

# 민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향 : 한국의 결함 있는 민주주의를 중심으로\*

이 신 용

(고려대학교)

## [요 약]

지배유형으로서 민주주의 체제의 장점들은 사회복지발달을 위한 기본 전제들을 제공한다. 특히 민주주의 체제에서 보장된 공직에 대한 열린 경쟁은 사회복지정책을 선거승리를 위한 하나의 수단으로 사용하도록 동기를 부여한다. 따라서 민주주의는 사회복지정책과 친화성을 갖게 된다. 민주화의 물결을 타고 한국도 1987년 6·29선언 이후 민주주의 체제로 전환되었다. 따라서 한국에서도 민주주의와 사회복지정책과의 친화성이 발견된다. 유권자의 표를 의식해서 사회복지정책이 정당에 의해서 선거수단으로 고려되고 있으며, 민주화로 활성화된 시민단체들도 사회복지의 발전에 기여하고 있다. 그러나 민주주의와 사회복지 발달과의 긍정적인 상관성은 한국 신생민주주의가 갖고 있는 과도한 위임입법 현상 때문에 한국에서는 제한적으로 나타난다. 과도한 위임을 바탕으로 행정부가 사회복지정책을 통제할 수 있는 합법적인 권한을 소유한 이와 같은 구조에서는 행정부의 정책철학이 결정적인 영향력을 행사할 수 있다는 의미에서, 복지재원 마련을 위한 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 통로가 막힌다는 의미에서, 사회복지정책을 둘러싼 의회 안에서의 정치과정이 생략된다는 의미에서 문제가 된다.

주제어: 민주주의, 위임민주주의, 법치국가, 위임입법, 사회복지정책

## 1. 서 론: 민주주의 유형과 사회복지정책

Schmidt(1998a)는 지난 20세기 후반부 동안 민주주의국가들의 정부는 사회복지정책에 몰입해있었다고 평가한다. 물론 이 민주정부들이 사회복지정책에 몰입할 수 있었던 원인 중의 하나로 그는 이들 나라의 발전된 경제수준을 들고 있다. 또한 국민의 소득이 증가하면 교육, 오락, 문화, 보건 등에 대한

\* 본 논문은 2007년 한국사회복지정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

수요가 커져서 정부의 지출도 증가한다는 바그너의 법칙에 따라서 민주주의국가들의 사회복지정책이 발전했다는 것도 그는 수용한다. 한편 이들 민주주의국가의 정부들은 실업의 문제를 해결하지 못하는 한계를 보이고 있다는 것도 Schmidt(1998a)는 지적한다.

그런데 그는 사회복지정책을 발전시켰던 민주주의국가들이 모두 동일하게 취급될 수는 없다고 본다. 즉, 민주주의 국가라고해서 모두 동일한 방식으로 사회복지정책을 도입하거나 시행하는 것은 아니라고 보는 것이다. 따라서 그는 민주주의 유형과 사회복지정책 사이에 긴밀한 상호관계가 있음을 주장한다. 그의 비교분석의 대상이 되는 민주주의 유형은 뿌리내린 민주주의와 결합 있는 민주주의, 신생과 오래된 민주주의정부, 대의민주주의와 직접민주주의, 합의(consensus)민주주의와 다수결주의적(majoritarian) 민주주의들이다.<sup>1)</sup>

이러한 상이한 민주주의의 형태 중에서 본 논문에서 다루려고 하는 것은 결합 있는 민주주의와 사회복지정책과의 관계이다. Schmidt(1998a)는 뿌리내린 민주주의의 사회복지의 수준이 결합 있는 민주주의 그것보다 분명하게 높다고 주장한다. “비록 미국의 빈약한 사회정책과 북유럽국가들의 잘 발달된 복지국가 사이에는 분명한 차이가 있을지라도 뿌리내린 민주주의국가들은 광범위한 사회정책으로 경도된다. 그러나 허약한 혹은 결합 있는 민주주의국가들은, 큰 규모로 건립되었던 사회정책의 유산을 갖고 있는 후기 공산주의적 민주주의국가들은 예외라고 할 때, 미약한 사회보장의 경향을 띤다”(Schmidt, 1998a: 10f).

1987년 6·29 선언을 계기로 민주화된 한국은 신생민주주의의 국가이며, 동시에 결합 있는 민주주의 국가로 분류되고 있다(최장집, 2005; Merkel, 1999; Croissant, 2002). 이러한 한국의 결합 있는 신생민주주의에서의 사회보장 수준은 Schmidt의 주장과 같이 뿌리내린 민주주의 국가와 비교해 볼 때 낮

1) Schmidt(1998a: 10-12)는 다음과 같이 다양한 민주주의 형태들과 사회정책과의 관계를 비교 분석한다. 첫째, 민주주의 연령이 높을수록 사회보장비 지출은 증가하는 것으로 그는 분석한다. 왜냐하면 뿌리내린 민주주의든 결합 있는 신생민주주의든 상관없이 민주주의는 사회적 약자들의 편에서 복지 욕구를 표현하고 결집하고 관철시키는 모체이며, 민주주의에서는 공직에 대한 열려진 경쟁에서 승리하기 위해서 경쟁자들은 자주 사회정책을 이용해서 유권자들을 자신의 편으로 끌어들이려 하기 때문이다. 둘째, 그는 직접민주주의는 대의민주주의보다 사회정책발달에 부정적인 영향을 미친다고 분석한다. 즉, 스위스와 같은 직접민주주의 국가에서 유권자들은 사회정책확장의 각 단계들을 평가할 수 있기 때문이라고 한다. 직접민주주의에서는 대의민주주의에서보다 사회정책의 확장을 위해서 필요한 비용이 유권자에게 가시적이 되며 계산 가능하게 되기 때문이다. 그러나 대의민주주의에서는 이 비용의 문제는 다음 선거에서 단 한 번의 투표에 의해서 결정되는 많은 정책들 사이에 묻혀버리게 된다고 한다. 셋째, 오래된 민주주의의 연령에서 결과 되는 강력한 분배연합들, 친복지국가적 중도 및 좌파정당들의 오랜 집권기간, 높은 경제수준과 단일민족, 연방제와 같은 반다수결주의적인 제도들에 의해서 방해받지 않는 다수결주의적 의회 및 정부라는 다양한 요소들이 결합된 대의민주주의는 오랫동안 사회정책에 깊이 영향을 미쳤는데, 북유럽의 국가들과 네델란드가 여기에 속한다고 Schmidt는 보고 있다. 넷째, 합의(consensus)민주주의의 구조가 강할수록 남성과 여성의 기회평등의 보장과 친복지국가적 경향이 뚜렷해지는 반면에, 다수결주의적 민주주의이며 세속적이고 보수적인 정당이 정권을 획득하면 작은 국가와 보장수준이 낮은 사회정책을 추구하는 경향을 띤다고 본다. 영 어권 국가들이 이 유형에 속하는 것으로 Schmidt는 분류하고 있다. 반면에 다수결주의적 민주주의 이고 좌파 및 중도정당의 정부는 친복지국가로 결과되는 것으로 보고 있다. 물론 이런 유형은 과반수가 확보될 경우 반복지국가로 될 가능성도 큰 것으로 보고 있다. 북유럽국가들과 베네룩스삼국들이 이 유형으로 분류된다.

게 나타나고 있다. 1961년 5.16군사쿠데타 이후 본격적으로 도입되기 시작한 한국의 사회복지제도의 보장수준은 아직은 국민을 사회적 위험으로부터 충분히 보호할만한 정도까지 도달하지 못했다. 전 국민을 가입대상으로 하는 국민연금제도에 아직도 제도에 포함되지 않은 많은 시민들이 존재하며, 상병 급여가 없는 것은 제외하고라도 건강보험의 보장성이 낮아서 진료비에 대한 본인부담률이 거의 절반에 달하고 있다. 특히 암 같은 중병에 걸린 환자들에게는 건강보험의 보장성은 더욱 떨어진다. 산업재해로 판정받기가 쉽지 않은 산재보험의 엄격한 수급자격조건과 자발적 실업자를 급여대상에서 제외하고 있는 고용보험의 엄격한 수급자격조건 때문에 산업재해와 실업의 위험으로부터도 한국 노동자들은 아직 제대로 보호 받고 있지 못하다. 아울러 국민의 최저생계를 국가가 보장한다는 의미에서 긍정적인 발전을 보여주고 있는 국민기초생활보장제도도 여전히 국민의 기초보장을 제공하고 있다고 보기 어렵다. 왜냐하면 빈곤의 심화에도 불구하고 인구대비 기초보장 수급자의 비율은 거의 고정되어 있으며, 여전히 노동 가능한 급여대상자들의 숫자는 적고, 과거 보다 실제물가를 반영하고 있다고는 하지만 기초보장제도의 급여수준은 여전히 낮기 때문이다. 본 논문의 연구목적은 이러한 한국의 낮은 사회보장수준이 결합 있는 한국 신생민주주의의 특성들과 어떤 연관성을 갖고 있는 것인가를 민주주의와 사회복지정책과의 상관성을 토대로 분석하는 것이며, 이 분석을 토대로 한국 사회복지의 발전방향을 제안해 보는 것이다.

본 논문에서는 현재의 한국복지수준의 한계를 극복하기 위해서는 정치체제의 변화가 있어야 한다는 전제 아래 2장에서는 민주주의와 사회복지정책과의 친화성의 근거를 분석할 것이고, 3장에서는 민주화 이후 한국의 정치체제와 사회복지정책과의 연관성을 분석할 것이다. 끝으로 4장에서는 정치체제의 변화와 관련해서 한국사회복지의 발전방향을 제안할 것이다. 본 논문의 주제와 관련해서 한국 사법부의 기능과 독립성, 한국의회의 발전사, 한국정당정치 및 정당구조, 한국선거제도, 한국의 대중매체 등과 같은 광범위한 분야들이 연관되어 있으나 본 연구에서는 사회복지법과 관련해서 행정부와 입법부의 관계만 집중적으로 다루기 때문에 논문의 흐름과 관련해서 필요한 경우 이외에는 이 분야들은 상세하게 다루지 않는다.

## 2. 사회복지정책과 민주주의의 친화성

“비록 민주주의에서 빛나는 모든 것이 금은 아닐지라도”(Schmidt, 1998b), 그러나 민주주의 체제가 뿌리를 내린 곳은 다른 체제에서와는 다르게 많은 장점들을 갖고 있다는 것을 인정해야 한다. 일반적으로 민주주의에서는, 특히 민주주의가 뿌리를 내린 곳에서는 국민의 기본권이 존중되고, 정치적 평등과 참여, 협력과 항의의 기회가 보장된다. 더욱이 공정한 선거를 통해서 출현하고 교체될 수 있는 정치적 질서와 주도권이 받아들여진다. 무엇보다도 사회 각 집단들의 이해에 민감하게 반응하는 민주주의의 장점이 지적되어야 한다. 이것을 통해서 민주주의는 학습능력과 자기수정의 능력 및 정치적 정당성을 얻게 된다. 이와는 다르게 권위주의적인 체제에서는 “과도한 비분화성, 수용한계의 경시 및 경제의 지나친 부담에 대응하는 안전장치기”(Schmidt, 1998a: 12) 부족하다. 또한 민주주의 체제에서는

조기정보제도로써 다양한 협력과 반대의 기회들이 작용을 하지만, 이와 같은 제도는 권위주의 체제에는 존재하지 않거나 결함 있는(defective) 신생민주주의 체제에서는 아직 덜 성숙했기 때문에 제대로 기능하지 못 한다(Schmidt, 1998b: 182ff).

“그러나 민주주의 체제가 비로소 뿌리를 내리게 된다면, 이 정착된 민주주의는 지속적인 발전에 대한 중요하고 ‘독립적인’ 영향력을 소유하게 된다”(Berg-Schlosser; Kersting: 1997: 111). 따라서 위에 서술한 민주주의의 긍정적인 속성들이 한 사회에서 사회복지정책의 발전을 위한 유리한 기본조건들을 만들어낸다(Luhmann, 1981: 27; Marshall, 1992; Zacher, 2001: 416ff; Schmidt, 2004: 44ff). Marshall(1992)에게 있어서 이러한 기본조건들의 형성은 민주주의 사회에서 시민권(citizenship)의 발전과 관련을 맺고 있다. 그는 이 시민권을 시민적 권리, 정치적 권리 및 사회적 권리로 나누고 있다. 시민적 권리는 시민 개인의 자유를 보장하는 권리들을 포함한다. 이러한 시민적 권리는 개인의 자유, 의사표현의 자유, 사고 및 종교의 자유, 소유의 자유, 계약의 자유, 평등과 법치국가적인 절차를 토대로 자신의 권리를 방어하거나 주장하는 재판절차의 자유 등과 같은 것이다(Marshall, 1992: 40).

