카탈루냐 자치주 의회의 결의에 대한 스페인 헌법재판소의 집행결정[1)]

1. 사건개요

현재까지 계속되고 있는 카탈루냐 분리·독립문제는 스페인의 역사, 정치와 밀접한 관련이 있는 특수한 상황에 해당되는데, 이와 관련한 2015년 스페인 헌법재판소의 위헌결정에도 불구하고, 또 2015년 스페인 헌법재판소조직법 제92조[2)]의 개정이 있었음에도 불구하고, 카탈루냐 자치주 의회가 형식적으로 다른 제목의 결의를 통해 계속해서 카탈루냐 분리·독립 시도를 이어나가고 있어 스페인에서는 헌법재판소 결정의 실효성 논쟁이 부각되고 있다. 최근 스페인 헌법재판소에서 중요한 집행결정들이 선고되었는바, 이하에서 살펴보고자 한다.

카탈루냐 자치주 의회에서 2019. 7. 25.에 승인한 결의 534/XII "실질적인 카탈루냐를 위한 제안"과 2019. 9. 26.에 승인한 결의 536/XII "정부의 일반적

---

1) AATC 180/2019, de 18 de diciembre de 2019; 181/2019, de 18 de diciembre de 2019.(2019. 12. 18. 결정)

2) 헌법재판소조직법 제92조 ① 헌법재판소는 결정의 효과적인 이행을 보장한다. 결정 내지 후속조치에 누가 집행할지, 필요한 집행 방법, 경우에 따라 집행의 효과를 정할 수 있다. 또한 결정의 집행과 관련하여, 헌법재판소의 관할을 행사하면서 선고된 결정에 반하는 어떠한 결정에 대해 무효로 선언할 수 있고, 검찰과 결정을 내린 기관의 사전 심문이 있어야 한다.
② 결정의 효력을 보장하기 위해 헌법재판소는 어느 행정기관과 공권력에 대하여 지원을 요청할 수 있으며 이들은 긴급하고 우선적으로 제공해야 한다.
③ 당사자들은 동조 제1항에 따른 집행에 관한 사항을 제기하여, 결정의 효과적인 이행을 보장하기 위해 필요한 집행 방법을 헌법재판소에 요청할 수 있다.
④ 관할을 행사하면서 선고된 어떤 결정이 이행되지 않았다는 것을 알게 된 경우, 헌법재판소는 직권이나 심판절차와 관계된 당사자들 일방의 신청에 의해, 이행을 해야 하는 기관, 당국, 공무원이나 개인에게 요청하여 정해진 기간 내에 이에 관하여 보고하도록 한다. 보고서를 수신하였거나 정해진 기간이 경과되었음에도, 결정의 전부 또는 일부가 이행되지 않았다고 헌법재판소가 판단하는 경우, 다음의 수단을 채택할 수 있다.
a) 헌법재판소의 결정을 이행하지 않는 자나 공무원, 공권력에 대해 3,000유로에서 30,000유로의 강제금을 부과하고, 완전히 이행될 때까지 강제금을 반복 부과할 수 있다.
b) 헌법재판소의 선고가 준수되었는지 확인하기 위해 구체적인 기간 동안 이행의 책임이 있는 당국이나 행정기관의 공무원의 직무를 정지하기로 결정할 수 있다.
c) 헌법재판에 관계되는 결정의 대집행. 이 경우, 헌법재판소에서 정한 기한 내에 결정이 이행되었는지 확인하고자 필요한 수단을 채택하려는 목적으로, 헌법재판소는 정부의 협조를 요청할 수 있다.
d) 적용 가능한 형사적 책임을 요구하기 위해 개인에게 증언의 기회를 제공한다.
⑤ 소로 제기된 결정, 행위나 절차를 정지하기로 정한 결정의 집행에 관한 것이고, 특별한 헌법적 중요성의 사정에 영향을 미치는 경우라면, 헌법재판소는 직권이나 정부의 신청에 의해 당사자들의 의견청취 없이 이행을 확인하기 위해 필요한 수단을 채택한다. 상기 결정에서 3일의 공통의 기간 내에 당사자들과 검찰을 심문하고, 헌법재판소는 이전에 채택된 수단을 삭제하거나 재확인하거나 수정하는 결정을 내린다.

