

# 독일 의과대학 입학정원 제한(Numerus Clausus) 헌법불합치결정

독일 자를란트 대학교 행정법 박사과정 한민지

## 들어가며

독일 연방헌법재판소는 2017년 12월 19일 ‘의과대학 입학정원 제한 (Numerus Clausus 이하 NC)’과 관련한 결정을 내 놓았다.<sup>1)</sup> NC와 관련된 연방헌법재판소의 판단은 이번이 처음이 아니며, 1970년대 연방헌법재판소가 NC와 관련한 판결을 내놓은 이래 50회 이상의 유사한 청구가 계속되어 왔다. 1960년대 이후 대학입학 지원자 수가 기하급수적으로 늘어나면서 한정된 입학정원으로 인해 대학이 모든 지원자를 수용하지 못하게 되자 헌법적 측면에서 NC를 재평가해야 한다는 요청이 끊임없이 제기되었다. 이에, 연방헌법재판소는 1972년에 처음으로 NC에 대한 판단<sup>2)</sup>을 내놓았으며, 2017년 12월 19일 이전까지 연방헌법재판소는 일관되게 큰 틀 안에서 NC를 합헌으로 판단하였다.

## 1. 독일의 대학 선택과 진학

독일 내 대학진학 과정을 파악하기 위해서는 독일의 학제에 대한 간단한 이해가 선행되어야 한다. 독일은 우리나라의 학제와 비교하여 그 구성에 있어서 크고 작은 차이를 보인다. 독일 내 대학진학을 위해서는 우리나라의 인문계 고등학교에 해당하는 김나지움(Gymnasium)에서 10학년부터 12학년 또는 13학년까지의 과정을 수료해야 한다.

그 후 졸업 전 우리나라의 대학수학능력시험(이하 수능)에 해당하는 아비투어(Abitur)라는 국가시험을 치르게 된다. 한낱한시에 치러지는 우리나라의 수능과 달리 아비투어는 각 주(州)별로 시행되며 평가문항 또한 각 주별로 상이하다. 예컨대 종교과목이 아비투어 성적에 포함되지 않는 베를린과 달리 남부 가톨릭 주에서는 종교과목 성적을 아비투어 성적에 포함시키기 때문에

1) Urteil vom 19. Dezember 2017 - 1 BvL 3/14

2) BverfGE 33, 303

각 주의 특성에 따라 최종 성적이 상이한 요인에 의해 산출될 수 있게 된다. 이 때문에 독일 내에서는 아비투어 시험과 관련하여 형평성 논란이 꾸준히 제기되어 왔다.

아비투어를 치루고 난 후에는 학생들은 크게 두 가지 방법에 따라 대학에 진학할 수 있다. 첫 번째 방법은 ‘NC frei, Ohne NC, kein NC’ 등으로 약칭되는 입학 정원 제한이 없는 학과에 진학하는 것이다. 독일 내 대부분의 학과가 이 경우에 해당하며 아비투어 성적과 대학에서 요구하는 일정한 서류를 제출하면 입학이 가능하다.

두 번째 방법은 NC를 두고 있는 학과에 진학하는 것이다. NC는 다시 지역-NC(Örtlichem-), 연방-NC(Bundesweitem-)로 구분된다. 지역-NC는 독일 대학이 학칙에 따라 법학·경영학·생물학 등의 학과에 입학 가능한 학생의 수를 제한하는 것을 말한다. 따라서 지역-NC는 각 대학마다 요구하는 아비투어 점수 등이 상이하며 상기 적시된 학과라고 할지라도 입학정원이 제한되지 않는 경우도 존재한다.<sup>3)</sup>

[표1] 지역-NC 전형 예시

과목	최종선발	아비투어 (Abitur)		대기기간 (Wartezeit)		교내선발 (fachspezifische Auswahlkriterien)	
		지원인원	점수	지원인원	기간/ 최저점수	지원인원	점수
법학	50	31	2.0	31	6학기/ 3.5	94	2.9

상기 표는 지역-NC가 운영되는 방식을 예시적으로 정리해 놓은 것이다. 표를 살펴보면, 법학과의 NC선발 전형에는 아비투어, 대기기간, 교내선발이 있다. 아비투어 전형을 기준으로 선발 가능한 학생의 점수는 2.0에 해당하며 해당 전형에서는 아비투어 점수만을 평가대상으로 삼는다. 2.0을 하회하는 점수를 받은 학생은 대기기간 전형이나 교내선발 전형을 통해 입학이 가능하다. 즉, 교내선발전형에서는 아비투어뿐만이 아니라 각 대학이 요구하는

