

프랑스 정치생활 신뢰를 위한 법률안 영향평가 사례분석

전 훈



프랑스 「정치생활 신뢰를 위한 법률안」 영향평가 사례분석

연구자: 전 훈(경북대학교 행정학부 교수, 공공문제연구소장)

CONTENTS

Issue Paper

I. 개요

- 1. 입법평가서의 취지 04
- 2. 정치생활 신뢰를 위한 법률의 제정배경과 주요 내용 05

II. 법률안에 대한 영향평가서 내용의 검토

- 제1장 청렴의무 위반 또는 관련범죄자에 대한 공직(자격)상실 처벌 11
 - 제2장 이익충돌행위 방지 15
- 제3장 의원과 정부 구성원 가족의 취업금지 19
- 제4장 의원의 수당에 관한 사항 23
- 제5장 정치활동의 재정에 관한 사항 24

III. 결론 및 시사점

- 1. 요약 32
- 2. 시사점 34



I. 개요



1. 입법평가서의 취지

- 본 문서는 2017년 9월 5일 제정된 정치생활 신뢰를 위한 법률(Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, 법률 제2017-1339호)안(案)에 대한 영향평가서의 주요 내용을 검토하고 있음
- 프랑스에서 공공분야의 부패방지에 관한 개혁입법조치는 시민들의 정치활동에 대한 신뢰와 선출직 공직자의 투명성과 신뢰회복을 위한 국가의 현대화와 개혁과제로 진행되어 왔으며, 2017년 제정된 정치생활 신뢰를 위한 법률은 공공부분, 특히 선출직 공무원에 대한 국민의 신뢰회복과 정치자금과 공적 취업에서의 투명성 확보를 목표로 하고 있음

〈표 1〉 프랑스에서의 공직분야 부패방지와 투명성을 위한 입법¹⁾

법률	주요 사항
부패방지과 경제생활 및 공공절차의 투명성에 관한 1993년 1월 29일 법률 (일명 사팽(Sapin)법, 제93-122호)	- 중앙부패방지처(Service central de prévention de la corruption)
공직생활 투명성에 관한 2013년 10월 11일 조직법률(제2013-906호)과 법(제 2013-907호)	- 공적생활을 위한 고등사무국(Haute Autorité pour la transparence de la vie publique) 설치 - 내부신고자(Lanceur d'alerte) 보호 규정
탈세방지 및 경제·재정 중범죄에 관한 2013년 12월 6일 법률(제2013-1117호)	- 국가재정검찰관(Procureur de la République financier) 설치

1) 전훈, 프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015, 27-40면.

법률	주요 사항
공직자 직무윤리와 권리, 의무에 관한 2016년 4월 16일 법률(제2106-483호)	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 직무상 의무윤리 강화 - 이해충돌방지 - 내부신고자 보호 강화를 위한 규정 신설 - 겸직활동 규제강화와 퇴직 후 관련 사기업 취업규제 - 업무로 인한 공직자와 가족의 피해보상 규정 신설
경제활동의 투명성과 부패방지 및 현대화에 관한 2016년 12월 9일 법률(일명 사팽(Sapin)법-Ⅱ, 제2016-1691호)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가반부패청(Agence française anti-corruption)²⁾ 설치 - 내부신고자의 보호 - 부패행위자 공직(자격)상실 조항 - 로비스트 등록명부제도
정치생활신뢰를 위한 2017년 9월 15일 조직법률(제2017-1338호) 및 법률(제2017-1339호)	<ul style="list-style-type: none"> - 대선 후보자의 재산공개 및 이해관계신고 의무화 - 상하원 선거 후보자의 납세 내역 증명 - 충실의무 위반이나 범죄행위시 공직(자격)상실 - 이해충돌 행위에 대한 제재 - 정당 및 정당후보자에 대한 정치자금의 투명화를 위한 신용조정관 (Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques) 설치

2. 정치생활 신뢰를 위한 법률의 제정배경과 주요 내용

(1) 배경

- 올랑드(F. Holland)대통령(2012-2017) 집권 당시 진행되었던 부패방지 입법의 노력에도 불구하고 프랑스에서 공직, 특히 정치계의 부패와 신뢰회복을 위한 사회적 불만과 개혁 요청이 강하게 나타났고, 2017년 마크롱(E. Macron)정권의 탄생도 이러한 연장선상으로 볼 수 있음
- 2017년 대통령 선거 당시 불거진 각종 정치적·재정적 사건들로 인해 정치계의 윤리성 회복(la moralisation de la vie politique)은 당시 대선주자들의 주요 공약이 되었고, 이른바 프랑스판 구폐(舊弊)청산을 내걸고 당선된 마크롱(E. Macron)현 대통령으로선 가장 우선적 과제가 되었음

2) <https://www.economie.gouv.fr/afa>

- 마크롱 대통령 집권 후 필립(E. Phillippe)총리와 바이루(F. Bayrou) 법무부장은 “프랑스 민주정치 회복을 위한” 근본적 개혁을 목표로 한 조직법률과 (일반)법률 제정 작업에 들어감(법률안 제명이 공적활동(action publique)의 신뢰회복에서 채택된 최종 법률의 경우 정치생활(la vie politique)로 변경됨)
- 2013년 10월 11일 공적생활의 투명성에 관한 조직법률(loi organique)과 법률(loi ordinaire), 경제 활동(la vie économique)의 투명성과 부패방지에 관한 2016년 12월 9일 법률(일명 사팽법-Ⅱ)의 제정에도 불구하고 여전히 시민들과 이들의 대표자간의 신뢰를 회복하기 위한 여러 진전이 요구되었음
- 마크롱 정부의 개혁입법은 조직법률-법률-대통령 및 각부처 장관의 데크레를 통해 준비되고 있으며 아래 주요사항에 대한 개혁을 담고 있음
 - 정치인들의 재정적 투명성에 관한 부분: 특히 공적인 재정지원을 받는 정당에 대한 회계감독, 정치자금과 선거운동 비용에 대한 감독의 강화를 통한 정계의 재정사항에 대한 투명성 제고에 관한 사항;
 - 이해충돌행위의 방지와 종식: 의회 위원회 활동에 관해 의원직무의 실행에 관한 부분;
 - 정부, 의회 및 지방정부의 고용직원(보좌관)의 고용과 임용조건에 관한 사항;
 - 공직(자격)상실(inéligibilité): 하원과 상원 선거 후보자의 충실의무 태만에 의한 범법행위나 범죄에 대한 처벌로 공무담임권과 피선거권 제한을 의무적 부가형(une peine complémentaire obligatoire)으로 하는 조항 신설

〈표 2〉 법률안 시행을 위한 규정

조항	시행을 위한 규정	소관 행정부처
제3조(I 제2항)	공세이데타의 데크레	법무부
제3조(Ⅱ)	공세이데타의 데크레	법무부
제5조(제10항)	공세이데타의 데크레	법무부와 내무부
제8조(제7항)	개인정보보호위원회의 자문을 거쳐 공세이데타의 데크레	내무부
제9조(제4항)	공세이데타의 데크레	경제부
제9조(제14항)	개인정보보호위원회의 자문을 거쳐 공세이데타의 데크레	내무부

조항	시행을 위한 규정	소관 행정부처
제9조(제33항)	공세이데타의 데크레	경제부
제10조(제8항)	공세이데타의 데크레	경제부와 내무부
제12조	오르도낭스	경제부와 내무부

