

## 한국사회의 복지정책에 대한 윤리적 평가

- 복지체제의 형성과 변화를 중심으로\* -

강원돈 (한신대학교 교수)

### I. 머리말

### II. 한국에서 발전주의 체제의 성립과 그 신자유주의적 변형

1. 국가주도형 발전주의 체제
2. 한국에서 발전주의 체제의 위기와 그 체제의 신자유주의적 개조
3. 신자유주의적 기업사회
4. 신자유주의 체제에서 악화된 사회적 양극화

### III. 발전주의 복지체제에서 신자유주의 복지체제로

1. 발전주의 복지체제
2. 발전주의 복지체제의 지속
3. 신자유주의적 복지체제의 도입
4. 이명박 정부에서 극단화된 신자유주의적 복지 정책

### IV. 한국의 복지체제에 대한 기독교 윤리적 평가

1. 복지에 대한 기독교 윤리적 평가의 기준
2. 한국의 복지체제에 대한 판단

### V. 맺음말

\* “이 논문은 한신대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.” 이 논문은 2011년 11월 4일 숭실대학교 벤처관 309호에서 열린 2011년 한국기독교사회윤리학회 가을학술대회에서 발표한 같은 제목의 발제문을 대폭 수정·보완한 것임을 밝힌다.

---

• ABSTRACT •

---

Christian Ethical Evaluation of Welfare Policy of the Korean Government:  
Focused on Formation and Change of Welfare Regime

Kang, Won-Don

In this article, I have tried to evaluate the welfare policy of the Korean government from the perspective of Christian ethics. Since government welfare policies and programs are extensive, I have focused only on basic lines of its welfare policy.

The welfare regime is closely linked with the development regime in the Korean society. Therefore, I have first analyzed the settlement of the state-initiated development regime and its configuration to the neoliberal development regime. Second, I have analyzed the historical process in which the developmentalist welfare regime came into being and has been changed gradually to the neoliberal welfare regime.

Third, in order to evaluate the welfare policy of the Korean government, I have articulated two criteria of evaluation from a Christian ethical perspective: criterion of human dignity and criterion of justice. From the theological concept of human dignity I have drawn the principle that everyone has the right for welfare. Moreover, I have owed to the requirements of justice the principle that the state is obligated to provide every person and citizen with all the goods and opportunities which are essential and indispensable for the life in human dignity.

Last, I have indicated the problems of the developmentalist and the neoliberal welfare regime and evaluated the regimes in terms of the above mentioned criteria. The developmentalist welfare regime which abided to the state raison 'growth prior to distribution' made welfare dependent on the economic development. From Christian ethical viewpoints, the developmentalist state is criticized for accepting only minimal responsibility for protecting human rights for welfare and fulfilling the requirements of justice.

As far as the neoliberal welfare regime is concerned, it is a welfare regime which accommodates to the extreme subjugation of labor to capital under the conditions of economic globalization. The concept of labor obligation which forms the core of the neoliberal welfare regime is inclined to negate human rights for welfare and holds a number of people in the trap of working poverty. Therefore, the neoliberal welfare regime is insufficient for securing the life of the people in dignity and meeting the requirements of justice.

**Key words:** human dignity, justice, right for life, welfare, welfare regime, workfare

## I. 머리말

대한민국은 헌법의 정신을 놓고 보면 엄연한 사회국가<sup>1)</sup>이다. 대한민국 헌법 전문은 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”하고 있고, 헌법 제10조<sup>2)</sup>와 헌법 제34조<sup>3)</sup>는 모든 국민에게 ‘행복추구권’과 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 규정하고 있다. 우리 헌법은 인간의 기본권과 관련해서 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 천명하고(제10조 후문), 사회적 생존권과 관련해서는 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.”(제34조 제2항)고 규정하여 복지에 대한 국가의 책임과 의무를 명시하고 있다. 대한민국이 사회국가라는 주장은 바로 이와 같은 헌법 규정에 근거한다.<sup>4)</sup>

대한민국의 헌법상의 정체가 사회국가라고 하더라도, 한국 사회가 과

- 
- 1) 사회국가는 개인의 자유와 사회적 연대를 함께 실현하고자 하는 국가이다. 사회국가는 자유주의적 법치국가를 기본으로 하여 인간의 사회적 권리를 최대한 구현하고자 하는 국가라는 점에서 사회주의 국가와는 엄연하게 구별된다. 사회주의는 만인의 평등을 실현하기 위해 개인의 자유를 유보할 수 있다고 주장하지만, 자유주의는 인간의 자유를 천부불가양(天賦不可讓)의 권리로 인정한다. 사회국가는 인간의 자유에 관한 한 자유주의 원칙에 충실하다. - 오늘의 지구 사회에서 가장 전형적인 사회국가로 꼽히는 국가는 독일이다. 독일은 사회국가의 원칙을 실현하기 위해 자유로운 시장경제와 높은 수준의 복지제도를 결합시키고 있다. 이 때문에 독일은 복지국가로 불리기도 한다. 사회국가 독일은 사회적 시장경제의 틀에서 경제적 효율성과 사회적 연대를 함께 구현하는 다양한 제도적 장치들을 마련하고 있다. 이에 대해서는 Alfred Mueller-Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik: Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*(Freiburg im Breisgau: Rombach, 1966), 243을 보라.
  - 2) 대한민국 헌법 제10조: “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”
  - 3) 대한민국 헌법 제34조 1항: “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”
  - 4) 대한민국이 헌법상 사회국가의 성격을 갖는다는 것은 헌법 제119조 2항(“국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”)에 의해서도 뒷받침된다.

연 얼마나 사회국가적인가 하는 문제는 여전히 남아 있다. 한국 사회에서 모든 사람이 행복을 추구하고 인간다운 생활을 할 권리를 실현하고 있는가를 묻는다면 많은 사람들이 그렇지 않다고 말할 것이다. 오늘 한국 사회에서 시민단체들과 사회단체들은 말할 것도 없고, 정치권에서도 복지 논쟁이 치열하게 전개되는 것은 바로 이 때문이다. 오늘의 한국 사회에서 복지 논쟁은 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 복지 수혜자의 범위와 관련해서는 선별적 복지와 보편적 복지가 쟁점을 이루고 있고, 복지 수준과 관련해서는 실현가능한 복지와 최대한의 복지가, 복지 실현의 속도와 관련해서는 점진적 복지와 전면적 복지가 서로 날카롭게 대립하는 의제로 떠오르고 있다.

이러한 상황에서 복지정책을 둘러싸고 벌어지는 논쟁들을 정리해서 기독교 윤리적 관점에서 평가하고 오늘과 내일의 한국 사회를 위한 기독교적 복지정책의 골간과 그 실현 방안들을 내어놓는 것은 두 말할 것도 없이 중요하고 필요한 일이겠지만, 지면이 극히 한정된 이 글에서 이를 모두 다 다룰 수는 없는 일이다. 그래서 나는 이 글에서 복지에 대한 최종 책임을 지는 국가의 복지정책을 기독교 윤리적 관점에서 평가하는 데 집중하고자 한다. 국가가 수행하는 복지정책도 워낙 방대한 내용을 담고 있기에 여기서 그 내용을 일일이 따질 수는 없고 주로 복지체제<sup>5)</sup>의 형성과 변화에 초점을 맞추어 국가가 수행하는 복지정책의 성격을 밝히는 데 중점을 둘 것이다.

이런 점들을 감안하면서 나는 먼저 한국 경제의 전개과정을 살피면서

5) 이 글에서 체제(regime)는 문화전통, 사회환경, 경제제도, 권력자원 등과 같이 제도를 형성하고 유지하는 데 작용하는 여러 요소들을 규율하고 집합하는 기제를 가리킨다. 복지체제(welfare regime)는 복지욕구의 표출, 복지문제의 규정, 사회정책의 수립, 사회지출의 결정 등이 이루어지는 제도적인 규칙이나 구조를 가리키는데, 복지체제의 성격을 결정하는 것은 가족과 시장과 국가가 복지를 둘러싸고 벌이는 상호작용의 방식이다. 에스핑-안데르센은 이 상호방식의 유형에 따라 사회 민주주의적 복지체제, 보수주의적 복지체제, 자유주의적 복지체제를 구별한 바 있다. 이에 대해서는 고스타 에스핑-안데르센, 박시중 역, 『복지 자본주의의 세 가지 세계』(서울: 성균관대학교출판부, 2007), 62-67을 보라.

발전주의적 복지체제가 확립되었다가 신자유주의적 복지체제로 변환하는 과정을 밝히고 이러한 복지체제에서 나타난 복지정책의 기본성격을 분석하고자 한다. 그 다음, 기독교 윤리적 관점에서 복지 문제를 판단하는 기준을 제시하고, 그 기준에 따라 한국의 복지체제를 평가할 것이다.

## II. 한국에서 발전주의 체제의 성립과 그 신자유주의적 변형

### 1. 국가주도형 발전주의 체제

1960년대 초부터 1990년대 중반까지 정부가 강력하게 추진한 경제개발5개년계획은 후진국이었던 한국을 세계 10위권의 경제대국으로 성장하는 데 기여했다. 한국경제를 이처럼 경이적으로 발전시킨 것은 박정희를 중심으로 한 군부 세력이 조직한 ‘발전주의 국가’<sup>6)</sup>였다.

박정희는 국가와 자본의 동맹을 기반으로 해서 국가가 주도하는 경제개발을 추구하였기에 이와 같은 경제발전 체제를 가리켜 국가주도형 발전주의 체제라고 한다. 이 체제는 압축성장 전략에 따라 경제개발을 이끌기 위해 강력한 노동억압과 치밀한 노동배제를 기본으로 하는 독재적 성격을 띠었기에 국가주도형 개발독재 체제이기도 했다. 이 체제에서 국가가 맡은 역할은 총자본가였다. 국가는 자본의 축적을 주도하고, 해외저축을 도입하고, 자본의 배분을 결정하고, 산업정책과 기업정책을 수립하여,

6) 김일영은 ‘발전주의 국가를 “사유재산과 시장경제를 기본 원칙으로 하면서도 국가가 스스로 설정한 부국강병이란 목표를 위해 시장에 대한 전략적 개입을 거침없이 행하는 국가”로 규정한다. 김일영, 「1960년대 한국 발전국가의 형성과정」, 한국정치학회, 『한국정치학회보』 33/4, 2000. 2, 122. 발전주의 국가에 대해서는 김일영, 「한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망」, 한국정치외교사학회, 『한국정치외교사논총』 23/1(2001), 87-126; 양재진, 「발전 이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래」, 한국행정학회, 『한국행정학회』 39/1(2005), 1-18을 보라.

국민경제와 기업 활동을 이끌었다. 국가는 시중 은행들을 실질적으로 국유화하는 조치를 취함으로써 자본에 대한 지배력을 확립하였고, 6·25 전쟁 이후에 시민사회세력이 거의 궤멸하다시피 한 상황에서<sup>7)</sup> 노동법 개정과 제한을 통해 노동자에 대한 통제와 억압을 효과적으로 조직할 수 있었다.<sup>8)</sup> 국가는 자본 축적을 위해 농민과 노동자로부터 잉여가치를 가혹하게 수탈하였고, 이에 대한 농민과 노동자의 저항을 철저히 탄압하였다. 국가는 ‘선(先) 성장, 후(後) 분배’ 정책 아래서 국민저축률을 극단적으로 끌어올리고, 국민 복지를 희생시켰다. 발전주의 국가가 추구한 목표는 수출 입국이었고, 이 목표를 달성하기 위해 가능한 모든 자원들을 동원하고 수출에 유리한 지역과 산업을 우선적으로 개발하고 수출능력이 있는 대기업을 집중적으로 육성하였다. 경제개발5개년 계획은 산업정책, 지역개발정책, 금융정책, 조세 및 보조금 정책, 기업정책, 경쟁정책, 노동시장정책, 물가통제정책, 과정정책 등을 정교하게 결합하여 경제개발이라는 장기적인 목표를 달성하기 위한 산업화 전략이었다. 사회정책, 복지정책, 환경정책 등은 뒷전에 놓였다.

이런 점에서 박정희의 ‘발전주의 국가’는 경제성장을 ‘민족중흥의 역사적 사명’으로 선포하고, 그 국가 목표를 달성하기 위해 수단들을 합리적으로

7) 조희연, 「발전국가의 변화와 국가-시민사회, 사회운동의 변화: 한국에서의 발전주의의 성격 및 사회운동의 변화를 중심으로」, 사회와철학연구회, 『사회와 철학』 4(2002/10)은 6·25 전쟁 이후의 한국 사회를 ‘반공규율사회’로 성격화한다. 반공규율사회는 반공이 “국민적 통제와 규율의 주요 기반이 되는 극우 반공주의 사회”이다.(309) 이 사회에서는 “근로자는 존재하되 노동자 계급은 존재하지 않는 상황”이 지속되며, “그 결과, 계급적 쟁점을 대표하고 쟁점화하는 정치적·사회적 세력은 합법적으로는 존재할 수 없게 된다.”(311)

8) 이병천은 1963년 노동법을 개정하여 행정관청이 노조의 설립과 해산을 좌우하도록 행정적 통제를 가할 수 있게 하면서 노동통제와 노동배제의 제도화가 시작되었다고 본다. 1971년에는 국기보위에 관한 특별조치법에 의해 노동청이 단체교섭과 노동쟁의를 강제 조정·중재할 수 있게 하고, 1973년에 산별노조 체제를 폐지한 것도 노동통제와 노동배제 정책의 일환이라고 본다. 이병천, 「한국의 발전국가 자본주의와 발전딜레마」, 창작과비평사, 『창작과비평』 통권 101(1998.9), 267f.

로 조직하고자 했다. 이 국가가 내세우는 가치는 효율성과 업적이었다. 이렇게 되자 “정치가 실종되고, 오로지 행정적 효율성에 의해 지배되는 국가”<sup>9)</sup>가 전면에 나타나게 되었다. 이러한 정치 실종은 1969년 삼선개헌으로부터 시작되었고, 정치가 실종된 효율적인 국가는 1972년의 유신체제로 완성되었다.

