

프랑스의 국민투표법률에 대한 입법평가

한 동 훈*

〈국문초록〉

프랑스의 국민투표법률에 대한 영향평가서의 특징은 다음과 같다. 첫째로, 우선 본 영향평가서의 전체적인 구성은 법률안의 특성을 반영하여 i) 개혁의 쟁점, ii) 외국 사례에 대한 검토, iii) 채택된 방법, iv) 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향, v) 자문활동 및 적용 방법으로 전체적인 구성을 하였다. 둘째로, 영향평가서에서 가장 중요한 부분인 새로운 규정의 예상가능한 영향(본 영향평가서에서는 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향)과 관련하여 본 연구에서 살펴본 영향평가서는 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향외의 다른 규정의 영향분석에 대해서는 법적 영향, 선거권자에 대한 영향, 소송적 영향을 나누어 기술하였지만, 형식적으로 기술되었으며, 재정적 영향을 통해 분석된 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향 또한 비용과 관련된 구체적 근거를 찾을 수 없었다. 셋째로, 이에 반해 자문활동의 경우 국가 정보 및 자유 위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL)에 의한 어느 정도 실질적인 자문결과가 있었던 것으로 판단된다.

※ 주제어 : 영향평가, 입법평가, 입법평가서, 프랑스 국민투표, 국민투표

* 헌법재판연구원 책임연구원

- I. 들어가는 말
 - II. 프랑스 헌법상 국민투표의 의의
 - 1. 헌법 제11조의 규정
 - 2. 헌법 제11조에 대한 해석론
 - III. 프랑스 국민투표법률에 대한 영향평가서의 주요 내용
 - 1. 개혁의 쟁점
 - 2. 외국의 사례에 대한 검토
 - 3. 채택된 방법 : 인터넷을 통한 국민투표
 - 4. 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향
 - 5. 지문활동 및 적용 방법
 - IV. 맺음말
-

I . 들어가는 말

현재 세계 각국은 국민생활의 불편을 방지하고, 국가경쟁력을 강화하는 등의 목적으로 양질의 규범을 만들고자 노력하고 있으며, 이에 대한 방안의 하나로 그 동안 우리나라에서는 입법평가에 대한 분석 및 제도화에 대한 연구를 경주하였다.

그리고 이를 위해 여러 선진국의 입법평가와 관련된 연구를 비교법적 관점에서 수행하고 있는 실정이며, 프랑스 또한 그 주요 연구대상인 것은 부인할 수 없는 사실이다.

이와 같은 관점에서 프랑스의 영향평가제도에 대한 소개를 위한 연구는 국내에서 어느 정도 진행되어 왔다. 즉, 프랑스의 경우 2008년 헌법개정 및 조직법률(loi organique)을 통한 구체화를 통해 영향평가제도가 제도화된 나라로 “국무조정실”(Secrétariat général du Gouvernement)에서

영향평가의 세부항목을 결정하고, 다른 부처들의 협력을 이끌어내며, “국사원”(Conseil d'État)에서 영향평가서의 확실함과 완벽함에 대한 사전적 검토를 하며, 의회의 “의장단회의”(Conférence des présidents)와 “공공정책에 관한 평가와 통제위원회”(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)에서 정부제출법률안과 함께 제출된 영향평가서에 대한 검토를 하며, 그리고 “헌법재판소”(Conseil constitutionnel)에서 영향평가서와 관련된 의회와 정부간의 대립을 해결하는 역할을 하는 점이 특징적이다.¹⁾

그렇지만, 프랑스의 경우 i) 진단, ii) 목적, iii) 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, iv) 새로운 규정의 예상가능한 영향, v) 자문활동, vi) 개혁의 실행을 기본적인 틀로 하는 수많은 영향평가서가 작성 및 축적되어 있기 때문에, 이제는 영향평가에 대한 제도적인 분석 보다는 프랑스의 영향평가서 자체에 대한 비판적 분석으로 그 연구의 중점이 변경되어야 할 시점이라고 생각된다.

따라서 본 연구에서는 하나의 시도로서 국민투표제도에 관한 프랑스 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률안과 일반법률안을 위한 영향평가서에 대한 비판적인 검토를 하고자 한다. 이를 위해 프랑스 헌법상 국민투표제도에 대한 개괄적 소개를 먼저하고(Ⅱ), 그리고 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률안과 일반법률안을 위한 영향평가서의 주요내용을 살펴보고자 하며(Ⅲ), 마지막으로 영향평가서에 대한 비판적인 검토를 하고자 한다(Ⅳ).

