

신문 사설에 나타난 보육정책 담론분석*

이지영¹⁾

요약

본 연구는 신문 사설이 보육정책을 재맥락화하여 사회인식과 정책 방향에 영향을 미치는 담론을 생산하고 있다고 보고, 비가시화된 담론의 이면을 드러내고자 하였다. 이를 위해 조선일보와 중앙일보 보육정책 관련 신문 사설 311편을 비판적 담론분석으로 분석하였다. 연구결과, 첫째, 보육정책 담론의 담론 수행에는 시기에 따라 주요 담론이 부각 되었다. 담론은 담론 생산자에게 유리한 담론을 부각해 사회의 지배적 담론에 대한 지지와 대항을 나타내고 있었다. 둘째, 보육정책 담론은 시기에 따라 특징적인 사회·문화적 맥락과 상호 작용하여 공고화 되어 있었다. 이러한 결과로 신문사가 재맥락화된 보육정책 담론을 대중에게 전달하고 있으며, 담론형성과 변화에 사회·문화적 맥락의 영향이 있었음을 추정할 수 있었다. 연구결과를 토대로 비판적 담론 생산과 소비, 정책평가로서 담론 활용 등을 시사점으로 제시하였다. 본 연구는 보육정책에 대한 주체적 인식·태도 형성과 정책개선을 위한 기초적 자료를 제공하였다는 데에 의의가 있다.

주제어: 보육정책, 신문 사설, 담론분석, 비판적 담론분석

I. 서론

우리나라의 보육정책은 시대의 변화와 요구에 따라 변화하였다. 과거 보호 중심의 요보호 영유아를 우선적 대상으로 하던 선택적 보육정책은 국가적 책임과 보육의 공공성이 점진적으로 강화되면서 모든 영유아를 대상으로 하는 보편적 보육정책으로 변화하였다. 이러한 변화로 현행 보육정책은 영유아 보육·교육에 대한 국가 완전책임제 강화 및 실현을 목표로 하고 있다(보건복지부, 2017a, 2017b).

* 본 논문은 '이지영(2019). 신문사설에 나타난 보육정책 담론분석. 이화여자대학교 대학원 박사학위 청구논문'의 일부를 수정·보완하여 재구성한 것임.

1) 이화여자대학교 일반대학원 유아교육학과 박사

보육정책은 1991년 「영유아보육법」 제정 이후 2006년 ‘제1차 중장기보육 기본계획’, 2009년 제1차 중장기보육 기본계획 수정판 ‘아이사랑 플랜’, 2013년 ‘제2차 중장기보육 기본계획’, 2017년 ‘제3차 중장기보육 기본계획’이 수립·시행됨에 따라 제도적으로 정비되어 체계성을 갖추게 되었다. 이에 보육정책은 여러 하위 사업으로 세분되었고, 각 사업은 점진적으로 구체화 되어 갔다. 하지만 이러한 정책변화에도 불구하고 보육정책 실효성에 대한 사회적 우려와 공방이 여전히 증식되지 않고 있다. 이는 보육정책이 보육수요자 중심의 정책을 표방하고 있으나, 보육수요자의 보육정책에 대한 인식 및 만족은 낮은 것(김원식, 2015; 안선희, 2008; 이은주, 2017)에서 반증 되고 있다. 보육정책에 대한 보육수요자의 이해와 만족을 높이기 위해서는 대중의 정책 인식에 영향을 미치는 보육정책 담론을 살펴볼 필요가 있다.

보육정책의 내·외에서 형성된 담론은 보육정책에 대한 대중의 이해와 인식에 영향을 끼친다. 담론은 사회와의 상호작용 속에서 생성되는 사회적 구어와 문어로 언어, 텍스트, 신념과 가치관, 사회와의 관계가 어우러져 발생한다(백선기, 2015). 특히, 신문에 나타난 담론은 담론 소비자에 대한 권력 행사를 위해 논증 구조, 표현 등과 같은 장르적 특징과 제작, 편집 등의 생성과정을 통해 이념을 내포한다. 즉, 신문을 통해 사회적 사건이나 이슈는 본래의 맥락에서 재위치화되어 그 맥락이 다시 부여되는 재맥락화된 담론으로 생성된다(Fairclough, 2003/2012). 신문은 재맥락화된 담론 생산을 위해 내용의 대상과 표현 등에 언어적 선택·배제를 하며 이러한 과정에는 이데올로기가 작용하게 된다(이창수, 2013). 신문의 보도과정에서도 선택과 배제가 전제된 여러 단계의 편집과정을 거치면서 담론 생산자 입장에 따라 의도적으로 유리한 정보는 노출되고 불리한 정보는 은폐될 수 있다(구명숙, 2010). 신문사의 견해를 대변하는 신문 사설에서는 이러한 이념의 작용이 극대화되어, 담론 소비자는 신문 사설을 읽는 동안 신문사의 주관적 영향과 이데올로기적 편향성의 영향을 받게 된다(구명숙, 2010; 이창수, 2013). 따라서 신문 사설에 나타난 담론은 사회의 쟁점에 대해 담론 생산자인 신문사의 견해를 대변하면서 그 이데올로기를 그대로 반영하여 담론 소비자인 대중의 이념화에 영향을 주게 된다(민병곤, 2000; 허성진, 2014).

담론분석은 정책과정에서 정책행위자들의 권력 행사를 가능하게 하는 언어적 기제를 드러내어 정책과정의 권력을 탐색하는 데 가치 있는 도구로 활용된다(Fowler, 2004/2007). 특히, 비판적 담론분석은 언어와 사회의 관계를 분석하는 방법(Fairclough, 2003/2012)으로 담론의 내용이 어떻게 구조화되면서 지배적 이념을 지지하는지 살펴보게 하고, 그 이면에 숨겨진 의도를 가시화하게 한다(Devereux, 2014/2014; Fairclough, 2003/2012). 그리고 이에 대한 분석을 토대로 사회적 문제의 이해와 그 해결에 이바지할 수 있게 된다

(Jager & Maier, 2009). 비판적 담론분석에서의 비판은 우리가 익숙하게 의존해 온 관행을 지적하는 것을 의미한다. 즉, 어떤 것들이 옳지 않다고 말하는 비판이 아니라 어떤 일들도 우리가 믿어 왔던 것처럼 자명하지 않다는 사실을 보여주는 비판인 것이다(Foucault, 1988).

신문 담론에 대해 비판적으로 분석한 연구들(김지선, 2015; 김혜영, 2009; 김홍규, 2006; 이순희·정지현, 2017; 이은주, 2015; 정재희, 2009)은 담론이 지배세력의 이념과 권력을 지속시키고, 사회·문화적 맥락에서 공고화되어 대중의 인식과 정책 결정 및 실행에 영향을 준다고 보았다. 신문에 나타난 담론을 분석하여 담론의 사회·문화적 영향을 살펴본 연구들(김윤민, 2016; 정재희, 2009)은 신문사가 자신들이 견지하는 이념적 지형에 따라 담론을 형성하여 사회의 지배 담론으로 영향을 끼친다고 지적하였다. 이와 더불어 Olssen, Codd, O'Neill(2004/2015)은 이데올로기적 조류와 같은 맥락에 의해 형성된 지배적인 담론이 사회정책과 교육정책에 지대한 영향을 미친다고 보았다. 따라서 신문사의 주장이 담긴 신문 사설은 신문사의 이념이 의도적으로 내포되어 보육정책에 대한 대중의 이해와 인식에 영향을 끼칠 가능성이 크므로 보육정책과 관련하여 어떠한 지배적인 담론들을 생산하는지 분석할 필요가 있다.

이러한 필요성을 인식하여 신문이 형성한 보육정책 담론분석을 시도한 연구들(이순희·정지현, 2017; Fenech & Wilkins, 2017; Richardson, 2011)이 있었다. 이순희와 정지현(2017)의 연구는 신문사의 무상보육정책 담론의 이념적 딜레마 생산을 분석하였고, Fenech와 Wilkins(2017)는 호주의 주요신문에서 형성된 보육의 표상을 대상으로 비판적 담론분석 방법을 적용하여 분석하였다. Richardson(2011)도 비판적 담론분석으로 캐나다 선거 기간 동안 주요신문에서 형성된 보육정책 담론을 분석하여 사회에 미치는 담론의 비가시적 영향력을 살펴보았다. 이러한 연구는 담론의 내용뿐만 아니라 담론과 사회와의 관계 분석을 통하여 대중에 미치는 담론의 이면적 영향을 분석하였다는 데에 의의가 있으나 시기를 특정 시기로 제한하거나, 각 담론의 사회·문화적 맥락의 차이로 한계점이 있다.

