

국민기초생활보장 수급자 담론과 제도의 친화성*

김 윤 민**

◁ 요약 ▷

본 연구는 수급률, 기초보장제도 지출 규모, 복지 기초 등을 고려하여 국민기초생활보장제도 시행 시기를 제도 확대기와 제도 축소기로 구분하고 비판적 담론분석 방법을 적용하여 각 시기별 수급자 담론과 제도 변화와의 관련성을 분석하였다. 분석결과, 제도 확대기의 ‘수급자 타자성 무력화 담론’ 이 제도 축소기에는 ‘수급자 타자성 부각 담론’으로 담론 지형의 변형이 포착된다. 제도 확대기의 수급자 타자성 무력화 담론은 수급자를 개인적 결함이 있는 대상에서 사회·구조적 문제로 피해를 입은 대상으로 전환하고 제도 확대에 대한 사회적 공감대 형성을 시도한다. 이 시기에는 제한적이지만 점진적으로 수급 기준을 완화하며 수급자 규모를 확대하고 보장성을 강화하기 위한 제도 개선이 단행된다. 수급자 타자성 무력화 담론의 영향력은 진보정권의 복지확대 기초와 상응하는 과정에서 더욱 강화되었고, ‘담론화된 허구의 진실’인 수급자 복지의존 담론의 해체를 시도한 시민단체의 활동을 통해서 사회적으로 지지되었다. 반면, 제도 축소기에 형성된 ‘수급자 타자성 부각 담론’에서는 수급자와 비수급자를 구별짓고, 수급자를 ‘우리’와 다른 ‘이방인’이자 ‘타자’로 재현한다. 이 과정에서 수급자의 부정성은 ‘수급자 전체’의 전형적인 특성으로 인식되며, 사회의 안정 유지를 위해 수급자의 부정성을 ‘적발’, ‘색출’, ‘근절’하기 위한 감시와 통제의 필요성이 확대된다. 수급자 타자성 부각 담론은 복지재정 누수 담론과의 연결을 통해 ‘지방정부 복지재원 축소’의 실제적 측면에 영향력을 행사하며 ‘사회정책의 개인화’를 추동한다. 수급자 담론 형성 과정에서는 언론의 정파성과 언론과 정당의 병행 관계가 뚜렷하게 부각되며 해당 시기에 집권한 정부의 복지기초와 수급자 담론 구조 사이의 높은 관련성이 드러났다.

주제어: 국민기초생활보장제도, 국민기초생활보장 수급자 담론, 비판적 담론분석

* 이 논문은 김윤민(2016) 박사논문의 일부를 요약·수정한 것임.

** 중앙대학교(yunmin.k@daum.net)

1. 서론

사회문제 해결을 중요한 목표로 상정한 복지정책에서는 문제를 개념화하고 정의하는 과정에 따라 문제 인식의 방향과 사고의 범주가 결정된다(김태성, 2003). 수급자를 부도덕하고 부정직한 이들로 타자화하면 수급자에 대한 부정적 담론이 형성되고, 수급자를 감시하고 통제하는 권력에 정당성이 부여된다. 이때 해결해야 하는 사회문제는 ‘수급자’ 또는 ‘부도덕하고 부정직한 수급자’로 귀결되고 정책성과는 ‘탈수급’으로 평가된다. 반면, 수급자에 대한 부정적 담론이 전복되면 수급자 감시와 통제의 윤리적 측면에 대한 ‘회의’와 ‘의심’이 형성되고 해결해야 하는 사회문제가 ‘빈곤’ 또는 ‘빈곤의 원인이 되는 사회구조적 결함’으로 인식됨에 따라 정책성과는 ‘탈빈곤’으로 전환된다.¹⁾

이와 같이 제도에 내재하는 정책 관념(policy ideas)은 현실 해석과 상황 판단의 기준으로 작용하여 현실을 구성하는 동시에 사회구성원의 인식과 행위에 영향을 미친다. 그러나 동일한 정책 관념도 사회·구조적 맥락에 따라 상이한 담론을 형성하므로 제도 대상자에 대한 담론구조를 파악하기 위해서는 제도의 핵심 내용뿐만 아니라 제도를 둘러싼 맥락에 대한 이해가 선행되어야 한다(Schmidt & Radaelli, 2004: 184). 특히, 사회부조는 급여 수급에 기여가 전제되지 않기 때문에 사회구성원이 재원 조달의 역할을 수행하므로 대상선정, 급여수준, 지급방식 등에서 정치·사회적 문화와 권력의 결합이 가장 잘 드러나고 여론의 영향을 받을 개연성이 높다(노대명 외, 2015: 39). 따라서 담론으로 형성되는 수급자에 대한 사회의 감정과 인식(Mccormack, 2004: 373)은 국민기초생활보장제도(이하 기초보장제도)의 보장 수준에 영향을 미칠 수 있으므로 수급자 담론은 사회부조 연구에서 중요하게 다루어져야 한다.

그럼에도 불구하고 ‘빈곤 해결’이 빈곤 논의를 지배하는 과정에서 수급자는 타자의 질서 속에 포섭되어(우아영, 2007) 사회의 지배적인 인식의 제한된 범위 내에서 평가된다. 그 결과 제도의 ‘성과’는 ‘효과상’으로 설명되고, 이를 판단할 수 있는 기준은 ‘탈빈곤’이 아닌 ‘탈수급’으로 편향되는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 탈수급을 제도의 효과로 판단할 경우 수급은 ‘지양’해야 하는 문제적 현상으로 규정되고, 탈수급과 재원의 낭비적 요소 감축은 제도의 성과로 판단되는 경향이 있다. 문제는 제도의 성과가 ‘탈수급’에 경도되는 경향이 지속될 경우 ‘수급자’로 호명되는 순간 이들은 ‘타자’, ‘나쁜’, ‘비정상’으로 정의될 수 있다는 것이다.

기초보장제도는 빈곤에 대한 국가 책임을 규정하고 수급의 권리성을 강화하여 우리나라 사회부

1) 탈빈곤은 납세자와 수급자, 근로자와 비근로자, 사회의 내재자와 배제자 등의 이분법적 분열을 방지하고 사회통합을 지향하는 적극적 의미를 갖는다. 반면, 탈수급은 경제적 효율 관점을 중심으로 개인의 자활의지 고취를 목적으로 하며 복지 지출 낭비를 최소화하는 좁은 의미로 이해할 수 있다(김미곤, 2008: 81).

조의 발달 과정에서 획기적인 변화를 추동한 역사적 의미를 갖는다. 기초보장제도의 도입 의미가 퇴색되지 않기 위해서는 제도의 가치 기반이자, 제도의 의의로 평가되는 수급자 ‘권리’가 제도 실행 과정에 반영되어야 한다. 빈곤이 단순히 소득 부족 상태만이 아닌, 사회적 관계로부터의 단절, 배제, 소외의 다차원적인 개념임을 전제했을 때 수급을 비정상적 상태가 아닌 권리로 인정하는 것은 수급자에 대한 사회적 인식인 담론과 제도의 방향성 결정에 중요한 사안으로 볼 수 있다. 이를 구체적으로 제시하기 위해서 본 연구는 수급자에 대한 사회적 인식인 수급자 담론 구조와 기초보장제도 변화와의 관련성 여부를 밝히기 위한 담론분석을 시도한다. 특히, 사회제도 또는 사회적 차원의 권력관계 변화가 담론의 구조화 방식과 구조화된 담론의 변화 방식을 결정(Fairclough, 2001: 25)한다는 측면을 고려하여 기초보장제도 도입 이후 현재까지 진보정권에서 보수정권으로의 헤게모니 전환이라는 권력관계 변화가 수급자 담론의 구조화 및 제도 변화에 미치는 영향을 중심으로 연구를 진행한다. 공론장에서 재구성된 현실을 잘 보여줄 수 있는 신문기사(신진욱, 2007)를 분석대상으로 활용하고 포괄적인 사회적 맥락 속에 담론을 위치시키는 비판적 담론분석을 적용하여 사회·구조적 맥락과 수급자에 대한 신문 보도 내용을 연결시켜 해석하고자 한다. 이를 통해 수급 권리에 대한 우리 사회의 인식 정도가 제도 변화의 방향을 규정하는데 관련성이 있는지 여부를 포착할 수 있을 것이다. 더불어 수급자 담론과 기초보장제도 변화의 관련성에 천착하여 분석을 진행함으로써 수급자라는 법적·제도적 지위에서 파생된 사회적 의미 파악과 수급자의 권리성에 대한 우리 사회의 인식의 지평을 가늠할 수 있을 것이다.

2. 논의의 토대

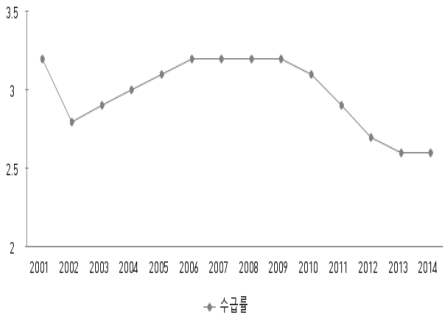
1) 국민기초생활보장제도 확대기와 축소기 구분

수급률, 기초보장제도 지출 규모와 복지 기조를 근거로 기초보장제도의 확대기와 축소기를 구분하면 다음과 같다. 먼저, 수급률은 사회부조를 통해 지원이 필요한 빈곤층을 보호하는 수준을 판단할 수 있는 중요한 평가지표 중 하나이다. 물론, 수급자가 많고 사회부조 관련 지출 규모가 크다는 사실이 복지제도의 건강한 확대를 의미하는 것은 아니다. 사회부조 수급자가 되기 이전에 다른 제도의 보호를 받을 수 있다면 수급자 규모는 낮게 나타날 것이기 때문이다. 그러나 국가는 사회보장제도가 성숙기에 이를 때까지 사회부조를 통해서 빈곤층이 기본적인 생활수준을 유지할 수 있도록 지원해야 하므로 상기의 해석을 복지지출이 낮은 국가에 동일하게 적용하기 어렵다(한국보건사회연구원,

2014). 따라서 기초보장제도 수급률의 의미를 정확하게 해석하기 위해서는 사회보장제도의 실질적 운영 수준을 판단할 수 있는 공적 사회지출규모를 고려해야 한다(노대명 외, 2015: 30).

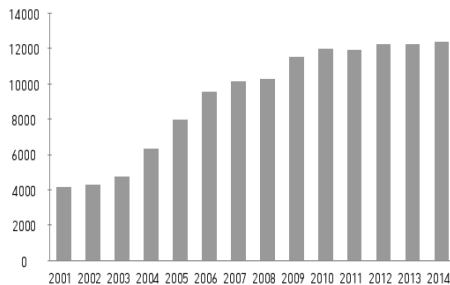
국내 공적 사회지출 규모는 증가 추세를 보이고 있으나 OECD 평균과 비교했을 때 현저히 낮은 수준이다. 우리 사회에서 목도되는 비정규직 증가 양상과 비정규직의 사회보험 사각지대 문제가 점차 심화되는 상황(김유선, 2015)²⁾을 고려했을 때 미미한 수준의 공적 사회지출 증가 경향은 사회보장제도가 충실한 안전망의 역할을 수행하기에 역부족인 수준임을 방증한다. 특히, 공적소득이전과 사회서비스 등의 사회보장제도가 제한적인 수준에서 운용되는 한계는 빈곤층 및 취약계층을 대상으로 하는 각종 부담이 사회부조에 집중되는 양상으로 나타난다(한국보건사회연구원, 2014). 따라서 OECD 회원국 중 높은 수준의 빈곤율과 소득불평등에도 불구하고 공적 사회지출이 현저히 낮은 현실은 수급률 증가를 야기하는 원인이 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 [그림 1]과 같이 2008년부터는 수급률 감소 추세가 포착된다. 해당 시기에 미미하게 증가한 공적 사회지출 수준으로는 사회부조에 집중된 부담을 경감시킬 만큼의 공적소득이전 및 사회서비스 확대가 어려울 것으로 예상할 수 있으므로 2008년부터 나타나는 수급률 감소 추세는 기초보장제도 축소에 따른 사회안전망 약화로 이해할 수 있다.

[그림 1] 2001년-2014년 수급률 추이



자료: 통계청. 「국민기초생활보장 수급 현황」

[그림 2] 2001년-2014년 기초보장제도 지출 추이



자료: 한국보건사회연구원(2015: 199-200)

다음으로 2001년부터 2014년까지 기초보장제도 지출 추이를 나타낸 [그림 2]에 따르면 수급률 증가 경향이 포착된 2001년부터 2007년까지의 지출 추이 또한 꾸준한 증가 추세가 목도된다. 그러나 전년 대비 미미한 지출 수준이 나타난 2008년을 기점으로 기초보장제도 지출은 2010년 11,934억 원

2) 2001년 7,366 천 명이었던 비정규직 규모는 지속적으로 증가하여 2015년에는 8,684 천 명에 이르렀다(김유선, 2015).

