

법정 퇴직 연령을 62세 이상으로 정하는 것을 금지하는 내용의 국민투표 법률안에 대한 위헌 결정¹⁾

I. 사건개요

프랑스의 에마누엘 마크롱 대통령(Emmanuel Macron)은 2020년에 연금개혁을 추진하였지만, 노동계의 강력한 반대와 코로나19 팬데믹의 발생으로 연금개혁을 중단하였다. 이후 마크롱 대통령은 재선을 위한 선거운동 기간 동안 연금개혁을 핵심적인 공약으로 계속 주장하였으며, 2022년 4월 24일 대통령 선거 결선 투표에서 승리하였다.

재임에 성공한 마크롱 대통령은 법정 퇴직 연령을 62세에서 64세로 단계적으로 연장하는 등의 내용을 담은 ‘2023년 사회보장 재정수정법률안’(Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023)을 2023년 1월 23일에 의회에 제출하였다. 의회의 입법과정에서 엘리자베스 보른(Élisabeth Borne) 수상은 프랑스 헌법 제49조 제3항²⁾의 규정을 적용하여 법률안에 대한 일반적 입법절차를 생략하고, ‘2023년 사회보장 재정수정법률안’을 신속하게 가결되도록 하였다.³⁾

이에 프랑스의 상원의원들과 하원의원들은 프랑스 헌법 제61조 제2항⁴⁾의 규정에 근거하여 ‘2023년 사회보장 재정수정법률’(Loi de financement

1) Décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023; 프랑스 헌법재판소는 의원발의 국민투표 법률안에 대한 청구를 원어인 ‘Référéndum d’initiative partagée’의 약자인 ‘RIP’로 표기하고 있다. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decisions-par-type>, 2023. 12. 05. 방문

2) 프랑스 헌법 제49조 “③ 수상은 국무회의의 심의를 거친 후 정부제출 재정법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 하원에 대해 책임을 진다. 이 경우 24시간 이내에 제출된 불신임안이 진항에서 정하는 요건에 따라 가결되지 아니하는 한 정부제출 재정법률안 또는 사회보장 재정법률안은 채택된 것으로 간주한다. 뿐만 아니라, 수상은 회기마다 하나의 정부제출 법률안 또는 의원발의 법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.”

3) ‘2023년 사회보장 재정수정법률안’에 대한 프랑스 헌법 제49조 제3항의 적용에 대한 소개와 관련하여 오창룡, 2023년 프랑스 연금개혁과 헌법 제49조제3항, 외국 입법·정책 분석 제35호, 국회입법조사처, 2023. 05. 25. 참조.

4) 프랑스 헌법 제61조 “① 조직법률은 공포되기 전에, 헌법 제11조에서 언급된 법률안은 국민투표에 회부되기 전에, 의회의 의사규칙은 시행되기 전에 헌법재판소에 회부된다.
② 이와 같은 목적을 위해 대통령·수상·하원의장·상원의장·60인의 하원의원·60인의 상원의원은 법률이 공포되기 전에 헌법재판소에 청구할 수 있다.”

rectificative de la sécurité sociale pour 2023)에 대해서 프랑스 헌법재판소에 사전적 위헌법률심판을 청구하였다. 프랑스 헌법재판소는 2023년 4월 14일 결정⁵⁾을 통해서 ‘2023년 사회보장 재정수정법률’의 일부 규정에 대해서만 위헌으로 판단하고, 법정 퇴직 연령을 62세에서 64세로 단계적으로 연장하는 규정 등에 대해서는 합헌으로 판단하였다.⁶⁾

한편, ‘2023년 사회보장 재정수정법률’에 대한 사전적 위헌법률심판의 청구와 별도로 진보적 성향의 정당들의 연합인 ‘새로운 생태 및 사회인민연합’(Nouvelle Union populaire écologique et sociale, Nupes) 소속 252명의 하원의원 및 상원의원은 ‘퇴직연령을 62세 이상으로 정하는 것을 금지하기 위한 국민투표 법률안’(Proposition de loi visant à affirmer que l’âge légal de départ à la retraite ne peut être fixé au-delà de 62 ans, 이하 ‘심판대상법률안’이라 한다)을 발의하였고, 2023년 3월 20일에는 의원발의 국민투표절차에 관한 프랑스 헌법 제11조⁷⁾의 규정에 근거하여 심판대상법률안이 헌법에 합치하는지에 대한 판단을 프랑스 헌법재판소에 청구하였다.

