

원자력발전 정책결정과정의 정책 내러티브 연구

- 신고리 5·6호기 공론화의 옹호연합체를 중심으로* -

주 지 예** · 박 형 준***

최근 공론화로 대표되는 시민참여형 정책결정과정에서 광범위한 이해관계자의 참여는 옹호연합을 활성화 시키고 옹호연합체들이 시민들을 설득하기 위해 사용하는 단어, 언어, 말 등은 최종적인 정책선택 결정에 중요한 영향을 미치면서 최근 정책연구에서는 핵심적인 정책변동요인으로 주목받고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정책변동에 대한 새로운 관점의 전환을 제공하는 정책내러티브모형(NPF)을 활용해 긍정적인 평가를 받고 있는 신고리 5,6호기 공론화 사례를 분석하여 인과기제를 밝혀내고자 하였다.

건설중단측과 건설재개측으로 구분되는 정책 옹호연합체 간의 역동성을 NPF에서 제공하는 다양한 내러티브 구성요소 중 내러티브 전략에 중점을 두어 분석요소를 선정하고, 이론적 논의를 통해 코딩북을 새롭게 구축하여 질적코딩 및 기초통계분석으로 집단 간 차이를 분석하였다. 비용편익 전략, 비난전략, 악의적 비방 및 호의적 과시 전략, 과학적 근거활용 전략이라는 4가지 전략을 기준으로 가설을 세운 후 검증한 결과, 먼저 비용편익 전략의 경우 건설중단측과 건설재개측의 내러티브 전략이 유사한 것으로 나타났다. 비난 전략은 건설중단측이 고의적으로 건설재개측을 가리켜 비난하는 내러티브를 활용하는 것으로 분석되었다. 악의적 비방 및 호의적 과시 전략에 있어서도 두 집단간 차이가 유의미하게 나타났는데, 건설재개측은 본인의 집단을 긍정적인 이미지로 영웅시하는 내러티브 전략을 주로 활용한 반면 건설중단측은 상대방 집단을 부정적인 이미지, 즉 악당화 시키는 내러티브 전략을 주로 활용하였다. 과학적 근거활용 전략의 경우 활용 목적 방향에 있어서는 채택된 가설이 없었지만 활용 유무에 있어서는 두 집단간 유의미한 차이가 있었다. 건설재개측이 건설중단측보다 과학적 근거를 정책 내러티브로 적극적으로 활용한 것으로 나타났다.

■ 주제어: 정책 내러티브, 내러티브 전략, 정책내러티브모형(NPF), 옹호연합, 신고리 5,6호기 공론화

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832).
본 논문은 주지예(2019)의 박사학위 논문 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임

** 제1저자, 단국대학교 융합사회연구소 연구전담조교수

*** 교신저자, 성균관대학교 국정전문대학원/행정학과 교수

I. 서론

정책과정에서 다양한 정책행위자들 간의 갈등과 연합 등 역동적인 상호작용은 최종 산출물 또는 정책결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타나며, 주요 이해관계자들로 구성된 정책하위체제는 정책과정연구에서 주요한 분석요인으로 주목받고 있다(Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible and Ingold 2017). 정책하위체제는 특정한 정책선호를 주장하며 정책변동 또는 정책유지와 같은 목표 달성을 위해 개인이나 집단, 조직들로 구성되는데, 정책문제에 대해 서로 다른 선호를 가진 연합체 간에는 더 큰 응집력으로 뭉치거나 시민들로부터 더 많은 호응을 얻는 확장 전략에 주력하며 경쟁하게 되고 결과적으로는 협력적인 문제해결 및 민주적인 정책결정과정 형성을 촉진하게 된다(Ansell, Reckhow and Kelly 2009).

최근에는 사회적 가치가 다원화되고 민주화가 진전됨에 따라 정책결정과정에 광범위한 정책행위자들의 참여가 더욱 강조되고 있으며, 주요 행위자들은 각자 자신의 정책성향과 이익에 따라 정책결과에 영향을 미치기 위한 전략을 세우고 행동하고 있다. 또한 정부는 주도적으로 참여적 거버넌스 형태의 정책결정과정 전략들이 적극 실행하고 있다. 참여적 거버넌스는 오래된 갈등 문제나 첨예한 찬반의견 대립과 같은 사회적 난제의 새로운 해결기제로서, 국내에서는 대표적으로 공론화라는 형태로 시행된 신고리 5,6호기 시민참여형 공론조사는 성공적이라는 평가를 받으며 궁극적으로 민주적인 합의형성을 도모한 전국단위의 최초의 시도였다. 그러나 신고리 5,6호기 건설 중단 및 재개 문제는 2017년 10월 정부에서 공론조사의 결과를 수용해 건설 재개라는 결정이 최종 발표되었음에도 불구하고 현재까지도 탈핵단체¹⁾들의 건설 중단 시위 및 퍼포먼스 등이 이뤄지며 사회적 갈등은 계속 유지되고 있다. 여기서 본 연구는 탈핵에 대한 사회적 요구가 지금까지도 지속될 만큼 강한 선호가 유지되고 있음에도 불구하고 당시 공론화라는 장에 참여한 이해관계자들은 어떻게 건설재개로 시민참여단을 설득시켰는지에 대한 질문을 던지고 있다.

공론화는 설득과 대화 및 토의가 중심인 숙의과정을 핵심으로 하고 있기 때문에 그 과정에서 서로 다른 정책선호를 가진 대립관계의 정책연합체들이 주도하는 주장 및 설득의 시간은 최종적인 정책결정의 주체가 되는 시민들의 선호 결정에 상당한 영향을 미친다. 즉 정책행위자들간의 소통과 설득 과정에 대한 이해가 정책과정을 이해하는 데에 핵심이라 할 수 있다. 정책연구에서 이러한 이해는 각 주체들이 지향하는 가치와 정책성향이 드러나는 말 또는 글들을 분석해야 파악이 가능하지만 그동안 기존 정책연구의 관심 부족과 분석적 어려움으로 정책학·행정학분야에서 크게 논의되지 못했다. 정책과정에서 실제 사용된 말과 글

1) 연합뉴스(2020-02-18). "탈핵단체 신고리 5,6호기 건설 중단하라"

등의 언어(text) 자료에 대한 중요성은 빅데이터 분석방법의 발전에 따라 확대되었고, 단순히 단어의 워드클라우드(word cloud) 중심의 빈도분석을 넘어서 문장의 구조와 맥락, 등장인물 등 전반적인 정책 내러티브(narrative)²⁾에 따라 의미와 해석이 다를 수 있다는 것이 최근에서야 강조되고 있다. 이는 정책연구에 담론적 접근법³⁾의 유입과 정책 내러티브에 대한 관심의 증가에서 찾을 수 있다.

특히 정책 내러티브에 대한 분석은 정책행위자간의 상호작용을 실제 사용된 말과 이야기 자료를 질적으로 분석함으로써 정량적 분석에 몰입된 기존 정책연구 경향으로 인해 부족했던 인과기제(mechanism)에 대한 깊이 있는 탐색적 연구를 용이하게 해주며 그동안 간과되었던 질적연구의 중요성을 환기시킨다. 정책과정이론으로서 최근 주목받고 있는 정책 내러티브 모형(Narrative Policy Framework; NPF)은 질적분석의 한계를 보완할 수 있도록 통계적 분석법을 혼합한 연구방법을 제시하고 있으며, 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)이 지니고 있는 인과성에 대한 설명적 한계를 보완하며 연합체간의 경쟁적 설득과정부터 최종적인 정책변동까지 인과기제에 대한 높은 설명력을 강점으로 한다. 결국 정책연구에서 시도되고 있는 정책 내러티브에 대한 분석들은 공론화와 같은 시민참여형 정책과정의 향후 성과와 효과를 결정짓는 요인이 그 과정에 대한 이해라는 것을 반증하고 있으며 관련 연구의 필요성을 시사하고 있다. 더불어 변화된 거버넌스 패러다임으로 인해 참여와 소통 그리고 속의가 강조되는 정책결정과정의 활성화되고 있는 시대적 상황에서 행위자 중심 및 과정 중심 분석에 대한 연구는 시의성이 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 찬반으로 첨예한 대립을 보여준 정책연합체들이 형성되어 있던 신고리 5,6호기 시민참여형 공론조사 사례를 통해, 정책연합체들의 경쟁적 상호작용을 정책 내러티브 모형을 통해 어떠한 정책 내러티브를 사용하였고, 어떠한 정책 내러티브 전략과 구조가 형성되었는지 등을 분석하여 효과적인 정책 내러티브 요인들을 도출하면서, 건설재개와 건

2) 정책과정이론 중 NPF(Narrative Policy Framework)에서 강조하는 핵심 분석요소로, 영어로는 narrative로 표현되며 사전적 의미로는 묘사, 기술, 서술, 이야기체 등으로 해석되고 있다. 이를 정책분석요소로 활용한 국내 선행연구에서는 NPF를 내러티브정책모형(정종원·이종원 2011; 허성욱 2015), 정책서사모형(이재무 2014b), 정책담화모형(박용성 2014), 정책담론모형(이재무 2014a; 김성수·최창근 2019) 등으로 다양하게 해석하고 있다. 표준국어대사전에 따르면, 먼저 서사는 '사상, 감정, 지식 따위를 그림이나 글로 표현해 놓은 글'을 의미하는데 구조적인 특징을 가진다. 담화는 '둘 이상의 문장으로 이루어진 말의 단위로 서로 이야기를 주고 받는 것'이라 정의되며 대화라는 단어와 유의하다. 그리고 담론은 '한 문장보다 더 큰 일련의 문장으로 서술의 전체'라고 정의되어 있다. 그러나 본 논문에서는 단어가 의미하는 바에 대한 오류 및 한정적 해석을 방지하고자 '내러티브'라고 표현하고자 한다.

3) 담론적 접근(discursive approach)은 행위자들이 어떻게 세상을 바라보고 있으며, 어떻게 그들이 담론을 통해 재구성해가는지를 이해하는 것을 강조한다. 담론 분석방법은 정책에 대한 논의가 간과되고 있던 기존의 정책 연구의 한계점을 보완하고 행위자들간의 논쟁 전략들을 실증적으로 분석함으로써 맥락적이고 복잡한 정책과정에 대한 이해를 보다 용이하게 해주는 강점을 지닌다.

설중단이라는 결정 중 최종적으로 왜 건설재개로 결론이 나왔는지에 대한 인과기제를 밝혀내고자 한다.

