

국민기초생활보장법 제정과정에 관한 연구

박 윤 영*

본 연구는 Kingdon의 정책흐름 모형을 이용하여 국민기초생활보장제도의 결정과정 즉, 국민기초생활보장법의 제정과정을 제정요인에 초점을 두어 설명한다.

문제의 흐름 측면에서는 대규모 실업, 빈곤을 증가, 소득분배의 악화 및 이에 따른 노숙자의 대거 출현 등 사회문제가 심화된다. 이에 대해 대통령은 문제의 절박성을 인식하는 한편, 사회적·정치적 불안에 대한 우려까지 하게된다. 정치의 흐름에서 참여연대는 국민기초생활보장법의 제정 청원 활동을 활발히 벌였으나 실패하고, 이후에는 관련 시민·사회단체와 함께 국민기초생활보장법 연대회의를 구성하여 법의 제정을 위한 주도적인 활동을 벌였다. 한편, 당시의 정치적 상황은 '옷로비 사건', '조폐공사 파업유도 사건' 등 일련의 정치적 위기에 따른 민심수습이 정부의 긴급한 과제로 제기되었다. 또한 이에 앞서 김대중 정부는 1999년 초반 이후, 민생 및 복지를 강조하기 시작하며 복지를 강조하는 신당결성을 도모하는 등 근본적인 국정운영 기조의 전환을 시도한다. 따라서 대통령의 국민기초생활보장법 제정 언급은 이러한 흐름 속에 앞의 정치적 위기에 따른 것으로 파악된다. 대안의 흐름에서, 참여연대를 비롯한 연대회의의 주도로 국민기초생활보장법안이 마련되었으며 이에 대해 정부관련 부처는 소극적이었거나 반대 의견을 보인다. 즉, 대통령의 제정 언급 이전까지 정

* 안산공대 교수.

부부처에서는 법안에 찬성하는 의견을 거의 찾아볼 수 없었다. 따라서 대통령의 제정 언급은 그 정치적 의미를 더해준다.

이상과 같이 볼 때, 사회불안에 대한 대통령의 문제인식, 특히 신당 창당 등 정치적 위기 타개와 국면전환의 모색, 참여연대 등 시민단체의 대안 제시와 법 제정을 위한 노력이 결합된 결과 법안이 제정된 것으로 볼 수 있으며 특히 일련의 정치적 위기라는 정치적 요인이 결정적이었음을 나타낸다.

1. 서론

지난 1999년 8월 12일 국회를 통과하여 동년 9월 7일 공포된 국민기초생활보장법은 그 동안 제대로 확보되지 못했던 빈민들의 최저생활수준 보장에 보다 근접했다는 점에서 과거 생활보호법에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 물론 법의 시행과정에서 많은 문제가 제기되고 있으나 우리나라 사회복지사상 한 획을 긋는 입법임에 틀림없다고 할 것이다.¹⁾

구체적으로 국민기초생활보장법은 기존의 생활보호법과는 많은 차이가 있다. 우선 생활보호법과는 달리 대상자의 권리적 성격을 담고 있어 과거의 시혜성 성격을 띤 피보호자, 보호대상, 보호기관이라는 용어대신 수급권자, 수급자, 보장기관이라는 용어를 사용하고 있고, 대상자선정기준에서도 부양의무자 기준은 존속하고 있으나 취업 및 노동능력 여부나 연령에 상관없이 소득인정액²⁾이 최저생계비 이하인 모든 국민이 수급대상이 되도록 하고 있다.

급여 측면에서는 생계급여가 모든 대상자에게 확대되었으며, 주거급여와 긴급급여

1) 그러나 이러한 의의에도 불구하고 수급자의 수가 종래의 생활보호제도의 대상자 수와 거의 같은 수준인 전 인구의 3% 정도에 불과한 것은 여전한 취약점으로 남는다. 이와 관련하여 박능후(2000:5)는 수급자의 수를 이 정도의 규모만 용인하려는 사회적 갈등구조가 형성되어 있기 때문이라는 가설적 주장이 가능하다고 본다.

2) 소득인정액이란 개별가구의 소득평가액에 재산의 소득환산액을 합산한 금액을 말하며(법 2조 7호), 재산의 소득환산액은 개별가구의 재산가액에 소득환산율을 곱하여 산출한 금액이다(2조 9호). 그러나 소득인정액 규정은 재산의 범위 및 재산가액의 산정기준, 소득환산율 산정 등의 문제로 2003년부터 적용된다.

가 신설되어 급여의 종류가 종전의 6종에서 7종으로 확대되었다. 특히 노동능력자에 대해서는 자활에 필요한 사업에 참가할 것을 조건으로 생계급여를 지급할 수 있도록 하고 있다. 또한 단순 심의 기능만 갖고있는 생활보호법상의 생활보호위원회와는 달리 생활보장위원회는 의결기능까지 부여하고 있으며, 시장·군수·구청장은 가구의 특성에 따라 자활지원계획을 수립하도록 하고, 이를 바탕으로 가구별 자활방향과 자활에 필요한 서비스를 결정하게 되었다.

이 글의 목적은 이상과 같이 과거보다 진일보한 국민기초생활보장법의 제정과정을 설명하는 것이다.

이와 관련한 기존 연구로는 안병영(2000), 이민아(2000), 남준우(2000), 한창근(2001), 문진영(2001) 등이 있다. 문진영과 안병영, 남준우의 연구는 국민기초생활

〈표 1〉 기존연구의 검토

기존연구	연구의 초점	연구 내용	정책결정요인
안병영	기초법 제정과정에 대한 분석을 통하여 우리나라 정책결정과정의 주요한 특징을 추출	법의 전반적인 제정과정을 과정분석, 참여자분석, 쟁점 분석으로 나누어 구체적 내용을 사실적으로 고찰	-주 연구목적이 아님 -명시적 언급은 없으나 연대회의 주도적 역할을 인정하는 가운데 대통령의 결단이 법제정의 결정적 계기임을 언급
이민아	기초법 제정과정에 시민운동이 미친 영향	법 제정과정에 나타난 시민운동을 중심으로 관련 계요인을 검토	-주 연구목적이 아님 -명시적 언급은 없으나 시민운동의 영향이 중요
남준우	기초법 제정전반에 대한 분석	법제정과정을 정책의제 형성과정, 대안수립과정, 정책채택과정으로 나누어 고찰	시민사회단체의 주도적 입법활동이 결정적 요인
한창근	정책의제형성과 의사결정과정으로 나누어 정책결정과정의 역동성을 설명하며 특히 법 제정요인에 관심	의사결정과정에서는 문제·해결책·참여자·정치적 흐름으로 나누어 고찰	'옷robe사건'이라는 단일한 정치적 요인을 강조
문진영	NGO의 역할과 기능을 우리나라 사회복지분야에 적용·설명하며 이에 따른 가능성과 한계에 관심	국민기초생활보장제도의 형성과정 상에 나타난 NGO의 역할과 기능을 계층단계별로 고찰	-주 연구목적이 아님 -시민사회단체의 법제정 전단계에 걸친 주체적 참여가 입법을 성사시킨 것으로 해석

보장법 제정에 주도적 참여자인 시민단체 즉 '참여연대'와 '국민기초생활보장법제정추진연대회의(이하 연대회의)'의 활동을 중심으로 제정과정을 살펴보고 있다. 특히, 안병영은 연구내용을 과정 분석, 참여자 분석, 쟁점분석으로 나누어 제정과정을 사실적으로 상세히 고찰하고 있다. 그러나 이들 연구는 정책결정체제 내의 주요 행위자인 시민단체의 역할에 주로 초점을 맞추어 대통령 등 타 행위자나 혹은 정책결정체제 외의 사회경제적, 정치적 요인에 대한 고려가 이루어지지 않는 한계가 있다. 이민아의 연구도 정책결정체제내의 시민단체가 법의 제정에 끼친 영향에 주목하는 한편, 이와 관련된 외부의 요인에 대해서도 살펴보고 있으나 양자를 통합한 유기적인 분석이 취약하다. 한편 한창근의 연구는 다른 연구와는 달리 외부요인 특히 정치적 요인에도 주목하여 한층 설득력 있는 설명을 하고 있으나 '웃로비 사건'이라는 특정 정치적 사건을 지나치게 강조하여 여타의 정치적 흐름을 간과하고 시민단체의 기여가 정책의제의 설정에 국한되어 있다고 잘못 해석하고 있다. 이와 같은 기존 연구의 한계를 극복하기 위하여 본 연구에서는 시민단체와 대통령 등 정책결정체제 내의 참여자와 체제 외의 사회경제적 요인 및 정치적 요인을 동시에 고려하여 국민기초생활보장법의 제정과정을 설명하기로 한다. 이유는 이러한 양 요소를 모두 고려할 때, 보다 총체적인 제정과정의 설명이 가능하기 때문이다. 특히, 제정과정 자체에 대한 세세한 설명은 기존 연구에서 이루어졌으므로 이 보다는 제정과정에 나타난 제정요인 즉 정책결정요인에 초점을 두어 제정과정을 설명할 것이다. 이는 상당수의 정책결정요인 관련 연구들이 대부분 투입과 산출에 초점을 맞추므로써 요인이 정책결정으로 나타나는 구체적인 과정에 대한 설명이 부재한 한계를 극복하기 위함이기도 하다.

위의 연구목적을 수행하기 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 방법을 사용할 것이다. 우선 입법과정의 주요행위자의 역할과 활동을 살펴보기 위하여 참여연대나 연대회의 등 시민단체의 관련자료를 수집하여 활용하고, 법 제정의 배경이 되는 사회환경적 영향을 밝히기 위해 통계 및 언론보도 자료, 정부의 정책관련 자료 등을 이용할 것이며, 그 외에도 빈곤 정책관련 연구 및 보고서 등을 활용할 것이다. 특히 대통령의 발언관련 자료는 법 제정과정상의 문제인식과 정치적 흐름을 이해하는데 이용된다. 그리고 이렇게 수집된 자료들에 대해 질적 해석의 방법을 사용한다.

2. 이론적 모형 및 분석틀

1) 이론적 모형

본 연구의 목적은 국민기초생활보장법의 제정과정을 설명, 분석하는 것이다. 이를 위한 이론적 근거는 기존의 정책결정론 중 킹돈(Kingdon)의 이론에서 찾고자 한다. 킹돈의 이론은 기존이론에 비해 정책결정과정에 영향을 미치는 사회환경적 요인들과 다양한 참여자의 역할을 결합하여 보다 포괄적이면서도 역동적인 정책과정의 설명을 가능케 하는 것으로, 정책결정에 관한 조직 내의 미시적 의사결정과 정책형성에 관한 중범위적 분석 그리고 정치체제에 대한 거시적 분석을 종합하고 있다고 평가된다(이영환, 1995:21~29).³⁾ 킹돈의 정책결정론(1984)은 참여자와 과정이라는 두 가지 요인의 범주로 이루어지고, 과정은 정책의제의 설정과 대안의 구체화로 이루어진다. 다시 정책의제의 설정은 문제흐름 및 정치의 흐름이라는 하위요인의 범주로 구성되며 가시적 참여자가 중요 역할을 하게 되고, 대안의 구체화에는 주로 비가시적 참여자가 참여하여 정책의 흐름으로 나타나게 된다. 여기에서 문제와 정치 및 정책의 흐름은 각각 독립적인 고유의 흐름을 갖고 흐르다가 어떤 특정한 시점에 상호 연결되어 정책결정의 기회가 열린다는 것이다. 이러한 그의 논의를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 참여자는 가시적 참여자와 비가시적 참여자로 구분되며, 전자에는 대통령, 고위 정치적 임명자, 의회의 지도적 인물, 대중매체, 정당 등이 포함되며 후자에는 학자나 연구자와 같은 전문가 집단, 경력 공무원, 의회의 참모진 등이 포함되고 이익 집단은 양자에 모두 포함된다고 본다. 여기에서 의제설정에는 가시적 참여자들이 주로 영향을 미치고, 대안의 구체화에는 비가시적 참여자들이 주된 영향을 미친다. 그러나 이들 양자의 구분은 절대적인 것은 아니어서 경우에 따라 복합적인 역할을 수행하기도 한다. 특히 선거를 통해 선출된 사람들과 그들에 의해 정치적으로 임명된 사람들이 상대적으로 중요한 역할을 수행한다고 파악되고 있다.

