

독일 내 백신 접종 의무화를 둘러싼 주요 쟁점

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 독일

강하림 (독일 하이델베르크대학교 법학 박사과정)

■ 머리말

독일 내 코로나19 백신 접종 속도가 계속하여 감소하면서 백신 접종 의무화에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 2022년 3월 15일부로 시행된 보건의료인력에 대한 백신 접종 의무화 법안은 바이에른 주가 시행거부 의사를 밝혀 논란이 되었고, 현재 각 주마다 세부 내용이 상이하게 운영되고 있다. 헌법재판소는 해당 법의 시행을 저지하는 가처분 신청에 대하여 기각 결정을 내려 법이 예정대로 시행되는 것을 허용했다. 올라프 솔츠(Olaf Scholz) 연방총리와 칼 라우터바흐(Karl Lauterbach) 연방보건부 장관 등은 백신 접종 의무화의 범위를 보건의료인력뿐만 아니라 일반인에게도 확대해야 한다는 의견을 밝혀왔는데, 최근 의회는 관련 법안에 대한 원내토론을 진행했으나 의회 내에서 합의점을 찾는 데 어려움을 겪고 있다.

이 글에서는 백신 접종 의무화 논의의 큰 축인 보건의료기관 종사자에 대한 부분적 의무화와 일반인을 대상으로 하는 일반적 의무화에 관한 논의 및 주요 쟁점에 대해 살펴보기로 한다.

■ 부분적 백신 접종 의무화 논의

도입취지와 내용

도입

연방의회는 2021년 12월 10일 소위 신호등 연정을 구성하는 사회민주당, 녹색당과 자유민주당이 공동발의한 「코로나19 백신 접종 지원법(Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen Covid-19)」을 통과시켰다. 해당 법은 법안을 발의한 교섭단체 이외에도 야당인 기민·기사연합의 찬성표를 받았다.

입법자들은 법의 제정근거로 감염 시 중증 또는 사망의 위험이 높은 고위험군과 접촉하는 보건의료업계 종사자에게 특별한 책임이 필요하고, 이를 위해 해당 종사자들의 백신 접종률을 높여 고위험군을 신종 코로나바이러스로부터 보호하는 것이 매우 중요하다는 점을 들었다.¹⁾

내용

요양원과 병원 등 보건의료업계의 종사자들은 백신 접종 내역 또는 코로나19 확진 이후 완치를 증명하거나 의학적 이유로 백신 접종이 불가능하다는 진단서를 제출해야 한다. 기존 노동자는 2022년 3월 15일까지 증명 자료를 제출하여야 하며, 3월 16일부터 채용되는 신규 노동자는 관련 증명을 제시해야 채용될 수 있다. 적절한 증명이 제시되지 못할 경우에는 해당 사안이 보건 관청에 보고되어 조사를 받게 되며, 당사자의 기관 출입 또는 근무가 금지될 수 있다.²⁾

1) Bundestag(2021), "Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie", Dezember 6, <https://dserver.bundestag.de/> (검색일 : 2022.2.20).

2) Tagesschau(2022), "Bundesverfassungsgericht : Eilantrag gegen Pflege-Impfpflicht gescheitert", Februar 11, <http://www.tagesschau.de/> (검색일 : 2022.2.20).

바이에른 주의 독자노선 시도

시행거부 발표

부분적 백신 접종 의무화는 시행방안과 벌금액 등 세부사항이 확정되지 않아 시행을 앞두고 우려를 불러일으켰는데, 특히 바이에른 주가 시행거부 의사를 밝혀 논란의 중심이 되었다. 바이에른 주의 마르쿠스 쇠더(Markus Söder) 주지사는 “현재의 형태로는 의무적 백신 접종 시행이 불가능하므로 바이에른에서는 시행하지 않겠다.”라며, 연방 차원의 개선안이 필요하다고 주장했다. 이에 작센 주의 미하엘 크레취머(Michael Kretschmer) 주지사 또한 부분적 백신 접종 의무화 시행을 몇 개월 연기할 것을 요청했으며, 의무화 시행에 있어 자치단체들의 의견이 고려되지 않은 점을 비판했다.³⁾

