

민주주의, 법치국가, 복지국가의 친화성: 사회보장법에 의회유보(Parlamentsvorbehalt)원칙의 적용과 사회보장제도 발달과의 관계* - 한국과 독일비교

이 신 용**

〈 요약 〉

한국사회보장법 규율구조의 특징 중의 하나는 국회가 적용범위, 급여수준 및 범위, 보험료, 급여수급조건 등과 같은 사회보장제도의 핵심 사항들에 대한 규율권한을 행정부에 과도하게 위임하는 행태이다. 이런 과도한 위임현상은 의회유보원칙을 따르고 있다고 볼 수 없다. 대한민국헌법이 선언하고 있는 것과 같이 대한민국이 법치국가적 민주주의를 국가운영의 원리로 채택하고 있기 때문에, 국민의 삶에 본질적인 영향을 미치는 사회보장제도의 사항은 국회가 책임 있게 규율해야 한다. 이것이 의회유보원칙이 요구하는 사항이다. 본 연구

* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-327-B00731). 좋은 비평을 해주신 심사위원들께 감사드립니다.

** 경상대학교 사회복지학과 교수 (sybremen@gnu.ac.kr)

에서는 한국과 독일의 사회보장법에서 이 의회유보원칙이 얼마나 구현되어 있는지 분석해 볼 것이다. 아울러 사회보장제도의 발전과 의회유보원칙의 구현과의 관련성을 분석할 것이다.

주제어: 법치국가, 민주주의, 복지국가, 사회보장법, 의회유보

1. 서론

비민주적인 체제인 군주제나 권위주의체제와는 다르게 민주주의체제에서 의회는 국가 기관 중에서 가장 상위 기관이다. 의회가 국민을 대표하는 기관이기 때문이다. 이에 상응하여 의회는 국민의 삶에 영향을 미치는 중요한 사항들에 대한 규율권한을 갖고 있으며, 동시에 규율해야 할 의무가 있다. 특히 헌법이 보장하는 기본권과 관련된 사항들에 대한 규율은 의회의 몫이다. 민주주의원리가 의회에게 이러한 규율책임을 부과하기 때문이다. 민주주의원리에 근거해서 독일연방헌법재판소는 1970년대를 거치면서 여러 판례를 통하여 기본권과 관련된 사항에 대한 의회의 규율책임을 확립했다.¹⁾ 한국헌법재판소도 최근 몇 개의 판례를 통하여 기본권과 관련된 사항에 대한 의회의 규율의무를 명확하게 하였다.²⁾

그런데 위에서 언급한 판례들은 대부분 재산권, 직업수행의 자유, 수형자의 권리, 종교의 자유 등과 같은 고전적인 기본권인 자유권과 관련된 판례들이다. 19세기 유럽의

¹⁾ 1972년에 독일연방헌법재판소는 주(州)의사협회의 정관으로 의사의 직업수행의 자유를 규율하는 것은 위헌이며, 의사의 직업수행과 관련된 사항은 의회가 규율해야 한다고 판시했다(Bundesverfassungsgericht, 1973: 125-171). 또한 독일연방헌법재판소는 학칙으로 학생을 퇴학시키는 것은 향후 해당 학생의 직업선택의 자유에 결정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에, 기본권 구현에 본질적인 영향을 미치는 이와 같은 사항은 의회가 스스로 규율해야 한다고 판시했다(Bundesverfassungsgericht, 1982: 257-283). 이외에도 독일연방헌법재판소는 여러 판례를 통하여 기본권 구현과 본질적인 관계를 맺고 있는 사항은 의회가 스스로 규율해야 한다고 판시했다.

²⁾ 한국헌법재판소 역시 판례를 통하여 기본권 구현과 본질적으로 관계를 맺고 있는 사항에 대하여 국회가 스스로 규율해야 한다고 판시했다. 예를 들면 텔레비전방송수신료의 결정은 국민의 재산권과 관련된 사항이므로 한국방송공사 정관으로 결정해서는 안 되고, 국회가 스스로 결정해야 한다는 판례가 있다(헌재 1999.5.27. 98헌바 70, 633). 안마사규칙에 관한 판례에서도 헌법재판소는 동일한 근거로 국회의 규율의무를 강조했다. 해당 판례에서 헌법재판소는 안마사라는 직업을 선택할 수 있는 기본권과 관련된 사항이 보건복지부령으로 규율되어서는 안 되고, 법률로 규율되어야 한다고 판시했다(헌재 2006.5.25. 2003헌마 715, 112-133).

입헌군주시대부터 헌법으로 보장하던 자유권이나 재산권과 관련된 사항에 대하여 의회가 좀 더 책임 있게 규율해야 한다는 것은 그동안의 민주주의의 발전을 반영한 결과로 보인다. 하지만 20세기의 기본권이라고 불리는 근로의 권리, 노동삼권, 교육권, 혼인과 가족생활의 보호, 건강권, 인간다운 생활을 할 권리와 같은 사회적 기본권의 구현과 본질적이고 중요한 관계를 맺고 있는 사항에 대해서 의회가 책임 있게 규율해야 한다는 주장은 현재 광범위 하게 지지를 받고 있지 않는 듯하다. 특히 복지국가의 발달이 아직 미약한 한국과 같은 경우에 이와 같은 주장은 더욱 설득력이 없어 보인다. 왜냐하면 이와 같은 국가에서는 국가가 제공하는 공적급여의 규모가 작아서 이것이 국가 구성원의 생활유지에 미치는 영향력이 크지 않기 때문이다. 반면에 독일과 같은 선진복지국가에서는 공적급여가 국가 구성원의 삶의 유지에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에, 사회적 기본권과 관련된 사항을 의회가 스스로 규율해야 한다는 주장은 한국보다는 쉽게 지지를 얻을 수 있는 것으로 보인다.

이 논문에서는 우선 왜 사회적 기본권의 구현과 본질적으로 관련된 사회보장법의 사항에 대하여 의회가 책임 있는 규율행위를 해야 하는가를 법치국가적 민주주의원리를 바탕으로 규명해 볼 것이다. 다음으로 독일의회와 한국국회가 사회(보장)법³⁾에서 국민의 삶에 근본적인 영향을 미치는 사항들을 법치국가적 민주주의원리에 따라서 어느 정도 책임 있게 규율하고 있는지를 두 국가의 사회(보장)법의 비교를 통하여 분석해 볼 것이다. 독일은 입헌군주제에서 혹은 국가사회주의라는 전체주의체제에서 민주주의체제로 전환된 국가이며, 한국 역시 권위주의체제에서 민주주의체제로 전환된 국가라는 점에서 두 나라는 공통점이 있다. 다른 한편으로는 독일은 한국보다 발전된 사회보장제도를 갖고 있는 나라라는 점에서 두 국가는 차이가 있다. 이런 사회보장제도의 차이는 한국과 독일국민의 자유의 실현에 미치는 사회보장제도의 영향이 다르다는 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 비민주주의체제에서 민주주의체제로 전환을 경험한 두 국가에서 사회적 기본권의 구현과 관련된 사항에 대한 의회의 책임성 정도가 얼마나 다른지를 비교해 볼 것이다. 이와 같은 비교가 유의미한 이유는 사회(보장)법에 민주주의원리가 어느 정도 구현되어 있는가를 판단할 수 있기 때문이다. 또한 본 연구에서는 민주

³⁾ 사회(보장)법의 용어는 두 나라의 실정법에 근거한 것이다. 사회법은 독일의 사회법전을 따른 것이고, 사회보장법은 한국의 사회보장법을 따른 것이다.

주의와 복지국가와의 친화성이 사회(보장)법에서 의회의 역할 정도에 따라서 한국과 독일에서 어떻게 다르게 나타나는지, 그 결과는 어떻게 다른지 분석해 볼 것이다.

2장에서는 왜 사회보장법에 의회유보가 적용되어야 하는가를 이론적으로 살펴 볼 것이다. 그리고 3장에서는 독일과 한국의 사회(보장)법에 의회유보원칙이 어느 정도 구현되어 있는지 분석될 것이다. 특히 사회보장법 중에서 두 국가의 사회보장의 근간이 되는 사회보험법과 공공부조법이 비교될 것이다. 사회서비스법은 본 연구에서 제외하였다. 왜냐하면 독일과 비교했을 때 한국의 사회서비스법에는 법적인 권리성을 갖는 급여가 아직 많이 없기 때문이다. 4장에서는 의회유보와 사회보장제도와의 관계에 대하여 분석해 볼 것이다. 마지막으로 결론에서는 한국과 독일의 사회(보장)법에서 의회유보원칙의 구현 정도를 비교한 본 연구의 결과와 의미를 제시할 것이다.

2. 의회유보와 사회보장법과의 관계⁴⁾

1) 의회유보의 정립

19세기 유럽의 입헌군주시대의 헌법은 군주가 시민의 재산과 자유를 제한하기 위해서는 시민을 대표하는 의회의 동의를 얻어야 한다는 것을 규정했다. 이 규정은 군주로 대표되는 국가가 시민의 재산권이나 자유권을 임의로 침해하지 못하게 하려는 보호장치였다. 반면에 당시 헌법은 도로건설, 학교설립, 공원조성, 보조금지급, 사회보장과 같은 급부행정영역에 대해서는 어떤 규율 조항도 마련해 놓고 있지 않았다. 이런 급부행정영역에 대한 결정권한은 군주나 행정부에 있었다. 당시 군주나 행정부가 절대왕정의 전통에 따라서 의회보다 상위기관으로 인식되었기 때문이다.

그러나 입헌군주제가 민주주의체제로 전환되고 국가의 역할이 확대되면서 재산권과 자유권에 대한 국가의 침해를 제한한 헌법규정의 적용범위의 수정이 불가피해졌다. 왜냐하면 민주주의체제에서 행정부는 의회보다 상위기관이 아니기 때문이다. 따라서

⁴⁾ 이 부분에서는 의회유보를 다룬 저자의 다른 논문들의 일부분(2008a: 204-211; 2008b: 37-43)을 보완하고, 의회유보와 사회보장법 간의 관계를 더 체계화하였다.

헌법에 규정을 마련해 놓지 않은 사항에 대한 행정부의 해석권한은 더 이상 인정되지 않는다(Jesch, 1968: 171). 반면에 민주주의체제에서 의회는 국민을 대표하는 기관으로서 최고의 국가기관이다. 따라서 헌법에 규정조항이 없는 사항일지라도 의회는 해당사항을 해석할 수 있는 권한을 갖는다. 특히 이 사항이 국민의 삶에 중요한 영향을 미치는 사항이라면 의회는 더욱 책임 있는 결정을 스스로 내려야 한다. 또한 오늘날 국가의 역할은 입헌군주시대의 “경찰국가”로 표현되는 소극적인 국가에서 국민의 삶을 보장하는 적극적인 국가로 바뀌었다. 서구의 선진복지국가에서 잘 알 수 있는 것과 같이, 국가가 제공하는 공적인 급부는 헌법이 규정한 자유권을 실현하는 중요한 수단이 되었다. 따라서 현대국가에서 개인은 국가가 제공하는 공적인 급부 없이는 헌법이 보장하는 자유를 온전히 누릴 수 없게 되었다(Häberle, 1972: 729; Rupp, 1959: 84f). 따라서 개인의 삶에 미치는 공적인 급부의 큰 영향 때문에 이 영역에 대한 민주적인 통제가 요구된다. 결국 민주주의체제에서 의회는 이 영역을 통제할 최고국가기관인 것이다.