인 정치적 방향"과 관련하여, 스페인 정부를 대리하여 국가변호사는 헌법재판소의 259/2015 결정에 대한 집행결정(incidente de ejecución)을 2019. 10. 7. 및 2019. 10. 14. 헌법재판소에 각각 청구하였다. 헌법재판소는 두 사건을 2019. 12. 18. 동시에 선고하고, 집행결정을 확정적으로 명하였다.

심판대상조문은 다음과 같다.

카탈루냐 자치주 의회 결의 534/XII "실질적인 카탈루냐를 위한 제안" Ⅰ. 정치적 상황에 대한 국가의 대응 **Ⅰ.1.** 자치, 인권 및 대화적 해결 모색 1 2. (…) 카탈루냐 자치주 의회는 - 특히 최근에 스페인 국가에 의해 침해된 자들의 - 인권을 수호할 것을 재확인한다.(…) h) 주민의 자결권은 자치주 의회가 반복적으로 표명한 바와 같이 카탈루냐 주민에게는 포기할 수 없는 권리이다. 2 1. 카탈루냐 자치주 의회는 카탈루냐 주민 전체의 주권에 대한 실현 수단으로써 자결권의 행사를 수호하는 것을 비준한다. **Ⅰ.2.** 민주적 정당성, 주권 및 정치적 행동 6 1. 카탈루냐 자치주 의회는, 2015년 결의 1/XI에 따라, 카탈루냐 사회의 필요와 이익에 부응하여, 에너지 빈곤, 주거 분야에서의 긴급 상황, 난민이 처한 인도주의적 긴급 상황을 해결하기 위해 또, 양질의 공공 보건 서비스, 공공 교육, 공적 자유, 지방 정부를 위한 완전한 권한, 낙태권, 긴급한 사회적 계획을 가능하게 하는 - 저지하지 않고 - 부채 운영에 대한 보편적 실현을

보장하기 위해 완전한 주권 의회로써 입법해야 할 당위성을 공고히 한다.

(…)

3. 카탈루냐 자치주 의회는, 카탈루냐 주민의 다수의 의사에 따라, 스페인 국가와의 합의 여부를 불문하고, 자결권을 구체적으로 행사할 준비가 되어있음을 재확인한다.

카탈루냐 자치주 의회 결의 536/XII "정부의 일반적인 정치적 방향"

Ⅰ. 권리와 자유

Ⅰ.1. 법치국가와 시민권, 정치적 권리의 수호

카탈루냐 자치주 의회는 합당하고 다양한 이데올로기적 입장에서 나아가 카탈루냐에 필수적인 민주적 원칙, 시민권, 정치적·사회적 권리, 특히 자결권을 인정하고, 정치분야에서의 형벌화와 사법화의 부정을 보장할 필요성을 주장한다.

Ⅰ.2. 스페인 정부와의 대화

20

카탈루냐 자치주 의회는 자기결정에 관한 양도할 수 없는 권리의 인정과 이것을 완전히 행사하려는 의사를 확인한다.

Ⅰ.3. 사법적 판단에 대한 합의된 응답

23

카탈루냐 자치주 의회는 카탈루냐 주민 전체의 주권을 실현할 수단으로써 자결권 행사의 방어를 비준하다.

26

카탈루냐 자치주 의회가 대법원의 판결을 확인하게 되고 이것이 유죄인 경우:

(…)

b) 시민권, 정치적 권리, 자유, 자결권의 행사, 민주주의 존중에 기초하여, 카탈루냐의 다른 민주적 기관들과 함께, 판결에 대해 제도적 대응을 주도하고자 한다.

Ⅰ.4. 자결권의 행사와 인정, 사면에 대한 요청

31

카탈루냐 자치주 의회는 2015년 결의 1/XI, 2019년 결의 534/XII를 토대로 이것의 완전한 주권적 특성을 재확인한다. 스페인 정부기관, 특히 헌법재판소, 대법원의 반민주적인 강요를 거부하고, 이에 따라 침해될 수 있는 시민권, 정치적·사회적 권리를 방어하려는 수단으로 사적인 그리고 기관 차원의 불복종의 정당성을 확인한다.