이에 본 연구는 시기적으로 보육정책의 형성부터 최근까지를 포괄하고, 방법적으로는 비판적 담론분석을 적용하여 신문 사설에 나타난 보육정책 담론의 담론 수행과 담론과 사회·문화적 맥락과의 관계를 살펴보고자 한다. 이는 보육정책에 대한 대중적 이해와 정책 실효성을 높일 수 있는 자료로 활용될 수 있을 것이다. 이에 대한 연구문제는 다음과 같다.

1. 시기에 따라 보육정책 담론의 담론 수행은 어떠한가?
2. 시기에 따라 보육정책 담론의 사회·문화적 맥락은 어떠한가?

II. 연구방법

1. 연구대상

본 연구의 연구대상은 국내 일간지 중 최고 발행 및 유료 부수를 나타내고 있는(한국 ABC협회, 2016) 조선일보와 중앙일보의 보육정책 관련 신문 사설이다. 조선일보와 중앙일보는 정치적 성향에서 보수 언론으로 분류되며(이종혁·길우영, 2018; 최현주, 2010), 보수성향의 신문사는 신문 독자 시장에서 가구독자를 기준으로 약 70%를 점유하고 있다(김영욱, 2011). 연구대상 수집은 신문사 홈페이지 검색서비스인 조선일보 아카이브(<http://srchdb1.chosun.com>), 조인스(<http://joongang.joins.com>)를 통해 수집되었다. 이를 통해 연구대상으로 국가적 차원의 보육정책이 본격화된 「영유아보육법」 제정 해인 1991년부터 최근 2017년까지 발행된 신문기사 중에서 1차·2차 제목 및 본문 내용 검토 과정에 거쳐 보육정책 관련 신문 사설 311편이 선정되었다. 연구대상에서 사설 내용이 기업 관련 창업보육 사설은 제외되었고, 보육시설, 어린이집, 보육비, 보육교사 등 보육정책 세부 관련 내용 사설은 연구대상에 포함되었다. 연구대상 선정의 타당성 및 적합성은 유아교육 전문가 1인과 유아교육학과 박사과정 수료생 2인으로부터 검증받았다. 신문사별 신문 사설 편수를 제시하면 다음의 표 1과 같다.

〈표 1〉 신문 사설 편수

신문사	신문 사설 사례	총 편수
조선일보	조선일보(1999.9.2.) 보육시설 급식 무방비. http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody.jsp?ID=9909020 213에서 2018년 1월 2일 인출	140
중앙일보	중앙일보(1994.3.13.) 탁아시설 급한 이유. https://news.joins.com/article/2863787 에서 2018년 1월 2일 인출	171
총계		311

상세 신문 사설 출처: 이지영(2019). 신문 사설에 나타난 보육정책 담론분석. 이화여자대학교 대학원 박사학위 논문, p.160-168 참조.

2. 연구절차

본 연구의 연구절차는 문헌연구단계, 연구대상 수집단계, 예비연구 분석단계, 본 연구 분석단계로 진행되었다. 첫 번째 문헌연구단계에서는 선행연구와 보육정책 고찰을 통해 보육과 보육정책 개념 정의와 정책의 변천 과정을 살펴보았다. 두 번째, 연구대상 수집단계는 자료검색, 1차 내용 검토, 2차 내용 검토의 과정으로 진행하였다. 세 번째, 예비연구 분석단계는 2차에 걸쳐 실시되었다. 1차 예비연구 분석은 보육정책 변천의 초반 시기인 1991년부터 2003년까지의 신문 사설 17편을 연구대상으로 하였다. 1차 예비연구 분석 결과에서 보육정책 담론의 생성이 확인되었고, 주요하게 부각되는 담론과 이를 둘러싼 사회적 맥락을 파악할 수 있었다. 그러나 신문 사설의 발행 편수가 적어 담론의 변화 양상을 파악하기 어려웠다. 따라서 담론 변화 양상과 그 맥락을 파악하기 위해 2차 예비연구 분석을 하였다. 2차 예비연구 분석은 2004년부터 2017년 시기를 초반, 중반, 후반으로 나누어 발행 편수의 증가 폭을 고려하여 총 32편을 분석하였다. 2차 예비연구 분석 결과, 시기에 따른 담론 텍스트 변화, 담론 수행, 담론에 영향을 주는 주요 사회·문화적 맥락이 파악되었다. 예비연구 분석 결과, 담론 텍스트와 그 맥락은 보육정책과 관련 법 제정·개정을 기준으로 변화의 흐름이 나타났다. 이에 따라 전체 기간을 「영유아보육법」이 제정된 1991년부터 2003년까지의 시기, 「영유아보육법」이 전면 개정되고 「유아교육법」이 제정된 2004년부터 2007년까지의 시기, 「영유아보육법」이 개정된 2008년부터 2012년까지의 시기, 무상보육이 확대된 2013년부터 2017년까지의 총 4개의 시기로 구분하여 분석하는 것이 적합하다고 판단되었다. 네 번째 단계인 본 연구 분석단계에서는 전체 기간의 신문 사설 311편을 예비연구를 통해 구분된 총 4개의 시기로 담론 수행 차원, 사회·문화 맥락 차원에서 분석하였다. 본 연구의 연구절차를 도식화하면 다음의 [그림 1]과 같다.

단계	내용		결과
1. 문헌연구단계	선행연구 및 정책 고찰		보육정책 개념·변천 과정
2. 연구대상 수집단계	자료검색	기사 검색 및 수집	신문사별 기사 수집
	1차 내용검토	내용 읽기	자료선정·내용검토
	2차 내용검토	내용 상세읽기	내용 확인·타당성 검증
3. 예비연구 분석단계	1차 예비분석	1991년~2003년 17편 분석	담론 생성 확인
	2차 예비분석	2004년~2017년 32편 분석	담론 변화 및 맥락 파악
4. 본 연구 분석단계	담론수행 차원	전체 시기 분석	시기 별 담론 수행 파악
	사회·문화적 차원	전체 시기 분석	시기 별 담론·맥락 관계 파악

[그림 1] 연구절차

3. 자료 분석

본 연구는 담론분석을 위해 Fairclough(1998/2011)가 제시한 비판적 담론분석을 적용하였다. Fairclough(1995/2004)에 의하면 담론 텍스트는 담론 수행과 사회·문화적 맥락에 의해 형성된다. 비판적 담론분석은 담론이 사회·문화적 맥락과 관계가 있다고 보고 텍스트와 담론 수행, 사회·문화적 맥락을 분석하여 체계적 연결 관계를 나타나게 한다(Fairclough, 1998/2011). 따라서 담론 수행 차원과 사회문화적 맥락 차원에서 분석하는 것은 담론 수행과 사회문화적 맥락이 상호 재귀적으로 텍스트에 반영된다는 것을 변증법적 측면에서 볼 수 있게 한다(Fairclough, 1995/2004).

가. 담론 수행 차원 분석

담론 수행 차원 분석은 텍스트가 생성되고 사회적으로 배포되는 방식, 수용되는 과정 등과 같은 텍스트 생산 및 소비 과정의 다양한 측면들이 텍스트와 상호 작용하면서 생산해내는 의미를 해석하는 과정이다(Fairclough, 1995/2004). 따라서 담론 수행에서는 어떤 담론들이 텍스트 생산에 차용되어 결합하는 것인지, 텍스트 생산의 주체는 어떤 성격의 조직인지, 해석은 누구에 의해 어떤 상황에서 이루어지는지, 어떤 문화적 해석 틀이 상호텍스트 적으로 작용했는지 같은 요소들에 관심을 둔다(Fairclough, 1995/2004).

본 연구의 담론 수행 차원 분석에서는 텍스트 분석을 토대로 담론 간의 상호텍스트성, 즉 접합 및 탈접합을 살펴보고 이러한 과정을 통해 주요하게 부각되는 담론을 살펴보았다. 담론 텍스트의 어휘들은 문법적 요소가 첨부되어 문장형태를 이루게 되고, 이러한 문장들이 구성되어 담론의 내용을 만든다. 각각의 문장은 담론으로 구성되기 위해 구조적 형태를 보이게 된다. 이러한 과정에는 담론 간의 접합, 탈접합, 재접합 등의 상호 텍스트성의 과정이 있게 되고 부각되는 담론이 드러나게 된다. Fairclough(1995/2004)에 의하면 담론 수행 차원 분석은 텍스트의 생산적 측면과 소비적 측면을 살펴보게 된다. 그러나 신문 사설과 같은 대중매체 텍스트에서는 집필자가 실제 독자들의 상호텍스트 경험이 어떻게 되는지 알기 어려우므로 특정한 상호텍스트 경험을 지닌 '이상적 독자'를 상정해 놓는다(Fairclough, 2003/2012). 따라서 신문 사설 텍스트의 담론 수행 분석에서는 담론 소비자의 경험을 실제적으로 분석하기보다는 추정하게 된다. 이와 같은 담론 소비적 측면 분석의 제한점으로 본 연구의 담론 수행 차원 분석은 담론 생산자 차원을 위주로 분석하였다. 따라서 생산된 담론 간의 작용에 초점을 두고 텍스트에서 부각되는 담론을 중심으로 분석하였다. 담론 수행 차원의 분석 과정은 담론 영역 확인, 담론 규정, 담론 범주화, 담론 상호작용 분석, 대표적 사례추출의 단계로 진행되었다.