이러한 시민적 권리들은 “정치적 힘의 사용에 대한 참여권이 정치적 권위로 형성된 법인체의 회원으로서나 그러한 종류의 법인체 회원을 선출하는 선거자로서”(Marshall, 1992: 40) 구현되는 정치적 권리가 온전히 실현되기 위해서 기능해야 한다. 그러나 시민적 권리가 정치적 권리와 맺고 있는 이러한 직접적인 연관성은 사회적 권리와는 다르게 나타난다. 비록 사회적 권리들이 시민적이고 정치적인 권리들의 역동성으로부터 결과되어 나타나고, 또한 이것들이 서로 밀접하게 연관되어 있을지라도(Rüb, 2004: 17f), 시민적 권리들은 사회적 권리들의 발전과 직접적으로 관련된 것은 아니다.<sup>2)</sup> 다만 시민적 권리와 사회적 권리는 시민적 권리의 보장을 통해서 정치적 권리의 자유로운 행사를 위한 필수불가결한 기본도태가 마련된다는 의미에서 간접적인 연관성을 갖는다.

정치적 권리의 자유로운 행사는 “사회의 정치적인 기능체계의 성과 안으로 국민을 끌어들이는 것”(Luhmann, 1981: 25ff)을 의미하는 “정치적 접합”(political inclusion) (Luhmann, 1981: 27)을 나타내는 것이다. 국민의 “정치적 접합”이 현실화되면 “필연적으로 복지국가로 귀결된다”(Luhmann, 1981: 27). 왜냐하면 사회적 권리의 발전은 정치적 과정의 산물이기 때문이다(Rieger; Leibfried, 1999: 485; Zacher, 2001: 416; Krück; Merkel, 2004: 100). 예를 들면 시장으로부터 많은 이윤을 획득하는 이들은 시장기능을 매개로한 분배제도를 선호하는 반면에, 시장에서 상대적으로 불리한 위치에 있는 이들은 시장기능을 매개로한 분배과정의 부정적인 전제들이나 결과를 정치를 통하여 수정하려는 시도를 하기 쉽다(최장집, 2005: 27; Korpi; Palme, 2003: 427). 상당한 정도로 20세기의 복지국가는 이와 같은 정치적인 과정의 산물로 볼 수 있다(Korpi; Palme, 2003: 427).<sup>3)</sup> 시장에서 발생한 분

2) “무엇이 ‘국민을 위한 지배’인가라는 것은 그럼에도 불구하고 규범적으로 선택되어야 할 수 없다. ‘국민을 위한 지배’의 내용을 도출 할 수 있는 민주주의적인 규범을 공식화 하는 것은 비현실적인 것이다”(Zacher, 2001: 416). “Hampshire가 말하듯이, 민주주의에서 정의로운 것은 본래부터 존재하는 것을 발견하는 것이 아니라 정당한 절차를 거쳐 여러 의견과 이익들이 갈등하고 경쟁하면서 형성되는 것이다” (최장집, 2005: 40).

3) “The power resources approach thus leads to a conceptualization of welfare states in terms of policies to affect outcomes of, and conditions for, distributive processes in the sphere of markets so as to decrease inequality and/or poverty”(Korpi; Palme, 2003: 428)

배의 불평등을 완화시키려고 시도했던 20세기 복지국가의 발전에는 조직의 자유와 정치적 참여를 보장하는 민주주의의 발전이 전제가 되었다. 이러한 전제 아래에서 이익집단들은 자신들의 이해를 방어하고 확대하기 위해서 집단 구성원들을 조직화하여 정치과정에 영향력을 행사할 수 있다. (뿌리내린) 민주주의 체제에서는 이러한 정치적 권리의 행사가 보장되는 것이다.

민주주의 체제는 국민의 이와 같은 정치적 권리를 보장하기 때문에 민주주의 체제에서는 일정한 연령에 달한 ‘모든’ 성인은 국민의 권리로써 선거권을 얻게 된다. 선거권을 소유한 모든 성인 중에는 상대적으로 빈곤한 계층과 시행 중인 사회복지정책으로부터 혜택을 보려는 계층이 포함되어 있다 (Zacher, 2001: 418; Schmidt, 2004: 44). 이 집단들이 사회복지 발전에 영향을 미칠 수 있는 이유는 민주주의 체제에서는 대통령직과 같은 공직에 대한 자유로운 경쟁이 보장되기 때문에 통치자들은 권위주의 체제에서보다도 선거권을 소유한 시민들로 구성된 집단의 욕구에 훨씬 민감하게 반응해야 하기 때문이다(Berg-Schlosser; Kersting, 1997: 119; Krück; Merkel, 2004: 97). 더욱이 정당들은 정권의 유지나 정권의 새로운 창출을 위하여 사회정책을 이용해서 ‘대다수 사회정책의 고객들(Mehrheit der Sozialpolitikklentel)’ (Schmidt, 2004: 44)을 자신의 정당을 지지하는 세력으로 만들려고 시도한다. 따라서 한 국가가 사회복지제도를 확대하면 할수록 선거에서 사회복지제도의 수혜대상자들의 영향력은 점점 더 커지게 된다. 결과적으로 사회복지제도의 수혜대상자들과 규칙적으로 실시되는 선거들과의 긍정적인 연관성은 민주주의 체제에서 사회복지의 발전으로 귀결된다. 선거공약 중에 복지발전에 관한 약속들이 포함되는 것과 자신이 속한 선거구에 자원을 유치하려는 정치가들의 노력 등이 대표적인 예들이다(Berg-Schlosser; Kersting, 1997: 120).

다른 한편 규칙적으로 실시되는 선거에 의해서 정권이 교체될 수 있는 선거제도는 집권당과 야당들에게 단기간 내에 효과를 낼 수 있는 정책도구에 집중하도록 하는 동기를 부여한다(Zacher, 2001: 419; Schmidt, 2004: 44). “이것은 단기간 내에 동원될 수 있어야 하고, 큰 영향력을 보여줄 수 있는 성과들을 요구한다. 사회정책은 이러한 요구조건에 아주 적합한 것이다. 사회정책은 아주 가시적일 수 있고, 그것의 영향력은 매우 광범위한 것이다. 사회정책은 시민의 삶에 매우 깊게 관여할 뿐 아니라, 동맹원들이나 추종세력들의, 경제적인 이해를 목표로 하는 선전을 위한 아주 영향력이 큰 도구 중의 하나이다”(Schmidt, 2004: 44).

그러므로 시민적 권리와 정치적 권리의 보장의 결과는 “일련의 권리들, 즉 최소한의 경제적인 복지와 안정에 대한 권리로부터 사회적 유산에 대한 권리를 넘어서 사회적으로 지배적인 표준에 상응하는 문명화된 존재로서의 삶에 대한 권리”(Marshall, 1992: 40)를 포함하는 사회적 권리가 구현되는 것으로 나타난다.

시민적 권리와 정치적 권리의 보장을 통하여 사회적 권리의 보장과 확대를 위한 유리한 조건들이 주어져 있는 뿌리를 내린 민주주의 체제에서와는 다르게 사회적 권리의 보장과 확대를 위한 이러한 유리한 조건들은 비민주주의적인 국가체제에서는 결핍되어 있으며, 결함이 있는 신생민주주의 체제들에서는 이들의 민주주의체제에 결함이 있기 때문에 성숙하게 형성되어 있지 못하다. 따라서 비민주주의의 국가체제나 결함 있는 신생민주주의 체제의 사회복지 수준은 뿌리를 내린 민주주의 체제의 복지 수준을 능가할 수 없다(Berg-Schlosser; Kersting, 1997: 94; Krück; Schmidt, 1998a: 13; Merkel,

2004: 97ff; ).<sup>4)</sup>

### 3. 위임민주주의 체제가 사회복지정책에 미치는 서로 다른 영향들

민주화된 국가들이 “자유, 비밀, 평등, 보통선거의 실시를 통하여 민주주의적인 지배를 위한 절차적인 최소함을 안정화시키는 동안에”(Merkel, 1999: 361), 지난 20세기 말의 사반세기 동안 세계적으로 민주주의는 더욱 퍼져나갔다. 이 민주화의 물결을 타고 한국을 포함한 많은 권위주의 체제들이 민주주의 체제로 전환되었다. 그러나 이러한 민주주의의 일련의 승리에도 불구하고 한국을 포함한 신생민주주의들은 빈번하게 민주주의의 결함 있는(defective) 변형으로 간주된다. 한국의 신생민주주의도 예외는 아니어서 결함 있는 한국 신생민주주의는 법치국가 원리를 보장하는 정치적 자유주의에 기초하고 있지 않는 특징을 보이는 것으로 분류된다. 즉, 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출된 행정부나 국가원수가 법치국가 원칙을 존중하지 않는 한국의 민주주의는 결함 있는 신생민주주의의 한 유형으로 분류된다(O’ Donnell, 1994: 59ff; Merkel, 1999: 367; Croissant, 2000: 117). 이 체제에서는 행정부가 입법부를 우회하며 초헌법적으로 사법부에 영향력을 미쳐서 자신이 선호하는 정책을 관철시킬 수 있는 결정권한을 강화시킨다 (Croissant, 2000: 18). 이러한 의미에서 사회복지정책도 위임민주주의 체제 아래에서는 강한 행정부의 영향력이 미치는 영역에 포함된다.

#### 1) 결함 있는 민주주의(defective democracy)와 위임민주주의(delegative democracy)

민주주의는 국민주권주의, 시민의 자유와 정치적 평등, 권력분립의 원칙에 기초하는 지배질서이다 (Croissant, 2002: 29ff). 이 정의에 따르면 민주주의는 다차원적인 영역을 포함하고 있는 정치체제라는 것을 알 수 있다. 첫 번째 영역으로 민주주의적인 지배를 보장하기 위한 수직적인 정당성(vertical legitimation)의 영역이 언급되어야 한다. 민주적인 지배를 위한 열려진 통로가 이 영역에 속한다. 즉, 이 영역에는 자유, 보통, 비밀, 평등 선거의 실질적인 보장과 정치과정에 영향을 미칠 수 있는 자유로운 의사형성의 담보가 포함된다. 두 번째 영역으로 정치적인 의제의 통제(agenda control) 영역이 해당된다. 이 영역에는 사회적으로 구속력이 있는 결정들에 대한 민주적으로 정당성을 획득한 당국의 독점권이 포함된다. “선출된 행정부는 자신에게 할당된 권한영역에 대한 효과적인 행정부의 권한을 소유한다”(Croissant, 2002: 30). 세 번째 영역으로 자유로운 법치국가 및 헌법국가의 영역이 언급되어야 한다. 이 영역에는 상호통제 할 수 있는 국가권력의 분립(입법부, 행정부, 사법부)과 시민의 기본권과 자유권, 법 앞의 평등권을 보장하는 것이 포함된다(Croissant, 2002: 31). 위의 세 영역들과 <표1>에서 10개의 범주로 제시되고 있는 각 영역의 세부 구성요소들이 효과적이고, 유기적으로 작동하게 될 때 한 국가에 있어서 자유민주주의 혹은 구현된 민주주의(embedded democracy)(Merkel,

4) Schmidt(2004: 2001)는 민주주의를 사회정책 발전에 영향을 미치는 결정적인 요소로 간주하지만, 그럼에도 불구하고 그는 경제발전수준을 보충적인 요소로 인정하고 있다.

Wolfgang; Hans-Jürgen Puhle; Aurel Croissant; Claudia Eicher and Perter Thiery, 2003: 48ff)가 현존하는 것이다.

**(1) 결함 있는 민주주의**

따라서 결함 있는 민주주의 (defective democracy)의 개념은 <표 1>에서 3개 영역과 10개의 범주로 구분하여 제시한 자유민주주의 혹은 구현된 민주주의의 구성요소들을 기초로 하여 정의된다. 만일 어떤 민주주의 정치체제에서 <표 1>에서 제시되고 있는 영역이나 범주 중에서 하나 이상의 구성요소가 훼손되고, 그 훼손된 부분으로 인하여 법치국가적 민주주의의 구현이 방해받는다면 이 체제는 더 이상 기능을 하는 자유민주주의체제가 아니라 결함 있는 민주주의 체제가 된다(Croissant, 2002: 32; Merkel 외, 2003: 65f). 이와 같은 결함 있는 민주주의체제는 국가권력을 지배할 수 있는 통로를 규정 하면서 상당한 정도로 기능하고 있는 민주주의적인 선거체제가 현존하고 있는 정치체제이지만, 이 체제를 구성하고 있는 하나 이상의 다른 영역이나 범주가 제대로 기능하지 못하기 때문에 자유, 평등, 견제와 균형(check and balance)을 보장하기 위하여 기능하는 민주주의가 요구하는 필수불가결한 보충적인 요소들이 발견되지 않는 정치체제이다(Merkel 외, 2003: 66).

<표 1> 민주주의의 영역과 범주들<sup>5)</sup>

I. 수직적 정당성의 영역 1. 능동적인 보통선거권 2. 수동적인 보통선거권 3. 선거의 규칙적인 시행 4. 선거의 효과성 5. 의사표현의 자유, 출판의 자유, 정보의 자유 6. 결사의 자유
II. 의사일정의 통제 영역 7. 선출된 위임자의 효과적인 지배권한
III. 자유로운 법치국가 및 헌법국가의 영역 8. 헌법적으로 뿌리를 내린 국가권력의 분립과 제한 9. 국가나 사적인 행동자에 대한 개인의 보호권리 10. 법 앞의 평등권

자료: Croissant (2002: 36).