3) 킹돈의 이론적 모형은 사바티어(Sabatier)의 이론모형(1988)과 함께 과정중심으로 다양한 요인을 고려하는 대표적 모형이다. 양 모형에 대한 자세한 소개는 이병길(1994)을 참조. 한편, 킹돈의 모형을 사회정책 결정과정에 적용한 국내의 연구로는 이영환(1995)이 대표적이며 위 한창근의 모형도 이 모형을 사용하고 있다.

문제의 흐름에서 중요한 것은 왜 특정문제가 주의를 끄는가에 있다. 그 이유는 지표상의 커다란 변화나 사건, 예컨대 재앙, 위기, 강력한 상징 등 초점이 모아지는 사건, 기존 프로그램의 환류(*feedback*) 등 정부공무원들이 인식하게 되는 수단과 문제로 정의되는 방식에 의존한다. 문제의 정의는 사회의 주요가치 위반, 다른 국가나 부서와의 비교, 특정한 범주로의 분류 등의 방식으로 이루어진다. 여기에서는 특히 문제의 인지가 결정적으로 중요하며 어떤 문제는 급박한 문제로 정의되어 그 자체만으로도 정책의제로 설정된다고 한다. 또한 정책주도자(*policy entrepreneurs*)⁴⁾들은 문제에 대한 그들의 개념에 공무원 등의 주의를 끌도록 하기 위해 많은 자원을 투자하고 납득시키려는 시도를 한다.

정치의 흐름에는 국가적 분위기, 여론, 사회운동, 선거결과, 새로운 정파나 이데올로기의 분포, 정부에 대하여 다양한 압력을 행사하는 이익집단 등의 요소가 중요하며 참여자들은 이러한 요소를 인지하게 된다. 정치흐름 과정에서는 참여자들이 문제를 인식하거나 정책대안을 관철시키기 위해 설득에 의존하기도 하지만 주로 협상에 의한 타협 — 예를 들어 선출된 공무원이 요구하는 방향으로 — 을 한다.

대안의 구체화에 작용하게 되는 정책의 흐름에는 학자, 연구자, 경력관료, 의회의 참모진, 이익집단의 분석가 등 비가시적 참여자들이 주로 활동하게 된다. 여러 가정, 아이디어나 정책대안은 기술적 가능성, 사회성원의 가치와의 일치, 예산상의 장애, 공공의 인정, 정치인의 수용 등의 기준에 따라 탈락하기도 하고 생존하기도 하며, 정치적 지지와 반대 그리고 논리적 혹은 분석적 기준에 의하여 평가받는다.

이러한 세 가지의 흐름이 하나의 묶음으로 연결된다면 정책결정의 가능성이 급격히 증대된다. 이를 킹돈은 정책의 창문(*policy window*)이라 하며, 이는 문제의 창문과 정치의 창문으로 분류된다. 예를 들어 문제에는 그에 대한 해결책의 출현기회가 나타나며, 정치흐름상의 사건 등장 — 선출직 공무원의 변화, 국민적 분위기의 변화 혹은 치열한 로비의 전개 등 — 이 그것이다. 그러나 창문이 열려있는 기회는 자주 오지 않

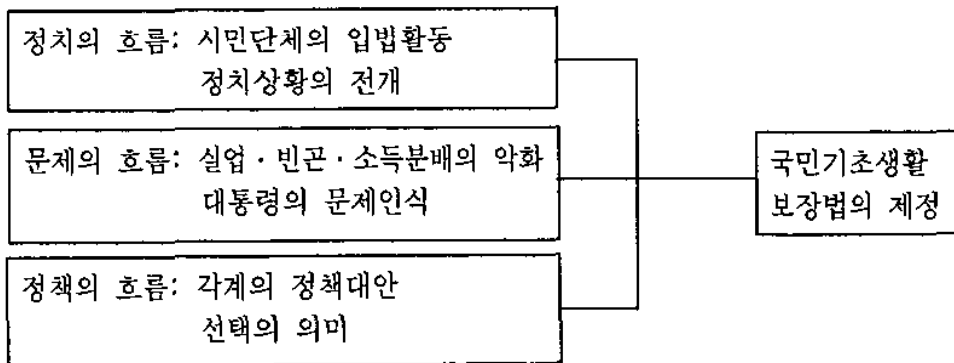
4) 킹돈은 정책주도자를, 선호하는 미래에 대한 대가로 자신들의 자원을 투자하려는 사람들로 정의하고 있다. 그에 따르면 이들은 가시적 혹은 비가시적 참여자와 관계없이 선출된 공무원, 경력공무원, 로비스트, 학자 혹은 언론인 등 많은 부분에서 발견된다. 이들은 특정문제에 대한 깊은 관심, 이익의 추구, 정책에 대한 자신들의 가치, 참여에 따른 즐거움 등의 요소에 따라 동기부여된다고 한다(Kingdon, 1984:214).

으며 오래 지속되지도 않는다. 따라서 기회를 지나치면 다음 기회를 기다려야 한다. 그러므로 정책주도자의 역할이 중요해진다. 이들은 문제에 대하여 정책대안을, 정치세력에 대하여 문제를, 정책대안에 대하여 정치세력을 연결하려 하며, 이를 위해 정치적 연결과 협상기술, 강한 지구력 등의 자원을 동원하여 문제와 대안을 돌출시키려는 끊임없는 활동을 하게된다. 따라서 분산된 세 가지 흐름의 결합은 적절한 시기에 적절한 정책주도자의 출현에 크게 의존하게 된다는 것이다.

2) 분석틀

본고의 분석틀은 <그림 1>과 같다. 문제의 흐름에서는 외환위기 사태 후의 실업 및 빈곤의 심화와 소득분배의 양극화 및 이로 인한 사회문제의 양상을 살펴보고 이러한 문제에 대해 대통령이 어떻게 인식하였는지가 주된 관심사다. 특히 대통령에 초점을 두는 이유는 대통령의 국민기초생활보장법 제정 발언이 있고서야 법 제정이 기정사실화되기 때문이다.⁵⁾ 정치의 흐름에서는 법 제정을 위해 가장 앞장섰던 시민단체의 활동상황을 알아보는 한편, 입법을 전후한 정치상황의 전개, 즉 법 제정의 주요요인으로 작용한 김대중 정부의 국정운영 기조의 변화시도와 정치적 위기에 관해 살펴본다. 마지막으로 정책의 흐름에서는 시민단체와 관련 정부부처의 정책대안을 살펴보고 대안의 선택과 관련한 의미를 파악한다.

<그림 1> 분석틀



5) 이에 관해서는 후술하겠으나 당시 김대중 대통령의 제정발언이 있기까지 법 제정을 주도하였던 시민단체의 성과도 부진하였고 관련 정부부처들도 법 제정에 소극적이거나 반대하였기 때문이다.

3. 법의 제정과정

1) 문제의 흐름

1997년 말 갑자기 맞게된 경제위기 및 그로 인한 IMF체제의 상황은 우리나라 경제 전반에 엄청난 영향을 주었다. 1960년대 이후, 정권의 변동과 관계없이 경제성장 우선정책을 추진해 온 이래 고성장·저실업의 경제상황이 지속되었던 우리나라에서 이러한 경제위기 상황은 여러 가지 관련 지표의 변화를 통해 확인할 수 있다. 6) 우선, 국민총소득의 변화를 보면, 1996년도에는 5,183억 달러에서 '97년도 4,743억 달러, '98년도에는 3,130억 달러로 급감하고, 이를 GDP성장률로 나타낼 경우 '96년 6.8%, '97년 5.0%, '98년 -6.7%로 나타난다. 특히 기업의 설비투자율은 '97년 -8.7%, '98년 -38.5% 감소하여 당시의 경제적 충격이 얼마나 큰 것이었는지를 나타내 준다. 이에 따라 국민 1인당 총소득도 '96년 11,380달러에서 '97년 10,307달러, '98년 6,742달러로 감소하였고 전산업 실질임금 수준도 감소하여 '96년의 경우 1,304천 원으로서 전년대비 6.7% 오른 데 비해 '97년은 1,335천 원(2.4%), '98년 1,221천 원(-9.3%)으로 나타났으며, 특히 '98년의 경우 1/4분기 -8.2%, 2/4분기

<표 2> 1996~99년 전인구 및 도시근로자 가구원 빈곤율 추이

	'96	'97	'97 (1/4)	'97 (2/4)	'97 (3/4)	'97 (4/4)	'98	'98 (1/4)	'98 (2/4)	'98 (3/4)	'98 (4/4)	'99 (1/4)	'99 (2/4)	'99 (3/4)
도시근로자	2.2													
A		2.9	3.5	2.8	2.3	3.0	6.3	6.1	6.6	7.0	5.6	7.5	7.3	5.9
B		7.3	8.4	6.3	7.8	6.7	9.7	10.6	8.9	10.1	9.3	10.9	8.7	10.2
전체인구	3.6													
A		4.9	5.9	4.7	3.9	5.0	10.9	10.5	11.4	12.1	9.7	12.6	12.2	9.9
B		9.3	10.7	8.0	9.9	8.5	12.6	13.7	11.5	13.0	12.0	14.1	11.7	13.2

주: A는 94년도에 계측된 매년도 물가상승률 및 GNP Deflator를 감안한 수치를 빈곤선으로 사용한 빈곤율, B는 도시근로자가구 중위소득의 50%를 빈곤선으로 사용한 빈곤율
 자료: 박순일·박능후·강성호, “경제위기 이후의 한국의 빈곤실태 및 특징,” 한국보건사회연구원 workshop 발표자료, 1999, 박능후(2000b)에서 재인용.

6) 이하 주요 지표는 통계청, <http://www.nso.go.kr>에 근거한 것임.

〈표 3〉 도시근로자 가구의 소득분배 추이

	96	97	98	99. 1/4	99. 2/4	99. 3/4
소득점유비 (%) (a)						
상위 20%	37.9	37.2	39.8	41.3	39.5	39.0
하위 20%	8.2	8.3	7.4	7.1	7.5	7.4
소득배율 (b)	4.63	4.49	5.41	5.85	5.24	5.29
소득불평등도 (GINI계수)	0.291	0.283	0.316	0.333	0.311	0.310

주: a) 도시근로자 기준

b) 상위 20% 소득/하위 20% 소득 비중

자료: 재경부, 1999년 자료, 박능후(2000b)에서 재인용

-8.6%, 3/4분기 -14.2%, 4/4분기 -6.0%로 나타났다.

이러한 경제적 상황은 곧 대량의 실업사태로도 나타난다. 국민기초생활보장법이 국회를 통과한 1999년 8월까지의 실업상황은 '97년의 경우 실업자 수가 약 56만 명, 실업률이 2.6%, '98년 146만 명(6.8%)으로 나타났다. 더욱이 다른 지표의 경우 대개 '99년으로 접어들면서 점차 호전되는 데 비해, 실업률은 '99년 초에 절정에 달하게 된다. 이를 구체적으로 보면 '99년도 1/4분기에 175만 명(8.4%)으로 가장 높게 나타나고, 이후에도 144만 명(6.6%)으로 나타나며, 7월 135만 명(6.2%), 8월 124만 명(5.7%)으로 여전히 높은 수준을 보인다.

자연스럽게 이러한 상황은 빈곤율의 심화 및 소득분배의 악화라는 현상으로 표출된다. 위의 〈표 2〉와 〈표 3〉은 이같은 상황을 잘 설명하고 있다.

