

## 사회정책연구에 있어 담론연구의 위상과 의미\*

우 아 영

(Postdoctoral student, University at Albany SUNY)

### [요 약]

이 글은 사회정책연구에 있어 담론연구를 위한 서설로, 담론연구의 철학적 배경을 간단히 정리하고, “정책”을 무엇으로 볼 것인가, “정책”을 어떻게 이해할 것인가, “정책연구자”는 어디에 위치하며 무엇을 해야 하는가의 내용을 통해 담론연구의 방법론적 위상과 의미를 살펴본다.

담론연구는 텍스트, 맥락, 담론, 이데올로기로서의 정책과, 복합적이고 역동적인 정치의 장에서 일어나는 정책현상을 해석적이며 비판적으로 이해한다. 정책현실에 대한 이같은 이해는 정책연구에 있어 ‘논증적 전환’을 가져왔고, 이와 같은 사유방식은 논리실증주의에 기반한 기존의 가치중립적이고 인과적 설명 방식을 취하며 보편적 법칙을 추구하는 방법론과는 구별된다. 이같은 인식론적 입장은 주체와 객체의 관계를 상호주관적이고 호혜적 구성관계로 보며, 정책현실과 정책대상을 담론의 구조 안에서 제한적으로 구성된 실체로 본다.

담론연구는 지배담론의 질서 내에서 문제가 어떻게 규명되고 현실이 어떻게 재단되며 정책대상이 어떻게 규정되는지를 해체하는데 주목한다. 이 해체의 과정은 담론질서가 품고 있는 권력성에 대한 비판적 인식과 담론구조 내 한계를 가질 수 밖에 없는 사유주체로서의 연구자 스스로에 대한 반성적 성찰을 포함한다. 또한 담론연구자는 사회정책의 중심에 자리하고 있는 사회적 약자의 ‘형식과 과정’으로서의 참여 뿐 아니라 그들 목소리를 ‘내용’으로 하는 대안담론의 가능성을 모색한다. 이러한 참여와 소통 그리고 반성적 성찰은 정책연구에 있어 해방적 관심을 의미한다.

주제어 : 정책연구, 담론연구, 담론, 텍스트, 맥락, 논증적 전환, 해석과 비판, 정책연구자, 주체 성찰

\* 이 연구는 한림대학교 BK사업의 지원(2007.4-2008.1)에 의해 이루어졌다. 당시 마무리했어야 할 작업이었다. 늦은 감이 있지만, 마음의 빔을 이제야 덜어 낸다.

## 1. 머리말

정치가들은 공공정책이 언어로 이루어져 있음을 잘 알지만, 사회과학자들은 그것을 종종 잊어버린다. 그것이 구어적 혹은 문어적 형태이든 논증은 정책과정 모든 단계의 중심에 놓여 있다(Majone, 1989: 1). 정책연구에 있어 언어에 대한 관심과 의미가, 정책과정에서의 의사소통 도구나 정책의 물리적 구성물로서 언어 그 자체에 있는 것은 아니다. 여기서 언어는 소통의 도구이자 결과로서의 언어 그 이상을 의미한다. 1980년대 이후 정책분석<sup>1)</sup>의 이론과 실천에 대한 많은 도전은 그동안의 정책연구의 축적물과 정책연구자의 역할에 대해 비판하며(White, 1994: 506), 정책연구에 있어 “언어 그 이상의 언어”에 관심을 쏟고 있다.

정책연구에 있어 수사, 논증, 담론 등에 대한 관심의 증가는 과거 정책연구에 대한 다양한 층위의 비판으로부터 시작되었다. 비판의 목소리는 “정책” 개념과 의미에 대한 반성으로 시작하며, 정책연구에 있어 방법론에 관한 사유를 중용한다. 정책분석이 정책의 의미를 당연한 것으로 여기면서, 이론적이고 인식론적 측면에서 매우 심각한 고사(枯死)가 일어나고 있으며(Ball, 1993: 10), 정책연구들이 언어와 의미에 관한 쟁점들을 당연한 것으로 여기면서 방법론적으로 정교하지 않은(Maquire and Ball, 1994; Taylor, 1997: 24 재인용) 결과를 가져왔다는 것이다. 정책연구자들이 사용하는 사회적 언어를 어떻게 선택하느냐는 정책문제와 쟁점을 서술, 설명, 이해, 판단, 다룸에 있어 그들의 철학적 구성, 즉 인식론 경향과 존재론적 성질의 구성으로부터 기인한다(Dixon and Dogan, 2004: 560). 연구 방법론 또한 세계 혹은 현상에 대한 연구자의 존재론, 인식론 관점과 가치론 입장의 결합이다. 방법론에 대한 사유는 “정책” 개념과 의미에 대한 성찰과, 정책 혹은 정책현실을 “어떻게” 설명하고 이해할 것인가의 숙고 모두를 요구하는 작업이다.

에델만(Edelman, 1988)은 정책에 있어 언어사용을 당연한 것으로 여길 경우, 정책의 제약, 배제, 왜곡, 조정의 가능성을 묵인하는 것이라고 주장하면서 정책분석이 언어에 관심가질 것을 요청한다(Danziger, 1995: 441). 정책연구에 있어 언어는 말하고 쓰는 발화행위의 수준을 넘어 그것을 듣고 이해하는 상호관계 안에서 구성되고 재해석되고, 그 과정 에서 언어(용어)의 선택, 이해, 재구성, 해석과 재해석의 행위가 일어나며, 그것들을 수용할만한 지배담론의 질서 내에서 구성된다. 정책은 정치의 장 안에서 그것의 의미를 전환하고 변화시킨다(Ball, 1993: 11).

정치로부터 자유로운 세계를 상상하기는 쉽지 않은데(Lasswell, 1951; Torgerson, 1986: 33 재인용), 대부분의 정책연구들이 정책개발과 실행에 내재되어 있는 정치적 투쟁에 대하여 무감각하다(Fulcher, 1989; Taylor, 1997: 24 재인용). 이것이 정책연구에 대한 또 다른 비판이며 담론연구가 필

1) 분석(analysis)이라는 단어는 그리스어 analisis에서 왔는데, 파편화되거나 분리하는 것의 의미를 가진다(DeLeon, 1998). 조화로운 다학문적 접근과 통합적 관점, 그리고 참여 연구를 지향하는 연구자의 입장에서 “분석” 단어가 갖는 뉘앙스는 불편한 면이 있다. 때문에 본 연구에서 ‘분석’을 ‘연구’로 대체하여 사용하기도 하였다. 물론 ‘분석’과 ‘연구’는 다른 의미로 사용될 수 있다.

요한 이유이다.

정책과정은 사회분류의 기준, 문제범주의 경계, 공통경험에 관한 간주관적 해석, 문제의 개념 틀짓기, 그리고 정책관련자들이 공유하면서 사람들을 움직이게 하는 의미들을 형성하는 이념, 개념 등에 관한 지속적인 담론투쟁이다(Stone, 1988). 담론의 장은 다양한 가치, 규범, 이념, 이해관계 등이 서로 얽혀 권력 작용과 정치적 역동이 일어나는 곳이다. 정책의 정치성과 규범성의 중요함이 드러나는 대목이다. '사회정책은 경쟁적인 가치의 선택과 관련있는 것'(Rein, 1976; Amy, 1984 재인용)으로, 윤리적 쟁점 내지 규범 논쟁을 함축할 수밖에 없다. 이와 같은 논증과정에서 가치, 참여자, 쟁점 등의 선택은 지배담론의 구조와 질서 내에서 일어나며, 지배담론과 저항담론은 권력, 자원, 지식의 불균형적 관계 안에서 공존한다. 담론투쟁은 교묘한 수사 그 이상을 의미하며, 제도적으로 통제된 수사들이 문제 선택 뿐 아니라 문제분석, 조직의 정체성 뿐 아니라 행정 전략 그리고 대중들의 접근 뿐 아니라 이해에 영향을 미친다(Stones, 1988). 때문에 정책과정 - 그것이 문제규명과정이든, 의제형성과정이든, 정책형성과정이든, 정책평가이든 - 은 정제된 언어로 얽혀있는 정치적 역동, 규범 논쟁의 원천과 지배담론의 해체를 통해 이해할 수 있다.

정책연구는 논증에 관한 실제 과정이다(Fischer and Forester, 1993: 2). 이것은 정책이 논증과정이라는 것과는 구별되는 명제로, 담론의 질서에 영향을 미치는(혹은 미치지 못하는) 정책연구자가 이미 논증의 중심에 있음을 뜻한다. 때문에 정책연구에 있어 연구자의 주체성찰과 담론주체로서의 가능성을 검토하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 정책연구에 있어 연구자의 역할에 대한 비판과 성찰이 필요한 이유가 여기에 있다.

이 글은 사회정책연구에 있어 담론연구에 관한 서설로, 담론연구의 철학적 기원을 간단히 언급하고 담론연구의 방법론적 위상을 살펴볼 것이다. 방법론으로서의 의미를 짚어보기 위해 “정책”을 무엇으로 볼 것인가, “정책”을 어떻게 볼 것인가, 그리고 “정책연구자”는 어떠한 위치에서 무엇을 해야 할 것인가에 대해 이야기할 것이다. 이와 같은 “정책” 혹은 “정책 현실”에 대한 존재론 입장, 인식론 입장, “정책연구자”에 대한 성찰은 서로 다른 때론 중첩되는 각도에서 담론연구의 의미를 보여줄 것이다.

## 2. 담론연구의 철학적 배경

‘담론’ 개념은 주체철학으로부터 언어철학으로의 전회를 통해 주목받았다<sup>2)</sup>. 담론연구의 사회철학적 기원은 구조주의 언어학(structural linguistics), 화행이론(speech act theory), 후기구조주의(post-structuralism) 등에서 엿볼 수 있다<sup>3)</sup>. 20세기 초반 소쉬르(Saussure)로 대표되는 구조주의적

2) 담론 혹은 담론연구의 등장 배경은 근대적 인식과 사유에 대한 반성, 지식의 참성에 대한 의문 제기, 탈근대주의 지향, 언어학의 발달 등이다.

3) 구조주의 언어학, 화행이론, 후기구조주의가 담론연구의 철학적 기원인 것은 분명하나, 담론연구의 철학적 배경을 이렇게 간단히 언급한 것은 매우 성급고 단순화한 것이다. 담론연구의 스펙트럼 자체가 너무 광대하기 때문에 더욱 그러하다. 담론연구는 분석의 관점과 지향, 방법에 따라 기능적 언어학, 후기 맑스주의, 프랑크푸르트학파, 미국 실용주의 등의 영향을 받는다. 담론연구의 사회철학과

언어학은 담론연구의 주요한 기반이다. 전통적 언어관은 객관적 지시대상이 실재하고 그것의 개념 혹은 의미를 사유하여 말과 글을 통한 언어적 표현으로 이루어지는데 반해, 구조주의적 언어관은 언어적 표현을 통한 특정 방식으로 개념이나 의미의 사유가 일어나고 그러한 사유방식 안에서 실재가 존재함을 강조한다. 이렇게 소쉬르의 구조주의적 언어관은 구조의 우위성을 확립하고 언어와 실재의 관계에 대반전을 가져온다. 구조주의 언어관은 말과 글이 정치사회적이고 문화적으로 형성된 특정한 방식에 의해 의미를 구성하고 우리의 사유를 지배한다는 면에서 담론연구에 영향을 미친다. 소쉬르는 언어의 두 요소로 랑그(langue)와 빠롤(parole)을 이야기하는데, 개개인의 언어행위인 빠롤은 보편적 규칙인 랑그의 제약 내에서 이루어지기 때문에 의미의 생산 또한 이 범위 내에서 제한된다. 이렇게 개인의 언어활동은 담론의 질서 내에서 그 의미를 생산하게 되는데, 담론연구는 보편적 규칙으로서 담론이 어떻게 구조화되고, 그러한 규칙이 빠롤에 어떻게 영향을 미치는지에 주목한다.

오스틴(Austin)의 화행이론은 언어의 수행력(performative power)이라는 면에서 담론의 물질성과 실천성을 담보한다. 언어사용은 발화(發話)의 행위 뿐 아니라 발화를 통해 화자와 청자간(의도가 있건 없건간에) 수행관계가 형성되는 발화수반행위와 발화효과행위를 발생시킨다. 이와 같은 발화와 행위간의 연관성은 언어사용의 맥락 안에서 권력작용과 그 효과를 발견하게 한다.

후기구조주의는 구조주의의 공식성으로 인한 탈역사성, 구조의 우위성으로 인한 반인간중심주의에 대한 비판과 반성에 기인한다. 후기구조주의에 힘입은 담론연구는 구조개념의 추상성과 이데올로기의 관념성에 대한 대응으로서 물질성, 사회와 언어에 대한 탈역사성의 극복, 주체상실의 반인간중심주의에 대한 탈인간중심주의적 비판, 이론의 중립성에 대한 거부와 정치성 부여, 그리고 권력관계 해부를 구가한다(우아영, 2007: 28).

이와 같은 담론연구의 철학적 배경은 언어가 중립적일 수 없다는 인식의 기반을 제공하고, 담론구조가 언어행위에 있어 의미생성, 사유, 행동방식에 영향을 미치며, 사유주체를 담론의 질서 내에서 주체화된 존재로 상정하며 근대적 이성주체를 해체한다.

사회정책연구에 있어 담론연구의 좌표를 살펴보자. 사회복지학, (사회)정책학 모두 사회과학의 분과학문으로서, 과학적 지식형성에 있어 자연과학의 방법을 사회과학에 차용한 (논리)실증주의에 빛지고 있다.<sup>4)</sup> 논리실증주의에 기반한 과학적 지식형성의 과정은 사회현상을 객관적 실체로 바라보고, 가치중립적으로 접근하며, 사회현상 안의 보편적 법칙을 찾아내 이론화하는데 노력을 기울인다. 논리실증주의 패러다임에 기반한 정책연구 또한 정책현상을 객관적 실체로 바라보면서 정책을 둘러싼 상황, 맥락, 역사성, 가치규범 등을 간과한다. 예를 들어, 많은 빈곤연구의 경우 빈곤현상은 여러 기준의 빈곤선, 빈곤율 등 빈곤지수를 기준으로 한 경제적 단면으로 환원되고<sup>5)</sup>, 빈곤원인은 단선적 인과관계에

관련하여 윤평중(1998), 임상훈 옮김(1992), 김부용 옮김(2001), Titscher, S. et al.(2000) 등을 참조할 것.

4) 지식형성에 있어 지배적인 패러다임이 논리실증주의의 후예들(Wood, 1990)이듯이, 정책연구를 비롯한 사회과학연구의 지배적 방법론 또한 논리실증주의에 그 기초를 두고 있다(Fischer, 1998; DeLeon, 1998; Schram, 1995; 김재관, 1994; 문태현, 2003; 이성우, 2004).

