

의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도 그리고 사회보장법 구조: 한국과 독일 비교

이 신 용*

◀ 요약 ▶

사회보장법에 나타나는 위임의 정도는 의회의원후보공천방식과 의회상임위원회제도의 운영방식과 관련이 있다. 위임이 적은 사회보장법 구조는 상향식 공천방식과 지속적으로 임기를 보장하는 상임위원회제도와 친화적이다. 독일과 같이 당원이 연방의원후보를 결정하는 과정에서 중요한 역할을 하는 상향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하는 상임위원회제도는 위임이 적은 독일의 사회법과 친화성을 갖는다. 반면에 위임이 많은 사회보장법 구조는 하향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도와 친화적이다. 우리나라와 같이 국회의원후보자를 중앙당에서 주도적으로 결정하는 하향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도는 위임이 많은 우리나라의 사회보장법과 친화성을 갖는다.

주제어: 사회보장법에서의 위임행태, 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도, 복지정치

* 경상대학교 사회복지학과 교수 및 인권·사회발전연구소 책임연구원(sybremen@gnu.ac.kr)
논문의 완성도를 높이는 데 도움을 주신 익명의 심사위원님들께 진심으로 감사드립니다.

1. 서론

우리나라 사회보장법에서는 “...은 대통령령으로 정한다” 혹은 “...은 보건복지부령으로 정한다”라는 표현이 자주 나타난다. 이런 표현들은 해당 사항에 대한 통제 권한을 행정부에 위임한다는 입법부의 의지를 나타낸다. 이런 입법부의 위임행태는 우리나라에서 사회보장법이 처음 제정될 때부터 이어져 오고 있다. 현재는 이런 입법행태가 관행처럼 받아들여지고 있는 듯하다.¹⁾ 그러나 모든 국가의 사회보장법에서 우리나라와 같이 과도하게 위임이 일어나는 것은 아니다. 우리나라의 사회보장법과는 다르게 독일의 사회법에서는 위임이 드물게 나타난다.²⁾ 대부분의 사항들이 사회법에 의하여 직접 규율되고 있다. 복잡하고 자주 변하는 사회상황을 반영해야 하기 때문에 사회보장법에서 위임이 없을 수는 없다. 그러나 우리나라의 사회보장법에 나타나는 위임의 빈도는 지나칠 정도로 높다. 입법부에서 행정부로 위임의 빈도가 높을수록 민주주의원리가 훼손된 사회보장법이 된다. 아울러 과도한 위임은 사회보장제도의 발전에도 장애물이 된다.

우리나라의 사회보장법이나 독일의 사회법은 입법부에 의하여 만들어지고, 개정된다. 그런데도 두 법에서 위임 빈도는 차이가 난다. 이런 차이는 법을 만들고 개정할 권한이 있는 입법부의 차이, 즉 의원들의 행태에서 차이가 나기 때문이다. 우리나라 의원들은 사회보장법을 구성하는 사항들, 예를 들면 적용대상자, 보험료, 급여 수준 및 범위, 급여 수급조건 등과 같은 중요한 사항들에 대한 통제 권한조차 행정부에 위임하고 있다. 반면에 독일 의원들은 사회법으로 이런 사항들을 직접 통제하고 있다. 따라서 사회보장법에 대한 두 국가의 의원들의 입법행태에 대한 분석은 두 국가의 사회보장법에 나타나는 위임 빈도의 차이의 원인을 알 수 있는 출발점이다.

일반적으로 입법행위를 포함하여 의원들의 정치적 행위에는 목표가 있다. 의원들의 정치활동의 주요한 목표는 재선, 의회 내에서 정치적 영향력 확대, 좋은 공공정책의 수립 등이다(Fenno, 1973: 1). 이런 목표들 중에서 재선은 다른 목표들에 우선한다고 볼 수 있다

1) 우리나라에서 이런 과도한 위임현상은 사회보장법에만 나타나는 것은 아니다. 각종 입법영역에서 행정부에 결정권이 위임된 상황을 흔히 볼 수 있다. 따라서 본 연구의 대상이 사회보장법에 제한되어 있을지라도 연구의 결과는 다른 입법영역 혹은 국가정책영역에도 적용이 가능할 것이다.

2) 우리나라와 독일의 사회보장법에 나타나는 위임현상을 자세하게 다룬 저자의 기존 연구를 참조하기 바랍니다 (2010: 162-178).

(Cox and McCubbins, 2007: 100 길정아, 2011: 304). 왜냐하면 다른 목표들을 달성하기 위해서는 정치적 활동이 지속적으로 보장될 때 가능하기 때문이다(Mayhew 1974: 15). 따라서 재선은 의원들의 정치적 행위의 중요한 혹은 본질적인 동기가 된다. 그러므로 의원의 입법행태도 재선 목표와 밀접한 연관성을 갖는다.

그런데 재선은 공천을 받아야 가능하기 때문에 공천제도는 재선과 밀접한 연관성이 있다. 둘 사이의 이런 연관성은, 공천제도가 의원의 입법행태에도 영향을 미치게 한다. 하잔과 라하트(Hazan and Raha, 2006: pp. 374-376)는 당원이나 유권자에 의하여 의원후보가 결정되는 방식일수록 의원들은 언론, 사회적 이해집단, 유권자에 민감하게 반응하고, 의원후보가 중앙당에 의하여 결정되는 방식일수록 의원들은 당의 영향력 있는 정치가들에 민감하게 반응한다는 경험적 결과를 보여 준다. 이런 결과는 제도가 개인의 행동에 영향을 미친다는 제도주의자의 주장을 뒷받침하는 것이기도 하다(Hall and Taylor, 1996: 939). 따라서 본 연구에서는 의회의원후보를 공천하는 방식으로 하향식 방식을 사용하는 우리나라와 상향식 방식을 사용하는 독일의 차이가 사회보장법을 규율하는 두 국가 의원들의 행태의 차이와 어떤 연관성을 맺고 있는가를 분석할 것이다.

또한 두 국가의 사회보장법에 나타나는 위임 빈도의 차이의 원인을 밝히려면 공천방식과 의회상임위원회제도와와의 관련성도 분석하는 것이 필요하다. 왜냐하면 의원의 원내 정치행위는 주로 상임위원회에서 이루어지므로(Fenno, 1973: 1), 어떤 상임위원회 운영방식은 공천방식에 따라서 의원들에게 자신들의 정치적 목표들 달성하는 데에 더 유리할 수도 있고, 불리할 수도 있기 때문이다. 예를 들면, 상임위원회에서의 정치적 활동의 결과를 반영하는 공천방식에서는 지속적으로 임기를 보장하는 상임위원회 운영방식이 의원들에게 유리하다. 그런데 이런 상임위원회 운영방식은 사회보장법에 나타나는 의원의 위임행태에도 영향을 미친다. 왜냐하면 사회보장법을 제정하고, 개정하기 위한 준비 작업은 우리나라나 독일이나 모두 국회의 소관 상임위원회가 맡고 있기 때문이다. 따라서 두 나라의 상임위원회 운영방식의 차이가 두 나라의 사회보장법에 나타나는 의원의 위임행태의 차이와 관련성이 있는지도 본 연구에서 분석할 것이다.

그러므로 본 연구의 목적은 우리나라와 독일의 의회의원후보공천방식(이하: 공천방식)과 의회상임위원회제도가 두 국가의 사회보장법에 나타나는 의원의 위임행태의 차이와 어떤 관련성이 있는가를 분석하는 데에 있다.

2장에서는 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도, 사회보장법 구조의 친화성에 대한 논리적 연관성을 제시하였다. 3장에서는 한국과 독일의 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도, 사회보장법을 분석하여 제도 간의 친화성이 실제로 존재함을 제시하였다. 4장에서는 본 연구를 요약하여 함의를 제시하였다.

2. 이론적 배경

1) 상향식 및 하향식 의회의원후보공천방식

공직후보자를 선정하는 정당의 공천방식은 국가마다 다르다. 따라서 국가 간의 비교연구를 하기 위해서는 비교의 기준이 필요하다. 래니(Ranney, 1981: pp. 82-89)는 중앙집권화, 포괄성, 당원의 참여 방식을 그 기준으로 제시한다. 중앙집권화는 공직후보자의 결정권이 중앙에 있는지 아니면 지역구에 있는지와 관계한다. 포괄성은 공직후보자를 결정하는 과정에 참여하는 참여자의 자격에 관한 것이다. 참여자자격이 당원에만 국한하는지 혹은 모든 유권자에 주어지는지와 관계한다. 당원의 참여방식은 표결에 의한 직접방식이거나 혹은 대의원을 통한 간접방식일수 있다. 이와 같은 래니의 분류기준은 갤러거(Gallagher, 1988a: pp. 4-8; 1988b: pp. 236-247)도 채택한다. 노리스(Norris, 1996: 202-208)는 중앙집권화 이외에 관료화(bureaucratic)와 후원(patronage)관계라는 용어를 도입하여 분류기준을 제시하지만 내용적인 면에서는 앞의 두 연구자와 유사한 내용을 담고 있다. 라하트와 하잔(Rahat and Hazan, 2001)의 분류 기준은 기존의 연구자들이 제시한 분류기준들을 간결하게 종합하고 있다는 평가를 얻고 있다(전용주, 2005: 219). 따라서 이 기준은 국가 간의 비교분석을 가능하게 하는 장점이 있다(Rahat and Hazan, 2001: 298). 전용주(2005), 강원택(2004), 길정아(2009)와 같은 국내의 연구자들이 하잔과 라하트의 기준을 적용하여 이미 한국의 공천방식을 분류하는 연구를 수행하기도 했다. 본 연구에서도 이들의 기준을 수용하여 한국과 독일의 공천방식을 평가할 것이다.

첫 번째 기준은 한 정당의 공직후보자가 될 수 있는 후보자격(candidacy)에 관한 기준이다(Rahat and Hazan, 2001: 300). 후보자격의 기준이 포괄(inclusive)적인가 아니면 배타

(exclusive)적인가가 분류의 주요한 기준이다. 모든 유권자에게 후보자격이 주어진다면 가장 포괄적인 기준이다. 반면에 엄격한 제한기준들에 의해서 제한된 당원에게만 후보자 자격이 주어진다면 가장 배타적인 기준이다. 예를 들면 일정기간 당원으로서 활동기간을 요구한다든가, 가족구성원들을 당 조직에 참여시켰는가 하는 기준들은 엄격한 제한기준에 해당한다(Gallagher, 1988b: 247; Rahat and Hazan, 2001: 301).

두 번째 기준은 후보선정주체(selectorate)와 관련된 것이다. 이 주체는 정당의 유력한 지도자와 같은 개인일 수도 있고, 한 국가의 전체 유권자일 수도 있다(Gallagher, 1988b: pp. 236-247; Norris, 1996: pp.204-206; Ranney, 1981: 85; Rahat and Hazan, 2001: 301). 가장 포괄적인 경우는 전체 유권자가 후보 선출의 권한을 갖는 경우이다. 반면에 가장 배타적인 경우는, 정당 지도자 한 사람이 일방적으로 후보를 결정하는 권한을 갖는 경우이다. 양 극단의 사이에 완화된 다양한 후보선정주체들이 존재한다. 포괄성의 기준으로 볼 때 당원이 후보선정주체가 되는 경우는, 전체 유권자가 후보선정주체로 되는 경우보다 덜 포괄적인 경우이다. 그 다음으로 보다 덜 포괄적인 경우는 선출된 정당조직이 후보선정주체가 되는 경우이다. 배타성의 기준으로 볼 때는 선출되지 않은 정당조직이 후보선정주체가 되는 경우는, 정당 지도자가 후보선정주체인 경우보다 덜 배타적인 경우이다.

세 번째 기준은 후보선출권한의 분권화(decentralization) 정도이다(Gallagher, 1988b: pp. 236-247; Norris, 1996: 203; Ranney, 1981: 82; Rahat and Hazan, 2001: 304). 후보선정이 중앙당의 지도자나 조직에 의하여 배타적으로 결정되는 경우는 중앙집권화된 경우이다. 반면에 후보선정이 지역적(territorial) 수준에서 혹은 여성, 노동조합, 소수자 같은 당내의 소수집단에 의하여 결정되는 경우는 분권화된 경우이다. 지역적 수준은 중간단위의 지방당(regional party)과 가장 낮은 단위이자 최소단위인 지역당(local party)으로 구분된다(전용주, 2010: 42).

네 번째 기준은 표결(voting system)과 지명(appointment system)에 관한 기준이다(Rahat and Hazan, 2001: 306). 표결제도는 각각의 후보가 당원이나 유권자의 표결에 의하여 선출되고, 표결결과가 공식적으로 공개되는 경우를 의미한다. 순수한 표결제도에서는 모든 후보자들이 표결절차에 의하여 결정된다. 반면에 지명제도는 후보선정과정에서 후보를 결정하는 표결 없이 지명으로 후보가 결정되는 경우를 의미한다. 순수한 지명제도에서는, 지명하는 주체는 당이나 타 조직의 승인 없이 후보를 지명할 수 있다. 이런 두 극단

적인 제도 사이에 두 제도를 혼합한 형태가 존재한다. 예를 들면 후보들을 일괄적으로 묶어서 투표를 하는 경우이다(Rahat and Hazan, 2001: 306). 아니면 후보를 선정하는 상이한 단계에서 표결과 지명이 각각 사용되는 경우가 있을 수 있다(Rahat and Hazan, 2001: 307).

