



이집트의 통치권력에 관한 헌법적 조명

박 규 환

(영산대학교 교수, 법률연구소장, 이슬람법연구센터장)

I. 연대기적 조명

- 1. 근대 이집트 헌법의 역사
- 2. 현대 이집트 헌법의 역사

II. 2014년 이집트 개정헌법의 개관

- 1. 헌법개관
- 2. 6.30 혁명과 개헌위원회

III. 시사점

- 1. 통합의 그릇인 헌법
- 2. 법과 문화의 상호관계

“글로벌(Glocal)”은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로서, 교통, 통신수단 등의 발달로 생활권이 글로벌화 되어 경제문제를 비롯한 환경문제, 평화문제 등에서는 국가 간 상호의존이 높아지면서도 국가를 대신하는 단위로서의 지역의 역할이 여전히 강조됨을 의미합니다. 이에 최신외국법제정보는 글로벌과 로컬의 주요 현안들을 살펴보고 시사점을 찾고자 합니다.

I. 연대기적 조명¹⁾

1. 근대 이집트 헌법의 역사

이집트 헌법의 역사는 19세기 파샤(Mohammed Ali Pasha) 시대로 거슬러 올라간다. 이 당시의 문서는 “Dawaween”이라는 의회설립에 관한 내용을 보여주지만, 오늘날 이야기하는 현대국가의 헌법과는 차이가 있다.

1866년 케디브 이스마일(Khedive Ismail) 시대에 이르러 진정한 의미의 의회가 설립되었는데, 이러한 의회는 케디브의 주도에 의한 것이었기에 법문에는 행정부(통치권자)의 의무에 대한 내용이 삽입되지 않았다. 하지만 이 법령이 통치권력이 한명에게 집중되는 구조를 탈피하는 방향으로 진행되도록 했다는 점에 의의가 있다. 1882년 케디브 타위픽(Khedive Tawfik) 시대에 헌법초안이 작성되었는데, 이 헌법초안은 1923년 헌법의 기초가 되었다.

1923년 헌법은 제1차 세계대전 이후 1919년에 자유, 독립, 민주라는 기치로 발발된 이집트 혁명의 결과로 탄생하였다. 이 혁명을 통해 1922년 2월 28일 이집트는 영국의 보호국에서 독립국가로 탄생하였다. 30명의 제헌의회는 각 정당의 대표와 독립운동 지도자들로 구성되었고 1923년 4월 헌법을 공포하였다. 그리고 이 헌법은 새로운 국가의 기본이 되었다. 통치 원리로서 권력의 분립과 협력을 바탕으로 한 의회대표제도가 수용되었고 상원과 하원으로 구성된 양원제를 채택하였다.

1930년 헌법은 선거권 부여 문제로 진통을 겪었다. 제81조에서는 일정한 재산이 있는 이집트사람에게만 투표권을 부여한다고 규정하고 있었기 때문이다. 이 조항과 다른 불합리한 조항으로 인해 불만이 확산되었고 이로 인해 이 헌법은 1935년 폐기되었다. 이로 인해 1923년 헌법이 부활되었고 이는 1952년 혁명 때까지 존속되었다.

2. 현대 이집트헌법의 역사

1) 서설

1952년 혁명은 군주제를 종식시켰다. 이어진 나세르 정권하에서는 다수의 임시헌법이 발

1) 이집트 State Informaion Service(www.sis.gov.eg)의 내용을 주로 하였다.

효되게 된다. 혁명 후 헌법위원회는 헌법초안을 작성하였다. 1954년의 이 헌법초안에는 시민의 자유, 근로의 권리 그리고 정의사회구현이 강조되었다.

그러나 이 초안은 1952년 발족된 혁명위원회에 의해 거부되었고 대신 1956년 헌법이 만들어 진다. 그러나 이 1956년 헌법은 단명하게 된다. 2년 뒤 이집트와 시리아는 아랍공화국 (United Arab Republic, UAR)을 결성하고 1958년 임시헌법이 발효된다. 그러나 이 헌법은 곧 폐지되고 1962년에 두 가지 형태의 헌법이 통과되게 된다. 하나는 이집트에서 효력을 가지고 다른 하나는 시리아에서 효력을 가지게 된 것이다. 그러나 이러한 연합은 이집트가 새로운 임시헌법을 통과시킴으로 해체되게 된다.