1) 한동훈, 프랑스의 영향평가제도, 공법학연구 제13권 제4호, 2012, pp. 88-93.

II. 프랑스 헌법상 국민투표의 의의

1. 헌법 제11조의 규정

1958년 프랑스 제5공화국 헌법 제11조는 “① 대통령은 의회회기 중 관보에 공포된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라, 공권력의 조직에 관하거나, 공동체의 결정의 승인을 필요로 하거나, 헌법에 위반하지는 않으나 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다. ② 국민투표에 의하여 법률안의 채택이 확정된 때에는 대통령은 전조에 정하는 기간 내에 이를 공포한다.”고 규정함으로써 프랑스 헌법 제89조²⁾에 규정된 “헌법개정국민투표”(référéndum constituant)와 구별되는 국민이 직접 법률을 채택하도록 하는 규정을 설치하였다.

이는 이론적인 측면에서 의회의 의해 가결되지 않은 정부제출법률안을 국민이 직접 채택할 수 있는 제도로 프랑스의 공화주의 전통의 관점에서 혁명적인 규정이라 평가되며, 대통령에 의한 권한 남용에 따른 독재권력에 의한 악용도구가 될 위험, 국민투표의 대상 및 구체적 통제장치의 미흡 등의 비판이 제기되어 왔다.³⁾

이에 프랑스에서는 2008년 i) 대통령 권력에 대한 균형추를 통한 투명성의 제고, ii) 의회 권한의 강화, iii) 정치적 토의의 제고와 반대파

2) 프랑스 헌법 제89조 “① 수상의 제안에 따른 공화국 대통령과 의회가 공동으로 헌법개정안의 발의권을 가진다. ② 정부제출 또는 의원발의 헌법개정안은 동일한 내용으로 양원에서 제42조 3항에 정해진 기간에 대한 조건에 따라 검토된다. 국민투표에서 승인되면 헌법개정이 확정된다. ③ 단, 대통령이 헌법개정안을 양원합동회의(Congrès)에 제출할 것을 결정하면 이에 대한 국민투표는 시행되지 아니한다. 이 경우의 의장단이 양원합동회의의 의장단이 된다. ④ 영토의 보전을 침해하는 개정절차는 일체 착수추진될 수 없다. ⑤ 공화정체는 헌법 개정의 대상이 될 수 없다.”

3) 프랑스 제5공화국의 국민투표제도에 대해서는 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, pp. 365-383 참조.

지위의 강화를 기본 원칙으로 한 전면적인 헌법개정의 한 부분으로 프랑스 헌법 제11조에 대한 개정을 하였다.⁴⁾

개정된 프랑스 헌법 제11조의 내용은 다음과 같다. 즉, “① 공화국 대통령은 의회 회기 중 정부의 제안 또는 양원의 공동제안(이들 제안은 관보에 공포된다)에 따라, 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되는 것은 아니나 제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 정부제출법률안을 국민투표에 붙일 수 있다. ② 정부의 제안에 대한 국민투표가 조직되는 경우, 정부는 하원과 상원에 대하여 토론이 수반되는 선언을 한다. ③ 제1항에서 언급한 사항에 대한 국민투표는 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 의회구성원 1/5의 발의로 조직될 수 있다. 이러한 발의는 의원발의법률안의 형식을 띠며, 최소 1년 전에 공포된 법률규정의 폐지를 목적으로 할 수는 없다. ④ 국민투표 발의의 제출조건과 헌법재판소가 전항의 규정의 준수를 통제하는 조건은 조직법률에 의해 규정된다. ⑤ 위의 의원발의법률안이 조직법률에서 정한 기간 내에 하원과 상원에서 심사되지 않을 경우, 공화국 대통령은 동 법률안을 국민투표에 붙인다. ⑥ 위의 의원발의법률안이 프랑스 국민에 의해 채택되지 않을 경우, 국민투표일 후 2년이 경과되기 전에 동일한 주제의 새로운 국민투표제안은 제출될 수 없다. ⑦ 국민투표를 통해 정부의 제안이나 양원의 공동제안에 따른 법률안이 채택되면, 공화국 대통령은 국민투표결과가 공포된 날로부터 15일 이내에 법률을 공포한다.”⁵⁾

4) 이에 대한 개괄적 소개로는 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 소고, 토지공법연구 제43집 제3호, 2009 참조.

