

I. 들어가면서

II. 캄보디아왕국 건국헌법(1993년)에 있어서 입법부(국회: The National Assembly)의 내용

1. 캄보디아왕국 건국헌법에 있어서 국회의 구성
2. 캄보디아 국회의원(하원)의 선거
(선거권과 피선거권)
3. 캄보디아 국회의원(하원)의 국민 대표성
4. 국회의 입법기간과 해산권
5. 국회의원(하원)의 왕립정부에 대한 검직제한
6. 국회의원(하원)의 특권으로서 면책특권과 불체포특권
7. 국회의 예산권
8. 국회의 운영과 의사절차
9. 국회의 권한
10. 국회의원의 왕립정부에 대한 견제권한

III. 캄보디아왕국 '수정' 헌법(1999년)상 입법부 (상원: Senate)의 내용

1. 상원의 입법권·상원인원·선거권 및 피선거권의 자격
2. 상원의 지명권자
3. 상원의 임기·선거 실시 및 비상사태 발생시 회의기간
4. 상원의 권한과 독립성 및 책임성
5. 상원의 특권으로서 면책특권과 불체포특권
6. 상원의 자치예산권 및 보수
7. 상원의 운영과 의사절차
8. 상원의 법률안 절차·법률안 거부권·공포권·재의요구권
9. 상원의 보궐선거
10. 상원의 특별한 소집사유 등

IV. 나오면서

캄보디아의 입법체계

김 종 천

(한국법제연구원 초청연구원)

[특집 Emerging Countries I]

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 편성하였습니다.

I. 들어가면서

캄보디아는 입헌군주국인 정부형태를 취하고 있다.¹⁾ 즉 캄보디아는 국왕을 국왕선출위원회(Royal Throne Council)에서 선출하며 종신직이다.²⁾ 캄보디아는 입헌군주국인 국가로, ‘국왕’을 국가원수로 두고 있고, 또한 그는 외국 대사의 신임장 수여, 국가방위 최고위원회의 의장직을 맡고 있으며, 외국대사에 대한 신임장 수여, 상원(Senate) 2명을 임명할 수 있는 등 중요한 임무를 수행하고 있다.³⁾ 즉 이러한 국왕의 상징적인 권한의 근거로는 1993년 9월 24일에 제정된 캄보디아왕국 건국헌법과 1999년 3월에 캄보디아왕국 수정헌법을 통하여 행사하고 있다.⁴⁾ 캄보디아왕국 건국헌법 제1조에 “헌법과 자유민주주의와 복수정당제의 원리에 따라 지배하는 국왕을 가진 왕국이다”고 정하고 있다.⁵⁾ 캄보디아 국민은 자기나라의 주인이고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 정하고 있다. 그리고 캄보디아 국민들은 국회(하원), 상원, 왕립 정부, 사법부를 통하여 모든 권력을 행사할 수 있도록 정하고 있다. 또한 캄보디아왕국 건국헌법은 입법, 행정, 사법부를 분리한다고 삼권분립의 원칙을 취하고 있다.⁶⁾ 하지만 캄보디아 건국헌법이 제정되기 전

1) 이하에서는 캄보디아왕국 건국헌법(1993)을 ‘Constitution’으로 표시하고, 캄보디아왕국 수정헌법(1999)인 ‘Constitutional Law’를 ‘New Constitution’로 표시하기로 한다.

2) 캄보디아의 새로운 국왕은 7일 이내에 국왕선출위원회에 의하여 선정된다(Constitution, Art. 13.). 캄보디아 국왕은 앙둥(Ang Duong), 노로돔(Norodom), 시소와트(Sisowath)의 가문출신으로 30세 이상의 남자에게 계승된다”고 정하고 있다(Constitution, Art. 14.).

3) 1993년에 제정된 캄보디아 건국헌법 제7조(Constitution, Art. 17.)에 “국왕은 군림하나 통치하지 않는다. 국왕은 평생 동안 국가의 원수이다. 왕은 불가침이다”고 정하고 있다(<http://www.gocambodia.co.kr/main03-4.htm>).

4) 캄보디아 법체계로 헌법(Constitution)은 법체계상 최상위의 규범으로 하위법령은 이 헌법을 바탕으로 한다. 헌법의 개정과 수정안 제출은 국왕, 수상, 국회의장의 권한이며, 국회의원의 4분의 1의 동의가 있어야 한다. 조약과 협정은 국왕이 국회(하원)와 상원의 승인을 받은 후에 비준하고 승인한다. Royal Decree는 국왕이 헌법에 따른 권한을 행사하기 위하여 국왕의 이름으로 공포하는 명령이다. Kram(Law)은 국가의 제도와 조직을 정하여 국회에서 투표로 정한다. Kret(Decree)/Anu-Kret(Sub-Decree)은 시행령/시행규칙으로 국무회의에서 채택하고 수상에 의하여 제정하고, Prakas는 각 부처장관의 결정문, Sarachor(Circular)은 회람, Instruction은 지도로 해석한다(<http://www.info-cambodia.com/business/busy11.asp>).

5) Constitution, Art. 1.

6) New Constitution, Art. 51.; Cambodia Development Resource Inst.-Enhancing Governance for Sustainable Develop. (2000) - Chapter 3.

까지 캄보디아는 역사적으로 30년 동안 절망적이고 고통스러운 과정을 거쳐 왔다.⁷⁾ 국가기관이 각각의 정치체제에 따라 지속적으로 변화되었다. 따라서 캄보디아 의회는 정치체제와 법제도 등에 대한 구조적인 대변혁에 직면하게 되었다.

