

General Article

# A Discursive Institutional Analysis on the Transformation of the Welfare State in South Korea<sup>\*</sup>: Focusing on the Productive Welfare of the Kim Dae-Jung Government

Park, Bo-young

*Professor, Dept. of Social Welfare, Far East University, South Korea*

## ABSTRACT

The year 2024 marks the 100th birth anniversary of Kim Dae-Jung, a towering figure in the political history of South Korea. Of all his numerous achievements, the one that particularly stands out is his contribution to the development of social welfare. During his presidency, the welfare state in South Korea experienced a turning point and achieved a notable progress. It is no exaggeration to say that, during this period, South Korea witnessed a *transformation* of its welfare state. The welfare system established by Kim Dae-Jung during his presidency still remains largely intact, making his welfare policies relevant and real even today. However, Korean society now faces various social challenges that differ from those during the Kim Dae-Jung era, which means a critical examination of his welfare policies might be required. This paper aims to critically reflect on the welfare policies of the Kim Dae-Jung government, focusing on the political dynamics and mechanisms of his *productive welfare* policies from a discursive institutionalist perspective. It is hoped that this paper will contribute to diagnosing the present state of the welfare state in South Korea and envisioning its future.

## KEY WORDS

Kim Dae-Jung government, Korean welfare state, Discursive institutionalism, Welfare politics, Welfare discourse, Productive welfare

---

<sup>\*</sup> This paper contains supplemented excerpts from the author's unpublished Ph.D. Dissertation at Korea University. The dissertation in question is entitled "The Politics of the Anti-poverty Policymaking under the Kim Dae-Jung Government: A Discursive Institutional Approach".

### Corresponding Author:

Dr. Bo-young Park, Professor, Far East University, Eumseong, Chungbuk, South Korea.

E-mail: socpol@naver.com

 <https://orcid.org/0000-0002-5671-9124>

Received: February 15, 2024; Reviewed: February 29, 2024; Revised and Accepted: March 6, 2024

## I. 서론

“인생은 (...) 얼마만큼 의미 있고 가치 있게 살았느냐가 문제다. 얼마만큼 (...) 고통받고 어려움에 처한 사람들을 위해 살았느냐가 문제다.”

- 2009. 1. 14. 김대중의 일기 -

2024년은 우리 헌정사에서 성공한 대통령으로 꼽히는 김대중(1924~2009)이 탄생한지 100년을 맞는 해이다. 그의 일대기를 다룬 다큐멘터리가 상영되고, 그의 어록을 선별한 책이 출판되고, 여야를 가릴 것 없이 정치인들은 그를 추념하고 추어올리기 바쁘다. 흔히 김대중의 업적으로 민주화운동에의 헌신, 헌정사 최초의 평화적 정권교체, 국난(외환위기)의 빠른 수습 및 극복, 한반도 평화 증진을 위한 햇볕정책과 6.15 남북 공동선언 등을 꼽는다. 하지만 사회정책적 관점에서 보자면 이들 업적만큼이나 중요한 업적이 있다. 그것은 김대중이 ‘한국 복지국가의 기틀을 만든 사람’이라는 것이다.

김대중은 집권 후 공공부조를 대대적으로 개혁하여 국민기초생활보장제도를 도입하였고, 건강보험을 제외하고 전국민 적용이 쉽지 않던 사회보험들(연금·고용·산재)을 전(全)국민화 했으며, 20여년을 끌어온 의료(건강)보험 통합논쟁에 종지부를 찍고 통합방식의 건강보험제도(국가 단일 건강보험)를 시행했다. 그 결과 한국의 사회복지지는 제도 측면에서나 예산 측면에서 크게 팽창하였다. 일례로 김대중 정부 집권기(1998.2 ~ 2003.2) 동안 보건복지부 예산은 국가예산의 4.2%에서 7.3%로 늘었고, 사회복지 전담공무원은 3000명에서 5500명으로 늘었다. 공공복지의 수혜자도 크게 늘었다. 공공부조 수급자는 37만명에서 155만명으로 증가했고, 국민연금 가입자는 경제활동인구의 36%에서 48%로 증가했고, 산재보험 대상자는 전체 임금노동자의 62%에서 80%로 증가했다(김연명, 2003).

이러한 김대중 정부의 복지확대는 한국 복지국가의 변환(transformation)을 가져왔고, 동시에 진화(evolution)<sup>1)</sup>를 가져왔다고 평가된다. 후임자인 노무현 대통령은 김대중 정부

1) 통상 진화(evolution)의 사전적 의미는 두 가지이다. 첫째는 생물이 환경에 적응하기 위해 형태, 기능, 행동 등을 변화시키는 것을 의미한다. 둘째는 사물이 더 나은 상태로 변하여 바뀌는 것을 의미한다(고려대 한국어대사전, n.d.). 이 글에서 ‘진화’라는 표현을 사용한 것은 첫 번째 의미가 더 가깝다고 할 수 있다. 즉 “김대중 정부가 급변한 사회경제적 환경에 응전하여 한국 복지국가의 양적·질적 변화를 가져왔다”는 의미로 사용한 것이다. 다만, 그 변화에 대한 가치 판단은 저마다 다를 거라고 본다.

의 복지정책에 대해 다음과 같이 술회한다. “참여정부의 복지정책은 큰 틀에서 국민의 정부를 따라갔다. 복지정책의 주춧돌과 기둥은 김대중 대통령이 놓았다. 참여정부는 그 위에 집을 지었다”(노무현재단, 2019).

김대중 정부에 의한 한국 복지국가의 변환은 “서생적 문제의식을 갖되, 상인적 현실감각을 지녀야 한다”고 강조했던 경세가 김대중(statesman)의 리더십에 힘입은 바 컸다. 김대중 정부에게 주어진 정책환경은 반복지적 또는 비복지적이었다. 일례로 DJP 연립정부였던 집권전반기 경제부처 장관들은 모두 자민련계였고, 외환위기의 여파로 세계은행과 IMF로부터 시장지향적 사회경제개혁을 강하게 요구받고 있었다. 즉 성장회귀적인 사고와 재정적 보수주의가 팽배했고, 정부의 상대적 자율성은 심히 저하되어 있었다.

그럼에도 김대중 대통령을 비롯한 정책결정자들은 복지개혁과 의제들을 밀어붙였다. 하지만 정치적 동력을 지속적으로 확보하기는 쉽지 않은 게 현실이어서, 내용이나 시기, 재정투입 등은 점진주의적 접근을 취하였다. 즉 제도의 도입·시행은 강력히 밀어붙이되, 그 속내용은 당면과제와 현안을 중심으로 점진적으로 채워나갔다. 열악한 정책환경에 놓인 5년 단임 정부—그것도 분점정부(divided government)였던—가 복지확대를 이루기 위해 전략적 선택을 했던 것으로 보인다. 즉 ‘상인적 현실감각’에 치중했던 것으로 보인다. 그런데 이 논문에서는 ‘서생적 문제의식’을 중심으로 “김대중 정부의 복지정책이 제도적 복지국가로의 이행, 즉 체제적 변화를 야기했는가”란 질문을 던져보고자 한다. 김대중 정부가 한국 사회복지의 양시앵레짐을 허물고 누보레짐(nouveau regime)을 구축했는가는 이론적·실천적으로 매우 중요한 질문이기 때문이다.

김대중 정부는 외환위기라는 외부충격을 기회 삼아 복지확대를 이룰 수 있었다. 하지만 복지확대 기조가 후임 정권들에서도 (정권의 성향과 상관없이) 지속되는 ‘체제적’ 수준으로까지 발전했다고는 말하기 힘든 실정이다. 이 점은 두 가지로 해석이 가능하다. 첫째, 김대중 정부가 기존의 한국의 사회정치적 맥락, 즉 성장회귀의 정치에서 탈피하는 데 크게 성공하지 못했다. 둘째, 그로 인해 기존의 한국 복지국가의 발전 경로를 벗어나 새로운 경로를 설정하는 데 성공하지 못했다—기존 경로의 구심력을 극복할만한 새로운 경로를 설정하지 못함으로써 후임 정권들이 언제든 기존 경로로 회귀할 수 있는 여지를 남김. 요컨대, 한국 복지국가의 ‘거대한’ 변환(체제적 전환)까지는 나아가지 못했다고 평가된다.

여기에는 나름의 이유가 있었던 것으로 판단된다. 외환위기를 수습하는 과정에서 한국의 신자유주의적 정책지향은 증폭될 수밖에 없었고, 이런 상황이 한국사회 특유의 발전주의적 국가목표와 결합되면서 김대중 정부의 복지정책은 일정한 한계에 놓일 수밖에 없었다고 보인다. 즉 ‘국가주도 하의 실용적 신자유주의화’가 가속화되는 과정에 김대중 정부가 복지확대를 시도했던 것이다(윤상우, 2009; 박보영, 2017; Park, 2013). 이런 점은 김대중 정부가 복지정책을 추진·전개하는 과정, 특히 ‘복지담론’에서 뚜렷하게 감지된다. 민주정 하의 정부는 정책을 실시함에 있어 자신들의 철학과 구상, 목표를 프레임으로 만들어 전략적으로 구사한다. 즉 ‘담론정치’를 행한다. 그래야 정책의 정당성을 확보할 수 있고 사회적 자원의 동원을 합리화할 수 있다.

이 글에서는 이 점에 착안해 복지담론이라는 프리즘으로 김대중 정부의 복지정책을 뜯어보고자 한다. 이는 김대중 정부의 구상과 의도, 프레임을 이해함으로써 김대중 정부의 복지정책에 대한 새로운 해석과 평가를 도모하려는 시도이다. 달리 말해, 이 글의 목적은 중범위 수준에서 김대중 정부 복지정책의 내재적 메커니즘을 밝히는 것이다. 이 점이 김대중 정부의 복지정책을 분석했던 그간의 많은 연구들과 이 글이 대별되는 점이다—기존 연구들은 시대적 배경과 환경을 중심으로 김대중 정부의 복지정책을 단선적으로 분석하거나, 서구의 복지국가이론에 기대어 김대중 정부 복지정책의 성격을 거시적으로 분석하였다.

이 글은 다음의 질문에 천착한다. 김대중 정부는 복지확대를 추진하는 과정에서 어떤 담론을 제시하고 활용했는가? 또 그것을 어떻게 실천해 나갔는가? 이 글은 크게 세 부분으로 구성된다. II장에서는 이 글의 분석의 기준점, 즉 이론적 틀거리인 ‘담론제도주의’에 대해서 일별한다. III~IV장에서는 김대중 정부가 어떤 인식하에 어떤 목적과 의도를 가지고 어떤 방식으로 복지담론(생산적 복지론)을 생산·실천했는지 살펴본다. 우선, III장에서는 김대중 정부가 복지담론을 구성하는 데 준거가 되는 그들의 복지 철학과 이념을 분석한다. 다음으로, IV장에서는 김대중 정부가 생산적 복지를 추진하는 과정에서 어떤 프레임으로 그들의 복지정책을 전개해 나갔는지 분석한다.

## II. 복지정책 발달·형성에서 담론의 중요성 : 담론제도주의<sup>2)</sup>

‘담론제도주의(discursive institutionalism)’는 정책학 분야의 주류 이론인 신제도주의의 한계—제도결정론—를 보완 또는 극복하려는 정책이론으로 출현하였다.<sup>3)</sup> 담론제도주의는 역사적 신제도주의의 역사적·구조적 분석에 정책결정자의 ‘담론정치’를 결합시켰다는 특징을 가지고 있다. 즉 주요 정책행위자들이 주어진 정치지형과 환경 하에서 정치적 지지와 정당성을 확보하고 자신들의 이해를 관철시키기 위하여 정치적 상징 및 가치 체계를 생산하는 과정에 주목한다.<sup>4)</sup> 이를테면 “누가, 어떤 사회정치적 맥락에서, 어떤 시점에, 무엇을, 어떤 구성으로 말하는지” 포착한다. 이런 점에서 담론제도주의는 한 시기의 정책 형성 및 전개를 이해하는 데 큰 도움을 준다.

### 1. 담론제도주의의 등장 : 제도, 정책구상, 그리고 담론

담론제도주의는 무엇보다 신제도주의의 맹점인 ‘선택적’ 제도 개념부터 극복하고자 한다. 이를 위해 담론제도주의는 ‘정책구상(policy ideas)’ 개념을 도입한다. 담론제도주의에 따르면, 새로운 정책패러다임이 도입되면 행위자들은 새로운 정책패러다임의 영향을 받아 자신들의 정책구상을 바꾸게 되는데, 이때 형성된 새로운 정책구상은 기존의 제도와 충돌을 일으키게 된다. 이 때문에 행위자들은 자신들의 새로운 정책구상과 상충되는 기존의 제도를 재구성하고자 하며, 그 결과 기존의 제도에 변화를 일으킨다(Fischer, 2007). 즉 새로운 정책구상이 현존하는 제도의 재배열 및 재결합을 촉발함으로써 새로운 제도의 출현

2) 이 절은 필자의 줄고(박보영, 2019: 107-113)에 전적으로 의존하고 있다.

3) 신제도주의, 특히 역사적 신제도주의는 최근의 복지개혁과 복지국가 재편에 풍부한 통찰을 제공해 줄 뿐 아니라, 복지정책의 형성과정을 분석하는 데 있어서 다양한 유용성을 제공해 왔다고 평가받는다. 예컨대 해당 국가의 고유한 역사적·구조적 특성을 파악하여 그러한 특성이 어떻게 복지정책의 형성에 영향을 미치는지를 보여주었다. 더불어 경로의존성에 주목하여 해당 국가의 복지정책의 현재와 미래를 종합적이고 유기적으로 판단하고 예측할 수 있게 해주었다. 그러나 신제도주의적 접근은 그 유용성에도 불구하고 ‘제도결정론’이라는 커다란 약점을 지니는 것으로 지적되고 있다. 신제도주의는 정책의 형성과 전개를 설명함에 있어 경로의존성을 강조하다보니 제도가 선택적으로 주어진 것처럼 전제하는 경향이 있다. 즉 제도가 선택적으로 주어져 있기 때문에 개인의 선택과 행위에 대한 제도의 영향력을 설명하는 데에는 대단히 효과적이지만, 반대로 개인의 선택과 행위가 제도에 미치는 영향을 설명하는 데는 한계를 보인다(하연섭, 2006a: 230-231; 박보영, 2019: 105-108).