(2) 영향평가(2017.6.14.) 전후의 입법과정

- 2017년 5월 22일: 개혁안에 대한 자문위원회 활동개시
- 2017년 5월 24일: 국무회의에서 부처간 ‘공적생활의 신뢰강화법률안(Projet de loi rétablissant la confiance dans l’action publique)’회신
- 2017년 6월 14일: 국무회의에 조직법률안과 법률안 제출, 대통령 고용직원(보좌관)과 국무위원에 관한 데크레 공포
- 2017년 7월 12일: 상원(Sénat) 1독회를 통해 수정
- 2017년 7월 28일: 하원(Assemblée nationale) 에서 수정
- 2017년 8월 2일(상원)과 8월 3일(하원): 같은 인원 수로 구성된 상하원 합동위원회(commission paritaire) 동의를 거친 최종법률안 채택
- 2017년 8월 3일(상원)과 8월 7일(하원): 위의 상하원 합동위원회가 부동의를 한 조직법률안 수정안 채택(의원 가족의 고용직원(보좌관) 취업금지와 개정 의원수당제도)
- 2017년 8월 9일: 하원에서 최종 조직법률안 채택(의원유보조항 삭제)
- 2017년 9월 8일: 프랑스 헌법재판소³⁾(Conseil constitutionnel)에서 일부 조항 제외한 법률안에 대한 합헌결정

3) Conseil constitutionnel은 헌법위원회로 소개되어 왔지만(필자도 같은 입장이었다) 2010년 이후 사전적 및 사후적 위헌 법률 심사가 가능하고 우리의 구체적 규범통제방식과 유사한 OPC(Question prioritaire de constitutionnalité)가 동 기관의 주요 임무로 되는 현실적 변화를 반영하여 앞으로 헌법재판소로 번역하기로 한다.

- 2017년 9월 15일: 마크롱 대통령 서명 및 공포
- 2017년 9월 16일: 관보(Journal officiel) 게재

(3) 2017년 6월 14일 제출된 법률안의 주요 내용

- 2017년 6월 14일 국무회의 제출 당시 법률안 명칭은 정치생활 신뢰법이 아닌 ‘공적활동의 신뢰 회복에 관한 법률’이었으며, 주요내용은 청렴의무위반이나 범죄행위 처벌에 있어 공직(자격)상실의 의무적 부가, 이익충돌행위 방지, 상원과 하원과 정부 공직자 가족의 취업금지, 정당과 선거 운동 과정에서의 정치자금의 투명성 및 유럽연합 의회 의원에 관해서도 국내 의회와 동일하게 상기 규정을 적용할 것을 내용으로 하고 있음
- 법률안은 모두 총 6장(Titre) 14개 조(Article)로 이루어져 있으며, 제5장(정치생활의 재정관련 조항)은 3개절(Cahpitre)로 되어있음
- 제5장은 제1절 정당과 정치단체에 대한 규정(제8조), 제2절 선거운동(제9조), 제3절 정치자금의 공개와 복수정당제(제10조 내지 제12조)에 관해 규정하고 있으며, 제6장은 유럽의회 대표자에 관한 규정으로 제13조와 제14조로 구성(본 이슈페이퍼는 아래 표3.의 ‘공적활동의 신뢰회복에 관한 법률안’에 대한 영향평가서를 검토하고 있음)

〈표 3〉 2017.6.14. 제출된 공적활동의 신뢰회복에 관한 법률안

공적활동의 신뢰회복에 관한 법률안 Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique NOR: JUSC171573L		
제1장	청렴의무위반이나 범죄행위 시 공직(자격)상실 ⁴⁾ 에 관한 조항	제1조
제2장	이익충돌행위 방지에 관한 규정	제2조
제3장	의회 및 정부 구성원 가족의 취업금지에 관한 규정	제3조
		제4조
		제5조
		제6조
제4장	의회 구성원의 수당에 관한 규정	제7조
제5장	제1절 정당 및 정치단체에 관한 규정	제8조
	제2절 선거운동에 관한 규정	제9조
	제3절 정치자금 공개와 복수정당제	제10조
		제11조
		제12조
제6장	유럽의회 대표에 관한 규정	제13조
		제14조

4) La peine d'inéligibilité은 국내에 이에 해당하는 정확한 형명(刑名)은 없으나 주형(主刑)으로 규정하고 있는 자격상실(資格喪失)과 유사하다고 본다. 법무부 통계에 의하면 독일이나 일본과는 달리 주형으로 규정된 자격상실이 실제로 선고된 경우는 없다고 하므로(신동운, “자격상실과 자격정지형의 존폐에 대하여”, 서울대학교 法學 제47권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2006.12., 229쪽) 프랑스처럼 부가형으로 이를 의무적으로 선고하도록 한 점은 프랑스는 물론 우리에게도 의미하는 바가 있다고 본다.

〈표 4〉 2017.9.15. 공포된 정치생활 신뢰를 위한 법률

정치생활 신뢰를 위한 법률(법률 제2017-1339호) Loi n° 2017-1339 du 15 septembre pour la confiance dans la vie politique NOR: JUSC171573L				
제1장	청렴의무위반이나 범죄행위 시 공직(자격)상실에 관한 조항			제1조-제2조
제2장	이익충돌행위 방지에 관한 규정			제3조-제7조(위헌) ⁵⁾
제3장	신고의무에 관한 규정			제8조, 제9조(위헌), 제10조
제4장	하원과 상원의 고용직원(보좌관) 및 정부와 지방의원의 고용직원(보좌관) (collaborateur) ⁶⁾ 의 취업에 관한 규정			제11조-제19조
제5장	의회구성원의 수당에 관한 규정			제20조-제21조
제6장	정부구성원 임명에 관한 규정			제22조
제7장	정부구성원의 업무추진비(frais de réception et de représentation) 및 납세현황에 관한 규정			제23조(위헌)-제24조
제8장	정치자금 조달에 관한 규정	제1절	정당 및 정치단체에 관한 규정	제25조
		제2절	선거운동에 관한 규정	제26조-제27조
		제3절	자금공개 및 복수정당제	제28조-제30조
제9장	유럽의회 대표자에 관한 규정			제31조-제32조
제10장	기타 규정과 임시규정			제33조-제34조

- 이하에서는 영향평가서 내용 중 주요 사항을 분석하고, 특히 국내에 아직 그 제도가 제대로 정비되지 않았지만 제도 도입의 시사성이 높은 제1장과 제5장의 경우 자세히 소개 및 검토하고 있음

5) 표에서 위헌으로 부기한 조항의 경우 그 조항 전체에 대해 위헌으로 판단한 것이며 그 외에도 제1조, 제11조, 제15조, 제16조, 제17조의 일부 표현에 대해서 위헌이라고 판시하였다(Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, JORF n° 0217 du 16 septembre 2017 text n° 5).

6) 대통령이나 정부, 의회와 지방자치단체의 집행기관 장은 자유로이 자신의 업무 지원인력을 선택할 수 있는데, 사전(辭典)상으로는 협력자가 정확하나 일반적으로 2차 대전 당시 Nazi에 부역했던 사람들을 지칭하는 의미가 강하기 때문에 고용인 또는 보좌관으로 번역하는 것이 정확하다고 본다.

II. 법률안에 대한 영향평가서 내용의 검토⁷⁾



제1장 청렴의무 위반 또는 관련 범죄자에 대한 공직(자격)상실 처벌 (제1조)

1. 법적 상황

(1) 일반적 상황

- 프랑스 헌법 제3조 제4항은 “법률이 정한 요건에 따라 모든 프랑스 국민인 두 성(性)의 성년자는, 선거권자로서, 자신의 공민권을 행사한다.”⁸⁾고 규정하고 있음;
- 따라서 법원의 판결로 선거인명부에 투표와 선거권을 금지하는 것에 대해 기존에는 소극적으로 대처해 왔음(선거법(Code électoral) 제6조)
- 2016년 12월 9일 법률(사평법-Ⅱ)을 통해 형법(Code pénal) 제432-17조와 제433-22조를 통해 일정한 청렴의무 위반자에 대해 의무적 부가형으로 공직(자격)상실을 부가할 수 있도록 하였음

7) 공적활동의 신뢰회복에 관한 법률안 입법영향평가 가운데 가장 핵심 사항이라 할 수 있는 제1장(청렴의무 위반사범에 대한 자격상실 의무부가형 처벌)은 비록 한 조문이지만 평가서에서 적지 않은 분량을 다루고 있다. 그리고 제5장(정치활동의 재정에 관한 사항)은 분량은 많지만 해당 조문의 수(제8조-제12조)를 고려하면 그리 많은 편은 아니라 생각된다. 그밖에 법률안의 제2장(이익충돌행위의 방지, 제2조), 및 제4장(의회구성원의 수당, 제7조)의 내용도 의미하는 바가 중요하지만, 제3장(의원과 정부 구성원 가족의 취업금지, 제3조-제6조) 부분이 우리 법제 개선에 주는 메시지가 더 많다고 본다. 유럽의회 의원에 관한 제6장(제13조)의 경우 본 이슈리포트에서는 검토하지 않았다.

