

한국 복지국가운동 논쟁에 대한 비판적 연구: 복지국가실현연석회의 사례를 중심으로*

박 영 선 | 경희대학교

2011년 7월, '보편적 복지국가'를 내세운 복지국가실현연석회의가 총 400여 개의 단체가 참여한 가운데 발족하였다. 민중·노동·시민단체들이 복지국가운동을 전면으로 내걸고 세력화를 시도한 첫 번째 사례로서 중요한 의의를 가진다. 그러나 연석회의는 2012년 총·대선이라는 선거 국면에서 정치세력에게 복지국가 실현을 위한 정책 요구를 전달하는 활동에 주력하였을 뿐, 복지국가운동의 주체 형성에 실패한 것으로 보인다. 본 논문은 연석회의가 애초에 표방했던 노동·시민 연대, 풀뿌리 시민 연대, 생존권 연대, 보편주의 연대 등 복지국가실현을 위한 주체 형성 전략을 구체화하지 못한 채 해산한 점에 주목하면서 복지국가 운동 주체 형성이란 관점에서 연석회의의 활동을 평가하고, 향후 복지국가운동에 관한 시사점을 찾아보고자 한다.

주제어: 복지국가실현연석회의, 복지국가운동, 복지정치, 정치세력화, 시민운동

I. 들어가며

2011년 7월 20일, 새로운 한국 사회의 이정표로 '보편적 복지국가'를 내세운 복지국가실현연석회의(이하 연석회의)¹⁾가 총 402개의 단체가 참여한 가운데 발족하였다. 건강권실현을위한보건의료단체연합, 서울복지시민연대 등 전통적인 복지단체와 보편적 복지 논쟁을 촉발시킨 친환경무상급식풀뿌리국민연대를 비롯하여 민주노총, 한국노총, 전국실업단체연대, 한국여성연합, 주거연합 등 교육, 노동, 여성, 주거, 의료 등 보편적 복지의 핵심 영역에서 활동하는 단체들이 총 망라되었다. 뿐만 아니라 성장 중심의 패러다임으로 인하여 생

*유익한 학문적 논평을 해주신 세 분의 심사위원께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

1) 연석회의의 출처는 발족 기자회견 자료집(복지국가실현복지국가실현연석회의의 2011)과 공식 블로그 <http://gowelfare.tistory.com>이다.

존의 위기에 내몰린 전국농민회총연맹, 재개발행정개혁포럼, 유통상인연합회 등 피해당사자 조직까지 가세하였다.

드디어 한국 시민사회에서도 보편적 복지를 내세운 복지국가운동이 시작된 것이다.²⁾ 연석회의의 출범 이전에도 복지국가를 내세운 움직임이 있었다. ‘역동적 복지국가’를 표방하며 2007년 창립한 복지국가소사이어티는 복지국가담론을 공론화하며 한국에서 복지국가운동을 추동하는 데 크게 기여하였다. 그러나 복지국가소사이어티는 복지국가담론 확산을 목표로 한 지식인들의 운동단체였다는 점에서(주은선 2013, 494), 민중·노동·시민단체들이 복지국가운동을 전면에 내걸고 세력화를 시도한 것은 연석회의가 처음이라고 할 수 있다. 연석회의의 출범 이후 복지국가사회복지연대, 내가만드는복지국가, 세상을바꾸는사회복지사 등이 창립해서 복지국가운동의 한 흐름을 형성하게 되었다. 이러한 점에서 연석회의는 한국 복지국가운동사에서 큰 의미를 갖는다.

한국의 복지국가운동은 2010년 6월, 지방선거에서 친환경무상급식 정책이 의제화되며 태동하였다(김윤태 2012, 43). 이러한 점에서 2010년은 한국 복지국가운동에 새로운 지형이 생긴 결정적인 해였다(이태수 2012, 4). 이 지형에서 복지국가 담론이 매우 급속하게 부상한 반면, 어떻게 복지국가를 실현할 것인가의 문제는 제대로 짚어지지 않았다(조홍식 엮음 2012). 특히 복지국가운동의 주체, 복지정치 주체에 관한 사회적 논의는 빈약하게 진행되었으며, 복지국가운동의 현장에서도 복지국가를 실현할 세력과 정치적 힘을 어떻게 만들어낼 것인가라는 고민이 치열하지 못하였다. 연석회의는 이러한 문제의식의 소산이라고 할 수 있다.

이에 본 논문에서는 ‘복지국가를 어떻게 만들어 나갈 것인가’, ‘복지국가 실현의 주체는 누구인가’라는 질문에 한국 사회운동이 어떻게 대응하였는지 연석회의를 연구 대상으로 삼아 살펴보고자 한다. 한국의 복지국가운동이 2010년 지방선거 이후부터 2012년 총·대선 시기까지 활성화 국면에 있었다면, 2012년 대선이 끝난 후부터 현재까지 한국의 복지

2) 한국에서 복지국가운동의 연원은 1990년대부터 찾을 수 있다. 1991년 사회복지예산삭감저지운동이나 최저생활보호를 위한 헌법소원청구운동(1994), 국민생활최저선확보운동(1994)이 대표적인 사례이다(남세진·조홍식 1995, 416-421). 그러나 본 논문에서는 복지정책이나 제도의 축소나 확대를 둘러싼 운동을 넘어 보편적 복지국가 담론을 명시적으로 내세운 복지운동을 복지국가운동으로 정의하고, 이에 따라 한국에서 복지국가운동은 경기도 교육감 선거 공약에서 초등학교 무상급식이 공약으로 제시된 후 사회적 논쟁을 거치며 2010년 지방선거에서 정치의제로 부상하였던 시기에 본격화되었다고 이해하고 있다.

국가운동은 그 명맥조차 확인하기 어려운 실정이다. 이 과정에 연석회의가 위치해있다. 연석회의의 경험을 분석하는 작업은 향후 한국 복지국가운동의 새로운 전개, 특히 복지국가 주체 형성 전략을 수립하는 데 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

II. 한국의 복지국가운동 논쟁: 복지국가 주체 형성 전략을 중심으로

무상급식과 무상보육, 반값 등록금 논란을 거치면서 2010년 ‘복지’가 한국 정치의 핵심적 쟁점으로 부상한 이후 복지국가운동을 둘러싼 사회적 논의가 활발해졌다. 한국의 복지국가운동 쟁점은 왜 복지국가인가(이태수 2011), 어떤 복지국가인가(이종오·조홍식 외 2013)에서부터 어떻게 복지국가를 실현할 것인가(조홍식 2012; 최태욱 2013)에 이르기까지 다양한 차원에서 형성되었다. 복지국가의 필요성에서부터 시작한 논쟁은 복지인식, 복지재정 확충방안 등의 세부적인 논점으로 확대되었고, 보편적 복지국가의 실현을 위한 노동시장체계의 정비 및 경제민주화 문제로 진화하였다(오건호 2011, 9-16; 김영순 2013, 193). 복지국가운동의 도상에서 펼쳐진 여러 중요한 논쟁 지점 중 본 연구에서 주목하는 것은 복지주체 형성에 관한 것이다. 주체형성 전략과 관련해서는 종합적으로 복지정치의 관점에서 복지대상자별, 복지영역별 복지정치를 다루거나(정태환 외 2012), 시민사회가 복지정치의 중심에 있다는 입장에서 친 복지적 국가정책의 형성에 시민사회가 중요한 역할을 수행하며, 복지정치 발전에 영향을 끼쳤다는 연구가 이루어졌다(강미희 2012). 보다 구체적으로는 복지국가 건설 주체 형성 전략으로 한국의 복지동맹 전략의 조건과 방안을 제시한 연구들이 있다(김영순 2011; 신진욱 2012; 윤도현·박경순 2010; 주은선 2013). 복지동맹은 시민사회의 조직된 행위주체들만의 운동 전략을 넘어 정치세력과의 연대를 형성하는 정치동맹을 포괄하게 되는데, 2010년 이후 전개된 복지국가논쟁 국면에서는 연합정치나 정당연합 등의 경로를 둘러싼 논쟁이 활발하였다(고원 2013; 김운태 2012).

한편 경험적·이론적 측면에서 복지국가는 ‘노동 있는 민주주의’의 산물이라는 점을 강조하며, 노동계급 중심성을 주장하거나(고세훈 2012), 복지국가 논의에서 나타나는 ‘노동의 주변화’를 비판하며 복지동맹의 새로운 기반을 구축하기 위한 노동-복지 연계 전략(은수미 2013)과 노동조합의 사회연대전략(이상호 2012)을 주장하는 입장에서는 노동자 집단이 복지국가의 주체로 나서지 못하는 것은 복지국가 실현에 커다란 걸림돌이 될 것이라고 진단하며 복지국가운동에서 노동조합의 주요한 주체로 나서야 함을 강조한다.

이와 같은 흐름 속에서 한국 복지국가운동의 주체 형성 경로는 크게 노동조합의 역할을 강조하는 입장과 시민사회의 역할을 강조하는 입장, 사회연대전략으로 구분해볼 수 있다.