II. 이론적·제도적 논의

1. 정책 내러티브 모형(NPF)

1) 정책 내러티브 구성요소

정책 내러티브는 필연적으로 인간의 대화 속에 내재되어 있는 속성으로, 사람들이 세상에 대해 어떻게 소통하고, 어떻게 복잡한 사실들을 만들어내며 서로를 어떻게 설득하는지를 보여준다(Crow&Berggren 2014). 그리고 설득의 과정에서 정책 내러티브는 항상 정책문제와 관련되어 있으며 구체적인 정책맥락에 놓여있다(Shanahan et al. 2017). 특정 이슈와 관련된 다양한 이해관계자들은 서로 다른 프레임을 통해 경쟁적인 대화를 하고 서로를 반박하며 일반 시민들을 설득하기 위해 노력하는데, 그 과정에서 정책갈등은 새로 유발되거나 장기화되어 사회적 난제가 되기도 하고 혹은 또 다른 새로운 사회적 문제를 발생시키기도 한다. 이러한 정책서술이 정책과정에서 중요한 역할을 하는가에 대한 관심을 시작으로 NPF학자들은 정책서술이 정책과정을 물론 정책성파에 강력한 영향을 미치는 중요한 요인이라는 것을 이론적으로 발전시켜 정책서술모형(Narrative Policy Framework: NPF)을 개발했다.

정책 내러티브 모형의 두 가지 전제는, 첫째 “정책 논쟁은 필수적으로 정책 내러티브를 통해 이뤄지고, 공식적인 제도적 영역과 비공식적인 영역 모두에서 발생한다.” 둘째, “정책 내러티브는 정책결정, 집행, 규제 평가 등 정책과정의 모든 단계에 영향을 미친다.”이다(Shanahan et al. 2017). 정책 내러티브에 대한 이해는 정책과정 이해에 핵심이며, 정책 내러티브는 정책변동에 주요한 요인이라 강조하는 것이다. 정책갈등을 통한 결과는 개개인들의 의견변화로부터 나타나는데 그 의견변화는 정책 내러티브로부터 영향을 크게 받는다. 특정 정책 내러티브는 옹호집단에게는 지지의사를 강화시키고 반대집단에게는 의견을 변화시키는 역할을 하기 때문이다(Shanahan et al. 2011). 다양한 이해관계자들이 정책문제를 어떻게 프레임하고 또 개개인들은 어떻게 인지하고 있는지 등 여러 요소들이 정책 내러티브에 고려되면서 정책 내러티브는 다변화되고 의견변화에도 역동성이 발생하게 되는 것이다. 이처럼 정책 내러티브 모형은 정책 내러티브를 기존 정책과정이론이 제공하는 정책변동의 설명요인 외에 또 하나의 변동요인으로서 주목하고, 정책변동에 대한 다양한 가설들을 정책수준별로 제시하며 보완적인 해석적 분석틀의 역할을 하고 있다.

우선 정책 내러티브 모형은 정책 내러티브를 형식적 측면에서 내러티브를 구성하는 형식(form)과 내러티브 구성요소에 의미를 부여하는 내용(content)으로 구분하여 분석할 수 있는 것을 나타낸다. 정책 내러티브 형식은 어떻게 구성되어 있는지에 대한 것으로 다른 형식의 대화나 문장과는 달리 내러티브만이 가지고 있는 특징들을 보여준다. 반면 내러티브 내용은 실제 그 정책 내러티브 구성에 개입되는 행위자들의 의도적인 전략들로, 정책맥락 및 하위 문제들을 의미하며 이야기가 무엇인지에 대한 것으로 제한된 상대성을 전제한다. 내러티브 내용은 뉘앙스로 이해되기 때문에 각각의 내러티브가 독립적이라는 논쟁이 있기도 하지만, NPF가 가정하고 있듯이 내러티브는 예측가능한 신념체계와 전략들로 한정되기 때문에 내러티브에 구축되어 있는 의미는 더 큰 범위의 이론적 구성을 통한 신념체계와 전략 분석을 통해 파악할 수 있다(Shanahan et al. 2017; 2018).

〈표 1〉 NPF의 내러티브 핵심 구성요소

내러티브 형식(narrative form)	내러티브 내용(narrative content)
설정(setting): 공간과 시간	신념 체계(belief system): 가치와 믿음
등장인물(characters): 영웅, 악당, 희생자	
줄거리(plot): 행동 구성	전략(strategies): 정책과정 조정 및 통제
해결책(moral of the story): 정책 대안	

자료: Shanahan et al. (2018; 335) 재구성

정책 내러티브의 다양한 구성요소 중 신념체계와 전략은 정책하위체제 안의 정책연합체들에게 초점을 두고 있는 ACF의 주요 요인들을 바탕으로 보다 구체적으로 발전된 요소들이다. ACF가 설명하는 정책변동 인과기제를 보다 실증적으로 설명해내는 요소로서, 특히 내러티브 전략은 승리 또는 패배, 유지 및 동원과 같은 한정적인 수준을 넘어 NPF를 통해 보다 다양화된 전략들로 설명되고 있다(Shanahan, Jones and McBeth 2011).

NPF에 따르면, 정책 내러티브 전략은 표면적으로 드러나는 정책 내러티브를 통해 의도를 정책과정에 영향을 미치기 위한 시도로써(Shanahan et al. 2017), 말하는 사람이 의도적로 다양한 정책 내러티브 구성요소들의 조합과 활용을 통해 설득, 모집, 갈등 완화 또는 유발 등의 목적을 달성하고자 하는 것이다(Shanahan et al. 2018). NPF 학자들은 정책 내러티브전략을 내러티브요소들의 반복된 양상과 그 양상의 효과들로 분석하면서 내러티브의 상대성(narrative relativity)을 파악할 수 있는 방법으로도 보고 있다. 기존 NPF선행연구들을 통해 발견된 전략은 갈등의 범위, 인과기제, 악의적 비방 및 호의적 과시라는 대표적인 3가지 유형이 있으며 NPF선행연구들을 통해 추가적인 전략들도 발견되고 있다.

갈등의 범위는 E.E. Schattschneider(1960)와 Pralle(2006)의 연구까지 오랫동안 영향을 받아

전개된 전략으로, 제안한 해결책에 따른 비용편익 분배가 정책 내러티브에 등장하는 인물들의 배열에 영향을 미치는 것을 의미한다(Gupta et al 2014; McBeth et al 2007). 상반된 입장을 취하는 집단간에 서로 다른 비용편익 전략을 선택하는데, 주로 패자집단은 희생자에게 부담되어져 있는 비용과 소수의 엘리트에게 집중되어 있는 편익을 규명하는 경향이 있으며 승자집단은 대규모 희생자에게 이익이 분배되고 악당과 또다른 개체들을 활용해 소수가 비용을 부담하는 것으로 설명하는 경향이 있다.

인과기제는 등장인물을 활용해 정책이슈에 대한 인과관계를 밝히는 전략을 의미한다. 주로 Stone(2012)이 정의한 인과기제(casual mechanism)를 따르는데, 고의적, 비고의적, 역학적, 우연적으로 구분된다. 고의적(intentional) 인과기제는 악당의 의도적 행동으로서, 목적적 행동에 의해 의도된 결과가 나타나는 것을 설명한다. 예를 들면, 정책결정자가 개인의 이득을 위해 정책을 만든 것에 대해 비난을 받는 상황에 해당된다. 비고의적(inadvertent) 인과기제는 의도적 행동에 따른 예상치 못한 외부효과를 나타내는데, 예를 들면 회복 및 재투자 관련 법률로 인해 오히려 인플레이션이 발생한 상황에서 활용될 수 있다. 주로 부주의함, 무지함 등이 원인으로 나타나기도 한다(Shanahan et al. 2014). 역학적(mechanical) 인과기제는 지침이나 규정없는 행동으로 인해 발생한 예정된 결과를 말하는데, 예를 들면 기계적인 행정처리나 획일화된 관료제에 따라 발생한 잘못된 정책문제에 대해 적용할 수 있는 기제이다. 우연적(accidental) 인과기제는 원인이 악의성에 없고 처음부터 문제가 우연적이었던 것으로 설명하는 것을 의미하는데, 예를 들면 기후변화가 인간행동과는 전혀 관계없이 자연적으로 발생했다는 내러티브에 적용될 수 있으며 주로 재난 상황에서 자주 발견할 수 있다. 최근에는 이러한 4가지 유형을 발전시켜 비난 전략(Blame)에 대한 분석이 이루어지고 있는데(Crow & Berggren 2014; Shanahan et al. 2014), 비난 전략은 행동의 의도성을 강조하는데, 의도된 행동을 원인으로 하는 고의적 인과기제와 비고의적 인과기제에 한해서만 분석될 수 있다. 즉 인과기제가 책임 대상과 비난 대상을 지정하여 정책문제를 말하는 전략이라는 점에 초점을 두고 있는 것으로, 정책 내러티브를 생성하는 사람이 인과기제를 활용해 효과적으로 이야기를 구성하는 가장 흔한 방법이자(Shanahan et al. 2014) 상반된 입장을 취하는 집단간 경쟁적이고 갈등상황에 적용하기 용이하다는 장점이 있다.

악의적 비방 및 호의적 과시는 최근 NPF연구에서 정책논쟁과 관련해 가장 많이 탐색되고 있는 전략으로(Heikkila et al 2014; Merry 2016; Shanahan et al. 2013b), 악의적 비방은 상대방의 승자에 대해 악당의 캐릭터를 적용하는 것이고 호의적 과시는 자신을 승자로서 영웅의 캐릭터를 적용시키는 것을 말한다. 최근 NPF연구들에 따르면, 패자집단의 내러티브에서는 전략적으로 악의적 비방이 많이 활용되고 있으며 승자집단은 호의적 과시 전략을 주로 사용하는 것으로 나타난다(Shanahan et al. 2018).

〈표 2〉 NPF의 내용

내러티브 내용(narrative content)		
내러티브 전략	갈등의 범위	■ 많은 NPF학자들은 정책 내러티브의 전략적 구성을 정책이슈의 확장과 제한으로 설명함 (Crow & Lawlor 2016; Gupta et al. 2014; McBeth et al 2010). ■ “스스로를 정책이슈에서 패자로 표현하여 말하는 사람은 갈등의 범위를 확장하기 위한 전략을 활용하고(예를 들면, 분배된 비용과 집중된 편익), 반면 정책이슈에서 승자로 표현하여 말하는 사람은 현 상태를 유지하기 위한 전략을 활용한다(예를 들면, 집중된 비용과 분배된 편익)”(Shanaha et al. 2017)
	인과 기제	■ 정책문제에 대한 책임과 비난 대상을 지정하기 위한 전략 ■ 특정 요인들이(예를들면, 경제적 격차 또는 교육불균형) 왜 그리고 어떻게 또 다른 것(예를들면, 정치불안)을 가져오는지를 설명해줌 ■ 대부분의 NPF선행연구들은 인과기제에 대해서 Stone(2012)의 연구에 기초하고 있는데, 역학적, 의도적, 우연적, 비교의적인 유형으로 나뉨
	악의적 비방 및 호의적 과시	■ 악의적 비방은 상대방의 동기, 행동, 영향을 악의적으로 과장하는 것을 의미하는(Weible et al. 2009) 반면 호의적 과시는 자신의 문제해결능력을 과시하며 악당에 대해서는 별로 강조하지 않는 전략을 의미함(Shanaha et al. 2013). ■ 악의적-호의적 과시에 대한 측정은 상대방을 악당으로 비방한 정도와 자신을 영웅으로 과시한 정도의 비교를 통해 측정가능함

자료: Shanahan et al. (2017; 177-178) 재구성

2) 정책 내러티브 분석수준 및 가설

정책 내러티브 모형은 어떻게 정책 내러티브가 정책변동과 산출에 영향을 미치는 잠재적으로 세 가지 분석수준(미시, 중시, 거시)에서 설명한다. 각 분석수준에서 NPF는 우선 분석단위를 달리하고, 서로 다른 이론과 학문으로부터 이끌어낸 변수군들을 구체화하며 이론에 근거한 인과성을 밝혀내고 있다. NPF 연구자들은 각 분석 수준에서 정책 내러티브 연구에 적용 가능한 구체적인 이론적 도구들을 활용하는 이유는, 적용이론들은 연구자들이 정책 변동과 산출에 대한 틀을 만드는 데에 도움이 되는 인과성, 예를 들면 관련 독립변수와 종속변수 등을 제시해주기 때문이다.

