

프랑스의 영향평가의 기준틀과 적용사례 - “공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안”을 중심으로 -

한 동 훈*

〈국문초록〉

프랑스에서의 영향평가서 작성은 국정조정실장에 속해 있는 “입법과 법의 질을 담당하는 부서”(service de la législation et de la qualité du droit) 특히, “규범의 질을 담당하는 미션”(mission Qualité de la norme)을 중심으로 이루어지며, 영향평가서는 i) 진단(diagnostic), ii) 추구된 목적(objectifs poursuivis), iii) 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유(options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation), iv) 새로운 규정의 예상가능한 영향(incidences prévisibles du dispositif), v) 자문활동(consultations menées), vi) 개혁의 실행(mise en oeuvre de la réforme)이라는 기준이 포함되어야 한다.

그리고 영향평가의 적용사례에서 제시된 “공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안”에 대한 영향평가서도 전체적으로는 이와 같은 영향평가서의 기준에 따라 i) 확인된 사실 : 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기”(vivre-emsemble)에 대한 도전임, ii) 목적 : 사회통합을 보존하기 위해 공공장소에서 얼굴을 은폐하는 관행을 후퇴시키기, iii) 선택 : 새로운 법규정의 개입외의 가능한 선택은 제한된 효용성만 가진, 제재의 선택 등, iv) 영향의 분석 : 법률안속에서 포함된 규칙이 염두에 두는 상황, 법적인 영향, 국제적인 영향, v) 자문활동 등으로 작성되었다.

※ **주제어** : 영향평가, 함께 살아가기, 얼굴은폐, 국정조정실, 규범홍수

* 헌법재판소 헌법재판연구원 책임연구원, 법학박사

-
- I. 들어가는 말
 - II. 영향평가제도의 제도화과정
 - III. 영향평가서의 작성과정- 국정조정실장의 역할을 중심으로
 - IV. 영향평가의 기준
 - 1. 진 단
 - 2. 추구된 목적
 - 3. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유
 - 4. 새로운 규정의 예상가능한 영향
 - 5. 자문활동
 - 6. 개혁의 실행
 - V. 영향평가의 적용사례- 공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안
 - 1. 확인된 사실 : 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기”(vivre-ensemble)에 대한 도전임
 - 2. 목적 : 사회통합을 보존하기 위해 공공장소에서 얼굴을 은폐하는 관행을 후퇴시키기
 - 3. 선 택
 - 4. 영향의 분석
 - 5. 자문활동
 - VI. 맺음말
-

I. 들어가는 말

국민의 대표기관인 의회에서 제정되는 법률(loi)은 국민의 일반의사의 표현이자, 공공선을 위해서 상충하는 가치들을 균형있게 조정하는 방식으로 제정되고 사용될 것이 요망된다. 그러나, 현실에 있어서 입법은 종종 실효적인 결과를 산출해내고자 하는 진정한 열망이 아닌, 단순한 상징적인 행위일 때가 있으며, 오늘날의 사회국가·복지국가의 경향에 따른 국가역할의 광범위한 증대는 입법의 홍수를 초래하기도 하였다. 그 결과 입법에 대한 예측가능성의 훼손, 사회적·법적 분쟁의 격화, 소송의 폭주, 법의 권위 실추 등 여러 부작용이 나타나게 되

었다.

따라서, 이와 같은 상황속에 입법조치와 사회현실 사이의 인과관계에 관하여 정확하고 적절한 정보나 지식을 산출하여 입법자에게 제공함으로써 입법의 질을 제고하고자 하는 실천적 작업인 입법평가(evaluation of legislation)가 생겨나게 되었으며,¹⁾ 입법평가에 대한 이와 같은 과학적인 연구는 입법의 질을 개선하기 위한 유용한 수단으로 평가된다.

이에 본 연구는 대한민국 입법평가의 합리적 모델형성을 위한 비교법적 연구의 하나로써 프랑스의 영향평가(Etudes d'impact)의 기준과 영향평가의 적용사례중의 하나인 “공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안”²⁾에 대한 영향평가서를 살펴보고자 하며, 이를 통해 대한민국의 입법평가의 발전을 위한 시사점을 얻고자 한다.³⁾

II. 영향평가제도의 제도화과정

프랑스에서의 영향평가는 2008년 헌법개정전까지 수상통첩(circulaire)⁴⁾이라

-
- 1) 이인호, “한국에서의 입법평가 : 사례연구 - 입법평가 기준들의 모색을 위한 시론”, 「공법연구」 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회, 2009. 182-183면.
 - 2) LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.
 - 3) 그 동안의 프랑스의 영향평가제도에 대한 소개로는 Jean-Marie PONTIER/박균성(역), 프랑스법상 입법영향평가, 전문가초청포럼자료집(6), 한국법제연구원, 2007; 박균성, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007; 박영도, 법령입안기준개발에 관한 연구-프랑스의 법령입안심사기준, 한국법제연구원, 2003; 전훈, ‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안-프랑스의 경험과 시사점, 「공법연구」 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007; 줄고, “2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도”, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009.
 - 4) circulaire는 상위기관이 그의 권한하에 있는 부하들에게 발하는 훈령(Instruction)으로써 법률과 규칙을 적용함에 있어서 공무원들의 행동을 안내하기 위한 목적에서 발해진다. 그리고 circulaire는 원칙적으로 시민들에 대해서는 어떠한 결정도 포함하지 않는다. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, 153-154면.

는 수단을 통해서 실시되었다. 즉, 1995년 11월 21일의 수상통첩⁵⁾에 의해 영향 평가가 시험적으로 실시되었으며, “정부제출법률안과 국사원의 데크레의 영향 평가에 관한 1998년 1월 26일의 수상통첩”⁶⁾에 의해 사전적 영향평가가 일반화 되었으며, “규범과잉에 대한 억제와 입법의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 통첩”⁷⁾에 의해 영향평가를 보다 활성화하고자 하였다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 프랑스의 영향평가는 그렇게 만족스럽지 못하다고 평가되었으며, 그 결과 2008년 헌법개정을 통해-헌법 제39조 제3항⁸⁾- 영향평가제도가 헌법적으로 수용되었으며, 그 구체화를 위해 조직법률(loi organique)⁹⁾이 제정되었다. 그리고 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

즉, “제8조 정부제출법률안은 그 기초시부터 영향평가의 대상이 된다. 이와 같은 영향평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 정부제출법률안에 부가된다. 영향평가를 보고하는 문서는 영향평가와 관계되는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받는 원의 사무국에 제출된다. 영향평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 명확하게 규정하며, 새로운 법규정의 간섭외의 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다. 영향평가를 보고하는 문서는 다음 사항을 정확하게 설명한다;

- 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 내부법질서에 대한 정부제출법률안의 영향

5) Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

6) Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

7) Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation

8) 개정된 프랑스 헌법 제39조 제3항은 “국민의회 또는 상원에 제출된 정부제출법률안의 제출은 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다.”

9) LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- 정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태
- 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치
- 헌법 제73조와 제74조에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니, 남극지역 프랑스령에서 고려된 규정의 적용조건. 필요한 경우에는 제안된 변용과 일부 지방자치단체의 경우 적용면제를 증명하는 적용조건
- 채택된 계산방법을 적시함으로써 경제적·재정적·사회적·환경적 결과와 각각의 공공행정과 관계되는 법인과 개인을 위해 고려된 규정에 기대되는 재정적 비용·편익에 대한 평가
- 공적인 직무에 고려된 규정의 결과에 대한 평가·국사원에 대한 이송전에 행해진 자문
- 필요한 적용규범의 예상목록, 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간”¹⁰⁾

그리고 프랑스는 현재 이와 같은 조직법률의 규정에 따라 2009년 4월 15일의 조직법률 시행후 2011년 2월 25일을 기준으로 61건의 영향평가가 이루어짐으로써 활발히 운영되고 있다.¹¹⁾

III. 영향평가서의 작성과정

- 국정조정실장(secretariat général du Gouvernement)의 역할을 중심으로 -

조직법률의 채택후에 “입법절차의 실시에 관한 2009년 4월 15일의 수상통

10) 프랑스의 영향평가제도의 발전과 조직법률의 내용에 대한 소개는 줄고, “2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도”, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009.6.

11) http://www.legifrance.com/html/etudes_impact/accueil_lois_publicees.html.

첩”(circulaire)¹²⁾이 공포되었다. 동수상통첩은 “영향평가는 확장된 법률안이유서(exposé des motifs)와 유사한 것이 아니라, 결정을 위한 평가와 조력의 수단이다. 영향평가의 준비는 개혁적 법률안에 대한 사전적 성찰단계에서 시작되어야 하며, 법률안이 작성됨에 따라 다듬어져야 한다. 영향평가에 대한 책임은 주로 개혁적 법률안에 대한 책임을 지는 장관이다. 개혁적 법률안에 대한 책임을 지는 장관의 임무는 개혁적 법률안에 착수할 때에 영향평가의 세부항목을 결정하고, 사전적 평가작업에 기여할 수 있는 다른 부처에서 얻을 수 있는 협력을 정한다는 이 중의 목적에서 국정조정실(secrétariat général du Gouvernement)¹³⁾과 관계를 맺는 것이다.”라고 규정하였다.

따라서, 국사원(Conseil d'État)¹⁴⁾은 영향평가가 수상의 내각과 국정조정실장에 의해 충분하다고 판단되었을 때에만 법률안의 이송을 받을 것이며, 그 결과 국정조정실은 프랑스의 영향평가작성의 중심이 된다. 보다 구체적으로는, 국정조정실에 속해 있는 “입법과 법의 질을 담당하는 부서”(service de la législation et de la qualité du droit), 특히, “규범의 질을 담당하는 미션”(mission Qualité de la norme)은 영향평가에 대한 부처상호간의 업무에 활기를 부여하는 임무를 담당한다.¹⁵⁾

국정조정실은 사전평가실행 담당자를 위한 수많은 문서들-편람(mémento), 지도적 방향(lignes directrices), 영향평가의 세부명세의 정의에 관한 안내서(vade-mecum de définition du cahier des charges), 제출문서(charte de présentation)-

12) Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative).

13) “국정조정실”(secrétariat général du Gouvernement)는 정부행위의 원활한 진행과 합법성을 담보하는 역할을 하며, 구체적으로 i) 정부업무의 조직과 절차의 존중, ii) 정부에 대한 법적 자문, iii) 새로운 정부의 구성, iv) 총리업무에 대한 감독을 주요 업무로 하고 있다. <http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-secretariat-general-du-gouvernement/mission-des-archives>.

14) 국사원의 기능과 역할에 대해서는 전훈, “프랑스 콩세이데타(Conseil d'État)의 기능과 역할”, 「중앙법학」 제12집 제3호, 중앙법학회, 2010.9 참조.

15) <http://www.gouvernement.gouv.fr/premier-ministre/le-secretariat-general-du-gouvernement>.

을 작성하였으며, 존재하는 관행과 성찰 특히 OECD와 유럽위원회(Commission)에 의해 이미 거론된 관행과 성찰로부터 큰 영향을 받았다.

실제로 “개혁적 법률안에 착수”함에 있어서 최초의 단계는 세부명세를 정의하는 것이며, 이와 같은 정의는 주관부처의 부(service)와 수상의 부간의 회의에서 실행된다. 이와 같은 회의는 적어도 예상되는 개혁에 대한 간결한 분석을 미리 한다.

이 경우에 1) 첫 번째 영향평가의 골격, 2) 개혁적 법률안의 주관부처외의 행정부처와 행정부처 외부에 요구될 수 있는 기여부분, 3) 주관부처의 영향평가계획의 작성과 관련된 바람직한 일정이 정해진다.

그리고 위의 문서는 그 흐름에 따라 장래의 법률안을 첨부해야 하며, 그리고 법률제정의 절차는 장래의 법률안과 함께 진행되어야 한다.¹⁶⁾

IV. 영향평가의 기준

영향평가의 내용에 대해서 헌법과 조직법률이 규정하는 요청에 부응하기 위하여 국정조정실은 다음과 같은 6개의 단계를 영향평가의 기준으로 제시하였다.

1. 진단(diagnostic)

국정조정실에 따르면 진단은 사실적·법적으로 식별된 기준상황과 문제에 대한 구체적이고, 정확한 묘사를 한다.

2. 추구된 목적(objectifs poursuivis)

추구된 목적에 대한 정의는 새로운 법적인 규칙의 개입필요성을 평가할 수 있도록 엄격하고, 정확해야 한다.

16) RAPPORT D'INFORMATION fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi(이하에서는 “Rapport”라고 약칭하도록 함), 17-18면.

3. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유(options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation)

새로운 입법을 하는 이유를 정당화하기 위하여 국정조정실은 고려되는 법률안의 기초가 상위의 규범에 의해 규정되든 아니든지에 따라 두 개의 커다란 가설이 구별되어야 한다고 하였다.

상위의 규범이 없는 경우 선택적 수단을 검토함으로써 입법적 개혁의 필요성을 평가하는 것이 요구된다. 즉, 정부에 의해 최종적으로 제출되는 법률안을 위해 여러 가지 가능한 수단들은 입법자의 간접필요성을 설득할 수 있는 이유를 드러나게 해야 한다. 뿐만 아니라 국정조정실은 헌법 제34조와 제37조에 따른 법률(loi)의 영역과 행정규칙(réglementation)의 영역간의 분할의 측면에서 새로운 규칙을 현재의 법질서체계 속에 삽입하는 조건을 평가한다.

4. 새로운 규정의 예상가능한 영향(incidences prévisibles du dispositif)

국정조정실은 분석은 직접적 영향과 간접적 영향에 대해 이루어져야 한다고 지적했다. 따라서, 물질적·구체적인 표현으로 여러 유형의 영향에 대한 수량화를 추구하는 것이 바람직하며, 게다가 문제되는 영향을 가능한 한 정확하게 묘사하는 데 전념하는 것이 바람직하다.

