「지방정부연구」 제25권 제2호(2021 여름): 207-228

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.9

정책논증에서 수사학적 착상의 활용: Topoi-Stasis를 이용한 논거 도출을 중심으로*

김 성 수

국문요약

본 연구는 고대 수사학의 Topoi-Stasis에 담긴 착상에 관한 논의를 현대 정책연구에 활용하고자 하였다. 고대 수사학에 제시된 착상의 수단으로 Topoi와 Stasis의 내용을 소개하고 이를 활용하여 논증 과정에서 논거 도출에 필요한 분석 모형을 제안하였다. [Topoi-Stasis 표]를 작성하였고 여기에 실증적으로 기업형슈퍼마켓(SSM) 규제 정책의 사례를 대상으로 논증표를 작성하였다.

정책과정은 정책문제에 대한 찬성과 반대의 공방이 오고 가는 논증적인 특성을 갖기 때문에 수사학과 정책학은 서로 관련되어 있다. 고대 수사학의 특수토포스에 해당하는 의회연설의 착상과 토포스는 현대 정책학이 다루는 정책문제파악과 공통된 내용을 가지고 있다. 아울러 수사학적인 설득의 개념은 정책과정에서 발생하는 토론과 논증을 평가하는 준거기준이 된다. 논증은 대중을 설득하여 여론의 지지를 얻어야 하기 때문이다.

문제파악, 원인진단, 해결방안, 효과분석으로 구성되는 토포이(Topoi, 논고/말터)와 추정, 정의, 속성으로 구성되는 쟁점론(Stasis)을 결합한 [Topoi-Stasis 표]는 정책문제에 관한 토론과정에서 찬성과 반대 입장의 근거를 도출하는데 유용한 도구가 될 수 있다. 또한 강의의 맥락에서 학생들의 논증 훈련에도 유용한 모형이 될 것으로 기대된다. SSM 규제 사례에 적용하면서 [Topoi-Stasis 표]의 작성과정에서 고려해야 할 내용을 같이 논의하였다.

주제어: 정책논증, 논거 도출, 수사학적 착상, 논증적 전환, SSM규제

Ⅰ. 서론: 연구의 목적과 내용

본 연구는 고대 수사학의 Topoi-Stasis에 담긴 착상에 관한 논의를 현대 정책연구에 활용한 것이다. 정책을 사회문제 해결을 위한 활동으로 이해하면, 사회적 문제를 해결하기 위해서는 먼저 문제의 내용을 파악하고, 왜 그러한 문제가 발생하였는지 발생원인을 진단하고, 해당 문제를 발생시키는 원인을 대상으로 이를 해결하기 위한 해결방안을 강구하며, 제안된 해결방안의 효과와 비용을 평가할 수 있어야 한다. 그리고 이러한 일련의 과정에는 여러 이해관계자가 개입하면서 찬성과 반대의 입장을 가지고 자신의 주장을 정당화하고 상대방을 공격하는 토론과 담론 교환이 작용한다. 이러한 토론 과정에서는 자신의 입장에 대해 논증적인 주장을 펼치면서 해당 주장에 대한

* 이 논문은 2020년도 한국외국어대학교 교원연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

근거를 제시하고 이를 통해서 제3자 혹은 대중을 설득할 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 정책과정은 논증과정이라고 할 수 있으며 이러한 논증의 과정에서는 자신의 주장에 대해 설득력 있는 근거를 제시하는 것이 필요하다. 이러한 내용을 현대 정책연구는 정책문제파악 혹은 정책문제 구조화의 관점으로 설명하고 있으나 논증과 착상 그 자체에 주목하는 것은 아니기 때문에, 본 논문은 고대 수사학에서 제기된 Topoi와 Stasis의 내용을 활용하여 논증과정에서 논거 도출에 필요한 일반화된 분석 모형을 도출하고자 하였다.

이러한 작업을 통해 추구하는 연구목적은 다음과 같다. 첫째는 정책과정에서 발생하는 행위자들의 찬성과 반대 주장을 논증의 관점에서 분석하는 모형 틀을 구축하는 것이다. 고대 수사학의 토론과 논증에 관한 관점에 토대하여 [Topoi-Stasis 표]를 도출하였다. 정책과정을 토론과 담론의 관점에서 분석하는 것은 (기존의 실증주의와는 다른) 새로운 연구방법이라고 할 수 있다. 여기서는 이를 논증적 전환으로 설명하였다. 둘째는 논증에 관한 고대 수사학 이론을 소개함으로써 정책학자들의 논증연구에 필요한 이론적 토대를 확장하고자 하였다. 수사학 이론 자체는 인문학적인 뿌리를 가지고 있지만 정책학자들이 사회현상 분석에 응용하고 접목하면 정책논증 분야의 이론체계를 보다 견고하게 할 수 있을 것이다. 세 번째는 실용적인 차원에서 착상의 개념을 활용하여 정책논증에서 요청되는 찬성과 반대 주장의 근거를 어떻게 도출할 수 있는지를 예시적으로 보여주고자 하였다. 본 연구는 [Topoi-Stasis 표]를 분석 틀로 활용하여 기업형 슈퍼마켓(SSM) 정책사례에 구체적으로 적용하였다. 이러한 예시를 통해서 단지 이론적인 논의만이 아니라 강의의 맥락에서 학생들의 논증 훈련에 활용될 수 있기를 기대하였다.

연구내용의 구성은 제Ⅱ장에서는 이론적인 논의로 정책의 논증적 성격, 토포이, 특수토포스로서의 정책논증(의회연설) 등을 다루었다. 고대 수사학에 나타난 착상, 토포이, 설득 등의 내용을 소개하면서, 이것이 현대 정책연구가 사용하는 용어 및 개념과 어떠한 관련성이 있는지는 논의하였다. 이어서 제Ⅲ장은 논문의 분석 틀인 [Topoi-Stasis 표]를 제시하였고 관련된 내용으로 문제정의에서 토포이(Topoi)와 쟁점론(Stasis)이 어떻게 활용되는지를 정리하였다. 제Ⅳ장은 기업형슈퍼마켓(SSM) 규제사례를 대상으로 사례개요를 소개하고 논증분석표([Topoi-Stasis 표])를 작성하였다. 이 표는 예시적으로 작성한 것이지만 이의 작성 원리를 활용하면 다른 정책이슈에도 적용할 수 있기 때문에 일반화된 논증분석모형으로 활용할 수 있을 것이다. 마지막으로 제Ⅴ장의 결론적인 논의에서는 이론적 시사점과 실용적 유용성을 논의하였다.

Ⅱ. 이론적 논의: 논증과 수사학

1. 정책과정과 논증으로서의 정책

정책과정에서 논증은 특정한 정책이슈에 대하여 찬성과 반대 행위자들이 주고 받는 입장 교환을 통해서 전개된다. 행위자들이 각자의 논리와 근거를 가지고 찬성과 반대의 입장을 주장하고 토

론(담론)의 공방을 펼치는 것이다. 이러한 논증과 토론은 정책과정의 정치적 특징을 보여주는 데 논증을 통해서 자신이 대변하는 이익이나 가치를 정당화하고 상대 진영을 비판하면서 대중의 지지를 확보하고자 한다. 이러한 특성은 정책의 모든 과정에서 발생하지만 특히 정책의제설정과 정책결정 단계에서 더욱 중요하게 작용하게 된다. 우리가 민주주의를 여론정치라고 하는 경우 이러한 현상을 지칭하는 것으로 이해할 수 있다.

논증은 근거가 제시된 주장이다. 근거를 통해서 주장의 타당성을 설득하는 것이다. 주장의 대상은 사실(fact), 정의(definition), 가치(value), 정책(policy) 등 4가지로 구분할 수 있다.(Zarefsky, 2005) ① 사실에 대한 주장은 쉽게 확인이 가능한 단순사실(예: 날씨정보)부터 과학적 지식의 진보(예: 천동설 vs. 지동설)를 통하여 검증되어야 하는 것까지 다양하다. 기본적으로 사실 관계에 대한 주장은 가장 기초적인 검증 대상이라고 할 수 있다. 정책연구에서 목표달성에 효과적인 수단을 탐색하기 위해서는 목표와 수단의 인과관계에 대한 과학적 지식이 필요하다. 또한 비용과 편익의 계산과 같은 통계자료 역시 사실의 영역이라고 할 수 있다. ② 정의는 대상에 대한 주장자의 판단이 개입된다. 예를 들면 장학금이 좋은 성적에 대한 보상인지 아니면 여건이 어려운 학생에 대한 기회의 제공인지에 따라서 장학금의 배분 기준이 달라질 것이다. 정책연구에서 문제의 어떤 측면을 포착하여 정책문제로 정의할 것인지는 중요한 판단영역이다. ③ 가치는 결정에 필요한 이념적 혹은 도덕적 기준을 제공하는 것이다. 수월성과 형평성 중에서 어느 가치를 우선시 할 것인지 혹은 정책대안의 선택에서 능률, 효과, 형평의 어떤 기준을 적용할 것인지는 가치판단의 대상이다.

마지막으로 ④ 정책 자체 역시 논증의 대상이 되는데 앞의 3가지 대상과는 달리 정책은 특정한 행위를 할 것인지 하지 않을 것인지 하는 이분적인 선택이라는 특징이 있다. 즉, 정책은 문제해결에 필요한 활동(call for action)에 관한 찬성(yes) 혹은 반대(no)의 행동노선을 선택하는 것이다. 흥미로운 것은 정책논증의 결과적인 모습은 특정한 목표·대안에 대한 찬성과 반대의 이분적인 선택이어서 단순하지만 이러한 판단에 도달하기 위해서는 사실, 정의, 가치에 대한 논증을 모두 종합하여야 한다는 것이다. 정책결정을 하기 위해서는 3가지 영역에 대한 판단이 필요하기 때문이다. 정책은 다른 3가지 요소를 모두 포괄하는 종합적인 판단 영역이다. 정책의 비용과 효과에 대한 사실관계에 관한 지식, 문제의 내용을 파악하고 정의하는 과정, 찬성과 반대의 입장을 형량하고 비교하는 이념과 가치판단적인 선택 등이 모두 작용하면서 최종적인 정책결정이 이루어지는 것이다.