## 2. 한국에서 발전주의 체제의 위기와 그 체제의 신자유주의적 개조

박정희의 국가주도적 발전주의 체제는 1970년대 말에 몇 가지 점에서 근본적인 한계에 부딪혔다. 하나는 1970년대 초부터 강력하게 추진된 중화학 공업 육성전략에 따라 이 분야에 중복 투자된 과잉자본의 문제였다. 중화학 분야의 채산성은 급격히 떨어졌고, 사태를 더 악화시킨 것은 투자 자원의 주요 구성이었던 외채의 상환 부담이 엄청나게 컸다는 것이다. 또 다른 하나는 수출입국형으로 조직된 한국경제의 체질이 약했다는 것이다. 한국경제는 수출경제와 내수경제의 이원화 구조를 취했기에 장기간에 걸친 노동 수탈이 가져올 파국적인 결과를 대수롭지 않게 여기는 경향이 있었지만, 1970년대 중후반 이후로 세계적으로 스태그플레이션이 나타나 중화학 공업 제품을 위시한 상품 수출이 둔화되자 대외의존도가 높은 한국경제는 급격히 위기에 빠져들 수밖에 없었다. 국민경제 차원에서 생산과 소비의 거시균형 조건을 마련할 수 없었던 발전주의 체제는 이 위기를 쉽게 타개할 수 없었다. 이러한 위기 요인들이 서로 작용하면서 박정희의 유신독재는 붕괴되고 말았다.

1980년대 초에 등장한 신군부는 국가의 강제력에 의해 과잉자본의 문제를 해결하고자 하였고, 공급자 중심 경제로 알려진 레이저노믹스를 받

9) 김일영, 「1960년대 한국 발전국가의 형성과정」, 한국정치학회, 『한국정치학회보』 33/4 (2000), 136.

아들여 강력한 재정 긴축에 나서서 박정희 개발 시대의 고질병이었던 연 10%대의 인플레이션을 잡는 데 성공하였다. 전두환 정권이 추구한 경제 안정화와 경제자유화 정책은 1980년대의 변화된 국제경제 환경에 대응해서 신자유주의적 기조에 바탕을 두고 박정희식 발전주의 체제를 수정하여야 한다는 문제의식을 갖고 있었음을 시사한다.<sup>10)</sup> 1980년대 중반 이후에 한동안 지속된 이른바 '3저 호황' 아래서 국가 엘리트들은 경제자유화와 경제개방화 정책을 더욱 진전시켰다. 노태우 정권이 취한 이 정책들은 한국경제의 구조를 민주적으로 개혁하라는 시민·사회세력의 요구에 부응한 것은 아니었고, 도리어 자본 주도적인 경제운영에 물꼬를 터 주는 효과를 내었을 뿐이다.<sup>11)</sup> 1993년에 들어선 문민정부는 1995년 WTO 체제가 출범하자 시장에 대한 국가의 전략적 개입에서 후퇴하여 '세계화'를 구호로 내세웠고, 금융시장의 자유화를 추진하면서 한국 경제의 신자유주의적 개조를 본격적으로 추진하기 시작했다. 그러나 김영삼 정권의 신자유주의적 개혁은 재벌의 방해와 노동계의 강력한 반발에 부딪쳐 제대로 추진되지 못했다. 우리나라에서 신자유주의는 IMF의 경제관리를 거치며 본격적으로 자리를 잡아 나갔다.

10) 국민호는 전두환 정부(1981~1987)가 '국가주도 경제정책의 비효율성'을 인지하기 시작했다고 분석한다. 전두환 정부는 국가의 직접적인 경제 간섭을 최소화하고 경제 전반에 걸쳐 경쟁을 촉진하기 위한 경제개혁을 단행했다. 이를 위해 정책 금리를 통한 특혜적 지원을 줄이고 정치적 고려에 따르는 세제지원 확대를 금지시켰다. 이에 대해서는 국민호, 「국가주도에서 기업주도로」, 한국인문사회과학회, 『현상과인식』 35/3(2011.9), 140을 보라. - 그러나 전두환 정권의 정책 기조 변경은 IMF와 IBRD의 요구에 부응하는 것이기도 했다는 분석도 있다. 집권 초기에 전두환 정권은 유신말기의 경제위기를 타개하기 위하여 막대한 해외자금을 필요로 했다. IMF와 IBRD는 전두환 정권의 요구에 따라 차관을 제공하면서 그 조건으로 '수입자유화, 관세제도의 개편, 외환통제의 자유화, 정책금융의 축소, 긴축재정 등'을 내걸었다. 이에 대해서는 윤상우, 「한국 발전국가의 형성·변동과 세계체제적 조건, 1960~1990」, 비판사회학회, 『경제와사회』 통권 제72호(2006.12), 87을 보라.

11) 김일영, 「한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망」, 한국정치외교사학회, 『한국정치외교사논총』 23/1(2001), 113f.

1997년 말에 발생한 외환위기에 직면한 한국 정부에 긴급인출권을 제공하면서 IMF가 한국정부에 요구한 이행조건들은 네 가지에 집중되었는데, 그것은 노동시장의 유연화, 기업의 구조조정, 공기업 민영화, 금융시장의 완벽한 자유화를 망라하였다. 김대중 정권은 IMF의 경제신탁 아래서 노동시장의 유연화와 금융시장의 자유화를 강력하게 추진하였고, 국민적 저항이 큰 일부 망산업(網産業)을 제외하고는 공기업 민영화를 빠르게 진행하였으며, 기업지배 구조의 개혁에도 착수하였다. 김대중 정권은 수출지향적 경제개발 연대에 급격하게 성장한 재벌체제를 해체하고 기업지배구조를 정상화시키는 데서는 거의 성과를 거두지 못했으나, 기업회계의 개혁을 통해서 생산자본을 지배하고자 하는 금융자본의 요구를 충족시켰다고 말할 수 있을 것이다. 국민의 정부 시대에 한국 사회는 신자유주의적으로 개조되기 시작하였고, 오늘의 한국 사회에는 신자유주의 체제가 강고하게 자리를 잡았다고 볼 수 있다.

### 3. 신자유주의적 기업사회

국민의 정부와 참여정부에 뒤이어 정권을 잡은 이명박 정부는 신자유주의 체제를 완성하고 있는 것 같다. 신자유주의 체제는 국가주도적인 발전주의 체제와는 많은 점에서 다르다. 국가주도적인 발전주의 체제에서는 국가가 자본에 대한 우위에 서서 발전연합을 이끌어가면서 노동역압적이고 노동배제적인 경제발전을 일관성 있게 추진하지만, 신자유주의 체제에서는 국가에 대한 자본의 우위가 확립되어 자본주도적 관계가 나타난다. 국가가 자본의 요구에 순응하면서 기업이 사회 전체를 지배하는 위치에 서게 되는데, 나는 이를 국가종속적 기업 독재 체제라고 지칭하고 싶다. 사회가 기업을 중심으로 조직되기에 그 사회를 가리켜 ‘기업사회’라고 할 만하다.<sup>12)</sup>

국가가 자본의 요구에 순응하고 있다는 것은 두 가지 측면에서 드러난다. 하나는 경제성장 지상주의이고, 또 다른 하나는 기업친화적인 정책 패키지이다. 먼저, 경제성장 지상주의를 놓고 보면, 이명박 정부는 연간 7%의 경제 성장을 이루어 일인당 국민소득 4만 달러의 7대 강국을 건설하겠다는 공약을 내걸고 집권하였다. 이명박 정부는 경제 규제를 최소화하고 국가 부문에서 낭비되는 자원을 절약하면 잠재성장력을 5%에서 7%로 끌어올릴 수 있다고 주장했다. 그러나 경제성장률을 7%로 끌어올리기 위해서는 무엇보다도 자본 투입이 크게 증가하여야 한다. 그것은 오직 국민소득에서 노동소득을 줄이고 자본소득을 크게 증가시키는 정책을 효과적으로 추진할 경우에만 달성될 수 있는 목표이다. 이러한 목표를 일방적으로 추진하게 되면 국민 복지는 악화될 것이고, 경제의 지구화 조건 아래서 ‘고용 없는 성장’이 구조화되어 있는 상황에서는 더더욱 그럴 것이다.

그 다음, 기업친화적인 정책 노선에 대해 살피자면, 이명박 정부는 ‘4대 기업환경 조성 원칙’을 제시하였는데, 규제 최소화, 세율 최저화, 서비스 산업 글로벌화, 법 지배 원칙 확립이 그것이다.<sup>13)</sup> 이러한 원칙들은 전형적인 신자유주의적 정책 논리이며, 이를 구현하는 정책들은 그 동안 많은 문제들을 불러 일으켰다. 여기서 이와 관련된 문제들을 모두 열거할 수는 없겠지만, 노동과 복지에 관련된 몇 가지 문제들만을 꼽아본다면, 첫째, 기업 투자를 옹호하는 규제일변도의 그물을 거두겠다는 명분을 내걸고

12) ‘기업사회’에 대해서는 김용홍, 「우리는 왜 불안한가 - 한국사회의 위기와 복지정책의 위상」, 『내일을 여는 역사』 41 (2010.12), 21ff.을 참조하라. 김동춘은 ‘사회의 기업화’가 진행되면서 ‘기업사회가 탄생하는데, 기업사회에서는 “정치, 정부, 언론의 활동이 사실상 기업이 외주용역준 것과 같은 양상”을 띠게 되며, 이 때문에 공공성의 영역이 기업에 종속되는 ‘고용된 민주주의’가 도래한다고 분석한다. 이에 대해서는 김동춘, 「사회의 기업화와 공공성의 위기」, 『사회비평』 38(2007), 23f.; 김동춘, 「한국형 신자유주의와 기업 국가로의 변화」, 새얼문화재단, 『황해문화』 통권66 (2010.3), 265ff.를 보라.

13) 매일경제 경제부·정치부 지음, 『MB노믹스 이명박 경제독트린 해부』(서울: 매일경제신문사, 2007), 97f.

이명박 정부는 시장경제에서 이해관계의 대립과 갈등을 조정하기 위해 자본의 운동을 규제하는 여러 장치들을 철거하거나 무력화시켰다. 2008년 산업자본과 금융자본의 분리 완화, 2008년 독점 규제 기준 완화, 2009년 출자총액제한제도의 폐지 등은 자본에 대한 규율과 통제를 약화시키는 효과를 내었다. 또한 노동복지와 환경복지를 보장하기 위해 자본을 규제해 왔던 법제들은 소유권이나 자본의 이익을 위해 꺾어지거나 남게 되었다.

둘째로, 감세정책은 부유층에게 큰 혜택을 주고 영리법인에 무임승차의 기회를 더 많이 제공하였다. 그것은 오늘의 가난한 사람들과 미래 세대를 수탈함으로써만 가능한 일이다. 감세정책으로 줄어든 세수를 만회하기 위해 국가는 유류세, 부가가치세 등 간접세 비율을 높은 수준에서 유지하고 있으며, 국채를 엄청나게 늘렸고 국채와 다를 바 없는 공기업의 공채 발행을 천문학적으로 늘어나게 했다. 이런 와중에서 힘을 얻게 된 재정긴축 내지 재정 건전화 요구를 빌미로 내세워 이명박 정부는 그나마 빈약하게 운영되었던 사회적 안전망의 기반을 가장 저하가 적은 부분부터 침식시키고 있다.

셋째로, 서비스 산업의 글로벌화를 위하여 법률, 금융, 교육, 기술개발 등 기업 관련 서비스업을 육성하는 일은 지지부진하거나 정부가 여러 나라들과 맺기 위해 추진한 자유무역협정들(FTAs)로 인해 글로벌 메이저 플레이어들에게 시장을 송두리째 내주는 결과를 빚을 공산이 커졌다.

끝으로, 법 지배 원칙을 확립한다는 것은 법치국가에서 당연한 주장이지만, 이명박 정권에서 법의 지배는 소유권과 자본의 이익을 보장하여 신자유주의 국가를 강화하기 위한 수단이었을 뿐이다. 용산참사는 신자유주의적 법의 지배가 어떤 결과를 빚을 수 있는가를 생생하게 보여 주었다. 이명박 정권이 들어서면서 헌법이 보장하는 소유권의 신성불가침성을 앞세워 사회적 시민권을 체계적으로 배제하거나 부차화하는 경향이

강화되어 왔고, 자본 권력에 맞서서 노동 권력을 지탱해 왔던 제도들이 부르주아적 법의 지배 앞에서 와해될 위기에 처했다.

그렇다면 경제성장을 위해 이명박 대통령이 야심차게 추진하는 정책들은 우리 사회에서 서로 대립하는 이해관계들을 조정하여 국민적 이익을 최적화하는 정책들이 아니고, 도리어 국민 대다수의 이익을 침해하면서 자본의 이익을 최대화하기 위한 정책들이었다고 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 신자유주의 체제에서 악화된 사회적 양극화

신자유주의 체제가 한국 사회에 견고하게 자리를 잡으면서 나타난 결과는 극심한 사회적 양극화이다. IMF 경제관리가 시작될 무렵 ‘20 대 80의 사회’<sup>14)</sup>가 도래한다는 이야기가 회자되더니, 오늘에는 ‘1 대 99의 사회’<sup>15)</sup>라는 극단적인 수사까지 퍼지고 있다. 재벌, 금융자본, 부동산 자본, 토건자본을 위시해서 대기업과 공기업의 정규직 노동자들, 법률, 금융, 교육, 기술개발 등 기업관련 서비스업에 종사하는 전문직 종사자들은 신자유주의 체제의 양지에서 특권적 지위를 누리고 있지만, 그 그늘에 선 사람들의 처지는 참혹하다.

이들의 처지가 참혹한 까닭은 경제의 지구화 조건 아래서 신자유주의적 축적체제가 자리를 잡았기 때문이다. 신자유주의적 축적체제에서 자본은 노동 합리화 전략, 노동시장 분단 전략, 외주화 전략, 우량 생산입지에 대한 직접투자 전략 등을 통해 축적을 꾀한다.<sup>16)</sup> 이 전략들은 노동자

---

14) Hans-Peter Martin/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfalle: Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*(Hamburg: Rowohlt, 1998), 147.

15) 2011년 9월 중순 미국 뉴욕시 맨하탄의 리버티 파크에서 ‘1대 99의 사회’가 왔다고 외친 시위자들은 타락한 금융 자본주의의 지배로 인해 극소수의 금융 자본가들이 국민의 세금으로 치부를 하고 인구의 대다수를 차지하는 사람들이 금융 자본의 무자비한 약탈로 인해 가난과 절망에 빠졌다고 고발하였다. 이들의 시위는 삼시간에 전세계로 확산되었다.

