

# 재정건전성 담론 해체하기:

미디어담론에 내포된 프레임 구조와 변화를 중심으로

강국진\* · 김성해\*\*

‘재정건전성’은 사회적 양극화와 복지강화에 대한 사회적 요구에도 불구하고 적극적 재정정책에 제동을 거는 강력한 반론으로서 기능하고 있다. 일반적으로 재정건전성이란 정부 재정의 지속가능성을 가리키는 개념이라고 할 수 있지만 객관적인 지표로 확정되어 있는 것은 아니다. 해당 국가의 잠재력과 경제상황 및 사회적 합의 등에 따라 가변적이다. 어떤 맥락에서 사용하느냐에 따라 진단과 처방이 전혀 다르게 나타날 수 있다. 하지만 국내에서는 재정건전성이 갖는 정치적 편향성에 대한 문제의식이 없을 뿐만 아니라 이를 둘러싼 담론정치를 본격적으로 분석한 연구도 없었다. 이 연구는 재정건전성이라는 정책을 하나의 담론으로 간주하고 이 담론을 구성하는 프레임과 태도, 관점, 세계관을 파악하고자 했다. 담론을 통한 정치가 어떤 논리 및 감성구조로 진행되는지를 살피는 연구다. 분석을 통해 정책담론으로서 재정건전성은 감세·긴축과 증세·복지라는 상반되는 두 가지 프레임이 상호 경쟁한다는 것을 밝혀냈다. ‘감세·긴축 프레임’에선 복지정책 요구에 반대하며 감세 정책을 옹호한다. 이는 감세·긴축 프레임이 공급중심 경제학의 핵심논리인 ‘낙수효과’와 신자유주의를 내재화하고 있기 때문이다. 반면 ‘증세·복지 프레임’에선 ‘부자감세’를 비판하고 부자증세, 더 나아가 보편증세를 대안으로 제시한다. 여기에는 신자유주의 비판, 공공성회복과 ‘국가의 역할’ 재고찰이라는 입장이 자리잡고 있다.

주제어: 재정건전성, 담론분석, 신자유주의, 프레임, 언론, 복지망국론, 낙수효과, 예산, 부자감세

## 1. 문제제기

재정건전성 확보 정부가 2013년도 예산안을 편성하면서 여러 차례 강조한 기본 원칙이다. 이명박 정부의 집권 첫해인 2008년 ‘낙수효과’를 내세워 감세정책을 추진하던 것과는 상당한 차이가 있다. 당시만 해도 정부는 감세로 인해 재정이 악화될 수 있다는 비판에 대해 ‘세수증가와 경기활성화’로 답했다. 그러나 2008년 하반기 본격화한 미국발 금융위기에 따른 대규모 재정지출이 겹치면서 중앙과 지방에서 모두 위기를 경고하는 목소리가 높아졌다. 정부는 이에 재정을 줄이기 위해 재정건전성을 강조하는 한편, 양극화 해소를 위한 복지강화 요구를 복지망국론으로 되받았다. 정부와 일부 언론은 또한 재정건전성을 강조했던 이들을 상대로 “망국적 포퓰리즘”이라고 비판했다. 집권 초기 재정건전성 악화 우려를 무시하며 집권 5년간 100조원에 달하는 감세정책을 추진했던 집단이 이제는 정반대 논리를 내세울 뿐더러 자신의 입장을 옹호했던 이들을 오히려 비난한다는 점에서 역설적인 풍경이다.

재정정책은 환율정책, 금리정책, 조세정책 등과 더불어 국가공동체 운영을 위한 가장 중요한 정책 분야라고 할 수 있다. 1997년 외환위기를 비롯해 2008년 미국발 금융위기, 2010년 그리스 재정위기 등을 거치면서 재정정책은 이제 특정 국가의 환율 수준은 물론 국가 신용에 결정적인 영향을 미치는 요소로 부각되었다. 미국발 금융위기로 인해 한국 경제가 제2의 IMF를 맞을지도 모른다는 위기감이 확산된 것도 재정건전성이 악화되면 국가부도를 초래할 수 있다는 우려 때문이었다. 보편복지 요구에 대한 가장 강력한 반박논리 가운데 하나가 ‘재정건전성 악화 우려’인 것은 이런 까닭에서다. 현재

\* 성균관대학교 국정관리대학원 박사과정, 서울신문 기자 (betulo@seoul.co.kr)

\*\* 대구대학교 신문방송학과 조교수 (visionofsea@gmail.com), 교신저자

국내에서 지배적으로 통용되고 있는 정책담론은 ‘재정건전성 악화를 막기 위한 긴축’으로 요약할 수 있다. 그러나 재정건전성을 엄격하게 유지하려는 정책은 효율성과 공평성을 종합적으로 고려해야 한다는 관점에서 봤을 때 바람직하지 않다는 반론도 적지 않다. 다시 말해 재정건전성은 재정정책의 목표가 아니라 수단에 불과하며 경제정상화라는 상위 목표를 위해서 재정건전성은 일시적으로 유보할 수 있다는 것이다. 이 관점에서 재정건전성 담론 자체가 특정한 이데올로기를 반영하고 있는 것으로 객관적인 경제적 법칙은 아니라는 점을 비판한다(강병구 외, 2007).

일반적으로 행정학이나 정책학에서 ‘정책에 대한 선호’는 선형적으로 존재하는 것으로 간주된다. 실증주의적 방법론에 입각한 기존 연구들은 따라서 “객관과 주관의 분리, 사실과 가치의 분리, 보편적 연역모델의 존재, 역사적 맥락과 무관한 사회과학적 지식의 존재를 가정하고 ‘보편적 진리’를 추구”한다(Miller & Fox, 2001, 675쪽). 반면 담론분석을 통한 정책연구는 “규범주의와 주관주의, 상대주의적 사조에 기반을 둔 해석학(hermeneutics), 비판이론, 구성주의” 등에 인식론적 뿌리를 둔다(허창수, 2009, 138쪽). 이 연구 역시 ‘객관적’으로 보이는 재정건전성 정책이 실제로는 특정한 이데올로기를 반영한 담론으로 존재하며 담론을 둘러싼 투쟁이 정책의 핵심 전제와 목표에도 영향을 미친다는 전제에서 출발했다(Farmer, 1995). 연구자들은 이를 입증하기 위해 재정건정성을 둘러싼 정책담론의 구조에 포함된 생각틀(프레임)을 분석하고 해체하려고 시도했다. 재정정책을 기획하고 집행하는 과정에서 미디어가 정책을 어떻게 재현하며, 동시에 국민의 선호도를 어떻게 구성해 학습시키고 정부 정책에 개입하고 있는가를 이해하는 단초를 이 연구를 통해 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 비판적담론분석과 미디어담론

담론(談論 · discourse)과 진실(眞實 · truth)은 가까운 사이다. 객관적으로 존재하는 실체를 근거로 하는 진실이 사회적으로 구성될 수 있는 것처럼 담론 역시 특정한 정치적, 경제적, 사회적 맥락에서 만들어진다. 그러나 진실과 달리 담론은 객관적으로 확인할 수 있는 실체와 반드시 관련이 있지는 않다. 담론은 인식의 영역에서 실재(real)하게 만드는 그 무엇으로 실체의 한 부분일 수는 있지만 실체 그 자체는 아니다. 특정한 논리에 따라 정교하게 구성된 지식으로 과학적이라는 권위를 인정받는 의미 집합체로 담론을 정의하는 이유는 여기에 있다(강국진 · 김성해, 2011). 담론은 또한 인체에 비유하면 뼈를 감싸고 있는 근육과 살에 해당하는 것으로 담론을 매개로 하지 않는 권력질서는 없다. 가령, 전통사회에서 양반과 노비의 신분제도를 유지할 수 있었던 것이나 남녀차별 질서를 바꾸자는데 여성들이 오히려 반대를 하는 이유, 가난하고 못 배운 사람들이 선거 때면 부자를 위해 투표하는 까닭은 물리적이거나 경제적인 압박이나 회유만이 아니라 공감과 동의(Hearts & Minds)를 이끌어내는 담론 때문이다. 비판적 담론연구는 따라서 평등, 자유, 정의, 공존 등과 같은 보편적 가치가 지속적으로 왜곡되고 부정됨에도 불구하고 특정한 질서가 유지될 뿐만 아니라 특히 부당한 대우를 받는 집단이 이 질서의 유지에 더 협조적인 이유를 탐색하는데서 출발한다. 칼 마르크스의 상부구조, 프랑크푸르트 학파의 문화산업, 루이 알튀세르의 이데올로기 국가기구, 안토니오 그람시의 헤게모니, 미셸 푸코의

생체권력, 에드워드 사이드의 문화제국주의, 조셉 나이의 소프트파워 등은 모두 담론의 이러한 특징에 주목한 연구다.

물론 이들 연구에서 담론은 다양하게 정의된다. 담론을 “체계화된 언술(즉 지식)으로써 현실에서 전개되는 각종 사건과 행위를 인식하는 해석적 틀 혹은 인지적 틀”(홍성태, 2005) 혹은 “발화되거나 문자로 쓰인 것으로 사회적 이슈들에 대한 특정 시각이나 입장을 담고 있으면서 사회에서 형성, 유통되는 크고 작은 종류의 이야기, 텍스트 혹은 발화의 집합” 등으로 다르게 정의하는 것은 일반적이다(이기형, 2006). 또한 신자유주의 담론, 예산 담론, 반공 담론, 외환위기 담론 등에서 보듯 담론은 이데올로기, 학설, 모델 등과 동일한 의미로 호환해서 사용되기도 한다. 가령, 반공담론과 반공이데올로기는 차이가 별로 없다. ‘공정사회’담론과 ‘공정사회’이론도 유사한 의미다. 그러나 비판적 담론 연구는 사회적 갈등과 모순을 연구 대상으로 설정한다는 점, 담론을 통해 권력효과가 발생한다는 점, 담론은 사회적 실천의 영역이라는 점 등에서 공유하는 부분이 많다. 담론은 ‘경제적 토대’에 의해 결정되거나 궁극적으로 여기에 제한을 받는 ‘상부구조’가 아니라 토대(생산양식)로부터 일정한 자율성을 갖는 것으로 구성원의 의식과 태도 변화를 통해 구조 그 자체에도 영향을 미칠 수 있다는 전제에서도 닮았다. 지배 계급의 담론이 자연적으로 지배적인 담론이 되는 것은 아니며, 담론경쟁에 노출되어 있으면서 끊임없이 진화한다는 의미다.

