독일 사회보장 영역에서의 외국인 차별과 평등권

독일 하노버 국립대학 법학 박사과정 구 슬

들어가며

독일에서는 초기 자본주의와 과다 복지의 폐해를 모두 경험한 역사적 교훈을 바탕으로, 복지와 국가 재정 건전성 사이의 균형을 이루기 위한 노력이 계속되어 왔다. 꼭 선거를 앞두고 있지 않아도 육아, 교육, 연금, 의료 등의 분야에서 사회적 합의점을 찾는 일은 언제나 중요한 정치적 과제에 속한다. 지난 겨울, 독일의 대표적인 복지제도라 할 수 있는 대학 교육과 아동수당(킨더겔트, Kindergeld)[1]과 관련하여 '국적'이라는 새로운 화두가 던져졌다. 수혜자가 독일 국적을 가지고 있는가, 외국 국적을 가지고 있는가에 따라 차별을 두자는 주장이 그것이다. 등록금이나 아동수당에 관한 정책은 지금까지 수차례 변경되어 왔지만 국적에 따라 차별을 두는 쪽으로 방향을 잡게 된 것은 흔치 않은 일이다.[2] 이하에서는 관련 두 사례를 먼저 개관하고 헌법적 쟁점을 살펴보도록 하겠다.

1. 외국인 학생들만 등록금을 내야한다?

(1) 독일 대학 등록금 제도 개관

1) 아동복지를 위한 정부의 재정적 지원에 대해서는 세계헌법재판동향 뉴스레터 제13호 (2015. 6.) '독일 육아수당을 둘러싼 논란'과 제14호(2015. 8.) '육아수당의 위헌성'을 참고할 수 있다.

2) 독일의 대표적인 주간지 슈피겔(Spiegel)에서는 개별 학생 집단에게만 등록금을 부과하자는 주장은 금기를 깨뜨린것(Tabubruch)이라고 표현하기도 했다. "Regierung beschließt Gebühren - aber nur für internationale Studenten", Spiegel Online, 접속일자2017. 2. 5., http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/baden-wuerttemberg-regierung-beschliesst-gebuehren-fuer-internationale-studenten-a-1118189.html

현재 모든 독일 국립대학은 등록금 없이 세금으로 운영된다.[3] 이는 누구도 재정적인 이유로 교육을 받을 권리를 박탈당해서는 안 된다는 교육철학을 바탕으로 하고 있지만, 지금까지 일관된 정책이 유지된 것은 아니다. 2005년 연방헌법재판소가 등록금 부과 금지를 내용으로 하는 연방 대학교육기본법(Hochschulrahmengesetz, HRG) 제6조에 대해서 위헌 결정[4]을 내린 이후, 일부 주에서 등록금(학기 당 500-600유로)을 받기 시작했었다. 그러나 학생들의 극심한 반발과 여론 악화, 주 정부 정권 교체 등을 이유로 등록금을 부과하는 주가 점점 줄어들다가 2014년 모든 주에서 다시 폐지되었다.

(2) 바덴-뷔르템베르크 주 정부 결정

바덴-뷔르템베르크 주 정부는 2017년 겨울 학기[5]부터 새로 입학하는 비 EU 출신 외국인 학생들(난민은 제외됨)에게 등록금을 부과하기로 결정했다. 바덴-뷔르템베르크 주의 주요 대학으로는 슈투트가르트, 하이델베르크, 만하임, 칼스루에, 튀빙엔, 프라이부르크 대학을 들 수 있다. 새로 생기는 등록금은 학기 당 1500유로 정도로 예상되지만 아직 확정된 것은 아니고, 입법안이 마련된 후 주 의회의 동의도 거쳐야 한다.[6] 독일 학술교류처 통계에 따르면 2014년도 겨울학기 바덴-뷔르템베르크 주에서 공부하는 외국인 학생은 모두 33,743명으로 EU 출신 9,570명, 비 EU 출신 24,173명으로 구성된다. 비 EU

