

한국의 복지균열 부상에 관한 연구: 2009년 무상급식 갈등국면을 중심으로*

여지훈 | 서강대학교

| 국문요약 |

이 연구의 목적은 경제성장담론이 지배적이던 한국정치에서 복지담론 및 전선이 부상한 요인을 규명하는 것이다. 경제 구조의 변화의 기존 규범에의 작용 및 시민사회 내 헤게모니를 둘러싼 담론투쟁 이론을 통해 2009년 무상급식부터 2012년 대선 시기 복지담론의 활성화 및 복지균열의 부상 요인을 추적하였다.

저 발달한 발전주의 복지레짐과 신자유주의 경제정책의 연계된 정책효과는 사회양극화, 빈곤층 확대 등을 초래하였고, 이것은 ‘경제성장이 민생문제를 해결한다’는 기존의 규범을 약화시켰다. 경제성장이 민생문제를 해결한다고 주장하고 집권한 이명박 정부의 정당성이 약화되고, 2009년 경기교육감과 경기의회의 갈등을 계기로 무상급식 논쟁이 촉발하였다. 그리고 시민사회 내 시민, 사회단체들은 사적이익을 공적이익으로 전환하고, 사회적 정당성을 획득하기 위한 담론투쟁을 전개한다. 이를 통해 국민여론이 무상급식 및 복지에 대한 지지로 변화하였다. 복지에 대한 국민적 지지를 확인한 정당들은 특정 위기 국면에서 복지를 수용할 정치적 이익이 있는 세력 우선적으로 복지를 수용하게 된다. 그리고 여론, 시민사회단체들의 지속적인 압력 속에서, 선거에서 복지 이슈를 선점하기 위해 양당은 전면적으로 복지를 수용하고, 이후 이것은 경제민주화담론으로 이어지게 된다.

주제어 | 복지균열, 복지담론, 복지전선, 신자유주의, 양극화, 헤게모니투쟁, 담론투쟁, 무상급식, 경제민주화담론

* 이 논문은 저자의 2015년 석사학위논문을 수정 보완하여 발표하는 논문임을 밝힙니다. 적절한 조언을 통해 이 논문을 보완하는데 도움을 주신 세 분의 심사위원들께 감사드립니다.

I. 서론

1. 문제의식

한국정치에서 경제성장담론은 지배적인 담론이었다. 박정희 대통령 시기, 제시된 ‘선성장 후분배론’은 물리적인 억압을 동원했지만, 국민들로부터 강한 동의를 받아온 것이 사실이다. 경제성장담론은 1987년 민주화 이후에도 여전히 막강했다. 김영삼 정부는 세계화를 내세웠지만, 그것은 경제성장담론의 한 부류로 볼 수 있다. 2007년 대선에서 CEO 출신으로 경제성장 논리를 내세운 이명박 후보의 당선이 보여주듯 경제성장 담론은 여타 담론을 제압하고 그 때까지도 지속적으로 강력한 헤게모니를 행사하였다. 물론 김대중 정부가 외환위기를 극복하는 과정에서 복지정책을 편 것은 사실이지만, 그것은 국민과 정당의 요구가 아닌 IMF의 요구에 의해서 정부가 주도적으로 도입한 정책이었으므로(손호철, 2011: 677; 신광영, 2002: 71-72) 이 때를 복지담론이 국민적으로 확산된 시기로 볼 수는 없다고 생각한다.¹⁾

그에 반해 이명박 정부 시기, 일련의 복지관련 사회운동(무상급식을 요구하는 시민단체들의 광범위한 활동, 대학생들의 반값등록금 투쟁 등)이 일어났고, 선거

1) 김대중 정부의 복지 정책의 성격을 어떻게 볼 것인가에 대해서 논쟁이 진행된 바 있고(논쟁에 대해서는 다음 글들을 참조할 것(김연명, 2002; 조영훈, 2002 등)), 이 글은 김대중 정부의 복지는 김영삼 정부의 복지 증가에 비해 양적으로 크게 확대된 것으로 볼 수 없고, 그 성격 또한 신자유주의 경제, 노동정책을 보완하는 성격의 복지정책이었다는 입장(손호철, 2011: 664-673)을 지지한다. 그리고 김대중 정부의 복지 성격을 달리 규정하는 반대논자들의 입장에 서더라도, 당시 복지담론은 경제담론의 하위 담론의 성격을 가지고 있었다는 점, 복지정책이 경제정책을 보완하는 수준의 선별적 복지 정책이었다는 점, 선거 공약에서 복지는 주요 공약으로 보기에는 영향력이 작았다는 점, 국민들은 여전히 복지보다는 경제성장을 우선시하는 인식이 존재하였다는 점에서 이 연구에서 정의하는 복지담론의 국민적 확산이 이루어진 시기로 볼 수는 없다. 즉 그 시기 복지담론은 정치권에서 하나의 구조화된 담론으로서 시민권을 얻은 시기로 볼 수 없다. 또한 노무현 정부 시기 복지는 기본적으로 김대중 정부의 복지정책의 틀을 유지하고 있고, 위에서 지적한 사항들이 유지되고 있으므로, 마찬가지로 이 글에서 정의한 복지담론의 국민적 확산이 이루어진 시기로 보지 않는다.

에서 복지가 중요한 이슈(2009년 6.2지방선거에서 무상급식의 이슈화, 무상급식 찬반에 대한 서울시 주민투표의 결과로 오세훈의 퇴진)로 등장하였다는 점에서 이 시기를 복지에 대한 본격적인 담론투쟁이 부상하고, 국민들의 동의를 얻어가는 시기라고 평가할 수 있을 것이다. 즉, 이 시기 복지 관련 사회운동, 선거에서 이슈화는 기존의 강력한 경제성장 논리를 뚫고 복지담론이 국민적 동의를 얻어가는 모습을 보여주었다. 이것을 달리 표현하면 이 시기에 복지균열의 전국화²⁾가 일어났다고 할 수 있을 것이다. 그리고 지난 대선들과 달리, 거대 양당이 복지를 주요 공약으로 내세우고 경쟁한 2012년 대선은 복지담론이 중요한 정치 이슈가 되었음을 보여준 결정적 사건이었다.

한국이 어떤 민주주의를 달성해야 하는지에 관한 연구와는 별도로, 1987년 정치적 민주화가 어떻게 달성되었는지에 관한 논쟁과 연구가 진행된 바 있다.³⁾ 그것은 그 시기를 기준으로 이전 시기와 정치, 사회적으로 많은 변화가 일어났으므로, 이러한 사건이 발생한 요인을 추적하는 것 자체가 가치가 있는 작업이었기 때문이다. 또한 이러한 작업을 통해 한국정치에 영향을 미치는 거시적 환경 변화와 정치행위자들의 행동을 고찰하고, 이를 미루어 한국 민주화의 진행을 예상해 볼 수도 있었다. 마찬가지로 한국정치에서 복지담론의 확대는 한국이 어떤 복지 모델을 추구해야 하는지와 별개로 규명될 가치가 있다. 왜냐하면 이 사건은 한국의 정치경제모델이 박정희식 국가주도 성장모델에서 신자유주의 성장모델로 옮겨오는 과정(손호철, 2011; 785)에서 축적된 모순의 분출을 보여주는 사건으로서 의미가 있고, 또한 한국의 복지모델의 전개를 예상하는데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 또한 특정 균열이 전국화하는데 어떤 조건에서 정치권력은 어떻게 반응

2) 샤츠슈나이더(2008)는 정치적 전국화를 갈등이 범위가 확대되어 전국적인 갈등 구도로 전환되는 것이라고 하였다. 정치적 전국화가 발생하면 갈등에 대한 사적이익 투쟁을 넘어 공적 이익 형식을 띤 투쟁이 펼쳐진다고 보았다. 정치적 전국화의 의미는 기존에 정치에서 배제된 사람들을 정치무대로 끌어들이는 효과가 있고, 기존의 균열을 뚫고 새로운 균열이 형성됨으로써 정치권력과 세력의 재편성이 발생한다고 보았다. 특정 갈등이 정치적 전국화가 되었는지는 1)국민들의 관심도 2)정당이 이 갈등을 얼마나 중요하게 고려하여 정치적으로 대응(정치공약화, 정강변경, 정책추진)하는지 등으로 판단할 수 있을 것이다.

3) 논쟁에 대해서는 다음의 논문들을 참고할 것. (임혁백, 1990; 성경룡, 1993 등)

하는지에 대한 합의도 도출할 수 있을 것이다. 이를 통해 현재 노동, 환경 이슈와 같이, 시민사회에서는 활동들과 논의가 진행되는데 반해 정치권에서는 이를 충분히 반영한 논의가 진행되지 않고 있는 이슈들이 어떻게 하면 정치권에서 담론화할 수 있을지에 관해서도 단서를 얻어 볼 수 있을 것이다. 이러한 문제의식과 취지로 복지균열의 전국화를 추동한 요인에 관한 연구를 시작하게 되었다.

본격적인 논의에 앞서 새로운 균열의 전국화, 특히 복지 균열의 전국화가 가지는 의미에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 샤츠슈나이더(2008)는 새로운 균열의 전국화는 기존에 자율적 혹은 타율적으로 정치무대에서 배제되어 있는 많은 사람들을 정치무대로 끌어올릴 수 있다고 보았다. 또한 그는 새로운 균열은 기존 균열을 약화시키고 새로운 세력관계를 만들어 낸다고 주장하였다. 샤츠 슈나이더의 주장들이 참이라면, 새로운 균열의 전국화는 한국정치에서 가지는 의미가 상당히 크다고 볼 수 있다. 한국의 거대 양당은 계급정당이 아니고, 이슈정당 기능도 약하고, 양당의 정책 차별성도 크지 않다. 이에 따라 지금까지 두 정당은 중산층의 정당을 표방하며 약자, 서민들을 위한 정책에는 상대적으로 소홀해 왔다. 더구나, 지역주의 투표행태가 지속되고, 정당들은 이를 이용하기까지 한 현실에서, 새로운 균열은 정당들로 하여금 적극적인 정책을 개발하도록 촉진하는 역할을 할 수 있다. 그리고 유사 경제수준의 국가들에 비해 턱없이 낮은 GDP 대비 복지비를 지출하고 있고, 빈곤층이 확대되고 있는 현실에서 복지 균열의 확대는 사회경제적 민주주의(사회권의 차원)에서 그 중요성이 지대하다고 할 수 있다.

그렇다면, 복지균열의 확대가 복지정책을 추동하는가에 대한 고민이 따라 나온다. 몇 가지 근거에서 논리적으로 그럴 가능성이 크다고 추론할 수 있다. 우선, 한국적 맥락에서 복지균열이 전국화되었다는 것은 복지에 대한 관심 혹은 필요성에 대해 상당수의 국민들의 동의와 표면상 이를 대변하고자 하는 정치세력이 성립되었다는 것을 의미한다. 만약 선거공약으로 복지를 대변하고자 한 정당(정치인)이 집권(당선) 후 공약을 이행하지 않는다면 국민적 저항 혹은 반대 정치세력의 공격에 직면하게 될 것이다. 물론 한국의 선거가 공약 미이행에 따른 심판 기능이 약하다 하더라도, 복지가 공적이익을 위해 필요하다는 원론적인 인식, 도덕적 정당성을 획득하였고, 복지균열 확대의 심연에 자리 잡고 있는 양극화 및 빈곤층 확대 등의 정치경제적 현실이 변화되지 않는 한 복지에 대한 요구는 강도

에는 차이가 있을지언정 지속될 가능성이 크고, 어떤 정치세력도 이로부터 자유롭지는 못할 것이므로, 거시적 관점에서 복지균열의 확대는 복지정책을 추동한다고 볼 수 있을 것이다.