1. 노동자 계급기반을 강조하는 복지국가주체 형성 전략

권력자원론이 대표하는 바, 복지국가 논의에 있어 노동조합의 자원과 행위는 중요한 요소이다. 그러나 한국의 복지국가운동에 관한 기존 연구들을 살펴보면, 복지국가의 형성 및 발전에 있어 노조의 역할에 대해서 대부분 회의적이다. 노조의 주체적 역할 및 계급역량을 확대하기에는 구조적·제도적 한계가 있다는 것이다(박명준·김미진 2013, 21-22). 권력자원론의 기본 주장이 자본주의 사회에서 시장이 만들어내는 사회적 불안전에 가장 취약한 집단, 그래서 복지국가를 가장 필요로 하는 집단인 노동자들이 잘 조직화될수록 복지국가가 발전하기 쉽다는 것인데, 한국의 조건이 이와 매우 다르기 때문이다. 노조의 조직력이 낮을 뿐더러 노동자층은 복지국가에 대하여 매우 비일관적, 모순적 태도를 가지고 있고, 중간계급에 비하여 오히려 보수적인 복지태도를 보이고 있기도 하다(김영순 2011, 20). 한마디로 노동계급의 권력자원이 매우 불충분한 현실이다(윤도현·박경순 2010, 417).

그러나 복지국가를 권력자원과 리스크 노출에서 차별화된 계급들 간의 분배갈등과 계급정치의 산물로 이해하는 입장에서 볼 때, 한국의 노동운동이 취약하다는 상황은 복지국가로의 도정이 험난하다는 점을 말해줄 뿐, 그 사실 자체가 계급 중심성을 부인하는 증거가 되는 것은 결코 아니다(고세훈 2013, 23). 복지국가논쟁이 한창이던 2011년 당시 노동조합진영에서도 노동자계급에 기반을 둔 진보정당이라는 확고한 주체 없이 연대나 연합을 통해서도 복지국가가 실현가능하지 않다고 주장하였다(김태현 2011, 25).

한국 사회에서 노동 중심성을 가장 적극적으로 옹호하는 집단은 민주노총으로 대표되는 노동조합세력이다. 서구 복지국가의 경험에서 노동자와 노동조합이 보편적 복지국가를 지지하는 가장 든든한 우군인 동시에, 자신의 요구와 책임을 실질적으로 담보하는 핵심주체였다는 점을 중요한 근거로 제시한다. 아울러 노동시장이 소득 분배의 핵심영역이란 점도 노동 중심성을 강조하는 또 다른 이유이다(이상호 2011, 3-4). 그러나 이러한 주장에도 불구하고, 노동조합운동 내에서 복지국가 논의는 그다지 활성화되지 못하였다.³⁾

3) 민주노총 정책연구원은 2011년 11월, 민주노총의 복지국가 노선을 '노동존중 복지국가'로 제시한 바 있다. 노동존중 복지국가는 노동정책과 복지정책이라는 두 개의 큰 기둥을 가지고 좋은 일자리와 보편적 복지가 결합된 국가를 의미한다. 노동존중 복지국가는 최소한 복지권에 대한

때로 민주노총은 소극적 반복지세력이라는 의심을 받기도 하였으며(정태인 2011), 한국의 복지동맹전략에서 계급적 관점을 부각하면 안 된다는 주장이 제기되기도 하였다(윤도현·박경순 2010, 422).

그동안 노조가 복지국가 형성과정에서 주도적인 역할을 하지 못하는 이유로는 노동조합 내부적으로 복지 관련 쟁점을 추진하려는 주체가 덜 발달되어 있고, 조직 내 복지 의제에 대한 이해가 낮으며, 지도부가 불안정한 점 등을 꼽을 수 있다. 이 때문에 노조는 보편적 복지모델과 국가 및 공공영역이 담당해야 하는 역할의 중요성을 강조하면서도 실제로는 노조의 직접적 이해와 관련된 분야에 한정해서 복지정책에 개입해 왔으며, 노조의 영향력 확대 전략으로 복지가슈를 활용하는 실정에 머물고 있다(박명준·김미진 2013; 주은선 2013). 이 외에 한국의 노동조합이 복지국가건설에 나서지 않는 이유로 기업별 노조체제를 지적하는 입장도 있다. 기업별 노조는 공공재적 성격의 공공복지보다 기업 내 개별 이익을 충족시키는 기업복지를 선호하여 복지국가 발전을 지체시킨다는 것이다(양재진 2009; 양재진·정의룡 2012). 노동운동의 성장이 복지국가의 발전에 가장 큰 영향을 미치지만, 노동운동의 양식에 따라 그 정도가 달라진다는 주장은 노조의 역할에 관하여 중요한 시사점을 제공한다.

2. 시민사회운동을 기반에 둔 복지국가주체 형성 전략

서구의 경험과 다른 한국 복지국가운동의 조건은 한국의 노동조합이 처한 현실이 극명하게 보여준다. 산별 노조 설립이 허용되고 산별 전환이 이루어졌지만, 여전히 기업별노조 중심으로 노조운동이 이루어지고 있다. 노동조합 조직률도 매우 낮지만, 더욱 열악한 실태는 단체협약 적용률이다(은수미 2013, 222-227). 노조를 지지하는 계급정당이 부재하며, 노동중심을 표방하고 있는 진보정당은 정치적 리더십을 회복하기 어려운 실정이다

이러한 까닭에 노동 계급을 대신할 수 있는 복지국가운동의 주체를 찾는 데 눈을 돌릴 수밖에 없었고(윤홍식 2013, 105), 그동안 국가복지의 확대과정에 개입하여 상당한 성과를 거둔 시민운동이 그 역할을 일정정도 대행할 수 있다는 입장이 제기되었다. 한국의 보편적 복지국가 건설운동이 조직화에 기반을 둔 경성 권력자원보다는 시민운동이 갖고 있

강조만큼 노동기본권과 좋은 일자리가 강조되어야 하며, 재생산영역의 복지정책에 머무른 것이 아니라 생산영역에서의 노동정책이 핵심적이라고 주장한다(김태현 2011).

는 다양한 형태의 연성 권력자원에 의존할 것이라는 주장이다.

그러나 취약한 노동자계급의 권력자원 대신에 복지국가 건설의 대항자로서의 역할을 맡은 시민운동의 한계도 동시에 지적된다. 그동안 복지운동을 주도하였던 시민사회운동이 전문가와 활동가 중심의 운동이었다는 점, 그 하부는 매우 느슨하게 조직화된, 또는 조직화되지 않은 다중들로 구성돼 있다는 점, 그리고 특정 복지 이슈를 두고 형성되는 대중들의 지지와 관심이 강한 휘발성과 유목성을 갖는다는 점 등을 고려할 때, 한국의 시민운동으로부터 서구 노동운동이 했던 것과 똑같은 역할을 기대하기는 어렵다는 것이다. 그럼에도 시민운동이 중심이 된 복지국가운동이 당분간 한국에서 유력한 복지국가 건설의 경로가 될 것으로 예측되었다(김영순 2011, 217-219). 서구와 달리 계급정당과 노조가 아니라 시민사회를 중심으로 하는 복지정치가 형성될 가능성이 크다는 진단이다(신광영 2012, 63).

시민운동이 중심이 된 보편적 복지국가운동 전략에 우려가 없는 것은 아니다. 연성자원의 실체가 주체로서 시민만큼이나 모호하다는 지적(윤홍식 2013, 106)과 시민운동이 다양한 분화요인들에 얽혀 있으므로 복지국가의 주체로서 등장하기 힘들다는 주장이 나온다(고세훈, 2013, 23-24). 경험적으로도 시민운동세력의 중요한 역할에도 불구하고 그 힘과 영향력이 정치지형 자체를 변화시킬 만큼 강했다고 볼 수 없다는 판단도 제기되었다(고원 2012, 17). 무엇보다 민주노총 등 노동자의 계급적 기반을 강조하는 진영에서의 반발이 거세다.

3. 시민사회 복지동맹 구상

한국 복지국가운동에서 주체 형성 전략은 크게 노동조합의 역할을 강조하는 입장과 시민사회의 역할을 강조하는 입장으로 대별되었다. 두 입장은 현실에서 때때로 양립 불가능한 것으로 표출되어 두 입장의 차이는 연석회의의 결성 당시부터 중요한 쟁점으로 부상했으며, 연석회의의 주요한 운동 전략 중 하나였던 노동-시민연대에도 영향을 미쳤다. 그러나 서구의 복지국가 건설의 경험이 노동계급이라는 한정된 권력자원으로만 이루어진 것이 아니었듯, 한국 사회 역시 하나의 압도적인 권력자원으로 복지국가 구상이 가능한 수준이 아니므로 복지국가 실현을 위한 연대 전략이 필요하다는 문제의식이 제기되었다. 이는 노동계급과 중간계급의 복지동맹, 시민사회 복지동맹 주장으로 이어진다. 계급적 대립구조의 약화와 위험범주의 다양화, 시민직접행동 및 온라인을 매개로 한 새로운 집합행동의 확산 등으로 요약되는 '연대 중심적 이론틀'이 시민사회-복지동맹의 주요한 특성을 설명해

준다(정태환 외 2012, 7-8). 실제로 한국 사회를 구성하는 정치사회세력이 매우 다양해졌기 때문에 복지국가 형성의 조직적 기반을 단일한 계급으로 한정하는 것이 오히려 비현실적인 경로라고 할 수 있을 것이다. 제도라는 것이 권력집단의 선호에 자동적으로 반응하는 것은 아닐지라도, 제도를 둘러싸고 행위자들이 지속적으로 정치적 대결과 갈등을 전개한다는 점에서 특히 그러하다(Thelen 2011). 그러한 의미에서 복지국가는 정치적·경제적 사회 주도 세력 혹은 세력들이 자신들의 정치적 목적을 달성하기 위한 매우 현실적인 제도이며(김영민 2012, 31), 복지국가의 발전은 다양한 변수의 영향을 받으며 형성되는 제도적 장치의 복합적 과정으로 이해할 수 있다(김운태 2012, 27).