담론을 둘러싼 경쟁은 담론이 갖는 실질적인 효과와 무관하지 않다. 담론은 “경제적 지배계급의 특수한 이익에 봉사하는 것이 아니라 다수의 보편적 이익을 가져다 줄 것이라고 설득”하는 힘이 있다거나 “의미, 기호와 이데올로기, 의례, 상상과 상징을 질료로 사회 내에서의 상징권력과 문화, 그리고 일상의 영역을 가로지르며 구체적인 효과”를 만들어낸다는 주장은 그 효과를 잘 보여준다(신진욱, 2011). 특정한 정체성 형성을 통해 피지배계급의 동의를 얻거나, 우호적인 여론을 형성하거나, 반대세력에 대한 적대적 분위기를 조성하거나, 특정한 정책에 대한 호응도를 높이기 위한 상식체계를 구축하는 것도 담론의 효과에 해당한다(김대영, 2004; 이승민, 2003). 특정한 정치적 목적을 위해 특정한 시기에 의도적으로 담론이 만들어지고 확산된 사례도 많다. 가령, 강명구(1994)는 ‘경제위기’ 담론이 동원된 것은 1990년대 초 무역수지 악화과 경제성장률 같은 경기지표의 악화, ‘노동운동’에 대한 적극적인 억제가 필요했던 상황과 무관하지 않다고 지적했다. 홍성구(2004)는 국가와 언론의 전략적인 협력을 통한 ‘담론’ 전략이 외환위기 이후 ‘정리해고제’를 도입해야 했던 시기적인 맥락과 일치한다는 점을 강조했다. 1997년 외환위기 이후 신자유주의 정책이 국민적 합의를 통해 진행된 것에 주목하면서 김성해 외(2007) 또한 위기를 계기로 기존의 지배적인 담론이 도전을 받고 이 틈새를 이용해 특정한 정치적 목적을 가진 담론이 지배적인 지위를 확보하는 과정을 밝혔다.

담론은 논리적 열개를 가진 지적 설득력이 확보된 의미 덩어리다. 그러나 담론이 항상 복잡한 지식의 형태로만 전달되는 것은 아니다. 정책보고서를 통해 전달되는 정책담론, 전문가들의 엄격한 내부 심사를 필요로 하는 논문과 같은 전문담론, 언론을 통해 전달되는 대중담론 등의 구분은 담론이 전달되는 채널에 따른 분류다. 담론 소비자가 담론을 접하는 채널은 이밖에도 많다. 일상적 대화에서, 법원과 교회와 같은 특수한 공간에서, 학교와 가정에서 대중은 담론을 접하며 그 형식은 잡담, 유머, 은유, 이야기, 논리적 주장 등으로 다변화 되어 있다. 그러나 담론분석에서 특히 미디어담론에 주목하는 것은 미디어가 ‘언제 어디서나 손쉽게’ 접할 수 있다는 특징을 지니기 때문이다(강진숙, 2006). 게다가 언론매체를 통해 전달되는 담론은 다수의 구성원들이 ‘쉽게’ 접할 수 있는 ‘믿을 만한 정보’로

인식된다. 디지털 혁명을 통해 미디어는 이제 가장 중요하면서도 보편적인 채널로 자리를 잡았고 인식과 태도 등에 미치는 영향력에 있어서도 다른 채널을 압도한다. 특히 방송과 신문 등은 이 중에서도 가장 신뢰할 수 있고, 쉽게 다가설 수 있고, 또한 설득력이 강한 ‘공공지식’을 제공한다는 점에서 중추적인 공론장(meta public sphere)으로 알려진다. 여론형성, 상식 축적 및 대중적 분위기 전달 등에 있어 주류언론이 갖는 이러한 특성으로 인해 각계 각층의 이익집단은 이 공론장을 차지하기 위한 일상적 경쟁에 돌입한다(Gans, 1979; Gamson & Modigliani, 1989).

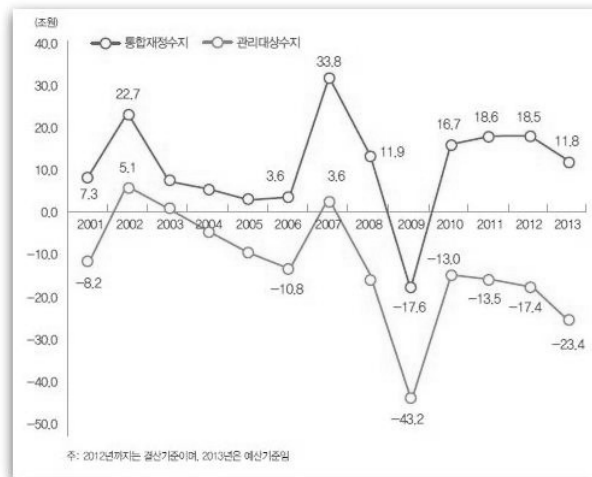
공론장으로서 언론은 공동체에서 우선적으로 다루어야 할 의제(議題·agenda)가 무엇인가를 결정한다. 군사적 위협이 가장 중요한 이슈로 부각되면 자연스럽게 국방예산 증액에 대한 우호적 여론이 만들어지고 나아가 국가안보를 위해 개인의 자유는 제한할 수 있다는 합의도 도출된다. 언론은 또한 특정한 사건이나 이슈에 대한 ‘관점’을 결정하는 힘이 있다. 사물의 전체를 한꺼번에 파악할 수 없는 인간의 인지적 한계에서 비롯되는 이 영향력은 흔히 프레임(frame)으로 알려진다. 특정한 논리적 틀에 해당하는 이 프레임을 통해 언론은 다양한 사실 중에서도 특히 일부 사실을 더 중요하게 인지하도록 유도하는 한편, 다른 사실과 측면은 자연스럽게 무시하도록 이끈다(Harry, 1983; Karin, 1981). 당연한 말이지만 모든 수용자가 언론이 제시하는 프레임을 일방적으로 수용하지는 않는다. 언론 또한 의도적으로 특정한 프레임만을 제시하는 경우는 드물다. 그럼에도 담론의 가장 중요한 논리적 영역에 해당하는 프레임을 통해 수용자는 특정한 사건을 이해하는 경향성이 생기며, 일반적인 경우 언론의 프레임을 넘어서 대안적인 프레임을 형성하기는 쉽지 않다.

## 2) 재정건전성의 성격과 추이

일반적으로 재정건전성이란 정부가 공공서비스를 제공하기 위해 필요한 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 재정의 지속가능성을 가리키는 개념이라고 할 수 있다(허명순, 2011, 17쪽). 재정건전성을 평가하는 절대적인 기준이 있는 것은 아니며 각국이 처한 상황에 따라 상이한 모습을 띤다. 가령 유럽연합은 국내총생산(GDP) 대비 3% 이하 재정적자와 GDP 대비 60% 이하 정부부채를 재정건전성의 기준선으로 규정하고 있지만 유럽연합 통계청에 따르면 지난해 기준으로 27개 회원국 평균은 각각 4.5%와 82.5%에 이른다. 미국 연방정부도 정부부채 상한선을 규정하고는 있지만 상한선 자체가 협상을 통해 계속 확대되고 있다. 일반적으로 한국의 재정건전성이라고 한다면 관리대상수지와 정부부채, 그리고 정부가 공식적으로 사용하는 국가채무 규모 등을 통해 평가한다.

한국 사회에서 재정건전성 문제가 본격적인 국민적 관심사가 된 것은 1997년 외환위기 이후부터였다. 그전까지 ‘상식’이었던 세입 범위 안에서 세출을 집행하는 보수적 재정정책 기조는 외환위기를 계기로 변화를 강요받았다. 대규모 공적자금과 경기부양정책을 펼치면서 재정적자가 늘어나기 시작했다. 1998년도 관리대상수지가 24.9조원 적자를 기록했다. 막대한 공적자금이 조성되면서 재정개혁 필요성에 대한 논의가 확산됐다. 김대중 정부는 무려 168.6조원에 이르는 공적자금을 기업·금융 구조조정에 투입했지만 101.5조원만 회수되었으며 미회수 금액 67.1조원의 상당 부분은 적자성 국가채무(2010년까지 47조원)로 떠돌아 했다(지주형, 2012, 418쪽). 일각에선 공적자금이 결국 재정부담으로 귀결될 것이고 이는 재정위기를 초래할 수 있다는 우려를 제기했으며 야당인 한나라당에서는 재정건전성 유지를 의무화하는 재정준칙 도입 입법을 추진하기도 했다.

노무현 정부는 집권 첫 해인 2003년 국가채무는 165.7조원이었지만 2004년 203.1조원, 2005년 248.0조원, 2006년 282.8조원, 2007년 298.9조원으로 집권 5년 동안 늘어난 국가채무가 165.3조원에 이른다. 국가채무가 급격히 증가했다는 비난을 집권 기간 내내 들어야 했다. 하지만 실상은 상당히 다르다. 노무현 정부에서 국가채무가 급증한 주요 원인은 금융 구조조정 지원과 환율안정 비용 때문이었다. 김대중 정부에서 국가채무로 계산하지 않았던 공적자금 가운데 52.7조원이 노무현 정부 시절 국채로 전환됐고, 외환시장을 안정화시키기 위한 외국환평형기금 채권 발행도 69조원이나 됐다.<sup>1)</sup> 이를 합하면 121.7조원으로 노무현 정부 집권 기간 동안 늘어난 국가채무 165.3조원 가운데 대부분을 차지한다. 실제 관리대상수지 추이를 살펴보면 2004년 -4.0조원(GDP 대비 -0.5%), 2005년 -8.1조원(-0.9%), 2006년 -10.8조원(-1.2%) 수준이었으며 2007년에는 3.6조원(1.6%) 흑자를 기록했다. 노무현 정부는 각종 지표만 따져보면 오히려 보수적인 재정운용을 했다는 평가도 가능하다



출처: 국회예산정책처(2013, 162쪽)

<그림 1> 연도별 국내총생산(GDP) 대비 재정수지 (단위: %)

2007년 대선 과정에서 이명박 후보와 한나라당(현 새누리당)은 당시 노무현 정부의 ‘방만한 재정운용’을 공격하며 자신을 차별화했다. 그러나 취임 이후 상황은 급변했다. 2008년도 국가채무는 309조원이었지만 2009년도 359.6조원, 2010년도 392.2조원, 2011년 420.7조원으로 집권 4년 만에 국가채무는 110조 원이 늘었다. 관리대상수지 역시 3.6조원 흑자로 임기를 마무리한 노무현 정부와 달리 이명박 정부는 2009년 43.2조원의 적자를 기록한 이후 2012년에도 17.4억에 달하는 적자를 기록했다(국회예산정책처, 2013, 161쪽). 특히 이전 정부와 달리 적자성 채무가 두 배 가까이 늘어난 것은 눈여겨볼 대목이다. 더구나 정부가 다분히 의도적으로 정부부채가 아닌 국가채무 기준을 사용하면서 재정건

1) 환율방어와 고환율정책은 김대중 정부 이후 현재까지도 국가채무를 증가시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 외환시장 안정용 국가채무는 김대중 정부에서 16.5조원, 노무현 정부에서 69조원을 기록했으며 이명박 정부도 임기 3년 동안 30.9조원이나 됐다. 외환시장 안정을 위해 13년간 120.6조원이나 빚을 진 셈이다(지주형, 2012, 419쪽).



