

# 이명박 정부의 사회복지정책: 사회복지정책의 후퇴?\*

김순영 | 서울대 한국정치연구소 선임연구원

## | 논문요약 |

이 논문의 목적은 이명박 정부의 사회복지정책을 김대중, 노무현 정부와의 비교의 관점에서 분석하고, 나아가 한국 현실에 맞는 적극적 사회복지정책의 필요성을 제기하는 데 있다. 이명박 정부의 사회복지정책에 대한 평가는 지난 김대중, 노무현 정부에서 구축해 놓은 최소한의 사회복지 기반마저 흔들려 놓을 것이라는 비판적인 주장들이 지배적이다. 그러나 본 논문에서는 이명박 정부의 '능동적 복지'의 내용을 구성하는 '일하는 복지', '민간 주도 복지'의 내용들 역시 김대중, 노무현 정부의 '신자유주의적 복지정책'의 연장선상에 있음을 밝히고자 하였다. 본 연구가 김대중, 노무현 정부와 이명박 정부의 복지정책의 연속성에 주목한 것은 현 정부의 사회복지정책을 긍정적으로 평가하기 위해서가 아니라 김대중, 노무현 정부하에서 이루어진 국가복지의 허약함을 강조하고자 하기 때문이다.

주제어 | 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부, 사회복지정책, 능동적 복지, 일하는 복지, 민간주도 복지, 신자유주의적 복지정책

\* 본 논문은 2008년 12월 4일 개최되었던 <한국정치학회 연례학술회의> 발표문을 수정·보완한 것이다.

## I. 문제제기

이 논문의 목적은 이명박 정부의 사회복지정책을 김대중, 노무현 정부와의 비교의 관점에서 분석하고, 한국 현실에 맞는 적극적 사회복지정책의 필요성을 제기하는 데 있다. 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 집권 초기 사회 각 분야의 정책결정과 시행에 있어서 적지 않은 문제와 미숙함을 드러냈다. 그간 정부가 보여준 신자유주의적 경제정책의 방향으로 볼 때 정부의 자발적 의지에 의한 사회복지분야의 성장과 발전은 기대하기 어려울 것으로 판단된다. ‘경제제일주의, 성장우선주의, 시장만능주의’로 요약할 수 있는 정부 정책의 기조는 국가복지의 확대·발전과는 양립하기 어렵기 때문이다. 이러한 예측에 따라 당선 이후 지금까지 발표된 이명박 정부의 사회복지정책에 대한 평가는 지난 10년 동안 민주정부에서 구축해 놓은 최소한의 사회복지 기반마저 흔들여 놓을 것이라는 비판적인 주장들이 지배적이다. 이명박 정부의 국정지표인 ‘능동적 복지’의 내용을 구성하는 ‘일하는 복지’, ‘경제성장과 함께하는 복지’, ‘민간주도 복지’의 내용들이 ‘노동강제형 복지’, ‘시장중심 복지’, ‘국가복지의 축소’ 등으로 이어지면서 사회복지의 급격한 후퇴를 가져올 것이라는 주장이다. 이러한 주장들처럼 지금까지 제기된 이명박 정부의 사회복지정책은 과거 김대중, 노무현 정부와 비교할 때 사회복지정책의 확실한 후퇴로 평가할 수 있나? 대선공약으로부터 인수위활동에서 만들어진 사회복지정책의 관점과 방향, 보건복지정책의 국정과제는 과거 정부로부터의 확실한 차이를 갖나?

본 논문에서는 이러한 문제의식하에 집권 초 발표된 이명박 정부의 사회복지정책들을 중심으로 현 정부 사회복지정책의 성격을 김대중·노무현 정부와의 비교의 관점에서 분석하고자 한다. 여기에는 대선과정에서 나타난 선거공약으로부터 인수위 활동, 대통령의 발언, [보건복지가족부](현 보건복지부)에서 발표한 보고서문건에 대한 검토들이 포함될 것이다. 분석의 초점은 사회복지정책의 실행과 효과에 대한 것이라기보다는 정권 초기 사회복지정책에 대한 접근과 방향에 대한 것이다.

## II. 이명박 정부의 사회복지정책 분석

### 1. 이명박 정부의 사회복지정책: '능동적 복지'

2007년 12월, 17대 대통령선거 캠페인 과정 중에서 이명박 후보는 '따뜻한 사회'라는 모토하에 '생애 희망디딤돌 복지'라는 사회복지정책에 대한 공약을 내놓는다. 그리고 이러한 '생애 희망디딤돌 복지'를 통해 "복지수준을 획기적으로 높이고 구조적으로 선진화 하겠다"고 선언한다. 이명박 후보자는 분야별 92개 과제 중 보건·복지 분야와 관련하여 생애주기별 맞춤형 보건·복지, 출생에서 보육문제 해결, 암·중증질환 보장확대와 의료 안전망 기금설치, 비만 퇴치 등 예방적 건강관리체계 구축, 고령화 사회에 대비한 노인의 질병, 건강, 고독의 3대 문제 해결, 치매·중풍 노인을 위한 의료요양보장체계 마련, 노후소득 보장을 위한 연금제도개혁, 통합서비스 희망복지 129센터 운영 등 12개 공약을 제시하고 있다(한나라당 2007).

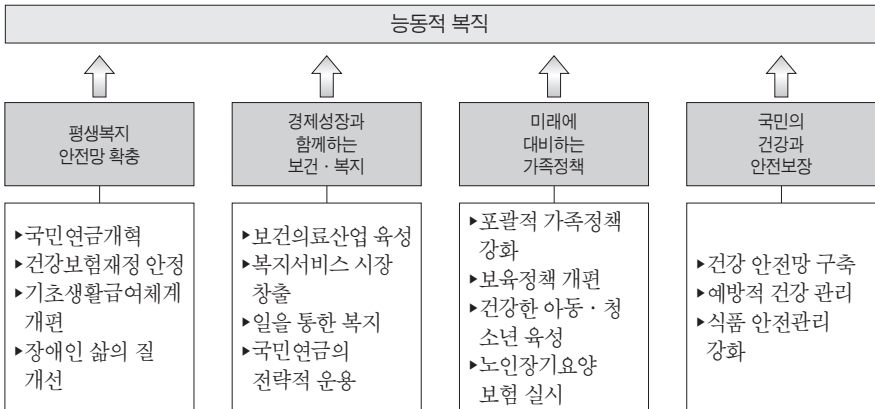
선거캠페인에서 제기된 사회복지공약은 대통령 당선 이후 인수위원회 활동을 통해 구체화된다. 인수위원회는 2008년 2월 5일 새 정부의 사회복지분야 국정지표를 '능동적 복지'로 정식화하고 이를 위한 복지 분야 세부과제 42개와 ① 평생복지기반 마련, ② 예방·맞춤·통합형 복지, ③ 시장기능을 활용한 서민생활 안정, ④ 사회적 위험으로부터 안전한 사회라는 4가지 추진전략을 설정했다.

2008년 2월 25일 국회 취임식에서 이명박 대통령은 '능동적 복지'를 모토로 한 새 정부 사회복지정책의 방향을 "누구나 인간다운 생활을 누리고 다함께 건강하고 편안한 사회가 되어야 한다"며 "시혜적, 사후적 복지가 해결책이 아니라 능동적, 예방적 복지로 나가야 한다"고 선언했다. [보건복지가족부]는 2008년 3월 사회복지분야의 '2008년 실천계획'을 다룬 보고서를 통해서 '능동적 복지'를 "빈곤과 질병 등 사회적 위험을 사전에 예방하고, 위험에 처한 사람들이 일을 통해 재기할 수 있도록 돕고, 경제성장과 함께하는 복지"로 구체화했다. 그리고 인수위원회에서 밝힌 추진전략과 세부과제를 다음과 같이 정리하고 있

다. 먼저 ‘능동적 복지’의 추진방향을 ① 모든 국민이 안심하고 살아갈 수 있는 평생복지, ② 개인별 특성에 맞는 예방·통합·맞춤형 복지, ③ 일자리와 균등한 사회참여 기회를 제공하는 일하는 복지, ④ 효율적 전달체계를 통한 국민 체감형 복지로 수정·확정했다. 그리고 그에 따른 4대 목표를 ① 평생복지 안전망 확충, ② 경제성장과 함께하는 보건·복지, ③ 미래에 대비하는 가족정책, ④ 국민의 건강과 안전보장으로 구체화하고 그 실천과제 15가지를 제시하고 있다. 또한 이 보고서를 통해서 [보건복지가족부]는 ‘능동적 복지’의 추진전략을 ① 공급자, 중앙정부 중심에서 수요자와 현장의 요구 중심, ② 정부주도 방식에서 정부·민간이 함께 협력, ③ 물량중심의 양적 확대에서 서비스의 실질적 성과 추구로 밝히고 있다(보건복지가족부 2008a).

