

프랑스의 사면제도*

전 학 선**

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 프랑스 사면제도의 역사
- III. 사면의 종류와 근거
- IV. 제5공화국에서의 사면
- V. 사면권 행사의 주체와 사면 대상
- VI. 사면 절차와 효과
- VII. 사면권 행사의 한계와 통제
- VIII. 결론

I. 서론

사면은 역사적으로 절대군주인 국왕의 은사권에서 유래되었다고 보고 있는데, 근대국가 이후로 대부분의 국가에서 사면제도를 두고 있다.¹⁾ 우리나라도 헌법 제79조가 대통령의 사면권에 관하여 규정하고 있고, 이에 따라 사면법이 있다. 사면권은 전통적으로 국가원수에게 부여된 고유한 은사권이며, 국가원수가 이를 시혜적으로 행사한다.²⁾

사면제도는 그 동안 남용의 문제가 있어 많은 논란이 있었는데, 그럼에도 불

* 이 연구는 (2019학년도) 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수.

1) Hélène Ruiz Fabri et s, Les institutions de clémence(amnistie, grâce, prescription) en droit international et droit constitutionnel comparé, Archives de politique criminelle, 2006. p.237 et s.

2) 헌재 2000. 6. 1. 97헌바74.

구하고 여전히 그 제도가 남아 있는 것은 사면제도를 단순히 구시대의 유물로만 볼 수 없고 사면제도를 통하여 형사사법제도의 경직성을 교정하고 나아가서 형의 집행에 있어서 인간적이고 정치적인 요소를 고려할 수 있기 때문이다.³⁾

우리나라에서도 사면권은 대통령의 고유 권한으로 대통령이 사면권을 행사하기 위해서는 국무회의의 심의를 거쳐야 하고 일반사면은 국회의 동의를 얻어야 하는 것으로 별다른 통제없이 행하여지고 있다. 3.1절 특별사면, 8.15 특별사면 등 대통령이 대국민화합차원에서 특별사면을 한다고 하면서 사면권을 행사하고 있다. 우리나라에서 대통령이 정치인이나 경제인에 대한 사면을 통하여 대국민화합을 한다고 하는데, 특별사면권 남용에 대한 비판도 많이 있었다.⁴⁾ 대통령의 사면권 행사가 일반 국민에게 사실상 혹은 간접적인 영향을 미칠 수는 있으나 법적이익 또는 권리를 직접적으로 침해하지는 않는다⁵⁾고 할 수 있다. 그러나 대통령의 사면권행사는 특정한 구성요건에 대한 형법적 비난, 즉 처벌의 대상으로 한 입법적 결정, 그리고 특정인의 범죄행위에 대한 사법적 결정을 부인하는 결과가 되기 때문에 신중하여야 하고 일반 국민들이 수궁할 수 있는 사유가 있어야 한다.⁶⁾

프랑스에서도 사면제도는 오랜 역사를 가지고 있는데, 사면권이 대통령과 국회에 나누어져 있다. 대통령이 하는 사면을 Grâce라고 하고, 국회가 하는 사면을 amnistie라고 하고 있는데, 둘 다 우리나라의 사면에 해당된다. 대통령이 하는 사면은 우리나라의 특별사면에 해당되고, 국회가 하는 사면은 우리나라의 일반사면에 해당되어 일반사면은 법률로 하도록 되어 있다.

프랑스도 대통령 취임 직후에는 일반사면을 하곤 하였는데, 프랑스에서도 사면제도에 대해서는 많은 논란이 있다. 사면제도는 권력분립에 대한 예외로 사법부가 한 판결의 집행을 대통령이 수정하는 것이기 때문이다.

따라서 프랑스에서는 사면제도가 어떻게 운영되고 있는지를 파악하여 우리나라 사면제도 개선에 도움이 되고자 한다.

3) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2019, 566면.

4) 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2018, 736면.

5) 헌재 1998. 9. 30. 97헌마404.

6) 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2017, 719면.

II. 프랑스 사면제도의 역사

사면제도는 군주시대에 국왕의 은사(恩賜)제도에서 유래한 것으로 국가원수가 행사하는 것이 보통이다.

프랑스에서도 사면은 구체제(Ancien Régime)에서부터 있었다. 절대왕정에서 왕은 국가권력 그 자체였고 왕은 모든 것을 다 할 수 있다는 생각에 형을 면제하거나 죄를 용서하는 것을 할 수 있었던 것이다.

구체제 하에서 사면의 효력과 관련하여 왕의 사면은 다양한 종류가 있었는데, 사면장이라 하여 면제장(Lettres d'abolition) 혹은 용서장(Lettres de pardon)이 있었는데 이는 처벌을 면하게 하는 것이었고, 특사장(Lettres de rémission)이라 하여 자격을 회복시키고 재판을 정지시키는 것이 있었다. 감경장(Lettres de commutation)이라 하여 선고된 형을 감경시켜주는 사면도 있었으며, 추방면제장(Lettres de rappel de ban)이라 하여 추방령을 받은 자에 대하여 사면을 하는 것이 있었으며, 자격회복장(Lettres de réhabilitation)이라 하여 시민권을 회복시켜주는 사면도 있었다.⁷⁾ 이러한 왕의 사면권은 왕의 재량으로 왕이 자의적으로 할 수 있었는데, 이러한 것에서 지금의 사면제도가 유래하였다고도 볼 수 있다.

그 후 프랑스 혁명 당시에는 사면권이 폐지되었는데, 제헌의회(Assemblée constituante)에서 1791년 6월 4일 채택된 데크레(décret)는 형에 대한 사면(grâce), 특사(rémission), 면제(abolition), 용서(pardon), 감경(commutation)의 행사는 폐지된다고 규정하였다. 그러나 이 당시에도 법률에 의한 일반사면(amnistie)은 남아 있었다.

그 후 1802년 나폴레옹에 의하여 통령(consulat)에 의한 사면제도는 다시 부활하였다. 공화력 10년 테르미도르 16일의 헌법(Constitution du 16 thermidor An X) 제86조는 “제1통령은 사면권을 가진다”고 규정하여 특별사면권이 부활되었던 것이다. 이 때 제1통령이 사면권을 행사하기 위해서는 평의회(Conseil privé)에서 법무부장관(le grand-juge), 2인의 장관(deux ministres), 2인의 상원 의원(deux sénateurs), 2인의 콩세이데타 위원(Conseillers d'État)과 2인의 파기원 재판관(deux juges du Tribunal de cassation)의 의견을 청취한 후에 사면

7) Xavier Prétot, Article 17, La Constitution de la République Française, 3e éd., Economica, 2008, p.546.

권을 행사할 수 있도록 하였다.⁸⁾

1810년에는 형법전(Code pénal)과 형사소송법전(Code d'instruction criminelle)에서 사면에 대하여 규정을 두게 되었다.

사실 1804년 이후 황제의 지배 하에서 프랑스에서 특별사면권은 왕에게 많은 특권을 부여하는 것이었는데, 특히 1814년 헌장 제67조⁹⁾와 1830년 헌장 58조¹⁰⁾에서는 왕은 사면을 하거나 감형을 할 권리를 가진다고 규정하였었다.

1848년 11월 4일 헌법 제55조는 보통직접선거로 선출된 대통령에게 특별사면권을 부여하였는데, 특별사면권 행사에 제한을 두어 콩세이데타의 의견을 청취한 후에만 특별사면권을 행사할 수 있도록 하였다. 동 조항에는 일반사면에 관해서도 규정을 두었는데, 일반사면은 법률에 의해서만 인정될 수 있다고 하였고 공화국 대통령과 장관 그리고 사법고등법원(Haute Cour de justice)에 의하여 처벌받은 사람은 국민의회(l'Assemblée nationale)에 의해서만 사면될 수 있다고 하였다. 1848년 헌법 제55조가 일반사면(amnistie)은 법률에 의해서만 가능하다는 것을 규정한 것이라 할 수 있다.¹¹⁾

프랑스에서 제2제정(1852년~1870년)에서는 사면이 새로운 형태로 나타나게 된다. 1852년 1월 14일 헌법 제9조는 대통령에게 사면권을 부여하였는데, 1852년 12월 26일 헌법(Sénatus-consulte du 25 décembre 1852) 제1조는 황제에게 특별사면권과 일반사면권을 부여하였다.

