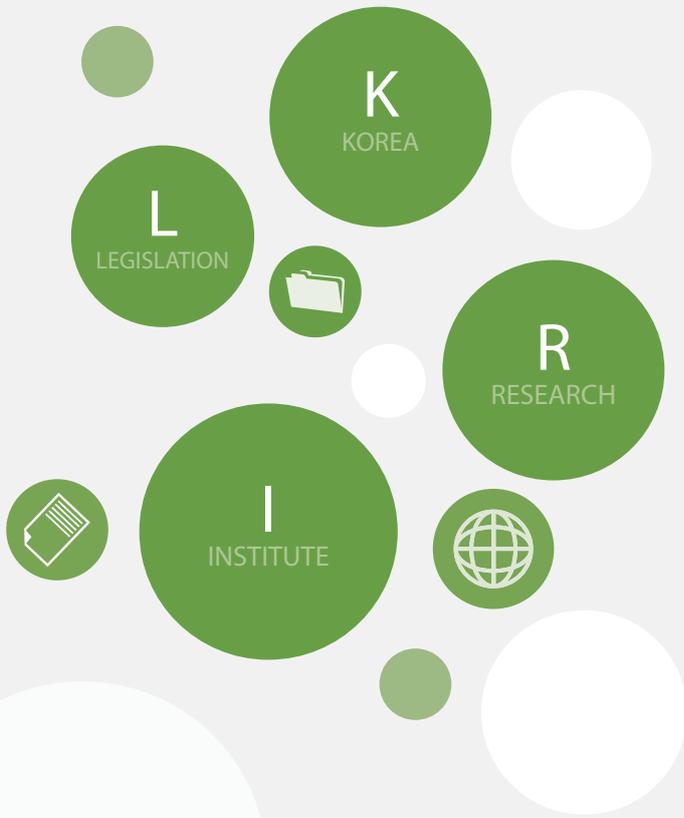


프랑스 방송위원회법 개정 관련 입법평가

왕승혜



프랑스 방송위원회법 개정 관련 입법평가

연구자: 왕 승 혜 (한국법제연구원 부연구위원)



CONTENTS

Issue Paper

I. 개요 04

II. 방송위원회(CSA)의 조직 06

(제1조, 제2조, 제7조 관련)

1. 입법상황 및 진단 06

2. 입법목적 08

3. 가능한 입법방안 09

4. 입법영향 10

III. 방송위원회(CSA)의 제재권한 12

(제3조, 제4조, 제8조 관련)

1. 입법상황 및 진단 12

2. 입법목적 14

3. 가능한 입법방안 15

4. 입법영향 18

IV. 공영방송사 사장의 임명 20

(조직법률 제1조 및 제2조, 방송법 제5조, 제6조 및 제9조 관련)

1. 입법상황 및 진단 20

2. 입법목적 23

3. 가능한 입법방안 24

4. 입법영향 26

V. 결론 및 실행방안 28

1. 입법안에 대한 검토 28

2. 적용 방법 28

3. 프랑스령 해외도에서의 적용 28

4. 법령의 효력발생 29

VI. 시사점 및 결어 30

참고문헌 31



I. 개요



- 2013. 6. 5. 프랑스 문화통신부장관(La ministre de la culture et de la communication)은 프랑스 방송위원회¹⁾의 독립성에 관한 일반법률 및 조직법률 개정안을 제출하였음.²⁾ 개정안은 2009년에 이루어진 방송법 개정 이전의 상황으로 복귀하는 것을 주된 내용으로 하고 있음. 즉 새로운 입법안은 프랑스 방송위원회(CSA)에게 공영방송사³⁾의 사장을 임명할 수 있는 권한을 부여하고 있음
- 그리고 개정안은 프랑스 방송위원회(CSA)의 독립성을 강화하기 위하여 방송위원회 위원들의 구성과 임명방법을 변경하고 있음. 구체적으로 방송위원회 위원들의 정수를 9인에서 7인으로 축소하고 있음. 대통령의 인사권은 방송위원회 위원장을 임명하는 권한으로 제한됨. 하원의장과 상원의장이 각 3인의 방송위원을 임명하게 됨. 그리고 이 임명안에 대해서는 하원과 상원에 각각 설치된 문화상임위원회에서 3/5 가중다수결로 찬성의결이 있어야 함. 이러한 새로운 임명절차는 방송위원회 위원들을 선정하는 데 있어서 보다 폭넓은 합의에 기반하도록 하는 것임⁴⁾

1) 프랑스 방송위원회는 'Conseil Supérieur de l'Audiovisuel'의 번역으로서 'CSA'로 약칭함. 국문 번역으로는 '시청각최고위원회', '시청각고등위원회', '시청각평의회', '고등방송위원회' 등으로 풀이함. 프랑스의 CSA는 방송을 포함하는 미디어분야에 관한 규제기능을 담당하는 독립행정청으로서의 지위를 가짐. 이 보고서에서는 '방송위원회'로 번역함. 프랑스 방송위원회 조직 변천에 대한 설명은 한동훈, 주요국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구-프랑스-, 한국법제연구원, 2009.11, 97-109면 참조.

2) 2013. 6. 5.자 프랑스 국무회의 보도자료 참조(Communiqué de presse du Conseil des ministres du 5 juin 2013)
<http://archives.gouvernement.fr/ayrault/gouvernement/independance-de-l-audiovisuel.html>

3) 프랑스의 공영방송사는 프랑스 공영텔레비전방송사(France Télévisions), 프랑스 공영라디오방송사(Radio France), 프랑스 공영국제방송사(Audiovisuel Extérieur de la France) 3사를 말함. 2013. 6. 5.자 프랑스 국무회의 보도자료 참조(Communiqué de presse du Conseil des ministres du 5 juin 2013)

4) 주1) 보도자료 참조.

-
- 마지막으로 개정안은 프랑스 방송위원회(CSA)의 제재절차에 대한 개정을 포함함. 이번 개정안은 방송위원회의 제재절차와 관련한 그동안의 판례를 반영하여 설계된 것임. 특히 프랑스 경쟁위원회의 제재절차를 모델로 하여 방송위원회의 제재절차를 변경함. 요컨대 개정안은 독립심사관(un rapporteur indépendant)에게 제재절차의 진행을 일임하고 있음. 독립조사관은 방송위원회의 제청으로 국사원(Conseil d'État)⁵⁾의 부원장이 임명함. 임기는 4년이며 연임 가능함⁶⁾

5) 프랑스의 국사원(國事院)(Conseil d'État)은 입법자문기능과 행정재판기능을 수행함. 즉 의회에서 제정하는 법률과 행정부에서 제정하는 독립명령 및 일부 행정명령의 입법초안에 대한 자문기능과 최고 심급의 행정재판 기능을 담당함 (행정소송법전(Code de justice administrative) 제L112-1조 내지 제L112-3조 참조). 국사원은 법률자문기구로서 2008. 7. 23.자 헌법 개정에 따라 하원의장과 상원의장이 회부한 입법제안서에 대한 심사 업무도 수행함. 그리고 법률에 대한 유권해석권을 가지며(행정소송법전 제L113-1조), 정부의 요청이 있거나 직권으로 필요하다고 판단한 때에는 특정 현안에 대한 검토의견을 발표함. 다른 한편으로 국사원은 행정재판의 상고심을 관할하며, 8개 항소법원과 42개 제1심행정재판소의 관리와 운영을 총괄함. 프랑스 국사원 홈페이지 설명자료 참조: <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions>

6) 주1) 보도자료 참조.