이러한 결과, 이러한 현상을 반영한 사회문제가 사회적 파장으로 제기된다. 이러한 상징적 사건의 대표적인 예가 노숙자의 대거 출현이다. 이러한 사실은 1998년 2월 서울역 부근에 노숙자가 증가하고 있다는 언론보도로 알려지게 되는데, 1998년 말까지 전국에 약 6,000여명의 실직노숙자가 발생한 것으로 추정되었고, 1999년 들어 경제회복 국면에도 불구하고 10월경에는 전국에 약 5,800여명의 노숙자가 상존하고 있는 것으로 파악되었다(정원오, 1999:22). 이 외에도 생계형 범죄, 가정불화 및 가족해체 등이 전례 없이 늘어나 사회적인 관심사가 되었다. 더욱이 '98년 9월에는 실업자인 아버지가 보험금을 노리고 자식의 손가락을 자른 반인륜적 사건이 일어나

사회적 충격을 더해 주었다.

이렇듯 외환위기에 이은 실업의 증가, 빈곤의 심화, 소득격차의 확대 문제, 그리고 그로 인한 제 사회문제는 사회의 주요한 현안으로 제기되었다. 그러나 이러한 문제에 대한 정부의 정책은 장기적인 계획하의 제도화된 대응이라기보다 단기적이고 임시적인 조치에 머무르고 만다. 구체적으로 한시적 생활보호제도, 공공근로사업, 직업훈련, 실직자 대부사업, 실업급여 등 사회안전망 대책은 예산의 충분성이나 계층별 형평성, 프로그램의 포괄성 및 효과성, 사회안전망과 고용창출간의 연계성, 수요자 욕구와 정책 간의 정합성(책임성), 전달체계의 효율성 등에서 문제점이 노출되었고, 각 개별 프로그램도 그 효과성이나 형평성 등의 측면에서 문제를 갖고 있는 것으로 나타났다(김미곤, 1999a).⁷⁾ 또한 보건사회연구원과 노동연구원의 '실업실태와 복지욕구조사'(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1999; 한겨레신문, 1999. 2. 3)에 따르면, 정부의 실업대책 관련사업에 참여하지 않고 있는 실업자가 조사대상의 70%를 넘고 있는 것으로 밝혀졌으며 특히 최저생계비에도 못 미치는 빈곤실업가구가 조사대상의 61%에 달했고, 한 달에 30만원도 벌지 못하는 가구가 38%나 되는 것으로 밝혀졌다. 그 외에도 감사원의 감사결과 무자격자나 중복수혜자의 다수 존재, 중복적인 직업훈련, 실업대책 총괄기능의 미약, 중장기 실업대책의 부재 등의 문제점도 지적되었다(연합통신, 1999. 3. 24).

이제, 이와 같은 문제의 흐름과 관련하여 정책결정의 가장 핵심적 지위를 점하고 있는 대통령의 문제인식을 살펴보자. 이는 국민기초생활보장법의 제정에 있어 김대중 대통령의 제정발언이 결정적으로 중요하기 때문인데, 발언 직전의 상황은 시민단체의 법 제정 운동의 성과가 미약하였고 관련 정부부처도 법 제정에 소극적이거나 반대하는 태도를 보였기 때문이다. 사실상 법 제정은 대통령의 제정 발언으로 확실해진다.⁸⁾ 결론부터 밝히면, 김대통령은 실업 및 빈곤문제 그리고 소득불평등 문제에 대한 절박성을 인식하는 한편, 기존 정부대책의 문제점도 인지하고, 나아가 이들 문제를 그대로 방치할 경우 초래될 사회적·정치적 불안에 대한 깊은 우려로 이어진다.

7) 구체적인 평가내용은 김미곤(1999a) 및 문진영(1999a:103~106)을 참조. 또한 조홍식(1999)도 김대중 정부의 공공부조제도에 대해 포괄성, 충분성, 형평성, 효율성의 4가지 차원에서 모두 문제가 있는 것으로 평가하였다.

8) 자세한 내용은 '2) 정치의 흐름'과 앞서 소개한 기존 연구를 참조.

국민기초생활보장법 제정 전후의 대통령 발언을 통해 구체적으로 살펴보자.

김대중 대통령은 1998년 10월에 개최된 제 47회 국무회의에서 “10조원에 가까운 막대한 실업대책비가 투입되고 있지만, 제대로 효과를 거두지 못하고 곪고 있다는 이야기가 많다”며, “실업대책은 생계문제와 직결되어 있어 그 불만이 정부에게 돌아 오기 마련”이라고 언급한다(<http://www.cwd.go.kr>). 또한 1999년 1월 “금년에는 ‘실업대책 정부가 되어야 한다’고 하고 동년 4월 7일 개최된 제 12회 국무회의에서는 서민과 중산층대책을 언급하면서 “저소득층과 소외계층 보호를 위한 실업대책과 생계 곤란자에 대한 대책을 보다 효과적으로 추진하여야” 하며, “... 소득구조가 중산층 중심의 다이아몬드형 구조로 안정되도록 하고, 소외계층도 희망을 가질 수 있도록 최선의 노력을 다해주기 바란다”고 하였다(<http://www.cwd.go.kr>). 또한 다음날 열린 노동부 국정개혁보고회의(1999. 4. 8)에서는 실업자 보호를 위한 사회안전망 강화를 언급하면서 “먹을 것, 입을 것, 병 치료, 자녀교육 등 4가지 분야는 노동부와 보건복지부가 협력하여 반드시 실현해서 사회안전망을 확보해야 한다”고 하였다. 같은 날 열린 보건복지부 국정개혁보고회의에서는 “IMF이후 180만 실업자 발생 등으로 생계 곤란자가 크게 증가”했으며, “정부가 잊지 않고 생계는 유지되도록 지켜주고 있다는 믿음을 주는 것이 사회안정의 기초이며, 주권자인 국민을 존중하고 받드는 도리”라고 언급하였다. 또한 동년 5월 3일 있는 프랑스 《르몽드》지와 회견에서는 “금년 1년의 목표는 ... 실업대책으로서 일자리 창출위주로 하고, 그리고 생활이 유지되지 못하는 사람들에 대해서는 먹는 것, 입는 것, 병 치료, 교육 등 정부가 예산에서 보장하는 실업대책을 금년의 가장 큰 국정지표로 삼고 있습니다. “진정한 시장경제는 중산층을 튼튼히 하는 것입니다. 그런데 저소득층에 대해서 생계를 보장하지 않으면 사회적·정치적 불안을 가져와서 시장경제 자체도 발전 할 수 없게 됩니다”라고 언급하였고, 5월 25일 개최된 제 19회 국무회의에서는 제 2기 내각의 과제를 제시하며 “... 중산층 일부가 흔들리기 시작했고 저소득층 국민들이 고통을 겪는 등 주름살이 생겼으며, 이들을 위해 복지체제를 갖추어야 하며 ...”라고 언급하였다(<http://www.cwd.go.kr>). 6월 14일 열린 국무회의에서도 “영국에서도 대처 총리가 성공했지만 중산층과 서민들이 그 과정에서 희생되었다. 우리는 그런 전철을 밟지 않도록 지혜를 짜고 현실을 극복하도록 노력해야 된다”라고 하였다. 시간의 흐름에 따라 대통령의 문제인식도 심각해지는 것임을 알 수 있다.

이러한 인식은 동년 6월 21일 울산지역에서 행한 국민기초생활보장법 제정 발언의 맥락에서도 나타난다. “... 전반적으로 경제가 호전되고 있는 것은 사실이다. 외환위기는 완전히 극복했다. 도리어 외환보유고를 조절하지 않으면 외화가 너무 많은데서 오는 부작용 즉 행복한 비명을 올릴 상황이 조성되고 있다. 환율도 적정선에서 안정돼 있다. 금리도 대폭 인하됐다. ... 물가는 금년에 3% 억제 목표였는데 현재 1%선에서 머무를 정도다. 경제가 기적같이 잘 조정되고 있다.”⁹⁾ 이어서 “IMF 개혁과정에서 모두가 고통을 분담하였다. 누구보다 노동자가 고통을 겪었다. 중산층과 서민이 많은 고통을 받는 것이 불가피했으나 당사자들은 뼈를 깎고 살을 저미는 고통을 느꼈을 것이다. 정부는 이번에 대책을 세우고 있다. 신문에 보도되었지만 2조 5천억 원을 추경에 반영, 중산층과 서민에 도움을 줄 작정이다. ... 모든 방법을 동원해 중산층과 서민에게 혜택이 돌아가도록 할 것이다. 머지않아 국민기초생활보장법을 만들어 국민이 생활에 안심하고 살아갈 수 있도록 국가가 대책을 세울 것이다”(http://www.bluehouse.go.kr).

이와 같은 김대중 대통령의 인식은 계속되어 동년 7월 20일의 국무회의에서도 “국가환란 이후 중산층과 서민들이 어려워졌다. 경제는 좋아지는데 그 혜택은 아직 이들에게 돌아가지 않고 부유층에 집중됨으로써 상대적인 박탈감을 갖고 있다. 중산층과 서민이 나라의 기본이다. ... 중산층과 서민의 생활을 보살피며 현재의 양극화 현상을 불식시켜야 한다. 그렇지 않고 잘못되면 우리나라는 중남미 경제와 닮은꼴이 될 수도 있다. 그리고 잘못되면 사회불안이 야기될 수 있다”고 언급하였다(http://www.cwd.go.kr).¹⁰⁾ 또한 이외에도 김대통령은 이 시기의 여러 회의와 기자회견 등을 통

9) 실제로 이 즈음의 경제는 외환위기 발생 전보다 역력히 회복되는 기미를 보인다. 이에 대한 구체적 내용을 1999년 6월 15일 김대중 대통령의 언급을 빌려 더욱 구체적으로 소개하면 다음과 같다. “... 세계는 한국을 3가지 점에서 평가한다. ... 둘째, 경제개혁을 가장 잘 하는 모범국가라는 것이다. 불과 1년여 사이에 파산위기의 IMF 체제로부터 경제를 되살렸다는 평가를 하고 있다. 내가 대통령에 당선될 당시 38억 달러이던 가용 외환보유고가 지금은 6백억 달러에 이르러 역사상 최고를 기록하고 있다. 환율, 금리, 물가가 안정됐다. ... 실업자는 올 2월에 178만 명이었고, 3월에는 170만 명, 4월에는 155만 명, 5월에는 140만 6천 명으로 줄었다. 당초에는 연말까지 150만 명으로 줄이는 것이 목표였으나 5월에 앞당겨 달성한 셈이다. 경기도 활성화되고 있다. 다만 우리 경제의 문제점은 작년 구조조정과정에서 2만 3천여 중소기업이 쓰러지고 실업자가 생기고 중산층과 서민들이 희생당했다는 것이다. 영국도 개혁을 하면서 이런 문제를 방치했었는데 우리는 그렇게 해서는 안된다.”(http://www.bluehouse.go.kr)

해 실업자 및 저소득층의 어려움과 대책에 대해 수시로 언급하고 있다.

이와 같은 반복된 발언은 단순히 대통령으로서 행한 수사(修辭)적 차원을 넘는 것으로 보인다. 즉 그의 문제인식은 IMF 체제하의 중산층 및 서민들의 고통과 사회 양극화 현상을 인식하고 있었으며, 이러한 인식은 점차 긴박해져 문제를 그대로 방치할 경우 사회적 불안까지 야기될 수 있다는 판단에 이른 것으로 여겨진다. 또한 경제가 점차 회복되자 문제에 대한 획기적 대책의 필요성도 절감하고 있으며 시간의 경과에 따라 이러한 인식이 강화됨을 알 수 있다. 그러나 이러한 문제의 흐름과 문제인식만으로 국민기초생활보장법의 제정이 설명되는 것은 물론 아니다.

