

## 한국정당의 복지정책과 선거

마인섭(성균관대학교)

### 1. 서론

이 글은 2010년 이후 복지가 정치의 중요한 쟁점이 된 사회경제의 구조와 정치과정에 관한 연구이다. 2010년 이후 한국정치는 복지국가담론으로 소용돌이치고 있으며 이 복지정치가 선거와 정당을 중심으로 일어나고 있다. 2012년 국회의원선거와 대통령선거를 앞두고 사회복지가 정치권의 핵심화두로 등장하고 있고 복지문제를 둘러싼 정당들의 정책경쟁이 치열해질 것으로 예상된다. 이것은 정당과 선거가 복지정책결정의 중요한 변수로 등장할 가능성을 예고하는 것으로 한국복지발달사에는 획기적인 변화라고 할 수 있다. 서유럽 복지국가론에서 선거와 정당이 핵심적인 변수이듯이 이제 한국에서도 “선거와 정당의 복지정치”가 시작된 것일까?

여태까지 복지문제는 정치쟁점의 주변에 있었고, 복지정책결정과정에는 대통령, 정부와 관료, 그리고 시민단체가 중심에 있었다(김영순 2005, 119; 강병익 2009, 113). 그래서 선거와 정당은 복지정치에 큰 영향을 미치지 못하였다. 지난 50년 동안 복지문제는 정당의 정책경쟁에서 소외되어왔고, 민주화 이후 많은 선거에서도 복지는 중요한 문제가 아니었다. 그런데 2010년 6월부터 2011년 말 현재까지 불과 1년 반 정도의 짧은 기간 동안 일련의 연쇄적인 정치적 사건들을 거치면서

복지담론은 마치 회오리치듯 정치의 중심이 되고 있다.

최근의 활발한 복지정치는 다음의 몇 가지 측면에서 파격적이다. 첫째, 선거에서 복지가 안보와 경쟁한 것은 전에 없던 일이었고, 다가올 선거들에서도 복지는 선도쟁점일 가능성이 크다. 한국 선거에서의 결정적인 쟁점은 역시 안보문제였다. 흔히 선거 직전에 소위 북풍효과라고 불리는 안보쟁점 또는 대북정책쟁점이 갑자기 부각되어 선거의 모든 쟁점들을 희석하고 선거결과에 결정적 영향을 주는 경우가 많았다. 그런데 2011년 6월의 지방선거는 달랐다. 선거를 불과 두 달 앞두고 북한의 공격으로 의심되는 군함폭침사건이 발생하여 안보국방문제가 국민적 관심의 정점에 있던 시기였으나 무상급식은 여전히 선거의 중심쟁점이었다. 또 그해 11월 북한의 연평도 포격사건이 터졌음에도 불구하고 안보국방문제는 잠시 지나가는 쟁점이었다. 심지어 한나라당 박근혜 의원은 포격사건의 과장이 잦아들기도 전인 12월에 파격적으로 전향적인 복지모형을 발표하였고, 몇 달 뒤인 2011년 8월에 치러진 서울시 무상급식 주민투표는 안보국방쟁점의 영향을 거의 받지 않았다. 2012년에 있을 국회의원선거와 대통령선거에서는 복지가 선도쟁점일 가능성이 크다. 유럽 복지자본주의에서는 복지의 축소와 개혁이 논의되는 때에 한국에서는 복지의 확대가 정치쟁점으로 부상하고 있는 것은 흥미롭다.

둘째, 한나라당 박근혜 의원의 전향적 복지구상의 발표이다. 박근혜 의원은 한나라당의 전 대표이자 차기 대선에서의 강력한 후보로 지목되고 있고 복지를 총선과 대선의 선거쟁점으로 주도할 의지를 내비치고 있어서 만약 박 전 대표가 한나라당의 대선후보로 선택된다면 그의 복지구상이 한나라당의 복지모형으로 채택될 가능성이 매우 크다. 박근혜 의원의

복지구상에 대해 구체성 결여, 실현가능성 의문, 수사적 포장, 선거공학적 전략 등의 많은 비평이 있으나 이 모든 비평에도 불구하고 여러 정책 특히 경제정책에서 보수적인 입장을 견지해온 박 전 대표의 복지확대론은 파격적이다. 궁금한 것은 무엇이 박 전대표를 복지확대론자가 되게 하였나 그리고 그의 전향은 일시적인 것인가 경향적인 것인가이다.

셋째, 양대 정당의 복지정책이 수렴할 가능성이 있다. 복지가 선거와 정당경쟁에서 중심쟁점이 되고 한나라당이 복지정책의 이념적인 위치를 진보쪽으로 이동시켰을 때 복지확대를 선호하는 유권자층을 확보하기 위한 한나라당과 민주당의 정책경쟁이 치열해지면 향후 한국복지국가는 어떻게 발전할까? 복지정책의 중위투표자를 확보하기 위한 선거경쟁으로 한국의 복지정치에도 서구와 같은 복지수렴의 정당정치가 나타날 것인가? 최근의 한국정치에서는 안보국방, 남북한 및 통일정책 그리고 경제정책과 같이 대표적인 대결영역은 물론이고 사회정책과 환경정책 심지어 문화정책에서도 수렴보다는 양극화와 대립이 더 흔한 일이어서 정당간 복지정책의 수렴이 일어난다면 그것은 정당정치의 새로운 기류변화가 될 것이다.

2010년 6월 무상급식논쟁으로 증폭된 정치권의 복지에 대한 관심과 그 후 사태의 발전은 선거와 정당 그리고 복지국가의 발전에 대한 몇 가지 흥미로운 연구과제를 던져주었다. 왜 복지정책이 선거와 정당정치의 핵심화두로 갑자기 등장하게 되었나? 선거를 앞두고 주요 정당 특히 한나라당과 민주당의 복지정책은 어떻게 진화하고 있으며 복지정치는 어떤 과정으로 활성화되었나? 여태까지 정당들은 복지정책에 소극적이었고 선거에서의 복지는 장식적인 전시목록에 불과하였다. 이제부터 정당은 복지정치의 중심행위자가 될 것인가? 2012년의 총선과

대선은 복지국가의 장기적 발전에 어떤 영향을 미칠 것인가?

이 글에서는 최근 갑자기 활발해진 복지정치를 선거와 정당을 중심으로 살펴보고 하며 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 복지에 대한 국민의 관심이 다른 경제정책이나 안보문제를 능가할 정도로 커진 원인을 1998년 외환위기 이후 사회경제의 구조적 변화를 통해 살펴본다. 둘째, 2010년 중반이후 정당들의 복지확대 경쟁을 선거승리를 위한 정치적 동학의 측면에서 정리한다. 셋째, 아직 선부른 짐작일 수도 있지만 만약 선거와 정당을 중심으로 하는 복지정치가 복지정책의 수렴으로 나타난다면 한국의 복지모형에는 어떤 변화가 있을 수 있는지를 짚어볼 것이다.

## 2. 복지수요증가의 사회경제적 구조

세계적인 불황 속에서도 한국경제는 성장을 지속하고 있다. 국민경제성장의 제1지표인 1인당 명목국민소득은 외환위기 직전인 1997년의 1만 1천달러에서 2010년 약 2만 1천달러로 성장하였고, 국내총생산은 2010년 6.2%의 높은 실질성장률을 기록하였다. GDP 총액은 2010년 9862억달러로 세계 15위이며, 교역량은 8,866억 달러로 세계 11위이다(한국은행 2011). 2008년 이후 세계경제가 불황에서 쉽게 벗어나지 못하고 오히려 유럽의 재정위기가 확대될 것이라는 우려가 있는 가운데서도 한국경제는 안정적 성장의 추세를 유지하고 있다.

경제의 양적인 성장에도 불구하고 1998년 경제위기이후 한국 사회는 질적으로 나빠지고 있다. 경제와 사회를 평가하는 많은 지표들은 한국사회의 삶의 질이 악화되고 있음을 보여준다. 먼저 소득불평등은

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

선진자본주의 국가들의 사정에 비하면 아직 건강하지만 점점 악화되고 있다.

국가	미국 (2007)	영국 (2005)	일본 (2008)	독일 (2006)	프랑스 (2008)	한국 (2009)
지니계수	0.45	0.34	0.38	0.27	0.33	0.31

출처) CIA, The World Factbook, <https://www.cia.gov/>, 검색일 : 2011. 12. 5.

[표 1]은 세계 주요 국가들의 소득불평등지수이다. 2009년 현재 한국의 가처분소득기준 지니계수는 0.31로 미국(0.45) 일본(0.38) 보다는 낮고, 영국(0.34) 프랑스(0.33)와 비슷하며 독일(0.27)보다 높다. 그러나 소득불평등지수가 지난 몇 년간 악화되고 있고, 그 변화가 추세적이라는 것에 주목할 필요가 있다. [표 2]에서 보는 바와 같이 가처분소득 기준의 지니계수는 2003년 0.277로부터 2010년의 0.314로 계속 악화되어왔다.