2. 정책논증에서 토포이의 필요성

자신의 주장에 대해 청중(혹은 여론)의 지지와 설득을 확보하기 위해서는 기본적으로 제시되는 근거들이 타당한 것이어야 한다. 논증이 성공하기 위해서는 무엇보다도 먼저 논증의 전제(근거)들을 상대가 받아들일 수 있어야 한다.(홍종화, 2003: 839) 수사학적 관점에서 아리스토텔레스는 수사학 설득의 수단을 세 가지 요소인 연설가의 에토스(성품), 청중의 파토스(감성), 그리고 논증 자체인 로고스로 구분하였다.[1] 아리스토텔레스는 또한 5가지의 수사학 원칙을 제시하였는데 착상

1) 로고스는 에토스나 파토스와 다른 성격이 있다. 양자가 화자와 청자의 인물과 관련된 요소라면, 로고스는

(발상), 배열, 표현, 발표, 기억이다. 여기서 가장 중요하면서 전체 과정의 출발점이 되는 착상은 관련 쟁점을 정의하고, 연설자의 입장을 뒷받침하는 주장을 만들고, 입장을 뒷받침하는 증거를 찾는 것으로 정의할 수 있다.(박삼열, 2011: 354)

수사학적 관점에서 바라본 이러한 착상의 활동을 정책연구에 적용하면, 문제를 파악하고, 원인을 진단하며, 해결대안을 제시하면서 정책목표와 정책수단을 결정하는 방식으로 전개된다고 볼 수 있다. 이러한 내용을 정책연구에서는 정책문제구조화라는 개념으로 다루어 왔는데 이것은 수사학에서 착상에 해당한다고 할 수 있다.

사회문제를 다루는 정책은 (절대적인 법칙이나 보편타당한 이론에 근거하는 연역적인 결정이 아니라) 우리가 경험하는 현상에 대한 귀납적인 의견이나 판단이기 때문에 상대방이 이를 수용하고 동의하는 것이 필요하다. 수사학적 논증은 절대적 진리를 주장하는 것이 아니라, 보다 많은 사람들이 수긍하고 동의하는 주장을 통해 지지를 확보하는 귀납적인 성격을 갖는다. 사실관계에 대한 객관적인 증명이 아니라, 사실부합성의 추론, 동기에 대한 해석, 정당성에 대한 평가, 공정성에 대한 기대 등에 토대하여 상대를 설득하는 것이다.

특히, 정책논증은 사회문제의 해결방안에 대한 찬성과 반대 주장의 논쟁적인 대립이 주를 이루기 때문에 필연성이 아니라 대중의 수용여부(즉, 찬성)가 중요하다.[2] 다양한 이해관계자들이 주장하는 찬성과 반대 입장을 평가할 객관적인 기준은 있을 수 없기 때문이다. 이때 우리가 논쟁 과정에서 자신의 입장을 보다 설득력 있게 전달할 수 있는 준거체계(즉, [T-S 표]와 같은 것)를 미리 가지고 있으면 보다 효과적으로 토론 상황에 대처할 수 있을 것이다. 이처럼 문제의 파악, 근거의 도출, 타당성 추론에 필요한 이론 틀(혹은 분석 틀)을 미리 형성할 수 있으면, 우리는 정책논증을 백지상태에서 하는 것이 아니라 이러한 이론 틀을 활용하여 찬성과 반대 근거를 만들 수 있다. 이것이 바로 토포이의 역할이다.[3]

근거와 주장 사이의 관계가 타당한지를 추론하는 것으로 논증이 로고스라고 할 수 있다. 즉, 근거문과 주장문 사이에 존재하는 인과관계나 논리적 관련성을 파악하는 것이다.

2) 과학적 증명과는 달리 정책논증은 전문가의 평가 영역에 속하는 것이 아니라 대중의 여론에 의해 선택되는 것이다. 정책논증은 당면한 문제해결에 필요한 처방적 행위의 필요성을 옹호하고 반대 주장과의 논쟁을 거치며 서로 대중의 지지를 확보하려는 경합이다.(홍종화, 2003: 854)

3) 영어 표현 토포이(topos, 복수 표현은 topoi)는 그리스어의 의미로는 장소(location)라는 뜻이다. 우리말 표현으로는 말터 또는 논고(論庫)라고 번역되기도 한다. 말터는 공간적인 의미를 강조하는 것이고, 논고는 논거들이 모여있는 창고라는 의미를 갖는다. 아리스토텔레스는 스피치의 골격을 구성하는 주요 아이디어들의 집합이란 개념으로 사용하였다. 이러한 아이디어들이 모여 있는 생각들의 장소를 토포이라고 한 것이다. 변증을 위한 아이디어와 주제들이 마치 문서 카드처럼 보관된 창고라는 의미이다. 스피치에서 사용할 수 있는 유용한 아이디어들의 모임, 사고의 카테고리인 토포이를 하나하나 방으로 여긴다.(유정아, 2009) 내 머릿속에 있는 생각의 장소 혹은 색인화되어 분류된 생각의 서랍에 쌓여 있는 개념의 창고에서 필요한 용어들을 꺼내서 활용하는 것이다. 이러한 말터 혹은 논고를 가지고 있으면 여기에서 필요한 근거 혹은 논거를 가져다가 사용할 수 있는 장점이 있다. 이런 의미에서 논거체계라고 할 수도 있을 것이다.
토포이에 관한 고대 수사학의 고전인 아리스토테레스의 『토피카』는 마치 일반토포이의 색인사전과 같다. 337개에 달하는 토포이가 논의되는 거대한 변증론 기법의 매뉴얼인 것이다. 정의(definition), 고유속성, 유, 부수성 등의 범주로 분류하고 있다. 아리스토텔레스는 제1권에서 『변증론』과 관련된 일반적인 목적과 전체적인 과제를 제시한 다음, 제2권에서 제7권의 제3장에 걸쳐 다양한 토포이 색인들을 모아 정리하여

논증에서 상대를 움직이기 위해서는 논증(즉, 주장과 이에 대한 근거)이 합리적으로 구성되어야 한다. 여기서 합리성은 필연성이나 보편성을 갖는 주장이기 보다는 많은 사람들이 수용할 수 있는 보편적인 사고를 의미한다.(홍종화, 2003: 840) 청중이 공감할 수 없는 주장은 설득력을 갖기 어렵기 때문이다. 이때 논증의 구성에서 한 사회의 보편적 견해(opinion commune)에 토대하여 논증들을 담보해주는 일반적인 논거를 만들 수 있으면 우리는 보다 안전하게 합리적인 논증구성을 할 수 있다.[4)]

이러한 논거발굴의 기제로서 토포이는 수사학의 착상과 밀접히 관련된다.(박삼열, 2011: 355) 토포이를 통해서 논거발견의 아이디어를 얻을 수 있고 추론(invention)의 타당성을 강화시키기 때문이다. 토론 혹은 논거발굴에 필요한 아이디어를 착안하는데 필요한 일반화된 '보편적인 사고의 틀'로서의 기능을 하는 것이다.[5)] 토포이 개념을 활용하면 토론과정에서 필요한 근거의 도출과 반박의 논리를 보다 효과적으로 구사하는 효과가 있다.

3. 정책논증과 고대 수사학의 관계

이 논문이 현대적인 표현으로 정책논증이라는 용어를 사용하지만 고전수사학의 전통에서 보면 새로운 용어는 아니다. 아리스토텔레스는 수사학의 장르를 예식연설, 법정연설, 의회연설로 구분했는데 의회연설이 정책논증에 해당한다고 볼 수 있다.[6)] 예를 들면, 의회에서 심의를 하려는 연설가는 입법부에서 효과적으로 주장하기 위해 순서에 맞게 요구해야만 한다. 그러기 위해서 그는 '재정, 전쟁과 평화, 국가 방위, 수입과 수출, 획책과 법'의 토포스를 이해해야만 한다. 『수사학』 1권 4장에서 8장에서는 의회연설에서 사용할 수 있는 정치적, 윤리적 토포스와 유권자에 대한 토포스를 소개하고 있다.

키케로는 연설의 종류를 법정연설, 정책연설, 칭찬연설로 구분하면서(키게로, 2006: 90) 정책연

제시하고 있다. 토포이는 매뉴얼의 역할을 하면서 '논의의 터전' 또는 '논점'을 의미하고, 더 나아가 '논의하는 방법들' 또는 '논리적 규칙들'을 의미하기도 한다.

4) 아리스토텔레스는 사회구성원이 일반적으로 수용하는 보편적 견해를 엔독사라고 하였고, 이에 토대한 연역논증의 방식이 흔히 말하는 생략삼단논법(enthymeme)이다.

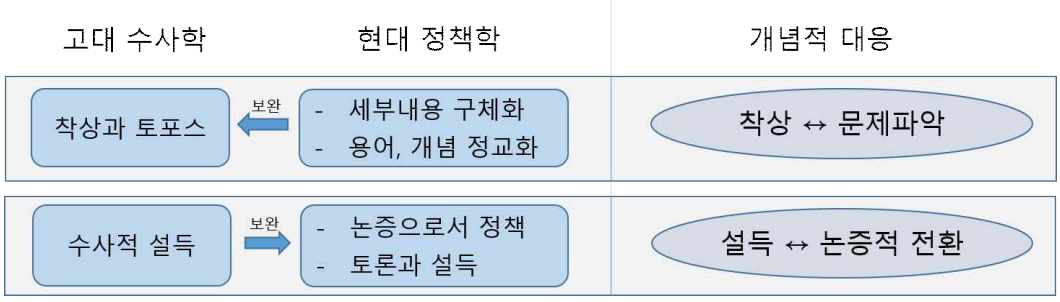
5) 아리스토텔레스의 「토피카」에서 토포이는 엔독사에 토대한 논증(혹은 대화) 진행을 위한 일정한 규칙, 관점을 의미한다. 그에게 토포이는 변증술적 논의를 전개하는데 필요한 통로와 같은 연역적인 개념장치였다. 이것이 키케로로 넘어오면 주로 법정토론을 중심으로 주요 개념용어들이 만들어진다.(이태수, 2003: 39) 이러한 의미에서 아리스토텔레스와 키게로의 토포이의 내용에는 차이가 있다. 이 논문의 경우 정책논증에 필요한 토포이를 제안 하는 것을 목적으로 한다. 마치 키케로가 법정토론을 중심으로 토포이를 발전시켰듯이 본 논문은 정책논증(의회토론)을 중점적으로 논의한다. 이 과정에서 수사학, 변증론적인 논의와 현대적 정책연구의 접근이 통합적으로 활용될 것이다.