8) “*Sont les électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.*”

(2) 헌법재판소 결정

- 헌법재판소는 1999년 3월 15일 사전위헌심사결정⁹⁾과 2010년 6월 11일 (사후적)우선적 위헌심사 결정¹⁰⁾에서 선출직 취임금지가 공직자의 윤리성을 보장하기에 상응하는 안전 조치(mesures de sûreté)라 볼 것은 아니지만 형벌로서의 성질을 가지는 제재(sanction ayant le caractère d'une punition)라고 밝힌바 있음
- 헌법재판소에 따르면 선거로 임명된 임기동안의 직무행사를 직업의 자유로서의 직업과 같이 동일하게 볼 것은 아니므로 법률에서 공직 취임금지를 규정하였다고 해서 기본적 자유를 침해한다고 해석할 수는 없다고 하였음
- 헌법재판소는 상기한 1999년 사전위헌심사와 2010년 사후적 우선적 위헌심사결정에서 헌법 제8조를 근거로 “법관이 각각의 사안에서 특별한 상황을 고려하여 명시적으로 선출직 공무원행 자격박탈을 선고하는 경우에만”이를 인정할 수 있다고 판시하였음

2. 입법 목적

(1) 법률제정의 필요성

- 최근 프랑스에서는 자신의 업무수행 과정에서 윤리의무 위반에 관련된 다양한 형사 사건이 빈번히 발생하였고, 특히 지난 2017년 대통령 선거의 후보자(전 총리이자 우파 제야당 후보인 프랑수와 피용 후보) 등은 2016년 12월과 2017년 3월에 수사를 받은 바 있음
- 공직투명성, 특히 정치인과 선출직 공직자에 대한 청렴성과 신뢰는 프랑스 주요 언론과 여론의 주된 관심사가 되었으며, 후보자를 포함한 이들의 윤리성 회복과 보장을 위한 보다 강력한 조치와 처벌(공직취임 금지) 조항의 신설에 대한 요구가 높아짐
- 2017년 프랑스 대통령 선거를 앞두고 실시했던 프랑스 정치행정대학 연구소(CEVIPOF)의 여론조

9) Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999.

10) Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010.

사에 의하면¹¹⁾, 75%이상이 정치인들이 부패했다고 응답하였고, 40%는 정치인을 더 이상 신뢰하지 않는다고 하였으며, 45%만이 여전히 하원의원에 대한 신뢰를 가진다고 응답하였는데, 정치인에 대한 신뢰는 2009년 여론조사 이래 아직 47%를 넘지 못하고 있음

(2) 추구하는 목적

- 필요적 공직(자격)상실의 선고는 공직 선거의 후보자들에게 선출직 대표자의 임무에 내재되어 있는 청렴성의 요청을 강화할 수 있도록 함
- 위와 같은 필요적 공직(자격)상실 형벌은 실제로 선거인에게도 공직 후보자에 대한 신뢰를 높일 수 있는데, 청렴위반자를 공직 출마에서 배제시킬 수 있을 뿐 아니라 청렴위반 행위를 한 정치인들이 잔여 임기를 채우지 못하게 하는 점에서 긍정적 효과를 기대할 수 있음
- 필요적 공직(자격)상실 처벌은 정치생활의 쇄신과 민주주의 제도의 최적 기능수행에 기여할 수 있다고 할 수 있음

3. 제시된 선택안

- 영향평가서는 공직(자격)상실 부가형 선고와 관련해 제안으로 전과기록 대장(Bulletin n° 2 du casier judiciaire)에 등재된 모든 사람에 대해 공직취임금지를 할 것인가와 제2안으로 특정범죄에 대한 의무적 부가형으로 공직(자격)상실이 제시되었으나, 전자는 폐기되었고, 현행 법률의 규정과 같이 제2안을 채택하였음
- 제2안과 관련해 원칙, 적용되는 분야를 검토하고 있으며, 이미 2016년에 제정된 일명 사팽(Sapin) 법-II에서 일부 적용하고 있는 처벌조항을 일반화 하여 형법¹²⁾에 독자적이고 다방면에 적용되는 세부적인 사항을 신설함(형법 제432-17조에서 제433-22조 신설)

11) 제8차 보고서(La vague 8 de l'enquête)는 2016년 12월 16일에서 30일까지 18세 이상 선거인명단에 등재된 2,444명을 대상으로 온라인으로 이루어졌다. 이들 2,444명은 성, 연령, 직업분류 등의 대표성을 가진 지표에 따라 꼬집고 주거하는 레지용을 고려하여 대표성을 가질 수 있도록 구성되었다.
<http://opinionlab.opinion-way.co m/opinionlab/827/622/2017.html>

12) 프랑스는 형법과 형사소송법에서 부패행위와 정의와 처벌에 관한 규정을 비교적 상세하게 규정하고 있다.

- 신설조항은 ①청렴의무에 관한 일반적 위반 ②선거 청렴의무에 대한 특별 위반 ③매우 중대한 위반의 3가지 기반 위에서 의무조항의 위반과 범죄행위에 대한 하나의 블록을 만들어 이에 대한 상세한 행위태양과 처벌을 규정하고 있음
 - 청렴의무위반 사항에 대한 의무적 부가형은 이미 형법 제432-17조 마지막 항과 제433-22조 마지막 항에 규정되어 있으며, 법률안은 (a)사법관 (b)해외 또는 국제기구의 국가 공무원 (c)공직을 행사하지 않는 사람의 부패와 영향력 행사에 관해 형법조항 신설하고 있음
 - 행정문서 위반 등의 경우 행정기관을 기망하려는 의도를 포함하는 위반행위로 인한 침해의 경우 법률안은 이를 구성요건으로 신설함
 - 선거위반의 경우 이에 대한 침해는 민주주의 기능과 구체적으로 투표권 행사와 선거의 원활한 진행을 방해하기 때문에 선거법(Code électorale)에 이에 관해 규정을 신설함
 - 내부정보누출에 관한 처벌을 통화재정법(Code monétaire et financier)에 신설
 - 공직생활을 투명성을 위한 고등사무국 신고의무 해태에 관한 사항 신설

4. 예상효과

(1) 입법적 측면

- 상기사항을 고려하여 형법에 의무적 자격상실 부가형 처벌에 관한 처벌 조항의 신설을 제안함
- 형법(Code pénal) 제112-1조의 적용으로 인한 가중(加重)형 처벌조항과 관련하여 동 법률의 시행 이후 범한 범죄에 대해서만 의무적 부가형 처벌 조항이 가능하도록 함

(2) 행형(行刑)정보 시스템에 미치는 영향

- 법률안의 자격상실 부가형 신설은 카시오페아(Cassiopée)로 불리는 행형정보 자동처리 시스템과 같은 형벌 적용에 있어 중대한 영향을 미치지 않아야 함
- 신원조회시스템에 있어 이러한 새로운 조치에 대한 개정작업이 요청되며 형법 제236-1-2조에 규정된 위반사항을 연계하여야 하며, 이러한 변화는 다음 소프트웨어 갱신에 통합될 수 있도록 하며 하계기간을 제외한 매월 업데이트 할 수 있도록 함