4) 담론정치(politics of discourse)의 개념과 내용에 관해서는 강명구·박상훈(1997: 125)과 전재호(1998: 24-24)를 참조하라.

(제도변화)을 이끌어낸다. 이렇듯 담론제도주의는 정책구상이라는 개념에 주목하여 신제도주의가 그간 경시해 왔던 행위자의 역할과 중요성을 재조명하고, 나아가 이를 통해 제도결정론적 사고를 극복하려 한다.

이렇듯 담론제도주의는 정책구상의 역할에 주목하면서 정책과정에서의 ‘행위자의 역할’을 강조한다. 어떤 정책구상을 활용할 것인지, 그리고 어떻게 정책구상을 재구성할 것인지는 정책행위자의 판단과 노력에 달려있기 때문이다(Fischer, 2007). 이때 중요한 것은 정책행위자가 정책과정에서 어떠한 행위를 하는지, 그리고 어떤 행위자가 정책과정을 주도하는지 파악하는 일이다. 정책행위자가 자신의 정책구상을 구현하기 위해 전략적으로 어떤 의사소통을 하는지 파악하게 되면, 자연스럽게 그 과정에서 행위자의 목적·의도·전략도 파악할 수 있기 때문이다.

이런 점에서, 정책행위자가 자신의 정책구상과 행위를 어떻게 ‘정당화’해 나가는지 분석하는 일은 매우 중요한 일이다. 정책행위자는 자신이 원하는 결과를 이끌어내기 위해 자신의 구상과 그에 기반한 정책대안을 사회적으로 인정받고자 한다. 즉 자신이 제시한 정책대안의 정당성을 확보하고자 한다. 행위자는 이 과정에서 자신의 정책구상에 기초한 담론을 유포한다. 그래서 담론제도주의에서는 담론을 “사회적으로 의미가 주어지는 정책구상과 개념의 특정 조합”으로 정의한다(Hajer, 1995: 44; 장지호, 2009a: 232에서 재인용).

한편, 담론제도주의에서는 담론이 제도와의 관계에서 다음과 같은 두 가지 기능을 한다고 본다(Fischer, 2003; 장지호, 2009b: 195). 첫째, ‘정책구상의 집합체’라고 볼 수 있는 담론은 정책형성과정에서 제도의 변화를 지지하고 이끄는 결정적인 역할을 한다. 둘째, 담론은 ‘제도적 소프트웨어’로 기능한다. 담론은 사회적 진공상태에서 존재할 수 없고, 따라서 특정 제도와 결부돼 있을 수밖에 없다. 그런 점에서 형식적·공식적 규칙들이 제도적 하드웨어라면 담론은 제도적 소프트웨어라고 할 수 있다.

정리하면, 제도와 담론을 동시에 고려하는 담론제도주의는 정책결정자를 ‘담론을 생산하고 지지하는 존재’이자, ‘자신이 기술하는 특정 개념과 위당을 통해 담론을 구사하는 행위자’로 규정한다(장지호, 2009a: 233). 담론제도주의는 이런 전제 위에서 (정책결정자가 생산하고 지지하는) 담론을 통해 정책과정을 분석한다. 그리고 그러한 담론들의 생성·경쟁·변화에도 큰 관심을 갖는다.

## 2. 담론과 정책산출 : 프레임의 형성·확산과 제도적 맥락

정책을 도입·시행하려는 정책결정자에게 있어서 무엇보다 중요한 것은 어떻게 하면 정책에 대한 공감과 지지를 끌어낼 수 있는가 하는 것이다. 예컨대 정치엘리트들은 자신들이 원하는 방향으로 국민들이 정책이슈를 인식하게 함으로써 자신들에게 유리한 정치경제적 지형을 만들고자 한다. 담론제도주의는 바로 이 지점—정책형성과정에서 정책에 대한 공감과 지지를 끌어내려는 정책결정자들의 행위—에 주목한다. 그리고 이를 ‘프레임’ 및 ‘프레이밍’ 개념을 통해 설명하고자 한다(Campbell, 2001; Bleich, 2002; 하연섭, 2006a; 장지호, 2009a).

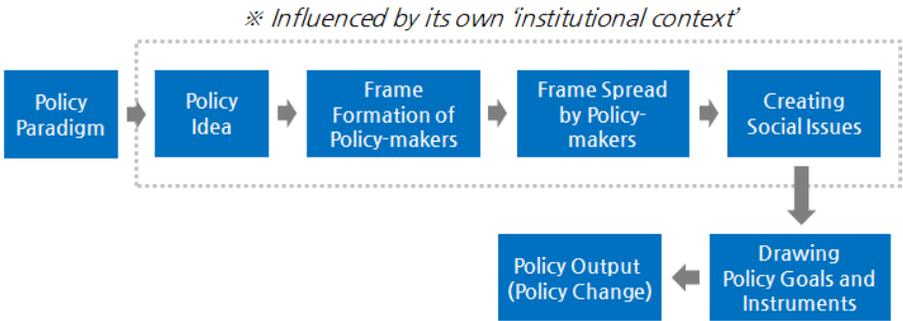
프레임(frame)은 일반적으로 ‘인식의 틀’을 지칭한다. 담론제도주의에선 ‘정책의 정당성을 확보하기 위해 정치엘리트들이 활용하는 상징이나 개념’을 의미한다. 프레임ING(framing)은 이슈를 프레임에 따라 재단하는 것으로, ‘정책 이슈가 자신에게 유리하게 해석될 수 있도록 전달하는 행위’를 의미한다(하연섭, 2006a: 233; 장지호, 2009a: 234-235). 즉 프레임ING은 정책형성을 위한 의도적인 노력을 의미하는 동시에, 사람들의 인식을 변화시키기 위한 전략적인 시도를 의미한다.

담론제도주의에서 프레임에 주목하는 이유는 ‘프레임의 형성과 확산’이 곧 ‘담론’이기 때문이다. 담론(談論)은 말 그대로 “이야기를 주고받으며 논의하는 것”으로, “정책결정자나 이해관계자들이 사회적 논의 과정을 통해 정책을 형성해 나가는 것”이라고 정의할 수 있다. 일반적으로 정책결정자들은 자신들의 정책구상을 하나의 프레임으로 형상화하고자 한다. 이를테면 정책행위자들은 자신들이 원하는 정책의 구현을 위해 자신들의 정책구상을 끊임없이 표출하고 유포한다. 프레임은 바로 이런 과정을 통해 형성되며, 이렇게 형성된 프레임은 사회적 논의 과정이라는 확산 기제를 통해 하나의 정책으로 구체화된다. 이때 자신들에게 유리한 방향으로 정책이슈를 ‘프레이밍’하는 행위가 발생하며, 정책결정자들은 바로 이런 전략적 행위를 통해 자신들이 원했던 정책결정을 이끌어낸다.

그런데 프레임의 형성 및 확산, 즉 담론 과정에서 절대 간과해서는 안 되는 것이 있다. 그것은 바로 그 사회의 고유한 제도적 맥락이다. 왜냐하면 담론은 제도 속에서만 구체화될 수 있기 때문이다. 담론은 순수한 사회적 진공상태에 존재하는 것이 아니라 현실세계에서 특정한 제도와 결부되어 있다. 때문에 담론이 어떤 제도적 맥락 속에서 전개되는지

를 살피는 것은 매우 중요한 일이다(Fischer & Forester, 1993: 48; 장지호, 2009a: 233에서 재인용).

담론제도주의는 신제도주의의 비판적 계승자로서 신제도주의의 핵심 전제인 ‘기존 제도의 구조적 제약을 인정한다. 즉 담론은 다른 요인들과 분리되어 논의될 수 있는 것이 아니며, 반드시 제도적 맥락 속에서 이해되어야 한다’는 게 담론제도주의의 기본 입장이다(하연섭, 2006a: 239). 따라서 담론제도주의는 정책과정에서 어떤 프레임이 제시되고 어떻게 관철되는지를 주의 깊게 살피지만, 그에 못지않게 그것이 어떤 제도적 맥락 하에서 전개되는지도 주의 깊게 살핀다.



〈Figure 1〉 The Discourse Process of the Discursive Institutionalism

\*Source: Park Bo-young (2019), “Discursive institutionalism: A new theory for the analysis of policymaking process of social policy”, p. 112

요약하면, 정책구상이 실제 정책으로 구현되기 위해서는 정책결정자가 자신의 프레임을 형성 및 확산시키는 ‘담론구사 행위를 해야 하고, 동시에 그 담론에 대한 정당성을 확보하기 위한 조치로 정책이슈에 대한 프레임딩도 시도해야 한다’는 게 담론제도주의의 골자다(Gottweis, 2007). 그런데 담론제도주의에 따르면, 담론을 구사하는 과정에서 정책결정자는 자신이 속한 사회의 고유한 제도적 맥락에 영향을 받는다고 한다. 즉 역사적으로 형성된 구조적 특성이 해당 사회 특유의 ‘담론구조’를 형성하고, 이렇게 형성된 담론구조는 정책결정자들로 하여금 담론 구사 시 일련의 관행, 규칙, 절차 등을 준수하도록 강제한다. 이런 구조 속에서, 정책결정자의 정책구상은 일련의 담론 과정—프레임의 형성과 확산이 이루어지는—을 통해 사회적 정당성을 획득하게 되며, 만일 이런 과정이 성공하게 되면

기존의 정책목표와 정책수단에 변화가 생겨 일정한 정책성과를 산출하게 된다.

### III. 한국 복지국가의 변환점 : 김대중 정부

#### 1. 김대중 정부의 국정철학과 정책지향

자본주의 다양성 이론에서 주장하듯, 사회복지란 한 국가체제를 구성하고 있는 여러 사회제도 중의 하나이며, 따라서 여타의 사회제도들과 유기적으로 결합되어 '상보성'을 갖는다. 이렇게 볼 때 한 정부의 복지관(福祉觀)을 분석하는 일은 개별 단위로 복지 분야만을 다룰 것이 아니라, 해당 정권의 국정운영 전반을 관통하는 국정철학, 즉 비전과 목표, 정책 방향에 바탕해 유기적이고 입체적으로 다뤄야 할 것이다. 바꿔 말해, 김대중 정부의 국정운영의 초점을 알아야 그들이 어디에 방점을 찍고 복지정책을 실시했는지 명확히 알 수 있을 것이다.

외환위기 직후인 1997년 12월 대선에서 승리한 김대중은 대통령직인수위원회(이하 인수위)를 통해 차기정권에서 어떤 일들을 해나갈 것인지를 담은 <100대 국정과제>를 발표했다. 각 분야별로 국정과제를 선정하였는데, 그 결과 경제 분야 40개, 통일·외교·국방 분야 20개, 교육·문화·복지·환경 분야 20개, 정무·법무·행정 분야 20개가 선정되었다. 인수위는 <국정 100대 과제>를 통해 경제위기 극복과 노사정 협력, 복지사회 건설, 평화통일기반 마련, 공공부문 개혁 등을 정권의 주요 과제로 천명하였다(제15대 대통령직인수위원회, 1998: 48-130).

하지만 인수위에서 발표한 <100대 국정과제>는 아직 체계화가 덜 된 국가비전과 국정목표를 나열하는 데 그치고 있었다. 이것이 보다 체계화된 형태로 김대중 정부의 국가비전 및 국정목표로서 제시된 것은 제15대 대통령 취임식에서였다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 대통령 취임사에서 '민주주의와 시장경제의 병행발전을 국정 기본이념으로 천명하고 국민의 정부의 3대 국정목표를 제시했다. 그가 내세웠던 3대 국정목표는 첫째가 외환위기 극복과 경제 활성화였고, 둘째가 남북관계 개선이었고, 셋째가 민주주의의 진전이였다(국정홍보처, 2003: 9). 대통령 취임사에서 김대중 대통령은 이같이 말했다.

오늘은 이 땅에서 (...) 민주주의와 경제를 동시에 발전시키려는 정부가 마침내 탄생하는 역사적인 날이기도 합니다. (...중략...) **‘국민의 정부’가 당당한 최대 과제는 우리의 경제적 국난을 극복하고 우리 경제를 재도약 시키는 일입니다. ‘국민의 정부’는 민주주의와 경제발전을 병행시키겠습니다.** 민주주의와 시장경제는 동전의 양면이고 수레의 양바퀴와 같습니다. 결코 분리해서는 성공할 수 없습니다. **민주주의와 시장경제를 다같이 받아들인 나라들은 한결같이 성공했습니다.**(문화관광부 정부간행물제작소, 1999: 59-62; 강조는 필자)

위의 대통령 취임사에서 보듯 김대중 대통령은 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’, 이른바 ‘민주적 시장경제론’을 국난인 외환위기의 극복과 연결시키고 있다. 김대중 대통령은 취임사에서 “민간과 지자체의 권한을 강화한다”, “작지만 강력한 정부가 국민의 정부의 목표다”, “민주주의와 시장경제가 다같이 발전해야 이 난국을 해결할 수 있다”라는 대국민 메시지를 전하고 있다.

그는 김영삼 정부가 개발독재 시기의 발전모델을 새롭게 개혁하는 데 실패함으로써 외환위기를 자초했다고 보고 있었고, 또한 이렇게 된 근본적인 이유가 민주주의의 공고화를 이룩하지 못한 김영삼 정부의 정치적 무능에 있었다고 보았다(김용복, 2007: 253). 그러니 그의 입장에서 민주주의의 발전과 국가권력의 분산을 통해 견제와 균형이 작동하는 ‘작지만 강력한 정부’를 구축할 필요가 있었고, 또 나아가 이것을 바탕으로 관치경제와 같은 그간의 잘못된 관행과 행태를 바로잡을 필요가 있다고 보았다.