예컨대, 1970년까지 캄보디아는 양원제 의회(Bicameral Parliament)로 구성된 군주국(Monarchy)이었다. 1970년부터 1975년까지는 양원제(兩院制)의회를 가진 공화국 국가(Republic State)였고, 1975년부터 1979년까지는 단원제(일원제)인 의회와 전체주의 공산정권(Totalitarian Communist Regime)체제였다. 그리고 1979년에서 1993년까지는 단원제(일원제)인 의회를 가진 사회주의 모델(Socialist Model)을 취하고 있었다. 이어서 1993년 이후에서야 비로소 캄보디아는 단원제 의회를 가진 입헌군주국(Constitutional Monarchy)인 국가가 되었다.⁸⁾ 이렇게 짧은 시간속에서 연속적으로 이루어지는 역사적인 변화에 직면한 캄보디아 의회는 다른 국가들처럼 의회제도와 국가체제에 대한 완성품으로 보장할 수가 없었다. 또한 1998년 국회의원 총선거 후 캄보디아는 그 선거결과에 대하여 많은 의견 충돌로 정치적인 위기에 직면하게 되었다. 하지만 1998년 11월 12일과 13일에 캄보디아 국왕의 주도하에 주요정당 지도자들과 정상회담을 통하여 해결점을 찾게 되었다. 이러한 국왕과 정당지도자 간의 회의를 통한 결과로 캄보디아는 새로운 ‘양원제’라는 의회제도를 획득할 수 있게 되었다. 즉 1993년에 제정된 캄보디아왕국 헌법을 수정하여, 1999년 3월에 캄보디아왕국 수정헌법에 ‘상원(Senate)’에 관한 장을 신설하게 되었다.

따라서 1993년 9월 24일에 제정된 캄보디아왕국 건국헌법의 체계를 보면, 헌법 전문, 제1장 주권에 관한 규정(제1조 내지 제6조), 제2장 국왕에 대한 규정(제7조

7) 예컨대, 캄보디아는 1970년대 폴포트 정부가 급진적인 사회주의 이데올로기를 실현하는 과정에서 지식인, 관료, 학생 등을 포함한 약 200만 명을 학살함으로써 정치, 경제, 사회, 문화적인 발전을 말살케 하여 캄보디아는 세계 최빈국으로 전락했다. 이러한 폴포트정부는 1978년 말 베트남 군대에 의해 붕괴되었다. 그 후 크메르루즈로 불리게 된 폴포트 정부의 잔당 세력들이 1980년대 내내 새로운 정부에 대항하다가 1998년에 정부에 투항했다. 이러한 캄보디아의 역사적인 상황은 1991년 파리협정(Paris Peace Agreement)을 통하여 본격적인 국가재건을 이루게 되었다. 이러한 협정내용을 위임받은 유엔과도통치기구의 주도하에 캄보디아왕국 건국헌법을 제정하였다. 그리고 캄보디아 정부를 구성하기 위하여 1993년부터 첫 의회선거를 실시했고, 헌법에 5년마다 실시하도록 했다. 이에 캄보디아는 1998년, 2003년, 2008년에 5년마다 주기적으로 선거를 통하여 민주주의를 이행하고 있다. 하지만 실질적으로 캄보디아는 많은 정당들이 입후보해서 선거를 치르고 있지만, 한 번도 정권을 바꾸지 못했다. 그 이유는 캄보디아의 역사적인 상황, 즉 1997년 1기 연립정부 내에서 발생했던 쿠데타 때문이다. 즉 제1당이었던 FUNCINREC의 당대표 리나리드왕자가 크메르루즈 세력과 결탁하여 CPP에 대항하려 한다는 것을 빌미로 당시 제2총리였던 훈센의 군대가 정부 내 반 CPP 정당들을 무력으로 진압하는 사건이 발생했다. 따라서 훈센과 CPP는 의회나 정부 내에서 반대정당들이 기능하지 못하는 사이에 선거법 개정을 통해 자신들의 정치적인 입지를 더욱 공고히 했다(http://www.lawhangang.co.kr/hangang/02_bs/bs_13_4.asp).

8) http://www.senate.gov.kh/home/index.php?option=com_content&view=article&id=59&lang=en.

내지 30조), 제3장 캄보디아 시민의 권리와 의무에 관한 규정(제31조 내지 50조),⁹⁾ 제4장 정치에 관한 규정(제51조 내지 제55조), 제5장 경제에 관한 규정(제56조 내지 64조), 제6장 교육, 문화, 사회문제에 관한 규정(제65조 내지 75조), 제7장 국회 또는 의회에 관한 규정(제76조 내지 98조), 제8장 왕립정부(제99조 내지 108조), 제9장 사법에 관한 규정(제109조 내지 116조), 제10장 헌법위원회(제117조 내지 125조), 제11장 지방행정에 관한 규정(제126조 내지 제127조), 제12장 국민회의에 관한 규정(제128조 내지 제130조), 제13장 헌법의 발효, 개정과 수정에 관한 규정(제131조 내지 134조), 제14장 임시규정(제135조 내지 139조)로 구성되어 있다.¹⁰⁾ 이와 더불어 1999년 3월 8일에는 캄보디아왕국 수정헌법은, 제11조, 12조, 13조, 18조, 22조, 24조, 26조, 28조, 30조, 34조, 51조, 90조, 91조, 93조, 그리고 제8장 내지 제14장까지 개정을 했다.¹¹⁾ 특히 캄보디아왕국 수정헌법(1999년) 제8장에 상원(Senate)에 관한 규정(제99조 내지 제115조)을 명문화하였다.

