creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

외교학석사 학위논문

유럽체포영장(European Arrest Warrant)제도의 국내적 운용요건

: 프랑스 치안정책과 사법규범 관계를 중심으로

2021 년 8 월

서울대학교 대학원

정치외교학부 외교학전공

정 미 나

유럽체포영장(European Arrest Warrant)제도의 국내적 운용요건

: 프랑스 치안정책과 사법규범 관계를 중심으로

지도 교수 이 옥 연

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함
2021 년 8 월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공
정 미 나

정미나의 외교학석사 학위논문을 인준함
2021 년 8 월

위 원 장 _____ 안 두 환 _____

부위원장 _____ 문 용 일 _____

위 원 _____ 이 옥 연 _____

위 원 _____ 심 성 은 _____

초 록

유럽의 사법통합 논의는 9.11테러라는 외부적 충격을 계기로 급속히 진전되어 2002년 유럽체포영장제도의 수립이라는 고무적인 성과를 거두었다. 해당 제도는 유럽 회원국들 간의 상호신뢰를 바탕으로 범죄인 인도가 국경을 넘어 즉각적, 반자동적으로 이루어지는 절차를 고안하여 형사법 분야에서 통합의 초석을 놓았다. 유럽통합의 최대 성과이자 전제조건인 이동의 자유는 범죄자들의 이동 또한 용이하게 하여 개별 회원국의 공공안보 및 치안악화라는 부작용을 발생시켰다. 유럽체포영장은 일종의 사법적 국경개방 및 사법주권 양도를 통하여 유럽통합 과정에 수반되는 이러한 부작용을 완화시키고 유럽통합의 깊이를 내무사법 분야까지 진전시키는 주요한 역할을 해왔다.

그러나 유럽체포영장 제도가 20여 년간 지속되는 과정에서 국가별, 시기별로 다양한 운용상 편차가 나타나고 있으며, 특히 한 국가 내에서도 국내 정치제도적 조건의 변화에 따라 그 작동양상에서 세세한 차이를 보인다. 본 논문은 이러한 차이가 발생하는 원인을 각 정부의 치안정책과 사법부의 독자성과 관련된 규범 간의 관계에서 찾고 있다. 유럽체포영장제도는 행정부의 정치적 개입을 제한하고 각국 법원 간의 사법적 관계를 통해 인도가 신속하게 이루어지는 범죄인 인도의 사법화와 비정치화를 예정하고 있다. 그러나 실제 유럽체포영장제도가 작동할 수 있는 토양을 이루는 사법규범은 각 정부가 설정하는 공공안보 및 치안정책의 구체적인 내용과 정당화 전략에 의해서 변화한다.

프랑스에서는 2000년대 초반 테러리즘의 위협 및 파리소요사태를 포함한 다층적인 안보위기를 겪으면서 치안담론이 주요한 국정 과제로 부각되었다. 치안담론과 형사사법정책은 무엇이 안보위협인지 결정하고, 나아가 그러한 위협을 해결하기 위한 방안을 정치적으로 정당화하는 역동적인 과정을 포함한다. 이에 따라 프랑스에서는 이동의 자유라는 권리를 남용하여 국내로 들어온 테러리스트들과 범법자들을 공화국의 법과 질서, 정의를 위협하는 존재로 보고 강력한 치안정책을 시행하였다. 다만 보다 억압적이고 강경한 치안정책의 시행을 정당화하는 논리는 각 정부의 정치적 입장과 전략적 선택에 따라 그 구체적인 내용을 달리 한다. 사르코지 정부는 사법부의 무능력과 태만을 비난하고 판사들의 사법결정을 존중해야 한다는 규범을 일정 부분 해체하는 한편, 사법부와

대비하여 시민의 안전을 보장할 수 있는 행정부 주도의 강경한 치안정책 시행을 정당화하였다. 반면 올랑드 정부는 유사하게 강경한 정책을 시행하였으나 해당 정책을 정당화하기 위하여 사법부의 결정을 존중하고 사법 독자성을 보장하는 담론에 초점을 두었다. 이에 따라 형사법 개혁도 검사의 독립성과 중립성을 확보하는 방향으로 이루어졌으며, 대외적으로는 테러문제 해결을 위한 유럽차원의 사법협력을 강조하였다. 각 정부가 추구한 치안담론 및 안보정책 기조의 차이는 유럽체포영장이 실제로 운용될 수 있는 국내적 요건에 영향을 주었다.

이러한 차이는 유럽체포영장제도가 프랑스에서 상당한 정치적 논란을 일으켰던 오로르 마르텡 사건에서 분명히 드러난다. 오로르 마르텡 사건은 사르코지 정부 하에서 법원의 인도판결이 내려졌으나 올랑드 정부 하에서 실제 체포 및 인도가 이루어진 사례이다. 두 정권에 걸쳐 이루어진 해당 사례에 대한 비교분석은 행정부의 권한을 강조하는 전자의 치안정책 및 규범 해체에 비해 법치주의와 사법규범을 통해 치안정책을 정당화하는 후자의 전략이 유럽체포영장이 운용되는 데 있어 보다 친화적인 국내정치적 요건을 구성하였음을 보인다.

주요어:유럽사법통합, 유럽체포영장제도, 치안정책, 사법규범, 형사법정책

학 번: 2019-23001

목 차

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 1
제 2 절 선행 연구 8
제 3 절 연구 구성 12

제 2 장 프랑스의 유럽체포영장 적용: 오로르 마르텡 사건

제 1 절 프랑스 형사사법절차와 유럽체포영장의 작동
1.1 프랑스 형사사건절차 개괄 15
1.2 프랑스의 FWD 이행법률과 체포영장 집행과정 18

제 2 절 오로르 마르텡 사건의 개요 및 의의
2.1 오로르 마르텡 사건의 진행과정 20
2.2 체포영장을 수용한 법원판결 요지 22
2.3 마르텡 사건의 의의와 정치적 논란의 발생 23

제 3 장 사르코지 정부 하의 치안정책과 사법규범

제 1 절 사르코지 정부의 치안담론 및 정책
1.1 프랑스 치안담론의 형성과 확대 26
1.2 사르코지 행정부의 치안정책 27

제 2 절 사르코지 행정부의 사법독자성 규범 및 정책 31

제 4 장 올랑드 정부 하의 치안정책과 사법규범

제 1 절 올랑드 행정부의 치안정책 36
제 2 절 올랑드 행정부의 사법독자성 규범 및 정책 40

제 5 장 유럽체포영장제도의 국내적 운용 요건 46

제 6 장 결론 51

참고문헌 54
Abstract 66

표 목차

[표 1] 유럽체포영장 집행거절사유 관련 형사소송법 규정 19

[표 2] 9월 프랑스 사회문제의 우선순위 58

그림 목차

[그림 1]프랑스의 형사사건절차 16

부록

[부록 1] EU범죄인인도협약과 유럽체포영장 비교

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

1.1. 유럽의 사법통합노력과 유럽체포영장제도의 창설

마스트리히트 조약 이후 유럽통합이 이루어지는 과정에서 나타난 중요한 변화 중 하나는 3번째 기둥에만 머물러있던 내무사법 분야에서도 점차 유럽차원의 공조가 심화되었다는 점이다.[1] 유럽연합은 일차적으로 국경개방을 통해 자본, 상품, 서비스 그리고 노동자가 자유롭게 이동할 수 있는 단일시장을 창설하고자 하였다. 특히 회원국 역내에서 자유롭게 통행하고 체류할 수 있는 권리는 역내시장을 구축하기 위한 4대 자유 중 하나였으며 유럽연합조약 이후 유럽연합 시민권 개념이 수립되면서 유럽시민이 가진 하나의 권리로서 보장되었다[2]. 그러나 유럽에서 국경개방을 통한 단일시장의 형성은 빠른 속도로 추진된 반면, 내무사법 분야에서의 통합노력은 상대적으로 더디게 이루어졌다. 이는 유럽연합의 우선순위가 정치경제적 통합에 있었을 뿐 아니라 유럽헌법의 부결 과정에서 나타나듯이 개별 회원국들 간 사법전통 및 체계가 상이한 상황에서 국내정치적 반발을 무릅쓰고 이를 유럽차원에서 통합시킬 만한 명분과 계기가 부족하기 때문이기도 했다. 특히 형사법 분야에서 유럽국가들 간의 사법 협조는 유럽공동체 차원이 아닌 개별 국가 수준에 머무르고 있었다. 일례로 암스테르담

---

[1] 마스트리히트 조약은 유럽연합을 3개의 정책분야(Three pillar)로 구분하였다. 첫 번째 기둥은 경제, 사회, 환경 정책 분야를 의미하는 유럽의 공동체(EC)이며, 두 번째 기둥은 공동 외교, 군사를 담당하는 외교 안보 정책(CFSP) 분야이다. 세 번째 기둥은 사법과 국내 문제 (JHA)이며 1999년 이후에는 범죄 사법 협력(PJCC)으로 명명되었다. 특히 암스테르담 조약은 제목VI에서 형사사건에 있어서 경찰공조 및 사법공조를 규정하고 있다. 이 세 번째 기둥은 1993년부터 2009년 사이에 존재하였다가 유럽연합 구조물로 흡수되었다.

[2] 역내시장을 위한 4대 기본 자유는 (1) 자유로운 사람의 이동 (2) 자유로운 상품의 아동 (3) 서비스업의 자유 (4) 거주지의 자유이다. (이규영, "쉥겐조약과 유럽시민권," 『유럽연구』 제 17권 (2003), pp.50.)

조약 제 29조는 유럽연합이 '경찰공조 및 사법공조 분야'에서 '시민들에게 고도의 안전을 제공'해야 한다고 명시하여 유럽연합의 목표를 사회안보 차원으로 확대하는 인식의 확장을 보여주면서도, 그 대처방안에 있어서는 유럽공동체의 관할권이 아닌 회원국 정부 차원의 노력에 의지하는 한계를 가졌던 것이다.

문제는 이러한 간극 또는 통합속도의 차이가 유럽통합 최대의 성과인 이동의 자유와 맞물리면서 유럽 회원국 내부의 공공안보, 치안 및 범죄통제력 약화라는 부작용이 심화되었다는 점이다. 즉 역내 국경검색 폐지를 비롯한 유럽시민들의 이동의 자유가 보장되자 국경을 넘는 범죄인의 국외 도피현상 및 초국경적 범죄가 함께 증가하였으며 이는 유럽의 외부국경을 난민이나 이민자로부터 방어하는 유럽요새(Fortress Europe)의 개념만으로는 해결하기 힘든 복합적인 문제들을 발생시켰다. 따라서 EU회원국들은 역내 이동의 자유를 보장함과 동시에 역내 치안을 유지하기 위해서는 내무사법분야에서도 전통적 의미의 사법주권을 일부 양도하고 회원국 간 공조를 보장할 수 있는 제도적 통합이 진전되어야 한다는 인식을 공유하게 되었다. 특히 2001년 발생한 9.11 테러라는 외부적 충격은 초국경적 위협에 대처해야 하는 정치적 명분을 일거에 확보하여 유럽 차원의 사법통합을 급속히 진전시킨 주요 계기가 되었다.

이러한 배경 하에서 형성된 유럽체포영장(European Arrest Warrant, EAW) 제도는 EU회원국 간에는 사법결정과 범죄인을 국경을 넘어 즉각적, 반자동적으로 인도하는 절차를 마련함으로써 유럽 공동의 형사사법체제를 구축하고자 하는 의의를 가진다.[3] 유럽 사법통합에 관한 논의는 특히 1999년 템페라 EU정상회의(Tampere European Council)에서 진전이 이루어져 EU회원국 간 상호신뢰에 바탕을 둔 상호인정(mutual recognition)의 원칙을 향후 사법통합의 기본 원리로 채택하는 성과를 거두었다.[4] 그러나 실제 해당 원칙을 구체적으로

---

[3] 체포영장은 타회원국에 위치한 범죄인을 기소하거나 구금형의 선고 또는 구금명령을 집행할 목적으로, 피청구인을 체포 및 인도하기 위해 발행한 사법결정이다.

[4] 각 회원국들의 사법제도를 최대한 유사하게 일치시키고 궁극적으로 통일하는 일치화(harmonization)와 달리, 상호인정(mutual recognition)의 원칙은 각 회원국들의 사법체제에 대한 신뢰를 근거로 하여 일회원국의 사법당국이 내린 결정의 효력이 타 회원국에서도 인정될 수 있다는 개념이다. (Libor Klimek, "European Arrest Warrant: Mutual

제도화하는 단계에 이르지 못하고 답보상태에 놓여있던 논의가 9.11 테러를 계기로 급속도로 진전되어, 형법 분야에서 상호인정의 원칙을 구체적으로 구현하기 위한 초석으로서 유럽체포영장제도가 채택된 것이다. 이에 따라 2002년 6월 13일 EU이사회는 '유럽체포영장과 회원국들 간의 인도절차에 관한 이사회 골격결정(이하 FWD)'을 채택하였다.[5] FWD는 기존에 양자 또는 다자 차원에서 이루어지던 범죄인 인도(extradition) 체제를 유럽 공동체 차원으로 확대하였다.[6] 유럽차원에서 범죄인 인도를 규율하고 있던 기존의 다자조약들은 일정한 한계를 내정하고 있던 바, 유럽체포영장은 이를 극복하고 다음의 세 가지 측면에서 주요한 변화를 가하여 새로운 인도(surrender) 제도를 수립하였다.[7] [8] 먼저 FWD는 원칙적으로 자국민 불인도원칙(non-extradition of nationals) 및 쌍방가벌성(double criminality) 원칙을 포기할 것을 규정하였다.[9] 또한 범죄인인도가 실행되는 절차와 단축된

Recognition as the Primary Principle of the Surrender Procedure," Internal Security 6-1 (2014); 김윤섭, "유럽의 체포영장제도에 관한 연구 - 유럽체포영장(European Arrest Warrant)을 중심으로-," 『형사법의 신동향』 제 26호 (2010) pp. 450 참조)

[5] Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedure between Members States. 해당 결정은 2004년 1월 1일부터 발효되었고 27개 EU회원국 모두가 비준하여 기존의 다자간 범죄인인도 절차를 대체하게 되었다.

[6] 국가 사법주권의 구체적인 발현행태인 집행관할권은 입법관할권과 달리 그 속성상 영토적 한계를 갖는다. 자국민이 범죄를 저지르고 외국 영토로 도피한 경우에 적용되는 법률을 제정하는 것은 가능하나, 외국의 명시적인 동의가 없는 한 직접 외국 영토에서 범죄자를 체포하거나 재판할 수 없는 것이다. 범죄인 인도는 이러한 집행관할권의 한계를 메우기 위해 고안된 제도로서, 외국에서 범죄를 저지르거나 유죄판결을 받고 피청구국에 도피한 범죄인을 청구국에 인도하는 절차를 의미한다.

[7] 범죄인인도를 의무화하는 국제관습법은 존재하지 않기 때문에 전통적인 범죄인인도 제도는 양자 또는 다자간의 조약을 통해서 제한적으로 이루어지며, 유럽의 경우에도 형사관할권 공백을 메우기 위한 시도들이 여러 다자조약을 통해 이루어졌다. 즉 유럽체포영장제도 이전에는 1995년 EU회원국 사이의 간소화된 범죄인인도절차에 관한 협약' 및 '1996년 EU회원국 사이의 범죄인인도에 관한 협약'이라는 2개의 조약으로 세분화되어 셍겐조약과 함께 운영되고 있었다.

[8] [부록 1: 전통적인 EU범죄인인도협약과 유럽체포영장 비교] 참조

[9] 쌍방가벌성 원칙이란, 인도 청구 당시에 청구국과 피청구국 모두에서 범죄를 구성할 것을 전제로 하는 원칙이다. 쌍방가벌성 원칙은 피청구국에서 청구국의 인도 청구를 거절할 수 있는 사유 중 하나이다.

시한에 대한 규정을 명확히 하여 실제로 인도가 실행되는 데 수 년이 소요되었던 기존의 범죄인 인도제도와 달리 실효성을 확보하고자 하였다.[10] 나아가 정치외교적 결정이 상당한 영향을 미치던 전통적인 제도와 달리, 최종단계에서 정부승인을 요구하지 않는 등 중앙당국의 역할과 정치적 영향력을 제한하였다.[11] 즉 타국 법원과 자국 법원 간의 사법결정에 의해 반자동적으로 인도가 이루어지도록 함으로써 소위 범죄인 인도제도의 사법화(judicialization of extradition) 또는 비정치화(depoliticization)를 이루고자 한 것이다. 유럽체포영장제도는 이러한 변화를 통해서 정치적으로 민감한 국내 치안문제와 안보불안을 유럽 공동체 차원에서 해결할 수 있는 획기적인 제도적 기반을 마련하고자 하였다.

1.2. 유럽체포영장제도 운용에 영향을 미치는 국내적 조건

1.2.1. 유럽체포영장제도 운용에 있어서 국가 간 편차의 존재

유럽체포영장 제도는 9.11 테러라는 공동의 위협 하에, 유럽의 사법통합이라는 진전된 목표를 이루기 위한 기반으로서 성공적으로 형성될 수 있었다. 각 회원국들은 이행입법을 제정하여 FWD에 따라 유럽체포영장제도가 작동할 수 있는 법과 제도를 마련하였으며, 유럽사법재판소의 'Pupino 사건' 이후 FWD는 유럽 국내 법원의 해석원칙으로서 유의미하게 작동하게 되었다.[12] 그러나 FWD는 첫째, 그

---

[10] 일례로 프랑스는 1995년에 마약밀거래 범죄자가 영국에 있음을 알리고 인도청구를 하였으나 해당 범죄자는 2002년이 되어서야 프랑스로 송환이 되었다. (김관정, "유럽사법협력기구와 유럽체포영장," 『해외연수검사연구논문집』 제 22집 (2006), pp. 397.)

[11] FWD는 유럽체포영장의 실행에 있어 중앙당국의 역할은 실질적 행정적 지원에 그쳐야 한다고 언급하고 ("[t]he role of the central authorities in the execution of a European Arrest Warrant must be limited to practical and administrative assistance") 제 7조에서도 중앙당국은 오로지 조직상의 보조를 제공해야 할 뿐 결정기관으로서 작동해서는 안된다고 강조하고 있다. 따라서 유럽체포영장제도의 실행을 실질적으로 결정하고 소통하는 주체는 각 회원국의 사법당국(judicial authority) (Article1(1))으로 규정된다.

[12] 특히 속지주의를 원칙으로 하는 영미법계 국가와 달리 독일과 프랑스를 포함한 대륙

형식부터 골격결정(framework decision)으로 채택되어 국가 간의 구체적인 수용양상에는 차이가 잔존했다.[13] 골격결정은 최소한의 틀을 제시할 뿐이기 때문에 국내법 개정 후에도 그 세부 내용은 국가마다 편차가 있으며, 개별 형사사건에서 범죄인 체포부터 실제 인도에 이르는 전 과정에서 회원국 정부의 정치적 재량이 발휘될 여지가 비교적 크게 남아있다. 둘째, FWD는 범죄인 인도의 사법화, 비정치화를 구현하는 절차를 마련하였으나 그 실질적 실행은 국내안보와 치안담론이라는 주요한 정책 어젠다와 연계되어 있기 때문에 해당 절차에서 정치적 영향력을 투사하고자 하는 시도가 발생하였다. 특히 9.11 테러라는 외부 충격의 여파가 잦아들자 FWD 체결 당시에는 억눌려져 있던 각 회원국들의 국내정치적 갈등이 점차 가시화되었고, 정부가 이에 대응하며 유럽체포영장제도를 적용하는 과정에서 국가별, 시기별로 다양한 편차가 나타나게 되었다. 이러한 편차에는 일차적으로 각 회원국의 인구구성 및 범죄양상, 치안수준과 형법체계, 주변국에서 범죄자가 유입되기 쉬운 지리적 환경 등 장기적이고 객관적인 사회적 조건이 영향을 미친다. 그러나 문제는 이러한 객관적 조건이 유사한, 또는 통제된 개별 국가 내에서도 시기에 따라 그 수용양상에서 차이가 나타난다는 것이다. 예를 들어 프랑스의 경우 2010-2012년이라는 단기간에 정권교체와 함께 유럽체포영장제도 수용양상이 변화되었으며 이러한 유동성을 설명하기 위해서는 수용에 영향을 미치는 국내 정치적 변수가 무엇이며, 어떠한 경우에 수용을 억제 또는 촉진하는가에 대한 보다 면밀한 연구가 요구된다.