그렇지만 이 결함 있는 민주주의도 민주주의의 한 하부유형(diminished subtype)으로 간주된다(Croissant, 2002: 32; Merkel 외, 2003: 39). 왜냐하면 결함 있는 민주주의라는 개념이 <표 1>에서 제시하고 있는 (자유)민주주의체제의 개념에서 파생되었기 때문이다. <표 1>의 3영역과 10범주가 모두 제대로 작동하는 민주주의를 기능하는 법치국가적 민주주의(Merkel 외, 2003: 39)로 정의한다면 결함 있는 민주주의는 이런 이상형(ideal type)에서 파생된 한 하위유형으로 분류된다. 더욱이 결함 있는 민주주의가 민주주의의 한 유형이 될 수 있는 근거는 전체주의나 권위주의 체제와는 다르게 결함 있

5) Merkel 외(2003: 50; 57)도 <표1>과 유사하게 민주주의의 구성 요소들을 분류하고 있다.

는 민주주의에서는 선거라는 민주주의적인 지배를 위한 최소한의 절차가 보장된다는 것이다(O' Donnell, 1994: 60ff; Merkel, 1999: 361). 따라서 결합 있는 민주주의체제에서는 선거를 통한 권력교체가 보장되며 공직에 대한 경쟁과 권력통제의 통로가 한 개인이나 조직에 의하여 일방적으로 통제되지 않는다 (Merkel 외, 2003: 66f).

## (2) 위임민주주의

한편 훼손된 자유민주주의의 영역과 범주에 따라서 Croissant(2002: 33)은 결합 있는 민주주의를 여러 유형으로 구분한다. 그는 배타적인 민주주의(exclusive democracy)에서는 수직적인 정당성의 영역(<표 1>의 I 영역)이, 고립된 민주주의(enclave democracy)에서는 의제일정통제의 영역(<표 1>의 II 영역)이, 비자유적인 민주주의(illiberal democracy)에서는 자유로운 법치국가 및 헌법국가의 영역(<표 1>의 III 영역)이 훼손된 것으로 구분하고 있다. 위임민주주의는 선거를 통하여 선출된 공직자들은 입법부나 사법부와 같은 상대적으로 독립적인 기관에 의하여 통제될 수 있고, 이들은 법치국가의 원리를 준수해야 하는 원칙을 의미하는 수평적 책임성(horizontal accountability)의 범주(<표 1>의 범주 8)가 훼손되었을 때 나타나는 결합 있는 민주주의의 한 하부유형이다. 결합 있는 민주주의가 기능하는 법치국가적 민주주의의 한 하위유형이기 때문에 위임민주주의는 결과적으로 민주주의의 한 하위유형에 속하게 된다.

위임민주주의(delegative democracy) 개념은 여러 저자들에 의하여 약간씩 다르게 사용되고 있지만, 이 개념의 핵심 내용은 공유되고 있다. O' Donnell(1994)은 위임민주주의의 핵심적인 문제점으로 선거를 통하여 선출된 대통령이 자신의 의지에 따라서 국정을 운영하는 것을 지적한다. Merkel(1999)은 이러한 체제유형을 자유롭고, 공정한 보통선거를 통하여 선출된 행정부가 기본권, 인권, 자유권, 시민권을 훼손하고 권력분립을 무시하는 비자유적인 민주주의라고 정의한다. Croissant(2000; 2002)은 O' Donnell(1994)이 처음으로 사용하기 시작한 위임민주주의 개념을 다른 결합 있는 민주주의(defective democracy)의 하부유형들과 비교할 수 있도록 다시 정의하고 있다. 그는 위임민주주의의 핵심적인 문제로 약한 수평적 권력분립구조(horizontal accountability)를 지적하고 있다. 위임민주주의 개념에 대한 이러한 여러 저자들의 정의의 차이점에도 불구하고 위임민주주의 체제는 “기능하는 민주주의 체제들이 균형 잡힌 정치적인 대표성의 연계를 유지하기 위해서 필요로 하는 수평적인 법치국가적 통제와 견제와 균형의 원칙이 훼손된 상태”(Merkel 외, 2003: 71)라는 공통점을 공유한다.<sup>6)</sup> 즉 위의 저자들은 위임민주주의 체제에서는 대통령이나 행정부가 입법부를 우회하고, 초헌법적으로 사법부

6) 그럼에도 불구하고 입법부와 행정부의 권력분립의 비율이 어느 정도일 때 법치국가와 민주주의 원칙을 준수하고 있는가는 여전히 논쟁의 대상이 된다(Merkel 외, 2003: 54). 이것은 법률에서 위임입법에 위임을 할 경우 위임의 내용이 어느 정도 구체적이어야 하고, 위임의 범위는 어느 정도로 한정되어야 하는가라는 구체적인 문제와 연관되어 있다. 이러한 논쟁점에도 불구하고 위임의 내용이 추상적이고, 위임의 범위가 포괄적이라면 이것은 분명히 법치주의적이고 민주주의적인 위임의 한계를 넘어서는 것이다. 이러한 위임 경향이 어느 국가의 법체계에서 자주 발견된다면 이 국가의 권력 균형은 유지되고 있지 않은 것이다. 더욱이 국민의 기본권 실현에 있어서 근본적이고 중요한 사항까지 위임입법으로 규정하는 사례들이 빈번하다면 이 국가에서 행정부의 입법적 권한은 입법부의 입법 권한을 능가하고 있는 것이다.



에 영향력을 행사하여 법치국가 원칙을 존중하지 않는다는 점을 이상적인(ideal) 위임민주주의 체제가 갖고 있는 특징으로 보고 있다. 그러나 이러한 이상적인 위임민주주의 유형이 해당 국가에 적용될 때 나타나는 양태는 조금씩 다르다. 왜냐하면 각 국에 이상적인 위임민주주의의 개념이 적용될 때 위임민주주의로 분류될 수 있는 중요한 요소들이 공통적으로 발견될지라도 각 나라마다 사례의 차이성이 나타날 수 있기 때문이다. 따라서 위임민주주의체제는 아르헨티나에서는 오도넬(1994)의 분석과 같이 대통령이 수직적 책임성을 무시하는 형태로 나타나지만, 한국에서는 입법부가 자신의 고유권한인 입법권을 스스로 포기(Selbstentmachtung)하고 행정부에 위임입법 형태로 자신의 입법권을 과도하게 위임하는 형태로 나타난다. 한국에서 수평적 책임성의 훼손은 입법부의 직무유기로 인하여 나타나는 것이다. 결과적으로 한국에서 나타나는 위임민주주의는 입법부의 과도한 위임행태 때문에 행정부가 사회복지정책을 포함해서 국가정책을 통제할 수 있는 ‘합법적인 수단’을 소유하는 경향을 보여주고 있다. 따라서 입법부의 과도한 위임행태 때문에 행정부가 광범위한 위임입법 권한을 소유하고 있는 한국의 신생민주주의는 결함 있는 민주주의의 한 하부유형으로, 동시에 위임민주주의로 분류된다.

## 2) 한국의 위임민주주의가 사회복지정책에 미치는 영향

### (1) 사회복지정책 발전에 미치는 위임민주주의의 긍정적인 영향력

결함 있는 민주주의의 한 유형인 위임민주주의도 민주주의의 한 하부유형이기 때문에 사회복지정책과 민주주의와의 긍정적인 상관관계가 뿌리를 내린 자유민주주의(established 혹은 consolidated democracy) 체제에서와 같이 위임민주주의 체제에서도 매우 제한된 수준일지라도 일정 정도 관찰될 수 있다는 것을 제시한다. 무엇보다도 국민이 정치적으로 포함되었다는 것을 의미하는, 즉 민주주의적인 지배를 위한 최소한의 절차의 보장을 의미하는 비밀, 보통, 평등, 자유선거들과 민주화 이후 점차 강화되고 있는 정당경쟁이 비록 뿌리를 내린 민주주의체제에서 나타나는 것보다는 그 강도가 매우 약할지라도 위임민주주의 아래에서도 사회복지정책의 발전에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 국민의 정치적 권리의 보장을 의미하는 선거권의 보장은 뿌리내린 민주주의에서와 같이 위임민주주의에서도 무산자나 빈곤자들이 자신들의 이해를 위하여 자신의 투표권을 행사할 수 있는 기회를 갖고 있음을 의미한다. 또한 위임민주주의에서도 공직에 대한 열려진 경쟁이 보장되어 있기 때문에 이 경쟁에서 승리하기 위해서는 집권층이나 야당들은 무산자나 빈곤자를 포함하여 유권자의 이해에 반응해야 한다. 동일한 이유에서 위임민주주의 체제에서 활동하는 정당들은 “사회정책고객들의 대다수(Mehrheit der Sozialpolitiklientel)”(Schmidt, 2004: 44)를 자신의 편으로 끌어들이기 위해서 사회복지제도들을 이용할 수 있고 이용해야 한다. 더욱이 위임민주주의에서도 정기적으로 실시되는 선거를 통하여 권력이 교체될 수 있기 때문에 집권여당과 야당은 단기간 내에 큰 영향력을 미칠 수 있는 사회복지정책을 선거승리를 위한 한 도구로 사용할 수 있다.

한국의 신생민주주의에서도 선거와 사회복지정책간의 연관성을 보여 줄 수 있는 사례들이 있다. 1987년 12월 6일에 실시한 13대 대통령선거 일주일 전에 지역의료보험의 실시를 위해서 농·어민에게

의료보험증이 발급되었는데 이것은 다분히 농·어민의 표를 의식한 정치적 동기가 작용하고 있었다(최정원, 2004: 162). 또한 1988년 4월 26일에 있는 13대 총선에 임박해서 같은 해 4월 3일에 상대적으로 높은 보험료에 저항하고 있던 농·어민에게 농·어민 지역의료보험에 국고지원을 확대하겠다는 방안을 정부가 약속한 것과 노태우 대통령에 대한 중간평가를 의식해서 민정당이 수많은 의료보험조합들을 통합하는 통합의료보험법안을 국회에서 동의한 사례들은 유권자의 표를 의식한 정부와 여당의 정치적 계산이 고려된 행위였던 것이다(최정원, 2004: 164-170). 야당들이 의료보험제도를 통합하는 법안을 지지한 이유 역시 농·어민의 지지를 얻고자하는 정치적 의도가 있었기 때문이었다. 이 과정에서 처음에는 통합안에 반대했다가 농·어촌 출신 국회의원들의 주장에 의하여 당론을 변경한 공화당의 행태는 선거에 결정적인 영향을 미칠 유권자의 이해를 대변해야 하는, 민주주의 체제 아래에서 정당의 전형적인 속성을 반영하는 것이었다. 국회에서 통과된 통합의료보험법안이 1989년 3월 24일에 노태우 대통령에 의해서 거부권이 행사되어 시행될 수 없었으나, 1997년 15대 대통령 선거운동 기간에 의료보험통합안이 야당의 선거 전략 중의 하나로 다시 등장하였고, 여당도 선거에서 유리한 위치를 점하기 위하여 통합안을 찬성하게 된다. 이러한 사례들은 한국의 신생민주주의에서도 유권자의 지지를 얻기 위해서 사회복지정책이 선거승리의 한 도구로 정당들에 의하여 사용될 수 있음을 보여 주는 예들이다. 그럼에도 불구하고 한국의 신생민주주의에서는 사회복지정책이 선거운동과정에서 선거 도구로써 아직까지는 의미 있는 역할을 하지 못하고 있다는 것이 지적되어야 한다. 이것은 한국 신생민주주의의 연령이 아직 어리다는 이유 이외에도 한국 신생민주주의의 구조적인 문제들이 선거운동과정에서 사회복지정책의 역할을 제한하고 있는 데에서 기인하고 있다. 따라서 한국의 신생민주주의에서도 사회복지정책이 선거승리를 위한 도구로 사용되기는 하지만 그 역할과 기능은 아직까지 매우 미약한 것이다.

다른 한편 위임민주주의 체제에서도 민주화로 인하여 발전과정에 있는 시민사회가 이 사회의 사회복지 발전에 기여하는 것을 볼 수 있다. 노동조합 같은 이익집단이나 공익을 추구하는 시민단체들은 과거 권위주의 국가 시절에 비하여 증가된 정치적, 시민적 자유의 보장(<표1>의 I. 수직적 정당성의 영역과 범주 9와10) 때문에 이전보다 자유롭고 능동적으로 시민권적, 정치적, 사회복지적인 주제들에 다양한 형태로 참여하고 있다(O' Donnell, 1998: 121). 따라서 이들의 정치적 참여는 때때로 사회권의 향상을 요구하는 형태로 나타난다. 여당은 집권의 정당성을 유지하기 위해서, 야당은 집권을 위한 발판을 마련하기 위해서 위임민주주의 체제에서도 정치집단은 시민사회의 사회권 향상을 위한 요구에 어떤 식으로든 반응해야 한다. 비록 짧은 민주주의의 역사 때문에 위임민주주의 체제에서는 이익집단이나 시민단체가 사회복지정책의 발전에 미치는 영향력이 뿌리내린 민주주의에서의 그것보다는 약할 지라도, 이들이 위임민주주의 체제에서도 사회복지의 발달에 영향을 미친다는 것은 의심할 수 없는 사실이다.

