

# 모로코의 행정체계

이 지 윤  
(한국법제연구원)

## [특집 VI]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성 하였습니다.

## I. 서론

1. 모로코의 정치제도 개관
2. 모로코 헌법의 제정과 개정

## II. 국왕

1. 국왕의 권한
2. 왕위계승
3. 각료회의

## III. 행정부

1. 행정부의 구성
2. 기능
3. 총리
4. 국무회의
5. 각료의 책임

## IV. 입법권과 행정권 사이의 관계

1. 입법부와 행정부의 일반적 활동
2. 입법권과 행정권 사이의 견제와 균형

## V. 지방정부

1. 모로코의 지방행정 조직 개관
2. 모로코의 지방자치단체
3. 지방자치단체의 운영
4. 기초자치단체
5. 꼬뮌(Communes)

## VI. 결론

## I. 서론

### 1. 모로코의 정치제도 개관

모로코(The Kingdom of Morocco)는 세계에서 가장 오랜 왕국 중의 하나로서, 788년에 최초의 통일왕조가 수립된 후 수차례 왕조가 바뀌면서 왕국체제를 유지해 오고 있으며, 1660년부터 Alaouite 왕조가 현 모하메드 6세(Mohamed VI) 국왕(1999년 7월 30일 즉위)까지 중단 없이 계속 이어져 오고 있다.

모로코는 입헌군주국을 표방하고 있다.<sup>1)</sup> 모로코의 헌법은 1962년 제정되어 1970년, 1972년, 1980년, 1992년, 1996년 개정되었다. 이러한 여러 번의 개헌을 통해 제한적인 범위에서 대의 정치를 발전시킴으로써 점진적인 민주화를 추진해 나가고 있다. 모로코의 헌법은 최근 다시 개정되었는데, 중동과 아프리카 지역의 민주화 운동의 영향으로 모로코 국민들이 정치개혁을 요구하게 된 것이 이러한 헌법 개정에 영향을 미쳤다. 국민들의 정치개혁 요구를 받아들여 모하메드 6세 국왕은 국왕의 권력을 의회와 총리에게 분산하는 내용의 헌법개정안을 제안하였다. 그리고 이러한 내용의 개정안은 2011년 7월 1일 국민투표를 통하여 가결되었다.<sup>2)</sup>

모로코 헌법 1조는 모로코는 입헌·민주·의회·사회 군주제임을 선언하고,<sup>3)</sup> “입헌군주제는 권력의 분리와 견제, 조화와 국민들의 참여, 선정(善政, good governance)의 원칙과 국가수입과 지출의 균형에 의해 운영된다. 국가는 항구적인 연방과 온건한 이슬람 종교와 다양한 세력의 국가적인 조화와 입헌왕정, 민주적 선택에 기초한다. 국가의 영토조직은 지방분권을 기초로 한다”고 규정하고 있다.

### 2. 모로코 헌법의 제정과 개정

모로코는 프랑스 보호령-스페인 보호령으로 분할통치를 받는 상황에서 1956

1) The Constitution(Royal Decree 1-96-157 Promulgating the Revised Constitution), Art. 1, *translated in* 17 Arab L.Q.304(2002)(이하 ‘1996년 모로코 헌법’이라 한다). 1996년 모로코 헌법 제1조 Morocco shall have a democratic, social and constitutional Monarchy.

2) 개헌안은 2011년 7월 1일 국민투표를 통해 확정되었으며, 새 헌법에 따라 총선에서 승리한 정당에서 총리를 선출하게 된다. 모로코 헌법개정초안은 The Constitution of Morocco of 2011, *translated in* Jefri J. Ruchti, Draft Text of the Constitution adopted at the Referendum of 1 July 2011, 6 Mod. Legal. Sys. Cyclopedia 6.360.1(이하 ‘2011년 모로코 헌법’이라 한다)을 참조하였다.

3) 2011년 모로코 헌법 제1조 Morocco is constitutional, democratic, parliamentary and social Monarchy.

년 3월 프랑스로부터 독립하였고, 1956년 4월 스페인이 보호령에 대한 지배권을 포기함으로써 독립을 쟁취하였다. 모하메드 5세는 추방에서 돌아오자마자 입헌 정부로 모로코를 재건할 것을 선언하였고, 1958년 11월 15일 언론의 자유와 집회결사의 자유를 규정한 ‘공적자유에 관한 법’이라고 알려진 칙령(dahir)을 발표하였다.

모하메드 5세는 왕의 재가를 받기 위해 제출될 헌법초안을 만들 78명의 위원들로 구성된 위원회를 조직하였으나 헌법이 만들어지기 전에 숨을 거두었고, 그의 아들인 하산 2세가 1961년 2월 26일 왕위를 계승하였다. 하지만 헌법제정위원회는 국내 정치 상황에 의해 제 역할을 하지 못하였고, 국왕과 그의 측근 신료들이 헌법초안을 만들었다. 헌법은 1962년 11월 18일 국민투표에 부쳐졌고, 1962년 12월 7일 압도적인 지지로 채택되었으며, 1962년 12월 14일 공포되었다.

1962년 헌법의 제정에도 불구하고 정치적 혼란은 여전하였으며, 이 때문에 제헌 국회는 2년 동안 오직 2개의 법률만을 통과시켰을 뿐 제 역할을 하지 못하였다. 하산 2세는 헌법 제35조에 근거하여 국가긴급사태를 선포했고, 내각을 해산시켰으며, 왕과 함께 모든 행정권을 가진 새로운 정부를 1965년 6월 7일 구성하였다. 이 정부는 5년간 집권하였다.

