

I. 들어가며

II. 법원(法源)

1. 전통적인 법원
2. 현대적 의미의 법원

III. 국왕

IV. 입법부

1. 하원
2. 상원
3. 입법절차

V. 마치면서

I. 들어가며

북서아프리카에 위치한 모로코의 공식명칭은 모로코 왕국(the Kingdom of Morocco)이다. 가장 오래된 왕국 중 하나인 모로코는 7세기 이후부터 이슬람의 영향을 강하게 받았다. 1912년부터는 프랑스와 스페인의 보호령으로 분할되어 통치되다가 1956년 독립한 이후 입헌군주국을 표방하고 있다. 현재 국왕인 모하메드 6세(Mohamed VI)는 즉위 후 아랍권의

모로코의 입법체계

김 현 수
(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 편성하였습니다.

보수적 가치의 탈피, 정치적 민주화를 추구하였다. 그러나 2011년 중동·아프리카 지역의 민주화 운동과 함께 모로코에서도 자유의 부재, 경제의 악화, 정치적 부패 등을 이유로 왕의 권력이양 등 정치개혁의 요구가 분출되었다. 모하메드 6세는 이러한 국민적 민주화 요구를 받아들여 국왕의 권력을 의회와 총리에게 분산하는 내용의 헌법 개정안을 제안하였고, 개정안은 2011년 7월 1일 국민투표를 통하여 가결되었다.¹⁾ 여러 차례에 걸친 개헌을 통해 제한적인 범위에서 대의정치를 발전시키고 있으나, 국왕이 행정·사법·입법 등 분야에서 절대적인 권력을 행사해 오고 있는 점에서 서구식 입헌군주국과는 차이가 있다. 이하에서는 법원(法源)과 2011년 신(新)헌법의 내용을 중심으로 입법체계를 개관하기로 한다.

II. 법원(法源)

무슬림과 대륙법 체계의 혼합형으로 분류할 수 있는 모로코의 법원(法源)은 크게 종교와 관습에 기초를 둔 전통적인 법원과 현대적 관점에서의 현대적 법원으로 구분하여 설명할 수 있다.²⁾

1. 전통적인 법원

1) 이슬람법(Islamic Law)

이슬람법, 즉 샤리아(Sharia)는 아랍의 정복과 함께 모로코에 유입되었다. 그러나 모로코의 원주민인 베르베르인들(Berbers)은 자신의 관습을 포기하면서 샤리아법을 받아들이기를 꺼려했기 때문에 샤리아는 도시지역에서 주로 적용되었으며, 농촌지역에서는 극히 제한된 범위 내에서 적용되었다.³⁾ 모로코에서 이슬람법은 가족법, 상속법 그리고 토지와 관련된 사항에 적용된다. 모하메드 5세는 성문

-
- 1) 개헌안은 2011년 7월 1일 국민투표를 통해 확정되었으며, 새 헌법에 따라 총선 승리 정당에서 총리를 배출하게 된다. 2011년 7월 주민투표에 부쳐진 새 헌법안의 영어 버전은 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 “The Constitution of Morocco of 2011”이라 한다) 참조.
 - 2) 주요한 법원은 입법기관에 의한 입법이라고 할 수 있으나, 법원의 결정(judicial decisions)과 학자들의 주석 또한 법원으로 평가할 수 있다. 법원(法源)에 관한 분류는 C. Scott Talbot, *The Legal System of the Kingdom of Morocco, in Modern Legal Systems Cyclopedia* 6.360.33 이하를 참조한 것이다.
 - 3) Talbot, 앞의 책, 6.360. 33-34면. 이슬람법의 주요법원은 코란(the Quran), 수나(the sunna: 예언자의 법례), 키야스(qiyas: 유추), 이즈마(ijma: 이슬람 법학자들의 합의)로 구분될 수 있다.
-

