

프랑스 국립대학교의 비유럽권 외국인 등록금 인상에 대한 합헌성

-헌법재판소 2019년 10월 11일 n° 2019-809 결정¹⁾ 분석을 통해-

파리1 팡테옹-소르본 대학교 법학 박사과정 심승범

I. 서론

프랑스에서 교육은 모든 시민들이 누릴 수 있는 기본적인 권리 중 하나이다. 프랑스 시민들은 자신의 경제적 수준을 떠나 자신이 원한다면 교육에 있어 평등한 기회가 주어진다. 이에 대한 근거는 프랑스 헌법에서 규정하는 교육의 무상원칙으로부터 찾을 수 있다. 교육의 무상원칙은 교육단계와 수준을 떠나 모든 교육과정에 적용된다. 프랑스 교육의 무상원칙은 외국인에게도 적용하고 있다.

하지만 2018년 말 프랑스 에두아르 필리프(Édouard Philippe) 총리는 EU에 속하지 않은 국가의 외국인에 대해 10배 이상의 등록금 인상안을 발표했다. 등록금 인상에 관한 2018년 정부의 발표에 대해 여러 학생단체들은 반발했고, 프랑스 국사원(Conseil d'état)을 통해 헌법재판소에 '1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률'²⁾ 제48조 제3항³⁾에서 규정하고 있는 국립교육 기관 등록금 관련 행정입법권(Pouvoir réglementaire)에 대해 사후적 위헌법률심판(Question Prioritaire de Constitutionnalité) 제청신청을 하였다. 이에 따라 프랑스 헌법재판소는 2019년 10월 11일 동 법률 제48조 제3항에 대해서는 합헌이라고 결정했지만, 헌법에서 규정하는 교육의 무상원칙과 평등원칙이 준수되어야 한다고 판단하며 정부의 외국인에 대한 국립대학교 등록금

1) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

2) Loi n° 51-598 du 24 mai 1951 de finances pour l' exercice 1951.

3) “국가 기관의 등록금 징수, 학사, 시험, 콩쿠르, 학위증서에 관한 비율 및 방법은 해당 부처의 부령에 따른다.”

인상안에 반대하는 의견에 힘을 실었다.

그러므로 본고는 우선 2018년 프랑스 정부의 외국인 등록금 인상배경을 살펴본 후, 프랑스 헌법재판소에 대한 사후적 위헌법률심판 제청신청이유를 확인하고자 한다. 이어 프랑스 헌법재판소가 심판대상조항에 대하여 합헌으로 판시한 근거와 이 결정이 외국인 등록금 인상과의 어떤 연관성이 있는지를 검토할 것이다.

II. 프랑스 국립대학교 비유럽권 외국인 등록금 인상 배경

2018년 11월 19일 프랑스 에두아르 필리프 총리는 “프랑스에 오신 것을 환영합니다(Bienvenue en France).”란 슬로건 아래 현재 외국인 유학생을 324,000명에서 500,000명까지 확대하고자 비유럽권의 외국인 학생에 대해 10배 내지 15배의 대학교 등록금 인상계획을 밝혔다.⁴⁾ 기존에 프랑스에서는 모든 외국인 학생의 국립대학교 등록금을 프랑스 학생과 동일하게 적용해왔다. 이는 1년에 학사 170유로, 석사 234유로, 박사 383유로 수준이다.⁵⁾ 하지만 이번 인상안에 따라 비유럽권 학생들은 학사 2,770유로, 석사 및 박사 3,770유로를 지불해야만 프랑스 국립대학교에서 공부할 수 있다.⁶⁾ 이 인상안은 발표한 다음 해인 2019/2020년부터 바로 적용될 예정이었다.⁷⁾ 에두아르 필리프