나. 사회·문화적 맥락 차원 분석

사회문화적 맥락 차원 분석은 담론이 생산되는 거시 사회의 조직적, 제도적 환경을 의미하며, 그것이 어떻게 담론 수행 차원과 연결되어 텍스트와 구성적, 구축적 효과를 구현하는지를 탐구한다(Fairclough, 1995/2004). 따라서 사회문화적 맥락 차원은 거시적인 입장에서 담론이 생산되는 세계가 속한 사회구조나 제도가 담론에 어떻게 영향을 미치면서 사회를 구성해 나가는지 읽어내는 과정으로 볼 수 있다. 이 과정에서 담론이 사회구조에 의해서 어떻게 결정되고, 또 역으로 그렇게 결정된 담론이 사회적으로 누적되면서 어떤 생산·재생산 효과를 발생시키는지에 관심을 둔다. 사회문화적 맥락 차원은 좀 더 직접적인 상황적 맥락과 그 사례가 내포된 좀 더 넓은 제도적 관행, 또는 이보다 한 단계 더 넓은 사회 및 문화라는 틀을 수반할 수 있다(Fairclough, 1995/2004, 1998/2011).

본 연구의 사회·문화적 맥락 차원 분석에서는 담론 수행 분석을 토대로 담론형성 시기의 특징되는 시대적 영향을 분석하였다. 사회·문화적 맥락 차원의 분석 과정은 텍스트 내 사회·문화적 맥락 파악, 사회·문화적 맥락 규정 단계, 담론과 맥락의 관계 파악, 대표적 사례추출의 단계로 진행되었다.

각 차원 자료 분석의 신뢰도와 타당도를 확보하기 위해 유아교육 전문가 1인과 유아교

육학과 박사과정 수료생 2인에게서 분석 과정 및 결과를 검증받았다. 특히, 사회·문화적 맥락 차원 분석에서는 삼각기법을 적용하여 다양한 관점에서의 맥락에 대한 해석을 고려하여 분석하였다. 즉 연구대상 텍스트 이외에 보건복지부 발행 보건복지백서, 기획재정부 발행 경제백서 및 경제정책 방향, 진보성향 신문사인 한겨레신문과 경향신문의 보육정책 관련 신문 사설, 보육정책 관련 선행연구 등의 다중적 문헌을 비교·고찰하여 맥락 해석에 대한 타당성을 확보하고자 하였다.

III. 연구결과

1. 담론 수행 차원

가. 1991년~2003년: 「영유아보육법」 제정 이후 시기

1991년부터 2003년까지의 시기는 1991년 「영유아보육법」 제정을 계기로 보육정책의 기반이 되는 관련 주요법안이 제정 및 개정되어 보육의 공공성 고려와 질적 제고를 위한 정책이 제도적으로 형성된 시기였다(보건복지부, 2004). 이 시기의 담론 수행에는 여성 취업 활성화 담론과 보육시설 부족 담론이 접합하여 ‘정부의 보육 지원 확대 담론’이 부각되었다. 또한, 담론 수행에는 보육시설의 양적 확충이 강조되었고, 이에 반해 보육의 질적 측면은 담론에서 배제되었다.

여성 인력의 활용을 가로막는 중요한 요인은 기혼여성이 마음 놓고 직장에 다닐 수 있는 사회적 기반을 마련 못 한 점이다……. 우리나라의 어린이 보육시설은 93년 말 현재 5천4백90개다……. 보호 대상 취업 여성 자녀는 1백만 명에 이르고, 이들을 보육하기 위해서는 2만4천여 곳의 보육시설이 필요하다……. 정부가 이번에……. 보육시설확충에 투자기로 한 것은 만사지탄의 감은 있지만, 매우 잘한 일이다……. 인력은 국가 경제의 기본이며, 올바른 인력수급정책은 국가 경제 운용의 골간이다……. 일하고 싶어도 일하지 못하는 여성 인력을 사실상 방치하는 것은 엄청난 사회적 낭비다. (중앙일보 1994.06.02.)

위와 같이 담론에는 ‘여성 인력 활용’을 위해 여성 개인이 부담하던 기존의 보육을 사회가 공동으로 부담하는 보육으로 전환한 담론이 생성되어 있었다. 이에 여성이 이용할 수 있는 기존의 보육시설이 양적으로 부족한 점(조선일보 2003.08.16.; 중앙일보 1994.06.02.)을 지적하였고, 시설 확충(조선일보 2003.08.16.; 중앙일보 1994.03.13.), 공보육 필요성(중앙일보 1994.08.20.), 공보육전환 및 유아 교육비 소득공제(조선일보 2002.03.09.)를

촉구하는 담론이 형성되었다. 담론에는 국가 경제 활성화를 저해하는 사회의 저임금 인력 부족 문제를 여성노동력을 활용하여 해결하려는 의도가 있었고, 이를 위해 기혼여성을 유입하려 했다. 기혼여성의 취업을 제약하는 주요인을 '보육문제'로 협소하게 보고 있었다.

나. 2004년~2007년: 「유아교육법」 제정 이후 시기

2004년에서 2007년까지의 시기에는 2004년 「유아교육법」 제정과 「영유아보육법」 전면 개정으로 보육의 공공성 확보와 전문성 제고라는 정책 방향의 법적 기반이 마련되었고, 공보육 강화를 위해 2006년 제1차 중장기 보육계획인 '새싹플랜'과 저출산 현상 해결을 위한 '새로마지플랜 2010'이 수립되어 시행되었다(여성가족부, 2006). 또한, 보육정책은 보육시설 중심의 지원방식에서 벗어나 보육수요자 중심의 정책을 표방하였다. 이 시기의 담론 수행에는 사회의 저출산 현상을 문제화하는 담론과 저출산 현상의 주요 원인을 교육·보육비 부담으로 보는 담론이 접합하여 '정부의 저출산 대책 담론'이 부각 되었다. 이러한 과정에 보육시설 확대지원 담론은 상대적으로 약화 되어 탈접합 되어 갔다. 또한, 정부의 저출산 대책 담론에는 정부의 저출산 대책을 지지하는 담론과 비판하는 담론이 공존하고 있었다. 이전 시기부터 강조되던 보육시설의 양적 확대에 대한 담론은 약화 되었고 보육 전반의 질적 개선에 대한 담론은 탈접합 되어 보육의 비용 측면만이 강조되는 담론이 생성되었다.

우리 사회는 1.17의 낮은 출산율을 기록하고 있다……. 각종 여론조사는 아이 낳기를 기피 하는 가장 큰 이유 중의 하나가 교육비에 대한 부담 때문임을 보여준다. 학령 전 아동들의 교육 및 보육을 떠맡은 곳의 상당수가 민간재정에 의존하고 있는 탓이다. 유치원의 경우 8천2백92곳 가운데 4천8곳이 사립이며, 보육시설은 2만1천2백67곳 가운데 국공립 1천3백94곳과 직장탁아 1백95곳을 제외한 나머지가 민간시설이다. 그러나 국가의 지원은 저소득층의 5세 이하 자녀의 보육비에 국한돼 있어 일반 가정의 교육 및 보육비의 부담이 클 수밖에 없었던 것이 저간의 실정이었다. 우리는 유아교육법이 그간 사각지대에 있었던 저소득층 유아들에게 양질의 교육을 받게 하는 데 기여하기를 바란다. (중앙일보 2004.01.07.)

위와 같이 담론에는 저출산 현상의 주요인으로 부모의 영유아 교육 및 보육비 부담이 부각 되어 있었다. 이에 저출산 현상 담론과 사교육비 및 보육비 부담 담론이 접합하여 저출산 현상 대책으로 정부가 발표한 보육료 지원사업을 정당화하고 있었다. 정부는 보육지원과 저출산 대책에 대한 필요성을 대중에게 알리기 위해 담론을 활용하고 있었다. 담론은 정부의 정책을 대중에게 알리는 역할에서 그치지 않고 정부의 저출산 대책에 대한 비판과 개선을 촉구(조선일보 2005.10.10., 2006.01.16.; 중앙일보 2007.08.15., 2007.11.12.) 하는 대항적인 담론도 생산하였다. 그러나 담론에는 저출산 대책에 대한 비판만 있을 뿐 구체적인 정책대안은 부재하였다. 또한, 정부의 저출산 대책을 지지하는 담론은 보육 지원

을 보육비 지원으로 국한하는 정부의 협소한 관점을 그대로 모방하는 담론이었다.