1970년 헌법은 1970년 7월 31일 국민투표에 의해 채택되었다. 이 헌법은 왕에게 더 강한 권한을 주었으며, 정부와 의회가 더욱 정부에 의존하게끔 만들었다.

1972년 헌법은 국민투표에 의해 압도적으로 채택되었으며, 1972년 3월 10일 공포되었다. 이 헌법은 이전 헌법에 비해 정부에 일반적인 행정권을 부여하였고, 의회의 대표성을 강화하며, 의회에 더 강한 권한을 부여하였다.

모로코의 헌법은 1980년에 다시 개정되었는데, 이 헌법은 2가지 영역에서 변화를 가져왔다. 첫째는 하원의원들의 임기를 4년에서 6년으로 연장했고, 둘째는 왕위를 계승할 수 있는 성년의 연령을 18세에서 16세로 낮췄으며, 섭정위원회의 구성이 바뀌었다.

1962년 헌법하에서 의회는 상하 양원으로 구성되는 것으로 규정하고 있었으나, 1970년 헌법에 의해 단원제 국회를 구성하는 것으로 바뀌었다가, 1996년 9월의 헌법 개정에 의해 다시 상원(Chambre des Conseillers) 및 하원(Chambre des Representants)으로 구성된 양원제를 취하게 되었다.

1996년 헌법에 따르면 모로코에서는 국왕이 총리 임명권과 총리의 제청에 의한 각료 임명권을 행사하고,<sup>4)</sup> 각료회의의 주재, 법률의 공포, 의회 해산권을 가지

---

4) 1996년 모로코 헌법 제24조.

---

며,<sup>5)</sup> 군 최고 통수권자인 동시에 군·민간 관리임명, 조약비준권, 사면권 및 비상사태 선포권을 가지는<sup>6)</sup> 등 국왕이 행정·사법·입법 등 3권에서 거의 절대적인 권력을 행사하고 있었다. 그러나 2011년 7월에 이루어진 개헌으로 종래 국왕이(일방적으로) 임명하던 총리를 국왕이 하원의원 선거 결과를 고려하여 최대 다수당의 당수를 총리로 임명하고, 국왕이 총리의 제청으로 정부각료들을 임명하는 것으로 바뀌었다.<sup>7)</sup> 이와 같이 2011년 개정헌법에서 주요한 개정내용 중 하나는 ‘입법부와 행정부의 권한 강화’라고 할 수 있다.

이하에서는 2011년 모로코(개정)헌법을 중심으로 국왕, 행정부, 입법과 행정과의 관계, 지방정부의 순으로 모로코의 행정체계를 개관하고 결론을 내리도록 하겠다.

## II. 국왕

### 1. 국왕의 권한

#### 1) 일반적인 권한

국왕은 종교최고지도자(Amir Al-Mouminine)로서 이슬람을 존중하여야 한다. 그는 믿음의 자유를 보장한다.<sup>8)</sup> 국가의 원수이고, 국가의 최고 대표자이며, 국가통일의 상징이고, 국가의 항구성과 계속성의 보장자이며, 국가기관들의 최고 조정자이다. 국왕은 헌법을 존중하고, 헌법기관의 기능을 관장하고, 민주적 선택과 인민, 공동체의 권리와 자유를 보호하며, 왕국의 국제적 헌신을 존중한다.<sup>9)</sup>

국왕은 국가의 독립과 영토적 통합의 상징이다. 국왕은 이러한 임무들을 헌법에 의해 명백히 권한이 부여된 칙령(dahir or royal decree)에 의해 수행해 나간다. 칙령은 모로코 헌법 제41조, 제44조, 제47조, 제51조, 제57조, 제59조, 제130조와 제174조에 규정된 것을 제외하고는 총리에 의해 부서된다.<sup>10)</sup>

5) 1996년 모로코 헌법 제25조, 제26조, 제27조.

6) 1996년 모로코 헌법 제30조, 제31조, 제34조, 제35조.

7) 2011년 모로코 헌법 제47조.

8) 2011년 모로코 헌법 제41조.

9) 2011년 모로코 헌법 제42조.

10) 2011년 모로코 헌법 제42조.

또한 국왕은 신성불가침의 권위를 가지고, 마땅히 존경받아야 하는 존재이다.<sup>11)</sup>

## 2) 총리 임명권과 각료 임명권

국왕은 하원의원 선거의 결과들을 고려하여 최대 다수당의 당수를 총리로 임명한다.<sup>12)</sup> 국왕은 총리의 제청으로 정부각료들을 임명한다.<sup>13)</sup> 국왕은 총리와 의 상의 후에, 정부 각료 중 한 명 혹은 복수의 각료들의 기능을 종료시킬 수 있다.<sup>14)</sup> 총리의 사임에 따라 국왕은 모든 내각의 기능을 종료시킬 수 있다.<sup>15)</sup> 기능이 종료된 정부는 새로운 정부가 구성될 때까지 현안 사무를 처리한다.<sup>16)</sup>

## 3) 법률안의 공포 권한

국왕은 법률이 정부로 송달된 후 30일 이내에 이를 공포한다.<sup>17)</sup> 국왕이 공포한 법률은 칙령에 의해 공포된 날로부터 기산하여 1개월이 넘지 않는 기간 내에 왕국의 관보에 실려 출판된다.<sup>18)</sup>

## 4) 의회의 해산 권한

국왕은 칙령으로 모로코 헌법 제96조, 제97조, 제98조의 조건이 만족되었을 때, 칙령으로 상·하 양원 모두, 아니면 둘 중 하나를 해산할 수 있다.<sup>19)</sup>

또한 국왕은 국가와 의회에 메시지를 발표할 수 있다.<sup>20)</sup> 국왕의 메시지는 의회에서 낭독되며, 논쟁의 대상이 되지 않는다.