II. 방송위원회(CSA)의 조직

(제1조, 제2조, 제7조 관련)



1. 입법상황 및 진단

▶ 방송위원회(CSA)의 조직 구성과 위원의 임명방법

- 프랑스 방송위원회(CSA)는 위원회의 형식으로 되어 있음. 위원회의 조직 형식은 프랑스의 다른 독립행정청에 대해서도 적용되고 있음. 방송위원회(CSA)의 조직 형식은 프랑스 통신자유법(1986. 9. 30.자 법률 제86-1067호)⁷⁾ 제1장에 근거규정이 마련된 바 있음. 방송위원회(CSA)의 조직에 관한 내용은 1989. 1. 17.자 법률 제89-25호에서 구체화되었음. 방송위원회(CSA)의 조직 형식은 프랑스 헌법재판소의 조직형식을 기본 모델로 하여 만들어진 것임
- 1986. 9. 30.자 프랑스 통신자유법 제4조에 따라 방송위원회(CSA)는 9명의 위원으로 구성되며, 위원의 임기는 6년임. 위원은 대통령의 명령(décret)으로 임명함. 위원은 매 2년마다 위원총수의 1/3에 해당하는 3인을 새롭게 임명함. 새로 임명되는 위원은 대통령, 상원의장 및 하원의장이 각 1명을 제청함. 위원 중에서 대통령이 제청하는 위원이 방송위원회(CSA)의 위원장이 됨
- 2008. 7. 23. 헌법 개정 이후 대통령의 방송위원회(CSA) 위원의 임명제청권 행사에 관한 내용이 변경되었음. 즉 헌법 제13조 제5항의 위임에 근거하여 제정된 2010. 7. 23.자 법률

7) La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication,

제2010-837호 조직법률(la loi organique)⁸⁾에 따라 방송위원회(CSA)의 위원장은 양원에 각각 설치된 상원 및 하원의 문화상임위원회⁹⁾의 인사청문회를 거친 후, 상원 및 하원의 2/3 가 중다수결의 찬성 의결이 있는 때에, 이 의결에 대하여 대통령이 거부권을 행사하지 않으면 대통령에 의해서 임명됨

▶ 모델의 부재

- 이미 여러 건의 의회보고서¹⁰⁾와 국사원 보고서¹¹⁾를 통하여 독립행정청의 조직개편에 관한 문제가 논의된 바 있음. 이들 보고서는 매우 다양한 방안을 제시하였는데, 이렇게 다각적인 결론이 제시된 이유는 독립행정청의 설립에 관한 규칙, 특히 헌법 규정이 매우 포괄적이기 때

8) 프랑스 법제형식상 조직법률(la loi organique)이란 헌법의 위임에 따라 제정된 행정조직에 관한 법률을 말함. 조직법률은 법체계상 헌법과 일반법률의 중간에 위치함. 조직법률은 공행정 조직의 구성에 관한 내용을 상세히 정하는 경우가 대부분임. 예를 들어 프랑스 헌법 제25조는 국회의원의 정수, 임기, 피선거권 자격요건에 관하여 조직법률로 정하도록 하고 있으며, 헌법 제63조는 헌법위원회(Le Conseil constitutionnel)의 조직 및 운영에 관하여 조직법률로 정하도록 하고 있음. 헌법에 의해 조직법률의 성격을 부여받은 법률안은 헌법 제46조의 특별 의결 절차에 따라 제정함. 특히 제46조 제5항에 따라 헌법위원회의 합헌성심사가 있는 이후에만 공포될 수 있도록 규정하고 있음. 한국법제연구원(연구책임자: 박영도), 법령입안기준 개발에 관한 연구-프랑스 법령입안 심사기준, 2003. 10. 참조.

9) 프랑스 의회 내의 상임위원회는 양원에 각각 설치하며, 양원마다 설치할 수 있는 상임위원회의 수는 8개 이하로 제한되어 있음(프랑스 헌법 제43조 제2항 참조). 2014년 12월 현재 프랑스 하원에는 8개의 상임위원회가, 상원에는 7개의 상임위원회가 설치되어 있음. 하원에 설치된 상임위원회는 문화상임위원회(La Commission des Affaires culturelles), 경제상임위원회(La Commission des Affaires économiques), 외무상임위원회(La Commission des Affaires étrangères), 사회상임위원회(La Commission des Affaires sociales), 국방상임위원회(La Commission de la Défense), 지속가능발전상임위원회(La Commission du Développement durable), 재무상임위원회(La Commission des Finances), 법제상임위원회(La Commission des Lois)임. 프랑스 하원 기사자료 참조. <http://www.assemblee-nationale.fr/index.asp> 상원에 설치된 상임위원회는 경제상임위원회(La commission des Affaires économiques), 외교국방상임위원회(La Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées), 사회상임위원회(La Commission des Affaires sociales), 문화교육통신상임위원회(La Commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication), 지속가능발전국토개발상임위원회(La Commission du Développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire), 재무상임위원회(La Commission des Finances), 법제상임위원회(La Commission des Lois)임. 프랑스 상원 기사자료 참조. <http://www.senat.fr/commission/index.html>

10) (原註) Voir P. GÉLARD, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, 15 juin 2006 et C. VANNESTE et R. DOSIÈRE, Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement, 28 octobre 2010.

11) (原註) 프랑스 국사원(Conseil d'État), 2001년도 연차보고서(Rapport public 2001), 독립행정청(Les autorités administratives indépendantes).

문이었음. 전술한 보고서의 저자들이 보다 합리적으로 조직개편을 시도하려는 노력에도 불구하고, 입법자들이 실제로 참고할 만한 모델이 존재하지 않았음. 이러한 사정 때문에 독립행정청의 조직 구성에 대해서는 상당히 폭넓은 입법형성의 여지가 존재하게 되었음. 특히 위원회의 위원 정수와 위원의 선임방법에 관하여 폭넓은 입법형성의 여지가 존재하게 되었음

- 반면에 상기한 보고서들은 규제행정청의 조직과 운영상의 독립성을 강화하여야 할 필요성이 있다는 점에 대해서 견해가 일치되었음. 그리고 이러한 조직과 운영상의 독립성 강화는 의회에 의한 개입과 관여의 강도를 높이는 것으로 수렴되었고, 이러한 의회의 역할은 독립행정청이 행사하는 위원에 대한 임명권의 행사에 있어서 그 권한을 강화하는 것으로 구체화 되어야 할 필요가 있다는 것으로 요약되었음

2. 입법목적

▶ 방송위원회 위원의 지명절차에서 의회의 통제 강화

- 입법안은 방송위원회(CSA)가 위원을 선임하는 절차에서 의회에 더 중요한 역할을 부여하고 있음
- 입법안은 상원의장과 하원의장이 추천하는 위원에 대해서는 의회 내 상임위원회의 동의를 받도록 하는 절차를 도입하였음. 그 결과 의회에서 추천하는 위원은 더 이상 독단적인 권위에 기초하여 지명되는 것이 아니라 임명절차에서 국민의 의사를 대표하는 국회의원의 의사를 더 많이 반영할 수 있는 합의절차를 거치게 되었음

▶ 방송위원회 위원의 지명절차에서 의회에게 거부권 부여

- 입법안은 방송위원회 위원 지명절차에 있어서 의회에게 거부권 부여하고 있음. 이것은 방송위원회 위원의 지명절차에서 의회 내 다양한 정치적 세력의 입장을 대변할 수 있도록 하기 위한 것임. 그리고 이러한 절차는 보다 광범위한 합의를 도출하기 위한 것임. 입법안은 이러한 절차를 거침으로써 독립행정청의 조직 구성의 단계에서 의회 내에 존재하는 다양한 정치적인 영향력을 대변할 수 있도록 하고 있음

▶ 규제기관의 일관성의 강화

- 입법안은 규제기관이 행하는 규제행위의 일관성을 높이는 것을 궁극적인 입법목적으로 설정하고 있음. 이러한 입법목적은 실현하기 위하여 방송위원회(CSA) 위원의 정수를 축소하고 있음. 위원 정수의 축소를 통해 위원회의 내적 응집성과 결속력을 높이게 될 것임