즉, 공적 사용의 결과로서의 예상되는 개혁에 대한 법적인 영향, 미시적·거시적 경제영향, 재정적 영향(국가예산의 차원, 지방자치단체의 예산 차원, 필요한 경우에는 공법인 또는 사법인의 예산차원), 사회적 영향(일반이익과 문제가 되는 개별이익의 측면), 환경적 영향(기후를 위한 비용, 생물다양성, 가능한 경우 “탄소비용”(coût carbone)) 등을 가능한 한 정확하게 묘사해야 한다.

또한, 개혁의 결과에 대한 평가에 대해 국정조정실은 조직법률은 관계부처에 “채택된 계산방법”(la méthode de calcul retenue)을 명시할 것을 규정했음을 환기하였다.

5. 자문활동(consultations menées)

조직법률의 요청에 따라 영향평가는 국정조정실이 지적하다시피 국사원으로 의 이송전에 의무적 자문과 임의적 자문을 구분하여 자문목록을 정해야 한다. 즉, 의무적 자문은 자문이 행해져야 할 사항과 그 결과를 명확하게 하여야 하며, 임의적인 자문은 기여(협조)요청, 인터넷을 포함한 포럼과 같은 여러 가지 형식의 공개된 자문, 여러 가지 형식의 공개토론 등 다양한 형식으로 제출될 수 있다.

6. 개혁의 실행(mise en oeuvre de la réforme)

영향평가는 예상되는 개혁의 적용에 필요한 데크레의 예상목록을 포함해야 한다. 그렇지만, 국정조정실장은 2009년 4월 15일의 조직법률에 관한 헌법재판소¹⁷⁾의 결정(판시이유 16)에 따라 장래의 데크레의 내용을 명확하게 할 의무는 없다. 뿐만 아니라, 앞에서 언급한 목록은 법률의 공포시 반드시 재검토되어야 하며, 이는 의회의 진행에 따라 법률의 발전시 앞에서 언급한 목록을 채택하기 위해서이다.

위에서 살펴본 바와 같이, 국정조정실에 의해 전체 영향평가의 공통적인 구조가 제안되었으며, 이와 같은 공통적인 구조는 지나치게 이질적인 문서를 국사원과 의회로 이송하는 것을 방지하게 한다. 그런데, 다루어지는 주제의 다양함으로 인하여 이와 같은 구조는 법률안의 목적과 전체구조와 관련하여 변화될 수 있음은 당연하며, 그 결과 영향평가들은 반드시 그 구조나 내용에 있어서 상이한 특성을 보여줄 수 있다.

17) “Conseil constitutionnel”에 대해서 종래 헌법위원회 또는 헌법평의회라는 번역이 일반적이었다. 그러나, 2008년 프랑스의 헌법개정에 따라 “Question prioritaire de constitutionnalité”(사후적·구체적 규범통제제도)가 도입되었으며, 실제로 이와 관련된 수많은 결정례가 축적되고 있다. 따라서, 종래의 헌법위원회라는 번역보다는 “헌법재판소”라는 번역이 보다 더 적절할 것으로 판단되어 “헌법재판소”라는 번역어를 사용하고자 한다.

그리고 2009년 4월 15일의 회람에서 기술한 바와 같이 영향평가를 작성하는 것은 법률안의 소관부처이며, 국정조정실은 이와 같은 일의 진행에 참여하며, 필요한 경우 작성된 문서의 충분성에 대한 평가를 하는 것이다. 그렇지만, 국정조정실의 방법론적 기여는 법률안의 소관부처가 사용하는 방법과 관련하여 다소간 보다 강하게 작용할 수 있다는 것은 분명한 것으로 판단된다.¹⁸⁾

V. 영향평가의 적용사례 - 공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안¹⁹⁾

1. 확인된 사실 : 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기” (vivre-ensemble)에 대한 도전임

(1) 사회적 삶의 관점에서 공공장소에서 새로운 문제를 일으키는 행동이 출현하였음

원칙적으로 자유민주주의사회에서는 공공장소에서 시선과 가시성의 상호성 없이 사람들 사이의 소통과 사회적 생활이 가능하다는 묵시적·기초적인 원칙을 중시하며, 이에 따라 사람들은 얼굴을 드러내고 서로 만나고, 관계를 맺는다.

그렇지만, 다른 나라와 마찬가지로 프랑스에서 최근의 현상은 공공장소에서의 얼굴은폐를 통하여 이와 같은 원칙에 반하는 것을 보여주고 있으며, 이는 공동체주의자들의 후퇴와 공화국의 가치에 대한 거부라는 염려스러운 형태를 보여주고 있다. 따라서, 아직은 그 정확한 수를 파악하기 어려운 비율에서 여성에 의해 자발적 혹은 강요된 완전한 얼굴은폐는 발전하고 있으며, 이는 그 자신의 종교적 신념을 나타내고 있으며, 이는 극히 최근까지 프랑스에서 겪어보지 못한

18) Rapport, 18-21면.

19) Etudes d'impact des LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public(이하 “Etudes d'impact”라고 약칭함).

이와 같은 현상은 프랑스 시민들의 불안을 초래하고 있다.

여러 종류의 가설에서 공공장소에서의 얼굴은폐를 통해 다른 사람의 시야의 시선을 절취하는 것은 프랑스 사회에서 받아들여지고 있는 공공생활에 반대하는 움직임으로 보여진다. 즉, 모든 형태의 신분확인에 반대하고, 인간의 존엄성과 남녀평등과 조화되지 않은 행위를 표방하는 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기”(vivre-ensemble)의 방식에 대한 의문을 증폭시키고 있다.²⁰⁾

1) 얼굴은폐 : 프랑스 법에 의해 이미 부분적으로는 규율되고 있음

이미 여러 법률규정은 몇몇 조건에 따라 공공장소나 공공서비스를 행하는 지역에서 얼굴을 자발적으로 은폐하는 것을 금지하고 있으며, 이에 대해 다음과 같은 두 가지 예를 제시하고자 한다.

첫 번째 예는 사람의 신분을 이용한 범죄에 대한 예방과 억제를 통해 사람과 재산의 안정을 보장하기 위한 규정이다. 즉, 형사소송법 제78-1조는 “프랑스 국토위에 있는 모든 사람은 (형사소송법의 규정에 따라 정해진 조건에 따라 경찰에 의한)신분검사에 동의할 것을 수용해야 한다.” 그리고 보다 최근에는 공공도로위에서의 시위를 할 경우 얼굴을 불법적으로 은폐하는 것을 처벌하는 2009년 6월 19일의 데크레(décret n° 2009-724 du 19 juin 2009)²¹⁾가 제정되었다. 동 데크레는 “공공도로위의 시위 가운데 또는 인접한 주위에 있는 사람이 공공질서에 대한 침해할 수 있는 상황에서 자신의 신분을 드러나게 하지 않기 위해 고의적으로 자신의 얼굴을 가리는 행위”는 1,500유로의 벌금에 처할 수 있도록 하였다. 이와 같은 규범은 그 목적이 예방적인 성격을 가진 것으로 재산과 사람의 안전을 위협하게 할 수 있는 행위에 반할 수 있도록 하였다.

