

일반 논문

한국의 시민운동과 복지국가로의 우회*

국민기초생활보장법 제정 사례를 중심으로

김영순 _ 서울과학기술대학교 교수

논문 요약

이 연구에서는 한국의 복지국가 발전과정에서 시민운동이 한 역할을 분석하고 그 의의와 시사점을 제시한다. 한국에서는 일반적으로 복지국가 발전의 중요한 원동력으로 꼽히는 노동조합과 고용주들이 모두 복지확대에 무관심했고 좌파정당이 극도로 취약했다. 이런 상태에서 민주화 이후 복지 관련 시민운동단체들은 자신의 전문성을 이용해 사회경제적 약자들과 공공의 이익을 위한 정책 대안을 마련했고, 제후형성으로 조직적 취약함을 극복함으로써 여론을 동원했다. 그리고 이를 통해 국회와 행정부로 하여금 진보적 복지정책들을 채택하도록 압력을 행사했다. 이런 '연성 권력자원'을 이용한 시민단체들의 활동은 국민기초생활보장제도 도입을 비롯한 다양한 정책 분야에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 복지국가 발전과정에서 시민운동이 한 기여와 그 한계들에 대한 이 연구의 분석은 한국의 복지국가로의 진화 경로를 좀 더 균형 있게 이해할 수 있게 해 줄 것이다. 또 후발 복지국가에서 고전적 권력자원이 아닌 다른 어떤 동력에 의해 복지발전이 가능한지에 대해서도 일정한 시사를 줄 수 있을 것이다.

■ **주요어:** 한국 복지국가, 발전 경로, 시민운동, 연성 권력자원, 국민기초생활보장법

* 심사과정에서 예리한 비판과 더불어 건설적 대안을 제시해주신 익명의 심사자들에게 깊이 감사드립니다. 특히 논문의 구성과 관련된 조언은 논문의 재조직화에 큰 도움이 되었습니다.

1. 머리말

이제까지 필자를 포함한 대부분의 사회정책 연구자들은 한국의 복지국가 발전을 설명하기보다는 그것의 저발전을 설명하는 데 더 관심을 가져왔다. 이 저발전을 설명하는 방식은 주로 서구 이론의 거울 이미지를 활용하는 것이었다. 즉 서구의 잘 발전된 복지국가를 기반으로 생겨난 주류 이론들을 준거점으로 하여, 서구가 가졌던 이런저런 점들이 부족해 현재와 같은 복지국가가 만들어졌다는 식의 분석을 해왔다. 예컨대 한국의 복지국가는 노동의 조직률이 낮고, 집중성이 약하며, 좌파정당의 힘이 약해서(권력자원 이론의 거울 이미지), 혹은 비례대표제 선거제도를 갖지 못해서(신제도주의 이론의 거울 이미지), 혹은 고용주로 하여금 숙련노동력의 포섭을 증시하게 만드는 생산체제를 발전시키지 않았기 때문에(생산체제론의 거울 이미지), 저발전된 상태에 있다는 것이다.

연구자들이 이렇게 복지국가의 저 발전을 설명하는 데 집중했던 것은 물론 한국의 복지국가가 여러 가지 양적·질적 결함들을 가지고 있기 때문이었다. 실제로 한국의 복지국가는 여전히 '작다'(Yang 2017). 내실이란 측면에서 볼 때도 많은 결함을 안고 있다. 복지국가의 성과도 좋지 않다. OECD 최저 출산율과 최고 자살률, 최고 노인 빈곤율 등이 이를 잘 대변한다. 그러나 각도를 달리해서 보면, 한국의 복지국가가 민주화 이후 짧은 기간에 상대적으로 빠른 속도로 팽창해온 것도 사실이다. 김대중, 노무현 정부 시기에 현대적 복지국가의 기틀이 갖추어졌고, 이후 보수 정부들이 들어섰으나 복지지출은 꾸준히 증대했다. 그 결과 1990년 GDP

대비 3.1%에 불과했던 한국의 복지지출은 2018년 11.1%로 네 배 가까이 증대했다. 다른 나라들에 비해 월등히 높은 성장률이다.

그렇다면 이런 복지국가의 저발전 속에서도 일어난 발전, 무복지 국가 상태에서 '작은 복지국가'(Yang 2017)로의 진화는 어떻게 설명될 수 있을까? 그것은 다만 산업화와 가족주의 후퇴 속에서, 증대되는 사회적 위험들에 대해 국가가 취한 최소한의 기능적 대응들의 결과에 불과했던 것인가? 그렇지 않다면, 노동조합과 고용주들이 모두 복지 확대에 무관심하고, 좌파정당이 극도로 취약한 상태에서, 그리고 민주화 이후로도 오랫동안 정당들이 복지에 별 관심을 기울이지 않는 동안, 어떤 동력들이 이런 정도나마 복지국가의 확대를 가져왔는가? 이 글에서는 기존의 주류이론들 만으로는 이를 설명하기 어렵다고 보고, 시민사회운동에 주목하고자 한다. 한국에서는 재분배와 평등이라는 물질적 이슈에 관심을 갖는 사회운동이 다양한 수단으로 여론을 동원하여 정책결정자들을 움직임으로써 비교적 단기간에 여러 개혁을 성취하는 데 기여했다는 것이다. 서구 주류이론들의 거울 이미지를 통해 한국 복지국가라는 동전의 한 면(전반적인 저발전)을 설명할 수 있다면, 그 다른 한 면(작은 복지국가로의 진화)은 이런 행위자들을 통해 설명할 수 있을 것이다.

이런 설명은 한국의 복지국가가 작은 이유에 대한 기존의 설명들을 반박하는 것이기보다는 보완하는 의미를 갖는다. 다시 말해 이 글은 취약한 노동의 권력자원과 분단국가라는 조건, 그리고 선거제도가 준 제약이 한국에서 작은 복지국가를 만들어냈다는 것을 부정하지 않으면서, 바로 그런 제약들이 복지국가의 발전을 원하는 세력으로 하여금 어떤 다른 대

안적 오솔길을 모색하게 했는지 밝혀보고자 한다. 그리고 그들이 택한 그 우회로에는 어떤 한계들이 있었는지도 함께 논하고자 한다. 이런 작업은 한국의 작은 복지국가로의 진화 경로를 좀 더 균형 있게 이해할 수 있게 해 줄 것이다. 또 복지국가 발전을 위한 고전적 권력자원 동원이 어려운 후발 복지국가에서 다른 어떤 동력에 의한 복지발전이 가능한 지에 대해서도 일정한 시사를 줄 수 있을 것이다.

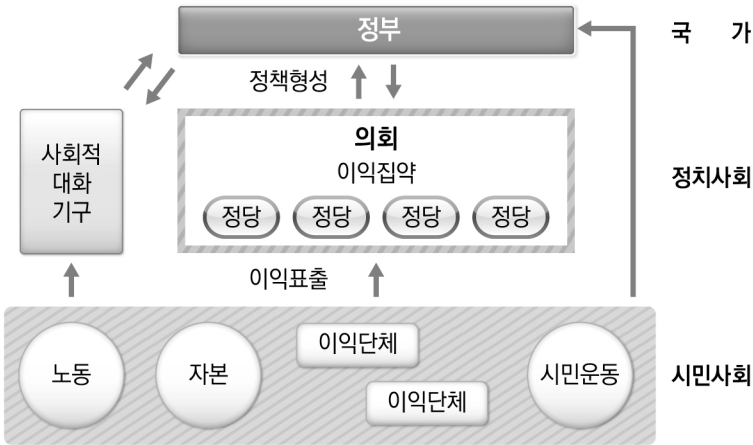
2. 이론적 논의: 복지정치의 행위자로서의 시민운동

1) 선행 연구 검토

복지국가의 발전과정에는 다양한 행위자들이 관여한다. 복지국가의 정치에 관여하는 집단적 행위자들은 시민사회에서는 노동과 자본, 그리고 그 외의 사회운동조직, 정치사회에서는 정당을 들 수 있다. 국가 영역에서는 행정부와 관료 조직이 중요한데, 한국과 같은 대통령제 국가에서는 대통령 역시 매우 중요한 행위자다. 아래 <그림 1>은 복지정치의 중요한 행위자들과 그들의 이익이 대변되는 제도들을 도해한 것이다. 복지국가의 발전을 설명하는 중요한 이론적 입장들은 이 행위자들 중 누구를 복지국가 발전의 동력으로 보는가에 따라 분기한다. 예컨대 권력자원론(power resource theory)은 노조와 좌파정당 및 사회적 대화 기구에, 고용주중심론(employer-centered approach)은 고용주들에, 선거경쟁이론(electoral

competition theory)은 정당들에, 그리고 국가중심주의 이론(state-centered approach)은 관료제에 각각 초점을 두고 복지국가의 발전을 설명한다.

〈그림 1〉 복지정치의 중요 행위자들과 제도들



자료: 김영순(2012).