1971년 헌법은 사다트 대통령이 새로운 민주헌법을 주창한 것이다. 이 새 헌법에서는 더 많은 자유를 허용하려고 했으며 정치·경제영역에서 사회주의 성격을 견지했다. 이 헌법은 1971년 9월 11일 국민투표를 통해 영구헌법으로 자리매김하게 되었다. 이 헌법은 이집트 헌정사에서 중요한 위치를 차지함으로써 이하에서 더 상세히 살펴보기로 하겠다.

2) 1971년 헌법

이 헌법은 전문, 제1장(제1조에서 제6조) 국가, 제2장(제7조에서 제39조) 사회와 도덕, 경제, 제3장(제40조에서 제63조) 권리와 의무, 제4장(제64조에서 제72조) 법치, 제5장 국가원수(제73조에서 제85조), 의회(제86조에서 제136조), 행정부(제137조에서 제164조), 사법부(제165조에서 제173조), 헌법재판소(Supreme Constitutional Court)(제174조에서 제178조), 검찰(제179조), 군대와 국방위원회(제180조에서 제183조), 경찰(제184조), 제6장(제185조에서 제193조) 기타규정과 경과규정, 제7장(제194조에서 제211조) 자문회의(Shurah Council), 언론으로 구분되어 있고 총 211개 조항이 있다. 강력한 권한을 가진 대통령은 연임이 가능하며 국회가 지명하고 국민투표로 선출된다. 최고사법권은 최고헌법재판소에 부여된다. 언론의 자유가 보장되며 검열은 금지됨을 명문으로 규정하고 있다. 언론과 관련된 각종 사안을 다루는 최고언론위원회(Supreme Press Council)가 헌법과 법률에 의해 구성된다.

상술한 헌법의 내용을 구체화 시키는 법률들이 제정되었는데 그 중 주요한 것을 살펴보면 다음과 같다.

- 1956년 정치적 권리의 실행에 관한 법률
- 1972년 국회법
- 1972년 시민의 자유에 관한 수정법률
- 1977년 정당법
- 1978년 사회방어와 안전에 관한법

- 1979년 헌법재판소법

3) 주요 헌법개정

① 1980년

사다트 대통령은 몇몇의 헌법조항개정을 주도했다. 그 중에서 이슬람법(샤리아)이 입법의 원천이 됨을 규정한 것이 매우 주목할 만한 개정내용이 된다.

헌법의 내용을 구체화 시키는 다음과 같은 법률들이 제정되었다.

- 1980년 자문회의(Shurah Council)법
- 1980년 아랍사회주의연맹자금법

② 2005년

무바라크 대통령은 의회를 통해 대통령 선거와 관련된 제76조의 개정을 단행하였다. 이로 인해 복수대통령 후보가 출마할 수 있게 되었다. 그러나 이 규정은 실제로 양당구도를 제한하였고 무소속후보의 출마를 제한하였다는 평가를 받는다.

③ 2007년

무바라크 대통령은 34개 조항의 개정을 주도하였다. 정치민주화, 자본주의로의 중심이동, 선거제도의 개혁, 사회주의 기조의 폐지가 그 주요내용이다.

4) 2011년 1월 이집트 혁명 후 헌법 개정

① 2011년

이집트 혁명이 진행되던 2011년 2월 10일 대통령선거와 지위(제76조와 제77조), 의회의 선거와 권한(제88조와 제93조), 헌법개정(제189조)에 관한 조항이 개정되었고 제179조에 규정된 검찰에 관한 조항은 삭제되었다. 이로 인해 2011년 1월 25일 시작된 무바라크 대통령의 퇴진을 요구하며 진행된 이집트 혁명은 마침내 30년 장기집권의 무바라크 시대를 종식시켰다. 무바라크는 11일 권력을 군에 이양하고 대통령직에서 물러난다.²⁾

2) 이집트혁명관련 주요일지는 다음과 같다. 연합뉴스 2014.1.16자 기사 참조.

② 2011년 임시헌법

2011년 3월 30일 군사최고위원회(Supreme Council of the Armed Forces)는 헌법을 폐지시키고 새로운 임시헌법을 통과시켰다. 이 임시헌법은 새로운 헌법이 제정될 때까지만 과도 기적 효력을 갖게 하였다.

임시헌법은 행정권과 사법권에 대한 현대적 반영과 9월의 총선거, 11월의 대통령선거에 대한 내용을 담았다. 또한 헌법위원회의 새로운 헌법제정에 대한 내용도 포함되었다.