## 5) 군 최고 통수권자와 국가안보최고회의 주재자로서의 권한

국왕은 군 최고 통수권자이다.<sup>21)</sup> 그는 지휘관들을 임명하고 그들에게 권한을 위임한다.<sup>22)</sup>

11) 2011년 모로코 헌법 제46조.

12) 2011년 모로코 헌법 제47조.

13) 2011년 모로코 헌법 제47조.

14) 2011년 모로코 헌법 제47조.

15) 2011년 모로코 헌법 제47조.

16) 2011년 모로코 헌법 제47조.

17) 2011년 모로코 헌법 제50조.

18) 2011년 모로코 헌법 제50조.

19) 2011년 모로코 헌법 제51조.

20) 2011년 모로코 헌법 제52조.

21) 2011년 모로코 헌법 제53조.

22) 2011년 모로코 헌법 제53조.

국가의 대내외적 안보, 위기 상황에 관한 관리 전략 및 건실한 안보에 관한 규범의 제도화에 관한 조정을 위한 기구로서 국가안보최고회의가 창설되는데, 국왕은 국가안보최고회의를 주재하며, 특정한 주제에 한해서 정부 수반에게 주재권을 위임할 수 있다.<sup>23)</sup> 국가안보최고회의는 정부 수반 외에 하원의장, 상원의장, 사법부최고회의의 대표자, 내무·외무·법무·국방 각료들 및 안보문제의 전문가들, 국군의 최고지휘관들 그리고 그 참석이 위원회에 도움이 되는 기타 유능한 인사들로 구성되며, 위원회의 조직과 이의 기능에 관한 규율들은 위원회의 내부 규정으로 한다.<sup>24)</sup>

#### 6) 대사임명 권한과 조약비준 권한

국왕은 외국과 국제기구의 대사들을 임명한다.<sup>25)</sup> 대사와 국제기구의 대표들은 그에게 신임장을 부여받는다. 그는 조약에 서명하고 비준한다.<sup>26)</sup> 그러나 평화조약, 동맹조약, 국경을 정하는 조약, 상업조약, 국가 예산을 사용하는 조약들, 법적 조치를 필요로 하는 조약들, 개인과 공동체의 권리와 인민의 자유와 관련된 조약들은 비준에 앞서 법률에 의해 승인을 받아야한다.<sup>27)</sup>

국왕은 어떤 조약이든 이의 비준에 앞서 의회에 제출할 수 있다.<sup>28)</sup> 헌법재판소는 국왕, 정부 총리, 하원의장, 상원의장, 상원의원의 6분의 1, 하원의원의 4분의 1이 제기한 국제조약의 헌법과의 충돌과 관련한 문제에 대하여 해당 국제조약의 비준은 오직 헌법을 개정할 후에야 가능함을 선언한다.<sup>29)</sup>

#### 7) 사법부최고회의의 주재 권한

국왕은 사법부최고회의를 주재한다.<sup>30)</sup> 또한 국왕은 사법부최고회의가 제청한 사법부 행정인사에 관한 사항을 칙명으로 승인한다.<sup>31)</sup>

23) 2011년 모로코 헌법 제54조.

24) 2011년 모로코 헌법 제54조.

25) 2011년 모로코 헌법 제55조.

26) 2011년 모로코 헌법 제55조.

27) 2011년 모로코 헌법 제55조.

28) 2011년 모로코 헌법 제55조.

29) 2011년 모로코 헌법 제55조.

30) 2011년 모로코 헌법 제56조.

31) 2011년 모로코 헌법 제57조.

## 8) 사면권

국왕은 사면권을 행사한다.<sup>32)</sup>

## 9) 예외적인 권한

국왕은 국토의 통일성이 위협받거나 헌법기관의 정상적인 기능이 위협받는 비상상황이 발생할 때에는 총리, 하원의장, 상원의장, 헌법재판소장과 협의한 후에, 칙령으로 국가에 메시지를 발표할 수 있다.<sup>33)</sup> 이 칙령으로 국왕은 국토의 영토적 통일성을 보존하고, 헌법기관의 정상적인 운영을 회복할 조치들을 취할 수 있다.<sup>34)</sup>

의회는 국왕이 비상권한들을 행사하는 동안에는 해산되지 않으며, 국가비상상황에도 이 헌법이 규정한 근본적인 권리와 자유는 보장된다.<sup>35)</sup>

비상사태는 이를 정당화할 수 있는 모든 조건이 사라지면, 이와 똑같은 형식의 선언에 의해 종료된다.<sup>36)</sup>

## 2. 왕위계승

모로코의 왕위와 헌법적 권한은 국왕이 살아 생전에 장자 이외의 왕자를 승계자로 지명하지 않는 한, 직계장자상속의 순서에 따라 아버지에서부터 아들로 남자 왕족에게 이어지며, 남자 후계자가 직계에 존재하지 않을 때에는 왕위는 최근 친의 방계 왕족에게 승계된다.<sup>37)</sup>

국왕은 18세에 이르렀을 때 성년이 된다.<sup>38)</sup> 국왕이 미성년인 동안에는 섭정위원회가 헌법 개정과 관련한 권한을 제외하고는 국왕의 권한과 헌법상의 권리들을 행사한다. 섭정위원회는 국왕이 18세에 이르기까지 국왕의 조언기관으로서 기능한다.<sup>39)</sup>

섭정위원회는 헌법재판소의 소장이 위원장이 되고, 이 위원회는 정부 수반, 하

32) 2011년 모로코 헌법 제58조.

