

프랑스의 긴급상태에 관한 개정 법률안에 대한 영향평가서의 검토

한 동 훈



프랑스의 긴급상태에 관한
개정법률안에 대한
영향평가서의 검토

연구자: 한 동 훈 (법학박사)



CONTENTS

Issue Paper

I. 들어가는 말	04
II. 1955년 긴급상태에 관한 법률과 2015년 양원합동회의 연설	05
1. 1955년 긴급상태에 관한 법률의 주요내용	05
2. 2015년 11월 16일 양원합동회의(Congrès) 연설	10
III. 긴급상태를 연장하는 법률안의 입법이유 및 법률안의 주요내용	13
1. 법률안의 입법이유	13
2. 법률안의 주요내용	14
IV. 법률안에 대한 영향평가	17
1. 영향평가서의 전체적 구성	17
2. 영향평가서의 구체적 내용	19
V. 맺음말	37



I. 들어가는 말



- 2015년 11월 13일 프랑스 파리에서는 비극적인 연쇄테러가 발생했으며, 이에 따라 최소 129명이 사망하였음. 이에 프랑스 대통령인 프랑수와 올랑드(François Hollande)는 2015년 11월 14일의 데크레(n° 2015-1475)¹⁾를 통해 2015년 11월 14일 0시부터 프랑스 본토와 코르시카의 긴급상태(état d'urgence)를 선언하였으며, 2015년 11월 16일 양원합동회의(Congrès) 연설에서 테러방지 등 안전을 위한 헌법, 법률 등의 개정작업을 약속하는 선언을 한 바 있음
- 특히, 프랑스 정부는 긴급상태의 연장과 긴급상태에 관한 1955년의 법률규정을 시대적 요구에 부응하기 위한 개정작업도 진행하였으며, 관련 법률에 대한 영향평가도 시행한 바 있음
- 따라서 아래에서는 긴급상태에 관한 개정법률안²⁾에 대한 영향평가의 주요내용을 소개를 통해 프랑스 영향평가제도의 운영의 특징적인 면을 살펴보고자 함. 다만, 이해의 편의를 위해 1955년의 긴급상태에 관한 법률의 주요내용, 긴급상태에 관한 법률안의 출발점인 대통령의 연설의 주요내용, 2015년의 개정법률의 입법취지 및 주요내용에 대해서도 살펴보고자 함

1) Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

2) Projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000031974278&type=general&typeLoi=proj&legislature=14>).

II. 1955년 긴급상태에 관한 법률과 2015년 양원합동회의 연설



- 2015년의 긴급상태의 연장에 관한 법률안의 주요내용은 기존에 존재했던 1955년 긴급상태에 관한 법률³⁾의 내용을 수정하는 형식으로 규정되어 있음. 따라서 이해를 편의를 위해 1955년의 긴급상태에 관한 법률의 주요내용을 살펴보는 것이 반드시 필요하다고 생각됨
- 그리고 2015년 11월 16일에 있었던 프랑스 대통령의 양원합동회의는 프랑스의 테러행위에 대한 종합적 대책을 담은 내용이며, 현재에도 이와 관련된 여러 입법이 진행되고 있기 때문에 향후 이에 대한 후속연구도 필요하다고 판단되기 때문에 소개될 필요가 있다고 판단됨

1. 1955년 긴급상태에 관한 법률의 주요내용

- 1955년의 긴급상태에 관한 법률은 알제리 사태에 기존의 계엄령(état de siège)에 관한 법률이 적합하지 않다는 판단에 따라 제정되었음⁴⁾

3) 정확한 법의 명칭은 “1955년 긴급상태를 도입하며, 알제리에 긴급상태의 적용을 선언하는 법률”(Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie)이며, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350&fastPos=5&fastReqId=457725332&categorieLien=id&navigateur=navigateurnaturetexte&modifier=LOI&fastPos=5&fastReqId=457725332&oldAction=rechTexte>에서 원문을 확인할 수 있음.

4) RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, Par M. Philippe BAS, N° 177, p. 9.

- 동법률은 전체적으로 제1장과 제2장으로 구성되어 있는데, 제2장은 1955년 긴급상태에 관한 법률의 알제리 내의 적용에 관한 규정으로 구성되어 있음⁵⁾ 따라서 아래에서는 제1장의 조문 내용을 중심으로 살펴보고자 함

▶ 긴급상태의 요건 및 적용범위

- 동법률은 “긴급상태는 공공 질서에 대한 심각한 침해로 인하여 긴급한 위험이 있는 경우나 그 성격 및 중대함으로 인하여 공공 재난의 성격을 나타내는 사건이 있는 경우에 프랑스 본토, 알제리 또는 해외령의 도에서 전부 또는 부분적으로 선언될 수 있다.”(제1조)라고 규정함으로써 긴급상태의 요건을 명시적으로 나타내고 있으며, 그 영토적 적용범위가 프랑스 본토, 알제리, 해외령에 전부 또는 부분적으로 선언될 수 있음을 규정하고 있음

▶ 긴급상태선언의 법률주의와 데크레에 의한 적용지역 확정

- 동법률은 “긴급상태는 단지 법률에 의해서만 선언될 수 있다. 법률은 적용되는 국내의 영토적 한계를 정한다. 이와 같은 영토적 한계 내에서 긴급상태가 적용되는 지역은 내무부장관의 보고에 따라 국무회의에서 내려지는 데크레로 정한다.”(제2조)고 규정함으로써 긴급상태에 대한 법률주의를 규정하고 있으며, 구체적인 적용지역은 국무회의에서 내려지는 데크레로 정하도록 하고 있음

▶ 법률을 통한 긴급상태 기간 등의 확정

- 동법률은 “법률은 긴급상태의 기간을 정하며, 긴급상태의 기간은 새로운 법률에 의해서만 연장된다. 그렇지만 정부가 사퇴하거나 국무회의의장의 직이 꺾어지는 경우 새로운 정부는 하원으로부터 긴급상태에 대한 승인을 얻은 날로부터 만 2주 내에 의회로 하여금 긴급상태를 선언하는 법률의 승인을 요구해야 한다. 이와 같은 요구가 위의 기간 내에 제출되지 않은 경우 긴급상태에 관한 법률은 무효가 된다.”(제3조)라고 규정함으로써 법률을 통해 긴급상태의 기간 및 기간의 연장이 가능함을 정하고 있으며, 의원내각제 국가의 특성이 반영된 정부사퇴 및 새로운 정부가 구성되는 경우의 긴급상태에 관한 법률의 승인의 경우를 대비하고 있음

5) 즉, 제2장 제15조는 “알제리에 6개월 동안 긴급상태를 선언한다. 제2조의 규정에 따른 데크레가 긴급상태가 적용되는 지역을 정한다.”고 규정하고 있음.