③ 2012년 헌법

제헌의회는 대부분 이슬람정당이 장악하였다. 제헌의회 분포가 여성과 청년 그리고 소수세력에 대한 대표성이 부족하다는 지적이 있었기 때문에, 4월 10일 카이로 행정법원에 제헌의회 구성 적법성 판단이 제기되었으나 판단이 유보되었다. 이는 후에 이집트 헌법재판소에 의해 무효로 판단된다.

2012년 6월 14일에는 이집트 헌법재판소가 선거절차상의 하자로 인해 하원을 해산 시킨다. 이후 입법권은 슈라위원회에 임시적으로 부여 되었다. 헌법재판소는 하원 의원의 1/3 의석이 불법적으로 당선되어 의회 구성도 역시 불법이라고 선언했다. 이에 앞서 하급법원은 의회 1/3 의석이 정당이 아닌 개인후보가 출마하도록 되어 있음에도 정당이 이 영역에도 후보를 출마시켜 평등의 원칙을 위배하였다고 판단했다. 또 헌법재판소는 무바라크 정권체제의 인사가 공직에 출마할 수 없도록 한 법이 위헌이라고 판단해 무바라크 대통령하에서 총리를 지낸 샤피크가 대선에 나갈 수 있는 길을 열어주었다.

2012년 12월 1일 헌법초안이 무르시 대통령에게 전달되었고 이 헌법초안에 대한 저항도 상당하였으나 12월 15일에 국민투표에 부쳐져 63.8%의 지지를 얻었다. 이 헌법은 2013년 6월 혁명이 일어날 때까지 6개월간 존속하였다. 이후 헌법이 정지되고 헌법개정을 위한 개헌위원회가 구성되었다.

2013년 6월 2일 이집트 헌법재판소는 상원(슈라위원회)과 이들이 구성한 제헌의회가 적법절차에 위배되었다며 무효선언을 하였다.

④ 2014년 헌법

2013년 6월 30일 혁명의 결과로 새로운 현대적 민주국가를 세우는 과제가 이집트에 부과되었고 이에 새 헌법이 필요하게 되었다. 이러한 새 헌법은 기존의 자유를 유지하고 국가의 통합을 위태롭게 하는 위협에 대비할 수 있는 제도를 만들어야 하는 과제를 부여 받았다.

2014년 헌법은 전 아랍연맹 사무총장과 외무장관을 지내고 50인으로 구성된 개헌위원회의 위원장으로 선출된 아므르 무사에 의해 주도 되었다. 이 개헌위원회는 여성, 청년, 소수종교, 혁명세력 등 이집트 사회의 각종 세력을 골고루 대표하도록 구성되었다. 이 개헌위원

회에는 변화된 정치상황의 반영과 2012년 헌법조항 중 논란이 일었던 내용을 다루는 과제가 부여되었다. 2013년 12월 3일 개헌위원회는 개정 헌법초안을 2013년 7월 4일 임시대통령에 취임한 아틀리 만수르 헌법재판소 소장에게 제출하게 된다. 2014년 1월 14일부터 15일까지 실시된 국민투표에서 투표자 98%에 육박하는 찬성을 통해 새 헌법이 확정되게 되었다.

II. 2014년 이집트 개정헌법의 개관³⁾

1. 헌법개관

먼저, 총 247개조로 구성된 헌법의 내용을 개관해 보면 다음과 같다.

제1편 국가(제1조~제6조)	제1절 일반조항(제184조~제187조)
제2편 사회의 기본요소	제2절 법원과 검찰(제188조~제189조)
제1장 사회적 요소(제7조~제26조)	제3절 국무위원회(제190조) ⁴⁾
제2장 경제적 요소(제27조~제46조)	제4장 헌법재판소(제191조~제195조)
제3장 문화적 요소(제47조~제50조)	제5장 법원조직(제196조~제197조)
제3편 공공 권리, 자유 그리고 의무 (제51조~제93조)	제6장 변호사(제198조)
제4편 법치주의(제94조~제100조)	제7장 법조전문가(제199조) ⁵⁾
제5편 통치구조	제8장 군대와 경찰
제1장 입법권(제101조~138조)	제1절 군대(제200~제202조)
제2장 행정권	제2절 국방위원회(제203조)
제1절 대통령(제139조~제162조)	제3절 군사법원(제204조)
제2절 정부(제163조~제174조)	제4절 국가안보위원회(제205조)
제3절 지방자치단체(제175조에서 제183조)	제5절 경찰(제206조에서 제207조)
제3장 사법부	제9장 국가선거위원회(제208조~제210조)
	제10장 방송통신최고위원회(제211조~제213조)
	제11장 국가자문위원회, 독립기관과 통제기관

3) 이집트 state informaion service(www.sis.gov.eg)에 소개된 헌법전문과 1875년부터 발행된 이집트 유력 일간지 Al-Ahram에서 2010년 11월부터 제공하고 있는 Ahram Online(<http://ahram.org.eg/>)의 내용을 주로 하였다.