(3) 공공재정 분야에 미치는 영향

법률안이 예정하고 있는 의무적 부가형으로서 자격상실 처벌조항 신설은 행정정보 자동처리 시스템인 카시오페아에 통합되어 있어서 특별한 예산상 부담을 초래하지 않음

5. 법 시행에 관한 예외 인정여부

- 형법 제131-26-2조를 신설하며, 동 조항은 프랑스 정부의 권한이 미치는 해외지역단체에도 동일하게 적용함
- 해외지역의 영토중 독자적 입법권을 인정받고 있는 명문의 유보조항에 대한 예외 인정하지 않고 동일하게 위 규정을 적용함

제2장 이익충돌행위 방지 (제2조)

1. 법적 상황

(1) 개괄

- 이익충돌 방지에 관한 입법적 노력은 공직생활의 투명성에 관한 2013년 10월 11일 법률과 조직법률에서 이해충돌행위의 개념을 정의함으로써 이전에 비해 강화되었고, 공직생활의 투명성을 위한 고등사무국(HATVP)에 대한 의회의원과 정부 구성원 및 주요 행정책임자들의 의무적 재산신고 의무를 규정하였음
- 상기한 2013년 법률 제2조는 “공익과 공적인 이익이나 임무의 독립적이고 공평타당하고 객관적인 실행에 영향을 주거나 줄 것으로 보이는 성질을 가진 사적인 이익간의 간섭이 되는 모든 상황¹³⁾”을 이익충돌로 정의하고 있음

13) “toute situation d’interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l’exercice indépendant, impartial et objectif d’une fonction”

- 위의 개념 정의는 이후 제정된 공무원 직무윤리 및 권리의무에 관한 2016년 4월 20일 법률(제 2016-483호)과 군인(국토방위법(Code de la défense) 제4122-3조), 공세이데타의 직원과 법관(행정법원법(Code de justice administrative) 제131-3조와 제231-4조), 회계법원 법원과 직원 등에서 동일하게 규정되고있음
- 하지만 의회의 경우 상기한 법률에 적용대상에 포함되어 있지 않았고, 하원은 의사규칙(le règlement de l'Assemblée nationale) 제80-1조에 별도의 규정을 두고 있으며, 직무윤리 규정(Code de déontologie)은 하원의원의 사익과 공익간의 모든 교차행위에 대한 신고를 규정하고 있음

(2) 헌법재판소의 결정

- 헌법재판소는 공직생활의 투명성에 관한 법률(법률 제2013-907호)의 사전위헌심사결정에서 조 직법률을 통해 의회의 구성원들의 재산상황의 통제에 관한 규율이 가능하고 해당자들의 충실성과 온전성(intégrité)을 보장하기 위해 이해충돌의 예방과 방지를 위한 입법목적은 충분히 공공의 이익에 부합하는 것이라고 밝힌바 있음¹⁴⁾
- 법률안은 이해충돌의 예방과 처리에 관한 규정의 구체적 내용과 직무윤리 조항의 위반에 대한 규정을 권력분립 원칙에서 파생되어온 의회의 독자성원칙의 존중을 위해 하원에서 제정하도록 하고 있음
- 의회가 직무윤리 규정의 위반에 대한 제재 규정을 제정하는 것이 헌법위반인가에 대해 하원의 사규칙에 관한 2014년 12월 11일 헌법재판소 결정과 상원의사규칙에 관한 2015년 6월 11일 헌법 재판소와 결정은 헌법위반이 아니라고 하였음

2. 입법목적

(1) 제정의 필요성

- 국제연합 경제협력개발기구(OECD)는 공공 섹터에서의 이해충돌 방지와 통합의 강화를 강하게 요청하고 있는데, 2017년 1월 26일 이사회 권고(C(2017)5, 권고 제13-C항)에서는 구체적으로 이를 밝히고 있음

14) Décision n° 2013-675 DC relative à la loi organique relative à la transparence de la vie publique.

- 법률안은 상원과 하원에 대해 이해충돌행위에 대한 통일된 정의와 같은 내용의 직무윤리 규정에 따른 규율을 목표로 하고 있음
- 아울러 법률안은 하원과 상원의 의원 각자가 이해충돌 상황의 즉각적 중단 및 고지요건에 관해 세부적인 사항을 규정하고 있으며, 이를 위해 필요한 경우 상기 목적을 달성하기 위한 의회직무 윤리 담당기관의 자문을 거치도록 규정하고 있음

(2) 추구하는 목표

법률안 제2장 규정에 나타나는 입법목표는 다음과 같이 요약할 수 있음

- 이해충돌의 위험의 감소
- 국민의 대표기관 전체의 이익충돌 개념의 경계에 대한 공통 기준을 수립하는 동시에 상원과 하원의 독립성을 보장
- 이익충돌 상황에 처한 의회 의원의 신고대장에 대한 공중의 정보공개를 통한 공공 생활의 투명성 확보
- 의회직무윤리기관의 협력
- 의회 의원의 책임감 고취의 법제화

3. 제시된 안

(1) 이해충돌의 경계와 관련

- 제1안(폐기됨)으로는 2013년에 제정되었던 공적생활 투명성에 관한 법률상의 이해충돌 개념을 수용하는 것과 제2안(채택)으로 종래의 법에 규정한 광의의 이해충돌 정의와 구별되는 새로운 정의 조항을 두는 안이 제시되었음
- 이해충돌 개념의 정의는 공익과 사적 이해관계간의 저촉(interférence)을 말하는 것인데, 법률안과 같이 의회위원이 처한 상황에 적응성을 가지도록 그 개념 정의도 변경되어야 하며, 따라서 특히 지방의회 의원의 경우 모두 동일하게 이러한 책임을 규정할 필요는 없음

(2) 제재와 관련

- 제안으로는 법률에 제재 조항을 두는 것과 이와는 달리 입법자에게 그 구체적 방법을 위임하는 제2안이 제시되었는데, 제2안이 채택되었음
- 따라서 상원과 하원은 이해충돌의 방지와 중단에 관한 의무를 해태한 의원에 대한 제재 규정을 각각 제정해야만 하는데, 양원의 독립성을 보전하고 이해충돌의 중단과 방지에 관한 공통의 초석을 제공하도록 함

4. 정보공개 가능한 신고대장

- 이해충돌 신고와 관련한 공부(公簿) 마련에 관한 명문 규정의 신설여부와 관련해 2가지 안이 있었으나, 상하원 각 의회가 공중의 정보공개 요구가 가능한 신고대장에 관한 규정을 두는 제2안이 채택됨

5. 규정에 대한 영향 분석

- 법률안은 상하원 공통의 이해충돌 개념 정의 규정 조항을 두고 있으며 따라서 의정활동에 관한 1958년 11월 17일 오르도낭스(제58-1100호) 제4조의 개정을 예정하고 있음
- 의회 규칙은 각 상원과 하원 의원이 이해충돌의 즉각적인 중단과 방지에 관한 요건을 구체적으로 정하도록 개정되어야 하며 이전에 비해 보다 엄격한 이해충돌 개념을 정할 수 있도록 하고 있음
- 마찬가지로 의회규칙은 공중의 정보공개가 가능한 장부의 기재방식과 의회의원이 의회 업무에 참가해서는 안 될 의무가 있다고 판단하는 경우를 조사하는 태양을 규정해야 함

제3장 의원과 정부 구성원 가족의 취업금지 (제3조 내지 제6조)