5) 헌법재판연구원, 세계헌법재판동향, 2014년 제1호, pp. 104-105.

그리고 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률(loi organique)⁶⁾과 일반 법률(loi)⁷⁾이 제정되었으며, 프랑스 헌법 제39조⁸⁾에 따라 영향평가서(études d'impact) 또한 제출되었다.

2. 헌법 제11조에 대한 해석론

(1) 국민투표의 조직

1) 헌법기관에 의한 발의 : 공화국 대통령의 자유재량적 권한

정부와 의회를 구성하는 상원과 하원은 공화국 대통령에게 헌법 제11조의 국민투표를 제안할 수 있으며, 이 가운데 정부의 제안은 반드시 의회의 회기 중에 표현되어야 한다(제11조 제1항).

이 규정은 제5공화국 헌법제정시 국민투표가 국민들을 앞서워 의회에 대항하도록 하는 수단으로 이용될 것을 염려한 헌법자문위원회(Comité consultatif constitutionnel)의 요구에 따라 도입되었으며,⁹⁾ 하원의원으

6) LOI organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

7) LOI n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

8) 프랑스 헌법 제39조 “① 수상과 국회의원은 법률안 발의권을 가진다. ② 정부제출법률안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의 심의를 거쳐 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장자금조달 법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법률안은 상원에 먼저 제출된다. ③ 국민의회 또는 상원에 제출된 정부제출법률안은 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다. ④ 처음 법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정한다면, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법재판소에 청구할 수 있으며, 헌법재판소는 8일내에 결정을 내린다. ⑤ 양원의장은 법률에 정해진 조건에 따라 각 원의 구성원 중의 하나에 의해 제출된 의원발의법률안을 위원회의 검토에 앞서 각원이 반대하지 않는 한 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있다.”

9) Francis Hamon/Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, 2012, pp. 569-570.

로 하여금 정부가 제안하는 것이 권한남용이라고 판단되는 경우 정부로 하여금 책임을 물을 수 있도록 하기 위한 의도가 반영된 규정이기도 하다. 뿐만 아니라, 1995년 헌법개정 이후 정부는 하원과 상원에 토론이 수반되는 선언을 하여야 하며, 따라서 토론 후에는 어떠한 투표도 할 수 없다. 여기서 토론은 유권자로 하여금 선택을 보다 잘 하도록 정보를 제공하기 위한 의도로 판단된다.

한편 양원의 공동발의는 상원과 하원의 공화국 대통령에게 정부제출법률안(의원발의법률안이 아님)을 국민투표에 부칠 것을 제안하는 발의에 대한 표결로 표현된다. 실제로 이와 같은 발의는 1984년 7월 5일 상원에 의해 채택된 적이 있었지만, 7월 6일 하원은 이를 거부하였으며, 또한 1985년 7월 5일과 1997년 12월 18일에도 하원은 동일한 발의를 채택하는 것을 거부하였다. 따라서 이 규정은 한 번도 적용된 적이 없다.

그리고 상원과 하원이 제안을 하는 경우 공화국 대통령은 각료들로부터 부서를 받을 필요 없이 국민투표의 실시에 대해 자유로이 판단을 한다(자유재량적 권한).

2) 의회들과 시민들에 의한 발의 : 공화국 대통령의 구속적 권한

2008년 7월의 헌법개정에 따라 도입되었고, 일반적으로 국민의 발의에 따른 국민투표제도를 도입하는 것으로 자주 소개되고 있는 본 규정은 시민들이 직접 국민투표절차를 개시하도록 하는 것은 아니다.

즉 헌법재판소의 통제와 조직법률이 정하는 조건에 따르기 때문에 본 규정에 따른 국민투표의 발의권은 의원 1/5(상원 또는 하원의원 184명)에 속하며, 등록 유권자의 1/10(약 4백4십만의 유권자의 서명)의 서명을 획득해야 하는 의원발의법률안의 형식이어야 한다.

그리고 이와 같은 조건외에 의원과 시민들의 발의에 의한 국민투표는 양원이 조직법률이 정하는 기간 내에 의원발의법률안을 심사하지 않는 경우에만 조직될 수 있다. 따라서 이 경우에만 공화국 대통령은 국민투표를 실시해야 할 의무가 있으며, 이에 대한 공화국 대통령의 선택재량은 없다.