4) 사법부의 독립기관이며 징계사건등 행정사건을 관할한다. 영어로는 The state Council이라고 번역된다.

5) 사법전문가, 법의학자, 공증사무소를 말한다.

제1절 국가위원회(제214조)⁶⁾

제2절 독립기관과 통제기관(제215조~제221조)⁷⁾

제6편 일반규정과 경과규정

제1절 일반규정(제222조~제227조)

제2절 경과규정(제228조~제247조)

2. 6.30 혁명과 개헌위원회

무슬림형제단으로 대표되는 이슬람 강경주의자들의 의석점령과 대통령 당선으로 인한 정권장악은 여러 방면에서 많은 우려를 자아내었고, 급기야 2013년 6월 30일 혁명의 결과로 모든 세력을 아우르는 국가통합의 과제가 이집트에 주요 이슈로 부상 되었다.

개헌위원회의 위원장인 아므르 무사에 의해 주도 된 개헌위원회에는 이런 연유로 여성, 청년, 소수종교, 혁명세력등 이집트 사회의 각종 세력이 골고루 수용되었으며, 6.30 혁명 후에 이집트 정치·종교세력에 의해 정지되었던 정치개혁의 진행과 2012년 이슬람강경세력의 영향으로 만들어진 헌법조항을 개정하는 임무를 수행하게 된다.

이하에서는 이러한 개헌위원회의 활동 중 이슬람 우세적 헌법조항의 개정에 관한 내용과 기타 주요 개정 내용을 살펴본다.

1) 이슬람 종교에 관한 영역

사다트 대통령이 세속화정책에 대한 이슬람 세력의 비판을 의식해 도입한 헌법 제2조 ‘샤리아법이 입법의 원천이 된다’는 규정은 계속 존속되었다. 다만, 2012년 헌법에 도입했던 제219조는 헌법전문으로 내용이 완화되어 규정되었다. 2012년 헌법은 수니파 이슬람 성직자가 샤리아법의 해석에 있어 최종 권한을 행사할 여지를 열어주었으나, 2014년 헌법은 헌법재판소가 최종권한을 행사하도록 하였다. 또한 2014년 헌법 전문에서는 이집트가 종교와 군사적 영향력에서 자유로운 현대적 민주국가와 문명정부를 지향함을 명시하였다.

2) 군사영역

2014년 헌법은 군대에게 더 많은 권한을 주는 방향으로 개정되었다. 군사최고위원회의 권한이 강화된 것이다. 국방장관의 임명에 관한 기존 제195조의 규정을 제201조에서 그대로

6) 인권위원회, 여성위원회, 아동과 모성위원회, 장애우위원회가 국가위원회의 예로 제시된다.

7) 중앙은행, 금융감독원, 감사원이 예로 언급된다.

수용하였으나, 경과규정인 제234조에서 향후 8년간 국방장관의 임명에 군사최고위원회의 승인이 있어야 함을 규정한 것이다.

제204조에서는 민간인의 군사법원 재판관할에 대해 더 상세한 내용을 규정하였다.

3) 권리와 자유

제11조에서 여성, 모성, 아동의 권리를 강화하였고, 제74조에서는 정당의 자유 강화를 규정하면서 정당해산은 오로지 판결에 의해서만 가능하도록 하였다. 제64조에서는 종교의 자유가 절대적으로 보장된다고 하면서 이슬람, 기독교, 유대교를 특별히 명시하였다. 이는 소수세력이지만 영향력을 꾸준히 유지하고 있는 콥틱종파의 영향력이 반영된 것으로 보인다. 고문의 절대적 금지를 신설하면서 제52조에 규정하였고, 역시 신설된 법앞의 평등과 차별금지에 관한 자세한 내용은 제53조에 규정되었다. 그 밖에 제55조, 제93조, 제243조, 제244조, 제235조, 제71조, 제236조에서 권리와 자유에 대한 내용이 강화되었다.