33) 2011년 모로코 헌법 제59조.

34) 2011년 모로코 헌법 제59조.

35) 2011년 모로코 헌법 제59조.

36) 2011년 모로코 헌법 제59조.

37) 2011년 모로코 헌법 제43조.

38) 2011년 모로코 헌법 제44조.

39) 2011년 모로코 헌법 제44조.

원의장, 상원의장, 사법부 최고위원회의 대표자, Ulemas 위원회의 사무총장 그리고 왕에 의해 지명된 6명의 저명인사들로 구성된다. 섭정위원회의 기능에 관한 규정은 법률로 규정한다.

### 3. 각료회의

국왕은 총리와 각료들로 구성된 각료회의를 주재한다.<sup>40)</sup> 각료회의는 국왕의 발의나 총리의 요구로 개의한다. 국왕은 특정한 의제에 관해서 총리에게 각료회의의 주재권을 위임할 수 있다.<sup>41)</sup>

각료회의는 다음의 문제들과 주제들에 대해 심의한다.<sup>42)</sup>

- 국가 정책의 전략적 방침
- 헌법 개정안
- 각종 법률
- 재정관련 법안의 전체적인 방향
- 헌법 제71조에 규정된 기본법에 관한 법안
- 사면법안
- 군무에 관련된 법안
- 계엄령 선포
- 선전포고
- 헌법 제104조에 규정된 법령에 관련된 사항
- 총리의 제청과 관계 장관의 부서에 의한 다음 기관의 장들에 관한 임명: Al-Maghrib은행의 wali(장(長)), 대사, wali와 지사, 치안행정책임자(경찰청장), 공공시설과 공영기업의 장(여기에 해당되는 공공시설과 공공기업의 목록은 법률로 상세히 정한다).

40) 2011년 모로코 헌법 제48조.

41) 2011년 모로코 헌법 제48조.

42) 2011년 모로코 헌법 제49조.



### Ⅲ. 행정부

#### 1. 행정부의 구성

정부는 총리(The Prime Minister)와 각료(장관,Minister)들로 구성된다.<sup>43)</sup> 정부의 조직과 업무수행, 구성원들의 지위에 관련한 사항은 법률로 한다.<sup>44)</sup> 정부 기능간의 충돌 및 권한이 종료된 정부 기관이 처리해야 하는 사무에 관한 사항은 법률로 한다.<sup>45)</sup>

2010년 9월을 기준으로 총리와 모로코 행정부의 각 부처별 장관을 나열하면 다음과 같다.<sup>46)</sup>

- 총리(Prime Minister)
- 외교협력장관(Min. for Foreign Affairs & Cooperation)
- 내무장관(Min. of Interior)
- 법무장관(Min. of Justice)
- 이슬람장관(Min. of Habous & Islamic Affairs)
- 재정장관(Min. of Finance & Economy)
- 총무장관(Secretary General of the Government)
- 농업, 농촌개발, 수산장관(Min. of Agriculture & Rural Development)
- 교육, 고등교육, 관리자 양성, 과학연구장관(Min. of National Education, Higher Education, Staff Training & Scientific Research in Charge of School Education)
- 고용, 직업훈련장관(Min. of Employment, Social Affairs & Solidarity)
- 문화장관(Min. of Culture)
- 건설교통장관(Min. of Equipment & Transport)
- 관광, 수공예, 사회경제장관(Min. of Tourism, Handicrafts & Social Economy)
- 보건장관(Min. of Health)
- 대의회 담당장관(Min. in Charge of Relations With Parliament)

43) 2011년 모로코 헌법 제87조.

44) 2011년 모로코 헌법 제87조.

45) 2011년 모로코 헌법 제87조.

46) 모로코 개황, 주모로코 대사관, 2010. 9.

- 에너지, 광산, 환경장관(Min. of Energy, Mines, Water & Environment)
- 공보장관(Min. of Communications & Government Spokesperson)
- 대외통상장관(Min. of External Commerce)
- 사회개발, 가족, 연대장관(Min. of Social Development, Family & Solidarity)
- 기획부장관(Haut Commissariat for Planning)
- 주택, 도시개발장관(Min. of Housing, town planning & development)
- 산업, 통상, 신기술부장관(Min. of Industry, Trade & New technologies)
- 청소년체육장관(Min. of Youth & Sports)
- 국무장관(무임소)(Min. of State(Without Portfolio)) (2명)
- 국방행정 담당장관(Min. Delegate to the Prime Minister in Charge of the Administration of National Defense)
- 경제, 총괄 담당장관(Min. Delegate to the Prime Minister in Charge of General & Economic Affairs)
- 재외국민 담당장관(Min. Delegate to the Prime Minister in Charge of Moroccan Resident Abroad)
- 공공현대화 담당장관(Min. Delegate to the Prime Minister in Charge of Public sectors Modernization )
- 외교협력부 국무장관(2명)(Sec. of State to the Min. of Foreign Affairs & Cooperation)
- 내무부 국무장관(Sec. of State to the Ministry to the Interior)
- 고용, 직업훈련부국무장관(Sec. of State to the Min. of Employment & Vocational Training)
- 교육, 고등교육, 관리자양성, 과학연구부 국무장관(Sec. of State to the Min. of National Education, Higher Education, Staff Training & Scientific Research)
- 관광, 수공예부 국무장관(Sec. of State to the Min. of Tourism and Handicrafts)
- 에너지, 광산, 환경부 국무장관(Sec. of State to the Min. of Energy, Mines, Water and Environment)
- 주택, 도시개발부 국무장관(Sec. of State to the Min. of Housing, town planning & development)