법계 국가들은 속인주의를 병용하여, 자국민의 인도를 허용하지 않는 이른바 자국민 불인도원칙(non-extradition of nationals)을 취하고 있었으나 FWD로 인해 자국민불인도원칙이 원칙적으로 폐지됨에 따라 유럽체포영장제도 수용을 위해 헌법의 해당 조항을 개정하는 변화를 겪었다. 또한 일부 국가는 이행입법이 현행 사법체제에 합치하도록 여러번 관련 국내법을 개정하는 등 난항을 겪기도 했다. 일례로 독일은 이행법률인 유럽체포영장법(EuHbG) 수용 과정에서 자국민의 해외로 인도되지 아니할 권리와 관련하여 독일 기본법을 수정한 바 있다. 초기 독일의 유럽체포영장법에 위헌을 선언했던 독일연방헌법재판소 판결(BVerfGE 113, 273, Urteil v.18.7.2005) 참조

[13] 골격결정은 리스본조약 체결 전까지 자유, 안전, 사법정의의 지대 하에서 이사회가 회원국들의 법률과 규정의 근사화를 목적으로 채택하는 결정방식으로서 (EU조약 제 34조 제 2항 (b)) 직접적 효력(direct effect)를 갖는 EC조약과 준칙(Directives)과 달리 EU시민에게 직접적인 규범으로서 효력을 미치지 않으며, 골격결정이 달성하고자 하는 결과를 이행하는 형식과 방식에 대한 선택이 국내당국의 자율성에 맡겨져 있다.

1.2.2. 유럽체포영장제도의 국내적 수용에 영향을 주는 규범변화

유럽체포영장제도의 국내적 수용에 영향을 미칠 수 있는 여러 정치적 요건들 중에서 본 논문은 특히 범죄인 인도와 직간접적으로 관련된 치안(sécurité)정책 및 형사사법분야에서 정부의 규범형성 또는 해체에 초점을 맞춘다. 이때 유럽체포영장이 체포, 구금, 판결, 인도라는 형사절차의 전 과정에서 작동함을 고려하며, 본 논문에서 다루는 치안정책 또한 안전과 공공안보 문제를 다루는 넓은 의미의 정책분야를 포괄한다. 따라서 형사법 및 형벌정책과 다른 한편 경찰과 관련된 정책을 포함하며, 반테러 관련 정책도 주로 국내 치안 및 사법체제와 관련된 경우에 고려될 수 있다(Wenzelburger 2020).

치안정책의 형성 및 실행은 본질적으로 규범의 문제와 연관된다. 9.11 사태 이후 유럽의 경험에 내재되어 발전한 코펜하겐 학파의 안보담론은 안보개념을 주어진 실재로 보는 것이 아니라 위협이 사회적으로 형성되는 내재적, 과정적 측면에 주목하며 일상 삶의 불확실성과 불안이라는 심리적 요소를 안보차원에서 고려할 수 있게 한다(Buzan 1991, 432-433). 특히 이동의 자유와 관련하여 확장된 안보개념은, 위협의 영역(무엇)에 초점을 맞추어 경제안보, 문화안보, 공공안보의 세 가지 차원에서 논의될 수 있다.[14] 이 중에서 유럽체포영장제도와 해당 제도가 작동하는 토대인 개별 국가의 형사법체제는 이동의 자유가 일상 속에서 내국의 치안과 범죄를 악화시키고 법질서를 위협한다는 공공안보개념에 기반을 두고 있다. 따라서 각 정부가 전략적으로 공공안보 및 치안담론을 형성하고 이를 실제 법안과 정책으로 구현하여 정당화하는 과정은, 유럽체포영장제도의 국내적 실행에 영향을 미치는 중요한 요소가 된다. 프랑스에서도 1970년대 중반부터 치안(sécurité)이

[14] 해당 분류에 의하면 '문화 안보'란 이주민의 유입으로 수용국 사회의 동질적인 정체성과 문화에 위협이 가해지는 상황과 관련된 안보 개념이며, '경제 안보' 란 이주민의 유입이 수용국 경제에 미치는 영향과 관련된 안보 개념이다. 반면 '공공 안보' 는 수용국 사회의 법과 질서 및 치안이 위협받는 상황과 관련된 안보 개념이다. (김수경, "이주민의 인권과 국가안보 - 이주 노동자와 결혼 이민자를 중심으로," 『사회와 이론』 제 26집 (2015), pp. 192-193.)

정치적 논의의 대상이 되어오다, 유럽체포영장제도의 성립과 유사한 시기인 2002년 이후 치안담론이 좌우를 막론하고 주요 선거쟁점이자 국정 과제로서 자리잡았다.[15] 다양한 층위의 행위자들이 규범 설정에 영향을 미치는 여타 부문들에 비해 상대적으로 치안과 안보문제는 정당한 폭력을 독점하고 있는 중앙정부가 정책변경을 통한 규범설정에 유리한 위치를 점하고 있는 바, 그러한 규범변화를 이끌어내는 정부주도의 위로부터의 변화에 집중하여 이를 둘러싼 정치적 공방을 살펴보는 분석이 의미를 가질 것이다.

전통적인 범죄인인도체제(extradition)에서 인도체제(surrender)로의 획기적인 전환은 여러 규범적 변화를 포괄, 전제하고 있다. 그 중에서 구체적으로 어떠한 규범이 유럽체포영장의 국내적 실행에 핵심적인 영향을 미치는가 라는 질문에 답하기 위해, 본 논문은 상기한 유럽체포영장의 세번째 특징인 범죄인 인도의 사법화(judicialization) 또는 비정치화(depoliticization)에 주목한다. 유럽체포영장은 정부의 과도한 개입 없이, 반자동적으로 자국민을 포함한 범죄자를 타국의 사법절차에 인도하는 신속한 제도를 지향하고 있으며 이는 사법부 결정에 대한 높은 신뢰와 존중의 규범을 전제로 한다. 즉 법치주의 하에서 사법부의 결정이 존중되어야 한다는 규범과 그러한 사법부의 결정이 공정하고 정의롭게 실행되고 있다는 신뢰가 제도 속에 내재화되어야, 국민의 의사를 반영하여 선출된 정치인들의 개입 없이도 국민의 삶을 위협하는 범죄문제를 사법부의 손에 온전히 맡길 수 있다는 정치사회적 합의가 유지될 수 있다. 반면에 사법부가 부패했거나 본업을 태만히 하여 국민을 충분히 보호할 수 있을 정도로 공정한 처벌을 내리지 못한다는 불신이 만연한 경우에는 상기한 규범과 사법 제도가 유지되기 어렵다. 그러한 의미에서 사법 관련 규범, 즉 법원의 사법적 결정은 신뢰할 수 있으며 사법부의 독자성과 자율성을 존중할 필요가 있다는 규범들은 유럽체포영장제도의 국내적 수용에 있어 핵심적인 전제가 된다.

---

[15] Laurent Mucchielli (ed.), La frénésie écuritaire: Retour à l'ordre et nouveau contrôle social (Paris, La Découverte, 2008), p. 8.

형사법 분야에서 특히 이러한 사법 규범은 독자적으로 존재하는 것이 아니라 다른 한편 안보문제를 주도적으로 해결하고자 하는 정부의 치안정책과의 연계 속에서 강화 또는 해체(decomposition)되는 변화를 겪는다.[16] 테러를 포함한 초국경적 범죄의 증가로 국내 안보불안이 심화되는 상황에서 각 정부는 공동체에 잠재적으로 해를 가할 수 있는 범법자를 선별 및 처벌하는 강력한 치안정책을 마련해야 하는 과제를 안고 있다. 이때 보다 억압적이고 강력한 치안정책은 경찰력과 경찰활동의 강화, 처벌규정의 강화 및 새로운 범죄유형의 수립을 위한 다수의 입법과 형사법 개정, 대통령 또는 장관의 범죄와의 전쟁 선포와 같은 담론형성 전략을 포괄한다. 따라서 이처럼 정부가 주도하는 치안정책을 구현하는 과정에서 상기한 사법부의 독자성과 관련된 규범을 존중하고 연관된 제도에 반영하는지, 또는 반대로 전자의 역할을 강조하기 위하여 사법 규범을 일부 훼손 및 재구성하는지에 따라 결과적으로 해당 규범을 전제로 성립된 유럽체포영장제도의 국내적 수용양상 또한 영향을 받게 된다.

제 2 절 선행 연구

2.1. 유럽체포영장제도에 관한 선행연구

유럽체포영장제도에 관한 선행연구는 법조계에서 주로 이루어졌으며 이에 따라 유럽체포영장제도가 갖는 의미 또한 정치적인 측면에 대한 고려보다는 법적인 논의에 머물러 있는 특징을 갖는다. 먼저 유럽체포영장제도는 유럽의 사법통합을 이루기 위한 핵심원칙으로서 상호인정(mutual recognition)원칙이 갖는 법적 의의 및 한계와

[16] 규범의 변화 양상은 크게 규범의 파괴(destruction), 해체(decomposition) 및 대체(displacement)라는 3 가지 유형으로 분류될 수 있다. 규범변화를 하나의 연속체로서 바라볼 때, 규범의 파괴가 규범을 어기고 존재를 부정하는 한 극단의 측을 의미한다면, 본 논문에서 주목하는 규범의 해체 또는 재구성은 규범이 재해석되고 적용되는 과정에서 규범이 기존에 보유하고 있던 규제력이 약화되거나 변화하는 현상을 포괄한다. 이 경우 규범은 여전히 준수되어야 하는 것으로 인식되나 규범 속에 담긴 내용은 실질적으로 변화할 수 있다. (Josh Chafetz and David E. Pozen, “How constitutional norms break down,” UCLA Law Review 65-6 (2018) 참조)

관련하여 주로 연구되었다(Kimek 2014, 2018; Maduro 2007; Peers 2004). 또한 일단의 학자들은 해당 원칙과 제도를 수용하는 국내 법체계에도 주목하여 유럽체포영장이 이행입법의 형식으로 회원국의 사법체계에 포함됨에 따라 기본권 보장과 같은 헌법 원리 또는 기존의 형사법 체제에 미치는 영향을 탐구하는 데 집중하였다(Bulnes 2007; Geyer 2008; Impala 2005; Schallmoser 2014).

다른 한편에서는 유럽체포영장제도가 개별 국가 내에서 원활히 작동할 수 있는 여타의 요건을 밝히고자 하는 연구가 이루어졌다. 이때 초기 FWD의 비준 및 수용 단계에서는 각 국 정부를 주체로 하는 연구도 이루어졌으나 유럽체포영장이 제도화된 이후에는 사법부 또는 판사를 주체로 선정한 연구가 주로 이루어지고 있다. 이는 전술한 바와 같이 유럽체포영장의 집행이 각 회원국의 법원을 통해 이루어지는 초정부적인 네트워크를 지향하고 있음을 고려하여, 사법당국에 부여된 새로운 역할과 권한에 주목하여 유럽체포영장제도의 수용양상을 분석하기 때문이다. 예를 들어 법문화 및 법체계의 이질성, 언어적 차이, 타국 법원의 결정에 대한 신뢰의 부족으로 비협조적인 태도를 보이는 판사들 또는 EU법에 대한 전문성 부족으로 인해 어려움을 겪는 판사들이 많은 국내적 현실 등을 지적하며 유럽체포영장 제도의 수용 양상을 분석하는 일단의 연구들이 존재한다. (Lazowski 2005; Schmidt 2007; Sievers 2007). 나아가 유럽체포영장제도가 지향하는 유럽 차원의 사법협력 및 상호인정 원칙이 작동하기 위한 조건으로서 회원국간 상호신뢰(mutual trust)의 존재를 체계적으로 밝히기 위한 연구도 이루어졌다. 예를 들어 영국 법원의 유럽체포영장제도 수용 기록을 분석한 연구에 의하면, 사법당국은 법치주의와 인권보호의 수준이 높은 회원국 법원에서 발행한 체포영장에 더 우호적인 태도를 보였으며 이는 실제 인도된 범죄인 비율에도 영향을 미쳤다(Efrat 2018). 즉 해당 연구 또한 유럽체포영장제도의 국내적 수용양상을 분석하는 데 있어 사법당국을 주요한 의사결정 주체로 파악하고 판사들이 가진 인식, 규범 등의 변수에 주목하고 있다.

이처럼 유럽체포영장제도에 관한 선행연구들은 주로 법적 논의에 한정되어 있음을 고려할 때 해당 제도가 개별 국가 수준에서 작동할 수

있는 보다 구체적인 요건을 밝히기 위해서는 법적 측면과 정치적 측면을 매개하는 폭넓은 관점의 연구가 요구된다. 또한 유럽체포영장제도의 수용에 영향을 미치는 국내적 요건을 분석하는 일단의 연구들도 주로 사법당국과 판사를 그 주체로 설정하고 체포영장의 수용 또는 거절과 같은 사법결정 자체에 초점을 맞추고 있다. 그러나 첫째, 실제 유럽체포영장제도의 실행은 판사가 내리는 사법결정 뿐 아니라 체포 및 인도에 이르는 전과정을 포괄하여야 한다. 유럽위원회(European Commission)의 유럽체포영장 통계에서도 수용된 영장의 수, 체포된 범죄인의 수, 실제 인도된 범죄인의 수는 모두 다르게 집계되고 있으며 그런 의미에서 사법결정의 실제적 효과를 논의하기 위해서는 해당 절차에 관여하는 경찰, 검찰, 행정당국의 역할 및 이들과 사법부와의 관계 또한 고려해야 할 필요가 있다. 둘째, 기존 연구들은 자국 판사들이 가지고 있는 타국의 법치주의, 민주주의 수준에 대한 인식에 초점을 맞추고 있다. 그러나 오히려 자국의 사법부와 판사들에 대해 국민과 정치권이 갖고 있는 신뢰 및 인식이 유럽체포영장제도의 실행 과정에서 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 연구는 풍부하게 이루어지지 않고 있다. 따라서 본 연구는 법과 정치를 매개하는 접근의 실마리를 해당 절차에 직간접적으로 관여하는 정치주체들과 사법당국의 관계에서 찾아, 이들 간의 관계를 설정하는 사법 관련 규범 및 정책 간의 상호작용이 유럽체포영장제도의 수용에 미치는 영향을 밝히고자 한다.

2.2. 치안담론과 사법규범 간의 관계

전술한 바와 같이 유럽체포영장제도와 관련된 정치제도와 규범의 상호작용은, 정부의 치안정책과 사법부의 독자성 관련 규범 간의 관계로 구체화될 수 있다. 먼저 치안담론과 이를 구체화하는 법질서정책 및 형사사법정책은 공공질서를 유지하기 위해 정부가 구성하고 집행하는 정책이라는 측면에서 정치적이다. 치안정책과 관련한 선행연구들은 강경한 치안대책을 원하는 국민들의 요구에 부응하거나 또는 그러한 요구를 부추기는 행정부와 정당, 의회, 언론의 연합을 지적하고, 법질서회복이라는 표상을 연결고리로 형사사법과 정치적 이해관계를

연계시키는 과정에 주목한다. 범죄와의 전쟁, 국가비상상황, 단호한 대처(tough on crime)와 같은 거듭된 정치적 수사의 동원은 경제적 불평등, 사회적 소외문제를 사회정책이 아닌 처벌 중심의 형사정책으로 대체하며, 대통령의 권한 강화와 같은 정치적 목적을 정당화시킨다(Ericson 2007). 이러한 치안정책과 법질서의 정치는 본질적으로 위기와 두려움을 과장 또는 오용하거나, 범죄현실을 도덕적 택일의 문제로 지나치게 단순화하거나, 특정 집단을 배척하는 입법정책을 수립하는 방식을 통해 이루어진다(김한균 2008).

이처럼 선행연구들은 치안담론과 법질서, 공공안보 정책이 정치적 지지를 동원하는 도구로 활용되면서 형사사법을 왜곡시킬 수 있는 가능성을 지적하는 정도까지 나아간다. 그러나 주로 공공정책 분야 논의에 머물러 있어 그러한 형사정책의 수행과 형사사법의 왜곡현상이 한 발 나아가 사법부와 관련된 제도 및 규범을 어떻게 재구성 또는 변형하는 지에 대한 관계적 논의는 부족하다. 따라서 본 논문은 이러한 간극을 연결하기 위해, 정부의 치안정책이 다른 한편으로 사법 관련 제도 및 규범과 어떻게 상호작용하며 작동하는 가에 주목하고자 한다. 다만 이때 유럽체포영장제도 논의에 적합한 사법 관련 규범이 구체적으로 무엇인지에 대한 규정 작업이 요구된다. 선행연구들의 경우 사법부와 정부, 사법권과 정치권력의 관계를 주로 후자의 전자에 대한 개입과 간섭을 배척하는 독립성 또는 자율성의 개념을 통해서 분석해왔다. 예를 들어 사법독립성은 (1)기관으로서 행정부, 입법부와 사법부의 관계 (2)대법관의 외부적 독립성 또는 개인으로서 대법관과 각 정부 부처들 간의 관계 (3)하급법원 판사의 내부적 독립성 또는 사법체계 하 상급자와의 관계 (4)검찰청의 조직적 위치를 포함하는 개념으로서 측정되었다(Rios-Figueroa 2006). 그러나 본 논문에서 다루고자 하는 치안정책과 상호작용하는 사법 관련 규범이란, 정치와 사회의 영향력으로부터 분리되는 개념이 아니며 오히려 사법부의 공정한 재판과 처벌이 이루어지고 있다는 사회적 믿음, 독자적으로 내려진 사법결정이 존중되어야 한다는 인식, 정치적 개입없이 내려진 사법결정과 처벌이 국민의 삶과 안전을 충분히 보장할 수 있다는 신뢰를 포함하는 규범을 의미한다. 따라서 이후 논의에서는 이러한 넓은 범주의

사법 관련 규범을 사법 독자성으로 포괄하여 정의하고, 치안정책을 시행하는 과정에서 형사분야에 내재된 사법 독자성이라는 규범이 어떻게 정부에 의해 정치전략적으로 활용(정당화) 또는 왜곡(재구성)되는가에 주목하고자 한다.

제 3 절 연구 구성

3.1. 연구 가설

상기한 논의에 따라 유럽체포영장제도의 국내적인 수용을 결정하는 변수로서 치안정책과 사법 독자성 간의 관계는 다음과 같이 설정될 수 있다. 정치사회적 혼란에 대응하는 치안정책의 실행과정에서, 예외적으로 높은 수위의 처벌과 행정력 강화와 같은 조치들을 정당화하고 정치적 지지를 수렴할 필요성이 있으며, 이러한 목적을 용이하게 달성하기 위하여 사법 독자성 관련 규범이 왜곡 또는 보존되는가에 따라 유럽체포영장을 수용할 수 있는 국내적 요건이 변화한다.

먼저 치안문제를 해결하는 데 있어서 행정부와 입법부의 주체성 및 강경한 형벌정책이 우선시되고, 사법부의 처벌수위가 사회정치적 요구에 충분히 부합하지 못하거나 사법결정을 신뢰할 수 없다는 규범의 해체가 발생하는 경우 이는 사법독자성을 전제로 하는 유럽체포영장제도에 대한 정치사회적 수용에 부의 영향을 줄 것이다. 반대로 강경한 치안정책을 수립하는 데 있어 정부의 주도성을 강조하기보다, 사법결정에 대한 신뢰와 사법독자성 관련 규범을 강조하여 예외적 조치와 제도적 변화를 법치주의의 테두리 내에서 긍정하는 정치전략이 사용될 수 있다. 후자의 경우에는 유럽체포영장제도가 지향하는 범죄인 인도의 사법화 또는 비정치화라는 규범과 관련 제도도 수용되기 용이하며, 결과적으로 그 실제 실행에도 정의 영향을 줄 것이다.

이후 논의될 프랑스의 오로르 마르텡 사례에서 사르코지 행정부는 강력한 치안정책의 형성과정에서 사법 독자성을 해체하고자 한 전자의

예시로서, 반면에 올랑드 행정부는 치안정책 형성과정에서 상대적으로 사법 독자성 규범을 우선시하여 정당화의 기준으로 삼은 후자의 예시로서 분석된다.

3.2. 연구대상 및 자료

본 논문에서 정부의 정책적 선택에 따른 사법규범 변화를 분석하기 위하여 프랑스를 사례국가로 선정한 이유는 다음과 같다. 프랑스는 유럽의 주요국가인 영국과 독일의 의원내각제 정부형태와 비교할 때 상대적으로 행정부의 권한이 크고 중앙 집중적이며, 따라서 대통령과 행정부의 구성 및 정책적 선택이 중요한 영향력을 갖는다. 구체적으로, 프랑스의 제 5공화국헌법은 의원내각제와 대통령제를 혼합한 정부형태를 채택하고 있으면서도 강력한 권한을 갖는 대통령을 두어 집행권 강화를 그 기본 기조로 삼고 있다. 프랑스 제 5공화국 헌법 상의 이원정부제는 일종의 '반대통령제(semipresidentialism)'로서 의회 다수파가 대통령을 지지하는지 여부에 따라 대통령제와 의원내각제의 국면을 교대하는 정부형태로 설명된다. 특히 연구대상 시기와 같이 대통령과 국회 다수당이 동일한 정치적 성향을 가져 이원정부제가 대통령제와 유사하게 운용되는 경우에, 프랑스 대통령은 국정운영에 있어 행정부로의 권력집중과 함께 강력한 리더십을 발휘할 수 있다. 그런 의미에서 프랑스 사례에서 대통령을 중심으로 하는 정부의 정책기조 변화와 전략적 선택을 분석하는 것이 상대적으로 중요한 의미를 가진다. 나아가 제 5공화국 헌법은 의회의 독점적 입법권에 상당한 제약을 가하여 의회가 제정할 수 있는 법률사항의 범위를 제한하고 (헌법 제 34조) 그 외의 사항에 대해서는 정부 명령을 소관사항으로 하고 있다. 이는 의회 입법권의 축소를 넘어 일반적 법규범의 정립에 관하여 의회의 법률은 예외적이고 정부의 명령이 원칙이라는 관념을 드러낸 것으로 평가되고 있다.[17] 또한 실제로 프랑스의 입법과정은 의원제출법안보다 정부제출법안이 압도적으로

[17] 정만희, "이원정부제 정부형태의 검토 – 이원정부제 개헌론에 대한 비판적 관점에서," 『동아법학』 제 52권 (2011).