1958년에 제정된 프랑스 제5공화국 헌법 제11조⁸⁾는 대통령의 국민투표부외권에 관해 규정하였으며, 이는 대통령이 국민에게 직접 의견을 구할 수 있

5) Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023.

6) 프랑스 헌법재판소의 2023년 4월 14일 결정의 내용에 대해서는 김지영, 프랑스 사회보장제도 재정통제에 관한 공법적 고찰 - 프랑스 헌법재판소 “퇴직제도개혁사건”에 관한 결정을 논의의 토대로 하여 -, 공법연구 제51집 제4호, 2023, 255-261 참조.

7) 프랑스 헌법 제11조 “① 대통령은 공화국 관보에 공표된 의회 회기중에 진행된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라, 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이와 같은 정책에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되지는 않으면서 제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다.

③ 제1항에서 규정한 사항에 대한 국민투표는 의원 1/5의 발의와 이와 같은 발의에 대한 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10의 지지로 조직될 수 있다. 이러한 발의는 의원발의 법률안의 형식을 띠며, 공포된 후 1년이 지나지 않은 법률규정의 폐지를 목적으로 할 수 없다.

④ 국민투표안의 제출조건과 헌법재판소가 전항의 규정에 대한 준수를 통제하는 조건은 조직법률에 의해 규정된다.

⑥ 프랑스 국민이 의원발의 국민투표법률안을 채택하지 않을 경우, 이전의 의원발의 국민투표법률안에 대한 투표일 이후 2년의 기간이 만료되기 전에 동일한 사항에 관한 새로운 의원발의 국민투표법률안이 제출될 수 없다.”

8) 2008년 헌법개정 이전의 프랑스 헌법 제11조는 “① 대통령은 의회의 회기중 관보에 공표된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라, 공권력의 조직에 관하거나, 공동체의 결정의 승인을 필요로 하거나, 헌법에 위반하지는 않으나 제도의 기능에 영향이 있을 조약의 비준을 동의함을 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 부칠 수 있다.

② 국민투표에 의하여 법률안이 채택이 확정된 때에는 대통령은 전조에 정하는 기간 내에 이를 공포한다.”고 규정한다. 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, p. 372.

는 수단을 가져야 한다는 샤를 드골(Charles de Gaulle) 전(前) 대통령의 의지가 반영된 규정이다. 따라서 프랑스 헌법 제11조는 원래 의회의 통제를 회피하기 위한 대통령의 통치수단 또는 집행권의 우월성을 담보하는 수단으로서 설계되었다.

그러나 2008년에 있었던 헌법개정은 1/5의 의원들의 발의에 의해서도 국민투표가 조직될 수 있는 절차를 새롭게 도입하였으며, 이 사건에서 ‘새로운 생태 및 사회인민연합’ 소속의 의원들이 사용한 절차도 바로 2008년의 헌법 개정으로 도입된 ‘의원발의 국민투표’(référendum d’initiative partagée)⁹⁾이다.

아래에서는 프랑스 헌법상 의원발의 국민투표제도가 생소한 제도라는 점을 고려하여 프랑스 헌법 제11조의 의원발의 국민투표제도를 먼저 살펴본 다음 ‘퇴직연령을 62세 이상으로 정하는 것을 금지하기 위한 국민투표 법률안’에 대한 프랑스 헌법재판소의 판단을 살펴보고자 한다.