이렇듯 시민사회 복지동맹 구상은 복지국가 전략을 추진할 수 있는 한국 사회의 기반이 취약하다는 현실에서 출발하였다. ‘노동 주도 복지국가’를 전략적 중심에 두는 것은 현재로서는 불가능하고, ‘노동 없는 복지’로서는 한계가 명확한 한국 사회 현실에서 시민사회 단체들과 노동단체들이 ‘시민사회 복지동맹’을 구축해야 할 필요성이 생기는 것이다. 민주노총과 한국노총으로 대변되는 조직된 노동, 시민운동단체들, 2000년대 들어 급속히 성장한 온오프라인의 풀뿌리 시민공동체가 시민사회 복지동맹의 주요한 세력으로 제안되었다(신진욱 2012, 329-336).

그러나 시민운동을 기반으로 한 복지동맹의 견고성이 상대적으로 약할 수밖에 없다는 주장도 제기되었다. 시민정치운동이 정치권력의 주체가 아닌 한, 결국 정당과의 연합, 또는 정당에 부분 흡수되는 형태, 혹은 정부에 직접 영향력을 행사하는 방식으로 복지국가 만들기에 참여할 수밖에 없다는 한계 때문이다(구갑우 2012, 17). 보다 근본적으로는 노동 계급과 비노동 계급 간 연대가 가능할까라는 회의적인 시각도 있다. 분단 체제가 만들어 낸 한국 좌파의 특성이 복지국가를 위한 노동 내부의 연대는 물론이고 비노동 계급과 노동의 연대도 가로막는 결정적 장애로 작동할 개연성이 높다는 이유 때문이다(윤홍식 2013, 103).

III. 복지국가실현연석회의의 주체 형성 전략

연석회의는 노동 중심성과 시민사회 중심성을 넘는 대안으로 시민사회 복지동맹 구상을 근거에 두고 복지국가 주체 형성 전략으로 복지국가 실현을 위한 사회연대운동을 제안하였다. 먼저 연석회의의 구성의 경과 및 주요 활동을 개괄한 후 주체 형성 전략을 살펴보고

자 한다.

1. 연석회의 활동 개괄

시민사회에 연석회의의 구상을 처음 제안한 단체는 참여연대였다. 참여연대가 시민사회에 전국적 차원의 복지국가운동을 제안한 시점은 6·2 지방선거에서 친환경무상급식 정책이 성공한 이후 한나라당과 민주당 등 정치권이 연이어 복지국가 담론을 이슈화하면서 복지국가가 정치적 논쟁의 중심으로 부상한 때였다. 이 시기는 복지국가 논의가 활성화되고 있는 반면, 복지정치의 핵심적 당사자라고 할 수 있는 각계각층의 시민들은 정작 복지국가 논의에 참여하지 못하고 있는 상황이기도 하였다. 이에 시민사회에서는 “노동조합, 시민사회단체, 지역단체, 풀뿌리단체 등 각계각층의 대중조직을 기반으로 복지국가 건설 주체를 형성하고, 정치권 중심으로 이루어지고 있는 복지정책조합 수준의 복지국가 논의 의제를 생존권 복지이제로 확장할 필요”가 있다고 보았다(복지국가실현연석회의의 2011).

이러한 사회적 분위기 속에서 수십여 개의 단체가 새로운 복지국가운동 조직을 위한 논의에 착수하였다. 발족 준비 기간 동안 백가쟁명이라고 할 만큼 복지국가운동을 둘러싼 다양한 주장과 제안이 제기되었다. 연대기구의 구성 및 추진경로, 발족시점, 정치일정 및 정치운동과의 관계, 의제별 연대기구와의 관계 설정이 중요한 쟁점이었는데, 가장 논쟁적인 것은 ‘복지국가’라는 명칭이었다. 민주노총은 초반부터 복지‘국가’에 방점이 찍히면 합의하기 어렵다는 의견을 밝혔으며, 금속노조, 전교조 등도 복지국가라는 용어 사용에 반대하였다. 복지국가 대신에 보편적 복지, 복지운동, 복지사회, 복지국가와 사회공공성 실현 등의 대안이 제시되기도 하였다. 쉽게 결론을 맺지 못하다가, 복지국가가 사민주의적 전망이나, 특정한 정당과 연계한 정치운동이 아니며, 현 시기에 국가의 역할을 강조할 필요가 있다는 견해가 점차 우세해지면서 복지국가라는 명칭 사용에 합의하게 되었다.

연석회의는 출범식에서 ‘요람에서 무덤까지 국민행복 프로젝트’라는 슬로건을 내세우고, 복지국가 기본원칙 7개와 의제 15개를 제시하였다.⁴⁾ 한국의 복지국가 비전(복지국가 5

4) 기본원칙은 ① 공정한 경제, ② 좋은 일자리, ③ 인간다운 노동, ④ 보편적 사회보장, ⑤ 평등한 교육기회, ⑥ 돌봄의 사회화 및 공공성 확대, ⑦ 공정한 재원부담이다. 15개 의제로는 ① 재벌체제의 개혁과 대기업의 책임 강화, ② 불공정 원하청 관계의 극복과 혁신적 중소기업·중소상인 지원, ③ 비정규직 감축 및 모든 차별의 해소, ④ 안정된 일자리 창출과 실 노동시간의 단축, ⑤ 노동기본권 보장과 노동 관련법의 전면 개혁, ⑥ 차별 없는 여성노동권 확보, ⑦ 주거 취약계층

개년 계획)의 수립과 각계생존권 의제, 보편적 복지 실현 과제, 사회공공성 의제 등 공동현안 대응, 2012년 총선 및 대선 공동 정책대응을 활동목표로 삼겠다고 밝혔다.

출범 직후 첫 활동으로 ‘복지국가 실현을 위한 2011년 정기국회 민생·복지 16대 입법 정책 과제’를 발표하고, 이어 ‘반드시 편성되어야 할 민생복지예산 요구안’을 발표하였다. 시민들과 함께 하는 행사로는 ‘서울복지필름페스티벌 2011, 유쾌한 탈출’을 개최하였다. 이 밖에 연석회의 참여단체들과 함께 복지재원마련 워크숍을 진행하였다. 2012년에는 총선을 앞두고 ‘복지국가 실현을 위한 4·11 총선 민생복지 공약 요구안’을 발표하고 ‘경제·복지·노동 분야 정책방향 정당초청 토론회’를 개최하였다. 이 토론회에 새누리당은 공약이 확정되지 않았다는 이유로 불참하였다. 이후 연석회의는 각 정당에 공개 질의한 ‘민생복지 공약 12대 요구안’에 대한 각 정당의 답변 결과를 분석, 발표하고 유권자에게 정보를 공개하는 등 유권자운동에 참여하였다. 4월에는 민주통합당, 통합진보당과 함께 ‘12대 민생·복지의제 정책협약식’을 맺기도 하였다. 대선을 앞둔 10월에는 ‘복지국가 실현을 위한 7대 원칙과 15대 요구안’을 제시하며, 복지국가 실현을 위한 입법 촉구 및 대선 정책 요구안 기자회견을 개최하였다. 11월, ‘복지국가 실현을 위한 대선 캠프 초청 정책토론회’를 예정하였으나, 박근혜 새누리당 후보의 불참 통보에 이어 안철수 무소속 후보 측에서 최종적으로 불참의사를 표명함에 따라 토론회를 개최하지는 못하였다. 이후 연석회의는 별다른 활동을 전개하지 않았다.

연석회의의 해소 제안은 연석회의의 구성 제안단체인 참여연대 사회복지위원회에서 나왔다. 박근혜 정부 집권 1년차를 맞아 연석회의의 주최로 박근혜 정부의 복지정책을 평가하는 토론회를 개최하자는 안건 검토 중, 대선 이후 내내 ‘개점휴업상태’(이영목 2013)로 있던 연석회의가 토론회를 여는 것은 적절치 않다는 의견이 제출되면서, 비판적인 기조에서 연석회의의 활동에 대한 평가가 이루어진 끝에 조직을 해소할 수밖에 없다는 결론에 다다른 것이다. 연석회의의 해산 과정은 일사천리였다. 연석회의의 구성 단계에서 이후 조직의 발전 전망으로 검토되었던 가칭 ‘복지국가실현국민연대’ 구상은 제대로 논의되지 않았지만, 연석회의에 가입된 400여 개의 단체 중 어떤 곳에서도 해산을 문제 삼지 않았다. 연석회의를 주도 하였던 참여연대를 비롯하여 가입 단체 중 어느 곳에서도 정치적 책임을 지지 않은 채 연

해소와 보편적 주거복지의 실현, ⑧ 무상의료 실현 및 공공의료 강화, ⑨ 노후소득 보장, ⑩ 실업·고용안전망 확충, ⑪ 취약계층 및 근로빈곤층 소득보장, ⑫ 무상교육 및 공교육 지원 확대, ⑬ 돌봄 서비스 전달체계의 공공화, ⑭ 보편적 육아지원 실현, ⑮ 공평하고 누진적인 과세와 복지부문에 대한 재정확충이 제시되었다.

