

프랑스의 국민투표 및 주민투표 법제

정 관 선 ▶ 동덕여자대학교 강사, 법학박사

I. 들어가며

II. 국민투표

1. 법률 국민투표
2. 헌법개정에 관한 국민투표

III. 주민투표

1. 결 정
2. 대 상
3. 절차 및 한계
4. 효 력

IV. 시사점 및 결론

‘글로벌(Glocal)’은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로서, 교통, 통신수단 등의 발달로 생활권의 글로벌화되어 경제문제를 비롯한 환경문제, 평화문제등에서는 국가간 상호의존이 높아지면서도 국가를 대신하는 단위로서의 지역의 역할이 여전히 강조됨을 의미합니다. 이에 최신외국법제정보는 글로벌과 로컬의 주요 현안들을 살펴보고 시사점을 찾고자 합니다.

I. 들어가며

프랑스 헌법 제3조는 “국가의 주권은 국민에게 있고, 국민은 대표자와 국민투표를 통하여 주권을 행사한다.” 라고 규정함으로써 국민의 정치참여 방법으로서 대의제와 국민투표를 통한 직접민주제를 규정하고 있다. 국민투표는 어떤 특정한 사안 또는 찬성의 경우 채택되게 될 텍스트에 관하여 유권자에게 직접 의견을 묻는 투표절차를 의미하는 것으로서 직접민주정치를 실현할 수 있는 수단이라고 할 수 있다. 국민투표는 국가 및 지방의 정책에 관하여 국민이 직접적으로 관여할 수 있기 때문이다.

프랑스 국민투표는 국가차원의 국민투표와 지방자치단체 차원의 주민투표로 나눌 수 있다. 국민투표는 권력자의 신임을 묻는 국민투표 기능을 하기도 한다. 실제로 프랑스에서는 1958년 이래 현재까지 총 열 번의 국민투표가 시행된 바 있으며, 샤를 드 골은 정권의 신임을 묻는 국민투표를 시행하였다.¹⁾ 샤를 드 골 정권에서만도 총 다섯 번의 국민투표가 시행되었는데,²⁾ 동 정권의 마지막 국민투표인 1969년 국민투표에서 시민들은 상원 개혁 및 지방분권화에 관한 개혁을 제안한 드골의 의견에 반대하였고, 국민투표에서 패배한 샤를 드 골 대통령은 사임하였다. 이후의 정권에서는 이러한 리스크를 감수하기를 원하지 않았기 때문에 드 골 정권에서 만큼 국민투표에 의한 국민의 정치참여가 빈번하지는 않았다.³⁾ 따라서 오늘날에는 정권의 정통성 내지 신임 여부를 대상으로 하는 국민투표(plébiscite)의 성격보다 개혁하기 어려운 사회생활에 관한 영역을 변화시키기 위한 정책의 결정이나 법안의 의결을 대상으로 하는 국민투표(référendum)의 장점이 부각되고 있다고 할 수 있다.

프랑스 헌법은 4가지 유형의 국민투표를 규정하고 있다. 첫째, 공공기관의 조직에 관한 정부제출 법률안, 정치·경제·사회 또는 환경과 관련된 개혁 및 이를 위한 공공서비

1) Bernard CHANTEBOUT, *Droit Constitutionnel*, SIREY (24édition), p. 206.

2) 5공화국 헌법에 대한 1958년 국민투표(찬성 82.6%), 1962년 1월 8일 알제리 민족자결에 관하여 찬반을 묻는 국민투표(찬성 74.99%), 1962년 4월 8일 알제리 독립에 관하여 찬반을 묻는 국민투표(찬성 90.81%), 1962년 공화국 대통령선거에 대한 직접보통선거를 제안한 국민투표(헌법개정, (찬성 62.25%)), 1969년 레지옹(régions) 창설 및 상원 개혁에 관한 찬반을 묻는 국민투표(반대 52.41%), <http://www.france-politique.fr/referendum-1969.htm> (2016.3.8. 방문).

