노동법 개정에 대한 추상적 규범통제[1)]

1. 사건개요

프랑스 정부는 2016년 5월 헌법 제49조 제3항[2)]에 근거하여 노동법 개정안을 하원 표결 없이 상원에 회부하였고, 상원은 이 법안을 일부 수정하여 하원으로 회부했다. 그러나 동 개정안에 대한 합의에 이르지 못하자 정부는 또 다시 표결 없이 하원에서 동 법안을 통과시켰다. 하원에서는 24시간 이내에 내각 불신임 동의안을 제출하지 않으면 총리 발표로 법안이 통과된 것으로 간주된다.

2016년 7월 21일 상원의원, 그리고 22일과 25일 하원의원은 헌법 제61조 제2항에 규정된 조건[3)]에 따라 총 123개 조항으로 구성된 "노동, 사회적 대화의 현대화, 직업의 안정화에 관한 법률(Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels)"의 위헌여부의 심사를 위하여 동 법률을 헌법재판소에 회부하였다. 상원의원과 하원의원의 제청은 법률 제정 절차 및 두 개 조항 즉 제27조와 제64조에 대한 위헌여부를 확인하는 것에 한정되었다.

헌법재판소는 2016년 8월 4일 동 법률에 관한 추상적 사전적 위헌법률심사에서 상원의원과 하원의원이 제청한 사항 외에 심판대상법률의 다수 조항에 대해서도 직권으로 심사하였으며, 그 결과 법률 제정절차는 헌법에 합치한다고 판단하였으나, 동 법률의 일부 조항이 위헌임을 선언하였다(부분위헌).

---

1) Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016.
http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-736-dc/decision-n-2016-736-dc-du-4-aout-2016.147742.html

2) [헌법 제49조 제3항]
수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장제도 자금조달법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 하나의 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.

3) [헌법 제61조 제2항] 이와 같은 목적(법률의 위헌여부 심사)을 위해 법률은 공화국 대통령·수상·국민의회의장·상원의장·60인의 국민의회의원·60인의 상원의원에 의하여 법률이 공포되기 전에 헌법재판소에 회부될 수 있다.

2. 결정

(1) 법률의 다음 조항들은 헌법에 위반됨을 선언한다.

- 제27조 패러그래프 III ;
- 제39조 패러그래프 III ;
- 제62조 ;
- 제64조 제6항에 나타난 표현 "또는, 그렇지 않으면, 프랜차이즈회사에 의하여(ou, à défaut, par le franchiseur)" ;
- 제65조

(2) 동 법률의 다음 조항들은 헌법에 합치함을 선언한다.

- 본 결정문 패러그래프 17에 열거된 조건하에, 제27조 나머지 규정들
- 본 결정문 패러그래프 34와 35에 열거된 조건하에, 제64조의 나머지 규정들

3. 판결이유

- 법률 제정 절차에 관하여[4)]

---

4) [헌법 제45조]
① 동일한 법률을 채택하기 위해 모든 정부제출법률안 및 의원발의법률안은 양원에서 차례로 심의한다. 제40조와 제41조의 적용과 관계없이 모든 수정안은 비록 간접적이더라도 제출된 또는 이송된 법률과 직·간접적으로 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다.
② 양원간의 이견으로 인하여 정부제출법률안 또는 의원발의법률안이 각 원에서 제2독회를 거친 후에도 채택되지 아니하거나, 또는 각 원의 제1독회 후 양원의장회의가 공히 반대하지 않고 가속된 절차를 개시하기로 결정하였을 때 수상 또는 의원발의법률안의 경우 공동으로 행동하는 양원의장은 토의중인 조항에 대한 법안제출을 담당할 양원동수위원회를 소집할 권한을 갖는다.
③ 정부는 각 원에 양원동수위원회에서 작성된 의안을 채택하도록 부의할 수 있다. 정부의 동의 없이 어떠한 개정안도 접수될 수 없다.
④ 양원동수위원회가 공동의안을 채택하지 못하거나 그 의안이 전항에서 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 재심의할 수 있다.

(1) 헌법 제49조 제3항에 따르면, “수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장제도 자금조달법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임(responsabilité)을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전항에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 하나의 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.” 수상에게 부여된 특권의 행사는 이 규정에 근거한 조건 외에 어떠한 다른 조건에도 구속되지 않는다. 따라서 오직 국무회의의 심의만으로 동일한 법률안에 대한 차기 독회 때 그 법률을 채택한 정부의 정치적 책임을 지게 할 수 있다.