16) 이에 대해서는 강원돈, 「포드주의적 축적체제에서 노동사회의 위기에 대한 기독교 윤리

들에게 치명적이다. 엄청난 자본이 투입되어 노동절약적 합리화가 추진되면, 경제는 성장하지만 고용은 되레 줄어든다. ‘고용 없는 성장’이 구조화되는 것이다. 노동시장 분단은 정규직과 비정규직의 차별을 심화시키고, 비정규직 노동자들을 노동빈곤의 덫에 묶는다. 외주화 전략은 중소기업에 대한 대기업의 우월적 지위를 통해 중소기업에 대한 무차별적 수탈을 가져온다. 해외 직접투자가 증가하면, 국내 일자리는 더욱 더 줄어든다.

노동에 대한 자본의 절대적 우위가 확립된 신자유주의 체제에서 ‘작은 사람들’의 처지는 극히 악화되었고, 여러 가지 지표들이 이를 여실히 보여주고 있다. 첫째, 노동소득분배율을 보면, 취업자 가운데 임금노동자의 비율이 1998년 61.7%, 2001년 63.3%, 2004년 66%, 2007년 68.2%, 2010년 71.2%로 증가하고 있음에도 불구하고, 노동소득분배율은 1998년 61.9%, 2001년 59.4%, 2004년 58.8%로 감소하다가 2006년 61.3%로 잠깐 반등했고, 그 뒤로는 2007년 61.1%, 2010년 59.2%로 계속 감소하였다. 임금노동자의 수효 증가를 감안한 노동소득분배율은 1998년을 기준으로 할 때 2007년에는 55.27%, 2010년에는 51.30%로 크게 줄어든 것으로 평가될 수 있다. 이렇게 국민소득에서 노동소득이 차지하는 비율이 줄어들면 노동자들의 복지는 크게 악화된다.<sup>17)</sup>

둘째, 노동시장의 유연화로 인해 비정규직 노동이 급속히 확대되었다. IMF 경제관리가 진행되었던 1999년 현재 임시직과 일용직 근로자의 비율은 각각 33.6%와 18%를 차지하여 취업인구의 51.6%에 이르렀고, 국민의 정부 시대에 이 수치는 본질적으로 변화되지 않았다. 국민의 정부 말기인 2002년 현재 임시직과 일용직 비율은 각각 34.5%와 17.2%로서 둘을 합치

적 연구», 한국신학연구소, 『신학사상』 133(2006), 231ff.를 보라.

17) 김유선, 「노동소득 분배구조 개선을 위한 정책과제 - 양극화 해결을 위한 전략은 무엇인가」, 한국노동사회연구소, 『월간 노동사회』 96(2005.2); 한국은행 『국민소득 계정』 통계, 통계청 『경제활동인구조사』 통계 등 참조.

면 51.7%였던 것이다. 참여정부가 들어선 2003년에 임시직은 34.7%, 일용직은 14.7%를 기록했고(합계 49.4%), 2004년에는 임시직 34.1%, 일용직 14.7%(합계 48.8%), 2005년에는 임시직 33.3%, 일용직 14.6%(합계 47.9%), 2006년에는 임시직 33.1%, 일용직 14.2%에 달했다(합계 47.3%). 참여정부 기간 동안 비정규직 노동자들의 비율은 미세한 감소 추세를 보였으나, 본질적인 변화가 나타난 것은 아니었다.<sup>18)</sup> 이명박 정권이 들어선 이래로 비정규직 고용은 2009년 3월 52.3%를 정점으로 감소하는 추세를 보여 2011년 3월에는 48.7%를 기록하였고, 그 뒤에 다시 증가세로 돌아서 2011년 8월 현재 49.4%에 이르고 있다. 2011년 8월 현재 임시직과 일용직의 비율을 합해서 48.2%를 차지하고 있기 때문에 국민의 정부 이래 비정규직 고용에 변화가 나타나고 있는 것은 아니다.<sup>19)</sup>

비정규직 노동자들의 임금을 살펴보면, 이들이 노동빈곤의 덫에서 벗어나지 못하는 까닭을 쉽게 알 수 있다. 2003년도 통계청 『경제활동인구부가조사』에 따르면, 빈곤가구 구성원이 임시직과 일용직에 취업하는 비율은 88.3%에 달했으며, 이들은 월평균 198.4 시간을 일하고 59만 원의 소득을 올리는 것으로 집계되었다. 일반가구 구성원의 근로 시간이 213.1 시간이고, 월 평균 161만 원의 소득을 올리는 것과 비교하면, 노동 시간은 거의 비슷하지만 소득은 30%를 조금 웃도는 수준임을 알 수 있다.<sup>20)</sup>

18) 『2007 KLI 노동통계』, 한국노동연구원 편(서울: 한국노동연구원, 2007), 28. 이 통계 자료는 임시직과 일용직을 단순하게 합해서 얻은 수치이다.

19) 김유선, 『비정규직 규모와 실태 - 통계청, 『경제활동인구조사 부가조사(2011.8) 결과』, 한국노동사회연구소 2011년 이슈페이퍼 4호, 3-6. 김유선은 통계청이 발표하는 『경제활동인구부가조사』에 근거하여 정기적으로 우리나라 비정규직 노동의 규모와 실태를 분석하고 있다. 『경제활동인구부가조사』는 매달 실시하는 『경제활동인구조사』의 설문 문항인 중 사상 지위(상용·임시·일용) 이외에도 계약근로, 파트타임, 호출, 독립도급, 파견, 용역, 가내근로 등과 관련된 자료들을 추가로 밝히는데, 이 자료를 분석하면 비정규직 현황을 보다 정확하게 파악할 수 있다.

20) 정진호 외, 『연구보고서 2005-03: 한국의 노동빈곤 연구』(서울: 한국노동연구원, 2005), 136.

셋째, 소득분배의 불평등 지표로 널리 사용되는 지니계수 추이를 보면, 우리 사회에서 소득의 양극화는 시간이 갈수록 악화되고 있음을 알 수 있다. 1995년에 0.284였던 지니계수는 IMF 경제관리 아래 있었던 1999년에는 0.32로 상승하였다가 2002년에는 0.312로 조금 낮아졌고, 참여정부가 들어선 2003년에는 0.316을 기록하였고, 2004년과 2005년에는 0.31 수준을 유지했다. 이명박 정부가 들어선 뒤에 지니계수는 2009년 0.32로 최고치를 기록했고, 2011년 10월 현재 0.315를 기록하고 있다. 지니계수가 0.3을 넘으면 불평등한 사회로 평가된다.<sup>21)</sup>

통계청이 발표하는 『가계수지동향』을 분석해도 소득분배의 불평등성이 시간이 갈수록 심화되고 있음을 알 수 있다. 소득 상위 20% 계층과 소득 하위 20% 계층을 비교하는 소득 5분위 배율은 외환위기 직전인 97년 3분기 현재 4.5, 1999년도 3분기 현재 5.3이었고, 2005년 3분기 현재 5.43, 2006년 3분기 현재 7.79로 급상승하고 있다. 이명박 정권이 들어선 2008년 3분기 현재 8.08로 경층 뛰었다. 구체적인 소득액수를 보면, 2008년 3분기 현재 소득 1분위 가구의 경상소득은 89만 1,978원이고, 소득 5분위 가구의 경상소득은 721만 5,078원에 달했다.<sup>22)</sup>

넷째, 사회적 양극화를 보여주는 또 하나의 지표는 자영업자의 비율과 소득 수준이다. 2006년 말 현재 자영업자의 수효는 613만 5,000명이었으며, 이는 전체 취업자의 26.5%에 달하는 규모이다.<sup>23)</sup> 이들 가운데 시간당 소득이 법정 최저임금에 미달하는 사람은 21.0%이고, 저소득계층은 38.4%에 이르고 있다. 자영업주의 주당 평균 노동시간은 58.3시간이고, 절반 이상이 매주 56시간 이상 일하고 있다.<sup>24)</sup> 2008년도 OECD 보고서에

21) 통계청 해당년도 『소득분배지표』.

22) 통계청, 『월소득5분위별 가계수지(2003~2008)』.

23) 경제 규모가 큰 상위 25개국의 자영업자 비율은 14.4%이고, 우리나라와 GDP 규모가 비슷했던 시기에 이 나라들에서 자영업자 비율은 16.8%에 불과했다.

따르면, 한국의 취업자 중 자영업자의 비중은 31.3%에 달하여 OECD 국가 평균 비중 15.8%에 비교해 볼 때 두 배가량 높다.<sup>25)</sup> 우리나라에서 자영업자 비율이 이처럼 높은 까닭은 노동시장에서 일자리를 얻지 못한 사람들이 생계형 창업에 나서기 때문이다.

### III. 발전주의 복지체제에서 신자유주의 복지체제로

한국 사회는 1960년대 초에 성립된 국가주도적 발전주의 체제로부터 신자유주의적 성장체제로 전환되는 과정에 있고, 이에 따라 복지체제도 발전주의적 복지체제로부터 신자유주의적 복지체제로 변형되어 가고 있다고 볼 수 있다.

#### 1. 발전주의 복지체제<sup>26)</sup>

박정희 정권 시기에 확립된 국가주도형 발전주의 체제는 국가의 자원을

---

24) 김유선, 「자영업 노동시장 분석 - 산업·직업별 고용구조조사(2005년)」, 『월간 노동사회』 118(2007.2).

25) 서재만, 「자영업자 현황 및 정책 방향」, 『경제현안분석』 65(2011.9), 3f.

26) 나는 발전주의 국가가 조직한 복지체제를 ‘발전주의 복지체제’로 유형화하는 정부의 제안에 동의한다. 그는 한국 복지국가의 성격을 둘러싼 논쟁이 한창 벌어질 때 한국의 복지체제가 발전주의 국가에 의해 규정되었기에 발전주의적 복지체제로 유형화할 수 있다고 주장하여 주목을 받은 바 있다. 이에 대해서는 정무권, 「김대중 정부의 복지개혁 성격의 이해」, 『상황과 복지』 11(2002.4), 152를 보라.

한국 복지국가의 성격 규정을 둘러싼 논쟁은 국민의 정부가 추진한 복지 개혁의 성격을 규명하는 과정에서 촉발되었는데, 그 논쟁은 대체로 한국의 복지체제가 고스타 에스핑-안데르센이 유형화한 세 가지 복지체제, 곧 자유주의적 복지체제, 보수주의적 복지체제, 시민주의적 복지체제 가운데 어느 유형에 해당하는가를 가리는 형식으로 진행되었다. 에스핑-안데르센은 그의 기념비적인 저작인 『복지 자본주의의 세 가지 세계』, 박시중 역(서울: 성균관대학교출판부, 2007)에서 복지국가가 탄생하고 발전하는 다양한 경로를 분석하면서 노동의 탈상표화, 연대, 소득재분배의 수준과 방식이 복지국가의 유형에 따라

경제성장에 송두리째 투입하다시피 하였기 때문에 복지부문에 재정을 투입할 여지가 거의 없었다. '선 성장, 후 분배'의 원칙은 국가의 복지지출을 엄격한 '재정적 보수주의'에 묶어 두었다. 그러나 국가가 복지 분야에 재정 투입을 최소화한다고 해서 사회보장에 대한 국가의 개입이 적었던 것은 결코 아니다. 발전주의 체제가 자리를 잡아가던 시기에 국가는 국민의 복지를 책임지는 가부장적 국가로서 사회 입법에 나섰다.

박정희를 정점으로 한 군사정부는 '시급한 민생고의 해결'을 혁명 공약으로 내걸었기에 지난 정부들이 방치하다시피 했던 사회복지 법제를 재정비하고 현대 사회복지제도의 핵심인 사회보험법을 제정하였다. 생활보호법(1961), 원호법(1961), 사회보장에 관한 법(1963), 아동복지법(1961), 재해구호법(1962), 군인연금법(1963), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 공무원연금법(1960) 등이 그것이다. 박정희 최고회의 의장은 '사회

---

차이를 보이는 주요 이유는 "계급(특히 노동계급) 동원의 성격, 계급정치의 연합 구조, 그리고 체제 제도화의 역사적 유산"이 다르기 때문이라고 강조한 바 있다(67f.). 물론 에스핑-안데르센의 유형론으로 한국의 복지체제를 설명할 수 없다는 주장도 강력하다. 예를 들면, 홍경준은 한국의 복지체제가 오랫동안 '비공식적 결속'에 근거한 가족책임주의의 성격을 띠고 있었기에 '복지의 탈정치화'를 촉진하였고 국가복지를 '낙후'시켰다고 분석한 바 있다. 이에 대해서는 홍경준, 「한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나 - 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서」, 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』 33(1997.11), 415ff를 보라 - 이와는 조금 다르지만 한국의 복지 제도가 미성숙 단계에 있기 때문에 이를 에스핑-안데르센이 분류한 어떤 하나의 유형으로 분류하기 어렵다고 보는 견해도 있다. 이에 대해서는 김영범, 「한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토」, 사회복지학회, 『상황과 복지』 11(2002.4), 102를 보라. - 이러한 두 가지 입장을 제외하면 대부분의 학자들은 에스핑-안데르센의 유형론을 염두에 두고서 한국의 복지체제가 세 유형들의 혼합체로 나타나면서 국가복지를 강화하고 있다고 분석하거나(김연명), 보수주의 복지체제에 속한다고 보거나(남찬섭), 자유주의 복지체제로 분류된다고 본다(조영훈). 이에 대해서는 김연명, 「한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구」, 『한신대학교 사회복지학과 창설 20주년 기념 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2002년 추계 학술대회 자료집』 (2002.11), 25-44; 김연명, 「국가복지 강화론」 비판에 대한 예비판과 쟁점, 『상황과 복지』 11 (2002.4), 51-84; 남찬섭, 「한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구」, 『상황과 복지』 11 (2002.4), 163-202; 남찬섭, 「한국 복지개혁 성격에 관한 '신자유주의 관철론' 비판」, 『경제와사회』 통권80, (2008/12), 195-223; 조영훈, 「유교주의, 보수주의, 또는 자유주의 - 한국의 복지유형 검토」, 한국사회학회, 『한국사회학』 35/6 (2001.12),

보장제도 확립에 관한 지시각서<sup>27)</sup>를 직접 내각에 전달하였는데, 그 핵심 내용은 두 가지였다. “하나는 사회보험제도를 중심으로 한 사회보장제도를 ‘국가가 발전시키겠다’는 것이고, 다른 하나는 그 내용과 시기는 경제성장의 범위 내에서 ‘국가가 결정하겠다’는 것이었다.” 한 마디로 “사회복지정책에 국가지도의 필요성을 인정하되, 동시에 국가의 정책결정은 대중적 요구와 정치적 압력과는 별도로 이루어진다는 것”이다.<sup>28)</sup> 이 원칙은 발전주의 체제가 지속되는 동안에 우리나라 복지정책을 이끌어가는 규정적 원칙이 되었기 때문에 흔히들 사회보장에 관한 국가지도노선으로 일컫는다.