II. 프랑스 헌법상 의원발의 국민투표제도

1. 법적 근거

프랑스 헌법상 의원발의 국민투표제도의 헌법적 근거는 프랑스 헌법 제11조이며, 프랑스 헌법 제11조에서 규정한 국민투표안의 제출조건과 헌법재판소의 국민투표안의 제출과 관련된 통제의 구체적인 사항은 ‘헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령’(ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel)이 규정하고 있다.

9) ‘의원발의 국민투표’(référendum d’initiative partagée)는 ‘공동발의 국민투표’라고도 번역하며, 원래 브텔 교수(Georges Vedel)가 위원장으로 활동했던 1993년의 헌법개정자문위원회(Comité consultatif pour la révision de la Constitution)의 제안에서 유래한다. <https://www.vie-publique.fr/fiches/23968-en-quoi-consiste-le-referendum-dinitiative-partagee-rip>, 2023. 12. 05. 방문.

가. 프랑스 헌법

제11조: ① 대통령은 공화국 관보에 공표된 의회 회기 중에 진행된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라, 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이와 같은 정책에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되지 않는 범위에서 제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 부칠 수 있다. …

③ 제1항에서 규정한 사항에 대한 국민투표는 의원 1/5의 발의와 이와 같은 발의에 대한 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10의 지지로 조직될 수 있다. 이러한 발의는 의원발의 법률안의 형식을 띠며, 공포된 후 1년이 지나지 않은 법률규정의 폐지를 목적으로 할 수 없다.

④ 국민투표안의 제출조건과 헌법재판소가 전항의 규정에 대한 준수를 통제하는 조건은 조직법률에 의해 규정된다.

⑤ 의원발의 국민투표 법률안이 조직법률이 정한 기간 내에 양원에서 심사되지 않는 경우, 대통령은 해당 의원발의 국민투표 법률안을 국민투표에 붙인다.

⑥ 프랑스 국민이 의원발의 국민투표 법률안을 채택하지 않을 경우, 이전의 의원발의 국민투표 법률안에 대한 투표일 이후 2년의 기간이 만료되기 전에 동일한 사항에 관한 새로운 의원발의 국민투표 법률안은 제출될 수 없다.

나. ‘헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률 명령’

제45-2조: 헌법재판소는 의원발의 국민투표 법률안을 접수받은 후 1개월 내에 다음과 같은 사항을 심사한다.:

1° 의원발의 국민투표 법률안이 최소 1/5의 의원들에 의해 제출되었는지. 여기서 1/5은 헌법재판소가 청구를 접수한 날에 실제로 참석한 의원의 수로 계산하며, 소수점 이하인 경우 다음으로 높은 숫자로 반올림한다.

2° 의원발의 국민투표 법률안의 목적이 헌법 제11조 제3항 및 제6항에서 규정한 조건을 준수하였는지. 여기서 헌법 제11조 제3항 및 제6항에서 규정한 기간은 헌법재판소가 청구를 등록한 날을 기준으로 계산된다.

3° 의원발의 국민투표 법률안의 어떠한 규정도 헌법에 반하지 않는지.

제45-6조: 헌법재판소는 의원발의 국민투표 법률안이 선거인명부에 등록된 유권자 가운데 최소 1/10의 찬성을 획득하였는지에 대해 선언한다. 헌법재판소의 결정은 공화국 관보에 공포된다.

2. 의원발의 국민투표제도의 구체적 절차

의원발의 국민투표를 위한 구체적 절차는 다음과 같다.

첫째로, 의원발의 국민투표 법률안을 제출하기 위해서는 최소한 의원 1/5의 발의가 있어야 한다(프랑스 헌법 제11조 제3항). 현재의 프랑스 의회를 기준으로 전체 925명의 의원(하원의원 577명, 상원의원 348명) 가운데 최소 185명의 발의가 필요하다.¹⁰⁾

둘째로, 헌법재판소가 심판청구된 날부터 1개월 내에 의원발의 국민투표 법률안이 헌법에 합치하는지에 대해 판단해야 한다.

