



# 2003년 프랑스 치안법(Loi pour la sécurité intérieure)의 주요내용과 평가

정보신청기관 : 법무연수원

## I. 시작하며

2003년 3월 18일, 당시 프랑스 내무·치안·지방자치(Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales)부 국무장관(국사장관)<sup>1)</sup>인 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy)의 제안으로 치안법(Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure)<sup>2)</sup>이 의회에서 통과되었다. 2003년 치안법은 2002년에 채택된 치안계획·지도법(Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure)<sup>3)</sup>보다 광범위한 법으로서, 당시 프랑스 정부는 동 법이 치안불안정에 대한 입법자가 내 놓은 첫 번째 해결책이라고 평가하였다.

우선, 2003년 치안법의 주요 내용을 기술한 후, 의회에서 제기된 해당 조문에 대한 반대의견을 요약한다(II). 마지막으로 2003년 치안법 전반에 대한 프랑스 국가정보자유위원회(Commission Nationale Informatique et Liberté, CNIL) 그리고 프랑스 국가인권위원회(Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, CNCDH)의 평가를 간략하게 서술한다(III).

## II. 2003년 치안법의 주요 내용

2003년 치안법은 크게 두 가지 골격으로 구성된다. 하나는 사법 경찰관의 수사 권한을 대폭 확대 하였으며, 또 하나는 종래에 범죄를 구성하지 않았던 행위에 대하여 새롭게 처벌 규정을 두었다.



- 1) 장관의 일종으로 특정부처의 장이며, 우리나라의 부총리에 해당하는 폭 넓은 권한을 부여받는다. 국무장관의 직이 특정부처의 장을 의미하는 것은 아니고 장관들 가운데 정치적 무게라든가 혹은 경력등을 고려하여 명예직으로 붙이는 것이다. 한국법제연구원, 프랑스법령용어집, 2008. P.524 참조.
- 2) JORF n°66 du 19 mars 2003 page 4761, texte n° 1. 통상, 프랑스에서는 《사르코지 법(Sarkozy Loi)》으로 불린다.
- 3) JPRF du 30 août 2002, page 14398, texte n° 1.

## 1. 사법경찰관의 권한 확대

2003년 치안법은 동법의 제정으로 새롭게 등장한 범죄행위에 대처하기 위하여, 경찰의 권한을 확대하였다. 예컨대 신원 확인을 위한 유전자 전산국가파일의 확대, 생체정보 채취, 건강진단과 채혈, 채혈 이외의 채취, 기명정보의 확대 적용 등이다. 그리고 공공질서를 위협하는 위급한 상황이 발생할 경우 도지사에게 새로운 권한을 부여하였다.

### (1) 국가유전자 전산파일(Le fichier national automatisé des empreintes génétiques, FNAEG)의 확대

2003년 치안법은 DNA 정보은행인 국가유전자 전산파일로의 등록 기준을 확대하였다. 2001년 9월에 시행된 국가유전자 전산파일은 종래 유죄 확정판결을 받은 자만을 대상으로 하였으나, 치안법 제정으로 용의자뿐만 아니라 특정 범죄의 증인에게로 확대되었다. 국가유전자 전산파일의 등록 대상이 되는 범죄는 아래와 같다.<sup>4)</sup>

- 미성년자에 대한 매춘 및 매춘 알선 또는 성 범죄<sup>5)</sup>

- 인륜에 반한 범죄·생명에 대한 고의적인 침해·고문·야만적인 행위·고의적인 폭력·위협·마약거래·매춘알선·구걸착취 행위·미성년자를 위협에 빠뜨리는 행위<sup>6)</sup>
- 타인 재산에 대한 절도·강요·사기·파괴·훼손·위협<sup>7)</sup>
- 국가의 기본 이익에 대한 침해·테러행위·화폐위조·조직폭력배<sup>8)</sup>
- 군수품·전쟁무기·병기 소지 및 그 제조에 관한 범죄<sup>9)</sup>
- 상기 언급된 물품의 은닉 또는 세탁

국가유전자 전산파일의 확대에 즈음하여 가장 우려를 표시하는 측은 인권단체이다. 인권운동가들에 따르면 국가유전자 전산파일의 확대 적용은 유전자 카드 작성을 전 국민에게 확대하기 위한 첫 단계라는 것이다.