제3공화국 헌법인 1875년 헌법에서는 대통령에게 특별사면권을 부여하였고, 일반사면은 법률에 의해서만 가능하도록 규정하였다(제3조). 제4공화국에서는 대통령의 특별사면권을 제한하는 것과 유사한 규정을 두었는데, 1946년 10월 27일 헌법 제35조는 대통령이 최고사법관회의(Conseil supérieur de la magistrature)에서 특별사면권을 행사하도록 규정하였다. 제4공화국에서 최고사법관회의는 대통령이 주재하는데, 법무부장관이 부위원장이 되고 6인의 국민의회(Assemblée nationale) 의원과 4인의 사법관(magistrat) 그리고 그 이외의 법조인 2인으로 구성되었다. 반면에 일반사면권은 제3공화국 헌법과 마찬가지로

8) Xavier Prétot, Article 17, La Constitution de la République Française, 3e éd., Economica, 2008, p.547.

9) 1814년 헌장 제67조 왕은 서면권을 가지고 형을 감경할 권리를 가진다.

10) 1830년 헌법 제58조. 왕은 서면권을 가지고 형을 감경할 권리를 가진다.

11) Xavier Prétot, Article 17, La Constitution de la République Française, 3e éd., Economica, 2008, p.548.

법률로만 할 수 있도록 규정하였다(제19조).

제5공화국 헌법을 제정할 당시 별다른 논의없이 대통령의 특별사면권 규정을 두었는데, 제17조에서 “대통령은 특별사면권을 가진다”라고 규정하였다가 2008년 헌법개정으로 “대통령은 개인에 대한 특별사면권을 가진다”라고 규정하게 되었다. 일반사면에 관해서는 제5공화국에서는 처음부터 헌법 제34조에서 법률로 하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 사면의 종류와 근거

일반적으로 사면이라 하면 좁게는 형의 선고의 효력이나 공소권을 소멸시키는 또는 형의 집행 면제를 가져오는 조치를 말하는 것이고, 넓은 의미로는 좁은 의미의 사면뿐만이 아니라 그 외에 감형과 복권을 하는 조치를 말한다.¹²⁾

우리나라에서 사면의 종류에는 일반사면과 특별사면이 있다(사면법 제2조). 프랑스에도 사면의 종류에는 일반사면과 특별사면이 있다. 대통령이 하는 사면을 ‘grâce’라고 하고 있는데 이를 특별사면이라 할 수 있고, 국회가 하는 사면을 ‘amnistie’라고 하고 있는데 이를 일반사면이라 할 수 있다.

특별사면은 대통령의 권한으로 헌법 제17조에 근거하고 있고, 일반사면은 법률로 하도록 되어 있고 헌법 제34조에 근거를 두고 있다.

일반사면의 조치가 법적이라면 특별사면의 동기는 매우 정치적일 수 있다.¹³⁾ 그러나 사면이나 공소시효는 모두 정치적 그리고 사회적 평화를 유지하기 위한 것이라고 볼 수도 있다.¹⁴⁾

1. 일반사면

일반사면은 헌법 제34조에 규정되어 있는데, 일반사면은 법률로써 하도록 되어 있다. 헌법 제34조는 법률로 규정할 사항들을 열거하고 있는데, 제34조 제1

12) 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2018, 735면.

13) Eric Millard, Epurations, amnistie, amnésie ; un bref éclairage sur le droit, MIREHC n°3-1999.

14) CC. n°2013-319 QPC du 7 juin 2013.

항에서 일반사면(amnistie)은 법률로 규정하여야 할 사항으로 열거되어 있다. 결국 일반사면은 법률로 하게 되어 있어 국회가 하는 것으로, 특별사면이 형의 집행의 일부 또는 전체를 면제하는 것과 달리 일반사면은 형벌의 대상이 되는 행위의 처벌적 성격을 없애는 것이다.¹⁵⁾

프랑스에서 법률은 조직법률(loi organique)과 보통법률(loi)이 있다. 조직법률은 보통법률보다 엄격한 입법절차를 거치도록 되어 있는데, 공권력조직이라는 공직선거 등 헌법에서 조직법률로 규정하도록 한 사항들에 대해서는 조직법률로 규정하여야 한다.¹⁶⁾ 헌법은 일반사면에 대하여 보통법률로 규정하도록 하고 있어, 보통법률로 규정하면 된다.

일반사면은 법률로 하도록 되어 있으므로 입법작용인 것이고 이는 곧 주권의 행사라고 할 수 있다. 일반사면은 법률로 정하도록 되어 있으므로 이는 헌법제정권력자가 입법자에게 사면권을 위임한 것이라 할 수 있다.¹⁷⁾

2. 특별사면

특별사면은 대통령이 하는 것으로 개별적으로 개인에 대하여 형의 전부 또는 일부의 집행을 면제시켜주는 것을 말한다. 프랑스 헌법 제17조는 “대통령은 개인에 대한 특별사면권을 가진다”라고 규정하고 있어 헌법에서 대통령의 특별사면권을 규정하고 있다.

2008년 7월 헌법개정으로 특별사면에 대한 헌법규정이 개정되었다. 2008년 헌법개정 이전에는 헌법 제17조가 “대통령은 특별사면권을 가진다(Le Président de la République a le droit de faire grâce)”라고만 규정하였던 것을 개정하여 현재는 “대통령은 개인에 대한 특별사면권을 가진다(Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel)”라고 규정하고 있다. 2008년 헌법개정 이전에는 대통령의 특별사면권 행사에 있어서 개인에 대한 특별사면권을 행사하는 것을 물론이고 집단적으로도 특별사면권을 행사할 수 있도록 하여 이에 대한 비판이 있었다. 또한 사르코지 대통령 이전의 대통령들이

15) Michel de villers, Dictionnaire du droit constitutionnel, 4e éd., Armand Colin, 2003, p.11.

16) 이에 관해 자세한 것은 박인수, 프랑스 제5공화국의 헌법하위규범, 영남법학 제4권 제1·2호, 1998. 2, 96면 이하 참조.

17) Jessica Makowiak, L'amnisti en question, RDP, 2008, p.520.

사면대상자들에 대한 관용 측면에서 특별사면권을 행사하였다고 보다는 교도소의 수용 인원을 줄이고자 하는 측면에서 특별사면을 집단적으로 행하였다는 지적도 있다.¹⁸⁾

집단사면은 특정한 범주의 사람들에게 사면의 혜택을 주게 되어 있어 사면권의 남용이 문제제기되었던 것이다. 집단사면은 동일한 형벌을 받은 사람들임에도 불구하고 그 선고일자에 따라 혜택이 주어지지 않을 수 있어 불평등의 문제가 제기되는 등 많은 문제점을 가지고 있어 집단적으로는 특별사면권을 행사할 수 없도록 헌법을 개정한 것이었다.¹⁹⁾ 결국 제5공화국에서 대통령의 사면권이 헌법 제17조에 근거하여 행사되는데, 집단사면과 개별적 사면이 혼재되어 있고 그 근거도 간접적으로는 헌법 제34조에 근거하기 때문에 사면권 남용의 문제와 정당성 문제가 제기되었던 것이다.²⁰⁾

특별사면의 경우 사면권행사의 성격을 통치행위(acte de gouvernement)로 보고 있다. 프랑스의 행정최고재판소(Conseil d'Etat) 판례를 통하여 확립된 통치행위이론은 프랑스의 역사적 산물이라 할 수 있다. 일반적으로 통치행위라 함은 국가기관의 행위의 적법성을 법원이 심사하는 국가에서, 고도의 정치적 성격을 띠는 국가행위 내지 국가적 이해에 직접 관계되는 사항을 대상으로 하는 국가행위라고 하여 법원의 합법성 심사에서 제외되는 행위를 말한다. 프랑스에서 통치행위를 인정하는 근거를 실정법에서 찾는 견해도 있었으나 지금의 대다수의 학자들이 행정최고재판소 판례에서 그 근거를 찾고 있다.²¹⁾ 행정최고재판소는 대통령의 특별사면권 행사를 통치행위로 인정하였다.²²⁾ 그러나 이와 더불어 사법작용으로 보기도 하였다.²³⁾

프랑스에서는 1981년 10월 9일 사형폐지에 관한 법률(Loi n°81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort)에 의하여 사형이 폐지되었는데, 사형이 폐지되기 전까지는 특별사면이 보통 사형을 감형시키는 것이었다. 그러나 사형 폐지 이후에는 다른 형의 전부 혹은 일부를 감형하는 것이다.²⁴⁾

18) Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 39e éd., LGDJ, 2018, 607.

19) 정재협, 프랑스 대통령에 관한 2008년 헌법개정, *성균관법학* 제21권 제1호, 2009. 4, 496면.

