

## 정당체제와 복지정치

보수-자유주의 정당체제에서  
열린우리당과 민주노동당의 복지정치를 중심으로

강병익

성균관대 정치외교학과 박사과정수료

### 〈논문요약〉

이 연구의 목적은 한국의 정당체제와 복지정치의 관계 규명을 시도해 보는데 있다. 그동안 한국 복지국가의 지체에 대한 연구는 주로 잔여주의로 규정되는 정부정책의 성격에 초점을 맞추어 왔다. 하지만 ‘민주화’ 이후, 특히 97년 경제위기를 겪으면서 복지의제에 대한 중요성이 사회적으로 부각되었고, 그 결과 극빈자 보호 중심의 제한적 복지제도가 보편적인 복지제도로 전환되는 계기를 마련했다.

그리고 지난 17대 대선과 총선을 통해 민주화 세력이 독자집권과 의회 과반수를 점했고, 진보정당이 의회진출에 성공함으로써, 지속적인 복지확대와 불평등 감소에 대한 대중적 기대를 불러일으켰다. 하지만 이들의 집권 기간 동안 사회경제적 양극화 경향이 점점 더 커져가는 역설적인 상황이 펼쳐졌다. 이 글은 이러한 결과의 주요한 원인 중 하나를 ‘보수-자유주의 정당체제’ 속에서 친복지정당을 자임했던 집권 열린우리당과 좌파정당인 민주노동당의 복지정치가 한계를 노정했다는 것에 두고 있다. 열린우리당은 이전 정권과 같이 시장합리성에 기반을 둔 복지정책의 보완에 초점을 두었던 반면, 민주노동당은 급진적인 국가복지의 확대를 기본노선으로 하고 있었다. 이렇듯 기존 정책의 유지와 보완에 목적이 있었던 열린우리당은 일반적인 통념과는 달리 민주노동당보다는 상대적으로 보수정당인 한나라당과의

공조를 통해 입법과제를 실현했다. 민주노동당의 경우, 기본적으로 소수정당이라는 점에서 정책실현에 객관적인 한계가 존재했다. 하지만 수적 한계를 의회진출 이전에 이미 인식했고, 이를 극복하기 위해 ‘사회연대전략’의 필요성이 당 내부에서 제기되었다. 하지만 이에 대한 당내외의 논쟁은 전략을 풍부하게 하는 방향이 아니라, 축소되고 형해화되는 방향으로 전개되었다. 요컨대 민주노동당의 복지정치의 한계는 복지정치 전략에 대한 지속적인 추진이 당내에서 무산된 데 있고, 결국 보수-자유주의의 지배적 정당체계에 무력해질 수밖에 없었다.

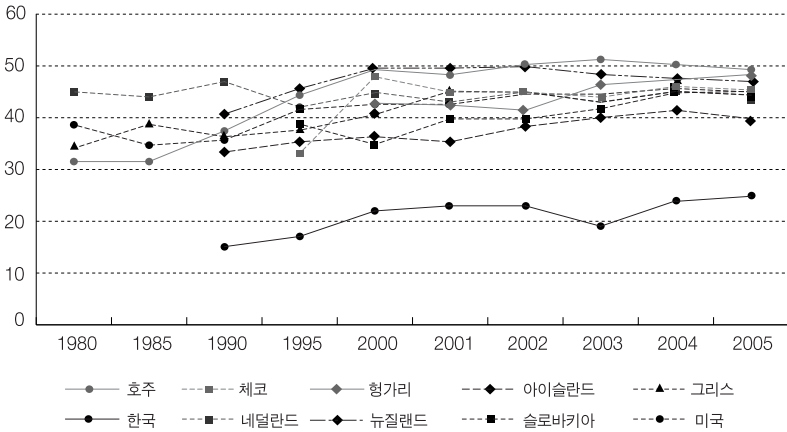
■주요어: 정당체계, 복지정치, 열린우리당, 민주노동당, 시장합리성, 사회연대

## 1. 문제 제기

한국의 복지수준이 다른 선진 민주주의국가보다 매우 열악하다는 사실에는 보수와 진보를 막론하고 큰 의견차가 없는 듯하다. <그림 1>에서 보듯이 국제경제협력개발기구(OECD)가입국 중 정부지출에서 사회보장지출이 차지하는 비중이 낮은 하위 10개국 중 한국은 그 비중이 가장 낮을 뿐만 아니라, 2005년 기준으로 하위 9개국 평균의 절반에도 미치지 못하고 있다.

한편 서구 복지국가에 대한 평가 및 전망과 함께, 한국사회에서 복지국가의 적실성에 대해서는 이념적 입장에 따라 그 스펙트럼도 매우 다양하게 펼쳐져 있다. 즉 보수(우파)측에서 주장하는 ‘복지)국가 실패론’에서부터 ‘생산적 복지’와 ‘사회투자국가론’과 같은 이른바 ‘제3의 길,’ 전통적

〈그림 1〉 OECD 가입국 중 정부지출대비 사회보장지출 하위 10개국 (2005년 기준)



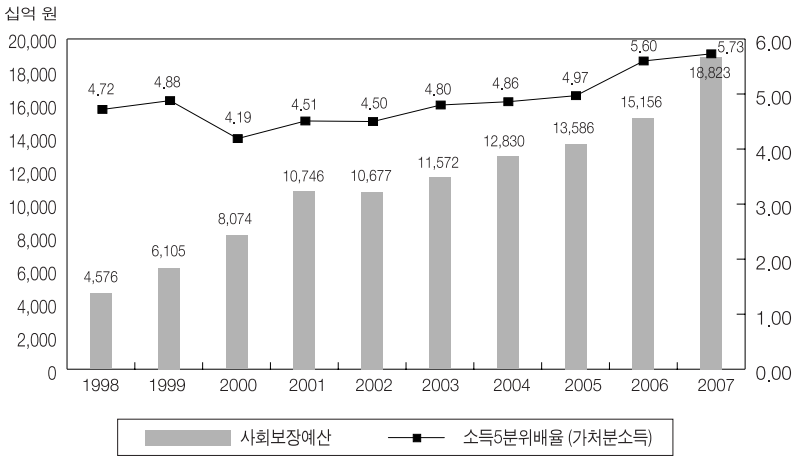
자료: OECD 홈페이지 <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

사민주의 복지국가론, 그리고 구좌파와 신좌파를 포함한 좌파블록의 ‘계급투쟁 결정론’ 혹은 ‘복지국가 모순론’에 이르기까지 서구에서 진행된 복지국가 논쟁<sup>1)</sup>과 비교적 그 궤를 같이 한다.

하지만 왜 한국의 복지체제가 ‘저발전’ 되었는가에 대한 평가는 어느 정도 합의가 이루어진 듯하다. 즉 1960~70년대 ‘저임금-장시간 노동’을 물질 기반으로 하고 ‘선성장-후분배’를 지배담론으로 한 이른바 ‘발전국가’의 성립에 그 핵심적인 원인이 있다는 것이다. 요컨대 표면적으로 복지에 대한 국가의 책임을 강조-사회복지제도의 확대, 영세민구호, 원호활동 증대 등-했지만, 현실은 협소하고 제한적인 국가복지를 유지하면서, 대부분의 복지책임을 ‘가족부양 우선주의,’ 그리고 사회복지관 건설과 같이 민간위임으로 대신했다는 것이다. 이를 복지에 대한 국가의 책임성과 그 포괄대상을 기준으로 하는 복지체제의 유형으로 분류하자면, 서구의 보편적 복지체제(universal welfare regime)와 비교되는 잔여적 복지체제

1) 서구의 복지국가 논쟁에 대해서는 김영순 (1996, 18-46) 참조.

〈그림 2〉 국민의 정부와 참여정부시기 사회보장예산과 소득5분위배율\*\* 증가 추이



자료: 통계청 홈페이지 <http://www.nso.go.kr>

\* 일반회계기준 예산

\*\* 소득5분위배율이란 소득수준에 따라 상위부터 하위를 5개군으로 분류하고 상위 20%의 소득을 하위 20%의 소득으로 나누는 지수. 지니계수와 함께 경제적 불평등을 나타내는 대표적인 지수로 수치가 높을수록 소득불평등의 정도도 크다.

(residual welfare regime) 였다고 정의할 수 있겠다.

그러면 민주화 이후, 특히 복지문제가 본격적인 사회적 화두로 등장한 1997년 경제위기 이후 한국 복지의 상태는 어떠한가? 〈그림 2〉를 통해 알 수 있듯이 이른바 민주정부 10년이라고 일컫는 시기 동안 사회보장예산은 증가했지만 경제적 불평등은 오히려 더 가중되었다.

왜 이러한 현상이 벌어졌는가? 이에 대해 민주정부의 신자유주의적 성격에서 파생된 필연적 결과(조영훈 2002; 장상환 2007)라는 주장과 획기적인 복지제도의 도입에도 불구하고 집권 후반기로 갈수록 주요 사회정책에 있어 관료적 대안에 집착하고 시장주의를 접목시킨 데 기인한다는 정부정책의 한계에 대한 지적(이태수 2008)이 다수를 이룬다. 이들 평가의 공통점은 모두 정부 혹은 국가수준에서의 정책담론에 분석의 초점을 맞추고 있다.

그렇다면 최소한 ‘민주화’ 이후 시민사회를 정치적으로 대표하고, 의회를 통해 행정부를 견제하는 정당정치는 정부정책 형성, 혹은 저지에 있어 어떤 역할을 했는가?

한국의 복지체제와 정당정치와의 관계가 주목받지 못한 것은 복지(제도와 정책)를 둘러싼 한국정치의 오래된 유산에 기인한다. 즉 한국의 복지체도와 정책은 대부분 정부주도로 이루어져왔다. 정당의 입장에서 바꾸어 얘기하면, 한국의 정당들에게 복지가념과 그 관련 정책은 정당의 정체성을 형성하는데 중요한 자원이 아니었다는 것이다. 그러나 민주화 이후, 특히 1997년 미증유의 ‘경제위기’를 겪으면서 복지의제는 ‘사회적 안전망’이라는 소극적인 의미를 넘어 ‘민주주의의 심화’라는 질적·내용적 의미를 부여받고 있다. 그렇다면 한국의 정당과 정당정치는 복지의제를 심화하고 확장하는데 어떤 역할을 해왔는가?

## 2. 복지체제와 정당정치: 이론적 배경

복지국가란 사회적 임금(social wage)의 공여를 통해 각 계급들의 분배 몫을 변형시킴으로써, 시장임금(market wage)이 내포하고 있는 분배의 불평등을 교정하는 기제(김영순 1996, 53)다.<sup>2)</sup>

그렇기 때문에 경제적 기반의 변화는 복지국가의 재편(혹은 형성)의 가

---

2) 브릭스의 정의는 좀 더 구체적이다. “복지국가”는 최소한 세 가지 방향으로 조직화된 권력이 시장권력의 행사를 변형시키고자 하는 국가이다. 첫째, 재산의 시장가치와 상관없이 개인과 가족의 최소소득을 보장, 둘째, 개인과 가족을 위기로 이끄는 특정한 ‘사회적인 불의의 사고’(예컨대 질병, 노령과 실업)를 당할 수 있는 불안정한 상황을 최소화, 셋째, 모든 시민이 지위 혹은 계급에 의해 차별당하지 않고 사회서비스를 이용할 수 있는 최선의 도덕적 규범(standards) 제공을 보장”한다(Briggs, Asa; Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer 2003, 30에서 재인용).