분배지 표별	소득별	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
지니계 수	시장소득	0.292	0.301	0.306	0.312	0.321	0.323	0.320	0.314
지니계 수	가처분소득	0.277	0.283	0.287	0.291	0.295	0.296	0.294	0.288
5분위배 율	시장소득	5.00	5.27	5.53	5.74	6.05	6.16	6.14	6.03

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

5분위배 율	가처분소득	4.43	4.61	4.75	4.83	4.95	4.98	4.95	4.81
-----------	-------	------	------	------	------	------	------	------	------

출처) 국가통계포탈(KOSIS, <http://kosis.kr>) 검색, 검색일 : 2011. 11. 28.

소득 최하위 20%에 대한 최상위 20%의 비율인 5분위배율에 나타난 소득불평등은 2003년 5.00에서 2008년에는 6.16으로 짧은 기간에 급증하였다가 최근 조금 줄었다. 지니계수의 증가폭보다 5분위배율의 소득불평등지수가 더 크게 나타나는 것은 사회계층의 양극화에 그 원인이 있는 것으로 보인다.

분배지표별	소득별	2003 년	2004 년	2005 년	2006 년	2007 년	2008 년	2009 년	2010 년
상대적빈곤율 (중위소득 50%미만)	시장소득	13.1	13.8	14.7	14.8	15.5	15.0	15.4	14.9
	가처분소 득	11.4	12.1	12.9	12.6	12.9	12.9	13.0	12.5
중위소득 (50%~150%미 만)	시장소득	67.6	65.5	65.1	63.5	62.7	62.1	62.5	63.6
	가처분소 득	70.4	68.7	68.0	67.4	66.7	66.3	66.8	67.5
중위소득 (150%이상)	시장소득	19.4	20.6	20.2	21.7	21.8	22.8	22.1	21.5
	가처분소 득	18.2	19.2	19.2	19.9	20.4	20.9	20.1	20.1

출처) 국가통계포탈(KOSIS, <http://kosis.kr>) 검색, 검색일: 2011. 11. 28.

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

[표 3]에 나타난 바와 같이 가치분소득 기준으로 중위소득의 50%~150%인 소득중간층의 비율이 2003년 70.4% 에서 2010년 67.5%로 감소폭이 두드러지게 나타난다. 반면 중위소득 50% 이하의 빈곤층은 같은 기간에 11.4%에서 12.5%로 증가하였고 중위소득 150% 이상의 소득상류층도 18.2%에서 20.1%로 증가하여 사회계층 양극화가 상당히 빠른 속도로 진행되고 있음을 보여준다. 소득불평등이 확대되는 것은 경제적으로나 사회적으로 건강하지 않다. 더구나 불평등이 사회계층 양극화와 동반하여 나타나는 것은 정치적 불안정을 유발할 가능성도 있어서 위협하다. 양극화는 노동 내부에서도 나타나고 있는데 노동시장의 양극화가 그것이다. 2009년 한국의 저임금 계층은 전체 노동자의 26.5%로 1996년의 17%이었던 것에 비하여 10여년 만에 10%가 증가하였으며 OECD 국가들 중 가장 비율이 높다. 2008년 전체 노동자의 하위 10% 임금 대비 상위 10%의 비율인 임금불평등(P9010)은 5.23배로 OECD 국가 중 멕시코 다음으로 높다.

우리나라의 고용불안정도 OECD 국가들 가운데서 가장 높은 편에 속한다. 2009년 장기근속자 비율은 16.5%로 OECD 23개 회원국 중 가장 낮고 단기근속자의 비율은 37.2%로 OECD 회원국 중 가장 높아 회원국 평균 17.0%의 2배가 넘는다. 2009년 비정규직을 살펴보면 임시직 비율이 21.3%로 OECD 26개 회원국 중 4위이며 비자발적 파트타임의 비율은 6.2%로 OECD 27개 회원국 중 3위이다. 우리나라의 연간 노동시간은 2008년 2,256시간으로 OECD 28개 회원국 중 가장 길고 OECD 평균 1,687시간에 비하여 무려 33.7%나 더 길다. 노동시간이 짧은 나라들은 네덜란드 1,378시간과 독일 1,390시간인데 이 나라들의 노동자들에 비하여 우리나라 노동자들은 약 1.6배 더 긴 시간 일한다(김유선 2010,

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

000쪽.) 우리나라는 산업재해가 아주 심한 나라이다. 중대재해율은 2008년 18.0명으로 OECD 회원국 중 가장 높은데 터키(20.5명)와 멕시코(10.0)명을 제외하면 대개 6명 이하로 낮고 영국은 0.7명으로 가장 낮다(김유선 2010, 000쪽).

저출산과 고령화는 건강한 사회를 위협하는 중요한 요인이며 복지수요를 가장 절실하게 발생시키는 구조적 원인이다. 2009년 현재 우리나라의 출산율은 1.15명으로 OECD 최저수준의 출산율이 지속되고 있다. 저출산의 원인은 복합적이다. 고용과 소득이 불안정해져가는 데에 비해 주거비와 교육비는 급증하고 있고(통계) 출산과 양육을 지원할 비용과 서비스가 부족하기 때문이다. 남성 가장의 소득만으로 가계의 주거비와 교육비를 감당하는 것이 힘들어져감으로 소득이 일정수준으로 향상될 때까지 출산을 늦추는 경우가 많다. 여성의 경제활동은 남성 가장의 소득을 보완하지만 출산과 양육을 도와주는 서비스와 인프라가 부족하여 오히려 출산율 저하의 요인이 되고 있다. 청년실업의 증가와 청년층의 비정규노동은 출산율 저하에 결정적인 영향을 미친다. 소득불평등의 증가와 계층의 양극화도 저출산의 원인이다. 저소득가계일수록 주거, 출산과 양육 및 교육에 드는 비용을 충당하기 어렵기 때문이다. [표 4]의 소득구간별 출산율을 보면 저소득 계층일수록 출산율이 낮음을 알 수 있다.

구분	25~44세					35~44세				
	03~09	2003	2006	2008	2009	03~09	2003	2006	2008	2009
	100만원미만	1.57	1.62	1.54	1.50	1.47	1.72	1.71	1.65	1.66



БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

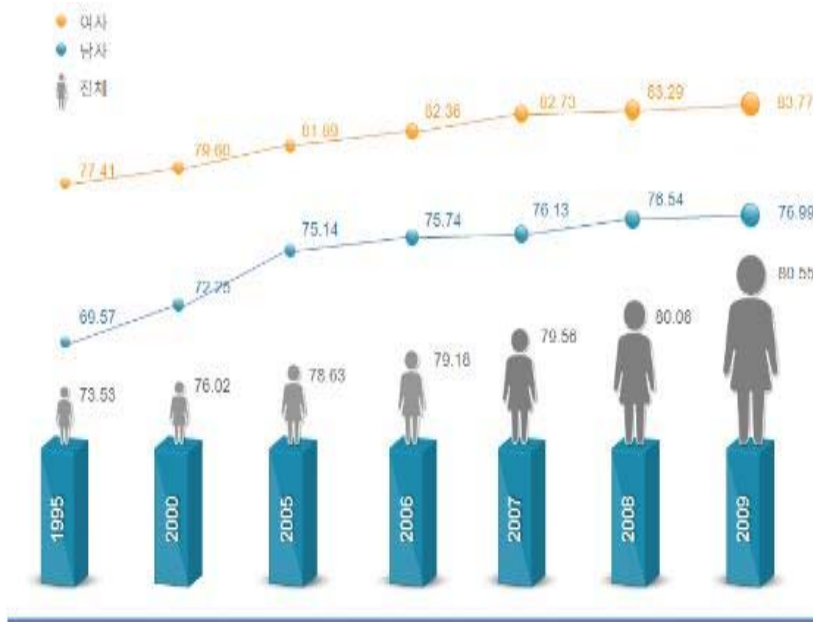
100~200만원	1.68	1.71	1.71	1.72	1.57	1.89	1.91	1.88	1.93	1.89
200~300만원	1.75	1.73	1.72	1.73	1.77	1.95	1.95	1.89	1.94	1.97
300~400만원	1.79	1.84	1.82	1.75	1.75	2.01	2.06	2.02	1.98	1.95
400~500만원	1.80	1.85	1.79	1.78	1.76	2.00	2.06	1.96	1.96	1.97
500만원이상	1.84	1.89	1.80	1.77	1.79	2.02	2.05	1.95	1.97	2.00

\* 03~09: 2003년~2009년의 각 년도 자료의 평균값임

출처) 통계청 보도자료, “소득과 자산에 따른 차별 출산력(2010. 8. 19.)”