한국의 민주화는 국민에게 선거권을 부여하고 규칙적인 선거의 시행을 보장하는 절차적 민주주의를 확립했을 뿐만 아니라 “집합적 의사결정과 정치적 의제의 설정에 참여”(김녕, 2005: 29)를 보장하는 참여민주주의 발전에도 기여했다. 한국사회에서 참여민주주의의 발전은 시민사회의 발전을 초래했고, 시민사회의 발전은 경제정의실천시민연합(1989년 창립), 환경운동연합(1993년 창립), 참여연대

(1994년 창립) 등으로 대표되는 시민단체들의 창립을 통해서 확인할 수 있다. 공익이나 공동선을 추구하는 시민단체들의 주요한 이슈는 경제개혁, 조세정의, 부정부패추방, 인권보호, 언론개혁, 지방자치, 정치개혁, 사회개혁, 환경, 여성권의 등 다양한 영역에 걸쳐 있다. 사회복지 또한 시민단체에서 제기했던 중요한 이슈 중의 하나였다. 특히 참여연대는 창립 이후 국가가 국민의 생존권을 보장해야 한다는 국민복지기본선(national minimum) 확보운동을 시작했다. 국민복지기본선 확보운동은 당시까지 국민의 생존권을 보장하는 제도였으나 보장 범위가 매우 제한적이었던 생활보호제도를 새로운 제도로 대체하자는 것이었다. 즉 생활보호제도는 급여대상자를 인구학적 기준으로 구분하면서 18세 이상 65세 미만자는 원칙적으로 생계급여대상자에서 제외시켰다. 참여연대의 국민복지기본선 확보운동은 이러한 전근대적인 생활보호제도를 폐지하고 최저생계비 이하의 소득을 갖는 국민이면 누구나 상관없이 국가로부터 생존권을 보장받아야 한다는 취지에서 시작된 것이다. 1994년 참여연대의 창립과 더불어 시작된 이 운동이 1999년 8월 12일에 임시국회에서 국민기초생활보장법의 제정으로 결실을 맺은 것은 참여연대를 비롯한 많은 시민단체들이 이 운동에 참여했기 때문에 가능한 것이었다.<sup>7)</sup> 이러한 시민단체들의 활발한 활동을 통해서 한국의 사회복지가 발전할 수 있었던 것은 한국사회의 민주화에서 기인하는 것이었다. 한국 민주주의의 발전이 국민의 생존권을 보장하는 법의 제정으로 이어진 것이었다.

그러나 시민단체가 복지정책의 발전에 미치는 이와 같은 긍정적인 영향력에도 불구하고 이들의 영향력은 한국의 신생민주주의에서 제한될 수밖에 없다는 것이 지적되어야 한다. 선거도구로써 사회복지정책이 아직까지 선거운동과정에서 의미 있는 역할을 할 수 없도록 하는 원인 중의 하나인 한국 신생민주주의의 구조적인 문제가 시민단체의 역할도 제한하고 있는 것이다. 즉 시민단체는 법을 제정하는 입법권한이 없다는 근본적인 한계 때문에 사회복지정책에 미칠 수 있는 영향력의 한계를 갖기도 하지만 한국 신생민주주의에서는 행정부가 입법부로부터 넘겨받은 광범위한 입법권한을 기반으로 법의 내용에 대한 실질적인 권한을 행사하고 있기 때문에 이러한 구조에서는 시민단체가 입법부의 법 제정에 영향을 미치는 것만으로는 사회복지정책에 미칠 수 있는 영향력의 범위는 제한된다. 국민기초생활보장법이 의회에서 제정되었지만 실질적인 내용은 행정부에 의해서 시행령과 시행규칙으로 규정되는 상황에서 시민단체의 역할은 한정될 수밖에 없었다(김영순, 2005: 106-119).

## (2) 사회복지정책 발전에 미치는 위임민주주의의 부정적인 영향력

민주화와 이것으로부터 결과 되는, 사회권을 포함한 시민권의 발달에도 불구하고 위임민주주의 체제에서는 위임민주주의 체제가 갖고 있는 결함 있는 민주주의의 속성으로 인하여 사회복지정책의 발달에 미치는 위임민주주의의 긍정적인 영향력이 제한된다. 결함 있는 민주주의의 ‘결함 있는’이라는 첨가어는 무엇인가의 결함을 나타내는 것이다. “따라서 결함 있는 민주주의는 규칙적이고, 충분히 자유롭고 평등하게 시행되는 선거제도를 보장하는, 그러나 자유민주주의의 다른 원칙들이 훼손되어 시민의 자유, 정치적인 평등, 정치적인 행위에 대한 법치국가적 통제의 보장을 위하여 반드시 필요한 보충적인 지지항목들을 상실한 지배체제들로 특성화될 수 있다”(Croissant, 2002: 32). 이러한 결함 있는

7) 국민기초생활보장법이 제정되기까지의 자세한 과정은 김영순(2005), 남준우(2000), 안병영(2000) 참조.

민주주의에서 훼손된 자유민주주의의 원칙들이 사회복지정책의 발달에 부정적인 영향을 미치게 된다.

결함 있는 민주주의의 한 유형인 위임민주주의에서는 자유, 보통, 비밀, 평등 선거를 통하여 선출된 대표자들이 삼권분립의 근본적인 영역을 훼손시키는 것을 볼 수 있다. 행정부는 입법부를 경시하며, 사법부에 초헌법적인 영향력을 행사하고 자신 쪽으로 권력의 균형추를 끌어당기는 경향을 보인다(O' Donnell, 1998: 120; Croissant, 2002: 34 ).<sup>8)9)</sup> 한편 행정부의 영향력은 대통령의 입법과정에 미치는 영향력으로 인하여 강화된다(Croissant, 2000). 한국 대통령이 소유하고 있는 법률안제출권과 입법부에서 제정된 법안에 대한 거부권은 여기에 해당한다.

### (1) 법치국가적 민주주의 원칙 훼손

무엇보다도 한국의 행정부를 영향력 있게 만드는 것은 입법부로부터 광범위하게 넘겨 받은 위임입법 권한이다. 입법부는 헌법에 근거하여 입법권을 소유한 유일한 기관이지만, 한국의 위임민주주의 체

- 8) 입법부, 행정부, 사법부의 권력분립의 원칙은 엄격한 분립을 의미하는 것은 아니다. 다만 삼권 중의 어느 하나가 다른 권력 분야를 침해 또는 지배할 수 없는 것을 의미한다(Croissant, 2002: 40). 그러므로 각 영역의 행위자들에게 그들이 자신의 정치적 행동을 헌법에서 허용하고 있는 범위 안에서 제한하도록 기대된다. 그러나 위임민주주의에서는 행정부는 다른 영역을 배제하거나 거부하면서 자신의 권력을 최대화하려고 시도한다(O' Donnell, 1998: 120).
- 9) 권력분립과 관련해서 행정부와 사법부의 관계 역시 중요하다. 법치국가적 민주주의에서는 법제정과 적용의 결합가능성에 대한 사법적 감시의 효과적인 행사는 민주적으로 정당화된 당국을 통해서 필수불가결하게 전제된다(Croissant, 2002: 121). 이 과제의 효과성은 사법부의 조직적이고 정치적인 독립성에 달려있다. “만일 고립된 하나의 사건 이상의 것을 의미하는 수평적 책임 (horizontal accountability)의 문제들이 행정부에 대한 입법부의 부족한 통제의 형태 속에서, 특히 행정부의 간섭에 대응하는 사법부의 부족한 독립성의 형태 속에서, 이것과 결합해서 행정부나 공직자에 대한 사법부의 부족한 통제의 형태 속에서 확인된다면, 위임민주주의는 현존하는 것이다”(Croissant, 2002: 44). 과거 권위주의 시기 동안 한국의 사법부는 행정부의 ‘시녀’라는 비판을 면하기 어려웠고, 민주화 이후에도 “형의 선고의 효과 또는 소송권을 감소시키거나 형집행을 면제시키는 행위를 의미하는 사면권, 대법원장 및 대법관 등을 임명 및 재임명하는 법관인사권, 법원의 예산요구액을 조정하는 법원예산편성권, 검찰을 통한 영향력의 행사, 긴급사태에 대처하기 위한 제도인 국가긴급권 등이”(안병만, 2001: 74) 여전히 사법부의 독립성을 구조적으로 방해할 수 있는 요소들로 남아 있다. 그럼에도 불구하고 정치적인 사건들에 대한 헌법재판소의 최근의 판결 경향을 보면 사법부의 독립성은 어느 때보다도 상당히 향상된 것처럼 보인다. 2004년 5월 14일에 내려진 헌법재판소(이하: 헌재)의 노무현 대통령의 탄핵 기각결정은 제외하고라도 2004년 10월 21일에 내려진 현재의 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법에 대한 위헌결정은 정치적으로 예민한 사건들에 대한 사법부의 당시까지의 비독립적인 자세를 ‘극복’한 대표적인 사례였다. 헌재는 행정수도 이전을 헌법의 개정을 통해서 이루어야 할 사항으로 보았으며, 국민의 국민투표권이 침해되었다고 판단하여 이 조치법을 위헌이라고 판결하였다. 이 위헌결정이 한국민주주의 발전에 주는 의미는 정치적인 민감한 사항에 대해서도 사법부의 독자적인 판단이 가능해졌다는 점일 것이다. 다른 한편으로 이 위헌판결이 갖는 또 다른 의미는 한국민주주의의 발전을 위해서 극복해야 할 또 다른 과제를 던져주었다는 점이다. 서울이 수도라는 관행적 사실에서 관습헌법이라는 당위 규범이 인정될 수 없음에도 불구하고(헌재 재판관 전효숙의 반대의견) 관습헌법을 주장하면서 “결국 헌법재판소가 ‘대한민국 수도는 서울로 한다’는 헌법 규정을 창설한 것이나 다름없다”(민주주의법학연구회, 2005: 454). 결과적으로 헌재는 헌법을 개정 및 제정까지 할 수 있는 기관으로 ‘승격’한 것이다. 헌재의 이러한 판결은 ‘헌법재판이 헌법의 지배자’(서경석, 2005: 409)가 되는 명백한 월권행위이다. 헌재는 자의적인 근거를 바탕으로 판결함으로써 해석의 객관성과 법적 안정성을 스스로 해쳐버린 것이다. 이러한 헌재의 월권행위는 한국의 신생민주주의가 극복해야 할 또 다른 과제가 아닐 수 없다.

제에서는 대통령을 포함한 행정부는 입법부로부터 넘겨받은 위임입법권과 관련해서 광범위한 입법적인 권한을 행사할 수 있다. 행정부의 이 위임입법 권한은 “행정부로 하여금 정책을 공격적으로 형성하게 하거나 결정하게 하고, 이러한 결정들을 실현시키는 것을”(Croissant, 2002: 42) 가능하게 한다. 비록 행정부의 이러한 위임입법 권한은 행정국가가 필수적으로 요청되는 오늘날에는 그 자체로 불가피한 것이고, 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 이러한 행정부의 위임입법 권한이 과도하게 행사되어 삼권분립원칙의 경계를 넘어서는 경우에는 문제가 된다. “헌법적으로나 혹은 위임된 법규명령 권한이 행정부에 강력하게 집중되는 것은 위임민주주의 체제의 출현을 촉진시킨다”(Croissant, 2002: 42). 한국의 신생민주주의 체제에서 나타나는 것과 같이 행정부에 광범위하게 넘겨진 위임입법 권한은 행정부를 실제적인 입법권자로 만들며, 입법부를 내용 없는 법을 만드는 형식적인 입법권자로 만든다. 2007년 2월 28일 현재 법령현황을 보면 국회에서 제정된 법률 수는 1,169개인 반면 행정부에서 제정한 법규명령은 2,973개나 되어서 행정부에서 제정된 법규명령의 비율이 전체 법령에서 72%나 차지하고 있다는 것을 알 수 있다 (<표2>). 더욱이 민주화 이후 미약한 정도일지라도 법률의 비중이 김대중 정부까지는 커지고 있었던 반면에 노무현 정부에 들어와서 오히려 다시 행정부의 법규명령의 비율이 확대된 것을 볼 수 있다. 따라서 이것은 노무현정부 출현 이후 입법분야와 국가정책분야에서 행정부의 기능이 더욱 확대되었다는 것을 의미한다.

<표 2> 각 정부 법령 건수

	대통령	법률(a)	대통령령(b)	총리·부령(c)	계(d)	a/d (%)
1988-1992	노태우	869	1.289	1.053	3.211	27
1993-1997	김영삼	952	1.319	1.129	3.400	28
1998-2002	김대중	1.026	1.372	1.251	3.649	33
2003-2007 2월현재	노무현	1.169	1.563	1.410	4.142	28

자료: 법제처(2007) 통계에서 계산.