---

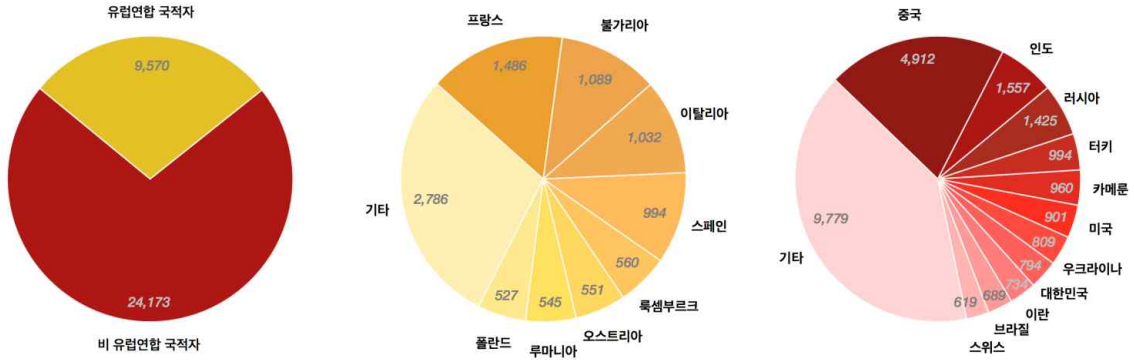
3) 이는 외국인 학생들에게도 똑같이 적용된다. 다만 학기 등록 시 소정의 학생회비를 내야 하는데, 학생회비는 교통시설 이용요금을 포함하는지 여부에 따라 주마다 다르기는 하지만, 보통 학기 당 50만원을 넘지 않는다. 국립대학 중에서 예외적으로 라이프치히 음악대학의 경우만 비싼 운영비용과 높은 외국인 학생 비율을 이유로 일찌감치 비EU 출신 외국인 학생들을 대상으로 1800유로 상당의 등록금을 부과하고 있다. 라이프치히 음악대학 홈페이지 참조: http://www.hmt-leipzig.de/de/home/bewerber/gebuehren

4) 독일 연방헌법재판소 2005년 1월 26일 판결(2 BvF 1/03): 헌법상 등록금 부과 여부는 주의 관할 사항이고 연방정부가 결정할 사안이 아니며, 대학교육기본법 제6조는 주의 입법권한 침해라는 점을 근거로 한다.

5) 독일의 학기 제도는 매년 10월부터 그 다음 연도 3월까지 이어지는 겨울학기와, 4월에서 9월까지인 여름학기로 나뉜다.

6) “Regierung beschließt Gebühren - aber nur für internationale Studenten”, Spiegel Online, 접속일자 2017. 2. 5., http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/baden-wuerttemberg-regierung-beschliesst-gebuehren-fuer-internationale-studenten-a-1118189.html

출신 외국인 학생들 중 가장 많은 비율을 차지하는 나라는 중국으로, 약 4,912명이고, 한국인 학생들은 794명으로 나타났다(아래 그래프 참조).



[바덴-뷔르템베르크 주 소재 대학 외국인 학생 분포]

(출처:http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/baden-wuerttemberg-regierung-beschliesst-gebuehren-fuer-internationale-studenten-a-1118189.html)

(3) 평가

이번 결정의 1차적인 목적은 지속적인 예산부족 현상을 해결하는 것이다. 2005년 이후 대학생 전체를 대상으로 등록금을 징수하여 재정위기에서 벗어나고자 하는 노력이 실패로 돌아가자, 외국인 학생들을 대상으로 범위를 한정시킨 것으로 보인다. 이에 대한 평가는 엇갈리는데, 부유한 외국인 학생들을 위해서까지 세금을 사용할 필요는 없고 수익모델을 채택한 호주나 미국의 대학 시스템이 더 나은 선택이 될 것이라는 주장이 있는 반면, 다른 한편으로는 유능한 인재가 빠져나갈 것이라는 우려의 목소리도 있다.[7] 그러나 기본적으로 이와 같은 결정은 외국인 학생까지 무료로 교육하는 제도에 대한

