

국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구

안 병 영*

< 목 次 >

I. 머리말	IV. 쟁점분석
II. 과정분석	V. 결 론
III. 참여자 분석	

<요 약>

이 글은 '국민의 정부'의 대표적인 개혁입법이라고 할 수 있는 '국민기초생활보장법'의 제정 및 구체화과정을 분석함으로써, 최근 민주화의 진전과 시민사회의 성장이 정책결정과정에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보았다. 법 제정과정을 입체적으로 살펴보기 위하여 <과정분석>, <참여자분석>, 그리고 <쟁점분석>으로 나누어 접근하였다. 필자는 이 연구를 통하여, 최근 사회복지제도의 개혁과정에서 1) 시민사회의 영향력이 크게 증대하여 기존의 정책결정과정에 큰 변화가 야기되고 있으나, 2) 아직도 정책과정에서 <대통령중심적> 면모는 여전하다는 점, 그리고 3) 부처간의 갈등 등 <관료정치>의 양상이 두드러지며, 4) 신자유주의적 성향이 강한 경제관료제는 법의 구체화과정에 개입하여 <무의사결정>을 유도한다는 점을 확인하였다.

I. 머리말

1999년 8월 12일 제206회 임시국회에서 제정된 '국민기초생활보장법'은 내용적으로 우리 나라 공공부조제도의 일대 혁신을 가져온 개혁입법이라는 점에서, 또 과정적으로 시민운동단체가 청원과정에서 제정에 이르기까지 주도적 역할을 했다

*연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수

는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌 법률이다. 여기서는 주로 정책결정과정의 측면에서 이 법률의 제정 및 구체화과정을 분석함으로써, 최근 민주화의 진전과 시민사회의 성장이 정책결정과정에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보고자 한다.

우리 사회에서 1980년대 말 이후 대두되기 시작한 시민운동단체들은 경제정의, 환경, 인권, 정치개혁, 여성, 반핵, 반문화 등 우리의 일상적 삶과 밀착된 개혁과제들을 쟁점화, 공론화하는데 앞장서면서 그 영향력을 증대시켜 왔다. 기존의 민중운동이 체제변혁적, 계급운동적 성격을 강하게 띠었던 데 반해, 이들 시민단체들은 다분히 체제의 부분개량을 지향하며, 이슈중심적, 합법적, 전문적 접근을 하고 있다. 경실련의 '금융실명제 운동', 참여연대의 '소액주주운동', 그리고 건강연대의 '통합주의 의료보험제도 운동' 등이 그 대표적인 예들이다. 참여연대와 국민기초생활보장법(제정)추진 연대회의가 앞장선 국민기초생활보장법 제정 운동도 그 동안 축적된 시민사회역량이 가장 조직적으로 표출된 경우이다.

최근 우리 나라의 사회복지제도의 입법과정은 기존의 예들과는 현격한 차이를 보여주고 있다. 기존의 예를 보면, 대체로 행정부가 주도권을 가지고 정책을 입안하면 집권당이 중심이 되어 국회에서 심의·의결하는 유형이 가장 일반적이었다. 그런데 최근 사회복지제도의 개혁입법 중에는 시민단체가 의제형성과 대안모색과정, 심지어는 입법화과정까지 앞장서서 주도하고, 집권당과 행정부는 이에 뒤따라가는 경우가 늘고 있다. 정도의 차이는 있을 망정 여기서 논의하는 국민기초생활보장법이 그러하고, 의료보험통합, 의약분업도 이에 가깝다. 시민단체가 이처럼 사회복지분야 정책결정과정의 중요한 참여자로 등장하는 것은, 이 분야에 대한 제도정치권과 노동단체의 이익투입이 미비한 데 크게 기인한다. 국민기초생활보장법의 경우에서도 시민단체가 이처럼 전면에 나선 것은 역할대행의 측면이 크다. 직접 이해관계가 깊은 빈민단체의 경우 그 실체가 불분명하여 스스로 이익 표명을 할 처지가 못되고, 노동단체들 또한 한계노동자에 대한 이해대변을 제대로 하지 못하는 형편이어서 공익단체로서 시민단체가 그 역할을 떠맡은 셈이다.

법률의 국회통과는 공식적 정책결정과정의 마감을 의미하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 실제로 정책은 시행령 및 시행규칙의 제정을 통하여 그 실제적 내용이 구성되는 게 상례이다. 따라서 여기서는 법률이 제정된 후 그것이 구체화되는 과정까지를 다루려고 한다. 다만 아직 이 법의 시행령 및 시행규칙이 확정되지 않았으므로, 이 글에는 글이 작성된 2000년 5월 상황까지만 포함된다. 다만 2000년 5월부터 전체적 흐름이 크게 변하기 때문에, 과정 및 참여자분석에서의

주된 논의는 2000년 4월까지로 한정했다.

이 글은 법 제정과정을 여러 측면에서 입체적으로 살펴보기 위해 과정분석과 참여자분석, 그리고 쟁점분석으로 나누어 접근하고자 한다. 과정분석은 정책의제가 쟁점화되는 단계로부터 정책결정이 이루어지고, 그것이 구체화되는 과정까지를 두루 포함한다. 참여자분석에서는 정책결정과정에 참여한 주요 참가자들을 개별적으로, 또 그들간의 관계를 중심으로 논의한다. 다음 쟁점분석은 정책결정의 전 과정에서 부상한 주요 쟁점들의 내용과 그 논박과정을 살펴보고자 한다.

필자는 국민기초생활보장법의 제정과정 분석을 통하여 대체로 오늘의 시점에서 우리 나라의 정책결정과정이 안고 있는 주요한 특징을 추출해 보고자 한다. 특히 민주화의 진전 이후 <국가 - 시민사회>의 변화가 정책결정과정에 어떻게 투영되었는가, 그리고 우리가 현 시점에서 <개혁정치>를 어떻게 성취할 것인가에 대해 깊은 관심을 가지고 논의를 시작한다.

II. 과정분석

국민기초생활보장법이 제정, 구체화되는 과정은 크게 네 단계로 나눌 수 있다. 첫 번째 단계는 1994년 참여연대가 창립된 이후 1998년 12월 28일 국민기초생활보장법(안)이 국회 보건복지 상임위원회 법안심사소위원회를 통과하기까지의 시점으로 법 제정 문제가 쟁점화, 정책의제화되는 과정이다. 두 번째 단계는 1999년 초 참여연대가 주축이 되어 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의(이하 연대회의)를 구성할 때부터 그 해 6월 21일 김대중 대통령이 이른바 <울산발언>을 통해 법 제정의지를 밝힐 때까지의 시기로서 운동의 조직화와 대안모색의 과정이다. 세 번째 단계는 <울산발언> 이후 같은 해 8월 12일 법안이 국회를 통과하기까지의 공식화 내지 정책결정의 단계로서, 이 단계에서 연대회의는 법 제정과 연관된 갖가지 이해관계를 조정·중재·협상하며, 정책 네트워크의 중심축으로 부상한다. 네 번째 단계는 법안이 국회를 통과한 이후 시행령, 시행규칙 등의 제정을 통하여 법의 내실을 갖추는 단계이다. 이 네 번째 단계는 아직도 진행되고 있다. 법 제정 및 그 구체화 과정에서 참여연대와 연대회의는 얼마간의 굴곡과 부침이 있었으나, 그 때 그 때마다 엘리트수준과 대중수준, 두 수준에 강·약을 달리하며 접근하여 법제정과 그 내실화를 위해 지속적이며, 조직적인 노력을 계속한다.

1. 쟁점화/의제화 단계(1994~1998/12)

이 단계는 참여연대가 1994년 출범 이후 초기 <국민복지기본선> 운동과 1998년 7월 이후 <국민기초생활보장법> 제정 입법청원 및 제정 촉구활동을 통하여 사안의 사회쟁점화 및 정책의제화를 꾀했던 단계이다. 아직 정부, 국회, 당 등 정책 엘리트 수준이나 대중, 언론 어디에서도 법 제정 분위기가 성숙되지 못했고, 참여연대 또한 명분추구와 운동적 성격이 크게 부각되었을 뿐 조직화와 대안모색과정 모두에서 치밀성과 준비성이 부족했다. 이 단계에서 참여연대는 다른 사회단체와의 느슨한 연대모색 등을 통하여 운동단체로서의 이점을 활용했고, 대중과 언론에 대한 접근에 역점을 두었다. 그러한 가운데 김연명, 조홍식, 문진영 등 소장학자들의 전문성을 활용하여 정당화논리 개발과 대안탐색에 힘썼다. 이 단계의 활동을 정리하면 다음과 같다.

1994년 참여연대의 창립과 더불어 10여 개의 위원회가 조직적 활동을 시작했는데, 그 중 활발하게 움직였던 위원회의 하나가 사회복지위원회였다. 여기에는 위원장 조홍식교수를 비롯하여 문진영, 김연명, 윤찬영, 조희연 등 제 교수와 함께 이찬진, 박원순 변호사, 그리고 김기식 간사가 참여했다. 사회복지위원회는 총체적 체제변혁과 같은 급진적, 이념적 접근 대신에 점진적, 실용적, 정책지향적 접근을 꾀하면서 구체적 쟁점을 부각시키는 노력을 전개했는데, 특히 일련의 공익소송의 성공적 수행으로 공공의 관심을 끌었다.¹⁾

당시 사회복지위원회가 가장 역점을 두었던 사업 중 하나가 <국민복지기본선>(national minimum)운동이었는데, 이것이 바로 이 글의 주제인 국민기초생활보장법 제정 운동의 단초가 된다.²⁾ 이 운동은 기존의 생활보호법체제³⁾를 혁파하여 모

- 1) 참여연대 사회복지위원회가 이슈제기 차원에서 일련의 공익소송 운동을 벌였는데, 그 중 대표적인 것이 국민연금기금 관련 손해배상청구소송, 보건복지부장관 및 의료보험연합회장의 직권남용 고발, 노령수당 부과처분 취소청구, 지역의료보험료 부과처분취소 청구소송 등 이었다. 그리고, 그 중 앞의 세 건의 경우 소기의 목적을 달성했다. 소송절차는 이찬진변호사가 맡았다.
- 2) 참여연대가 <국민복지기본선> 운동에 나서기 약 1년여 전에 <한국사회정책학회>가 국민최저생활보장을 위한 운동적 차원의 활동을 벌였다. 회장 손준규교수(동국대)와 박순일박사(보건사회연구원) 등이 앞장을 서고, 이남진변호사가 헌법소원을 내는 등 쟁점화를 위한 일련의 노력이 있었으나, 학회차원에서 이 이슈를 계속 밀고 나갈 조직력이 없어 끝내 결실을 맺지 못했다.

든 국민에게 최저생계비 이상의 삶을 보장한다는 목표를 분명히 하였으나, 논의가 추상적, 규범적, 선언적 수준에서 맴돌았고, 개념의 명료화, 논리구조의 치밀화, 사업계획의 구체화수준에 이르지 못하여 실제적 개혁을 위한 지도원리로 자리잡지 못했다. 따라서 저소득층의 기초생활보장문제에 대해 얼마간의 사회적, 정책적 관심을 촉발했을 뿐, 성공적으로 사회쟁점화 하는데는 이르지 못했다.

그러나, 1997년 IMF 이후 실업과 빈곤문제가 절박한 사회적 문제로 부각되면서 상황은 크게 바뀐다. 특히 정권교체 이후 집권당인 국민회의는 당 제3정책조정위원회 내에 실업대책 위원회를 구성하고 그 하위 정책연구단위인 공공부조팀을 가동한다. 여기에 참여연대팀 중 일부를 포함한 <국민복지기본선>론자들이 대거 참여하게 되면서,⁴⁾ 집권당 내부에서 IMF 이후 기존의 생활보호법으로는 빈민 및 저소득자를 위한 적실성있는 사회안전망을 마련할 수 없다는 인식이 폭넓게 자리잡게 된다. 이렇게 해서 이 팀을 중심으로 국민기초생활보장법의 기본적 열개가 마련된다.

참여연대는 1998년 봄 이후 대중적 접근을 통하여 기초생활보장법제정을 사회쟁점화하기 위한 조직적 노력을 시도한다. 1998년 3월 4일 참여연대 사회복지위원회는 '긴급제안, IMF 시대 - 고실업사태의 사회적 대안 - 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입'을 주제로 정책공청회를 개최한다.⁵⁾ 이어 5월 12일

- 3) 기존의 생활보호제도에서 대상자는 법적 기준과 자산기준에 의해서 선정되는데, 법적 기준은 부양의무자 기준과 인구학적 기준으로 구분되고, 자산기준은 소득기준과 재산기준으로 구분되었다. 부양의무자기준이란 부양의무자가 없거나, 있어도 부양할 능력이 없는 경우이며, 인구학적 기준은 65세 이상의 노인이거나 18세 미만의 아동, 임산부, 불구, 폐질 등 근로할 수 없는 경우이어야 한다. 이 법적 기준을 충족시키지 못하면 생계보호를 받을 수 없다. 이러한 법적 기준뿐만 아니라 자산기준을 충족시켜야 생활보호자로 선정되는데, 1998년도 거택보호대상자 선정기준은 월소득 22만원 이하, 세대당 2,800만원이하의 재산액이며, 자활보호대상자 선정기준은 월소득 23만원 이하, 세대당 2,900만원 이하의 재산액이다. 이러한 선정기준에 입각하여 1998년도 생활보호대상자는 118만명(배정인원)이며, 이중 생계보호를 받는 거택보호대상자의 수는 약 31만명이고 자활보호대상자의 수는 79만명이다.
- 4) 여기에 김상균(팀장), 문진영, 최혜경, 김성천 교수들이 참여했고, 공공부조전문가인 보건사회연구원의 김미곤 연구위원이 참여하였다.
- 5) 이 공청회에서 서강대 문진영 교수가 주제발표를 하고 김성곤(국민회의 국회의원), 김문수(한나라당 국회의원) 및 한국노총, 민주노총, 노동부 관계자들이 토론 참여를 하였다.

전국 사회복지학 교수 209인이 참여하여 '사회안전망 구축' 공동성명회 및 기자회견을 하게 된다. 참여연대가 주관한 이 모임에서 사회복지학 교수들이 역사상 처음으로 공동성명을 내고, 대량실업 위기극복을 위한 사회안전망 구축의 시급성을 주장하여 관심을 끌었다. 대중운동이 전문가단체의 지원을 얻어낸 것이다. 이어 6월 29일에도 참여연대, 민주노총, 일용직 저소득 노동자 실업대책협의회, 의보통합연대회의, 보건의료단체대표자회의, 경실련, 한국여성단체연합 등 다수의 시민단체들이 참여하여 <사회보장 정책협의모임>의 이름으로 '국민기초생활보장법 제정과 저소득실업자 생활보장방안'을 주제로 정책공청회를 연다.⁶⁾ 이로써 참여연대를 핵으로 하는 시민운동단체들 간의 느슨한 네트워크가 형성된 것이다. 이러한 일련의 노력에도 불구하고 언론은 미온적인 반응을 보였고, 당, 국회, 그리고 보건복지부를 비롯한 정부 유관부처들도 큰 관심을 표명하지 않았다.

참여연대는 상황 돌파를 위해 새로운 시도를 전개한다. 1998년 7월 23일 참여연대는 한나라당 김홍신의원을 소개의원으로 26개 사회단체와 연대하여 국회에 '국민기초생활보장법' 제정 입법청원'을 내고, 아울러 제정추구대회를 열었다. 청원의 주요골자는 실직 등으로 인해 소득이 최저생계비에 못 미치는 가구에 대하여 생계, 주거, 의료, 자녀교육 등 4대 기초생활에 대한 국가의 책임을 법으로 명백히 하자는 것으로, 기존의 생활보호법체제를 근본적으로 개혁하는 내용이었다. 이는 국민기초생활보장법(안)을 사회쟁점화하는 데서 한 걸음 더 나아가, 정책의제화하려는 조직적 시도라고 할 수 있다.

같은 해 9월 빈곤과 절망 속에서 보상금을 타기 위해 아버지가 자기 자식의 손가락을 자른 끔직한 사건이 터졌다. 참여연대는 이를 사회쟁점화의 계기로 삼고자 했다. 곧바로 '자식의 손가락을 자른 아버지를 욕하기 전에'라는 성명을 내고 저소득생활보장을 위한 국민기초생활보장법의 제정을 촉구하는 한편, 일용직 저소득 노동자 실업대책협의회 등과 함께 '제2의 강정우를 막기 위한 긴급토론회'를 개최한다. 이어 11월 11일 민주노총과 함께 '고실업사회의 최우선 과제 국민기초생활보장법을 즉각 제정하라'는 공동성명을 낸 뒤, 같은 달 26일에는 한국여성단체연합, 민주노총, 경실련 등 18개 단체와 더불어 '고용실업대책 및 사회보장

6) 문진영교수와 이찬진변호사가 주제발표를 하고, 이성재의원(국민회의), 김홍신(한나라당), 임인철(보건복지부 사회복지심의관), 김미곤 연구위원(보건사회연구원) 등이 토론에 참여했다.

확충 촉구대회'를 열고, '국민복지 권리선언'(IMF 1년 - 개혁을 위한 시민행동)을 발표한다. 그러나 대중적 의미를 부각시키기 위한 일련의 활동과 행사는 대체로 언론으로부터 소홀히 다루어지고, 시민들로부터도 큰 반향을 불러일으키지 못한다. 참여연대의 지속적 노력에도 불구하고 사회적 쟁점화는 지지부진했다.