20) Pauline Türk, *Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008*, RFDC, 2009, p.517.

21) 전학선, 프랑스의 계엄제도, *외법논집* 제38권 제2호, 2014. 5, 7면.

22) CE. 30 juin 1893, S. 1985. 3. 41. note Hauriou.

23) CE. 28 mars 1947, obs. Waline, RDP, 1947. 95, S. 1947.III.89; comp. CE 31 janv. 1986, D. 1986. 468, note Plouvin.

IV. 제5공화국에서의 사면

1. 일반사면

제5공화국에서 일반사면은 주로 대통령 선거 이후에 단행되었다. 가장 최근에는 2002년 시락대통령이 재선에 성공한 뒤에 사면법이 제정되었다. 2002년 사면법, 1995년 사면법, 1988년 사면법, 1981년 사면법, 1969년 사면법, 1966년 사면법 등이 대통령 취임 후에 제정된 사면법이다.

제5공화국 이전에는 대통령선거에 따른 사면법 제정이 항상 있었던 것은 아니다. 제2공화국에서 1848년 12월 10일 대통령선거(루이 나폴레옹 보나파르트 - Louis-Napoléon Bonaparte) 이후에도 사면법제정이 없었고, 그 이후에도 1871년 티에르(Thiers) 대통령이나 1873년 맥마홍(Mac Mahon) 대통령, 1894년 카시미르 페리에(Casimir-Périer) 대통령 선거 이후에도 사면법 제정이 없었다.²⁵⁾

또한 알제리 전쟁과 관련하여 1962년 12월 23일 사면법과 1966년 6월 17일 사면법 그리고 1968년 7월 31일 사면법이 제정되었다.²⁶⁾

일반사면은 법률로 하도록 되어 있는데, 프랑스에서 법률안 발의는 국회의원과 더불어 수상도 할 수 있다. 제5공화국에서의 사면법은 모두 수상이 발의한 것이었다.

년도	일반사면법명	법안 발의자
2002	2002년 사면법(Loi n°2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie)	수상 (Jean-Pierre Raffarin)
1995	1995년 사면법(Loi n°95-884 du 3 août 1995 portant amnistie)	수상(Alain Juppé)
1989	1989년 사면법(Loi n°89-473 du 10 juillet 1989 portant amnistie)	수상(Michel Rocard)

24) Hugues Portelli, Droit constitutionnel, 10e éd., Dalloz, 2013, p.236.

25) Matthieu Conan, Amnistie présidentielle et tradition, RDP, 2001, p.1328.

26) 이에 관해서는 Stéphane Gacon, Les amnisties de la guerre d'Algérie(1962~1982), Histoire de la Justice, 2005, p.271. 이하 참조.

1988	1988년 사면법(Loi n°88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie)	수상(Michel Rocard)
1985	1985년 누벨칼레도니에 관한 사면법(Loi n°85-1467 du 31 décembre 1985 portant amnistie relative à la nouvelle-Calédonie)	수상(Laurent Fabous)
1981	1981년 사면법(Loi n°81-736 du 4 août 1981 portant amnistie)	수상(Pierre Mauroy)
1974	1974년 사면법(Loi n°74-643 du 16 juillet 1974 portant amnistie Art 24 ; modification de l'article 4 de la loi 68697 du 31 juillet 1968)	수상(Jacques Chirac)
1972	1972년 사면법(Loi n°72-1127 du 21 décembre 1972 portant amnistie de certaines infractions)	수상(Pierre Messmer)
1969	1969년 사면법(Loi n°69-700 du 30 juin 1969 portant amnistie)	수상(Jaques Chaban-Delmas)
1968	1968년 사면법(Loi n°68-697 du 31 juillet 1968 portant amnistie(Algérie))	수상(Maurice Couve de Murville)
1968	1968년 사면법(Loi n°68-457 du 23 mai 1968 portant amnistie(Université))	수상(Georges Pompidou)
1966	1966년 사면법(Loi n°66-409 du 18 juin 1966 portant amnistie)	수상(Georges Pompidou)
1966	1966년 사면법(Loi n°66-396 du 17 juin 1966 portant amnistie d'infraction contre la sû de l'Etat ou commises en relation avec les événements d'Algérie)	수상(Georges Pompidou)
1964	1964년 사면법(Loi n°64-1269 du 23 décembre 1964 portant amnistie et autorisant la dispense de 1964. Certaines incapacités et déchéances)	수상(Georges Pompidou)

프랑스에서 사면법은 정해진 내용이나 형식은 없고 사면법마다 조금씩 그 내용이 다르다. 따라서 사면법마다 일반사면의 적용 범위나 조건 등을 담고 있다. 그러나 사면법에서 공통적인 것을 찾을 수 있는 것이 있다.

2002년 사면법을 보면 2002년 5월 17일 이전에 행해진 범죄에 대해서만 적용된다고 하여 일반사면 대상의 날짜를 규정하고 있고(제1조), 2002년 사면법은 일반사면의 대상을 규정하고 있고(제2조부터 제7조), 제9조에서는 사면에 대한 이

의제기에 대하여 규정하고 있으며, 제10조에서는 개인적 조치에 대한 일반사면을 규정하고 있다. 제11조부터 제13조에서는 징계처분이나 직업상의 제재에 대한 일반사면을 규정하고 있고, 제14조에서는 일반사면 대상에서 제외되는 범죄에 관하여 규정하고 있다. 제15조부터 제22조까지는 일반사면의 효과에 관하여 규정하고 있고, 제23조부터 제25까지는 해외영토에 관한 조항으로 되어 있다.

프랑스에서 사면법은 주로 대통령선거 직후에 대통령 취임과 관련하여 일반사면을 위하여 제정되어 졌으나, 2002년 대통령 선거 직후 사면법이 제정된 이후로 2007년과 2012년 그리고 2017년에는 사면법이 제정되지 않았다.

사면법은 프랑스 국내에서만 적용된다는 것이다. 법률로 사면을 하는 것이므로 당연하겠지만 프랑스에서만 적용된다는 점이다. 그리고 사면법은 예외적인 법률로서 범죄 행위에 대하여 소급하여 범죄적인 요소를 없애는 것이다.

2. 특별사면

프랑스 대통령은 임기 동안 여러 차례 특별사면을 단행하였는데 그 내용은 다음과 같다.

1) 드골(Charles de Gaulle) 대통령

드골 대통령은 Drummond 가족 3명을 살해하여 사형을 선고받은 Gaston Dominici에 대하여 1960년 7월 14일 특별사면을 하여 석방하였고, 대통령을 암살하고자 하였던 1962년 8월 22일 Petit-Clamart 테러범들에 대하여 테러범의 우두머리인 Jean Bastien-Thiry를 제외하고 대부분의 테러범들을 사면하였다.

2) 폼피두(Georges Pompidou) 대통령

폼피두 대통령은 1971년 11월 23일 폴 투비에(Paul Touvier)에 대하여 특별사면을 하였다. 폴 투비에에는 2차 세계대전 당시 리옹 지역에서 레지스탕스 탄압을 진두지휘한 인물로 1946년과 1947년에 사형을 선고받았다. 그러나 당시 폼피두 대통령은 1967년 20년의 공소시효가 만료되면서 특별사면을 하였는데, 이것이 알려지면서 폴 투비에에는 도피생활을 하였고 1973년 희생자 가족이 그를

반인륜범죄로 고소하였다.²⁷⁾ 이후 1989년 체포되어 1994년 종신형이 선고되었고 1996년 사망하였다.²⁸⁾

3) 미테랑(François Mitterrand) 대통령

미테랑 대통령은 사형제도에 반대하였는데, 마지막 사형선고를 받은 Philippe Maurice에 대하여 1981년 5월 25일 특별사면을 하였다.

미테랑 대통령은 성폭력으로 처벌된 Luc Tangorre에 대하여 1987년 특별사면을 하였는데, Luc Tangorre에 대해서는 무죄 논란이 많이 있었다. 그러나 특별사면 이후 Luc Tangorre은 또다시 성폭력으로 처벌받았다.

4) 시락(Jacques Chirac) 대통령

시락 대통령은 1994년에 살인죄로 처벌받은 Omar Raddad에 대하여 1998년 특별사면을 하였다.

시락 대통령은 공산당 당수이자 국민의회 의원인 Maxime Gremetz에 대하여 2002년 특별사면을 하였는데 Maxime Gremetz은 기념식에서 군중을 향해 자동차로 돌진을 한 것과 관련하여 2년 동안 피선거권이 박탈되었는데, 이에 대하여 시락 대통령이 특별사면을 하였던 것이다.