석회의는 해소되고 말았다. 연석회의의 해소는 본격적으로 한국 복지국가운동이 전개될 것이라는 사회적 기대가 무산된 것은 물론, 시민사회 내적으로도 무책임한 사회운동의 전례를 남겼다. 또한 출범 당시의 결의에 비추어보았을 때 연석회의가 매우 형해화된 채로 유지되었으며, 연석회의가 목표로 한 복지국가운동의 주체 형성 전략이 실패하였음을 보여 주는 것이기도 하다.

2. 연석회의의 주체 형성 전략

연석회의는 한국 사회에서 조직노동의 힘이 상대적으로 약한 반면, 다양한 부문운동, 풀뿌리 운동과 전국적 차원에서 형성된 네트워크가 발달해있고, 이러한 기반들이 한국 복지국가 전략의 중요한 권력자원으로 발전할 가능성이 있다고 보았다. 이에 조직된 노동세력을 넘어 시민사회의 다양한 운동세력을 포함하는 넓은 연대의 형태로 복지국가운동을 추진하는 것이 타당하다는 인식을 가지고 ‘사회연대운동’이라는 주체 형성 전략을 세웠다. 사회연대운동은 첫째, 조직된 노동운동과 시민사회운동의 연대에 일차 기반을 두고 둘째, 중소기업, 재개발 유민, 청년실업자, 대학생 등 신자유주의 경제운영의 직접적인 피해자가 되고 있는 당사자들의 생존권운동의 연대를 결합시키고 셋째, 촛불운동에서 확인된 역동적 자발성, 즉 풀뿌리 시민과의 소통과 연대를 이루며 넷째, 보편주의 복지에 대한 중산층의 지지와 연대를 포함하는 네 가지 연대의 축을 통하여 구성되어야 한다고 보았다(복지국가실현연석회의 2011). 사회연대운동이 현실에서 어떻게 구현되었는지 살펴보면 연석회의의 복지국가 주체 형성 전략을 평가해보고자 한다.

1) 노동과 시민의 연대⁵⁾

연석회의의 제안 단계인 참여연대는 조직 구성 초기부터 민주노총, 한국노총, 금속노조, 전국공무원노조, 민주일반연맹, 전국사무금융연맹 등 노동조합과 전략적 대화를 추진하였다. 노조 조직률, 단체협상 적용률, 국제노동기구 협약 인준율 등 노동자계급의 권력

5) 본 논문에서는 민주노총과 금속노조 등 이른바 민주노조진영의 입장을 주로 검토한다. 연석회의의 결성과정에서 민주노총과 소속 산하 연맹이 주요한 이견그룹이었고, 민주노조진영의 소극적 태도가 연대회의의 활동에 큰 영향을 미쳤다고 보기 때문이다. 본 글에서 민주노조진영의 입장으로 삼고 있는 내용은 보편적 복지실현을 위한 노동시민단체 워크숍 회의록과 민주노총에서 공식적으로 논의된 김태현(2011)의 글이다.

자원을 파악하는 어떤 지표에서도 노조세력이 복지국가 실현의 핵심적 기반이 될 수 있다는 주장에 쉽게 동의하기 어려운 한국 현실이지만, 복지국가 건설 경로에서 노조의 역할에 대한 중요성을 부정하는 것은 아니었다. 한국사회 모순의 원천은 노동 부문에 존재한다고 할 정도로(주은선 2011, 43), 노동자 계층은 한국의 시장만능의 신자유주의 성장체제의 대표적인 희생자 집단이다. 복지국가의 지지층이 경제적으로 열악한 저소득계층(disadvantaged)과 리스크에 대하여 보호받지 못하는 계층(insecure)이라고 할 때(Rehm, et al. 2012, 403), 한국의 노동자들은 현재 대표적으로 이중의 고통에 시달리고 있는 집단(double deprived)으로 중요한 복지정치세력으로서의 가능성을 갖고 있다. 이 때문에 복지국가의 전통적인 옹호세력은 노조였던 것이다. 노동조합 조직률이 높은 나라들이 제도화되고 보편적인 복지국가를 갖고 있을 뿐 아니라, 노동조합원이 다른 시민들보다 더 복지국가에 대한 높은 지지를 보인다는 사실이 경험적으로 관찰된 바 있기도 하다(권혁용 2013).

민주노총도 2012년 총·대선이라는 정치적 계기를 앞두고 ‘노동존중 복지국가’를 사회적 쟁점으로 만들고 세력화를 추진하겠다는 입장을 표명하였다. 대중조직과 통합진보정당을 핵심주체로 하여 실질적인 ‘노동복지동맹’을 형성하는 것을 목표로 내세우고 복지국가운동에 나설 계획을 밝히기도 하였다. 그러나 현실에서 민주노총은 복지국가운동의 전면에 나서지 않았으며, 연석회의의 사회연대운동 전략에도 적극적으로 호응하지 않았다. 연석회의 조직 과정에서 민주노총은 명칭, 추진경로, 발족시기, 정책과제, 핵심 의제 및 사업 등 거의 모든 사안에서 이견을 제출하였다. 보편적 복지국가운동이 ‘복지국가단일정당’운동처럼 특정 정당과 특정 입장에 연계된 운동으로 비춰지면서 오해를 초래할 수 있다는 문제점과 대중투쟁에 기초하지 않은 채 상층의 논의에 머무르는 운동에 그칠 수 있다는 우려를 제기한 것이다. 이는 복지국가운동이 점화된 배경이나 커다란 정치개편국면을 앞둔 당시 정세를 고려할 때 타당한 지적일 수 있으나, 그 바탕에 민주노총이 대안적 사회 체제로서 복지국가에 대하여 동의하기 힘들다는 근본적인 입장의 차이가 깔려 있었다는 점을 인식할 필요가 있다. 민주노총 일부에서는 복지국가를 일종의 개량이라고 보았다.

그렇지만 민주노총의 복지국가 노선인 ‘노동존중 복지국가’와 연석회의의 복지국가 담론을 비교해보면 큰 차이를 확인하기 어렵다.⁶⁾ 복지국가 전망에 대한 내용적 차이가 크게

6) 『복지국가실현연석회의출범 기자회견 자료집』(2011. 7. 20) 참고. 연석회의는 좋은 일자리는 최고의 복지이며, 복지국가의 원동력이라는 입장에서 2차적 재분배만으로 복지국가를 실현하겠다는 것은 환상에 가깝다고까지 말하고 있다. ‘복지국가 실현을 위한 2011년 정기국회의 민생,

다르지 않음에도 불구하고, 민주노총이 노동중심을 내세우며 독자적인 복지국가 담론을 강조하고, 연석회의에는 보편적 복지 실현을 위한 연대운동, 즉 참여연대를 비롯한 시민사회단체와 맺었던 기존의 사회공공성 연대투쟁과 같은 수준에서 소극적으로 결합하였던 이유는 민주노총이 구상하고 있는 복지국가 건설 경로가 다르기 때문이었다. 민주노총의 입장에서 복지국가 건설의 가장 핵심적인 과제는 노동조합과 진보정당의 강화였다. 노동자계급에 기반을 둔 진보정당이라는 확고한 주체 없이 복지국가 건설이 가능하다고 보지 않는 것이다. 그동안 민주노총이 진보정당을 강화할 수 있다는 의미를 부여하고 의료나 교육 등과 같은 복지의제에 대해서 적극적으로 참여해왔다는 점까지 고려한다면(박명준·김미진 2013, 34), 민주노총의 복지국가운동 전략이 통합진보정당의 건설에 집중될 수밖에 없는 상황을 이해하기 쉬울 것이다. 당시 복지국가 실현을 위한 대중운동 전략이 부재한 가운데 복지국가 건설을 위한 정치연합이나, 시민정치운동에 매진하고 있었던 시민사회 동향 속에서 민주노총의 진보정당 통합과 진보진영의 상설공투체 건설 주장은 더욱 강화될 수밖에 없기도 하였다.

노동진영은 복지국가 건설 경로에 대한 인식 차이에서부터 복지국가 전망에 대한 공감대와 합의 부족, 복지국가를 둘러싼 정치연합에 대한 불신까지 제기하며 연석회의 활동에 소극적이었으며, 연석회의는 노동조합을 끌어들이지 못하고, 민주노조진영 내의 친복지운동세력도 견인하지 못하였다. 결국 ‘운동이 없는’ 복지국가와 노동주체의 ‘주변화’로 요약되는(이상호 2012), 당시 복지국가운동의 문제를 극복하지 못한 것이다.