다. 2008년~2012년: 「영유아보육법」 개정 이후 시기

2008년에서 2012년까지 시기의 보육정책은 공보육 강화와 수요자 중심 체제에 중점을 두고 있었다. ‘새싹플랜’이 수정·보완되어 2008년 ‘제1차 아이사랑 플랜’이 수립되어 시행되었고(보건복지부, 2010), 2010년에는 제2차 저출산·고령사회 기본계획인 ‘새로마지플랜 2015’가 수립·시행되었다(대한민국정부, 2010). 그리고 전 계층 교육비·보육료를 지원하는 2011년 ‘5세 누리과정’, 2012년 ‘3~5세 누리과정’이 제정되었다(보건복지부, 2013). 이 시기의 담론 수행에는 사회의 저출산 현상이 지속적으로 심화 되면서 이를 문제화하는 담론과 해결책으로서 정부의 보육 지원강화 필요성에 대한 담론들이 접합하여 ‘무상보육 담론’이 부각 되었다. 또한, 담론 수행에는 정부의 무상보육 확대 정책에 대해 이를 정당화하는 무상보육 확대 지지 담론과 이에 대항하는 비판 담론이 공존하고 있었다.

보육 복지가 확충되면 아이를 낳아 키우는 일을 부담과 고통으로 여기는 젊은 부부들의 육아 부담을 덜어주게 돼 저출산을 극복하는 데도 도움이 된다. 나라의 장래까지 걱정하게 만드는 세계 최저 출산율의 함정에서 탈출하려면 보육 복지의 질과 양을 획기적으로 개선할 필요가 있다. 그러나 예산만 늘린다고 영유아의 보육과 교육이 자동적으로 나아지는 것은 아니다……. 사립에 비해 교육 내용과 보육의 질이 좋은 국공립 유치원과 어린이집을 크게 늘리고 사립의 수준도 이 기준을 따라 할 수 있게 지원하는 대책이 필요하다. (조선일보 2011.12.01.)

위와 같이 담론에는 저출산 해결을 위한 정부의 보육 지원강화 및 개선의 필요성, 무상보육 확대를 지지하는 담론(조선일보 2011.07.07., 2011.12.01.)이 생성되어 있었으며 담론은 저출산 담론과 접합하여 강화되었다. 그러나 2012년 보육비 예산 대란을 겪으면서 무상보육 대상 확대를 비판(조선일보 2012.06.13.; 중앙일보 20102.09.25.)하는 담론이 생성되었다. 2012년 총선에서 보수적 성향의 정당은 공약경쟁에서 기존의 선별적 교육복지 관점을 변경하여 보편적 교육복지 관점의 공약을 발표하였다. 선거 이후 공약이행에 대해 신문사는 국가경제발전과 재정상태 담론을 부각해, 선별적 교육복지 관점을 다시 내세우려는 담론을 형성하였다. 이러한 과정에서 지방자치단체와 중앙정부의 무상보육재정 논란은 보수적 성향의 정부와 신문사의 선별적 교육복지 관점을 다시 주장할 기회가 되었다. 무상보육의 필요성과 정책확대를 촉구하던 담론은 탈접합 되고, ‘0~2세 무상보육 재정논란 담론’이 보수적 성향의 정부와 신문사의 이념을 정당화하는 데 이용되었다. 그간 국가 성장 담론과 접합하여 강조되던 보육정책 확대의 필요성은 상실되었고, 무상복지 비판 담론과 접합하여 국가 성장을 저해하는 요인으로 표상되기 시작했다.

라. 2013년~2017년: 「누리과정」 시행 이후 시기

2013년에서 2017년까지의 시기에는 2013년 3~5세 누리과정이 시행되었고, 보육서비스 질적 수준 제고와 맞춤형 지원에 역점을 둔 ‘제2차 중장기 보육계획’이 수립·시행되었다(보건복지부, 2017a). 또한, 2016년에는 제3차 저출산·고령사회 기본계획인 ‘브릿지 플랜 2020’이 발표·시행되었다(대한민국정부, 2016). 이 시기의 담론 수행에는 무상보육정책 시행으로 지방자치단체와 중앙정부의 보육비 지원 재정 책임 공방이 발생하면서 이에 대한 담론으로 무상보육 재정논란 담론과 비판 담론이 접합하였다. 이러한 담론 수행의 상호작용을 통해 부각되는 담론은 ‘무상보육정책 개선 담론’이었다.

바야흐로 복지 시대다. 특히 지난해 총선과 대통령 선거에 맞춰 정치권에서 경쟁적으로 복지 확대를 공약하면서 수많은 정책이 도입됐다. 이미 0~5세 무상보육……. 저소득층 복지 확대 등이 시행 중이다……. 올 3월 여야 만장일치로 전격 도입된 무상보육은 곳곳에서 허점투성이다. 중앙정부와 지방자치단체가 재원 부담을 놓고 수시 충돌했고, 예산 누수도 심각하다. (중앙일보 2013.10.04.)

위와 같이 담론에는 ‘정부와 지방 자치 단체의 누리과정 예산 편성 갈등’이 강화되어 나타나 있었다. 여성 인력 활성화와 저출산 해결정책과 연결된 담론이 간헐적으로 나타났으나 이전 시기보다 약화 되었고, 보육 및 교사의 질, 이분화된 행정체계의 통합 등 보육정책에서 중요시되어야 하는 담론들은 주요 담론으로 성장하지 못한 채 탈접합 되어 갔다. 또한, 정부의 무상보육정책 실행과 이에 대항하는 정책 실행 비판 담론(조선일보 2014.11.05., 2016.01.22.; 중앙일보 2014.11.10., 2010.12.25.)이 병합하고 있었다. 특히, 이 시기의 담론은 재정논란과 비판만 강조되어 보육정책에 대한 협소한 시각을 벗어나지 못하였다. 이로 인해 보육정책의 재정 책임 문제 외에 유아교육과 보육체제의 통합, 교사의 전문성 제고, 국·공립보육시설의 확대 등 중요시해야 하는 사항들이 배제되었다.

2. 사회·문화적 맥락 차원

가. 1991년~2003년: 「영유아보육법」 제정 이후 시기

1991년에서 2003년까지의 시기에는 ‘신자유주의적 세계화로 인한 여성 노동 활성화’와 ‘저출산 현상에 대한 대중 인식화’가 특징적인 맥락으로 파악되었다. 이 시기에는 사회에서 국가 경제 활성화를 위한 여성 노동 활용과 저출산 현상의 해결이 중요한 쟁점이었다. 이러한 쟁점들의 주요 해결방안으로 보육정책이 강조되었고 이를 위한 담론이 생성되었다.

여성 인력을 적극 활용하는 것만이 21세기 국가경쟁력을 높이는 길이다……. 여성들의 활동을 제약하는 또 하나의 요인은 출산과 육아에 따르는 부담이다……. 보육과 유아교육은 국가가 적극 나서야 한다……. 정부는 영아 보육시설 확충과 직장여성을 위한 야간 보육체계를 실현하는 등 공(公)보육으로의 전환을 서둘러야 하며 유아교육비를 소득에서 공제해주는 한도도 계속 높여가야 할 것이다. <여성을 힘들게 하는 것들 (조선일보 2002.03.09.)>

위와 같이 경제위기 극복을 위해 여성의 사회생활과 자녀 양육의 병행에 대해 사회적 지지를 이끄는 담론이 형성되었다. 1997년 말 외환위기로 IMF 자금상환, 구조조정 개혁이 단행되었고(기획재정부, 2003; 재정경제부, 1999) 이에 따른 보육정책이 추진되었다. 1998년 정부는 IMF 구제 금융에서 벗어나고, 경제적 위기를 극복하기 위해 여성 인력을 노동시장으로 유입시켜 경제발전에 도모하기 위한 보육정책을 강조하였다. 이에 따라 2001년 '보육사업 장기종합발전계획'과 2003년 '보육사업 활성화 방안'은 여성의 사회활동을 위한 보육시설 확충을 주요 목적으로 하고 있었다. 이러한 정책들로 보육정책 발전의 기반이 마련되었으나 보육정책의 질적 성장을 위한 방안은 심도 있게 추진되지 못하였다. 2003년 출범한 정부에서도 여성노동력을 활용하려는 정책이 강화되었다. 여성노동력의 활용을 위해 보육기반과 관련 정책은 필요조건이 되었고, 보육사업 확대 정책이 지속적으로 중요시되었다.

이 시기는 또한 출산에 대한 대중 인식이 변화하게 된 시기였다. 우리나라는 경제발전을 위해 1980년대까지 출산율을 낮추는 가족 정책을 펼쳐왔고(김흥주, 2008), 이에 따라 소자녀 출산 관이 확산되어 있었다(김흥주, 2002). 그러나 사회 변화로 2000년대에 들어 저출산 현상이 문제시되면서 출산율을 높이는 방안이 필요하게 되었다. 우선 출산억제에 익숙한 대중의 인식을 출산장려로 전환 시키는 것이 요구되었다. 이러한 사회적 맥락의 영향으로 신문 사설은 저출산 인식에 대한 담론을 생성하였다.