여기서 우리는 저출산의 원인이 복지수요의 원인과 일치함을 알 수 있다. 출산을 기대하는 연령층의 젊은 부부가 만약 정규직 노동으로 고용과 소득이 안정되고, 저비용 임대주택의 확대나 저소득자 주택보조금 등의 지원으로 주거비용을 줄일 수 있고, 출산비용을 보조받으며 산후조리와 신생아 양육을 위한 출산휴가를 받고, 직장과 거주지 가까이 탁아소와 같은 양육시설이 있어 어린 자녀를 맡기고도 직장을 다닐 수 있다면 아이를 빨리 낳아 기르려고 할 것이다. 바꾸어 말하면 출산을 원하는 젊은이들에게 그리고 그들의 출산을 기대하고 있는 부모에게도 고용안정, 주거복지, 출산과 양육의 서비스와 지원 등의 복지정책은 절실하다는 것이다.

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012



출처) 국가통계포탈(KOSIS, <http://kosis.kr>) 검색, 검색일 : 2011. 12. 5.

노인의 수는 늘어나고 있는데 가난한 노인이 전체 노인의 거의 반을 차지하고 있어서 노인복지의 문제도 절실하다. 한국인의 평균수명은 1993년 72.8세에서 2010년 78.8세로 꾸준히 증가하여왔고, 2040년에는 약 90세에 이를 것이라는 연구도 있다(하이브리드컬처 연구소 2011).

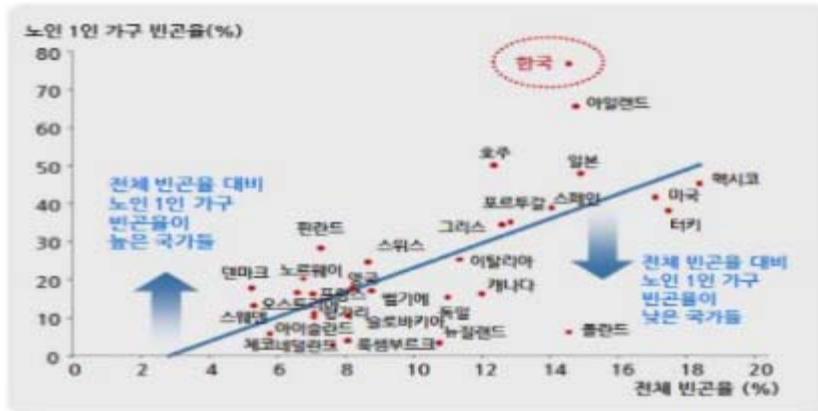
65세 이상의 노인인구는 2008년 현재 전체인구의 10.3%에 이르며 2018년에는 14%를 넘어 고령사회로 그리고 2026년에는 20%에 이르러 초고령사회로 진입할 것이라고 예상하기도 한다. 2009년 현재 노령화지수는 63.5로 1999년의 31.2에 비하여 급속히 증가하였으며 2016년에는 100.7%로 이를 것으로 예상된다(KOSIS 2011). 반면에 경제활동을 마감하는 은퇴의 시기는 남성의 경우 1989년 60.1세에서 2007년의 61.9세로 약 20년 동안 불과 1.8년 늘어나는 데에

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

그쳤다(한국조세연구원 2008). 연금보험의 역사가 짧은 우리나라에서는 일부 군인, 공무원과 교직원 등의 소수의 직역을 제외하고는 노후대책이 개인에 맡겨져 있어서 열악하다. 2010년 현재 노인빈곤율은 45.1%로 OECD 회원국 중 가장 높으며 OECD 회원국 평균 13.3% 보다 무려 31.8%나 높다. 또 노인 1인 가구의 빈곤율이 76.6%로 OECD 회원국 중 역시 가장 높은 수준이다. OECD 회원국 평균은 30.7%이며 유럽 국가들은 독일 15.0%, 영국 17.5%, 프랑스 16.2%, 스웨덴 13.0%로 매우 낮은 수준이고 미국(41.3%)과 일본(47.7%)은 다소 높은 편이다.

네델란드	1.7	Belgium	13.5
캐나다	4.9	Turkey	13.7
프랑스	5.3	Spain	20.6
노르웨이	8.0	Japan	21.7
이태리	8.9	United States	22.2
스웨덴	9.9	Greece	22.7
독일	10.3	New Zealand	23.5
영국	12.2	Mexico	29.0
덴마크	12.3	<b>Korea</b>	<b>45.1</b>
핀란드	13.0	<b>OECD 평균</b>	<b>13.3</b>
아일랜드	13.4		

출처) OECD 홈페이지(<http://www.oecd.org>) 'Poverty rate' 검색일 : 2011. 12. 5.



출처) “고령화 시대의 노인 1인 가구 - 소득 변화의 특징과 시사점”, SERI 경제 포커스, 2011. 11. 15.

새로운 사회적 위험(new social risks)의 증가도 최근 한국사회의 복지수요의 증가와 연관된 사회경제적 구조이다. 최근 우리나라에도 실업, 질병, 장애, 노령 등의 구사회적위험(old social risks)에 대한 복지제도를 미처 마련하기도 전에 서구 후기산업사회형 고령사회, 청년실업, 만성실업, 비전문노동 실업, 여성노동, 빈곤아동 등의 새로운 사회적 위험이 급증하고 있다. 가족구조의 변화와 성역할의 변화 등 사회문화의 변화와 경제적 필요에 의해 여성의 경제활동이 증가하고 있지만 만약 출산과 보육을 지원하는 제도가 뒷받침 되지 않을 경우 특히 편모가계는 경제적 위험이 있을 가능성이 크고 자연히 아동빈곤이 발생할 가능성도 커진다.

제조업 기술과 IT산업의 발전으로 숙련노동과 지식기반노동의 수요가 커진 반면 전반적인 제조업 노동의 수요는 감소하여 실업률이 만성적으로 증가하고 있다. 이것은 산업변화에 따른 구조적인 문제이다. 노령, 질병과

장애와 같은 전통적이 요인의 실업이 아니라 노동수요형태가 변화함에 따라 경제활동이 가능한 연령에서의 실업 특히 청년실업이 증가하고 있고, 일을 하면서도 가처분소득이 생계를 유지할 수준에 미치지 못하는 빈곤층 근로자가 증가하는 것도 새로운 사회적 위험이다. 노령실업은 원래 구사회적 위험에 속하지만 평균기대수명이 길어지고 낮은 출산율이 지속됨에 따라 위험에 노출된 노령인구의 비율이 급격히 커져가고 있는 것은 새로운 사회적 위험이다. 새로운 사회적 위험은 노인, 여성, 아동과 비숙련 청장년에 이르는 넓은 범위의 인구집단의 삶을 위협하고 있다.

요약하면, 소득불평등, 사회계층 양극화, 노동시장의 불안정과 양극화, 고용불안과 실업, 열악한 고용의 질, 저출산과 고령화, 노인빈곤 등의 전통적인 사회적 위험에 대비도 아직 미비한데 산업구조, 인구구조와 가족구조의 변화에서 기인하는 새로운 형태 및 인구집단의 실업과 빈곤이라는 새로운 사회적 위험이 겹쳐 나타나고 있어 복지수요가 증폭될 구조적인 여건은 확대되어가고 있다. 외형적으로는 한국경제가 안정적이고 지속적으로 성장하고 있지만 국민의 삶의 질은 7-80년대 고도성장기에 비해 오히려 더 불안정하고 위험해지고 있는 것이다.

1998년 외화위기 이후 복지국가에 대한 국민의 관심과 요구는 급격하게 증가하였고 김대중정부 이후 복지제도의 발전과 정부의 복지지출은 가파르게 증가하여 왔으나 여전히 우리나라의 복지제도는 서구의 복지선진국에 비해 아주 낮은 수준이다. 2007년 현재 우리나라의 GDP 대비 공적사회지출(public social expenditure)은 7.5%로 OECD 30개 회원국 중 멕시코(7.2%)와 더불어 가장 낮은 수준이다. OECD 회원국 평균은 19.9%이며 지출률이 가장 높은 나라는 프랑스(28.4%)와 스웨덴(27.3%)이다. 참고할 만한 나라로는 일본 18.7%, 독일 25.2%,

그리고 미국 16.2%이다(김유선 2010, 94).