Secretary of State는 부처에서 차관(Secrétaire-Général)보다 상위이며, 장관

을 대행하는 특별임무를 부여받은 국무장관으로 해석(국무회의 참석)

## 2. 기능

정부는 행정권을 행사한다.<sup>47)</sup> 총리의 통할하에 정부는 정부의 정책을 추진하고, 법의 집행을 보장하고, 행정조직을 배열하고, 공공기업과 공공기관들을 감독하며, 그들의 기능을 보장한다.<sup>48)</sup>

이와 같이 정부의 기능은 법률의 집행을 보장하고 행정을 통제하며, 하원에 입법을 발의하고, 헌법에 의해 하원의 관할로 규정되지 않은 문제들에 대한 규제를 하는 것이다.<sup>49)</sup>

## 3. 총리

총리는 행정권을 행사하며, 그 자신의 권한 중 일부 권한들을 내각 각료들에게 위임할 수 있다.<sup>50)</sup> 총리가 제안한 법안은 관계 장관의 부서가 있어야 한다.<sup>51)</sup>

총리는 모로코 헌법 제49조의 권한을 침해하지 않는 범위에서 공공기관의 장들을 임명하고, 공공시설과 공공기업들의 임원들을 임명한다.<sup>52)</sup> 총리는 이 권한을 위임할 수 있다.<sup>53)</sup>

국왕이 각료들을 선임한 뒤에 총리는 상원과 하원에서 정부 업무수행에 관한 정책을 설명한다.<sup>54)</sup> 이 정책은 경제, 사회, 환경, 문화, 외교를 포함한 여러 분야에서의 정부의 활동계획에 대해 명시해야 한다.<sup>55)</sup> 이 정책은 상·하 양원에서 토론한 후 하원에서 표결에 부쳐진다.<sup>56)</sup>

정부는 정부의 계획에 대해 하원에서 절대다수의 투표에 의해 신임을 얻은 뒤

47) 2011년 모로코 헌법 제89조.

48) 2011년 모로코 헌법 제89조.

49) C. Scott Talbot, The Legal System of the Kingdom of Morocco, in Modern Legal Systems Cyclopedia 6,360,23. §1,2(E). The Governmet, §1,2(E)(2), Functions. 참조.

50) 2011년 모로코 헌법 제90조.

51) 2011년 모로코 헌법 제90조.

52) 2011년 모로코 헌법 제91조.

53) 2011년 모로코 헌법 제91조.

54) 2011년 모로코 헌법 제88조.

55) 2011년 모로코헌법 제88조.

56) 2011년 모로코헌법 제88조.

에 해당 정책을 추진할 권한을 부여받는다.<sup>57)</sup>

#### 4. 국무회의<sup>58)</sup>

총리의 주재하에 국무회의는 다음의 사항에 대해 심의한다.

- 각료회의에 상정되기 전 국가의 일반정책에 관한 심의
  - 공공정책
  - 부문정책
  - 하원에 대한 정부의 책임에 관한 사항
  - 인권과 공공질서와 관련한 사무에 관한 사항
  - 헌법 제49조의 규정을 침해하지 않으면서 하원 사무국에 제시하기 위한 재정에 관한 법안에 관한 법안
  - 명령
  - 규제 명령 초안
  - 헌법 제65조(2문단), 66, 70(3문단)에 규정되어 있는 명령
  - 각료회의에 상정되기 전의 국제조약에 대한 심의
  - 행정부의 사무총장 및 국장, 대학 총장, 고등학교와 연구소장과 기획자의 임명. 이에 대하여 헌법 제49조에 따라 국무회의의 기능과 선발의 기준, 기회의 균등, 혜택, 권한과 투명성 등은 법률로 정한다.
- 총리는 국무회의의 결정사항을 국왕에게 보고한다.

#### 5. 각료의 책임

각료들은 자신들의 소관사항과 정부의 조직적인 기능, 정부 정책의 이행 등에 책임을 진다.<sup>59)</sup> 각료들은 총리가 그들에게 위임한 임무를 완수해야 하고, 국무회의에 회계보고서를 제시해야 한다.<sup>60)</sup> 각료들은 그들의 일부 권한을 국무부 장관에게 위임할 수 있다.<sup>61)</sup>

57) 2011년 모로코 헌법 제88조.

58) 2011년 모로코 헌법 제92조.

59) 2011년 모로코 헌법 제93조.

60) 2011년 모로코 헌법 제93조.

61) 2011년 모로코 헌법 제93조.