출산 파업의 결과가 출산율의 급격한 저하로 …… 심각한 문제가 발생하고 있다……. 이에 따라 출산은 개인 또는 개별 가정, 특히 여성의 선택이고, 그에 따른 부담이나 책임도 개인의 문제로만 보던 인식이 변화하고 있다. 출산의 사회적 의미·기능에 대한 인식을 달리하면서 사회 존립에 필요한 출산율을 유지하기 위해 출산·육아에 대한 비용을 사회 전체가 분담하는 방향으로 공감대가 형성되고, 또 정책이 마련되고 있다……. 여성이 직장생활하면서 부담 없이 아이를 낳고 기를 수 있도록 보육시설을 확충하는 방안도 마련하고 있다……. 늦었지만 반가운 변화다. <국민연금, 형평성 배려하라 (중앙일보 2003.08.22.)>

위와 같이 대중의 인식전환을 위해 담론부터 변화되었다. 우리 사회도 저출산 현상을 문제시할 필요가 있으며, 이를 위한 해결책이 모색되어야 한다는 담론이 등장하기 시작한 것이다. 담론에서 여성은 경제 활동은 물론 출산도 해야 하는 존재로 표상되고 있었고 일과 양육의 병행을 위해 국가적 지원이 필요하다는 담론이 생성되었다. 담론은 한국 사회가 직

면한 사회문제 해결을 위해 국가적 보육 지원, 즉 보육정책이 시급한 사항임을 대중에게 인식시키고 있었다.

나. 2004년~2007년: 「유아교육법」 제정 이후 시기

2004년에서 2007년까지의 시기에는 ‘정부의 저출산 대책 실행의 영향’이 특징적인 맥락으로 파악되었다. 이 시기에는 정부 차원의 저출산 정책이 수립되어 본격적으로 추진되었다. 2004년 「영유아보육법」이 전면 개정되면서 보편적 보육이념이 강화되었고(김남식, 2009), 2006년 정부의 저출산 고령사회 기본계획인 ‘새로마지플랜 2010’이 수립·시행되었다. 이러한 제도적 맥락의 영향으로 신문 사설에는 주요한 저출산 대책인 보육정책에 대해 담론이 생성되었다.

정부가 저출산 고령사회 기본계획 시안을 내놓았다. 2010년까지 32조 원을 투입해 출산율을 끌어올리고……. 요지다. 추진하는 정책이 200개가 넘을 만큼 방대하다. 하지만 이제까지 각 부처가 추진해 온 정책을 그럴듯하게 포장해 발표한 수준에 불과하다. 누구에게도 감동을 못 주는 종합선물세트 같다……. 뜯어보니 시늉만 낸 정책이 많다. 여성이 아이를 마음 놓고 키우도록 하겠다고 했지만, 전체의 70%를 차지하고 있는 민간 어린이집의 질적 수준을 높일 수 있는 방안은 빠져 있다……. 더욱 심해지는 저출산 문제를 평이하고 안이한 대책으로 막기 어렵다. <시늉만 낸 저출산 대책 (중앙일보 2006.06.08.)>

위와 같이 신문 사설은 정부의 저출산 대책에 대해 비판적 경향의 담론을 형성하고 있었다. 즉, 담론은 정부의 저출산 대책에서 주요한 방안인 보육비 지원과 보육시설 확대를 보조적인 대책, 안이한 대책으로 평가하고 있었다. 이러한 비판적인 경향의 담론은 이후에도 지속해서 나타났다. 저출산 대책의 수립·시행 과정에서 정부 입장의 보도자료가 언론에 배포되었고 신문 사설은 이에 대한 논평을 전개하였다. 따라서 이 시기에는 정부의 저출산 대책이 보육정책 담론형성에 영향을 주었다고 볼 수 있다.

다. 2008년~2012년: 「영유아보육법」 개정 이후 시기

2008년에서 2012년까지의 시기에는 ‘보편적 교육복지 패러다임의 확산’이 특징적인 맥락으로 파악되었다. 이 시기는 경제의 변화 과정에서 대중의 복지 욕구가 증대되고, 이를 충족시키기 위한 복지비용이 지속해서 증가하던 시기였다. 2008년 정권교체로 보육업무는 다시 보건복지부로 이관되었고, 보육정책 방향이 수요자 중심정책으로 전환되었다. 2009년 ‘제1차 중장기보육 기본계획’ 수정판이 시행되었고, 2012년에는 보편적 보육인 만 5세 누리과정이 도입되었다. 특히 2010년은 무상급식 주민투표 시행으로 보편적 복지에 대한

대중적 인식이 표출된 해였다. 이 시기는 사회적으로 교육복지패러다임이 선별적 패러다임에서 보편적 패러다임으로 전환된 시기였다. 이러한 사회적 맥락의 영향으로 신문 사설에는 보편적 보육을 논하는 담론, 무상보육정책 확대에 대한 담론이 생성되었다.

보편적 복지를 주장해온 야당과 시민단체는 무상보육과 무상의료 그리고 반값 등록금의 영역으로까지 무상의 목소리를 높일 것이다. 손학규 민주당 대표는 이번 투표를 두고 “복지사회로 가는 역사적 전환점”이라며 무상복지의 확대를 예고했다. 박노현 교육감은 “서울시민이 보편적 복지에 동의했다”고 주장했다. 적어도 무상급식과 관련해선 보편적 복지가 유권자의 뜻임이 확인됐다. 하지만 이번 투표가 의료나 보육까지 전면 무상으로 실시하는 데 동의한 것으로 확대 해석돼선 안 된다. 복지확대라는 민심은 분명하지만, 의료나 보육은 급식보다 훨씬 많은 예산이 필요하다. <무산된 주민투표도 민심이다 (중앙일보 2011.08.25.)>

위와 같이 담론은 보편적 교육복지에 대해 ‘정치권의 복지 경쟁’, ‘진보세력이 먼저 ‘무상·반값’ 시리즈를 내걸었고, 드디어 보수세력마저 복지 경쟁에 가세한 형국이다’(중앙일보 2011.12.03.) 등과 같이 정치권의 보편적 보육 공약을 선거경쟁으로 표상하고 있었다. 또한, ‘보육까지 전면 무상으로 실시하는 데 동의한 것으로 확대해석돼선 안 된다’, ‘여야 무상보육 경쟁 감당 못 해 주저앉은 地方 사정’(조선일보 2012.03.30.) 등과 같이 보편적 보육확대와 이로 인한 재정문제를 거론하며 비판적인 담론을 전개하고 있었다. 보편적 교육복지로의 패러다임 확산으로 보편적 보육확대의 결과가 초래되었고, 담론은 보편적 보육으로의 전환을 수용하는 한편 보육확대로 인한 재정확보에 대해서는 위기로 표현하며 우려와 비판을 나타내고 있었다.

라. 2013년~2017년: 「누리과정」 시행 이후 시기

2013년에서 2017년까지의 시기에는 ‘보육정책에 대한 포퓰리즘 논란’이 특징적인 맥락으로 파악되었다. 정책적으로 2013년 영유아 전 계층 보육료 지원 확대 및 ‘제2차 중장기 보육계획’ 수립·시행, 2015년 CCTV 설치 의무화, 2017년 ‘제3차 중장기 보육계획’이 수립되었다. 특히, 이 시기는 제16회 전국동시 지방선거, 제20대 국회의원 선거, 제19대 대통령 선거 등 주요선거가 연이어 있었던 시기로 정치적으로 복지 관련 공약과 그 시행에 대한 쟁점 논란이 팽배했다. 이러한 논란과 각 선거를 전후로 보육 관련 공약 발표와 공약 이행과 관련된 보육정책 담론이 생성되었다. 포퓰리즘(populism)은 민중을 우선하는 정치원리(서영표, 2014)로, 주요 언론과 지식인들이 정부의 정책을 비판하거나 공격하기 위한 수단으로 활용되었다(김동민, 2006). 정치권은 선거 기간 동안 유리해지기 위해 대중의 복지 욕구를 충족시키는 평등 중시의 복지 공약을 내세우고, 상대 세력의 복지 공약은 포퓰리즘이라고 비판하는 논쟁을 전개해갔다. 또한, 선거 후에는 포퓰리즘을 본격적으로 내세

위 정치적인 공방을 하는 순환적이며 모순적인 과정을 되풀이하였다. 이러한 사회·문화적 맥락으로 신문 사설에는 보육정책에 대한 ‘포퓰리즘’ 담론이 생성되었다.