- 특히 동법률은 “하원이 해산되는 경우 긴급상태를 선언하는 법률은 당연히 폐지된다.”(제4조)고 규정함으로써 긴급상태에 관한 의회의 통제권을 엄두에 두고 있음

▶ 도지사에게 긴급상태의 구체적인 권한 부여

- 동법률은 “긴급상태의 선언은 제2조에서 규정된 영토적 한계 내에서 전부 또는 부분적으로 포함된 도의 도지사(préfet)에게 다음과 같은 권한을 부여한다. 1° 포고령(arrêté)에 의해 정해진 장소 및 시간에 사람 및 차량의 통행금지, 2° 포고령에 의해 사람의 거주가 규제되는 보호 및 안전지역의 설정, 3° 어떠한 방법이건 공권력의 활동에 대한 방해로 추구하고는 모든 사람에게 도의 전부 부분에 있어서의 거주 금지”(제5조)라고 규정함으로써 긴급상태가 선언된 경우 일정한 지역적 한계 내에게 도지사가 사람 및 차량의 통행금지, 왕래의 자유제한, 거주 금지와 관련된 조치를 취할 권한을 부여하고 있음

▶ 내무부장관 등의 거주지정권

- 동법률은 “모든 경우에 내무부장관 및 알제리의 경우 총독은 그 행동이 위의 조항에서 규정한 영토적 한계의 안전과 공공 질서에 위험한 것으로 드러난 본법 제2조가 규정한 데크레가 정한 지역내에서 모든 사람의 영토적 한계 또는 정해진 장소 내에서 거주지정을 할 수 있다. 어떠한 경우에도 거주지정은 전항에서 규정한 사람을 구금하는 수용소의 창설이 되어서는 안된다. 행정기관은 거주지정을 당한 사람 및 그 가족의 생계를 보장하기 위한 모든 조치를 취해야 한다.”(제6조)라고 규정함으로써 프랑스 본토의 경우 내무부장관이 알제리의 경우 총독이 일정한 사람에게 거주지정을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있음

▶ 거주 금지자, 거주지정 대상자의 철회요구권

- 동법률은 “본법 제5조 3° 또는 제6조의 적용에 따른 조치의 대상이 되는 모든 사람은 이와 같은 조치의 철회를 요구할 수 있다. 이와 같은 철회요구는 자문위원회에 의해 지명된 전체회의의 대표자를 포함하는(알제리의 경우 두 유권자집단으로부터 선출된 동수의 대표자를 포함하는) 자문위원회(commission consultative)에 제출된다. 자문위원회의 구성, 지명방법, 기능조건은 행정부의 규칙으로 정해진다. 제1항의 모든 사람은 제1항에서 규정한 결정에 대

해 권한 있는 1심 행정법원에 월권소송을 제기할 수 있다. 권한 있는 1심 행정법원은 소송을 제기한 달에 결정을 내려야 한다. 항소하는 경우 국사원의 결정은 항소한지 3달 내에 이루어져야 한다. 권한 있는 1심 행정법원과 국사원이 전항에서 정한 기간 내에 결정을 내리지 않은 경우 본법 제5조 3° 또는 제6조의 적용에 따른 조치는 집행이 정지된다.”(제7조)라고 규정함으로써 거주 금지령을 받은 사람과 거주지 지정 대상자의 철회요구권 및 관할 법률에 대한 구체적인 절차를 규정하고 있음

▶ 내무부 장관 등의 모임 등의 폐쇄명령권

- 동법률은 “내무부장관은 긴급상태가 내려진 전체 영토에 대해 알제리의 경우 총독, 도의 경우 도지사는 공연장, 주점, 본법 제2조에서 규정한 데크레에 의해 정해진 지역내의 모든 성격의 모임장소의 일시적 폐쇄를 명할 수 있다. 무질서를 초래하거나, 유지시킬 수 있는 모임 또한 전체적으로 또는 부분적으로 금지될 수 있다.”(제8조)고 규정함으로써 프랑스 본토의 경우 내무부장관이 알제리의 경우 총독이 모든 성격의 모임을 일시적으로 금지할 권한을 행사할 수 있도록 규정하고 있음

▶ 내무부 장관 등의 무기, 탄약 회수명령권

- 동법률은 “본법 제6조에서 지정한 기관들은 1939년 4월 18일의 데크레에 의해 정해진 제1, 제4, 제5 부류의 무기 및 상응하는 탄약의 회수를 명할 수 있으며, 이들 무기 및 탄약을 행정 기관에 그리고 이와 같은 목적으로 정해진 장소에 제출할 것을 명할 수 있다. 위의 규정에 의해 제출된 제5 부류의 무기에 대해서 수령증을 부여한다. 제출된 모든 무기가 소유자에게 원래대로 변함 없이 반환되도록 모든 조치를 취한다.”(제9조)고 규정함으로써 프랑스 본토의 경우 내무부장관이 알제리의 경우 총독이 일정한 부류의 무기와 탄약에 대한 회수명령권을 발할 수 있도록 하고 있음

▶ 내무부 장관 등의 가택수색명령권 및 언론의 자유제한권

- 동법률은 “긴급상태를 선언하는 본 법률은 명시적인 규정을 통하여, 1° 본법 제8조에서 규정한 행정기관에서 언제든지 가택수색을 명할 권한을 부여한다. 2° 행정기관에게 언론, 모든

성격의 출판물에 대한 통제 및 라디오 방송, 영화상영, 연극공연에 대한 통제를 보장하기 위한 모든 조치를 취할 권한을 부여한다. 본 조 1°의 규정은 제2조에서 규정한 데크레에서 정한 구역 내에서만 적용할 수 있다.”(제11조)라고 규정함으로써 프랑스 본토의 경우 내무부장관이 알제리의 경우 총독이 가택수색을 명하거나, 언론 및 모든 성격의 출판물에 대한 통제를 할 수 있도록 권한을 부여하고 있음