이런 국정이념(민주적 시장경제론)은 경쟁과 효율성을 금과옥조로 여기는 신자유주의의 교리와 일정부분 친화성을 갖는다고 볼 수 있다. 일례로 김대중 대통령은 민주적 시장경제에 대해 이렇게 설명한다.

민주적 시장경제에선 권력의 분산을 통한 분권화, 법치주의, 시민의 자율성 보장과 참여 확대를 기초로 하여 **사유재산권, 계약의 자유 그리고 자기책임 원칙이 유기적으로 관철되는 것을** 전제로 한다. 나아가 복잡한 경제과정이 가격기구에 의해 원활히 제어될 수 있도록 화폐가치의 안정성과 경쟁질서 실현을 위한 **대내외 시장의 개방이 보장되어야** 하며, 모든 경제정책의 **항상성이 견지되어야** 한다. (...중략...) 관

치금융과 세계상의 특혜 그리고 각종 시장봉쇄 혹은 경쟁제한적 경제규제들과 **공업 발전법을 철폐하여 자유경쟁과 자기책임 원칙을 확립해야** 한다.(김대중, 1997b: 44-45; 강조는 필자)

이렇듯 자유경쟁·자기책임의 원칙과 대내외 시장의 개방을 강조하는 민주적 시장경제론은 본래 그 의도가 어디에 있는 간에 한국의 신자유주의적 정책지향의 심화를 추동할 가능성이 높았다. 실제로 김대중 정권은 외환위기의 원인으로 관치경제와 정경유착 같은 한국 경제의 구조적 모순을 강조하는 과정에서 IMF가 처방한 신자유주의적 구조개혁을 위기 탈출의 유일한 대안으로 제시하는 모습을 보였다(하연섭, 2006b). 단적인 예로 김대중 정권이 외환위기를 극복하기 위한 방안으로 실시한 ‘4대 부문 개혁’이 여기에 해당한다. IMF 구제금융을 통해 외환 유동성 위기라는 급한 불을 끈 김대중 정권은 1998년 상반기부터 ‘4대 개혁’이라는 이름하에 한국 경제를 이루는 근간인 금융·기업·노동·공공 부문에 대한 대대적인 구조개혁을 단행하였다.

문제는 구조개혁 프로그램이 (IMF의 압박에 의한 것이었음을 인정하더라도) 신자유주의적 정책지향이 강했다는 점이다. 특히 이들 4대 개혁 중에서도 노동부문에서 신자유주의적 정책지향이 가장 두드러졌다. 김대중 정부는 인수위 시절부터 노동시장 유연화에 나섰다. 이를 위해 노동과 자본, 정부 간의 협의체인 노사정위원회회를 발족시켰다(김대중, 2011: 25-26). 노사정위원회회는 다양한 사회적 현안에 대한 합의점을 도출해 낸다는 ‘사회협약의 정치’를 모토로 내세웠으나, 실상은 IMF와 미국의 가장 큰 요구사항이었던 정리해고의 법제화를 위해 노동의 양보를 이끌어내는 것이 주된 목표였다.<sup>5)</sup>

이는 외환 유동성 위기로 인한 위급 사태, 이른바 ‘모라토리엄’이라는 국가부도 사태를 막기 위해 IMF와 협상다운 협상 한 번 못해보고 그들의 획일적인 구조개혁 프로그램을 있는 그대로 수용한 결과였다. 그 당시 한국의 상황은 김대중 대통령이 표현하듯 “나라의 금고가 텅 비어 언제 파산할지 모르는” 위급한 상황이었고, “IMF 구제금융으로도 국가부도

5) 실제로 김대중 대통령은 자신의 자서전에서 정리해고의 법제화를 요구하는 IMF와 미국의 전방위적 압박을 상세하게 언급하고 있다. 그리고 이를 위해 노사정위원회를 설립하는 과정, 그리고 노사정위원회를 통해 도출한 타협에 대해 자세히 언급하고 있다. 특히 김대중 대통령은 노동계로부터 정리해고제에 대한 양보를 얻어내기 위해 그들의 숙원사업이었던 노조의 정치활동 허용과 교원노조의 합법화, 노동기본권의 대폭적 확대 등을 약속했다고 밝히고 있다. 이에 대해서는 김대중(2011)의 자서전 1부 “길고 무거운 겨울”을 참조하라.

의 위기를 해소하지 못할 수도 있는” 상황이었다(김대중, 2011: 17). 실제로 1997년 12월 18일 당시 외환보유고가 38억 7000만 달러에 불과하여 당장 1998년 1월의 만기 외채도 갚기 어려운 형국이었다. 이를 타개하기 위해선 IMF의 구제금융을 받아 당장 눈앞의 부도 위기를 넘기고, 그런 연후 최대한 빠른 시간 안에 단기외채를 장기외채로 바꾸는 일이 요구되었다. 그래서 김대중 대통령은 IMF와 미국, 외국인 투자자의 신뢰를 사는 것이 중요하다고 보았고, 이를 위해 미국이 요구한 ‘IMF 플러스’안, 즉 정리해고제 수용과 외환관리법 전면 개정, 적대적 인수·합병(M&A) 허용, 집단소송제 도입 등을 수용했다(김대중, 2011: 20-21).

김대중 정부의 국정기조는 강제적인 대외 압력과 순응적인 내적 결정이 결합된 것으로 볼 수 있다. 그런데 여기서 간과하지 말아야 할 것이 있다. IMF와 미국의 대외적 압력으로 인해 기존에 없던 신자유주의가 한국에 갑작스럽게 외삽된 것이 아니라는 점이다(하연섭, 2006b: 13-14). 즉 한국의 신자유주의적 정책지향은 외환위기라는 외적 충격으로 어느 날 갑자기 생겨난 것이 아니라는 것이다. 한국의 신자유주의적 정책지향은 전두환 정부의 경제자유화 조치로 시작되어 김영삼 정부의 세계화에 의해 본격화되었다는 게 중론이다. 김대중 정부는 외환위기를 극복하는 과정에서 이런 흐름을 더욱 가속화시켰다고 볼 수 있다.

정리하면, 김대중 정부 전반을 관통하는 국정철학은 투명하고 공정한 시장경제를 추구하는 민주적 시장경제론—이른바 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’—이었고, 이를 실현하기 위한 방법은 신자유주의 노선에 기반한 구조개혁이었다. 김대중 정부가 이런 행보를 보이게 된 것은 아마도 그들이 경제민주화와 경제자유화를 동일시했기 때문으로 보인다(하연섭, 2006b: 16).<sup>6)</sup> 요컨대, (IMF와 미국의 강요가 있긴 했으나) 김대중 정부에게 있어서 민주적 시장경제는 총론에, 신자유주의는 각론에 해당하는 일련의 정책패키지였다고 볼 수 있을 것이다.

6) 일례로 김대중 정권의 대통령자문 정책기획위원회는 「제2건국의 비전과 전략」이라는 보고서에서 다음과 같은 주장을 펼치고 있다: “한국 사회가 경제위기를 극복하기 위해선 시장친화적 구조조정에 의해 자유경쟁적 시장질서를 확립하고, 또한 공정과 형평을 저해하는 시장실패와 정부실패를 교정하기 위하여 민주주의 가치를 추구해야 한다.”(대통령자문 정책기획위원회, 1998: 23-24; 원석조, 1998: 6에서 재인용)

## 2. 김대중 정부의 복지관(福祉觀)

여기서는 김대중 정부의 복지관—복지정책의 방향을 좌우하는 그들의 복지철학·이념—을 살펴보기 위해 김대중 대통령을 비롯한 정책주창자의 복지 철학과 이념을 살펴보고자 한다. 제왕적 대통령제라는 말이 나올 정도로 권력이 대통령과 청와대에 집중된 한국에서 대통령의 말과 행동은 법령 이상의 힘을 갖는다. 실제로 정책의 결정과 시행이 대통령과 그의 참모진에 의해 좌우되는 경향이 강하게 나타난다.

김대중 대통령은 그간의 대통령들과 달리 복지에 대한 나름의 인식을 갖고 있었던 집권자였고, 대통령이 되기 전부터 복지에 대한 자신의 철학을 밝혔던 정치인이었다. 그는 집권 전에 자신이 주창한 '대중경제론'에서 분배정의와 노동계급의 역할을 매우 중시하고 있었는데, 그 핵심은 자유기업을 우선으로 하면서도 '부의 집중과 노동자 수탈이 없고 정의가 살아 있는 경제를 구축하는 것이었다(김용복, 2007: 255). 그는 그의 저서 『대중참여경제론』에서 분배의 정의와 생존권 보장을 주장하고, 이를 위해 국가가 최저소득을 보장해야 한다고 보았다.

우리는 하루 속히 도덕적 가치가 강조되는 새로운 인도주의 사회를 이룩해야 한다. 그러기 위해서는 도덕적인 개인만 가지고는 부족하고 사회의 도덕화가 이루어져야 한다. (...중략...) 어느 한 집단이라도 경제성장의 열매를 분배받지 못한다면 결함이 있는 경제발전이 된다. 따라서 모든 집단이 충분히 참여할 수 있는 균등한 기회를 보장하기 위해서는 기본 생활을 독자적으로 확보할 수 없는 사람들(장애인, 노약자, 실업자 등)에게 그것을 공급해 줄 사회적 의무가 있다.(김대중, 1997a: 297)

그런데 대중경제론에 나타난 복지철학은 대통령 김대중이 아닌 야당정치인 김대중의 것이었다. 대중경제론은 그가 1960년대 후반부터 구체화하기 시작한 것으로, 박현채를 비롯한 진보적 경제학자들의 영향을 받은 것이다. 하지만 그의 이런 생각은 민주적 시장경제론을 요체로 한 'DJ노믹스(DJ+Economics)'가 본격화되면서 큰 변화를 보인다. 전술했듯이 민주적 시장경제론은 시장의 우수성을 중시하는 영미형 자본주의에 가까운 논리로, 시민주의적 색채를 띤 대중경제론과는 상당한 온도차를 보인다(류상영, 2005; 김용복, 2007).

집권을 위해 DJ노믹스라는 시장친화적 정책기조를 내세우기 시작한 이후, 김대중의 복지 철학과 이념도 변화하기 시작했다고 보여진다. 이런 변화는 김대중이 제15대 대선 출마를 앞두고 발간한 저서 『김대중의 21세기 시민경제 이야기』에 잘 나타난다. 이 책에서 복지 문제는 “자립을 도와주는 생산적 복지”로 표현되어 있다. 그는 여기서 사회복지에 대해 이같이 말한다.

도움은 수혜자들의 자립과 자율을 복돋우는 것이어야 한다. 일방적으로 지원을 해서 영영 빈곤의 늪에서 벗어나지 못하게 하는 형태는 바람직하지 못하다. 그러므로 **자활을 돕는 것이 가장 큰 복지이다. 자활능력이 있는 사람들에게는 자립을 지원하여 자립과 근면을 부추기고 자활능력이 없는 계층은 사회적 구호에 의해 보호해야 한다.** 근로능력과 의욕이 있는 노인, 장애인, 독신여성에 대해서는 기술훈련, 직장 시설 개선, 고용 인센티브 제공 등을 통해 일할 기회를 확대해 주어서 **경제발전과 연결되는 생산적 복지를 추구**해야 한다.(김대중, 1997b: 202-203; 강조는 필자)

이것을 볼 때 사회복지에 대한 그의 생각은 크게 두 가지 지점에서 변화했다고 판단된다. 첫째로 자유주의적 구빈관(救貧觀)에 기초한 사회복지를 강조하고 있다. 그는 자활능력이 있는 사람과 없는 사람을 판별한 후 그에 따라 복지혜택을 달리할 것을 제안하고 있는데, 이는 근대 구빈법체계의 그것과 상당히 닮아 있다. 근대 구빈법의 요체는 근로능력이 있는 사람과 근로능력이 없는 사람을 분류하여 그에 따라 처우를 달리하는 것이다. 근로능력이 있는 사람에겐 교정원 같은 작업장에서의 입소를, 근로능력이 없는 사람에겐 구빈원 같은 복지시설에서의 입소를 처방하였다. 특히 근로능력이 있는 사람의 작업장 입소와 강제근로는 자조·자활·근로윤리를 금과옥조로 여기는 자유주의적 복지 관념을 대변한다. 이같은 근대 구빈법의 원리는 전후 복지국가의 등장과 함께 사라졌다가 1980년대 대처와 레이건의 신보수주의의 발흥과 함께 다시 부활하였고, 그 이후 신자유주의적 복지개혁의 핵심 원리로 작동하고 있다. 이렇게 봤을 때, 김대중의 변화된 복지관은 1980년대와 1990년대를 풍미한 신보수주의의 자유주의적 구빈관과 그 맥을 같이 하고 있다고 보여진다.

둘째로 자유주의적 복지 관념의 연장선에서 복지의 생산성과 효율성을 강조하고 있다.

김대중은 이 책에서 처음으로 ‘생산적 복지’라는 표현을 사용한다. 그는 기존에 대중경제론에서 ‘적극적 복지’라는 표현을 썼으나(김대중, 1997a: 299), 경제발전의 직접적인 기여를 언급하는 생산적 복지라는 표현을 사용한 적은 없다. 그가 복지 앞에 ‘생산적’이라는 단어를 붙이게 된 것은 “복지가 경제발전과 연결되어야 한다”는 그의 생각 변화를 반영한 것으로 보여진다. 그의 말을 들어보자.