이 국가지도노선이 확실하게 관철된 사회 입법이 바로 산업재해보상보험법(이하 산재보험)이다. 산재보험은 첫째, 산업재해에 대해 고용주가 책임을 져야 한다는 것을 전제로 해서 국가가 사회보험을 통하여 근로자의 복지문제를 직접 보살피는 가부장주의 원칙에 따라 조직되었다. 둘째, 국가의 재정적 부담을 회피하기 위하여 고용주 부담의 사회보험 형식을 취했다. 셋째, 산재보험이 4대 사회보험들 가운데 가장 먼저 도입된 것은, 이를 도입한다고 해도 근로 저하의 문제가 심각하지 않아서 경제성장을 중시하는 발전주의 체제에 부합한다고 판단되었기 때문이다. 넷째, 근로자의 복지수요보다는 고용주의 지불능력을 고려해서 산재보험은 대규모 사업장에서부터 시작하여 단계적으로 소규모 사업장에 적용하고, 보험급여 수준도

169-191를 보라. - 윤찬영은 에스핑-안테르센의 분류를 염두에 두고 있기는 하지만 국가가 제정한 법제의 성격에 따라 한국의 복지체제를 신자유주의적인 복지체제로 규정하기도 한다. 이에 대해서는 윤찬영, 「사회복지법에 나타난 신자유주의 경향」, 『상황과 복지』 12 (2002.9), 279-301을 보라.

그 동안 한국 복지국가의 성격에 관한 논쟁은 두 권의 책으로 묶여 나왔다. 김연명, 『한국 복지국가 성격논쟁 1』(서울: 인간과복지, 2010); 정무권, 『한국 복지국가 성격논쟁 2』(서울: 인간과복지, 2009).

27) 최고회의의 文社 제683호 (1962.7.28.)

28) 우명숙, 「한국의 복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의의」, 한국사회학회, 『한국사회학』 41/3 (2007.6), 165.

경제성장에 따라 점진적으로 상향조정하는 방식으로 설계되었다.<sup>29)</sup>

산재보험에서 전형적으로 나타나는 발전주의 복지체제의 핵심 원리는 두 가지이다, 하나는 노동비용 상승을 불러오는 각종 사회보장제도의 도입을 최대한 늦추고, 일단 제도를 도입할 경우에는 기업의 부담능력에 대응하여 단계적으로 시행하는 것이다. 또 다른 하나는 사회복지 제도의 기본 틀을 사회보험으로 설정하는 데서 드러나는 바와 같이 고용연계수급권을 기본으로 한다는 것이다. 그것은 피고용 상태에서 기여금을 낸 사람에게 수급 자격을 부여한다는 뜻이므로 복지 수급을 필요로 하는 모든 사람들을 복지 수혜 대상으로 삼는 보편적 복지 원칙이 부정되었다는 것을 의미한다. 국가는 공적 부조를 필요로 하는 사람들을 엄격하게 선별하여 이들에게 최소한의 복지 수혜 자격을 주고, 이들을 제외한 나머지 사람들에게 대해서는 국가의 재정적 부담 없이 노·사의 기여금으로 비용을 충당하는 사회보험에 근거한 사회보장 제도를 설립하여 국가의 재정지출을 최소화하고자 했다.<sup>30)</sup> 이러한 원칙은 박정희 정부에서 설계하고 시행된 모든 사회복지 제도들에서 관철되었다.

## 2. 발전주의 복지체제의 지속

박정희의 개발독재 체제와 강력한 연속성을 띠고 있는 전두환 정권은 복지정책에서도 박정희 시대의 발전주의 복지체제를 이어받았다고 볼 수 있다. 그것은 전두환 정권이 내걸었던 복지정책의 세 가지 기본 원칙, 곧 1) 국가발전수준에 알맞은 복지시책 모색, 2) 서구적 복지국가 이념의 병폐 예방, 3) 자립정신에 입각한 복지정책의 전개 등에서 분명하게 나타난

29) 우명숙, 앞의 글, 177; 양재진, 「한국 복지정책 60년」, 한국행정학회, 『한국행정학보』 42/2 (2008.6), 332.

30) 정무권, 「한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구」, 한국사회정책학회, 『한국사회정책』 3/1(1996), 334ff.

다. 경제안정화를 위해 긴축 정책을 중시하였던 전두환 정권 초기에 복지 정책은 기존의 의료보험과 산재보험의 적용범위를 확대하고, 노인, 아동, 심신장애자 등 특수수요를 가진 집단에 대한 사회서비스를 강화하고, 기업복지를 제도적으로 지원하는 데 그쳤을 뿐이다.

전두환 정권 말기에 이르러 물가안정 기조가 자리를 잡자 정부는 1986년 9월 최저임금제 실시, 국민연금 시행, 의료보험 전국민 확대 등 이른바 '3대 복지입법'을 국민에게 약속하고 입법 작업에 들어갔다. 앞의 두 가지 제도는 전두환 정권 시기에 시행되었으나, 전국민 의료보험은 1989년 노태우 정권에서 제도화되었다. 노태우 정권은 3대 복지입법을 원활하게 집행하고, 여기서 더 나아가 1990년 장애인고용촉진등에관한법률, 1991년 사내복지기금법, 1992년 노동은행 설립 등을 통해 복지 확대에 주력하였다. 또한 제7차 경제사회발전5개년계획(1992~1996) 기간 중에 고용보험을 도입할 것을 계획하였다.

1993년에 출범한 문민정부는 노태우 정권에서 발의된 고용보험을 1995년에 시행하고, 같은 해에는 국민연금법을 개정해서 농어촌연금을 시행하였다. 문민정부는 1995년부터 세계화와 국가경쟁력 강화를 국정지표로 삼고, '삶의 질의 세계화'를 표방하면서 부민안국(富民安國)의 새로운 복지 패러다임을 마련하겠다고 나섰다. 부민안국은 최저수준 보장, 전체 근로자에게 4대 사회보험 적용, 사회적 취약계층에 대한 지원 확대, 민간부문의 복지참여 확대, 복지재정의 확충 등을 목표로 하였다.

전두환 정권, 노태우 정권, 문민정부는 박정희 정부보다 훨씬 더 적극적으로 노동자들과 사회적 약자들의 복지를 증진시키기 위한 정책들을 추진했다고 볼 수 있다. 그러나 이 정권들 역시 국가의 재정적 기여 없이 사회보험을 점진적으로 확대하고 사회적 규제를 강화해서 국민복지를 증진하려는 정책을 고수하였으며, 바로 이 점에서 발전주의 복지정책 노선

을 따랐다고 평가된다.<sup>31)</sup> 이 정권들은, 노태우 정권이 1989년 의료보험통합법안에 거부권을 행사한 데서 볼 수 있듯이, 복지수혜자의 자격을 엄격히 가려서 선별적 복지를 시행하는 발전주의적 복지정책의 기본 원리에 충실했다. 문민정부가 제시한 ‘삶의 질의 세계화를 위한 국민복지 구상’도 ‘최저생계비의 완전보장’을 제외하고는 발전주의 복지체제의 기본 틀을 벗어나지 못했다. 그것은 1995년에 제정된 사회보장기본법에서 국가 부담을 제외하는 원칙을 채택한 데서 엿볼 수 있다.<sup>32)</sup> 문민정부는 단순히 발전주의적 복지 논리만을 따르지 않고 신자유주의적 이데올로기를 도입하기도 했는데, 1995년의 사회보장기본법에서 열등처우의 원칙이 명시되고, 1997년 개정된 생활보호법에서 자활보호가 강조되면서 근로연계복지(workfare) 개념이 도입되기 시작한 것이 그 예일 것이다.<sup>33)</sup>

### 3. 신자유주의적 복지체제의 도입

한국 사회에서 발전주의 복지체제는 ‘선 성장, 후 복지’의 경제논리에 포섭된 낮은 패러다임으로 인식되었기에 비판과 극복의 대상이 되어 왔다. 발전주의 복지체제를 대신하는 새로운 패러다임들은 학계와 시민사회, 사회단체, 정치권 등에서 다양하게 논의되어 왔지만, 1997년의 외환위기 이후 IMF의 경제관리 아래서 한국의 복지체제는 외부의 충격에 의해 큰 변화를 겪게 되었다. 이것은 ‘1987년 체제’의 성립 이후에 한국 사회의 진보적 발전을 추구하였던 시민사회와 사회세력이 발전주의 복지체제

31) 양재진, 앞의 글, 339-340.

32) 윤찬영은 이를 두고서 문민정부의 복지 정책이 신자유주의적 성격을 띠는 것으로 해석할 수 있다고 주장하기도 한다.(윤찬영, 「사회복지법에 나타난 신자유주의 경향」, 288) 그러나 사회보험 중심의 사회보장제도에서 국가가 일체의 재정 부담을 하지 않은 것은 박정희 시대부터 관찰된 복지정책이었음을 기억할 필요가 있다.

33) 윤찬영, 앞의 글, 288f.

를 대체하는 새로운 복지체제를 구축할 수 있는 역량을 발휘하기 어려운 국면이 조성되었다는 것을 의미한다.

외환위기의 소용돌이 속에서 탄생한 국민의 정부는 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’을 국정지표로 내걸고 그 지표들 가운데 하나로 ‘생산적 복지’를 천명하였다. 외환위기에 뒤이어 나타난 경제위기 속에서 국민의 정부는 자본과 노동의 대표가 참여하는 노사정위원회를 가동시켜 취약한 사회적 안전망을 개혁하는 등 사회보장제도를 획기적으로 발전시키고자 했다. 그러나 국민의 정부가 내세운 ‘생산적 복지’는 전형적인 신자유주의적 복지 개념이다. ‘생산적 복지’의 핵심을 이루는 노동연계복지(workfare)는 서구에서 케인즈주의적 사회국가를 신자유주의적으로 개조하는 작업을 이끌어 가는 복지 이데올로기였다. 노동연계복지는 두 가지 원칙에 입각해 있다. 하나는 복지 급여와 노동 의무를 결합하는 것이다.<sup>34)</sup> 국가에 복지를 보장 하라고 요구하는 것이 시민의 권리라면, 그 권리에는 반드시 반대급부가 따라야 하는데, 그것이 바로 노동의 의무라는 것이다. “일하지 않는 자는 먹지도 말라.”는 뜻이다. 또 하나는 복지 수급자의 자격을 엄격하게 규정하여야 한다는 원칙이다. 복지 수급자는, 노동 능력이 있는 한, 노동 의지가 있고 노동 의무를 수행하는 사람으로 제한되는데, 이러한 자격 규정은 복지 수급이 시민의 지위에 따르는 무조건적인 권리가 아니라, 국가와 개인의 계약에 따르는 조건부 권리라는 것을 전제한다.<sup>35)</sup>

국민의 정부에서 ‘생산적 복지’는 한국의 복지제도를 신자유주의적으로 개조하는 기본 원칙이 되었다. 이 원칙은 2000년 10월에 효력을 발생한 국민기초생활보장법에서 가장 확실하게 관철되었다. 이 법은 노동 소득이 국민기초생활보장 수준에 미치지 못할 경우에 국가가 차액을 보전하

34) 김종일, 「복지 급여를 받기 위한 조건으로 근로 의무를 이행하는 제도」, 『서구의 근로연계 복지: 이론과 현실』(서울: 집문당, 2006), 60.

35) 김종일, 앞의 책, 60f., 76f.

도록 규정하고, 근로능력이 있는 사람이 공적 부조를 받기 위해서는 반드시 자활에 필요한 노동의 의무를 지도록 규정하고 있다.<sup>36)</sup> 국민기초생활보장제도는 그밖에도 자산조사에 입각한 복지수급 자격 부여, 복지에 대한 가족의 책임 등을 강조하여 복지 사각지대를 만들어내는 문제점을 안고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 이 제도로 인해 공적 부조의 혜택을 받는 사람의 수효는 크게 증가하였다. 2000년 이전에 50여만 명에 불과했던 수급자들은 2000년 현재 150여만 명으로 늘어났다.

국민기초생활보장제도의 도입 이외에도 국민의 정부는 국가가 제도적으로 강제하는 사회보험을 확대하고 급여수준을 크게 인상하였고, 특히 2000년에는 의료보험 통합을 달성하여 보편주의에 입각하여 사회보장 제도를 개혁하는 돌파구를 열었으며, 노인, 장애인, 여성, 편부모 가정 등 사회적 취약계층에 대한 사회복지서비스를 크게 개선하였다.

참여정부는 국민의 정부가 추구한 ‘생산적 복지’ 이데올로기와 그것에 근거한 복지정책을 계승하였다. 이것은 ‘노동을 통한 복지’라는 참여정부의 정책 목표에서 잘 나타난다. 참여정부는 이 목표에 따라 저소득층의 근로유인정책을 강화하였는데, 사회적 일자리 제공, 근로빈곤층에 대한 근로장려금 지급 등이 그것이다.<sup>38)</sup> 여기서 더 나아가 참여정부는 한국 사회에 새로운 도전으로 떠오른 저출산·고령화 문제에 대비하기 위하여

36) “국민기초생활보장법” 제9조 제5항은 “근로능력이 있는 수급자에게 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 하여 생계급여를 지급할 수 있다.”고 규정하고, 동법 제30조 제2항은 “근로능력이 있는 수급자가 제9조제5항의 조건을 이행하지 않는 경우 조건을 이행할 때까지(...) 근로능력이 있는 수급자 본인의 생계급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.”고 규정하고 있다.

37) 정무권, 「김대중 정부의 복지개혁 성격의 이해」, 136f.