능한 선택지를 제약하는 구조적 변수로만 작용하며, 그 구체적 방향은 정치적으로 결정된다(김영순 1996, 52)는 것이다.

복지정치<sup>3)</sup>를 넓게는 복지국가의, 협소하게는 복지제도(정책)의 형성과 확대 혹은 축소를 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등과 연대의 정치라고 한다면, 시민사회의 이해관계를 대표하는 정당과 정당체계는 매우 중요한 변수가 될 수밖에 없다. 복지국가 형성에 있어 정당의 중요성은 이미 ‘권력자원론(theory of power resources)’이라는 경험적·이론적 설명으로 정리된 바 있다. 요컨대 복지국가 형성의 주체이자 수혜자인 노동계급의 동원을 통한, 그리고 그 동원의 정치적 대표가 시민당과 같은 좌파정당에 위임됨으로써 복지국가의 틀이 구성된다는 주장으로 북유럽, 특히 스웨덴 복지국가모델이 대표적인 경우다. 물론 이에 대한 비판 역시 존재한다. 하나는 노동계급의 단일한 이해관계와 선호, 행동을 가정하며, 결정적으로 노동계급 내부 분열의 문제를 간과(주은선 2006, 33)하고 있다는 것이고, 다른 하나는 복지국가의 발전에서 자본가(employer)의 능동적인 역할과 국가마다 고유한 생산체제(production regime)를 무시하고 있다는 것이다.<sup>4)</sup>

후자는 ‘사용자 중심이론’ 혹은 ‘생산체제이론’이라고 불리는데, 중

---

3) 복지국가라는 레짐 또는 제도에 초점을 맞춘다면 “긴축이나 축소의 필요성에 당면한 국가가 복지제도의 기본골격을 바꾸거나 아니면 재정적자에도 불구하고 기존원리를 그대로 유지, 발전시키려는 정치전략을 지칭” (송호근·홍경준 2006, 91)한다고 할 수 있다.

4) 1990년대, 복지국가 발전에 대한 권력자원론의 해석은 사용자 중심 접근법(Employer-Centered Approaches)으로 광범위하게 기술되는 연구경향에 도전받는다. 그 주요 이론가인 스벤슨(Peter A. Swenson)의 설명은 몇 개 국가에 대한 비교사례연구에 의존하고 있는데, 계급이 연계된 갈등의 결과 대신에 스벤슨은 전형적으로 동일한 경제부문 내에서 사용자와 노동자와의 계급동맹으로 대부분의 복지국가 정책(programs)이 추진되었다고 주장한다. 사용자 중심 이론의 또 다른 설명은 홀(Peter Hall)과 소스키스(David Soskice)가 주도하는 다양한 자본주의의 생산레짐 비교연구(Varieties of Capitalism)에서 나타난다. 이들은 초기 정치경제학 연구가 노동조합과 국가에 대해 과도하게 집중한 것에 반발하면서 “기업을 자본주의 경제에서 결정적인 행위자”로 보면서 분석의 중심에 기업을 위치시키고, 기업생산을 위한 적절한 기술 유형에서 노동투자는 사용자를 위해 가장 중요하다고 주장했다(Korpi, Walter 2006, 168-169).

요한 것은 후자 역시 정당정치가 중요한 변수 중 하나로 설정된다는 것이다. 정부의 성격—정확하게는 정부의 정당구성(*party composition of government*)에 따라 시장개입방식이 달라지고, 자본과 노동의 관계 및 시장구조가 결정된다. 경제에 참여하는 주요 행위자 간의 관계구조를 생산체제라고 한다면, 생산체제는 경제의 정치적 조정양식을 의미한다. 그리고 그 조정양식은 정당정치에 의해 좌우된다(송호근·홍경준 2006, 76).

이렇듯 일반적으로 정부정책의 결정과정에서 정당의 역할을 강조하는 설명은 힝스<sup>5)</sup>의 주장을 빌린다면, 정당 중요성 가설(*the parties do matter hypothesis*)로 요약될 수 있다. 즉 입헌민주주의에서 정책선택과 정책결과는 정부의 정당구성규모에 원인이 있을 수 있다는 것으로, 이러한 시각에 의하면 예를 들어 사민당 정부의 정책선택과 결과는 자유주의 혹은 보수주의 정부의 그것과 다르다. 이 가설은 경제와 사회정책에 대한 정당효과 연구에서 주로 발전되어왔다. 정당 중요성 가설은 민주주의 정치시장을 유형화한 경험이론이다. 이를 주장하는 사람들은 정치를 정치인과 정부가 특정한 혹은 일반화된 정치적 요구와 유권자의 지지의 대가로 정책을 이동(*deliver*)시키는 시장으로 인식한다. 하지만 대부분의 시장이론과는 반대로 정당이론은 민주적 과정의 제도화에 따라 민주주의 시장이 나라마다 다양하다는 가정을 전제한다.

한편, 후버와 스티븐스(*Huber and Stephens*)가 강조하듯이, 복지국가의 재조정 과정에서 정당정치(*partisan politics*)가 다른 요인들보다 결정력이 크다고 지적한 것은 바로 국가구조의 중요성을 환기시킨다. 그것은 집권당의 이념 및 정당연합의 가능성과 직결된다. 집권당의 이념이 성장지향적인가 아니면 분배지향적인가에 따라 정책메뉴와 방향이 달라지고, 집권당이 정당구조에서 어떤 위치에 놓여 있는가, 다시 말해 야당과의 격

---

5) Douglas A. Hibbs Jr., 1992, "Partisan theory after fifteen years," *European Journal of Political Economy*, 8, 316; Schmidt, 2002, 167-168에서 재인용.

차가 어느 정도이고 집권당 혹은 야당과 연합할 수 있는 군소정당이 존재하는가도 복지정치에 영향을 미치는 요인이다(송호근·홍경준 2006, 183).

하지만 복지체제 축소 혹은 확대, 유지와 정당정치와의 관계를 정당 자체 혹은 집권정당에 초점을 맞춘 것에 대한 한계를 지적하는 주장도 설득력을 갖는다. 이에 대한 논거는 다음과 같다.

첫째, 정당중요성 가설은 단지 지배연합(정부 내 정당구성)을 구성하는 정당들에 의해 지탱되는 정당포지션을 기초로 정책형성을 예측하지만, 제휴정책이 반대당에 의해 제공되는 정책대안에 의해서 어떻게 전략적으로 제한되는지에 대해 설명하지 않는다는 것이다. 즉 정당은 자신의 이념·정책에 의해서뿐만 아니라 경쟁정당의 이념·정책에 의해서도 정책포지션의 이동을 가져올 수 있다.

둘째, 사회정책형성에 대한 중력이론<sup>6)</sup>은 유사한 정당계열(*party families*, 예를 들어 사민당, 기민당, 보수당으로 보통 구분하는)에 대한 정당들의 충성도에 근거해서 정당정책의 포지션과 제휴전략을 결정한다. 그러나 정당경쟁의 전체 배열(*configuration*)이 중요하다면, 같은 정당계열에 속한 정당이 다른 계열에 속한 반대정당의 사회정책 입장을 지지할 수도 있다.

셋째, 경험적으로 재정위기와 경제위기하에서 현재의 복지국가를 옹호하고 축소를 가장 강력하게 반대하는 경향을 보여준 것은, 중력이론이 주장했던 시민주의 좌파정부가 아니라, 강력한 중도우파-비사회주의정당을 중심으로 정당체계가 배열되어 있을 때였다(Kitschelt 2001, 268-269)는 것이다.

서구의 이러한 정당중요성 가설과 정당배열이론은 의원내각제와 비례

---

6) 정당의 중력이론(*centre of gravity*)은 정당의 정책결정, 특히 연립정권의 노선과 정책은 단선적으로 편재되어 있는 각 당의 이념적 위치가 서로의 공통분모를 찾으며 결정된다는 일종의 공간모델(*spatial model*)이다.



대표중심의 선거제도를 핵심으로 하는 헌정구조 및 정치제도와 매우 밀접한 관련을 맺고 있다. 그래서 대통령제와 소선거구제 및 단순다수제를 채택하고 있는 우리나라의 정당정치에 그대로 적용하기에는 다소 한계를 가지고 있는 것이 사실이다. 하지만 서구에서 복지체제 형성과 정당정치의 관계에 관한 핵심적인 합의가 정당의 정체성과 정당체제를 통한 정당 간 관계에 있다고 한다면, 어느 정도 한국 복지국가 형성이 지체되고 있는 원인을 정당체제와 정당의 복지정치측면에서 규명하는 데 의미가 있을 것으로 본다.

### 3. 분석대상과 분석틀

이 글에서의 분석대상은 열린우리당과 민주노동당의 복지정치다. 양당에 초점을 맞추는 이유는 개혁진보진영으로 분류되면서 정치개혁과 더불어 복지수준의 심화 및 확대를 중심과제로 내세웠다는 점과 이른바 복지를 포함한 개혁과제에 대한 양당의 공조 혹은 연대문제가 항상 쟁점으로 부각되었다는 데 있다.

이러한 시각에서 양당의 복지강령과 복지정책, 그리고 복지정치(정책 실현 전략)을 분석한다. 특히 정책실현 전략의 경우, 양당이 각각 내세운 ‘참여복지’와 ‘사회연대전략’, 그리고 국회내 입법활동과 관련해서 양당의 갈등양상에 분석의 초점을 맞춘다. 앞서 서구의 논의에서 보았듯이 정당 간의 관계에 의해 서로를 제약하는 메커니즘에 주목하여 복지의 중요성을 내세웠던 양당이 어떤 방식으로 서로에게 영향을 주었는지, 그리고 그 결과가 한국 복지체제의 지향점 혹은 복지정책의 구성에 어떤 변화를 수반하게 되었는지를 고찰한다.

앞서 언급했듯이 복지체제의 형성과 심화 혹은 축소의 문제와 정당 간

의 관계는 두 가지 측면에서 고려될 수 있다. 하나는 집권정당과 정부의 복지이념과 노선이고, 다른 하나는 경쟁적 정당체계(competitive party system)하에서 집권정당과 야당의 관계이다. 그런데 이 둘은 정책결정에 있어 밀접하게 연관되어 있는 ‘또 다른 관계’이기도 하다. 왜냐하면 경쟁적 정당민주주의체제에서 집권정당과 정부의 고유한 이념과 정책이 그대로 관철되기는 현실적인 한계가 존재하기 때문인데, 이때 중요한 제약요인으로 작용하는 것이 바로 야당의 이념 및 정책의 포지션과 관철능력이기 때문이다.