두 번째 예는 학교에서의 정교분리원칙(principe de laïcité)의 적용방식에 관한 것이다. 2004년 3월 15일 법률(loi n° 2004-228 du 15 mars 2004)²²⁾은 공립

20) Etudes d'impact, 3면.

21) Décret n° 2009-724 du 19 juin 2009 relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique.

22) LOI n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité,

중·고등학교에서 학생이 공공연히 종교적 소속을 나타내는 상징이나 옷차림의 착용을 금지했다. 그런데 이 법률은 최종적으로 합의에 의해 가결되었으며, 그 때까지 베일(voile)을 쓴 학생의 입학조건에 대한 불안정을 종식시켰다. 그리고 이를 통해 국사원(Conseil d'État, 8 octobre 2004, Union française pour la cohésion nationale, n° 269077)과 유럽인권재판소(Cour européenne des droits de l'homme, 30 juin 2009, Aktas c. France, req n° 43563/08)가 판단한 바와 같이 양심의 자유를 간과하지 않고 긴장을 완화시켰다.

따라서 이와 같은 두 가지 사례에서 프랑스 법은 사회에서의 삶의 기본적인 원칙에 반하는 행위와 현상에 대응할 수 있었으며, 법적인 대응이 효과적이며, 특히 몇몇 태도에서 나타난 불안을 감소시켰다는 점을 보여주었다.²³⁾

2) 완전한 베일(voile)착용의 관습 : 최근의 현상이며, 국가 전체적으로 확산되어가고 있음

전문가들의 견해에 따르면 완전베일의 착용은 이슬람교의 요청사항은 아니라고 한다. 그리고 중동에 기원하고, 최근에 프랑스에 나타나고 있는 이와 같은 관습은 이슬람종교의 전통적인 관행과는 거리가 있다.

프랑스에서 이와 같은 관행은 2000년대 초반에서는 거의 존재하지 않았다. 비록 이와 같은 관행은 여전히 상대적으로 미미하지만, 최근 몇 년 사이에 상당히 발전하고 있는 상황이며, 이에 대해 사회적인 토론과 공권력주체의 답변이 필요한 상황에 처하게 되었다.

2009년 여름 내무부(ministère de l'Intérieur)에 의해 행해진 연구에 따르면 1,900명의 여성이 프랑스에서 완전베일(voile intégral)을 착용하는 것으로 밝혀졌다. 그런데 여기서 감안되어야 할 점은 완전베일을 착용하는 여성에 대한 인구조사는 이들이 자신의 주거나 동네에서 거의 밖으로 외출을 하지 않기 때문에 상당히 어렵다는 점이다. 1,900명의 여성가운데 270명은 해외영토(collectivité

le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

23) Etudes d'impact, 3-4면.

d’Outre-mer)인 Réunion, Mayotte에 거주하며, 프랑스 본토에서 완전베일을 쓰는 50%의 여성은 일드프랑스(Il-de-France)에 거주하고 있다. 그리고 Rhône-Alpes지역에는 160명이 살고 있으며, 100여명의 경우 Provence Alpes Côte d’Azur에 거주하고 있다. 이 세 레지옹(région)²⁴⁾에 전체 완전베일을 쓰는 여성의 2/3를 차지하고 있으며, 코르시카섬(Corse)을 제외한 모든 본토의 레지옹에 완전베일을 쓰는 여성이 존재한다. 요컨대, 베일의 착용은 도시지역에 한정되어 있고, 주거밀집지역에 집중되어 있는 것으로 판단된다.

그리고 내무부는 완전베일을 착용하는 여성들의 연령을 살펴보았는데, 이에 따르면 평균적으로 비교적 젊은 계층이 완전베일을 착용하는 것을 밝혀졌다. 즉, 완전베일을 착용하는 여성의 절반은 30세 미만이며, 90%는 40세 미만이다. 그리고 이들 가운데 1%는 미성년자이다. 게다가, 완전베일을 쓰는 여성의 2/3는 프랑스 국적이며, 이들 가운데 절반은 이민 2세대 또는 3세대인 것으로 밝혀졌다.

요컨대, 프랑스의 완전베일을 쓰는 1/4의 여성은 이슬람으로 개종한 즉, 비이슬람 문화·전통·종교의 가족에서 자라난 사람들로 밝혀졌다.²⁵⁾

3) “함께 살아가기”(vivre-ensemble)의 재검토

공공장소에서의 얼굴을 완전하게 은폐하는 것은 공화주의적 협약을 구성하고, 프랑스 사회의 기본적 원칙을 대표하는 몇몇 본질적인 가치와 충돌한다. 이와 관련하여 다음과 같은 4가지 요소가 강조되어야 한다.

첫째, 의학적인 이유 또는 축제와 같은 특별한 상황을 제외하고 공공장소에서의 얼굴은폐는 사회적 관계를 절연하게 하며, “함께 살아가기”(vivre-ensemble)에 대한 거부 의사의 표시이다. 국민의회(하원)의 정보부서(mission d’information

24) “레지옹(région)에는 중앙정부에 의하여 임명되어 중앙정부를 대표하여 공공질서의 유지, 레지옹에 대한 행정적 통제를 행하는 레지옹지사가 배치되어 있다. 레지옹지사는 도의 지사와 같은 법규의 적용을 받으며, 레지옹지사는 도지사의 상급자가 아니다. 그리고 레지옹지사는 또한 레지옹청이 소재하는 지역에 있는 도의 지사이다” 백윤철·김한양, “단일국가로서 프랑스의 행정조직에 관한 연구”, 「공법연구」제32집 제5호, 한국공법학회, 2004, 541면.

25) Etudes d’impact, 4-5면.

de l'Assemblée nationale)에 의해 행해진 수 많은 자문결과 사회에서의 기초적인 규칙은 교환, 관찰, 말하기이며, 이는 얼굴을 서로 보여주는 것을 전제한다. 반대로, 얼굴을 완전히 가리는 것은 자신과 타자에 대한 부정에 귀착하게 되며, 사람들과의 관계를 확립하는 것을 거부하는 것이다. 이와 같은 관행은 그 자체로 사회적 협약(pacte social)을 불안정하게 하는 상징적 폭력으로서의 성격을 가진다.

프랑스에서 사회적 협약의 기본적인 법적인 표현은 인간과 시민의 권리선언(Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) 제4조-자유는 타인을 해하지 않는 모든 것을 할 수 있는 것이다-에 나타나 있다. 국민의회(하원)의 정보부서가 밝힌 바와 같이 자신의 얼굴을 가리는 것은 다른 사람에게 자신의 얼굴을 보여주면서 소개하기에는 그가 충분히 품위있고, 순수하고, 존경할 만하지 않다는 것을 표시하면서 다른 사람을 해하는 것이다.