1. 법적 상황

- 법률에서는 좀 더 구체적으로 상원과 하원의원 그리고 정부 구성원의 고용직원(보좌관)으로 규정되어 있으나, 법률안의 경우 매우 포괄적인 명칭으로 규정하고 있음
- 그동안 프랑스의 정부위원, 의원이나 지방자치단체의 집행기관 장은 자유로이 자신의 고용직원(보좌관)을 임명해 왔으며, 대통령도 마찬가지로 특별한 제약 없이 임명해 왔음
- 정부 부처의 고용직원(보좌관)경우 1948년 7월 28일 데크레(제48-1233호)가 유일할 정도로 이에 관해 직접적인 규율은 많지 않으며, 2011년 12월 5일 데크레(제2011-1148호)에서 이들의 연금과 특별수당에 관한 보상규정을 둔 이래로 2017년 5월 18일 데크레(제2017-1063호)가 제정되었음
- 그리고 중앙부처 보좌관이 정규직 공무원이 아닌 경우 공법상 계약으로 국가공무원법의 준용에 관한 1986년 1월 17일 데크레(제86-83호)가 적용되지 않았음
- 하원(Assemblée nationale)의 경우 2014년 11월 28일 개정된 내부규칙 제18.2조¹⁵⁾를 통해서 그리고 상원(Sénat)는 2015년 5월 13일 제정한 내부규칙 제102 bis조를 통해 이에 관한 명문 규정을 도입함
- 지방의회는 경우도 1984년 1월 26일 제정한 지방공무원법 제110조에서 보좌관 임용에 관한 규정을 통해 이를 규율하였고, 1988년 2월 15일 데크레(제88-145호)에서 정한 공법상 계약방식을 통해 규율하고 있음
- 법률안은 이들 고용직원(보좌관)중 해당 구성원의 가족이 아닌 인력으로 이들을 대체하고 인력 배치와 보수의 재배분을 통해 가족으로 구성된 보좌관 형태를 다양화하고 보좌관의 인력구성을 다양화하는 것을 목적으로 하고 있음
- 정부의 구성원, 상하원 의원, 지방의회 집행부(의원)는 누구도 자신의 가족 구성원을 자신의 각료진의 고용직원(보좌관)으로 임명할 수 없도록 하고 있음

15) 하원의원은 의원의 업무 수행을 지원하는 의원보좌관을 사법상 계약을 통해(sous contrat de droit privé) 고용할 수 있으며, 법 조문상 이들의 유일한 고용자가 된다. 동조는 또한 하원의원은 이러한 의원보좌관의 보수지급을 위해 배정된 예산상의 수혜자임을 명시하고 있다.

2. 입법목적

(1) 입법의 필요성

- 지난 2017년 대통령선거에 출마했던 제1야당후보(피용(F. Fillon) 전 총리)는 하원 및 상원의원 시절 자신의 부인, 두 자녀를 보좌관으로 임명하여 공직자의 품위와 청렴성에 대한 시민들의 우려를 크게 자극한 바 있음
- 공직생활의 윤리성 회복과 투명성에 대한 국민들의 요구와 국제적 전망에 비추어 이러한 정치적 관행을 더 이상 용인할 수 없는 상황에 처함
- 아울러 위 법률안은 2017년 1월 26일 인적자원의 체계적 관리의 기본원칙으로 ‘투명성’과 ‘공공 서비스의 전문성의 유지’를 강조한 경제개발협력기구(OECD)의 권고안을 수용하고 있음

(2) 추구하는 목표

- 법률안은 이해충돌로부터의 청렴성과 통합성 그리고 이에 대한 예방과 방지를 목표로 하고 있는데, 구체적으로 정부 구성원, 의회 의원의 측근 가족을 고용인(보좌관)으로 임명하지 못하게 함에 있으며, 이러한 내용이 가져올 사생활 존중과 계약의 자유와 공익과의 갈등 가능성에 대해 헌법 재판소는 합헌으로 판시하였음
- 법률안은 하원, 상원, 정부 및 지방자치단체에서의 가족 구성원 임명에 대한 법적 제도를 동일하게 정비하였음

3. 금지 범위에 관한 제안

- 이와 관련해 대통령과 정부 구성원으로 하는 제1안, 가족 뿐만 아니라 폭 넓게 관련 대상을 확대 하는 제2안, 이와는 반대로 단지 신고의무만으로 하자는 제3안 등이 있었으나, 최종 법률안이 선택한 제4안은 측근 가족(la famille proche)에 대한 고용직원(보좌관)임명 혹은 고용금지를 내용으로 하고 있음
- 상하의원에 대해서는 위의 금지대상 범위에 해당하지 않은 자라 하더라도 2013년 설치된 공직생

활의 투명성을 위한 고등사무국(Haute Autorité pour la transparence de la vie publique)에 이에 관한 사항을 신고하도록 함

4. 규정의 영향에 대한 분석

(1) 입법적 측면

- 법률안은 측근(가까운) 가족(*la famille proche*)범위와 관련해 1958년 오르도낭스 제8조에 이어 제 8조의 1에 가족 구성원조항을 신설하여 이전에 비해 상이한 가족 구성이 규정되었음;
 - 1° 동거인, 시민연대협약(*Pacte civile de Solidarité*)의 파트너
 - 2° 부모, 자식, 형제와 자매 및 전기한 사람의 동거인과 시민연대협약의 파트너
 - 3° 조부모, 손자와 손녀 및 조카와 질녀
 - 4° 동거인 · 시민연대협약의 파트너의 부모, 자녀 및 형제자매
- 새로운 범죄구성요건의 신설(정부, 의회 및 지방의회 의원의 고용직원(보좌관) 임명금지 위반사범에 대해 3년의 징역과 4만 5천유로의 벌금)
- 전기한 공직투명성 고등사무국(HATVP)에 대한 신고의무와 정부, 상하원 부처 보좌관 임명 시 당해 임용조치의 무효, 법령 공포 후 2월 후에 이들의 해고에 관한 내용 신설

(2) 사법행정사무 측면

- 법률안에서 신설한 형사제재의 영향은 사법행정 분야에 영향을 가져올 것으로 예상되나 실제로 해당 처벌 대상자가 그리 많지 않을 것으로 예상되어서 그 영향은 그리 크지 않을 것으로 예측됨
- 법률안이 공포되어 해당 규정에 의해 고용을 상실한 사람은 노동위원회(*le conseil prud'homme*)에 재심절차를 진행할 것으로 예상되며, 법률안은 고용계약의 해지와 관련해 “동 법률에 의한 고용 해지는 실질적인 중요한 사유로 인해 이루어진다”고 규정하고 있음
- 2016년 말 현재 상원의 59명의 의원 가족 구성원이 고용직원(보좌관)으로 재직 중이며, 이들은 동 법률안의 공포 및 시행에 따라 파리 노동위원회에 제소할 것으로 전망되지만 시간이 경과함에 따라 그 수는 감소할 것으로 예상하고 있음

(3) 재정적 측면

- 정부 구성원, 의회의원, 지방의원에 대해 상기 금지사항의 위반에 이미 지급된 비용을 상환하도록 하는 강제하고 있음
- 정부나 지방자치단체에서 가족 취업의 숫자에 관한 통계는 현재 없으나, 상하원의 경우 약 17~18%정도로 추측되고 있음
- 해고 및 계약해지에 따른 보상비용과 관련해 이를 추산하기에는 어려움이 있으나, 최근 정부 구성원과 각 부처의 고용직원(보좌관)의 근로관계 상황에 비추어 볼 때, 근속이 제한된 점에 비추어 정부의 재정부담은 그리 크지 않을 것으로 예상되고 있음

5. 법률의 시행

- 법률안에서 정하고 있는 주요사항의 경우 행정입법의 대상이 되며 그 내용은 아래 표와 같음

명령에 위임하는 법률안(조항)	명령규정의 성질	명령규정의 대상
제3조 제2항	공세이데타의 데크레	근로계약의 무효에 따른 반환의 대상이 되는 금액의 지급방법-정부위원
제3조 제4항	상동	고용직원(보좌관)의 임명에 따른 HATVP에 통지의무의 요건에 관한 사항-정부위원
제5조 제10항	상동	가족 구성원 채용금지 위반에 따른 상환금액의 지급방식-지방의회의원