인수위원회 활동을 통해 새 정부의 국정지표로 제시된 ‘능동적 복지’와 그에 따른 정책과제는 정책담당 부서인 [보건복지가족부]를 통해서 보다 구체화 되는 과정을 밟게 되었다. 특히 [보건복지가족부]는 개념정의를 통해서 ‘능동적 복지’란 ‘일을 통한 복지’이자 ‘경제성장과 함께하는 복지’라는 것을 분명히 하고 있다. 여기서 ‘일을 통한 복지’는 4대 추진방향으로서, 그리고 ‘경제성장과 함께하는 복지’는 4대 목표의 하나로 ‘능동적 복지’의 핵심내용을 구성하

(그림 1) 이명박 정부 사회복지정책의 4대 목표와 실천과제



자료: 보건복지가족부(2008a, 4).

고 있음을 알 수 있다. 그리고 추진전략으로서 ‘수요자 중심’과 ‘민간중심’이 강조되고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 2. 이명박 정부 사회복지정책에 대한 기존 논의

집권 초기 이명박 정부의 사회복지정책에 대한 기존 논의들은 이명박 정부의 사회복지정책에 큰 관심을 가질 수밖에 없는 진보진영을 중심으로 주로 이루어졌기 때문에 비판적인 견해가 주를 이루고 있다는 특징을 보인다. 특히 이명박 정부 사회복지정책의 핵심 담론으로 제시된 ‘능동적 복지’의 내용을 구성하고 있는 ‘일을 통한 복지’, ‘경제성장과 함께하는 복지’, ‘민간주도 복지’ 개념을 중심으로 비판이 이루어졌다.

‘능동적 복지’ 담론과 관련한 논의들은 ‘능동적 복지’ 담론의 모호성과 그것이 갖는 보수성에 대해 문제를 제기한다. 인수위원회에서 처음 제기한 ‘능동적 복지’ 개념을 평가하면서 정체불명의 모호성으로 설명(이태수 2008)하거나 국민의 정부의 ‘생산적 복지’, 참여정부의 ‘참여복지’와 마찬가지로 학문적 의미나 복지철학적 의미를 제시하기 어려운 개념으로 비판하는 논의(김진수 2008)들이 그것이다. 또한 ‘능동적 복지’를 퍼니스와 틸튼의 적극적 국가(positive state)와 닐 길버트의 능력개발국가(Enabling State)와의 연관성에서 찾으면서 ‘역동적 복지국가(Dynamic Welfare State)’라고 하는 진보진영(복지국가 SOCIETY)의 대안담론을 그 의미가 다른 것으로 수사적인 차원에서 차용한 것으로 개념화하는 논의(김종건 2008)들이 대표적이다.

이들 주장들은 이명박 정부의 ‘능동적 복지’가 시장기능을 확대하고 민간중심의 복지를 목표로 하여 공공성을 훼손하고 보편성을 약화시킴으로써 사회복지정책이 크게 훼손될 것으로 전망한다는 점에서 대체로 유사한 입장을 갖는다(이태수 2008; 김진수 2008; 김종건 2008; 이상이 2008). 다시 말해, 이러한 논의들은 이명박 정부의 사회복지정책을 “공공성보다는 시장을 통한 효율성을, 국가의 역할보다는 영리부문까지 포함한 민간의 역할을, 보편적 복지보다는 선별적·잔여적 복지를 강조”한 것으로 보는 입장(참여연대 2008)이나 이

명박 정부의 사회복지정책 기조를 “1) 노동강제형, 2) 잔여적 복지정책으로의 회귀, 3) 복지민영화, 4) 국가책임 최소화”로 요약하는 논의(좌혜경 2008, 27-8)들과 대체로 동일한 것으로 분류할 수 있을 것이다.

그렇다면 이러한 기존의 논의들처럼 ‘능동적 복지’라는 국정지표에 담긴 이명박 정부의 사회복지정책은 이전 민주정부와는 완전히 다른 방향의 정책인가? 이명박 정부의 사회복지정책은 김대중, 노무현 정부가 만들어 놓은 국가복지의 기반을 허무는 사회복지정책의 후퇴를 의미하는가?

### 3. 이명박 정부 사회복지정책의 성격: 사회복지정책의 후퇴?

여기에서는 ‘능동적 복지’의 핵심 내용을 구성하는 ‘일을 통한 복지’, ‘경제 성장과 함께하는 복지’, ‘민간주도 복지’라는 세 개념을 중심으로 김대중, 노무현 정부의 사회복지정책과 비교의 관점에서 분석해 보고자 한다.

#### 1) 일을 통한 복지

먼저 ‘능동적 복지’의 핵심내용이라 할 수 있는 ‘일을 통한 복지’란 이명박 정부에서 새로 제기한 개념이 아니라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 이명박 정부는 ‘일을 통한 복지’를 “근로빈곤층·노인·장애인 등 취약계층에게 단순한 소득이전보다 일자리를 우선 제공하는 것”으로 개념정의하고 있다(보건복지가족부 2008a, 15). 하지만 이것은 한국 국가복지의 기반을 마련한 것으로 평가되고 있는 김대중 정부에서 추진한 ‘생산적 복지’와 정확하게 그 철학적 기반을 같이 하는 것으로 볼 수 있다. 김대중 정부는 ‘생산적 복지’를 국정이념으로 하여 ‘공정한 시장질서의 확립’, ‘국가에 의한 재분배 복지’, ‘자활을 위한 사회적 투자’를 추진전략으로 설정했다. 그리고 이러한 ‘생산적 복지’를 실현하기 위해 ‘국민기본생활보장’, ‘일을 통한 복지구현’, ‘삶의 질 향상 기반구축’을 정책방향으로 구체화했다. 또한 ‘생산적 복지’라는 개념이 ‘인권과 시민권으로서의 복지’, ‘일을 통한 복지’, ‘사회적 연대로서의 복지’라는 3가지 철학

적 배경을 갖고 있는 것으로 설명함으로써 ‘생산적 복지’에서 ‘일을 통한 복지’의 중요성을 강조했다(대통령비서실 삶의질향상기획단 2002).

사실상 ‘생산적 복지’는 과거 유럽의 사회복지 모델(소비적 복지)과 달리 복지를 노동의 의무와 결합하는 새로운 모델의 복지개념으로 미국식 근로복지(workfare)로부터 그 기원을 찾을 수 있다. 이는 일자리창출을 최고의 복지로 이해한다는 점에서 일자리 창출을 위한 노동시장 유연화와 짝을 이루는 개념으로 자주 사용되어 왔다(고세훈 2007, 62).<sup>1)</sup> 노무현 정부의 ‘참여복지’ 역시 ‘일을 통한 탈빈곤’을 주요한 정책과제로 삼고 있다는 점에서 ‘생산적 복지’의 연장선 상에 있었음은 물론이다. 노무현 정부는 “근로연계복지의 적극적 추진을 위해 보건복지 분야의 사회적 일자리 확대, 기업과의 일자리 지원협약 체결, 자활·어르신·장애인 일자리 확충 등을 중요 과제”로 설정했다. 특히, 근로연계복지를 위한 일자리 창출 정책과 관련해 “보건복지, 교육, 환경 등 사회 서비스 분야 일자리가 선진국에 비해 크게 부족”하다고 진단하고 “일을 통한 빈곤 탈출 지원기반을 구축하기 위해 근로빈곤층(Working Poor)에 대한 종합적 빈곤탈출전략을 마련”하고자 노력했다(보건복지부 2006, 10-12).

