

좌파는 항상 복지국가 건설에 적극적인가?: 일본과 한국의 사례*

권순미**

요약

이 논문은 복지국가 건설에 있어서 좌파의 적극적 역할과 권력자원의 동원력을 강조한 기존 연구들이 유럽 편향적 설명일 수 있음을 동아시아 '작은 복지국가'의 사례를 통해 보여준다. 일본과 한국의 주류 좌파세력은 오랫동안 복지국가 건설에 소극적이었으며, 선거에서 사회정책보다 군사안보나 민족통일 문제를 더 중요한 이슈로 동원해 왔다. 좌파의 이런 운동전략은 두 나라의 '작은 복지국가'에 부분적으로 기여했다. 시민주의 복지국가 건설은 두 나라 주류 좌파세력에게 있어서 오랫동안 비판의 대상이었다. 이들은 이념적으로 맑스레닌이즘이나 주체사상을 신봉했고, 자본주의 체제를 대체하는 사회주의 체제를 이상적 모델로 여겼다. 그 배경에는 동아시아의 지정학적 특수성에 따른 국내 냉전의 가속화와 과대성장한 반공 보수 정치체제에 대한 뿌리 깊은 불신과 적대감이 자리잡고 있다. 이 연구는 권력자원의 크기에 못지않게 좌파의 복지 태도나 운동전략이 복지국가 발전에 중요한 영향을 미칠 수 있으며, 동아시아의 냉전체제가 정치 행위자들의 권력자원만이 아니라 이들의 정책선호를 크게 제약한 요인이라는 것을 보여준다.

주요어: 작은 복지국가, 좌파정당, 노동운동, 복지 태도, 운동전략, 냉전체제

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2923475). 이 논문에 유익한 논평을 해 주신 서울과학기술대 김영순 선생님, 연세대 양재진 선생님, 그리고 익명의 세 분 심사위원님들께 감사드립니다.

** 고용노동연수원 교수

1. 서론

보편적 복지국가는 이를 지지할 강력한 복지동맹을 필요로 한다(김영순, 2012; Esping-Andersen, 1990; Haggard and Kaufman, 2008). 권력자원이론(power resource theory)에 따르면, 산업별노조에 기반한 강한 노동운동과 이와 연계된 좌파정당의 집권은 경제 효율성과 사회 평등을 잘 조화시킨 것으로 정평이 나 있는 스칸디나비아 복지국가 성공의 견인차였다(Esping-Andersen, 1990; Haggard and Kaufman, 2008; Korpi, 1978; Korpi and Palme, 2003). “사민주의 복지국가는 그 자체로 임금 소득자의 중요한 권력자원이며, 노동운동을 강화한다.”는 에스핑 안데르센(Esping-Andersen 1990, 16)의 명제처럼, 큰 복지국가와 강한 노동운동은 선순환적으로 발전해 왔다. 또한 서구의 정당들은 선거에서 사회경제적 균열(socio-economic cleavages)을 정치적으로 동원하기 위해 경쟁하였으며(Lipset and Rokkan, 1967), 복지 이슈의 현저화(salience)는 유권자의 지지를 얻기 위한 중요한 선거 전략의 하나였다.

서구의 주류 좌파들은 빠르게는 20세기 초에, 늦어도 1950년대에 교조적 맑시즘을 포기하고 수정주의(revisionism)를 택함으로써 복지 자본주의와 민주주의를 공고히 하는 데 결정적인 역할을 했다. 스웨덴 사민당은 1911년 제8차 당대회에서 “개혁주의”(reformism)를 천명했다. 개혁주의는 첫째, 사민주의가 지향하는 궁극적인 목표는 개인의 복지와 정신적·물질적 자유이며, 둘째, 이는 자본주의 타도를 통한 사회주의 건설이 아니라 사회주의로 이행하는 과정에서도 민중의 이익(interest)이 실현되어야 한다는 것을 의미했다(안재홍, 2004). 볼셰비키 혁명이 발생한 1917년 겨울부터 1918년 겨울까지 발생한 대규모 소요의 와중에서도 스웨덴 노동운동과 사민당은 혁명적 체제 이행전략을 거부했다(안재홍, 2004). 수정주의는 19세기 말 베른슈타인(Eduard Bernstein)과 그의 추종자들이 맑스의 자본주의 궁핍화론과 계급투쟁론에 반대하면서 노동자계급과 중간계급에 의한 점진적이고 평화로운 개혁을 주창한 데에 기원을 둔다. 19세기 말의 수정주의가 제2 인터내셔널의 모든 좌파 정당들로부터 비난을 받았다면, 2차 대전 이후의 ‘새로운 수정주의’는 서구에서 대부분의 사회주의 정당 지도자들, 사회주의 활동가들, 그리고 사회주의 유권자들로부터 광범위한 지지를 받았다(Sassoon, 1996: 241). 구 사회주의자들과 달리, 신 사회주의자들, 즉 사민주의자들은 “주요 생산수단의 사적 소유의 철폐”를 “사회적 평등, 번영, 행복의 필요조건”으로 보지 않았고, “소유권의 중요성을 격하”했다. 국유화를 정당화하는 논리도 자본주의 철폐가 목적이 아니라, “민간 독점의 철폐, 고용보호, 좀 더 많은 투자의 허용, 필수 서비스의 보장 등과 같이 완전히 실용적인” 이유에 근거했다(Sassoon, 1996: 242).

서구와 비교했을 때, 일본과 한국의 주류 좌파는 권력자원이 작은 것만이 아니라, 복지정치에서도 상이한 태도와 행태를 보였다. 우선, 두 나라 좌파정당의 사회적 기반과 정치적 영향력

은 우파의 그것에 비해 대단히 취약하다(권순미, 2012; 조영훈, 2005; 윤홍식, 2013; Dore, 1973; Haggard and Kaufman, 2008; Pempel, 1982; Shinkawa and Pempel, 1996). 또 대부분의 선거에서 주류 좌파정당은 사회경제적 이슈보다 반전평화 이슈, 통일과 같은 민족주의 이슈를 동원하는 데에 더 우선성을 두었다. 왜 이들이 복지 의제를 정치화하는 데에 적극적이지 않았는지는 권력자원론의 관점에서 제대로 설명되지 않는다.

많은 연구자들이 간과하고 있는 것 중 하나는 두 국가의 좌파세력이 오랫동안 사민주의 복지 국가에 대한 비전과 그것의 건설에 매우 냉담한 태도를 보였다는 점이다. 두 나라 조직노동은 자신들이 가용할 수 있는 권력자원조차 기업 내 임금인상과 고용안정에 거의 소진했고, 공공복지의 정치 의제화에 매우 소극적이었다(Yang, 2017). 두 나라의 주류 좌파정당은 맑스레닌이즘이나 주체사상을 신봉했으며, 이들이 정치무대에서 부각시키고자 했던 중요한 의제는 외교안보나 통일정책이었다(e.g. 윤홍식, 2013; Otake, 1990). 일본의 좌파들은 한국에 비해 훨씬 더 자유로운 정치활동을 할 수 있었고, 훨씬 더 많은 권력자원을 지니고 있었지만, 친복지정당이 아니라 ‘평화헌법’ 수호정당으로서의 대중적 이미지를 구축했다(新川, 1999; Barewald, 1974; Curtis, 1988; Proksch et al., 2011). 두 나라 복지국가 건설의 주역은 좌파정당이 아니라 우파정부의 국가관료들이다(Deyo, 1992; Holliday, 2000; Johnson, 1982; Kwon, 1997; Wade, 1990). 보수정당에 의해 주형된 동아시아 복지국가가 발전주의(developmentalism) 논리에 따라 저발전의 특징을 보이는 것은 결코 우연이 아닌 것이다. 복지제도의 확대는 주로 보수정당의 정치 위기 시, 정치적 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용되었다(우준희·이대진, 2011; 이해경, 2006; Aspalter, 2001; Calder, 1988; Kwon, 1997). 물론, 두 나라에서 자유주의 성향을 갖는 친복지정당의 집권이 사회안전망의 강화에 크게 기여하였지만,¹⁾ 이는 비교적 최근의 일이다.

일본과 한국은 대표적인 ‘작은 복지국가’(small welfare states)에 속한다. 일본의 GDP 대비 공적 사회 지출 비율은 2016년 현재 23.1%로 OECD 평균(21%)보다는 크지만, 프랑스, 핀란드, 벨기에, 이탈리아, 덴마크, 스웨덴, 독일 등의 유럽 국가에 비하면 여전히 작다. 게다가 세계에서 가장 높은 고령화 비율을 감안하면 더더욱 그러하다. 같은 시기 한국의 사회 지출비는 10.4%로, 35개 OECD 회원국 중 34위에 그친다. 그렇다면, 왜 동아시아 두 국가의 주류 좌파는 복지국가 건설에 적극적으로 나서지 않았을까?

동아시아 작은 복지국가를 설명하는 가장 대표적인 이론의 하나인 ‘발전주의 복지국가’(developmental welfare state) 혹은 ‘생산주의 복지레짐’(productivist welfare regime)은 이들 국가의 복지 제도화에서 보수 정당과 국가관료의 역할에 초점을 둔다(Johnson, 1982;

1) 한국에서는 1990년대 말 금융위기 이후의 세 자유주의 정부(김대중, 노무현, 문재인정부)가, 일본에서는 약 20년의 경기침체를 겪은 후 2009년에 집권한 민주당이 이에 해당한다.

Wade, 1990; Kwon, 1997; Holliday, 2000; Yang, 2017). 이 시각에 따르면, 동아시아에서 작은 복지국가가 형성된 이유는 대기업과 유착된 보수 지배 엘리트들이 경제성장에 복지를 종속시켰고, 조직노동을 복지정책 결정 과정에서 배제했기 때문이다²⁾

그러나 권력자원론도 발전주의 복지국가론도 두 국가의 좌파가 복지정책 결정과정에서 의제 설정자가 되기 위한 노력을 스스로 포기하거나 게을리한 측면에 대해서는 간과하고 있다. 이 공백을 메우기 위해 이 연구는 복지국가 건설에서 두 국가의 주류 좌파가 취한 급진적 이념과 독특한 운동전략에 주목한다. 그리고 이들 좌파의 정치 논리와 운동 방식을 이해하기 위해 동아시아가 지정학적으로 냉전구도 속에 깊숙이 편입되면서 전개되는 ‘냉전의 국내화’(최장집, 2002)에 주목한다.

이 글은 두 개의 본문 장과 결론으로 구성된다. 먼저 2장에서는 일본 좌파세력의 안보 우선 전략과 복지 이슈의 부차화가 어떻게 공고화되는지를 살펴본다. 그 첫 번째 절은 미국의 대일본 점령정책의 변화 속에서 사회당과 소효(日本労働組合総評議会)가 일본의 주류 좌파로 부상하는 과정을 기술한다. 이 정치적·역사적 맥락을 파악해야 두 번째 절에서 다루는 일본 좌파세력의 급진적 이념과 안보중시 전략을 이해할 수 있기 때문이다. 세 번째 절에서는 일본 좌파의 뒤늦은 복지전략의 변화를 다룬다. 3장에서는 한국 좌파세력의 복지국가에 대한 태도와 행태를 다룬다. 그 첫 번째 절은 민주화 이전 시기에 관한 것으로, 냉전 반공체제 하에서 좌파가 모든 공적 영역에서 배제됨으로써 복지국가 건설에 기여할 길이 원천적으로 봉쇄되는 과정을 설명한다. 두 번째 절은 민주화 이후 등장한 좌파세력이 급진적 이념에 사로잡히거나 통일 지상주의에 빠짐으로써 복지 이슈를 선점하는 데 실패하게 되었음을 밝힌다. 결론에서는 이 연구의 이론적 시사점을 제시한다.

