

## M. Foucault의 권력지식관계론에 기초한 한국의 복지담론 해석\*

서 정 훈

(조선대학교)

### [요 약]

담론의 역할은 무엇일까? 미셸 푸코(Michel Foucault)는 특정 사회와 시기의 권력(power)은 담론을 통해 인식과 규범 체계 형성에 영향을 미치는 지식(knowledge)을 생성하여 사회와 구성원을 통제한다는 권력지식관계(power and knowledge relations)를 제시한다. 본 연구는 권력지식관계론의 근간을 이루는 배제의 형성(인식의 통제), 그리고 물질성 및 실천성(규범체계)을 분석 틀로 삼아, 4명의 전임 한국대통령의 복지관련 연설문에 대한 담론해석을 시도하였다. 분석결과로 복지와 성장의 균형 그리고 최고의 복지는 일자리(복지-성장-고용의 연계), 개인의 경제적 자립과 자활, 선별적 복지의 지향, 의존적이고 시혜적인 복지를 배제하는 지배적인 인식체계를 형성하고 있음을 발견하였다. 하지만 권력이 항상 체계적이고 정립된 지식을 형성하는 것은 아니며 인식과 규범의 괴리 문제가 동시에 관찰되었다. 푸코의 담론해석은 한국의 낮은 복지지출에 대한 인과적 추론을 제시하는 반면, 지식의 생산자와 주입자로서의 권력의 역할에 대한 과도한 초점은 어떻게 현대적 변화들을 지식체계에 수용할 것인가에 대한 질문을 남긴다.

주제어: 복지담론, 권력지식, 배제의 형성(인식), 물질성과 실천성(규범), 공공(복지)정책 형성과 변화

### 1. 서론

20세기 말의 외환위기, 2000년대 중반이후 제기된 양극화와 저출산·고령화 문제, 2011년 서울특별시 무료급식 시민 투표, 2012년 제 18회 대통령 선거에서의 가족, 노령, 보육, 출산 등에 관한 복지공

\* 이 논문은 박사학위시절 지도교수였던 Paul Bridgen의 아이디어 제공에서 출발하였다. 오랜 시간이 지났지만, 그에게 감사의 인사를 드린다.

약 충돌, 2014~15년의 무상급식 및 보육료 지원 논쟁 등은 한국사회를 복지담론 열풍에 휩싸이게 하고 있다. 하지만 한국의 GDP 대비 사회복지지출은 여전히 OECD 국가 중 최 하위권에 - 예, 2013년 기준 OECD 평균 약 21% vs. 한국 약 10% 내외 - 머물러 있는 현실을 감안할 때, 복지담론이 가지는 실체성에 대한 의구심이 제기된다. 담론의 역할은 무엇일까? 단지 표를 얻기 위한 정당정치과정 속에서 나타난 정치인들의 정치적 수사(political rhetoric)일까?

푸코(Foucault)는 담론을 권력의 통치수단으로 규정한다. 즉 특정 사회의 권력(power)은 담론을 통해 인식과 규범 체계의 형성에 영향을 미치는 지식(knowledge)을 생성함으로써 사회와 구성원을 통제한다는 권력지식론을 주장한다. 본 논문은 이러한 푸코의 이론과 분석방식을 토대로 한국복지담론의 해석을 시도 하고 그의 주장을 검증하고자 한다.

담론연구는 공공정책형성과 결정과정에 있어서의 행위자(actors), 제도(institutions), 또는 구조(structures)의 역할과 영향력에 관한 연구를 벗어났다든 자체에 의미를 둘 수도 있지만, 보다 근본적으로는 한국사회복지정책의 특성을 규명하고자 시도한 여러 연구들에서 그 의의를 찾을 수 있다. 국내외 여러 학자들(Goodman and White 1998; Holliday, 2000; Hort and Kuhnle, 2000; Gough, 2001; Kwon, 2005)은 한국사회복지정책의 특성을 '발전주의(developmentalism)', '생산적발전주의(productive-developmentalism)', 또는 '생산주의(productivism)'로 규정하고 있다. 이들은 공통적으로 정책결정자의 의지, 가치관, 신념(예, 경제성장 우선주의, 성장과 병행할 수 있는 복지의 지향) 등이 한국복지정책의 형성과 방향성에 강한 영향력을 행사함을 지적한다. 이를 푸코의 권력지식론에 대입하면, 한국사회에서 복지담론은 권력(정책결정자)이 사회의 지배적 인식과 규범 체계를 통제하고, 복지정책 패러다임을 형성하는데 영향을 미치는 '~주의(푸코의 표현에 의하면 에피스테메- *épistémé*)'를 정당화시킬 수 있는 대표적 수단이 되는 것이다. 이런 측면을 고려할 때 담론에 대한 이해는 현대국가의 운영 및 통치 방식과 공공정책 의제형성과 결정과정에 대한 해석적 시각을 제시하는 한편, 한국복지정책에 내재되어 있는 인식적이고 규범적인 권력지식에 대한 탐색을 가능하게 한다.

담론해석에 대한 푸코의 차별성은 분석 방식에 있다. 최근 한국에서도 정책담론 및 복지관련 담론의 분석을 위한 여러 시도가 있었다. 권명화(2006)의 호주제 폐지에 관한 논변구조분석, 교육정책과 관련한 정부부처의 보고서 및 일간지들을 분석 대상으로 한 하연섭(2010)의 연구, 강국진과 김성해(2011)의 부자감세담론 분석, 강병익(2015)의 발전주의 복지체제에 관한 담론분석 등이 그것이다. 이들의 연구는 단어, 문장, 텍스트 구조를 분석하는 내용분석(content analysis)을 바탕으로 하거나, 주고받는 대화, 주장, 반론 등에 대한 언어의 대립적 구조에 초점을 맞추고 있다. 물론 담론분석의 가장 원천적인 대상은 언어이다. 하지만 푸코의 담론해석은 그러한 언어적 요소 외에도 담론이 지니는 실체성과 물질성(예, 사건, 사고의 발생, 시대와 상황/환경의 변화, 그에 따른 담론생성과 제도적 적용과 규범화), 그리고 비언어적 요소(예, 담론의 배제적인 특성)들에 대한 해석을 중요시 한다. 눈에 보이는 언어의 내용분석을 뛰어 넘고, 보이지 않는 부분 혹은 의도적으로 배제시키는 부분까지도 주의를 기울이고 있다. 이에 본 연구는 푸코의 권력지식론과 관련한 그의 여러 저서에 대한 연구를 바탕으로 분석틀과 대상을 세우고(2절에서 자세히 설명), 한국복지담론의 해석을 시도 하였다.

본 연구는 담론이 지니는 권력성에 초점을 두어 따라, 담론을 바라보는 다양한 시각들 - 예, 시민사

회로의 성장, 그리고 민주사회로의 변화과정상에서 나타나는 참여와 경쟁의 표현양식(강국진·김성해, 2011: 217), 또는 참여와 토론을 통한 집단 간의 의사결정 과정, 더 나아가 사회적 학습과 통합과정(박재창, 2009: 68-70) - 즉, 토론과 대립적 논의과정에서 발생하는 상호적, 합의적, 대화적 담론은 분석의 대상에서 제외 된다는 한계를 지니고 있음을 밝힌다. 논문의 구성은 1절은 서론, 2절은 푸코의 권력지식론 및 관련담론연구를 다루고, 분석틀을 소개하고, 3절은 푸코의 담론 해석 방식에 따른 전임 4명의 대통령들의 연설문을 분석하여, 권력지식의 인식(배제의 형성)과 규범 체계 형성(물질성과 실체성) 여부를 규명하였다. 4절은 분석결과 논의, 마지막으로 결론을 내렸다.

## 2. 담론연구와 분석기법

### 1) 권력지식론과 담론분석

푸코에게 담론은 권력의 통치수단을 해석하는 수단이며, 또한 국가권력의 정책결정 과정을 이해하는 방법론으로서, 인식과 규범적 측면의 연계를 통하여 설명 하고 있다. 푸코는 『말과 사물(1966)』에서 특정 시대의 권력은 사회의 지배적인 지식(에피스테메- *épistémé*)을 생성하여 일상적인 인식을 제한하고 규범화를 통해 사회를 관리하고 통제한다고 주장한다(허경, 2012: 11에서 재인용). 먼저 인식적 측면으로, 『Order of Discourse(1981<sup>1)</sup>』에서 지식자체가 지니는 권력성으로 인해 개인들은 제한되고 이미 배제되어 있는 지식만을 접한다는 “주체의 희박화(*rarefaction of speaking subjects*)”를 제시한다. 또한 권력은 “배제의 절차(*procedures of exclusion*)”라는 담론의 질서를 통하여 쓰고, 말하고, 생각하는 것들을 제한하거나, 반대로 하게 함으로써, 권력이 유도하는 방향으로 의도된 지식들을 생성하고 궁극적으로는 사회와 구성원의 인식을 통제하는 일상화 과정을 거친다는 것이다. 담론의 생성 및 통제를 가능하게 하는 물질성과 실체성이 담보 된 네 가지 과정상의 원리들을 - 전복, 불연속성, 특이성, 외재성의 원리(*the principles of reversal, discontinuity, specificity, and exteriority*) - 제시함으로써 규범적 측면을 접근하고 있다.

최근 들어 각광 받고 있는 언어의 수적용어(*numerical terms*)와 통계적 의미에 초점을 둔 ‘빅 데이터(*big data*)’ 분석법은, 언어의 단어, 문장, 텍스트 구조를 분석하는 전형적인 내용분석(*content analysis*) 방식이다. 하지만 푸코의 담론해석에 의하면, 그러한 내용분석 방식은 언어가 지니는 권력성과 비언어적 요소 그리고 배제적인 언어에 대해서 해석불가의 단점을 지녔다고 할 수 있다. 푸코의 담론개념과 해석, 특히 담론이 지니는 권력성에 대한 이해를 선택적으로 계승, 발전한 방법이 비판담론분석(*critical discourse analysis*)이라 할 수 있다. Fairclough의 선도적 연구 『Language and Power(1989)』 이후, Wodak(2001) 그리고 Dijk(2001) 등에 의해 발전된 비판담론분석은 언어권력의

1) 1971년 프랑스어로 발간되었고, 본 연구는 1981년 영어번역(Robert Young의 편집본)을 출처로 한다.

사회적 실천성(social practice)을 전제로 사회에 내재되어 있는 사회적 불평등의 분석을 주목적으로 한다. 언어 외적으로는 특정 기간 동안의 인터뷰, 대화, 관찰 등을 통해 ‘누가, 언제, 어디서, 어떻게, 누구에게’ 말 하느냐를 주목하고, 언어분석에 있어서 텍스트 뿐 아니라, 언어의 은유, 수사적 표현, 뉘앙스 등에 대한 해석까지도 중요시 한다. 따라서 장시간의 연구 기간, 인력과 비용의 문제, 그리고 언어 또는 사회심리학적인 전문성까지도 요구된다. 이런 측면을 고려해 본 연구는 푸코가 제시한 담론 분석 방식에 충실하여 한국복지담론의 해석을 시도하고자 한다.