이와 같은 상황은 노동진영이 주도적으로 복지국가운동에 나서지 않을 때 시민운동의 역할이 매우 제한적임을 보여주는 것이다. 또한 그동안 보편주의 복지국가담론이 매우 빠른 시간 내에 정치적 정당성을 확보하였지만, 그 정당성에 대한 사회적 합의의 수준이 그리 깊지 않았으며, 정당성을 수립하는 과정에서 보편적 복지의 주체를 형성하는 과정이 미진하였다는 점을(김영순 2013, 217-220) 드러내기도 하는 것이다. 연석회의의 노동-시민연대가 실패한 데에는 이러한 한계점 외에 관념적인 입장의 차이와 현실적인 조건을 내세우며 과거 민주노조 운동의 경험을 극복하지 못한 민주노조진영의 책임과 대중적인 사회연대운동 기획이 부재하였던 연석회의의 상층 정치운동 중심의 노선도 지적할 수 있다.

복지 정책과제 기자회견’ 자료(2011. 9. 20), ‘민생복지예산 지출통제와 복지·노동예산을 억제하는 2012년 예산안 제출 비판 기자회견’ 자료(2011. 11. 7)를 살펴보면 더욱 구체적으로 두 주장의 동질성을 확인할 수 있다.

2) 풀뿌리 시민의 연대

다양한 정치세력들이 '선거'가 복지국가 실현의 현실적 경로라고 판단하며 선거 국면에서 복지국가를 한국 사회의 전망으로 내세웠다. 그러나 연석회의는 복지국가 실현을 위해서 아래로부터의 대중운동이 뒷받침하지 않는다면, 아무리 복지국가를 내세운 정치세력이 집권하더라도 온전하게 복지국가 플랜을 이행하지 못할 것이라고 보았다. 복지국가 전략의 실현가능성을 높이기 위해서는 정치세력 간의 연합과 재편만으로는 한계가 있으므로 강력한 대중운동의 주체가 형성되어야 한다는 인식은 바로 연석회의의 출범의 문제의식 그 자체라고도 할 수 있다. 이에 노동조합 등 조직된 세력의 참여 외에 조직화되지 않은 시민들의 자발적, 주체적 열정과 에너지를 모을 수 있는 풀뿌리 시민의 연대를 제안하고, 이들을 복지국가 실현이라는 정치적 목표로 최대한 모아내고 행동하게 만듦으로서 복지국가 사회연대운동이 단지 조직된 운동주체들의 제한적인 시도에 그치지 않아야 함을 강조하였던 것이다.

연석회의에서 복지국가운동의 주체로 호명한 풀뿌리 시민이란 특정한 공동체의 성원을 넘어 개별적이고, 무정형으로 존재하는 네트워크화된 개인들이다. 통상 촛불시민으로 대변되는 자율적 시민층은 2000년대 들어 한국 시민운동의 중요한 국면에서 결정적 역할을 담당해왔다. 엄청난 유동성과 활성화된 에너지의 흐름을 보여주었던 촛불대중들은 현재까지도 자발성, 효율성, 창조성, 재미를 동력으로 삼아 집단지성, 수평적, 비동기적 협업을 수행하며 온라인과 공간을 중심으로 사회 변화의 가능성과 영향력을 보여주고 있다(박영선 2013; 백옥인 2009). 이들은 2010년 지방선거 결과에서 드러난 것처럼, 민주화의 가치를 넘어 한국사회가 직면한 사회경제적 문제의 해결과 그에 입각한 새로운 시민권의 가치를 지향하는 새로운 정치주체로 등장하였다. 복지정치가 사회 전면에 부상할 수 있는 내적 조건이 무르익은 것이다(고원 2012, 34-36).

이러한 점에서 연석회의가 공식적이고 전문적인 운동조직이 아닌 자발적 시민층을 복지국가운동의 주체로 호명한 전략은 매우 유효했다고 할 수 있다. 그러나 연석회의가 추동한 복지국가운동이 선거라는 제한된 시공간 속에서 전개되면서 풀뿌리 시민과 함께 하는 대중적인 복지정치 프로그램은 제대로 기획되지도 못하고 실현되지도 못하였다. 연석회의의 준비 과정에서 확인할 수 있듯 연석회의는 전통적인 사회운동 그룹인 노동·시민사회 단체를 조직하는 데 역량을 집중하였다. 사회운동의 레퍼토리 측면에서 볼 때도 기자회견이나 성명서 배포와 같은 전통적 운동양식을 답습하는 데 그치고 말았다.

복지국가운동의 사회적 기반이 매우 취약한 현실과 선거라는 제한된 조건 속에서 복지국가운동을 전개하였던 연석회의로서는 풀뿌리 시민층을 적극적으로 조직하고, 복지국가운동의 주체로 형성하는 전략을 실질화시키는 데 매우 큰 어려움이 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 연석회의 스스로 풀뿌리 시민층을 중요한 주체 세력으로 상정하였다면 그에 부합하는 구체적인 운동노선이 필요하였던 것으로 보인다. 무상급식이라는 미시적인 복지 의제가 정치화되는 과정에서 풀뿌리 시민들의 역할이 지대하였다는 점이 한국 복지국가운동의 중요한 교훈이었다는 점을 상기한다면 더욱 그렇다.

3) 생존권의 연대

연석회의는 복지국가 사회연대운동의 중심성격이 생존권의 연대임을 분명히 하였다. 복지국가전략이 한국 사회의 새로운 국가운영 원리와 사회경제 체제 전환의 의미라고 할 때, 그 출발은 신자유주의 국가운영으로 인하여 피해를 입고 위기에 처한 노동자, 농민, 도시빈민, 중소기업자 등의 생존권의 회복에 있기 때문이다. 특히 연석회의는 생존의 위기에 몰린 중소기업인이나 영세자영업자, 농어민, 재개발 지역 서민, 유목적인 노동자들의 생존권의 문제가 그동안 복지국가 운동의 중심에서 다루어지지 않았다고 비판하며, 이들이 참여하는 대중들이 복지국가를 정치적 목표로 하는 실질적인 운동에 나설 때 복지국가가 실현될 수 있다고 주장하였다. 이러한 인식은 보편주의 복지국가가 왜 한국에서 '새로운 사회의 이정표'로 제시되어야 하는지를 설득할 수 있는 매우 현실적인 근거였다.

연석회의는 50%가 넘는 비정규직 노동자, 땅을 잃어버린 농민, 폐업을 강요당하는 몰락하는 자영업자와 같은 이들을 복지국가 건설의 핵심적 주체로 강조하고, 전국유통상인연합회, 전국실업단체연대, 전국철거인협의회, 주거연합 등 현안 투쟁을 하고 있는 주체들과 적극적으로 결합하고자 하였다. 또한 각계각층의 생존권 투쟁의 당사자들에게 복지국가 비전과 이들이 복지국가운동의 주체로 나서야 함을 설득하고자 하였다. 이들은 볼드윈이 단일한 사회계급의 관점에서 벗어나 새로운 주체 개념으로 설정한 위험범주라는 사회적 행위자 집단이라고 할 수 있다(정태환 외 2012, 6).

그러나 생존권 투쟁의 당사자들을 복지국가운동에 결합시키고자 한 운동노선은 실현되지 못하였다. 이는 현실에서 재개발반대투쟁, SSM반대투쟁, 반값등록금투쟁, 비정규직 노동철폐투쟁 등 현안 투쟁의 이해당사자들에게 복지국가에 대한 전망이나 복지국가운동 전략을 제대로 설득시키지 못하였다는 것이며, 운동의제별로 나누어진 다양한 당사자 운동집단들을 복지국가운동에 정렬시키지 못하였다는 것을 의미한다. 당사자들과 일회적인

회합을 통해서는 불가능한 기획이었다. 복지와 구조적인 이해관계를 맺고 있으면서도 여전히 친복지적 태도나 친복지 정당을 지지하는 선호를 표출하지 못하는 이들 생존권 투쟁의 당사자들이 중심이 되는 복지정치가 활성화되었을 때 비로소 복지국가 주체의 한 축이 형성될 수 있을 것이다.⁷⁾

4) 보편주의 연대

보편주의 연대는 복지국가의 핵심 의제와 요구, 그리고 복지동맹의 주요 축으로서 중간층에 대한 태도와 연관된 문제이다. 보편적 복지국가 실현에 있어 주요 의제인 일자리, 보건, 교육보육, 노후, 주거는 사회구성원 누구에게나 해당하는 삶의 보편적인 문제들이며 보편주의 복지국가로 나아가기 위하여 반드시 해결되어야 할 과제이다. 이러한 점에서 보편주의 연대 방향은 사회적 약자나 저소득층 등 특정 계층의 물질적 복지를 확대하는 것을 넘어 사회보장의 원리와 체계를 사회적 시민권에 기반을 둔 연대이다(박원석 2011, 92). 이러한 연대 방향은 특히 한국 사회의 중간층이 저소득층보다 복지국가 확대와 그를 위한 증세를 더 지지하며, 교육받은 중산층에서 나타나는 계몽된 이타주의는 민주화세대 효과 때문에 한국에서 매우 강한 경향성을 보일 것으로 예측된다는 점에서(김영순 2012, 355), 타당한 방향 설정이었으며, 연석회의의 보편적 복지국가 원칙과 의제에 잘 구현되었다.

다만 보편적 복지국가 실현을 위해서는 복지국가의 핵심 영역에서 그 효과를 체감할 수 있을 정도의 정책 실현을 어떻게 이룰 것인가의 문제는 연석회의가 제대로 다루지 못한 채 지금까지 과제로 남아 있다. 이는 대부분 사회서비스에 대한 예산 확보와 이에 당연히 수반되는 증세 등 조세개편 문제 등과 관련이 있는데, 연석회의는 출범 이후 복지국가 5개년 계획수립과 더불어 복지국가의 예산편성 방향, 정기국회를 앞둔 예산 사업 대응 등을 기존의 관성적 방식으로 전개하는 데 그쳤을 뿐, 운동적 기획과 실질적인 복지국가 전략을 구사하는 데까지 나아가지 못하였다.