5) 물론 과거의 '빈곤'개념을 대체하는 박탈, 사회적 배제 등의 개념은 빈곤현상을 경제적 단면으로만 이야기하지 않는다. 그러나 그 개념들 또한 측정과 검증을 위한 조작화된 개념으로 사용되는 한 현상을 객관적 실체로 재단하기는 마찬가지이다.

의해 설정되며, 빈곤현실은 정태적이고 가치배제적이며 탈맥락적으로 그려진다. 이 때 빈곤현상의 주요하고 핵심적인 것들, 빈곤현실의 중심에 있는 빈민들의 실제 삶 그리고 그들의 목소리와 침묵, 빈곤 제도를 경험하며 달라진 생활상, 정책대상으로 대상화되며 겪는 소외와 박탈, 복합적이고 다층적인 빈곤의 여러 양상과 맥락들, 그리고 빈곤구조 안에 자리한 불평등한 권력관계 등이 소실된다.

사회과학 전반에 걸쳐 사회현상을 이해함에 있어 논리실증주의적 접근이 한계가 있다는 비판이 제기되면서, 많은 정책연구자들 또한 논리실증주의에 기반한 정책연구의 한계를 이야기하고 그 대안으로 후기실증주의적 접근을 제안한다(송근원, 1991; Fischer and Forester, 1993; Fischer, 1998; deLeon, 1998; 송근원, 2008, 허만형, 2008)<sup>6)</sup>. 후기실증주의 접근은 가치비판 혹은 가치개재 관점, 체제비판 관점, 해석 관점 등을 받아들이며 정책과정의 맥락, 역사성, 정치적 역동성 등을 담아내고자 한다. 담론연구는 이러한 후기실증주의 접근의 한계에 자리하고 있으며, 정책과정에서 일어나는 언어적 행위, 수사적 표현, 담론구조와 권력작용 등에 보다 관심을 가진다.

그런데 담론연구는 과학적 지식형성의 기반으로서 후기실증주의의 인식론적 범위를 넘어 포스트모더니즘, 비판이론 등 다양한 이론적 관점을 수용한다. 포스트모더니즘은 후기구조주의와 닿아 있는 부분으로, 담론연구는 이성의 사유체제와 주체의 해체, 절대진리와 보편성 주장에 대한 비판이라는 면에서 포스트모더니즘의 관점을 취한다. 특히 인본주의라는 근대적 기획 아래 인간을 주체화하여 통제해 온 사회적 메커니즘을 폭로한다는 푸코(Foucault)의 기획의도(김기덕, 2004: 46)는 담론연구의 해체적 성격에 큰 힘을 실어준다. 한편, 근대성 해체와 근대적 이성 비판이 아닌 근대주의적 계몽을 미완으로 여기며 인간이성의 새로운 가능성을 통해 계몽주의적 기획을 이어가려는 혹은 새롭게 발견하려는 입장은 하버마스의 비판이론을 수용한다. 이는 이상적 담화조건에서의 합리적 의사소통과정을 통해 합의에 도달할 수 있으며 궁극적으로 해방을 추구한다는 면에서 담론연구에 또 다른 가능성을 제공한다. 이렇게 담론연구는 다양한 이론적 관점을 수용하며 그 스펙트럼을 확장하고 있다<sup>7)</sup>.

6) 최근 『정책분석평가학회보』(제18권 제2호와 제4호, 2008)는 정책연구에 있어 실증주의논쟁과 관련한 연구를 기획하여, 머리말: 정책평가분석연구와 실증주의 논쟁의 재인식(오철수), 정책연구방법에 있어 실증주의적 접근의 유용성(김명수), 후기실증주의와 질적연구방법의 적용가능성(이성우), 정책 분석 및 평가와 실증주의-절반의 실패?(송근원), 후기실증주의 정책분석방법론(허만형) 등의 내용으로 구성하였다. 여기서 송근원(2008)은 연구대상의 제약, 가치중립성 비판, 역동성에 대한 취약성, 보편성 가정에 대한 비판 등을 통해 실증주의와 정책연구간 궁합이 맞지 않음을 보여주면서, 실증주의적 정책연구가 실제로 쓰이는 데에 많은 한계를 노정한다고 평가한다.

7) 익명의 심사자는 저자의 담론연구가 사회철학적 지형 중 어디에 속해있는지가 불분명하다고 논평했다. 본고에서는 담론연구의 다양한 지형을 보여주고자 했다. 개인적으로 담론연구가 정책연구에 끼친 기여는 정책현상의 언어적 구성물들을 분해하고 해체하여 정책현실의 관계성, 맥락성, 역사성, 정치성 등을 포착할 수 있게 하였다는 점이다. 하지만 해체가 재구성을 담보하지 않는 한 허망한 폭로에 그치게 된다. 필자의 입장은 해체의 후련함과 재건에 대한 희망에 걸쳐 있다.

### 3. 담론연구의 방법론적 위상

#### 1) “정책 “을 무엇으로 볼 것인가

“정책”을 무엇으로 볼 것인가라는 질문은 “정책”이란 무엇인가라는 존재론적 질문이다. 정책개념 자체에 대해 다시 거론하는 정당성은 다음의 두 가지에 기인한다(Gale, 1999: 393). 첫째, 몇몇 정책 연구자들은 정책에 대해 그들이 이해하고 있는 것 혹은 그들이 이해하고 있는 것에 대해 용인하고 있는 것에 합의하고 있는 듯 보인다. 그러나 많은 경우, 이같은 합의는 정책이 의미 혹은 우리가 정책에 부여할 수 있는 의미에 근거한다는 사실, 그리고 정책을 “어떻게” 연구하고, 발견한 결과들을 어떻게 해석할 것인지에 영향을 미친다는 사실을 간과한다(Ball, 1994a; Gale, 1999 재인용). 특히 이같은 현상은 “(사회)문제”를 규명하는 과정에서 더욱 확연히 드러난다. 둘째, 정책, 정책현실은 확연히 변화하고 있는데, 정책연구의 개념적 틀은 무디고 현실감이 없어 보인다(Ball, 1990; Gale, 1999 재인용). 이와 같은 문제의식이 정책 개념에 대한 검토를 요구한다.

담론연구는 “정책”, “정책현실”, “정책연구”에서 우리가 합의하고 있는 듯 보이는 여러 개념들에 대한 재고와 해체, 개념사용과 의미의 맥락, 사회적 실천으로 구성되는 이해와 해석, 정책의 정치적 현실과 규범 등에 민감하다. 담론이론은 ‘담론의 정치(politics of discourse)’에 초점을 둬으로써 정책 형성과정의 복잡함을 다루며, 이와 같은 접근은 정책형성과정에서 어떻게 작동하는지를 보다 깊이 이해할 수 있게 한다(Taylor, 1997: 32)<sup>8)</sup>. 담론연구는 사회적 실천으로서 이야기와 텍스트에 초점을 두고 그러한 실천을 가능하게 하는 자원들에 주목한다(Richardson, 1996).

#### (1) 텍스트(texts), 맥락((con)text)으로서 정책

우리는 정책을 투쟁, 타협, 권위있는 대중의 해석과 재해석 등 복합적인 방법을 통해 부호화(encode)되고, 행위자들의 역사, 경험, 기술, 자원과 맥락과의 관계 안에서 이루어지는 해석과 의미 등을 통해 해독(decode)되는 하나의 표상으로 볼 수 있다(Ball, 1993: 11). 부호화와 해독의 과정은 “말”과 “글”의 언어로 이루어진다. 즉 정책은 말과 글로 이루어진 “텍스트(texts)”이다. 웨어클로(Fairclough, 1992)는 쓰여진 텍스트와 말로 이루어진 상호작용의 전사기록 모두에 대해 “텍스트”라는 용어를 사용한다.

텍스트로서 정책은 무엇을 의미하는가? ‘텍스트로서 정책’은 정책과정이 단선적이지 않음을 보여주

8) 이와 같은 테일러(Taylor)의 입장에서 정책형성과정을 포괄적으로 볼 필요가 있다. ‘담론의 정치’가 정책형성과정에서만 일어나는 것이 아니기 때문이다. 정책이 만들어지는 과정 뿐 아니라 정책의 꺼리로 쟁점화되기 이전부터 쟁점으로 논의되기까지의 과정, 그리고 의제로 상정되기까지의 과정, 그리고 실제 정책이 만들어지는 과정, 정책결과 내지 효과에 대한 평가 과정에서 무엇을 효과로 볼 것이며 그리고 그 목록에 대한 효과성 기준을 논의하는 과정, 그리고 정책이 변형되는 과정 등 정책실천의 모든 단계에서 담론투쟁은 일어난다.

는 하나의 방법이다(Gale, 1999: 394). 텍스트로서의 정책을 분석하는 것은 사회행동의 영역으로, 문자적 텍스트를 뛰어넘어 보다 생산적이고 풍부한 확장을 가능하게 한다(Thompson, 1984: 174; Gale, 1999: 395 재인용). 정책텍스트는 법, 정책내용, 정책보고서, 백서나 녹서, 정책관련 기사 등 여러 형태를 띠는데, 여기서 사용되는 개념 등 문자적 표현은 텍스트의 범위를 넘어선다. 2003년 '건강가정기본법' 제정을 둘러싸고 사회복지계, 가정계, 여성계 등이 '가족' 개념과 범위, '건강' 가정, 건강가정'육성', 가족'해체', 가족'변화' 등 다양한 텍스트 사용을 통해 자신들의 정치적, 이념적 색깔을 드러내었듯이<sup>9)</sup>, 현상을 규정하는 용어의 사용은 기호 그 이상의 의미를 보여준다.

정책 텍스트는 한명의 저자 혹은 단일한 텍스트 생산과정에 의해 이루어지는 경우가 거의 없다. 정책 그 자체가 텍스트이며, 그 텍스트들이 명확하지 않고 폐쇄적이지도 않으며 완벽하지 않다는 것을 인식하는 것이 중요하다(Ball, 1993: 11). 모든 텍스트는 독자의 수만큼 해석을 생산한다(Codd, 1988: Taylor, 1997 재인용). 이 개념은 정책주체의 정책해석에 대한 중요성을 단순히 강조하는 것이 아니라, 저자 혹은 화자가 그들의 텍스트에 대한 의미를 스스로 통제할 수 없음을 의미한다(Ball, 1993: 11). 텍스트는 저자/화자와 독자/청자 간 상호작용의 구성물로, 객관적 실체로 존재하지도 존재할 수도 없다. 시공간의 횡단면에서 볼 때, 텍스트는 텍스트 생산자와 소비자간의 상호적 구성물이다. 여기서의 상호성은 소통과 이해, 왜곡과 단절 모두를 포함한다. 정책실천의 실재는 특정한 장에서 텍스트에 대한 타협과 조정에 기인한다(Bowe, Ball and Gold, 1992; Gale, 1999 재인용).

텍스트는 사회적, 제도적 진공상태에 있지 않으며, 텍스트와 독자들 그리고 반응의 맥락 모두 역사를 가지고 있다(Ball, 1993: 11). 시공간의 종단면에서 볼 때, 현재의 텍스트는 과거 텍스트의 영향을 받을 수밖에 없고, 현재의 텍스트는 미래 텍스트에 영향을 준다. 이런 면에서 텍스트는 역사적 구성물이다. 물리적인 텍스트는 불시에 생겨난 것이 아니며, 해석과 재해석의 역사를 가지고 있다(Ball, 1993: 11).

'빈곤' 개념은 1950년대 한국전쟁 후 사회구성원 대부분의 절대빈곤의 문제로 인식되었고, 1960년대 이후 경제성장을 통한 빈곤해결이라는 측면에서 경제개발계획 속에 빈곤의 주류담론이 자리하였으며, 70, 80년대는 저임금과 임금착취에 저항하는 노동운동과 도시빈민지역의 빈민운동 세력의 저항담론을 통해 불평등과 사회적 박탈로 확산되었다(정원오, 2003). 90년대 이후 다양한 빈곤양상을 포착하기 위한 '사회적 배제', '신빈곤' 등의 개념이 등장하였는데, 이와 같은 빈곤개념의 변화양상에서 두 가지를 목격할 수 있다. 하나는 시간의 흐름에 따라 동일한 언술적 표현의 내포적 의미가 변화하였다는 것인데, 그럼에도 과거의 원형적 의미를 여전히 가지고 있으면서 동시에 변화된 의미를 중첩하고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 빈곤개념은 시대의 변화 상에 달리했던 의미를 복합적으로 함축하며, 사람들은 빈곤의 동일하지만 상이한 의미의 언술적 표현을 생산하고 소비하게 된다. 또 다른 하나는 '빈곤'이라는 용어로 빈곤현실의 변화하는 양상을 다 담아낼 수 없기에, 혹은 기존 빈곤개념이 갖는 편협함을 극복하기 위해, 보다 포괄적인 용어가 등장하였다는 것인데, 이것은 언술적 표현이 사회, 역사와 소통

9) 기존의 가족 개념의 정의가 근본적으로 이성애중심주의에 뿌리를 두고 있는 점을 비판하는 일군의 여성주의자들은 가족 정의(definition) 자체를 거부하는 것으로 자신들의 입장을 드러내기도 했다(김혜경, 2005: 91).

하면서 변환, 확장, 구성되는 모습을 보여준다. 이렇게 개념 생산과 소비의 관계 그리고 시간의 흐름 속에 변화되고 축적된 의미는 화자의 통제를 벗어나 있다.

한편, 정책 텍스트는 정책생산의 정치와 정책해석의 정치 간의 상호작용에 있어 핵심부분이며 (Gale, 1999), 의미에 관한 정치적 투쟁의 결과물을 나타낸다(Taylor, 1997). 텍스트들은 정책형성의 초기에 영향을 미치는 단계, 제정과정의 미시정치 안에서, 의회과정에서, 이익집단 조정의 미시정치 안에서 지속적으로 축적적으로 이루어지는 타협의 산물이다(Ball, 1993: 11 부분수정). 정책은 정치의 역동이 빚어낸 결과의 단면이다.