## 2) 대상과 방식

푸코는 『The Archaeology of Knowledge(1972): 79-87』에서, “discourse as a group of statements”라고 함으로써, 가장 근본이 되는 분석 대상은 역시 말하기와 쓰기 등이 표현된 언어의 조합임을 명시하고, 또한 그러한 “statements”를 누가 말하고, 언어를 사용하도록 지위를 부여받은 사람의 의미 관계의 중요성을 지적한다. 단순히 저자(author)에 의해서 말하여 지는 것 자체가 중요한 것이 아니라, 그 저자의 사회적 위치(position), 즉 “저자-기능(author-function)”이 중요함을 의미한다. 또한 일차적 텍스트(texts)에 대한 저자의 의도를 해석 및 비판하는 수많은 시도로서, 담론을 반복, 확산시키는 역할을 하는 “주석(commentary)”, 그리고, 하나의 명제는 하나의 분과 영역 안에서 일정한 유형의 이론적 지평 위에서 새겨져야 하는 “과목(discipline)” 등의 조건적 절차가 중요함을 강조한다(Order of Discourse, 1981: 56-61). 또한 이를, “우리는 저자의 다산성 속에서, 주석들의 다수성 속에서, 한 과목의 전개 속에서, 담론들의 생성 위한 무한한 원천들을 보는 경향이 있다(Order of Discourse, 1981: 61)”고 축약함으로써 담론의 생성조건과 더불어 담론분석의 대상이 되는 주체의 조건을 규정한다. 언어를 주요 분석대상으로 하더라도, 권력 내에 또는 핵심에 있는 인물(들)이 특정 주체를 가지고 지속적으로 생산해 내는 언어를 대상으로 해야 한다는 것이다. 이런 측면을 고려했을 때, 본 연구는 대통령으로의 권력집중성과 복지관련 주제에 관한 연설 및 담화에 대한 다산성을 담보할 수 있으며, 정부관련 부처와 언론 등을 통해 다수의 해설과 주석의 생산이 이루어지는 대통령의 연설문을 분석대상으로 선정 하였다. 그중 복지와 관련한 핵심 어휘 - 예, 복지, 분배(양극화, 소득격차), 삶의 질 향상, 여성의 역할, 가족, 고용(일 자리)과 실업, 건강, 연금, 노인(노령화)과 아동(저출산과 보육), 세금 - 들을 담고 있는 연설문들을 선별하였다.

## 3) 분석틀

### (1) 배제의 형성(인식의 제한)

『Order of Discourse(1981: 52-56)』에서 푸코는 담론 인식의 일상화 과정, 즉 세 가지 지식 생성 및 통제의 절차를 명시한다. 배제의 절차인 금지(prohibition)는 특정 대상이나 주제들을 타부(taboo)

2) 1969년 프랑스로 발간되었고, 본 연구는 1972년 Sheridan의 영어번역본을 근거로 하고 있다.

시 하는 것으로, 성과 정치(sexuality and politics)를 예를 들어 설명하고 있다. 이는 '말할 수 있는 것'과 '말할 수 없는 것'의 구분 또는 '말하는 것'과 '말하지 않은 것'의 구분을 뜻한다. 분할과 거부(division and rejection)는 이성과 광기(reason and madness)의 구분처럼 '의미 있는 것'과 '의미 없는 것'으로 나누는 분할적 정의를 의미한다. 진위(참과 거짓)의 대립(opposition between true and false)은 '옳고 그름'에 대한 배타적인 정의를 통하여 상호 대립적 혹은 흑백논리의 관계를 형성 시킨다는 것이다. 다만 절차의 순차성 및 우선순위 등은 명시하지 않고 있다. 본 연구에서는 배제의 형성과정을 도출 해내기 위해서 '의미 있는 것과 없는 것'의 분할(예, 복지혜택의 의미), '옳고 그름'에 배타적인 정의에 의한 대립(예, 성장 vs. 복지), 그리고 '말함'을 통한 금지와 비난 여부(예, 복지의존), 비록 빈도수는 적거나 혹은 전무 하더라도(예, 분배 또는 증세) '말하지 않은 것', '말할 수 없는 것' 즉 금지에 대한 인식론적 해석의 중요성을 고려하고 텍스트분석을 시도하였다.

## (2) 물질성과 실체성(규범화)

푸코는 『Order of Discourse(1981: 64-66)』에서 담론의 생성 및 통제를 위한 네 가지 과정상 그리고 방법상의 원리들을 - 전복, 불연속성, 특이성, 외재성(1981: 67-69) - 제시하고, 『Discipline and Punish(1977<sup>3)</sup>』와 『The History of Sexuality(1978<sup>4)</sup>』를 통하여 권력지식의 실제화 과정인 제도화 및 규범화를 규명하고자 하였다.<sup>5)</sup> 이는 담론분석이 단순히 언어적 내용분석(linguistic content analysis)을 초월한 물리성과 실체성을 담보함을 의미한다. 전복의 원리는 담론생성의 출처(alibis)를 제공한다. 기존의 지식체계에 도전하며 과거와 분절(cutting-up)을 일으키는 행위에 대해 식별해 내는 작업을 의미한다. 담론은 동일한 목표를 달성하기 위한 수단적 측면에서 서로를 무시, 배제하는 불연속적인 실천의 원리를 내포한다. 즉 새로운 담론의 형성은 기존 지식체계에 대한 도전이 될 수 있으며, 특정 주제와 현상, 문제에 대한 시각과 해결책은 권력주체에 따라서 각각의 이견을 보일 수 있다는 것이다. 역사적으로 봤을 때 대항성 또는 계열성을 떨 수 있다는 것이다. 특이성의 원리는 현재의 잣대를 가지고 과거에 형성된 언표들을 해석해서는 안 되며 주어진 시기와 지역에 맞는 특수성 그 대로를 받아들이고 그 안에서 규칙성을 찾아내야 한다는 것이다. 외재성의 원리는 담론의 의미작용을 가능하게 하는 외부적 조건, 또는 우발적 사건과 이를 둘러싼 환경에 대한 규명이 필요하다는 것이다.

현재의 복지담론을 해석하기 위해서는 담론의 시발점과 그 과정상에서 발생하는 역사적 상황(사건, 사고)과 환경적 조건 등이 복합적으로 고려되어야 한다. 이른바 생산적복지, 한국형복지를 최초로 언급한 김영삼 대통령(1993~1997)을 한국복지담론의 시발점으로 보고, 김대중(1998~2002), 노무현(2003~2007) 그리고 이명박(2008~2012) 대통령의 연설문들을 분석 대상으로 삼았다. 각 대통령들

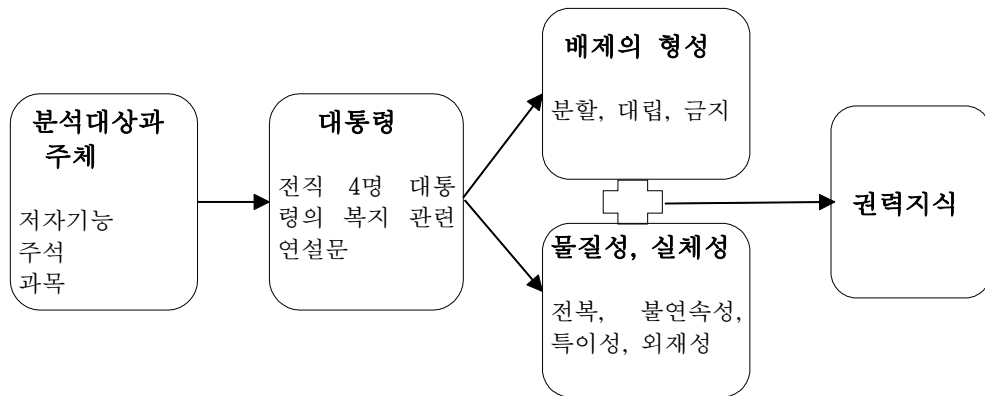
3) 1975년 프랑스로 발간되었고, 본 연구는 1977년 Sheridan의 영어번역본을 출처로 한다.

4) 1976년 프랑스로 발간되었고, 본 연구는 1978년 Hurley의 영어번역본을 출처로 한다.

5) 푸코 자신은 담론분석의 방법론적 측면으로 '물질성 및 실체성'을 직접적으로 언급하지는 않았다. 다만, 담론이 갖는 'a material force', 'practice', 'reality' 등을 『Order of Discourse』, 『Discipline and Punish』, 『The History of Sexuality』를 통한 규범화 과정을 규명하고자 하였다(Hook, 2001 참조). 본 연구에서는 그러한 담론의 규범화와 유형화 과정을 '물질성 및 실체성'이라 규정하고, 분석 방법에 적용하였다.

사이의 담론생성을 사건화(예, 복지인식 변화와 그에 따른 새로운 정책/제도의 시행)하는 전복 여부, 그리고 복지정책의 목표와 수단의 연속성 또는 불연속성(정책적 충돌)여부를 규명하고, 각각의 계획안, 청사진, 관련 법 등의 제도적 측면과의 연계를 시도하였다. 외재성의 판별을 위해 복지관련 특정/새로운 용어들이 집중적으로 거론 되어지는 시기가 있다면, 그 시기에 발생한 국/내외 이슈, 사건, 사고, 특수한 상황들(예, 선거, 국제경제질서 변화, 경제위기, 인구-사회적 변화)과의 연관성을 추적하였다. 특이성을 위해서는 각각의 대통령들에서만 관찰되는 독특한 또는 논란적인 복지에 관한 접근법들의 판별을 시도하였다.

〈그림 1〉은 배제의 형성과 물질성 및 실천성의 분석을 바탕으로 하는 연구의 기본 분석틀을 정리한 것이다. 각 대통령의 연설문은 대통령기록관에서 제공하는 대통령연설문을 바탕으로 하였다. 각 대통령은 5년의 재임 기간 동안 700~800 여 개의 연설문들을 취임사, 담화, 방송연설, 기자회견, 축사 등의 형태로 남기고 있지만, 본 연구에서는 이러한 구분 없이, 제공 되어진 연설문의 텍스트를 기초로 하고 있다.