2. 일본 좌파의 안보 우선 전략

제2차 대전 이후 민주적 선거경쟁에서 오랫동안 주요 정당으로 생존한 정당들 가운데 일본 사회당처럼 극적으로 몰락한 경우는 거의 드물다. 더욱이 사회당의 몰락은 1990년대 중반 유럽 좌파정당들의 화려한 부활과 때를 같이 한다. 탈냉전이라는 외부적 충격은 결코 각 국 좌파 정당에게 동일한 위기로 다가오지 않았던 것이다(권순미, 2002). 일본 사회당의 실패 이유에 관

2) 이와 유사하게, Pempel and Tsunekawa(1979)의 “노동 없는 코포라티즘”(corporatism without labor)은 일본의 정책결정과정에서 조직노동의 정치적 배제를 강조한다. 또 데요(Frederic Deyo)는 동아시아 개발도상국 노동운동의 중요한 특징으로 조직노동이 전국적 의제에서 정치적으로 매우 미미한 역할에 그친 것을 꼽았다(Deyo, 1989: 3-4).

해서는 여러 해석이 있지만(e.g. Curtis, 1988; Inoguchi, 1990; Kohno, 1997; Pempel, 1982), 그 가운데 하나는 사회당의 이념적 급진성과 안보정책의 우선성에 비해 복지를 비롯한 사회경제적 의제를 부차화했다는 것이다(大嶽, 1986; 1990; 新川, 1999; Takegawa, 2005). 일본 좌파를 대표하는 사회당이 왜 이런 선택을 했는지를 전후 일본 정치의 거시적 맥락 속에서 살펴볼 필요가 있다.

1) 역코스과 사회당-소효 블록의 형성

2차 대전 직후 미군정은 일본의 탈군사화, 탈파시즘을 위한 대안을 민주주의, 노동 개혁, 재벌 해체에서 찾았고, 이를 실현할 주체로 좌파정당과 조직노동에 주목했다. 이 당시 미군정은 “전전의 일본 재벌과 정치가와 연결된 전근대적인 노사관계에 의한 사회적 덤핑(social dumping)이 군국주의의 핵심”이라고 인식했다(島田, 2018: 6). 1945년 10월 미군정은 비밀경찰 폐지(치안유지법·국방보안법·특별고등경찰 폐지, 정치범 석방, 사상·종교·정치활동의 자유), 노조 결성 자유, 남녀 동등권, 교육 자유화, 경제 민주화(재벌해체, 농지개혁) 등 5대 개혁을 실시했다. 이에 따라 군국주의 하에서 반전, 천황제 타도 입장을 견지함으로써 치안유지법에 의해 일체의 활동이 불법화되었던 공산당도 정치활동을 재개할 수 있게 되었다. 이 해 12월에는 노동조합법이 공포되어 다음 해부터 시행되었다. 그리고 1946년에는 신헌법(소위 ‘평화헌법’)이 공포되어 1947년 5월부터 시행되었다. 이 국면에서 노조와 좌파세력은 미군정의 우군이었고, 정치경쟁에서 우파보다 상대적으로 유리한 조건에 놓여 있었다. 아래로부터 파업과 시위 등 대중운동이 분출되었고, 이는 노조 결성으로 이어졌다. 1945년 말 707개 노조 약 38만 명이던 조합원 수는 1947년에는 약 28,000개 노조, 630만 명으로 급속히 증가했고, 노동쟁의 참가자 수는 약 440만 명에 이르렀다(升味, 1983). 이 혁명적 노동운동을 이끈 것은 공산당과 그 지지노조인 산베츠(全日本産業別労働組合会議)였다. 그러나 공산당-산베츠의 전성기는 매우 짧았다. 이들이 주도한 1947년 2월 1일 총파업의 실패³⁾로, 공산주의자들은 조직노동의 광범위한 불신을 받게 되었고, 그 틈을 타 노동운동의 주도권을 장악한 것은 사회당과 ‘일본노동조합총동맹’(소효의 전신)이었다(권순미, 2002).

좌파정치에서 공산당의 고립과 사회당의 부상은 동서 냉전의 격화와 함께 더욱 분명해졌다. 중국의 공산화(1949년)와 한국전쟁의 발발(1950년)을 계기로 미국의 대일정책 최우선 순위는

3) 맥아더 사령관은 이 파업이 경제적 요구의 실현보다는 좌파정부 수립을 위한 정치투쟁의 성격을 갖는다고 판단하여 총파업 하루 전, 중지 명령을 내렸다. 파업 지도부가 이를 수용함으로써 총파업은 불발되었다. 사회당 지도부는 이 파업의 패인을 “공산당의 리더십 하에 있던 노조 간부들이 노동조합의 미성숙에 편승하여 과도하게 정치적 총파업으로 발전시키려 한 것에 있다”고 평가했다(日本社會黨50年史編, 1996: 104).

반군사회와 민주화에서 반공으로 완전히 대체되었다. 한국전쟁 발발 직전 공산당 중앙위원회 위원 24명 전원이 미군정으로부터 추방명령을 받았고 정치활동을 금지당했으며, 공산당의 기관지 '아카하타(赤旗)'는 무기한 발행 정지 처분을 받았다. 한국전쟁 시기에 시행된 파괴활동방지법 등으로 합법적인 활동이 사실상 불가능했던 공산당은 평화혁명노선 대신 무장투쟁노선을 택했다. 공산당은 1955년 7월에 무장투쟁노선을 포기했지만, 2.1 총파업 실패 후 사실상 일본 정계에서 영원한 소수 정당으로 전락하고 만다.

미군정에 의한 일본 노동운동의 재편도 가속화되었다. 우선, 친공산당계가 많았던 공공부문 노동자들에 대한 제도적 통제가 단행되었다. 1948년 맥아더는 아시다 히토시(芦田 均) 수상에게 보내는 서한에서 국가공무원법을 개정하여 공무원의 파업권과 단체협약 체결을 목적으로 한 단체교섭권을 박탈하도록 명령했다. 이것이 소위 정령(政令) 201호이다. 민간기업 노동자들의 절반 수준에 불과한 낮은 임금에 불만을 갖고 있던 우편, 철도, 교원노조 등 공공부문 노동자들은 2.1 총파업 조직화에서 주력부대를 형성했고, 총파업 실패 후에도 공산당-산베츠의 새로운 지령에 의한 다양한 투쟁에서 전위적 역할을 담당했다. 정령(政令)은 애초에 포츠담선언을 실행하기 위한 것으로, 정부의 권한으로 법률과 동일한 효력을 갖도록 하고 의회에서 사후적으로 승인받는 비상조치였다. 정령의 탄생은 일본의 민주화를 위한 것이었지만 정령 201호는 공공부문 노동자의 노동기본권을 제약하는 데 이용되었던 것이다. 게다가 공공부문 노동자들은 이제까지 체결된 단체협약 등 노사가 자율적으로 맺었던 모든 협약을 강제적으로 파기당했다(日本労働組合總評議會編, 1974). 1949년에는 디트로이트 은행의 총재였던 닷지(Joseph Dodge)가 일본의 경제자립과 안정화를 위해 제안한 닷지노선(Dodge Line)에 따라 대규모의 기업 구조조정이 실시되었다. 이 때 약 100만 명의 실업자가 발생했는데 공공부문의 감원과 해고는 특히 일본국철노조와 체신노조 등 공공부문 핵심노조의 공산당원들과 지지자들을 제거하는데 집중되었다(日本労働組合總評議會編, 1986: 361). 동서 냉전의 최고조기에 일어난 이 사건들은 전후 일본의 공공부문 노동운동이 민간부문의 그것보다 훨씬 더 전투적이고 이념적으로 급진적이었던 중요한 이유 중 하나라고 할 수 있다. 또한 2·1총파업 직후 건설된 노동전선통일체젠로렌(全日本労働組合連絡協議會)⁴⁾은 한국전쟁 발발 직후인 1950년 8월에 미군정에 의해 강제 해산된다. 전국적인 공동요구와 통일행동으로 산업별 노조를 구축하고자 했던 일본 노동운동의 시도는 이로써 좌절되었고, 기업별노조의 고립된 틀 속으로 회귀하였다.

한국전쟁 발발 한 달 후에 결성된 소효는 노동운동 내부에 반공전선을 구축하고자 한 미군정의 전략적 지원과 산베츠에 대한 아래로부터의 대중적 불만이 결합된 산물이었다(권순미, 2002). 소효는 결성하자마자 공식 조합원 377만, 옵저버 자격을 가진 조합원 63만 명을 거느린

4) 당시 조직노동자의 84%에 달하는 420만 명이 가입하였으며, 당파성을 초월한 노조 협의체였다.

일본 최대의 노동조합 내셔널센터가 되었다. 소효 지도부는 반공·친사회당 입장을 갖고 있었지만, 결성대회에서는 공식적으로 '정당의 노동조합 지배 배제' 입장을 밝혔다(日本勞動組合總評議會編, 1974).

그러나 소효는 결성 1년 만에 전국대의원대회에서 압도적 다수결로 '평화 4원칙'(평화헌법 수호, 미일안보조약 반대, 자위대 폐지, 비무장중립)을 채택했고, 미군정이 원했던 국제자유노련(ICFTU) 가입을 유보했다(日本勞動組合總評議會編, 1974). 이는 한국전쟁 발발을 계기로 재군비론으로 돌아선 일본의 우파들과 미군정을 당혹시켰다. 소효는 1952년 대회에서 국제자유노련 가입안을 공식적으로 부결시켰고, 주요 산업의 사회화, 사회주의 정당의 강화, 그리고 좌파사회당에 대한 전면적 지지를 선언했다. 1955년에 좌우로 분열되었던 사회주의자들이 단일한 사회당으로 통합된 후부터(1960년부터), 소효는 사회당에 대한 배타적 지지를 공식화했다. 마침내 '사회당-소효의 역사적 블록'(新川, 1999)이 형성된 것이다. 그것은 곧 사회당의 정책, 조직운영, 그리고 선거활동이 소효의 의향과 역량에 거의 전적으로 의존하게 되었음을 의미한다(권순미, 2002; 新川, 1999). 소효 내에서는 맑스레닌주의를 따르는 사회주의협회 계열의 노동자그룹이 주도권을 쥐고 있었다(新川, 1999: 73-4). 따라서 사회당과 소효의 연계가 강화되면 강화될수록, 사회당은 창당 초기의 온건한 사회주의 노선에서 점점 멀어져 갔다.

전후 일본의 좌파 엘리트들은 소련의 군사적 위협을 심각하게 받아들이지 않았으며 좌파 내부의 이데올로기 대립에 보다 관심을 가졌다(Otake, 1990: 148). 1951년 미국과 연합국 사이에 맺어진 샌프란시스코 강화조약과 미일안보조약에 대한 태도를 놓고 사회당의 좌파와 우파는 서로 대립했다. 좌파사회당은 맑스레닌주의에 기초한 정치노선을 갖고 있었고, 이들은 일본의 재무장과 서방질서로의 편입에 철저히 반대했다. 반면, 우파사회당은 외교안보정책에서 다소 유연한 자세를 보였으며, 자본주의 철폐보다는 서구형 사민주의 복지국가를 지지했다.