II. 캄보디아왕국 건국헌법(1993년)에 있어서 입법부 (국회: The National Assembly)의 내용

1. 캄보디아왕국 건국헌법에 있어서 국회의 구성

캄보디아왕국 건국헌법은 단원제(일원제)를 취하고 있었다.¹²⁾ 국회는(하원: The National Assembly) 자유, 보통, 평등, 직접, 비밀 투표에 의하여 선출된 의원들로 구성한다. 국회(하원)는 적어도 120명의 인원으로 구성된다. 국회의원(하원)은 재선될 수 있다.¹³⁾ 국회의원(하원)의 임기는 5년이다.¹⁴⁾

그리고 국회의원(하원)의 임기가 끝나기 6개월 전에 의원의 사망, 사표, 해임 등

9) 국민의 기본권조항으로 평등권, 생명권, 자유와 안전, 사형제 폐지, 선거권, 직업의 자유, 인간의 존엄성, 무죄추정의 원칙, 고문금지, 형사소송의 적법절차의 원칙, 표현의 자유, 정당설립의 자유, 이념의 자유와 국가종교 : 불교, 소유권, 손실보상, 여성차별금지, 인신매매와 매춘·음란한 행위 금지, 부모의 자녀 교육의 의무, 아동보호, 국방의 의무 등을 규정하고 있다.

10) http://www.bigpond.com.kh/Council_of_Jurists/Constit/cons001g.htm#Art86

11) http://www.bigpond.com.kh/Council_of_Jurists/Constit/KRM19_03_01E.htm

12) 우리나라의 헌정사를 보면, 1948년 건국헌법에서 단원제, 1952년 민의원과 참의원이라는 양원제, 1960년 헌법에도 양원제, 1962년 헌법에서는 단원제가 부활하였고, 1972년 유신헌법에는 단원제, 1980년 헌법에서도 단원제, 1987년 민주화를 이룬 뒤 헌법에서 2011년 헌법까지 단원제 국회를 채택하고 있다.

13) Constitution, Art. 76.

14) http://world.moleg.go.kr/submain.do?nt_cd=NT034; Constitution, Art. 78.

이 있는 경우는 대리자를 국회 내부 절차법과 선거법¹⁵⁾에 의해 임명한다.¹⁶⁾

2. 캄보디아 국회의원(하원)의 선거(선거권과 피선거권)

캄보디아 국회의원(하원)으로 선출될 수 있는 자는 적어도 나이 25세, 캄보디아 출생 국적을 가진 자로 남녀 모두 투표권을 가지고 있다.¹⁷⁾ 그리고 선거법(Law on the 2009 Council Election)¹⁸⁾에 선거준비, 절차, 선거과정을 상세하게 규정하고 있다.

3. 캄보디아 국회의원(하원)의 국민 대표성

국회의원(하원)은 그의 선거구의 캄보디아 시민뿐만 아니라 전체 캄보디아 국민을 대표한다. 그리고 위임명령은 무효로 한다.¹⁹⁾ 동 헌법규정은 대의제 민주주의하에 “국회(하원)는 국민을 대표한다(represent)”는 의미이다. 그러나 의회를 국민의 대표기관으로 간주하는 경우에도 정치적인 대표기관으로도 보아야 할 것이다. 또한 위임명령은 무효로 한다는 것은 ‘무기속위임의 원칙’을 천명하고 있다.

4. 국회의 입법기간과 해산권

국회의 입법기간은 5년이며 새로운 국회가 소집되는 날 종료된다. 국회는 왕립 정부가 12개월 이내에 두 번 해임될 때를 제외하고 국회의 입법기간이 끝나기 전

15) http://world.moleg.go.kr/content/law/list.do?th_cd=LW003&nt_cd=NT034&content_id=6449&sort_chk=&searchKeyword.

16) Constitution, Art. 95.

17) Constitution, Art. 76.

18) http://www.bigpond.com.kh/Council_of_Jurists/Constit/cons005g.htm; 캄보디아의 의회선거법(2009)은 총칙, 의회선거의 행정, 선거시스템 공식, 정당 및 후보자등록, 유권자명단, 투표소, 선거운동, 투표 및 여론조사, 투표개표 및 선거결과, 비상상황시 재투표, 의회구성원 교체, 선거논란의 해결을 위한 관할권, 보궐선거, 예산, 벌칙 등에 관련하여 92개의 조문으로 구성되어 있다. 의회선거법 제5조에 의회선거는 어느 일요일 하루에 실시한다. 선거의 정확한 날짜는 내무부장관의 요청으로 수상이 정한다고 한다. 그리고 투표시간과 관련해서 의회선거법 제50조를 보면, 오전 7시에 시작하여 오후 3시까지 종료한다고 정하고 있고, 오후 3시에 투표장소 내부에 참석한 모든 유권자들은 오후 3시 경계선을 넘었더라도 투표를 허용하여야 한다고 정하고 있다. 또한 의회선거법 제44조에 선거운동은 15일 동안 행해지고 선거일 24시간 전에 종료한다고 정하고 있다.

19) Constitution, Art. 77.