3) Hugues PORTELLI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz(7édition), p. 176.; 조르지 뽕뽕두(1972년 영국, 덴마크, 아일랜드, 노르웨이가 유럽공동체 가맹국이 되는 것을 승인하는 조약에 관한 찬반의견을 묻는 국민투표(찬성 68%)), 프랑스와 미테랑(1988년 누벨-칼레도니의 민족자결에 관한 찬반의견을 묻는 국민투표(찬성 80%)), 1992년 마스트리흐트 조약을 위한 국민투표(찬성 51%), 자크 쉬락(2000년 대통령 5년 임기에 대한 국민투표(찬성 73%)), 2005년 유럽헌법에 대한 국민투표(반대 55%), <http://www.france-politique.fr/referendum-1969.htm> (2016.3.8. 방문).

스에 관한 정부제출 법률안 채택을 위한 국민투표(헌법 제11조) 둘째, 조약의 승인을 위한 법률안을 채택하기 위한 국민투표(헌법 제11조) 셋째, 헌법 개정을 위한 국민투표(헌법 제89조) 넷째, 지방자치단체의 유권자들의 결정에 따르기 위하여 그 소관에 속하는 결정안·계획안에 대한 주민투표(헌법 제72-1조)가 그것이다. 이하에서는 크게 국가차원의 국민투표(Ⅱ)와 지방차원의 주민투표(Ⅲ. 주민투표)로 나누어 각각의 내용을 검토한다.

Ⅱ. 국민투표

국가차원의 국민투표에는 법률 국민투표(référendum législatif)와 헌법 개정에 관한 국민투표가 있다. 지금까지 여덟 번의 법률 국민투표가 실시되었으며, 그 중에 두 번이 실패로 끝났다.

〈표 1〉 제5공화국의 국민투표(헌법 제11조 및 제89조)⁴⁾

시행일 및	관련 조문	사안	결과
1961년 1월 8일 샤를 드 골	11	알제리 민족자결	기권 : 26% 찬성 : 75% 반대 : 25%
1992년 4월 8일 샤를 드 골	11	알제리 : 에비앙협정	기권 : 24.5% 찬성 : 91% 반대 : 9%
1962년 10월 28일 샤를 드 골	11	직접보통선거를 통한 공화국 대통령선거	기권 : 23% 찬성 : 62% 반대 : 38%
1969년 4월 27일 샤를 드 골	11	레지옹(régions) 창설 및 상원 개혁	기권 : 20% 찬성 : 47% 반대 : 53%
1972년 4월 23일 조르지 뽕베두	11	유럽공동체의 확대	기권 : 40% 찬성 : 68% 반대 : 32%
1988년 11월 6일 프랑스와 미테랑	11	누벨칼레도니의 법적지위	기권 : 63% 찬성 : 80% 반대 : 20%

시행일 및	관련 조문	사안	결과
1992년 9월 20일 프랑스와 미테랑	11	마스트리흐트 조약	기권 : 30% 찬성 : 51% 반대 : 49%
2000년 9월 23일 자크 쉬락	89	대통령 임기 5년제	기권 : 70% 찬성 : 73% 반대 : 27%
2005년 5월 29일 자크 쉬락	11	유럽헌법을 제정하는 조약	기권 : 30% 찬성 : 45% 반대 : 55%

1. 법률 국민투표

법률 국민투표는 국가원수가 부의하고 국민들이 법률을 채택하는 예외적인 절차로서 국민주권의 한 표현이다.⁵⁾ 법률 국민투표는 헌법 개정을 위한 국가차원의 국민투표와 지방차원의 지방자치단체의 권한에 관한 주민투표(헌법 제72-1조) 및 지방자치단체 유권자의 의견(consultation)을 구하는 주민투표(헌법 제72-1조와 제72-4조)와는 구별된다.

(1) 국민투표 부의권

헌법 제11조 제1항은 공화국 대통령이 정부의 제안(proposition) 또는 양원의 공동제안에 따라 국민투표를 실시할 수 있다고 규정함으로써 대통령의 국민투표 부의권을 인정하고 있다. 국민투표의 시행 여부는 최종적으로 대통령이 결정한다. 대통령이 국민투표를 실시하기로 한 결정은 프랑스 국민의 주권을 표현하는 것이다.⁶⁾ 그러나 대통령이 국민투표를 부의하기 위해서는 우선 정부 및 상원과 하원이 공동으로 국민투표를 제안하여야 한다. 정부는 의회의 회기 중에 국회를 통제할 필요가 있는 경우에 국민투표를 제안한다.

4) Louis FAVOREU, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX, Guy SCOFFONI, *Droit Constitutionnel*, Dalloz (10^édition), p. 625.

5) Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien (20^édition), p. 574.

6) Hugues PORTELLI, *op. cit.*, p. 211.

한편, 2008년 7월 28일 헌법 개정으로, 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 국회의원 1/5의 발의로 헌법 제11조 제1항에 규정된 내용에 대한 국민투표가 시행될 수 있게 되었다(헌법 제11조 제3항, 2015.1.1. 발효). 이는 의회 발의안의 형식으로 이루어진다. 따라서 헌법 제11조 제3항의 의원의 국민투표 발의권은 의회가 동조 제1항의 사안에 대한 법률안을 발의하고 나서, 조직법률에서 규정한 기한 내에 의회가 그 법률안을 심사하지 않는 경우에만 인정된다(동조 제5항). 다만, 최소한 1년 전에 공포된 법률규정을 폐지할 목적으로 국민투표를 발의할 수 없다.

한편, 프랑스는 이탈리아, 스위스, 오스트리아 등과 같이 국민 발의에 의한 국민투표에 대해서는 인정하지 않는다.⁷⁾

(2) 국민투표의 대상

프랑스 헌법 제34조는 법률로 규정할 수 있는 사항을 정하면서 의회의 법률제정권을 인정하고 있으며, 한편으로는 헌법 제11조를 통하여 유권자들이 중요한 사안에 대하여 의견을 표명할 가능성을 제공하고 있다.

우리 헌법은 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책과 헌법개정안에 대한 국민투표를 인정하고 있다. 그런데 국가안위에 관한 중요정책이란 막연하고 추상적인 개념이며, 법문 상으로도 ‘기타’ 라고 하고 있으므로 외교·국방·통일 등의 정책에 국한되지 아니하고 그밖에 정책을 포함하는 예시적 규정으로 해석되고 있다.

이에 비하여 프랑스 헌법 제11조 제1항은 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되지는 않으나 제도의 기능에 영향을 미칠 조약에 대한 비준을 목적으로 하는 모든 법률안⁸⁾을 국민투표에 붙일 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 ‘공권력의 조직’에 관한 내용도 모호하기는 마찬가지이다. 이는 국민투표 발의자에 의하여 매우 제한적으로 해석되거나 확

7) Dominique CHQGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, Dalloz (5^éédition), pp. 240-241; Bernard CHANTEBOUT, *op. cit.*, pp. 202-206.

8) 헌법 제11조 제1항은 위 사안에 해당하는 정부제출 법률안(proj et de loi)에 대하여 국민투표를 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 동 조 제3항에서는 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 국회의원 1/5의 발의로 국민투표를 조직할 수 있으며, 의원발의안의 형식을 취한다고 규정하고 있으므로 국민투표의 대상을 상기한 내용에 대한 정부제출 법률안에 국한되지 않고 정부제출 법률안 및 의회 발의안 모두 국민투표의 대상이라고 보아야 한다. 또한 선거법전(code electoral) 제L558-44조에서 ‘정부제출 법률안 또는 의회 발의안(le projet ou la proposition de loi)’에 대한 국민투표라고 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

대하여 해석될 수 있다. 즉, 공권력의 조직에 관한 내용을 선거법에 국한하여 해석할 수도 있고, 헌법적 규정으로 확대하여 해석할 수도 있다. 샤를 드 골은 헌법개정을 위하여 1962년과 1969년 두 번의 국민투표에서 이를 헌법적 규정으로 확대 해석하였다.⁹⁾ ‘제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준’에 관한 국민투표는 1972년 유럽공동체의 확대에 관한 조약, 1992년 유럽연합에 관한 마스트리흐트 조약, 2005년 유럽헌법을 제정하는 조약에 대하여 실시되었다.

(3) 국민투표의 방법과 절차

국민투표의 방법과 절차에 대하여는 헌법 제11조와 헌법 제11조의 시행에 대하여 규정한 2013년 12월 6일 법률 제2013-1116호(LOI n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution) 및 헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령 제58-1067호(Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel) 그리고 헌법 제11조의 시행을 규정한 2013년 12월 6일 조직법률(LOI organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution)에 규정되어 있다. 또한 동 조직법률에 의하여, 헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령 제58-1067호의 Titre II에 헌법 제11조 제3항에 근거한 의원발의안에 대한 심사를 규정한 장(Chapitre VI bis)이 추가되었다.