참여연대는 1998년 9월 정기국회에서 국민기초생활보장법(안)을 정책의제로 부상시키는데 총력을 기울인다. 1998년 7월 23일 시민운동단체의 청원으로 공론화된 국민기초생활보장법은 정부와 여당의 당정협의를 거쳐 1998년 10월 9일 국회의원회의 당안으로 법안을 발의(국민회의 이성재의원 외 102인)하고자 하였으나 공청회 등의 민의수렴과정이 필요하다는 의견에 따라 제199회 임시국회로 미루어졌다. 12월 28일 보건복지위원회 법안심사소위는 정부와의 합의안을 수용하여 국민기초생활보장법안을 위원회의 대안으로 의결한다. 이것은 연대회의가 거둔 최초의 공식적, 가시적 성과이자 값진 수확이었다. 그러나, 당초 이 법안은 당정협의 과정에서 관계부처와 포괄적인 협의과정을 거치지 않았고, 특히 주무부서인 보건복지부가 이 법안에 대해 미온적인 태도를 보인 데다가 무엇보다 예산당국이 추가 소요예산규모에 대해 강력한 거부의 입장을 피력하는 바람에, 결국 상임위에 올리지 못한 채 법안심사소위에 계류된다. 실제로 당시 정부, 당은 물론 정작 활동주체인 참여연대조차 법안의 상임위 통과에 대해서는 회의적이었으므로, 이 단계에서 참여연대는 법안을 정책의제의 형태로 국회 상임위에 고리를 거는데 성공한 것만으로 자위할 수밖에 없었다. 법안이 상임위 법안심사소위를 통과하는데는 참여연대의 보건복지위원회 거점인 국회의원회의의 이성재의원의 활약이 두드러졌다.

2. 조직화/대안모색 단계(1999/1~1999/6)

이 단계에서 참여연대는 <국민기초생활보장법 제정추진 연대회의>를 구성하여 조직적 차원에서 일대 쇄신을 단행하고 상층엘리트, 대중 및 언론 등에 대해 보다 체계적, 조직적 접근을 꾀한다. 1999년 1월 연대회의의 구성 준비를 시작하여 3월 4일 발족식, 이어 몇 달간의 치열한 조직활동과 대안모색, 그리고 마침내 1999년 6월 21일 김대중 대통령이 울산에서 '국민기초생활보장법을 제정하겠다'고 천명하기까지 약 반년간에 이르는 이 단계는, 정책형성의 전 과정에서 가장 핵심적이고, 역동적인 단계이다. 이 단계에서도 쟁점화, 의제화 노력은 계속된다. 국민기초생활보장법 제정이라는 의제가 공공의 관심 속에서, 그리고 정책의제의 형식을 견지한 채 공식적 결정단계로 진입하기 위해서는 쟁점화, 의제화 노

력은 지속되지 않을 수 없었다. 참여연대를 중핵으로 하는 연대회의는 청와대, 국회, 당, 정부 내의 거점 확보와 그 활용에 큰 힘을 쏟는다. 이로써 접근전략의 역점은 대중접근에서 점차 엘리트접근으로 옮겨졌고, 명분추구적 운동의 성격을 견지하는 가운데, 정책핵심부를 향한 보다 조직적, 공격적 공략이 돋보인다. 이 단계를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1998년 말 법안이 상임위의 법안심사소위를 통과했다고 하나 그것은 어떤 의미에서 정치적 제스처의 성격이 짙었고, 실제로 법 제정으로 이어지는 성격의 것이 아니었다. 무엇보다 법 제정의 절박성에 대하여 국회, 당, 정부 내에 폭넓은 공감대가 형성되어 있지 않았다. 따라서, 형식적으로 정책의제화되었으나, 실제로는 의제화되는 바로 그 순간 의제는 자체의 동력을 상실하고 형해화(形骸化)된 셈이다.

그러나, 참여연대는 국민기초생활보장법 제정을 촉구하는 목소리를 늦추지 않으면서,⁷⁾ 난국을 돌파할 새로운 방안을 모색한다. 이 때 그들이 안출한 해법이 바로 새로운 조직의 창설이었다. 이제껏 참여연대를 중심으로 느슨한 연립 형태를 취하고 있던 시민운동단체들이 이제 법 제정이라는 공동목표를 중심으로 하나의 통합적 조직을 만들자는 것이었다. 이들은 법 제정 운동에 새로운 불씨를 지피기 위해서는 보다 강력한 대중적 기반과 결속력을 갖춘 대중운동체가 필요하다는 데 인식을 같이했다. 또한 이들은 새로 형성되는 연대회의에는 시민운동단체, 노동단체, 종교단체와 더불어 지역단체들이 두루 포함되어야 하고, 특히 법안의 실제 수혜자가 될 빈민들과 한국 사회 내에서 막강한 도덕적, 정치적 영향력을 구사하는 종교계가 보다 적극적으로 참여해야 한다고 생각했다. 참여연대의 주도 세력은 또한 이 일을 성공적으로 일구어 낼 수 있는 지도적 인물로 곧 성공회의 송경용신부를 지목했다. 송 신부는 명망있는 빈민운동가이자 종교지도자로서 일용직 저소득 노동자 실업대책협의회(집행위원장)와 한국 종교계 사회복지 대표자협의회(총무)에 두루 관계하고 있었고, 전국의 지역조직과도 폭넓은 관계를 맺고

7) 1999년 1월 4일, 국민기초생활보장법 제정을 촉구하는 시민노동사회단체 성명서를 발표한다. 여기에 새롭게 천주교, 대한불교 조계종, 감리교, 예수회 장로회 통합, 기독교 장로회, 구세군, 원불교, 대한성공회로 구성된 한국 종교계 사회복지 대표자 협의회가 참가한다. 같은 날 국무총리에게 '국민기초생활보장법 안 심의 보류 요청은 철회되어야 합니다'라는 공문을 발송하는가 하면, 2월 10일에는 '최저생계비 공표 의무 위반'을 걸어 보건복지부장관을 직무유기로 고발한다.

있었다. 마침내 1999년 1월 참여연대의 사회복지위원회와 송경용신부가 손을 맞잡는다. 이로써 참여연대 사회복지위원회의 정책구상능력과 송경용신부의 대중조직화능력이 만난 것이다.

1999년 1월 29일 국민기초생활보장법 제정을 위한 시민종교노동단체 실무책임자들이 1차 간담회를 열어 전국적 연대기구 구성에 합의하고, 이어 2월 12일 준비모임을 열어 준비위 발족식 겸 공청회 개최를 결정한 후 송경용신부를 준비위원장으로서 선출한다. 이후 몇 차례의 실무자회의를 거쳐 3월 4일 <국민기초생활보장법 제정추진 연대회의> 발족식 겸 공동기자회견을 갖는다. 여기에는 참여연대를 비롯하여 민주노총, 민변, 여연, 일용직 저소득 노동자 사회대책협의회, 종교 사회복지대표자회의, 의보연대회의 등 28개의 종교 노동 시민 사회단체들이 참여한다. 이들 단체들은 사회안전망 구축을 위한 상설 연대기구를 결성하고, 우선 국민기초생활보장법 제정을 전국적 범국민운동으로 추진하기로 합의한다. 여기서 송경용 집행위원장과 문진영 정책위원장의 투톱 시스템이 형성되어, 본격적으로 가동하기 시작한다.

1999년 3월 17일 연대회의는 '국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망'의 제목으로 국회의원회관에서 공청회를 개최한다. 문진영교수는 발제를 통하여, 법제정의 필요성과 구체적 시행방안을 제시하고, 주요 쟁점사항에 대한 논박을 시도했다.⁸⁾ 이후 연대회의는 수 차례에 걸쳐 국민기초생활보장법 제정을 위한 성명서를 발표하고, 아울러 법 제정을 위한 지역별, 단체별 서명작업에 들어갔다. 그러나, 4월로 예정되었던 전국 동시 주민기초생활보장 조례 청원, '기초생활보장법 제정과 사회안전망 구축을 위한 전국 실업자 거리 대행진', 그리고 전국 동시로 정부 청사 및 시도청에서 개최하려던 사회안전망 구축 촉구 '인간 안전망 잇기'는 뜻대로 진행되지 않았다. 3월 23일로 예정되었던 종교지도자 국민기초생활보장법 제정 촉구 기자회견도 성사되지 못하고 뒤로 미루어졌다.⁹⁾ 연대회의 구성 이후 송경용신부 등의 조직적 노력으로 지역조직관리 등에 얼마간 진전이 있었으나, 법 제정을 위한 여론형성, 대중동원은 계속 난항을 거듭했고, 언론의 반응도 여전히 미온적이었다. 대중여론형성을 통하여 국회 및 중앙 정부를 압박하려던 연

8) 토론참여자로 이성재의원(새정치국민회의), 조영숙정책실장(한국여성단체연합회), 김홍일신부(일용직저소득노동자실업대책협의회), 이병우 고용안정센터 위원(민주노총) 등이 참여했다.

9) 두 달 후인 5월 26일에 이르러서야 법제정을 촉구하는 종교지도자 성명으로 결실을 맺었으나, 당초에 기대했던 김수환추기경의 참여는 성사되지 못했다.

대회의 전략은 계속 표류했다. 정책위원회도 법 제정을 위한 논리구성에 힘을 기울였으나, 적극적 논리개발보다는 정부 등의 법제정 반대의견에 대한 반박논리를 마련하는데 급급한 인상을 주었다.

그러나, 4월 이후 연대회의의 조직활동은 보다 본격화되기 시작한다. 대중작업과 더불어 이른바 상층부작업이 활발해졌다. 대중접근에서 엘리트접근으로 그 역점을 옮긴 것이다. 대통령주변 여론형성 라인을 비롯해서, 보건복지부와 국민회의에 대한 집중적 공략을 시도했다. 그러는 가운데 곳곳에 거점이 형성되었다. 공식적으로 나타난 것은 5월 11일 이기호 정책기획수석면담, 6월 10일 보건복지부차관 면담 정도이나 그것은 의례적인 만남으로 빙상의 일각이었다. 실제로 법제정에 적극적인 김성재 민정수석이 청와대에 포진하여 강력한 거점을 형성하고 있었고, 신언향 보건복지비서관과 행정관들과도 얼마간의 교감이 가능했다. 그런가 하면 국민회의의 제3정책조정위 부위원장 겸 국회 보건복지위원회 위원인 이성재의원 또한 당초 다소 미온적이었던 당내 분위기를 바꾸기 위해 앞장섰다. 당의 최민식, 광해곤 정책전문위원의 도움도 컸다. 법 제정에 대한 국회 보건복지위원들의 관심은 기대수준에 미치지 못했으나, 이성재위원과 더불어 한나라당의 김홍신위원은 연대회의의 명분과 운동을 지원하는 큰 버팀목이었다. 보건복지부는 장, 차관을 비롯해 주요 정책관료들이 법 제정에 여전히 소극적이었으나 연대회의는 이들의 태도변화를 위해 지속적으로 접촉과 대화를 꾀했다. 아울러 국무조정실과 노동부 등의 관계 인사들과의 면담 및 설득작업도 끊이지 않았다. 주요 인사들과의 공식적, 비공식적 면담은 송경용(집행위원장)과 문진영(정책위원장)을 중심으로 이루어졌다. 그러는 가운데 상층엘리트 수준 곳곳에 거점이 형성되고, 필요할 때마다 이들의 조력을 얻어내기에 이른다.

대중운동차원의 조직적 노력도 계속되었다. 법 제정을 위한 지역연대활동을 강화하고, 연대회의 전체의 이름으로 혹은 소속 단체별로 사안별 성명서를 작성, 발송하는가 하면, 홍보용 리플렛 제작 배포, 실무자 워크숍을 개최하는 등 활발하게 움직였다. 종교계와의 연계에도 계속 관심을 기울였다. 5월 11일 법 제정을 위한 기독교 교수협의회 성명서가 발표되었고, 다음날에는 불교사회복지대회에 참가해서 교육을 했는가 하면, 5월 26일에는 조속한 법 제정을 촉구하는 종교계 지도자 성명서가 나왔다. 이러한 대중차원의 조직활동과 홍보노력은 의외의 수확을 거두어 들였다. 1999년 4, 5월에 걸쳐 국민회의 지도부가 여론수렴을 위해 전국 19개소의 실업극복 국민운동본부 지방조직을 방문했을 때, 지방수준 곳곳에서 국민기초생활보장법 제정의 필요성을 한결같이 강조하는 바람에 집권당이 이 사

안의 절박성을 인식하고 입장을 적극적으로 돌리게 된다. 연대회의는 엘리트집근과 대중집근을 병행했다. 대중운동을 통하여 얻는 역동성과 정당성을 바탕으로 엘리트를 설득하고 압박했다. 연대회의 창설 이후 운동주체는 종전에 비해 훨씬 조직적이며, 공격적 행태를 취했다.

1999년 5월 30일 연대회의는 그간의 활동을 성찰적으로 되돌아보는 시간을 가졌다. 연대회의의 집행위원인 신영전교수가 의보연대의 경험을 바탕으로 조직진단을 했고, 이에 근거하여 대안을 제시했다. 여기서 신 교수가 주장한 것은, 연대회의의 경우, 집행위원장과 정책위원장 간의 역할분담이 불명확해서 크고 작은 일에 대해 합의를 이루어내기 어려운 구조라는 것이며, 따라서 보다 신속한 결정이 가능한 조직으로 탈바꿈해야 한다는 것이다. 참여연대는 이 조직진단안에 근거하여, 송경용 집행위원장과 문진영 정책위원장이 각각 조직활동과 정책기획이라는 자신의 고유역할을 수행하되, 양자가 함께 움직이며 모든 판단을 함께 내리게 함으로써 신속한 결정과 효율적 집행을 가능케 하자는 쪽으로 가닥을 잡았다. 조직쇄신의 차원에서 새로이 실무회의가 구성되었는데, 여기는 정책위원장, 집행위원장, 조학원 간사, 박순철 간사, 이정운씨가 참여해 매주 1회 기획과 활동을 결정하고, 이들 실무회의단을 포함하여 민주노총, 일용직노동자, 여연, 크리스찬 아카데미 등 주요 소속단체가 참여하는 상임위원회가 2주에 한 번씩 모여 실무회의의 기획 및 활동을 점검하기로 했다. 이후 조직은 보다 활성화되었고, 일도 생산적으로 진행되었다.

그러던 중 1999년 6월 21일, 김대중 대통령은 울산에서 '중산층과 저소득 서민들이 안심하고 살 수 있는 국민생활보장기본법을 제정토록 하겠다'는 발언을 했다. 대통령의 이 발언은 참여연대의 입장에서 얼마간 의외였다. 연대회의가 법 제정을 위해 오랫동안 조직적 노력을 해 왔다고는 하나, 그 동안 많은 좌절을 겪었고, 관계 당국의 입장이나 사회여론도 아직 성숙되지 않았다고 보았는데, 법 제정을 담보할 결정적인 발언이 나온 것이다. 대통령의 발언경로는 명확하지 않다. 그간 연대회의가 열심히 구축해 놓은 김성재 중심의 청와대 라인이 열심히 움직인 결과가 아니겠느냐는 추정이 가능하다. 그러나, 국민회의 측의 정치적 목소리가 대통령을 움직였을 것이라는 추측도 심심찮게 고개를 든다. 물론 양자가 함께 작용했을 가능성도 크다. 여하튼 대통령의 <울산발언>은 핵폭탄의 위력을 발휘한다. 이제 대통령의 뜻이 명백히 굳어졌고 그것이 명시적으로 대외에 공표된 마당이니, 법 제정은 필지의 사실이자 시간문제라는 인식이 확산되었다. 무엇보다 정부, 특히 보건복지부의 태도변화는 두드러졌다.

3. 공식화/정책결정 단계(1999/6~1999/8)

연대회의는 이 단계에서 가능한 한 빠른 시간 안에 국민기초생활보장법이 국회를 통과하도록 전력투구를 하는 일방, 법안 내용을 충실히 구성하는데도 힘을 쏟는다. 입법화과정은 정책결정의 마지막 공식화단계이다. 대통령 발언의 엄청난 위력에도 불구하고, 법안의 국회통과라는 마지막 관문은 생각처럼 그리 수월하게 열리지 않았다. 연대회의는 입법화를 통해 법 제정 작업의 대미를 장식하기 위해 총력을 기울인다. 김 대통령의 울산발언 이후 연대회의의 위상은 크게 높아졌고, 이제 법 제정의 추진주체로서 청와대, 국회 및 당, 그리고 보건복지부를 연결하는 네트워크의 중심축으로 부상한다. 연대회의는 이들 이른바 상충부 기관들과 법 제정과 연관하여 갖가지 이해관계를 조정, 중재, 협상하며, 그들간의 원활한 관계형성에도 관여하는 등 문제해결자의 역할을 수행한다. 아울러 연대회의는 법 제정과정에서 시민단체가 청원한 법(안)의 기본정신이 훼손되지 않도록 세심한 주의를 기울인다. 이 단계부터 연대회의는 문제해결과정에서 협상의 유연성과 실용주의적, 전문기술적 접근의 강도를 높인다. 또한 이 단계에서 법 제정 이후 전개될 시행령 및 시행규칙의 제정 등 후속과정에 대한 준비가 함께 진행된다.

대통령의 〈울산발언〉 다음날인 6월 22일 연대회의는 긴급실무위를 개최, 9월 정기국회통과를 위한 법안정비에 박차를 가하고 관련 의원의 면담과 공청회를 개최할 것을 결정한다. 다음날인 6월 23일 긴급정책위를 개최하여 7월 임시국회 통과를 우선적인 목표로 설정하고,¹⁰⁾ 법안심사소위를 통과한 수준에서 법안을 재정비할 것을 합의한다. 이어 6월 24일 사회복지학회 주최로 국민기초생활보장법 공청회가 열리고, 여기서 문진영 정책위원장이 주제발표를 했다.