증가하는 경향을 보이고 있는 바, 프랑스 정부의 정책변화를 살펴보는 데 있어 치안 및 형사법 관련 정부제출법안의 논의를 연계하는 것이 의의가 있다.

연구의 대상시기는 유럽체포영장과 관련하여 프랑스사회에서 상당한 정치적 논란을 일으켰던 오로르 마르텡(Aurore Martin)사건(2010-2012)을 전후로 하여, 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 대통령의 집권기와 프랑수아 올랑드(François Hollande) 대통령의 초기 집권기이다.

일차적으로 오로르 마르텡 사건은 프랑스국적을 가진 자국민이 최초로 바스크 테러활동으로 인해 스페인으로 인도되면서 프랑스의 사법주권과 관련하여 격렬한 정치적 논란이 발생한 사건이다. 또한 해당 사건은 2010년 사르코지 행정부 하에서 법원이 유럽체포영장을 승인하였으나 2년 후인 2012년 올랑드 행정부로 정권이 교체된 이후에 비로소 실제 체포, 집행 및 인도가 이루어진 사례이기도 하다. 따라서 해당 사건은 유럽체포영장제도가 성공적으로 운용되기 위해서는 법원의 판결과 검찰의 체포 및 인도라는 전 과정을 바라보는 관점이 필요하다고 주장한 본 연구의 목적에 부합한다. 그런 의미에서 오로르 마르텡 사건 전후로 사르코지 행정부와 올랑드 행정부 시기에 이루어진 치안정책과 사법독자성 규범 변화 사례를 비교하는 것은 유럽체포영장제도의 실질적 수행을 결정짓는 조건을 분석하는 데 있어 의의를 갖는다.

본 논문은 여섯 장으로 구성된다. 제 1장에서는 문제제기와 선행연구 검토 및 연구설계를 제시한다. 제 2장에서는 프랑스 유럽체포영장제도의 작동 양상을 개괄하고 이를 기반으로 오로르 마르텡 사건의 진행과정 및 의의를 서술한다. 제 3장과 제 4장에서는 각각 사르코지 정부와 올랑드 정부를 둘러싼 당시의 정치사회적 상황을 개괄한 뒤, 해당 상황을 기반으로 이루어진 치안담론 및 안보정책을 설명한다. 이를 통해 치안정책 추진을 정당화하는 전략적인 정치담론과 사법 독자성 규범 간의 관계를 분석한다. 제 5장에서는 그러한 분석을 토대로, 두 행정부의 사례를 비교하여 유럽체포영장제도가 작동할 수 있는 토양으로서 국내 치안정책과 사법 독자성 관련 규범의 관계를 정리하고 이러한 분석이 향후 유럽의 사법통합에 미치는 함의를 밝힌다. 제 6장

결론에서는 상기 논의를 종합하며 연구의 의의를 정리한다.

본 연구는 1차 자료를 분석하기 위하여 다음과 같은 출처들을 활용한다. 먼저 법률안 및 판결과 관련하여 파우 항소법원(cour d' appel de pau) 및 파기원 (cour de cassation)자료와 프랑스 정부가 공식적으로 제공하는 법령 및 판례자료를 참조한다.[18] 또한 행정부 자료와 관련해서 대통령 기록과 법무부 발표자료 등을 참조한다.[19] 상원과 하원 자료를 통해 법률안 원안 및 수정본, 법률안의 기초가 된 위원회보고서 및 의회 토론 기록을 분석한다.[20] 이외에 여론조사 결과 및 주요 언론의 분석기사를 포함한 2차 자료를 분석한다.

제 2 장 프랑스의 유럽체포영장제도 적용 : 오로르 마르텡 사건

제 1 절 프랑스 형사사법절차와 유럽체포영장의 작동

1.1. 프랑스 형사사건절차 개괄

프랑스의 사법체제는 행정소송을 담당하는 행정법원과 일반적인 민형사 소송을 담당하는 사법법원으로 이원화 되어있다. 사법법원의 경우 지방법원, 특별법원을 비롯한 다양한 1심법원이 있으며 고등법원인 항소법원(Cour d' appel), 최고법원인 파기원(Cour de Cassation)으로 구성된다. 프랑스 형사법원 체제의 특수한 점은 판결을 선고하는 판결법원 외에 그 이전 단계로서 예심(수사)법원이 존재한다는 것이다.

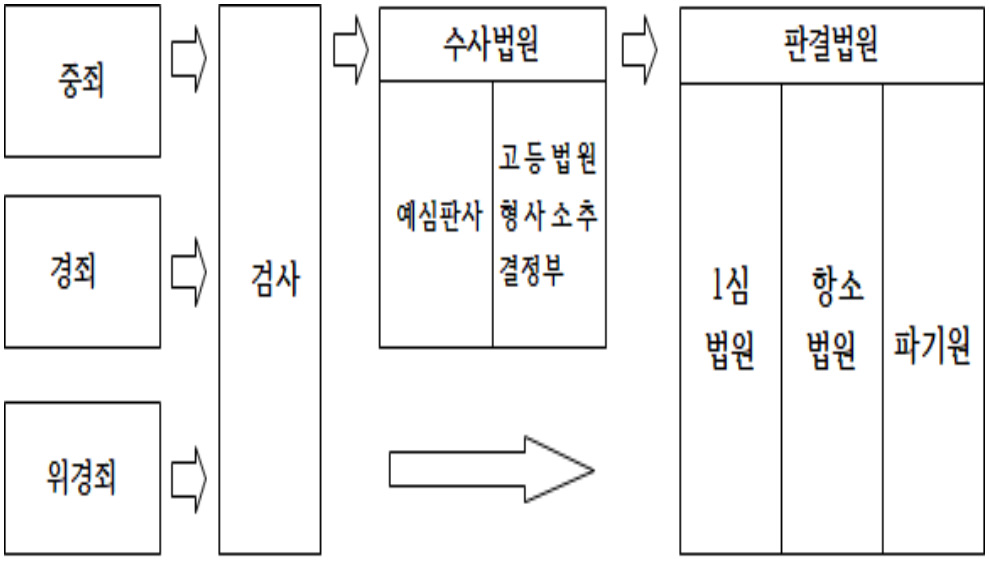
---

18 파우항소법원(https://www.cours-appel.justice.fr/pau),
파기원(https://www.courdecassation.fr/),
프랑스 법령 및 판례자료 (https://www.legifrance.gouv.fr/)

19 행정부(https://www.elysee.fr/), 법무부(,http://www.justice.gouv.fr/)

20 상원 및 하원(https://senate.la.gov/, https://www.assemblee-nationale.fr/)

예심법원에 속한 예심수사판사(juge d' instruction)는 재판 전 단계에 존재하는 예심절차를 1차적으로 주관하기 위하여 필요한 수사권과 판결권을 갖고 있다. 예심절차란 재판 이전 단계에서 해당 사건이 재판절차에 보낼 만한 것인지, 혐의자가 유죄판결을 받기에 충분한 증거를 갖추었는지 여부 등을 미리 심사하는 절차이다. 이때 심사는 증거를 수집하는 활동인 수사까지 포함한다는 점에서 광범위한 의미를 갖는다. 이러한 예심절차를 1차적으로 담당하는 예심수사판사는 지방법원 판사 중에서 대통령의 법규명령에 의하여 수사임무를 부여받은 판사로서 그 자신 혼자서 독립한 법원을 구성하며, 예심판사의 토지관할 구역은 그가 소속되어 있는 지방법원의 토지관할 구역과 일치한다.



<그림 1: 프랑스의 형사사건절차>[21]

[21] 형사사건에서 검사가 제기하는 공소(action publique)외에도 프랑스에서는 타인의 범죄행위로 피해를 입은 사람이 수사기관에 고소를 제기하는 방법 외에 일정한 요건 하에 예심수사판사 또는 재판법원에 가해자를 상대로 직접 소추를 제기할 수 있는 사소(action civile, 사인소추) 제도 등도 인정되고 있으나 해당 표에서는 검찰과 예심수사판사의 관계에 집중해 단순화하였다.

예심수사판사는 수사권한을 가지고 있어 사실상 우리나라의 검사가 행하는 수사와 유사한 방식으로 주요 형사사건에 대한 수사업무를 수행한다.[22] 특히 수사의 효율성을 위하여 예심수사판사는 직접 출두영장, 동행영장, 구금영장, 체포영장을 발부하여 혐의자에 대한 일정한 강제권을 행사할 수 있다. 또한 동시에 판사의 신분을 갖고 있기 때문에 수사과정에서 발생하는 상황에 대해서 판사자격으로 사법적 결정(ordonnance)를 내릴 수 있다.[23] 다만 예심수사판사가 모든 형사사건의 수사를 담당하는 것은 아니며 범죄의 경중에 따라 상이한 절차를 거치게 된다. 구체적으로 보면, 프랑스에서는 범죄를 그 법정형에 따라 살인, 강도, 강간 등의 중죄(crime)와 경죄(délit), 위경죄(contravention)의 세 가지로 구분하는 범죄 삼분체계를 취하여 각각의 수사절차와 재판절차를 달리 규정한다. 이때 중죄의 경우에는 예심절차가 의무적이므로 검사는 예심수사판사에게 예심수사를 청구하여야 하며, 경죄와 위경죄 사건의 경우에는 검사가 보완수사가 필요하다고 판단하는 때에 예심수사를 청구할 수 있다. 즉 일반적으로는 검찰이 사건을 직접 판결법원으로 소추하면 판결법원에서 심리를 거쳐 판결을 선고하게 되지만, 중죄사건 등의 경우에는 검사가 예심수사를 청구하면 예심판사의 수사절차를 거친 후에 비로소 판결법원으로 소추된다. 그리고 후술할 유럽체포영장제도는 테러와 살인 등을 포함하는 중죄를 그 대상으로 하기 때문에 유럽체포영장이 타국의 법원에서 발행되는 경우 예심부에서 이를 일차적으로 담당하게 된다.

---

[22] 예를 들어 사건의 사실인정 여부에 필요한 증거 수집, 범죄혐의자 심문, 문서의 압수 및 수색 등을 행한다. 수사행위는 예심판사가 직접 행하거나 전문가 또는 사법경찰에게 지시하기도 한다.

[23] 예를 들어 수사사건에 대한 관할권 유무, 가구금된 혐의자에 대한 석방여부 결정, 수사종결 시 소추여부 결정이 포함된다. 범죄가 인정되지 않는 경우에는 불기소결정(ordonnance de non-lieu) 하거나 범죄가 인정된다고 볼만한 충분한 증거가 있는 경우에는 기소결정(ordonnance de présomption de charges)을 한다.

1.2. 프랑스의 FWD 이행법률과 체포영장 집행과정

프랑스는 이행법률을 제정하되 별개의 법률을 신설하지 않고 기존의 형사소송법 내에서 관련 규정을 추가 및 개정하는 방식으로 국내법 체계에 수용한다. 따라서 프랑스는 2004년 제정된 Loi Perben Ⅱ에 의해 개정된 형사소송법(Code de procédure pénale) 제 3절(외국기관이 발부한 유럽체포영장의 집행에 관하여)에서 유럽체포영장제도를 규정하고 있다.[24] 개정된 형사소송법 규정은 대체로 FWD에서 요구하는 집행요건을 충실히 반영하면서도, 한편으로는 프랑스의 사법주권을 유지하고 자국민을 보호하기 위하여 체포영장 거절 사유를 일부 추가 또는 구체화하고 있다.

먼저 형사소송법 관련 규정(695-29조, 695-34조, 695-35조, 695-31조)은 FWD가 요구한 신속한 체포 및 인도 절차를 명확히 규정하고 있다. 구체적으로 보면 먼저 상술한 예심부에서 타국이 발행한 체포영장을 검토하여 수용 여부를 결정하게 된다. 이때 타국에서 발행한 유럽체포영장에는 범죄인의 성명을 포함한 신상정보, 발행한 법원의 정보, 범죄인의 범행사실과 범행이 저질러진 구체적인 상황, 죄목 및 해당 죄목이 발행국에서 갖는 법적 효과 등이 자세히 기재 되어있다.[25] 이후 예심부의 결정이 확정되고 인도에 대한 범죄인의 동의가 있어 추가적으로 항소절차가 열리지 않는다면, 10일 이내에 검사장은 수색 대상자를 통지회원국의 사법기관에 인도하기 위해 모든 조치를 다할 의무를 가진다. 다만 불가항력 등의 사유로 10일 이내에 인계하지 못할 때라도 통지회원국의 사법기관에 그 취지와 인도 가능 날짜를 고지한 후, 고지 날짜로부터 10일 이내에 인도할 것을 규정하고 있다. 이러한 신속한 절차 규정을 고려할 때, 오로르 마르텡 사건의 경우 최초 법원의 판결이 내려진 이후 실제 체포되어 스페인에 최종적으로 인도될 때까지 2년 여의 긴 시간이 소요된 것은 유럽체포영장제도의 취지에 부합하지

---

[24] Loi n.2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux evolutions de la criminalite

[25] Execution of a European arrest warrant in France: Practical information for the attention of the judicial authorities of the other Member States of the European Union 참조

않는 이례적인 경우라 할 수 있다.

또한 프랑스 형사소송법은 사법주권과의 균형을 위해 임의적 또는 절대적 집행거절 사유를 규정하고 있으며, 그 중에서는 특히 오로르 마르텡 사건과 관련해서는 범죄인을 타국 법원에 인도할 시에 민족, 국적 등에 의해 차별당할 우려가 있을 경우 거부 가능하다는 규정(695-22조 5항), 프랑스법에 의할 때 합법적인 행위인 경우 거부 가능하다는 규정 (695-23조 1항) 및 범죄사실의 전부 또는 일부가 프랑스 영토 내에서 행해진 때에 속지주의에 근거해 인도 집행을 거부할 수 있다는 규정(695-24조)이 적용될 가능성이 있었다. 다만 해당 행위가 프랑스법 상 합법이라 하더라도 유럽체포영장의 근거가 된 범죄사실이 통지회원국의 법에 따를 때 테러와 같은 심각한 범죄에 속하는 경우에는 영장을 집행해야 한다. 이처럼 프랑스의 FWD 이행법률 및 개정된 형사소송법은 프랑스 법원이 유럽체포영장을 수용해야 하는 경우와 집행 거부가 가능한 사유를 균형 있게 규정하며 FWD의 취지를 충실하게 반영하고 있다.

<표1: 유럽체포영장 집행거절 사유 관련 형사소송법 규정>[26]

제 695-22조	다음의 경우 집행을 거부할 수 있다 5. 범죄행위자의 성별.민족.종교.인종.국적.언어.사상 또는 성적 취향에 대한 소추와 처벌을 목적으로 하거나 체포구금영장이 범죄행위자의 성별.민족.종교.인종.국적.언어.사상 또는 성적 취향과 관련된 상황을 악화시킬 가능성이 있다는 점이 확인될 때

[26] 법무부 발간 '형사법제과 프랑스 형사소송법 번역본' (2011) 참조

제 695-23조	1. 유럽체포영장의 근거가 된 범죄사실이 프랑스법에 따를 때 범죄행위를 구성하지 않을 때에도 영장의 집행을 거부할 수 있다. 2. 전항에도 불구하고 통지회원국의 법에 따를 때 유럽체포영장의 근거가 된 사실이 3년 이상의 징역형 또는 자유를 박탈하는 연금조치에 처할 범죄이고 다음 각호의 1에 해당할 때는 영장을 집행한다. -범죄조직의 참여 -테러 … 3. 본 조에 정한 요건을 적용함에 있어 법조문의 적용과 선고될 형의 계산 등은 통지회원국의 사법기관의 결정에 따른다.
제 695-24조	다음의 경우에는 유럽체포영장의 집행을 거부할 수 있다. 3. 영장의 근거가 된 범죄사실 중 전부 또는 일부가 프랑스 영토 내에서 행해진 때 4. 범죄사실이 통치회원국의 영토 바깥에서 행해졌고, 프랑스법에 따를 때 영토 바깥에서 행해진 범죄사실에 대해서는 기소가 불가능할 때

제 2절 오로르 마르텡 사건의 개요 및 의의

2.1. 오로르 마르텡 사건의 진행과정

해당 사건은 스페인 분리주의 운동 및 테러리즘과 관련되어

외교적으로 민감한 사안이었을 뿐 아니라 국내에서 상당한 정치사회적 논란을 일으킨 사건이었다. 이는 특히 오로르 마르텡의 일부 행위가 프랑스에서는 합법적인 정치활동이었음을 고려할 때, 프랑스 정부가 사법주권 행사를 포기하고 무죄인 자국민을 정치적 박해를 받을 가능성이 있는 타국으로 인도한 것이 정당한지가 문제된 것이다.[27]

법원 판결문에 나타난 사실관계에 의하면 오로르 마르텡은 2006년, 2007년 바스크 분리독립을 지지하는 민족주의 정당인 바타수나(Batasuna)의 정당 활동에 참여하였으며 이에 2010년 10월 13일 스페인 마드리드 법원에서는 유럽체포영장을 발부하여 프랑스 국민인 마르텡의 인도를 요청하였다.[28] 이때. 바타수나 정당은 분리독립주의 무장테러단체인 에타(ETA: Euskadi Ta Askatasuna)와의 연계성을 갖고 있었기 때문에 2002년 제정된 스페인의 정당기본법에 의거하여 2003년 대법원에서 불법으로 선언, 강제 해산된 바 있다. 따라서 마드리드 법관 파블로 루즈(Pablo Rafael RUZ GUTIERZ)는 테러리즘과 테러조직참여 혐의(faits de participation à une organisation terroriste et terrorisme)'로 유럽체포영장을 발부하였으며 이에 프랑스 파우 항소법원의 예심부에서는 11월 23일 해당 유럽체포영장을 승인하였다. 또한 마르텡의 변호사가 제기한 항고가 12월 15일 법률심인 파기원에서 기각되면서 오로르 마르텡은 프랑스 국민으로서 바스크 문제와 관련해 스페인에 인도되는 첫 사례가 되었다.[29]

그러나 법원의 유럽체포영장 승인 판결 후 가능한 한 신속하게 스페인으로 인도되어야 했음에도 마르텡은 프랑스 정부의 체포를 피하기 위해 12월 21일 은거를 결정하는 성명서를 발표하였으며 2011년 6월이 되어서야 공적활동을 재개하겠다는 인터뷰와 함께 공공행사에

---

[27] France24, "French citizen's extradition to Spain sparks outrage," https://www.france24.com/en/20121104-french-citizen-extradition-spain-sparks-outrage-aurore-martin-basque-seperatist-eta (검색일: 2021.3.25)

[28] N.389/2010 Arret du 23 Novembre 2010, Martin Aurore, Cour d'appel de pau

[29] Le Monde, "François Béguin, "Les questions que pose l'arrestation d'Aurore Martin," https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/02/les-questions-que-pose-l-arrestation-d-aurore-martin_1784920_3224.html (검색일: 2021.1. 10)

참석하기 시작했다.[30] 이에 6월 21일 한 차례 마르텡을 체포하기 위한 경찰당국의 시도가 있었으나 주변의 지지자들에 의해 실패하였다가 2012년 11월 1일 마르텡의 거주지 근처 도로에서 체포되었다. 마르텡은 그 다음날인 2일에 스페인에 인도되어 2016년 스페인 법정에서 1년 8개월의 징역형을 선고받았다.[31]

2.2. 체포영장을 수용한 법원판결 요지

구체적으로 오로르 마르텡은 다음의 혐의에 대하여 기소되었다: 첫째, 2006년 3월 24일, 4월 26일과 2007년 3월 3일, 9월 14일 스페인의 팜플로나(Pampelune)과 알라바(Alava)에서 바타수나 정당의 일원으로서 공개행사에 참여한 행위 및 스페인 바스크 일간지인 가라(Gara)에서 바타수나 정당의 일원으로 본인을 소개하는 내용을 포함한 기사를 편집한 행위. 둘째, 프랑스 바욘(Bayonne)과 우스타리츠(Ustaritz) 지역에서 2006년 9월 21일과 2007년 1월 28일에 바타수나의 공개행사에 참석한 행위. 셋째, 2006년 11월 2일부터 바스크 정당인 EHAK 일원으로 등록한 행위 및 2007년 2월 17일 EHAK의 명의의 바르셀로나(Barcelonne) 저축은행계좌로부터 두 번에 걸쳐 각각 12000 유로를 본인 계좌로 송금한 행위.