각료들은 또한 그들의 기능을 수행함에 있어 그들이 범한 범죄와 비행에 대해서 형사적인 책임을 지며, 이 책임과 관련한 절차는 법률로 정한다.<sup>62)</sup>

## IV. 입법권과 행정권 사이의 관계

### 1. 입법부와 행정부의 일반적 활동

의회는 1주일에 한 번 개정되고, 우선적으로 국회의원들이 제기한 문제와 정부의 답변에 관한 문제를 처리한다. 정부는 질의를 받은 날로부터 20일 이내에 답변을 해야만 한다.<sup>63)</sup>

일반 정책에 관한 질의에 대한 답변은 총리가 행하는데, 이런 질의가 총리에게 도착한 날로부터 30일 이내에 해당 의회에 이에 대한 답변이 행해져야 하고, 이런 질의와 답변을 처리하기 위해 의회는 한 달에 한 번 개정한다.<sup>64)</sup>

또한 국회의 위원회는 행정부나 공공기관, 공공기업의 책임자들을 관계 장관의 책임하에 소환하여 진술하게 할 수 있다.<sup>65)</sup> 총리는 그 자신의 발의, 하원의원 3분의 1의 요구 혹은 상원의원 다수의 발의에 의해 정부의 활동에 대해 의회 앞에서 진술한다.<sup>66)</sup> 의회는 1년에 1번 공공정책에 대한 토론과 평가를 행한다.<sup>67)</sup>

### 2. 입법권과 행정권 사이의 견제와 균형

#### 1) 총리의 신임투표 발의 권한

총리는 하원에서 공공정책과 해당 정책에 대한 신임을 물을 수 있다.<sup>68)</sup> 신임투표는 신임투표안이 제기된 지 3일이 지난 후에야 행할 수 있다.<sup>69)</sup> 신임과 법안은

62) 2011년 모로코 헌법 제94조.

63) 2011년 모로코 헌법 제100조.

64) 2011년 모로코 헌법 제100조.

65) 2011년 모로코 헌법 제102조.

66) 2011년 모로코 헌법 제101조.

67) 2011년 모로코 헌법 제101조.

68) 2011년 모로코 헌법 제103조.

69) 2011년 모로코 헌법 제103조.

하원의원 절대다수에 의해서만 부결될 수 있는데,<sup>70)</sup> 만일 신임투표가 부결되면 내각은 총사퇴한다.<sup>71)</sup>

## 2) 하원의 내각 불신임결의

내각은 하원의 불신임결의에 의해 해산될 수 있다.<sup>72)</sup> 즉, 하원은 불신임결의로 정부의 책임을 물을 수 있다.<sup>73)</sup> 불신임결의안의 발의는 하원의원 5분의 1 이상의 동의로 해야 한다.<sup>74)</sup> 불신임안의 발의는 하원의장의 승인이 있어야 하며, 하원의 절대다수의 찬성으로써만 의결될 수 있다.<sup>75)</sup> 투표는 불신임안이 제출된 지 3일이 지난 후에야 할 수 있으며, 불신임안의 투표결과에 따라 내각은 총사퇴해야 한다.<sup>76)</sup> 내각이 불신임안의 의결에 의해 총사퇴하면 1년 이내에는 불신임안은 제출할 수 없다.<sup>77)</sup>

## 3) 총리의 하원 해산권한

총리는 국왕, 하원의장, 헌법재판소장과 협의한 후, 각료회의에서 채택된 명령에 따라 하원을 해산할 수 있다.<sup>78)</sup> 총리는 하원에서 위 결정의 이유와 목적에 대해서 명백하게 설명해야 한다.<sup>79)</sup>

## 4) 상원의 정부에 대한 질의·설명 요구

상원은 의원 5분의 1 이상의 동의로 정부에 질의·설명을 요구할 수 있다.<sup>80)</sup> 이 요구는 제출된 지 3일 후에야 투표에 부쳐질 수 있으며, 상원의원 절대다수의 찬성으로 의결된다.<sup>81)</sup>

질의·설명 요구안은 즉시 상원의장에 의해 총리에게 통보되고, 총리는 통보

70) 2011년 모로코 헌법 제103조.

71) 2011년 모로코 헌법 제103조.

72) 2011년 모로코 헌법 제104조.

73) 2011년 모로코 헌법 제105조.

74) 2011년 모로코 헌법 제105조.

75) 2011년 모로코 헌법 제105조.

76) 2011년 모로코 헌법 제105조.

77) 2011년 모로코 헌법 제105조.

78) 2011년 모로코 헌법 제104조.

79) 2011년 모로코 헌법 제104조.

80) 2011년 모로코 헌법 제106조.

81) 2011년 모로코 헌법 제106조.

받은 날로부터 6일 내에 상원에서 정부의 입장을 답변해야 한다.<sup>82)</sup> 총리의 답변은 답변 후에 표결 없는 토론에 부쳐진다.<sup>83)</sup>

## V. 지방정부

### 1. 모로코의 지방행정 조직 개관

모로코의 지방행정 조직은 1992년 헌법에 의해 개편되어 16개 Willaya(주), 22개 prefectures(도), 43개 provinces(현), 1,544개 communes(시, 읍, 면)으로 구성되어 있다고 한다.<sup>84)</sup> 또한, 행정분산과 구조조정을 통한 효율성 향상을 위하여 지방자치행정 구조와는 별도로 지역경제 구역을 설정하고 있다.<sup>85)</sup>

모로코 헌법은 “모로코 왕국의 지방자치단체 조직은 자유행정, 조화와 결속의 원칙에 근거한다. 지방자치단체는 주민들이 그들의 사무에 대한 결정에 참여하는 것을 보장하고, 주민들이 그들의 완전하고 지속적인 주민으로서의 인격형성에 기여함을 권장한다<sup>86)</sup>”고 하여 지방자치제도를 도입하고 있음을 선언하고 있다.