대통령의 울산발언이 있었으나, 국민회의의 대응은 생각처럼 적극적이 아니었다. 연대회의의 당내 거점인 이성재의원도 힘이 부쳐 허덕였다. 이 시점에서 연대회의는 고착상태를 돌파하기 위하여 새로운 전략을 안출한다. 즉 야당을 동원하여 여당을 움직이게 하는 〈以夷制夷〉 전략이 바로 그것이었다. 6월 28일 송경용신부가 한나라당의 이부영총무와 김홍신의원을 만나 조속한 법 제정의 필요성을 역설했다. 이 총무는 '이 법 제정이야말로 우리가 사회적 야만으로부터 벗어

10) 9월 정기국회 목표를 7월 임시국회로 바꾸는 데는 국민회의의 최민식 정책위원의 조언이 크게 작용했다.

날 수 있는 절호의 기회'라며 적극적인 지지의사를 표명했다. 송 신부 등은 다음 날인 29일 한나라당의 이상득 정책위의장과 황규선의원을 만나 호의적 반응을 얻어낸다. 이어 7월 5일에는 연대회의 주최로 '사회안전망 구축과 국민기초생활보장법 제정 촉구대회'를 여의도 국민은행 앞에서 열어 분위기를 돋우고, 같은 날 청와대 민정수석과 복지노동수석을 차례로 만난다. 7월 6일 한나라당 김홍신의원의 131명의 발의로 '국민기초생활보장법'안이 국회에 제출된다. 그것은 그 동안 정책위원회에서 다듬어 온 내용 그대로였다. 그 전날(7월 5일자) 중앙일보는 '한나라당이 국민기초생활보장법의 제정에 주도권을 빼앗기지 않기 위해 당무회의에도 회부하지 않고 법안을 제출했다'는 기사를 실었다.

7월 12일 국회 보건복지위원회가 개최되고, 국민기초생활보장법이 안전으로 상정, 법안심사소위로 송부된다. 같은 날 연대회의는 '제205회 임시국회 회기 내에 국민기초생활보장법을 제정하라'는 성명서를 발표하고, 아울러 공충석 보건복지위 전문위원의 국민기초생활보장법안 검토에 대한 항의서한을 발표하는 등 계속적인 압박을 가한다. 때마침 김대중 대통령이 조속히 해결해야 할 개혁과제 목록에 국민기초생활보장법의 제정을 언급하여 연대회의는 큰 힘을 얻는다.

그러나, 한나라당의 전임 재정국장의 구속으로 임시국회가 파행되고 국민기초생활보장법을 심의하기로 하였던 법안심사소위도 무산되는 불상사가 일어난다. 연대회의는 곧 '임시국회를 정상화하고 국민기초생활보장법을 즉각 제정하라'는 성명서를 발표한다. 이어 7월 16일 전체회의를 개최하여 정책위원회 중심으로 시행령과 전달체계, 그리고 예산편성부분을 중점적으로 연구하고 법 제정 후 가능한 가장 빠른 시일 내에 연합공청회를 개최할 것을 결정하는 등 <법 제정 이후>에 대비한다. 같은 달 21일 연대회의는 민주노총 기자회견실에서 임시국회의 조속한 재소집과 국민기초생활보장법의 제정을 촉구하는 기자회견을 개최한다. 1999년 8월 2일 206회 임시국회가 개원(일정 8/2~8/13)된다. 이미 여당과 야당이 법 제정을 당론으로 확정한 상태였고, 정부도 이에 따라가는 입장이어서, 법 제정작업은 순조롭게 흐름을 타기 시작했다. 몇 가지 쟁점이 제기되었으나, 연대회의는 문제해결을 위해 비교적 유연하게 대응한다. 그런데, 법안 통과 직전에 미리 풀어야 했던 까다로운 문제가 법의 집행시기였다. 연대회의는 7월을 주장했고, 보건복지부는 다음해인 2001년 1월을 고집했다. 오랜 논란 끝에 연대회의는 2000년에 자활대상자에게도 생계급여를 한다는 조건으로 보건복지부안을 수용했다. 그런데 엉뚱한 일이 벌어졌다. 중앙일보에 '국민회의와 시민단체는 법 집행을 서두르고 있으나, 한나라당과 경제관료들이 발목을 잡고 있어 연내 실시가 불

투명하다'는 내용의 오보가 나왔다. 이에 분격한 한나라당의 김홍신의원이 선명성의 차원에서 실시시기를 아예 7월로 앞당기자고 나섰다. 보건복지부가 펼쳐 뛰고 반대하는 바람에 파행의 위기를 겪고, 결국 여·야와 정부가 2000년 10월부터 실시하자는 절충안에 합의한다.¹¹⁾

송경용신부와 문진영교수는 매일 국회에 출근하여 과정을 점검하고 압박을 가한다. 1999년 8월 9일 보건복지상임위 법안심사소위는 김홍신의원이 발의한 법안과 1998년 12월 심사소위를 통과했던 양자를 절충, 상임위 대안형식으로 국민기초생활보장법을 마련한다. 이 법안은 같은 날, 심사소위와 상임위에서 의결된다. 11일 법제사법위원회들, 그리고 12일 마침내 임시국회 전체회의를 통과한다. 드디어 법안 국회통과라는 공식적인 정책결정의 판문을 통과한 것이다.

국민기초생활보장법은 기존 생활보호법과 비교해볼 때, 기존의 시혜적 성격의 생활보호제도를 시민의 '사회적 권리' 차원으로 격상한 것이며, 내용 면에서도 인구학적 구분의 철폐, 소득인정액의 도입, 자활프로그램의 강화, 주거급여의 신설 등을 이루어냄으로써 한 차원 높은 공공부조제도로 발전하게 되었다. 또한 사회복지계의 숙원이었던 사회복지전문요원의 일반직화를 성사시킴으로써 제도운영의 효율성을 확보할 수 있게 되었다(문진영, 1999: 14).

4. 구체화/내실화 단계(1999년 8월~2000년 4월)

국민기초생활보장법이 국회를 통과하자 연대회의는 시행령, 전달체계, 예산 등을 마련하는 후속과정에서 법의 정신이 훼손되지 않도록 내용을 충실히 다듬는데 힘을 모은다. 따라서, 논의는 다분히 실무적 차원으로 진행된다. 연대회의는 그동안 법 제정운동에 치중하여 상대적으로 법의 구체화과정에 대한 준비가 부족했음을 인식하고 이에 대한 전문적 정책연구와 그 실천을 위한 조직적 뒷받침에 정성을 기울인다. 지난 단계까지 연대회의의 문제 접근 행태는 다분히 운동적, 공격적이며, 명분 위주였으나, 이 단계에서는 보다 유연하고, 합의적이며, 전문기술적으로 바뀐다. 보건복지부의 태도도 다분히 적극적, 협의적으로 바뀌었다. 연대회의는 보건복지부와 보건사회연구원을 중요한 상대역으로 보고 내실화를 위한

11) 집행시기를 연대회의의 열망과 정치적 절충에 의해 「2000년 10월부터」로 정한 것은, 인프라 구축, 예산확보, 수급자 선정 등을 고려할 때 다소 무리한 결정이었다. 제반 사전준비를 생각할 때, 보건복지부의 2001년 1월 안이 보다 신중한 대안이 아니었을까.

마무리작업에 들어섰다. 그러나, 2000년 2월 입법예고된 시행령, 시행규칙의 내용에 대한 각 부처와의 조정과정에서 기획예산처를 비롯한 경제부처가 재정소요 증가를 억제하기 위해 엄격한 재산기준을 적용할 것을 주장하고 끝내 이를 관철 하자 상황은 반전된다. 2000년 5월 법 시행준비과정에서 법의 기본정신이 훼손된다고 판단한 참여연대와 연대회의가 총력투쟁을 선언한다. 현시점에서 상황전개가 불가촉적이므로 여기서는 2000년 4월까지를 주로 다룬다. 이 단계를 부연하면 다음과 같다.

우선 법이 통과하자 국민기초생활보장법 제정추진 연대회의의 명칭을 ‘제정’자를 뺀 국민기초생활보장법 추진연대회의로 바꾼다. 한편 연대회의는 법이 제정되자 1999년 8월 25일 집행위원회를 소집하여 국민기초생활보장법을 자체평가하고, 아울러 법의 구체화과정에서 세심한 주의를 기울여야 하는 부분들을 낱낱이 점검한다. 이어 9월 9일에는 기획예산처가 발표한 2000년도 예산에 생활보호예산이 크게 삭감된 것에 대한 항의 성명을 발표한다.¹²⁾

이 구체화단계에서 연대회의는 법정신의 실제적 구현 및 그 내실화의 관건이 되는 시행령과 규칙의 내용에 모든 촉각을 곤두 세웠다. 연대회의는 이와 연관된 전 과정을 면밀히 검토하고 모니터링을 했다. 보건복지부는 국민기초생활보장법 추진단을 구성하고, 구체적인 시행방안을 마련하기 위해 보건사회연구원 사회부조팀에 연구용역을 맡겼다. 그런데, 바로 이 연구진에 연대회의 정책위원회 위원들이 두루 참여하여 작업에 직접 관여했으므로 연구용역 결과에 연대회의의 입장이 비교적 잘 반영되었다. 보건복지부는 이 연구용역 결과를 기초로 동법의 시행령과 시행규칙을 입법예고하였다(2000년 2월 17일~2000년 3월 7일). 그런데, 입법예고 기간 중 기획예산처와 노동부는 입법예고안의 기본 입장과 거리가 있는 검토의견을 내고, 이를 관철시키기 위해 총력을 기울인다. 기획예산처는 수급권자의 선정기준을 엄격하게 적용하여 소요재정규모를 줄이는 데 목적이 있었고, 노동부는 자활사업을 여타 사업과 분리하여 스스로가 시행주체가 되자는 데 일차적 관심이 있었다. 보건복지부는 연대회의와 더불어 일원적 행정체제를 명분으로 노동부에 대해서는 성공적으로 대응하였으나, 기획예산처의 압력에는 힘이 크게 부쳤다. 대체로 이 시점에서 참여연대와 연대회의간에 얼마간의 간극이 드러나기

12) 여기서 참여연대는 한시적 생활보호대상자의 증원, 사회복지전문요원의 확대 배치 등 인프라 및 행정전산망의 구축을 위해 보건복지부의 예산요구가 모두 삭감된 데 대해 문제제기를 하고, 예산의 증액 편성을 강력히 요구했다.

시작한다. 참여연대 안에서는 연대회의 집행위원회가 너무 현실과 타협하는 것이 아니냐는 비판적 정서가 서서히 고조되고 있었다.

2000년 5월에 들어서면서 상황은 급전직하로 치닫는다. 시행령과 시행규칙이 확정되지 않은 시점에서 국민기초생활수급자 선정시한에 쫓기던 정부는 선정기준에 대한 실무지침을 마련하여 수급자 신청을 받기 시작했다. 그런데, 정부가 마련한 선정기준은 기존 생활보호법의 소득, 재산, 부양자 범위 등 세 가지에 토지, 주거, 자동차소유 여부 등 세 가지를 새로 추가해 모두 여섯 가지로 늘어났고, 주거기준 및 재산평가기준이 매우 엄격하게 규정되는 바람에 자칫 국민기초생활보장법의 수급권자 수가 이전 생활보호대상자 수보다 더 적어질 위험에 처하게 된다. 법의 공동화(空洞化) 내지 형해화(形骸化)의 위험을 절감한 연대회의의 송경용, 문진영, 이찬진 등 대표단은 5월 2일 기획예산처 진념장관을 만나 이같은 문제점을 지적, 항의한다. 한편 참여연대는 9일 국민기초생활보장법의 <기초생활수급권찾기 운동본부>(본부장 임종대 한신대교수)를 발족시키고 행정소송, 헌법소원 등 강도높은 대정부 투쟁을 선언했다.

<표 1> 단계별 주요 특징

단 계	특 징	중심축/ 네트워크	접근전략	접근형태
쟁점화/의제화 (1994~1998/12)		참여연대/ 시민사회와의 느슨한 연립	대중, 언론접근	명분추구, 운동적, 비조직적
조직화/대안모색 (1999/1~1999/6)		연대회의(참여연대)/ 청와대, 국회, 당, 정부에 거점형성, 개별활용	엘리트접근/ 대중접근	명분추구, 운동적, 조직적/ 공격적
공식화/정책결정 (1999/6~1999/8)		연대회의(참여연대)/ 엘리트 네트워크의 중심축으로 조정, 중재, 협상 등 문제 해결자 역할 수행	엘리트접근/ 대중접근(약)	명분추구, 운동적, 조직적/ 협상적
구체화/내실화 (1999/8~2000/4)		연대회의(참여연대)/ 정부(보건복지부, 기획 예산처 등)와 연구기관 (보사연)과의 전문 기술적 연계/협상	전문기술적 접근	실용주의적, 전문기술적/ 협상적

작금의 추세로 볼 때, 구체화단계에 들어온 후 실용주의적, 전문기술적 내지 협상적 접근의 강도를 높여 왔던 연대회의는 급기야 상황변화에 대응하여 대중적, 운동적 접근으로 그 활동의 축을 바꿀 것으로 보인다. 그러나 이 논문은 앞으로의 전개과정을 미리 전망하여 예단하기보다는 구체화 단계의 시기를 1999년 8월부터 2000년 4월까지로 한정하여 서술하고자 한다.

이상의 제 단계를 간략히 도식화하면 위의 <표 1>과 같다.

Ⅲ. 참여자 분석

여기서는 국민기초생활보장법의 제정 및 구체화과정의 주요 참여자인 1) 대통령 - 청와대, 2) 국회 - 당, 3) 정부/ 보건복지부, 노동부, 기획예산처, 국무총리실 및 4) 참여연대 - 연대회의에 대한 구체적 분석을 시도하고, 법 제정을 둘러싼 찬, 반 양세력의 진영(陣營) 별 네트워크를 대비한다. 개별적 논의와 함께, 이들 참여자간의 연관관계도 언급한다.

1. 대통령 - 청와대

우리 나라의 정부 정책결정과정에서 현직 대통령은 실로 어떤 참여자라도 비견할 수 없는 막강한 영향력을 구사한다는 사실은 아무도 의심치 않는다. 이것은 국민기초생활보장법의 제정과정에서도 웅변적으로 나타났다. 1999년 6월 21일 이른바 대통령의 <울산발언>이 발표되자, 얼마간 교착상태에 머물고 있던 상황은 급변하기 시작했다. 보건복지부를 비롯한 많은 참여자에게 법 제정은 이제 당연히, 그리고 무리 없이 전개될 후속과정으로 인식되었고, 법 제정과 관련하여 제기되었던 많은 쟁점들도 하나하나 가닥이 풀리기 시작한다. 그렇다면 대통령의 <울산발언>을 이끌어 낸 장본인은 누구인가, 어떤 한, 두 사람의 결정적 진언에 의한 것인가 아니면 다양한 경로에 의한 것인가, 단발성의 효과적인 진언에 의한 것인가 아니면 오랜 기간에 걸쳐 축적된 정보와 지식, 혹은 끈질긴 조언과 설득에 의한 것인가? 이에 대한 확실한 대답을 구하기 어려웠다. 분명한 것은 참여연대나 연대회의의 축의 주도적 인사 중 누구도 <울산발언> 이전에 김대중 대통령을 직접 만나 대면적 설득을 한 적이 없었다는 사실이다. 이미 위에서 언급한대로 김대중 대통령의 결단과 관련하여 두 가지 추정이 가능하다. 그 하나는 뭐니 뭐

니해도 연대회의의 청와대 거점인 김성재 민정수석의 진언이 먹혀 들어간 것이 아니었겠느냐는 입장이며, 다른 하나는 4, 5월에 걸쳐 국민회의 지도부가 지방차원의 폭넓은 여론수렴을 하고 난 후 법 제정 필요성을 절감, 대통령에게 제안한 것을 대통령이 수용한 것 같다는 입장이다. 물론 두 가지 경로가 중첩될 수 있다. 그러나, 아직 누구도 그 경로를 확실하게 단정하지 못하는 입장이다.

그 경로가 어떻든 분명한 것은 김대중 대통령이 이 제언을 받아 들였다는 사실이다. 주지하듯이 김 대통령은 사회정책과 연관해서 우리 나라의 지도적 현역 정치인들 중에 드물게 보는 개혁적 내지는 진보적 정책성향을 가진 정치인이다. 그가 이 법안의 필요성을 바르게 인식하고, 그 물꼬를 튼 것은 결국 이러한 김 대통령의 이념적, 정책적 성향에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. <울산발언> 이후 법 제정 직전 시점에서 김 대통령이 조속히 해결해야 할 개혁과제 목록에 국민기초생활보장법을 언급한 것도 결정적 시점에 추진세력에게 힘을 실어 준 것이었다. 따라서, 대통령의 공식적 참여는 비록 늦었으나, 결정적 계기를 마련하는데 가장 큰 기여를 했다고 볼 수 있다. 법 제정 이후에 기초생활보장제도의 재원조달 문제가 제기되었을 때, 김 대통령은 만약 예산이 적게 책정되는 경우에는 예비비와 추경예산을 동원해서라도 제도적 틀을 훼손하지 않겠다는 강한 의지를 표명한 것으로 알려지고 있다. 최근(2000년 5월) 국민기초생활보장법 수급대상자 선정을 위한 실무지침이 지나치게 축소지향적으로 마련되어 법 자체가 형해화될 위험에 봉착하자, 참여연대가 대통령 면담 등을 추진하며 상황돌파를 꾀하고 있는 것도 우리 나라의 정책결정과정에서 대통령이 행사하는 막강한 영향력과 더불어 이 의제에 대한 자연인 김대중의 개혁적 관심 때문일 것이다.