4) 통치구조

대통령 보다는 의회의 권한이 강화되는 방향으로 개정이 진행되었다. 기존에는 대통령의 중범죄와 반역죄에 대해서만 탄핵을 할 수 있도록 했던 것에 비해 제159조에서는 헌법위반에 대해서도 탄핵을 할 수 있도록 요건을 확대하였다. 2012년 헌법 제152조에서는 탄핵소추 발의가 하원 재적 1/3, 결의가 2/3 이도록 하였으나, 2014년 헌법 제159조에서는 발의를 1/2, 결의가 2/3가 되도록 하면서 검찰총장이 이를 수사하도록 하였다. 검찰총장을 대통령이 임명하도록 한 2012년 헌법 제173조의 내용이 2014년에는 제189조에서 최고사법위원회가 임명하도록 개정되었다. 그 밖에도 통치권력에 대한 헌법개정이 다수 있었다(제117조, 제133조, 제136조, 제137조, 제139조, 제141조, 제145조, 제154조, 제158조, 제161조, 제185조).

III. 시사점

1. 통합의 그릇인 헌법

헌법은 서로 다른 정치세력과 이해관계의 역학관계를 통합이라는 그릇에 담아내는 문명의 산물이다. 이집트 혁명 후 헌법 개정과정에서 나타난 이슬람세력에로의 편중된 권력집중은

결국 사회 저변의 불안요소와 결합하여 그 완성이 이루어지지 못하게 되었다. 물론 그 이면에 군부와 독점경제권력의 이해관계가 내포되어 있음을 간과할 수는 없을 것이다.

본인이 옳다고 느끼는 가치가 극명히 대립되는 우리나라의 작금의 현실을 볼 때 이집트의 급변했던 정세는 우리에게 시사점을 준다. 서로가 서로의 가치를 인정하고 협력하는 것이 한국사회에 필요하다는 것이다. 타협하지 않고 본인의 가치를 절대적으로 우선시 시켰던 이집트 무슬림형제단의 순수한 노력에는 경의를 표하지만 “공존하는 삶”에 대한 집권세력의 배려가 없었다는 점은 사뭇 매우 아쉬운 지점이 된다. 민주주의는 소수의 의견을 말살하기 위해 다수결 원리를 작동시키는 기제가 아니기 때문이다.

한정된 자원을 ‘획득’하기 위해 그간 인류가 벌여온 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’은 이제 그 끝을 예고하고 있다. 앞으로 지구촌에 남겨진 과제는 한정된 자원을 ‘보존’하기 위해 인류가 어떻게 협력할 것인가이다. ‘만인의 만인에 대한 협력’의 시대가 다가오고 있는 것이다. 이러한 예측을 바탕으로 할 때 ‘통합’은 그만큼 더 중요한 화두가 된다. 이집트의 혁명과정 사례를 보면 사회통합이 얼마나 중요한지가 나타난다. 때문에 이집트의 정치통합과정은 현재 우리나라에서 벌어지고 있는 세대간, 이념간 대립에 대해 시사하는 바가 크다고 하겠다.

2. 법과 문화의 상호관계

이집트 헌법을 보면 대륙법적인 시각에서 볼 때 특이한 점이 나타난다. 헌법조문에 변호사, 검찰, 경찰이 규정된 것 이라든지 방송통신최고위원회에 대한 규정이 헌법에 규정되어 있는 것 등이 그 예이다. 이는 법이 문화의 영향을 받고 있음을 나타내 준다. 이집트는 한국과 문화적 배경과 역사적 경험이 다르기에 이집트의 혁명과정을 한국에 시사점으로 적용하는 것에 이견이 있을 수 있다.

국가공동체의 다양한 부분(종교, 법, 정치, 경제, 문화, 예술, 교육 등등)이 독립적으로 토대를 구축하고 있지만 그러한 토대들이 상호 연동되어 유기적으로 움직이고 있기에⁸⁾ 이집트가 종교와 삶이 분리되지 않는 아랍국가임에도 한국에 그 시사점이 크다고 말할 수 있다. 이집트가 여전히 이슬람의 샤리아법을 그 입법의 원천으로 헌법 제2조에 규정하고 있음에도 그렇다.

8) 줄저, 아랍세계의 법문화 -코란, 샤리아, 이슬람국가의 법, 한국학술정보, 2014, 24쪽 참조.

참고문헌

줄지, 아랍세계의 법문화 - 코란, 샤리아, 이슬람국가의 법, 한국학술정보, 2014.24쪽 참조.
이집트 state informaion service, <http://www.sis.gov.eg>.
Ahrām Online, <http://ahram.org.eg/>.