이와 같이 입법부로부터 광범위하게 넘겨받은 위임입법 권한 때문에 한국의 위임민주주의 체제에서 행정부는 사회복지정책을 실질적으로 통제할 법적 수단을 소유하게 된다. 입법부가 제정한 사회복지법에는 추상적, 형식적 수준에서 국민의 사회권이 규정되어 있고, 이것에 대한 구체적인 내용들은 행정부에 위임된 위임입법들에 의하여 규정되면서, 행정부는 사회권의 실질적인 범위를 통제할 수 있는 권한을 소유하게 된다. 사회권이 행정부에 의하여 임의로 통제될 수 있는 현재의 법 구조의 근본적인 문제는 이러한 법 구조가 민주주의원칙에 기초한 정당성을 얻을 수 없다는 데 있다. 민주주의와 법치국가 원리에 따르면 국민의 권리와 의무는 국민의 대표기관인 입법부에 의하여 규정되어야 하고, 이러한 경우에만 정당성을 얻게 된다. 특히 오늘날과 같이 복지국가의 발전으로 사회권이 기본권에 상응하는 권리로 간주되는 시대에서 민주주의와 법치국가의 원칙이 사회복지법에도 적용되는 것은 당연한 것이다. Stern(1984: 810)은 민주주의와 법치국가 원칙이 사회복지법에도 적용될 수 있다고 보는 논리적 근거로 모든 사회적 급어들이라는 것은 시민들로부터 거두어들이는 재원에 의

존하고 있다는 점을 들고 있다. 따라서 침해(조세징수 등)와 급부 사이의 상호의존성은 “분배 시에 국민에 의하여 직접 선출된 조직에 의한 정당성을 민주주의 원칙에 비추어 상당한 정도 필요로 한다”(Stem, 1984: 810). 이러한 주장과 같은 맥락에서 독일 「사회법 I」 제31조는 입법부에 의해서 제정된 법에 의하여서만 사회법의 급여영역에서의 권리와 의무의 근거가 마련되고, 확정되고, 변경되고, 폐지될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>10)</sup> 그러므로 독일 입법부는 사회법에 규정된 급여에 관한 근본적인 문제들을 스스로 결정해야 한다는 것을 인정한다(Stem, 1984: 810). 그런데 한국의 입법부는 자신의 권리이며 의무인 사회복지법에 대한 입법의무를 포기하고, 행정부에 입법권을 위임하여 행정부가 사회권의 핵심적인 내용들을 규정하게 하면서 법치국가적 민주주의 원칙을 훼손시키고 있다. 사회복지법의 핵심적인 사항들이 행정부에 의하여 결정되는 법 구조의 실제적인 문제는 국민의 사회권이 행정부에 의하여 임의적으로 통제될 수 있다는 데 있다. 행정부의 법규명령을 보지 않고 입법부에 의해서 제정된 법률만으로는 국민에게 주어진 사회권의 범위가 어느 정도 되는지 예측불가능하게 되는 것이 현실적인 문제이다.

한국의 건강보험은 짧은 기간 동안에 전 국민을 가입대상자로 포함하는 놀라운 성과를 보여주었으나, 불충분한 보장수준으로 인하여 아직까지 질병으로부터 국민을 제대로 보호하지 못 하는 이중성도 갖고 있다. 건강보험의 낮은 보장수준의 근본적인 원인은 의료비에 대한 높은 법정, 비법정의 본인부담률에 있다. 문제는 법정, 비법정 본인부담률이 행정부에 의해서 통제될 수 있다는 데 있다. 환자본인부담 비용은 「건강보험법」 시행령 22조 1항 별표 2에서 규정된 법정 본인부담금과 「건강보험법」 39조의 위임을 근거로 하여 제정된 「국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙」에 의하여 건강보험 급여대상에서 제외된 비법정 본인부담금으로 구성되어 있다. 이런 위임입법들을 근거로 해서 환자들이 2005년 지불해야 했던 전체의료비 중에서 환자본인이 부담했던 비율은 48.1%에 달했는데, 이 중에서 법정본인부담은 18.9%를, 비급여본인부담금은 28.3%를 차지했다(정형선, 신봉구, 2006: 35). 이런 높은 본인부담금이 의미하는 것은 결국 한국 건강보험의 보장성은 시행령과 시행규칙, 심지어 행정규칙인 고시나 훈령을 통하여 좌우된다는 것이다. 국민의 건강권과 같은 중요한 사항은 민주주의 원칙에 따르면 입법부에서 결정되어야 한다. 그리고 법치국가 원칙에 따라서 입법부에 의하여 제정된 법률에 그 핵심적인 사항들이 담겨있어야 하는 것이다.

건강권뿐만 아니라 국민의 생존권 역시 한국의 위임민주주의 체제에서는 행정부에 의하여 통제되는 것을 알 수 있다. 비록 국가가 국민의 생존권을 보장한다는 국민의 권리가 입법부에 의하여 제정된 법률에 규정되어 있을지라도 한국의 위임민주주의 체제에서는 행정부의 법규명령에 의하여 규정되는 수급조건들의 강화나 약화를 통해서 기초보장제도의 수급권의 통제가 가능한 구조를 보여주고 있다. 기초보장제도의 수급자가 되기 위해서는 개별가구가 조사를 받는 기본단위가 된다(「국민기초생활보장법」: 이하 기초보장법 2조7항). 이 개별가구의 범위가 시행령으로 규정되도록 위임되고 있는 것은 제외하고라도 동법 2조 9항과 10항은 개별가구의 소득을 파악하는 방식을 행정부에 위임하면서,

10) Vorbehalt des Gesetzes: “Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen dieses Gesetzbuchs dürfen nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden, soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zulässt”(Sozialgesetzbuch I §31).

행정부가 수급자의 수를 조정할 수 있도록 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 수단을 부여하고 있다. 다른 한편 수급자로 인정받기 위해서는 행정부에 의하여 계산된 개별가구의 소득인정액이 최저생계비 이하여야 한다. 그런데 행정부가 수급자의 범위를 조절할 수 있는 또 하나의 수단은 이 최저생계비를 결정할 수 있는 입법부로부터 위임받은 권한이다(기초보장법 6조1항). 또한 동법 4조2항은 급여의 기준도 행정부가 결정하도록 위임하고 있다. 따라서 행정부는 기초생활보장제도에 할당된 예산에 따라서 수급자의 범위를 조정할 수 있는 ‘합법적 수단’을 소유하게 된다. 이와 같은 법 구조에서는 국민의 생존권은 입법부에서 제정된 법률이 아닌, 행정부의 법규명령에 의하여 결정되게 된다.

사회권을 통제할 수 있는 행정부의 이와 같은 ‘합법적인 수단’은 다른 사회보장제도에서도 발견된다. 「고용보험법」 7조와 8조는 고용보험의 적용이 제외되는 사업장과 근로자의 범위를 행정부가 결정하도록 위임하고 있으며, 45조에서는 자기의 중대한 귀책사유로 해고되거나 정당한 자기 사정없이 직장을 그만둔 근로자에게 구직급여자격을 허용하지 않으면서, 중대한 귀책사유나 정당한 자기 사정에 대한 해석을 행정부가 하도록 위임하고 있다. 또한 구직급여의 수준도 행정부에 위임된 구직급여를 산정하는 기준이 되는 임금일액을 결정하는 권한 때문에 행정부에 의하여 통제되고 있다(「고용보험법」 35조5항). 산업재해로부터 보호되어야 하는 근로자의 권리 또한 행정부에 의하여 통제된다. 근로자의 부상, 질병, 신체장애 등은 무조건 산업재해로 인정받을 수 있는 것이 아니고, 이것이 업무상의 재해로 인정되어야만 급여혜택을 누릴 수 있다. 그런데 「산업재해보상보험법」 4조1항에서는 업무상의 재해 인정기준을 행정부가 마련하도록 위임하고 있다. 동법 시행규칙 32조에서 39조까지 업무상 재해의 기본원칙들이 규정되어 있다. 한편 근로자의 부상, 질병 등이 업무상 재해로 인정을 받아도 요양급여는 행정부가 정한 범위에서만 허용이 되도록 동법 40조5항은 규정하고 있다.

이와 같이 사회보장제도들의 핵심내용인 급여대상자 범위, 급여범위와 수준, 급여 조건 등이 행정부의 시행령, 시행규칙 등의 법규명령이나 고시, 훈령 등의 행정규칙으로 통제되고 있는 한국 위임민주주의 체제의 특징은 궁극적으로 저발전된 한국의 정당체제에서 결과된 것이다. 무엇보다 한국정당체제의 저발전은 권위주의시기에 확대된 관료제에 기반한 비대해진 행정부의 역할에서 기인한다. 당시 중요한 국가정책은 권위적 집권층과 기술관료집단에 의해서 결정되고 추진되었다. 이런 상황에서 입법부는 국가정책과 관련해서 전문성을 키울 수 있는 기회를 가질 수 없었던 것이다. 이런 전문성은 단기간 내에 확보되는 것이 아니기 때문에 민주화 후에도 여전히 한국의 입법부는 행정부와 비교했을 때 전문성이 떨어지는 것이 사실이다. 따라서 전문적인 영역에서 현재와 같이 입법부가 행정부에 의지하는 것은 당연한 것처럼 보인다.

그러나 이런 역사적 한계에서 유래하는 전문성의 결핍만이 오늘날 입법부가 자신의 고유한 권리의자 의무인 입법권을 행정부에 양도하는 행태의 유일한 원인이라고 할 수는 없다. 한국정당들이 정책을 개발하고 발전시키는 데에 있어서 무능력한 또 다른 원인은 한국의 정당체제는 여전히 냉전반공주의를 이념적 기반으로 하고 있는 보수독점정당체제이기 때문에 다양한 사회계층의 이해를 광범위하게 대변하지 못하는 구조적 한계를 갖고 있는 데 있다(최장집, 2005: 241-256). “이런 조건에서 기존의 정당체제가 사회현실과는 무관한 엘리트 카르텔의 폐쇄회로 속에서 움직이는 것은 당연하다. 그들은 자신의 정치언어가 서민대중의 삶과 어떤 직접적인 관계가 있는지에 대해 진지하게 고민하지 않는다.

많은 중요한 사회적 문제들이 진지한 정책대안의 주제에서 배제되기 일쑤이고, 또 일부 포함되어 있다고 하더라도 내용 없는 선정적 담론에 불과한 경우가 허다하다”(최장집, 2005: 256).

이와 같이 한국의 현 정당들이 대변할 수 있는, 사회 각 계층의 이해를 반영하는 정책의 범위가 한정되어 있기 때문에 이런 정당들로 구성된 입법부가 국민의 권리와 의무와 관련된 사회복지법의 중요한 내용들을 스스로 결정하지 않고 위임의 형태를 통해서 행정부로 하여금 결정하게 하는 행태를 보이고 있는 것이다. 따라서 위임입법을 근거로 해서 사회권과 관련된 국민의 권리와 의무까지 통제하는 행정부의 행태는 당연한 것으로 간주되어서는 안 되는 것이다. 왜냐하면 입법권과 관련해서 입법부의 이런 스스로의 ‘탈권력화’(Selbstentmachtung)와 행정부의 광범위한 위임입법 권한 때문에 국민의 사회권의 실체가 불투명한 채로 남아있기 때문이다.

## (2) 행정부 정책철학의 우위

입법부로부터 광범위하게 넘겨받은 위임명령을 제정할 수 있는 행정부의 권한 때문에 한국의 위임민주주의 체제에서는 사회복지정책에 대한 행정부의 정책방향이 사회복지의 수준을 결정하는 중요한 변수 중의 하나가 된다.<sup>11)</sup> 위임민주주의 체제에서 행정부가 갖고 있는 자신이 선호하는 정책을 관철시킬 수 있는 능력은 과거 권위주의 시기의 행정부가 갖고 있었던 그것보다는 작지만, 뿌리내린 민주주의의 행정부가 갖고 있는 그것보다는 상대적으로 크기 때문이다. 따라서 한국의 위임민주주의 체제에서 행정부가 여전히 과거 권위주의 체제에서 선호된 경제성장우선정책이나 (신)자유주의적 정책을 선호한다면 행정부의 이러한 입장은 뿌리내린 민주주의에서보다 훨씬 더 쉽고, 광범위하게 복지정책에 영향을 미치게 된다.<sup>12)</sup> 이런 위임입법 위주의 정책결정 구조에서는 야당이 사회복지정책 결정과정에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 제도적인 장치가 없기 때문에 위임민주주의 체제는 행정부의 정책결정 방향이나 철학이 미칠 수 있는 영향력을 더욱 강하게 만든다. 행정부의 영향력을 강하게 하는 이러한 구조의 문제는 행정부에 의하여 정책이 일방적으로 빠르게 결정되면 될수록 그 만큼 정책은 실패할 확률도 높아지게 되고, 쉽게 사회적 저항에 부딪히게 되어 국민의 지지를 얻지 못하게 된다는 데 있다(O’ Donnell, 1994: 62ff).

