



프랑스 제5공화국 24차 헌법 개정안

I. 서론

프랑스 상·하 양원은 2008년 7월 21일 베르 사이유 궁에서 개최된 상·하 양원 합동 표결에서 프랑스 제5공화국의 24차 헌법 개정안을 재적 의석 906석 중 유효투표 896표의 5분의 3(헌법 개정안 통과 필요 투표수)인 538표 보다 1석 많은 찬성 539표 반대 357표로 통과하였다. 이번 24차 헌법 개정안은 그 동안의 헌법 개정안에 비해 대폭적인 개정을 거침으로써 프랑스 헌법 개정사에서 가장 중요한 내용의 개정을 이루었다.

1958년 10월 4일에 제정된 프랑스 제5공화국 헌법은 2008년에 이르는 50년의 기간동안 이번 개정을 포함하여 총 24차의 개정이 이루어졌다. 1960년에 의회의 표결을 통해 행해진 첫번째 헌법개정안은 식민지로부터 독립한 아프리카의 신생독립국들이 원할 경우 프랑스 연합체에 잔존할 수 있도록 하는 내용으로 현재 헌법에 더 이상 존재하지 않는다. 24차의 헌법 개정안 중 2개의 개정안은 국민투표를 통해서 행해졌는데 2개

의 개정안이 모두 대통령의 권한에 관한 것으로 1962년의 헌법 개정안(62%의 찬성)은 국민의 직접 투표를 통한 대통령의 선출방식을 주 내용으로 하며 2000년의 헌법 개정안은 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 축소하는 것을 내용으로 한다. 의회의 표결을 통한 헌법 개정안 중 1999년의 양성 동등권에 관한 정책설립, 2003년의 지방분권화 원칙, 2007년의 사형금지정책을 헌법에 명기하도록 하는 헌법 개정안 등이 프랑스 사회 및 상·하원의 많은 관심과 논쟁을 불러왔다. 또한 유럽연합의 조약에 일치하는 헌법개정이 4차에 걸쳐 있었으며 대표적으로 1992년 마슈트리히트(Maastricht)조약과 2008년 리스본(Lisbonne) 조약에 관한 헌법 개정을 예로 들 수 있다.

24차 헌법 개정안은 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)대통령의 선거 공약인 국가 개혁정책을 주 내용으로 한다. 프랑스 정부는 2007년 7월 18일 제5공화국 제도의 현대화와 재균형화를 위한 심의 및 제안위원회의 설립에 관한 법령(Décret no 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la

création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République)을 공표하여 전 수상인 에두아르 발라뒤르(Edouard Balladur)를 위원장으로 하고 사르코지 대통령이 임명한 관련 분야의 전문인 12명의 심의 위원으로 구성된 제5공화국 제도의 현대화와 재균형화를 위한 심의 및 제안위원회, 속칭 발라뒤르위원회(Comité Balladur)를 창설하여 제5공화국 제도 개혁에 관한 헌법개정안 심의에 착수했다. 2007년 10월 발라뒤르 위원회는 이미 2007년 4월에 정부가 제시한 헌법 개정안의 대부분의 내용을 포함하는 77개 개정 항목에 달하는 대규모의 헌법 개정안 초안을 제출하였으며 하원의 심의 및 개정 표결과 상원의 심의 및 개정 표결을 거쳐 일부 수정된 내용의 헌법 개정안으로써 2008년 7월 21일의 상·하 양원 합동 표결을 통해 확정되었다.