▶ 군사법원의 관할권 관련 규정

- 동법률은 “긴급상태가 도의 전체 또는 부분에서 선언된 경우 법무부 장관과 국방부 장관의 보고에 따라 내려진 데크레는 군사법원으로 하여금 도의 중죄법원이 관할권이 있는 중죄 및 중죄와 관련된 경죄에 대한 소송을 제소받도록 승인할 수 있다.”(제12조) 고 규정함으로써 중죄법원에 관할권이 있는 사건에 대한 군사법원의 관할권의 근거규정을 두고 있음

▶ 긴급상태의 종료의 효과

- 동법률은 “본 법률의 적용에 따라 취해진 조치는 긴급상태가 종료할 때 그 효력이 중단된다. 그렇지만, 긴급상태가 종료된 다음 군사법원은 소추된 사건에 대해서는 계속해서 심리한다.”(제14조)고 함으로써 긴급상태가 종료할 때의 법적 효력에 대하여 규정함
- 이와 같은 1955년의 긴급상태에 관한 법률은 2015년의 법률을 통해 개정되기 전까지 긴급상태에 관한 기본적인 법규범으로 존재했음. 즉, 동법률의 규정은 1955년 8월 7일 법률⁶⁾을 통해 알제리의 긴급상태의 연장과 누벨칼레도니와 및 속령의 긴급상태에 관한 1985년 1월 25일 법률에서도 계승된 바 있음⁷⁾

6) Loi n°55-1080 du 7 août 1955 RELATIVE A LA PROLONGATION DE L'ETAT D'URGENCE EN ALGERIE, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000879821&fastPos=4&fastReqId=1731571974&categorieLien=id&navigator=navigatortexte&modifier=LOI&fastPos=4&fastReqId=1731571974&oldAction=rechTexte>

7) Loi n° 85-96 du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000512200&fastPos=2&fastReqId=1731571974&categorieLien=id&navigator=navigatortexte&modifier=LOI&fastPos=2&fastReqId=1731571974&oldAction=rechTexte>

2. 2015년 11월 16일 양원합동회의(Congrès) 연설

- 프랑수와 올랑드(François Hollande) 대통령은 프랑스 파리의 연쇄테러가 있는 후 즉각 긴급상태를 선포하고, 양원합동회의의 연설에서 테러에 대한 규범적 및 사실적 개혁방안을 선언하였음⁸⁾

▶ 긴급상태를 연장하는 법률안 제출⁹⁾

- 우선 정부는 현재의 사태의 심각성을 고려하여 긴급상태를 3개월 연장하는 정부제출법률안을 제출하고자 함

▶ 헌법개혁(Réforme de la Constitution)

- 그리고 프랑스 정부는 프랑스 헌법 제16조¹⁰⁾와 제36조¹¹⁾를 사용하는 것은 현재 프랑스의 상황에 적합하지 않다고 판단하고, 법치국가원리에 부합하게 새로운 형태의 테러리즘(terrorisme de guerre)에 대응하기 위해 헌법개정작업을 추진하고자 함

8) 그리고 이와 같은 논의의 연장선상에서 현재 프랑스에서는 국적박탈과 관련된 헌법개정의 논의도 전개되고 있는 상황임. https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=924E8134B32E059C2216107BC66D7013.tpdila09v_3?idDocument=JORFDOLE000031679624&type=general&typeLoi=proj&legislature=14.

9) 프랑스 대통령의 2015년 11월 16일 양원합동회의(Congrès) 연설의 주요내용은 프랑스 대통령궁 홈페이지를 참조하였음(<http://www.elysee.fr/actualites/article/les-principales-annonces/>, 2016. 02. 16 방문).

10) 프랑스 헌법 제16조 “① 공화국의 제도·국가의 독립·영토의 보전·국제협약의 집행이 심각하고 직접적으로 위협받고, 헌법에 의한 공권력의 정상적인 기능이 정지되는 경우에 공화국 대통령은 수상·양원의 의장·헌법재판소와 공식협의를 거친 후 필요한 조치를 취한다. ② 공화국 대통령은 교서를 통해 국민에게 이를 알린다. ③ 이러한 조치는 헌법에 기초한 공권력이 그 직무를 완수할 수 있는 수단을 최단기에 확보하는 것을 목적으로 하여야 한다. 이와 관련하여 헌법재판소와 협의한다. ④ 의회는 자동으로 소집된다. ⑤ 국민의회는 비상권한의 발동기간 중에는 해산될 수 없다. ⑥ 비상권한 발동기간이 30일이 지나면 국민의회의장이나 상원의장 또는 60인의 국민의회의원이나 60인의 상원의원은 제1항에서 명시된 조건들이 충족되었는지에 대한 심사를 헌법재판소에 청구할 수 있다. 헌법재판소는 최단 기간 내에 의견을 공표한다. 헌법재판소는 비상권한이 발동된 후 60일이 되면 당연히 이와 같은 검토에 착수하며 동일한 조건으로 의견을 제시하며, 60일이 지나면 언제든지 할 수 있다.”; 종래의 프랑스 국가긴급권에 대한 소개로는 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995, pp. 387-403이 있으며, 2008년 프랑스 헌법개정사항이 반영된 설명으로는 정재황, 프랑스 대통령에 관한 2008년 헌법개정, 성균관법학 제21권 제1호, 2009.4., pp. 493-496.

11) 프랑스 헌법 제36조 “① 계엄선포는 국무회의 심의를 거친 데크레로 행하여진다. ② 계엄기간이 12일을 초과하는 경우 의회에서만 그 연장을 승인 할 수 있다.”

- 즉, 2007년 Edouard Balladur에 의해 주도된 헌법개정위원회는 프랑스 헌법 제36조를 개정하여 헌법에 계엄령(état de siège)과 긴급상태(état d'urgence)를 규정할 것을 제안한 바 있으며, 구체적으로는 조직법률(lois organiques)을 통해 계엄령과 긴급상태의 사용조건을 구체화하는 것이었음
- 따라서 이와 같은 기존의 헌법개정작업을 재검토하여 공적 자유(기본권)의 행사를 위태롭게 하지 않으면서, 일정한 기간 동안 적합한 수단을 사용하기 위한 헌법개정작업을 진행해야 한다고 판단하였음