### 3. 복지정책경쟁의 정치과정

불평등과 불안정이 심화되는 사회경제의 구조가 복지수요의 가파른 증가의 필요조건이긴 하지만 최근에 갑자기 활발해진 정치권의 복지논쟁의 직접적인 원인은 아니다. 바로 설명하지는 않는다. 세계의 여러 나라를 비교하여도 불평등과 불안정이 심한 나라가 모두 복지국가인 것도 아니고 개별 국가의 복지발달사에서도 꼭 불평등과 불안정이 심각한 시기에 복지국가가 등장하고 발전한 것도 아니었다. 우리나라에서도 소득불평등과 사회경제적 불안정은 시대와 시기에 따라 부침하였지만 반드시 그것이 악화되던 시기에 복지수요가 증가한 것도 아니었다. 우리나라에서 복지제도가 급속히 발전하기 시작한 것은 1998년 외환위기 직후 김대중정부부터였고 국민들이 복지를 국가로부터의 시혜적인 보살핌이 아니라 시민권(citizenship, Marshall 1965)으로 인식하기 시작한 것은 아마도 2000년대 초중반쯤이 아닐까 싶다. 그러나 복지에 대한 국민의 증가한 관심도 선거결과에 의미 있는 영향을 미칠 정도의 쟁점이 된 적은 없었다.

소득불평등과 사회경제적 불안정은 이미 1998년 외환위기 때부터 지속되었는데 왜 하필 10여년이나 지난 2010년 후반이후부터 복지가 정치권의 핵심적인 쟁점으로 부각되었는가? 이에 답하기 위해서는 구조적으로 발생한 문제들이 어떻게 정치에 의해서 동원되었는가를 살펴보아야 한다 이 절에서는 2010년 이후 복지문제를 둘러싼 정당간의 정책경쟁을 선거 또는 투표와 연관하여 살펴보고자 한다.

1) 제5회 지방자치단체선거

복지가 정치권의 중요한 화두로 등장하기 시작한 것은 2010 제5회 지방자치단체선거에서부터이다. 이후 복지가 정치권의 핵심 화두가 되었다는 것은 몇 가지 중요한 내용이 있다. 첫째는 복지정책 또는 복지담론이 안보문제의 경쟁쟁점으로 부상하였고, 둘째, 복지정책이 선거경쟁의 핵심쟁점이 되었으며, 셋째 정당이 복지정치의 새로운 주역으로 등장하게 되었다는 점이다. 그리고 마지막으로 보수정당인 한나라당이 그간 진보정당의 등록상표였던 복지담론에 적극적으로 동참하게 되었다는 것이다. 요컨대 2010 지방자치단체선거로 복지는 정당경쟁의 최우선의 쟁점이 되었고 선거와 정당이 복지정치의 새로운 장이 되었다.

2010년 6월 2일 지방선거는 천안함 사건으로 촉발된 안보쟁점과 무상급식으로 확대된 보편적 복지의 쟁점이 경쟁한 선거였다. 민주당은 지방선거 이전부터 복지를 선거의 중심공약으로 준비하고 있었고, 한나라당은 복지문제에 있어서는 소극적이거나 수동적인 반면 안보국방과 대북정책을 전략쟁점으로 삼았다. 민주당은 2009년 9월 29일 발의한 『학교급식법 일부개정법률안』을 2010년 2월 당론으로 의결하여 소위 무상급식의 화두를 제기하고 지방선거의 공약으로 확정하였다. 민주당의 공약들은 사회서비스 일자리 100만개 창출, 아버지 육아휴직 할당제, 3자녀 이상 가구 건강보험료 전액 면제, 실업부조제, 0~5세 영·유아 무상보육과 교육 그리고 초·중학교 친환경 무상급식 전면 실시였다. 이 공약들은 지방선거 이후 민주당의 소위 2011년 “무상복지 3+1”에 이르는 초안들이 된 셈이다. 한나라당의 민생복지관련 공약으로 공공부문

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

30만개 일자리 창출, 서민·중산층 대상 취학전 아동 보육시설·유치원 이용료 전액지원, 저소득층·농어촌의 초·중·고등학생 무상급식을 제기하였다. 두 정당의 무상급식에 관한 대상과 범위의 차이가 보편적 복지와 선별적 복지의 논쟁으로 비화한 것이다.

2010년 3월 지방선거를 2개월여 앞두고 북한의 소행으로 의심되는 천안함 사건이 발생하여 선거결과의 향방을 결정할 수도 있는 상황이었다. 천안함 침몰의 원인이 북한의 소행인가의 여부, 향후 대응방안과 국방정책 그리고 대북정책을 둘러싸고 선거의 쟁점들은 보수와 진보의 이념적인 대결이 되어버렸다. 공식선거운동의 시작과 함께 정부가 천안함사건의 조사결과를 발표하고 이어 천안함 사건과 관련한 대통령의 담화문 발표가 있어 민주당은 이것을 소위 북풍효과를 의도한 것이라고 비난하였다. 안보문제가 무상급식뿐 아니라 그 당시의 여야간 쟁점이었던 4대강 사업과 세종시 수정안에 대한 찬반에도 한나라당에 유리한 영향을 줄 것이라는 관측도 많았다(경향신문 2010/5/20; 한국일보 2010/5/ 22). 선거 두 달 전에는 4대강 사업이 가장 중요한 영향요인이었으나 선거직전에는 천안함 침몰사건이 투표에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 조사되기도 하였다. 무상급식은 교육자치단체장 선거에서는 가장 핵심적인 쟁점이었으나 행정자치단체선거에서는 4대강 사업, 천안함 사건과 세종시 수정 논란에 비해 영향력이 크지는 않았다(한국사회여론연구소 2011a, 11; 2011b, 33).



БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

구분	계	한 나 라 당	민 주 당	자 유 선 진 당	민 주 노 동 당	창 조 한 국 당	진 보 신 당	국 민 중 심 연 합	국 민 참 여 당	미 래 연 합	친 박 연 합	무 소 속	
합계	3,991	1,623	1,484	172	142	1	25	3	29	13	22	477	
사도지사	16	6	7	1	-	-	-	-	-	-	-	2	
구사군의장	228	82	92	13	3	-	-	1	-	-	-	36	
사 도 의 원	지역구	680	252	328	38	18	-	3	-	3	1	1	36
	비례대표	81	36	32	3	6	-	-	-	2	2	2	-

출처) 중앙선거관리위원회 제5회 전국동시지방선거총람, “2010년 6.2 지방선거 선거결과”

선거결과는 예상 밖이었다. 광역단체장은 16개 시·도 중 민주당이 7곳 한나라당이 6곳을 차지하였으며 기초자치단체장도 민주당이 92곳 한나라당은 82곳에서 당선되었다. 광역시 의회의원도 마찬가지로 민주당 328석 한나라당 252석으로 민주당이 우세하였다. 서울에서는 오세훈 시장이 박빙으로 당선되었으나 무상급식을 주장하는 궤노현 후보가 교육감으로 당선되었고, 경기도에서도 도지사는 한나라당의 김문수 후보가 당선되었으나 교육감에는 역시 무상급식을 지지하는 김상곤 후보가 당선되었다. 선거결과를 해석하기도 난해하다. 분명히 무상급식은

## БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

주요 쟁점들 중 가장 덜 중요한 쟁점이었으나 결과적으로는 천안함 사건의 영향에도 불구하고 선거에서의 승리쟁점의 하나가 되었다. 4대강 사업도 간접적으로는 복지문제와 관련이 있었다. 4대강 사업에 반대하는 유권자들은 4대강 사업의 예산을 복지를 포함하는 민생에 사용할 것을 주장하였기 때문이다.

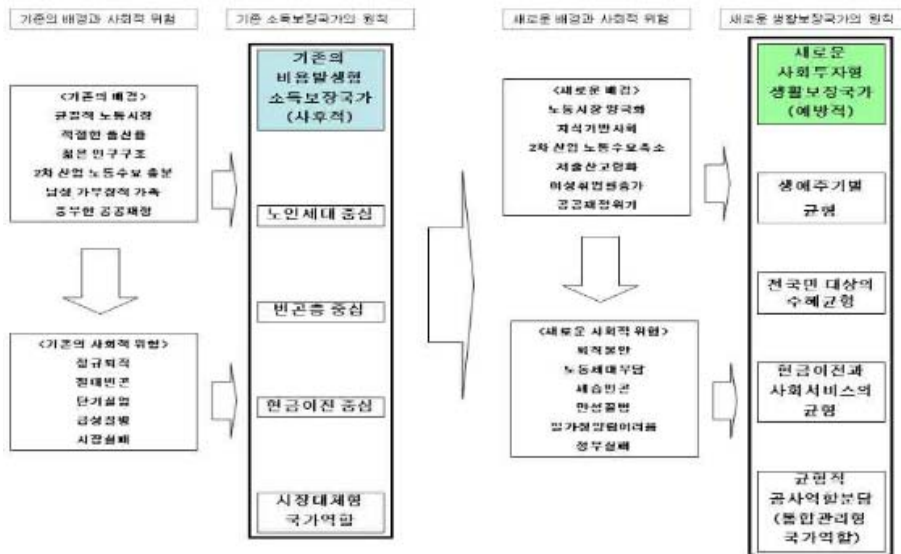
이 지방선거에서 복지쟁점이 다른 쟁점들 특히 안보쟁점을 제치고 선거결과에 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 수는 없다. 그러나 북한의 무력도발로 의심되는 사건이 불과 두 달여 전에 일어났고 대북강경정책과 안보에 대한 우려가 증폭되던 시기에 한나라당이 민주당에 승리하지 못하였다는 것은 안보쟁점의 투표결정력이 현저히 떨어졌음을 보여주는 것이었다. 그리고 서울과 경기도의 교육감 선거에서 무상급식 논쟁을 주도한 두 후보가 모두 당선된 것은 진보적인 복지정책이 선거에서 우월한 쟁점이 될 수 있음을 보여주었다. 안보쟁점의 쇠퇴와 복지쟁점의 부상 2010 지방선거결과에 나타난 주목할 만한 현상이었다.