라하트와 하잔(Rahat and Hazan, 2001)이 제시한 기준들은 의회의원후보 선정과정의 민주주의적 정당성을 평가하는 기준들이라는 공통점을 갖고 있다. 후보자격 기준이 엄격하지 않은 경우에³⁾, 후보선정주체가 유권자나 당원일 경우에, 후보선정과정에서 후보자가 투표에 의하여 선출될 경우에, 지역수준에서 후보가 선정될 경우에⁴⁾ 해당 공천방식은 민주주의적 정당성을 갖고 있다고 평가할 수 있다. 반면에 후보자격 기준이 엄격한 경우에, 후보선정주체가 정당의 지도자인 경우에, 후보가 투표 없이 지명에 의하여 결정되는 경우에, 중앙당에서 후보가 선정될 경우에 해당 공천방식은 민주주의적 정당성이 결여된 방식이라고 평가할 수 있다.

본 연구에서는 민주주의적 정당성을 갖고 있는 방식을 상향식 공천방식이라고 지칭할 것이다. 상향식 공천방식은 후보의 자격기준이 엄격하지 않고, 후보가 지역수준에서 유권자나 당원의 투표에 의하여 선출되는 방식을 의미한다. 후보선출과정이 중앙당에 의하여 진행되더라도 유권자나 당원의 후보선출권한이 제도적으로 보장되는 경우에는 상향식 공천방식으로 분류한다. 반면에 민주주의적 정당성을 결여한 방식은 하향식 공천방식으로 사용될 것이다. 하향식 공천방식은 후보의 자격기준이 엄격하고, 후보가 중앙당에 의하여, 투표 없이 지명에 의하여 선출되는 방식을 의미한다. 단수공천과 전략공천방식이 사용된다. 단수공천은 중앙당의 공천기구가 공천 신청자 중에서 한 사람을 공천하는 방식이다. 전략공천은 당의 전략적 이해관계가 걸려 있는 지역구에 공천 신청자가 있어도 그 중에서 후보를 공천하지 않고 제 3의 인물을 공천하는 방식이다. 후보선출과정이 지역수준에서 진행되더라도 유권자나 당원의 후보선출권한이 제도적으로 보장되지 않는다면 하향식 공천방식으로 분류한다.

3) 민주주의는 시민이 행사하는 선거권에 의해서만 실현되는 것은 아니다. 시민을 대표하는 이들에 의해서도 실현된다. 따라서 시민을 대표하는 이들에 대한 자격을 엄격하게 하는 것은 민주주의의 실현과 관련이 있다. 그러나 정당의 입장에서 보면 무턱대고 후보의 자격을 완화할 수도 없다. 후보의 자격을 완화하면 공천방식의 민주주의적 정당성은 확보하겠지만, 해당 정당의 이념을 공유하지 않는 이질적인 후보들이 선정될 위험성도 있기 때문이다.

4) 지역수준이라도 지역당 지도부가 일방적으로 후보를 선출하는 경우는 민주주의적 정당성이 없는 공천방식이다. 따라서 본 연구에서는 별도의 언급이 없는 한 지역수준에서 후보자가 결정된다는 것은 지역의 당원이나 유권자에 의하여 후보가 선정된다는 의미이다. 반면에 중앙당에서 후보자가 선출된다는 것은 중앙당에 의하여 일방적으로 후보가 선출되는 것을 의미한다.

2) 의회상임위원회제도

의회위원회제도는 오랜 역사를 갖고 있다. 고대 로마의 원로원 뿐 아니라 영국과 프랑스 혁명기의 의회는 이미 오늘날의 의회위원회제도와 유사한 제도를 갖추고 있었다(Syrbé, 1993: 68). 독일에서도 독일제국의회의원들은 일곱 개의 분과로 나누어 활동했다(Syrbé, 1993: 73). 이런 의회위원회제도는 규모와 시간의 이유 때문에 오래 전부터 필요했다(Syrbé, 1993: 68). 모든 안건을 모든 의원이 모여서 다룰 수 없고, 또한 시간의 제약도 있기 때문에 의회는 효율성을 고려할 수밖에 없었다. 따라서 본회의의 논의를 효율적으로 하기 위하여 의회의 하부조직으로 위원회가 필요했다(박찬표, 2004: 81).

그런데 의회위원회제도는 효율성만을 위해서 기능하지 않는다. 위원회는 전체 의회에 전문적인 정보를 제공하는 본회의의 대리인 역할을 하기도 한다. 전문적인 정보 제공을 위하여 위원회에 권한과 자율성이 부여된다(박찬표, 2004: 81). 한편 의회의 다수당은 위원회를 당의 정책을 실현하는 하나의 수단으로 사용하기도 한다. 이런 의미에서 위원회의 권한과 자율성은 다수당의 정책을 실현하는 수단으로도 기능한다(박찬표, 2004: 81). 한편 현대국가에서 역할이 점점 커지는 행정부를 견제하는 역할도 위원회에 부여되었다(Edinger, 1992: 187; Syrbé, 1993: 73). 의원들의 개인적인 측면에서 보면, 위원회는 의원들이 대표하는 상이한 집단이해의 상호거래를 보장하는 안정적인 장치이기도 하다(박찬표, 2004: 77). 이런 다양한 기능을 의회위원회가 할 수 있는 이유는 위원회가 갖고 있는 전문성 때문이다. 위원회는 전문성을 기반으로 자신에게 주어진 역할을 수행하게 된다. 그런데 위원회의 전문성은 위원회를 규제하는 의회규정에 영향을 받는다.

위원회를 규제하는 의회규정들은 여러 가지이다. 예를 들면 법안 발의권이나 수정권과 같은 입법과 관련된 위원회의 규정들이 있다. 그런데 본 연구의 목적이 사회보장법을 통제할 수 있는 의원의 전문성과 관련되어 있기 때문에 본 연구에서는 의원의 전문성에 영향을 미칠 수 있는 위원회의 규정들만을 다루기로 한다. 특히 일반적으로 의원의 임기가 장기간이며, 소관 영역이 구분되어 있는 상임위원회 체제가 의원의 전문성과 가장 밀접하게 연관되어 있으므로, 상임위원회제도와 관련된 규정만 살펴보기로 한다.⁵⁾

5) 위원회는 존속기간을 기준으로 임시위원회와 상설위원회로 구분된다. 상설위원회는 주로 법안을 심의하는 위원회, 입법 이외의 기능을 하는 기능별로 전문화된 위원회(예, 운영위원회 등), 정책분야별로 전문화되어 법안 외에

의원의 전문성의 발휘와 축적은 상임위원회가 담당 영역별로 구분되어 있느냐와 밀접하게 연관되어 있다. 상임위원회가 영역별로 전문화 되어 나뉘어 있을 때, 의원은 전문성을 습득하려는 동기를 갖게 되기 때문이다(박찬표, 2004: 88). 또한 각 상임위원회의 담당영역이 정부부처와 유사하게 구분되어 있을 때 의원의 전문성은 효과적으로 발휘될 수 있고 축적될 수 있다. 각 상임위원회의 담당영역이 행정부처와 유사하게 구분되어 있을 때 의원들은 전문성을 살려서 행정부에 대한 감시 역할을 잘 할 수 있기 때문이다(박찬표, 2004: 88). 이런 행정부에 대한 견제 행위를 통해서 위원들은 자신의 전문성을 더욱 축적할 수 있게 된다.

상임위원회의 활동을 통한 의원의 전문성 발휘와 축적은 위원에게 허용된 상임위원회 참여숫자와도 관련이 있다. 포르투갈, 프랑스, 이태리, 스위스, 노르웨이 등 몇 나라에서는 의원은 오직 하나의 상임위원회에서만 활동하도록 제한하고 있다(박찬표, 2004: 88). 이런 제한 규정은 의원의 전문성을 강화하는 역할을 한다. 반면에 의원에게 하나 이상의 상임위원회에 참여할 수 있는 권리를 보장하는 규정은 전문성 향상에 부정적인 기능을 할 것이다. 대부분의 국가에서 복수의 상임위원회 활동은 금지되지 않는다(박찬표, 2004: 88). 하지만 의회규정이 복수의 상임위원회에 참여를 허용하더라도 전문성의 축적이 의원활동과 재선에 중요한 요인이 된다면 하나 이상의 위원회에서 활동하는 의원은 드물 것이다.

의원의 전문성의 발휘와 축적과 관련된 또 다른 규정은 의원의 위원회 임기 보장과 관련되어 있다. 한 상임위원회에서 활동할 수 있는 기간을 의원의 임기와 일치시키는 규정은 의원이 전문성을 가장 잘 발휘하고, 축적할 수 있는 구조를 만든다. 동일한 위원회에서 활동기간이 길수록 의원의 전문성이 축적될 수 있는 기반이 마련되기 때문이다. 반면에 한 상임위원회에서의 지속적인 활동을 제한하는 규정은 의원의 전문성의 발휘와 축적을 가로막는 구조를 만든다. 예를 들면 상임위원회의 의원구성을 매년 바꾸도록 하는 의회규정이 있다면, 상임위원회 위원들은 매년 새롭게 구성되어야 한다. 이런 잦은 상임위원회 의원의 교체는 의원에게 전문성을 쌓을 기회나 전문성을 발휘할 기회를 줄일 것이다.

모든 의안을 다루는 위원회로 구분할 수 있다(박찬표, 2004: 86). 상임위원회는 이런 상설위원회의 한 형태이다.

3) 사회보장법 구조의 의미

우리나라 헌법 제75조와 독일 기본법 제80조는 위임입법을 제한하는 규정을 제시하고 있다. 위임을 할 때, 우리나라 헌법 제75조는 법률에서 구체적으로 범위를 정해야 한다고 규정하고 있고, 독일 기본법 제80조는 법률에 위임의 범위, 내용, 목적이 미리 규정되어 있어야 한다고 밝히고 있다. 이 헌법 조항들에 근거하여 모든 위임입법은 제한을 받는다. 그런데 모든 위임입법이 동일한 정도로 제한을 받는 것은 아니다. 그 정도는 국가마다 다르고, 한 국가 안에서도 시간의 흐름에 따라서 다르게 나타난다. 19세기 독일 입헌군주제의 헌법은 자유권과 재산권과 같은 영역에 군주나 행정부가 침해를 해야 할 경우에는 반드시 의회의 동의를 구하게 하였다. 그런데 당시까지만 해도 의회의 동의가 중요했지 의회의 통제 정도는 중요하지 않았다. 그러나 2차 세계대전이 끝난 후에는 독일에서 상황이 바뀌었다. 자유권과 재산권과 관련된 영역에서 위임이 필요한 경우에는 의회는 단순히 동의만 하면 안 되고, 법률로 위임의 내용, 범위, 목적을 명확히 규율한 후에야 위임이 가능하게 되었다. 그런데 이때까지만 해도 사회권과 관련된 영역에서는 위임입법이 까다롭게 제한되지는 않았다. 왜냐하면 자유권이나 재산권과 같은 고전적 기본권과 20세기의 새로운 기본권으로 인식되는 사회권은 다른 성격의 기본권으로 인식되었기 때문이다. 그래서 사회권을 실현하는 사회보장법에서는 완화된 위임조건이 허용되었다. 그러나 독일에서는 70년대 이후 점차 이런 인식의 차이가 사라져가고 있다. 사회권과 관련된 영역에서도 자유권과 같이 엄격하게 위임요건이 지켜져야 한다고 본다. 그 근거는 국가권력구조의 변화와 사회보장급여가 시민의 자유에 미치는 영향의 변화 때문이다. Jesch(1968)는, 입헌군주제에서는 군주가 국가권력의 주인이었기 때문에 헌법에서 규율하지 않았던 사회보장과 같은 급부행정영역은 행정부의 재량권에 놓여 있었지만, 민주주의체제에서는 시민이 국가권력의 주인이므로 행정부가 임의로 사회보장영역을 통제하면 안 된다고 주장한다. 그래서 그는 시민을 대표하는 의회가 사회보장법과 관련된 위임입법을 통제해야 한다고 본다. 아울러 Rupp(1959)은, 오늘날 복지국가의 발전으로 시민은 국가가 제공하는 사회보장급여에 종속되었다고 보고, 이런 종속은 시민의 자유를 국가에 종속시키는 것이기 때문에 의회가 법률로 사회보장급여를 통제하여

시민을 국가로부터 보호해야 한다고 주장한다. 이런 주장들에 근거하여 독일연방헌법 재판소는 1970년대 이후 사회권 영역에서도 위임입법의 엄격한 제한을 요구하고 있다. 아울러 독일 의회도 사회법전 1권 제31조에 사회보장과 관련된 사항들에 대한 자신의 규율책무를 밝히고 있다.

독일과 다르게 우리나라에서는 아직도 사회권과 관련된 사항들은 사실관계가 수시로 변하고, 전문성이 요구된다는 이유 등을 들어서 사회권 영역의 위임입법의 제한은 자유권의 영역과는 다르게 완화될 수 있다고 보고 있다(김동희, 2007: 252; 박윤훈, 1998: 218; 정국원, 2009: 465; 홍준형, 1996: 36; 헌법재판소, 1997). 아직 우리나라에서 사회보장 제도가 충분히 발전하지 않았기 때문에 이런 경향이 나타나는 것일 수도 있다. 아울러 아직 민주주의 역사가 짧은 우리나라의 상황도 반영되어 있는 듯하다. 우리나라 헌법에서도 사회권을 시민의 기본권으로 천명하고 있지만 시민이나 국회가 여전히 사회보장은 행정부가 해야 할 일로 보고 있기 때문이다. 이런 현실을 반영하여 우리나라 사회보장법에는 많은 위임이 나타나고 있다.