그러나 잘 알려져 있듯 한국에서는 노조나 좌파정당 혹은 고용주들이 복지국가 발전에 중요한 역할을 하지 못해왔다. 사회적 대화 기구도 1997년 외환위기 직후나, 2015년 공무원연금 개혁 같은 예외적 경우를 제외하면 역할을 제대로 하지 못했다. 정당들의 역할은 2010년 이후 크게 확대되어 복지확대의 주요 동력이 되었지만, 그 이전에는 미미한 수준에 그쳤다. 그 대신, 민주화 이후 한국의 복지정치 과정을 면밀히 관찰하면, 선진 복지국가의 그것에서는 눈에 잘 띄지 않는 중요한 행위자들이 보인다. 하나는 대통령(과 관료들)이고¹⁾ 다른 하나는 시민사회운동이다.

전자에 대한 탐구는 다른 기회로 미루고, 이 연구에서는 후자, 즉 시민운동의 역할에 주목해 보고자 한다.

복지국가를 일찍 발전시킨 유럽이나 북미의 경우 복지 및 재분배와 관련된 이슈, 이른바 물질적 가치에 기반한 이슈들은 통상 '구사회운동'(old social movements) 이라 할 수 있는 노동운동에 의해 대변되었다. 시민운동, 즉 '신사회운동들'(new social movements)은 주로 젠더, 환경, 평화, 인권 등 탈물질주의적 가치에 기반한 이슈들(Inglehart 1990)에 집중했다. 이런 분위기 속에서 사회운동은, 복지 이슈를 제기할 때에도, 재분배나 평등 그 자체보다도 그와 연관된 정체성의 정치(identity politics)와 차이의 인정(the recognition of difference)을 둘러싼 상징 투쟁, 혹은 전지구적 사회 정의의 문제에 관심을 기울였다(Taylor 1999; Ellison and Martin 2000; Charles 2000; Martin 2001). 또 서구의 복지 관련 사회운동조직들은, 물질적 이슈에 관심을 갖는 경우에도, 대개 빈곤퇴치나 아동복지 같은 단일 이슈 투쟁조직이거나 지역사회에 기반한 서비스 제공 NGO인 경우가 많았다. 이런 사정으로 인해 주로 거시적 맥락에서 분배와 불평등을 다루어 온 서구의 사회정책학에서 사회운동에 초점을 두는 연구들은 수적으로도 많지 않았고, 크게 주목을 받지도 못해왔다(Mooney et al. 2009).

-
- 1) 한국의 권력구조에서 대통령실을 차지하는 것은 의회제 하에서 다수 의석을 차지하는 것 못지 않은 권력자원이 된다. 권위주의의 잔재가 남아 있던 민주화 직후에는 더욱 더 그러했다. 따라서 대통령이 복지확대에 강한 의지가 있는 경우에는 행정부를 동원한 단기간의 복지확대가 가능했다. 관료들의 역할도 면밀한 재조명이 필요한 영역이다. 그러나 일본이 선출된 정치적 행정부(political executive)에 대한 관료제의 영향이 강한 경우였다면(Estevez-Abe and Kim 2014), 한국은 그 역에 가까웠다.

반면 한국사회에서는, 시민운동이 노동운동을 대체할 수 있는 복지국가 건설의 주된 행위자일 수 있는가가 오랫동안 논란거리였다. 한쪽에서는 시민운동의 구성원들은 이질적 이해관계를 가지고 있어 쉽게 분화될 수 있기 때문에, 시민운동은 복지국가 건설의 핵심 행위자가 되기 어렵다고 주장했다(고세훈 2013). 반면 다른 한쪽에는 노동자계급만이 복지국가 발전의 주체가 될 수 있다고 선협적으로 선언하는 것은 오류이며(최현 2007), 복지국가야말로 시민적 기획이어야 한다고 주장했다(장은주 2012). 그러나 민주화 이후 한국의 복지정치에 가장 적극적으로 개입한 시민사회 내 행위자가 사회운동조직이라는 데는 이론의 여지가 없다. 시민운동이 노동운동을 대신할 수 있는가가 큰 논란거리가 된다는 사실 자체가 역설적으로 한국의 복지정치에서 시민운동의 중요성을 잘 보여준다(김영순 2012).

사정이 이렇지만, 한국의 복지정치에서 시민운동의 역할에 대한 연구들은 충분히 이루어져 왔다고 보기는 어렵다. 이 문제에 대한 기존 연구들은 대략 세 범주로 나눌 수 있다. 하나는 복지와 관련된 시민운동 내부에서 자신의 역할을 정리하고 평가하는 성격의 글들이다(김연명 2004; 허선 2004; 박원석 2011; 조홍식 2014; 박영선 2014; 김종해 2018). 두 번째는 특정 복지정책의 도입이나 개혁과정을 분석하면서 시민운동의 역할을 비중 있게 다룬 연구들(문진영 2008; 김미·민현정 2005; 김경희·류임량 2008)이다. 마지막으로 한국 복지국가의 발전의 전체적 과정에서 시민운동의 역할 자체에 초점을 두고, 그 의의와 의미를 분석한 연구들이다. 세 번째 범주의 연구들은 그 중요성에 비해 아직 매우 소략하다. 대표적으로 이주하·김

태균(Lee and Kim 2019)은 1990년대 후반 이후 복지개혁에서 한국이 일본에 비해 포괄적 개혁을 성취한 이유로 두 나라의 시민운동의 역량과 성격, 복지정치에서의 역할의 차이를 들고 있다. 또한 이철승(Lee 2016)은 ‘배태된 응집성’(embedded cohesiveness)이라는 개념에 기초하여 복지국가와 노동시장 조직의 발전과 후퇴에 있어 시민운동의 역할과 노동-시민연대가 결정적임을 밝히고 있다. 즉 정당, 노조 등 공식적 조직들이 시민사회의 비공식적 조직들과 연계를 가지고 있을 때 복지국가가 확대될 수 있었다는 것이다.

이 연구는 세 번째 범주 연구들의 연장 선상에 있다. 그러나 선행연구들이 주로 특정 복지정책의 수립이나 도입 과정에서 시민운동의 역할이나 시민운동이 다른 주요 행위자들과 맺어왔던 관계에 주로 초점을 맞추었다면, 이 연구는 한국 복지국가의 발전 과정에서 시민운동의 역할 자체에 대한 분석과 그에 대한 이론적 해석에 더 관심을 갖는다.

2) 연구가설

시민운동을 복지정치의 중요한 행위자로 상정할 때 고려해야 할 점은 무엇일까? 첫째, 시민운동단체들은 선출된 대표자 조직이 아니라 자발적 조직체라는 것이다. 둘째, 시민운동은 노동운동이나 이익단체와 달리 실질적 이해관계를 갖는 구성원들로 이루어지며 조직적 기반이 약하다는 것이다. 이런 특징들은 복지국가 발전을 설명하는 기존의 주류이론을 가지고 한국의 복지국가와 시민운동 간의 관계를 설명하기 어렵게 만든다.

이 연구에서는 이 두 가지 특징이 복지정치에서의 시민운동의 의제 실현 방식과 동원하는 자원의 성격에 영향을 미친다고 보고 다음 두 가지 가설을 세웠다.

첫째, 한국의 시민운동이 자신의 의제를 실현하기 위해 한국사회의 정치적 기회구조에 맞게 공식적 정책 결정 라인과 연결되는 방법, 즉 기성 정당과의 협력과 제휴를 모색했으리라는 것이다. 사회복지지는 정치적으로 결정되는 재분배 체계로서 법과 정책을 통해 내용과 형식이 결정된다. 따라서 자발적 조직체인 시민운동은 자신이 추구하는 복지정책의 실현을 위해서는 정책결정권을 지닌 선출된 권력으로 하여금 자신의 의제를 받아들여줄 통로를 찾아야 한다. 이 통로는 시민운동의 자유로운 선택에 달려 있기보다는 해당 사회의 정치적 기회구조(political opportunity structure)에 의해 제약될 것이다.

일반적으로 시민운동과 정당과의 관계를 결정하는 핵심 요소는 정치적 기회구조의 개방성의 정도와 안정적인 정치적 동맹 관계를 유지할 만한 기성 정당이 존재하는가이다(McAdam 1996; Tarrow 1998; 정상호 2007). 이러한 논리에 따르면, 비례성이 강한 선거제도를 가지고 있는 나라에서는 정치적 기회구조의 개방성이 높아 신진세력의 의회 진출이 용이하다. 따라서 기성 정치권이 대변하지 못하는 이슈를 대표하고자 하는 시민운동세력은, 스스로가 정당으로 변신해 자신의 의제를 실현할 수 있다. 독일의 녹색당이 좋은 예다. 반면 비례성이 약한 승자 독식의 선거제도를 가지고 있어 신진세력의 의회진출이 어려운 나라들의 경우 시민운동은 기성 정당과 안정적 협력을 통해 자신의 의제를 정책화하려는 경향을 보

인다. 예컨대 정치 제도상 거부점이 많은 데다, 이익집단의 의회를 상대로 한 로비가 잘 발달한 미국에서는, 시민운동은 자신과 입장이 가장 비슷한 정당을 지원하는 것을 정책적 성취의 중요한 수단으로 설정해왔다. 영국의 시민운동 역시 노동당과의 제휴를 통해 자신의 의제를 실현해왔다. 한국은 신진세력의 의회진출이 어려운 비례성이 약한 선거제도를 가지고 있다. 따라서 이 연구에서는 한국의 시민운동이 정치적 기회 구조상 두 번째 길에 가까운 선택을 했을 가능성이 높다는 가설 하에 복지 관련 시민운동의 사례를 검토한다.