7) Malte Lehming, “Auch Bildung hat ihren Preis”, Der Tagesspiegel, 접속일자2017. 2. 5., http://www.tagesspiegel.de/meinung/studiengebuehren-fuer-auslaender-auch-bildung-hat-ihren-preis/10204992.html

부정적인 시선을 바탕으로 한다. 외국인 학생들은 중도에 공부를 그만두는 비율도 높으며, 졸업 이후에도 상당수가 학업을 마치고 바로 돌아가 독일의 세수 증가나 산업 발전에 아무런 도움을 주지 못한다는 것이다.[8] 주 정부는 등록금 수입 중 일부는 외국인 학생들을 더 잘 지원하는데 사용하겠다고 밝혔지만, 학생들 사이에서는 반대의 목소리가 높다.[9] 등록금에 반대하는 학생 연합 (Das studentische Aktionsbündnis gegen Studiengebühren)은 주 정부가 여기에 (공부하기 위해) 온 사람을 경제적 활용논리에 따라 대하고 있고 이는 평등원칙에 위배되는 것이라고 비판한다.[10]

2. 독일에서 일하는 외국인의 재외자녀는 아동수당을 받지 못한다?

(1) 아동수당 제도 개관

아동수당이란 소득세법(Einkommensteuergesetz) 제66조 제1항 및 연방 아동수당법(Bundeskindergeldgesetz) 제6조 제1항에 근거하는, 아동이 적어도 만 18세 내지 만 25세에 달할 때까지 모든 아동에게 일정액을 지급하는 사회보장제도이다. 2017년 현재, 모든 납세자의 첫째 자녀는 매달 192 유로, 셋째부터는 198 유로, 그리고 넷째 이상부터는 223 유로를 아동수당으로 지원받는다. 신생아에게 265 유로를 지급하는 룩셈부르크 같은 나라를 제외하면 유럽연합 내에서 독일은 비교적 높은 아동수당을 지급하는 나라에 속한다.[11] 아동수당을 받을 수 있는 자격은, 부모가 독일인이거나 EU 출신 외국인 또는

---

8) Ibid.
9) "Regierung beschließt Gebühren - aber nur für internationale Studenten", Spiegel Online, 접속일자 2017. 2. 5., http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/baden-wuerttemberg-regierung-beschliesst-gebuehren-fuer-internationale-studenten-a-1118189.html
10) Ibid.
11) Cordula Eubel und Albrecht Meier, "Deutschland zahlt für 161000 ausländische Kinder in EU-Mitgliedstaaten Kindergeld", Der Tagesspiegel, 접속일자 2017. 2. 6., http://www.tagesspiegel.de/politik/kindergeld-fuer-eu-auslaender-deutschland-zahlt-fuer-161-000-auslaendische-kinder-in-eu-mitgliedstaaten-kindergeld/15002528.html

독일 내 거주권이 없는 비 EU 출신 외국인 중 영리행위를 위한 체류허가를 가지고 있는 자의 자녀이다.[12)]

(2) 사회민주당(사민당; Sozialpoloitische Partei Deutschlands, SPD)의 아동수당 제한 논의

사민당(SPD) 대표 지그마 가브리엘(Sigmar Gabriel)은 2016년 12월, 외국인(EU 출신 외국인도 포함한다)의 독일에 살고 있지 않은 자녀에 대해서는 아동수당을 지급하지 않도록 하는 방안을 논의 중이라고 밝혔다.[13)] EU 시민들은 유럽연합운영방식조약(AEUV) 제21조 제1항에 근거하여 EU 내에서 거주·이전의 자유(Recht auf Freizügigkeit)[14)]를 가진다. 거주·이전의 자유란 다른 나라에 자유롭게 여행하고 거주할 수 있고, 거주하는 국가의 사회보장 혜택도 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 독일의 대도시에는 자녀들을 고국에서 양육하면서 부모 중 한쪽만 독일에 거주하며 일하는 근로자가 많고, 지금까지는 자녀가 어디에 살고 있는지 상관없이 이러한 경우에도 아동수당이 지급되었다. 독일 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit) 통계에 따르면 2016년 총 1억 4천 6백만 명이 아동수당을 받았고, 이 중에서 외국 국적인 아동은 약 2천 5백만 명에 이른다.[15)] 이들 중 대부분이 독일에 살고 있지만 자녀가 다른 나라에 있는 경우에도 부모의 통장을 통해 입금되고 있다.[16)] 통계에 따르면 이들 중 과반수 이상의 자녀가 폴란드에 살고 있고(약 87,000명), 그 뒤를 루마니아(15,000명), 크로아티아(11,900명), 체코(8,900명), 헝가리(8,600