3) 예컨대 Saarland 대학의 경우, 2013/2014 겨울학기까지는 법학과 입학에 NC 전형에 따라 아비투어 점수 3점 이상의 제한을 두었으나, 2014/2015 겨울학기부터 NC 전형을 폐지했다. 또한 Saarland 대학이 생물학에 2017/2018 겨울학기 기준 1.9의 제한을 두고 있는 반면에 Martin-Luther 대학은 제한을 두지 않는 등 대학별로 지역-NC 기준이 상이하다.

입학요건이 함께 심사되기 때문에 아비투어 전형에 해당하는 점수에 미치지 못하는 학생은 각 대학이 정하는 개별 요건을 충족시킴으로써 아비투어 점수를 만회할 수 있게 되는 것이다. 반면, 대기기간 전형은 1학기 당 추가점수를 부여하는 방식으로 아비투어 점수를 만회할 기회를 제공한다. 예컨대 상기 표에서와 같이 3.5점을 받은 지원자는 6학기의 대기기간을 거침으로써 법학과에 지원이 가능하게 된다. 이러한 지역-NC의 운영방식은 그 큰 틀에 있어서는 예시와 동일하지만, 내부적인 조건 등은 상이하게 나타날 수 있다.

반면, 연방-NC는 각 주의 위임에 따라 의학, 수의학, 치의학, 약학에 해당하는 학과의 입학과정을 연방에서 통일적으로 관리하는 경우를 말한다. 연방-NC절차는 대학입학허가재단(Die Stiftung für Hochschulzulassung: 이하 SfH)<sup>4)</sup>을 통해 진행되며, 학생은 지역-NC와 마찬가지로 3가지 전형인 ‘아비투어’, ‘대기기간’, ‘대학별 입학요강’을 선택하여 대학에 지원하게 된다.<sup>5)</sup> 이때, 학생은 본인이 선호하는 지역을 최대 6곳까지 선택할 수 있으며, 선택된 곳을 바탕으로 정원이 할당되며 입학여부가 심사된다.

지역-NC와 마찬가지로 의과대학에 진학하고자 하는 학생이 본인의 아비투어 성적이 평균에 미치지 못하여 입학가능성이 떨어진다고 판단될 경우, 학생은 아비투어 전형이 아닌, 대기기간 또는 대학별 입학요강전형에 지원하여 본인의 부족한 아비투어 성적을 보충함으로써 입학가능성을 높일 수 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 연방헌법재판소 결정

### (1) 사건개요

본 결정은 2명의 의과대학 지원자가 연방-NC절차와 관련하여 행정소송을 제기한 것이 계기가 되었다.

1989년생 원고 A는 2013/2014 겨울학기에 의과대학에 지원하기 위해 SfH에 지원서를 제출하였다. 당시 A의 아비투어 성적은 2.0점이었으며 총 8번의 (6

4) 2008년까지는 Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen(ZVS)에서 절차가 진행되었다.

5) 현재 2018년 1월 기준 각 전형 별 선발비율은 아비투어 전형 20%, 대기기간 전형 20%, 대학별 입학요강전형 60%이다.

6) 독일의 아비투어 점수체계는 최고점 1에서부터 6까지이며 우리나라 체계로 환산하면 대략 다음과 같다: 1(수), 2(우), 3(미), 4(양), 5(가), 6(-). 의과대학 기준 1999/2000 겨울학기에 합격가능 아비투어 평균점수가 1.6~2.2인 반면, 2017/2018 겨울학기 기준 합격가능 점수는 1.0~1.2 이다(출처: Urteil vom 19. Dezember 2017 - 1 BvL 3/14 Rn. 39.).

개월 기준) 대기기간을 거친 상태였다. 그러나 A가 쉘레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein)주의 평균 합격선에 해당하는 아비투어 성적인 1.2를 충족하기 위해서는 총 12번의 대기기간을 거쳐야 한다는 이유로 SfH는 A의 지원신청을 거절하였다. 이에 A는 겔젠키르헨(Gelsenkirchen) 행정법원에 의과대학 정원을 배당받을 것을 목적으로 행정소송을 제기하였으며 대학입학정원배당이 기본법에 위배된다고 주장하였다.