II. 발라뒤르 위원회의 헌법 개정안 초안 내용

2007년 7월 18일 제5공화국 제도의 현대화와 재균형화를 위한 심의 및 제안위원회의 설립에 관한 법령(Décret no 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République)에 의해 설립된 제5공화국 제도의 현대화와 재균형화를 위한 심의 및 제안위원

회(속칭 발라뒤르 위원회)는 전 수상인 에두아르 발라뒤르(Edouard Balladur)를 위원장으로 하고 사르코지 대통령이 임명한 관련 분야의 전문인 12명의 심의 위원으로 구성되었으며 2007년 10월에 77개 개정 항목이 포함된 41개 개정 또는 신설 조항이 포함된 대폭적인 헌법 개정안 초안을 의회에 제출했다. 상기 위원회의 헌법 개정안 초안은 이미 2007년 4월에 정부 측 헌법 개정안의 대부분의 내용을 포함하며 대통령 권한의 강화, 의회 주도 권한의 확장 및 새로운 시민의 권한 확장의 세가지 분야로 대표되는 주요 내용은 다음과 같다.

1. 대통령 권한의 강화

대통령의 의회 내 연설 허용, 대통령의 고유 권한 제한, 즉 고등 검찰 위원회의 구속력이 있는 의견의 수령을 의무화함으로써 대통령 사면권 제한, 고위 공무원, 헌법 위원회 위원 및 고등 검찰 위원회 위원 임명권의 제한, 헌법 16조에 규정한 의회 동의없이 긴급 해외 파병권의 제한으로 긴급 해외 파병이 60일을 초과할 경우 헌법 위원회의 심의 대상이 되는 조항 등이다. 발라뒤르 위원회가 제안한 상기 개정안에 정부 측이 현 니콜라 사르코지 대통령부터 적용되는 대통령 임기를 연임으로 제한하는 조항과 대통령 사면권을 개별적 사면권으로만 제한하는 조항을 삽입했다.



2. 의회 권한의 강화

의회 회기의 의사일정 결정을 정부와 공유, 상정된 법률 초안에 관한 토론은 해당 법률 관련 위원회에서 채택한 초안을 대상, 상·하원의 상임 위원회 수를 증가, 의회의 입법 임무외에 정부 공공 정책 감독임무 추가, 헌법 제49-3조에 규정된 의회 동의없이 입법화할 수 있는 정부 권한 제한, 긴급 절차의 제한, 해외 파병의 경우 정부의 의회보고의무 및 상기 파병을 연장할 경우 의회의 허가를 필요로 하는 조항 등을 제안했다.

3. 국민의 권리

국민 개인이 현행 법률의 위헌성을 제소하고 국민의 권리 수호자 및 고등 검찰 위원회의 개혁안 등을 제안했다.

한편 24차 헌법 개정안은 의회 의원의 행정직 중임 금지 조항(현 의원의 85%에 해당), 하원 의원 선거에 비례대표제 일부 도입 조항 등이 삭제되었으며, 상원 역할에 관한 제24조의 내용 중 지방 자치 정부를 대표한다는 조항을 삽입함으로써 장래 상원 개혁에 관한 가능성을 남겨 놓았다.

III. 24차 헌법 개정안의 내용

상기 발라뒤르 위원회와 정부의 헌법 개정안을 기본으로 하고 상, 하 양원의 조정을 거쳐 확정된 24차 헌법 개정안의 주요 내용은 크게는 대통령의 권한 강화, 의회 권한 강화 및 새로운 국

민권리의 창설이라는 세가지 범주로 나뉘어진다. 헌법 개정안의 상세한 내용은 다음과 같다.

1. 대통령의 권한 강화

- 대통령의 임기는 연임에 한한다(제6조).
- 상·하 양원의 해당 상임 위원회의 공식 결의안을 획득한 대통령의 고위 공무원 임명권은 권리와 자유의 보장과 국가의 경제적 및 사회적 활동의 중요성에 근거하여 정부 조직에 관한 법이 결정한다. 의회의 관련 상임 위원회의 5분의 3이상이 해당 임명에 반대할 경우 대통령은 해당 고위 공무원 임명권을 행사할 수 없다(제13조).
- 헌법 제16조에 보장된 국가 긴급사태 시에 대통령의 긴급조치권을 인정하며 긴급 조치행위가 30일을 초과할 경우 상·하원 의장 60인의 상·하원 의원의 요청에 의해 헌법위원회가 대통령의 긴급조치 행위의 타당성을 심의한다. 60일이 지날 경우 헌법위원회는 독자적으로 대통령의 긴급조치행위의 타당성을 심의한다(제16조).
- 대통령은 개별적인 사면권을 행사할 수 있다(제17조).
- 대통령은 의회에서 국정연설을 행하며 의회는 대통령의 국정 연설 후 대통령의 부재하에 이 연설에 관한 표결행위 없는 토론을 개최할 수 있다. 의회 법정 회기 외의 경우 대통령의 의회내 국정연설을 위해 의회를 개최한다(제18조).