### **2) 박근혜 의원의 생활보장형 복지모델**

2010년 12월 박근혜 의원은 『사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회』를 개최하고 “한국형 복지국가 건설” 모형을 제시하였다. 박근혜 의원은 지방선거 이후 특히 국정감사를 통해 복지의 화두를 간헐적으로 제기하였으며 한국형 복지국가 구상을 발표하여 소용돌이 복지정치의 파장을 결정적으로 확대시켰다. 보수정당의 전 대표이며 차기 대통령선거의 유력후보가 복지정치에 그것도 예상밖으로 전향적 구상을 가지고 동참한 것이다. 갑자기 복지정치의 양상이 복잡해졌다. 당장

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

한나라당 내에서는 박근혜 대표의 이 진보적인 복지모델에 어떻게 반응해야 할지가 난처한 문제였고, 민주당은 복지담론의 고유영역을 침범당하여 민감하게 반응하였다(한겨레 2010/12/22; 동아일보 2010/12/30). 박근혜 의원이 공청회에서 제시한 내용은 거의 한나라당 또는 보수진영의 새로운 복지모형으로 받아들여지고 있다. 더구나 이 한국형 복지국가 구상은 그 비전과 이론과 수사로 볼 때 앞선 김대중과 노무현의 두 진보적 정부들이 추진했던 복지정책을 계승하고 좀 더 체계적으로 발전시킨 내용을 담고 있어서 보수정치인의 ‘전향’이라고 평가될 정도로 파격적이다.



박근혜 복지모델로 일컬어지는 이 구상의 핵심 내용은 사회서비스의 확대, 보편적 복지, 생활보장형 복지국가, 기업과 민간복지공급의 활성화

및 국가의 통합관리 등 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 전통적인 소득보장형 복지국가로부터 새로운 생활보장형 복지국가로의 전환을 근간으로 제시하고 있다. 서유럽 복지선진국들의 복지모형을 전통주의적 소득보장형 복지국가로 규정하고 이것이 더 이상 유효하지 않다고 진단하였다. 즉 복지국가의 확장을 가능하게 하였던 자본주의 황금기의 사회경제적 환경들이 쇠락하여 더 이상 소득보장위주의 복지국가를 유지할 수 없게 되어 합리적 복지개혁을 시도하고 있다는 것이다. 선진국의 개혁의 방향을 결과의 평등보다는 기회의 평등, 인적자본의 육성, 자활과 자립, 현금급여로부터 사회서비스로의 전환이라고 하였다(안상훈 2010, 8). 이것이 생활보장형 복지국가 구상이다. 생활보장형 복지국가는 사후적·소극적 소득보장(현금이전)중심에서 사회서비스를 강화하여 두 사회보장제도 사이의 균형을 확보하는 것을 목표로 한다.

둘째, 보편성의 확대이다. 이 구상은 노인세대뿐 아니라 생애주기별 복지수혜를 지향하고, 빈곤층을 넘어 전 국민 대상으로 수혜집단을 확대하여 적어도 수사적으로는 보편성을 크게 확대하였다. 생애주기별 복지는 출산, 보육과 교육, 청장년과 노인을 포함하는 인생의 전 주기를 포함하는 것이다. '전 국민'을 대상으로 '일생의 전 단계'를 다층적으로 보장한다는 것이다. 이것은 전통주의적 복지국가모델들의 정책대상이 노인층과 빈곤층에 집중되어 전통적 사회위험에는 적합하지만 저출산과 고령화, 청년빈곤과 여성고용불안 등의 신빈곤, 계층양극화 등의 새로운 사회적 위험에 대처하지 못한다는 진단에 근거하였다.

셋째, 생활보장형 복지국가 모형에서는 국가의 역할을 '시장대체적'이기 보다는 '공사역할분담의 균형을 창출하고 규제자로서 보다는

통합관리자'로 정의하였다. 현금이전의 소득보장이 국가의 재정으로 집행되어 '시장과 경쟁적인 혹은 대체적인' 역할을 하는 국가는 전통주의적 복지국가모형으로 더 이상 효율적이지 않다는 것이다. 통합관리자로서의 국가역할은 복지공급에 있어서 민간과 기업에 의한 복지공급을 활성화하고, 국가가 복지공급의 공적 영역과 사적 영역을 관리하는 역할을 하는 것으로 이해된다. 다층적 사회보장 안전망 체계에서 기업과 민간에 의한 소득보장(민간연금보험 등)으로 시장활성화를 도모할 것을 제시하였다(안상훈 2010, 13). 그래서 생활복지형 복지국가 모형에는 기업과 민간의 복지참여와 국가에 의한 관리를 규정하고 있는 복지혼합(welfare mix, Powell 2004) 또는 복지다원주의(welfare pluralism, Johnson 1987)의 속성이 보인다.

박근혜 복지모델은 여러 비판과 의심에도 불구하고 몇 가지 측면에서 파격적인 의미가 있다. 우선 이 모델은 보수정당 최초의 종합적이고 체계적인 복지국가의 설계이다. 물론 우리나라에도 보수정당이나 정부의 복지정책이 없었던 것은 아니다. 한국복지의 원형은 1961년 박정희 정부에서의 생활보호법과 재해구호법의 제정이었다. 민주화 이후에도 노태우 정부에서 국민연금제도(1988년) 최저임금법 제정(1989년), 전국민 건강보험제도(1989년) 등의 복지제도의 발전이 있었고, 김영삼 정부에서도 고용보험이 도입되었다. 이명박 정부도 '능동적 복지'를 제시하고 김대중 정부 이래의 복지확대의 정책이 유지하였다(김원섭·남윤철 2011). 그러나 이 복지제도들은 복지국가라는 체계적인 비전과 모형을 기반으로 한 것이라기보다는 서구 자본주의의 사회정책의 최소한을 수용하는 잔여적이고 선택적인 제도의 도입이었다. 이 제도의 도입도 대통령과 정부에 의해 주도되었고

보수정당 자체의 복지정책에 대한 포괄적이고 체계적인 비전과 철학과 모형은 사실상 없었다. 이것은 우리나라의 보수정당과 정치인들은 서구 복지국가의 위기에 대한 담론에 빠져 자본주의와 민주주의 사회에서의 복지국가의 역사적 발전에 대한 이해는 없었기 때문이다.

이에 비하면 박근혜 복지모델은 분명히 전향적이다. 사회보장기본법 개정안 공청회의 발제자들은 선택적 복지를 넘어 보편적인 복지로의 전환을 함의하는 용어들을 사용하고 있다. 기존의 복지에 대한 이해를 수동적, 잔여적 또는 선별적이라고 이라고 평가하고 전 국민을 대상으로 생애의 전 주기를 보장하는 보편적 서비스의 확대를 지향하고 있다는 점에서 전향적이다. 우리나라 복지국가의 발전이 열악한 수준이거나 발전의 초기단계에 머무르고 있는 것으로 진단하여 복지국가확장의 의지를 보인 것도 예상을 넘는 것이었다. 심지어 이 복지모델은 김대중 정부의 '생산적 복지'와 노무현 정부의 '사회투자국가'의 모형을 계승하고 있는 것으로 평가되기도 한다(주은선 2011; 양재진 2011).