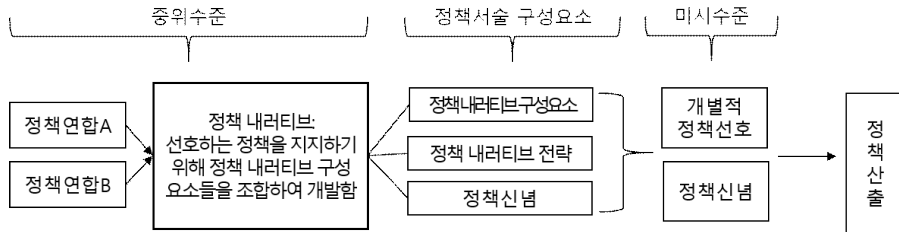
〈표 3〉 NPF의 3가지 분석 수준

구분	미시(Micro)	중위(Meso)	거시(Macro)
분석 단위	개인	정책행위자 (정책하위체제의 집단, 연합체, 조직 등)	제도, 문화
NPF 변수	정책 내러티브 (설정/등장인물/줄거리/해결책)		
적용 이론	신념체계 종교적 신앙 및 위배 합치 또는 불합치 내러티브 변화 내러티브 신뢰	신념체계 / 악의적 비방 - 호의적 과시 수사적 정치전략 / 도구적 학습 갈등의 범위	메타 내러티브 도구적 이론 문화이론 사회적 학습
방법론 및 분석법	실험 인터뷰 및 포커스 그룹 조사도구 / 참여 및 관찰 통계적 분석 (군집분석, 잠재특성분석 등)	내용 분석 / 네트워크 분석 게임이론 / 통계적 분석 (군집분석, 잠재특성분석 등)	역사적 제도주의 프로세스 트레이싱 미국의 정치적 발전 반사실적 분석
잠재적 자료	설문조사 자료 기록 / 행동관찰 자료	문서화 자료, 연설문, 영상 트위터 또는 디지털 미디어	아카이브(archive) 2차 자료 가상실제(artifacts)

자료: Shanahan et al. (2017; 180) 재구성

중위 수준은 ACF와 같이 연합과 정책하위체제 내의 집단에 초점을 두고 있으나 ACF가 가지고 있는 변수 간 인과관계 및 인과기제에 대한 설명적 한계를 보완하기 위해 개발되었다 (허성욱 2015). 고전이론인 Riker(1986)의 합리적 선택 및 heresthetics와 E.E. Schattsneider(1960)의 갈등 범위를 바탕으로, 중위수준은 정책 내러티브가 정책연합 구성에 어떻게 영향을 미치는지를 구체화하면서 집단 중심 접근을 이뤄내고 있다. 정책연합들이 무엇을 믿고, 그들이 활용한 전략은 무엇이며 어떻게 정책 내러티브를 구성했는지 등(독립변수)은 모두 정책 산출과 변동(종속변수)에 중요한 예측 변수가 된다. 즉 정책 내러티브 요소들은 정책연합별 전략 측정과 정책 내러티브의 변동과 산출을 설명하는데에 핵심요인이 된다. 〈그림 1〉은 중위수준의 정책 내러티브 모형으로 정책연합간 경쟁적 정책 내러티브가 정책하위체제 안에서 어떻게 그 구성요소들과 전략들이 달라지고 결국 개인의 정책선호를 변화시켜 정책을 산출해내는지를 도식화하여 보여준다.

〈그림 1〉 중위수준 정책 내러티브 모형



자료: Shanahan et al.(2017: 188) 재구성

NPF는 중위수준의 정책 내러티브 모형을 바탕으로 〈표 4〉와 같이 11가지의 가설을 제시하고 있다. 많은 연구에서 기존에 제시된 가설을 활용하고 있지만, 학자들은 수립되어 있는 가설들을 활용하는 것도 좋지만 NPF의 이론적 발전을 위해서는 여러 이론들과의 융합을 통해 새로운 가설 도출을 위한 새로운 연구들이 필요하다고 지적하고 있다(Shanahan et al. 2018).

〈표 4〉 NPF 중위수준 가설과 근거

구분	가설 내용 및 출처	선행연구
가설1. 내러티브 전략	정책이슈에 대해 스스로를 패자로 표현하는 연합체는 연합체를 확장하기 위한 정책 내러티브 요소를 사용한다 (Jones&McBeth 2010).	McBeth et al. 2007 Shanahan et al. 2013 Gupta, Ripberger, and Collins 2014
가설2. 내러티브 전략	정책이슈에 대해 스스로를 승자로 표현하는 연합체는 정책이슈를 제한하고 연합체의 현 상태를 유지하기 위한 정책 내러티브 요소를 사용한다(Jones&McBeth 2010).	McBeth et al. 2007 Shanaha et al. 2013 Gupta et al. 2014
가설3. 내러티브 전략	정책행위자는 수사적으로 정책 내러티브를 활용하여, 그들의 전략적 편익을 위한 정치연합의 구성요소들을 조정한다 (Jones&McBeth 2010).	없음
가설4. 내러티브 전략	악의적 비방: 높은 빈도의 악의적 비방은 다루기 어려운 정책과 관련이 있다(Shanahan et al. 2013).	Shanahan et al. 2013 Crow and Berggren 2014 Heikkila et al. 2014 Leong 2015 Merry 2015
가설5. 정책신념	연합체의 결합력과 정책성과: 높은 수준의 결합력(연합 안정성, 강도, 내부 응집력)을 가진 옹호집단이 정책성과에 미치는 영향이 더 크다(Shanahan et al. 2013; Shanahan, Jones&McBeth 2011).	Kusko 2013 McBeth et al. 2010
가설6. 정책학습	정책내러티브 요소의 다양성은 정책학습을 돕는다(Shanahan Jones&McBeth 2011).	없음
가설7. 연합체 멤버십	미디어는 정책행위자로서 정책 논쟁에 기여한다(Shanahan et al. 2008)	Shanahan et al. 2008 Peltomaa, Hilden and Huttunen 2016 Crow and Lawlor 2016

가설8. 하위체제에서 미디어 역할	정책논쟁에 기여하는 미디어는 매스컴에서 높은 수준의 정책 내러티브 다양성을 보여주는 반면, 정책정보를 전달하는 미디어는 매스컴에서 정책 내러티브의 안정성을 보여줄 것이다(Crow&Lawlor 2016).	없음
가설9. 정책대화에서 내러티브 요인의 역할	수사적인 내러티브 전략(인물중심 줄거리, 서정적인 내러티브, 은유적 이야기 등)을 사용하는 정책행위자는 기술적 혹은 과학적 대화를 활용하는 행위자보다 더 우세하기 쉽다(Crow&Lawlor 2016).	McBeth et al. 2012
가설10. 프레이밍의 역할	정책문제에 대해 주제화된 프레이밍을 활용하는 정책행위자는 일화중심 또는 인간이익에 대한 프레이밍을 활용하는 행위자들 보다 여론을 지배하기 쉬우며, 그들이 제안한 해결책을 통과시키는 데에 성공할 가능성이 크다(Crow&Lawlor 2016).	Shanahan et al. 2008
가설11. 이야기 프레임의 역할	특정 청중의 신념으로 구성된 이야기 프레이밍을 활용하는 정책행위자는 정책성과가 그들이 선호하는 방향으로 가도록 영향을 미칠 것이다(Crow&Lawlor 2016).	없음

자료: Shanahan et al. (2017; 192) 재구성

중위수준의 가설 11개 중 가설1,2,4,5,7은 이미 충분히 검증된 상태이며, 가설3과 가설6은 아직 미검증이며 가설 8부터 가설11까지는 새롭게 추가된 내용이다. 중위수준의 가설들은 대부분 내용분석을 통해서 검증되었다.

3) 국내외 선행연구

정책 내러티브 분석들은 정책과정에서 정책내러티브가 어떤 역할을 하는지에 대한 질문을 중심으로 발전되어 왔으며, 현재는 방법론적인 활용에 있어서 해석론적 관점을 중심으로 많은 논의가 진행되고 있다. NPF 개발학자들은 초창기에 이야기 짓기(story telling)과 프레이밍(Framing) 등을 통해 정책 내러티브에 대한 연구를 정책 내러티브분석(Narrative Policy Analysis) 수준에서 수행하였으며(Pierce et al. 2014), 주로 미디어를 활용하여 분석하였고 정책 내러티브를 정책변동의 주요 요인으로서 밝혀냈다. 이러한 기초적 연구성과들을 바탕으로 정책 내러티브 모형 기틀을 만들어갔으며(Jones & McBeth, 2010; Shanahan et al. 2011), 2014년에는 정책과정이론으로서 「The Theories of the Policy Process」(Sabatier&Weible eds. 2014)에 처음 소개되었다(허성욱 2015). 이후 여전히 정책 내러티브 모형은 NPF개발학자 외에도 다양한 연구자들의 연구를 수행하면서 보다 이론적으로 체계화되어 가고 있으며, 정책 내러티브가 그동안 기존 이론과 모형들이 간과했던 부분이지만 정책변동의 핵심 요소로 강조하면서 정책과정에 대한 이해를 보다 풍부히 설명해주는 이론으로서의 가치를 인정받고 있다(Crow&Berggren 2014).

Shanahan et al.(2018)에 따르면, NPF를 활용한 선행연구들의 연구질문은 주로 2가지 유형으로 나뉘는데, 내러티브 요소들을 통해 특정 정책이슈의 정책과정을 분석하고자 하는 정책

중심적 질문과 정책과정에서의 정책 내러티브 역할을 탐색하기 위한 이론 중심적인 질문이 있다. 분석수준별로 연구질문을 살펴보면, <표 5>에서 정리된 것처럼 미시수준과 거시수준에서는 정책 내러티브가 미치는 영향을, 중위수준에서는 정책 내러티브의 구성요소들을 통한 정책과정을 주로 분석하였다.