3. 가능한 입법방안

▶ 위원회의 위원 정수를 축소시키는 방안

- 방송규제기관의 규제행위의 일관성을 높이는 것은 법률안이 추구하는 목적의 하나인데, 이러한 입법 목적은 위원회 위원 정수의 숫자를 줄이는 것을 통하여 실현될 수 있음
- 현재 통신 및 우편 분야의 독립규제기관인 전자통신우편규제청(l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes: ARCEP)이 위원회 형태의 조직 구성을 가지고 7인의 위원으로 구성되어 있는 것을 본받아 방송위원회(CSA)의 조직도 7인의 위원으로 구성하는 것이 가장 적절할 것임. 그리고 위원회에 회부되어 처리되어야 할 안건들을 위원들간에 적절하게 분배하기 위해서도 이러한 구성이 가장 적절할 것임

▶ 양원 내 상임위원회의 3/5 가중다수결로 임명제청에 대한 거부권을 행사할 수 있는 가능성

- 상원의장과 하원의장이 방송위원회(CSA)의 위원을 지명하는 방법과 관련하여, 첫 번째 선택 가능한 입법방안은 양원의 각 문화 담당 상임위원회의 청문회를 거치도록 하는 것임. 문화 담당 상임위원회는 2/3 가중다수결 표결로써 임명 제청에 반대할 수 있음. 이러한 방안은 방송위원회(CSA) 위원장의 선임방법에 관하여 헌법 제13조 제5항에 규정된 절차를 위원장 이외의 일반 위원에 대해서도 확대하여 적용할 것인지와 관련된 쟁점임
- 이러한 입법안은 방송위원회(CSA) 위원의 선임절차에 있어서 의회 내 상임위원회의 역할을 실질적으로 강화하는 것이 될 것임. 그러나 그럼에도 불구하고 이러한 입법방안은 규제기관의 조직 구성원의 임명에 있어서 보다 광범위한 합의를 도출할 수 있다는 것을 보장하는 것은 아님. 따라서 이러한 입법방안은 법률안에 포함되어 있지 않음

▶ 임명절차에 의회상임위원회의 3/5 가중다수결로 임명동의 의견을 제시할 수 있는 가능성

- 또 다른 가능한 입법방안은 상원 및 하원의 각 문화 담당 상임위원회에서 위원회의 유효투표 중 3/5 가중다수결의 찬성 의결로 제청의견을 확정하며, 상원의장 및 하원의장은 이러한 상임위원회의 의결에 따르도록 하는 것임
- 그러나 위와 같은 조건에서 대통령이 방송위원회(CSA) 위원장에 대한 임명권을 행사할 때 의회에서 합의된 의견에 따르게 되는 것은 아님. 대통령은 여전히 헌법 제13조의 절차에 따라 방송위원회(CSA) 위원장을 임명함. 권력분립에 관한 헌법원칙은 대통령이 인사권을 행사할 때 헌법 제13조의 절차에서 벗어나 의회에서 합의된 의견에 따르는 것을 금지함
- 입법안의 내용에 포함되는 이러한 방안은 상임위원회의 역할과 의회의 거부권능을 강화함과 동시에 권력분립의 원칙과 조화를 이루고 있음

4. 입법영향

▶ 법령체계에 미치는 영향

- 방송위원회(CSA)의 위원 정수를 축소하는 것과 위원의 임명 방식을 개정하는 것은 1986년 방송법 제4조에 대한 개정을 포함함. 즉 위원의 정수를 7인으로 하는 것과 위원의 임명에서 문화 담당 상임위원회의 동의를 필요로 하도록 하는 절차를 마련하는 것은 1986년 방송법 제4조의 개정을 필요로 함. 방송위원회(CSA)의 위원 정수를 축소할 경우 이에 후속하여 순차적으로 위원회의 심의와 관련한 의결 정족수를 개정하여야 하며, 따라서 제4조의 조문 내용이 개정되어야 함
- 또한 위원 정수를 줄이는 것은 1986년 방송법 제5조의 개정을 포함함. 왜냐하면 위원회의 다수결 표결 규칙에 관한 부분을 개정된 내용에 맞도록 수정해야 하기 때문임. 예를 들어 방송법 규정에 따라 위원윤리규정에 위반한 위원을 직권으로 면직하는 경우 또는 감봉하는 경우 위원회는 2/3의 가중다수결로 의결해야 하는데, 이때 2/3 가중다수결은 9명 중 6명의 찬성이 있으면 된다는 것을 뜻함. 그러나 새로운 입법안에 따르면 단순 다수결로 표결하게 되며,

즉 7명 중 4명이 찬성하면 가결될 수 있음. 이러한 조건은 상대적으로 가중다수결보다 덜 엄격한 조건이 됨

▶ 행정임무에 미치는 영향

- 방송위원회(CSA)의 위원 정수를 축소하는 것과 임명방식을 개정하는 것은 향후 위원을 정기적으로 개임하는 때에도 영향을 미치게 됨. 2015년 1월 개임시기에는 2명의 위원만을 새로 임명해야 함. 새롭게 임명되는 위원은 상원의장과 하원의장에 의해서 임명이 제청될 것임. 이때부터 다음 개임시기인 2017년 1월까지 2년 동안은 8인으로 구성된 위원회로 운영하여야 할 것임. 2017년 1월 개임시기 이후에는 방송위원회(CSA)의 구성은 7명이 될 것임
- 입법안은 위원회의 위원 정수를 점진적으로 축소하는 것을 성공적으로 이행하기 위하여 잠정적인 규정을 마련하고 있음. 즉 위원회의 위원이 점진적으로 축소되는 전환기간 동안 위원의 임무수행이 단절되어서는 안 된다는 규정을 두고 있음. 따라서 대통령에 의해서 지명되는 위원으로서 위원장의 직책을 담당하는 위원은 축소대상 위원 정수에 포함되지 않도록 규정하였음
- 입법안은 위원회의 의결정족수와 다수결정족수의 조정에 관한 내용은 방송위원회(CSA)의 위원 정수가 7인으로 구성되는 때에 비로소 효력을 발한다고 규정하고 있음. 2017년까지 위원회의 의사정족수는 계속해서 6인으로 유지될 것임. 2015년까지 위원회의 정수가 9명일 때는 의사정족수가 6인이 되며, 2015년부터 2017년까지 2년 동안 위원회의 정수가 8인일 때는 의사정족수가 계속해서 6인으로 유지될 것임. 방송법 제5조의 규정에 따라서 2/3 가중다수결 정족수도 계속해서 적용될 것임. 즉 2015년까지는 9명 중 6인이 되며, 2015년부터 2017년까지 2년 동안은 8인 중 6인으로 될 것임

III. 방송위원회(CSA)의 제재권한

(제3조, 제4조, 제8조 관련)



1. 입법상황 및 진단

▶ 방송위원회(CSA)의 제재절차

- 1986년 방송법 제42-7조는 방송위원회(CSA)가 방송서비스의 편집자, 유통자 및 위성통신사업자를 대상으로 하는 제재절차를 진행하도록 규정하고 있음. 방송위원회의 제재절차는 다음과 같이 핵심적인 3단계로 진행됨
- 관계 당사자에 의해 방송위원회의 전원위원회에 침해사실이 통지됨. 관계 당사자는 자료를 열람할 수 있으며, 1개월 이내에 증거자료를 제출할 수 있음. 방송위원회 위원장은 최소한 7일까지 증거자료의 제출기한을 축소할 수 있음
- 제재절차의 피심인은 방송위원회의 전원위원회에서 의견을 진술할 수 있음. 피심인은 피심절차에서 대리인에 의해 대리될 수 있음. 방송위원회는 심의절차의 진행을 위하여 심의와 관련한 정보를 제공할 수 있다고 여겨지는 모든 자들의 의견을 들을 수 있음
- 위의 절차는 다음 각호의 사항을 포함하여 방송위원회가 심결하는 모든 제재절차에 적용됨
 - 1986년 방송법 제42-1조에 따른 행정제재로서, 동법 제42조에 따른 시 정명령을 이행하지 않은 때 부과되는 프로그램의 전부 또는 일부의 정지, 허가 기간의 축소, 금전상 제재, 허가의 철회
 - 동법 제42-3조에 규정된 조건의 중요한 부분을 변경하였을 때의 허가의 철회