건강가정기본법 제정과정은 저출산과 이혼율의 급격한 증가라는 한국 사회의 가족적 지형이 변화 함에 따라 가족과 국가가 어떠한 관계를 맺어야 할 것인가를 두고 벌어진 “담론 투쟁”의 양상을 극명 하게 보여주었다(김인숙, 2007: 256). 건강가정육성법으로 최초 발의된 이 법은 “변화하는 가족의 현실을 어떻게 바라볼 것인가”와 그에 대한 “국가차원의 개입이 어떻게 이루어져야 할 것인가”에 대해 사회복지계, 여성계, 가정계, 시민단체 등의 격심하거나 미묘한 담론적 차이를 경험하나, “건강가정육 성”을 주장하는 진영의 헤게모니 안에서 “건강가정기본법”으로 제도화된다.<sup>10)</sup>

정책 텍스트 생산과 해독의 역사성과 정치성에서 중요한 부분이 상호텍스트성(intertextuality)이다. 상호텍스트성은 ‘역사(사회)가 텍스트로 삽입되고 이 텍스트가 역사 속에 침투하는 것’(Kristeva, 1966; Fairclough, 1995 재인용)이다. 현재 주어진 텍스트를 통해 과거 텍스트를 이해하고 과거 텍스트의 수정보완에 필요한 새로운 정보를 취사선택하는 동시에, 과거의 텍스트는 현재의 텍스트를 이해 하는 데 다시 관여하게 된다(Fairclough, 1992). 상호텍스트성은 이질성과 역사성을 강조하며 (Fairclough, 1992), 연구자로 하여금 정책 담론 내의 긴장감을 감지하게 한다(Marston, 2000). 텍스트 생산과 해석 공간은 사회적 맥락이 텍스트로 삽입되며 그 텍스트가 다시 사회적 맥락 속으로 재환치 되는 과정을 요구한다(박승현, 2005; 우아영, 2007 재인용).<sup>11)</sup>

담론의 구조 안에서 상호텍스트성을 보여주는 하나의 예는 정책관련 내용이 뉴스기사로 전환되는 경우이다. 1999년 국민기초생활보장법이 국회를 통과한 직후 한겨레신문은 ‘기초생활보장제 철저준비 를’(2003.8.19), 조선일보는 ‘정부의 무더기 선심 : 무리한 ‘정책실패’의 단죄’(2003.8.21)라는 제목의 사 설을 내보낸다. 제목에서 알 수 있듯이 국민기초생활보장법을 바라보는 각 언론사의 입장이 확연히 드러난다. 한겨레신문은 “경제위기로 가장 큰 고통을 겪는 이들에게 사회의 자원을 최우선으로 배분 하여 생존할 권리를 제도적으로 보장하는 것은 사회정의와 인권보호에 부합하며, 사회안정을 이루는 길이기도 하다. (중략) 그러나 이 제도가 순탄히 추진되기에는 해결해야 할 과제가 적지 않다고 본다 (중략) 이 제도가 차질을 빚지 않도록 정부 당국이 철저히 준비하기를 당부한다”는 내용을, 조선일보 는 “서민생활 안정에 직결되는 중요한 복지정책들이어서 국민의 호감을 살만 하다. 그러나 이같은 복

10) 이와 관련한 구체적인 내용은 이재경(2004), 김혜경(2005), 김인숙(2007)을 참조하라.

11) 상호텍스트성은 정책생산에 있어 텍스트(맥락)((con)text)의 중요성을 보여준다(Gale, 1999). 그러나 용어에서 보여주듯이, 상호텍스트는 텍스트 간(間), 텍스트와 텍스트 사이, 텍스트와 텍스트의 관계에서의 변환, 해석, 재생산 등을 이야기하지만, 맥락은 용어 con-texts에서 보듯이, 텍스트의 형태 이면서 Latin 어원 contextus의 ‘연계(connections)를 형태짓도록 엮어 짜여진 텍스트들을 의미한다 (Gale, 1999). 이렇듯 맥락은 상호텍스트성을 넘어서는 의미의 개념이다.



지정책 나열을 보는 많은 국민들은 몇 가지 의문도 품게 된다. (중략) 국가가 감당할 수 있고 국민이 부담할 수 있는 복지의 적정한 선택이 매우 중요하다"는 내용을 신는다. 이러한 정책텍스트는 독자들이 각 언론사의 시선을 통해 취사선택된 정책내용을 파악하게 되면서 독자들이 이미 가지고 있는 정책텍스트와 교차하게 된다. 이렇게 교차된 정책텍스트는 이후 독자들의 국민기초생활보장제도 이해에 또 다시 삽입된다.

2003년 '건강가정육성법' 제정을 촉구하는 진영에서는 조선일보(2003.8.28)를 통해 가족변화의 현실을 "가히 충격적인 사태", "빈사상태"로 인식하고 이에 대한 대안으로 '가정의 건강성 회복'을 주장한다. 김인숙(2007)은 이같은 조선일보의 시론이 일반대중에게 현 가족위기의 심각성을 전달해 가정의 "건강성"에 대한 공감대를 끌어내고 육성법의 필요성을 설득하는 효과를 갖는다고 분석한다. 한편 한겨레신문은 "'당신들의 건강가족, 그 건강치 못한 강요'"(2003.11.3)라는 제목의 컬럼을 통해 "건강가정 육성" 발상에 대한 반론(김인숙, 2007: 272)을 신는다. 이같은 텍스트 또한 과거 텍스트와의 상호텍스트를 통해 또 다른 정책텍스트를 생산하고 현실과 정책에 대한 이해에 영향을 미치게 된다.

우리가 세계와 우리자신에 대한 이해를 얻게 되는 용어, 형태들은 사람들간에 역사적, 문화적으로 이루어진 상호변화의 산물이고 사회적 가공물이다. 세계와 자신에 대한 설명이 시간의 흐름 속에서 지속되는 정도는 설명의 객관적 타당도에 의존하지 않고, 사회과정의 변화(변동, 변천)에 기인한다(Gergen, 1994a; Richardson, 1996 재인용).

용어에 있어 차이는 특정 역사적 문화적 맥락을 반영하며, 특정 개념들이 사용되고 이해되는 방식들을 함축한다. 용어와 의미는 시간과 정치적 맥락에 따라 변화한다(Taylor, 1997: 28). '개념들은 오랜 시간 여전한 모습으로 남아있지 않고, 날개를 가지고 이곳에서 저곳으로 날아다닐 수 있다. 개념들의 의미를 정의하는 것은 바로 맥락이다'(Apple, 1993; Taylor, 1997: 28 재인용). 맥락은 단지 정책생산이 일어나는 장소적 의미가 아니다(Gale, 1999).

정책문서들은 특정한 맥락<sup>12)</sup> 안에서 구성되는 이데올로기의 텍스트이며, 정책은 역사적이고 정치적인 맥락 안에서 구성되는 이데올로기적이고 정치적인 가공물이다. 해체과업은 그 맥락에 대한 인식으로부터 시작한다(Codd, 1988: 244; Burton and Weiner, 1990: 205; Gale, 1999: 399 재인용). 정책텍스트는 상호텍스트 관계 안에 있으며 맥락을 벗어나 고립된 존재로 있지 않는다(Gale, 1999: 399).

## (2) 담론(discourse), 이데올로기(ideology)로서 정책

'텍스트'를 생산함과 동시에 '텍스트'를 해석하는 것으로, 담론은 해석의 가능성을 포함한 텍스트의 '쓰기'와 '읽기'를 언급한다. 이러한 가능성과 관련하여, 담론은 그것들의 의미를 강제하고 가능하게 하는 방식 안에서 그리고 정책결과물에 대한 "담론적 한계"를 굳건히 하면서(Henry, 1993: 102), 정책

12) 라스웰(Lasswell, 1971)은 정책연구에 있어 맥락지향성(contextual orientation)을 강조하며 (Torgerson, 1985: 241) 드라이젝(Dryzek, 1982: 309)은 맥락성(contextuality)을 정책과정과 사회상황에 대한 민감성으로 정의한다. 또한 데이비스 외(Davis et al., 1993)의 연구는 공공정책의 많은 개념들이 정책 맥락으로부터 분리되는 위험을 저지르고 있다고 경고하고, 이트만(Yeatman, 1990) 또한 정책연구자들이 자신들의 연구에서 맥락을 무시할 때 벌어지는 문제들에 대해 언급한다(Gale, 1999 재인용).

텍스트를 부호화하고 해독한다. 담론은 단순히 텍스트에 대한 의미를 설정하는 것이 아니고, 특정 맥락 안에서 텍스트들이 얽히고 동시에 맥락을 형성하기 위해 텍스트들을 엮는다. 이 과정에서 일부 텍스트만이 포함되고, 그것들은 특정 방식에 의해 질서지워진다(Gale, 1999: 399 부분수정). 담론은 맥락적 사유이며 실천이다(김슬옹, 2007: 41).

담론으로서 정책은 주어진 것 혹은 이미 존재하는 것이 아니다. 사회정책은 모호한 실제의 반영으로서, 정책문제가 역사적, 사회적, 문화적 조건 하에 상황구속적(contingent)으로 구성된 것이다(Yanow, 1996; Torfing, 1999; Marston, 2000: 350 재인용). 여기서 상황구속적이라는 것은 본질적으로 불안정하고 해석과 사회맥락에 의존적임을 의미한다(Marston, 2000: 350).

정책을 형성할 때 현상이나 문제의 “사실”보다 “말”이 더 중요하데, 정책의 핵심에 담론적 실천 혹은 해석이 있기 때문이다(Schram, 1995). 정책은 특정 맥락 안에서 담론적으로 생산되며, 그 설명의 요소와 항목들은 지배 담론에 의해 일시적이고 전략적이다(Gale, 1999: 405). 정책실천은 텍스트들이며 그것들의 영향은 시간이 지나면서 정치문화를 형성한다. 담론실천의 장에 의해 형성된 정치문화는 미래의 정책을 만들어 간다(Piven, 1995). 담론으로서 정책의 상징적 정치 혹은 의미의 정치를 이해하는 것은 사회정책의 생성, 실천, 변형의 경로를 사상하는 데 핵심적인 부분이다(우아영, 2007: 40). 그러나 언어가 사회구조와 정체성을 변환한다는 사회적 이념적 ‘작업’은 때때로 많은 사회분석가들에 의해 일상적인 것으로 간과되고 있다(Fairclough, 1995).

담론은 단순한 언어적 반영물이 아니라 현실을 해석하고 규정하며 재해석함으로써 현실을 구성하고 또 재구성하는, 즉 의미와 가치를 생산하는 적극적인 힘이다(박해광, 1999). 이렇게 언어가 사회적 힘을 가진 담론의 형태로 전화되는 이유는 담론이 언어기능의 수행, 즉 언표행위 및 언표된 것 모두를 지칭하는 개념이기 때문이며, 여기에는 발화자, 청자, 맥락이라는 사회적 요인들이 전제된다. 그래서 언어는 그 실제적인 사용에서 정치적이고 권력적인 차원을 갖게 된다(박해광, 2002).

모든 개념이 그러하듯 빈곤개념 또한 절대적이거나 고정불변한 것이 아니고 복합적이고 상대적인 관계 속에서 그 의미가 변화한다. 그러나 수세기 동안 형성되고 고착화되며 정치적 지배담론으로서 담론지형을 장악한 경우, 개념의 움직임은 감지되기 어렵다. 카츠(Katz, 1989)는 빈곤개념 자체가 정치적 상상력을 무력화한다고 이야기한다. 가치있는 혹은 가치없는 빈민의 범주, 노동동기, 가족구조와 빈곤구조와의 관계, 사회적 책임의 한계 등으로 이루어진 빈곤에 관한 진부한 생각들이 미국 국민들의 삶으로부터 불행한 빈곤을 제거하지 못하게 하고 있다는 것이다. 통념적 의미의 “빈곤”개념으로 고착된 우리의 사유방식은 빈곤현실을 있는 그대로 이야기하기보다, 기존의 방식으로 현재의 빈곤 실재를 이해하도록 자연스럽게 강제한다. “빈민”의 이름 또한 “가난한”, “게으른”, “무책임한”, “문란한”, “무질서한”, “범죄의 가능성이 높은”, “청결하지 못한” 등의 의미를 동반하면서 정치, 사회, 문화적 사유의 지배력을 갖는다. 우리는 이렇게 개념을 통해 현실을 규정하고 인식하며 사유한다.

담론은 담론이 이야기하고 있는 객체(대상)에 대한 것이 아니고, 객체를 체계적으로 만들어가는 실천이다 : 담론은 무엇이 이야기 될 수 있는지, 무엇이 생각될 수 있는지, 또한 누가, 언제, 어디서, 그리고 어떤 권위를 가지고 이야기할 수 있는지에 관한 것이다(Foucault, 1977: 49; Ball, 1993: 14 재인용). 담론은 원칙적으로 배제의 관행을 통해 구성되는데, 말해질 수 있는 것을 자명하고 당연한 것으

로 여기는 반면, 이러한 당연성은 배제된 것, 즉 거의 말해질 수 없는 것의 결과이다(김부용 옮김, 2001).<sup>13)</sup>

사람들은 지식과 신념을 의미화하고 구성함에 있어 많은 선택을 하게 되는데, 그것은 말(구문)의 기획과 구조에 관한 선택이다(Fairclough, 1992). 이러한 언어적 선택은 그들 스스로 이데올로기적 작업을 수행하는 것이고 그 작업은 말해진 것에 대해 독자나 청자가 해석 혹은 이해하게 된다. 이렇게 언어는 이데올로기적 작업을 수행하도록 만들어진다(Hasting, 1998).

담론연구는 담론이 특정한 시각과 접근방식을 의미하는 상징으로 구성되며 이데올로기의 구체적 표현양식이기 때문에 중요하다. 이데올로기는 언제나 담론을 통해 자신을 관찰시키기 때문에 구체적인 담론분석을 통해 이데올로기의 작동방식을 포착하고 더 나아가 특정 사회에서 개념이 규정되는 방식을 이해할 수 있다(정원오, 2003). 웨어클로(1989, 1992, 1993)는 사회적 실천으로서의 언어가 비판적 정책분석을 위한 유용한 이론적 기초를 제공함에 주목하면서, '담론적 실천, 사건과 텍스트들'과 '보다 넓은 사회와 문화 구조, 관계와 과정들' 간의 관련성에 특별히 관심을 가진다. 그것은 담론, 이데올로기, 권력간의 관계를 살피기 위함이다(Taylor, 1997).

누군가 '가족해체'라는 단어를 선택하여 사용했다고 하자. 이같은 언어적 표현은 '가족'개념을 "결혼한 부부와 자녀로 구성된 사회의 기본단위"라는 의미로 구조화하고 그것이 해체되는 위기에 이르렀으며 그것으로의 복귀 내지 회복에 대한 요망을 함축한다. 때문에 여기서의 '가족' 개념은 현대사회의 다양한 형태의 가족을 재현하지 못할 뿐 아니라 통념적 의미에서 벗어난 가족을 비정상적인 가족으로 이해하도록 한다. '가족해체'라는 어휘 선택은 비가시적으로 '정상가족이데올로기'를 내재하며 그것을 유포한다. 사회복지에서 사용하는 많은 개념들 - '결손가정', '비행청소년', '수급권자', '정신장애인' - 과 진단명 등은 그 용어의 선택과 사용 자체로 권력 작용과 지배이데올로기의 확장을 꾀한다.

스코틀랜드(Scotland) 글래스고우(Glasgow)시의 도시재개발을 위한 보고서(New Life for Urban Scotland, 1988)는 서두에 도시혼잡과 열악한 주택 문제의 배경으로 산업혁명 이후 끊이지 않는 인구증가를 이야기하는데, 이는 도시로 유입된 사람들을 문제시하고 그들을 병리화하며 그들의 의존문화를 도시쇠퇴와 주택문제의 원인으로 상정하기 위한 복선으로 이용된다. 이같은 줄거리(plot) 구성은 사회문제를 개인의 병리적 문제로 전치하려는 이데올로기 작용이다(Hasting, 1991).