민주주의체제로 국가형태의 전환과 현대국가의 적극적 역할이 의회의 역할을 입헌군주시대보다 확대시켰지만, 의회는 어떤 영역을 어느 정도로 통제해야만 하느냐는 의문이 남는다. 현대사회와 같이 변화가 빠르고, 다양한 사회에서 의회가 모든 영역을 통제한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 이런 상황을 반영하여 독일연방헌법재판소는 1970년대를 거치면서 여러 판례를 통하여 의회가 통제해야 하는 영역과 통제수준을 제시했다.⁵⁾ 독일연방헌법재판소는 어떤 사항이 헌법이 규정하는 기본권의 구현과 밀접한 연관성을 갖는 경우에는 의회가 스스로 해당 사항을 규율해야 한다고 판시한다(Bundesverfassungsgericht, 1973: 257-283; Bundesverfassungsgericht, 1982: 257-283). 즉, 직업교육장소선택의 자유, 종교의 자유, 직업수행의 자유등과 같은 헌법이 보장하는 기본권의 구현과 관련된 사항이면 의회가 책임 있게 규율해야 한다고 본 것이다. 이런 의회유보원칙은 해당 사항에 대해서는 의회가 스스로 결정해야 하며, 행정부로 결정권한을 위임해서는 안 된다는 지침을 제공한다.

또한 의회가 스스로 규율한 사항이 너무 허술하여 행정부의 임의적인 결정을 허용할 수 있는 경우는 실제로 의회유보원칙이 적용되었다고 볼 수 없다(Staupe, 1982: 137). 만일 어떤 사항에 의회유보원칙이 적용되었다면, 의회는 이 사항에 대한 행정부의 임의

⁵⁾ 각주 3) 및 저자의 다른 논문을 참조(이신용, 2008a: 204-209).

적인 결정권한을 허용하지 않거나, 행정부의 권한을 통제할 수 있는 수준으로 규율해야 한다. 법률조항이 구체적이어야 한다는 의회유보원칙의 요구는 목적에 있어서 법치국가원칙과 동일선상에 있다. 의회유보의 목적은 기본권의 보호와 구현이다. 마찬가지로 법치국가적 법률유보원칙도 기본권의 보호와 구현에 있다. 어떤 사항이 행정부로 위임 될 때 법률유보원칙은 위임의 내용, 목적, 범위를 법률에 구체화하도록 요구한다. 법률의 구체화를 통하여 기본권을 보호하려 하기 때문이다. 이는 법률의 구체성을 요구하는 의회유보원칙과 동일한 목적이다. 따라서 의회유보원칙의 정당성은 민주주의뿐만 아니라 법치국가원칙에도 있다.

2) 의회유보 적용범위와 사회보장법

어느 사항에 의회유보가 적용되어야 하는가를 판단하기 위해서는 두 단계의 검증과정을 거쳐야 한다. 첫 번째 검증과정은 해당 사항이 기본권과 관련성이 있는가이다. 만일 한 국가에서 발생하는 모든 일들이 의회유보의 적용대상이라면 의회의 부담은 너무 크게 된다. 더욱이 현실적으로 의회는 그렇게 할 수도 없다. 따라서 의회유보 적용대상은 제한 될 필요성이 있다. 어떤 사항이 의회유보의 적용대상이 되기 위한 무엇보다 중요한 기준은 해당 사항이 개인의 삶에 영향을 미치느냐이다. 이런 의미에서 헌법이 보장하는 기본권은 의회유보 적용범위를 결정하는 좋은 기준을 제공한다 (Bundesverfassungsgericht, 1973: 257-283; 헌재 1999.5.27. 98헌바 70, 633). 왜냐하면 기본권은 개인의 삶과 밀접하게 관련된 영역이기 때문이다. 따라서 해당 사항이 헌법의 기본권과 관련성이 있어야 의회유보의 적용대상으로서 첫 번째 검증과정을 통과할 수 있다.

두 번째 검증단계는 기본권의 구현과의 관련성 정도이다. 현대헌법은 점점 더 많은 기본권을 보장하는 경향을 갖는다. 그러므로 기본권과 관련된 사항들도 이와 비례하여 점점 더 많이 생겨나고 있다. 따라서 어떤 사항이 기본권과 관련되어 있다고 할지라도 그 정도가 어느 정도인지를 판단해서 의회유보를 적용해야 한다. 즉 의회유보의 적용은 해당사항이 기본권의 구현과 본질적으로⁶⁾ 관계를 맺고 있는 경우로 한정되어야 한다.

⁶⁾ 클뢰퍼(Kloepfer, 1984: 692f)는 의회유보 적용기준으로 어떤 사항이 기본권의 구현과 맺고 있는 본질적인 관계성

만일 어떤 사항이 기본권과 관련되어 있을지라도 그 관련성 정도가 본질적이지 않다면 의회유보의 적용대상이 될 수 없는 것이다.⁷⁾

따라서 사회보장법에 의회유보원칙이 적용될 수 있는가를 검증하기 위해서는 사회보장법을 구성하는 각 사항이 기본권 구현과 관련성이 있는지 그리고 그 정도가 밀접한지를 검토해야 한다. 첫 번째 검증사항으로 사회보장법과 기본권 구현과의 관련성은 독일기본법과 사회법 및 한국헌법과 사회보장법에서 찾을 수 있다. 독일기본법(Grundrecht)은 독일국민이 사회적 기본권을 갖는다고 명시적으로 선언하지는 않는다. 다만 기본법 제20조 제1항과 제28조1항에서 독일이 사회국가라는 것만을 천명하고 있다.⁸⁾ 이와 같은 기본법의 구조에서는 사회국가의 구체적인 내용은 의회가 결정해야 할 사항이다. 독일의회는 사회법을 수단으로 사회국가를 형성한다. 비록 독일기본법이 국민의 사회권을 명시하지 않았을지라도 독일국민은 기본법이 명시한 사회국가의 구성원으로서 사회적 위협으로부터 보호받을 권리가 있는 것이다. 독일의회는 국민을 사회적 위협으로부터 보호해야 할 자신의 의무를 사회법I 31조에서 다시 한 번 명확하게 밝히고 있다.⁹⁾

한편 한국헌법은 독일기본법과는 다르게 헌법에 명확하게 사회적 기본권에 관한 조항들을 마련해 놓고 있다.¹⁰⁾ 아울러 이 기본권들이 국민의 권리임을 명시적으로 표현

을 비판한다. 왜냐하면 본질적(wesentlich)이라는 것의 범위가 불명확하기 때문이다. 그러나 본질적인 것의 추상성은 오히려 의회유보의 적용범위를 유연하게 하는 기능을 한다. 오늘날과 같이 기본권의 범위가 점점 확장되고 있는 현실을 고려한다면 본질적인 것의 추상성은 기본권을 보호하고 구현할 수 있는 수단으로써 단점이 아닌 장점이다. 또한 이런 비판 때문에 의회유보의 정당성이 위협받는 것도 아니다. 민주주의체제에서 국민의 대표기관인 의회가 국민의 삶에 큰 영향을 미치는 사항들을 스스로 통제하는 것은 당연한 논리적 귀결이기 때문이다.

⁷⁾ 독일연방헌법재판소는 어떤 사항이 기본권과 맺고 있는 관련성 정도에 따라서 의회의 규율의무를 다르게 본다. 한 학생의 퇴학과 관련된 판례에서 독일연방헌법재판소는 퇴학과 유급이 이 학생이 장래에 직업을 선택하는 데 있어서 미치는 영향력이 다르다고 보고, 퇴학과 같이 직업선택에 결정적인 영향을 미치는 사항은 의회가 스스로 규율해야 하고, 유급과 같이 상대적으로 덜 영향을 미치는 사항은 학칙으로 결정해도 무방하다고 판시했다(Bundesverfassungsgericht, 1982: 257-283). 이 판례는 기본권 구현에 본질적인 영향을 미치는 사항은 의회가 스스로 규율해야 한다는 기준을 제시한 판례라는 의미에서 중요하다.

⁸⁾ 독일기본법 제20조 제1항: "독일연방공화국은 민주적이며 사회적인 연방국가이다". 원문은 다음과 같다: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat"(Grundgesetz §20 Absatz 1). 제28조 제1항에도 유사한 내용이 있다.

⁹⁾ 법률유보: "사회법의 급여영역에서 권리와 의무는 법률이 규정하거나 허가하는 한에서 근거 있고, 확정되고, 변경되고, 폐지될 수 있다"(사회법I 제31조). 원문은 다음과 같다: Vorbehalt des Gesetzes: "Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen dieses Gesetzbuches dürfen nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden, soweit ein Gesetz es vorschreibt oder zulässt"(Sozialgesetzbuch I §31).

¹⁰⁾ 헌법 제31조 교육권, 제32조 근로의 권리, 제33조 노동삼권, 제34조 인간다운 생활을 할 권리, 제35조 건강권, 제36조 혼인과 가족보호권.

하고 있기도 하다.¹¹⁾ 인간다운 생활을 할 권리를 밝히고 있는 헌법 제34조는 국가는 사회보장, 사회복지의 증진, 최저생활보장 등을 위하여 노력해야 할 의무가 있음을 명확하게 언급하고 있다. 한국사회보장법은 헌법 제34조에 명시된 인간다운 생활을 할 권리를 구현하는 수단인 것이다. 따라서 독일기본법과 사회법 및 한국헌법과 사회보장법의 관련성은 의회유보가 적용될 수 있는 첫 번째 조건을 만족시킨다.

독일기본법과 사회법 및 한국헌법과 사회보장법이 서로 관련성이 있다고 해서 양국의 사회(보장)법의 모든 구성요소를 의회가 스스로 결정해야 하는 것은 아니다. 사회(보장)법이 헌법이 보장하는 사회적 기본권을 구현하는 중요한 수단인기는 하지만 개별 사회보장법을 구성하고 있는 수많은 사항들이 모두 사회적 기본권의 구현에 본질적인 영향을 미치는 것은 아니다. 따라서 의회유보의 적용을 위해서 두 번째 검증사항은 사회적 기본권의 구현에 본질적인 영향을 미치는 사회(보장)법의 구성요소들이 어느 것인가를 판단하는 것이다.

사회적 기본권의 구현은 개인의 삶을 위협하는 질병, 재해, 노령, 장애 등과 같은 사회적 위험으로부터 보호를 의미한다. 따라서 개인이 이런 사회적 위험을 대처하는 사회보장제도의 적용대상인가 아닌가는 사회적 기본권의 구현과 가장 본질적인 관계가 있다. 사회보장제도가 아주 잘 갖추어져 있다고 해도 현재 사회적 위험에 처한 사람이 이 제도의 적용대상자가 아니라면, 아무리 훌륭한 사회보장제도라 할지라도 그에게는 의미 없는 제도일 뿐이다. 따라서 적용대상자 항목은 인간다운 생활을 할 기본권을 구현하려는 사회보장제도를 향유할 수 있느냐 없느냐를 결정하는 첫 번째 관문이라는 이유에서 기본권 구현과 본질적인 관계가 있다. 적용대상자 항목이 인간다운 생활을 할 기본권의 구현과 본질적인 관계가 있다면 이 사항은 의회유보원칙에 근거하여 의회가 직접 규율해야 할 사항이 된다.

또한 급여수급조건도 사회적 기본권의 구현과 본질적인 관계가 있다. 어떤 사람은 적용대상인기는 하지만 수급조건에 따라서 급여대상자가 될 수도 있고, 안 될 수도 있기 때문이다. 어떤 사회보장제도의 가입대상자이고, 아무리 높은 사회보장급여가 존재해도 급여의 향유는 수급조건에 영향을 받는다. 수급조건이 관대하다면 급여대상자는 많을 것이고, 반대로 수급조건이 까다롭다면 급여대상자는 적을 것이다. 결국 수급조건

¹¹⁾ 헌법 제31조, 제32조, 제34조에서는 해당 기본권이 국민의 “권리이다”라는 표현을 쓰고 있다.

은 사회보장제도를 통한 인간다운 삶의 향유에 본질적인 영향을 미치는 사항인 것이다. 그러므로 적용대상자 항목과 더불어 수급조건 항목도 의회가 직접 규율해야 할 사항 중의 하나이다.