2. 의회 권한 강화

- 의회는 법률안을 투표한다. 의회는 감사원의 협조하에 정부의 행정활동을 감독하며 공공 정책을 평가한다. 하원의 의원 수는 577명을 초과할 수 없으며 하원 의원은 직접 투표를 통해 선출된다. 상원 의원 수는 348명을 초과할 수 없으며 간접 투표를 통해 선출되고 공화국 지방 자치정부를 대표한다. 상·하 양원은 해외 거주 프랑스 국민을 대표한다(제24조, 47-2조).
- 정부 직책에의 임명으로 인해 공석이 된 상·하원 의원의 의석은 당사자가 정부 직책의 임기를 수행하는 기간동안 한시적으로 대리인에 의해 대체된다. 관련 법률에 의해 설립된 독립 위원회는 하원 의원 선거를 위한 선거구 조정 또는 상·하 양원 의원의 의석 분포 조정에 관한 법률 초안 및 발의안에 대한 공식 의견을 발표한다(제25조).
- 정부 정책의 목적은 정책 계획에 관한 법에 의해 결정된다. 공공 재정 정책의 장기 계획은 공공 행정 기관 회계의 균형을 목적으로 하는 재정 계획에 관한 법에 의해 결정된다. 의회는 정부 조직법에서 규정된 조건에 의해 결의안을 표결할 수 있다. 이 경우 정부의 책임 또는 법원의 정책금지 명령을 야기한다고 정부가 판단할 경우 정부는 상기 결의안을 거부하거나 의회 회기록에서 삭제할 수 있다(제34조 및 제34-1조).
- 정부는 해외파병의 경우 3일 이내에 의회에 이를 통보해야 하며, 4개월 이상의 해외파병은 의회의 승인을 거쳐야 한다(제35조).
- 의회 회기 중에 논의된 법률 초안은 해당 위원회에서 작업하여 발의한 초안으로 한다. 이 경우 재정·사회복지기금 조성 및 헌법 개정안은 예외로 한다. 의회 위원회에서 본회의로 상정된 법률 초안은 의회 회기 중 10주 이내에 심의되어야 하며 2차 발의의 경우 4주 내에 심의되어야 한다(제42조).
- 상, 하 양원의 상임 위원회를 6개에서 8개로 증원한다(제43조).
- 의회 의원과 정부는 국가 조직법에 의해 규정된 의회 규정이 정한 조건하에서 의회 또는 의회 위원회의 회기 중에 법률 개정안 발의권을 갖는다(제44조).
- 의회 의사 일정은 상·하 양원이 각각 결정한다. 의회 회기는 정부 발의 입법 초안과 의회 발의 입법 초안의 심의에 각각 2주씩 할애하며, 1주는 정부 행정활동을 감사한다. 회기 중 한달에 하루는 야당 및 소수당이 제안한 의사 일정에 따른다. 회기 중 적어도 한달에 1주는 정부 정책에 대한 의회의 질의와 정부의 답변에 관한 일정에 할당한다(제48조).
- 헌법 제49-3조에서 규정한 의회 표결 없이 법률 초안의 채택은 국가 예산·사회보장 기금에 한정하며, 회기당 한 법률안에 적용한다(제49조).
- 정부는 정부 자체 또는 의회 소속 정당 그룹의 요청에 의해 정부의 책임을 야기하지 않



는 투표를 필요로 하는 특정 주제에 대해 토의를 요하는 선언을 상·하 양원에 발표할 수 있다(제50-1조).