6) 아리스토텔레스의 토포스는 일반 토포스와 특수 토포스로 나뉘어 있는데 특수 토포스는 말 그대로 특수한 사안에 대한 논거를 모아둔 것으로 이 세 장르(예식, 법정, 의회) 중에서 특정한 한 곳에서만 쓸 수 있는 토포스이다. 예를 들어, 토론의 주제가 "양심적 병역거부는 허용되어야 하는가"일 때 연설가는 그 주제와 관련된 내용, 즉 국방, 전쟁, 양심 등에 관한 용어를 수집해야 하는데 이것이 특수토포스이다. 이에 비해 일반 토포스는 특수한 주제와 연관되어 있는 것이 아니라, '일상적인 대화, 신문, 정치적 토론, 잡지에서 만나게 되는'(배식한, 2011: 162) 어떠한 주제에도 활용할 수 있는 토포스이다. 어떠한 논의에서도 상대방을 공격하고 자신의 주장을 방어할 수 있는 논거들을 모아둔 저장소인 것이다.

설 부분에서 유용성, 실현성, 필요성, 중요성, 시기(timing), 교양인과 비교양인의 태도비교, 원인분석, 실행방식 등에 관한 설명을 하고 있다. 수사학적인 연설의 맥락에서 서술한 것이기 때문에 위의 사항을 감안하면서 연설문을 작성해야 한다는 취지이지만 언급된 개별 사항 하나 하나는 모두 현대적인 정책연구의 개념용어로 그대로 사용하거나 응용할 수 있다. 예를 들면 연설의 대상자가 교양인인 경우 청중은 칭찬, 명성, 신의, 정의 등의 덕목을 귀하게 생각하고, 비교양인인 경우에는 이익, 수입, 소득, 쾌락을 먼저 챙긴다고 하고 있는데(키케로, 2006: 286) 이는 현대적인 관점으로는 정책의 대상집단의 특성을 파악하고 정책가치(value) 요인과 이해관계(interest) 요인으로 대상집단의 행동동기를 구분한다고 재구성할 수 있는 것이다.

이처럼 정책논증의 토포스는 고대 수사학 문헌에 이미 관련 내용이 정리되어 있지만, 이것만으로는 현대사회의 정책문제를 논의하기에는 충분하지 않기 때문에 현대 정책학의 개념체계에서 토포스에 상응하는 내용(용어, 개념)을 정교하게 발전시킬 필요가 있다. 즉, 수사학과 정책학이 서로 보완적인 관계에 있는 것이다. 이러한 맥락에서 본 논문에 담긴 고대 수사학과 현대 정책학의 주요 개념의 상호 대응적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 수사학과 정책학: 주요 개념의 대응



첫째, 고대 수사학의 토포스 체계는 상대적으로 단순하기 때문에 복잡한 현대사회 문제를 분석하는 정책학의 문제파악 관점을 수용하면 보다 체계화된 토포스 내용이 만들어질 수 있을 것이다. 이것은 현대 정책연구가 고대 수사학에 주는 기여라고 볼 수 있다. 둘째, 현대 정책연구는 수사학적인 관점을 정책논증에 수용하여 연설가, 청중, 찬성자, 반대자 등의 상호작용과 설득을 보다 중요하게 다루는 학문적 변화를 가져올 수 있다. 이것이 현대적 정책연구가 추구하는 논증적 전환(Argumentative turn)[7]이라고 할 것이다. 이는 사실영역에서 비용과 효과를 측정하고 비교하는 실

7) 여기서 전환이란 기존의 행태주의 및 논리실증주의에 기초한 정책연구가 가치-사실, 목표-수단을 이원적으로 구분하고 사실에 영역에서 최선의 정책대안을 탐색하는 도구적 합리성을 추구한 것에서 탈피하여, 목표설정과 수단선택 과정에서 행위자가 주고 받는 찬성과 반대 입장에 대한 담론적 분석에 초점을 두는 것이다. 후기 행태주의적인 입장에서 적극적으로 가치문제를 다루고 토론과 담론을 중요시 한다. 그리고 이러한 담론분석은 문제의 파악, 목표설정, 대안의 비교평가 기준의 선택 등의 과정에서 문제가 사회적으로 구성된다고 보면서 의사소통 합리성을 추구한다. 이처럼 정책과정에서 발생하는 논증과 토론에 주목하는 논증적 전환은 기존 정책연구가 기초한 실증주의 방법론의 한계를 보완하는 접근이라고 할 수 있다. (Fischer, 2012; 김성수, 2020)

증주의적인 정책분석을 보완할 수 있는 수사학의 역할이라고 생각된다. 실제 정책결정은 찬성과 반대 입장의 논쟁적 대립을 거치면서 이루어지는데, 기존의 실증적 정책분석은 목표-수단의 객관적인 측정과 평가에 치중하면서 현실과 이론 사이에 간격이 있기 때문이다. 가치와 이익에 관한 토론과 논증이 이러한 간격을 보완할 수 있을 것이다.

4. 정책논증에 관한 선행연구 및 차별성

한국의 정책학 분야에서 정책논증과 관련된 연구는 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째는 논증 자체의 개념과 관련 이론을 소개하는 것으로 주로 초기 단계의 연구들이 이러한 내용을 다루고 있다. 강근복(1990)은 정책논증의 의의 및 구조 등을 주로 Toulmin(1958)의 논변모형[8]과 Dunn(1981)의 논거 형태[9]를 중심으로 소개하고 있다. 유민봉(1994)은 Toulmin의 논변모형을 소개하고 이를 쓰레기수거 민영화 사례에 적용하여 한국 사례에 적용하였다. 오영석·고창택(2009)은 Toulmin의 논증구조에 토대하면서 그 속에 들어있는 문제점을 보완하는 방식을 통해 근거-주장-정당화-반증-조건 등 5가지 구성요소로 이루어진 정책논증의 구조를 제안하고, 경주시 방폐장 사례에 활용하였다.

두 번째 유형은 특정한 이슈를 중심으로 논변내용을 도출하는 것으로 여기에서도 Toulmin의 논변모형은 사용되지만 논변모형의 소개보다는 정책이슈에 대한 논증내용을 작성하는 것이 주된 목적이다. 권명화(2006)는 호주제 폐지를 대상으로 이를 찬성하는 논변모형을 제시하였다. 김길수는 새만금 사업(2012), 철도산업 경쟁도입(2014), 원자력 발전(2017) 등을 대상으로 찬성과 반대 입장의 주장과 근거를 정리하였다. 논증의 핵심이 찬성과 반대 입장을 확인하고 각각의 근거를 도출하는 것임을 감안할 때 김길수의 연구는 정책논증의 두 번째 연구 경향을 보여주는 대표적인 연구라고 할 수 있다. 신황용·이희선(2011)도 세종시 건설을 둘러싼 찬성과 반대의 주장과 근거들을 제시하고 있다. 김정근(2020)은 공교육 정상화 정책 내용의 세부 시책들과 사교육비 경감효과와의 관계를 논리적으로 추론하고 있다. 이러한 두 번째 유형의 연구들도 기본적으로는 Toulmin의 논변모형과 Dunn의 논거 형태를 활용하지만 구체적인 정책이슈에 대한 찬성과 반대의 근거 제시를 주된 내용으로 한다는 것이 중요한 특징이다.

이상의 논의를 배경으로 하면서, 본 연구는 기존의 선행연구에 비교하여 다음과 같은 특징을 갖는다. 정책논증에 수사학적 관점인 착상(invention)을 차용하면서 찬성과 반대의 근거(논거)를 어떻게 도출할 것인지에 초점을 두고 있다. 논증에서는 주장 자체만이 아니라 그러한 주장에 도달하는 근거를 체계적으로 발굴하는 것 역시 중요한 과제이다. 근거 찾기인 착상에 관한 고대 수사학(rhetoric) 논의를 활용하여 논거 도출의 구체적인 방법을 제안하고 이를 SSM규제의 실증사례에 적용하였다.

---

8) Toulmin(1958)의 논변모형은 배경정보(Information), 본증(Warrent), 보증(Backing), 반론(Rebuttal), 한정어(Qualifier), 주장(Claim)으로 구성되는 논증적 주장의 구성체계이다.

9) 논거의 형태란 논증주장의 근거를 형성하는 배경정보, 본증, 보증의 형태(혹은 유형)를 의미하는데 권위, 통계, 분류, 원인, 지표, 방법, 직관, 동기, 비유, 윤리 등이 형태가 있다.(Dunn, 1981)

Ⅲ. 분석 틀(〈T-S 표〉)의 도출: 토포이(Topoi)와 쟁점론(Stasis)의 활용

논증의 과정에서 타당하고 적합한 논거를 찾아내는 것은 합리적이고 설득력 있는 논증을 만들어가는 출발점이라고 할 수 있다. 논거발굴 혹은 착상의 장치로서 토포이는 이러한 목적으로 활용되는 것이지만, 고대 수사학의 연구를 그대로 현대 정책분석과 정책논증에 적용하는 것은 무리가 있기 때문에 현대의 정책학이 논의하는 정책분석의 논의에서 고대 수사학이 제안했던 토포이의 유형을 보다 체계적으로 구성할 필요가 있다. 이 경우에 수사학의 착상에 관한 토포이(Topoi)와 쟁점론(Stasis)이 정책문제를 파악하고 쟁점이슈를 정리하는 매우 유용한 접근 관점이 된다. 여기서는 ① 정책문제 착상에 필요한 토포이의 내용과 ② 문제정의의 맥락에서 쟁점론[10]을 소개하였다. 이를 토대로 논문의 분석틀인 [T-S 표]를 도출하였다.

1. 정책문제 착상을 위한 토포이의 구성

정책문제를 착상[11]한다는 의미는 문제의 여러 국면과 차원을 어떠한 관점에서 접근할 것인지에 관한 착안점을 찾는 것으로 문제를 파악하고 정의하는 관점을 만드는 것이다. 정책문제의 정의는 정책문제의 구성요소, 즉 문제자체, 원인, 결과 등을 규정하여 무엇이 문제인지를 밝히는 것이다. 정책문제는 여러 가지 요소(문제자체, 문제의 원인, 문제결과)의 복합체이며 이 중 어느 것을 문제의 핵심으로 보는가는 행위자에 따라 다르다. 정책문제를 파악하는 것은 문제의 발생원인이 무엇인지를 정의하는 주관적, 정치적 과정의 특성이 있어서, 여러 가지 원인들 중에서 무엇이 핵심적인 원인인지를 선택하는 것은 이해관계자의 입장에 따라서 차이가 있기 때문이다.