- 동법 제42-4조에 따른 프로그램 방송 중 보도자료 삽입의 요청
- 동법 제17-1조에 따른 분쟁조정결정에 위반한 때의 제재

▶ 불편부당성원칙(le principe d'impartialité)과 관련한 조건

- 불편부당성의 원칙은 유럽인권협약 제6조¹²⁾ 및 프랑스 인권선언 제16조¹³⁾에 근거함. 불편부당성의 원칙은 독립행정청이 제재권한을 행사하는 때에 적용됨¹⁴⁾
- 유럽인권재판소(la Cour européenne des droits de l'homme)의 최근 판결¹⁵⁾과 프랑스 헌법재판소의 최근 판결¹⁶⁾의 경향에 따르면 제재절차로부터 탄핵을 개시하는 기능을 분리하고, 심판의 선고로부터 사건을 심리하는 기능을 분리하는 것을 지지하고 있음. 이러한 기능의 분리는 궁극적으로 제재권한을 행사하는 행정기관이 제재절차를 개시하는 시점에 심판 대상이 되는 사건에 대하여 어떠한 선입견도 가지지 않고 사건을 심리하고 결정한다는 조건을 보장하는 데 기여함
- 방송위원회의 제재절차는 하나의 동일한 기관에게 제재절차의 개시 여부의 결정, 사건의 심리, 종국 결정의 선고 권한을 부여하고 있음. 방송위원회는 방송법 제42-7조의 위임에 따라 제정된 방송위원회의 내부규칙을 적용하고 있으며, 이 내부규칙에 따르면 제재의 개시 결정, 사건의 심리, 종국결정의 선고는 방송위원회 전원위원회에서 이루어짐. 가장 먼저 위원회는

12) (原註) “누구든지 공평하게, 공개적으로, 합리적인 기간 내에, 독립적이고 불편부당한 재판소에 의해 심판받을 권리를 가진다(Toute personne a droit a ce que sa cause soit entendue equitalement, publiquement et dans un delai raisonnable, par un tribunal independant et impartial...).” [원문번역 필자]

13) (原註) 프랑스 인권선언 제16조 “권리의 보장이 확보되어 있지 않고 권력의 분립이 확정되어 있지 아니한 사회는 헌법을 갖고 있지 아니한다(Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution).” [원문번역은 국가인권위원회 휴먼레터 94호, 2011. 8. 1.자 참조]

14) (原註) 프랑스 국사원 1999. 11. 29. 선고, 상고번호 194721(CE, 29 novembre 1999, Societe Rivoli Exchange, n° 194721).

15) (原註) 유럽인권재판소 2009. 9. 11.자 결정, 사건번호 5242/04(Cour européenne des droits de l'homme, 11 septembre 2009, Dubus SA c/ France, n° 5242/04).

16) (原註) 프랑스 헌법위원회 2011. 12. 2.자 위헌법률심판제청결정 사건번호 2011-200(CC, , Decision n° 2011-200 QPC du 2 decembre 2011, Banque populaire Cote d'Azur).

제재절차를 개시할지 여부를 결정함.¹⁷⁾ 다음 단계에서 위원회는 위원회에 제시된 서면자료에 기초하여 심판에 회부하지 않고 절차를 종결할 것인지, 또는 심판절차에 회부하여 절차를 진행할 것인지를 결정함.¹⁸⁾ 마지막 단계에서 위원회는 제재를 확정하는 결정을 함.¹⁹⁾ 따라서 제재와 관련한 일련이 절차는 동일한 사람들로 구성된 하나의 동일한 위원회에서 이루어지게 됨

2. 입법목적

▶ 방송위원회가 중립성의 원칙을 지킬 수 있도록 보장함

- 입법안은 방송위원회의 제재절차와 관련하여 독립행정청에 대하여 요구되는 불편부당성의 원칙이 관철될 수 있도록 하고 있음. 독립행정청에 대하여 적용되는 불편부당성의 원칙은 유럽인권재판소와 프랑스 헌법재판소의 판결에 기초한 것임
- 입법안은 제재절차의 개시 여부를 결정하는 기능과 심판 자료를 심리하는 기능, 그리고 중국적으로 제재를 선고기능을 명확하게 분리할 것을 지향하고 있음

▶ 방송위원회 제재권한이 내포하는 억지적 효과를 유지함

- 입법안은 불편부당성의 원칙을 전적으로 보장함과 동시에 방송위원회 전원위원회의 우월적인 제재권한이라는 중요한 권한을 유지하도록 하는 것을 목적으로 함
- 사실상 어떤 기관이 제재를 부과할 수 있다는 가능성, 즉 제재권능은 그러한 권능이 부여된 규제기관으로 하여금 방송사업자에게 발령하는 명령의 이행과 집행의 실효성을 확보할 수 있는 효과적인 수단을 제공하는 효과를 가짐. 실제로 매년 발표되는 제재 건수가 소수에 불과하다는 사실은 바로 이러한 제재권능이 가지는 억지적 효과를 역설적으로 반증하는 것이

17) (原註) 프랑스 방송위원회, 2008. 2. 12.자 내부규정 제정 관련 의견서 제20조(CSA, délibération du 12 février 2008 fixant le règlement intérieur du Conseil supérieur de l'audiovisuel, article 20).

18) (原註) 앞 주, 제20조 내지 제21조.

19) (原註) 앞 주, 제22조.

라고 할 수 있음. 2009년부터 2011년까지 방송위원회는 22건의 제재절차를 진행하였으며
종국적으로 8건의 제재처분을 하였음

- 그러므로 방송위원회의 제재권한에 대한 법률 개정은 방송위원회가 가지고 있는 이러한 억
지적 수단을 박탈하는 것이어서는 안 되며, 방송사업자들이 1986년 방송법에 규정된 의무를
준수하는 것을 해태하도록 만들 가능성이 있어서는 안 됨

3. 가능한 입법방안

▶ 방송위원회 내부에 별도의 제재위원회를 구성하는 방안

- 첫 번째 입법안은 방송위원회의 내부에 제재위원회를 구성하는 것임. 이때 제재위원회는 방
송위원회의 위원을 제외하고 외부위원으로 구성함. 제재위원회의 기능은 오직 방송통신역무
를 제공하는 편집자, 유통자 및 위성방송사업자에 대한 제재를 결정하는 것에만 한정됨
- 이러한 입법안은 개정 금융법, 즉 2010. 1. 21.자 법률 제2010-756호(은행, 보험, 증
권 감독기구의 통합에 관한 조직법률)에 따라 설립된 신용감독청(l'Autorité de contrôle
prudentiel)을 전례로 한 것임. 입법안은 제재절차와 관련하여 제재절차의 개시 여부를 결정
하는 기능과 본안에서 심결하는 기능을 분리하였음(이른바 소추권과 심판권의 분리). 제재
절차의 개시 여부를 결정하는 기능은 현행법과 마찬가지로 방송위원회의 전원위원회에 맡기
고, 제재의 본안 심리와 및 결정 기능은 제재위원회에 부여하는 것임. 방송위원회 전원위원
회는 방송법 제42조 규정에 따라 제재를 신고하기 이전에 시정명령하는 기능²⁰⁾과 제재절차
의 개시 여부를 결정하는 기능을 동시에 수행하게 됨

20) 'prononcer la mise en demeure'는 '시정명령을 최고함'을 의미함. 행정청이 의무에 합당한 일정한 행위를 하도
록 명령장을 발부할 때 시정해야 할 내용을 통지하고, 이러한 명령이 자발적으로 이행되지 않을 경우 강제집행이 개시
될 수 있음을 최고하는 절차를 말함. 당사자는 시정명령을 최고받은 때로부터 자발적으로 명령의 내용을 이행할 수 있
음. 한국법제연구원, 프랑스법령용어집(2008), 표제어 《Mise en demeure》, 526면 참조. 이 보고서에서는 '시
정명령권'으로 번역함.