연대회의의 청와대 거점은 처음부터 김성재 민정수석(후에 정책기획수석)이었다. 개혁적 성향이 강한 김 수석은 1999년 2월 25일 청와대 민정수석으로 임명된 이후, 줄곧 참여연대 내지 연대회의의 가장 신뢰할 수 있는 청와대 전진기지로서 법 제정문제의 쟁점화, 의제화, 공식화 및 구체화의 모든 과정에서 연대회의와 긴밀히 협력했고, 필요시 대통령에게 직보(直報)도 서슴치 않았던 것으로 알려져 있다. 직접 유관 수석인 김유배 노동복지수석이 실업대책 등 노동부 사업에 더 큰 관심을 쏟았고 본질적으로 기초생활보장제도의 효율적 관리를 위해 필수적인 복지 인프라 및 행정능력에 대해 회의적이었기 때문에 법 제정에 대해 비교적 미온적이었던 것과는 대조적이었다. 연대회의의 집행위원 출신으로 법 제정운동에 깊이 참여했던 신필균 크리스찬아카데미 사회교육원장이 1999년 7월 1일 청와대 민정비서관으로 임명된 것도 법 제정 및 그 후속작업이 원활하게 진행되게 된 주

요한 요인이 된다. 청와대에 들어간 후 신필균 비서관의 첫 번째 보고서가 바로 국민기초생활보장법안을 포함한 개혁입법 과제에 관한 것이었다. 이후 청와대에 <김성재 - 신필균> 라인이 구축된다.

연대회의는 김성재 수석 및 신필균 비서관 외에, 김유배 노동복지수석, 이기호 경제수석, 김한길 정책기획수석 등을 두루 만나 사안의 중요성을 역설하고 지원을 요구하는 등, 조직적 노력을 계속한다. 연대회의는 가능한 한 청와대 비서실로부터 최대한의 지지를 끌어내고, 여의치 못할 경우 적어도 청와대로부터 법 제정에 대해 부정적 반응이 나오지 않도록 만반의 대비를 하였다. 따라서, 신언항 보건복지비서관과 복지노동 수석실 행정관들과도 대화와 설득을 계속했다.

2. 국회 - 당

나라의 중요한 정책결정은 대체로 법률안의 형식을 취한다. 따라서, 국회는 입법과정에서 가장 중추적 기관이다. 집권당도 스스로 정책을 입안하는 경우는 물론, 행정부가 마련한 정책안에 대한 당정협의과정에서, 그리고 법안의 국회통과과정에서 매우 주요한 구실을 한다. 오랜 권위주의 치하에서 국회와 당은 정책결정의 주변으로 밀려났으나, 민주화의 진전과 더불어 국회와 당은 점차 정책결정의 중심으로 다가오고 있다.

국회 보건복지상임위원회의의 위원들 중 국민회의의 이성재 의원과 한나라당의 김홍신 의원은 비교적 일찍부터 법 제정운동의 충실한 지원자이자, 상임위 및 국회의 거점이었다. 이성재의원은 국민회의 제 3 정책조정위원회 부위원장으로 1998년 초 위원회 내에 실업대책 위원회 및 그 안에 공적부조팀을 구성하고 국민기초생활보장법의 기본적 열개를 만드는 작업을 주도한 이래, 줄곧 법 제정운동의 당내 거점이자 견인차로서 당 및 국회 상임위 내에서 법 제정에 대한 긍정적 여론형성에 앞장을 섰다. 1998년 12월 23일 법안이 어렵사리 상임위원회 법률심사소위원회를 통과하는 데에도 이성재의원의 기여가 가장 컸다. 그러한 점에서 법 제정 등에 비교적 조심스러운 접근을 했던 정세균 당 제 3 정책조정위원회 위원장과는 대조적이었다. 한편, 최민식, 광해곤 등 개혁적 성향의 당 정책위원들이 몰림작업을 통해 당내에서 호의적인 여론을 형성하는 데 적지 않은 기여를 하였다.

한나라당의 김홍신의원도 보건복지상임위 내에서 시종일관 법 제정의 주요한

산과역을 수행했다. 김의원은 1998년 7월 23일 26개 사회단체에서 국회에 국민기초생활보장법 제정 입법 청원을 했을 때 소개의원이었고, 1999년 7월 6일 131명의 발의로 제출한 '국민기초생활보장법'을 직접 발의하기도 했다.

3. 정부

현대 민주주의 국가의 정책결정과정에서 관료는 한 걸음 물러선 위치에서 실질적 권력을 구사하는 경우가 많다. 법률을 제정하는 과정에서는 국회, 당, 이익집단들이 크게 개입되기 때문에, 관료들은 수동적인 것처럼 보인다. 또 정부관료제는 실제로 법 집행의 주체이기 때문에 행정적 실현가능성(administrative feasibility)에 매우 예민할 수밖에 없다. 따라서, 얼마간 조심스럽고, 유보적인 측면이 있는 게 사실이다.

그러나, 정부관료제는 정책과정에서 실질적 권력을 구사하는 경우가 많다. 법안의 문구들이 대체로 추상적·선언적인데, 정치인들은 일반적으로 법안의 내용에만 관심을 두지, 일단 법이 통과되면, 구체적이고 기술적 문구를 담는 시행령이나 시행규칙 작성에는 상대적으로 소홀히 한다. 그런데, 정책집행단계에서 실질적으로 힘을 발휘하는 대목은 이 구체화 부분이고, 이 부분을 작성하는 과정에서 관료는 실제로 주인노릇을 하는 경우가 많다.

그런가 하면, 정책결정과정에서 정부는 조직적·의사결정적 차원에서 하나의 통합적 실체가 아니라, 상호 이해관계가 엇갈리는 다수 부처들로 구성되는 매우 복잡한 존재이다. 따라서, 정책결정을 둘러싸고 부처간에는 긴장과 갈등, 이해조정과 타협 등 동태적인 과정이 전개된다.

국민기초생활보장법의 제정과 가장 밀접한 관련을 갖는 부처는 역시 보건복지부이다. 노동부 및 기획예산처도 일과 예산의 측면에서 가깝게 연관된다. 밀접도는 떨어지지만 국무총리실 국무조정실이나 행정자치부, 재정경제부도 이 법의 제정과 무관할 수 없다. 대체로 노동부와 기획예산처는 국민기초생활보장법 제정 및 시행에 대해 미온적 내지 부정적 입장을 취했는데, 보건복지부와 노동부 간에는 사회정책에 관한 주도권 갈등의 맥락에서, 또 보건복지부와 기획예산처 간에는 정책성향의 차이와 예산규모와 연관하여 시종 긴장이 맴돌았다. 그런 의미에서 정부부처간에는 다분히 <관료정치>(bureaucratic politics) 양상을 띄었다. 대체로 볼 때, 연대회의와 보건복지부는 대통령의 <울산발언> 이후 비교적 협조적 관계를 유지하였으나, 기획예산처와 노동부와는 시종 불협화음이 그치지 않았다.

1) 보건복지부

1998년까지 보건복지부는 참여연대가 주도하는 국민기초생활보장법에 대해 큰 관심을 기울이지 않았다. 현실을 잘 모르는 몇몇 진보적 소장학자들의 철없는 행동 정도로 가볍게 생각했을 수도 있다. 실제로 복지분야 개혁과제에 대한 보건복지부의 정책주도성은 매우 미약했다. 국민기초생활보장법의 제정과정에서 연대회의가 초기단계부터 그 접촉창구를 당과 청와대 쪽으로 잡은 것도, 보건복지부의 수동적 자세와 패배주의, 그리고 미흡한 정책능력과 연관된다. 보건복지부의 이러한 소극적 입장은 행정집행능력에 대한 자신감 부족과도 밀접히 연관된다. 즉 정책집행당국으로서 집행과정에서 행정적 실현가능성을 생각하지 않을 수 없었고, 그런 관점에서 볼 때 취약하기 이를 데 없는 행정인프라에 마음이 쓰였을 것이다.

그러나, 1998년 말 법안이 국회 상임위 법안심사소위를 통과하고, 1999년 들어 법 제정운동이 점차 조직화, 가열화 되면서, 주무관서인 보건복지부는 사안에 대해 점차 관심을 기울이게 되고, 부처의 입장을 정리하게 된다. 1999년 1월 시점에서 보건복지부는 몇 가지 전제를 앞세우며, '소극적 동의'의 입장을 밝힌다. 보건복지부가 내세운 전제들은 첫째 생활보호사업을 담당할 사회복지전문요원의 인력충원, 둘째 생활보호사업을 위한 사회복지전산망 구축, 셋째 읍·면·동 폐지시 사무소의 복지센터로의 전환, 그리고 넷째 보건복지부 내에 생활보호 전담 부서설치(생활보호 및 복지시설관리 업무 분리) 등이었다. 말하자면, 행정 인프라가 구축되면, 반대할 이유가 없다는 입장이었다.

참여연대는 1999년 2월 10일 보건복지부장관을 '최저생계비 공표 의무 위반'을 이유삼아 직무유기로 고발한다. 내용인 즉, 복지부장관은 1998년 12월 1일까지 중앙생활보호위원회의 심의를 거쳐 1999년 최저생계비를 결정, 공표해야 함에도 불구하고 이를 어겨 국민이 법률을 통하여 부과한 직무를 유기했다는 것이다. 이러한 도발적 행위는 아마도 국민의 기초생활보장문제의 사회쟁점화와 이 문제에 대한 복지부의 관심촉발에 있었을 것이다.

보건복지부는 실제로 1999년 6월 21일 김대중 대통령의 <울산발언>이 있기까지 전문요원 등 인프라가 구축되지 않은 경우 이 법을 실시할 수 없다는 소극적, 유보적 자세를 견지했다.¹³⁾ 그러나, 연대회의가 구성되고 그 활동이 조직화되면서

13) 그러나, 기초생활보장제도에 대한 보건복지부의 기본적인 방향은 연대회의의 촉의 입장과 크게 어긋나지 않은 수준이었다. 즉 1999년 5월 보건복지부가 펴낸 <국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안>이라는 보고서에 따르면, 기초생활보장에 대한 기본 입장을 '가구별 생계유지능력을 감안한 모든 국민의 기초

복지부도 이에 대응하여 부내에 기초생활보호법 관련 <태스크 포스>(task force)를 구성하는 등 얼마간의 물밑 변화가 있었던 게 사실이다. 국민기초생활보장법에 관한 장관들의 입장은 두드러지게 표현되지 않았다. 1999년 5월 24일까지 재임한 김도임장관은 국민연금문제로 여념이 없었고, 새로 취임한 차홍봉장관 또한 국민연금과 의료보험 업무에 전념하는 형편이었다. 다만 차 장관이 개혁성향의 인사로 간주되었기 때문에, 시민사회 쪽에서는 장관교체 이후 상황이 얼마간 개선된 것으로 보았다.

1999년 6월 10일 연대회의 대표자들이 보건복지부 차관을 만났을 때, 연대회의 측 눈에는 생활보장법 제정이 복지부의 우선과제 중 후순위인 듯 했고, 차관 자신도 총대를 매겠다는 적극적 의지를 내비치지 않았다. 다만 저소득대책 마련에 대한 시민사회의 활발한 움직임과 노동부의 선점식 대응에 매우 민감하게 반응하였다. 그러나, 적어도 과거 그가 사회복지정책실장 재임시와 비교할 때 소극적 입장에서 긍정적으로 바뀌었음을 감지할 수 있었다. 당시 기초생활보장법 제정 문제는 천상 차관이 채길 수밖에 없는 형편이었는데, 이 정도 변화도 고무적이지 아닐 수 없었다. 연대회의는 보건복지부와 '비판적 협조체제' 구축 단계에 들어섰다고 판단했다. 그러나, 6월 <울산발언> 이후 법제정에 대한 보건복지부의 입장은 적극적으로 변했고, 특히 사회복지전문요원의 일반직화와 대폭 증원이 결정되면서 분위기는 크게 호전된다.

이후 연대회의와 보건복지부는 1999년 8월 국민기초생활보장법 제정과정과 이후 구체화의 초기단계까지 비교적 협조적 관계를 잘 유지한다. 이렇게 된 데는 연대회의의 입장이 기존의 명분추구적, 운동적, 공격적 차원에서 보다 실용주의적, 전문기술적 차원으로 바뀌었다는 데 큰 이유가 있었다.

그러나, 보건복지부는 2000년 2월 시행령과 시행규칙의 입법예고 이후 타 부처와의 의견조정과정에서 이 법 제정에 대해 애초부터 부정적이었고, 무엇보다 예산규모를 줄이는데 크게 집착하고 있는 기획예산처에 계속 밀려 법제정 취지를 무색케하는 수급자 선정기준을 마련하여 참여연대와 연대회의의 반발을 샀다.

2) 노동부

노동부는 IMF 이후 대량실업문제가 사회문제화되면서 빈곤 및 실업문제 해결의

생활보장'으로 설정하고, 일단 저소득자들에게 기본적으로 생계급여를 제공하고(선급여), 이들 중에서 근로능력이 있다고 판단되는 대상자에게는 적극적 노동시장 프로그램에의 참가의무를 부과하는 것이었다.

중심부서로 부상했다. 그러나, 노동부의 정책기조가 기본적으로 <근로복지> (workfare), 즉 일을 통한 소득창출의 차원이었으므로 빈곤층의 제도적 생활안정을 추구하는 참여연대와는 처음부터 갈등의 소지가 있었다.¹⁴⁾ 1998년 초 이래 참여연대는 노동부의 미봉적 공공근로사업, 역진적 소지가 있는 대출사업, 고학력실직자에 편향된 교육훈련사업 등에 대해 비판을 가하며, 일시적 소득창출보다 생활보호제도의 완비성을 통해 사회안전망을 구축해야 한다는 입장을 강력히 피력해 왔다.

연대회의 결성 이후 국민기초생활보장법 제정이 사회쟁점화면서 노동부는 이에 공식적 반대입장을 천명한다.¹⁵⁾ 1999년 4월 이후 보건복지부가 점차 국민기초생활보장법에 정책적 관심을 피력하자, 노동부는 실업부조를 주도하려는 움직임이 있었다. 1999년 6월 대통령의 <울산발언> 이후 국민기초생활보장법의 제정이 가시권으로 들어오자, 노동부는 급기야 기초생보법의 대체용으로 저소득 실직자 생활안정방안을 마련해 이에 대응한다. 그 골자인즉, 기존의 생활보호제도를 유지하면서, 저소득실직자/자활보호대상자들에게는 노동시장참여를 통해 생활안정화를 꾀하자는 입장으로 공공근로 소득 및 직업교육훈련수당 등 기존의 정책수단이 주로 이루어졌다. 이에 따라 연대회의와 노동부의 산하연구소인 한국노동연구원과의 논박도 뒤를 이었다.

2000년 2월 노동부는 국민기초생활보장법의 시행령 및 시행규칙을 마련하는 과정에서 보건복지부는 생활안정사업만 맡고, 노동부가 자활사업 전반을 관장하겠다는 검토의견을 내 놓는다. 이에 연대회의는 보건복지부 및 노동부장관에게 두 사업은 서로 분리할 수 없다는 입장을 분명히 전한다.¹⁶⁾ 상황이 이렇게 진전되자

14) 한국노동연구원은 1999년 4월 <중장기 실업대책의 방향과 과제>라는 보고서에서, 저소득 실업자보호제도를 도입할 것을 주장하고 있는데, 그 기본적 입장은 일정 소득 이하의 저소득자들에게 먼저 적극적 노동시장 프로그램에 참가하게 하고, 이 프로그램의 틀 안에서 생계보호비를 지급받아(후급여) 최저생계를 유지하게 하자는 것이다.

15) 1999년 3월 4일 참여연대가 저소득계층 실업자를 위한 실업부조제도의 도입을 위해 개최한 정책공청회 <긴급제안, IMF시대 - 고실업사태의 사회적 대안>에서 노동부 고용정책실장은 “실업부조제도 도입의 필요성에는 인식을 같이 하나, 현실적으로 지금 당장 도입함에는 애로가 있다”가 극히 유보적인 입장을 피력했다. 이어 3월 17일 연대회의가 주최한 공청회 <국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망>에서 노동부에서 참여한 사무관은 법 제정에 대해 반대의 입장을 명백히 피력했다.

16) 국민기초생활보장법 시행령 및 시행규칙에 대한 노동부의 검토의견은 1) 노동

사회보장에 관한 장관간의 정책조정회의에서 취업가능자와 근로능력미약자 중, 취업가능 수급권자만 노동부의 직업안정기관에 일괄 위탁하고, 아울러 시·군·구 차원에서 시·군·구의 장과 고용안정센터의 장, 전문가들이 두루 참여하는 자활기관협의체를 결성하기로 합의하여 두 부처간의 이전과 갈등을 봉합한다. 최선정 노동부장관이 보건복지부 출신으로 복지부사업에 이해가 있다는 점이 노동부와 보건복지부 간의 갈등을 줄이는 데 크게 기여했다고 본다.

3) 기획예산처

기획예산처는 국가 예산을 관장하는 부처이므로 기본적으로 비용효과적으로 문제를 해결하는 데 가장 관심을 쏟으며, 기본적으로 경제 마인드가 가장 강한 부처의 하나이다. 따라서, 처음부터 연대회의가 주도하는 저소득층 생활보장 운동에 대해서는 부정적 입장이었다고, 그 때문에 기초생활보장법이 내포하는 제반 문제점들, 즉 소요예산규모, 소득과약, 자활인프라 등을 집요하게 파고들면서 집중적으로, 또 조직적으로 이의를 제기해왔다. 법 제정 이후에도 기획예산처는 예산의 범위 내에서 국민기초생활보장법을 시행해야 하며 근로능력자와 비근로능력자에게 생계급여를 차별지급하자는 입장을 견지하고 있는데, 이에 대해 연대회의는 결국 국민기초생활보장법을 기존의 생활보호법의 원리가 유지되는 대체입법으로 만들겠다는 심산이라고 신랄하게 비판해 왔다.