2) 정치의 흐름

(1) 시민단체의 입법 활동

국민기초생활보장법 제정과정에서 가장 특징적인 점은 시민·사회단체의 역할이다. 이미 1994년 9월부터 ‘국민복지기본선(National Minimum) 확보운동’을 시작한 참여연대는 1998년 3월 4일, ‘긴급제안, IMF시대-고실업사태의 사회적 대안: 저소득 계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입’이라는 공청회 개최를 통해 실업사태의 해결을 위해 실업부조제도의 도입을 주장하였으나, 동년 4월 15일 기자회견을 통해 생활보호법 전면개정을 위한 입법청원을 하기로 하였다. 이후, 참여연대 주도하에 전국 사회복지학 교수 209인의 ‘사회안전망 구축’을 위한 공동성명서 발표 및 기자회견을 개최하였고(5월 12일), 7월 23일에는 참여연대를 비롯 민주노총, 의보연대, 여성단체연합, 일용직저소득층노동자 실업대책협의회 등 19개 단체가 국민기초생활보장법 제정을 위한 국민청원 및 제정촉구대회를 개최하였다. 이를 계기로 참여연대 외의 제 시민·사회단체의 참여가 활발해지기 시작하였다.¹¹⁾

11월 11일에는 민주노총과 참여연대 공동으로 “고실업사회의 최우선 과제, ‘국민기초생활보장법’을 제정하라”라는 성명서를 발표하고, 11월 26일에는 참여연대 외 18개 단체가 ‘고용실업대책 및 사회보장 확충 촉구대회’를 개최하여 ‘국민복지 권리선언’을

10) 위와 거의 같은 언급이 5일 후인 7월 25일 제 27회 국무회의 석상에서도 반복되어 당시 사회양극화 현상에 대한 김 대통령의 우려가 매우 깊음을 알 수 있다.

11) 이후 ‘시민·사회단체’는 편의상 ‘시민단체’로 사용하기로 한다.

발표하였다.

이러한 시민단체의 활동에 힘입어 이들 단체가 청원한 법안이 1998년 12월 28일 국회 보건복지위원회 법안심사소위원회를 통과하게 된다. 그러나 이 법안은 행정부와 예산문제를 해결하지 못한 채 좌절되고 말았다.

이에 참여연대는 기존 운동방식을 탈피하기 위한 새로운 연대조직 결성을 시도하여, 1999년 3월 4일 '국민기초생활보장법 제정추진을 위한 연대회의'를 발족하기에 이르렀다.¹²⁾ 연대회의는 '국민기초생활보장법의 상반기 중 제정을 계기로 저소득 실직자 등 저소득 국민들의 생존권 보장과 고실업시대의 사회안전망 구축'을 사업목표로 설정하고, 장단기 과제를 제시한다.¹³⁾ 또한, 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의는 발족식 직후 기자회견을 통해 성명서를 발표하고, 정부와 국회에 대하여 다음의 3가지 요구사항을 공표하였다. 첫째, 국민기초생활보장법은 반드시 상반기 중에 제정되어야 한다. 둘째, 정부는 국민들이 납득할 수 있는 최저생계비를 결정하여 공

12) 한편, 연대회의의 조직구성은 다음과 같다. 우선, 최고 의사결정기구로서 참여단체의 대표로 구성된 대표자회의를 두고, 그 밑에 연대사업과 사업집행을 담당하는 집행위원회(위원장 송경용 신부)와 정책개발과 상황에 따른 대응논리 개발을 위한 정책위원회(위원장 문진영 교수)를 두었으며, 간사단체로는 참여연대가 선정되었다. 발족 당시의 주요 참여단체는 경제정의실천시민연합, 일용직저소득노동자실업대책협의회, 장애우권익문제연구소, 전국민주노동조합총연맹, 전국실직자대책종교시민단체협의회, 참여연대, 한국노동조합총연맹, 한국종교단체사회복지대표자협의회, 한국여성단체연합 등이었다. 이후, 법 제정 추진과정과 제정 이후에도 각 지방의 지역단체를 위시한 많은 단체가 결합하여 총 64개 단체가 된다.

13) 단기 우선 과제로서는 (1) 국민기초생활보장법의 4월 이내 제정 (2) 기초생활보장제도의 예산확보 (3) 효율적 사회보장 전달체계 구축 및 사회복지전문요원 확충을 설정한다. 장기적 정책과제로서는 (1) 전국적인 빈곤실태 조사 (2) 국민복지기본선의 설정 및 확보를 제시하고, 이러한 과제를 달성하기 위한 사업계획도 작성한다. 한편, 연대회의의 상반기(1999년도) 주요 사업계획은 다음과 같다(국민기초생활보장법제정추진 연대회의, 1999a:40).

(1) 공청회 '국민기초생활보장법의 쟁점과 전망', 3월 17일 오후 2시 국회의원회관 소회의실 예정 (2) 국무총리 면담 겸 의견서 제출(제정촉구 및 예산확보를 위한 집회와 동시), 3월 말 (3) 주민기초생활보장 조례 제정안 전국 동시 입법 청원, 전국 20여 개 네트워크 단체 및 참여단체 각 산하 지역기구, 4월 말 (4) 사회안전망 구축 촉구 '인간 안전망 잇기', 전국동시, 정부청사 및 시도청, 4월 (5) 국민 서명 운동, "사회안전망 구축의 우선과제 '국민기초생활보장법 제정' 촉구 국민 서명운동 돌입 기자회견", 실직자 빈민 저소득층 노동자 등 저소득 및 중산층 국민 우선 대상, 4월 (6) 대국민 홍보용 소책자 제작 및 배포, 4월 (7) 전국 빈민지역 및 지역운동단체 홍보 포스터 부착 및 교육 (8) 대국민 홍보 '지하철 홍보 포스터 시리즈', 국민기초생활보장법 제정과 사회안전망 구축.

표하여야 한다. 셋째, 정부는 국민기초생활보장법의 효율적인 운영을 위하여 사회복지전문요원의 확충 등을 통하여 제도의 효율적 체계화를 이룩하여야 한다(국민기초생활보장법 제정추진 연대회의, 1999a).

이후 연대회의는 3월 17일의 공청회 개최를 필두로 성명서 발표, 서명운동, 대국민 홍보, 빈민을 대상으로 한 교육, 정부 관계자 및 국회의원 면담 등 상층부 중심의 활동과 대중활동을 병행하여 활발히 추진해 간다.¹⁴⁾ 그러나 여론의 환기는 기대 이하였고 행정부와 집권당의 정책의지를 복돋지 못하는 등 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 답보상태에 빠지게 된다. 이에 연대회의는 조직을 재정비하는 등 활동 능력의 제고를 위한 준비를 하게 된다.¹⁵⁾

이러한 시점에, 울산을 방문중이던 김대중 대통령이 중산층과 서민을 위한 국민기초생활보장법을 제정하겠다고 언급한다(1999. 6. 2). 이에 법의 제정은 기정 사실화되었고 연대회의는 법안의 정비와 국회 보건복지위원회 소속 정치인 등을 향한 설득 작업을 보다 활발히 진행해 나간다.¹⁶⁾

이상과 같이 시민단체인 '참여연대'와 '연대회의'는 국민기초생활보장법 제정에 있어 시종일관 주도적인 역할을 수행하여 정책의제화에 결정적인 기여를 하였다. 또한 이러한 역할은 대안의 흐름에서도 동일하게 나타난다. 그러나 위에서 보았듯이 시민단체의 활발한 입법활동이 곧바로 법 제정에 결정적이었다고 보기는 어렵다. 상대적으로 활동의 성과가 부진한 시기에 대통령의 제정 발언이 있었고 법 제정은 이후에야 사실상 확정되기 때문이다. 이는 당시 김대중 정부가 처한 정치적 상황에 눈을 돌려야 하는 중요한 단서가 된다.

14) 이러한 활동은 국민 일반 및 빈민을 대상으로 한 '대중동원 운동'과 청와대, 국무총리실, 정당 등을 대상으로 한 '상층부 운동'으로 나누어 볼 수 있으나, 대중동원 운동의 경우 사업자체가 무산되었거나 일부 사업이 시행되었다 하더라도 여론의 환기를 불러일으키는 데 실패하였다고 볼 수 있다. 따라서 연대회의는 이후, 대통령 주변의 인맥을 활용하기 위하여 청와대 인사를 집중적으로 만나서 법제정의 필요성과 구체적인 제도의 내용에 대해서 설명하고 설득하는 과정을 밟는다. 이에 대해서는 문진영(1999b:4~5)을 참조

15) 이하 연대회의의 활동에 대한 보다 구체적인 내용은 국민기초생활보장법제정추진을 위한 연대회의(1999), 문진영(1999b), 안병영(2000)을 참조

16) 대통령의 제정발언 이후 정부 각 부처 특히 복지부의 태도변화가 두드러지게 나타났다.

(2) 정치상황의 전개

국민기초생활보장법의 제정과 관련하여 필수적인 것의 하나는 당시의 정치상황을 검토하는 일이다. 집권 직후 IMF 체제의 극복을 위한 일련의 활동으로 국민적 지지를 받았던 김대중 정부¹⁷⁾는 점차 그 후유증으로 인한 지지기반 훼손에 심각한 위협을 느끼기 시작하고 근본적인 대책마련에 부심하게 된다. 즉 그 동안 자유경쟁 원리를 강조하며 구조조정을 통한 경쟁력 강화 및 노동시장 유연성 확보위주의 노동정책을 폈던 김대중 대통령의 정책노선은 더욱 악화되는 실업 및 빈곤이라는 부작용¹⁸⁾ 및 이로 인한 지지 계층의 이탈이라는 장벽에 부딪치게 되는 것이다. 이에 따라 김대중 정부는 1999년 초부터 민생 및 복지를 강조하기 시작하며 국정운영의 기본기조 전환과 신당결성을 도모하게 된다.

구체적으로, 1999년 들어 복지에 대한 강조는 '생산적 복지'로 나타난다. 앞서 대통령의 문제인식 관련 부분에서 나타난 바와 같이 빈곤·실업·소득불평등의 심화에 대한 대책의 시급성을 자주 언급했던 김대중 대통령은 4월 22일 경상남도 행정보고대회에서 본격적으로 "생산적 복지국가를 지향하겠다"고 하고, 같은 달 29일 프랑스 《르몽드》지와의 회견에서는 "나는 민주주의와 시장경제, 그리고 생산적 복지를 실현하는 대통령으로 남고 싶다"고 밝혔다(경향신문, 1999. 7. 30). 즉 이 시기를 전후해서

17) 1998년 2월, IMF상황 속에 출범한 김대중 정부 및 대통령의 사회복지에 대한 입장은 과거 정부들과는 어느 정도 차별성을 갖는 것으로 여겨진다. 김상균 등에 따르면, 대통령 선거에서 김대중 대통령 후보는 복지예산의 대폭 확충과 국민복지기본선의 보장 및 삶의 질의 선진화를 사회복지 부문 공약으로 제시하였다. 이들은 김대중 대통령의 복지관에 대해 전임 대통령들과 비교하여 경제성장과 사회복지의 관계를 조화 가능한 것으로 보았으며, 이른바 복지병보다는 복지제도의 저 발달로 인한 사회문제가 훨씬 심각한 과제로 보았고, 근로능력이 있어도 빈곤한 사람들의 최저생활수준을 보장하는 보편주의의 관점을 갖고 있고, 국가책임을 적극적으로 인정하는 방향에 가까우며, 제도운영 방식에 있어서 분립주의보다는 통합주의를 주장하고 있는 것으로 평가한다(김상균 외, 1999:51).

또한, 집권 후 일련의 사회복지 확대정책을 실시한다. 구체적으로 1998년 말에 국민연금법이 개정되어 1999년 4월 1일부터 도시지역주민에게도 국민연금이 확대 실시되고, 의료보험은 국민건강보험법의 제정으로 통합하였으며, 산재보험도 2000년 7월 1일부터 근로자 1인 이상의 사업장으로 적용대상이 확대되었고, 고용보험도 1998년 10월 1일부터 모든 사업장 및 근로자 1인까지로 적용이 확대되었으며, 이 외에도 장애인복지법의 개정, 아동복지법의 개정 등 사회복지제도의 확대가 이루어진다.