상기의 1958년 11월 7일의 법률명령에 의하면, 제11조 제3항에 근거하여 국회의원이 발의한 의원발의법률안은 국회의장에 의하여 헌법재판소에 전달된다. 헌법재판소는 대통령, 총리 그리고 법률안을 헌법재판소에 전달한 의회가 아닌 다른 의회의 의장에게 국민투표에 관한 헌법재판소의 의견을 즉시 제출한다(제45-1조). 헌법재판소는 법률안을 전달받은 때로부터 1개월 이내 첫째, 동 법률안이 적어도 1/5이상의 의원들에 의하여 발의되었는지 둘째, 동 법률안이 최소 1년 전에 공포된 법률규정의 폐지를 목적으로 한 것인지 여부 또는 2년 이내에 국민투표에 붙여졌었으나 채택되지 않았던 의원발의안과 주제가 동일한 것인지 여부 셋째, 발의안의 규정들이 헌법에 위반하는지 여부에 대하여 심사한다(제45-2조). 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 얻

9) Hugues PORTELLI, *op. cit.*, p. 213.

은 것을 선언한 헌법재판소의 결정이 관보에 공고된 날로부터 6개월 이내에 의원발의안이 상원과 하원에서 각각 최소 1회 이상 심의되지 않는 경우¹⁰⁾에는 대통령이 이를 국민투표에 붙인다(조직법률 제2013-1114 제9조 제1항).

한편, 정부의 제안으로 국민투표가 조직되는 경우에는 정부는 국민의회와 상원에 국민에게 그 내용을 알리기 위한 토론을 선언한다.¹¹⁾ 정부제출 법률안(projet de loi)은 헌법재판소와 국사원의 자문(avis)을 차례로 거친 후 대통령 주재 내각회의에서 심의된다. 이때 헌법재판소는 정부의 요구에 따라 국민투표 시행에 관한 자문을 담당한다.¹²⁾

위와 같은 헌법재판소의 심사 또는 자문을 거쳐 국민투표가 시행되면, 국민투표는 찬반투표로 결정한다. 따라서 유권자는 백지에 찬성(oui)과 반대(non)가 인쇄된 두 장의 투표용지를 갖게 되고, 동시에 여러 개의 국민투표가 실시될 수 있으며, 이 경우 각각의 질문에 대한 찬성과 반대 표시를 할 수 있는 투표용지가 준비되어야 한다(선거법전(code electoral) 제L558-45조).

헌법재판소는 국민투표의 결과를 선언한다. 이때 유효투표의 과반수의 찬성을 얻어 정부의 제안이나 양원의 공동제안에 따른 법률안이 채택되면(선거법전 제L558-44조), 공화국 대통령은 국민투표결과가 공포된 날로부터 15일 이내에 법률을 공포한다(헌법 제11조 제7항).

(4) 국민투표에 관한 통제

헌법재판소는 국민투표의 적법한 시행을 감시하고(헌법 제60조) 그 결과를 선언한다. 헌법재판소는 국민투표 시행의 합헌성에 대하여 심사한다(헌법 제11조의 시행을 규정한 2013년 12월 6일 조직법률 제2조). 이는 국민투표에 의하여 제정된 법률에 관한 권한을 의미하는 것이 아니고, 투표의 시행에 대한 권한을 의미한다. 헌법재판소가 국민투표의 진행에 있어서 불법성이 존재한다는 점을 확인하는 경우, 이와 같은 불

10) 헌법재판소의 결정이 있는 후 의회에서 의원발의안을 심의하는 경우에, 의회의 1회독차에서 의원발의안이 거부된 경우 그 의회의장은 이를 다른 의회의 의장에게 그 사실을 알리고 의원발의안의 초안을 전달한다(조직법률 제2013-1114 제9조 제2항).

11) 국민투표 적용 영역 확장에 관한 헌법 개정에 관한 법률(LOI constitutionnelle no 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires) 제1조 제2항.

12) 헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일 법률명령제46조.

법성의 성질과 중대함을 고려하여 국민투표를 계속 진행할 것인지, 전면적 또는 부분적으로 국민투표의 무효를 선언할 것인지에 대한 판단권한을 갖는다(법률명령 제58-1067 제50조).