4) AFP agence, Université : l'augmentation des frais d'inscription pour les étrangers a été inscrite au journal officiel, Le Figaro.fr étudiant, 2019. 04. 23, https://etudiant.lefigaro.fr/article/universite-l-augmentation-des-frais-d-inscription-pour-les-etrangers-a-ete-inscrite-au-journal-officiel_88657062-659e-11e9-886f-2e1105865bd6/(최종 검색일 : 2020. 02. 08); Camille Stromboni, Le Conseil constitutionnel acte la gratuité de l'enseignement supérieur, Le Monde, 2019. 10. 11, https://www.lemonde.fr/education/article/2019/10/11/le-conseil-constitutionnel-acte-la-gratuite-de-l-enseignement-superieur_6015091_1473685.html(최종 검색일 : 2020. 02. 04).

5) Marie-Estelle Pech, Étudiants étrangers : le Conseil constitutionnel consacre la gratuité, Le Figaro.fr étudiant, 2019. 10. 11, https://etudiant.lefigaro.fr/article/etudiants-etrangers-le-conseil-constitutionnel-consacre-la-gratuite_671bd42e-ec02-11e9-826b-cef58f233b6d/(최종 검색일 : 2020. 02. 08).

6) Alice Pairo-Vasseur, Fais de scolarité pour étudiants étrangers : le Conseil constitutionnel est contre, Le Point, 2019. 10. 14, https://www.lepoint.fr/education/frais-de-scolarite-pour-etudiants-etrangers-le-conseil-constitutionnel-est-contre-11-10-2019-2340797_3584.php(최종 검색일 : 2020. 02. 08).

7) David Flacher, Hugo Harari-Kermadec, Léonard Moulin, Hausse des frais d'inscription pour les étudiants extra-communautaires : l'arbre qui cache la forêt, Marianne, 2018. 12. 04, <https://www.marianne.net/debattons/blogs/les-economistes-at-terres/hausse-des-frais-d-inscript>

총리는 이와 같은 정책은 경제적으로 부유한 외국인 유학생과 저소득층의 프랑스 학생 간 불공정성 해소와 동시에 외국인 인재를 프랑스로 유치하기 위한 목적으로, 인상된 등록금을 통해 영어 및 프랑스어 교육 강화, 저개발국 저소득층 학생을 위한 장학금 확대 및 건물 리모델링 등에 사용할 것이라고 밝혔다.⁸⁾

하지만 프랑스의 이러한 인상안은 학생 및 여러 교육기관으로부터 많은 비판을 받았다. 특히 프랑스 학생인권단체 FAGE(Fédération des Associations Générales Étudiantes)는 “재정난에 빠진 프랑스 교육제도를 되살리는 건 정부의 일이지 학생이 해야 할 일이 아니다.”라고 거세게 반발했으며, 학생단체인 UNEF(Union Nationale des Étudiants de France)는 “많은 외국인 유학생들은 총리가 주장하는 것만큼 부유하지 않고, 오히려 이 인상안은 사회적 불안정성을 강화할 것”이라 주장했다.⁹⁾ 이에 따라 프랑스 곳곳에서 비유럽권 외국인 학생의 학비 인상 철회 시위가 지속적으로 조직되었으며,¹⁰⁾ 여러 국립대학교에서 이 정책에 동의하지 않는다는 입장을 밝혔다.¹¹⁾

비유럽권 외국인에 대한 국립대학교 등록금 인상안은 2019년 4월 19일 부령(Arrêté)을 통해 공식적으로 확정되었다.¹²⁾ 2018년도 기존 발표했던 인상안과 달라진 사항은 박사과정생이 제외되었다는 점이다. 박사과정의 경우 수업을 듣기보다는 개최되는 세미나를 통해 자체적으로 연구에 많은 시간을 투자하는 과정이며, 등록금이 인상되면 세계 인재들이 프랑스가 아닌 다른

ion-pour-les-etudiants-extra(최종 검색일 : 2020. 02. 04).