- 상·하 양원은 구성 정당의 권리를 결정하며 야당 및 소수 정당의 특정 권리를 인정한다(제51-1조).
- 제24조에 규정된 정부 정책 평가를 위해 상·하 양원은 법에 의해 규정된 조사 위원회를 창설할 수 있다(제51-2조).
- 정부는 유럽연합의 정책에 관한 법률 초안이나 결의안을 유럽연합에 제출한 직후 상기 법률 초안이나 결의안을 상·하 양원에 제출한다. 상·하 양원은 각 원의 규정에 의거해 상기 법률 초안이나 결의안을 가결한다. 상·하 양원은 유럽 연합 정책을 심의하는 위원회를 설립한다(제88-4조).

3. 국민의 권리

- 법률은 여성과 남성이 평등하게 의정활동과 직업 및 사회적인 책임활동에 참여할 수 있게 이를 장려한다(제1조).
- 복수의 의사 표현과 정당 및 정치단체의 민주주의 참여를 법률로 보장한다(제4조).
- 대통령은 공권력의 조직, 국가의 경제, 사회 또는 환경 정책에 관한 개혁 및 관련 공공 서비스, 국가 제도에 영향을 끼칠 수 있는 국제 조약의 조인에 관한 법률 초안에 관한 국민투표를 행할 수 있다. 투표인 10분의 1의 청원을 받은 의회 의원 5분의 1의 제청에 의해

동일한 내용의 국민투표를 행할 수 있다. 해당 법률 초안은 입법 발의안의 형태를 취하며 입법화한지 1년 미만의 법률을 폐지할 수 없다. 해당 입법 발의안이 프랑스 국민에 의해 부결된 경우, 투표일로부터 2년 내에 동일한 내용의 어떠한 국민투표도 허용되지 않는다(제11조).

- 유럽 연합에 가입하려는 국가에 관련된 조약의 비준에 관련된 모든 법률 초안은 대통령이 시행하는 국민 투표에 붙여진다. 그러나 상, 하원 각각 재적 의원의 5분의 3을 초과하는 의원이 동의안을 가결한 경우, 의회가 상기 법률 초안을 비준할 수 있다(제88-5조: 이 조항은 특히 프랑스가 반대해온 터키의 유럽연합 가입에 대한 국민투표를 의미한다).
- 법원의 심리 중 관련 법규 조항이 헌법이 보장한 권리와 자유를 침해할 경우 참사원 또는 파기법원을 거쳐 마지막으로 헌법위원회에 상기 조항의 위헌성에 대한 심리를 요구할 수 있다. 위헌 판결을 받은 해당 법률 조항은 공표 또는 적용될 수 없으며 위헌판결의 공표시부터 폐지된다. 상기 법률 조항에 의해 이미 발생한 법적 효과의 무효화의 조건과 한계는 헌법위원회가 결정한다(제61-1조, 제62조).
- 고등 검찰 위원회의 의장은 파기원의 제1의장이 담당한다(지금까지는 공화국 대통령이 담당했음). 고등 검찰 위원회는 6명의 검사, 1명의 참사위원 및 1명의 변호사 그리고 의

회·사법부 또는 행정부에도 속하지 않는 6명의 전문위원으로서 구성되며 상기 6명은 대통령, 상·하원 의장이 각각 2명씩 임명한다. 고등 검찰 위원회는 대통령의 고등 검찰 위원회에 청구한 의견에 대한 답안을 제시하며, 감사의 직무 의무 및 법무부 장관이 제청한 사법 행위에 관한 모든 청원에 답변안을 제출한다. 또한 개인이 고등 검찰위원회에 의견을 청구할 수 있다(제65조).