제4장 의원의 수당에 관한 사항 (제7조)

- 의원들의 임기 동안의 활동 수당의 사용에 대해서 본래의 목적에 부합하는지에 대한 의구심은 대표자를 선택한 시민들의 입장에서 당연할 수밖에, 이에 대한 공개요구는 공적 생활의 투명성의 요청과 연계되고 있음

1. 입법 목적

(1) 입법의 필요성

- Science Politique의 통계조사(2017년 1월)에 의하면 이에 대한 시민들의 신뢰도는 단지 45%정도에 머물고 있음
- 따라서 의회 구성원 또한 이와 같은 신뢰의 위기의 심각성을 인식하고 입법안을 제시한 바 있으며, 의원들의 직무윤리에 관한 중요성을 법률안에 추가하고 있음

(2) 추구하는 목표

- 실비(實費)에 기초한 수당의 보상은 공적 생활과 정치의 신뢰할 수 있는 청렴성을 위한 윤리성 회복으로 평가할 수 있음
- 의원 세비(歲費)의 현실에 대한 평가에 있어 의회는 자유롭게 판단하고 시민들로 하여금 임기동안 대표자 수당(l'indemnitéreprésentative de frais de mandat)이 개인적 목적을 위해 사용될 수 없음을 보장하도록 함

2. 규정의 영향에 대한 분석

(1) 입법적 측면

- 법률안은 다음과 같은 법적 규율의 변화를 가져옴
 - 대표자 수당의 삭제

- 실비에 기초한 의원활동 수당의 보상 방식을 의회가 구체적으로 정하도록 송부(renvoi)
 - 임기 수당의 적법사용 추정의 종료
- 새로운 비용 환불방식에 대한 적절한 시행과 보장에 대한 감독은 의회만이 수행함

(2) 공공재정적 측면

- 2016년 기준으로 하원의 대표자 수당의 보상액은 3,889만유로로 추산되며, 2017년 5월 기준으로 상원의 경우 약 2,750만 유로로 평가되는데, 법률안이 공포 및 시행되면 대표자수당이 삭제된다면 연 6,640만 유로 정도 삭제됨
- 실비에 기초한 지출비용은 최대치로 약 6천만 유로로 추정되고 있음

제5장 정치활동의 재정에 관한 사항

제1절(정당)과 제2절(선거운동) 관련 (제8조와 제9조)

1. 입법상황

(1) 일반론

- 1988년에 정당과 선거운동에 관한 입법자의 첫 번째 노력이 3월 11일 조직법률(제88-226호)과 일반법률(제88-227호)이 제정을 통해 나타났으며, 정당과 선거 후보자들에게 국민의 민주적 삶에 참여하고 유권자들에게 기부의사를 표출할 수 있도록 함
- 이후 여러 차례의 후속입법을 통해 정당과 선거운동의 재정조절에 관한 입법이 이루어졌으며, 1990년 1월 제정된 '지출선거비용의 제한과 정치활동의 재정공개(해명)에 관한 법률'¹⁶⁾을 통해 선거 거계정에 관한 규제를 강화하였음

16) Loi n° 90-55 du 15 janvier relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

- 최근 제정된(법률 제2017-286호) 정당과 후보자의 회계담당자의 의무를 강화하고 있는데, 이는 2015년 7월 15일 의회에 제출된 '선거운동과 정당재정에 관한 법률 및 명령규정의 영속성평가에 관한 보고서'(위원장 M. R. Colas)에서 제시한 사항을 그대로 수용하고 있음

(2) 헌법재판소의 결정

- 정당과 선거운동에 관한 입법과 관련해 논의되는 프랑스 헌법조항은 제1조, 제3조 및 제4조를 들 수 있음
- 프랑스 헌법재판소는 정당의 자유원칙은 사상과 견해의 표명의 다원성이라는 헌법적 가치를 가진 원칙에서 나오며, 정당 결성의 자유를 보장하고 있다고 하면서¹⁷⁾ 이러한 점에서 상기한 1988년 법률은 헌법이 정당에 대해 어떠한 법적 형식을 취하라고 요구할 수 없다고 판시하였음
- 다만 이러한 자유는 정치생활의 투명성의 요구와 정치자금과 선거운동의 재원공개 원칙과 조화를 이루어야 하며, 이러한 고려는 점차적으로 정치생활의 재정공개를 위한 규제의 발전과 함께 개선되어야 한다고 판시하였음¹⁸⁾
- 상기한 1993년 부패방지과 경제생활 및 공공 법률에 대한 사전위헌심사 결정에서, 프랑스 헌법재판소는 선거운동계좌 및 정치자금 국가위원회의 설치를 통해 정부가 이에 대한 감독을 위임하고, 정당의 회계책임자에 대한 납부의무를 규정한 것은 헌법위반이 아니라고 1993년 부패방지과 경제생활 및 공공절차의 투명성에 관한 판시한바 있음¹⁹⁾

2. 입법목적

- 정당과 선거후보자의 자금원의 적정한 범위를 보장해줄 필요성과 재정에 대한 효율적이고 적응성 있는 감독은 입법자의 입목적을 정당화하며, 달라진 수범(垂範)과 투명성의 요청은 정치생활에서의 재정에 대한 규율의 강화를 통해 정당과 선거의 자유로운 표현과 다원주의를 가능케 하고 있음

17) CC. n° 84-181 DC du 10 octobre 1984, Entreprise de Presse.

18) Décision du 10 mars 1988 portant Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique.

19) CC. n° 92-316 DC du 20 janvier 1993

- 정치 활동에 대한 기부금의 투명성과 더불어 새로운 사적(私的) 재원으로서 대출(le recours à l'emprunt)기법이 발달하게 되지만, 그동안 이와 같은 대출에 관한 법적 규율은 거의 이루어지지 않았기 때문에 후보자나 정당이 채권자에 대해 의존적인 상황이 발생하면서 정치자금 대출에 관한 사항에 대해서도 분명한 법적 규율의 필요가 요청되었음
- 정당회계책임자에 대한 업무수행과 투명성을 개선하기 위한 방법들이 동원되는데, 정당들이 자유로이 조직되어지고 존속해야 한다면 이들이 지원받는 공적지원금과 정치활동의 투명성이 정당 내에서의 회계상 윤리(déontologie comptable)라는 모습으로 작동되어야 함
- 상기와 같은 취지에 따라 법률안은 의회선거는 물론 대통령 선거에 대해서도 동 조항을 신설할 것을 제안하고 있음

3. 제시된 선택

- 법률안은 2가지 조치를 포함하고 있는데, 정당 정치자금과 선거운동의 자금 출처에 관한 내용과 정당과 선거운동 자금을 대한 통제의 강화에 관한 것임
- 첫 번째 조치는 대출을 포함하여 편성하고 선거운동 및 정치자금 국가위원회(Commission nationale des comptes de campagne et des financement politiques)에 대한 정당 정치자금 및 선거운동의 투명성의 개선을 제시하고 있음
- 두 번째 조치는 정당의 회계의무보고 사항을 강화하는데 있으며, 이미 엄격한 회계의무의 규정을 적용받는 후보자에 대해서는 상기 조치를 적용하지 않음

(1) 정당과 선거운동 자금원 관련

- 법률안 준비과정에서 자연인에 대한 일체의 대출부담행위 금지안이 있었으나 폐기되었고, 선거 후보자와 정당에 대한 제3자 채무부담의 요건과 관련해 2017년 3월 6일 제정된 법률 제2017-286호는 채무의 투명성에 관한 의무사항에 대해 규정하고 있었음
- 2017년 2월 9일 콩세이데타의 의견서(avis)를 거친 법률안은 채무 부담의 공개와 투명성에 관한 내용을 수용하고 있는데, 자연인에 대한 부채를 회계에 포함하며, 그 기간은 5년을 초과하지 못하도록 하고 있음