2) 좌파의 이념적 급진성, 안보투쟁, 그리고 복지 의제의 주변화

1955년에 사회당의 통합에 이어, 보수세력도 자민당으로 통일되었다. 이른바 '55년 체제'가 성립된 것이다. '55년 체제'의 특징에 대해서는 여러 해석이 있지만⁴⁾ 그것은 무엇보다도 냉전 구조의 부분시스템으로서의 정치체제였다(최장집, 2002; 山口, 1999; Cummings, 1993; Inoguchi, 1991). 적대적 체제대립에 기초한 냉전구조는 일본 정치에 그대로 투영되었다. 그 근간이 된 것은 미일동맹체제였다. 미일동맹체제는 일본에게 안보 우산과 시장을 제공했다(Gluck, 1993: 91). 그러나 이로 인해 일본의 정치진영은 미일동맹체제와 자위대의 유지 여부를

4) 55년체제에 대한 다양한 해석에 대해서는 山口(1985), 岡沢(1996), 田中(1996) 山口(1999) 등을 참조.

놓고 보수와 혁신이 이데올로기적으로 양극화되었다(新川, 1999; Takegawa, 2005). 자민당정부는 자유시장경제체제의 안정화를 위해 미일안보동맹과 자위대가 절대적으로 필요하다고 보았다. 그러나 사회당은 일군의 집권 엘리트들이 “제국주의와 전전의 군국주의와 같은 반동적 경향”을 갖고 있다고 보았고, 보수정부의 ‘반동적’ 행동을 저지하기 위해 비무장 중립주의를 고수해야 한다는 자신의 논리를 정당화했다(Otake, 1990).

또 다른 중요한 특징은 사회경제 영역에서 자민당정권은 뚜렷한 성과를 기록했지만, 사회당은 그렇지 못했다는 점이다. ‘55년 체제’의 형성 이후 일본은 한국전쟁 특수와 이케다 하야토(池田勇人, 1960. 7-1964. 11) 수상의 소득배가정책 등에 힘입어 단숨에 고도 경제성장을 달성하는 데 성공했다. 경제성장의 과실은 비교적 평등하게 배분되었다. 고도 성장기에 노동자들, 특히 내부 노동시장의 남성 노동자들은 여성이나 외부 노동시장의 비정규직들과 달리 안정적인 고용과 풍요로운 기업복지 혜택을 누렸다(大沢, 2007; Esping-Andersen, 1997). 자민당정부는 대도시뿐만 아니라 낙후된 지역에서도 경제개발과 공공근로, 농민의 소득보장을 위한 각종 보조금 지원정책 등을 실시하였다(山口, 1999; Estevez-Abe, 2008). 자민당 의원들의 정치 행태가 비록 선거 지지와 특정 이익집단의 이익을 정치적으로 교환하는 후견주의(clientelism) 성격을 갖기는 했지만, 그들은 농민, 소상공인, 기업의 이해관계를 행정성청의 정책결정으로 연결시키는 방식으로 폭넓은 대중적 지지를 얻을 수 있었다. 그러나 사회당은 일본을 미국에 종속된 독점자본주의체제로 규정하고, 경제성장에 대하여 암울한 측면, 즉 번영보다는 궁핍, 평등보다는 소득 격차와 경제의 이중구조를 강조했다(新川, 1999; 日本社会党編, 1985).

고도 성장기에도 사회당은 안보투쟁에 집착했고, 그 성과에 자족했다. 1960년을 전후하여 혁신진영이 공동으로 이끈 대중동원에 의한 안보투쟁의 잇따른 성공으로 사회당의 이런 경향은 더욱 강화되었다. 1958년 기시 노부스케(岸信介) 내각은 공공의 안전과 질서 유지를 목적으로 경찰의 직무 권한을 대폭 강화하는 경찰관직무집행법(이하, 경직법)의 개정을 시도했다. 사회당, 공산당, 노동조합, 농민단체 등 혁신진영은 이를 안보조약 개정의 준비작업이자 노동운동을 비롯한 대중운동을 탄압하기 위한 것으로, 전전의 치안경찰법의 부활로 간주했다. 이 법안이 국회에 제출되자 ‘경직법 개정 반대 국민회의’가 구성되었고, 전국 각지에서 파업, 시위 등 다양한 대중투쟁이 벌어졌다. 결국 중의원에서 통과된 경직법은 참의원에서 심의를 중단함으로써 폐안되었다. 중·참의원의 다수를 차지하고 있던 자민당을 누른 좌파와 여론의 완전한 승리였다. 이 파동에 책임을 지고 기시내각의 국무상등 각료 3인은 사퇴하기에 이른다.

이 투쟁의 열기는 1959~60년의 안보조약개정 반대투쟁으로 이어졌다. 청원운동에서 시작된 이 투쟁은 전국 각지에서 대중시위와 사회당-소효가 주도하는 정치 총파업으로 발전하였다. ‘기시내각 타도’, ‘중의원 해산’, ‘안보 비준 저지’를 슬로건으로 한 1960년 6.4 총파업에는

총 460만 명이, 6.15 총파업에는 580만 명이, 6.22 총파업에는 600만 명의 노동자가 참여했고, 사회당은 의원 총사퇴 전술로 정부를 압박했다. 이 투쟁은 본래 목표로 한 조약 비준의 저지에는 실패했지만, 기시내각의 사퇴를 이끌어내면서 마무리되었다. 안보투쟁이 사회당 지도부조차 예상하지 못할 정도로 고양되자 1970년대까지도 ‘안보조약 체결 폐지’가 사회당의 가장 중요한 당면 목표가 되어버렸다(다카기 이쿠로 인터뷰, 2002년 4월 17일)⁶⁾. 시민들의 사회경제적 권리들을 정책으로 구체화시켜 의회 다수파를 획득하려는 사회당의 노력은 더욱 소홀해질 수밖에 없었다.

사회당의 여러 파벌들은 1993년 총선에서의 역사적 참패로 당이 완전한 붕괴하기까지, 늘 당이 지향해야 할 이념적 성격을 둘러싼 추상적 논쟁과 당권 장악에 필사적으로 매달렸다.⁷⁾ 당내 좌파는 사회주의 계급정당을 선호했고, 우파는 사민주의 국민정당을 선호했다. 그러나 당내 논쟁에서 이들 우파그룹은 좌파 사회주의자들로부터 ‘개량주의자’라는 무자비한 공격을 받기 일쑤였다. 1959년에 당내 우파 지도자인 니시오 스에히로(西尾末広)와 그를 따르는 지지자들은 사회당을 탈당하여 민사당을 결성한다. 이로 인해 사회당 내 권력 균형은 급격히 좌파쪽으로 기울었다.

안보투쟁이 고조되던 시기에, 사회당 내부에서는 온건 좌파인 에다 사부로(江田三郎)가 제기한 구조개혁론을 둘러싸고 다시 한 번 첨예한 파벌대립이 발생했다. 구조개혁론은 이탈리아에서 톨리아티(Palmiro Togliatti)가 주창한 개혁적 맑시즘의 계보를 잇는 것으로, 사회주의 혁명 대신에 자본주의 틀 내에서의 구조개혁을 지향했다(Stockwin, 1966; 新川, 1999). 그 핵심은 ‘완전고용’, ‘최저임금제’, ‘사회보장’, ‘노동시간 단축’이었다. 1962년에 에다는 사회당의 기관지 ‘샤카이신보’(社会新報)에 ‘에다 비전’을 발표한다. 그것은 “미국의 높은 생활수준, 소련의 철저한 사회보장, 영국의 의회제 민주주의, 일본의 호헌평화”, 이 4개를 인류가 달성한 중요한 성과로 평가하고, 이를 사회당의 강령으로 삼아야 한다는 것이었다(Curtis, 1988; Otake, 1990; 新川, 1999). 그러자 1962년 11월에 개최된 사회당 대회는 에다에 대한 규탄장이 되었다(日本社會黨50年史編, 1996; 494-495).

구조개혁 논쟁을 수습하기 설립된 ‘사회주의이론위원회’는 “구조개혁은 정당 행동에서 타협과 후퇴를 위한 구실일 뿐이며, 경제성장 상황에서 그것은 개량주의의 한 형태에 불과하므로

6) 다카기 이쿠로(高木 郁朗)는 1939년생으로, 1950년대 말에 소효의 장기정책위원회 위원으로 발탁되었고, 1962년에 사회당 정책심의회 서기를, 1970년대에는 사회당 협력 노조와 당 내에서 이론 및 조사활동을 맡았다. 또한 사회당의 새로운 강령, ‘신선언’ 작성과정에서 중심적 역할을 수행하였으며, ‘사회당 50년사 편찬위원회’ 위원으로 참여한 경력 등을 갖고 있다.

7) 사회당과 달리, 자민당은 정당간 경쟁에서의 우위를 통해 당내 파벌간 대립을 상당히 완화할 수 있었다. 당내 파벌간 권력분배가 선거 실적에 따라 제도화되어 있었던 점 또한 파벌간 투쟁의 파국적 효과를 최소화하는데 상당히 기여한 것으로 평가된다(佐藤·松崎, 1986; Barewald, 1986).

결코 정당 전략으로 수용되어서는 안된다”고 주장했다(Curtis, 1988: 143). 그 대신에 사회당 지도부는 1964년 1월에 ‘일본에서 사회주의로의 길’(이하, ‘길’)이라는 사회주의 강령을 작성한다. 이 문서는 당내 좌파와 구조개혁론자들의 타협의 산물이라고 하지만, 맑스레닌주의에 더 가까웠다. 1966년에는 ‘길’에서 사회주의 혁명의 합헌적 이행을 명시한 항목이 삭제되었고, 현행 헌법을 뛰어넘는 ‘프롤레타리아 독재’가 삽입되었으며, 점진적 혁명 대신에 신속한 혁명으로 내용이 수정되었다(新川, 1999: 63-65). 이로써 사회당의 맑스레닌주의적 성격은 더욱 공고화되었다. 당시 사회당 지도부는 현실주의 노선을 추구하면 당내 논쟁과 균열이 심화되어 제2의 민사당 사태가 초래될 수 있다는 두려움을 갖고 있었다. 이러한 판단에 따라 지도부는 최대한 높은 이상과 원칙을 내걸어 당내 단결을 유지하려고 했다(다카기 이쿠로 인터뷰, 2002. 4. 17). 약 5년간의 이론투쟁은 결국 좌파의 승리로 끝났다. 좌파에게 힘을 실어준 것은 소효와 청년조직이었다. 사회당의 좌파 편향성은 돌이킬 수 없는 상황이 되었고, 그것의 결과는 항구적인 약체 정당으로의 전략이었다.

‘길’은 서구의 복지체제를 사회주의로의 이행을 가로막고 현대 자본주의체제 유지를 위한 안전정치이자 노동자계급의 혁명적 에너지를 후퇴시키는 체제라고 비판했다. 또한 “복지국가론’은 독점세력의 개헌전략에 기여하는 것으로, 공정 복지라는 미명 하에 국민의 기본권 제한이나 반동적 민족주의와 일체를 이루고 있으며, 따라서 혁명을 통해 복지국가의 한계를 돌파해야 한다”고 주장했다(日本社会党, 1981: 207). 사민주의 복지국가마저 철저히 부정하는 강령으로 사회당에게 복지 의제의 정치화나 어떠한 현실적인 정책 대안의 개발도 기대할 수 없었다. 다만 지방 수준에서 사회당은 공산당, 민사당, 공명당과 손잡고 혁신사치운동을 통해 지역의 복지 서비스를 개선하는 데에는 적극적으로 참여했다. 그리고, 1970년대 초반부터는 중앙정치에서도 사회정책에 대한 새로운 접근을 추구하기 시작한다.