셋째로, 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 헌법에 합치하는 경우, 국민들은 9개월 동안 해당 의원발의 국민투표 법률안에 대한 지지를 인터넷 플랫폼 또는 일정한 장소에서 할 수 있다.¹¹⁾

10) 의원발의 국민투표 법률안은 하원의 사무국 또는 상원의 사무국에 제출되며, 하원의원들 및 상원의원들이 서명한다. 하원의장 또는 상원의장이 의원발의 국민투표 법률안의 위헌 여부에 대한 심판을 헌법재판소에 청구하면 해당 의원발의 국민투표 법률안에 대한 심사와 관련된 의회 내의 절차는 중단된다(Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013). Commentaire de la Décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023, p. 2.

11) 의원발의 국민투표 법률안에 대한 실무적 관리는 내무부가 담당하며, 프랑스 헌법재판소는 이를 통제한다. Commentaire de la Décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023, p. 3.

넷째로, 헌법재판소는 해당 의원발의 국민투표 법률안에 대한 국민들의 지지가 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10에 해당하는지를 확인한다.

마지막으로, 의회가 6개월 내에 해당 의원발의 국민투표 법률안을 심사하지 않는 경우, 대통령은 이를 국민투표에 부친다(프랑스 헌법 제11조 제5항).¹²⁾

3. 의원발의 국민투표 절차에 대한 프랑스 헌법재판소의 통제

의원발의 국민투표 법률안과 관련된 절차에서 프랑스 헌법재판소는 다음과 같은 점을 판단한다.

첫째로, 프랑스 헌법재판소는 형식적인 측면에서 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 1/5의 의원들에 의해 제출되었는지 판단한다.

둘째로, 프랑스 헌법재판소는 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 프랑스 헌법 제11조 제1항에서 규정한 국민투표의 대상에 해당하는지를 심사한다. 즉 프랑스 헌법재판소는 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이와 같은 정책에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되지 않는 양으면서 제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준동의에 해당되는지를 판단한다.

셋째로, 프랑스 헌법재판소는 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 공포된 후 1년이 지나지 않은 법률규정의 폐지를 목적으로 하는지(프랑스 헌법 제11조 제3항) 또는 프랑스 국민이 앞선 2년 전에 국민투표를 통해 거부한 법률안과 동일한 주제에 대한 것인지를 심사한다(프랑스 헌법 제11조 제6항).

마지막으로, 프랑스 헌법재판소는 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 재정적 차원의 부담을 초래하는지(프랑스 헌법 제40조¹³⁾)와 전체 헌법에 반하

12)

<https://www.vie-publique.fr/fiches/23968-en-quoi-consiste-le-referendum-dinitiative-partagee-rip>, 2023. 12. 05. 방문.

13) 프랑스 헌법 제40조 “공공 자원의 감소 또는 공공부담의 신설 내지 증가를 수반하는 의원발의 법률안·개정안은 접수될 수 없다.”

지 않는지(1958년 11월 7일 법률명령 제45-2조 3°)를 확인해야 한다.¹⁴⁾

III. 주문

심판대상법률안은 헌법 제11조 및 ‘헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령’ 제45-2조가 정하는 조건에 부합하지 않는다.

IV. 심판대상법률안 및 관련조항

의원발의 국민투표 법률안에 대한 통제의 심판대상법률안은 다음과 같다.

심판대상법률안

퇴직연령을 62세 이상으로 정하는 것을 금지하기 위한 국민투표 법률안
제1조: 사회보장법전(code de la sécurité sociale) 제L. 351-1조 제1항, 농업 및 어업법전(code rural et de la pêche maritime) 제L. 732-18조, 민간 및 군대 퇴직연금법전(code des pensions civiles et militaires de retraite) 제L. 24조 I의 1°과 제L. 25조 1°에 규정된 퇴직연금의 수급 연령은 62세 이상으로 규정될 수 없다.

관련조항

‘사회보장법전’

제L. 351-1조 제1항: 노령 보험은 사회보장법전 제L. 161-17-2조에서 규정한 연령부터 그 결제를 요구하는 모든 피보험자에게 퇴직 연금을 보장한다.