근로연계복지와 관련해 노무현 정부는 2006년 9월 [Able 2010 프로젝트를 수립하여 2010년까지 예산 1,978억 원을 투입, 장애인 일자리를 10만 개 확충하고자 했으며, 차상위계층이나 노인 등 취약계층에게 2009년까지 일자리 31만개를 창출하겠다고 선언했다. 또한 기초생활보장법에서 자활지원제도를 분리하여 실직빈곤층의 자활·자립을 지원하기 위한 ‘자활지원법(안)’을 마련하기도 했다. 특히, 노무현 정부하에서 근로빈곤층이 취업을 할 경우 소득이 증가하도록 유인하는 근로장려세제(EITC)가 도입되었다. 근로장려세제는 2006년 12월 임시국회 본회의를 통과하여 2008년 1월부터 실시, 2009년 9월부터 근로장려금이 지급되도록 되었다(한국보건사회연구원 2007, 2). 사실상 이명박 정부의 ‘일하는 복지’라는 것은 복지를 소비의 차원에서 바라보고 성장에 영향을 주지 않는 선에서 복지를 제공하고자 했던 김대중 정부의 ‘생산적 복지’

1) ‘생산적 복지’에 대한 비교적·국제적 접근에 대한 연구로는 다음을 참조. Gilbert(2004), Mishra(2004).

와 동일한 철학적 배경을 갖는다는 점에서 차별성을 갖기 어렵다. 따라서 ‘일을 통한 복지’라는 이명박 정부의 사회복지정책 방향이 이전의 민주정부와 비교할 때 급격한 후퇴를 의미하는 것으로 평가하기는 어려워 보인다.

## 2) 경제성장과 함께하는 복지

정부는 ‘능동적 복지’의 또 다른 핵심내용을 구성하는 ‘경제성장과 함께하는 복지’의 실천전략으로 ‘보건의료산업 육성, 복지서비스 시장창출, 일을 통한 복지, 국민연금의 전략적 운용’을 들고 있다. 특히 2008년 4월에 보고된 ‘2008년도 보건복지가족부 성과관리 전략계획’에 따르면 “차세대 국가전략산업인 보건의료산업을 신성장동력으로 육성”하겠다는 내용이 ‘경제성장과 함께하는 복지’의 핵심과제를 이루고 있음을 알 수 있다(보건복지가족부 2008c, 129-130). 그러나 보건의료산업 육성은 잘 알려져 있듯이 노무현 정부에서부터 이미 중요 정책과제로 제기된 바 있다. 2006년 [보건복지부]는 “의료와 관련한 불필요한 규제 완화 등 제도개선 필요에 소극적으로 대응하여 의료시장 개방요구 등 글로벌화에 대응할 수 있는 의료체계 구축이 미흡”하다고 평가하면서, “의료서비스 산업의 경쟁력 강화를 주요한 정책과제”로 제시하고 있다. 그리고 의료서비스산업의 경쟁력 제고를 위해 몇 가지 정책을 제안한다.

먼저 “보건산업 투자 및 의료의 질 향상을 위한 병원 자본기반 강화를 위해 의료산업펀드, 세제혜택, 병원채 등 다양한 자본조달 방안”이 마련되어야 한다고 지적한다. 이와 관련하여 “영리법인 허용, 건강보험-민간보험 간의 역할 설정 등 현안과제에 대해서는 의료산업선진화위원회를 통해 지속적으로 논의 및 공론화가 필요”하다고 적고 있다. 또한 의료산업의 경쟁력 제고를 위해 “의료광고 허용범위 확대, 의료기관 부대사업 허용 등 규제완화에 대한 전략적 접근 역시 요구”된다고 주문하고 있다. 나아가 “공동연구와 산업화를 연계하는 ‘병원중심 의료클러스터’ 육성 및 적극적인 해외환자 유치로 의료서비스를 통한 국익창출”을 제시하고 있다(보건복지부 2006, 25-26). 이것은 이명박 정부가 ‘경제성장과 함께하는 복지’에서 제기하고 있는 “의료와 관광·문화를 결합한 해외환자 유치(메디컬투어) 활성화”와 거의 동일한 내용을 담고 있는 것으로



판단된다.

무엇보다 ‘경제성장과 함께하는 복지’란 명시적으로 밝히고 있지는 않지만 ‘선성장 후분배’라고 하는 기존의 보수적 담론을 새 정부 사회복지정책의 분명한 기조로 선언한 것으로 평가할 수 있다. ‘선성장 후분배’란 민주화 이후에도 지속적으로 되풀이되어 온 담론으로서 상대적으로 개혁적인 김대중, 노무현 정부하에서도 사회복지정책을 입안하는 데 있어서 큰 영향력을 발휘해 왔다고 볼 수 있다. 김대중 정부에서는 생산적 복지의 비전으로서 ‘성장과 분배’의 균형을, 노무현 정부에서는 ‘비전 2030’을 통해 성장과 분배가 함께 가는 ‘동반성장’을 새로운 패러다임으로 제시했다(삶의질향상기획단 2002, 21; 정부·민간 합동작업단 2006, 31). 하지만 그러한 슬로건이 실제 김대중, 노무현 정부의 사회복지정책을 결정하는 데 있어서 주요한 기반이었다고 평가하기는 어렵다. 김대중, 노무현 정부하에서도 사회복지정책은 여전히 경제정책에 종속된 것으로 다뤄져왔다. 이전 정부들에서 재정경제부는 “경제가 성장하지 않으면 분배 개선은 어렵다”(동아일보 04/05/19)는 담론을 지속적이고 명시적으로 유포해왔다. 그 결과 성장주의로 무장한 경제관료가 개혁과정을 주도함으로써 경제정책과 사회정책이 함께 갈 수 있는 민주적 거시경제 틀은 발전하지 못했다.

한국에선 ‘선성장 후분배’ 담론이 진리처럼 받아들여지고 있지만 최근의 경제학 연구들은 오히려 균등한 분배가 성장을 촉진할 수 있다는 것을 보여준다. 분배가 인적 자원의 질을 향상시킴으로써 생산성과 효율을 높이고 총 유효수

〈표 1〉 정부지출 1조 원 증가 시 효과 비교

	국내소득 창출액(억 원)		성장을 제고효과(%)	
	최소	최대	최소	최대
현재와 동일한 배분구조	8,654	15,862	0.120	0.220
공공행정과 국방지출 제외 시	8,500	15,569	0.118	0.216
건설부문에만 투입	8,343	15,286	0.116	0.212
교육 및 복지분야에만 투입	8,942	16,393	0.124	0.227

자료: 산업연구원(2005); 이종석(2008)에서 재인용

요의 규모를 늘림으로써 투자, 고용, 성장에 오히려 기여한다는 것이 수많은 경험적 자료들에 의해 뒷받침되고 있다(이강국 2005, 233). <표 1>은 실제 사회복지분야의 정부지출 확대가 경제성장을 제고에 유리한 영향을 미칠 수 있다는 것을 한국사례를 통해 실증적으로 보여준다.

이렇게 경제성장과 분배 간의 관계를 정의할 수 있는 다양한 인과적 사실들이 존재함에도 불구하고 한국에서 사회복지란 항상 경제성장의 발목을 잡는 것으로 인식되어 왔고, 그것은 지난 김대중·노무현 정부에서도 대동소이했다. 따라서 ‘경제성장과 함께 하는 복지’ 역시 이명박 정부의 보수적 성향을 드러내는 것으로 이전 정부와 구분되는 새로운 정책 기조라고 평가하기는 어렵다. 오히려 이명박 정부의 ‘경제성장과 함께 하는 복지’의 내용 구성 중 의료산업 경쟁 및 육성전략은 노무현 정부의 정책과제를 그대로 답습하고 있는 것으로 보인다.