에서 2011년 11,887억 원으로 0.4% 감소하였고, 2008년 이후에는 이전 시기와 비교했을 때 지출 증가폭이 줄어드는 지출 축소 경향이 포착된다. 특히, 2012년에서 2013년 사이의 지출은 12,228억 원에서 12,211억 원으로 0.1% 수준에서 감소하였다. 수급률과 기초보장제도 지출 증가 경향이 포착된 제도 도입부터 2007년까지는 김대중 정부와 노무현 정부 집권시기와 일치하고, 수급률, 기초보장제도 지출 감소 경향이 포착된 2008년부터 현재까지는 이명박 정부와 박근혜 정부 집권시기와 일치한다.

김대중 정부 시기에는 외환위기 이후 급격하게 진행된 노동시장의 재편과 구조조정의 여파로 장기실업과 비정규직 증가 현상이 심화되었고, 이를 완화하기 위해서 ‘생산적 복지’를 표방한 혁신적인 사회복지정책을 추진하며 기본적인 사회안정망을 구축하였다. 이후 집권한 노무현 정부는 초저출산과 급속한 노령화라는 구조적 문제를 해결하기 위해서 김대중 정부의 복지기조를 이어갔다. 이 시기에는 ‘참여복지’ 기조 하에 급변하는 사회·경제적 환경에서 지속가능한 복지제도를 구축하며 국민의 인간다운 삶이 보장될 수 있도록 복지정책의 내실화에 치중하였다(참여복지기획단·보건복지부·한국보건사회연구원, 2004). 김대중 정부와 노무현 정부가 집권한 ‘진보정부 10년’ 동안 기초보장제도 도입에 따른 사회부조의 획기적인 전환과 제도의 내실화를 위한 다양한 시도는 한국 복지제도 성장의 동력이 되었다(이태수, 2014).

이후 이명박 정부는 사각지대 축소와 부양의무자 기준 완화 방침을 제시하며 기초보장제도 강화 입장을 분명히 하였으나, 이에 전제되어야 하는 예산 확보 방안은 불명확하게 제시하였다. 또한 생계급여와 의료급여는 사업대상 확대와 단가 인상 없이 실소요 예산만을 요구했고, 사업대상 확대와 지원 단가 인상이 불가피한 경우도 지출한도 내에서 다른 사업의 감축으로 재원을 조달하도록 하였다. 실제로 2009년 기초보장제도의 예산은 2008년 추경을 감안했을 때 4.5% 감소하였고, 의료급여 또한 12.2%의 큰 폭으로 감소하였다(남기철, 2008). 이명박 정부 5년 동안 복지 분야 예산 평균 증가율은 8.02%로 노무현 정부 5년간 복지 분야 예산 평균 증가율인 11.8%에 못 미치는 수준에 그쳤다(참여연대 사회복지위원회, 2011: 5). 이러한 지표는 이명박 정부가 집권한 2008년부터를 기초보장제도 축소기로 판단할 수 있는 근거가 된다. 이후 집권한 박근혜 정부에서는 기초보장제도 도입 이후, 제도사적으로 가장 큰 변화인 급여 체계 개편이 시행되었다. 정부는 급여체계 개편 결과로 급여 대상자가 확대되고, 통합급여의 한계로 지적된 ‘All or Nothing’ 문제가 해결될 것이라는 기대효과를 제시했다. 그러나 생계급여 인상 수준인 21.2%는 급여체계 개편에 따른 대상자 확대를 고려하지 않고 수급자수를 전년도 기준으로 편성한 예산이며 의료급여와 교육급여는 소폭인상에 그쳤다. 2016년이 기초보장제도의 사각지대 문제를 개선하기 위한 목적으로 도입한 맞춤형 급여 시행 첫해 임을 고려했을 때, 낮은 수준의 기초보장제도 예산 증가율은 제도 사각지대 문제를 개선하기 위한

정부의 의지 부족으로 해석할 수 있다(참여연대 사회복지위원회, 2015). 따라서 본 연구는 기초보장제도 도입부터 수급률과 기초보장제도 지출 증가 추이가 포착된 2007년까지를 제도 확대기로, 수급률과 기초보장제도 지출 감소 추이가 포착된 2008년부터 현재까지를 제도 축소기로 구분하여 분석을 진행하고자 한다. 이는 제도 확대기와 축소기에 집권한 정부의 복지구조를 통해 더욱 타당성을 갖는다.

이에 더해, 복지제도 축소의 정치를 이해하기 위해서는 장기적인 복지지출 삭감, 프로그램의 구조 변화와 함께 복지국가 프로그램이 잔여적인 방향으로 재구조화 될 수 있도록 복지 프로그램의 의사결정 맥락에 개입하는 체계적 축소(systemic retrenchment)를 고려해야 한다. 체계적 축소는 복지재원 고갈(defunding)을 목적으로 진행되며 불명료화(obfuscation) 전략, 보상(compensation) 전략, 분할(division) 전략을 활용하여 복지 프로그램 확대에 대한 부정적 여론을 형성하고 복지국가를 지지하는 이익집단 세력을 약화시킨다. 불명료화 전략은 구성원이 인지하지 못하도록 개혁으로 인한 부정적 결과의 정보 흐름을 조작하여 축소에 따른 비난을 회피하기 위한 전략이며, 보상 전략은 개혁으로 불리해진 일부 집단에게 보상을 제공하는 전략이다. 분할 전략은 개혁 결과가 집단에 따라 상이한 영향을 미치도록 개혁 조치에 반대할 수 있는 집단을 분할하는 전략을 의미한다(Pierson, 1994). 이를 고려하여 분석을 진행함으로써 제도 축소기의 수급자 담론과 기초보장제도 변화와의 관련성을 더욱 구체적으로 포착할 수 있을 것이다.

2) 언론의 이념적 지형과 담론

대중은 언론을 통해서 현실을 인식하고 재구성한다. 직접 경험하지 못한 사건과 이슈, 환경에 대해 언론이 제공한 정보는 판단의 기준이 되고 인식과 관점 형성에 영향을 미친다(손영준, 2004). 이는 사회적 이슈에 대해 언론이 설정한 해석적 틀인 프레임이 이슈의 해석, 평가, 판단 뿐만 아니라 사후적 결과인 행동에까지 영향을 미친다는 프레임링(framing) 연구를 통해서 증명된다(Iyengar, 1991). 물론, 언론이 구축한 프레임과 이를 반영한 보도 방향성은 가변적이지만 장기간에 걸친 보도 성향은 언론 기관의 프레임을 구조화하는 동시에 내재화한다(김왕배, 2009: 87). 이로 인해 언론 기관은 그들과 이해관계를 같이하는 집단의 입장을 반영하는 기사를 통해 특정 이슈에 대한 구성원의 관점을 고착시키거나 관점 변화를 유도한다(이재경, 2008). 해당 현상은 언론 보도 성향과 특정 정치 세력의 정책 노선 또는 이데올로기와의 관련성을 의미하는 “언론과 정당의 병행 관계(Press-Party Parallelism)”로 설명된다(Seymour-Ure, 1974). 이는 특히 보수언론에서 두드러지게 나타난다. 소위 ‘조폭언론’이라는 용어가 회자될 정도로 보수언론은 편향된 논조의 기사로 보수정권의 지지기반 확

보에 적극적으로 개입한다.

언론 매체가 권력집단 또는 자본시장과 이해관계를 갖고 보도 방향성을 규정한다는 측면을 전제했을 때 언론의 보도행태는 언론사의 정치적 입장을 반영한 것으로 볼 수 있다(Garrison, 1988). 실제로, 2007년 대선시기 김경준과 BBK 이슈, 2008년 봄 미국산 쇠고기 수입과 촛불시위, 이명박 정권 시기에 발생한 ‘용산 참사’ 관련 보도는 관련 사안에 대한 보수신문과 진보신문의 상이한 접근 방식을 보여준다. 이를 통해 보수신문은 기득권의 입장을 대변하는 경향이 강한 반면 진보신문은 사회적 약자와 노동자의 입장을 대변한다는 사실을 알 수 있었으며(진광열, 2008: 29) 사건을 설명하는 담론적 특성의 함축된 의미에서 해당 언론사의 이데올로기적 입장을 발견할 수 있음이 드러났다(Van Dijk, 1995).

이와 같이 특정 정치세력과 집단에 대한 언론의 일방적인 지지를 의미하는 언론의 정파성(partisanship)은 특정 집단의 이익에 부합하는 사실을 진실인 것처럼 보도하여 왜곡된 여론을 형성하고, 공공의 이익을 침해하는 부작용을 수반할 위험성이 있다(최종환·김성해, 2014: 156-157). 우리 사회의 이데올로기 논쟁은 소위 ‘조-중-동(조선일보·중앙일보·동아일보)’으로 대표되는 ‘보수 성향 언론사들의 ‘보수 담론’과 한겨레, 경향으로 대표되는 ‘진보 성향 언론사들의 ‘진보 담론’이 주도한다. 이들의 담론적 투쟁은 이념적 요소들의 대립적 의미를 중심으로 치열하게 전개되며 적대적 지형을 구축한다. 신문사의 편향된 이데올로기 성향이 기사에 반영된다는 사실은 언론이 사회의 정치적·사회적 갈등을 반영할 뿐만 아니라 갈등 재생산의 중심에 있음을 시사한다(손영준, 2004). 언론은 복지담론 구성에 있어서도 담론 실천의 중요한 주체 중 하나로 기능하며 기사를 통해서 특정 복지 구조를 반영하는 복지담론 구성에 적극적으로 개입하므로 언론의 담론 행위는 언론사의 정치적 입장을 대변하는 경향이 있다(주은선, 2013: 358). 따라서 진보정권은 진보신문의 기사를 통해, 보수정권은 보수신문의 기사를 통해 특정 대상 또는 이슈에 대한 각 정권의 입장을 드러낸다고 볼 수 있다.

3. 연구방법: 비판적 담론분석

본 연구는 담론과 권력, 담론과 이데올로기의 관계에 비판적 관점으로 접근한 비판적 담론분석(Critical Discourse Analysis)에 근거하여 신문기사에 대한 분석을 수행한다. 비판적 담론분석의 ‘비판적’ 측면은 권력 작용으로 감추어진 원인을 가시화하는 개입을 의미하므로 소외되거나 불평등을 경험하는 대상에 대한 관심과 배려를 전제하고 담론적 사건과 그것을 형성하는 상황, 제도, 사회 구조 사이의 양방향적인 변증법적 관계를 함축한다(Fairclough, 1992: 9). 비판적 담론분석의 분석틀은

텍스트(text), 담론적 실천(discursive practice), 사회문화적 실천(sociocultural practice)의 세 가지 차원으로 구성된다.

텍스트 분석은 언어학 또는 사회언어학의 미시적 분석을 차용하여 특정 현상을 설명한다(Fairclough, 1992: 75). 따라서 본 연구에서는 어휘와 은유적 표현의 관계 구조가 수급자에 대한 인식을 전제함을 고려하고 수급자의 특성과 수급자 관련 사건을 재현하는 표현 방식에 초점을 두고 텍스트 분석을 진행하여 사회 내에서 수급자의 정체성과 사회적 지위를 포착하고자 한다.

담론적 실천에서는 개별 텍스트와 담론이 생산, 분배, 소비되는 과정에서 사회적 요소들에 따라 차이가 발생하는 담론 형태를 분석하고, 상호작용 참여자들이 텍스트를 해석하고 생산하는 방법에 대한 설명과 상호담론성 문제를 포함한다(Fairclough, 1993: 136-137). 본 연구에서는 수급자의 상황을 재현하기 위해서 활용하는 장르 특성과 장르에 전제된 의도를 파악하여 수급자 담론의 상호담론성을 살펴본다. 또한 텍스트 내용과 담론 참여자들이 경험한 상황적 맥락의 상호작용에서 형성된 수급자 담론이 시민단체, 정부, 언론 등 담론 주체의 개입으로 변형, 왜곡되는지 여부를 통해 수급자 담론의 생산, 소비, 분배 과정을 포착한다.

사회문화적 실천은 사회조직의 다양한 수준인 상황, 제도적 맥락, 광범위한 집단 또는 사회적 맥락을 중심으로 분석을 진행하며 권력 문제를 핵심에 둔다(Fairclough, 2001). 이 과정에서는 사회에 존재하는 이데올로기와 헤게모니의 재구조화 과정에 대한 거시적 차원의 분석을 진행하여 지식을 생산, 재생산, 해체하는 과정에서 권력 행사의 수단이 되는 담론 발생의 정치·사회적 맥락을 밝힌다(Fairclough, 1992: 86-95).

2) 분석자료 및 분석기간

본 연구의 분석자료는 보수적 논조의 조선일보와 동아일보 기사, 진보적 논조의 한겨레신문과 경향신문 기사이다. 수급자와 관련된 중요한 사건 보도를 포괄한 수급자 관련 기사를 추출하기 위해서 한국언론재단의 카인즈 검색, 네이버 뉴스 라이브러리, 해당 신문사의 홈페이지를 활용하여 ‘생활보호’, ‘생활보호대상자’, ‘수급자’, ‘국민기초생활보장 수급자’, ‘기초수급자’, ‘부정수급자’, ‘최저생계비 체합’, ‘임대주택’, ‘송파 세모녀 자살’, ‘서울형 기초보장’ 등으로 검색 키워드를 설정하고 사설, 칼럼, 논단, 독자 기고 등 다양한 보도 형식의 기사들을 모두 포괄하였다. 분석기간은 기초보장제도가 도입된 2000년부터 2016년 1월까지로 설정하였다. 검색결과에서 나온 기사의 초별 읽기를 통해 본 연구와 기사의 관련성 여부를 확인하는 과정을 거쳐서 총 169 건의 자료를 분석에 활용하였다.