어떤 한 사람이 한 사회보장제도의 적용대상자이면서 규정된 수급조건을 만족시켰다면, 이 사람의 인간다운 생활을 할 기본권의 구현은 해당 사회보장제도의 급여범위 및 수준에 영향을 받는다. 급여의 범위와 수준이 이 사람이 직면하고 있는 사회적 위험을 극복할 수 없는 수준이라면, 해당 사회보장제도의 기본권 구현기능은 크지 않은 것이다. 따라서 사회보장제도의 급여범위와 수준은 기본권 구현에 미치는 영향이 본질적이기 때문에 의회가 스스로 규율해야 한다.

마지막으로 고려해야 할 것은 보험료와 기본권과의 관계이다. 한국과 독일의 사회보장제도의 근간은 연금보험, 건강보험 등을 비롯한 사회보험이다. 이 사회보험들을 운영하는 재원은 많은 부분이 가입자가 지불하는 보험료에 의하여 충당된다. 가입자 소유한 재산 중의 일부가 보험료로 지출되는 것이다. 따라서 보험료는 헌법의 보호대상이 된다. 왜냐하면 한국이나 독일헌법은 재산권을 기본권으로 보호하고 있기 때문이다. 그러므로 헌법이 보장하는 재산권을 국가의 임의적인 침해로부터 보호하기 위해서 의회는 이 사항에 대하여 책임 있는 결정을 해야 한다.

위와 같은 이유 때문에 사회적 기본권의 구현과 본질적인 관계를 맺고 있는 사회보장제도의 구성요소인 적용대상자, 수급조건, 급여범위 및 수준, 보험료는 의회가 스스로 규율해야 할 사항들이다. 이 사항들을 의회가 스스로 규율해야 규율에 대한 민주적인 정당성이 확보될 수 있다. 다음 장에서는 한국국회와 독일의회가 위의 네 가지 사항을 사회(보장)법에서 어떻게 규율하고 있는지 분석할 것이다.

3. 한국과 독일 사회보장법에 구현된 의회유보원칙

1) 한국사례

(1) 적용대상자

1964년에 산업재해보상보험제도(다음부터: 산재보험)가 처음 시행되었을 때, 적용범위는 산재보험법의 위임을 근거로 행정부의 시행령으로 규율되었다(산재보험법제4조, 법률 제1438호). 처음에는 500인 이상의 노동자를 고용하는 광업·제조업분야에 종사하는 노동자가 적용대상자가 되었다(산재보험법 시행령제2조, 대통령령 제1837호). 그리고 점차 시행령의 개정을 통하여 적용범위는 넓어졌다. 1977년에 강제보험형태의 의료보험제도가 시행되었을 때나 1988년에 국민연금제도가 시행되었을 때도(의료보험법 제7조, 법률 제2942호; 국민연금법제8조 법률 제3902호), 산재보험제도의 시행 때처럼 똑같은 규율행태로 적용범위는 행정부에 의하여 통제되었다.

사회보장제도의 정당성은 사회적 위험에 노출된 시민을 보호할 때 확보될 수 있는 것이다. 그런데 과거 우리나라의 사회보험제도의 적용범위를 통제한 시행령들은 스스로를 보호할 능력이 상대적으로 작은 노동자집단보다는 더 능력이 있는 노동자집단을 먼저 보호하는 특징을 보인다. 사회정의에 어긋나는 이런 규율행태는 국회로부터 위임 받은 권한을 근거로 정당화되었다.

그런데 현재 시행 중인 사회보장제도의 적용범위를 규율하는 행태도 본질적으로 변한 것이 없다. 가장 최근에 제정된 사회보장법 중의 하나인 노인장기요양보험법을 보면 변하지 않은 규율행태를 알 수 있다(법률제9693호, 노인장기요양보험법제7조제3항). 가입자는 건강보험의 가입자로 전체국민이 가입자가 되어 보험료를 지불한다(법률 제9693호, 노인장기요양보험법제7조제3항). 그러나 실제 노인장기요양보험의 급여를 받을 수 있는 가입자는 노인으로 제한되어 있다. 노인장기요양보험법(법률 제9693호) 제2조제1호는 노인을 65세 이상의 노인으로 규정하고, 65세미만 자도 급여를 받을 수 있으나 치매, 뇌혈관성질환등의 노인성 질병을 가져야 한다고 제한을 두고 있다. 해당 조항은 노인성 질병의 범위는 행정부가 결정하도록 위임하면서 실제 적용대상자를

행정부가 결정하도록 한다. 사회보장제도의 급여를 받을 수 있는 첫 번째 관문인 적용 대상자의 범위가 과거나 현재 모두 행정부에 의하여 결정된다는 것을 보여주는 예이다.

그런데 현재 행정부가 적용대상자를 결정하기 위해서 위임명령을 사용하는 횟수는 상당히 줄었다. 사회보장제도, 특히 사회보험제도의 적용범위가 보편화되었기 때문이다. 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험의 적용대상은 국민이고, 고용보험과 산재보험은 전 사업장이다. 하지만 [표1]에서 볼 수 있는 것과 같이 여전히 행정부의 위임명령 때문에 적용제외자들이 사회보장제도에 존재한다. 고용보험법시행령(대통령령 제21590호)제2조 및 제3조는 농업·임업·어업 또는 수렵업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, 2천만원미만인 공사, 가사서비스업, 소정근로시간이 60시간미만인 자¹²⁾ 등을 적용범위에서 제외한다. 고용보험법 시행령에서 제외되는 사업장은 산재보험법 시행령(제2조, 대통령령 제21263호)에서도 대부분 제외되고 있다. 국민연금법 시행령(대통령령 제21645호) 제2조도 일용근로자나 1개월 미만만 근로하는 노동자¹³⁾, 1개월 동안 근로시간이 80시간미만인 시간제 노동자와 같이 상시 근로를 목적으로 근로하지 않는 노동자 등을 적용대상에서 제외시키고 있다.

¹²⁾ 다만 생업을 목적으로 근로를 제공하는 자 중 3개월 이상 계속하여 근로를 제공하는 자와 법 제2조제6호에 따른 일용근로자는 제외한다(고용보험법 시행령 제3조제1항, 대통령령제21590호).

¹³⁾ 1개월 이상 근로하는 자는 적용대상자에 포함된다(국민연금법 시행령제2조제1호, 대통령령제21645호).

[표1] 한국사회보장법 적용대상자

법	법조항
산재보험법	제6조 (적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.
국민연금법	제6조 (가입대상) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다. 다만, 「공무원연금법」, 「군인연금법」 및 「사립학교교직원 연금법」을 적용받는 공무원, 군인 및 사립학교 교직원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자는 제외한다. 제8조 (사업장가입자) ① 사업의 종류, 근로자의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장(이하 "당연적용사업장"이라 한다)의 18세 이상 60세 미만인 근로자와 사용자는 당연히 사업장가입자가 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다.
고용보험법	제7조 (적용범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니한다. 제8조 (적용제외 근로자) 2. 소정의 근로시간이 대통령령으로 정하는 시간 미만인 자 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자

자료: 산재보험법(법률제9338호), 국민연금법(법률제9431호), 고용보험법(법률제9792호)

적용대상자 범위와 관련해서 과거에는 시행령이 누가 인간다운 생활을 할 기본권을 소유할 수 있는가를 결정했다면, 오늘날에는 누가 그 기본권을 소유할 수 없는가를 결정한다. 헌법이 보장하고 있는 기본권을 향유하기 위한 첫 번째 관문인 사회보장제도의 적용대상자 범위를 지금과 같이 행정입법이 결정하는 것은 의회유보원칙에 어긋나는 규율행태이다. 의회유보원칙에 따르면 시민의 삶에 본질적인 영향을 미치는 사항인 적용대상자 사항은 국회가 스스로 규율해야 할 사항이기 때문이다.

(2) 급여수급조건

한국사회보장법에서 급여수급조건을 결정하는 형태는 두 가지 정도이다. 첫 번째 형태는 법률로 수급조건을 일부 규정해 놓고, 대부분을 행정부가 결정하도록 위임하는 형태이다. 두 번째 형태는 법률로는 거의 규정하지 않고, 행정부가 전적으로 결정하도록 위임하는 형태이다. 첫 번째 형태에는 산재보험법에서 업무상의 재해의 인정기준, 유족보상연금의 수급자격자범위, 고용보험법의 실업인정 및 구직급여수급자격의 제한기준, 국민기초생활보장법의 부양의무자 부양능력 판단기준 등이 속한다([표 2]). 두 번째

형태에는 국민연금법의 재직자 노령연금의 수급기준, 장애연금수급을 위한 장애등급 기준, 노인장기요양보험의 장기요양급여를 받기 위한 등급판정기준 등이 속한다([표 2]).

첫 번째 형태는 법률로 일부를 규정한다는 점에서 두 번째 형태에서보다 국회의 책임성이 크다고 볼 수 있다. 업무상의 재해의 인정 기준으로 산재보험법은 업무상 사고와 업무상 질병을 제시하면서, 각각에 해당하는 경우를 들고 있다(산재보험법 제37조, 법률 제9338호). 이와 같이 어떤 사항을 법률이 직접 규율하는 경우에는 해당 사항에 대한 행정부의 재량권이 그만큼 줄어들게 된다.¹⁴⁾ 그러나 최종적으로 구체적인 업무상의 재해의 인정 기준은 행정부가 마련한다는 점에서 두 번째 형태와 본질적으로 다르지 않다([표 2]).

고용보험법에서도 유사한 경향을 볼 수 있다. 구직급여를 수급하기 위한 조건(기준기간과 피보험기간)은 법률로 규정하고 있으나(법률 제9792호 제40조), 실업인정을 받기 위해서는 재취업활동이 전제되어야 한다(법률 제9792호 제44조 제2항). 그런데 이 재취업활동에 대한 인정기준이 노동부령에 위임되어 있다(대통령령 제22026호 제63조). 실업에 대한 인정은 구직급여를 수급하기 위한 중요한 사항임에도 불구하고 행정부가 결정하도록 되어 있다. 또한 직업능력개발훈련 등을 받고 있는 자에 관한 실업인정, 천재지변이나 대량실업상황과 같은 예외적인 상황에서 실업인정에 대한 판단을 행정부에 위임하고 있다. 이때 대량실업의 기준을 시행령으로 규정하고 있다(시행령 제64조 제2호).

국민기초생활보장법의 부양의무자 범위도 같은 경우이다. 국민기초생활보장법(제2조5호, 법률 제9617호)은 부양의무자의 범위를 수급권자의 1촌의 직계혈족과 그 배우자로 규율하고 있지만, 부양의무자의 부양능력 평가는 시행령으로 규율되기 때문에 궁극적으로 행정부가 이 사항을 통제할 수 있다([표 2]). 결국 첫 번째 형태도 최종적인 것은 행정부가 결정하는 형태라는 점에서 두 번째 형태와는 본질적으로 다른 규율형태라고 볼 수 없다.

¹⁴⁾ 이 법조항은 2008년 7월 1일(법률 제8694호)에 신설되었는데, 실제로는 당시까지 시행령이 해당 내용을 규율하고 있었다.