화 작업의 일환으로 가족·상속법(Code of Personal Status and Succession)을 제정, 공포했으며, 동 법은 유태인을 제외한 모로코인들에게 적용된다.⁴⁾

2). 유태인법(Jewish Law)과 베르베르법(Berber Law)

모로코의 유태인들은 전통적으로 행정 자치와 가족 및 상속법을 관할하는 유태인 라비법원(rabbinical courts)의 설치를 인정받아 왔다. 또한, 베르베르인의 관습법이 법원으로서 적용되었다.⁵⁾

2. 현대적 의미의 법원

프랑스와 스페인의 보호를 받던 시기 모로코는 국왕만이 입법권한을 행사하던 프랑스 영역과 자치 구역이었던 스페인 영역 및 탕헤르(Tangier) 영역으로 구분되었다. 정치적인 독립이 이루어진 이후에도 입법의 통일화 작업에는 10 여년의 기간이 걸렸다.⁶⁾ 입법의 통일화 작업이 완료된 후, 모로코에서 현대적 의미의 법원은 크게 왕에 의한 칙령과 의회와 행정부에 의한 법령으로 구분할 수 있다.

1) 칙령(dahir)

모로코 정치체제의 주요한 특징 중 하나라고 할 수 있는 칙령(dahir or royal decree)은 규제, 행정, 입법의 영역에서 국왕의 재량행위라고 할 수 있으며, 모로코 국왕의 강력한 권한을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

2) 의회와 정부에 의한 법령

의회와 정부에 의한 법령은 다양한 형태를 가진다. 1962년 헌법은 법(law)의 제

4) 모로코에서 샤리아법의 법원으로서의 역할에 관해서는 Léon Buskens, *Sharia and National Law in Morocco*, in *Sharia Incorporated: A Comparative Overview of the Legal System of Twelve Muslim Countries in Past and Present* 89-138(Jan Michiel Otto ed., 2010) 참조. 이슬람의 가족법에 관한 일반적인 개관과 최근의 변화에 대하여는 조희선, *이슬람의 가족법, 여성권리의 시각에서 본 개혁의 가능성*, *지중해 지역연구* 제6권 제1호, 2004. 4. 참조.

5) 모로코에서 유태인법과 베르베르법에 관한 구체적 내용 및 사례는 Elimelech Westreich, *Historical Landmarks of the Moroccan Jewish Family Law Tradition: The Case of Levirate Marriage*, in *The Jewish Law Association Studies*, V. XVII 279-322(2007); Katherine E. Hoffman, *Berber Law by French Means: Customary Courts in the Moroccan Hinterlands*, 52 *Comparative Studies in Society & History* 851(2010) 참조.

6) 1958년 5월 31일, 모하메드 5세는 총리에게 종전 프랑스령의 입법을 다른 지역에 확대 적용하도록 하는 칙령(dahir)을 발하였다. 입법의 통일화 작업은 형법, 형사소송법, 가족 및 상속법 등의 제정이 도움이 되었다고 한다. Talbot, 앞의 책, 6,360. 36면.

정에 관한 규정을 도입하였다. 총리는 총리령(decree)을 발하며, 의회에서 통과한 법의 위임에 의하여 행정부가 발하는 부령(law-decree)이 존재한다. 또한, 각부의 장관이 법률, 총리령에 의하여 위임받아 발하는 명령(order)이 있다. 신(新) 헌법에 따라 총리는 정부의 프로그램을 실행하고, 법의 집행을 보장하는 등 이전에 비하여 확대된 권한을 가지게 되었으며, 종전 국왕의 권한이었던 국무회의를 주재 하면서 법안, 하위법령 및 규제법령안을 심의하게 되었다.⁷⁾