### 3) 민간주도 복지

이명박 정부가 ‘능동적 복지’의 추진전략으로 언급한 내용들 역시 현 정부의 사회복지정책을 이전 정부와 비교해서 후퇴한 것으로 평가하는 중요한 기준으로 사용하고 있다. 특히, ‘능동적 복지’의 추진전략으로서 ‘정부주도 방식에서 정부·민간의 협력으로’라는 부분은 이명박 정부가 국가의 역할보다는 영리부문까지 포함한 민간의 역할 확대, 복지민영화와 국가책임 최소화를 목표로 하고 있다고 비판하는 중요한 근거가 되고 있다. 복지정책의 주체를 정부와 민간이 함께 협력해야 한다고 명시함으로써 정부 주도의 복지정책이 상당부분 민간으로 이양될 가능성이 높다는 것은 분명하다. 복지를 민간부문에 분산시켜 다원화하자는 주장은 소득과 기여 능력에 따라 수혜조건을 차등화해서 노동의 재상품화를 강제하고 기존의 기득권층 구조를 유지, 강화하자는 시장 논리와 다르지 않다. 그것은 ‘탈상품화와 사회재계층화’라는 국가 복지의 본래 취지를 근본에서 허물어뜨리는 것이라 할 수 있다(고세훈 2007, 49). 이명박 정부가 국가주도하의 보편적 복지를 회피하고 잔여적·선택적·시혜적 복지를 명시적으로 밝힌 것으로 평가할 개연성은 분명히 있다. 그러나 이러한 전략 역시

이명박 정부에서 새로이 제기되었고, 그것이 이명박 정부와 이전 정부를 구분할 수 있는 근거인가는 따져볼 필요가 있다.

[보건복지부]는 2006년 “기업계 등 민간의 사회공헌활동이 증가하고 있으나, 복지투자의 조정 및 공공-민간 간 역할 분담 논의가 부족”하다고 지적하면서 “시·군·구와 읍·면·동 간 공공전달체계 및 지역사회 내 공공-민간 간 네트워크 구축을 통해 효율적인 정책조정 및 정책전달체계를 마련”해야 한다고 지적하고 있다. 그리고 이러한 “전달체계를 효율화하고 민간의 복지참여를 유도”해야 한다는 내용을 중요한 정책과제로 설정하고 있다. 이를 위해 “지방 공공 서비스 전달체계를 주민생활지원서비스 통합지원체제로 개편하고, 지자체 복지수준을 평가하고, 민간 사회공헌활동 지원을 위한 민·관 협의를 활성화하고, 사회공헌 정보센터 설립을 지원하며, 자원봉사 육성 등을 통한 민간 복지참여 활성화를 유도”해야 한다고 강조하고 있다. “부족한 공공복지 인력 및 재원 등의 한계를 극복하기 위해 민간의 복지참여 활성화가 적극적으로 필요”하다는 주장이다(보건복지부 2006, 11). 다시 말해 이명박 정부의 사회복지정책이 현저히 후퇴한 것으로 평가하는 중요한 근거로서 ‘민간주도 복지’ 역시 이미 노무현 정부에서 주요한 정책과제로 지속적으로 제시되어 왔던 것이다.

이상에서 볼 때, 지금까지 발표된 이명박 정부의 사회복지정책의 내용은 이전 민주정부와 비교해서 현저하게 후퇴한 것으로 볼 수 있는 근거는 많지 않다. 지금까지 살펴본 것처럼 이러한 세 가지 복지정책의 특징은 김대중, 노무현 정부를 구분할 수 있는 유효한 기준이 아니다. 오히려 노무현 정부와 비교해서, 현 정부 사회복지정책의 핵심과제와 추진방향 등이 너무 유사한 내용을 보이고 있다는 점을 강조할 필요가 있다. 이명박 정부의 사회복지정책에 대한 이러한 부정적 논의들은 상당부분 동일한 정책내용을 가지고 있는 노무현 정부와 이명박 정부를 이념적 편향에 따라 구분하고자 하는 동기에서 출발한 것으로 보인다. 그것은 노무현 정부를 실제보다 개혁적인 것으로 보았든, 이명박 정부를 실제보다 보수적인 것으로 보았든 사실과는 다소 거리가 있는 주장들로 이어질 수밖에 없었다.

그렇다면 이명박 정부의 사회복지정책의 성격은 어떻게 평가할 수 있나? 지금까지 지적한 것처럼 이명박 정부의 사회복지정책은 김대중, 노무현 정부의

사회복지정책을 계승한 것으로 그 연속선 상에 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 따라서 ‘근로강제형복지’, ‘잔여적 복지’, ‘성장우선복지’, ‘시장중심복지’로 평가할 수 있는 이명박 정부의 복지정책 역시 김대중, 노무현 정부와 같이 ‘신자유주의적 복지정책’(손호철 2006)으로 범주화할 수 있다. 다만 앞에서도 지적했듯이, 정부에서 발표한 감세안 수준이 큰 폭으로 이뤄지는 등 ‘신자유주의적 복지정책’의 속도와 수준에는 문제가 있다. 그러나 전체적인 방향에서 볼 때, 이명박 정부의 복지정책 역시 ‘신자유주의적 복지정책’으로 분류될 수 있다는 점에서 복지정책의 급격한 후퇴라는 기존 주장들에 대해 동의하기 어렵다.

### III. 경제위기와 한국 사회복지정책의 방향

지금까지의 분석을 통해서 이명박 정부의 사회복지정책이 기존의 비판적인 논의들과 달리 이전 정부의 사회복지정책과 비교해서 현저한 후퇴라기보다는 동일한 정책선상에 있음을 강조하고자 하였다. 그러나 문제는 현재 한국의 경제적 상황, 사회적 상황은 현재와 같은 정부의 ‘신자유주의적 복지정책’만으로는 이전정부에서 누렸던 현상유지조차 어렵다는 사실이다. 김대중 정부 이후 신자유주의적 경제정책의 확대는 한국 사회를 극단적 양극화사회로 만들었고 사회적 불평등은 더욱 증대되었다. 다시 말해 지금의 상황은 현 정부의 사회복지지구조를 넘어서는 보다 확대되고 적극적인 사회복지정책이 필요함을 말해 준다. 여기에서는 IMF 경제위기 상황에서 정부가 직면했던 선택조건에 대한 분석을 통해 한국 사회의 바람직한 사회복지정책의 방향을 제시해 보고자 한다.

## 1. 경제위기와 사회 소외계층

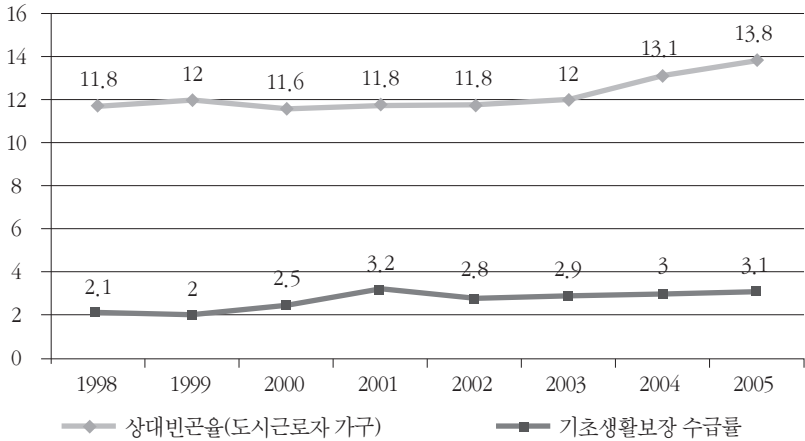
1997년 경제위기가 기업들의 연쇄도산과 대량실업으로 이어지면서 우리 사회는 경제적 불평등의 확대와 빈곤층의 급격한 증가라는 큰 사회경제적 어려움을 겪었다. 경제위기는 경제문제로 끝나지 않고 자살률, 이혼율, 범죄율을 증가시키면서 심각한 사회해체 현상을 동반하기도 했다. 그리고 경제위기의 여파는 이후 빠른 거시적 경제회복에도 불구하고 계층 간 차이를 오히려 확대함으로써 경제위기 이후 10년이 지난 지금까지 하층과 소외계층의 생활은 나아지기는커녕 더욱 어려워지는 등 소득양극화 현상이 가속화되고 있다.