4. 분석결과

1) 제도 확대기에 형성된 수급자 담론과 제도 변화

담론은 사회제도와 사회구조 변화의 동력으로 작용하므로 수급자 담론은 기초보장제도의 변화를 이끄는 요인으로 작용할 개연성이 있다. 이에 따라 기초보장제도 수급물의 증가추세가 목도된 기초보장제도 확대기의 수급자 담론과 제도변화의 관련성을 규명하기 위하여 기사에서 재현한 수급자 특성을 분석하면 다음과 같다.

(1) 수급자의 긍정성 재현을 통한 ‘수급자 타자성 무력화 담론’ 형성

“어느 누구도 빈곤으로부터 안전하지 않다” & “수급자에게 포착되는 ‘나’의 모습”

기초보장제도 확대기에는 사회적으로 신빈곤(new poverty) 담론이 등장하였다. 신빈곤 담론은 현재의 빈곤이 과거와 다른 양상으로 전개되고 구성되는 새로운 형태라는 가정을 전제하며 물질적 부족의 구빈곤과 달리 삶의 질서와 방식에서의 소외와 배제가 중심이 된다. 구빈곤이 경제활동에 참여하지 못해서 발생하는 절대 소득 부족 상태에 초점을 두었다면, 신빈곤은 경제활동에 참여하고 있음에도 불구하고 빈곤한 근로빈곤층에 주목한다(김교성·노혜진, 2011: 89). 근로빈곤층 문제의 심각성은 비정규직 근로자의 증가로 나타나는데 경제위기 이후 가속화된 비정규직 증가 경향은 사회가 근로빈곤층으로 대표되는 ‘신빈곤층 확대’ 위기에 직면했다는 사실을 드러냄과 동시에 불안정한 삶에 노출된 사회구성원이 증가하고 있음을 의미한다.

비정규직 규모는 생산성 향상을 위해서 핵심인력 이외의 필요인력을 계약직, 임시직 등 비정규직으로 채용하는 노동시장의 구조 변화 과정에서 확대되었다. 비정규직 증가가 심각한 사회문제로 인식되는 이유는 정규직 근로자에 비해 비정규직 근로자의 높은 근로빈곤 위험 때문이다. 더욱 심각한 문제는 근로빈곤 위험에 취약한 집단을 지원하는 사회적 안전망이 부실하다는데 있다. 사회안전망이 부실한 경우, 실업과 동시에 빈곤으로 추락하여 자살과 같은 또 다른 사회문제를 야기하므로 실업의 증가는 경제적 문제이자, 사회와 개인의 심리적 비용 증가를 야기하는 사회적 문제이다.

외환위기 이후에는 구조조정, 기업도산, 대량실업으로 심화된 노동시장의 불안정이 사회구성원 전체로 확대되며 대다수의 구성원들은 이를 직·간접적으로 체감하게 되었다. 당시 빈곤층은 8.6%에서 19.2%로 증가하였고, 상위 20%를 제외한 가구가 소득 감소를 경험하였으며 상당수 중간층이

빈곤층으로 전락하였다. 이러한 상황은 빈곤층으로 전락할 위험에 대한 사회구성원의 불안감을 확대시키는 요인으로 작용하였다(노대명, 1999). 이는 빈곤에 대한 인식이 개인적 결함이 있는 일부 구성원의 문제에서 사회구조적 모순에 의한 사회문제로 전환되는 계기로 작용하여 빈곤해결을 위한 국가 개입의 필요성을 지지하는 여론 형성에 영향을 미쳤다. 즉, 불안정한 노동시장의 경험은 복지 확대 필요성에 대한 구성원의 지지를 추동한 요인으로 볼 수 있다. 다음의 텍스트는 신빈곤 담론에서 강조하는 불안정한 노동시장, 실업과 빈곤 확대 문제를 구체적으로 제시하며 구성원 모두가 '신빈곤' 위험에 노출되었다는 논리를 구성한다.

우리 사회에서 '실직'은 곧 '빈곤'으로의 추락이다. 국제통화기금의 구제금융을 받았을 때, 우리는 거대한 규모의 이른바 '신빈곤층'이 형성되는 과정을 지켜보면서 이를 확인했다. 그리고 지금 다시 불어닥친 제2의 퇴출바람 앞에, 수많은 또 다른 가정들이 빈곤의 나락 앞에 놓여 있다. ... 실직자들의 마지막 버팀목이어야 할 국민기초생활보장법이 제대로 뒷받침을 못하고 있다는 것이다.

(「'생산적 복지' 빈곤층엔 '썰렁'」, 한겨레, 2000. 11. 8)

전체적인 텍스트의 의미 또는 일관성은 텍스트와 현실 사이의 연결 과정 또는 텍스트에서 설명하는 내용과 해석자가 보유한 내용이 결합할 때 형성된다(Fairclough, 2001: 65). 앞의 인용은 실직이 만연하고 빈곤 위험이 중산층까지 확대된 '현실'을 반영한 텍스트와 해석자가 보유한 불안정한 삶에 대한 경험의 결합을 의도한다. '실직'이 '빈곤으로의 추락'으로 귀결된다는 사실을 전경화하여 구성원 모두가 외환위기 이후 확대된 실업문제로 인해 '빈곤으로 추락'할 위험에 노출되었다는 사실을 전달한다. 사회구성원은 외환위기 이후 진행된 대규모 구조조정에 의한 대량해고 사태를 목도한 경험이 있다. 이들의 경험은 기사에서 전달하는 '빈곤으로의 추락'이 자신에게도 발생할 수 있을 것이라는 사실에 순응하는 기제가 된다. 다음의 인용도 외환위기가 중산층의 삶까지 침투하여 빈곤문제가 확대되었다는 측면을 텍스트로 전환한다.

지난 6월 말 서울의 한 노숙인 쉼터에 들어온 송만철(47·가명)씨는 아직도 자신이 노숙인이라는 사실이 잘 믿기지 않는다. 송씨는 한때 남대문시장 옷가게의 '사장님'이었다. 한달에 300만원의 순수입을 올렸다. 그러나 1997년 구제금융 사태 이후 손님이 푹 떨어지고, 가게를 유지하기 위해 돈을 빌리는 악순환이 이어지면서 상황은 견잡을 수 없이 악화됐다. 그사이 송씨의 거처도 2,500만 원짜리 전셋집에서 보증금 500만원에 월세 30만 원짜리 단칸방으로 바뀌었다.

2001년 4월 가게를 접은 뒤로는 수입도 없이 여관과 월 7만 원짜리 ‘쪽방’ 등을 전전하던 그는 주머니 푼돈마저 떨어지자 길거리에서 지내다 쉼터를 찾았다. 지난 1일 기자와 만난 송씨는 “노숙생활만큼은 남의 일이라 생각했는데...”... 구제금융 사태 이후 바닥으로 떨어진 서민들의 삶이, 계속되는 경기불황으로 점점 더 벼랑 끝으로 내몰리고 있다.

(「분배와 성장 두 날개로 난다」 추락하는 서민층, 한겨레, 2003. 8. 4)

텍스트에서는 1997년 구제금융 사태 이전과 이후 삶의 극명한 대비구조를 형성하며 사회구성원 모두가 빈곤 문제로부터 안전하지 않다는 사실을 독자에게 강력하게 각인시킨다. 인용에 따르면 구제금융 이전에 ‘사장님’이었던 사회적 지위가 구제금융 여파로 ‘노숙자’로 전락하였다. 구제금융은 ‘2,500만 원짜리 전셋집’에서 거주하던 그를 ‘보증금 500만 원에 월세 30만 원짜리 단칸방’ 그리고 ‘여관과 월 7만 원짜리 쪽방’을 거쳐 현재의 ‘노숙생활’까지 이르게 하였다. 주인공의 목소리를 직접 인용하며 현재의 삶이 ‘남의 일’이라고 생각했던 빈곤에 대한 과거의 인식을 전달한다. 이는 사회구성원 대다수가 보유한 ‘빈곤’과 ‘빈곤한 자’에 대한 ‘타자성’이다. ‘남의 일’이기 때문에 빈곤 문제의 심각성에 무관심하고, 사회안전망 강화의 필요성에 미온적인 입장을 고수한다. 그러나 빈곤이 더 이상 남의 일이 아니라는 사실은 구성원 각자의 경험과 이를 반영한 텍스트를 통해서 입증되고 있다. 실직과 빈곤문제에 대한 경험이 사회구성원 전체로 확대되는 상황과 이를 재확인시켜주는 텍스트의 결합은 수급자의 타자성을 상쇄시킨다.

수급자의 타자성을 무력화시키기 위한 또 다른 담론 전략은 ‘근면한 수급자 담론’이다. 다음 인용의 제목은 ‘몸이 부서져라’는 비유적 표현을 통해서 수급자가 경험하는 노동의 강도와 성실성을 드러내고, 그림자로 가난을 비유하며 수급자에게 가난이 벗어나기 어려운 상황임을 설명한다.

“시집와가 일주일 만에 일했어 ... 나물장사 채소장사 따라 댕겼어. 자갈치 가서 고기장사 노가다도 하다가 ... 안 해 본 일이 없어.” (야무개씨, 여·66, 초등 졸업, 기초생활 보장제 수급자. 공중변소 청소) “15살 때인가, 문방구에서 파는 풀, 그거 만드는 공장에 2년간 일했을 겁니다. 25살 정도부터 운송·차량 운전, 노가다도 좀 하고 나중에 택시운전을 했죠. 그러다 교통사고가 나 허리를 다쳐가지고 ...” 저소득 빈곤층의 상당수가 일을 하지만 좀체 절대빈곤에서 벗어나지 못하고 있다.

(「몸이 부서져라 일해도 그림자처럼 쫓는 가난」, 한겨레, 2005. 10. 4)

비유는 특정 대상을 익숙한 다른 대상 또는 사물로 표현한 것에 그치지 않고 사고방식, 행동방식,

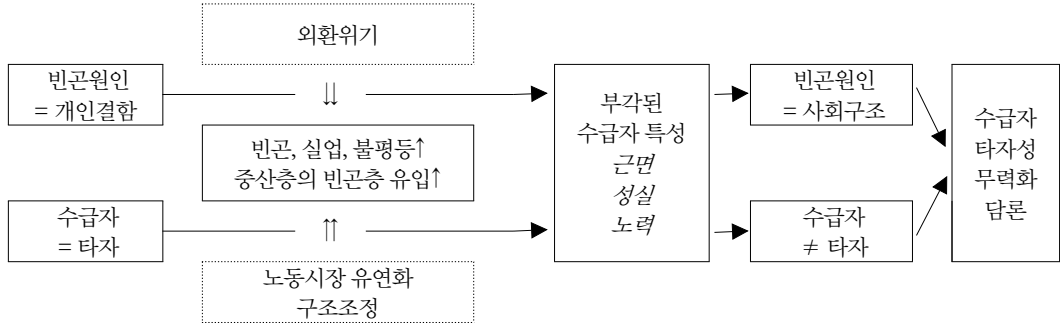
지식, 신념체계의 구조화에 영향을 미친다(Fairclough, 1992: 194-195). 수급자는 ‘몸이 부서져라’ 일하고, 빈곤을 벗어나기 위해서 ‘안 해본 일이 없을 정도’로 노력한다. 그럼에도 불구하고 숙명처럼 빈곤을 벗어날 수 없다면 원인은 수급자 개인이 아닌 사회구조에서 찾아야 함을 시사한다. 이를 구체화하기 위해서 ‘일을 하고 있으나 빈곤에서 벗어나지 못하는’ 근로빈곤층 문제를 부각한다. 해당 텍스트는 사회구성원이 보유한 기억자원을 활용하여 빈곤원인을 개인적 결합에서 사회구조적 문제로 전환할 수 있도록 유도한다.

빈곤 원인을 개인으로 설명하는 관습적 견해는 빈곤에 대한 국가 개입을 최소화하고 빈곤 대상자들을 억압하여 이들로부터 사회를 ‘방어’하는데 일차적 목적을 둔다. 이는 빈곤정책 대상자들이 받을 수 있는 자원과 기회를 제한하는 근거가 된다. 반면, 빈곤 원인을 사회구조적 측면에서 인식하면 적극적인 차원의 재분배 정책과 빈곤정책의 시행이 가능해진다(여유진 외, 2004). 즉, 전자는 수급의 의존성을 부각하고 수급자에게 부정적인 낙인을 부여하며 수급자에 대한 지원 축소 정치의 근거로 기능할 수 있고, 후자는 수급자 지원 확대 정치의 근거로 작용한다고 이해할 수 있다.