▶ 입법적 노력

- 또한 프랑스 정부는 다음과 같은 중요한 입법적 노력을 시행하고자 함
- 즉, i) 비록 프랑스인으로 출생했다라도, 다른 국적을 가지고 있는 사람이 국가의 기본적 이익에 대한 침해를 하거나, 테러활동을 이유로 유죄판결을 받은 경우 프랑스 국적을 박탈할 필요성이 있음
- ii) 아주 엄격한 통제규정에 따르는 경우를 제외하고, 이중국적자가 테러와 관련된 위협을 나타내는 경우 이와 같은 이중국적자의 프랑스 영토로의 복귀를 금지할 필요성이 있음
- iii) 국제협정을 준수하면서 공적 질서와 국가적 안전에 특별히 중대한 위협을 나타내는 외국인을 보다 신속하게 추방하는 규정을 둘 필요가 있음
- iv) 조사기관 및 반테러 사법관에게 사법절차의 범주내에서 정보에 관한 법률에 의해 제공되는 모든 정보기술을 사용할 수 있도록 하는 법규정이 필요함
- v) 형사절차와 관련된 규정에서 가능한 한 테러 위협의 특수성이 잘 반영된 규정이 필요함
- vi) 조사자 및 사법관에게 무기거래를 막고, 관련된 형벌을 무겁게 하기 위하여 가장 고도의 조사수단을 보다 폭넓게 허용하도록 하는 법규정이 필요함
- vii) 경찰이 자신의 무기를 사용할 수 있는 경찰의 정당방어문제 및 그 조건에 대하여 심도 있는 논의가 반영된 법규정이 필요함

➤ 안전을 위한 무력수단의 증강

- 이와 같은 범규범적 고려외에 프랑스 대통령은 i) 지금부터 2년간 5000명의 경찰과 헌병대의 증원하여 테러리즘의 격퇴, 국경경비, 국가전체의 질서유지에 기여하도록 하는 조치, ii) 법무부장관이 2500개의 보충인력을 사용할 수 있도록 하는 조치, iii) 세관업무인력을 1000명 확대하는 조치, iv) 국방부의 정원을 감소하는 계획을 중단하는 조치의 실시를 선언하였음

III. 긴급상태를 연장하는 법률안의 입법이유 및 법률안의 주요내용



1. 법률안의 입법이유

- 법률안 이유서(exposé des motifs)¹²⁾에 나타난 법률안의 제정이유를 살펴보면 다음과 같음

➤ 상황적 요소

- 2015년 11월 13일 파리(Paris)에서 있었던 조직적 테러행위에 따라 프랑스 본토에 대한 긴급상태가 11월 14일 0시부터 2015년 11월 14일의 데크레¹³⁾를 통해 선언되었으며, 이와 같은 데크레의 선언은 제2차 세계대전이 끝난 뒤에 유럽에서 일어난 것 중 가장 사악한 행위인 연쇄 테러행위의 중대함, 그 동시적 성격 그리고 위협의 항구성과 국제적 상황에 기인함

➤ 새로운 법률의 필요성

- 이와 같은 긴급상태의 선언을 통해 도지사(préfet)는 언제든지 주거에서의 행정적 가택수색이 가능하게 되었고, 극장, 주점, 모든 성격의 모임장소의 일시적 폐쇄를 선언할 수 있게 되었으며, 이들 모임을 금지할 수도 있게 되었음. 그리고 내무부장관은 테러의 영향권에서 살고 있는 사람들의 거주 지정을 할 수 있게 되었음
- 그렇지만, 프랑스 영토에 대한 예기치 않은 수준의 위협의 지속됨에 따라 긴급상태를 12일 이상으로 연장할 필요성이 제기되고 있으며, 새로운 위협에 대처하는 데 있어 그 완전한 실

12) https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=70DD3B1D8173D8748CF2847B0B75B382.tpdila20v_2?idDocument=JORFDOLE000031493228&type=expose&typeLoi=&legislature=

13) Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031473404&fastPos=1&fastReqId=535472194&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>).

효성을 담보하고, 긴급상태 하에 실시된 조치들에 대한 효과적인 사법적 통제를 보장하기 위해, 1955년 법률의 일부 규정을 적합하게 하고, 현대화할 필요성이 제기되었음

- 구체적으로, 거주지정 장소로의 호송, 점검의무, 여권 또는 신분증서의 반환 또는 지정된 사람들과의 관계를 유지하는 것의 금지를 가능하게 하기 위해 1955년 법률에 규정된 거주지정 제도는 개정되어야 함. 그리고 행정기관이 명하는 가택수색의 경우 법률이 명시적으로 행정 소송법전의 일반법 규정에 이의신청절차를 규정할 필요도 있으며, 오늘날 더 이상의 정당성을 찾을 수 없는 - 예를 들면 언론 또는 출판에 대한 통제규정 - 일부규정의 폐지도 필요함

2. 법률안의 주요내용

- 정부제출법률안(proj et de loi)¹⁴⁾의 주요내용은 다음과 같음

▶ 긴급상태의 연장

- 법률안 제1조는 “1955년 4월 3일 법률(n°55-385)의 적용을 위한 2015년 11월 14일의 데크레(n°2015-1475)를 통해 선언된 긴급상태는 2015년 11월 26일부터 3개월 연장된다.”고 함으로써 긴급상태를 3개월 연장하도록 함

▶ 개정법률의 적용에 대한 근거규정

- 법률안 제2조는 “3개월의 기간 동안 본 법률 제4조 5°에 따라 개정된 다음에는 1955년 4월 3일 법률 제11조의 적용대신 본 법률 제4조 5°가 적용된다.”고 규정함으로써 긴급상태가 연장된 3개월의 기간 동안 개정법률이 적용되도록 하였음

▶ 3개월 전에 긴급상태가 종료되는 경우의 근거규정

- 법률안 제3조는 “이 기간이 종료되기 전에 국무회의에서 내려진 데크레를 통해 이 기간은 중단될 수 있다. 이 경우 이에 대해 의회에 보고한다.”고 규정함으로써 3개월의 기간이 종료되기 전에 국무회의의 데크레를 통해 긴급상태 기간이 종료가 가능함을 규정하고 있음

14) https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=70DD3B1D8173D8748CF2847B0B75B382.tpdila20v_2?idDocument=JORFDOLE000031493228&type=contenu&id=2&typeLoi=&legislature=

▶ 내무부 장관의 거주지정권, 거주지정자에 대한 명령권, 데크레를 통한 결사 및 사실적 단체의 해산, 가택수색권 등

▶ 법률안 제4조는 1955년 4월 3일 법률 가운데 내무부 장관의 거주지정권, 거주지정자에 대한 명령권 등을 다음과 같이 개정하였다.

