

종립학교에 대한 주정부 장학금 지원 혜택에 대한 헌법적 논의:

미국 연방대법원 Espinoza v. Montana Department of Revenue 판결

서현우

미국 조지워싱턴대 로스쿨 J.D. 과정



<소송 당사자 Kendra Espinoza가 두 딸과 함께 연방대법원 앞에서 웃음짓고 있다.>¹⁾

1. 들어가는 말

지난 6월 30일, 미국 연방대법원은 Espinoza v. Montana Department of Revenue 사건²⁾에서 종교단체나 기관이 설립해 운영하는 사립학교(이하 “종립학교”)도 주가 운영하는 장학금 프로그램 혜택을 받을 수 있다는 결정을 5-4로 내렸다. 쟁점이 되었던 심리 대상은 몬타나 주의 장학 프로그램이었다. 몬타나 주의 장학 프로그램³⁾은 사립학교 학생들의 학비를 지원하는 장학재단에 기부하는 개인들에게는 주 세금 공제 혜택을 주는 내용을 담고 있다.

1) 사진: The New York Times,
<https://www.nytimes.com/2020/01/21/us/politics/supreme-court-religion-school-vouchers.html>.

2) Espinoza v. Montana Department of Revenue, 591 U.S. ___ (140 S.Ct. 2246) (2020).

3) 몬타나 주의 사립학교들을 위한 장학 프로그램은 2015년에 제정되었다. 학생들은 해당 주의 어느 사립학교이든 상관없이 등록이 가능하다. 몬타나 주의 사립학교 중 약 70퍼센트가 종교단체나 관련 기관에 의해 운영되고 있고, 학생들은 대부분 이러한 사립학교에 등록하여 장학금 혜택을 받는다.

장학재단은 그렇게 받은 기부금으로 사립학교 학생들에게 장학금을 지급한다. 현재까지 유일하게 이 장학 프로그램에 참여하고 있는 Big Sky 장학재단은 조성된 기금을 장학금 형태로 사립학교에 지원하고 있는데, 그 중 대부분이 종립학교에 속한다. 문제는 몬타나 주 헌법에 종립학교에 대한 주정부의 지원을 금지하는 원조 불가(“no-aid”) 조항이 들어가 있는 점이다. 이 조항으로 인해 몬타나 주정부가 공적 기금을 사용하여 종교적 배경을 가진 사립학교를 지원하게 되면 몬타나 주 헌법에 반하게 되는 문제가 발생된다. 이에 몬타나 주 세무부는 장학 프로그램이 만들어진 직후, “규칙 1(Rule 1)”을 공포하여 장학금을 종립학교에는 사용할 수 없도록 하였다.

이 사건은 장학금 혜택을 거부당한 종립학교 학부모 세 명이 제소하며 시작되었다. 이들은 “규칙 1”이 주 의회가 제정한 장학 프로그램 규정에 어긋나고, 자신들의 종교적 관점과 학교의 종교적 속성을 근거로 차별하고 있다고 주장하며 주 세무부를 상대로 몬타나 주 법원에 제소하였다. 몬타나 주 대법원은 정교분리를 이유로 원고의 청구를 기각하였고, 주 정부는 해당 세금 공제 프로그램을 종료하였다.⁴⁾ 이에 학부모 세 명은 미 연방대법원에 상고하였다. 이는 2017년 미 연방대법원이 미주리 주 정부의 종교 기관들에 대한 부당한 차별 정책에 관해서 위헌 판결을 내린 이후 제기된 또 하나의 유사한 소송이었다. 당시 미 연방대법원은 Trinity Lutheran 교회가 부지 안에 있는 놀이터 바닥 공사를 위해 신청한 미주리 주 정부 보조금 수혜 대상에서 제외된 것은 미국 수정헌법 제1조⁵⁾의 정신에 위배된다고 판단했다.⁶⁾ 이번 미 연방대법원의 판결은 Trinity Lutheran 교회 판결과 마찬가지로 미 전역에 걸쳐 학교 선택에 있어서 종교적 자유 보장 및 교육 기회 평등의 내용을 시사하고 있다.

4) 주 정부는 이 프로그램이 이미 종료되어 종교의 자유로운 행사 조항의 위반이 없다고 주장했다.
5) 미국 수정헌법 제1조: 연방의회는 국교를 설립하거나 또는 종교의 자유로운 행사를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론·출판의 자유나 평화로이 집회할 수 있는 개인의 권리 및 고충의 구제를 위하여 정부에 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.
6) 미 연방대법원은 단지 교회라는 이유로 트리니티 루터 교회를 공적 이익으로부터 배제하는 것은 연방 수정헌법 제1조의 종교의 자유로운 행사 조항(Free Exercise Clause)에 반한다고 판결했다. Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer, 582 U.S. ___, ___ (137 S.Ct. 2012, 2022) (2017).