그러나 Wali(Willaya의 장)를 국왕이 임명하고, 중앙정부에서 재정지원을 하는 등 지방자치단체의 독립성은 높지 못하며, 주민들이 직접선거를 통해 시장을 뽑고 있으나, 그 권한은 상대적으로 크지 못하다.<sup>87)</sup>

### 2. 모로코의 지방자치단체

모로코 왕국의 지방자치단체는 레지옹(Regions), 도(Prefectures), 현(Provinces)과 코뮌(Communes)으로 구성된다.<sup>88)</sup>

각 자치단체는 법률에 의해 그들의 사무를 민주적으로 처리할 자를 선출하는

82) 2011년 모로코 헌법 제106조.

83) 2011년 모로코 헌법 제106조.

84) 모로코 개황, 주모로코 대사관, 2010. 9.

85) 모로코 개황, 주모로코 대사관, 2010. 9.

86) 2011년 모로코 헌법 제136조.

87) 모로코 개황, 주모로코 대사관, 2010. 9.

88) 2011년 모로코 헌법 제135조.

데, 광역과 기초자치단체(the regions & the communes)의회 의원은 직접 · 보통 선거에 의해 선출된다.<sup>89)</sup>

규정된 것 이외의 자치단체는 법률에 의해 창설되고, 위에 규정된 1개 혹은 그 이상의 자치단체를 대체하기 위하여 설립된다.<sup>90)</sup>

### 3. 지방자치단체의 운영

#### 1) 일반적인 사항

지방자치단체는 국가의 일반 행정의 수행에 참여하고 그들 지역에서 선출된 상원의원들을 통해 지방정책에 관한 상원의 입법에 참여한다.<sup>91)</sup> 연대의 원리에 기초하여, 지방자치단체는 그들 자신의 고유사무와 단체위임사무, 기관위임사무를 가진다.<sup>92)</sup> 그리고 지방자치단체들은 계획과 이행수단 간의 상호작용을 위한 조직들을 결성한다.<sup>93)</sup>

지방의회의 의장과 지방자치단체의 장은 자치의회에서 심의 · 의결한 것들을 집행한다.<sup>94)</sup> 지방의회의 장과 지방자치단체의 장은 지방개발계획의 입법과 적용에 주민 · 단체의 참여를 촉진시키기 위하여 협의하고 제휴한다.<sup>95)</sup> 주민과 단체는 지방의회의 권한에 관한 의제에 참여할 것을 요구하는 청원의 권리는 행사할 수 있다.<sup>96)</sup>

지방자치단체는 각자의 권한과 영역의 범위 내에서 그들의 권한을 이행할 규제 입법의 권한을 가진다.<sup>97)</sup> 지방자치단체는 그들 자신의 예산과 국가로부터 지원된 예산을 할당 · 배치한다.<sup>98)</sup> 따라서 국가로부터 지방자치단체로의 권한 이양은 이와 관련된 예산의 이양을 수반한다.<sup>99)</sup>

인적자원개발 · 인프라와 공공장비의 마련을 위해 준비된 사회발전기금은 기

89) 2011년 모로코 헌법 제135조.

90) 2011년 모로코 헌법 제135조.

91) 2011년 모로코 헌법 제137조.

92) 2011년 모로코 헌법 제140조.

93) 2011년 모로코 헌법 제144조.

94) 2011년 모로코 헌법 제138조.

95) 2011년 모로코 헌법 제139조.

96) 2011년 모로코 헌법 제139조.

97) 2011년 모로코 헌법 제140조.

98) 2011년 모로코 헌법 제141조.

99) 2011년 모로코 헌법 제141조.



간을 정하여 지방의 발전을 위해 조성된다.<sup>100)</sup> 지방간의 불균형을 해소하기 위한 지방연대기금은 자원의 공평한 배분을 고려하여 조성된다.<sup>101)</sup>

어떤 지방자치단체도 다른 자치단체의 후견인이 될 수 없다.<sup>102)</sup> 지방발전과 자치단체경영과 관련된 프로그램의 입법과 적용과 관련하여 자치단체는, 다른 자치단체와 서로의 권한을 존중하면서 서로 협력할 권리를 보장하며, 이는 해당 자치단체의회의 장의 발의로 한다.<sup>103)</sup> 만일 수개의 자치단체간의 협력이 프로젝트의 실현을 위해 필요하다면, 그 자치단체들은 그들의 협력의 방식을 결정해야 한다.<sup>104)</sup>

## 2) 지방자치단체장의 권한

지방자치단체의 장은 일반적인 권한을 보유한다.<sup>105)</sup> 지방자치단체는 정부의 이름으로 법의 적용, 정부규제와 결정을 이행하고, 행정적 통제를 수행한다.<sup>106)</sup>

지방자치단체의 장들은 또한 개발계획의 이행과 관련하여 지방의회의 장과 기타 자치단체의 장들을 지원한다.<sup>107)</sup>

## 3) 지방자치단체에 관한 규정사항

지방자치단체와 관련된 다음의 사항은 법률로 정한다.<sup>108)</sup>

- 지방자치단체사무의 민주적 이행과 지방의회의원의 정수, 피선거자격, 권한간의 충돌과 권한 위임의 정지, 선거제도, 지방의회에 여성의 참여를 보장하는 등의 사항
- 헌법 제138조를 고려하여 지방의회와 지방자치단체의 결정의 이행과 관련된 사항
- 헌법 제139조에 규정된 주민과 단체의 청원권의 행사에 관한 사항
- 헌법 제140조에 규정된 지방자치단체의 고유사무·단체위임사무·기관위임사무에 관한 사항

100) 2011년 모로코 헌법 제142조.