전성 실체를 과장했다거나, 4대강 사업 중 일부를 국가채무 기준에 포함되지 않는 수자원공사 사업으로 떠넘겼다는 것을 감안하면 이명박 정부 들어 재정건전성은 상당히 악화됐다고 할 수 있다.

<표 1> 성질별 국가채무 추이 (단위: 조원, %)

|           | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 연평균증가율 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 국가채무      | 309.0  | 359.6  | 392.2  | 420.7  | 443.7  | 480.4  | 9.2%   |
| (GDP 대비)  | (30.2) | (33.8) | (33.5) | (35.1) | (34.8) | (36.2) | -      |
| 적자성 채무    | 132.6  | 168.7  | 193.3  | 206.9  | 220.6  | 245.4  | 13.1%  |
| 일반회계 적자국채 | 63.0   | 97.0   | 119.7  | 135.3  | 148.6  | 173.2  | 22.4%  |
| 공적자금 국채전환 | 49.2   | 49.5   | 47.0   | 45.7   | 45.7   | 46.0   | -1.3%  |
| 기타        | 20.4   | 22.2   | 26.6   | 25.9   | 26.3   | 26.2   | 5.1%   |
| 금융성 채무    | 176.4  | 190.9  | 199.0  | 213.6  | 223.1  | 235.0  | 5.9%   |
| 외평기금·채권   | 94.0   | 104.9  | 120.6  | 136.7  | 153.0  | 173.7  | 13.1%  |
| 국민주택기금·채권 | 45.2   | 48.5   | 49.3   | 48.9   | 49.8   | 46.7   | 0.7%   |
| 기타        | 37.2   | 37.5   | 29.1   | 28.0   | 20.5   | 14.6   | -17.1% |

주: 2012년까지는 결산 기준. 2013년(추경반영)은 예산기준 전망치.  
출처: 국회예산정책처(2013, 168쪽).

정부는 물론 미국발 금융위기로 인한 대외 경제상황을 자주 거론한다. 그러나 2008년 세법개정안을 통한 감세로 인한 세수 감소 규모는 지난 5년간 90조 1533억 원에 달했으며 이 가운데 69.6%가 소득세와 법인세에 집중돼 있다(이영환·신영임, 2009). 감세정책의 여파로 인해 한국의 조세부담률은 2007년 21.0%에서 2008년 20.7%, 2009년 19.7%, 2010년 19.3%로 꾸준히 감소하고 있다. 2012년에는 그 비중이 19.2%까지 줄어들 전망이다. 국민부담률 역시 2007년과 2008년에는 모두 26.5%를 기록했지만 감세정책의 여파로 2009년에는 25.6%로 줄었고 2010년에는 25.1%까지 떨어졌다(국회예산정책처, 2012, 39쪽).<sup>2)</sup>

재정건전성을 둘러싼 논란은 이명박 정부 임기 내내 지속되었다. 집권 첫 해인 2008년에는 주로 <경향신문>과 <한겨레> 등에서 감세정책으로 인해 재정건전성이 악화될 수 있다는 경고를 제기했다. 그러나 하반기에 접어들어 미국발 금융위기가 발발하면서 ‘지금은 재정건전성보다 금융위기 극복이 먼저’라는 공감대가 형성됐다. 경제위기가 일단락 된 2009년에 접어들면서 재정건전성은 다시 화제가 되기 시작했다. 금융위기 극복 과정에서 늘어난 재정적자와 정부부채가 재정건전성에 대한 관심을 불러 일으켰으며 2008년부터 계속됐던 부자감세 비판은 여권 내부까지 퍼져갔다. 2010년에는 본격적으로 유럽 등 외국 재정건전성에 대한 보도가 이어지면서 한국도 안전지대가 아니라는 인식이 확산됐다. 상황 변화를 맞아 이명박 정부도 점차 재정건전성을 강조하기 시작했다. 당시 정부의 재정전략회의에서 내세운 핵심 과제는 2008년 ‘선진일류국가 건설’, 2009년 ‘경제 재도약과 미래 대비’에서 2010년에는 ‘지속 가능한 재정건전성’으로 바뀌었다. 2011년에는 ‘지속가능한 재정’이었고 2012년에

2) 조세부담률은 (조세/GDP)×100으로, 국민부담률은 [(조세+사회보장기여금)/GDP]×100으로 계산한다. 해외를 살펴 보면, 2011년도 기준 조세부담률은 스웨덴 34.3%, 핀란드 30.9%, 미국 19.4%, 독일 22.8%였으며 경제협력개발기구 회원국 평균은 24.6%(2010년도 기준)이다. 2011년도 기준 국민부담률은 스웨덴 44.5%, 핀란드 43.4%, 미국 25.1%, 독일 37.1% 등이었으며 경제협력개발기구 평균은 33.8%(2010년도 기준)이다(국회예산정책처, 2013, 448쪽).

는 ‘균형재정 회복 및 유지’로 설정했다. 2011년 8·15 경축사에서는 균형재정 달성 목표를 기존 2014년도에서 2013년도로 1년 앞당겼다. 문제는 실현 방법이다. 본격적으로 감세·긴축과 증세·복지라는 두가지 정책담론이 충돌하기 시작했다. 전자는 무상급식 등 복지요구를 억누르는 담론전략으로, 후자는 ‘부자감세를 통한 경제활성화’를 정면으로 비판하는 담론전략으로 기능했다.

### 3) 선행연구 검토

재정건전성은 기본적으로 채무불이행이 발생하지 않으면서 재정수지를 균형으로 회복할 수 있는 가능성을 구조적이고 안정적으로 확보할 수 있는지 여부가 관건이라고 할 수 있다. 재정이 건전한지 않은지에 대한 판단은 수입능력과 지출능력에 따라 결정되며 여기에는 다양한 정치·경제적 문제들이 복잡하게 영향을 주고받는다. 재정건전성을 둘러싼 논쟁이 ‘객관적’ 지표를 둘러싼 것이라기보다는 정치·경제 상황을 어떻게 해석하고 어떤 정치·경제모델을 바람직한 것으로 인식하느냐는 세계관의 문제를 중심으로 진행되는 것은 이런 까닭에서다. 흥미롭지만, 국가채무가 현 시점보다 훨씬 적었던 김대중 정부와 노무현 정부가 재정건전성 위기에 대한 정치적 공격을 지금보다도 더 심각하게 받았다. 더욱이 기존 재정건전성에 대한 선행연구(김남호, 2011; 김종웅 외, 2003; 서정섭, 2004; 정재진, 2009; 최광·이영환, 1999) 등은 재정건전성을 측정·분석하거나 영향요인을 제시하거나, 혹은 재정건전성을 높이기 위한 제도적 대안을 모색하는데 치중했다. ‘진실효과’를 갖고 재정정책에 영향을 미치는 하나의 담론으로서 재정건전성을 규정하고 분석하거나, 나아가 언론을 통한 담론전략의 현장을 분석한 연구는 드물었다.

정책연구에서 담론분석을 도입한 대표적인 학자는 파스와 밀러(Fox & Miller), 파머(Farmer)와 맥스와 이트(McSwite) 등을 꼽을 수 있다. 그 중에서도 파스와 밀러(1995)는 행정학의 관심사를 담론으로 재개념화 하기 위해 행정학에 담론운동을 도입하고자 했으며 파머(1995)는 ‘언어로서의 행정’이라는 개념을 제시했다. 한국 맥락에서 담론분석을 통해 주류 행정학의 한계를 극복하고자 하는 시도도 꾸준히 나타나고 있다. 정성호(2001)는 한국의 행정학 연구에 대한 일련의 담론분석을 통해 행정학을 구성하는 담론 질서가 한국적 행정학의 수립이라는 욕망을 생산하면서도 그 욕망을 이루는 것을 불가능하게 하는 내용으로 구성돼 있다고 지적했다. 김명환(2005)은 한국 행정학이 위기에 처한 주된 이유로 도구적 행정학을 지적하면서 그 대안으로 담론이론에 토대를 둔 행정 개념을 통치 수준으로 확대하자고 제안했다. 허창수(2009)도 담론이론 시각에서 하남시 광역화장장 유치를 둘러싼 정책갈등 사례를 재해석하면서 혐오 시설 건립을 둘러싼 단순한 이익갈등이 아니라 실증주의적 정책담론과 그것을 생산하는 행정 권력에 대한 시민사회의 저항이 하남시 정책갈등의 본질이라고 주장했다. 또한 강국진·김성해(2011) 역시 감세정책을 둘러싼 담론이 어떻게 구조화되어 있는지, 어떤 정치적 맥락이 담론변화에 영향을 미치는지, 그리고 담론의 지위 변화가 정책에 어떻게 반영되는가를 분석했다.

### 3. 연구문제, 연구방법과 자료수집

#### 1) 연구문제와 연구방법

담론은 다양한 요소로 구성되며 이는 재정건전성도 예외가 아니다. 이 연구는 담론을 일종의 빙산구조를 가진 ‘의미덩어리’에 비유한다. 담론의 맨 위에는 즉각적인 연상작용을 일으킬 수 있도록 몇 단어로 집약시킨 구호나 상징이 있다. 그 아래에는 집약적 의미군을 구성하는데 필요한 핵심가치와 ‘재정건전성’을 특정한 방식으로 인식할 수 있도록 도와주는 인지적 지도 혹은 생각틀(프레임)이 자리 잡고 있다. 가장 밑바닥에는 쉽게 모습을 드러내지 않는 다양한 가정(presupposition)으로 조합된 세계관과 입장이 들어있다. 특히 ‘인지적 지도’는 ‘특정한 사실에 대한 강조와 배제, 전략적인 전문가 활용을 통한 정당화, 대립하는 주장이나 논리를 반박하기 위한 논증들의 배열’ 등을 통해서 완성된다고 할 수 있다. 따라서 재정건전성 담론에는 재정건전성에 대한 태도, 정부(의 역할)를 바라보는 관점, 프레임, 정치적 후원세력이 결합해 있다. ‘재정건전성’을 담론으로 파악한다는 것은 ‘재정건전성’을 구성하는 프레임이 일반 국민은 물론 정치권과 정부 등 넓은 의미의 정책참여자들의 ‘인식과 태도’에 중요한 영향을 미친다는 것을 의미한다. 정부가 재정건전성을 강조하고 이를 위한 정책을 펴는 배경에는 특정한 프레임이 존재한다. 이는 재정건전성에 대한 대안적 주장을 내놓는 쪽도 다르지 않다. 이 과정에서 언론은 ‘상징적 공론장’을 제공하는데 그치지 않고 담론투쟁의 실질적 주체로 적극 개입한다.