미 연방 수정헌법 제1조는 종교의 자유를 규정하고 있다. 이 조항은 연방 의회가 국교를 수립하거나 또는 자유로운 신앙과 종교행위를 금지하는 법률을 제정하는 것을 절대적으로 금지하고 있다. 전자와 관련된 내용은 국교설립금지조항(Establishment Clause)으로, 후자는 종교의 자유로운 행사 조항(Free Exercise Clause)으로 불린다.⁷⁾ 이는 국가가 종교와 일정한 거리를 유지해야 하고, 국민의 자유로운 신앙과 종교행위를 침해해서는 안 된다는 의미를 담고 있다. 구체적으로 국교설립금지조항은 정부가 국교를 정하거나 특정종교를 차별하거나 우대하는 것을 금지한다. 따라서 정부의 지원이 특정종교를 장려하거나 억압하는 효과가 발생하지 않는 한 국교설립금지조항에 위반되지 않는다는 것을 암시한다. 종교의 자유로운 행사 조항은 정부가 종교에 대해 중립성을 유지해야 한다는 것을 요구하고 있다. 특히 개인의 신앙 및 종교행위에 대한 정부의 규제가 비종교적이고 합리적인 의도를 가지고 있는지 여부를 기준으로 정부 규제의 위헌성을 판단한다.

본 보고서는 쟁점이 되었던 몬타나 주의 헌법 조항과 배경을 살펴본 후, 몬타나 주 헌법 적용에 있어 미국 연방 수정헌법 제1조의 종교의 자유로운 행사 조항이 우선한다는 연방대법원의 *Espinoza v. Montana Department of Revenue* 판결의 주요 내용들을 파악해보고자 한다. 특히 주정부의 장학금 프로그램이 종립학교와 일반 사립학교를 분리하여 운영되는 것은 헌법에 반한다고 판결한 다수의견을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 배경

미국 몬타나 주 의회는 학부모와 학생들의 교육 선택권 존중의 이념 아래 2015년 사립학교 학생들을 위한 장학금 프로그램을 제정하였다. 특히 이 프로그램은 사립학교 장학 재단에 기여를 하는 개인에게 최대 150달러까지 주 세금 공제 혜택을 주는 것을 골자로 하고 있다.⁸⁾ 기부받은 금전을 지정 사립

7) 강승식, 미국헌법상 종교의 자유, 미국사연구 제22집, 2005, 223면.

8) Mont. Code Ann. §§15-30-3103(1), 3111(1) (2019).

학교의 학생들에게 장학금의 형태로 지급함으로써 학생들에 대하여 재정적 지원을 하는데 몬타나 주 대부분의 사립학교들은 이 지정 학교에 속한다.

한편, 몬타나 주 헌법 제X조 제6항의 핵심이 되는 원조 불가 조항⁹⁾은 정부 보조금이 종립학교에 쓰이는 것을 금지하는 내용을 담고 있다. 몬타나 주 세무부는 “규칙 1”을 공포하였고, 장학금 프로그램이 주 헌법에 배치되지 않도록 종립학교를 장학금 프로그램 대상에서 제외하기로 하였다.

역사적으로 원조 불가 조항은 19세기 반가톨릭 정서에 기반을 둔 몬타나 주를 포함한 38개 주의 블레인 수정 헌법에서 기인하고 있다. 제임스 G. 블레인은 메인 주 출신 연방 하원의원으로 1875년에 종교 기관들이 주정부의 돈을 사용하는 것을 금지하는 헌법 수정안을 발의하였다.¹⁰⁾ 블레인 하원의원 개헌안의 배척이 되는 대상은 가톨릭 학교 체제였다. 19세기 말 미국은 가톨릭에 대한 반감이 팽배했던 시기였다. 그 당시 많은 신교도 미국인들은 주정부가 종립학교에 자금을 지원하는 것을 바라지 않았다. 블레인 수정안은 미 연방의회에서 승인되지 못했지만 38개 주는 주 헌법에 블레인 수정안을 포함시켰다.¹¹⁾ 이와 같이 블레인 수정안은 가톨릭 교회와 수많은 가톨릭 이민자들에 대한 적대적인 편견을 반영하고 있다.