또한 시락 대통령은 농민연합(la Confédération paysanne) 대변인인 José Bové에 대하여 2003년 7월 14일 부분사면을 하였다. José Bové는 유전자변형 작물 파괴로 4개월과 6개월의 형을 선고 받았었다.

5) 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령

사르코지 대통령은 사면제도에 대하여 매우 적대적이었는데,²⁹⁾ 취임하자마자 혁명기념일(7월 14일) 특별사면을 하지 않겠다고 선언하기도 하였다. 사르코지

27) 이용우, 1980~90년대 프랑스의 반인륜범죄 재판역사, 재판 그리고 기억, 역사비평, 2005. 2, 309면 이하.

28) 폴 투비에는 반인륜범죄로 처벌받은 첫 번째 프랑스인이다.

29) Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 30e éd., Sirey, 2013, p.497.

대통령의 사면제도에 대한 적대적인 태도는 2008년 헌법개정에서 대통령의 특별사면권을 개별적으로만 행사할 수 있도록 헌법을 개정하기도 하였다.

그러나 사르코지 대통령도 2008년 12월 23일 27명에 대하여 특별사면을 단행하기도 하였다.

6) 올랑드(François Hollande) 대통령

올랑드 대통령은 세 번에 걸쳐서 특별사면을 단행하였다.

무장강도와 납치범으로 처벌받은 Philippe El-Shennawy가 자신은 무죄라고 주장하고 많은 정치인과 대중들이 사면을 위하여 올랑드 대통령이 2014년 1월 24일 Philippe El-Shennawy에 대하여 부분 사면을 하였다.

또한 상습적으로 폭력을 일삼은 남편을 살해한 혐의로 10년형을 선고받은 Jacqueline Sauvage이라는 여성에 대하여 2016년 1월 31일 부분사면을 명하였으나 법원이 이를 거부하였고 올랑드 대통령은 2016년 12월 28일 완전사면을 단행하였다.

7) 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령

마크롱 대통령은 2018년 특별사면권을 행사하였다.

매춘부인 Marie-Claire F.는 손님가운데 한사람을 살해한 혐의로 1988년 종신형을 선고받았는데, 정신적으로 문제가 있고 1997년 이후 병원에 입원하고 있는 등의 이유로 20년으로 감형하는 등 2018년 6월 1일 부분적으로 특별사면을 받았다.

V. 사면권 행사의 주체와 사면 대상

1. 일반사면

일반사면은 법률로 하도록 되어 있으므로 일반사면의 주체는 국회라 할 수

있다. 우리나라의 경우 일반사면은 대통령이 국회의 동의를 얻어 사면을 하도록 되어 있으나(헌법 제79조 제2항), 프랑스의 경우에는 일반사면은 법률로 하도록 되어 있으므로 일반사면의 주체는 국회라고 보아야 할 것이다. 따라서 국회가 일반사면과 관련한 입법권한을 전적으로 가지고 있다고 볼 수 있다.³⁰⁾ 입법자는 일반사면의 대상 기준을 설정하여야 하고 사면 대상 범죄와 대상자를 결정할 수 있는 것이다.³¹⁾

프랑스 국회는 양원제로 되어 있어 국민의회(Assemblée nationale)과 상원(Sénat)이 있다. 국민의회는 국민들의 보통·평등·직접·비밀선거로 선출되는 임기 5년의 577명의 의원(député)들로 구성되며, 상원은 지방의회 등을 선거권자로 하는 간접선거로 선출되는 348명의 의원(sénateur)들로 구성된다.

일반사면을 위한 법률안 제출은 국회의원에게 그 권한이 주어지 있으므로, 국민의회 의원이나 상원 의원 모두 일반사면을 위한 법률안을 발의할 수 있다.

프랑스에서 법률안제출권은 국회의원과 더불어 수상에게도 주어지 있다(헌법 제39조). 따라서 일반사면권을 행사하는 주체는 국회라고 할 수 있으나, 수상도 법률안제출권이 있으므로 일반사면과 관련하여 수상도 일정한 권한을 가지고 있다고 볼 수도 있다.

그러나 프랑스의 독특한 정부형태인 이원정부제의 실체는 일반사면에 있어서 수상이 대통령의 영향을 받지 않을 수 없게 되어 있다. 수상이 법률안제출권을 가지고 있는데, 이를 행사할 때 대통령의 영향을 받게 되는 것이다. 일반사면의 경우 제5공화국 들어서 모든 사면법은 정부발의법률안이었는데, 대통령의 요청으로 발의되었다.³²⁾

제5공화국에서 일반사면은 대통령선거 직후에 주로 행하여 졌는데, 이 때 대통령의 추진으로 수상이 사면법을 발의하게 되는 것이다. 대통령은 사면법 제안을 추진하면서 국가적 화합을 통하여 선거기간 동안의 정치적 대립을 종식시키는 것이다.³³⁾

사면대상과 관련하여 일반사면은 형벌에 대하여 처벌이 없었던 것으로 하는

30) Marc Guillaume, Amnistie et grâce ; ordre, contre-ordre, désordre, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, 'Constitutions et pouvoirs', Montchrestien, 2008, p.219.

31) CC. n°89-265 DC du 9 janvier 1990.

32) Dominique Chagnollaude, Droit constitutionnel contemporain, 2. régime politique de la France, 6e éd., Dalloz, 2013, p.224.

33) Jessica Makowiak, L'amnistie en question, RDP, 2008, p.516.

것이므로 형사처벌을 받은 자에 대하여 하는 것이 원칙인데, 순수한 형벌 이외의 범위까지 확대되었었다. 징계처분이나 행정제재 그리고 또는 민사상의 배상까지 확대되기도 하였었는데, 1981년 8월 4일 사면법이나 1988년 7월 20일 사면법, 1995년 8월 3일 사면법, 2002년 8월 6일 사면법은 노동법 분야의 징계처분에까지 사면을 확대하여 많은 논란을 불러오기도 하였다.³⁴⁾

2. 특별사면

전통적으로 사면권은 국가원수의 특권으로 인정되고 있고, 이는 동시에 권력분립에 대한 예외라고 할 수 있다.³⁵⁾

특별사면의 주체는 대통령이므로, 대통령만이 특별사면권을 행사할 수 있다. 대통령이 특별사면을 하는데 있어서 대상에 대한 제한은 없다. 다만 대통령이 특별사면권을 행사하기 위해서는 수상(Premier Ministre)과 경우에 따라서는 관계 장관의 부서를 필요로 한다(헌법 제19조).

프랑스는 이원정부제 혹은 혼합정부제라고 불리는 독특한 정부형태를 가진 국가로 의원내각제를 바탕으로 하여 대통령제를 가미한 정부형태를 가지고 있다. 프랑스에서 대통령은 국가원수(Chef d'Etat)로서의 지위를 가지며 수상은 행정부의 수반(Chef de Gouvernement)으로서의 지위를 가진다.

프랑스에서 국정운영에 있어서 대통령은 수상과 권한을 나누어 가지는데, 대통령은 헌법 제16조의 비상조치권(les pouvoirs exceptionnels), 헌법 제12조의 국민의회해산권, 제11조 국민투표회부권, 제10조 법률안거부권 등을 가지고 제8조에 의하여 수상을 임명할 권한과 수상의 제청에 따라 다른 정부구성원을 임명할 권한도 가지고 있다. 이와 비교하여 수상은 헌법 제21조에서 정부활동을 지휘하고 국방을 책임지도록 되어 있고, 제39조에 의하여 법률안제출권을 가지고 있다. 따라서 프랑스에서 국정운영과 관련하여 대통령과 수상이 권한을 나누어 가지고 있는데, 특별사면권은 대통령의 권한으로 대통령이 특별사면을 명할 수 있도록 되어 있다.

특별사면은 모든 형사처벌에 대하여 행하여 질 수 있는데 중신형에서부터 벌

34) Bernard Bouloc, Droit pénal général, 25e éd., Dalloz, 2017, p.702.

35) Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, 30e éd., LGDJ, 2018, p.483.