II. 기존 연구 검토 및 분석틀

1. 기존 연구 검토

이 연구와 직접적으로 관련이 있는 연구는 2009년 이후 무상급식 및 복지에 대한 갈등증대, 입법화 확대, 담론확산을 대상으로 하는 연구들이다. 기존의 연구들은 크게 무상급식 입법화 과정을 정책형성(혹은 갈등)모형이나 이슈 확산 모형을 이용해 분석하거나, 무상급식 논쟁을 복지에 대한 요구로 파악하고 이를 가져온 요인을 분석하려고 시도하였다.

우선, 무상급식 입법화 과정을 정책형성(혹은 갈등)모형이나 이슈 확산 모형을 이용해 분석한 연구들의 대다수가 해당 국면, 특정 층위 분석에 집중한 반면, 한은석(2012)은 정책옹호연합모형을 사용하여 경기교육감과 경기의회와의 갈등국면을 상대적으로 다차원적으로 분석하였다. 그는 Sabatier를 인용하여, 정책옹호연합모형은 집단 간 정치적인 권력 과정을 근간으로 정책변동 과정을 설명하기 위한 모형이라고 정의하였다. 구체적 분석에 나타난 그의 논리를 거칠게 요약하면, 삶의 질이 이전보다 전반적으로 향상되었고(안정적요소), 외환위기, 집단식중독 사건, 여소야대 등 사건이 발생하여(외적 사건들), 여론이 변화하고, 무상급식 찬성연합과 반대연합이 형성, 대립, 중재되었다는 것이다. 그리고 이동진(2014)은 앞의 논문과 마찬가지로 정책옹호연합모형을 사용하지만, 이 모형이 사건의 촉발기제를 파악하기 어려운 점을 지적하며 다중흐름모형을 추가한 분석틀을 사용하여 정책을 둘러싼 갈등을 야기한 요인을 이전 논문보다 더 심도 있게 분석하였다. 그러나 이 두 연구는 아래의 몇 가지 점에서 문제가 있다. 우선 시민사회, 정치 등 각 층위에서 발생하는 사건들을 평면적으로 두고 분석하여, 입체적이고

동적인 분석이 되지 못하고 있다. 한국정치에서 시민사회에서의 논의와 정치사회에서 논의는 구분되는 과정임에도 이를 간과하고 있다. 달리 말해, 시민사회에서의 논의가 활발하다고 하여, 그 논의가 제도정치에서 활발히 논의되는 것은 아닌 것이다. 따라서 그 연결고리와 메커니즘을 분석해야 함에도 이를 분석하지 못하고 있다. 또한 외적 사건들이 행위자들에게 영향을 준다고 보기는 하나, 그 외적 사건들이 우연적으로 다루어져 유기적인 설명이 되지 않지 못하고 있다. 예컨대 사회경제적 조건의 변화로 외환위기 이후 결식 아동의 증가가 무상급식 이슈 확산의 외재적 요인으로 작용하였다는 현상적 지적에 그치고 있다. 하지만 이러한 틀로는 무상급식 입법화의 요인과 이 사건이 한국사회와 정치에 미친 영향을 충분히 규명할 수 없다. 다시 말해, 이 논문들이 지적하는 외환위기 이후 결식 아동 증가의 심층에 있는 정치경제적 변화 및 국민들의 인식변화 등이 분석되어야 한다. 마지막으로 무상급식 갈등을 학교급식이라는 관점에서만 접근하면 이 이슈가 이후 여타 복지이슈로 파급되는 도화선이 된 이유를 설명할 수 없다.

한편, 무상급식 입법화를 단순히 학교급식 문제를 넘어서 복지담론의 확산과정으로 파악한 연구들도 다수 존재한다. 단순히 양 진영의 담론 프레임을 비교한 연구들을 논외로 하고, 다음의 논문들은 주목할 만하다. 고원(2012)은 복지담론의 확산에 주목하고, 그 원인으로 경제구조적 요인을 지적하며, 경제구조가 원인이 되어 복지균열이 자리잡았다고 보았는데, 이러한 시각은 균열의 형성에 경제구조적 요인 외에 권력, 이데올로기의 역할을 과소 평가한다는 점에서 문제가 있다. 반면 조혜정(2012)은 양극화 경제상황이 이전에도 존재하였는데 왜 2009년에 담론이 폭발적으로 증가했는지에 대한 문제를 제기하며, 각 담론들이 도덕적 정당성을 획득하기 위해 어떤 전략을 구사했는지를 담론에 내재된 논리 분석을 통해 밝히려고 노력했으나, 그의 연구에서는 경제요인에 대한 분석이 빠져있고, 정치세력이 왜 이 이슈에 적극적으로 뛰어들어 담론투쟁을 벌였는지에 대한 분석이 미흡하다. 또한 특정 담론에 내재된 논리가 왜 파급력을 가질 수 있었는지에 대한 설명이 부족하다.

지금까지 검토한 연구들이 공유하는 혹은 부분적으로 나타나는 문제들은 다음과 같다. 첫째, 경제요인이 중요하게 다루어지지 않는다는 점이다. 무상급식 논의가 국민들로부터 수용될 수 있고, 이후 무상급식이 무상보육, 기초연금 등의

이슈로 급속히 파급될 수 있던 요인은 낮은 경제성장과 그나마의 경제성장이 있더라도 국민들의 생활이 나아지지 않았기 때문이다. 뒤에서 보다 자세히 다루겠지만, 경제 구조의 변화는 국민들의 인식, 그리고 어떤 담론이 국민들로부터 지지를 받는지에 대한 규정력을 가지므로, 무상급식 입법화의 근거에 있는 경제적 변화와 그 변화가 국민의 인식 변화에 준 영향 등을 규명하려는 노력이 필요하다.

둘째는 한국의 보수 양당이 복지이슈를 정책공약으로 수용한 원인과 메커니즘에 대한 분석이 취약하다. 한국의 보수 양당은 민주화 이후 다소 차이는 있었지만, 복지, 노동 등 부의 재분배에는 적극적이지 않다고 평가할 수 있다. 그런데 무상급식 갈등을 계기로 보수 양당이 복지 이슈를 수용하게 되었다. 이것은 양당이 선도적으로 복지이슈를 주창하였다기 보다는 특정 사건을 계기로 표출된 시민사회의 압력 하에 선거에서 우위를 점하기 위해 양당이 전략적, 수동적으로 수용했다고 해석할 수 있다. 이를 그림시식 표현하면, 피지배세력의 아래로부터 압력을 지배세력이 일정 부분 수용한 것으로 볼 수 있다. 따라서 시민사회 내에서의 논의가 제도권 정치로 수용될 수 있었던 메커니즘과 이후 무상급식이 여타 복지 이슈로 파급되고 경제민주화로 이어지는 연결고리를 파악해야 한다.

셋째는 이 이슈는 이익집단의 이익을 반영하여 정책이 이루어진 것으로만은 볼 수 없는데도 불구하고 무상급식에 찬성 혹은 반대하는 집단을 두 이익집단의 형성과 경쟁이라는 관점에서 접근하고 있다. 실제, 무상급식 이슈가 확산될 수 있었는데 있어 적극적인 역할을 한 세력으로 볼 수 있는 교육감, 시민단체, 사회단체 등은 공적인 이익을 대변하였지, 특정 사적 이익을 대변했다고 볼 수 없기 때문이다. 따라서 경기교육감, 시민, 사회단체의 성격을 달리 규정할 필요가 있고, 무상급식담론(복지담론)이 공적, 도덕적 헤게모니를 얻어가는 과정에 대한 분석이 필요하다.

2. 분석틀

1) 사회구조 변화와 규범의 형성

현상은 매우 복잡해서 사람들은 아이디어를 통해 현상을 판단하고 행동한다

(Jessop, 2010). 담론은 아이디어를 실어 나르는 도구로서, 국민들의 아이디어 형성에 있어 중요한 역할을 하므로, 자신들의 뜻을 관철시키고자 하는 정치세력들은 시민사회에서 담론투쟁을 전개한다. 담론투쟁에서 승리한 담론은 헤게모니 담론이 된다. 이 과정을 달리 표현하면, 하나의 아이디어를 다수의 사람들이 수락하고 내재화하여 공유된 믿음이 되면서 그 아이디어가 일종의 규범(norm)이 된다고 할 수 있다(Jung, 2014).

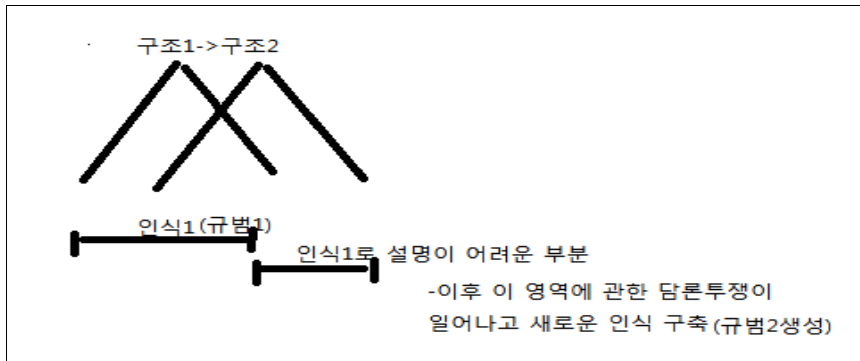
규범의 변화를 추적하는 것이 중요한 이유는 규범의 변화는 그에 조응하는 제도적 변화에 대한 압력으로 작용하기 때문이다. Finnemore 외(1998)는 규범이 생성되는 과정을 3단계로 나누어 설명한 바 있다. 그에 따르면 먼저 규범 선도자(norm entrepreneur)에 의해 새로운 아이디어가 출현한다. 그리고 규범준수자들에게는 칭찬이 주어지고, 규범위반자에게는 비난이 주어짐으로써 규범이 확산되고, 구성원들간 상호작용에 의해 아이디어가 내재화된다. 한편 Blyth(2003)는 사회적 위기에 불확실성이 증대하고, 이에 대한 해석과 처방을 두고 여러 아이디어가 경쟁하여 승리한 아이디어가 제도화된다고 본다. Finnemore와 Blyth의 연구는 제도화 이전의 규범의 중요성에 대해 규명함으로써 제도의 변화를 추적하는 한 단초를 제공한 점에서 탁월한 면이 있지만, 규범과 사회구조의 관계를 소홀히 본 측면이 있다고 생각한다. 사회구조의 변화는 구성원들의 인식의 범위를 설정하므로, 이 범위를 벗어난 규범은 혁명적 상황이 아니면 쉽게 생성되지 못한다고 보아야 한다. 따라서 사회구조의 변화는 행위자들에 의해 유포된 아이디어의 확산을 촉진 혹은 방해하기도 한다. 따라서 규범의 생성 이전에 사회구조의 변화를 추적하는 것이 필요하다. 이 연구에서는 97년 이후 복지담론의 확산의 구조적 요인으로 작용한 사회구조의 변화를 추적하고, 이러한 변화가 행위자들의 이해에 준 영향, 그에 따라 그들의 인식의 범위에 준 영향들을 규명하려고 노력할 것이다.

한편, 구조의 변화가 기존의 규범을 대신할 새로운 규범을 즉각적 생성시키는 것이 아니라, 새로운 규범의 생성(인식의 변화)이 촉진될 수 있는 구조적 조건이 된다.⁴⁾ 이러한 조건의 변화는 이 후 정치세력들이 복지를 두고 담론투쟁을 전개

4) 자세한 논의는 다음의 책을 참고할 것. (셀, 2009)

했을 때, 복지를 주장하는 세력의 주장을 받아들일 조건으로 작용했다. 이를 지나치게 단순화할 위험에도 불구하고 도식화하면 아래의 그림과 같다. 아래 그림에서 기존의 구조1 하에서 규범1이 자리 잡고 있었는데, 시간이 지나면서 구조1이 구조2로 변하면서 규범1로 충분히 설명이 되지 않는 부분이 생긴다. 이 단계까지는 새로운 인식(규범)이 자리 잡았다고 보기 어려우나, 이 부분의 원인과 대안을 두고 이후 정치세력들의 담론투쟁이 벌어지면서, 이전의 규범을 보완하는 혹은 새로운 규범2가 생성된다.