Ⅲ. 국왕

모로코 헌법에서 국왕은 무슬림 신앙의 수호자(Amir Al-Muminin), 국가원수, 국가통일의 상징 및 국가의 연속성을 책임지는 역할을 담당한다.⁸⁾ 비록 헌법에 의하여 왕권이 제한받는 입헌군주제를 취하고 있지만, 종래 모로코에서는 국왕이 행정·사법·입법 분야에서 거의 절대적인 권력을 행사해 왔다. 예를 들어, 종래 국왕은 총리지명권을 가지며, 총리의 제청에 의해 각료 임명권을 행사하였다.⁹⁾ 그리고 국왕은 군 최고 통수권자, 민간과 군 관리의 임명, 대사임명, 조약 비준권, 사면권, 비상사태 선포권 등을 가졌다.¹⁰⁾ 또한, 국왕은 각료회의의 주재, 법률의 공포, 그리고 상원과 하원을 칙령에 따라 해산할 수 있는 권한을 규정하고 있었다.¹¹⁾ 이러한 국왕의 권한은 2011년 7월에 이루어진 개헌으로 종래 국왕이 임명하던 총리를 신(新)헌법하에서 총선에서 승리한 다수당에서 임명해 정부 대표의 지위를 부여하도록 하는 등 입법부와 행정부로 일정부분 이양되었다.¹²⁾ 그러나 국왕은 의회에서 제정한 법률을 공포하며, 의회 해산권을 가지는 등 여전히 상당한 영향력을 가지는 것으로 평가받고 있다.

국왕의 권한은 칙령(dahir)에 의해서 이루어진다고 할 수 있다.¹³⁾ 칙령은 군주의

7) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 89 & 92.

8) The Constitution(Royal Decree 1-96-157 Promulgating the Revised Constitution), Art. 19, translated in 17 Arab L.Q.304 (2002)(이하 "The Constitution of Morocco of 1996"이라 한다).

9) The Constitution of Morocco of 1996, Art. 24.

10) The Constitution of Morocco of 1996, Art. 30, 31, 34, 35.

11) The Constitution of Morocco of 1996, Art. 25, 26, 27.

12) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 47 참조. 2011년 국민투표에 의한 신(新)헌법에서 주요한 개정내용 중 하나는 '입법부와 행정부의 권한 강화'라고 할 수 있다. 신(新)헌법에서 국왕의 권한에 관한 사항은 The Constitution of Morocco of 2011의 Title III에 규정되어 있다.

13) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 42("The King exercises these missions by *Dahirs* by virtue of the powers that are expressly devolved to him by this Constitution").

종교적 권위에서 나오는 것으로, 왕의 모든 결정은 칙령이라는 이름으로 행해진다. 실제로 헌법은 1963년 칙령에 따라 공포되었으며, 이는 모로코 체제에서 모든 정치적인 측면에 대한 국왕의 지배를 가능케 하는 것이었다고 할 수 있다. 칙령은 법률과 같은 효력과 외관을 가진다. 형식적인 면을 보면 칙령은 종교적 인사로 시작하여, 이슬람 신앙의 수호자라는 이름으로 서명이 이루어지게 된다. 이러한 형식적 요소는 칙령의 종교적 지위를 환기시키기 위하여 취해지는 것이라고 할 수 있다. 칙령은 군주의 신성한 행위로 일체의 사법절차의 대상이 아니며, 불가침의 영역으로 이해된다.¹⁴⁾

IV. 입법부

1996년 9월에 있었던 제4차 헌법 개정으로 상원과 하원으로 구성된 양원제를 취하고 있다. 의회의 권한은 1992년과 1996년 그리고 2011년 헌법 개정을 통하여 점차 확대되어 왔다. 의회는 행정부의 국정을 감사하거나 조사하며, 공공정책에 대한 평가권한을 가지고 있다.¹⁵⁾ 모로코 의회의 입법권은 종래 9개 영역에 한정¹⁶⁾되던 것이 2011년 신(新)헌법을 통하여 40여 개의 영역을 포함하도록 확대되었다.¹⁷⁾