3. 사건개요

상고인들은 몬타나 주 북서쪽에 위치한 Stillwater 종립학교에 아이들을 보내고 있는 Kendra Espinoza와 두 명의 학부모이다. Stillwater 종립학교는 Big Sky 장학재단이 지정하는 학교에 속해 있었다. 한 학부모의 학생은 이 Big Sky 장학재단으로부터 장학금 혜택을 받고 있었고, 나머지 학부모들은

9) 몬타나 주 헌법 Article X §6(1)에 의하면 정부, 공공기관, 각 도시 부처 등은 그 어떤 공적 기금, 토지, 재산을 종교적인 목적을 위해 직접적 혹은 간접적으로 사용하거나 종교 재단에 의해 운영되는 학교, 아카데미, 대학, 기타 고등교육재단에 원조하는 목적으로 이용해서는 안된다.

10) Mitchell v. Helms, 530 U.S. 793, 828 (2000).

11) U. S. Commission on Civil Rights, School Choice: The Blaine Amendments & Anti-Catholicism 36 (2007).

학교 장학금 신청을 앞두고 있었다. 그러나 몬타나 주 세무부의 “규칙 1”로 인해 장학금 수혜가 거절되었다. 이에 2016년 Kendra Espinoza과 두 명의 학부모는 몬타나 주 세무부를 상대로 소송을 제기하였다. 상고인들은 “규칙 1”이 몬타나 주 헌법의 원조 불가 조항에 의해 제정되었고, 자신들이 이 규칙에 의해 종교의 자유와 종립학교 선택권을 침해당했다고 주장하였다. 이들은 특히 연방 헌법의 종교의 자유로운 행사 조항, 평등보호조항, 국교설립금지조항 위반을 근거로 몬타나 주 헌법 해석의 위헌성을 강조하였다. 한편, 몬타나 주 세무부는 원조 불가 조항이 정부의 무분별한 사립학교 지원을 방지하여 공립교육을 보호할 수 있다고 주장하였다.

1심 재판부는 “규칙 1” 제도가 원조 불가 조항에 의해 반드시 시행될 필요가 없다고 판단하여 원고측 손을 들어주었다. 재판부는 원조 불가 조항이 종립학교를 위한 공적 자금 이용에 대해서만 금지하고 있을 뿐 세금 공제 혜택을 금지하고 있지는 않은 바, “규칙 1”의 위법한 적용을 지적했다.

그러나 2018년 12월 몬타나 주 대법원¹²⁾은 1심 판결을 뒤집었다. 몬타나 주 대법원은 원조 불가 조항을 넓게 해석하여 종립학교에 대한 공적 자금 지원을 엄격하게 금지하는 것으로 판단했다.¹³⁾ 이에 몬타나 주가 운영하는 장학금 프로그램은 주 헌법 규정과 배치될 가능성이 있는 바, 해당 세금 공제 프로그램을 무효화해야 한다고 판결했다. 따라서 종립학교 뿐만 아니라 다른 사립학교까지 더 이상 세금 공제 혜택이 적용될 수 없다고 판단했다.

4. 연방대법원 판결 요지

미 연방대법원은 몬타나 주 대법원의 판결을 인정하지 않았다. 재판부는 몬타나 주 대법원의 판결이 사립학교에 자녀를 보내는 학부모의 종교적 자

12) 보통 미국 주 법원은 1심 법원(Trial court)과 상소심 법원(Appellate court)으로 나뉘어 있는데 40개 주는 상소심이 2단계로 되어있다. 몬타나 주는 중간 상소심 법원 없이 2심 구조로 되어 있다.

13) Espinoza v. Montana Department of Revenue, 435 P.3d 603, 609 (2018).

유를 침해한다고 판단했다.¹⁴⁾ 존 로버츠 연방대법원장은 다수의견을 통해 주 정부는 사립학교에 보조금을 지원할 의무는 없지만, 주 정부 장학금 프로그램을 운영하기로 한 이상, 종교적인 이유로 주 정부 장학금 프로그램 운영에 있어서 특정 사립학교를 배제할 수 없다고 판결했다. 연방대법원에서 논의된 핵심 쟁점은 연방 헌법의 종교의 자유로운 행사 조항이 원조 불가 조항보다 우선적인지 아닌지의 여부였다. 연방대법원 다수의견은 크게 다음과 같이 네 가지 이유를 근거로 제시하였다.