- 1° 제6조 제1항은 다음 규정으로 대체된다. “내무부 장관은 자신이 정하는 장소내에서 제2조에서 언급한 데크레에 의해 정해진 지역에서 거주하며, 그 행동이 제2조에서 언급한 영토적 한계 내에서 안전과 공적 질서에 위협을 주는 것으로 생각하는 데 있어서 심각한 이유가 있는 모든 사람에 대한 거주지정을 할 수 있다. 내무부 장관은 경찰 또는 헌병대 부대로 하여금 거주지정 장소로 이와 같은 사람을 인도하게 할 수 있다. 뿐만 아니라, 전항에서 언급한 사람은 내무부 장관이 정한 거주지역에 24시간 당 8시간 내에 내무부 장관이 지정하는 시간대 동안 머물도록 강제될 수 있다.”
- 2° 제6조는 다음의 규정으로 보충된다. “내무부 장관은 거주 지정된 사람에게 다음과 같은 사항을 명할 수 있다. - 일요일이나 휴일이 포함된다는 점을 구체적으로 알리면서, 내무부 장관이 하루에 3번의 출석을 그 한계로 하여 정하는 빈도에 따라 주기적으로 경찰서 또는 헌병대에 출석할 의무. - 그리고 경찰서 또는 헌병대에 자신의 여권이나 자신의 신분을 증명하는 모든 문서의 제출. 이 경우 여권이나 자신의 신분을 증명하는 모든 문서를 제출한 자에게는 신분을 증명하는 수령증이 교부되며, 이와 같은 수령증에는 문서를 수령한 날과 수령한 문서의 반환방법이 기재된다. 제1항의 적용에 따라 정해진 장소에서 거주하도록 강제된 사람은 내무부 장관에 의해 그 행동이 안전과 공적 질서에 대한 위협이 되는 것으로 생각하는 데 있어 심각한 이유가 있어 기명으로 지정된 일부의 사람들과 직접적 또는 간접적으로 관계를 가지는 것이 금지될 수 있다. 이와 같은 금지는 더 이상 필요하지 않은 경우 또는 거주지정이 해제되는 경우 해제된다.”
- 3° 제6조 다음에 다음과 같은 제6-1조가 삽입된다. “제6-1조 국내 안전법전 제L, 212-1조의 적용에 관계없이 국무회의에서 내려진 데크레에 의해 다음의 결사 또는 사실적 단체는 해산된다. - 공적 질서에 대한 심각한 침해를 가하는 행위의 실시 또는 그 활동이 이와 같은 행위의 실시를 방조 및 교사한 결사 또는 사실적 단체 - 그 내부에 또는 그 일상적인 관계에서 제6조에 근거하여 전항에서 언급한 음모와 관계가 있다는 이유로 거주지정 조치가 내려

- 진 자들을 포함하는 결사 또는 사실적 단체 본 항의 적용에 따라 해산된 결사 또는 단체의 유지 및 재결성, 또는 이와 같은 유지 또는 재결성의 조직은 형법전 제Ⅳ권 제3절 제1장 제4섹션에 규정된 조건에 따라 처벌된다. 제14조의 예외로 본조에 근거하여 내려진 조치는 긴급상태가 종료할 때 그 효력이 계속해서 발생한다.”
- 4° 제7조는 다음과 같이 규정된다. “제13조에 규정된 형벌을 제외하고 본 법률에 근거하여 내려진 조치는 행정재판소법전 특히 제Ⅴ권에서 정한 조건에 따라 행정법원 판사에 통제에 속한다.”
 - 5° 제11조는 다음과 같이 규정된다. “제11조 긴급상태를 선언하는 데크레 또는 연장하는 법률은 명시적인 규정을 통하여 제8조에서 언급한 행정기관에게 그 장소가 안전 및 공적 질서에 대한 위험이 되는 행위를 하는 사람이 출입하는 것으로 생각할 진지한 이유가 있는 경우에 의원의 권한행사, 변호사, 사법관 혹은 기자의 직무활동에 사용되는 장소를 제외하고 언제든지 주거를 포함하여 모든 장소에서 가택수색을 명할 권한을 부여할 수 있다. 가택수색을 명하는 결정은 가택수색의 장소 및 시기를 구체적으로 기술한다. 영토적으로 권한 있는 검사는 지체 없이 이 결정을 통지받는다. 가택수색은 영토적으로 권한 있는 사법경찰관에 입회하여 행해진다. 가택수색은 거주자 또는 거주자가 없는 경우 거주자의 대표자 또는 두 명의 증인의 입회하여 진행된다. 가택수색이 이루어지고 있는 장소에 있는 정보시스템 또는 단말장치를 통해 이 정보시스템 또는 단말장치 또는 다른 정보시스템 또는 단말장치에 저장된 자료에 접근할 수 있다. 본조에 의해 규정된 조건에 따라 접근이 가능한 데이터는 모든 매체를 위해 복사될 수 있다. 가택수색을 하는 경우 보고서를 작성해야 하며, 이 보고서는 지체 없이 검사에게 통지된다. 본조의 규정은 위의 제2조에서 규정된 데크레에 의해 정해진 지역에서만 적용될 수 있다.”
 - 6° 제13조는 다음과 같이 규정된다. “제5조, 제8조 제9조를 위반하는 경우 6달의 금고 및 7500유로의 벌금에 처해진다. 제6조 제1항의 규정을 위반하는 경우 3년의 금고와 45000유로의 벌금에 처해진다. 제6조의 2항과 4개의 마지막 항을 위반하는 경우 1년의 금고와 15000유로의 벌금에 처해진다. 행정권이 규정된 조치를 직권으로 집행하는 것은 형벌규정의 존재에도 불구하고 보장될 수 있다.”고 함으로써 1955년 법률에 대한 전면적인 개정사항을 담고 있음. 특히 내무부 장관의 거주지정권, 거주지정자에 대한 명령권, 데크레를 통한 결사 및 사실적 단체의 해산, 가택수색권 등에 대한 개정을 규정하고 있음

IV. 법률안에 대한 영향평가



- 프랑스는 2008년 헌법개정 및 영향평가와 관련된 조직법률의 제정으로 정부제출법률안의 제출시 영향평가서가 의무적인 사항으로 규정되게 되었음¹⁵⁾
- 따라서 “긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률의 적용을 연장하고 그 규정의 실효성을 강화하는 법률안¹⁶⁾ 또한 정부제출법률안이기에 때문에 필수적으로 영향평가서가 필요함. 아래에서는 동법률안의 영향평가서의 주요내용에 대해 살펴보고자 함

1. 영향평가서의 전체적 구성

- 일반적으로 프랑스의 영향평가서에는 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행이라는 내용이 포함되어야 하지만,¹⁷⁾ “긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률의 적용을 연장하고 그 규정의 실효성을 강화하는 법률안”에 대한 영향평가서¹⁸⁾의 경우 아래에서 확인할 수 있는 바와 같이 간략화된 형태로 구성되어 있음

15) 이에 대한 소개로는 한동훈, 프랑스의 영향평가제도, 공법학연구 제13권 제4호, 2012.11., pp. 88-90 참조.