시행거부에 대한 비판

바이에른 주의 시행거부는 정치권의 비판은 물론 헌법적 논란을 불러일으켰는데, 연방을 구성하는 주가 연방법의 규율을 받지 않겠다고 선언하는 것은 연방국가를 택한 독일 헌법의 기본 원칙을 고려하지 않은 발언이기 때문이다. 이에 낸시 패저(Nancy Faeser) 연방내무부 장관은 “해당 법은 쇠더 주지사가 상원에서 함께 통과시킨 연방법”이라며 “헌법은 바이에른 주에서도 적용된다.”라고 꼬집었다.⁴⁾ 마르코 부쉬만(Marco Buschmann) 연방사법부 장관 또한 법치국가 원리를 들어 쇠더 주지사를 비판했고, 라이너 쉘레겔(Reiner Schlegel) 연방사회법원장 역시 법률의 유효함을 강조하며, “백신 접종 의무화를 피하고자 하는 자는 현재의 법률을 폐지하거나 새로운 법률을 제정하여야 한다.”라고 지적했다. 쇠더 주지사의 발언은 헌법학자들로부터도 큰 비판을 받았고, 결국 쇠더 주지사는 바이에른도 법을 지킬 것이고 연방과의 합리적인 대화를 통해 문제를 해결하겠다고 물러서는 모습을 보였다.⁵⁾

3) Tagesschau(2022), “Corona-Lockerungen: Ein Fahrplan mit Baustellen”, Februar 16, <http://www.tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

4) Bild(2022), “Innenministerin Nancy Faeser: Auch Söder muss sich an Recht und Gesetz halten”, Februar 13, <http://www.bild.de/> (검색일: 2022.2.20).

5) Zeit(2022), “Bayern bekennt sich zu Teil-Impfpflicht”, Februar 15, <http://www.zeit.de/> (검색일: 2022.2.20).

헌법재판소의 가처분 신청 기각

가처분 기각결정

보건의료업 종사자에 대한 백신 접종 의무화 법안이 의회를 통과한 이후 연방헌법재판소에 는 해당 법률과 관련된 제소가 이어져, 2월 3일 기준 약 300명이 74개의 위헌소송을 제기했 다. 그중 다수는 가처분 신청을 포함했는데, 연방헌법재판소는 2월 11일 해당 법률 시행을 중 단하는 내용의 가처분 신청을 기각했다. 이에 백신 접종 의무화 법은 예정대로 시행되었으나, 법이 헌법에 부합하는지에 대한 최종 결정은 추후 본안소송에서 판단된다.⁶⁾

기각결정의 이유

헌법재판소는 기각결정의 이유로 백신 접종으로 인해 백신 접종자에게 중대한 후속 결과가 따를 가능성이 매우 적은 데 비해, 취약층이 감염될 경우 건강에 가해지는 위험이 높다는 점 을 들었다. 법률조항의 잠정적 시행 중단은 보건의료기관의 백신 접종률을 떨어뜨릴 수 있으 며, 이는 보건의료기관 노동자가 고위험군에 연속적으로 바이러스를 전파하도록 야기해 결 국 코로나19로 인한 사망과 중증환자 발생을 초래할 수 있다는 것이다. 재판부는 이에 더해 규정을 적용받는 노동자들이 백신 접종 후 일시적 불편함을 느끼거나 중증 부작용 발생 또는 사망에 이르는 개별적인 예외상황이 발생할 수 있다고 하더라도 백신 접종 의무화 시행은 불 가피하며, 경제적 관점에서의 부작용은 법의 시행을 막는 근거가 되기에 부족하다고 했다.⁷⁾