## (3) 의회에서의 정치과정 생략

무엇보다도 한국 위임민주주의의 특징인 과도한 위임 현상이 한국사회복지 발달을 한계 짓는 구조

11) “예를 들어서 국가간섭주의적 철학을 갖고 있는 정부들에 의하여 사회정책이 우선적으로 추진된다. 유럽의 계몽적인 절대국가들에서처럼 사람에 대한 시혜가 정치적 집권자의 전통에 속했던 곳에서는 사회정책이 대중민주주의의 시기에는 이러한 사상으로부터 혜택을 얻게 된다. 반대로 미국에서와 같이 정부의 철학이 시장과 개인에 맞추어져 있다면, 사회정책에 대한 관심은 줄어들게 된다”(Schmidt, 2004: 51).

12) 진료비의 많은 부분을 환자 자신이 부담하게 하는 건강보험제도, 스스로 직장을 그만 둔 근로자에게는 구직급여의 권리를 허용하지 않는 고용보험제도, 근로 가능한 빈곤층이 생계급여를 지원받기 위해서는 제공된 근로의무를 이행해야 하는 국민기초보장제도, 점점 축소되고 있는 국민연금급여 수준 등은 민주화 이후 들어섰던 정권들이 먼저 시장에서 자신의 능력으로 자신의 생계를 마련해야 하는 것을 강조하는 신자유주의 노선을 벗어나지 못하고 있다는 것을 증명한다.



적인 원인은 과도한 위임현상이 의회에서 사회복지가 발전될 수 있는 정치과정을 생략시키는 데에 있다. 뿌리내린 민주주의에서는 사회복지정책의 핵심적인 사항들이 의회에서 결정되는 구조를 갖고 있다. 이런 구조에서는 정당들은 의회에서 사회복지정책의 핵심적인 사항들을 정치적인 도구로 삼아서 유권자를 확보하기 위해서 경쟁해야 한다. 이 경쟁이 사회복지를 발전시키는 동력이 되는 것이다. 그러나 한국의 위임민주주의 체제에서는 사회복지제도의 급여대상자, 급여수준, 급여조건 등의 중요한 항목들이 행정부에 의하여 결정되는 구조를 갖고 있기 때문에 현재와 같은 법 구조에서는 정당들이 의회 내에서 쟁점화 할 만한 사항들을 별로 갖고 있지 못하다. 물론 어떤 사회복지법이 제정이나 개정될 때에는 한국의 위임민주주의 체제에서도 입법부에서 정치과정이 생겨나는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이러한 정치과정은 매우 제한되어 나타난다는 것이 지적되어야 한다. 한국의 위임민주주의 체제에서는 입법부는 일반적으로 추상적 수준에서 사회복지법을 다루고 있기 때문에 사회복지법의 구체적이고 핵심적인 사항들에 대한 정치적 논쟁은 거의 발생하지 않는다. 대부분의 경우 이러한 세부적이고 핵심적인 사항들은 행정부에 위임되어 위임입법으로 규정된다. 따라서 이러한 구조에서는 사회복지정책의 세부항목들에 대한 입법부에서의 일상적인 정치과정이 생략되기 때문에 사회복지정책이 정당들에 의하여 정치도구로 사용되는 경우는 제한된다. 결과적으로 한국의 위임민주주의에서는 정치도구로서의 사회복지정책의 역할은 미미한 수준에 머물게 된다. 유권자들의 삶과 밀접하게 연관되어 있는 사회복지법의 핵심사항들이 행정부에 의해서 결정되고 있기 때문에 정당들이 선거에서 혹은 국회에서 유권자를 확보하기 위해서 쟁점화할 수 있는 사항들은 그렇게 많지 않게 된다.<sup>13)</sup> 결국 사회복지제도를 매개로 해서 정당과 유권자가 연결될 수 있는 고리가 한국의 위임민주주의 체제에서는 약하게 연결되어 있거나 끊어져 있는 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 이런 구조에서는 정당들의 경쟁을 통하여 사회복지가 ‘공격적으로 발전’될 수 있는 기반이 없기 때문에 정치과정에 의한 사회복지의 성장은 제한된다. 이러한 현상은 한국의 정당들이나 입법부가 자신에게 주어진 입법권의 권리와 의무를 스스로 포기하면서 나타나는 결과이다.

#### (4) 사회적 합의 구조 부재

입법권과 관련하여 입법부가 스스로 탈권력화 하는 것으로 인하여 한국 사회복지의 발전이 지체되는 것은 여기에서 그치지 않는다. 현재와 같은 저복지 상태를<sup>15)</sup> 극복하기 위해서는 복지재원이 현재

13) 한국의 위임민주주의체제가 정당들로 하여금 사회복지정책을 정치도구로 사용하지 못하게 하는 구조적인 한계를 제공하지만 이것만이 정치도구로서의 사회복지정책의 역할을 제한하고 있는 것은 아니다. 한국의 정당들이 권력을 획득하기 위해서 사용하는 가장 주요한 정치도구는 유권자들에게 지역주의 정서를 부추기는 것이다. 지역주의 정서를 기반으로 해서 선거의 승패가 결정되는 현 상황 때문에 한국 정당들에게 있어서 사회복지정책은 정치도구로서 의미 있는 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

14) “앞에서 말했듯이 하나의 정당과 정부가 사회부문과 연결되고 사회에 기반을 가질 수 있는 것은, 보통사람들의 경제적·물질적 삶의 내용에 직접 영향을 미치는 경제정책과 사회정책을 다룰 수 있을 때 가능하다”(최장집, 2005: 287).

15) 한국의 낮은 사회보장수준은 다른 나라들의 사회보장비 지출과 비교해 보면 뚜렷하게 드러난다. 2003년 일인당 GDP를 보면 한국은 19,274달러(미화), 포르투갈은 우리보다 500달러 정도 적은 18,725 달러, 멕시코는 우리보다 2.5배 정도 적은 9,451달러였다(OECD, 2005 Helth data). 그런데 이

보다 더 많이 필요하기 때문에 국민이 지금보다 더 많이 세금이나 사회보험을 위한 보험료를 부담해야 한다는 것은 상식이지만 행정부는 이것을 국민에게 요구하지 못하고 있다. 세금이든지 보험료이든지 재정을 부담해야 하는 국민의 동의가 필요하지만 위임입법으로 핵심사항이 결정되는 현재와 같은 행정부 주도의 구조적인 틀에서는 행정부는 국민의 동의를 얻어낼 수 있는 통로가 없다. 만일 행정부가 단독으로 사회보장수준의 향상이라는 명목으로 국민에게 과도한 재정을 부담시키는 정책을 시행한다면 이 정책은 국민의 저항 때문에 성공하지 못할 확률이 성공될 확률보다 훨씬 크다. 따라서 국민의 저항이 예견되는 상황에서 행정부는 굳이 이런 위험한 정책을 시행할 이유도 없다. 이런 상황에서 행정부가 선택할 수 있는 사회복지정책에 대한 적극적인 운영방침은 주어진 예산의 범위 내에서 사회복지제도를 운영하는 '방어적 발전형태' 정도일 것이다.

보건복지부에서 매년 발표하는 최저생계비 이하의 소득을 갖는 절대빈곤층 비율은 경상소득을 기준으로 할 때 1996년에 3.09%였던 것이, 2006년 상반기에는 무려 11.54%에까지 이르러 4배정도 증가하였다(강신욱·신영석·이태진·강은정·김태완·최현수·임완섭, 2006: 45). 동시에 경상소득 기준으로 하위 1, 2분위의 점유율도 같은 기간에 8.72%에서 5.78%로 하락하였다(강신욱 외, 2006: 59). 결과적으로 이 기간 동안 한국사회에서 빈곤은 확대된 것이다. 그러나 국가에 의해서 생존권을 보호 받는 수급자의 비율은 같은 기간 커다란 변화 없이 인구의 3% 정도를 차지하고 있다. 즉, 사회의 빈곤화는 지속적으로 확대되고 있으나 국가에 의해서 생존권이 보장되는 인구비율은 고정되어 있는 것이다. 이와 같은 현상은 주어진 예산의 범위 안에서 사회복지제도를 운영하려는 행정부의 방침을 반영하고 있다. 기획예산처는 2001년 9월에 2002년도 정책방향을 위한 책자에서 “국민기초생활보장제도 등은 규모 확대보다는 근로와 복지가 함께하는 생산적 복지 내실화에 중점 지원”(기획예산처, 2001: 44)한다는 정책 방향을 제시했고, “기초생활보장 대상자는 2001년 예산인원인 155만명 유지”라는 세부방침을 세웠다. 사회의 빈곤화 심화에 따라 국민의 생존권 보장을 위해 국가의 역할을 확대하는 것이 아니라 예산의 범위 안에서 복지제도를 운영하려는 행정부의 방침에 따라서 국가의 역할 범위가 규정되고 있는 것이다.<sup>16)</sup> 이와 같은 주어진 예산의 범위 안에서 사회복지제도를 운영하려는 행정부의

들 나라들의 사회보장비 지출을 보면 한국은 일인당 GDP에 비하여 상당히 적게 사회보장비를 지출하고 있다는 것을 알 수 있다. OECD의 측정 기준으로 측정한 2003년 한국의 민간 및 공공부분을 포함하는 순사회복지 지출은 GDP 대비 9.1 %였고, 포르투갈은 한국보다 거의 2.5 배 많은 24.3 %를 차지했고, 멕시코는 8.3 %를 차지해서 한국과 일인당 GDP의 2.5배의 차이를 고려할 때 멕시코는 우리보다 2배 정도 더 많은 사회보장비를 지출하고 있다는 것을 알 수 있다 (OECD, 2007: 41). 따라서 이런 거친 비교분석만으로도 알 수 있는 것은 한국의 사회보장비 지출과 사회보장수준은 낮다는 것이다.

- 16) 1999년 국민기초생활보장법이 제정되었을 때 부양의무자의 범위는 수급권자의 직계혈족, 배우자, 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족이었으나 2004년 이 조항이 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 축소되면서 수급대상조건이 완화되었다. 그러나 이 조항의 개정에도 불구하고 수급대상자 숫자는 뚜렷하게 증가한 증거가 없다. 반면에 재산의 소득환산액을 계산하기 위하여 기초생활의 유지에 필요하다고 복지부장관이 인정하는 기본재산액은 2004년 이후로 변화가 없다. 이것은 부동산의 가치 증가에도 불구하고 기본재산액을 상향 조정해야 하는 것을 고려하고 있지 않다는 것을 의미한다. 결국 이것은 수급신청자의 소득인정액을 상승시키면서 수급기준의 강화로 결과된다. 기본재산액의 동결 때문에 수급조건이 강화되면서 부양의무자 범위의 축소를 인한 수급조건 완화 효과는 상쇄되었다고 볼 수 있다. 문제는 부양의무자의 실제적인 범위나 재산의 인정 범위가 행정부의 위임입법에 의하여

정책 경향은 국민의 건강권을 책임지고 있는 국민건강보험제도에서도 나타난다. 행정부의 이와 같은 정책 경향은 정형외과 의사인 정순택(2005)이 자신의 직업 경험을 바탕으로 현 건강보험제도를 분석한 논문에서 잘 드러나고 있다. 우선 보건복지부는 건강보험의 예산 증가를 막기 위한 방안 중의 하나로써 건강보험의 수가 산정에 결정적인 역할을 하는 상대가치점수를 사실상 동결시키고 있는 것이다. 정순택(2005: 378)은 지난 20년 동안 건강보험요양급여기준의 처치 및 수술료의 항목이 거의 달라진 것이 없다고 분석하고 있다. 그래서 “새로운 치료나 수술에 대한 적용 기준이 없어 다른 기준에 억지로 맞추어 청구해야 하는 경우도 많은 실정이다”(정순택, 2005: 378). 또한 석고붕대를 절단하거나 수선하는 경우 전에는 기술료가 이를 처음 시행한 의료기관에 지불되었으나, 언젠가부터 이를 시행한 의료기관에게는 지급되지 않는 일방적이고 축소지향적인 심사 기준이 적용되는 경우나, 치료한 행위료를 청구하기 위해서 참조하는 건강보험심사평가원이 발행한 “건강보험요양급여비용”이라는 책자의 산정기준에 따라서 청구를 하여도 심사사례나 건강보험심사평가원의 심사직원간의 관례나 자의적 해석 등에 의하여 청구비가 삭감되는 경우가 많은 데, 이러한 사례들은 의료기관에 대한 진료비 지급을 가능한 줄이고자 하는 복지부의 정책 방향을 반영하고 있기 때문이다(정순택, 2005: 380). 아울러 대부분의 상대적 고가약들의 급여인정 기준을 좁게 잡고 허가범위를 초과했을 경우 전부 환자가 부담하도록 하고 있는 것은 급여의 범위를 줄여서 재정적자를 피하려고 하는 하나의 방편임을 알 수 있다. 따라서 국민의 생존권이 행정부의 예산에 기초한 정책 방향에 의해서 통제되는 것과 같이 건강권 역시 같은 정책 방향에 의해서 행정부에 의해서 통제되고 있는 것이다. 국민의 생존권과 건강권 등과 같은 사회권의 온전한 보장을 위해서는 복지재정의 확대가 필수적이기 때문에 궁극적으로 재정을 부담해야할 국민의 동의는 반드시 전제되어야 한다. 그러나 국민의 동의를 이끌어낼 수 없는 한국 위임민주주의 체제는 한국의 사회복지발달을 제한하는 또 다른 구조적 한계를 드러내고 있는 것이다.