본 연구에서 사회보장법 구조의 의미는 사회보장법에 나타나는 위임의 정도와 관련이 있다. 두 극단적인 구조는 위임이 전혀 없는 사회보장법 구조와 모든 사항에 대해서 위임하는 사회보장법 구조이다. 위임이 전혀 없는 구조는 사회보장법으로 모든 사항에 대해서 직접 규율하기 때문에 행정부는 법률이 정해 놓은 사항을 집행만 하는 경우이다. 이런 구조에서는 법률로 모든 사항을 규율하기 때문에 행정부에 자율성은 주어지지 않는다. 반면에 모든 사항에 대해서 위임하는 구조는, 사회보장법은 추상적인 수준에서 해당 사항을 규율하고 실제적인 규율은 권한을 위임 받은 행정부에 의하여 통제되는 경우이다. 이런 구조에서는 행정부가 해당 사회보장제도의 주요한 내용을 통제하는 실제적인 주체가 된다. 그러나 현실에서는 이런 극단적인 형태는 찾아보기 어렵다. 다만 국가마다 위임의 정도가 다르게 나타날 수 있다.

사회보장법에 나타나는 위임의 정도에 따라서 장점과 단점이 존재한다. 위임이 적을수록 정책결정과정의 투명하여 공론화의 가능성이 높고, 사회적 합의가 형성될 가능성이 높다. 따라서 이런 구조는 민주주의를 구현하고 있는 구조이다. 그러나 의회가 주요한 사항들을 직접 통제해야 하기 때문에 위임이 적을수록 의회의 업무부담은 커지는 구조이다. 위임이 많은 사회보장법 구조는 이런 의회의 부담을 행정부에 전가하기 때문에 상대

적으로 의회는 자유롭다. 그리고 해당 사항은 권한을 위임 받은 행정부에 의하여 신속하게 처리될 수 있다. 반면에 결정과정의 투명성이 의회에서 처리될 때보다 떨어지기 때문에 공론화와 사회적 합의가 어렵게 된다. 따라서 위임이 많은 사회보장법 구조는 민주주의 원리를 훼손하는 구조이다.

4) 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회, 사회보장법 구조의 친화성

위임의 정도에 따른 사회보장법의 구조는 의회의원후보공천방식과 상임위원회제도와 친화성을 보인다. 위임이 적은 사회보장법 구조는 상향식 공천방식과 지속적으로 임기를 보장하는 상임위원회 제도⁶⁾와 친화적이다. 사회보장법에서 위임이 적다는 것은 의원이 직접 규율해야 하는 사항들이 많다는 의미이다. 의원이 직접 규율해야 할 사항들이 많다는 것은, 의원들이 해당 사항들을 법률로 직접 규율하는 행위를 통해서 자신의 정치적 업적을 쌓을 기회를 보다 많이 얻을 수 있게 된다는 의미이기도 하다. 이렇게 쌓은 정치적 업적은 상향식 공천방식에서 당원이나 유권자에 의하여 재공천을 받을 수 있는 중요한 기반을 형성할 것이다. 따라서 상향식 공천방식이 사용되는 국가에서 의원들은 재공천의 동기 때문에 사회보장법을 직접 통제하는 행위를 할 가능성이 높다. 따라서 이런 제도적 환경으로 인해서 위임이 적은 사회보장법 구조가 나타날 가능성이 크다. 그리고 의원의 임기를 지속적으로 보장하는 상임위원회제도는 의원의 전문성을 향상시키기 때문에 위임이 적은 사회보장법 구조와 친화성을 갖는다.

한편, 상향식 공천방식은 임기를 지속적으로 보장하는 상임위원회제도와 친화성을 갖는다. 왜냐하면 재공천에 필요한 정치적 업적을 쌓으려면 임기가 지속적으로 보장되는 상임위원회 운영방식이 의원들에게 유리하기 때문이다. 그러므로 임기를 지속적으로 보장하는 상임위원회제도와 상향식 공천방식이 동시에 나타나는 국가에서는 위임이 적은

6) 앞 단락에서 위원회의 전문성과 관련하여 상임위원회의 담당영역이 행정부처의 영역과 유사하게 구분되어 있는가와 복수의 상임위원회에 활동을 허용하는가를 다루었다. 그런데 현실에서는 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 상임위원회의 담당영역은 행정부처와 유사하게 구분되어 있다. 아울러 복수의 상임위원회 활동을 허용하고 있기도 하지만 한 개 이상 상임위원회에서 활동하는 의원은 거의 없다(박찬표, 2004: 89). 다만 의원의 위원회 임기는 본 논문의 연구대상인 우리나라에서 다른 나라들과는 다르게 보장되고 있지 않다. 그래서 위원회의 전문성과 관련해서는 임기 규정만 본 연구에서 다룬다.

구조의 사회보장법의 출현가능성을 더 높인다. 상향식 공천방식에서는 재공천을 위해서 의원은 가능한 많은 정치적 업적이 필요한 데, 상임위원회제도가 임기를 지속적으로 보장한다면 사회보장법의 중요한 사항들을 직접 규율하여 자신의 정치적 업적을 보다 많이, 그리고 잘 쌓을 수 있는 기회가 보장되기 때문이다.

또한 상향식 공천방식에서 다른 상임위원회로 소속을 바꾸는 것은 자신의 정치적 업적을 쌓을 기회를 상실한다는 의미이다. 상임위원회에서 획득할 수 있는 정치적 업적은 지속적인 상임위원회 활동을 통해서 쌓인 전문성이 바탕이 될 때 가능하기 때문이다. 따라서 상임위원회를 바꿔야 할 특별한 이유가 없다면 상향식 공천방식과 임기를 보장하는 상임위원회제도에서는 한 상임위원회에서 지속적으로 활동하는 것이 의원 자신에게 유리할 것이다. 그리고 지속적인 활동으로 획득한 전문성은 의원들에게 사회보장법을 더욱 구체적으로 직접 통제할 능력을 부여할 것이다.

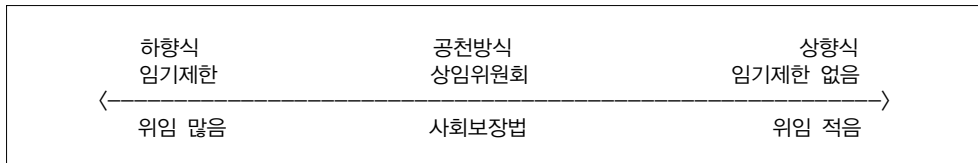
반면에 위임을 많이 하는 사회보장법 구조는 하향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회 제도와 친화성을 보인다. 사회보장법에서 위임이 많다는 것은 결정 권한을 대부분 행정부로 위임하기 때문에 의원이 직접 규율해야 하는 사항들이 적다는 의미이다. 위임이 많은 사회보장법은, 의원들이 해당 사항들을 법률로 직접 규율하는 행위를 통해서 자신의 정치적 업적을 쌓을 필요가 없다는 의미이기도 하다. 왜냐하면 상임위원회 활동을 통한 정치적 업적 혹은 정책 전문성은 하향식 공천방식에서 재공천을 위한 주요한 기반을 제공하지 않기 때문이다. 하향식 공천방식에서 공천은 중앙당의 유력한 지도자나 파벌에 의하여 이루어지는데, 이들의 공천기준은 의원의 정책 전문성보다는 충성을 보이는 태도이기 때문이다. 따라서 하향식 공천방식이 사용되는 국가에서 의원들은 중앙당의 이러한 공천기준 때문에 사회보장법을 직접 통제하기 보다는 행정부에 규율권한을 위임하는 행위를 할 가능성이 높다. 이와 같은 제도적 환경 때문에 위임이 많은 사회보장법 구조가 나타날 가능성이 크다. 그리고 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도는 의원의 전문성을 향상시키지 못하기 때문에 위임이 많은 사회보장법 구조와 친화성을 갖는다. 의원들의 전문성이 떨어질수록 의원들은 행정부의 전문성에 의지하려고 하기 때문이다.

하향식 공천방식은 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도와 친화성을 갖는다. 공천을 주도하는 중앙당의 지도자나 파벌들의 입장에서는, 전문화된 의원들이 많

을 때보다 전문성이 떨어지는 의원들이 많을 때 공천권을 행사하기가 쉽기 때문이다. 지속적인 임기를 보장하는 상임위원회제도를 통해서 특정 의원이 특정분야의 전문가로 보편적으로 인식되면, 그의 충성성향과 상관없이 그를 재공천해야만 하는 상황이 발생할 수 있기 때문이다. 이런 전문성을 갖춘 의원들이 많을수록 공천권 행사자의 공천권 행사의 폭은 줄어든다. 그러므로 하향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도가 동시에 나타나는 국가에서는 위임을 과도하게 하는 구조의 사회보장법이 나타날 가능성이 매우 크다.

한편, 하향식 공천방식과 지속적인 임기를 보장하지 않는 상임위원회제도에서 의원들은 굳이 한 상임위원회를 고수해야 할 동기도 없다. 오히려 자신의 정치적 영향력의 확대나 인맥의 확대를 위해서 여러 차례 상임위원회를 바꾸는 것이 자신에게 더 좋을 수 있기 때문이다. 어차피 하향식 공천방식에서 정책 전문성은 재공천의 중요한 기준이 아니기 때문에 소속 상임위원회를 여러 번 바꾸면서 발생하는 전문성의 상실은 재공천을 위한 결격사항이 아니다. 이렇게 되면 의원들의 전문성이 떨어져서 사회보장법에서 위임현상이 많이 나타날 확률이 높아진다.

[그림 1] 사회보장법 구조, 의원후보공천방식, 의회상임위원회제도의 친화성



위의 [그림 1]은 공천방식, 상임위원회제도, 사회보장법 구조와의 관계를 간략하게 보여준다. 상향식 공천방식, 임기를 제한하지 않는 상임위원회제도, 위임을 적게 하는 구조의 사회보장법일수록 서로 친화성을 보일 것이다. 반면에 하향식 공천방식, 임기를 제한하는 상임위원회제도, 위임을 많이 하는 구조의 사회보장법일수록 서로 친화성을 보일 것이다. 다음 장에서는 한국과 독일 사례의 분석을 통해서 이런 제도들 사이의 친화성이 실제로 존재하는가를 알아볼 것이다.

3. 한국과 독일의 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도, 사회보장법 구조

1) 독일의 의회의원후보공천방식, 의회상임위원회제도, 사회법 구조

(1) 독일의 상향식 공천방식

독일에서 연방의회나 지방의회의원후보의 공천은 1949년에 처음으로 법으로 규정되었다. 법 제정의 목적은 후보공천의 민주적 정당성을 확보하려는 데 있었다(Mager, 1995: 10). 연방의회의원후보의 선출과 관련된 사항들은 연방선거법(Bundeswahlgesetz)과 정당법(Parteiengesetz)에서 다루고 있다. 연방선거법 제21조에 따르면 연방의원을 위한 지역구후보자는 해당 지역구당원이나 대의원대회에서 선출되어야 한다. 또한 이 선출은 비밀투표로 이루어져야 한다. 정당법 제17조도 동일한 내용을 규율하고 있다. 아울러 후보자는 당 대회에서 자신의 공약을 발표할 시간을 보장 받는다. 한편, 연방선거법 제27조에 규정된 비례대표제후보자 선출도 지역구후보자 선출과 동일하게 당원이나 대의원의 비밀투표를 거쳐서 결정되어야 한다.⁷⁾

연방선거법 제21조와 제27조에서 명확하게 규정하고 있는 이런 상향식 공천방식은, 후보자 선출의 과정은 해당 지역구당원이나 그들을 대표하는 대표자의 영향력 아래에 있어야 할 사항이라는 것을 천명하는 것이다(정병기, 2003: 122; Lenski, 2011: 443; BVerfG, 1994: 923). 지역구 당원이나 대의원이 후보자 선출의 본질적인 주체라는 것을 법으로 명확하게 규정한 것이다. 따라서 이런 상향식 선출방식은 민주적인 정당성을 담보하고 있다.

그렇지만 연방선거법 제21조와 정당법 제17조는 비밀투표와 민주적인 공천절차를 요구하는 기본적인 지침만을 제시하고 있을 뿐이고, 후보자나 대의원의 선출에 관한 자세한 사항은 정당의 정관으로 정하도록 위임하고 있다. 따라서 후보자 공천에서 연방선

7) 엄밀하게 평가하면 독일연방의회의원선출방식은 지역구와 비례대표제로 나뉘지 않고, 인물화한 비례선거제(personalisiertes Verhältniswahlssystem)인 하나의 제도이다. 지역구에서 선출되는 의원이 있기는 하지만, 기본적으로는 정당득표율에 따라서 총의원수가 결정되는 하나의 방식을 사용하고 있다(김옥, 2006: 56; 장명학, 2008: 57; 정병기, 2003: 115 이하). 독일제도의 이해를 쉽게 하기 위해서 본 연구에서는 지역구와 비례대표제로 나누어 기술했다.

거법과 정당법은 후보자 선출의 민주적인 정당성을 보장하기 위한 큰 틀만을 제시하고 있고, 정당의 정관이 법이 제시하는 틀 안에서 후보자 선출의 실질적인 역할을 한다(von Armin, 2004: pp. 115-116; BVerfG, 1994: 923). 그러나 후보자 선출과 관련된 정당의 정관은 연방선거법이나 정당법 같은 상위법의 통제를 받기 때문에 각 정당의 정관이 정하는 후보자 선출절차는 자의적으로 민주적인 정당성을 훼손할 수 없다.