이를 전제했을 때 특정 현상 또는 대상에 대한 일반적 인식은 ‘이데올로기적’이다. 이데올로기가 텍스트에 명백하게 드러나지 않고, 가정의 형태로 배경화되면 텍스트를 통해서 사회를 이해하고 해석하도록 유도할 수 있다. 일반적으로 텍스트는 이데올로기를 직접적으로 드러내지 않고, 텍스트의 해석에 이데올로기적 단서를 제공하며 특정 방향으로 독자의 해석을 유도하는데 이 과정에서 이데올로기는 재생산된다(Fairclough, 2001: 69-71). 이데올로기가 텍스트에 명시적으로 드러나기보다 암시적으로 내포된다는 점에 근거했을 때 말해지지 않는 것, 이미 말해진 것, 전제된 것은 이데올로기 분석에서 특히 중요하다(Fairclough, 2001). ‘근면한 수급자 담론’에서도 빈곤 원인에 대한 직접적인 이데올로기적 단어나 표현은 사용하지 않았다. 다만, 수급자 삶의 묘사와 빈곤에 대한 비유를 통해서 간접적으로 빈곤 원인을 사회·구조적 차원의 문제로 귀결하며 수급자 지원 확대의 정당성을 형성한다.

이상의 분석을 통해서 제도 확대기에 보도된 기사에서는 외환위기로 인해 실직과 빈곤 문제가 구성원 전체로 확대된 현실을 반영하여 근면하고 성실함에도 불구하고 빈곤해진 이들로 수급자 특성을 재현함을 알 수 있다. 이는 수급자에게 부여되었던 게으르고 의존적이라는 인식을 전환하여 수급자 타자성 무력화 담론을 형성한다. [그림 3]의 과정으로 형성된 제도 확대기의 수급자 타자성 무력화 담론은 진보신문이 주도적으로 형성하였다.

[그림 3] 기초보장제도 확대기의 수급자 타자성 무력화 담론 형성 과정



반면, 같은 시기 보수신문은 진보신문과 상반된 내용의 수급자 담론을 형성한다. 한겨레신문에서 빈곤과 수급문제가 특별한 누군가가 아닌 우리 모두의 문제가 될 수 있다는 담론을 형성할 때, 조선일보와 동아일보는 부정수급자 관련 기사를 중점적으로 보도한다. 기사는 수급자의 ‘부도덕성’을 강조하고, 빈곤을 ‘범죄화’하며 낙인을 부여하는 방식으로 수급자의 ‘타자성’을 부각한다. 조선일보의 경우, 부정수급 문제를 다루는 기사들을 지속적으로 보도하고 2002년 12월 16일에는 ‘부정수급자를 가려내야 한다’는 당시 이명박 후보의 주장을 기사화하며 이 후보 주장의 타당성을 암묵적으로 지지한다. 그러나 이 시기에는 외환위기라는 경제적 위기 상황, 복지확대를 견지하는 진보정권의 복지구조 등의 요인이 수급자 담론 형성에 더욱 강력한 영향력을 발휘하였다. 그 결과, ‘수급자 타자성 무력화 담론’이 지배담론으로 작용하여 제도 확대를 가능하게 한 것으로 볼 수 있다.

또한 1990년대 중반, 사회운동 영역의 중요한 변화인 참여연대, 경제정의실천시민연합, 환경운동연합 등의 시민단체 형성은 수급과 수급자의 부정적 담론에 대한 저항담론을 형성할 수 있는 담론형성체의 다양화를 이끌며 기초보장제도 확대의 촉매제로 작용했다고 볼 수 있다(정원오, 2003: 355).

(2) 수급자 타자성 무력화 담론과 제도 변화

“수급자 복지의존의 허상” & “사회구성원 모두의 안전을 보장하기 위한 제도”

시민단체 활동이 형성한 사회적 반향으로 수급자 타자성 무력화 담론이 제도 확대에 미치는 영향력은 배가되었다. 시민단체가 기초보장제도 확대의 필요성 담론을 형성하는데 영향을 미친 대표적인 사례는 2004년 참여연대와 아름다운재단이 주최한 「최저생계비로 한 달 나기, 희망 UP 캠페인」이다. 이는 수급자의 생계비가 낮은 수준이라는 문제를 사회구성원의 직접 체험을 통해서 증명하며 생

계비 수준이 높을 때 노동하지 않고 제도에 의존해서 삶을 유지하려고 한다는 복지의존 발생 기제가 기초보장제도에서는 작동하기 어렵다는 사실을 단적으로 드러냈다. 캠페인은 수급자 복지의존에 대한 오해를 불식시킬 수 있는 계기를 형성하였고, 더불어 최저생계비 수준의 현실화를 위한 제도 개선을 촉구하였다.

이러한 시도가 수급자 타자성 무력화 담론과 함께 제도 확대에 긍정적인 영향을 미쳤을 것이라는 예상 하에 관련 기사를 분석한 결과, 최저생계비로 한 달 나기 캠페인 기사의 약 93%가 진보신문에서 보도된 것으로 나타났다. 즉, 최저생계비 체험 기사는 한 건을 제외하고 모두 진보신문에서 보도되었다. 한 건을 보도한 보수신문 기사는 「한 달 36만 원으로 최저생계비 체험」이라는 기사 제목에서 알 수 있듯이 캠페인의 목적과 의미에 대한 설명은 배제하고 사실 전달에 초점을 맞춘 단순보도 형식을 취했다.

기사의 제목은 특정 프레임을 선도적으로 선명하게 드러냄으로써 인지적 측면에서 수용자에게 전달되는 내용을 통제하는 기능을 수행하기 때문에 텍스트 구성에 있어서 핵심적인 요소이다(Van Dijk, 1995). 보수신문의 기사제목이 단순한 사실 전달 중심으로 구성된 것과 달리, 진보신문은 캠페인의 의도와 목적, 결과에서 부각된 제도의 한계를 구체적으로 제시하는 방식으로 제목을 구성하며 기초보장제도가 당면한 핵심 과제가 ‘최저생계비 현실화’임을 직접적으로 드러낸다. 진보신문은 시민단체가 주도한 최저생계비로 한 달 나기 캠페인 기사를 통해 기초보장제도의 낮은 생계비 수준을 알리고, 복지의존 담론에서 은폐된 수급자 복지의존의 허구와 과장 문제를 밝히기 위한 담론 생산 역할을 주도적으로 수행하며 제도 변화에 개입하고 있음을 알 수 있다.

정책 과정에서 정부가 우선적으로 해결해야 할 사회문제가 무엇인지를 결정짓는 언론의 역할을 고려했을 때 다음의 텍스트는 기초보장제도 개선을 위해서 정부가 해결해야 할 문제를 분명하게 드러낸다.

서울시내 달동네에서 최저생계비로 한달을 버틴 대학생 3명의 체험담은 우리 사회 빈곤층의 열악한 생활상을 적나라하게 전한다. 의·식·주에 들어가는 기초생활비는 항상 빠듯하고 감기라도 한번 걸리면 적자생활을 면할 길이 없다. 최저생계비가 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용이라고 하지만 현실과는 너무 동떨어져 있다. ... 더구나 계층간 소득 격차 확대로 빈곤층의 실질소득이 줄어들고 있는 현실에서 최저생계비는 허울만 좋을 뿐이다. 절대빈곤층은 기초생활 보장을 받는다 하지만 수입이 최저생계비를 약간 웃도는 3백 50만 명 가량의 ‘신빈곤층’은 사회안전망의 사각에 놓여 어떤 혜택도 받지 못하고 있다. 이들이 영위하는 생활의 질이 날로 떨어질 수밖에 없는 것은 자명하다. 최저생계비는 어떻게든 현실화해 나

가야 한다. 물론 최저생계비 수준을 올리면 막바로 임금체계에 영향을 미쳐 사회 전체가 부담을 안게 되는 점을 무시할 수는 없다. 이런 문제를 줄이기 위해 일자리 창출의 필요성은 더욱 절실해진다. 빈곤층의 소득기반이 넓어지면 최저생계비를 올릴 여지는 얼마든지 생긴다. 대기업과 중소기업의 임금격차를 해소하고 비정규직 차별대우를 시정하는 데 사회구성원 모두가 관심을 가져야 하는 것도 이 때문이다.

(「[사설] 최저생계비 현실화 필요하다」, 경향신문, 2004. 7. 30)

인용에서는 ‘현실과 동떨어진’ 수준의 최저생계비를 기초보장제도의 문제로 제시하고 이로 인해 ‘적자생활을 하고 ‘건강을 걱정하며 살아야 할 형편’에 놓이게 된 수급자의 현실을 기초보장제도의 한계가 야기한 결과로 설명하며 해결대안으로 ‘최저생계비의 현실화’를 주장한다. 이는 진보신문에서 보도한 캠페인 기사들에서 유사하게 나타나는 서사이다. 더 나아가 최저생계비의 현실화가 임금체계에 미치는 영향을 최소화하기 위한 대안으로 ‘일자리 창출’, ‘대기업과 중소기업의 임금 격차 해소’, ‘비정규직 차별대우 시정’을 제시하며 복지제도의 원활한 작동을 위해서 복지제도 변화와 함께 노동시장 문제에 대한 개입이 병행되어야 한다는 논리를 형성한다. 또한 제도의 사각지대에 놓인 ‘신빈곤층’ 문제를 지적하며 신빈곤 담론과의 결합을 시도한다.

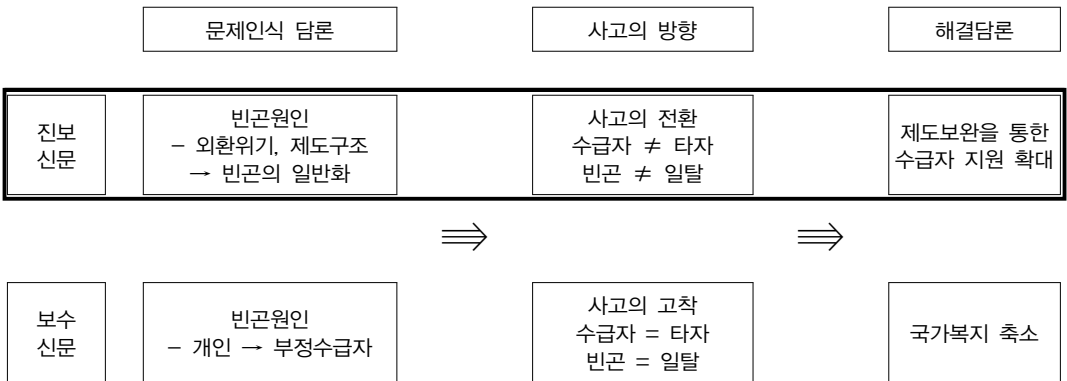
특정 현상이 다수의 사회구성원에게 공통적으로 발생하는 경우 이는 집합적인 현상이 된다 (Durkheim, 2001). 외환위기를 경험한 우리 사회에서 ‘퇴출’, ‘실직’, ‘빈곤’은 개인적 결함이 있는 일부 구성원의 특별한 경험으로 제한되지 않는다. 사회의 구조적 결함으로 노동시장에서 근면하게 일했던 구성원도 예외 없이 경험할 수 있는 집합적 현상이 되었다. 특정 사회문제가 집합적 현상이 되면 이 문제를 해결하기 위한 복지제도 또한 특정 대상을 위한 제도에서 구성원 모두를 위한 제도로 인식의 전환이 가능하다. 이 과정에서 부정적인 수급자 담론으로 가려진 제도의 구조적 결함과 수급권의 사회권적 가치가 강조된다. 이와 함께 약화된 수급권의 가치와 사각지대 발생의 원인이 되는 제도적 결함의 피해는 ‘현재의’ 수급자만으로 국한되지 않고 구성원 전체로 확대될 개연성이 있다는 사실을 드러내는 등 기초보장제도 확대를 지지하기 위한 담론은 수급자의 타자성을 최소화하고, 빈곤을 야기하는 사회·구조적 한계를 표면화하는 과정에서 형성된다.

그러나 기초보장제도의 문제점에 대한 보도 내용은 신문사의 논조에 따라 상반된 관점으로 구성된다. 진보신문에서는 사각지대, 부양의무자 기준, 낮은 최저생계비 문제 등을 지적하며 제도의 구조적 결함으로 기초보장제도가 최후의 안전망 기능을 제대로 수행하지 못한다는 담론을 형성한다. 기초보장제도의 구조적 문제를 지적한 진보신문 기사에서는 실제 사례를 제시하며 ‘비현실적인 요소가 내재한 ‘부양의무자 기준’으로 제도의 사각지대가 발생하는 문제를 지적한다. 반면, 보수신문

에서 초점을 맞춘 기초보장제도의 구조적 결합은 ‘미흡한 수급자 관리’ 측면이다. 제대로 된 수급자 관리가 이루어지지 않아서 부적격자가 혜택을 받게 됨에 따라 재원이 낭비되고 복지 예산이 비효과적으로 사용되고 있다는 담론을 형성한다. 이러한 담론은 수급자에 대한 감시와 통제의 필요성을 강화하는 담론으로 발전할 수 있다. 제도 축소기에 집권한 이명박 정부에서 수급자에 대한 데이터 감시 강화 시스템이 확대되었다는 점과 무관해보이지 않는다.