(2) 정당과 선거운동 자금의 통제의 강화

- 정당 재정의 상당 부분은 기부자에 대한 세제혜택 덕분에 직접 또는 간접적으로 공적 지원에 의존하고 있고, 따라서 정당의 재정과 회계 관리의 투명성과 질을 개선하는 것에 대한 필요가 있음

① 정당의 회계책임자(le mandataire financier)²⁰⁾의 역할의 강화

기금모집에 관한 1988년 3월 11일 법률 제11조에 규정된 정당 회계책임자의 역할은 현재 정당의 자원 전반으로 확대 강화되었으며, 세제상 혜택을 원하는 각종 기부금(dons)과 당원과 의원의 회비(cotisation)는 의무적으로 회계책임자에게 납부해야 함

- 법률안에서 예정하는 정당이나 정치단체의 자원 전반에 관한 회계책임자의 임무는 아래 사항으로 확대됨:
 - 1988년 3월 11일 법률 제8조에서 제9-1조에 규정된 공적지원
 - 자연인의 기부금
 - 당원의 당비
 - 의원의 당비
 - 다른 정당의 후원금(les contributions)
 - 각종 사용료 수입(les produits d'exploitation)
 - 재정수입(les produits financiers)
 - 채무(les prêts)
 - 후보자 선거운동 회계 잉여금(l'excédent des comptes)의 귀속

② 회계의무 조항과 정당의 투명성의 강화

- 법률안은 회계상 의무와 정당의 투명성 강화를 주문하고 있는데, 선거운동 및 정치자금 국가위원회가 제기한 곤란사항과 2015년 7월 의회보고서가 적시한 제 사항을 수용하여 정당의 회계는 지역 내의 모든 조직의 회계를 통합하도록 하는 규정을 두었음

20) 선거인 명부의 1순위 대표(le candidat tête de liste)는 재정 업무를 담당하는 자연인이나 1901년 사단법의 적용을 받는 재정기관을 임명할 수 있다. 선거운동의 회계책임자 명의로만 단독의 은행구좌의 개설, 선거운동에 관한 자금의 취득과 증명서 발급 및 지출행위에 관한 전반적 업무를 담당한다.

- 한편, 정당의 회계는 회계규정관리국(Autorité des normes comptable)²¹⁾이 정한 규정을 준수하도록 하고 있음
- 그 외에도 정당의 투명성과 관련해 정부 관보(Journal Officiel)에 회계상황을 공개하도록 한 1988년 3월 11일 법률(제88-227호) 규정을 구체적으로 개정함

제3절 정치자금조달의 공개와 다원주의: 정당 및 정당후보자에 대한 정치자금의 투명화를 위한 신용조정관²²⁾ (제10조와 제11조)

1. 입법상황

- 2011년에 발간된 제14차 선거운동 및 정치자금 국가위원회의 연차보고서(이하 CNCCFP)²³⁾는 선거 후보자의 후보자가 자주 직면하는 대출사항 공개와 같은 은행계좌 개설의 곤란에 대해 언급하고 있음
- 2011년 4월 14일 선거법 간소화 및 정치재정 투명화에 관한 법률²⁴⁾과 같은 해 제정된 12월 9일 DECRETE의 시행으로 은행 계좌 개설에 어려움이 있다고 동 보고서는 지적하고 있음
- 2011년 이래로 CNCCF는 거절증서 발급을 위한 은행의 지연조치와 같은 실무상 문제점으로 인해 선거후보자의 회계책임자의 이른바 (금융기관에 대한) 계좌권(droit au compte)에 대한 애로사항에 대해 주목하였음
- 정당의 재정상 위험은 관련 정당이나 후보자의 평판이나 선거 결과에도 영향을 주는 주요한 사항으로서 프랑스 헌법이 보장하는 정치생활의 다원성에 대한 우려를 야기할 수 있다는 점에서 헌법적 관련성을 내포하고 있음

21) <http://www.anc.gouv.fr/cms/sites/anc/accueil.html>

22) Le Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. 프랑스 행정조직에서 Médiateur는 보통 옴부즈만으로 소개되거나 번역되고 있다.

23) <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=817>

24) Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de disposition du code électoral et relative à la transparence financière

2. 추구하는 목적

(1) 입법의 필요성

- 선거후보자들의 재정상 은행대출이 의미 있는 비중을 차지한다는 것은 은행들로 하여금 후보자나 정당에 대출의 주저함을 가져오고, 이는 결국 일부 후보자들에게 사실상 대출이 불가능하도록 하는 상황을 야기하는 등 이후의 불법행위(예를 들어 의원세비를 선거비용 총당에 사용하는 것과 같은 일들의 발생)로 이어지는 경우도 있음
- 이러한 상황은 정치적 활동의 다원성에 대한 침해를 야기할 수 있고 후보자나 정당에 대한 은행으로부터의 금융조달을 용이하게 할 필요성이 요청되었음

(2) 추구하는 목표

- 모든 선거후보자나 정당들이 헌법상 원칙을 준수하면서 적법한 재정조달에 기여하고 정치활동을 투명하게 할 수 있도록 신용대출(l'accès au crédit)을 용이하게 하도록 하는데 있음
- 아직 헌법적 정당성을 보장받은 이른바 계좌개설권을 인정하는 수준까지는 아니라 하더라도, 법률안은 후보자나 정당에 대한 신용거부(le refus de confiance)조치가 중립적인 제3자, 다시 말해, 신용조정관(Médiateur crédit)에게 특별한 객관적인 신용상 위험 없이 이들에 대한 대출거부를 할 수 없도록 하고 반론을 제기할 수 있도록 함
- 신용조정관은 금융기관으로 하여금 후보자나 정당의 상환능력에 재검토를 지시할 수 있음

3. 제시된 선택안

- 제1안은 신용조정관의 기능을 확대하는 것으로 폐기되었다. 제2안은 사전에 재정지원을 하는 안인데 폐기되었고, 채택된 제3안은 후보자와 정당의 신용조정관을 설치하는 것임
- 정당의 재정상황에 관한 전문 옴부즈맨을 새로이 설치함으로써 인해 선거 결과에도 영향을 주는 정당의 재정적 위험과 신뢰도에 대한 어려움을 다룰 수 있게 하고, 정당 및 후보자에 대한 신용조정관에 대한 강력한 정당성 확보를 위해 6년 단임제로 대통령 DECRETE를 통해 임명하도록 함

- 모든 후보자, 정치단체나 정당들은 신용기관으로부터 2차례 대출신청에 대한 거부를 받은 경우에 위의 특별 신용조정관에게 직접 혹은 인터넷으로 이의신청을 할 수 있으며, 특별 신용조정관은 강제집행권은 부여받고 있지 않지만 권고(recommendations)를 통해 정당이나 후보자가 제출한 상환보고서에 대해 답할 수 있으며, 금융기관에 대해 비정상적인 위험을 명백히 야기할 수 있는 어떠한 개입도 하지 못하도록 함

4. 영향평가 분석

(1) 법률적 영향

- 금융재정법(Code monétaire et financier) 제511-3조에서 보호하고 있는 직무상 비밀에 관한 내용과 후보자 및 정당의 신용조정관은 충돌하지 않음
- 법률안의 신용조정관에 관한 조항은 그 목적과 적용범위에 있어 소비자 분쟁에 관한 재판외분쟁 해결에 관한 2015년에 유럽연합 디렉티브 제2013/11/UE 규정의 전환에 따라 도입된 소비자분쟁의 조정위원의 경우와는 구별됨