(2) 헌법 제49조 제3항을 적용하여, 국무회의는 2016년 5월 10일 회의에서 제청법률의 법률안에 관한 정부의 책임(즉, 수상의 사임)을 약속하는 심의를 거쳤다. 수상은 2016년 5월 10일 제1독회, 7월 5일 제2독회 및 7월 20일 최종 독회에서 동 법률안 투표에 관하여 국민의회(Assemblée nationale)에 대하여 정부의 책임을 약속하였다. 따라서 동 법률안의 심사를 위하여 시행되어야 하는 헌법에 의해 규정된 조건들은 모두 준수되었다.

(3) 수정권(droit d’amendement)과 관련하여 국민의회의 새로운 독회에서 위원회(commission)의 법률안 제정을 위한 수정안 제출 기한을 6월 29일 17시로 정하였다. 한편 양원동수위원회의 실패 후 상원에서 이송된 법률안이 같은 날 10시 50분에 발표되었다. 상원의 공개회의(séance publique)를 위한 수정안 제출 기한은 7월 2일 20시로 정해졌으며, 위원회에서 채택된 법률안은 7월 1일 23시 55분에 발표되었다. 이에 대해 문제를 제기한 국회의원들은 이와 같은 짧은 기한은 국회의원들에게 헌법 제44조의 수정권을 실질적으로 행사할 수 없도록 한다고 주장하였다. 또한 의회 토론의 명확성 및 확실성에 대한 요청을 위반하였다고 주장하였다.

헌법 제44조 제1항에 따르면, “의회 의원들과 수상은 수정권을 가진다. 이 권리는 조직법률이 정하는 범위 내에서 양원규칙에 의해 정해진 조건에 따라 본회의 또는 위원회에서 행사된다.”

양원동수위원회의 실패 후, 6월 29일 10시 50분 이후 수정안이 위원회 검토를 위하여 국민의회의 새로운 독회에 제출될 수 없었으나, 수정안의 기초를 이루는 법률안의 조항들은 상원의 제1독회에서 정부제출법률안의 조항들에 대한 검토가 끝난 후에 알려졌다.

따라서 동 단계에서 입법 작업의 진척상태를 고려하여 위원회 및 공개회의에 수정안을 제출하기 위하여 국회에 주어진 기한은 국회의원이 가진 수정권의 실질적인 행사에 장애가 되지 않으며 토론의 명확성 및 확실성을 손상시키지 않는다.

(4) 그러므로 제청된 법률은 헌법에 부합하는 절차에 따라 채택되었다.

- 제27조에 관하여 :

(5) 제27조는 노조를 위한 장소에 대한 지방자치단체 및 지방자치단체 그룹의 처분에 관한 것이다. 동 조 패러그래프 I은 지방자치법전 제L.1311-18조로 추가된다. 지방자치법전 제L. 1311-18조는 지방자치단체 및 지방자치단체 그룹이 노조에게 장소를 자유롭게 사용하도록 할 수 있다고 규정한다. 패러그래프 I, 제1항은 장소의 개방을 가능케 하고 있다. 제2항은 지방자치단체 또는 지방자치단체 그룹의 집행기관에게 그 장소의 사용 조건을 정할 임무를 부여하고 있다. 제3항은 심의 기관이 그 이용에 따른 분담금(contribution)을 정할 것을 규정한다. 제4항은 그 장소의 개방은 서면 협정(convention)의 대상이 될 수 있다고 규정한다. 제5항은 지방자치단체 또는 지방자치단체 그룹이 노조에게 대체 장소를 제안하지 않고, 5년 이상 사용해 온 장소의 사용허가를 취소하기로 결정한 경우, 지방자치단체 또는 지방자치단체은 노조를

위한 보상권(droit à indemnisation)에 대하여 규정한다. 그러나 동 항은 서면 협정에서 명확하게 보상에 대하여 약정한 경우에는 보상에 대하여 정할 필요가 없다고 규정하고 있다. 지방자치법전 제L.2144-3조에 삽입된 제27조 패러그래프 II는 제L.1311-18조의 신설로 필수적으로 제L.1311-18조와 연계된다. 패러그래프 III은 "본 조의 I은 본 법률의 공포 전에 노조에게 자유롭게 사용하게 한 장소에 대하여 적용할 수 있다."고 규정하고 있다.

(6) 제27조 패러그래프 III의 규정에 따르면, 지방자치법전 제L.1311-18조 제5항에 의하여 노조에 유리하게 규정된 보상권이 제청법률의 공포일에 유효한 협정과 공포일 전에 기한 만료된 협정에 소급하여 적용되는 결과를 가져온다.

