



프랑스의 집회 및 시위 법제개관

정보신청기관 : 법무연수원

I. 들어가는 말

프랑스 기본권론에 있어서 사람들이 서로 무리를 이룰 수 있는 자유는 집단적 자유에 있어서 필요불가결한 기초로 여겨진다. 그러나 무리를 이룰 수 있는 자유는 그 힘을 통해서 공권력을 상쇄시킬수 있으며, 집단에 참가하는 사람들의 힘을 증가시키며, 나아가 무질서를 초래할 수 있기 때문에 본질적으로 공적 질서에 위협을 줄 수 있다. 따라서 모든 공권력이 무리를 이룰 수 있는 자유에 대해 불신과 신증함을 가지는 것은 놀라운 것이 아니며, 집회 및 시위에 관한 프랑스의 법제는 이를 잘 보여준다.

예를 들면, 구체제(Ancien Régime)하에서 집회에 대한 사전허가(autorisation préalable)를 요구하도록 의무지움으로써 공권력은 집회의 자유에 대한 통제권을 행사하였다. 그리고 완강한

개인주의자들이었던 프랑스대혁명 당시의 혁명가들은 원칙적으로 단체에 대해 그렇게 우호적이지 않았으며, 이는 단체는 일반의지(volonté générale)의 자유로운 형성을 방해하는 것으로 보는 루소의 사상을 반영한 것이기도 하였다.

그렇지만 현실적으로 보다 많은 대중들이 정치에 참여함에 따라 필연적으로 결사(association)와 집회(réunion)의 중간단계로서의 정치단체가 존재하였으며, 그 대표적인 것으로 프랑스 대혁명 당시의 클럽(club)을 들 수 있다. 하지만 프랑스 대혁명 당시 클럽에 의해 행해진 권한 남용 또는 침탈로 말미암아 정치적 민주주의에서 클럽의 절대불가결한 성격은 급속히 퇴조하게 되었으며, 클럽의 권한을 제한하는 조치들은 점차 증가하게 되었다. 따라서 제1제정체제(Premier Empire)는 1810년의 형법적 제291조의 규정을 통하여 다시 사전허가(autorisation préalable)의 체제로 복귀했다.¹⁾



1) 클럽에 대한 자유는 1901년의 “결사에 관한 법률”(Loi relative au contrat d’association du 1^{er} Juillet 1901)을 통해서 비로소 견고하게 선언되게 되었다.

그러나 제1제정체제 후에 프랑스는 정치적 자유주의 시대를 경험했으며, 이와 같은 정치적 자유주의 덕분에 단체에 대한 자유는 사실적 관용의 혜택을 받았다. 또한 기술적·경제적 진보는 어느 정도 무리를 형성할 수 있는 자유를 인정하지 않을 수 없도록 하였다.²⁾

따라서 아래에서는 이와 같이 프랑스의 역사적 발전과정을 통해 형성된 집단적 자유를 공적 집회(réunion publique), 시위(manifestation), 불온다중(attroupement)에 관한 기본개념과 관련법제를 중심으로 살펴보고자 한다.³⁾

II. 공적 집회(Réunion publique)

1. 의의

(1) 집회(Réunion), 시위(manifestation), 불온다중(attroupement)의 개념구별

일반적으로 집회와 시위의 개념은 장소적인 척도를 기준으로 구별한다. 즉 모임이 어떤 폐쇄적인 장소에서 개최될 경우를 집회라고 하고, 공공도로(voie publique)에서 개최되는 경우를 시

위라고 한다. 그리고 집회는 시위와 마찬가지로 최소한의 조직을 요구한다. 그러나 이와 달리 불온다중(attroupement)의 개념은 공공도로에서 자발적으로 형성되는 모임을 말한다.

(2) 공적 집회의 개념

18세기 말 혁명기의 클럽들은 결사와 집회의 절충적인 형태를 가졌기 때문에, 공적 집회의 개념은 오랫동안 결사의 개념과 혼동되었다.⁴⁾ 그러나 그 뒤에 공적 집회는 보호적인 성격을 가지는 법체제의 특권을 가지게 되었으며, 이와 같은 공적 집회에 대한 법적 태도는 다른 형태의 집회와 구별되었다.