8) 설지연 기자, 佛 대학, 올 가을부터 EU 출신 아니면 등록금 15배 인상, 한국경제, 2009. 05. 15, <https://www.hankyung.com/international/article/201905158057i>(최종 검색일 : 2020. 02. 04); 한상희 기자, 프랑스, 비유럽 유학생 등록금 최대 15배 ‘기습 인상’, 뉴스 1, 2018. 11. 20, <http://news1.kr/articles/?3481404>(최종 검색일 : 2020. 02. 04).

9) 한상희 기자, 앞의 기사 2018. 11. 20.

10) 뉴시스, 프랑스, 비유럽 유학생 학비 인상 철회요구 집회, 2018. 11. 24, http://www.newsis.com/view/?id=NISI20181124_0014675199(최종 검색일 : 2020. 02. 04); KBS NEWS, 프랑스서 외국인 유학생 등록금 인상 반대 시위, 2019. 01. 25, <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4123822&ref=A>(최종 검색일: 2020. 02. 04).

11) “진국 75개 국립대 중 7곳만이 정부 방침을 따르고, 나머지는 대학 자체의 등록금 면제 권한을 외국인 학생들에게 주로 적용하는 방식으로 교육부의 행정명령을 우회하기도 했다”, 연합뉴스, 佛 현재, 정부의 외국인유학생 등록금 차별인상에 제동, 2019. 10. 15, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191015173000081?input=1195m>(최종 검색일 : 2020. 02. 05); 설지연 기자, 앞의 기사, 2019. 05. 15.

12) Arrêté du 19 avril 2019.

나라를 선택할 수 있는 위험성을 배제하기 위한 것으로 사료된다. 그러므로 등록금 인상안은 최종적으로 국립대학교 학사 및 석사과정에 등록된 비유럽권 외국인 학생을 대상으로 적용하게 되었다.¹³⁾

III. 프랑스 헌법재판소 사후적 위헌법률심판(Question Prioritaire de Constitutionnalité) 제청신청 및 결정

1. 사후적 위헌법률심판 제청신청 이유

2018년 프랑스 정부의 국립대학교 외국인 등록금 인상안이 채택되자 외국인 학생뿐만 아니라 프랑스 학생들도 많은 비판을 제기했다. 이에 따라 UN EDESEP(Union Nationale des Étudiants en Droit, gestion, AES, sciences économiques, politiques et sociales)을 포함한 여러 학생 연합 및 단체들은 프랑스 최고행정법원인 국사원¹⁴⁾을 통해 2019년 7월 25일 헌법재판소에 사후적 위헌법률심판을 제청신청하였다.¹⁵⁾¹⁶⁾ 신청된 사후적 위헌법률심판에서 제기된 사안은 헌법에서 보장하고 있는 ‘1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률’ 제48조 제3항에서 규정하고 있는 국립교육 기관 등록금에 대한 행정입법권과 관련 있다. 프랑스 헌법재판소는 위 조항에 대한 합헌성을 검토하기 위해 프랑스 헌법, ‘1958년 11월 7일 n° 58-1067 법률명령’,¹⁷⁾ ‘1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률’ 및 ‘2010년 2월 4일 행정명령’¹⁸⁾을 참고하였다.¹⁹⁾

사후적 위헌법률심판을 요청한 학생단체와 연합은 크게 다음과 같은 두 가

13) AFP agence, 앞의 기사, 2019. 04. 23.

14) Décision n° 430121 du 24 juillet 2019.

15) Camille Stromboni, 앞의 기사 2019. 10. 11.

16) 프랑스 헌법 제61-1조에 따르면 “① 법원에서 진행 중인 소송과 관련하여, 당사자가 법률규정이 헌법에서 보장하는 권리와 자유를 침해한다고 주장하는 경우, 국사원이나 파기원을 통해 본 문제를 헌법재판소에 제소할 수 있고, 헌법재판소는 정해진 기한 내에 결정한다. ② 본 조의 적용 조건은 조직법으로 정한다(헌법 조문 번역은 법제처에서 발간한 2008년도 프랑스 헌법을 참고함).

17) Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958.

18) Règlement du 4 février 2010.

19) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

지 근거를 제시하고 있다. 먼저 ‘공교육의 무상원칙’과 관련 있다. 1946년 10월 27일 프랑스 헌법 전문 제13조는 “국가는 교육, 직업교육, 문화에 있어 아동과 성인이 동등하게 접근할 수 있도록 이를 보장한다. 교육의 전 과정에 있어 무상으로, 그리고 어느 종교에 치우치지 않는 공교육의 편성은 국가의 의무이다.”라고 규정하고 있다. 다시 말해 1946년 프랑스 헌법 전문 제13조는 모든 시민들에게 중립적인 무상교육의 평등원칙을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 학생단체 및 연합은 심판대상조항이 헌법 전문 제13조에서 규정하는 무상원칙을 보장하고 있지 않다고 주장했다.²⁰⁾ 다음으로 ‘학생들의 재정능력’과 관련 있다. ‘1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률’ 제48조 제3항은 “국가 기관의 등록금 징수, 학사, 시험, 콩쿠르, 학위증서에 관한 비율 및 방법은 해당 부처의 부령에 따른다.”고 규정하고 있다. 즉 등록금 결정 및 징수에 대한 권한은 동법 제48조 제3항에 따라 해당 부처가 행정입법권을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이에 대해 학생단체 및 연합에 따르면, 이 조항은 학생들의 수입에 대해 고려하지 않은 채 국립 교육기관의 등록금 비율과 방법 등에 대한 행정입법권을 부여함에 따라 교육에 대한 평등원칙을 위반한 것이다.²¹⁾ 다시 말해 학생단체 및 연합은 2018년 11월 19일 에두아르 필리프 총리가 제시한 인상안은 외국인 유학생들의 부유함을 근거로 들었지만, 헌법에서 보장하는 교육의 무상원칙과 외국인 학생들의 재정능력을 고려하지 않은 채 행정입법권을 사용하였다고 주장하고 있다.

2. 프랑스 헌법재판소 결정 분석

프랑스 헌법재판소는 2019년 10월 11일 ‘1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률’ 제48조 제3항에 대한 합헌성을 검토하였다. 이에 대한 결정근거를 살펴보면 다음과 같다. 재판소는 먼저 1946년 10월 27일 헌법 전문 제13조에서 규정하는 공교육의 무상원칙을 검토하며, 이는 국립고등교육을 포

20) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

21) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

합한 교육 전 과정에 적용 가능하고 보았다.²²⁾ 이어 헌법에서 보장하는 교육의 무상원칙이 지켜져야 한다고 언급하며, 이 조항은 헌법에서 규정하고 있는 무상원칙을 위반하도록 행정입법권을 부여하고 있지 않다고 판단하였다.²³⁾ 제청신청인들의 두 번째 주장에 대하여, 국립대학교를 포함한 국립교육기관의 등록금은 학생들의 재정능력이 고려되어야 한다고 적시하며, 이 조항은 학생들의 재정적 능력을 고려하지 않도록 규정하지 않음에 따라 교육에 대한 평등원칙을 위반하고 있지 않다고 판단했다.²⁴⁾

이에 따라 헌법재판소는 심판대상조항에 대해서는 합헌이라 결정하였다. 다만 이 조항은 합헌이지만, 헌법에서 규정하는 무상원칙과 교육에 대한 평등원칙이 보장되는 범위 내에서 관련 부처는 국립대학교의 등록금을 결정할 수 있다고 보았다.²⁵⁾ 다시 말해, 1946년 10월 27일 헌법 전문 제13조에 따라 프랑스 국립교육기관에서 교육받는 자 모두에 대해 무상원칙이 선행적으로 지켜져야 하고, 해당 부처는 등록금 징수에 있어 학생들의 재정능력이 고려하여 이를 책정해야 한다고 볼 수 있다. 그러므로 국립대학교의 교육에 대한 무상원칙과 평등원칙의 중요성을 재확인한 이번 헌법재판소의 결정은 프랑스 정부의 비유럽권 외국인 학생 국립대학교 등록금 인상안 반대의견에 힘을 실어주었음에 틀림없다.