금까지 모든 형사처벌에 대하여 행하여 질 수 있다. 특별사면은 법원에 의하여 선고된 형벌에 대하여 행하여지는데 형사처벌이 아닌 제재(sanction)에 대해서는 행하여질 수 없다. 즉 징계처분(sanctions disciplinaires)이나 행정제재(sanctions administratives) 또는 가산세(amendes fiscales), 소송비용(frais de justice), 민사보상(indemnités civiles) 등에는 특별사면을 할 수 없다. 또한 부과된 형이 여러 가지일 경우에는 그 일부에 대해서만 사면을 할 수도 있다.³⁶⁾

특별사면은 중범죄자나 경범죄자, 성년·미성년, 정범이나 중범 모두에게 행하여 질 수 있고 프랑스 국민뿐만이 아니라 프랑스에서 처벌받은 외국인에게도 행하여 질 수 있다. 또한 법인의 경우에도 특별사면의 대상이 될 수 있다. 법인이 형사처벌을 받는 경우, 예를 들어 벌금 등의 형사처벌을 받은 법인은 특별사면의 대상이 될 수 있다.³⁷⁾

특별사면의 대상이 되기 위해서는 형사처벌이 종국적으로 부과되어야 한다. 즉 형이 확정되어야만 특별사면을 할 수 있는 것이지 형사절차가 진행중이거나 집행될 수 있는 경우에는 특별사면의 대상이 되지 않는다. 그러나 이미 형 집행이 종료되었거나 형 집행이 면제된 경우 등에는 특별사면을 할 수 없다.³⁸⁾

VI. 사면 절차와 효과

1. 사면 절차

1) 일반사면

일반사면은 법률로 하도록 되어 있으므로, 일반사면을 하기 위해서는 입법절차를 그대로 적용받는다. 위에서 언급한 바와 같이 프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 수상에게 있다. 따라서 일반사면을 하기 위해서는 수상이나 국회의원의 일반사면을 위한 법률안이 제출되어야 한다. 프랑스에서 일반적으로 입법과정에서 행정부의 우월을 인정하고 있는데, 행정부의 의원발의 법률안에

36) Bernard Bouloc, *Droit pénal général*, 25e éd., Dalloz; 2017, p.691.

37) *ibid.*

38) *ibid.*

대한 불수리청구권(헌법 제41조), 의사일정작성에 있어서 행정부의 우선권(헌법 제48조), 일괄투표요구권(헌법 제44조 제3항), 양원동수위원회 소집요구권(헌법 제45조) 등을 통하여 행정부가 입법과정에 관여할 수 있는 것이다.³⁹⁾

프랑스에서 수상이 발의하는 법률안은 projet de loi라고 하고 의원발의 법률안은 proposition de loi라고 하여 명칭을 구분하고 있다.

법률안이 제출되면 국민의회와 상원에서 동일한 문구로 가결되어야 하는데, 의회에서의 입법절차를 보면 다음과 같다.⁴⁰⁾

(1) 법률안 발의자

프랑스의 입법절차에서 법률안 제출권은 국회의원과 수상이 가지고 있다. 따라서 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있도록 되어 있는데, 프랑스에서도 정부발의 법률안이 의원발의 법률안보다도 압도적으로 높은 비율을 차지하고 있다. 이와 더불어서 법률안에 대한 수정권도 국회의원과 정부에게 있다.

정부가 법률안을 발의할 때에는 아무런 제한이 없는데 반하여 국회의원이 법률안을 발의할 때에는 제한이 따른다.

정부와 국회의원이 법률안에 국회에 상정되면 수정안을 제출할 수 있는 것이다. 그러나 국회의원이 수정안을 제출하는 경우 혹은 법률안을 제출하는 경우에는 제한이 있다. 즉 국회의원이 제출한 법률안 혹은 수정안이 국고수입의 감소나 또는 국고지출의 증가 혹은 그 항목을 신설하는 것인 경우에는 수리되지 않는다. 또한 의원이 제출한 법률안 또는 수정안이 헌법 제38조에 따라 인정된 위임에 반하는 것이 입법절차 중에 명백하게 나타난 경우에는 정부만이 그 수리를 거부할 수 있었다. 그러나 2008년 7월 헌법개정으로 2009년 3월 1일부터는 정부뿐만 아니라 법률안이 등록된 의회의 의장도 수리를 거부할 수 있도록 하였다. 또한 심의가 개시된 이후 정부는 그 이전에 위원회에 회부되지 아니한 모든 수정안의 심사에 반대할 수 있다.

프랑스에서는 법률안 수정권이 정부에게도 있기 때문에 의원입법에 있어서도

39) 자세한 것은 박인수, 프랑스의 입법과정, 사회과학연구 제18집 제2권, 영남대학교 사회과학연구소, 1999. 2, 85면 이하 참조할 것.

40) 이하는 전학선, 프랑스 대통령의 법률안거부권, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012, 316-319면.

행정부가 충분히 행정부의 견해를 반영할 수가 있다. 이는 헌법 제44조에서 정부에게도 입법절차에서 수정권을 부여하고 있는 것으로 의회에 대한 불신에서 기인한 것이라 볼 수 있다.

(2) 국회의 접수

정부발의 법률안은 행정최고재판소(Conseil d'Etat)의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 예산법률 및 사회보장 재정법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 그러나 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의 법률안은 상원에 먼저 제출된다.

처음 법률안을 제출받은 원의 의장단 회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 판단하는 경우, 정부발의 법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장단 회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당 의회의 의장이나 수장은 헌법재판소에 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 8일내에 결정을 내린다.

양원 의장은 법률에 정해진 조건에 따라 각 원의 구성원 중의 하나에 의해 제출된 의원발의 법률안을 위원회의 검토에 앞서 각 원이 반대하지 않는 한 행정최고재판소에 제출하여 의견을 구할 수 있다.

공공재원의 감소 또는 공공부담의 신설 내지 증가를 수반하는 의원발의 법안·개정안은 접수될 수 없다.

(3) 위원회 회부

정부발의 법률안과 의원발의 법률안은 검토를 위하여 그 수가 각 원내에서 8개로 제한되어 있는 상임위원회 중 하나의 상임위원회에 이송된다.

정부 또는 법률안을 제출받은 의회의 요구로 정부발의 법률안 또는 의원발의 법률안은 검토를 위하여 특별히 조직된 위원회로 이송된다.

(4) 본회의 심사

회기 중 정부발의 법률안과 의원발의 법률안에 대한 토론은 지정된 위원회가 채택한 법률안을 대상으로 하고 그렇지 않을 경우 의회에 제출된 법률안을 대상으로 한다. 그러나 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장 재정법률안의 경우 양원 중 처음 제출된 원의 1차 독회에서는 정부가 제출한 법률안에 대해 토론하고, 다른 독회에서는 타원에서 이송된 법률안에 대해 토론한다.

회기 중 법률안에 대한 제1차 독회에서 토론은 법률안 제출일로부터 6주의 유예기간이 지난 후에야 제출된 원에서 시작될 수 있다. 다른 원으로 법률안이 회부되면 그 회부일로부터 4주가 지난 후에 토론이 행해질 수 있다. 그러나 헌법 제45조에서 규정한 조건에 따라 가속된 절차가 시작되는 경우에는 적용되지 않는다. 또한 재정법률, 사회보장 재정법률 및 위기상황에 관한 법률에도 적용되지 않는다.

동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안은 양원에서 차례로 심의한다. 모든 수정안은 비록 간접적이라도 제출된 또는 이송된 법률안과 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다.

(5) 양원동수위원회

양원간의 이견으로 인하여 정부발의 법률안 또는 의원발의 법률안이 각 원에서 2차 독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 1차 독회 후 양원의장단 회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상 또는 의원발의 법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회(Commission mixte paritaire)를 소집할 권한을 갖는다.⁴¹⁾

정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다.

양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 전 항에서 정하는 바에 따라 가결되지 아니하면, 정부는 상원과 국민의회에서 각기 다시 독회를 한 후 국민의회에서 최종적으로 의결할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 국민의회는 양원동수위원회에서 작성한 의안 또는 국민의회에서 의결한 의안을 경우에 따라서는 상원에서 채택된 1개 또는 수개의 개정안으로 수정하여 재심 의할 수 있다.

(6) 조직법률에 대한 특별절차

헌법에서 조직법률의 성격을 부여하는 법률들은 다음 요건에서 의결되고 개정된다.

41) 프랑스의 의회의 위원회에 대해서는 전학선, 프랑스의회의 위원회 제도, 서유럽연구 제2권, 1996. 6, 125면 이하.

정부발의 법률안이나 의원발의 법률안은 헌법 제42조 제3항에서 지정한 유예 기간이 지났을 때에만 1차 독회에서 토의나 표결에 넘겨질 수 있다. 그러나 헌법 제45조에 정해진 조건하에 가속화된 절차가 개시된 경우에는 정부발의 법률안이나 의원발의 법률안은 법률안이 제출된 날부터 15일이 경과하기 전 처음 제출된 원의 토의에 넘겨질 수 있다.

