

이명박정부하의 사회정책 평가와 전망 *

김원섭

(코리아연구원 연구위원, 고려대 사회학과 교수)

- I. 이명박정부 복지재정의 추이
- II. 이명박정부 복지정책의 특징
- III. 복지정책의 경로 의존성과 정책적 함의

I. 이명박정부의 복지지출의 비중 추이

자타가 공인하는 친기업적 정부인 이명박정부는 사회문제의 해결에 있어서도 사회정책적 수단보다는 경제정책적 수단을 우선시할 것으로 예상되었다. 이명박 대통령 스스로도 아래와 같이 주장하였다. “임기 중 국민소득 3만 달러 만들 수 있으면 지역 간, 세대간, 이념 간 갈등을 해소할 수 있다. 잘 살게 되면 모든 갈등을 해소할 수 있다(2007년 3월 7일 여수상공회의소 특강, 오마이뉴스 2011.02.23).” 이에 따라 이명박정부는 복지정책에서도 민영화를 비롯한 신자유주의적 전환을 실시할 것이고, 따라서 1998년 이후 한국에서 구축되기 시작한 복지국가는 본격적으로 시작도 하기 전에 그 종말을 맞게 될 것이라는 우려가 제기되었다.

하지만 이러한 우려에도 불구하고 이명박정부 사회정책 현황에 대한 경험적 분석은 거의 이루어지지 않고 있다. 이런 점에서 이 글은 이명박정부의 사회정책 발전을 국가목표와 복지지출의 측면에서 분석하고 이가 향후 한국 복지국가 발전에 주는 함의를 찾아보고자 한다. 먼저 국가목표의 우선순위를 보여주는 국가재정의 구성을 살펴보자. 2004년 이후 정부지출에서 복지부문 지출의 비중은 경제와 교육 등 타 분야를 추월하였고 이는 참여정부의 복지국가 강화정책을 드러낸 증거로 제시되었다. <표 1>이 보여주는 것처럼 이명박정부 하에서도 이러한 추세는 바뀌지 않았다. 이명박정부에서 복지재정이 전체 국가재정에서 차지하는 비중은 노무현 정권의 마지막 해인 2007년 25.8%에서 지속적으로 증가하였고 2011년 예산의 약 28%를 차지하여 “복지지출 비중은 역대 최고 수준”을 달성하였다. 따라서 여러 우려에도 불구하고 국가목표의 핵심요소로 정착된 복지목표는 이명박정부에서도 여전히 유지되었다고 할 수 있다.

<표 1> 국가재정에서 각 세부 부문의 비중의 추이와 증가율 (연, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	평균증가율(2008-2011)
복지예산	25.90	26.18	26.67	27.73	27.95	1.98%
경제 ¹⁾	19.78	19.79	21.04	19.64	18.51	-1.61%
교육	12.95	13.74	12.99	13.08	13.33	0.73%
국방(일반회계)	10.33	10.12	9.61	10.11	10.16	-0.41%

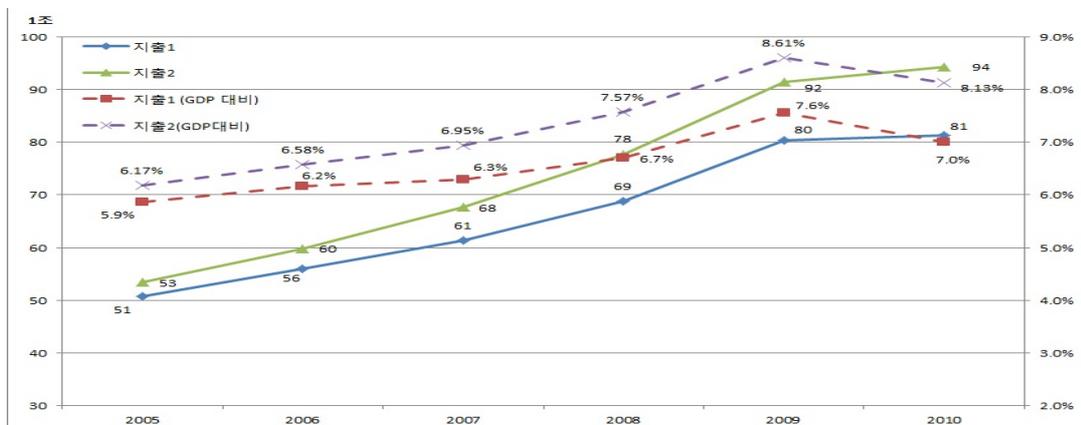
주 1) 산업 중소기업 에너지, SOC, 농림수산물분야 예산의 합계

자료 : 국회예산정책처. 2010. 『복지재정 운용실태와 정책과제』. 서울 : 국회예산정책처. p. 128.