여야는 지난 대선 과정에서 5년 동안 각각 97조 원과 192조 원이 들어가는 복지 공약을 내세웠다. 지금 그걸 감당하느라 여기저기서 부작용이 터져 나오고 있다. 누리과정 예산 대란……. 예산 분담 갈등이 대표적인 예다……. 이제는 국민도 포퓰리즘의 폐해를 어느 정도 인식하게 됐지만, 여야는 불만 보면 맹목적으로 달려드는 부나방처럼 또 포퓰리즘 경쟁을 벌이고 있다. 1차 공약이 이러니 앞으로 총선이 본격화하면 어떤 황당한 포퓰리즘 공약이 쏟아질지 알 수 없다. 유권자가 철퇴를 내리는 수밖에 없다. <보육 대란 만든 여야 또 포퓰리즘 경쟁, 철퇴 내려야 (조선일보 2016.02.06.)>

위와 같이 담론은 포퓰리즘으로 평등을 지향하는 분배와 복지보다는 시장경제와 자유를 중시하고 있는 관점을 나타내고 있었다. 즉 담론은 ‘누리과정예산 대란 포퓰리즘…… 폐해’, ‘무상 보육도……복지 공약이 결국 갈등만 키우는 독(毒)……’(조선일보 2015.04.01.), ‘복지 포퓰리즘의 후유증으로 대한민국은 지금 몸살을 앓고 있다……누리과정 무상보육이 대표적 사례다’(중앙일보 2016.02.06.) 등과 같이 경제적 여건의 취약, 재정마련의 불확실성을 내세우며 선심성 보육정책 공약이행이 궁극적으로 복지 수준을 낮추고 재정의 지속 가능성을 위협할 수 있다(조경엽, 2012)는 보수성향의 논리에 동조하여 보육정책 개편을 나타내고 있었다. 특히, 2015년 어린이집 아동학대 사건이 사회적으로 이슈화되면서 무상 보육정책에 대한 비판의 근거로 이용되었다. ‘무상보육이 확대되면서 보육 시장이 확 늘어난 반면 인프라와 질적 서비스는 못 따라가기 때문이다……. 저급한 보육교사 채용……. 아동학대의 악순환이 이어질 수밖에 없다’(중앙일보 2015.01.16.), ‘작금의 아동학대가 무상복지 과속 탓에 야기된 것인데…….’(중앙일보 2015.01.24.), ‘무상보육실시로……. 어린이집이 갑자기 늘어나자……. 보육교사를 충원하기 위해 자격 요건을 완화했고, 아동학대 문제가 터져 나오는…….’(조선일보 2015.01.26.)등과 같이 담론은 아동학대와 교사의 질을 연관 지어 교사의 처우 개선과 교사의 질적 관리에 대한 문제를 무상보육비용에 기인하는 논리를 내세웠다. 보육교사의 질적 제고는 보육교사에 대한 사회 전반에 대한 인식, 보육교사 양성제도를 통한 교사 질 관리 등 다각적인 측면에서 개선되어야 함에도 보육정책 재정분배의 문제로 원인을 돌리며 보육의 질에 대한 왜곡된 인식을 생산하고 있었다. 즉, 보육료 지원과 보육의 질 관리는 수요자 지원과 공급자 관리 측면에서 각기 다름에도 불구하고 같은 맥락에서 묶어 무상보육정책을 포퓰리즘이라고 비판하는 담론을 전개하였다. 이처럼 담론의 포퓰리즘은 사회의 지배 담론인 보편적 교육복지를 비판하는 데 이용되어 보육정책 담론에 영향을 주는 주요한 사회·문화적 맥락으로 작용하였다.

IV. 논의 및 결론

본 연구는 신문 사설이 보육정책을 재맥락화하여 사회인식과 정책 방향에 영향을 미치는 담론을 생산하고 있다는 보고, 담론의 언어적 기제를 드러내고자 신문 사설에 나타난 보육정책 담론을 비판적 담론분석 방법을 적용하여 분석하였다. 이에 따른 논의 및 결론은 다음과 같다.

첫째, 보육정책 담론의 담론 수행에는 시기에 따라 ‘정부의 보육 지원 확대 담론’, ‘정부의 저출산 대책 담론’, ‘무상보육 정책 담론’, ‘무상보육정책 개선 담론’이 지배적인 담론으로 부각 되었다. 담론은 담론 생산자에게 유리한 담론을 부각해 사회의 지배적 담론에 대한 지지와 대항을 나타냈다. 1991년에서 2003년까지의 시기와 2004년에서 2007년까지의 시기의 담론은 보육정책의 필요성을 나타내는 담론을 형성하여 정부의 정책을 지지하는 견해였다. 신문사와 진보성향 정권의 교육복지 관점은 각각 선별적 관점과 보편적 관점으로 차이가 있었지만, 경제 활성화를 위해 보육정책이 필요하고 확대되어야 한다는 점은 일치하였다. 담론은 2008년에서 2012년까지의 시기에 교육복지 패러다임이 보편적 패러다임으로 전환되어 가자 이에 대한 대항 담론을 형성하기 시작했다. 특히 2013년에서 2016년까지 시기의 담론은 보수적 성향을 드러내며 사회의 지배적인 보편적 이념에 적극적으로 대항 담론을 펼쳤다. 이러한 대항 담론은 선별적 교육복지 담론으로 보육정책의 재정 불안에 초점을 두고 있었다. 이렇듯 담론 생산자는 담론을 통해 신문사가 지지하는 신자유주의, 선별적 교육복지관점의 이념을 재생산하고 있다고 볼 수 있다. 전통적으로 보수성향 언론은 신자유주의에 근거한 선별적 복지관점을 고수하고 있다. 이는 김홍규(2006), 정재희(2009), Richardson(2011)의 연구결과와 유사한 맥락의 결과였다. 김홍규(2006)는 교육 담론분석에서 보수성향의 신문사가 담론에서 신자유주의적 관점을 생성하고 있다는 것을 지적하였다. 그에 의하면 보수성향의 신문사는 교육에서의 시장경쟁원리의 적용, 자율성과 다양성의 강조, 탈규제화, 소비자 주권의 강조 등 신자유주의 관점에서 담론을 생성하여 이를 정당화하고 확산시키려고 하였다. 본 연구결과에서도 담론에는 보육시설평가에 있어서 시장경쟁원리 적용, 학부모의 보육시설 선택권 강조 등 신자유주의 관점이 드러나 있었다. 정재희(2009)의 연구결과에서도 보수성향의 신문사는 신자유주의 담론의 영향 아래에 교육 담론을 형성하였다. 우리나라와 같이 민주주의 국가의 보수성향 신문사가 신자유주의적 보육 담론을 형성한다는 것은 Richardson(2011)의 연구결과에서도 나타났다. 그는 신문사의 보육 담론에 보육의 질적 강화를 중점으로 하는 ‘인적자본 담론’이나 ‘아동 권리 담론’이 무시된 채, 보수성향의 자유주의적 복지 모델이 혼합된 ‘선택 담론’이 지배적

이었다고 하였다.

이와 같은 담론 수행결과를 통해 신문 사설에 나타난 보육정책 담론은 대중에게 국가의 보육정책에 대해 객관적으로 전달하는 것이 아님을 알 수 있다. 담론형성 초기의 보육정책의 필요성을 주장하는 담론은 경제발전을 우선으로 하는 신자유주의 관점을 지지하기 위한 것이었고, 최근의 무상보육확대에 대한 비판 담론도 선별 주의를 주창하는 신자유주의를 지지하기 위한 것이었다. 신문사는 지지하는 지배권 유지와 자신들의 이념 재생산을 위해 재맥락화된 보육정책 담론을 대중에게 전달하고 있다는 것을 추정할 수 있다. 또한, 신문사가 담론을 통해 자신들에게 유리한 사회적 질서를 유지하려는 것으로 해석할 수 있다. 신문사의 보육 담론 생산자의 주된 관심은 정책이 아니라 신문의 주된 목적인 판매 및 독자 유지로 담론 생산자는 보육소비자 또는 보육지지자가 아니기에 보육 담론에는 사실에 대한 편견과 신문사의 관점이 내재 되어 있다(Richardson, 2011). 이렇듯 신문사에 의해 재맥락화된 보육정책 담론은 대중에게 보육정책에 대해 편향된 인식을 심어줄 수 있다.