예를 들면 도시폭동이 발생하는 경우에 이것을 법질서를 파괴하는 폭력행위로 규정할 수도 있고, 지나친 양극화로 인한 도시빈민의 문제로 규정할 수도 있다. 그리고 원인을 진단하고 문제해결을 위해 정책목표를 설정하는 과정에서 상반되는 입장을 갖는 여당과 야당, 찬성과 반대의 두

10) 쟁점론은 법정연설의 쟁점파악 방식을 활용한다. 처지론(Statuslehre)이라고 표현하기도 한다, 법정에서 과거에 발생한 행위에 대하여 피고인을 변호하는데 사용되는 논리를 정책문제파악에 원용하는 것으로 추정, 정의, 속성으로 구성된다. 추정은 문제의 발생 혹은 존재여부에 대한 주장, 정의는 추정된 문제의 세부내용을 개념적으로 정의하고 구체화하는 것, 속성은 정책의 정당성, 필요성, 형평성, 실행가능성 등과 같은 상황과 맥락적 요인을 감안하는 것이다.

11) 착상은 발견(invention, inventio)의 의미를 갖는다. 토론(변증, 대화)에 필요한 논거를 찾아내는 착안점이다. 특정 담화의 장르에 적용되는 특수 포토스에 따르면 정치, 경제, 사회, 언론 등 사회 각 영역마다 고유한 토포이가 있기 때문에 이를 활용하여 대화를 시작할 수 있다. 키케로는 사람과 일에 관한 토포이를 구분하였다. 그 중에서 일에 관한 것에는 동기, 장소, 시간, 가능성, 정의, 유사성, 정합성, 원인, 비교, 허구, 상황 등이 해당한다(키케로, 2005; 강태완, 2014: 201).
이러한 생각을 활용하면 정책문제정의와 토론에서도 문제분석의 착안점 아이디어의 색인창고를 체계적으로 구성하는 것이 필요하다고 볼 수 있다. 이는 문제분석의 연구차원 뿐만 아니라 강의와 학습 맥락에서도 유용할 것이다.

진영은 서로 다른 주장과 근거를 제시하면서 국민들의 지지를 얻으려 한다. 이 과정에서 자신들의 주장에 대해 합리적으로 근거를 제시하기 위해서는 근거 도출에 활용할 수 있는 개념도구(tool box)가 있으면 효과적으로 대응할 수 있는데, 이때 유용하게 활용될 수 있는 것이 토포이[12]라고 할 수 있다.

정책논증에서 토포이는 다음의 〈표 1〉과 같이 문제파악, 원인진단, 해결방안, 효과평가로 구성된다. 이러한 내용 구성은 앞에서 서술한 아리스토텔레스의 의회연설, 키케로의 정책연설에 해당하는 고대 수사학의 토포이 내용을 현대의 정책문제 분석에 그대로 적용하는 것에는 한계가 있기 때문에 현대적인 정책분석의 관점으로 토포이를 재구성한 것이다. 세부 내용을 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 정책문제의 착상을 위한 토포이

토포이	내용	질적 속성 (Quality)
① 문제파악 (problem)	- 문제 및 상황과 관련된 요소 - 제시된 '문제'에 대한 상황적인 배경 정보를 제시하고 문제의 내용을 정의	- 중요성: 피해의 숫자, 강도, 사회적 의미 등 - 문제의 심각성, 피해의 정도
② 원인진단 (cause)	- 상황의 진단, 평가 등을 거치면서 문제의 발생원인을 진단	- 필요성 혹은 규제의 정당성 * 규제대상 원인행위의 정당성 * 시장에 대한 정부개입 필요성 - 형평성: 약자의 보호
③ 해결방안 (solution)	- 문제에 대한 증거를 제시하거나 합리적인 논증 과정을 통하여 바람직한 해결 방안을 제시 - 대안분석 및 대안의 비교평가	- 유용성: 문제해결 기여정도 - 실현가능성
④ 효과분석 (evaluation)	- 해결방안이 창출할 효과에 대한 사전적 평가 (B/C 분석 등)	- 측정가능성

(자료: 저자작성)

위의 표는 정책문제를 파악할 때 어떠한 관점에서 접근할지를 보여주는 것으로 이는 정책문제의 쟁점 이슈를 찾는 착안점이라고도 할 수 있다. ① 기본적으로는 문제가 무엇인지를 파악(정의)하고, ② 해당 문제의 발생원인을 진단하며, ③ 이를 해결할 방안을 선택하고, ④ 해당 방안의 효과를 측정·평가하는 것이다.

이러한 4가지 항목은 분석적인 결정의 맥락에서 정책연구가 제안하는 합리적인 의사결정의 단계이자 절차라고 할 수 있다. 그리고 이 내용은 합리적 의사결정 모형을 구성하는 핵심 내용이기도 하다.(Patton et. al, 2012: 41; 정정길 외, 2020: 330) 이러한 4가지 항목은 고대 수사학에서 구성된 것은 아니고, 현대적인 정책연구에서 정책문제를 분석할 때 접근하는 논리적인 문제분석의 접근 관점에 해당한다. 한편, 속성(Quality)은 해당 토포이의 항목별로 각각의 내용을 평가할 수 있는 논의사항을 정리한 것이다. 〈표 1〉에 있는 속성의 내용은 현대 정책연구의 내용을 토대로 저자가 정리한 것으로 3절의 분석 틀 부분과 제Ⅳ장 3절에서 다시 논의하기로 한다.

12) 말터 혹은 논고(論庫)로서의 토포이는 필요한 개념을 모아둔 색인과 같아서 이러한 창고에서 필요한 개념을 끌어다가 활용하는 것이다.

2. 문제정의에서 쟁점론의 활용

쟁점론은 문제발생에 대한 공방이 벌어졌을 때 활용될 수 있는 논증전개의 방식으로 주로 법정토론에 등장한다. 구체적인 법정공방의 형식을 가지고 살펴 보면 맨 처음 제기되는 질문은 "무슨 일이 일어났는가, 일어나지 않았는가?" 하는 것이다. 이 단계를 추정(conjecture)라고 하는데 예를 들면 "A가 B에게 돈을 주었다 혹은 주지 않았다"라고 하는 주장의 단계이다. 두 번째는 "그것이 무엇인가?"라고 하는 정의(definition)의 단계이다. 실제로 돈을 주는 행위가 발생한 경우 해당 행위의 성격을 이름 붙이면서 한쪽은 기부금이라고 주장할 수 있고, 다른 쪽은 뇌물이라고 주장할 수 있는 것이다. 세 번째 속성(quality)은 정의의 단계에서 이름 붙여진 행위에 대해서 "그것은 어떤가?"를 묻는 성격 규정의 단계이다. 뇌물이지만 어쩔수 없이 했다거나 개인의 이익을 취한 것은 없다고 하는 방식으로 정의된 행위를 옹호하는 것이다. 마치 법정에서 변호인이 피고인을 옹호하기 위해서 정황여건이나 정상참작을 호소하는 것과 같은 내용이다.

법정논증에서는 (형사소추의 출발이 되므로) 추정이 중요하지만 이와는 달리 정책논증의 추정에서는 사회적인 문제자체의 발생여부 혹은 존재여부 자체에 대한 이견은 크지 않다고 할 것이다. 오히려 발생한 사회문제에 대하여 정부 개입의 필요성 여부에 대한 판단, 달리 표현하면 사회문제를 정책문제로 전환시킬 필요가 있는가, 없는가 하는 판단이 더욱 중요하게 작용한다. 예를 들어 기업형슈퍼마켓(SSM)의 진입에 따라서 골목상권 혹은 소상공업의 생태계가 위축되는 문제가 발생하는 경우에 이러한 현상이 발생하는 것 자체는 인식하기 어렵지 않은데, 그 문제의 심각성이 정부에 의하여 골목상권 보호를 위한 정책대응이 필요한 정도인가 아닌가 하는 논쟁이 발생할 수 있다. 이는 주로 정책의제설정 과정에 다루는 내용이다.

정책논증에서는 추정보다 정의(definition)가 더욱 어렵고 중요한 작업으로 고도의 상황판단 역량이 필요한 행위라고 할 수 있다. 이 작업이 어려운 이유는 여러 현상이 공존하는 정책문제의 어느 측면에 우선순위를 두어 강조할 것인지 혹은 문제의 발생원인(cause)을 무엇으로 진단할 것인지와 밀접한 관련되어 있기 때문인데, 이것은 합의를 보기가 쉽지 않다. 예를 들면 한국의 교육문제를 정의하는 경우 공교육 시스템의 문제로 볼지, 지나친 사교육의 문제로 볼지, 대학입시제도의 문제로 볼지에 따라서 교육문제를 정의하는 내용이 달라질 수 있는 것이다. 골목상권 위축의 경우에는 문제발생의 원인진단과 결부해서 보면 골목상인의 경쟁력이 부족하기 때문이라고 진단할 수도 있고, 또는 SSM의 자본경쟁력 때문이라고 주장할 수도 있는 것이다. 행위자의 문제정의가 달라지는 주요 요인으로는 이해관계(interest)와 신념체계(value, belief)가 있다.(Sabatier, 1988)

속성(quality)은 정의된 문제를 심각성, 필요성, 정황여건, 정당성, 법적기준(비례원칙 혹은 과잉금지원칙), 형평성 등의 관점에서 판단하는 것이다. 사법적으로는 양형판단시 고려하는 정상참작의 여건들이라고 볼 수 있고, 정책논증의 경우에는 정책문제의 심각성, 정황적 요인 등이 관련된다. 속성은 추정이나 정의보다는 구체적인 내용을 규정하기가 어려워서 여러 가지 내용을 포괄하기 때문에 사안에 따라서 유연하게 적용할 필요가 있다. 앞에서 서술한 정당성, 정황여건, 적법성, 형평성 뿐만 아니라 유용성, 필요성, 중요성, 정당성 등등 다양한 용어들이 속성의 범주에서 활용된다.[13]

3. 분석 틀의 도출

본 논문은 앞의 제1절과 제2절에서 논의한 내용을 토대로 다음과 같은 논증분석표를 도출하였다. 〈표 2〉는 토포이(Topoi)와 쟁점론(Stasis)의 내용을 결합하여 정책사례의 쟁점을 분석하려는 것이다. 본 논문은 〈표 2〉를 두 단어의 앞 글자를 사용하여 [T-S 표]라고 명명한다.