에는 해산되지 않는다. 수상의 제안을 접수하여 국회의장의 승인이 있는 경우, 왕은 국회를 해산할 수 있다. 새 국회의원의 선거는 해산일로부터 60일 이내에 실시한다. 이 기간 동안 왕립정부는 일상적인 업무를 수행하도록 권한을 부여 받는다. 전쟁시 또는 선거를 실시될 수 없는 다른 특별한 상황이 존재하는 경우에 국회는 국왕의 요구로 1년 동안 한 차례 그 기간을 연장할 수 있다. 이와 같은 기간 연장은 재적의원 3분의 2의 찬성투표를 필요로 한다.²⁰⁾

5. 국회의원(하원)의 왕립정부에 대한 겸직제한

국회의원(하원)은 그가 왕립정부에 봉사하도록 요구된 때를 제외하고 헌법에 의해 설립된 다른 기관의 직을 보유하거나 어떤 활동적인 공공기능의 임무를 맡을 수 없다. 이러한 상황에서 지명된 보통의 국회의원(하원)직을 보유하지만 상임위원회와 그 밖의 다른 위원회에서 어떠한 지위도 인정되지 않는다.²¹⁾

6. 국회의원(하원)의 특권으로서 면책특권과 불체포특권

캄보디아 국회의원(하원)은 면책특권을 누린다. 국회의원은 자신의 직무를 수행하는 동안 표현된 의견 때문에 고발, 체포, 구금되지 않는다. 국회의원의 고발, 체포, 구금은 현행범의 경우를 제외하고 국회의 허가 또는 국회 상임위원회에 의한 허가로만 가능하다. 이 경우 관할 당국은 그 결정을 위하여 국회나 상임위원회에 즉시 보고하여야 한다. 국회 상임위원회의 결정은 국회 재적의원 3분의 2에 의한 승인을 위해 다음 회기에 국회에 상정한다. 어떤 경우에 의원의 구금 또는 집행은 국회 재적의원 4분의 3의 다수 투표에 의해 중지한다.²²⁾

7. 국회의 예산권

국회는 그 기능을 수행하기 위하여 자치예산을 갖는다. 국회의원(하원)은 보수를 받는다.²³⁾

20) Constitution, Art. 78.

21) Constitution, Art. 79.

22) Constitution, Art. 80.

23) Constitution, Art. 81.

8. 국회의 운영과 의사절차

(1) 국회의 입법시기

국회는 왕의 통지로 선거 후 60일 이내에 최초회기를 갖는다. 국회는 개회하기 전에 국회의원의 위임에 대한 유효성을 결정하고 재적의원 3분의 2로 의장, 부의장, 각 위원회의 위원을 각각 투표에 의하여 뽑는다. 모든 의원은 부속조항 5에 따라 수임하기에 앞서 선서를 하여야 한다.²⁴⁾

(2) 보통회기와 특별회기

국회는 1년에 2번 보통회기를 소집한다. 각 회기는 적어도 3개월 동안 지속되어야 한다. 왕, 수상으로부터, 또는 재적의원 3분의 1의 찬성으로 소집요구가 있으면 국회 상임위원회는 특별회기를 소집하여야 한다. 이러한 경우에 특별회기의 회기 일자를 전체 의원에게 통보하여야 한다.²⁵⁾

(3) 국가 비상사태시 소집시기

국가가 비상사태에 처할 경우 국회는 매일 소집한다. 국회는 상황이 호전될 경우는 언제라도 비상사태를 종결할 권리를 갖는다. 국회가 외국 군대에 의한 점령과 같은 상황 때문에 소집될 수 없는 경우에는 비상사태 선언은 자동적으로 연장된다. 국회는 비상사태 기간 동안 해산되지 않는다.²⁶⁾

(4) 국회 상임위원회의 업무 조정 및 소집장소

국회 회기 동안에 국회 상임위원회는 국회의 업무를 조정한다. 국회 상임위원회는 의장, 부의장, 그리고 각 위원회²⁷⁾의 장들로 구성한다.²⁸⁾ 그리고 국회 회기는 특별한 환경 때문으로 소집에 대한 명문 규정이 없는 한 국회에서 개최한다. 명문화된 장소와 일자로 규정된 회기를 제외하고 어떠한 국회의 회기라도 불법적이

24) Constitution, Art. 82.

25) Constitution, Art. 83.

26) Constitution, Art. 86.

27) 현재 캄보디아는 9개의 상임위원회를 운영하고 있다. 예컨대, 고층처리 및 인권보호위원회, 금융 및 재정 위원회, 환경·농업·농촌개발·투자·계획·경제위원회, 정보 및 미디어·국제협력·외교위원회, 입법위원회, 관광·문화·종교·교육위원회, 여성·사회·건강위원회, 부패와 조사·국방·내무위원회, 상업·광산·에너지·산업·우체국·통신·교통·공공위원회로 구성되어 있다(Governance Structure of the Public Sector in Cambodia, 1999).

28) Constitution, Art. 84.

고 무효인 것으로 간주한다.²⁹⁾

(5) 국회의 의사공개 원칙

국회는 공개적으로 진행한다. 국회는 국회의원 10분의 7의 정족수가 있다면 유효한 것으로 간주한다. 국회는 왕, 국회의장, 수상 혹은 재적의원 10분의 1의 요구가 있을 경우 비공개 속에 의사를 진행한다.³⁰⁾

9. 국회의 권한

(1) 국회의장의 권한 및 사고·유고시 직무대행자 선임

국회의장은 국회회기의 의장직을 맡고, 국회에 의하여 채택된 법안과 결의안을 접수하고, 내부 절차법에 따른 이행을 보장하고 외국과의 관계를 관리한다. 국회의장의 질병 때문에 그 직무를 수행할 수 없거나 국가 기능을 충족시킬 수 없거나 사절로 외국에 나가 있을 때에는 부의장이 그 직무를 대신한다. 의장 또는 부의장의 사퇴 또는 사망의 경우에는 국회는 새로운 의장 또는 부의장을 선출한다.³¹⁾

(2) 국회의 입법권 및 국가예산·조세·차관·사면·국제협정·국제조약·전쟁선포 등에 관한 승인권

국회는 입법권을 가지는 유일한 기관이다. 이 권력은 어떤 다른 기관 혹은 개인에게 양도될 수 없다. 국회는 국가예산, 국가 기획, 차관, 대출, 조세의 신설, 변경과 폐지를 승인한다. 국회는 행정판단을 승인하고 사면에 관한 법을 승인한다. 국회는 조약·국제 협정을 승인 또는 파기한다. 국회는 전쟁선포에 관한 법을 승인한다. 앞서 언급된 조항의 채택은 재적의원 과반수로 결정한다. 국회는 재적의원 3분의 2로 왕립 정부의 신임을 묻는다.³²⁾

29) Constitution, Art. 85.