〈그림 1〉 구조변화가 기존의 규범을 변화시키는 메커니즘⁵⁾



2) 헤게모니를 둘러싼 담론투쟁

그람시는 시민사회에서 대항헤게모니전이 펼쳐지고, 대항진지가 구축된다고 보았다. 이 연구에서는 그의 생각을 발전시켜 시민사회에서 행위자들의 조직화와 담론투쟁을 중심으로 시민사회를 살펴볼 것이다. 따라서 담론에 대한 정의와 담론과 경제층위와의 관계 설정 등이 필요하다. 푸코는 권력이 담론에 스며들어 있고, 담론은 구조적 인식의 총체로 보았다. 이러한 푸코의 담론은 담론이 사회적인 권력과 밀착되어 있다는 것을 잘 보여주지만, 담론이 대부분의 경우 권력에 의해 장악되어 있는 것을 지나치게 강조하고 권력에 대항할 수 있는 힘에 대해서

5) 셸의 이론을 바탕으로 재구성. 자세한 내용은 다음의 책을 참고할 것. (셸, 2009)

는 침묵으로 일관하고 있다는 비판이 있어왔다(강내희, 1990). 이에 반해 알튀세르의 이데올로기(알튀세르는 담론을 이데올로기를 나르는 투쟁수단으로 봄)는 계급이익(물질적 하부구조)을 반영만 하는 수동적인 성격 대신 계급의 각기 다른 이익들이 서로 만나 투쟁하는 마당의 성격을 가진 것으로 이해된다. 이 연구에서는 시민사회 내에서는 여러 담론이 각축하고, 담론을 정치행위자들의 투쟁 수단으로 보므로, 담론에 대한 알튀세르의 정의에 터잡고, 시민사회 내의 담론투쟁과 그 결과로서 규범의 변화에 대해 살펴볼 것이다.

한편 샤츠 슈나이더(2008)는 사적 행위자들의 충돌이 정치적 장으로 확대된 이후에는 공적 언어로 펼쳐진다고 지적한 바 있다. 또한 그람시가 헤게모니는 국민들의 지적, 도덕적 정당성을 얻은 것이라고 본 것은 헤게모니투쟁이 특정 집단의 사적 이익에 대한 투쟁이 아닌 사회 일반 이익, 공적 이익의 형태를 띤 투쟁이라는 것을 암시한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서 담론의 분석은 상충하는 입장의 담론들이 공적이익의 형태를 띠고 투쟁하고, 담론간 관계, 경제층위와 담론의 관계에서 어떤 담론이 헤게모니를 획득해 갔는지를 살펴볼 것이다.

III. 정치경제 분석

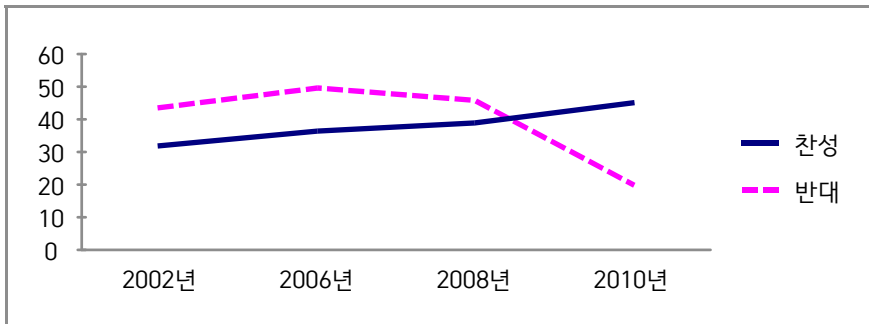
1. 분석기간 설정

수전 K. 셀(2009)은 구조분석만으로는 왜 특정 시점에 제도의 변화가 일어나는지를 규명할 수 없고, 행위자분석만으로는 몰역사적인 분석으로 왜 행위자적 요인이 특정 상황에만 효과를 발휘하는지를 규명할 수 없다고 지적하고 구조적 요인과 행위자적 요인을 함께 살펴봐야 한다고 주장하였다. 그는 기본적으로 구조가 새로운 권력을 준 행위자들을 구축(권력을 잃은 집단 구축)하고, 이 행위자들이 자신들의 권력과 부합하도록 제도를 변경(그 제도를 다시 변경하기 위해 아이디어 유포 혹은 단체행동)해 나간다고 본다. 그리고 행위자적 요인의 변화는

적고 구조의 변화가 큰 기간을 구조 요인이 지배적인 기간으로 보고, 반대로 구조적 요인의 변화가 적고, 행위자적 요인의 변화가 큰 기간을 행위자적 요인이 지배적인 기간으로 나누어 분석했다.

이 연구에서는 수전 셀의 주장을 수용하여, 구조-제도-행위자간의 상호작용에 주목하여, 한 층위의 변화가 다른 층위에 초래한 변화 및 그 역작용에 주목하고자 한다. 우선 구조적 요인이 지배적인 기간과 행위자적 요인이 지배적인 기간을 나누면, 1998-2008년 까지를 전자의 기간, 2009년에서 2012년까지를 후자의 기간으로 볼 수 있다. 왜냐하면 첫째, 전자의 기간은 1997년 외환위기 이후 이에 대한 해결책으로 신자유주의 정책들이 입안되고, 그 정책적 효과가 발현되지만, 행위자적 요소로서 복지에 대한 요구가 전 국민적으로 증폭되지는 않은데 반해 후자의 기간에는 구조적 요인은 크게 변하지 않았지만, 행위자적 요소로서 복지에 대한 요구가 전 국민적으로 증폭하고 복지균열이 부상하였기 때문이다. 그리고 이렇게 기간을 나눈 것은 복지에 관한 여론 조사 자료에 의해서도 뒷받침되는데 전자의 기간은 ‘복지를 위해 세금을 더 낼 의향이 있는가’ 라는 물음에 반대가 찬성보다 많은 기간으로, 이 기간 동안 미세하지만 찬성 여론이 증가하는 추세가 나타났다. 그리고 후자의 기간에는 찬성이 반대보다 압도적으로 컸다.

〈그림 2〉 ‘복지를 위해 세금을 더 낼 의향이 있는가’라는 질문에 대한 여론조사⁶⁾



6) 출처: 정한울. 2011. “주민투표 이후 복지정국과 계급정치의 부상.” 『EAI여론브리핑』 102호.

따라서 기간을 1998년부터 2008년까지에 집중하여 일어난 제도 변화와 이 변화가 행위자들의 권력, 이해에 준 변화를 중심으로 살펴보겠다.

2. 기존 규범의 약화 및 잠재적 복지 수요층 확대

아이디어 선도자가 복지담론을 확산시켰을 때, 국민들이 이를 적극적으로 수용할 수 있는 조건으로 작용한 구조적 요인을 규명하고자 한다. 일반적으로 규범의 생성은 그 이전에 질서를 유지하고 있던 같은 층위의 규범에 균열이 생기고 이전 규범을 대신하거나 수정하고 양립하는 형태로 규범이 형성된다. 한국의 경우, 복지규범의 이전 규범으로 볼 수 있는 것은 ‘경제성장=국민복리향상’이라는 규범이었고, ‘국가가 국민의 복리향상을 위해 복지 증대의 책임을 다해야 한다’는 규범은 확고히 자리 잡지 못했었다. 따라서 경제성장이 국민복리향상으로 연결되지 못하게 된 구조 변화 및 제도적 변화는 복지규범 형성의 구조적 요인으로 볼 수 있을 것이다.

고도 성장기 동안 국민의 복지를 담당한 것은 국가의 복지 정책이 아닌, 빠른 경제 성장에 따른 꾸준한 일자리 창출과 기업 복지, 가족이었다.⁷⁾ 그런데 1990년대 이후 경제성장률은 고도성장기의 반 이하 수준으로 떨어지고, 1997년 외환위기를 계기로 본격적으로 실시된 신자유주의 정책⁸⁾에 의해 현상된 고용 불안정과

7) 정무관(2007)은 이 시기 한국의 복지레짐을 저 발달한 발전주의 복지레짐으로 정의한 바 있다.

8) 신자유주의는 20세기 전반에 자유주의와 자유방임적 시장경제가 낳은 세계적인 자본주의의 위기를 극복하기 위해 도입된 케인즈주의적 국가개입주의와 포드주의적 국가독점 자본주의체제가 70년대 들어 다시 위기에 처하면서 생겨난 시장주의적 처방이다(손호철, 1999: 164). 신자유주의는 재산권을 근간으로 개인의 자유를 극대화하고 시장 메커니즘에 의해 자원 배분을 효율화하는 것이다. 1970년대 이후 세계경제 질서로 자리 잡은 신자유주의는 달러-윌스트리트체제와 신자유주의 지배블록에 의해 유지되고, 이러한 질서에 의해 이익을 얻는 전 세계 다국적 기업 및 금융자본에 의해 지지된다. 신자유주의는 금융과 생산의 지구화를 그 특징으로 하고, 그 질서 속에 편입된 국가는 슈페터적 근로 연계복지 탈국민 체제로 현상하는데, 이 국가는 산업, 금융부문의 경쟁력 강화와 혁신을 촉진하는 경쟁국가를 추구하고, 복지와 근로를 연계시키고, 자국 기반의 초국적 자본의 육성과 해외 진출을 지원하는 역할을 갖는다. 한국의 신자유주의 정책의 도입은 이러한

기업 복지 약화는 기존의 경제성장이 기업과 가족을 통해 국민의 복리를 책임지는 메커니즘을 파괴해 나갔다.

이 메커니즘의 파괴를 본격적으로 보기에 앞서, 경제위기 시기인 1998년과 2009년(발생 이듬해)의 실업률과 양극화지수를 살펴보면 아래와 같다.

(표 1) 1998년과 2009년(발생 이듬해)의 실업률과 양극화지수⁹⁾

	실업률	지니계수
1998년 위기	7%	0.298
2009년 위기	3.6%	0.345

경제에 대한 국민들의 관심이 높아지고, 경제위기에 대한 해석과 대안은 물론, 경제정책의 방향에 대한 담론투쟁이 활발히 일어나는 시점이 경제위기 시점이라고 할 때¹⁰⁾, 경제위기 시기 거시경제지표는 어느 담론이 국민들로부터 수용될지에 중요한 영향을 미칠 것이다. 경제성장률은 1998년에 -5.7%, 2009년에는 0.7%(통계청 자료)로 그 파괴력은 외환위기가 훨씬 컸다고 볼 수 있다. 그리고 두 시기 모두 정부는 신자유주의 정책으로 대응하였다. 그런데 주목할 것은 1998년의 실업률이 7%로 매우 높았는데 비해 2009년에는 실업률이 크게 높아지지 않았다는 점이다. 그리고 1998년의 지니계수가 0.298인데 비해 2009년에는

신자유주의적 세계질서의 성립과 확산과정 그리고 1980년대 냉전 종식 이후 미국의 동아시아 대외경제정책의 공세적 전략의 맥락에서 형성되었다. 한국에서 신자유주의가 최초 선을 보인 것은 일반적으로 박정희 정권 말기 경제안정화 종합 시책으로 알려져 있고 이것이 본격화된 것은 1997년 외환위기를 계기로 금융, 산업, 노동 분야에서의 구조조정을 하면서부터이다. 신자유주의 제도가 정착되면서 금융부분에서는 금융 인프라가 정비되고, 금융기관이 대형화되고, 외국인 투자 및 지배가 확대되었고, 산업부분에서는 기업이 주식을 통한 자본조달이 많아지고, 단기 수익성을 추구하고, 부채비율이 감소하였고, 노동 분야에서는 정리해고가 허용되고, 노동유연화가 촉진되었다. 그로 인해 나타난 사회적 문제는 노동, 기업 양극화 등 사회경제적 양극화 심화, 빈곤층 확대이다(지주형, 2011).