집회에 대한 가장 고전적이고 대표적인 정의는 유명한 파기원의 Benjamin 결정에서 정부위원(commissaire du gouvernement)인 Michel 에 의해 내려진 정의이다. 이에 따르면, “집회는 사상이나 견해에 대한 설명을 듣는 것을 목적으로, 그리고 이익의 방어를 위해서 의논하는 것을 목적으로 형성된 일시적인 집단을 구성하는 것이다. 집회는 구성원들간의 항구적인 관련성을 암시하는 결사와 구별된다.”⁵⁾



- 2) 그런데 이와 같은 단체의 필요성에 대해 입법자들은 일반적인 원칙을 확립하는 것 보다 구체적인 경우를 해결하고 규율하는 방법을 선호했다. 몇몇 예를 들자면, 민법전은 민사조합(민사회사, sociétés civiles)의 조직을 인정했으며, 상사회사(sociétés commerciales)에 관한 대법률(grande loi)은 1867년에 만들어졌으며, 노동조합의 자유는 1884년에 인정되었으며, 공적 결사는 1881년 이래로 자유를 가지게 되었다. 그리고 결사에 관한 대법률(grande loi)은 공적 결사가 자유를 가지게 된 단지 20후에 가결되었다.
- 3) 집단에 대한 프랑스의 법적 규율은 공적 집회, 시위, 불온다중 등 다양하게 존재하는데 이는 주로 역사적인 이유 때문이다. 이 가운데 좁은 의미에서의 결사(association)는 다른 집단에 대한 정의가 행해진 다음에 남은 공제적 분류로서의 성격을 가진다. 즉 프랑스 법에서의 결사는 보다 적합한 법적인 형태를 주장할 수 없는 모든 단체로서의 성격을 가진다. Jean Morange, *Droits de l'homme et libertés publiques*, PUF, 2000, p. 246.
- 4) 따라서 1852년 4월 2일의 테크레(Décret)는 집회와 결사를 혼동한다.



이와 같은 정의를 좀 더 상세히 살펴보면 다음과 같다. 우선, 집회는 하나의 단체를 구성해야 하며, 이와 같은 최소한의 조직은 집회와 단순한 불온다중(atroupelement)과의 구별을 가능하게 한다.

그리고 이와 같은 단체는 일시적인 성격을 가져야 한다. 따라서 집회의 이와 같은 성격을 통해 우리는 구성원들간의 지속적인 관련성을 암시하는 결사의 개념과 집회의 개념을 구분할 수 있다.

마지막으로, 집회는 하나의 명확한 목적이 있어야 한다. 즉, 집회는 “사상이나 견해에 대한 설명을 듣거나”, “이익의 방어를 위해서 의논하는 것”이어야 한다.

그런데 여기서 주목해야 할 점은 공연(spectacle)과 집회의 개념구분을 위해서 집회의 지적인 특성을 강조한 점과 같이 오늘날의 집회의 개념은 전통적인 집회의 개념을 고수할 수 없는 처지에 있다는 점이다.⁵⁾

한편, 위에서 언급한 세 개의 기준을 통하여 집회의 개념이 도출되었지만, 중요한 문제는 공적 집회와 사적 집회의 구별이다. 왜냐하면, 집회의 자유의 역사에 있어서 공적 집회와 사적 집회의 체제가 동일했던 1848~1852년의 시기를

제외하고 법제는 공적 집회와 사적 집회를 구분하여 규율하였으며, 일반적으로 사적 집회가 공적 집회보다 우호적인 취급을 받았기 때문이다.⁷⁾

프랑스 법제에 있어서 공적 집회와 사적 집회의 구분의 기준을 알기 위해서는 Benjamin사건에서 시도된 사적 집회(réunion privée)와 공적 집회(réunion publique)의 구별을 참조해야 한다. 즉 Benjamin사건에서 정부위원은 공적 집회와 사적집회로 구별을 했는데 여기서 사용된 방법은 집회장소의 공적 성격 또는 사적 성격에 따른 구별이 아닌, 초청의 형태로서 비개인적이고, 익명의 형태를 가진 초청은 공적 집회이고, 기명이 되어 있고, 개인적인 형태의 초청의 경우는 사적 집회라고 보았으며, 이와 같은 구별기준은 오늘날 일반적으로 받아들여지고 있다.