14) Commentaire de la Décision n° 2023-4 RIP du 14 avril 2023, pp. 3-4.

제L. 161-17-2조: 사회보장법전 제L. 351-1조 제1항, 농업 및 어업법전 제L. 732-18조, 민간 및 군대 퇴직연금법전 제L. 24의 I의 1°과 제L. 25조 1°에서 규정한 퇴직연금에 대한 권리의 개시연령은 1955년 1월 1일부터 태어난 피보험자의 경우 62세이다.

이 연령은 1955년 1월 1일 이전에 출생한 피보험자의 경우 제1항에서 규정한 연령의 한도 내에서, 1951년 7월 1일에서 1954년 12월 31일 사이에 출생한 피보험자의 경우 … 데크레(décret)¹⁵⁾로 정한다.

‘농업 및 어업법전’

제L. 732-18조: 노령 보험은 사회보장법전 제L. 161-17-2조에서 규정한 연령부터 그 결제를 요구하는 모든 피보험자에게 퇴직 연금을 보장한다.

‘민간 및 군대 퇴직연금법전’

제L. 24조 I의 1°: 연금의 결제는 해당 공무원이 사회보장법전 제L. 161-17-2조에서 규정한 연령에 도달할 때 개시된다.

제L. 25조 1°: 제L. 24조에서 규정한 공무원 이외의 민간 공무원의 경우 연금의 결제는 … 사회보장법전 제L. 161-17-2조에서 규정한 연령 이전에 개시될 수 없다.

V. 판단

1. 헌법재판소에 청구된 심판대상법률안은 헌법 제11조 제3항의 규정에 따

15) ‘데크레’(décret)는 대통령 또는 수상이 발동하는 명령이다. 데크레는 제정절차에 따라서 국사원의 심의를 거친 명령, 국무회의의 심의를 거친 명령, 단순한 명령으로 나눌 수가 있다. 이러한 데크레는 개입영역에 따라 헌법 제37조의 독자명령과 헌법 제21조의 집행명령으로 구분할 수 있다. 프랑스 헌법은 헌법에서 법률로 규정하도록 하는 사항 이외의 사항은 (법규)명령으로 규정하도록 하는데 이러한 것이 헌법 제37조에 의한 독자명령이고, 법률을 집행하기 위한 명령이 헌법 제21조에 의한 집행명령이다. 한국법제연구원, 프랑스 법령용어집, 2008, 283-284면.

라 하원 사무국에 제출되었다(판시이유 1).

2. 프랑스 헌법 제11조 제1항, 제3항, 제4항, 및 제6항은 다음과 같이 규정한다.: 《 ① 대통령은 공화국 관보에 공표된 의회 회기 중에 진행된 정부의 제안 또는 양원의 공동제안에 따라, 공권력의 조직, 국가의 경제·사회 또는 환경정책에 관한 개혁과 이와 같은 정책에 기여하는 공역무에 대한 개혁, 또는 헌법에 위반되지는 않으면서 제도의 기능에 영향을 미칠 조약의 비준동의를 목적으로 하는 모든 법률안을 국민투표에 붙일 수 있다.

③ 제1항에서 규정한 사항에 대한 국민투표는 의원 1/5의 발의와 이와 같은 발의에 대한 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10의 지지로 조직될 수 있다. 이러한 발의는 의원발의 법률안의 형식을 띠며, 공포된 후 1년이 지나지 않은 법률규정의 폐지를 목적으로 할 수 없다.

④ 국민투표안의 제출조건과 헌법재판소가 전항의 규정에 대한 준수를 통제하는 조건은 조직법률에 의해 규정된다.

⑥ 프랑스 국민이 의원발의 국민투표 법률안을 채택하지 않을 경우, 이전의 의원발의 국민투표 법률안에 대한 투표일 이후 2년의 기간이 만료되기 전에 동일한 사항에 관한 새로운 의원발의 국민투표 법률안이 제출될 수 없다. 》 (판시이유 2)

3. ‘헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령’ 제45-2조는 다음과 같이 규정한다.: 《 헌법재판소는 의원발의 국민투표 법률안을 접수받은 후 1개월 내에 다음과 같은 사항을 심사한다.