16) LOI n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

17) 영향평가서의 내용의 각각의 항목에 대한 설명으로는 한동훈, 프랑스의 영향평가제도, 공법학연구 제13권 제4호, 2012.11., pp. 93-96참조.

18) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015.

목 차

서론

제1부 : 현황 및 처방

1.1. 현황 및 긴급상황에 관한 법률의 적용

1.1.1. 현황

1.1.2. 적용

1.2. 헌법적 범주

1.3. 유럽연합의 국가의 법적 상태

1.3.1. 독일, 스페인, 포르투갈의 경우 취해질 수 있는 조치는 제한되어 있으며, 여러 기관의 각각의 권한은 명확하게 규정됨.

1.3.2. 벨기에, 이탈리아, 영국의 경우 구체적인 규정이 없어서 정부는 상황에 적합하고 어느 정도 의회에 중요한 역할을 부여하는 절차에 따라 조치를 취함.

제2부 : 고려되는 규정에 대한 분석

2.1. 법률이 추구하는 목적

2.2. 법률규정에 대한 검토

2.2.1. 거주지정에 관한 규정의 개정

2.2.2. 결사 및 사실상의 단체의 행정적 해산에 관한 특별체제

2.2.3. 긴급상태에 관한 법률에 근거하여 내려진 행정적 조치에 적용되는 소송체제의 개정

2.2.4. 행정적 가택수색체제의 수정

2.2.5. 출판, 라디오 방송, 영화상영 및 연극공연에 대한 통제의 폐지

2.2.6. 형벌 규정의 강화

제3부 자문활동 및 적용법규정의 목록

- 3.1. 의무적 자문활동
- 3.2. 적용법규정
- 3.3. 해외령의 적용

2. 영향평가서의 구체적 내용

▶ 서론

- 영향평가서의 서론 부분은 “긴급상태에 관한 1955년 4월 3일의 법률(n°55-385)이 60년 보다 더 오랜 과거에 알제리 전쟁에 의해 특징지워지는 아주 다른 정치적 상황속에서 제정되었으며, 동법률의 원칙은 아주 제한된 기간 동안에 예외적인 상황 – 즉 공적 질서에 대한 심각한 침해로부터 비롯된 절박한 위험 또는 그 성격 또는 중대함에 있어 공적인 재난의 성격을 나타내는 사건 – 에 대처하기 위해 행정부의 권한을 확대하는 것이었으며, 동법률은 예외적 상황에 대처하는 데 있어 상당히 유용하며, 상당히 드물게 동 법률이 적용된 점은 동 법률이 절대적으로 필요한 경우에만 적용되었다는 점을 보여주었다”는 점을 우선 언급함으로써 영향평가서의 대상이 되는 법률의 근원과 그 효용성에 대한 설명을 하면서, “동법률이 행정권에 일시적으로 부여하는 권력에 필요한 법적인 틀을 보장하면서 그 실효성을 담보하기 위해서는 동 법률이 제정된 이후 발생한 법적 사실적 변화에 동 법률을 적합하게 할 수 있는 몇 가지 개정하는 것이 바람직하다고” 지적하면서 법률안의 입법이유서와 유사하게 새로운 법률의 필요성에 대한 서술을 하였음¹⁹⁾

19) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 3.

➤ 현황 및 처방

▶ 현황 및 긴급상태에 관한 법률의 적용

- 프랑스의 법체계 내에서는 예외적인 상황에 대처하기 위해 행정부의 권한을 강화하고, 공적 자유를 제한하도록 하는 헌법 및 법률 등 여러 법적 규정이 존재함
- 우선 프랑스 헌법 제16조는 대통령에게 “공화국의 제도·국가의 독립·영토의 보전·국제협약의 집행이 심각하고 직접적으로 위협받고, 헌법에 의한 공권력의 정상적인 기능이 정지되는 경우에” “수상·양원의 의장·헌법재판소와 공식협의를 거친 후 필요한 조치를 취”할 권한을 부여함
- 그리고 헌법 제36조에 의해 규정되고 “외국의 전쟁 또는 무장반란으로 비롯된 목적의 위협이 있는 경우” 적용될 수 있는 계엄령은 본질적으로 예외적인 경찰권을 군대에 부여하는 것을 특징으로 하며, 절차적으로는 계엄령은 국무회의에서 결정되지만, 계엄령을 12일 이상 연장하는 경우 의회의 승인을 받아야 함
- 또한, 1955년 4월 3일 법률(n°55-385)에 따른 긴급상태는 “공적 질서에 대한 심각한 침해로부터 비롯된 절박한 위협이 있거나 또는 그 성격 또는 중대함에 있어 공적인 재난의 성격을 나타내는 사건이 있는 경우” 적용될 수 있음. 국무회의에서 내리는 데크레로 선언되는 긴급상태는 계엄령이 적용되는 지역적 영역의 범위내에서 민간 당국에게 사람의 통행 및 거주 규율, 대중에게 개방된 장소의 폐쇄 및 무기의 징발에 관한 예외적 경찰권을 부여하며, 긴급상태를 창설하는 데크레는 가택수색과 정보수단에 대한 통제의 분야에서 경찰권의 강화를 계획할 수 있음. 특히, 12일이 넘는 긴급상태의 연장은 단지 법률에 의해서만 허용될 수 있음
- 그런데 이와 같은 긴급상태에 대한 법규범은 지금까지 6번 적용되었음. 즉, i) 1955년 알제리 전쟁 중, ii) 1958년 알제(Alger)에서 있었던 1958년 5월 13일 사건 후, iii) 1961년 알제(Alger)에서의 장군들의 군사 쿠데타 이후 1963년 5월까지 되풀이 되었음(본토 전체가 적용되었음), iv) 1984년 누벨칼레도니아에서의 초기 폭동이후, v) 2005년 도시 폭동(일 드 프