그리고 이미 언급한 구체적인 경우 외에 얼굴은폐는 또는 그 자체로 스스로 얼굴을 가리는 사람과 그렇지 않은 사람간에 일종의 상징적 구별을 가져온다. 따라서 얼굴은폐는 자신의 얼굴을 가리지 않는 다수에 대한 거부 또는 얼굴은폐를 통해 스스로 인정하는 어떤 특정한 그룹에 대한 소속을 나타내며, 다른 사람의 시각에 스스로를 드러내는 것을 거부함으로써 물리적으로 나타난 사회의 나머지 부분들에 대한 고립의 의도를 나타낸다. 따라서, 얼굴은폐는 타인에 대한 거부라는 심각한 행위이며, 이는 서로를 인정하는 것이 아닌 서로 거부하는 것이다. 요컨대, 이와 같은 이유로 얼굴은폐는 프랑스 사회에서 수용될 수 없다.

둘째로, 얼굴은폐는 인간의 존엄에 대한 침해이며, 위에서 서술한 사상의 연장선상에서 얼굴은폐는 인간의 존엄이라는 원칙과 조화되지 않는다.

사회적 합의의 본질적 가치는 “1946년 헌법전문”(Préambule de la Constitution de 1946)의 첫 번째 문장-“인간을 노예로 만들고 타락시키고자 했던 체제에 대해 자유인민들에 의해 승리가 쟁취된 다음날 프랑스 인민은 새로이 모든 인간은 인종, 종교, 신앙의 구별 없이 불가양의 신성한 권리를 가진다는 점을 선언한다”-에서 표현되었다. 그리고 이와 관련하여 헌법재판소(Conseil constitutionnel)는 1994년 7월 27일 결정(n° 343DC)에서 위 조항으로부터 “모든 형태의 노예

상태와 타락에 대한 인간의 존엄성 보호는 헌법적 가치(valeur constitutionnelle)를 가지는 원칙이다”고 판시하였다.

그런데 의회의 정보부서에 의한 조사에 따르면 완전베일의 착용은 상당부분 인간의 존엄을 심각하게 침해하는 것으로 간주되었다. 즉, 니캅(niqab)의 착용이 니캅(niqab)을 입는 여성의 선택에 의한 것이 아니라, 그 여성 주위사람들의 강제에 의한 것이라는 점에서 완전베일의 착용은 인간의 존엄을 침해한다는 점에 대해 이견이 없었기 때문이다.

그리고 보다 일반적으로 어떤 한 사람이 공공장소에서 그 자신의 얼굴 전체를 가린다는 것은 그 사람의 자기동일성(identité)의 소멸을 의미하며, 이와 같은 자기동일성의 소멸은 그 자신이 원했던 그렇지 않았던지 간에 분명 비인간적인 것이다. 즉, 인간의 존엄성은 인간 자신의 자기동일성을 나타내고, 유지할 필요성과 연결되어 있다. 따라서, 인간의 얼굴을 은폐함으로써 인간의 자기동일성을 삭제하고, 은폐하는 것은 그 자체로 인간의 존엄성원칙에 반하는 행동이다.

세 번째로 완전베일의 착용관습은 근본적으로 남성과 여성간의 관계에 있어서의 불평등한 관점을 나타낸다. 평등원칙은 프랑스 공화국(République)의 기초중의 하나이다. 인간과 시민의 권리선언 제1조는 “인간은 권리(droit)에 있어서 자유롭고, 평등하게 태어나고, 살아간다.”라고 규정하고 있다. 그런데 니캅(niqab)은 이와 같은 원칙과 근본적으로 배치되는 것으로 판단된다. 왜냐하면, 오직 남성만이 얼굴을 드러내고 살 수 있으며, 여성은 외부세계와 절연되어 감금된 상태에서 살 수 밖에 없으며, 그 결과 사실상 사회적 역할을 수행할 수 없기 때문이다.

또한, 공공장소에서 이동하기 위해 얼굴을 완전히 가려야 하는 것은 여성뿐이라는 생각은 남녀평등원칙(principe de l'égalité hommes-femmes)과 부합하지 않으며, 이는 여성의 자기동일성의 소멸과 프랑스의 기본적 가치에 대한 도전으로 판단된다.

마지막으로, 공공장소에서 완전베일을 착용하는 것은 공공질서를 위한 위협적 근원이며, 어떤 경우 공적질서에 대한 진정한 문제를 발생시킨다.²⁶⁾

26) Etudes d'impact, 5-7면.

4) 보충적인 난점 : 얼굴은폐에 대한 강요

의회정보부서의 보고서에서 지적한 바와 같이 완전베일의 착용은 어떤 개인의 주위사람들에 대한 어떤 한 사람 특히 미성년자에 대한 강제력의 행사를 초래할 수 있다.²⁷⁾

(2) 얼굴은폐행위의 중대성은 이에 대한 반응을 요청하였음

1) 프랑스의 실정법은 완전베일의 착용관행에 대한 투쟁에 불충분한 것으로 판단됨

현행 프랑스의 법제는 완전베일의 착용을 전체적인 문제로 취급하고 있지 않다. 그러나 어떤 장소에서 완전베일의 착용에 대한 체계적인 금지는 정교분리의 원칙(laïcité)과 기업(entreprises)의 원활한 운영의 요청에 부응한다. 즉, 이미 언급한 바와 같이 공역무의 중립성의 원칙은 공무원으로 하여금 그 자신의 직무에 있어서 종교적 신념을 나타내는 것을 금지하고 있다. 사용자에 경우 정교분리의 원칙에 의해 정당화된 외부적으로 자신의 종교적 소속을 나타내는 표식 등의 착용금지에는 초등학교, 중학교, 고등학교에 제한되어 있다. 기업의 경우 판례는 사용자가 근로자에게 직업적 활동의 행사와 부합하지 않는 옷차림새의 착용을 금지하는 것을 인정하고 있다.

그리고 어떤 사람의 정확한 신분확인 은 공공안전의 요청에 부응하기 위해 필요하다. 공공질서가 위협받을 경우 사람에 대한 신분확인 은 신분통제의 범주 또는 공공도로위에서의 시위의 경우에 의무적으로 될 수 있으며, 매우 구체적으로 규정된 상황에서 어떤 사람들에 대한 신분확인 의 필요성은 사람들의 얼굴을 확인하도록 요청할 수 있다. 그리고 이와 같은 의무는 법률, 규칙, 통첩(circulaire) 과 같은 수단으로 규정되고 있다.

그리고 다른 사람으로 하여금 얼굴을 가리도록 강제하는 사실은 일반법(droit commun)에 따라 간접적으로만 처벌될 수 있다. 형법전 제222-13조의 폭행죄는

27) Etudes d'impact, 7-8면.