기획예산처는 수급권자의 선정기준을 엄격하게 만들어 재정소요증가를 최대한 억제하는 데 모든 노력을 경주하고 있다. 뒤의 쟁점분석에서 재론되거니와 2000년 2월 17일 입법예고된 시행령, 시행규칙의 내용에 대해 검토의견을 내놓는 과정에서 기획예산처는 적지 않은 쟁점에 대해 이의를 제기했고, 이러한 기획예산처의 요구는 대폭 수용되었다. 정부를 풍미하는 작금의 신자유주의적 정책경향이

부장관이 자활사업 전반에 대한 수행주체가 되어 종합적으로 계획·관리하며, 2) 지역가구별 자활지원계획 수립시 노동부와 협의한다는 것이었다. 이에 대해 연대회의는, 국민기초생활보장법에서는 중앙생활보장위원회가 자활사업을 포함한 제반 기초생활보장업무의 기본방향 및 대책 수립에 대하여 심의·의결하도록 규정하고 있고(법 제20조 제2항), 시·도지사 및 시·군·구청장이 자활급여를 포함한 모든 급여에 대한 제반 업무를 결정하고 실시하도록 하고 있음(법 제19조)을 상기시키며, 자활사업을 여타의 다른 사업과 분리하여 노동부가 시행주체가 되어 종합적으로 계획·관리한다는 점은 법 취지에 명백하게 위배된다는 점을 분명히 밝혔다(노동부의 국민기초생활보장법 시행령·시행규칙 검토 내용에 대한 연대회의 의견서, 2000).

나 관료제 내의 역학관계 모두에서 기획예산처는 보건복지부보다 우월한 위치에 있었다. 무엇보다 참여연대 내지 연대회의와 기획예산처 간의 반목은 기본적으로 정책성향의 차이로서 법의 제정 및 구체화과정으로부터 집행과정까지 양자간의 긴장과 갈등은 완전히 해소되기 어려울 것으로 본다. 법의 시행령 및 시행규칙 내지 실무지침이 마련되는 과정에 기획예산처의 입김이 강하게 작용하면 할수록, 법은 공동화 내지 형해화될 위험이 크다.

4) 국무총리실

김대중정부는 집권 초기 적어도 경제정책에 관해 신자유주의적 기초를 분명히 했으므로, 국민기초생활보장법과 같은 시장조정정책이 정부의 정책의제가 된다는 일은 쉬운 일이 아니었다. 더욱이 보수성이 짙은 김종필 총리가 주재하는 국무총리실에서 이러한 개혁정책안에 대해 관심을 기울일 여지가 없었다. 따라서, 국무조정실 사회복지심의관 등 연관 정책책임자는 기초생활보장법에 대한 관심과 연구가 전혀 없었다.

1998년 말 기초생활보장법안이 국회 보건복지위원회 법안심사소위를 통과하자, 국무조정실장은 '재원'을 이유로 국회 상임위에 이 법안의 심의보류를 요청했다. 이는 기획예산처의 의지를 반영한 것으로 보인다. 이에 대해 참여연대는 1999년 1월 13일 국무총리실에 이에 대한 재고 요청 서한을 발송했다.

4. 참여연대/연대회의

참여연대는 연대회의의 중핵이면서, 동시에 그 참여단체 중 하나이다. 참여연대가 1994년 출범 이후 〈국민복지기본선〉 운동과 국민기초생활보장법 제정을 주도하다가 조직적, 대중운동적 한계에 부딪치자, 1999년 3월 4일 그 외연을 다수의 시민운동단체, 노동단체, 종교단체 및 지역단체로 확대한 것이 연대회의이다. 이 중 지역단체는 지역의 빈민단체 및 종교단체가 그 주축을 이루며 대중적 성격이 강하여 대중동원의 핵이 되었으며, 연대의 전국적 네트워크를 상징하고 있었다. 그러나, 기초생활보장법의 실질적인 인적 대상이 되는 빈민단체는 실제로 실체가 불분명하고, 시민운동적 조직화가 쉽지 않아 생각처럼 큰 힘을 발휘하지 못했다.

참여연대는 연대회의의 중핵으로 시종일관 리더십을 발휘했다. 사무실도 참여연대 사무실을 사용했는데, 참여연대의 사회복지위원회와 연대회의 정책위원회 간에 중복되는 회원은 문진영 정책위원장(사회복지위원회 부위원장)을 비롯해서

허선(순천향대), 류정순(동국대) 등 세 명이였다. 대체로 참여연대의 사회복지위원회의 분위기는 보다 급진적이며, 원리적이었는데 비해, 연대회의는 점진적이며, 유연한 편이었다. 참여연대와 다른 참가단체와의 관계는 대체로 협조적이었으며, 큰 갈등은 빚어지지 않았으나, 수십 개의 단체가 모였으니 강한 결속력을 보여주지는 못했다. 수많은 참여단체 중에 크리스찬아카데미 사회교육원, 한국여성단체연합회, 민노총 등이 가장 활발하게 참여했던 단체들이다. 1999년 4월 2일 연대회의의 참가단체는 43개였으며, 두 달 후인 6월 3일 54개로 늘어난다. 이후 수적으로는 60여 개로 확대되나 실제로 단체수가 늘어나는 것이 조직력의 상승에 별 영향을 미치지 못했다.

이미 밝힌 바와 같이, 참여연대와 연대회의는 사회쟁점화와 여론의 지지를 위해 대중동원에 역점을 두었으나, 의제 내지 쟁점이 갖는 얼마간의 전문성과 일반 시민의 생활의식과의 거리감 때문에 대중동원이 어려웠고, 언론의 관심도 생각보다 미미했다. 따라서, 사회여론의 폭넓은 영향은 미치지 못했으며, 법 제정 과정에서 실질적으로 힘을 발휘한 것은 연대회의가 조직적으로 청와대, 당, 국회, 정부 등 엘리트수준에 접근한 결과라고 말할 수 있다. 그러나, 참여연대와 연대회의는 엘리트접근에 역점을 두는 시점에서 대중동원을 포기하지 않았고, 특히 수세에 몰리거나 교착상태에 빠질 때, 혹은 상황을 공격적으로 돌파해야 할 때는 간단없이 대중동원 전략을 구사함으로써 운동단체로서의 면모를 돋보였다. 실제로 연대회의가 엘리트접근 전략에서 성공한 것도 연대회의의 민중적 성격과 대중동원 잠재력에서 비롯된 바 크다고 말할 수 있다.

1999년 6월 집행위원회에서는 연대회의의 일이 지나치게 송경용 집행위원장과 문진영 정책위원장에게 과부하되어 있는데 대해 비판의 소리가 일었다. 특히 정책위원장 문진영교수 1인에게 논리개발 및 정책대안 마련, 그리고 대외활동을 맡게 하는 것은 부담이 너무 크다는 점에 대해 심각한 문제제기가 있었다.

법 제정 이후 구체화/내실화 단계에 들어서면서 참여연대와 연대회의 간에 긴장이 고조된다. 참여연대의 시각은 정부와의 협상과정에서 연대회의가 너무 타협적이며, 그 결과 법이 형해화된다는 것이다. 그러나, 2000년 5월 이후 참여연대는 물론 연대회의도 국민기초생활수급자의 규모가 지나치게 축소되는 데 항의하여 강력한 대 정부투쟁을 선포하고 있어 양자간의 갈등은 대중운동차원의 공동전선을 구축하는 과정에서 줄어들 것으로 전망된다.

연대회의는 그간 1년여에 걸친 활동과정에서 주로 <송경용 - 문진영>의 투톱체제를 견지해 왔다. 따라서, 두 사람은 법 제정운동에서 그 구체화과정에 이르기

까지 조직 및 정책활동의 주역이었다. 두 사람을 소개하면 다음과 같다.

송경용 집행위원장은 성공회신부이자 우리 나라의 대표적 빈민운동가로서 법 제정운동에 관여한 이후 사업의 조직화, 대외교섭 및 대중동원에서 뛰어난 능력을 발휘한다. 우선 송 신부는 청와대, 당, 정부에 폭넓은 개인적 네트워크를 가지고 있어 이를 최대한으로 활용할 수 있었다. 특히 청와대 및 당의 주요 거점과는 이전부터 인적 연계가 깊어 신뢰를 바탕으로 일을 함께 추진할 수 있었다. 그런가 하면 연대회의의 참가단체를 조정·동원하고, 특히 이슈중심으로 조직화하는데 큰 힘을 발휘했다. 실제로 종교단체와 빈민단체, 지역단체 등에 그만큼 영향력을 발휘할 수 있는 인물은 찾기 어려울 것이다. 따라서, 송경용 신부는 연대회의의 전략과 전술에 따라 그 때 그 때 엘리트수준 및 대중수준 어느 차원에 접근하여도 성공적으로 일을 추진할 수 있었다.

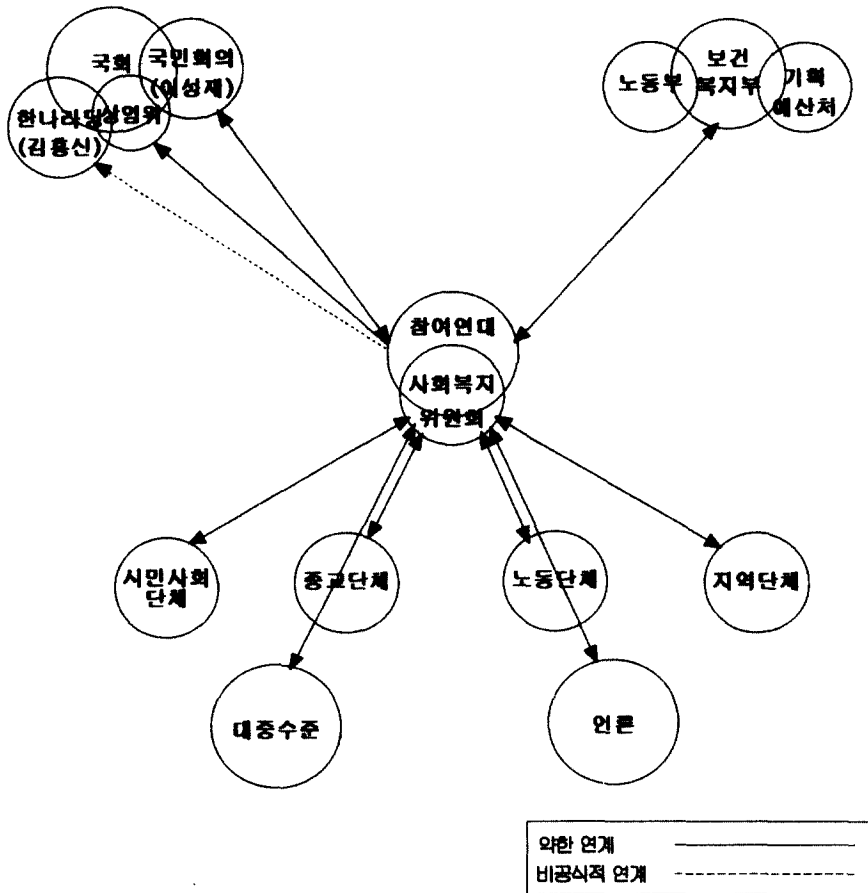
한편 정책위원장 문진영교수는 1994년 참여연대 발족 직후부터 <국민복지기본선> 운동에 참여하였고, 참여연대의 사회복지위원회의 핵심멤버로서, 그리고 무엇보다 연대회의의 정책위원장으로 법 제정의 주요한 견인차 역할을 수행했다. 특히 국민기초생활보장법의 논리개발에 앞장섰으며,¹⁷⁾ 대외적으로 경제부처들과의 논박과정에서 큰 몫을 했다. 국민기초생활보장법과 관련하여 각종 정책공청회, 학회 세미나에 무려 20차례 가까이 단골 발표자로 나왔고, 국회, 정부 등 주요한 부서와의 대외접촉에서 송경용신부와 함께 참여하여 정책설명을 도맡았다. 송경용신부와 문진영교수는 공유하는 개혁적 의지와 인간적 상호신뢰를 바탕으로 최상의 협력관계를 형성했다고 할 수 있다.

아울러 연대회의의 조직적 활동에 있어서 실제로 매우 주요한 역할을 수행한 일꾼이 박순철간사와 조학원간사이다. 박순철간사는 원래 참여연대 사회복지위원회 간사로서, 연대회의의 발족 후 1999년 5월 말까지 연대회의의 간사 일도 함께 맡아 수고했다. 이후 조학원간사가 법안의 공식화 및 구체화의 가장 결정적 단계에서 연대회의의 조직 및 정책활동을 기획, 조정, 집행하는 데 중심 역할을 수행했다.

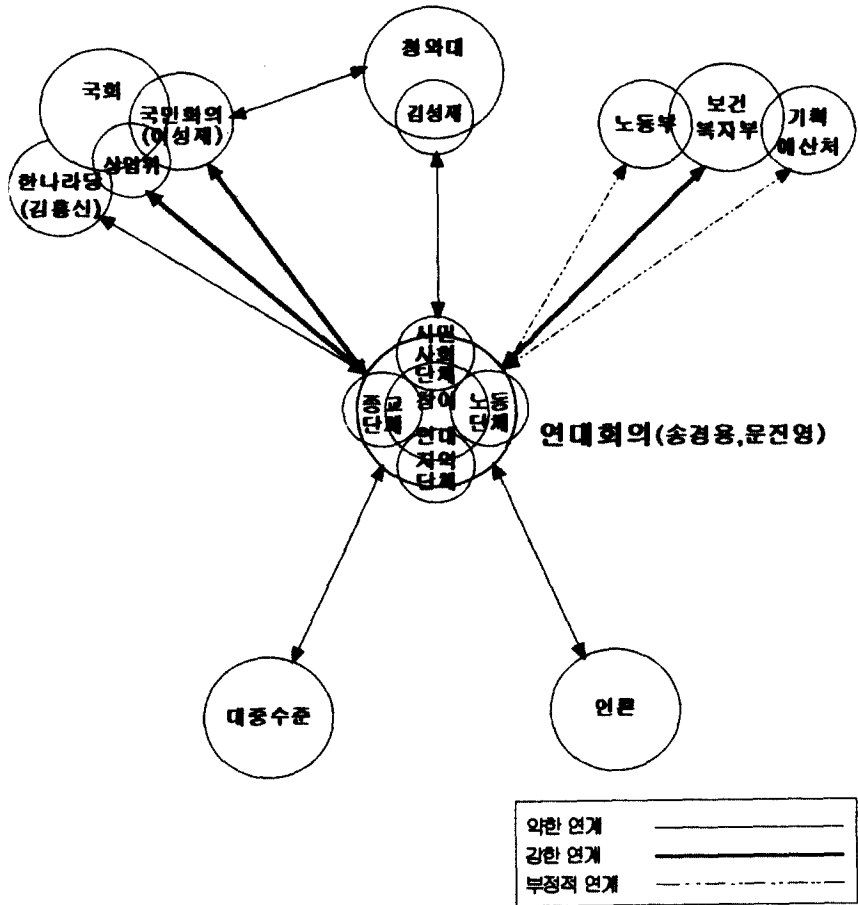
17) 실제로 국민기초생활보장법의 논리개발에서 문진영박사 못지 않게 크게 기여한 사람이 보건사회연구원원의 김미곤 박사이다. 그러나 김박사는 준 공무원신분이었고, 문 교수가 보다 신분적으로 자유로웠으며 또 정책위원장의 직분이 있었으므로, 대외적으로 더 많이 등장했다. 순천향대학교의 허선교수도 법안의 논리구성파 대안모색과정에서 크게 기여했다.