그러나 유전자연구 과학자들은 크게 두 가지 근거에 기초하여 동 치안법에 긍정적이다. 하나는, 유전자 지문이 개인의 민족적 정체성을 정의 내릴 수 없으며 또 하나는, 2003년 치안법에 의거하여 실시되는 유전자지문 채취는 유전자 코드를 지니지 않는 신체기관에서 이루어진다는 것이다.



4) 2003년 치안법 제29조.

5) 형사소송법전(Code de procédure pénale) 제 706-47조.

6) 형법전(Code pénal) 제221-1 ~ 221-5조, 제222-1 ~ 222-18조, 제222-34 ~ 222-40조, 제224-1 ~ 224-8조, 제225-4-1 ~ 225-4-4조, 제225-5 ~ 225-10조, 제225-12-1 ~ 225-12-3조, 제225-12-5 ~ 225-12-7조, 제227-18 ~ 227-21조.

7) *Ibid.*, 제311-1 ~ 311-3조, 제312-1 ~ 312-9조, 제313-2조, 제321-1 ~ 322-14조.

8) *Ibid.*, 제410-1 ~ 413-12조, 제421-1 ~ 421-4조, 제442-1 ~ 442-5조, 제450조.

9) 1834년 군수품 소지자에 관한 법률(Loi du 24 mai 1834 sur les détenteurs d'armes ou de munitions de guerre) 제2조, 1871년



## (2) 생체정보채취(Prélèvement biologique)

사법경찰관은 상기 열거된 국가유전자 전산파일의 등록 대상이 되는 범죄를 저지른 자에 대하여, 유전자 식별을 위해, 유전자 지문이 국가유전자 전산파일에 등록되어 있지 않은 경우에는 생체정보를 채취할 수 있다. 생체정보 채취를 거부할 경우, 1년의 징역과 15000유로의 벌금형에 처한다. 아울러 생체정보채취를 거부한 자가 유죄 확정 판결을 받은 경우에는 2년의 징역과 30000유로의 벌금형에 처하게 된다.<sup>10)</sup>

생체정보채취에 반대하는 측의 주요한 논거는 이러한 채취 행위가, 형사소송법전이 지금까지 어떠한 예외도 인정하지 않는 인체의 불가침성 원칙을 파기한다는 것에 있다. 또한 유전자 지문이 과연 “부인할 수 없는 증거”인지에 대하여도 논란이 여전히 남는다. 아울러 2003년 치안법은 채취된 유전자 지문의 보존 기간에 대하여 어떠한 언급도 하고 있지 않다.

## (3) 건강진단과 채혈

사법경찰관은 의사 및 간호사 또는 그 이외의 권한 있는 자로 하여금, 강간·성폭행 및 성적 침해를 받은 중대한 상황증거가 있는 경우, 피해자의 전염성 성병의 감염 유무를 확인하기 위하여 건강진단과 채혈을 하게 할 수 있다. 건강진

단과 채혈은 이해당사자의 동의를 얻어야 하나, 피해자의 요청 시, 검사 및 법원의 명령으로 이해당사자의 동의 없이 이루어질 수 있다. 검진 결과는 피해자에게 그리고 피해자가 미성년인 경우에는 법적 후견인에게 지체 없이 통고되어야 한다.<sup>11)</sup>

그러나 건강진단과 채혈 의무가 예비조사 단계에서 매우 지나치다는 평가가 있다. 예컨대, 이해당사자의 동의 없이 피해자의 요청에 의한 혈액 채취는 어떠한 경우에도 정당화 될 수 없으며 따라서 피해자의 요청에만 의거한 사법당국의 행위는 개인의 자유를 침해할 가능성이 있다. 그리고 건강진단과 채혈에 응하도록 하는 의무는 범죄 행위자와 피해자간의 변호권과 공평한 소송 원칙을 저해할 가능성이 있다.