〈표 5〉 NPF 분석수준별 연구질문

분석수준	일반적 연구질문	연구사례
미시 (Micro)	개인의 선호와 인식에 정책 내러티브가 어떤 영향을 미치는가? 정책 내러티브가 개인의 결정에 어떤 영향을 미치는가?	일치하거나 파괴적인 정책 내러티브가 제시되었을 때, 각각의 인과기제가 개인의 정책의견에 미치는 영향은 무엇인가?(Shanahan, Adams et al., 2014)
중위 (Meso)	집단들은 어떻게 정책 정책 내러티브를 구성하는가?	인디안 원자력 논쟁에서, 승자연합과 패자연합은 서로다른 정책 내러티브 전략을 사용했는가?(Gupta et al. 2014) 아랍스프링 기간동안, 전문적이고 법적인 정책 내러티브가 어떻게 사용되었고 어떤 효과가 있었는가?(O'Bryan et al. 2014)
거시 (Macro)	거시적 정책 내러티브가 발전하고 변화하는 조건은 무엇인가?	제2차세계대전이후 교육정책은 어떻게 변동했으며, 거시적 정책 내러티브는 정책학습에 어떻게 영향을 미쳤나?(Veselkova&Beblovsky 2014)

자료: Shanahan et al. (2018; 334)

NPF의 선행연구들의 연구설계는 대부분 비실험으로 이루어지지만, 연구설계별로 기존 선행연구들의 연구질문과 연구사례를 정리하면 <표 6>과 같다(Shanaha et al. 2018). 대상간 연구설계와 준실험 연구설계가 주로 활용되었으며 다양한 정책 내러티브자료를 통해 정책 내러티브의 영향력을 확인하고자 하는 연구가 많은 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 NPF 비실험 연구설계

설계	일반적 연구 질문	연구사례
사례연구/ 비교사례연구	하나 혹은 여러 사례에서, 정책 내러티브 구성요소가 X현상을 어떻게 설명하는가?	Shanahan et al. (2013): 중위수준 O'Bryan et al. (2014): 중위수준
횡단/패널/ 시계열	정책 내러티브 구성요소가 X현상을 X시점에서 어떻게 설명하는가?	Lybecker, McBeth and Kusko (2013): 미시수준 McBeth et al. (2013) : 중위수준

자료: Shanahan et al. (2018; 338)

대부분의 정책 내러티브 모형을 활용한 선행연구가 주로 사례연구로 이루어지면서 정책 내러티브 구성요소들에게 대한 맥락적인 이해와 각 개념들의 의미가 구체화되고 그 영향력

에 대한 이론적 설명이 축적되어가고 있다. 하지만 정책 내러티브에 대한 이론적 발전을 위해서는 비교사례연구가 보다 추진되어야 하고, 다양한 시점의 다양한 유형의 분석자료들을 활용한 연구의 필요성이 강조되고 있다(Shanahan et al. 2017; 2018).

〈표 7〉 NPF의 실험 및 준실험 연구 설계

설계	일반적 연구 질문	통제/처리	연구사례
진실험	하나의 독립변수가 종속변수에 가지는 효과는 무엇인가?	비내러티브 통제: 하나의 정책 내러티브 처리. 무작위 할당. 사전실험	없음
대상 내	서로 다른 독립변수가 대상들에게 어떻게 영향을 미치는가?	비내러티브 통제 O 또는 X: 하나 또는 그 이상 정책 내러티브 처리. 비무작위적 할당. 사후실험만 수행.	Lybecker et al. (2016)
대상 간	서로 다른 수준의 독립변수들이 종속변수에게 영향을 미치는가?	비내러티브 통제: 다수준 정책 내러티브 처리 (인과기제, 문화이론) 무작위할당. 사전-사후실험.	Shanahan, Adams et al. (2014), Jones(2014)
준실험	정책 내러티브 조치가 종속변수에 영향을 미치는가?	통제 안함: 두 개 또는 그 이상의 정책 내러티브 처리. 무작위 할당. 사전-사후실험	Shanahan, McBeth et al. (2011)

자료: Shanahan et al. (2018; 338)

한편, 국내에서는 정책 내러티브 모형을 정책연구에 적극적으로 활용되고 있지 않고 있으며, 〈표 8〉과 같이 한국학술지인용색인(KCI)에서 검색된 행정학·정책학분야 등재지에 게재된 논문은 7개로 나타났다.

〈표 8〉 정책 내러티브 관련 국내 선행연구

저자 (연도)	논문제목	NPF 관련 특징	연구방법
김성수· 최창근 (2019)	정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로	■ 기존 국내 선행연구들처럼 담론과 담화 구분없이 정책연구관점에서 담론 구성요건을 분석하는 것에 의의를 둔. ■ 구성(plot)에서 프레임을 도출함. ■ NPF의 전략을 ACF 중심으로 분석함	■ 사례분석
박용성 (2014)	정책담화모형을 적용한 정책변화 연구 -제2롯데월드 신축허가사례를 중심으로-	■ NPF와 ACF가 연계된 분석틀을 활용하여 승자집단과 패자집단간의 비용편익 전략과 과학적 확실성 전략 분석	■ 사례분석
윤건수· 김순희 (2013)	공직의 정체성에 대한 연구: 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로	■ 하나의 플롯(Plot) 유형(원인→현상→결과→대안)을 분석틀로 하여 35개 기사를 질적고당한후 범주화 함 ■ 4가지 원인(공무원 몰아세우기/정권 눈치보기/관료제/정권교체기)과 4가지 유형의 영혼없는 공무원행	■ 내용분석

		태(말안하기/말바꾸기/말 꾸미기/언행불일치), 4가지 결과(불신/상실/정책질저하/정권위기) 그리고 3가지 영혼을 되찾는 방법(권력태도변화/관료소명의식/시스템재설계)을 발견함	
이재무 (2014a)	보육지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색	■ NPF와 ACF가 연계된 분석틀을 활용하여 승자집단과 패자집단간의 정책신념과 비용편익 전략 분석함. ■ 승자연합이 편익보다 비용을 강조함. ■ 승자연합이 패자연합에 동조됨. ■ 정치적 촉발기제와 정책사업가가 추가된 수정된 정책담론모형 제시	■ 사례분석
이재무 (2014b)	정책서사모형 분석요소를 활용한 한국 규제정책 형성과정의 담론 양상 분석	■ 수정된 정책담론모형을 활용하여 정책하위요소들을 분석함. ■ 정책담론 과정에 여론의 영향력 중요함. ■ 한국 규제정책에서는 패자전략이 효과적임.	■ 사례분석
정종원· 이종원 (2011)	내러티브 탐구와 행정현상 연구: 연구방법으로서의 이해와 적용을 중심으로	■ 내러티브 분석을 활용한 선행연구들을 검토한 결과, 실증주의적 연구의 한계를 보완하는 대안적 접근방법으로 의의가 있으며 행정학 전 분야에 걸쳐 적용가능함. ■ 특히 공공조직, 정책과정, 갈등관리 등의 연구에 있어 단독 또는 혼합연구방법으로 적용가능함	■ 사례분석
허성욱 (2015)	내러티브정책분석틀에 관한 이론적·실천적 적실성 검토	■ 내러티브정책분석틀의 이론적 지위를 검토한 결과, ACF의 한계를 보완하며 활용될 수 있으며, 의제설정단계의 정책, 지역주민과 밀접한 관계가 있는 정책, 명확한 경쟁집단이 존재하는 정책에 대한 연구에서 적실성을 가짐.	■ 사례분석

국내 선행연구들을 살펴보면 앞서 지적되었듯이 사례분석에 한정되어 있고, NPF와 ACF의 연계적 모델을 중심으로 분석틀을 활용한 것으로 나타났다. 이는 NPF가 이론적으로 발전되던 초창기 모델로서 국내에서는 여전히 ACF라는 큰 틀에서 NPF의 부분적 활용이 있었던 것을 수 있다. 한편, NPF가 국내에서 활용될 때 해석의 문제가 발견되는데, 정책담론모형, 정책서사모형, 정책담화 모형 등 여러 단어들로 학계에서 혼용되어 사용되고 있다. 김성수·최창근(2019)은 심지어 담화와 담론의 혼용에 있어서 전혀 문제가 없음을 강조하며 구분의 필요성을 보다는 정책연구관점에서 연구자 재량에 따라 담화 또는 담론을 이해하는 것을 주장하였다. 그러나 각각의 단어들은 사전적 의미에 차이가 있으며 NPF에서 주장하고 있는 부분에 대한 이해에 있어서 오해가 발생할 수 있다. 따라서 혼용하는 것은 이론적 근거와 논리적 체계를 중심축으로 하는 학계차원에서 문제가 될 수 있으며 오히려 더욱 더 개념을 명료화하는 작업이 필요하다. 또한 단어의 혼용은 분석하는 단위와 대상에 대한 혼동으로 이어질 수 있는 문제를 내포하고 있기 때문에 지양해야할 점이다.

종합적으로 NPF를 활용한 국내 선행연구들은 NPF에 대한 이론적 논의와 이해가 더욱 발전되어야 함을 시사하고 있으며 공통적으로 정책연구에 있어서 내러티브의 중요성과 연구

의 필요성에 공감하고 있다.

2. 공공갈등 해결 기제

1) 공론화

한국은 안면도(1990), 부안(2003), 경주(2005)에서 핵폐기장 관련 입지 갈등, 천성산(2004)에서 KTX 생태계 파괴 갈등 등 다양한 방식의 사회적 갈등을 겪으면서 사회적 거래비용 증가를 초래해 왔다. 그러나 발전행정시대에서 현대적 거버넌스로 시대가 변화되면서(Lasswell 1951) 국가는 정책과정에서 사회적 갈등을 최소화하고자 시민참여와 직접민주주의 방식을 지속적으로 확대해 왔고, 갈등해결 분야에서는 여론조사, 협의회 등 여러 행위자의 참여에 의한 해결기제들을 도입하려는 사례가 증가하고 있다. 그러나 대부분의 공적이슈가 사회갈등을 전제로 하고 있고(김원용 2003), 협상과 보상 같은 전통적인 갈등해결 방법에는 한계가 있기 때문에(정규호 2007; 정정화, 2011), 다양화된 갈등을 민주적으로 해결하는 사회통합적 정책결정을 실현하기 위해서(오현철, 2007) 소통과 신뢰 기반의 합의형성(consensus building)을 중심으로 하는 숙의민주주의(deliberative democracy)가 공공갈등의 새로운 해결방식으로 주목받고 있다(정규호 2007; 정정화 2018).

숙의민주주의는, 아래의 그림에서 정리되어 있듯이 오래전부터 공적이성에 대한 개념적 논의에서 출발하여 정책과정에서 공론과 의사소통의 중요성이 강조됨에 따라 발전되었으며, 시민들의 공적이성에 대한 신뢰를 바탕으로 구성된 민주주의의 새로운 패러다임이라 할 수 있다.