18) 이에 관해서는 앞의 '문제의 흐름'에서 검토한 바 있다.

‘생산적 복지’가 3대 국정지표의 하나로 등장하는 등 정부의 본격적인 화두로 자리잡게 되는 것이다.

이제 이러한 복지에 대한 강조는 신당 창당을 비롯한 전반적인 국정운영 기조의 변화와 연결되어 나타난다. 이는 매우 중요한 문제이므로 당시의 신문보도를 구체적으로 검토해 보도록 한다.¹⁹⁾ 한 신문에 따르면, 김대중 대통령의 개혁정책 기조가 시장경제 원리와 개방을 중시하는 신자유주의적 노선에서 국민복지를 강화하는 신중도 노선으로 바뀌고 있는 것으로 확인되었다 한다.²⁰⁾ 구체적으로 정부 요직과 학계 등에 포진되어 있는 김 대통령의 핵심 자문그룹이 공동으로 극비보고서를 작성해 대통령에게 전달한 바, 그 내용은 김대중 정부의 개혁정책이 신자유주의적 편향으로 흘러 실업자와 영세 극빈층을 증가시켰고, 이에 따라 정부에 대한 국민의 신뢰와 정권의 지지기반이 흔들리고 있다고 지적하면서 현 정권의 개혁노선을 신자유주의에서 신중도 노선으로 바꿔 국민적 지지를 다지고 이를 계기로 근본적인 정국 전환을 모색해야 한다는 것이다. 자신들의 집권 기반인 중산층과 서민의 붕괴를 계속 방지할 경우 차기 집권이 어려운 것은 물론 당장 내년 총선에서 위기에 몰릴 수도 있다고 본 것이다. 또한 ‘국민복지’를 ‘민주주의와 시장경제’ 수준의 최상위 개념으로 끌어올려 정책에서 우선 순위를 두게 될 것이라고 하며, 이러한 신중도 노선의 모델은 영국 노동당의 이데올로기인 ‘제3의 길’에서 찾고 있다고 한다(한겨레신문, 1999. 4. 22).

한편, 경향신문(1999. 7. 30)의 보도에 따르면, 당시 여당인 국민회의의 한 핵심관계자는 신당(현 민주당) 창당의 기치도 ‘경제정의 실현과 생산적 복지국가 건설’에 둘 것이라고 밝히기도 했으며, 당 일각에서는 신당의 당명으로 ‘국민복지당’이 거론될 정도라고 알려지기도 하였다. 한편 이와 관련하여 위 신문은 “김대중 정부의 국가경영 노선이 ‘신자유주의’에서 ‘생산적 복지주의’로 이행하는 것은 ‘시장의 원리’ 못지 않게 ‘분배의 정의’를 중시하겠다는 것으로 단순한 정책변화의 차원을 넘어서며 국정운영

19) 신당 창당에 대한 내용은 1998년 말 한 신문의 보도로 알려지기 시작한다(〈표 4〉 참조). 한편 이하에서 검토되는 신문보도 기사들은 신문사에 따라 4내지 5단의 기획 혹은 해설기사로서 비중 있게 처리된다.

20) 최근 김대중 정부의 복지정책이 신자유주의인가의 여부에 대해 논란이 일고 있으나 여기에서는 연구목적상 그에 대한 판단보다는 1999년이라는 시기에 복지확대를 위한 일련의 시도가 있었다는 사실이 중요하다. 참고로 김대중 정부의 복지정책에 관한 제 견해에 대해서는 김연명(2001), 남찬섭(2001), 조영훈(2001a, 2002b)을 참조

전반에 혁신적인 변화를 몰고 올 사안이다”라고 해석하고 있다. 21)

또한 이러한 흐름은 동년의 8.15경축사에 투영되는데 그 핵심적 내용은 ‘중산층과 서민 생활을 위한 대책’이 될 것이고 김대통령이 여러 차례 강조한 바 있는 ‘생산적 복지’ 프로그램의 구체적인 실천방안이 마련될 예정이며, 관련부처에서는 8.15 이후 곧바로 후속 실천프로그램을 발표하기로 되어 있다고 한다. 22) 이와 함께 정치분야에서는 정치개혁 차원에서 새로운 체제와 정당이 필요하다는 내용을 담게 될 가능성이 큰 것으로 보도되었다(한겨레신문, 1999. 8. 6). 또한 이와 관련하여 또 다른 한 신문은 다음과 같이 보도하고 있다(조선일보 1999. 7. 2). “... 이러한 생산적 복지의 구체화를 위해 정부와 여당은 2000년도 저소득층 지원에 3조원 이상을 투입하기로 하였으며 IMF체제 이후 떠오던 시장자유적 복지개념의 일자리 창출을 통한 간접적인 복지정책에서, 저소득층에 기본적인 ‘삶의 질’을 보장해 주는 생산적 복지개념으로 전환하였으며 ... (중략) 정부와 여당은 김 대통령의 ‘생산적 복지’구상을 구체화하기 위해 저소득층 지원 강화책을 담은 ‘국민생활보장기본법’을 이번 임시국회에서 본격 심의키로

21) 참고로 다음의 표는 당시 국정운영 기초의 변화 시도를 잘 나타내준다.

〈대통령의 국정운영기초 변화〉

	전반기	후반기
기 조	시장경제+민주주의	생산적 복지
노 선	신자유주의	제3의 길
모 델	미국	유럽
목 표	IMF외환위기 탈출	선진복지국가건설
정부역할	<ul style="list-style-type: none"> • 최소화 • 작고 강한 정부 	<ul style="list-style-type: none"> • 강화 • 참여민주적 민관협력 정부
정책내용	<ul style="list-style-type: none"> • 자유경쟁원리 강조 • 구조조정→경쟁력 강화 • 일시적 실업구제 • 노동시장 유연성 확보위주 노동정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부주도 재벌개혁 • 중산·서민층 보호육성 • 국민기초생활법 제정 • 공평과세 실현을 위한 세제개혁 • 고용안정 위주 노동정책

자료: 경향신문(1999. 7. 30, 5면)

22) 이와 관련하여 청와대의 김한길 수석비서관은 “취임 1년 반을 앞두고 새로운 약속과 국정운영의 원칙, 방향 등을 국민들 앞에 분명히 밝히겠다는 것”이라고 언급하였다.

하는 등 본격적인 작업에 착수하였고 청와대에 ‘삶의 질 향상 기획단’을 출범시키기에 이른다.”²³⁾

실제로 같은 해의 광복절 기념사에서 김대중 대통령은 이례적으로 신당에 관해 언급하면서 “... 여당인 국민회의부터 새롭게 태어나겠습니다. 그래서 국민에게 믿음과 희망을 드리는 당이 되겠습니다. 신당은 중산층과 서민 중심의 개혁적 국민정당으로 등장 할 것입니다. 인권과 복지를 실시하는 정당이 되겠습니다. ...”라고 밝혔고, 이어서 “... 절대다수의 국민이 중산층이 되도록 힘쓰겠습니다. 중산층 육성과 서민생활 향상을 목표로, 인간개발 중심의 생산적 복지정책을 적극 펴나가겠습니다. ‘국민기초생활보장법’이 국회를 통과하였습니다. 이제 최저생계비 이하의 모든 어려운 국민에게도 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장할 수 있게 되었습니다. ...”라고 밝혔다([http://www. bluehouse. go. kr](http://www.bluehouse.go.kr)).²⁴⁾

이상과 같이 김대중 정부는 실업 및 빈곤의 악화, 그리고 이로 인한 지지기반의 약화와 관련하여 복지에 대한 강조와 신당 창당이라는 근본적인 국정운영의 변화시도를 모색하게 된다. 그리고 이는 당시의 전반적인 정치흐름의 기저에 위치하게 된다.

그러나 김대중 정부는 또다시 보다 치명적인 일련의 정치적 위기에 처하게 된다. 즉, 1999년 5월 이래 ‘경기도지사 수뢰사건’과 ‘옷 로비사건’, ‘조폐공사 파업유도 사건’ 등을 비롯한 악재의 발생과 민심이반의 격화, 6·3재선거의 패배, 대통령 선거공약이었던 내각제 개헌의 유보 등에 따른 심각한 정치적 위기가 그것이다. 이들 정치

23) 이외에도 조선일보(1999. 7. 2) 보도에 따르면, 기존의 일자리 창출에서 더 나아가 일할 능력을 키우는 직업훈련교육 강화, 최저소득층에 대한 기본 생활보장 및 이에 필요한 재원마련을 위한 공평과세 실현을 가닥으로 잡고 있다. 또한 최저생계비에도 못미치는 저소득층을 지원하는 한편 노인, 장애인 등에 대한 기본생계비, 의료비, 교육비 등을 보장하는 데 정책의 중점을 맞추고 있다. 또한 4대 사회보험의 정비 및 문제점 보완과 함께 비정규직 근로자의 근로조건 보호 및 능력개발, 지식기반산업에 적합한 직업훈련 강화, 제3섹터 방식의 일자리 창출 등 생산적 복지의 핵심과제에 대한 연구를 마치는 대로, 중산층과 서민을 위한 각종 구상을 모아 광복절 기념사를 통해 선언할 것으로 알려졌다.

24) 이 외의 복지분야에 관련한 언급은 직업훈련과 평생교육 기회제공, 노인 및 병약자, 소년소녀가장 등에 대한 관심과 지원, 장애인의 고용과 재활 촉진을 위한 법과 제도정비, 4대보험의 내실화, 주택보급률 100% 달성 및 주택구입자금과 전세자금에 대한 융자지원 확대, 농어민 소득 개선, 가정이 어려운 중고등학생에게 학비무상 지원 및 장기치리융자 실시, 서민층의 탁아보육비 지원 등이다.

적 사건은 시간적 연속성을 띠고 잇달아 제기되었으며 사건의 성격상, 정권의 도덕성에 치명적인 상처를 주는 것이었다. 특히 '옷로비 사건'은 김태정 당시 법무장관 부인 등 고위공직자 및 기업가의 부인들이 연루되어 고가의 옷을 뇌물로 제공하는 등 일반 국민들의 박탈감을 자극하였고, '조폐공사 파업유도 사건'도 사건의 진실유무와 상관 없이 공권력의 도덕성을 근본적으로 의심케 하는 것이었다. 양 사건은 각각 특별검사제의 실시여부와 관련하여 정국을 더욱 들끓게 하였으며, '조폐공사 파업유도 사건'의 경우 노동계의 시한부 총파업을 야기하기도 하였다. 더욱이 김태정 법무장관의 경질 여부를 둘러싼 논란은 여론을 더욱 악화시켰고²⁵⁾ 시민단체들마저 정부에 등을 돌리게 하는 총체적 난국의 시기였다.

국민기초생활보장법의 제정을 언급하기 직전인 6월 14일, 김대중 대통령이 신임정책기획위원들에게 위촉장을 수여하는 자리에서 행한 다음과 같은 언급은 당시의 위기 상황과 이를 극복하기 위한 분배와 복지에 대한 강조를 잘 대변하고 있다: "최근 옷 사건이나 조폐공사와 관련하여 국민들이 크게 분노를 일으키는데는 중산층과 저소득층의 박탈감도 크게 작용하고 있다." 이어서 김대통령은 정책기획위원들에게 생산적 복지개념에 대해 깊이 연구해 달라고 주문하는 한편, "지금 중요한 것은 경제개혁의 성과를 분배하는 것이다. 중산층과 저소득층에게 경제개혁의 이익을 나누어주는 것이다"라고 언급한다(<http://www.bluehouse.go.kr>). 또한 이와 유사한 김대통령의 생각은 앞의 '문제의 흐름'에서도 자주 나타난 바 있다.