101) 2011년 모로코 헌법 제142조.

102) 2011년 모로코 헌법 제143조.

103) 2011년 모로코 헌법 제143조.

104) 2011년 모로코 헌법 제143조.

105) 2011년 모로코 헌법 제145조.

106) 2011년 모로코 헌법 제145조.

107) 2011년 모로코 헌법 제145조.

108) 2011년 모로코 헌법 제146조.

- 자치단체의 예산에 관한 사항
- 헌법 제141조에 규정된 지방자치단체의 세원에 관련된 사항
- 헌법 제142조에 규정된 사회발전기금과 지방연대기금의 세원과 기능의 방식에 관한 사항
- 헌법 제144조에 규정된 조직의 구성방식과 조건에 관한 사항
- 지방자치단체 간의 발전을 촉진하는 규정과 이에 대한 지방자치단체의 적응을 보장하기 위한 체계와 관련된 사항
- 자유행정과 각종 기금·계획의 운영에 관한 통제, 지방행정에 대한 평가, 결산보고의 제대로 된 이행에 관한 규칙들

#### 4. 기초자치단체

현(Provinces)은 Circle들로 구성되고, Circle은 Quidat들로 구성된다. 시골의 Quidat은 Quid로 대표되는 반면, 도시의 Quidat은 Pasha에 의해 대표된다. 역사적으로 Quid은 술탄에 의해 임명되고, 중대한 권한을 가지며, 몇몇 사법권한들도 가진다. 오늘날의 Quid은 사법적인 권한은 없다. 하지만 그가 행사하는 권한들에는 범죄에 대한 조사와 선거의 관할, 자격증의 발행, 농가대출의 승인, 사법제도로 해결하기에는 너무나 사소한 문제들의 조정들이 있다. Quid은 지방자치단체들 사이의 중개역할을 하기도 한다.<sup>109)</sup>

Quid와 Pasha의 밑에도 몇 개의 행정단위들이 존재한다. Khalifa는 도시의 작은 구역들을 감독하고, Shaykh는 씨족, 부족의 파벌분쟁을 책임지며, Muqaddam은 작은 촌락들의 우두머리이다. Shaykh와 Muqaddam은 전임은 아니다. 그들은 평균적으로 1,200명의 사람들을 관할하고, 그들의 제1의 임무는 토지세를 부과하는 것이다.<sup>110)</sup>

#### 5. 꼬뮌(Communes)

각각의 Circle은 1개 혹은 그 이상의 꼬뮌(Commune)으로 구성된다. 각각은 별개의 법인격을 가지고 재정적으로도 독립되어 있다. 도시와 시골에 모두 존재한

109) C. Scott Talbot, *The Legal System of the Kingdom of Morocco*, in *Modern Legal Systems Cyclopedia* 6,360.23. §1,2(F). Local Government

110) C. Scott Talbot, *The Legal System of the Kingdom of Morocco*, in *Modern Legal Systems Cyclopedia* 6,360.23. §1,2(F)(1). Provinces and Prefectures

다. 동은 지방의 부족에 근거한 행정체계를 사회-경제적 단위로 편성했다. 꼬뮌의 주요한 기관은 6년 임기의, 인구에 따라 9명에서 51명의 의원들로 구성된 꼬뮌의 회이다. 꼬뮌의회의 결정권한은 근본적으로 공공재정분야로 제한된다. 꼬뮌의회의 결정은 지사와 내무부 장관의 승인에 종속된다.<sup>111)</sup>

## VI. 결론

2011년 모로코 개정 헌법은 권력의 분리와 견제, 조화를 도모하고자 하였고, 아울러 국민들의 참여와 선정(善政, good governance)의 원칙을 선언하고 있다. 종전에는 실질적으로 국왕이 행정·사법·입법 등 3권에서 거의 절대적인 권력을 행사하고 있었으나, 개정 헌법에 따라 총리, 상·하 양원 그리고 사법부의 권한이 강화되면서 국왕의 권한은 상대적으로 많이 축소되었다. 하지만 국왕은 여전히 총리임명권, 장관해임권, 의회의 해산권, 군 통수권, 사법부최고회의 주재권을 유지하고 있다.

정부는 총리의 통할하에 법률의 집행을 보장하고 행정을 통제하며, 하원에 입법을 발의하고, 헌법에 의해 하원의 관할로 규정되지 않은 문제들을 규제한다.

입법과 행정 사이의 관계에서는 견제와 균형의 원리가 나타나고 있는데, 하원의 내각 불신임결의에 의해 내각이 해산될 수 있도록 하는 한편, 총리에게 하원을 해산할 권한을 부여한 것은 이러한 견제와 균형을 보여 주는 좋은 예이다.

모로코는 헌법에서 명시적으로 지방자치제도를 도입하고 있음을 선언하고 있으나(헌법 제136조), 아직까지 지방자치단체의 독립성은 높지 못하다.

---

111) C. Scott Talbot, *The Legal System of the Kingdom of Morocco*, in *Modern Legal Systems Cyclopedia* 6,360.23. §1.2(F). Lower Levels of Executive Administration.

---