이 연구는 재정건전성 담론의 구조와 전개 양상을 추적하기 위해 계량분석을 배제하고 미디어가 담론의 맥락을 어떻게 구성하고 어떻게 재현하며 어떤 처방을 제시하는지 내재적·비판적으로 추적하는데 초점을 맞췄다. 특정 국면에서 언론의 담론전략이 어떠한 태도로 재현되고 있으며 이를 지지하기 위해 사용된 프레임은 무엇이고 나아가 누구의 목소리(정보원) 등을 실현되고 있는가를 분석하고자 한다. 최종 분석대상에 기명칼럼과 사설을 많이 포함시킨 것은 이러한 담론전략을 효과적으로 분석하기 위해서였다. 왜냐하면 기명칼럼과 사설은 엄격한 내부 논의과정을 거쳐 다양한 근거로 정교하게 구성된 특정한 주장을 논리적인 일관성을 갖춘 프레임에 담아 전달하기 때문이다. 재정건전성 담론의 구조, 담론투쟁을 벌이는 각 프레임의 논리와 전개과정을 파악하기 위해 아래와 같은 연구문제를 제시한다.

- 연구문제1: 재정건전성을 둘러싼 ‘신화’와 ‘진실’은 무엇인가?  
 연구문제2: 재정건전성 담론은 언론보도에서 어떻게 구성되는가?  
 연구문제3: 재정건전성 담론은 정치적 상황에 따라 어떻게 변화하는가?

#### 2) 자료수집

이 연구에서는 재정정책을 둘러싼 담론정치가 어떤 과정을 거쳐 왔고 각자 어떤 상징과 구호를 동원하며 그 기저에 어떤 태도와 관점과 주장이 포함되어 있는지 추적하기 위해 언론을 분석대상으로 선택했다. 특정한 담론에는 그 담론을 지지하거나 비판하는 정치적 후원세력이 존재하며 정치권과



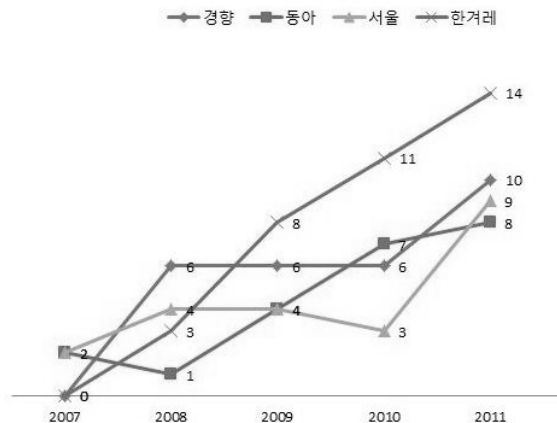
정부 등과 일종의 공생관계를 맺고 국내 언론은 그 중에서도 가장 중요하고 영향력 있는 행위자(player)라는 점에서 수구·보수-중간-개혁·진보를 대표하는 경향신문, 국민일보, 동아일보, 서울신문, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 등 8개 종합일간지를 분석대상으로 했다.

분석 시기는 담론의 역사성을 종합적으로 고찰할 수 있도록 이명박 정부 직전인 2007년부터 시작해 2011년까지로 정했다. 신문기사 스크랩 서비스를 제공하는 프로그램을 활용해 2007~2011년 5년 동안 재정&건전, 재정&균형, 재정&건전성 등 재정건전성과 연관된 검색어가 등장하는 모든 신문 기사를 전수조사했다. 연구주제와 연관되는 기사 312건을 1차로 선별한 다음 국내와 별다른 관련이 없는 해외 재정건전성 관련 기사와 정책담론을 제대로 드러내지 못하는 단신·스트레이트 기사를 제외하고 관련성이 높은 기사 155건을 최종 선별했다. 이 가운데 사설과 기명칼럼은 79건이다. 구체적인 매체별, 시기별 보도 빈도는 아래 <표2>과 같다.

<표 2> 재정건전성 보도의 분포

|      | 경향 | 국민 | 동아 | 서울 | 조선 | 중앙 | 한겨레 | 한국 | 합계  |
|------|----|----|----|----|----|----|-----|----|-----|
| 2007 | 0  | 0  | 2  | 2  | 0  | 2  | 0   | 2  | 8   |
| 2008 | 6  | 1  | 1  | 4  | 1  | 1  | 3   | 3  | 20  |
| 2009 | 6  | 2  | 4  | 4  | 2  | 3  | 8   | 3  | 32  |
| 2010 | 6  | 4  | 7  | 3  | 4  | 2  | 11  | 4  | 41  |
| 2011 | 10 | 0  | 8  | 9  | 4  | 6  | 14  | 3  | 54  |
| 합계   | 28 | 7  | 22 | 22 | 11 | 14 | 36  | 15 | 155 |

재정건전성 관련 보도는 아래 <그림2>에서도 알 수 있듯이 해마다 증가하는 양상을 보였다. 특히 2011년 8월24일 서울시 무상급식 주민투표를 앞둔 시기에는 말 그대로 재정건전성 백가쟁명이라고 할 만큼 많은 사설·기명칼럼, 기획기사가 쏟아졌다. 2008년 8월 7건, 2009년 8월 3건이었던데 반해 2011년 8월은 무려 23건이나 됐다. 더구나 23건 가운데 17건이 사설·기명칼럼과 기고문이었다.



<그림 2> 재정건전성 보도 추이

## 4. 분석결과와 해석

### 1) 재정건전성 담론의 구조

재정건전성이라는 정책담론을 바라보는 상이한 세계관은 단순히 개개인의 신념에 그치지 않고 재정건전성 악화의 원인진단과 처방에 이르기까지 상반된 정책대안으로 이어진다. 먼저, 재정건전성은 끊임없이 강조해야 할 규범이며, 이를 유지하기 위해 적극적인 감세를 해야 한다고 보는 관점이 존재한다. 이 관점에서 보면 ‘과도한 복지정책 요구’는 재정건전성을 위협하기 때문에 억제해야 할 대상이다. 그러면서도 이명박 정부에서 최대 논란 가운데 하나인 ‘부자감세’에 대한 비판에는 동의하지 않거나 외면하는 양상을 보인다. 그 이유는 이 관점이 공급중시 경제학의 핵심논리인 ‘낙수효과’나 규제완화·사유화를 강조하는 시장자유주의, 이른바 신자유주의를 인식 밑바탕에 내재화하고 있기 때문이다. 이 글에서는 이를 ‘감세·긴축 프레임’으로 명명한다. ‘감세·긴축 프레임’과 상반되는 또 다른 관점이 있다. 재정건전성은 지향해야 될 규범이지만 목적이 아닌 수단이며 경제적 위기상황 또는 유효수요가 현저하게 악화된 특수 상황에서는 잠정적으로 유보할 수 있다고 본다. 문제는 재정건정성 그 자체가 아니라 정부가 추진하는 대규모 감세정책이며, ‘부자’를 위한 감세가 아니라 조세정의 실현을 통한 세입 확보가 더 중요하다는 시각이다. 이 프레임에는 신자유주의 비판, 공공성회복과 ‘국가의 역할’ 재고찰 등 관점이 들어 있다. 이 관점에서선 부자감세를 철회해야 한다는 데서 점차 부지증세, 더 나아가 보편증세까지 프레임을 확장해간다. 이 글에서는 이를 ‘증세·복지 프레임’으로 명명한다. 재정건전성 담론을 구성하는 상반된 두 프레임은 ‘정책진단’과 ‘정책처방’에서 뚜렷한 차이를 보인다. 먼저 정책진단은 재정건전성과 위기, 재정건전성과 감세의 인과관계에 대한 평가에 따라 갈라진다. 즉 ‘재정건전성 악화는 위기의 원인인가 부산물인가’ 그리고 ‘감세는 재정건전성을 악화시키는가’가 주요한 구분 지점이다. 재정건전성 악화는 위기의 원인이며 감세는 재정건전성을 악화시키지 않는다는 진단이 한 편에 존재하고, 다른 한 편에는 재정건전성 악화는 위기의 부산물이며 오히려 감세가 재정건전성을 악화시킨다는 진단이 자리잡고 있다. 공교롭게도 같은 매체에 실린 다음 두 주장은 동일한 현상을 대하는 매우 다른 원인진단을 여실히 보여준다.

금융위기로 빗더미에 짓눌린 가계는 빚을 갚느라 오히려 소비를 줄였고, 그나마 그간의 재정지출과 금융완화 덕에 최악의 경기후퇴를 막아 왔다. 물론 그 과정에서 재정적자가 늘어나고 정부부채가 확대된 것이 사실이지만 그것이 경기침체의 원인은 아닌 것이다(중앙, 김종수 칼럼, 2011/08/17).”

지금 글로벌 위기는 재정의 위기다. 정부가 돈을 ping ping 썼기 때문에 생긴 위기다 ... 복지와 낭비가 심했고, 그 결과 국가부채가 급증했다(중앙, 사설, 2011/08/12).

상이한 진단은 서로 다른 정책처방으로 이어진다. 세입 측면에선 감세-증세, 세출 측면에서 긴축-재정확대가 이항대립하면서 감세-긴축, 증세-재정확대라는 전선을 따라 상호 대립하는 정책 담론을 각자 구성하고 치열한 담론투쟁이 벌어졌다. 먼저, 감세를 정책처방으로 제시하는 것은 낙수효과와 감세를 연결시키는 관점이다. 정부는 재정건전성을 이유로 허리띠를 졸라매야 한다고 그토록 강조하

면서도 감세 정책을 끝까지 고수하려고 노력했다는 점에서 분명히 드러나듯이 무게중심은 감세였다. 그마저도 갈수록 여론과 정치지형이 불리해지자 증세를 막는 것을 마지노선으로 설정한다. 반면 증세를 정책처방으로 제시하는 관점은 초기에는 재정건전성을 위한 감세반대로 시작해 점차 증세를 통한 재정건전성으로 발전해 나갔다. 다시 말해, 초기엔 감세비판에 무게중심이 있었지만 뒤로 갈수록 복지로 무게중심이 이동한다. 일각에선 재정건전성 담론 자체를 전복하려는 시도도 나타났다.