[표 2] 급여수급조건

법	법조항
산재보험법	제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ③업무상의 재해의 구체적인 인정 기준은 대통령령으로 정한다.
	제63조(유족보상연금 수급자격자의 범위) ① 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자(이하 "유족보상연금수급자격자"라 한다)는 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족(그 근로자가 사망할 당시 대한민국 국민이 아닌 자로서 외국에서 거주하고 있던 유족은 제외한다) 중 처(사실상 혼인 관계에 있는 자를 포함한다. 이하 같다)와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다. 이 경우 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족의 판단 기준은 대통령령으로 정한다.
고용보험법	제44조(실업의 인정) ②실업의 인정을 받으려는 수급자격자는 제42조에 따라 실업의 신고를 한 날부터 계산하기 시작하여 1주부터 4주의 범위에서 직업안정기관의 장이 지정한 날에 출석하여 재취업을 위한 노력을 하였음을 신고하여야 하고, 직업안정기관의 장은 직전 실업인정일의 다음 날부터 그 실업인정일까지의 각각의 날에 대하여 실업의 인정을 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 자에 대한 실업의 인정 방법은 노동부령으로 정하는 기준에 따른다.
	제58조(이직 사유에 따른 수급자격자의 제한) 제40조에도 불구하고 피보험자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 직업안정기관의 장이 인정하는 경우에는 수급자격이 없는 것으로 본다. 2. 자기 사정으로 이직한 피보험자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우다. 그 밖에 노동부령으로 정하는 정당한 사유에 해당하지 아니하는 사유로 이직한 경우
국민연금법	제61조(노령연금 수급권자) ⑤ 제3항과 제4항에 따른 소득이 있는 업무의 범위는 대통령령으로 정한다.
	제67조(장애연금수급권자) ⑤ 장애 정도에 관한 장애등급은 1급, 2급, 3급 및 4급으로 구분하되, 등급 구분의 기준과 장애 정도의 심사에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
노인장기요양보험법	제14조(장기요양인정 신청의 조사) ①공단은 제13조제1항에 따라 신청서를 접수한 때 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 소속 직원으로 하여금 다음 각 호의 사항을 조사하게 하여야 한다. 다만, 지리적 사정 등으로 직접 조사하기 어려운 경우 또는 조사에 필요하다고 인정하는 경우 시군구에 대하여 조사를 의뢰하거나 공동으로 조사할 것을 요청할 수 있다. 1. 신청인의 심신상태 2. 신청인에게 필요한 장기요양급여의 종류 및 내용 3. 그 밖에 장기요양에 관하여 필요한 사항으로서 보건복지부령이 정하는 사항
	제15조(등급판정 등) ②등급판정위원회는 신청인이 제12조의 신청자격요건을 충족하고 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정하는 경우 심신상태 및 장기요양이 필요한 정도 등 대통령령으로 정하는 등급판정기준에 따라 장기요양급여를 받을 자로 판정한다.
국민기초생활보장법	제5조(부양의무자) ③제1항의 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 경우는 대통령령으로 정한다.

자료: 산재보험법(법률 제9338호), 고용보험법(법률 제9792호), 국민연금법(법률제9431호), 노인장기요양보험법(법률 제9693호), 국민기초생활보장법(법률 제9617호).

[표 2]에서 볼 수 있는 것과 같이 한국사회보장법에서는 급여수급조건을 궁극적으로 행정부가 통제하기 때문에 여전히 사회보장급여들이 시혜적인 성격을 갖고 있는 것처럼 보인다. 의회가 수급조건을 스스로 규율해야 할 이유가 여기에 있다. 사회보장급여가 국가가 제공하는 시혜가 아닌 개인의 법적인 권리가 되려면 지금과 같이 행정부가 행정입법으로 급여수급조건을 최종적으로 규율하는 형태는 바뀌어야 한다. 의회유보 원칙은 이런 경우에 의회가 법률로 급여수급조건과 관련된 사항들을 규율할 것을 요구한다.

(3) 보험료

사회보험제도의 운영을 위하여 가입자가 지불하는 보험료의 크기는 두 가지 항목에 의하여 결정된다. 첫째는 보험료율이고, 둘째는 가입자의 소득의 크기이다. 따라서 보험료가 어떻게 결정되는가를 보기 위해서는 보험료율과 가입자의 소득의 크기가 어떻게 결정되는가를 모두 보아야 한다.

[표 3]에서 볼 수 있는 것과 같이 한국사회보험법은 세 가지 형태로 보험료율을 규정하고 있다. 첫 번째 형태는 법률로 보험료율을 직접 규율하는 형태이다. 국민연금법이 여기에 속한다. 국민연금법은 가입자는 기준소득월액의 4.5%를 지불해야 하고, 고용주도 해당가입자의 기준소득월액의 4.5%를 지불해야 하는 것을 직접 규율한다. 이런 규율형태에서는 보험료율의 크기를 결정할 수 있는 행정부의 재량권은 없다. 두 번째 형태는 일정한 범위만을 법률로 정하고, 정확한 요율은 행정부가 결정하도록 위임하는 형태이다. 건강보험법과 고용보험법이 여기에 속한다. [표 3]에서 볼 수 있는 것과 같이 건강보험법은 직장가입자의 경우 소득의 8% 범위 안에서, 고용보험법은 3% 범위 안에서 행정부가 결정하도록 위임하고 있다. 법률이 정한 범위 안에서 행정부는 보험료율을 결정할 수 있는 재량권을 행사할 수 있는 형태이다. 세 번째 형태는 행정부가 일방적으로 보험료율을 정하도록 위임하는 형태이다. [표 3]에서 볼 수 있는 것과 같이 산재보험법, 노인장기요양보험법, 건강보험의 지역가입자의 보험료산정방식이 이 형태에 속한다. 다른 두 형태에 비하여 행정부가 상대적으로 재량권을 많이 행사할 수 있는 형태이다.

[표 3] 보험료

법	법조항
*산재보험법	제14조(보험료율의 결정) ③ 산재보험료율은 매년 6월 30일 현재 과거 3년 동안의 임금총액에 대한 산재보험급여총액의 비율을 기초로 하여, 「산업재해보상보험법」에 의한 연금 등 산재보험급여에 드는 금액, 재해예방 및 재해근로자의 복지증진에 드는 비용 등을 고려하여 사업의 종류별로 구분하여 노동부령으로 정한다.
건강보험법	제63조(보수월액) ③ 제1항의 규정에 의한 보수는 근로자, 공무원 및 교직원이 근로의 제공으로 인하여 사용자, 국가 또는 지방자치단체로부터 지급받는 금품(실비변상적인 성격의 것을 제외한다)으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다. 제64조(보험료부과점수) ③ 보험료부과점수의 산정방법, 기준 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제65조(보험료율등) ① 직장가입자의 보험료율은 1천분의 80의 범위 안에서 심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정한다.
국민연금법	제3조 (정의 등) ①항 3. "소득"이란 일정한 기간 근로를 제공하여 얻은 수입에서 대통령령으로 정하는 비과세소득을 제외한 금액 또는 사업 및 자산을 운영하여 얻은 수입에서 필요경비를 제외한 금액을 말한다. 이 경우 국민연금가입자(이하 "가입자"라 한다)의 종류에 따른 소득 범위는 대통령령으로 정한다. 4. "평균소득월액"이란 매년 사업장가입자 및 지역가입자 전원(전원)의 기준소득월액을 평균한 금액을 말하며, 그 산정방법은 대통령령으로 정한다. 5. "기준소득월액"이란 연금보험료와 급여를 산정하기 위하여 가입자의 소득월액을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 금액을 말하며, 그 결정방법 및 적용기간 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.
	제88조(연금보험료의 징수) ② 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금은 사업장가입자 본인이, 부담금은 사용자가 각각 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 1천분의 45에 해당하는 금액으로 한다. ③ 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자의 연금보험료는 지역가입자, 임의가입자 또는 임의계속가입자 본인이 부담하되, 그 금액은 기준소득월액의 1천분의 90으로 한다.
*고용보험법	제14조(보험료율의 결정) ① 고용보험료율은 보험수지의 동향과 경제성장 등을 고려하여 1000분의 30의 범위 안에서 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율 및 실업급여의 보험료율로 구분하여 대통령령으로 정한다.
노인장기요양보험법	제9조(장기요양보험료의 산정) ②제1항에 따른 장기요양보험료율은 제45조에 따른 장기요양위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정한다.

*산재보험과 고용보험의 보험료율에 관한 사항은 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률(법률 제9617호)에서 인용.

자료: 건강보험법(법률 제9079호), 국민연금법(법률 제9431호), 노인장기요양보험법(법률 제9693호).

보험료율이 결정되었다면, 보험료의 크기가 결정되기 위해서 필요한 두 번째 항목은 가입자의 소득의 크기이다. 한국사회보험법에는 가입자의 소득의 크기를 결정하는 두 가지 형태가 존재한다. 첫 번째 형태는 법률로 가입자의 소득범위를 규율하는 형태

이다. 산재보험과 고용보험이 이 형태에 속한다. 산재보험과 고용보험의 보험료에 관한 사항은 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률에 의하여 규율된다. 해당 법제2조(법률 제9617호)는 근로기준법이 정하는 임금을 보험료산정에 필요한 가입자의 소득의 크기로 규정한다. 근로기준법(법률 제9699호) 제2조제5호에서 임금은 사용자가 근로의 대가로 노동자에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품으로 본다. 따라서 이 형태에서 행정부는 노동자의 보수범위를 결정할 재량권이 없다.

두 번째 형태는 행정부가 가입자의 소득범위를 결정하도록 위임하는 형태이다. 국민연금법, 건강보험법, 노인장기요양법이 여기에 속한다. 이 형태에서는 행정부가 보험료의 크기에 영향을 미치는 소득의 범위를 결정할 상당한 재량권이 있다.

분석을 통해서 본 것과 같이 한국사회보험법의 보험료의 크기는 법률과 행정입법으로 결정된다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 한국사회보험제도에서 보험료의 크기가 법률만으로 결정되는 경우는 없다. 보험료율이 법률로 결정되는 경우에는 행정입법으로 소득의 범위가 결정되고, 법률로 소득의 범위가 결정되는 경우에는 행정입법으로 보험료율이 결정되기 때문이다. 결국 한국행정부는 어떤 방식으로든지 보험료의 크기를 결정하는 데에 영향력을 행사할 권한을 갖고 있는 것이다. 이런 경우에 상반된 효과를 생각해 볼 수 있다. 지금과 같은 규율행태에서는 각 사회보험의 재정상태의 변화에 행정부가 유연하게 대처 할 수 있는 장점이 있다. 건강보험이나 노인장기요양보험 및 산재보험은 이런 경우에 속하는 제도일 것이다. 예를 들면 시행령으로 소득의 범위를 결정하는 건강보험은 시행령의 개정으로 소득의 범위를 확대해서 보험료를 증가시키는 데에 기여했다.¹⁵⁾ 이렇게 하면 건강보험의 보험료율을 올리지 않고도 건강보험의 재정을 증가시키는 효과가 있다. 행정부 입장에서는 건강보험의 재정을 늘릴 목적으로 보험료율을 올리는 번거로운 절차를 생략해도 되는 장점이 있다. 반면에 이런 규율행태는 가입자의 입장에서는 헌법 제23조가 보장하는 재산권을 침해하는 경우에 해당한다. 행정

¹⁵⁾ “1977년에 개정된 의료보험법시행령 제2조(대통령령 제8487호)에서는 보험료산정에 포함되지 않았던 상여금, 법령의 규정에 의하여 지급받는 보상금, 시간외근무수당과 휴일근무수당, 노동자의 근무지역 또는 근무부서의 특수성으로 인한 불이익이나 위협의 보상으로 특별히 지급받는 수당, 법령 또는 조례의 규정에 의하여 지급받는 상금 또는 보조금, 판공비 기타 임시로 지급받는 금품은 현행 시행령 제33조(대통령령 제21414호)의 규정에 의해서 보험료를 산정할 때 포함된다. 더욱이 이 조항은 직급보조비나 이와 유사한 성질의 금품도 보험료산정을 위한 항목으로 새롭게 추가하고 있다”(이신용, 2009: 41).

부가 법률로부터 위임받은 “합법적인” 권한으로 가입자의 소득의 범위를 결정한다 할 지라도, 침해의 정도를 예측할 수 없는 경우는 헌법의 재산권보호조항과 양립할 수 없다. 따라서 이런 규율행태는 의회유보원칙에 충실하다고 볼 수 없다. 헌법이 보장하는 재산권의 구현과 본질적으로 관계하는 보험료와 관련된 사항은 국회가 좀 더 적극적으로 직접 규율해야 의회유보원칙에 충실하다고 할 것이다.