한 연구에 따르면 지난 경제위기 때 강제로 퇴출당한 충청은행 퇴출자들 중 2007년 10월 현재 조사에 응한 465명 가운데 도시근로자가구 평균 중위소득의 50%인 164만 1천 원에 못 미치는 빈곤층은 무려 235명으로 전체 응답자의 50.6%로 조사되었다. 이 세상에 존재하지 않아서 응답조차 할 수 없었던 극한 상황에 몰렸던 사람들과 전직 동료들과 연락을 끊고 잠적한 200여 명의 사람들을 포함한다면 실제 빈곤율은 훨씬 더 높을 것으로 추측된다. 즉, 중상층 충청은행 퇴출자의 반 이상이 빈곤층으로 무너져 내린 것이다. 이 연구는 계속해서 퇴출자 중에서 5명(5.3%)이 자살했고 2명이 병사했다고 보고하고 있다. 이들 자살자의 수는 한국사회 인구 10만 명당 자살자수인 23명(2006년 기준)보다 무려 230.4배나 높은 것으로 나타나 경제위기의 결과가 개인들에게 얼마나 참혹했는가를 짐작케 한다(류정순 2008).

이처럼 경제위기로 인한 실업의 증가는 도시근로자 가구 평균 중위소득의 50% 미만으로 측정된 상대빈곤율을 급격하게 증가시켜 왔다. 상대빈곤율은 1998년 11.8%, 1999년 12%, 2000년 11.6%, 2001년 11.8%, 2003년 12%, 2004년 13.1%, 2005년 13.8%로 꾸준히 증가해 왔다. 경제위기로 인한 급격한 경기침체와 빈곤층의 증가에 대응해 김대중 정부는 2000년 국민기초생활보장제도<sup>2)</sup>를 시행하고, 4대 보험 체계를 갖추는 등 한국 국가복지의 기반을 마련하는 데 크

2) 한국 공공부조제도의 획기적 전기를 마련한 것으로 평가되는 국민기초생활보장제도 도입에 대한 자세한 논의로는 김영순·권순미(2008)를 참조.

〈그림 2〉 수급률 및 상대빈곤율 추이(%)



자료: 보건복지가족부(2008c, 6)

계 기여했다.<sup>3)</sup> 하지만 다음의 그림에서 보듯이, 상대빈곤율의 지속적인 증가로 기초생활보장 수급 대상자의 수는 증가하고 있지만 기초생활보장 수급률은 제 자리에 머물러 있음을 알 수 있다. 김대중 정부의 가장 큰 업적으로 평가받는 기초생활보장제도마저 제 기능을 하지 못하고 수많은 빈민들이 정부 복지정책의 사각지대에 놓여 있다.

기초생활보장제도가 제 기능을 하지 못하고 있듯, 현재 한국의 복지수준은 OECD 국가 중에서 최하위를 기록하고 있다. 〈표 2〉에서 보듯이, 2001년 GDP 1만 불 달성 시점의 한국의 사회복지지출은 8.7%로 유럽 사민주의 국가들은 물론 미국, 일본에 비해서도 턱없이 낮다. 이는 OECD 평균 20.1%의 절반에도 미치지 못하는 수치임을 알 수 있다. 한국의 사회복지지출 예산은 매년 꾸준히 증가했음에도 불구하고 한국은 여전히 세계 11대 경제대국에 걸맞지 않는 OECD 최하위의 사회복지지출 수준을 보이고 있다. 2003년 기준으로 OECD 국가의 GDP 대비 사회복지지출은 평균 21.83%에 이르지만 한국은 9.09%(2005

3) 김대중 정부의 복지정책에 대한 평가는 김연명(2002), 손호철(2005)을 참조.

〈표 2〉 사회복지지출 수준의 국제 비교

	한국	미국	일본	영국	프랑스	독일	스웨덴	OECD 평균
A	8.7*	15.2	17.5	22.4	28.5	28.8	29.5	20.1
B	9.09**	16.59	18.39	21.43	29.08	28.40	31.85	21.83

※ A: GDP 1만 불 달성 시점의 사회복지지출, B: GDP 대비 사회복지지출(2003년)

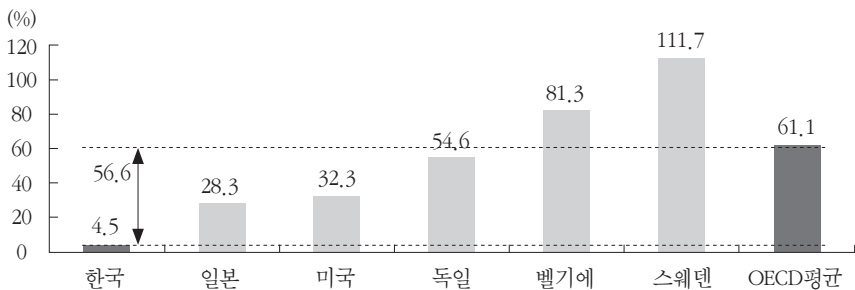
\* 2001년, \*\* 2005년

자료: 보건복지부(2006, 5), 보건복지부·한국보건사회연구원(2007, 114)에서 재구성

년)로 역시 절반에도 미치지 못하고 있다. 프랑스, 스웨덴과 비교하면 1/3 수준에 머물고 있다.<sup>4)</sup>

OECD 30개 국가군을 비교할 때 한국의 사회복지지표는 총사회복지지출 30위, 근로소득지원 29위, 공적의료지출 29위, 비의료서비스지출 29위 등 역시 최하위 수준이다(대통령자문정책기획위원회 2006). 이렇게 실제 사회복지정책이 OECD 최하위 수준에 머물러 있음으로써 한국에서 조세·공적 이전에 의

〈그림 3〉 조세·공적이전의 불평등 감소기여도 비교



자료: OECD(1999), 보건복지부(2006, 6)에서 재인용

4) 한국의 GDP 대비 정부지출 비율이 다른 나라와 비교할 때 현저히 낮다는 점에서 정부지출 대비 사회복지 지출 수치는 더욱 낮을 수밖에 없다는 것을 짐작할 수 있다. 한국의 GDP 대비 정부지출 비율은 2004년 기준으로 28.1%에 불과한 반면 미국 36.4%, 영국 43.9%, 일본 37.5%, 프랑스 53.5%, 스웨덴 57.3%, 덴마크 55.1%로 한국과 비교해서 월등하게 높다. OECD 평균도 40.8%에 이른다(복지국가SOCIETY 2007, 356에서 재인용).

한 시장소득 불평등 감소 기여도 역시 다른 나라와 비교해 형편없이 낮다. <그림 3>에서 보듯이, 한국의 불평등 감소 기여도는 4.5%(2000년)로 일본 28.3%, 미국 32.3%와 비교해서도 1/7~1/8 수준에 불과하며, OECD 11개국 평균 61.1%와의 차이는 무려 56.6%나 된다.

이상에서 볼 때, 경제위기 이후 한국의 국가복지가 급격히 확대되고 최소한의 사회복지 기반을 마련했다고 긍정적으로 평가하더라도 현재 한국의 복지수준은 선진국과 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준에 머물러 있음을 알 수 있다. 더군다나 지난 IMF 경제위기의 교훈은 경제위기의 폐해가 사회의 하층에게 일반적으로 집중되었다는 사실에 있다. 한국의 경제위기에 대하여 센(Sen 1999, 187)은 “한국이 지난 수십 년 동안 GNP가 5~10%씩 성장해오다 한 해 GNP가 5~10% 감소했다고 해서 그렇게 비참해지는 이유가 놀랍다”고 말한다. 경제위기가 전체적으로 볼 때 본질적으로 파멸적인 상황이 아니지만 만약 5~10%의 후퇴가 국민 모두에게 공평하게 부담되지 않고 국민 중 가장 빈곤한 사람들에게 집중될 때 문제는 심각해질 수밖에 없다는 것이다. 이런 점에서 지난 경제위기의 결과로 나타난 빈곤과 불평등의 증가와 그것의 지속은 경제적 실패 때문이라기보다는 정치적 실패의 결과라고 말할 수 있다(김순영 2005). 다시 말해, 김대중·노무현 정부는 한국 국가복지의 기틀을 마련했지만, 한국의 국가복지체제가 경제위기로 인한 피해를 사회전체가 공평하게 부담하도록 만드는 메커니즘이 되도록 하는 데는 실패했다. 지난 경제위기는 복지정책의 뒷받침 없는 경제성장이 경제위기에 얼마나 취약하며 소외계층들에게는 얼마나 가혹한 것인가를 분명하게 보여주었다.