(7) 1789년 인권선언 제16조는 "권리보장이 확보되어 있지 않고, 권력분립이 규정되어 있지 아니한 모든 사회는 헌법을 가진 것이라고 할 수 없다."고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면, 입법자가 소급적으로 권리에 관한 규정을 수정하거나 행정행위 또는 개인의 권리(droit privé)에 대한 효력을 인정할 때는, 언제나 그 수정 또는 그 유효성 인정이 기판력을 갖는 재판의 결정, 형벌 및 제재에 대한 불소급의 원칙을 준수하여야하고, 그 수정 또는 그 유효성 인정으로 인한 개인의 권리 침해는 공익상의 절대적 동기에 의하여 정당화되어야 한다는 조건을 충족하여야 한다. 또한 수정된 또는 유효성이 인정된 행위는 공익상의 절대적 동기가 그 스스로 헌법적 가치를 갖는 경우를 제외하고 어떤 규칙이나 헌법적 가치의 원칙들을 위반하여서는 안 된다. 마지막으로, 수정 또는 유효성을 인정하는 것의 효력은 엄격하게 정해져야 한다.

(8) 입법자는 1789년 인권선언 제4조[5]에 따라, 계약의 자유에 대하여 추구

5) [제4조] 자유는 타인을 해하지 않는 모든 것을 할 수 있는 것이다. 따라서 인간의 자연권 행사는 사회의 다른 구성원들에게 동일한 자연권의 향유를 보장하는 한도에서만 인정된다. 이와 같은 한계는 단지 법률을 통해서

하는 목적에 비해 과도한 침해를 가져오지 않는다는 조건하에 헌법적 요청 또는 공익에 의해 정당화된 요청과 관련된 제한을 가할 수 있다. 한편, 입법자는 1789년 인권선언 제4조상의 요구를 존중하여, 합법적으로 체결된 계약에 대하여 충분한 공익적 동기에 의해 정당화되지 않는 침해는 가져 올 수 없다.

(9) 입법자는 제27조 패러그래프 III을 제정함으로써 제청법률의 공포 전에 자신들에게 개방된 장소를 사용하던 노조가 직면한 어려움에 대하여 대처하고자 하였다. 또한 입법자는 노조의 단결권 행사에 필요한 수단을 노조가 자유롭게 사용하는 것에 따르는 공익 목적을 추구하였다.

(10) 그러나 한편으로는, 공익상의 절대적 동기에 의한 정당화나 기판력을 갖는 법원의 결정에 따른 소급적용이 없이, 제청법률의 공포일 전에 체결된 협정에 대하여 제L.1311-18조 제5항을 적용하도록 규정한 제27조 패러그래프 III 규정들은 1789년 인권선언 제16조에 의해 보호된 권리보장을 침해한다.

(11) 다른 한편으로는, 유효한 협정에 대하여 제L.1311-18조 제5항을 적용하도록 한 제27조 패러그래프 III은 지방자치단체 및 지방자치단체 그룹에게 명시된 조항에 의하여 사전적으로 보상금을 면제하는 조치를 취하지 않고, 노조에게 대체 장소를 제안하도록 하거나, 보상금을 지불하도록 의무지우는 결과를 초래한다. 따라서 이 규정들은 추구하는 목적에 비하여 적법하게 체결된 협정을 과도하게 침해한다. 그러므로 제27조 패러그래프 III 규정들은 1789년 인권선언 제4조에 근거한 요구에 위배된다.

(12) 제27조 패러그래프 III 규정들은 위헌이다.

만 정해질 수 있다.

- 제64조에 관하여 :

(13) 제64조 제1항은 일정한 조건하에, 프랜차이즈 계약에 의해 연결된 사용자들(réseaux d'exploitant) 내에 - 프랑스에서 최소 300명의 근로자를 고용하고 있는 - , 체인 전체에 공통된 사회적 대화 기구(instance de dialogue social commun)를 설치할 것을 규정하고 있다. 이 기구는 근로자들의 대표 및 프랜차이즈 가맹점 사용자들로 구성된다. 이는 "프랜차이즈 회사(franchiseur)"에 의해 주재된다. 동 패러그래프 제2항은 기구의 구성, 구성원 임명 방식, 임기, 소집 빈도, 회의에 참석하기 위하여 프랜차이즈 가맹점 근로자에게 인정된 대표활동시간(heures de délégation) 및 그 시간의 사용 방법을 이 기구를 설치한 협정(accord)에 유보하고 있다. 제3항에서 제5항은 상기 협정이 없는 경우에, 동 기구의 소집 횟수를 1년에 2회로 정하고 국사원 데크레(décret)는 그 기능에 대한 기타 특징을 정하도록 명시하고 있다. 제6항은 운용 비용 조달 방법을 정하고 있다. 제8항에서 제10항은 정원, 근로시간 또는 고용 조건, 근로 조건 및 프랜차이즈 가맹점의 근로자들에 대한 직업 교육 조건에 영향을 끼칠 수 있는 프랜차이즈 회사의 결정을 통지 받을 수 있도록 하였으며, 근로 조건, 고용 조건, 직업교육 조건 및 사회보장법전(code de la sécurité sociale) 제L.911-2조에 언급된 보충적 집단 보장을 받을 수 있는 조건을 개선할 수 있는 모든 제안을 표명할 수 있도록 하였다.

