



# 프랑스 대통령의 면책특권에 관한 헌법 개정

## I. 구 헌법 제9장에 대한 해석상의 어려움

대통령의 형사책임에 관한 1958년 10월 4일자 헌법 제9장의 규정들, 특히 대역죄(haute trahison)에 대한 해석상 어려움은 전대통령 Jacques CHIRAC으로 하여금 “대통령의 형사상 지위 검토 및 필요한 경우 개정안 제안”을 담당할 위원회를 발족시키도록 만들었다.

그리고 헌법평의회(Conseil constitutionnel)와 파기원(Cour de cassation) 간 헌법 제68조 해석의 불일치는 헌법 제9장의 조문을 더 명확하게 만드는 것이 바람직하다는 공감대를 형성시켰다.

## II. 입법과정

### 1. 지문위원회

Pierre AVRIL 교수를 위원장으로 한 위원회는 2002년 12월 12일 결론을 제출하였다. 이것은 정부의 법률안(2003년 7월 2일자)에 크게 영향을 주었다. 위원회 활동 기간 내내 강조되었던 주안점은 대통령을 일반 국민처럼 소추될 수 있는 통상적인 당사자로 보는 것은, 융통성 없는 혹은 지

나친 제소로 인해 대통령의 직무가 약화될 수 있다는 위험성을 이유로 불가능하다는 것이었다.

### 2. 정부안의 내용

이 법안에서는 기존 헌법 제68조에 명시된 바대로 직무수행의 범위 내에서 이루어진 행위에 대한 대통령의 면책을 확인하고 있다. 이 규정에 대한 두 개의 예외가 정해졌다. 첫째는 국제형사재판소의 관할사건이다(헌법 제53조의2). 둘째는 헌법 제68조에 새로이 창설된 파면절차의 실시에 관한 것이다. 이 규정은 해석상 문제를 안고 있었던 종래의 ‘대역죄’ 예외규정을 대체하는 것이다.

이 규정은 이어서 재임기간 중 국가원수가 누리는 특권을 그 직무수행 범위 밖이든, 선출되기 이전의 것이든 그가 한 행위라는 사실상의 이유에도 인정한다. 즉 직무수행 이외 또는 취임 전에 위법행위를 하였더라도 재임 기간 동안에는 소추되지 않는 것이다.

그러나 모든 재판기관과 행정당국에 대해 전면 적용되는 이 특권은 잠정적일 뿐이다. 일반제소와 기소는 대통령직을 그만둔지 1개월이 지난 후

새로 할 수 있다. 이 날까지는 그에 따른 모든 시효와 제척기간의 진행이 정지된다.

이러한 면책특권의 취지에 맞추어, 개정헌법 제68조에서는 “대통령직 수행과 양립할 수 없을 정도로 명백히 자신의 책무를 위반한 경우”에 대통령의 파면절차를 설정하고 있다.

이 절차는 연속적으로 진행된다. 우선 상하 양원이 연달아 재적 3분의 2의 찬성으로 고등탄핵재판소의 소집을 결정한다. 이어서, 1개월 이내에 고등탄핵재판소는 파면 방침에 관해 3분의 2 이상의 다수결로 의사를 표명해야 한다.

대통령을 파면한다는 고등탄핵재판소의 결정은 즉각 발효된다. 파면의 경우, 임기 중에 있는 대통령직은 확정적으로 종료되고, 대통령은 사실상 통상적인 당사자의 법적 지위로 돌아온다.

### 3. 의회심의회와 표결

정부의 법안은 2007년 1월 16일 하원에서 열린 제1차 독회에서 가결되었다. 하원에서 가결된 법안은 상원의 심의를 통과(2007년 2월 7일)한 후, 마침내 양원합동회의에서 최종 확정되었다(2007년 2월 19일).