랑스를 포함한 25개의 도)의 경우, vi) 2015년 파리에서 조직된 테러행위(본토 전체가 적용되었음)이 경우가 있음²⁰⁾

▶ **헌법적 범주**

- 헌법재판소는 누벨칼레도니와 그 부속령에서의 긴급상태에 관한 법률을 심사할 때 긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률이 헌법에 합치되는 지에 대해 판단을 하였음(Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances)
- 이 결정에서 프랑스 헌법재판소는 “비록 헌법이 제36조에서 명시적으로 계엄령을 목표로하였지만, 그렇다고 해서 헌법은 자유의 요청과 공적 질서의 보호를 조화하기 위하여 입법자가 긴급상태 체제를 규정할 가능성을 배제하는 것은 아니다. 따라서 1958년 10월 4일 헌법이 긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률을 폐지하게 하는 것은 아니며, 제5공화국 헌법의 영향을 받아 개정되었다.”고 판시하였음
- 게다가 국사원의 급속심리판사(juge des référés)는 2005년 11월 9일에 1955년 4월 3일 법률을 적용하는 2005년 11월 8일의 공화국 대통령의 테크레와 1955년 4월 3일 법률의 적용에 관한 같은 날의 수상의 테크레의 집행을 중단하는 것을 그 목적으로 하는 2개의 청원(requêtes)을 제소받았음
- 이 사건에서 국사원의 급속심리판사(juge des référés)는 1955년 4월 3일 법률이 대상으로 하고 있는 위기 또는 위협의 성격과 중대함을 고려하여 긴급상태 체제를 사용할 것을 선택한 점과 그 영토적 적용범위를 정한 점에 있어서 국가원수가 가지는 폭 넓은 판단권을 강조하면서, 2005년 10월 27일 이후의 도시 폭력의 지속적 악화, 이들 폭력이 본토의 상당 부분에 전파되었다는 점 및 공적 안전에 대한 침해를 고려하여 다투어지는 위의 테크레가 긴급상태 체

20) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 3-4

제에 전체 프랑스 본토로 무한이 확장되는 적용영역을 부여한다는 청구이유는 이와 같은 행위의 적법성과 관련하여 심각한 의심을 초래하지 않는다고 판시한 바 있음²¹⁾

▶ 유럽연합의 국가의 법적 상태

① 독일, 스페인, 포르투갈의 경우 취해질 수 있는 조치는 제한되어 있으며, 여러 기관의 각각의 권한은 명확하게 규정됨

- 전체적으로 살펴보면, 독일의 경우 “국내 위기상태에” 관한 기본적 법률의 규정은 어떠한 법률을 목표로 하지 않지 않기 때문에 관련 규정은 간략함. 반면에 위기조치에 대한 이탈리아와 포르투갈의 헌법규정은 이와 같은 조치를 사용하는 것을 정당화하는 상황, 이와 같은 조치의 실시절차 및 그 효과를 구체적으로 규정한 특별한 법률에 의해 발전되어 왔음. 프랑스의 긴급상태와 가장 비교될 수 있는 법규정은 스페인의 예외상태 그리고 포르투갈의 긴급상태에 관한 법규정임

- i) 독일의 경우 국내의 긴급상태의 확인은 연방의회를 벗어나지만, 기본권의 전면적 중단을 초래할 수 없음

- 독일의 경우 국내의 긴급상태는 관계되는 란트(Land) 또는 연방정부에 의해 확인되며, 의회는 개입하지 않지만, 정부를 전복할 가능성을 보유하고 있음. 국내의 긴급상태의 확인이 야기하는 효과는 자동적임. 즉, 위협을 받는 란트(Land)는 다른 국가(Länder)의 경찰과 연방경찰의 개입을 획득하며, 필요한 경우 연방정부는 문제가 되고 있는 란트(Land)의 경찰권 뿐만 아니라 다른 국가(Länder)의 경찰권을 지휘하고, 연방경찰을 개입시키고, 나아가 무력을 사용함으로써 질서회복의 책임을 담당함

- 그리고 기본적 법률이 기본권에 대한 제한은 단지 통신의 비밀에 대한 권리 및 통행의 자유에 대해서만 행해질 수 있다고 구체적으로 규정하고 있기 때문에 일부의 기본권은 제한될 수 있음²²⁾

21) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 4.

22) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 4-5.

- ii) 스페인과 포르투갈의 법률은 의회에 상당한 재량을 부여하며, 어떠한 범위내에서 여러 기본적 권리가 중단될 수 있는지를 구체적으로 규정함
 - 우선 의회의 지위와 관련하여 스페인의 경우 예외상태의 선언은 하원(Congrès des députés)의 승인이 있을 후 국무회의에서 내려지는 데크레에 따라 이루어짐. 정부가 제출하는 승인요구는 중단이 고려되는 권리들, 이와 같은 권리중단에 따라 허용된 조치, 예외 상태가 관계되는 지역 및 예외 상태의 기간에 대한 구체적인 내용이 포함되며, 하원(Congrès des députés)은 정부의 승인요구를 수정할 수 있음
 - 따라서 의회의 승인은 예외 상태의 원칙 뿐만 아니라, 내용 또한 그 대상으로 하며, 의회가 개최되어 있는 않는 경우 즉각적으로 소집됨. 필요한 경우 이와 같은 권한을 담당하는 것은 바로 상임의원단(députation permanente)임
 - 한편, 포르투갈의 경우 긴급상태의 선언은 공화국 대통령의 권한에 속하지만, 공화국 대통령은 정부에 자문을 구해야 하며, 공화국 의회(l'Assemblée de la République)의 승인을 얻어야 함. 공화국 의회가 긴급하게 소집될 수 없는 경우, 상임위원회에 긴급상태의 선언에 대한 승인을 함. 그러나 공화국 의회에 가능한 한 빨리 상임위원회의 승인을 확인해야 함. 스페인과 동일하게 의회의 승인은 긴급상태의 원칙 뿐만 아니라, 취해질 수 있는 조치의 성격 또한 그 대상으로 함
 - 그리고 기본권 중단에 대한 제한들과 관련하여, 스페인과 포르투갈의 법률은 이 점에 대해서 특별히 명료함. 스페인과 포르투갈의 법률은 비례성의 원칙을 규정하고 있으며, 취해진 조치들은 그 기간 및 적용범위, 그리고 그 폭과 관련하여 아주 최소한으로 제한되어야 함을 요구하고 있음
 - 스페인과 포르투갈의 법률은 어떠한 상황에도 일부의 기본권 - 예를 들면, 스페인의 경우 정당과 노동조합의 집회의 자유, 포르투갈의 경우 방어권 - 은 중단되지 않음을 규정하고 있음. 뿐만 아니라, 스페인과 포르투갈의 법률은 헌법이 일시적으로 중단을 인정하고 있는 기본권의 경우 고려될 수 있는 제한의 폭을 구체적으로 규정하고 있음²³⁾

23) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 5-6.