이 글에서 사용하는 ‘정당체계’란 단순한 정당수의 합이 아니라, ‘정당 간의 관계와 배열을 통한 정당지배의 정치적 성격’을 강조하는 의미로 쓴다. 즉 전통적인 반공주의와 시장합리성을 강조하는 보수주의세력과 정치적 자유주의와 시장자유주의를 이념의 기본틀로 하는 자유주의 개혁세력이 신자유주의를 공통분모로 정당지배구조를 형성하고 있다는 의미에서 ‘보수-자유주의 정당체계’<sup>7)</sup>를 제17대 총선 이후 정당체계의 성격으로 규정한다. 한나라당의 복지강령과 복지정책을 분석<sup>8)</sup> 대상으로 하지는 않았지만, 열린우리당과 민주노동당의 관계에서 주요한 변수로 작용했다는 점을 후술할 의회입법과정에서 기술할 것이다. 즉 복지관련 법안처리 통계와 ‘국민연금개혁’의 사례를 통해 ‘보수-자유주의 정당체계’에서 결국

7) 이는 지역주의 정당체계와는 다른 범주의 개념으로 정당체계를 설명하기 위한 것이다. 또한 자유주의 개혁세력의 과반집권으로 이전 ‘분점정부(divided government)’와는 달라진 정치구도를 강조하기 위한 것이기도 하다.

8) 한나라당은 강령을 통해 이른바 ‘자생적 복지체제’를 주장하고 있다. “사회 양극화를 해소하기 위해 보편적인 기초안전을 완성하고, 취약·소외계층의 일할 의욕을 부추기며 능력개발을 촉진한다. 그리하여 재정적으로도 지속가능성이 담보되는 자생복지체제를 갖추어 그늘 없는 사회를 구현한다(전문)”, “...사회보장을 고용창출과 경제성장에 기여하는 투자로 인식하여, 수혜자의 일할 의욕을 부추기고 능력개발을 촉진함으로써 복지함정에서 탈출해 자활할 수 있는 인센티브를 부여함과... (강령 제7조)” (출처: 한라당당 홈페이지 2009/3/20 검색). 강령상에 드러나는 특징은 소외계층에 대한 국가의 책임을 명시하고는 있지만, 사회보장은 고용과 성장에 기여할 때 의미 있는 것으로 규정하고 있다.

열린우리당과 민주노동당의 연대보다는 열린우리당과 한나라당의 공조가 지배적으로 작용했음을 제시하고자 한다.

#### 4. 열린우리당과 민주노동당의 복지정치

##### 1) 복지정치의 관점에서 열린우리당과 민주노동당의 정치적 의미

‘복지’ 이슈가 한국사회에 본격적으로 대두된 것은 1997년 IMF 경제 위기를 겪으면서였다. 물론 전두환의 ‘신군부’가 제5공화국의 국가비전으로 ‘복지사회건설’을 내놓기는 했지만, 이것이 국가의 주요정책과 제도변환을 수반한 것이 아니었다는 점은 주지의 사실이다.<sup>9)</sup>

IMF경제위기 이후 속출하는 중소기업 도산 및 급격한 구조조정, 이로 인해 파생된 대량의 실직자 발생, 그리고 급증하는 노숙자 문제는 자연스럽게 한국의 복지체제<sup>10)</sup>에 대한 근본적인 의문을 제기하게 했는데, 구체적으로 보면 크게 두 가지 측면에서 문제제기가 진행되었다. 첫째, 글로벌 신

---

9) ‘경제개발’이 60-70년대 박정희 쿠데타 세력의 비정통성을 보상받으려 하는 국가비전이자 국정방향이었다면, 80년대 ‘신군부’는 자신의 정통성을 ‘복지사회’로 대체하고자 했다. 이들은 또한 헌법개정을 통해 국가책임에 의한 사회복지 및 국민의 행복추구권을 헌법 전문과 제9조에 명시하는가 하면 헌법 제29조에서 제34조에 복지사회 실현을 위한 구체조항을 제시하기도 했다(함세남 2001, 543). 전두환정권의 복지모형은 국가개입을 최소화하고, 가족의 기능을 강화하며, 요보호자 자신의 자조와 자립을 강조(류상열 2002, 311)하는 것이었는데, 이는 1986년 보건사회부에서 제시한 복지시책의 기본방향과 당시 집권당이었던 민주정의당의 강령과 복지정책 방향에서도 확인할 수 있다.

10) 정확하게 얘기하면 IMF 경제위기 당시 사회정책의 초점이 되었던 것은 복지체제 수준의 문제였다기보다는 ‘사회적 안전망’이라는 긴급한 제도수준의 문제였다. 즉 구조적·체제적 전환의 문제가 사회적인 쟁점으로 형성되었던 것이 아니라, 사회적 ‘열패자들’에 대한 긴급한 구호정책에 우선적인 초점이 맞추어져 있었다.

자유주의체제가 ‘빈곤과 양극화’라는 현실적이고 구체적인 ‘삶의 문제’로 우리에게 다가온 것이다. 하지만 이러한 신자유주의 체제의 성립이 외부의 충격에 의한 것이라는, 즉 외부환경에 의해 일방적으로 이식된 것이 아니라, 국가에 의해 주도적으로 선택되고 순응한 결과라는 점 역시 주목해서 보아야 한다. 둘째, 복지제도의 확대 및 강화, 재벌개혁 등 사회경제 수준에서의 구조적 문제가 사회적 쟁점으로 형성되었다는 것이다.

지난 2004년에 치러졌던 17대 총선을 통해 열린우리당은 과반수 집권 정당으로, 민주노동당은 1950년대 진보당을 제외하면 진보정당으로서는 최초로 제도정치무대 진입<sup>11)</sup>에 성공했다. 하지만 위에서 언급한 사회경제적 조건과 균열이 17대 총선의 결정적인 쟁점으로 작용하지는 않았다. 오히려 헌정사상 초유의 사건이라는 ‘대통령탄핵’이 단일한 선거 쟁점으로 작용한 한편, 이와 연동하여 17대 대통령선거에 이어 세대 간 균열이 주요한 대립구도로 등장하여 지역정당 구도의 약화 징후<sup>12)</sup>를 보여주기도 했다.

정당은 시민사회의 정치적 대표체, 국가와 시민사회의 전달벨트라는 일반적 위상을 가지지만, 주지하다시피 한국의 정당은 시민사회의 정치적

11) 민주노동당의 의회진출에는 이른바 2002년에 지방선거에 이어 적용된 ‘1인 2투표제(2표병립제)’라는 제도효과와 탄핵국면속에서 제3당으로서 기존 보수정당에 실망한 유권자들에게 대한 일정한 견인전략에 기인한 바 크다. 제17대 총선 직후, 유권자 표본조사를 대상으로 한 연구에 의하면 지역구 선거에서 열린우리당 후보자를 지지하고 비례대표선거에서 민주노동당을 선택한 유권자는 전체 분할투표자의 1/4을 약간 넘는다(26.8%). 그 다음으로 지역구선거에서 한나라당 후보자를, 비례대표선거에서는 민주노동당을 지지한 유권자가 전체 분할투표자의 12.6%를 차지했다(박찬욱 2005, 156).

12) 하지만 이러한 결과가 지역주의 정당체제를 대체할 만한 새로운 균열구도를 창출한 것은 아니었는데, 이른바 ‘중대선거(critical election)’로 평가하기에는 한계가 존재한다. 중대선거란 “유권자의 참여가 매우 높고 열정적으로 이루어지면서, 권력관계의 근본적인 재조정이 일어나고, 새롭고 지속적인 유권자집단이 형성되는 선거(Key 1955; Sumidje et al. 1999, 223에서 재인용)”로 정의된다. 즉 중대선거로 평가되기 위해서는 해당 선거에서 유권자 편성뿐만 아니라, 이후 선거에서도 일련의 연속성이 이루어져야 하는데, 제18대 총선 결과는 제17대 대선과 총선에서 보여준 기능성—새로운 의제와 유권자 편성 및 지역주의 정당체제의 변화—을 지속시키지 못했다는 점에서 부정적이다.

대표성—이념 혹은 계급·계층 등—과는 일정하게 괴리된 엘리트 중심의 정당형태를 유지해 왔고, 민주화 이후 정당체계 역시 지역주의 정당체계를 근간으로 엘리트 중심의 정당형태가 유지되는 방향으로 고착되어왔던 것이 사실이다.

하지만 선거에서 주요 균열과 동원자원을 통한 정당체계의 편성이 이후 구성된 (정당)정부와 야당과의 관계, 그리고 여당과 야당과의 관계를 단선적으로 규정하는 것은 아니다. 즉 선거의 주요 균열구조와 의회에서의 주요한 갈등선(conflict lines)은 구별될 필요가 있다는 것인데, 한국의 지역주의 정당체계를 강조하는 연구자들의 분석의 초점은 주로 선거에 집중되어 있고, 선거를 통한 정당체계의 유지 또는 재편에만 관심을 갖는다. 요컨대 신자유주의를 중심으로 하는 사회경제적 균열이 지난 제17대 대선과 총선에서 유권자들의 결정적인 선택기준은 아니었다고 할지라도, 이 선거를 통해 구성된 정부와 의회에서 신자유주의와 사회경제적 양극화 의제들이 지속적인 갈등의 축을 이루었다는 측면에서 이에 부합하는 정당체계의 성격 분석은 중요하리라고 본다.

이러한 측면에서 지난 IMF 경제위기 이후 ‘민주정부’ 10년 동안 의회를 지배했던 중심 의제는 사회경제적 양극화와 비정규직, 그리고 재벌개혁과 같은 경제민주주의의 이슈였다. 열린우리당의 경우, 그 창당의 기본정신이 ‘정치개혁’에 있었지만, 민주화 이후 정치개혁의 진전을 위해서도 사회경제적 의제의 선점과 확대가 정당정치에 매우 중요한 위상을 점한다는 점에서 우회할 수 없는 문제였다. 민주노동당 역시, 진보정당의 위상에 걸맞는, 즉 보수 독점적 정치체제에 대한 충격과 재편을 목표로 한 정당이었기 때문에 복지이슈에 대한 공격적인 의제형성이 요청되고 있었다.