## 2. 한국 사회복지정책의 방향: 비정규직과 신용불량자 문제를 중심으로

사회복지정책과 관련해 다렌도르프는 ‘복지의 물질적 급부(provisions)’와 ‘사회적 권리로서의 복지권 부여(entitlements)’의 개념을 구분한다(Dahrendorf 1994, 12-13). 물질적 급부는 경제적·물질적 혜택을 지칭하는 말로서 경제적 관점에서 문제를 보는 것이다. 성장에 비례하여 혜택은 증가하며 그 수혜적 크



기에 비례하여 선택의 범위가 넓어지는 수혜의 공급측면에 초점을 두는 것이다. 반면 사회적 권리로서의 복지권 부여는 그동안 배제되었던 영역에 참여할 수 있는 진입의 권리를 의미하며, 효과적 수요와 적극적 기회창출의 측면에서 사회구성원의 자유, 즉 ‘적극적 자유’를 더 많이 실현하고자 하는 정치적 함의를 갖는 개념이다. 사회적 시민권의 개념은 복지의 이 두 요소를 모두 함축하지만, 그 핵심은 후자, 즉 사회적 권리로서의 복지권 부여에 있다. 좁게는 민주정부들의 노동 및 복지정책의 성격, 넓게는 이들 정부의 전체 정책의 성격, 나아가서는 한국 민주주의의 성격을 이해하는 데 이 개념 구분은 커다란 중요성을 갖는다(최장집 2005, 454).

이런 기준에서 볼 때, 김대중·노무현 정부 역시 진정한 의미에서 사회적 권리로서의 복지권 부여를 중심으로 한 복지국가적 성격을 갖지 못했음은 분명하다. 그런 점에서 이명박 정부에서 사회적 권리로서 복지의 위상이 확대되기를 기대한다는 것은 더욱 비현실적인 주장일지도 모른다. 그러나 선진 유럽의 복지국가들이 이러한 사회복지의 발전단계를 거쳤다는 점에서 사회적 권리로서 복지권의 부여를 향후 사회복지정책의 중요한 발전목표로 설정하는 것은 중요하다. 무엇보다 사회적 권리로서의 복지권이 배제되었던 영역에 참여할 수 있는 진입의 권리를 의미한다는 점에서 한국에서 노동문제와 최소한의 시민권조차 얻지 못하고 있는 신용불량자 문제의 해결은 새로운 사회복지정책이 시작될 수 있는 중요한 정책분야가 될 수 있을 것이다.

## 1) 비정규직 문제와 노동시장정책

그간 민주정부는 ‘일자리가 곧 복지’라는 개념을 앞세워 일자리창출을 가장 중요한 빈곤 감소 대책으로 생각해 왔다. 이러한 관념은 이명박 정부하에서도 지속되고 있다. 그러나 한국에서 ‘일하는 빈곤층’<sup>5)</sup>이 급격하게 증가하고 있다

5) 세계 경기침체가 빈곤층을 강타하면서 특히 경제침체에 취약한 ‘일하는 빈곤층,’ 즉 오랜 시간 일을 해도 생계 유지조차 힘든 저소득 노동자층의 문제가 세계적인 화두가 되고 있다. 실제로 미국의 한 시민사회 조사에 따르면 미국 저소득층의 72%가 일을 하고 있으며, 이들 저소득층의 25%만이 복지혜택을 받고 있는 것으로 나타났다(경향신문 2008/11/10). 미국의

는 사실은 일자리 창출이 결코 빈곤 감소에 크게 기여할 수 없음을 의미한다. 거기에는 무엇보다 비정규직의 급격한 증가라는 노동시장구조가 자리 잡고 있다. 한국에서 비정규직 노동자는 동일시간, 동일업무에 종사하면서도 비정규직이라는 이유만으로 임금뿐만 아니라 당연한 권리로서 누려야 할 4대보험 대상에서 대규모로 배제되고 있다는 중요한 문제를 제기한다. 이렇게 비정규직 노동자는 임금과 복지처우에 있어서 심각한 차별의 대상이 되면서 '일하는 빈곤층'을 확대하는 주요한 기제로 작용하고 있다.

통계청이 2010년 8월에 실시한 '경제활동인구조사 부가조사'에서 비정규직은 859만 명(50.4%)이고 정규직은 846만 명(49.6%)으로, 전체 노동자의 절반 이상이 비정규직이다. OECD 국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하지만, 우리나라는 시간제근로(파트타임) 비중이 9.5%로 그다지 높지 않다. 이에 비해 비정규직의 98.0%(859만 명 가운데 842만 명)가 임시근로자이거나 임시근로를 겸하고 있다는 점에서, 다른 나라에서 찾아보기 힘든 특징을 보이고 있다(김유선 2010, 3). 다음의 <표 3>에 따르면 비정규직은 정규직과 거의 동일한 노동시간을 투여하고 있음에도 불구하고, 정규직 대비 비정규직의 월 평균 임금총액은 46.9%로 절반에도 미치지 못하고 있다. 문제는 그 격차가 계속 벌어지고 있다는 사실이다. 또한 사회보험 가입률은 정규직이 82~99%에 이르는 반면, 비정규직은 33~35%에 불과해 복지처우에 있어서도 심각한 불평등 아래 놓여 있음을 알 수 있다.

현실이 이런데도 '일자리가 곧 복지'라고 하는 이명박 정부의 사회복지정책

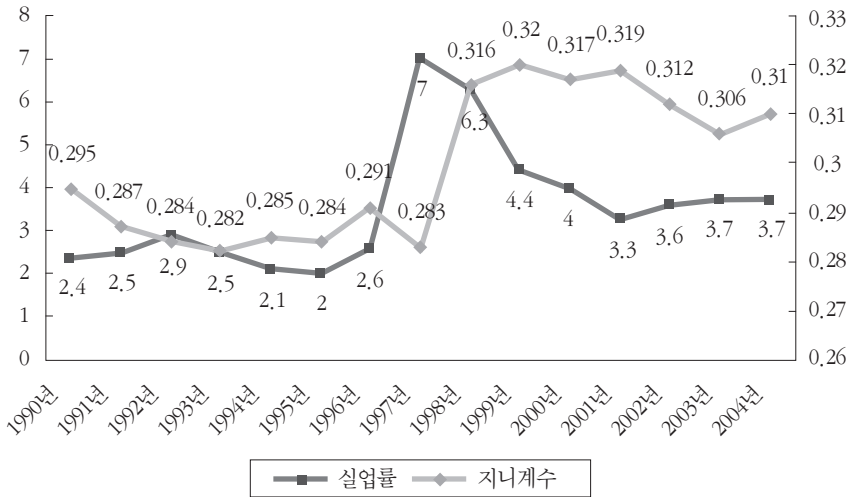
<표 3> 정규직 · 비정규직 비교(2010년 8월 현재)

	근로자수 (천 명)	임금 (만 원)	주당 노동시간	국민연금 적용률(%)	건강보험 적용률(%)	고용보험 적용률(%)
정규직	8,460	266	43.9	98.0	98.8	83.0
비정규직	8,590	125	42.9	32.4	35.8	34.5

자료: 김유선(2010)에서 재구성

일하는 빈곤층에 대해서는 다음을 참조. 데이비드 K. 쉬플러, 『워킹푸어』(2009).