이에 따라 김대통령은 조폐공사 파업유도 사건이 알려진 다음날(6월 8일) 김태정 법무부 장관의 전격 경질에 이어 일련의 정치적 유화책과 국민기초생활보장법의 제정을 비롯한 복지대책을 밝히게 된다(〈표 4〉 참조).

이와 같이 볼 때, 국민기초생활보장법의 제정과 관련한 정치흐름은 다음과 같이 정리 할 수 있다. 집권 이듬해인 김대중 정부는 빈곤 및 실업의 악화와 이로 인한 지지기반의 약화를 극복하기 위하여 연초부터 신당 창당을 모색하는 등 복지를 강조하는 국정운영 기조로의 전반적 전환을 도모하고 이는 이 시기의 근본적인 정치흐름으로 자리잡게 된다. 그러나 이러한 흐름 속에 '옷로비 사건', '조폐공사 파업유도 사건'

25) 한 예로 1999년 6월 4일 동아일보가 보도한 김태정 법무장관의 사퇴에 관한 네티즌 여론조사에서 천리안의 경우 전체 응답자 6,066명 중 83.86%인 5,087명이 찬성하였고, 유니텔의 경우 전체 응답자 8,871명의 80.8%가 찬성하였다(동아일보, 1999년 6월 4일자).

등 일련의 정치적 위기가 발생하여 민심은 더욱 급속히 악화되었고 이에 따라 김대중 정부는 김태정 법무장관의 경질을 비롯한 정치적 타협책과 함께 ‘국민기초생활보장법의 제정 발언’, ‘김성재 민정수석비서관의 임명’,²⁶⁾ ‘삶의 질 기획단의 출범’ 등 일련의 복지관련 조치를 행하는 것이다(〈표 4〉 참조).

이렇게 본다면 법의 제정은, 복지를 강조하는 전반적 국정운영 기조의 변화라는 보다 큰 정치의 흐름 속에 일련의 정치적 위기가 매개되어 마련된 ‘위기 해소책’으로 해석될 수 있다. 즉 광복절 기념사에서 나타나듯이, 신당 창당 및 분배와 복지를 강조하는 여권의 국정운영 기조의 변화는 정치적 위기를 초래한 일련의 사건들 발생이 전부터 모색되고 있었고 이러한 흐름아래 위에서 언급한 정치적 사건들이 계기가 되어 법의 제정을 낳았다고 볼 수 있다.²⁷⁾

한편, 이러한 해석은 국민기초생활보장법의 제정이 단순히 ‘웃로비 사건’이라는 정치적 위기에 대한 대응책이라는 한창근(2001)의 논지와는 다른 것이다. 한창근의 연구는 전반적인 국정운영 기조의 전환이라는 보다 큰 정치적 흐름에 대한 고려 없이 ‘웃로비 사건’이라는 단일한 정치적 위기를 강조하고 있는 반면 여기에서는 이를 고려하며 또한 ‘웃로비 사건’외에 이 시기에 있었던 여타의 정치적 위기도 법의 제정에 영향을 미쳤다고 보는 것이다. 이것은 전반적인 국정운영 기조의 전환이라는 보다 큰 정치적 흐름이 없이 일련의 정치적 위기만으로는 법의 제정을 확신할 수 없다는 것이다. 즉 정부는 일련의 정치적 위기를 해소하기 위해 사정작업의 강화 등 다른 돌파구를 모색할 수도 있음을 의미한다. 역으로 이는 일련의 정치적 위기 없이 국정운영 기조의 전환이라는 정치적 흐름만으로 법의 제정이 가능치 않았음을 의미하기도 한다. 이러한 경우 김대중 정부는 복지강화라는 새로운 국정운영기조 아래 기존대책의 확대 등 사회복지 분야내의 다른 대안을 선택할 가능성이 크고, 이는 일련의 정치적 위기가 나타나기 이전에 이미 법의 제정을 유보하기로 하였다는 사실에 의해서도 증명되

26) 대통령은 여론, 특히 시민단체와의 의사통로가 단절되어 있다는 비판을 수용해 폐지되었던 민정수석비서관 자리를 다시 만들어 당시 시민단체와의 긴밀한 관계를 형성하고 있었던 김성재 씨를 임명하게 된다. 이후 김성재 수석은 국민기초생활보장법의 시행에 매우 우호적이었으며 중요한 기여를 하게 된다.

27) 물론 신당 창당 및 복지에 대한 강조 등 전반적인 국정운영 기조의 변화가 성공적으로 수행되었는가의 여부는 본고에서 중요치 않다. 중요한 것은 그러한 시도가 있었다는 점이고 국민기초생활보장법의 제정도 이러한 맥락에서 파악된다는 점이다.

〈표 4〉 대통령의 국민기초생활보장법 제정 언급을 전후한 정치흐름

날짜	주요 내용
1998. 12. 30	'김대통령, 새해정국구상-전국정당 위한 신당모색' 보도 시작(동아일보) 이후 각 언론에서 수시로 신당에 관한 보도
1999. 4. 22	김대통령, 생산적 복지국가 지향 발언(경상남도 행정보고 대회)
4. 30	정부내 기초법 관련부처 실무자회의에서 국민기초생활보장법 유보 결정
5. 4	경기은행 서이석 전 은행장 체포(경기도지사 수뢰사건의 발단)
5. 24	손숙 문화부장관, 러시아 연극공연서 기업인들의 격려금 수수
5. 25	옷로비 사건 표면화
6. 3	국회의원 재선거에서 여당패배
6. 7	진행구 대검 공안부장, 조폐공사 파업유도 발언 113개 시민단체, 김태정 장관 허임 및 총체적 국정개혁을 촉구하는 국민연대 행동주간 선포, 가두집회와 서명운동 시작
6. 8	김태정 법무장관 전격 경질
6. 12	노동계, 조폐공사 파업유도 발언과 관련한 규탄집회 시작 이후 계속적인 집회, 농성, 파업
6. 14	김대통령, 신임 정책기획위원 위촉장 수여시 "최근 옷 사건이나 조폐공사 사건과 관련하여 국민들이 크게 분노를 일으키는대는 중산층과 저소득층의 박탈감도 크게 작용하고 있다"며, "지금 중요한 것은 경제개혁의 성과를 분배하는 것이다. 중산층과 저소득층에게 경제개혁의 이익을 나누어주는 것"이라고 언급
6. 19	당정, 중산·서민층을 위한 2조 5천억 원 규모의 추가경정예산안 편성 및 근로 소득세 공제 확대 등 종합지원대책 제시
6. 21	김대통령, 울산에서 국민기초생활보장법 제정 발언
6. 24	김대통령, 면정수석비서관에 김성재씨 임명
6. 25	손숙 문화부 장관 경질 김대통령, '국민에게 사과' 발언(기자 간담회) 김대통령, 노동계 대표와 면담합의/민주노총, 무기한 단식농성 철회
6. 27	청와대에 '삶의 질 기획단' 구성
7. 14	김종필 총리, 연내 개헌 유보 발언 임창렬 경기도지사 부인 주혜란씨 검찰 소환
7. 19	여당의 고위관계자, 신당 추진에 관해 공식확인(동아일보)
7. 20	DJP신당 합의 보도, 이에 반발하여 JP의 총리사퇴 표명, DJ의 만류
7. 21	김대중-김종필 회동 : 신당합의 부인/연내 내각제 개헌 유보 합의
7. 22	국민회의, 독자적 신당창당 모색(동아일보 등)
8. 15	김대통령, 8·15기념사에서 중산층과 서민중심의 인권과 복지를 강조하는 신당 추진 및 국민기초생활보장법을 비롯한 생산적 복지 추진 언급
8. 16	8·15 기념사에 따른 각 부처별 후속대책 발표 시작

는 것이다. 28)

그러나 이러한 정치적 흐름만으로는 국민기초생활보장법의 제정이 충분히 설명되지 않는다. 이는 그 시점(*critical timing*)²⁹⁾에 ‘국민기초생활보장법안’이라는 대안이 마련되지 않았더라면 법의 제정이 가능치 않았을 것이기 때문이다. 이제 그에 대한 논의를 시작하자.

3) 정책의 흐름

그러면 이제 1997년도 말 외환위기에 따라 심화된 빈곤·실업문제와 관련한 각계의 정책대안을 검토해 보도록 하자. 30) 정부의 실업 및 저소득층 대책은 앞서 살펴본 것으로 여기에서는 국민기초생활보장법과 관련한 대안으로 한정하여 검토한다. 31)

우선, 참여연대는 국민기초생활보장법의 제정활동뿐만 아니라 정책대안으로서 법안의 마련에도 주도적인 역할을 행하게 되는데 기본 안의 발전과정은 다음과 같다.

28) 기존의 실업 및 빈곤대책에 대해서는 이미 ‘문제의 흐름’에서 살펴본 바 있다. 한편, 정부는 일련의 정치적 사건이 일어나기 전인 1999년 4월 30일 관계부처실무자회의에서 국민기초생활보장법의 유보를 결정한다(한창근, 2001:53).

29) 본고의 이론적 배경을 제공하고 있는 킹돈은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책의 흐름이 결합되는 특정한 시점을 중시한다(앞의 ‘2. 이론적 모형 및 분석틀’을 참조).

30) 외환위기가 본격화된 1997년 이전에도 사회복지학계에서는 국민기초생활보장법의 전신인 생활보호사업의 문제점에 대한 지적과 개선에 대한 논의가 수없이 지적되어 왔다. 문제점으로 주로 지적된 것은 낮은 급여수준 등 보호내용의 미흡, 대상자 선정의 비합리성, 비전문적인 전달체계 등이다. 개선과 관련해서는 이러한 문제점에 대한 해결과 관련한 대안이 주로 제시되었다. 대표적인 예로, 한국보건사회연구원(1990)에서는 선정기준과 관련하여 거택보호와 자활보호의 통합 및 부양의무자 범위 축소, 소득기준으로 지역별, 가구규모별, 가구유형별 최저생계비의 적용 및 재산기준의 현실화 등을 제안하고, 급여와 관련해서는 대상자들의 소득 및 재산수준을 고려한 보충급여제의 도입, 보충급여제 실시의 전제조건으로 전달체계의 확립, 지속적인 최저생계비 계측체계의 확립, 정확한 자산조사 방법의 개발, 예산의 확보 등을 주장하였다. 그리고 이와 유사한 주장은 원석조(1992), 정원오(1998) 등 다수의 연구에서도 발견된다. 결국 국민기초생활보장법의 내용도 그 연원을 거슬러 올라가면 이와 같은 연구 흐름의 연장선상에 있다 할 것이다.

이와 더불어 생활보호제도도 1996년부터 거택보호대상자를 대상으로 소득수준에 따라, 1997년에는 소득수준과 가구규모에 따라 차등급여를 실시하기 시작했고, 법의 개정(1997년)에 따라 객관적인 최저생계비의 계측과 이의 공표가 명문화되는 등의 변화가 있었다.

31) 참고로 복지부의 경우, 그 대안은 다음의 발표를 통해 제시된다. 복지부 생활보호과(1998), 대한민국정부(1998), 복지부(1999a), 복지부 복지정책과(1999), 보건복지부(1999b).

1998년 3월 4일 참여연대 사회복지위원회 정책공청회와 4월 10일 참여연대 주최로 개최된 'IMF시대 실업 및 사회보장에 관한 시민사회단체 토론회', 6월 29일의 실업 대책 공청회에서 문진영(1998a, 1998b)은 국가가 공적 사회보장제도를 통해서 기초적인 생계를 보장해 줄 수 있는 급여수준인 국민복지기본선 설정, 이를 위한 '국민복지기본선 추진위원회(가칭) 구성 및 장단기 계획수립, 생활보호법 개정을 통해 자활보호대상자에게도 생계보호 실시 및 국민복지기본선을 기준으로 자활보호대상자 선정 기준의 상향조정을 통한 저소득계층의 실업자에게 최저생계 보장을 주장하였으며 이외에도 읍·면·동사무소를 '종합복지센터'로 개편하는 방안을 제시하였다.