에텔만(1977, 1985)은 모든 정책 언어에 본질적으로 내재되어 있는 권력남용에 초점을 두고, "사회 문제의 구성과 사용"에 내재되어 있는 이데올로기에 관심을 둔다(Danziger, 1995: 441). 정책연구<sup>14)</sup>의 이데올로기에 대한 관심은, (항상 정합적이지는 않더라도) 정책 사건과 상황들을 가능케 하는 상

13) 이와 관련하여 셔틀(Shuttle)과 레드그로버(Redgrover)가 제시한 예이다. 여성의 월경을 일상생활에 제한을 가하는 고통스러운 부담으로 여기는 것이 자연스러운 느낌으로 자리하고 있다. 여성의 신체적 기능을 바라보는 방식은 출산이나 월경과 같은 사건을 남성에게서 정상이라고 지각된 것과 연관지어 병리적인 것으로 범주화하는 담론의 일부로 보여질 수 있다. 여기서 우리는 여성 신체의 기능 방식을 긍정적으로 보는 것을 배제하는 인식을 상기해볼 수 있다(김부용 옮김, 2001: 27-28). 그러므로 담론연구는 당연한 것으로 말해지는 것 뿐 아니라 당연하게 말해지지 않는 것, 즉 침묵하고 있는 것에 대해서도 주목할 필요가 있다.

14) 담론의 장에서 정책 자체와 정책연구는 오버랩된다. 담론으로서 정책이 존재함은 말할 것도 없고, 정책연구 혹은 정책분석 또한 담론의 장에 이미 들어와 있거나 스스로 가담하고 있기 때문이다.

호관련된 개념, 신념, 가정, 가치들을 각각의 관심사에 적합하게 해석되도록 조합한다는 것에 주목한다(Carr and Kemmis, 1983; Gale, 1999: 397 재인용). 이데올로기에 관한 연구는 의미가 지배관계를 유지하는 방식에 관한 연구이다. 만일 언어가 의미를 반영하는 것 이상이라면, 만일 실제 언어가 의미를 구성한다면, 담론은 이데올로기의 재생산과 재구성을 이해함에 있어 핵심 부분이 된다(Thompson, 1984; MacDonald, 2003: 154 재인용).

마스톤(Marston, 2000)은 호주 주택정책이 시장지향적으로 변화하는 가운데 '세입자' 대신 '고객' 개념의 출현이 국가와 세입자간의 권력불균형을 은폐하고 탈정치화의 효과를 갖는다고 분석한다. 마이어(Myers, 2005)는 New York Times와 Wall Street Journal의 빈곤관련 기사를 비교했는데, 기사 속 참여자들의 존재와 부재, 빈민에 대한 선택적 언어사용과 침묵, 빈곤 "실상"과 빈곤 용어의 "의미" 사이의 간극을 보여준다. 또한 신문기사는 빈곤을 일상적이며 개인적인 문제로 구성하고, 빈민을 복지 의존 집단으로 명목화하며, 정부와 독자 사이의 해석자와 중재자 역할을 자처한다. 이렇게 정책담론에서 특정 용어의 선택은 우리의 사유방식과 행동방식을 구조화하고, 우리의 지식과 신념체계에 영향을 미치게 된다(Fairclough, 1992). 담론은 사유, 의사소통, 행동의 매개물로 작동하는데(Purvis and Hunt, 1998; Fook, 2002: 63 재인용), 의사소통의 경로와 형태, 그것으로부터의 의미형성에 적극적으로 영향을 미친다(Fook, 2002: 63).

여기서 중요한 것은 담론으로서 정책 실천의 효과<sup>15)</sup>이다. 담론은 생성력(generative power)(Hammersley, 2003)을 갖는데, 이 힘은 의미를 구성할 뿐 아니라 정책 담론 안과 밖에서 포섭<sup>16)</sup>과 배제의 질서를 만들어낸다. 특히 복지정책에서 '독립'과 '의존', '노동자활동'과 '복지의존', '가치있음'과 '가치없음', '책임성있음'과 '문란함', '계약'과 '자선' 등은 오래된 구분 양식으로 자리하고 있다. 슈람(Schram, 1993)은 빈곤정책에서 양부모가정의 정상성과 '자립' 잠재력에 견주어 여성가구주 가정을 '의존'적이라고 바라봄으로써, 차별적이고 낙인화된 조건 하에서 급여를 받게 하고 지배적인 규범을 견고하게 만들어 가고 있다는 분석을 통해 담론의 이데올로기적 권력성이 배제와 포섭의 질서를 배태하고 있음을 보여준다. 물론 이러한 질서가 고정되어 있거나 불변의 속성을 지닌 것은 아니다.

한 방송사 시사프로그램은 '방치된 무법자'라는 제목으로 정신질환자의 문제를 다루었는데, 사회로부터 방치되고 있는 정신질환자의 상(像)보다 거리의 무법자가 되고 있는 정신질환자에 대한 묘사에 무게중심을 두면서 일반인과의 차별적 구분, 배제의 질서 안에 그들을 놓이게 한다. 기초생활보장제도 또한 빈민의 다른 이름인 수급권자의 명명과정에서 그들을 생존권을 보장받은 자들이 아닌 빈곤정책

15) 여기서 효과는 담론의 구성적 실천, 권력의 생산과 억압의 결과 모두를 의미한다. 그런데 문제규명, 문제해결대안 등 정책논의는 이미 정치적 담론 안에 자리함으로써, 정책담론은 태생적인 제한성을 지닐 수 밖에 없다. 전자의 담론효과 뿐 아니라 이미 떠안고 있는 한계의 효과성을 인식하는 것 또한 담론연구에서 중요하다.

16) 담론은 '설득'의 힘을 가지며, 타인의 사고와 인식을 자신의 논리 속에서 포섭화하는 성격을 가진다(이종영, 2003). 특히 정책담론의 맥락 안에서 중요한 특징 중 하나가 '정책 장르(policy genres)'인데, 공공정책 문서들은 거의 항상 '담론의 정치를 거부하는 방식'의 일반 구조를 띠고(Yeatman, 1990: 160; Gale, 1999), 정책 생산을 강화하는 방식을 따르며, '일반적인 공공재의 언어로 만들어진다'(Boew, Ball and Gold, 1992: 20; Gale, 1999). 정책은 정책문서의 탈정치적이고 탈이데올로기적인 장르를 알리바이 삼아 포섭의 전략을 실행한다.

의 대상으로 타자화하고 주변화하며 낙인화하는 효과를 발휘한다(우아영, 2007). 명명(labeling)이나 재명명(renaming)은 대상의 정체성, 이해관계, 권력작용을 규정하는 효과를 충분히 발휘하는데, 미국의 AFDC와 관련하여 등장한 “welfare queen”이나 “underclass” 등의 어휘사용이 대표적 예가 될 수 있다.

담론을 효과를 갖는 어떤 것으로 보는 견지에서 진리, 권력, 지식이라는 요인을 고찰하는 것이 매우 중요하다. 담론이 효과를 갖는 것은 이러한 요인들 때문이다(김부용 옮김, 2001). 때문에 정책담론 내에서 진리에 대한 선택이 어떻게 이루어졌는지, 지배담론의 생산 역동은 어떠했는지, 그리고 정책관련 지식은 어떻게 생성되었는지에 관심을 기울여야 한다. 담론연구는 담론으로서 ‘진리’와 ‘지식’의 생산물을 통해 권력이 어떻게 실현되고 있는지 이해해야 한다(Ball, 1993).

정책의 형성과 해석 모두 담론의 틀 내에서 일어난다. 정책 내지 정책연구 또한 행위주체의 이데올로기 내에서 현재진행형으로 일어나고 있다(Ball, 1993). 텍스트, 담론, 이데올로기는 서로에 대해 함축적이며(Gale, 1999), 담론으로서 정책은 과정이며 결과 그 이상이다(Ball, 1993).

## 2) “정책” 을 어떻게 이해할 것인가

“정책”을 어떻게 이해할 것인가는 정책연구의 인식론 입장에 대한 질문이다. 앞에서 이야기한 정책의 존재론적 입장은 정책연구의 주류 인식론인 논리실증주의를 뛰어넘어야 할 필연성을 제공한다. 협소하고 제한된 방법론적 관점에 관하여 지속되어온 믿음이 정책분석에 담을 수 있는 논증과 정책논의 가운데 논증의 질을 향상시킬 수 있는 가능성을 덮어버리고 있다(Fischer, 1998). “정책”을 텍스트, 맥락, 담론으로 볼 때, 그동안 지배적이었고 제한적이던 방법론의 확장을 이야기해야 할 것이다.

담론연구는 이데올로기와 헤게모니적 정치에 초점을 두으로써, 실증주의 사회과학의 기초가 되는 가치중립적 전제와 원인-결과 관계에 도전한다(Agger, 1991; Marston, 2000 재인용). 이러한 도전의 절차로 정책연구자들은 정책연구에 있어 ‘논증적 전환’을 주장하는데<sup>17)</sup>, 정책연구의 논증적 인식은 실증주의 인식론의 한계를 뛰어넘고, 정책연구에서의 해석과 비판의 가능성과 규범논쟁의 중요성을 강조하며, 더 나아가 정책에 있어 인간해방의 요소를 역설한다.

### (1) 논증적 전환(The Argumentative Turn)

휘셔와 포레스터(Fischer and Forester, 1993)는 The argumentative turn in policy analysis의 서문에서 “언어가 세계를 단순히 반영하거나 그려내는 것이 아니라 세계를 바라보는 우리의 관점을 형성하지 않을까?”라는 질문을 던지는데, 정책연구에 있어 이러한 쟁점은 진리와 권력에 관한 핵심질문을 의미한다. 사회적 실재를 표현하는 연구자의 방법은 필연적으로 선택적이며, 그것들은 권력관계, 아젠다 환경, 포섭과 배제, 선택적 배려와 무시 등의 경계에 있는 것으로 보인다. 이러한 과정에서 정책연구의 언어는 단지 쟁점들을 기술하는 것이 아니라 구성하는 것이다(Fischer and Forester, 1993).

17) 정책연구에 있어 논증적 전환은 단순히 과학 혹은 합리성에 대한 대가로 등장한 것이 아니라, 인간의 일상 속에서 불필요하게 압축된 과학, 이성 개념에 대한 대응이다(Dryzek, 1993)

정책분석에 있어서 논증적 전환은 실천이성의 이름 안에서 판단과 행위에 대한 객관주의적 그리고 도구주의적 관점을 극복해보고자 하는 노력이다(Fischer and Forester, 1993; Dryzek, 1993). 논증적 전환은 정책연구방법에 대한 기본적인 문제의식 특히 정책연구에 있어서, 실증주의적 요소에 대한 비판으로 형성된 후기실증주의의 큰 우산 아래 자리한다. 후기실증주의는 합리적 선택이론, 공공선택, 신고전주의적 미시경제학 등 이러한 접근의 연구에서 합의하고 있는 합리적 인간 패러다임을 냉혹하게 고발하며, 주류적 정책연구의 명확한 경계지향성을 거부한다. 후기실증주의는 정책분석에서의 비용편익분석 혹은 복지경제학 등 단일영역으로서의 정책접근에 대해 인식론적 불쾌감을 가지며, 민주주의의 가치 혹은 그 밖의 규범적 경향 등 파악하기 어려운 요소들에 대해 중요성을 부여한다(DeLeon, 1998). 후기실증주의는 사회 정치 이론의 개방성과 근대과학의 엄격성을 통합하려고 시도하는 사회과학의 현대학파이며, 과학적 지식과 규범 그리고 가치에 관한 해석적 지식의 조화를 요구한다(Fischer, 1995).

드라이젝(Dryzek, 1993)은 정책연구에 있어 논증적 전환의 정당성을 지성사(intellectual history), 정치적 실재, 연구의 대안 논리라는 세 가지 측면에서 제시한다. 지성사의 측면에서 볼 때, 1940년대 이후 활발해진 사회정책연구에서 대부분 연구자들이 객관주의와 도구적 합리성에 근거한 전통적인 방법론에 집중하였는데, 제2차 세계대전, 빈곤과의 전쟁, 베트남 전쟁, 1970년대 석유과동의 과정에서 행해진 여러 정책분석의 수확모델과 인과모델이 부적절한 것으로 드러났고 정책연구 자체가 정책 제안의 공모자역할을 했으며, 이에 따라 논증적 전환으로의 정당성있는 저항을 행하게 되었다는 것이다. 한편 정치적 실재에 있어, 린드블롬(Lindblom)과 윌다브스키(Wildavsky)는 정책결정과정에서 정치적 상호작용의 역할을 강조하면서, 이와 같은 상호작용이 정책연구의 일부 혹은 전부가 되어야 한다고 주장하고, 마호네(Majone, 1989)는 논증적 전환이 정치적 실재에 대한 적절한 분석이 될 수 있음을 강조한다. 드라이젝(1993) 또한 정책연구자들이 복잡다양하고 유동적이며 논쟁적이고 규범적인 정치 현실을 무시함으로써 헉스워스(Hawkesworth)가 말한 “탈정치화된 과학주의(depolicizing scientism)”의 공모자가 되고 있다고 비판하면서, 정책논증과정에 대한 관심을 촉구한다.

정책연구에 있어 논증과정에 대한 관심은 법정변론절차에 착안한 툴민(Toulmin)의 논증모형, 테일러(Taylor)의 비공식평가논리 등 논증구조모형<sup>18)</sup>으로부터 정책과정의 담화, 수사, 은유 등의 언어적 표현과 작용, 정책담론생산과 소비 등의 담론구조와 질서 등의 권력작용과 효과에 이르기까지 다양한 연구형식으로 표출된다.

그렇다면 정책과정을 논증과정으로 이해한다는 것은 어떠한 의미를 갖는가?

휘셔와 포레스터(1993: 5-7)는 정책연구에 있어서 논증적 관점의 유용성을 다음과 같이 이야기한다. 정책은 사회문제를 해결하기 위한 노력으로, 특정한 문제해결은 그 문제에 대한 정의 혹은 문제구성 혹은 문제 재구성의 사전작업에 달려있다. 우리는 정책의 논증과정을 통해 그 문제가 어떻게 형성되는지 그리고 그 문제가 실제 무엇을 다루고 있는지에 보다 주목할 수 있다. 둘째, 논증적 관점은 분석의 내용 뿐 아니라 누가, 언제, 어떤 언어와 문체로 이야기하는지 어떤 이념에 호소하는지 등을 함

18) 휘셔와 포레스터(Fischer and Forester eds., 1993) 중 던(Dunn, 1993), 김재관(1994), 유민봉(1994) 등을 참조할 것.