- 위의 입법안은 두 가지의 한계점을 가지고 있음
 - 첫째, 입법안에 따르면 방송위원회 내부에 새로운 위원회 조직을 구성해야 함. 실질적으로는 연간 10여회만 활동하는 제재위원회의 새로운 위원들을 선임하기 위하여 별도의 임명절차를 거쳐야 함
 - 둘째, 입법안은 방송위원회 전원위원회가 제재를 선고하는 권능을 보유함으로써 가지는 우월적 권한을 축소시키게 됨. 그 결과 특히 방송사업자들의 관점에서 방송위원회의 규제 행위에는 일관성이 없다고 볼 가능성이 있음
- 결론적으로 이 방안은 입법 목적에 부합하지 않음

▶ 방송위원회 소위원회에 제재권한을 부여하는 방안

- 방송위원회의 소위원회에 제재권한을 부여하는 입법 방안은 현행 프랑스정보자유위원회(CNIL: la Commission nationale de l'informatique et des libertés)의 제재절차²¹⁾와 유사한 제재절차로 구성한 것임. 이 입법안은 제재결정을 선고하는 권한을 특별소위원회, 예를 들어 방송위원회 위원 3인으로 구성된 제재소위원회에 부여하고 있음. 3인의 위원은 제재절차의 최종 단계인 제재결정 절차에 참여하게 됨. 이러한 조직 구조에서는 제재절차의 개시 여부를 결정하는 권한의 행사와 심리를 진행하는 절차는 소위원회에 소속된 3인을 제외한 나머지 위원들로 구성된 방송위원회에서 진행됨. 제재소위원회의 3인은 제재처분을 발령하기 이전에 이루어지는 시정명령을 발동하는 행정 권한의 행사에서도 제외됨
- 첫 번째의 입법안과 마찬가지로 두 번째 입법안은 제재절차의 개시결과와 제재를 선고하는 절차를 명확하게 구분하고 있음. 따라서 불편부당성의 원칙을 존중하는 것을 보장함
- 그러나 두 번째 입법안은 다음과 같은 점에서 만족스럽지 못함. 즉 이 입법안은 제재소위원회에 참여하는 위원들이 시정명령을 발령하는 행정권한을 박탈하게 됨. 시정명령을 발동하는 권한은 규제기관의 핵심적인 규제권한임. 왜냐하면 방송위원회는 통상적으로 대부분의 경우 시정명령을 통하여 방송사업자들이 법령상의 의무를 준수하도록 하는 목적을 달성하기 때문임

21) (原註) 정보·자료(데이터파일)·자유에 관한 1978. 1. 6.자 법률 제78-17호(la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) 제45조 내지 제49조 참조.

- 뿐만 아니라 방송위원회의 위원들을 두 부분으로 나누어 구성하는 것은 어려운 측면이 있음. 프랑스정보자유위원회(CNIL)는 17인의 위원으로 구성되어 있기 때문에 위원 중의 일부로 제재소위원회를 구성하더라도 복잡한 문제를 야기하지 않음. 그러나 방송위원회의 위원은 총원이 9인으로 구성되어 있기 때문에 상대적으로 소수임. 따라서 의사정족수의 충족과 관련하여 해결하기 어려운 문제들이 제기될 수 있음. 특히 위원의 결위 또는 사고가 발생한 때에 단지 3명의 위원으로 구성된 소위원회의 의사정족수를 결정하는 것도 문제됨
- 결론적으로 이 방안은 입법 목적에 부합하지 않음

▶ 독립심사관에게 조사 및 심리기능을 부여하는 방안

- 세 번째 입법안은 제재절차의 개시 여부를 결정하는 권한과 심리 권한을 방송위원회 전원위원회와 분리된 독립심사관(un rapporteur)에게 부여하는 것임. 이 방안에 따르면 제재절차에서의 소추권을 행사하는 권한과 심리권한은 전속적으로 독립심사관이 가지게 됨. 그리고 방송위원회 전원위원회는 종전대로 시정명령을 발령할 수 있는 권한을 가지며 제재절차가 종료된 때에 제재처분을 발령할 수 있는 심결권한도 동시에 계속해서 보유하게 됨. 세 번째 입법안은 프랑스경쟁위원회(l'Autorité de la concurrence)의 제재절차와 유사하게 설계된 것임.²²⁾ 이러한 방식의 제재절차와 관련하여 프랑스 헌법재판소는 소추권한과 제재권한을 효과적으로 분배할 수 있다고 확인한 바 있음²³⁾
- 독립심사관은 방송위원회에 대하여 조직적으로 독립성을 가짐. 이처럼 방송위원회에 대하여 독립심사관이 '독립되어 있는 것'은 각 기관의 기능상의 독립성을 보장할 수 있도록 함. 독립심사관의 조직적 독립은 독립조사관에 대한 임명 방식에 의해 보장됨. 즉 독립심사관은 프랑스 국사원의 부원장²⁴⁾이 지명하며 국사원의 법관 중에서 선정함. 뿐만 아니라 방송위원회로

22) (原註) 프랑스 상법전 제L461-4조 참조.

23) (原註) 프랑스 헌법재판소 2012. 10. 12.자 결정 위헌법률심판제청(QPC) 사건번호 202-280(Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012), Société Groupe Canal Plus et autre.

24) 프랑스 국사원의 원장은 국무총리가 당면직으로서 임명되며(프랑스 행정소송법전 제L.121-1조 참조; Code de justice administrative, Article L. 121-1) 원장은 국가를 대표하는 사안과 관련한 일부 권한만을 행사함. 국사원의 부원장이 국사원의 자문기능과 재판기능 등 주요 임무수행과 관련한 실질적인 모든 권한을 행사함.

부터 독립심사관의 분리와 독립은 그 임무의 수행에 필요한 인사, 재정 및 기술적 수단에 관한 법령상의 제규정들을 통하여 보장됨

- 이러한 구조 속에서 독립심사관은 전속적으로 심판권을 행사할 수 있음. 독립심사관은 방송위원회에 의해서 회부되거나 또는 독자적으로 직권조사하여 제재절차에 회부한 사건과 관련하여, 사건의 사실관계를 살펴볼 때 제재절차에 회부하는 것이 합당하다고 판단된 사건에 대하여 전속적으로 심리할 권한을 가짐. 독립심사관은 판단재량에 따라 당사자에게 침해사실을 고지하거나 고지하지 않을 수 있음. 독립심사관은 대심절차에 따라 변론을 진행한 후 증거자료를 심리함. 이때 독립심사관은 방송위원회 사무처에 소속되어 독립심사관의 행정을 지원하는 조직을 활용하여 조사업무를 수행함. 조사 종결 후 최종보고서를 당사자와 전원위원회에 보고한 이후에, 독립심사관은 당사자가 출석한 자리에서 방송위원회에게 결과를 보고함. 이때 독립심사관은 제재의 종류와 내용을 제안할 수 있음. 그러나 독립심사관은 최종적인 제재 결정에는 참석하지 않음
- 이 입법안은 불편부당성의 원칙과 방송위원회가 제재권을 조화시킬 수 있는 장점이 있음. 방송위원회는 제재권한을 보유함으로써 범위반을 예방하는 위하적인 권위를 가질 수 있게 됨. 전원위원회는 제재처분을 할 수 있는 권한과 시정명령을 할 수 있는 권한을 계속해서 가지게 됨
- 결론적으로 이 방안은 입법 목적에 부합함

4. 입법영향

▶ 법령체계에 미치는 영향

- 입법안은 방송위원회의 제재절차와 관련한 방송법 제42-7조의 중요 부분을 상당 부분 개정하는 것임
- 뿐만 아니라 입법안은 방송위원회의 제재권한 행사와 관련한 규정의 내용을 단순하고 간소하게 만들고 있음
 - 입법안은 방송법 제42-6조를 삭제함. 제42-6조의 내용은 다음과 같음. “방송위원회의 결정은 이유를 제시하여야 함. 방송위원회의 결정은 그 결정과 관련된 당사자에게 통지되어