2008년 헌법개정으로 새로이 도입된 본 조항은 집권당과 야당의 의원들로 하여금 민주주의에 대한 애착을 보여줄 수단이라고 여겨졌으나, 국정운영의 중심을 대중적 선동가에게 넘겨줄 우려가 있으며,¹⁰⁾ 실제로 실시될 가능성도 그렇게 빈번하지 않을 것이라는 비판이 있다. 왜냐하면, 일단 제출수리조건이 충족하기가 쉽지 않으며, 의원들은 이와 같은 제안을 취소하기 위해 해당 법률안을 자신들의 의사일정에 등록하여, 결국 국민투표를 회피할 것이기 때문이다.¹¹⁾

(2) 국민투표의 대상영역

제5공화국 헌법을 제정할 당시에는 모든 정부제출법률안을 국민투표의 대상으로 하고자 하였다. 그러나 여전히 제3공화국 및 제4공화국 하의 프랑스식의 의원내각제에 대한 애착을 가지고 있었으며, 국민투표제도가 나폴레옹식의 플레비지스(plébiscite bonapartiste)화 되는 것을 염려한 몇몇 드골(de Gaulle)의 각료들은 국민투표의 적용영역을 제한하고자 하였으며, 이것이 최종적인 헌법조문에 반영되었다.

제5공화국 초기에는 알제리문제, 공화국 대통령의 선거방법 등과 같은 공권력의 조직에 관한 문제가 대두되었고, 이와 관련하여 드골 대통령은 제11조를 상당히 활용했다. 그러나 그 뒤에 실업, 교육의 자유, 사형문제 등 사회문제가 대두되었으며, 이는 당초의 법률안의 범위를 뛰어 넘는 것이기도 하였다.

따라서, 1984년과 1993년 F. Mitterrand은 헌법개정을 제안하였지만,¹²⁾ 헌법재판소의 판례에 따라 수많은 영역이 법률적 차원뿐만 아니라 헌법적 가치를 가지게 되었으며, 그 결과 새로운 국민투표의 적용영역의 확장은 사전적 위헌법률심판이 없이는 어렵게 되었다. 이에 J. Chirac는

10) Francis Hamon/Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, 2012, p. 571.

11) Francis Hamon/Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, 2012, p. 571.

12) 실제로 1984년 François Mitterrand은 “공적 자유의 기본적 보장에 관한” 정부제출법률안도 국민투표에 부칠 수 있도록 헌법개정을 시도하였지만, 실패하였음.

<http://www.dalloz.fr/Document?produit-id=CCDF&famille-id=CODES#>

1995년 6월에 “국가의 경제 또는 환경 정책에 대한 개혁과 이에 기여하는 공역무”라는 모호한 표현을 통하여 국민투표의 적용영역을 확대하였다. 그리고 2008년 7월의 헌법개정은 “환경”문제까지 국민투표의 대상을 확대하였다.

(3) 의원발의 국민투표의 한계

의원발의 국민투표는 다음과 같은 두 경우에 실시할 수 없다. 첫째로, 제출된 의원발의법률안은 최소 1년 전에 채택된 법률규정의 폐지를 목적으로 할 수는 없으며, 헌법재판소는 이의 준수여부를 심사한다.

둘째로, 2년이 지나지 않은 동일한 주제에 대한 국민투표제안은 불가능하다. 그러나 “동일한 주제”는 법률의 동일성인지 그 영역의 동일성인지에 대한 해석상 불명확한 점이 있다. 그리고 누가 이와 같은 금지에 대한 통제를 담당하는지? 또한 불명료한 것으로 판단된다.

(4) 국민투표에 대한 통제권

국민투표법률안이 제11조에 규정된 내용적·형식적 조건을 충족했는지를 심사하는 것은 프랑스 헌법재판소이다.

III. 프랑스 국민투표법률에 대한 영향평가서¹³⁾의

주요 내용

위에서 살펴본 개정된 프랑스의 국민투표제도는 그 적용을 위해 조직법률(loi organique)¹⁴⁾과 일반법률(loi)이 필요하게 되었으며, 이들 법률안

13) 프랑스 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률안과 일반법률안에 대한 영향평가(ETUDE D'IMPACT)는 동일한 영향평가서로 진행되었다. 원문은 <http://www.legifrance.com/Droit-francais/Etudes-d-impact/Etudes-d-impact-des-lois/Lois-publiees> 참조.