1° 의원발의 국민투표 법률안이 최소 1/5의 의원들에 의해 제출되었는지. 여기서 1/5은 헌법재판소에 청구를 등록한 날에 실제로 참석한 의원의 수로 계산하며, 소수점 이하인 경우 다음으로 높은 숫자로 반올림한다.

2° 의원발의 국민투표 법률안의 목적이 헌법 제11조 제3항 및 제6항에서 규정한 조건을 준수하였는지. 여기서 헌법 제11조 제3항 및 제6항에서 규정

한 기간은 헌법재판소에 청구가 등록된 날을 기준으로 계산된다.

3° 의원발의 국민투표 법률안의 어떠한 규정도 헌법에 반하지 않는지. 》
(판시이유 3)

4. 첫째로, 심판대상법률안은 1958년 11월 7일의 법률명령 제45-2조 1°의 규정에 부합하게 헌법재판소가 청구를 접수한 날짜에 최소한 의원 1/5에 의해 제출되었다(판시이유 4).

5. 둘째로, 1958년 11월 7일의 법률명령 제45-2조 2°의 규정 및 2019년 5월 9일의 헌법재판소 결정에서 판시한 바와 같이, 헌법재판소가 청구를 접수한 날에 의원발의 국민투표 법률안의 목적이 헌법 제11조 제3항 및 제6항에서 규정한 조건을 준수하였는지를 확인하는 것은 헌법재판소의 권한이다. 헌법재판소는 2019년 5월 9일의 결정 및 2022년 10월 25일 결정에서 판시한 바와 같이, 청구된 의원발의 국민투표 법률안이 공권력의 조직, 국가의 경제, 사회 또는 환경 정책에 관한 개혁 및 이들 정책에 기여하는 공역무의 개혁, 또는 제도의 기능에 영향을 미칠 수 있는 조약의 비준을 허용하는 것을 그 목적으로 하는지를 확인한다(판시이유 5).

6. 이 사건에서 청구된 심판대상법률안의 유일한 조항은, 일반적인 피보험자에게 적용되는 사회보장법전 제L. 351-1조 제1항, 농업에 종사하는 피보험자에게 적용되는 농업 및 어업법전 제L. 732-18조 및 민간 공무원에게 적용되는 민간 및 군대 퇴직연금법전 제L. 24조 I의 1°과 제L. 25조 1°에 규정된 퇴직연금의 수급연령은 62세 이상으로 규정될 수 없다고 규정한다(판시이유 6).

7. 그런데 헌법재판소가 심판대상법률안을 접수한 날 현재에 사회보장법전 제L. 161-17-2조는 사회보장법전 제L. 351-1조 제1항, 농업 및 어업법전 제

L. 732-18조 및 민간 및 군대 퇴직연금법전 제L. 24조 I의 1°과 제L. 25조 1°의 퇴직연금 수급연령은 62세로 정한다는 점을 규정한다(판시이유 7).

8. 따라서 헌법재판소가 심판대상법률안에 대한 청구를 접수한 날 현재에, 퇴직연금 수급연령은 62세 이상으로 규정될 수 없다는 점을 규정한 심판대상법률안은 현재의 법 상태를 변경하는 것은 아니다(판시이유 8).

9. 뿐만 아니라, 입법자는 이전의 법률규정이 의회에 의해 가결되었거나 또는 국민투표라는 수단으로 제정된 사정과 무관하게 이전의 법률규정을 언제든지 변경하거나, 보충하거나 또는 폐지할 수 있다. 따라서 법률규정이 국민투표라는 수단으로 가결된다는 상황이나 입법부를 구속할 수 있는 상한선을 설정한다는 사실만으로는 현재의 법 상태에 대한 변화를 가져오는 것으로 간주될 수 없다(판시이유 9).

10. 따라서 심판대상법률안은 헌법 제11조가 규정하는 사회 정책에 관한 ‘개혁’(réforme)에 해당되지 않는다(판시이유 10).