둘째, 보육정책 담론은 시기에 따라 '신자유주의적 세계화로 인한 여성 노동 활성화'와 '저출산 현상에 대한 대중 인식화', '정부의 저출산 대책 실행의 영향', '보편적 교육복지 패러다임의 확산', '보육정책에 대한 포퓰리즘 논란' 등의 사회·문화적 맥락과의 상호작용을 통해 공고화되었다. 1991년에서 2003년까지 시기 담론의 '신자유주의적 세계화 영향'이라는 사회·문화적 맥락 결과는 신자유주의와 세계화의 영향을 1990년대와 2000년대에 형성된 정책 담론의 사회·문화적 맥락으로 제시한 선행 연구들(김지선, 2015; 김홍규, 2006; 서덕희, 2003; 서정훈, 2015; 신진욱·이영민, 2009)과 유사한 결과였다. 2004년에서 2007년까지의 시기에는 정부의 저출산 정책 추진이 본격화되면서 '정부의 저출산 대책 실행'이 담론에 영향을 끼친 주요한 사회·문화적 맥락으로 파악되었다. 담론에는 이 전에 비해 신문사의 관점이 반영된 보육정책 담론이 생성되기 시작했다. 이는 보육정책이 대중 매체의 담론에 영향을 준다고 지적한 Fenech와 Wilkins(2017)의 연구결과와 유사한 맥락의 결과였다.

2008년에서 2012년까지 시기의 사회의 보편적 교육복지로의 전환도 보육정책 담론에 영향을 끼친 주요한 사회·문화적 맥락으로 파악되었다. 이러한 패러다임의 전환으로 보육정책에도 보편적 보육의 확대가 초래되었고, 보편적 보육으로의 전환을 수용하는 담론이 형성되었다. 하지만 담론은 보편적 관점을 그대로 수용하는 것이 아니라 보육정책확대로 인한 재정확보를 위기로 표현하며 우려와 비판을 나타내었다. 이 시기의 사회 전반의 보편적 교육복지 패러다임은 당시의 정권과 보수성향 신문사가 지향하는 선별적 교육복지 패러다임과 상반되는 것이었다. 따라서 보육정책 담론에는 보편적 보육정책을 필요성을 인정하

는 한편 이에 대해 비판하는 지지적 담론과 저항적 담론이 공존하였다. 이러한 이중적인 보육정책 담론은 담론에 영향을 끼친 사회의 보편주의와 이에 대한 담론의 반응을 지적인 선행연구들(김영옥·임유진, 2009; 김지선, 2012; 김지선, 2015; 장수정, 2013; Rueling, 2008)의 결과와 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 2013년에서 2017년까지 시기에 보육정책 담론에 영향을 끼친 주요 사회·문화적 맥락으로는 ‘보육정책에 대한 포퓰리즘 논란’이 파악되었다. 정치권은 선거 승리를 위해 보육정책공약을 주목하였고, 담론은 포퓰리즘의 부정적인 관점인 인기영합주의 맥락에서 공약시행인 보육정책을 비판하였다. 이러한 보육 관련 정책 담론에서의 포퓰리즘 영향은 복지정책 확대를 포퓰리즘으로 인식화 하는 보수 성향의 담론 프레임 연구결과(이은주, 2015)에서도 찾아볼 수 있다.

보육정책 담론은 사회·문화적 맥락에 따라 담론의 내용과 구조를 변화시켜 지배세력에 유리한 담론을 생성하였고 이는 여론형성, 대중의 정치적 실천을 유도하는 등 사회·문화적 맥락에 영향을 끼쳤다. 이러한 과정에서 담론은 신문사의 이념적 성향을 일관되게 유지하는 경향을 보였다. 이는 정권획득을 위해 유리한 관점을 수용하는 정치권이나 정권교체에 따라 관점의 차이를 보이는 보육정책과는 다른 점으로 볼 수 있다. 전 시기에 걸쳐 담론은 신문사의 성향을 유지하면서 시대적 변화에 따라 보수성향의 정권과 보육정책에 대해서는 지지적 태도를, 진보성향의 정권과 보육정책에 대해서는 비판적 태도를 나타냈다. 이는 신문사가 지지하는 보수적 이념을 지배적인 권력으로 조성하려는 의도이며, 자신들의 지지기반이며 신문의 소비자인 보수성향의 독자들의 신념을 유지하고 독려하려는 의도로 해석할 수 있다.

이와 같은 담론과 사회·문화적 관계를 통해 보육정책 담론의 형성과 변화는 사회·문화적 맥락과의 영향을 바탕으로 이해되어야 함을 알 수 있었다. 따라서 담론 생산자와 소비자는 사회·문화적 맥락이 보육정책 담론에 미치는 영향, 즉 담론의 실체가 사회·문화적 맥락과의 관계에서 형성됨을 인지할 필요가 있다.

V. 정책적 제언 및 시사점

본 연구의 정책적 제언 및 시사점은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 비판적 담론분석을 통해 보육정책 담론에 내재한 이념의 작용을 살펴보았다. 이는 신문사가 담론을 통해 자신의 이해관계에 유리한 이념을 담론에 재생산하는 것을 드러나게 하는 시도였다. 또한, 재 맥락화된 담론을 드러나게 하는 것은 담론에 내포된 이념이 대중의 보육정책에 대한 인식과 규범 형성에 영향을 미치는 것을 나타내려는 시도였다. 이러한 시도는 담론 소비자들이

보육정책 담론의 언어 사용을 비판적으로 인식하게 하여, 담론에 대한 통찰력, 보육정책에 대한 다각적인 측면의 인식과 이해, 주체적인 판단과 결정을 도모할 것으로 기대한다.

둘째, 본 연구는 보육정책 담론분석에 있어 사회·문화 맥락적 차원의 거시적 분석을 시도하였다. 사회·문화 맥락과 같은 비언어적 요소를 분석한 것은 담론을 보다 다각적인 차원에서 분석한 것으로 담론에 대한 보다 심도 있는 이해를 이끈다. 따라서 대중매체가 형성한 보육정책 담론을 분석하는 것은 보육정책분석, 보육정책평가의 대안적 분석방법으로 활용될 수 있음을 시사한다.

셋째, 본 연구는 보육정책 담론 수행과 담론의 사회·문화적 맥락을 살펴봄으로써 담론 생산자의 의도적인 이념 재생산과 담론을 둘러싼 사회·문화적 영향을 나타냈다. 담론 생산자는 제한된 관점만을 제공하여 담론 소비자인 대중의 관점을 통제할 수 있으며, 이는 대중이 보육정책의 타당성을 합리적으로 판단할 수 있도록 하는 것을 저해할 수 있다. 더욱이 담론 소비자는 편향된 담론을 수용하면서 보육과 관련된 사안들을 이해할 뿐만 아니라 투표와 같은 적극적인 정치적 실천 행동을 할 수 있다. 이러한 담론 소비자의 사회적 실천은 맥락으로 작용하여 보육정책의 방향성에 영향을 미칠 수 있으므로 담론 소비자는 보육정책과 관련된 선택과 결정에 있어 담론의 영향을 숙고해 보는 것이 요구된다. 한편, 담론 생산자는 담론이 담론 소비자의 사회적 실천을 이끈다는 선도적 영향력을 인식하고, 언론사로서의 사회적 기능 수행과 보육정책개선을 위한 담론 생산을 위해 각성과 노력을 해야 할 것이다.

본 연구의 제한점 및 후속연구를 위한 제언은 다음과 같다. 본 연구는 첫째, 보육정책 담론을 둘러싼 사회·문화적 맥락의 범위가 포괄적임에도 불구하고 정치적, 경제적, 정책적 맥락 아래에 시기별로 특징적인 맥락만을 한정하여 분석하였다. 따라서 이러한 한계점을 보완하여 포괄적이고 복합적인 사회·문화적 맥락과 담론의 상호적 영향을 분석한다면 보육정책 담론에 대한 보다 심도 있는 이해와 논의가 가능해질 것으로 사료된다. 둘째, 본 연구는 보육정책 담론을 질적 성향의 담론분석 방법으로 분석하였다. 빅데이터 분석 등 정량적 분석이 보완된다면 객관화된 결과를 도출하여 담론분석의 정책 활용을 높일 수 있을 것이다. 셋째, 연구대상의 다양성을 반영한 담론분석이 요구된다. 대중적 접근이 높은 매체, 정책을 주요하게 다루는 매체, 다양한 관점의 매체 등에서 생성된 담론을 비교·분석하는 것은 보육정책에 대한 다각적인 시사점을 이끌 것이다. 넷째, 신문 사설에 나타난 보육정책 담론에 대해 추후적인 분석이 필요하다. 보육정책이 경제적·정치적으로 가치가 있는 한 미래 사회에서도 보육정책 담론 생성이 계속될 것으로 예상할 수 있다. 따라서 후속연구에서는 지속해서 보육정책 담론이 어떻게 변화되고 작용하는지 연구할 필요가 있다. 이러한 연구로 보육정책 담론의 변화와 경향성을 예측할 수 있으리라 기대한다.