5. 「진영(陣營)」별 분석

대체로 보아 국민기초생활법 제정 운동에 참여하거나 동조했던 세력이나 집단, 개인은 이념적, 정책적 지향이 신자유주의에 비판적이고, 민중적 삶과 분배적 정의에 대해 관심이 큰 개혁적 부류라고 말할 수 있다. 위에서 논급한대로 정작 법 제정의 우선적 수혜대상인 빈민단체는 조직화의 현실적 한계 등으로 이익표출에 앞장설 형편이 못했다. 따라서, 연대회의는 대중적 기반을 바탕으로 엘리트 수준의 개혁인사를 집중적으로 공략하면서 네트워크 형성에 주력하였고, 이 전략은



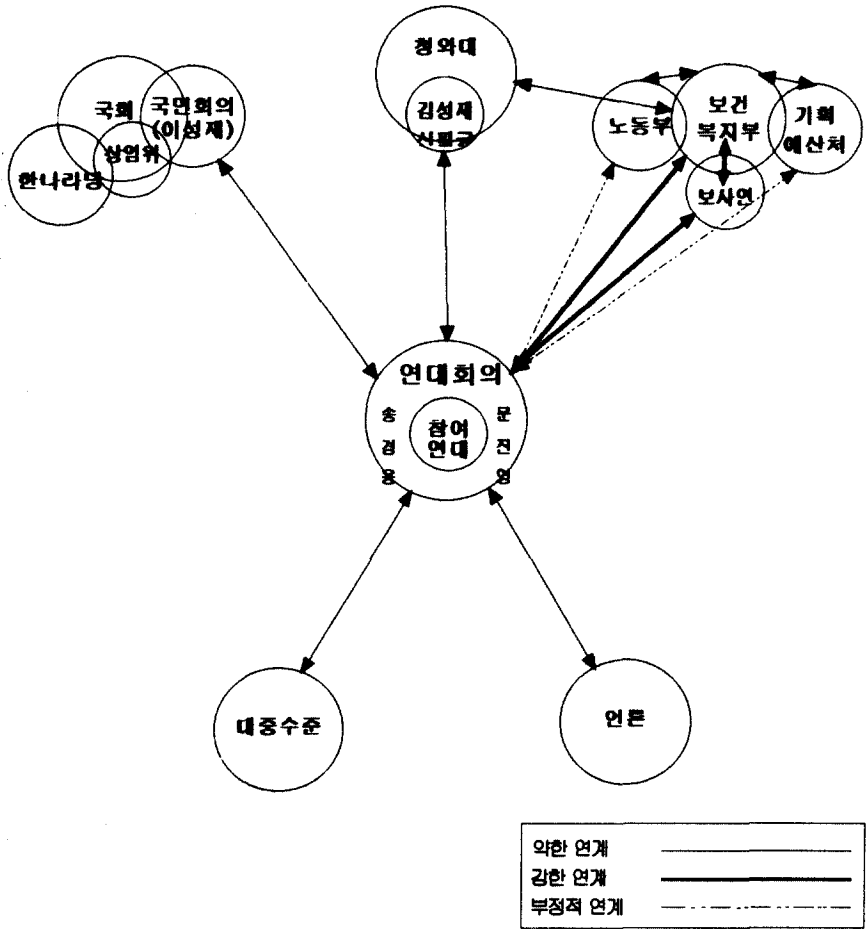
<그림 1> 제 1 단계: 쟁점화/의제화 단계(1994~1998/12)



〈그림 2〉 제 2 단계: 조직화/대안모색 단계(1999/1~1999/6)

그런대로 성공했다. 연대회의의 참가단체가 60여 개에 이르렀고, 사회복지계 및 기독교계 교수들의 지도도 얻어냈다. 노동계의 경우, 보다 조직이익에 충실한 한국노총에 비해 전반적 사회개혁을 추구하는 민주노총이 더 적극적이었다. 그런가 하면 연대회의는 상층부에 깊숙히 침투하여 엘리트 부서의 거점을 중심으로 그 세력을 확산했고, 대통령의 <울산발언> 이후 주무관청인 보건복지부와도 비교적 좋은 협력관계를 구축했다. 연대회의는 1999년 7월 이후 공식화 및 정책결정 단계에 이르는 시점에서 엘리트 네트워크의 중심축으로 부상하여, 다양한 참여자들 간의 이해관계를 조정·중재하고 이들의 힘을 법 제정을 위해 결집했다. 대중운동의 역동성과 엘리트접근의 효율성이 상승효과를 만들어 냈다. 연대회의는 법

았다. 내심 반대하는 측도 시민단체들이 내세운 도덕적·규범적 요구에 대항할 정당화 명분이 약했고, 더욱이 반대세력을 조직화할 힘의 구심체가 없었다. 정부 안에서는 기획예산처, 재정경제부 등 경제부처들이 법 제정운동에 가장 비판적인 세력이었다. 그런가 하면, 노동부는 사회정책의 주도권 차원에서 보건복지부 및 연대회의와 갈등을 빚었다. 그러나, 이들은 모두 실용적·전문기술적 차원에서 이의를 제기하였을 뿐, 본질적 차원에서 반대의 기치를 내걸지 못했다. 대통령의 결단에 의해 국민기초생활보장법이 제정되자, 이들은 법 제정 자체를 반대하는 입장을 버리고, 시행령과 시행규칙의 제정과정에 깊이 관여해서 그 실질적 내용



<그림 4> 제 4 단계: 구체화/내용충실화 단계 (1999/8~2000/4)

		1998/1	1998/12	1999/3	1999/6	1999/8	2000/5
청와대	김대중 ++++ 김성재 ++ 신필균 +					「울산발언」 이후 전면부상	
국회 / 당	이성재 (국민회의) ++ 김홍신 (한나라당) +		당 제3조정위 부위원장			입법청원 소개의원	법안발의 (7/6)
정부	복지부 +++ 노동부 - 기획예산처 --	미온적				법제정 이후 적극적 협력	
연대회의	송경용 +++ 문진영 +++				운동적/ 명분적 리더십		
언론	+		미온적/ 약한 관심				관심고조
대중수준	+						관심/ 참여 저조

강하게 관여한 시기 ————— 영향력의 정도(정) +
 약하게 관여한 시기 - - - - - 영향력의 정도(부) -

<그림 5> 주요 참여자의 시기별 관여상황

을 최소화함으로써 정책결정 자체를 <무의사결정>(non-decision making)으로 이끌려는 조직적 노력을 전개한다.

연대회의는 바로 이 시점에서 보건복지부를 상대로 한 실용주의적, 전문기술적

접근에서 선회하여, 대중운동적 접근을 강화하는 일방, 대통령의 면담 등 다양한 엘리트수준에의 접근도 구사하여 상황극복을 꾀하고 있다.

6. 참여자의 상호작용 및 시기별 관여의 도식화

아래에서는 위의 논의를 정리하여 참여자의 단계별 상호작용의 유형과 시기별 관여의 정도를 그림으로 정리하여 보았다. 우선 <그림 1>부터 <그림 4>는 단계별로 참여자간의 상호작용의 흐름을 연계의 강약과 공식화의 정도에 따라 정리한 것이다. 제 1단계, 즉 쟁점화/의제화 단계에서는 참여연대의 조직적 활동의 역점이 주로 대중수준에 머무르고 있었으나, 제 2 단계, 즉 조직화/대안모색 단계부터는 그 역점이 점차 엘리트 수준으로 옮겨가며, 제 3 단계, 즉 공식화/정책결정단계에 이르러서는 다양한 엘리트 수준에 대한 접근이 그 절정에 달한다. 이후 제 4 단계, 즉 구체화/내실화 단계에 이르러서는 연대회의와 정부관료계 간의 상호작용으로 집약된다.

다음 주요 참여자의 시기별 관여 및 영향력의 정도를 도식화하면 <그림 5>와 같다. 여기서 집필자의 주관적 평가가 가장 많이 개입된 부분이 주요 참여자의 영향력의 정도를 +/- 로 표시한 것이다. 이러한 양적 표현에는 많은 무리가 따르나, 법제정의 전 과정을 단계별, 참여자별로 분석한 후 그 상대적 결과를 가시적 방법으로 평가해 보려는 욕심에서 얼마간 무모한 시도를 한 것이다. 법 제정에 가장 큰 영향력을 미쳤다고 볼 수 있는 김대중 대통령의 경우 + 다섯 개로 표시했고, 송경용, 문진영 등은 + 셋으로 표시했다. 복지부는 뒤늦게 참여했고, 한때 미온적이었으나, 집행책임을 맡은 주무부처로서 사업의 정책적, 행정적 실현을 위해 만사를 챙겨야 하는 입장 등을 고려하여 + 셋으로 평가했고, 노동부와 기획예산처는 부정적으로 관여 했다는 점에서 영향력의 크기를 각각 - 하나와 둘로 표현했다.

IV. 쟁점분석

국민기초생활보장제도는 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 모든 국민에 대하여 국가가 생계, 교육, 의료 등 기본생활을 제도적으로 보장하는 공적부조제도이다. 국민기초생활보장법은 기존의 생활보호제도와 달리 기초생활보

장이 국가의 의무이자 시민의 권리로 규정되었고, 노동능력의 유무와 관계없이 소득이 최저생계비 이하인 가구는 수급자로 선정될 수 있고, 생계급여를 통한 기초생활을 보장받을 수 있게 한 점이 특징이다.¹⁸⁾

18) 국민기초생활보장법과 생활보호법 대비표

기존 생활보호법	구분	국민기초생활보장법
- 시혜성 보호	법적 성격	- 국가 의무와 시민의 권리
- 시혜성 용어 피보호자, 보호기관, 보호대상자	법률 용어	- 권리성 용어 수급자, 수급권자, 보장기관
- 범주형 선별주의(4가지 조건) 부양의무자 \cap 소득 \cap 재산 \cap 인구학적 기준	선정기준	- 일반적 보편주의 부양의무자 \cap 소득인정액 기준
- 보건복지부 장관의 결정 - 생활보장위원회의 심의·의결 - 비계측연도 최저생계비 결정 방식에 대한 언급이 없음	최저생계비	- 보건복지부 장관의 결정 - 생활보장위원회의 심의 - 비계측연도 최저생계비 결정 방식의 구체화(규칙에 위임)
- 거택, 시설, 자활보호 대상으로 구분 대상자로 구분	대상자 구분	- 삭제
- 6종 생계보호, 의료보호, 자활보호, 교육 보호, 해산보호, 장제보호: 자활보호 대상자에게는 생계보호와 장제보호를 실시하지 않음	급여	- 7종 기존의 6종에 주거급여 신설 모든 수급자에게 생계비를 기본 으로 하고, 필요에 따라 부가 급여 실시 예정
- 중앙생활보호위원회, 시·도, 시·군 구, 읍·면·동 생활보호위원회	생활보장 위원회	- 중앙생활보장위원회 존치 - 읍·면·동 생활보호위원회 폐지 - 시·도, 시·군·구 생활보장위원 회는 유사기능 위원회가 대신할 수 있음
- 해당조항 없음	긴급급여	- 급여실시 여부의 결정 전이라도 수급 권자에게 급여를 하여야 할 긴급한 필 요가 있다고 인정될 때에는 급여의 일 부를 행할 수 있음
- 지방자치단체의 재정자립도에 대한 언급이 없음	보장비용	- 지방자치단체의 재정자립도를 고려하 여 재정분담비율을 차등적용

국민기초생활보장법은 법 제정과정에서 많은 쟁점이 부각되었는데, 그 중 가장 두드러진 것만을 열거하면, 첫째 '근로의욕감퇴'의 문제, 둘째 예산규모의 문제, 셋째 제도운동을 위한 행정체계의 문제, 넷째 대상자 선정기준 등 구체적 쟁점들이다. 이를 논의하면 다음과 같다.

1. '근로의욕 감퇴'

국민기초생활보장법은 수급자의 선정기준을 완화하여 수급자를 확대하고, 최저수준 이상의 생활을 보장하도록 지원수준을 높이는 일방, 근로능력이 있는 수급자에 대한 지원을 강화하는 데 초점을 맞춘다. 이에 법 제정에 반대하는 집단이나 인사들은 국민기초생활보장법이 제정되면 노동능력이 있는 사람들의 근로의욕을 감퇴시켜 국가 경제에 악영향을 미칠 것이라는 우려를 표명하며, 서구 복지선진국에 만연되었던 이른바 '복지병'을 상기시킨다. 따라서, 이들은 국민기초생활보장법은 <과(過)복지>이며, 이는 사람들을 <복지의존적> 존재로 만들 것이라고 말한다. 이들 반대세력들은 '일할 능력이 있는 자까지 공적부조를 지급하는 것은 근로의욕을 저하시키게 되므로 그들에게는 직업훈련과 일자리 제공에 역점을 두어야 하며, 공적 부조는 꼭 필요한 자에게만 적정수준이 지급되어야 한다'는 주장을 펼치고 있다. 이러한 비판적 입장은 신자유주의의 영향을 많이 받은 정부일각, 특히 경제관련 부서와 전경련을 중심으로 제정추진을 반대하는 경제계에 의해서 제기되었다.

실제로 근로의욕 감퇴를 둘러싼 논쟁은 이념적 요소를 강하게 함축하고 있기 때문에, 논리적 다툼이나 설득을 통하여 쉽사리 해소될 문제가 아니다. 따라서, 이 문제는 법 제정 초기 단계부터, 수급자 선정단계에 이른 오늘에 이르기까지, 때로는 밖으로 표출되고, 때로는 안으로 내연(內燃)하면서 구체적 쟁점마다 영향

- 자활지원계획에 대한 언급이 없음	자활지원 계획	- 수급자의 근로능력, 가구여건, 자활 욕구 등을 감안하여 가구별 자활지원 계획을 수립. 이를 기초로 가구별 자활 방향과 자활에 필요한 서비스를 결정함.
- 사회복지전문요원의 지위: 별정직 - 인원: 약 3,000명	기타사항	- 일반직(사회복지직렬)으로 전환 - 7,200명 수준으로 확대예정

자료: 문진영(1999), "국민기초생활보장제도의 내용과 쟁점," 국민기초생활보장법 제정추진 연대활동 자료집, p.14.

을 미쳤다. ‘근로의욕 감퇴’ 명제에 대한 참여연대 및 연대회의의 비판은 대체로 1) 일을 해도 가난한 사람은 존재할 수 있다 2) 이 명제는 노동시장에서의 진입이 상대적으로 자유로웠던 고성장·저실업 사회에서는 어느 정도 타당할 수 있으나, 현재와 같은 고실업 현실에서는 설득력이 없다 3) 우리 나라의 복지예산 수준은 저소득자의 근로의욕을 감퇴시킬 정도로 높은 수준이 아니다. 특히 국민기초생활보장법에서 보장하고 있는 급여의 수준은 그야말로 최저생계비를 보장하는 최소한의 수준이므로 근로의욕 감퇴를 걱정할 정도가 아니다 4) 근로능력자가 포함되어 있는 가구를 대상 가구로 책정한다고 해도 다양한 노동유인 방법과 처벌방법이 있으므로 ‘복지병’에 대한 우려는 없다 등으로 집약된다(문진영 1999 b; 허선 2000). 연대회의 측은, 우리 나라 노동자들 70%가 하향 재취업 준비를 하고 있는 형국이고, 새 제도에서 근로능력자에게 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 제공하고, 아울러 근로소득과 사업소득의 일정률을 공제해 줌으로써 보충급여액이 최저생계비 이상이 되게 하는 소득공제율 제도를 도입하고 있으므로 근로의욕 감퇴는 기우에 불과하다는 입장을 적극 홍보했다.

근로의욕 감퇴를 둘러싼 쟁론은 법 제정 및 구체화의 전 과정을 통하여 제기되었으며, 연대회의는 비교적 초기부터 이에 대한 반박논리를 구성하여 나름대로 열심히 자기 정당화에 나섰다. 그러나, 다분히 이념적 요소를 함축하고 있는 이 문제는 기초생활보장제도와 연관되는 모든 구체적 쟁점 속에 투영된다. 예를 들어, 근로의욕 감퇴를 주장하는 측은 법안에서 명시된 사회권적 개념인 ‘수급권자’라는 용어에 대해 저항감을 피력하며, 근로능력자와 근로무능력자의 생계비 보조를 차별하여 실시해야 한다고 주장할 것이 뻔하다. 그런가 하면 이들은 사업 규모를 최소화하여 소요재정을 가능한 한 줄여야 하며, 수급자 선정기준은 엄격하게 책정해야 한다는 입장을 표명할 것이다. 따라서, 이 입장은 모든 쟁점과 관련하여 전 과정을 통하여 계속 다른 모습으로 부상한다.

2. 소요 예산규모

제도가 아무리 이상적이라고 해도 재정지출의 규모가 너무 커서 그 사회가 지탱하기 어렵다면, 그 제도는 현실적으로 타당성이 없다. 따라서 국민기초생활보장법을 시행할 때 소요예산이 어느 정도냐 하는 문제는 찬반 양측 모두에게 초미의 관심사가 아닐 수 없다. 그러나, 구체적 시행방안이 확정되기 전, 가변적 상황에서 소요 예산규모를 추정한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서, 연대회의

측이나 기획예산처 등 경제관료들 모두 추가소요 예산을 추정하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 이들은 기껏해야 총량적 수준에서 대략적으로 살펴 볼 수밖에 없었고, 그 때문에 어느 쪽도 확신을 가지고 자신 있는 주장을 할 수 없었다.

연대회의 측은 1999년 6월 말 대통령의 <울산발언>이 나온 직후, 개략적으로 소요 예산규모를 아래와 같이 산출하였다. 이들은 당시 새 제도를 2001년부터 시행할 것으로 가정할 때, 2001년의 빈곤율은 6.3%이며, 빈곤자의 수는 300만 정도로 추계되고 있다고 보았다(김미곤, 1999). 그러나, 이러한 300만 명의 빈곤자가 모두 기초생활보장제도의 수혜자가 되는 것이 아니라, 부양의무자의 규정과 신청보호주의 원칙 등으로 인하여 약 204만 명 정도로 낮아질 것으로 예상하고, 총 소요예산을 최대 3조 6,312억원(거택보호대상자 자가소득 평균액 5만 6천원 적용), 추정치 2조 7,336억원(보호대상자 자가소득 평균액 10만원 가정)으로 추계하였다. 따라서, 예산 추가소요액은 최대 1조 3,421억원과 추정치 4,445억원으로 산출했다.¹⁹⁾ 이와 관련하여 연대회의 측은 1999년도 정부의 공공근로사업 예산이 1조 5천억원 임을 감안하면, 국민기초생활보장법 제정에 따른 이 정도의 추가소요예산은 우리 사회가 지불할 수 있다고 주장했다.

실제로 기획예산처를 비롯한 경제부처의 관료들도 전체적인 그림이 안 그려진 상황에서 소요 예산규모를 바르게 산출하는 일이 거의 불가능하였기 때문에 구체적인 규모를 제시하며 논박할 처지가 아니었다. 연대회의는 사안이 가지는 이러한 한계를 최대한 활용하여 <과(過)예산>문제에 대해 반대의 입장을 정리한 후, 이를 밀어 부치는 식으로 공격적으로 대응했다. 따라서, 적어도 겉보기에는 연대회의가 이 쟁점에 대해 매우 성공적으로 자기 방어를 한 것으로 보인다. 이에 반해 경제부처는 예산규모 자체를 둘러싼 쟁론과정에는 강하게 끼어들지 않았으나, 이후 수급자 선정과정에서 매우 엄격한 잣대를 사용하여 예산규모 축소에 앞장섬으로써 실질적으로 예산규모를 줄이는 데 온 힘을 쏟는다.