30) Constitution, Art. 88.

31) Constitution, Art. 87.

32) 1993년에 제정된 캄보디아왕국 헌법 제90조(Constitution, Art. 90.)는 1999년 3월에 캄보디아왕국 수정 헌법(New Constitution, Art. 90.)으로 개정되었다. 캄보디아왕국 수정헌법 제90조에 의하면, 국회는 헌법과 법률에 근거하여 임무를 수행하고, 입법권을 가지는 기관이다. 국회는 국회예산, 국가기획, 차관, 금융거래, 조세의 신설, 변경과 폐지를 승인한다. 국회는 행정판단을 승인하고 사면에 관한 법을 승인한다. 국회는 조약과 국제 협정을 승인 혹은 폐지한다. 국회는 전쟁선포에 관한 법을 승인한다. 앞서 언급된 조항의 채택은 국회 재적의원의 절대다수로 결정한다. 국회는 재적의원 3분의 2로 왕립 정부의 신임을 묻는다 (http://www.bigpond.com.kh/Council_of_Jurists/Constit/KRM19_03_01E.htm).

(3) 법률안의 승인권

국회에 의해 승인되고 공포를 위해 왕이 서명한 법률은 서명 후 10일이 지나 프놈펜에서 발효되고, 20일이 지나 전국에 걸쳐 발효된다. 긴급으로 규정된 법률은 공포 후 전국에 걸쳐 즉시 발효된다.³³⁾

(4) 국회의원과 수상의 입법권

국회의원(하원)과 수상은 입법권을 갖는다.³⁴⁾ 의원은 법조항의 수정을 제안할 권한을 갖는다. 그러나 그 제안은 만약 공공의 이익을 해치거나³⁵⁾ 국민에게 부담을 증가시키는 것이라면 수락될 수 없다.

10. 국회의원의 왕립정부에 대한 견제권한

(1) 왕립정부의 서면제출권·공개토론·질의 및 교환권

국회의원은 왕립정부를 견제할 권한을 갖는다. 그 견제 행위는 국회의장을 통해서 서면으로 제출한다. 답변은 한 명 또는 수명의 장관의 책임과 관련된 문제에 따라 한 명 또는 수명의 각료에 의해 이루어진다. 만약 그러한 경우가 왕립정부의 종합적인 정책과 관련이 있으면 수상 단독으로 답변을 하도록 한다. 장관 또는 수상의 답변은 구두 또는 서면으로 이루어진다. 답변은 질의가 접수된 후 6일 이내로 이루어져야 한다. 구두 답변의 경우 국회의장은 공개적 토론을 개최할 것인지 여부를 결정한다. 토론이 없으면 장관 또는 수상의 답변은 종결된 것으로 간주한다. 토론이 있는 경우는 질문자, 기타 의의자, 장관 또는 수상 등은 1회기를 초과하지 않는 범위 내에서 견해를 교환할 수 있다. 국회는 질문과 답변을 위해 매주 1일씩 소집한다. 이러한 목적으로 준비된 회기 동안 결의사항은 없다.³⁶⁾

33) Constitution, Art. 90.; 캄보디아왕국 수정헌법 제93조(New Constitution, Art. 93.)에는 국회에 의해 승인되고 상원에서 최종적으로 회부되어 왕이 서명한 법률은 서명 후 10일이 지나 프놈펜에서 발효되고, 20일이 지나 전국에 걸쳐 발효된다. 그러나 긴급으로 규정된 법률은 선포 후 전국에 걸쳐 즉시 발효된다. 왕이 발효한 법률은 정부 관보(Gazette)에 발행되고, 위의 계획에 따라 지방으로 발효된다.

34) Constitution, Art. 91.; 캄보디아왕국 수정헌법 제91조(New Constitution, Art. 91.)에 수상, 국회의원, 상원(Senate)은 입법권을 갖는다. 수상, 국회의원, 상원의 직무는 법조항의 수정을 제안할 권한을 갖는다. 그러나 그 법률안이 만약 공공의 이익을 해치거나 국민에게 부담을 증가시키는 것이라면 허용될 수 없다.

35) 캄보디아왕국 헌법 제92조(Constitution, Art. 92.)에 “국가독립, 주권, 영토를 보존하는 원칙에 반하고 정치적 통합과 국가의 행정에 영향을 미치는 것으로 국회에서 채택한 법률은 무효이며, 헌법위원회(Constitutional Council)는 이러한 법률의 무효를 결정하는 유일한 기관이다”라고 정하고 있다.

36) Constitution, Art. 96.