한편 1991년생의 원고 B는 2.6점의 아비투어 점수와 긴급구조대원으로서의 실무수습을 끝낸 후, 응급의료봉사와 더불어 응급구조대원으로서 훈련도 완수하였다. B는 2013/2014 겨울학기에 의과대학 진학을 위해 SfH에 지원서를 제출하였으나 함부르크(Hamburg)주의 합격선에 해당하는 아비투어 성적인 1.1을 충족하기 위해서는 12번의 대기기간을 거쳐야 한다는 이유로 거절당했다. 이에 B는 A와 동일한 목적으로 행정소송을 제기하였으며 A와 마찬가지로 대학입학정원배당이 기본법에 위배된다고 주장하였다.

[표2] 의과대학 ‘대기기간전형’에 따른 대기기간 및 평균점수

학기	6개월 기준 대기 기간 (번)	평균점수
16/17 겨울학기	14	2.9
15/16 겨울학기	14	3.3
14/15 겨울학기	12	1.9
13/14 겨울학기	12	2.2
12/13 겨울학기	12	2.5

출처: Hochschulstart.de

겔젠키르헨 행정법원은 기본법 제100조 제1항<sup>7)</sup>에 따라 계류 중인 절차를 중지하고, 원고A, B의 주장에 대한 헌법적 답변을 구하기 위해 연방헌법재판소에 연방-NC 관련 규정인 대학기본법(Hochschulrahmengesetz) 제31조(정원 규정), 제32조(선발절차)와 대학입학을 위한 공동 기관 설립에 관한 조약<sup>8)</sup>의

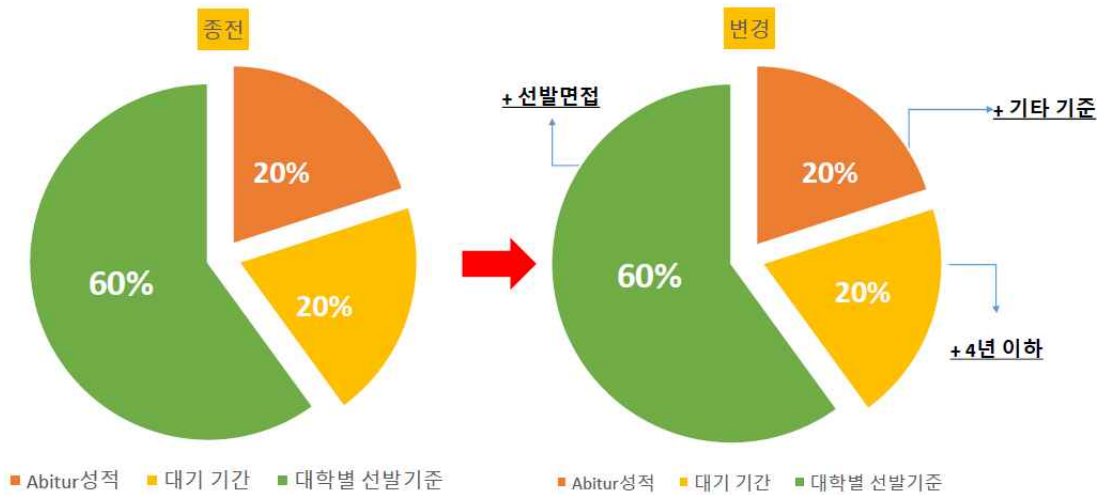
7) 기본법 제100조 제1항: 법원은 판결을 함에 있어서 판결에 영향을 미치는 법률이 위헌이라고 판단되는 경우, 해당 절차를 중지한 후 주 헌법의 침해여부가 문제될 경우에는 헌법분쟁의 결정에 관할 있는 주 법원에 판결을 구하고, 기본법의 침해여부가 문제될 경우에는 연방헌법재판소의 결정을 구하여야 한다. 이는 주법으로 인한 기본권의 침해 또는 주법의 연방법에의 불합치성이 문제되는 경우에도 적용된다.

8) Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008.

실행과 기준을 위한 각 주의 규정이 헌법에 합치하는지 여부를 결정해 달라는 신청을 하였다.