38) 조영훈은 이러한 정책들이 “저소득층의 생활보장이라는 사회복지적인 의미보다는 경제효율성 증대라는 경제적인 의미가 더 큰 정책”이라고 혹평한다(조영훈, 「참여정부 복지정책의 성격」, 『사회과학연구』 24/1 (2008/3), 229). 조영훈은 ‘빈곤아동들의 인적자본 향상을 위한 교육투자도 이러한 정책들 가운데 하나로 지목했는데, 이 교육투자 정책은 오히려 생애주기를 고려한 복지정책으로 보는 것이 타당할 것이다.

복지제도를 확충하였고, 사회적 투자 개념에 근거하여 생애전환기 관리를 지원하는 복지제도를 마련하였다. 2005년 저출산고령사회기본법, 2007년 고령화 사회에 대비한 연금 개혁, 2007년 노인장기요양보험법, 2006년 빈곤사각지대 해소를 위한 국민기초생활보장법 개정, 2007년 아동에 대한 맞춤형통합지원서비스인 희망 Start제도, 저소득아동의 자립자금을 마련하기 위한 아동발달계좌 제도 등이 그것이다.<sup>39)</sup>

국민의 정부와 참여정부는 ‘생산적 복지’를 복지정책의 기본 원칙으로 삼고 사회적 안전망을 치밀하게 구축하였다고 평가할 수 있다. 두 정부들은 한국 사회에 신자유주의적 복지체제를 도입하고 착근시켰다고 볼 수 있다. 서유럽의 발전된 사회국가의 관점에서 보면, 신자유주의적 복지체제의 확립이 복지의 후퇴를 의미한다고 지탄의 대상이 되었겠지만, 우리나라에서는 오히려 복지제도의 획기적 발전으로 평가받기까지 했다. 이것은 발전주의 복지체제가 경제성장을 위해 국민의 복지를 광범위하게 희생시켜 왔다는 것을 새삼스럽게 깨닫게 한다.

그러나 신자유주의적 복지체제를 확립하였던 국민의 정부와 참여정부는 몇 가지 점에서 발전주의 복지체제에 발목이 잡혀 있었다. 두 정부는 사회보험을 기본 틀로 해서 사회보장을 달성하고 국가의 재정 지출을 가급적 최소화하는 발전주의 복지체제의 기본 틀을 고수하였다. 물론 두 정부는 종래의 발전주의 복지체제가 추구하였던 최소한의 복지국가에서 벗어나서 복지 지출을 많이 늘리기는 했다.<sup>40)</sup> 그러나 복지지출을 획기적으로 늘렸다

39) 김연순, 「노무현 정부의 복지정책」, 『경제와사회』 82 (2009/6), 특히 164ff.

40) 국민의 정부가 국가의 복지지출을 확대한 것을 보고서 김연명은 우리나라에서 국가복지가 강화되기 시작했다고 해석했다(김연명, 「국가복지 강화론」 비판에 대한 재비판과 쟁점, 58). 그러나 사회보험을 중심으로 사회보장 제도가 조직된 한국의 복지체제를 보수주의적 복지체제로 규정하는 남찬섭은 국민의 정부에서도 보수주의적 복지체제의 근본적인 성격이 변화된 것으로 볼 수 없다고 해석한다(남찬섭, 「한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구」, 194).

고 평가받는 참여정부의 사회지출조차 GDP 대비 7~8%에 머물러 있었다. 그것은 OECD 국가의 사회지출 평균의 절반에도 미치지 못하고 있는 수준이다.<sup>41)</sup> 더 나아가 복지 기여가 많은 사람이 더 많은 복지 급여를 받도록 설계되어 있는 사회보장 제도는 경제의 지구화 조건 아래서 급속하게 확대된 사회적 양극화에 대처할 능력이 없고, 비정규직 노동이 증가하고 실업이 확산되는 상황에서 복지수급권을 아예 확보하지 못하고 있는 사람들을 복지 사각지대에 몰아넣고 있다.<sup>42)</sup> 더욱이 국민기초생활보장법은 가난의 덫을 벗어날 수 있는 길을 아예 봉쇄하고 있다시피 한다.

#### 4. 이명박 정부에서 극단화된 신자유주의적 복지 정책

이명박 정부의 복지정책을 이끌어가는 핵심 개념은 ‘능동적 복지’이다. 2008년 2월 25일 취임식 연설에서 이명박 대통령은 이 개념에 근거해서 ‘시혜적, 사후적 복지’로부터 ‘능동적, 예방적 복지’로 나갈 것이라고 선언했다. 이명박 정권의 ‘능동적 복지’는 인수위원회의 스크린 작업을 통해 2008년 3월 보건복지가족부의 추진전략으로 구체화되었는데, 무엇보다도 중요한 것은 보건복지부가 ‘능동적 복지’에 대한 개념 규정을 내린 대목이다. 보건복지부의 개념규정에 따르면, ‘능동적 복지’는 ‘일을 통한 복지’인 동시에 ‘경제성장과 함께하는 복지’이다. 바로 이 개념 규정을 전제로 해서 보건복지가족부는 ‘능동적 복지’의 추진전략을 “1) 공급자, 중앙 정부 중심에서 수요자와 현장의 요구 중심, 2) 정부주도 방식에서 정부·민간이 함께 협력, 3) 물량중심의 양적 확대에서 서비스의 실질적 성과

41) 바로 이 때문에 조영훈은 한국의 복지체제가 에스핑-안데르센이 유형화한 자유주의적 복지체제에 “거의 일치”한다고 해석한다(조영훈, 앞의 글, 183).

42) 김연명은 4대보험 안에 포함되어 있는 사람들과 4대보험에서 배제된 사람들 사이에 불평등이 구조화되는 현상을 ‘내부자/외부자 문제’로 성격화하면서 이를 한국 복지체제에서 나타나는 독특한 문제로 주목하였다.(김연명, 앞의 글, 70)

추구로” 전환하겠다고 천명했다.<sup>43)</sup>

이명박 정부의 복지정책을 이끌어가는 ‘능동적 복지’는 국민의 정부와 참여정부가 표방하였던 ‘생산적 복지’와 그 맥을 같이 한다. ‘능동적 복지’의 핵심을 이루는 ‘일을 통한 복지’는 결국 노동연계복지 개념의 한 변용에 불과하다.<sup>44)</sup> 그러나 ‘능동적 복지’의 또 다른 핵심을 이루는 ‘경제성장과 함께 하는 복지’ 개념은 복지를 경제의 종속 변수로 보고 있다는 점에서 발전주의 복지체제의 부활을 강력하게 시사하고 있다. 더 나아가 ‘정부 주도 방식에서 정부·민간의 협력으로’ ‘능동적 복지’를 추진하겠다는 전략은 이명박 정부가 복지의 민영화와 국가책임의 최소화를 목표로 하고 있음을 보여 준다. 복지를 민영화하면, 소득과 기여에 따라 수혜조건을 달리 할 수 있게 되고, 이렇게 되면 노동을 재상품화하고 기득권 구조를 강화하는 결과를 빚어내기 쉽다. 이것은 노동의 탈상품화를 추구하고 사회계층의 벽을 허물고자 하는 국가 복지의 기본정신을 망각한 전략이라고 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

이명박 정부는 국민의 정부와 참여정부에서 추구한 신자유주의적 복지정책을 극단화하려는 의도를 갖고 있다고 볼 수 있다. 복지 지출을 획기적으로 늘렸다고 평가받는 국민의 정부와 참여정부는 행복추구권과 생존권에 근거해서 보편적 복지를 충실하게 추구하지 못했다고 비판받고 있는데, 이명박 정부는 이에 보편적 복지를 내팽개친 채 잔여적·선택적·시혜적 복지를 강화하고자 했다. 이명박 정부의 복지정책은 ‘근로강제형복지’, ‘잔여적 복지’, ‘성장우선복지’, ‘시장중심복지’로 평가되며, 이것은 ‘신

43) 김순영, 「이명박 정부의 사회복지정책」, 현대정치연구소, 『현대정치연구』 4/1(2011.4), 129ff.

44) 보건복지가족부에 따르면, ‘일을 통한 복지’는 “근로빈곤층·노인·장애인 등 취약계층에게 단순한 소득이전보다 일자리를 우선 제공하는 것”이다. 보건복지가족부, 「일자리, 기회, 배려를 위한 능동적 복지 2008년 실천계획」(2008. 3. 25).

45) 고세훈, 『복지한국 미래는 있는가』(서울: 후마니타스, 2007), 49.

자유주의적 복지정책'으로 범주화될 수 있다.<sup>46)</sup>

이명박 정부에서 복지정책의 이념이 신자유주의적 극단성을 보였음에도 불구하고, 이명박 정부의 출범 이후 전체 국민총생산과 전체 정부지출에서 복지지출의 비중은 계속 증가하고 있었던 것으로 나타난다. 그 이유는 대체로 다음 몇 가지로 분석된다. 첫째, 이전 정권들의 정치적 결정에 의해 형성된 복지제도가 성숙됨으로써 경로의존적인 복지 지출의 증가가 불가피했다는 것이다. 둘째, 복지의 민영화를 본격적으로 추진할 기회를 놓쳤다는 것이다. 셋째, 2008년 하반기에 발생한 지구적 차원의 금융위기에 말려든 한국 경제가 -4.5%의 경제성장률을 보이는 상황에서 경기부양을 위해서라도 복지 지출을 줄일 수 없었다는 것이다. 넷째, 참여정부로부터 건설한 정부재정을 물려받은 이명박 정부는 굳이 복지 지출을 삭감해야 할 절박한 이유가 없었다는 것이다.<sup>47)</sup>

따라서 위에서 언급된 변수들이 변한다고 하면, “능동적 복지”는 신자유주의적 복지체제의 극단적 운영을 가져올 공산이 없지 않다.

#### IV. 한국의 복지체제에 대한 기독교 윤리적 평가

한국의 복지체제에 대한 기독교 윤리적 평가를 내리기 위해서는 평가의 기준을 마련하여야 한다. 나는 그 평가의 기준을 인간의 존엄성과 정의라고 생각한다.<sup>48)</sup>

46) 김순영, 앞의 글, 137-8.

47) 김원섭, 「이명박 정부 사회정책의 발전」, 『아세아연구』 143(2011/3), 144ff를 참조할 것.

48) 복지에 대한 기독교 윤리적 평가의 기준에 대한 아래의 논의는 강원돈, 「기본소득 구상의 기독교윤리적 평가」, 『신학사상』 150 (2010/가을), 202ff.의 내용을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

## 1. 복지에 대한 기독교 윤리적 평가의 기준

### 1) 인간의 존엄성

복지에 대한 기독교 윤리적 평가 기준 가운데 하나는 인간의 존엄성이다. 인간의 존엄성은 신학적으로 여러 가지 논거들에 의해 뒷받침되고 있지만, 나는 인의론(認義論)이 인간의 존엄성을 지지하는 가장 강력한 기반이 된다고 본다. 인의론의 요점은 예수 그리스도 안에서 사람이 업적과 무관하게 하나님에게 용납되어 하나님 앞에 서게 되었다는 것이다. 예수 그리스도 안에서 하나님과 바른 관계를 맺도록 해방된 인간은 자신의 존엄성을 존중하고, 삶에 대한 권리를 의식하는 인간이 되어야 한다. 바로 그것이 ‘인의의 핵심적 메시지’<sup>49)</sup>이다.

인간의 존엄성을 존중하는 것과 삶에 대한 권리를 보장하는 것은 같은 동전의 두 측면이다. 삶에 대한 권리를 신학적으로 명석하게 규명한 신학자는 본회퍼이다. 그는 인의론의 관점에서 ‘자연적인 삶’이라는 개념을 창안하였고, 이 ‘자연적인 삶’의 권리가 무엇인가를 물었다. 본회퍼에게서 “자연적인 것은 타락한 세계에서 하나님에 의해 보존되는 생명의 형태이며, 그것은 그리스도를 통한 인의와 구원과 갱신을 고대하고 있다.”<sup>50)</sup> 바로 이 생명의 형태가 ‘자연적인 삶’인데, 본회퍼는 이 ‘자연적인 삶’을 살아가는 인간의 삶을 육체적인 삶과 정신적인 삶으로 구별하고, 인간은 육체적인 삶뿐만 아니라 정신적인 삶에서도 자기 목적으로 존재하여야 한다고 주장했다. 인간의 육체는 그 무엇인가의 도구나 수단이 될 수 없고, 인간의 정신도 마찬가지이다. 인간의 존엄성은 오직 육체의 온전함이 유

49) Franz Segbers, “Bürgerrechte, soziale Rechte und Autonomie: Weiterentwicklung des Sozialstaates durch ein Grundeinkommen,” *Verantwortungsethik als Theologie des Wirklichen*, hg. von Wolfgang Nethöfel/Peter Dabrock/Siegfried Keil (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2009), 194.

50) D. Bonhoeffer, *Ethik* (Muenchen: Kaiser, 1981), 154.

지되고, 정신의 자유가 보장될 때 실현된다. 이를 위해서는 육체적인 삶의 자연적 권리들과 정신적인 삶의 자연적 권리들이 보장되어야 한다. 육체적인 삶의 권리들은 자의적인 살해를 당하지 않을 권리, 생식의 권리, 강간, 착취, 고문, 자의적 체포로부터 보호받을 권리 등이다. 정신적 삶의 자연적 권리들은 판단의 자유, 행동의 자유, 향유의 자유이다. 본회퍼의 권리 장전은 나치 독재가 판을 찢던 어두운 시대의 산물이지만, 그의 인의론적 권리 이론의 관점과 방법을 창조적으로 계승하는 사람은 ‘자연적 삶’의 권리를 심화하고 확대할 수 있을 것이다. 오늘날과 같이 대량실업과 사회적 양극화가 심각한 상황에서 육체의 온전함과 정신의 자유를 보장하기 위해서는 노동과 복지에 대한 권리를 권리장전에 추가해야 할 것이다.