민주화 이행기를 거쳐 민주주의의 공고화 혹은 심화를 위해서는 사회경제적 민주주의가 작동해야 한다. 그리고 사회경제적 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 시민사회의 활성화와 이에 기반한 역동적인 정당정치가 하나의 제도적 조건이 된다. 이러한 의미에서 정치적 민주주의와 사회

경제적 민주주의를 민주주의의 어떤 단계로 설정하는 것은 민주주의에 대한 기능적 태도라고 할 수 있다. 예컨대 민주화 이후 정기적인 선거의 실시, 결사 및 표현의 자유, 경쟁적 정당체계와 같이 정치적 민주주의의 지표에 의문을 표시하는 사람은 없다. 그것이 완전하지는 않더라도 최소한 법과 현실과의 다름이 사회적으로 확산될 수 있을 만큼 시민사회가 활성화되어 있다는 것은 정치적 민주주의 혹은 형식적 민주주의의 역전가능성이 거의 존재하지 않는다는 것을 말해준다. 오히려 지금의 정치적 민주주의에서 문제가 되는 것은 '상태'와 '정도(수준)'에 관련된 것이라고 할 수 있다. 즉 지속적인 선거참여율의 하락, 사회적 갈등해결에 대한 반정치적 태도, 사회적 기반과 고립된 정당정치의 왜소화, 궁극적으로는 대중의 삶과 관련된 민주주의에 대한 회의(懷疑) 등이 그것이다.

사회경제적 민주주의에 대한 필요성과 요구는 민주주의 심화를 위한 당연한 절차라고 할 수 있다. 그러나 사회경제적 민주주의는 정치적 민주주의의 토대 위에서 형성되는 것이 아니라 서로를 규정하는 이념적·제도적인 보완관계라는 것이다. 왜냐하면 정치적 민주주의가 안정적으로 작동하기 위해서는 그 사회적 기반인 대중(선거정치의 측면에서는 유권자)의 참여가 전제되어야 하는데, 이는 '1원 1표'가 아닌 '1인 1표'라는 표의 등가성에서 출발하기 때문이다. 그리고 이러한 표의 등가성, 정치적 의사의 형평성은 바로 사회적 평등이라는 민주주의의 실질적 기반 위에서 가능하기 때문이다.

이러한 의미에서 제17대 총선은 민주주의의 심화를 위한 정당정치의 조건, 그리고 정당체계측면에서 복지쟁점을 변수로 하는 진보정당의 복지정치 가능성을 시험하는 국면이었다고 회고할 수 있다.

## 2) 열린우리당과 민주노동당의 복지이념

복지이념이란 복지를 둘러싼 가치나 신념체계다. 더 나아가한다면 복지

담론을 형성하며, 복지제도의 근거(제도화된 가치)를 제공하고 사회적 실천으로서 분석을 가능하게 하는 틀(김영화 1997, 55-56)이라고도 할 수 있겠다.

정당의 이념이 표현된 곳이 바로 강령이다. 정당은 강령을 통해 자신이 추구하는 기본적인 가치와 장기적인 목표를 제시한다.

### (1) 열린우리당의 복지강령

열린우리당은 2003년 11월 11일 창당대회를 통해 ‘새로운 정치, 잘사는 나라, 따뜻한 사회, 한반도 평화 등 4대 강령과 100대 기본정책’ (이하 구 강령)을 채택했고, 2006년 2월 18일 ‘사회통합적 시장경제’를 골자로 한 이른바 ‘신강령’을 통과시켰다. 구강령에서 이들의 복지이념은 전문의 ‘성장과 분배가 조화를 이루는 시장경제질서’와 기본정책에 서술하고 있는 ‘참여복지의 실현으로 따뜻하고 차별없는 사회구현’(제7장)에 요약되어 있다. 그런데 이들이 명시한 ‘성장과 분배의 조화’와 ‘소득재분배’는 과거 권위주의 정당(예를 들어 민주정의당)이나 혹은 사회보험을 소득재분배 정책으로 최초로 강령에 명시한 1968년 신민당 강령과 비교할 때 구태의연하기까지 하다. 또한 ‘생산적 복지’를 내건 김대중 정부하의 ‘새천년 민주당’의 강령과 비교해 보더라도 명확한 이념적 지향이 불분명하다. 이러한 측면에서 구강령에서 언급하고 있는 ‘참여복지’<sup>13)</sup>는 이념이라기보다는 복지전략에 가깝다고 할 수 있겠다. 즉 “복지정책의 수립과 집행과정에 국민이 실질적으로 참여하는” 것으로 ‘참여정부’의 정책실현전략과 조응

---

13) 참여정부 초기 ‘참여복지’의 목표와 내용이 분명치 않은 상황에서 이를 복지다원주의에 지지로 해석하는 경향도 존재했다. 즉, 사회복지 공급주체로서 시장, 가족, 지역사회, 자원조직 등 다양한 공급주체들의 참여를 통해 공급주체를 다양화해야 한다는 주장으로 받아들이는 것이다(신동면 2003, 19). 참여정부의 복지정책이 시장주의적 접근을 접목(이태수 2008, 140) 시키고, 중앙정부에서 지방정부로의 복지공급주체의 분권화를 추진했다는 점에서 다원주의적 성격도 존재하는 것으로 볼 수 있다.

하는 것이라고 할 수 있다.

열린우리당의 이념적 모호성은 제17대 총선 이후 바로 당 정체성과 노선에 대한 공방으로 이어졌다. 논쟁은 주로 ‘중도개혁’이라는 이념적 포지션과 ‘실용정당’이라는 정치전략과 관련하여 한나라당과의 차별성을 중심으로 벌어졌는데 결국 핵심은 ‘신자유주의’에 대한 정책적 태도에 있었다.<sup>14)</sup> 제17대 국회 초기 열린우리당의 초선 국회의원들을 중심으로 서민·빈곤층 배려정책을 포함한 사회복지정책과 노사정책에서 차별성을 주문하는 목소리가 많아 진보적인 정책에 대한 기대를 불러일으키기도 했다(서울신문 2004.4.28).

한편 ‘신강령’은 열린우리당 3년의 총체적인 내부적 평가라고 할 수 있다. 즉 노무현 정부의 위기가 고스란히 열린우리당으로 전가되었고, 이른바 ‘뉴 한나라당 플랜’의 일환으로 진행된 한나라당의 강령개정도 열린우리당의 새로운 강령의 필요성을 추동한 요인이 되었다. ‘신강령’에서 강조하고 있는 ‘사회통합적 시장경제’란 일종의 “발전모델”로서 “기술혁신과 인적 자본 중심의 혁신주도형 경제성장을 추진함과 동시에 분배를 통한 내수 확대가 성장으로 이어지는 복지사회를 실현”하는 것을 목표로 한다. 이는 노무현 정부 후반기에 일부 학계와 유시민<sup>15)</sup>등 ‘개혁그룹’에서 주창한 ‘사회

---

14) “제일 중요한 것은 정치세력은 개혁적인 세력으론만 구성하려고 하는데, 정책은 신자유주의의 정책을 택하고 있어요. 주체와 정책의 불일치와 모순의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 심각하게 생각지 않는 것 같습니다. … 그런데 정치기반, 지지기반은 매우 협소한 쪽으로 가니까 곤란한 상황이 발생한 겁니다(김근태 2004, 45-46).”

15) 사회투자정책은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”는 헌법 제34조 규정을 소극적으로 해소하는 기존의 시혜적 복지정책보다 훨씬 적극적이고 건설적인 개념입니다. 대한민국 국가경쟁력의 원천이 사람이라는 데는 이론이 없겠지요. 좋은 기술, 풍부한 지식, 창의적인 아이디어, 사회적 신뢰, 이런 경쟁력의 원천은 모두 사람 안에 있습니다. 사람이 희망이고 사람이 경쟁력입니다. 대한민국 국민 개개인의 인지적·신체적·정신적·정서적 능력이 더 커지고, 국민들이 서로 믿고 협력하면서 살아갈수록 대한민국의 국제경쟁력은 그만큼 더 높아집니다. 모든 사람이 자기의 능력을 키우고 경제사회 활동에 참여할 기회를 가질 수 있을 때, 사람도 발전하고 국가도 발전합니다. 이런 일에 역량을 집중하는 국가가, 제가 말하는 사회투자국가입니다(유시민 2007, 48-49).



투자국가' 로 이어지는 '복지(국가)담론' 과 궤를 같이하는 것으로 보인다.

## (2) 민주노동당의 복지강령

한편 민주노동당의 사회복지 강령을 보면 당이 추구하는 복지를 '사회정의 연대 평등에 입각한 복지공동체 구현' 으로 정의하고 있는데, 여기서 사회정의란 "모든 개인이 어떠한 종류의 차별도 받지 않으며 평등한 권리를 가지는 것을 의미" 하며, 평등이란 "모든 개인이 동등한 가치의 존엄성을 지키는 것" 을 의미한다. 연대는 "우리 사회의 여러 계층 안에서만이 아니라 계층을 넘어서 모든 사회구성원이 하나의 공동체 식구로서 손잡는 것" 을 뜻한다고 밝히고 있다. 즉 민주노동당은 복지를 사회적 권리의 개념으로 제시하고 있음을 알 수 있다.

이를 위한 실행과제로서는 첫째, 국민복지 기본선을 설정하여 모든 국민들이 적정 수준의 생활을 보장받을 수 있도록 하며, 이는 국가의 책임임을 명확히 한다. 둘째, 주택·보건·교육 등과 같이 사람들의 생활에 주요한 영향을 미치는 부분에 대해서는 시장의 영향을 최소화하고 공공기관이 서비스로 제공하며, 특히 공공임대주택이 전체 주택 가운데 1/5에 도달하도록 확대하여, 소유하는 주택에서 주거하는 주택으로 개념을 변화시키고 주택을 소유할 수 없는 계층이 주거비 부담으로부터 벗어나도록 한다. 셋째, 사회연대와 평등을 강화하기 위해 지역별, 계층별, 분야별로 분화되어 있는 모든 연금과 의료보험, 고용보험, 산업재해보상보험을 단일한 국민보험으로 통합한다. 넷째, 모든 국민의 사회 참여를 권리로 인식하고 이를 보장하기 위한 모든 사회적 서비스를 제공하며, 정상적인 경제활동에 참여할 수 없는 어린이, 노인, 장애인 등 취약 집단에 대한 사회적 서비스를 확대한다. 이들이 정상적인 삶의 질을 유지하도록 하는 책임을 가정으로부터 벗겨주고 사회적 책임으로 전환하기 위해 국가가 공급하는 복지시설을 대폭 확대한다. 특히 장애인에 대한 사회적 서비스를 강화하여 완전한 사회 참여를 보장하고, 모든 영역에서 기회평등을 실현한다. 또한 어린이 수당

〈표 1〉 열린우리당과 민주노동당의 복지가념 비교

	열린우리당(구강령 → 신강령)	민주노동당
복지가념	성장과 분배의 조화 → 사회투자 복지와 노동의 연계강화	사회정의 · 연대 · 평등 급진적 복지예산확대 및 제도보장성 강화
국가의 책임정도	시장과의 조화 → 능동적 국가	복지는 국가의 책임
복지에 대한 이해	사회적 안전망 → 사회투자	사회적 권리

자료: 열린우리당(2003), (2006), 민주노동당(2000)에서 재구성

제도를 도입하여 모든 어린이가 건강하고 문화적인 국민으로 성장할 수 있도록 한다. 다섯째, 사회복지 제도의 운영, 특히 사회 복지 관련 기금의 운영에 공익 대표와 당사자 대표를 참여시켜 사회복지 제도에 대한 민주적 통제를 강화한다는 것이다.