〈그림 2〉 숙의민주주의로의 발전



자료: 김춘석(2019) 한국정책학회 춘계학술대회 발표자료(p.32) 재인용

공론화는 숙의민주주의의 한 형태로서 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 개발되었으며, 국가차원에서는 비일관적이고 불안정한 여론과 달리 숙의를 통한 일관적이고 안정적인 공론을 수렴함으로써 보다 민주적이고 효과적으로 공공문제를 다루고 정책을 결정할 수 있는 갈등해결 기제이다(Yankelovich, 1991; 김원용, 2003). 국내에서 공론화는 2005년 8.31 부동산제도 개혁방안을 위한 공론조사부터 2013년 사용후핵연료에 대한 공론조사를 거쳐 2017년 신고리 5, 6호기 건설 중단 공론조사까지 국가차원에서 민주적인 정책 결정과정을 위한 제도적 장치로서 선택되어왔다. 공론화에 대한 개념은 학계에서 아직 합의되어 있지 않지만, 신고리 5,6호기 공론화위원회(2017)에 따르면 “어떤 문제에 대하여 일반 국민들이 모여 의논하고 공론을 형성하는 과정”이라고 정의된다. 그리고 그 유형은 학자별 또는 대상 및 규모에 따라 유형이 다양화 되는데, 최근 국내에서 공론화로 새로 시행된 유형은 일반시민을 대상으로 다수의 참여를 통해 합의가 이뤄지는 시민참여형 조사에 해당된다. 이러한 공론화를 정책결정과정에 도입하는 것은 숙의민주주의를 본격적으로 추진하는 계기이자 첨예한 갈등 상황에 대한 합의형성 기반의 새로운 갈등해결 모델로서 주요한 의미를 지닌다(신고리 5,6호기 공론화위원회 2017).

2) 신고리 5,6호기 시민참여형 조사

공론화의 핵심이 숙의인 만큼 신고리 5,6호기 시민참여형 조사는 시민참여단과 일반국민들 모두에게 건설중단측 그리고 건설재개측으로 구성되는 이해관계자들의 주장 및 설득의 과정이 전달될 수 있게끔 방송 및 라디오 채널 활용, 이러닝 시스템 개설, 숙의자료집 등 온오프라인상의 소통 및 숙의의 장이 제공되었다. 그만큼 건설중단측과 건설재개측으로 구성된 정책연합체들에게도 다양한 채널을 통해서 선호하는 방향의 정책에 대한 설명 및 주장 그리고 설득의 기회가 주어졌다. 특히 정책결정에 대한 최종 선택권을 가지고 있는 시민참여단을 대상으로 진행된 정책연합체들의 경쟁적 설득 과정은 대표적으로 시민참여단 전용 숙의 플랫폼인 이러닝 시스템과 2박3일간 직접적인 소통이 있었던 2박3일간의 종합토론회가 있다.

이러닝은 총 6개 강의로 진행되었고, 공론화에 대한 설명으로 진행되었던 1강을 제외한 나머지 강의에서는 강의마다 건설중단측과 건설재개측이 번갈아 가면서 설명하는 시간이 주어졌다. 종합토론회는 4개의 세션으로 구성되었는데 각 세션별 주제가 정해져있어서 각 주제에 따라 정책연합체들의 발제 기회가 주어졌다.

함하여 보다 다양한 전략들을 기준으로 정책연합체의 정책 내러티브를 분석하고자 한다. 과학적 근거 활용 전략에 대한 설명은 연구가설 부분에서 자세하게 살펴보도록 한다.

2. 연구가설

본 연구의 가설은 분석틀에서도 나와있듯이 4가지 정책 내러티브 전략을 기준으로 수립하였다. 우선 NPF 중위수준에서 제공되고 있는 11가지 가설 중 정책 내러티브 전략을 중심으로, 가설1번(비용편익 전략)과 2번(인과기제 및 비난전략) 그리고 4번(악의적 비방 및 호의적 과시 전략)을 재구성하였다(〈표 4〉 참고). 재구성 기준은 주로 본 연구의 분석사례와 유사하게 지역갈등 관련 정책사례를 NPF로 분석한 Gupta et al.(2014)⁴⁾, Crow&Berggren(2014), Heikkila et al.(2014)의 연구에서 활용된 가설들을 바탕으로 하여, 아래와 같이 본 연구의 가설1, 가설2, 가설3을 구축하였다.

가설1. 갈등의 범위: 비용편익 전략

- 가설1-1. 승자집단은 패자집단보다 다수의 편익확대를 강조할 것이다.
- 가설1-2. 패자집단은 승자집단보다 다수의 비용부담을 강조할 것이다.
- 가설1-3. 승자집단은 패자집단보다 소수의 비용부담을 강조할 것이다.
- 가설1-4. 패자집단은 승자집단보다 소수의 편익집중을 강조할 것이다.

가설2. 인과기제: 비난전략

- 가설2-1. 패자집단이 승자집단보다 비난전략을 더 활용할 것이다.
- 가설2-2. 승자집단이 패자집단보다 비고의적 인과관계를 강조할 것이다.
- 가설2-3. 패자집단이 승자집단보다 고의적 인과관계를 강조할 것이다.

가설3. 악의적 비방 및 호의적 과시전략

- 가설3-1. 승자집단은 패자집단보다 호의적 과시전략을 더 활용할 것이다.
- 가설3-2. 패자집단은 승자집단 보다 악의적 비방전략을 더 활용할 것이다.

반면, 과학적 근거 활용전략은 NPF의 새로운 가설의 검증이다. 과학적 근거 활용 전략은 소수의 NPF선행연구는 증거기반 정책결과 과학적 반증 간의 정치적 역동성을 정책 내러

4) Gupta et al.(2014)은 인도의 원전유치정책갈등을 NPF로 분석한 연구로서, 본 연구의 분석사례와 가장 근접하며, 비용편익전략을 중심으로 분석이 이루어졌다. 이 연구에서 검증되었던 가설2a(승자는 패자집단보다 편익의 확대를 강조할 것이다.), 가설2b(승자집단은 패자집단보다 비용의 집중을 강조할 것이다.), 가설3a(패자집단은 승자집단보다 편익의 집중을 강조할 것이다), 가설3b(패자집단은 비용의 확대를 강조할 것이다.)을 활용하여 본 연구의 가설을 수립하였다.

티브에 대한 증거분석을 통해 밝혀내면서 새롭게 가설로서 제시되고 있다(Pew-MacArthur Results First Initiative 2014; Rosenau 2012; Schlauffer 2016; Smith-Walter et al. 2016). 예를 들면, Crow and Berggren(2014)은 선호하는 정책을 지지하기 위해 정책 내러티브에서 과학이 활용되는 것을 하나의 전략으로서 발견하였고, Gupta et al.(2014)은 승자집단은 현재상태의 확실성을 강조하지 위해 과학을 활용하는 반면 패자집단은 선호하지 않은 정책에 대한 불확실성을 보여주기 위해 과학을 활용한다는 차이를 밝혀냈다. 한편, 등장인물이나 정책선택이 없는 비수사적인 과학적 진술문은 정책 내러티브가 의견에 미치는 영향을 검증하기 위한 통제 조건으로서 활용되기도 하였다(Jones et al. 2014; Shanahan et al. 2014). 특히 정책 내러티브 중 과학 활용 전략에 대해서 이론적 논의 확장에 핵심적인 기여를 했던 Smith-Walter(2016)의 연구는 과학적 연구, 통계, 여론조사, 유명인사라는 세부 항목으로 과학 활용 전략을 구체화하였다. 즉 과학활용의 목적을 본인 주장 뒷받침, 상대방 주장 반박 그리고 과학적 사실 전달이라는 3가지로 구분할 수 있으며, 다음과 같이 세부 가설들을 세울 수 있다.

가설4. 과학적 근거 활용 전략

가설4-1. 승자집단은 패자집단보다 확신을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다.

가설4-2. 패자집단은 승자집단보다 반박을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다.

3. 자료 수집 및 분석방법

본 연구의 분석방법은 질적코딩으로 진행되는 내용분석이며, 코딩된 값을 기준으로 기초 통계분석이 활용된다. 내용분석은 정책연합이 생성한 정책 내러티브를 질적으로 코딩하는 단계이다. 내용분석은 NPF가 내용분석을 바탕으로 발전된 모형이기에 NPF를 활용한 논문에 있어서 가장 기본적인 분석방법이 되며, 대부분의 선행연구들이 코딩북 또는 NPF가 제시한 가설을 토대로 질적코딩을 수행하고 있다.

본 연구에서 내용분석 대상 자료는 신고리 5,6호기 공론조사 일정에서 2박3일 종합토론회에서 활용된 양측의 발제자료 6개와 양측의 이러닝 자료 10개⁵⁾로 한정하였다. 정책하위체제에서 정책행위자 간의 상호작용으로 설명되는 정책 내러티브의 역동성을 분석하기 위해서는 실제 제도적으로 설계된 공론화의 장 안에서 정책연합이 경쟁적으로 내러티브의 역동성

5) 종합토론회는 총 4개의 세션으로 구성되었으며 각 세션별로 건설재개측과 건설중단측이 발제를 진행하면서 양측 총 8개의 발제자료를 활용하였다. 그러나 마지막 세션에서 건설재개측 발제자료가 남아있지 않아 마지막세션에 대한 정책연합의 정책 내러티브자료는 제외하였다. 이러닝은 총 6개강의로 구성되어 양측의 이러닝 자료가 한 강의에 소개된다. 단, 첫 번째 강의는 공론화제도에 대한 소개로 진행되므로 2강부터 6강까지 활용된 양측의 이러닝자료 총 10개를 분석대상으로 하였다. 참고로 수집된 자료는 모두 PPT형식으로 되어있다.

을 일으킨 종합토론회에 안에서 생성된 자료를 분석대상으로 하는 것이 적합하다.

정책 내러티브자료의 질적 코딩을 위해서는 텍스트로 된 자료의 분석수준을 결정해야 한다. 분석수준은 3가지가 있는데 자료, 문단, 문장으로 나뉘며, 분석목적에 따라 수준을 다르게 선택할 수 있다. 대부분의 NPF선행연구에서는 자료단위로 분석을 수행했으나, Shanahan et al.(2018)은 다양한 분석수준으로 코딩이 가능하기 때문에 연구자의 의도에 따라 분석수준을 융합해서 활용할 수 있다고 설명하였다. 따라서 본 논문은 먼저 질적코딩을 할 수 있는 코딩북을 구축한 후 코딩유목별로 분석수준을 달리하여 다양한 차원에서 정책 내러티브를 코딩하였다.

코딩북은 앞서 이론적으로 논의된 NPF를 바탕으로 <표 10>과 같이 크게 7가지 문항으로 구축하였으며, 각 문항들을 통해 연구가설을 검증할 수 있도록 구성하였다. 특히 본 연구의 코딩북은 기존 NPF선행연구들의 코딩북과 분석결과들을 근거로, 정책 내러티브와 관련된 모든 전략들을 분석할 수 있도록 만들어져있어 향후 NPF연구의 발전에 기초적인 코딩 분석틀이 되어줄 것으로 기대된다.