앞으로의 분배정책은 사회적, 경제적 화합 분위기를 조성하는 방향으로 나가야 한다. (…중략…) **시장경제의 효율성이 최대한 발휘되도록** 경제적 화합 분위기를 만들어야 할 것이다.(김대중, 1997b: 192; 강조는 필자)

그는 여기서 사회복지가 시장경제의 효율성을 최대한 살릴 수 있는 방향으로 실시되어야 한다고 역설한다. 이런 생각은 사회복지가 경제의 일부분이라는 생각에서 기인하며, 이것은 ‘복지 분야에도 경제의 논리인 생산성과 효율성을 가미해야 한다’는 생각으로 귀결된다. 기존과 같이 소득재분배에 주력하는 사회복지는 비효율성과 재정악화, 생산성 저하 등을 초래할 수 있으며, 그것은 결과적으로 국가경쟁력을 약화시킬 우려가 있다고 판단했던 것으로 보여진다. 그는 이에 대해 다음과 같이 말한다.

21세기를 바라보면서 한국이 지향해야 할 국가발전 목표는 **국제경쟁에서 이기고** 모든 국민들의 삶의 질을 향상시키는 데 두어야 한다. (…중략…) **그 동안 복지선진국에서는 복지대상과 수혜를 꾸준히 확대시켜 왔으나 복지비용의 팽창과 재정 악화, 인플레이션 유발, 복지행정의 비효율성 등의 역기능이 나타나기도 했다.**(김대중, 1997b: 195; 강조는 필자)

그는 당시 서구의 복지국가가 위기에 처하게 된 것이 낮은 생산성과 높은 복지지출 때문이라고 보고, 한국이 이런 문제를 피하기 위해선 복지를 실시하되 복지를 생산성과 연계시킬 필요가 있다고 보았다. 그래서 그는 이같은 문제점을 극복하기 위한 방안으로 ‘자율과 자립 원칙의 21세기형 복지’를 제시하며, 그 일환으로 자립·자활, 생산성, 시장친화성을 핵심으로 하는 ‘생산적 복지’를 주창한다. 그러면서도 그는 ‘인도적 가치기준과 복지

리는 표현을 쓰며 생산적 복지의 근본은 인본주의라고 역설한다(김대중, 1997b: 202).

하지만 생산적 복지가 선연적 의미를 넘어서 그 내용까지도 인본주의적이었다고 보는 것에는 의견이 분분할 수 있다. 그의 생산적 복지론이 영국 노동당 토니 블레어의 정치이념인 ‘제3의 길’에 영향을 받은바 크다는 것이 중론이다.<sup>7)</sup> 블레어의 제3의 길은 ‘복지에서 일자리로’(welfare to work)를 기치로 내걸고 조세 및 지출 동결을 통한 노동력의 재상품화, 즉 시장예의 재편입을 추구한다. 블레어의 제3의 길은 사회복지의 경제성장을 촉진시키기 위해 노동시장과 결합되어야 한다는 점을 강조한다(고세훈, 1999: 486-491; 원석조, 2008: 263-265). 김대중의 주장대로 생산적 복지가 원론적으로는 인본주의를 지향할는지 모르지만, 각론으로 들어갔을 때는 기실 ‘자활을 통해 복지수혜자들의 경제적 자립과 생산성을 높여 복지수요와 재정지출을 낮추자’는 쪽으로 내용이 흐를 가능성이 높다.

정리하면, 김대중 정부의 복지관은 사회복지의 자활 기능과 경제적 기여를 강조하는 ‘생산적’ 복지로 수렴된다. 생산적 복지론은 기본적으로 자활과 자립과 효율성을 추구한다는 점에서 뚜렷한 시장친화성을 띤다. 이는 김대중 정부의 복지관이 자조와 효율성을 특징으로 하는 신자유주의적 복지관과 닮아 있음을 보여준다. 그런 점에서 김대중 정부의 복지관이 한 세대를 풍미한 신자유주의 사조의 영향 아래 있었다는 점을 부인하기는 어려울 것이다. 그렇다면 여기서 중요한 것은 김대중 정부의 복지관이 어떤 경향성을 띤다는 사실 자체가 아니라, 그들의 복지관이 현실에서 어떻게 구현되었는가 하는 점이다. 왜냐하면 정책주창자를 비롯한 정책결정자는 자신의 관념을 단순히 제시하는 데 그치지 않고 그것을 구체적인 정책으로 구현하는 데까지 나아가기 때문이다. 따라서 이어지는 IV장에서는 김대중 정부가 자신들의 복지관, 즉 생산적 복지론을 구현하기 위해 어떠한 정책행위를 했는지를 살펴보고자 한다.

7) 이는 1997년에 발간한 『대중경제론』 개정판에서 그가 ‘적극적 복지(active welfare)’라는 개념을 차용한 사실만 봐도 잘 알 수 있다. 그리고 신광영(2002)에 따르면, 제3의 길 논의가 한국에서 크게 대중화될 수 있었던 것은 김대중 정부가 생산적 복지론을 옹호하기 위한 논리로 제3의 길을 적극적으로 수용했기 때문이라고 한다.

## IV. 김대중 정부의 생산적 복지 담론과 한국 복지국가의 진화

### 1. 생산적 복지담론의 프레임 : 근로연계

야당정치인에서 대통령으로 변신한 김대중은 집권과 동시에 생산적 복지를 공식화·제도화하기 시작한다. 김대중 정부 출범 후 생산적 복지론의 공론화는 주로 ‘대통령비서실 삶의질향상기획단’을 통해 이루어졌다. 주요 내용은 크게 세 가지—비전, 체계, 특징—였다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 1999: 17-40; 2002: 19-35).

먼저, 생산적 복지론은 네 가지 ‘비전’을 가지고 있었다. ‘인간 중심의 복지사회’, ‘성장과 분배의 균형’, ‘참여와 책임의 공동체’, ‘인류 공통가치의 구현’이다. 언뜻 보면 김대중 정부의 생산적 복지의 비전은 인본주의적인 지향을 보인다고 할 수 있다. 예컨대 생산적 복지의 비전에서 나타나는 키워드는 인간, 복지, 균형, 그리고 공동체이다. 그러나 중요한 것은 그것이 실제 각론으로 얼마나 연결되느냐 하는 것이다. 왜냐하면 그것이 선언적·명시적 의미에 그칠지, 아니면 실효성을 가진 하나의 대안이 될지는 어디까지나 그 내용에 의해 좌우되기 때문이다. 그런데 (아래서 살펴보겠지만) 김대중 정권의 생산적 복지론은 비전과 각론이 다소 괴리를 보인다. 비전은 인본주의적 색채가 강한 반면, 그것을 구현할 각론, 즉 (이어서 살펴볼) 원칙과 전략, 특징은 시장친화적 성격이 강하게 나타난다.

다음으로, 생산적 복지론은 네 가지 ‘원칙’과 세 가지 ‘전략’을 가지고 있었다. 생산적 복지는 일단 명시적으로 ‘권리로서의 복지’, ‘일할 권리의 보장’, ‘사회연대의 강화’를 정책철학으로 내세웠다. 일견 사회권적 기본권을 크게 강화한 것처럼 보인다. 그러나 실제 정책을 담당할 주무 정부기관은 이런 철학과 다소 배치되는 행보를 보인다. 이를테면 ‘대통령자문 정책기획위원회’가 내세운 생산적 복지 정책의 가이드라인은 매우 시장친화적인 성격을 보인다.

생산적 복지를 위해서는 다음 네 가지 원칙이 지켜져야 한다. 첫째, 정책복지의 증가 속도가 경제성장의 속도를 앞질러서는 안 된다. 둘째, 정책복지는 시장의 역동성을 제약해서는 안 된다. 셋째, 정책복지의 강제는 생산으로 복귀할 수 있는 취약집단의 자활노력에 대한 지원에 주어져야 한다. 즉, 정책복지는 일차적으로 노동력 공

급 상의 결손을 메꾸어 원활한 생산체계를 지탱해 주어야 한다. 넷째, 자활능력이 없는 취약집단에게는 인도적 구호의 차원에서 따뜻한 복지혜택이 주어져야 한다. (대통령지문 정책기획위원회, 1998.08; 원석조, 1998: 11에서 재인용)

위 내용은 세 가지로 압축된다. 첫째, 복지정책은 어디까지나 경제정책의 일환으로서 경제성장과 국가재정에 부담을 주지 않는 선에서 시행되어야 한다. 둘째, 복지의 초점은 취약계층의 자활과 자립을 뒷받침하는 데에 맞춰져야 한다. 셋째, 복지의 제공은 ‘자활능력이 없는 취약집단’, 즉 근로능력이 없는 대상자들에게 우선적으로 집중되어야 한다. 요컨대, 생산적 복지는 복지정책이 ‘원활한 생산체계의 지탱’, 즉 원활한 자본축적의 기제로서 기능해야 한다는 점을 못 박고 있다.

김대중 대통령의 싱크 탱크였던 ‘대통령지문 정책기획위원회’가 이같은 복지 관념을 갖고 있었다는 것은 김대중 정부의 복지정책 기조가 매우 시장친화적·시장지향적이었음을 방증한다. 이 점은 생산적 복지의 전략을 통해 여실히 나타난다. 통상 전략이 사안의 기본틀을 좌우한다는 점에서, 대통령지문 정책기획위원회가 설정한 전략은 향후 전개될 생산적 복지 정책의 실제상을 가늠케 해줄 주요 지표이다.

생산적 복지의 전략은 ‘공정한 시장질서의 확립을 통한 분배’, ‘국가에 의한 재분배적 복지’, ‘자활을 위한 사회적 투자’였다. 이는 생산적 복지가 세 차원으로 실시된다는 것을 의미한다. 일차적으로는 시장을 통해 부의 공정한 배분을 이루고, 이차적으로는 국가복지를 통해 재분배를 실시하고, 삼차적으로는 민·관 협력을 통해 취약계층의 자활사업을 실시한다는 것이다(김기원, 2000: 67).

이는 복지가 경제성장과 국가재정에 부담을 주지 않도록 자조와 효율성을 추구해야 한다는 의미인 동시에, 보다 궁극적으로는 수급자의 노동시장 재진입을 위해 자립과 자활을 목표로 해야 한다는 의미다. 이것은 곧 김대중 정부의 생산적 복지가 수급자의 ‘노동력 재생상품화’를 추구하고 있었다는 것을 의미한다. 달리 말해, 그들의 복지정책이 ‘근로연계복지(workfare)’에 가닿아 있었음을 의미한다.<sup>8)</sup> 요컨대 근로연계복지는 김대중 정부가 생산적 복지를 실시함에 있어서 그 내용과 형식을 결정짓는 준거점이자 기본틀로 작용했다고 볼

8) 근로연계복지의 개념과 배경, 특징에 관해서는 박보영(2008: 84-87)을 참조하라.

수 있다.

근로연계복지는 복지급여를 대상자들에게 조건 없이 이전하는 기존의 복지정책과 달리, 복지수급자격을 노동 또는 생산활동 참여와 연계시키는 방식을 취한다. 이른바 ‘근로조건부’ 복지이다. 이를테면 공공부조 급여를 받는 빈민들에게 취업을 의무화하거나 취업에 필요한 교육·훈련을 의무화하고, 만일 이를 거부할 시에는 급여를 중지하거나 수급권을 박탈한다. 이는 복지의 초점이 권리에서 의무이행으로 이동했음을 의미한다(김종일, 2006; 김영순, 2002). 쉽게 말해, 근로연계복지는 프로그램 측면에서 복지국가 황금기에 작동했던 복지 원리 및 문화가 더 이상 작동하지 않음을 의미한다. 동시에 정치경제적인 측면에선 노동시장의 유연화에 조응할 수 있는 복지체제가 출현했음을 의미한다(Peck, 2001).

근로연계복지는 크게 세 가지 특성을 보인다(Theodore & Peck, 2000; Peck, 2001). 첫째, 빈곤과 실업문제에 대한 새로운 접근방식을 취한다. 권리보다는 의무를 강조함으로써 생산성과 경쟁력을 제고할 수 있는 복지 원리와 문화를 형성한다. 둘째, ‘노동중심적 복지 프로그램’을 통해 수급자의 복지의존성을 줄이고 그들의 근로의욕과 동기를 고취한다. 셋째, 근로조건부 복지를 실시함으로써 고용률 제고를 추구하는 공급중시 정책패러다임에 복무한다. 따라서 근로연계복지를 실시하는 국가들은 복지의존성 탈피, 빈곤 완화, 실업률 감소, 임금상승 억제, 훈련·교육을 통한 인적자본 향상, 복지재정 절감, 근로윤리 증진, 권리의무 조화 같은 정책효과들을 기대한다.

앞선 논의에서 살펴봤듯이, 김대중 정부의 생산적 복지 전반을 관통하는 키워드는 ‘근로지향적 복지’였다. 사실 적극적 복지와 복지다원주의는 근로지향적 복지를 뒷받침하기 위한 각론에 가깝다고 볼 수 있다. 예컨대 적극적 복지를 내세워 시장과 복지 간의 연계를 추구하는 것도, 그리고 복지다원주의를 내세워 자활지원사업 같은 민간 주도의 근로연계 프로그램을 실시한 것도 모두가 ‘일을 통한 복지’를 구현하기 위한 조치였다. 왜냐하면, 그лай만 복지수급자들의 ‘시장을 통한 자립·자활’이 가능할 것이고, 또 그лай만 복지지출의 감소와 복지제도의 효율성 제고를 꾀할 수 있을 것이기 때문이다.

김대중 정부의 생산적 복지는 근로연계복지와 상당한 친화성을 가지고 있었다고 할 수 있다. 이는 생산적 복지의 실시가 근로연계복지의 구현으로 이어질 수밖에 없음을 의미한다. 결과적으로 근로연계복지는 한국 복지정책에 외삽 및 이식되었고, 그 결과는 한국 복

지국가의 질적 변화를 야기했다. 이런 점에서 우리는 근로연계복지가 생산적 복지의 이름 아래 한국 복지정책에 어떤 식으로 구현되었는지 살펴볼 필요가 있다. 바꿔 말해, 김대중 정부가 생산적 복지정책을 추진하면서 그 요체인 근로연계 프레임을 어떻게 구사했는지—답론화 했는지— 살펴볼 필요가 있다.