또한 국민투표의 결정은 진정한 행정행위로서 월권소송의 대상이 된다.¹³⁾ 따라서 국민투표 사무에 관한 통제는 헌법재판소의 관할이지만, 국민투표의 결정에 대해서는 국사원도 이를 심사할 수 있다.

2. 헌법개정에 관한 국민투표

헌법 제89조 제1항은 공화국 대통령과 의회에 헌법개정안에 대한 발의권을 인정하고 있다. 공화국 대통령은 독자적으로 헌법개정안을 제안할 수 없고, 수상의 제안에 따라 헌법개정안을 발의하며, 의회의 경우 각각의 상원의원 및 하원의원이 헌법개정안을 발의할 수 있다. 그러나 지금까지 헌법개정은 모두 대통령이 발의한 것이었다.¹⁴⁾ 또한 헌법 제89조는 헌법개정을 위하여 국민투표를 거치도록 하고 있다. 이때 의원발의 헌법개정안(*proposition de révision*)에 대하여는 국민투표를 의무적으로 시행하여야 하며, 정부제출 헌법개정안(*projet de révision*)의 경우에는 국민투표의 시행은 임의적인 사항이다. 또한 대통령이 헌법개정안을 양원합동회의(*Congrès*)에 제출할 것을 결정하면 이에 대한 국민투표는 시행되지 아니한다(동조 제3항). 헌법 제89조에 근거한 스무 번의 헌법개정 가운데 열아홉 번이 양원합동회의를 통하여 개정되었고, 2000년 9월 24일 대통령의 임기를 5년으로 변경하는 헌법개정안에 대해서만 국민투표가 시행되었다.¹⁵⁾

정부제출 또는 의원발의 헌법개정안은 개정안이 제출된 날로부터 6주 이내에 양원에서 동일하게 검토되며, 국민투표에서 승인되면 헌법개정이 확정된다(동조 제2항). 헌법 제89조는 양원에서 동일하게 시행되는 투표에 대한 특별한 조건을 규정하지 않고 있다. 이때의 투표는 단순과반수로 결정된다고 본다.¹⁶⁾

13) Henri SAVOIE, *Le contentieux des actes préparatoire au référendum: Conseil constitutionnel-Conseil d'Etat: le dialogue des juges*, RFDA, 2000, p. 989.

14) Louis FAVOREU, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX, Guy SCOFFONI, *op.cit.*, p. 710.

15) Henri SAVOIE, *op.cit.*, p. 989.

16) *Ibid.*, p. 710.

Ⅲ. 주민투표

프랑스의 국민투표제의 유형을 살펴면서 헌법 제11조 제1항에 규정된 사안에 관한 법률안 채택을 위한 국민투표와 조약의 승인을 위한 법률안을 채택하기 위한 국민투표, 그리고 제89조의 헌법개정을 위한 국민투표 외에 주민투표의 존재를 거론하지 않을 수 없다. 왜냐하면 2003년 3월 28일 헌법개혁을 통하여 모든 지방자치단체가 그 소관에 속하는 모든 결정안 및 계획안을 주민투표로 결정할 수 있는 가능성이 열렸기 때문이다(헌법 제72-1조).¹⁷⁾ 또한 2003년 헌법개정 이후 2003년 8월 1일 지방 국민투표에 관한 조직법률(LOI organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local)을 제정함으로써 지방 차원에서 새로운 형식(주민투표)에 의한 결정이 가능하게 되었다.¹⁸⁾

지방자치법전(code général des collectivités territoriales) 제LO1112-1조 이하에서는 주민투표는 유권자에게 일정한 조건 하에서 지방경찰서의 설립이나 지방자치단체의 경계를 변경하는 것과 같은 지방자치단체의 권한에 관한 계획을 시행할 것인지 여부를 투표로 결정할 수 있도록 규정하고 있다.