2. 공적 집회에 관한 법제

1881년 6월 30일 법률은 제1조에서 “공적 집회는 자유이다”(Les réunions publiques sont libres)라고 규정하고 있으며, 이와 같은 규정은 오늘날에도 그 효력이 인정되고 있다.

그런데 동 법률이 요구하고 있는 공적 집회를 위한 사전신고(déclaration préalable)의무에 대



5) “La réunion constitue un groupement momentané de personnes formé en vue d’entendre l’exposé d’idées ou d’opinions, en vue de se concerter pour la défense d’intérêts. La réunion se distingue de l’association en ce que cette dernière implique un lien permanent entre ses membres.”

6) 즉 과학기술의 진보는 점점 더 많은 군중들이 연설자의 연설을 듣는 것을 가능하게 하였으며, 수많은 사람들의 집회는 더 이상 서로 의견을 교환하는 무대가 아니라 무력시위로서의 성격도 가질 수 있게 되었다. 그 결과 고전적인 집회개념은 사실적으로나 법적으로나 재검토를 하지 않을 수 없게 되었다.

7) 오랜 동안 사적 집회가 공적 집회보다 우호적인 규율을 받은 것은 사적 집회가 주로 사적인 장소에서 개최되는 것으로 정의되었기 때문에 개인적 자유에 의해서 지배되었기 때문이다. Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, Dalloz, 1989, pp. 723-725.

해서 가톨릭은 전통적인 신앙의 자유를 침해한다는 이유로 거부했으며, 불필요한 충돌과 무의한 영향을 피하기를 원하는 그 당시의 입법자들은 사전신고를 1907년에 폐지했다.

공적 집회를 개최하기 위해 필요한 요건을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 공공질서의 준수를 감시하는 임무를 담당하고, 필요한 경우 집회를 중지시키킬 임무를 담당하는 3명으로 구성된 사무소를 조직해야 한다.

둘째로, 공무원, 사법관, 경찰 또는 이들의 대표자들이 혹시 있을 지 모르는 위반행위를 지적하기 위해서 집회에 참석할 수 있어야 한다.

셋째로, 장소적 요건으로서 공공의 안전을 보장하는 것이 가능한 장소를 선택해야 한다.

넷째로, 시간적 요건으로서 공적 집회는 23시 또는 꼬핀의 경우 공공장소의 폐쇄시간을 넘어서지 않아야 한다.⁸⁾

III. 시위(manifestation)

1. 의의

시위는 어떤 한 단체가 그들의 존재, 제스처 또는 소리치기 등을 통해서 어떤 의견을 표현하기 위해서 공공도로를 사용하는 것을 말한다. 따라서 시위는 불온다중(attroupement)과 마찬가지로 공공도로위에서 그 활동을 전개하는 것이 특징이다.

그런데 공공도로는 시위를 위해서 만들어진



8) Jean Morange, *op.cit.*, p. 249.

것이 아니라 일반대중의 통행을 위해서 만들어졌기 때문에, 시위에 대해서 기본적 자유가 존재하지 않는 것은 어찌면 당연하며, 그 결과 프랑스의 어떤 헌법이나 법률조문은 시위의 자유를 규정하고 있지 않다.