보건의료업계의 반응

연방노동청은 2022년 1월 노동시장통계 발표에서 기존에 요양기관에서 근무하던 약 1만 2천 명의 노동자가 신규 구직자로 등록했다고 보고했다. 구직자 등록은 현 직장을 퇴사하기

6) Tagesschau(2022), “Bundesverfassungsgericht: Eilantrag gegen Pflege-Impfpflicht gescheitert”, Februar 11, <http://www.tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

7) Bundesverfassungsgerichts(2022), “Erfolgreicher Eilantrag zur Außervollzugsetzung der “einrichtungs- und unternehmensbezogenen Nachweispflicht“ nach § 20a Infektionsschutzgesetz”, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/> (검색일: 2022.2.20).

전에 하는 신고이므로 현 종사자의 퇴사가 예고된다는 해석이 가능하다. 다니엘 테어첸바흐(Daniel Therzenbach) 연방노동청장은 “구직자가 평상시보다 많아진 것은 분명하나, 구직자 신고의 증가가 백신 접종 의무화와 연관된 것인지는 분명하지 않다.”라고 선을 그어 확대해석을 경계하는 태도를 보였다.⁸⁾

독일요양협회(Deutscher Pflegerat)는 법안 통과 전부터 보건의료분야 종사자의 백신 접종 의무화가 병원 및 요양기관의 인력부족 문제를 발생시킬 수 있다며 우려의 목소리를 내왔다. 크리스티네 포글러(Christine Vogler) 협회장은 병원과 요양기관이 이미 인력난에 시달리고 있으므로 더 이상 한 명의 직원도 잃을 수 없다고 호소했다.⁹⁾

각주의 법률 시행방안

이 법의 세부적인 시행은 연방이 아닌 주의 관할에 속하므로, 각 주는 3월 15일부터 개별적인 시행방안을 내놓았다. 논란이 되었던 바이에른 주는 단계적 절차에 따른 시행안을 제시했는데, 보건관청은 우선 백신 미접종자에게 결정을 재고할 수 있는 기회를 주고, 백신 접종에 대한 상담이 이루어진 후에 법적으로 정해진 백신 접종 증명서 제시를 요청하도록 했다. 해당 증명이 이루어지지 못할 경우에는 벌금이 부과되며, 근무 금지는 오직 최종적인 수단으로만 쓰일 수 있다. 베를린은 보건관청이 의료 시스템의 운영실태를 고려하여 백신 접종 의무화를 시행하도록 했는데, 의료기관의 정상적인 운영이 어려울 경우 시행 배제도 가능하다. 바덴 뷚템베르크 주는 대상 노동자에게 백신 접종 증명을 제시할 수 있는 2주가량의 기한을 주고, 기한 내에 백신 접종을 시작했거나 접종 의사가 확인된 경우에는 기한을 연장해주시기로 했다. 이처럼 각 주의 시행방안이 즉각적인 노동 금지와는 거리를 두고 있어 법 시행이 보건의료기관 노동자에게 실질적인 의미를 갖게 되기까지는 전반적으로 시간이 걸릴 것으로 예측된다.¹⁰⁾

8) Spiegel(2022), “Job-Statistik : Tausende Pflegekräfte melden sich vor Einführung der Impfpflicht arbeitssuchend”, Februar 1, <http://www.spiegel.de/> (검색일 : 2022.2.20).

9) Bayerischer Rundfunk(2021), “Pflegerat : Bei Impfpflicht ungeimpfte Mitarbeiter kündigen”, November 21, <http://www.br.de/> (검색일 : 2022.2.20).