## 2. 생산적 복지론의 실행과 전개 : 근로연계 프레임의 형성과 확산

### 1) 생산적 복지의 대두와 근로연계 프레임의 형성

우선, 근로연계복지가 김대중 정부 내에서 생산적 복지정책의 기본틀로 대두되는 과정, 즉 근로연계 프레임의 형성에 대해서 살펴보도록 하자. 외환위기 직후 집권한 김대중 정부는 미증유의 경제위기를 극복하기 위해 IMF와 미국이 요구한 'IMF 플러스알파' 구조조정안을 적극 수용하였다. 하지만 이는 김대중 정부에게 양날의 검이 되었다. 예정보다 빨리 외환 유동성 위기를 극복하고 IMF 조기졸업도 선언할 수 있었으나, 한편으로는 그 때문에 IMF가 강제하는 신자유주의적 구조개혁에 대한 성찰 없이 영미식 경제체제로의 전환을 성급히 추진하게 되었다.

그 결과는 심각했다. 외환위기 이전까지 고도성장에 기반한 완전고용을 구가하던 한국은 시장을 통한 1차 분배 외에 별다른 사회안전망을 구축하지 않았었다. 이런 상황에서 IMF가 강제한 구조조정 프로그램, 특히 노동시장 유연화와 초긴축 재정은 한국사회에 커다란 사회경제적 위기를 초래했다. 그 피해는 주로 중하층·노동계층에 집중되었다. 이는 김대중 정부에게 심각한 고민을 안겨주었다. 왜냐하면 이들은 김대중 정부의 주요 정치적 지지기반이었기 때문이다(송호근, 1999: 249).

따라서 김대중 정부는 정권 출범과 함께 대대적인 복지 확충을 고민하지 않을 수 없었다. 이런 고민은 대통령 취임식에서도 잘 나타난다. 김대중 대통령은 제15대 대통령 취임사에서 다음과 같이 말한다.

환경을 보존하고 복지를 증진시키는데 적극 노력하겠습니다. (...중략...) 노인이나 장애인들도 일할 능력이 있는 사람에게는 일을 주고 그렇지 못한 사람은 따뜻하게

감싸주어야 합니다. 저는 소외된 사람들의 눈물을 닦아주고 한숨짓는 사람에게 용기를 북돋아주는 그런 ‘국민의 대통령’이 되겠습니다. (…중략…) 중산층은 나라의 기본입니다. 봉급생활자, 중소기업 그리고 자영업자 등 중산층이 안정되고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 최선의 노력을 기울이겠습니다. (…중략…) 청년은 나라의 희망이자 힘입니다. 그들을 위한 교육과 문화, 그리고 복지 향상을 위해서 정부는 아낌없는 지원대책을 세워 나가겠습니다.(문화관광부 정부간행물제작소, 1999: 62-64)

김대중 대통령은 취임 일성으로 정부의 고통분담과 복지증진을 공언했다. 그리고 그 방안으로 ‘작지만 강한 정부의 건설’과 ‘취약계층에 대한 일자리 제공 및 생활보호’를 들고 있다. 이는 얼핏 보면 원론적인 수준의 이야기일지 모르지만, 그 행간의 의미는 향후 김대중 정부가 전개할 생산적 복지의 기본틀을 제시한 것이었다. 왜냐하면 여기에는 김대중 대통령이 집권 전에 주창했던 생산적 복지론의 기본 특성이 고스란히 반영되어 있기 때문이다.

‘작지만 강한 정부의 건설’은 “효율적인 정부를 만들기 위해 민간과 지방자치단체의 역할을 대폭 강화하겠다”는 것으로, 이는 생산적 복지론의 복지다원주의와 연결된다. 그리고 ‘취약계층에 대한 일자리 제공 및 생활보호’는 “일할 능력이 있는 사람과 없는 사람을 구분하여 그에 따라 복지제도의 적용을 달리 하겠다”는 것으로, 이는 생산적 복지론의 자유주의적 구빈관과 연결된다. 즉 전자는 ‘복지전달의 효율성 제고’라는 생산적 복지론의 특성을 반영하고 있고, 후자는 ‘근로능력 유무에 따른 복지대상자 분류 및 처우’라는 특성을 반영하고 있다.

이것은 유력 대권주자 김대중의 복지구상에 불과하던 생산적 복지론이 그의 집권과 함께 법제화의 첫 걸음을 떼기 시작한 것으로 볼 수 있다. 이렇듯 정권 출범과 더불어 복지정책의 기본틀로서 근로연계복지가 제시되기 시작한 것은 사실 김대중 대통령의 복지인식의 변화, 즉 복지관의 변화에 기인한 바 크다. 앞서 살펴봤지만 대중경제론을 주창한 야당 정치인 김대중은 성장보다 분배에 방점을 찍고 있었으나, 시간이 흘러 유력 대권후보가 되고 중국에는 대통령이 된 김대중은 집권 가능성과 통치 안정성을 높이기 위해 분배보다는 성장에 방점을 찍기 시작했다.

이러한 김대중 대통령의 ‘시장친화적 복지관(福祉觀)’은 집권 후 그와 그의 참모진이 보

인 행보에도 잘 나타난다. 예컨대 대통령직 인수위원회의 국정지표심의회의는 「국민의 정부 국정철학과 기본이념」이라는 보고서에서 사회복지의 목적과 기능에 대해 다음과 같이 밝히고 있다. 그 주요 내용은 사회복지가 수급자의 취업을 촉진하여 ‘시장을 통한 자립·자활’을 가능케 해야 한다는 것이다.

일반적으로 (사회복지는) (1) 노동력 공급의 안정화, (2) 경제순환과 경제질서의 안정화, (3) 경제적 구조조정의 촉진과 보장이라는 세 가지 경제적 효과를 겨냥한다. 따라서 생산적 복지정책은 복지수혜자들이 생산적 활동을 통해 자립적 직업 활동으로 복귀하는 데 초점을 맞추는 한편, 인도적 연대의 관점에서 시행되는 ‘구호적’ 복지는 자활능력의 복원이 불가능한 사람들에게만 한정하고 그 규모와 방법도 시장수용의 확대를 통해 경제순환의 안정과 연결시킨다. 따라서 복지 시정의 최종적 목표는 사회적 생산에 기여하여 장기적으로 사회보장에 대한 수요를 상대적으로 감소시키는 데 있다. (제15대 대통령직 인수위원회, 1998.02; 원석조, 1998: 11에서 재인용; 강조는 필자)

우리가 주목해야 할 점은 이같은 관점이 인수위 시절에 잠깐 등장했다 사라진 것이 아니라는 점이다. 김대중 대통령이 공식적인 임기를 시작한 이후 이런 특성은 더욱 구체화되고 지속화되는 경향을 보인다. 이를테면 공식적인 대통령 직속 기구였던 대통령자문 정책기획위원회는 「제2건국의 비전과 전략」이란 보고서에서 다음과 같이 말한다.

미래의 복지체제는 경향적으로 ‘생산을 저해하는’ 방향으로 왜곡된 과거 서구 복지 국가 모델을 따를 수 없다. 21세기 복지체제는 ‘생산적’이어야 한다. (...중략...) ‘국민복지’의 대원칙은 시장복지가 기본이고 정책복지는 시장복지를 보완하는 것이다. ‘시장복지’는 최하층 집단도 고급 재화를 향유할 수 있을 만큼 최저가격으로 최고 품질의 소비재를 공급함으로써 조성되는 보편적 소비자복지를 가리킨다. 시장의 역동성을 제약하지 않는 정책복지는 ‘시장복지’에 의해 채워지지 않는 공백을 메꾸 전 국민이 공생공영하는 ‘국민복지’를 완성한다. (대통령자문 정책기획위원회, 1998.08; 원석조, 1998: 11에서 재인용; 강조는 필자)

김대중 정부는 그들이 '시장복지'라 지칭하는 시장친화적 복지정책을 구현하기 위해 생산적 복지라는 이름으로 근로연계복지의 실시를 천명한다. 일례로 재정경제부는 한국개발연구원과 공동 발간한 보고서 「국민과 함께 내일을 연다」에서 복지정책의 목표를 '생산적 복지제도의 구축'으로 잡고, "생활보호대상자를 집단시설에 수용하여 보호하는 정책은 **많은 비용이 소요되기 때문에** 재가보호사업을 확충할 것이며, **취약계층의 용이한 사회복지**를 위해 **직업재활프로그램 등을 강화할 것이다**"라고 향후 정책방향을 밝히고 있다(재정경제부·한국개발연구원, 1998: 316; 강조는 필자).

또한 이런 정책지향은 정부 핵심 기관의 보고서뿐 아니라 김대중 대통령의 국정현안 처리 과정에서 나타난다. 김대중 대통령은 대통령 취임 후 처음으로 가진 보건복지부 업무보고 자리에서 근로연계복지를 요체로 하는 '생산적' 복지정책을 피력한다. 그는 "생활보호대상자, 장애인, 노인에게 생활자금을 지원하는 것도 중요하지만 보다 중요한 것은 보람 있게 일할 수 있는 일자리를 제공하는 것이다"고 당부하며, 특히 "장애인들에게는 기술훈련과 직장알선을 제공하고, 노인들에게는 수공예품 제작 등의 일거리를 제공해야 한다"고 강조한다(문화관광부, 1998: 159). 요컨대, 그는 취약계층의 복지 증진을 당부하면서도 그것이 단순히 생계자금을 지원하는 것에 그쳐서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.

이것은 대통령이 복지주무부처인 보건복지부 관료들과의 접견 자리에서 자신의 복지정책 방향을 밝힌 것이라고 할 수 있다. 따라서 이 자리에서 제시된 지시사항은 향후 보건복지부의 기본적인 업무지침으로 작용한다. 이후 보건복지부는 <제1차 사회보장발전 5개년 계획, 1999~2003>에서 생산적 복지의 기초 아래 일련의 복지시책을 추진한다. 여기서 보건복지부가 기치로 내건 생산적 복지는 김대중 정권의 시장친화적·근로연계적 정책지향이 그대로 투영되어 있다. "복지는 소비 개념에서 성장잠재력을 키워주는 투자적 개념으로 전환되어야 하며, 단순보호 차원에서 소득이전 중심의 복지에 주력하기보다는 복지의 생산적 기능을 강화하는 차원에서 경제활성화에 기여할 수 있는 자활능력의 배양에 초점을 맞추어야 한다"고 적시되어 있다(강영실, 2006: 137; 주성수, 1999: 24).

그러나 이와 같이 근로연계 프레임이 정부정책의 수면 위로 떠올랐다고 해서 이것이 곧장 정책으로 이어진 것은 아니었다. 사실 집권 첫해인 1998년 당시 김대중 정부에겐 생산적 복지정책을 본격화할 시간적 여유와 재정적 여유가 없었다(송호근, 1999). 하지만 시간

은 김대중 정부를 기다려주지 않았다. 집권 2년차인 1999년 초반이 되면 이미 IMF 처방의 후유증들이 한국사회 곳곳에서 불거져 나오기 시작했다. 빈곤층 확대, 소득불평등 심화, 중산층 붕괴, 직업안정성 저하 등 민생 전반에서 심각한 위기가 나타났다. 이에 김대중 정부는 1999년부터 생산적 복지의 도입과 추진을 대내외에 천명하고, 그것의 정책적 구현을 본격화하기 시작한다. 그리고 이 과정에서 근로연계 프레임 또한 자연스럽게 확산하였다. 즉 생산적 복지정책이 본격화됨에 따라 근로연계복지도 정부정책의 실질적인 준거틀로 작용하게 되었다.

## 2) 생산적 복지의 공식화와 근로연계 프레임의 확산

생산적 복지정책의 공식화와 근로연계 프레임의 확산은 1999년 1월 1일 김대중 대통령의 신년사와 함께 시작된다. 그는 이 신년사에서 국민들을 상대로 처음으로 ‘생산적 복지’라는 표현을 사용한다. 그는 생산적 복지 주창의 배경을 다음과 같이 표현한다.

21세기를 성공적으로 개척해 나가기 위해서는 무엇이 필요하겠습니까? (...중략...) 고통도 같이 나누고 성공도 같이 나누면서 **나름대로 사회발전에 최선을 다할 수 있는 생산적 복지제도가** 필요합니다.(문화관광부 정부간행물제작소, 1999: 719-720; 강조는 필자)

그는 생산적 복지제도가 “나름대로 사회발전에 최선을 다할 수 있도록” 돕는 데 필요한 토대라고 본다. 즉 민주적 시장경제를 구축하고 지식기반국가를 건설하여 세계적인 경쟁력을 구비해 나가는 과정에서 사회구성원들이 겪게 될지도 모를 어려움들을 생산적 복지 제도가 해소해 주길 바라는 것이라고 볼 수 있다.

이같은 접근방식은 계속해서 이어진다. 신년사가 있는 지 두 달 후, 김대중 대통령은 제80주년 3·1절 기념사에서 이같이 말한다.