복지정책의 발전을 측정하기 위해 가장 널리 사용되는 방법은 복지에 투입된 재정지출을 살펴보는 것이다. 현재 한국에서 복지지출에 대한 가장 통합적 통계는 재경부에서 제공하는 재정통계이다<복지지출 1>. 이 통계에 따르면 [그림 1]이 보여주는 것처럼 이명박정부 하에서도 GDP 대비 복지지출은 지속적으로 상승하는 추세를 보인다. 금융위기 대처 예산 집행이 완료된 2010년에 잠시 감소하였으나 2008년 수준이하로는 떨어지지 않았다.

하지만 <복지지출 1> 통계는 OECD의 사회복지지출 통계와 많이 다르다. 가장 큰 차이는 이 통계에 건강보험 예산, 장기요양보험 예산, 지방정부 복지지출의 대부분이 빠져있고, 대신 주택부문의 예산과 각종 사회보장기금의 운용비용이 추가되어 있다는 것이다. 따라서 건강보험과 장기요양보험에서 빠진 부분을 추가하고 주택예산과 기금의 운용비용은 제외하여 <복지지출 2>를 만들어 그 추이를 살펴보자. <복지지출 2>는 <복지지출 1>보다 그 전 반적으로 높게 나타나지만 그 증가추이는 똑 같이 나타난다([그림 1]). 결과적으로 복지영역의 양적지표인 GDP 대비 복지지출의 추이로 볼 때, 이명박정부 하에서 복지정책의 확대 속도는 줄어들었다. 하지만 복지지출의 증가 추세는 이명박정부에서도 계속되었다.

[그림 1] 복지 지출의 추이



주: 2005-2007은 최종예산 2008년과 2009년은 추경 2010은 예산기준임

자료: 기획재정부, 각 연도. 국민건강보험공단. 건강보험, 노인장기요양보험 재정현황. 각 연도.

II. 이명박정부 복지정책의 특징

이명박정부에서 복지지출 확대를 유발한 요인은 우선 공적연금, 건강보험 등 복지지출에서 비중이 높은 사회보험 부문에서 증가가 지속된 것이라 할 수 있다. 특히 전체 복지지출의 35%를 차지하는 공적연금 중 국민연금은 1988년 도입 이후 2008년부터 본격적으로 완전노령연금 수급자가 발생하였고 그 수는 빠른 속도로 증가하고 있다. 이는 이명박정부의 정치적 선택과 무관한 제도성숙에 따른 자연증가라 할 수 있다.

둘째, 복지정책의 세부 부문 중 증가율이 가장 높은 부문은 노인·청소년 부문인데, 이는 주로 기초노령연금에 대한 지출증가에 기인하는 것이다. 기초노령연금은 노무현 정부가 2007년 도입하였는데, 도입 당시에는 65세 이상 노인의 60%에게 국민연금의 가입자 평균 소득의 5%의 수준의 급여를 지급하였다. 이명박정부는 계획대로 2008년부터 노인의 70%까지 포괄범위를 확대하였다. 노무현 정부에 의해 2007년 입안되었지만 도입실행은 2008년 이명박정부에 의해 이루어진 장기요양보험에도 이 경향이 똑같이 발견된다. 따라서 이 경향에 의한 복지확대는 수동적인 무의사결정(non-decision making)에 의한 것이라고 할 수 있다.

셋째, 복지지출의 증가는 또한 적극적인 정치적 결정에 의해서도 이루어졌다. 2009년에 사회지출이 큰 폭으로 증가한 것은 이명박정부가 금융위기에 대처하여 적극적인 경기부양대책과 민생대책을 실시하였기 때문이다. 또한, 이명박정부는 노무현 정부에 의해 시작된 저출산·고령사회 대책에서도 적극적으로 정책을 실시하였다.

이명박정부의 복지정책에서 지속성만 있었던 것은 아니었다. 이명박정부는 이전 정부와 달리 복지정책에서 시장친화적인 전환을 시도하였다. 복지정책의 목표에서 일중심의 복지를 천명함으로써 노동시장에 공급을 단기적으로 축소하는 효과를 가진 탈상품화보다는 노동공급을 최대한 촉진하는 상품화를 지향하였다. 경제적으로 사회적으로 심각한 부작용이 예상되던 금융위기에 대처하여서도 장기적으로 노동시장 밖에서 소득과 일자리를 보장하는 노동·복지정책의 제도적 개선은 자제되었다.

대신 단기적으로 노동수요를 증가시키고 노동력의 질을 개선하여 노동력의 상품화를 촉진하는 적극적 노동시장정책 중심의 대응이 이루어졌다. 소득보장영역에서는 단기적 소득효과를 지향하는 긴급구호정책이 광범위하게 실시되었다. 또한, 저출산 정책의 핵심 분야인 보육정책에서도 재정투입은 확대가 되었으나, 보육바우처의 도입으로 전달체계에서 정부의 규

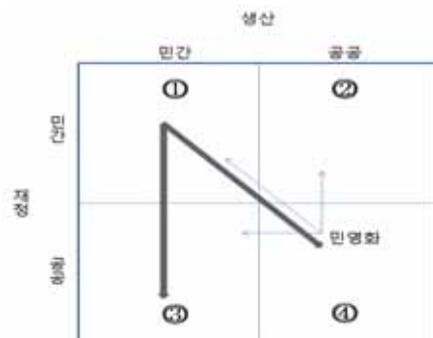
제보다는 시장원칙에 따른 경쟁을 강화하는 정책이 이루어 졌다. 하지만 이러한 정책전환의 정도가 과장되어서는 안 될 것이다. 일중심의 경기부양조치에도 불구하고 소득을 보전하는 정책들도 동시에 실시되었고, 보육전달체계에서 공공부문의 비중은 실제로는 확대되었다.