위에서 기술한 프랑스에서의 시위의 개념을 보다 명확하게 하기 위하여 행렬(cortèges)을 개념을 살펴보는 것은 유익하다. 행렬은 시위와 마찬가지로 어떤 상황속에서 발생하는 사람들의 모임이며, 이와 같은 모임은 공통된 감정으로서 집단적 의지를 표현한다. 그리고 기념일의 축하, 기념식, 감사 또는 그 반대로 요구, 항의의 표시와 같이 행렬의 동기는 다양하다. 그런데 이와 같이 일반적으로 연결되어 있는 두 가지 종류의 사람들의 모임중에서 시위는 부동성의 개념을 특징으로 함에 반하여, 행렬은 이동성의 개념을 특징으로 한다. 즉 시위는 사람들이 하나의 장소에서 모임을 가지는 것을 전제로 함에 반하여 행렬은 사람들이 하나의 장소에서 다른 장소로 이동하는 것을 전제로 한다. 또한 행렬은 행렬의 참가자들이 줄을 지어다니는 것을 상정하기 때문에 이동성의 개념외에 질서의 요소도 포함하고 있다.

2. 시위에 관한 법제

프랑스에서 오랜 기간동안 공공도로상에서의 시위는 법적으로 규정되지 않았으며, 행정부는 그들이 필요한 경우 시위를 금지할 수 있는 재량을 가지고 있다고 생각했다.



현재 시위에 대한 법제는 1935년 10월 23일의 법률명령(décret-loi)⁹⁾으로부터 비롯되며, 이 법령은 “사람들의 모든 행진, 행렬, 모임 그리고 일반적으로 공공도로상의 모든 시위는 사전신고의 무에 복종해야 한다.”고 규정하고 있다.

이를 자세히 살펴보면 시위를 개최하기 위한 신고는 관계경찰당국에 해야 하며, 3명의 시위 조직자에 의한 서명이 필요하다. 그리고 사전신고는 예정된 시위일의 적어도 만 3일에서 늦어도 만 15일 이전에 이루어져야 하며, 이와 같은 사전신고에는 시위의 목적, 장소, 모임의 날짜와 시간, 예정된 진행방향을 명확하게 기재해야 한다. 또한 경찰당국은 관련자에게 통지된 명령(arrêté)으로 시위를 금지할 수 있지만, 법률의 실제적용에 있어서는 종종 시위를 조직하는 측과 질서를 유지하는 책임을 지는 경찰당국간의 협상이 존재한다고 한다.¹⁰⁾

IV. 불온다중(attroupement)

1. 의 의

불온다중의 개념은 불법적인 목적을 추구하

며, 무질서와 폭동을 가져올 수 있는 자발적이고, 비조직적이며, 우연적인 특성을 가진 사람들의 모임이라고 정의내릴 수 있다. 그러나 관례는 이와 같은 권위에 대한 하나의 저항으로의 성격을 가지고 있는 불온다중의 개념에 장소적인 요건으로서 모임이 공공장소에서 있었는지에 대한 검토를 추가한다.¹¹⁾

그리고 불온다중의 개념에 있어서 주목해야 할 점은 불온다중의 개념에서 반란(rebellion)의 개념은 본질적이며, 모임의 구성원들이 스스로 해산하기를 거부하는 경우 반란의 성격은 인정된다는 점이다.¹²⁾

그런데 이와 관련하여 어떤 모임의 경우 본질적으로 불온다중에 해당하는 경우가 있다. 예를 들면 상당수의 참여자가 명확하게 무장을 한 경우이거나, 법률이나 판결의 집행을 반대하는 것을 목적으로 하는 경우이다. 그리고 원래 자발적이고, 평화적인 모임이더라도 참여자들의 숫자나 태도에 따라서 공격 평온을 해치는 것으로서 불온다중의 개념에 포섭되는 것으로 판단한다.¹³⁾

2. 불온다중에 관한 법제

불온다중을 규율하는 법제의 기원은 1791년 7



9) 1935년 법률명령은 시위에 대한 사전신고의무를 규정했다. 하지만 이와 같은 사전신고의무는 실제에 있어서 1935년 11월 27일의 내무부장관의 회람(circulaire)과 1970년 6월 8일의 일명 “반과괴자(anti-casseurs)법률”에 의해서 그 의미가 퇴색된 적이 있다. Claude-Albert Colliard, *op.cit.*, pp. 746~750.