의회심의회과정에서 위에서 살펴본 ‘시효 및 제척기간의 진행정지’와 함께 ‘투표권 위임의 금지’가 추가되었다. 그리고 본래 제출된 정부원안에 있었던 “고등탄핵재판소 소집결정은 대통령의 직무를 정지하게 하고, 그 직무는 제7조 제4항에 예정된 요건에 따라 집행된다. 이 직무정지는 다음 항에 정해진 기간의 만료 이후 종료된

다”는 문안이 삭제되었다.

### 4. 공포

헌법 제9장 제68조를 개정한 2007년 2월 23일자 헌법개정법률 2007-238호는 2007년 2월 24일자 관보 제47호 3354쪽(texte n° 6)에 게재되었다.

## III. 개정헌법 제9장 조문

### 제9장 고등탄핵재판소

#### 〈헌법 제67조〉

- ① 대통령은 제53조의2 및 제68조의 규정에 해당하는 경우 이외에는 그 지위에서 행한 행위에 대해 책임을 지지 아니한다.
- ② 대통령은 임기 중 어떠한 사법기관이나 행정당국으로부터도 증언을 요구 받거나 제소, 조사, 심문 또는 소추의 대상이 되지 아니한다. 모든 시효 또는 제척기간의 진행은 정지된다.
- ③ 대통령으로 인해 진행되지 못하는 소송과 절차는 대통령직 종료 후 1개월이 경과하면 재개 또는 속개될 수 있다.

#### 〈헌법 제68조〉

- ① 대통령은 그 직무수행과 양립할 수 없을 정도로 책무를 위반한 경우에만 파면될 수 있다. 파면은 고등탄핵재판소에 구성된 의회에 의해서 선언된다.

- ② 양원 중 어느 하나에 의해 채택된 고등탄핵 재판소 소집 제안은 15일 이내에 의견을 표명할 다른 한 쪽에도 즉시 전달된다.
- ③ 고등탄핵재판소는 국민의회 의장에 의해 주재된다. 고등탄핵재판소는 1개월 이내에 파면에 대한 비밀투표를 실시한다. 그 결정은 즉시 발효된다.
- ④ 이 조를 적용하여 내려지는 결정은 관련 의회 또는 고등탄핵재판소를 이루는 구성원 3분의 2 이상의 찬성으로 이루어진다. 어떠한 투표권 위임도 금지된다. 오직 고등탄핵재판소 소집 또는 파면에 대한 찬성표만이 검표된다.
- ⑤ 이 조의 적용요건은 조직법률로 정한다.

#### IV. 평가와 전망

헌법상 대통령의 책임과 특권에 관한 문제는 매우 중대하면서도 그것을 조문화하기는 생각처럼 간단하지 않다. 프랑스에서도 오랜 논쟁은 있어 왔으나 실제 개정작업의 착수와 그 완수에는 또

적지 않은 시간이 소요되었다. 구 헌법상의 조문에서 보듯 소위 ‘대역죄’ 라는 것은 현대 민주국가에서는 별로 그 뜻을 공감하지 못하는 다소 시대착오적인 표현이었다. 아무리 추상성을 그 본질로 하는 헌법이라지만, 누구도 그 뜻을 명확히 설명할 수 없고 주요 국가기관들마저 해석이 분분한 조문을 방치한다는 것은 사실상 그 규정을 사문화시키는 것이 될 뿐만 아니라, 실제 그것을 적용해야 할 중대 사안이 발생할 경우에도 제대로 대처하지 못하고 수궁할 수 없는 결론이 나올 위험성마저 있는 것이다. 따라서, 위 헌법개정작업은 그 자체로 높이 평가할 만하고 헌법의 실효성에 크게 기여하리라 본다. 우리나라에서도 몇 년 전 대통령 탄핵사건이 있어서 관련 헌법조문을 둘러싸고 논쟁이 분분했었지만, 결국 또 다른 해석상의 문제를 남겼던 점을 상기해 볼 때 프랑스의 사례는 우리에게도 많은 시사점을 주고 있다고 생각한다.

오 승 규

(프랑스 주재 외국법제조사원)