이런 점에서 이명박정부 하에서 한국 복지정책의 확대 경향이 축소와 민영화로 전환되었다고 할 수는 없을 것이다. [그림 2]가 보여주는 것처럼 복지정책의 생산과 재정에서 민영화는 세 가지 방향을 포함하는 것으로 알려졌다. 첫째 방향은 재정부문에서 공공재정이 민간재정으로 대체되는 것이다(④→②). 둘째 방향은 복지생산부문에서 공적 공급이 축소되고 민간공급이 늘어나는 형이다(④→③). 셋째 방향은 공급, 재정 양부에서 민간부문이 증가하고 공적부문이 감소하는 것이다(④→①).

하지만 한국에서 보육지원정책에서의 전환의 내용은 한편으로 지금까지 별 실효는 없었으나 유지해왔던 공적공급의 강화 방향이 포기되고 시장친화적 방법의 도입을 통해 민간부문의 지배성이 계속 유지되고, 다른 한편으로 재정지원의 확대를 통해 공공재정의 비중이 확대된 것이라 할 수 있다. 즉 ①→④의 방향이 ①→③의 방향으로 전환된 것이라 할 수 있다. 금융위기에 대처한 정책 중 노동시장정책의 경우 이러한 전환은 보다 복잡하다. 하지만 단순화하자면 적극적 노동시장의 여러 조치들은 일자리의 공적 공급과 공적재원을 통한 민간부문에서의 일자리 창출이 동시에 진행되었다고 할 수 있다. 즉 ①→③이나 ①→④의 방향으로 진행된 것이다.

따라서 어떤 점으로 보더라도 이명박정부의 사회정책을 민영화라고 할 수 없다. 이명박정부는 이보다는 복지를 확대하되 복지생산에서 민간공급을 증대시키고 따라서 복지전달에서 경쟁의 원리를 채택하는 시장친화적 방법을 강조한 ‘시장친화적 복지확대’를 추구한다고 할 수 있다.

[그림 2] 이명박정부의 사회정책의 성격, 민영화?



자료: Barr, N. 1993. *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, p.90.

Ⅲ. 복지정책의 경로 의존성과 정책적 함의

결론적으로 우려와는 달리 이명박정부에서도 비록 확대의 속도는 다소 느려졌지만, 확대 경향은 유지되었다. 하지만 이명박정부는 확대방법에서는 제한된 수준이지만 전환도 시도하였다. 복지체계에서 노동의 상품화 촉진과 복지제도 내에서 시장원리의 강화를 추구하는 시장친화적 방법이 강화된 것이다.

이글의 이러한 결론은 한국 복지국가의 발전에 중요한 함의를 준다. 보수주의 정권조차도 복지확대의 경로를 따르고 있다는 것은 한국 복지국가의 발전의 안정성을 보여준다. 한국은 지난 시절 높은 경제성장과 낮은 실업이라는 좋은 경제적 조건에도 불구하고 복지국가에 대한 정치적 지지가 미미했기 때문에 복지국가의 발전은 상당히 정체되었다.

이러한 점에서 보수정권에 의한 복지확대 정책은 현재 한국에서도 복지국가에 대한 정치적 합의가 형성되고 있음을 보여주고 있고, 이에 따라 한국은 복지국가로 진입을 위한 중요한 정치적 조건을 갖추어가고 있다고 할 수 있다. 복지국가에 대한 정치적 합의가 보수정부의 새로운 경로창조에 의해서가 아니라, 지난 경로에 의존을 통해 형성되었다는 점에서 지난 10년간 민주정부의 가장 중요한 업적은 복지국가 합의의 토대를 형성한 것이라 할 수 있을 것이다. (2011/04/06) 

[주] * 이글은 아세아 연구 54권 1호(2011)에 실린 “이명박 정부 사회정책의 발전. 한국 복지국가 확대의 끝?”의 일부를 발췌 요약한 것입니다.

※코리아연구원(연구기획위원장: 이정철)은 네트워크형 싱크탱크로 정치·외교, 경제·통상, 사회 통합 분야의 국가전략 및 정책대안을 제시합니다. 홈페이지(www.knsi.org) 또는 전화 (02-733-3348)로 회원 등록 및 후원하실 수 있으며, 회비 및 기부금은 공익성기부금으로 인정되어 세제혜택을 받을 수 있습니다. 생각네트워크 코리아연구원과 아름다운 동행을 권합니다.