9) 출처: 통계청.

10) Blyth(2003)는 사회적 위기에 불확실성이 증대하고, 이에 대한 해석과 처방을 두고 여러 아이디어가 경쟁하여 승리한 아이디어가 제도화된다고 본다.

0.345로 매우 높아져 있다. 이러한 구조 변화는 1998년 시점과 달리, 2009년의 경제 상황에서 민생이 악화된 것이 실업률이 높기 때문이 아니라, 사회양극화, 빈곤층 확대 때문이고 이를 해결하기 위한 대안으로 복지가 필요하다는 아이디어와 담론의 영향력이 증대할 수 있게끔 구조가 변한 것으로 볼 수 있는 것이다.

구조의 변화에 있어 우선, 주목해야 할 점은 기업소득과 가계소득의 비율 변화이다. 이에 관해 연구한 선행연구(강신욱 외, 2013)에 의하면, 2000년대 초반을 기점으로 가계소득과 기업소득의 비중이 역전된다. 가계소득을 피용자보수, 개인영업잉여에 배당, 이자, 임료 등 가계가 벌어들인 재산소득의 합으로 두고, 기업소득을 영업잉여에서 재산소득지출을 뺀 값으로 두었을 때, 90년대 말부터 가계소득은 꾸준히 감소하고 기업소득은 꾸준히 증가하여 2000년대 초반 기업소득이 가계소득을 앞지르고, 이후 그 격차는 꾸준히 증가하였다. 이것은 경제성장의 과실이 기업 등에 귀속되고, 가계로 흘러들어가지 않는다는 것을 의미한다. 달리 해석하면 경제성장과 국민 생활 향상과의 연계가 약해지는 것이다.

다음으로 주목해야 하는 것은 노동과 자본의 불평등과 별개로 노동자 집단 내 불평등이 늘어난 현상이다. 2000년대 초부터 노동소득 상위 1%의 소득비중은 크게 늘어난 반면, 노동소득 하위집단의 소득비중은 감소하였다. 아래에서는 노동시장의 이원구조화를 중심으로 복지담론이 확산되는 구조적 조건의 작용한 구조 변화에 대해 살펴보겠다.

첫 번째는 정규직/비정규직 노동자의 노동 환경 격차의 심화이다. 세계화 흐름 속에서 국가 경쟁력 제고 차원에서 도입된 노동유연화 정책은 기업 입장에서는 원가의 절감을 통해 해외 시장에서의 경쟁력을 유지하고, 세계시장의 수요 변화에 대응력을 높일 수 있어 기업에 의해 적극적으로 수용되었다. 또한 부수적으로 정규직과 비정규직 노동자간 이해가 나뉘는 따라 노조의 영향력을 약화시키는 효과도 얻을 수 있었다.

하지만 비정규직은 고용기간이 짧고, 보수도 적어 노동자들의 생계에 부정적인 영향을 주었다. 통계청 자료에 의하면 2000년대 말, 전체 임금근로자 중 비정규직이 차지하는 비중은 35% 수준이다. 그런데 비정규직의 임금 수준은 아래와 같이 계속적으로 감소 추세에 있다.

(표 2) 정규직과 비정규직의 임금 격차 추이¹¹⁾

	2002	2004	2006	2008	2010
정규직	100	100	100	100	100
비정규직	67.1	65	62.8	60.9	54.8

그리고 비정규직의 사회보험 가입율은 늘고 있지만, 여전히 정규직의 절반 수준에도 미치지 못하고 있다. 그리고 비정규직의 노조가입율은 2010년 기준 2.8%대(정규직15.7%)로 노조를 통해 이해를 관철시키는 것이 불가능하다. 다시 말해, 이전에 노동자들은 노조 조직의 단체 행동이라는 무기를 가지고 노사협상을 통해 임금 및 복지를 향상시키기는 것이 가능했다. 하지만 비정규직의 대다수는 노조에 가입되어 있지 않으며, 정규직 노조와 이해에서 차이가 있으므로, 기존의 노조를 통해 임금 및 복지를 향상시키는 것이 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 생계를 유지하기 위해 직장을 그만둘 수 없는 비정규직 노동자들이 국가에게 복지를 요구하는 경향이 커지는 것은 논리적으로 개연성이 크다고 할 수 있다. 달리 표현해서 잠재적 복지 수요자가 확산되었다고 말할 수 있다.

두 번째는 대기업과 중소기업 노동자의 임금 격차의 심화이다. 대기업과 중소기업 노동자의 임금 격차는 1980년대 이후 꾸준히 증가하고 있고, 1990년대 말 더욱 가속화되고 있다(고영선, 2011). 이에 관한 한 연구(김주훈, 2012)에 따르면 대기업과 중소기업(10-299인 고용 사업체)의 임금배율은 1997년 1.5배에서 2009년 1.89배로 증가하였다. 이 지표는 5-9인 고용 사업체를 배제한 결과로 이 사업체들에 종사하고 있는 노동자의 수는 전체노동자의 40%(2010년 기준)에 달하고, 평균 임금은 중소기업보다도 낮다는 점에서 이 노동자들까지 고려하면 대기업과 중소기업 및 영세사업장 노동자들의 임금격차는 훨씬 커진다고 할 수 있다. 한편, 대기업과 중소기업 노동자의 사회보험 가입률에서도 큰 차이를 보이는데 영세사업장 노동자일수록 사회보험 가입률이 낮아지는 것으로 나타나 기업 복지의 혜택에 있어서도 양극화 현상이 나타남을 알 수 있다. 결과적으로 경제성장률과 무관하게 발생한 지속적인 임금 격차의 확대는 중소기업 종사자들의 생활 수준

11) 통계청 자료, 한국노동연구원 편집부, 2012 재인용.

을 악화시켜, 경제성장이 민생 문제를 해결한다는 아이디어가 설명할 수 없는 부분이 생겼다고 할 수 있다. 다시 말해, 기존 규범과 구조 변화에 따른 현실의 부작용이 확대됨에 따라 이 부분에 대한 대안적 설명과 해결책을 제시한 국가 복지의 필요성 담론에 호응할 수 있게끔 구조적 조건이 형성되었다고 할 수 있다.

세 번째는 제조업과 서비스업 종사 노동자간 임금 격차의 심화이다. 1990년대 이후 제조업 고용은 감소했는데 반해, 서비스업 고용은 증가하는 추세를 보였다. 이러한 추세는 탈산업화 및 산업구조가 고도화에 따른 것이고, 또한 한국의 인건비가 상승함에 따라 제조업의 생산 공장을 동남아시아 등 인건비가 싼 나라로 이전하면서 제조업 고용이 감소한 것에 기인하는 측면도 있다.

서비스업 고용이 꾸준히 늘어나는데 제조업 대비 서비스업 노동자의 임금은 꾸준히 하락하였다. 1990년대 초까지는 제조업과 서비스업 노동자의 임금 수준이 비슷하였는데, 2008년에는 57% 수준으로 떨어졌다. 이에 관한 기존의 연구(윤희숙, 2012)는 탈공업화로 이행하는데 시간이 극히 짧은 점 및 서비스업의 낮은 생산성과 지속력된 노동력을 원인으로 지적한다. 서비스 산업의 고용 증대와 임금 하락은 서비스업 노동자들을 일을 해도 빈곤한 상황으로 몰고 갔다고 할 수 있다. 서비스업 노동자들의 빈곤 상황은 경제성장과 별개로 꾸준히 진행되었고, 이에 따라 생계를 해결하기 위해 ‘경제성장’ 외에 다른 대안 담론이 수용될 수 있는 조건이 되었다고 볼 수 있겠다.

네 번째는 노인 빈곤층의 확대 현상을 지적할 수 있다. 노인인구(65세이상)는 전체 인구의 12.2%(2013년 기준)로 2000년도에 고령화 사회에 진입한 이후 줄곧 상승하고 있다. 그리고 노인인구의 상대적 빈곤율(중위소득의 50%)도 계속적으로 상승하고 있는데, 통계가 집계되기 시작한 2006년에 52.3%에서 2012년에는 60.3%로 증가하였다. 노인인구 지니계수도 2006년 0.453에서 2012년 0.531로 가파르게 증가하였다. 노인빈곤층이 증가한 이유로 지적할 수 있는 것은 1998년 외환위기 시기 정리해고, 명예퇴직한 인구가, 이후 재취업이 쉽지 않았던 점을 지적할 수 있다. 그리고 사회양극화 및 노동 빈곤층의 확대는 노인인구의 부양책임을 져던 자녀들에 경제적 어려움을 가중시키고, 이전과 같이 부모를 부양하는 것이 어려워졌을 수 있다.

노인인구는 다른 연령대에 비해 투표 참여율이 높으므로, 노인인구의 증가는

선거에서 중요한 변수로 작용한다. 따라서 정당들은 노인인구의 선호 변화에 반응할 가능성이 크다. 일반적으로 노인인구는 보수적 성향이 우세하지만, 노인빈곤이 확대되고 있는 상황에서 그들에게 복지는 이념적 판단 대상이 아닌 현실의 이해와 직결된 문제이다. 예컨대 2012년 대선에서 기초연금에 대해 노인인구는 매우 우호적이었다. 따라서 노인빈곤이라는 현실적 문제는 경제성장과 별개로 진행된 현상으로 복지를 통한 이에 대한 대안을 제시한 담론이 수용될 수 있는 구조적 조건이 마련된 것으로 볼 수 있다.

IV. 시민사회 분석

시민사회 분석에서는 주로 무상급식 및 복지에 대한 조직화(무정형의 조직들의 네트워크 형성)와 담론투쟁을 중심으로 살펴본다. 이를 통해 이 이슈에 대한 여론이 형성(아이디어 변화)되고 야당으로 하여금 이 이슈에 대한 수용의 압력으로 작용한 과정을 살펴볼 것이다. 분석은 크게 대안 세력의 형성과 활동, 담론투쟁분석으로 이루어진다. 무상급식 갈등을 촉발시킨 결정적 사건으로 볼 수 있는 2009년 경기교육감과 경기의회의 갈등과 이후 무상급식 및 복지에 대한 논쟁이 전국적으로 확산되고, 양당의 선거 경쟁으로 이어진 2010년 6.2지방선거까지의 기간의 주요 정치행위자의 활동, 국민 여론, 담론투쟁 등을 중심으로 살펴본다. 이 장에서는 경제 구조의 변화로 기존 규범의 약화와 특정 사건을 계기로 벌어진 담론 공간에서 기존 담론과 대항담론의 헤게모니 투쟁을 중점적으로 분석할 것이다.