피해자의 육체와의 모든 직접적 접촉을 제외하고 구성될 수 있으며, 정신적 폭행죄(délit de violence psychologiques)는 피해자의 보호와 여성에 대한 폭력의 예방과 억제를 강화하는 법률안(proposition de loi)에 의해 구체적으로 규정되었으며, 현재 국민의회 제1독회를 통과한 상황이다.

그런데 이와 같은 법제는 그 세분화된 특성과 그 목적의 다양성으로 인하여 공공장소에서 얼굴은폐에 의해 특히 완전베일의 착용에 의해 사회에서 제기되는 문제전체에 대한 대응을 하지 못하고 있다. 비록 얼굴을 은폐하는 행위의 빈도나 숫자가 아주 많지 않다하더라도 성격자체로 얼굴을 은폐하는 사실은 프랑스 사회의 기본적 원칙과 충돌하는 행위이다.

따라서 이와 같은 상황속에서 새로운 법적인 대응이 필요하며, 이 법적인 대응은 얼굴은폐에 의해 촉발된 바로 그 문제에 대응해서는 안 되며, 사회적 협약의 본질적 가치를 천명하는 기회가 되어야 한다.²⁸⁾

2) 공공장소에서의 완전베일의 착용에 대한 법적규율은 프랑스에서 수 많은 토의의 대상이 되었음

공공장소에서의 완전베일의 착용이 프랑스의 공화국적 협약의 본질적인 가치를 침해하는 중대성을 고려하여 프랑스 의회는 프랑스 국토내에서의 완전베일의 착용문제를 다루었다.

우선 국민회의의원인 Jacques Myard는 2008년 9월 23일 완전한 식별과 신분확인을 방해하는 얼굴에 대한 베일의 착용을 처벌하는 법률안(proposition de loi)을 제출하였으며, 2010년 1월 26일 관련보고서가 제출되었다. 또한, 같은 날 급진주의적 관행의 발전에 직면하여 공화주의적 가치의 존중에 대한 애착을 위한 결의안(proposition de résolution)이 헌법 제34-1조²⁹⁾에 기초하여 제출되었

28) Etudes d'impact, 8-9면.

29) 프랑스 헌법 제34-1조 “의회는 의회규칙이 정하는 조건에 따라 결의를 의결할 수 있다”; 2008년 프랑스는 i) 공화국 대통령과 수상간의 권한의 명확화를 위한 보다 잘 통제된 집행권, ii) 의회권한의 강화, iii) 시민들의 권리보호강화를 기본방향으로 대대적인 헌법 개정작업을 하였다. 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 개괄적 소개로는 정재황·한동훈,

으며, 동결의안은 2010년 5월 11일 국민의회에서 만장일치로 가결되었다.

또한, 2010년 2월 5일에는 대중에게 개방된 장소내와 공공도로위에서 얼굴을 은폐하는 것을 목적으로 하는 옷차림새나 부속물의 착용을 금지하는 법률안이 여러 명의 국민의회의원에 의해 제출되었다. 뿐만 아니라, 2010년 2월 9일 M. Jean-Louis Masson은 공공장소에서 사람의 얼굴을 은폐하는 옷차림새의 착용을 금지하는 법률안을 상원(Sénat)³⁰⁾에 제출하였다.

그리고 이와 같은 공공장소에서의 얼굴을 은폐하는 옷차림새의 착용과 관련하여서는 다른 유럽 나라에서도 제기되고 있다.³¹⁾

2. 목적 : 사회통합을 보존하기 위해 공공장소에서 얼굴을 은폐하는 관행을 후퇴시키기

“함께 살아가기”(vivre-ensemble)의 최소한의 요청을 보장하고, 그 결과 국가적 통합을 강화하기 위해 한계를 제시하는 것이 본 법률안의 목적이다. 그런데 이와 같은 움직임은 이슬람교를 믿는 사람들에 대한 낙인을 찍지 않고 행해져야 한다.

즉, 완전배일의 착용은 이슬람을 대표하지 않는다는 사실은 상당히 넓게 공유되고 있다. 따라서, 이와 같은 문제를 다루는 것은 종교적 자유의 억제가 아닌, 프랑스 사회가 이슬람이 퇴행적인 관행으로 동화되는 것을 거부한다는 것으로 여겨져야 한다.

따라서 이와 같은 움직임은 헌법적 원칙과 프랑스의 국제조약에 대한 존중을 보장하기에 적합한 법적인 기초위에 근거해야 한다.³²⁾

「2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008 참조.

30) <http://www.senat.fr/>

31) Etude d'impact, 10-11면.

32) Etude d'impact, 11면.

3. 선택

(1) 새로운 법규정의 개입외의 가능한 선택은 제한된 효용성만 가지는 것으로 판단됨

1) 중재는 필요하지만, 충분하지 않다.

관련당사자 특히 완전베일을 착용하고 있는 여성에 대한 중재발의(initiatives de médiation)는 반드시 필요하고 공화국적인 가치의 수용을 촉진하도록 행해져야 하며, 지방자치단체 특히 시장은 다른 기관과의 협력을 통하여 중요한 역할을 수행한다.

그리고 이와 같은 중재발의는 이슬람교를 대표하는 단체-예를 들면, 프랑스 이슬람 위원회(Conseil français du culte musulman), 프랑스 이슬람 지역위원회(Conseil régionaux du culte musulman)-와의 공조속에서 행해져야 한다. 왜냐하면, 이슬람교를 대표하는 단체는 니캅(niqab)을 착용하는 여성과 그 주위의 사람들과 진정한 대화를 시작할 수단을 가지고 있으며, 프랑스 사회에서 “함께 살아가기”(vivre-ensemble)에 관한 문제로 설득작업을 수행할 수 있기 때문이다.

그렇지만, 이와 같은 중재발의는 충분하지는 않는 것으로 판단된다.³³⁾

2) 의회결의의 가결은 상당히 상징적인 행위이지만, 그 구체적인 효과는 불확실하다.

2010년 5월 11일 국민의회는 다음과 같은 결의를 가결했다. 즉, “인간간의 존엄성, 자유, 평등, 연대의 원칙에 대한 국민의회에의 애착”을 재천명하면서, 국민의회는 “완전베일을 착용하는 것을 포함하는 남성과 여성간의 존엄성과 평등을 침해하는 급진적인 관행은 공화국적 가치에 반하며”, “표현, 견해, 신앙의 자유의 행사는 사회를 기초하는 가치, 권리, 의무를 무시하는 공동규칙으로부터 해방되기 위해서 어느 누구에 의해서 주장될 수 없다”고 하였으며, “폭력과 억압을 겪는 특히 완전베일의 착용을 강요당하는 여성의 효과적인 보호를 보장하기

33) Etude d'impact, 12면.

위한” 효과적인 모든 수단의 실시를 요청하였다.