세출 측면에선 ‘긴축과 재정확대’로 전선이 갈라진다. 재정확대는 특히 미국발 금융위기 국면에선 재정지출확대로 압축됐지만 곧 복지정책을 강화하지는 정책노선과 결합했다. 재정건전성 논쟁은 곧 복지정책 강화 여부를 둘러싼 담론투쟁과 뒤섞였다. 증세를 통한 재정건전성에서 한걸음 더 나아가, 중요한건 재정건전성 그 자체가 아니라 재정확대(곧 복지강화)를 통한 경기순환구조 확립을 통해 재정건전성을 자연스럽게 해결하는 것이라는 대안 담론으로 발전하는 양상도 눈에 띈다. 따라서 재정건전성 담론은 아래 <표 3>에서 보듯이 상호 대립하는 두 가지 주요 프레임, 그리고 각 프레임을 지지하는 하부 프레임을 담고 있는 것으로 파악할 수 있다.

<표 3> 재정정책 담론을 구성하는 프레임

| 상위 프레임 | 하위 프레임  | 핵심 주장   |
|--------|---------|---|
| 감세·긴축  | 낙수효과    | ▶ 감세정책 통해 기업 투자 및 고용 활성화 필요<br>▶ 기업과 부유층의 소비심리 자극을 통한 경기부양 효과 |
|        | 복지망국론   | ▶ 무분별한 복지정책으로 인한 재정파탄 우려<br>▶ 유럽과 남미 위기는 복지 과잉에서 비롯된 것        |
|        | 정파논리    | ▶ 노무현 정부의 과도한 씀씀이로 인한 재정위기 잉태<br>▶ 포퓰리즘으로 인한 분배 중심 경제정책 수정 필요 |
| 증세·복지  | 부자감세 비판 | ▶ 감세를 통한 낙수효과는 허상으로 양극화만 심화<br>▶ 부자감세는 재정건전성 악화시키고 경제에도 악영향   |
|        | 보편복지    | ▶ 양극화 해소와 민생안정 위한 적극적 재정정책 필요<br>▶ 경제정상화를 위해서는 단기적 재정악화 감수해야  |
|        | 시장과잉 비판 | ▶ 재정건전성 논의는 신자유주의 이데올로기<br>▶ 재정은 선악의 문제가 아니라 운용의 문제           |

## 2) 재정건전성 담론 전개과정

### (1) 감세·긴축 프레임

감세·긴축 프레임을 대표하는 진술문은 아래와 같다. 재정건전성이 국가정책에서 얼마나 중요한지 강조하는 것을 중요한 특징으로 꼽을 수 있다. 이런 진술문은 ‘홍청망청’ ‘퍼주기’ ‘포퓰리즘’ ‘다음 세대 부담’ ‘국가신인도 하락’ 등 부정적인 표현들과 이항대립 관계를 유지한다.

“국가경제의 마지막 버팀목” (2010/06/07 동아일보 사설)

“양보할 수 없는 ‘절대선’에 가깝다.” (2011/05/24 한국일보 기사)

“우리 경제를 지탱하는 최후의 생명줄” (2011/07/09, 강석훈, 동아일보 기고문)

“재정 건전성 확보에 우리의 미래가 달려 있다.” (2011/07/09 서울신문 사설)

이 프레임은 감세와 긴축(재정지출통제)을 정책 처방으로 구성한다. 이명박 정부가 핵심 정책목표로 설정했던 감세정책을 적극 지지한다. 감세정책이 소비를 활성화시켜 경제를 선순환시킬 것이라는 관점을 공유한다. 반대로 무상급식 등 보편복지 정책에는 대단히 회의적인 반응을 보인다. 이를 도식화 하면 ‘복지확대→ 재정지출 급증→ 재정건전성 악화→ 재정위기’로 정리할 수 있다. 감세·긴축 프레임에서 재정건전성은 “국가경제의 마지막 버팀목”이고 그런 만큼 “각별한 경각심”을 필요로 한다(동아, 2010/06/07). 재정건전성은 반드시 달성해야 하는 최우선 정책목표로 자리매김한다. 2009년 1월부터 2010년 5월까지 청와대 정책실장을 지낸 윤진식은 “목숨을 걸고 지켜야 할 경제정책의 기본”이라면서 재정건전성에 문제가 발생할 경우 “한 순간에 거덜이 날 수 있다”고 말했다(이진석/조선, 2010/06/09). 저출산 고령화와 통일대비 등 중장기 재정위험에 대비해야 한다는 점, 복지지출이 지속적으로 늘고 있다는 점 등을 장기적으로 재정건전성을 중시해야 할 근거로 거론한다. ‘그리스 재정위기’가 과도한 복지지출 때문이라는 주장도 빠지지 않는다. 이런 진단 다음에는 “재정지출을 철저히 관리하여 비효율과 낭비요인을 철저히 제거해야 한다”는 처방이 뒤따른다. 세입 차원에서 “포퓰리즘에 의존한 선심성 세금 깎아주기”를 배격해야 한다고 촉구한다(임상규/서울, 2010/08/07).

### ① 낙수효과

낙수효과 프레임에서 대규모 감세정책은 재정건전성 강화와 전혀 모순관계가 아니다. 오히려 감세를 하면 ‘낙수효과’를 통해 재정건전성과 경제정상화를 이룰 수 있다고 본다. 가령 이명박 정부 초대 기획재정부 장관을 지낸 강만수가 한 인터뷰에서 “한국은 감세와 재정지출을 빨리, 그리고 확대 실시한 덕분에 세계 어느 나라보다 빠르게 글로벌 금융위기에서 회복하고 있다(박형준 외/동아, 2010/08/20)”고 발언한 것은 이런 인식을 잘 보여준다. 감세정책이 낙수효과를 유발하고 이는 다시 재정건전성을 위해서도 필요하다는 인식구조 속에서는 증세는 물론 ‘감세 유보’ 논의조차도 들어설 자리가 없다. 이는 통일비용을 재정건전성 유지의 중요한 근거로 들면서도 막상 대통령 이명박이 2010년 광복절에 ‘통일세’ 방안을 거론하자 반대한 것에서도 잘 드러난다.

중앙일보 사설에 등장한 “세금부담이 문제”라는 진술에서 드러나듯이 통일세를 반대하는 이유는 바로 통일세가 증세로 이어질 가능성 때문이다(중앙, 2010/08/16). 이런 태도는 동아일보에 실린 두 사설(2010/10/22; 2011/07/19)에서도 되풀이된다. 위 사설은 통일세 제안을 비판하기 위해 4대강 사업까지 문제삼으며 재정지출축소를 요구했다. “정부 스스로 허리띠를 졸라매는게 우선”과 같은 진술은 재정건전성 담론이 감세-증세 담론과 밀접히 결합한 정책담론이라는 점을 암시한다(강국진·김성혜, 2011). 2011년 9월7일 정부와 한나라당이 소득세·법인세 추가감세를 백지화하기로 결정하자 중앙일보가 “감세는 세율을 낮추는 것이지, 반드시 세수가 줄어든다고 할 수는 없다”면서 “감세 논쟁은 보수 정권의 대기업·부자 홀대로 끝났다”며 감정적인 비난을 쏟아낸 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다(서경호/중앙, 2011/09/08).

### ② 복지망국론

2008년 미국발 금융위기를 맞아 정부는 경제위기 극복을 위해 적극적인 팽창예산을 실시했다. 당시의 방만한 예산은 그러나 서민 경제의 활성화에는 전혀 기여를 못하면서 양극화 현상만 심화시켰다. 국민 여론은 이에 2009년 후반기에 접어들면서 감세정책 비판과 보편복지 주장에 지지를 보내기

시작했다. 정치적 부담감을 느낀 이명박 정부조차 ‘친서민’이란 구호로 정책방향을 선화하려는 조짐이 나타났다. 이에 대해 포퓰리즘 ‘낙인’과 ‘역효과’(Hirschman, 1991/2010)에 대한 경고로 대응하는 복지 망국론 프레임도 이때부터 강화되기 시작했다. 동아일보의 다음과 같은 주장에서 이 프레임의 핵심 주장을 파악할 수 있다.

정부의 포퓰리즘은 재정만 축내고 서민의 주름살은 펴주지 못할 가능성이 적지 않다. 역대 정부마다 친서민을 앞세워 세금을 깎아주고 재정을 투입했지만 복지지출이 엉뚱한 곳으로 흘러가거나 부패한 공무원의 주머니를 불린 사례가 비일비재하다.(동아, 2010/08/14).

동아일보는 2009년 8월5일자에 재정건전성 문제를 본격적으로 다룬 종합기획을 실었는데 이는 “정부 부채비율 선진국의 절반… 더 빨리 더 과감히 돈 풀어야”한다고 촉구했던 2008년 12월12일자 기사를 빼면 이 신문이 이명박 정부 출범 이후 재정건전성을 다룬 첫 분석기사였다. 중앙일보 역시 2007년 이후 처음으로 재정건전성을 다룬 사설 ‘감세하더라도 재정 건전성 신경 써야’를 2009년 8월21일자에 게재했다. 사설은 정부가 전날 발표한 ‘친서민 세제 지원 방안’에 대해 “나라 안팎에서 재정 악화를 경고하는 상황에서도 새로 1조원 이상을 서민층 지원에 투입”한다며 이를 “선심성 감세정책”으로 규정했다. 동아일보 2009년 9월12일자 사설은 “낭비적 요소가 많은 정부지출을 없애는 것이 재정건전성 개선을 위해 더 효율적”이라고 조언하면서 낭비적 요소 가운데 하나로 ‘친서민 정책’을 지목했다. 특히 2010년 하반기부터 서울시 주민투표가 실시된 2011년 8월24일까지는 무상급식 정책이 복지정책 비판의 최전선 구실을 했다. 이명박은 서울시 무상급식 투표일 이틀 전인 2011년 8월22일 라디오연설을 통해 “급변하는 세계경제 흐름 속에서 재정건전성을 지키지 못한다면 구멍 난 배로 망망대해를 항해하는 것과 같다고 본다”면서 “선심성 복지로 국가부도의 위기에 이른 남유럽 국가들의 사례는 우리에게 큰 교훈을 주고 있다”고 말했다.<sup>3)</sup>

복지망국론 프레임에서 볼 때 무상급식은 지방선거에서 기승을 부린 “포퓰리즘적 지출 공약”이었다. 무상급식은 “재원조달 방법이 불투명한 정책”이고 “재정건전성을 더욱 악화시킬 가능성이 크다”는 점에서 결코 시행해선 안된다(홍수용/동아, 2010/03/24). “펴주기 포퓰리즘의 홍수 속에서 나락으로 떨어진 일부 남미 국가의 전철을 밟지 말라는 보장이 없다(동아, 2010/06/07)”는 ‘프로파간다’까지 노골적으로 등장했다. 무상급식 주민투표 무산 이후에도 복지 강화 요구를 방어하는 논리로 재정건전성을 활용하는 담론전략이 계속됐다. 대표적인 예로 기획재정부 장관 윤증현은 2011년 1월3일 시무식에서 “정치권이든 국민이든 나라 공간을 주인이 없는 공유지(共有地) 취급을 해서 서로 (자신의) 소를 끌고 나와 계획 없이 풀을 뜯긴다면 초지(草地)가 황폐화된다”면서 재정건전성을 들어 복지정책 요구를 일축했다. 그 해 1월 21일 대통령 직속 미래기획위원회 신년 업무보고 자리에서 위원장 박승준이 “2009년 경제위기 때 추진했던 ‘중산층 국가를 위한 휴먼 뉴딜 프로젝트’를 재추진할 필요가 있다”고 했을 때 기획재정부 관계자가 제동을 걸며 내세운 논리도 “재정건전성이 중요하다”였다(고정애/중앙, 2011/02/15).