## (4) 채혈 이외의 채취

사법경찰관은 해당 사건에 관한 정보를 제공할 수 있는 자 또는 범행을 저질렀거나 기도하였다는 의심할 만한 하나 또는 둘 이상의 사유가 있는 자에 대하여, 미리 채취된 흔적 및 상황증거와의 과학적·기술적 비교 검사를 위해 필요한 채혈 이외의 채취를 할 수 있다. 사법경찰관의 명령에 따라 시행되는 이러한 채취 행위에 불응할 경우 1년의 징역과 15000유로의 벌금에 처하게 된다.<sup>12)</sup>



군수품 제조에 관한 법률(Loi du 19 juin 1871 sur la fabrication des armes de guerre) 제3조, 군수물자 제도에 관한 명령(Décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions) 제24 ~ 35조.

10) 2003년 치안법 제29조.

11) *Ibid.*, 제28조.

12) *Ibid.*, 제30조.

한편, 프랑스 의회 일부 의원들은 우선 동 규정의 불명확성을 지적하였다. 그리고 상기 조치는 개인의 자유와 인체의 불가침성을 침해할 뿐만 아니라, 형벌 또한 지나치다는 평가이다. 무엇보다 “해당 사건에 관한 정보를 제공할 수 있는 자”에 대한 채취 행위는 무죄추정의 원칙에 반한다는 주장이다.

#### (5) 기명정보(Informations normatives)의 적용 확대

2003년 치안법은 사법공조 의뢰로 이루어진 예비조사 및 수사 중에 수집된 기명정보 즉, 국가경찰 또는 국가헌병대에 의한 사법경찰의 자동화 파일의 적용을 확대한다. 범죄행위에 가담하였다는 수궁할 만한 중대한 상황증거가 있는 경우, 나이에 제한 없이, 관련 모든 당사자가 동 파일에 등록될 수 있다. 따라서 범죄 피해자도 유죄판결이 최종 확정될 때까지 자동화 파일에 자신에 관한 정보가 기록될 수 있다.<sup>13)</sup>

면소 또는 불기소처분에 해당하는 사건도 정보은행에 등록될 수 있다는 점을 고려하면, 자동화 파일의 적용확대는 범죄기록 보관소의 역할을 동 파일의 작성에 얽매이게 할 수 있다. 그리고 일생이 동 파일에 등록되기 위해서는 어린 아이가 시장에서 사과 하나를 훔치는 것만으로도 충분하다는 힐난도 있다.



13) *Ibid.*, 제21조.

14) *Ibid.*, 제2조.

#### (6) 도지사(Préfet)의 권한 강화

2003년 치안법은 치안에 관한 도지사의 권한을 확대하고, 이를 위해 지방자치법전(Code général des collectivités territoriales) 제 L.2215-1조에 제4항이 새롭게 추가되었다. 즉, 공공질서, 공공안녕, 공중위생에 침해를 가하는 위급한 상황이 발생하는 경우, 도지사는 명령(Arrêté motivé)으로 모든 재산과 서비스를 징용할 수 있으며, 그 재산 및 서비스의 정상적인 운용에 필요한 인력을 동원할 수 있다. 아울러 도지사는 문제의 침해가 종료될 때까지 요구되는 모든 조치를 규정할 자격을 갖는다.

도지사가 발하는 동 명령(Arrêté motivé)은 필요한 서비스의 성격과 징용 및 동원의 기간을 구체적으로 규정한다. 해당 기관 즉, 도지사가 내린 조치에 대한 이행거부는 불법행위를 구성하며 징역 6개월과 10000유로의 벌금에 처하게 된다.<sup>14)</sup>

## 2. 새롭게 처벌되는 범죄의 유형

2003년 치안법 규정에 따라 처벌되는 범죄 유형으로 수동적 호객행위, 건물 내에서의 위협적·적대적 회합, 동성애 혐오, 구걸행위의 착취, 동물을 이용한 착취, 사유지 및 공유지에 있어서 여행객의 불법 점유, 빈 주택에 대한 불법 점유 및 불법점거와 무기거래 등이 있다.