〈그림 1〉 배제의 형성, 물질성 및 실천성에 근거한 연구의 분석 틀

### 3. 복지담론 분석

#### 1) 김영삼 대통령 담론 분석

##### (1) 배제의 형성

① 분할: 김영삼 대통령의 연설문에서 주목할 만한 배제의 형성은 복지수혜대상자에 대한 의미론적인 분할이다. 취임 후 첫 복지관련 연설문인 1993년 4월 20일 「장애인~」에서 '장애인에 대한 취업

증진, 고용환경개선, 직업교육훈련을 통한 능력향상, 그리고 일할 능력이 없는 장애인에 한해서 기초생활 보장<sup>6)</sup>을 언급하고, 1994년 6월 11일 「장애인~」에서 '장애인의 보호 보다는 스스로 장애를 극복하여 사회에 진출할 수 있도록 해야 한다'고 자립과 자활을 강조하며, 1995년 4월 20일 「장애인~」, 1995년 6월 12일 「세계화추진~」, 동년 10월 16일 「1996년 예산안~」, 그리고 1996년 4월 20일 「장애인~」 등에서 '일할 능력이 없는 장애인과 있는 장애인'을 분할하여, 전자에게는 '기초생활보장', 후자에게는 '직업교육훈련'을 통한 재활능력을 증진'에 초점을 맞출 것임을 명시 한다. 이러한 의미론적 분할은 노인 및 저소득층과 관련해서도 목격된다. 1994년 5월 7일 「~아버이날」에서 '전통적인 효'의 강조와 '노령화에 따른 노인일자리의 필요성'을 동시에 언급하고, 동년 9월 27일 「~신경제추진」 '노인문제에 대한 국가역할의 한계와 전통적 경로효친사상'을 강조, 1995년 6월 12일 「세계화추진~」 '노인과 저소득층의 취업과 자활, 일할 능력이 안 되는 노인에 대한 최저생계 보장', 그리고 동년 10월 16일 「1996년 예산안~」 '일할 능력이 없는 노인과 저소득층에게는 최저생계비 지원, 일할 수 있는 사람에게는 직업훈련과 고용촉진을 통한 자립과 자활을 지원' 등이 언급된다. 전통적인 경로효친 사상의 장려는 노인에 대한 가족의 책임과 역할을 강조하는 '의미 있는 것'으로 볼 수 있다. 일할 능력이 있는 노인과 저소득층에게는 취업 장려와 지원을 통한 자립을 강조하고, 일할 능력이 없고 부양가족이 없는 이들에게는 최저생계를 보장하는, 복지수혜대상자 범위에 대한 분할은 선별적 복지를 지향하는 의미론적인 분할이라 할 수 있다.

② 대립: 1994년 9월 27일 「제13회 신경제~」에서 '성장에 걸 맞는 복지제도'를 제안함으로써 성장우선적 발전주의와 대립각을 세운다. 이러한 '성장과 복지의 균형' 발언은, 1995년 1월 6일 「연두기자회견」에서 반복되고, 동년 3월 23일 「세계화추진보고회의 이후 담화문」<sup>7)</sup>에서 '생산적 복지'를 등장시키며, 4월 25일과 6월 12일 「세계화추진~」, 동년 10월 16일 「1996년 예산안~」, 그리고 1996년 2월 23일 「~국무회의」 등에서도 제시된다. 특히 1995년 4월 25일과 동년 6월 12일의 「세계화추진~」에서, '이제는 사회소외계층 지원이 낭비가 아니라 (생산적)투자로 인식되어야' 라고 언급함으로써, 옳은 복지의 방향성에 대한 정의를 내린다. 그러나 1994년 「제13회 신경제~」에서 '경노효친사상에 뿌리를 둔 의식개혁'과 '성장에 걸 맞는 복지'를 언급하고, 동시에 '서구의 선진복지병'을 경계하며, 1996년 2월 15일 「세계화추진~」과 동년 3월 27일 「노인병원~」에서 '전통적 가족 가치관과 효의 재정립을 통한 서구형 복지모델과 차별화된 한국형 복지모델'의 수립을 언급함으로써, 옳고 그름에 대한 대립적 정의를 내리고 있다.

③ 금지: 김영삼 대통령은 과거와 차별화된 복지를 말하고 있지만, 임기전반에 걸쳐, 복지의 확장 과 밀접한 관련성을 갖는 분배 또는 증세 등의 용어 자체를 '말하지 않음'으로서 금지를 형성하고 있다. 분배에 대한 유일한 언급은 1994년 4월 24일 「노사관계~」에서 '분배 지상주의적 노동운동'에 대한 비난뿐이다. 이는 분배에 초점을 두는 포괄적이고 시혜적 복지에 대한 금지를 드러낸 것이라 할 수 있다. 분배를 강조한 포괄적인 국가역할의 배제적 금지는 복지에 있어서 민간의 역할을 강조함으로써 명확해진다. 1993년 10월 25일 「1994년 예산안~」에서 '노령화 시대에 대비한 노인복지시설 운

6) '...' 는 연설내용을 요약정리 한 것이고, "... " 는 연설문을 그대로 인용한 것이다.

7) 1995년 3월 23일 「세계화 추진보고회의」 이후 특별담화문 형식으로 발표하였다.

영을 민간과 개인에게 개방' 언급 이후, 1994년 9월 27일 「제13회 신경제~」 '민간의 복지투자 권장을 위한 금융/세제상의 지원', 동년 10월 18일 「1995년 예산안~」 '노령화에 대비한 유료노인복지 시설의 민간참여 유도', 그리고 1995년 10월 16일 「1996년 예산안~」 등에서 '민간 노인치매 전문병원 건립과 지원'을 지속적으로 '말함'으로써 제시되어진다.

하지만, 모두가 배제의 형성절차 내에서 설명되어지는 것은 아니다. 1993년 9월 23일 「~여성대회」에서 '사회기초단위로서의 가정의 중요성, 공동체, 이기주의의 경계와 효도와 공경' 등, 여성의 전통적인 가정에서의 역할을 언급하고 있다. 하지만 1년 후 1994년 10월 14일 「~여성대회」에서, '여성권, 여성의 사회에서 역할'과 관련 하여 '일하는 여성들이 안심하고 사회활동을 할 수 있도록 보육시설을 대폭확대, 3년간 1조 3천억 원 예산 투입'을 언급함과 동시에 '전통적인 가족윤리의 약화와 가정 내에서의 전통적 여성의 역할'을 강조하고 있다. 이러한 모순적인 역할 규정은 1994년 10월 18일 「1995년 예산안~」, 그리고 1995년 2월 27일 「이화여대~」 등에서 지속적으로 보이며, 1995년 6월 12일 「세계화추진~」에서도 '여성문제를 사회적 약자에 대한 시혜적 차원으로 보아서는 안됨'을 명시 하고, 이어서 여성의 사회참여 장려와 보육시설 확충 배경을, 1995년 9월 13일 「신경제추진~」, 동년 10월 11일 「세계화추진~」, 1996년 2월 22일 「숙명여대~」, 그리고 1997년 9월 30일 「~여성대회」 등에서 '노동력 부족현상 완화와 국가 경쟁력 강화' 등과 관련 있음을 드러냄으로써 여성의 역할에 대한 정립되지 않은 인식, 즉 권력지식의 미비를 보인다고 할 수 있다.

## (2) 물질성 및 실천성

김영삼 대통령 이전의 대통령연설문은 분석대상이 아니기 때문에 전복과 불연속성 측면을 규명하기는 불가능하다. 다만 김영삼 대통령의 연설문에 나타난 '성장과 복지의 균형 제안과 생산적 복지'의 등장, 그리고 '소외계층에 대한 지원은 생산적 투자로 인식' 등을 통해, 비록 국가역할의 최소화, 개인의 자립, 가족과 민간 역할 장려 등의 내용적 측면과 충돌 되지만, 이러한 논의 자체가 부족했던 1990년대 중반이전까지를 고려했을 때, 복지의 인식 측면에서는 과거와는 구별되는 분절적인 전복이라 유추 할 뿐이다.

여성의 역할에 대한 혼란적인 지식체계의 특이성을 보이며, 국제 (무역)질서의 변화와 적응은 외재적 환경요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 복지관련 용어들이 자주 거론되던 1994~1995년은 '신경제', '세계화' 등이 집중적으로 등장<sup>8)</sup> 하던 시기이다. 비록, 복지관련 주제어들과 같이 언급되지 않아 소개되지는 않았지만, 신경제와 세계화는 국제 경제 질서의 환경변화 적응과 깊은 관련이 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 1994년 3월 15일 「신경제~」의 "우루과이 라운드 이후에 벌어지는 무한경쟁 대비와 국제화 전략에 따라 관련제도 수정", 발언 이후, 동년 11월 25일 「~품질경영」, 12월 7일 「포항공대~」, 12월 10일 「국민일보~」, 12월 24일 「~국무회의」 등에서, '1995년부터 출범될 WTO 체제

8) 김영삼 대통령의 연설문의 대표 주제어들은 전반기는 '신경제', 후반기는 '세계화'라고 할 수 있다. 신경제를 타이틀로 한 연설문은 1993년 3월 3일 시작으로 1995년 9월 13일을 마지막으로 총 25차례 등장한다. 1995년에는 두 차례만 나타난다. 1993년 12월 20일 첫 등장 이후 총 40차례 타이틀로 등장한 '세계화'는 1994년과 1995년에 집중적으로 등장한다(대통령 연설문).



에 대비한 전략적 제도 변화, 일할 수 있는 모든 가용 노동 경쟁력 확보' 등의 필요성을 언급하고 있으며, 1993년 11월 8일 「신경제~」, 1995년 4월 24일 「품질세계화~」, 그리고 1996년 12월 12일 「OECD 가입~」 등에서 OECD 가입을 언급하고 있음이 그러한 예이다. 따라서 WTO 출범과 OECD 가입 등은 김영삼 정부에서 복지담론의 형성을 가능하게 했던 계기와 조건으로 작용했다고 할 수 있을 것이다. 하지만 1995년 3월 23일 「세계화추진~」 이후 제시된 '삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상'은 5개 기본원칙(최저생활수준 보호, 생산적 복지, 공동체적 복지, 복지체계의 정보화와 효율화, 생활안전증진)과 6대 주요정책과제(노약계층을 위한 공적부조의 확충, 고령화 시대에 대비한 노인 복지의 확충, 여성의 사회참여 지원강화, 사회보장제도의 개선, 사회안전 체계의 확립, 21세기형 환경 개선 종합대책마련)를 담고 있는데(국민복지기획단, 1995), 문제는 운영 계획안이나 재정운영에 대한 세부적 내용이 제시되지 않음으로써, 복지담론의 물질성과 실천성은 미약하다 할 수 있다.

## 2) 김대중 대통령 담론분석

1997년 말 외환위기 이후 발생한 대규모 실업 등으로 인해 취임 첫해인 1998년 대부분의 연설문들에서는 '외환위기 극복'을 위해 '구조(제도) 개혁, 외국인 투자 유치를 위한 탈규제, 노동시장 유연성, 무역/금융 시장개방, 그리고 실업대책(고용)' 등의 내용이 주를 이룬다. 국가의 경제위기는 분명 정책에 영향을 미치는 커다란 환경적/외재적 요인으로서 작용할 것이라는 점에서는 의심의 여지가 없지만, 문제는 위의 용어들은 IMF가 제시한 구제금융 조건들과 상당부분 동일하다<sup>9)</sup> 점에서, 왜곡된 해석을 남길 여지가 크다는 점을 고려하여 위의 용어들이 지니는 의미론적 해석을 최대한 배제하여 분석이 진행되었다.