야 함. 방송서비스의 송신을 중지하는 때에는 프랑스 국내에서 공중송신을 보장하는 위성 사업자에게도 통지되어야 하며, 위성사업자는 제재조치가 실효적으로 집행될 수 있도록 보장하여야 함. 법률에 의해 비밀이 보호되는 예외적인 경우를 제외하고, 제재처분에 관한 사실은 프랑스정부 관보에 공표함.” 입법안은 제42-6조의 내용을 삭제하고 제42-7조의 내용으로 통합하고 있음

- 입법안은 방송법 제48-6조 및 제48-7조를 삭제함. 제42-6조 및 제48-7조는 공영방송사에 적용되는 제재절차에 관한 규정임. 입법안에 따르면 공영방송사에 적용되는 제재절차는 개정법률 제42-7조에 규정되어 있으며 이미 개정법률(안)이 발효되기 이전부터 통상적인 제재절차에 따르게 되어 있음. 결과적으로 동 규정은 불필요한 내용을 반복하는 규정이 되었음

➤ 행정임무에 미치는 영향

- 변경되는 방송위원회의 제재절차는 개정 법률이 발효한 이후부터 개시되는 제재절차에 대해서만 적용되는 점은 명확함
- 다만 현실적으로 방송위원회에서 심리가 진행 중인 제재절차에 대해서는 (약 10여건 미만에 이를 것으로 추정됨) 영향을 미칠 수 있음. 그러나 이들 사건들은 이미 방송위원회에서 사실관계에 대한 심리가 종결되었을 것이며, 관계 당사자에게 침해사실을 고지하는 것과 관련한 절차도 종결되었을 것임. 이러한 사정을 고려할 때 독립심사관제도를 도입하는 것은 어떠한 영향도 미치지 않을 것임. 심지어 독립심사관에게 제재절차와 관련한 자료를 이관하는 것과 관련하여서도 어떠한 영향도 미치지 않을 것임
- 현행 법제하에서 제재절차를 종결하는 권한은 방송위원회에 주어짐

IV. 공영방송사 사장의 임명

(조직법률 제1조 및 제2조, 방송법 제5조, 제6조 및 제9조 관련)



1. 입법상황 및 진단

▶ 독립규제기관이 공영방송사 사장을 임명하는 방법

- 프랑스 방송법(1982. 7. 29. 법률 제82-652호) 제39조, 제41조, 제43조 및 제57조는 공영방송사의 사장을 임명하는 방법과 관련하여 다음과 같이 규정함. 즉 독립행정청인 방송위원회(CSA)가 공영방송사의 운영이사회(le conseil d'administration)의 이사 중의 1인을 사장으로 임명함
- 1986년 방송법 제47조는 법률의 제정 당시에 공영방송사 사장은 당사의 운영이사회의 이사 중에서 정보자유위원회 위원 과반수의 찬성으로 임명하도록 하였음. 다만 프랑스 공영국제라디오방송사(Radio France Internationale: RFI)의 사장은 예외적으로 당사의 운영이사회 이사 중 '국가를 대표하는 자' 중에서 정보자유위원회가 선임하도록 하였음. 동조는 또한 공영방송사 사장은 선임시와 동일한 의결 정족수의 조건으로 해임될 수 있도록 하였음
- 규제기관에 의한 공영방송 사장의 임명 방식은 방송위원회(CSA)의 설립에 관한 법률(1989. 1. 17. 법률 제89-25호)이나 프랑스공영텔레비전에 관한 법률(2000. 8. 1. 법률 제2000-719호)에서도 개정된 바 없음
- 다만 프랑스 헌법위원회(le Conseil constitutionnel)는 방송위원회(CSA)의 설립에 관한 법률(1989. 1. 17. 법률 제89-25호) 제정 당시 위와 같은 공영방송사 사장의 임명방법에 관하

여 다음과 같은 의견을 표명한 바 있음.²⁵⁾ 즉 프랑스 헌법위원회는 심사의견에서 동 규정은 “라디오와 텔레비전 방송의 제작 및 편성을 담당하는 공영방송사의 독립성을 확보할 수 있도록 하며, 동시에 1789년 프랑스 인권선언 제11조의 통신의 자유를 실현하는 데 이바지할 수 있다.”라고 하였음.²⁶⁾ 프랑스 헌법위원회는 2000년에도 방송위원회(CSA) 위원의 임명방법에 관한 법률안에 대한 사전적 규범통제절차에서 “공영방송사 사장의 임명과 관련한 안건은 방송위원회에 회부되어 처리되어야 하는 안건 중 위원회의 공개토론을 거쳐 공표되어야 하는 결정이다.”라고 하는 법률상의 조건²⁷⁾은 방송위원회(CSA)로 하여금 공영방송사 사장의 임명에 관한 결정을 공개하도록 의무를 부과함으로써, 방송위원회(CSA)가 후보자의 사생활의 자유의 존중해야 하는 법원칙을 침해할 가능성이 있다고 하였음

- 1986년 당시 입법자들에 의해 만들어진 방송법 규정은 2009년까지 개정되지 않고 엄격하게 유지되었으며, 2009년에 이르러 개정됨. 2009년 법률은 대통령에게 공영방송사 사장에 대한 임명권을 부여함

▶ 대통령의 명령으로 공영방송사 사장을 임명하는 방법

- 2009년 제정된 조직법률(2009. 3. 5.자 법률 제2009-257호)은 ‘프랑스공영텔레비전방송사(France Televisions), 프랑스공영라디오방송사(Radio France), 프랑스 공영국제방송사(AEF) 사장의 임명 방법에 관한 조직법률’로서 공영방송사 사장의 임명방법을 개정하는 것을 주된 내용으로 함

25) 프랑스 헌법위원회(le Conseil constitutionnel)에서 이루어지는 추상적 규범통제는 헌법에서 직접 의회의 법률로 제정하도록 되어 있는, 이른바 헌법에서 유보된 조직법률의 제개정시에 이루지는 법률에 대한 위헌심사절차임.

26) (原註) 프랑스 헌법위원회 1989. 7. 26.자 결정, 사건번호 85-259, 결정이유 제6문단 (CC, Décision n° 89-259 DC du 26 juillet 1989, cons. 6.)

27) (原註) 프랑스 헌법위원회 2000. 7. 27.자 결정, 사건번호 2000-433, 결정이유 제14문단 (CC, Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 14.)

- 프랑스 헌법 제13조 제5항²⁸⁾에서 정한 바에 따라 공영방송사 사장의 임명은 대통령의 명령으로써 하고, 구체적인 절차는 법률로써 정하도록 유보하고 있음. 2009년 제정된 조직법률의 내용은 이에 관한 사항을 구체화하는 것임. 동법에 따라 대통령이 공영방송사 사장을 임명하는 때에는 상원과 하원의 각 문화 담당 상임위원회의 의견을 들어야 함. 대통령은 임명권을 행사하기 전에 각 상임위원회의 의견을 정부관보에 공표해야 함. 상원 및 하원의 각 상임위원회는 상임위원회 재적의원 5분의 3 이상이 임명에 동의하지 않는 때에는 임명안에 반대할 수 있음
- 이와 동시에 1986년 법률(1986. 9. 30.자 법률 제86-1067호) 제47-4조는 공영방송사 사장의 임명에 있어서 대통령이 방송위원회의 의견을 들어야 한다고 규정함
- 공영방송사 사장에 대한 대통령의 임명권 행사와 관련하여 프랑스 헌법위원회는 다음과 같이 판단함. “공화국의 대통령이 공영방송사의 사장을 임명하는 것은 1789년 프랑스 인권선언 제11조²⁹⁾에서 유래하는 헌법적 권리 보장을 법적으로 실현 불가능하게 만드는 것이 아니다.”³⁰⁾ 왜냐하면 이러한 임명절차에서 대통령이 반드시 의회의 상임위원회와 방송위원회의 의견을 듣도록 규정되어 있기 때문임
- 1986년 법률(1986. 9. 30.자 법률 제86-1067호)은 공영방송사 사장의 해임과 관련하여 다음과 같이 규정함. “대통령은 방송위원회 재적의원 과반수의 이유를 적시한 의결이 있고 동시에 상원 및 하원 양원의 각 담당 상임위원회의 공개청문회를 거친 때에, 이유를 적시한 명령

28) 프랑스 헌법 제13조 제5항 “제3항에서 언급한 것 외에, 권리와 자유보장 또는 국가의 경제·사회활동에 대해 갖는 중요성 때문에 의회의 소관 상임위원회의 공식 의견을 구한 후에 대통령이 임명권을 행사하게 되는 직위나 직무들은 조직법률로 정한다. 각 위원회에서 표결하여 반대하는 표의 합계가 적어도 상원 및 하원 양원의 두 위원회에서 행사된 투표수의 5분의 3에 달하면, 대통령은 임명할 수 없다. 임명과 관계되는 소관 상임위원회는 관련 직위나 직무를 고려하여 법률로 정한다.”