이와 같은 구조적인 한계를 극복하고 사회적 합의를 바탕으로 사회보장수준이 향상되기 위해서는 이해를 달리하는 각 사회집단의 대표들이 모여서 서로의 이해를 조율하는 ‘의식’이 필요하다. 이러한 의식을 통하여 결정된 사항들은 민주적인 정당성을 담보하기 때문에 국민의 동의가 암묵적으로 주어진다. 입법부는 국민의 이해를 대변하는 기관으로서 이러한 의식이 일어나야 할 장소인 것이다. 입법부에서 벌어지는 이러한 정치과정의 결과물이 법률이고, 이 법률 안에는 국민의 이해를 반영하는 핵심사항들이 담겨있어야 한다. 그리고 이 법률을 구현하는 것이 행정부의 헌법적인 역할이다. 뿌리내린 민주주의체제일수록 이러한 과정들이 제도화되어 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 정치과정의 제도화를 위해서 법치국가와 민주주의 원칙의 준수가 전제되어야 한다.

#### 4) 위임민주주의 아래에서의 사회복지정책 특성

위임민주주의 체제가 갖고 있는 사회복지 발전을 위한 제도적 장애물에도 불구하고 위임민주주의 체제에서 사회복지정책은 경제적, 사회적 위기 때에 혹은 선거 때에 국민의 신뢰를 얻는 도구 중의

---

통제되는 현실에 있다.

하나로 사용되고 있는 것은 틀림없다. 왜냐하면 결합 있는 민주주의의 한 하부유형인 위임민주주의도 하나의 민주주의 체제이기 때문에 지배의 정당성이 국민에 의하여 승인되어야 하기 때문이다. 다른 한편으로 위임민주주의 사회도 민주주의 사회의 한 유형이기 때문에 사회보장의 향상을 위한 사회적 요구들이 존재하고, 이러한 요구들이 부분적일지라도 이 체제의 복지 발전에 영향을 미치게 된다. 따라서 위임민주주의 체제에서는 과거 권위주의 체제에서보다 사회복지가 양적으로 확대되고, 질적으로 향상되는 것은 틀림없다.

그러나 위임민주주의 체제에서 선거권의 확대나 시민단체의 발달과 같은 민주주의적인 요소에 의한 사회복지 발달은 위임민주주의 체제의 제도적 한계로 인하여 제한적으로 나타난다. 즉, 위임민주주의 체제에서는 국민의 이해가 국민이 선출한 입법부의 구성원들이 제정한 법에 반영이 되고, 이것을 행정부가 구현하는 메커니즘이 결여되어 있기 때문에 국민의 사회보장에 대한 요구와 이해는 입법부에 의하여 반영이 되지 않거나 부분적으로만 반영된다. 입법부는 핵심적인 내용이 결여된 사회복지법을 제정하고 결여된 핵심 내용을 행정부로 하여금 채우도록 위임입법에 위임을 한다. 이런 위임민주주의의 메커니즘에서는 사회복지정책이 발전할 수 있는 중요한 추진력이 생겨나지 않게 된다.

위임민주주의 체제에서 사회보장의 수준은 궁극적으로 행정부에 의하여 제정되는 위임입법들에 의하여 결정된다. 문제는 위임입법은 행정부에 의하여 단독으로 결정된다는 데 있다. 행정부에 의하여 중요한 사항이 단독으로 결정되는 구조에서는 사회복지의 발전을 극대화 시킬 수 있는 사회적 합의를 이끌어 내는 정치과정이 생략된다. 행정부가 위임입법을 제정할 때 국민의 이해를 전혀 무시하지는 않겠지만, 행정부 위주의 결정구조 형태에서는 국민의 이해가 최대한 반영될 수 없고, 국민의 이해는 행정부의 '허용기준' 안에서 선택적으로 수용될 수밖에 없다. 행정부의 허용기준이라는 것은 무엇보다도 예산의 범위 안에서 적자 없이 사회복지제도를 운영하는 것이다. 즉 예산이 허락하는 범위 내에서 사회복지제도의 급여 향상이 허락되지만 그 이상은 행정부의 허용기준을 초과하기 때문에 제한된다. 예산의 범위 내에서 사회복지제도를 운영하려는 행정부의 운영방침이 잘못된 것은 아니지만, 위임입법을 통한 행정부의 일방적인 결정구조형태가 사회적 합의를 통하여 예산을 더 확보할 수 있는 길을 차단한다는 것은 문제이다.

급여수준의 향상을 위해서 많은 예산이 필요하다면 이것은 사회적 합의를 통하여 해결해야 할 문제이지만 위임민주주의 체제에서는 사회적 합의를 이룰 수 있는 제도적 장치가 부족하기 때문에 행정부는 복지제도 확대에 있어서 한계에 부딪히게 된다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 행정부는 스스로 사회적 합의를 이끌어낼 수 있는 제도적 장치를 만들어야 하지만 헌법에 규정된 행정부의 기능에 따르면 이것은 행정부 자신이 해야 할 혹은 할 수 있는 영역이 아니다. 따라서 위임민주주의 체제에서 사회보장 수준의 향상은 사회적 합의가 필요한 곳에서 한계에 부딪히게 된다. 즉, 국민연금 대상자 중에서 많은 납부 예외자들, 낮은 건강보험의 보장성, 자발적 실업자에 대한 구직급여권 금지, 엄격한 산재판정 등은 사회적 합의를 통해서 해결해야 할 문제이지 기술적인 문제로 해결될 수 있는 것은 아니다. 따라서 사회보장 수준을 향상시키기 위해서는 한국 위임민주주의체제가 갖고 있는, 입법부가 행정부에 입법권을 과도하게 위임하는 제도적 결함이 민주주의와 법치국가 원칙의 준수를 통하여 극복되어야 한다.

#### 4. 결 론 : 위임민주주의 체제 아래에서의 사회복지 발달의 한계

정치체제의 변화와 관련된 사회복지정책의 연구에서 일반적으로 던져지는 질문들은 “어떻게 정치체제의 전환이 복지라는 정책영역에서 국가의 정책방향에 영향을 미쳤는가”(Rüb, 2004: 9) 혹은 “민주주의로의 전환을 가능하게 했던 조건들이나 도전들이 어떻게 국가의 사회복지정책에 각인되었는가”이다. 세부적으로는 정치체제의 전환으로 인하여 사회복지정책의 추진력들이나 추진자들, 국가의 복지정책의 방향 혹은 사회복지정책의 성격 등이 변했는가에 관한 질문들이 던져질 수 있다. 또한 그 때마다 변화의 정도가 어느 정도였는가라는 질문이 던져질 수 있다.

관료제가 확대된 권위주의에서 결함 있는 민주주의의 한 하부유형인 위임민주주의로 전환된 한국의 정치체제의 변화 속에서 사회복지정책 분야도 여러 변화들을 경험했다. 특히 권위주의 체제에서는 보장되지 않았거나 제한적으로만 허용되었던 정치권이 위임민주주의 체제에서는 크게 신장되면서 선거를 통한 권력의 창출이 안정적으로 제도화되기 시작했는데, 권력을 창출하는 도구로써 선거의 규칙적인 시행은 정당들로 하여금 사회복지정책을 선거승리를 위한 하나의 도구로 사용하게 하였다 (Schmidt, 2004: 44). 물론 선거도구로써 사회복지정책의 영향력이 뿌리내린 민주주의 체제에서보다는 한국의 위임민주주의 체제에서는 아직까지는 매우 약하다는 것이 지적되어야 한다. 한국의 위임민주주의의 구조적인 한계 때문에 아직 영향력이 그렇게 큰 것은 아닐지라도 사회복지정책이 유권자의 표를 얻기 위한 하나의 도구로 사용되는 이와 같은 변화는 권위주의 체제에서는 행사될 수 없었거나 형식적인 행사에 그쳤던 국민의 정치권이 위임민주주의 체제에서는 상당한 정도로 보장되기 때문에 가능한 것이다.

민주화 이후 무엇보다도 한국사회에서 두드러진 발전을 보이고 있는 부분은 시민사회의 성장과 발전이다. 권위주의 기간 동안 입법부와 정당이 제대로 성장하지 못했기 때문에 민주화 이후에도 이 기관들이 자신의 역할을 제대로 수행하지 못하는 과정에서 시민사회는 국민의 이해를 대변하는 대체세력으로 등장하게 된다. 다른 분야에서 시민사회가 국민의 대변자 역할을 하고 있듯이 사회복지분야에서도 시민사회는 국민의 대변자 역할을 하고 있는 것을 볼 수 있다. 이와 같은 사회복지의 발전에 대한 시민사회의 참여와 기여는 권위주의 시기에는 관찰될 수 없는 것이었다.

민주주의 체제로의 전환 이후 일어나고 있는 사회복지 분야의 변화들은 궁극적으로는 사회보장 수준의 향상으로 나타나고 있다. 국가에 의한 국민의 생존권 보장이 법으로 명문화되는 것을 비롯하여, 사회보험의 급여대상자 범위가 지속적으로 확대되고 있고, 급여수준도 향상되고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 경향들은 권위주의 정권 아래에서 시행된 사회복지정책과는 차이가 있는 것이다.

정치체제의 전환 이후 사회복지 분야에서 일어나고 있는 이러한 긍정적인 변화들에도 불구하고 위임민주주의 체제에서도 과거 권위주의체제에서 사회복지의 발전을 가로막았던 요소들이 여전히 남아 있는 부분들이 관찰된다. 비록 시민사회나 정당들이 과거 권위주의 시기보다는 활성화되어 사회복지의 발전에 기여하는 바가 있지만 정당제나 입법부가 아직 덜 성숙되어 있고, 정당이나 유권자 층이

매우 유동적이고, 정책에 중심을 둔 선거 전략도 기반이 아직 갖추어져 있지 않고, 갑작스러운 정책의 변경(O' Donnell, 1998: 113) 등으로 인하여 사회복지의 발전에 미치는 시민사회나 정당의 영향력은 위임민주주의 체제에서 아직까지는 광범위하다고 볼 수 없다.

무엇보다도 위임민주주의 체제로의 전환 이후에도 권위주의 체제의 유산으로 남아 있는 것 중에서 가장 핵심적인 것은 행정부에 의한 사회복지정책을 포함한 국가정책의 주도이다. 비록 위임민주주의 체제에서 나타나는 행정부의 사회복지정책을 포함한 국가정책의 주도권이 과거 권위주의 체제에서 최고 권력자의 지지 위에서 행사되었던 것보다는 작을지라도, 혹은 권위주의 체제와는 비교가 되지 않을 정도로 민주주의적인 원칙이나 법치국가적인 원칙에 따라서 행사된다고 할지라도, 여전히 법치국가와 민주주의 원칙을 충분히 준수하면서 행사되고 있다고 보기 어렵다. 왜냐하면 한국의 위임민주주의 체제에서는 입법부로부터 광범위하게 넘겨받은 행정부의 위임입법 권한은 법치국가와 민주주의의 원칙을 훼손하고 있기 때문이다. 따라서 위임민주주의 체제에서 광범위한 위임입법 권한을 근거로 행사되는 행정부의 사회복지정책에 대한 주도권은 과거 권위주의 체제 아래에서의 강력한 행정부 모습과 유사한 점이다. 그러므로 민주화 이후에는 행정부의 광범위한 위임입법 권한이 사회복지정책의 분야에서 강한 행정부를 제도화하고 있는 것이다.