6월 29일의 같은 공청회에서 이찬진(1998)은 선별적 생활보호제도에서 전면적인 기초생활보장제도로의 전환의 필요성을 언급하면서 기초생활보장법안의 주요내용으로 다음과 같이 밝히고 있다. 우선 법의 명칭은 '기초생활보장법'으로 하고, 목적에 있어서는 헌법 제 34조에 근거한다고 명시하며 빈곤에 정도에 따라 필요한 급여를 행한다는 내용을 담고 있다. 용어의 정의에 있어서는 '급여대상자', '수급자', '급여금품', '보장기관' 등의 용어를 새로이 사용하고, 최저생계비는 중앙생활보장위원회의 의결에 따라 복지부장관이 공표하는 금액으로 정의하였다. '자산인정액'의 용어도 새로이 사용하여 이를 개별가구의 소득에 재산의 소득환산액을 합산한 금액으로 정의하였다. 급여대상자의 범위는 자산인정액이 최저생계비 이하인 자로 하여 모든 국민은 '빈곤'하기만 하면, 연령 등 인구학적인 특성을 배제한 채 그 원인을 불문하고 공공부조의 수급자로 그 권리를 보장하는 것으로 하였다. 따라서 선정기준은 최저생계비 하나만 적용토록 하고 있다. 또한 주거급여를 신설하며, 생활보장위원회를 설치하여 심의 및 의결기능을 부여하는 것으로 되어있다. 법안의 골격이 마련된 것이다.

이와 같은 과정을 거쳐 참여연대는 '국민기초생활보장법안'을 완성하고 1998년 7월 23일 입법청원 하였으며 결국 국민기초생활보장법에는 이 안의 내용이 거의 그대로 반영된다.³²⁾

복지부의 경우 애초에 참여연대의 국민기초생활보장법 제정운동에 별다른 관심을 쏟지 않았으나 1999년 초를 지나면서 참여연대의 안에 근접한 대안을 제시하기에 이

32) 제정된 법의 내용은 이미 널리 알려졌고 본고에서도 서론에 일부 언급되어 있으므로 자세한 소개는 생략한다.

른다. 이는 각각 ‘국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안(보건복지부, 1999c)’ 과 ‘대통령 업무보고: 주요 업무보고(보건복지부, 1999d)’에서 나타난다. 예를 들어 후자에서는 그동안 시행해 온 저소득층 생활안정대책의 문제점을 다음과 같이 지적하며 대책을 밝힌다. 우선, 문제점으로는 생활보호수준은 과거보다 양적으로 많이 개선되었으나 저임금취업자, 영세농어민, 단기질환으로 취업하지 못한 자 등 자활보호자에 대한 생계보장은 아직 미흡하며, 복지대상자가 증가하고 복지욕구가 다양화되는데 비하여 가구별 특성에 맞는 전문적 서비스제공이 미흡함을 지적하였다. 이에 대한 대책으로는 우선 동년 하반기 중 제 2차 추경예산을 편성하여 저소득층 생활안정을 위한 각종 지원사업을 실시하되, 장기적으로는 최저생계비 이하의 모든 가구에 대하여 국가가 기초생활을 보장, 생산적인 복지서비스를 지향한다고 밝히고 있다. 구체적으로 생활능력이 없는 가구에 대해서는 최저생계비 수준의 생활을 보장하고, 생활능력이 부족한 저소득 가구에 대해서는 보충급여 방식의 생활보장 및 자활지원을 하며, 이를 위해 생활보호법을 1999년 말까지 개정하여 2001년부터 시행하는 것으로 되어 있다. 즉 새로운 법의 제정보다는 기존의 생활보호법을 개정하는 방향으로 나아가고 있으나 그 내용은 현재의 국민기초생활보장법과 상당히 근접하고 있는 것이다.³³⁾

그러나 이러한 대안에도 불구하고 복지부는 1999년 6월 21일, 대통령의 국민기초생활보장법 제정발언이 있기 전까지는 법 제정에 대해 소극적이거나 유보적인 태도를 보여 자체 대안의 실현의지가 박약하였으며, 법 제정에 별다른 영향을 미치지 못한

33) 한편 전자에 따르면 보호대상자를 최저생계비 이하의 저소득근로자, 영세농어민, 자영업자, 실업자 등으로 확대하고, 이들을 생계유지능력별로 분류하여 생계유지능력이 없는 경우는 주대상자가 근로능력이 없는 노약자 등으로만 구성된 가구이거나 근로능력은 있으나 가구특성상 근로가 불가능한 가구이고, 이들에 대해 최저생계비에 미달하는 소득에 대한 보충급여를 통한 기초생활을 보장하고 가구원의 특성에 따라 부가급여(경로연금, 장애인 생계보조수당 등)를 실시하기로 하였다. 생계유지 능력이 있는 경우는 주 대상자가 근로능력 및 생계유지능력이 있는 가구로서, 저소득 근로자 및 영세 농어민 등에 대해서는 근로소득이 최저생계비에 미치지 못하는 경우 보충급여를 통해 기초생활을 보장하고, 저소득 실직자에 대해서는 직업상담서비스 및 직업훈련, 취업알선 등과 병행한 조건부 생계급여를 실시하며, 근로능력이 미약한 실망실업자에 대해서는 취업알선 등을 통한 근로연계 소득지원(취로소득이 최저생계비에 미달하는 경우에는 보충급여)을 하고, 근로능력은 있으나 근로의욕이 없는 자에 대해서는 사회복지전문요원의 상담을 통한 근로의욕상실 원인 분석과 치유를 도모하고 조건부 생계급여를 실시하기로 하였다. 또한 1999년도 안에 제도화를 목표로 하되, 2000년에는 모의적용적 성격으로 실시될 수 있도록 예산요구 및 편성을 언급하였다(보건복지부, 1999. 5).

것으로 보인다(안병영, 2000:21).³⁴⁾

한편, 노동부의 대안은(노동부, 1999; 한국노동연구원, 1999)은 주로 노동연구원의 대안에 근거하는데 기본적인 내용은 다음과 같다. 즉, 실업자들에게 고용보험 관련 지위 및 취업가능성에 따라 급여 및 공공근로, 직업훈련, 임금보조취업알선 등의 프로그램을 선별적으로 제공하도록 하며, 저소득가구주에 대해서는 공공근로·직업훈련·구직활동의 대가로 생계비를 지원하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 또한 전체 프로그램의 수혜 기간은 2년으로 하고, 직업안정기관이 2~3차례 적절한 일자리를 제시하였음에도 불구하고 취업알선이나 임금보조 취업알선을 거부할 경우에는 수혜를 줄이거나 정지하도록 하고 있다. 더불어 이러한 안을 앞세운 노동부는 기획예산처와 함께 국민기초생활보장법의 제정에 반대를 표명하였다.³⁵⁾

이와 같은 대안의 흐름을 정리해 보면, 참여연대가 법안 작성을 주도한 반면, 관련 정부부처는 이에 대해 소극적이거나 반대하는 태도를 보여왔다. 즉 1999년 6월 21일 김대중 대통령의 제정 언급이 있기 전에는 연대회의를 제외하고는 정부를 비롯한 어느 곳에서도 법안에 적극적으로 동의하지 않았던 것이다. 이러한 가운데 대통령

34) 1999년 4월 30일, 복지부 등이 참여한 '관계부처실무회의'의 결과보고에서도 정부는 국민기초생활보장법의 제정을 유보하기로 의견을 모았다(한창근, 2001:54). 또한 당시, 연대회의도 복지부 태도를 법 제정에 소극적이고 유보적이라고 판단하였다.

한편, 복지부의 대안이 김 대통령이 법 제정 발언을 했던 6월 25일에 불과 6일 앞선 15일, 대통령에게 업무보고 형식으로 전달되었다는 점에서 법안내용에 대한 김대통령의 인식 제고에 영향을 끼쳤을 가능성은 존재한다. 그러나 앞의 복지부 태도에 비추어 이것이 법 제정에 중요한 영향을 미쳤으리라고는 보기 어렵다. 이와 관련하여 본고의 연구목적상 중요한 것은 대통령이 법안내용을 인지한 경로가 아니라 법 제정을 결심한 이유이다.

35) 구체적인 반대 이유를 요약하면 다음과 같다. 첫째, '근로능력 유무'는 실업자판정의 가장 중요한 기준이므로 삭제되어서는 안 된다. 근로능력이 있는 자들에 대해서는 구직등록을 받은 후 구직노력과 연계하여 생계비를 지급하는 등 노동시장 관리를 강화시켜야 한다. 둘째, 최저생계비에 미달하는 모든 가구에 생계비를 지급하는 문제는 많은 추가재원이 소요된다. 셋째, 국민기초생활보장법은 정부가 고려해야 할 정책 우선순위와 맞지 않으며 정부가 가장 역점에 두어야 할 사업은 실업대책이다. 넷째, '보충급여 원칙'은 국민들을 빈곤의 함정에 빠뜨릴 우려가 있으므로 채택이 곤란하다는 것이다. 다섯째, 빈곤층에 대한 생계비 지급은 근로무능력자 및 6개월 이상 장기실업자 위주로 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 최저생계비 이하인 실업자들에게 당장 생계비를 지급하기보다는 직업훈련, 공공근로, 취로사업 등에 참여를 통해 자활의지를 제고하는 것이 필요하다. 이외에도 지역별·가구유형별 최저생계비 산정의 곤란으로 인한 시행상의 어려움이 우려되며, 주거급여의 삭제도 주장하였다(장신철, 1999).

이 법 제정 결정 발언을 하였다는 점은 대안마련을 위한 시민단체의 활동이 매우 효과적이었다는 점과 함께 법 제정의 정치적 상징성을 극명히 보여주는 것이다.

4. 결론: 요약 및 논의

지금까지 본고에서는 킹돈의 정책결정모형을 이용하여 국민기초생활보장제도의 형성과정 즉, 법의 제정과정을 설명하면서 구체적으로 법 제정에 결정적이었던 김대중 대통령의 제정 발언에 초점을 두어 법의 제정요인을 규명하고자 하였다. 이의 결과를 요약하면 다음과 같다.

문제의 흐름에서는 1997년 말 이래의 경제위기 및 그로 인한 IMF관리체제하의 우리나라 경제는 성장을 감소, 임금수준의 하락, 대규모 실업, 빈곤율 증가, 소득분배의 악화로 나타나고 이와 더불어 노숙자의 대거 출현, 가족해체의 증가, 생계형 범죄의 증가 등 사회문제도 악화된다. 그러나 이에 대한 정부의 대책은 충분히 효과를 발휘하지 못한다. 이와 같은 상황에서 정책결정의 중요행위자인 대통령은 실업 및 빈곤 문제, 소득불평등 문제의 절박성을 인식하는 한편, 기존 정부대책의 문제점을 지적하고 있었으며, 특히 저소득층에 대한 생계보장을 방치할 경우의 사회적·정치적 불안에 대한 심각한 우려까지로 이어진다.

정치의 흐름에서 참여연대는 생활보호법의 개정, 국민기초생활보장법의 제정 청원 등의 활동을 활발히 벌였으나 국회통과에 실패하고, 이후에는 관련 시민·사회단체와 함께 국민기초생활보장법 연대회의를 구성하여 공청회 개최, 성명서 발표, 서명운동, 홍보, 교육, 정부 관계자 및 국회의원 면담 등 법의 제정을 위한 주도적인 활동을 벌였다.