29) 프랑스 인권선언 제11조 “사상과 의견의 자유로운 소통은 인간의 가장 고결한 권리의 하나이다. 따라서 모든 시민은 자유로이 말하고, 쓰고, 출판할 수 있다. 다만, 법에 의해 규정된 경우에 한하여 그 자유의 남용에 대해서는 책임을 져야 한다(La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi).” [원문번역은 국가인권위원회 휴먼레터 94호, 2011. 8. 1.자 참조]

30) (原註) 프랑스 헌법위원회 2009. 3. 3.자 결정 사건번호 2009-577(CC, Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 10.

으로 공영방송사 사장을 해임할 수 있다.”라고 규정되어 있음. 1986년 법률의 입법당시 당초의 입법안에서는 상원 및 하원 양원의 각 담당 상임위원회 재적의원 3/5의 찬성이 있는 때에 해임에 반대할 수 있는 거부권을 행사할 수 있도록 하였음. 그러나 당시 헌법위원회는 동 입법안에 대하여 헌법 제13조에 위반한다고 결정한 바 있음. 헌법 제13조 제5항은 대통령의 임명권 행사에 대한 의회의 관여와 관련하여 “양원의 각 위원회에서 표결한 결과 대통령의 임명안에 반대하는 표의 합계가 적어도 상원 및 하원 양원의 두 위원회에서 행사된 투표수의 5분의 3에 달하면, 대통령은 후보자를 임명할 수 없다.”라고 규정하고 있음. 그러나 헌법위원회는 동 규정은 대통령의 임명권 행사에 대해서만 적용될 뿐이며, 대통령이 해임권을 행사하는 때에는 적용할 수 없다고 하였음

2. 입법목적

▶ 공영방송 직무 분야의 독립성 강화

- 2009년 법률(2009. 3. 5.자 법률 제2009-258호)³¹⁾에 따라 공영방송사 사장에 대한 임명권을 대통령에게 부여하는 것은 공영방송사의 사장이 집행권력에 의존하게 될 가능성이 있음. 비록 임명에 미치는 영향력을 차단하기 위한 제규정들이 마련되어 있다고 하더라도 이러한 가능성을 차단하기 어려움
- 개정 입법안은 공영방송사 사장이 대통령으로부터 영향을 받을 수 있는 가능성을 막고 있음. 입법안은 공영방송사 사장의 임명권을 독립행정청에게 부여함으로써 집행권력의 영향을 차단하고 공영방송사의 독립성을 확보할 수 있도록 하고 있음. 그리고 결과적으로 개정 입법안은 1982년부터 방송위원회(CSA)가 견지해 온 역사적으로 중요한 권한을 유지하도록 하고 있음. 이러한 법률안의 목적은 공영방송사 사장의 해임과 관련하여서도 동일하게 관철되고 있음

31) (原註) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

▶ 의회가 공영방송사 사장의 사업계획에 관여할 수 있는 가능성을 부여함.

- 2009년에 개정된 법률(2009. 3. 5.자 법률 제2009-258호)의 장점은 의회의 문화 담당 상임 위원회가 공영방송사 사장으로 임명될 후보자의 사업계획에 대하여 의견을 제시할 수 있도록 한 것이었음
- 개정 입법안은 의회가 새롭게 임명된 공영방송사 사장의 사업계획전략을 파악할 수 있도록 하는 것을 목적으로 함

3. 가능한 입법방안

▶ 2009년 이전 (구)법령에 따른 절차로 복귀

- 첫 번째 입법안은 2009년 개정을 통해 도입된 방법을 적용하는 것임. 즉 공영방송사 사장에 대한 임명권과 해임권을 독립규제기관에 부여하는 것임. 이때 임명권과 해임권의 행사는, 1986년 법률부터 2009년 법률까지 지속적으로 유지되어 온 것과 같이, 임명에서와 동일한 의결 정족수를 해임에 대해서도 적용하는 것을 조건으로 함
- 이 입법안은 공영방송사 사장의 독립성을 강화할 수 있음. 왜냐하면 집행권의 수반인 대통령이 직접 임명권과 해임권을 행사할 수 없도록 하고, 정부로부터 독립한 규제기관에게 임명권과 해임권을 부여하기 때문임
- 이 입법안은 독립성의 측면에서는 이점이 있으며 입법 목적을 달성할 수 있음. 그럼에도 불구하고 의회의 관여를 제고하는 측면에서는 만족스럽지 못함. 2009년 (구)법률을 개정할 때 의회의 관여를 높이는 것으로 개정방향을 설정하였기 때문임
- 결과적으로 첫 번째 입법안에 따르면 프랑스 의회는 공영방송사 사장의 임명권 및 해임권의 행사와 관련하여 구체적인 정보를 얻을 수 없으며, 따라서 이러한 권한 행사로부터 멀어지게 됨

▶ 의회가 임명의 단계에서부터 관여할 수 있는 절차를 마련

- 독립행정청이 공영방송사 사장의 임명권을 행사한다는 원칙을 유지하면서 선택할 수 있는 또 다른 입법안은 방송위원회(CSA)에 의해 임명권이 행사되기 이전에 사장으로 선임될 후보자들에 대하여 하원 및 상원의 문화 담당 상임위원회로부터 인선심사를 받도록 하는 것임. 그리고 상임위원회에게 사장의 임명과 관련하여 의견을 제시할 수 있는 가능성을 부여하는 것임
- 이 입법안은 임명절차에서 의회가 충분히 관여할 수 있음. 그렇지만 법적으로 복잡한 문제를 낳을 수 있음. 즉 독립행정청의 우월적인 권한행사에 있어서 의회의 검토, 더 나아가 의견제시를 받도록 하는 것은 권력분립원칙이라는 헌법원칙을 도외시하는 것이 될 수 있음
- 이와 관련하여 최근 프랑스 헌법위원회(le Conseil constitutionnel)는 다음과 같은 점을 재확인하였음. “명시적으로 헌법에 규정되어 있는 경우를 제외하고, 행정부 또는 사법부에 의한 임명권의 행사에서 의회의 심사를 받도록 하는 것은 권력분립원칙에 반한다.”는 것임.³²⁾ 따라서 이러한 입법안의 선택은 법률의 취지로부터 멀어지는 것임

▶ 의회에게 임명절차에서의 조사권 부여

- 세 번째 입법안은 방송위원회(CSA)가 임명한 신임 공영방송사 사장이 임명 후 2개월 이내에 방송사의 운영계획 보고서를 의회 상임위원회에 제출하도록 하는 것임. 의회의 상임위원회는 자유로운 판단에 따라 보고서의 기본적인 내용에 근거하여 공영방송사 사장에 대한 임명의 당부를 평가할 수 있음
- 이 입법안은 권력분립원칙과 조화될 수 있음. 즉 행정부의 인사권 행사의 독자성과 공영방송사에 대한 의회의 관여를 조화시킬 수 있음. 그리고 의회가 공영방송사 사장의 사업계획에 대한 내용을 파악할 수 있는 기회를 제공함. 따라서 세 번째 입법안은 일반법률 및 조직법률의 입법목적에 부합함

32) (原註) 프랑스 헌법위원회(le Conseil constitutionnel), 공적자금의 기획 및 운영구조에 관한 조직법률에 관한 2012. 12. 13.자 결정, 사건번호 2012-658, 결정이유 제39문단(CC, Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cons. 39.)