〈표 2〉 정책사례 쟁점분석 틀 [T-S 표]: 토포이와 쟁점론의 활용

Stasis (쟁점) / Topoi (논고, 말터)	추정 Conjecture (문제의 발생여부)	정의 Definition (문제의 내용 정의)	속성 Quality (심각성, 필요성, 정황여건, 실효성 등)
① 문제파악 Problem	사회적 문제의 인정여부 (논의의 시작)	- 문제정의 (핵심내용파악)	심각성
② 원인진단 Cause (책임소재 Blame)	- 원인진단 (정의된 문제의 발생원인) - 책임을 질 기관(개인) 관련 법규	- 원인의 세부내용	- (규제의) 필요성 - (규제대상) 정상참작 - (규제의) 정당성* (*대립되는 정책이념)
③ 해결방안 Solution	정의된 세부원인의 해결방안 포괄적 정책수단	- 해결책의 구체적 내용 (시기, 대상, 범위 등에 관한 구체적 기준) - 세부적인 정책수단	- 실효성 - 실행가능성
④ 효과분석 Evaluation	정책효과의 발생여부	발생한 효과의 구체적인 내용 (예: 매출, 지역발전, B/C 내용 등)	- 측정방법 (B/C분석 등) - 데이터 수집 가능성

자료: 〈표 1〉의 토포이에 쟁점론을 결합하는 아이디어는 Zarefsky(2005: 39)의 연구에 토대한 것임. 여기에 각 셀의 세부 내용은 저자가 구성하였음

위의 표와 관련하여 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 옅은 명암으로 표현된 3개의 셀 부분은 정책문제파악, 문제정의, 원인진단을 포함한다. 대상 정책문제에 대한 찬성과 반대의 양 입장이 대립하면서 상이한 문제발생의 원인진단과 정책목표 설정이 이루어진다. 예를 들어 앞에서 논의한 도시폭동의 경우 이것의 발생원인을 질서파괴의 범법행위로 볼 것인가 아니면 심화되는 양극화의 복지문제로 볼 것인가에 따라서 정책목표의 우선순위가 달라진다. 이 과정은 정책목표를 설정하는 단계이며 일반적으로 찬성 vs. 반대의 두 가지 입장이 치열하게 대립하는 논쟁적인 성격이 강하다.

둘째, 이러한 찬반의 정치적 대립은 의제설정과 공적인 토론의 핵심적인 부분이 되는데 예를 들

13) 키케로는 수사학에서 정책논증의 속성에 해당하는 요인들을 분류하였다. 그의 「수사학」에서 관련 내용을 인용하면 다음이 있다. "정책연설의 목적은 유용성이다. 의사결정과 의견 개진은 모두 유용성을 기준으로 삼는다. 이에 따라 어떤 일이 실현 가능한지 아닌지와 어떤 일이 꼭 필요한지 아닌지를 정책 제안자나 반대자는 우선적으로 고려해야 한다. (중략) 실현가능성을 따질 때는 얼마나 쉽게 실현할 수 있는지 여부도 검토해야 한다. 실현이 너무 어려운 경우 그것은 종종 실현 불가능한 것으로 간주되기 때문이다. 필요성을 검토할 때에는, 비록 절대적인 필요성이 제기되는 것은 아닐지라도, 그럼에도 그것이 얼마나 중요한지도 따져 보아야 한다."(키케로, 2006: 272 및 274) 인용문에서 유용성, 필요성, 실현가능성, 중요성 등의 요소는 정책연설에서 고려되어야 하는 요인으로 정리할 수 있는데, 이러한 내용은 현대 정책분석론에서 활용하는 정책목표 및 정책대안의 평가기준과 같은 내용이다.

어 SSM 규제정책의 경우 SSM의 부작용(예: 골목상권 위축)에 초점을 두어 규제의 필요성을 강조하는 찬성입장, 규제를 반대하면서 SSM의 순기능적 필요성(예: 소비자 후생)을 강조하는 반대입장 등이 대립하게 된다. 대립되는 찬반의 입장은 일반적으로 정책이념적인 기준에 의하여 자신의 정당성을 옹호하게 된다.

셋째, 짙은 명암의 2개 셀 부분은 구체적으로 정의된 문제원인을 해결하기 위한 정책수단에 해당한다. 포괄적인 정책수단(추정)에서는 시행시기, 대상기준, 지원범위 등이 (계량적인 수치를 통해) 구체적으로 결정되어야 한다. 예를 들면 SSM의 휴무일을 도입하는 경우 한달에 몇 번, 몇 번째 휴일 등과 같이 세부적인 정책수단을 결정하는 것이다.

넷째, 해결방안의 속성은 기본적으로 결정된 정책수단이 정의된 정책문제(혹은 정책목표)를 해결할 수 있을지 하는 실효성(effect)의 측면과 해당 수단이 집행 가능한지에 관한 실행가능성(feasibility)이 주된 내용이다.

다섯째, 효과분석은 세부적인 정책수단의 예상효과를 비교평가하는 것이다. 따라서 여기서의 효과분석은 정책평가보다는 정책분석에 가까운 작업이다. 매출이나 고용의 증가여부, 지역발전 혹은 중소기업지원 효과와 같이 구체적인 측정항목에 대한 계량적인 지표를 제시하는 경우 설득력이 높아지게 된다.

마지막으로 속성(Quality) 항목은 일반화하기가 가장 어려운 대상인데 본 논문에서는 토포이의 4가지 항목에 따라서 중요하게 다루어져야 할 속성의 내용을 〈표 2〉와 같이 정리하였다. 심각성, 필요성, 정상참작, 정당성(정책이념), 실효성(효과성), 실행가능성, 측정기법, 데이터 수집가능성 등이다. 이러한 속성의 세부 개념(용어)을 색인목록처럼 저장하고 있다가 필요에 따라서 해당 용어의 관점에서 토론을 하는 것이 말터 혹은 논고로서의 토포이의 취지라고 할 수 있다.

종합하면, 〈표 2〉의 12개의 셀은 각 항목이 모두 찬반의 토론 대상이 될 수 있다. 그리고 토론의 과정에서 상대방의 주장이 12개의 셀 중에서 어느 부분에 해당하는 주장인지를 파악할 수 있으면 보다 효과적인 토론 전략을 만들 수 있을 것이다. 다음의 제Ⅳ장에서는 SSM규제 사례를 대상으로 〈표 2〉의 내용을 예시적으로 적용하였다.

Ⅳ. 사례 분석: 기업형슈퍼마켓(SSM) 규제 사례

여기에서는 〈표 2〉의 쟁점분석표를 적용할 구체적인 사례로 SSM 정책을 선정하였다. SSM 정책은 대표적인 규제정책 사례라고 할 수 있는데 먼저 사례개요를 정리한 후, 〈표 2〉에 있는 12개의 셀에 준거하여 SSM 영업시간 규제여부에 대한 찬성과 반대의 주장을 분석하였다.[14]

14) SSM 정책은 경제정책 또는 규제정책에 해당한다고 볼 수 있다. [T-S 표]는 논증분석의 일반적인 틀이기 때문에 경제정책 뿐만 아니라 복지정책, 조세정책, 교육정책, 환경정책 혹은 배분정책, 규제정책, 재분배정책 등 다양한 정책분야에 적용할 수 있다. 그리고 찬성과 반대의 논거는 각 정책유형별로 유사한 내용이 있기 때문에 학생들의 논증훈련은 각 분야별로 대표적인 정책사례를 선정하여 논증분석표를 작성하

1. 사례개요

소상공인과 전통시장의 활성화를 위해 대형마트나 백화점과 같은 대규모 점포의 영업시간을 규제하고 의무휴업일을 도입하는 것은 지난 10여년간 한국의 유통산업에서 시행된 규제정책의 대표적인 내용이다. 2012년에 유통산업발전법의 개정을 통해서 SSM에 대한 규제가 본격적으로 도입되었는데, 대형마트가 호황을 누리면서 전통시장이 위축되는 것이 사회적 이슈로 부상하였기 때문이다. 대기업과 중소기업의 상생발전, 영세상인보호 등을 중심으로 하는 경제민주화 논의가 당시 중요한 사회적 담론이었다. 다시 2017년에는 복합쇼핑몰에 대한 규제가 유통산업발전법 개정의 새로운 이슈로 부상하였다. 유통산업의 새로운 형태로 부상하던 복합쇼핑몰에 대해서도 SSM 수준의 규제를 적용하여 골목상권을 보호하려는 것이었다. 2020년에도 대형마트, 복합쇼핑몰, 백화점 등에 대한 규제를 강화하는 법개정이 이루어지면서 유통산업 분야에서는 유사한 규제정책이 반복적으로 입법화되고 있다.

이러한 입법동향들은 대규모 유통기업을 규제하고 소상공인과 영세자영업자를 보호하려는 취지로 시행되는 것이기 때문에 규제정책에 대한 찬성과 반대의 논리는 동질적이라고 할 수 있다. 이를 감안하여 여기서는 2012년에 제기된 SSM 규제정책을 중심으로 찬반 논점을 살펴보기로 한다. 지난 10여년 전개된 유통산업발전법 개정의 핵심 논점을 담고 있기 때문이다.[15)]

SSM이란 대형마트를 운영하는 유통기업 등이 체인점 방식으로 운영하는 슈퍼마켓으로, 대형마트보다는 작고 자영업자가 운영하는 일반슈퍼마켓 보다는 큰 슈퍼마켓을 지칭한다. 매장면적이 1,000m^2에서 3,000m^2사이 규모이며, 대표적인 SSM으로는 GS리테일의 'GS슈퍼마켓', 롯데쇼핑의 '롯데슈퍼', 삼성 테스코의 '홈플러스 익스프레스', 신세계 이마트의 '이마트 에브리데이' 등이 있다. 이처럼 SSM은 대형마트와 슈퍼마켓의 중간 규모로 대형마트의 묶음 판매, 긴 영업시간, 다양한 품목의 장점과 동시에 동네 슈퍼나 편의점의 접근성과 소량구매 가능의 장점이 합쳐져 있는 형태이다. 이들은 대형마트의 입지 부족 문제를 해결할 수 있고, 일반 슈퍼마켓과 편의점이 갖추기 어려운 농축산물과 수산물 등의 1차 신선식품을 중심으로 다양한 물품(가공식품, 위생용품, 가사용품, 의류, 문구류 등)을 취급한다.(최인규, 2011: 123)

본격적인 대형유통업체에 대한 규제는 유통산업발전법의 개정(2010.11)에 의해 시작되었다. 동법의 개정으로 지방자치단체들이 전통시장이나 전통상점의 경계로부터 500미터 이내의 범위에서 '전통상업보존구역'을 지정할 수 있게 되었다. 이와 함께 SSM과 같은 준대규모점포를 전통상업보존구역에 개설하려는 경우에도 지방자치단체에 등록하도록 하였고, 지방자치단체는 조례를 통해 전통상업보존구역 내에서 대규모점포 및 준대규모점포의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있게 하였다.(최우용, 2012: 217)

는 것이 좋은 방법이라고 생각된다.