**실업문제에 대해 국민 여러분의 걱정이 크다는 것을 잘 알고 있습니다.** 지금 정부는 이 문제 해결에 전력을 다하고 있습니다. 최소한 국민이 입고, 먹고, 병을 고치

는 일, 그리고 자녀들을 학교에 보내는 이 네 가지 문제는 어떠한 경우에도 정부가 책임을 질 것입니다. 나이가 일터를 늘리기 위해 고용능력이 큰 중소기업과 벤처기업, 그리고 정보산업, 문화·관광 산업의 육성에 역점을 두고 지원할 것입니다. **그런 우리의 노력으로 현재 180만명이 넘는 실업자를 금년 말까지 150만명으로 감소시키고, 내년과 내후년에는 더욱 안정시키도록 할 것입니다. 정부는 중소기업과 서민을 위한다는 확고한 신념을 가지고 이러한 정책을 적극 추진해 나갈 것입니다.** (국정홍보처 국립영상간행물제작소, 2000: 151; 강조는 필자)

김대중 대통령은 여기서 생산적 복지정책이 무엇을 지향할 것인지를 확고히 보여준다. 김대중 정부로서는 가장 시급한 현안인 대량실업사태를 해결할 대안으로서의 생산적 복지정책이 필요했던 것이다. 위에 제시되듯 김대중 대통령은 실업문제의 해결을 위해 생산적 복지정책을 두 가지 방향으로 실시할 것이라고 밝힌다. 하나는 기본적인 의·식·주를 보장하겠다는 것이고, 다른 하나는 일자리창출을 통한 실업문제 해결에 전력을 기울이겠다는 것이다. 전자는 취약계층의 기본생활 보장에 관한 것이고, 후자는 실업자들의 노동시장 재진입에 관한 것이다. 이는 김대중 대통령이 집권 전부터 가지고 있었던 생산적 복지 구상이 반영된 것이라고 보여진다.

어쨌든 이런 방향성은 생산적 복지가 소득보장 위주의 기존 정책과 달리 '일·복지 연계를 통한 분배와 자립생활'에 초점을 맞추는 종합적 노동시장정책으로 시행될 것임을 예고한다. 3·1절 기념사 이후 김대중 정부는 생산적 복지정책 추진에 적극성을 보이기 시작한다. 같은 달 청와대는 대통령비서실에 복지노동수석실을 신설하는 조직개편을 단행한다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 38). 이렇듯 생산적 복지정책을 서서히 공식화하기 시작한 김대중 정부는 1999년 6월을 기점으로 생산적 복지를 본격적으로 국정 전면에 내세우기 시작한다. 그 시작은 1999년 6월 6일 현충일 기념식이었다. 김대중 대통령은 제 44회 현충일 기념 추념사에서 다음과 같이 말했다.

**국민의 정부가 민주주의와 시장경제, 생산적 복지를 삼위일체로 병행발전시켜 제2의 건국을 이룩하겠다는 노력을 다하고 있는 것도, 먼저 가신 임들의 희생과 고귀한 헌신을 헛되이 하지 않겠다는 각오와 다짐이 아닐 수 없습니다. (...중략...) 국민이**

**참여하는 가운데 민주주의가 살아 숨쉬고, 공정한 경쟁 속에 시장경제가 발전하며, 사회 곳곳에서 생산적인 복지가 실현되는 가운데, 세계화와 함께 경쟁하고 협력하는 창조적인 지식기반국가를 건설해야 하는 것입니다.**(국정홍보처 국립영상간행물 제작소, 2000: 343-344; 강조는 필자)

이것은 앞으로 남은 임기 동안 생산적 복지를 국정운영의 핵심 축으로 삼겠다는 김대중 대통령의 의지의 표명이었다. 어쨌든 이로써 생산적 복지가 하나의 국정과제로 공식화되기 시작했고, 이에 따라 근로연계 프레임도 서서히 확산되기 시작했다. 일례로 같은 달에 김대중 대통령은 대통령자문 정책기획위원회 위원들과 오찬회의를 갖고 자신의 생산적 복지 구상을 공론화한다.

나는 선거 전부터 ‘생산적 복지’라는 말을 써 왔습니다. 생산적 복지는 시혜적 차원이 아니라 국민들이 재혼련을 통해 고부가 가치와 고효율을 낼 수 있는, 그래서 국가경제에도 도움이 되고 본인에게도 도움이 되는 그런 방향으로 정책을 추진해야 한다고 생각합니다. 일할 의욕과 능력이 있는 사람에게는 일할 길을 열어 주고, 그렇지 못한 중증장애인이거나 노약자는 보호를 강화해야 한다고 생각합니다.(김대중, 2011: 324; 강조는 필자)

간헐적으로 정부 내에서 언급되던 생산적 복지는 이때부터 정부 차원에서 본격적으로 연구되기 시작했고, 동시에 일상불란하게 제도화되기 시작한다. 특히 1999년 7월 대통령 비서실 직속 ‘삶의질향상기획단’이 만들어지면서 대통령자문 정책기획위원회와 더불어 이 작업을 주도한다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 38).<sup>9)</sup> 그들은 작업결과를 김대중 대통령에게 수시로 보고하며 생산적 복지정책의 틀과 내용을 완성시켜 나갔다. 김대중 대통령의 주문에 따라 이른바 ‘유럽식의 시혜적 복지’, 즉 소득보장 위주의 복지정책은 지양

9) 대통령비서실 직속 삶의질향상기획단은 정부 산하 연구소 파견인원과 각 부처 공무원 등 10여명의 각 분야 전문가들로 구성되어 발족되었다. 삶의질향상기획단의 창설을 주도한 이는 1999년 3월 복지노동수석실 신설과 함께 청와대에 들어간 김유배 수석이었다고 한다. 삶의질향상기획단은 생산적 복지정책의 컨트롤타워로서 기능하며, 생산적 복지이념을 제도화·입법화하는 역할을 수행하였다. 이런 삶의질향상기획단의 위상은 당시 기획단 실장을 맡고 있던 조재희의 언론 인터뷰에서도 잘 드러난다. 그는 〈한겨레〉와의 인터뷰에서 “기획단은 단순히 연구집단이나 자문기구가 아니다. 정책을 사실상 입안하고 집행하는 추진기구다”라고 밝히며, 과거 김영삼 정권 때의 국민복지기획단과는 그 위상과 역할이 근본적으로 다르다는 것을 강조하였다(한겨레21, 1999.11.25).

했고, ‘일을 통한 복지’와 ‘시장을 통한 자립·자활’을 중핵으로 하는 근로연계복지를 지향했다. 그 결과 생산적 복지정책은 근로연계복지를 기본 축으로 자립·자활을 촉진하되, 근로능력이 없는 사람에게는 기본생활을 보장하는 것으로 정리되었다(김대중, 2011: 325-326). 이는 앞서 김대중 대통령이 80주년 3·1절 기념사에서 밝힌 복지구상, 즉 기본생활 보장과 실업자의 노동시장 재진입이 상당부분 반영된 것이라 할 수 있다.

이런 모든 일의 중심에는 김대중 대통령이 있었다. 그는 자서전에서 생산적 복지를 강력히 밀어붙인 이유를 다음과 같이 소회한다. “1997년 IMF 체제 이후 우리의 선택은 시장경제 이외에는 다른 길이 없었다. ‘생산적 복지는 시장경제의 부작용, 폐해를 시정하고 보완하는 내용이라 할 수 있다(김대중, 2011: 326).” 실제로 그 당시 청와대 수석으로 있었던 김성재 전 장관은 생산적 복지에 대한 김대중 대통령의 의지를 이렇게 회고한다. “김대중 대통령은 자신이 신자유주의자라고 오해받는 걸 안타까워 하였고, 외환위기를 극복하는 과정에서 희생된 이들을 보듬기 위해서라도 생산적 복지는 정권 차원에서 사활을 걸고 추진해야 한다고 말씀하셨다.”<sup>10)</sup>

어쨌든 이런 과정을 거쳐 완성된 생산적 복지정책의 밑그림은 1999년 8월 15일 제54주년 광복절 경축사에서 보다 체계화된 형태로 제시된다. 김대중 대통령은 광복절 경축사에서 ‘생산적 복지사회’ 건설 구상을 천명하면서 생산적 복지정책의 실시를 공식화한다. 그의 말을 들어보자.

절대다수의 국민이 중산층이 되도록 힘쓰겠습니다. 중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로 **인간개발 중심의 생산적 복지정책**을 적극 펴나겠습니다. ‘국민기초생활보장법’이 국회를 통과했습니다. 이제 최저생계비 이하의 모든 어려운 국민에게도 생계·교육·의료 등 기본생활을 제도적으로 보장할 수 있게 되었습니다. **근로능력과 의욕이 있는 모든 국민에게는 직업훈련과 평생교육의 기회를 제공하고, 그에 맞는 일자리를 찾을 수 있도록 돕겠습니다.** 노인, 병약자, 소년소녀가장 등에 대한 관심과 지원을 큰 폭으로 늘리고, 장애인의 고용과 재활을 촉진하기 위한 법과 제도를 정비하겠습니다. 의료보험·고용보험·국민연금·산재보험 등 4대 보험제도를 내

10) 2011년 8월 12일 김성재 전 장관과의 필자 인터뷰. 그는 김대중 정부에서 청와대 수석(1999-2001)과 문화관광부 장관(2002-2003)을 역임하였다.

실화하여 국민들이 평생 동안 안심하고 생활해 나아갈 수 있도록 하는 사회보장제도를 확립하겠습니다.(국정홍보처 국립영상간행물제작소, 2000: 408-411; 강조는 필자)

이제 생산적 복지정책은 명실 공히 김대중 정부의 국정 이념이자 지표로 완전히 의제화 되었다고 볼 수 있다. 즉 ‘생산적 복지’를 민주주의와 시장경제에 이은 또 하나의 새로운 국정철학으로 선포한 것이다. 그런데 그에 못지않게 중요한 것은 경축사에 담긴 행간의 의미이다. 김대중 대통령은 경축사에서 생산적 복지란 저소득층에게 시혜보다는 일할 능력을 키워주어 사회의 생산성을 높이는 것이라고 설명하면서 ‘인간개발 중심의 생산적 복지정책’이라는 표현을 사용한다. 이는 김대중 정부의 생산적 복지정책 구상이 함축되어 있는 표현으로, “취업 교육·훈련과 복지를 연계시키겠다”(남구현, 2000: 11)는 것이다.

김대중 정부는 8·15 경축사를 통해 근로연계복지와 기초생활보장을 중추로 하는 생산적 복지사회 건설을 천명한 후 그 여세를 몰아 생산적 복지정책의 제도화에 더욱 박차를 가한다. 이를테면 대통령비서실 삶의질향상기획단은 54주년 광복절 경축사가 있는 지 3개월여 뒤인 11월에 「새천년을 향한 생산적 복지의 길: 국민의 정부 사회정책 청사진」이라는 이름의 보고서를 내고 생산적 복지의 3대 정책방향—국민의 기본생활보장, 일을 통한 복지, 삶의 질 향상 기반 마련—을 제시한다(대통령비서실 삶의질향상기획단, 2002: 38).

한편, 이같은 생산적 복지의 국정지표화와 제도화는 근로연계 프레임의 지속적인 확산을 불러온다. 복지제도를 확대하되 노동과 복지를 연계시키는 근로연계복지는 8·15 경축사를 계기로 더욱 확고하게 김대중 정부의 복지담론으로 자리 잡는다. 이런 흐름은 2000년 1월 3일 신년사에서 이어진다.

올해는 무엇보다도 중산층 육성과 서민생활 향상을 위해서 **인간개발 중심의 생산적 복지정책을 최우선 과제로 떠나가겠습니다.** (...중략...) **근로자 복지의 근원적인 해결은 일자리 창출에 있습니다.** (...) **사실상의 완전고용을 실현시킬 것입니다.** (...중략...) 정부는 그동안 근로자에 대한 지원조치로서 성과급 지급, 재산형성과 종업원 지주제 활성화 지원을 강화하는 등 **근로자들의 복지향상에 주력해 왔습니다.**(국정홍보처 국립영상간행물제작소, 2000: 727-728; 강조는 필자)

방금 살펴봤듯, 김대중 대통령은 2000년 신년사를 통해 인간개발 중심의 생산적 복지정책을 최우선 과제로 떠나갈 것임을 다시 한 번 공언하고, 그 일환으로 국민기초생활보장법의 실시와 대대적인 일자리창출을 약속한다. 이는 제도화된 생산적 복지정책의 실질적인 전개방향을 보여주는 것으로, 국민기초생활보장법을 통해서도 빈곤층을 비롯한 취약계층을 보호하고, 일자리창출과 완전고용 전략을 통해서도 실업자와 같은 시장경쟁 탈락자들의 재취업을 지원하겠다는 것이다. 이것은 두 가지 사실을 함의한다. 첫째는 김대중 정부가 말하는 인간개발 중심의 생산적 복지정책이 실상은 종합적 노동시장정책의 다른 아 니라는 것이고, 둘째는 생산적 복지의 3대 정책방향 중에서도 메인은 국민의 기본생활보장과 일을 통한 복지라는 것이다. 즉 제80주년 3·1절 기념사에서 제시됐던 ‘시장을 통한 분배와 자립생활’ 기조, 즉 노동의 재상품화 전략이 확대·재생산되고 있는 것이다.

중요한 것은 “근로자 복지의 근원적 해결은 일자리창출에 있다”는 표현에서 알 수 있듯이 김대중 정부가 일자리창출을 생산적 복지의 필요충분조건으로 인식하고 있다는 것이다. 이는 김대중 정부가 근본적으로 자유주의적 복지지향을 갖고 있었음을 방증한다고 할 수 있다. 달리 말해, 이것은 생산적 복지정책이 높은 시장친화성을 갖는 가운데 강고한 근로연계 프레임을 구축하고 있음을 시사한다. 일례로 집권 후반기의 시작점인 2000년 3월, 김대중 대통령은 제81주년 3·1절 기념사에서 일자리창출이 곧 생산적 복지의 실천임을 강조한다. 국민적 관심사인 빈부격차를 해소하기 위해서는 일자리창출이 최우선적으로 추진되어야 하며, 그래야만 서민생활 안정과 중산층 육성을 통한 사회적 안정과 경제활성화를 도모할 수 있다고 강조한다.