### (1) 수동적 호객행위(Racolage passif)

매춘과 관련하여 “수동적 호객행위(Racolage passif)”가 범죄행위로서 새롭게 형법전(Code pénal)에 도입되었다. 즉, 형법전 제L.225-10조에 제L.225-10-1가 삽입되었다. 동조의 규정은 다음과 같다.

타인에게, 사례금의 대가로 또는 사례금의 지불 약속을 대가로, 성관계를 부추기기 위해, 수동적인 태도(une attitude même passive)를 포함하여 모든 방법으로 공공연하게 이루어지는 호객행위는 징역 2개월과 3750유로의 벌금에 처한다.<sup>15)</sup>

그러나 “수동적 호객행위”의 단속이 오히려 법의 사각지대에서 매춘을 부추기는 역효과를 가져올 수 있으며 이로 인해 에이즈 예방을 위한 기존의 모든 대책이 무용지물이 된다는 강한 비판이 제기되었다. 구체적으로 콘돔 배포, 에이즈 관리 버스 그리고 치료시스템 변화와 같은 위험 감소정책이 줄어들었다는 평가이다. 특히, 매춘부의 권리를 보호하기 위한 단체가 프랑스 전역(예를 들면, Toulouse의 Grisélidis, Lyon의 Cabiria)에 조직되고 있다는 점이 “수동적 호객행위” 신설의 부정적 효과를 보여주고 있다는 주장 또한 설득을 얻고 있다.<sup>16)</sup>

### (2) 위협적 · 적대적 회합(Rassemblement menaçant ou hostile)

2003년 치안법은 낙후된 구역 특히 건물의 공용장소에서의 위협적인 또는 적대적인 회합을 금지한다. 즉 건축주택법전(Code de la construction et de l'habitation) 제L.126-2조에 L.126-3이 추가되었으며 그 규정은 다음과 같다:

공동주택의 입구, 계단골 또는 다른 공용장소에서, 다수의 행위자 및 그들과 공모하여, 폭력 행위, 폭력을 행사하고자 하는 위협, 타인의 자유로운 이동과 접근 또는 보안과 안전 설비의 작동에 고의로 방해를 야기하는 행위는 징역 2개월과 3750유로의 벌금에 처한다.<sup>17)</sup>

### (3) 동성애 혐오(Homophobie)

피해자의 성적 취향을 이유로 범죄행위가 발생한 경우, 범죄행위 및 불법행위로 인한 형벌은 가중된다. 이러한 가중정상(加重情狀)은 발언, 문자언어, 영상 및 물체의 이용 또는 피해자의 명예에 피해를 가져오는 모든 성격의 행위를 말한다.<sup>18)</sup>

### (4) 구걸행위의 착취(Exploitation de la mendicité)

2003년 치안법의 제정으로 형법전에 제225-25-5조가 추가되었다. 동 규정의 범주 내에 속하



15) *Ibid.*, 제50조.

16) <http://www.actupparis.org/article1626.html>(2008년 8월 17일).

17) 2003년 치안법 제61조.

18) *Ibid.*, 제47조.

는 구걸행위의 착취는 범죄행위로 간주되며 3년의 징역과 45000유로의 벌금에 처하게 된다.<sup>19)</sup> 구체적인 착취행위는 다음과 같다.

- 타인의 구걸행위를 기획하여 그 이익을 얻는 행위
- 타인의 구걸행위 또는 습관적으로 구걸행위에 종사하는 자에게서 보조금을 받는 행위
- 구걸행위에 종사토록 하기 위하여 타인을 고용·훈련 및 유괴하거나 압력을 행사하는 행위
- 공공연하게 타인을 고용·훈련 및 유괴하는 행위

그러나 특정 대상자 즉, 미성년자, 나이·질병·허약체질·정신적 및 육체적 결함·임신상태 등에 기인한 특별한 취약함을 가진 자, 다수의 자, 구걸행위를 하도록 선동 받은 경험이 있는 자 등을 상대로 하는 구걸행위의 착취는 5년의 징역과 75000유로의 벌금에 처한다.