(14) 1789년 인권선언 제6조에 따르면 "보호하든가 처벌하든가 간에 만인에 대해서 평등해야 한다." 평등원칙은 입법자가 다른 상황에 대하여 다른 방법으로 규정하는 것을 막지 못하며, 어느 경우에나 법률의 제정 목적과의 직접적인 관계에서 기인하는 처우의 차이이기만 한다면, 공익상의 이유를 위하여 동등하게 대우하지 않을 수 있다.

(15) 다른 법적인 형태의 상업적 조직(réseaux commerciaux)을 제외하고,

오직 프랜차이즈 계약에 의해 결속된 사용자 조직에게만 다양한 사용자들의 근로자들을 통합한 대화 기구의 설치를 강요함으로써 입법자는 다른 상황을 다르게 취급하였다. 실제로, 프랜차이즈 계약의 특징은 소속 근로자의 근로 조건에 관하여 영향을 미칠 수 있는 조직의 형태 및 프랜차이즈 가맹기업의 기능에 대한 가이드라인을 제시하는 것이다. 이러한 처우의 차이는 사회적 대화 기구의 설립을 통하여 프랜차이즈 근로자들의 이익 공동체의 존재를 고려하고자 하는 법률의 목적과 연결된다. 따라서 제64조의 규정은 평등원칙 위반이 아니다.

(16) 입법자는 1789년 인권선언 제4조에서 나온 직업의 자유(liberté d'entreprendre)에 대하여 추구하는 목적에 비하여 과도한 제한을 가져오지 않는다는 조건하에, 헌법적 요구 또는 공익에 의해 정당화된 요구와 관련된 제한을 가할 수 있다.

(17) 입법자는 심판대상조항을 제정하면서 프랜차이즈 가맹점 사용자가 근로자 대표들에게 "프랜차이즈 가맹점 근로자의 정원 또는 조직, 근로 기간 또는 고용 조건, 근로 조건 및 직업교육 조건에 영향을 끼칠 수 있는" 프랜차이즈 회사의 결정을 통지하도록 하였으며, 근로자가 건의안을 작성할 수 있도록 하였다. 입법자는 이와 같이 공익 목적을 추구하였다.

(18) 첫째, 제64조 제1항에 따르면, 한편, 동 기구(instance)의 설치는 다음의 세 가지 조건들이 갖춰진 때에만 의무지워진다. 프랜차이즈 체인은 (réseaux de franchise) 프랑스에서 적어도 300명의 근로자를 갖는다. ; 프랜차이즈 계약은 작업 조정 실행 조항 및 프랜차이즈 가맹기업 근로자의 근로 조건에 관한 조항을 포함하여야 한다. ; 분야별 대표노조 또는 프랜차이즈 기업 내부에 노동조합지부를 갖는 노조는 동 기구의 구성을 요구하여야 한다. 다른 한편으로, 동 기구는 오직 프랜차이즈 회사의 활동에 관한 정보를

받을 수 있고, 근로 조건, 고용 조건 및 프랜차이즈 근로자의 직업연수 조건을 개선하고자 하는 건의안을 작성할 수 있을 뿐이고, 근로자들의 근로 조건에 대한 결정에 참여할 수 없다. 따라서 동 사회적 대화 기구의 설립은 그 자체로 직업의 자유(liberté d'entreprendre)에 대한 침해를 가져오는 것은 아니다.

(19) 둘째, 제64조 제2항은 사회적 대화 기구 설치에 관한 협정은 구성원 임명 방식, 임기, 소집 빈도, 회의에 참석하기 위하여 프랜차이즈 가맹점 근로자에게 인정된 대표활동시간 및 그 시간의 사용 방법을 정한다고 규정하고 있다. 이러한 협정은 프랜차이즈 가맹기업들이 교섭에 참여한다고 해석되는 한 직업의 자유에 반하지 않는다.