두 번째 가설은 한국의 시민운동이 자신의 의제를 실현하기 위해 동원했던 자원 역시 전통적인 복지정치 주체들의 그것과는 달랐으리라는 것이다. 시민운동 단체의 회원들은 노조의 조직원들과 달리 다양하고 이질적인 구성을 가지고 있으며 시민단체는 노조처럼 강한 조직력과 사회적 영향력을 가지고 있지 않다. 또한, 이들은 선출되지 않은 자발적 조직체로서 입법권을 비롯한 정책결정권을 가지고 있지도 않다. 즉 북유럽 복지정치의 주된 행위자였던 노조나 사회민주주의정당이 가졌던 것과 같은 '권력자원'을 이들은 가지고 있지 않은 것이다. 대신에 시민운동은 이들과 다른 수단을 통해 자신의 의제를 실현하려 하게 되는데, 권력자원을 발전시킨 이론가들의 논의에는 이를 분석할 수 있는 단초가 이미 존재한다.

권력자원이론을 좀 더 정교화하고자 했던 히스와 미즈라(Hicks and Misra 1993)는 권력자원을 네 가지 형태로 세분화한 바 있다: (1) 정치적·선거적 동원, 내적 응집력, 합의적 리더십 등에 기반을 둔 집단행동 자원

(collective action resources), (2) 공식적 제도와 정치적 지지에 기반을 둔 공식적 제도적 자원(formal institutional power resources), (3) 재정적 자원(financial resources), 그리고 (4) 문화적 자원(cultural resources)(Rico 2004, 16-7로부터 재인용). 리코(Rico 2004)는 이 가운데 (1) 집단행동 자원을 다시 세 가지 요소 — 여러 정치적 행위자들이 만들어내는 내적 응집력, 외부의 다른 정치적·사회적 행위자들로부터 받는 지지 혹은 제후 형성 능력, 대중으로부터의 지지 —로 세분했다. 리코는 또한 히스와 미스라가 제시한 네 번째 형태의 권력자원인 문화적 자원을 빼고, 대신 전략과 긴밀히 연결되는 지식 기반 권력자원(knowledge - based power resources)을 추가했다. 지식기반 권력자원은 주로 정책전문가들을 통해 정치와 정책에 독립적인 영향을 준다.

초기 권력자원 이론가들이 중시한 권력자원이 공식적 조직과 제도에 기반을 둔 ‘경성 권력자원’(hard power resources)이라고 할 수 있다면, 리코가 강조하는 요소들은 ‘연성 권력자원’(soft power resources)이라고 부를 수 있을 것이다(김영순 2011). 이 글의 두 번째 가설은 한국의 시민운동은 주로 이런 연성 권력자원들을 동원해 자신의 의제를 관철하려 했으리라는 것이다.

이 연구에서는 이런 가설들을 국민기초생활보장법 제정을 사례로 검토해 본다. 국민기초생활보장법의 제정을 사례로 택한 것은 한국 복지국가 역사의 이 입법이 갖는 의미로나, 이 과정에서 나타난 시민운동의 영향력과 한계에서나, 한국의 복지정치에서 시민운동단체의 역할을 선명히 보여주는 대표적인 사례이기 때문이다. 국민기초생활보장법 제정

과정 자체에 대해서는 이미 많은 연구가 이루어졌다. 따라서 이 과정 자체를 면밀히 분석하는 것은 이 글의 과제가 아니다. 이 글은 기초법을 사례로 택하되, 국제비교적 관점에서 볼 때 한국의 복지정치에서 시민운동의 그토록 독특한 위치를 차지할 수 있었던 사회적 맥락과 역할의 특징, 복지정치의 과정에서 시민운동이 동원했던 특수한 자원들, 그런 자원들을 통해 달성되었던 성과와 한계 등에 집중한다. 그리고 이런 분석에 기반해 한국시민운동의 경험이 복지국가 발전 이론들에 주는 시사점과 함의를 정리한다.

3. 민주화 이후 한국의 시민운동

한국에서는 1987년 민주화 이후 “시민사회의 부활”(resurrection of civil society, O'Donnell and Schmitter 1986, 4)을 경험하면서, 여러 시민운동 조직들이 생겨났다. 그런데 이들 한국판 신사회운동은 서구의 신사회운동과도 달랐고 한국의 구사회운동과도 달랐다. 서구에서 '68년 혁명' 이후 등장한 신사회운동은 주로 젠더, 인권, 환경, 평화 등 탈물질적 가치에 기반한 이슈들을 제기했다. 한국에서 '구사회운동'은 서구와 달리 제도화된 노동운동이 아니라 민주화 운동을 주도했던 혁명적 민중운동이었다. 극단적 권위주의 체제하에서 배태된 이 운동은 평등과 해방의 문제를 자본주의 자체를 넘어섬으로써 달성하고자 했다. 반면 민주화 이후 생겨난 한국의 시민운동은 탈물질적 가치 못지않게 평등과 재분배 등 물질적 가

치에 기반한 이슈들을 중요하게 제기했으나 그 해결 방법은 자본주의 체제 내에서의 개혁이었다.

〈표 1〉 한국과 서구의 사회운동

	서구 구사회운동	서구 신사회운동	한국 구사회운동	한국 신사회운동
이슈	물질주의적 (경제적 평등, 노동권, 복지)	탈물질주의적 (환경, 젠더, 인권, 평화)	물질주의적 (경제적 평등, 노동권, 복지, 민주주의)	물질주의적 + 탈물질주의적
목표	개혁	(여러 개의 작은, 생활 상의) 혁명들 (small revolutions)	혁명 (Reveolution)	개혁
방법	관례적	급진적, 비관례적	급진적 (비합법, 반합법 포함)	온건, 비관례적
조직화 양식	대규모 회원을 보유한 수직적, 위계적 조직	소규모 풀뿌리 조직들의 수평적 네트워크	전위 조직 + 대중조직	중앙집중화된 전문가, 활동가 중심 조직 + 시안별 일시적 연대 조직

자료: 정태석(2006, 129)을 필자가 수정·보완.

또한, 한국의 시민운동은 조직화의 양식에 있어서도 매우 달랐다. 서구의 신사회운동은 대부분 단일 이슈 투쟁을 위한 풀뿌리 운동조직이었다. 이들은 제도화된 노동운동과 관료화된 기성 정치를 비판하면서, 자발적 대중 동원을 강조했다. 물론 한국에서도 이런 류의 신사회운동적 시민단체들도 존재했다. 그러나, 한국에서 사회적으로 큰 영향력을 발휘했던 시민운동단체들은 정당과 비슷하게 여러 이슈를 다루는 종합적 운동

(catch-all movement)의 성격을 띠었다(김태수 2007, 162-163). 복지는 보통 이 운동단체들이 다루는 여러 이슈 중 하나로서 단체 내의 한 부서에 의해 전담되었다. 이 운동단체들은 또한 풀뿌리 조직이기보다는 중앙집중적인 전문가-활동가 중심의 조직이었다. 요컨대 한국에서 시민운동은 좌파정당처럼 사회경제적 약자들의 복지 관련 이해를 포괄적으로 대표하는 대변조직(advocacy organization)이었던 것이다.

운동 방식에 있어 서구의 신사회운동은 점거, 단식, 놀이 양상의 시위 등, 구사회운동이 사용했던 관례적 방법들에 비해 ‘창의적’이고 ‘급진적’인 방법을 사용했다. 그러나 한국적 맥락에서 사실상 급진적이었던 것은 구사회운동인 민중운동이었다. 이들은 기본적인 정치적 자유가 허용되지 않는 조건 속에서 비합법적·반합법적 운동 방식도 마다하지 않았고, 분신 등 극단적이고 충격적인 방법을 사용하기도 했다. 반면 민주화 이후 한국의 시민운동은 운동의 방법에 있어서는 과거의 민중운동에 비해 오히려 온건하고 합법적인 방법들을 채택했다. 즉 민주화 이후 한국의 시민운동은 새로웠으나 그 새로움은 서구의 신사회운동의 새로움과는 여러 면에서 달랐던 것이다(김태수 2007,162-3; 정태석 2006).