그렇지만, 이와 같은 결의안의 채택은 상당히 광범위한 정치적 지지와 여론의 반향을 불러일으켰지만, 규범적 효과는 없다. 따라서 강제성이 있는 법규정을 제정할 필요성이 있다.³⁴⁾

(2) 제한의 효과

1) 법률에 의한 금지의 선택

얼굴을 은폐하는 옷차림을 착용하는 것을 금지하는 것은 법률(loi)로 규정되어야 한다. 왜냐하면, 우선 국사원(Conseil d'État)³⁵⁾의 판례에 따르면 개인적 자유에 대한 규칙제정권의 행사에 의한 제한은 구체적 시간과 장소라는 상황에 의해 정당화되어야 하기 때문에 일반적이지도, 절대적이지도 않다. 그리고 공공장소에서의 완전배일의 착용금지는 여러 기본적 자유의 행사를 제한하는 것이기 때문에 헌법 제34조에 따라 법률의 영역에 속한다. 이와 관련하여 헌법재판소(Conseil constitutionnel)³⁶⁾의 결정은 “자유 의 행사가 보장되도록 자유의 존중과 공적 질서의 보호간의 필요한 조화의 실현은 입법자에게 속한다.”라고 판시하였다.³⁷⁾ 마지막으로, 법률은 강력한 상징적인 모습을 가진다. 즉, 법률은 “일반의지의 표현”(expression de la volonté générale)이며, 사회적 협약의 기초가 위협받을 때 공화국의 가치를 재천명하는 것은 바로 법률에 속하기 때문이며, 인간과 시민의 권리선언 제5조는 “법률은 사회에 해가 될 수 있는 행동만을 방어할 수 있는 권리가 있다”라고 규정함으로써 이와 같은 법률의 강력한 상징적 모습의 구체적인 적용을 보여주고 있다.³⁸⁾

34) Etude d'impact, 12-13면.

35) <http://www.conseil-etat.fr/cde/>

36) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

37) décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003.

38) Etude d'impact, 13-14면.

2) 일반적 금지의 선택

법률은 전체 공공장소에서 얼굴을 은폐하기 위한 차림새의 착용일반을 금지한다. 어떤 장소와 어떤 상황에서의 제한적 금지는 문제가 되고 있는 공화국의 원칙의 방어와 법률의 손쉬운 적용 모두에 적합하지 않다.

사회적 삶의 본질적인 규칙을 보존하고, 인간의 존엄성에 대한 존중을 보장하고자 하는 의도는 충분한 근거가 있으며, 프랑스 사회에서 광범위한 합의가 존재하는 문제이다. 따라서, 법률에 의한 일반적 금지는 그 타당성이 인정된다 할 것이다.³⁹⁾

(3) 제재의 선택

두 가지의 경우는 명백히 구분되어야 한다. 즉, 다른 사람에게 얼굴을 은폐하는 옷차림의 착용을 강요한 사람의 경우와 이와 같은 옷차림을 착용한 사람의 경우이다. 따라서 필요성과 비례성(proportionnalité)의 원칙을 동시에 고려해 볼 때 제재(sanction)는 달라야 할 것이다.

첫 번째의 경우 즉, 다른 사람에게 얼굴을 은폐하는 옷차림의 착용을 강요한 사람의 경우 불법적 성격의 형사적 제재 즉, 금고형과 벌금형-1년의 금고형과 15,000유로의 벌금-은 행위의 중대성에 의해 정당화된다.

두 번째의 경우 즉, 얼굴을 은폐하는 옷차림을 착용한 사람의 경우는 경범죄에 대한 단순한 벌금-형법전(code pénal) 제131-16조에 따라 38, 150, 450, 750, 1500유로-으로 충분하다.

제1등급의 벌금인 38유로는 제재되는 행위의 금지를 명확하게 나타내기에는 불충분한 것으로 판단된다. 반면에, 5등급의 벌금인 1,500유로는 너무 지나치고 판단된다. 따라서, 제2등급의 벌금이 가장 적절한 것으로 보인다.

그렇지만, 중요한 문제는 주요한 형벌 외에 보충적으로 선고될 수 있는 다른 형벌을 정하는 것이다. 구체적인 형벌은 예를 들면, 법정명령을 통하여 인정된 조직체에 의해 조직된 사회적 중재(médiation sociale)을 받게 하거나, 완전배일을 착용한 여성이 자유, 공화국의 역사, 여성주의의 역사, 종교 등과 같은 교육

39) Etude d'impact, 14-15면.

을 받게 하는 새로운 종류의 일반이익업무(travaux d'intérêt d'un nouveau genre)를 통해 조직될 수 있다.

그런데 이와 같은 재제는 고유한 재제의 창설을 통하여 이미 존재하는 형법을 복잡하게 하고, 그 실행이 상대적으로 복잡한 규정을 필요로 하기 때문에 무의하며, 또한, 이와 같은 행위를 재제하기 위해 적용될 수 있는 구체적이고, 독특한 형벌의 창설은 입법의 과잉을 초래하는 인상을 줄 수 있다는 점에서 문제점이 있다.⁴⁰⁾

4. 영향의 분석

(1) 법률안속에서 포함된 규칙이 염두에 두는 상황

1) 얼굴을 은폐하는 목적에 관한 적용영역

본 법률안은 어떤 한 사람이 자신의 얼굴을 은폐하는 것을 목적으로 하는 옷차림의 착용을 금지한다. 따라서, 이는 제1차적인 목적이 얼굴은폐와 식별불가능하게 하는 옷차림에 있는 것이 아니라 사람의 신체적 완전성을 보호하는 옷차림에 있다.⁴¹⁾

2) 지역적 적용영역

본 법률안은 모든 공적인 영역을 대상으로 한다. 따라서, 공공도로와 공공에 개방된 장소 또는 공역무(service public)에 이용되는 장소가 포함된다.⁴²⁾

3) 이와 같은 일반적 금지에 부가된 예외(déroagation)

본 법률안은 법률과 규칙에 의해 규정된 얼굴은폐의 경우 또는 직업적 동기에 따른 안전을 이유로 얼굴을 은폐하는 경우는 예외로 취급한다. 즉, 의학적 강제 또는 공중보건의 요청도 고려되며, 문화적 시위와 같은 경우도 예외로 인정한다.⁴³⁾

40) Etude d'impact, 15-16면.

41) Etude d'impact, 17면.

42) *ibid.*

43) *ibid.*

(2) 법적인 영향

법률은 원칙적으로 즉시 적용되기 때문에 적용을 위한 데크레(décret)는 필요하지 않다. 얼굴을 은폐하도록 강제하는 행위를 처벌하는 규정의 실행은 현대적 형태의 인간의 노예화에 반대하기 위한 구체적인 법적인 수단을 공화국(République)에 부여해야 하기 때문에 즉각적으로 이루어야 한다.