법으로부터 위임을 받은 정당의 정관들이 후보자 공천절차에 대하여 자세하게 규정하고 있기 때문에 독일의 공천방식을 알기 위해서는 정당의 정관을 필수적으로 살펴보아야 한다. 그래서 후보자 선출과 관련된 기독교민주당과 사회민주당의 정관을 분석했다. 두 정당만을 선택한 이유가 있다. 첫째, 두 정당은 독일유권자의 70% 이상의 지지를 받고 있는 대표적인 정당이기 때문이다. 둘째, 두 대표적인 정당에 비해서 규모가 작은 기독교사회당, 녹색당, 공산당 등의 후보선출절차도 연방선거법과 정당법의 통제를 받고 있기 때문에 큰 틀에서는 대동소이하기 때문이다.

기독교민주당(Christlich Demokratische Union: 이하 CDU)의 Statut der CDU Deutschlands (이하: CDU 조직규정)의 제6조는, 당원은 법과 당의 정관에 따라서 당원 모임(Veranstaltungen), 선거(Wahlen), 표결(Abstimmungen)에 참여할 수 있다고 규정한다. 따라서 이 규정에 근거하여 당원은 연방의회나 주 의회의 의원후보를 선출하는 당 대회와 표결에 참여할 권리를 갖는다. 당원의 이러한 권리가 실현되는 곳은 당원이 속한 지역조직체(Kreisverband)이다. CDU 조직규정 제18조 제7항 제2호에 따르면 지역구는 지역이 속한 주의 당 정관(Landessatzung)에 따라서 지방의회, 주의회, 연방의회의 후보자를 선출하는 절차를 당원 모임에서 결정해야 한다. 결정에 참여하는 형태는 지역구에 따라서 모든 당원이 참여하는 방식이거나, 대의원이 참여하는 방식으로 나뉜다. 2003년 CDU 전체 당 대회 이후 모든 당원이 참여하여 결정하는 방식이 확대되고 있다. 이런 현상은 후보자 선출에 있어서 일반 당원의 영향력의 증가를 의미한다. 아울러 후보자의 입장에서는 당원과의 일상적인 관계의 유지와 강화가 필요함을 의미한다.

CDU 조직규정 제20조 제2항에서는 제18조 제7항 제2호에 근거한 후보자 선출절차에 포함되어야 할 최소한의 사항들을 기술하고 있다. 이 사항들은 후보자선출방식의 확정, 표결방식의 확정, 대의원대회에 참가할 대의원 선출, 당원대회나 대의원대회의 소집 등을 포함한다. 그런데 이런 사항들은 정관 제18조 제7항에서 규정하고 있는 것처럼 주

정관에 의하여 구체적으로 결정되어야 한다. 따라서 주 정관이 후보자를 선출하는 절차에 실질적인 영향력을 미친다. 주 정관이 지시하는 규정에 따라서 당원이나 대의원대회를 통하여 지역구와 비례대표 후보자가 비밀선거로 결정된다. 이와 같이 주 정관이 후보자선출의 실질적인 영향력을 미치기 때문에, 후보자를 선출하는 과정에 중앙당이 개입하여 영향력을 행사할 수 없다(김성수, 2011: 163; Roberts, 1988: 103).

CDU 조직규정은 후보자를 누가 추천하는지에 대하여 명시적으로 밝히고 있지 않다. 그래서 지역구와 비례대표제후보자를 추천하는 주체는 주 정관에 따라서 각 주마다 다른데, 지역구 위원장이나 모든 당원 혹은 지역대의원대회에 추천권한이 주어져있다. 그러나 추천주체와 상관없이, 후보자는 당원대회나 대의원대회를 통하여 비밀투표로 최종적으로 결정되어야 한다. CDU의 동맹당인 CSU의 경우도 마찬가지이다. 따라서 지역구 위원장이 추천하는 경우라도 과반수의 당원이나 대의원이 반대하는 경우에는, 위원장이 추천한 사람일지라도 후보자가 될 수 없다.

의원후보자를 선출하는 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands: 이하 SPD)의 방식도 해당 지역구가 후보자를 선출하는데 본질적인 역할을 하도록 권한을 보장하고 있는 CDU의 방식과 큰 틀에서 다르지 않다. SPD도 당의 정관(Organisationsstatut der SPD Deutschlands)으로 후보자 선출에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 정관은 서문을 제외하면 세 부분으로 나뉘어 있는데, 후보자 선출과 관련된 사항들은 서문과 선거규정(Wahlordnung) 부분에 기술되어 있다.

당 정관 서문 제12조 제3항은, 주와 연방의회의 의원을 위한 지역구후보자 추천은 지역대표 혹은 지역구 위원장의 협조 아래서 해당 지역의 조직들에 의하여 수행되어야 한다고 규정하고 있다. 아울러 주와 연방의회의 의원을 위한 비례대표제후보자는 주 당위원장의 협조 아래에서 해당 주의 지역조직 혹은 주 조직에 의하여 추천되어야 한다. 이 규정들에서 볼 수 있는바와 같이 SPD에서도 후보자를 결정하는 본질적인 권한은 해당 지역구나 주에 속해 있다. 따라서 후보자 결정에 해당 지역구 당원이 영향력을 행사할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다.

다만 규정들이 지역구 위원장이나 주 당위원장의 협조를 전제하고 있기 때문에 이들의 영향력을 우려할 수 있다. 그러나 후보자가 자유롭고 공정한 절차를 통하여 추천된다면 위원장들의 협조가 문제되는 것은 아니다(Werner, 2010: 117). 후보자 결정을 비밀투표

를 통하여 최종적으로 하지만, 연방선거법과 정당법 규정들은 후보자 선출과정도 민주적인 절차를 따라서 이루어져야 한다는 것을 의미하기 때문에 위원장은 자의적으로 선출과정에 관여할 수 없다(BVerfG, 1994: 923). 한편, 서문 제12조 제4항, 제6항 및 선거규정 제3조에서는 추천된 후보자에 대한 결정은 당원대회를 통하여 비밀투표로 결정한다고 규정하고 있다. 후보자 결정은 해당 주의 대의원대회나 당원대회를 통해서 이루어지는데, 어떤 방식을 선택할 것인지는 해당 주의 권한이다. 후보자의 추천과 선출결정에 있어서 지역구와 당원의 권한을 인정하는 이와 같은 규정들은 CDU의 규정과 유사하며, 연방선거법을 준수하고 있다.

(2) 의회상임위원회 제도

오늘날 독일의 상임위원회제도는 세계 2차 대전 후에 만들어진 것이다. 독일연방의회 상임위원회제도를 다루는 법은 연방의회 규정(Geschäftsordnung des Bundestages)이다. 제54조에 따르면 연방의회는 상임위원회와 특별위원회를 설치할 수 있다.⁸⁾ 또한 연방의회 규정 제57조에 따르면 연방의회는 전체 상임위원회의 숫자와 각 위원회의 의원수를 결정할 수 있다. 현재 17대 연방의회에는 5개의 원내교섭단체와 22개 상임위원회가 있다. 상임위원회의 규모는 일정하지 않다. 가장 작은 상임위원회는 13명으로, 가장 큰 상임위원회는 41명으로 구성되어 있다. 강제는 아니지만 연방의원은 한 위원회에 회원이 되어야 한다. 두 개 이상의 위원회에 가입해서는 안 된다는 규정은 없지만 일반적으로 한 위원회에만 가입한다. 다만 다른 위원회에 대리자로 등록되는 경우는 일반적이다.

연방의회 규정은 원내교섭단체가 해당 정당의 위원들이 활동할 위원회를 지명하도록 되어 있다. 원내총무가 실질적인 역할을 한다. 그러나 그가 독단적인 결정을 내릴 수 있는 것은 아니다. 먼저 그는 의원들의 선호도를 조사한다. 그리고 SPD와 같은 경우에는 최종결정은 원내의원들의 모인인 원내교섭단체모임에서 이루어지고, CDU와 CSU의 연합모임에서는 당의 지도자 모임에서 토론을 통하여 최종결정이 내려진다(Ismayr, 2000: 174). 따라서 상임위원의 배정은 민주적인 절차를 거쳐야 한다. 위원을 배치하는 기준은 다양한데, 해당 의원의 전문성과 개인적 성향, 이익집단에 대한 고려 등이 고려된다(Edinger, 1992: 210; Ismayr, 2000: 173). 무소속 위원은 연방의회의장이 지명한다.

8) 청원위원회, 선거조사위원회 등과 같이 기본법과 다른 연방법들에 근거해서도 위원회가 설치될 수 있다.

연방의회 규정에는 한 의원이 얼마 동안 소속위원회에 속해야 하는지에 대하여 분명하게 밝히고 있지 않다. 다만 제57조 제3항은, 연방의회 의장이 의원이 소속위원회를 바꾸는 경우에 이 사실을 알리도록 규정하고 있다. 따라서 한 의원은 자신의 의원임기 동안 한 위원회에 계속해서 남아 있을 수 있으며, 경우에 따라서는 변경도 가능하다. 변경사유로는 사망, 행정부로 옮겨감, 소속 정당의 변경지시 등이 있을 수 있다. 그러나 의원들은 일반적으로 해당 위원회 활동의 연속성 때문에 위원회 변경을 원하지 않는다(Frost, 1970: 58). 위원회 활동의 연속성은 전문성과 관련이 있다. 일반적으로 위원회를 자주 바꿀수록 전문성이 떨어진다. 이것은 해당 의원의 정치적 역량이 약화됨을 의미한다. 정치역량의 약화는 정치활동의 성과물의 축소로 이어진다. 상향식 공천방식에서는 정치활동의 성과물이 많아야 지역구 당원이나 지도부에 의하여 다시 공천을 받을 가능성이 커진다. 이런 제도적 환경 때문에 소속 상임위원회를 자주 바꾸는 것은 재공천을 위해서 바람직한 전략이 될 수 없다.

연방의회 규정 제62조에 따르면 위원회는 본회의에서의 결정을 사전에 준비하는 조직이다. 위원회는 맡겨진 과제에 대해서 특정한 결정을 본 회의에 제안할 의무가 있다. 이런 준비조직으로서의 역할 이외에도 상임위원회는 연방의회에서 해당 원내교섭단체의 정책이 완성되고 실현될 수 있도록 중요한 역할을 한다(Edinger, 1992: 210). 상임위원들은 자신들에게 맡겨진 원내교섭단체의 정책과제의 실현을 위해서 상임위원회에서 적극적으로 활동해야 한다. 이런 정치적 활동의 성과는 독일과 같은 상향식 공천방식에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 각 위원의 개인적인 측면에서 보면, 성공적인 상임위원회 활동은 다음 선거에서 다시 공천될 수 있는 밑거름이 되기 때문이다(Ismayr, 2000: 176). 물론 소속 원내교섭단체의 정책과제에 자신의 지역구의 숙원사업을 포함시킬 수 있는 능력의 여부도 재공천의 중요한 조건이다.

(3) 독일의 상향식 공천방식, 상임위원회제도, 사회법 구조의 친화성

연방선거법이나 정당법 및 각 당의 정관을 보면 독일의 상향식 공천방식은 당원의 권리를 보장하기 때문에 민주적인 정당성을 확보하고 있는 것처럼 보인다. 그런데 후보자를 선출할 수 있는 당원의 권리는, 당원이 후보자를 결정하는 당원대회나 대의원대회에 많

이 참여할 때 실질적으로 구현될 수 있다. 그러나 실제로는 5% 미만의 유권자만이 후보자 선출과정에 참여하는 것으로 나타났다(Kremer, 1992: 2; BVerfG, 1994: 925, von Armin, 2004: 115). 이런 저조한 참여율은 상향식 공천방식의 민주적 정당성을 의심하게 한다(정병기, 2003: 122).

이런 현실에서는 지역구의 위원장과 해당 지역구의 힘이 있는 집단이 공천에 영향력을 행사할 수 있다(Roberts, 1988: 105). 하지만 특정 파벌에 의한 공천 또는 지역구 위원장의 독단적인 공천이 관철되는 것은 아니다(김성수, 2010: 15; BVerfG, 1994: 926; Kremen, 1992: 4). 현실적으로 많은 당원이 후보자 추천에 참여하지 않을지라도 제도적으로 당원도 후보자를 추천할 권리가 보장되어 있기 때문에 당원은 언제나 위원장이나 특정 파벌을 견제할 수 있는 기회가 있다. 아울러 위원장이 후보자를 추천한다고 할지라도 당원대회나 대의원대회를 통하여 비밀투표로 후보자가 최종적으로 결정되어야 하기 때문에 위원장이 독단적으로 공천권을 행사할 수 없다(Roberts, 1988: 102). 따라서 당원의 권리가 보장된 이런 구조에서는, 위원장은 가급적 많은 당원의 지지를 얻을 수 있는 합리적인 후보자를 추천해야 한다(Kremer, 1992: 5). 합리적인 후보자라는 것은 당원이나 유권자의 이해를 연방의회에서 잘 대변할 수 있는 예비후보자를 의미한다. 이런 후보자가 추천될 때, 많은 당원들이 동의할 가능성이 커진다. 따라서 당원의 영향력 행사가 보장된 이런 추천 방식에서는 해당 지역구 위원장의 영향력은 상대화된다.