1. 주요 정치세력들의 활동 분석

1) 김상곤 경기도 교육감과 경기도의회의 갈등

복지담론의 확대에 직접적으로 불을 지핀 사건은 2009년 김상곤 경기도 교육감이 무상급식을 추진하는 과정에서 경기도와 갈등을 조성하면서 부터이다.¹²⁾ 김상곤 경기도 교육감은 ‘반 MB(이명박 대통령)교육’을 기치로 내걸고 2009년 5월에 취임하였고, 취임 이후 ‘새로운 공교육 정상화 모형인 혁신 학교의 단계적 도입,’ ‘무상급식의 단계적 확대,’ 등 진보적 정책을 추진했다. 이 과정에서 무상급식을 위한 추경 예산안이 경기도의회에 의해 전액 삭감되게 된다. 이에 네티즌과 도민들의 항의 및 시민, 교육단체들이 항의성명을 발표하고, 민주당과 민노당 경기도의원들의 항의농성이 이어진다. 그럼에도 불구하고 예산을 둘러싸고 경기교육청과 경기도의회의 갈등은 이어진다. 이 시기 동안 경기도민의 다수가 경기교육청을 지지했으며(경기도민의 77%가 무상급식의 예산삭감이 잘못되었다고 응답(인천일보, 2009/12/09)), 노동계, 불교계 등은 무상급식을 위한 후원금을 전달하기도 했다. 또한 무상급식을 위한 공교육정상화·교육재정확보 경기운동본부, 친환경학교급식을 위한 경기도운동본부 등 연합적 성격의 시민단체들이 조직된다. 무상급식 논쟁은 경기도를 넘어 다른 지역으로 확산되고, 이 논쟁은 이듬해 6.2 지방선거까지 이어진다. 경남, 광주, 대전, 대구 등 다른 지역에서 무상급식을 위한 시민단체들이 결성되고, 경남, 광주 등 일부 지방교육청들은 무상급식을 실시하겠다고 선언하기도 하였다.

시민사회에서 ‘무상급식’ 이슈가 확산되는데 있어 몇 가지 주목해야 하는 부분이 있다. 첫째는 시민단체들의 연합이다. 87년 이후 시민사회는 양적으로 팽창하였으나, 이질성도 그만큼 증가했고(손호철, 2011: 704-711) 이질적인 시민단체들의 각개약진식의 운동으로는 큰 파급력을 발휘할 수 없었는데 무상급식을 중심으로 시민단체들이 연합함으로써 그 만큼 파급력이 커질 수 있었다. 이것은 시민단체들이 중요한 정치적 행위자로 등장할 수 있는 가능성을 보여준 사건이

12) 다음과 같이 판단한 근거는 첫째, 무상급식을 두고 김상곤 교육감과 경기도의회가 갈등하면서 신문지상에 복지에 관한 기사, 논쟁이 이전에 비해 크게 증가했고, 둘째, 이 시기 이후에 복지에 대한 국민들의 불만이 표출되고, 시민단체의 조직이 크게 증가했으며, 셋째, 2009년-10년 사이에 성장-분배에 대한 국민의 선호도 변화되었기 때문이다. 또한 이상이 복지국가소사이어티 공동대표도 경향신문과의 인터뷰에서 유사한 견해를 밝힌 바 있다. (경향신문, 2010/3/30)

라고 생각한다. 그 예로 아래에서 다룰 ‘친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대’의 경우 2000여 시민단체가 연합한 연대체이고, 이 외에도 여러 시민단체들이 여러 세력들이 참여한 연대체적 성격을 가지고 있었다. 둘째는 노동, 진보적 시민단체의 연대이다. 노동단체는 전투성과 민중 동원 등 투쟁에 있어 장점을 가지고 있고, 시민단체는 대체로 여러 층위의 국민들로부터 지지를 얻을 수 있다는 장점이 있어서, 이 두 세력이 연대하면 효과적인 투쟁이 이루어 질 수 있다고 생각한다. 하지만 과거 사회운동의 주체를 두고 두 세력은 논쟁을 벌인 바 있다. 그리고 현장투쟁에 있어서도, 노동 문제에 대해서는 노동단체가 앞장서 투쟁했지만 시민단체는 적극적이지 않은 반면, 시민단체의 활동에 노동단체가 적극적으로 협조하지 않는 모습을 보여 온 것이 사실이다. 그러나 이번 무상급식 이슈에서는 시민단체들의 활동이 두드러졌던 것은 사실이나, 노동단체들도 이에 연대하는 모습을 보여주었다. 예컨대, 민주노총은 2009년 4월에 사회연대노총이라는 슬로건을 제시했으며, ‘친환경 무상급식 대전운동본부’의 경우 민주노총 대전지역본부의 제안으로 태동하게 되었다. 셋째, 시민사회와 정치의 연결벨트가 비교적 유기적으로 작동하였다는 점이다. 시민사회에서의 운동과 주장들이 제도권 정치세력에 의해 대변되지 못하는 부분은 한국정치의 문제 중 하나로 지적되어 왔다(최장집, 2010:226). 그럼에도 불구하고 무상급식 이슈에서는 정치세력이 시민단체들과 연대하고, 정치세력이 무상급식을 선거이슈로 받아들이는 모습을 보여주었다. 예컨대 ‘친환경 무상급식 대전운동본부’에는 민주당, 민노당, 진보신당 등이 연대하였고, 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당은 차이는 있지만 각각 ‘선별적 무상급식’, ‘보편적 무상급식’으로 대응하였다. 물론 이러한 정치세력의 반응은 국민의 광범위한 동의, 시민, 사회단체들의 압력, 선거를 의식한 정치세력의 판단에 따른 수용이 있었다는 점은 지적되어야 할 것이다.

2) 주요 정치세력들의 조직화 및 활동

(1) 복지국가소사이어티

복지국가소사이어티는 사회 양극화가 심화되었다는 문제의식에서 출발해 역동적 복지국가를 주장하면서 출범한 전문가 그룹 중심의 시민단체이다. 이들은

국민의 5대 불안으로 노후, 의료, 교육, 일자리, 주거 불안을 지적하며 역동적 복지국가를 제안한다. 그리고 복지국가 원리로 보편적 복지, 적극적 복지, 공정한 경제, 혁신적 경제를 제안한다(이상이, 2010). 이 단체는 시민사회에서 무상급식이 확산되는 국면에서 ‘역동적 복지국가의 논리와 전략’ 제안 대회를 열고, 야권에 ‘역동적 복지국가론’이라는 담론을 확산시키는 역할을 하였다.

(2) 친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대

친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대는 무상급식에 대한 국민의 요구가 확산되는 상황에서 2000여 시민, 사회단체가 연대해서 2010년 초에 출범한 연대체이다. 이 단체는 ‘4대강 사업 반대, 무상급식 추진’이 6.2지방선거 예비 후보자들의 정책공약에 반영되도록 노력하는 한편, 국민들을 대상으로 무상급식에 찬성하는 ‘750만 서명운동’을 벌였다.

(3) 민주노총

2009년 4월 민주노총은 ‘사회연대노총’이라는 슬로건을 제시했고, 사회연대노총이 임금노동자의 임금투쟁과 더불어 사회보장제도를 수립하고, 국민과 함께 혜택을 나누는 사회연대 투쟁을 하는 노총이라고 설명했다. 그리고 실제로 2010년 4월에 있는 총파업에서 전임자 임금지급 문제 외에도 실업수당, 최저임금 상향 요구, 4대강 사업중단, 학생들에게 전면적 무상급식을 주장했다.

2. 담론투쟁¹³⁾ 분석

13) 이 연구에서는 지배담론이 고정된 것이 아니라, 바뀔 수 있는 것으로 전제하고, 그것이 특정 사회, 경제적 환경과 접합된 상태에 있다고 본다. 그러나 환경의 변화, 지배담론의 정당성 약화 혹은 경쟁담론과의 경쟁을 통해, 기존 담론의 탈접합이 일어나고, 새로운 담론의 재접합이 발생함으로써 저항담론이 헤게모니화할 수 있다고 본다. 접합은 사회경제적 요소와 담론적 요소의 접합과 담론간의 접합으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 사회경제적 현상 및 관계를 개념화하고 파악하여 의미를 형성해 내는 과정이라면, 후자는 동일한 사회경제적 현상 및 관계를 서로 다른 관점에서 개념화하고 파악한 담론들이 집단의 실천을 통해 의미를 형성해 내는 과정이라고 볼 수 있다. 상세한 논의는 다음의 논문들을 참조할 것.(김도원, 2006; 김영욱, 2012)

1) 경제성장, 분배에 대한 담론투쟁

이명박 대통령은 후보자 시절, 민주당의 10년 집권 시기를 잃어버린 10년으로 규정하고, 자신의 슬로건인 경제성공을 통한 ‘국민성공시대’를 이에 대비시키는 프레이밍 전략을 구사하였다. 즉 노무현 정부의 규제정책과 반기업 정서가 기업 투자 부진과 기업 환경 악화로 이어져 경제 성장이 둔화되어 실업, 빈곤층 확대, 양극화 심화가 나타났다고 하였다. 그러면서 규제완화, 세계화, 작은 정부를 추진하여 기업의 투자를 활성화하고 국가 경제를 성장시켜 국민 소득 상승, 중산층 확대, 일자리 확대를 가져오겠다고 하였다.(신진욱 외, 2007: 286)

이명박 대통령의 담론에서, 특히 주목할 부분은 경제성장을 이루는데 있어 규제완화, 세계화, 작은 정부 등 신자유주의 정책의 강화를 역설했다는 점과 경제 성장이 경제적 지배계급의 특수이익에 봉사하는 것이 아니라 중산층과 하층계급을 포함한 전체 국민의 보편적 이익에 가져다 줄 것이라고 강조했다는 점이다. 이러한 담론은 실업 확대, 빈곤층 확대, 양극화 심화라는 사회,경제적 현상에 대한 원인을 규제와 반 기업정서에서 찾고, 그러한 원인에 대한 대안을 신자유주의 정책으로 제시하고, 목표를 국가 경제 성장을 통한 민생 문제 해결이라는 위기-대안-목표 담론구조(손호철 외, 2003:285; 신진욱 외, 2007: 283,재인용)를 나타냈다.

하지만 집권 이후 이명박 정부의 담론은 경제위기 상황에서 사회, 경제적 현상과 담론의 부조응이 심화되고, 반대세력들의 대안담론 유포 및 활동이 확대되자 위기에 처하게 된다. 그 결과 친서민, 중도 정책이라는 전향된 담론 구조를 제시 하였으나, 사회,경제적 현실에 있어서 의미있는 변화를 가져오지 못함으로써 이전과 같은 국민적 동의를 유지하는 것이 어려웠다.

반대세력들의 담론 구조도 위기-대안-목표의 담론 구조의 형태를 지니고 해계 모니 위기에 처한 정부 담론과 효과적으로 경쟁했다. 2008년 글로벌금융위기를 전후하여 거시경제지표가 크게 악화되어 신자유주의 정책이 경제성장에 효과적이라는 담론의 정당성을 크게 약화시켰다. 이러한 상황에서 반대세력들은 부자 감세, 친기업 정책은 경제성장에 효과적이지 않으며, 경제성장의 과실은 고소득층에 집중된다고 주장했다. 그리고 복지의 확대를 통해 민생 문제를 해결해 가야 한다고 주장하였다.

이와 같은 반대세력의 담론은 민생악화라는 현상을 설명하는데 기존의 신자유주의 경제정책을 비판하면서 새로운 대안 경제정책을 제시한 것은 아니다. 대신, 신자유주의 경제정책을 통한 경제성장이 민생 문제를 해결할 것이라는 담론을 비판하고, 민생문제를 해결하기 위해서는 경제성장과 동시에 복지의 확대가 필요하다는 담론 구조를 형성해 나갔다. 이를 도식화하면 기존의 ‘경제성장=민생문제 해결’프레임에서 ‘경제성장+복지의확대=민생문제해결’이라는 프레임을 제시했다. 이러한 반대세력의 프레이밍 전략은 아래의 국민인식조사 자료에 의해 검증해 보겠지만, 국민들의 인식 변화에 상당히 효과적이었다. 뒤집어 표현하면, 반대세력의 프레이밍 전략은 국민들의 인식 변화를 적절히 반영한 전략이었다. 이러한 사실은 아래의 여론조사 자료에 의해서 뒷받침된다.

