가족 재결합과 관련하여 외국인들 간의 차별을 규정한 법률규정이 평등권에 반하는지 여부[1)]

1. 사건개요

가나 국적인 Ansong Gyekye Eric Nana는 2008년 7월 22일 가나에서 벨기에 국적의 L. A.와 결혼하였다. 자신의 배우자와 같이 살기 위해 비자를 획득한 Ansong Gyekye Eric Nana는 3개월 이상 벨기에 영토에 체류하는 것이 허용되었으며, 2011년 1월 20일에서 2016년 1월 20일까지 유효한 외국인 등록증을 발급받았다. 그렇지만 이들 부부는 2014년 4월 8일 이혼하였다. 그러자 3개월 이상의 체류권을 폐지하고, 2014년 10월 3일에 벨기에 영토를 떠나도록 하는 명령이 포함된 2014년 9월 16일의 결정이 Ansong Gyekye Eric Nana에게 통지되었다.

Ansong Gyekye Eric Nana는 3개월 이상의 체류가 금지되고, 벨기에 영토를 떠나도록 하는 명령이 포함된 결정에 대한 이의청구를 외국인 소송위원회(Conseil du contentieux des étrangers)에 제기하였다. 청구를 접수한 외국인 소송위원회는 벨기에 영토를 떠나도록 하는 명령에 대해서는 이유가 없다는 이유로 청구를 기각하였다. 그렇지만, 3개월 이상의 체류권을 폐지하는 결정에 대한 무효소송과 관련해서는 제기된 문제가 벨기에 헌법재판소가 n° 128/2010 결정을 통해 판시한 것과 다른 성격의 문제라는 점을 확인한 다음에 결정을 유예하고, 헌법재판소에 이 문제를 제기하였다.

2. 심판대상규정 및 쟁점

1) Arrêt n°28/2017 du 23 février 2017.

(1) 심판대상규정

외국인의 입국, 체류, 거주 및 이탈(출국)에 관한 1980년 12월 15일 법률 제42조의 4 “§1. 다음의 경우에, 장관 및 장관의 대리인은 체류권을 인정한 후 5년 내에 자기 자신이 유럽연합시민은 아니지만, 유럽연합시민의 가족의 구성원으로서 체류하는 유럽연합시민의 가족의 구성원의 체류권을 중단시킬 수 있다.

[…]

4° 유럽연합시민과의 혼인이 파기되거나, 무효가 되는 경우, 제40조의2 §2 제1항 1° 또는 2°가 규정하는 등록된 동거계약이 종료되거나, 공동의 거주가 종료된 경우.

[…]

§4. 제§5의 규정과 관계없이, 제42조의 4 §1 제1항 4°의 규정은 다음의 경우에는 적용되지 않는다.

1° 혼인의 파기 또는 무효에 대한 사법절차가 시작될 때 또는 등록된 동거계약 또는 공동의 거주가 중단되었을 때, 혼인, 등록된 동거계약 또는 공동의 거주가 최소 3년 - 이 가운데 최소 1년은 벨기에에서 있을 것 - 지속되었을 경우. 뿐만 아니라, 혼인이 무효가 되는 경우 배우자는 선의여야 한다.

[…]

그리고 당사자가 자신의 체류 중에 벨기에의 사회복지시스템에 부담이 되지 않기 위해 벨기에에서 임금노동자 또는 비봉급생활자임을 증명하는 경우 또는 제40조 §4 제2항에 규정된 충분한 자력이 있는 경우 및 당사자가 벨기에에서의 전체 위험을 보장하는 의료보험을 가지고 있거나, 이미 벨기에에서 이와 같은 조건을 충족하는 사람으로 구성된 가족의 일부분인 경우.

§5. 장관 및 장관의 대리인은 필요한 경우 체류권의 조건이 준수되었는지를 확인할 수 있다.“

(2) 쟁점

유럽연합에 속하지 않는 시민의 외국인 배우자는 체류권이 인정된 후 3년, 벨기에인의 외국인 배우자의 경우 체류권이 인정된 후 5년이 지나야 가족 재결합과 관련된 무제한적 체류권을 인정하는 벨기에의 법률규정이 벨기에 헌법 제10조[2] 및 제11조[3]에 합치하는지가 문제가 된 사안이다.

3. 결정요지

(1) 청구인의 주장

청구인은 외국인 소송위원회에 대해 외국인의 입국, 체류, 거주 및 이탈(출국)에 관한 1980년 12월 15일 법률 제42조의 4와 제13조 §1 제3항[4]을 비교해 볼 때, 유럽연합에 속하지 않는 시민의 외국인 배우자와 비교하여 벨기에인의 외국인 배우자에 대해 차별을 하고 있다고 주장하였다.