또한 이런 상향식 후보추천방식에서는, 후보자로 추천받고자하는 자는 해당 지역구의 당원이나 유권자에게 잘 알려져 있는 인물이어야 추천될 가능성이 높다(김성수, 2010: 15; Roberts, 1988: 104). 그는 평상 시 지역구 당원이나 유권자의 이해를 위해서 활동하던 사람이어야 한다. 그래서 독일에서는 후보자 추천은 선거가 임박한 시점에 일어나는 것이 아니라, 이미 일상 속에서 진행 중이다(Kremer, 1992: 5). 따라서 후보자로 추천 받고자 하는 자는 일상 속에서 당원이나 지역 유권자와 밀착되어 있어야 한다. 이 예비후보자는 이들의 이해와 관심사를 알아야 하고, 자신이 그것을 실현할 수 있는 사람이라는 것을 일상에서 보여주어야 한다. 그의 정치적 프로그램, 즉 정책으로 당원의 지지를 얻어내야 한다(BVerfG, 1994: 925). 그렇게 해야 이 사람이 후보자로 추천될 때 당원의 동의가 있을 수 있다. 이런 방식에서는 중앙당의 낙하산후보나 타 지역 출신자가 후보로 선정되기 어렵다.

독일에서는 현직의원의 재공천율은 75%정도로 상당히 높다(Kremer, 1992: 34). 그러

나 이런 사실이 현직의원이 자동적으로 재공천 된다는 것을 의미하지는 않는다. 앞서 살펴본 듯이 공천에 대한 당원의 영향력이 크기 때문에 연방의원일지라도 해당 지역구 당원이 동의하지 않으면 재공천 될 수 없다. 그러므로 재공천을 받으려는 연방의원은 지역구 당원의 동의를 얻을 수 있는 정치활동의 성과를 계속 보여주어야 한다(Kremer, 1992: 46; Roberts, 1988: 103). 대표적인 정치활동의 성과는 지역구의 민원을 해결하는 것이다(Roberts, 1988: 104). 이런 정치적 성과물들이 많아지고 공개화 될수록 해당 의원의 재공천 가능성은 커진다(Ismayr, 2000: 173).

이런 독일의 상향식 공천방식은 연방의원이 상임위원회 활동을 열심히 하도록 동기를 제공한다. 상향식 공천방식에서는 해당 지역구 당원과 유권자의 지지가 재공천을 위해서 필수적이기 때문이다. 재공천을 원하는 의원은 그들의 지지를 얻어 낼 수 있는 정치적 성과물이 필요한데, 상임위원회는 이런 정치적 성과를 낼 수 있는 가장 좋은 활동장소 중의 하나이다(Fenno, 1973: 1). 이곳에서 다루는 사회법은 시민의 삶에 중요한 영향을 미치는 영역 중의 하나이다. 따라서 사회법은 의원들의 정치적 성과물을 낼 수 있는 좋은 영역이다. 이런 동기로 상임위원회 활동을 통해서 의원들은 사회정책의 법적 기반인 사회법을 구체적으로 통제하려는 경향을 보인다. 사회보장제도의 중요한 사항들을 대부분 법률로 직접 통제하는 독일의 사회법은 이런 경향을 반영한다. 사회보장제도의 핵심 사항인 급여수급대상자 범위, 급여수준조건, 보험료, 급여의 수준과 범위 등이 법률로 직접 통제되고 있다. 법률에 의한 직접 통제는, 해당 사항들이 변경되어야 하는 경우에 법률이 반드시 개정되어야 한다는 것을 의미한다. 개정되어야 할 사항에 대한 본회의의 논의와 결정에 앞서서 해당 상임위원회에서 준비 작업이 진행된다. 이 과정에서 법률개정의 필요성을 제기한 의원과 필요성을 부인하는 의원들 사이에 논쟁이 발생하는데, 그 결과가 자신의 정치적 성과로 이어진다. 이 정치적 성과는 재공천을 위한 중요한 기반을 형성할 것이다.

독일연방의회에 한 상임위원회인 노동 및 사회위원회가 하나의 사례이다. 이 위원회는 2009년 7월 1일에 2008년의 세계적인 금융위기로 발생한 실업자들을 도와주어야 한다는 좌파당(Die LINKE)의 제안에 대하여 논의하였다. 좌파당은 많은 실업자가 발생할 것으로 예상하고 이에 대한 대책으로 실업급여기간을 1년에서 2년으로 연장하자고 제안하였다. 이 제안은 자브뤽켄(Saarbrücken)출신의 에언스트(Ernst)와 슈나이더(Schneider) 의원이 다른 위원들과 함께 발의했다(Deutscher Bundestag, 2009). 그런데 다른 모든 정당들

이 이 제안을 반대했기 때문에 본회의에서의 논의는 무산되었다. 이 위원회에서 이런 논의가 가능했던 이유는, 독일에서는 실업급여기간을 법률로 직접 규율하고 있기 때문이다. 만일 이 제안이 수용되었다면 실업급여기간을 1년으로 규정하고 있는 사회법(SGB)III의 제 127조가 본회의에서 개정되었을 것이다. 그렇게 되었다면 정치적 성과를 인정받은 자브뤼켄 출신의 두 의원은 재공천을 위한 좋은 기반을 다졌을 것이다.

이와 같은 사례는, 상향식 공천방식은 재선의 동기를 갖고 있는 의원들에게 사회법을 법률로 구체적으로 통제해야 할 동기를 제공한다는 것을 보여준다. 그래서 독일의 상향식 공천방식은 위임이 많지 않고, 법률로 직접 통제하는 사회법 구조와 친화성을 갖는다.

상임위원의 임기에 제한을 두고 있지 않는 독일연방의회 규정도 위임이 적은 사회법 구조와 친화성을 갖는다. 본인이 원하는 경우에 연방의원은 자신의 의원임기를 마칠 때까지 한 상임위원회에서 지속적으로 활동할 수 있다. 이런 제도적 환경은 의원에게 해당 분야의 전문성을 축적할 수 있는 기회를 제공한다. 그리고 독일의원들은 자신이 속한 위원회를 바꾸려 하지 않는 경향을 보인다. 이렇게 축적된 전문성은 의원이 사회법을 직접 통제할 수 있는 능력을 제공한다. 예를 들면, 현재 17대(2009~2013) 연방의회의 노동 및 사회위원회에는 9명의 사회민주당의원들이 참여하고 있는데, 이들 중 8명이 지난 16대 의회에서 동일 상임위원회에서 활동했다. 나머지 1명도 지난 의회 때 동일 상임위원회에 대리인으로 소속되어 있던 의원이다.

독일의원들이 소속 위원회를 잘 바꾸지 않는 경향은 상향식 공천방식과도 연관성이 있다. 위원회를 자주 바꾸면 전문성이 떨어지고, 정치적 성과를 낼 확률이 그만큼 줄어들기 때문이다. 정치적 성과의 감소는 상향식 공천방식에서 재공천에 도움이 되지 않기 때문에 재공천이 안 될 수도 있는 위험을 감수하면서 소속 위원회를 자주 바꾸기는 어렵다. 이런 정치적 동기 때문에 소속 위원회를 변경하지 않게 되면 해당 분야의 전문성이 쌓이게 되고, 쌓인 전문성이 사회법을 구체적으로 직접 통제할 수 있는 능력을 제공한다.

2) 한국의 국회의원후보공천방식, 국회상임위원회제도, 사회보장법 구조

독일에서는 연방선거법, 정당법으로 공직후보자 선출과정에서 당원의 권리와 비밀투표를 규정하고 반면에 우리나라에서는 이런 절차를 규정하는 법 조항은 없다. 다만 공직선

거법 제47조제2항이 후보자의 추천에 있어서 민주적인 절차를 따를 것을 요구하고 있지만 법 조항이 너무 추상적이라서 공천과정을 규제할 만한 실제적인 효과는 없다(도회근, 2012: 131). 그래서 각 당은 당의 당헌과 당규로 공천방식을 자율적으로 결정하여 시행하고 있다. 우리나라 정당의 공천방식과 관련해서는 우리나라의 가장 큰 두 정당인 새누리당과 민주통합당의 공천방식에 관하여 분석하였다.

(1) 한국의 하향식 공천방식

새누리당의 당원은 선거권과 피선거권이 있다(당헌 제6조)⁹⁾. 따라서 새누리당에서 국회의원후보자를 투표로 결정한다면, 당원도 참여할 권리가 있다. 당헌 제97조와 공직후보자추천 규정 제8조에 따르면 지역구국회의원후보자가 복수로 추천되는 경우에 국민참여선거인단대회를 통하여 후보자가 추천된다. 국민참여선거인단은 당원과 일반국민으로 구성되기 때문에 지역구 국회의원후보자를 선출하는 권한이 당원에게도 주어진다. 그러나 중앙당 공천위원회는 국민참여선거인단대회를 여론조사 경선으로 대체할 권한을 갖고 있다(당헌 제97조). 여론조사의 방식과 그 결과를 반영하는 정도는 중앙당 공천위원회에서 결정하기 때문에 지역구국회의원후보자를 추천하는 당원의 권한은 중앙당 공천위원회의 결정에 따라서 축소될 수 있다. 따라서 새누리당의 지역구국회의원후보자를 추천하는 당원의 권한은, 법으로 당원의 추천권한을 보장하고 있는 독일과 비교했을 때 매우 제한적이다.

독일은 해당 지역구 조직체에서 공직후보자를 최종적으로 결정하지만, 새누리당은 당의 최고의결집행기관인 최고위원회에서 최종적으로 공직후보자를 의결한다(당헌 제33조 제4호). 즉, 중앙당에 있는 최고의결기구가 공천의 최종권한을 행사하는 방식이다. 이 기구가 공천을 거부한다면 해당 지역구에서 선호하는 후보라도 공천될 수 없는 구조이다. 당원의 의사보다는 중앙당 최고의결기구의 의사가 후보 공천에 본질적인 영향을 미치는 구조이다. 비록 공정하고 투명한 공직후보자 추천을 위해서 중앙당과 시·도당에 사회 각 분야 전문가 및 대표성을 띠는 인사로 구성된 국민공천배심원단이 전략지역 및 비례대표후보자의 적격성 여부를 심의하지만(당헌 제96조), 국민공천배심원단은 부적격

9) 본 단락에서 다루고 있는 새누리당 당헌은 새누리당 인터넷 홈페이지에 올라와 있는, 2012년 2월 13일에 최종 개정된 당헌이다.

한 후보자가 있을 경우이라도 최고위원회에 재의요구를 권고할 수 있을 뿐이지, 후보자의 자격을 박탈할 수는 없다(당헌 제97조). 더욱이 국민공천배심원단의 구성은 최고위원회의 권한이기 때문에 국민공천배심원단이 최고위원회를 견제할 수 있는 구조도 아니다(공직후보자추천 규정 제13조).

새누리당의 각종 선거 후보자 공천과 관련된 업무를 수행하기 위하여 중앙당과 시·도당에 각각 공직후보자추천위원회를 둔다(당헌 제48조). 당헌 제48조는 각 시·도당에도 공직후보자추천위원회를 두도록 규정하고 있다. 그래서 공직후보자 결정에 시·도당이 일정한 역할을 하는 것처럼 보인다. 그러나 시·도당의 역할은 제한적이다. 새누리당의 공직후보자추천위원회 규정 제6조는 모든 공직후보자 선출을 중앙당의 영향력 아래에 두고 있기 때문이다. 이 규정에 따르면 대통령후보자를 제외하고 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장의 후보자 결정은 중앙당의 공천위원회가 한다. 또한 시·도의 회 및 자치구·시·군의회의 의원 후보자 지명은 시·도당 공천위원회가 주관하지만, 최종 결정은 중앙당 최고위원회의 의결을 통하여 결정되는 구조이다. 각 지역구에 자신의 지역을 대표하는 공직자 후보를 선출할 권한은 없는 것이다. 이와 같이 중앙당에 권한이 집중되어 있는 새누리당의 공직자후보 추천 구조는 해당 지역구에 공직후보자를 선출할 권한을 보장하는 독일제도와 뚜렷하게 차이가 난다.

중앙당과 시·도당에 마련된 공직후보자추천위원회(이하: 공천위원회)는 후보자를 추천하는 역할을 한다. 따라서 어떤 사람이 어떤 방식으로 위원으로 선발되는가는 어떤 공직후보자들이 선출되는가에 매우 중요한 영향을 미친다. 새누리당 중앙당의 공천위원회의 위원들은 중앙당의 최고위원회의 의결을 거쳐 결정되고, 시·도당 공천위원회는 시·도당의 운영위원회의 의결을 거쳐 시·도당위원장의 추천으로 결정된다(당헌 제48조 제2항). 이와 같은 방식은 중앙당 공천위원의 선발은 중앙당의 최고위원회의 영향력 아래에 있고, 시·도당 공천위원은 시·도당의 운영위원회의 영향력 아래에 있다는 것을 의미한다. 이것은 공천위원이 당원이나 대의원에 의하여 결정되는 것이 아니라, 당의 권력기구에 의하여 일방적으로 선발되는, 민주주의적 정당성이 결여된 방식이다. 독일의 공직후보자 공천과정에서 나타나는 민주주의적인 절차적 정당성이 새누리당에서는 결여되어 있다는 것을 알 수 있다.