14) 조직법률이란 프랑스 제5공화국 헌법 제46조의 규정에 따라 헌법상 제도에 관한 사항을

에 대해서는 프랑스 헌법 제39조에 따라 영향평가서(études d'impact)가 첨부되지 않을 수 없었다.

따라서 아래에서는 프랑스 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률(loi organique)안과 일반법률(loi)안의 영향평가서(études d'impact)의 특징적인 모습을 살펴보고자 한다.

1. 개혁의 쟁점

프랑스 헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률(loi organique)안과 일반법률(loi)안의 영향평가는 국민투표(référendum)에서 국민발의 절차를 도입하는 것을 개혁의 쟁점으로 삼았으며, 이를 위해 i) 현행 국민투표제도에 대한 소개, ii) 헌법 제11조 제3항 내지 제6항에 규정된 국민투표절차에 대한 소개, iii) 헌법 제11조의 해석론에 대한 기술을 하였다.

그리고 헌법 제11조에 대한 해석론으로 조직법률의 입법자에게 유보된 권한 영역을 확정하고, 헌법 제11조에 규정된 국민발의 국민투표법률안을 제한할 경우의 구체적인 한계에 대한 설명을 하였다.¹⁵⁾

2. 외국의 사례에 대한 검토

국민투표법률안에 관한 영향평가서는 외국의 사례에서 시사점을 찾고자, 이탈리아와 스위스의 국민투표제도에 대한 개괄적인 검토를 한다.

이 가운데 이탈리아 사례는 어떤 법률의 전체적 또는 부분적 폐지를 위한 국민투표의 전형적인 사례로 소개가 되며, 스위스의 국민투표제도는 프랑스에 도입되기 위해서는 몇 가지 중요한 수정이 있어야 함을 지적하고 있다.¹⁶⁾

규율하는 법률로서, 일반 법률의 제정권자보다 엄격할 뿐만 아니라 반드시 헌법재판소의 적헌성 통제를 받아야 한다. 일반적으로 조직법률은 일반 법률보다 우월한 법적 가치를 가지는 것으로 이해되고 있다. 이에 대한 자세한 설명은 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, p. 707.

15) ETUDE D'IMPACT, pp. 6-10.

16) ETUDE D'IMPACT, pp. 10-20.

3. 채택된 방법 : 인터넷을 통한 국민투표

국민투표법률안에 대한 영향평가서는 시청에서 국민투표를 서명을 수집하는 방법이 아닌, 인터넷을 통한 국민투표를 수집하는 방법을 채택하였다.

이와 관련하여 헌법 제11조의 적용을 위한 2013년 12월 6일의 조직법률안 제2장 제4조는 “① 유권자는 전자적 방법을 통해 국민투표발의에 대한 지지를 표한다. ② 지지는 철회될 수 없다. ③ 유권자들은 본 조직법률에 의해 정해진 목적에 대해서만 자신의 지지를 등록하는 데 동의한 것으로 간주된다.”¹⁷⁾고 규정하고 있다.

그리고 절차의 진행과 관련된 프랑스 헌법재판소의 역할과, 전자적인 방법에 의한 국민투표의 구체적인 실시방법에 대한 검토를 하였다.¹⁸⁾

4. 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향

(1) 재정적 영향

1) 인터넷 사이트 개설과 관련된 비용적 영향

영향평가서는 우선 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 실시를 위해 예상되는 전체 비용은 현 단계에서는 알 수 없다고 전제하였다.

그렇지만, 정보 플랫폼, 인터넷과의 관련성은 잘 측정되어야 하며, 인터넷 사이트의 개설, 운영과 관련된 비용은 3-4 백만 유로에 이를 것으로 예상하였다. 보다 구체적으로 살펴보자면, 인터넷 사이트 개설, 보증, 안정화를 위한 비용은 초기비용으로, 운영, 안정화 절차, 행정적 비용 등

17) Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution (http://www.legifrance.com/affichLoiPubliee.do;jsessionid=4783187ABF17BB71706F51FCDD1ECC55.tpdjo03v_2?idDocument=JORFDOLE000023273690&type=contenu&id=2&typeLoi=&legislature=).

18) ETUDE D'IMPACT, pp. 20-24.