이와 같이 구걸행위의 착취를 범죄행위로 규정한 근본적인 이유는 2003년 프랑스 리옹, 니스 그리고 그르노블에서 성행하였던 루마니아 장애인을 대상으로 하는 조직적인 구걸행위의 착취를 근절하기 위한 대책에서 비롯되었다.

그러나 구걸행위에서 얻은 수익의 일부분을

공유한 사실 그 자체가 항상 “착취”의 특징을 구성하지는 않는다는 비판이 있다.

#### (5) 동물을 이용한 착취

집단적 그리고 공격적으로 또는 위험한 동물을 위협의 수단으로 사용하여 공공연하게 부동산 및 유가증권 또는 이 외의 재산을 요구하는 행위는 6개월의 징역과 3750유로의 벌금에 처한다.<sup>20)</sup>

한편, 2003년 치안법에 근거한 동물을 이용한 착취는 형법 제312-1조에서 규정된 착취행위에 해당하여, 이중 고소의 형태를 띠게 된다.

#### (6) 여행객에 의한 불법점유(Installation illicite par les gens du voyage)

여행객이 자동차 등을 이용하여, 일시적 또는 장기적으로, 주거지를 마련하기 위하여 사유지 및 공유지에 정착하는 행위도 범죄행위로 간주된다. 이 경우 6개월의 징역과 3750유로의 벌금형을 받는다. 그리고 문제의 자동차가 주거목적이 아닌 범죄를 목적으로 사용된 경우 동 자동차를 압수할 수 있으며, 3년 또는 그 이상의 면허정지 처분을 받을 수 있다.<sup>21)</sup>

오래 전부터, 프랑스의 기초자치 단체 및 주민들은 자신들이 소유하는 토지에서의 여행객들에 의한 불법 주차에 직면하였다. 그러나 종래 타인의 토지를 불법으로 점유한 때에는 민사소송법



19) *Ibid.*, 제64조.

20) *Ibid.*, 제65조.

21) *Ibid.*, 제53조.



에 의해서만 점유를 종료시킬 수 있었고, 이러한 형사법적 흠결을 보충하기 위해 동 규정이 마련되었다.

그러나 여행객의 토지 불법 점유에 대한 형사법적 처벌은 두 가지 난관에 직면한다. 첫째, 동 조치는 여행객의 삶의 방식에 제한을 가함으로써 여행객이 가지는 권리의 행사에 불균형을 초래할 수 있다. 둘째, 동 규정은 범죄행위와 형벌이 고의적 요소를 그 성립요건으로 한다는 원칙을 등한시하고 있으며, 실제로 상당수의 여행객들은 자신의 일시적인 점유가 타인의 재산권을 침해한다는 것을 인식하지 않는다.

그리고 2003년 치안법이 “여행객(Gens de voyage)”, “범죄(Délinquance)” 그리고 “불법 이민(Immigration clandestine)”의 용어를 혼용하고 있다는 비판도 있다.<sup>22)</sup>

#### (6) 불법점유 · 불법점거(Squat)

아파트 또는 건물의 불법 점유는 재산권에 대한 침해로써 새로운 범죄를 구성한다. 종래에 이러한 불법 점유는 사법부의 결정에 의거하여 “추방”만이 그 제재수단이 되었으나, 2003년 치안

법 제정 이후부터 불법 점유를 6개월 징역과 3000유로의 벌금으로 처벌할 수 있다.

그러나, 이러한 조치는, 주거권(Droit au logement)과 상반되며, 어떠한 권한이나 자격 없이 “빈 주택(Un logement vacant)”<sup>23)</sup>을 점유한 자를 재판에 회부함으로써 오히려 주거부정자(SDF: Sans Domicile Fixe)를 사회로부터 격리시키는 역 효과를 가져올 수도 있다.

#### (7) 총기소지(Armes)

2003년 치안법의 제정으로, 1939년 군수물자 및 총기제도에 관한 명령(Décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions)의 일부 조항이 개정되었다.

즉, 총기 소지 및 습득 허가의 발급 또는 갱신을 신청하는 자는 신청자의 정신적·육체적 건강상태를 증명하는 진단서를 제출하여야 한다. 의료기관에서 정신질환에 관한 치료를 받은 병력이 있는 자는 행정기관의 요청에 따라 해당 정신과 전문의가 발급한 진단서를 첨부하여야 한다. 사냥면허 또는 스포츠 사격 허가 소지자에게는 길이 22cm 소총의 구입을 제한한다.