3) 이명박은 2011년 10월3일 라디오연설에서는 “(한국의) 재정건전성은 세계에서 가장 양호한 수준”이라면서 “지나친 위기감은 바람직하지 않다 … 우리 스스로 자신감을 가질 필요가 있다”며 2개월 전과 180도 다른 발언을 했다.



### ③ 정파논리와 ‘반(反) 정치’

감세·긴축 프레임에서 특징적인 양상은 극단적인 정파적 주장인 ‘노무현 책임론’과 ‘포퓰리즘 책임론’이 특정 국면에서 집중적으로 등장한다는 점이다. 대체로 대통령 선거를 앞둔 2007년과 2011년 8월 서울시 주민투표를 목전에 둔 시기가 대표적이다. 2007년 한 해 동안 8개 일간지에서 재정건전성을 주제로 검색한 기획기사와 사설, 칼럼은 8건이다. 매체별로는 동아 2건, 서울 2건, 중앙 2건, 한국 2건이고 형식으로 보면 사설이 3건, 기고 1건, 기획기사 4건이다. 이 8건은 하나같이 재정건전성 악화를 우려하면서 그 원인을 “방만한 재정운용” 탓으로 돌렸으며, 방만한 재정운용의 최종책임자로 당시 대통령이던 노무현을 직간접으로 지목했다. 보도를 관통하는 핵심 단어도 ‘노무현 부실정책’, ‘방만한 재정운용’, ‘정부실패’ 등이다.

정책처방은 재정지출억제가 공통적으로 나타나며 일부는 감세와 작은 정부, 복지 축소를 주문한다. 인신공격에 가까운 비판에 비례해서 왜곡과 과장이 심해졌다. 한 예로, “국책 연구기관들조차 ‘노무현 경제’에 쓴소리를 날리고 있다”는 기사가 있다(김동호/중앙, 2007/01/31). 이 기사는 대외경제정책연구원 보고서(김홍중·신정완·이상호, 2006)가 “분배에 대한 정부의 지나친 개입을 경고했다”면서 “정부가 무상 주택과 무상 교육 등 너무 광범위한 분야까지 개입해서는 안 된다”고 밝혔다”고 소개했다. 보고서 취지와 내용을 명백하게 왜곡한 이 기사가 정당성을 부여하기 위해 동원한 전문가들 역시 감정적인 발언을 쏟아냈다. 가령 한양대 교수 나성린(현 새누리당 국회의원)은 “국책 연구기관 전문가들까지 더 이상 침묵하기 곤란할 만큼 상황이 악화됐기 때문 아니겠느냐”고 말했다. 그 밖에 동아일보의 “세금을 더 많이 거둬들였지만 정부의 ‘쏟아내기’가 워낙 크다 보니 재정 적자 규모는 더 늘어나고 있다”(유재동 외, 2007/08/24)는 비판과 조선일보의 “우리나라 재정이 급속히 악화되기 시작한 건 분배 주의를 내걸었던 노무현 정부 때다”(2009/9/19) 역시 대표적인 사례로 볼 수 있다. ‘노무현 책임론’이 모든 프레임을 압도했던 2007년처럼 이명박 정부에서도 2010년 이후 주요 선거를 앞둔 때마다 ‘반(反) 정치’ 논조가 강해졌다. 차이가 있다면 재정건전성 악화를 부르는 각종 복지정책 주장이 ‘포퓰리즘’ 때문이라고 책임을 돌렸다는 정도다. 급기야 기획재정부 장관 박재완, 국무총리 김황식은 물론 대통령 까지 나서서 공개적으로 거론할 정도로 재정건전성 담론에서 중요한 위치를 차지하기에 이르렀다.<sup>4)</sup>

#### (2) 증세·복지 프레임

재정건전성 담론에서 감세·긴축 프레임을 ‘부자감세 옹호와 보편복지 반대’로 특징지을 수 있다면 증세·복지 프레임은 ‘재정건전성에 입각한 부자감세 비판’에서 시작해 점차 ‘보편복지를 위한 부자증세 혹은 보편증세’로 발전해나갔다고 정리할 수 있다. 재정건전성 담론 자체를 전복하려는 시도가 나타나기 시작했다는 점도 주목할 부분이다. 대표적인 진술문은 아래와 같다.

후대에 베타미를 남기지 않기 위해서는 지금부터 복지재정 확충을 위해 노력해야 한다. 이런 상황에서

4) 이명박은 2011년 1월3일 신년연설에서 보편복지는 곧 부자복지이며 이는 재정위기를 초래한다고 주장했다. 그 해 8·15경축사에서 “정치권의 경쟁적인 복지 포퓰리즘이 국가부도 사태를 낳은 국가들의 전철을 밟아선 안 된다”고 말했다. 김황식은 2011년 7월14일 조찬 특강에서 “복지 포퓰리즘을 조심해야 한다. ... 국민 반목 뿐 아니라 재정 건전성을 해치게 된다”고 밝혔다. 박재완은 2011년 6월2일 장관 취임 기자회견에서 “재정건전성 복원을 위해... 우후죽순의 복지포퓰리즘에 맞서 레오니다스가 이끌던 300명의 최정에 전사처럼 테르모필레 협곡을 굳건히 지켜야 한다”고 발언했다.

감세정책 고집은 나라일에 모르쇠하는 소아적 이기주의일 뿐이다. (구인회/한겨레, 2011/02/11)

복지를 싸잡아 포퓰리즘으로 매도하는 것은 복지도 재정건전성도 진정으로 고민하는 자세가 아니다. 재정건전성을 유지하면서 얼마든지 복지를 확충할 수 있다. 정책의 우선순위 문제다. (경향신문, 사설, 2011/08/11)

국가채무 문제와 복지재원 확보라는 두 가지 문제를 동시에 해결하기 위해서는, 이제 ‘모두를 위한 증세’를 고민할 때이다. (김태일/한겨레, 2011/10/05)

### ① ‘부자감세’ 비판

2008년 초부터 하반기까지도 재정건전성을 강조하는 보도는 대부분 감세가 재정건전성 악화를 초래할 것이라는 점을 우려했다. 감세·긴축 프레임에 입각한 언론 보도가 이 기간 동안 거의 없었던 것과 대비된다. 경향신문 2008년 3월4일자 기사와 중앙일보 3월5일자 기사를 통해 재정건전성 담론을 구성하는 상반된 프레임을 확인해볼 수 있다. 전자(강진구/경향, 08/03/04)는 “감세로 인해 수년간 발생할 세수결손에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다”며 정부를 비판했다. 후자(김중윤 외/중앙, 08/03/05)도 바로 다음날 감세로 인한 재정건전성 악화를 우려하는 기사를 실었지만 초점은 전혀 다르다. 전자가 재정건전성 악화를 이유로 감세정책 자체를 비판한다면 후자는 단기적으로 재정건전성이 나빠질 수 있으니 장기적 관점에서 감세정책을 펼쳐야 한다고 주문한다. 논리전개도 전자가 ‘감세→세수감소→재정건전성 악화’라면 후자는 ‘노무현 부실재정운용→감세→단기적 재정건전성 악화→장기적 재정건전성 호전’으로 맥락이 전혀 다르다. 감세정책을 비판하면서도 2008년 9월15일 리먼브러더스 파산신청을 계기로 본격화한 금융위기 국면에서는 적극적인 재정지출 확대를 요구했다는 점도 지적할 필요가 있다. 경향, 동아, 서울, 한겨레, 한국 등은 모두 경기침체 국면에서 과감한 정부대응을 주문하거나 최소한 정부지출 확대가 불가피하다는 점에 동의했다.

감세정책은 우려대로 각종 재정관련 지표 악화를 불러왔다. 감세정책은 갈수록 정당성을 상실했다. 2008년 9월1일 세계개편안 발표 다음날만 해도 “‘가보지 않은 길’엔 불안감”이라는 제목을 사용하며 논란 차원에서 감세정책을 다뤘던 한국일보(이영태, 08/09/02)가 1년도 안돼 감세정책을 예견된 ‘덧’으로 표현하며 서민고통만 ‘덧’날 판(이영태, 2009/06/24)”이라고 한 것은 이런 상황변화를 상징한다. 기획재정부 장관 윤증현 역시 감세정책 유보를 시사하는 발언을 내놓기 시작했고(나현철/중앙선데이, 2009/07/05) 결국 정부는 2011년 9월 추가감세를 철회했다.

### ② 보편복지, 이를 위한 보편증세

국내 언론에서 재정건전성과 복지정책을 연관시켜 보도한 경우는 많지 않았다. 경향신문이 “감세안을 남발할 경우, 사회안전망 확충을 위한 복지 재정이 축소되거나 국가 재정의 건전성이 흔들릴 수밖에 없다(이호준, 2008/08/05)”고 주장한 것이 거의 유일한 보도였다. 하지만 점차 재정건전성 문제를 감세·복지 등과 연관시켜 종합적으로 고찰하는 프레임으로 발전했다. 기령 충북대 교수 정세은(2009/03/16)은 서울신문 기고문에서 “문제의 핵심은 정부부채 급증이 일자리 창출, 사회안전망 확충이라는 민생대책 때문이 아니라 근본적으로 감세정책 및 복지확대 정책 때문”이라고 지적했다. 경향신문

도 “증세를 동반하지 않은 재정건전성 강화는 지출억제에 과도하게 의존할 수밖에 없고 이는 필연적으로 보건 의료 복지 등의 축소로 연결될 수밖에 없다(김준기/경향, 2010/06/30)”고 보도했다.