(…)

두 사건에서 국가변호사는 카탈루냐 자치주 의회의 결의가 헌법재판소조직법 제87조 제1항[3]과 제92조에 따른 집행결정의 대상이 된다고 주장하였다. 국가변호사는 두 사건 결의의 심판대상조문들이 이전에 위헌 및 무효로 선언된 결의 1/XI 내용을 되풀이하고, 카탈루냐 자치주 의회의 주권 확인 및 카탈루냐 주민의 자결권 행사를 강조하고 있는데, 이는 헌법재판소 259/2015 결정(이하 "2015년 결정")[4]에 명백히 반하고, 이 2015년 결정 이후 선고된 141/2016 집행결정, 170/2016 집행결정에 포함된 요구사항을 무시하는 것이므로 두 사건 결의의 심판대상조문들이 무효로 선고되어야 한다고 주장하였다.

나아가, 국가변호사는 헌법재판소가 카탈루냐 자치주 의회의 의장, 위원회의 구성원 및 사무국장에 대해 두 사건 결의를 이행하려는 어떤 조치도 취

3) 헌법재판소조직법 제87조 ① 모든 공권력은 헌법재판소의 결정을 따라야 할 의무가 있다. 특히 헌법재판소는 결정의 통지가 필요하다고 판단되는 인사를 어떤 당국이나 공무원에서 정할 수 있다.

4) STC 259/2015, de 2 de diciembre de 2015.

하지 않도록 의무를 부과하고, 또한 헌법재판소의 2015년 결정을 직접적으로 또는 간접적으로 부인하거나 회피하는 것을 담고 있는 - 위반시 발생할 수 있는 형사상을 포함한 책임에 대해 주의를 환기시켜 - 모든 발의를 중지하거나 차단해줄 것을 신청하였다.

2. 결정요지

(1) 실질적인 내용 판단에 앞서, 카탈루냐 자치주 의회 E의원 및 31명의 의원들은 자신들의 정당한 권리와 이익을 방어하기 위해 집행결정 당사자로서의 참여를 신청하였으나, 집행결정에 있어서 당사자적격은 개인의 권리 또는 이익의 행사 보호에 초점을 두는 것이 아닌 헌법재판소 결정의 효과적인 이행을 보장하기 위한 차원에서 정하여야 하는바, 헌법재판절차에서의 주요 당사자(이해관계자)인 검찰과 문제되는 행위를 결정내린 기관으로(헌법 제92조 제1항 후단) 한정해서 봄이 타당하다. 이 사건에서는, 개별적인 의원이 아닌, 카탈루냐 자치주 의회가 집행결정 과정에서 방어해야 하는 주체에 해당되므로, E의원 및 31명의 의원들은 당사자적격이 없다.

(2) 집행결정에 관한 헌법재판소의 선례를 살펴보면, 헌법재판소조직법 제87조 제1항과 제92조는 헌법재판소의 기관으로서의 지위 수호와 헌법재판소 결정의 실효성을 보장하여 이것이 어떤 공권력에 의해 침해될 수 있는 사후적인 개입으로부터 헌법재판소의 관할을 보호하려는 목적을 가진다. 그 결과, 헌법재판소 결정의 효과적인 이행을 보장하고, 그 집행결정에 관해 판단하는 것은 헌법재판소의 몫이다. 헌법재판소조직법 제92조 제1항에 명시되어 있듯이, 헌법재판소는 이미 선고된 결정에 반하거나 이를 훼손하는 공권력의 행위와 결정을 무효로 선언하는 것을 포함하여, 헌법재판소의 관할을 수호하기 위한 필요한 수단들을 채택할 수 있다. 경우에 따라 헌법재판소 결정의 이행을 보장하고자 입법기관뿐만 아니라 다른 공권력에 대하여 기타의 수단

을 적용할 수 있다.

요컨대, 두 사건의 결의는 헌법재판소의 2015년 결정 및 그 이후 집행결정에 반하는 내용을 동일한 권력기관이 또 다시 규정한 것이다. 카탈루냐 자치주 의회는 이미 여러 집행결정을 통해 헌법적 토대를 일방적으로 변경하거나 헌법재판소의 결정을 불이행하는 발의를 중지하거나 차단할 의무가 있다고 판시한 헌법재판소의 권고에 또 주의를 기울이지 않았고, 이러한 방식으로 자치주 의회가 헌법에 명백히 반하는 민주적 원칙을 이유로 내세우며 헌법재판소 2015년 결정 및 그 이후 집행결정의 실효성을 떨어뜨리고 있다.

(3) 2015년 결정에서 헌법재판소는 카탈루냐 자치주 의회의 결의 1/XI "2015. 9. 27. 선거결과에 따른 카탈루냐 정치적 절차의 개시"를 위헌 및 무효로 선고하였다.[5] 이 2015년 결정의 중요한 내용들은 이후 141/2016 집행결정[6], 170/2016 집행결정[7] 등에서도 반복적으로 인용되었다.