게 살펴볼 수 있다. 예를 들어 경제정책에 관한 분석가들의 결과만을 보는 것이 아니라 경제적 분석의 수사학적 부분 또한 살펴볼 수 있는데, 선택된 용어와 표현방식 등을 통해 지배적인 경제담론의 지형을 이해할 수 있다. 셋째, 우리가 정책분석을 논증적이라고 인식할 때 아젠다 형성의 장에서 권력의 복합적 실천들이 어떻게 일어나는지를 이해할 수 있다. 여기서 우리는 정책실천에서 어떤 대안과 선택들이 그리고 어떤 사람들이 배제 혹은 포섭되는지에 관심을 가질 수 있다. 넷째, 논증에 초점을 두는 것은 정책과정에서 일어나는 조직적 연계망, 논의의 경계, 관계구축, 의례화된 협상을 진단가능케 한다. 이를 통해 기술적 분석에 경도된 정책분석의 한계를 극복할 수 있다. 다섯째, 우리는 언어, 담론, 그리고 일련의 틀에서 표현될 수 있는 “문제들”을 보다 명확하게 들여다 볼 수 있으며, 분석가들의 논증의 언어와 실제 그것들이 일어나는 정치적 장에서의 언어의 연계를 탐색할 수 있다. 언어는 정책결정과정에서 일어나는 정치권력의 변화를 민감하게 반영한다. 여섯째, 우리가 정책분석의 논증적 특성을 인식함으로써 정책분석이 해석적 작업 그 이상임을 알 수 있다. 논증의 과정에서 사용되는 전문가들의 언어가 대중들을 당황하게 하고 어리둥절하게 할 수 있으며 정책분석의 결과들이 때때로 정책에 관한 대중들의 이해와 윤리적 상상을 무력화할 수 있기 때문이다.

많은 윤리학자들은 정책분석이 규범적인 활동임(현재형 강조)을 지적하는데, “좋은” 정책 혹은 “최선의” 정책을 위한 정책분석은 필연적으로 도덕적이고 윤리적인 판단을 포함할 수 밖에 없다(Amy, 1984: 574). 또한 담론, 이데올로기로서의 정책이라는 존재론적 위상 자체가 규범논쟁을 담을 수 밖에 없다. “가치중립적”인 분석을 위한 시도는 규범적인 영역을 생략, 제거할 수 없으며, 단지 그것들을 은폐할 뿐이다(Amy, 1984: 574)<sup>19)</sup>. 연구자의 작업은 동일한 추상목표 혹은 가치의 다양한 해석의 뒤에 숨어있는 규범적 갈등들을 끄집어내는 것이다. 이 과정에서 정책문제를 정의하는 많은 방식들은 갈등적 해석을 제공하고 방어하는 경쟁적 언어로 인식되어야 할 것이며(Danziger, 1995 ; Stone, 1988), 행동을 위한 지식, 행동의 원칙들, 앞의 방식들은 시간과 장소 등 세목 내에서 적극적으로 구성되기 때문에 그 맥락에 집중해야 한다(Fischer, 1998).

1999년 국민기초생활보장법 제정과정에서 나타난 “일할 능력 있는 사람의 근로의욕 저하”에 대한 염려는 자본주의사회의 노동 상품화를 규범으로 하고 있으며, 건강가정기본법의 “건강가정” 개념 또한 전형적인 전통가족의 가치를 회복해야 할 원형으로 전제한다. 이같은 언어사용은 “빈민 개인”, “가족”의 도덕성을 판단하고 그들의 책임을 강화하는 해결방안으로 연결되며, 정책전반에 걸쳐 경쟁적 가치와 갈등적 해석의 형세를 드러나게 한다.

정책연구에 있어 논증에 대한 관심은 정책텍스트에 대한 해체를 의미한다. 해체는 지배적인 해석 맥락과 그것을 강화하는 권력놀이를 붕괴하는 것이다(Schram, 1995). 텍스트 해체는 텍스트들이 그것들의 본질적 특성을 유지하기 위해 다양하고 암시적인 담론적 실천을 어떻게 추구하고 있는지를 보는 것이다. 여기서 텍스트 해체의 의미는 그것을 거부하는 것이 아니라 충분히 가까이에서 그것들을 들

19) 에이미(Amy, 1984)는 정책분석 영역에서의 연구자들은 분석과정에 윤리적 평가를 포함시켜야 한다고 설득한다. 대부분의 연구자들은 규범 분석이 불필요하고, 비현실적이며, 불가능하고 바람직하지 않다는 주장을 근거로 도덕적 쟁점 분석을 회피한다. 그러나 이러한 설명은 부적절하며, 윤리적 연구가 분석가들과 정책가들 모두의 전문가적, 정치적 이해관계를 때로 위협하기 때문에 멀리하는 것이라고 주장한다.

여다보는 것이다(Edelman, 1988; Schram, 1993 재인용).

건강가정기본법 제정과정에서 가정계의 “건강가정”을 비판하는 진영이 주력했던 작업은, 텍스트가 배태하고 있는 가부장적이고 전근대적인 가족이데올로기의 해체였다. 그것이 갖는 해석의 맥락과 권력성 때문이다.

피븐과 클라워드(Piven and Cloward, 1993)의 *regulating the poor*, 갠(Gans, 1995)의 *the war against the poor*, 슈람(1995)의 *words of welfare* 등은 텍스트 해체를 통해 빈곤정책이 빈민을 구제하기보다 정치적, 경제적으로 규제하고, 새로운 명명을 통해 빈민을 낙인화하며 그들의 실재를 구성할 뿐 아니라 오히려 빈곤을 영속시키는 과정을 보여준다. 이러한 텍스트 해체는 정책 “말”의 상징적이고 물질적인 효과를 폭로하고 지식과 권력의 견고한 관계를 붕괴하고자 하는 노력이다.

담론에 관한 관심은 정책의 상징적인 측면과 물질적인 측면이 어떻게 상호관계되어 있는가를 보여주는 것(Piven, 1995)이며, 그것을 해체하는 것이다. 이러한 정책연구는 담론, 나레이티브, 상징적 실천들이, 정책의 발생, 경쟁, 채택, 실행, 평가가 문제 규명, 해결의 방법, 성공의 기준 등에 관한 우리의 이해를 어떻게 사회적으로 만들어 가는지(Schram, 1993), 복지정책이 해결하려고 하는 실재를 정책 자체가 어떻게 구성하는지(Schram, 1992; Hawkesworth, 1988; Stone, 1988; Schram, 1993 재인용)에 주목하면서, ‘사실’에 대한 분석과 설명을 넘어 ‘사실 구성’에 대한 해석과 비판의 내용을 담아낸다.

## (2) 해석과 비판 그리고 해방

사회과학은 “주어진” 사실을 설명하고자 하는 것을 넘어, 사회집단이 어떻게 사회 실재를 그들 나름의 방식으로 이해하고 그것들을 구조화하는지를 설명해야 한다(Fischer, 1998). 이 과정은 구성된 실재<sup>20)</sup>를 논증 과정으로 이해하고, 역사와 문화의 상황구속적 조건, 텍스트와 담론을 둘러싼 맥락에 초점을 두며 그것들을 해체하는 것이다. 이와 같은 접근은 현상에 대한 검증에서 해석으로의 전환을 의미하는데, 이러한 전환은 경험적- 분석적 이론에 대한 협소한 관심으로부터 인간사(human affairs)에 대한 “풍부한 관점”으로의 변화를 의미(Fischer, 1998)한다.

담론, 이데올로기, 전통은 특정 개개인들의 상황구속적인 신념 안에 자리하며 그것들과 분리되어 존재하지 않는다(Bevir and Rhodes, 2004: 131). 해석적 접근에서, 사회세계에 대한 진리는 실천, 담론, 그리고 언어로부터의 일상적 표현에 담고 있는 해석에 기인한다(Winch, 1990 ; Dixon and Dogan, 2004 재인용). 해석적 접근은 행위, 실천, 제도를 이해하기 위한 직관에 기초해서 출발하며, 우리는 거기에 참여하는 사람들이 가지는 관련의미, 신념과 선호를 알아야 할 필요가 있다(Bevir and Rhodes, 2004: 130).

해석적 정책분석은 현재의 조건에 대한 평가와 그것들의 대안에 대한 탐색으로 정의될 수 있는데, 그 기준은 보다 좋은 가능한 조건에 대한 이해로부터 기인하며 연구자와 행위자간의 기준이 되는 틀 간의 상호변화를 통해 그 탐색이 가능하게 된다. 여기서의 함의는 정책연구자가 정책실천과 정책과정 내 행위자들의 암묵적인 준거와 차이 그리고 준거들 간의 중재를 모색해야 한다는 것이다<sup>21)</sup>(Dryzek,

20) 실재(reality)는 묘사된 “그 자체”로서가 아닌 신념과 가치의 망을 통해 “사회적으로 구성된 것”으로서 존재한다(White, 1994).



1982: 321).

언어 구성체로서의 정책을 연구한다는 것은, 정책형성과 평가 등 모든 과정에서 사용하는 개념 자체와 개념선택의 의미, 의사결정과정에서 드러나는 규범적 요소들, 그 안의 이념 논쟁과 규범 논의의 논증과정, 그리고 사회, 정치, 문화를 포함한 역사적 맥락을 모두 강조한다는 면에서 해석적 성격을 함유할 수 밖에 없다. 이러한 해석의 과정은 텍스트를 담론의 장으로 불러들이며, 담론의 맥락 안에서 텍스트의 의미를 발견한다.

해석적 접근은 현상에 대한 이해에 있어 연구자 내지 관찰자가 특정한 역사적·문화적·사회적 맥락과 불가분하게 연결되어 있으며, 현상에 대한 이해가 특정한 맥락 안에서 스스로의 위상과 절연될 수 없다(윤평중, 2005: 89-90 부분수정)고 전제한다. 연구자는 전통이라는 맥락에 의해 대상과 연결되어 있고(Bleicher, 1980: 윤평중, 2005: 90 재인용) 그 맥락을 포함한 현상을 인식하게 된다. 이 때 연구자는 현상에 대한 선(先)의미와 전(前)이해를 가지고 현상을 바라봄(Bleicher, 1980: 윤평중, 2005: 90 재인용)으로서, 이해의 과정은 중립적일 수 없게 된다.

2003년 건강가정기본법 제정과정에서 여러 담론주체들이 사용한 '가족변화', '가족해체', '가족위기' 등의 개념은 가족의 현실 자체를 담고 있을 뿐만 아니라 현재의 가족현상을 어떻게 바라보는가에 대한 가치판단 등 자신들의 해석적 요소를 함축하고 있다. 이 때 '해체', '위기' 등의 표현은 전형적이고 바람직한 '가족'의 상을 전제하고 지금의 가족현실이 바람직하지 못하고 벗어나야 할 상황이라는 자신들의 해석적 입장에서 현재를 판단하고 있는 것에 반해, '변화'라는 용어는 과거와 "다른" 현대 가족의 실재를 중립적으로 묘사한다. 그런데 '변화' 또한 실재에 대한 발화자의 해석이다.

구체적이고 역사적 존재인 우리는 항상 전통 안에서 움직이고 있으며, '전통은 언제나 우리 자신의 일부이고 범례이며 우리 자신에 대한 인식이다'(Gadamer, 1975: 윤평중, 2005: 105 재인용). 여기서 가다머(Gadamer)는 이해의 구조와 관찰자와 전통의 연계를 설명하기 위해 지평(horizont)이라는 개념을 원용하는데, 우리는 언제나 특정한 상황 안에 놓여 있기 때문에 그 상황을 전체적으로 조망할 수는 없다. 어떤 상황 안에 놓여 있다는 말은, 우리 자신이 어떤 특정한 관점을 갖게끔 하는 지평 안에 위치해 있음을 뜻한다. 우리의 삶은 이러한 지평으로부터 나왔고, 전통이라는 형태로 존재하는 과거의 지평은 항상 움직이고 있다. 관찰자와, 관찰자가 분석하고자 하는 대상으로서의 전통은 각자의 지평을 지닌다. 따라서 관찰자의 과업은 스스로를 그 전통 속에 제한시키지 않고 자신의 지평을 확대시켜 타자의 지평과 융합시키는데 있다. 이해가 이루어질 때 관찰자의 특수성과 대상의 특수성이 중첩되어 더욱 고차원의 일반성으로 승화된다. 이것이 지평융합(Verschmelzung des Horizont)이다(윤평중, 2005: 105-106). 해석은 지평융합의 과정 안에서 순환된다. 지평융합의 변증과정으로 이루어지는 해석학적 순환은 자기이해와 타자에 대한 이해를 포괄하며, 의미생성의 주체 인식과 자율적이고 자유로운 주체관의 해체를 동시에 담아낸다. 바로 이 지점이 해석과 비판의 조우이다.

변화하는 가족의 현실을 이해한다는 것은 전근대적이고 가부장적 가치 내의 가족 개념을 해체하고 현재의 변화된 현실로 가족개념을 확대할 때 가능하다. 아이러니컬하게도 "가족"개념을 해체할 때 진

21) 앞에서 언급했듯이, 정책은 텍스트의 상호적 구성물로 화자/저자와 청자/독자 간의 관계성과 텍스트 존재의 역사성 등을 포함하기 때문에 해석과정에 이러한 모색이 필요한 것이다.

정한 “가족”을 볼 수 있는 것이다. 여기엔 가족개념에 대한 해석적 전환과 가족개념을 통해 현실을 보는 인식주체의 해체작업이 동시에 일어난다. 우리 각자가 상정하고 있는 가족개념이 무엇인지, 어떤 담론 구조 내에서 그 개념이 작동하고 있는지, 그 개념을 통해 현실을 어떻게 인식하고 있는지 등에 대한 비판적 성찰이 인식주체의 해체과정이 될 수 있다.

담론연구에서 해석적 입장과 비판적 입장은 담론을 구성하는 언어의 상호적이며 사회적으로 구성되는 특성에 초점을 두느냐 담론구조와 질서에 대해 비판적 성찰을 하느냐의 차이이다(Phillips and Hardy, 2002: 20)<sup>22)</sup>. 해석적 인식론의 입장은 정책담론의 구조와 질서가 어떤 맥락 안에서 구성되어 왔는지 그리고 그러한 담론 질서 내에서 구체적인 발화행위가 어떻게 일어나는지, 그리고 그 관계가 어떻게 역동하는지 역사적 맥락 안에서 조망한다. 한편 비판적 접근은 담론구조의 배제 내지 포섭의 질서와 그 권력성에 주목하는 동시에, 개개인의 사유가 담론에 의해 영향을 받을 수 밖에 없다는 사실에 대한 자기 성찰을 강조한다. 즉 비판의 인식론은 담론질서가 품고 있는 권력성에 대한 비판적 인식임과 동시에 담론구조 내 사유주체의 한계를 의식하고 스스로에 대한 반성적 성찰인 것이다. 이러한 측면에서 비판은 해방적 관심이다.