그러나 이 복지모형은 몇 가지 측면에서 비판과 의심을 받고 있다. 비판은 정책적인 구체성의 결여와 정치적 실현성에 대한 의문에 집중되었다. 일부 복지 전문가, 학계와 야당 정치인들은 아직 이 모델이 구체적인 재정확보방안에 대한 계획이 없고, 개별적인 복지정책의 제시나 내용이 제시되지 않았음을 지적한다(김연명 2011; 김용익 2011). 또 이 구상이 박근혜 의원 개인이 그동안 추진하여 왔던 정책적인 입장과 상충한다는 점을 지적하기도 한다. 박근혜 의원은 그간 일관되게 '작은 정부, 큰 시장'을 옹호하여왔고, 지난 대통령선거 경선 시기에는 세금을 줄이고 규제를 푸는 소위 '줄푸세'의 슬로건을 내세우기도 하였음을 지적하고 복지지출의 대폭적인 확대가 필요한 복지모형을 제시하고

재정확보방안에 침묵하는 것은 실현성이 부족하다는 것이다. 감세정책과 민영화를 지속적으로 추진해온 한나라당과의 정책마찰도 지적된다(김동영 2011).

이 구상이 복지의 필요성과 확대의 포괄적이고 전향적인 수사에도 불구하고 그 진정한 내용은 신자유주의적 복지모형의 한계를 벗어나지 못하였다고 비판되기도 한다. 예를 들어 생애주기별 사회서비스의 강조가 이미 취약한 노인복지를 더 위협할 수도 있고, 통합관리자로서의 국가역할은 복지정책에 적극적인 국가가 아니라 기업과 민간의 복지를 활성화하여 관리하는 소극적인 국가로 해석될 수도 있다는 것이다(주은선 2011).

박근혜 복지모델의 내용을 평가하기는 아직 이르다. 이 모델은 미래 복지국가모형에 대한 추상적이고 포괄적인 구상의 수준에 머무르고 있기 때문에 아직은 구문해석적인 평가밖에 할 수가 없다. 구체적인 재정확보방안과 개별적인 정책내용은 아직 시간을 두고 기다려야 할 것이므로 당장 구체적인 방안과 내용을 제시하지 않았기 때문에 실현가능성과 진정성이 없을 것이라는 것은 때 이른 평가이다. 보수정치인이 복지문제에 전향적인 제안을 한 것이 우리의 정치에서는 파격적인 것이지만 세계 다른 나라들에서는 복지국가의 발전을 보수정당이나 보수정부가 견인한 많은 예가 있다.

박근혜 복지구상의 정치적 파장은 매우 크고 2012년 총선과 대선까지 그 파장이 얼마나 커질지가 관심거리이다. 복지의 문제는 단순히 복지정책만으로 독립된 것이 아니라 경제정책과 사회정책과 긴밀하게 연결된 국가정책의 한 부분이다. 간접적으로는 예산배분을 둘러싸고 안보국방정책과도 연결되어 있다. 국가정책에 대한 전반적인 철학을

수정하지 않고는 매우 이질적인 복지모형을 제시할 수 없다. 우리나라에서는 복지문제가 특별히 이념성이 더 강한 주제여서 개별 정치인이나 정당이 기본적인 입장을 변환하기는 매우 어렵다. 왜 박근혜 의원은 이 시기에 이렇게 과격적일 정도로 전향적인 복지모형을 제시하였는가? 이에 관해서는 뒤에서 살펴보기로 한다.

### 3) 민주당의 보편적 복지 3+1 모델

민주당은 무상급식, 무상보육, 무상의료와 반값등록금을 내용으로 하는 “보편적 복지 3+1” 모델을 제시하였다. 민주당의 복지정책은 김대중과 노무현 두 정부의 복지모델이 지향했던 ‘성장과 복지의 선순환’의 중심담론을 계승하면서 “보편주의”로의 기조와 방향을 강조하고 있다. 그러나 재정 건전성 확보와 사회의 정의감에 맞도록 선택주의도 병행하여 “선택적 보편주의”를 표방하였다. 한나라당과 이명박 정부가 능동적 복지 또는 맞춤형 복지라는 구호로 보편적 복지주의를 명시적으로 거부하고 선거에서도 복지포퓰리즘을 비판하며 선택적 복지를 내세우는 동안 민주당은 지방선거 이전부터 보편적 복지로의 당론을 점진적으로 발전시켜왔다. 특히 지방선거에서의 예상하지 않았던 성과와 서울시 무상급식 주민투표에서의 오세훈안의 부결, 그리고 박근혜 의원의 복지모델의 발표 등을 거치면서 민주당은 보편주의의 노선과 정책을 더욱 강화하고 있다.



БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

복지모델	<p>창조형 복지국가 창의·혁신·도전 -</p>
⇩	
정책방향	<p>보편적 복지 선택적 보편주의 가미 -</p>
⇩	
정책대안	<p>저소득·취약계층 : 집중지원 3+3 영역: 보편적 지원</p>
⇩	
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 무상급식: 2012년 의무교육기관(초등,중학교) 친환경무상급식 전면 실시, 필요예산은 중앙과 지방이 5:5 부담</li> <li>● 무상보육: 만 5세이하 표준보육비용 전액지원, 만 5세이하 시설미이용 아동에게 양육지원수당 모두 지급, 공공립 보육·교육 시설 40% 수준 확대하여 보육서비스 공공성 강화, 보육종사자 처우개선을 통한 보육서비스 질 제고</li> <li>● 무상의료: 건강보험의 보장성 강화로 실질적 무상의료 실현, 13년부터 17년까지 단계적으로 입원진료비의 90% 보장, 환자 본인부담 상한 연간 100-200만원, 선진국형 의료체계 확립 위해 보건의료 인프라 개혁 동시 추진</li> <li>● 반값등록금: 2012년부터 대학생 등록금 수준을 부담액 기준 50%까지 줄여 '반값등록금' 실현</li> </ul>

무상급식은 2012년부터 초등학교와 중학교의 친환경 무상급식을 전면적으로 실시하며 그 필요예산은 중앙정부와 지방정부가 반반씩 부담하는 것으로 하였다. 무상급식은 지방선거와 서울시 주민투표를 거치면서 민주당 무상복지의 상징적인 정책이 되었다. 무상보육은 2013년부터 만 5세이하 어린이집·유치원 이용비용을 전액지원하고, 양육지원수당의 지원대상을 만 5세 이하의 아동으로 확대하는 것이 주요내용이다. 국공립 보육시설을 확대하여 보육서비스의 공공성을 강화하는 것도 중요한 내용이다. 무상의료는 건강보험 보장성 강화대책으로 2010년 9월 16일 그 초안이 제시되었다. 2013년부터 2017년까지 단계적으로 현행 61.7%의 입원진료비의 90%를 보장하고 본인부담 상한을 연간 100만원에서 200만원으로 하향조정할 것을 제시하였다. 반값등록금은 소득 분위별로 국가장학금을 확대하여 2012년부터 실질본인부담액을 50%로 줄일 것을 제안하고 있다.

민주당은 무상복지 3+1을 2011년 1월초에 발표하고 1월말에는 재원조달방안을 연이어 발표하였다. 보편적 복지의 재원은 국채발행이나 새로운 세금을 신설하지 않고 재정지출개혁과 복지개혁 그리고 조세개혁을 통해 2013년부터 2017년까지 연평균 33조원을 조달한다는 방안이다. 재정지출 개혁은 대형국책 사업의 재검토, 소비성 예산 절감, 중복사업 예산의 삭감 등 적시하였고, 복지개혁은 복지전달체계체계의 혁신, 건강보험 부과기반 확대, 종합소득기준 건강보험료 부과 등의 방안을 제시하였다. 조세개혁의 방안은 소득세와 법인세의 추가감세 철회, 장내과생금융 상품거래에 대한 증권거래세 부과, 비합리적 비과세 감면의 축소, 소득세 및 재산보유세의 적정화, 음성탈루소득에 대한 과세

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

강화이다. 이 세 영역의 개혁으로 조달되는 재원과 조세부담률의 증가를 예상하면(2017년 21.5%) 복지확대에 수반하는 추가적인 재원은 새로운 세금을 신설하지 않고도 확보할 수 있어 중산서민의 조세부담이 크지 않을 것이라고 예상하고 있다(민주당 2011/8/29).

민주당의 무상복지모델이 지향하는 복지모형을 복지국가의 발전정도에 따른 유형으로 보면 사회정책과 경제정책이 통합된 조합주의형 또는 통합적 복지국가이며 복지를 사회권으로 보고 모든 사회구성원에 대해 국가가 최대한의 복지를 제공하는 것을 목표로 하는 보편주의로의 진일보한 형태이다.

2010년 이후 민주당의 무상복지모델이 발전해온 과정은 귀납적이다. 김대중 정부의 생산적 복지론이나 노무현 정부의 사회투자국가론이 비전과 철학을 앞세운 모형이었다면 민주당의 무상복지론은 2009년 『학교급식법 일부개정법률안』의 발의를 통해 무상급식을 발상하고, 2010년 2월 정책의원총회에서 당론으로 의결하였으며 6월 지방선거의 공약으로 발전시켰다. 2010년 9월에는 ‘반값등록금과 건강보험 보장성 강화’ 대책으로 무상의료와 반값등록금을 다시 당론으로 채택하였으며, 2011년 1월 6일 보편적 복지 3+1을 복지당론으로 발표하였다. 무상복지를 위한 재원조달방안은 2011년 1월 제시하였다. 민주당의 복지모델은 2010년 이후 정책분야별 무상정책을 차례로 부과하는 방식으로 발전시켰다.