## (2) 결정

[그림1] 연방헌법재판소 결정에 따른 독일 NC 선발전형 변경(예정)



출처: ZDF 2017. 12. 19자 'Numerus Clausus vor Gericht' 송출정보 재구성

### 1) 요지

의과대학 입학정원을 아비투어 전형에 따라 20%, 대기기간 전형에 따라 20%, 대학별 입학선발전형에 따라 60%로 정하고 있는 연방-NC절차는 합헌이다. 그러나 이 절차의 구체적 내용면에서는 위헌적 요소가 포함되어 있다고 보여 진다. 즉, 현재 시행되고 있는 선발절차에 따른 입학기회의 부여 중 무기한 대기기간에 따른 입학정원의 제한은 의과대학에 입학하고자 하는 학생의 평등한 기회를 침해한다고 보는 것이 타당하다. 한편, 연방법으로써 대학기본법 제32조 제3항 제1문은 “동법 제27조에 따라 학생선발은 학업에 필요한 자격요건을 갖추었다는 증명에 따라 이루어진다.”고 정하고 있는 바, 주법에 따라 의과대학에서의 수학을 위한 여타의 소양보다 단지 아비투어 성적만을 주요 요건으로 하는 선발절차는 연방법을 우선으로 한다는 기본법 제31조<sup>9)</sup>에 불합치하여 무효라고 할 것이다. 따라서 2019년 말까지 의과

대학 선발절차는 새롭게 수정되어야 하며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

## 2) 내용

### 가. 선호지역(Ortspräferenz)

연방-NC절차에 따르면 모든 입학지원자는 최대 6곳의 선호지역을 선정할 수 있으며, 선정된 지역에 한하여 입학정원이 배정되고 그에 따라 입학여부가 심사된다. 즉, 지원자가 모든 조건을 충족시켰다고 하더라도 지역적 분배가 제대로 이루어지지 않아 장소가 당락에 영향을 미치게 된다. 예컨대 노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주는 지속적으로 지원자 수가 증가하는 선호지역으로 지원자의 약 80%는 입학이 불가능하며, 다른 지역과 비교하여 아비투어 점수가 평균점수보다 크게 상회하기 때문에 이를 상쇄하기 위한 대기기간이 한없이 길어지는 결과를 낳고 있다. 따라서 타 지역에서는 선발이 가능한 조건을 다 갖추었음에도 불구하고 지원자의 과다 지원으로 인하여 해당지역에서 입학이 불가능하게 되는 것이다.

선호지역 선정은 선발절차에 일차적인 기준으로 작용되어서는 안 된다. 따라서 대학별 선발절차에 있어서 아비투어 점수는 개별 주별로 비교될 것이 아니라 모든 주가 비교 가능하도록 함으로써 선호지역에 따라 아비투어 점수가 상이하게 판단되지 않도록 하여야 한다.

### 나. 대기기간(Wartezeit)

아비투어 점수가 평균점수에 미달하여 입학이 보장되지 않는다고 판단될 경우 학생은 대기기간을 통해 미달된 아비투어 점수를 만회할 수 있다. 이처럼 의과대학 입학전형으로 대기기간을 통해 총 인원의 20%에 해당하는 학생을 선발하도록 하고 있는 대학기본법 및 각 주의 관련 법률은 기본법에 불합치한다고 볼 수 없다. 즉, 입법자는 입학정원을 제한할 목적으로 대기기간을 정할 수 있으며, 대기기간 전형을 정하고 있는 대학기본법 및 각 주의 관련법은 기본법 제3조 제1항<sup>10)</sup>과 연계하여 기본법 제12조 제1항 제1문<sup>11)</sup>에

9) 기본법 제31조: 연방법은 주법에 우선한다.

10) 기본법 제3조 제1항: 모든 사람은 법 앞에 평등하다.

11) 기본법 제12조 제1항: 모든 독일인은 직업, 직장 및 직업훈련장을 자유롭게 선택할 권리를 가진다. 직업의 행사는 법률로써 또는 법률에 의해 규정될 수 있다.

합치한다고 볼 것이다.