바타수나 정당은 프랑스 영토 내에서는 합법이기 때문에 해당 행위들은 프랑스 법에 의하면 처벌 대상이 아니었다. 그러나 판결에서 쌍방가벌성 원칙에 따른 인도거절 사유는 적용되지 않았다. 상기한 바, 유럽체포영장에 명시된 범죄는 청구국의 의사에 의존하며, 스페인 법원에서 테러리즘 및 테러조직 참여 혐의는 최대 12년 형이 가능한 중범죄이기 때문에 쌍방가벌성 원칙을 폐지한 FWD 제 2조 2항과 형사소송법 제 695-23조 2항의 요건을 만족한다. 즉 3년 이상의

---

[30] SudOuest, “Pays Basque: Aurore Martin annonce qu’elle ne se cachera plus,” https://www.sudouest.fr/2011/06/03/pays-basque-aurore-martin-annonce-qu-elle-ne-se-cachera-plus-416583-4621.php?nic (검색일: 2021. 1. 12)

[31] France24, “La militante basque Aurore Martin arrêtée et remise à l'Espagne,” https://www.france24.com/fr/20121102-france-espagne-militante-basque-aurore-martin-arrestation-remise-extradition-eta-batasuna-mandat-terrorisme (검색일:2021.1.12)

징역형 또는 자유를 박탈하는 연금조치에 처할 범죄이며, 그 종류도 범죄조직의 참여 또는 테러범죄에 포함되기 때문에 프랑스법 하에서 처벌이 가능하지 않는 경우에도 유럽체포영장을 집행해야 한다.

다만 오로르 마르텡 사건에서는 마르텡이 기소된 행위들이 스페인 영토와 프랑스 영토 모두에서 발생하였기 때문에 695-24조 3항에 근거해 거부할 여지가 있었다. 그러나 파우 항소법원은 이를 근거로 유럽체포영장을 거부하지 않고 스페인에서 행해진 행위와 프랑스 영토 내에서 행해진 행위를 분리하여, 스페인에서 행해진 바타수나 정당 관련 행위에 대해서만 유럽체포영장이 유효하다고 보아 인도를 집행하였다.

2.3. 마르텡 사건의 의의와 정치적 논란의 발생

2010년에도 법원의 결정에 반대하는 일부 바스크 독립 지지자들의 목소리가 있었으나 오로르 마르텡 사건이 프랑스 여론의 관심사로 떠오른 것은 2012년 올랑드 정권 하 실제 마르텡이 체포 및 인도되었을 때였다. 당시 바스크 독립 지지자들은 2010년 이후 사르코지 행정부 하에서 2년 동안 암묵적으로 마르텡을 체포 및 인도하지 않고 있었음에도 올랑드 내각과 특히 경찰조직을 통솔하는 내무부 장관 마누엘 발스 (Manuel Valls)의 정치적 목적에 의해 의도적으로 체포되었다고 반발하며 지방도시 바욘(Bayonne)을 중심으로 대규모 시위를 전개하였다. 바타수나를 지지하는 측에서도 대대적인 시위가 일어났으며, 특히 이들은 "사르코지가 하지 않은 일, 올랑드가 했다(Ce que Sarkozy n'a pas fait, François Hollande le fait)." 는 슬로건으로 두 대통령을 대비하여 국가가 프랑스의 사법주권과 자국민 보호의무를 포기하였다며 올랑드 정부를 비난하였다.[32]

또한 국민전선(FN)을 포함한 극우파와 경쟁야당인 대중운동연합(UMP)은 물론이고 좌파 정치인들도 올랑드 정권의 결정에 반대하는 입장을 표명했다. 예를 들어 중도좌파인 유럽녹색생태당(EELV)은

[32] Liberation, "La militante basque Aurore Martin dans une manifestation à Bayonne," https://www.liberation.fr/societe/2011/06/26/la-militante-basque-aurore-martin-dans-une-manifestation-a-bayonne_745283/(검색일: 2021.1.15)

충격을 받았다(choqué)'고 우회적으로 반대의견을 표명한 반면에 극좌파인 프랑스공산당(PCF)은 올랑드 정권의 결정을 프랑스의 수치(Honte)라고 표현하며 강한 비난을 전개했다. 이외에도 프랑스 변호사 노동조합(SAF)을 비롯한 이익단체와 인권단체에서도 오로르 마르텡의 인도 결정은 프랑스의 사법주권에 반한다고 목소리를 높였다.[33]

반면, 이러한 정치적 비난에 대응하여 올랑드 정부는 여러 인터뷰와 성명서에서 인도결정은 정치적 결정이 아닌 사법적 결정이었으며 행정부는 이에 관여한 바 없다고 강력하게 부인하였다. 특히 법무부 장관 크리스티안 토비라(Christiane Taubira)는 법무부 성명을 통해 스페인으로의 인도는 유럽체포영장제도의 엄격한 절차 하에서 이루어졌으며, 유럽체포영장은 범죄인 인도절차에서 더 이상 수상이 서명하는 인도령(decret d' extradition)을 요구하지 않기 때문에 법관과 법관 간에서만 작동(Une opération de juge à juge)하는 사법적 절차임을 강조하였다.[34][35] 반대파의 집중적인 비난 대상이 되었던 마누엘 발스 내무부장관 또한 마르텡의 인도는 정치적 관여가 없는 순수한 사법적 결정임을 강조하였고 마르텡 체포의 경우도 자신은 사후 보고를 받았을 뿐이라 언급해 행정부의 관여가 없었음을 재차 강조하여 논쟁에 대응하였다.[36] [37]

---

[33] Le Figaro, "Arrestation d'Aurore Martin: honte," https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/11/02/97001-20121102FILWWW00336-arrestation-d-aurore-martin-honte-pc.php. (검색일: 2021.1.16)

[34] Mandat d'arrêt européen - Aurore Martin. Communiqué de presse de Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la Justice, " http://www.presse.justice.gouv.fr/communiques-de-presse-10095/archives-des-communiques-de-2012-12363/mandat-darret-europeen-aurore-martin-24718.html (검색일. 2021. 2.3)

[35] Francetvinfo. "Extradition d'Aurore Martin: Valls et Taubira expliquent ne pas être intervenes," https://www.francetvinfo.fr/societe/justice/extradition-d-aurore-martin-valls-et-taubira-expliquent-ne-pas-etre-intervenus_164767.html (검색일: 2021.2.2)

[36] France24. "Manuel Valls se défend de toute intervention dans l'affaire Aurore Martin." https://www.france24.com/fr/20121104-aurore-martin-manuel-valls-defend-toute-intervention-arrestation-mae-pays-basque-espagne (검색일: 2021.2.3)

상기한 사건 개요와 체포 직후 발생했던 정치적 논란에서 나타나는 것처럼 유럽체포영장의 실행은 자국민을 대등한 타국의 사법관할권에 종속하게 하는 것을 의미하기 때문에, 위계성을 갖는 국제기구 또는 EU재판소에 주권을 양도하는 경우와 달리 자국민보호의무와 사법주권을 포기했다는 여론과 정치권의 반발이 거세게 발생할 수 있다. 따라서 유럽체포영장제도의 실행은 정치적 관여 없이 사법당국의 결정만으로 자국민을 인도하는 작위를 규범적으로 정당화할 수 있는 정책근거를 제시할 것이 요구된다. 이에 따라서 올랑드 행정부는 자국민을 보호하지 못하는 무능한 정부라는 반대파의 비난에 대응하여, 해당 체포 및 인도는 EU법과 형사법에 의거한 사법당국의 결정으로서 법치주의라는 기존의 규범적 틀 하에서 이루어졌다는 점, 테러리즘과 같은 중대한 범죄를 저질러 사회안보와 치안에 해를 끼치는 경우 자국민이라도 예외적인 형사사법 조치가 용인될 수 있다는 점, 나아가 테러리즘과 같은 예외적인 위기상황을 해결하고 안보 및 치안목표를 달성하기 위해서는 스페인을 포함한 유럽국가들과의 사법통합을 진전시키는 것이 필수적이라는 점을 강조하였다.

이처럼 유럽체포영장제도의 실행을 정당화하고 정치적 비난에 대응하기 위해 올랑드 정부가 제시한 근거들은 후술할 사르코지 정부 하에서 강조한 치안담론 및 사법 독자성에 관한 정책기조와는 차이가 있다. 오로르 마르텡 사건과 이를 둘러싼 정치적 공방이 보여주는 것은 유럽체포영장제도가 정치사회적으로 수용 및 정착되기 위해서는 일정한 규범설정과 정당화과정이 요구되며, 이는 그러한 규범을 강화 또는 해체(재구성)하는 행정부의 전략적 정책기조 변화에 의해 영향을 받는다는 점이다.

---

[37] "L'exécution du MAE est une décision de la justice. La décision a été appliquée sous l' autorité du parquet général de Pau. Ce n'est pas du ressort du ministre de l'Intérieur que je suis. Je n'ai pris ici aucune decision."

제 3장 사르코지 정부 하의 치안정책과 사법규범

제 1 절 사르코지 정부의 치안담론 및 정책

1.1. 프랑스 치안담론의 형성과 확대

니콜라 사르코지 대통령과 대중운동연합(UMP)을 위시한 사르코지 정부의 정책기조와 전략은, 사르코지가 내무부 장관으로 재임하던 자크 시라크 정부 시기(2002-2007)를 거치며 새롭게 형성되어온 우파의 치안담론 및 유럽정책의 연장선 하에 있다. 이는 특히 2001년 9.11 테러라는 안보위협의 대두, 2002년 대선에서 극우정당인 민족전선의 도약이라는 정치적 이변의 발생, 2005년 소요사태를 둘러싼 치안담론의 형성 및 정치화라는 일련의 주요한 사건들을 거치면서 형성되었다.

특히 프랑스에서 치안문제와 안보이슈가 주된 정책이슈로 떠오르게 된 것은 2002년 선거였다. 2002년 선거캠페인을 통해 보수당은 9/11 사건과 교외에서의 일련의 폭동으로 인해 치안문제가 점차 여론을 지배하는 상황을 활용하여 법과 질서, 치안정책에 있어 중도 좌파 정권의 무능함을 강조하였다(Mayer and Tiberj 2004). 이에 따라 2002년 대통령 선거에서 보수당은 무관용(Zero-tolerance), 보다 억압적인 처벌 정책, 경찰력의 재조직 등을 핵심적 의제로 설정하여 승리를 거두었으며 집권 2주만에 의회에서 중도 우파 다수까지 확보한 후 보다 적극적인 치안정책과 입법을 추진하기 시작했다. 당시 사르코지 내무부장관은 스스로를 '피해자들을 위해 범죄와 대결하는 리더'로서 정의하며 수많은 법안과 개혁을 제안하였으며 특히 청소년에 대한 형벌을 강화하고, 경찰의 권한과 책임을 확대하고, 재범자에 대한 처벌을 크게 높이는 주요 법률들의 제정을 주도하였다.

사르코지가 내무부장관으로 재임하던 시절인 2005년 도시외곽에서 발생한 소요사태는 국내적으로 빈곤과 경제위기라는 사회문제가 치안담론으로 정치화된 사건이었다. 나아가 해당 사건은 유럽회의주의와 이민자에 대한 반발, 국경통제 필요성 및 자국중심주의를 강조하며

2002년 대선에서 높은 지지를 얻었던 극우정당의 지지를 강경한 치안정책을 통해 중도우파가 흡수하는 데 영향을 준 사건으로서도 의미를 갖는다. 2005년 소요사태는 10월 27일 경찰의 검문을 피해 도주하던 3명의 청소년들이 변압기 설치지역에서 감전사고를 당해 그 중 2명이 목숨을 잃은 사건을 시발점으로 한다. 해당 사건은 경찰의 지나친 추적에 대한 비판여론을 불러일으켰는데, 특히 내무부 장관이 이들을 인간쓰레기(racaille)라 부르는 발언이 빠르게 퍼지면서 11월 초 프랑스 전 지방에서 이민자 청소년들의 방화사태로 확산되었고 결국 11월 8일 정부가 국가비상사태를 선포하기에 이르렀던 것이다.

그러나 소요사태 확산의 원인이 된 사르코지 내무장관과 시라크 우파 정부는 시위대 및 야당의 비난과 달리 오히려 더 높은 여론의 지지를 받게 되었으며, 2005년 사건 이후 이민과 치안문제에 대한 강경한 대응책은 극우정당의 지지율을 중도우파정당의 지지율로 끌어들이는 하나의 전략이 되었다. 이러한 중도우파의 흡수전략은 유효하게 작동하여 2002년 르펜 지지자 중 23%가 2007년 대선에서 사르코지를 지지하고, 총선에서도 단지 17%만이 국민전선에 대한 지지를 유지하였다(Mayer 2007). 반면 사회당은 치안문제에 있어서 강경책을 바라는 프랑스 국민들의 요구에 적절하게 대응하지 못하여 낮은 지지율을 기록하는 교훈을 얻었다. 무엇보다 폭력과 치안의 해결, 국민의 보호라는 주요 테마를 통해 우파의 중복 지지층을 결집시킨 핵심적인 기제는 빈곤과 실업과 같은 사회적 문제도 치안문제로 환원시키는 치안담론과 정부주도의 강력한 안보정책의 등장이었다.

1.2. 사르코지 행정부의 치안정책

상기한 우파 정권의 강경한 정책 기조는 2007년 대선을 통해 구성된 사르코지 행정부의 전략과 정책으로 이어졌다. 선거에서 승리한 사르코지 대통령은 자신의 안보정책을 지지하던 동료들을 내무부, 법무부에 포함시키고 정부출범 직후 일련의 치안 및 형벌 정책을 수립하였다. 내무부장관시절부터 범죄자 처벌에 대한 판사들의 태만함을 비판하여 사법부 구성원들과 잦은 충돌을 벌였던 사르코지 대통령은 첫

정부 출범 두 달 만에 재범자에 대한 최저형과 제재강화를 포함하는 법률을 제안하였으며, 대선 당시 사르코지 후보의 대변인이였던 법무부장관 라시다 다티(Rachida Dati) 또한 '형을 선고받았으나 여전히 사회적으로 위험한 것으로 간주되는 범죄자'에 대한 예방적 구금조치를 포함해 사회적 논란이 될 만큼 강경한 법률제정을 주도하였다.

이러한 사르코지 행정부의 강경한 치안정책과 안보담론은 잦은 연설을 통한 정치적 수사 형성과 그에 기반한 법안제정이라는 일련의 과정을 통해서 구체화되었다. 일례로 사르코지 대통령의 연설문을 분석한 한 연구는 보수파가 지향하는 가치인 사회안전의 확보를 추상적 맥락에서 접근하던 시라크 대통령과 달리, 사르코지 대통령은 범죄, 폭력, 정의와 같은 구체적인 개념을 명시하며 정부의 역할을 명확히 하는 치안담론을 구성하는 특징을 보였음을 강조한다.[38] 또다른 연구는 사르코지 행정부의 형법정책은 범죄와의 전쟁에 대처하는 정부의 정치적 의지(volutarisme politique)를 표출하는데 주된 초점을 맞추고 있다고 평가한다.[39] 특히 '피해자들(victimes)'과 '불한당들'(voyous)의 명확한 대비를 통해 시민들의 두려움을 자극하는 발화를 활용하고, 그러한 불안감에 직접 대처하는 정부의 자발성을 하나의 상징으로 만들었다는 것이다. 그리고 '자발성'의 논리적 귀결로서 새로운 정부의 형사법안을 발표하는 전략을 반복적으로 활용하였다. 나아가 사르코지 대통령은 개인 차원에서도 치안 문제에 직접 대응하여 법과 질서를 보호하는 '대통령-보안관(président-shérif)', 현대화된 국가수호자라는 이미지를 통해 강력한 리더십을 구축하고자 하였다.[40]

이처럼 사르코지 행정부 하 치안담론이 주요한 국정과제로 떠오른 것은 당시 유럽통합과 관련하여 이중의 과제에 직면할 수밖에 없던

---

[38] Hagel, Florence, "Nicolas Sarkozy a-t-il radicalisé a droite française? Changements idéologiques et étiquetages politques," French Politics, Culture & Society 29-3 (2011), pp.68.

[39] Sagant, V., Hurel, B. et Plouvier, E. L' imposture, Dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy (Paris: Terra Nova, Projet. 2012).

[40] 오창룡, "프랑스 사르코지 대통령의 이미지 정치와 위기 리더십," 『한국정치연구』 제 21집 2호 (2012)

정치적 상황에 일정부분 기인한다. 프랑스에서 유럽통합 쟁점에 대한 정당별 입장은 전통적인 좌우 이념 대립과 무관하게 성립되어, 양대 정당인 대중운동연합과 사회당은 공식적으로 유럽통합을 지지하는 입장을 취해왔다. 그러나 사회당이 유럽통합의 평등과 국제연대를 강조한 것과 달리 대중운동연합은 프랑스 국민을 보호할 수 있는 강한 유럽을 명분으로 하였다. 실제로 2007년 취임 연설에서 사르코지 대통령은 "나는 확실한 유럽인(유럽주의자)"이라 언급하며 유럽통합에 적극 기여하겠다는 의지를 밝힌 바 있다.[41] 그러나 프랑스의 EU내 발언권을 회복하고 리스본조약 비준이라는 과제를 성공적으로 수행하기 위해서는, 현실적으로 2002년 대선 이후 극우세력의 급진적인 확대 및 2005년 유럽헌법 승인안 부결이라는 국내 정치적 상황에 대응하여 보수파 지지자들을 포섭하고 유럽통합이 가져오는 부작용에 거부감을 느끼는 프랑스 국민들을 설득, 안심시킬 수 있는 조치가 필요했다. 그리고 그러한 조치는 치안담론과 맞물려 프랑스 사회에 통합되지 못하는 결격사유를 가진, 즉 배제의 정당성이 인정되는 '범법자'들에 대한 처벌을 강화하고 그러한 부적격자들이 이동의 자유를 남용하여 프랑스 사회의 정의와 질서를 어지럽히지 않도록 정부가 치안 및 국경정책을 적극적으로 주도하는 방식으로 이루어졌다.

이와 관련하여 사르코지는 France 3 방송과 가진 대담에서 유럽이 세계화가 초래하는 위험으로부터 그들을 보호하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있으며 따라서 "어떻게 유럽이 일상 속에서 유럽인들을 보호할 수단이 되도록 만들 것인지를 고민해야 한다" 언급하며 자신의 EU정책이 '보호하는 유럽(L' Europe protection)' 이라는 슬로건 하에 있음을 분명히 밝혔다. 중요한 것은, 동시에 "우리 시민들은 궁극적으로 유럽 수준에서 보다 (오히려) 국가 수준에서의 보호가 더 나은지에 대해서 고민하고 있다"고 언급하면서 유럽수준에서의 보호와 국가수준에서의 보호를 대비하고 있다는 점이다.[42] [43] 따라서 해당

---

[41] Clicanoo, "Présidentielles: Sarkozy: "je suis un Européen de cœur," https://www.clicanoo.re/Politique/Article/2007/02/22/Presidentielles-Sarkozy-je-suis-un-Europeen-de-coeur_71566 (검색일: 2021.1.5)

[42] "L'Europe inquiète et pire je trouve, peu à peu nos concitoyens se demandent si

슬로건은 EU의장국으로서 유럽의 보호수준을 강화하겠다는 취지였으나, 실제로는 이러한 두 수준(유럽-국가)에서 이루어지는 대비를 통해서 유럽이 보호자의 역할을 충분하게 수행하지 못할 경우에 시민들을 보호할 수 있는 국가의 주도권과 통제력을 재고하는 방향으로 유럽정책과 규범형성이 이루어지는 데 영향을 주었다. 예를 들어 2011년 프랑스는 유럽통행자유화 조약 개정에 적극 동참하여, '다른 회원국이 EU외곽 국경통제에 심각하고 지속적인 결함'을 보이는 경우에 자국의 국경을 폐쇄할 수 있다는 조약변경을 이끌었다.[44] 즉 각 회원국의 국경통제 정책에 있어 정부가 개별적인 보호조치를 강구할 수 있는 가능성을 확대시키고자 한 것이다. 또한 2012년에는 프랑스가 국경통제를 가할 수 있도록 셍겐조약 개정을 요구하고 향후 12개월 동안 유럽연합이 불법 이민과 관련하여 진전된 조처를 취하지 않는다면 셍겐조약에서 탈퇴하겠다고 위협한 바 있다.[45]

이처럼 사르코지 행정부는 외교안보 및 경제와 같은 전통적인 분야에서는 EU통합을 긍정적으로 추진하면서도, 국경개방과 이동의 자유 보장으로 인한 내부 치안 악화에 대해서는 자국 정부가 주도하는 개별적인 통제와 보호정책의 확보가 선행될 것을 요구하는 경향을 보였다. 그리고 이러한 정부의 통제와 보호능력이 주도적으로 작동하기 위해서는, 일차적으로 국경을 통제하고 자국을 수색하여 프랑스 사회에 해를 가할 수 있는 범죄자와 불법거주자 등을 걸러내고 직접 처벌하는

---

finalement l'échelon national n'est pas mieux à même de les protéger que l'échelon européen."