이런 한국의 시민운동단체들 중 과거 민주화 운동에 뿌리를 둔 몇몇 단체는 “대의의 대행”(proxy representation, 조희연 1999)을 얘기할 정도의 위상을 가지게 되었다. 즉 시민단체들이 정당과 비슷한 역할을 수행했던 것인데, 이런 현상은 민주화 이후에도 오랫동안 계속된 정당정치 기능 부전에 기반하고 있었다. 대의제 민주주의 사회에서 정당들은 자신의 지지기반의 이익을 대표하는 정책들을 내세워 정치적 지지를 획득하고, 집

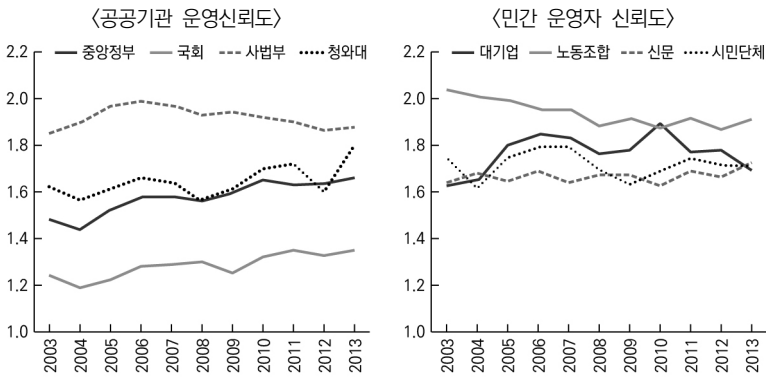
권하면 그 정책들을 집행하며, 그 결과에 대해 유권자들에게 책임지는 조직이다. 민주화 이후 한국 정당정치 of 가장 큰 문제점은 정당들이 이런 대의제 민주주의의 핵심 기관으로서 수행해야 할 가장 기본적인 역할, 즉 이익대표(interest representation)와 정책 형성(policy-making) 기능을 제대로 수행하지 못했다는 점이라고 할 수 있다. 민주화 이후 한국의 정당들은 시민사회와 국가를 연결하는 정치적 통로 역할을 거의 수행하지 않았다(최장집 2005, 25-26).

이와 같은 정당 체제의 기능 부전은, 무엇보다도, 민주화 이후에도 분단 체제의 영향력이 지속되고 승자독식의 선거법이 유지되는 가운데 이념적으로 매우 협소한 정당 체제가 유지되었기 때문이다. 정치사회를 장악한 보수정당과 자유주의적 중도정당은 선거 때는 지역주의의 동원에 의존하여 의석을 차지했고, 정책정당으로서의 역할을 제대로 수행하지 않았다. 이런 기능부전의 정당 체제의 가장 중요한 피해자는 사회경제적 약자들이었다(최장집 2005, 25-26). 기업이나 부유층들은 로비나 우월한 미디어 채널에 대한 접근 능력 등 다른 이익 실현의 통로를 가질 수 있었으나 사회경제적 약자들은 그렇지 못했기 때문이다.

이런 대표의 공백을 메운 것이 바로 시민운동단체였다(김동노 2013, 68; 조희연 2001, 273). 시민운동단체 중에서도, 권위주의 시기 민주화운동에 뿌리를 둔 대규모 시민운동 단체들은 경제 민주화, 복지, 노동권, 정치제도 개혁 등 전형적인 구사회운동의 의제들을 자신의 사명으로 했다. 특히 참여연대, 경제정의실천시민연합(이하 경실련), 한국여성단체연합(이하 여성단체 연합) 등은 ‘종합적 시민운동’으로서 준(準)정당적 역할을 수행했다.

이들은 다양한 정책 분야에서 진보적이고 개혁적인 입장에서 사회경제적 약자들의 이익을 대변하고 대안을 제시했다. 나아가 갈등하는 이익들을 조정하고, 법안을 디자인하고 제안하는 역할까지 수행했다. 즉 정당들의 ‘대의의 실패’(failure of representation)는 시민운동 단체들에 의한 일종의 ‘대의의 대행’ 현상을 불러온 것이다.

〈그림 2〉 한국의 주요 기관 신뢰도 2003-2013



자료: 정한울(2016, 96)

이런 역할을 수행하는 과정에서 시민운동은 과거의 비합법적·급진적 운동노선을 채택했던 계급운동과 달리 합법적이고 온건한 개혁주의적 운동 방식을 선택했다. 이와 같은 운동 의제와 운동 방식은 중간계층을 비롯한 광범위한 시민들로 하여금 시민운동을 신뢰하고 지지하게 만들었다. ‘제5부’(the Fifth Estate)로까지 불렸던 시민운동의 영향력은 2003년부터 시작된 한국종합사회조사(Korean General Social Survey)에서 잘 드러

난다. 이 조사에서 한국사회의 대표적 기관들을 이끄는 지도자들에 대한 신뢰도를 묻는 항목에서 시민단체는 2000년대 초에는 다른 기관들을 압도하는 신뢰를 받았다. 특히 시민단체가 국회를 포함한 어떤 공공기관보다도 높은 신뢰를 받고 있는 부분이 눈에 띈다. <그림 2>에 나타나듯 이런 높은 신뢰는 2000년대 초 정점에 달한 뒤 경향적으로 하락해왔다. 그러나 시민단체에 대한 신뢰는 여전히 다른 기관/행위자에 비해서 높게 유지되고 있다.²⁾

4. 한국의 복지정치에서 시민운동의 역할: 국민기초생활 보장법 제정의 사례

1) 국민기초생활보장법 제정과 시민운동

시민운동단체들은 ‘대안정당’ 과 같은 위상을 기반으로 복지정치에서도 커다란 영향을 행사했다. 참여연대, 경실련, 여성단체연합 등 대표적인 종합적 시민운동 단체들은 일관되게 공익적 관점에서, 혹은 사회적

2) 2000년대 초반 한국에서 시민단체의 강한 영향력을 보여주는 상징적 사건은 2000년 총선 시민연대의 낙천·낙선 운동이다. 진보적 시민운동단체들은 국회의원 총선거에 직면하여 연대 네트워크를 결성하고 뽑아서는 안 될 국회의원 명단을 작성했다. 이 블랙리스트에 오른 후보자의 68.6%가 실제로 낙선했다. 수도권에서는 낙선 운동 대상자의 95%가 낙선했다(<http://legacy.www.hani.co.kr/section-003400000/2004/04/003400000200404061144474.html>).

약자의 편에 서서 쟁점이 된 복지 이슈마다 사회연대적 대안을 내세우고 캠페인을 전개했다. 전문성이 강한 건강 분야에서는 인도주의실천의사협의회, 건강사회를위한치과의사회, 건강사회를위한약사회 등의 시민단체들이 각각 독립적으로, 혹은 종합적 시민운동단체들과 연대하여 공익적 관점에서 운동을 전개했다. 복지정치에서도 역시 시민운동단체의 역할은 사회적 약자들의 이익표출(interest articulation)뿐만 아니라 이익집약과 조정기능(interest aggregation and coordination), 나아가 정책 작성(policy design)으로까지 확장되었다.

시민운동은 국민기초생활보장법, 의료보험 통합, 의약 분업, 보육 서비스의 확대, 무상급식 등 굵직굵직한 복지개혁에서 중요한 역할을 수행했다. 이 중에서도 국민기초생활보장법 제정과정은 한국의 복지정치에서 시민운동단체의 역할을 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 절에서는 한국의 복지정치에서 시민운동이 행했던 역할을 이 법의 제정을 사례로 간략히 설명해 보도록 하겠다.³⁾

2000년 10월부터 시행된 국민기초생활보장법은 한국의 공공부조제도를 현대화한 역사적 법안이다. 이 법의 시행으로 근로 능력이 있는 경제활동인구라 할지라도 소득이 일정 수준에 미달하면 공공부조를 받을 수 있게 되었다. 최소한의 인간다운 생활을 할 권리가 국민 모두에게 시민권으로 부여되기 시작한 것이다. 이 법은 김대중 정부의 대표적인 개혁 업적으로 한국 복지국가의 새로운 출발을 알리는 신호탄으로 받아들

3) 이하의 국민기초생활보장법에 관한 내용은 필자의 이전 논문(김영순 2005)에서 발췌했다.

여졌다.

대표적 시민사회단체인 참여연대(보다 정확히는 이 단체의 사회복지위원회)는 이 법 제정의 가장 중요한 공헌자(중 하나)로 평가된다. 1994년 참여연대 창립 직후부터 사회복지위원회는 국민복지기본선(national minimum) 확보 운동을 전개했다. 이 운동은 빈곤층의 생활보장문제에 대해 사회적 관심을 환기하긴 했으나 이를 중요한 사회적 쟁점으로 부각하진 못했다. 그러나 1997년 외환위기의 여파로 빈곤 문제가 심각해지자, 참여연대는 사회적 시민권과 새로운 공공부조법의 제정을 위해 본격적으로 나서게 된다.