첫째, 몬타나 주 헌법 제X조 제6항에 있는 원조 불가 조항은 종교적인 지위(status) 혹은 성격에 기반하여 특정 사립학교를 차별하고 있다는 점에서 연방 수정헌법 제1조의 종교의 자유로운 행사 조항에 반하는지 여부가 문제된다. 따라서 엄격심사기준(strict scrutiny)이 적용되어야 한다.¹⁵⁾ 특히 몬타나 주 헌법의 원조 불가 조항은 Trinity Lutheran 판결¹⁶⁾와 유사한 점이 있다. Trinity Lutheran 판결에 따르면 종립학교의 놀이터 지대를 재포장하기 위한 주 정부 보조금의 지급을 금지하는 미주리 주 정부의 차별 정책은 엄격심사기준에 의해 위헌이 되었다.

둘째, 몬타나 주 헌법 원조 불가 조항은 Locke 판결¹⁷⁾에 나타나 있는 워싱턴 주의 정책과 구별된다.¹⁸⁾ Locke 판결에 따르면 워싱턴 주 정부는 기독교 성직자 양성을 위한 과정을 제외한 기타 고등교육 학위 취득과 관련하여 학생들을 재정적으로 지원하는 장학금 프로그램을 운영하고 있다.¹⁹⁾ 재판부는

14) *Espinoza v. Montana Department of Revenue*, 591 U.S. ___ (140 S.Ct. 2246, 2255) (2020).

15) 미국의 위헌법률심판 기제를 설명하기 위한 핵심적 요소이자 특징은 심사 강도에 차등을 둔 다층적 심사기준 체계(multi-level system of scrutiny)이다. 크게 세가지 심사기준을 활용하는데 최소한의 낮은 심사기준인 합리성심사기준(rationality review; rational-basis scrutiny), 중간 강도의 중도적 심사기준 혹은 중간심사기준(intermediate scrutiny), 그리고 가장 강화된 심사기준인 엄격심사기준(strict scrutiny)이 있다. 엄격심사(strict scrutiny)에서는 정부의 행위가 중대한 국가 이익(compelling state interest)의 달성에 필수불가결한 수단임이(“necessarily related”) 입증되는 경우에만 합헌으로 판정된다 (이우영, 미국의 위헌 심사 기준으로서의 이중기준, 서울대학교 법학 50권 제1호, 2009, 419, 422면).

16) *Trinity Lutheran Church of Columbia, Inc. v. Comer*, 582 U.S. ___, ___ (137 S.Ct. 2012, 2023) (2017).

17) *Locke v. Davey*, 540 U.S. 712 (2004).

18) *Espinoza v. Montana Department of Revenue*, 591 U.S. ___ (140 S.Ct. 2246, 2258) (2020).

19) *Locke v. Davey*, 540 U.S. 712, 721 (2004).

원고 Davey가 주 정부로부터의 장학금 혜택이 거부되었던 이유는 Davey가 장학금을 성직자 양성 과정에 이용하려는 목적이 있었기 때문이라고 판단했다. 이와는 달리 몬타나 주 헌법의 원조 불가 조항은 특정 사립학교가 종교적이라는 이유로 해당 학교의 학생이 주 정부의 장학금 혜택을 받을 수 없도록 규정하고 있다.

또한 Locke 사건은 당시 기독교 성직자 양성에 공적 자금이 사용되는 것을 금지하는 주 정부의 역사적이고 중대한 이익이 반영되어 있다. 특히 대부분의 주 헌법에서 성직자 양성 과정에 정부의 세금이 쓰이는 것을 금지하고 있었다. 그러나 몬타나 주 정부의 종립학교에 대한 차별 정책의 경우 특별히 역사적이고 중대한 정부의 이익이 반영되어 있다는 사실이 입증되지 않았다. 오히려 현재 대부분의 주 정부들은 헌법에 원조 불가 조항 내용이 있음에도 불구하고 바우처, 장학금, 세금 공제 혜택 등을 통해 종립학교를 지원하고 있는 추세다.

셋째, 연방 수정헌법 제1조의 종교의 자유로운 행사 조항은 개별 사안마다 유연하게 해석되어 적용될 수 있는 성질이 아니다.²⁰⁾ 몬타나 주 세무부는 Trinity Lutheran 판례를 인용하며 원조 불가 조항과 관련한 정부의 종립학교 차별 정책이 유연한 접근 방식에 부합한다고 주장했다. 그러나 종교의 자유로운 행사 조항의 유연하고도 넓은 해석의 여지를 고려하는 접근 방식은 종립학교의 종교적 지위 요소 자체를 배제하는 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 종교의 자유로운 행사 조항이 원조 불가 조항보다 우선하기 때문에 몬타나 주 대법원은 원조 불가 조항에 의거하여 주 정부 장학금 프로그램을 무효화할 권한이 없다.²¹⁾ 위헌법률심판 엄격심사기준(strict scrutiny)을 충족시키기 위해서는 정부의 규제가 중대한 공익 보호를 위한 것으로써 공익과 수단이 면밀히 재단되어(narrowly tailored)²²⁾ 밀접한 연관이 있어야 한다.