인간의 존엄성이 업적 이전에, 업적과 무관하게, 확립된다는 인의론의 가르침은 사회적 인정과 복지의 향유를 업적에 직결시키는 업적 이데올로기를 근본적으로 비판하고, 그 이데올로기에 기반을 둔 업적사회를 넘어서는 안목을 갖게 한다. 인간은, 가능한 한, 업적능력을 갖추어야 하고 공동체에 업적을 제공하여야 하지만, 업적이 인간의 존엄성을 평가하는 기준이 될 수 없다. 진정으로 인간적인 사회는 업적능력이 없는 사람을 업적 능력이 있는 사람과 마찬가지로 인간으로 인정하는 사회이다. 인간의 존엄성과 자연적 권리들을 존중하는 사회에서는 권리와 의무가 대칭을 이룰 수 없다.<sup>51)</sup> 그것은 인간의 존엄성에 부합하는 삶을 영위하는 것이 인간의 권리로 인정되어야 한다는 뜻이며, 복지를 향유할 권리에 대한 반대급부로서 노동의 의무나 업적의 의무를 요구할 수 없다는 의미이다.

51) 볼프강 후버/하인츠 E. 퇴트, 『인권의 사상적 배경』, 주재용·김현구 역(서울: 대한기독교서회, 1992), 216.

## 2) 정의

복지에 대한 기독교 윤리적 평가의 또 하나의 기준은 정의이다. 성서에서 하나님의 정의는 오직 하나님의 구원하고 해방하는 행위로부터 인식되고, 그 인식은 하나님의 행위에 부합하는 인간의 응답으로 이어진다. 하나님의 정의로운 행위를 통해 하나님과 바른 관계를 맺는 사람들은 그들 사이에서도 바른 관계를 맺어야 한다는 것이다.<sup>52)</sup>

하나님의 정의의 요구에 따라 살아가는 사람들의 삶은 이집트에서 종살이하던 처절한 삶과 그 종살이로부터 해방시킨 하나님의 위대한 구원 행위를 기억하는 데서 출발한다. 계약법전에서 강조하고 있는 가난한 사람들에 대한 배려의 책임은 바로 이와 같은 역사적 회상에 터를 잡고 있다(출애 22:20). 과부와 고아에 대한 보호(출애 22:21f.), 떠돌이꾼에 대한 보호(레위 25:35), 십일조 규정(신명 14:28-29) 등은 약자 배려 정신을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 예언자들에게 하나님의 정의에 대한 지식과 가난한 사람들의 권리를 보장하는 것은 둘이 아니라 같은 동전의 양면이었다(예레 9:23f.; 예레 22:15; 이사 58:10 등). 이러한 예언자 정신은 “가난한 사람이 복이 있다. 하나님 나라가 그들의 것이다.”는 예수의 선언으로 이어진다(루가 6: 20-21).

이처럼 하나님의 정의를 가난한 사람들의 배려와 보호에 직결시키는 성서는 가난한 사람들이 생존에 필요한 것을 요구할 권리가 있다는 것을 뒷받침하는 여러 모티프들을 제공한다. 팡야에서 유랑할 때 생존의 위기에 직면한 모든 히브리인들에게 똑같이 허락된 만나 이야기(출애 16:1-36), 주기도문의 ‘일용할 양식’(마태 6:11; 누가 11:3 병행), 노동 시간의 차이를 고려하지 않고 모든 노동자들에게 한 데나리온을 지불한 포도

52) U. 두호르/G. 리드케, 『살롬: 피조물에게 해방을, 사람들에게 정의를, 민족들에게 평화를』, 손규태/김윤옥 역(서울: 한국신학연구소, 1987), 76f.

원 주인의 비유(마태 20: 1-16), 지극히 작은 사람들의 기본 욕구를 충족시키는 일이 하나님을 섬기는 일임을 강조하는 최후심판의 비유(마태 25:31-46) 등이 그것이다.

‘만나,’ ‘일용할 양식,’ ‘한 데나리온,’ ‘기본욕구의 충족’과 같은 모티프들은 인간의 위엄을 유지하며 살아가는 데 꼭 필요한 재화들을 가리키는 것이 분명하지만, 구체적으로 어떤 욕구를 얼마큼 충족시켜야 하는가를 말하고 있는 것은 아니다. 그러한 재화들의 종류와 양을 정하고 그 재화들을 분배하는 방법을 결정하는 것은 인간의 역사적 상상력에 맡겨진 일이다. 이 점에서 주기도문의 ‘일용할 양식’에 대한 루터의 해석은 참고할 만하다. 그는 ‘일용할 양식’이 “삶을 위한 양식과 필수품에 속하는 모든 것, 먹는 것, 마시는 것, 옷, 신발, 집, 정원, 경작지, 가축, 현금, 순수하고 선한 배우자, 순박한 아이들, 착한 고용인, 순수하고 신뢰할 수 있는 통치자, 선한 정부, 좋은 날씨, 평화, 건강, 교육, 명예, 좋은 친구, 신용 있는 이웃 등”을 포괄한다고 보았다.<sup>53)</sup> 한 마디로, ‘일용할 양식’은 인간의 정치적, 경제적, 문화적, 사회적 기본 욕구를 충족시키는 데 필요한 재화들이다. 주기도문은 이 ‘일용할 양식’이 나 혼자 차지해서는 안 되고, ‘우리’ 모두에게 허락되어야 한다는 것을 강조한다. ‘우리’는 모두 “똑같은 기본적인 필요를 가진 사람들”이며, 우리는 “그 필요를 집단적으로 충족시킬 때” “형제자매가 된다.”<sup>54)</sup>

성서가 말하는 하나님의 정의와 그 정의에 부응하는 인간의 정의는 공동체에 속한 모든 사람들에게 인간의 위엄을 지키는 데 필요한 ‘일용할 양식,’ 곧 인간의 존엄성에 부합하는 복지를 보장할 것을 요구한다. 이것이 복지 문제를 판단하는 기독교 윤리의 정의의 원칙이다.

53) Martin Luther, *Der kleine Katechismus* (Göttingen: Vandenhock & Ruprecht, 1947), 43.

54) 레오나르도 보프, 『주의 기도』, 이정희 역 (서울: 한국신학연구소, 1986), 135-36.

### 3) 기독교 윤리적 판단 기준의 사회철학적 함의

복지에 대한 기독교 윤리의 판단 기준인 인간의 존엄성과 정의는 복지를 인간의 권리로 규정하고 정의를 복지의 기준으로 제시하는 오늘의 사회철학적 시도들과 맥을 같이 하고 있다.

먼저, 인간의 존엄성과 권리에 대해 살펴보면, 자유주의 국가로부터 사회국가로 나아간 여러 나라들에서 자유권적 기본권과 사회권적 기본권을 서로 양립시키기 위해 다양한 시도가 있었다는 것은 주지의 사실이거니와, 이를 뒷받침하는 사회철학적 원칙은 복지를 인간의 권리로 인정하는 것이었다. 에리히 프롬은 이 원칙을 명료하게 제시한 바 있다. 그는 인간의 자유를 실질적으로 구현하기 위해서는 인간의 위엄 있는 삶을 보장하는 제도를 마련하여야 한다는 것을 다음과 같이 역설한다.

“소득이 보장된다면, 자유는 현실이 될 것이다. 그렇게 된다면, 서구의 종교적 전통과 휴머니즘 전통에 깊이 뿌리를 박고 있는 원칙, 곧 인간은 그 어떤 상황 속에서도 살 권리가 있다는 원칙이 옳다는 것이 실증될 것이다. 생명, 음식, 주택, 의료, 교육 등에 대한 이 권리는 인간의 천부적인 권리이며, 이 권리는 그 어떤 상황 아래서도 제한되어서는 안 된다. 어떤 사람이 사회에 ‘쓸모’가 있는가를 보고서 그 사람의 권리를 제한해서는 절단코 안 된다.”<sup>55)</sup>

생활 보장의 권리가 무조건적인 시민의 권리라는 프롬의 사상은 기본 소득에 대한 시민의 권리를 주장하는 반 빠레이스에게 계승되었다. 반 빠레이스에 따르면, 근대 사회에서 확립된 자유는 안전과 자기 자신에 대한 소유를 그 핵심적 내용으로 하고 있지만, 그 자유가 실질적 자유(real

55) Erich Fromm, *Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle* (1966), *Erich Fromm Gesamtausgabe in zwölf Bänden, Bd. V* (München: Deutsche Verlags-Anstalt und Deutscher Taschenbuch Verlag, 1999), 311.

freedom)가 되기 위해서는 인간이 무엇을 하려고 하던 간에 그가 하고 싶어 하는 것을 할 수 있는 기회와 그 실현 수단을 확보하여야 한다. 인간이 얼마나 자유로운가는 그가 내적인 자원과 외적인 자원을 얼마나 확보하고 있는가에 달렸다.<sup>56)</sup> 인간은 '좋은 삶'을 실현하는 데 필요한 일정량의 자원을 국가에 요구할 권리가 있으며, 국가는 각 개인이 갖고 있는 '좋은 삶'에 대한 구상에 대해 중립적인 입장을 취하되 모든 시민들에게 각자 자신이 생각하는 '좋은 삶'을 실현할 수 있는 동등한 자유를 보장하여야 한다.<sup>57)</sup>

그 다음, 정의의 원칙을 살피면, 사회철학이 제시하는 정의의 두 관점, 곧 평등주의적인 관점(egalitarian perspective)과 비평등주의적 관점(non-egalitarian perspective) 가운데 기독교 윤리가 말하는 정의와 더 큰 친화력을 갖는 것은 비평등주의적 관점이라고 볼 수 있다. 현대 사회철학에서 평등주의적 관점을 대표하는 학자는 존 롤즈이다. 그는 가장 나쁜 처지에 있는 사람들에게 가장 많은 것을 분배하여 자원 향유의 격차를 줄이게 하는 평등지향적인 차등의 원칙 혹은 최소 수혜자 최대 이익의 원칙(maximin principle)을 정의의 원칙으로 제시한 바 있다.<sup>58)</sup> 존 롤즈의 입장을 급진적으로 해석하고 있는 반 빠레이스는 열악한 사회 계층들의 순서를 정하고 그 순서를 사전의 순서처럼 엄격하게 따르면서 더 열악한 처지에 있는 사람들에게 더 많은 것을 차등 배분하여 자원의 격차를 줄이는 원칙(leximin principle)을 제시한다.<sup>59)</sup> 그러나 이러한 평등주의적 관점은 재화를 가급적 평등하게 배분할 것을 주장하는 데 그치고 있지,

56) Philippe Van Parijs, *Real Freedom for All: What (If anything) can Justify Capitalism?* (Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1995), 23.

57) 앞의 책, 22.

58) 존 롤즈, 『사회정의론』, 황경식 역, 수정 제1판 제1쇄 (서울: 서광사, 1985), 316f.

59) Philippe Van Parijs, 앞의 책, 27.

인간의 존엄성을 보장하는 재화의 절대적 수준을 정하고 이를 보장하여야 한다는 것을 명확하게 밝히고 있지는 않다.

이런 점에서는 비평등주의자들이 성서의 정의 개념에 더 가까이 서 있는 것처럼 보인다. 토마스 슈라메와 앙겔리카 크랩스 같은 비평등주의자들은 평등주의자들처럼 정의를 비교의 관점에서 보지 말고 정의의 절대적 기준을 제정할 것을 제안한다.<sup>60)</sup> 사람들이 지닌 자원이나 기회의 차이를 비교해서 자원과 기회를 가급적 같게 하는 것이 정의의 실현이라고 보는 평등주의자들은 “평등은 그 자체가 좋다.”고 생각한다. 이것은 평등이 정의의 내재적 가치라는 뜻이다.<sup>61)</sup> 비평등주의자들은 평등주의자들이 평등을 보편성과 혼동하고 있다는 점을 지적하면서 정의론의 과제는 모든 사람들에게 ‘보편적으로’ 적용할 수 있는 정의의 기준들을 찾는 것이라고 주장한다. 그들은 이와 같은 보편적인 정의의 기준들을 찾기 위해 인간의 존엄성이라는 절대적 개념으로부터 출발한다.<sup>62)</sup>

이러한 휴머니즘적 관점에서 볼 때, “정의의 필수적인 기준들은 모든 사람들에게 인간 존엄성에 부합하는 삶의 조건들을 보장”하는 것이어야 한다.<sup>63)</sup> 여기에는 음식, 주택, 의료 혜택, 개인적인 자율성과 정치적인 자율성의 보장, 사회적 참여, 프라이버시와 친밀한 이웃관계의 유지 등을 누릴 권리를 인정하는 것이 포함된다. 만일 이처럼 인간의 존엄성에 부합하는 기본적인 삶의 조건들을 모든 사람들에게 보장하는 원칙, 곧 기본보장의 원칙을 정의의 한 원칙으로 확립한다면, 그 다음에는, 마이클 왈저

60) Angelika Krebs, “Gleichheit oder Gerechtigkeit: Die Kritik am Egalitarismus” ([www.gap-im-netz.de/gap4konf/procmEnets4/pdf/6%20Pol1%20Krebs.pdf](http://www.gap-im-netz.de/gap4konf/procmEnets4/pdf/6%20Pol1%20Krebs.pdf)), 565.

61) Thomas Schramme, Verteilungsgerechtigkeit ohne Verteilungsgleichheit, *Analyse & Kritik* 21 (1999), 174f.

62) Angelika Krebs, 앞의 글, 567.

63) 앞의 글, 568. 슈라메는 모든 사람이 “좋은 삶을 영위할 수 있는 가능성에 대한 동등한 권리”를 갖는다고 말한다. Thomas Schramme, 앞의 글, 182.

의 정의의 영역이론이 주창하는 바와 같이,<sup>64)</sup> 업적의 원칙, 자격의 원칙, 교환의 자유의 원칙과 같은 정의의 다원적인 원칙들을 인정할 수 있다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 기본보장의 원칙이 정의의 다양한 원칙들에 앞선다는 것이다. 인간이 “인간으로 존재하고 있다는 바로 그 사실 때문에”(qua Menschsein)<sup>65)</sup> 공동체가 모든 구성원들에게 인간의 존엄성에 부합하는 삶을 보장하여야 정의의 원칙이 바로 선다는 주장은 사회철학의 바탕을 이루는 휴머니즘에도 충실하고, 네 이웃의 ‘일용할 양식’을 보장하라는 성서의 요구에도 충실하다고 볼 수 있다.

## 2. 한국의 복지체제에 대한 판단

앞에서 복지에 대한 기독교 윤리의 판단 기준을 확립하였으므로, 이제 이 판단 기준에 입각하여 한국의 복지체제를 평가하기로 한다.