3) 사회당의 때늦은 복지 태도 변화

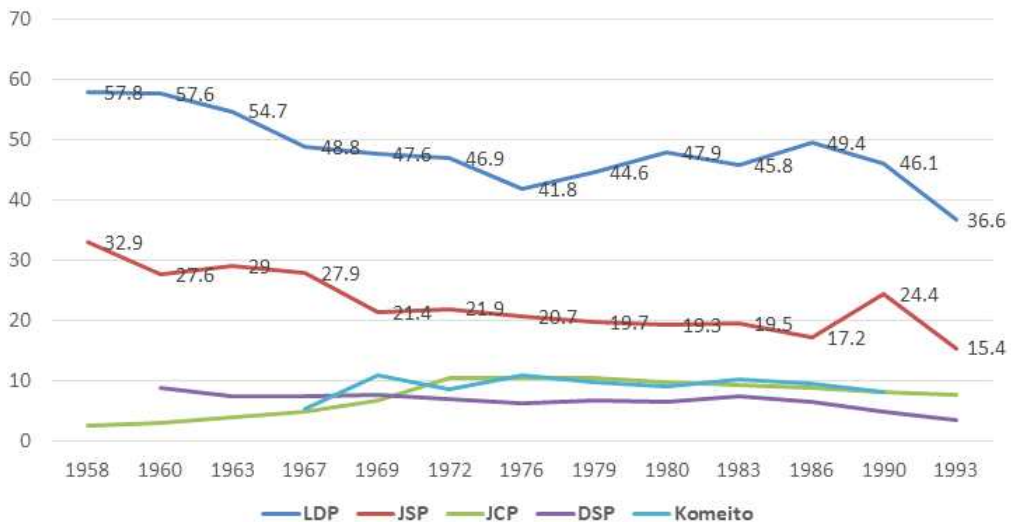
사회당과 달리, 자민당은 경제성장과 복지를 중요한 선거공약으로 내걸었다. 1958년 기시는 참의원선거에서 ‘전국민연금제도’를 공약으로 내세워 승리했고, 1960년대에도 국민연금 급여율 인상과 급여기간의 확대를 선거공약으로 내걸었다(우준희·이대진, 2011: 145). 1960년대 초, 이케다 내각이 발표한 소득배가정책은 경제가 발전할수록 사회안전망이 확충되어야 한다는 내용을 담고 있다(Watanuki, 1986: 261). 그것은 보편적 연금제도와 건강보험제도의 도입(1961년)으로 이어졌다. 자민당은 1968년에는 완전고용, 보다 나은 노동조건, 사회안전망의 발전 등을 담은 노동헌장을 채택하는 등 외교안보 영역에서 야당과의 대립을 최소화하는 대신,

사회경제 이슈에 더욱 몰입하는 전략을 선택했다. 1973년에 보수 정부는 일련의 복지정책을 도입하면서, 그것을 '복지국가의 원년'이라고 선포했다. 새로운 복지정책 가운데에는 70세 이상 고령자를 위한 무상 의료, 부양가족 의료비의 70% 보장, 공적 연금개혁 등 혁신적인 정책들이 다수 포함되어 있었다(Kume, 1998: 122). 또한 복지 확충을 위해 예산 편성을 전년도보다 29%나 대폭 늘렸다.

자민당의 이러한 노력은 경제성장에 힘입은 것만이 아니라, 정치적 위기를 돌파하기 위한 포괄정당화(catch-all-party)전략과도 밀접한 연관이 있다(권순미, 2002; 村上, 1984; Curtis, 1988). [그림 1]에서 보는 바와 같이, 1960년대에 민사당과 공명당의 등장으로 사회당은 물론, 자민당도 지지율이 하락하기 시작한다. 또한 급속한 산업화·도시화에 따라, 자민당은 자신의 전통적인 지지기반인 농민과 자영업자들을 넘어서 도시 노동자들에게까지 정치적 지지기반을 확대하고자 했다. 이 유권자전략은 도시 노동자들만이 아니라 이들의 부양가족까지 포괄할 수 있는 공적 복지의 제공을 필요로 했다. 복지 확대는 유권자들에게 '인기 있는 정책'이었고, 실제로 자민당의 장기집권에도 크게 기여했다.

[그림 1] 일본 주요 정당의 중의원선거 득표율(1958-1993년)

(단위: %)



자료: 朝日新聞(각 년).

자민당의 복지 확대에 기여한 또 다른 중요한 요인은 지방과 노조로부터의 복지 압력이다. 중앙정치와는 달리 지방정치에서는 사회당, 공산당 등 혁신정당들이 대도시를 중심으로 선거에 연합후보를 내세우는 경우가 빈번했다. 1963년의 지방선거는 지방정치 무대의 양상을 바꾼

최초의 전환점이었다. 이 때 요코하마, 교토, 오사카, 기타큐슈의 4대 도시에서, 그리고 전국 78개 도시에서 혁신시장이 탄생했다. 이들 도시에서 혁신세력은 미일안보조약 반대, 베트남전쟁 반대, 오키나와 미군기지의 반환, 일본-중국과의 외교관계 회복 등의 정치투쟁만 적극적으로 조직한 것이 아니라 복지(주택, 의료, 교육 등), 환경(개발 반대, 공해 반대) 등 시민들의 삶의 질과 관련한 이슈를 가지고 지역 주민들에게 다가갔다. 자민당이 노인에 대한 무상 의료정책을 실시하기 전인 1960년대에 이미 혁신자치체에서는 이 정책이 실시되고 있었고, 60년대 후반에는 전국적으로 확대되는 추세였다. 1967년 지방선거에서는 도쿄에서 미노베 료키치(美濃部 亮吉) 혁신 지사가 탄생하였고, 1973년 11월에는 전국적으로 혁신 시장이 이끄는 도시 인구가 전체 도시 인구의 43.5%에 달했다(김장권, 1991: 225-6). 이들은 '전국혁신시장회'를 결성하여 중앙정치에 대결자세를 취하였고, 여러 시민단체들과 합세하여 중앙정부에 복지 압력을 가했다.

소효 또한 1960년대 말부터 사회정책에 관심을 갖기 시작한다. 그 무렵 우파 노조운동의 등장에 고민하고 있던 소효는 적극적으로 사회보장 개혁운동을 전개함으로써 조직의 재활성화를 노렸다(新川, 1993: 98). 1970년대 초부터 소효는 임금 인상, 노동조건 개선, 노동시간 단축 등 기존의 춘투 요구에 더하여 사회보장, 감세, 물가인상 반대 등 국민생활과 밀접한 제도적 요구를 결합한 소위 '국민춘투'를 시작한다. 소효가 앞장섰던 복지개혁 투쟁의 대표적 예가 1973년 연금 투쟁으로, 그것은 소득대체율 40%를 60%로 대폭 상향하고 급여의 실질적 삭감을 방지하기 위해 물가연동제를 도입하는 제도 개혁을 목표로 했다. 소효는 1974년의 고용보험법 제정 과정에도 적극적으로 개입했다.

반전평화투쟁 우선주의를 포기하지는 않았지만, 사회당도 복지국가에 대한 태도를 바꾸기 시작했다. 1972년 중의원 선거를 앞두고 치러진 자민당 총재선거에서 다나카 가쿠에이(田中角榮)는 교통과 정보통신의 전국적 네트워크화를 구상하는 '일본열도개조론'을 발표한다. 이에 맞서기 위해 사회당은 '평화와 인간 우선'의 모토 하에 '신사회 개조 계획'을 발표했다. 그것에는 꽃과 녹색의 도시 만들기, 과밀지역의 공장 증설 반대, 그리고 서유럽식 사회보장제도의 확립이 포함되어 있었다(日本社會黨50年史編, 1986: 707). 사민주의 복지국가 노선을 거부해 왔던 사회당에게 획기적인 정책 전환이 일어난 것이다. 요컨대, 1970년대 초에 정점에 이른 일본의 복지 확대정책은 자민당의 포괄정당화 전략과 좌파정당, 노동운동의 집합적 복지압력이 서로 맞물린 결과였다고 볼 수 있다.

그러나 Kume(1998, 128)가 '사민주의 노동운동'이라고 극찬한 소효의 복지투쟁, 엄밀하게 말하자면 임금투쟁과 복지투쟁의 결합은 이미 너무 늦었을 뿐 아니라 사회당의 강령 수정으로 이어지지 못했다. 제1차 오일쇼크 후, 소효를 대신해 도메이(全日本労働総同盟)에 소속된 민간 부문 노조들과 금속노조 IMF-JC(全日本金属産業労働組合協議会)가 노동운동의 주도권을 잡기

시작했다(新川, 1993; Kume, 1998; Tsujinaka, 1996). 도메이는 사민주의 노선을 추구하는 민사당을 배타적으로 지지했다. 도메이는 소효의 운동 노선을 ‘계급투쟁적 지도방식’이라고 비판했고, 이러한 ‘낮은 투쟁 방식’ 대신에 정부와 기업이 주창하는 생산성 향상운동에 협력하는 등 산업민주주의 실현을 노동운동의 핵심과제로 제시하였다(勞働省, 1964: 980-7). IMF-JC는 일본의 수출주도 전략산업을 대표하는 금속산업 대기업 노조들이 핵심을 이루고 있었다. 게다가 소효, 도메이 등에 소속된 금속노조들을 포괄하고 있었다. 노동운동 내에 좌파와 우파가 서로 대립하고 있던 상황에서, IMF-JC가 결국 일본 노동운동의 재편 방향을 결정짓는 열쇠를 쥐게 되었다. IMF-JC는 소효와 마찬가지로 노조의 정치활동 참여의 필요성에는 깊이 공감했지만 ‘이데올로기 정치’(ideological politics)가 아닌 ‘이익정치’(interest politics)를 추구하고, 보다 현실적인 정책을 추구하는 야당의 역할을 기대했다(Shinoda, 1997: 195). 1950년대 초에 공동투쟁을 통해 임금인상 효과를 극대화시킴으로써 기업별 노조가 안고 있는 한계를 돌파하고자 했던 소효는 매년 춘투를 이끌었다. 그러나 오일쇼크를 거치면서 춘투의 주도권은 IMF-JC로 넘어갔다. 경기 불황기에 공공부문 중심의 소효가 춘투를 이끌기에는 적합하지 않다는 것이 점차 명확해졌다.

1973년 2차 석유위기가 닥치자, 일본 정부는 인플레이션 억제와 긴축 기조를 유지하기 위해 임금상승 압력을 회피하는 전략을 구사했다. 소효의 주축인 공공부문 노동자들은 내수중심의 산업 특성상 임금과 고용조건에서 국제 경쟁력에 노출되지 않았기에 경제 위기에 따른 실업과 해고 가능성에 대해 크게 심각성을 느끼지 못했다. 따라서 소효는 인플레이션에 따른 실질임금 보전을 위해 임금 극대화 전략에 치중했다. 게다가 이 무렵 철도 노동자들은 공공부문의 잃어버린 ‘파업권 탈환을 위한 파업’을 대대적으로 조직했다. 소효의 이 전략은 임금인상보다 고용 안정을, 노동쟁의보다 정부, 사용자와의 대화와 협상을 선호했던 수출부문 민간기업이나 침체 산업 노동자들의 이해관계와 배치되는 것이었다(Kume, 1998; Shinoda, 1997; Tsujinaka, 1996). 민간부문 노조들의 온건한 방식의 정책·제도 개선투쟁은 정부와 재계를 모두 만족시켰고, 특히 포괄정당화를 추구했던 자민당에게 이들은 더할 나위 없이 좋은 정치적 포섭 대상이었다(권순미, 2003). 노동운동 내에 경제적 실리주의와 온건노선이 지지를 얻어갈수록 소효는 급속도로 고립되어 갔다.