19) 이 결과는 총량적인 규모만을 살펴보았기 때문에 보다 미시적인 차원에서 소요 예산을 추계하기 위해서는 적지 않은 추가적 변수를 고려하지 않으면 안된다. 여기서 추계된 총소요예산은 우리나라 GDP 416조원(한국은행, 1998) 대비 최대 0.87%에서 추정치 0.66% 정도로 나타나는데, 이는 주요국의 GDP대비 사회부조 지출 비중, 즉 호주 6.5%, 영국 4.1%, 미국 3.7%, 독일 2.0%, 스웨덴 1.5% 등과 비교하면 결코 높은 수준이 아니다(문진영, 1999 b, 24).

3. 제도운영을 위한 행정체계

이는 국민기초생활보장제도를 운영하기 위한 행정 인프라의 구축문제로 집약된다. 우리나라의 경우 이 법 제정을 계기로 공공부조 행정체계의 전반적인 재구조화가 필요한데, 이는 사회복지전문요원의 확보, 행정전산망의 구축, 근로연계 프로그램의 정비 등으로 집약될 수 있다.

국민기초생활보장제도의 성패는 정확한 조사를 통한 올바른 수급자 선정과 관리에 있다. 따라서 생활보장업무를 담당할 적정수의 전문요원을 확보하는 일은 가장 절박한 과제이다. 이들 전문요원들은 전국 읍·면·동사무소에 배치되어 최일선 현장에서 기존의 생활보호업무 뿐만 아니라 공공근로, 취로사업, 의료보호관리, 장애인업무, 보건위생, 각종의 사회복지서비스 및 일반 동업무를 담당할 뿐만 아니라, 기초생활보장법의 시행에 따른 수급권자 범위의 확대, 조건부 수급자 자활지원 및 관리 등으로 새로운 업무가 추가되어 매우 과중한 업무를 수행해야 한다. 별정직 7급에서 일반직(사회복지직렬)으로 전환되었으나, 일부 전문요원(약 1/4)이 8급~9급으로 강등되어 사기가 떨어졌다. 현재 약 4,200명의 전문요원이 확보되어 있으나, 그 중 약 1/3이 최근에 신규채용된 자들이며, 보건복지부가 생각하는 적정규모 7,200명에 비하면 아직 태부족한 형편이다. 따라서, 시·군·구 별 조사추진체계를 마련하고, 부족한 전문요원을 확충하는 일이 무엇보다 시급하며, 조사기간 중 이들이 조사에 전념할 수 있도록 기존업무 및 일반업무 부담을 줄여 줄 필요가 있다.

사회복지전문요원이 수급자 가구의 특성 및 복지욕구를 바르게 파악하여 각 가구에 필요한 제반 사회복지서비스를 통합적으로 제공하기 위해서는 효율적인 행정전산체계의 구축이 필수적이다. 이를 위하여 행정자치부의 시·군·구 행정종합정보시스템과 노동부 고용안정정보망(Work-Net)을 바탕으로, 국토정보센터, 국세통합시스템, 4대 사회보험시스템 등 관련 전산망을 상호 연계하여 국민기초생활보장제도의 시행을 지원할 필요가 있다. 정부는 이러한 복지정보 연계사업(Welfare-Net) 시스템 구축을 2000년 3월부터 추진하여 2000년 9월 말까지 완료할 계획이다(정보통신부, 2000).

다음 국민기초생활보장제도가 자활보호대상자들에게 생계급여를 제공하는 것에 그치지 않고, 보다 적극적으로 노동시장으로의 (재)진입의 기회를 마련하기 위해서는, 기존의 생활보호업무와 노동부의 직업훈련 및 구직활동지원 업무와 연계하

여 수급자에 대한 종합적인 서비스를 실시하여야 한다. 따라서, 국민기초생활보장제도의 근로연계 프로그램을 마련하는 일은 무엇보다 중요하다. 법이 제정된 후 구체화단계에서 보건복지부와 노동부가 합의한 바에 의하면, 읍·면·동사무소의 전문요원이 근로능력 유무를 판단하여 조건부 수급권자 중 취업가능한 대상자는 노동부 고용안정센터에 일괄 위탁하기로 했다. 또한 시·군·구 차원에서 시·군·구의 장과 자활훈련기관의 장, 고용안정센터의 장 및 전문가 등으로 구성되는 자활기관협의체를 설치하여 자활기관 전반에 관한 심의와 자문을 하도록 합의했다.

국민기초생활보장제도의 원활한 운영을 위한 행정체계의 구축문제는 초기단계부터 논의는 시작되었으나, 실제로 문제해결적 차원에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 세 번째 단계, 즉 공식화/ 정책결정 단계에 이르면서부터이다. 또한 실제로 문제해결의 해법이 마련되고 인적, 기술적, 제도적 확충이 이루어지게 된 것은 네 번째, 즉 구체화단계에 이르러서이다.

4. 대상자 선정기준 등 구체적 쟁점들

연대회의가 국민기초생활보장법의 제정이 거의 확실시되는 시점인 1999년 7월 30일에 마련한 <국민기초생활보장제도 확립을 위한 공청회 계획안>을 보면, 본래의 법 제정 취지를 살리기 위해 필요한 제반 조건과 이와 연관된 쟁점들에 대해 논의를 시작하고 있었다.²⁰⁾ 곧이어 법(안)을 둘러싸고 여·야 양당의 실무협의안이 나오고, 정부측 의견이 제시되면서, 연대회의도 법(안)에 포함될 주요 사항의

20) 계획안에 나타난 주제와 연구내용을 살펴보면 다음과 같다.

- (i) 대상자 선정방법: 최저생계비, 소득기준 및 재산기준, 통합기준, 부양의무자 및 부양능력판별 방법, 소득공제제도, 자산조사방법, 소득·재산 인정방법, 보호중지 및 부정수급자 처벌, 제도홍보.
- (ii) 급여체제 및 급여액 산정방법: 생계급여액 산정방법, 교육·주택·긴급·장애·해산급여의 내용 및 체제, 근로유인시스템
- (iii) 자활급여 프로그램 및 체제: 자활유무 판별, 근로 연계 시스템, 직업훈련, 생업자금, 취업알선, 취로사업(공공근로), 자활공동체 지원, 자활지원센터
- (iv) 전달체계 및 사회복지전문요원 확충: 전산화 및 전산망 연계, 기초생활보장위원회, 소득 및 재산파악을 위한 전산망 시스템 구축
- (v) 예산 추계 및 재원조달 방법: 대상자(가구)수 추계, 각 급여별 예산규모 추계

협의과정에 참여하게 된다. 여기에서 연대회의는 법 제정 취지를 훼손하지 않기 위하여 몇몇 주요사항들에 대해서는 결연하게 대응하여 그 뜻을 이루었으나, 적지 않은 쟁점을 양보하는 등 비교적 유연하게 대응했다.²¹⁾

법 제정 후 시행령, 시행규칙을 마련하는 과정에서 연대회의는 주로 보건복지부와 주요 쟁점에 대해 협의하였다. 그러나, 실제로 입법예고 후 관계부처의 의견수렴 및 조정과정에서 연대회의의 요구는 대부분 반영되지 못하고, 타 정부기관, 특히 기획예산처 등 경제부처의 요구안이 대폭 수용되었다. 입법예고안에서 부양능력자와 차상위 계층에 대한 판별기준으로 소득이 최저생계비의 120% 미만인 자로 설정하였으나, 기획예산처가 재산기준 도입을 주장하여, 그 요구대로 재산기준이 120% 미만을 설정하였다. 이밖에도 입법예고되었던 대학생 수급자의 입학금과 수업료 공제가 삭제되었고, 근로소득공제도 2002년부터 시행하기로 미루어졌는가 하면 공제율도 대폭 조정되었다. 또한 차상위계층에 대한 의료급여를 제공할 수 있는 근거가 삭제되었다. 전체적으로 볼 때, 기획예산처는 재정소요의 증가를 최대한 억제하기 위해 엄격한 잣대를 적용할 것을 주장했고, 그것이 관철된 것이다.

그런데, 최근 정부는 시행령, 시행규칙이 아직 제정되지 않은 상황에서, 실무 지침을 가지고 범시행 준비에 나서고 있다. 보건복지부는 2000년 5월 2일부터 20일까지 국민기초생활보장법 수혜대상자로부터 신청서를 받았고, 또한 5월부터 7월까지 이들 신청자와 현재의 생활보호대상자 및 이들의 부양의무자를 대상으로 소득 및 재산조사를 한 뒤 9월말 지원 대상자를 확정할 방침이다. 그런데, 현 단계에서 드러난 수급권자 선정기준이 너무 가혹해서 연대회의측 주장에 따르면, 자칫 기존 생활보호대상자마저도 대거 탈락할 위협에 처하게 되었다. 구체화단계에서 새로 부상한 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.²²⁾

1) 재산기준의 문제점

재산기준 등을 가지고 기존의 생활보호제도와 새 국민기초생활보장제도를 비교

21) 정부는 법(안)에 명시된 '수급권자'와 '보장기관' 대신, 급여대상자와 급여기관으로 바꾸려 했으나 연대회의는 강경하게 반대하여 그 뜻을 관철하였고, 역시 정부가 반대한 주거급여를 신설했다. 그러나 최저생계비 계측기간의 변경, 소득 인정액의 적용시점 등은 정부와 협의적으로 절충했고, 기타 적지 않은 쟁점에 관해 정부측에 양보했다.

22) <국민기초생활보장법 예산확보에 대한 연대회의의 입장>, 2000년 5월 2일, 한겨레신문, 2000년 5월 12일, 20일 참조.

〈표 2〉 생활보호제도와 국민기초생활보장제도의 비교

구 분	현행 생활보호제도	국민기초생활보장제도
재산 기준	2,900만원 (1~6인: 과표기준) 4,400만원 (한시생보자: 공시지가 기준)	2,900만원 (1~2인: 시가기준) 3,200만원 (3~4인: 시가기준) 3,600만원 (5~6인 이상: 시가기준)
면적 기준	없 음	15평 이상의 주택소유자는 수급권자로 선정하지 아니함
승용차 기준	없 음	1500cc 이상의 승용차를 소유한 자는 수급자로 선정하지 아니함

하면 다음과 같다.

〈표 2〉에서 보듯이 2002년까지 월소득과 함께 수급대상자 선정기준이 되는 재산기준이 생활보호자 선정기준보다 엄격해 졌다. 현행 과표기준인 2,900만원이 시가기준으로 전환하면서, 시가환산율이 전혀 반영되지 않았고, 특히 한시 생활보호대상자의 재산기준인 4,400만원보다 현저하게 낮아졌다. 뿐만 아니라, 새롭게 면적기준과 승용차기준까지 적용한다. 따라서 읍·면 소재의 재래식 농어가와 재산세 비과세주택을 제외하고는 15평 이상의 집을 소유하거나 20평 이상을 임대할 경우 수혜대상에서 제외된다. 실제로 정부가 재산기준을 강화한 것은, 현실적으로 빈민층의 소득파악이 어렵기 때문에 수혜자 파악과정에서 생기는 행정적 문제를 피하려는 의도가 다분히 함축되어 있다고 볼 수 있다.

연대회의측은 소득이 전혀 없어도 재산기준이 초과하면 수급자로 선정될 수 없는 현행 선정기준(2002년까지)에서 본다면, 재산기준은 그 재산의 이식수입만으로도 최저생계가 유지될 수 있는 수준이 되어야 한다는 것이다. 이런 현실에서 재산기준을 대폭 낮추었을 뿐만 아니라, 면적기준과 승용차기준까지 적용한다는 것은 저소득층의 수급권을 인정할 수 없다는 것에 다름 아니라는 것이다. 따라서, 재산기준을 최소한 현행 한시적 생활보호대상자의 재산기준으로 상향조정할 것을 강력히 요구했다.

2) 부양의무자 재산기준 설정의 문제점

새 제도의 경우, 부양의무자의 부양능력을 가늠하는 기준으로 소득만을 고려하는 현행 부양의무자 기준보다 오히려 후퇴하여, 재산기준(수급대상자 기준의 120%)을 새롭게 설정해 수혜자 범위가 더욱 축소되었다. 이러한 재산기준 적용

의 문제점을 연대회의는 다음과 같이 논박하고 있다.

우선 부양의무자의 재산기준까지 고려하여 부양의무자를 선정할 경우, 소득이 전혀 없이 재산기준만으로 선정된 부양의무자는 자기 가족의 생계를 영위하는 타전인 재산을 팔아서 자기 가족 뿐만 아니라 부양대상자의 생계까지 책임을 지게 된다. 이럴 경우, 이 부양의무자는 몇 해 지나면 소유하고 있는 재산을 전부 소진하고 그야말로 본인 가족도 공공부조대상자로 전락할 소지가 크며, 이는 전체 국가 예산의 차원에서 절대 바람직하지 않는 가혹한 조항이라는 것이다. 둘째, 현재 일선 읍·면·동사무소에서 근무하는 사회복지전문요원의 업무하중을 고려할 때, 과연 타 지역에 거주하는 부양의무자의 재산까지 면밀히 파악하여 선정할 수 있을지 의문이라는 것이다. 따라서, 재정소요의 억제만을 위해 행정적 실현가능성을 고려하지 않고, 부양의무자의 선정에 재산기준까지 적용하는 것은 부당하다는 것이다. 따라서 이 조항은 전면적으로 철폐되어야 한다는 것이 연대회의의 입장이다.

3) 소득공제율제도의 문제점

기획예산처는 올해부터 소득공제율 제도를 실시할 경우, 추가예산 규모를 파악하기 어렵다는 이유를 들어, 일반근로 및 사업소득의 경우 2002년부터 소득공제율 제도를 적용하자는 의견을 제시하였다. 연대회의는 소득공제율 제도는 국민기초생활보장법에 대한 국민의 신뢰성을 얻는 데 결정적으로 중요하기 때문에 올해부터 실시해야 한다는 의견을 강력하게 개진하고 있다. 따라서, 올해부터 일반근로 및 사업소득에도 소득공제율 제도를 적용해야 하고, 또 일반근로 및 사업소득의 공제율이 다른 소득의 공제율보다 오히려 높아야 제도의 취지를 살릴 수 있다는 입장을 강력히 피력하고 있다.

4) 수급자 범위의 특례조항의 문제점(차상위 계층에 대한 의료급여 삭제의 문제점)

연대회의는 입법예고(안)에 있던 차상위 계층에 대한 의료급여의 (개인별)실시는 실제로 의료부조의 역할을 수행하는 제도로 간주하여 크게 환영했었는데, 이것 역시 부처의 조정과정에서 기획예산처의 강력한 요구에 의하여 삭제되었다. 이에 대해 연대회의는 이는 지역현장의 목소리를 전혀 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 장기적으로 재정소요를 증가시키는 악재로 작용할 소지가 크다고 주장하며, 반드시 차상위 계층에 대하여는 의료급여를 적용할 것을 강력히 요구하고 있다.

위의 쟁점 이외에도 연대회의는 이런 류의 신청경험이 거의 없는 극빈층에게 충분한 홍보도 없이 신청접수기간을 5월 20일까지 제한한 것은 이해할 수 없는 일이라고 격앙하고 있다. 참여연대 기초생활운동 임종대 본부장은 “법을 만들어 놓고 정작 시행을 앞두고 애초 취지를 크게 훼손하는 내용의 실무지침을 강행하고 있다” “이 법은 다분히 선거용이 아니었나하는 의구심마저 든다”고 비판하고 있다.

5. 쟁점의 부상시기

위에서 제시한 네 가지 큰 쟁점들, 즉 근로의욕감퇴의 문제, 예산규모의 문제, 행정체계의 문제 및 대상자 선정기준 등의 문제는 쟁점의 부상시기에 있어서 차이가 있다. 이를 간략히 정리하면 다음과 같다.

근로의욕 감퇴와 연관된 쟁점은 보다 본질적, 이념적 요소이므로, 시기적으로 그것이 치열한 쟁점으로 부상하지 않았다 해도 정책결정의 전 단계에 걸쳐 참여자들의 사고와 행위에 영향을 미쳤다. 그러한 점에서 예산규모도 비슷한 경우로서, 특히 경제부처와 연대회의간의 지속적 갈등의 원천이었다. 기획예산처는 특히 네 번째 단계인 구체화/ 내실화 단계에서 공공부조에 투입되는 예산규모를 축소하기 위해 전력투구하는데, 그것은 선정기준 등 구체화 변수를 엄격하게 적용하는 형식으로 나타났다. 사회복지요원의 확보와 전산망 구축 등으로 집약되는 행정체계의 문제는 그 이전 단계부터 논의는 되었으나, 공식화단계 이후 본격적으로 부상되었으며, 법이 통과되자 매우 절박한 문제로 제기된다. 수급권자의 선정기준 등 구체화 변수와 연관된 쟁점은 다분히 네 번째 단계에서 집중적으로 선보인다.

〈표 3〉 주요 쟁점의 부상 및 논박 시기

쟁점 \ 단계	쟁점화/ 의제화	조직화/ 대안모색	공식화/ 정책결정	구체화/ 내실화
근로의욕감퇴	*	*	*	*
예산 규모	*	*	*	*
행정체계			*	*
선정기준 등				*

V. 결 론

위에서는 국민기초생활보장법의 제정 및 구체화과정을 과정분석, 참여자분석 및 쟁점분석을 통하여 입체적으로 조명하여 보았다. 이상의 논의과정에서 분명하게 드러난 몇 가지 사항을 정리하면 다음과 같다. 그것은 1) 정책과정에서의 시민사회의 영향력 증대와 <거버넌스>의 중요성 2) 정책과정의 <대통령중심적> 면모 3) 관료정치 의 양상 4) <무의사결정>의 경향 등이다.