2015년 결정을 다시 요약해보면, 전원재판부는 결의 1/XI가 카탈루냐 자치주 의회의 민주적 정당성(la legitimidad democrática)에 근거하는 것처럼 보이지만 결의 1/XI의 구성과 결과는 1978년 현행 헌법과 카탈루냐 자치주 헌장에 절대적으로 모순된다고 판시하였다. 이는 법에의 완전한 종속을 토대로 하는 법치국가에 어긋날뿐더러 헌법에서 인정하고 보호하는 의회의 민주적 정당성에도 반하는 것이다. 그리하여 당시 헌법재판소는 결의 1/XI가 민주적 원칙(헌법 제1조 제1항[8])과 최고 규범으로서의 헌법의 절대적인 최고 우위성(la primacía incondicional de la Constitución)(헌법 제9조 제1항[9])에 정면으로 배치된다고 설시하였다.

---

5) 헌법재판소의 자치주 의회의 결의(resolución)에 관한 판단은 위헌법률심판과 다른 심판절차로 스페인 헌법재판소조직법 제5장에서 "헌법 제161조 제2항에 따른 자치주의 결정과 법률의 효력을 갖지 아니하는 규범에 관한 소송"을 규정하고 있다.

6) ATC 141/2016, de 19 de julio de 2016. 이 사건에서 헌법재판소는 카탈루냐 자치주 의회 내 "제정절차 연구위원회"의 설립을 승인하는 결의 5/XI에 대해 2015년 결정을 따르지 않아 헌법적으로 허용되지 않는다고 판시하였다. 자세한 내용은 임윤정, 스페인 헌법재판소 결정의 집행, 비교헌법연구 2019-B-9, 헌법재판연구원, 2019, 45-47면 참조.

7) ATC 170/2016, de 6 de octubre de 2016.

8) 헌법 제1조 ① 스페인은 사회적 · 민주적 법치국가이며, 법질서의 최고의 가치는 자유, 정의, 평등 및 정치적 다원주의이다.

9) 헌법 제9조 ① 시민과 공권력은 헌법과 기타 법질서에 따라야 한다.

또한, 이 사건에서 헌법재판소는 결의 1/XI의 내용이 헌법 제168조의 헌법 개정절차에 관한 문제에 직접적으로 영향을 미친다고 판단하고, 해당 결의가 헌법 질서의 재정의(redefinición del orden constitucional)를 다루고자 헌법적으로 확립된 방법을 따르지 않았다고 보았다. 이러한 방식으로 카탈루냐 자치주 의회가 헌법과 기타 법질서를 무시하고, 모든 공권력이 헌법에 따라야 하는 것을 위반함으로써 의회 스스로의 헌법적 그리고 법적 기반을 약화시킨다고 하였다.

(4) 여기서 공권력의 헌법에 대한 충실의무(el deber de fidelidad a la Constitución)가 "자치국가[10] 운영의 핵심적인 기반이 된다는" 점을 다시 한번 강조할 필요가 있다.[11] 이에 따라, 제정된 권력(poderes constituidos)으로서의 의회는, 일응(*prima facie*) 자신의 결정이 헌법과 기타 법질서에 적합하도록 해야 한다(헌법 제9조 제1항). 이러한 의무는 국회의원을 포함한 공직자에 대해서도 부과되고, 이념적으로 반드시 헌법 전체 내용을 따르겠다는 것이 아닌 자신의 직무를 헌법과 기타 법질서에 따라 수행하겠다는 약속인 것이다. 이는 필연적으로 헌법국가, 법치국가라는 특성에서 도출된다. 헌법을 최고 정점으로 하는 법체계는 어떤 경우든 민주주의 한계로 간주될 수 없고 그 자체로 보장되어야 한다.

카탈루냐 자치주 의회의 민주적 정당성은 헌법의 절대적인 최고 우위성에 반할 수 없다. 헌법 조문은 민주주의 원칙에 관한 중요한 내용을 반영하고 있는바, 따라서 민주주의 원칙의 행사는 헌법 밖에서 이루어질 수 없다. 특히, 자치주 의회가 "자결권(derecho a la autodeterminación)"이 "카탈루냐 주민에게는 포기할 수 없는 권리(derecho irrenunciable)"라고 표명하고 이를 "구체적으로 행사할 준비"가 되어있다고 재확인하였지만, 헌법 전문의 문구대로 어떤 "스페인 민족"도 국가로부터 일방적인 분리를 장려하고 완성할 권

10) 스페인 국내외의 학자들은 스페인을 단일국가와 연방국가의 중간 형태로 지방분권화 성격이 두드러진 이른바 자치국가(Estado autonómico)라고 설명한다.
11) STC 247/2007, de 12 de diciembre de 2007.