<표 10> 코딩유목 및 코딩체계

코딩유목	설명	코딩체계
문항1) 자료 출처	종합토론회 세션1 / 세션2 / 세션3 / 세션4	명목척도 (0 또는 1)
	이러닝 2강 / 3강 / 4강 / 5강 / 6강	
문항2) 연합체 위치	승자 집단: 우세한 정책지위, 상대집단으로부터 영향을 적게 받는 입장	명목척도 (0 또는 1)
	패자 집단: 약한 정책지위, 상대집단으로부터 영향을 많이 받는 입장	
문항 4) 문제의 인과성	인과성을 제시하고 있지 않음	명목척도 (0 또는 1)
	역학적 인과관계: 기계적인 행동으로 발생한 예정된 결과	
	고의적 인과관계: 목적적 행동에 의한 의도된 결과	
	우연적 인과관계: 지치없는 행동에 의한 비의도적 결과	
	비고의적 인과관계: 목적적 행동에 의해 발생한 비고의적 결과	
문항 5) 비방과 과시 전략	호의적 과시 횟수	비율척도 (0 또는 1이상)
	악의적 비방 횟수	비율척도 (-1과 +1 사이값)
	비방과 과시 전략 수치	
문항 6) 비용편익 분배	본인 주장에 따른 다수에게 편익 확대	명목척도 (0 또는 1)
	반대 주장에 따른 소수에게 편익집중	
	본인 주장에 따른 소수가 비용 부담	
	반대 주장에 따른 다수가 비용 부담	
문항 7) 과학적 근거	과학적 근거자료를 활용함	명목척도 (0 또는 1)
	과학적 근거자료를 활용하지 않음	
문항 7-1) 과학적 근거 활용도	과학적 근거자료 활용 횟수	비율척도 (0 또는 1이상)
문항 7-2) 과학적 근거 활용목적	본인 주장 뒷받침	비율척도 (0 또는 1이상)
	상대방 주장 반박	
	사실 전달	

각 문항들은 코딩북의 코딩체계에서 확인할 수 있듯이 코딩척도를 달리하고 있는데, 이는 코딩유목별로 하나의 자료를 분석할 때 코딩되어야 하는 단위가 다르기 때문이다. 0 또는 1로 구분되는 명목척도의 경우에는 자료 수준의 분석을 의미하여 총 자료수는 각 정책연합별 8개씩 총 16개이다. 반면, 0 또는 1이상으로 코딩되는 비율척도의 경우 문단 수준을 의미하며 본 연구에서 분석자료가 모두 PPT인 점을 고려할 때 문단수준은 PPT에서 슬라이드 수준과 동일하다고 보았다. 따라서 문단수준에서 분석자료 수는 슬라이드 기준으로 각 정책연합별 172장과 380장으로 총 552장⁶⁾이다. 단, 비율척도로 코딩되어야 하는 문항 중 문항5, 비방과 과시 전략 수치는 문장수준에서 분석되어야 한다. 본인의 집단을 영웅으로 표현한 횟수에 상대방 집단을 악당으로 표현한 횟수를 제한 값을 비방과 과시의 총 합계로 나눈 값으로 계산되어야 하는 부분이다.

$$\frac{\text{본인 집단의영웅화 횟수} - \text{상대방 집단의악당화 횟수}}{\text{본인 집단의영웅화 횟수} + \text{상대방 집단의악당화 횟수}} = \text{악의적 비방 및 호의적 과시}$$

이러한 계산법은 NPF의 선행연구들이 Shanahan et al.(2013)의 연구를 근거로 제안한 분석 방법으로 Heikkila et al.(2014)와 Crow&Berggren(2014) 등 다양한 NPF의 선행연구에서 활용되었는데, 모두 자료 수준의 분석으로 이루어져 자료의 개수의 사칙연산으로 계산되었다. 하지만 본 연구에서는 수집된 자료의 규모가 상대적으로 적으며 보다 깊이있는 질적분석을 위해 문장 수준에서 본 계산법을 적용하였다.

따라서 본 연구의 내용분석은 질적코딩으로 진행되면서, 하나의 자료를 분석할 때마다 자료수준 - 문단수준 - 문장수준으로 3단계에 걸쳐 분석하는 과정을 수행하였다. 그리고 질적 코딩된 자료들은 정책집단간 유의미한 차이를 확인할 수 있는 카이스퀘어(Chi-square)와 t-test검증을 수행하였다.

6) 종합토론회 세션별 자료는 양측 60장의 슬라이드가 활용되었고, 이러닝에서는 이러닝 2강(재개측 22장, 중단측 54장), 이러닝 3강(재개측 22장, 중단측 46장), 이러닝 4강(재개측 22장, 중단측 66장), 이러닝 5강(재개측 23장, 중단측 54장), 이러닝 6강(재개측 23장, 중단측 100장)으로 활용되었다.

IV. 분석결과

1. 비용편익전략

가설1은 비용편익 전략에 대한 연구가설로, 이에 대한 검증을 위해 수집된 자료를 자료 수준에서 질적코딩하여 분석한 결과, <표 11>에서처럼 4가지 세부전략별로 정책연합간 전략의 활용양상이 다른 것으로 나타났다.

<표 11> 정책집단별 비용편익 전략 비교

(단위: %)

정책 내러티브전략		건설재개측 (개수)	건설중단측 (개수)	합계 (개수)
본인 주장에 따른 다수에게 편익확대	활용함	100 (8)	87.5 (7)	93.8 (15)
	활용하지 않음	0 (0)	12.5 (1)	6.2 (1)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=1)=1.067$, p-value=0.302, Cramer's V=0.258				
반대 주장에 따른 소수에게 편익집중	활용	25 (2)	75 (6)	50.0 (8)
	활용하지 않음	75 (6)	25 (2)	50.0 (8)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=1)=4.000$, p-value=0.046*, Cramer's V=0.500				
본인 주장에 따른 소수가 비용부담	활용	0 (0)	62.5 (5)	31.2 (5)
	활용하지 않음	100 (8)	37.5 (3)	68.8 (11)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=1)=7.273$, p-value=0.007*, Cramer's V=0.674				
반대 주장에 따른 다수가 비용부담	활용	87.5 (7)	100 (8)	93.8 (15)
	활용하지 않음	12.5 (1)	0 (0)	6.2 (1)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=1)=1.067$, p-value=0.302, Cramer's V=0.258				

*p < 0.05

우선 양측 모두 4가지 종류의 비용편익 전략을 다양하게 활용하였지만 공통적인 양상을 보이는 전략과 유의미한 차이를 보이는 전략으로 구분된다. 공통적으로는, 본인의 주장에 따라 다수에게 편익이 확대되는 점, 상대방의 주장에 따라 다수가 비용을 부담하게 된다는 점에 대해서는 두 집단 모두 강조한 것으로 나타나 유의미한 차이가 없었다.

그러나 반대 주장에 따른 소수에게 편익집중과 본인 주장에 따른 소수가 비용부담하는 전략에 대해서는 건설재개측과 건설중단측 간에 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 먼저 반대측 주장에 따른 소수에게 편익집중과 관련해서, 건설재개측은 신재생과 관련된 기업과 신재생에너지원을 제공하는 일부 해외국가를 언급한 반면, “건설중단측은 원전업계, 원자력 발전소, 한수원, 영국” 등 대부분의 자료에서 구체적인 수혜대상을 지속적으로 언급하였다.

한편 본인 주장에 따른 소수가 비용부담하는 전략에 관련해서 보면, 건설재개측은 신고리 건설 재개에 따른 편익확대를 강조했지만 그에 따른 비용을 누가 부담할 것인지에 대해서는 강조하지 않았다. 반면, 건설중단측은 신고리 건설 중단에 따른 편익확대를 강조하면서 그에 따른 비용은 소수가 부담할 수 있음을 강조하였다. 그 주장의 근거는 향후 더 추진되어야 할 신고리 5,6호기 건설에 들어가는 비용이며, 건설 중단에 따라 “재생에너지를 위한 종자돈”으로 전환될 수 있음을 주장하였다. 따라서 이미 정해져 있는 예산을 전용할 수 있기 때문에 비용부담의 대상이 확대되지 않음을 강조한 것이다. 하지만 본 사례에서 승자집단이 아닌 패자집단에서 적극 활용한 전략이기 때문에 가설1-3은 최종적으로 기각이 된다.

정리해보면, 비용편익전략에 대한 분석결과 기준으로 가설1의 세부가설 중 가설1-1과 가설1-2는 정책연합간 차이가 없으므로 기각되며 가설1-4만이 채택되었다.

2. 비난전략

가설2는 인과기제에 따른 비난전략에 대한 연구가설로, 이에 대한 검증을 위해 수집된 자료를 자료수준에서 질적코딩하여 통계적으로 분석한 결과, <표 12>에서처럼 4가지 세부 인과기제별로 정책연합간 활용양상이 다르며 그에 따른 비난전략 활용에도 유의미한 차이가 나타났다.

〈표 12〉 정책집단별 인과기제 활용 및 비난전략 비교

(단위: %)

정책 내러티브전략		건설재개측 (개수)	건설중단측 (개수)	합계 (개수)
인과관계	역학적 인과기제	0 (0)	0 (0)	0 (0)
	고의적 인과기제	12.5 (1)	87.5 (7)	50.0 (8)
	우연적 인과기제	25.0 (2)	0 (0)	12.5 (2)
	비고의적 인과기제	25.0 (2)	12.5 (1)	18.8 (3)
	활용하지 않음	37.5 (3)	0 (0)	18.8 (3)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=3) = 9.883, p\text{-value}=0.020^*, \text{Cramér's } V = 0.784$				
비난 전략 활용	활용함	37.5 (3)	100 (8)	68.8 (11)
	활용하지 않음	62.5 (5)	0 (0)	31.2 (5)
합계		100 (8)	100 (8)	100 (16)
$\chi^2(df=1) = 7.273, p\text{-value}=0.007^*, \text{Cramér's } V = 0.674$				

*p < 0.05

4가지 유형으로 나뉘는 인과기제에 대한 정책집단별 분석결과, 역학적 인과기제를 제외한 다른 기제들은 모두 다양하게 활용되었는데, 건설재개측은 인과기제에 대해 전혀 언급하지 않거나 유형별로 다양한 인과기제를 활용한 반면 건설중단측은 모든 자료에서 인과기제에 대한 언급을 하고 있었고 대부분 고의적 인과기제를 활용한 것으로 나타났다. 이러한 인과기제별 활용에 있어서 명확한 활용양상의 차이는 통계적으로도 집단간 유의미한 차이로 분석되었다. 이를 바탕으로, 고의적 인과기제와 비고의적 인과기제를 근거로 하는 비난 전략에 대한 분석결과를 보면, 두 집단 간 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 건설중단측에서 문제를 발생시킨 원인제공자에 대한 책임을 명확히 하는 전략을 건설재개측에 비해 높은 비율로 활용한 것이다. 결국 인과기제 및 비난전략에 대한 정책집단간 차이를 설명하는 가설2의 세부가설 2-1, 2-2, 2-3 모두 채택되었다.