은 상설 비용으로 계산되었다.¹⁹⁾

2) 접근점(points d'accès)의 실시를 위해 꼬뮌에 대한 원조를 하는 것과 관련된 영향

영향평가서는 프랑스 헌법 제11조의 새로운 규정은 선거인 명부에 등재된 프랑스 시민들을 위한 새로운 권리를 구성하지만, 이와 같은 절차를 완전하게 구현하지 못하는 경우 이는 시민들간의 불평등을 초래할 것으로 진단하였다.

아닌게 아니라, 프랑스 인구의 98.3%가 이론적으로는 자신의 집, 일터, 자신의 동료의 집에서 광대역 인터넷을 사용할 수 있지만, “디지털 단절”(fracture numérique)이라는 문제는 영토적인 문제이기 이전에 사회적인 문제이다. 그리고 인터넷에 대한 접근의 불평등은 무엇보다도 사회 직업적, 수입, 가정의 크기, 주거밀집지역의 크기에 따라 다르다. 따라서, 다수의 꼬뮌은 디지털과 관련된 공적 공간을 확보해야 한다고 영향평가서는 지적하였다.

요컨대 국민발의 국민투표절차에서 모든 유권자들의 참여를 촉진하기 위해서는 충분한 디지털 수단이 확보되지 않는 꼬뮌의 경우 국민투표에서 자신의 지지를 표명하기를 원하는 유권자들에게 인터넷을 사용할 수 있는 공적인 공간을 확보할 것이 요망된다고 진단하였다.²⁰⁾

3) 국민발의 국민투표가 실시될 때마다 반복적인 비용이 예상됨

영향평가서는 선거지출 비용에 대한 예산은 선거조직 분야의 현재의 규정에 근거하여 이루어지는 데, 국민발의 국민투표의 각각의 조직은 다음과 같은 구체적인 비용이 요구된다고 보았다.

첫째로, 전자적 방법에 의한 서명의 수집활동을 책임지는 위원회(조직 법률 제6조에 동 위원회의 설치에 관한 규정이 있음)의 위원들의 수당으

19) ETUDE D'IMPACT, p. 24.

20) ETUDE D'IMPACT, pp. 24-25.

로 1000 유로가 예상되며, 구체적으로는 10명의 위원 각자에게 100 유로가 지급될 것으로 계산되었다.

둘째로, 투표 집계와 계산, 저장 및 관련 자료에 대한 접근을 감독하는 비용으로 100,000 유로가 필요할 것으로 계산되었다.

셋째로, 국가가 유권자들에게 국민투표에 대한 홍보를 하기 위해서 250,000 유로가 쓰일 것으로 예상하였다. 구체적으로 이와 같은 홍보는 텔레비전, 라디오, 시청 게시판의 게시로 이루어질 것으로 보았다.²¹⁾

(2) 법적 영향

본 조직법률안은 4 개의 장으로 구성되었다. 우선 제1장은 헌법에 의해 헌법재판소에 국민투표의 발의에 대한 심사권, 통제권의 구체적 방법에 대한 규정을 하였다. 따라서 이 규정에 따라 헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령²²⁾을 개정되게 되었다. 그리고 제2장은 국민투표의 집계와 관련된 구체적인 조건에 대해 규정하고 있으며, 제3장은 헌법 제11조 제4항 및 제5항의 적용에 따른 국민투표에 관한 의원발의법률안에 대한 의회의 심사기간을 규정하고 있으며, 제4장에서는 통제위원회(*commission de contrôle*)에 관한 규정을 설치하였다.²³⁾

이 가운데 법적 영향을 특별히 검토한 것은 다음과 같다. 첫째로, 제1장은 위에서 언급한 바와 같이 헌법재판소의 통제방법을 규정하였으며, 그 결과 헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령의 개정을 규정하였다. 따라서 동 법률명령은 “국민발의에 대한 심사”라는 이름의 장을 제4-2장에 설치하게 되었으며, 국민투표에 대한 감시의 장인 제7장의 절차보다 앞에 위치하게 되었다.²⁴⁾

21) ETUDE D'IMPACT, p. 25.

22) Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, <http://www.legifrance.com/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705065&fastPos=1&fastReqId=764191203&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

23) ETUDE D'IMPACT, pp. 25-26.

24) ETUDE D'IMPACT, p. 26.

둘째로, 국민발의 제출조건과 국민투표절차의 단계에 적용되는 기간을 정하는 제2장 제3조는 유권자들의 투표수집절차의 기간을 3달로 정하였으며, 구체적인 사항은 국사원의 데크레를 통해 정하도록 하였다.