(2) 관련 장관 출두

국회의 위원회는 어떤 문제를 규명하기 위해 책임 소재하에 있는 관련 장관을 출두한다.³⁷⁾

(3) 왕립정부 각료 해임권

국회는 재적의원 3분의 2에 의한 불신임 결의로 왕립정부의 각료 일부 또는 전부를 해임할 수 있다. 국회의원 30명 이상의 동의로 불신임안을 국회에 상정할 수 있다.³⁸⁾

Ⅲ. 캄보디아왕국 '수정' 헌법(1999년)상 입법부(상원: Senate)의 내용

1. 상원의 입법권·상원인원·선거권 및 피선거권의 자격

상원은 헌법과 법률에 의하여 결정된 직무를 수행하고 입법권을 가진다. 상원의 수가 국회의원(하원) 절반을 초과하여서는 안 된다. 일부 상원은 지명되고 다른 상원은 보통선거에 의하여 선출되지 않는다.³⁹⁾ 상원은 다시 지명되고 재선될 수 있다. 상원의원이 될 수 있는 후보자는 나이 40세 이상, 캄보디아에서 출생하여야 하고, 크메르인이어야 한다.⁴⁰⁾

2. 상원의 지명권자

국왕은 두 명의 상원을 지명한다.⁴¹⁾ 두 명의 상원의원은 국회의 과반수 투표로

37) Constitution, Art. 97.

38) Constitution, Art. 98.

39) Senate Election Law, Art. 6.에 "상원의원은 비밀투표의 유형의 간접선거로 선출된다"고 정하고 있다.

40) New Constitution, Art. 99.

41) 2011년 캄보디아 상원의 정원은 61명, 임기는 6년이다. 현재 상원은 국왕의 지명으로 2명, 국회추천으로 2명이 선출된다. 그리고 상원 57명은 직능 선거구(functional constituency)의 비례대표로 선출한다. 2006년 1월29일에 실시한 상원의 정당별 의석수로 인민당 45석, 훈신책당 10석, 삼랑시당 2석, 국회선출 2명, 국왕의 지명 2명으로 구성하고 있다. 또한 캄보디아 여성의원 비율이 국회(하원)의 122석 중 12석(10%), 상원의 61석 중 8석(13%)로 구성하고 있다(http://www.ipu.org/parline/reports/2365_E.htm, ; Inter-Parliamentary Union - Women in National Parliaments / Source of Fact boxes if nothing else Stated : The world Factbook - Cambodia).

선출된다. 다른 상원의원은 보통선거로 선출되지 않는다.⁴²⁾ 캄보디아왕국 수정헌법 제101조는 개별법에 상원의 지명과 상원의원의 선거, 선거조직의 결정, 그리고 선거구에 관한 조직 및 운영절차에 관하여 구체적으로 정한다.⁴³⁾

3. 상원의 임기·선거 실시 및 비상사태 발생시 회의기간

상원의 임기는 6년으로 하고, 그 임기는 새로운 상원의 선서를 통해서 만료된다.⁴⁴⁾ 상원의 선거가 전쟁과 특별한 상황으로 인하여 실시할 수 없을 때, 상원은 국왕의 제안에 따라 1년의 기간 동안 계속할 수 있다. 입법기간의 연속성에 대한 선언은 모든 상원의 3분의 2에 의하여 결정된다. 위에서 설명한 바에 따르면 상원은 매일 회의를 실시한다. 만약 불법적으로 도용한다면, 상원은 회의를 종결할 수 있는 권리를 가진다. 상원은 외국군대의 침입과 같은 국가의 긴급사태가 선포되어 회의를 개최할 수 없다면 자동적으로 효과는 계속된다.⁴⁵⁾

4. 상원의 권한과 독립성 및 책임성

상원의 권한은 국회의 구성원기능과 공공기능 유지 및 헌법에서 제공하는 다른 기관과 회원관계의 유지를 할 수 없다.⁴⁶⁾ 또한 상원은 국회와 정부 간의 협력에 대한 책임을 가진다.⁴⁷⁾

5. 상원의 특권으로서 면책특권과 불체포특권

상원의원은 의회에 면책특권을 가진다. 상원의원은 자신의 임무를 수행하는 동

42) New Constitution, Art. 100.; Senate Election Law, Art. 8.에 “선거는 비례대표제도로 시행되고, 선거구에 의한 의석 할당은 국회의원선거법(Election of Members of the National Assembly) 제118조에서 언급하고 있는 가장 높은 평균치(formulation of the highest average)에 관한 공식에 의하여 정해진다”고 한다.

43) New Constitution, Art. 101.; http://senate.gov.kh/senate_election_law.php(Senate Election Law).

44) Senate Election Law, Art. 7.에 “상원선거는 New Constitution, Art. 102.에서 언급한 경우를 제외하고 의회의 여섯째 연말이 전 8주 일요일에 6년에 한 번씩 개최한다”고 정하고 있다. 그리고 상원선거의 조직화는 중앙선거관리위원회의 권한이다(Senate Election Law, Art. 22.). 또한 투표는 단 하루에 실시한다. 투표는 중앙선거관리위원회에 의해서 만들어진 어떤 결정이 있는 것을 제외하고는 오전 07:00에 시작해서 15:00까지 실시한다. 투표소위원회는 모든 유권자가 완벽하게 투표를 했을 경우에 15:00 전에 투표를 종료한다. 투표소위원장은 15:00에 투표 종료를 알린다(Senate Election Law, Art. 24.). 투표소위원회는 투표 종료를 알린 후에 투표용지 수에 대한 책임을 져야 한다(Senate Election Law, Art. 25.).

45) New Constitution, Art. 102.

46) New Constitution, Art. 103.

47) New Constitution, Art. 112.