### (1) 배제의 형성

① 분할: 복지수혜대상의 의미적 분할은 '일할 수 있는 사람'과 '일할 수 없는 사람'- 김영삼 대통령과 동일하다. 1999년 8월 15일 「~광복절」, 동년 9월 20일 「CLSA~」, 11월 10일 「세계은행 ~」, 12월 3일 「IMF 2년~」, 그리고 2000년 3월 31일 「APEC~」, 동년 5월 15일 「미국경제전략 ~」 과 8월 15일 「~광복절」에서, '국민기초생활보장법의 시행과 고용보험의 확대를 통해 근로능력 없는 국민에게는 기초생활보장, 교육, 의료 등의 지원, 일할 수 있는 근로능력 있는 국민에게는 직업훈련, 평생교육의 기회를 제공하여 인간개발 향상을 통한 취업능력과 소득향상 등을 통한 국가성장의 근간이 되는 중산층의 육성'등이 생산적 복지가 지향하는 목표임을 제시함으로써, 자활과 자립을 강조하는 선별적 복지를 명확히 하고 있다. 선별적 복지의 지향은 1998년 5월 15일 「스승의날~」, 동년 10월 2일 「노인의날~」, 그리고 1999년 10월 1일 「세계노인~」 등에서 '전통적 효 정신과 노인 공경'을 언급

9) Financial Sector Restructuring(allowing foreign entry into the domestic financial sector); and Structural Measures(trade liberalization, capital account liberalization, labour market reform-strengthening Employment Insurance system)(IMF, 1997).

하면서 부양가족에 대한 가족책임을 강조함으로써 더욱 강화되어 나타난다.

② 대립: 옳고 그름에 대한 배타적 정의가 보여진다. 김영삼 대통령에게 분배가 금지의 영역이었다면, 김대중 대통령은 분배와 관련해서 옳고 그름에 의한 대립적 담론을 형성한다. 1999년 4월 27일 「재계, 정부 ~」에서 “국제시장에서 이겨야 노동자는 직장이 보장되고, 기업가는 이윤이 보장되며, 기업가에게 많은 이윤이 보장되었을 때 노동자가 분배를 요구하는 것은 정당한 것”이라고 함으로써, 완화된 분배의 정의를 내리고, 이후 1999년 7월 13일 「민주주의의~」에서 “민주주의와 시장경제는 건전한 복지제도가 수반할 때 그 완성을 이룩...시장경제 과정에서...일어나는 부의 불균형 분배는 많은 사람을 소외”라고 소득 불균형의 문제점을 첫 언급한 후, 동년 10월 19일 「2000년 예산안~」과 12월 3일 「IMF 2년~」, 그리고 2000년 1월 3일 「~신년사」 등에서 ‘공평과세를 통한 경제정의 실현, 고소득층에 대한 금융소득종합과세<sup>10)</sup> 등을 통한 소득분배 개선’을 제안하고, 분배를 소득불균형 문제에 대한 옳은 해법으로 제시함으로써, 분배에 대한 대립적 정의를 보여 준다.

또한 1998년 6월 6일 「국제인권~」에서 “경제건설을 위해서는 인권이나 민주주의는 희생될 수밖에 없다는 주장...잘못된 것...새 정부는...국가인권위원회설립...인권수호 방안을 적극추진”라고 언급 이후, 동년 12월 10일 「~세계인권」에서 “경제건설을 위해서는 인권과...민주주의가 희생될 수 있다는...주장...권위주의 체제의 자기합리화에 불과”로 재차 명시함으로써, 권위주의적이고 성장위주의 경제발전관과 명확한 대립을 형성한다. 이러한 대립관은 이른바 ‘생산적 복지’를 통하여 구체화 된다. 생산적 복지는, 1999년 4월 30일 「사회복지 ~」에서 “대규모 실업자 문제 대해 교육훈련을 통한 자신의 힘으로 삶을 책임질 수 있는 생산적 사회보장을 정착 시킬 것”이라 언급된 후, 동년 6월 2일 「APEC ~」에서 ‘생산적 복지를 민주주의, 시장경제와 함께 국정운영 3대 틀’로 제시되어진다. 이후 그 수단으로, 1999년 7월 13일 「민주주의의~」 ‘인간개발과 평생교육, 자립지원’, 동년 9월 8일 「로아시아 ~」 ‘중산층과 서민 중심의 국가발전 위한 생산적 복지, 개방화, 지식화, 정보화 시대에서 지식기반 산업의 육성과 인적자원의 개발’, 1999년 11월 10일 「세계은행~」 ‘근로능력 있는 모든 국민이 고부가 가치를 창출할 수 있는 인간개발과 국민 대다수의 삶의 질을 높이기 위한 문화관광산업 육성’등을 언급한다. 즉, 교육, 문화, 지식/정보 서비스와 산업에 대한 투자와 지원을 통한 인적 자원 개발을 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 시혜적 복지서비스의 제공보다는 일자리 창출과 교육훈련에 대한 투자를 통해 복지를 성장과 연계시킴으로서, 성장위주의 발전관 그리고 시혜적 복지서비스의 제공과 대립적 정의를 명확히 나타내고 있다.

③ 금지: 김대중 대통령은 1999년 7월 13일 「민주주의의~」에서 “서구사회에서 해온 것 같은 시혜적이고 비생산적인 복지제도로서는 경제의 경쟁력 약화시키고 일하는 사람들의 부담만 가중”된다고 언급하고, 동년 9월 11일 「APEC~」에서 “정부의 접근방법은 생산적 복지...통상적인 복지의 개념은 단순히 혜택을 주는 것을 의미하기 때문에 의존성을 낳습니다...”라고 재차 언급함으로써, 복지를 국가 경쟁력과 연계시키면서 포괄적이고 시혜적 복지를 국가 경쟁력과 개인의 자립을 약화시키는 원인으로 지적하고, 이에 대한 배제를 명확히 하고, 복지의존에 대한 금지와 포괄적인 서구형 복지에 대한 금지

10) 금융소득종합과세법은 10월 19일 「2000년도 예산안~시정연설」을 시작으로 2001년부터 시행됨을 수차례 언급 되지만, 결국 그 시행은 다음 정부로 유보 되었다.

를 지속한다.

## (2) 물질성 및 실천성

성장위주의 경제 발전관과의 대립, 인적투자를 통한 복지와 국가 경쟁력(성장)의 연계, 일자리를 통한 개인의 자립과 자활 그리고 가족의 책임 강조, 복지의존을 낳는 시혜적 복지의 금지 등은 김영삼 대통령과 연속성을 보인다. 하지만 불연속성 측면에서 보자면, 과거 구상에 머물렀던 생산적 복지를 고용보험의 확대와 국민기초생활보장법의 제정으로 구체화하고, 민주주의와 시장경제 등과 더불어 국정운영 3대 틀로 제시함으로써 물질적 실천성을 부여하고 있다.

전통적 여성관에 기초한 가족 내에서의 역할은 언급하지 않고, 아동보육 시설의 확충 등을 단순히 여성의 사회참여 수단 확보 뿐 아니라 여성권과 모성보호의 사회적 분담 측면으로 확장시키고 있다. 여성의 역할에 대한 정립된 국가권력 지식체계가 형성됐다는 측면에서 불연속성을 보인다고 할 수 있다. 그러한 예로, 1998년 5월 20일 「여성계~」, 동년 8월 20일 「여성언론인 ~」 ‘세계화와 국가 경쟁력을 위한 여성의 사회 참여 강조’; 1998년 7월 3일 「~여성주간」 “여성특별 위원회설치...주부가사 노동의 제도적으로 반영, 모성권리를 보호하며 사회참여를 실현하는 방안을 강구해 나갈 것”; 2001년 7월 3일 「~여성주간」 “여성의 사회 참여 확대...모성보호 관련법에 의거, 모성보호비용의 사회적 분담을 확대하여 수혜대상을 넓혀가고 아동보육 시설의 확충”; 8월 13일 「모성보호~」, 10월 12일 「~전국여성」의 ‘여성부의 출범 및 모성보호법 개정, 모성보호의 국가-사회적 분담’ 등이 있다. 여성권의 신장과 모성보호를 목적으로 설치한 여성특별위원회와 여성부의 출범, 그리고 모성보호법 개정 등은 담론의 실천성을 부여한다 할 수 있다.

전복측면에서 보자면, 분배와 관련해서 김영삼 대통령은 분배위주의 노동 운동을 비판한 것을 제외하고는, 한 번도 언급하지 않았던 부의 불균형을 언급하고, 해결책의 일환으로 제시된 세계개선을 통해 분배에 대한 개념을 등장시킴은 과거의 금지영역에 대한 전복이라 할 수 있다. 특히 금융소득종합과세법 등을 통해 재분배 문제를 사회적 공론화시킴으로써 새로운 담론 출발의 시원점을 제공하였다고 할 수 있다.

국민기초생활보장법을 통해 선별적 복지의 제도적 틀을 확립하고 서구형의 시혜적 복지에 대한 금지를 명확히 한 반면, 정책대안 선택의 폭이 제한된 국가위기 상황속에서도 국가역할의 확대를 의미하는 분배와 모성권에 대한 재정립 등은 특이성으로 규명될 수 있을 것이다. 아울러, 실업대책의 일환으로 제시된 고용보험의 급속한 확대와 국민기초생활보장법의 제정을 통한 공적 부조 체계의 확대와 정립 등은 1997년 외환위기가 커다란 환경적 외재성으로 작용하였음을 알 수 있다.

## 3) 노무현 대통령 복지담론 분석

### (1) 배제의 형성

① 분할: 두 전임 대통령에게서 보였던, 개인의 자립과 자활 책임을 강조하고, 복지수혜대상자에

대한 범위를 규정하는 의미를 담고 있는, 선별적 분할이 여전히 보여진다. 2004년 6월 7일 「국회개원 ~」에서 “일할 능력이 있는 사람들에게는 교육·훈련과 취업기회...기초생활 보호대상자에 대해서는 국가복지시스템을 통해 최소한의 생활보장”을 언급한 이후, 2005년 8월 15일 「~광복절」, 2006년 1월 18일 「신년연설」, 동년 8월 29일 「~ILO~」, 그리고 2007년 2월 13일 「일하는노인~」 등에서 반복한다. 하지만 2004년 2월 20일 「취임1주년 ~」에서 “시장실패자를 시장에 복귀하도록 도와주는 것이 국가가 할 일”이라 언급하고, 2006년 11월 6일 「2007년 예산안~」, 2007년 1월 23일 「신년연설」, 동년 6월 8일 「원광대~」, 그리고 동년 10월 15일 「프랑크~」 등에서 지속적으로 반복함으로써, 복지수혜대상자의 범위에 대한 의미론적 확장이 이루어졌음을 알 수 있다.