헌법 제45조의 절차를 준용할 수 있다. 단, 양원 간에 이견이 있을 경우에는 하원의 최종독회에서 재적의원 절대 과반수의 찬성에 의해서만 법안이 채택될 수 있다.

상원에 관한 조직법률은 양원에서 동일한 조문으로 의결되어야 한다.

조직법률은 헌법재판소의 합헌결정이 있는 이후에만 공포할 수 있다.

(7) 예산법률에 대한 특별절차

프랑스는 예산을 법률의 형태로 의회가 의결하고 있다. 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다. 국민의회에 정부발의 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따른다. 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. 의회가 회기 중이 아닌 때에는 위에서 정하는 기간이 중단된다.⁴²⁾

(8) 사회보장 재정법률에 대한 특별절차

의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장 재정법률을 의결한다. 국민의회에 정부발의 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 헌법 제45조에 따른다. 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부발의 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. 의회가 회기 중이

42) 이에 대해 자세한 것은 전학선, 주요국가의 재정법제연구 - 프랑스, 한국법제연구원, 2009. 8. 참조.

아니거나 헌법 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

(9) 법률안 공포

의회의 의결을 거친 법률안에 대하여 대통령이 이를 공포한다. 대통령이 법률을 공포하는 것은 일종의 통치행위로 사법심사의 대상(행정최고재판소의 심사)에서 제외되는 것으로 이해되고 있다.⁴³⁾ 프랑스 행정최고재판소도 이를 통치행위로 인정하고 있다.⁴⁴⁾

2) 특별사면

특별사면은 대통령의 권한으로 일종의 행정행위(acte administratif)에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 대통령의 특별사면권 행사는 다른 행정기관이 하는 행정행위와는 다른 것으로 이해되고 있다.⁴⁵⁾ 대통령의 특별사면권 행사는 재량으로 제한이 없다.

대통령이 특별사면권을 행사하기 위해서는 수상과 법무부장관의 부서가 있어야 한다. 프랑스 헌법은 대통령이 일정한 행위를 할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하고 있다. 대통령이 수상 임명권(헌법 제8조), 국민투표회부권(헌법 제11조), 국민의회 해산권(헌법 제12조), 비상조치권(헌법 제16조), 의회 교서권(헌법 제18조), 조약에 대한 위헌심판제청권(헌법 제54조), 헌법재판관 임명권(헌법 제56조), 위헌법률심판제청권(헌법 제61조) 이외의 권한을 행사할 때에는 수상의 부서를, 경우에 따라서는 관계 장관들의 부서를 필요로 하고 있다. 따라서 대통령이 위에서 열거한 권한 이외의 권한을 행사할 때에는 반드시 수상의 부서를 필요로 하기 때문에 수상의 동조 없이는 국정을 운영해 나아갈 수가 없다고 보아도 과언은 아니다.⁴⁶⁾

전통적으로 대통령의 특별사면권 행사에 있어서 수상이 부서를 거부하지 않

43) Michel Lascombe, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 9e éd., Dalloz, 2019, p.521.

44) CE 3 nov. 1933 Desreumeaux ; Lebon 993; S. 1934. 9, note Alibert ; D. 1933, 36, note Gros; note Jèze, RDP, 1934, p.649.

45) CE. 28 mars 1947, Sieur Gomber.

46) 전학선, 프랑스의 정부형태, 헌법학연구 제21권 제3호, 2015. 9, 76면.

고 있고⁴⁷⁾ 자동적으로 행하여 진다고 보고 있다.⁴⁸⁾

특별사면을 받기 위해서는 특별사면의 대상자가 대통령에게 특별사면 신청을 하여야 하는데, 공식적인 절차를 거쳐 신청하여야 한다. 사면신청은 정해진 양식이 있는 것은 아니고 사면 대상자나 혹은 변호인 또는 배우자나 부모 등이 신청할 수 있다. 이에 대해 형벌이 이미 집행중이라면 검사나 행정관청이 의견을 준다. 사면 신청서는 법무부의 범죄·사면국(direction des affaires criminelles et des grâces)에서 심사를 하고 대통령궁으로 이송된다. 서류를 심사하는 기관은 선고된 벌금형의 집행을 연기할 수도 있다.⁴⁹⁾

특별사면 결정이 나면 대통령이 서명하는 데크레(décret)로 하게 되는데, 이에는 수상과 더불어 법무부장관과 관계 장관이 부서를 하게 된다. 특별사면 데크레는 공포되지도 않고 송달되지도 않는다. 이러한 특별사면 데크레에 대해서는 어떠한 이의제기도 할 수 없다.⁵⁰⁾

특별사면은 특별사면 대상자가 특정되는 것이 보통인데, 예외적으로 익명으로 일정한 조건에 있는 자에 대하여 특별사면이 행하여지는 경우도 있었다. 예를 들어 1981년에 특별사면이 있었는데, 이 때에는 5년 이하의 자유박탈형을 선고 받은 아동이 있는 엄마들이 특별사면대상이었다. 또한 1988년 6월 17일 특별사면은 최장 4달의 기간 안에서 매달 7일 또는 1달 이하의 형이 남은 경우 잔여 기간에 대해 특별사면을 하였다.⁵¹⁾

보통 매년 25,000여건의 특별사면 청원이 접수되는데, 1,000건 이하만 특별사면된다.⁵²⁾

47) Louis Favoreu et s, Droit constitutionnel, 22e éd., Dalloz, 2019, p.744.

48) Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, 30e éd., LGDJ, 2018, p.484.

49) Bernard Bouloc, Droit pénal général, 25e éd., Dalloz; 2017, p.691.

50) Bernard Bouloc, Droit pénal général, 25e éd., Dalloz; 2017, p.691.

51) Bernard Bouloc et Haritini Matsopouloi, Droit pénal général et procédure pénale, 21e éd., Sirey, 2018, p700.

52) Philippe Ardant et Bertrand Mathieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, 30e éd., LGDJ, 2018, p.484.

2. 사면의 효과

1) 일반사면

일반사면은 일정한 형벌을 받은 사람들에 대하여 형의 선고를 전적으로 소멸시켜 형이 선고되지 않은 것으로 간주되게 하는 것이다. 일반사면의 효과에 관해서는 형법전(Code pénal) 제133-9조부터 제133-11조에서 규정하고 있다. 형법전 제133-9조는 “일반사면은 선고된 판결의 효력을 상실시킨다. 일반사면으로 인하여 피해자 원상회복을 제외하고 모든 형의 효력은 상실된다. 일반사면에 의하여 범죄의 정범 또는 공범은 사면 이전의 판결에 있어 부여될 수 있었던 집행유예나 선고유예의 이익을 다시 향유한다.”하고 규정하고 있고, 제133-10조는 “일반사면은 제3자의 이익을 해하지 않는다.”고 규정하고 있으며, 제133-11조는 “누구든지 그 직무수행 중 형사처분이나 징계처분 또는 직무상의 제재, 금지, 실권 및 무능력 등의 선고가 일반사면으로 실효되었음을 알게 된 경우에 그 존재를 상기시키는 어떠한 행위도 할 수 없으며, 어떠한 문서에도 그 기록을 남겨서는 안된다. 다만, 판결 또는 재판의 정본은 그러하지 아니하다. 일반사면은 배상의 명목으로 명하여진 공고의 집행에 장애가 되지 않는다.”고 규정하고 있다.

일반사면의 효과는 법적인 것이나, 일반사면이 범죄행위 자체를 없애는 것은 아니고 범죄행위에서 범죄적 요소를 상실하게 하는 것이다.

재판이 종결되지 않은 경우에, 당사자는 일반사면을 거부할 수 없으며 무죄를 주장할 수도 없다. 그러나 형이 확정된 경우에는 재심을 청구할 권리는 인정된다.⁵³⁾

2) 특별사면

특별사면은 형 집행의 전부 혹은 일부에 대해서 행하여 질 수 있다. 형 집행의 전부를 면제할 것인지 아니면 형 집행의 일부분만을 면제할 것인지는 대통령의 권한이다.

53) Bernard Bouloc et Haritini Matsopouloi, Droit pénal général et procédure pénale, 21e éd., Sirey, 2018, p252.

특별사면의 효력에 대해서는 형법전 제133-7조와 제133-8조에서 규정하고 있다. 형법전 제133-7조는 “특별사면은 형의 집행만을 면제한다.”라고 규정하고 있으며, 제133-8조는 “특별사면은 피해자가 범죄로 인하여 입은 손해에 대하여 손해배상청구권을 행사하는 것에 장애가 되지 않는다.”고 규정하고 있다.