15) 2020년의 경우 코로나19 사태 이후 대형마트 vs. 전통시장 구도가 아닌 온라인 vs. 오프라인으로 시장이 재편되고 있다는 반대 진영의 논리가 새로이 추가 되고 있다. 본 논문의 취지는 유통산업진흥법 개정과정에서 제기된 찬반논리의 소개가 아니라 [T-S 표]를 사용하여 쟁점이슈를 어떻게 분석하는지를 제시하는데 있기 때문에 온라인과 오프라인 부분은 감안하지 않았다.

유통산업발전법은 2011년 6월 다시 개정되면서 전통상업보존구역의 범위를 1Km 이내로 확대하고, 지정 유효기간을 3년에서 5년으로 연장하였다. 이후 당시 지식경제부의 '시군구 유통기업 상생발전 및 전통상업보존구역의 지정 등에 관한 표준조례안'이 마련되어 전국에서 약 200여 개의 전통상업보존구역이 지정되었다. 그렇지만 SSM의 편법 또는 위장 입점을 둘러싼 논란과 갈등이 끊이지 않으면서, 국회는 영업시간 제한과 의무휴업일을 지정하는 개정안을 2011년 12월 30일 국회 본회의에서 의결하였다. 이 개정으로 신설된 유통산업발전법 제12조의2에 따라 시장·군수·구청장은 오전 0시부터 오전 8시 범위에서 영업시간을 제한할 수 있고, 매월 1일 이상 2일 이내의 범위에서 의무휴업일을 지정할 수 있게 되었다.(최우용, 2012: 218)

이어 2012년 12월 31일에 재개정하여 제12조의2 제2항의 대형마트와 준대규모점포에 대한 영업시간 제한의 범위를 기존 오전 0시부터 오전 8시까지에서 오전 0시에서 오전 10시까지로 2시간 연장하였다. 또한 이들에 대한 의무휴업일의 범위를 기존 매월 1일 이상 2일 이내에서 매월 2일로 하고, 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 지정할 수 있도록 하였다.(제12조의2 제3항)(서애경, 2013: 4)

이와 같은 과정을 거치면서 전개된 SSM의 영업규제에 대해서는 다음과 같은 찬성과 반대의 주장이 있다. 먼저 찬성입장은 다음과 같은 논거를 제시한다. 첫째, 소상공인과 전통시장의 활성화이다. SSM의 출점으로 인해서 지역 상인들의 매출액과 고객 수가 감소하는 문제가 발생한다는 것이다. 둘째, 직원들의 근무환경 개선이다. 대형마트들이 초기에는 연중무휴 24시간 영업방침을 도입하면서 휴일과 늦은 밤시간에 일을 해야 하는 직원들의 근무 여건이 문제가 된다. 셋째, 지역주민들의 생활환경권 침해이다. 심야시간과 공휴일에도 영업을 하기 때문에 교통 혼잡 및 소음의 문제가 발생하여 주민들에게 불편이 초래된다는 것이다. 넷째, 에너지 낭비이다. 야간의 상가용 에너지가 가정용보다 1/5 이상 저렴한 것을 이용하여 늦게까지 영업을 하는 경우가 발생한다는 것이다.

한편 반대입장에서는 다음과 같이 주장한다. 첫째, 영업의 자유에 관한 헌법상의 권리가 침해된다는 것이다. 영업규제는 영업의 자유라는 헌법적인 권리를 침해하고 시장경제의 기본원칙에 부합하지 않는다는 것이다. 둘째, 소비자 후생의 감소이다. 맞벌이 부부처럼 주말이나 심야 시간에 쇼핑을 해야하는 소비자들에게 불편을 초래하고, 대형마트가 제공하는 저렴한 물건구매 및 복합적인 소비기회의 선택이 제약된다는 것이다. 셋째, 지역경제에 부작용이 발생한다는 것이다. 지역활성화 기대와는 달리 역으로 고용감소, 지역상권침체와 같은 문제점이 발생할 것이라는 내용이다. 넷째, 대형마트 협력 중소업체에게 피해가 발생한다는 것이다. 강제휴무로 인해서 신선식품을 공급하는 농어민 그리고 대형유통업체에 입점하는 중소협력업체도 피해를 볼 우려가 있다는 것이다.

정리하면, 찬성입장은 기본적인 정책이념으로 경제민주화(헌법의 제119조 제2항) 및 이를 위한 국가의 역할에 토대하여 적극적으로 SSM 규제법의 개정을 주장하고 있다. 이에 비하여 반대입장은 시장중심의 자유주의 경제관에 토대하여 헌법상 영업의 자유 및 평등권 침해(헌법 제11조 및 제15조)의 문제점을 지적하고 정부개입의 최소화와 SSM 규제법의 점진적인 개정을 주장한다.(정세희·정진경, 2012: 38) 규제의 효과에 대해서도 찬성 측은 대형유통점 규제가 선진국에도 있는 규제로서 만일 그대로 방치할 경우 골목상권을 붕괴시키고, 결국 독점적인 지위에 이르게 될 것이

며, 이 경우 독점력을 행사하여 국내 유통산업발전을 저해하게 될 것이라고 주장한다. 이와는 달리 반대 측에서는 대형마트의 규제가 소상공인 및 전통시장의 활성화에는 효과가 없고 오히려 한국 유통산업의 발전을 제약한다는 평가를 하고 있다.[16]

2. 논증분석표의 도출: 쟁점이슈 분석을 위한 [Topoi-Stasis 표]의 작성

〈표 3〉은 Topoi-Stasis을 활용하여 앞에서 논의한 기업형슈퍼마켓(SSM)의 규제 사례를 분석한 것이다. 표의 내용을 중심으로 구체적인 정책사례에서 [T-S 표]를 어떻게 만드는지 살펴보기로 한다.

〈표 3〉 SSM 규제에 관한 쟁점이슈 분석: Topoi-Stasis의 활용

Stasis(쟁점) / Topoi (논고, 말터)	추정 (Conjecture)	정의 (Definition)	속성 (Quality)
① 문제파악 Problem	문제점 있다	지역상권 위축	지역상권이 얼마나 위축되었나 (심각성)
② 원인진단 Cause (책임소재, Blame)	대형유통기업의 경쟁우위	- 규모의 경쟁력 (자본, 규모우위) - 대기업 순환출자 * 각주 17, 18 참조	- 유통산업발전 및 소비자 후생증가 (정상참작) - 골목상권 보호 (필요성) - 규제의 정당성 (시장주의 vs. 동반성장 사이의 가치대립)
③ 해결방안 Solution	휴일강제 휴무제 입점거리/ 영업시간/ 판매품목 제한 등	- 휴무일수 몇일? - 영업시간 얼마나?	- 유용성의 정도 - 실행(집행)가능성
④ 평가 (효과분석) Evaluation	규제효과 발생여부	- 효과의 세부내용 - 전통시장 매출증대 크기 - 지역상권 활성화 정도 - Benefit/Cost 비교	- B와 C의 측정방법 - 측정 가능성

주: 명암은 논증분석의 과정에서 가장 핵심적인 내용에 해당하는 부분임을 의미함

① [T-S 표] 작성은 논의되는 대상정책의 핵심쟁점 사항을 정의하는 문제파악에서 시작한다. 문제파악(혹은 문제정의)은 여러 쟁점들 중에서 가장 본질적이고 핵심적이라고 생각되는 정책문제의 내용을 정의하는 고차원적인 상황파악이다. 〈표 3〉에서는 지역상권(혹은 골목상권)의 위축을

16) 여기서는 〈표 3〉의 논증분석표 도출에 필요한 정보를 확보하는 차원에서 사례를 서술하였다. 본 논문의 주요 연구대상은 〈표 2〉의 분석 틀에 담긴 12개 셀에 대한 관련 내용을 분류하고 핵심 내용을 선별하는 것이기 때문이다. 이때 필요한 정보는 사건의 경과 과정에서 제기된 쟁점 이슈, 그리고 쟁점 이슈에 대해 찬성과 반대 진영이 제시하는 근거 주장 등이다.
한편, 보다 심층적으로 정책이론적인 준거를 가지고 사례분석을 하는 경우에는 담론분석모형 혹은 정책옹호집단모형 등이 활용될 수 있을 것이다. 이 경우에는 본 논문의 서술 내용에 추가하여 행위자에 관한 논의가 필요하다. 즉, 찬성과 반대의 주요 행위자 구분, 행위자의 주요 발언 혹은 입장표명의 내용, 발언에 담긴 찬성과 반대의 주요 근거와 동기, 행위자들 사이의 상호작용 및 영향력의 행사. 시간의 경과에 따른 쟁점이슈의 변화 및 변화의 요인 등에 관한 서술이 필요하다고 하겠다.(김성수·최창근, 2019; Papadimitriou et. al., 2019)

핵심적인 내용으로 정의하고 있다.[17] 문제정의를 어떻게 하느냐에 따라서 이어지는 원인진단 및 해결방안의 내용이 달라지기 때문에 문제정의는 매우 중요한 과정이라고 할 수 있다.