[43] Interview de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à France 3 le 30 juin 2008, notamment sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne, la lutte contre l'immigration clandestine en France et sur l'avenir de France Télévisions,"
https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2008/06/30/interview-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-a-france-3-le-30-juin-2008-notamment-sur-les-priorites-de-la-presidence-francaise-de-lunion-europeenne-la-lutte-contre-limmigration-clandestine-en-france-et-sur-lavenir-de-france-televisio(검색일: 2021.1.30)

[44] 브누아 브레빌, "밀려드는 난민들…비판의 표적이 된 셍겐조약."
http://cms.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=5450 (검색일: 2021. 3.20)

[45] 김응운, "사르코지의 EU정책: 그 3년의 평가," 『EU연구』 제 28호 (2011)

정부의 권한 확보가 필수적이다. 이때, 전술하 유럽체포영장제도는 그러한 범법자들에 대한 사법처리와 그를 통한 치안확보 과정에서 행정부의 정치적 영향력을 제한하는 방향으로 이루어졌다. 사르코지 행정부는 유럽체포영장제도의 이러한 지향성과 달리, 법과 질서, 정의 및 시민의 안전이 먼저 담보되어야 한다는 프랑스 사회의 요구에 대응하여 강력한 치안정책을 구성해왔으며 따라서 사법부와 대비하여 정부의 영향력을 높이는데 초점을 맞추는 전략을 구상하였다.

제 2 절 사르코지 행정부의 사법독자성 규범 및 정책

사르코지는 내무부장관으로 재임하던 시절부터 사법부의 태만과 부패에 대한 비판에 앞장섰으며 사회적 혼란과 치안악화의 원인이 사법부의 결정에 있음을 반복해서 강조하였다. 그리고 이러한 사법부에 대한 불신과 사법독자성 관련 규범의 왜곡 또는 약화는 강경한 정부주도의 치안정책을 수립하고 수많은 형사법 관련 법을 제·개정하는 중요한 정치적 명분이 되었다. 예를 들어 2005년 10월 사르코지는 2005년 소요 사태는 '솜방망이 사법처벌'로 인해 풀려난 범죄자들이 재범을 일으켰기 때문이라 비난하였으며 따라서, 실제로는 재범자가 관여한 비율이 매우 낮았음에도, 재범자에 대한 더욱 높은 수준의 처벌을 골자로 한 '범죄예방에 관한 법률'을 제시하였다. 또한 2010년 7월 그르노블 연설, 2011년 오를레앙 연설에서도 반복해서 판사의 태만과 관대함, 사회와 유리된 보수적 판사집단의 문제, 치안문제 악화에 대한 책임을 노골적으로 저격하였다. 이처럼 치안악화 문제를 사법부의 책임으로 돌리고 사법부의 결정에 대한 신뢰성을 약화시키는 전략적 담론이 형성되자 이에 대항하는 목소리도 일부 제기되었다. 예를 들어 2006년 파기원장 기 카니베(Guy Canivet)는 자크 시라크 대통령에게 내무부 장관의 판사들에 대한 비판이 사법권의 독립성을 약화시키고 있음을 항의하였고, 2011년 1월 장 루이스 나달(Jean-Louis Nadal) 법무부장관은 내무장관 오르트푀(Hortefeux)와 사르코지 대통령의 법관들에 대한 비난을 비판하면서 정치와 검찰의 권력 분립을

촉구하기도 하였다.[46][47]

2002년 우파정부에서부터 연속성을 갖는 사르코지 행정부의 이러한 사법독자성 관련 규범에 대한 태도와 정치전략은 반복적으로 이루어졌다. 즉 사회적 물의를 일으킨 범죄가 발생하면, 정부가 언론을 통해 피해자들에 대한 유감을 표명하고, 사법부와 법관의 태만과 책임의식 부족을 지적한 후, 이전보다 더 억압적인 법을 통과시켜 정부의 의지를 보여주되 사실상 법관의 자율성을 제약하고 사법결정에 대한 불신은 높이는 것이다. 그리고 이러한 전략의 구축은 프랑스 행정부와 사법권 간의 관계에서 일정한 역행을 의미한다. 1980년대 이후 사법부가 부패한 정치인들을 기소하는 데 앞장서 높은 여론의 지지를 받으면서 정치인들은 오히려 '판사 정부(gouvernement des juges)'에 대한 우려를 표명하였던 것과 비교할 때, 사르코지 행정부 하에서는 사법부와 판사들이 정치사회질서의 불안과 치안악화의 주범으로 설정되어 대중들의 정부에 대한 불만을 방어하고 정부의 권한 확대와 강력한 치안정책의 주도를 정당화하는 기제가 되었다(Mouhanna 2013).

나아가 사르코지 행정부는 이러한 치안담론 강화 및 사법 독자성 관련 규범 약화를 구체화하여, 사법권의 독자성을 약화시키고 검찰의 지위를 강하시키는 사법체제 개혁 또한 추진하였다. 일례로 사르코지 행정부가 주목했던 형사법개혁 방향은 예심(수사)판사제도의 폐지였다. 사르코지 행정부는 대통령 당선 직후인 2008년부터 예심제도 폐지를 본격적으로 논의하여, 10월에는 고위 사법관 출신의 필립 레제르(Philippe LEGER)를 위원장으로 하는 개혁위원회를 설립하였다.[48] 또한 사르코지 대통령은 2009년 1월 7일 파기원에 방문하여 "예심판사는 더 이상 중립적인 심판관으로서 역할을 할 수 없"으며 "수사권한과 재판권한

---

[46] Liberation, "Les propos de Sarkozy sur la justice provoquent un tollé," https://www.liberation.fr/societe/2006/09/21/les-propos-de-sarkozy-sur-la-justice-provoquent-un-tolle_5008/ (검색일: 2021.3.20)

[47] Franceinfo, "Justice: Jean-Louis Nadal critique Hortefeux et Sarkozy sans les nommer," https://www.francetvinfo.fr/politique/justice-jean-louis-nadal-critique-hortefeux-et-sarkozy-sans-les-nommer_1641347.html(검색일: 2021.3.20)

[48] Comité de Réforme du Code Pénal et du Code de Procédure Pénale

사이의 혼란은 더 이상 용납될 수 없다"며 현 예심수사판사 제도를 강력하게 비판하고 사법개혁은 "수사권한이 법무부 위계적 관할 하에 있는 검찰에 돌아가는 것"을 의미한다고 하여 수사권 상당 부분을 부패하고 비중립적인 판사가 아니라 행정권이 관할하는 검찰청으로 이관하겠다는 뜻을 공개적으로 천명하였다.[49]나아가 방문연설 직후 필립 레제르가 주재한 상기 위원회에서는 2009년 3월 6일 예비보고서 (일명 레제르 보고서)를 공표하였다.[50][51] 레제르 보고서는 예심수사판사제도를 폐지하고, 대신 한정적으로 통제 역할만 수행하는 수사·자유판사를 두되 검사가 주도적으로 사법수사를 관할하는 새로운 절차를 신설하고자 하였다. 해당 보고서를 바탕으로 법무부장관을 포함한 국무위원 및 검찰 인사들의 주도 하에 '형사절차 개혁에 관한 개정입법안'이 2010년 2월 23일 국무회의에 제출되어 심의되었다. 해당 정부 입법안은 사법수사는 "공화국 검사(Procureur de la République)"가 이끌어간다고 정의하여 검찰을 수사의 중심에 놓고자 함을 분명히 하였다. 이때 제도적으로 기존의 예심수사판사를 주 검찰로 교체해 사실상 법무부가 책임을 지는 하급 공무원으로 만들어 검찰에 수사권한을 넘기는 것을 골자로 한 개혁안은 곧 형사절차에 있어 검찰과 행정권의 통제 강화를 의미했다. 특히 검찰의 인사권은 행정권에 예속되어 있고 검찰권 행사에 있어 대통령의 정치적 동지이자 정무직공무원인 법무부장관의 구체적인 지휘를 받아야 하는 점을 고려할 때 정치적 영향력에서 자유로울 수 없다.

이처럼 개혁안 등을 통하여 형사절차에 관하여 행정부의 영향력을 강화하려는 시도는 사법관 노조를 포함한 사법계의 격렬한 반발을

---

[49] "Le juge d' instruction en la forme actuelle ne peut être arbitre. Il est donc temps que le juge d' instruction cède la place à un juge de l' instruction qui contrôlera le déroulement de l' enquête mais ne la dirigera plus. Ce qui reviendrait à transférer les pouvoirs d ' enquête aux seuls magistrats du parquet, hiérarchiquement soumis au ministère de la Justice." "la confusion entre les pouvoirs d' enquête et les pouvoirs juridictionnels du juge d' instruction n' est plus acceptable"

[50] Comité de réflexion de la réforme judiciaire

[51] Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale, https://www.vie-publique.fr/rapport/30649-comite-de-reflexion-sur-la-justice-penale(검색일: 2021.4.19)

낳았다.[52] 정치권에서도 사르코지 대통령의 개혁으로 인해 행정부의 권한이 확대되는 것에 반대를 표명하였으며, 예심수사판사가 법무부의 명령을 받는 검사로 대체될 경우에 사법독립성에 위협이 될 것이라는 점이 강조되었다.[53] 여당 내에서도 일부 사법관 출신 정치인들은 사르코지 행정부의 사법부 비난과 행정권 강화에 대해 우려를 표하기도 하였다. 예를 들어 UMP 소속이자 전 예심수사판사였던 장 폴 가로(Jean-Paul Garraud)의원도 검사가 "공정(impartiaux)" 하지 못하다는 점을 강조하였다.[54] 프랑스 국민들 또한 예심수사판사에 대해서 70%에 달하는 높은 신뢰도를 보이고 있었다.[55] 결국 이러한 각층의 반대여론에 의해 사르코지 대통령은 현 사법체제가 불만족스러우며 안보를 여전히 최우선으로 두고 있다는 입장을

---

[52] 프랑스에서는 판사 노조 등 사법관노조가 존재한다. 대표적으로 프랑스 사법관(Magistrature)들의 노동조합인 사법관노동조합연합(Union Syndicale des Magistrats: USM)과 사법관노동조합(Syndicat de la Magistrature: SM)이 있다. 변호사(Avocat)들도 노동조합인 프랑스변호사노동조합(Syndicat des Avocats de France: SAF)을 조직하여 그들의 이익을 보호한다. 2011년 2월에는 사르코지 대통령이 낭크 지방의 소녀 살해 사건과 관련해 법원이 범죄자 관리를 허술하게 한 데 그 원인이 있다 비판하자, 전국 193개 법원 가운데 170여 곳이 유례없는 대규모 파업에 동참하는 등 활발한 노조 활동으로 정치 여론을 주도하기도 하였다.
(Le monde, "Les magistrats, en colère contre Nicolas Sarkozy, se mobilisent," https://www.lemonde.fr/societe/article/2011/02/07/revolte-des-magistrats-marc-trevidic-s-en-prend-a-nicolas-sarkozy_1476077_3224.html(검색일:2021.1.19))

[53] Elle fait peser deux menaces essentielles. La première, l' indépendance de la Justice. On va remplacer un juge d' instruction inamovible et indépendant par un procureur aux ordres du ministère de la Justice."
Marie Piquemal. "Sans juge d'instruction, le scandale de l'amiante aurait-il éclaté?" https://www.liberation.fr/societe/2009/09/01/sans-juge-d-instruction-le-scandale-de-l-amiante-aurait-il-eclate_578860/ (검색일. 2021. 3.5)

[54] "Les magistrats du parquet (...), parties au procès, ne peuvent être impartiaux."

[55] 개혁안 작성 초기인 2009년 실행된 여론조사에서는 국민의 예심판사에 대한 신뢰도가 71% 수준으로 높게 나타났다. 특히 좌파 성향의 응답자들은 74%로 예심수사판사에 대해 매우 높은 신뢰를 보이며 '예심수사판사는 그의 기능을 잘 수행하고 있다는' 질문에 긍정적으로 응답하였다. 특히 정치권력으로부터 독립적이고 언론의 압력에 저항적이라는 특성은 예심수사판사에 대한 평가에서 주요 부분을 차지하였다. 이에 따라 55%의 응답자들은 '가장 민감한 수사에 대해서 정치적 권력의 통제'가 이루어질 것을 우려하였으며 특히 좌파 성향의 응답자들 중 64%는 새로운 개혁방향에 반대하였다
(LeParisien, "Les Français font confiance au juge d'instruction," https://www.leparisien.fr/faits-divers/les-francais-font-confiance-au-juge-d-instruction-27-03-2009-455996.php (검색일: 2021. 3.9))

UMP의원들 앞에서 밝히면서도 사법개혁 법안의 우선순위를 반발이 심한 예심수사판사 폐지보다는 보호감호와 같은 다른 분야로 돌리는 데 동의하였다.[56] 예심수사판사제도를 폐지하고 검사의 권한을 확대하는 것을 목표로 한 사르코지 행정부의 개혁안이 가져올 반발은 이미 예정되어 있었다. 그러나 사르코지 대통령은 "정의를 실현하는 것은 먼저 사회적 평화를 보장하는 것"이며 "정의는 불안정성에 대항하는 투쟁에서 모든 역할을 다해야"함을 전제하고 해당 사법개혁은 "범죄(délinquance)에 대항하기 위해 필요한 무기를 제공하기 위한" 개혁임을 강조한 바 있다.[57] 즉 형사법 개혁은 정부가 주도적으로 범죄에 대응하고, 사회의 안정성을 확보하고, 정의를 바로 세운다는 치안담론의 연장선 상에서 이루어졌으며, 이러한 치안정책 변화는 파기원 연설에서 강조되듯이, 예심수사판사라는 사법부의 중립성과 효율적인 결정이 담보되지 않는다는 비판과 불신을 그 정당화 근거로 삼고 있었다.

상기 논의를 종합하면 첫째, 사르코지 정권은 보다 강경한 공공안보 및 치안담론을 주요한 국정과제로 설정하였으며 이는 특히 정부와 대통령의 주도적인 의지를 보여주는 발화 및 수많은 형사입법을 통해서 구체화되었다. 둘째, 치안담론은 유럽통합을 추진해야 하는 외교적 과제와 유럽통합에 반대하는 여론 및 극우정당의 득세라는 국내적 현실에 동시에 대응해야 하는 상황에서 유용하게 활용되었다. 셋째, 이러한 강경하고 반복적인 치안정책 수립을 정당화하기 위하여 사르코지 정부는 사법 독자성 관련 규범을 훼손 및 왜곡시키는 전략을 활용하였다. 예를 들어 상기하듯 치안정책을 뒷받침하기 위해 추진된 2010년의 형사법체제 개혁은 예심수사판사제도를 폐지하고 검찰의 권한을 강화하는 방식으로 이루어졌으며, 이는 법과 질서, 사회정의를 확보하는

---

[56] Alain Salles, "Réforme de la procédure pénale: chronique d'une mort annoncée," https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/05/06/reforme-de-la-procedure-penale-chronique-d-une-mort-annoncee_1347266_3224.html (검색일: 2021.3.27)

[57] Discours de Monsieur le président de la République A l'audience solennelle de la Cour de cassation, "https://www.courdecassation.fr/institution_1/occasion_audiences_59/debut_annee_60/discours_m._sarkozy_12048.html (검색일: 2021.4.2)

주체로서 행정부의 적극적 역할을 강조하고 사법부와 법관의 무능력을 비판하는 정치전략과 맞물린다.

결론적으로 이러한 정치제도적 요건 하에서는 유럽체포영장제도의 적극적 실행 및 오로르 마르텡과 같은 자국민을 인도하는 사법부의 결정이 정당성을 얻기 어려웠다. 오로르 마르텡의 경우 프랑스 법률에 의하면 범죄자가 되지 않음에도 타국 사법부의 결정에 복종하여 자국민을 인도해야 하는 상황이었다. 이는 정부가 주체적으로 프랑스 시민의 자유를 보호하고 프랑스의 법과 질서, 정의를 적극 보장한다는 치안정책 기조에 반하는 결정이었으며, 나아가 주요한 치안문제에 있어 정치적 영향력이 배제된 독자적 사법결정을 존중해야 한다는 규범을 재구성, 해체하는 전략과도 배치되는 결정이었다. 따라서 2010년 사법부의 인도 결정이 내려졌음에도 사르코지 행정부 하에서는 마르텡을 적극적으로 체포하고 인도하기 보다 일종의 부작위를 통해 유럽체포영장의 실행에 부정적인 영향을 주었으며 여기에는 상기한 정치적 배경이 작동했다 볼 수 있다.

제 4 장 올랑드 정부 하의 치안정책과 사법규범

제 1 절 올랑드 행정부의 치안정책

보다 강경한 치안정책의 추진이 우파 정부만의 전유물은 아니었다. 오히려 2002년 시라크 정권이 수립되기 이전, 1997년 라이오넬 조스팽 대통령과 좌파 정당들(la gauche plurielle)은 1990-1991년 첫 번째 도시 폭동, 1991년 제1차 걸프전 사건과 같은 일련의 사건들이 불러온 사회적 불안감에 대응하여 법과 질서, 치안문제로 그 정책영역을 넓히는 시도를 하였다(Mucchielli 2002). 예를 들어 1997년 10월 빌팽트(Villepinte)회의에서 조스팽 정부는 법과 질서의 문제를 '좌파도 우파도 아닌' 공화주의적 가치로 선언하고 실업에 이어 두 번째 정책우선순위로 삼았다. 그러나 초기의 강경한 의지와 이후 실제 정책변화 간에는 괴리가 있었으며, 오히려 사회주의 정당은 치안문제에 있어 체계적인

담론이나 프로그램을 수립하기보다 특정 사건이나 우파의 비판에 반응적으로 대처하는 데 그쳤다(Mucchielli 2011). 그리고 이러한 치안담론에서의 좌파의 약세는 전술하듯이 2002년 대선 실패의 한 원인이 되었다.

2002년의 실패를 교훈삼아 올랑드 정권 하에서도 사르코지 정권과 유사하게 보다 강경한 치안정책을 실행하였다. 이러한 치안정책은 증가하는 테러리즘의 위협과 같은 객관적인 사회적 변화 외에도 첫째, 대중운동연합(UMP)의 우경화라는 정치적 환경변화에 대한 대응의 필요성과 둘째, 경제정책의 실패와 지지율 급감이라는 정치적 어려움에 대한 돌파구를 찾을 필요성에서 비롯되었다. 먼저 2010년 이후 유럽회의주의 여론은 전통적인 좌우진영 유권자 모두에게 일정한 영향을 준 것으로 보인다. 그러나 2012년 대선에서 승리한 사회당과 민주주의운동은 여전히 친유럽적인 지향을 유지한 것에 비해서 17년 만에 좌파정권에 자리를 내준 대중운동연합은 유럽통합노선에서 이탈하는 양상을 보였으며 나아가 국가, 이민, 치안 등의 쟁점에서는 국민전선의 지지자들과 점차 수렴, 우경화되는 경향을 보였다. 특히 사회당 관련 싱크탱크에서 발간한 자료에 의하면 치안 문제에 있어 안전하다고 느낄 수 없다(On ne se sent en sécurité nulle part)고 응답한 대중운동연합 지지자들의 비율은 2007년 대선 직전인 2006년 4월 38% 수준에서 2012년 11월에는 66%, 2013년에는 73%로까지 증가하며 2012년 이후 80% 대를 유지하고 있는 국민전선 지지자들의 수준으로 높아지고 있는 것으로 나타났다.[58] 이처럼 변화하는 유럽 및 국내정치환경 속에서 대중운동연합은 중도우파로서의 기존 정체성을 약화시키는 대신 특히 치안문제 및 유럽통합과 관련하여 극우정당 이념 스펙트럼과의 중복을 통해 지지층을 확장하고자 하는 모습을 보였다.[59] 이에 따라 사회당은 유럽회의주의와 우경화라는 대중운동연합의 변화에 대응하고 2012년 대선을 앞두고 벌어진 툴루즈 연쇄총격 사건과 같은

---

[58] Jérôme Fourquet et Marie Gariazzo. FN et UMP: électorats en fusion? Fondation Jean-Jaurès (2013) pp.82-83.

[59] 오창룡, “유럽회의주의 확산과 친-유럽 정당의 노선 변화: 프랑스 대중운동연합(UMP)의 당내 유럽노선 갈등을 중심으로,” 『동서연구』 제 26권 2호 (2014)

정치적 이슈에 대처하기 위해 강경한 치안 및 안보정책을 수립하고자 하였다.