(4) 급여수준 및 범위

[표 4]에서 알 수 있는 것과 같이 한국사회보장제도의 급여범위 및 수준을 결정하는 형태는 대략 두 종류이다. 첫 번째 형태는 법률로 급여범위 및 수준을 일부 규율하고, 나머지 일부는 행정부가 결정하도록 위임하는 형태이다. 고용보험법¹⁶⁾과 국민연금법이 이 형태에 속한다. 고용보험법은 실직자의 생계유지 기능을 하는 구직급여액을 해당 실직자의 하루 평균임금의 50% 수준으로 직접 규율하고 있다(제46조, 법률 제9792호). 반면에 고용보험법은 구직급여액의 최고한계는 행정부가 결정하도록 위임한다(제45조제5항, 법률 제9792호). 고용보험법시행령 제68조(대통령령 제21590호)는 하루에 4만원을 일일 구직급여의 최고액으로 규정한다. 1995년 고용보험이 시행되었을 때, 최고 일일 구직급여액은 3만5천원이었다. 따라서 1995년부터 2009년까지 일일 최고구직급여액은 14%정도 증가한 것이다. 이 기간 동안 소비자물가가 매년 3.6%씩 증가한 것을 고려한다면(통계청, 2009 소비자물가지수연보), 이 기간 동안 행정부가 결정한 일일 최고구직급여액의 상승은 적다고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 국민연금법도 급여의 범위 및 수준과 관련해서 부분적으로는 법률로, 부분적으로는 시행령으로 규율하고 있다. 연금조정의 기준인 소비자물가변동률은 법률로 규율되고, 기본연금을 산출하기 위해서 과거의 기준소득을 현재가치로 바꿀 때의 기준은 시행령으로 규정하고 있다([표 4]). 1988년 국민연금제도 시행 후 2001년 국민연금법시행령의 개정으로 이 기준이 전국소비자물가변동률로 바뀔 때까지는 평균보수월액의 변동률이었다. 이 기간 동안 평균보수월액의 변동률이 더 높았기 때문에 이 기준의 변경으로 연금수준이 낮아지는 결과가 되었다.¹⁸⁾

¹⁶⁾ 고용보험법에는 고용안정과 직업능력개발사업과 같은 적극적 노동시장정책이 포함되어 있으나, 본 논문에서는 실직자의 소득보장과 직접관련 있는 구직급여에 관한 것만 다루었다.

¹⁷⁾ 물론 일일 구직급여는 소비자물가 상승률만을 반영하는 것은 아니다. 임금수준과 경기변동도 고려한다.

¹⁸⁾ 이 기준은 당시 외환위기 후 낮아진 임금상승률이 연금수준에 부정적인 영향을 미치는 것을 방지하기 위해서

급여의 범위 및 수준을 규율하는 두 번째 형태는 법률은 형식적으로만 급여범위 및 수준을 결정하고, 행정부가 전적으로 결정하도록 위임하는 형태이다. [표 4]에서 볼 수 있는 것과 같이 산재보험법, 건강보험법, 노인장기요양보험법, 국민기초생활보장법이 이 형태에 속한다. 법률에서는 급여의 종류만을 나열하는 정도에 그치고, 급여의 범위와 수준은 행정부가 결정하도록 위임한다. 법률만으로는 가입자는 전혀 급여의 규모에 대하여 예측할 수 없다. 첫 번째 형태에서도 행정부가 급여의 범위 및 수준을 결정할 수 있는 어느 정도의 재량권을 갖고 있다고 고려했을 때, 한국사회보장제도의 급여와 관련된 사항도 행정부가 규율권한을 갖고 있다고 평가할 수 있다. 헌법 제34조가 천명하는 인간다운 삶의 보장은 행정부의 재량권에 달려 있는 것이다. 인간다운 생활을 할 권리와 같은 기본권의 구현과 본질적으로 관련된, 급여의 범위 및 수준과 같은 사항은 국회가 스스로 규율해야 의회유보원칙에 충실한 규율형태라고 할 것이다. 국회는 자신의 의무를 소홀히 하고 있는 것이다.

소비자물가상승률로 변경되었다는 주장도 있다. 그러나 1988년부터 2001년까지의 기간을 봤을 때, 평균보수월액상승률이 소비자물가상승률보다 높기 때문에 이 기준의 변경은 연금수준의 하락을 의미한다.

[표 4] 급여범위 및 수준

법	법조항
산재 보험법	제40조(요양급여)⑤ 제2항 및 제4항에 따른 요양급여의 범위나 비용 등 요양급여의 산정 기준은 노동부령으로 정한다. 제61조(간병급여) ① 간병급여는 제40조에 따른 요양급여를 받은 자 중 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급한다.② 제1항에 따른 간병급여의 지급 기준과 지급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
건강 보험법	제39조(요양급여) ②제1항의 규정에 의한 요양급여의 방법, 절차, 범위, 상한 등 요양급여의 기준은 보건복지부령으로 정한다. 제41조(비용의 일부 부담) 제39조제1항의 규정에 의한 요양급여를 받는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 비용의 일부를 본인이 부담한다.
노인 장기 요양 보험법	제23조(장기요양급여의 종류) ③장기요양급여의 제공기준절차방법범위, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다. 제28조(장기요양급여의 월 한도액) ①장기요양급여는 월 한도액 범위 안에서 제공한다. 이 경우 월 한도액은 장기요양등급 및 장기요양급여의 종류 등을 고려하여 산정한다. ②제1항에 따른 월 한도액의 산정기준 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
국민 연금법	제51조(기본연금액) ① 2. 가입자 개인의 가입기간 중 매년 기준소득월액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지가족부장관이 고시하는 연도별 재평가율에 의하여 연금 수급 전년도의 현재가치로 환산한 후 이를 합산한 금액을 총 가입기간으로 나눈 금액, 다만, 다음 각 목에 따라 산정하여야 하는 금액은 그 금액으로 한다. ② 제1항 각 호의 금액을 수급권자에게 적용할 때에는 연금 수급 2년 전 연도와 대비한 전년도의 전국소비자물가변동률을 기준으로 매년 3월 말까지 그 변동률에 해당하는 금액을 더하거나 빼되, 미리 제5조에 따른 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 제52조(부양가족연금액) ① 부양가족연금액은 수급권자가 그 권리를 취득할 당시 그(유족연금의 경우에는 가입자 또는 가입자였던 자를 말한다)에 의하여 생계를 유지하고 있거나 노령연금 또는 장애연금의 수급권자가 그 권리를 취득한 후 그 자에 의하여 생계를 유지하고 있는 다음 각 호의 자에 대하여 해당 호에 규정된 각각의 금액으로 한다. 이 경우 생계유지에 관한 대상자별 인정기준은 대통령령으로 정한다.
고용 보험법	제45조(급여의 기초가 되는 임금일액) ⑤제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이들 규정에 따라 산정된 기초일액이 보험의 취지 및 일반 근로자의 임금 수준 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 대통령령으로 정하는 금액을 기초일액으로 한다.
국민 기초 생활 보장법	제2조(정의) 6. “최저생계비” 라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 제6조의 규정에 의하여 보건복지가족부장관이 공표하는 금액을 말한다. 제6조(최저생계비) ①보건복지가족부장관은 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 최저생계비를 결정하여야 한다. ③보건복지가족부장관은 최저생계비를 결정하기 위하여 필요한 계속조사를 3년마다 실시하며, 이에 필요한 사항은 보건복지가족부령으로 정한다

자료: 산재보험법(법률 제9338호), 건강보험법(법률 제9079호), 국민연금법(법률 제9431호),
국민기초생활보장법(법률 제9617호), 고용보험법(법률 제9792호), 노인장기요양보험법(법률 제9693호).

2) 독일 사례

대체로 독일사회법에서는 법률이 사회보장제도의 핵심 사항들을 규율하는 것을 볼 수 있다. 물론 한국사회보장법에 나타나는 위임현상은 독일사회법에도 나타난다. 그러나 위임빈도나 범위는 한국과 비교하였을 때 상당히 다르다. 독일사회법에서 위임빈도는 낮고, 범위는 제한되어 있다. 법규명령에 해당 사항의 통제를 위임을 하는 경우에, 법규명령의 자의성을 통제할 수 있는 엄격한 규제조항(engmaschige Vorgaben)들이 법률에 이미 마련되어 있다(Hänlein, 2000: 92; 109).

(1) 적용대상자

적용대상자 범위의 규율과 관련해서 독일사회보험법들은 거의 유사한 규율행태를 보여준다. 각 사회보험법은 사회보험이 적용되는 집단을 법률로 직접 규율하고 있을 뿐만 아니라, 적용이 제외되는 집단도 법률로 자세하게 규율하고 있다.

고용촉진법(SGB III)¹⁹⁾ 제25조부터 제28조까지는 실업보험의 적용대상자와 적용제외자를 규정하고 있다. 임금근로자와 직업훈련을 받는 자는 보험가입의무가 있다(제25조 제1항). 또한 법령에 따라 복무기간 동안 임금이 지급되는 군인과 공익근무요원의 고용관계는 이 기간 동안에도 지속되어 적용대상자가 된다(제25조 제2항). SGB IX 제35조에 따라서 직업재활시설에서 급여를 받고 있는 청소년과 청소년에게 도움을 주는 시설에서 직업훈련을 받고 있는 자도 적용대상자가 된다(제26조 제1항). 출산수당이나 상병수당 등을 받고 있는 자도 적용대상자가 된다(제26조 제2항 제1호). 반면에 공무원, 판사, 직업군인 및 공무원법에 따라서 질병이 걸렸을 때 급여를 받을 수 있는 자는 적용제외자이다(제27조 제1항). 노령연금수급자나 근로능력의 상실로 지속적으로 근로활동할 수 없는 자도 적용제외자이다(제28조). 또한 한 달 보수가 400유로 이하인 직업에 종사하는 자는 적용이 제외된다(제27조 제2항 및 SGB IV 제8조 제1항).

공적연금법(SGB VI)에서도 적용대상자(제1조부터 제3조)와 적용제외자(제5조)에 관하여 상세하게 규정하고 있다. 이와 같이 법률로 대상자에 관하여 규정하는 행태는

¹⁹⁾ SGB는 독일사회법전의 명칭인 Sozialgesetzbuch의 약자이다.

다른 사회보험법에서도 동일하게 나타난다. 예를 들면 건강보험제도에서 연소득이 일정 기준을 넘는 노동자는 보험가입의무가 없다. 그런데 건강보험법 제6조 제6항은 이 소득한계를 2003년 기준으로 45,900유로로 명확히 하고 있다. 또한 해당 법조항은 이 소득한계는 전년도와 전전년도 임금변동률에 비례해서 조정된다고 밝히고 있다. 행정부는 이 법조항에 따라서 산출된 소득한계치만을 법규명령으로 확정하는 단순한 기능만을 하도록 위임받는다. 2009년 이 소득한계치는 48,600유로이다.

따라서 적용대상자 범위를 규정하는 독일사회보험법은 적용대상자를 규율하는 권한을 행정부에 위임하지 않는다. 이런 규율행태는 앞에서 살펴 본 것처럼 적용범위와 적용제외 대상자를 시행령으로 규율하도록 위임하는 한국사회보험법의 규율행태와는 다른 것이다. 독일의회는 사회보험의 적용범위와 같이 개인의 삶에 중요한 영향을 미치는 사항에 대하여 스스로 규율하고 있는 것이다. 이것은 독일의회가 민주주의원리에 따라서 사회보험의 적용대상자와 관련된 분야를 스스로 규율하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 아울러 법률로 적용대상자를 규율하는 이와 같은 규율구조는 의회유보원칙에 충실한 행태라고 볼 수 있다.

(2) 급여수급조건

독일에서 사회보장제도의 급여를 수급하는 조건들은 대부분 법률로 규율되고 있다. 몇 가지 사항들에 관한 규율권한이 법규명령으로 규정되도록 위임되어 있으나, 이 사항들은 대부분 수급권에 본질적인 영향을 미치는 사항들이 아니다. 또한 대개 이런 위임조항에서는 해당 사항에 대한 상원(Bundesrat)의 동의를 요구하고 있다.