특별사면은 형의 집행만이 면제되는 것이다. 특별사면을 받았다고 해서 피해자가 입은 손해에 대한 배상까지 면제되는 것은 아니다. 판례는 특별사면은 통상의 형 집행과 동일한 효과를 가지는 형 집행 방식으로 인정하고 있다.⁵⁴⁾

주된 형벌 전체가 특별사면되었다고 하여 부수적인 형벌까지 특별사면되는 것은 아니다. 부수적인 형벌이 특별사면되기 위해서는 데크레에 부수적 형벌까지 명시적으로 규정되어야 한다.

그러나 특별사면 대상자가 중신형에 대하여 특별사면을 받는 경우 자동적으로 일정한 장소에서의 체류가 금지된다. 이는 형사소송법전(Code procédure pénale) 제763조에 의하여 행하여지는 것으로 형사소송법전 제763조가 “중죄에 관하여 선고된 형의 시효가 완성된 때에는, 형의 선고를 받은 자는 자동적으로 그리고 확정적으로 범죄 피해자 또는 그 직계비속이 거주하는 도(département) 내 체류가 금지된다”고 규정하고 있기 때문이다.

특별사면은 형의 집행만을 면제하는 것이기 때문에 범죄경력증명서(Casier judiciaire)에는 범죄사실과 형벌의 내용이 그대로 등록되어 남아 있게 된다. 따라서 재범인 경우에는 범죄사실이 고려될 수 있으며 집행유예를 선고하는데 장애가 될 수도 있다.⁵⁵⁾

VII. 사면권 행사의 한계와 통제

1. 일반사면

일반사면을 하는데 있어서 헌법에는 특별한 제한이 없다. 그러나 개별 사면법에 의하여 일반사면 대상을 제한하고 있다.

54) Crim. 5 juillet 1983, Bull. crim. n°214, relatif à l'incidence de la grâce sur l'octroi de la libération conditionnelle.

55) Patrick Kolb et Laurence Leturmy, Droit pénal général, 2e éd., Gualino, 2008, p.464.

일반사면은 법률로 하도록 되어 있으므로 헌법재판소(Conseil constitutionnel)의 위헌법률심판을 거칠 수 있다. 따라서 헌법재판소가 사면법이 위헌인지 여부를 심판하면서 통제를 할 수 있다.

헌법재판소는 1988년 사면법(Loi n°88-828 du 20 juillet 1988 portant amnistie)에 대하여 일부위헌결정을 하였다. 1988년 사면법은 1988년 대통령선거가 실시되고 이에 따라 사면법이 제정되었는데, 사면법이 국회에서 의결되자 60명의 국민의회의원과 60명의 상원의원이 헌법재판소에 위헌법률심판을 청구하였던 것이다. 1988년 사면법에서는 1년 이하의 단순집행유예(sursis simple) 선고를 받은 사람과 해외영토(DOM-TOM)지역과 마요트(Mayotte)와 생피에르미크롱(Saint-Pierre-et-Miquelon)지역에서 18개월 이하의 단순집행유예 선고를 받은 사람들에 대하여 사면을 하는 내용이 규정되어 있었는데, 헌법재판소는 이것이 평등원칙에 위반된다고 결정하였다.⁵⁶⁾

일반사면의 경우 관례적으로 일정한 범죄에 대해서는 제외시키고 있다. 2002년 사면법에서는 테러범죄라든가 노동법전(Code de travail) 상의 차별범죄, 15세 미만의 미성년자나 약자에 대한 신체적·정신적 침해라든가 형법전 제227-3조와 제227-4조에 규정된 가족유기범죄, 일정한 성폭력범죄 등 사회적 침해가 큰 범죄에 대해서는 사면에서 제외하고 있다(2002년 사면법 제14조). 1995년 사면법과 1988년 사면법 등도 테러범죄에 대해서는 일반사면 대상에서 제외하고 있다.

사면법을 제정하면서 헌법상의 기본원리를 위반해서는 안 되고 평등원칙에 위반되서는 안 된다.⁵⁷⁾ 헌법재판소는 사면법을 제정하면서 누벨칼레도니(Nouvelle-Calédonie)의 개별적 상황을 고려하는 것은 허용될 수 없다고 하였으며,⁵⁸⁾ 프랑스 본토와 해외영토를 차별하여서는 안 된다고 하였다.⁵⁹⁾

2. 특별사면

특별사면은 대통령이 행사하면서 수상과 법무부장관의 부서를 필요로 한다.

56) CC. n°88-244 DC du 20 juillet 1988.

57) Marc Guillaume, Amnistie et grâce ; ordre, contre-ordre, désordre, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, 'Constitutions et pouvoirs', Montchrestien, 2008, p.219.

58) CC. n°89-265 DC du 9 janvier 1990.

59) CC. n°88-244 DC du 20 juillet 1988.

따라서 수상이나 법무부 장관이 부서를 통하여 특별사면을 통제할 수 있다고 볼 수도 있으나 부서가 거부된 적도 없고 의회 앞에 정부의 책임을 물을 수도 없어⁶⁰⁾ 대통령의 특별사면권을 통제하기는 쉽지 않다. 지금까지 수상이 부서를 거부한 적도 없다.⁶¹⁾

대통령의 특별사면권 행사는 통치행위에 해당하므로 대통령이 재량을 가지고 특별사면권을 행사할 수 있다. 따라서 대통령의 특별사면권 행사를 통제하기는 쉽지 않다.

수상의 테크레가 월권소송의 대상이 되는 것과 비교하여 대통령의 특별사면 테크레는 월권소송의 대상으로 인정하고 있지 않는 등⁶²⁾ 어떠한 이의제기도 허용되지 않는다.⁶³⁾

특별사면의 경우 그 통제가 쉽지 않은데, 특별사면의 성격을 통치행위로 인정하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 통치행위 자체를 인정하기 않거나 통치행위 이론이 현대에 와서는 거의 사용되지 않는 이론이라면서 이에 대하여 비판을 하는 경우도 있다.⁶⁴⁾ 행정최고재판소는 1947년 3월 28일 Gombert 판결 이후 특별사면이 법치주의 구현에 적합한 것이라고 하고 있다.

VIII. 결론

프랑스에서 사면은 대통령이 행사하는 것과 국회가 법률로 하도록 하는 것이 있다. 대통령이 하는 사면은 Grâce라 하고 국회가 하는 사면은 Amnistie라고 한다. 헌법 제17조가 대통령의 사면권에 관하여 규정하고 있는데, 개별적으로 하도록 규정되어 있다. 그리고 헌법 제34조가 법률로 규정하여야 할 사항을 열거하고 있는데, 그 가운데 하나가 사면(Amnistie) 사항인 것이다. 따라서 우리나라의 사면제도와 비교할 때 대통령이 하는 사면은 특별사면에 해당된다고 할 수 있고, 국회가 하는 사면을 일반사면이라 할 수 있다.

60) Louis Favoreu et s, Droit constitutionnel, 22e éd., Dalloz, 2019, p.744.

61) Julien Boudon, Manuel de droit constitutionnel, tome 2 la Ve République, PUF, 2014, p.102.

62) CE. 31 janvier. 1986, Legrand ; Rec. CE. p.23 ; D. 1986, jurispr, p.468.

63) Thierry S. Renoux et Michel de villiers, Code constitutionnel, LexisNexis, 2014, p.600.

64) René Chapus, Droit administratif général, 15e éd., Montchrestien, 2001.

사면의 효력에 관하여 형법전에서 규정하고 있는 것이 특징인데, 일반사면은 일정한 형벌을 받은 사람들에 대하여 형의 선고를 전적으로 소멸시켜 형이 선고되지 않은 것으로 간주되게 하는 것이다. 이에 반하여 특별사면은 형의 집행만을 면제하는 것이다.

프랑스에서 일반사면은 대통령 취임 후에 단행되었다. 대통령이 당선되면 취임 후에 일반사면을 단행하였는데, 2002년 시락 대통령이 재선에 성공하여 취임하면서 일반사면을 한 것이 마지막이고, 그 이후에 사르코지 대통령이나 올랑드 대통령 그리고 마크롱 대통령은 취임 후 일반사면을 단행하지 않았다.