그런데 공천위원선발 절차는 시·도당 운영위원회나 중앙당의 최고회의가 공천위원

을 선발하는 것으로 끝나지 않는다. 중앙당이든, 시·도당의 공천위원이든 최종적으로는 대표최고위원의 임명이 있어야 하기 때문이다(당헌 제48조 제2항). 최종적으로는 대표최고위원이 공천위원을 임명해야 하기 때문에 공천위원회의 구성에 있어서 대표최고위원의 권한이 결정적이라는 것을 알 수 있다. 제도적으로 대표최고위원이 공천위원을 결정할 수 있는 권한을 보장하고 있기 때문에 대표최고위원은 공직후보자 선출에도 영향력을 미칠 수 있는 구조이다. 자신에게 충성을 바칠 수 있는 공직후보자가 선발되도록 공천위원의 구성에 영향력을 행사할 수 있는 구조이기 때문이다.

중앙당 공천위원회가 심사한 사항을 최고위원회가 의결하여 확정하면서 공직후보자는 최종적으로 결정된다. 또한 시·도당 공천위원회가 심사한 사항은 시·도당 운영위원회의 의결을 거쳐 중앙당의 최고위원회의 의결로 확정된다. 이와 같은 새누리당의 공직후보자 결정방식, 특히 지역구국회의원후보자를 결정하는 방식은 후보자를 중앙당에서 결정하여 지역구로 내려 보내는 하향식 공천방식이다. 비례대표국회의원후보자도 중앙당에 비례대표공천위원회를 두어 결정하기 때문에 비례대표후보자 결정도 중앙당의 영향력 아래에 있다(당헌 제48조 제6항). 새누리당의 당헌은 당원이나 일반국민이 후보자 결정에 참여할 수 있는 경우도 언급하고 있지만 이들의 권한은 매우 제한적이다. 따라서 대표최고위원과 최고위원회에 공직후보자 결정 권한이 집중되어 있는 새누리당의 공천방식은 공직후보자 결정과정에 중앙당의 영향력을 제도적으로 배제하고 있는 독일의 공천방식과 비교했을 때 민주주의적 정당성을 상당히 훼손하고 있다.

민주통합당(이하: 민주당)의 당헌은 당직이나 공직선거의 후보자 선출에 있어서 당원의 선거권을 보장한다(당헌 제6조 제1항).¹⁰⁾ 당헌 제104조 제1항에 따르면 공직선거후보자는 경선을 통하여 추천되는 것을 원칙으로 하고 있기 때문에 당원은 이 경선에 참여하여 공직선거후보자 선출에 선거권을 행사할 권리가 있다. 지역구국회의원선거후보자 및 지방자치단체의장선거후보자의 추천은 국민경선을 원칙으로 하고 있다(당헌 제104조 제2항). 민주당이 지역구국회의원선거후보자 선출과정에 경선원칙을 적용하는 것은 민주적인 절차적 정당성을 확보하기 위한 목적이다. 경선의 결과가 올바르게 반영되는 것이 민주적인 절차적 정당성의 확보에 있어서 중요하다. 그러나 지역구국회의원선거후보

10) 본 단락에서 인용한 민주당의 당헌은 민주통합당 인터넷 홈페이지에 올라와 있는, 2013년 2월 27일에 최종적으로 개정된 당헌이다.

자 추천이 항상 국민경선으로 결정되는 것은 아니다. 당규로 정하는 사유가 있는 경우에는 경선 없이 중앙당의 공천심사위원회에 의하여 단수로 추천되어 최고위원회의 의결과 당무위원회의 인준으로 후보자 추천이 가능하다(당헌 제95조). 단수추천은 당원이나 일반국민이 아니라 중앙당의 영향력을 받는 추천방식이기 때문에 단수추천을 하기 위해서 적용한, 당규로 정하는 사유가 공정하고 납득할만한 것이어야 한다.

당무위원회는 민주당의 당무 집행에 있어서 최고의결기관이다. 그 구성원은 당대표, 최고위원, 국회부의장, 전국대의원회 의장, 중앙위원회 의장, 사무총장, 정책위원회 의장, 국회상임위원회 위원장, 전국노동위원장, 전략홍보부장, 중앙당의 각 위원회 위원장, 시·도당위원장, 당 소속 시·도지사, 약간의 당무위원이다(당헌 제21조). 당무위원회는 공직선거 후보자를 최종적으로 인준하는 권한을 갖고 있다. 새누리당에서는 최고위원회가 공직선거 후보자를 인준하지만, 민주당에서는 최고위원회보다 다양한 당구성원을 포함하는 당무위원회에서 인준한다는 점에서 민주적 정당성이 더 있다고 볼 수 있다. 그러나 독일에서는 중앙당은 공직선거후보자 선출에 있어서 전혀 관여하지 않는 것과 비교했을 때 민주당의 후보자 결정방식도 민주주적인 절차적 정당성을 충분히 구현하는 방식은 아니다.

큰 틀에서 보면 민주당의 공직선거후보자 결정방식은 새누리당과 큰 차이가 없는 하향식 방식이다. 두 당 모두 중앙당의 역할이 결정적이기 때문이다. 민주당에서는 공직선거후보자를 결정하기 위해서 중앙당과 시·도당에 공직후보자추천심사위원회를 둔다. 하지만 중앙당의 최고위원회의 의결을 반드시 거쳐야 심사위원이 결정될 수 있다. 중앙당의 공직후보자추천심사위원은 최고위원회의 의결을 거쳐 당대표가 임명하는 방식인데, 이런 방식은 새누리당과 본질적으로 다르지 않다. 시·도당공천심사위원도 시·도당상무위원회의 의결을 거쳐 시·도당위원장이 추천하고, 최종적으로 중앙당 최고위원회의 심의·의결을 거쳐서 결정된다.

지역구국회의원선거후보자는 중앙당의 공천심사위원회가 두 명 이상을 선정해서 경선을 치르게 한다(당헌 제95조 제1항). 이때 후보자와 경선방법은 최고위원회의 의결에 따른다(당헌 제95조 제3항). 경선 후 최고위원회의 의결 및 당무위원회의 인준으로 지역구국회의원선거후보자의 추천이 확정된다. 다만 당규로 정하는 사유가 있는 경우에는 지역구국회의원선거후보자 추천은 경선을 거치지 않고 최고위원회의 의결과 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다(당헌 제95조 제1항). 원칙적으로 경선을 거쳐서 지역구

국회의원선거후보자의 추천을 결정하려는 민주당의 결정절차는 새누리당의 방식보다는 민주적인 절차적 정당성을 보다 더 확보하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 경선에 참여하는 후보자들에 대한 결정 권한을 중앙당이 갖고 있다는 점에서 절차적 정당성은 제한적이다. 더욱이 사유가 있는 경우에는 경선을 하지 않고, 중앙당에서 후보를 결정할 수 있기 때문에 경선이 제도적으로 보장된 것도 아니다. 단수추천이 필요하다고 판단하면 중앙당은 언제든지 사유를 만들어서 경선을 피할 수 있다.

민주당은, 지역구국회의원선거후보자의 추천은 경선원칙을 적용한다고 명시적으로라도 선언하고 있지만, 비례대표국회의원선거후보자의 추천은 새누리당과 같이 중앙당에서 결정한다(당헌 제96조). 중앙당에 비례대표후보자추천심사위원회를 설치하여 후보자들을 심사하여 순위를 정한다. 정해진 순위에 대해서 당무위원회의 인준으로 추천이 확정된다.

또한 당대표는 최고위원회의 의결과 당무위원회 인준을 거쳐서 전체 선거구의 30% 안에서 선거구와 지역구 및 비례대표 국회의원선거후보자를 전략적으로 선정할 수 있다(당헌 제95조 제4항, 제96조 제2항). 이와 같은 방식은 경선을 통해서 공직후보자를 추천한다는 원칙을 훼손하는 장치이다. 경선을 피하는 이런 예외 조항이 많을수록 후보자 추천과정에서 민주적인 절차적 정당성은 줄어든다. 민주당에서 전략공천과 사유로 인한 경선의 생략이 많을수록 후보자 추천에 있어서 경선원칙을 명시하고 있지 않은 새누리당의 공천방식과 민주당의 공천방식은 유사해 보일 것이다. 그리고 경선원칙을 천명한다고 해도 민주당의 공천방식도 새누리당과 같이 중앙당이 통제하는 방식이라는 점에서 하향식 공천방식이다.

(2) 국회상임위원회제도

한국국회의 위원회는 상임위원회와 특별위원회로 구분된다(국회법 제35조). 현재 19대 국회에는 16개의 상임위원회가 설치되어 있다. 국회법(제36조, 제51조)에 따르면 상임위원회는 해당 상임위원회에 속하는 의안과 청원 등의 심사 혹은 기타 법률에 정하는 직무를 행해야 한다. 각 상임위원회의 위원정수는 국회규칙으로 정한다(국회법 제38조). 가장 작은 위원회인 정보위원회는 12인으로, 가장 큰 위원회인 문화체육관광방송통신위원회

는 30인으로 구성되어 있다.

의원은 두 개 이상의 상임위원회에 구성원이 될 수 있다(국회법 제39조 제1항). 모든 의원은 적어도 하나의 상임위원회에 배정된다. 상임위원은 교섭단체소속의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임 및 개선한다(국회법 제48조 제1항). 법 조항을 보면 각 정당의 원내대표가 해당 교섭단체의 위원 선임에 대한 권한이 있음을 밝히고 있다. 상임위원의 임기는 2년이다(국회법 제40조 제1항). 보임이나 개선된 상임위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다(국회법 제40조 제3항). 임기를 2년으로 제한하고 있기 때문에 2년의 임기를 다한 후에 다시 그 상임위에서 활동할 수 있을지는 보장이 없다. 만일 활동하던 위원회에 다른 동료위원이 활동하기를 원한다면 더 이상 기회는 없게 된다. 상임위원의 교체는 2년에 한 번만 일어나는 것은 아니다. 의원이 다른 선거에 출마하기 위해서 사직하거나, 소속의원이 의원직을 상실하거나, 행정부의 고위직을 맡거나, 당 지도부에 의하여 전략적으로 위원을 교체하는 등의 이유로 위원교체는 수시로 일어날 수 있다(가상준, 2012: 6).

상임위원의 임기가 제헌국회 때부터 2년으로 제한된 것은 아니었다. 1948년 제정된 국회법에 따르면 상임위원의 임기는 4년이였다. 즉, 국회의원의 임기와 같았다. 그런데 의원들 사이에서 임기가 보장된 4년 동안 한 위원회가 중요한 정책 결정을 독점할 수 있다는 우려가 나왔다(서복경, 2010: 63). 아울러 이승만정부도 국회의 전문성을 약화시키려는 의도가 있었기 때문에 1953년에 법을 개정하여 상임위원을 매년 새롭게 선출하도록 했다(박찬표, 1997: 333). 상임위원의 임기가 2년으로 다시 늘어난 것은 5.16 군사정부 때이다. 군사정부는 매년 새롭게 상임위원이 선출되는 것을 비효율적이라고 보았다(김은철, 2002: 37). 그래서 1963년 국회법이 개정되어 상임위원의 임기는 2년이 되었다.

상임위원의 임기를 변화시키는 이와 같은 법 개정은 상임위원회의 전문성을 약화시키고, 행정부의 영향력을 강화하려는 동기에서 추진되었다는 것을 알 수 있다. 민주화 이후에도 상임위원의 임기는 2년으로 여전히 제한되어 있다. 이런 현상은 상임위원회의 전문성보다는 모든 의원들에게 공평성을 보장하려는 의도로 보인다(가상준, 2007: 238). 기획재정위원회, 국토해양위원회와 같은 인기위원회와 환경노동위원회, 여성가족위원회, 법제사법위원회와 같은 비인기위원회가 있기 때문에 의원들 사이에 형평성을 보장하는 것을 상임위원회의 전문성을 향상시키는 것보다 더 우선시 하고 있다. 그 결과로 국회의

원의 절반 정도가 국회의원 임기 내에 한 번 이상 위원회를 교체하고 있다(가상준, 2012: 13; 이현우, 2009: 159). 따라서 2년마다 상임위원을 새롭게 선출하도록 하는 국회법 조항은 상임위원의 전문성 향상에 부정적인 영향을 미치고 있다.

(3) 한국의 하향식 공천방식, 상임위원회제도, 사회보장법 구조의 친화성

앞에서 새누리당과 민주당의 당헌에서 살펴 본 바와 같이 두 당은 경선을 통하여 공직후보자를 뽑는 것을 원칙으로 삼고 있다. 하지만 2012년 치러진 19대 총선을 보면 새누리당은 전략공천(19.1%), 단수후보(8.5%), 공천위원회 결정(46.3%)으로 전체 후보자의 73.6%를 경선 없이 중앙당에서 일방적으로 후보자를 결정했다(박명호, 2012: 130; 윤종빈, 2012: 20). 민주당에서는 전략공천(6.1%), 단수후보(19.1), 공천위원회 결정(22%)으로 전체 후보의 47.1%만을 중앙당이 공천했고, 나머지 후보들은 여러 형태의 경선을 통해서 결정되었다. 경선 비율로 보면 민주당의 공천이 새누리당보다는 공정성이 있었던 것처럼 보인다. 그러나 새누리당에서는 한 명의 정당지도자에 의해서 공천이 좌우되는 형국이었고, 민주당은 여러 계파에 의해서 주도되는 형국이라서 새누리당보다는 중앙당의 일방적인 공천은 가능하지 않았다(박명호, 2012: 131). 그런데도 중앙당에 의해서 전체 후보자의 47.1%가 일방적으로 결정된 비율도 낮은 비율은 아니다. 또한 53%의 후보자들이 경선을 통해서 결정되었다 해도, 경선이 현장에서 공정하게 이루어지지 못했다. 모바일 투표의 조직동원, 선거인단 모집책의 투신자살, 미성년자 선거인단 등록 등의 부정경선 때문에 경선의 취지를 상실했다(윤종빈, 2012: 31). 더욱이 민주당의 경선 방식은 독일과 같은 상향식 방식은 아니다. 경선에 나갈 후보자를 중앙당에서 일방적으로 결정하기 때문에, 이미 공천과정에 중앙당의 영향력이 미치고 있기 때문이다. 민주당의 경선방식은 상향식 방식을 조금 가미했으나 주로 하향식 방식이 본질적이다.