그 결과 초기에 복지국가 담론을 진보진영이 주도하였던 것과 달리 선거 국면 이후에 복지국가 담론은 제도 정치권 내의 의제로 수렴되고 말았다. 복지국가 전망을 구체화할 수 있는 현실적 경로에서 뚜렷한 대안을 제출하고 사회적 합의를 만들어나가는 과정이 바로 보편적 복지국가 지지 세력을 형성하는 과정이라고 할 때, 연석회의는 이 과정에서 정책과

7) 구조적 이해관계, 의식적 태도, 표출된 선호는 복지정치의 세 단계를 설명하는 용어이다(안상훈 2000).

제를 제시하는 데 머물고 대중운동으로 발전시키지 못한 것이다.

IV. 연석회의 활동의 의의와 한계

1. 한국의 복지정치와 연석회의의 의의

복지정치는 넓게는 복지국가의, 협소하게는 복지제도(정책)의 형성과 확대 혹은 축소를 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등과 연대의 정치이다(강병익 2009, 114). 서구와 달리 한국은 근대적인 복지제도가 수립된 1960년대 이후 적어도 20여 년간 복지정치가 제대로 발화하지 못한 시기가 지속되었다(김연명 2002, 25). 한국 복지정치의 미발전 원인으로는 노조나 진보정당 등 친복지정치세력의 권력자원이 낮은 점과 한국 유권자들의 복지 의식에 내재된 이중성 등이 꼽히고 있다(정상호 2012, 178). 한국 복지정치를 권위주의 국가 중심 단계, 국외 행위자 중심 단계, 무상급식을 계기로 대두된 단계로 나누기도 하는데, 현재 한국의 복지정치 발전단계에서 관찰되는 특징은 복지국가 형성기와 조정기의 이슈들이 새로운 복지제도의 도입을 둘러싼 정치적 갈등과 사회적 대립에서 동시에 제기되고 있다는 점이다(신광영 2012).

한국의 복지정치를 둘러싸고 제기된 주요한 쟁점은 II장에서 검토하였던 복지국가 주체 형성 전략에 관련된 것이다. 이 밖의 주요한 논의로는 첫째, 민주적 정권 교체 이후 한국의 복지정치에 대한 평가이다. 민주화 이후 한국의 복지정치가 크게 변화하였다고 진단하는 반면(김영순 2005), 다른 한편에서는 진보정권기의 복지정치는 큰 의미가 없었으며, 복지의 성장은 산업화의 자동적 결과에 불과하다고 평가한다(안상훈 2011). 둘째, 복지정치의 성격을 둘러싼 논의이다. 한국 복지정치에서 두드러진 점은 노동정치의 부재이므로 노동정치 강화가 필요하다는 입장이 주로 개진되었다(주은선 2011; 제갈현숙 2011). 마지막으로 한국의 정당과 복지정치의 관계를 둘러싸고 전개된 논쟁이다. 복지국가 형성과 발전에 관한 상당수의 논의가 정당과 정당체제의 영향에 주목하고 있다(김영태 2012). 그동안 복지국가 형성에 있어 정당의 중요성은 이미 경험적, 이론적으로 설명되었으며(강병익 2009, 114), 한국에서도 복지국가 형성에 있어 정당의 역할에 관한 많은 논의가 이루어졌다. 한국 복지국가운동에서 정당체제의 역동성과 가변성의 증대가 복지국가의 추동력으로 작용할 수 있다는 가능성에 주목하려는 시도도 있었지만(신진욱 2011), 이는 전통적으로 정당

정치의 저발전 현상을 보여 온 한국의 현실을 지나치게 과대평가한 것이며, 오히려 정당은 자생적으로 표출되기 시작한 복지정치의 흐름에 편승한 면이 강하였다는 부정적 평가도 제기되었다(고원 2012, 18).

복지정치의 측면에서 볼 때, 2010년 지방선거 이후 유권자들의 복지인식에 급격한 전환이 발생하고, 정치 지형의 구조적 변화가 관찰되지만(고원 2012), 여전히 복지국가 건설의 주체와 연대에 대한 논의는 큰 진전이 없으며, 보편적 복지국가라는 담론과 구체적 연관성을 확보하고 있지 못한 상태라고 할 수 있다(김영순 2013, 193). 이러한 한국의 복지정치 현실에서 연석회의는 주체의 중요성을 질문하였다는 점에서 중요한 의의를 지닌다. ‘복지국가 실현 전략에 있어 누가 주체인가, 연대 세력은 또 누구인가, 나아가 복지국가 정치동맹은 어떻게 만들어지는가, 복지동맹을 실현하기 위해서 대중적 차원의 복지국가운동은 어떻게 구성해야 하는가’라는 질문은 ‘왜 복지국가인가’라는 질문 못지않게 한국 복지국가운동의 핵심적인 의제라는 점에서 연석회의의 출범은 사회적 의의를 갖고 있다.

2. 연석회의의 한계

연석회의는 출범하면서 싱크탱크나 전문가, 정치권 주도로 복지국가 논의가 활성화되고 있는 반면, 신자유주의 국가운영 전략의 최대 피해자라고 할 수 있는 노동자, 농민, 도시빈민, 영세자영업자 등은 배제되어있으면서 각계각층이 참여하는 대중적인 복지국가운동이 필요함을 강력하게 주장하였다. 이는 한국 복지국가운동에 있어 매우 중요한 도전 과제였으나, 연석회의는 주체형성 전략의 문제의식을 조직 구성 초기 단계에서만 가시화시켰을 뿐, 사회연대운동으로 현실화시키지는 못하였다.

연석회의가 애초 계획된 목표를 실현하지 못한 채 해산한 원인을 살펴보자. 첫째, 한국 복지국가운동 세력, 보다 좁혀서 말한다면 사회연대전략을 주창하며 연석회의를 제안하였던 시민운동진영의 근본적인 역량의 취약성이다. 한국 시민사회 전체적으로 ‘보편적 복지국가’라는 새로운 국가비전을 실현하기 위한 운동의 토대가 매우 취약하기 때문에 연석회의가 내세운 포부를 단기적으로 실현하는 것이 근본적으로 어려운 과제였음은 주지의 사실이다. 서구사회가 산업화과정에서 연대적인 사회문화적 기반을 갖추며 복지국가를 형성해간 반면, 한국 사회는 복지국가 기획을 함께 추구하거나, 지지해줄 기반이 매우 취약한 조건이다(신진욱 2012, 323-328). 복지국가 실현을 위한 주체 형성 전략의 모델이나 참고할만한 경험도 부재한 상황에서 연석회의의 구상을 뒷받침해줄 수 있는 실제 조직화

능력이 없다고도 할 수 있다.

따라서 연석회의는 중장기적 전망을 가지고 일상적인 복지정치 프로그램을 가동하면서 보다 완강하고 지속적으로 복지국가 주체 형성 전략을 추진해나갈 필요가 있었다. 그러나 연석회의를 주도하였던 참여연대와 같은 시민운동집단은 복지국가운동의 구심세력으로 서 역할을 수행하기에는 그 운동의 토대가 매우 허약하였다. 민주노총과 같은 조직된 노동대중이 연석회의에 결합하여 복지국가운동의 전면에 나서도록 정치적으로 견인하거나, 아니면 연석회의가 복지국가운동의 새로운 주체로 호명한 다양한 집단층을 복지국가운동의 주체로 조직화해야 하는 데, 두 가지 경로 모두 실현하기 어려웠다. 국민기초생활보장법운동과 같은 사례에서 보듯 시민단체가 복지정치의 중요한 행위자로 등장하였지만, 아직 대중적 복지운동으로 나아가지는 못한 현실이었다.

특히 연석회의가 풀뿌리 시민이나 생존권 투쟁의 당사자 등을 복지국가운동의 주요한 주체로 설정하였음에도 불구하고, 노조와 단체 중심의 운동방식에서 벗어나지 못한 점은 비판적으로 평가할 대목이다. 연석회의가 발족한 시점은 자영업자, 비정규직, 영세농민, 공공부문 종사자, 경제적 하위계급 등에 대하여 사회서비스나 공적부조 개혁 방안을 마련하는 등의 면밀한 전략을 추구해나가며 ‘내적 행위의 극대화’(윤도현·박경순 2010)를 통한 복지국가의 발전가능성에 도전할 좋은 기회였기 때문이다.

둘째, 연석회의가 총·대선이라는 정치적 기회구조에만 지나치게 의존하였다는 점을 지적할 수 있다. 사회운동에 있어서 운동조직의 정치적 접근을 가능케 하는 외적 조건은 매우 중요한 요인이거나(McAdam 1996), 사회운동의 결과에 영향을 미치는 것은 정치적 기회구조만이 아니며, 담론 환경과 운동조직이나 진영 간 연대의 문제 등도 중요한 요소로 강조되고 있다(홍일표 2007). 그러나 연석회의는 복지국가의 사회적 기반을 형성하는 중장기적인 구상과 핵심적 과제를 설계하고 운동적 기획을 통하여 이를 현실화시키기보다는 정치적 기회구조를 활용한 과도한 정치적 목표를 앞세우며 단기적으로 성패를 거는 조급함을 드러내었다.