민주노동당의 복지강령에서 두드러진 특징은 복지제도의 본질에 있어 공공성에 입각한 국가의 책임성을 명확히 하고 있다는 것인데, 이는 그동안 성장과 개발담론의 하위영역에 있었던 한국의 복지제도에 대한 근본적인 문제제기로부터 시작한 것이라고 할 수 있다. 하지만 “시장과 가족중심의 잔여적 복지체제의 일대 전환을 통해 보편적 복지체제를 구축하고 그 제도 역시 공익대표와 당사자대표를 참여시키는 민주적 통제를 강화해야 한다”는 점 또한 강조하여 국가중심주의가 가질 수 있는 폐단에 대해 경계심을 보이기도 한다.

### 3) 열린우리당과 민주노동당의 복지정책

각 정당의 정책은 주로 선거공약을 통해 제시된다. 여기서는 제17대 주요 총선 공약을 중심으로 양당의 복지정책을 비교해 보기로 한다. 결론부터 말하면 사회적 일자리 창출, 사각지대 해소라는 방향에서는 양당이 공통점을 보였지만, 국가복지에 대한 기본적인 입장에서는 차이점을 드러

냈다. 즉 열린우리당은 사회적 비용을 줄이고, 성장과 연계하는 복지를 강조한 반면, 민주노동당은 복지에 대한 국가의 책임성을 강조하고 있다. 예컨대 국민연금개혁안의 경우, 양당은 모두 재정안정화와 사각지대 해소를 기본방향으로 설정했지만, 열린우리당은 전자에, 민주노동당은 후자에 방점을 찍고 있다. 이는 재원조달방식의 차이를 낳는데, 민주노동당은 국민연금의 지속성과 사각지대해소를 위해 자본거래세와 같은 일반조세의 일정부분을 국민연금의 재원으로 충당할 것을 주장하고 있다.

### (1) 열린우리당의 복지정책

먼저 열린우리당의 주요 복지정책을 살펴보자. 열린우리당은 ‘국민의 삶의 질 향상을 위한 복지정책’이라는 모토 아래, 핵심전략으로 고용을 창출하는 복지, 사회적 비용을 줄이는 복지, 성장잠재력을 키우는 복지를 설정하고, 추진과제로 기초생활보장제도의 개선 및 고용창출의 복지정책, 빈곤아동 zero 정책, 빈곤여성 지원정책, 국민연금기금운영위원회 상설화와 사각지대 해소, 장애인 차별금지법 제정 및 이동권 문제해결, 장애인의 독립생활 추진 및 여성장애인 지원, 사회복지서비스 및 전달체계 개선 등을 약속했다(열린우리당 2004).

강령에 드러난 정당의 이념의 연장선에서 열린우리당은 사회적 일자리 확대, 부양의무자 범위를 1촌 이내의 혈족으로 축소하고 지역별 물가와 주택가격 등을 감안하여 최저생계비를 차등적용하는 국민기초생활보장제도 개선 등을 공약하고 있는데, 이는 이전 ‘국민의 정부’ 시절, 근본적으로 민주화 이후 기획된 복지제도의 점진적 확대라는 경향속에서 사회복지제도를 개선하는 것을 정책목표로 삼고 있음을 의미한다.

### (2) 민주노동당의 복지정책

한편 민주노동당은 ‘인간존중, 사회연대 그리고 사회적 통합’이라는 사회복지의 목표를 제시하고, 이의 실현을 위해 ‘빈곤층의 기초생활보장

(표 2) 복지분야 열린우리당과 민주노동당 제17대 총선 공약비교

		열린우리당	민주노동당
부문별	정책기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용을 창출하는 복지</li> <li>사회적 비용을 줄이는 복지</li> <li>성장의 잠재력을 키우는 복지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인간존중</li> <li>사회현대</li> <li>사회적 통합</li> </ul>
	사회보험금	<ul style="list-style-type: none"> <li>기금운용위원회 상설화, 국민연금 시각 지대 해소</li> <li>저소득 근로자, 5인 미만 사업장 근로자, 비정규 근로자들을 적용대상자에 포함</li> <li>급여수준과 보험료를 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>피용자부담을 완전 폐지하고, 전액 사용자 부담. 연금보험료 상한액 폐지</li> <li>군복무, 육아기간에 연금급여권 제공</li> <li>공적연금 축소없는 무기여 기초연금제도 도입</li> </ul>
공공부조	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>간강보험 비급여 항목 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강보험 본인부담금 철폐·의료급여 대상자 완전 무상으로</li> <li>체류의 적법여부 불문 이주노동자에게 적용</li> </ul>
	건강보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>산재보험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업재해·직업병 인정 기준 확대</li> <li>이주노동자에게 산재보험 적용</li> </ul>
	국민기초생활보장제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>부양의무자 범위를 1촌 이내의 혈족으로 축소하고 최저생계비 차등적용</li> <li>장애인 차별금지법 제정 및 이동권 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초생활보장제도 부양의무자 범위축소</li> <li>빈곤층의 특성에 따른, 차상위계층의 개별급여 보장체계의 구축</li> <li>기초생활보장제도에서 주거급여 분리</li> <li>장애인 고용촉진 및 직업재활법 제정</li> </ul>
	장애인 복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로능력없는 장애인의 기초생활보장</li> <li>저소득 이혼가정에 아동양육비 지원</li> <li>아동수당제 도입 적극 검토</li> <li>만 5세 무상교육 2007년까지 전면 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인교육법 제정</li> <li>장애인 이동보장법 제정</li> <li>장애인 차별금지법 제정</li> <li>장애인 연금법 제정</li> </ul>
사회복지서비스	아동복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>만 5세이하·장애아·입양아에 대한 무상보육</li> <li>소득에 따른 차등보육료제</li> <li>여성근로자의 산전후휴가 급여 90일분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동수당 도입</li> <li>아동종합복지관 전국 기초자치단체에 설치</li> </ul>
	여성·보육	<ul style="list-style-type: none"> <li>전액을 사회부담</li> <li>호주제 폐지</li> <li>성인지 예산개념 도입</li> <li>‘고령사회대책기본법’ 제정</li> <li>노인일자리 창출</li> <li>노인건강검진 지원금 확충</li> <li>노인요양시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>아동종합복지관 전국 기초자치단체에 설치</li> <li>여성의 생애주기별 건강정책 수립</li> <li>기초출산수당제, 분만수당제 도입</li> </ul>
	노인복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가지정 필수예방접종 의무화 실시</li> <li>교육재정 GDP 6% 수준 확충</li> <li>‘우수교원확보법’ 제정, 교원보수체계 개선 및 정비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>65세 이상의 모든 노인에게 평균임금의 15%인 28만원의 기초연금 지급</li> <li>장기요양보호서비스 도입</li> <li>노인산업 개발</li> <li>무상으로 단계적 실현</li> </ul>

의료복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교선택기회 늘려 평준화제도 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 완전 무상교육 실현</li> </ul>
교육복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매년 50만호(수도권 30만호) 주택 건설</li> <li>• 2012년까지 장기임대주택 150만호 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생복지기본법 제정</li> <li>• 과다 학습시간 제한</li> <li>• 복지경찰제도 도입</li> <li>• 주택임대차 보호법 개정하여 임대료 5%로 규제</li> </ul>
주거복지		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원가연동분양가제도 도입</li> <li>• 국민주택기금 운영을 임대주택건설자금으로 주거복지지원금으로 전환</li> </ul>

자료: 열린우리당(2004)과 민주노동당 정책위원회(2004), 민주노동당 총선공약개발단(2004)에서 재구성

및 자립지원을 위한 재원확보’, ‘자활사업을 기초생활보장제도와 분리하여 자활지원법 제정’, ‘무기여 기초연금제도 도입’, ‘사회수당(아동수당, 실업수당, 장애수당 등) 도입’ 등의 사회보장정책과 새로운 인구학적 특성에 따른 탈북자, 이주노동자, 노숙자 등을 수용하는 정책대안을 제시했다(민주노동당 정책위원회 2004).

민주노동당의 복지정책의 기초는 두 가지로 정리할 수 있다. 우선 현행 복지제도를 양적으로 확대함으로써 사각지대를 축소하고, 공공중심·국가중심의 사회복지서비스를 확충하는 것이다. 결국 복지정책의 중심에는 국가가 있으며, 이는 앞서 언급했듯이 사회적 권리로서의 복지, 즉 사회권으로서의 복지를 강조하는 것과 연장선상에 있다. ‘무상교육 무상의료’ 정책이 대표적인 사례다.

#### 4) 열린우리당과 민주노동당의 복지정치

##### (1) 열린우리당의 복지정치

정당의 정책은 일반적으로 의회의 입법화 과정을 통해 실현되는데, 법안

의 통과를 위한 자원동원<sup>16)</sup>을 하나의 ‘정치전략’ 이라고 할 수 있을 것이다.

분석틀에서 언급했듯이 이 과정에서 우선 두 가지 점을 고려해야 한다. 하나는 집권당(여당)과 정부와의 관계이고, 다른 하나는 여당과 야당의 관계이다. 한국의 정부-집권당관계는 역사적으로 정당의 이념과 정책이 집권을 통해 정부에 반영되는 ‘정당정부(party government)’의 성격을 갖는 것이 아니라, 대통령을 정점<sup>17)</sup>에 두고 집권세력에 의해 여당이 주도되는 것이 일반적인 형태였다. 그리고 이른바 ‘당정협의’라는 정책결정체계를 통해 집권당과 정부의 정책조율이 이루어져 왔다.

이러한 측면에서 보면 참여정부와 열린우리당은 몇 가지 역대 정부와 여당과는 다른 조건에서 출발하게 된다. 우선 노무현 대통령은 취임 직후부터 ‘당정분리’를 선언하면서 정무수석 직을 없애버렸다. 그리고 시민사회, 전문가 집단의 국정참여를 통해 정부의 정책능력을 강화한다는 의미에서 대통령 산하에 각종 위원회를 신설하게 된다. 그리고 이들 위원회들은 대통령의 적극적인 지원을 받으며, 특히 지방분권과 사회정책의 경우, 참여정부의 실질적인 싱크탱크 역할을 할 정도의 위상을 점하게 되었다. 조금 변형된 형태이긴 하지만 정책결정의 정부 대 여당의 비대칭성은 열린우리당 내 불만의 표현<sup>18)</sup>으로 나타나게 되었고, 집권당인 열린우리당이 ‘배

---

16) 정책 혹은 법률을 둘러싼 이해관계자 역시 정당의 입장에서도 중요한 ‘동원자원’이라고 할 수 있다. 문제는 한국의 정당들은 이들의 이해관계를 공공의 시각에서 여파하고 응집하는 것이 아니라, 추종하거나 단순하게 투영하는 데 있다. 대표적인 사례로 1999년 ‘의약분업사태’ 당시 이에 극렬하게 반발했던 의사집단에 대한 한나라당의 태도를 들 수 있다.