나라살림연구소장 정창수와 글로벌정치경제연구소 연구실장 오건호는 재정건전성 논쟁 초기부터 직접세율 인상을 통한 세입확충이라는 “정공법”을 강조해온 대표적인 논자다. 정창수(한겨레, 2010/11/29)는 “부유층은 경제위기 상황에서 감세로 큰 이익을 보고, 서민들은 그나마 있던 복지혜택마저 줄어들어 ‘고통분담’이 아닌 ‘고통전담’을 하게 됐다면서 부자감세를 유지한 채 이뤄지는 재정건전성 논의가 ‘서민 옥죄기’에 불과하다는 점을 강조했다. 오건호는 “우리나라 국가재정이 지닌 근본 문제는 지출이 아니라 수입에 있다”면서 “재정건전성을 진정으로 생각한다면, 복지사업 축소가 아니라 재정수입을 늘려야 하며 그 방법은 직접세를 확대해야 한다(경향, 2009/07/27)”고 주장했다.

경향신문은 2011년 1월1일자 신년특집을 통해 재정건전성과 복지지출 문제를 집중 거론했다(김준기/경향, 2011/01/01). 정부는 선진국과 비교해 재정건전성이 양호하다고 하지만 이는 선진국들보다 턱없이 낮은 복지지출 수준에 기인한다는 것이다. 이런 연장선에서 세출을 줄이기보다 세입을 늘리는데 주력해야 한다는 정책처방을 제시한다. ‘무상복지 오해와 진실’이란 장기기획을 연재한 한겨레도 복지재정을 강화하는 것이 재정건전성 악화와 무관하며 오히려 보편적 복지국가를 대표하는 스웨덴과 핀란드 등 북유럽국가들이 미국이나 독일보다도 더 건실한 재정건전성을 유지하고 있다는 점을 강조했다(박현/한겨레, 2011/01/27). 한국일보도 ‘선진국 재정위기는 복지 포퓰리즘 때문, 과잉복지 우려, 미래세대에 부담, 재원마련 어려움, 복지병 우려’ 등을 “복지 논의 왜곡하는 5가지 함정”이라 규정하며 적극적인 반론을 제기하는 기획 기사를 1면과 3~4면에 걸쳐 게재했다(김용식/한국, 2011/08/15).

2009년 경기도교육감 김상곤이 발표한 초중고 무상급식 정책은 경기도지사 김문수와 한나라당이 장악한 경기도의회에 막혀 당장엔 제대로 시행을 못했다. 하지만 시민들에게는 상당한 호응을 불러일으켰고 2010년 6월2일 지방자치단체·교육감 선거에서 폭발력이 만만치 않은 쟁점이라는 점을 입증했다. 이런 분위기를 반영하듯 민주당은 2011년 1월30일 증세 없는 복지강화 노선을 천명했다. 국회의원 정동영 등 민주당 내 일부, 민주노동당과 진보신당 등에서 제시한 부자증세론도 공론화됐다. 흥미로운 것은 이런 과정 속에서 ‘보편복지를 위한 부자증세’에 그치지 않고 ‘보편복지를 위한 보편증세’가 처음으로 공론화되기 시작했다는 점이다. 대표적인 사례를 서울대 사회복지학과 교수 구인회한테서 찾아볼 수 있다. 그는 한겨레 기고문에서 “보편적 복지는 전국민이 재원을 분담하는 사회적 연대를 촉진하고, 보편적인 세금부담은 보편복지를 지속 가능하게 한다”며 보편적 증세를 강조했다(구인회/한겨레, 2011/02/11).

### ③ 시장과잉 비판

재정건전성을 둘러싼 담론투쟁이 장기화하면서 재정건전성 담론 자체를 전복하려는 시도가 나타나기 시작했다. 이 프레임은 재정건전성을 반드시 유지해야 한다는 ‘강박관념’이 바로 문제라고 비판한다. 재정건전성만으론 경기침체를 못 벗어난다는 점을 강조하고 재정건전성은 재정정책의 ‘하위’수단에 불과할 뿐 목표가 돼선 안되기 때문이다. 이 프레임을 내세우는 논자들 역시 대체로 증세와 복지강화에 동의하지만 재정건전성 담론의 기본 전제 자체를 부정한다는 점에서 좀 더 급진적이다. “재정건전성도 중요하지만 상황에 따라서는 재정의 규모와 우선순위가 더욱 중요할 수도 있다. 경제팀 수장은 국민경제 전반을 두루 살피라는 것이지 곳간지기 구실에만 충실하라는 것이 아니다 … 다른

나라와 비교할 때 재정건전성은 상대적으로 나은 편이며 복지 예산이 취약한 것이 더 큰 문제라는 것을 직시해야 한다”라고 한 한겨레 사설(2011/06/04)은 이런 특징을 잘 보여준다.

일각에선 재정건전성 담론을 전복하기 위한 시도 가운데 하나로 ‘건강재정’ 개념을 제시했다. 단순히 세입과 세출의 기계적 균형만 주목하게 만드는 ‘건전재정’ 혹은 ‘균형재정’과 달리 ‘건강재정’은 재정이 우선순위와 세계관의 차이, 즉 가치의 문제라는 점을 부각시키려는 고민의 산물이다. 한겨레경제연구소 수석연구원 홍일표는 “부채 문제의 심각성을 강조하면 할수록 ‘건전재정’ ‘균형재정’의 원칙이 강조되고 ‘지출축소’라는 해법으로 연결된다”면서 “‘복지확대’를 시대적 과제로 내건 진보개혁진영에 이는 심각한 고민거리가 아닐 수 없다. ‘불요불급한 예산’이나 ‘토건예산’ 축소만으로 부채 문제 해결과 복지확대라는 두 마리 토끼를 다 잡을 수 없기 때문이다”라고 털어놓는다(홍일표/한겨레, 2011/10/05).

재정건전성 담론 자체를 전복하려는 시도가 나오는 배경에는 재정건전성, 그리고 이를 위한 재정긴축정책이 미국발 금융위기로 정당성 위기에 몰렸던 신자유주의의 부활을 알리는 신호탄이라는 사정과 연관된다. 가령 미국 경제정책연구소 소장 딘 베이커는 기고문에서 “세계 각국 정부들이 작심하고 재정적자 감축으로 돌아서고 있다. 정부가 그것이 필수적이라고 확신해서가 아니다. 그보다는 금융시장이 그렇게 믿고 있기 때문이다”라고 지적했다(딘 베이커/한겨레, 2010/06/26). 보도를 통해 확인할 수 있는 대표적인 논자로는 케임브리지대학교 경제학과 교수 장하준, 싱가포르국립대학교 경제학과 교수 신장섭, 국민대학교 경제학과 교수 조원희, 농협경제연구소 연구위원 임일섭 등을 들 수 있다.

장하준은 재정건전성 담론의 배경에 대해서는 “금융위기 이후 위축된 자유시장 만능주의가 최근 재정건전성을 무기 삼아 기지개를 켜고 있다”고 말했다(장국진/서울, 2011/09/21). 원인진단으로는 “선진국의 대규모 재정적자는 정부 지출의 과다가 아니라 민간 지출의 과소 때문(장하준/국민, 2010/07/02)”이라고 지적했다. 신장섭 또한 “정부부채 자체는 국가를 위기에 빠트리지는 않는다. 그걸 갚을 수 있느냐 하는 신뢰가 관건(장국진/서울, 2011/10/04)”이라고 분석했다. 조원희는 개인부채가 늘어나는 것이 안 좋으니까 정부부채도 무조건 안 좋다는 사고방식을 “정부부채와 가계부채를 동일시할 때 생기는 인식상의 오류”라고 비판했다(조원희/경향, 2010/03/12). 임일섭(한겨레, 2010/06/07) 역시 “중요한 것은 당장의 지출축소가 아니라, 경기회복과 성장을 통한 안정적인 세수기반의 확보이다. 성급한 재정긴축으로 인해 수요가 위축되고 경기가 다시 침체에 빠지게 되면 재정수지는 도리어 악화할 수도 있다”고 주장했다.

## 5. 결론 및 함의

이 연구는 재정건전성이라는 정책을 하나의 담론으로 간주하고 이 담론을 구성하는 프레임과 태도, 관점, 세계관을 미디어담론을 중심으로 분석하고자 했다. 재정건전성 담론을 구성하는 프레임 가운데 먼저 ‘감세·긴축 프레임’은 복지정책 요구에 반대하며 감세 정책을 옹호한다. 공급중시 경제학의 핵심논리인 ‘낙수효과’와 신자유주의를 내재화하고 있기 때문이다. 반면 ‘증세·복지 프레임’에선 ‘부자감세’를 비판하고 부자증세, 더 나아가 보편증세를 대안으로 제시한다. 여기에는 신자유주의 비판, 공공성회복과 ‘국가의 역할’ 재고찰이라는 입장이 자리잡고 있다. 두 프레임은 세입 측면에선



감세-증세, 세출 측면에서 긴축-재정확대가 이항대립하면서 감세-긴축, 증세-재정확대라는 전선을 따라 상호 대립하는 정책 담론을 각자 구성하고 치열한 담론투쟁을 벌이고 있다. 시기에 따라 각 프레임의 초점이 달라지는 양상이 나타난다는 것도 주목할 대목이다. 감세·긴축 프레임은 이명박 정부 초기 낙수효과 프레임에서 점차 복지당국론으로 옮겨가며, 중요한 정치적 국면에선 정파논리 프레임이 득세한다. 증세·복지 프레임은 부자감세 비판에서 보편복지로 옮겨가며, 점차 시장과잉 비판 프레임이 모습을 드러내는 양상을 보인다.

한국 사회 담론지형에서 여전히 헤게모니를 쥐고 있는 것은 감세·긴축에 입각한 재정건전성 담론이다. 하지만 이 프레임은 ‘무엇을 위한 재정건전성인가’라는 질문에 봉착할 수밖에 없다는 자기모순을 안고 있다. 저출산·고령화로 인한 재정위험을 강조하면서도 정작 저출산·고령화를 위한 재정지출을 반대하는 근거는 ‘재정건전성’이다. 통일에 대비하기 위한 재정건전성을 강조하지만 정작 통일을 위한 선제적 재정확충에 대해서는 재정건전성 유지가 먼저라며 반대한다. “복지정책을 위해서는 돈이 든다”며 증세 없는 복지강화를 내세운 민주당을 비판하면서도 ‘복지는 하되 돈이 들면 안된다’고 요구한다. 복지강화 여론에 민감하게 반응하는 정치권을 포퓰리즘이라 비판하다 보니, 재정건전성이 아니라 ‘부자감세’를 최우선 목표로 삼았던 이명박 정부에게 재정건전성을 수호하라고 요구하는 자기모순적 결론에 도달한다. ‘재정건전성 악화를 막기 위한 긴축’이라는 정책처방은 효율성과 공정성에서 모두 바람직하지 않은 결과를 초래할 수도 있다. 강병구 외(2007, 248쪽)에 따르면 본질적으로 균형예산 규칙은 조세 및 이전지급을 통한 자동안정능력을 무력화시킬 수 있고, 경기변동에 따라 세율보다는 정부지출을 조정함으로써 조세의 변동에 따른 사회적 비용을 최소화시킬 수 있으며, 미래세대가 정부지출의 수혜자일 경우 재정적자를 통해 조세부담 일부를 미래세대에 전가하는 것은 정당화될 수 있기 때문이다.