그래서 무상복지모델은 정책내용과 목표를 구체적으로 제시하는 장점이 있다. 재정조달방안도 나름대로 구체적인 세부분야별 전략과 재원조달예상액을 설정하여 그에 상응하는 조세정책을 제시하고 있는 것도 장점이다. 물론 개별적 정책내용과 목표 그리고 재정조달방안과

내용에 대한 실현가능성과 타당성은 아직 검증되지 않았고 이것은 여야간 격렬한 논쟁의 대상이다. 민주당은 앞으로도 계속 무상복지 정책영역을 추가하고, 내용을 수정보완하고 재정조달방안의 신뢰성을 제고시키는 방향으로 발전할 것으로 보인다. 정당으로서의 한나라당이 아직 복지정책에 대한 비전과 정책을 제시하지 못하고 있고 박근혜 복지모델이 한나라당의 복지모델로 수용된다고 하더라도 아직 포괄적이고 추상적인 모형의 수준이라는 점에 비하면 민주당의 복지모델은 발전된 형태이다.

민주당 복지모델에 대한 부정적인 평가는 역시 복지 포퓰리즘이다. 민주당은 '무상'이라는 용어를 사용하여 복지 포퓰리즘을 능동적으로 유발하고 복지문제를 정치적으로 과잉쟁점화하였다. 무상이라는 용어는 복지수혜대상자들에게는 과잉기대를, 복지에 대해 보수적인 시민들에게는 퍼주기와 재정파탄의 우려를 줄 것이다. 무상복지가 총선과 대선의 승리쟁점이 되어 설령 집권한다 하더라도 과잉기대와 과잉우려의 양면으로 압박받을 가능성도 크다. 재정확보방안을 제시하였으나 증세를 피할 수 없고, 중산시민의 증세를 최소화한다고 하더라도 여전히 세금폭탄의 논쟁으로부터 자유로울 수가 없을 것이다. 중산시민은 복지의 혜택을 누리려 할 것이나 복지확대에 따른 세금의 부담은 지지 않으려고 할 것이기 때문이다.

#### 4) 무상급식 주민투표

무상급식은 예상소요예산의 규모, 수혜대상의 범위, 제도의 중요성으로 볼 때 복지정책의 여러 영역 중에서는 상대적으로 사소한 문제이다. 그러나 이 무상급식쟁점은 지방선거와 주민투표라는 정치과정을 거치면서

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

선별적 복지와 보편적 복지의 거대복지담론으로 비화하였고, 관련 시민단체들이 투표 참여와 불참운동에 합류하면서 보수와 진보 그리고 우파와 좌파의 이념갈등으로 증폭되었다. 정당과 대통령선거 후보자들이 복지와 관련한 정책과 담론을 쏟아내어 복지정치의 소용돌이는 더욱 확대되었다.

2011년 8월 24일 실시된 서울시 무상급식 주민투표는 초·중등학교에서의 무상급식을 가구의 소득에 따라 대상을 선별하되 단계적으로 확대하는 안(1안, 오세훈안)과 소득에 관계없이 모든 학생들에게 당장 전면적으로 실시하는 안(2안, 궤노현안)에 대한 주민투표였다. 이 주민투표로 복지가 대중정치의 핵심쟁점이 되었으며 다가올 총선과 대선에서 복지정책이 승패를 결정할 수 있는 쟁점이 될 것임을 예고하였다. 선거와는 달리 주민투표에서는 무상급식이 단일한 쟁점이어서 복지담론에 시민들의 관심이 집중되었고 그 정치적 파장도 컸다. 외형적으로는 서울시와 서울시교육청의 대결이었으나 민주당이 다수의석을 차지한 서울시의회가 개입하고 있어 한나라당과 민주당의 정당대결이었으며 보수와 진보 성향의 시민단체들도 각 파당에 연루되어 있어서 거의 전국적인 정치결투였다.

한나라당의 오세훈 시장과 진보성향의 궤노현 서울시교육감은 지방정치의 쟁점이었던 무상급식을 두고 극단적으로 대결하였다. 임기시작부터 주민투표까지의 짧은 기간 동안 서울시의회 무상급식조례안 통과, 시장의 조례공포거부, 서울시의회 의장직권 조례공포, 서울시의 대법원 제소, 시장의 주민투표발의, 시장의 투표결과 연계 사퇴약속, 주민투표결과 두 안 모두 부결, 시장의 사퇴 그리고 궤노현 교육감의 후보매수의혹과 구속기소에 이르기까지 비타협적이고 거친 정치를

보여주었다.

투표의 실질적인 내용은 단계적·선별적 실시안과 전면적·보편적 실시안 사이의 선택이었으나 주민투표의 전반적인 분위기는 무상급식과 눈칫밥, 부자급식과 퍼주기 등의 자극적인 용어로 선동되었다. 따라서 ‘무상급식 주민투표’로 흔히 일컫는 것도 사실은 잘못된 명칭이다. 투표함 개봉을 위한 득표율 33.3%를 두고 한나라당, 오세훈 시장 그리고 보수단체들은 투표참여를 독려하고 민주당, 광노현 교육감과 진보단체들은 투표불참운동을 전개하였다. 최종투표율은 25.7%로 집계되었고 따라서 두 안이 모두 부결되었다. 투표율 미달로 두 안에 대한 시민의 지지여부는 명확하게 판가를 내지 않았다. 오세훈 시장이 주민투표를 발의하였고 시장의 안이 지지를 받지 못하였기 때문에 그 경쟁안(2안)이 지지를 받은 것으로 해석할 수는 없다. 실제로 주민투표 직후의 한 여론조사에서는 두 안에 대한 시민의 지지가 오세훈안 44.5%, 서울시교육청안 45.4%로 거의 비슷하게 나타났다(한국일보 2011/8/29).

두 복지담론의 승부를 가리지 못한 주민투표였지만 복지담론에 미친 영향은 크다. 보편적, 전면적 무상급식은 지방선거에 이어 다시 국민의 높은 관심을 받았고, 다가올 총선과 대선에서 무시할 수 없는 정치적 화두로 받아들인 것을 보인다. 민주당은 보편적 복지 3+1을 선거공약으로 발전시키고 있고 박근혜 의원 분과는 서울시장 보궐선거에서부터 자신들의 복지모델을 수용할 것을 한나라당에 요구하였다. 한나라당은 특별한 대안이 없이 박근혜 복지에 소극적 동의를 하는 것으로 보인다. 따라서 적어도 2011년 현재까지는 두 정당의 복지담론이 보편적 복지의 전향적인 방향으로 크게 이동하고 있다.

주민투표는 한국정치 지형과 방향을 크게 흔들어 놓았다. 주민투표 이후 정치는 서울시장의 사퇴, 보궐선거, 무소속 박원순 후보의 당선, 안철수 현상 등 돌발적인 궤도로 접어들게 되었다. 반사실적(counterfactual) 가정이지만 만약 오세훈 시장이 광노현 교육감의 무상급식안을 타협적으로 수용하거나, 대립하더라도 주민투표를 발의하지 않았거나, 시장직을 사퇴하지 않았더라면 정치적 결과는 어떻게 되었을까? 경기도의 경우처럼 도시사와 의회가 타협하여 무상급식을 추진하였으면 무상급식과 보편적 복지의 논쟁은 일단 잠재하게 되었을 것이고 시장의 사퇴와 보궐선거도 없었을 것이므로 박원순시장과 안철수교수와 같은 무소속 혹은 정당 밖의 인물들의 등장도 당분간은 없었을 것이다.

#### 4. 결론: 민주주의와 복지정치

복지는 다수결원칙의 민주주의에서 발전하고 민주주의의 핵심기제는 선거와 정당이다. 최근 우리나라에서도 복지정치가 선거와 정당의 영역으로 확대되고 있는 것은 복지국가와 민주주의가 동반하여 한 단계 더 발전하고 있다는 것을 의미한다. 그러면 향후 이 선거와 정당의 복지정치는 어떻게 전개될 것이며 그 정치적 결과로서의 한국복지국가의 모형은 어떻게 발전할까? 다운즈(A. Downs)의 중위자투표 정리(median voter theorem)는 최근 우리나라의 선거와 복지정치의 확대를 해석하는 데에 시사점을 주고 또 앞으로의 전망에 대한 흥미로운 실마리를 준다(Downs 1957). 왜 박근혜 의원은 정치적 전향으로 비칠 만큼 진보적인 복지모델을 제시하고 지속적으로 확장하고 있을까? 오세훈

시장의 승부는 왜 실패하였을까? 민주당의 보편주의 지향의 복지담론은 얼마나 성공적일까?