특별사면은 개별적으로 하는데 대통령이 특별사면을 하는 경우도 매우 크게 줄어들고 있다. 대통령의 사면권 남용에 대한 비판이 있고 사면제도 자체에 대한 대통령들의 회의적인 입장 때문에 프랑스에서 사면권이 행사되는 횟수가 크게 줄어들고 있는 것이다.

프랑스에서도 사면제도 자체에 대하여 회의적인 시각이 많고 일반사면이나 특별사면 모두 그 행사가 줄어들고 있다, 이는 사면제도가 권력분립에 대한 예외로 법치주의를 훼손할 우려가 있기 때문일 것이다. 따라서 사면권은 신중하게 행사되어야 하고 국민적 공감대를 형성할 수 있는 범위 안에서 행사되어야 할 것이다.

투고일 : 2020.5.5. / 심사완료일 : 2020.6.11. / 게재확정일 : 2020.6.12.

[참고문헌]

- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2019.
- 박인수, 프랑스 제5공화국의 헌법하위규범, 영남법학 제4권 제1·2호, 1998.
- _____, 프랑스의 입법과정, 사회과학연구 제18집 제2권, 영남대학교 사회과학연구소, 1999.
- 이용우, 1980~90년대 프랑스의 반인륜범죄 재판역사, 재판 그리고 기억, 역사비평, 2005.
- 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2017.
- 전학선, 프랑스 의회의 위원회 제도, 서유럽연구 제2권, 1996.
- _____, 주요국가의 재정법제연구 - 프랑스, 한국법제연구원, 2009.
- _____, 프랑스 대통령의 법률안거부권, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012.
- _____, 프랑스의 계엄제도, 외법논집 제38권 제2호, 2014.
- _____, 프랑스의 정부형태, 헌법학연구 제21권 제3호, 2015.
- 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2018.
- _____, 프랑스 대통령에 관한 2008년 헌법개정, 성균관법학 제21권 제1호, 2009.
- Philippe Ardant et Bertand Mathieu, Droit constitutionnel et institutions politiques, 30e éd., LGDJ, 2018.
- Julien Boudon, Manuel de droit constitutionnel, tome 2 la Ve République, PUF, 2014.
- Bernard Bouloc, Droit pénal général, 25e éd., Dalloz, 2017.
- Bernard Bouloc et Haritini Matsopouloi, Droit pénal général et procédure pénale, 21e éd., Sirey, 2018.
- Dominique Chagnollaude, Droit constitutionnel contemporain, 2. régime politique de la France, 6e éd., Dalloz, 2013.
- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, 30e éd., Sirey, 2013.
- René Chapus, Droit administratif général, 15e éd., Montchrestien, 2001.
- Matthieu Conan, Amnistie présidentielle et tradition, RDP, 2001.
- Michel de villers, Dictionnaire du droit constitutionnel, 4e éd., Armand Colin, 2003.
- Louis Favoreu et s, Droit constitutionnel, 22e éd., Dalloz, 2019.
- Stéphane Gacon, Les amnisties de la guerre d'Algérie(1962~1982), Histoire de

la Justice, 2005.

Marc Guillaume, Amnistie et grâce ; ordre, contre-ordre, désordre, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel, 'Constitutions et pouvoirs', Montchrestien, 2008.

Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 39e éd., LGDJ, 2018.

Patrick Kolb et Laurence Leturmy, Droit pénal général, 2e éd., Gualino, 2008.

Michel Lascombe, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, 9e éd., Dalloz, 2019.

Jessica Makowiak, L'amnisti en question, RDP, 2008.

Eric Millard, Epurations, amnistie, amnésie ; un bref éclairage sur le droit, MIREHC n°3-1999.

Hugues Portelli, Droit constitutionnel, 10e éd., Dalloz, 2013.

Xavier Prétot, Article 17, La Constitution de la République Française, 3e éd., Economica, 2008.

Thierry S. Renoux et Michel de villiers, Code constitutionnel, LexisNexis, 2014.

Hélène Ruiz Fabri et s, Les institutions de clémence(amnistie, grâce, prescription) en droit international et droit constitutionnel comparé, Archives de politique criminelle, 2006.

Pauline Türk, Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008, RFDC, 2009.

[국문초록]

프랑스의 사면제도

전 학 선*

프랑스에서 사면은 대통령이 행사하는 것과 국회가 법률로 하도록 하는 것이 있다. 대통령이 하는 사면은 Grâce라 하고 국회가 하는 사면은 Amnistie라고 한다. 헌법 제17조가 대통령의 사면권에 관하여 규정하고 있는데, 개별적으로 하도록 규정되어 있다. 그리고 헌법 제34조가 법률로 규정하여야 할 사항을 열거하고 있는데, 그 가운데 하나가 사면(Amnistie) 사항인 것이다. 따라서 우리나라의 사면제도와 비교할 때 대통령이 하는 사면은 특별사면에 해당된다고 할 수 있고, 국회가 하는 사면을 일반사면이라 할 수 있다.

사면의 효력에 관하여 형법전에서 규정하고 있는 것이 특징인데, 일반사면은 일정한 형벌을 받은 사람들에 대하여 형의 선고를 전적으로 소멸시켜 형이 선고되지 않은 것으로 간주되게 하는 것이다. 이에 반하여 특별사면은 형의 집행만을 면제하는 것이다.

프랑스에서 일반사면은 대통령 취임 후에 단행되었다. 대통령이 당선되면 취임 후에 일반사면을 단행하였는데, 2002년 시락 대통령이 재선에 성공하여 취임하면서 일반사면을 한 것이 마지막이고, 그 이후에 사르코지 대통령이나 올랑드 대통령 그리고 마크롱 대통령은 취임 후 일반사면을 단행하지 않았다.

특별사면은 개별적으로 하는데 대통령이 특별사면을 하는 경우도 매우 크게 줄어들고 있다. 대통령의 사면권 남용에 대한 비판이 있고 사면제도 자체에 대한 대통령들의 회의적인 입장 때문에 프랑스에서 사면권이 행사되는 횟수가 크게 줄어들고 있는 것이다.

프랑스에서도 사면제도 자체에 대하여 회의적인 시각이 많고 일반사면이나 특별사면 모두 그 행사가 줄어들고 있다, 이는 사면제도가 권력분립에 대한 예외로 법치주의를 훼손할 우려가 있기 때문일 것이다. 따라서 사면권은 신중하게 행사되어야 하고 국민적 공감대를 형성할 수 있는 범위 안에서 행사되어야

* 한국의국어대학교 법학전문대학원 교수.

30 영남법학 제50호 (2020.6.)

할 것이다.

주제어 : 일반사면, 특별사면, 사면법, 대통령, 국회, 프랑스, 통치행위

[Abstract]

Amnesty system of France

Jeon, Hak-seon*

Grace and amnesty both take place in the Constitution of October 4, 1958.

The Article 17 of the Constitution provides that "The President of the Republic has the right to pardon as an individual" and Article 34 of The Constitution provides that the law establishes the rules concerning amnesty.

The amnesty is the subject of laws passed by Parliament, either punctually, often for the purpose of appeasement after political events (unrest in New Caledonia, the Antilles, Corsica, demonstrations, etc.), or traditional way, after the presidential election.

The amnesty is an act of the legislator which retroactively erases the punishable nature of the facts to which it applies. In France, the amnesty, provided for by article 133-9 of the penal code, has the effect of retroactively suppressing the criminal character of the facts to which it relates. It can be granted when no sentence has yet been pronounced or after a final conviction. This is then erased and no information appears in the criminal records of the beneficiaries of the measure.

Provided by article 17 of the constitution, the right to pardon is exercised in the form of a decree of the head of state, countersigned by the Prime Minister, the Keeper of the Seals and, if necessary, by the ministers having carried out the preliminary examination of the appeal thanks.

The pardon entails the dispensation of the execution of a sentence, in whole or in part, or the commutation of the latter to a lighter sentence. Grace is a personal prerogative of the Head of State. It only applies to a final and enforceable sentence, but does not erase the latter, which continues to appear in the criminal record with the mention of the graceful measure granted.

* Professor of Hankuk University of Foreign Studies.

The pardon must be requested: by the condemned person himself, one of his relatives, his lawyer, an association or the public prosecutor. Appeals are heard by the Office of Pardons of the Ministry of Justice. In the event of a favorable opinion, a draft pardon decree is sent to the President of the Republic, who may not act on it. The pardon decree, which must be countersigned by the Prime Minister and by the Minister of Justice, is not published in the Official Journal and is not subject to any judicial control.

Key words : Amnesty, Pardon, Amnesty Law, President of the Republic,
Parliament, France, Government act