- 국민은 청원을 통해 경제, 사회 환경 위원회에 제소할 수 있다. 상기 위원회는 해당 청원을 검토한 후 정부 및 의회에 위원회의 제안을 전달한다. 정부 및 의회는 경제, 사회 및 환경 문제에 대한 자문을 상기 위원회에 요구할 수 있다. 정부는 장기 공공 재정 정책 결정에 관한 법률 초안에 관한 자문을 요구할 수 있다(제69조, 제70조).
- 지방어는 프랑스 유산에 속한다(제75-1조 : 헌법에 각 지방어의 가치를 인정함).
- 공화국은 프랑스어를 공용어로 하는 국가와 민족간의 협력과 연대발전에 참여한다(제87조).
- 권리의 수호자에 관한 절 신설(TITRE XI BIS : Le défenseur des droits - 제 11절 부속)

권리의 수호자는 정부 조직법이 부과한 권한 내에서 행정부, 지방자치정부, 공공기관 및 공공 업무를 담당하는 모든 기관이 국민의 권리와 자유를 존중하는지를 감시한다. 공공업무 또는 상기 정부 기관의 업무로 인해 자신의 권리와 자유가 침해되었다고 인정한 모든 개인은 권리의 수

호자에게 소를 제기할 수 있다. 정부 조직법은 권리의 수호자의 활동을 규정하며 공화국 대통령이 권리의 수호자를 임명하고 임기는 6년 단임이다. 권리 수호자의 임무는 정부 공무원 및 의회 의원의 임무와 상이하며 그 기준은 정부 조직법이 규정한다. 권리 수호자는 활동 보고서를 대통령 및 의회에 제출한다(제71-1조 : 권리수호자는 현존하는 공화국 중재인, 일반 교정기관 감독관 및 안전의무 국가 위원회의 임무를 인수한다).

IV. 24차 헌법 개정안 이후의 전망

24차 헌법 개정안은 대통령이 공표 후 상당한 기간을 거쳐 시행될 예정이다. 일부 조항은 공표 즉시 시행되는 반면 특정 조항은 관련 법률 또는 정부 조직법의 개정을 거쳐 2009년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 대통령의 임기를 연임으로 제한한 조항은 현 니콜라 사르코지 대통령부터 적용되며 대통령의 의회 연설은 헌법 개정안에 특정 일자가 지정되지 않았으므로 현 임기 내에도 가능하다.

의회의 동의없이 입법화 가능 조항, 의회 임무 및 의사 일정의 진행에 관한 조항 등은 관련 법규의 개정 이후 2009년 1월 1일부터 시행이 가능하다. 또한 상·하 양원 상임위원회의의 증가, 대통령의 정부 고위직 임명권의 제한, 대통령 사면권의 제한, 선거구 확정에 관한 특별 위원회의의 구성, 법률의 위헌성 제소, 의회 및 국민 발의에 의한 국민 투표시행, 양성 평등 및 정치 단체의



민주 정치 참여에 관한 조항 등도 관련 조항의 적용을 위한 법률의 개정을 요한다.

이번 24차 헌법 개정안 이후 장래의 헌법 개정안의 주요 쟁점은 시락 전 대통령이 제안·시행되어왔던 의회 의원의 행정직 중임 금지 조항에 관한 것이다. 이미 수많은 전임 대통령 및 수상이 시도하였으나 의회의 반대로 좌절되었고 24차 헌법 개정안에서 삭제, 폐기된 상기 조항의 헌법 개정안은 차기 대통령 선거의 주요 쟁점으로 떠오를 전망이다. 이미 여론의 대다수가 의회 의원의 행정직 중임에 반대하는 입장을 취하고 있으므로 차기 헌법 개정안의 주요 내용이 될 가능성이 농후하다는 예상이다. 또한 하원 의원 선거의 비례대표제 및 니콜라 사르코지 대통령이 2009년부터 심의하기를 원하는 상원의 개혁은

해당 의원들의 이해 관계에 따른 담합이 예상되지만 이미 상·하 양원 의원들 간에도 의견 교환이 이루어지는 상황에서 장래 헌법 개정안에 포함될 가능성을 남겨 놓았다.

강 흥 진

(프랑스 주재 외국법제조사위원)