이상의 분석을 종합하면 [그림 4]와 같이 진보신문과 보수신문에서 상반된 담론 구성 전략을 시도하고 있음을 알 수 있다. 제도 확대기에 시도된 개인이 직면한 위험을 국가가 보장하는 ‘위험의 사회화’(Donzelot, 2005: 118)는 진보신문이 형성한 수급자 타자성 무력화 담론과 시민단체에서 주도한 ‘실체 없는 복지의존 담론의 해체’를 통해서 가능했다고 볼 수 있다.

[그림 4] 제도 확대기에 진보·보수신문의 상반된 담론 구성 과정과 지배담론



3) 제도 축소기에 형성된 수급자 담론과 제도 변화

기초보장제도 축소기의 수급자 담론과 제도 변화의 관련성을 규명하기 위하여 기사에서 재현한 수급자 특성을 분석하면 다음과 같다.

(1) 수급자의 부정성 재현을 통한 ‘수급자 타자성 부각 담론’ 형성

“복지에 의존하는 수급자 확대는 사회의 안전을 위협한다”

대중의 저항이 커지면 복지제도의 축소는 어려워진다(Pierson, 1994: 8). 따라서 대중의 저항을 최소

화하기 위한 목적이 전제된 경우 빈곤을 야기하는 구조적인 문제를 은폐하고 최하층과 사회구성원의 분리를 시도한다(Zweig, 2012). 이를 위해 일부 언론은 수급자에게 부정적인 프레임을 덧씌우며 수급자에 대한 구성원의 인식의 흐름에 개입하여 수급자를 ‘이방인’ 또는 ‘타자’로 구분한다. 이는 언론이 형성한 사회복지공무원과 수급자 사이의 대립 구도에서 두드러지게 나타난다. 2013년, 과중한 업무량과 스트레스로 사회복지공무원 네 명의 잇다른 자살사건이 발생했다. 사회복지계는 물론이고, 사회적으로 큰 충격을 안겨준 이 사건으로 복지공무원의 열악한 근무 조건에 대한 문제제기가 이루어졌다. 시민단체를 중심으로 복지공무원의 연이은 자살에 대한 정부의 사과와 재방방지 대책 마련을 촉구하는 촛불집회가 열렸고 사회적으로 복지공무원의 처우 개선 필요성에 대한 공감대가 형성되었다. 그러나 정부는 사회복지공무원의 자살 원인을 수급자와의 갈등에 의한 것으로 전제하고, 수급자를 복지공무원 자살의 가해자로 지목한다.

실제로 작년 4월 성남시의 한 복지 담당 공무원은 수급비 축소에 불만을 품은 민원인의 칼부림에 부상당하기도 했다. 김해시는 최근 복지 담당 공무원들에게 가스총과 전기충격기 등 호신장구를 지급하는 방안을 검토하기까지 했다. 소외된 계층의 절박함을 몸으로 부딪쳐 풀어야 하는 복지 공무원들의 스트레스가 그만큼 많다는 얘기다. 악질 민원인에 대한 대처법도 딱히 없다. “칼을 휘두르겠다”는 협박을 받아도 어떻게 대처할지를 교육받은 적도 없고, 어디 하소연할 곳도 없다고 했다.

(「福祉공무원, 격무보다 무서운 건 민원인 욕설·협박… “우린 乙종의 乙”」, 조선일보, 2013. 5. 17)

텍스트에서는 김해시에서 호신장구 지급 방안을 검토한 이유에 대해 ‘소외된 계층의 절박함을 몸으로 부딪쳐 풀어야 하는 복지 공무원들의 스트레스’ 문제를 반영하는 대책으로 설명한다. 비난 여론이 확대되자 가스총과 전기충격기 지급 방침은 제외되었으나 수급자와 빈곤층을 잠재적 범죄자로 간주하는 대책이 발표되었다는 사실은 간과할 수 없다. 해당 사안에서 담당자의 자의적 판단에 따라 근로가능여부가 결정되어 수급 탈락 결과에 대한 책임이 복지 담당자에게 전가되는 제도의 구조적 문제는 은폐되었다. 표면적으로 드러난 수급자와 담당공무원 사이의 갈등을 문제의 본질로 해석하면 수급자는 사회복지공무원 자살의 가해자라는 범죄자 낙인에서 벗어날 수 없을 것이다. 기초보장제도 축소기에는 수급자를 범죄자와 같은 ‘비정상’으로 규정하여 보다 강력하게 수급자를 ‘타자’로 규정함에 따라 수급자는 정상과 비장상의 구분에서 항상 비정상의 위치에 있게 된다.

기존의 기준에 순응하는 것과 그 기준에서 벗어나는 것, 다르게 표현하면 정상적인 현상과 비정상적인 현상의 구분 과정에서 비정상적인 특성이 가장 분명하게 나타나는 행위는 범죄이다

(Durkheim, 2001: 124). 다음의 텍스트는 수급자를 범죄자로 재현하며 부정적인 수급자 담론을 형성하는 과정을 보여준다.

[한번 줬던 복지혜택, 이토록 되돌리기 어렵습니다
부정수급 등 45만명 지원금 축소·중단하자 복지담당 공무원 찾아가 칼부림·폭행까지
생계급여 끊어지자... 부탄가스로 자해, 노령연금 중단되자... 시청에 가스충싸

... 고려대 행정학과 함성득 교수는 “그리스·스페인 등에서도 확인됐듯 일단 한번 시행한 복지는 나중에 폐해가 드러나도 바로잡기가 힘들다는 복지 역습(逆襲)의 단초를 보여주는 것”이라고 말했다. ... 숭실대 사회복지학과 정무성 교수는 “일단 포퓰리즘적으로 복지를 확대시켜 놓은 뒤 다시 복지를 줄이려면 엄청난 반발이 생긴다”면서 “(최근 상황은) 복지 혜택에 기대서 살던 사람들이 정부가 잘못된 걸 바로잡으려는 데 강하게 항의하는 모습을 여실히 보여준다”고 했다.

(「달콤한 복지 줄이려니 쓰디쓴 홍역」, 조선일보, 2012. 4. 30)

기사 제목은 ‘달콤한 복지’와 ‘쓰디쓴 홍역’을 대조한다. ‘달콤한’ 복지 혜택을 받은 이들이 사회에 돌려주는 것은 강력한 전염성을 가진 질병인 홍역이다. 달콤한 복지를 누리는 주체는 수급자이지만 쓰디쓴 홍역의 피해자는 복지담당 공무원이다. 그러나 그 피해는 홍역 바이러스와 같이 우리 사회 전반으로 확산된다. 이른바 “복지의 역습 담론”이 등장한다. 지금까지 우리는 복지가 우리 삶을 보호할 것으로 생각했지만 오히려 우리를 공격한다는 것이다. 복지 역습은 ‘칼부림’, ‘폭행’, ‘가스충’, ‘죽여버리겠다’ 등 범죄행위를 표현하는 언표들을 통해 구체적으로 설명된다. 텍스트에서 “복지의 역습 담론”과 함께 등장한 “복지 포퓰리즘 담론”은 2010년 무상급식 논쟁 이후 무분별한 복지 남용이 국가의 재정건전성에 부정적인 영향을 미친다는 프레임을 형성하며 사회 전반에 확산되었다. 상기의 텍스트에서는 ‘복지 혜택에 기대서 살던 사람들’이라는 언표를 통해서 ‘복지의존 담론’을 환기하며 ‘복지 포퓰리즘 담론’과의 결합을 시도한다.

수급자를 범죄자로 재현하며 타자로 규정하는 앞의 텍스트에서는 많은 소재목이 제시된다. 소재목들은 책임을 언급하지 않고 원인과 결과만 제시하는 방식으로 표현된다. 사건의 책임이 언급되지 않았다는 사실은 ‘권력을 은폐하는 권력’, ‘내용을 제약하는 권력’이 작동함을 의미한다. 신문기사에 공정성이 전제되었다고 생각할 수 있으나 기사에서 선호하는 해석과 표현방법은 권력층을 위한 경우가 많다(Fairclough, 2001: 43). 권력층이 선호하는 방식으로 인식태도를 형성할 경우 사실에서 관

념으로 나아가는 것이 아니라 관념에서 사실로 나아갈 위험성이 있다. 이러한 인식태도로는 객관적인 결과를 얻기 어렵다(Durkheim, 2001: 70-71). 수급자가 비정상적인 타자로 재현됨에 따라 특정 개인의 문제는 수급자 집단의 문제로 확대되어 수급자 집단 전체에 낙인이 부여된다. 이러한 경향은 특히 영구임대주택 관련 기사에서 포착된다. 사회문제를 일으키는 주체가 영구임대주택 거주자임을 강조하는 경우, 영구임대주택과 사회문제를 연장선에서 인식하는 담론 유형의 자연화(naturalization of a discourse type)가 형성된다. 그 결과, 사회구성원의 기억자원 속에 임대 아파트에 거주하는 수급자는 범죄행위 가해자로 내재화되고 이는 수급자에 대한 낙인과 차별행위를 발생시키는 요인이 된다.

특정 대상을 향한 감정은 사회에 배태되고, 특정한 지향성을 형성한다. 이러한 지향성은 타인과의 상호작용을 통해서 공통의 가치를 추구하는 집단을 구성하고, 이들 집단은 감정을 공유하는 공동체가 된다(Durkheim, 1992: 314-327). 감정을 공유하는 공동체로부터 배제된 수급자는 우리 사회에서 ‘부정상’의 상징적 표상이 되고, ‘수급자의 집단 거주자’인 영구임대주택은 사회적 차별과 소외로 인해 ‘도심 속의 섬’이 되어가고 있다. 이상의 분석을 통해 수급자를 타자로 주체화하는 ‘구별짓기 전략’과 ‘비정상 전략’은 수급자 개인의 결함을 강조하여 타자성을 부각하는 방식으로 수급자 특성을 재현하며 수급자 타자성 부각 담론을 형성함을 알 수 있다. 이질성이 부각된 수급자는 함께 할 수 없는 타자로 각인된다. 그 결과, 사회구성원은 수급자에 대한 차별 행위를 당연한 것으로 받아들여지게 되어 수급자 지원을 확대해야 한다는 사회의 도덕적 부채감은 점차 희미해진다. 이러한 담론 구조는 보수신문을 중심으로 형성된다.

(2) 수급자 타자성 부각 담론과 제도 변화

“타자만을 위한 제도 최소화 의 타당성”

수급자 타자성 부각 담론이 형성된 시기에는 통합급여의 ‘All or Nothing’ 문제를 개선하기 위해서 급여체계 개편이 진행됨에 따라 수급 대상과 급여 지급 범위의 확대가 예상되었다. 그러나 기초보장 제도의 변화를 둘러싼 역동은 예상과 다른 방향으로 진행되는 듯하다. 물론, 제도의 축소 양상이 포착된 시기에도 시민단체와 서울시를 중심으로 사회적 안전망을 강화하기 위한 시도가 이루어졌고, 이는 현재도 진행 중이다. 참여연대 사회복지위원회는 2004년에 이어 2010년에 두 번째 「최저생계비 현실화를 위한 희망 UP 캠페인」을 진행하며 현실을 반영하지 못하고 지나치게 낮은 수준의 최저생계비 문제를 지적하였다.

또한 서울시에서는 2013년 7월부터 비수급 빈곤층을 대상으로 ‘서울형 기초보장제도’를 실시하였다. 이는 박근혜 정부의 복지축소 정치와 정면으로 충돌하는 특성이 뚜렷하게 포착되는 제도이다. 서울형 기초보장제도 기사의 보도 건수는 진보신문에서 약 73%로 보수신문의 약 27%에 비해 현저히 높고, 보도 유형은 해설 기사가 80%를 차지한다. 해설 기사는 제도를 설명한 후, 서울시 관계자, 야당의원, 박원순 서울 시장의 목소리를 통해 제도의 의미와 목적을 전달하거나 복지부 관계자의 목소리를 통해 제도의 문제를 진단하는 방식으로 구성된다. 진보신문에서 제도를 해석한 발화자는 서울시 관계자, 야당의원, 박원순 서울시장으로 제도의 의미와 긍정적 측면을 부각하였으나 보수신문의 제도 해석 발화자는 복지부 관계자로 제도에 대한 우려와 문제점을 표명한다.

보수신문과 진보신문 기사는 서울형 기초보장제도에 대한 시각 차이를 드러낸다. 다음의 텍스트와 같이 보수신문에서는 서울형 기초보장제도에 대한 정부의 부정적인 입장을 전달한다. 제도 실행에 필요한 ‘재원 마련’에 대해서 ‘구체적인 방법이 없다’는 문제를 지적하고 제도에 소요될 예산과늘어나는 예산 규모를 구체적으로 제시한다. 예산 규모를 제시한 의도는 예산 확대가 시민 부담을 가중시킬 것이라는 정부와 보수신문의 암묵적 전제를 효과적으로 부각하여 서울형 기초보장제도에 대한 부정적 담론을 추동하기 위한 것으로 해석할 수 있다.

서울시는 국가 차원에서 정하는 최저생계비와는 별개로 서울의 실제 물가를 반영한 새로운 최저생계비를 산출하기로 했다. ... 일각에서는 “취지는 좋지만 재원 마련에 대한 구체적인 방법이 없다”고 지적한다. 연구용역 결과에 따르면 이 사업들에 소요될 내년 예산은 1조 9,177억 원으로 올해 관련 사업에 책정된 예산에서 약 5,580억 원이 더 늘어난다.