예를 들면 독일에서도 한국의 고용보험법에서와 같이 기본적인 수급조건(기준기간과 피보험기간)은 법률로 규정하고 있다(SGB III 제123조, 제124조). 그러나 차이점은 실업인정에 대한 최종판단 권한이 어디에 있느냐이다. 독일에서도 한국과 같이 실업인정을 받기 위해서는 재취업활동이 전제되어야 한다(SGB III 제119조 제1항 제2호). 그런데 한국에서는 이 재취업활동에 대한 인정기준이 노동부령에 위임되어 있는 반면에, 독일에서는 위임 없이 법률로 직접 규율하고 있다. 실업에 대한 인정은 구직급여(실업급여)를 받기 위한 중요한 사항이기 때문에 법률로 직접 규율하는 것이 민주주의원리에 상응하는 규율행태이다.

재해보험법에서는 재해로 인한 신체의 손상을 의미하는 산업재해(Arbeitsunfall)의 개념을 법률로 규정하고 있다(SGB VII 제8조). 한국에서는 산업재해에 대한 구체적인 인정기준을 시행령에 위임하나 독일에서는 위임하지 않는다. 반면에 직업병 종류의 확정에 관해서는 연방정부에 위임하고 있다(SGB VII 제9조 제1항). 그러나 이 경우에도 상원(Bundesrat)의 동의는 필수적이다.

사회부조를 수급하는 조건은 한국의 국민기초생활보장제도와 같이 수급권자의 소득, 재산, 부양의무자의 부양능력이 고려된다. 소득에 대한 개념은 법률로 규정하나(SGB XII 제 82조), 재산의 개념에 대해서는 재산이라는 것은 팔릴 수 있는 것(verwertbar)으로만 표현할 뿐 법률로는 구체적으로 규정하지 않는다(SGB XII 제 90조 제1항). 따라서 욕구를 충족시키기 위하여 즉시 지출되지 않는 상품이나 대상을 재산으로 규정하는 일반적인 경제적인 재산개념이 독일사회부조법(SGB XII)에서 사용하는 재산개념이라고 볼 수 있다(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009: 757).

그런데 한국과 비교했을 때 뚜렷한 차이는 소득과 재산에서 제외되는 사항들이 법률로 규정된다는 점이다. 실업급여II(Arbeitslosengeld II)의 수급자가 제한적인 기간 안에 받는 수당, 연방부양법(Bundesversorgungsgesetz)에 따른 기본연금(Grundrente), 세금, 사회보험 기여금 등이 사회부조 수급권자나 수급자의 소득에서 제외된다(SGB XII 제 82조). 재산에서 제외되는 항목들도 법률로 규정된다. 보충성의 원칙에 따라서 모든 재산이 사회부조의 제공에 앞서서 우선적으로 사용되어야 하지만(SGB XII 제90조 제1항), 가족의 형성, 삶의 토대의 유지나 향상을 위하여 공적인 재원으로 마련된 재산, 추가적인 노후보장(Altersvorsorge)을 위한 자본, 장애인이나 요양이 필요한 자에게 즉시 필요한 재산, 직업훈련이나 생업활동 유지에 필수적으로 필요한 재산 등은 재산 항목에서 제외된다(SGB XII 제90조 제2항).

그러나 재산 중 수급자에게 필요한 정도와 자영자 및 농어민의 소득과약 산정기준은 행정부에 위임한다(SGB XII 제96조). 하지만 행정부의 결정사항에 대한 상원의 동의가 필수적이다(SGB XII 제96조).

부양의무자 범위는 간접적이지만 법률로 규율한다. 즉, 부양의무자 범위는 직계 1촌, 배우자, 생계를 같이 하는 동거인이다(SGB XII 제94조 제1항). 그러나 부양의무자의 부양능력 산정에 관한 사항은 법률로 규율하지 않는다. 행정재량에 맡기고 있다. 따라

서 부양의무자의 부양능력판정에 관한 행정소송이 끊이지 않는다(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009: 762). 사회부조 급여를 받기 위해서는 부양의무자의 부양능력 판정이 중요한데 이것이 법률로 구체적으로 마련되지 않은 것은 독일 사회법 안에서는 예외적인 현상이다. 이런 사항은 법률로 명확하게 규율되어야 할 것이다.

(3) 보험료

독일사회보험법에 나타나는 보험료율을 결정하는 형태는 세 가지이다. 첫 번째는 실업보험법에서와 같이 법률로 직접 보험료율을 결정하는 형태이다(SGB III 제341 제2항). 두 번째는 건강보험법과 공적연금법에서와 같이 법률로 간접적으로 규율하는 형태이다. 건강보험법의 개정으로 2009년부터 연방정부가 법률의 위임을 근거(SGB V 제241 조 제1항)로 보험료율을 결정한다. 이런 결정형태는 한국건강보험법에서보다 행정부에 보험료율에 관한 결정권한을 더 주고 있는 것처럼 보인다. 더욱이 보험료율이 조정될 때도 상원의 동의가 필수적이 아니다(SGB V 제241 제2항). 현재까지 살펴 본 독일사회법에 나타나는 규율구조행태와는 다른 경향이다. 그러나 연방정부의 보험료율 결정권한은 건강보험의 재정을 규율하는 건강보험법의 다른 조항들에 의하여 제한된다. 2009년 연방정부가 처음으로 결정한 보험료율은 예상수입과 예상지출이 균형을 유지하는 수준에서 결정되어야 했다(SGB V 제220조 제1항). 아울러 연방정부는 보험료율을 예상수입이 예상지출의 95%를 넘지 않을 경우에만 올릴 수 있고, 수입이 지출의 100%를 넘을 경우나 보험료율을 0,2%내려도 수입이 지출의 95%이하로 떨어지지 않을 경우에만 내릴 수 있다(SGB V 제220조 제2항). 결국 명확하고 구체적인 내용을 포함한 이런 법률 조항들은 연방정부가 보험료율을 임의로 결정할 수 없도록 연방정부의 권한을 통제하는 기능을 한다. 공적연금법에도 비슷한 통제행태가 있다. 공적연금법에서는 법규 명령이 보험료율을 결정하도록 위임하고 있으나(SGB VI 제160조), 행정부가 임의로 보험료율을 결정할 수 없다. 왜냐하면 연금법은 적립금이 연금지출의 0.2배에 미달하거나 1.5배를 초과할 때만 보험료율이 변경될 수 있다고 제한하고 있기 때문이다(SGB VI 제158조). 세 번째는 재해보험법에 나타나는 형태이다. 재해보험법에서는 보험료율 결정권한을 자치행정조직인 재해보험단체에 위임하고 있다(SGBVII 제167조 제3항). 자치행정조직에 결정권한을 주는 이러한 규율행태는 다른 어떤 형태보다 민주주의원리를

충실하게 실현하는 형태라고 볼 수 있다.

보험료는 보험료율과 보수의 크기에 의하여 결정된다. 따라서 보수의 크기를 규정하는 조항들이 중요하다. 사회보험에 관한 일반규정들을 담고 있는 SGB IV에서는 노동자의 보수와 자영자의 소득범위를 법률로 규정하고 있다(SGB IV 제14조). 고용으로부터 발생하는 일회적 혹은 지속적인 수입은 모두 근로보수로 간주한다(SGB IV 제14조 제1항). 세금을 공제한 금액으로 보수를 받기로 했더라도 세전 보수가 실질적인 보수가 된다(SGB IV 제14조 제2항). 소득세법의 수익조사규정(Gewinnermittlungsvorschriften)에 따라서 산출된 수익이 자영자의 소득이다(SGB IV 제15조 제1항).

물론 한국과 같이 법규명령에 위임하는 사항도 있다. 그러나 한국에서는 보수의 범위를 결정하는 권한을 행정부에 위임하지만, 독일에서는 임금이나 소득의 범위에 들어가지 않는 사항들을 결정하는 권한을 행정부에 위임하고 있다(SGBIV 제17조 제1항). 이런 차이는 보험료를 결정할 때 한국에서는 행정부에 의한 재산권의 침해가 일어날 수 있지만, 독일에서는 이런 가능성은 없다는 것을 의미한다. 그런데도 독일에서는 이 법규명령에 의한 결정에 대해서 상원(Bundesrat)의 동의가 있어야 함을 규정하고 있다(SGB IV 제17조 제1항).

그러므로 독일에서는 건강보험료를 제외하고는 보험료와 관련된 사항에 대해서 의회나 자치행정조직이 국민의 재산권과 관련된 사항을 법치국가적 민주주의원리에 맞게 규율하고 있다고 평가할 수 있다.

(4) 급여수준 및 범위

독일사회법에 나타나는 급여와 관련된 규율형태는 네 가지 정도이다. 법률로 급여와 관련된 사항을 직접 규율하는 형태, 법률로 급여범위 및 수준을 규범적으로만 제시하고 행정부나 사회보험 자치행정조직에 구체적인 사항을 위임하는 형태, 자치행정조직이 위임을 받아 규율하는 형태, 행정부가 위임을 받으나 상원의 동의가 필요한 형태이다.

법률로 급여와 관련된 사항을 직접 규율하는 경우는 건강보험에서 인공수정, 초과급여, 이빨교정, 의약품 등의 급여에 관한 사항을 법률로 규율하는 경우이다(SGB V 제27a부터 제31조). 또한 고용보험에서는 실업급여의 지속기간(SGB III 제127조), 실업급여가 줄어드는 기간(SGB III 제128조), 급여수준(SGB III 제129조), 평균보수의 계산

(SGB III 제131조)을 법률로 규율하고 있다. 연금법에서는 근로기간 동안 받았던 임금 이 연금수준을 결정하는 기준이라는 것을 법률로 규율하고 있다(SGB VI 제63조 제1,2항, 제64조, 제66조, 제67조, 제70조, 제72조). 또한 연금산정시 임금수준의 변화를 반영하는 평균연금가(aktueller Rentenwert)를 결정하는 방식이 법률로 규율된다(SGB VI 제68조). 이 평균연금가가 결정이 되면 연금이 조정되는 것도 법률로 규율된다(SGB VI 제65).

법률로 급여범위 및 수준을 규범적으로만 제시하는 경우는 건강보험법에서 볼 수 있다. 건강보험법에서는 제공되는 급여수준이 의학발전에 맞추어 충분해야 함을 규정하고 있다(SGB V 제2조 제1항, 제12조 제1항). 요양급여의 수준이 어느 정도이어야 하는가에 대한 대강의 기준을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 한국에서는 이 사항이 법률이 아니라 보건복지부령²⁰⁾ 마련되어 있다.

자치행정조직이 위임을 받아 규율하는 형태는 자치행정을 인정하는 독일사회보험조직의 오랜 전통에 뿌리를 두고 있다. 재해보험에서는 재해보험단체(Unfallversicherungsträger)가 위임을 받아서 급여의 종류, 범위 등을 결정한다(SGB VII 제26조 제5항, 제31조 제2항, 제34조 제3항). 또한 건강보험조직에는 보험조합대표, 보험의대표, 공익대표로 구성된 연방위원회(Gemeinsamer Bundesausschuss für Ärzte und Krankenkasse)가 위임을 근거로 하여 지침(Richtlinien)으로 예방급여에 대하여 규율한다(SGB V 제25조, 제26조).

또한 급여의 범위 및 수준을 결정하는 사항들에서도 다른 곳에서도 같이 해당사항에 대한 규정을 법규명령에 위임할 경우에 상원의 동의가 필요함을 법률로 규정한다. 연금법에서 행정부가 평균연금가(aktueller Rentenwert)를 매년 발표할 때 상원의 동의가 있어야 한다(SGB VI 제69조). 사회부조법에서도 기본욕구(Regelsätze) 산정에 관한 규정을 행정부가 위임을 받아 제정한다. 그러나 이 경우에도 상원의 동의가 필수적이다(SGB XII 제40조).