둘째, 2012년 대선에서 올랑드 정권은 사르코지 정권의 실패를 강조하고 전임 정권과의 대비를 통해 17년 만에 좌파정권으로의 교체를 이루는 데 성공하였으나 취임 6개월 만에 역내 대통령 중 최저인 36%로 지지율이 감소할 정도로 국정운영에 난항을 겪었다.[60] 2012월 초 실업률이 10%를 웃도는 어려운 경제상황에 직면한 프랑스 국민들은 사르코지 정권과 정반대로 경기부양과 고소득층에 높은 세금을 매기는 경제정책을 내세운 사회당에 대한 기대를 갖고 있었다. 그러나 취임 이후 추진한 경기부양정책이 성공을 거두지 못하고 국가부채가 GDP의 90%에 다다른 상황에서 고강도 긴축정책으로 선회하면서 올랑드 정권에 대한 지지율은 급감하였던 것이다. 반면 좌파의 사르코지라 불리며 강경한 치안정책을 내세운 내무부 장관 마누엘 발스에 대한 지지율만은 상승하여 9월 67%, 10월 75%를 기록하였으며 수상보다 선호한다는 대답도 57%에 달하였다.[61] 이러한 지지율 변화는 2012년을 전후로 테러사건과 잦은 소요사태가 발생하면서 치안과 안보에 대한 프랑스 국민들의 관심이 높아진 상황과 맞물린다. 예를 들어 <표 1>에 나타나듯 IFOP가 실시한 여론조사에서는 2012년 9월 프랑스가 해결해야 할 사안의 우선순위 묻는 질문에 대해 범죄와의 전쟁을 최우선적으로 고려해야 한다는 응답비율이 3월에 비해 14%p 상승한 것으로 나타나고 있다.[62] [63]

---

[60] L’OBS, “SONDAGE. Hollande au plus bas, à 36% de popularité,” https://www.nouvelobs.com/politique/20130325.OBS2970/sondage-hollande-au-plus-bas-a-36-de-popularite.html (검색일: 2021.1.18)

[61] “LA CONFIANCE DES FRANÇAIS EN MANUEL VALLS.” https://www.ifop.com/publication/la-confiance-des-francais-en-manuel-valls/ (검색일: 2021.1.18)

[62] LES PRIORITÉS DES FRANÇAIS POUR LES MOIS QUI VIENNENT (https://www.ifop.com/publication) 2012년 3월, 9월 설문조사 결과 정리

[63] 향후 몇 달 동안, 다음의 각 주제에 대해서 당신은 우선적이다/중요하다/부차적이라고 생각하십니까? (Pour les mois qui viennent, pour chacun des thèmes suivants diriez-vous qu’il est tout à fait prioritaire, important ou secondaire?)

<표2: 9월 프랑스 사회문제의 우선 순위>

	최우선적	3월 대비 변화[64]		중요한	부차적
실업과의 전쟁	70	3↓	=	28	2
건강	58	3↑	1↑	39	3
범죄와의 전쟁	57	14↑	4↑	39	4
교육	53	3↓	2↓	44	3
공공부채 감소	51	2↓	=	43	6
임금/구매력상승	50	4↓	2↓	41	9
불안정성해결	46	6↓	1↓	50	4
불법이민해결	41	5↑	=	41	18
조세문제	38	3↑	=	55	7
도시외곽 개선	32	5↑	1↑	56	12
환경보호	29	2↑	1↑	55	16
공공서비스	29	3↓	2↓	54	17

또한 상기하듯 전임 사르코지 대통령과 우파정권의 경우 위기에서 리더십을 발휘하는 정치적 이미지, 국익수호자 이미지를 갖고 있던 것에 비해 올랑드 대통령은 사르코지의 저돌적이고 화려한 이미지와 대비되는 보통사람(Mr.normal), 마시멜로와 같은 별명을 가지고 있었다. 따라서 대통령 리더십과 카리스마의 부재와 낮아진 지지율을 직면한 올랑드 정권은 안보와 치안정책에서의 새로운 시도를 통해 돌파구를 마련하고자 하였다.

이러한 배경 하에서 올랑드 행정부는 특히 '안전 및 대테러 조치에 관한 법률'의 제정을 통해 보다 강경한 안보 및 치안 정책을 실행하였다. 해당 법안은 2012년 3월 알제리계 프랑스인 모하메드 메라

[64] 3월 대비 9월에 '최우선적'이라고 응답한 비율(%p)과 순위 변동

(Mohammed Merah)가 툴루즈에서 유대인 학교를 공격하여 경찰과 대치했던 사건이 대선에서 주요 쟁점으로 떠오른 직후, 4월 발표되었던 올랑드 대통령의 대선공략과 연관된다. 당시 대선 후보자였던 올랑드 대통령은 60개의 대선공략을 통해 안보와 테러리즘에 대한 강경한 대응의 필요성을 강조하였으며 그러한 공략의 일환으로 반테러법률의 제정 및 형사법 개정을 실행한 것이다.[65] 이에 따라 해당 법안은 안보에 대한 관심이 높아지고 내무부 장관에 대한 지지율이 높아지던 10월 초, 마누엘 발스의 발의를 통해 국무회의에 제출되었다. 나자트 발라우-벨카셈 정부 대변인에 의하면 올랑드 대통령은 10월 3일 국무회의에서 검토한 테러방지법안을 가능한 한 2012년이 지나기 전에 통과시켜야 한다고 언급하며 안보정책에 높은 지지를 보냈다.[66] 이에 따라 해당 법안은 최종적으로 12월 9일 상원에서 통과된 후 21일 제정되었다.

2012년 12월 최종적으로 제정된 대테러관련 법률은 2006년 '테러대책 및 치안 국경수사 관련 규정에 관한 법률'의 시한을 연장하여 정부의 특별한 수사 권한을 유지하였으며 형법전(Code penal) 상의 테러 관련 규정을 보완, 신설하였다. 법안 제 1조는 2012년 12월 31일 이후에도 2006년 1월 23일 법안의 반테러방지 규정을 연장하고, 개인의 자유에 대한 존중과 테러리즘에 대한 투쟁의 필요성을 조화시키는 것을 목적으로 명시하고 있다. 특히 제 2조에서는 형법의 역외적용에 관한 규정을 보완하고 있다.[67]

---

[65] Le Monde, "François Hollande annonce 60 engagements pour la France," https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/01/26/francois-hollande-annonce-60-engagements-pour-la-france_1634584_1471069.html(검색일: 2021.1.18)

[66] Le Point, "Loi antiterroriste : Hollande souhaite son adoption avant la fin de l'année," https://www.lepoint.fr/politique/loi-antiterroriste-hollande-souhaite-son-adoption-avant-la-fin-de-l-annee-03-10-2012-1512920_20.php (검색일: 2021.1.18

[67] 형법전 제 113-6조 1항과 2항에서는 내국인의 국외범에 대한 형법 적용에 있어 중죄(crimes)와 경죄(delits)를 달리 취급하고 있다. 즉 내국인인 국외범이 테러 관련 조직 지휘 또는 테러공격의 준비와 같은 중죄(crimes)에 해당하는 경우에는 일사부재리 요건을 충족하는 한 프랑스 형법을 적용하여 소추할 수 있다. 반면 테러 관련 조직에 참가하는 행위와 같이 경죄에 해당하는 경우에는 쌍방가벌성 요건(제 113-6조 제 2항)을 갖추고 검사의 청구 및 더불어 피해자 내지 유족 등의 고소 또는 범죄지국의 당국에 의한 고발이 있어야 소추가 가능하다. 따라서 프랑스 자국민이 해당 테러 관련 행위가

제 2절 올랑드 행정부의 사법독자성 규범 및 정책

먼저 올랑드 행정부의 초기 치안정책 및 사법독자성 규범의 방향성은 내각 구성 후 처음으로 추진된, 상기한 대테러관련 법률과의 연계 속에서 파악될 수 있다. 해당 법률의 제정과정에서도 드러나는 올랑드 행정부의 전략은, 시민의 자유를 제한하는 감시 및 검열증가, 경찰력의 강화를 포함하는 치안정책을 강경하게 추진하면서도 사르코지 행정부와 달리 이를 사법부의 독자성과 법치주의에 대한 신뢰를 강조하는 규범을 통해 정당화한다는 점에서 차이를 보인다.

먼저 내무부 장관은 10월 16일 해당 법안에 대한 상원연설에서 다음과 같이 법안 제출의 취지를 설명하였다. [68]

> 프랑스 거류민들은 프랑스 영토에서는 아직 비난받을 만한 행위 (테러 행위)를 하지 않았음에도 불구하고 기소될 수 있을 것이다. 이는 결정적인 진전이다. 우리 프랑스 땅에 다시 돌아오려는 자하디스트들에 대한 사법 중립화는 필수적이다. 위협의 영토적인 연속성(une continuité territoriale de la menace)이 있으며, 기소의 영토적 연속성(une continuité territoriale des poursuites)이 있어야 한다.

또한 내무부 장관은 자하디스트 뿐만 아니라, 마르텡 사건에서 논란이 되었던 ETA 또한 테러리스트 조직으로 언급하면서 테러 간의 우열없이 프랑스 영토 내부에서 발생할 수 있는 모든 위협을 경계하기 위한

합법인 국가에서 경죄를 범한 경우 프랑스 형법을 적용해 처벌할 수 없는 한계가 발생할 수 있다. 이에 따라 제 2조는 자국민의 국외 테러범죄에 대해서 중죄와 경죄 모두 검사의 청구 및 고소 없이 소추가 가능하도록 개정하였다.

[68] Déclaration de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, sur les grandes orientations du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, au Sénat le 16 octobre 2012. (https://www.vie-publique.fr/discours/186115-declaration-de-m-manuel-valls-ministre-de-linterieur-sur-les-grandes, (검색일: 2012. 4.16)

안보정책임을 강조하였다.

이러한 발언은 첫째, 위협의 영토적 연속성, 기소의 영토적 연속성이라는 개념을 제시함으로써 초국경적 범죄가 발생하는 경우에는 국적이나 범죄행위지를 비롯한 예외적인 요소를 최소화하고 처벌할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그리고 이는 유럽체포영장제도가 지향하는 인도 제도와 일맥상통한다. 즉 '위협과 기소의 연속성 논리'를 확장 적용하는 경우, 비록 범죄자가 자국 국적을 갖고 있거나 또는 자국에서 해당 행위가 범죄를 구성하지 않는 경우에도 타국/자국으로의 범죄인 인도가 '반자동적이고 즉각적이고 필수적으로' 시행될 수 있는 준거가 마련될 수 있다는 것이다. 다만 중요한 것은, 이러한 예외적인 제도와 안보정책을 적용함에 있어서 공화국 시민들의 자유, 평등, 정의와 기본적인 인권은 보장되어야 하기 때문에 해당 조치들을 정당화하기 위한 기준이 분명하게 마련될 필요성이 있다는 점이다. 즉 예외적 조치는 사법중립성과 법치주의의 테두리 내에서 이루어져야 한다.

이처럼 올랑드 행정부의 치안 및 안보정책의 방향성을 어떻게 설정할 것인지, 그리고 강경한 형사정책을 정당화하기 위한 사법 규범은 어떻게 설정할 지에 대한 질문은 10월 16일 상원의 일반토론 과정에서도 반복되어 논의되었다.[69] 해당 논의 과정에서는 첫째, 테러리즘의 심각성과 초국경적 성격을 고려할 때, 치안 및 안보문제는 프랑스의 국내 수준에 한정되어서는 해결이 어려우며 유럽 공동체 차원에서의 상호협력을 통해 이루어져야 한다는 점이 강조되었다. 둘째, 테러범죄와 같은 중대한 초국경적 범죄에 대해서는 무관용해야 한다는 대의에는 공감하면서도 행정 및 사법권력을 확대하는 과정에서 훼손될 수 있는 인권 및 자유의 가치를 보장하기 위한 기준이 법치주의의 확보를 통해 마련되어야 함이 강조되었다.

먼저 첫 번째 쟁점과 관련해 여당인 PS(사회당) 소속 의원 미셸 델라바르(Michel Delebarre)는 해당 테러방지법과 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 유럽차원에서의 사법적 협력이 필요하다는 점을

---

[69] Projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, https://www.senat.fr/interventions/criresume_pjl12-006_1.html (검색일: 2021.3.16)

강조하였다.

> 중요한 것은 국가 기관들이 일상적으로 협력하고, 재판관들이 정보를 교환하는지 확인하는 것이다. … 따라서 각 국가의 경찰과 재판관들이 유럽연합의 내부 국경과 충돌하지 않도록 해야 한다 … 유럽연합이 테러와의 전쟁을 위해 해야 할 가장 중요한 역할은 사법분야에서 회원국간 직접적인 협력을 방해하는 브레이크를 없애기 위해 모든 노력을 기울이는 것이다.

이러한 의원의 발언은 유럽의 사법협력 필요성을 인정하며 친유럽적 성향을 유지하고 있는 사회당의 기본적인 노선과 연계된다. 즉 불필요한 정치적 관여나 국적 등의 요소가 회원국간의 "직접적"인 협력을 방해하는 장애물로서 작동하는 경우 이를 제거하여 자동적인 사법협력이 이루어지도록 할 필요성을 인정하고 있다. 나아가 그러한 장애물 또는 제동장치를 제거하여 "유럽연합의 내부 국경이 충돌하지 않도록" 하는 것은 내무부장관이 강조한 '위협과 기소의 영토적인 연속성' 개념과 연관되어 초국경적인 기소와 인도를 통해 유럽공동체 차원의 협력이 이루어져야 한다는 유럽체포영장제도의 취지와 상통한다.

나아가 두 번째 쟁점과 관련해서 상원 법집행위원장은 테러방지를 위한 행정권의 확대와, 인권 및 자유보장을 위한 사법적 통제 간 조화의 필요성을 강조하면서 강화된 테러방지 조치들이 독립적이고 공정한 사법장치를 주축으로 이루어져야 한다는 규범을 강조하였다. 스테판 마자르(Stéphane Mazars)의원 또한 테러범죄의 기소와 진압을 위한 조치들을 수행하는 데 있어서 무엇보다 프랑스가 법치국가임을 강조하고, 민주주의 국가에서는 반드시 법에 의해서 해당 권력들이 필수적인 균형을 이루며 행사되어야 한다 주장하였다. 특히 "테러 방지법은 예외적 권한이 아니며 … 다른 모든 법들과 마찬가지로 여전히 절차상의 보장을 요구"하기 때문에 "테러범죄의 기소와 진압, 국민의 보호와 피해자 관리, 그 밖의 권리 존중을 위한 완벽한 균형을 보장"할 수 있어야 한다 언급하였다. 이처럼 강화된 치안 및 테러방지 정책이 예외적인 조치이자 전례 없이 행정부의 권한을 강화하는 정책임을

강조하는 것이 아니라, 오히려 기존 형사법과 일상적인 법치주의 테두리 안에 존재한다는 담론이 반복적으로 강조되고 있다.

상기한 법률안 논의과정에서 확인할 수 있듯이, 올랑드 행정부 하에서 추진된 초기 치안담론의 특징은 첫째, 초국경적 범죄의 위협을 해결하기 위해서는 유럽의 내부적, 외부적 국경을 넘나드는 사법적 협력이 필요함을 인정하고 있다는 점이다. 둘째, 다만 강경한 치안 정책이 실행되기 위한 전제조건으로서 법치주의와 같은 전통적인 사법 규범 틀 안에서 예외적 조치들을 정당화할 것이 요청되고 있다.

이러한 치안정책 정당화전략 및 사법 규범의 전환은 2013년 올랑드 대통령의 파기원 연설에서도 확인된다.[70] 해당 연설에서 올랑드 대통령은 "판사의 독립성 없이는 정의가 있을 수 없"음을 강조하며, 이러한 독립성을 보장하는 것이 "헌법에 의해 부여된" 대통령인 "자신의 책임"이라 언급하였다. 법치주의와 정의를 보장하는 일차적인 주체로서 사법부를 인정하고 사법부의 결정을 존중하는 규범을 강조하는 담론은 2009년 보다 강경한 치안정책을 위해 비효율적, 비중립적인 예심수사판사제도를 폐지를 요청한 사르코지 대통령의 파기원 연설과 뚜렷하게 대비되는 지점이다.

또한 2013년에 추진된 올랑드 정부의 형사법체제 개혁 또한 사르코지 행정부의 전략과 차이를 보인다. 사르코지 행정부의 사법개혁이 예심수사판사를 폐지하는 대신 검찰의 권한과 검찰조직에서 행정부의 관여를 확대하는 방향이었다면, 올랑드 행정부가 추진한 형사법 개혁정책은 반대로 검찰의 행정부로부터의 독립성을 확보하는 개혁이었다. 2012년 5월부터 올랑드 대통령은 선거운동 과정에서 사법정의를 바로 세우기 위해 법무부장관이 구체적 지휘권을 행사하지 않고 오직 일반적 지휘권만을 행사하도록 하겠다는 공약을 내세웠으며, 이러한 방침에 따라 법무부장관은 9월 일반훈령을 통해 검찰에 대한 구체적인 지휘권을 포기하겠다는 선언을 한 바 있다.[71] 이후 올랑드

---

[70] Discours du Président de la République à l' occasion de l' audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation 2013, https://www.courdecassation.fr/venements_23/audiences_solennelles_59/audiences_debut_annee_judiciaire_60/president_republique_25147.html (검색일: 2021.2.13)

[71] Circulaire JUS D. 1234837 C / CRIM 2012-16/ E 19.09.2012

행정부는 검찰의 독립성을 보장하기 위한 첫걸음으로 '형사정책과 공소권 행사에서의 법무부장관과 검찰의 권한에 관한 2013년 7월 25일자 법률 제2013-669호'를 통해 형사소송법 등을 개정하였다.[72] 해당 법률에 따라 법무부장관이 고등검찰청 검사장에게 개별사건에 대한 지휘를 할 수 있도록 한 제30조 제1항 및 제2항의 규정이 삭제되었다. 대신 법무부장관이 형사정책의 시행에 대한 책임을 진다는 것을 확인하되(제30조 제1항), 이를 위하여 검사에 대하여 일반적 지휘권을 가지나(제2항) 개별사안에 대해서는 어떠한 지휘도 할 수 없도록 하는 규정을 추가하였다(제3항). 이러한 개정을 통해 구체적 지휘권을 폐지하는 동시에 법무부장관의 일반적 지휘권의 근거와 한계를 명확히 하고자 한 것이다. 또한 형사소송법 제 31조도 '검사는 객관성 원칙을 존중하면서 공소권을 행사하고 법률의 적용을 청구한다'는 내용으로 개정하여 '객관의무'를 추가함으로써 검사로 하여금 업무수행 과정에서 객관성, 중립성, 공정성을 담보하고자 하였다. 이처럼 사법체제에서 행정부의 정치적인 영향력을 제한하는 방향의 정책개혁은, 상기한 사르코지 행정부에 대한 분석에서 법무부 장관이 대통령과 내무부장관을 겨냥하여 검사조직과 정치의 분리를 요청했던 정치적 상황과는 대비된다.

특히 치안정책을 사법 규범의 존중과 보장을 통해 정당화한다는 특징은 전술한 오로르 마르텡 사건을 둘러싼 정치적 공방 과정에서 확인된다. 예를 들어 내무부 장관은 Sud-Ouest와의 인터뷰에서 오히려 유럽체포영장제도 관련 "법안에 투표했던 의회의 의원들"이 바로 그 법을 적용하지 말라고 요구하는 것이 "이상하다"고 언급하고, 오로지 순수한 사법부의 결정이었음을 강조하며 야당의 비난에 법치주의를 방패로 대응하였다.[73] 전술하듯 올랑드 대통령, 법무부 장관을 포함한

---

[72] VIEPUBLIQUE. "Refonder le ministère public - Commission de modernisation de l'action publique." https://www.vie-publique.fr/rapport/33677-refonder-le-ministere-public-commission-de-modernisation-de-laction-p (검색일: 2021.2.11)

[73] Pierre Penin. "Affaire Aurore Martin: Manuel Valls se defend." https://www.sudouest.fr/2012/11/03/arrestation-d-aurore-martin-manuel-valls-se-defend-dans-sud-ouest-869616-4018.php?nic (검색일: 2021.4.8)

행정부의 핵심인물들도 유럽체포영장제도에 따라 오로르 마르텡을 스페인에 인도한 결정을 정당화하기 위하여 해당 결정은 행정부의 관여 없이 법관의 사법결정에 의해서, FWD와 형사소송법이라는 법의 테두리 안에서 이루어졌음을 반복해서 강조한 바 있다. 이는 해당 결정에 대한 직접적인 정치적 책임과 비난을 우회하기 위한 대응책이자, 다른 한편으로 테러리즘과 치안정책이라는 주요한 정치 이슈에 있어 사법부의 독자적인 결정과 역할을 존중하는 규범을 강조함으로써 정치적 정당성을 확보하고자 하는 전략의 연장이라 볼 수 있다.

제 5 장 유럽체포영장제도의 국내적 운용 요건- 치안정책과 사법 규범의 관계

프랑스에서는 2000년대에 특히 치안정책이 주요한 국정 과제로 떠오르게 되었으며, 이는 유럽통합의 진전에 필연적으로 수반된 초국경적 범죄 증가라는 외부적 압력과, 경제적 불평등 심화 및 사회통합 실패라는 국내적 현실에 대응한 것이다. 그런 의미에서 프랑스의 치안 및 형사사법정책은 한편으로 국경개방과 이동의 자유 보장이라는 유럽통합의 성과를 내재하면서도 다른 한편으로 공화국의 법과 질서, 정의를 어지럽히는 범법자를 처벌하고 국내치안을 확보해야 하는 이중의 과제에 직면하고 있었다. 이때 강력한 치안 및 형사사법정책은 보수정권만의 특징인 것은 아니다. 범죄문제에 관해서는 어떠한 노선의 정권도 관대하고(soft on crime) 통제력을 잃은 이미지를 원하지 않기 때문에 보다 강력히 대처하고자 경쟁하며 그런 의미에서 치안정책에 있어서는 정치적 노선의 차이가 상대적으로 희미하다. 일례로 자크 시라크 대통령이 2001년 재선 캠페인에서 치안 및 법과 질서를 주요 정책이슈로 다루기 시작한 이후로, 그 후임자인 사르코지 대통령은 더욱 억압적이고 다양한 치안정책과 형사법안을 제시하였으며, 심지어 2012년 좌파 정부에서도 '범죄에 강경한' 내무부장관을 앞세우며 치안 이슈에 대해 적극적인 대응을 보여주었던 것이다 (Wenzelburger 2020).