(「‘서울형 기초보장제’ 윤곽... 내년에 기초수급 못받는 저소득층 6만 명 생계비 지원」,
동아일보, 2012. 9. 25)

반면 진보신문에서는 복지확대를 통해 복지 사각지대 문제를 해결하기 위한 서울형 기초보장제도의 도입 목적이 정부의 복지정책 기초와 상반된다는 측면을 제시하며 정부의 복지기조가 복지축소임을 암묵적으로 드러낸다. 그러나 기초보장제도를 확대하기 위한 시민단체와 지자체의 노력은 보수정권과 보수언론의 공조로 형성된 수급자 타자성 부각 담론의 강력한 영향력을 제어하기에는 역부족이었다. 정부는 더욱 강력한 방식으로 제도 축소에 영향력을 행사한다. 즉, 기초보장제도의 체계적 축소 정치는 보수신문과의 지속적인 공조를 통해 간접적이지만 효과적인 통치 기술을 수행하며 수급자를 통제한다. 이러한 영향력은 복지재정 누수 담론과 수급자 통제 강화 담론의 연결을 통해 더욱 확대된다. 다음 텍스트에서는 지방정부의 방만한 복지제도 운영에 따른 재정 누수 문제를

지적한다.

감사원에 따르면 2006년부터 2009년까지 2,400여억 원의 복지 예산이 지자체 공무원 비리와 감독 부실로 인한 중복지급으로 새 나갔다. 같은 기간 수급자들이 소득을 숨기는 식으로 복지 담당 공무원의 눈을 속여 받아간 복지급여도 400억 원이 넘는다. 소득을 숨기거나 낮추는 식으로 생계급여를 부정 수급한 경우는 2004년 2,800가구에서 2008년 약 9,300가구로 3.3배 급증했다. 2006년부터 2009년까지 복지 예산의 총 누수 규모는 2,879억 원에 달한다. 매년 720억 원의 세금이 엉뚱한 곳으로 빠져나간 것이다. …

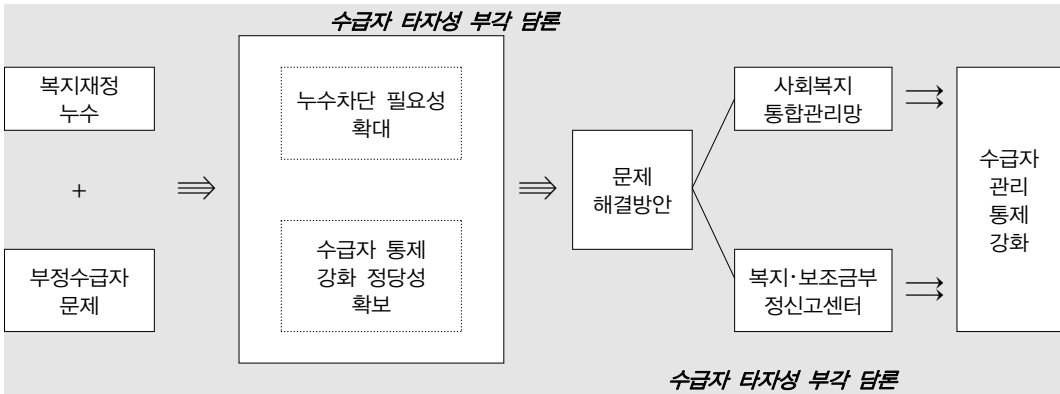
(「“공무원이 친척을 수급자로 허위등록하고 1억 4,000만원 땅 가진 사람이 복지급여 타고”, 조선일보, 2010. 7. 20)

인용에서는 ‘거덜낸다’, ‘줄줄 새는’, ‘누수’ 등의 언표를 통해 지방정부의 방만한 복지제도 운영에 따른 재원 낭비를 구체화하고, 재정 누수 주범이 ‘비리 있는 공무원’, ‘감독을 부실하게 한 공무원’, ‘소득을 숨긴 수급자’, ‘소득을 낮춘 수급자’, ‘생계비 부정수급자’임을 밝힌다. 이를 통해, 부정수급자 문제 해결의 필요성과 수급자 관리·통제 강화의 정당성을 형성한다. 수급자 관리와 통제 강화의 정당성이 확보되면 수급자 감시의 주체는 수급자적 결정과 관련된 기관의 담당자뿐만 아니라 사회구성원 전체로 확대된다. 특히, 이명박 정부에서 정비한 “사회복지통합관리망”과 박근혜 정부에서 신설한 “정부합동 복지·보조금 부정신고센터”는 수급자 감시 강화와 감시 주체 확대를 의미한다고 볼 수 있다.

첨차 강화되는 사회복지영역의 정보화로 사회복지 담당자는 복지 대상자에 대한 돌봄(caring)의 ‘실체적 합리성’보다 감시와 통제의 ‘수단적 합리성’에 몰두하게 될 위험성이 있다(Bauman, 2000). 실제로 정보화 이후, 복지업무 담당자들은 상담과정에서 정보 수집을 위한 설명, 동의, 취조, 감시의 절차가 라포 형성을 위한 소통을 대체하여 관계의 비인간화가 발생하고 있음을 지적한다. 더욱 심각한 문제는 형식적인 동의하에 수집되는 수급자의 주요 정보가 누출되는 문제가 발생할 경우, 수급자에 대한 인권 침해가 야기된다는 점이다(김수영·김이배, 2014: 120). 그러나 이는 ‘절감된 예산’, ‘색출된 부정수급자 수’와 같은 수치에 경도되어 논의의 중심에서 배제되고 오히려 수급자 감시는 사회의 전 영역으로 확산되고 있다. 2013년 10월, 범정부 차원에서 출범한 “정부합동 복지·보조금 부정신고센터”는 수급자에 대한 감시가 사회 전 영역으로 확산되고 있음을 보여주는 대표적인 사례이다. 수급자에 대한 대중감시의 활성화로 인해 새로운 감시 주체로 등장한 불특정 다수의 사회구성원은 수급자 감시 체계의 강화이자 수급자에 대한 감시자의 확대로 이해할 수 있다.

대중감시가 원활하게 작동하기 위해서는 수급자 감시의 필요성과 정당성에 대한 대중의 합의가 형성되어야 한다. 이를 위해서 언론은 일부 수급자의 부정성을 강조하여 보도함으로써 수급자에 대한 사회구성원의 부정적인 인식 형성에 개입한다(Baumberg, Bell & Gaffney, 2012). 언론이 형성한 부도덕하고 부정직한 수급자 문제 완화의 필요성은 수급자에 대한 대중감시를 가능하게 한다. 이는 [그림 5]와 같이 누수차단 필요성과 수급자 통제 강화의 정당성을 확보하고, 수급자에 대한 감시와 통제 강화로 발현된다.

[그림 5] 수급자 타자성 부각 담론이 추동한 수급자 관리·통제 강화 메커니즘



수급자 타자성 부각 담론이 확대되는 시기에 기초보장제도 변환의 전환점이 되었다고 해도 과언이 아닌 “송파 세 모녀 자살 사건”이 발생했다. 2014년 2월 발생한 “송파 세 모녀 자살 사건”은 큰 딸의 만성 질환과 어머니의 실직으로 인해 생활고에 시달렸으나 부양의무자 조건으로 기초보장제도의 사각지대에 놓이게 된 세 모녀가 번개탄을 피워 자살한 사건이다. 이 사건으로 기초보장제도의 부양의무자 기준 폐지 논의가 재점화되었고, 사회복지통합관리망이 부정수급자 색출에 치중한다는 문제점이 부각되었다. 사건이 발생한 시기에 진보신문은 ‘부정수급자 색출에 치중하는 사회복지통합관리망의 문제를 지적하고 사회구성원이 최소한의 삶을 유지할 수 있도록 지원하는 것이 국가의 ‘의무’임을 강조한다.

반면, 보수신문에서는 해당 사건을 ‘긴급 지원을 받을 수 있었는데’ ‘신청하지 않아서’ 발생한 문제라는 프레임으로 해석한다. 진보신문에서 세 모녀 자살 사건의 핵심 원인으로 강조한 부양의무자 기준과 부정수급자 색출에 치중하는 사회복지통합관리망의 문제가 보수신문에서는 언론의 게이트키퍼(gate-keeping)으로 기사화되지 못하고 배제되었다.

최근 일주일 사이 네 가정이 생활고와 병에 시달리다 세상을 버렸다. 이들은 행복했던 서민층 가정이었으나 병마와 실직으로 졸지에 ‘틈새 빈곤층’이 됐다. … 하지만 이들은 최근 신설된 복지제도에 따라 긴급 지원을 받을 수 있었는데도 이를 배제하고 극단적 선택을 한 것으로 드러났다. … 하지만 세 모녀를 구할 수 있었던 ‘동아줄’은 남아 있었다. 보건복지부 긴급지원제도는 최저생계비의 150% 이내 소득자 중 위기에 직면한 이들에게 생계비를 지원한다. …

(「‘동아줄’ 남아 있었건만…」, 동아일보, 2014. 3. 5)

“송파 세 모녀 사건”의 사회적 반향은 수급자 타자성 부각 담론의 영향력을 약화시킬 만큼 강력했다. 이 사건을 계기로 정부는 2014년 송파 세모녀 법으로 불리는 「국민기초생활보장법」과 「긴급복지지원법」의 개정, 「사회보장급여의 이용제공 및 수급권 발굴에 관한 법률」을 제정하며 적극적으로 제도의 개편과 확대를 시도했다. 이러한 정부의 시도는 표면적으로 수급 기준을 완화하여 지원 대상자를 확대하는 것으로 비춰진다.

실제로 제도 개편에 따라 ‘최저생계비’에서 ‘기준 중위소득’으로 급여기준이 변경되어 급여 인상이 높아질 수 있기 때문에 일정 수준에서 급여 증가 효과가 있을 것이라고 평가되었다. 또한 사회 부조가 개별적으로 구분되면 성장 가능성이 확대된다는 측면에서 제도 개편의 긍정적인 결과를 예상하기도 한다. 그러나 사각지대 해소의 일환으로 개정된 맞춤형 급여가 오히려 수급자 선정 기준을 까다롭게 하고, 급여별 보장기관이 세분화되어 급여신청 및 이의 신청 과정이 복잡해졌다는 문제점 또한 지적되고 있다(빈곤사회연대, 2015). 이는 통합급여의 한계를 보완하기 위한 목적의 맞춤형 급여가 복지 축소와 정치를 진행하는 보수 정권시기에 도입되어 급여방식 개선의 의미가 퇴색될 위험성이 있다는 우려를 형성한다.

복지축소를 지지하는 논조의 기사는 주로 복지담론과 의료담론을 결합한 담론구성 전략을 수행한다. 다음의 텍스트는 복지제도가 수술이 필요할 정도로 큰 문제가 있으며 지금이 제도 개선의 적기이자, 지금이 아니면 심각한 상황에 직면하게 될 것임을 강조한다. 복지제도 개선의 시점이 ‘지금 당장’임을 부각하기 위해서 사고나 사건에서 인명 구조를 위한 중요한 시간인 ‘골든타임’에 비유한다.

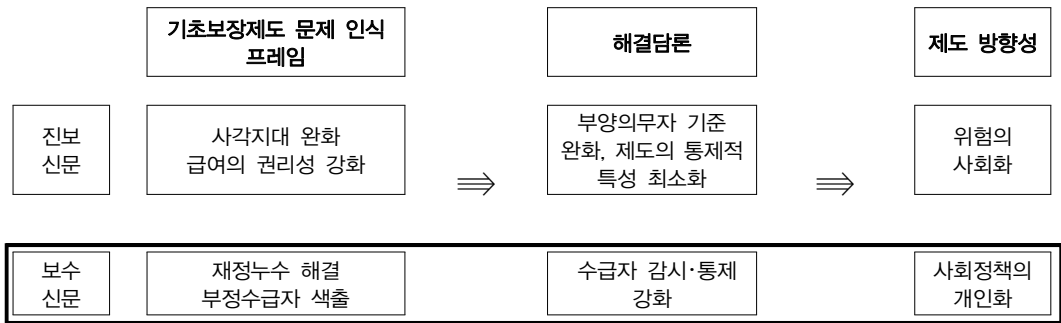
… 재정 고갈 등 문제가 터진 뒤 복지정책에 손을 대는 것은 ‘소 잃고 외양간 고치는 격’이다. 전문가들은 “복지개혁에 한발 늦었던 일본과, 미리 복지시스템을 고친 독일 프랑스의 사례를 비교해보면 국민 희생이 따르더라도 선제적으로 개혁하는 것이 얼마나 중요한지 알 수 있다”고 말했다.

(「유럽도 깎고 늦추고… 복지수술 골든타임」, 동아일보, 2014. 11. 12)

특정담론과 의료담론의 결합은 이데올로기 측면에서 중요하다. 특정 문제를 질병에 비유할 경우, 인간이 통제할 수 없는 불확실한 질병의 특성이 비유 대상과 결합한다. 이는 특정 관심 사항을 사회 전체의 관심사항으로 취급하고 해당 문제가 사회의 건강을 쇠퇴시킨다는 인식을 형성하여 타협에 도달할 수 없게 된다(Fairclough, 2001: 100). 복지제도 개편을 수술로 비유하고, 지금이 적기라는 사실을 골든타임으로 표현하며 지금 ‘당장’ 복지제도의 대대적인 ‘개혁’이 이루어지지 않으면 복지제도는 희생 불가능한 수준에 이를 것임을 시사한다.