▶ 공영방송사 사장에 대한 해임시 이유를 명시하도록 요구하는 방안

- 공영방송사 사장에 대한 해임은 임명과 동일한 방식과 조건으로 결정됨. 즉 방송위원회(CSA) 위원의 단순다수결의 표결로 결정됨
- 해임 결정에 대해서는 이유를 명시하여야 함. 이는 ‘행정행위의 이유제시 및 행정과 시민 간의 관계 개선을 위한 법률(1979. 7. 11.자 법률 제79-587호)’ 제1조에 근거한 것임

4. 입법영향

▶ 법령체계에 미치는 영향

- 개정안은 다음과 같이 세 가지로 요약될 수 있음
 - 1986년 프랑스 통신자유법(1986. 9. 30.자 법률 제86-1067호)의 부분 개정. 특히 제47-4조 및 47-5조의 개정
 - 헌법 제13조 제5항의 위임에 따라 제정된 2010. 7. 23.자 법률 제2010-838호 별표(annexe) 및 헌법 제13조 제5항의 위임에 따라 제정된 2010. 7. 23.자 조직법률 제2010-837호의 별표 목록에서 프랑스공영텔레비전방송사(France Televisions), 프랑스공영라디오방송사(Radio France), 프랑스 공영국제방송사를 삭제함
 - ‘프랑스공영텔레비전방송사(France Televisions), 프랑스공영라디오방송사(Radio France), 프랑스 국제공영방송사 사장의 임명에 관한 법률(2009. 3. 5.자 조직법률 제2009-257호)’을 폐지함

▶ 행정임무에 미치는 영향

- 프랑스 공영방송사 사장의 임명에 관한 입법안은 직접적이며 즉각적인 영향을 발생시키지 않음. 즉 사장의 임명 방법을 변경하는 것은 공영방송사의 사장이 현재 담당하고 있는 임무에 영향을 미치지 않는 한에서 영향을 발생시키지 않음
- 입법안 중 아래의 개정 내용은 점진적이며 단계적인 영향을 미치게 될 것임. 일부 위원들의 임기가 만료되는 시점부터 영향을 미치게 될 것임

-
- 프랑스 공영라디오방송사 사장인 Jean-Luc Hees에 대해서는 임기가 만료되는 2014. 5. 11.에 개정법률이 적용될 것임
 - 프랑스 공영텔레비전방송사(France Televisions) 사장인 Rémy Pflimin에 대해서는 임기가 만료되는 2015. 8. 21.에 개정법률이 적용될 것임
 - 프랑스 공영국제방송사 사장인 Marie-Christine Saragosse에 대해서는 임기가 만료되는 2017. 10. 4.에 개정법률이 적용될 것임

V. 결론 및 실행방안



1. 입법안에 대한 검토

- 조직법률(안)은 1986년 방송법 제9조에 따라 방송위원회(CSA)의 검토의견을 받아야 함. 동 조는 “방송통신 분야에 관한 법률 및 법규명령의 제개정안은 방송위원회(CSA)의 검토를 받는다.”라고 규정하고 있음

2. 적용 방법

- 입법안은 집행과 관련하여 특별한 사항을 필요로 하지 않음

3. 프랑스령 해외도에서의 적용

- 프랑스 공영방송사의 사장은 지상파 무선송신을 통하여 프랑스령 해외도에 통신역무를 제공하는 임무를 담당함. 따라서 프랑스공영텔레비전방송사(France Televisions), 프랑스공영라디오방송사(Radio France), 프랑스 국제공영방송사에서 제작되는 프로그램 중 일부 프로그램은 무선송신을 통하여 프랑스령 해외도에 전달됨. 이러한 사정 때문에 공영방송사 사장의 임명 방법을 변경하는 입법 내용은 프랑스령 해외도에도 적용됨
- 더 나아가 프랑스 방송위원회(CSA)는 프랑스 헌법 제74조에 근거하여 프랑스령 해외도와 헌법 제108조에 근거하여 누벨칼레도니에 대해서도 관할권을 가짐. 방송위원회(CSA)의 제재권한의 행사와 관련한 입법안의 규정은 따라서 프랑스령 해외도에서 활동하는 방송사업자의 의무 제공에 대해서도 적용됨
- 결론적으로 입법안은 프랑스령 해외도에 대해서도 적용됨

4. 법령의 효력발생

- 방송위원회(CSA) 위원 정수의 축소와 관련한 경과 규정을 제외하고, 방송위원회(CSA)의 재권한의 행사와 관련한 개정입법안의 내용에 대해서는 일반법률의 효력발생에 관한 일반적인 내용에서 벗어나는 특이점이 존재하지 않음. 조직법률에 대해서도 마찬가지임. 따라서 통상의 경우와 마찬가지로 프랑스 정부관보에 고시된 다음날로부터 효력을 발생하는 것이 상당함

VI. 시사점 및 결어



- 이 입법평가의 내용을 반영하여 실제로 프랑스 방송법이 개정되었음
- 프랑스 방송위원회(CSA)는 공영방송사의 사장을 임명할 수 있는 권한을 행사할 수 있게 되었음. 그리고 개정법률은 프랑스 방송위원회(CSA)의 독립성을 강화하기 위하여 방송위원회 위원의 구성과 임명방법을 변경함. 방송위원회 위원의 정수를 9인에서 7인으로 축소함
- 대통령의 인사권은 방송위원회 위원장을 임명하는 권한으로만 제한되었으며, 하원의장과 상원의장이 각 3인의 방송위원을 임명하도록 함. 그리고 이 임명안에 대해서는 하원과 상원에 각각 설치된 문화상임위원회에서 3/5 가중다수결로 찬성의결이 있어야 함
- 마지막으로 개정법률은 프랑스 방송위원회(CSA)의 제재절차에 대한 내용을 변경함. 이번 개정안은 방송위원회의 제재절차와 관련한 유럽인권재판소 및 프랑스 국사원 판례를 반영하여 설계된 것임. 특히 프랑스 경쟁위원회의 제재절차를 모델로 하여 수정함
- 요컨대 독립조사관(un rapporteur indépendant)에게 방송위원회(CSA) 제재절차에서의 심리권을 일임함. 독립조사관은 방송위원회의 제청으로 국사원의 부원장에 의해 4년 임기로 임명되며, 연임이 가능함

참고문헌



1. 번역 원문

Dossiers législatifs - LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public(<http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027506326&type=general>)

2. 참고문헌

프랑스 법령정보사이트 <http://www.legifrance.gouv.fr/>

프랑스 하원 게시자료 <http://www.assemblee-nationale.fr/index.asp>

프랑스 상원 게시자료 <http://www.senat.fr/commission/index.html>

프랑스 국사원(Conseil d'État), 2001년도 연차보고서(Rapport public 2001), 독립행정청(Les autorités administratives indépendantes)

2013. 6. 5.자 프랑스 국무회의 보도자료 참조(Communiqué de presse du Conseil des ministres du 5 juin 2013)

한국법제연구원(연구책임자: 박영도), 법령입안기준 개발에 관한 연구-프랑스 법령입안 심사기준, 2003. 10.

한동훈, 주요국가의 방송통신법제에 관한 비교법적 연구-프랑스-, 한국법제연구원, 2009.11.

국가인권위원회 휴먼레터 94호, 2011. 8. 1.자

한국법제연구원, 프랑스법령용어집(2008)

입법평가 Issue Paper 14-17-④

프랑스 방송위원회법 개정 관련 입법평가

발행일 2014년 12월 29일

발행인 이원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-514-9 93360