무엇보다도 공천에 중요한 영향을 미치는 공천심사위원회의 구성이 새누리당이나 민주당 모두 당원이나 유권자의 참여 없이 중앙당에 의해서 일방적으로 결정된다는 것이 두 당의 공천방식을 하향식 공천방식으로 규정하는 결정적인 이유이다(박명호, 2012: 131; 이동윤, 2012: 110). 이런 하향식 공천방식에서는 공천기준이 합리적이고, 공정해야 공천결과의 정당성을 인정받을 수 있다. 그러나 과거의 총선과 같이 19대 총선에서도 공천심사위원회의 공천기준은 합리적이지도, 명확하지도 않았고, 공천과정이 투명하도 않

아서 공천결과에 승복하지 않는 공천신청자의 반발을 샀다는 평가이다(윤종빈, 2012: 29; 이동윤, 2012: 115). 새누리당과 민주당은 19대 총선 전에 공천기준으로 지역주민의 신망, 당선가능성, 총선의 승리에 기여할 정도, 정책입안 능력, 대국민소통, 도덕성, 정체성 등을 내세웠다. 그러나 실제 공천과정에서는 이 기준들보다는 특정한 정당지도자나 유력한 계파들에 속하는 사람인가가 더 중요한 공천기준이 되었다(이동윤, 2012: 94).

지금까지의 국회의원후보자 공천결과를 보면 한국에서는 초선의원 비율이 높다. 19대 총선에서도 현역의원 탈락률은 새누리당 46.6%, 민주당 37.1%였다(윤종빈, 2012: 19). 현역의원 탈락률이 25% 정도인 독일과 비교하면 높은 수치이다(Kremer, 1992: 34). 하향식 공천방식에서 초선의원 비율이 높다는 것은 그 만큼 공천에 대한 중앙당의 영향력이 크다는 의미이다. 새누리당에서는 특정 정당지도자의 영향력이 크다는 것을 의미한다. 지난 18대 총선에서는 친박계가, 19대 총선에서는 친이계가 대거 공천에서 탈락했는데(이동윤, 2012: 114; 길정아, 2011: 303), 특정 정당지도자가 공천에 직간접적인 영향을 미친다는 증거이다. 민주당의 초선의원의 비율은 새누리당보다는 낮다. 이런 현상은 민주당의 공천과정이 새누리당보다 공정했다는 측면보다는, 민주당은 특정 정당지도자에 의해서 공천이 이루어지기 보다는 힘 있는 여러 계파들에 의하여 공천이 이루어지기 때문이다(박명호, 2012: 131). 각 계파에게 일정한 몫이 주어지기 때문에 새누리당과 같이 주도권을 상실한 한 쪽의 파벌이 대거 공천에서 탈락하는 경우는 발생하지 않는 것이다. 새누리당이나 민주당에서 하향식 공천방식이 지속적으로 선호되는 이유는 특정 정당지도자나 유력한 몇 개의 파벌들이 당내 권력을 유지 및 확대하려는 의도가 강하기 때문이다(길정아, 2011: 305).

이와 같은 새누리당과 민주당의 하향식 공천방식에서는, 재선을 원하는 국회의원들은 굳이 적극적으로 정책을 개발할 필요도 없고, 자신이 속한 상임위원회의 활동을 적극적으로 할 필요도 없다. 왜냐하면 정책개발이나 상임위원회의 활동이 재선을 위한 공천에 있어서 본질적인 것이 아니기 때문이다. 새누리당 같은 경우에는 정당지도자에게 충성을 하는 것이, 민주당 같은 경우에는 주요한 계파에 속하느냐가 공천에서 본질적인 것이기 때문이다. 실제로 손병권(2004: 217)의 연구는 한국에서는 상임위원회 활동이 공천과 관련이 없다는 연구결과를 보여준다. 다선의원일수록 상임위원회 활동에 소극적이라는 결과도 있다. 한국의 하향식 공천방식에서는 재선을 원하는 국회의원의 정책능력이나

상임위원회에서 얼마나 활발하게 입법활동을 했느냐가 공천과는 본질적인 연관이 없는 것이다.

따라서 새누리당과 민주당의 하향식 공천방식에서는 국회의원이 소속 상임위원회에서 사회보장법을 얼마나 구체적으로 통제하느냐는 그의 재공천을 위한 본질적인 사항이 아니다. 그의 재공천을 위한 본질적인 사항은 중앙당의 정당지도자나 유력한 파벌과의 관계이다. 새누리당과 민주당의 하향식 공천방식은, 재선을 원하는 국회의원은 정당지도자나 유력한 계파에 충성을 서약하면 대가로 공천을 받는 방식이다. 그의 재공천은 그의 지역구 당원이나 유권자와 거의 연관이 없다. 따라서 이런 하향식 공천방식에서는 공직후보자는 소속 지역구 당원이나 유권자의 이해로부터 상향식방식에서보다 자유롭다. 따라서 재공천을 원하는 국회의원은 정책개발이나 정책 전문성 향상에 시간을 투자할 필요를 갖지 않는다. 사회보장법에서 과도한 위임이 나타나는 이유도 여기에 있다. 사회보장법의 조항들을 본인이 직접 구체적으로 통제하는 것이 재공천에 본질적인 영향력을 미치지 않기 때문이다. 적용대상자, 급여수급조건, 급여의 범위 및 수준을 다루는 법 조항들이 사회보장제도를 구성하는 본질적인 사항들일지라도 재선을 원하는 의원들에게는 이런 조항들을 직접 통제하는 것은 재공천에 직접적인 도움을 주는 것이 아니다. 따라서 사회보장법은 추상적인 형태로 제정하고, 구체적인 사항은 행정입법으로 규정하도록 위임하는 것이 하향식 공천방식에서 재선을 원하는 국회의원이 선택할 수 있는 합리적인 선택이다.

다른 한편, 한국국회법은 상임위원의 임기를 2년으로 제한하고 있다. 이 규정 때문에 국회의원 임기 동안 같은 상임위원회에서 활동하고 싶더라도 다른 의원들이 해당 상임위원회에서 활동하기를 원하는 경우에는 상임위원회를 바꿔야 한다. 반드시 이 규정 때문만은 아니지만 국회의원 임기 내 한국국회위원의 상임위원회 교체율은 50%에 달한다. 결국 이런 임기제한 규정에 의한 위원회 교체는 의원의 전문성 축적에 부정적인 영향을 미친다. 상임위원의 전문성이 축적되어야 하는 이유는 상임위원회의 직무인 입법기능, 심의기능, 행정부 견제 기능과 밀접한 연관이 있기 때문이다. 2년마다 상임위원을 다시 선출하는 규정은 상임위원의 전문성을 제한하여 국회의 기능을 올바르게 수행하지 못하게 한다. 국회의 핵심적인 기능은 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 책임 있게 규율하는 것이다. 지금과 같이 상임위원의 임기를 제한하는 규정은 국회의원의 전문성을 향상시키지

못하거나 전문성이 있는 국회의원이 전문성을 발휘하지 못하게 한다. 그래서 국회가 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 책임 있게 규율하지 못하게 하는 문제를 야기한다. 사회권을 구현하는 사회보장법에 위임이 많은 것도 이와 연관되어 있다. 상임위원의 전문성을 축적하고, 전문성 있는 상임위원이 지속적으로 원하는 상임위원회에서 활동하는 것을 보장하는 법 규정과 제도가 사회보장법에서의 위임현상을 줄 일 것이다.

그러나 사회보장법에서 나타나는 과도한 위임현상이 상임위원의 전문성의 부족으로만 설명될 수 있는 것은 아니다. 기본적으로 상임위원회에는 전문성을 갖춘 위원들도 배정되기 때문이다. 이들은 얼마든지 사회보장법을 통제할 전문적인 능력을 갖추고 있다고 본다. 다만 이들이 시간을 들여서 사회보장법을 직접 통제해야 할 동기가 있느냐가 본질적인 것이다. 한 조사에 의하면 한국국회의 상임위원회 활동은 재선과 관련이 없다고 주장한다(손병권, 2004: 217). 아울러 재선 이상의 의원일수록 상임위원회 활동에 소극적이라는 결과이다. 따라서 전문성을 갖춘 의원이라도 상임위원회 활동이 재선에 본질적인 것이 아니기 때문에, 굳이 사회보장법을 직접 통제하려는 의지와 행위는 적을 수밖에 없다.

상임위원회 활동을 소홀히 하는 상임위원의 행태는 전문성보다는 한국의 하향식 공천방식과 관련이 있다. 이 방식에서는 상임위원회 활동이 재공천의 조건이 아니고, 공천권자에 대한 충성의 인정이나 유력한 계파에 속하느냐이다. 재선을 원하는 상임위원은 재선과 관련 없는 상임위원회 활동보다는 공천권자와의 관계 형성에 더 시간과 물질을 투자하는 것이다. 따라서 하향식 공천방식은 상임위원이 상임위원회 활동을 소홀하게 만들고, 사회보장법에서 위임을 많이 하게 만드는 결정적인 요인이다.

4. 결론

사회보장법에 나타나는 위임의 정도는 의회의원후보공천방식과 의회상임위원회제도의 운영방식과 관련이 있다. 독일과 같이 당원이나 일반유권자가 의원후보를 결정하는 과정에서 중요한 역할을 하는 상향식 공천방식은 재선을 원하는 의원들에게 정치적 성과를

내도록 동기를 부여한다. 의회상임위원회는 재선에 필요한 정치적 성과를 낼 수 있는 주요한 정치적 활동장소이다. 따라서 이곳에서 독일의원들은 사회법을 구체적으로 통제하여 정치적 성과를 내려한다. 따라서 위임이 드문 독일 사회법은 이런 상향식 공천방식과 친화성을 갖는다. 더욱이 지속적인 임기를 보장하는 독일의 상임위원회제도는 의원들에게 전문성을 축적하고 발휘할 기회를 제공하여 사회법을 통제할 능력을 부여하는 데 기여한다.

반면에 우리나라에서는 독일과 다른 공천방식과 상임위원회제도를 사용하고 있다. 공천방식으로 국회의원후보자를 중앙당에서 주도적으로 결정하는 하향식 방식이 사용된다. 이런 하향식 방식에서 재선은 의원의 정책 전문성이 아니라 공천권을 행사하는 지도자나 파벌에 대한 충성에 달려 있다. 따라서 의원들은 상임위원회 활동을 통해서 적극적으로 정책 전문성을 축적하고 향상시킬 동기가 없다. 그 결과로 위임이 많은 사회보장법이 만들어지고, 유지된다. 더욱이 우리나라와 같이 지속적인 임기가 보장되지 않는 상임위원회 운영방식은 의원에게 전문성을 발휘할 충분한 시간도, 전문성을 축적할 기회도 주지 않는다. 이런 상임위원회 운영방식이, 위임이 많은 사회보장법이 유지되는 원인 중 하나이다.

우리나라와 독일의 사례를 통해서 알 수 있는 것은, 우리나라 사회보장법에 나타나는 과도한 위임현상의 극복은 우리나라의 공천방식과 상임위원회 운영방식이 개혁되지 않고는 어렵다는 점이다. 재선을 목표로 정치적 행위를 하는 의원들이 재선에 도움이 되지 않는, 사회보장법을 직접 통제하는 행위를 하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 사회보장법에서 과도한 위임을 줄이려면 의원들에게 동기를 부여해 주어야 한다. 독일과 같은 상향식 공천방식과 의원의 임기를 보장하는 상임위원회 운영방식의 도입을 고려해볼 필요가 있다.

사회보장법에 위임이 없어야 하는 것은 아니다. 다만 위임이 과도할 경우에 문제가 된다. 과도한 위임은 국민의 대표기관인 의회가 자신에게 주어진 책무를 행정부에 전가한다는 의미이다. 대한민국국회가 민주주의원리를 충실히 구현하고 있지 않은 것이다. 우리나라의 사회보장의 역사를 보면 사회보장제도들을 도입하여 적용범위를 확장하는 과정에서는 위임입법의 하나인 시행령이 큰 역할을 했다. 시행령은 행정부가 주도적으로 사회보장제도를 빠르게 확장할 수 해준 합법적인 수단이었기 때문이다. 그러나 시행령의

이와 같은 장점은, 국민연금이나 건강보험 같은 주요한 사회보장제도의 적용범위에 모든 국민이 포함된 현재의 시점에서는 더 이상 큰 역할을 기대하기 어렵다. 각 종 사회보장제도의 사각지대 때문에 여전히 적용범위의 지속적인 확대가 필요하기는 하지만, 현재 우리나라의 사회보장제도가 직면하는 가장 본질적인 문제는 사회보장의 수준을 어떻게 향상시키느냐의 문제일 것이다. 널리 알려진 바와 같이 우리나라의 사회복지지출은 여전히 경제협력개발기구(OECD)에서 거의 최하위에 머물러 있다. 더욱이 사회보장급여수준은 안정된 삶을 보장하지 않는 낮은 수준이다. 사회보장제도의 탈상품화 수준이 낮다. 이런 본질적인 문제는 복지재원과 직결되어 있다. 복지재원이 충분하지 않고는 사회보장의 질을 높일 수 없기 때문이다.