1998년 초, 참여연대는 국민기초생활보장법의 초안을 마련한다. 이는 참여연대가 사회복지학 교수와 연구자, 그리고 법률가들로 이루어진, 그리고 실무적 정책 아이디어를 지닌 국책연구기관의 연구자들과도 비공식적인 연계를 가지고 있던 전문가들의 조직이기에 가능했다. 이후 참여연대는 경실련, 여성단체연합 등 다른 시민단체들과 함께 ‘국민기초생활보장법 제정과 실업자 생활 보장 방안’을 주제로 정책공청회를 열었다. 이어 1998년 7월 23일 20여개의 시민단체는 국회의사당 앞에서 법 제정촉구대회를 열었다. 그리고 이날 법 제정에 미온적인 여당의원들 대신 보건복지위 소속 김홍신 한나라당 위원을 소개 의원으로 하여 국회에 ‘국민기초생활보장법 제정 입법청원’을 했다. 이 직후 한 가난한 아버지가 보험금을 위해 어린 아들의 손가락을 자르는 참혹한 사건이 발생하자, 빈곤 문제에 대한 여론이 들끓어 올랐다. 결국, 1998년 8월 당시 여당인 새정치국민회의는 시민사회단체들의 입법청원안을 토대로 한 국민

기초생활보장법안을 당론으로 확정하고 입법을 추진하기로 결정했다. 그러나 이후 이 법안은 상임위에 회부되지 못한 채 다시 입법이 불투명해졌다. 기획예산처가 소요 예산 규모를 이유로 강력히 반대했기 때문이었다. 주무부처인 보건복지부도 집행 인프라의 미비를 이유로 미온적 태도를 보였다(안병영 2000, 4-7; 문진영 2008).

법안이 교착 상태에 빠지자, 참여연대는 민주노총, 민주화를 위한 변호사 모임, 여성단체연합 등 28개의 노동, 빈민, 지역운동단체들과 연대하여 ‘국민기초생활보장법 제정추진 연대회의’(이하 연대회의)라는 상설연대 기구를 발족시켰다. 이로써 국민기초생활보장법 제정운동은 보다 넓은 기반과 조직을 갖춘 대중운동으로 거듭나게 되었다. 그리고 이 기구를 기반으로 공청회, 시위 등을 전개하여 적극적인 여론 동원 작업에 나섰다. 다른 한편 연대회의는 상층부 엘리트에 대한 설득작업을 병행해 진행했다. 연대회의는 대통령에게 영향을 미치기 위한 통로로 청와대 쪽으로는 김성재 민정수석과 연계를 확보했는데, 그는 경실련과 참여연대에서 활동한 경력이 있던 진보적 대학교수였다. 연대회의는 또 정당과 국회, 행정부처 등의 관계 인사들과도 지속적으로 접촉하며 설득작업을 진행했다(안병영 2000, 10).

마침내 1999년 6월 21일 울산 연설에서 김대중 대통령은 “중산층과 저소득 서민층들이 안심하고 살 수 있는 국민생활보장기본법을 제정토록 하겠다”고 선언했다. 이 대통령의 한마디는 기초법 제정과정에서 중요한 전환점이 되었다. 민주화에도 불구하고 당시의 권력구도에서 대통령의 한마디는 막강한 위력을 가지고 있었다. 특히 행정부처들의 변화는

눈에 띄는 것이어서 보건복지부는 물론 기획예산처도 더 이상 법 제정 자체를 반대하지는 못했다(안병영 2000, 12-13; 박윤영 2002). 결국 기초보장법은 1999년 8월 12일에는 임시국회 전체회의를 통과했다. 연대회의는 법안 통과와 마지막 순간까지 법안의 정교화를 위해 공청회를 개최했다. 또 여야 양대정당의 정책위의장과 원내총무, 국회 보건복지위 위원들, 보건복지부 공무원들을 개별 면담하면서 연대회의의 안을 관철하기 위해 힘썼다.

이와 같은 국민기초생활보장법 제정과정은 한국의 시민운동이 복지국가 발전과정에서 어떤 역할을 했는지를 잘 보여준다. 참여연대는 거의 5년 동안, 연대조직을 결성해 다양한 방법의 여론 동원과 반대세력과의 싸움, 입법청원을 통한 법안 골격 제시, 보건복지부에게 정보제공 및 자문, 대통령을 비롯한 정책 결정 라인의 상층 엘리트 설득 등을 통해 이 법의 제정을 이끌어냈던 것이다.

이와 같은 국민기초생활보장법 제정과정은 이 연구의 첫 번째 가설 즉 시민운동이 정당으로 변신하기 어려운 정치적 기회구조를 가진 한국에서 시민운동이 자신의 의제를 실현하기 위해 기존 정당과의 협력과 제휴를 모색했으리라는 가설을 부분적으로 확인시켜준다. 당시 정당들은 여야를 막론하고 복지 문제에 큰 관심이 없었고 이는 상대적으로 진보적이었던 새정치국민회의 역시 마찬가지였다.⁴⁾ 그러나 결국 여론이 비등하

4) 이는 참여연대 등의 연대단체들이 새정치국민회의 소속 의원이 아니라 한나라당 소속의 김홍신 의원을 통해 기초법 입법청원을 내는 데서도 잘 드러난다. 여당의 미온적 반응에 직면한 시민운동단체들은 일종의 '이이제이'(以夷制夷) 전략으로 김홍신의원에게 제안했고,

자 시민운동단체안을 거의 모두 받아들여 입법을 추진한 것은 새정치국민회의였다. 또 이런 시민운동이 띄워 올린 의제를 받아들여 법 제정의 물꼬를 튼 것은 새정치국민회의 출신의 김대중 대통령이었고, 대통령의 결심을 이끌어내는 과정에서 시민운동가 출신의 청와대 비서실 참모가 일정한 역할을 한 것으로 알려지고 있다.⁵⁾ 이런 식의 시민단체와 민주당 계열의 정당 간의 협조는 노무현 정부 집권이 이루어지면서, 그리고 시민운동 출신의 인사들이 열린우리당과 노무현 정부의 내각과 대통령실에 진출하면서 더욱 빈번한 것이 된다. 그러나 이런 정책협조는 미국이나 영국의 시민단체와 정당 간의 조직화되고 제도화된 정책협조와는 다른 것이었다. 한국의 시민운동과 정당 간에는 제도화된 공식적 협조 채널은 존재하지 않았다. 결국, 첫 번째 가설은 불완전한 형태로 확인되는 셈인데 이런 현상이 나타나게 된 이유에 대해서는 아래에서 다시 논한다.

두 번째 가설, 즉 국민기초생활보장법 제정과정은 전통적 의미의 권력 자원을 가지지 못한 한국의 시민운동단체들이 자신의 의제를 실현하기 위해 다른 형태의 자원을 동원했으리라는 점은 보다 명확히 확인된다. 국민기초생활보장법의 골격은 참여연대에 기반을 둔 대학교수들과 국책 연구기관의 진보적 연구자, 그리고 법률가들의 공동 작업에 의해 마련되

김의원 측에서는 이런 사정을 충분히 이해한 상태에서도 기초법의 취지에 동의해 청원입법안의 소개의원으로 나섰다고 알려져 있다.

- 5) 국민기초생활보장법 20주년 기념식(2019. 9. 3. 사회복지공동모금회)에 참석한 다수 인사들, 그리고 2019 사회정책연합학술대회 국민기초생활보장법 20주년 기념 세션(2019. 9. 10. 11. 오송 보건복지인력개발원)에 참가한 발표자들은 모두 당시 참여연대/경실련 출신의 김성재 민정수석이 대통령의 결심에 영향을 미쳤을 것이라고 증언했다.

었다. 시민운동단체가 제도도입을 촉구하는데 그친 것이 아니라 자신이 가진 '지식 기반 권력자원'을 이용해 직접 제도를 디자인한 것이다. 또한, 참여연대는 노조처럼 자신의 조직원을 동원할 수 없었지만, 그 대신 다양한 단체들로 일시적이지만 광범위한 연대조직을 만들어 여론을 동원하고 언론의 주목을 끌어냈다. '다른 정치적·사회적 행위자들로부터 받는 외부로부터의 지지' 혹은 '제휴 형성 능력', '대중으로부터의 지지'라는 형태의 연성적 집단행동 자원을 동원한 것이다. 이들은 기자회견과 성명서 발표, 감사청구와 고소·고발, 공익소송,⁶⁾ 입법청원, 그리고 '최저생계비로 한 달 살기 체험' 등 비관습적 이벤트들을 통해 캠페인을 전개했다. 그리고 이에 기반해 참여연대를 비롯한 26개 사회단체는 국회에 입법청원을 했다. 이런 과정 속에 점점 여론의 지지가 높아지면 정당이나 행정부는 어떻게든 반응의 압력을 느끼지 않을 수 없었다. 즉 시민단체들은 경성 권력자원을 가지지 않은 전문가와 활동가 중심의 단체였음에도 불구하고 연성 권력자원들을 효율적으로 이용해 역사적인 공공부조 개혁을 추동해냈던 것이다.

2) 복지정치에서 시민사회 운동의 한계

시민운동의 중요한 역할은 의료보험 통합, 의약 분업, 보육 서비스 확대, 그리고 최근의 무상급식운동에서도 발견된다. 시민운동단체들은 이

6) 국가가 자신의 책임을 다하지 못하고 있음을 고발하는 행정소송으로 1990년대 후반, 2000년대 초반 여론 환기를 위해 자주 이용되었다.