즉, 청구인은 벨기에인의 외국인 배우자의 경우 무제한적인 체류를 허용

2) 벨기에 헌법 제10조 "벨기에에는 어떠한 계급의 구별이 없다. 벨기에인은 법률 앞에 평등하다. 특별한 경우에 법률이 규정한 예외를 제외하고, 벨기에인들만이 민간 및 군대의 직을 누릴 수 있다. 여성과 남성의 평등은 보장된다."

3) 벨기에 헌법 제11조 "벨기에인들에게 인정된 권리와 자유의 향유는 차별없이 보장된다. 이를 위하여 법률과 데크레는 특히 이념적 및 철학적 소수자의 권리와 자유를 보장한다."

4) 1980년 12월 15일 법률 제13조 §1은 외국인 소송위원회에서 헌법재판소에 이송을 하는 결정을 내릴 당시에 다음과 같이 규정하고 있었다. 즉, "§1. 명시적인 반대의 규정이 있는 경우를 제외하고, 체류허가는 본 법률에 의해 정해지거나, 당사자의 특별한 사정을 이유로 하거나, 당사자가 벨기에에서 수행하는 일의 성격과 기간을 고려하여, 제한적 기간 동안 부여된다. […] 제10조의 규정에 따른 체류승인은, ⅰ) 체류증 발급이후 또는 ⅱ) 제12조의2 §§3, 3의2 또는 4에서 규정된 경우에는 체류신청이 개시되었음을 증명하는 서류발급이후, 3년의 기간 내에서 제한적 기간 동안 인정된다. **3년의 기간이 만료되는 때에는 외국인이 제10조의 조건을 여전히 충족하는 경우에는 무제한적 체류허가가 부여된다.**" 2016년 5월 4일의 법률 제13조는 위의 규정을 개정하였으며, 따라서 1980년 12월 15일 법률 제13조 §1 제3항은 다음과 같이 내용이 변경되었다. 즉, "제10조의 규정에 따른 체류승인은, ⅰ) 체류증 발급이후 또는 ⅱ) 제12조의2 §§3 3의2 또는 4에서 규정된 경우에는 체류신청이 개시되었음을 증명하는 서류발급이후, 5년의 기간 내에서 제한적 기간 동안 인정된다. 5년의 기간이 만료되는 때에는 외국인이 제10조의 조건을 여전히 충족하는 경우에는 무제한적 체류허가가 부여된다. 반대의 경우에는 장관 또는 그 대리인은 무제한적 체류를 거부하며, 그 갱신을 위해서는 공권력에 부담이 되지 않을 정도의 충분한 자력 및 전체 위험을 보장하는 건강보험을 가져야 하며, 그리고 해당 외국인이 공적 질서 및 국가 안전에 위험이 되지 않아야 한다. …"

하는 것은 체류권이 인정된 후 5년이 지나서 인정되지만, 유럽연합에 속하지 않는 시민의 외국인 배우자의 경우 체류권이 인정된 후 3년이 지나서 인정되고 있으며, 이와 같은 취급의 차이에는 어떠한 합리적인 이유도 없고, 심판대상규정이 초래하는 차별은 벨기에 헌법 제10조, 제11조 등과 합치하지 않는다고 주장하였다.

(2) 벨기에 헌법재판소의 결정요지

본 재판소는 심판대상규정이 유럽연합의 시민에 속하지 않는 외국인에 관한 1980년 12월 15일 법률 제13조와 비교해 볼 때, 헌법 제10조와 제11조와 합치되는지에 대한 청구를 받았다.

심판대상규정과 위 법률 제13조를 비교해 볼 때, 외국인 소송위원회에 청구가 제기될 때 가족 재결합을 근거로 체류권을 획득한 유럽연합시민이 아닌 외국인들 간에 배우자의 국적에 따라 취급의 차이가 있음을 확인할 수 있다. 배우자가 벨기에인이건 또는 유럽연합 가입국의 시민이건, 일정한 조건하에 그리고 1980년 12월 15일 법률 제42조의 4에 규정된 혼인해소의 예외를 포함하여, 배우자에 결합하는 유럽연합에 속하지 않는 나라의 시민의 체류권은 종료될 수 있으며, 이 기간은 체류승인 이후 5년이다. 그러나 결합된 배우자가 유럽연합에 속하지 않는 시민인 경우, 혼인이 해소되었을 때에는 체류허가 후 3년의 기간이 지난 경우에는 배우자에 결합하는 외국인의 체류권은 종료될 수 없다.