안 표현된 의견과 진술 때문에 구금, 고발, 체포, 기소되지 않는다. 구금, 고발, 체포, 기소는 헌법범인의 경우를 제외하고 상원회의나 상원의 상임위원회의 승인의 경우에만 가능하다. 이 경우에 관련된 부처는 즉시 상원 또는 상임위원회에 보고하여야 한다. 상원의 상임위원회의 결정은 모든 상원의 3분의 2 찬성으로 다음 회의에 제출할 수 있다. 어떠한 경우에도 상원의 구금과 기소는 상원의 4분의 3의 투표로 중지된다.⁴⁸⁾

6. 상원의 자치예산권 및 보수

상원은 그 기능을 수행하기 위하여 자치예산을 가진다. 상원은 보수를 받는다.⁴⁹⁾

7. 상원의 운영과 의사절차

(1) 상원의 입법시기 및 구성

상원은 왕의 통지로 선거 후 60일 이내에 최초 회기를 갖는다. 상원은 개회하기 전에 각 상원의원 권한의 유효성을 선언하고, 상원의원 3분의 2로 상원의장, 부의장, 각 위원회의 위원을 각각의 투표로 뽑는다. 모든 상원의원은 헌법 부속조항 7에 따라 수임하기에 앞서 선서하여야 한다.⁵⁰⁾

(2) 상원의 보통회기와 특별회기

상원은 1년에 2번 보통회기를 소집한다. 각 회기는 적어도 3개월 동안 지속되어야 한다. 왕, 수상 혹은 상원의 3분의 1로부터 제안이 있다면 상원은 특별회기를 소집한다.⁵¹⁾

(3) 상원의 상임위원회 및 구성

상원회기 동안 상임위원회는 상원의 업무를 조정한다. 상원의 상임위원회는 회장, 부회장, 각 위원회의 장들로 구성된다.⁵²⁾ 그리고 상원은 상임위원회를 설립한다. 상원의 상임위원회의 조직과 기능은 상원의 내부절차법으로 규정된다. 이러한 내부절차법은 상원의 3분의 2의 찬성으로 승인된다.⁵³⁾

48) New Constitution, Art. 104.

49) New Constitution, Art. 105.

50) New Constitution, Art. 106.

51) New Constitution, Art. 107.

52) New Constitution, Art. 108.

53) New Constitution, Art. 114.

(4) 상원회기의 소집장소

상원의 회기가 특별한 환경 때문에 소집에 대한 명문의 규정이 없는 한 상원의 회의장소인 캄보디아 왕국의 수도에서 개최한다. 명문화된 장소와 날짜로 규정된 회기를 제외하고 어떤 상원의 회기라도 불법적이고 무효로 간주된다.⁵⁴⁾

(5) 상원의 업무주재자 및 상원의장의 사고·결위시 직무대행자

상원의장은 상원회의를 주재하고, 상원에 의하여 채택된 법안과 결의안을 접수하고, 내부 절차법의 이행을 보장하고, 상원은 국제적인 관계를 관리한다. 상원의장이 질병 때문에 그 직무를 수행할 수 없거나, 국가기능을 충족시킬 수 없거나, 또는 사절로 외국에 나가 있을 때 부의장이 그 직무를 대신한다. 의장·부의장이 사퇴 또는 사망하는 경우에 상원은 새로운 의장·부의장을 선출한다.⁵⁵⁾

(6) 상원의 의사공개원칙

상원의 회기는 공개적으로 진행한다. 상원은 왕, 수상, 국회의장 혹은 재적의원 10분의 1의 요구가 있을 경우 비공개로 진행한다. 상원의 회기는 상임의원 10분의 7의 정족수가 있다면 유효한 것으로 간주한다. 헌법에서 규정된 것처럼 국회의 승인을 위하여 요구되는 투표의 숫자는 상원에서도 적용된다.⁵⁶⁾

8. 상원의 법률안 절차·법률안 거부권·공포권·재의요구권

상원은 국회에서 채택되고 제출된 기타 문제의 법률초안 및 법률안에 대한 의견을 늦어도 1개월 이상 검토하여야 한다. 비상사태 발생의 경우에 그 기간은 5일 이내로 축소한다. 상원은 명시적으로 규정된 기간 내에 검토를 초과하는 경우에는 국회에 의해서 채택된 법률을 공포하여야 한다. 상원이 국회에서 채택된 법률과 법률안 및 법률초안에 대하여 수정을 요구하는 경우에는 즉시 그 법률과 법률안 및 법률초안에 대하여 재의를 하여야 한다. 국회는 상원에서 수정을 요구한 법률과 법률안 및 법률초안의 기간 내에 전부 또는 일부를 거절할지 여부를 결정하여야 한다. 상원과 국회 사이에 계류 중이거나 채택된 법률의 교환은 1개월 내에서만 행한다. 이 기간은 국가예산과 재정의 경우에 10일 축소되고, 긴급한 사안의

54) New Constitution, Art. 109.

55) New Constitution, Art. 110.

56) New Constitution, Art. 111.

경우에는 2일 축소된다. 국회가 법률상 검토를 지연하거나 명시적인 기간을 초과하여 보류하는 경우에 상원은 두 기간을 동일하게 연기한다. 상원에서 채택된 법률과 법률안 및 법률초안을 거절하지 않는다면, 의회는 1개월 기간 동안 또다시(재차) 그 법률과 법률안 및 법률초안을 검토하여야 한다. 이 기간은 긴급한 사안의 경우 4일, 국가의 예산과 재정에 관한 경우에는 15일 이내로 축소된다. 재차 채택된 법률과 법률안 및 법률초안을 검토하는 동안, 의회(National Assembly)는 절대다수의 공개투표에 의하여 채택한다. 위의 절차를 통하여 채택되고 제안된 법률은 공포를 위하여 발송된다.⁵⁷⁾

9. 상원의 보궐선거

상원의 임기가 끝나기 6개월 전에 상원의원의 사망, 사표, 자격상실 등이 있는 경우는 대리자를 상원의 내부절차법과 선거법에 의하여 임명한다.⁵⁸⁾