와 같은 적극적 개입의 과정에서 반대입장에 선 이익집단들과 물리적인 충돌을 빚기까지 했다.⁷⁾ 또 조정안을 만들거나 이익집단들 간의 갈등을 중재하기도 했다(원석조 2000). 세계의 놀라움을 산 단기간의 보육 서비스 확대 역시 여성운동단체들의 제안과 개입, 그리고 여성단체 출신의 정부 내 페모크라트들(femocrats)의 활동을 빼놓고는 생각하기 힘들다(Estevez-Abe & Kim 2014). 노동운동 및 진보정당이 취약하고, 자유주의정당과 보수정당이 사회경제적 문제들에서 정책정당으로서의 역할을 제대로 하지 못하는 동안, 복지정치에서 시민운동단체들은 이런 전통적 복지정치 행위자들의 역할을 대행하면서 복지확대에 기여했던 것이다. 이런 공익적 시민운동단체의 강한 역할은 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 유례없는 것이었다(김연명 2002, 48-49).

그러나 한국의 복지국가 발전에서의 시민운동의 역할은 그 성취만큼이나 많은 한계도 가지고 있었다. 첫째, 한국의 복지 관련 시민사회운동은 대중적 기반이 취약한, 전문가·활동가들 중심의 운동이었다. 시민단체의 회원들은 수적으로도 많지 않았을 뿐만 아니라,⁸⁾ 다양하고 이질적인 구성을 가지고 있었다. 이들 대부분은 시민단체의 대의에는 공감했으나, 회비 납부나 지지 서명 등 소극적 형태의 활동에 머물렀다. 시위 등

7) 예컨대 참여연대가 의료보험 통합운동에 앞장섰을 때, 이에 반대하던 직장의료보험공단 노동조합은 참여연대 건물 앞에서 시위를 했고, 참여연대 사무실을 점거하고 농성을 하기도 했다(김연명 2002, 39)

8) 참여연대는 가장 많은 회원을 가지고 있는 시민단체 중 하나다. 참여연대의 회원 수는 1994년 창립 당시 245명이었고 2001년에는 14,479명으로 늘어났다. 이후 감소추세를 보이던 회원 수는 2010년대에 다시 증가해 2017년에는 14,591명에 이르렀다(http://www.peoplepower21.org/about_PSPD/1329490).

보다 적극적인 활동들은 주로 전업 활동가들에 의해 수행되었다. 이렇게 조직적으로 취약한 한국의 시민운동은 자신의 장점을 잘 살리는 방식, 즉 사안별로 적절한 방법으로 연대세력을 만들고 여론을 동원함으로써 정책결정자들을 압박하는 방식으로 자신의 목표를 효율적으로 달성해왔다.

이런 방식은 단기적으로 거대한 제후체를 만들어 극대화된 영향력을 행사할 수도 있지만, 뚜렷한 한계 또한 가지고 있었다. 무엇보다도 이들이 동원해내는 여론은 휘발성과 유목성을 가지고 있어서 이를 통한 기성 정당 및 정부에 대한 압력이 지속성을 가지기 어려웠다(김동노 2013, 67). 특히 인터넷 시대의 여론은 매우 단기간에 형성되고 엄청난 폭발력을 갖기도 했지만,⁹⁾ 단기간에 형해화되기도 했다. 단일 이슈를 두고 일시적으로 만들어지는 시민운동단체들의 연대조직 역시 기본적으로는 비슷한 문제점을 가지고 있었다. 시민운동단체들은 공유하는 대의를 위해 자주 연대체를 꾸렸지만 모든 연대체가 늘 성공적이었던 것만은 아니었다. 여러 경험들은 여론 동원에 의존하는 운동 방식이 위에서 언급한 여러 여성 권력자들이 적절한 타이밍으로 잘 엮어지는 경우에만 성공할 수 있었음을 보여준다.¹⁰⁾

둘째, 시민운동은 선출된 대표자들의 조직이 아니었기에 그 정책적 성취는 결국 공식적 정책결정자들이 시민운동의 목소리를 수용하는 경우

9) 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 운동이나, 2016-17년 박근혜 대통령 탄핵 촉구 촛불집회는 그 좋은 사례다.

10) 예컨대 1990년대 후반 28개 단체로 이루어진 국민기초생활법 제정을 위한 연대회의는 목표실현에 성공했다. 반면, 2011년 무려 400여 개 단체가 집결했던 복지국가실현연석회의는 성과를 내는 데 실패했다(박영선 2014).

에만 가능했다는 것이다. 이런 연성 권력자원의 한계는 2008-2017년 간의 보수 정부 집권기에 선명히 드러났다. 김대중-노무현 정부 시기에는 행정부가 시민단체가 동원해낸 여론에 보다 반응적이었다. 또 시민단체와 집권 여당 및 행정부 간에 다양한 채널의 비공식적 정책 협조체제가 가동되었다. 결과적으로, 대체로 진보적이었던 복지 관련 시민운동단체들이 내세웠던 의제들은 이 시기에는 비교적 용이하게 정책에 반영되었다. 그러나 이후 보수 정부들은 복지 관련 시민운동의 요구나 항의에 귀를 기울이지 않았다. 또, 시민단체와 입법부, 행정부 간의 공식적 의견 수렴 채널도 최소화되었다.

세 번째 한계는 중립성 논란에 따른 영향력 훼손이다. 이는 위의 첫 번째와 두 번째의 한계를 극복하려는 과정에서 생겨났다. 연성 권력자원의 한계는 시민운동가들로 하여금 기성 정당이나 정부조직에 대한 개인적 진출을 통해 정책 목표를 달성하려 하게 만들었다. 그런데 이렇게 시민운동 출신의 인사들이 직접 의회나 대통령실에 진출하는 일이 많아지면서 시민운동 자체의 중립성에 대한 의문이 제기되었다. 그리고 이는 점차 시민운동의 신뢰도와 영향력을 떨어뜨렸다. 시민운동가들은 왜 기성 정당이나 집권 정부에 '개인적으로' 진출하는 길을 선택했는가? 앞서 지적했듯 시민운동과 정당과의 관계를 결정하는 두 가지 핵심 요소는 정치적 기회구조의 개방성과 안정적인 정치적 동맹 관계를 유지할 만한 기성 정당이 존재하는가인데(정상호 2007). 한국의 시민사회운동은 이 두 가지 모두에서 매우 불리한 조건을 가지고 있었다. 소선거구제-다수대표제라는 승자 독식의 선거제도는 신진 정치 세력에게 매우 불리해서 사회운동

에서 정당으로의 변신을 어렵게 했다. 예컨대, 2007년 보편적 복지국가의 건설을 목표로 만들어진 ‘복지국가소사이어티’는 시민운동 단체이자 썬크탱크로서는 상당한 영향력을 행사했었다. 그러나 이 단체가 ‘복지국가당’을 창당하고 2016년 총선에 참여하자, 유권자들은 이 정당을 철저히 외면했다. 복지국가당의 후보자들은 낮은 득표율로 전원 낙선하는 결과를 기록하고 말았다. 이 경험은 독일의 환경운동단체가 녹색당이 될 수 있었던 길이 한국에선 막혀 있었음을 잘 보여준다.

다른 한편, 한국에서는 시민단체-정당 간의 안정적 정책협력모델(policy alliance model)도 정착되지 못했다. 정상호(2007, 174)가 지적하듯 김대중, 노무현 정부와 이 정부의 모태가 된 정당들은 사회경제 정책에서 때로는 시민운동이 타협하기 어려울 만큼 자유주의적 면모를 드러냈다. 이런 상태에서 시민운동이 이들과 안정적 협력관계를 유지하는 것은 자신의 정체성을 훼손하고 정당의 외곽 조직이 되는 것을 의미했다.¹¹⁾ 결국, 한국의 시민운동과 자유주의적 중도정당은 안정적인 정책협력 관계를 맺지 못하고, 사안별로 일시적인 연대를 하는 수준에 머무르게 되었다.

이렇게 폐쇄적인 정치적 기회구조 속에서 정책 결정 라인에 보다 가깝게 접근하고자 했던 시민운동가들은 결국 개인적으로 상대적으로 진보적인 기성 정당이나 정부에 충원되는 방식을 택했다. 이는 복지 분야에

11) 예컨대, 노무현 정부는 일반 대중들에게는 시민운동과 같은 진영의 세력으로 인식되었다. 그러나 실제로 시민운동은 이라크파병이나 한미FTA 문제를 두고 노무현 정부와 날카롭게 대립했다. 노무현 정권과 참여연대의 구체적인 정책적 차이에 관해서는 이태호(2008, 114)를 보라.