② 대립: 성장과 분배(복지)의 양립을 목표로, 김대중 대통령과 마찬가지로 분배에 대한 옹고 그름에 대립적 정의에 의한 공론화를 시도하고 있다. 노무현 대통령은 2003년 「취임사」에서부터 ‘소득격차, 소외계층, 양성평등, 고령화 사회’등 사회·경제적 변화와 그에 따른 문제점들을 언급한 이후, 동년 4월 12일 「3자위원회~」에서 ‘소득 불균형 문제 시정과 분배구조 개선을 통한 성장과 분배의 균형’의 필요성을 제시한다. 본격적인 언급은 1년여의 시간을 두고, 2004년 5월 17일 「중소기업~」에서 “성장과 분배는 배치되는 개념인가? 그렇지 않습니다”를 시작으로 ‘성장과 분배의 선순환 및 공존’의 관계를, 동년 9월 5일 「MBC~」, 2005년 1월 1일 「신년사」, 동년 1월 13일 「신년기자~」, 11월 9일 「중앙공무원~」, 2006년 11월 6일 「2007년 예산안~」, 그리고 2007년 1월 23일 「신년연설~」, 과 동년 1월 31일 「참여정부~」 등 임기 전반에 걸쳐 지속적으로 강조한다. 이와 관련하여, 노무현 대통령은 전 임기동안 ‘성장과 분배의 균형을 위한 최고의 방안으로 일자리’를 제시하고 있다. 하지만 구체적인 실천 방안에서 임기 전반기와 후반기는 차이점을 보인다. 2004년 1월 6일 「경제계~」, 동년 9월 5일 「MBC~」, 10월 25일 「정기국회~」, 2005 1월 13일 「신년기자~」, 2005년 2월 25일 「취임 2주년~」 등에서 ‘일자리 창출은 양극화와 분배 문제 해결을 위한 최선의 복지방안, 이를 위해 법인세 인하와 세제 혜택을 통한 투자와 소비 환경 개선, 지식/서비스 산업의 육성, 직업능력 향상을 위한 인재 양성 프로그램 확충’ 등을 제시하고 있다. 임기 중반에 들어서, 최선의 분배 방안을 일자리로 인식함에는 변함이 없지만, 2005년 8월 25일 「KBS~」에서 “양극화...제일 좋은 것은 일자리... 조세부담률은 19%...단 1% 라도 올려 가는 노력을 통해 우리 사회가 골고루... 성장할 수 있는 것”이라 함으로써 증세를 통한 양극화 해소 방안을 언급한다. ‘말할 수 없었던 것’ 또는 ‘말하지 않은 것’을 ‘말함’으로써 금지영역에 대한 사회적 공론화를 시도하고 있다. 이를 뒷받침하듯이, 2005년 11월 9일 「중앙공무원~」에서, “스웨덴은 GDP의 58% 정부재정...영국은 44%...미국은 36%, 일본은 37%, 한국은 27%...성장 아니면 분배라는 확일적인 논리...미국 수준은 가야...미국은...재정지출의 52%를 복지비로”라고 언급하고, 2006년 1월 18일 「신년연설」에서 반복하고 “앞의 나라들이 중앙정부 재정의 절반 이상을 복지에...우리는 4분의 1밖에”를 덧붙인다. 즉, 잠재적 증세주장을 담고 있는 복지재정지출 확대의 필요성을 언급하고 있다. 그러나 동년 1월 25일 「신년기자~」에서 “신년연설에서, 재정과 복지지출 규모에 대해 책임 있는 논의가 필요하다는 말씀...이 말을 증세논쟁으로...정략적 공세로 이용... 결론부터 말씀 드리면, 대통령은 당장 증세를 주장하지 않습니다...국민이 원하지 않는 일은 할 수 없습니다”라고 한 발짝 물러선 뒤, 동년 2월 26일 「취임3주년~」 “세금을 더 내는 결단을 하자는 것이 아니라 문제를 회피하지

말고 문제의 본질에 책임 있게 다가서는 결단을 하자는 것"이라고 함으로써, 증세문제에 대한 사회적 논의의 시도가 증세언급의 본질임을 밝힌다. 마침내, 동년 3월 8일 「대한상공 ~」에서 "제가 양극화 해소 얘기하니까 언론은 바로 세금 더 내란 말...기사를 쓰기시작 ...세금을 더 안 내고도 할 수 있는 데 까지...아껴 쓰고, 경제사업에 쓰던 것을 복지사업에 쓰겠습니다"라고, 복지 분야에 대한 재정지출 확대의 잠재적 가능성을 남기고 증세논의를 종식시킨다. 이후 2006년에는 성장과 분배의 균형 그리고 양극화 극복 방안에 대한 증세와 정부재정지출 논의는 보이지 않고, 2007년에는 직접적 증세 논의에서 한 발짝 물러나, 복지재정지출확대 논의를 본격적으로 시도한다. 2007년 1월 23일 「신년연설~」에서 "양극화 해소...일자리가 많은 경제를 만들어야...사회지출과 복지지출은 더 이상 소비적인 지출이 아니라...투자라는 생각을 가져야"라 언급하고, 동년 1월 31일 「참여정부 ~」에서 "복지지출은...투자... 복지야말로 성장을 위한 인적 자본의 확충...스웨덴 같은 나라는 재정이 40% 정도의 소득 재분배 기여... 한국의 경우에는 2005년에 6.6%까지 밖에" 언급한 후, 동년 4월 26일 「국가조찬~」, 4월 30일 「국민화합~」, 6월 2일 「참여정부~」, 6월 8일 「원광대~」, 10월 8일 「2008년 예산안~」, 10월 15일 「프랑크푸르트~」, 10월 31일 「세계한상~」, 그리고 11월 24일 「해인사~」 등에서, 'OECD 나라별 복지지출 또는 소득재분배 비율' 등의 구체적 지표들을 제시하고, '일자리 창출과 인재육성(인적 자본) 그리고 양극화 해소를 위한 사회적 투자로서의 복지지출비 증대의 필요성'을 역설한다. 일자리 또는 고용창출을 최고의 복지이자 분배방안 그리고 양극화 해결 방안으로 제시하고, 이를 위해 지식 기반산업과 서비스 산업과 중소기업의 육성과 지원, 그리고 교육과 직업훈련 투자로 인한 인적자원 확충은 두 전임 대통령과 유사하다. 국가 역할 확대와 관련 있는 공공서비스 일자리 확대와 고용네트워크의 활성화는 그러한 흐름의 일환으로 보인다. 하지만 분배와 관련한 증세문제를 사회적 쟁점화 시키고 복지재정지출에 대한 국민적 논의로 확대시킨 점은 담론의 대립적 정의를 이용한 전형적인 예로 볼 수 있을 것이다.

③ 금지: 노무현 대통령은 복지와 관련해 '의무를 다하지 않는 권리의 주장'의 금지를 주장한다. 2004년 10월 25일 「정기국회~」에서 '복지를 누릴 권리와 일할 책임간의 균형', 2007년 4월 4일 「장애인~」에서 '일을 하는 것은 사회 구성원으로서의 권리이자 의무', 동년 10월 18일 「벤처기업~」에서는 서구 유럽의 '복지병과 도덕적 해이'를 언급하면서 '복지혜택에 대한 시민의 책임'을 강조하고 있다. 이전 두 대통령과 마찬가지로 시혜적 복지에 대한 금지를 명확히 한다.

## (2) 물질성 및 실천성

복지를 국가 경쟁력 및 성장과 연계하고, 일자리를 통한 개인의 자립과 자활, 그리고 시혜적 복지와 복지외존에 대한 경계, 개인의 책임과 권리의 균형 강조, 복지수혜대상의 선별적 분할 등은 이전 두 대통령과 연속성을 보인다. 양극화에 따른 소득 불균형을 국가-사회적 위협 요인으로 간주하고, 한때 금지의 영역이었던 분배 및 증세 문제와 국가 역할에 대한 논의들이 공론화 시킨 점은 김대중 대통령과 연속성을 보이며, 김영삼 대통령과는 다른 전복이라 할 수 있다. 아울러 개인의 책임과 권리의 균형을 강조함에도 불구하고 가족책임을 묻지 않고 시장낙오자를 복지수혜대상에 포함시키는 불연속성을 보인다고 할 수 있다.

양극화와 더불어 고령화 및 저출산 문제는 복지담론을 생성하는 환경적 외재성으로 작용하고 있다. 노무현 대통령은 임기 전반에 걸쳐 저출산·고령화 문제를 국가경제성장과 사회통합을 저해하는 위협 요소로 간주하고 있다. 2004년 7월 1일 「~여성 주간」에서 “보육예산 만큼은 최우선 순위로 배정...여성주간이 함께 일하고, 같이 키우는 행복한 사회를 만들어 가는 소중한 계기가 되기를 기대”라고 함으로서, 일에 대한 책임을 강조함과 동시에 보육에 대한 국가-사회적 책임을 언급한다. 이는 여성권과 모성보호의 사회적 분담을 제시했던 김대중 대통령과 연속성을 보인다. 이러한 논의는 1 년여의 시간이 흐른, 2005년 10월 12일 「~정기국회」에서 ‘저출산, 고령화의 진행에 따른 출산과 육아에 대한 사회적 책임 강화’를 언급하고, 2006년 1월 18일 「신년연설」에서 ‘저출산 종합대책마련, 고령화에 대한 국가 책임’을 제시하면서 본격화된다. 2006년 2월 26일 「취임3주년~」에서 ‘저출산·고령화를 양극화와 더불어 지속적 경제성장을 저해하는 국가적 위협요소’로 규정하고, 동년 10월 2일 「경향신문~」, 11월 6일 「2007년 예산안~」에서도 ‘국가의 성장과 사회통합의 위협요소’로 언급하고 ‘비전 2030’이라는 새로운 국가전략을 제시한다. 이러한 저출산·고령화 관련 연설들은, 2006년 11월 8일 「~글로벌」, 11월 14일 「~새마을」, 그리고 11월 24일 「바르게~」, 2007년 1월 1일 「신년사」, 1월 23일 「신년연설」, 1월 25일 「신년기자~」, 1월 31일 「참여정부~」, 2월 13일 「~일하는노인」, 2월 17일 「진보진영~」, 4월 28일 「원불교~」, 그리고 동년 10월 8일 「2008년 예산안~」 등에서 종종 ‘국가성장 전략인 비전 2030’의 제시와 같이 지속적으로 보여 진다. 과거 복지에 영향을 미치는 환경적 요인이 외적인 국가 간 무역환경질서 또는 내적 정치적 변화와 관련이 있다면, 노무현 대통령 임기 중에는, 복지 정책 패러다임 측면에서 정책적 함의가 큰, 인구-사회적 변화와 (예, 양극화와 저출산·고령화) 더 깊은 연관을 가지는 환경적 외재성을 지니면서, ‘희망한국 21 프로젝트’, ‘비전 2030’, ‘고용지원센터’ 등으로 담론의 실천성을 담보하고 있다고 할 수 있다. 특이성은 저출산·고령화 문제에 대한 접근이 두 가지 측면에서 동시에 이루어졌다는 점이다. 하나는 국가/사회 책임성 강화에 입각한 사회통합 측면이고, 다른 하나는 지속적 성장을 위한 전략적 측면이다. 성장과 분배의 균형의 강조와 강한 연계성을 보임과 동시에, 증세 및 국가의 복지재정지출 확대의 집중적 논의가 나타난 임기 중/후반에 집중적으로 이루어졌다는 점에서 사회구조변화에 따른 국가역할책임의 변화 필요성을 제시하고 있음을 알 수 있다. 국외적 변수보다 국내적인 인구구조학적 변화가 담론형성의 주요 원인으로 작용하는 특이성을 보이고 있는 것이다.