선거를 통한 경쟁에서 정당이나 후보자들은 유권자의 선호가 많은 정책을 선택하여 득표를 최대화한다. 만약 선거에서 단일한 쟁점에 대해 투표를 한다고 가정하고 또 그 쟁점에 대한 유권자의 선호분포가 단봉(single-peaked distribution)일 경우 정당과 후보자들은 분포의 양극단을 피하고 중위선호(median preference)를 두고 경쟁한다는 가설이다. 복지정책에 대한 시민들의 입장의 분포를 알기 위해서는 보다 정밀한 조사연구가 필요하지만 앞서 언급하였듯이 주민투표 후 서울시민들의 무상급식에 대한 입장은 찬성과 반대가 모두 45% 정도에서 비슷하게 나타났다. 무상급식 또는 보편적 복지에 대한 ‘적극적인’ 찬성과 반대도 분포의 양 끝에 약 20%씩 있는 것으로 보인다.

만약 복지정책의 단일한 쟁점에 대한 시민들의 입장이 정규분포에 가깝다면 오세훈 시장이 주민투표발의하고 시장사퇴를 약속한 전략은 이미 실패가 예견된 것이었다. 반면 박근혜 의원은 전향적인 복지모델을 제기하여 정책정향을 중위선호쪽으로 이동하였다. 박근혜 의원의 복지모델은 심지어 중위선호를 넘어서 민주당의 옛 모델을 모방하여 영토를 침범하였다. 복수의 정책쟁점을 두고 겨루는 선거에서는 다른 쟁점들의 영향을 받겠지만 만약 복지정책의 투표결정력이 높은 지배쟁점이 된다면 박근혜 의원의 선거전략은 합리적이다.

민주당은 무상복지모델로 보편주의를 더욱 강화하고 있다. 복지국가의 발전 단계로 보면 민주당의 복지모형은 한 단계 더 발전한 것이다. 그러나 민주당이 이 무상복지모델로 2012년 총선과 대선에서 성과를 얻을 수 있을지는 오히려 불확실하다. 박근혜 의원이 중위선호로 이동한



것에 비하면 민주당의 복지모델은 오히려 중위선호에서 멀어져 가고 있기 때문이다. 단일쟁점과 정규분포를 가정하면 민주당의 전략은 비합리적이어서 오히려 표를 잃을 수도 있다. 민주당이 증세나 새로운 세금에 대하여 신중한 입장을 제기하고 있고 선별적 복지도 병행하여 ‘선택적 보편주의’를 지향하겠다고 한 것은 이러한 전략적 실패를 우려한 것일 수 있다.

선거경쟁은 미래 한국복지모형에 어떤 영향을 미칠까? 민주당의 보편적 복지모델은 당분간 큰 변화가 없어 보인다. 그러나 한나라당 자체의 복지에 대한 체계적인 구상은 아직 없고 박근혜 복지모델이 한나라당의 복지모델이 될 것인지는 확실하지 않다. 다만 최근 한나라당이 소득세의 최고구간 신설과 복지예산 증액 등을 거론하고 이명박 대통령도 0~5세 아동 무상교육 등을 추진하기도 하여 한나라당이 복지담론에 전향적인 입장을 취할 가능성이 있다. 중위자투표 모형은 한나라당과 민주당의 복지담론과 정책의 차이를 크게 좁혀줄 가능성을 시사한다.

#### 참고문헌

- 강명세. 2011. “한국정치의 새로운 지평: 향후 복지는 한국정치를 요동칠 것이다.” 한국정치학회 연말학술대회 발표논문, 2011.12.3.
- 강병익. 2009. “정당체계와 복지정치: 보수-자유주의 정당체계에서 열린우리당과 민주노동당의 복지정치를 중심으로.” 제20호, 109-144.
- 김동영. 2011. “보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안.” 민주당 정책연구보고서.
- 김연명. 2011. “한국 복지국가의 진로와 과제.” 『계간광장』. 봄호.
- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

제정과정을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제21권 3호, 97-126.

\_\_\_\_\_. 2011. “탈근대화와 유럽복지국가의 변화”, 구춘권 외 『서유럽의 변화와 탈근대화』. 서울: 아카넷.

김용익. 2011. “박근혜 복지와 민주당 복지.” 한국미래발전연구원 제30차 정례 세미나 발표자료.

김원섭·남윤철. 2011. “이명박 정부 사회정책의 발전: 한국복지국가 확대의 끝?” 『아세아연구』 제54권 1호, 119-152.

김유선. 2010. 『KLSI 고용지표: OECD 국가 비교』. 서울: 한국노동사회연구소.

민주당. 2011. “보도자료” 8월 29일.

송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 파주: 나남출판.

안상훈. 2010. “한국형 복지국가의 비전과 전략.” 『사회보장기본법 전부개정을 위한 공청회』. 자료집

양재진. 2011. “한국복지국가 전략의 성찰과 모색.” 사회디자인 연구소 발표논문.

주은선. 2011. “최근 한국 복지국가 논쟁과 답론 지형.” 대안복지체제 연구 1단계 연구결과 워크숍 발표논문.

중앙선거관리위원회. 2010. “2010년 6.2 지방선거 선거결과” 『제5회 전국동시지방선거총람』.

[http://www.nec.go.kr/upload/data/ebook/ebook\\_data/chongram/elec\\_100602](http://www.nec.go.kr/upload/data/ebook/ebook_data/chongram/elec_100602)

/EBook.htm

하이브리드컬처 연구소. 2011. 『2040년 한국의 삶의 질』 보고서.

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

한국은행 경제통계시스템(ECOS) <http://ecos.bok.or.kr/>(검색일 : 2011. 11. 28.).

한국조세연구원. 2008. 『재정포럼』 2008년 8월호.

한국사회여론연구소. 2011a. 『동향과 분석』 . 142호 (4월).

\_\_\_\_\_. 2011b. 『동향과 분석』 . 143호 (5월).

Black, Duncan. 1948. "On the Rationale of Group Decision-making." *Journal of Political Economy*. Vol 56, 23-34.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2004. "Combating Old and New Social Risks." Paper delivered at the 14th International Conference of Europeanists, Palmer House Hilton, March 11-13.

Johnson, Norman. 1987. *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*. Amherst: University of Massachusetts Press.

King, Gary, Robert O. Koehane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Marshall, T.H. 1964. *Class, Citizenship, and Social Development*. New York: Doubleday & Company, Inc.

Powell, Martin. 2004. "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Political Research*, Vol. 43, 83-105.

경향신문, 2010, “20일부터 지방선거 공식 선거운동... ‘복풍 선거’ 우려” (5월 20일)

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201005191832065&code=910110](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201005191832065&code=910110), (검색일: 2011. 11. 12.)

БЪЛГАРИЯ И КОРЕЯ, 2012

동아일보, 2010, ““지나친 포퓰리즘 경계해야”... 정몽준 ‘자립보장 복지’ 역설” (12월 30일)

<http://news.donga.com/3/all/20101230/33593057/1>, (검색일: 2011. 11. 12.)

한겨레신문, 2010, “박근혜발 복지논쟁’ 정치권 불붙었다” (12월 22일)

[http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/455080.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/455080.html), (검색일: 2011.11.12.)

한국일보, 2010, “북풍·노풍에 '정책선거' 실종 위기” (5월 22일)

<http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=politics/201005/h2010052120294621060.htm&ver=v002>, (검색일: 2011. 11. 12.)

한국일보, 2011, “투표자 85%가 오세훈 案 선택... 현재는 궤노현-오세훈 案 팽팽” (8월 29일)

<http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=politics/201108/h2011082902361621000.htm&ver=v002>, (검색일: 2011. 11. 12.)

**Abstract**

*Mah, In-Sub*

**Political Parties, Elections, and Welfare Politics after 2010 in South Korea**

This paper presents the socio-economic structure and the political process of the sudden emergence of welfare discourse and policy competition among the political parties in South Korea. First, behind the aggravating livelihood of the citizens for the past decade there are

structural aspects of both the old and the new social risks. Second, it is necessary to trace the process of the welfare policy competition among political parties for the electoral victory to mobilize the structural frustration. Third, the paper explains why the parties and candidates propose the welfare programs of their own, and the paper also evaluates the possible success and failure of their electoral strategy. The convergence of welfare programs between the ruling and the opposition parties are briefly projected.

***Key words:*** *welfare state, electoral competition, political parties, policy convergence*