사회당은 사회정책 태도를 전환한 데 이어, 1986년에는 낡은 ‘길’을 대체하는 새로운 강령 ‘신선언’을 발표한다. ‘신선언’은 사회주의의 실현을 자본주의의 철폐, 주요 생산수단의 국유화, 프롤레타리아 독재를 통해서가 아니라 현실에서 출발하는 점진적 개혁과정으로 새롭게 설정했다. 현재의 일본사회를 ‘길’에서는 노동자계급의 빈곤, 전쟁의 불안, 민주주의와 인간성을 파괴하는 국가독점자본주의체제로 보고 사회주의 혁명이 필연적이라고 주장했지만, 신선언은

시장경제의 유효성을 인정하고 국민생활에 공헌하도록 규제하는 정책을 추구해야 한다고 명시했다. 당의 성격에 관해, 기존의 '계급성'에 편향된 계급적 대중정당이 아니라, '근로국민 모두를 대표하고 모든 사람에게 개방된 국민의 당'으로 합헌적·개혁적 정당과의 연합 가능성도 열어두었다(日本社会党, 1981; 日本社会党50年史編 1996). 그러나 1980년대 중반 이후 일본은 급속한 고령화와 사회 지출 증가로 대규모 재정적자 국면으로 접어들었고, 장기 불황마저 겹치면서 복지 긴축이 정부의 정책 기조가 되었다. 노동운동의 보수화로 1989년에 노동운동의 새로운 내셔널센터 렌고(日本労働組合総連合会)가 출범하고, 1993년 총선에서의 역사적 참패 이후, 사회당은 사민당으로 간판을 바꾼다. 불행하게도, 너무 늦어버린 사회당의 정책 전환은 일본의 복지국가의 성격은 물론, 몰락하는 사회당의 운명도 바꿀 수 없었다.

3. 한국 좌파의 통일 우선 전략

냉전반공체제는 일본보다 한국에서 훨씬 더 강력하고 지속적으로 정치·사회 전반에 영향을 미쳤다. 한국의 좌파는 한국전쟁과 이승만 정권을 거치면서 괴멸되었고, 따라서 민주화 이전까지는 좌파가 복지국가 건설에 기여할 수 있는 길 자체가 원천봉쇄되어 있었다. 민주화 후에야 좌파정당이 결성되지만, 분단체제의 지속과 군사권위주의적 잔재가 온존하는 가운데, 좌파들은 급진적 이념으로 무장했다. 민주노조운동은 복지 이슈보다 노동악법 철폐에 매달렸고, 좌파 정치집단 가운데 분단구조를 한국사회의 최대모순으로 보는 정파가 주류를 형성함으로써 오랫동안 복지 이슈는 통일 이슈에 비해 상대적으로 덜 중시되었다.

1) 해방 후 노동운동의 급진화와 반공국가의 탄압

2차 대전의 종결로 한반도는 36년간의 일제 식민통치에서 해방되었지만, 이내 미국과 소련 두 강대국, 그리고 우파와 좌파 사이의 이해관계가 뒤얽혀 격렬한 이데올로기 갈등의 장이 되었다. 남한에서 미국의 점령정책은 일본과 같은 민주화 개혁이 포함되지 않았다. 그것은 오로지 자본주의 경제체제를 확립하고 38선을 분계로 하는 남한을 반소전선의 전초기지로 활용하는 것을 목적으로 했다(신광영, 1994: 255). 미군정은 남한을 점령한 지 한 달도 되지 않아 좌파가 수립한 '조선인민공화국'과 지방의 인민위원회를 "미국에 적대적인 공산주의 조직"으로 규정했다(박찬표, 2007: 69). 그리고 1945년 10월 30일, 미군정이 제정·공포한 법령 제19호는 당시의 정치상황을 '국가비상시기'로 규정하고, 노동쟁의에 대한 노동조정위원회의 강제 중재를

명문화함으로써 사실상 파업을 금지시켰다(신광영, 1994: 273).

해방 후 좌파정당과 노동운동의 합법적 활동기간은 매우 짧았다. 근대적 노동운동은 일제 식민 지배기(1910~1945년)에 등장했다. 일본인 자본가에 맞선 투쟁 속에서 성장한 노동운동은 자연히 저항적 민족주의 속성을 갖게 되었다. 독립운동가들 중에는 러시아의 볼셰비키즘과 중국의 마오주의에 영향을 받은 공산주의자들이 많았고, 해방 후 노동운동은 이들의 영향력 하에 있었다. 1945년 해방이 되자, 혁명적 노동운동이 폭발적으로 분출했다. 한반도 내 산업자본의 약 90%를 차지하는 일본 자본이 철수하자, 노동자들은 주인 없는 전국의 모든 산업에서 ‘자주관리운동’을 전개했고, 이는 사업장 수준의 노동조합 결성으로 이어졌다(김용철, 2018: 46-8). 이를 토대로 남북한을 아우르는 전국적 네트워크와 좌파 리더십을 가진 조선노동조합전국평의회(이하, 전평)가 결성되었다(김용철, 2018: 46-8; 신광영, 1994: 270-3).

전평은 부르주아 민주주의혁명을 위한 다계급 통일전선전략을 수립했고, 1945년 11월 5일 결성대회에서 조선공산당 주도로 중도좌파, 민족주의자들이 연합하여 수립한(1945년 9월) ‘조선인민공화국’에 대한 지지를 천명했다(조돈문 1995). 결성한지 채 한 달도 되지 않아 전평은 16개 산업별 노동조합, 1,757개의 단위노동조합, 그리고 55만 여명의 조합원을 거느린 유일한 전국적 정상조직으로 등장했다(김용철, 2018: 48). 노동쟁의에 비우호적 환경이었음에도 불구하고 미군정기(1945. 9. ~1948. 8.) 3년 동안, 전평 주도 하에 전국적으로 3,300여 건의 노동쟁의가 발생했고, 72만 여명의 노동자가 쟁의에 참여하였으며, 이로 인해 1만1천여 명의 노동자가 연행 또는 구속되었다(박영기·김정한, 2004: 514). 그 가운데, 1946년 9월에 전평 소속 철도 노동자들이 일으킨 총파업은 민주화 이전 한반도에서 발생한 최대 규모의 노동자 투쟁이었다.

처음에는 임금인상, 식량배급 등 경제투쟁으로 시작된 9월 총파업은 조선공산당의 독려 하에 ‘북한에서와 같은 민주적 노동법의 즉각 실시’, ‘전평 지도자들의 조속한 석방’, ‘조선공산당 지도부에 대한 검거령 취소’ ‘모든 권력을 인민위원회로’ 등의 슬로건을 내건 정치투쟁으로 발전했다(조돈문, 2004: 211-2). 9월 총파업은 미군정 및 우익세력의 전면적 탄압⁸⁾에 대응하여 강경 좌파가 추진한 신전술, 즉 “정당방위의 역공세”의 맥락에서 조직되었다(정해구, 1989). 이 신전술의 내용은 미국의 제국주의적 반동노선으로의 전환에 대한 반미운동의 전개, 북한과 같은 제 개혁의 실시, 군정으로부터 인민위원회로 정권 이양, 과도입법의원내 대한 반대 등으로,

8) 제1차 미소공동위원회 결렬 직후인 1946년 5월에 미군정 공보부가 발표한 ‘조선정판사 위폐(僞幣)사건’은 좌파세력에 대한 대대적인 탄압의 신호탄이었다. 미군정은 조선공산당 간부 및 조선정판사 직원들이 공모하여 조선정판사 인쇄시설을 이용해 총 1,200만원이라는 당시로서는 엄청난 금액의 위조지폐를 찍어내 조선공산당 자금으로 사용했다고 발표했다. 재판 결과 피의자 10명은 최소 징역 10년, 최고 무기징역을 선고받았다(임성욱, 2016: 408-9). 이 사건으로 미군정청은 조선공산당본부를 강제수색하고 조선정판사를 폐쇄시켰으며, 조선정판사에서 발행하던 조선공산당의 기관지 ‘해방일보’를 무기정간시켰다. 이 사건이 미군정에 의해 조작된 것인지는 여부는 학계에서 여전히 논쟁 중이다. 자세한 것은 임성욱(2016)을 참고.

이제까지의 수세에서 공세적인 투쟁전술로의 전환을 의미했다(정해구, 1989: 134). 그러나 철도 노동자들의 총파업은 미군정이 동원한 경찰과 우익 청년들 그리고 탱크 앞에 무참히 짓밟혔고, 전평 중앙본부는 우익 집단의 습격을 받아 파괴되었다(이원보, 2005). 9월 총파업 실패 후, 전평은 두 차례 더 전국 총파업을 조직하였으나, 그것은 기울어질 대로 기울어진 좌파 노동운동의 최후의 몸부림에 지나지 않았다. 미군정은 1947년 6월, “정치색을 띤 노동조합은 정당한 단체로 인정하지 않겠다”고 선언하며, 전평의 합법성을 정식으로 부인했다(이원보, 2005; 정해구, 1989). 마침내, 한국의 노동운동은 미군정, 우파정당, 그리고 자본가의 지지를 등에 업은, 반공 우파 리더십의 대한노총 중심으로 재편된다. 일부 잔존 좌파세력은 1950~53년의 한국전쟁을 거치면서 남한에서 거의 괴멸되었다.

냉전반공체제는 남한에서 권위주의체제의 등장에 우호적인 환경을 제공한 반면, 노동자계급의 형성을 가로막는 구조적 요인이었다(최장집, 1997; 강명세, 2006; 윤홍식, 2013). 이런 상황 속에서, “공산주의 동조자로 낙인찍힐 수 있다는 두려움에, 심지어 1990년대 말까지, 어떤 정당도 노동자정당 혹은 노동자계급운동을 조직적으로 지지하는 정당으로서 자기 정체성을 갖기 어려웠다”(Koo, 2001: 12). 한국전쟁의 경험은 시민 개개인의 마음 속 깊이 공산주의에 대한 철저한 거부감을 남겼고, 국가 엘리트들에게 어떤 정치적 반대세력에 대해서도 강압적 수단의 사용을 정당화할 수 있는 무제한의 자원을 제공했다(Choi, 1997: 223). 대한민국정부 수립 후 노동관련법이 제정되기까지는 5년이 걸렸지만, 좌파세력과 반정부세력을 탄압하기 위한 국가보안법은 정부 출범 후 3개월 만인 1948년 11월에 제정되었다. 극단적 반공주의자인 이승만 독재정권(1948~1960년)과 박정희 군사권위주의정권(1963~1979년)은 장기집권체제를 유지하기 위해 국가권력에 노동조합을 체계적으로 통합시켰다. 한국노총은 이런 우파 집권세력에 충성하는 대가로 배타적으로 조직의 합법성을 보장받았고, 그 지도자들은 일정한 경제적 이익을 누릴 수 있었다. 반면에 일반 조합원들은 저임금, 장시간 노동에 시달리면서도 정치적으로 묵종해야 했다.