이상의 분석은 [그림 6]과 같이 정리할 수 있다. 제도 축소기에는 빈곤에 대한 사회적 책임을 강조하고 수급자 지원을 확대할 수 있는 사건이 발생했음에도 불구하고, 보수정권과 보수언론의 강력한 공조로 형성된 ‘수급자 타자성 부각 담론’은 더욱 확대되었다. 이는 수급자에 대한 감시와 통제를 강화하고, 자조의 노력을 권장하는 ‘사회정책의 개인화’(사토 요시유키, 2014: 45)를 시도하기 위한 담론 정치 수행의 근거가 되고 있다.

[그림 6] 제도 축소기에 진보·보수신문의 상반된 담론 구성 과정과 지배담론



5. 결론

국내 사회보장제도의 광범위한 사각지대와 제도의 미성숙 문제는 개별 사회보장제도가 수행해야 하는 사회적 안전망의 원활한 작동을 제한한다. 이는 노동시장에서 불안정한 지위에 놓인 취약계층이 사회적 위험에 직면하면 일차적인 사회안전망으로부터 보호받지 못하고 ‘유일한’ 안전망인 기초보장제도에 ‘의존’할 수밖에 없는 상황을 형성한다(한국보건사회연구원, 2014). 그러나 복지제도의 탈노동유인을 최소화하는 방향으로 복지국가가 재편되는 과정에서 ‘탈수급’으로 편향된 정책의 효과성 지표는 기초보장제도가 빈곤층의 ‘유일한’ 안전망이라는 사실보다 수급자 ‘의존’ 문제와 ‘타자

성을 더욱 부각하였다. 따라서 수급자에 대한 부정적 담론을 해체하기 위해서는 개별 사회보장제도의 ‘정상적’ 작동으로 기초보장제도에 ‘집중된’ 안전망 역할이 분산되어야 한다. 이에 근거하여 본 연구에서 제시하는 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 기초보장제도에 선행하는 보편적 차원의 개별 사회보장제도의 확대가 필요하다. 근로와 자격심사에 기초한 선택주의적 복지정책을 대체할 수 있는 근로감소가능전략을 통해서 유급노동과의 연계를 단절하고 시민권에 기초한 소득 보장 방식(김교성, 2008)이 대안이 될 수 있다. 둘째, 노동지위에 따른 차별을 시정하여 사회보장제도의 사각지대를 해결할 수 있는 노동시장 개혁이 필요하다. IMF 이후 쟁점이 된 비정규직 문제를 해결하기 위한 조치들은 신자유주의적 구조개혁에 따른 수량적 유연성에 기초하였고 그 결과 비정규직 문제는 더욱 심화되었다. 노동지위가 사회보험과 사회서비스 등 일차적 안전망으로 보호받을 수 있는 ‘자격’을 결정하는 현실을 고려했을 때, 비정규직 심화 문제는 기초보장제도에 의존할 수밖에 없는 취약계층의 확대를 의미한다. 따라서 노동중심적 복지국가로의 재편이 정당성을 확보하기 위해서는 ‘안정적인 노동’이 가능한 방향으로 노동시장 개혁이 이루어져야 한다. 셋째, 수급자 ‘권리’를 강화하고 실질적 보호를 확대할 수 있도록 기초보장제도의 변화가 필요하다. 특히, 부양의무자 기준으로 수급자에서 탈락하여 자살을 선택한 사건이 더 이상 발생하지 않도록 부양의무자 기준은 폐지되어야 한다. 마지막으로 수급자에 대한 왜곡되고 과장된 지배담론의 변형을 위한 대항담론 형성의 조건을 확보해야 한다.

수급자에 대한 지배담론은 무수히 많은 방식으로 수급자의 삶에 영향을 미친다(Mccormack, 2004: 381). 부정적인 수급자 담론은 사생활을 일정 수준 포기해야 수급권을 얻을 수 있고, 존엄성을 포기해야 거주 공간을 확보할 수 있는 수급자 문제에는 관심을 기울이지 않는다. 수급자가 생계를 유지하기 위해서 ‘포기’해야 하는 사생활과 존엄성에 대한 사회적 관심은 미미한 반면 ‘포기’의 대가로 그들이 얻은 혜택에 대한 관심은 과도하다. 수급자에 대한 관심의 불균형을 인식하고, 문제의식을 형성할 수 있는 담론적 접근은 수급자에게 내재된 비정상성의 도그마를 제거할 수 있는 방안이 될 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김교성(2008). 사회투자전략에 기초한 복지국가의 유형과 성과. *사회복지정책*, 35(2), 29-59.
- 김교성, 노혜진(2011). 한국의 빈곤: 다차원적 접근과 재생산 메커니즘. 서울: 나눔의 집.
- 김미곤(2008). 근로능력 수급자의 탈수급 방안. *보건복지포럼*, 141, 73-81.
- 김상운(역)(2014). 신자유주의와 권력: 자기 경영적 주체의 탄생과 소수자 되기. 사토 요시유키. *新自由主義と權力*(2009). 서울: 후마니타스.
- 김수영, 김이배(2014). 공공사회복지행정의 정보화가 사회복지일선관료의 실천에 미친 영향: 사회복지 통합관리망에 대한 비판적 고찰. *한국사회복지행정학*, 16(4), 91-126.
- 김왕배(2009). 양극화와 담론의 정치: 정부와 신문미디어의 보도를 중심으로. *언론과 사회*, 17(3), 78-115.
- 김유선(2015). 비정규직 규모와 실태. 서울: 한국노동사회연구소.
- 김태성(2003). 사회복지정책입문. 서울: 청목출판사.
- 남기철(2008). 예산없는 국민기초생활보장제도의 개편과 부실화의 우려. *복지동향*, 116, 33-37.
- 노대명(1999). 세계의 빈곤구조와 외환위기 이후 한국의 빈곤. *복지동향*, 15, 72-75.
- 노대명, 강지원, 김근혜, 김병철, Giang Thanh Long, Asep Suryahadi, Meuthia Rosfadhila (2015). 아시아 각국의 복지제도 비교연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노치준, 민혜숙(역)(1992). 종교생활의 원초적 형태. E. Durkheim, (1912). *Les formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*. 서울: 민영사.
- 빈곤사회연대(2015). [논평] 보건복지부 기준중위소득 결정의 문제점에 대해. 서울: 빈곤사회연대.
- 손영준(2004). 미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향. *한국언론학보*, 48(2), 240-266.
- 신진욱(2007). 민주화 이후의 공론장과 사회갈등 - 1993년~2006년 조선일보와 한겨레신문의 헤드라인 뉴스에 대한 내용 분석. *한국사회학*, 4(1), 57-93.
- 여유진, 이현주, 김미곤, 강신욱, 김계연(2004). 공공부조의 가치기반과 제도적 반영 - 국민기초생활보장 제도 형성과정을 중심으로 - (연구보고서 2004-11) 서울: 한국보건사회연구원.
- 우아영(2007). 빈곤담론. 가톨릭대학교 대학원 박사학위 논문.
- 윤병철(역)(2001). 사회학적 방법의 규칙들. E. Durkheim, (1982). *The rules of sociological method*. 서울: 새물결.
- 이재경(2008). 한국의 저널리즘과 사회갈등: 갈등유발형 저널리즘을 극복하려면. *커뮤니케이션 이론*, 4(2), 48-72.
- 이태수(2014). 보편적 복지국가로 가는 길에서의 민주정부 10년의 복지정책. *비판사회정책*, 43, 236-274.
- 정원오(2003). 빈곤의 담론. 이영환(편). *통합과 배제의 사회정책과 담론*. 서울: 함께읽는책.

- 주은선(2013). 한국 보수언론의 복지담론 전략과 기술: 대칭, 재맥락화, 주체 형성의 담론 기술 (technique). *한국사회복지학*, 65(2), 357-384.
- 주형일(역)(2005). 사회보장의 발명: 정치적 열정의 쇠퇴에 대한 시론. J. Donzelot(1984), *L'invention du social: Essai sur le declin des passions politiques*, 서울: 동문선.
- 진광열(2008). 국내신문의 정파적 성격과 논조와의 관계에 관한 연구: 정권이양기 보수신문과 진보신문의 보도를 중심으로. 성균관대학교 언론정보대학원 석사학위논문.
- 참여복지기획단, 보건복지부, 한국보건사회연구원(2004). 참여복지 5개년계획: 2004-2008년.
- 참여연대사회복지위원회(2011). 2012년도 보건복지부 예산(안) 분석. 서울: 참여연대사회복지위원회.
- _____(2015). 2016년도 보건복지부 예산(안) 분석. 서울: 참여연대사회복지위원회.
- 최종환, 김성해(2014). 민주주의, 언론 그리고 담론정치: 파업에 대한 미디어 프레임 변화를 중심으로. *한국언론정보학보*, 67, 152-176.
- 한국보건사회연구원(2014). *각국 공공부조제도 비교연구: 일본편*. 서울: 한국보건사회연구원.
- _____(2015). 2014년 기준 한국의 사회복지지출. 세종: 한국보건사회연구원.
- Bauman, Z. (2000). Special essay. Am I my brother's keeper? *European Journal of Social Work*, 3(1), 5-11.
- Baumberg, B., Bell, K. & Gaffney, D. (2012). *Benefits stigma in Britain*, Turn2us.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*, Cambridge, UK: Polity Press.
- _____. (1993). Critical discourse analysis and marketization of public discourse: The universities. *Discourse & Society*, 4(2), 133-168.
- _____. (2001). *Language and power*, 2 edition, London: Longman.
- Garrison, A. (1988). The 1987 distinguished lecture: A constructionist approach to mass media and public opinion. *Symbolic Interaction*, 11(2), 161-174.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible?: How television frames political issues*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mccormack, K. (2004). Resisting the welfare mother: The power of welfare discourse and tactics of resistance. *Critical Sociology*, 30(2), 355-383.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge University Press.
- Schmidt, A. & Radaelli, M. (2004). Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues. *West European Politics*, 27(2), 183-210.
- Seymour-Ure, C. (1974). *The political impact of mass media*, London: Constable.
- Van Dijk, A. (1995). Power and the news media. *Political Communication in Action*, 9-36.
- Zweig, M. (2012). *The working class majority: America's best kept secret*, 2 edition, ILR Press.

◀ Abstract ▶

Affinity between Recipients Discourse and National Basic Livelihood Security Program

Kim, Yun Min*

The objective of this study is to identify how structuralized discourse was related to changes in policies. Newspaper reports are used as analytical resources.

Results of the analysis are summarized into two aspects. First of all, differentiated discourse about recipients is included in the period of expanding or reducing the policies classified by considering take-up rate, official social expenditure, scale of expenses for basic livelihood security, and welfare basis. In the period of expanding the policy, 'discourse about incapacitation for otherness among recipients' is formed. Secondly, This converts recipients from those in special circumstances with personal defects to social members damaged with social and structural issues and makes an attempt to form social sympathy on expansion of policies. On the other hand, 'discourse about emphasizing otherness of recipients' is formed in the period of reduction.