〈그림 4〉 실업률과 지니계수의 추이



자료: 통계청 DB에 의거 작성

기조는 쉽게 변하지 않을 것으로 보인다. 정부는 ‘일하는 빈곤층’을 양산하는 비정규직 일자리를 다수 창출하면서 사회복지를 위한 국가의무를 다한 것으로 생각할지도 모른다. 하지만 〈그림 4〉는 그것이 왜 효과를 발휘할 수 없는지를 보다 실증적으로 보여준다. 그림에서 보듯이, 지난 경제위기 이후 실업률은 급격하게 감소하였지만 소득불평등은 오히려 증가하고 있음을 알 수 있다. 1993년부터 경제위기 이전까지 대체로 동일한 추세로 움직였던 실업률과 지니계수는 경제위기 이후 정반대의 추세를 보여주고 있다. 경제위기 이후 실업률의 급격한 감소에도 불구하고 지니계수는 오히려 증가함으로써 고용의 확대가 불평등 감소에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있는 것이다.

이러한 고용과 불평등 관계의 패턴은 서구에서도 탈산업화를 경험하면서 제조업의 고용은 감소하고 서비스업의 고용이 확대되면서 대두되었다. 생산성 향상이 낮은 서비스업에서 고용을 증대하기 위해서는 임금을 제조업보다 낮게 유지할 수밖에 없고 따라서 고용증가는 임금불평등을 가져올 수밖에 없었다 (Iversen and Wren 1998; Esping-Andersen 1996). 그러나 한국의 비정규직 문

제는 서구에서의 제조업과 서비스업의 임금불평등의 문제와는 상이하다. 산업을 불문하고 정규직 임금의 50% 수준에 불과한 고용이 전체 고용의 50% 이상을 차지하고 있으며 그 비중이 갈수록 확대되고 있다는 점에서 그렇다. 앞으로 이명박 정부하에서 비정규직 문제를 포함한 노동시장정책의 변화 없이 일자리 창출과 실업의 감소만으로는 빈곤층의 급격한 확대를 막기 어렵다는 것을 분명하게 보여준다. 따라서 한국의 사회복지정책은 노동시장정책의 변화 없이는 큰 실효성을 거두기 어렵다.

## 2) 신용불량자 문제와 금융시장정책

‘일하는 빈곤층’과 함께 한국 사회의 중요한 소외계층의 문제로서 신용불량자(금융소외자) 문제에 주목할 필요가 있다. 한국에서 신용불량자들은 경제위기 이후 경제를 활성화하는 과정에서 국가와 사회가 만든 경제정책의 희생자임에도 불구하고 사회적 낙인으로 인해 최소한의 시민권조차 누리지 못하고 사회적으로 배제되고 있다. 신용불량자 집계가 마지막으로 이루어진 2004년 12월 말 360만 명을 넘어선 신용불량자들은 김대중, 노무현 정부를 거치면서도 정부의 적극적인 정책수혜의 대상이 되지 못했다. 오히려 이후 채권자는 다수 카드회사에서 사채업자로 바뀌면서 이들의 삶은 더욱 황폐해졌다.

한국의 신용불량자 문제는 사회적 시민권 없는 민주주의가 시장의 열패자들에게 얼마나 가혹한 것인가를 그대로 보여주었다. 서구 민주주의 발전의 역사는 법적·정치적 시민권이 사회적 시민권으로 확대, 발전될 수 있음을 보여준다(Marshall 1964). 하지만 경제위기 이후 한국의 경험은 사회적 시민권의 약화가 오히려 법적·정치적 시민권마저 제약하고 있음을 보여준다. 경제적 실패로 인해 사회적 시민권을 획득하지 못한 사람들은 가혹한 채권추심, 사채업자들에 의해 강요된 신체포기각서 등을 통해 최소한의 인권은 물론 시민으로서 누려야 할 기본적인 법적·정치적 시민권마저 박탈당하고 있다.

이명박 대통령은 ‘신용불량자 대서면 조치’를 대통령 공약으로 내세웠다. 하지만 집권 이후 ‘원금탕감은 절대 없다’는 대전제하에 국민연금에 가입돼 있는 신용불량자들을 대상으로 한 ‘뉴스타트 2008 프로젝트’나 신용회복기금을 통

한 고금리에서 저금리로의 전환대출 정책을 실시했지만 현실을 무시한 실효성 없는 정책이라는 비판을 받아 왔다. 또한 이명박 정부는 친서민 행보의 대표적인 정책으로 2009년 12월에는 미소금융, 2010년 7월에는 정부와 서민 금융회사가 공동으로 출자한 햇살론을 출시했다. 정부는 이를 통해 저신용·저소득 서민에게 10퍼센트대의 저금리로 대출을 해준다고 선전하고 있지만, 정작 저신용·저소득 서민에게는 대출의 문턱이 지나치게 높아 정책의 실효성에 의문이 제기되고 있다. 더군다나 이런 정책이 이미 수천만 원의 빚을 진 신용불량자들에게는 빚을 갚기 위해 빚을 내는 방식으로 빚을 더 추가할 뿐 감당할 수 없는 빚을 해결할 만한 근본적인 대책이 될 수 없음은 분명하다.

2010년 국감 자료에 따르면 학자금대출을 받아 신용불량자가 된 대학생 신용불량자는 2007년 3,785명에서 2008년 1만 250명, 2009년 2만 2,142명에서 다시 2010년에는 2만 6,000명으로 3년간 7배나 증가했다. 또한 경기악화로 지방세를 체납해 신용불량자가 되는 경우도 급격하게 증가하고 있다. 이명박 대통령은 신용회복기금 출범식에 참석해 “우리나라 전국민의 15%나 되는 금융소외자를 이대로 방치하곤 선진 한국의 꿈을 결코 이룰 수 없다. 내 임기 중에 이들이 희망을 가질 수 있도록 노력하겠다”고 선언함으로써 신용불량자 문제의 해결이 중요한 과제임을 역설했다. 그러나 실질적으로 신용불량자들을 보호할 수 있는 정책이 이뤄지기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

2010년 6월 말 현재 정부에 등록된 대부 업체만 1만 5,380개, 거래자는 189만 3,535명에 이른다. 이런 수치는 공식적인 대부업체 이용 실태일 뿐 불법 사채까지 포함하면 이보다 2~3배 이상 된다는 예측 결과도 있다. 그야말로 사채 공화국이라 불릴 만하다. 긴급 자금이 필요한 서민들에게 현금서비스든 사채든 갚지 못할 정도의 돈을 빌려주고 엄청난 이자를 매겨서 몇 년 후에는 감당할 수 없는 빚더미에 눌러 그들의 인생을 파산시키는 구조가 반복되고 있는 것이다(김순영 2011).

대학생 신용불량자의 증가가 보여주듯이, 신용불량자 문제는 지난 김대중 정부하에서 금융시장 규제를 급격하게 완화하여 약탈적 대출이 허용됨으로써 발생했다는 사실을 기억할 필요가 있다. 사채시장이 아니라 은행과 제2금융권이 약탈적 대출 시장을 선도한 결과였다. 사실상 지난 2008년 미국에서 발생한

금융위기 역시 극단적인 신자유주의적 금융시장 규제완화로 인한 비우량주택 담보대출로부터 시작되었다. 이렇게 극단적으로 탈규제 되어 약탈적 대출이 일상화되고 있는 금융시장에 대한 규제 없이는 향후 정부의 사회복지정책 역시 큰 효과를 발휘하기 어렵다. 또한 기존의 신용불량자 문제를 해결하기 위한 실질적인 정책이 뒷받침되지 않고서는 정부의 사회복지정책이 실제 보호가 필요한 계층들을 외면한다는 비판을 면하기 어렵다. 과거 신용카드 사태와 같이 개인금융시장을 탈규제하여 경제위기로 인한 부담을, 대출에 의존할 수밖에 없는 다수의 저소득층에게 전가하는 정책의 선택이 어떠한 결과를 가져왔는지를 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 무엇보다 새로운 세계적 경제흐름과 병행하여 이명박 정부의 금융시장정책을 포함한 경제정책 역시 신자유주의 정책을 완화하고 시장을 규제하는 정책으로의 변화가 동반될 때 한국 사회복지정책의 변화도 시작될 수 있을 것이다.