1. 정책과정에서의 시민사회의 영향력 증대와 <거버넌스>의 중요성

국민기초생활보장법의 제정 및 구체화과정에서 드러난 가장 큰 특징은, 무엇보다 한국의 정책결정과정에서 시민사회의 영향력이 크게 증대되었다는 사실이다. 과거 권위주의체제 아래서는 중요한 정책결정이 주로 대통령, 청와대 비서실, 관계부처의 장관 및 고위 전문관료들에 의해 주도되었는데 반해, 실제로 국회 및 당은 이른바 <사이비 참여>수준에 머무르고, 시민사회는 거의 소외되어 왔던 게 사실이다. 그런데 1987년 6월 항쟁 이후, 특히 1990년대에 진입한 이후, <국가와 시민사회> 간의 비대칭적 관계가 많이 개선되었고, 국회, 정당 및 이익집단 등의 정치영역이 크게 확대된 게 사실이다. 정책결정과정도 과거에 비해 훨씬 장기화, 복잡화, 동태화되었다. 그러나 국민기초생활보장법의 경우처럼 시민단체 및 그 연대세력이 시종 법 제정 및 그 구체화과정을 주도하며 주인 노릇을 한 예는 없었다. 돌이켜 볼 때, 참여연대의 사회복지위원회에 소속한 몇몇 소장 학자들에 의해 주도되기 시작한 <국민복지기본선>운동이 IMF 이후 국민기초생활보장법 제정운동으로 구체화되고, 시민운동단체간의 느슨한 연립에서 수십 개의 단체가 참여하는 결속력있는 연대회의로 발전하면서, 시민사회가 뿔어내는 개혁적 역동성이 정부 상층부 정책결정기제의 요소 요소에 침투, 확산하여 끝내 기존 법체계를 크게 바꾸는 개혁입법을 성취해낸 것이다. 혹자는 국민기초생활보장법의 제정을 예외적 사례로 치부할 수도 있다. 그러나, 지난 2000년 4·13 총선 시기 100일 동안 전개된 총선시민연대의 낙천·낙선운동이 거두어들이던 엄청난 정치적 수확을 상기하면, 이제는 국가 — 시민사회 관계를 예전과는 다른 눈으로 볼 때가 되었다.²³⁾

법 제정과정에서 연대회의의 독특성은 대중동원능력과 정책구상능력의 결합에

있었다. 이 두 가지 요소는 송경용신부와 문진영교수의 투톱 리더십 속에 투영된다. 이들은 대중조직화능력과 정책입안능력을 함께 겸비하였기 때문에 견고하기 이를 데 없는 관료제의 사회적 장벽과 전문기술관료의 지적 아성을 무너뜨릴 수 있었을 것이다. 이 두 가지 능력은 연대회의의 정책과정에의 접근전략 속에 그대로 투영된다. 연대회의는 대중접근전략과 엘리트접근전략을 함께 구사했는데, 때로는 번갈아 가며, 때로는 병행하며, 또 때마다 강약을 달리하며 유연하게 구사했다. 물론 상황들과를 위해 한쪽이 밀리면, 다른 쪽을 활용하는 식으로, 그 때 그 때 불가피한 대응방식이기도 하였으나 주어진 상황 속에서 비교적 유연하게 대응했다. 만약 시종일관 대중동원에 의존해서 밀어 부쳤다면 아마 초동단계에서 좌초했을 것이다.

국민기초생활보장법의 제정과정만을 보면, 정부가 시민사회에게 밀리는 형국이었다. 처음에는 시민운동을 가볍게 보았다가, 뒤에는 끌려 다니는 모습이었다. 당초에 양자간에 성숙한 사회적 대화가 있었다면, 정책과정은 보다 합리적인 타협과 조정으로 점철되었을 것이다.

그런 의미에서, 앞으로 정부는 정책과정에서 관련 사회단체와 투명하게 정보를 교류하고 대화할 수 있는 제도적 장치를 만들어야 한다. 정책이슈가 분명하고 정책과정이 투명할수록 이해당사자 간의 이해관계의 계산이 분명해지기 때문에 상호신뢰가 쌓이고, 합리적 타협과 조정이 쉬워진다. 그러므로, 정부가 시민사회의 다양한 이해관계와 갈등을 강제적, 억압적 수단을 사용하지 않고 상호 자율적으로 타협하고 조정할 수 있도록 하는 이른바 <사회적 거버넌스>(social governance)의 필요성은 날이 갈수록 점증한다(정무권, 2000).

과거에는 정부 내지 정부 내의 지배적인 집단이 정책과정을 주도했으나, 앞으로는 정부와 더불어 다수의 이해당사자들이 집단행동적 상호작용을 통하여 정책결정을 할 것이 분명하며, 국민기초생활보장법의 제정과정도 바로 이러한 <거버넌스>과정의 중요성을 확인해 준 예라고 할 수 있다.

-
- 23) 최근 월간 <참여사회>와 한길리서치가 4·13 총선 뒤 정치인, 공무원, 언론인, 직장인 각 60명씩 모두 240명을 대상으로 벌인 '시민운동의 영향력 조사'에서 '한국사회에서 가장 영향력있는 집단'을 묻은 결과, 응답자의 9.3%가 시민단체를 꼽았다. 언론(30.4%), 행정부(22.5%), 국회(19.6%), 재계(11.7%) 다음으로, 사법부(5.0%)보다도 더 영향력이 강하다는 평을 받았다(한겨레신문, 2000년 5월 15일 41면).

2. 정책과정의 〈대통령 중심적〉 면모

한국의 대통령은 정책의 창안 및 결정과정에서 막강한 영향력을 구사하며, 그런 의미에서 한국 대통령은 거의 〈帝王的〉 반열에 있다. 따라서 한국의 정책결정 과정이 다분히 〈대통령 중심적〉이라고 말할 수 있다. 국민기초생활보장법의 경우도 대통령의 결단이 법 제정에 결정적인 계기를 만들었다. 연대회의가 창설된 후 조직화와 대안모색의 맥락에서 큰 진전이 있었다고는 하나, 실제로 1999년 6월 상황에서 연대회의는 법안의 연내 국회통과에 대해 어떤 확신도 없는 형편이었다. 그래서 5월 말, 심기일전을 위해 조직을 재정비하고 새로운 진군을 준비하던 중, 의외의 소식에 접하게 된 것이다.

대통령의 〈울산발언〉과 더불어 모든 매듭이 일순에 풀렸고, 이후, 만사는 순조롭게 전개된다. 일단 정부의 유관부처는 물론 양당과 국회상임위원회의 어느 누구도 이제 법안의 국회통과에 대해서는 이의를 갖는 사람이 없었고, 다만 언제, 어떤 내용의 법안이 제정될 것이냐의 문제만 남았다. 연대회의가 한나라당을 부추겨서 국민회의의 발걸음을 빠르게 만드는 이른바 〈以夷制夷〉의 전략을 구사했다지만, 이것도 될 일을 재촉한 것이지 안 되는 일을 되게 만든 것은 아니다. 대통령의 〈울산발언〉 이후 연대회의는 은연 중에 법 제정의 主宰者로 공인되고, 법 제정과정에 정당한 참여자로서 깊숙이 관여하게 된다. 연대회의의 관여는 비단 법 제정과정뿐만 아니라, 법의 구체화 단계까지 계속되었다.

그런 의미에서 정책결정과정에서 시민단체의 역할이 눈에 띄게 강화된 것은 사실이지만, 한국의 정책결정과정이 아직도 다분히 〈대통령 중심적〉이라는 사실은 크게 달라진 게 없다. 따라서, 만약 대통령이 법 제정에 이의를 제기했거나, 그 절실성 내지 절박성을 인정하지 않았다면 법 제정이 허사가 되었거나, 표류했을 가능성이 충분히 있다.

3. 관료정치의 양상

현대사회가 날이 갈수록 복잡해짐에 따라 국정的主要 현안이 다수 부처와 연관, 중첩되어 유관부처간의 정책조정이 필요한 경우가 늘어난다. 그런데, 실제로 이들 유관부처들은 기능적으로 상호의존적 관계에 있음에도 불구하고, 문제해결 과정에서 협력보다는 갈등과 경쟁하는 모습을 연출하는 경우가 많다. 정책문제를 둘러싼 중앙부처들간의 갈등과 대립은 대체로 부처간의 정책성향의 차이, 기득

권의 유지·확대 경향 등에서 비롯되는데, 이는 대체로 타협에 의해 해소되기보다는 상호간의 역학관계에 의해 종식될 가능성이 크다. 행정부처들은 타 기관들과의 경합·각축과정에서 자신과 입장을 같이하는 외부의 지지집단들을 끌어들이고 이들과 연계하여 타 기관들에 압력을 가하는 경우가 잦았는데, 이럴 경우 부처간의 상호작용은 더욱 복잡한 정치과정이 된다. 정책을 둘러싼 부처들간의 이러한 상호작용과 권력역학관계는 흔히 관료정치로 표현된다(박천오, 1998: 151-152, Allison, 1972: 49).

국민기초생활보장법의 제정 및 구체화과정에서도 의제와 깊이 연관되는 보건복지부와 노동부, 그리고 기획예산처 간에는 관료정치적 양상이 간단없이 연출되었다. 보건복지부는 처음부터 기초생활보장제도의 추진 부서로서 예산과 행정인프라 문제만 해결되면 반대할 이유가 없다는 입장이었다. 따라서, 얼마간의 긴장과 갈등 속에서도 연대회의와 협력이 가능했고, 대통령의 <울산발언> 이후 정부안에서 확실한 법안의 지지자로 나설 수 있었다. 이에 반해 노동부는 기본적으로 근로복지(workfare)의 관점에서 있었으므로, 저소득자에게 우선 생계급여를 제공하고(선급여) 이들 중 근로능력이 있다고 판단되는 대상자에게 적극적 노동시장 참가의무를 부여하자는 기초생활보장법의 취지를 받아들일 수 없었다. 또 그렇게 되면 자칫 자활근로자 및 자활사업에 대한 정책주도권을 보건복지부에 빼앗길 것이 아니냐는 의구심이 발동했을 것이다. 그러나, 대통령의 <울산발언> 이후, 법 제정이 불가피하게 되자 반대의 입장을 내색할 수 없어 침묵을 지켰다. 그러나, 동 법이 제정된 후 보건복지부가 시행령과 시행규칙을 입법예고하자, 노동부는 '자활사업 전반을 노동부로 이관' 하는 것을 골자로 하는 검토의견을 내어 파문을 일게 했다. 그러나, 이러한 이원적 행정체계구상은 연대회의와 보건복지부의 강력한 반대 등으로 좌초되고, 장관들간의 정책조정회의에서 취업가능 수급권자만 노동부 직업안정기관에 일괄 위탁한다는 선에서 봉합이 되었다. 한편 신자유주의적 정책성향이 뚜렷한 기획예산처는 처음부터 국민기초생활보장법에 대한 반대의 입장이 분명했으나 대통령의 <울산발언>으로 그것이 불가능하게 되자, 시행령과 시행규칙을 마련하는 과정에 깊숙이 관여하게 된다. 무엇보다 수급권자의 선정기준을 엄격히 만들어 소요재정규모를 크게 줄이고, 이로써 법 제정 의미를 무산시키려는 시도를 전개한다. 그런데, 바로 여기서 부처간의 힘의 역학관계가 크게 작용한다. 위에서 이미 살펴 본대로 기획예산처의 검토의견은 대폭적으로 수용된 데 반해, 보건복지부는 부처협의과정에서 힘에 밀려 입법예고안을 크게 수정하지 않을 수 없었다. 따지고 보면, 법안 자체가 애초부터 정부 안의 보건복지부에 의

해 주도된 것이 아니라, 외부 시민세력인 참여연대 내지 연대회의에 의해 주도되었다는 원천적 한계가 여기 작용했을 것으로 본다. 이 법안의 제정과 구체화과정에서 드러난 <관료정치>라는 변수는 앞으로 정책결정연구에서 큰 관심을 기울여야 하는 대목이 될 것이다.

4. '무의사결정'의 경향

'무의사결정' 개념을 최초로 체계있게 제시한 Bachrach & Baratz는 이를 다음과 같이 정의하고 있다.

“무의사결정이란 공동사회에 현존하고 있는 이익과 특권의 분배상태를 변화시키고자 하는 요구가 표현조차 되기도 전에 질식시키거나 은폐시키거나, 또는 그러한 요구가 의사결정의 장에 접근하기도 전에 소멸시키거나, 또는 이러한 모든 노력이 실패하는 경우 정책과정의 결정 및 집행단계에서 제거 또는 파괴시켜 버리는 수단이다”(Bachrach & Baratz, 1977: 44).

국민기초생활보장법의 제정운동이 시민사회에 의해 주도되고, 그것이 맹렬한 기세로 정책결정의 장에 다가왔기 때문에, 이 불길을 미리 차단한다는 것은 실제로 불가능했다. 더욱이 대통령의 <울산발언>으로 집권자의 법 제정의 의지가 공표되자 법 제정은 공공연한 일이 되어 버렸다. 그러나, 위에서 살펴보았듯이 정부의 경제부처 및 경제관료들은 법 제정 이후에도 법의 구체화과정에 깊숙이 개입함으로써 이 법안의 실질적 내용을 희석하려는 시도를 늦추지 않았고, 현재에도 계속되고 있다. 연대회의가 주장하듯이, 기초생활보장제도가 가혹한 수급권자 선정기준 등으로 형해화, 공동화되는 경우, 그것은 실제로 기존 생활보호법 원리가 유지되는 대체입법에 지나지 않을 것이며, 그렇게 되면 기존의 모든 노력은 <무의사결정>의 늪에 빠지는 결과가 될 것이다.

현 시점(2000년 5월)에서 법의 구체화과정이 어떻게 전개될지 짐치기는 쉽지 않다. 그러나 현재까지의 전개과정을 돌이켜 볼 때, 정책의 집행단계를 포함하는 제도의 정착과정을 지켜보지 않고는 제도의 성공을 미리 짐치기는 매우 어렵다는 생각이다. 그런 의미에서 연대회의가 할 일은 아직도 많이 남아 있다고 본다.

참고문헌

1. 보고서, 자료

- 고경환·계훈방, 「OECD 기준에 따른 우리나라의 사회보장비 산출에 관한 연구」, 한국사회보건연구원, 1998.
- 국민기초생활보장법(제정)추진 연대회의, 전체회의·집행위원회·정책위원회·긴급 실무회의 각종 자료(1999.3~2000.5).
- 기초생활보장법 제정추진 연대회의, 「국민기초생활보장법 제정추진 연대활동 자료집」(9/16), 1999.
- 기획예산처, 「주요국가의 사회복지 개편동향」, 서울: 기획예산처, 1999.
- 노동연구원, 「중장기 실업대책의 방향과 과제」, 노동연구원 내부자료, 1999.
- 보건복지부, 「국민기초생활보장 및 맞춤형복지서비스 제공방안」, 보건복지부 내부자료, 1999.
- 보건복지부, 「생활보호사업안내」, 2000.
- 정보통신부, 「생산적 복지정보 연계사업(Welfare-Net) 추진상황 및 향후계획」, 2000.
- 재정경제부 외, 「'99년 종합실업대책 세부사업계획」, 1999.
- 참여연대·민주노총·국민기초생활보장법(제정)추진 연대회의, 성명서 및 각종 보도자료(1998~2000.5)

2. 연구논문(국내)

- 김미곤, “실업대책에 대한 평가 및 개선방안: 사회안전망 프로그램을 중심으로,” 「신정부의 사회복지정책평가」, 한국사회정책학회 공동정책토론회 발표자료집, 1999.
- 문진영, “고실업 저성장 시대의 사회적 안전망 구축에 관한 연구: 생활보호제도의 개선을 중심으로,” 「한국사회복지학」, 제35권, 1998.
- 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 전망,” 저소득실직자 생계문제 대책 마련을 위한 시민공청회 자료집, 1999.3.17.1999a.
- 문진영, “국민기초생활보장법 제정의 쟁점과 운영방안에 관한 연구,” 1999년 한국사회복지학회 추최 제1회 포럼, 1999.6.24.1999b.
- 문진영, “국민기초생활보장제도의 내용과 쟁점,” 국민기초생활보장법 제정추진

연대활동 자료집, 1999. 9. 16. 1999c.

박천오, “정부관료제(Ⅰ): 정책과정상의 역할과 영향력,” 「현대 한국정부론」, 하태권 외 공저, 서울: 법문사, 1998.

정무권, “‘국민의 정부’의 사회정책: 평가와 과제,” 「신자유주의와 한국의 대응」, 한국사회과학연구협의회 1998년도 학술심포지움 자료집, 1998.

정무권, “새로운 국정관리와 민주적 책임성,” 「새 천년의 한국 정치와 행정: 정치선진화와 행정혁신」, 임혁백외 공저, 서울: 나남, 2000.

허 선, “사회안전망 확충을 위한 예산 대책,” 「사회복지」, 1999년 가을호, 한국 사회복지협의회, 1999.

허 선, “국민기초생활보장법 제정과정과 주요 쟁점과 그 대안,” 2000년도 춘계 한국 사회복지정책학회 학술대회 발표 논문, 2000. 4. 24.

3. 외국문헌

Allison, G. & Halperin, M., *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implication*, Washington D.C.: The Brookings Institutions, 1972.

Bachrach, P. & Bratz, M.S., *Power and Poverty*, New York: Oxford University Press, 1979.