② 이처럼 지역상권 위축으로 문제정의가 이루어지면 다음 단계로 문제발생의 원인, 즉 SSM이 입점하면 왜 지역상권이 위축되는지에 관한 원인진단이 필요하다. 당연한 것 같지만 기업형 슈퍼에 비하여 지역의 중소형 골목마트는 경쟁력이 없기 때문이라고 원인의 내용을 추정하면 SSM의 경쟁우위의 요인이 무엇인지를 정의하여야 한다. 여기에서는 자본과 규모의 우위가 경쟁력의 요인이라고 정의하였다.[18]

③ SSM의 자본·규모의 경쟁우위로 인하여 지역상권 위축이라는 문제가 발생된다고 진단하는 경우 해결방안으로는 자본·규모의 경쟁우위 측면에서 지역 중소형마트가 당면하는 어려움을 해소하는 방향으로 해결방안이 모색될 필요가 있다. 여기서는 휴일강제휴무제, 입점거리, 영업시간, 판매품목의 제한 등을 생각할 수 있으며 다시 각 대안에 대하여 며칠 혹은 몇 시간처럼 (수치화된) 구체적인 내용을 결정해야 한다.

④ 평가는 최종적으로 결정된 휴무일수 시행 혹은 영업시간 제한 등과 같은 정책수단의 예상되는 비용과 효과를 예측하여 해당 정책수단의 문제해결에 대한 기여도를 측정하는 것이다. 정책분석에서 주로 사용되는 것이 비용-편익분석(B/C분석)이다. 이 경우 정의의 항목에서는 비용과 효과의 항목의 측정지표를 어떻게 설정할 것인지가 중요하다.

⑤ 속성(Quality)은 토포이의 4가지 사항에 대한 내용을 ⅰ) 심각성, ⅱ) 정상참작, ⅲ) 필요성, ⅳ) 정당성, ⅴ) 유용성, ⅵ) 실행가능성, ⅶ) 측정가능성 등의 관점에서 검토한다. 여기서 주목할 것은 속성의 세부항목을 어떠한 기준에 따라서 도출할지 미리 결정하기는 어렵다는 것이다. 다양한 내용들이 활용될 수 있기 때문이다. 쟁점론(Stasis)의 3가지 항목 중에서 속성을 분류하는 것이 가장 복잡하다고 할 수 있다.

3. 보론: 속성의 분류관점

속성을 구성하는 세부항목들은 일반화된 기준에 따라서 도출하기가 어렵기 때문에 여기서는 속성과 관련된 논의를 보완하였다. 먼저 ① 문제파악과 ② 원인진단은 정책과정에서는 사회문제의 파악을 둘러싼 정책의제설정 및 정책결정의 단계에 해당하며, 여기서는 해당 사회문제를 정부가 심각하게 고려하면서 정부의제화하고 해당문제 해결에 필요한 정책결정을 할지 여부를 결정하는 단계이다. 이 단계는 언론과 여론에 많이 노출되면서 사회적인 논의가 활발히 발생하는 단계이기

17) 이러한 정의(definition) 내용은 2011년 SSM규제 논쟁의 과정에서 찬성 측에서 제시한 근거 중에서 가장 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 적합한 문제정의를 위해서는 정책이슈에 대한 찬반토론의 과정에서 제기되는 주장들을 대상으로 가장 본질적인 내용이라고 판단되는 내용을 선별하는 것이 필요하다. 물론 반대입장에서는 다른 문제정의(예: 소비자 후생증가 등)를 할 수 있을 것이다.

18) 원인진단에 대한 정의의 셀에서 대안으로 순환출자와 같은 대기업의 구조적인 요인 때문에 경쟁우위가 있다고 진단하는 경우에는 원인의 내용(추정)은 경쟁정책 혹은 시장에서 공정거래와 같은 관점으로 문제원인을 추정하게 될 것이다. 이 경우에는 정부의 공정거래정책을 중심으로 해결방안을 논의하게 된다.

도 하다. 따라서 이 단계에 필요한 속성항목의 도출과 관련해서는 정책이론에서 사회문제의 파악과 목표 설정의 과정에서 무엇을 고려하는지 참고할 필요가 있다.

① 문제파악에서 고려해야 하는 것은 정책문제의 심각성을 파악하는 것이다.(정정길 외, 2020: 338) 정책문제의 규모, 정책문제의 범위, 피해의 강도 등이 심각성을 파악하는데 고려하는 요인이다. ② 원인진단은 ① 문제파악에 비하여 이해관계 집단들의 찬성과 반대 주장이 개입하면서 복잡한 내용을 갖게 된다. 원인 혹은 책임의 진단 과정에서 해당 정책문제를 둘러싼 이해관계자들의 입장이 충돌하고 정부의 정책개입에 대한 찬성과 반대의 주장이 표출되는 단계이기 때문이다. 따라서 ② 원인진단의 단계에서는 정부개입의 필요성, 그리고 정부의 개입과 규제를 반대하는 논리로서의 정상참작 사항(예: 소비자 후생증가) 등이 주장되게 된다. 그리고 이러한 찬반의 논리에는 규제의 정당성에 대한 이념적인 가치대립이 작용하면서 찬반의 논의가 복잡하게 전개된다.

③의 해결방안을 보면 고대 수사학에서 키케로는 해결방안(solution)을 유용성과 실현가능성 측면에서 검토해야 한다고 주장하였는데(키케로, 2006: 272)[19] 이것이 속성의 내용에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 여기서 유용성은 문제해결의 정도 혹은 목표달성 여부를 의미하기 때문에 효과성, 실효성 등으로 표현할 수 있다. 이러한 유용성은 다음 단계인 ④ 평가(효과분석)의 주된 평가대상이 되는데, 예상되는 기대효과를 여러 지표를 통해 구체적으로 제시하고 각 정책대안(즉, 〈표 3〉의 정의된 해결방안)들을 비교·평가하게 된다.

한편, 현대 정책연구는 ③의 해결방안(혹은 정책대안)의 평가기준을 소망성(desirablility)과 실행가능성(feasibility)의 두 가지 기준으로 구분하고 있는데 이는 키케로의 기준과 크게 다르지 않다. 단지 유용성이 비교적 단순한 내용이라면 소망성은 다시 능률성, 효과성, 형평성과 같은 세부 개념으로 나누어지면서 보다 정교한 개념 틀을 가지고 있다. 필자의 견해로는 여기에 공공정책의 집행의 관점에서 법적 기준으로서 비례원칙 혹은 과잉금지원칙(이진우, 2019: 301)을 적용하여 목적의 정당성, 수단의 적절성, 피해의 최소성, 법익 균형성 등을 검토하면 내용이 보다 충실히 보완될 수 있을 것으로 생각한다. 〈표 3〉에서 ③ 해결방안과 ④ 평가(효과분석)는 해당 정책문제에 대한 논의가 상당히 진전되고 수단의 선택을 둘러싼 논의의 단계이기 때문에 세부적인 사항을 다루는 전문가의 영역이어서 ① 문제파악과 ② 원인진단 단계에 비해서는 상대적으로 여론의 주목도가 낮다.

이상의 내용을 종합하면 속성의 내용분류는 ① 문제파악과 ② 원인진단의 단계를 한 축으로 하고 ③ 해결방안과 ④ 평가를 다른 한 축으로 하는 2가지 영역으로 구분된다. ③과 ④는 대안의 탐색과 수단의 집행을 중심으로 하면서 속성의 내용이 비교적 단순한 반면에 ①과 ②는 문제파악과 목표설정을 대상으로 하는 논의에 해당되고 특히 ②의 단계가 필요성, 정상참작, 정당성 등을 대상으로 하면서 속성의 내용이 상대적으로 복잡하게 구성된다고 볼 수 있다. 여기에서 필요성은 찬성의 근거, 정상참작은 반대의 근거, 정당성은 찬성과 반대 주장의 이념적 근거로서 기능하고 있다.

19) 유용성은 실효성 그리고 실현가능성은 실행가능성 등으로 표현할 수도 있다.

V. 요약 및 시사점

이 논문은 수사학의 착상을 활용하여 정책문제에 대한 찬성과 반대의 주장을 어떻게 도출할 것인지를 논의하였다. 고대 수사학에서 착상의 중요한 개념적인 도구인 Topoi와 Stasis를 소개하고 양자를 결합한 [T-S 표]를 제안하였는데, 이를 활용하여 정책문제에 대한 이슈토론에서 찬반 논쟁의 근거들을 어떻게 도출할 수 있는지를 사례를 통하여 분석하였다. [T-S 표]는 일반화된 모형 틀이기 때문에 본 논문이 다룬 SSM 정책뿐만 아니라 다양한 정책분야에서 활용될 수 있다. 아울러 정책문제를 파악하고 쟁점내용이 무엇인지를 분류하는 데도 유용하다고 할 수 있다.

정책연구와 고대 수사학의 전통을 통합하고자 하는 본 논문이 갖는 이론적인 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기존 정책연구를 논증의 관점에서 새롭게 접근하는 논증적 전환(Argumentative turn)을 들 수 있다.(〈각주 7〉 참고) 기존의 정책연구는 주로 이른바 분석적 합리성에 토대하여 주어진 목표를 달성할 수 있는 대안의 탐색과 최선의 수단 선택에 초점을 두어 왔다. 이는 〈표 3〉에서 ③의 해결방안과 ④의 효과평가 부분에 치중하는 것이다. 이러한 수단선택의 단계는 대안의 비용과 효과를 계량화하고 측정하여 비교하기 때문에 비교적 쉽게 할 수 있다. 이에 비하여 ①의 문제파악 및 ②의 원인진단 단계는 계량화된 측정과 효과의 검증보다는 정책문제에 관련된 여러 이해관계자들의 찬성과 반대의 입장, 여론의 형성, 정부개입에 대한 요청(필요성)과 제약(정상참작), 정당성을 둘러싼 이념적인 대립 등이 더욱 큰 영향을 미친다. 그만큼 분석적인 측정과 비교의 여지도 적은 것이다. 이 단계에서는 실증적 주장보다는 찬성과 반대의 입장에 대한 논증적 주장과 토론이 더욱 큰 역할을 하게 된다. 따라서 정책연구 역시 이러한 부분에 보다 많이 주목하고 이를 체계적으로 분석할 이론이 필요하다. 기존의 정책연구가 다루는 정책과정(policy process)론은 정책과정에 참여하는 공식·비공식적 행위자들의 상호작용을 주로 제도나 네트워크의 관점으로 분석하면서 이들의 관계적 측면을 다루어 왔다. 그런데 여기에 논증의 관점을 추가하면 우리는 행위자들이 상호과정에서 교환하는 말과 문장에 담긴 찬성과 반대 입장에 주목하게 된다. 따라서 행위자가 표현하는 근거와 주장에 대한 담론(언어적 표현)을 중심으로 정책과정을 분석할 수 있다. 흔히 “정치란 칼(sword)이 아니라 말(word)로 하는 싸움이다”라는 표현은 논증을 통한 설득의 예술로서 정치의 속성을 포착한 것이라고 할 것이다.