1. 하원

의석수는 325석이며, 임기 5년의 하원의원은 직선으로 선출된다. 하원의원 선거가 있는 후 5년이 되는 해의 10월 회기가 개시되는 때에 임기가 만료된다. 하원의원의 수, 선거제도, 선거구 획정원칙, 피선거권, 선거관련 분쟁에 관한 사항은 조직 및 업무관련 법률로 정한다. 하원의장의 임기는 3년이며, 최초 의장 선거 후

14) Mohamed Daadaoui, Rituals of Power and the Islamist Challenge: Maintaining the Makhzen in Morocco 113-114(2008) (Unpublished Ph.D. dissertation, University of Oklahoma). 1969년 이래 칙령은 관보(official bulletin)에서 조문화된다.

15) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 70.

16) 개인의 기본권, 법관의 구성 등 9개 분야. The Constitution of Morocco of 1996, Art. 46 참조.

17) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 71(헌법의 전문과 본문에 규정된 자유와 권리; 유산관련; 보건 시스템; 방송미디어와 언론; 국적 및 외국인 신분; 법원조직; 민사 및 형사소송; 교정(penitentiary); 일반 공공기능; 민간 및 군 기능; 선거 관련; 예산, 회계, 조세; 통화발행 및 중앙은행; 민사 및 상사 채무; 물권; 운송; 사회보장 및 산업제해; 은행, 보험; 정보 및 통신기술; 도시 및 토지관리; 환경관리 자연자원; 물, 산림, 어업; 교육, 과학연구; 기업국영화 등).

제3차년도 4월 정기국회에서 교체된다.¹⁸⁾ 6개의 위원회로 구성되어 있으며, 각 위원회 의장단의 임기는 1년으로 정당 그룹별 의원 수에 비례하여 구성된다. 20명 이상 의원으로 원내교섭단체를 구성할 수 있으며, 다른 정당, 무소속 의원과의 연합을 통하여 교섭단체의 구성이 가능하다.¹⁹⁾

2. 상원

의석수 270석의 상원의원은 간선제로 선출된다. 이 중 5분의 3은 인구와 지역의 형평을 고려한 지역별 지방대표로 구성되며, 나머지 5분의 2는 직능대표와 노조대표로 이루어진다.²⁰⁾ 임기는 9년으로, 매 3년마다 재적의원 3분의 1을 선출한다. 상원의장 및 의장단은 매 3년마다 선출하며, 의장단 구성은 정당 그룹별 의원 수에 비례하여 선출된 의원대표로 구성된다. 6개의 위원회(교육·사회·문화위원회, 외무·국경·점령지·국방위원회, 내무·지방자치위원회, 재정·설비·계획·지역개발위원회, 사법·인권위원회, 농업·경제위원회)를 두고 있으며, 각 위원회 의장단의 임기는 1년이며, 정당 그룹별 의원 수에 비례하여 구성된다.²¹⁾

3. 입법절차

법률안 제출권은 총리와 의원에게 있으며, 법률안은 양원 중 일원에 제출된다. 법률안은 하원의 사무처에 우선 배정된다. 그러나 영토, 지역개발, 사회문제와 관련된 법률안은 상원의 사무처에 우선 배정되게 된다.²²⁾ 정부는 입법권의 범위를 벗어나는 법률안이나 법 개정안의 부적절성을 선언할 수 있다. 이에 대하여 의견이 모아지지 않는 경우에는 헌법위원회가 양원의 장 또는 총리의 요청에 의하여 8일 이내의 기간 내에 이를 결정하여야 한다.²³⁾

18) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 62.

19) 모로코 개황, 주 모로코 대사관, 2010.9, 15-16면. 하원의 구성, 운영, 절차 등에 관한 상세는 <http://www.parlement.ma/fe/textesdebase2.php> 참조(최종방문일 2011.8.30.).

20) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 63.