〈표 3〉최우선 국정 아젠다에 관한 여론 조사
1998년 4월 조사¹⁴⁾ 2010년 1월 조사¹⁵⁾

순위	최우선 아젠다	국민 여론	순위	최우선 아젠다	국민 여론
1	경제성장	25.9	1	경제양극화 완화	37.2
2	물가안정	25.8	2	경제성장	21.0
3	실업자문제	25.5	3	국민통합	13.5
4	부정부패척결	3.4	4	삶의 질 개선	10.0
5	국민의식 개혁	2.9	5	정치개혁	6.1

• 1998년 조사에서 빈부격차 해소 (1.3%) 9위

경제위기 시에 최우선 국정 아젠다를 묻는 설문조사에서 1998년 외환위기 당시에는 경제성장을, 2010년 설문조사에서는 경제양극화 완화를 최우선 국정 아젠다로 지목했다. 이것은 1998년 외환위기시에는 경제담론이 강력한 헤게모니를 행사하고 있었던 시기였는데 반해, 2010년 경제위기시에는 경제성장담론의 헤게모니가 약화된 동시에 경제양극화 완화라는 분배 문제에 대한 인식이 생겼다고

14) 출처: 한국갤럽. 1998. “지자체 선거/정치지표 조사.” 『한국갤럽리포트』 (4월).

15) 출처: 정한울·정원철. 2010. “여론이 본 집권 3년 차 MB정부 최우선 국정 3대과제.” 『EAI여론브리핑』 69권1호.

해석할 수 있다. 비록 두 시기 경제 위기의 경제적 파급력에는 차이가 있지만 두 시기 모두 경제 위기를 겪고 있던 시기라는 공통점이 있다. 하지만 그 경제 위기에 대한 국민들의 해석은 상이했다. 1998년 외환위기 시기에는 경제성장을 통한 위기 극복을 요구했고, 2010년은 경제성장과 분배 문제 해결을 통한 위기 극복을 요구했다. 두 시기의 차이는 위기의 강도에 연유하는 바가 있겠지만, 국민들이 경제 위기를 해석하는 방식이 변화된 측면이 반영된 것으로도 해석할 수도 있다.

이것은 경제성장담론의 헤게모니가 약화되고 있고, 즉, 경제성장=민생문제해결이라는 인식이 약화되고, 경제성장+복지확대=민생문제해결이라는 인식이 자리 잡아 가고 있다고 해석할 수 있다. 즉, 기존의 경제성장이 민생문제를 해결해 준다는 인식이 약해지고, 경제성장과 복지를 분리해서 인식하게 됨에 따라, 민생문제를 해결하기 위해서는 경제성장과 복지의 확대가 동시에 필요하다는 인식이 자리 잡게 되었다고 볼 수 있다.

2) 무상급식을 둘러싼 담론투쟁

성장-분배에 대한 담론 투쟁이 이슈 차원에서 크게 전개된 것은 2009년에 본격적으로 발생한 무상급식 논쟁이다. 분석의 용이성을 위해 보수 대 자유, 진보 세력으로 정치행위자(정치세력¹⁶⁾, 시민,사회단체)를 나누고, 김상곤 교유감과 경기의회의 갈등 국면과 6.2지방선거 국면을 나누어 살펴보았다. 분석대상은 2009년 5월에서 2010년 6월까지, 주요정치행위자들의 언론보도자료로 한정하고, 담론유포자가 중요행위자인지와 해당 담론의 프레임 전략 등을 고려하여 선별하였다. 언론 노출 횟수를 고려하는 것이 유의미할 수 있으나, 이 연구에서는 경제 및 경쟁담론과의 관계 및 정당화 전략 등을 중심으로 볼 것이므로, 담론 내용을

16) 앞에서 무상급식에 대한 요구는 교육감과 시민,사회단체 중심으로 일어났다고 주장하였다. 그런데 이 장에서 다룬 무상급식에 대한 담론투쟁은 2009년 말에서 2010년 6.2지방선거까지의 기간으로, 이 기간에서는 국가(정치사회)분석에서 자세하게 다루겠지만, 민주당이 이 이슈를 수용해 가는 과정에 있었다고 볼 수 있으므로, 민주당을 무상급식을 주장하는 세력으로 다룬다.

중심으로 보았다. 아래 표는 각 국면에 정치세력의 주요 담론을 정리한 것이다.

〈표 4〉 2009년5월-2010년 6월, 무상급식을 둘러싼 담론투쟁

	보수세력	진보, 자유세력
<p>김상곤 교육감과 경기도의회 갈등 시기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 한나라당 경기도의회 의원:저소득층 자녀에게 지원을 집중(경향신문, 2009/07/14) ▪ 한나라당 경기도의회 의원:무상급식은 포퓰리즘(오마이뉴스,2009/07/07) ▪ 한나라당 이근현 의원:무상급식은 사회주의적 발상(푸드투데이, 2009/10/16) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 친환경 학교 급식을 위한 경기도운동본부:저소득층 자녀에게로 무상급식을 제한하는 것은 “있는 아이, 없는 아이” 나누는 것(경향신문,2009/07/14) ▪ 민주당 김춘진 의원 :아이들에게 상처를 주는 일(한겨레, 2009/09/17)
<p>6.2지방선거 시기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 윤중현 기획재정부 장관: 자본주의경제에는 공짜 점심없다 (문화일보, 2010/03/05) ▪ 조선일보 사설:무상급식보다는 급식의 질이나 교육 인프라 확충이 중요 (조선일보,2010/03/09) ▪ 한나라당 정두언 지방선거기획위원장: 부유한 가정에게 지원하는 것은 ‘무상급식’ 아닌 ‘부자급식’ (국민일보,2010/03/11) ▪ 한나라당 김성조 당 정책위원장: 무상급식의 전면적 실시는 어렵고, 점진적 확대는 가능(경향신문,2010/03/04) ▪ 한나라당 정몽준 대표:보육예산 확대 필요(경향신문,2010/03/04) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민주당 노영민 대변인:한나라당 논리대로라면 수업료도 부자, 서민 나누어 정수해야 한다.(한국일보,2010/02/20) ▪ 진보신당 김종철 대변인:4대강, 부자 감세 안하면 예산문제 극복할 수 있다.(한국일보,2010/2/20) ▪ 민주당 우상호 대변인:무상급식의 다수 혜택은 중산층, 서민에게 돌아간다.(국민일보,2010/03/11) ▪ 배옥병 학교급식전국네트워크 대표: 무상급식은 결식아동 돕기 아닌 건강주권 찾기(경향신문, 2010/03/15)

사회, 경제적 구조와의 접합에 대해 살펴볼 필요가 있다. 무상급식의 사회, 경제적 구조로 볼 수 있는 것은 빈곤의 확대 및 민생 악화이다. 그런데 과거 한국이 고도 성장기를 구가할 시기에는 새로운 일자리가 꾸준히 창출되어 경제성장이 곧 민생문제를 해결한다는 담론이 국민들로부터 받아들여졌다. 이 시기 국민들은 노력하면 가난을 극복할 수 있다는 신념을 가지고 있었다. 하지만 1990년대 이후 경제 성장률이 둔화되고,1997년 이후 사회구조적 문제로 대량 실업이 발생하고, 빈곤층 확대, 비정규직 확대 등 불안정 노동이 증가하자 경제성장이 곧 민

생문제를 해결한다는 담론의 설득력이 약해졌다. 그리고 이전 정부와 차별화된 경제담론을 제시하며 이명박 정권이 추진한 정책들은 오히려 이전 정부보다 더 나쁜 경제지표를 가져왔다. 이에 따라 국민들은 민생문제에 대한 기존의 담론에 불만을 지니게 되었다. 그리고 민생문제를 해결하기 위해서는 경제성장과 함께 분배문제도 중요하다는 담론에 우호적으로 반응했다. 이러한 환경과 인식 변화에도 보수 세력은 과거 담론의 연장선에서 급식은 개인이 해결해야 하고, 제한된 저소득층에 대해서만 국가가 도와주어야 한다는 입장을 고수했다. 그에 반해 반대세력은 ‘보편적 급식’이라는 적극적 분배정책을 주장했다. 즉 변화된 환경과 인식 변화는 반대세력의 담론이 우세할 수 있는 구조적 배경으로서 작용하였다. 이를 거꾸로 표현하면 반대세력의 담론이 변화된 환경과 조응하여 재접합에서 유리하였고, 이에 따라 국민적 동의를 얻어가게 되었다.

다음으로 담론 간 접합에 대해 살펴보겠다. 무상급식의 성격에 대해 보수세력은 포퓰리즘, 사회주의라고 공격했고, 반대세력은 건강주권, 인권 차원의 것이라고 반박했다. 무상급식은 국민의 생계에 직접적으로 연결된 문제로 이에 대한 색깔 공세는 크게 설득력을 가질 수 없었던 것으로 보인다. 그리고 보수 세력이 예산문제를 지적하며 무상급식이 어렵다고 주장하자, 반대세력은 4대강, 부자감세 등 민생과 관련성이 적은 부분에 국가의 거대한 예산을 투입하고 있는 정부, 여당을 공격함으로써 효과적인 방어가 이루어졌다.

그리고 담론 간 접합을 분석하는데 있어 대립하는 정치세력들의 도덕적 헤게모니를 둘러싼 투쟁에 주목할 필요가 있다. 담론투쟁의 과정에서 각 세력들이 자신들의 주장을 펼침에 있어, 그것이 특수 집단의 이익이 아니라, 사회 전체 이익을 위해 필요하고, 사회가 나아가야 할 방향이라고 주장함으로써 지적, 도덕적 헤게모니를 장악하기 위해 투쟁한다. 무상급식을 둘러싼 담론투쟁을 도덕적 헤게모니 관점에서 살펴보겠다. 예를 들어 보수세력이 무상급식 예산을 삭감하면서 ‘저소득층 자녀들’에게 혜택을 집중하는 것이라고 하자, 반대세력은 아이들에게 상처를 주는 것이라고 대응했다. 여기서 ‘저소득층 자녀’, ‘아이들’은 특정 집단을 지칭하지만 동시에 사회에서 지원해 주어야 한다는 합의가 형성된 집단이다. 즉 우리 사회 공동체의 구성원이라면, 이 집단이 아닌 다른 집단의 구성원도 이 집단을 지원하는 것에 대해 동의할 수 있는 대상들이었다. 그 외에도 ‘국가

예산'이나 '인권'이라는 국민 모두의 이익과 연관된 문제를 제기한 부분에서도 도덕적, 지적 헤게모니를 둘러싼 투쟁이 벌어졌다는 것을 알 수 있다. 그리고 변화된 환경과 인식 하에서, 저소득층 자녀만이 아니라, 전체 학생들에게 보편적 인권 차원에서 무상급식을 제공해야 한다는 반대세력의 담론이 도덕적 헤게모니에서 우위를 점하였다.

복지담론의 확대에 있어 위의 두 국면은 복지담론이 양적으로 크게 증대하고, 질적으로도 과거 경제담론의 하위담론으로 기능하던 복지가 경제담론과 분리되어, 주요 선거 공약이 되었다는 점에서 복지담론의 국민적 확산의 중요한 계기라고 평가할 수 있을 것이다.

3) 복지담론이 전국민적으로 확장될 수 있었던 요인

(1) 일정시간 경과를 통한 시민사회 내 진지의 구축

무상급식 담론은 1998년 전교조의 교육개혁 청사진에서 제시되었다. 그리고 전국민적으로 확장된 것은 2009년 이후이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 모든 담론이 그러한 것은 아니겠으나 소수담론이 최초 제시되고 규범화되는 데에는 일정정도 시간이 걸린다는 것이다. 무상급식 담론의 경우, 그 이후 이를 지지하는 시민, 사회단체들이 결성되고, 아이디어 유포자의 기능을 하면서 시민사회 내 진지가 구축되어갔다고 볼 수 있다. 이처럼 담론의 최초 제기 이후 시민사회 내 그 담론을 유포하는 세력이 구축되고, 지지하는 층이 형성될 때 담론의 규범화가 이루어질 수 있는 여건이 마련된다 할 수 있겠다.