17) (행정부와의 정책결정과정 측면에서 보면: 필자) “정당과의 관계에 있어서의 첫째 특징은 야당과의 접촉이 거의 없다는 것이며, 둘째로는 국회를 입법부, 즉 민의대변기관으로서의 행정부에 대립되는 것으로 높이 평가하는 것보다는 민주정치의 필요악인 것으로서 … 선거를 위한 필요도구로서만 생각하고 있는 감이 있으며 이들과의 정책결정을 위한 집단과정을 역시 거의 찾아볼 수 없다. … 박정희 대통령의 이러한 태도는 이승만 대통령과 유사한 점이 있으며, 그의 책임은 물론 정당, 국회에도 일부 있으나 정치기구로서의 비서실, 행정부, 국회, 정당을 상호대립 견제시켜 놓고 자신은 초월한 입장에 서서 정책결정을 하려는 것으로 생각된다”(박동서 1966, 213).

제적 자율성' 을 갖는 요인으로 작용하게 된다.

이러한 양자의 관계는 복지정책에 있어서도 마찬가지였는데, 정부와 당의 공식적인 입장은 아니었지만, 집권 후반기 일부 학계와 보건복지부장관을 중심으로 이른바 '사회투자국가' 를 한국형 복지국가의 비전으로 제시하면서 여당의 기존 복지정책은 하위 정책영역으로 배치하는 역할 정도를 여당의 몫으로 남겨놓게 된다. 이는 일종의 '정당배제' 로 읽힐 수도 있는데, 여기에 정부 내 관료집단(재경부를 중심으로 한 경제부처)의 역할이 커짐으로써 복지부문은 시장주의적 접근이 더욱 강화되었다.

그 결과 참여정부의 사회보장예산의 절대액은 증가했지만, 사회보장 예산의 연평균 증가율은 이전 정부의 절반 수준에 불과(〈그림 2〉 참조)하게 되었고, 순수 복지지출은 오히려 국민의 정부와 비교할 때 축소되었던 것이다(한겨레 2007.3.21).

애초 참여정부와 열린우리당의 복지정책 기조는 이전 국민의 정부 시절 기초를 놓았던 복지제도의 점진적인 확대·보완에 있었다. 각각 대표적인 공공부조제도와 사회보험제도인 '국민기초생활보장법' 과 국민연금의 적용대상 확대 및 사각지대해소, 장애인차별금지법 제정, 건강보험의 보장성 강화 등이 그것이다. 또한 이러한 의제는 국민기초생활보장법 제정의 가장 중요한 역할을 담당했던, 시민사회의 노동·복지관련단체를 중심으로 지속적인 강화요구가 있었던 제도들이었다. 하지만 제17대 국회가

---

18) 한 신문사의 조사에 따르면 열린우리당의 위기 상황에 처한 원인에 대해 조사에 응한 열린우리당 국회의원의 절반 가까이가 '당정분리' 에 의한 '정책주도권 상실' 을 꼽았다. (『세계일보』, 2005.6.15). 물론 당내에서는 '당정분리' 가 제대로 지켜지지 않는다는 목소리도 존재했다. 열린정책연구원은 이른바 4대 개혁법안 처리과정에서 나타난 당·정·청 간 의사소통의 문제점을 강하게 비판하면서 오히려 노 대통령의 잇단 개입성 발언이 당내 혼란을 초래했다고 비판하기도 했다(『문화일보』, 2005.4.18). 제17대 원내초기(2004.5~2005.1)에는 총 15회의 고위 당정(청)회의와 130여차례의 당정협회가 개최된 것으로 되어있다. "당정협의를 통해 정책조율 및 책임정치를 구현" 했다는 열린우리당 지도부의 자평(열린우리당 2005, 12-13)에도 불구하고 상당수 의원들은 그 논의 수준과 질을, 열린정책연구원의 경우는 제도를 우회하여 벌어지고 있는 실질적인 대통령의 정당개입에 대해 매우 비판적인 태도를 보였다.

개원하자마자, 정부와 여당은 국민연금의 주식투자 활성화를 위한 관련법 개정예 착수하여, 민주노동당 및 관련 시민단체와의 갈등을 유발하더니, 참여정부 집권 후반기(2006년)에 접어들면서는 한미FTA추진, 비정규직 법안 강행, EITC(Earned Income Tax Credit, 근로장려세제), 건강보험의 보장성을 무력화할 수 있는 영리병원의 도입, 한나라당과의 대연정 제안 등을 통해 시민사회의 반발뿐만 아니라, 지지층의 이탈을 초래하는 무리수를 두게 된다. 즉 신자유주의적 시장주의가 복지와 노동, 그리고 민생분야의 담론을 지배함으로써 정부와 여당지지층, 그리고 친복지단체와의 연대를 내부로부터 와해시키게 된 것이다.

한편, 복지정책에 관한 전략으로 참여정부와 열린우리당의 대표적인 특징으로 꼽을 수 있는 것은 ‘복지재정의 분권화’이다. 사회복지의 재정분권은 중앙정부에 집중되어 있는 사회복지예산의 재정권을 지방정부로 이전시키는 것을 의미하는 것으로 중앙정부의 권한을 지방으로 이양한다는 지방분권정책의 일환으로 시행한 것이다. 그런데 이러한 경향은 참여정부와 열린우리당이 주장하는 복지확대 기초와는 정반대의 결과를 초래하게 된다. 왜냐하면 91년 지방자치제도가 실시된 이후 지자체의 복지재정은 일관된 축소경향을 보여왔는데, 그 주된 이유가 지방자치단체의 취약한 재정자립도에 있었기 때문이다(진보정치연구소 2007, 254-256).

즉 참여정부와 열린우리당은 지방자치단체의 재원에 대한 대책수립 없이 수혜대상 확대 또는 인력증원을 통한 복지정책의 강화를 추진함으로써, 오히려 노인, 장애인, 아동 등 사회적 취약계층의 복지혜택을 줄이는 결과를 야기했던 것이다. 이는 분권과 참여의 관계를 기능적으로 해석한 데서 파생된 것이다. 즉 한국과 같이 복지재정의 절대량이 부족한 나라에서는 여전히 이에 대한 중앙정부의 주도적 역할이 요구되에도 불구하고, 이를 무차별하고 기능적으로 적용한 결과라는 것이다. ‘참여’의 궁극적 목표는 복지의 권리적 측면을 강조하는 것으로, ‘참여예산제도’와 같이 해당 주민이 자신이 속한 자치단체의 예산 순위를 우선적으로 정하는 과정을 제



도화하는 것에서 찾아야 한다. 또한 정당은 지역에서 이러한 주민참여가 능동적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 해야 하는 것이다.

## (2) 민주노동당의 복지정치

민주노동당의 원내전략은 ‘거대한 소수전략’ 이었다고 할 수 있다. 물론 거대한 소수전략이 당내 의결기구를 거쳐 공식화된 것은 아니었지만, 어찌 보면 진보정당이기 이전에 소수정당으로서 원내세력관계 중심의 정치가 한계를 가질 것은 뻔한 상황이라는 점과 정당의 역사적 의미, 즉 ‘노동운동’ 과 ‘사회변혁운동’ 의 제도진출이라는 측면에서 수용될 수 있는 전략적 논리였다. 하지만 실제 민주노동당의 원내활동에서 현실의 세력관계를 회피할 수는 없는 것이었고, 그래서 원내활동의 전략기조는 타당과의 ‘선택적 공조’ 혹은 ‘캐스팅보트’ 역할론에 있었다고 평가할 수 있겠다.

제17대 국회 입법활동(2007년 11월 30일 현재) 측면에서 보면 민주노동당의 복지관련 법안의 발의 비율은 다른 분야에 비해 상대적으로 많았다. 이 중 장애인이동권 입법화, 무상의료를 위한 단계적 시행방안으로 압등의 급여비율 확대 등이 성과로 평가<sup>19)</sup>된다.

민주노동당의 복지관련 발의 법안의 특징은 당의 복지이념의 맥락에서 두 가지로 평가할 수 있다. 하나는 현행 복지제도의 확대를 통한 사각지대 축소, 또 다른 하나는 무상의료·무상교육, 보육문제를 중심으로 민간주도의 복지서비스를 국가주도로 전환하는 것이다. 전자의 대표적인 예는 기초생활보장법의 사각지대 축소를 위한 일련의 활동, 연금 사각지대 축소

---

19) 2007년 11월 30일 기준으로 17대 국회에서 발의된 법안의 수는 총 5,442건인데, 이 중 민주노동당 소속 의원들이 대표 발의한 법안은 총 298건으로 나타났다. 전체 발의 의안 중 5.5%가 민주노동당 의원들에 의해 발의된 것이다. 법안을 소관 상임위원회별로 보면, 환경노동관련 법안과 보건복지 관련 법안이 각각 36건, 행정자치위원회에 회부된 34건, 재정경제위원회와 건설교통위원회에 각각 30건, 교육위원회 관련 법안은 27건, 외교통상위원회 관련 법안으로는 7건순이다(박찬표·김민전·이현우 2007, 87).

를 위한 기초연금제도 도입을 들 수 있다. 기초생활보장법이 엄격한 부양의무자 기준과 소득기준 때문에 절대빈곤층에 속한 사람들마저도 기본적인 생활을 보장받지 못하는 문제를 들어 부양의무자폐지와 소득기준 전환 등을 요구해 왔다. 또한 국민연금에 비정규노동자 등 사회적 약자들이 가입하지 않음으로써 발생하는 문제를 해결하기 위해 전 국민에게 지급하는 기초연금제도 도입을 주장해 왔다.<sup>20)</sup>

한국 복지제도 전개과정에서의 특징 중 하나는 민주화 이전과 이후에 상관없이 제도의 확대·양적 확장에 집중되어왔다는 것이다. 민주노동당의 복지정책의 실현 전략 역시 이러한 방향에서 크게 벗어나지 못했다. 물론 이것이 복지재정의 절대치가 빈약한 상황에서 사각지대를 없애고 보편적인 복지체제를 지향하기 위해선 복지의 양적 확대가 반드시 필요할 것이다. 문제는 양적 확대에만 집중되었을 때, 다른 경쟁정당과 질적인 차별성을 가질 수 있는가에 있다. 보다 엄격하게 말하면 이는 전략이라고 볼 수 없다. 전략은 현재 상황에 대한 객관적인 분석과 주체의 역량에 따른 최적의 실현방안이 결합될 때만 가능하기 때문이다. 대중들이 볼 때 민주노동당의 복지정책은 맞는 말이기는 하나, 정당의 정책은 지지층의 결집 또는 확대로 연결되는 정치전략이라는 측면에서 매우 제한적이었던 것이다.