1. 결정

2003년 3월 28일 개정헌법에 따라 주민투표에 대한 결정권은 관할 지방자치단체의 지방의회(conseil municipal, départemental ou régional)가 가진다. 지방정부는 지방자치단체의 소관에 관한 계획을 시행하는 것인지 여부를 묻는 주민투표를 조직할 것을 지방의회에 제한할 권한만을 갖으며 주민투표의 시행여부를 결정하지 못한다. 또한 지방차원에서 국가의 대표 즉 도지사(préfet)는 주민투표 발의권이 없다.¹⁹⁾ 만약 도지사가 주민투표에 관하여 역할을 가지는 것이 있다면, 그것은 지방자치단체가 결정한 주민투표를

17) 헌법 [제72-1조]

- ① 각 지방자치단체의 유권자들이 해당 지방의회에 그 소관에 속하는 사항을 의사일정에 포함할 것을 요구하는 청원권 행사에 대하여서는 법률로써 정한다.
- ② 조직법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체는 그 소관에 속하는 결정안·계획안을 주민투표로 결정할 수 있다.
- ③ 법률에서 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 설치 또는 그 조직의 변화를 추진하는 경우에 해당 지방자치단체들에 등록된 유권자들의 의견을 구할 수 있다. 지방자치단체들의 경계를 변경하는 경우에도 법률에서 정하는 바에 따라 주민투표를 시행할 수 있다.

18) Décision n° 2003-482 DC du Conseil constitutionnelle du 30 juillet 2003 (*loi organique relative au référendum local*).

19) Pierre DELVOLVÉ, *Le référendum local*(loi organique du 1er août 2003), *RFDA*, 2004, p. 4.

감독하기 위한 것이다.²⁰⁾

주민투표에 대한 결정은 국민투표와 마찬가지로 행정소송의 대상이 되는 행정행위이다.²¹⁾

2. 대상

헌법 제72-1조에 따르면, 지방자치단체의 소관사항에 속하는 결정 또는 계획 및 지방자치단체들의 경계 변경에 관하여 주민투표에 붙일 수 있다. 또한 특별지방자치단체 설치 또는 그 조직의 변화를 추진하는 경우에 해당 지방자치단체들에 등록된 유권자들의 의견을 구할 수 있다. 지방의회는 관련된 사안이 무엇인지 정확하게 정하여야 하며, 공공의 자유 또는 개인의 자유에 대한 실행을 해치는 내용은 주민투표의 대상이 될 수 없다.

주민투표에 붙여지기로 한 사안에 대하여 다른 자치단체는 비록 그 사안과 관련이 있다 할지라도 더 이상 그 주제를 주민투표에 붙일 수 없다. 또한 지방자치단체의 경계 변경을 제외하고 국가 권한에 속한 사무 역시 주민투표에 붙일 수 없다. 즉, 고속도로²²⁾나 TGV²³⁾와 같이 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항은 주민투표의 대상이 아니다. 따라서 지방차원에서 국가의 대표 즉 도지사는 지방자치단체의 권한에 속하지 않은 사안에 대하여 조직된 주민투표 계획안에 대하여 거절 할 수 있다.

3. 절차 및 한계

투표일은 지방의회가 정한다. 투표일은 국가의 대표 즉, 도지사(préfet)에게 주민투표에 붙여질 텍스트가 전달된 때로부터 2개월 이내로 정할 수 없다. 주민투표에 따른 계획안은 선거인 명부에 등록된 유권자 절반의 참여와 유효표의 과반수의 찬성으로 채택된다. 주민투표의 조직에 관한 비용은 주최하는 지방자치단체의 부담으로 한다.

20) *Ibid.*

21) 이미 국사원은 지방자치법전 제L.2142-1조에 규정된 자문절차를 시행하기로 결정한 시의회(conseil municipal)의 의결(délibération)에 대하여 설사 그 자문이 의견을 구하는 것에 지나지 않는다 하더라도 의견을 구하기로 결정한 의결(délibération)은 준비조치가 아니고 월권소송의 대상이 될 수 있는 하자 있는 결정이라고 보았다. Conseil d'Etat, 3 / 5 SSR, du 16 décembre 1994, 146832, Commune d'Avrillé, recueil Lebon.

22) CE, 17 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*.

23) CE, 14 avril 1995, *Commune de Ventabren*.

다만, 지방의회가 전적으로 또는 부분적으로 갱신되기 전 6개월 이내에는 주민투표가 조직될 수 없으며, 지방선거와 국가선거 또는 유럽선거 법규정에 따른 여론조사(consultation)와 같은 날에 조직될 수 없다. 또한 일 년 이내에 동일한 사안에 대하여 주민투표에 붙일 수 없다.

4. 효력

만약 주민투표의 결과 과반수의 찬성으로 채택된 계획안은 주민투표를 조직한 지방자치단체를 법적으로 구속한다. 따라서 채택된 계획안을 결정(décision)과 같은 성격을 갖는다. 반대의 경우 즉 주민투표에서 과반수의 찬성표를 얻지 못한 경우에는 주민투표는 자문의 효력만을 갖는다.