(2) 담론전략 측면

무상급식 담론의 경우, 초기에는 결식아동 등 특수한 계층을 대상으로 무상급식이 필요하다는 논리가 펼쳐졌다. 이러한 담론 전략은 소수담론 등장 초기, 정당성 획득에 도움이 되나, 그 담론을 중심으로 담론동맹이 형성되기에는 범위가 좁다고 생각한다. 예를 들어 '소수아이'를 대상으로 무상급식을 해야 한다는 주장은 그 특정 계층 및 아이디어 선도자들이 담론동맹을 형성하게 될 것이다. 그러나 '모든 아이'를 대상으로 무상급식을 해야 한다는 주장은 사회경제적 여건이

다양한 계층의 담론동맹을 이끌어낼 수 있다.

소수 아이 담론의 기저에는 학교 급식이라는 영역은 기본적으로 상품화의 대상이고, 시장에서 배제되고, 도태된 가정의 아이들에게만 시혜적으로 무상급식을 제공해야한다는 논리가 잠복해 있다면, 모든 아이 담론의 기저에는 학교 급식 영역은 사회적 필요에 의해서든, 인권 차원이든 공익적 영역이고, 탈상품화의 영역이라는 논리가 내제되어 있다. 또한 후자의 주장은 우리 사회 전체적으로 무상급식이 필요하다고 주장함으로써 특수계층의 이익에 기반한 논리보다는 도덕적 정당성 획득이 용이한 담론 전략이라고 할 수 있다.

(3) 새로운 담론에 대한 저항의 정도

담론의 확산과 규범화는 제도를 변경하는 힘을 지니므로, 담론투쟁에도 권력 관계가 개입하는 것은 당연하다. 힘이 강한 세력이 담론을 유포하는데 용이하고, 담론을 유포하는데 저항이 약할수록 담론의 확장이 용이할 것이다. 또한 기존 제도와 이질성이 적고, 양립 가능할 때, 반대세력의 저항은 그만큼 적어질 것이므로 담론의 확산이 용이할 것이다. 왜냐하면 특정담론이 규범화되어 제도화되면 기존 제도 하에서 이익을 보던 세력이 손해를 보게 될 것이기 때문이다. 그러한 측면에서 복지담론은 한국형 신자유주의 구조 하에서 양립 가능했으며, 이에 적극적으로 저항한 세력이 적었다고 할 수 있다. 그와 대조적으로 노동담론의 경우 노동 유연화를 추구하는 한국형 신자유주의 구조와 이질성이 크고, 자본가 세력의 저항이 크므로, 담론 확장에 어려움이 존재한다.

(4) 담론의 확산을 촉진할 수 있는 제도의 변화 발생

담론의 확산 과정에 그와 직접적으로 관련이 없는 제도의 변화로 담론의 확산이 촉진될 수 있다. 2008년 최초로 교육감을 민선, 직선제로 선출하게 되는데, 이 선거의 후보자들은 비정당인이었다. 따라서 이들은 기존 정당 정책에 구애받지 않고 공약을 제시하는 것이 가능했다. 실제 2008년 교육감 선거에서 많은 후보들이 무상급식을 선거 공약으로 내걸었다. 2008년 대선에서 보았듯, 당시까지 복지는 거대 양당의 선거 공약으로 등장하긴 했지만 주요 공약으로 볼 수 없는 수준이었고, 예외적으로 진보 정당은 주요 선거 공약으로 내걸었지만, 이들은 당

선 확률이 떨어졌다. 2008년 교육감 선거를 거치면서 무상급식 이슈는 이전보다 크게 확대되었고, 2009년 김상곤 경기교육감과 경기의회의 갈등 국면을 거치면서 전국적으로 확산되었다.

V. 정치사회 분석

2009년 시민사회에서 무상급식 논쟁이 촉발되고 이것이 민주당과 한나라당이 차례로 앞 다투어 수용한 것은 어떻게 설명이 되는지가 이 장에서 다룰 문제이다. 시민사회 내에서 무상급식, 복지에 대한 조직화 및 여론조성이 이루어지고, 이것이 의회 정치에 수용의 압력으로 작용하였다. 집권에 대한 위기감을 느낀 정당은 정당 내 노선투쟁 및 책임공방이 일어난다. 이 과정에서 타 세력에 비해 복지에 대해 우호적인 세력 혹은 복지를 수용해서 정치적 이익을 있을 것으로 판단한 세력이 우선적으로 당 내에서 복지를 받아들여지게 된다. 그리고 복지규범 심연에 있는 정치경제적 조건과 시민사회의 압력은 이들 세력 및 이들의 주장에 우호적으로 작용함으로써 2012년 대선을 앞두고, 양당이 복지를 전면적으로 수용하게 된다.

1. 민주당

민주당은 2007년 대선, 2008년 총선에서 잇따라 참패함으로써 당 내 위기감이 고조되고, 지도부에 대한 비판이 높아진다. 그리고 위기를 극복하기 위해 지도부는 뉴민주당 플랜을 제시하였지만 당 내 여러 세력들은 이것을 두고 논쟁을 하였다. 구체적으로 뉴민주당비전위원회는 뉴 민주당 선언의 초안을 제시하였다. 그 초안에서 당의 비전은 중산층과 서민이 도약하는 민생제일주의 경제, 지속가능한 성장과 모두를 위한 변혁이 제시되어 있다. 이를 두고 정동영, 천정배계 등 개혁, 진보 성향이 주축이 된 민주연대는 “뉴민주당 플랜은 새로운 진보라는 미

명하에 당의 우경화를 재촉하는 위장술이 되어선 안된다(국민일보, 2009-05-07).” 고 비판하였다. 반면 박상천 의원 등 당 원로들은 당의 노선이 좌측으로 기울는 것을 경계하며, “정권을 재창출하려면 중도우파까지 포용할 수 있는 당의 정체성이 필요하다.”고 주장하였다.

당의 위기 과정에서 보여준 지도부의 무능을 비판하며, 정동영, 김근태, 천정배계 의원 등 진보, 개혁 성향의 의원들을 중심으로 민주연대가 출범하였다. 민주연대는 당이 노선상 좌로 가야하고, 야성을 회복하는 데에도 더 적극적이어야 한다고 주장하였다. 이들은 당시 당내에서 상대적으로 복지에 친화적인 세력으로 볼 수 있고, 이들이 당시 당내 비주류적 인사들이었다는 점에서 복지를 수용, 제기해서 얻을 정치적 이익도 존재했다.

6.2지방선거에 복지에 대한 국민 요구 확인, 복지 수용에 대한 시민, 사회단체의 지속적인 주장, 당내 진보, 개혁 성향 의원들의 복지 주장으로 민주당은 2010년 10월에 기존의 복지노선을 3+1 보편적 복지로 전환하고, 강령을 변경하였다. 정동영과 천정배 의원은 최고의원에 선출되어 이전보다 입지가 강화되었고, 이들은 계속적으로 복지 확대를 주장하였다. 정동영 의원은 “민주당은 복지국가를 지향하는 내용을 당 강령 1조에 넣어야 한다.,” “담대한 진보란 역동적 복지국가를 의미한다(부산일보, 2010-08-11).” 등의 주장을 하였고, 천정배 의원도 당이 복지비전을 제시해야 한다고 주장하였다. 민주당의 변화된 정강에는 “민주, 자유, 복지, 평화, 환경을 당의 기본가치로 삼아 중산층과 서민의 권익을 적극 대변하는 진정한 중산층, 서민의 정당”, “보편적 복지를 통해 갈수록 심화되는 경제 사회적 양극화 문제를 적극적으로 해결” 등의 문구가 삽입되어 있고, 그 무렵 민주당은 ‘무상급식, 무상의료, 무상보육+대학 반값 등록금’의 무상복지 3+1 정책을 발표하였다.

2. 새누리당

2010년 6.2 지방선거 이후 한나라당은 복지 이슈의 파급력을 확인하고, 민주당이 보편적 복지로 강령을 전환하자, 이에 대응하기 위해 이전보다 복지에 대해 유희적인 태도를 보이면서도 민주당의 복지정책에 대해서는 ‘포퓰리즘’, ‘쪽박정

책' 등의 공세를 하는 등 모순적인 태도를 보였다.

한나라당의 무상급식 및 복지의 수용은 외부로 부터의 압력이 설명하는 바가 크나, 서울시 주민투표 국면까지 무상급식에 대해 찬성하는 세력과 반대하는 세력이 나뉘었다는 점에서 환경적 요인만으로 설명할 수는 없다. 무상급식 및 복지가 한나라당 내부로 침투할 수 있었던 것은 그 이슈를 수용함으로써 정치적 이익이 있다고 판단한 세력과 그렇지 않다고 판단한 세력이 대립한 구도로 보다 정교하게 분석이 된다. 거칠게 말해 한나라당이 복지를 수용하는 과정과 한나라당 내에서 친박계, 박근혜가 당권을 확실하게 획득하는 과정이 맞물리면서 이루어지고 있다.¹⁷⁾ 단적인 예로 오세훈 서울시장이 주민투표를 제안하고, 시행하는 과정에서 친박계, 박근혜 의원은 이를 비난하고 지원하지 않았다. 그리고 이후 보궐선거에서 한나라당 후보로 나온 나경원 의원은 박근혜 의원의 지원을 이끌어내기 위해 기존 복지 주장을 바꾸었고, 그 이후 박근혜 의원은 나경원 의원을 지지하고, 선거 과정에도 일부 참여하였다. 그리고 이후 보궐선거 패배와 디도스 사태 등으로 당 지도부 전원이 사퇴하고, 박근혜가 비상대책위원장을 맡으면서 당권이 확실히 박근혜 의원으로 넘어가고, 박근혜 의원은 2012년 2월에 당명을 개정하고, 복지, 경제민주화 등이 명시된 강령을 채택하게 된다.

VI. 결론

이 연구의 결과는 변화된 경제 환경이 곧바로 국민의 인식 변화를 야기하거나, 혹은 정당의 반응을 이끌어 낸다는 시각과 그 반대로 경제 환경과 무관하게 담론

17) 박근혜의원은 보수 성향의 정치인으로 2007년 한나라당 내부 경선까지 출푸세 등 신자유주의 경제성장전략을 강조하였고, 복지에 대해서는 두드러진 주장을 하지 않았다. 박근혜의원이 복지를 강조한 것은 이명박 정권 및 당내 대권주자들과 차별화 필요성, 복지여론이 확인됨으로써 선거에서 유리한 위치를 선점하고자 하는 전략적 판단의 결과로 보는 것이 타당할 것이다.

에 의해서만 국민의 인식변화와 정당의 반응을 이끌어낸다는 시각은 일정부분 수정이 필요하다는 것을 보여준다. 변화된 경제 환경은 국민의 생활(경험)에 영향을 주고, 정치지도자(선도자)들이 문제와 해결책을 적극적으로 제기했을 때, 특정 담론이 국민들로부터 수용된다는 시각이 보다 타당하다. 즉, 환경적 요인의 제약 하에, 행위자적 요인이 작용했다는 보는 시각이 타당하고, 이 연구는 그 메커니즘을 규명하기 위해 시도했다는 점에 연구의의가 있다.