22) <http://hns.samizdat.net/article1528.html>(2008년 8월 17일).

23) <빈 주택(Un logement vacant)>이란 ‘사람이 살고 있지 않는 주택’으로 아래의 경우를가리킨다:

- 판매 또는 임대 주택;
- 주택 구매자 또는 임차인에게 이미 할당된 주택 및 대기중인 주택;
- 상속절차가 미결상태인 주택;
- 향후 사용을 목적으로 고용주를 위해 종업원의 관리하에 있는 주택;
- 소유자의 특별한 의사표시가 없는 노후한 주택.

### III. 2003년 치안법에 대한 평가

사생활과 개인정보의 보호를 위해 1978년 정보자유법(Loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)에 의거하여 설립된 프랑스 독립행정기관인 국가정보자유위원회(CNIL)는 치안법안(Projet de loi sur la sécurité intérieure)과 관련하여 2002년 10월 의회에 성명을 발표하였다.<sup>24)</sup> 동 성명에서, CNIL은 경찰에 의한 개인정보 파일의 이용 시 발생할 수 있는 개인의 자유에 대한 침해의 위험성을 가장 우려하였다.

아울러 1978년 정보자유법은 개인정보에 대한 새로운 정보처리 방식을 신설할 때에는 국가정보자유위원회의 자문을 얻도록 규정하고 있으나, 치안법안은 이에 대한 명확한 언급을 하고 있지 않다. 그 결과 국가정보자유위원회는 범죄처리시스템(Système de traitement des infractions constatées, STIC)<sup>25)</sup>의 보편화를 우려하고 있다. 즉, 범죄처리시스템의 이용은 범죄기록보관소의 역할을 확대함으로써 동 보관소에 대한 통제가 약화될 위험이 크다는 주장이다.

프랑스 국가인권위원회(CNCDH)는 1947년 외교부령에 의해 설립된 정부기관이었으나 현재는

국가인권위원회법(Loi n°2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme)의 제정으로 독립된 기관으로서의 지위를 갖는다. CNCDH는 인권분야에 있어서 정부에 권고적 기능을 수행한다. 국가인권위원회도 2002년 11월 의회에 치안법안에 대한 의견을 제출하였다.<sup>26)</sup>

국가인권위원회는 개인의 사생활 그리고 공공의 자유의 행사를 규제하는 법규의 남발을 우려한다. CNCDH는 특히, 건물의 공용장소에서의 적대적·위협적 회합 시 적용되는 처벌 즉 2개월의 징역과 3750유로의 벌금이 과도하다는 점을 지적하였다. 또한 국가인권위원회는 매춘 단속과 같은 사회불안정에 대한 대응조치가 윤리 질서에 대한 탄압으로 이어져서는 안 된다는 점을 강조하는 한편, 마피아조직의 해체를 위한 대책수립을 인정하면서도 그 제재가 매춘부에게만 가해져서는 안 된다는 점을 역설하였다. 마지막으로 CNCDH는 치안법안이 프랑스 사회 전반을 고려하는 깊이 있는 숙고가 필요하다는 점을 강조하였다.

정 영 진

(프랑스 주재 외국법제조사원)



24) Position du CNIL sur les dispositions du projet de loi pour la sécurité intérieure relatives aux fichiers de police judiciaire et au fichier automatisé des empreintes génétiques(25/10/2002), <http://www.cnil.fr> 사이트 참조(2008년 8월 19일).

25) 프랑스 범죄처리시스템(Système de traitement des infractions constatées, STIC)은 국가경찰의 검문을 받은 범죄행위자에 관한 정보를 통합한 내부부의 자동화 감시파일이다. 동 파일은 범죄피해자에 관한 정보도 포함한다.

26) Avis du CNCDH portant sur le projet de loi pour la sécurité intérieure(14/12/2002), <http://www.commission-droits-homme.fr> 사이트 참조(2008년 8월 19일).