10) Tagesschau(2022), “Was die Teil-Impfpflicht bedeutet”, März 15, <http://www.tagesschau.de/>

■ 일반적 백신 접종 의무화 논의

도입 논의

연방정부는 팬데믹에서 벗어나기 위해 특정 직업군에 대한 부분적 백신 접종 의무화뿐만 아니라 전체 시민을 대상으로 하는 일반적 백신 접종 의무화로 대상을 확대해야 한다는 입장을 보였다. 각 주도 대체적으로 이에 찬성하는 의견을 보여왔다. 솔츠 총리는 정부 차원의 법안 발의 대신 의원들이 자유롭게 법안을 발의할 수 있도록 했고, 추후 법안 표결 역시 교섭단체에 구애받지 않는 자유 표결에 맡겨 의회 내에서 폭넓은 지지를 받는 합의가 도출되기를 기대하고 있다.¹¹⁾ 그러나 신호등 연정에 참여한 정당 내에서도 사회민주당과 녹색당은 일반적 백신 접종 의무화에 찬성하는 데 반해 자유민주당은 의견 결정을 유보하고 있으며, 자유민주당 내 일부 의원은 의무 접종에 반대하는 법안을 발의하기도 하는 등 당 내 의견이 불일치하는 모습을 보이고 있다.

발의안의 종류

현재 제시되고 있는 총 5건의 발의안 중 주로 논의되는 것은 백신 접종 의무화를 찬성하는 세 가지 발의안으로, 아래에서 더 살펴보도록 한다. 그 외 발의안으로는 독일을 위한 대안(AfD)과 자유민주당의 볼프강 쿠비키(Wolfgang Kubicki) 의원이 각각 제출한 백신 접종 의무화 거부 법안이 있다.

만 18세 이상에 대한 백신 접종 의무안

법안 내용

신호등 연정 참여 정당의 교섭단체 의원 7명이 발의한 이 법안에 의하면, 우선 법정 의료보

(검색일 : 2022.3.28).

11) Tagesschau(2022), “Bundestagsfraktion zu Corona : Union für Impfpflicht in drei Stufen”, Februar 11, <http://www.tagesschau.de/> (검색일 : 2022.2.20).

험기관(Gesetzliche Krankenkassen)은 2022년 5월 15일까지 모든 성인에게 개별적으로 연락하여 백신 접종 및 관련 상담의 가능성에 대해 고지해야 한다. 10월 1일부터는 독일 내 주소를 둔 모든 성인이 3차 백신 접종 또는 코로나19 완치 증명서를 소지하고 관청 또는 법정 의료보험기관의 요청이 있을 시 이를 제시해야 한다. 의료보험기관은 피보험자에게 백신 접종포털을 통해 백신 접종 상태를 문의한 후 해당 내용을 저장하고, 백신접종증명서를 제출하지 못한 피보험자를 자치단체에 보고한다. 보건관청은 미접종자에게 백신 접종 예약을 제공하며, 이를 거부하는 자가 4주 이내에 백신 접종을 받지 않는 경우에는 벌금이 부과될 수 있다. 의학적 이유로 백신 접종을 받을 수 없는 자 또는 임신 초기의 임산부는 백신 접종 대상에서 제외된다. 발의 내용에 따르면 해당 법은 2023년 12월 31까지 한시적으로 존재하도록 하며, 그때까지 3개월마다 법률의 유효성을 검증받아야 한다.¹²⁾

발의자들은 “다음 코로나19 유행까지 대비 없이 기다리는 것은 너무 늦은 조치이며, 시민과 의료시스템을 보호하지 못하는 일이 재발하는 것을 막기 위해 이 법을 발의한다.”라며, “모든 이를 위한 자유는 오직 모두가 연대할 때에만 가능하다.”라고 강조했다.¹³⁾