우선, 발전주의 복지체제에 초점을 맞추면, 많은 사람들은 ‘선 성장, 후 분배’의 원칙이 역사의 특정 발전 단계에서 불가피했다고 주장하면서 국가주도형 발전주의 체제가 한국 사회를 절대적 빈곤에서 벗어나게 하였다는 것을 그 논거로 제시한다. 국가 재정 지출의 최소화, 사회보험 중심의 사회보장제도의 확립, 최소한의 사회보장, 선별적·시혜적 복지 등은 경제성장을 위한 어쩔 수 없는 선택이었다는 것이다. 물론 이러한 주장은 일리가 있다. 경제성장을 위해 국민에게 일시적 내핍을 요청하더라도, 경제성장이 국민 복지의 증진을 확실하게 보장할 수 있을 경우에는 많은 사람들이 내핍의 요구를 기꺼이 받아들일 수도 있을 것이다. 그러나 경제성장의 필요성을 심분 인정한다 할지라도, 경제성장 지상주의가 가져 오

64) Michael Walzer, *Sphaeren der Gerechtigkeit* (Frankfurt am Main/New York: Campus-Verl., 1992).

65) Angelika Krebs, “Why Mothers Should Be Fed: Eine Kritik am Van Parijs,” *Analyse & Kritik* 22 (2000), 174.

는 폐해에 대해서까지 눈을 감아서는 안 된다. 경제의 지구화로 인하여 경제성장이 복지 증진과 무관하게 전개될 수밖에 없거나 경제성장의 성과가 정의롭지 못하게 배분되는 구조가 고착화되어 있는 상황에서도 ‘선 성장, 후 분배’를 주장할 수는 없다.

복지에 대한 기독교 윤리적 판단의 기준에서 볼 때, 발전주의 복지체제는 경제성장을 위해 복지의 희생이 당연하다고 전제하였다는 점에서 인간의 존엄성과 생존권에 충실하지 못했다고 평가받아야 옳다. 경제성장을 국가 목표로 설정하고 그 목표를 달성하기 위하여 인간을 경제의 도구로 삼는 것은 경제가 인간의 삶에 봉사하여야 한다는 상식에 어긋날 뿐만 아니라, 인간의 존엄성을 무시하는 일로 비판받아야 할 것이다. 더 나아가 경제성장이 필요로 하는 자본을 빠른 속도로 축적하기 위해 노동자들에게 돌아가야 할 몫을 빼앗아 그들을 가난의 덫에 묶어놓은 것은 모든 사람에게 위엄 있는 삶을 살아가는 데 필요한 ‘일용할 양식’을 보장하여야 한다는 기독교의 정의의 요구에 정면으로 배치된다.

오늘의 한국 사회에서 국가주도형 발전주의 체제는 국가중속형 기업독재 체제로 전환하였지만, 발전주의적 복지체제는 여전히 힘을 발휘하고 있다. 경제성장을 위해 복지를 희생시킬 수 있다는 이데올로기는 신자유주의적인 경제성장 연합에게 강력한 호소력을 갖고 있다. 복지에 대한 기독교적 판단기준인 인간의 존엄성과 정의의 요구에 입각하여 살피건대, 오늘 한국 사회에서 나타나는 발전주의 복지체제의 신자유주의적 변형에 대해 경각심을 가질 필요가 있다.

그 다음, 인간의 존엄성과 정의의 요구를 기준으로 삼고서 신자유주의적 복지체제를 평가하여 보자. 첫째, 신자유주의적인 복지체제의 핵심 원리인 노동연계복지는 인간의 존엄성의 기준에 부합하지 않는다. 앞에서 본 바와 같이, 노동연계복지는 복지 수급에 대한 반대급부로서 노동의

의무를 요구한다. 기독교 윤리는 인간의 권리와 의무의 비대칭성을 인정하기 때문에 인간이 위엄 있는 삶을 영위할 권리, 공동체에 복지의 보장을 요구할 권리는 그 어떤 반대급부도 필요로 하지 않는다는 것을 옹호한다. 따라서 노동연계복지는 기독교 윤리적으로 정당화될 수 없다.

둘째, 기독교 윤리는 노동연계복지가 전제하는 노동 강제가 인간의 존엄성에 배치된다는 점을 지적한다. 노동연계복지는 복지 수급자들로 하여금 임금 수준이나 고용형태 혹은 노동조건 등을 따지지 않고서 굴욕적이고 위협하고 불안정한 일자리를 받아들이도록 만든다. 노동시장에서 일자리를 찾지 못하는 사람들에게는 공적인 손에 의해 마련된 노동기회 혹은 일자리가 제공되며, 이러한 노동기회 혹은 일자리는 정당한 이유가 없는 한 거부될 수 없다.<sup>66)</sup> 노동연계복지가 공공연하게 요구하는 노동 강제는 직업선택의 자유(대한민국 헌법 제15조)를 침해하는 매우 심각한 인권 유린이며,<sup>67)</sup> 기독교 윤리가 중시하는 인간의 존엄성에 전혀 부합하지 않는다.

셋째, 인간의 존엄성이 노동에 의존하는 것도 아니고 노동의 업적에 근거하는 것도 아니라는 기독교적 원칙에서 볼 때, 노동연계복지는 노동할 기회를 얻지 못하여 노동 업적을 제공하지 못하는 무수한 사람들을 쓸모없는 존재로 여기도록 만들 수 있기에 용인되기 어렵다. “일하지 않는 자는 먹지도 말라.”는 노동연계복지의 구호는 ‘고용 없는 성장’이 일반화된 오늘의 상황에서 일자리를 얻지 못하는 무수한 사람들을 자괴심에 빠뜨리고 비참하게 만들 것이다. 그러나 인간은 일할 기회를 얻어 스스로 삶을 꾸릴 수 있어도 존엄한 존재이고, 일할 기회를 얻지 못하여 타인의 노동에 기대어 살 수밖에 없다고 해도 존엄한 존재이다. “일하지 않는

66) 우리나라에서는 공적인 손에 의한 일자리 알선이 제도화되어 있지 않지만, 노동연계복지가 자리를 잡은 나라들에서는 행정당국이 알선한 ‘적절한’ 일자리를 받아들일 것을 약정하게 하고, 알선된 일자리를 정당한 이유 없이 거부할 수 없게 하는 것이 일반적이다.

67) 윤찬영, 앞의 글, 293f.

자는 먹지도 말라.”는 말씀은 성서의 말씀이기는 하지만 그 말씀이 선포된 문맥을 떠나서 인간의 존엄성과 노동을 서로 직결시키는 논거로 사용되어서는 안 된다.<sup>68)</sup>

넷째, 모든 사람에게 위엄 있는 삶을 살아가는 데 필요한 ‘일용할 양식’을 보장하는 것을 정의의 요구로 간주하는 기독교 윤리의 관점에서 볼 때, 복지 수급자들을 가난의 덫에 묶는 노동연계복지는 용인되기 어렵다. 노동연계복지는 기초생활보장 제도와 결합되기 마련인데, 이 제도를 관철하는 것은 열등처우의 원칙이다. 기초생활보장 급여는 최저임금보다 적어야 한다는 원칙 때문에 그 급여는 생존이 가까스로 가능한 수준에 머문다. 공적인 손에 의해 마련되는 일시적인 노동기회 혹은 일자리의 소득효과는 매우 미미하다. 게다가 기초생활보장 수급자가 일자리를 얻어 노동소득을 취할 경우, 늘어난 소득만큼 기초생활보장 급여가 삭감되기 때문에 수급자는 기초생활보장 급여 수준 이상의 삶을 향유할 수 없다. 따라서 수급자는 가난의 함정에서 벗어날 수 없다.<sup>69)</sup> 가난의 함정을 벗어날 수 있는 경우는 수급자가 기초생활보장 급여를 훨씬 상회하는 노동소득을 얻는 경우뿐인데, 이는 오늘의 고용 상황에서 기대하기 어려운 일이다. 기독교 윤리가 중시하는 정의의 원칙에서 볼 때, 많은 사람들을 가난의 덫에 묶어두는 노동연계복지 제도는 지양되어야 한다.

68) ‘노동과 소득의 분리’는 개신교인들이 매우 받아들이기 힘든 주장인 것 같다. 그것은 개신교인들이 “일하지 않으려고 하는 사람은 먹지도 말라.”는 데살로니가후서 3장 10절의 가르침을 엄중하게 받아들여 왔기 때문일 것이다. 그러나 데살로니가후서의 가르침에 기대어 ‘노동과 소득의 분리’를 거부하는 것은 졸속적인 판단일 수 있다. 데살로니가후서 3장 10절의 가르침은 종말이 임박했다고 믿은 초기 기독교인들이 종말론적 열정에 휩싸여 일상적인 생활 활동이나 생업을 멀리 하는 것을 경계하자는 데 그 초점이 있었다. 이 말씀을 옛 소련의 스탈린 헌법에서처럼 노동의 의무를 뒷받침하는 구호로 사용하거나 노동연계복지 모델에서처럼 돈벌이노동을 강제하기 위한 무기로 사용하는 것은 성서의 말씀에 대한 견강부회라고 보아야 할 것이다.

69) Ronald Blaschke, *Bedingungsloses Grundeinkommen versus Grundsicherung*, *standpunkte* 15/2008 (July 2008), 7f.

굳이 기독교 윤리의 판단 기준을 들이밀지 않더라도, 순전히 기술적인 관점에서 노동연계복지를 비판하지 않을 수 없는 이유들도 많다. 노동연계복지는 기본적으로 선별적·시혜적 복지와 통하기 때문에 기초생활보장 수급 자격이 있는 사람을 가려내는 복지 경찰 제도를 운영할 수밖에 없고, 수급 대상이 되는 개인이나 가구의 재산과 소득원을 일일이 조사하여야 하기 때문에 천문학적인 행정비용이 든다. 또한 기초보장의 수급 자격의 기준을 정하는 것은 어디까지나 국가의 권한이기 때문에 차상위 계층처럼 수급 자격이 있다고 여겨지더라도 수급을 받지 못하는 광범위한 사각지대가 발생하기 십상이다. 가족 부양 의무가 복지제도 운영의 전제로서 공공연히 인정되고 있는 우리나라에서는 충분히 수급 대상이 되는 사람들조차 기초생활보장으로부터 배제되는 경우가 적지 않게 발생한다.

이런 여러 가지 점들을 감안하건대, 기독교 윤리는 노동연계복지에 근거한 신자유주의적 복지체제의 해체를 요구하고, 인간의 존엄성과 생존권에 근거하고 정의에 바탕을 둔 보편적 복지, 최대한의 복지, 전면적 복지를 추구하여야 할 것이며, 이를 실현시키는 복지체제의 구체적인 형식과 내용이 무엇인가를 놓고 앞으로 신학자들과 기독교 디아코니아 전문가들이 참여하는 학제간 연구를 활성화하여야 할 것이다.<sup>70)</sup>

70) 지면이 제한된 이 논문에서 보편적 복지, 최대한의 복지, 전면적 복지를 실현하는 구체적인 방안들을 제시할 수는 없지만, 그 방향과 관련해서 내가 생각하고 있는 것은 아래의 세 가지이다. - 첫째, 나는 의무교육을 받는 학생들을 위한 무상급식 제공을 둘러싸고 지난 몇 년 동안 우리 사회에서 벌어진 논쟁이 보편적 복지를 향한 길을 열었다고 본다. 무상급식 실현으로 물꼬가 트이기 시작한 보편적 복지는 무상보육 실현에서도 그 모습을 보였고, 앞으로는 무상교육과 무상의료 등에서도 실현될 것이다. 보편적 복지가 실현되는 영역들이 늘어나면, 최대한의 복지에 대한 요구도 유풀피아적 요구가 아니라는 것이 분명해질 것이며, 전면적 복지를 실현하라는 요구도 거세질 것이다. 그렇게 되면, 우리 사회는 보편적 복지, 최대한의 복지, 전면적 복지를 실현하는 데 가장 이상적인 제도로 여겨지는 '기본소득' 제도의 도입을 놓고서도 진지한 논의를 시작하게 될 것이다. '기본소득' 구상의 상세한 내용에 대해서는 강원돈, 「기본소득 구상의 기독교윤리적 평가」, 『신학사상』150 (2010/가을), 177~215를 보라. - 둘째, 나는 보편적 복지, 최대한의 복지, 전면적 복지를 실현하기 위해 우리 사회 구성원들이 더 많은 부담을 질 용의를 가져야

## V. 맺음말

이 글에서 나는 한국 사회에서 실험되었거나 실험되고 있는 발전주의 복지체제와 신자유주의적 복지체제를 분석하고, 기독교 윤리의 판단 기준에 따라 이를 판단하고 평가하였다.

나는 복지 문제에 대해 판단하는 기독교 윤리의 기준을 인간의 존엄성과 정의로 설정하였다. 인간의 존엄성은 믿음으로 의롭다 인정받는 이치에서 그 근거를 찾을 수 있고, 복지를 규율하는 정의는 지극히 작은 자들을 편들고 배려하는 하나님의 해방 실천에 부응하는 인간의 실천에 바탕을 둔다. 복지에 대한 기독교 윤리의 두 가지 판단 기준은 복지를 인간의 권리로 인정하고 복지가 정의의 요구에 부합한다는 인식을 시민사회에 확산하는데 기여할 수 있을 것이다.

복지에 대한 기독교 윤리의 두 가지 기준들에 입각하여 나는 발전주의 복지체제와 신자유주의 복지체제가 안고 있는 문제점들을 지적하고 그

---

한다고 본다. 복지를 확대하기 위해서는 많은 재원이 필요하기 때문이다. 나는 우리나라의 복지재정 규모가 국민소득의 8% 정도에 더 이상 머물러서는 안 되고 이를 OECD 평균 수준인 15% 정도로 끌어올려야 한다고 본다. 그렇게 되기만 해도, 우리 사회의 복지제도는 인간의 존엄성과 정의를 더 많이 실현하는 방향으로 재편될 수 있을 것이다.