3. 악의적 비방 및 과시전략

가설3은 악의적 비방 및 과시 전략에 대한 연구가설로, 이에 대한 검증을 위해 수집된 자료를 문장 수준에서 질적코딩하여 통계적으로 분석한 결과, <표 13>에서처럼 정책연합 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 13> 정책집단별 비방 및 과시 전략 비교

정책 내러티브전략	건설재개측 평균 (개수, 표준편차)	건설중단측 평균 (표준편차)	t-statistic, p-value
비방 및 과시전략	0.275 (8, 0.596)	-0.346 (8, 0.550)	2.166, 0.048*
최대값 및 최소값	1, -0.71	0.50, -1	

*p < 0.05

건설재개측은 호의적 과시전략을 더 많이 활용하였고, 건설중단은 악의적 비방을 더 많이 활용함에 따라 두 집단간 비방 및 과시전략 활용에 있어서 유의미한 차이가 있으며, 비방 및 과시에 대한 수치의 최대값과 최소값을 보더라도 건설재개측은 최대 +1, 최소 -0.71 값을 보였지만 건설중단측은 최대 0.05, 최소 -1 값을 나타내며 양 집단 간 전략활용에 있어서 선호가 명확히 달랐음을 알 수 있다. 따라서 가설3-1과 가설3-2는 모두 채택되었다.

건설중단측은 비방전략 활용시 건설찬성 측의 거짓된 주장을 반박하기 위한 것으로 파멸의 에너지, 헐리우드 액션, 암울, 무책임 등의 부정적 단어들을 사용하였으며 대표적인 서술들의 사례는 아래의 내용과 같다.

“가장 싸게 전기를 만드는 원전? 헐리우드 액션입니다!”

(이러닝 5강 중 건설중단측 슬라이드)

“한 마디로 원전산업의 미래는 암울 그 자체!”

(이러닝 4강 중 건설중단측 슬라이드)

“원래부터 무책임했던 원자력 ... 뒷감당을 후손에게 떠넘기는 무책임과 부도덕” (이러닝

6강 중 건설중단측 슬라이드)

4. 과학적 근거 활용 전략

가설4는 과학적 근거 활용 전략에 대한 연구가설로 이에 대한 검증을 위해 수집된 자료를 문단 수준에서 질적코딩하여 통계적으로 분석한 결과, <표 14>에서처럼 정책연합 간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

<표 14> 정책집단별 과학적 근거 활용도와 목적

(단위: %)

정책 내러티브전략		건설재개측 평균 (활용비율, 표준편차)	건설중단측 평균 (활용비율, 표준편차)	t-검정, p-value
과학적 근거 활용도		0.665 (0.67, 0.081)	0.425 (0.32, 0.248)	2.593, 0.021*
합계(전체개수)		건설재개측 = 115(172), 건설중단측 = 122(379)		
과학의 사용법	본인 주장 뒷받침	0.413 (0.44, .218)	0.573 (0.55, .228)	-1.433, 0.174
	상대방 주장 반박	0.482 (0.44, .285)	0.323 (0.36, .296)	1.090, 0.294
	사실 전달	0.103 (0.11, .111)	0.104 (0.09, .118)	-0.016, 0.987
합계		건설재개측 = 115, 건설중단측 = 122		

*p<0.05

과학적 근거의 활용 전략 분석결과, 건설재개측이 건설중단측보다 정책서술에 더 많은 과학적 근거를 활용한 것으로 나타났는데 실제 발제자료와 이터닝PPT자료에서 건설재개측은 67%의 슬라이드를 과학적 근거를 활용한 반면, 건설중단측은 32%의 슬라이드에 과학적 근거를 활용하였다. 그러나 과학적 근거 활용 목적에서는 집단간 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났는데, 양측 모두 본인 주장을 뒷받침하거나 상대방 주장을 반박하기 위해 과학을 한 것으로 분석되었다. 즉 과학적 근거 활용에 대한 가설4-1과 4-2는 모두 기각되었다.

여기서 과학적 활용목적에 대한 분석은, 각 정책연합이 본인들의 주장하는 정책에 대한 내용을 직접적으로 언급하는 것만 본인 주장으로 보고, 상대방 주장에 직접적으로 연결되는 내용은 반박으로 보았다. 예를 들면 건설재개측에서는 원전으로 인한 긍정적인 내용, 건설중단측에서는 탈원전 또는 신재생으로 인한 긍정적인 내용을 과학적 근거와 함께 강조하면 본인 주장 뒷받침의 목적에 해당된다. 반면 건설재개측이 신재생으로 인한 부정적인 영향을 설명하고 건설중단측이 원전으로 인한 부정적인 영향을 설명하는데에 과학을 활용하면 상대방 주장을 반박하는 것에 해당된다. 이에 대한 예로 실제 정책서술에 사용된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

“원전과 석탄이 없어져야 미세먼지, 온실가스가 줄어든다? 국립환경과학원의 대기오염물질 배출계수 자료에 따르면..”

(종합토론회 <세션1> 건설재개측 발제 중)

“원전, 어디가 늘어나는가?...전세계 원전 기술국의 원전수출 현황에 따르면...” (종합토론회 <세션2> 건설중단측 발제 중)

5. 종합적 분석결과

신고리 5.6호기 공론화에 참여한 옹호연합체들은 본 연구의 코딩북 문항2에 따르면, 건설중단측은 패자집단에 해당되고 건설재개측은 승자집단에 해당되는 것으로 분류되었다. 건설재개측은 한국수력원자력, 원자력 관련 학계 등 전문가 집단으로 구성되어 있어 시민단체로 구성된 건설중단측보다 상대적으로 우세한 정책지위에 있었기 때문이다. 이를 바탕으로, 승자집단과 패자집단 간의 정책 내러티브 전략 5가지를 비교분석해본 결과 <표 15>와 같이 정리된다.

<표 15> 가설검증 결과

구분	가설내용	검증 결과
가설1 비용편익전략	1-1. 승자집단은 패자집단보다 다수의 편익확대를 강조할 것이다.	기각
	1-2. 패자집단은 승자집단보다 다수의 비용부담을 강조할 것이다.	기각
	1-3. 승자집단은 패자집단보다 소수의 비용부담을 강조할 것이다.	기각
	1-4. 패자집단은 승자집단보다 소수의 편익집중을 강조할 것이다.	채택
가설2 비난전략	2-1. 패자집단이 승자집단보다 비난전략을 더 활용할 것이다.	채택
	2-2. 승자집단이 패자집단보다 비교의적 인과관계를 강조할 것이다.	채택
	2-3. 패자집단이 승자집단보다 고의적 인과관계를 강조할 것이다.	채택
가설3 악의적 비방 및 호의적 과시 전략	3-1. 승자집단은 패자집단보다 호의적 과시전략을 더 활용할 것이다.	채택
	3-2. 패자집단은 승자집단 보다 악의적 비방전략을 더 활용할 것이다.	채택
가설4 과학적 근거활용전략	4-1. 승자집단은 패자집단보다 확신을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다.	기각
	4-2. 패자집단은 승자집단보다 반박을 위한 과학의 활용도가 높을 것이다.	기각

건설중단측과 건설재개측은 비용편익전략에 있어서만큼은 동등한 전략활용도에 의해 유의미한 차이가 없었지만, 비난전략과 악의적 비방 및 호의적 과시 전략에서는 유의미한 차이를 보였으며 건설중단측이 고의적으로 건설재개측을 더욱 비난 및 비방한 것으로 분석되

었다. 과학적 근거 활용전략의 경우, 활용 목적에 있어서 두 집단간 유의미한 차이가 없어 가설들이 모두 기각되었지만 활용 유무에 있어서는 두 집단간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 결국 건설중단측이 보다 더 내러티브 전략 활용도가 높았지만 건설재개측의 주장에 따른 정책결정으로 공론화는 종료되면서 승자집단의 전략이 공사 중이던 원전을 계속 재개시키는 정책유지에 성공했다고 할 수 있다.

V. 결론

정책결정과정에 광범위한 이해관계자의 참여와 숙의적인 시민참여형으로의 제도적 변화는 정책 옹호연합의 형성을 활성화 시키고 옹호연합체 간의 경쟁적인 설득과 다양한 수사 전략들은 주요한 정책변동 요인으로서 다시금 주목받게 되었다. 특히 숙의를 핵심과정으로 하는 공론화 과정에서, 정책 옹호연합체에게는 최종적인 정책결정에 대한 선택권을 가진 시민들을 설득시킬 수 있는 충분한 시간과 기회가 공식적으로 제공되는데 그들이 사용하는 언어, 말, 수사법 등은 인과기제에 대한 심도있는 분석과 맥락적인 이해의 필요성이 제기되고 있는 정책연구에서 정책변동을 설명해주는 핵심적인 분석요인이 된다. 따라서 본 연구는 숙의부분에서 큰 효과를 본 것으로 분석되고 있는 신고리 5,6호기 공론화 사례를 선정해(윤순진 2018; 심준섭 외 2018; 정원준 2018), 공론화를 통한 정책결정에 대한 인과기제를 정책 내러티브 모형(NPF)를 적용하여 분석하였다.

NPF는 기존의 이론들과는 달리, 정책과정에서 옹호연합체가 발생시키는 역동성을 보다 체계적인 분석요소들로 설명해주는 강점을 지니고 있는 모형으로, 본 연구에서는 정책 내러티브 전략 요소를 중점적인 요인으로 선정해 활용하였다. 구체적으로, 비용편익전략, 비난전략, 악의적 비방 및 호의적 과시 전략, 과학적 근거 활용 전략이라는 4가지 정책 내러티브 전략을 기준으로 세부 가설들을 세워, 신고리 5,6호기 공론화에서 대표적인 옹호연합체인 건설중단측과 건설재개측의 이러닝 자료 및 발제자료들을 질적코딩과 기초통계분석으로 검증하였다. 분석결과에 따르면, 건설중단측이 건설재개측보다 적극적으로 다양한 전략을 활용한 것으로 나타났지만 결국 시민들을 설득하는데 있어서 효과적이었던 전략은 다양한 전략 보다는 과학적인 근거 제공이었다고 할 수 있다.

본 연구는 정책 옹호연합체의 경쟁적 역동성을 국내 정책연구에서는 거의 활용되지 않았던 정책내러티브모형을 적극 논의하고 정교화하여 활용한 점에서 국내 정책연구의 이론적·분석적 범위를 확장시키는 학문적 의의를 지닌다. 기존에 자주 적용되어오는 정책과정이론 또는 정책변동요인 외에 정책 내러티브라는 새로운 요인에 대한 중요성과 의미를 제시하며

정책연구의 다각화에 기여한다고 볼 수 있다. 그리고 해외선행연구들을 바탕으로 NPF코딩북을 새롭게 구축하였는데, 본 연구의 질적코딩북은 향후 후속 연구 생산에 기틀을 제공하는 이론적 공헌이 있다고 할 수 있다.