(20) 협정이 없으면, 제5항은 대표활동시간 및 그 시간의 사용 방법은 국사원 데크레에 의해 정해진다고 규정하고 있다. 그러나 소유제 및 노동권에 대한 기본원칙을 정할 권한이 있는 입법자는 그 시간에 대한 가이드라인을 정하지 않고 설립된 대화기구를 위한 특별 대표활동시간의 존재를 규정할 수 없다. 그러므로 제64조 제5항의 규정들은 유효한 법률 규정에 의해 근로자 대표를 위해 이미 규정된 대표활동시간에 추가하여, 동 기구에 참석하기 위한 보충적인 대표활동시간을 규정할 것을 법규명령권에게 허용한 것으로 해석되지 않는다.

(21) 상기 두 단락(결정문 원문상의 패러그래프 34 및 35)에 서술된 것으로 해석되는 한, 제64조 제2항 및 제5항은 입법자의 권한을 위반하지 않았으며 직업의 자유를 침해하지 않는다.

(22) 셋째, 제64조 제6항을 적용하여, 프랜차이즈 회사, 근로자 대표 및 프랜차이즈 가맹점의 대표 사이에 협정이 없으면, 회의 기구의 비용과 체류 경

비 및 이동 경비는 프랜차이즈 회사가 부담한다. 당사자가 다르게 결정하는 경우를 제외하고, 대화 기구의 소집 횟수는 매년 두 번으로 정해진다. 한편, 동 기구의 운용 비용 또한 프랜차이즈 회사가 부담한다. 프랜차이즈 가맹점을 경영하는 자를 배제하고 오직 프랜차이즈 회사에게 비용 및 경비 전부를 전가하고 있는 동 규정은 직업의 자유를 과도하게 침해한다. 제64조 제6항에 표현된 "또는, 그렇지 않으면, 프랜차이즈 회사에 의하여(ou, à défaut, par le franchiseur)" 부분은 헌법에 위반된다.

- 기타 규정들에 대하여 :

(23) 헌법 제45조 제1항 마지막 문장에 따르면 "제40조와 제41조의 적용과 관계없이 모든 수정안은 비록 간접적이더라도 제출된 또는 이송된 법률과 직·간접적으로 관련성을 가지는 경우 제1독회에서 수리될 수 있다."

(24) 제청법률 제62조는 2016년 12월 31일 이후까지 사업자가 개별 계약에서 그들의 지출금 일부를 충당하기 위한 금액을 지불함으로써 근로자의 보충적 건강보험을 일방적인 결정을 통하여 보장할 가능성을 존속시킨다.

(25) 제청법률 제65조는 근로자 50인 이하의 기업에게 과세 대상이 되는 그들의 영업이익에서 현실적이고 중대한 이유 없는 해고에 대하여 그들의 근로자에게 차후 보상하여야 하는 금액에 상응하는 액수를 과세 대상이 되는 그들의 영업이익에서 공제하는 것을 허용한다.

(26) 재차 제1독회에서 수리된, 제62조와 제65조의 규정들은 국민의회 사무국에 제출된 정부제출법률안(projet de loi) 속에 나타난 규정들과 직·간접적인 관계가 없다. 따라서 헌법에 반하는 절차에 따라 제정된 동 규정들은 헌법에 위반된다.

(27) 헌법 제45조 체제, 특히 “모든 정부제출법률안 및 의원발의법률안은 동일한 법률을 채택하기 위하여 양원에서 차례로 심의한다.”고 규정된 제1항 첫째 문장을 검토한 결과, 국회의원 및 정부에 의해 제1독회 후 채택될 수 있는 추가 또는 수정사항은 논의 중인 나머지 규정들과 직접적인 관련이 있어야 한다. 그러나 헌법에 대한 준수를 보장하기 위한 수정의무는 검토 중인 텍스트와 연계하여 작업하여야 하거나 오기를 수정하여야 하는 경우에 적용되지 않는다.

(28) 제청법률 제39조 패러그래프 III은 직업의 안정화에 대한 노사동수의 대표의 재원사용에 관한 규칙들을 수정한다. 동 규정에서 나온 수정안은 새로운 독회에서 수리되었다. 이러한 수정안의 추가는 절차 단계에서 논의 중인 나머지 규정과 직접적인 관련은 없다. 이는 헌법 준수를 보장하기 위한 것이 아닐 뿐 아니라 검토 중인 텍스트와 연계하여 작업하여야 하거나 오기를 수정하기 위한 것도 아니다. 따라서 헌법에 반하는 절차에 따라 제정된 제39조 패러그래프 III은 헌법에 위반된다.