한편, 김대중 정부는 1999년 초반 이후 신당 창당을 모색하고 분배 및 복지를 강조하는 국정운영 기조의 근본적 전환을 의도한 노선의 변화를 시도한다. 특히 신당(현 민주당)의 당명으로 '국민복지당'이 거론되는 등 분배정책에 대한 강조가 이루어진다. 이러한 근본적인 정치흐름 아래 '웃 로비 사건', '조폐공사 파업유도 사건' 등 일련의 정치적 사건이 발생하여 민심악화와 이에 따른 민심수습이 김대중 정부의 긴급한 과제로 제기되었다. 이렇게 볼 때, 국민기초생활보장법의 제정은 복지를 강조하

는 전반적 국정운영 기조의 변화시도라는 보다 큰 정치의 흐름 속에 일련의 정치적 위기가 매개되어 마련된 '위기 해소책'으로 해석될 수 있다.

정책대안의 흐름은 다음과 같다. 시민단체인 참여연대의 주도로 국민기초생활보장 법안이 마련되었으며 이에 대해 복지부나 노동부는 소극적이었거나 반대의 태도를 보인다. 즉, 대통령의 제정 언급이전까지 정부부처에서는 법의 제정에 동의하는 의견을 거의 찾아볼 수 없었다. 따라서 대통령의 제정언급은 대안 마련을 위한 시민단체 활동의 유효함과 함께 법 제정의 정치적 의미를 더해준다.

이상과 같이 볼 때, 국민기초생활보장법의 제정은 사회양극화 및 사회불안에 대한 대통령의 문제인식, 특히 신당 창당과 복지에 대한 강조 등 국정운영 기조의 근본적 변화시도와 이러한 배경 하에서 당면한 일련의 정치적 위기를 해소하려는 대책의 모색, 참여연대 등 시민단체의 대안 제시와 법 제정을 위한 노력이 결합된 결과라고 볼 수 있다.

그러나 이러한 세 가지 흐름을 결합시킨 결정적인 계기는 정치의 흐름에서 나타난 일련의 정치적 위기라고 볼 수 있다. 이는 이러한 정치적 위기가 발생하기 전 이미 문제의 심화와 이에 대한 대통령의 심각한 문제인식(문제의 흐름), 참여연대 등 시민단체의 입법활동 및 복지를 강조하는 근본적인 국정운영 기조의 변화(정치적 흐름), 시민단체가 마련한 국민기초생활보장법안(정책의 흐름)이 존재하고 있었기 때문이다. 하지만 이러한 세 흐름은 각기 합치되지 못한 채 별개로 존재하고 있었고 일련의 정치적 위기가 발생하고 나서야 이를 매개로 결합되어 법의 제정을 성사시키게 된다. 즉 이는 법의 제정에 정치적 요인이 강하게 작용했음을 의미한다.

한편, 법 제정에 나타난 시민단체의 역할에 대해서 다시 한번 정리해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 서론에서 소개한 연구 중에서는 시민단체가 정책의 제화에만 성공적이었을 뿐이라는 분석(한창근, 2001)이 있기 때문이다.³⁶⁾ 이에 대해 본고의 연구결과를 보면 시민단체의 활발한 법 제정운동이 정책의 제화를 이끌어냈을 뿐 아니라 정책대안의 마련에도 주도적 역할을 해 앞의 연구보다 시민단체의 법 제정에 대한 영향력을 높이 평가한다. 그러나 시민단체가 독자적으로 법 제정을 실현시킬 수 있었는가에 대

36) 반대로 다른 연구들에서는 시민단체의 역할 위주로 분석을 진행하여 이들의 역할이 결정적이었음을 명시적 혹은 암묵적으로 나타내고 있다.

해서는 앞의 연구와 같이 회의적이다.

앞으로의 과제는 다음과 같다. 우선, 본 연구결과 강조되는 정치적 요인이 국민기초생활보장법뿐만 아니라 제 사회복지정책의 결정에도 나타나는지 더욱 많은 사례연구가 따라야 할 것이다. 본고에서도 나타나듯이 정책결정과정의 성격은 여러 요인에 의해 영향을 받고 이 요인들은 항상 같을 수가 없기 때문이다. 사례연구의 축적과 이에 따른 일반화의 모색이 과제로 주어진다. 그리고 이러한 작업은 우리나라 혹은 김대중 정부하의 사회복지발달을 설명할 수 있는 이론형성에 중요한 기여를 할 것이다.

또한 실천적인 측면에서 보인 시민단체의 활동은 차후 사회복지 확대와 발전을 위해 사회복지인들이 정책의제화와 정책대안의 마련 등 제 영역에서의 역할 모색과 강화에 시사하는 바가 크다. 또한 본 연구에서 나타난 정치적 위기를 이용할 수 있는 역량의 축적도 시급하다. 이들 영역에서의 활발한 참여가 요구된다.³⁷⁾

· 참고문헌 ·

- 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의. 1999(a). 《국민기초생활보장법 제정추진 연대활동 자료집》.
- _____. 1999(b). 《저소득계층 생계안정화 방안》.
- 김미곤. 1999. "실업대책에 대한 평가 및 개선방안 : 사회안전망 프로그램을 중심으로," 《신정부의 사회복지정책 평가》, 한국사회복지정책학회·한국사회정책학회, pp. 25-49.
- 김상균·주은선·최유석·이정호. 1999. "우리나라 복지이념모형 구축을 위한 연구," 《사회복지연구》 제 14호(1999년 겨울), 한국사회복지연구회, pp. 43-70.
- 김연명. 2001. "DJ정부의 사회복지정책 : 신자유주의를 넘어서?," 《한국사회복지학회 춘계학술대회 자료집》, 한국사회복지학회(별첨자료).

37) 1990년대 이전의 사회복지정책결정 과정의 성격 및 사회복지사의 역할에 대해서는 송근원(1998)을 참조. 또한 사회복지와 정책과정과의 관계를 소개한 책으로는 그의 또 다른 저서(송근원, 1994)가 있다.

- 남찬섭. 2001. "경제위기 이후 복지개혁의 성격," 참여연대 사회복지위원회, 《복지동향》 제 35호(9월호), 나눔의 집, pp. 35-40.
- 남준우. 2000. "사회복지정책의 결정과정에 관한 연구: 국민기초생활보장법을 중심으로," 연세대 행정대학원 석사논문.
- 노동부. 1999. 《'99년 종합실업대책》.
- 대한민국정부. 1998. 12. 《국민의 정부 국정과제》.
- 문진영. 1998(a). "긴급제안, IMF시대-고실업사태의 사회적 대안," 《참여연대 사회복지특별위원회 정책공청회 자료집》, 참여연대, pp. 4-25.
- _____. 1998(b). "사회적 안전망 구축방안 - 생활보호제도의 전면개혁을 중심으로," 사회보장정책협의모임. 《정책공청회: 국민기초생활보장법 제정과 저소득 실직자 생활보장방안 자료집》, pp. 3-13.
- _____. 1998(c). "고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구: 생활보호제도의 개선을 중심으로," 《한국사회복지학》 제 35호, 한국사회복지학회, pp. 179-204.
- _____. 1999. "국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망," 《저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 시민 공청회》, 국민기초생활보장법 제정추진연대회의, pp. 3-17.
- _____. 2001. "사회복지와 NGO." 조희연 외 《NGO가이드》, 한겨레신문사, pp. 220-241.
- 박능후. 2000. 《소득분배 개선을 위한 복지정책》.
- 보건복지부. 1999(a). 《1999년도 주요 업무추진계획》.
- _____. 1999(b). 《1999년도 중점개혁과제》.
- _____. 1999(c). 《국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안》.
- _____. 1999(d). 《대통령 업무보고: 주요 업무보고》.
- 보건복지부 복지정책과. 1999. 《99년도 사회보장분야 추진계획 수립》.
- 보건복지부 생활보호과. 1998. 《서민생계안정대책》.
- 송근원. 1994. 《사회복지와 정책과정》, 대영문화사.
- _____. 1998. "재분배 정책과정에서의 참여자 분석," 《한국사회복지학》 제 36호, 한국사회복지학회, pp. 175-198.
- 조영훈. 2001(a). "현정부 복지정책의 성격: 신자유주의를 넘었나?," 《사회복지와 노동》 제 3호.
- _____. 2001(b). "신자유주의에 갇힌 복지정책," 참여연대 사회복지위원회, 《복지동향》 제 35호(9월호), 나눔의 집, pp. 41-45.
- 안병영. 2000. "국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구," 《행정논총 38(1)》, 서울대 행정대학원, pp. 1-50.
- 유길상 외. 1998. 《고실업시대의 실업대책》, 한국노동연구원.
- 원석조. 1992. "생활보호," 중앙대학교 사회복지학과 편, 《한국사회보장제도의 재조명》, 한

- 국복지정책연구소, pp. 115~126.
- 이민아. 2000. "국민기초생활보장법 제정과정에 있어서 시민운동이 미친 영향에 관한 연구." 중앙대 석사학위논문.
- 이병길. 1994. "정책변동에 관한 지지연합모형과 정책흐름모형의 비교분석," 유훈·강신택 편, 《전환기의 정책과 재정관리》, 법문사, pp. 601-622.
- 이영환. 1995. "영구임대주택의 정책결정과정," 서울대 박사학위 논문.
- 이찬진. 1998. "기초생활보장법 제정의 필요성과 시안 해설," 사회복지정책협의모임, 《정책 공청회 : 국민기초생활보장법 제정과 저소득 실직자 생활보장방안 자료집》, pp. 14~33.
- 장신철. 1999. "국민기초생활보장법(안)의 문제점 검토," 저소득실직자 생계문제 대책마련을 위한 공청회, pp. 39-43.
- 정원오. 1998. "공공부조의 현황과 쟁점," 한국사회과학연구소 사회복지연구실, 《한국사회복지의 현황과 쟁점》, 인간과 복지, pp. 248~267.
- _____. 1999. "홀리스의 출현과 반공의 재발견," 참여연대 사회복지위원회, 《월간 복지동향》, 1999년 12월호(제 15호), 나남출판, pp. 22-24.
- 정정길. 1988. 《정책결정론》, 대명출판사.
- 조홍식. 1999. "빈곤과 사회보장 : 공공부조제도에 대한 평가를 중심으로," 《신정부의 사회복지정책평가》, 사회복지정책학회·사회복지정책학회, pp. 5~24.
- 한국노동연구원. 1999. 《중장기 실업대책의 방향과 과제》.
- 한국보건사회연구원. 1990. 《생활보호제도의 개선에 관한 연구》.
- 한국보건사회연구원·한국노동연구원. 1999. 《실업실태 및 복지욕구조사》.
- 한창근. "정치흐름에 따른 복지정책참여자들의 대응에 관한 분석," 서울대학교 석사학위논문.
- 경향신문. 1999. 7. 30.
- 조선일보. 1999. 7. 2.
- 한겨레신문. 1999. 4. 22.
- 연합통신. 1999. 3. 24.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston : Little Brown and Company.
- Sabatier, P. A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein," *Policy Science* 21, pp. 129~168.
- <http://www.donga.com>
- <http://www.nso.go.kr>
- <http://www.bluehouse.go.kr>
- <http://www.cwd.go.kr>

**A Study on Policy Making Process
of the National Basic Livelihood Institution**
Focused on Enactment of National Basic Livelihood Act

Park, Yoon-Young

(Assistance Professor, Department of Social Welfare, Ansan College of Technology)

This study aims to identify the enactment factors of the National Basic Livelihood Institution in context of policy making process by using Kingdon's Policy Stream Model.

The findings of this study can be summarized as follows. First, an economic crisis has worsened social problems, and the president Kim Dae-jung recognized these problems as serious and worried about social confusion and polarization. Second, NGOs as like People's Solidarity for Participatory Democracy put efforts into enacting the Act. Also, the president Kim's government faced a series of political crisis and needed political solution including foundation of a new party, which considered social welfare most important. Third, the PSPD designed the Act. But the alternatives of related government ministries were not selected.

In conclusion, the National Basic Livelihood Institution was enacted by the combination of these three factors stream. Especially the political stream was strongest.

[접수일 2002.2.28 게재확정일 2002.4.4]