두 번째의 이론적 시사점은 토론과 논증에 관한 수사학적 이론을 소개하여 기존에 Toulmin의 논변모형과 Dunn의 논거형태에 집중되었던 정책논증의 이론적인 토대를 확장한 것이다.(제II장 제4절 참조) 논증은 논거들로 구성되기 때문에 Toulmin의 논증모형은 Dunn의 논거들로 구성된다고 할 수 있다. 본 연구는 고대 수사학에 담긴 Topoi와 Stasis을 활용하여 논거 자체를 어떻게 도출할 것인지에 초점을 두면서, 예시적으로 SSM사례에 [T-S 표]를 활용하여 12개의 셀을 대상으로 논거를 도출하였다. 아울러 각 셀에는 다시 세부적인 하위 구성요소가 있기 때문에 논거착상의 말터(Topoi)는 12개를 넘어서 더욱 확장되게 된다. 논거를 집짓기에서 벽돌에 비유하면 착상은 벽돌을 어떻게 만들 것인지에 관한 것이라고 할 수 있다. 요약하면, 본 논문이 다룬 논거착상에 관한 연구는 순차적으로 논거착상(고대 수사학), 논거유형(Dunn), 논변구성(Toulmin)으로 이어지는 논증이

론 체계를 보다 견고하게 만들어 준다고 할 것이다.

이처럼 착상에는 토론과정에서 어떻게 논거를 만들지에 관한 실천적인 동기가 있기 때문에 본 연구에는 이론적인 시사점 외에 실용적인 유용성이 있다. 문제파악, 원인진단, 해결방안, 효과분석으로서의 토포이(Topoi 논고/말터)와 추정, 정의, 속성으로서의 쟁점론(Stasis)을 결합한 [T-S 표]는 토론과 논증의 역량을 훈련하는데 유용한 모형이라고 할 수 있다. 이는 강의의 맥락에서 학생 교육에도 활용될 수 있고, 또한 시민들이 정치인의 주장을 비판적으로 이해하는 분석모형 혹은 생각의 틀이 될 수도 있다. 이처럼 [T-S 표]에는 비판적 사고 역량을 위한 훈련 도구로서의 의미가 있으며, 논증 훈련은 가짜 뉴스가 범람하는 SNS 시대에 건강한 시민교육의 방안이라고 할 수 있다.

참고문헌

강근복. (1990). 정책논증의 구조.「사회과학연구」. 충남대학교 사회과학연구소. 1: 155-168.

강태완. (2014).『설득의 원리』. 페가소스.

권명화. (2006). 호주제 폐지에 관한 논변구조분석.「한국정책학회보」, 15(3): 203-239.

김길수. (2011). 정책담론과 정책논증에 관한 연구.「한국자치행정학보」, 25(3): 177-193.

_____. (2012). 새만금사업의 정책논증에 관한 연구: 찬성논증과 반대논증 비교를 중심으로.「한국비교정부학회보」, 16(1): 167-194.

_____. (2014). 철도산업 경쟁도입의 정책논증에 관한 연구.「한국자치행정학보」, 28(3): 171-195.

김성수. (2017). 정책문제 구조화와 문제정의에 관한 연구: 경제민주화의 프레임(담론)을 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 28(3): 53-81.

_____. (2020). 막스 베버의 목적합리성: 정책연구의 합리성 개념에 대한 비판적 이해와 보완.「한독사회과학논총」, 30(4): 34-67.

김성수·최창근. (2019). 정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로.「지방정부연구」, 22(4): 185-208.

김정근. (2020). 사교육비 경감대책으로서 공교육 정상화 정책 논증 분석.「정책분석평가학회보」. 30(3): 139-179.

박삼열. (2010). 수사학적 토론의 논증방식으로서 엔튀메마.「인문과학연구」, 26: 343-365.

_____. (2011). 토론의 논거 발견과 수사학의 토포스 - 아리스토텔레스의 토포스를 중심으로.「인문과학연구」, 29: 353-373.

배식한. (2011). 논증과 논증행위 – 비판적 사고 교육의 관점에서.「철학사상」, 42: 151-183.

서애경. (2013). 유통산업발전법을 둘러싼 논란 및 개선방안.「CGS Report」 제4호. 2-6.

신황용·이희선. (2011). 세종시 건설을 둘러싼 정책과 논쟁의 평가에 관한 연구.「정책분석평가학회보」, 21(1): 101-130.

아리스토텔레스. (2014).「변증론」. 김재홍 옮김. 도서출판 길.

양태종. (2005). 키케로의 Topica 연구-수사적 논증의 뿌리를 찾아서.「독어학」, 12: 127-147.

오영석·고창택. 2009. 정책논증의 구조에 관한 고찰. 「한국행정논집」, 21(1): 287-312.
유민봉. (1994). 정책분석의 틀로서의 정책논변모형. 「한국행정학보」, 28(4): 1175-1190.
유정아. (2009). 『말하기 강의』. 문학동네.
이태수. (2003). 아리스토텔레스의 토피카와 그 전승. 「서양고전학연구」, 19: 27-50.
정세희·정진경. (2012). 옹호연합모형(ACF)을 통해 본 기업형 수퍼마켓(SSM) 규제정책변동 분석. 「한국공공관리학보」, 26(1): 23-52.
정정길 외. (2020). 「정책학원론」. 대명출판사.
최봉석·구지선. (2013). 대형마트와 SSM의 자율규제에 관한 법적 검토. 「행정법연구」, 36: 293-318
최우용. (2012). 대형마트와 SSM영업규제의 문제점과 제도적정책적 정비방안에 관한 고찰. 「공법학연구」, 13(3호): 213-244.
최인규. (2011). SSM 유통산업 규제정책의 형성과정에 관한 연구: 정책흐름모형과 옹호연합의 적용을 중심으로. 「한국균형발전연구」, 2(2): 121-138.
키케로. (2005). 「화술의 법칙」. 양태종 옮김. 개정판. 서울: 유로서적.
_____. (2006). 「수사학-말하기의 규칙과 체계」. 안재원 편역. 도서출판 길
한석환. (2014). 아리스토텔레스의 특수토포스는 수사학적 추론의 전제인가?. 「수사학」, 20: 335-367.
_____. (2006). 아리스토텔레스와 수사적 논증의 문제. 「서양고전학연구」, 25: 217-247.
_____. (2009). 아리스토텔레스의 토피카에서 토포스가 하는 일. 「철학논총」, 58: 427-452.
홍종화. (2003). 논증과 토포이. 「불어불문학연구」, 54(2): 837-859.
Aristotle. (2018). *The Art of Rhetoric*, Translated by Robin Waterfield. Oxford world's classics.
Cicero, Marcus Tullius. (2001). *On the ideal orator*. translated by James M. May and Jakob Wisse. Oxford Univ. Press.
_____. (2016). *How to win an argument: an ancient guide to the art of persuasion*. edited and translated by James M. May. Princeton Univ. Press.
Dalton, Philip and John R. Butler. (2015). *Public Policy Argumentation and Debate*. Peter Lang Publishing Inc.
Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hal Inc. (번역본: 『정책분석론』 남궁근·이희선·김선호. 법문사, 2002).
Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford Univ. Press.
_____. (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke Univ. Press.
Habermas, Jürgen. (1995). *Theorie des kommunkativen Handelns*. Band I, suhrkamp taschenbuch wissenschaft.
Toulmin, Stephen. (1958). *The Use of Argument.* Cambridge Univ. Press.
Zarefsky, David. (2005). *Argumentation: the study of effective reasoning*. The Teaching Company.
Papadimitriou, Dimitris·Adonius Pegasiou·Sotirios Zartaloudis. (2019). European elites and the narrative of the Greek crisis: A discursive institutional analysis. *European Journal of*

Political Research, 58: 435-464.

Patton, Carl·David Sawicki·Jennifer Clark. (2012). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Routledge.

Sabatier, Paul A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3): 129-168.

Stone, Deborah. (2012). *Policy Paradox : the Art of Political Decision Making*. New York : W.W. Norton & Co.

김성수(金性洙): 독일 베를린 자유대학에서 정치학 박사학위(독일과 일본의 국가·산업·대학의 역할을 통한 과학기술정책 비교, 1996)를 취득하고 현재 한국외국어대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 정책학, 정책분석, 산업 및 기술정책 등이다. 발표연구로는 "정책문제 구조화와 문제정의에 관한 연구: 경제민주화의 프레임(담론)을 중심으로"(2017), "정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로"(2019, 공저), "막스 베버의 목적합리성: 정책연구의 합리성 개념에 대한 비판적 이해와 보완"(2020) 등이 있다(seskim@hufs.ac.kr).

〈**논문접수일**: 2021. 7. 7 / **심사개시일**: 2021. 7. 9 / **심사완료일**: 2021. 8. 12〉

Abstract

The use of rhetorical invention in policy argumentation: how to find arguments by applying Topoi-Stasis

Kim, Seong Soo

This study intends to apply the concepts of Topoi-Stasis in ancient rhetoric to contemporary policy research. It sets out the Topoi and Stasis as a means of 'invention' in ancient rhetoric and uses the two concepts to develop an analytical frame of [Topoi-Stasis Table]. This paper applies the [Topoi-Stasis Table] to the analysis of policy cases of SSM regulation.

Rhetoric and policy studies are interrelated in that the policy process involves an argumentation of pros and cons opinion. The parliamentary speech that deals with public issues has common features with the policy problem identification in the modern policy studies. In addition, the notion of rhetorical persuasion is inherent in policy argumentation because the purpose of an argumentation is to persuade third parties or the public in order to win their support.

In terms of conceptual structure, *Topoi* consists of problem, cause, solution and evaluation and *Stasis* includes conjecture, definition and quality. The [Topoi-Stasis Table] can be a useful tool in finding arguments for a policy debate. It can also be effective for argumentation training for students. In analyzing the example case of SSM, elements constituting the [Topoi-Stasis Table] were considered for further application.

Key Words: policy argumentation, finding arguments, rhetorical invention, argumentative turn, SSM regulation