리로 설명되는 자결권을 가지고 있지 않다. 이러한 권리는 헌법에서 명백히 인정하고 있지 않다. 마찬가지로 스페인이 체결한 국제조약에 기초해서 자결권이 스페인 내 법질서의 일부를 구성한다고 이해될 수 없다(헌법 제96조[12]). 국가의 주권을 한정하기로 약속하는 행위가 역설적으로 국가의 주권 포기를 함축하는 논리적인 모순에 해당되기 때문이다.

(5) 상기와 같은 이유로, 전원재판부는 카탈루냐 자치주 의회가 두 사건 결의의 심판대상조문들을 승인함으로써 또 다시 헌법과 법질서를 위반했다고 결론내릴 수밖에 없다. 2015년 결정과 141/2016 집행결정, 170/2016 집행결정 등을 고려하였을 때, 심판대상조문들이 헌법에 객관적으로 반대되는 내용임을 확인할 수 있고, 자치주 의회는 본회의에서 구체적으로 두 사건의 결의의 심판대상조문들에 관한 논의 및 투표를 진행하기에 앞서 헌법재판소의 관련 결정들을 인지하고 있었다. 심판대상조문들은 헌법재판소가 선고한 2015년 결정 및 그 이후의 집행결정을 정면으로 무시하고 배치된다.

카탈루냐 자치주 의회의 결의로 헌법 질서의 보장이 심각하게 훼손되고 있는 만큼 헌법재판소의 관할을 유지하고 결정의 이행을 하고자 헌법재판소가 헌법을 통해 위임받은 권한을 행사하는 것이 요청된다. 이는 이 사건 집행결정의 확정이 심판대상조문들의 무효 선언에만 국한되지 않음을(no se limite a declarar la nulidad) 함축하고, 헌법재판소조직법 제87조 제1항 후단과 제92조 제4항에 근거하여, 또 국가변호사 및 검찰의 의견대로, 집행결정을 카탈루냐 자치주 의회의 의장, 위원회의 구성원 및 사무국장에게 개별적으로 통지하면서 두 사건 결의의 이행과 관련된 어떤 행위도 자제하고 나아가 무효로 선언된 결의를 직간접적으로 무시 또는 간과하는 어떤 제안도 중지하거나 차단해야 할 의무를 환기시키는 것이 타당하다.

카탈루냐 자치주 의회에 대한 주의(advertencia)가 의회의 권한을 침해하거

12) 헌법 제96조 ① 유효하게 체결된 조약은 스페인 국내에서 공식적으로 공고되면, 국내 법질서의 일부를 구성한다. 모든 규정은 조약 자체에서 정한 방식으로 또는 국제법의 일반 규범에 따라서만 폐지, 개정 또는 정지할 수 있다.
② 조약과 국제협정을 보고하기 위하여 제94조의 규정에 의한 승인을 위한 동일한 절차를 밟는다.

나 권력분립원칙에 어긋나지 않으며, 또 의회의 불가침성에 위배된다고 볼 수 없으므로 의회의 자율성에 반하지 않는다. 이러한 주의는 헌법재판소 결정의 이행을 보장하고자 하는 것이고, 앞서 지적된 바와 같이, 의회도 마땅히 준수해야 한다.

3. 주문

첫째, 카탈루냐 자치주 의회 의원들이 제기한 집행결정 당사자 참여에 관한 부분은 기각한다.

둘째, a) 사건 결의의 심판대상조문들을 무효로 선언한다. b) 집행결정을 카탈루냐 자치주 의회의 의장, 위원회의 구성원 및 사무국장에게 개별적으로 통지하면서, 사건 결의의 이행과 관련된 어떤 행위도 자제하고 나아가 무효로 선언된 결의를 직간접적으로 무시 또는 간과하는 어떤 제안도 중지하거나 차단해야 할 의무를 환기시키고, 헌법재판소가 명한 사항을 불이행할 경우 발생할 수 있는 형사상을 포함한 책임에 대해 알린다.