(2) 행정서비스에 대한 영향

- 후보자 및 정당의 신용조정관은 제한된 팀에 의지하게 되는데, 투표 전 6개월 동안 부조정관(um médiateur national délégué) 1인과 비서1인에 불과함
- 비 선거기간에는 신용조정관은 조정조치의 조직과 최적화 업무를 수행하고 정당과 정치단체 및 재보궐선거(les élections partielles)를 위한 일상적인 신용조정 업무를 처리하며 연간보고서와 통계 생산 업무를 수행함
- 신용조정관은 하원선거, 데파르트망과 꼬뮌선거 후보자의 회계와 관련해, 필요한 경우, 해당 프랑스 국립은행(Banque de France) 데파르트망 지점장에게 평가자료를 요청할 수 있음

(3) 공공재정에 대한 영향

- 기업에 대한 신용조정의 경우에 비추어 후보자와 정당에 대한 신용조정은 별도의 고유한 예산을 보유하지 않으며, 조정기능의 지출비용은 국가의 예산으로 이루어지고 있음

(4) 기업에 대한 영향

- 항소할 경우(A minima), 금융기관은 조정절차에 필요한 인적수단을 부담하게 되며, 현재의 대출 기관이 소정의 요건을 갖춘 경우에는 조정의 대상이 되며, 비록 현 법률의 조정과 구별되는 분야의 대상이나 적용을 받지 않는다고 하더라도, 해당 기관이 존재하는 때부터 이러한 조정은 실무와 경험을 보여줄 것으로 보임

5. 시행을 위한 자문과 방식

(1) 자문

- 법률안 조항은 법령제정자문위원회의 심사 대상으로서 동 위원회는 2017년 6월 8일자 의견서에서 적합하다는 의견을 제출하였음

(2) 법률의 시행 관련

- 제10조의 시행령의 경우 공세이데타의 데크레로 정하도록 하며, 뉴 칼레도니아(Nouvelle-Calédonie), 폴리네시아 프랑스령(Polynésie française), 왈리스-푸투나(Wallis-Futuna)와 마이요트(Mayotte)에도 동일하게 적용됨

Ⅲ. 결론 및 시사점



1. 요약

- 현대 민주주의 국가에서 시민과 이들의 대표자의 활동의 투명성과 청렴성, 대표자와 이들의 주변 사람들의 처신의 윤리성에 대한 강화는 민주국가의 근본적인 요청이 되어가고 있으며, 정치생활에 대한 신뢰와 투명성의 보장은 사회계약의 토대를 공고히 한다고 할 수 있음
- 공직사회의 부패방지과 공공분야의 윤리회복을 위한 법률이 2016년 제정된 일련의 법률로 정비되었다고 한다면, 정치생활의 신뢰회복에 관한 2017년 9월 15일 조직법률과 법률은 프랑스 정치윤리의 현대화를 위한 첫 단계로 평가되고 있음
- Macron 대통령의 정부 조각 후 채 3개월도 지나지 않아 채택된 민주주의 제도 운영의 신뢰회복을 위한 법률이 프랑스 사회에 던지는 함의는 시민들과 대표자인 의회의 공적 활동에 대한 신뢰를 정치 생활의 투명성과 부패행위에 대한 보다 강화된 법적 책임을 통해 일상화하겠다는 의지의 표현이라 할 수 있음
- 정치생활의 신뢰회복에 관한 법률은 프랑스 의회의원의 청렴성과 투명성을 주된 목표로 하고 있는 대신에 정부 수반과 고위직 공무원에 대해서는 그리 많은 규정을 두고 있지 않고 있다는 점이 법률안 심의과정에서, 특히 하원의원들이 지적하고 있음
- 프랑스 국내여론은 법률제정과 관련해 호의적이나 국제 NGO그룹인 '세계투명성기구'(International Transparency)는 동 법률에서 이익충돌행위에 대한 규정이 불충분하다고 비판하고 있는데, 자문비(prestation de conseil) 형식의 의원들의 부속 수입(les revenus annexes)을 포함하지 않는 점과 이른바 공적-공적 이해충돌(des conflits d'intérêts 《public-public》)에 관해서 다루지 않고 있

음을 지적하고 있음²⁵⁾

- 공적활동의 신뢰회복을 위한 법률안에서 정치생활의 신뢰를 위한 법률(제2017-1339호)로 변경 채택된 내용은 다음과 같이 요약할 수 있음

(1) 대통령의 경우	대통령선거 후보자는 자신의 재산(leur patrimoine) 뿐만 아니라 이해관계(leurs intérêts)를 신고해야 함
(2) 의회의 경우	선거과정에서 의원은 자신의 세금납부상황을 입증해야하며; 임기동안의 대표수당(우리의 세비(歲費)로 이해해도 무방)은 실시지출비용에 따라 연간 환불받게 됨
(3) 의회에 대한 유보사항	의회의원에 대한 유보조항은 최종 법률에서는 삭제
(4) 자격상실형(Inéligibilité)의 신설	충실의무 위반이나 범죄에 대해 의무적인 자격상실형이 신설됨
(5) 이해충돌	의회 의원은 각 의회가 정하는 규정에 따라 공익과 사익과 충돌하는 이해충돌 행위를 중단해야만 하며, 이익충돌 상황에 처한 의회 의원의 신고대장을 의회가 작성하도록 함
(6) 의원과 장관의 고용직원(보좌관) 임명	정부위원과 상하원 그리고 지방의원의 동거인, 부모와 자녀의 고용직원(보좌관) 임명은 3년의 징역과 4만 5천유로의 벌금형에 처하며, 형제, 사촌, 전(前)동거인의 경우 신고를 해야만 허가될 수 있음
(7) 후보자와 정당의 재정조달	정당이나 선거운동의 재정은 유럽연합 이외의 지역에서의 유입을 통해 조달될 수 없으며, 후보자와 정당의 신용조정관제도가 신설되어 후보자나 선거대표자나 정당과 정치단체와 금융기관들과의 거래의 엄격한 규제에서 오는 정당 활동의 자유(다원주의)를 보장할 수 있게 함

25) Renaud Lecadre가 리베라시옹(Liberation)에 쓴 글 내용 참조
http://www.liberation.fr/france/2017/08/08/la-loi-de-moralisation-bien-mais-peut-mieux-faire_1588936
 (검색일자: 2018년 2월 3일)

2. 시사점

- 지난 2017년 대통령 선거 이후 행정부를 포함한 공적 영역 전체에 대한 개혁차원에서 구체화된 정치활동신뢰법이 국내에 주는 시사점은 매우 직접적이고 시의성 높다고 판단되며, 최근의 국내 정치와 사회의 변화와 개혁의 요청에 직접 해답을 제공할 수 있는 좋은 본보기라 할 수 있음
- 공직에서의 부패방지과 투명성 및 청렴성의 제고를 위한 법제정비 차원에서 프랑스와 마찬가지로 선출직 공직자의 청렴성 회복과 공적 생활의 투명성 확보를 위한 법률 제정을 위한 기초자료 축적의 의미로 충분한 가치가 있다고 판단됨
- 정치자금에 대한 규제법제와 이로 인한 현실적 애로사항을 프랑스 ‘정치생활신뢰를 위한 법률’에서 신설된 특별 신용재정관제도를 통해 개선하는 노력에 대해 국내의 정치자금법제와 관련 부패방지법제의 개선과정을 위한 추가적인 연구가 요청됨

참고문헌



1. 국내 자료

- 전학선, 프랑스 고위 공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준, 공법학연구 제9권 제3호, 한국비교공법학회, 2008.
- 전훈, 프랑스의 공직자 부패행위에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2015.

2. 프랑스 자료

- Olivier Dord, Droit de la fonction publique, 3^e édition mise à jour, PUF, Paris, 2017.
- 공적활동의 신뢰회복을 위한 입법영향평가서
<https://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-581-ei/pjl16-581-ei.html>
- 정치생활을 신뢰를 위한 법률(합헌)에 대한 프랑스 헌법재판소 결정
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-149701.pdf>

입법평가 Issue Paper 18-15-①

**프랑스 「정치생활 신뢰를 위한
법률안」 영향평가 사례분석**

발행일 2018년 4월 30일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (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 978-89-6684-574-3 93360