참고문헌

- 구명숙(2010). 신문 보도기사와 사설의 텍스트언어학적 분석. 목원대학교 대학원 석사학위논문.
- 기획재정부(2003). 경제정책 방향.
- 김남식(2009). 우리나라 보육정책 변천과정에 관한 연구: 공보육 논의를 중심으로. 21세기사회복지연구, 6(1), 1-18.
- 김동민(2006). 특집: 포퓰리즘과 민주주의: 여론의 본질과 포퓰리즘의 사례 연구. 시민사회와 NGO, 4(1), 111-143.
- 김영옥·임유진(2009). 언론의 정부-언론 관계와 언론 정책에 대한 담론 변화 분석. 한국언론학보, 53(4), 94-115.
- 김영옥(2011). 한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기. 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 107-136.
- 김원식(2015). 포용적 사회발전을 위한 새로운 복지패러다임. 선진화 정책시리즈, 289-327.
- 김윤민(2016). 국민기초생활보장 수급자에 대한 담론 분석. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 김지선(2012). 보편주의 복지담론 연구. 가톨릭대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 김지선(2015). Fairclough의 비판적 담론분석 관점으로 본 학교체육진흥법 제정과정. 부산대학교 대학원 박사학위논문.
- 김혜영(2009). 영상 미디어의 교원평가 담론에 대한 비판적 분석. 전북대학교 대학원 박사학위논문.
- 김홍규(2006). 평준화 보도에 대한 비판적 담론분석. 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.
- 김홍주(2002). 한국 사회의 근대화 기획과 가족정치: 가족계획사업을 중심으로. 한국인구학, 25(1), 51-82.
- 김홍주(2008). 국가의 '가족 만들기'와 과잉기획의 한계: 제2차 건강가정기본계획(2006~2010) 분석. 가족과 문화, 20(2), 99-125.
- 대한민국정부(2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획: 새로마지플랜 2015.
- 대한민국정부(2016). 제3차 저출산·고령사회 기본계획: 브릿지 플랜 2020.
- 민병곤(2000). 신문 사설의 논증 구조 분석. 국어국문학, 127, 133-154.
- 백선기(2015). 미디어 담론. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 보건복지부(2004). 2003 보건복지백서.
- 보건복지부(2010). 2009 보건복지백서.
- 보건복지부(2013). 2013 보육사업안내.

- 보건복지부(2017a). 2016 보건복지백서.
- 보건복지부(2017b). 보건복지부 연혁. http://www.mohw.go.kr/react/sg/ssg0102mn.jsp?PAR_MENU_ID=05&MENU_ID=051106에서 2017년 12월 30일 인출
- 서덕희(2003). “교실붕괴” 기사에 대한 비판적 담론분석: 조선일보를 중심으로. *교육인류학 연구*, 6(2), 55-89.
- 서영표(2014). 포퓰리즘의 두 가지 해석: 대중영합주의와 민중민주주의. *민족문화연구*, 63, 3-42.
- 서정훈(2015). M. Foucault의 권력지식관계론에 기초한 한국의 복지담론 해석. *한국사회복지학*, 67(4), 79-101.
- 신진욱·이영민(2009). 시장포퓰리즘 담론의 구조와 기술. *경제와 사회*, 273-299.
- 안선희(2008). 보육서비스에 대한 부모의 지식 실태. *한국아동학회 학술발표논문집*, 136-136.
- 여성가족부(2006). 새싹플랜: 제1차 중장기 보육계획(2006~2009).
- 이순희·정지현(2017). 무상보육정책 담론의 이념적 딜레마: 프레임 분석을 중심으로. *幼児教育研究*, 37(4), 557-584.
- 이은주(2015). 한국 공적연금개혁에 관한 연구: 기초연금개혁 담론 분석을 중심으로. *중앙대학교 대학원 박사학위논문*.
- 이은주(2017). 우리는 복지국가로 가고 있는가. *월간 복지동향*, (227), 58-61.
- 이종혁·길우영(2018). 보도 프레임 메타분석을 통한 보수-진보 매체의 공정성 모형 검증: 정파성, 양가성, 이중성을 중심으로. *커뮤니케이션 연구*, 26(1), 117-154.
- 이지영(2019). 신문 사설에 나타난 보육정책 담론분석. *이화여자대학교 대학원 박사학위논문*
- 이창수(2013). 국내 신문기사의 정치적 이데올로기에 관한 비평담화분석연구. *언어와 언어학*, 2013(58), 313-344.
- 장수정(2013). 영유아 무상보육정책 담론에 대한 분석: 일가족 양립 지원 관점을 중심으로. *한국사회복지학*, 65(4), 33-59.
- 정재희(2009). 교육의 수월성 기사에 대한 비판적 담론 분석: 조선일보와 한겨레신문을 중심으로. *이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문*.
- 조경엽(2012). 포퓰리즘 복지정책과 재정건전성. *한국재정학회 학술대회 논문집*, 2012, 29-55.
- 재정경제부(1999). 하반기 경제정책 방향.
- 최현주(2010). 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰. *한국언론학보*, 54(3), 399-426
- 한국ABC협회(2016). 2016년(2015년도분) 일간신문 161개사 인증 부수발표 및 인증결과. <http://www.kabc.or.kr/about/notices/100000002165>에서 2017년 12월 1일 인출.
- 허성진(2014). 신문 사설의 이데올로기적 속성에 관한 연구: 중앙일보·한겨레 공동연재 ‘사설

속으로'를 중심으로. 중앙대학교 신문방송대학원 석사학위논문.

- Devereux, E. (2014). 미디어의 이해(심두보 역). 서울: 명인문화사. (원서 2014 출판)
- Fairclough, N. (2004). 대중매체 담화 분석[*Media discourse*]. (이원표 역). 서울: 한국문화사. (원서 1995 출판)
- Fairclough, N. (2011). 언어와 권력[*Language and power*]. (김지홍 역). 서울: 도서출판 경진. (원서 1998 출판)
- Fairclough, N. (2012). 담화분석방법[*Analysing discourse*]. (김지홍 역). 서울: 도서출판 경진. (원서 2003 출판)
- Fenech, M., & Wilkins, D. P. (2017). Representations of childcare in the Australian print media: An exploratory corpus-assisted discourse analysis, *The Australian Educational Researcher*, 44(2), 161-190. Retrieved from February, 22, 2018 <https://doi.org/10.1007/s13384-016-0225-4>
- Foucault, M. (1988). Practicing criticism (Sheridan, A. trans.), *Politics, philosophy, culture: Interview and other writings, 1977-1984*, New York: Routledge
- Fowler, F. C. (2007). 교육정책의 이론과 실제[*Policy studies for educational leaders*]. (신현석, 한유경 공역). 서울: 아카데미프레스. (원서 2004 출판)
- Jager, S., & Maier, F. (2009). Theoretical and methodological aspects of Foucauldian critical discourse analysis and dispositive analysis. 34-61 In Wodak, R., & Meyer, M. (2009). *Methods of critical discourse analysis*. London: SAGE.
- Olssen, M., Codd, J., & O'Neill, A. M. (2015). 신자유주의 교육정책, 계보와 그 너머: 세계화·시민성·민주주의(김용 역), 서울: 학이시습. (원서 2004 출판)
- Richardson, B. (2011). A matter of choice: A critical discourse analysis of ECEC policy in Canada's 2006 federal election. *Childcare Resource and Research Unit*, 25, 1-71. Retrieved from March, 2, 2018 <https://www.childcarecanada.org/publications/occasional-paper-series/11/12/matter-choice-critical-discourse-analysis-ecec-policy-can>
- Rueling, A. (2008) Re-framing of childcare in Germany and England: the role of evidence in policy discourse. BMFSFJ Competence Centre for family benefits ECPR Joint Sessions Rennes, 11, 1-26.

- 논문접수 4월 5일 / 수정본 접수 5월 23일 / 게재 승인 6월 6일
- 교신저자: 이지영, 이화여자대학교 일반대학원 유아교육학과 박사, jylee93@yahoo.com

Abstract

A Discourse Analysis of Child Care Policy in Newspaper Editorials

Ji Young Lee

This study aimed to analyze the discourse of child care policy in newspaper editorials in order to reveal the recontextualization of the discourse. The research questions were as follows:

1. How does the discourse of child care policy practice according the timing?
2. How does the discourse of child care policy relate to sociocultural contexts according the timing?

The subjects were 311 newspaper editorials on child care policies of CHOSUNILBO and KOREA JOONGANG DAILY, published from 1991 to 2017. Fairclough's critical discourse analysis was conducted. The results were as follows. First, the discourse producers highlighted the major discourses according the timing to support or resist a dominant discourse in the society depending on the newspaper's viewpoints. Second, the discourse was mutually related to sociocultural contexts. It was influenced by the contexts of each period, including social phenomena and sociocultural contexts. Also, the discourse influenced the sociocultural contexts by forming public opinions.

The findings suggested that discourse consumers should be critical to read the discourse, and discourse producers should include more diverse perspectives.

Key words: child care policy, discourse analysis, newspaper editorial, critical discourse analysis