2) 민주화 후 좌파의 이념적 급진성과 통일 중시 전략

민주화는 노동자계급 형성의 새로운 정치적 기회구조를 열었다. 1987년 6월, 아래로부터의 민주화 항쟁 후 7월에서 9월까지 세 달 동안, 전평의 괴멸 이후 숨죽이고 있었던 한국 노동운동은 다시 한 번 파업으로 전국을 뜨겁게 달구었다. 이 기간 동안 3,300 건의 파업이 발생하였고, 총 200만 명이 파업에 참여했으며, 약 1,200개의 신생 노조가 결성되었다. 이 투쟁은 이를 지휘할 노조 정상조직(peak association)이나 좌파정당이 부재한 가운데 거의 자연발생적으로 전개

되었다. 이 과정에서 만들어진 신생노조들은 1995년에 민주노총으로 결집했다. 그로부터 5년 후인 2000년 1월, 좌파정당인 민주노동당(이하, 민노당)이 창당되었다. 그러나 한국의 정당체제는 민주노총과 민노당이 출범하기 전에 이미 보수정당과 자유주의정당 중심의 양당제로 결빙(freezing)되었다. 더욱이 1997~8년의 금융위기 이후 사회 양극화를 해결하기 위한 복지정책이 점차 선거에서 중요한 정치쟁점으로 부각되는 가운데, 이를 둘러싼 논쟁과 정책결정도 두 거대정당에 의해 주도되었다(마인섭, 2011; 지병근 2012).

민노당이 민주화 초기에 결성되지 못한 것은 노동운동이 정치 참여에 소극적 태도를 보였던 것이 한 이유이다(김동춘, 1995; 권순미, 2004). 노동운동은 기업별 노조의 틀 속에서 수행하는 경제 투쟁에는 적극적이었지만, 노조의 정치활동 참여를 반체제세력으로 불온시하는 자본가들, 보수 정치인들, 보수 언론들의 지배담론에 포획되어 있었다. 또 다른 이유는 좌파 활동가들의 다수파인 민족해방파(이하, NL)가 노동자의 독자적인 정당 건설을 선호하지 않았기 때문이다. NL은 노동자정당의 건설이 제1야당의 지지표를 분산시켜 오히려 보수정당의 장기집권을 도와주는 나쁜 전략이라고 보았다. 따라서 이들은 자유주의 정당의 강화와 이들과의 정치적 연대를 더 중시했다.

민노당은 뒤늦게 2004년 총선에서 10석을 획득하여 처음으로 원내에 진출한다. 이 선거에서 민노당은 “부자에게 세금을, 서민에게 복지를”을 슬로건으로, 부유세 신설, 무상급식, 무상교육, 무상의료, 공공주택 증설 등을 공약했다. 그러나 이 선거 결과는 민노당의 복지주의에 대한 지지라기보다 김대중, 노무현정부의 햇볕정책에 따른 레드 콤플렉스(red complex)의 완화, 운동권 주류인 NL의 민주노동당으로의 합류, 그리고 무엇보다도 부분적인 비례대표제의 도입에 따른 것이었다.⁹⁾

[표 1]에서 보듯이, 2004년 총선에서 민노당이 획득한 10석 중 2명은 지역구에서, 나머지 8명은 13%의 정당 지지율에 힘 입은 것이었다. 2004년 총선 직후, 진보정당의 미래에 대한 낙관적 전망이 팽배했으나, 이는 일장춘몽에 불과했다. 민주노동당을 비롯한 이후의 좌파정당들은 끊임없는 사상 논쟁과 정파 갈등으로 그나마 갖고 있던 역량을 계속 소진했다. 좌파정당의 의석은 2012년 총선에서 민노당의 후신인 통합진보당(이하, 통진당)이 획득한 13석(지역구 7석, 비례대표 6석)이 정점이었고, 통진당의 강제 해산 후 치러진 2016년 총선에서는 정의당 6석으로 감소했다.

9) 2004년 선거부터 기존의 단순다수결제를 유지하되, 국회의원 299명 중 56명에 한하여 정당 득표율을 반영한 비례제로 선출하도록 했다. 이를 위해 과거의 1인 1표제는 1인 2표제로 바뀌어 투표자는 지지하는 후보와 정당 각각에 투표할 수 있게 되었다.

[표 1] 한국 총선에서 주요 진보정당의 당선자 수

	1988년	1992년	2000년	2004년	2008년	2012년	2016년
	민중의 당	민중당	민노당	민노당	민노당	통진당	정의당
지역구	0	0	0	2	2	7	2
비례대표	-	-	-	8	3	6	4
합계	0	0	0	10	5	13	6

자료: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

민주화 이후 한국의 좌파세력은 급진적 이념을 앞세우거나 북한에 대한 태도를 놓고 늘 정파간 갈등을 빚었다. 이로 인해 많은 활동가와 지지자들이 당을 떠나거나 멀리하게 되었고, 결과적으로는 좌파세력이 동원할 수 있는 역량마저 복지국가 발전을 위해 제대로 활용하지 못하는 상황을 초래했다. 좀 더 구체적으로 들여다보면, 첫째, 한국의 좌파세력은 일본 좌파세력과 마찬가지로 이념적으로 매우 급진적이었다. 이들은 1970년대부터 1980년대 중반까지, 학생운동을 경험했던 인물들이 주축을 이루었으며, 이들의 목표는 자유민주주의나 사민주의가 아니라 NL과 PD로 상징되는 민족주의적·사회주의적 이념이었다(박찬표, 2008; 최장집 1993). 급진운동권은 야당 등 자유주의세력과 함께 민주주의 회복이라는 최소 목표를 향해서 민주화 동맹을 결성하였지만, 이질적 두 세력 간의 동맹은 민주화 성취 후 곧 붕괴되었다(박찬표, 2008: 163). 최장집(1993)의 연구가 보여주는 바와 같이, 한국의 진보세력은 NL, PD 할 것 없이 최대강령(maximum programme)을 추구하는 급진적 리더십에 의해 지배되었다. 이들은 민주화 이후 새로이 활성화된 정치적 기제들, 즉 선거와 정당정치的重要性을 인정하지 않았다. 대의제 민주주의에 대한 좌파의 불신은 다음 몇 가지 사실로 인해 증폭되었다. ① 민주화 이후 치러진 대통령 선거에서 과거 군사 권위주의를 계승한 보수정당이 두 차례나 연속적으로 집권했고, ② 사상의 자유를 가로막는 국가보안법, 노동자의 단결과 연대를 가로막는 복수노조금지 조항, 제3자개입금지법 등 구시대의 대표적 악법들이 고스란히 유지되고 있었고, ③ 악법에 의해 자유로운 노조활동이 방해받았으며, 노동쟁의, 집회 및 시위 등으로 해마다 수백 명의 노동자, 학생, 재야인사들이 구속되었기 때문이다. 따라서 좌파는 대의제 민주주의를 독점 자본주의와 부르주아 지배체제를 정당화하기 위한 도구에 불과한 것으로 간주했다. 또한 진보진영 내부에서 끊임없이 이념적 선명성 경쟁을 벌이면서 서유럽식 복지국가나 민주적 자본주의체제를 지향하는 일체의 운동을 개량주의로, 그러한 활동가들을 개량주의자로 비난했다.

지병근(2012)에 따르면, 민노당과 그 이후의 진보정당들이 추구한 복지정책은 ‘사회주의 복지모델’로 분류할 수 있다. 그들이 주장한 보편적 복지주의는 자본주의와의 양립보다는 사적 소유권의 제한과 생산수단의 사회화를 이루는 탈(脫)자본주의, 즉 사회주의를 이상적인 모델로 삼았다. 또한 그들은 국민이 공식 대표자를 소환, 탄핵, 통제하고 발의권을 가지며 국가의 주요

정책을 결정하는 직접 민주주의에 호의적이었고, 반제국주의(특히 반미주의)와 민족통일을 중시하는 민족주의적 성향이 강했다. 2000년에 창당된 민주노동당의 강령은 사회주의적 이념과 민족주의 색채가 혼합된 성격을 잘 드러낸다.

“우리는 여전히 강자가 약자를 억압하는 약육강식의 사회, 인간이 인간으로서의 가치를 인정받지 못하는 인간 상실의 세상에 살고 있다. 이는 바로 자주적 민족통일국가를 좌절시킨 분단의 역사와 만물을 상품화하는 자본주의 체제에서 비롯된 것이다. 민주노동당은 외세를 물리치고 반민중적인 정치권력을 몰아내어 민중이 주인되는 진보정치를 실현하며, 자본주의 체제를 넘어 모든 인간이 인간답게 살 수 있는 평등과 해방의 새 세상으로 전진해 나갈 것이다.”

둘째, 북한에 대한 태도를 둘러싼 진보진영 내의 극심한 분열이다. 민주화 이후 한국 정치에서 민족문제는 계급 이슈보다 우위에 있었다(강명세, 1996; 윤희식, 2013). 북한의 주체사상을 신봉하는 NL은 민족분단체제의 극복과 외세로부터 자주적인 '통일국가 건설'을 가장 중요한 정치적 과제로 인식한다. 반면 PD는 민족문제보다 계급문제를 중시하며, 노동자계급 중심의 정당에 의한 독점자본주의의 철폐와 사회주의 국가 수립을 목표로 한다. NL은 1980년대 중반 이후 학생운동에서, 그리고 2000년대 중반부터는 민주노총 및 민노당에서 각각 주류가 되었다. NL과 PD 사이의 정치노선의 차이, 특히 북한에 대한 두 정파의 상이한 시각은 2007년 민노당과 2012년 통진당이 분열한 결정적 요인이었다.

2004년 민노당의 원내 진입 이후, PD 계열 주요 정파들은 자본주의 체제 내에서의 개혁을 일정하게 수용하기 시작했다. 통진당의 분열 이후 PD 계열이 주축이 되어 2012년에 창당한 정의당은 '정의로운 복지국가' 실현을 목표로 하고 있다. '정의로운 복지국가'는 보편적 시민권에 바탕을 두고 있다는 점에서 기존 진보정당들과 정책적 연속성을 가지지만, 자본주의 시장과 민주주의의 양립을 전제로 한다는 점에서 그와 차별화된다. 이에 비해 NL의 핵심 정파들은 최근 까지도 남한을 미제의 식민지로 보는 북한의 시각을 추종하고, 통일 이슈를 중시한다. 이들은 2007년과 2012년 대선에서 주한미군 철수와 코리아연방 건설을 주요 공약의 하나로 내걸었고, 이를 다른 이슈보다 부각시키려고 했다(윤희식, 2013: 312-3). 게다가 NL은 자신들이 선호하는 정책의 관철이나 당권 장악을 위해 빈번하게 당 내 민주주의를 무시했고 불법을 행사했다. 그 상징적 사건이 2012년 총선을 앞두고 벌어진 통진당 비례대표 후보의 부정 경선과 이 사태를 수습하기 위해 소집된 당 중앙위원회에서의 폭력사태이다. 이 사태 후, PD는 NL의 '종북주의'적 행태와 패권적 당 운영을 비판하며 통진당을 탈당하였고, 독자적으로 정의당을 창당하였다.

진보적 민족주의를 정치적으로 동원하는 전략은 민주화 이전의 야당들도 사용했고 상당한 대중적 지지를 얻기도 했다.¹⁰⁾ 그러나 NL의 민족주의는 실제로든 우파의 프레임에 의한 것이

든 북한의 정책과 동일시되어, 반복 정서가 강한 다수 유권자들의 지지를 얻지 못했다. 그것은 또한 진보진영 내부의 끊임없는 논쟁과 갈등을 야기했고, 결과적으로 좌파의 분열과 주요 정책 결정에서 좌파의 주변화를 초래하는 데에 기여했다.