10. 상원의 특별한 소집사유 등

특별한 경우에 국회의원과 상원은 국가의 중요한 이슈를 해결하기 위하여 의회로 소집할 수 있다.⁵⁹⁾ 캄보디아왕국 수정헌법 제117조에 법률은 의회의 조직과 기능 및 수정헌법 제116조에서 언급한 중요한 국가의 이슈를 결정한다.⁶⁰⁾

IV. 나오면서

캄보디아왕국 건국헌법(1993)에서는 국회(National Assembly)에 관해서만 정하고 있었다. 하지만 1997년 1기 연립정부 내에서 발생했던 쿠데타로 인하여 제1당이었던 FUNCINREC의 당대표 리나리드 왕자가 크메르루즈 세력과 결탁하여 CPP에 대항하려 한다는 것을 빌미로 당시 제2총리였던 훈센의 군대가 정부 내 반CPP 정당들을 무력으로 진압하는 사건이 발생했다. 이어서 1998년 국회의

57) New Constitution, Art. 113.

58) New Constitution, Art. 115.

59) New Constitution, Art. 116.

60) New Constitution, Art. 117.

원 총선거 후 캄보디아는 선거결과에 대하여 많은 의견 충돌로 정치적인 위기를 직면하게 되었다. 이에 캄보디아 국왕의 주도하에 1998년 11월 12일과 13일 양일 동안 주요정당 지도자들과 회담을 통한 해결책으로 캄보디아왕국 건국헌법을 수정하여 캄보디아왕국 수정헌법(New Constitution)에 '상원(Senate)'에 관한 규정을 신설하였다.

캄보디아왕국 건국헌법(1993)과 수정헌법(1999)을 통하여 캄보디아 국회(하원: The National Assembly)와 상원(Senate)에 관하여 주요내용을 보면, 입법권은 국회, 수상, 상원이 입법권을 가지고 있지만, 실제로 의원들의 입법발의는 전무한 실정이고 정부에 의해서 법률안을 작성하여 국회에 제출한다고 한다. 그리고 국회는 적어도 120명 이상에 임기는 5년, 상원은 수정헌법(New Constitution)에서 국회의원(하원)의 절반을 초과해서는 안되고, 임기는 6년으로 정하고 있다. 국회(하원)의 선거권자는 25세에 이상, 캄보디아 국적을 가진 남녀 모두 선거권이 있다. 이에 상원의 피선거권은 40세 이상, 캄보디아 출생, 크메르인이어야 한다. 하원은 국민에 의하여 선출되지만, 상원은 국왕이 2명의 상원을 임명하고, 국회에서 2명이 선출되고, 57명가량은 정당별 국회의석에 따라 비례대표로 선출된다. 그리고 국회(하원)와 상원은 자신의 직무상 표현과 진술에 대하여 면책특권·불체포특권을 가지며, 왕립정부에 대한 견직을 할 수 없으며, 1년에 2번 보통회기를 소집하여야 하고 적어도 3개월 이상 지속되어야 한다. 또한 국회의 권한으로 예산권, 해산권, 국가예산·조세·차관·사면·국제협정·국제조약·전쟁선포 등에 관한 승인권, 왕립정부에 대한 약한 국정감사권을 갖는다. 상원도 자치예산과 보수를 받고, 국회에서 채택된 법률안 검토, 법률안 거부권, 공포권, 재의요구권을 갖고 있다는 점을 발견할 수 있다.

그러나 2011년 2월에 캄보디아의 건국헌법(Constitution)과 수정헌법(New Constitution)에서 규정하고 있는 대로 헌법을 해석하여 민주화가 잘 실현되고 있다고 보아야 할지는 의문이다. 왜냐하면 실제 캄보디아왕국의 헌정사를 보면, 정치적인 상황에 따라 유동적으로 변해 왔다. 그 이유로 선거에 참여했던 정당이 1993년에는 20개, 1998년에 39개, 2003년에 23개, 2008년에 11개 군소정당이 난립하지만, 실제로 국민들로부터 선택받는 정당은 2~3개 정당밖에 없다는 점 때문이다. 지금까지 캄보디아왕국에서 가장 막강한 후견인으로 훈센이 이끄는 캄보디아 국민당(CPP)이다. 그리고 1993년 캄보디아 건국헌법이 제정된 이래로 선거를 통하여 형식적인 민주주의를 실현했다고는 보이지만, 실질적으로 캄보디아왕국의 내부 사정을 들여다보면, 1993년, 1998년, 2003년, 2008년까지 캄보디아 국민당(CPP)의 안정적인 의석확보를 통하여 총선에서 캄보디아 국민당(CPP) 압승

으로 인하여 훈센(Hun Sen)이 총리로 재선임되는 등 ‘제1당 우위의 정당체계’를 형성하고 있다. 또한 20년 동안 캄보디아 국민당(CPP)을 이끄는 훈센이 장기집권을 하고 있다는 점에서 캄보디아의 입법부와 정당정치의 상황을 잘 대변해 주고 있다고 하겠다.

따라서 현시점에서 캄보디아왕국의 진정한 민주주의를 실현하기 위하여는 훈센 총통이 이끄는 캄보디아 국민당(CPP)을 넘어설 수 있는 정당을 배출하는 것이라고 하겠다. 즉, 캄보디아왕국의 진정한 민주주의를 실현하기 위하여는 초·중·고등 교육제도의 인프라 구축을 통하여 캄보디아 국민들에게 민주주의와 법치주의에 대한 의식을 고취시키는 방법이 유일하다고 하겠다.