10) Jean Morange, *op.cit.*, p. 254.

11) 새로운 프랑스 형법전 제431-3조는 “불온다중은 공격 질서를 위태롭게 할 수 있는 공공도로 또는 공격 장소에서의 모든 사람들의 모임”이라고 정의한다.

12) 이와 관련하여 구체제하에서의 1775년 5월 11일의 포고는 “경고에 따라 해산할 사람들은 소추되지 않을 것이며, 계속해서 모여 드는 사람들은 사형을 받게 될 것이다.”라는 표현으로 이와 같은 입장을 명확하게 나타냈다.

월 26일 법률¹⁴⁾과 1831년 4월 10일 법률¹⁵⁾이다. 그러나 불온다중에 대한 규율의 기본적 법률은 1848년 6월 7일 법률이며, 이 법률은 무장을 한 불온다중과 공적 평온에 위해를 가할 수 있는 불온다중을 금지했었다.

현재 불온다중에 대해서 프랑스는 형법을 통하여 규정하고 있다. 즉 공권력의 담당자는 모임이 불법적인 것으로 판단되는 경우 이와 같은 모임을 해산할 권한을 가지고 있으며, 따라서 공권력의 담당자는 직접적으로 폭력이나 폭력행위가 그들에게 행해질 경우 또는 그들이 점거하고 있는 영역을 다른 방법으로 방어할 수 없는 경우 직접적으로 공권력을 행사할 수 있다.

그리고 불온다중은 도지사, 군수, 시장 또는 부시장 중의 한 명, 공적인 안전을 책임지는 모든 사법경찰관 또는 공적인 안전을 책임지는 것을 나타내는 표식을 소지한 모든 사법경찰관에 의해 발해진 두 번의 경고가 효력이 없는 경우 공권력에 의한 해산될 수 있다.¹⁶⁾

V. 맺음말

민주주의의 실천을 위한 불가결한 전제로서의

성격을 가지는 집회의 자유는 특히 소외된 정치적 소수자들이 자기의 목소리를 정치과정에 반영할 수 있는 방편이라는 점에서 다수결원리에 의해 진행되는 현대대의제도를 보완하는 순기능을 가지고 있다. 하지만, 지나친 자유에 대한 열정과 직접민주주의에 대한 동경은 모든 국민들을 위한 공공질서에 대한 위협을 줄 수 있는 역기능적인 측면 역시 포함하고 있음을 항상 염두에 두어야 할 것이다.

이와 같은 두 개의 대립되는 가치를 염두에 두고 볼 때 프랑스의 집회 및 시위관련 법제는 클럽으로 상징되는 직접민주주의 내지 지나친 자유에 대한 동경의 단계와 7월 왕정과 제2제정체제의 정치적 자유주의 단계를 지나서 공공질서의 안정을 희구하고 단계로 정착된 것으로 평가된다.

그리고 이와 같은 험난한 조류속에서 정립된 공적 집회(Réunion publique), 시위(manifestation), 불온다중(attroupement)에 관한 법제는 국민의 직접적 주권행사욕구의 표출과 법치주의의 정립사이에서 합당한 해결책을 찾고자 노력하고 있는 한국이 처한 현실에 비교법적 시사점을 줄 것으로 판단된다.

오 승 규

(프랑스 주재 외국법제조사원)



13) 예를 들자면 모임을 통해서 소음이나 통행에 불편을 주는 경우를 들 수 있다.

14) “폭동을 일으키고 처벌되는 불온다중은 법률의 집행, 구속, 판결에 반대하는 15인 이상의 사람들의 모임이다.”

15) “공적 장소에서 불온다중으로 모인 모든 사람들은 사법경찰의 임무를 가지는 도지사, 군수, 부시장, 사법관, 공무원의 첫 번째 경고에 따라 해산될 의무가 있다.”

16) Art. 431-3 du Code pénal.