반면에 공공장소에서의 얼굴을 은폐하는 것의 금지는 본 법률의 공포후 6개월 뒤에 실행되어야 한다. 이 기간을 통해 국회정보부서에 의한 교육적인 작업이 이루어져야 하며, 금지의 수단에 대한 전체적인 이해를 두 가지 측면-그 하나는 완전배일의 착용금지는 종교적 신념을 목적으로 하는 것이 아니라, “함께 살아가기”(vivre-ensemble)의 원칙을 재천명해야 하며, 다른 하나는 가능한 한 전체배일을 착용하는 여성과 그 주의의 사람들에게 “함께 살아가기”의 원칙에 대한 존중에 관심을 가지게 해야 한다.-에서 촉진해야 한다.

마지막으로, 본 법률은 프랑스 공화국 전체에 적용되어야 하며, 지역적 상황에 맞는 변용을 해서는 안된다.⁴⁴⁾

(3) 국제적 영향

본 법률이 근거하고 있는 원칙과 그 정확한 효과를 고려해 보건대, 본 법률은 국제적 차원의 결과를 가져와서는 안 된다. 따라서, 이와 같은 관점에서 완전배일의 착용은 이슬람교가 주요종교 또는 유일종교인 대부분의 국가에서 종교적인 규칙으로 인정되지 않는다는 점과 이슬람세계에서의 본 법률의 영향은 프랑스의 이미지와 관련하여 제한적이어야 한다는 점이 강조되어야 하며, 프랑스는 얼굴은폐에 대한 규제를 하는 유일한 국가가 아니라는 점이 강조되어야 한다.⁴⁵⁾

5. 자문활동

법률안(projet de loi)을 준비할 때, 수상(Premier ministre)과 법무부장관(Garde

44) Etude d'impact, 21면.

45) *ibid.*

des sceaux)은 주요 종교지도자들을 만났으며, 특히 프랑스 이슬람위원회 (Conseil français du culte musulman, CFCM)의 대표를 만났다.

또한, 공화국적 가치를 엄숙히 재천명하는 법률안과 관련하여 수상과 법무부장관은 이 문제에 대해서 의회의 여러 정당지도자의 자문을 구했다.⁴⁶⁾

VI. 맺음말

프랑스에서의 영향평가서 작성은 국정조정실에 속해 있는 “입법과 법의 질을 담당하는 부서”(service de la législation et de la qualité du droit) 특히, “규범의 질을 담당하는 미션”(mission Qualité de la norme)을 중심으로 이루어지며, 영향평가서는 i) 진단(diagnostic), ii) 추구된 목적(objectifs poursuivis), iii) 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유(options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation), iv) 새로운 규정의 예상가능한 영향(incidences prévisibles du dispositif), v) 자문활동(consultations menées), vi) 개혁의 실행(mise en oeuvre de la réforme)이라는 기준이 포함되어야 한다.

그리고 영향평가의 적용사례에서 제시된 “공공장소에서의 얼굴은폐를 금지하는 법률안”에 대한 영향평가서도 전체적으로는 이와 같은 영향평가서의 기준에 따라 i) 확인된 사실 : 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기”(vivre-ensemble)에 대한 도전임, ii) 목적 : 사회통합을 보존하기 위해 공공장소에서 얼굴을 은폐하는 관행을 후퇴시키기, iii) 선택 : 새로운 법규정의 개입의 가능한 선택은 제한된 효용성만 가짐, 제재의 선택 등, iv) 영향의 분석 : 법률안속에서 포함된 규칙이 염두에 두는 상황, 법적인 영향, 국제적인 영향, v) 자문활동 등으로 작성되었다.

그런데 이와 같이 프랑스의 사례는 우선 아직 입법평가의 구체적인 기준 조차 확정적으로 마련되지 않은 대한민국의 입법평가의 제도설계에 하나의 모범에서

46) Etude d'impact, 22면.

가 될 수 있을 것으로 판단된다. 다만, 구체적인 제도의 설계에 있어서는 대한민국의 입법과정전반의 특수성이 반영되어야함은 물론이며, 향후 각각의 영향평가서의 기준에 대한 세밀한 조사 및 검토가 필요할 것이다.

그리고 입법평가의 주관기관과 관련하여 프랑스의 영향평가가 수상실 산하의 국정조정실(secrétariat général du Gouvernement) 특히 “입법과 법의 질을 담당하는 부서”에서 진행되는 점에서 보듯이 정부의 총리실 산하에 관련기관을 설치하는 것이 바람직하다고 판단된다. 다만, 이 경우 기존에 법제업무를 담당하는 부처에 추가적인 기능을 부여할지, 아니면 새로운 기관을 설치할지에 대해서는 추후 별도의 논의가 필요하다고 할 것이다.

마지막으로, 본문에서는 입법평가와 관련된 프랑스 의회의 역할에 대한 논의를 생략했지만, 향후 대한민국에 입법평가제도의 도입시 국회의 역할 및 국회의 의사진행절차에 대한 재검토도 요망된다 할 것이다.

참고문헌

1. 저서 및 논문

- Etudes d'impact des LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.
Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005.
- Jean-Marie PONTIER/박균성(역), 프랑스법상 입법영향평가, 전문가초청포럼자료집(6), 한국법제연구원, 2007.
- RAPPORT D'INFORMATION fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi.
김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009.
- 박균성, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007
- 박영도, 법령입안기준개발에 관한 연구-프랑스의 법령입안심사기준, 한국법제연구원, 2003.
- 백윤철·김한양, “단일국가로서 프랑스의 행정조직에 관한 연구”, 「공법연구」 제32집 제5호, 한국공법학회, 2004.
- 이인호, “한국에서의 입법평가 : 사례연구 - 입법평가 기준들의 모색을 위한 시론”, 「공법연구」 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회, 2009.
- 전 훈, ‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안-프랑스의 경험과 시사점, 「공법연구」 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007.
- 전 훈, “프랑스 콩세이데타(Conseil d'État)의 기능과 역할”, 「중앙법학」 제12집 제3호, 중앙법학회, 2010.
- 정재황·한동훈, 「2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008
- 한동훈, “2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도”, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009.

2. 인터넷주소

<http://www.legifrance.com>

<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-secretariat-general-du-gouvernement/mission-des-archives>

<http://www.conseil-etat.fr/cde/>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>

〈Résumé〉

Les Critères de Contrôle des Études d'Impact et son
Exemple en France

Han, Dong-Hoon

(Docteur en droit, Cour Constitutionnelle)

Cet article pour de présenter les critères de contrôles des études d'impact et son application.

S'agissant du critères de contrôles des études d'impact, il existe six étapes : i) diagnostic, ii) objectifs poursuivis, iii) options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation, iv) incidences prévisibles du dispositif, v) consultations menées, vi) mise en oeuvre de la réforme.

Ensuite, dans le cadre de l'application des critères de contrôles des études d'impact, nous avons introduit "Etudes d'impact des LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public" Par ces etudes d'impact, nous avons découvert le mécanisme des etudes d'impact à la française.

※ **mots-clés** : étude d'impact, vivre-ensemble, dissimulation du visage, secrétariat général du Gouvernement, inflation normative