그리고 국민의 여론 변화 메커니즘은 사회경제적 변화로 기존 규범과 담론의 영향력이 감소하고, 이 열려진 공간에서 새로운 시각과 해결책을 제시한 담론이 등장하고, 기존담론과 해계모니 투쟁을 거쳐 형성되는 것임을 드러냈다. 이것은 무상급식의 입법화 혹은 복지균열의 부상을 설명하기 위해 정치엘리트 중심적 설명으로는 충분하지 않다는 것을 의미한다. 그리고 특정 이슈가 전국적인 균열로 부상하기 위해서는 시민사회 내 조직화(그람시식 용어로 진지의 구축)와 사회적 정당성을 획득하기 위한 담론투쟁이 필요하다는 것을 알 수 있다. 무상급식과 복지에 관한 담론투쟁이 펼쳐졌을 때, 기존의 경제성장이 국민 복리를 향상시킨다는 담론이나, 이념적 담론은 효과가 없었고, 사회양극화 및 빈곤층의 확대라는 구조적인 문제를 보편적 복지를 통해 개선해야 한다는 담론이 사회적 정당성을 획득하였다.

또한 기존연구는 복지 이슈를 양대 정당이 선도적으로 주장한 것이 아니고, 저항 형태가 나타났음에도 불구하고, 복지가 정당에 침투하고, 정당이 입장을 바꾸게 된 동학을 상대적으로 다루지 않았다. 이 연구는 그 메커니즘을 규명하기 위해 노력했고, 시민사회의 압력은 정당들로부터 수용의 압력으로 작용하는데, 이 때 정당 내 위기 의식이 나타나고, 당내 이념적, 정치적 이익으로 인해 특정 이슈에 호응할 수 있는 세력이 존재하는 것이 중요하다는 점을 발견했다.

이 연구는 복지 균열의 부상에 초점을 두었고, 현 복지 수준에 대한 종합적 고찰 및 양당이 제기한 복지 확대가 현 복지정책에 어떠한 변화를 초래할지 혹은 경제-노동-복지의 맞물린 효과는 어떻게 나타날지, 지속가능하게 선순환을 낼 레짐조합은 어떠한지에 대해 규명하지는 못했다. 그러한 연구와 함께 정강변경, 중요선거 공약이 실제로 정책화되고 제도 변화로 이어질 수 있는 조건 등에 대한 연구도 더 필요할 것이라고 판단된다.

[참고문헌]

<언론자료 및 1차자료>

경향신문 2009년 7월 14일자. "경기도민 무료급식비 삭감 항의 빗발." www.khan.co.kr(검색 일:2013년11월 28일)

경향신문 2010년 3월 4일자. "당정-전면 무상급식 어렵다" www.khan.co.kr(검색일:2013년 12월 10일)

경향신문 2010년 3월 15일자. "무상급식은 결식아동 돕기 아닌 건강주권 찾기" www.khan.co.kr(검색일:2013년 12월 22일)

경향신문 2010년 3월 30일자. "복지국가소사이어티 공동대표 이상미 제주대 교수"www.khan.co.kr(검색일:2013년 12월 8일)

국민일보 2009년 05월 07일자. "'뉴민주당 플랜' 좌나 우나... 민주당 정체성 논쟁 예고." www.kukinews.com(검색일: 2014년 10월 1일)

국민일보 2010년 3월 11일자. "與 무상급식은 부자급식... 野 다수 서민에 혜택" www.kukinews.com(검색일:2013년 12월 22일)

문화일보 2010년 3월 5일자. "무상급식 등 포퓰리즘 경계해야"www.munhwa.com(검색 일:2013년 12월 21일)

부산일보 2010년 08월 11일자. "'정세균' 복지정책 대폭 확대 "정동영"당 강령 1조에 복지국가 넣자." www.busan.com (검색일:2013년 11월 1일)

오마이뉴스 2009년 7월 7일자. "무상급식은 표나 얻으려는 포퓰리즘,급식비 삭감은 교육 전문가다운 해안" www.ohmynews.com(검색일:2013년 12월 8일)

인천일보 2009년 12월 9일자. "무상급식 예산삭감 잘못-77.2%" news.itimes.co.kr(검색 일:2013년 12월 7일)

조선일보 2010년 3월 9일자. "무상급식보다 교육인프라 구축을" www.chosun.com(검색 일:2013년 12월 22일)

푸드투데이 2009년 10월 16일자. "이군현 의원-경남 무상급식 사회주의 발상" www.foodtoday.or.kr(검색일:2013년 12월 20일)

한겨레신문 2009년 7년 28일자. "아시아, 사회복지 강화로 소비진작 나선다." www.hani.co.kr (검색일: 2014년 6월 22일)

한국일보 2010년 2월 20일자. "與 무상급식은 포퓰리즘 野 예산평가는 낮뜨거 워" news.hankooki.com(검색일: 2013년 12월 22일)

OECD, 2014. "한눈에 보는 사회상 2014 주요내용: 한국 OECD 사회지표."

www.oecd.org/social/societatag glance.htm (검색일: 2014.11.10.).

통계청. www.kostat.go.kr

<2차자료>

강내희. 1990. "담론의 안팎 : 몇 가지 담론이론에 관한 소고." 『인문학연구』 17. 중앙대학교 인문과학연구소. 115-132.

강신욱 · 이병희 · 이현주 · 장지연 · 홍민기. 2013. 『경제적 불평등과 노동시장 연구』. 서울: 한국노동연구원

고경환. 2004. "복지지출 수준의 평가와 향후과제." 『보건복지포럼』 통권 제 94호. 한국 보건사회연구원. 82-93.

고경환. 2007. "사회복지지출의 현황과 정책과제 : 규모, 구조, 기능측면을 중심으로." 『보건복지포럼』 통권 제 131호. 한국보건사회연구원. 21-34.

고영선. 2011. 『근로연령층의 빈곤증가에 대응한 정책과제』. 세종: 한국개발연구원.

고원. 2012. "한국에서 복지이론의 지배적 정치담론화 과정 분석." 『경제와사회』 95호. 비판사회학회. 12-38.

김도원. 2006. "경제담론과 접합과정으로서의 헤게모니 투쟁: '소버린'의 인쇄광고 사례분석." 『커뮤니케이션학 연구』 14권 1호, 28-63.

김연명. 2002. "김대중정부의 사회복지정책: 신자유주의를 넘어서." 『한국복지국가성격논쟁1』, 서울: 인간과 복지.

김영욱. 2012. "담론경쟁으로서 PR커뮤니케이션." 『커뮤니케이션 이론』 제 8권 1호, 382-386.

김주훈. 2012. 『대기업과 중소기업 간 양극화에 관한 해석』. 세종: 한국개발연구원..

샤츠슈나이더, E.E. 2008. 『절반의 인민주권』. 서울: 후마니타스.

성경룡. 1993. "한국 정치민주화의 사회적 기원 : 사회운동론적 접근." 『한국정치.사회의 새흐름』, 85-132.

셀, 수전 K. 2009. 남희섭 옮김. 『초국적 기업에 의한 법의 지배』. 서울: 후마니타스.

손호철 · 김윤철. 2003. "국가주의 지배담론-일민주의론'부터 '신자유주의 경쟁국가'로". 조희연 엮음. 『한국의 정치사회적 지배담론과 민주주의 동학』. 237-292. 서울: 함께 읽는책

손호철. 2011. 『현대 한국정치 이론 역사 현실 1945-2011』. 서울: 이매진.

신광영. 2012. "현대 한국의 복지정치와 복지담론." 『경제와사회』 95호. 비판사회학회.

39-66.

- 신진욱 · 이영민. 2009. "시장포퓰리즘 담론의 구조와 기술 : 이명박 정권의 정책담론에 대한 비판적 담론분석" 『경제와사회』 81호. 비판사회학회. 273-299.
- 양승일. 2012. "정책갈등의 유형과 요인 분석: 서울특별시 무상급식정책을 중심으로." 『한국정책학회 동계학술발표논문집』, 641-663.
- 여지훈. 2015. "복지규율의 부상에 관한 연구: 무상급식부터 경제민주화담론까지의 시기(2009-12)를 중심으로." 서강대학교 석사학위논문.
- 윤희숙. 2012. 『1990년대 이후 한국경제 구조변화가 빈곤구조에 미친 영향과 정책적 함의』. 세종: 한국개발연구원.
- 이동진. 2014. "서울특별시 무상급식 정책변동에 관한 연구." 광운대학교 박사학위논문.
- 이상이. 2010. 『역동적 복지국가의 논리와 전략』. 서울:뫼.
- 임혁백. 1990. "한국에서의 민주화 과정 분석- 전략적 선택이론을 중심으로." 『한국정치학회보』 제24집 제1호. 한국정치학회. 51-7
- 정무권. 2007. "세계화, 민주화, 한국의 발전주의 생산레짐과 복지체제의 재편." 『한국사회정책』 14권 2호, 6-79.
- 정한욱 · 정원칠. 2010. "여론이 본 집권 3년 차 MB정부 최우선 국정 3대과제." 『EAI여론브리핑』 69권 1호.
- 조영훈. 2000. "생산적 복지론과 한국복지국가의 미래." 『경제와 사회』 45호(봄).
- 조혜정. 2012. "한국 복지 정치담론의 질적 전환에 관한 연구 : 2000년대 후반 여론과 선거정치의 영향을 중심으로." 중앙대학교 석사학위논문.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 서울:책세상.
- 최장집. 2010. "민주화 이후의 시민사회." 『민주화 이후의 민주주의』, 서울:후마니타스.
- 한은석. 2012. "경기도 학교 무상급식정책형성과정 분석 : 정책옹호연합모형 적용." 경기대학교 박사학위논문.
- 한국노동연구원 편집부. 2012. 『2012 KLI 비정규직 노동통계』. 서울: 한국노동연구원.
- Blyth, Mark. 2003. "Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science." *Perspectives on Politics* 1(4): 695-706.
- Finnemor, Martha and Sikkink. Kathryn. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52(4): 887-917.
- Jessop, Bob. 2010. "Cultural political economy and critical policy studies." *Critical Policy*

한국의 복지관열 부상에 관한 연구: 2009년 무상급식 갈등국면을 중심으로 215

Studies 3(3): 336-356.

Jung Jaehwan. 2014. "An Analytical Framework for Constructivist Institutionalism: Discourse, Legitimacy and Power." 서강대학교 사회과학연구소 주최 논문발표회 논문(2014.5.29.)

투고일: 2015.03.05.	심사일: 2015.03.20.	게재확정일: 2015.04.22.
------------------	------------------	--------------------

【ABSTRACT】

A Study of Emerging Welfare Cleavage

Yeo, Ji Hun | Sogang University

The object of this study is to determine the cause of emerging welfare cleavage under circumstances of Korean politics that economic growth discourses have been dominant. Using social constructionism theory and discourses struggles theory, the writer try to trace causes of emerging welfare cleavage from 2009 free-meal to 2012 presidential election.

The linked policy effect of a low-developed developmental welfare regime and neoliberalism economic policies caused social polarization and expansion of the poor strata. Because this problem was exacerbated continuously regardless of economic growth, existing norm that economic growth can solve problems concerning people livelihood was weakened.

The legitimacy of Lee Mung-back administration that insisted growth by neoliberalism policies can solve problems concerning livelihood was weakened. A conflict between a superintendent of education and GyeonggiDo Provincial Council triggered a debate on free meals in 2009. And civil society groups were organized on a national scale and they started discourse struggle to substitute individual interests with public interests, for obtaining social legitimacy. Through this process, people became a friendly attitude of free meals and welfare. Political parties that assured people's support about welfare partially accepted welfare issue, political profitable faction centerally, when they confronted with political crisis specific faction center. Then they completely accepted welfare issue and proceeded to advocate economic democracy to win the presidential election.

Key Words | welfare cleavage, welfare discourse, neoliberalism, social polarization, hegemony struggle, discourse struggle, free meals, economic democracy