당시 6·2 지방선거에서 친환경무상급식 의제가 거둔 정치적 승리는 복지국가에 대한 사회적 지지를 확인시켜 주었으며, 정치권으로 확산된 복지국가 논쟁은 복지국가구상을 현실화시킬 수 있는 호기로 인식되었다. ‘2012년은 두 번 다시 오기 쉽지 않은 결정적 기회’였던 것이다(신진욱 2012, 332). 복지국가는 개별 복지 정책의 문제를 넘어선 정치와 권력의 문제이기 때문에 정치적 개입과 대응은 필수적이다. 또한 선거라는 공간에서 복지국가 정치세력에 대한 지지기반을 확대하고 복지국가 지지연합을 만들어내는 정치연합 노선

(신진욱 2011, 62-65)은 시민사회의 복지정치와 동반되어 추진해야 할 전략이기도 하다.

그러나 복지이슈가 선거와 관련되어 의제화되는 경우 복지정치의 토대가 약화될 가능성이 있다. 선거국면에서만 복지가 잠시 이슈화되고 사라지는 결과를 낳을 수도 있기 때문이다(신광영 2012, 62-66). 복지정치를 선거프레임에 가두는 결과를 가져오기도 한다(제갈현숙 2011, 70). 주체가 제대로 발전하지 못한 상태에서는 정치연합이나 복지동맹을 추동하거나 온전하게 견인할 수 없는 문제가 발생할 수도 있는 것이다.

연석회의는 현실에서 '선거'라는 정치적 조건을 활용할 수 있는 주체의 운동 전략, 정치적 기획없이 복지동맹이 정치세력간의 연합과 재편의 문제로만 국한되었을 때 복지국가운동 세력이 힘을 가질 수 없으며(이상호 2012, 389-390), 복지정치의 관점에서 볼 때 선거라는 장이 '양날의 칼'이 될 수도 있다는 경고(주은선 2013, 465)에 크게 주목하지 않았다. 결국 연석회의는 한국 사회에 새롭게 펼쳐진 복지국가운동 국면에서 복지국가운동의 주체를 만들고, 모으며 세력화하고자 출범하였지만, 활동 목표는 복지국가 정책과제를 총·대선과정에서 쟁점화하는 것에 국한되었고, 활동도 입법과제와 예산안을 제출하는 복지 의제 정책운동에 그치고 말았다. 이는 과거 시민사회운동 진영이 전개하였던 법·제도 정책운동의 수준을 뛰어 넘지 못하는 것이었다.

V. 한국 복지국가운동의 한 단계 도약을 위한 제안

복지국가운동의 대안적 실천을 위하여 연석회의 운동 평가를 통하여 얻을 수 있는 시사점을 언급하는 것으로 글을 맺고자 한다. 첫째, 복지국가 실현을 위한 장기적 구상과 전략적 접근은 일상적 차원에서 복지국가운동 기획을 필요로 한다는 점이다. 복지국가는 주장한다고 해서 바로 우리 앞에 펼쳐지는 것이 아니다(윤홍식 2011, 40). 복지국가 세력이 갑자기 만들어지거나 또는 단기간에 연대를 통하여 실현되는 것도 아니다. 때문에 대중운동을 통하여 복지국가 실현의 사회정치적 세력화를 시도할 때는 장기적 구상과 전략적 접근이 필수적이다.

이러한 점에서 내가만드는복지국가(이하 내만복)의 참여재정운동을 통한 복지국가주체 형성 전략(오건호 2011)에 주목할 필요가 있다. 2012년 총·대선 이후 현재까지 대중적 차원에서 복지국가운동을 전개하고 있는 곳은 내만복이 유일하다. 복지국가소사이어티는 복지국가정치추진위원회를 출범시켜 2014년 지방선거에 참여하겠다고 정·제도 정책

다 분명히 하였으며, 복지국가사회복지연대 등은 출범 이후 활동이 잠잠하다. 내만복은 평소 주창하던 사회복지세 도입 거리 서명, 복지토크 콘서트, 복지국가 체험 어플과 만복라디오, 사회복지사 등 새로운 복지주체들과 함께 하는 교육 프로그램 등 다양한 운동기획을 통하여 복지국가담론을 시민사회의 밑바닥에 스며들게 하고 있다. 연석회의의 실패 사례와 견주어볼 때 내만복의 활동은 매우 중요하게 살펴 볼 필요가 있다. 아래로부터의 복지국가운동의 흐름을 조성하기 위해서 시민교육도 보다 활성화되어야 한다. 전통적인 복지국가형성의 경로에서 시민교육은 노조를 중심으로 이루어졌다. 노조도 친 복지적 인식을 형성하는 데 매우 중요한 역할을 할 것이기에 노조를 비롯한 조직된 이해집단들을 대상으로 한 시민교육이 활성화되어야 함은 물론이며, 마을지원센터, 자원봉사센터, 평생학습센터와 같은 시민사회의 주요 혈맥에서 복지국가운동과 관련한 시민교육이 활발히 전개되어야 한다.

둘째, 한국의 복지국가 주체 형성 전략에서도 복지국가 신정치론에서 주장하고 있는 복지정책과 관련한 이해집단이나 복지서비스 수혜집단 등 복지국가를 지지하는 사회세력들에 대한 적극적인 운동 기획을 검토할 필요가 있다. 나아가 복잡한 정치적 균열 구조에 대한 이해도 필요하다. 통상 복지국가의 신정치세력들은 복지국가의 재구조화 과정에서 새롭게 형성된 복지지지층으로 이해된다. 장애인, 연금생활자, 실업급여수혜자 등 복지급여와 관련된 계층이나 복지사 등 복지 공급 체계 종사자들과 같은 복지국가를 지지하는 사회세력들이다. 이들 집단들로 인하여 세계화와 긴축과 같은 복지국가 쇠퇴의 상황에도 불구하고 복지국가 프로그램의 구조적 측면에는 큰 변화 없이 복지국가의 연속성을 유지할 수 있다는 것이다(Pierson 2001). 일부에서는 복지수혜집단의 동원 문제는 복지국가 진입 이후의 과제이며, 한국적 상황과는 무관하다고 한다(고세훈 2013). 그러나 한국이 서구 선진복지국가들처럼 복지국가 발전기를 거쳐 복지수혜자집단이 새로운 복지정치 세력이나 복지국가 지지층으로 조직되어 있는 것은 아니지만, 제한된 수준에서나마 다양한 복지 이해관계자 집단들이 존재한다고 할 수 있다. 아직 사회복지사 등 사회복지관련 종사자들이 복지국가에 대한 이해가 부족하고 세력화되어 있지 않으며, 장애인이나 실업자, 기초생활수급자 등 사회적 취약계층으로 복지급여를 받는 수혜자들의 권리 의식이 낮지만, 이들을 강력한 복지국가 네트워크로 구축할 수 있는 전략적 기획을 통하여 복지국가의 사회적 기반을 형성할 수 있는 가능성을 고려해야 한다(윤도현·박경순 2010, 419-422).

연석회의는 복지국가 실현을 위한 사회운동전략에서 전통적인 조직노동자 외에 조직되어 있지 않은 자율적 시민층, 생존권 투쟁의 당사자 집단 등이 복지국가운동의 새로운 주

체임을 선언한 바 있다. 따라서 이후 복지국가운동은 이들 집단과 함께 장애인, 노인, 저소득집단 등 이른바 사회적 취약계층을 복지국가 실현을 위한 주체로서 형성하려는 노력을 실질화할 필요가 있다. 복지국가의 신정치 담론의 지지 여부와 상관없이 본 글에서 강조하고자 하는 신정치론의 의의는 복지국가의 축소내지는 쇠퇴가 단순한 재정적인 문제가 아니라 정치적인 이슈라는 점을 밝혀 '복지정치'의 중요성을 다시금 환기하였다는 점이다(조영훈 2004). 계급정치가 사라진 한국 정치 역학에서 다양한 복지국가 지지집단들을 복지국가운동의 주체로 세울 전략이 절실해 보인다.

결론적으로 연석회의는 복지국가라는 한국 사회의 비전이 공론화되었음에도 불구하고, '새로운 기회의 창'을 제대로 열지 못하였다. 비록 연석회의는 복지국가운동사에서 실패 사례로 기록될 수 있지만, 연석회의의 경험을 교훈삼아 노동운동진영과 시민사회의 복지국가운동 그룹, 새로운 복지지지층들이 복지국가주체 형성 전략에 다시금 도전한다면, 연석회의는 한국 복지국가운동과 복지정치 활성화에 중요한 자양분을 제공하였다고 평가될 것이다.