위의 예들에서 볼 수 있는 것과 같이 독일에서는 한국에서보다 급여의 범위 및 수준

²⁰⁾ 「국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙」(보건복지부령 제9호, 2010년 4월 30일 시행)의 제5조 제1항과 관련된 ‘요양급여의 적용기준 및 방법’에 관한 사항에서 요양급여는 의학적으로 인정되는 범위 안에서 경제적으로 비용효과적인 방법으로 실시해야 한다고 규정하고 있다. 독일건강보험법에서는 이런 규범적 목표를 법률에서 제시하고 있다.

과 관련된 사항에 있어서 법률로 많이 규율하고 있다. 또한 급여와 관련된 법조항들이 한국보다는 구체적인 것을 알 수 있다. 즉, 급여범위 및 수준을 결정하는 사항에도 독일에서는 민주주의원리가 충분히 실현되고 있음을 알 수 있다. 즉, 의회의 역할이 한국보다 크다는 것을 알 수 있다. 물론 독일에서도 급여와 관련하여 위임현상이 있다. 그러나 이런 경우에는 대부분 법률에서 충분한 제한조건이 주어지기도 하고, 위임되는 경우에는 상원의 동의가 필수적인 경우가 대부분이다. 따라서 급여와 관련된 영역에서도 독일에서는 의회유보원칙이 지켜지고 있음을 알 수 있다.

4. 의회유보와 사회보장제도와의 관계

법치국가적 민주주의원리는 의회유보원칙이 사회보장법에도 구현되어야 한다는 당위성의 근거이다. 그런데 이런 당위적인 이유 외에도 의회유보원칙이 사회보장법에 구현되어야 할 이유는 의회유보와 사회보장제도의 발전과의 관련성에 있다. 민주주의와 복지국가 혹은 민주주의와 사회보장제도 발달과의 친화성은 여러 학자들에 의하여 주장된다(Berg-Schlosser; Kersting, 1997: 119; Krück; Merkel, 2004: 97; Luhmann, 1981: 27; Marshall, 1992; Zacher, 2001: 416ff; Schmidt, 2004: 44ff). 이들 주장의 핵심은 민주주의 체제에서 사회정책은 정치과정의 결과로 나타난다는 것이다(Böckenferde, 1987: 949). 민주주의는 국민에 의한 국가권력의 지배를 의미한다. 이런 체제에서 모든 국민은 국가권력을 행사할 수 있는 권리가 있을 뿐만 아니라, 일정한 연령에 달하면 국민을 대표하여 국가권력을 행사하는 자를 선출할 권리도 있다. 따라서 국민의 대표로 활동하기를 원하는 개인이나 조직은 대표자를 선출할 권리를 갖고 있는 국민을 자신의 편으로 끌어 들여야 한다. 이때 유권자의 지지를 얻기 위한 모든 가능한 수단들이 동원된다. 사회보장제도도 이 수단들 중의 하나가 된다. 왜냐하면 사회보장제도는 국민의 삶에 큰 영향을 미치는 공공정책 중의 하나이기 때문이다. 과거보다는 증가했지만 아직 한국사회에서는 사회보장제도가 국민의 삶에 영향을 미치는 정도가 크지 않다. 그러나 사회보장제도가 발달한 선진복지국가에서는 사회보장제도가 개인의 삶에 미치는 영향이 매우 크다. 특히 연금생활자에게 있어서 연금제도는 그들의 생존을 보장하는 제도로 기능한다.

이런 이유 때문에 민주주의체제에서 사회보장제도는 유권자를 확보하려는 개인이나 조직에게 중요한 정치수단이 된다. 따라서 민주주의체제는 사회보장제도를 발달시키는 메커니즘을 갖고 있다.

그리고 민주주의체제와 사회보장제도 발달과의 이런 친화적인 관계는 사회보장법에 구현된 의회유보와도 연속선상에 있다. 왜냐하면 의회유보의 정당성은 민주주의원리에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 국민의 삶에 본질적인 영향을 미치는 사항에 대하여 의회의 책임 있는 규율행위를 요구하는 의회유보원칙이 사회보장법에 많이 구현될수록 민주주의원리가 충실히 실현되는 것이다. 그리고 이런 상태에서는 사회보장제도를 수단으로 유권자를 확보하려는 정당 간의 경쟁이 나타난다. 사회보장법에 적용된 의회유보로 인하여 발생한 정치적 경쟁의 결과는 사회보장제도의 발전으로 나타난다.

독일에서 사회정책이 선거수단으로 이용된 대표적인 사례는 1957년에 있었던 연금제도개혁이다. 1957년 2월 26일에 새로운 독일연금법(Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter)이 공포되었다. 이 법에는 이전의 연금법과 비교했을 때 여러 가지 새로운 사항들이 포함되었다. 그것들 중에서 가장 중요한 의미를 갖고 있던 것은 연금수급연령에 도달한 연금수급자가 받을 최초의 연금을 산정하는 기준의 변화였다. 이전에는 최초 연금은 소득활동 중에 지불한 보험료의 명목가치를 기준으로 결정되었다. 그런데 개정된 법 제1255조 제1항 및 제2항에서는 이 기준이 세금이 공제되기 전의 임금(Bruttoarbeitsentgelt)으로 바뀌었다. 아울러 이 개혁을 통하여 연금을 조정하는 기준도 세금 공제 전의 임금변동과 경기변동에 기초하는 것으로 바뀌었다(제1272조 제2항). 이 개혁은 독일에서 연금역할의 전환을 의미했다(Hockerts, 1980, 423; Schmidt, 1998: 83). 보험료의 명목가치로 결정된 연금수준은 낮았기 때문에 개혁 전에는 독일에서 연금은 부수입(“Zubrot”)으로 간주되었다. 그러나 연금산식의 기준이 퇴직 전 임금으로 바뀌면서 연금은 부수입이 아닌 노후의 삶을 보장하는 주수입이 된 것이다. 이 기준의 변화로 육체노동자연금은 65.3%가 상승했고, 사무직노동자의 연금은 71.9%나 상승했다(Hockerts, 1980: 422).²¹⁾ 따라서 이 개혁이 연금생활자들의 삶에 미치는 결과는 엄청난 것이었다.

²¹⁾ 이 개혁으로 당시 연금수준이 어느 정도 향상되었는지는 연구자마다 차이를 보인다. 그러나 연구결과의 차이는 크지 않다. 어떤 연구결과도 당시 개혁으로 연금수준이 향상되었다는 것을 부인하지 않는다.

당시 이 개혁은 기독교민주당의 당수이며 수상이었던 아데나우어(Adenauer)가 이끌었다. 그가 이런 의미 있는 개혁을 추진한 이유는 여러 가지이다. 첫 번째로 언급할 수 이유는 라인강의 기적으로 불리는 당시 독일경제발전의 성과분배와 관련 된 것이다. 경제발전의 성과를 임금에 반영할 수 있었던 노동자의 삶은 점점 풍요해졌던 반면에, 그렇지 못 했던 연금생활자들의 생활수준은 상대적으로 점점 나빠지고 있었던 것이다. 이와 같은 상황이 지속되면 사회적 갈등이 커질 수 있었기 때문에 아데나우어는 연금제도를 개혁할 필요성을 느꼈다(Schmidt, 1998: 85). 아울러 사회보장제도의 개혁을 통해서 동독체제를 지지하는 국민들이 없게 하려는 의도도 있었다(Schmidt, 1998: 85). 그런데 그가 경제부처 장관들의 강력한 반대에도 불구하고 이와 같은 개혁을 추진한 배경에는 좀 더 실질적인 이유가 있었다.²²⁾ 그는 1957년에 있을 총선에서 승리하려면 연금개혁은 필수적이라고 확신하고 있었다(Hockerts, 1980: 342-347; Schmidt, 1998: 85). 아데나우어는 기독교민주당이 연금생활자의 삶의 수준을 향상시키는 연금개혁을 추진하지 않는다면 사회민주당에게 연금개혁의 주도권을 빼앗길 것이라고 보았다(Hockerts, 1980: 348).²³⁾ 연금개혁의 실패는 선거의 패배로 끝날 것으로 확신했다. 아데나우어의 이와 같은 확신으로 추진된 연금개혁법은 기독교민주당의 의견이 반영되어 의회에서 긴 토론 끝에 통과되었다. 그리고 기독교민주당은 다시 한 번 정권을 획득할 수 있었다.

당시 아데나우어가 연금제도의 개혁을 적극적으로 추진한 것은 그의 개인적인 가치관 때문이라기보다는 민주주의체제에서 사회정책이 갖고 있는 정치적 기능에 기인하는 것이라고 보아야 한다. 민주주의체제에서 정권의 창출은 선거를 통하여 이루어지기 때문에 유권자를 확보할 수 있는 모든 수단이 동원되어야 한다. 그에게 연금개혁은 노년층 유권자를 확보하기 위한 수단이었던 것이다. 이런 그의 정치적 동기가 독일연금제도의 발전으로 결과된 것이다.

그리고 여기서 주목해야 할 것은 연금수준을 결정하는 기준이 법률 조항에 의하여 결정되고 있다는 것이다. 1957년에 새롭게 제정된 연금법(Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter)에는 연금수준을 결정하는 기준을 법률로 명

²²⁾ 정부 안에서 연금제도 개정이 논의되었을 때 재정부와 경제부 장관은 연금수준을 결정하는 기준으로 임금을 사용하는 것을 강력하게 반대했다. 그들은 임금 기준은 경제에 부정적인 영향을 미치고, 국가재정에 부담을 줄 것이라고 주장했다(Hockerts, 1980: 340-341).

²³⁾ 실제로 사회민주당은 자체적인 대안을 준비하고 있었고, 의회에 제출하기도 했다.

확하게 나타내고 있다(제1255조 제 1항 및 제 2항). 아울러 제1272조 제1항에서는 연금 수준을 결정하는 산식의 변경은 법률에 의한다고 밝히고 있다. 이와 같은 법조항들 때문에 당시 연금개혁은 공론화될 수밖에 없었다. 노동조합, 사용자단체, 언론들은 당시 연금개혁에 대한 입장을 공개 표명하였다(Hockerts, 1980: 362-399). 또한 당시 제1 야당이었던 사회민주당도 자체 대안뿐만 아니라 의회의 질의를 통하여 연금개혁에 적극 참여하였다. 결국 연금수준을 결정하는 기준이 법률로 규율되면서 유권자를 확보하기 위한 정치과정이 활성화 된 것이다. 그 결과는 독일연금생활자의 생활수준을 향상시키는 연금제도의 탄생으로 나타났다.²⁴⁾

물론 사회보장제도의 핵심 사항을 법률로 직접 규율하는 것이 반드시 제도의 발전으로 나타난다고 주장할 수는 없다. 사회보장제도를 발전시키는 요소는 민주주의와 같은 정치적인 요소이외에도 경제적인 요소, 사회적인 요소 등도 있기 때문이다. 하지만 분명한 것은 공론화의 가능성은 사회보장제도의 핵심 사항들이 행정입법으로 결정될 때보다 법률로 직접 규율될 때 더 크다는 것이다. 그리고 이 사항들이 국민의 삶과 밀접하게 연관된 것일수록 공론화는 국민의 삶을 향상시키는 사회보장제도의 탄생에 긍정적인 역할을 할 것이다. 따라서 사회보장제도의 핵심 사항들이 법률로 직접 규율된다면 해당 사항에 대한 공론화의 가능성은 커질 것이고, 해당 사회보장제도는 발전할 수 있는 좋은 기회들을 얻게 될 것이다.