우리는 이러한 서민들의 생활을 보장하고 중산층을 튼튼히 만들어야 합니다. 그래야만 사회가 안정됩니다. 또한 그들의 소득이 늘어나야 구매력이 생겨서 경제도 더욱 좋아집니다. 따라서 정부는 금년에 10조원을 들여서 중산층과 서민을 위한 노력을 다하고 있습니다. 생산적 복지를 실천하고 있는 것입니다.(국정홍보처, 2003: 162-164)

이런 근로연계 프레임은 2000년 8월 28일 생산적 복지정책을 총점검하는 사회관계장관 회의에서도 크게 강조된다. 이 자리에서 김대중 대통령은 생산적 복지가 3대 국정이념일

뿐만 아니라 집권 후반기의 5대 과제 중 가장 핵심적인 과제임을 상기시킨다. 특히, 국민기초생활보장법의 의의와 실업자 취업교육·훈련 사업의 획기적인 성과를 강조하면서 향후 사회관련 부처들이 어디에 초점을 두고 생산적 복지정책을 실시해야 하는지 그 방향성을 제시한다. 그가 사회관련 부처들에게 내린 업무지침은 다음과 같은 것들이었다. “국민기초생활보장법은 모든 사람들이 기초생활을 보장받는 사회를 만들기 위한 획기적인 조치이다. 그리고 1992년 8월 178만명 수준이던 실업자가 2000년 현재 80만명으로 줄어들 만큼 **생산적 복지정책의 효과가 나타나고 있다**. 하지만 실업자 수를 더욱 줄이기 위해서는 실직자들이 일자리가 많은 정보분야 등에 재취업할 수 있도록 **직업교육·훈련 프로그램을 더욱 강화할 필요가 있다**. 그러므로써 그들이 **스스로의 소득활동을 통해 중산층에 진입할 수 있도록 해주는 것, 바로 이것이 생산적 복지의 핵심이 되어야 한다**.”(국정홍보처, 2003: 270-271; 강조는 필자).

이런 정책지향은 집권 후반기까지도 변함없이 지속된다. 2001년 7월 19일 청와대에서 열린 ‘중산층 육성 및 서민생활 향상대책 보고회’에서의 대통령 당부사향이 대표적이다. KDI원장과 보건사회연구원장, 전경련 부회장, 직업능력개발원장, 대한노인회 부회장, 농촌경제연구원장 등이 배석한 이날 회의에서 김대중 대통령은 3대 국정 철학이자 이념으로서 생산적 복지가 갖는 중요성을 재차 강조하며 “생산적 복지의 목표는 **국가의 생산성을 향상시키고 일자리를 찾게 해주어** 모든 개인, 어려운 사람들도 사회적인 위상을 높이는 변화를 가져오는 것이다(강조는 필자)”라고 힘주어 말한다. 동시에 그는 그간 생산적 복지정책을 추진하면서 느꼈던 아쉬움도 피력한다. 4대 사회보험을 확대했고 기초생활보장법을 만들어 시행함에 따라 제도는 선진국 수준으로 완비돼 있으나, 이를 집행하는 사회복지전달체계에 문제가 있다는 것이다. 그러면서 향후 생산적 복지정책의 내실화를 위해선 ‘찾아기는 복지가 필요하다고 강조한다. 그리고는 인적 개발이 생산적 복지의 핵심 요소이자 내용임을 다시 한 번 상기시킨다. 그는 “정부가 예산 압박을 받으면서도 생산적 복지정책을 추진하는 것은 **장기적으로 시혜적인 복지로 인한 재정부담을 줄이고, 교육을 시켜 일을 하도록 함으로써 사회에 기여토록 하기 위한 것**(강조는 필자)”이며, 따라서 생산적 복지정책의 모든 목표는 “서민층을 중산층으로 끌어올려 중산층을 강화하는 데에 집중돼야” 한다고 말한다(국정홍보처, 2003: 275).

정리하면, 김대중 정부의 생산적 복지정책은 시종일관 노동의 재상품화 전략, 즉 근로연계복지를 추구하고 있었음을 알 수 있다. 이는 김대중 정부가 근로연계복지를 통해 '시장을 통한 분배와 자립생활'이라는 정책목표를 추구했음을 뜻한다. 예컨대 그들은 생산적 복지담론을 형성·확산하여 수급자와 실업자를 노동시장에 재진입시키는 정책을 추진했고, 이를 위해 기초생활보장과 일자리창출, 직업교육·훈련이라는 3가지 정책패키지를 실행하였다.

## V. 결론을 대신하여: 복지담론과 제도주의적 복지정치

지금까지 담론제도주의적 관점에서 한국 복지국가의 일대 전환을 가져온 김대중 정부의 복지담론을 분석하였다. 특히, 김대중 정부의 복지담론이 그들의 복지정책의 성격을 어떻게 틀지었는지 담론제도주의적으로 분석해 보았다. 이를 통해 김대중 정부의 생산적 복지의 맥락과 성격을 분석할 수 있었다.

김대중 정부는 복지정책을 추진하면서 '생산적' 복지담론, 즉 근로연계 프레임을 형성·확산하고 관철시켰다. 이는 자유경쟁·자기책임·시장개방을 강조한 김대중 대통령의 민주적 시장경제론(정책구상)이 "일을 통한 자립·자활이 곧 복지다"라는 생산적 복지론(근로연계 프레임)으로 이어진 것이라고 볼 수 있다. 달리 말해, 김대중 정부의 복지정책이 '복지수급자들의 노동력의 재상품화'라는 특성을 띠게 된 데에는 김대중 정부의 시장친화적·근로지향적 정책목표(정책지향)가 작용했다고 볼 수 있다.

우리는 이와 관련해 한 가지 상기할 것이 있다. 정치인 김대중은 대통령이 되기 전까지 평생 서민의 대변자를 자처해 왔고 정치적으로는 진보개혁 노선—더 정확히는 중도개혁 노선—을 표방해 왔다. 그런 그가 집권 이후 시장보수 쪽에 가까운 사회경제정책을 실시했다. 그 결과가 복지정책에서는 근로연계 프레임에 기반한 생산적 복지였다. 그럼 대체 왜 김대중 대통령은 그런 선택을 했는가? 왜 대통령 김대중과 정치인 김대중의 선택이 달랐던 것인가?

이는 '제도주의적 복지정치'의 관점에서 볼 때 다음과 같은 해석이 가능할 수 있을 것이

다(박보영, 2017). 첫째, 정치적으로 봤을 때 김대중 정부는 ‘상대적 자율성’이 적었던 정부였다. 김대중 정부는 국내정치적으로 ‘분점정부’—여소야대 · DJP연합의 소수파정권—였고, 국제정치적으로는 IMF체제 하에 있었다. 소수파정권이었던 김대중 정부는 취약한 정치적 입지를 극복하기 위해 국민적 지지(국정동력)를 필요로 했다. 외환위기 희생자들에 대한 사회적 보호와 사회안전망 제공은 지지층을 ‘발굴’하고 ‘포섭’하여 국민적 지지를 확보할 수 있는 조치였다. 하지만 김대중 정부는 “신자유주의 정책기조를 훼손하지 않으면서 사회안전망을 구축하라”는 당시 IMF의 요구에 순응할 수밖에 없는 상황이었고, 이는 시장친화적인 복지의 실시로 이어질 수밖에 없었다.

둘째, 제도주의적 관점에서 볼 때 김대중 정부는 ‘성장회구’라는 한국 사회복지의 역사적 유산에서 자유롭지 못했다고 보인다. 외환위기 이전 한국은 압축적 고도성장을 경험하며 ‘발전주의적 복지관’을 형성하게 되었다. 성장제일주의와 시장중심주의를 내면화한 우리사회는 복지정책에서조차 생산성, 효율성, 경쟁력을 우선시하게 되었다. 이를테면 정책 결정자들은 성장과 생산성, 경쟁력을 최우선 가치로 삼고, 사회복지 증진이나 사회불평등 완화 같은 사회정책적 이슈를 국가정책의 우선순위로 삼지 않게 되었다. 그리하여 복지정책의 기획과 집행에서도 효율성이나 생산성 같은 경제적 가치가 우선시되며, 그 결과 재정적 보수주의에 경도된 복지정책의 실시가 정당화 · 합리화되는 경향이 나타나게 되었다. 이렇듯 우리사회 저변에 흐르는 성장회구는 진보적 복지입법과 복지팽창을 저해하는 커다란 비토 포인트(veto point)로 작용해 왔다. 김대중 대통령은 이 사실을 누구보다 잘 아는 현실정치인이었다. 그래서 그는 집권 전부터 한국사회에 막대한 복지정책을 고민해 왔고, 그 결과 시장친화적이고 근로지향적인 복지를 집권 후에 실시한 것으로 보인다.

김대중 정부의 복지정책은 시대적 제약과 사회정치적 제약으로 이미 그 한계가 정해져 있었던 건지 모른다. 특히 성장회구라는 사회정치적 제약은 한국사회 특유의 정치경제적 맥락 하에서 형성된 것이기에 5년 단임 정부가 극복하기엔 애초에 힘든 것이었는지도 모른다. 그렇지만 김대중 정부가 한국 복지국가의 변환점이자 진화를 이끌었다는 점은 부인하기 어려울 것이다. 상대적 자율성이 극히 제한된 상황에서도 대통령을 비롯한 정책결정자들이 의지를 갖고 한국이 제도적 복지국가로 가는 길을 열었다는 것은 분명히 평가할만한 점이다. 그만큼 복지정책의 기획과 실행에서 정부(정권)의 성향과 역할

은 막중하다. 우리나라처럼 정책의 주도권(initiative)이 정부(정권)에게 있는 나라는 특히 더 그러하다.

김대중 정부에 대한 평가가 어떻든 한국의 복지국가는 김대중 정부 이전과 이후로 나뉘었다고 볼 수 있다. 달리 말해, 우리는 현재 김대중 정부가 구축한 복지체제에서 살고 있다고 할 수 있다. 그런 점에서 우리는 여전히 김대중 정부의 복지정책을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 김대중 정부의 복지정책에 대한 다각적인 해석과 평가는 한국 복지국가에 대한 심도 있는 이해를 가능케 해준다. 더불어 한국 복지국가의 오늘을 진단하고 내일을 예견할 수 있는 시야와 단초도 제공해준다. 이 글은 이러한 일에 일조하려는 목적으로 쓰여졌다. 특히, 기존 연구들과 다른 접근법, 즉 김대중 정부의 정책구상과 의도와 프레임을 분석하여 그들의 복지담론을 훑어보고, 이를 통해 그들의 복지정책을 해석·평가하였다. 김대중은 말년에 “역사는 앞으로 발전한다”는 말을 남겼다. 필자는 그의 말처럼 역사의 진보를 믿는다. 그런 점에서 이런 차별화된 시도가 한국의 복지국가 연구와 발전에 작은 밑거름이 되기를 희망하며 글을 맺는다.

## 참고문헌

### 1. 국정 자료

#### 1) 김대중 저작

김대중(1997a). **대중참여경제론(개정증보판)**. 산하. [Kim, Dae-Jung (1997a). *Mass participatory economy* (Revised and Expanded Ed.), Sanha Publishing.]

김대중(1997b). **김대중의 21세기 시민경제 이야기**. 산하. [Kim, Dae-Jung (1997b). *Kim Dae-Jung's civic economy in the 21st century*. Sanha Publishing.]

김대중(2011). **김대중 자서전 2**. 삼인. [Kim, Dae-Jung (2011). *Kim Dae-Jung's autobiography, Vol. 2*. Samin Publishing.]

김대중전대통령국장장의위원회(2020). **김대중 마지막 일기, 인생은 아름답고 역사는 발전한다**. [Funeral Committee for Former President Kim Dae-Jung (2020). *Kim Dae-Jung's last diary: Life is beautiful and history progresses*. Samin Publishing.]

#### 2) 김대중 연설문

문화관광부 정부간행물제작소(1999). **김대중 대통령 연설문집 제1권: 1998년2월25일~1999년1월31일** 대통령비서실. [Government Publications Institute of the Ministry of Culture & Tourism (1999). *Collection of President Kim Dae-Jung's speeches, Vol. 1: February 25, 1998 ~ January 31, 1999*. Presidential Secretariat.]

국정홍보처 국립영상간행물제작소(2000). **김대중 대통령 연설문집 제2권: 1999년2월1일~2000년1월31일** 대통령비서실. [National Film & Publication Institute of the Government Information Agency (2000). *Collection of President Kim Dae-Jung's speeches, Vol. 2: February 1, 1999 ~ January 31, 2000*. Presidential Secretariat.]

#### 3) 김대중 정부 국정자료(정부간행물)

제15대 대통령직인수위원회(1998). **제15대 대통령직인수위원회 백서**(1998.02). [The 15th Presidential Transition Committee (1998). *White paper of the 15th Presidential Transition Committee* (February, 1998).]

국정홍보처(2003). **국민의 정부 5년 국정자료집 제4권: 대통령일지**. [Government Information Agency (2003). *5 Years Collection of Government Affairs of the People's Government, Vol. 4: President's diary*.]

대통령비서실 삶의질향상기획단(2002). **생산적 복지, 복지 패러다임의 대전환**. 대통령비서실 삶의질향상기획단. [Presidential Secretariat's Quality of Life Improvement Planning Team (2002). *Productive welfare: A great shift in the welfare paradigm*.]

(1999). **새천년을 향한 생산적 복지의 길: 국민의 정부 사회정책 청사진**

- 퇴설당. [Presidential Secretariat's Quality of Life Improvement Planning Team (1999). *The path to productive welfare toward the new millennium: The People's Government's social policy blueprint*, Toeseoldang Publishing.]
- 대통령자문 정책기획위원회(1998). **제2건국의 비전과 전략**(1998.08). [Presidential Advisory's Policy Planning Committee (1998). *Vision and strategy of the second founding of the nation* (August, 1998).]
- 문화관광부(1998). **국민의 정부 이렇게 일하겠습니다**. 정부간행물제작소. [The Ministry of Culture & Tourism (1998). *The People's Government will work like this*, Government Publications Institute.]
- 재정경제부·한국개발연구원(1998). **국민과 함께 내일을 연다: 국민의 정부 경제 청사진** [Ministry of Finance & Economy, & Korea Development Institute (1998). *Opening tomorrow with the people: The People's Government's economic blueprint*.]