법정 의료보험기관의 반응

이 법안이 시행되기 위해서는 법정 의료보험의 지원이 반드시 필요하나, 법정 의료보험기관은 백신 접종 의무화에 깊이 개입하지 않으려는 것으로 보인다. 법정 의료보험기관의 대변인은 “의료보험은 피보험자에게 정보를 전달하고 상담을 제공할 임무가 있으나 법적인 의무 접종을 시행하고 감독하는 것은 국가의 임무이다.”라고 선을 그었다. 그러나 사회민주당 교섭단체의 디르크 비제(Dirk Wiese) 부대표는 의료보험기관의 주장을 반박하며, “의료보험을 통한 백신 의무접종은 우리의 시각에서 합리적이고 법적으로 허용되며 실행가능하다.”라고 하여 기존 안을 고수할 것을 천명했다.¹⁴⁾

12) Frankfurter Allgemeine Zeitung(2022), “Gesetzesentwurf für Impfpflicht: Erst Beratung, dann Impfung”, Februar 11, <http://www.faz.de/> (검색일: 2022.2.20).

13) Tagesschau(2022), “Coronavirus: Das sind die Positionen zur Impfpflicht”, Februar 16, <http://www.tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

14) Tagesschau(2022), “Impfpflicht: Krankenkassen wollen nicht kontrollieren”, Februar 10, <http://www.tagesschau.de/>(검색일: 2022.2.20).

예비적 단계별 백신 접종 의무안

법안 내용

기민·기사연합은 연령대별 또는 직업군별 그룹을 나누어 순차적으로 백신 접종을 의무화하는 단계적 백신 접종 의무안을 도입하려 한다. 이 법은 코로나19 상황이 계속하여 악화될 경우에만 예비적으로 적용되는 것이 특징이다. 구체적으로는 3단계의 시행이 제안되고 있는데, 우선 1단계로 60세 이상의 백신 접종, 2단계로 50세 이상의 백신 접종, 3단계로 전력·수도·의료·교통 등 필수 시설의 노동자 또는 학교, 유치원, 경찰 노동자의 백신 접종을 진행하는 것이다.¹⁵⁾

발의자들은 백신 접종이 오미크론 변이의 확산을 더 이상 억누를 수 없으므로 현재 시점에서 만 18세 이상 백신 접종 의무화를 정당화할 수 있는 근거가 충분하지 않다는 전제하에, 지금 당장이 아니라 연방의회의 필요에 따라 추후 활성화될 수 있는 법을 마련하는 것이 필요하다고 본다. 단계별 백신 접종 의무의 적용 시기 및 범위는 추후 연방의회에서 구체화되어야 한다.¹⁶⁾

상담 후 만 50세 이상의 백신 접종 의무안

자유민주당 안드류 울만(Andrew Ullmann)의 주도하에 발의된 이 법안은 백신 접종 회의론자를 설득하기 위한 백신 접종 캠페인을 먼저 시도한다. 백신 미접종자는 백신 접종 상담을 받아야 하고, 이러한 캠페인에도 불구하고 충분한 백신 접종률에 도달하지 못할 경우에는 만 50세 이상에 대한 의무적 백신 접종이 이루어질 수 있다. 발의안은 법정 의료보험기관이 18세 이상의 모든 성인에게 상담과 백신 접종의 가능성에 대해 고지하도록 정하고 있으며, 모든 시민은 2022년 9월 15일까지 백신접종증명서 또는 완치증명서를 제시하거나, 백신 접종 상담을 요청한 증거를 제시할 수 있어야 한다.¹⁷⁾

15) Tagesschau(2022), “Bundestagsfraktion zu Corona: Union für Impfpflicht in drei Stufen”, Februar 11, <http://www.tagesschau.de/>(검색일: 2022.2.20).

16) Tagesschau(2022), “Coronavirus: Das sind die Positionen zur Impfpflicht”, Februar 16, <http://www.tagesschau.de/>(검색일: 2022.2.20).