한편, 본 연구는 신고리 5,6호기 공론화를 분석사례로 선정하여 맥락적인 이해와 해석을 제공하면서, 향후 공론화와 같은 숙의적 시민참여형 정책과정에서 시민의 설득을 목표로 하는 정책결정자 또는 정책연합들은 객관적이고 정확한 정보를 재가공하여 명확히 제시하는 내러티브가 결론적으로 정책수용성을 높일 수 있는 전략이 될 수 있음을 시사하는 정책적 함의를 지닌다.

그러나 본 연구는 국내 단일사례를 통한 정책변동의 인과기제를 설명하고 있고, 분석자료의 수 또한 적어서 연구결과를 일반화하여 설명하기에는 한계가 있다. 따라서 또 다른 공론화 사례와의 비교연구나 다른 국가의 원전 공론화 사례를 비교분석 한다면 한 국가가 가지는 뉘앙스를 통제하거나 NPF의 이론적 발전에 더욱 기여할 수 있을 것으로 보인다.

【참고문헌】

- 김성수·최창근. (2019). “정책담론모형을 활용한 도서관가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로”. <지방정부연구>. 22(4): 185-208.
- 김원용. (2003). “공적 이슈에 대한 효과적 국민의사 수렴수단으로서 공론조사(公論調査)(deliberative poll)에 대한 연구”. <사회과학연구논총>. 11: 209-232.
- 김춘석. (2019). “시민 숙의토의 기반 정책설계에 대한 비판적 검토와 활성화 방안”. <한국정책학회 춘계학술대회 발표자료>.
- 박용성. (2014). “정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화연구: 제2롯데월드 신축허가사례를 중심으로”. <한국거버넌스학회보>. 21(2): 101-125.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. (2017). 숙의와 경청, 그 여정의 기록. 신고리 5,6호기 공론화 백서 부록
- 심준섭·정홍상·김광구. (2018). “공론화 과정 참여자들의 숙의 경험: 프레임 분석의 적용”. <한국정책학회보>. 27(2): 193-219.
- 오현철. (2007). “한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로”. <한국정치학회보>. 41(2): 77-98
- 윤건수·김순희. (2013). “공직의 정체성에 대한 연구 공무원의 영혼에 대한 내러티브를 중심으로”. <한국행정학보>. 47(1): 1-23.
- 윤순진. (2018). “원자력발전정책을 둘러싼 사회갈등 해결을 위한 쟁점과 과제: 신고리 5 6호기 공론화에 대한 평가를 중심으로”. <경제와 사회>. 2018(6): 49-98.
- 이재무. (2016). “한국 개혁정책의 도입 과정 분석을 통한 복합적 정책변동모형 검증: 로스쿨 정책과 노동개혁정책을 중심으로”. <행정논총>. 54(1): 139-177.
- _____. (2014a). “보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색”. <행정논총>. 52(4): 111-138.
- _____. (2014b). “정책서사모형 분석요소를 활용한 한국 규제정책 형성과정의 담론 양상 분석”. <행정논총>. 55(1): 291-331.
- 정규호. (2007). “정책갈등의 참여적 해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로”. <한국정책학회보>. 16(2): 91-120.
- 정원준. (2018). “공론화 과정에서 합의 형성과 합의 수용성 제고를 위한 참여와 숙의의 역할 연구: 신고리 5·6호기 공론화 사례를 배경으로”. <한국광고홍보학회보>.
- 정정화. (2011). “공공갈등과 합의형성”. <한국행정논집>. 23(2): 577-606.
- 정종원·이종원. (2011). “내러티브 탐구(Narrative Inquiry)와 행정현상 연구: 연구방법론으로서의 이해와 적용을 중심으로”. <한국사회와 행정연구>. 22(3): 123-151.
- 허성욱. (2015). “내러티브정책분석틀(NPF: Narrative Policy Framework)에 관한 이론적·실천적

- 적실성 검토”. 〈한국정책학회보〉. 24(3): 377-411.
- Ansell, Reckhow, & Kelly. (2009). “How to Reform a Reform Coalition: Outreach, Agenda Expansion, and Brokerage in Urban School Reform”. *Policy Studies Journal*. 37(4): 717-743.
- Crow, Deserai A., & John Berggren. (2014). Using the Narrative Policy Framework to Understand Stakeholder Strategy and Effectiveness: A Multi-Case Analysis. In *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework*, edited by Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, and Mark K. McBeth, 131-156. New York: Palgrave Macmillan.
- Crow, Deserai A., & Andrea Lawlor. (2016). “Media in the Policy Process: Using Framing and Narratives to Understand Policy Influences”. *Review of Policy Research*. 33(5): 472-491. doi:10.1111/ropr.12187.
- Gupta, K., Ripberger, J. T., & Collins, S. (2014). The strategic use of polycynarratives: Jaitapur and the politics of siting a nuclear power plant in India. In Michael D. Jones, Elizabeth A. Shanahan, & Mark K. McBeth(Eds.), *The science of stories: Applications of narrative policy framework*: 89-106. New York, New York: Palgrave Macmillan.
- Heikkila, T., Weible, C. M., & Pierce, J. J. (2014). Exploring the policy nar-ratives and politics of hydraulic fracturing in New York. In Michael D.Jones, Elizabeth A. Shanahan, & Mark K. McBeth (Eds.), *The science ofstories: Applications of narrative policy framework*: 185-205. NewYork, New York: Palgrave Macmillan.
- Jenkins-Smith Hank C., Nohrstedt Daniel, Weible, C. M. & Ingold Karin. (2017). The Sdvocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program, In *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier., CO: Westview Press: 135-172.
- Jones, M.D., McBeth, M.K., (2010). “A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?”. *Policy Studies Journal*. 38(2): 329-353.
- Jones, M.D., McBeth, M.K., Shanahan, E.A., (2014). Introducing the Narrative Policy Framework, in: Sabatier, P.A., Weible, C.M. (Eds.), *Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, Palgrave Macmillan, New York: 1-20.
- Lasswell, H. D. (1951). “The Policy Orientation.” In D. Lerner and H. Lasswell, *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford, Stanford University Press: 3-15
- McBeth, M.K., Shanahan, E.A., Arnell, R.J., Hathaway, P.L., (2007). “The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory”. *Policy Studies Journal*. 35(1): 87-108.
- Merry, M. (2016). “Constructing policy narratives in 140 characters orless: The case of gun policy

- organizations". *Policy Studies Journal*. 44(4): 373-395.
- Pew-MacArthur Results First Initiative. (2014). *Evidence-Based Policymaking: A Guide for Effective Government*. Washington, DC: Pew Charitable Trusts and the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation.
- Pierce, J.J., Smith-Walter, A., Peterson, H.L., (2014). Research Design and the Narrative Policy Framework, in: Jones, M.D., Shanahan, E.A., McBeth, M.K. (Eds.), *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, Palgrave Macmillan, New York: 27-44.
- Pralle, Sarah B. (2006). *Branching Out Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. Washington, DC: Georgetown Press.
- Riker, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rosenau, Joshua. (2012). "Science Denial: A Guide for Scientists". *Trends in Microbiology*. 20(12): 567-569. doi:10.1016/j.tim.2012.10.002.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressure, and the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Schlauffer, Caroline. (2016). "The Narrative Uses of Evidence". *Policy Studies Journal*. Published electronically August 20, 2016. doi:10.1111/psj.12174.
- Shanahan, E.A., Adams, S.M., Jones, M.D., McBeth, M.K., (2014). The Blame Game: Narrative Persuasiveness of the Intentional Causal Mechanism, in: Jones, M.D., Shanahan, E.A., McBeth, M.K. (Eds.), *Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, Palgrave Macmillan, New York.
- Shanahan, E.A., Jones, M.D., McBeth, M.K., (2011). "Policy Narratives and Policy Processes". *Policy Studies Journal*. 39(3): 535-561.
- Shanahan, E.A., Jones, M.D., McBeth, M.K., Lane, R.R., (2013b). "An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities". *Policy Studies Journal*. 41(3): 453-483.
- Shanahan, E.A., Jones, M.D., McBeth, M.K., Radaelli, C.M., (2017a). The Narrative Policy Framework, In *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier., CO: Westview Press: 173-213.
- Shanahan, E.A., McBeth, M.K., Hathaway, P.L., (2011b). "Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion". *Politics and Policy*. 39(3): 373-400.
- Shanahan, E.A., Jones, M.D., McBeth. (2018). "How to conduct a Narrative Policy Framework study". *The Social Science Journal*. 55:332-345.
- Smith-Walter, Aaron, Holly Peterson, Michael D. Jones, & Ashley Reynolds. (2016). "Gun Stories:

- How Evidence Shapes Firearm Policy in the United States”. *Politics & Policy*. December 18; 2016. doi:10. 11 11/polp.12187.
- Stone, D.A. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making Third Edition*, W.W Norton & Company, New York.
- Yankelovich, Daniel (1991). *Coming to Public Judgement : Making Democracy Work in a Complex World*. New York : Syracuse University Press.

투 고 일: 2020년 3월 9일
게재확정일: 2020년 4월 26일

-
- * **주지예(朱智猷)**: 성균관대 국정전문대학원에서 박사학위를 취득하고, 현재 단국대학교 융합사회연구소의 연구전담 조교수이다. 2018년 ASPA 연례학술대회에서 Junior Asian Scholarship Award를 수상하였다. 주요 관심분야는 정책변동과정과 정책분석, 제도설계, 규제정책, 교육정책, 문화정책, 동물보호정책이다. 최근 논문으로는 “동물보호 정책변동 과정의 시민참여 정책환류 기제 연구(2019)”와 “원자력 규제 형성 공론과정에서 프레임링과 정채 내러티브의 시민감성 분석(2019)”등이 있다(joojy7120@gmail.com).
- * **박형준(朴亨峻)**: Florida State University에서 행정학 박사학위를 받고 현재 성균관대학교 행정학과와 국정전문대학원에서 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 정책과정과 변동, 정책분석과 평가, 제도설계, 협력적거버넌스, 과학기술정책, 정부 규제, 정부간 관계와 협력, 사회연결망분석과 공공정책 등이다. 2009년 미국행정학회에서 최우수 미국행정학회보 학술논문상인 Mosher Award를수상했다. 그 외 Public Administrative Review, Urban Affairs Review, American Review of Public Administration, Public Management Review, International Journal of Emergency Management 등 다수의 해외저널과 International Review of Public Administration, 행정학회보, 정책학회보, 행정연구, 한국정책분석평가학회보, 한국정책과학학회보, 한국지방자치 학회보 등 국내외 학술저널에 다수의 연구 업적물을 게재하고 있다(hjpark72@skku.edu).