#### IV. 결론

지금까지 이명박 정부의 사회복지정책의 성격을 기존 논의에 대한 비판적 관점에서 살펴보고 비정규직과 신용불량자 문제를 통해 앞으로 이명박 정부가 나아가야 할 사회복지정책의 방향을 제시하고자 했다. 이러한 분석을 통해서 이명박 정부의 사회복지정책 역시 김대중, 노무현 정부의 '신자유주의적 복지정책'의 연장선상에 있다고 보고 이전 정부와 비교해서 급격한 사회복지정책의 후퇴가 올 것이라고 보는 지배적인 논의들을 비판하고자 했다. 그러나 이명박 정부의 사회복지정책이 이전 정부와 연장선상에 있다는 평가가 그 자체로 이명박 정부에 대한 면죄부가 될 수는 없다. 본 연구가 김대중, 노무현 정부와 이명박 정부의 복지정책의 연속성에 주목한 것은 현 정부의 사회복지정책을 긍정적으로 보기 때문이 아니라 그간 김대중, 노무현 정부하에서 이루어진 국가복지의 허약함을 강조하고자 하는 의도 때문이다. 지난 민주정부의 사회

복지정책에 대한 객관적인 평가와 반성 없이 앞으로 제기되어야 할 사회복지정책의 획기적 기획과 변화는 기대하기 어렵다고 생각한다.

최근 초등학교 무상급식을 둘러싸고 사회복지정책이 정치권의 화두가 되었다. 내년 총선과 대선에서는 한국 역사상 처음으로 복지이슈를 둘러싸고 정치적 경쟁이 이루어질 것으로 예상된다. 이 점에서 한국 사회가 국가복지를 확대해 나가는 시발점이 될 수 있을 것으로 보인다. 무엇보다 사회복지체제의 변화를 설명하기 위해서는 노동의 권력 확대든 복지연합이든 복지를 둘러싼 세력 관계를 다룬 복지정치에 대한 분석이 전제되어야 한다. 복지정치를 다루지 못했다는 점에서 본 논문의 한계는 분명하다. 여기서 다루지 못한 복지정치에 대한 분석은 앞으로 이명박 정부의 사회복지정책을 구체적으로 분석하는 다음 연구과제로 넘기고자 한다.

## [참고문헌]

- 고세훈. 2007. 『복지한국 미래는 있는가』. 후마니타스.
- 기획재정부. 2008a. “‘09년 주요 분야별 자원배분방향” (9월 24일).
- \_\_\_\_\_. 2008.b. “2009년 수정예산·기금안” (11월 3일).
- 김순영. 2005. “한국 민주주의와 빈곤의 문제.” 『위기의 노동』. 후마니타스.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『대출 원하는 사회』. 후마니타스.
- 김연명 편. 2002. 『한국복지국가 성격논쟁 1』. 인간과복지.
- 김영순·권순미. 2008. “제5장 공공부조제도.” 양재진·김영순 외. 『한국의 복지정책 결정 과정—역사와 자료』. 나남.
- 김유선. 2010. “비정규직 규모와 실태-통계청 ‘경제활동인구조사 부가조사’(2010.8) 결과.” 한국노동사회연구소.
- 김종건. 2008. “이명박 정부의 복지정책 바로읽기” [Issue Report]. 민중복지연대.
- 김진수. 2008. “이명박 정부 100일 평가 및 향후 국정 방향(사회복지 분야).” 경실련 이명박 정부 100일, 무엇이 문제인가 발표문.
- 대통령비서실 삶의질향상기획단. 2002. 『생산적 복지-복지 패러다임의 대전환』.
- 대통령자문 정책기획위원회. 2006. 「사회지표를 활용한 국가경쟁력 개념연구」 (7월 21).
- 데이비드 K. 쉬플러. 2009. 『위킵어: 빈곤의 경계에서 말하다』. 후마니타스.
- 류정순. 2008. “외환위기 시 무너진 중산층의 10년 후 빈곤실태조사—충청은행 퇴출자를 중심으로.” 한국빈곤문제연구소 발표문.
- 보건복지가족부. 2008a. “일자리, 기회, 배려를 위한 능동적 복지 2008년 실천계획” (3월 25일).
- \_\_\_\_\_. 2008b. “2008 주요업무참고자료” (8월).
- \_\_\_\_\_. 2008c. “2008년도 보건복지가족부 성과관리 전략계획” (4월 30일).
- 보건복지부. 2006. “양극화를 이겨내는 희망 프로젝트 2006.” 2006년도 업무보고서.
- 보건복지부·한국보건사회연구원. 2007. 『한국의 사회복지지출 추계(1995-2005)와 자발적 민간급여 실태조사』. 정책보고서.
- 복지국가SOCIETY. 이성재 편저. 2007. 『복지국가 혁명』. 도서출판 밭.
- 손호철. 2006. “김대중 정부의 복지개혁의 성격.” 『해방60년의 한국정치』. 이매진.
- 이상이. 2008. “이명박 정부의 전망과 복지사회를 향한 대응전략.” 건강세상네트워크 주최



발표문.

- 이종석. 2008. “우리나라 조세제정 현황과 이명박 정부 감세안의 문제점.” 한국빈곤문제연  
구소 발표문.
- 이태수. 2008. “이명박 정부와 복지정책의 미래.” 복지국가SOCIETY 월례정책세미나 발  
표문.
- 좌혜경. 2008. “예산안 문제점 분석 및 공동행동 요구안.” 2009 복지예산안 및 이명박 정부  
의 사회복지정책 문제점과 대응방향 토론회 발표문.
- 참여연대. 2008. “이명박 정부의 ‘능동적 복지’를 우려한다.” 이명박 정부 복지정책에 대한  
성명(2월 25일).
- 최장집. 2005. “사회적 시민권 없는 한국 민주주의.” 『위기의 노동』. 후마니타스.
- 한국보건사회연구원. 2007. 「참여정부 4년 평가-보건복지분야」.

- Dahrendorf, Ralf. 1994. “The Changing Quality of Citizenship.” Bart van Steenberg,  
ed, *The Condition of Citizenship*. Sage Publication Ltd.
- Esping-Adnersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton  
University Press.
- Gilbert, Neil. 2004. “Productive Welfare and the Market Economy: Korea’s Enabling  
State.” Mishra, Ramesh, eds. *Modernizing the Korean Welfare State—Towards the  
Productive Welfare Model*. Transaction Publishers.
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare  
State Parties and policies in Global Markets*. Chicago University press.
- Iverson, T., and A. Wren. 1998. “Equality, Employment and Budgetary Restraint: The  
Trilemma of the Service Economy.” *World Politics* 50, No. 4.
- Marshall, T. H. 1964. *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday.
- Mishra, Ramesh. 2004. “Globalization, Social Protection and Productive Welfare: An  
International Perspective.” Mishra, Ramesh, eds. *Modernizing the Korean Welfare  
State—Towards the Productive Welfare Model*. Transaction Publishers.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Anchor Books.

투고일: 2011.03.29

심사일: 2011.04.12

게재확정일: 2011.04.15

[ABSTRACT]

## Social-welfare Policy of Lee Myung-Bak Administration: A Retreat of Social-welfare Policy?

Kim, Soon Young | Senior Research Fellow/Seoul National University,  
The Center for Social Sciences

The paper aims to analyze social-welfare policy of Lee administration in the comparative perspective of Kim Dae-Joong and Noh Moo-Hyun administrations, and then to address the need to develop more active social-welfare policy to fit a Korean society. It has been argued that Lee administration's social-welfare policy has weakened the basic fundamentals of social welfare founded by DJ and Noh administrations. However, the paper argues that 'workfare' and 'private-initiative welfare,' which are the key parts of Lee administration's 'active welfare,' are also related to DJ and Noh administrations' neo-liberal welfare policy. The paper focuses on an affinity between DJ and Noh administrations' and Lee administration's welfare policy not to evaluate positively Lee's welfare policy but to emphasize the weakness of DJ and Noh's welfare policy.

---

**Key Words** | Kim Dae-Joong administration, Noh Moo-Hyun administration, Lee Myung-Bak administration, social-welfare Policy, workfare, private-initiative welfare, active welfare, neo-liberal welfare policy