- 셋째, 나는 우리 사회가 '기본소득' 제도의 도입에 대한 논의를 가급적 빨리 시작하기를 바란다. '기본소득' 제도를 도입하는 데 필요한 비용은 '기본소득'의 수준을 어떻게 결정하는가에 따라 크게 달라질 수 있다. '기본소득'에 대한 논의가 가장 활발하게 이루어지고 있는 독일의 예를 들면, 경영학 교수이자 성공적인 자본가인 피츠 베르너는 독일에서 실업급여, 사회부조, 연금, 자녀양육수당, 주택보조금, 건강보험 보조금 같은 현금지급형 복지지출을 통합하여 기본소득 지출로 항목을 변경하기만 해도 모든 독일인들에게 월 800유로의 '기본소득'을 지급할 수 있고, 부가가치세를 현행 19%에서 50%로 올리면 모든 독일인들에게 월 1,500 유로를 '기본소득'으로 지급할 수 있다고 본다. 이것은 독일에서 윤리적 최소한의 요구를 충족시키고도 남는 금액이다. 이에 대해서는 Götz W. Werner, "Das manische Schauen auf Arbeit macht uns alle krank," *Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen* (Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben, 2006), 41-2; Götz W. Werner, *Einkommen fuer alle* (Koeln: Kippenheuer & Witsch, 2007), 212-4를 보라. 우리나라에서 '기본소득' 제도의 도입을 연구한 예로는 강남훈/곽노완, 『국민 모두에게 기본소득을!』(민주노동 정책연구원 자료집, 2009.1.11.)이 있다.

체제들을 평가하였다. 발전주의 복지체제는 ‘선 성장, 후 분배’의 강령에 따라 경제성장에 복지를 종속시키고 복지에 대한 국가의 책임을 최소화하기 때문에 인간의 권리를 보호하고 정의의 요구를 실현하는 데 크게 미흡하다고 보았다. 신자유주의적 복지체제는 경제의 지구화 조건 아래서 가장 가혹한 형태를 취하고 있는 자본의 노동 포섭에 순응하는 복지체제이다. 신자유주의적 복지체제의 핵심을 이루는 노동연계복지는 복지에 대한 인간의 권리를 부정하고, 수많은 사람들을 근로빈곤의 덫에 묶기 때문에 모든 사람들이 인간의 위엄을 지키며 살아가는 데 필요한 재화와 기회를 보장받아야 한다는 정의의 요구에 부합하지 않는다.

기독교 윤리가 옹호하는 인간의 존엄성과 정의의 요구에 부합하는 복지체제의 구현 방안에 대한 연구는 차후의 과제로 남긴다.

## 참고문헌

- 강남훈·곽노완. 『국민 모두에게 기본소득을!』(민주노총 정책연구원 자료집, 2009.1.11.)
- 강원돈. 『포드주의적 축적체제에서 노동사회의 위기에 대한 기독교 윤리적 연구』. 『신학사상』 133 (2006).
- 강원돈. 『기본소득 구상의 기독교윤리적 평가』. 『신학사상』 150 (2010/가을).
- 고세훈. 『복지한국 미래는 있는가』. 서울: 후마니타스, 2007.
- 국민호. 『국가주도에서 기업주도로』. 『현상과인식』 35/3 (2011/9), 129-158.
- 김동춘. 『사회의 기업화와 공공성의 위기』. 『사회비평』 38 (2007), 16-33.
- \_\_\_\_\_. 『한국형 신자유주의와 기업국가로의 변화』. 『황해문화』 통권 66 (2010/3), 243-278.
- 김순영. 『이명박 정부의 사회복지정책』. 『현대정치연구』 4/1 (2011/4), 127-152.
- 김연명. 『국가복지 강화론 비판에 대한 재비판과 쟁점』. 『상황과 복지』 11 (2002/4), 51-84.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 복지정치 유형화를 위한 탐색적 연구』. 『한신대학교 사회복지학과 창설 20주년 기념 비판과 대안을 위한 사회복지학회 2002년 추계 학술대회 자료집』 (2002/11), 25-44.
- \_\_\_\_\_. 『한국 복지국가 성격논쟁 1』. 서울: 인간과복지, 2010.
- 김영범. 『한국 복지국가의 유형화에 대한 비판적 검토』 『상황과 복지』, 11 (2002/4), 85-108.
- 김영순. 『노무현 정부의 복지정책』. 『경제와사회』 82 (2009/6), 161-185.
- 김용흠. 『우리는 왜 불안한가: 한국사회의 위기와 복지정책의 위상』. 『내일을 여는 역사』 41 (2010/12), 16-31.
- 김원섭. 『이명박 정부 사회복지정책의 발전』. 『아세아연구』 통권 143 (2011/3), 119-152.
- 김유선. 『노동소득 분배구조 개선을 위한 정책과제: 양극화 해결을 위한 전략은 무엇인가』. 『월간 노동사회』 96 (2005/2).
- \_\_\_\_\_. 『자영업 노동시장 분석: 산업·직업별 고용구조조사(2005년)』. 『월간 노동사회』 118 (2007/2).

- \_\_\_\_\_. 『비정규직 규모와 실태: 통계청, '경제활동인구조사 부가조사(2011.8) 결과』. (한국노동사회연구소 2011년 이슈페이퍼 4호).
- 김일영. 『1960년대 한국 발전국가의 형성과정』. 『한국정치학회보』 33/4 (2000/2), 121-143.
- \_\_\_\_\_. 『한국에서 발전국가의 기원, 형성과 발전 그리고 전망』. 『한국정치외교사논총』 23/1 (2001) 87-126.
- 김종일. 『서구의 근로연계복지: 이론과 현실』. 서울: 집문당, 2006.
- 남찬섭. 『한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구』. 『상황과 복지』 11 (2002/4), 163-202.
- \_\_\_\_\_. 『한국 복지개혁 성격에 관한 '신자유주의 관철론' 비판』. 『경제와사회』 통권 80 (2008/12), 195-223.
- 두호로 · U./G. 리드케 · 손규태 · 김윤옥 역. 『살림: 피조물에게 해방을, 사람들에게 정의를, 민족들에게 평화를』. 서울: 한국신학연구소, 1987.
- 롤즈, 존 · 황경식 역. 『사회정의론』 수정 제1판 제1쇄. 서울: 서광사, 1985.
- 매일경제 경제부 · 정치부 지음. 『MB노믹스 - 이명박 경제독트린 해부』. 서울: 매일경제신문사, 2007.
- 보건복지가족부. 『일자리, 기회, 배려를 위한 능동적 복지 2008년 실천계획』 (2008. 3. 25).
- 보프 · 레오나르도 · 이정희 역. 『주의 기도』. 서울: 한국신학연구소, 1986.
- 서재만. 『자영업자 현황 및 정책 방향』. 『경제현안분석』 65 (2011/9).
- 양재진. 『발전 이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기, 그리고 미래』. 『한국행정학보』 39/1 (2005), 1-18.
- \_\_\_\_\_. 『한국 복지정책 60년』. 『한국행정학보』 42/2 (2008.6), 327-349.
- 에스핑-안데르센 · 고스타 · 박시중 역. 『복지 자본주의의 세 가지 세계』. 서울: 성균관대학교출판부, 2007.
- 우명숙. 『한국의 복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의의』. 『한국사회학』 41/3 (2007/6), 154-185.
- 윤상우. 『한국 발전국가의 형성 · 변동과 세계체제적 조건, 1960~1990』. 『경제와사회』 72 (2006/12), 69-94.
- 윤찬영. 『사회복지법에 나타난 신자유주의 경향』. 『상황과 복지』 12 (2002/9), 279-301.

- 이병천. 「한국의 발전국가 자본주의와 발전딜레마」. 『창작과비평』 통권 101 (1998/9), 250-270.
- 정무권. “한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구”. 『한국사회정책』 3/1 (1996), 309-352.
- \_\_\_\_\_. 「김대중 정부의 복지개혁 성격의 이해」. 『상황과 복지』 11 (2002/4), 109-161.
- \_\_\_\_\_. 『한국 복지국가 성격논쟁 2』. 서울: 인간과복지, 2009.
- 정진호 외. 『연구보고서 2005-03: 한국의 노동빈곤 연구』. 서울: 한국노동연구원, 2005.
- 조영훈. 「유교주의, 보수주의, 또는 자유주의 - 한국의 복지유형 검토」. 『한국사회학』 35/6 (2001/12), 169-191.
- \_\_\_\_\_. 「참여정부 복지정책의 성격」. 『사회과학연구』 24/1 (2008/3), 213-233.
- 조희연. 「발전국가의 변화와 국가 - 시민사회, 사회운동의 변화 - 한국에서의 발전주의의 성격 및 사회운동의 변화를 중심으로」. 『사회와 철학』 4 (2002/10), 293-351.
- 한국노동연구원 편. 『2007 KLI 노동통계』. 서울: 한국노동연구원, 2007.
- 홍경준. 「한국의 공공복지는 왜 낙후되어 있나 - 제도의 제약과 행위자의 선택을 찾아서」. 『한국사회복지학』, 33 (1997/11), 396-420.
- 후버 · 볼프강/하인츠 E · 퇴트 · 주재용 · 김현구 역. 『인권의 사상적 배경』. 서울: 대한기독교서회, 1992.

Blaschke, Ronald. “Bedingungsloses Grundeinkommen versus Grundsicherung.” *standpunkte* 15/2008 (July 2008).

Bonhoeffer, D. *Ethik*. Muenchen: Kaiser, 1981.

Fromm, Erich. “Psychologische Aspekte zur Frage eines garantierten Einkommens für alle. 1966.” *Erich Fromm Gesamtausgabe in zwölf Bänden, Bd. V*. München: Deutsche Verlags-Anstalt und Deutscher Taschenbuch Verlag, 1999.

Krebs, Angelika. “Gleichheit oder Gerechtigkeit: Die Kritik am Egalitarismus.” [www.gap-im-netz.de/gap4konf/proceedings4/pdf/6/%20Pol1%20Krebs.pdf](http://www.gap-im-netz.de/gap4konf/proceedings4/pdf/6/%20Pol1%20Krebs.pdf).

Krebs, Angelika. “Why Mothers Should Be Fed: Eine Kritik am Van Parijs.”

- Analyse & Kritik* 22. 2000.
- Luther, Martin. *Der kleine Katechismus*. Göttingen: Vandenhock & Ruprecht, 1947.
- Martin, Hans-Peter/Harald Schumann, *Die Globalisierungsfalle: Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*. Hamburg: Rowohlt, 1998.
- Schramme, Thomas. Verteilungsgerechtigkeit ohne Verteilungsgleichheit. *Analyse & Kritik* 21. 1999.
- Segbers, Franz. “Bürgerrechte, soziale Rechte und Autonomie: Weiterentwicklung des Sozialstaates durch ein Grundeinkommen.” *Verantwortungsethik als Theologie des Wirklichen*. hg. von Wolfgang Nethöfel/Peter Dabrock/Siegfried Keil. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2009.
- Van Parijs, Philippe. *Real Freedom for All: What (If anything) can Justify Capitalism?* Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1995.
- Walzer, Michael. *Sphaeren der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main/New York: Campus-Verl., 1992.
- Werner, Götz W. “Das manische Schauen auf Arbeit macht uns alle krank.” *Ein Grund für die Zukunft: das Grundeinkommen*. Stuttgart: Verlag Freies Geistesleben, 2006.
- Werner, Götz W. *Einkommen fuer alle*. Koeln: Kippenheuer & Witsch, 2007.

논문투고일: 2012. 04. 30

심사개시일: 2012. 05. 16

게재확정일: 2012. 06. 20

---

• 국 문 초 록 •

---

이 글에서 나는 한국 사회에서 복지에 대한 최종 책임을 지고 있는 국가의 복지 정책을 기독교 윤리적 관점에서 평가하고자 했다. 국가가 수행하는 복지정책도 워낙 방대한 내용을 담고 있기에 주로 복지체제의 형성과 변화에 초점을 맞추어 국가가 수행하는 복지정책의 성격을 밝히는 데 중점을 두었다.

한국의 복지체제는 한국 경제의 발전과 긴밀한 관계를 맺고 변화하여 왔기 때문에 나는 우선 한국 사회에서 국가주도적 발전주의 체제가 탄생하고 발전하다가 신자유주의적 발전 체제로 변환되는 과정을 분석하였다. 이와 관련하여 나는 국가주도적 발전주의 체제의 틀에서 발전주의적 복지체제가 성립된 뒤에 서서히 신자유주의적 복지체제로 변화되어 가는 과정을 분석하였다.

둘째, 나는 우선 복지에 대한 기독교 윤리적 판단의 기준을 두 가지로 제시했다. 하나는 인간의 존엄성의 기준이고, 또 다른 하나는 정의의 기준이다. 인간의 존엄성은 믿음으로 의롭다 인정받는 이치에서 그 근거를 찾을 수 있고, 복지를 규율하는 정의는 지극히 작은 자들을 편들고 배려하는 하나님의 해방 실천에 부응하는 인간의 실천에 바탕을 둔다. 인간의 존엄성으로부터 나는 복지가 인간의 권리라는 원칙을 이끌어내었고, 정의의 요구로부터 국가는 모든 사람에게 인간의 위엄을 지키며 살아가는 데 필요한 재화와 기회를 제공하여야 한다는 원칙을 이끌어내었다.

끝으로, 복지에 대한 기독교 윤리의 두 가지 기준들에 입각하여 나는 발전주의 복지체제와 신자유주의 복지체제가 안고 있는 문제점들을 지적하고 그 체제들을 평가하고자 했다. 박정희 시대에 확립된 발전주의 복지체제는 ‘선 성장, 후 분배’의 강령에 따라 경제성장에 복지를 종속시키고 복지에 대한 국가의 책임을 최소화하기 때문에 인간의 권리를 보호하고 정의의 요구를 실현하는 데 크게 미흡했다. 김대중 정부 시대에 본격적으로 자리를 잡은 신자유주의적 복지체제는 경제의 지구화 조건 아래서 가장 가혹한 형태를 취하고 있는 자본의 노동 포섭에 순응하는 복지체제이다. 신자유주의적 복지체제의 핵심을 이루는 노동연계복지는 복지에 대한 인간의 권리를 부정하고, 수많은 사람들을 근로빈곤의 뒷에 묶기 때문에 인간의 위엄을 지키며 살아가는 데 필요한 재화와 기회를 제공하여야 한다는 정의의 요구에 부합하지 않는다.

**주제어:** 근로연계복지, 복지, 복지체제, 생존권, 인간의 존엄성, 정의

---