## 2. 인터뷰 자료

- 김성재(김대중 정부 청와대 수석비서관 및 문화부장관) [Kim Seong-jae (Chief Secretary and Minister of Culture at the Blue House in the Kim Dae-Jung government)]  
- 인터뷰 일자: 2011. 8. 12 / 2012. 2. 8. [Interview date: August 12, 2011; February 8, 2012.]

## 3. 논문 및 단행본

- 김명구·박상훈(1997). 정치적 상징과 담론의 정치: '신한국'에서 '세계화'까지. **한국사회학**, 31(1), 123-159. [Kang, Myeong-gu, & Park, Sang-hoon (1997). Political symbols and the politics of discourse: From 'New Korea' to 'Globalization'. *Korean Journal of Sociology*, 31(1), 123-159.]
- 강영실(2006). **사회복지정책의 이해**. 신정. [Kang, Young-sil (2006). *Understanding social welfare policy*. Shinjeong Publishing.]
- 고세훈(1999). **영국노동당사: 한 노동운동의 정치화 이야기**. 나남. [Ko, Se-hoon (1999). *British Labor Party history: The story of the politicization of a labor movement*, Nanam Publishing.]
- 김기원(2000). Welfare to Work 정책과 생산적 복지에 관한 고찰. **사회복지정책**, 10, 61-86. [Kim, Ki-won (2000). Review on Welfare to Work policy and productive welfare. *Social Welfare Policy*, 10, 61-86.]
- 김연명(2003). 어설픈 선진모델 모방, 그래도 길은 닦았다. **신동아**, 521, 302-309. [Kim, Yeon-myeong (2003). A clumsy imitation of advanced models, but the path was paved. *Magazine Shin Dong-a*, 521, 302-309.]  
- <https://shindonga.donga.com/politics/article/all/13/102201/2> (검색일: 2024.01.24, 16:23)
- 김영순(2002). 지구화시대의 정책모방: 미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구. **한국정치학회보**, 36(4), 321-342. [Kim, Young-soon (2002). Policy imitation in the era of globalization: A comparative study of workfare in the US, UK, and Korea. *Korean Political Science Review*, 36(4), 321-342.]
- 김영복(2007). 김대중 대통령의 정치 리더십과 민주주의. 한국정치학회·관훈클럽 편, **한국의 대통령 리더십과 국가발전**. 인간사랑. [Kim, Yong-bok (2007). President Kim Dae-Jung's political leadership and democracy. In Korean Political Science Association, & Gwanhun Club (Ed.), *Presidential leadership and national development in Korea*. Ingan-sarang Publishing.]
- 김종일(2006). **서구의 근로연계복지: 이론과 현실**. 집문당. [Kim, Jong-il (2006). *Western workfare: Theory and reality*. Jipmoon dang Publishing.]

- 남구현(2000). 낡은 패러다임과 새로운 수사학. **복지동향**, 17, 10-14. [Nam, Gu-hyeon (2000). Old paradigm and new rhetoric. *Welfare Trends*, 17, 10-14.]
- 노무현재단 편(2019). **운명이다: 노무현 자서전**. 유시민 정리. 돌베개. [Roh Moo-Hyun Foundation (2019). *It's destiny: Roh Moo-Hyun's autobiography*, compiled by Rhyu, Si-min, Dolbegae Publishing.]
- 류상영(2005). 김대중의 아이디어와 사료: 정치경제적 퍼스펙티브. **제1회 한국학 국제학술회의 발표논문** (2005.12.07), 연세대 김대중도서관. [Ryu, Sang-young (2005). Kim Dae-Jung's ideas and sources: Political economy perspective. *Paper presented at the 1st International Conference on Korean Studies* (December 7, 2005), Kim Dae-Jung Library, Yonsei University.]
- 박보영(2019). 사회복지정책 형성과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색: 담론제도주의를 중심으로. **사회적 질연구**, 3(3), 95-129. [Park, Bo-young (2019). Discursive institutionalism: A new theory for the analysis of policymaking process of social policy. *Korean Journal of Social Quality*, 3(3), 95-129.]
- \_\_\_\_\_(2017). 한국 복지정책의 역사적 유산: 성장회귀의 정치. **한국융합인문학**, 5(1), 31-61. [Park, Bo-young (2017). Historical legacy of Korean social policy: The politics of growth-seeking. *Korean Journal of Converging Humanities*, 5(1), 31-61.]
- \_\_\_\_\_(2013). **김대중 정권의 빈곤정책 형성과정에 관한 연구: 담론제도주의적 접근을 중심으로**. 고려대 박사학위논문. [Park, Bo-young (2013). *The politics of the anti-poverty policymaking under the Kim Dae-Jung government: A discursive institutionalist approach*, Ph.D. Dissertation, Korea University.]
- \_\_\_\_\_(2008). 한국과 미국의 빈곤정책 개혁에 대한 비교연구: 국민기초생활보장제도와 TANF의 비교. **극동대학교논문집**, 10, 81-102. [Park, Bo-young (2008). Comparing the anti-poverty policy reforms between Korea and U.S.: A Comparison of NBL (National Basic Livelihood Security) and TANF (Temporary Assistance for Needy Families). *Far East University Journal*, 10, 81-102.]
- 송호근(1999). **정치 없는 정치시대: 한국의 민주화와 이해충돌**. 나남. [Song, Ho-geun (1999). *The era of politics without politics: Democratization and conflicts of interest in Korea*, Nanam Publishing.]
- 신광영(2002). 한국의 경제위기와 복지개혁. **국가전략**, 8(1), 57-75. [Shin, Gwang-young (2002). Korea's economic crisis and welfare reform. *National Strategy*, 8(1), 57-75.]
- 윤상우(2009). 외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화: 국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로. **경제와 사회**, 83, 40-68. [Yoon, Sang-woo (2009). Internalizing neoliberal globalization in Korea: A case for 'developmental neoliberalization'. *Economy and Society*, 83, 40-68.]
- 원석조(2008). **사회복지발달사**. 공동체. [Won, Seok-jo (2008). *History of social welfare*. Gongdongche Publishing.]
- \_\_\_\_\_(1998). 경제사회적 위기와 사회복지의 이념: 김대중 정부의 사회복지 이념에 대한 비판적 고찰. **한국사회복지학회 1998년 추계학술대회 자료집**, 3-17. [Won, Seok-jo (1998). Economic/social crisis and the ideology of social welfare: A critical review on the social welfare ideology of the Kim Dae-Jung government. *1998 Fall Conference Proceedings of the Korean Academy of Social Welfare*, 3-17.]
- 장신기(2024). 탄생 100년 김대중 어록 20개: 1월 6일은 김대중 탄생 100주년, 어록을 통해 본 그의 역사적 의미. **오마이뉴스**(2024.01.06). [Jang, Shin-gi (2024). 100 years since Kim Dae-Jung's birth, 20 of his quotes: His historical significance seen through his quotes. *OhmyNews* (January 6, 2024). - [https://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002991189](https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002991189) (검색일: 2024.01.19. 17:32)

- 장지호(2009a). 역사적 제도주의의 적용과 극복. 박종민·정무권 편, **한국행정연구: 도전과 과제**. 박영사. [Jang, Ji-ho (2009a). Application and overcoming of historical institutionalism. In Park, Jong-min, & Jeong, Moo-kwon (Eds.), *Korean public administration research: Challenges and tasks*. Bakyoungsa Publishing.]
- \_\_\_\_\_ (2009b). 중소기업정책의 제도정합성 고찰: 시차이론을 활용한 담론제도주의를 중심으로. **한국공공관리학보**, 23(3), 191-214. [Jang, Ji-ho (2009b). Institutional congruence of small and medium business policy: Discursive institutionalism and time-lag approach. *Korean Public Management Review*, 23(3), 191-214.]
- 전재호(1998). **박정희 체제의 민족주의 연구: 담론과 정책을 중심으로**. 서강대 박사학위논문. [Jeon, Jae-ho (1998). *A study on nationalism under the Park Chung-Hee regime: Focusing on discourse and policy*. Ph.D. Dissertation, Sogang University.]
- 정진백 편(2024). **김대중의 말**. 태학사. [Jeong, Jin-baek (Ed.) (2024). *Kim Dae-Jung's words*. Taehaksa Publishing.]
- 주성수(1999). **빈곤과 실업극복을 위한 생산적 사회복지정책**. 한양대 출판부. [Joo, Seong-su (1999). *Productive welfare policy to overcome poverty and unemployment*. Hanyang University Press.]
- 하연섭(2006a). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구. **행정논총**, 44(2), 217-246. [Ha, Yeon-seob (2006a). Theoretical evolution of the new institutionalism and policy studies. *SNU Journal of Public Administration*, 44(2), 217-246.]
- \_\_\_\_\_ (2006b). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. **행정논총**, 44(4), 1-27. [Ha, Yeon-seob (2006b). Policy idea and institutional change. *SNU Journal of Public Administration*, 44(4), 1-27.]
- Bleich, E. (2002). Integrating ideas into policy-making analysis: Frames and race policies in Britain and France. *Comparative Political Studies*, 35(9), 1054-1076.
- Campbell, J. L. (2001). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. In J. L. Campbell, & O. K. Pedersen (Eds.), *The rise of neoliberalism and institutional analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fischer, F. (2007). Deliberative policy analysis as practical reason: Integrating empirical and normative arguments. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. NY: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.) (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gottweis, H. (2007). Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press.

Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

Park, Bo-Young (2013). The politics of welfare reform and the change of social assistance act under the Kim Dae Jung administration, *Dongguk Law Review*, 2, 45-75.

Peck, J. (2001). *Workfare states*. NY: Guilford Press.

Theodore, N., & Peck, J. (2000). Searching for best practice in welfare-to-work: The means, the method and the message. *Policy & Politics*, 29(1), 81-98.

#### 4. 보도자료

한겨레21(1999.11.25, 제284호). 생산적 복지는 만병통치약인가. [Hankyoreh 21 (November 25, 1999, No. 284). Is productive welfare a panacea?.]

\_\_\_\_\_ (1999.11.25, 제284호). 인터뷰: 김유배 청와대 복지노동수석. [Hankyoreh 21 (November 25, 1999, No. 284). Interview: Kim Yu-bae, Chief Secretary for Welfare & Labor at the Blue House.]

#### 5. 웹 자료

고려대 한국어대사전(n.d.). [Korea University Korean Dictionary (n.d.)]

- <https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/7106da2cd9f64e7c884defda29ae879a> (검색일: 2024.01.24, 16:30)

#### 박보영

현재 극동대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 전공분야는 사회정책이며, 주요 관심분야는 복지국가와 복지정치, 저출생·고령화와 지속가능한 복지, 노동시장과 사회불평등, 탈빈곤과 사회적경제 등이다. 최근 논문으로 “부모학력이 아동건강에 미치는 영향: 아동의 사회자본의 매개효과를 중심으로”(공동), “다문화청소년의 건강과 사회적 관계에 관한 중단적 연구: 건강 발달궤적과 사회적 관계 발달궤적을 중심으로”(공동), “우파 포퓰리즘 시대에 전던친화적 복지국가론 뜯어보기”, “Covid-19 and changes in the employment safety net in South Korea”, “포스트 코로나 시대 한국 사회보호 시스템의 개혁 과제와 전략”, “The political efficacy of local governments and the community welfare”, “사회복지정책 형성 과정 분석을 위한 새로운 이론 틀의 모색: 담론제도주의를 중심으로”, “The restructuring of Korea’s work-life balance policy and the improvement of social quality”, “한국 복지정책의 역사적 유산: 성장 희구의 정치”, “Changing welfare states, how can they be explained” 등이 있으며, 저서 및 역서로는 <코로나 라이프: 팬데믹 시대, 안전하고 안정된 삶을 위한 성찰>(공저), <문화콘텐츠 분석 사례집>(공저), <한국의 복지정치>(공저), <한국의 종교와 사회운동>(공저), <사회이론과 사회정책>(공역) 등이 있다.

E-mail: socpol@naver.com

## 국문초록

## 담론제도주의로 본 한국 복지국가의 변환<sup>\*</sup> : 김대중 정부의 생산적 복지를 중심으로

박보영

극동대학교 사회복지학과 교수

2024년은 한국 정치사의 거인 김대중이 탄생한 지 100년이 되는 해다. 그는 수많은 업적을 남겼지만 특히 사회복지 발전에 큰 족적을 남겼다. 그의 집권기 한국 복지국가는 일대 전환을 맞았고 적지 않은 진화를 이루었다. 한국 복지국가의 ‘변환(transformation)’이라고 평해도 손색이 없을 것이다. 김대중이 대통령 재임시절 구축해 놓은 복지체계가 여전히하다는 점에서 우리에게 김대중의 복지정책은 현재이고 현실이다. 하지만 한국사회가 김대중 정부 때와는 다른 다양한 사회적 도전에 직면해 있다는 점에서 그의 복지정책은 이제 극복의 대상이기도 하다. 그래서 이 논문에서는 김대중 정부의 복지정책을 비판적으로 성찰하고자 한다. 특히 담론제도주의적 관점에서 김대중 정부의 생산적 복지의 정치적 동학과 메커니즘을 분석하고자 한다. 이 논문이 한국 복지국가의 오늘을 진단하고 내일을 예견하는 데 작은 보탬이 되길 희망한다.

**주제어:** 김대중 정부, 한국 복지국가, 담론제도주의, 복지정치, 복지담론, 생산적 복지

투고일: 2024.02.15. / 심사완료일: 2024.02.29. / 게재확정일: 2024.03.06.

<sup>\*</sup> 이 논문은 필자의 박사학위논문(김대중 정권의 빈곤정책 형성과정에 관한 연구: 담론제도주의적 접근을 중심으로)의 일부를 토대로 작성되었다.