#### 4) 이명박 대통령 복지담론 분석

##### (1) 배제의 형성

① 분할: 복지수혜대상에 대한 선별적이고 의미론적인 분할은 이명박 대통령의 취임사에서부터 보여진다. “일할 수 있는 사람에게는 일자리가 최고의 복지...그렇게 할 수 없는 사람들은 국가가 책임.” 임기 전반에 걸쳐 ‘노인, 장애인, 여성, 저소득층, 양극화 해결방안, 공생발전 모두를 포함한 최고의 복지 수단으로써 일자리 창출’을 제시하고 있다. ‘최고의 복지는 일자리’의 의미는 「취임사」에서 제시

한 '능동적, 예방적 복지, 맞춤형 보육(복지)'를 주목할 필요가 있다.

일자리를 통한 경제적 자립과 개인의 능동적 자활의지 장려를 주 내용으로 하는 '능동적, 예방적 복지'는 임기전반에 걸쳐 강조되고 있다. 이러한 예로 다음과 같은 연설문들이 있다: 2008년 7월 11일 「국회개원 ~」 '계층 간 격차 해소 위해 취약계층에 대한 사회안전망 강화와 자활 촉진'; 2009년 5월 4일 「제14차 라디오~」 '자립의지와 일자리'; 동년 9월 18일 「새마을 운동~」, 9월 21일 과 12월 14일 「제24차, 30차 라디오~」 '보금자리 주택, 취업 후 학자금 상환 제도, 미소 금융사업 등을 통한 서민들의 경제적 자립과 자활 의지 지원'; 2010년 10월 4일 「제49차 라디오~」 '재정지원은 뒤쳐진 사람이 스스로 일어설 수 있는 자립 기반을 마련하는 데 초점'; 동년 10월 25일 「2011년 예산안~」 '성장-고용-복지의 선순환과 빈곤층이 일을 통해 자립할 수 있도록 일과 복지를 연계한 탈빈곤 대책추진'; 2011년 1월 3일 「신년국정~」 '고령화, 양극화 현상 대비, 자립할 수 있는 능력 양성과 일자리, 육아, 복지, 안전을 융합하는 종합적인 대책마련', 동년 4월 18일 「제63차 라디오~」 '중증 장애인 위한 장애인연금제도 도입과 자립 의지가 있고 일할 수 있는 이에게 일자리 제공이 최고의 복지'; 2012년 2월 23일 「글로벌~」 '시혜적 복지보다는 국민의 능력을 개발해 스스로 자립하도록 하는 데 초점, 그리고 동년 4월 2일 「제87차 라디오 ~」 '서민금융 지원책을 마련은 서민의 자립을 돕고, 자활 의지가 있는 청년들을 대상으로 긴급한 생활자금도 지원.' 따라서 능동적·예방적 복지는 복지수혜자에 대한 국가의 재정적 지원은 일할 의지가 있는 사람에 대해 선별적이고 조건적인(예, 선지원 후상환) 지원으로 기초생활보장과 자립능력육성을 의미한다고 할 수 있다.

'맞춤형 복지'는 복지수혜대상자의 특성에 따른 분할적인 복지 서비스 및 탈 빈곤과 경제적 자립을 위한 일자리 기회를 제공함을 그 내용으로 한다. 예로, 2008년 4월 18일 「장애인~」 '장애인에 더 많은 일자리와 중증장애인을 위한 맞춤형 복지 서비스 추진'; 동년 7월 3일 「여성주간~」 '여성이 일하기 좋은 사회와 일자리 창출과 맞춤형 보육'; 7월 11일 「~국회개원」 '취약계층을 위한 사회안전망 강화와 자활 촉진, 저소득층 위한 맞춤형 보육 서비스 확대'; 10월 2일 「노인의~」 '치매노인에 대한 국가적 대책과 노인을 위한 일자리 확대'; 2009년 9월 7일 「제23차 라디오~」 '장애인을 위한 맞춤형 일자리, 일할 수 없는 장애인에 대한 국가 책임 강화'; 2011년 10월 10일 「2012년 예산안~」의 "복지 사각지대가 없도록 ...저소득 빈곤층, 장애인, 여성, 아동, 노인 등 취약계층에 대한 맞춤형 복지를 확대... 근로 빈곤층이 일을 통해 중산층으로 진입할 수 있도록 일과 복지를 연계한 탈빈곤 대책 추진"; 2012년 1월 2일 「신년국정~」 '개별가구의 형편에 맞는 맞춤형 복지 서비스 제공' 등이 있다.

가족의 역할을 강조함으로써 - 예, 2010년 5월 17일 「가정의~」 '전통적인 가족 돌봄 기능을 사회의 가족 돌봄 기능의 중요', 동년 8월 15일 「~광복절」 '전통적 가족 공동체의 회복'- 복지수혜대상자에 대한 선별적 분할은 여전하지만, 가족이 돌보기 힘든 중풍, 치매 노인에 대한 국가/사회의 역할강화와 시장실패자를 복지수혜대상에 포함시킴으로써 조건적 수혜대상의 분할적인 확장이 보여진다. 예로, 2008년 8월 15일 「~광복절」; 동년 9월 5일 「~사회복지」; 10월 2일 「노인의 ~」에서의 '치매·중풍 환자에 대한 국가 책임과 치매관리 종합대책 마련'; 그리고 2010년 9월 10일 「야로슬라블~」; 동년 9월 20일 「제48차 라디오~」; 10월 25일 「2011년 예산안~」; 2012년 2월 23일 「글로벌~」, '공정한 사회는 시장낙오자 에게도 기회를 주는 사회' 등이 있다.

② 대립: 복지와 성장의 양립을 추구하는 최고의 복지는 일자리는 '옳고 그름'에 대한 대립적 의미 관계를 내포하고 있다. 이명박 대통령은 취임사에서 '감세, 규제완화 등은 기업의 투자 활성화와 시장의 소비를 증진하여 성장을 촉진시켜 궁극적으로는 일자리를 창출'이라고 언급한 이후, 2008년 3월 19일 「상공인의 ~」 '경제 활성화와 일자리 창출을 위해 법인세 3% 인하, 규제와 세금 완화'; 동년 4월 15일 「뉴욕동포~」 '일자리는 기업이 만들고, 정부역할은 기업의 투자여건 조성, 규제완화와 법인세 축소'; 4월 21일 「일본방문~」, 5월 13일 「중소기업~」 '기업은 일자리 창출의 주역, 비즈니스 프렌들리 노선 이를 위해 규제완화와 법인세 20%까지 인하'; 그리고 동년 9월 9일 「KBS ~」, 10월 27일 「2009년 예산안~」, 2009년 1월 2일 「신년국정~」 '기업투자 확대 위해 감세, 규제완화, 이를 통한 일자리 창출' 등을 제시하고 있다. 또한 2009년 2월 9일 「제8차 라디오 ~」에서 '친기업적은 기업이 일자리를 창출할 수 있도록 지원의미, 친시장주의자, 친고용주의자'임을 밝히고, 그러한 시장 친화적 흐름과 복지의 연관성을, 동년 8월 15일 「~광복절」 '사회적 약자를 아우르는 자유주의, 시장경제의 효율성 증시, 고용과 투자 그리고 내수 증진 추진', 11월 27일 「대통령과의~」 '친시장적인 규제완화는 일자리를 위한 것, 수혜적 복지보다 일을 할 수 있게 해주는 것이 더 행복, 법인세 인하는 투자활성화와 일자리 창출, 감세는 곧 일자리 창출 위한 것' 등으로 제안한 이후, 2010년 1월 6일 「상공회의소~」와 1월 18일 「여성 지도자~」에서 '기업투자 활성화는 수요와 일자리 창출, 정부역할은 기업투자 환경조성'을 반복한다. 감세, 법인세인하, 기업규제완화 등을 일자리를 창출하기 위한 옳은 정책수단임을 지속적으로 강조하는 반면, 증세를 통한 국가 중심적인 시혜적인 복지 서비스의 제공은 상대적으로 옳지 못하다는 대립적 정의를 내리고 있다.

③ 금지: 취임사에서 '의무를 다하지 않는 권리의 주장과 시혜적 복지에 대한 금지'를 명확히 한 이후, 2009년 9월 7일 「제23차 라디오~」, 2010년 8월 15일 「~광복절」, 동년 9월 10일 「야로슬라블~」, 그리고 2012년 2월 23일 「글로벌~」 등에서 '의존적이고 시혜적인 복지에 대한 경계, 개인적 책임의식과 자립 및 자활의식'을 강조한다. 또한 2011년 1월 3일 「신년국정~」, 동년 8월 15일 「~광복절」, 8월 22일 「제72차 라디오~」에서 '복지 포퓰리즘을 국가 재정 위기'의 주범으로 지적 한다. 취임사에서부터 복지 전반에 관해 포괄적인 언급에도 불구하고, 복지와 밀접한 관련이 있는(재)분배, 증세 등과 같은 용어들은 2008년 9월 5일 「~직업능력」의 "성장 없는 분배 없고 분배 없는 성장 없다"라고 언급한 이후 사용하지 않음으로서, 용어의 선택에서 복지를 분배와 동일하게 언급하던 노무현 대통령과는 달리 복지에서 분배를 분리시키는 배제적인 금지를 보이고 있다.

## (2) 물질성 및 실천성

최고의 복지는 일자리는 성장과 복지를 연계시키는 측면에서 노무현 대통령과 인식의 연속성을 보이지만, 복지를 분배와 분리시키고 증세와는 대립적인 감세와 법인세인화를 지속적으로 강조하고 실천함으로써 노무현 대통령과 상호공방적인 전복을 보인다.