위임민주주의 아래에서 제도화되어 있는 이러한 과도한 위임현상은 법치국가와 민주주의의 원리를 훼손시키면서 사회복지 발전에 한계를 가져온다. 왜냐하면 사회복지정책에 대한 행정부의 주도권이 제도화되어 있기 때문에 행정부의 정책 입장이 어떤 것이든 상관없이 위임민주주의 체제에서는 사회복지 발달이 제한되는 구조를 갖는다. 즉, 행정부가 시장친화적인 사회복지정책을 선호한다면 자신의 합법적인 권한을 이용해서 사회복지의 발달을 가능한 억제시킬 것이기 때문에 사회복지의 발달은 뿌리내린 민주주의에서보다는 지체될 것이다.<sup>17)</sup> 다른 한편 반시장적인 사회복지정책을 선호하는 행정부는 자신의 진보적인 사회복지정책을 관철시킬 수 있는 법적 수단은 소유하지만, 이것을 실현시킬 수 있는 재정 수단을 현실적으로 소유하고 있지 못하기 때문에 자신이 선호하는 정책을 실현시킬 수 없는 제도적 한계에 부딪힐 것이다. 즉, 현재 한국의 낮은 복지수준을 향상시키기 위해서는 지금보다 훨씬 더 많은 복지재정이 확보되어야 하는데 조세의 형태이든 보험료의 형태이든 국민이 이것을 부담해야 하는 주체가 될 것이다. 이러한 경우에 국민의 복지재정 부담을 국민이 체감할 수 없을 정도로 장기적으로, 점진적으로 증가시키는 정책방향이 선택되지 않고 단기적으로, 일시적으로 증가시키는 정책방향이 선택된다면 국민의 동의 확보는 필수적이다.<sup>18)</sup> 그러나 현재와 같은 행정부 주도의 사회복지

17) 그러나 다른 한편으로는 친시장적인 사회복지정책을 선호하는 행정부일지라도 기존에 도입된 사회복지제도를 폐지한다든가 사회복지재정을 갑자기 삭감하는 정책을 선택할 가능성은 없다. 왜냐하면 위임민주주의도 민주주의이기 때문에 친시장적인 행정부일지라도 일정정도 국민의 사회복지 욕구를 충족시켜야 하기 때문이다. 특히 한국은 국제적인 비교에 있어서나, 절대적인 수준에 있어서 사회복지재정의 확대가 필요한 상황이기 때문에 친시장적인 행정부가 정권을 획득한다 해도 갑작스럽게 복지재정을 삭감하는 정책을 도입할 가능성은 희박하다. 다만 이 행정부는 국민으로부터 비난 받지 않는 것을 목표로 현재와 같은 낮은 수준에서 사회복지제도를 운영하고 복지정책을 도입할 가능성이 높다. 따라서 Pierson(1996)이 주장하는 것과는 다르게 복지선진국가들에서만 '비난회피(blame avoidance)'의 복지정책이 추구되는 것이 아니라, 한국과 같은 복지후진국가에서도 국민으로부터의 비난을 면하는 것을 목표로 하는 복지정책이 사용될 가능성은 항상 존재하는 것이다.

지정책 결정구조에서는 행정부 스스로 국민의 동의를 얻을 수 있는 제도적 장치를 갖고 있지 않다. 기껏해야 행정부는 대중매체를 통하여 국민이 행정부의 정책방향을 이해하고 따라주기를 요청할 수 있을 뿐이다.

위임민주주의 체제가 갖고 있는 사회복지 발전을 위한 이러한 제도적 한계 때문에 사회복지정책 분야에서 나타나는 행정부의 정책은 ‘방어적 발달’ 경향을 띠는 것을 알 수 있다. 다른 어떤 정권에서 보다도 사회복지정책을 적극적으로 추진했다고 여겨지는 김대중, 노무현정권에서조차 사회복지정책의 방향은 예산의 범위 내에서 복지제도들을 운영하는 것이었다. 이것은 현재와 같은 위임입법에 기초한 행정부 주도의 구조에서 행정부가 선택할 수 있는 최선의 방법이라고 볼 수 있다. 복지비용을 국민에게 무리하게 요구하지 않으면서 기존 복지제도를 재정과탄 없이 ‘무난하게’ 운영하는 것이 현실적인 최선의 목표가 되는 것이다.

위임민주주의 체제 아래에서 사회복지의 발달을 제한하는 행정부 주도의 제도화된 사회복지정책 결정구조를 극복하기 위해서는 국민의 권리와 의무가 국민의 이해를 대변하는 기관인 입법부에서 결정되는 구조를 가져야 한다. 뿌리내린 민주주의 체제에서는 사회 각 집단의 이해를 반영하는 정책결정 구조가 입법부 안에 제도화되어 있기 때문에 행정부의 정책 방향이 일방적으로 관철될 수 없다. 현재 한국의 낮은 사회보장 수준을 향상시키기 위해서는 상당한 복지재원이 추가적으로 필요한데 이 재원을 마련하기 위해서는 결국 국민의 부담이 지금보다는 훨씬 더 증가해야 한다. 이 문제에 대해서 한국 사회의 구성원들은 각기 다른 입장을 갖고 있을 것이다. 이러한 상이한 입장들이 입법부 안에서 대변되어야 하고, 어떤 식으로든 입법부에서 합의점이 찾아진다면 이 정책은 국민의 동의를 바탕으로 하기 때문에 행정부에 의하여 무리 없이 추진될 수 있을 것이다. 이러한 정치과정의 제도화되면 한국 식의 뿌리내린 민주주의 체제에서 한국식 복지체제가 형성될 것이다.

다른 한편 입법부가 사회복지제도의 중요 사항들을 결정하는 구조가 제도화된다면 정당들의 전문성이 증가하면서 국민의 이해를 대변할 수 있는 기능도 향상될 것이고, 아울러 정당들은 유권자를 확보하기 위해서 사회복지정책을 선거 승리의 수단으로 본격적으로 이용하게 될 것이기 때문에 이것에 상응하여 복지수준이 향상될 것이다. 따라서 한국 의회의 ‘무능과 무책임’을 개선할 수 있는 방안 중의 하나는 의회에게 국민의 권리와 의무에 관한 중요한 사항에 대해서 스스로 결정할 수밖에 없는 법 구조를 만들어주는 것이다. 의회에게 책무를 지움으로써 자신의 권리이자 의무인 입법권을 행사할 수밖에 없도록 하는 법 구조를 만드는 것이다. 입법부가 사회복지법의 중요 항목들을 스스로 결정하는 구조를 갖기 위해서는 현재와 같이 사회복지법의 핵심 사항들을 행정부에 위임하는 형태가 아니라 입법부 스스로 결정하는 법 구조로 바뀌어야 한다. 이러한 전환은 한국 위임민주주의가 법치국가와 민주주의 원리를 준수하는 뿌리내린 민주주의로 발전하기 위한 필수사항이기도 하다.

18) 대통령의 임기가 5년 단임제로 제한된 현재의 정부형태는 장기적으로 목표를 달성하려는 정책방향이 채택될 수 없는 구조적인 한계를 갖는다. 따라서 복지확대를 목표로 하는 반시장적인 정부의 정책선택의 폭은 국민의 저항을 무릅쓰고 일시적으로 국민의 부담을 증가시키는 방안 이 외에는 그렇게 넓지 않다. 그러나 국민의 저항 때문에 이러한 정책의 실패 가능성은 그 만큼 커지게 된다.

## 참고문헌

- 강신욱 · 신영석 · 이태진 · 강은정 · 김태완 · 최현수 · 임완섭. 2006. 『사회양극화의 실태와 정책과제』. 서울: 보건사회연구원.
- 기획예산처. 2001. 『2002 나라살림 경제 활성화를 뒷받칩니다』.
- 김녕. 2005. “‘민주화’ 이후 한국의 시민사회와 국가, 그리고 카톨릭 교회 - ‘시민참여’ 시대의 교회-국가-사회의 관계의 모색-”, 『가톨릭사회과학연구』 17: 27-60.
- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로”, 『한국과 국제정치』 21(3): 97-126.
- 남준우. 2000. 『사회복지정책의 결정과정에 관한 연구: 국민기초생활보장법을 중심으로』, 연세대학교 행정대학원 석사논문 (미간행).
- 민주주의법학연구회. 2005. “민주주의의 사망에 부처-신행정수도특별법에 대한 헌법재판소의 위헌결정을 규탄한다”, 『민주법학』 27: 451-456.
- 법제처. 2007. www.moleg.go.kr.
- 서경석. 2005. “신행정수도의건설을위한특별조치법 위헌결정에 대하여”, 『민주법학』 27: 398-420.
- 안병만. 2001. “행정부와 사법부의 역학관계: 사법부의 자율성과 통합기능의 회복”, 『사회과학논집』 19(1): 71-103.
- 안병영. 2000. “국민기초생활보장법의 제정과정에 관한 연구”, 『행정논총』 38(1): 1-28.
- 정순택. 2005. 정형외과 의사가 본 건강보험의 문제점과 개선 방안, 『대한정형외과학회지』 40(3): 376-390.
- 정형선 · 신봉구. 2006. “건강보험급여율의 경시적 변화와 의료보장성의 국가간 차이”, 『사회보장연구』 12: 27-48.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의: 한국민주주의의 보수적 기원과 위기』. 서울: 후마니타스.
- 최정원. 2004. “한국의 복지정책 결정과정 비교: 1976년과 1989년의 의료보험법 개정과정을 중심으로”, 『동서연구』 16(1): 145-177.
- Berg-Schlosser, Dirk and Norbert Kersting. 1997. “Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritäre Regime”, pp. 93-143. in: Rolf Hanisch (Hrsg.), *Demokratieexport in die Länder des Südens?*. Hamburg.
- Croissant, Aurel. 2000. “Delegavite Demokratie und Präsidialismus in Südkorea und auf den Philippinen”, *WeltTrends* 29: 115-142.
- Croissant, Aurel. 2002. *Von der Transition zur defekten Demokratie: Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Korpi, Walter and Joakim Palme. 2003. “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995”, *American Political Science Review* 97(3): 425-446.
- Krück, Mirko and Wolfgang Merkel. 2004. “Soziale Gerechtigkeit und Demokratie”, 85-110. in: Aurel Croissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas. 1981. *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München.



- Marshall, Thomas. H. 1992. "Staatsbürgerrechte und sozialen Klassen", pp. 33-94. in: ders. (Hg.), *Bürgerrechte und soziale Klassen: zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.
- Merkel, Wolfgang. 1999. "Defekte Demokratie", pp. 361-381. in: derselbe und Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Merkel, Wolfgang; Hans-Jürgen Puhle; Aurel Croissant; Claudia Eicher and Perter Thiery. 2003. *Defekte Demokratie Band 1: Theorie*. Opladen: Leske+Budrich.
- O' Donnell, Guillermo A. 1994. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 5(1): 55-69.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy* 9(3): 112-126.
- OECD. 2005. *Health at a Glance*, OECD Indicators. Paris.
- \_\_\_\_\_. 2007. "The Social Expenditure database: An Interpretative Guide", SOCX 1980-2003. Paris.
- Pierson, Paul. 1996. "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48: 143-179.
- Rieger, Elmar and Stephan Leibfried. 1999. "Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Ostasien. Der Einfluss von Religion im Kulturvergleich", pp. 413-499. in: Gert Schmidt; Rainer Trinczek (Hg.), *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des 20. Jahrhunderts*. Soziale Welt. Sonderband 13. Baden-Baden: Nomos.
- Rüb, Friedbert W.. 2004. "Einleitung: Demokratisierung, Konsolidierung und Wohlfahrtsstaat - Überlegungen zu einem ungeklärten Verhältnis", pp. 11-41. in: Aurel Croissant, Gero Erdmann und ders. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*, Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G.. 1998a. *Sozialpolitik im demokratischen und im autokratischen Staat*, Zes-Arbeitspapier 14.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Das politische Leistungsprofil der Demokratien", pp. 181-199. in: Michael Th. Greven (Hrsg.), *Demokratie - eine Kultur des Westens?*. Opladen.
- Schmidt, Manfred G.. 2001. "Ursachen und Folgen wohlfahrtsstaatlicher Politik: Ein internationaler Vergleich", pp. 33-53. in: ders. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik, Institution, politischer Prozess und Leistungsprofil*. Opladen.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien", pp. 43-64. in: Aurel Croissant, Gero Erdmann und Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*. Wiesbaden.
- Stern, Klaus. 1984. Staatsrecht I. München.
- Zacher, Hans F.. 2001. "Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", pp. 333-684. in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundsarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd.1, Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden.

## Influence of Democracy on Social Policy : The Case of Defective Democracy in Korea

Lee, Shin-Yong  
(Korea University)

In democracy basic rights such as political equality and participation through elections have been respected, opportunities of corporation and opposition have been guaranteed, and ability of self-learning and self-correction have been developed. These positive factors give preconditions for the welfare development in the democratic state. Because in this state adults get the suffrage and the open competition for official positions induces political parties use social policies as means to win the election. That is to say, political parties have an incentive to use various social policies to win the election. Democracy, therefore, has affinity with social policy. The affinity between democracy and social policy can be found also in Korea which was democratized in 1987. But, in Korea, the positive relationship between democracy and social policy is very weak due to the problem of constitutional structures. Korean Parliament usually enacts abstract social act and delegates the right to fill concrete contents of the social acts to the executive. Delegation itself has no problem, but excessive delegation is a problem since the executive can overuse its discretion as sacrificing the social rights of the citizen. In addition social consensus could not be achieved in this constitutional structures, which are a obstacle to establishing a political process in the Parliament to promote the welfare development through party competition. Excessive delegation should be reduced, and the Parliament should fill concrete contents of the social acts as exercising its legislative power more. Then a mechanism of welfare development can be launched in Korea.

Key words: democracy, defective democracy, delegative democracy, rule of law, social policy

[논문 접수일 : 07. 06. 12 게재확정일 : 07. 08. 24]