20) Medellín v. Texas, 552 U.S. 491, 514 (2008).

21) Espinoza v. Montana Department of Revenue, 591 U.S. ____ (140 S.Ct. 2246, 2259) (2020).

22) 법률이 지나치게 포괄적이거나(overinclusive) 정부의 중대한 이익에 접근하지 못한 채 겉돌게(underinclusive) 되면 narrowly tailored의 기준을 충족시키지 못한 것으로 간주된다.

여기서 narrow tailoring은 최소 침해의 수단 선택과 법익균형의 원칙을 포함하는 개념이다.²³⁾ 엄격심사기준은 중대한 법익의 존재 또는 중대한 법익을 실현하기 위해 정밀하게 구성된 필요성, 최소침해수단 선택 및 법익균형성을 그 핵심요소로 한다. 재판부는 몬타나 주 정부의 종립학교 차별 규정이 정부의 중대한 이익 달성에 목적을 두고 있다고 보기는 어렵다고 판단했다. 몬타나 주 세무부는 몬타나 주 대법원의 판결처럼 장학금 프로그램 전체를 무효화할 경우 종교의 자유로운 행사 조항 위반을 막을 수 있다고 주장하였다. 그러나 연방대법원 다수의견은 몬타나 주 대법원이 연방법을 위법하게 적용했다고 판단했다. 따라서 몬타나 주 헌법의 원조 불가 조항이 종교의 자유로운 행사 조항에 위배되는 바, 장학금 프로그램 전체를 무효화하는 것은 근거가 없다고 판결했다.

이와 더불어 재판부는 미국 연방 헌법 제6조의 연방법률 우위의 원칙(Supremacy Clause)을 강조했다. 연방법률 우위의 원칙에 의하면 연방법과 주법간의 충돌이 있거나 혹은 주법이 연방법이 의도하는 정책의 달성에 방해가 되는 경우 연방법이 우선하여 적용²⁴⁾되고, 연방법이 최고의 법이기 때문에 주법은 무효가 된다. 따라서 종립학교 차별 정책에 관해서 종교의 자유로운 행사 조항과 몬타나 주 헌법의 원조 불가 조항이 충돌하는 경우 종교의 자유로운 행사 조항이 우선한다는 내용을 명시하였다.

5. 나가는 말

주 정부의 종립학교 지원에 관한 연방대법원의 판결은 반가톨릭 정서의 편견을 극복하고 연방 수정헌법 제1조의 권리를 되새기는 의의를 지닌다. 소송을 제기했던 Kendra Espinoza는 역사적인 순간이라며 학생과 학부모들이 필요에 따라 학교를 선택할 수 있는 자유를 얻었다는 점에서 연방대법원 판결에 대해 환영의 뜻을 밝혔다. 특히 이 판결은 몬타나 주 헌법의 원조 불가

23) 황경환, 미국헌법상 기본권 제한 원리의 연구, 법학연구 22권 제4호, 2014, 276, 277면.

24) U.S. Const. Art. VI., Cl. 2.

조항과 유사한 법을 가지고 있는 메인, 버몬트, 미주리, 아이다호 주 등 미국 전역에 걸쳐 영향을 미칠 것으로 예상된다. 물론 연방대법원 판결을 긍정적으로 평가하는 쪽도 있지만 반대로 부정적으로 평가를 하는 쪽도 있다. 교사 노동조합과 일부 시민단체들은 연방대법원 판결이 공립학교 지원에 큰 위협이 될 수 있다고 우려를 표했다. 몬타나 주 공무원 연합은 몬타나 주 내 공립학교들에 대한 재정 지원 감소를 지적하였다. 또한 한 기독교 단체는 이번 연방대법원 판결로 종립학교의 고유한 교과 과정 및 입시제도에 주 정부의 개입이 심화될 수 있는 위험성을 우려하였다.

현 트럼프 행정부는 학부모들의 학교 선택권을 지지하고 종교의 자유를 수호하는 의견을 표명하였다. 올해 11월 대선으로 미국 연방정부의 관심이 다른 방향으로 흘러갈 수 있지만 향후 사립학교와 공립학교에 대한 주 정부 예산 지원에 관한 논의가 지속적으로 이뤄질 것으로 생각된다. 이번 연방대법원 판결은 특정 종교에 대한 차별 금지 및 연방법률 우위의 원칙을 확인하며 연방 헌법이 보장하는 기본권을 인정했다는 측면에서 주목할 만하다.