대공황이나 미국발 세계금융위기, 유럽 재정위기 등의 역사적 경험을 통해서도 재정적자가 ‘민약의 근원’이 아니며, 재정적자를 줄이고 재정건전성을 기하는 것만 목표로 할 경우 심각한 결과가 초래되었다는 것을 알 수 있다. 가령, 대공황이 한창이던 1931년 영국 정부는 의회 공식위원회인 메이 위원회 권고에 따라 재정적자 6억 달러(GDP 대비 2.5%)를 만회하기 위한 재정긴축정책을 실시했다. 실업수당 10퍼센트 삭감을 포함해 3억 5000만 달러의 지출을 삭감했다. 하지만 이 정책은 대공황 해소에 별 도움이 안됐다. 문제의 본질은 균형예산 여부가 아니라 민간 소비위축과 양극화였기 때문이다 (Ahamed, 2009/2010, 493~495쪽). 대공황 극복은 적극 재정지출과 민간 소비활성화 유도를 통해 가능했고, 미국발 세계금융위기도 다르지 않았다(이찬근 외, 2004; 전창환·김진방 외, 2004; 홍기빈, 2011). 이는 1997년 외환위기를 극복한 원동력에 대한 재평가와도 맞물린다. 신장섭·장하준(2003/2004)과 지주형(2012) 등은 한국이 외환위기를 극복할 수 있었던 실제 요인은 국제통화기금(IMF)이 강요했던 재정긴축과 고금리가 아니라 적극적인 재정지출과 금융완화 덕분이었다는 정밀한 분석 결과를 내놓은 바 있다.

이 연구는 재정건전성 담론의 구조와 역사적 변화발전 과정을 분석했다는 점에서는 의미가 있지만 담론 분석에서 핵심 중 하나인 개별 담론 주체(정부, 정치인, 시민사회 등)를 체계적으로 분류하고 분석하지 못한 것은 한계로 지적할 수 있다. 담론분석 단위를 미디어로 한정하다보니 재정건전성담론이 정책 영역과 학술영역에서 미디어담론과 어떤 영향을 주고받는지 전체적으로 살펴보지 못했다. 담론의 구조를 해체하긴 했지만 담론의 정치적 효과를 대중의 인식변화 등으로 확인하지 못한 점도



향후 풀어야 할 숙제다. 끝으로 프레임 등 일부 분석항목을 계량화해 연구의 객관성을 높이지 못한 부분도 아쉬운 점이다.

## Ⅰ 참고문헌

- 강국진·김성해 (2011). 정치화된 정책과 정책의 담론화: ‘부자감세’ 담론의 역사성과 정치성. 『한국행정학보』, 45(2): 215~240.
- 강명구 (1994). 경제뉴스에 나타난 경제위기의 현실구성에 관한 연구. 『언론과 사회』, 3: 92-131.
- 강병구 외 (2007). 『미래 한국의 조세재정정책』. 미래 한국의 경제사회정책 패러다임 연구 제4권. 한국노동연구원.
- 강진숙 (2006). ‘교육위기’ 담론의 의미와 주체구성 방식 연구: 한겨레신문과 조선일보 기사를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 33: 7-53.
- 국회예산정책처 (2012). 『2012 재정수첩』.
- 국회예산정책처 (2013). 『2013년도 대한민국 재정』.
- 김남호 (2011). 지방재정의 건전성 제고 방안. 『산업경제연구』, 24(1): 353~369.
- 김대영 (2004). 박정희 국가동원 메커니즘에 관한 연구: 새마을 운동을 중심으로. 『경제와 사회』, 61: 184-221.
- 김명환 (2005). 행정학의 재정립에 관한 소고; 담론적 접근법을 중심으로. 『한국행정논집』, 17(3): 665-688.
- 김성해·강희민·이진희 (2007). 한국의 구조적 전환과 미디어 담론: 외환위기 이후 영미식 주주중심 모델의 수용을 중심으로. 『언론과사회』, 15(4): 39~85.
- 김성해·김춘식·김화년 (2010). 위기 경고하기 혹은 위기 초대하기: 언론이 재구성한 2008년 9월 위기설을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 50: 164-186.
- 김종용·손광락·이병근 (2003). 자치단체 재정건전성 평가방안에 관한 연구. 『경제학논집』, 21(3): 171~205.
- 김홍중·신정완·이상호 (2006). 『사회경제 정책의 조화와 합의의 도출』. 대외경제정책연구원.
- 서덕희 (2006). ‘교실붕괴’ 이후 신자유주의 교육담론의 형성과 그 저항: 홈스쿨링에 대한 담론분석을 중심으로. 『교육사회학연구』, 16(1): 77-105.
- 서정섭 (2004). 우리나라 지방재정의 건전성 분석. 『지방행정연구』, 18(4): 237~256.
- 신진욱 (2011). 비판적 담론 분석과 비판적 해방적 학문. 『경제와 사회』, 89: 10~45.
- 이기형 (2006). 담론분석과 담론의 정치학. 『언론과 사회』, 14(3): 106-145.
- 이승민 (2003). 새만금 간척사업을 둘러싼 담론변화와 갈등구조 분석. 『환경사회학연구』, 4: 46-93.
- 이영환·신영임 (2009). 『2008년 이후 세계개편의 세수효과』. 국회예산정책처.
- 이찬근 외 (2004). 『한국 경제가 사라진다』. 21세기북스.
- 전창환·김진방 외 (2004). 『위기 이후 한국 자본주의』. 풀빛.
- 정성호 (2001). 한국행정학의 근대성: 담론분석. 『정부학연구』, 7(2): 41-65.
- 정재진 (2009). 재정분권이 지방재정 건전성과 효율성에 미친 영향 분석. 『한국행정학회 2009년도 공동학술대회 자료집』.
- 지주형 (2012). 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 최광·이영환 (1999). 지방재정의 건전성과 효율성 제고방안. 『공공경제』, 4(1): 132~167.
- 허명순 (2011). 『지방재정 건전성 분석방법』. 감사원 감사연구원.
- 허창수 (2009). 담론이론의 시각에서 바라본 정책과정과 정책갈등: 경기도 하남시 광역화장장 유치 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』, 18(2): 129-155.
- 홍기빈 (2011). 『비그포르스, 복지 국가와 잠정적 유토피아』. 책세상.

- 홍성구 (2004). 코포라티즘적 계급정치와 언론보도: 정리해고제의 사회적 합의 형성과정을 중심으로 『언론과 사회』, 12(4): 3-33.
- 홍성태 (2005). 남북한 지배담론의 정치와 사회적 결과: 반공주의-민족주의-주체사상의 작동양식에 대한 비판적 검토 『한국사회』, 6(2), 193~230.
- Ahamed, L. (2009). *Lords of Finance: The Bankers Who Broke the World*. Penguin Group USA. 조운정(윽김) (2010). 『금융의 제왕』. 다른세상.
- Gamson, W. & Modigliani. A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *The American Journal of Sociology*, 95(1): 1-37.
- Gans, H. J. (1979). *Deciding What's News*. New York: Vintage Books.
- Farmer, D. (1995). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1995), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Harry, C. (1983). The Sociology of Scientific Knowledge. *Annual Review of Sociology*, 9: 265-285.
- Hirschman, A. (1991). *The Rhetoric of Reaction*. Belknap Press. 이근영(윽김) (2010). 『보수는 어떻게 지배하는가』. 웅진지식하우스.
- Karin, K. (1981). *The Manufacture of Knowledge*, NY: Pergamon Press.
- Miller, H. T. & Fox, C. J. (2001). The epistemic Community. *Administration and Society*, 32(6): 668~685.
- Said, E. (1978). *Orientalism*, New York: Random House.
- Shin, Jang-Sup & Chang, Ha-Joon. (2003). *Restructuring Korea INC*. 장진호(윽김) (2004). 『주식회사 한국의 구조조정 무엇이 문제인가』. 창비.

(투고일자: 2013. 5. 1, 수정일자: 2013. 7. 14, 게재확정일자: 2013. 7. 17)

## ABSTRACT

## Interplays among Public Opinion, Public Policy and Discourse: Case Study about the Discursive Structure and Media Politics Surrounding the Fiscal Soundness Policy

Kuk-Jin Kang\* · Sung-Hae Kim\*\*

Korean society suffers from severe divisions represented by bi-polarization and collapse of the middle class. Intensive demanding on expanding social welfare budget has emerged in accordance with such a dramatic shift. Social consensus moving toward well-financed welfare policy, however, happens to meet political opposition supported by the discourse of fiscal soundness. This paper thus pays particular attention to deciphering the discursive structure in way of understanding how discourses bring public policy into play. For this purpose, news articles about fiscal soundness collected from 8 national newspapers have been analyzed in terms of frame, attitude, perspective and world view.

Research results show, first of all, that there exist persistent competition between two frames identified as ‘reduced tax with fiscal discipline’ and ‘increased tax with welfare money.’ While the ‘reduced tax’ frame favors in maintaining tax cut at the expense of welfare budget, the frame of ‘increased tax’ supports such arguments as the flexible employment of fiscal soundness and prosperity of national community helped by widening tax revenues. Also did these frames include a number of sub-frames like welfare populism, partisan politics, trickle down effect, tax bonanza for the rich, universal welfare and market over-reactions in order to bolster its logical authority. Media’s active taking a part in penetrating supportive frames in line with political stance was found as well.

Taking into account both the discursive structure upheld by frames and politics materialized by the media, the authors argue that public policies should be considered more as discourse than fixed reality. Shedding additional light on understanding the interplay among public opinion, policies and media discourse is of another importance for further study.

Keywords: Discourse, Public Policy, Public Opinion, Frame, Trickle Down Effect, Welfare Populism, Fiscal Soundness, Neo-liberalism

---

\* Ph. D, candidate & Reporter, Seoul Daily

\*\* Assistant Professor, Daegu University