따라서 프랑스 각 정부 간 치안정책의 차이는 구체적인 내용에 있어서의 차이보다도 어떤 주체가, 어떠한 근거로 그러한 억압적이고 예외적인 정책들을 정당화하는 가라는 질문을 통해서 발견할 수 있다. 즉 각 정부는 좌우를 막론하고 기본적으로 사회정치적 불안이 증가한 현실에 대응하여 보다 강도높은 치안정책을 공통적으로 실현하면서도, 치안정책을 수행하는 주체 및 국민의 자유를 필연적으로 제한하는 억압적 정책을 정당화하는 전략을 다음과 같이 다르게 설정하였다.

먼저 사르코지 행정부는 치안정책의 주체로서 적극적이고 주도적인 대통령과 정부의 이미지를 앞세우고 그 정당화 근거로서 치안정책과 사법 규범과의 관계를 재설정하였다. 기본적으로 사르코지 행정부의 전략은 제 3장에서 분석한 바와 같이, 특정한 범죄사건이 발생하여 사회적 이슈가 되는 경우 이를 정부의 정책실패가 아닌 판사들의 무능력, 태만과 사법부 판결의 불충분함으로 비난의 화살을 돌리고 다시 강경한 형사법안을 제안해 정부의 치안문제해결능력을 강조하는 것이었다. 즉 사법부를 사회질서 혼란의 원인으로 지정함으로써, 사르코지 행정부가 내세우는 강력한 치안담론과 배치되는 모호한 현실적 성과 사이의 불일치를 해소하고, 정부 자신의 무능력이나 불이행을 정당화하는 전략을 반복한 것이다. 특히 해당 범죄가 재범인 경우에 사법부의 결정능력에 대한 불신과 비난은 더욱 분명하게 이루어졌다.

이러한 전략의 반복으로 인해 2002년 이후 형법 및 형사소송법과 관련하여 일종의 입법 인플레이션이 목격되었다. 2002년에서 2007년의 기간동안 40번의 형사소송법 개정과 30번의 형사법 개정을 이끈 법률들이 추진되었으며 2010년에도 7개, 2011년에도 8개 이상의 법률들이 추진되었던 것이다.[74] 해당 자료는 비록 이전에 제·개정된 법이 거의 시행되지 않았거나 실제 치안정책에 미치는 효과가 명확하지 않음에도 지속적으로 새로운 사법개혁이 이루어졌다는 것을 드러내며, 그런 의미에서 법 자체가 정부의 결의를 보여주는 일종의 도구이자 수단으로서 사용되었음을 나타낸다. 이러한 정치적 전략은 한편으로 정부가 치안정책에 대해 빠르고 단호한 대응을 하고 있다는 메시지를

[74] Danet J, "Cinq ans de frénésie pénale," Dans: Laurent Mucchielli éd., Lafrénésie sécuritaire: Retour à l'ordre et nouveau contrôle social (Paris, La Découverte, 2008).

여론에 전달하는 데 있어서 효과적이었으며, 나아가 새로운 범죄를 규정하고, 형벌을 강화하고, 양형 기준을 무리하게 설정하여 법관들의 재량권을 감소시키고, 시민들에 대한 일상적인 감시나 검열을 강화하고, 경찰의 권한을 강화하는 등 예외적이고 강력한 치안정책들을 정당화하는 데 일조하였다.

그러나 다른 한편으로 우파정권의 치안정책과 전략은 사법부의 독자성에 관한 규범의 와해 또는 일정한 해제를 가져왔다. 특히 형사분야에 있어서 사법부 결정에 대한 불신과 판사들에 대한 불만을 증폭시키는 정치담론을 반복하면서, 치안문제를 해결하고 국민들의 일상적인 안전을 보호하기 위해서는 사법부의 독자적인 결정과 역할로는 불충분하며 보다 강력한 처벌과 정부 주도의 대응이 필요하다는 규범 변화를 이루고자 했다. 즉 사법부 결정은 존중되어야 한다는 규범, 사법부의 정치적 독립성과 자율성, 중립성이 온전하게 보전될 필요가 있다는 규범, 사법부의 독자적인 역할로도 사회질서가 충분히 유지될 수 있다는 규범이, 최소한 형사법 분야에 있어서는 강경한 치안정책의 정당화 과정에서 변화를 겪은 것이다. 그리고 이처럼 사법 규범보다 치안정책을 통한 안보불안해소가 우선시된 정치적 전략 하에서, 유럽체포영장제도의 실행이 전제하고 있는 순수한 사법결정에 대한 존중이 정치적 논의의 전면에 등장하여 옹호되기는 어려웠다. 따라서 오로르 마르텡에 대한 사법결정이 이루어졌다 하더라도, 유럽통합의 일환으로 자국민을 타국법원에 인도하는 과정에서 발생하는 반발과 정치적 비용을 고려할 때 마르텡의 체포 및 인도를 정당화할 명분이나 정치적 의지는 충분하지 않았다. 이처럼 유럽체포영장제도의 국내적 수용은 사르코지 행정부 하에서는 일종의 부작위를 통한 제한을 받게 되었다.

올랑드 행정부는 사르코지 행정부와 유사하게 국가비상사태와 위기상황을 강조하며 강력한 치안정책을 추진하는 모습을 보이고자 하였으나 그러한 치안정책을 정당화하는 명분에서는 차이를 보였다. 즉 사법 독자성이라는 규범을 치안 관련 정책과 제도의 토대로 삼고 이를 정당화의 명분으로 내세우며 정치적 목적을 달성하고자 한 것이다. 제4장의 논의에서 나타나듯, 올랑드 행정부는 테러범죄와 같은 초국경적

범죄에 대응하고 국내 치안을 확보하기 위해서 이전 우파 정부들과 유사한 내용의 치안정책을 수립하였으며 나아가 국가비상사태를 여러 번 선언하며 예외적인 행정력 강화와 국민의 자유를 제약하는 안보조치들을 시행하였다. 그러나 이전 사르코지 행정부와 달리, 한편에서는 이러한 강경한 치안 및 안보정책을 정당화하고 다른 한편 정부에 대한 정치적 비난이나 책임을 회피하는 논리를 법치주의와 사법 독자성을 존중하는 규범에서 찾았다는 차이를 보인다. 이처럼 치안정책의 실행과정에서 사법 규범을 내재화하고 때로는 명분으로서 앞세우는 정치적 전략이 작동하면서, 유럽체포영장제도가 전제하는 인도절차의 사법화와 비정치화 또한 옹호되기 쉬운 정치사회적 환경이 형성되었다.

따라서 구체적인 인도절차에서 마르텡의 국적이 프랑스라는 사실, 마르텡의 정치적 행위가 프랑스에서는 범죄를 구성하지 않는다는 사실, 스페인 내 분리독립운동이라는 정치적 판단이 얽혀 있는 사건이라는 사실 등은 제동장치로 작동하지 않을 수 있었다. 오로르 마르텡 사건이 갖고 있는 정치적인 요소들은 사법부의 독자성에 관한 규범을 명분으로 해결할 수 있었기 때문이다. 설령 일부 프랑스 언론이 주장한 바와 같이 마르텡의 체포 및 인도 결정이 스페인 정부와의 관계를 고려한 외교적 결정이거나, 친유럽적 정책의 일환이거나, 또는 기타 다른 정치적 목적을 위해 엘리제궁에서 의도적으로 내린 결정이라 할 지라도, 그러한 정치적 논란은 사법부의 독자적인 결정과 역할에 대한 존중이라는 규범 뒤에 머무를 수 있었다.[75] 마르텡 인도 결정에 대한 비판에 대응하여 대통령, 법무부장관, 내무부장관 등이 한 목소리로 오로르 마르텡의 체포 및 인도 결정의 전 과정은 오로지 순수한 사법 결정이었음을 언급하고, 어떠한 개입도 부정하며 인도절차를 정당화한 것은 상기한 정치적 전략의 연장선 상에서 설명할 수 있다.

제 3장과 제 4장에서의 분석을 통해 발견할 수 있는 것은, 공공안보 및 치안의 위기에 어떻게 대처할 것인가에 대하여 프랑스 각 정부의 태도와 전략이 대비된다는 것이다. 연구가설에서 지적한 바와 같이,

---

[75] Mediapart, “Hollande a donné son feu vert à l’ extradition d’ Aurore Martin,” (https://www.mediapart.fr/journal/france/071112/hollande-donne-son-feu-vert-l-extradition-d-aurore-martin (검색일: 2021.3.15)

사르코지 행정부는 일종의 경찰국가로서 강경한 치안정책을 확보하는 과정에서 검경찰을 필두로 하는 정부의 역할을 강조하는 담론을 활용하였으며, 이러한 정치적 목적을 이루기 위해 반대 축에 놓인 사법부와 법관에 대한 비난을 통해 사법 독자성 관련 규범을 훼손하는 방향의 전략을 활용하였다. 그리고 이러한 규범의 훼손 또는 왜곡, 재구성은 타국 법원 및 자국 법원의 사법결정을 존중해 유럽차원에서 자동적으로 범죄인인도가 이루어지는 것을 추구하는 유럽체포영장제도가 수용될 수 있는 국내정치적 요건에 부정적인 영향을 주었다. 반면 올랑드 행정부에서도 사회안보 및 치안 이슈의 중요성을 인식하였으나, 이를 해결하기 위한 방안으로서 대통령의 국익 수호자로서의 리더십을 강조하거나 범죄 피해자들의 대변자를 자처하는 전략과는 다른 방향을 지향하였다. 올랑드 정부는 오히려 치안담론을 통한 행정부의 권한 확대가 법치주의의 테두리 하에서 이루어진다는 점과 정의의 담지자로서 사법부의 역할을 강조함으로써 안보정책 확장의 정당성을 확보하고자 하였다. 따라서 범죄인인도와 관련해서도 국경선을 넘어 유럽 공동체 차원으로 사법주권의 관할권 및 행사주체의 범위를 넓히는 제도가 수용될 수 있었으며 유럽체포영장제도의 직접적인 실행도 정치적 정당성과 명분을 가질 수 있었다.

프랑스에서 2000년부터 본격적으로 논의된 치안개념은 전통적인 법학의 관점을 넘어서 사회, 정치, 심리적 관점이 포함되는 넓은 개념으로서 작동해왔다. 즉 치안의 확보는 범죄율의 감소와 같이 객관적으로 공공의 안전을 확보하는 측면만이 아니라, 그 내포에 있어 범죄에 관하여 시민들이 느끼는 주관적인 불안감 해소의 필요성을 함축한다. 예를 들어 실제로는 중대범죄보다도 경미한 범죄가 사회문제의 대부분을 차지하는 경우에도 중대범죄에 대한 엄벌화가 이루어지고 정책적 관심이 집중되는 것은, 피해의 규모나 빈도수와 같은 객관적 측면을 넘어서 의식, 불안감, 동요라는 주관적 측면이 작동하기 때문이다. 따라서 치안정책의 성공적인 수행은 이러한 주관적, 심리적인 측면을 어떠한 방식으로 만족시키고 정당화하는가에 달려있다. 어떤 경우 정부는 국민들을 안심시키는 전략으로서 강력한 정치적 이니셔티브를 가진 대통령과 행정부가 앞장서 보호자를 자처할 수 있다.

반면 다른 경우 정부는 개개인의 자유를 제한하는 강력하고 예외적인 사법정책들이 시행되더라도 여전히 기존의 법치주의와 사법 규범의 테두리 하에 있음을 강조함으로써 국민들을 안심시키고자 할 수 있다. 따라서 2013년 올랑드 행정부 하의 테러법안이 2006년 법률의 연장선에 있던 것처럼, 강경한 치안 및 안보정책의 구체적인 내용이 유사하다 하더라도 이를 정당화하는 전략과 담론이 무엇인가에 따라서 행정부와 사법부 간의 관계가 재설정될 수 있으며 사법 관련 규범도 변화 가능하다. 그런 의미에서 프랑스에서 유럽체포영장제도가 수용되는 다양한 양상은, 해당 제도가 시행되는 객관적인 사회적, 법제도적 요건만이 아니라 정치적 전략에 의해 영향을 받는 규범 간의 충돌 및 상호작용을 통해서 파악될 수 있다.

제 6 장 결론

2001년 9.11테러라는 외부적인 충격으로 급속하게 진전된 초기 유럽사법통합논의는 이후 유럽체포영장제도의 수립이라는 커다란 성과를 거두었다. 그러나 유럽체포영장제도가 20여 년간 지속되는 과정에서 해당 제도는 여러 부침을 겪어 왔다. 특히 제도가 수립된 이래 난민과 불법이민자 사태가 심화되고 최근에는 전염병까지 확산되면서, 유럽체포영장제도가 지향하던 '반자동적, 즉각적, 필수적' 범죄인 인도와 사법결정의 이동이 가진 의의, 즉 유럽차원의 사법통합 및 국경개방의 필요성과 적실성에 대한 의문이 제기되고 있다. 범법자들에 대한 사법처리가 유럽연합의 수준에서 이루어지는 것을 수용하는 경우, 정당한 사회구성원의 자격을 설정하고 법질서를 수호하기 위하여 치안정책을 수행하는 국가의 고유한 사법주권도 영향을 받게 된다. 또한 그러한 치안 및 안보정책을 통해 사회구성원들이 충분히 보호받고 있다 느끼지 못하는 경우, 이동의 자유라는 유럽통합의 수혜를 누리는 불합리한 주체들에 대한 반발심은 결국 유럽통합의 정체성과 존재의의에 대한 반발로 이어질 가능성이 크다. 그런 의미에서 유럽체포영장제도가

국내적으로 수용되는 요건을 살펴보는 것은 단순히 EU법의 국내적 이행문제를 넘어서 유럽사법통합의 향후 발전가능성에 대한 근본적인 질문과 연결된다.

이때 유럽체포영장제도가 작동하는 토양으로서 사법 독자성과 관련한 일단의 규범들은 일방적으로 주어진 조건이 아니라 각 정부의 치안담론과 정치적 결단을 통해서 구성되는 유동적인 요건이다. 제 3장과 제 4장에서 살펴본 바와 같이, 각 정부는 유럽통합을 추진해야 하는 외교적 과제와, 사회정치적 불안감 심화에 대응하여 국민들을 설득하고 치안정책의 정치적 정당성을 확보해야 하는 복합적인 과제를 안고 있다. 그런 의미에서 프랑스에서 2000년 대 이후 실시된 강경한 치안담론과 형사사법정책의 발전은 일차적으로 범죄유형의 다양화나 범죄의 유럽화와 같은 현실적인 위협에 근거하지만, 또한 그러한 일상 속에서 불안감을 느끼는 시민들을 누가, 어떠한 정책을 통해 안심시킬 수 있는 가라는 일련의 정치적 선택과 연계된다. 제 5장에서 강조한 바와 같이 사르코지 행정부가 공공안보라는 특정 분야에 있어서는 주도적, 자율적, 주체적인 정부의 역할과 이미지를 강조하면서 치안담론을 형성하고자 했다면, 올랑드 행정부는 강화된 치안정책을 정당화하기 위하여 법치주의와 사법부의 독자적인 역할을 강조하였다. 유럽 사법통합의 초석을 이루는 유럽체포영장제도는 그러한 치안담론과 사법 규범이 상호작용하는 역동적인 토양 속에서 다양한 국내적 편차를 보이며 운용되고 있는 것이다.

나아가 국경을 넘어 이동 및 이주하는 범법자들을 선별하여 사회안보를 확보하고자 하는 프랑스의 치안정책, 형사사법정책과 규범에 대한 본 연구는 최근 학계에서 꾸준히 논의되고 있는 난민 및 불법이민자 문제와 깊은 연관성을 갖는다. 그러나 난민 및 불법이민자가 인종, 문화, 종교, 국적, 정체성 등 두드러진 이질성을 통해 비교적 쉽게 그리고 집단적으로 배제될 수 있는 것과 달리 유럽체포영장제도가 사법통합을 통해 확보하고자 한 공공안보는 '유럽연합 내 자유이동과 거주'의 권리를 정당하게 보유한 유럽시민을 포함한다는 점에서 특이성을 갖는다. 자국민을 포함하여 이동의 자유가 보장된 유럽시민 중에서 사회적 안정과 치안을 위협하는 범죄자를 식별하고 처벌하는

문제를 누가, 어떤 방식으로 해결할 것인가라는 질문은 난민사태의 발생 이전부터 그리고 난민사태가 해결된 이후에도 제기될 문제이다. 나아가 난민과 이민자에 대한 차별과 배제가 정체성과 문화라는 민감한 담론을 우회하여, 일견 중립적으로 보이는 정의, 법과 질서, 치안과 같은 담론과 결합해 정당화되는 측면도 주의할 필요가 있다. 이는 이동의 자유를 보장하기 위한 유럽의 사회통합노력과 개별국가의 사법주권 확보노력 간에 발생하는 끊임없는 긴장관계를 보여주며, 그런 의미에서 20여 년간 지속되어온 유럽체포영장제도가 개별 국가 수준에서 구체적으로 작동하는 요건을 살펴보는 연구는 향후 유럽통합과정에 있어 지속적인 함의를 가질 것이다.

마지막으로 프랑스의 치안정책 및 사법부에 대한 신뢰와 규범변화에 대한 논의는 보다 보편적인 함의를 가질 수 있다. 예를 들어 한국은 첫째, 외부적으로는 난민, 이민자 등 새로운 사회구성원을 수용하고 동시에 불법체류자, 범법자에 대한 선별기준을 세워야 하는 사법적, 정치적, 사회적 과제를 안고 있을 뿐 아니라 둘째, 내부적으로 형사분야에서 전반적인 신뢰와 규범 약화라는 문제를 겪고 있다. 특히 중범죄와 관련해 사법부의 약한 처벌에 대한 불만이나 특정 범죄에 대한 편향적인 사법부 결정에 대한 불신, 나아가 검찰의 독립성이나 경찰의 임무수행능력에 대한 불안감 등 형사법 체제 전반에 걸쳐 사회적인 불신과 규범 와해가 심화되어 있는 상황이다. 이러한 상황에서 국민의 불안감을 완화시키고 사법 독자성에 관련한 규범을 어떻게, 그리고 누가 회복시킬 수 있는 가는 유럽국가의 특수성을 넘어 논의될 수 있는 주요한 주제이다. 또한 현재는 프랑스를 비롯한 유럽국가들의 경우와 같이 한국에서 이러한 외부적 이슈와 내부적 규범 와해가 연계되어 하나의 중요한 정책적 과제로 작동하고 있지는 않으나, 향후 이민자의 증가와 같은 사회정치적 변화에 발맞추어 한국의 치안정책 및 형사사법정책이 나아가야 할 방향을 고민할 필요성이 있으며, 이를 선제적으로 겪고 있는 타국의 경험을 고찰하는 것은 일정한 함의를 가질 것이다.

참고 문헌

단행본 및 논문

김관정. “유럽사법협력기구와 유럽체포영장.” 『해외연수검사연구논문집』 제 22권 2호 (2006)

김두수. “EU의 테러리즘 규제에 관한 법적 검토.”『유럽연구』 제 30권 3호 (2012)

김수경. “이주민의 인권과 국가안보 - 이주 노동자와 결혼 이민자를 중심으로,” 『사회와 이론』(2015)

김윤섭. “유럽의 체포영장제도에 관한 연구 - 유럽체포영장(European Arrest Warrant)을 중심으로-.” 『형사법의 신동향』제 26호 (2010)

김응운.“사르코지의 EU정책: 그 3년의 평가.”『EU연구』제 28호 (2011)

김택수. “검사의 준사법기관으로서의 지위와 독립성 보장 - 프랑스 사례를 중심으로.”『경찰법연구』 제 16권 1호 (2018)

김한균.“법질서정치와 형사사법의 왜곡.”『민주법학』 제37호 (2008)

민병원. “안보담론과 국제정치 - 안보개념의 역사적 변화를 중심으로.” 『평화연구』 제 20권 2호 (2012)

송병준. “유럽연합의 자유안전사법지대: 새로운 유럽적 거버넌스의 발전과 의미.”『EU연구』제 53호 (2019)

오창룡. “프랑스 사르코지 대통령의 이미지 정치와 위기 리더십.”『한국정치연구』제 21권 2호 (2012)

유주성.“예심판사제도 폐지에 관한 논의.”『외법논집』제 41권 4호 (2017)

이규영.“쉥겐조약과 유럽시민권.”『유럽연구』제 17권 (2003)

이주윤. “유럽체포영장에 관한 연구: 더 이상 EU는 범죄인의 안전지대가 아니다.” 『법학연구』 제 14권 2호 (2004)

이진국. “유럽연합의 형사사법체제에 관한 연구.” 『형사정책연구원 연구총서』 (2005)

전융경. “프랑스 사법관의 인사시스템과 그 시사점-최고사법관회의를 중심으로-.”『형사법의 신동향』 통권 제 60호 (2018)

전정환. “국외로 인도되지 아니할 자유 - 유럽체포영장법에 관한 독일연방헌법재판소 판결을 중심으로-.” 『원광법학』 제 28권 3호 (2012)

조상제. “프랑스 형사법제도 - 형사법원의 구조와 검찰제도를 중심으로.” 『비교형사법연구』 제 3권 1호 (2001)

채형복. “EU의 자유, 안전 및 사법지대에 관한 법적 고찰.” 『국제법학회논총』 제 42권 2호 (2002).