12) 외국인을 위한 아동수당 홈페이지 참고, 접속일자 2017. 2. 6., http://www.kindergeld.org/kindergeld-fuer-auslaender.html

13) Cordula Eubel und Albrecht Meier, “Deutschland zahlt für 161000 ausländische Kinder in EU-Mitgliedstaaten Kindergeld”, Der Tagesspiegel, 접속일자 2017. 2. 6., http://www.tagesspiegel.de/politik/kindergeld-fuer-eu-auslaender-deutschland-zahlt-fuer-161-000-auslaendische-kinder-in-eu-mitgliedstaaten-kindergeld/15002528.html

14) 이에 관한 구체적인 사항은 거주권에 관한 지침 2004/38/EG에 규정되어 있다.

15) Cordula Eubel und Albrecht Meier, “Deutschland zahlt für 161000 ausländische Kinder in EU-Mitgliedstaaten Kindergeld”, Der Tagesspiegel, 접속일자 2017. 2. 6., http://www.tagesspiegel.de/politik/kindergeld-fuer-eu-auslaender-deutschland-zahlt-fuer-161-000-auslaendische-kinder-in-eu-mitgliedstaaten-kindergeld/15002528.html

16) Ibid.

명), 네덜란드(4,800명), 벨기에(900명), 프랑스(800명)가 따른다.[17] 외국으로 보내지는 아동수당은 총 320억 유로 중 4억 7천 6백만 유로를 차지한다.[18] 가브리엘은 단지 아동수당을 더 많이 받을 수 있다는 이유만으로 독일에 거주하는 이주자들의 수가 늘고 있으며, 유럽연합 회원국 국민의 거주·이전의 자유가 이와 같이 사회보장 시스템 때문에 남용되어서는 안 된다고 주장하고 있다.[19]

(3) 평가

가브리엘의 주장을 지지하는 사람들은 왜 독일의 납세자들이 독일에서 한 번도 살지 않은 외국인의 자녀까지 지원해야 하는지 납득하기 힘들다는 입장이다.[20] 특이한 점은 아동수당과 관련하여 차별적으로 취급되는 외국인은 – 대학 등록금의 경우와는 달리 – EU 출신 외국인도 포함한다는 점이다. 이와 관련하여 가브리엘의 법 개정안이 유럽법상 통용될 수 있는 것인가에 대해서는 의견이 분분하다. 유럽사법재판소는 이에 대해 2012년 자녀를 고국에서 양육하는, 무제한적으로 납세의 의무가 있는 기간제 근로자들도 아동수당을 청구할 수 있는 권리를 가진다고 결정한바 있다.[21] 유럽연합 집행위원(EU-Kommission) 위원인 마리안느 티센(Marianne Thyssen)은 유럽연합 내에서의 거주·이전의 자유에 관한 새로운 규정을 구상했는데, 아동수당의 액수는 부모가 일하는 국가의 기준에 따르고 자녀가 그곳에서 사는지 여부와는 상관이 없어야 한다는 내용을 담고 있다.[22] 차후 이러한 초안을 바탕으로 유럽의회에서 논의될 것으로 보인다.[23]