셋째, 민주 노동조합운동조차 노동자계급의 보편적 이익과 복지를 추구하기보다 기업별 노조의 틀 속에서 임금 극대화 전략에 치중했다. 1997년 말 경제위기 이전까지 '전투적 경제주의'로 상징되는 한국의 민주노조운동은 리더에게는 변혁을 향한 정치적 행위로서 '전투성'이 부각되었다면, 일반 조합원들에게는 전투적인 전략을 통해 '경제적 실리'를 가져다주는 것으로 환영받는 측면이 있었다(유범상, 2008: 230). 하지만, 경제위기 이후 기존과 같은 방식의 노동운동은 경제상황의 호전과 고용안정을 갈망하는 영세기업 노동자들과 다수 국민들로부터 지지받기 어려운 상황이 되었다. 2000년대 초부터 민주노총은 기업별 노조운동의 한계를 극복하고자 산업별 노조로의 재편과 산업별 단체교섭전략을 추진했다. 이 운동이 성공하려면 대기업 노사의 산업별 단체교섭 참여가 필수적이었지만, 대기업의 사용자만이 아니라 노조들조차 이를 거부하고 기업별 교섭을 선호함으로써 이 운동은 사실상 실패로 끝났다(박태주, 2009; 은수미 외, 2008; 이주희, 2009). 더욱이 민주노총은 1990년대 말 금융위기 직후를 제외하고 사회적 대화에 불참을 선언하고, 파업과 시위 중심의 전투적 운동노선을 취해 왔다. 이 같은 방식은 무엇을 실현하기 위한 투쟁보다 정부와 사용자가 추진하는 정책을 반대하는 저항적 성격이 강했다. 따라서 노동운동은 민주화 후 노동정책과 사회정책결정에서 주도적인 역할을 수행할 수 없었고, 그것은 노동시장 이중구조의 공고화와 비정규직의 사회적 배제에 일조하는 의도치 않은 결과를 낳았다.

10) 그 첫 번째 사례는 1956년 대통령선거이다. 한국전쟁의 상흔이 아직 아물지 않은 시기에 치러진 1956년 대통령선거에서 진보당 후보 조봉암은 이승만 후보의 50%에는 훨씬 못 미쳤지만, 24%(504만 표)를 획득하는 놀라운 성과를 기록했다. 조봉암 후보는 1956년 선거 전, '진보당이 제시하는 3개의 원칙'에서 책임정치 수립, 수탈 없는 정치체제의 실현, 평화적 통일의 성취를 제시했다(정태영, 2007: 256-56). 그 중에서도 선거에서 가장 부각시킨 정책은 바로 '평화통일'이었다(조현연, 2010: 194). 그러나 진보당은 1958년 총선을 앞둔 1월 12일, 핵심 간부의 검거와 정당 등록 취소를 당했고, 급기야 조봉암은 간첩 누명을 쓰고 1959년에 사형당했다. 두 번째 사례는 1971년 선거로, 야당인 신민당 후보 김대중의 박정희에 대한 도전이었다. 선거 슬로건으로 '변영의 70년대'를 내세운 박정희에 맞서 김대중 후보는 '빈부 격차 해결, 남북 교류'를 주장했다. 실제 선거에서 가장 쟁점이 되었던 것은 향토예비군 폐지, 미·일·중·소 4대 강국의 한반도 안전보장론, 남북교류와 평화통일론이었다(강준식, 2010). 여당과 보수세력은 김대중을 용공분자로 몰았고, "향토예비군 폐지 주장은 북한의 남침을 유도하고 촉진하는 이적행위"라고 비판했다(이희호, 2015). 이 선거 이후 두려움을 느낀 박정희정권은 유신헌법을 선언하여 대통령직선제 자체를 폐지하였다.

4. 결론

이 논문은 서구의 '큰 복지국가'에 대비되는 동아시아 '작은 복지국가'의 형성과 발전에 있어서 좌파의 역할을 조명하였다. 기존의 복지국가 연구는 유럽 중심, 특히 스웨덴 사례에 관심이 집중되었고, 주류 좌파는 당연히 친복지세력이거나 복지국가 건설의 주역이라는 전제가 있었다. 그러나 그것은 서구 중심의 일반화에 불과할 수 있다는 것을 동아시아의 '작은 복지국가' 사례들은 보여준다. 일본과 한국에서 노동운동과 좌파정당이 복지국가 형성의 주체가 되지 못한 것은 비단 이들이 동원할 수 있는 권력자원이 작아서만은 아니다. 이 연구는 좌파가 가용할 수 있는 자신의 권력자원마저 복지 이외의 정책영역에 대부분 소진했고, '복지의 정치화'에 매우 소극적이었음을 밝혔다. 그리고 이러한 좌파의 정치논리를 냉전이라는 구조적 맥락 속에서 파악하고자 했다.

이 연구에서 도출할 수 있는 시사점은 크게 세 가지이다. 첫째, 복지국가 건설에서 좌파의 권력자원 동원력 못지않게 좌파의 복지 태도나 운동전략이 매우 중요하다. '1955년 체제'에서 일본공산당은 늘 소수정당이었고, 사회당은 늘 제1야당이였다. 한국의 좌파는 한국전쟁과 이승만 정권 하에서 뿌리가 뽑혔고, 민주화 후 신생 노동운동과 좌파 정치집단들도 헌법에서 보장하는 산업적 시민권과 정치기본권조차 온전히 누리지 못한 채 정치적 소수파에 머물렀다. 이러한 힘의 불균형 속에서 좌파가 제대로 정책 영향력을 발휘하기 어려웠던 것은 사실이다. 그러나 이것이 복지정책에 대한 좌파의 소극적 태도마저 정당화할 수 있는 충분한 근거는 되지 못한다. 두 나라의 주류 좌파는 맑스레닌이즘 혹은 주체사상과 같은 급진적 이념을 신봉함으로써 자본주의 시장경제체제에서 성취 가능한 사회경제적 개혁이나 복지국가 건설에 소홀했다. 사민주의 복지국가를 지지하는 그룹은 좌파 내에서 개량주의자로 낙인찍혔고 고립되었다. 좌파정당의 이념적 급진성은 집권 가능한 대안정당으로부터 스스로를 점점 더 멀어지게 만든 요인이기도 했지만, 집권 가능성이 거의 없는 야당이라는 점은 또한 실현가능성이 희박한 과격한 주장을 되풀이하는 악순환을 그리게 되었다. 서구와 달리 선거정치에서도 주류 좌파정당들은 복지 이슈보다는 반제국주의(특히 반미주의) 태도를 견지하면서 반전, 평화, 통일과 같은 비복지 이슈를 더 중시했다.

둘째, 냉전과 분단체제가 행위자들의 권력관계만이 아니라 정책 선호에도 막강한 영향을 미친다는 점이다. 냉전은 전세계를 휩쓸었지만, 냉전의 최전선에 있었던 동아시아 국가에서는 미국의 전폭적인 지원 아래 반공 우파 중심의 정치권력이 형성되었고, 친복지 좌파세력의 성장은 효과적으로 억압되었다(최장집, 1997; 윤홍식, 2013; Haggard and Kaufman, 2008; Koo, 2001). 나아가 냉전체제(그리고 분단체제)에서 미국을 등에 업고 군사주의를 강화·정당화하는

우파에 대한 강한 적대감과 불신은 일본과 한국의 좌파가 반전, 평화, 통일 이슈를 중심으로 저항적 운동을 지속한 중요한 동인이었다. 두 나라는 2차 대전과 한국전쟁이라는 끔직한 전쟁의 경험을 갖고 있어서 이를 되풀이하지 않으려는 대중적 열망 또한 매우 강했다. 이런 맥락에서, 일본의 좌파는 ‘평화 4원칙’에 입각한 비타협적 대중투쟁을 중시하였다. 냉전체제가 좌파의 정책 선호와 행동을 제약하는 정도는 일본보다 한국이 훨씬 컸다. 한국의 좌파는 민주화 전에는 물론, 민주화 이후에도 분단체제가 지속되는 냉전적 환경 속에서 반공·반북을 이념적 자원으로 삼는 우파의 공격에 늘 노출되었다. 그런 탓에 분단체제의 극복은 좌파의 이념적 지평과 정치적 지지기반을 확장하는 데에 필수적이었다. 따라서 민족통일을 다른 어떤 정책보다 우선시하는 정파가 좌파 내에서 주류로 등장할 수 있었다.

마지막으로, 이 연구는 정책 태도 전환의 타이밍이 중요하다는 것을 시사한다. 두 나라의 사례는 대규모 재정적자 상황, 혹은 거대정당에 의해 복지 이슈가 선점된 상황에서는 좌파의 적극적 복지개입전략조차 그다지 효과적이지 않을 수 있음을 보여준다. 일본의 경우, 좌파가 뒤늦게 복지정책결정에 참여하는 전략을 택하지만, 1970년대의 두 차례의 오일쇼크 후 급속한 경제 위기, 인구 위기, 복지 재정의 위기가 중첩되면서 복지 긴축의 정책 기조를 바꾸는 데 실패하였다. 이런 상황에서 좌파는 복지 확대를 위해 ‘인기 없는’ 복지 재정 확충 문제에 매달리지 않으면 안 되는 딜레마에 처하게 된다. 또한 한국의 경우처럼, 좌파정당이 뒤늦게 복지정책에 목소리를 내더라도 거대정당들에 의해 이미 복지 이슈가 선점되었을 경우, 좌파의 노력은 별로 빛을 보지 못할 수 있다. 한국에서는 1990년대 말의 급격한 경제위기 이후 미증유의 대규모 프레카리아트((precariat)가 발생했고, 정당간 경쟁에서 복지 이슈는 중요한 위치를 차지하게 된다. 복지 이슈는 먼저 자유주의 정당이 선점했지만, 2012년 대선부터는 보수정당도 친복지 정당의 이미지를 극대화함으로써 한국에서 복지 이슈는 점차 합의 이슈(valence issue)가 되었다. 이 거대정당들 속에서 한국의 좌파정당은 이들과 차별화된, 그러면서도 실현가능한 복지 정책 대안을 제시해야 하는 무거운 과제를 안고 있다.

■ 참고문헌 ■

- 강명세(2006). 한국의 노동시장과 정치시장. 서울: 백산서당.
- 강준식(2010). 정치비사-김대중 ②: 김대중과 박정희. 중앙일보. (2010. 12. 9).
- 권순미(2002). 일본사회당 실패에 관한 연구. 고려대학교 박사학위 논문.
- 권순미(2003). 일본의 파업패턴과 '1975년 노동체제'. 아세아연구. 46(2). 337-364.
- 권순미(2004). '노동 없는 정당체제'와 '노동 있는 정당체제': 일본과 한국의 상이한 노동정치 발전패턴. 한국정치학회보. 38(5). 299-322.
- 권순미(2012). 비정규노동자의 사회복지 배제 매커니즘: 한국과 일본의 사례. 한국복지국가연구회(편). 한국 복지국가의 정치경제. 서울: 아연출판부.
- 김동춘(1995). 한국사회 노동자 연구: 1987년 이후를 중심으로. 서울: 역사비평사.
- 김영순(2012). 복지동맹 문제를 중심으로 본 보편적 복지국가의 발전 조건: 영국·스웨덴의 비교와 한국에의 함의. 한국정치학회보. 46(1). 337-358.
- 김용철(2018). 한국의 노동정치: 변화와 동학. 파주: 마인드맵
- 김장권(1991). 지방자치와 정당정치. 일본평론. 봄호. 211-237.
- 마인섭(2011). 한국정당의 복지정책과 선거. 의정연구. 17(3). 29-62.
- 박영기, 김정한(2004). 한국노동운동사: 미군정기의 노동관계와 노동운동, 1945~1948. 서울: 지식마당
- 박찬표(2007). 한국의 국가형성과 민주주의. 서울: 후마니타스.
- 박찬표(2008). 한국 자유민주주의의 초상: '민주주의 과잉'인가 '자유주의 결핍'인가. 아세아연구. 51(4). 148-181.
- 박태주(2009). 금속산별 중앙교섭의 경과와 결정요인: 현대자동차 사례. 경제와 사회. 83호: 198-224.
- 신광영(1994). 계급과 노동운동의 사회학. 서울: 나남.
- 안재홍(2004). 생산레짐과 복지국가체제 상호연계의 정치 이론적 논의와 스웨덴 노사관계 사례의 분석. 한국정치학회. 38(5). 391-416.
- 우준희, 이대진(2011). 일본 집권정당의 정치적 위기와 복지정책의 변용. 동아연구. 61권. 133-174.
- 유범상(2008). 한국 노동운동 리더십의 위기: '이기주의자'라는 '정치적 낙인'에 관한 논의. 서울: 한국노동연구원.
- 윤홍식(2013). 한국 복지국가 주체형성에 대한 분단체제의 규정성: 문제제기를 위한 탐색. 사회복지정책. 40(3). 299-319.
- 은수미, 정주연, 이주희(2008). 산별 노사관계, 실현가능한 미래인가? 서울: 한국노동연구원
- 이원보(2005). 한국노동운동사 100년의 기록. 서울: 한국노동사회연구소.
- 이주희(2009). 한국의 단체교섭구조. 산업관계연구. 19(1). 65-86.
- 이혜경(2006). 현대 한국 사회복지제도의 전개: 경제성장, 민주화, 그리고 세계화를 배경으로. 이혜경·다케가와 쇼고(편). 한국과 일본의 복지국가레짐 비교연구: 사회보장, 젠더, 노동시장을 중심으로. 서울: 연세대학교 출판부.