17) Schröder, A., S. Weiland (2022), “Ampel-Abgeordnetengruppe legt Antrag für Impfpflicht ab

법안의 취지는 만 50세 미만의 기저질환이 없는 성인의 경우 의료시스템 과열에 크게 영향을 미치지 않으므로 만 50세 이상을 대상으로 한 백신 접종 의무만으로 충분한 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 이 법안은 만 18세 이상의 백신 접종 의무화 법안에 이어 신호등 연정 참여 정당 소속 의원들의 동의를 확보한 두 번째 법안이다.¹⁸⁾

정치권의 반응

솔츠 총리는 2022년 2월 16일에 있었던 연방-주 정부 총리 간 회의 이후 진행된 기자간담회에서 만 18세 이상의 백신 접종 의무화에 찬성한다고 밝히며, 모든 주의 대표가 의무적 백신 접종의 도입 필요성을 다시금 확인했고 강조했다. 연방정부는 감염으로부터 스스로를 보호할 수 없는 고위험군을 위해 주변 사람들이 특별한 책임을 져야 하므로, 신체의 자유에 대한 법적 제한 또한 정당화된다고 보고 있다.¹⁹⁾

야당인 기민·기사연합은 만 18세 이상 백신 접종 의무화 법안을 통과시키기 위해 필요한 과반수 확보가 어려울 것이라는 입장이다. 기민·기사연합의 토어스텐 프라이(Thorsten Frei) 의회사무총장은 코로나19 유행이 잠잠해지고 신규 확진자와 입원환자 수가 줄어들수록 18세 이상에 대한 백신 접종 의무화가 헌법적으로 용인되기 어려워질 것이라고 지적했다.²⁰⁾ 이에 사회민주당은 기민·기사연합에 현재 제시되고 있는 법안 중 가장 바람직한 안을 선택하기 위한 대화를 제안했으나 기민·기사연합은 이를 거절하였다.²¹⁾

50 vor”, Februar 16, Spiegel, <http://www.spiegel.de/> (검색일: 2022.2.20).

18) Tagesschau(2022), “Weiterer Entwurf vorgelegt: Erst Beratung vor möglicher Impfpflicht”, Februar 16, <http://tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

19) Sanches, M.(2022), “Corona-Gipfel: So lief die Pressekonferenz mit Olaf Scholz”, Februar 16, Morgenpost, <http://www.morgenpost.de/> (검색일: 2022.2.20).

20) Tagesschau(2022), “Debatte über Impfpflicht: Union rechnet nicht mehr mit Impfpflicht”, Februar 15, <http://www.tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

21) Tagesschau(2022), “Allgemeine Impfpflicht: SPD bietet Union Gespräche an”, Februar 14, <http://tagesschau.de/> (검색일: 2022.2.20).

■ 맺음말

보건요양인력에 대한 백신 접종 의무화 법이 시행되었지만 각 주가 실무상 공백을 우려하여 세부적인 시행방안에서 온건한 태도를 보이며, 법의 취지는 일부 퇴색되었다. 헌법재판소는 가처분 신청 기각결정으로 부분적 백신 접종 의무화의 시행을 허용했으나, 위헌 여부에 대한 최종 판단이 이루어지지 않아 법적 불확실성이 완전히 해소되었다고 보기는 어렵다.

보건의료인력 이외의 일반인에 대한 백신 접종 의무화 관련 논의 또한 점차 구체화되고 있으나, 자유민주당 내의 의견 차이로 인해 신호등 연정 참여 정당 간 의견불일치가 발생했다. 독일 내 코로나19 확산세가 계속되고 있으나, 백신 접종 의무화에 대한 다수결의 합의를 이끌어내기 쉽지 않은 상황이다. 기민·기사연합의 티노 조어게(Tino Sorge) 보건정책 대변인은 이런 상황에 대해 “신임정부가 스스로 혼란을 초래했다.”라고 지적했다.²²⁾ 그러나 다양한 의견이 토론의 장에 오르는 의회민주주의에서 혼란은 피할 수 없는 과정으로, 연방의회가 이러한 혼란을 어떻게 건설적인 토론으로 변화시킬 수 있을지 귀추가 주목된다. **KLI**

22) *Ibid.*