---

17) Ibid.
18) Ibid.
19) Ibid.
20) Ramin Peymani, “200 Mio. Kindergeld für EU-Ausländer”, MMNews, 접속일자2017. 2. 6., http://www.mmnews.de/index.php/politik/91299-kindergeld-eu
21) Cordula Eubel und Albrecht Meier, “Deutschland zahlt für 161000 ausländische Kinder in EU-Mitgliedstaaten Kindergeld”, Der Tagesspiegel, 접속일자 2017. 2. 6., http://www.tagesspiegel.de/politik/kindergeld-fuer-eu-auslaender-deutschland-zahlt-fuer-161-000-auslaendische-kinder-in-eu-mitgliedstaaten-kindergeld/15002528.html
22) Ibid.

3. 헌법적 쟁점

우리나라 헌법과 독일 기본법[24]은 기본권 보장과 관련해서 내용적으로 서로 유사하지만, 기본권의 주체에 있어서는 차이가 있다. 우리나라 헌법이 모든 기본권을 문언상 '국민'의 권리로 규정한 것에 비해, 독일 기본법은 기본권의 내용에 따라 주체를 '모든 독일인(Alle Deutschen)' 또는 '모든 사람(Jeder, Alle Menschen)'으로 구분한다. 예를 들면 거주·이전의 자유나 직업의 자유는 '모든 독일인'에게 보장되고, 일반적 인격권이나 평등권은 '모든 사람'에게 보장된다. 기본법 제12조 제1항(모든 독일인은 직업, 직장 및 직업훈련장을 자유로이 선택할 권리를 가진다. 직업 행사는 법률로써 또는 법률에 근거하여 규제될 수 있다.[25])에 따라 대학 교육과 관련하여, 독일인 지원자는 원칙적으로 입학허가를 받을 수 있는 권리가 있다.[26] 기본법 제12조 제1항이 EU 출신 학생들에게도 적용되는지 여부는 아직 이론이 분분하지만,[27] 국적으로 차별하는 것을 금지하는 유럽연합운영방식조약(AEUV) 제18조 규정을 통해 기본법 제12조가 아니더라도 기본법 제2조 제1항(모든 사람은, 다른 사람의 권리를 침해하지 않고 헌법 질서나 도덕률에 반하지 않는 한, 자신의 인격을 자유로이 발현할 권리를 가진다.[28])을 근거로 결과적으로는 독일인과 비슷한 권리를 보장받을 수 있다. 그러나 그 밖의 비 EU 출신 외국 학생들은 이러한 권리를 보장받을 수 있는 법적 근거가 부족하다.

그러나 기본법상 평등원칙에 기대어 권리를 주장할 수 있는 가능성은 남아

---

23) Ibid.

24) 기본법(Grundgesetz)은 독일의 헌법이다. 기본법이라는 명칭이 사용된 이유는, 동독과 통일하기 전까지의 임시헌법이라는 의미였으나 1990년 통일 이후에도 이 명칭이 그대로 유지되고 있다.

25) 세계법제정보센터 독일연방기본법 번역본 참조 (http://world.moleg.go.kr/World/WesternEurope/DE/law/29496)

26) 물론 이러한 권리는 대학입학 정원에 의해 제한된다. 연방헌법재판소 결정(Numerus-clausus Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 33, 303)

27) Birgit Jöllenbeck, Studium und Aufenthalt ausländischer Studenten in Deutschland, 2005, 23p 참조

28) 세계법제정보센터 독일연방기본법 번역본 참조 (http://world.moleg.go.kr/World/WesternEurope/DE/law/29496)