이러한 의미에서 민주노동당은 2006년 말 ‘사회연대전략’을 제기한 바 있다. 사회연대전략은 특정한 정책을 매개로 이해당사자들의 참여를 유도하고 이를 통해 정책에 대한 정치적 의미를 공유함으로써, 사회경제적 혜택이 주는 수동적 수혜자와 시혜자의 의미에서 벗어나 능동적인 참여를

---

20) 국민기초생활보장법의 부양의무기준 문제는 열린우리당의 정책과 그 범위에서 약간의 차이가 있을 뿐 기본 방향은 같다고 할 수 있다. 기초연금제도의 경우도 한나라당 역시 주장하던 내용이었다. 이러한 측면에서 복지확대에 대해 보수정당인 한나라당이 일괄적인 반대입장을 가진다는 것에는 좀 더 다층적인 분석이 필요한 부분이다. 이런 의미에서 복지정책에 있어 한국의 정당 간의 차이와 함께 정당내 ‘복지주의자’와 ‘경제성장 우선론자’에 대해 대립도 흥미로운 연구주제일 수 있다.

유도하는 정치적 기획(강병익 2007, 123)이라고 할 수 있다. 당시 사회연대전략의 구체적이고 기초적인 실현방안으로 제안되었던 ‘국민연금 보험료 지원사업’<sup>21)</sup>은 ‘정규직양보론’, ‘정규직에 대한 일반적 책임론’이란 이유로 제안단계부터 주요 주체로 상정했던 민주노총 내부로부터의 반발에 부딪쳐야 했다. 민주노동당의 복지정치는 보수우위라는 정당체제의 한계와 정당내부의 전략적 사고의 제한성으로 인해 결국 좌초하고 만 것이다.

### (3) 국회 보건복지관련 입법과정에서 열린우리당과 민주노동당의 관계

의회는 정당간 경쟁의 제도화 공간으로 상호관계를 구체적으로 살펴볼 수 있는 곳이다. 제17대 국회 개원과 더불어 언론의 주요한 관심 중 하나는 열린우리당과 민주노동당의 공조와 연대가 가능할 것인가에 쏠려 있었던 것이 사실이다. 실제 열린우리당은 80년대 학생운동권 출신의 개혁진영을 중심으로 한 민주노동당과의 연대를 주장했고, 개원 초기 이른바 ‘4대입법’<sup>22)</sup>을 둘러싼 양당의 공조가 진행되기도 했다. 하지만 민주노동당의 공식적 입장은 ‘सान별 연대 혹은 공조’ 였는데, 큰 틀에서 보면 민주노동당은 참여정부와 열린우리당의 정책노선을 ‘신자유주의’ 로, 참여정부와 열린우리당은 민주노동당을 ‘대안없는 반대집단’ 으로 상호규정하면서 지속적인 갈등을 노정해왔다고 볼 수 있다.

제17대 국회 보건복지위원회를 통해 본회의에 상정되어 가결된 법안

---

21) 민주노동당은 2006년 10월 최고위원회를 통해 ‘국민연금 보험료 지원사업’을 의결했다. 이어 11월 초 당시 권영길 원내대표가 국회연설을 통해 이를 처음으로 공론화를 시도했지만, 논쟁은 국회와 시민사회가 아니라, 엉뚱하게도 당내에서 발화되었다. 결국 2007년 2월 초, 최고위원회는 보험료지원사업과 사회연대전략을 구분하는 결정을 내렸지만, 이마저도 이후 열린 중앙위원회에서 보험료지원사업까지 삭제하라는 수정동의안이 제출되기도 했다(오건호 2007, 73-75). 이 수정안이 부결되기는 했지만, 사회연대전략의 일환으로 제안된 보험료지원사업은 ‘전략없는’ 하나의 독립적인 정책으로 축소되었다.

22) ‘4대 개혁입법’이란 국가보안법 폐지(개정), 사립학교법, 언론관계법, 과거사진상규명에 관한 법률을 말한다.

〈표 3〉 정당 간 공조에 따른 제17대 국회 보건복지위원회 통과법안 본회의 처리결과

3당 연대		열린우리당-민노당		한나라당-민노당		열린우리당-한나라당	
가결	부결	가결	부결	가결	부결	가결	부결
125(92%)	0	0	0	0	1	11(8%)	0

자료: 국회 의안정보시스템 <http://kms.assembly.go.kr/bil/sp/StatFinishB12.jsp>  
 국회본회의속기록(제251회 2차-제273회 6차)에서 재구성

은 모두 145건(부결법안은 1건)이었다. 이 중 국정감사결과보고서 채택 등의 결의안 9건을 제외한 136건을 정당 간 공조에 따라 나누어 구분한 것이 〈표 3〉이다. 상임위의 상정된 법안이 대부분 통과되었고, 11건은 민주노동당이 반대하고 열린우리당과 한나라당이 공조하는 형태로 가결되었다. 양당 모두 친복지정당임을 자임하고 있었지만, 열린우리당은 국민의 정부 시절 기초를 닦았던 사회보험체계를 보완하는 것에 복지정책의 목적이 있었고, 민주노동당은 급속한 양적 확대를 복지정책의 기본적인 방향으로 하고 있었기 때문에 법안처리과정의 갈등은 충분히 예상할 수 있는 것이었다. 그러나 민주노동당이 발의한 대부분의 복지관련 법안은 장애인 차별 금지법(열린우리당과 한나라당, 민주노동당이 공동발의)과 영유아의 무료예방 접종을 골자로 하는 전염병예방법 개정 등을 제외하면 발의 법안의 내용이 축소되거나 논의조차 되지 못하는 상황이었다.

제17대 국회 보건복지위원회에 발의된 안 중 임기만료폐기된 안은 모두 305건인데, 민주노동당 의원들이 주도한 법률안은 이 중 20건(6.6%)을 차지했고, 대안폐기(다른 대안에 흡수되어 폐기된 안)된 안은 전체 204건 중 4.9%인 10건이었다. 결국 민주노동당이 주도한 복지관련 법률안 중 30%정도만이 다른 안에 흡수되어 일부 반영되었고, 60%는 임기만료폐기, 그리고 앞서 언급한 2가지 법률안만이 애초 입법발의 정신을 살려 통과된 것이다.

보건복지위 소관 법안들 중 양당이 가장 첨예하게 대립한 것은 ‘국민

연금개혁'과 관련된 것이었는데, 양당 모두 국민연금 재정안정화라는 측면에서 급여율을 어느 정도 하향조정해야 한다는 방향에는 동의하고 있었지만, 기초연금제도의 일환인 기초노령연금의 급여율과 대상범위에서 차이를 보였다. 실제 보건복지위원회에서 국민연금 개혁안과 관련 민주노동당은 열린우리당과 정부안에 3년여를 대립하고 있었다. 2007년 4월 2일, 민주노동당은 참여연대와 민주노총 등 사회단체<sup>23)</sup>와 함께 열린우리당의 국민연금개혁안을 '개약'으로 규정하고 한나라당과 공조하여 정부여당의 안을 부결시켰다.<sup>24)</sup>

이에 앞서 민주노동당과 한나라당이 합의한 수정안 역시 열린우리당의 반대로 부결된 상태였다. 그러나 국민연금 개혁안과 패키지로 제출된 기초노령연금안은 한나라당이 부결에 부담을 느낀 나머지 통과시키는 상황이 연출되면서, 한나라당과 민주노동당의 공조는 '해프닝'으로 귀결되었다. 그리고 7월 결국 열린우리당과 한나라당의 합의로 애초 열린우리당과 정부안이 사실상 통과됨으로써 연금개혁 논란은 일단락되었다. 실질적인 보수-자유 양당체제하에서 진보정당은 항상 수적 약세에 직면해야 했고, 사회연대를 통해 의회를 압박한다는 '거대한 소수전략'은 국회의 장벽을 넘어서지 못했다. '사각지대 해소'라는 보편적 복지의 명제에 양당은 원칙적으로 동일한 입장이었지만, 사회적 권리로서의 복지를 주장하며 국가의 역할을 강조한 민주노동당은 효율성을 우선시하는 열린우리당과 한나라당의 공조속에 무력함을 노정했던 것이다.

복지의제에서 열린우리당과 민주노동당의 관계가 시너지효과를 갖지 못했을 뿐만 아니라, 보수-자유 양당체제에서 민주노동당이 실제 유효정당으로 기능하지 못했다는 것은 다음의 연구결과를 통해서도 참고할 수 있다. <표 4>와 <그림 3>은 국회대표연설의 유효문장수를 이슈영역별로 분

23) 이들의 주장은 연금개혁정상화를 위한 연대모임(2007) 성명서 참조.

24) 하지만 정작 정부여당 안이 부결된 때는 열린우리당 탈당파의 기권이 결정적인 작용을 했다.

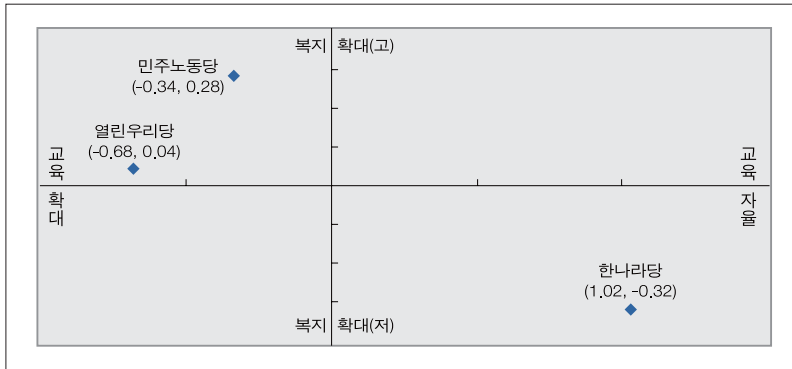
〈표 4〉 복지 및 삶의 질 영역의 각 정당별 요인 평균값

	교육자율 대 교육확대	복지 확대
열린우리당	-0,6837	0,04303
민노당 제외사*	-0,7042	0,36518
한나라당	1,020202	-0,3192
민노당 제외사*	0,704282	-0,36518
민노당	-0,33647	0,276168

\*민주노동당을 배제하고 요인분석을 수행한 결과

자료: 박찬표 · 김민전 · 이현우(2007, 54) 〈표 20〉, 〈표 21〉을 재구성

〈그림 3〉 복지 및 삶의 질 영역의 정당 경쟁구도



자료: 박찬표 · 김민전 · 이현우(2007, 54)

류해 정당경쟁구도를 산출한 것이다.<sup>25)</sup>

참고로 앞의 분석에서 요인변수를 교육과 사회서비스에 두었다는 점

25) 구체적 평가방식은 박찬표 · 김민전 · 이현우(2007, 37-44) 참조. 이 연구에서 복지분야의 요인분석에 투입된 이슈는 사회정의, 사회서비스(이상 복지확대에 대한 강조여부), 교육확대, 교육자율이다.

