국가 비상사태 하에서 공공장소 임시폐쇄의 한계[1)]

1. 사건개요

2016년 1월 18일 최고행정법원은 1955년 4월 3일 비상사태법[2)](이하 비상사태법) 제8조가 헌법이 보장하는 자유와 권리에 합치하는지에 대해 프랑스 인권연맹(Association Ligue des droits de l'homme)이 제기한 사후적 위헌법률심판을 헌법재판소에 제청하였다. 동 사건에서 헌법재판소는 2016년 2월 19일 심판대상조문에 대하여 합헌결정을 하였다.

2. 쟁점(법률문제)

비상사태(l'état d'urgence)[3)] 하에서 행정기관이 극장(영화관), 술집 및 회합장소(lieux de réunion)의 임시폐쇄(fermeture provisoire)와 폭동을 지지하거나 유발하는 성격의 회합을 금지하는 명령을 내릴 수 있도록 규정한 심판대상조문이 표현의 자유, 커뮤니케이션의 자유, 사상과 견해에 대한 집단적 표현권, 결사의 자유, 상업 및 산업의 자유, 기업의 자유 및 효과적인 소송권(droit au recours effectif)을 침해하는지가 문제가 된 사안이다.

3. 설시내용

(1) 2011년 5월 17일 법률로 개정된 비상사태법 제8조는 다음과 같다 :

---

1) Décision n°2016-535 QPC du 19 février 2016.
http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2016/2016-535-qpc/decision-n-2016-535-qpc-du-19-fevrier-2016.146999.html

2) Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

3) 프랑스에서 '비상사태'는 군대에 의해 통제되는 계엄(état de siège)과 달리 행정당국이 특정장소의 폐쇄, 통행금지 등의 자유를 제한하는 조치를 취하는 예외적인 형태의 특별한 상황이다. 지금까지 7번의 비상사태 선포가 있었고(1955년 이후부터) 여덟 번째 비상사태는 2015년 11월 14일 전 국토에 걸쳐 선포되었다.

전국이 비상사태이면 내무부장관이, 도가 비상사태이면 도지사가 동법 제2조에서 규정한 데크레[4]로 결정한 지역의 모든 극장(영화관), 술집 및 회합장소(lieux de réunion)의 임시폐쇄를 명령할 수 있다.

일반적으로 혹은 특별히 폭동을 지지하거나 유발하는 성격의 회합 역시 금지될 수 있다.

(2) 청구인은 이러한 조치를 취할 조건과 정당화하는 이유를 구체화하지 않고, 최대기간 및 소송방법을 미리 규정하지 않고 회합장소의 임시폐쇄를 명령하고 회합을 금지할 권한을 행정기관에 위임토록 규정한 심판대상조문이 표현의 자유, 커뮤니케이션의 자유, 사상과 견해에 대한 집단적 표현권, 결사의 자유, 상업 및 산업의 자유, 기업의 자유 및 효과적인 소송권을 침해하는 것이라고 주장했다. 한편 같은 이유로 입법자가 위에서 언급한 권리와 자유에 영향을 미치는 조건 내에서 그들의 권한의 범위를 위반하였다고 주장했다.

- 1789년 인권선언 제11조[5]와 헌법 제34조[6]에서 보장하는 권리와 자유 위반에 대한 판단 -

(3) 헌법에 따르면 입법자는 비상사태를 관리하는 체제를 구축할 수 있는 권한이 있다. 이러한 맥락에서 입법자는 공공질서 침해예방과 프랑스 공화국 영토에 거주하는 모든 국민에게 인정된 자유와 권리 사이의 양립을 보장할 의무가 있다. 이러한 자유와 권리에는 1789년 인권선언 제11조에 의해서 보

---

4) 데크레(Décret)는 대통령 또는 수상이 발동하는 명령을 말한다.

5) [1789년 인권선언 제11조]
사상 및 견해의 자유로운 통신은 인간의 가장 귀중한 권리 중의 하나이다. 그러므로 모든 시민은 자유롭게 말하고, 저작하고, 출판할 수 있다. 단 모든 시민은 법률에 규정된 경우에만 이러한 자유의 남용에 대하여 책임을 진다.

6) [헌법 제34조]
① 법률은 다음 사항을 규정한다.
• 시민적 권리 및 공적 자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장; 자유, 다원주의 미디어의 독립; 국방을 위해 시민에게 과하여진 신체 및 재산상 의무;
(…)

호받는 사상과 견해에 대한 집단적 표현권(droit d'expression collective des idées et des opinions)이 있다.[7]

(4) 헌법 제34조는 의회에게 "공적인 자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 시민적 권리와 기본적 보장"에 관한 사항을 정할 권한을 부여하고 있기 때문에 동 사건에서 원용한 입법자의 권한 불행사가 헌법이 보장하는 자유와 권리 자체에 영향을 미치는 경우에는 사후적 위헌법률심사에 회부될 수 있다.

(5) 심판대상조문은 공공도로에서의 시위(데모)를 금지하고자 하는 목적도, 그러한 효과도 없다는 측면을 고려해 보건대,

(6) 심판대상조문은 행정당국이 극장, 술집 및 모든 종류의 모임장소의 임시폐쇄를 명령하고 폭동을 유발하거나 유지하는 모든 회합을 금지하도록 허용하고 있다. 집회의 자유(liberté de se réunir)를 제한하므로 심판대상조문은 사상과 견해에 대한 집단적 표현권을 제한한다.