담론연구는 사회정책 안에서 일어나는 빈민, 장애인, 여성, 아동 등 사회적 약자들의 주체화에 대한 인식과 해체를 통해 해방적 관심에 동조한다. 그들이 사회정책의 구조 안에서 어떻게 정책 대상으로 만들어지는지, 정책 자체가 그들의 삶을 어떻게 규제하는지, 정책구성에 있어 그들에 대한 규범적 잣대는 무엇인지 등에 대한 의문이 포함될 수 있다. 이 때 해방에 관심을 쏟는 연구자 스스로에 대한 비판적 성찰 또한 해체의 일부가 된다.

비판이란 개념 자체는 대립적인 사고나 지식의 조건이나 사회적 제약에 대한 성찰을 의미하며(문태현, 1992b: 1465), 푸코의 ‘자유의 실천’ 개념, 즉 정치·경제·제도적 영역에서의 모든 지배현상에 대한 도전(윤평중, 2005: 212)이다. 비판적 입장의 공통점은 인간행위에 있어 하나의 동기로 삼고 있는 자기이익을 거부하고 가치, 원칙, 도덕적 합의, 정서 등의 동기요소들을 추가해야 한다는 것이다(Walters and Sudweeks, 1996).

비판적 합리성은 경쟁적인 가치와 기준들에 관한 담론을 통해 집단의 합의를 구축하는 것을 의미한다(Dixon and Dogan, 2004). 이것은 합의된 이해를 이끌어내고 합리화<sup>23)</sup>하기 위한 기초로써(de Haven-Smith, 1988 ; Dixon and Dogan, 2004 재인용), 모든 합의된 행위자들을 세력화하고 논쟁할 수 있게 하는 과정의 수단으로서 상호이해를 구성하기 위한 상호주관적 의사소통의 사용을 포함한다(Dixon and Dogan, 2004).

지식주장의 진실성은 적절한 상호간 이해의 집합적 구성을 가능하게 하는 논의를 통해 수립될 수 있으므로 좋은 논쟁과 규범적 판단의 타당성이 마지막 권위가 된다(Bakhtin, 1981; Foucault, 1978:

22) 하지만 이러한 차이와 구별이 분명한 것은 아니다. 포괄적 의미에서, 해석은 비판을 포함하며 비판 또한 해석을 포함하기 때문이다.

23) 여기서의 합리화는 자기정당화의 의미가 아니며, 의사소통의 합리적 과정을 통한 합리화를 의미한다. 디슨(Dixon)과 도간(Dogan)이 하버마스(Habermas)의 의사소통에 있어 이상적 담화조건을 직접 언급하고 있지는 않으나, 그들이 의미하는 합리화란 의사소통적 합리성을 의미한다고 볼 수 있으며, 합리화 과정의 형식과 내용 모두를 포함한다.

Gergen and Thatchenkery, 1998; Dixon and Dogan, 2004 재인용). ‘비판’ 또한 상대주의의 함정에 난파되지 않기 위해서는 상호주관적으로 수용할 수 있는 규범적 토대를 확립해야 한다(윤평중, 2005: 221).

비판은 현재의 지배적이거나 억압적인 상황에 대한 도전과 성찰이라는 면에서 해방적 성격을 갖는다. 해방이란 인간 삶의 과정에서 부딪치는 비인간화에 반대하여 창조적으로 자기를 형성해 가는 과정으로 이해될 수 있다(문태현, 1992b: 1466). 담론연구는 담론주체의 사유가 담론 구조와 질서 내에서 제한적일 수 있음을 인식하면서 지배담론을 해체하고 대안적 저항담론의 가능성을 모색한다는 면에서 해방적이다.

그런데 해방은 초인식론적 관심이라 할 수 있다. 경험적·분석적 인식과 역사적·해석적 인식의 두 과학과 그 세계 이해에서 비롯되는 왜곡을 시정하는 역할을 담당하기 때문이다(윤평중, 2005: 119 부분수정). 담론연구 혹은 새로운 대안담론의 유포가 또 다른 억압과 굴레가 되지 않기 위해 지속적 반영이 필요한 이유가 여기에 있다.

### 3) “정책연구자” 는 어디에 위치하며 무엇을 해야 하는가

세계에 대한 중요한 경향들을 설명함에 있어, 당신이 어디에 서 있는가는 당신이 무엇을 볼 것인지에 영향을 미칠 수 있다(Fischer, 1998). 때문에 연구자가 자리하고 있는 스스로의 지점에 대한 성찰은 연구과정에 있어 필수적인 부분이다<sup>24)</sup>. 머리말에서 언급했듯이, 담론연구에 대한 관심증가의 배경에는 정책연구자 스스로에 대한 반성과 성찰의 몫이 있었다.

우리는 린(Lynn, 1989)의 경고에 귀기울일 필요가 있는데, “정책분석가들 또한 편협한 이익집단이 될 수 있다: 그들은 타당하고 포괄적인 관점을 가진 연구자라기보다 의식질차를 중시하는 종교인과 같이, 실재에만 주목하고 비용계산에만 관심을 쏟고 있다(Radin, 1997 재인용)”는 것이다. 또 다른 문제의식은 정책연구 내지 정책연구자와 대중과의 소통이 단절되어 있다는 것이다(Danziger, 1995; White, 1994 ; Fischer, 1993 ; Throgmorton, 1991). 정책학의 창시자인 라스웰(Lasswell, 1951)은 기존의 협의적이고 파편화된 사회과학의 한계를 극복하고 실천적 쟁점연구에 주목하며, 기초적인 도덕적 목표에 기초하여 정책학이 세계 민주주의에 대한 보호와 지속에 관심가질 것을 주장하였다(Fischer, 1993: 165). 정책연구가 수사, 담론, 나레이티브 등에 주목하는 것은 궁극적으로 ‘민주주의의 정책학(the policy science of democracy)’으로의 회복을 꾀하는 노력이라고 볼 수 있으며(Fischer, 1993), 여기서 이야기하는 정책의 이미지 안에는 논증, 과학, 참여민주주의가 혼합되어 있다(Dryzek, 1993).

정책연구자가 어디에 위치하며 무엇을 해야 하는가에 대한 고민은 정책현실 안에서 정책연구자 스스로에 대한 성찰과 역할을 모색하는 작업이다. 이것은 정책연구의 기원과 정책연구자 본연의 되짚는

24) 연구자의 반성과 성찰이 담론연구에 국한되는 것은 아니다. 모든 연구에 있어 연구자 스스로의 위상에 대한 성찰과 함께 여러 관계의 측면에서 연구자의 역할에 대해 고민하는 것은 연구과정에 체화되어 있는 당연한 작업일 것이다.

기회일 것이다.

### (1) '정책연구자' 주체 성찰

담론연구의 철학적 기원은, 추론하고 사유할 수 있다는 이유로 스스로를 고유하고 자기완결적이며 타자와 분명히 구분되는(김부용 옮김, 2001) 근대적 주체를 포기한다. 이와 같은 주체는 주체중심의 이성을 가진 자율적 주체로서의 자아를 부정하는 것이다.<sup>25)</sup> 특히 담론구조 안에 포진하고 있는 주체는 담론 질서 내에 있으며 담론구조 안에서 구성된 혹은 지배담론에 의해 만들어진 주체이다. 이와 같은 주체인식은 푸코의 입장과 유사하다. 푸코는 자신의 위치가 자신이 분석하고 있는 관념과 실천으로부터 완전히 밖에 있다고 주장하지 않는다. 또한 “진리”의 위치에서 말하고 있다고 주장하지 않는다. 그는 주체로서의 자신은 그 당시 통용되고 있는 담론적 체계가 부과한 한계 내에서만 말할 수 있다는 것을 잘 알고 있다. 그러나 이것이 비판적이 될 수 없다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 사유될 수 있는 것, 특별히 “알 수 있는 것”으로 규정될 수 있는 것에 한계가 있다는 것을 의미할 따름이다. 여기서 푸코는 창조적 개인이 없다고 주장하는 것이 아니다. 대신 그는 모든 개인은 아이디어와 텍스트가 생산될 수 있는 담론적 제약 내에서는 창조적일 가능성을 갖는다고 주장한다(김부용 옮김, 2001).

이렇게 담론의 틀 안에서 주체는 만들어지고 스스로 주체화된다. 그렇기 때문에 주체의 사유는 제한적일 수밖에 없다. 또한 주체는 담론 안에서 특정 현상에 대한 선의미와 전이해를 이미 가지고 있으므로 가치중립적이지 않다. 여기서 정책연구자로서의 주체는 특정 담론 안에서 사유할 수밖에 없는 자신과 각자가 이미 소유하고 있는 현상에 대한 의미와 이해에 대해 성찰해야 할 필연성을 갖는다. 현상을 바라봄에 있어 불완전한 관점에 대한 선이해(White, 1994)가 필요하며, 우리는 항상 부분적인 관점으로 세계를 이해한다는 것을 의식해야 한다. 여기서 부분적이라 함은 불완전하고 왜곡되어 있다는 두 측면 모두를 의미한다(Schram, 1993).

제한적 주체를 확장하면 인간존재의 한계속성이 보이며, 사실 담론주체로서의 제한성 후경에는 인간존재의 유한함이 자리하고 있다. ‘인간존재는 필연적으로 부분적이고, 지역적이며, 임시적이고 구체적이며 유목적적이기 때문에 보편성, 공평무사, 혹은 “순수한” 합리성을 취할 수 없다. 원칙과 개념정의는 해석이 이루어질 때까지 비워진 상태이고, 모든 해석은 가정들과 조건들의 연결 혹은 연계에 기인한다. 기준과 가치는 대상의 본질 혹은 신 등 그 어디로부터 오는 것이 아니고, 그 기준과 가치들에 대한 옹호 - 역사와 이해관계 - 에 기인한다’(Danziger, 1995: 436). 때문에 정책연구자는 사고의 기준과 가치 지점을 인식해야 한다. 이것이 자신의 불완전한 관점에 대한 이해이며 세상을 향한 부분적이고 왜곡된 해석가능성에 대한 성찰인 것이다. 이 과정은 세상을 설명하고 이해하며 해석하고 비판하려는 정책연구자 주체의 주요한 과업이다.

정책연구자 더 나아가 인간존재로서 한계를 인식하는 것은 그 안에서 비판과 해방을 위한 창조적 가능성 모색의 출발일 수 있다. 자신의 부분적인 관점과 불완전함을 인식하고 그 한계 내에서 자신을

25) 이러한 입장이 주체의 이성을 전면적으로 부정하는 것은 결코 아니다.

성찰할 수 있다는 것은, 담론적 제약 내에서 창조적 가능성을 찾는 푸코의 입장에서 더 나아가 인간 이성의 새로운 가능성에 대한 믿음일 것이다.<sup>26)</sup> 이것은 연구자가 자신의 가치지점과 이념적 위상을 알고 그 좌표의 한계를 인식하며 반영과 성찰을 통해 자신을 이해하는 과정이다. 주체로서 주체가 갖는 한계를 '안다는 것'은 해방의 '소박한' 시작일 것이다.<sup>27)</sup>

그렇다면 우리는 주체를 어떻게 상정할 수 있을까? 우리는 주체를 '과정 중의 주체' 혹은 '형성 중의 주체'로 이해할 수 있는데, 끝없는 부정의 과정 속에서 주체가 형성되며, 그 형성 과정은 끝없이 진행된다. 주체는 완결되거나 완성된 어떤 것이 아니라 과정 자체며, 확정된 주체는 없고 주체는 언제나 지나 미확정적이다.<sup>28)</sup> 담론연구에 있어 주체는 그것이 연속적이든 불연속적이든 미확정적인 과정에서, 담론의 구조와 질서 안에서 주체가 어떻게 만들어졌는지에 대한 성찰과 주체를 어떻게 해방할 것인지에 대한 구상 모두와 맞닿아 있다.<sup>29)</sup>

## (2) 정책연구자의 실천 전략

토르겐슨(Torgenson, 1986b)은 왜곡되고, 조작되며, 비밀스러운 정책과정 자체가 정책분석가들을 포함한 연구공동체에게 그러한 과정이 드러나는 것을 제한하고 있다고 지적하면서, 학문공동체의 탐구는 보다 넓은 정치체계에서 그러한 작업을 밝혀내는 범위 안에서 이루어져야 한다고 주장한다(Dryzek, 1993 재인용). 그러한 측면에서 드라이젝(1993)은 정책연구에 있어 논증적 전환이 담론적 민주주의(discursive democracy)의 확대를 가져왔다고 이야기한다. 사실 정책연구에 있어 논증, 나레이티브, 수사, 담론 등에 대한 관심과 연구가 정책현실의 민주화 내지 정책연구 자체의 민주화를 가져왔다고 평가하는 것은 설부르고 조악한 발상일 수 있으나, 정책연구에 있어 "참여"의 가능성을 열어 놓은 것만은 사실이다.

정책분석과정에서 정책연구자들은 정책맥락과 연구자의 조직관계에 따라 클라이언트, 시민, 혹은 쟁점 옹호자, 과학자, 관료, 중재자 심지어 정치기업가로서 역할을 할 수 있다(Throgmorton, 1991). 그리고 이 각각의 역할들은 자기 고유의 수사적 규범들을 생성한다. 그러므로 예를 들어, 과학자/분석가

26) 이러한 성찰 과정 자체가 자기수행적 모순일 수 있다. 왜냐하면, 담론적 제약 내에서 그 성찰 또한 이루어지기 때문이다. 그러나 여기서 이성의 새로운 가능성과 계몽의 이상을 완전히 포기하지 않은 하버마스의 의사소통적 이성을 통해 또 다른 가능성을 엿볼 수 있다. 하버마스는 개인의 자율성과 상호주관적 연대를 통해 의사소통적 해방을 실현하면서, 화폐와 권력이라는 체계통합적인 매체들에 대항하는 사회통합적인 권력을 주장한다(김재현, 1998 참조).

27) 물론 이론적 자기성찰과 실천적 행동이 일치하지 않을 수 있다. 또한 자기성찰을 통한 해방이 정치적 영향력을 행사하리라는 하버마스의 명제는 관념주의적 색채가 짙다고 볼 수 있다. 이러한 비판에 직면해서, 하버마스는 자기성찰과 이론적 혹은 합리적 재구성을 구분함으로써 인식과 해방을 향한 열망의 상관관계에 대해 더욱 정교한 설명을 시도한다(윤평중, 2005: 122-123).