서도 마찬가지였다. 시민운동단체에서 활동했던 전문가들은 대통령의 사회정책 보좌진이 되거나, 여당 국회의원, 그리고 여성가족부 같은 행정부처의 장관이 되었다. 이런 기성 정당, 정부에 대한 개인적인 참여는 한편으로는 이들이 애초에 의도했던 정책변화를 용이하게 했다. 시민운동 출신의 인사들이 사회관료(sociocrats)로서 입법 활동을 도왔던 국민기초생활보장법 제정이나 보육 서비스 확대의 경우가 이에 해당한다고 할 수 있겠다.

그러나 다른 한편으로는 이런 방식의 정치참여는 다른 문제를 동반한 것이었다. 이들의 기성 정당 참여는 시민운동의 독립성에 대한 시비를 불러일으킴으로써 기존 시민운동의 사회적 영향력을 훼손했다. 시민운동가가 개인적으로 제도정치에 참여하는 것은 시민운동단체가 특정 정당과 조직적 관련을 맺는 것과는 다른 문제이다. 또 엄밀히 말한다면 모든 사회운동은 '다른 수단에 의한 정치'(politics by other means)이며, 어떤 시민운동도 정치적으로 독립적일 수 없다. 그러나 진보적 시민운동단체 출신의 전문가나 활동가들이 특정 정당의 국회의원이거나 특정 행정부의 장관, 그리고 대통령의 참모가 되는 일이 잦아지면서, 많은 사람들은 시민운동의 '순수성'이 훼손되었다고 느꼈다. 그리고 매스미디어들은 이에 대해 집요하게 문제를 제기했다. 이는 시민운동단체들에 대한 대중적 지지도를 떨어뜨렸다. 등락을 거듭했으나 경향적으로 하락해온 시민단체에 대한 신뢰도에는 이런 대중적 의구심도 큰 역할을 했다(백철 2013; 정한울 2016).

5. 맺음말: 요약과 전망

이 연구에서는 민주화 이후 한국의 복지국가 발전과정에서 시민운동이 한 역할을 분석해보았다. 한국에서 종합적 시민운동단체들은 자신의 전문성을 이용해 사회경제적 약자들과 공공의 이익을 위한 정책대안을 마련했고, 제휴형성 능력을 통해 조직적 취약함을 극복함으로써 여론을 동원했다. 그리고 이를 통해 정부로 하여금 진보적 사회 정책들을 채택하도록 압력을 행사했다. 이런 연성 권력자원을 이용한 시민단체들의 활동은 다양한 분야에서 눈에 띄는 성과를 거두었다.

이런 복지정치에서 한국 시민운동의 독특한 역할과 성취는 다른 나라에서는 쉽게 찾아보기 어려운 것인데, 이는 시민운동 자체의 역량 외에도 여러 가지 주·객관적 조건이 함께 작용한 결과라고 볼 수 있다. 제도주의적 관점에서 볼 때, 권력이 집중되고 거부점(veto point)이 적은 한국의 정치제도적 특성은 시민운동의 영향력이 쉽게 증폭될 수 있는 조건을 제공했다. 민주화 이후에도 한국에서는 여전히 대통령에 권력이 집중되어 있고 여당에 대한 대통령의 영향력이 매우 강했다. 일본에서 보이는 정치적 행정부(political executive)와 다른 목소리를 낼 수 있는 관료제의 힘(Estevez-Abe and Kim 2014, 672-8)은 한국에서는 그리 강하지 않았다. 이런 상황에서 특정 복지 사안을 두고 시민운동이 여론을 동원하여 대통령을 움직일 수 경우, 일종의 일시적인 ‘특별 정책 네트워크’(ad-hoc policy network)가 형성될 수 있었다. 이는 풀뿌리 운동과 정치행동위원회(PAC)를 결합하는 것이 NGO들이 자신이 추구하는 정책실현을 위해 취

하는 일반적 방식이었던 미국의 경우와 대조된다. 정치 제도상 거부점이 많은 데다, 이익집단의 의회를 상대로 한 로비가 잘 발달한 미국에서는, 시민운동은 자신과 입장이 가장 비슷한 정당을 지원하는 것을 정책적 성취의 중요한 수단으로 설정해왔던 것이다.

시민운동과 다른 정치세력과의 관계도 중요한 요소였다고 할 수 있다. 서유럽에서는 좌파정당과 노동조합이 잘 발달하여 시민단체의 주창 기능이 최소화되었다. 일본의 경우에도 상대적 친복지정당이었던 민주당은 노조와 보다 긴밀한 협력관계를 유지했으며 시민운동은 지방화·탈정치화되었다. 1980년대 이후 일본의 시민운동은 대부분 소비자운동, 환경운동, 사회교육운동의 형태를 띤 지역 수준의 풀뿌리 생활 정치 운동이거나 서비스제공 조직이었다. 이들은 ‘주창 없는 사회자본’(social capital without advocacy)이라고 칭해질 정도로(Pekkanen 2004, 223), 전국적 수준의 경제 사회적 쟁점에는 큰 관심을 보이지 않았다(Lee and Kim 2019). 또한 혁신자치체 운동이 쇠퇴한 1970년대 이후 시민운동은 자신의 목표를 실현하기 위해 정치엘리트와의 제휴를 추구하지도 않았다.

이와 같이 독특한 한국의 시민운동단체의 역할이 향후 한국사회에서도 유지될 수 있을까? 한국에서도 2000년대 후반으로 오면서 시민운동의 역할은 과거와 많이 달라졌다. 노무현 정부의 출현과 진보정당인 민주노동당의 원내 진출에 따라 정당의 대의 기능은 과거에 비해 개선되었다. 이는 그때까지 시민운동 단체가 수행해왔던 ‘대의의 대행’ 기능을 축소시켰다. 또한, 2008년 보수 정부의 등장과 뉴라이트(New Right) 계열의 보수적 시민운동 단체의 출현으로 정치적 양극화가 심해지면서 정치적

중립성에 대한 시민단체의 입장 역시 달라졌다. 시민단체는 계속해서 기성 정당들과 조직적 연관은 가지지 않는다는 의미에서의 당파적 중립성을 유지했지만, 그러나 논란이 되는 사회 쟁점들에서 진보로서의 입장을 명확히 하고, 입장이 유사한 기성 정당들과 사안별로 명시적 정책 연대를 하는 쪽으로 변화했다.

이런 시민단체들의 역할 변화는 복지 분야에서도 유사하게 나타났다. 2007-8년 국민연금개혁 과정은, 복지정치에서 정당들이 차지하는 역할이 과거에 비해 크게 늘어났음을 보여주었다. 이어 2010년 무상급식 논쟁을 계기로 복지 이슈가 선거 정치의 핵심쟁점으로 떠오르게 됨에 따라 이후 정당들은 복지정치의 한복판에 서게 된다. 이에 따라 시민운동 단체가 복지정치에서 정당을 대신하는 일은 현저히 줄어들었다. 대신에 시민단체들은 강화된 전문성으로 무장하고 연구 활동이나 토론회 등을 통해 정부의 정책들을 감시, 비판하고 보다 정교한 정책대안을 내세우는데 집중했다. 그리고 필요한 경우 사안별로 진보정당이나 중도정당과 협력관계를 유지했다. 즉 2010년대에 접어들면서 복지정치에서도 시민운동단체들의 역할은 '대의의 대행'에서 '진보적 공론장의 형성자' 쪽으로 (김정훈 2012, 40-42) 무게 중심이 옮겨져 왔다고 할 수 있겠다.

향후 한국의 복지정치에서 시민운동의 역할을 좌우하는 데 관건이 될 것은 정치적 기회구조의 변화다. 그리고 이 변화 여부를 결정할 가장 중요한 변수는 분단체제의 완화 여부와 국회의원 선거법 개정이다. 한국에서 좌파정당의 성장을 제약했던 분단체제가 완화되고 승자독식의 선거법이 비례성 높은 제도로 개정된다면 시민단체가 했던 역할의 많은 부분

이 진보정당으로 옮겨가게 될 것이다. 혹은, 서구의 환경운동단체가 그러했듯이 시민단체가 스스로 진보적 정당으로 변모할 수도 있을 것이다. 정치적 기회구조가 크게 변화하지 않는다면 시민운동단체들은 전문성에 기반한 주창 조직으로서 자신의 역할을 계속할 가능성이 크다. 대변형 시민운동단체들은 한편으로는 풀뿌리 조직들과 다른 한편으로는 기성 정당들과 연대해 자신의 의제실현을 추구할 수 있을 것이다. 어떤 경우든 향후로도 한동안은 한국에서 시민운동단체의 복지정치에서의 역할은 큰 복지국가에서보다는 훨씬 큰 것으로 남아있을 것으로 보인다. 한국에서는 여전히 노동조합이 약하고, 사회경제적 약자들이 자신을 대표할 조직을 가지고 있지 못한 반면, 전문성을 가진 주창 조직으로서의 시민운동의 영향력은 아직도 상대적으로 크기 때문이다. 복지정치에서 정당이 중요해진 2010년 이후에도 등장했으나 의미 있는 활동들을 보여주고 있는 복지 관련 시민운동 단체들, 즉 청년유니온이나 노년유니온, 복지국가청년네트워크, 내가만드는복지국가 등의 시민단체들이 이를 잘 드러낸다 하겠다. ~~다~~

참고문헌

- 고세훈. 2003. 『국가와 복지: 세계화 시대 복지국가 모색』. 서울: 아연출판부.
_____. 2013. “복지와 노동(권력): ‘권력자원 접근’의 이론적 위상과 한국적 함의.” 『동서연구』 25(1). 5-32.