'4대강 살리기, 저탄소 녹색성장 전략, 녹색성장 기본법' 등의 실천성을 바탕으로 하고 있는 '녹색성장'은 환경을 포괄적복지의 범주에 포함시켜 복지의 외적영역 확대에 기여하는 불연속성을 보인다. 2009년 1월 2일 「신년국정 ~」에서 '녹색성장은 환경과 사회 변화에 대비한 신 성장 동력이자, 성장-



고용-환경 복지의 연계의 일환이고, 4대강 살리기 사업은 녹색성장을 위한 실천 사례'임을 밝힌다. 임기 전반에 걸쳐 녹색성장은 성장(일자리)과 환경(복지)의 두 가지 내용을 담보한다. 2009년 10월 7일 「토지주택～」, 동년 10월 27일 「OECD～」, 2010년 8월 15일 「～광복절」, 2011년 5월 13일 「파리7대학～」, 동년 8월 15일 「～광복절」, 8월 29일 「시화호～」, 2012년 2월 23일 「글로벌～」, 그리고 동년 7월 2일 「～국회개원」 등에서, 때론 동시에(예, 성장과 복지) 때론 분리되어(예, 성장과 일자리, 또는 복지), '(저탄소) 녹색성장 기본법, 기후변화 인식지수, 온수가스 배출통계, 녹색생활 지표개발, 신성장동력, 일자리, 그리고 녹색산업' 등의 용어와 함께 언급되어진다.

녹색성장의 대표적 실천 사업인 4대강 살리기는 2009년 9월 18일 「～새마을운동」, 동년 11월 3일 「여협창립～」과 11월 23일 「영산강～」 등에서 '유엔환경계획 선정의 녹색성장의 대표적인 사례'로 소개함으로써 환경 측면을 강조하는 한편, 2009년 1월 29일 「외국인투자～」, 동년 2월 21일 「MB C～」, 11월 2일 「2010년 예산안～」 등에서는 4대강 사업을 설명하면서 '일자리 창출을 위해 재정 지출 확대, 한국형 (녹색) 뉴딜정책'으로 제시하고 있다. 뉴딜정책<sup>11)</sup>이라는 용어는 이미 하나의 내수의 성장과 발전을 목표로 국가의 적극적 개입과 투자를 대표하는 하나의 대명사처럼 사용되어 지고 있음은 주지의 사실이다. 대통령 자신의 자유시장주의적 인식과 대립됨과 동시에 성장/발전 vs 환경/복지의 혼재적인 논란성은 아이러니하게도 (환경)복지에 대한 사회적 관심을 증폭 시켜 담론형성에 기여하는 역할적인 특이성을 보인다.

보육과 노령에 대한 국가 책임을 등장시킨 저출산·고령화 문제는 노무현 대통령에 이어서 환경적 외재성으로 작용하고 있다. 저출산·고령화는 여성의 일자리와 보육 그리고 노인 복지문제와 연계되어 취임사에서부터 임기전반에 걸쳐 지속적으로 언급되어진다. 예로, 2008년 4월 7일 「보건의～」, 동년 7월 3일 「～여성주간」, 8월 15일 「～광복절」, 9월 5일 「사회복지～」, 10월 2일 「노인의～」 등에서 '저출산·고령화 문제를 국가성장을 위협하는 요소로서 보육과 노령에 대한 국가-사회적 책임'을 강조함이 그것이다. 특히 2008년 10월 27일 「2009년 예산안～」에서 '맞춤형 복지, 기초노령연금, 장기요양보험 확대'와 더불어 '무상보육'을 언급함으로써 보육에 대한 국가책임을 구체화한 이후 임기 말까지 가장 중대한 정책 과제 중 하나로 제기한다. 예를 들어, 2009년 6월 9일 「아이낳기～」 '출산장려를 국정 최우선 과제 중 하나', 동년 11월 2일 「2010년 예산안～」 '맞춤형 복지, 저출산·고령화 대비 무상보육과 장기요양보험 확대, 일자리 확충지원', 11월 3일 「여협창립～」 '최저 수준의 출산율, 보육에 대한 국가지원', 2010년 5월 17일 「～가정의～」 '저출산·고령화, 국가-사회의 가족 돌봄 기능 강화', 동년 9월 17일 「세계대백제～」 '일부 고소득층을 제외한 보육의 국가 책임 지원'을 언급함으로써 무상보육의 범주를 제시한다. 이러한 범위 제한적 무상보육은, 2010년 9월 20일과 10월 4일 「제48, 49차 라디오～」, 10월 25일 「2011년 예산안～」, 그리고 2011년 1월 3일 「신년국정～」에서 '일부 고소득층을 제외한 모든 가정의 영유아에 대한 정부 보육 지원' 언급 이후, 마침내 2011년 9월 7일 「사회복지～」에서 '고소득층 가정을 제외한 보육 지원, 내년부터 모든 가정의 5세 아동의 보육료 전액 지원'

11) 녹색성장의 대표적인 실천 사례인 4대강 살리기 사업은 이명박 대통령의 선거 공약 중 하나로 당선 전부터, '내수의 증진에 초점을 둔 발전주의적 발상인가 vs. 성장과(환경)복지인가' 라는 사회적 논란을 불러 일으켰다.

등을 언급함으로써 무상보육에 대한 단계적(연령별) 시행을 제시한다. 이에 대한 정책제안으로, 2011년 10월 10일 「2012년 예산안~」과 동년 11월 5일 「여성대회~」에서 ‘저출산 및 고령화에 대비 영유아 교육과 보육에 대한 국가 책임의 일환으로 내년부터 만5세 누리과정 도입’을 천명한 이후, 2012년 1월 2일 「신년국정~」, 동년 7월 11일 「인구의날~」과 10월 4일 「국회예산안~」 등에서 ‘5세 누리과정, 내년부터 3~4세까지 누리과정 확대, 0~2세 어린이집 지원 확대’로 이어진다. 저출산·고령화 문제는 대통령의 시장주의적 인식과 상충됨에도 불구하고, 보육에 대한 국가·사회적 책임의 실천성을 담보하는 무상보육(누리과정), 기초노령연금, 장기요양보험의 확대 시행 등을 촉발 시키는 환경적 외재성으로 작용하고 있는 것이다.

#### 4. 분석결과

푸코의 담론분석 방식에 따르면, 한국의 복지담론은 성장우선적인 발전주의에 대한 경계를 넘어서 복지와 성장의 균형 그리고 최고의 복지는 일자리, 즉 복지-성장-고용의 연계, 개인의 경제적 자립과 자활(교육투자와 직업훈련 포함), 선별적 복지의 지향(가족의 부분적 역할포함), 의존적이고 시혜적인 복지를 배제하는 지배적인 인식체계를 형성하고 있다고 할 수 있다(<표 1> 참조). 국가의 역할은 최소화되면서 포괄적 제공자보다는 선별적인 규제자 또는 조절자의 역할로 규정되는 배제적이고 통제적인 지식체계를 각인시키고 있다고 볼 수 있다.

<표 1> 각 대통령의 배제의 형성과 물질성 및 실천성 비교

	김영삼	김대중	노무현	이명박
배제의 형성	<p><b>분할:</b> 선별적 복지수혜대상자(일할 수 있는 사람 vs. 없는 사람); 개인의 자립+가족책임</p> <p><b>대립:</b> 성장위주 발전주의 vs. 성장과 복지의 양립; 서구형복지 vs. 한국형복지</p> <p><b>금지:</b> 분배중심적, 의존적, 시혜적 복지</p>	<p><b>분할:</b> 선별적 복지수혜대상자(일할 수 있는 사람 vs. 없는 사람); 개인의 자립+가족책임</p> <p><b>대립:</b> 성장위주 발전주의 vs. 성장과 복지의 양립; 분배의 대립적 정의</p> <p><b>금지:</b> 서구형 의존적, 시혜적 복지</p>	<p><b>분할:</b> 선별적 복지수혜대상자(일할 수 있는 사람 vs. 없는 사람+시장실패자); 개인의 자립</p> <p><b>대립:</b> 성장과 분배(복지)의 양립, 분배의 정의와 증세의 공론화</p> <p><b>금지:</b> 의존적, 시혜적 복지</p>	<p><b>분할:</b> 선별적 복지수혜대상자(일할 수 있는 사람 vs. 없는 사람+시장실패자); 개인의 자립 +가족역할</p> <p><b>대립:</b> 성장과 복지의 양립, 감세, 법인세인화</p> <p><b>금지:</b> 의존적, 시혜적 복지; 분배</p>
물질성, 실천성	<p><b>전복과 불연속성:</b> 분석불가(유추)</p>	<p><b>불연속성:</b> 생산적 복지의 실현, 여성의 역할 정립</p>	<p><b>불연속성:</b> 시장실패자를 복지수혜대상자에 포함</p>	<p><b>불연속성:</b> 환경을 복지/성장과 연계하여 복지의</p>

	김영삼	김대중	노무현	이명박
		<b>전북:</b> 분배에 대한 정의 <b>외재성:</b> 외환위기(IMF) <b>특이성:</b> 선별적 복지의 확립과 시혜적 복지에 관한 금지 vs. 분배와 모성권의 강조 -->생산적 복지, 국민기초생활보장법, 모성보호법, 금융종합토지세법 시도, 고용보험확대	<b>전북:</b> 분배에 대한 정의(김영삼 대통령과 전북) <b>외재성:</b> 양극화; 저출산/고령화 <b>특이성:</b> 저출산/고령화에 대한 두가지 접근(성장 전략+사회통합) -->고용지원센터, 비전 2030, 희망한국 21 프로젝트(누리과정)	영역 확대 <b>전북:</b> 분배에 대한 정의(김세와 법인세인하) <b>외재성:</b> 저출산/고령화 <b>특이성:</b> 환경복지 vs. 발전주의적 성장 논란 -->누리과정(무상보육), 기초노령연금법, 녹색성장기본법

그러한 지배적 인식체계는 외재적인 환경변화와 접목되면서 규범화를 통한 실체성과 물질성을 수반되고 있음을 알 수 있다. 즉 일할 수 있는 사람과 일할 수 없는 사람의 분할, 개인의 자립과 자활 강조, 가족의 역할 강조 등은 국민기초생활보장법의 범주와 조건을 규정하고 있고, 여성의 역할 확대와 개인 교육/직업훈련을 통한 인적자원 개발과 고용의 연계를 주 내용으로 하는 고용보험의 확대와 고용네트워크 강화 등이 그것이다. 일자리 창출을 최고의 복지 또는 분배의 수단으로 인식하는 점은 권력지식의 형성 측면에서 논쟁적인 이슈로 작용하고 있다. 김영삼-이명박 대통령은 복지와 분배를 분리시키는 반면에 김대중-노무현 대통령은 고려되어야 하는 사항 또는 동일시하고 있다. 푸코의 논리에 따르면, 4명의 대통령은 두 그룹으로 나뉘어져 배타적인 계열성을 띠며 불연속성을 보이고 있다고 할 수 있으며, 이는 담론의 한 속성으로 권력주체의 변화에 따른 상호 대항적 지식의 형성과정인 것이다. 금융소득종합과세법 시행을 둘러싼 분배문제의 공론화와 이후의 증세 및 감세 논쟁은 이런 관점에서 해석이 가능하다 할 것이다.