11. 요컨대, 심판대상법률안은 헌법 제11조 제1항에서 규정하고 있는 다른 국민투표의 대상에 해당되지 않으며, 헌법 제11조 제3항 및 1958년 11월 7일 법률명령 제45-2조 2°조가 정하는 요건에 부합하지 않는다(판시이유 11).

V. 결정의 의의

법정 퇴직 연령을 64세로 단계적으로 연장하는 것을 주요내용으로 하는 연금개혁의 문제는 2023년 프랑스 사회에서 가장 논쟁적인 문제였다. 재선에 성공한 마크롱 대통령은 프랑스 제5공화국 헌법이 제정될 무렵부터 학계로부터 비판적인 평가를 받아온 프랑스 헌법 제49조 제3항을 적용하여 연금개

혁을 신속하게 완수하고자 하였다. 이와 같은 정부의 입장을 반대하는 정치 세력은 프랑스 헌법 제11조의 의원발의 국민투표제도를 통해 연금개혁을 저지하고자 하였지만, 프랑스 헌법재판소는 이를 인정하지 않고 정부 측의 입장을 지지하였다.

2008년의 헌법개정 이후 의원발의 국민투표 법률안에 대한 4번째 청구로 분류되는 이 사건에서 프랑스 헌법재판소는 프랑스 헌법 제11조와 ‘헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령’ 제45-2조 이외에도 프랑스 헌법재판소의 선례인 2019년 5월 9일 결정¹⁶⁾과 2022년 10월 25일 결정¹⁷⁾에도 근거하여 이 사건을 판단하였다. 이와 같은 프랑스 헌법재판소의 입장은 ‘청구를 접수한 날’(à la date d’enregistrement de la saisine)을 기준으로 프랑스 헌법 제11조 및 1958년 11월 7일의 법률명령 제45-2조가 규정하는 요건을 판단한 점¹⁸⁾과 프랑스 헌법 제11조 제1항의 ‘국가의 경제 정책에 관한 개혁’의 개념을 폭넓게 인정하지 않는 점¹⁹⁾에서 확인할 수 있다.

16) Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019.

17) Décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022.

18) ‘파리 공항 활주로 운영의 국가공역무로서의 성격을 규정하는 것을 목적으로 하는 의원발의 국민투표 법률안’(Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l’exploitation des aéroports de Paris)에 대한 2019년 5월 9일 결정(Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019)에서 프랑스 헌법재판소는 “청구를 접수한 날 현재 해당 법률안은 공포된 지 1년 미만인 법률조항의 폐지를 목적으로 하지 않는다.”(판시이유 7)라고 판시하였다.

19) ‘대기업의 예외적 이익에 대한 추가적 세금을 창설하는 의원발의 국민투표 법률안’(proposition de loi portant création d’une contribution additionnelle sur les bénéficiaires exceptionnels des grandes entreprises)에 대한 2022년 10월 25일 결정에서 프랑스 헌법재판소는 “이 의원발의 국민투표 법률안은 일정한 회사에 대한 현재의 징수의 수준을 높이는 것에 그치는 조치를 2025년 12월 31일까지 도입함으로써 국가의 예산을 풍부하게 하는 효과를 초래한다. 따라서 이 법률안은 헌법 제11조의 국가의 경제 정책에 관한 개혁에 관한 것으로 볼 수 없다.”(판시이유 5)라고 판시하였다. 이와 관련하여 2022년 10월 25일 결정에 대한 프랑스 헌법재판소의 공식적인 해설은 위 국민투표 법률안이 경제 정책의 전통적 목적을 변경하지 않는다는 점과 조세구조에 대한 중요한 변화를 가져오지 않는다는 점을 근거로 헌법 제11조의 ‘국가의 경제 정책에 관한 개혁’에 해당되지 않는다고 판단하였음을 설명하고 있다(Commentaire de la décision n° 2022-3 RIP du 25 octobre 2022, pp. 5-6).