투고일 2014년 4월 30일

심사일 2014년 5월 7일

게재확정일 2014년 5월 22일

참고문헌

- 강미희. 2012. "시민사회와 복지정치." 정태환 외. 『한국의 복지정치』. 서울: 학지사.
- 강병익. 2009. "복지정치: 보수-자유주의 정당체계에서 열린우리당과 민주노동당의 복지정치를 중심으로." 『기억과 전망』 20호, 109-146.
- 고세훈. 2012. "노동 '있는' 복지국가 - 논리, 역사, 전망." 조홍식 엮음. 『대한민국, 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- _____. 2013. "복지와 노동(권력): 권력자원접근의 이론적 위상과 한국적 함의." 『동서연구』 25권 1호, 5-31.
- 고 원. 2012. "한국에서 복지의제의 지배적 정치담론화 과정 분석." 『경제와 사회』 95호, 12-38.
- _____. 2013. "연합정치의 유형과 복지국가의 진로: 유럽 국가들의 사례와 한국에의 시사점." 최태욱 엮음. 『복지한국 만들기: 어떤 복지국가를 누가 어떻게 만들 것인가』. 서울: 후마니

타스.

- 구갑우. 2012. “복지국가에 평화국가와 함께 가야 한다.” 『복지동향』 162호, 16-22.
- 김윤태. 2012. “복지국가와 정치의 재구성.” 정태환 외. 『한국의 복지정치』. 서울: 학지사.
- 김연명. 2002. “한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구 - 국민연금과 의료보험의 개혁과정을 중심으로.” 『비판과 대안을 위한 사회복지학회 추계 학술대회 자료집』.
- 김영민. 2012. “한국 복지국가 발달의 전제조건.” 『국정관리연구』 7권 2호, 25-41.
- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 21권 3호, 97-126.
- _____. 2011. “보편적 복지국가를 위한 복지동맹.” 『시민과 세계』 19호, 14-33.
- _____. 2012. “복지동맹 문제를 중심으로 본 보편적 복지국가의 발전 조건: 영국 스웨덴의 비교와 한국에의 함의.” 『한국정치학회보』 46권 1호, 337-358.
- _____. 2013. “누가 어떤 복지국가를 만드는가? 서국 복지국가들의 형성 및 발전과정이 한국의 보편주의 논의에 주는 함의.” 『경제와 사회』 97호, 192-225.
- 김영태. 2012. “정당의 복지정책 변동과 정당정치적 요인의 영향: 1980~2010년 유럽연합 15개국 정당의 사례.” 『정치·정보연구』 15권 1호, 215-242.
- 김태현. 2011. “노동존중 복지국가: 민주노총의 노동·복지 대안.” 민주노총 정책연구원 내부 발표자료.
- 권혁용. 2013. “노동조합과 복지국가 선호.” 『한국정당학회보』 12권 1호, 303-322.
- 남세진·조홍식. 1995. 『한국사회복지론』. 서울: 나남출판.
- 박명준·김미진. 2013. “복지정책 행위자로서 한국 노동조합의 정책역량: 민주노총의 사례 분석.” 『2013년 사회정책연합 공동학술대회 특별세션 - 평화복지국가의 조건: 정치적 조건과 주체역량 자료집』.
- 박영선. 2013. “2012년 시민정치운동을 돌아보며.” 『시민과세계』 22호, 196-209.
- 박원석. 2011. “복지국가 정치동맹과 사회연대운동.” 『시민과세계』 19호, 85-97.
- 복지국가실현연석회의. 2011. 『복지국가실현연석회의발족 기자회견 자료집』.
- 복지국가실현연석회의 홈페이지. <http://gowelfare.tistory.com>
- 백옥인. 2009. “촛불시위와 대중.” 『한국사회운동론』. 파주: 한울.
- 신광영. 2012. “현대 한국의 복지정치와 복지담론.” 『경제와 사회』 85호, 39-66.
- 신진욱. 2011. “한국에서 복지국가 운동의 조건과 전략.” 『시민과 세계』 19호, 47-70.
- _____. 2012. “복지국가 추격혁명? 한국 복지국가 운동의 조건과 전략을 묻다.” 조홍식 엮음. 『대한민국, 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- 안상훈. 2000. “복지정치의 사회적 권력구조에 관한 연구.” 『한국사회복지학』 43권, 193-221.
- _____. 2011. “한국의 복지정치, 동향과 전망.” 『ITBI 리뷰』 33호, 139-162.

- 양재진. 2009. “왜 한국의 대기업 노동은 복지국가 건설에 나서지 않는가.” 정무권 편. 『한국 복지국가 성격논쟁 II』. 서울: 인간과 복지.
- 양재진·정의룡. 2012. “복지국가의 저발전에 관한 실증연구: 제도주의적 신권력자원론의 타당성 검토.” 『한국정치학회보』 46권 5호, 79-97.
- 오건호. 2011. “복지국가 실현을 위한 복지재정전략 - 참여재정 운동과 복지주체 형성.” 사회공공성연구소.
- 이상호. 2011. “복지국가시대 노동조합, 기득권유지에 머물 것인가, 아니면 사회연대의 길로 나아갈 것인가?” 금속노조.
- _____. 2012. “노동존중 복지국가? - 복지국가의 주체형성과 노동조합의 사회연대 전략.” 조홍식 엮음. 『대한민국, 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- 이종오·조홍식 외. 2013. 『어떤 복지국가인가』. 파주: 한울.
- 이태수. 2011. 『왜 복지국가인가』. 서울: 이학사.
- _____. 2012. “2012 대선을 위한 복지국가운동의 전략과 과제.” 『다가오는 대선, 복지국가운동의 전략과 과제 토론회 자료집』.
- 윤도현·박경순. 2010. “한국의 복지동맹 전략.” 김윤태 엮음. 『한국 복지국가의 전망』. 파주: 한올아카데미.
- 윤홍식. 2011. “보편주의 복지국가의 원칙과 쟁점.” 『진보의 미래, 보편주의 복지국가의 원칙과 전략』. 참여연대.
- _____. 2013. “분단과 복지국가 - 주체 형성의 문제와 평화복지국가의 전망.” 윤홍식 엮음. 『평화복지국가』. 서울: 이매진.
- 은수미. 2013. “복지국가 무한연대.” 최태욱 엮음. 『복지한국 만들기: 어떤 복지국가를 누가 어떻게 만들 것인가』. 서울: 후마니타스.
- 이영묵. 2013. “48.0%를 복지국가에 대한 열망으로 바꾸자.” 『프레시안』(1월 3일).
- 정상호. 2012. “한국의 복지 정치 연구의 경향과 과제.” 『동북아연구』 17집, 163-196.
- 정태인. 2011. “민주노총은 복지세력인가.” 『금속노조회보』. 금속노조.
- 정태환 외. 2012. 『한국의 복지정치』. 서울: 학지사.
- 제갈현숙. 2011. “복지의 색깔은 무엇인가.” 『진보평론』 50호, 66-87.
- 조영훈. 2004. “사회변동, 복지정치, 복지국가의 변화.” 『한국사회학』 38집 1호, 161-184.
- 조홍식 엮음. 2012. 『대한민국, 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- 주은선. 2011. “한국 복지국가 논쟁에 관한 소고: 복지정치의 진보성, 어떻게 확장할 것인가.” 『진보평론』 50호, 16-44.
- _____. 2013. “한국의 복지정치: 복지동맹 구축 전망과 과제.” 이종오·조홍식 외 지음. 『어떤 복지국가인가』. 파주: 한울.

- 참여연대. 2011. 『진보의 미래, 보편주의 복지국가의 원칙과 전략』, 참여연대.
- 최태욱 엮음. 2013. 『복지한국 만들기: 어떤 복지국가를 누가 어떻게 만들 것인가』, 서울: 후마니타스.
- 홍일표. 2007. 『기로에 선 시민입법』, 서울: 후마니타스.
- Dalton, J. Russell, Kuechler, Manfred, and Bürklin, Wilhelm 저. 박형신 · 한상필 역. 1996. “새로운 운동의 도전.” 『새로운 사회운동의 도전』, 서울: 한울아카데미.
- Kathleen, Thelen 저. 신원철 역. 2011. 『제도는 어떻게 진화하는가』, 서울: 모티브북.
- McAdam, Doug. 1996. “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions.” *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilization Structure, and Cultural Frame*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paul, Pierson. 2001. “Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States.” *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rehm, Philipp, Hacker, Jacob S., and Schlesinger, Mark. 2012. “Insecure Alliance: Risk, Inequality and Support for the Welfare State.” *American Political Science Review* 106. No. 2, 386-402.

ABSTRACT

A Critical Analysis of Welfare State Debate in Korean Civil Society: A Focus on the Case of the Conference for Realizing Welfare State

Youngsun Park | Kyunghee University

In June 2011, the Network for Realizing Welfare State (thereafter, Welfare Network) was inaugurated with the goal of promoting “universal welfare state” in Korea. More than 400 organizations including labor unions and NGOs participated in the Welfare Network, which was the first time a civil initiative brought up the issue of the welfare state into the central political arena. However, this movement failed to foster political empowerment and turned out only to deliver its policy demand for welfare state to political parties during the 2012 general and presidential election campaigns. This paper pays special attention to the fact that the Welfare Network fell short of meeting its original mandates of forming solidarity between labor workers and citizens as well as grass-root civil and right-to-life networks based on the universalism principle. The Welfare Network was unsuccessful in constructing welfare movement agency and was dissolved. So, this paper aims to critically review the history of the Welfare Network activities focusing on the strategies of constructing movement agency and attempts to explore the implications for the civil welfare movement for the future.

Keywords: the Network for Realizing Welfare State, welfare state movement, welfare politics, political empowerment, civil movement