있다. 기본법 제3조 제1항에 의해 모든 사람은 법 앞에 평등하다. 다만 제3조 제3항(누구도 성별, 혈통, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교관 또는 정치관으로 말미암아 불이익을 받거나 특혜를 받아서는 안 된다. 누구도 장애를 이유로 불이익을 받아서는 안 된다.[29])의 차별금지사유에 국적이 포함되지 않았다는 점이 위에서 논의되고 있는 차별적 정책들이 헌법상 허용될 수 있다는 주장의 근거가 되기도 한다. 그러나 연방헌법재판소는 1 BvL 14/07 결정에서, '국적에 따른 차별은 입법자에게 일반적으로 금지된 것은 아니지만, 일반적인 평등 조항에 의거하여 차별의 이유를 국적과 연결시키기 위해서는 합당한 이유가 필요하다'고 밝혔다. 추상적으로 보면 국민(Staatsbürger)과 국가(Staat)와의 관계는 본질상 당연히 특권을 갖는 것으로 생각할 수 있다.[30] 그러나 연방헌법재판소는 기본법 제3조 제3항의 차별금지사유에 국적이 포함되지 않았다는 사실이, 근거 없이도 독일인과 외국인을 차별대우 할 수 있다는 것을 반드시 의미하는 것은 아니라는 입장이다. 만약 그렇다면 독일인에 국한되지 않는 인권으로서의 일반적인 평등 조항을 규정한 입법자의 결정이 무의미한 것이 되어버린다는 것이다. 즉 독일인과 외국인의 차별대우와 관련하여 – 적어도 급부 분야에서 – 국적은 그 자체로 중요한 판단기준이 되지 못한다.[31] 국가가 독일인에게는 급부를 제공하고 외국인에게는 제공하지 않는다면, 동등한 정도의 합리적인 근거가 필요하다. 독일의 돈은 일단 독일인을 위한 것이라고 간단히 말할 수 없는 이유이다.[32]

나가며

29) 세계법제정보센터 독일 연방기본법 번역본 참조 (http://world.moleg.go.kr/World/WesternEurope/DE/law/29496)

30) Maximilian Steinbeis, "Karlsruhe erschwert Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit", Verfassungsblog, 접속일자2017. 2. 7., http://verfassungsblog.de/karlsruhe-erschwert-diskriminierung-nach-staatsangehrigkeit/

31) 연방헌법재판소1 BvL 14/07 결정

32) Maximilian Steinbeis, "Karlsruhe erschwert Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit", Verfassungsblog, 접속일자2017. 2. 7., http://verfassungsblog.de/karlsruhe-erschwert-diskriminierung-nach-staatsangehrigkeit/

이상적인 복지 제도는 한정된 국가예산이라는 현실에 늘 부딪히게 마련이다. 누구도 가정환경을 이유로 공부할 기회를 박탈당해서는 안 되며 고등교육은 부모의 책임이 아니라 사회의 책임이라는 독일의 원칙은, 2005년 이후 등록금이 생겼다가 다시 폐지되는 과정을 거치면서 더 분명하게 확인된바 있다. 또한 조금씩 인상되고 있는 아동수당은 아동들의 최소한의 삶의 질을 보장하기 위한 사회적 안전장치로서의 역할을 수행한다. 그러나 제도 운영상 정부의 재정악화라는 현실적 문제에 봉착하게 되었을 때 어떻게 이러한 위기를 극복할 수 있을지에 대해서는 쉽게 답할 수 없는 것이 사실이다. 해결방법 중 하나로 국적을 기준으로 하는 차별정책은 가장 손쉽게 생각할 수 있는 가장 위험한 방법이라 할 수 있다. 평등의 가치를 좀 더 지키는 쪽에 초점을 둘지 아니면 늘어나는 재정악화 문제를 해결하는 쪽에 초점을 둘지는 최종적으로 법원의 판단에 달려있다. 이미 외국인 학생에게만 등록금을 부과하는 라이프치히 음대를 대상으로 관할 행정법원에서 소송이 진행 중이고, 외국인의 재외자녀에 대한 아동수당을 제한하자는 주장이 현실화될 경우 유럽사법재판소에 회부될 가능성이 매우 높다. 그러나 EU 시민권에 큰 가치를 두는 유럽사법재판소나 그 동안 기본법 제3조의 평등원칙에 관한 연방헌법재판소의 입장으로 미루어 보아 국적에 따른 차별정책이 실현되기는 힘들 것이라는 예측도 가능하다.