(7) 첫째, 심판대상조문에서 규정한 임시폐쇄 및 집회금지 조치는 국가비상사태가 선언되고 이러한 비상사태의 영향을 받는 지역 내에 위치하고 있는 장소 내에서만 부과될 수 있다. 비상사태는 비상사태법 제1조에 근거하여 "공공질서의 중대한 위반에서 기인하는 긴박한 위험이 있거나 천재지변의 성격, 심각함 및 특성을 갖는 사건의 경우"에만 선언될 수 있다.

(8) 둘째, 한편 극장, 술집 및 모든 종류의 모임장소의 임시폐쇄 조치기간은 이러한 폐쇄를 정당화하는 공공질서 예방 필요성에 정당하고 비례해야

7) 프랑스 헌법재판소가 판례를 통해서 명확하게 집회의 자유(liberté de réunion) 또는 시위의 자유(liberté de manifestation)로 인정하지는 않았지만 결사의 자유(liberté d'association)와 유사점을 가지고 있고 1789년 인권선언 제11조에서 자연적으로 유래하는 것으로 보고 있다.

한다. 다른 한편 회합 금지조치는 이러한 회합이 “폭동을 유발하거나 지지하는 성격”을 가지고 정당한 이유에 비례하는 사실에 의해 증명되어야 한다. 개별적 성격을 가지는 이러한 조치들은 정당화 되어야 하고 행정법원 판사는(juge administratif) 이러한 조치 각각이 추구하는 목적에 적절하고 필요하며 비례하는지 확인(검토)할 책임이 있다.

(9) 셋째, 비상사태법에 근거하고 특히 동법 제14조[8]에 따라 결정된 임시폐쇄 및 회합 금지조치는 늦어도 비상사태가 종료됨과 동시에 해제된다. 국무회의에서 데크레(decret)로서 선언된 비상사태가 12일을 넘게 되는 경우 법률을 통해서만 비상사태를 연장할 수 있는데, 해당 법률은 연장기간을 미리 규정하고 있어야 한다. 이 기간은 비상사태 선언을 촉발시켰던 천재지변 혹은 급박한 위험과 비교하여 이를 초과할 수 없다. 만일 입법자가 새로운 법률을 통해 비상사태를 연장하고자 하는 경우 이전에 취해진 임시폐쇄 및 회합 금지조치는 새로이 발해져야 한다.

(10) 전술한 바로 미루어, 심판대상조문은 소극적 무권한(incompétence négative, 입법부작위)의 흠결이 없으며, 사상과 견해에 대한 집단적 표현권과 공공질서 보호라는 헌법적 가치 사이의 명백한 불균형이 없는 조화를 이루고 있다.

- 1789년 인권선언 제4조[9]에서 보장하는 권리와 자유 위반에 대한 판단 -

(11) 입법자는 추구하는 목적의 견지에서 불균형적인 침해를 가져오지 않는다면 1789년 인권선언 제4조에서 기인하는 기업의 자유, 공익에 의해서 정당화되고 헌법적 요청과 관련된 제한들을 할 수 있다.

---

8) [비상사태법 제14조]
동법을 적용하여 내려진 조치는 비상사태 종료와 동시에 효력이 중지된다.

9) [1789년 인권선언 제4조]
자유는 타인을 해하지 않는 모든 것을 할 수 있는 것이다. 따라서 인간의 자연권의 행사는 사회의 다른 구성원들에게 동일한 자연권의 향유를 보장하는 한도에서만 인정된다. 이와 같은 한계는 단지 법률을 통해서만 정해질 수 있다.

(12) 비상사태 하에서 비상사태의 영향을 받는 지역의 극장, 주점 및 모든 회합 장소에 대하여 임시폐쇄 및 집회금지를 명할 수 있도록 행정기관에 위임한 심판대상조문은 기업의 자유를 침해하지 않는다.

(13) 설시 7 내지 9에서 언급한 이유로 심판대상조문은 기업의 자유와 공공질서 보호라는 헌법적 가치의 목적 사이의 명백한 불균형이 없이 조화를 이루고 있다.

- 기타 청구이유에 대한 판단 -

(14) 심판대상조문은 임시폐쇄 및 회합금지 조치에 영향 받는 사람들이 가처분(voie du référé)을 포함하여 행정법원에 이의를 제기할 가능성을 박탈하지 않는다. 행정법원은 문제되는 폐쇄 혹은 금지를 명하는 이유의 존재를 대심형식의 방법으로 평가한다. 따라서 1789년 인권선언 제16조[10]에 위반되지 않는다.

(15) 심판대상조문은 결사가 구성되고 그러한 활동을 수행하는 조건들을 규정하려는 어떠한 목적도, 어떠한 효과도 가지고 있지 않으며, 결사의 자유(liberté d'association)에 대해 공화국 법률이 인정한 기본원칙을 침해하지 않는다.

(16) 비상사태법 제8조는 헌법이 보장하는 어떠한 자유와 권리에도 위배되지 않으므로 합헌으로 선언한다.

---

10) [1789년 인권선언 제16조]
권리보장이 확보되어 있지 않고, 권력분립이 규정되어 있지 아니한 모든 사회는 헌법을 가지고 있지 아니하다.