IV. 결론 및 평가

2018년 11월 19일 프랑스 에두아르 필리프 총리의 비유럽권 외국인 학생 국립대학교 등록금 인상에 대한 발표는 프랑스에서 공부하고 있던 외국인 유학생과 유학을 준비하는 학생들에게 큰 걱정으로 다가왔다. 당시 등록금 인상이 2019/2020년부터 바로 적용한다는 사실은 등록금 마련을 준비할 시간도 갖지 못한 외국인 학생들에게 근심을 가중시켰다. 또한 프랑스 국립대학

22) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

23) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

24) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

25) Décision n° 2019-809 QPC du 11 oct. 2019.

교에서 정부의 인상안을 적용하지 않을 시 정부의 지원이 제한되기 때문에 많은 대학들은 자신들의 의견과 달리 정부의 인상안을 따를 수밖에 없었다.

이와 같은 외국인 등록금 인상은 확정될 것으로 보였다. 최근 외국인들로 인해 발생한 여러 차례 테러와 범죄들로 프랑스 시민들의 불신은 시간이 지날수록 높아졌고, 프랑스인들은 많은 세금을 내는 반면 외국인 학생은 그러하지 않고 무상교육의 혜택을 받는다는 주장 또한 큰 지지를 얻는 것처럼 보였다. 그러나 프랑스 여러 학생단체와 연합이 외국인 등록금 인상 반대시위에 동참하였고, 액상-마르세유(Aix-Marseille), 칸(Caen), 그르노블-알프스(Grenoble-Alpes), 리옹 2(Lyon 2) 대학교 등은 정부의 압박에도 불구하고 외국인 등록금 인상안에 대해 공식적으로 반대하였다.²⁶⁾ 이에 따라 2019년 7월 25일에 국립교육 기관 등록금 관련 행정입법권에 대해 규정하고 있는 ‘1951년 11월 7일 n° 51-598 재정에 관한 법률’ 제48조 제3항은 국사원을 거쳐 프랑스 헌법재판소에 회부되었다. 그 결과 2019년 10월 11일 재판소는 등록금에 관하여 행정입법사항으로 규정한 것 자체에 관하여는 합헌으로 결정하는 반면, 구체적으로 행정입법을 함에 있어서는 헌법에서 규정하는 교육의 무상원칙과 평등원칙이 우선적으로 달성되어야 한다고 판단했다.

이번 헌법재판소의 결정으로 인해 프랑스 정부의 등록금 인상안은 제동 걸렸음에 틀림없다. 다만 아쉬운 점은 이 결정이 외국인 학생에 대해 프랑스 헌법에서 규정하고 있는 공교육의 무상원칙의 대상이 된다는 직접적인 근거이자 명확한 판례로 작용하기 힘들다는 것이다. 이는 추후 다시금 외국인의 등록금 인상안이 제기될 수 있는 여지를 남긴 것으로 보인다. 이에 따라 앞으로 프랑스 정부가 어떤 조치를 취할지는 조금 더 지켜봐야 할 것이다.

26) Louis Heidsieck, Au moins dix universités refusent d'augmenter les frais d'inscription pour les étrangers, Le Figaro. fr étudiant, 2019. 01. 15, https://etudiant.lefigaro.fr/article/des-universites-refusent-d-augmenter-les-frais-d-inscription-pour-les-etrangers_a0feb3da-18b0-11e9-b98a-b2c17120ca33/(최종 검색일 : 2020. 02. 27).