28) '과정 중의 주체', '형성 중의 주체' 개념은 여성주의자 주디스 버틀러(Judith Butler)로부터 가져온 것이다. <http://www.hani.co.kr/arti/culture/skysea/220847.html>

29) 휘셔(1998: 138)는 이와 관련하여 Aristotelian의 "실천지(實踐知, phronesis)" 혹은 "실천이성의 비공식적 논리(the informal logic of practical reason)" 개념을 이야기한다. 실천이성의 기본은 상이한 쟁점들과 관련있는 여러 종류의 논증을 인식하는 것이며, 이러한 인식의 기초는 쟁점 혹은 문제의 맥락에 대한 민감함이다. 실천이성의 이러한 작업은 해석적 순환 내에서 이루어진다(Bernstein, 1983; Fischer, 1998 재인용).

는 전문교육자로 대중들에게 내용을 상세히 설명하는 반면, 시민옹호자는 전문가 공동체의 대화에 가담함으로써 대중들을 세력화하고자 한다. 이와 같은 다른 수사적 위치는 분석가의 담론에 있어 계량적이고 언어적인 내용 뿐 아니라 생성된 문제정의, 고려되는 평가기준, 그리고 검토되는 정책선택들의 범위 등의 속성에도 영향을 미친다. 만일 의미있는 대중논의가 진정한 정책목적이라면, 연구자는 그들의 정치적이고 수사적인 전제들을 해체하는 것을 배워야 하며(Danziger, 1995: 442), 정책연구의 기본 목표는 “함께 사는 삶이 다르지만 존중되는” 방법들을 발견하는 것으로 재구축될 수 있다(Healey, 1993 : Fischer, 1998 재인용).

이러한 시각에서 특히 중요한 것은 분석가, 시민, 그리고 정책결정자들의 역할 관계에 대해 다시 생각해 보는 것이다. 연구자/전문가는 시민/클라이언트와 참여적 혹은 협력적 관계를 형성해야 한다(Hawkesworth, 1988 : Healey, 1997 : Schon, 1983 : Fischer, 1998 재인용). 이것이 “참여적 정책분석”이다(DeLeon, 1992 : Dirning, 1993 : Fischer, 1990 : Laird, 1993 : Fischer, 1998 재인용). 사회과학의 분석적 관점과 관련된 정책결정과정 그리고 그 상호작용 속에서 참여자들의 경쟁적 규범 논증 모두를 포함하는 것이 시민과 사회과학자 모두 호혜적 대화를 통해 그 지평이 넓어지면서 대화가 연결될 수 있다(Dryzek, 1982 : Fischer, 1998 재인용).<sup>30)</sup> 정책연구자에게 담론연구는 정책연구에 있어 대중참여를 위한 하나의 전략이 될 수 있다.

참여 연구(participatory research)<sup>31)</sup>는 연구자들에 의해 생성된 정보에 대한 접근의 확장, 시민들 자신의 ‘국지적 지식(local knowledge)’의 체계화 둘 모두에 대한 시민 집단의 노력에 기초한다(Canican and Armstead, 1992; Fischer, 1993: 170 재인용). 이것은 ‘연구자와 시민간의 협력적 관계를 발전시키는’ 시도를 의미하며, 이러한 시도는 사람들의 욕구를 충족시키기 위한 연구 관점을 취한다(Merrifield, 1989; Fischer, 1993: 170 재인용). 참여연구의 과정은 연구에 있어 대중참여의 ‘형식’과 시민의 목소리가 직접 담긴 ‘내용’ 모두를 요구한다. 사려깊고 열정적이며 고지된 논증과정을 통해 시민들은 벤자민 바버(Benjamin Barber)가 말한 “민주적 담화(democratic talk)”를 배울 수 있고, 정책 연구자는 시민들로 하여금 그것을 배우도록 독려할 수 있다(Fischer and Forester, 1993: 7). 참여연구는 전문가 실천을 민주적 세력화의 요구로 이끄는 최선의 노력이다(Gaventa, 1989; Fischer, 1993: 171 재인용).

여러 학자들이 담론연구를 정책연구에 있어 시민참여(citizen participation)(Fischer and Forester, 1993, Dryzek, 1993, Fischer, 1993, DeLeon, 1998)의 기회로 이야기한다. 그러나 정책 논증과정은 언제나 가시적으로 명확하고, 진실되며, 설득적이고, 제도적 편의(bias)로부터 자유롭게 이루어지지 않는다. 그렇기 때문에 민주적 논의 과정은 항상 불확실하고 취약하다. 정책논증과정은 불평등 혹은 불균등한 자원에 의해, 이미 현저하게 구축되어 있는 권력과 생산관계에 의해, 그리고 권력의 계획적 책략에 의해 왜곡될 수 있다. 이로써 논증과정에서의 시민참여는 로버트 라이크(Robert Reich)가 말한 시

30) 사람들의 규범적 윤리적 지점들을 공공정책결정과정에 통합시킴을 의미하며, 이것은 사회 혹은 정치를 전체성 안에서(*in its totality*) 바라볼 것을 요구한다(DeLeon, 1998: 152).

31) 보가타와 몽고메리(Borgatta and Montgomery, 2000)는 참여연구의 다섯 가지 특징을 연구대상의 참여, 대중적 지식의 포함, 권력과 세력화에 주목, 의식화와 참여자 교육, 그리고 정치적 행동으로 이야기한다.

민 발견(civic discovery)이 아닌 시민 조작(civic manipulation)이 될 수 있다(Fischer and Forester, 1993: 7).

드라이잭 등이 언급한 진정한 “담론적(혹은 논의의) 민주주의”를 위해, 비판이론가들은 체계적으로 왜곡된 의사소통을 최소화<sup>32)</sup> 하는 반면, 시민들의 참여를 최대화할 것을 요구한다(DeLeon, 1998 부분 수정). 해석적 정책연구에서 중요한 것은 각 행위자들의 “의사소통 능력”을 고양시키고, 분석가와 행위자들간의 상호작용과 담론을 위한 장을 제공하는 것이다(Dryzek, 1982). 반다이크(van Dijk, 1996) 또한 권력의 담론적 재생산에 있어서 주요한 요소는 담론에 대한 접근이라고 주장한다(Marston, 2000). 한편, 정책연구자는 대중과 직접적으로 의사소통할 책임이 있음을 인식해야 한다(Danziger, 1995). 이것이 담론 과정 안에서 일어나는 대중과의 교섭을 위한 연구자의 과업이다.<sup>33)</sup>

담론 장(場)의 복합적인 관계 망 안에서 정책연구자는 항상 부분적이고 제한된 관점을 가지고 사물을 이해하는데, 여기서 피븐(1995)은 텍스트를 통해 세상을 이해하는 ‘텍스트 중재(textual mediation)’를 강조한다. 세계에 대한 우리의 이해는 항상 텍스트를 통해 중재되고, 우리는 담론적 실천이 우리가 세계를 이해하는 부분적인 관점들을 어떻게 구성하는지에 관심을 기울일 필요가 있다(Schram, 1993)

정책연구자는 참여적 연구자로서 이론적 지식과 실제 경쟁적인 논증 간의 ‘해석 중재자(interpretative mediator)’<sup>34)</sup>로 역할할 수 있다(Fischer, 1993). 주어진 사회문제의 경험적 진단을 뛰어넘어, 참여연구는 사회과학의 분석들과 관련 사회행위자들의 욕구와 이해관계 간의 담론적 대면으로부터 합의된 기준을 적용한 대안적 해결책에 대한 평가를 포함한다(Habermas, 1973; Fischer, 1993 재인용). 이와 같은 변증 과정은 서로의 대면을 통해 확장된 참여자들(사회과학자와 시민) 모두의 지평 안에서의 대화(Dryzek, 1982: 322)에 비견할 수 있다. 담론과 논증 과정에 의해 조율됨으로써, 분석가, 시민, 정책결정자들간의 상호작용은 다양한 목소리의 대화로 재구성된다(Habermas, 1991; Fischer, 1993 재인용).<sup>35)</sup>

정책은 담론적 실천의 양상블로서 그것이 직면하고 있는 실재를 구성하는데 기여한다(Schram,

32) 왜곡된 의사소통구조의 준거로서 하버마스의 이상적 담화조건을 사용할 수 있다. 말하는 자와 듣는 자는 이해할 수 있는 표현을 사용해야 하고(이해가능성), 참명제를 전달할 의도를 가져야 하며(진리성), 믿을 수 있고 진실되게 표현해야 하고(성실성), 그의 의도를 의사소통의 공동체란 맥락에서 규범적으로 올바르게 표현해야 한다(정당성).(Habermas, 1974: 18 ; 문태현, 1992a: 273 재인용).

33) 정책담론의 소통과정에서 우리는 시민의 “화자(話者)”로서 참여를 주로 강조한다. 그러나 여기서 간과하지 말아야 할 것은 “독자(讀者)”로서 참여 또한 고려해야 한다는 것이다. 그것이 진정한 의미의 “대화(對話)이기 때문이다.

34) 이와 유사한 개념으로 프로그모튼(Throgmorton, 1991)은 보다 구체적이고 실용적인 개념의 “적극적 중재자(active mediator)”를 이야기한다. 정책분석가는 각각 정치가, 과학자(연구자), 옹호자의 역할을 담당할 수 있는데 그 역할들의 합성체로서 ‘선호하는 가치를 지지하면서 엄격한 과학적 방법을 구사하는 쟁점 옹호자의 역할’, ‘평범한 지식에 기초한 비기술적 동원자 혹은 정치기업가로서 다양한 옹호집단들의 동맹을 이끌어 프로그램을 확대하는 등 조직적인 정치지원을 제공하는 정치적 기업가 역할’, ‘분석가의 조언을 선출된 관료들이 사용하도록 설득하는 클라이언트 옹호자 역할’이 복합된 것을 의미한다.

35) 이 과정에서 만일 정책전문가와 시민 간의 거리가 좁혀진다면, 분석가는 전문가가 아닌 ‘전문화된 시민(specialized citizen)’(Paris와 Reynolds, 1993: 266)으로 이해될 것이다(Fischer, 1993 재인용).

1993). 정책 안에 깔리게 되는 사회적 구성은 시민에 흡수되는 메시지도 그들의 지향과 참여 형태에 영향을 미친다. 정책은 정부가 무엇을 하려고 하는지, 어떤 시민들이 가치 있는지(혹은 가치 없는지), 그리고 어떤 종류의 태도와 참여 형태가 민주사회에서 적절한지에 관한 메시지를 전달한다. 그러나 상이한 대상 집단들은 꽤 다른 메시지를 받는다. 특정 대상집단 유형에 대해 악영향을 미치는 정책(혹은 중요한 문제해결에 있어 비효과적인)들은 정책변화를 위한 시민참여를 유발하지 않을 수 있는데, 대상 집단이 받은 그 메시지가 그들의 행동을 철회하게 하거나 수동적으로 만들기 때문이다. 그러나 다른 대상 집단은 다양한 정치적 참여를 통해 그들에게 악영향을 미친 정책에 저항하도록 독려하는 메시지를 받는다. 이것이 복지국가에서의 '인구대상집단의 사회적 구성'이다(Ann Schneider and Helen Ingram, 1993; Schram, 1993 재인용). 정책연구자의 텍스트 중재와 해석의 역할은 이러한 사회적 구성을 대중들이 의식하도록 하는 것 또한 포함한다.

우리는 덜 교육받고, 덜 부자이며, 권력이 없는 목소리가 논쟁의 장에 들어오기 위해 투쟁하는 제도적 억압상태에 대한 가능성에 보다 귀를 기울여야 한다. 우리는 복합적인 정책문제에 관하여 너무도 적은 논쟁이 이루어지고 있음에 또한 의심을 품어야 한다(Danziger, 1995). 현상을 보다 잘 이해하기 위해서는 주변화된 사람들의 목소리에 공평, 정직, (자신의 경험과 이해로부터의) 분리를 동반하여 귀 기울이고 여기에 진보된 민주주의를 더하는 것이 그들의 생활세계에 대한 편협적이고 왜곡된 이해를 최소화하는 첫걸음이며, 이것이 진정한 의미의 엄격한 객관성(strong objectivity)이다(Harding, 1992).<sup>36)</sup>

담론과정 안에서 정책연구자는 인식주체로서의 성찰과 더불어 자신의 작업에 대한 성찰 또한 필요한다. 담론의 과정 혹은 논증과정에서의 읽고 쓰는 작업이 그 중 하나이다. 정책생산의 포괄적인 형태를 분석, 유용화, 이해하는 사람들은 기능적으로(functional) 읽고 쓰는 능력을 가지고 있다고 할 수 있으나, 정책생산에 있어 비판적으로(critical) 읽고 쓰는 능력은 획득하기 훨씬 어려운 부분이다(Gale, 1999). 정책연구자는 정책연구에 있어 윤리적일 뿐 아니라 "비판적이고 해방적"이어야 한다(Throgmorton, 1991). 정책 담론의 장에서 담론적 실천이 어떤 구조에서 가능하며 어떻게 작동하는지, 그것들이 어떻게 권력을 분배하고 권력을 구성하는지를 이해하는 것이 중요하기 때문이다. 또한 실제 분석가들은 실질적인 분석과 설득력 있는 표현 모두에 관심을 가져야 한다(Fischer and Forester, 1993). 세상을 이해하고 움직이게 하는 "동력"이 검증이나 반증이 아니라 설득(Danziger, 1995: 436 부분수정)이기 때문이다. 이러한 성찰의 포괄적 작업은 "우리 연구에 대한 분석(an analysis of our analysis)"(Radin, 1997 :214)으로 가능할 것이다.<sup>37)</sup>

36) 이것은 일종의 클라이언트 집단에 대한 옹호자의 역할이다. 정책분석 영역의 진화과정 가운데 가장 중요한 변화는 정책분석을 통해 클라이언트집단의 옹호자로서 역할을 연계한 것이다(Radin, 1997).

37) Radin(1997)은 '우리 연구에 대한 분석'을 위한 세 가지 방법을 제안한다. 첫째, 특정 정책쟁점에 대한 작업 전체 - 정책문제가 어떻게 규정되었는지, 논쟁이 어떻게 이루어졌는지, 정보의 원천 중 어떤 종류의 것이 사용되었는지, 과정 중 참여자들이 누구인지, 이러한 것들의 결과가 의사결정에 어떤 영향을 미쳤는지 등 - 를 살펴볼 것. 둘째, 정책연구자들이 자신들의 작업에 대하여 글을 쓸 것 - 이러한 지적 자서전(intellectual autobiography)은 자기 성찰(self reflection)에 있어 매우 유용하다는 것. 셋째, Research Conference 등에서 이러한 쟁점들에 대한 관심을 보다 구체화할 것을 권유한다. 이 외에 학생들의 정책관련 수업 커리큘럼 재검토도 제안하고 있다.



참된 지적 활동이란 몇몇 제한된 지식인 집단 사이의 특수한 문화를 창조하는 데 그치는가, 아니면 '상식'보다 우월하며 과학적 적합성을 갖는 사상 형식을 만들어내는 과정에서조차 결코 '순진한' 대중과의 연관성을 잃지 않고 또 바로 그 속에서 실로 자신이 탐구하고 해결해야 할 과제의 원천을 발견하는 것인가 하는 문제이다. 이와 같은 연관성을 잃지 않을 때에야 비로소 지식 혹은 앎은 '역사적'으로 되며, 한 개인의 지적 호기심을 넘어 '삶'이 되는 것이다(이상훈 역, 2006: 170 부분수정).