주민들의 의견을 구하는 주민투표에서 의견(consultation)은 규범적 효력이 없다.²⁴⁾

IV. 시사점 및 결론

우리나라 헌법 제72조의 국민투표부의권은 대통령이 국가안위에 관한 중요정책을 국회의 의결로써 결정하지 아니하고, 직접 국민의 의사를 물어 결정할 수 있는 권한으로서 이는 헌법 제130조 제2항의 헌법개정안에 대한 국민투표제와 더불어 현행헌법에 있어서 대의제의 원칙에 대한 예외가 되는 직접민주제적 요소라고 볼 수 있다. 우리나라의 국민투표는 국회의 의사 여하에 개의치 아니하고 국민의 의사에 따라 국가적 중대사안을 결정하는 제도로서 국회에 대한 대통령의 우월적 지위를 보장해 주는 제도이다. 이에 반하여, 프랑스 국민투표제도는 국회의 제안에 따라 대통령이 국민투표를 부의하는 점에서 우리와 큰 차이가 있다. 우리나라의 경우도 대통령이 국민투표를 부의하기 위해서는 국민투표안에 대하여 국무회의에서 심의하는 절차가 마련되어 있으나, 헌법개정 절차에서 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정을 결정하는 경우를 제외하고 중요 정책에 대한 국민투표에서는 특별히 의회나 정부의 제안을 필요로 하지 않는다. 그러나 프랑스 공화국 대통령이 국민투표를 부의하기 위해서는 우선 의회의 회기 중에 정부가

24) Jean GICQUEL, Jean-Eric GICQUEL, *op.cit.*, p. 575; 입법자들은 의견을 참조할 수 있으나, 그 의견에 구속되지는 않는다. Conseil Constitutionnel, 4 mai 2000, Mayotte.

관보에 공표함으로써 국민투표를 제안하거나 상원과 하원이 공동으로 국민투표를 제안하여야 한다. 더욱이 2008년 개정헌법에 따라 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 국회의원 1/5의 발의로 헌법 제11조 제1항에 규정된 내용에 대한 국민투표가 시행될 수 있게 되었다.

국민투표와 관련하여 프랑스 헌법에서 또 하나 괄목할만한 점은, 헌법에서 직접민주주의의 발전과 지방분권화에 기여하는 지방차원의 주민투표를 직접 규정하고 있다는 것이다. 우리나라 헌법은 제117조와 118조에서 지방자치에 관하여 규정하고, 주민투표에 관하여는 지방자치법 제14조에서 “지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.”라고 규정하고 있다. 우리나라의 주민투표와 가장 큰 차이는 역시 주민투표의 발의에 관한 것이다. 프랑스 지방 국민투표는 지방의회가 발의하는데 비하여, 우리나라는 주민투표법에서 지방자치단체의 장이 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있도록 규정하고 있는 점에서 차이를 보이고 있다. 프랑스는 국가 차원의 국민투표에서나 지방 차원의 주민투표에서나 국민에게 투표 발의권을 인정하지 않고 있다. 국민투표는 물론 특히 주민투표에 있어서 국민이 투표를 제안할 수 있는 것은 직접민주주의의 발전을 가져올 수 있을 것이다.

참고문헌

- CHANTEBOUT, Bernard, *Droit Constitutionnel*, SIREY (24édition), 2007.
- CHQGNOLLAUD, Dominique, *Droit constitutionnel contemporain*, Dalloz (5édition).
- DELVOLVE, Pierre, Le référendum local(loi organique du 1er août 2003), *RFDA* 2004.
- FAVOREU, Louis, GAIA, Patrick, GHEVONTIAN, Richard, MESTRE, Jean-Louis, PFERSMANN, Otto, ROUX, André, SCOFFONI, Guy, *Droit Constitutionnel*, Dalloz (10édition), 2007.
- GICQUEL, Jean, GICQUEL, Jean-Eric, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien (20édition), 2005.
- PORTELLI, Hugues, *Droit Constitutionnel*, Dalloz (7édition), 2007.
- SAVOIE, Henri, Le contentieux des actes préparatoire au référendum: Conseil constitutionnel-Conseil d'Etat: le dialogue des juges, *RFDA*, 2000.