이와 관련하여 영향평가서는 3달의 기간은 유권자들이 자신의 지지를 표하기에 지나치게 짧은 기간도 아니며, 관계되는 행정부처를 혼란스럽게 하거나, 지나친 비용을 초래할 정도 긴 기간도 아니며, 유권자들의 권리 행사와 원활한 행정을 위해서 적합한 기간이라고 판단하였다.

그리고 제2장 제3조 제3항은 국민투표에 대한 헌법재판소의 판단이 있은 후 6달 내에 대통령 선거와 하원 총선거가 예정되어 있는 경우, 국민투표의 수집절차는 대통령 선거와 하원 총선거가 개시된 후 두 번째 달의 첫째 날 이후에만 시작될 수 있다고 규정한 것과 관련하여, 영향평가서는 성격이 상이한 것으로 판단되는 대통령 선거와 하원 총선거와 국민투표가 중복되는 것은 너무 복잡한 상황을 초래하는 것이기에 위 규정은 그 타당성이 인정된다고 보았다.²⁵⁾

(3) 선거권자에 대한 영향

영향평가서는 선거권자에 대한 영향이라는 제목으로 조직법률안 제5조, 제6조, 제7조, 제17조 등의 내용에 대한 소개를 하고 있다.

즉, 영향평가서는 조직법률안 제5조는 전자적 방법을 통해 유권자들이 국민투표에 참여할 수 있도록 관련 설비를 갖추 의무를 규정하고 있으며, 제7조는 수집된 정보의 취급에 대한 규정을 두고 있으며, 제17조는 국민투표의 진행에 대한 이익을 제기할 권한에 대한 규정을 두고 있으며, 마지막으로 제6조는 국민투표운동의 비용에 관한 규정을 두고 있다고 설명하고 있다.²⁶⁾

그렇지만, 소개된 내용 자체는 진정한 영향분석이라기 보다는 조직법률안의 해당 내용을 다시 한번 풀어 쓴 정도라 판단된다.

25) ETUDE D'IMPACT, p. 26.

26) ETUDE D'IMPACT, pp. 27-28.

(4) 소송적 영향

소송적 영향과 관련하여 영향평가서는 헌법 제11조의 새로운 조항은 국민투표활동 전체와 국민투표에 의해 채택된 법률안에 대한 소송을 초래할 위험이 있다고 지적하였다.

우선 국민투표 자체에 대해서는 큰 문제의 소지가 없으며, 헌법재판소가 그 진실성에 대한 통제를 한다고 지적하였다. 그렇지만, 국민투표를 통해 만들어진 법률에 대해 의회가 자신의 권한을 행사하여 개정하는 경우에는 어려운 문제가 생길 수 있지만, 헌법이 이를 금지하는 규정을 두지 않고, 프랑스 헌법재판소의 결정례²⁷⁾ 또한 이를 인정하는 것으로 판단하였다.²⁸⁾

5. 자문활동 및 적용 방법

(1) 국가 정보 및 자유 위원회에 대한 자문활동

영향평가서는 헌법 제11조의 조직법률안에 대한 자문을 국가 정보 및 자유 위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL)²⁹⁾의 구했으며, 동 위원회는 전자적 방법에 의한 국민투표의 원칙에 대해 찬성의 의견을 표명하였지만, 그 안정성에 관한 원칙들은 국민투표의 수집에 있어서 적용되어야 한다고 하였다.³⁰⁾

(2) 법률안의 적용

조직법률안 제20조는 동 조직법률이 공포된 후 1년이 지난 다음에 발효되게 되었다. 이는 동 법률안의 적용을 위해 필요한 기간으로 영향평가서는 판단하였다.³¹⁾

27) Décision n° 89-265 DC du 09 janvier 1990.

28) ETUDE D'IMPACT, p. 28.

29) <http://www.cnil.fr/>

30) ETUDE D'IMPACT, pp. 29-31.

31) ETUDE D'IMPACT, p. 31.

IV. 맺음말

2008년 헌법개정으로 도입된 프랑스의 영향평가제도에 대한 연구는 제도에 대한 소개에서 나아가 영향평가서에 대한 실질적·비판적 분석 나아가 우리의 사례와의 비교연구로 나아가야 할 시점이라 생각된다.