1980년 12월 15일 법률 제42조의 4의 5년의 기간은 2004년 4월 29일의 유럽연합지침(2004/38/CE)을 반영하기 위한 2013년 6월 28일의 법률 제17조에 의해 도입되었다. 이와 같은 법률개정 이전에는 혼인 해소를 이유로 벨기에

또는 유럽연합시민인 배우자의 외국인 배우자의 체류권을 종결할 수 있는 기간은 3년이었다.

위의 유럽연합지침 제13.2조에 따라 유럽연합 회원국은 일정한 상황에 일정한 조건이 있는 경우 영구체류권을 가지지 않는 한에 있어 개별국가의 국적을 가지지 않는 유럽연합시민의 가족의 구성원의 체류권을 종료시킬 것을 규정할 수 있다. 그리고 영구체류권은 동 지침 제16.2조의 규정에 따라 수용국 내에서 유럽연합시민과 함께 5년 동안 계속해서 체류한 다음 획득된다.

그리고 동 유럽연합지침 제35조는 "유럽연합회원국은 허위결혼과 같이 권리남용 또는 기만이 있는 경우 본 지침에 의해 부여된 모든 권리를 거부, 무효화 또는 취소하기 위한 필요한 조치를 취할 수 있다. 이와 같은 성격의 모든 조치는 비례적이어야 하며, 제30조 및 제31조에 규정된 절차적 보장을 준수해야 한다."고 규정하며, 동 유럽연합지침 제37조는 "본 지침의 규정은 본 지침이 규정하는 사람에게 보다 유리한 회원국의 입법적, 명령적, 행정적 규정을 침해해서는 안된다."고 규정한다.

1980년 12월 15일의 법률은 제1절 제3장에서 합법적으로 벨기에 영토에 거주하는 비유럽연합시민들과의 가족 재결합을 규정하며, 유럽연합시민 및 벨기에인들과의 가족 재결합에 관한 규정은 제2절 제1장에서 규정한다.

가족 재결합과 관련된 여러 상이한 부류의 외국인들 간의 평등 및 비차별 원칙의 존중은 이들 3가지 부류 각각의 특별한 사정을 이유로 그리고 유럽연합의 권리로부터 도출되는 의무를 고려하여 일정한 취급의 차별을 허용한다. 그렇지만 이와 같은 취급의 차별이 벨기에 헌법 제10조와 제11조와 조화되기 위해서는 합리적으로 정당화되어야 한다.

법률이 규정하는 사람의 분류는 벨기에 영토에서 이들의 체류를 종결시키

는 것과 관련하여 충분히 비교대상이 될 수 있는 상황에 있다. 문제가 되는 취급의 차이는 가족 재결합에 근거하여 체류자격을 획득한 비유럽연합국가 배우자의 배우자의 국적에 근거하며, 이와 같은 기준은 객관적이다. 그렇지만 심판대상규정이 추구하는 목적과 관련하여 이와 같은 기준이 적합한지를 살펴보아야 한다.

심판대상규정은 벨기에 법규정을 유럽연합지침 및 다른 유럽연합국가들의 규정과 조화되도록 하기 위해서 개정되었다. 그렇지만, 이와 같은 목적 그 자체는 벨기에 또는 유럽연합국가의 국적을 가지는 자와의 가족재결합인지 또는 비유럽연합국적을 가지는 배우자와의 가족재결합인지에 따라 비유럽국가의 외국인들 간의 취급의 차별을 정당화하지 않는다.

입법자는 유럽연합의 법의 관점에서 일정한 조건에 따라 혼인이 해소된 경우 벨기에인 또는 유럽연합시민의 배우자인 비유럽국가의 외국인의 체류권이 종료되는 기간을 3년에서 5년으로 규정할 수 있지만, 앞에서 언급한 유럽연합지침 제37조의 규정에 따라 꼭 그렇게 규정해야만 하는 것은 아니다. 그리고 입법자는 허위 혼인 등 가족재결합의 분야에서의 문제점을 시정하고, 사회보장 분야의 국가재정의 보존이라는 정당한 입법목적을 설정할 수 있지만, 배우자의 국적에 따른 취급의 차별을 정당화하기에 적합한 기준으로 볼 수는 없다.

따라서 본 재판소는 장관 또는 그 대리인이 체류권이 인정된지 5년의 기간 내에 혼인이 해소되고, 5년의 기간 중 4년째 또는 5년째 해에 결국 제42조의 4 §4가 정한 조건을 충족하지 못하는 경우에, 벨기에인 또는 유럽연합국가의 시민의 배우자의 체류권을 종료시킬 수 있음을 규정한 1980년 12월 15일 법률 제42조의 4는 헌법 제10조 및 제11조에 반한다고 결정한다.