한제희. “프랑스 검사의 지위와 기능 - 최근 동향을 중심으로-.” 『형사소송 이론과 실무』 제 9권 제 1호 (2017)

Alegre, Susie and Leaf, Marisa. “Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study - the European Arrest Warrant.” *European Law Journal* 10 (2004).

Bigo, Didier. “Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease.” *Alternatives* 27, Special Issue, 63-92 (2002).

Borgers, Matthias. “Mutual Recognition and the European Court of Justice.” *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2 (2010).

Burley, Anne-Marie and Mattli, Walter. “Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration.” *International Organization* 47 (1993).

Bulnes, Mar. “The Enforcement of the European Arrest Warrant: A Comparison Between Spain and the UK.” *European Journal of Criminal Law and Criminal Justice* 15-3 (2007)

Buzan, Barry. “Rethinking Security after the Cold War.” *Cooperation and Conflict* 32-1 (1997).

Buzan, Barry and Ole Waever. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Carrera, Serigo., Guild, Elspeth and Hernana, Nicholas. “Europe’s most wanted? Recalibrating Trust in the European Arrest Warrant System.” *CEPS SPECIAL REPORT* 76 (2013)

Caporaso, James A. Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment, Beverly Hills, CA: Sage, 1972.

Conant, Lisa. “Europeanization and the Courts: Variable Patterns of

Adaptation among National Judiciaries." In *Transforming Europe: Europeanization and domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, 2018.

Chafetz, J. and Pozen, D. E. "How constitutional norms break down." *UCLA Law Review* 65-6 (2018).

Cheneval, Francias., Lavenex, Sandra and Schimmelfenning, Frank. *European Democracy as Demooi-cracy.* London/New York: Routledge, 2015.

Danet J. "Cinq ans de frénésie pénale." Dans: Laurent Mucchielli éd., La frénésie sécuritaire: Retour à l'ordre et nouveau contrôle social. Paris: La Découverte, 2008.

Dehousse, Renaud and Joseph H.H. Weiler. "The Legal Dimension" In William Wallace ed. The Dynamics of European Integration. London: Pinter, 1990.

Douglas-Scott, Sionaidh. "The Rule of Law in the European Union - Putting the Security into the Area of Freedom, Security and Justice." *European Law Review* 219 (2004).

Ericson, R. Crime in an Insecure World. Cambridge: Polity Press, 2007.

Efrat, Asif. "Assessing Mutual Trust among EU Members: Evidence from the European Arrest Warrant." *Journal of European Public Policy* (2018).

Franck, Raphael. "Judicial Independence under a Divided Polity: A Study of the Rulings of the French Constitutional Court, 1959-2006." *Journal of Law, Economics and Organization 25* (2009).

Freiss, Kintxo. "Les Incertitudes Relatives au Mandat d'Arrêt Européen à la Lumière de l'Affaire Aurore Martin." *Reyue québécoise de droit international* 28-1 (2015).

Fichera, Massimo. "The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience?" *European Law Journal* 15-1 (2009).

Finkel, Jodi. Judicial reform as political insurance: Argentina, Peru and Mexico. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2008.

Garrett, Geoffrey. "The Politics of Legal Integration in the European

Union." *International Organization* 49 (1995).

Geyer, Florian. "European Arrest Warrant: Advocaten voor de Wereld VZW v. Leden van de Ministerraad: Court of Justice of the European Communities, Judgment of 3 May 2007, Case C-303/05." *European Constitutional Law Review* 4-1 (2008).

Grainne de Burca. "Rethinking Law in Neofunctionalist Theory." *Journal of European Public Policy* 12 (2005).

Guild, Elspeth and Manin, Luisa. Still not Resolved? Constitutional Challenges to the European Arrest Warrant. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2009

Gutmann, Jerg and Voigt, Stefan. "Judicial Independence in the EU - A Puzzle." *Institute of Law and Economics working paper series* 4 (2017).

Grasso, Costantino. "The European Arrest Warrant under the Scrutiny of the Italian Constitutional Court." *New Journal of European Criminal Law* 4 (2013).

Impala, Franco. "The European Arrest Warrant in the Italian Legal System between Mutual Recognition and Mutual Fear within the European Ares of Freedom, Security and Justice." *Utrecht Law Review* 1-2 (2005).

Jérôme Fourquet et Marie Gariazzo. "FN et UMP: électorats en fusion?" Fondation Jean-Jaurès (2013).

Kelemen, Daniel and Pavone, Tommaso. "The Political Geography of Legal Integration - Visualizing Institutional Change in the European Union." *World Politics* 70 (2018).

Klimek, Libor. "European Arrest Warrant: Mutual Recognition as the Primary Principle of the Surrender Procedure." *Internal Security 6-1* (2014).

---. *European Arrest Warrant*, Cham: Springer. (2015).

---. "Surrender vs Extradition: A Comparison focused on Innovations of European Arrest Warrant." *International and Comparative Law Review* 11 (2018).

Lazowski A. "Constitutional Tribunal on the Surrender of Polish Citizens Under the European Arrest Warrant. Decision of 27 April 2005." *EuConst* (2005).

Maduro, Miguel. "So Close and Yet So Far: the Paradoxes of Mutual Recognition." *Journal of European Public Policy* 14 (2007).

Mayer, Nonna. "Comment Nicolas Sarkozy a rétréci l'électorat Le Pen." *Revue française de science politique de science politique* Vol. 57 (2007).

Mayer N., Tiberj V. "Do Issues Matter? Law and Order in the 2002 French Presidential Election." In: Lewis-Beck M.S. (eds) The French Voter. French Politics, Society and Culture Series. London: Palgrave Macmillan, 2004.

Mei, Anne. "The European Arrest Warrant system: Recent Developments in the Case Law of the Court of Justice." *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 24 (2018).

Melton, J. Ginsburg T. "Does de jure judicial independence really matter? A reevaluation of explanations for judicial independence." *J. Law Courts* 2-2 (2014).

Milward, A. The European Rescue of the Nation-State. London: Routledge, 2000.

Mouhanna, C. "Chapitre 11. Nicolas Sarkozy et la justice pénale: Les artifices d'une politique volontariste." Dans: Jacques de Maillard éd., Politiques publiques 3: Les politiques publiques sous Sarkozy. Paris: Presses de Sciences Po, 2012

Mucchielli, L. Violences et insécurité. Fantasmes et réalités dans le débat français. Paris: La Découverte, 2002.

---. La Frénésie sécuritaire. Retour à l' ordre et nouveau contrôle social. Paris: La Découverte, 2008

---. "The Rise and Domination of the Law-and-Order Ideology in France (1990-2010): Some of its Consequences on the Criminal Justice System and on Social Control." In Helmut Kury and Evelyn Shea eds. Punitivity: International Developments vol.2: Insecurity and Punitiveness. Universitätsverlag Brockmeyer, 2011.

O' Neill, Aidan. "Judicial Politics and the Judicial Committee: The Devolution Jurisprudence of the Privy Council." *The Modern Law Review* 64 (2001)

Peers, Steve. "Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council got it Wrong?" *Common Market Law Review* 41 (2004)

Phelan, William. European Legal Integration: Towards a More Liberal Intergovernmentalist Approach. JCMS: Journal of Common Market Studies 56-7 (2018)

Pierson, Paul. "The Path to European integration: A Historical Institutionalist Perspective." *Program for the Study of Germany and Europe Working Paper* 5 (1994)

Pollicino, Oreste. "European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law-Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems." *German Law Review* 9-10 (2008)

Ríos-Figueroa, J. and Staton, J.K. "An evaluation of cross-national measures of judicial independence." *Journal of Law, Economics and Organization* 30-1 (2014)

Rios-Figueroa J. Judicial independence: Definition, measurement, and its effects on corruption. an analysis of latin america. New York University; 2006.

Sarmiento, Daniel. "European Union: The European Arrest Warrant and the Quest for Constitutional Coherence." *International Journal of Constitutional Law* 6-1 (2008)

Schallmoser, Nina. "The European Arrest Warrant and Fundamental Rights." *European Journal of Crime, Criminal, Law and Criminal Justice* 22 (2014)

Schmidt, Susanne. "Mutual Recognition as a New Mode of Governance." *Journal of European Public Policy* 14 (2007)

Sievers J. "Managing diversity: The European Arrest Warrant and the potential of mutual recognition as a mode of governance in EU

Justice and Home Affairs." *Paper to be presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference Montréal, Canada* (2007)

Sliedregt, Van. "The European Arrest Warrant: between Trust, Democracy and the Rule of Law: Introduction. The European Arrest Warrant: Extradition in Transition." *European Constitutional Law Review* 3-2 (2007)

Stone Sweet, Alec. "The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance." *Living Reviews in European Governance* 5 (2010)

Tsebelis, George and Garrett, Geoffrey. "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union." *International Organizatio*n 55 (2001)

Vallbe, Joan-Josep. "Measuring the Judicial Power of Regions: A Judicial Regional Authority Index." Working Paper. ECPR Joint Sessions Universidad de Salamanca, Salamance (2014)

Wenzelburger, Georg. The Partisan Politics of Law and Order. Oxford University Press, 2020

Weyembergh, Anne. "European Added Value Assessment the EU Arrest Warrant." *EU research paper* (2013)

Williems, Auke. "The Court of Justice of the European Union' s Mutual Trust Journey in EU Criminal Law: From a Presumption to (Room for) Rebuttal." *German Law Journal* 20 (2019)

Hayo, Bernd and Voigt, Stefan. "Explaining de Facto Judicial Independence." *International Review of Law and Economics 27* (2007)

Huysmans, Jef. "Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier." *European Journal of International Relations* 4-2 (1998)

1차 자료

판결문 및 법률안

2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States – Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision

Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2)

Loi n.2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux evolutions de la criminalite

LOI n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers

Loi n° 2007-291 du 5 mars2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale

LOI n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique

Loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (Loi Perben Ⅱ)

Code de procédure pénale

N.389/2010 Arret du 23 Novembre 2010, Martin Aurore, Cour d'appel de pau

정부 기록

Déclarations de Mme Elisabeth Guigou, ministre de la justice, sur la réforme de la justice, à Paris à l'Assemblée nationale le 15 janvier et au Sénat le 22 janvier 1998

Déclaration de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, sur les grandes orientations du projet de loi relatif à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, au Sénat le 16 octobre 2012.

Discours de Monsieur le président de la République A l' audience solennelle de la Cour de cassation, Mercredi 7 janvier 2009

Discours du Président de la République à l' occasion de l' audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation

Interview de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à France 3 le 30 juin 2008, notamment sur les priorités de la présidence française de l'Union européenne, la lutte contre l'immigration clandestine en France et sur l'avenir de France Télévisions

Rapport du Comité de réflexion sur la justice pénale

Procédure pénale: les clefs d'une réforme équilibrée

Refonder le ministère public – Commission de modernisation de l'action publique

웹사이트

브누아 브레빌. “밀려드는 난민들…비판의 표적이 된 셍겐조약.” http://cms.ilemonde.com/news/articleView.html?idxno=5450(검색일: 2021. 3.20)

Alain Salles. “Réforme de la procédure pénale: chronique d' une mort annoncée.” https://www.lemonde.fr/societe/article/2010/05/06/reforme-de-la-procedure-penale-chronique-d-une-mort-annoncee_1347266_3224.html(검색일: 2021.3.27.)

Clicanoo. “Présidentielles: Sarkozy: "je suis un Européen de cœur.” https://www.clicanoo.re/Politique/Article/2007/02/22/Presidentielles-Sarkozy-je-suis-un-Europeen-de-coeur_71566 (검색일: 2021.1.5)

France24. “Manuel Valls se défend de toute intervention dans l'affaire Aurore Martin.” https://www.france24.com/fr/20121104-aurore-martin-manuel-valls-defend-toute-intervention-arrestation-mae-pays-basque-espagne(검색일: 2021.2.3)

France24. “French citizen’s extradition to Spain sparks outrage.” https://www.france24.com/en/20121104-french-citizen-extradition-spain-sparks-outrage-aurore-martin-basque-seperatist-eta(검색일: 2021.3.25.)

France24. “La militante basque Aurore Martin arrêtée et remise à l'Espagne.” https://www.france24.com/fr/20121102-france-espagne-militante-basque-aurore-martin-arrestation-remise-extradition-eta-batasuna-mandat-terrorisme (검색일:2021.1.12.)

Francetvinfo. “Extradition d'Aurore Martin: Valls et Taubira expliquent ne pas être intervenes.” https://www.francetvinfo.fr/societe/justice/extradition-d-aurore-martin-valls-et-taubira-expliquent-ne-pas-etre-intervenus_164767.html(검색일: 2021.2.2)

François Béguin. “Les questions que pose l'arrestation d'Aurore Martin.” https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/11/02/les-questions-que-pose-l-arrestation-d-aurore-martin_1784920_3224.html(검색일: 2021.1. 10)

Le Figaro. “Arrestation d'Aurore Martin: "honte,” https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2012/11/02/97001-20121102FILWWW00336-arrestation-d-aurore-martin-honte-pc.php. (검색일: 2021.1.16)

Le Parisien. “Les Français font confiance au juge d'instruction.” https://www.leparisien.fr/faits-divers/les-francais-font-

confiance-au-juge-d-instruction-27-03-2009-455996.php (검색일: 2021. 3.9)

Le Point. “Aurore Martin: Hollande sommé de s'expliquer.” https://www.lepoint.fr/societe/affaire-aurore-martin-hollande-somme-de-s-expliquer-03-11-2012-1524372_23.php(검색일: 2021.1.15.)

Liberation. “La militante basque Aurore Martin dans une manifestation à Bayonne.” https://www.liberation.fr/societe/2011/06/26/la-militante-basque-aurore-martin-dans-une-manifestation-a-bayonne_745283/(검색일: 2021.1.15)

Marie Piquemal. “Sans juge d'instruction, le scandale de l'amiante aurait-il éclaté?” https://www.liberation.fr/societe/2009/09/01/sans-juge-d-instruction-le-scandale-de-l-amiante-aurait-il-eclate_578860/(검색일. 2021. 3.5)

Samuel Laurent. “Procédure pénale: histoire d'une réforme avortée.” https://www.lemonde.fr/politique/article/2010/05/14/procedure-penale-histoire-d-une-reforme-avortee_1351434_823448.html (검색일: 2021.3.5)

SudOuest. “Pays Basque: Aurore Martin annonce qu’ elle ne se cachera plus.” https://www.sudouest.fr/2011/06/03/pays-basque-aurore-martin-annonce-qu-elle-ne-se-cachera-plus-416583-4621.php?nic (검색일: 2021. 1. 12)

Le Monde. “François Hollande annonce 60 engagements pour la France.” https://www.lemonde.fr/election-presidentielle-2012/article/2012/01/26/francois-hollande-annonce-60-engagements-pour-la-france_1634584_1471069.html(검색일: 2021.1.18)

Le monde. “Les magistrats, en colère contre Nicolas Sarkozy, se mobilisent.” https://www.lemonde.fr/societe/article/2011/02/07/revolte-des-agistrats-marc-trevidic-s-en-prend-a-nicolas-

sarkozy_1476077_3224.html(검색일:2021.1.19))

Le point. “Loi antiterroriste: Hollande souhaite son adoption avant la fin de l'année.” https://www.lepoint.fr/politique/loi-antiterroriste-hollande-souhaite-son-adoption-avant-la-fin-de-l-annee-03-10-2012-1512920_20.php(검색일: 2021.1.18)

L’ OBS. “SONDAGE. Hollande au plus bas, à 36% de popularité.” https://www.nouvelobs.com/politique/20130325.OBS2970/sondage-hollande-au-plus-bas-a-36-de-popularite.html(검색일: 2021.1.18)

Pierre Penin. “Affaire Aurore Martin: Manuel Valls se defend.” https://www.sudouest.fr/2012/11/03/arrestation-d-aurore-martin-manuel-valls-se-defend-dans-sud-ouest-869616-4018.php?nic (검색일: 2021.4.8.)

VIEPUBLIQUE. “Refonder le ministère public - Commission de modernisation de l'action publique.” https://www.vie-publique.fr/rapport/33677-refonder-le-ministere-public-commission-de-modernisation-de-laction-p (검색일: 2021.2.11)

Abstract

The political foundations of European Arrest Warrant

: The relationship between public safety policies and norms in France

JEONG MI-NA

Department of International Relations

The Graduate School

Seoul National University

The European Arrest Warrant (EAW), the first concrete legislative measure in the field of criminal law cooperation based on the principle of mutual recognition, is a European system of surrender which has replaced the national systems of extradition. This system has played a vital role in mitigating the side-effect of the freedom of movement, which has led to the equally free movements of criminals, by promoting the quasi-automatic execution of judicial decisions across the border and fast-track extradition with minimal formalities and limited grounds for refusal. However, the practical use of the EAW varies not only between countries but also between governments. This study seeks to understand these disparities by investigating the different relationships between the public safety policies and norms regarding the judicial self-reliance of each government.

In France, public safety has been a key policy agenda since the early 2000s. Discourses on public safety and criminal justice policies involve dynamic processes of determining what constitutes

security threats and how to justify the means to address such threats. The way of implementing strict public safety policies thus varies depending on the political strategies of each administration. The Sarkozy administration focused on the leading role of the executive branch to ensure the safety of citizens while criticizing the judiciary for incompetence and dereliction. The administration partially decomposed certain norms demanding respect for decisions rendered by judges and justified the suppressive security policies led by the government. The Hollande administration legitimated and implemented similar security policies. However, the administration justified its policies by emphasizing norms to respect judicial decisions and focusing on discourses that protect judicial independence. It also led the legislative reforms in the criminal law field that emphasize the neutrality of public prosecutors and EU-level judicial cooperation to address terrorism issues. These differences in security discourses and norms pursued by the two administrations affect the scope of political options available.

The case of Aurore Martin provides a clear example, as the first case that a French court agreed to extradite a Batasuna member who was also a French citizen. While the court allowed her surrender under the Sarkozy administration, the actual arrest and surrender took place under the Hollande administration. The analysis of the case shows that the political strategy of the latter administration, which justified public safety policies through the rule of law, fostered more favorable conditions for the actual implementation of the EAW system than the previous one which decomposed judicial norms to justify the increased controlling power of the executive.

Keywords : European judicial integration, European Arrest Warrant, Criminal Law, Security Discourse, Judicial independence
Student Number : 2019-23001

부 록

[부록] EU범죄인인도협약과 유럽체포영장 비교]

	1996년 EU범죄인인도에 관한 협약	유럽체포영장 골격결정
조약의 적용범위와 효력	① 모든 회원국이 비준한 것은 아니었기 때문에 발효되지 못함. -다만 한 회원국이 조약을 적용하겠다는 선언을 하는 경우, 동일한 종류의 선언을 한 다른 회원국 사이에서 적용 가능함.	① EU 모든 회원국에 적용됨. -골격결정은 2002년 8월 7일자로 발효, 2004년 1월 1일자로 회원국 사이의 범죄인인도에 적용되는 협약 규정을 대체함.
인도대상 범죄 관련 조항	① 청구국에서 12개월 이상의 자유형에 해당하는 마약거래와 기타 조직범죄 분야에서의 일체의 범죄(Article 3)에 한해 쌍방가벌성(double criminality)원칙 포기 ② 대상범죄의 범위가 좁고 회원국들이 해당 조항 유보 가능함.	① 당해 행위가 영장발부 회원국의 법에 따라 최소 3년 이상의 구금형에 해당하고 그 행위가 32개의 범죄행위의 범주에 해당하는 경우 쌍방가벌성 원칙의 증명이 없어도 EAW 따라 집행,인도하도록 규정(범죄조직 가담, 테러리즘, 인신매매, 부패, 화폐위조, 강간 등) ② 대상범죄의 범위가 넓고, 범죄정의가 모호하여 해석의 여지가 있음. (발부회원국의 법에 따름)

인도거절 사유 관련 조항	① 정치범불인도 원칙(Article5) 및 자국민불인도원칙(Article7) 폐지 시도 ② 그러나 각 회원국이 정치범과 자국민에 관한 조항에 대해 유보할 수 있는 가능성을 열어 놓아 효과가 없었음.	정치범불인도원칙과 자국민불인도원칙의 원칙적 폐지 (다만 공정한 재판, 망명 등 피청구인 기본권 보호를 위한 예외조항과 조건조항은 유지됨)
영장 절차 관련 규정	① 범죄인인도에 대한 시한에 대한 규정이 없어 국가에 따라 일 년 – 수년 간 소요되기도 함.	① 집행결정기한, 인도기한 관련 규정을 두어 절차상 신속성을 높임. (60일 집행결정/10일 내 인도) ② 영장의 집행주체: (Article 6) 영장 발행/집행 회원국의 법에 의하여 유럽체포영장을 발행/집행할 수 있는 권한은 행정부와 독립적인 사법당국(judicial authority)에 부여.