- 김동노. 2013. “시민운동의 정치 참여를 통해 본 시민운동의 성장과 한계.” 『현상과인식』 37(3). 59-85.
- 김미·민현정. 2005. “보건의료 시민단체의 역할 및 역할수행방식에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』 9(1). 49-71.
- 김연명. 2002. “한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구: 국민연금과 의료보험의 개혁 과정을 중심으로.” 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집. 25-44.
- _____. 2004. “참여연대 ‘사회복지위원회’ 활동의 성과와 과제.” 비판과 대안을 위한 사회복지학회 추계 학술대회 발표논문집. 11-24.
- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로.” 『한국과국제정치』 21(3). 97-126.
- _____. 2011. “보편적 복지국가를 위한 복지동맹- 조건과 전망.” 『시민과세계』 19. 14-33.
- _____. 2012. “한국의 복지국가와 복지정치의 제도들 - 안정적 제도화의 조건과 과제.” 조흥식 편. 『대한민국 복지국가의 길을 묻다』. 서울: 이매진.
- 김정훈. 2012. “참여연대를 통해 본 한국 시민운동의 변화: ‘대의의 대행’에서 ‘진보적 공론장의 형성자’로.” 『기억과전망』 26. 8-49.
- 김중해. 2018. “사회복지운동의 과거와 현재.” 『복지동향』 240. 5-10.
- 김태수. 2007. “집단행동의 사회학: 자원동원 모델의 성과, 한계 및 전망.” 『시민사회와NGO』 5(1). 143-176.
- 문진영. 2008. “국민기초생활보장제도의 제정과정에 관한 연구 - NGO의 역할을 중심으로.” 『보건사회연구』 28(1). 87-103.
- 박영선. 2014. “한국 복지국가운동 논쟁에 대한 비판적 연구: 복지국가실현연석회의 사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 23(2). 263-287.
- 박원석. 2011. “복지국가 정치동맹과 사회연대운동.” 『시민과세계』 19. 85-97.
- 박윤영. 2002. “국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구.” 『한국사회복지학』

49. 264-295.

- 박재묵. 2001. “한국 시민운동의 정치세력화 방향: 환경운동연합과 대전지역 시민운동단체의 지방선거 참여사례를 중심으로.” 권태환·임현진·송호근 공편. 『신사회운동의 사회학』, 서울대학교 출판부.
- 백철. 2013. “정계로 간 활동가들, 고민하는 시민단체.” 『주간경향』 1009호.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구.” 『행정논총』 38(1). 1-50.
- 원석조. 2000. “한국의 이익집단과 사회복지.” 한국사회복지학회 추계학술대회 발표문.
- 이태호. 2008. “시민운동의 위기와 새로운 혁신의 과제.” 『시민과세계』 13. 103-143.
- 장은주. 2012. “복지국가, 하나의 ‘시민적 기획’ - 분배 정의를 넘어서는 한국 복지국가의 도덕적 기초.” 조흥식 엮음. 『대한민국 복지국가의 길을 묻다: 바람직하고 지속 가능한 시민복지국가를 향해』, 서울: 이매진.
- 정상호. 2007. “시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 41(2). 5-24.
- 정태석. 2006. “시민사회와 사회운동의 역사에서 유럽과 한국의 유사성과 차이.” 『경제와사회』 72. 125-147.
- 정한울. 2016. “한국사회 시민단체 신뢰위기의 진단과 대안 모색: 정부-시민단체 관계에 대한 인식변화와 정치적 시민단체의 위축.” 『시민과세계』 29. 85-123.
- 조흥식. 2014. “참여연대의 사회복지운동 평가.” 『복지동향』 194. 4-12.
- 조희연. 1999. “참여연대 5년의 성찰과 전망.” 참여연대 창립 5주년 기념 심포지엄 자료집.
- _____. 2001. “종합적 시민운동의 구조적 성격과 변화 전망에 대한 연구.” 유팔무·김정훈 엮음. 『시민사회와 사회운동』 2. 파주: 한울.

- 최장집. 2005. “한국민주주의의 취약한 사회경제적 기반.” 최장집 편. 『위기의 노동』. 서울: 후마니타스.
- 최현. 2007. “시민운동의 진로 모색: 노동 없는 민주주의?” 『시민과세계』 11. 87-97.
- 허선. 2004. “공공부조 개혁운동의 성과와 과제”. 비판과 대안을 위한 사회복지 학회 학술대회 발표논문집. 25-48.
- 한겨레. 2004/04/06. “총선연대 낙선리스트 분석과 파장.” (<http://legacy.www.hani.co.kr/section-003400000/2004/04/003400000200404061144474.html>).

Charles, N. 2000. *Feminism, the State and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.

Ellison, G. and Martin, G. 2000. “Policing, Collective Action and Social Movement Theory: the case of the Northern Ireland civil rights Campaign.” *British Journal of Sociology*. 51(4). 681-99.

Estévez-Abe, Margarita and Yeong-Soon Kim. 2014. “Presidents, prime ministers and politics of care-Why Korea expanded childcare much more than Japan.” *Social Policy & Administration*. 48(6). 666-685.

Inglehart, R. 1990. “Values, Ideology and Cognitive Mobilization in New Social Movements.” R.J. Dalton and Manfred Kuechler (eds.). *Challenging the Political Order: New Social and Political Movements in Western Democracies*. New York: Oxford University Press, USA.

Kriesi, Hanspeter. 1995. “The Political opportunity Structure of New

- Social Movements: Its Impact on Their Mobilization.” J. Craig Jenkins and Bert Klandermans eds. *The Politics of Social Protest*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lee, C. S. 2016. *When Solidarity Works: Labor-Civic Networks and Welfare States in the Market Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lee, Jooha and Taekyoon Kim. 2019. “Social Politics of Welfare Reform in Korea and Japan: A New Way of Mobilizing Power Resources.” *Voluntas*. 30(2). 393-407.
- Manza, J. & C. Brooks. 2008. “Class and Politics.” Lareau, A. and Conley, D. (eds.). *Social Class: How Does it Work*. New York: Russel Sage Foundation Press. 201-31.
- Martin, Greg. 2001. “Social Movements, Welfare and Social Policy: a Critical Analysis”. *Critical Social Policy*. 21(3). 361-383.
- McAdam, Doug. 1996. “Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions.” Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N. Zald eds. *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press.
- Mooney, Gerry. Jason Annetts. Alex Law and Wallace McNeish. 2009. “Exploring the Interrelationships between Social Welfare and Social Movements: Why this Matters for Social Policy.” British Social Policy Association Annual Conference: ‘Learning from the Past?’ Edinburgh: June 29 -July 1.
- O’Donnell, G. and P. C. Schmitter. 1986. *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.

- Pekkanen, R. 2004. "Social Capital Without Advocacy." Muthiah Alagappa (ed.). *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space*. Stanford: Stanford University Press. 223-255.
- Rico, Ana. 2004. "Health and welfare in the 20th century: The politics of state expansion in Europe and North-America." Paper prepared for the 2004 Conference of the EU Concerted Action COST A15 on "Reforming Welfare States in Europe." Nantes, 22-3 May.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, V. 1999. "Gender and Social Movements: Gender Processes in Women's Self-help Movements." *Gender and Society*. 13(1). 8-33.
- Yang, Jae-Jin. 2017. *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Abstract

Civic Movements and the Detour to Welfare State Building in South Korea

Focusing on the Enactment of the National Basic Livelihood Security Act

Kim, Yeong-Soon

Seoul National University of Science & Technology, Professor

This study analyses the role of civic movements in the development of Korea's post-democratization welfare state. In the case of Korea, labor unions and employers were indifferent to social welfare, and leftist parties had minimal power in the parliament. In such circumstances, civic groups hailing from the country's democratization movements contributed to the development of Korea's welfare state in lieu of the traditional champions of welfare state-building. The civic groups created policy alternatives for advancing public interests and assisting the socially vulnerable based on their expertise and formed coalitions to overcome their organizational weaknesses and mobilize public opinions to pressure the government to adopt progressive social policies. In this way, civic organizations achieved remarkable results using soft power resources in a diverse range of policy areas, including the enactment of the National Basic Livelihood Security System. This study provides a balanced understanding of Korea's evolutionary path to the welfare state by highlighting the contributions and limitations of such civil movements in this process, while also illuminating on how developments in welfare can occur in late welfare states through alternative forces outside the traditional power resources.

■ **Keywords:** Korean Welfare State, Evolutionary Path, Civic Movements, Soft Power Resources, National Basic Livelihood Security Act

투고 : 2019/09/25 심사 : 2019/10/16 확정 : 2019/11/05