#### 4. 맺음말

사회정책은 다양한 사회, 정치, 경제, 문화적 맥락 안에서 수많은 사람들의 말과 행동의 상호작용, 그 관계의 부산물과 우연적 사건들이 혼합되어 일어나는 동태적 현상이며 의사소통의 산물이다(우아영, 2007: 4). 사회정책연구에 있어 담론연구는 맥락, 상호작용, 동태적 현상에서의 "말의 움직임"에 주목한다. "말"에 대한 관심은 사회복지현상을 객관적 실체가 아닌 말의 구성체로 이해하고, 사회복지정책을 둘러싼 관계의 이데올로기성과 정치문화적 권력을 감지하며, "말"을 구조화하는 담론의 질서를 포착하고, "말"로 구성된 실재를 의식하기 위함이다.

담론연구는 "말"로 이루어지는 정책의 텍스트성, 맥락, 그리고 그 안에 담겨 있는 가치와 이념에 주목하면서, 화자와 청자 즉 담론생산의 주체와 객체의 상호주관적 관계에서 현실이 어떻게 구성되고 변화하며 분배되는지에 관심을 갖는다. 또한 담론에 의해 정책현실이 어떻게 재단되고 정책대상이 어떻게 규정되는지를 해체함으로써 지배담론에 대한 저항적 대안담론 생성을 시도한다. 담론연구는 가치중립적이고 인과관계 설명과 예측에 집중했던 기존 방법론이 간과하고 있는 현실 속의 규범성, 정치성, 소통과 해방을 담아낸다. 정책연구 또한 정책담론의 장 안에 이미 들어와 있으며, 정책연구자 또한 정책담론의 생성주체로 자리하고 있다. 정책연구에서 '정책연구에 대한 연구'와 '정책연구자 스스로에 대한 성찰'이 필요한 이유이다.

정책연구는 정책현실 그대로의 모습과 그 안에 담겨 있는 사람들의 목소리를 오롯이 이해하고자 하는 노력이다. 사회복지연구가 "말"에 보다 관심을 가져야 하는 궁극적인 이유는 정책의 중심에 사회적 약자들이 있기 때문이며, 정책연구에 그들의 "목소리"를 담아야 할 소명 때문이다. 사회적 약자의 자본, 제도에 대한 정보와 지식, 정치적 권력, 문화적 향유에서의 불평등한 지위는 정책담론의 장에 "부재(不在)"로 드러난다. 정책연구에서 담론연구는 정책현실에서의 지배담론을 해체하고 사회적 약자의 목소리로 대안담론을 재구성할 하나의 대안이 될 수 있다. 특히 사회복지가 권력과 자본의 시녀가 되지 않기 위해 언어의 상징적 작용과 물질적 효과에 민감할 필요가 있다.

담론연구는 단순히 방법이 아닌 사회세계, 사회연구에 관한 총체적 관점이다(Potter, 1996: Richardson, 1996 재인용). 그러나 이것이 세상을 이해함에 있어 담론결정론을 의미하는 것은 아니다. 담론연구는 정책현실 이해의 지평을 넓히고 정책연구 영역을 확장할 수 있는 하나의 과정이며 단면이다.

## 참고문헌

- 김기덕. 2004. “푸코와 사회복지: 인본주의에 대한 미완의 기획”. 『사회복지연구』 24: 45-72.
- 김부용 옮김. 2001. 『담론』. Mills, Sara. 1997. *Discourse*. 인간사랑.
- 김슬옹. 2007. “담론을 통한 언어 분석”. 『복지와 참여』. 한국정책학회 정책학 추계학술세미나Ⅱ. 한국정책학회.
- 김영평. 1992. “정책분석과 비판이론에 대한 논평”. 『한국행정학보』 26(3): 1027-1035.
- 김인숙. 2007. “건강가정기본법 제정과정에 나타난 가족 및 가족정책 담론”. 『한국사회복지학』 59(3): 253-280.
- 김재관. 1994. “정책논쟁분석에 관한 논리적 검토”. 정책분석평가학회보, 4(1), 65-88.
- 김재현. 1998. “하버마스에서 모더니티의 기획과 포스트모더니즘 비판”. 『人文論叢』 10: 25-39.
- 김혜경. 2005. ““건강가정기본법”의 제·개정을 둘러싼 담론에 대한 연구. 『여성과 사회』 16: 67-102.
- 문태현. 1992a. “정책분석과 비판이론 - Habermas의 의사소통능력이론을 중심으로”. 『한국행정학보』 26(2): 265-280.
- 문태현. 1992b. “정책분석과 비판이론의 재음미 - 논평에 대한 답론”. 『한국행정학보』 26(4): 1461-1473.
- 문태현. 2003. “담론이론과 공공정책의 정당성”. 『한국정책학회보』, 12(4): 125-145.
- 박해광. 1999. 경영담론의 특성과 노동자 수용에 관한 연구. 연세대학교원 박사학위논문.
- 박해광. 2002. 『계급, 문화, 언어』. 한울아카데미.
- 송근원. 1991. “정책분석 및 평가에 대한 접근방법의 변천: 실증주의에 대한 대안의 탐색”. 『한국정책분석평가학회보』 1(1): 1-18.
- 송근원. 2008. 정책분석 및 평가의 실증주의“. 『정책분석평가학회보』 18(2): 43-74.
- 우아영. 2007. 빈곤담론 연구. 가톨릭대학교 사회복지학과 박사학위논문(미간행).
- 윤평중. 1998. 『담론이론의 사회철학』. 문예출판사.
- 윤평중. 2005. 『푸코와 하버마스를 넘어서』. 교보문고.
- 이상훈 역. 2006. 『그람시의 옥중수고 2』. Gramsci, Antonio. 1971. *Selections from the Prison Notebook of Antonio Gramsci*. 거름.
- 이성우. 2004. “정책분석의 패러다임과 연구방법에 대한 메타적 접근”. 『정책분석평가학회보』, 14(3) : 1-22. 정책분석평가학회.
- 이재경. 2004. 한국 가족은 ‘위기’인가?: ‘건강가정’ 담론에 대한 비판“. 『한국여성학』 20(1): 229-244.
- 이종영. 2003. “서론 : 정치적 프락시스로서의 담론투쟁”. 이영환 편. 『통합과 배제의 사회정책과 담론』. 함께읽는책.
- 임상훈 옮김. 1992. 『담론이란 무엇인가』. Macdonell, Diane. 1991. *Theories of Discourse*. 한울.
- 정원오. 2003. “빈곤의 담론”. 이영환 편. 『통합과 배제의 사회정책과 담론』. 함께읽는책.
- Amy, Douglas J. 1984. “Why Policy Analysis and Ethics are incompatible.” *Policy Analysis and Management*, 3(4): 573-591.
- Ball, Stephen J.. 1993. “What is policy? texts, trajectories and toolboxes.” *Discourse: The Australian Journal of Educational Studies*, 13(2): 10-17.
- Ball, Stephen J.. 1994. “What is criticism? A continuing conversation? A Rejoinder to Miriam Henry.”

- Discourse: The Australian Journal of Educational Studies*, 14(2): 108-110.
- Bevir, Mark and R. A. W. Rhodes, 2004, "Interpreting British Governance" in *The interpretive approach in political science : a Symposium, British Journal of Politics and International Relations(BJPIR)*, 6: 130-136.
- Borgatta, Edgar F. and Rhonda J. V. Montgomery Eds, 2000, *Encyclopedia of Sociology*. New York: Macmillan Reference USA.
- Danziger, Marie, 1995, "Policy analysis postmodernized : some political and pedagogical ramifications." *Policy Studies Journal*, 23(3): 435-450.
- DeLeon, Peter, 1998, "Models of Policy Discourse : Insights versus Prediction." *Policy Studies Journal*, 26(1): 147-161.
- Dixon, John and Rhys Dogan, 2004, "The Conduct of Policy Analysis : Philosophical Points of Reference." *Review of Policy Research*, 21(4): 559-579.
- Dryzek, John S. 1982, "Policy analysis as a Hermeneutic activity." *Policy Science*, 14: 309-329.
- Dryzek, John S. 1993, "Policy and Planning : From Science to Argument" in *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, edited by Fischer, F. and Forester J. Duke University Press.
- Fairclough, Norman, 1992, *Discourse and Change*. Polity.
- Fairclough, Norman, 1995, *Critical Discourse Analysis*. Longman.
- Fairclough, Norman, 2000, "Discourse, social theory and social research : The discourse of welfare reform." *Journal of Sociolinguistics*, 4(2): 163-195.
- Fischer, Frank, 1993, "Citizen participation and the democratization of policy expertise : From theoretical inquiry to practical cases." *Policy Sciences*, 26: 165-187.
- Fischer, Frank and John Forester eds., 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke University Press.
- Fischer, Frank, 1998, "Beyond Empiricism : Policy Inquiry in Postpositivist Perspective." *Policy Studies Journal*, 26(1): 129-146.
- Fook, Jan, 2002, *Social Work Critical Theory and Practice*. SAGE.
- Gale, Trevor, 1999, "Policy Trajectories: treading the discursive path of policy analysis." *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 20(3): 393-407.
- Gans, Herbert J., 1995, *The War Against the Poor: the underclass and antipoverty policy*. New York: Basic Books.
- Hammersley, Martyn, 2003, "Conversation analysis and discourse analysis : methods or paradigm?" *Discourse&Society*, 14(6): 751-781.
- Harding, Sandra, 1992, "After the neutrality ideal : science, politics, and "strong objectivity". *Social Research*, 59: 567-587.
- Hastings, Annette, 1998, "Connecting linguistic structures and social practices : a discursive approach to social policy analysis." *Journal of Social Policy*, 27(2): 191-211.
- Henry, Miriam, 1993, "What is policy? A response to Stephen Ball." *Discourse: The Australian Journal of Educational Studies*, 14(1): 102-105.
- Katz, Michael, B. 1989, *The Undeserving Poor : from the war on poverty to the war on welfare*.

- New York : Pantheon Books.
- Lynn Jr, Laurence E., 1999. "A Place at the table : Policy analysis, its postpositive critics, and the future of practice." *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(3): 411-424.
- MacDonald, Christine, 2003. "The value of discourse analysis as a methodological tool for understanding a land reform program." *Policy Sciences*, 36(2): 151-173.
- MacRae, Jr, Duncan, 1979. "Concepts and methods of policy analysis." *SOCIETY* 16(6): 17-23.
- Majone, Giandomenico, 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- Marston, Greg, 2000. "Metaphor, morality and myth : a critical discourse analysis of public housing policy in Queensland." *Critical Social Policy*, 20(3): 349-373.
- Myers, Cindy L. 2005. Talking Poverty: Power Arrangement in Poverty Discourse. Doctoral Dissertation, Fielding Graduate University.
- Phillips, Nelson and Cynthia Hardy, 2002. *DISCOURSE ANALYSIS*. SAGE.
- Piven, Frances Fox, 1995. "Forward." pp. IX-XV. in Schram, S. *Words of Welfare: the poverty of social science and the social science of poverty*. University of Minnesota Press.
- Piven, Frances Fox and Richard A. Cloward, 1993. *Regulating the Poor: the function of public welfare*. New York: Vintage Books.
- Radin, Beryl A. 1997. "The Evolution of the Policy Analysis Field : From Conversation to Conversations." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(2): 204-218.
- Richardson, John T. E. 1996. *Handbook of qualitative research methods*. BPS Books.
- Schram, Sanford F. 1992. "Post-positivistic policy analysis & the Family Support Act of 1988 : Symbols at the Expense of Substance." *Polity*, 24(4): 633-655.
- Schram, Sanford F. 1993. "Postmodern policy analysis : Discourse and identity in welfare policy." *Policy Sciences* 26: 249-270.
- Schram, Sanford F. 1995. *Words of Welfare : the poverty of social science and the social science of poverty*. University of Minnesota Press.
- Stone, Deborah, 1988. *The Policy Paradox: The art of political decision making*. W. W. Norton & Company.
- Taylor, Sandra, 1997. "Critical policy analysis : exploring contexts, texts and consequences." *Discourse : studies in the cultural politics of evidence*, 18(1): 23-35.
- Titscher, S., M. Meyer, R. Wodak and E. Vetter, 2000. *Method of Text and Discourse Analysis*. SAGE.
- Torgerson, Douglas, 1986. "Between knowledge and politics : Three faces of policy analysis." *Policy Sciences*, 19: 33-59.
- Throgmorton, J. A., 1991. "The rhetoric of policy analysis." *Policy Sciences* 24: 153-179.
- Walters, Lawrence C. and Ray R. Sudweeks, 1996. "Public policy analysis : The next generation of theory." *Journal of Socio-Economics*, 25(4): 425-452.
- White, Louise G. 1994. "Policy Analysis as Discourse." *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 506-525.
- Wood, Katherine M. 1990. "Epistemological issues in the development of social work practice

knowledge.” pp. 373-390. in Videka-Sherman, L. and William Reid eds. *Advances in Clinical Social Work Research*. NASW Press.

## The Methodological Standpoint and the Meaning of "Discourse Study" in Social Policy Research

Woo, Ah-Young

(Postdoctoral Student, University at Albany SUNY)

The purpose of this essay is to explore the methodological standpoint and the meaning of 'Discourse Analysis' in policy science. I discussed it in three dimensions including: 1) the ontological point of view, 2) the epistemological perspective, and 3) researcher's position in policy research.

1) From the ontological standpoint, I explained the policy as a text, context, discourse, and ideology, that is focused on being constructed by the formative power of language. 2) The ontological standpoint produced "the argumentative turn" in the policy analysis, and many policy analysts emphasize the argumentative process of policy making and evaluation. This argumentation process includes the interpretative and critical viewpoints as well as the normative and ethical characteristics of policies in the discourse analysis. We should reexamine reality critically because discourse is ultimately influenced by the prevailing cultural and social norms. Therefore, an interpretative and critical viewpoint is an epistemological perspective in the discourse analysis. This critical approach creates an awareness of the limitations on our thinking under the particular major discourse, and requires the self-reflection within and beyond the discourse. This process leads to the human emancipation. 3) In order to achieve this emancipation, the last approach suggests that we need to scrutinize "the subject" as a researcher, who is also influenced and subjectified by the major discourse and, thus must deconstruct his or herself. Last but not least, we should emphasize the researcher's role as a listener of the minor voice(discourse) and even the silence of the clients.

Key words: discourse analysis, discourse, text, context, ideology, argumentative turn, interpretation, critical and emancipatory, self-reflection

[논문 접수일 : 2009년 2월 10일    게재 확정일 : 2009년 4월 30일]