아무리 효율적으로 비용을 관리한다고 해도 복지예산이 절대적으로 부족한 상황에서 효율적인 비용관리로 복지의 질을 향상시키는 데는 한계가 있다. 반면에 복지정치는 복지 확장에 필요한 재원을 동원하는데 크게 기여할 수 있다. 복지정치를 통하여 사회보장에 관한 문제들이 공론화 되고 사회적 합의가 도출될 수 있다면 비용문제는 상대화 될 수 있기 때문이다. 지난 2010년 지방선거 때 초·중·고등학생의 학교급식 문제는 좋은 예이다. 복지정치를 통하여 이 문제가 공론화되고 적용확대에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 비용문제는 본질적인 문제에서 벗어날 수 있었다. 물론 급식예산규모와 국민연금이나 건강보험의 예산규모를 같은 수준으로 볼 수 없다. 이 사회보험 급여들의 질적 향상에 필요한 예산은 급식예산과 비교도 될 수 없다. 그러나 그렇기 때문에 더욱 복지정치를 통한 공론화와 사회적 합의가 절실한 것이다. 하지만 지금과 같이 행정부에 권한을 과도하게 위임한 상황에서는 공론화와 사회적 합의가 쉽지 않다. 왜냐하면 현재 우리나라의 사회보장법은 사회보장제도의 핵심 사항이라고 볼 수 있는 적용대상자의 범위, 급여수급 조건, 급여수준 및 범위, 자원마련 방안 등에 대한 결정 권한을 대부분 행정부에 위임하고 있기 때문이다. 행정부는 위임받은 권한으로 주어진 예산 안에서 “조용히” 행정부 내에서 해당 사항에 대한 결정을 내리면 되기 때문이다. 이렇게 과도하게 행정부에 권한을 위임하는 제도적 환경에서는 복지정치가 활성화 될 수 없다.

국회가 사회보장제도의 핵심 사항들, 즉 위에서 언급한 적용대상자의 범위, 급여수급 조건, 급여수준 및 범위, 자원마련 방안 등에 관한 사항들을 직접 규율할 때 복지정치가 활성화 될 수 있다. 국회의원들은 혹은 정당들은 각 사항에 대한 결정을 자신에게 유리

하게 이끌면서 유권자를 확보하기 위한 경쟁을 하려고 하기 때문이다. 그런데 국회가 사회보장제도들의 중요 사항들을 스스로 결정하도록 사회보장법을 제정 혹은 개정한다 할 지라도 현재와 같은 우리나라의 하향식 의원후보공천제도 아래에서는 복지정치가 활성화되기 어렵다. 왜냐하면 재공천의 전제조건이 정책에 대한 전문성이 아니고, 특정인물이나 계파에 대한 충성이기 때문이다. 복지정치가 작동하더라도 형식화 되거나, 제한된 정도에서 긍정적인 효과를 낼 것이다. 임기를 지속적으로 보장하지 않는 상임위원회제도 역시 복지정치의 활성화에 기여하지 못한다. 국회의원들에 의한 복지정치는 해당분야의 전문성 기반으로 활성화 될 수 있는데 현재와 같이 상임위원회 제도가 전문성 향상에 도움을 주지 않는다면 복지정치는 제한적일 수밖에 없다.

상향식 공천방식과 임기를 보장하는 상임위원회 제도의 도입은 사회보장법에 나타나는 과도한 위임 현상을 극복하는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 상향식 공천방식은 공천권이 당원이나 유권자에 있기 때문에 공천을 원하는 정치가들은 당원이나 유권자의 지지를 확보하는 수단으로 사회보장 제도의 핵심 사항들에 대한 직접적인 통제를 선호할 것이다. 그렇게 되면 사회보장법에서 위임은 줄고, 법률로 직접 규율하는 경우가 많아질 것이다. 이것은 다시 복지정치를 활성화 시키고, 복지를 발전시키는 메카니즘을 만들어 낼 것이다. 임기를 지속적으로 보장하는 상임위원회 제도도 전문성을 축적시키기 때문에 위임현상을 줄이는데 기여할 것이다. 더욱이 전문성을 기반으로 한 복지정치의 활성화에 기여할 것이다. 상향식 공천제도와 임기를 지속적으로 보장하는 상임위원회 제도가 복지정치를 활성화시킬 것이며, 복지 발전에 기여할 것이다.

또한 하향식 공천방식보다는 상향식 공천방식이 민주주의적인 정당성을 갖고 있기 때문에 상향식 공천방식의 도입은 그 자체로 우리나라 민주주의의 발전을 의미한다. 아울러 지속적인 임기를 보장하는 상임위원회 운영방식은 의원들이 지속적으로 한 상임위에서 활동하는 것을 보장하고, 이로 인해 그들의 전문성의 향상을 가져 올 수 있는 장점이 있다. 의원의 전문성 향상은 국민의 권리를 보호하는 데 기여할 것이다. 위임이 적은 사회보장법은 우리나라 민주주의의 공고화를 의미하며, 사회복지 발전을 위한 공론화의 계기를 제공하는 장점이 있다. 따라서 공천방식과 상임위원회 운영방식의 개혁은 단순히 사회보장법에 나타나는 과도한 위임행태를 수정하는 것에만 기여하는 것이 아니라, 우리나라의 민주주의와 사회복지의 발전과도 관련된 사항이다.

■ 참고문헌 □

- 가상준 (2007). 정치적 선호도와 당선횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징. *사회과학연구* 15(2): 236-278.
- 가상준 (2012). 18대 국회 상임위원회 전반기와 후반기 비교연구. *한국정당학회보* 11(1): 5-30.
- 강원택 (2004). 정당의 공직후보선출과 당내 민주화. pp.225-250. 심지연 (편). *현대정당정치*의 이해. 백산서당.
- 길정아 (2009). 한국정당의 분권화 및 포괄성에 관한 비교연구. *한국정치연구* 18(1): 83-117.
- 길정아 (2011). 국회의원후보자 선정과정의 동학: 제18대 총선에서 한나라당과 민주통합당의 공천을 중심으로. *한국정치연구* 20(1): 291-316.
- 김동희 (2007). *행정법 II*. 박영사.
- 김성수 (2010). 독일 정당 및 의회의 전문성 확보 메카니즘 - 입법부 중심의 행정의 관점에서. *한국사회과학논총* 20(3): 3-36.
- 김성수 (2011). 독일 분권형 내각제의 효율성 메카니즘. *국제지역연구* 14(4): 155-183.
- 김욱 (2006). 독일연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점. *세계지역연구논총* 24(3): 53-70.
- 김은철 (2002). 국회의 위원회 제도에 관한 연구. *조선대학교 석사학위논문*.
- 도회근 (2012). 독일선거제도에서 무엇을 배울 것인가. *공법연구* 40(3): 117-140.
- 박명호 (2012). 2012년 총선에 대한 집합자료 분석. *정치정보연구* 15(1): 127-154.
- 박윤훈 (1998). *행정법 강의*. 박영사.
- 박찬표 (1997). 한·미·일 3국 의회의 전문성 축적구조에 대한 비교연구. *한국정치학회보* 30(4): 321-342.
- 박찬표 (2004). 국회위원회제도의 이론적 탐색과 개선방안. *헌법학연구* 10(3): 75-107.
- 서복경 (2010). 국회 위원회제도의 기원에 관한 연구: 제헌국회 및 제2대국회를 중심으로. *의정논총* 5(1): 51-80.
- 손병권 (2004). 의원의 의정활동: 의원의 상임위원회 활동 참여에 대한 평가와 전망. *한국정당학회보* 3(2): 199-224.
- 윤종빈 (2012). 19대 총선후보의 공천과정의 과정과 결과, 그리고 쟁점: 새누리당과 민주통합당을 중심으로. *한국정당학회보* 11(2): 5-37.
- 이동윤 (2012). 한국정당의 후보공천과 대표성: 제19대 국회의원선거를 중심으로. *정치정보연구* 15(1): 93-126.
- 이성로 (2001). 국회의원의 의정활동 성적의 결정요인. *중앙행정논집* 15(1): 191-208.

- 이신용 (2010). 민주주의, 법치국가, 복지국가의 친화성: 사회보장법에 의회유보원칙의 적용과 사회 보장제도 발달과의 관계: 한국과 독일비교. *한국사회정책* 17(3): 153-189.
- 이신용 (2012). 헌법재판소의 판례로 본 위임입법의 한계: 자유권과 사회권영역을 중심으로. *법학연구* 20(3): 297-323.
- 이현우 (2009). 국회상임위원회의 운영: 전문성과 대표성의 재평가. *의정연구* 15(1): 145-176.
- 장명학 (2008). 독일연방의회 구성의 정치적 특성: 연방의회 선거제도를 중심으로. *현대사회와 정치평론* 3: 53-75.
- 전용주 (2005). 후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원선거를 중심으로. *한국정치학회보* 39: 217-236.
- 전용주 (2010). 한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안. *현대정치연구* 3(1): 37-69.
- 정극원 (2009). 헌법재판에서의 포괄적 위임입법금지 원칙의 적용. *헌법학연구* 15(3): 461-486.
- 정병기 (2003). 독일과 이탈리아의 의원후보 선출과정비교연구. *의정연구* 9(1): 110-132.
- 홍준형. 1999. 위임입법의 한계. *고시계* 12: 26-46.
- 헌법재판소. 1997. 의료보험법 제31조 제2항 위헌확인. *헌법재판소 판례집* 9(2): 817-834.
- BVerfG (1994). Beschl. v. 20.10.1993-2BvC 2/91, NJW 14: 922-926.
- Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode. (2009). Drucksache 16/13627.
- Ismayr, Wolfgang. (2000). *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.
- Cox, Gary, W., & Mathew, D. McCubbins (2007). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edinger, Florian (1992). *Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien: Präsidium, Ältestenrat, Ausschüsse*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fenno, Richard F. (1973). *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown.
- Frost, Herbert (1970). Rechtsgestalt und Funktion der Parlamentsausschüsse. *Archiv des öffentlichen Rechts* 95: 38-85.
- Gallagher, Michael (1988a). Introduction. pp.1-19 in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Gallagher, Michael (1988b). Conclusion. pp.236-281 in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

- Hall, Peter & Rosemary C.R Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* 44(5): 936-957.
- Jesch, Dietrich, (1968). *Gesetz und Verwaltung*. Tübinge: Mohr.
- Hazan, Reuven Y. & Gideon Rahat (2006). The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence. *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4): 366-385.
- Kremer, Klemens (1992). *Kandidatur zum Bundestag: Der Weg ins Parlament*. Heidelberg: Decker&Müller.
- Lenski, Sophie-Charlotte (2011). *Parteiengesetz und Rechte der Kandidatenaufstellung*. Baden-Baden: Nomos.
- Mager, Ute (1995). Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren. *Die Öffentliche Verwaltung* 1: 9-15.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Pippa, Norris (1996). Legislative Recruitment. pp.184-215 in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. California: Sage.
- Rahat, Gideon & Reuven Hazan (2001). Candidate Selection Methods. *Party Politics* 7(3): 297-322.
- Rahat, Gideon & Reuven Hazan (2006). The Influence of Candidate Selection Methods on Legislature and Legislators: Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence. *The Journal of Legislative Studies* 12(3-4): 366-385.
- Ranney, Austin (1981). Candidate Selection. pp.75-106 in David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.), *Democracy at the Polls*. London: American Enterprise Institute.
- Roberts, Geoffrey (1988). The German Federal Republic: two-lane route to Bonn. pp.94-118 in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- Rupp, Hans Heinrich, (1959). Verwaltung und Vertagsakt. *Deutsches Verwaltungsblatt* 74(3): 81-87.
- Syrbe, Holger G. (1993). *Die Sicherung der Vertraulichkeit der Arbeit von Bundestagsausschüssen*. Mannheim: Universität Mannheim.
- von Armin, Hans Herbert (2004). Wahl ohne Auswahl. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 37(4): 115-119.
- Werner, Melanie (2010). *Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien*. Osnabrück: Universitätverlag.

Candidate Selection Methods, Standing Committee and Structure of the Social Security Acts: Compare Korea and Germany

Lee, Shinyong*

The degree of delegation related to the social security acts is involved in the candidate selection methods and the standing committee system. The social security acts with a small amount of delegation have an affinity with the bottom-up selection methods and the standing committee to guarantee long term in office. In Germany, the bottom-up selection method which guarantees the right of party members to nominate candidates and the standing committee to guarantee long term in office have an affinity with the Social Acts with less delegation. But the social security acts with a large number of delegation have an affinity with the top-down selection methods and the standing committee not to guarantee long term in office. In Korea, the top-down selection method in which the central headquarter of the party dominates the selection process, and the standing committee whose members are to be selected every two years have an affinity with the Social Security Acts with the excessive delegation.

Key Words: degree of delegation related to the social security, candidate selection methods, standing committee, welfare politics

◆ 2013.06.14. 접수 / 2013.07.16. 1차 수정 / 2013.07.29. 게재 확정

* Dr. rer. pol. Assistant Professor, Department of Social Welfare, Gyeongsang National University(sybremen@gnu.ac.kr)