과 양적 분석이라는 점, 그리고 국민연금의 공공성 강화와 제도설계, 그리고 복지정책의 중요한 영역인 노동시장 관련정책이 제외되었다는 점에서 열린우리당과 민주노동당의 질적 차이를 구분하기에는 한계가 있다. 하지만 앞서 언급했듯이 민주노동당 복지정책의 중심이 전반적으로 ‘양적 확대’에 있었다는 점을 고려하면 열린우리당과 민주노동당 대 한나라당의 담론대립구도를 보여주는 위 그림을 이해할 수 있을 것이다. 하지만 원내 정당경쟁구도에서 더 주목해 보아야 할 대목은 <표 4>에서 \*로 표시된 부분이다. 즉 민주노동당의 참여가 최소한 사회서비스를 중심으로 한 복지 분야에서 각각 원내 1당과 2당인 열린우리당과 한나라당의 경쟁구도에 영향을 미치지 못했다는 점이다.

## 5. 결론

열린우리당과 민주노동당이 거둔 제17대 총선에서의 성과는 한국정치의 개혁과 민주주의 심화라는 측면에서 진보개혁 지지층의 공통된 기대에서 가능했다. 특히 복지부문을서 전반적인 제도 확대를 통해 불평등이 완화되어야 한다는 사회적 요구도 그 결과에 담지되어 있었다.

하지만 결과적으로 열린우리당의 성과는 국민의 정부 시절 기초를 다졌던 복지제도에 약간의 보완이 이루어지는 수준에서 그쳤고, 지표상으로도 쉽게 알 수 있듯이 사회경제적 양극화는 그 정도가 심해졌다. 이들의 참여복지전략은 이념이라기보다는 재정분권화 전략으로 오히려 지방의 재정자립화가 높지 않은 상태에서 사회적 약자의 복지혜택이 실질적으로 줄어드는 결과를 초래했다. 정부와의 관계에서도 집권당인 열린우리당은 주도력을 갖지 못했다. 예컨대 참여정부 집권말기 ‘비전 2030’에 제시된 ‘사회투자국가론’은 구(舊)복지국가의 기본전략<sup>28)</sup>이었다는 점에서 크게

새로울 것이 없다는 평가도 가능하지만, 정부와 집권여당의 관계에서 보면 국가와 국정운영의 비전을 마련하는 데 집권정당이 배제된 채 진행되었고, 정당은 책임을 지지 않으려는 행동을 보였다는데서 오히려 심각한 문제점(유시민 2009, 345)이 있다. 결국 열린우리당은 당내 시장주의자들과 정부 내 관료들의 시장주의 노선에 대응하는 친복지정당으로서의 자율성을 제고하지 못했고 오히려 집권 후반기로 들어설수록 이를 의회를 통해 관철하려는 입장에 서게 된다.

한편 민주노동당은 국가의 권한 확대를 통한 기본권(사회권)으로서 복지를 강조해 왔다. 이는 한국 사회의 복지제도가 저발전되어 있다는 현실에서 출발한 것이었다. 하지만 복지가 시혜가 아닌 권리라는 복지철학이 실질적으로 구현되기 위해서라도 국가중심의 복지제도 확대뿐만 아니라 복지주체의 형성이라는 측면에서 ‘사회적 연대’ 전략을 적극적으로 활용해야 했다. 특히 제도권내 소수정당으로서, 그리고 기존 진보운동의 자원을 정치적으로 극대화할 때 최적의 정치력을 발휘할 수 있었다는 점에서 이들의 이러한 복지정치는 한계를 노정할 수밖에 없었다.

한편 경제적 의제에 중요성을 서로 강조했다라는 점에서 ‘연대’에 대한 기대감도 대중들에게 존재했던 것이 사실이다. 양자 간의 최초의 연대는 앞서 언급한 ‘4대개혁입법’을 통해 시도되었다. 열린우리당은 수구보수 세력에 대한 강력한 반정립 테제로 이에 대한 입법화를 천명했고, 민주노동당의 지도부는 “열린우리당의 2중대가 되더라도 이를 관철시켜야 한다”는 말로 당내 논쟁까지 일으키면서, 이의 관철을 위해 당력을 집중했다. 결국 용두사미가 된 이 개혁입법연대에 대해 여러 측면에서의 평가가 가능하겠지만, 결과적으로 개혁과 민생이라는 화두로 내건 양당의 초기

---

26) 스웨덴 복지국가는 경제적 생산성을 도외시하기보다는 장려하는 경제정책들과 연계되어 왔으며, 중간층으로부터 지지를 받도록 고안, 개혁되어 왔으며, 국가의 권한 확대를 통해 개인의 자율성을 억제하는 것이 아니라 자유선택 기회를 확대하고자 하는 의도가 있었다(타로 2003, 12).



전략은 실패한 것으로 결론지을 수밖에 없다. 오히려 사회정책이나 복지를 회두로 전략적 연대를 했다면 한국사회의 복지담론은 좀 더 수평적인 확장이 가능했을런지 모른다. 그리고 초기 개혁전략의 일정한 성과를 바탕으로 보편적 복지제도 확대와 사각지대 해소를 위한 정책적 협력이 전략적 수준에서 사회적 논쟁으로 전화되는 계기가 형성될 가능성도 있었다고 판단된다.

결국 열린우리당은 이전 새천년민주당과의 내용적 차별성에 실패함으로써 이전 정부의 복지정책에 틈새를 메우는 정도의 정책에 안주할 수밖에 없었다. 민주노동당은 사회개혁과 사회권의 시각에서 복지를 규정하기는 했지만, 이에 대한 구체적인 전략의 부재로 일부 입법화라는 성과가 있었음에도 불구하고, 복지확대는 구호에 머무를 수밖에 없었다.

무엇보다 보수-자유주의 양당체계는 신자유주의를 합리화하고, 신자유주의를 체현하려는 경제관료집단을 제어할 수 없는 구조로 작용하여, 복지예산의 점증적인 증가에도 불구하고 양극화 문제의 실질적 해소와는 정반대의 결과를 낳았던 것이다. ~~이러~~

## 참고문헌

강병익. 2007. “한국 민주주의 심화를 위한 과제: 복지정치를 중심으로.” 『비교민주주의연구』 제2집 2호, 99-131.

국회본회의속기록(제251회 2차~제273회 6차); <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill2.jsp>

김근태. 2004. “투명한 정치, 깨끗한 정치, 돈 안드는 정치.” 지승호. 『우리가 그들에게 희망을 걸어도 좋은가』. 서울: 시와사회, 36-57.

김영순. 1996. 『복지국가의 위기와 재편: 영국과 스웨덴의 경험』. 서울: 서울대학

교출판부.

- 김영화. 1997. “사회복지의 이념과 현실적 타당성을 위한 담론적 연구.” 한국사회복지학회. 『한국사회복지학』 통권 33호. 55-70.
- 류상열. 2002. 『사회복지역사』. 서울: 학지사.
- 민주노동당 정책위원회. 2004. 『민주노동당 제17대 국회의원 총선거 공약자료집』 제3권.
- 민주노동당 총선공약개발단. 2004. 『40대 핵심 공약 및 분야별 공약』.
- 민주노동당. 2000. 『민주노동당 강령』.
- 박찬욱. 2005. “제17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석.” 박찬욱 편. 『제17대 국회의원 총선거 분석』. 서울: 푸른길. 103-176.
- 박찬표 · 김민전 · 이현우. 2007. 『제17대 국회 민주노동당 의정활동평가』. 진보정치연구소 홈페이지.
- 송호근 · 홍경준. 2006. 『복지국가의 대동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 서울: 나남.
- 신동면. 2003. “김대중 정부의 ‘생산적 복지’ 와 노무현 정부의 ‘참여복지.’” 한국행정학회. 『kapa@포럼』 제101호. 17-21.
- 연금개혁정상화를 위한 연대모임. 2007. “성명: 국민 배제하고 정치야합으로 통과된 용돈연금법은 원천무효.”
- 열린우리당. 2003. 『강령 및 기본정책』.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『0415총선 중앙공약』.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『제2기 원내정책활동 보고서: 민생경제 · 민주개혁을 위한 9개월의 기록(2004.5~2005.1)』.
- 열린우리당. 2006. 『강령 및 기본정책』.
- 오건호. 2007. “사회연대전략은 계급형성전략이다.” 『이론과실천』 3월호(통권 66호). 72-83.
- 유시민. 2007. 『대한민국 개조론』. 파주: 돌베개.

- \_\_\_\_\_. 2009. 『후불제 민주주의』. 파주: 들베개.
- 이태수. 2008. “민주화 이후 복지정책의 변화와 과제.” 『사회경제평론』 제30호. 129-156.
- 장상환. 2007. “민주화 이후 소득분배와 국가의 역할 변화.” 『사회경제평론』 제29(1)호. 297-334.
- 정무권. 2002. “‘국민의 정부’의 사회정책-신자유주의 확대·사회통합으로의 전환.” 김연명 편. 『한국복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지, 29-80.
- 조영훈. 2002. “‘생산적 복지론’과 한국 복지국가의 미래.” 김연명 편. 『한국복지국가 성격논쟁 I』. 서울: 인간과 복지. 81-198.
- 주은선. 2006. 『연금개혁의 정치: 스웨덴 연금정치의 금융화와 복지정치의 변형』. 파주: 한울.
- 진보정치연구소. 2007. 『사회국가, 한국사회 재설계도』. 서울: 후마니타스.
- 타로, 미야모토. 2003. 임성근 역. 『복지국가 전략』. 서울: 논형.
- 함세남 외. 2001. 『사회복지역사와 철학』. 서울: 학지사.
- 『문화일보』, 2005.4.18.
- 『세계일보』, 2005.6.15.
- 『한겨레』, 2007.3.21.
- Flora, Peter, and Arnold J. Heidenheimer. 2003. “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State.” Flora, Peter and Arnold J. Heidenheimer(eds.). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Publishers, 17-34.
- Kitschelt, H. 2001. “Partisan Competition and Welfare State Retrenchment.” Pierson P.(ed.). *The New Politics of The Welfare State*. NY: Oxford Univ. Press, 265-302.
- Korpi, Walter. 2006. “Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism:

Protagonists, Consenters, and Antagonists.” *World Politics* 58(January), 167-206.

Schmidt, Manfred G. 2002. “The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto Players on Public Policy.” Hans Keman, ed. *Comparative Democratic Politics: A Guide to Contemporary Theory and Research*. London: Sage Publications, 166-184.

SurrIDGE, Paula et al. 1999. “Scotland: Constitutional Preferences and Voting Behaviour.” Evans, Geoffrey and Pippa Norris(eds.). *Critical Elections* London: Sage Publications, 223-239.

투고: 2009.3.24 심사: 2009.3.27 확장: 2009.5.4
--