21) 지역별 지방대표(162석, 정원의 6/10), 산업, 농업, 수공업, 상업, 서비스, 수산업 등 분야별 대표들로 구성된 직능대표(81석, 3/10), 노조협회 대표자 중에서 선출된 노조협회 출신 대표(27석, 정원의 1/10)로 구성되어 있다. 모로코 개황, 주 모로코 대사관, 2010.9, 17-18면.

22) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 78.

23) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 79.

의회의 회기 사이에 제출된 법안은 대행 위원회에 제출된다.²⁴⁾ 휴회기간 동안, 정부는 양원 중 관련 위원회의 동의하에 의회의 차기 정기회기에 제출되어 승인 될 부령(decree-laws)을 채택할 수 있다. 법령은 하원의 사무처에 배정되어, 연속적으로 양원의 관련 위원회에서 심사되며, 6일 이내에 양원 공동결정에 이르러야 한다. 공동결정에 이르지 못한 경우에, 당해 결정은 하원의 관련 위원회에 의하여 이루어진다.²⁵⁾

상·하원 의원과 정부는 법률 개정안을 제안할 수 있다. 토의가 개시된 후, 정부는 사전에 관련 위원회에 제출되지 않은 개정안의 심사에 반대할 수 있다. 정부의 요청이 있는 경우 회부된 개정안을 담당하는 상원이나 하원은 토의를 통하여 해당 법률안의 전부 또는 일부에 대하여 단기명 투표에 의하여 결정한다.²⁶⁾

동일 법률안의 채택을 위하여 법률안은 양원에서 연속적으로 심의하게 된다. 상원 또는 하원의원이 발의한 법률안은 해당 원에서 우선 심의되며, 이후 다른 원으로 법률안을 이송한다. 그러나 부속령(territorial collectivities), 지역개발 그리고 사회문제에 관한 사항은 하원이 최종적으로 법률안을 결정하게 된다.²⁷⁾

조직, 운영 및 지위에 관한 법률은 일반적으로 하원의 심의를 위해 하원 사무처에 제출되고 하원 재적의원 과반수의 찬성으로 채택된다. 다만, 해당 법률이 상원에 관한 조직, 운영 등에 관련된 경우 또는 부속령에 관한 경우에는 상원 의원 재적 과반수의 찬성으로 채택된다. 조직, 운영 등에 관한 법률의 경우 헌법위원회의 헌법 합치에 관한 결정 없이는 이를 공포할 수 없다.²⁸⁾

V. 마치면서

지난 7월에 있었던 모로코의 헌법개정은 총리, 상·하 양원 그리고 사법부의 권한을 강화했을 뿐만 아니라, 인권, 여성의 권리 그리고 베르베르인의 문화적 권리를 보호하는 한편, 탈중앙화와 좋은 지배(good governance)를 목적으로 하는 다

24) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 80.

25) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 81.

26) 정부에 의하여 제안되거나 채택된 개정안만이 이에 해당한다. The Constitution of Morocco of 2011, Art. 83.

27) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 84.

28) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 85.

수의 규정을 새로이 도입하였다. 실제로 신(新)헌법은 공적 인물이나 기관에 대하여 법의 상대적 우위를 보장하고,²⁹⁾ 정당, 노동조합, 시민단체를 보호³⁰⁾하는 동시에 여성에 대한 동등한 사회경제적 권리를 보호하는 등 많은 새로운 변화를 가져왔다고 평가할 수 있다. 이를 통하여 신(新)헌법의 입안자와 대부분의 정당들은 이러한 규정들로 인하여 모로코 정치 체제에 있어 견제와 균형의 원칙이 보다 확립될 수 있을 것이라는 기대를 가지고 있다. 그러나 신(新)헌법에서 국왕은 제한적이나마 총리임명권을 유지하고 있으며, 장관들의 해임권, 의회의 해산권, 군 통수권을 유지하고 있다. 그리고 입법체계에서도 여전히 칙령을 통하여 국왕의 실질적 권한을 행사할 수 있는 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

29) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 6.

30) The Constitution of Morocco of 2011, Art. 9 & 12.