한편 우리나라와 같이 사회보장제도를 구성하는 사항들이 대부분 행정입법으로 결정되는 경우에는 이중적인 경향이 나타난다. 사회보장제도의 도입과 확장이 상대적으로 수월하게 이루어지는 것이 하나의 경향이다. 우리나라 사회보장제도의 도입과 확장 과정에서 볼 수 있듯이 사회보장제도와 관련된 의제는 행정부에 의하여 주도되었다. 과거 권위주의정권에서 현재까지 우리나라 행정부는 사회정책과 관련된 주제를 의제화시킬 수 있는 능력을 갖고 있다. 국가복지의 선구자인 독일도 최초 사회보험인 의료보험이 1883년에 도입되고, 네 번째 사회보험인 실업보험이 1927년에 도입되기까지 44년

²⁴⁾ 사회보장제도의 핵심 사항을 법률로 직접 규율하는 것이 반드시 제도의 발전으로 결과 된다고 주장할 수는 없을 것이다. 그러나 분명한 것은 이 사항들이 행정입법으로 결정될 때보다 법률로 규율될 때 공론화 될 수 있는 가능성이 더욱 크다는 것이다. 그리고 이 사항이 유권자의 삶과 긴밀한 관계를 맺고 있는 것이라면 공론화는 유권자의 삶을 향상시키는 사회보장제도의 탄생에 긍정적인 역할을 할 것이다. 따라서 어떤 사항을 법률로 직접 규율한다면 해당 사항에 대한 공론화의 가능성이 커지고, 해당 (사회보장)제도가 발전할 수 있는 좋은 기회를 얻게 될 것이다.

이 걸렸지만 복지후진국가인 우리나라에서는 1964년에 도입된 산재보험부터 1995년 도입된 네 번째 사회보험인 고용보험까지 41년만 걸렸다. 그리고 이렇게 행정부 주도로 도입된 사회보장제도의 적용대상자 범위는 국회로부터 위임받은 법규명령을 기반으로 단시간 안에 빠르게 확장되었다. 우리나라에 도입된 모든 사회보험의 확장을 통해서 이런 경향을 확인할 수 있다. 즉 우리나라와 같이 강력한 행정부가 존재하고, 행정입법으로 사회보장제도의 핵심 사항을 결정하는 나라에서는 제도의 도입과 확장이 신속하게 이루어지는 경향을 보인다.

그러나 우리나라와 같이 행정입법으로 사회보장제도의 핵심 사항이 결정되는 경우에는 제도 발전에 한계를 보이는 다른 하나의 경향이 있다. 경제협력개발기구(Organization for Economic Co-operation and Development)의 회원국 중에서 우리나라가 사회복지비 지출을 가장 적게 하는 나라에 속한다는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 이와 같은 결과의 근본적인 원인 중의 하나는 사회보장제도의 보장성이 충분하지 않기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 사회보장제도의 보장성을 향상시켜야 한다. 그런데 사회보장재정의 확충 없이는 보장성의 향상은 이루어질 수 없다. 현재와 같이 행정입법으로 사회보장제도의 핵심 사항들이 결정되는 구조의 문제점은 이 문제를 공론화할 수 있는 환경을 조성하기 어렵다는 것에 있다. 아테나우어와 같이 사회정책의 개혁에 적극적인 지도자가 나타난다 해도 현재와 같이 행정입법이 사회보장제도를 주도하는 구조에서는 제도의 질적 발전은 어렵다. 제도의 발전을 위해서는 재정 확보가 필수적인데 국민의 동의 없이는 가능하지 않기 때문이다. 그리고 주의해야 할 것은 아테나우어가 추진했던 개혁은 법률의 개정을 통해서 달성되었다는 사실이다. 법률의 개정을 통한 공론화 과정이 있었기 때문에 그의 개혁이 성공할 수 있었던 것이다. 따라서 우리나라의 사회보장제도의 질적인 성장을 위해서는 공론화를 방해하는 사회보장법에 나타나는 과도한 위임현상은 개혁되어야 한다. 그리고 국회가 사회보장법 분야에서 보다 책임 있는 역할을 해야 한다.

5.결론

의회유보는 기본권의 구현과 본질적인 관련이 있는 사항들에 대해서는 의회가 스스로 규율해야 한다는 의미이다. 따라서 한국과 독일의 사법부에서는 재산권이나 자유권과 같은 전통적인 기본권의 구현과 관련된 사항에 대하여 의회유보원칙을 판례에서 적용하고 있다. 그런데 20세기의 기본권이라고 불리는 사회권의 구현과 관련된 사항에 대해서는 두 국가에서 의회유보의 적용이 다르게 나타난다.

독일기본법은 사회적 기본권을 구체적으로 언급하기 보다는 사회국가를 지향하는 정도에서 추상적으로만 제시한다. 이것은 입법부에 사회국가의 구현에 관한 권한을 위임한다는 의미를 갖는다. 기본법으로부터 사회국가 구현의 의무를 위임받은 독일의회는 기본법에 사회권에 대한 상세한 규율조항을 마련해 놓지 않았어도 법률로 구체적으로 사회보장제도의 핵심사항들을 규율한다. 이것은 사회법에 법치국가적 민주주의원리의 구현이 자신의 책무라는 것을 명확히 하는 것이다. 독일의회는 사회법 I 제31조에서 이러한 자신의 책무를 다시 한 번 확인한다. 따라서 독일 사회법에는 상당한 정도로 의회유보원칙이 구현되고 있음을 볼 수 있다.

한국의 경우는 독일과는 다르다. 헌법은 사회적 기본권들을 개별적으로 언급한다. 그리고 그것이 국민의 권리임을 명시적으로 밝히고 있다. 그런데도 헌법이 보장하는 사회적 기본권을 구현해야 할 국회는 입법과정에서 추상적인 수준으로 사회보장제도의 핵심사항들을 규율할 뿐이다. 구체적인 사항들에 대한 규율권한은 행정부에 위임되고, 최종결정은 행정입법에 의하여 내려진다. 이런 규율행태는 법치국가적 민주주의원리에 맞지 않는 행태이다. 신생 한국민주주의가 공고화하려면 여러 분야에서 법치국가적 민주주의가 구현되어야 한다. 특히 사회적 기본권을 구현하는 사회보장법에도 법치국가적 민주주의가 구현되어야 할 것이다. 이를 위해서는 대한민국 국회의 역할이 현재보다 더욱 활성화 되어야 할 것이다. 법치국가적 민주주의를 기반으로 하는 의회유보는 국민의 삶에 본질적인 영향을 미치는 사항에 대하여 국회의 책임 있는 규율행위를 요청한다.

또한 한국사회보장제도의 발전을 위해서라도 국회가 사회적 기본권의 구현과 관련

된 사회보장제도의 핵심 사항들을 스스로 규율해야 한다. 이 사항들이 국회에서 논의되는 동안 유권자를 확보하기 위한 동기로 각 정당들이 유권자에게 도움이 되는 사회보장제도들을 지속적으로 제시하기 때문이다. 비록 한국민주주의 역사는 길지 않지만 이미 한국에서도 선거는 정권 창출을 위한 필수적인 절차가 되었다. 이런 선거과정에 지금보다 더 자주 사회보장제도가 정치수단으로 등장한다면 사회보장제도는 보다 더 빨리 발전할 것이다. 사회보장법에 의회유보의 적용은 사회보장제도의 정치수단화를 가능하게 하는 장치 중의 하나이다. 아울러 사회보장제도에 관한 국회 안에서의 공론화는 사회보장제도의 발전을 위해서는 복지재정의 확충이 필수적이라는 것을 국민에게 알리고 동의를 얻는 과정이라는 점에서도 중요한 의미가 있다.

■ 참고문헌 □

- 이신용 (2008a). 국민건강보험과 의회의 책임성. *한국사회복지학*. 60(3), 201-230.
- _____ (2008b). 국민기초생활보장제도와 의회의 책임성. *사회복지정책*. 34, 35-61.
- _____ (2009). 민주화와 사회보장규율구조와의 관계. *사회복지정책*. 36(3), 31-53.
- 통계청 (2009). <http://ups.kosis.kr>.
- 헌법재판소 (1999). 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원. *헌법재판소판례집*. 11(1), 633-652.
- _____ (2006). 안마사에관한규칙 제3조제1항제1조등 위헌확인. *헌법재판소판례집*. 18(1), 112-133.
- Berg-Schlosser, D. & Kersting, N. (1997). Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratische und autoritäre Regime. In R. Hanisch eds. *Demokratieexport in die Länder des Südens?* Hamburg: Deutsches Übersee Institut.
- Böckenferde, E. (1987). Demokratie als Verfassungsprinzip. In J. Isensee & P. Kirchhof eds. *Handbuch des Staatsrechts* Bd.1. Heidelberg: Müller.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2009). *Übersicht über das Sozialrecht*. Nürnberg: BW Bildung und Wissen.
- Bundesverfassungsgericht. (1973). Regelung des Facharztwesens durch Satzungen der Ärztkammern. *BVerfGE* 33, 157-171.
- _____ (1982). Vorbehalt des Gesetzes für Regelungen über Entlassung eines Schülers aus der Schule wegen unzureichender Leistungen. *BVerfGE* 58, 257-283.
- Häberle, Peter. (1972). Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat Numerus-calulus-Entscheidung. *Die Öffentliche Verwaltung* 21, 729-740.
- Hänlein, A. (2001). *Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht*. Heidelberg: Springer.
- Hockerts, H. Günter. (1980). *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jesch, D. (1968). *Gesetz und Verwaltung*. Tübingen: Mohr.
- Kloeper, M. (1984). Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel. *Juristen Zeitung* 39(15/16), 685-756.
- Krück, M. & Merkel, W. (2004). Soziale Gerechtigkeit und Demokratie. In A. Croissant, G. Erdmann, & F.W. Rüb eds. *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Luhmann, N. (1981). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.

- Marshall, T. H. (1992). Staatbürgerrechte und sozialen Klassen. In E. Rieger eds. *Bürgerrechte und soziale Klassen zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. E. Frankfurt/Main; New York Campus Verlag.
- Rupp, H. H. (1959). Verwaltung und Vertragsakt. *Deutsches Verwaltungsblatt* 74(3), 81-87.
- Schmidt, M. G. (1998). *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und Internationaler Vergleich*. Opladen. Leske+Budrich.
- _____ 2004. Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratie. In A. Croissant, G. Erdmann, & F.W. Rüb eds. *Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaft.
- Zacher, H. F. (2001). Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, In Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundsarchiv eds. *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd.1, Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden Baden: Nomos.

Affinity between Democracy, Rule of Law and Welfare State: Application of the Parlamentsvorbehalt to the Social Security Act and its Relation with the Development of the Social Security Programs: Compare Korea and Germany

Lee, ShinYong*

Parlamentsvorbehalt is a legal term which has originated in Germany. The term means that the assembly should regulate for itself anything which influences the life of citizens and is related with the realization of the basic rights. Democracy principle legitimates the legal term. On the one hand, both Korean and German Judicatures have applied Parlamentsvorbehalt to the matters related to the traditional basic rights such as the right of freedom and the right to own property. On the other hand, only the German Judicature has applied it to the matters related to the social rights.

The German Constitution(Grundgesetz) abstractly guarantees the social rights, proclaiming that Germany is a Sozialstaat. Then the German Assembly is to realize the social rights with formulating the German Social Security Acts. It regulates for itself the Acts which influence the life of citizens. It means that Parlamentsvorbehalt is realized in the German Social Security Acts by the German Assembly.

Contrary to Germany, Korea concretely declares the social rights in the Korean Constitution. However, the Korean Assembly does not realize for itself the social

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

rights with formulating the social security acts. It only delegates the right to regulate the Acts to the executive. This delegation type violates Democracy principle. The Korean Assembly should control for itself the essential matters of the social security acts related to the social rights.

There is another reason why the assembly should regulate for itself the social security acts. When the articles are discussed in the assembly, each party employs those debates as political chances to gain voters. Consequently, it results in the development of the social security programs.

Key words: Democracy, Rule of Law, Welfare State, Parlamentsvorbehalt, Social Security Act

◆ 2010.9.13. 접수 / 2010.11.3. 1차수정 / 2010.11.13. 게재확정