그러나 그 내용면에 있어서 제한 없는 대기기간전형이 합헌이라고 할 수 없다. 그 이유는 대기기간 그 자체가 입학기준으로 불충분하며, 입법자가 대기기간을 법률로 정할 수 있다고 하더라도 대기기간은 단지 보충적 기능 내에서 실행되어야 하기 때문이다. 즉, 대기기간 전형은 다른 전형에 지원한 적합한 후보자(고득점자, 대학전형 우수자 등)를 배제시킬 수 있는 부정적인 요소를 내포하고 있기 때문에 헌법적 관점에서 보았을 때 헌행과 같이 대기기간이 무기한일 경우 대학 입학에 적합한 모든 후보자들이 자신이 원하는 대학에 입학할 권리를 실제로 실현할 수 없으며 대기기간전형의 본래 목적인 보충적 기능이 제대로 작동하지 않는다고 볼 수 있다고 할 것이다.

이러한 대기기간은 4년 또는 4년 이상일 경우 그 본래의 기능인 보충적 기능을 상실하게 되기 때문에(구두변론에서 제시된 의견과 같음) 대기기간 전형은 최대 4년을 넘지 않도록 조정되어야 한다.

#### 다. 선발절차(Auswahlverfahren)

총 입학정원의 60%는 각 대학의 선발절차에 따라 선발된다. 총 35개의 대학에서 이루어지는 본 선발절차는 아헨(Aachen), 본(Bonn), 뒤셀도르프(Düsseldorf)의 대학에서는 아비투어의 평균점수로만 이루어지며, 20여 대학은 평균점수와 별도로 최소 2개의 선발기준을 두고 있다. 24개의 단과대에서는 사전선발절차를 거치는데 이 중 단지 두 곳만이 아비투어 평균점수에 기초한 선발기준을 택하고 있다. 이는 대학별 선발절차 내 기준이 상이함을 보여주며, 아비투어 점수가 유일한 기준으로 합격의 여부를 결정하는 경우가 있음을 나타낸다.

예컨대 2012/2013 겨울학기에 35개 대학 중 6개 대학에서 단지 아비투어 성적만을 대상으로 합격여부를 결정한 바 있다. 이는 서로 다른 지역에서 모인 지원자들을 불평등하게 선발하는 것으로써 헌법상 보장되는 참여권을 침해하는 것이며, 이러한 선발기준은 기본법 제3조 제1항에 따른 평등권에 관한 기본법 제12조 제1항 제1문이 보장하는 직업선택의 자유를 침해한 것으로 판단된다.<sup>12)</sup>

12) 상술한 바와 같이 우리나라와 달리 독일의 아비투어는 각 주별로 실시되며, 과목 및 문항 또한 주별로 상이하여 형평성 논란이 꾸준히 제기되고 있다.

동조가 보장하는 직업의 자유는 자유롭게 직업을 선택할 권리를 보장하는 것이지만, 의사 등과 같은 직업의 선택이 특정 교육과정을 전제로 하는 경우에는 교육을 받을 수 있는 기회가 박탈된다는 것은 동시에 직업선택의 자유 또한 제한된다는 것을 의미하는 것으로 이 경우에 있어서 교육기회의 보장은 직업선택의 자유와 일맥상통한다고 볼 수 있기 때문이다.

따라서 각 대학은 대학별 선발기준의 통일성을 확보하여 표준적이고 구체화된 기본 틀을 마련하여 이를 바탕으로 학생을 선발하여야 하며, 아비투어 성적 등의 단일요소를 기준으로 학생을 선발하여서는 안 된다.

## 나가며

연방헌법재판소의 결정에 대해 대체적으로 환영하는 분위기인 것으로 보인다. 그러나 본 결정은 연방-NC의 큰 틀은 유지하되 세부적인 절차적 요소를 수정하는 데 그친 것이라 연방-NC자체의 폐지를 원하는 학생들의 요구를 충족시키지는 못할 것으로 보인다. 또한 연방헌법재판소의 판결에 따라 선발절차가 변경된다고 할지라도 어느 정도의 형평성과 공정성을 담보할 수 있을지는 아직까지 미지수이다.

한편, 본 결정은 의과대학에 한정된 결정이기 때문에 치의학, 약학 등 연방-NC가 적용되는 타 학과의 선발과정에 자동으로 연계되지 않는다. 따라서 해당학과의 지원자를 중심으로 본 결정이 새로운 바람을 불러일으킬 것으로 예상된다.