하지만, 한 사회를 지배하는 지식생산자와 통제자로서의 권력의 역할 규정은 반박의 여지를 남기고 있다. 즉 특정 시기의 권력이 항상 체계적이고 정립된 지식을 형성하는 것이 아님을 보이고 있다. 김영삼 대통령에게서 보여 지는 여성의 역할에 대한 정립되지 않은 지식, 노무현 대통령의 증세논쟁에 관한 후퇴, 이명박 대통령의 자유시장주의적 인식과 국가의 역할 확대에 대한 인식의 혼재(환경복지와 성장의 연계, 예 녹색성장: 무상보육) 등이 그러한 예이다. 또한 권력의 특성과는 별도로 진행되어

지고 있는 복지 대상과 영역의 지속적인 확대경향은 권력지식관계로만 설명하기에는 부족해 보임과 동시에 인식과 규범의 괴리문제까지도 내포하고 있다. 즉 양극화의 증가에 따라 복지수혜대상자는 점차적으로 확대되고 있고(예, 시장실패자 포함), 노령 문제와 관련하여 가족의 역할 측면은 주요 복지 제공자에서 노무현-이명박 대통령을 거치면서 부분적으로 완화되는 경향을 보이고 있으며(예, 치매와 중풍 치료 지원, 기초노령연금 시행), 사회참여(노동력과 일자리)와 보육의 양립문제와 관련 있는 여성의 역할은 노무현-이명박 대통령 시기를 거치며 모성보호와 무상보육(예, 누리과정)이라는 국가사회의 책임성을 강화 시키고 있다. 이는 일자리를 최고의 복지로 인식하고 개인의 자립과 가족의 책임을 전제로 하는 선별적 복지의 지향과 충돌되는 것이다.

이러한 한계에도 불구하고, 푸코의 권력지식관계에 의한 한국복지담론해석은 담론이 지니는 비언어적 요소(예, 배제적이고 통제적인 권력지식의 생성)를 해석가능하게 하고, 부분적이지만 사회의 지배적 지식체계의 생성과정에 대한 이해를 확장시켜주고 있다. 그리고 이러한 담론의 특성은 권력지식과 정책형성에 관한 인과적 추론을 가능하게 한다.

## 5. 결론

담론의 역할은 무엇일까? 라는 질문을 시작으로, 본 연구는 푸코의 권력지식론과 이를 지탱하는 배제의 형성절차(인식의 통제)와 물질성 및 실체성(규범화)이라는 분석틀을 바탕으로 4명의 전임 대통령들의 연설문들에 대한 복지담론해석을 시도 하였다.

푸코의 담론분석은 20세기 말부터 시작된 복지에 대한 관심의 고조, 그리고 21세기 복지담론 열풍에도 불구하고 한국의 사회복지지출이 왜 여전히 OECD 국가 중 최하위를 유지하고 있는가에 대한 의미론적 근거를 제시하고 있다. 한국복지담론은 복지와 성장(일자리)의 양립, 선별적 복지의 지향이라는 권력지식에 기초한 최소한의 국가역할을 규정하고 있다. 권력지식은 양극화 및 저출산·고령화 사회의 구조적 변화와 맞물려 (재)분배적 비중에 관한 상호 대립적 담론공방을 형성하고 있다. 이는 복지영역을 하나의 담론의 세계로 이끄는 데 기여하고는 있지만, 복지와 분배의 정의에 관한 차별적 해석과 증세에 대한 대항적 정의를 형성하여, 복지정책의 시행에 있어서 그 한계를 내포하고 있다고 할 수 있다. 당면한 사회문제는(예, 양극화 및 저출산·고령화 문제 등 지속적인 복지수요의 증대) 담론의 인과적 명제를 - 복지담론은 권력의 사회통제와 지식형성 과정 - 위협하는 핵심 변수로 작용하고 있다. 권력은 그러한 문제를 복지와 성장의 균형이라는 지배적 권력지식에 일정 부분 수용하는 적응성을 보여주고는 있지만, 복지수요의 지속적 증가와 재정적 한계 사이에서 일종의 딜레마를 형성하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 이는 현 박근혜 정부에게 복지와 성장의 양립 그리고 선별적 복지라는 권력지식 틀 내에서, 국가 역할 확대와 국가재정지출 증대를 요구하는 심각한 인구-사회구조의 변화와 요구에 어떻게 대응할 것인가?라는 정책적 과제를 남겼다는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

인식과 규범 체계의 형성에 영향을 미치는 지식의 생성수단으로서의 담론의 역할 규정에서 권력은 핵심요소임에는 분명하다 할 것이다. 하지만 갈수록 심화되는 무한경쟁의 국제시장질서, 지속적인 복

지수요의 증가, 사회문제의 불예측성과 다양성의 증가, 그리고 정보통신의 발달에 따른 지식의 확산과 접근에 대한 용이성 등으로 대변되는 현대사회의 특징은 정책을 형성하고 결정하는데 필요한 지식체계의 정립을 더 어렵게 하고 있다. 통치수단으로서의 담론해석에서 발견된 인식과 규범의 괴리현상은 이러한 시대상을 반영하고 있다고 보아도 무방할 것이다. 푸코의 담론역할 규정은 '권력은 어떻게 이러한 현대적 변화들을 국가와 사회를 운영하고 관리하는 지식체계에 수용할 것인가?'에 대한 질문을 수용하기에는 지식의 생산자와 주입자로서의 권력의 역할에 과도하게 초점을 맞추고 있는 듯하다. 이는 곧 담론을 해석하고 분석하는 다양한 방식들에 대한 연구의 필요성을 일깨워 주는 것이라 할 수 있다.

## 참고문헌

- 강국진·김성해, 2011, “정치화된 정책과 정책의 담론화”, 『한국행정학보』, 45(2): 215-240.
- 강병익, 2015, “‘발전주의 복지체제’의 두가지 담론적 기원”, 『한국정치연구』, 24(2): 205-229.
- 국민복지기획단, 1995, 『삶의 질 세계화를 위한 국민복지의 기본구상』, 서울: 한국보건사회연구원.
- 권명화, 2006, “호주제 폐지에 관한 논변구조분석”, 『한국정책학회보』, 15(3): 203-239.
- 대통령 기록관, “대통령 연설문”, <http://www.pa.go.kr/index.jsp>.
- 박재창, 2009, “담론민주주의와 시민참여 : 21세기 마을회의를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』, 7(1): 57-98.
- 하연섭, 2010, “정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구 : 교육정책을 중심으로”, 『행정논총』, 48(2): 189-215.
- 허경, 2012, “미셸 푸코의 담론개념 - ‘에피스테메’와 ‘진리놀이’ 사이”, 『개념과 소통』, 9(0): 5-32.
- Dijk, T., 2001, “Principles of critical discourse analysis”, 300-317, in *Discourse Theory and Practice: A Reader*, edited by Wetherell, M., Taylor, S., and Yates, S. J., London: Sage.
- Fairclough, N., 2001. *Language and Power*, London: Longman(originally published in 1989).
- Foucault, M., 1981, “Order of discourse”, 51-78, in *Untying The Text: A Post-Structuralist Reader*, edited by Young, R., Routledge and Kegan: Boston, London and Henley.
- Goodman, R., and White, G., 1998, “Welfare Orientalism and the search for an East Asian welfare model”, 3-24, in *The East Asian Welfare Model*, edited by Goodman, R., White, G., and Kwon, H. J., New York: Routledge.
- Gough, I., 2001, “Globalisation and regional welfare regimes: The East Asian case”, *Global Social Policy*, 1(2): 163-189.
- Holliday, I., 2000, “Productive welfare capitalism: Social policy in East Asia”, *Political Studies*, 48(4): 706-723.
- Hook, D., 2001, “Discourse, knowledge, materiality, history: Foucault and discourse analysis”, *Theory and psychology*, 11(4): 521-547.
- Hort, S., and Kuhnle, S., 2000, “The coming of East and South-East Asian welfare states”, *Journal of European Social Policy*, 10(2): 162-184.

- Hurley, R., 1978, *The History of Sexuality. Vol.1: An Introduction*, originally published by Foucault, M., 1976, *Histoire de la Sexualite 1: La Volonte de Savoir*, New York: Pantheon Books.
- IMF(International Monetary Fund, 1997) "Korea, request for stand-by arrangement", <http://www.imf.org/external/np/oth/korea.htm>.
- Kwon, H. J., 2005, "Transforming the developmental welfare state in East Asia", *Development and Change*, 36(3): 477-497.
- Sheridan, A., 1972, *The Archaeology of Knowledge*, originally published in French by Foucault, M., 1969, *L'archeologie du savoir*, New York: Pantheon Books.
- Sheridan, A., 1977, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, originally published in French by Foucault, M., 1975, *Surveiller et punir*, Vintage Books: New York.
- Wodak, R., 2001, "What CDA is about", 1-14, in *Methods of Critical Discourse Analysis*, edited by Wodak, R., and Meyer, M., London: Sage.

# Exploring Welfare Discourse in Korea Based on M. Foucault's Power And Knowledge Relations

Seo, Jeonghoon

(Faculty of Public Administration and Social Welfare at Chosun University)

What is the role of welfare discourse? Michel Foucault suggests the power and knowledge relation that power in a particular society and period controls the society and members by creating knowledge affecting the formation of cognitive and normative systems. Having the formation of exclusions(constraint of cognition), and materiality and reality(normative system) as an analytical framework, this article attempts the exploration of welfare discourse analyses with public statements relating to welfare subjects of the four former Korean presidents. As a result, It is found that dominant epistemic system is formed by balancing welfare and growth and regarding jobs as the best welfare(the linkage of welfare-growth-employment), emphasizing individual economic responsibility and self-reliance, pursuing welfare selectivism, and excluding comprehensive welfare provisions. At the same time, it is observed that power is not always formulating systematic knowledge and that there is a gap between cognition and norm. While the Foucauldian discourse analysis provides a causal inference about low social welfare expenditure, excessive focus on the role of power as knowledge generator and infuser causes a question of how to accommodate contemporary changes into knowledge system.

Key words: welfare discourse, power-knowledge, formation of exclusion(cognition), materiality and reality(norm), formation and change of public (welfare) policy.

[논문 접수일 : 15. 07. 28, 심사일 : 15. 09. 11, 게재 확정일 : 15. 11. 01]