이와 같은 관점에서 살펴본 프랑스의 국민투표법률에 대한 영향평가서의 특징은 다음과 같다. 첫째로, 영향평가서의 기본적인 틀은 i) 진단, ii) 목적, iii) 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, iv) 새로운 규정의 예상가능한 영향, v) 자문활동, vi) 개혁의 실행으로 분류될 수 있는데, 본 영향평가서는 법률안의 특성을 반영하여 i) 개혁의 쟁점, ii) 외국의 사례에 대한 검토, iii) 채택된 방법, iv) 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향, v) 자문활동 및 적용 방법으로 전체적인 구성을 하였다. 이 가운데 외국의 사례에 대한 검토에 상당부분의 지면을 할애하고 있는데, 이는 법률안의 보고서의 내용에서 많은 참고를 한 것으로 판단된다.

둘째로, 영향평가서에서 가장 중요한 부분인 새로운 규정의 예상가능한 영향(본 영향평가서에서는 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향)과 관련하여 본 연구에서 살펴본 영향평가서는 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향외의 다른 규정의 영향분석에 대해서는 법적 영향, 선거권자에 대한 영향, 소송적 영향을 나누어 기술하였지만, 단순히 법률안의 내용을 풀어서 쓰거나, 정당화하는 데 그친 느낌이 있으며, 재정적 영향을 통해 분석된 전자적 방법에 의한 국민투표절차의 영향 또한 비용과 관련된 구체적 근거를 찾을 수 없었다.

셋째로, 자문활동의 경우 그 동안 너무 형식적으로 진행되고 있다는 비판을 의식해서인지, 국가 정보 및 자유 위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL)에 의한 어느 정도 실질적인 자문결과가 있었던 것으로 판단된다.

그러나 이와 같은 연구자의 평가는 한정된 영향평가서의 사례에 대한 주관적인 평가일 수 있기 때문에, 프랑스의 영향평가제도의 운영에 대한 보다 정확한 평가를 위해서는 향후 보다 많은 프랑스의 영향평가서에 대한 분석과 학계의 비판적인 의견제시가 필요할 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

한동훈, 프랑스의 영향평가제도, 공법학연구 제13권 제4호, 2012

성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995

한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 소고, 토지공법연구 제43집 제3호,
2009

헌법재판연구원, 세계헌법재판동향, 2014년 제1호

2. 해외문헌

Francis Hamon/Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, 2012

Jean MALLOT, Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant
les projets de loi, Les études d'impact accompagnant les projets de loi,
L.G.D.J., 2012.

Jean-Pierre BALCOU, Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation
préalables, Les études d'impact accompagnant les projets de loi,
L.G.D.J., 2012.

Journal Officiel de la République Française.

Pierre Avril/Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2010.

RAPPORT D'INFORMATION FAIT AU NOM DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET
DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR les critères de
contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, PAR
MM. CLAUDE GOASGUEN ET JEAN MALLOT(N° 2094), 2009.

Sophie DENOLLE, Les études d'impact : une révision manquée?, Revue
française de droit constitutionnel, n°87, PUF, 2011. 7.

Valérie GOESEL-LE BIHAN, Études d'impact de l'article 39 de la Constitution
et contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel,
Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.

3. 인터넷 주소

<http://www.cnil.fr/>

<http://www.dalloz.fr>

<http://www.legifrance.com>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/page-d-a>

[ccueil.1.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/page-d-accueil.1.html) 書房, 1980.

<Abstract>

Legislative Assessment of the Referendum Law in France

Han, Dong-Hoon

(Ph.D. in Law, Constitutional Research Institute)

Characteristics of Impact Assessment on referendum of France include the following: first, the overall impact assessment is composed of, based on the characteristics of the bill, i) advantages of the reform, ii) review of cases in foreign countries, iii) selected method, iv) impact of referendum by electronic method, and v) advisory activities and application method. Secondly, in terms of the predictable impact (impact of referendum by electronic method in this impact assessment), which is the most important part of the assessment, the paper includes only formal description of legal impact, impact on voters, and litigation impact, for impact analysis of other regulations, and there was no specific grounds relating to the cost in the financial impact. Third, by contrast, in terms of advisory activities, it seems that there was actually advisory results from the national commission (Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL) to some degree.

※ **Key Words:** Impact Assessment, Legislative Evaluation, Document of Legislative Evaluation, French Referendum, Referendum