Key Words: the national basic livelihood security program, recipients discourse, critical discourse analysis

◆ 2016.10.15. 접수 / 2016.12.05. 1차 수정 / 2016.12.12. 게재확정

* Ph.D. Department of Social welfare, Chung-Ang University

● 부록: 분석자료 목록 ●

〈 2000년 1월 - 2016년 1월 : 한겨레신문 〉

날 짜	제 목
2000	5.10 생보자 선정 더 '바늘구멍' 사회적 약자 보호막이 뚫린다
	9.27 빈곤의 책임
	11. 8 '생산적 복지' 빈곤층엔 '떨렁'
2001	1.10 [근본을 세우자] 사회적 안전망 확충을
	8.20 비현실적 기초생활보장법/부양의무자 있으면 지원제외
	8.20 기초생활보장제 드러난 문제들/ 생계비 지원기준 도, 농 확일적 적용
	9.25 여성가장 배려 안하는 기초생활보장제
2002	5.11 사회보장 '빈틈' / 쪽방. 비닐하우스... 주민등록 못하는 극빈층
	11.18 '의료쇼핑' 백약 무효?
2003	3. 1 사회복지제도 곳곳 허점 기초수급자 선정 심혈을
	8. 4 [분배와 성장 두 날개로 난다] 추락하는 서민층
2004	5.20 일용노동자 김춘배씨
	6.30 최저생계비로 직접 살아보면 그들 아픔 보일까
	6.30 네 식구 105만원어치 삶 벌써 막막
	7. 1 '현실' 뺄셈된 최저생계비
	7. 8 김근태 장관 최저생계비 체험현장 방문
	8. 2 한 달 나기 체험 11명 가계부는?
	12. 2 최저생계비 더 올리라
	8.29 2005 임대아파트 리포트 (상) 고인 물, 영구임대
2005	8.30 2005 임대아파트 리포트 (중) 다가구 임대주택의 가능성
	9.23 단전·단수 4만 가구는 생계비 심사 탈락
	10.1 확대·강화해야할 기초생활보장제
	10.1 기초생활보장제 5돌 평가/제도·운영 '그물코' 더 촘촘히
	10.4 몸이 부서져라 일해도 그림자처럼 쫓는 가난
	3.29 빈부의 철조망을 허물어라
2006	5. 1 의료급여와 정부의 '마녀사냥'
	11.25 '가난의 짐' 대물림 끊자/ 생계비 지원으로는 한계

< 2000년 1월 - 2016년 1월 : 한겨레신문 > (표 계속)

날 짜	제 목
2007	1.15 관절염 앓으며 파스 붙이는 ‘아픔’ 헤아렸나
	1.15 유시민 장관, 정말 파스가 문제인가
	3. 3 소리나지 않게, 아프지 않게
	7.18 ‘쪽방’이 삼켜버린 최저생계비/ 한 달 15만 원으로 어찌버티나
	7.19 ‘최저생계’ 보장못하는 최저생계비
	8.24 생색내는데 그친 최저생계비 인상
2008	10.17 ‘한국 빈곤의 종착역’ 서울역 앞 동자동
	11.10 기초생활수급자 ‘고단한 삶’
	12.11 기존 기초생활수급자 쉼아내 신규창출?
2009	9. 8 기초보장법 10년, 획기적 개선 절실
	9.29 ‘MB 칭찬 일자리’ 기초생활수급자엔 ‘독배’ 가능성
	11.18 ‘무늬만 자녀’ 있어도 혜택 못받아... 기초보장법 ‘허술’
2010	1. 4 ‘더럽고 산만해야’ 기초수급자 자격?
	1. 5 기초수급자를 두 번 죽이는 정부의 심사기준
	2.20 ‘외모 혐오감심한 냄새’ ‘자기관리 어설피다’ ‘인권침해’ 기초수급자 기준개정 시늬만
	5.26 급식비 밀렸다고 “빠~” 공개망신 주는 학교
	7. 1 ‘최저생계비 생존실험’ 버틸수 있을까
	7. 9 “하루 식비 달랑 6,300원...라면밖에 못먹어”
	7.27 차명진 의원 ‘황제의 식사’에 민주노총 ‘개드립’ 비난
	7.27 차명진 의원은 6,300원짜리 황제?
	8. 1 보험료·교육비 한 푼 안 쓰고도 적자 ‘수렁’
	8. 1 셔츠 2장·신발 1켤레로 2년 ‘황당한 생계기준’
	8. 1 “3인 가구 한 끼 3,500원...말문이 막혔다
	8. 2 체험으로 증명된 최저생계비의 허점
	8. 2 ‘최저생계비로 한 달 나기’ 모든 가구가 8~16% 적자
	8. 6 마이크로크레디트 조합 만든 동자동 사람들 “쪽방촌의 종갓돈, 희망을 빌려드려요”
	8.19 기초수급 탈락가구 80% “월 50만원도 못 벌어”
	9. 9 기초보장시대를 넘어
10.13 6식구 한 달 식료품비 20만원, 가스비 없어 휴대용 버너 사용	
10.14 광주 영구임대 아파트 빈민가 전략. 자족 공동체로 차별 대물림 막아야	

〈 2000년 1월 - 2016년 1월 : 한겨레신문 〉 (표 계속)

날 짜	제 목
2011	7.15 복지부 '부양의무자 날립 조사' ... 빈곤층 눈물
	7.23 '딸 14년 간 못봤는데, 사위가 소득 있다고 ...' "기초수급자 급여 삭감 분통
	7.23 '기초수급자 기준완화' 외치면서 ... 10만 명에 급여 중단 통보
	7.28 작년 복지급여 중단 21만 명 ... "말로만 예산 증액"
2012	1. 5 가혹한 복지급여 환수로 겨울을 더 춥게 해서야
	3.13 사기당해 대포차 있어도 ... 기초수급 '좁은문'
	4.30 수급자 가족해체 부추기는 기초생보제도
	7. 2 부모·자식 절연 강제하는 '수급 증명'
	9.28 복지부, 서울시 복지정책에 '견제구'
	10. 3 저소득층 벼랑으로 모는 '부양의무자 기준'
	10.22 서울시 '최저생계비' 정부보다 116% 높게 책정
2013	5.15 기초수급자 늘리고 혜택은 쪼갬다
	6.24 '복지 사각지대' 4만 서울시민 다음달부터 생계급여 받는다
	10.14 '서울형 기초보장' 대상자 늘어난다
2014	2.27 마지막 월세만 남긴 채...벼랑 끝 세 모녀의 비극
	2.28 "얼마나 오랜 시간 울었을까" 세 모녀 자살 소식에 애도 물결
	2.28 세 모녀의 비극은 우리의 서글픈 자화상
	2.28 복지 사각지대의 비극...정부는 '부정수급 찾기'만 바빠
	3. 2 세 모녀 비극의 주범과 공범?
	3. 3 '세 모녀 비극' 없으려면... 근로능력 없는 성인자녀 지원을
	3. 3 벼랑 끝에 서 있나요?...지자체 긴급지원 확인 하세요
	3. 3 "세 모녀, 수급 신청 땀 더 절망 했을수도" 정부 긴급지원은 '그림의 떡'
	3. 3 '복지 사각지대' 메우는 지자체 긴급지원 확인하세요
	3. 6 '빈곤 절벽' 떨어진 '세 모녀'들 도처에 있다
	3. 6 기초생활보장법 바뀌도 '세 모녀'에 복지혜택은 없다
	3.12 '세 모녀 가정' 지원신청 기다리지 않고 직접 찾아 나선다
5.23 8년째 '십시일반' 고마운 경찰	
2015	4.24 정부, 기초수급 줄이려 '기준약 낮추기' 무리수
	9.25 3만 가구 '유령소득' 탓에 기초수급 탈락

〈 2000년 1월 - 2016년 1월 : 경향신문 〉

날 짜		제 목
2000	12. 5	기초생활보장법 '소모적 복지' 손질을 ...
2003	9. 9	기초생활보장제도 '허와 실'
2004	6. 1	최저생계비로 한 달 살아보세요
	7. 1	“최저생계비로 한 달 살아보세요” 일반시민 11명 직접 체험
	7.11	최저 생계비 한 달 살이 턱없어
	7.29	‘최저생계비로 한 달 나기’ 3인 체험담
	7.29	최저생계비로 한 달, ‘아니올시다’
	7.30	최저생계비 현실화 필요하다
	8. 2	최저생계비 현실화 절실
	8. 6	최저생계비 현실화 할 때
	9. 2	의원님, 최저생계비 체험은 쇼가 아닙니다
2007	11.10	기초생활 급여액 산정 ‘주먹구구’ 소요액 매년 부족 ... 예비비, 추경서 충당
2009	8.24	기초생활수급자 선정 문제 있다
2010	1.19	기초수급자는 무능하고 외모 혐오감?
	4.22	빈곤층, 도움 안되는 ‘부양의무자 족쇄’
	5.26	‘빠~’ 급식비 안냈다고 공개망신
	7. 7	홍희덕 의원 “李 정부, 최저생계비 역대 최저 인상”
	7.19	“먹고 입고 자는 것 외엔 사회생활과 단절”
	7.19	주승용 의원, 최저생계비 ‘1박2일 쪽방 체험’
	7.27	“6,300원으로 황제 같은 생활” 한나라 의원 체험기 논란
	7.27	민노총, 차명진 조롱 “축하한다. 굶어 죽지 않고 살아서...”
	7.27	‘6,300원짜리 황제’ 차명진의 빈곤체험 쇼
	7.28	주승용, 차명진 비판 “소식 하느냐 대식 하느냐...”
8. 6	‘황제의 식사’에 숨은 뜻	
2011	6.22	체감되는 복지를 만들자 - 빈곤층, 70%가 기초생활보장 제외
	12.17	구명난 ‘복지 행정’ ... 잇단 자살에도 무대책
2012	8.27	죽음으로 내몰리는 기초생활수급자들
	10.22	서울시, 복지사각 빈곤층에 서울형 기초보장제 시행
	10.22	서울시, ‘복지 사각’ 빈곤층 19만 명 생계급여 지급

< 2000년 1월 - 2016년 1월 : 경향신문 > (표 계속)

날 짜	제 목
2013	6.25 서울시, 비수급 빈곤층 내달부터 생계비
	8.28 서울형 기초보장제로 복지 사각지대 7,000여명 지원받아
	10.14 서울형 기초보장제 문턱 낮춘다
	10.24 60대 환자 10분 상담하고 “일할 수 있음” 판정
2014	2. 2 서울시 저소득층 3만 7,000명 추가 지원
	2.27 생활고 세 모녀 안타까운 죽음... 집세·공과금 남기고 동반자살
	2.28 삶이 나락으로 떨어져야 작동하는 국가복지
	2.28 세 모녀에게 “정말 죄송합니다”
	3. 2 시민사회 “세 모녀 죽음, 소극적 복지정책 탓”
	3. 4 복지 사각지대 없앨 특단의 대책 세워야
	3. 6 복지 사각 없앤다면서 구조적 문제 손 안 대는 정부
	3. 6 ‘송파 세 모녀 가정’에 정부·여당 복지 방안 적용해보니
4. 5 “월급 오르면 기뻐야 할 텐데 ... 법 바뀌면 가족들 수급 탈락”	
2015	10.12 ‘서울형 기초보장제’ 수급 기준 완화
	11.19 “받은 사랑 나누고 싶어” ... 쪽방촌 주민들 ‘짜장면 잔치’

〈 2000년 1월 - 2016년 1월 : 조선일보 〉

날 짜		제 목
2000	7. 6	기초생활보장제 부실 우려
	9.19	기초생활보장 “대상자 졸속 선정” 반발
2002	12.16	李 후보 지속 가능한 ‘따뜻한 복지’
2004	1.10	복지는 좋으나, 재정조달은 어떻게
	8. 5	기초생활자의 서러움 동사무소서 받은 무안 “돈 없는 게 죄인가?”
2006	3.21	빈곤 탈출을 커녕 빈곤 사슬에 묶는 정부 대책
	9.23	800~900억대 ‘파스’ 시장 “나 떨고 있니?”
2007	9.19	정부 기초생활수급자 선정 엉터리
2009	3.11	줄줄 새는 복지예산, 뭘 개선해야 하나
	7.23	소득이 최저생계비 넘으면 지원 끊겨 ... 일 하나하나
2010	5.24	빈곤 늪에 빠진 150만 ‘한부모 가정’
	7.20	“공무원이 친척을 수급자로 허위 등록하고 1억 4,000만 원 땅 가진 사람이 복지급여 타고”
	10.12	李 대통령 “기초생활 수급자, 일자리로 빈곤 탈출해야”
2010	10.26	“일자리 생겨도 수급 끊는 건 단계적으로”
	10.26	복지로 연명하지 않게 하려면 ...
2012	7.24	서울서 가장 많이 ‘술’ 푼 곳은...기초수급자 많은 노원·도봉·중랑
2013	2.14	통합관리망, ‘안타까운 탈락자’ 구제 절차도 필요
	8.14	줄줄 새 복지급여, 3년 4,000억
2014	3. 9	“정부에 손 내밀면 뭐하나” ... 기초수급신청 홀대에 자살까지
	11.7	자녀 소득 있다고 ... 년 3만 명 기초수급 박탈

< 2000년 1월 - 2016년 1월 : 동아일보 >

날 짜		제 목
2000	9.28	지자체 정보공개기피 심각
2003	7.25	‘벼랑끝 사람들’ 新 빈곤층 출구는 없나
	8. 7	‘기초생활보장’ 선정기준 불합리
2005	10.11	기초생활보장제 시행 5년 ... 성과와 과제
2007	2. 5	기초생활보장제도 허점
2010	7.28	‘오버’한 의원이나, 막말 비난한 민노총이나...
2012	4.30	달콤한 복지 줄이려니 쓰디쓴 홍역
	6.13	“근로 무능력자에게만 ‘기초생활보장’ 빈곤층, 직업훈련 통해 자립시켜야”
	9.25	서울형 기초보장제’ 윤곽... 내년엔 기초수급 못받는 저소득층 6만 명 생계비 지원
	10.19	어떤 공약도 기초수급자 졸업 못 시키면 ‘헛방’
	12.25	2013년 서울 복지 이렇게 바뀐다
2013	5.17	福祉공무원, 격무보다 무서운 건 민원인 욕설·협박... "우린 乙중의 乙
	9. 2	기초수급男 72%가 흡연 교육·소득수준 낮을수록 흡연율 높아
2014	2.28	마지막 집세-공과금 70만원 남기고 떠난 세 母女
	3. 5	기초연금 타령 속에 서럽게 세상 등진 가난한 이웃이 있다
	3. 5	‘동이줄’ 남아 있었건만...
	3. 6	“생활봄 자살 막자” 경기도 무한돌보미 2만 5,000명으로 늘려
	3.13	서울시, 저소득 위기 가정 직접 찾아 나선다
	11.12	유럽도 짊고 늦추고 ... 복지수술 골든타임