- 이희호(2015). '대선 후보 김대중' 소식에 박정희는 즐담배만.... 길을 찾아서/이희호 평전. 한겨레신문. (2015. 8. 2).
- 임성욱(2016). 조선정판사 '위조지폐' 사건의 재검토: 제1심 판결의 모순점을 중심으로. 역사비평. 통권 114호. 408-440.
- 정태영(2007). 한국사회민주주의 정당의 역사적 기원. 서울: 후마니타스.
- 정해구(1989). 미군정과 좌파의 노동운동: 정치적 상황과 전평의 운동노선을 중심으로. 경제와 사회. 제2권. 111-142.
- 조돈문(1995). 전평 노동조합들과 노동계급의 계급형성. 동향과 전망. 통권 26호. 177-217.
- 조돈문(2004). 노동계급의 계급형성: 남한 해방공간과 멕시코 혁명기의 비교연구. 서울: 한울.
- 조영훈(2005). 일본 공적개호보험 형성의 사회적 배경 - 복지국가발전이론들의 비교와 평가. 한국사회학 39(5). 182-208.
- 조현연(2010). 죽산 조봉암, 진보당과 21세기 한국의 진보정치. 동북아연구. 15권. 183-220.
- 지병근(2012). 한국 정당들의 복지정책: 당헌 및 강령 분석을 중심으로. 선거연구. 2(1). 59-95.
- 최장집(1993). 한국 민주주의의 이론. 서울: 한길사
- 최장집(1997). 한국의 노동운동과 국가. 서울: 나남.
- 최장집(2002). 민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기. 서울: 후마니타스.
- 岡澤憲美(1996). 政黨政治システムの變容—五五年體制の比較政治學. 日本政治學會(編). 55年體制の崩壞. 東京: 岩波書店刊.
- 勞働省(編)(1964). 資料勞働運動史. 東京: 勞働行政研究所.
- 大嶽秀夫(1986). 日本社會黨悲劇の起源. 中央公論. 1986年10月号. 146-161.
- 大沢真理(2007). 現代日本の生活保障のシステム. 東京: 岩波書店
- 島田剛(2018). 戦後アメリカの生産性向上・対日援助における日本の被援助国としての経験は何か: 民主化・労働運動支援・アジアへの展開. 日本の開発協力の歴史. No. 2. 1-45.
- 山口二郎(編). 1999. 現代日本の政治變動. 東京: 放送大學教育振興會.
- 山口定(1985). 戦後日本の政治體制と政治過程." 三宅一郎・山口定・村松岐夫・進藤榮一. 日本政治の座標: 戦後40年のあゆみ. 東京: 有斐閣.
- 升味準之輔(1983). 戦後政治—1945~55年(上). 東京: 東京大學出版會.
- 新川敏光(1993). 日本型福祉の政治經濟學. 東京: 三一書房.
- 新川敏光(1999). 戦後日本政治と社會民主主義-社會党・總評ブロックの興亡. 東京: 法律文化社
- 塩田庄兵衛(1964). 日本労働運動の歴史. 東京: 労働旬報社
- 日本労働組合總評議會(編) (1974). 總評二十年史(上)
- 日本労働組合總評議會(編) (1986). 總評三十年資料集(上)
- 日本社會黨50年史編纂委員會(編) (1996). 日本社會黨史. 東京: 社會民主黨全國連合.
- 日本社会党(1981). 日本社会党綱領文献集. 東京: 日本社会党中央本部機関紙局
- 日本社会党政策審議會(編). (1990). 日本社会党政策資料集成. 東京: 日本社会党中央本部機関紙局.

- 日本社会党四十周年記念出版刊行委員会(編). (1985). **資料日本社会党四十年史**. 日本社会党中央本部.
- 田中愛治(1996). 國民意識における '55年體制'の變容と崩壊—政黨編成崩壊とシステムサポートの繼續と變化. 日本政治學會(篇). **55年體制の崩壊**. 東京: 岩波書店.
- 佐藤誠三郎, 松崎哲久(1986). **自民黨政權**. 東京: 中央公論史.
- 村上泰亮(1984). **新中間大衆の時代**. 東京: 中央公論社.
- Aspalter, Christian(2001). *Conservative Welfare State Systems in East Asia*. Westport, Conn.: Praeger.
- Barewald, Hans H.(1974). *Japan's Parliament: An Introduction*. London. London; New York: Cambridge University Press.
- Barewald, Hans H.(1986). *Party Politics in Japan*. Boston: Allen & Unwin.
- Calder, Kent E.(1988). *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Cumings, Bruce(1993). Japan's Position in the World System. In Andrew Gordon (ed.) *Postwar Japan as History*. Berkeley: University of California Press.
- Curtis, Gerald L.(1988). *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Deyo, Frederic C.(1989). *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*. Berkeley: University of California Press.
- Deyo, Frederic C. 1992. The Political Economy of Social Policy Formation: East Asia's Newly Industrialized Countries. In R. P. Appelbaum & J. Henderson(eds). *States and Development in the Asian Pacific Rim*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dore, Ronald(1973). *British Factory-Japanese Factory*. Berkeley: University of California Press.
- Esping-Andersen, Gøsta(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta(1997). Hybrid or Unique?: the Japanese Welfare State between Europe and America. *Journal of European Social Policy*. 7(3). 179-189.
- Estévez-Abe, Margarita(2008). *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gluck, Carol(1993). The Past in the Present. In Andrew Gordon(ed). *Postwar Japan as History*. Berkeley: University of California Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman(2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, NJ; Oxford: Princeton University Press.
- Holliday, Ian(2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*. 48. 706-723.
- Inoguchi, Takashi(1990). "The Political Economy of Conservative Resurgence under Recession: Public Policies and Political Support in Japan, 1977-1983," In T. J. Pempel (ed). *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regime*. Ithaca: Cornell University Press.
- Inoguchi, Takashi(1991). The Nature and Functioning of Japanese Politics. *Government and Opposition* 26(2). 185-198.

- Johnson, Chalmers(1982). *MITI and the Japanese Miracles: The Growth of Industrial Policy 1925-75*. Stanford: Stanford University Press.
- Kohno, Masaru(1997). Electoral Origins of Japanese Socialists' Stagnation. *Comparative Political Studies*. 30(1). 55-77.
- Koo, Hagen(2001). *Korean Workers: The Culture and Politics of Class Formation*. Ithaca: London: Cornell University Press.
- Korpi, Walter and Joakim Palme(2003). New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95. *American Political Science Review*. 97(3). 425-446.
- Korpi, Walter(1978). *The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden*. London: Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Kume, Ikuo(1998). *Disparaged Success: Labor Politics in Postwar Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kwon, H. J.(1997). Beyond european welfare regimes: Comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy*. 26(4). 467-84.
- Lipset, S. M., & S. Rokkan(1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction.' In S.M. Lipset and S. Rokkan (eds). *Party Systems and Voter Alignments, New York: Macmillan*.
- Otake, Hideo(1990). Defense Controversies and One-Party Dominance: The Opposition in Japan and Germany. In Pempel, T. J. (ed). *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Pempel, T.J. & Keiichi Tsunekawa(1979). Corporatism Without Labor? The Japanese Anomaly. In Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch (eds.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*. S Beverly Hills: age publications.
- Pempel. T. J.(1982). *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Rose, Richard and Rei Shiratori(1986). *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford University Press.
- Sassoon, Donald(1996). *One Hundred Years of Socialism: The West European Left in the Twentieth Century*. London: New York: I. B. Tauris and Co Ltd.
- Shinkawa, Toshimitsu and T. J. Pempel(1996). Occupational Welfare and the Japanese Experience. In Michael Shalve (ed). *The Privatization of Social Policy?: Occupational Welfare and the Welfare State in America, Scandinavia and Japan*. New York: St. Martin s Press.
- Shinoda, Toru(1997). Rengo and policy participation: Japanese-style neo-corporatism? In Mari Sako and Hiroki Sato (eds). *Japanese Labour and Management in Transition: Diversity, Flexibility and Participation*. London and New York: Routledge.
- Stockwin. J. A. A.(1966). The Japanese Socialist Party under New Leadership. *Asian Survey*. 6(4). 187-200.
- Takegawa, Shogo(2005). Japan's Welfare State Regime: Welfare Politics, Provider and Regulator.

Development and Society. 34(2). 169-190.

Tsujinaka, Yutaka(1996). High Level Consultation in Japan: The SANROKON, or the Round Table Conference on Industry and Labor in Japan, 1970-the Present. TsukubaHousei. 19. 430-488.

Wade, Robert(1990). *Governing the market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Watanuki, Joji(1986). Is There a 'Japanese-type Welfare Society'? International Sociology. 1(3). 259-269.

Yang, Jae-jin(2017). *The Political Economy of the Small Welfare State in South Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.

◀ Abstract ▶

Is the left always an active promoter of welfare states?: A case study of Japan and Korea

Soon-mee Kwon

This article challenges traditional theories on the role of the left and power-resources mobilization based on Western European welfare states' experiences. Traditionally, welfare state research has claimed a central role for leftists and their capacity to mobilize power resources, deemed crucial features in welfare state construction. However, this study claims that such a rationale may rest on a West-biased explanation. The mainstream leftists in Japan and Korea have been passive in building a welfare state for a long time, mobilizing instead popular sentiment on foreign security or national unification policies, considered as more crucial political issues than welfare policies. The social democratic approach to welfare development was likewise viewed negatively. These views from the leftists partially contributed to the construction of 'small welfare states' in East Asia. A belief in radical ideologies such as Marxism-Leninism and the Juche ideology, and regarding socialism as an ideal model to replace the capitalist system, were common traits in the area. This was based on a strong sense of distrust and hostility toward the anti-communist, conservative governments that dominated the scene at that time, accelerated by the domestic Cold War, a geopolitical specificity of East Asia. This study suggests that it is not only the size of the power resources of the political left that counts, but progressives' policy attitudes and strategies matter as well in the development of welfare states.

Key words: small welfare state, leftist party, labor movement, welfare attitudes, movement strategies, Cold War system

◆ 2019. 1. 29. 접수 / 2019. 4. 6. 1차수정 / 2019. 4. 8. 게재확정

* Professor, Employment and Labor Training Institute