② 벨기에, 이탈리아, 영국의 경우 구체적인 규정이 없어서 정부는 상황에 적합하고 어느 정도 의회에 중요한 역할을 부여하는 절차에 따라 조치를 취함

- i) 벨기에의 입법적 위임

- 벨기에의 경우 입법자는 “특별한 권력” 또는 “예외적 권력”에 관한 법률을 채택함으로써 국왕에게 상당한 권력을 위임할 수 있으며, 이와 같은 법률은 집행권에 상당한 행동의 자유를 부여함. 왜냐하면, 이와 같은 법률의 목적은 아주 일반적인 표현으로 규정되기 때문임. 게다가 예외적 권력에 관한 법률에 근거하여 내려진 명령(arrêté)은 법률의 효력이 있음
- 반면에, 특별한 권력에 관한 법률에 따라 내려진 명령은 입법자에 의해 승인되지 않는 한 행정명령의 성격을 가짐. 그렇지만, 이와 같은 입법자의 승인이 예정되지 않는 경우 특별한 권력에 관한 법률에 따라 내려진 명령은 유효하며, 다른 명령의 법적인 효과 우월한 효과를 가짐. 왜냐하면, 특별한 권력에 관한 법률에 따라 내려진 명령은 특별한 권력이 부여된 영역에서 법률규정을 폐지, 보충, 개정 또는 대체할 수 있기 때문임²⁴⁾

- ii) 이탈리아의 긴급상태

- 이탈리아의 경우 시민적 보호의 국가서비스 제도를 규정하는 1992년 법률은 자연재해에 대한 대처뿐만 아니라, “예외적인 수단과 권력”을 요구하는 “다른 사건”이 있는 경우에도 국무회의에 긴급상태를 선언할 권한을 부여함
- 관련 데크레는 사건의 성격에 엄격하게 적합해야 하며, 어떠한 최대한의 기간도 규정되지 않는 긴급상태의 기간 및 적용범위를 구체적으로 규정하고 있음
- 긴급상태의 효과는 국무회의의 장 또는 내무부 장관이 긴급상태의 선언 명령을 적용하기 위해 내리는 명령에 따른 필요성에 따라 정해짐. 이와 같은 명령은 그 당시 유효한 법률 규정을 위반할 수 있음²⁵⁾

24) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 6.

25) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 6.

- iii) 영국의 예기치 못한 시민적 사건에 관한 법률
 - 예기치 못한 시민적 사건에 관한 2004년의 영국법률은 집행권에 위기상황의 경우 상황에 적합한 모든 조치를 취하는 것을 허용함. 최장 30일까지 유효한 이와 같은 조치들은 7일 내에 의회의 승인을 얻지 못하는 경우 무효가 됨
 - 예기치 못한 시민적 사건에 관한 2004년의 영국법률의 범주에서 위기를 예방하고, 통제하고, 제한할 수 있는 모든 조치들은 비례성의 원칙을 준수하는 조건하에 취해질 수 있음. 뿐만 아니라, 취해진 조치들은 여러 제한들에 종속됨. 따라서 이와 같은 조치들은 형사절차를 변경할 수 없으며, 분명하게 취해진 조치를 준수하지 않는 것과 관계되는 범죄의 경우를 제외하고, 새로운 범죄를 창설할 수도 없음²⁶⁾

➤ 고려되는 규정에 대한 분석

▷ 법률이 추구하는 목적

- 본 법률안은 본 법률의 실효성이 증대하도록 함으로서 행정권에 일반법의 과도한 권력을 부여하는 법률을 통해 긴급상태의 연장뿐만 아니라 1955년 법률규정을 현재 요망되는 분명함에 적합하게 하는 것을 그 목적으로 함
- 즉, 질서와 공적안전의 유지 및 복구와 관련된 필요성과 공적 자유의 보호간의 조화는 입법자의 권한이며, 이들 규정의 실시를 정당화하는 예외적 상황을 고려함
- 특히, 본 법률안은 거주지정을 허용하는 기준을 채택하고, 거주지정의 대상이 되는 사람들을 경호할 권한을 규정하고, 이들을 점검하도록 하며, 이들이 정해진 사람들과 관계를 맺는 것을 금지함
- 그리고 본 법률안은 거주지정과 관련된 소송체계를 일반법에 적응시킴으로써 거주지정과 관련된 소송체계를 단순화하였으며, 또한 가택수색의 적용영역을 명확히 하고, 필요한 절차적 보장을 규정하고, 가택수색 동안에 관계자를 억류할 수 있는 규정을 설치하고, 정보시스템을 수색할 수 있도록 규정함으로써 긴급상태에 관한 법률체제하에 행해진 가택수색제도를 명확하게 하였음

26) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 6-7.

- 마지막으로 본 법률안은 법률규정의 위반시 형사적 제재를 강화하였음²⁷⁾

▶ 법률규정에 대한 검토

① 거주지정에 관한 규정의 개정

- 본 법률안은 공공 질서에 위협을 나타내는 외국인에 대해 외국인의 입국 및 체류 및 망명권 법전에 규정된 것과 비교될 수 있는 체제를 적용함으로써 거주지정을 보다 효과적으로 하고, 실제적으로 하기 위하여 1955년 법률 제6조에 규정된 거주지정에 관한 규정을 채택 및 강화하였음
- 실제로 본 법률안의 규정은 기동대가 상당히 강력하게 결집되는 상황속에서 거주지정이 적용되는 사람의 이동의 자유를 제한하고, 위협한 것으로 간주되는 다른 사람들과의 관계를 맺는 능력을 제한하는 것을 그 목적으로 함. 그리고 본 법률안은 내무부장관과 기동대에 관계되는 사람이 거주지정의 범위내에서 활동하는 것에 대한 통제를 위한 수단을 부여함으로써 충분한 실효성을 보장하는 것을 그 목적으로 함²⁸⁾
- i) 기준을 적합하게 함
 - 본 법률안은 법률안의 목적과 위협의 현재성에 보다 잘 대처하기 위하여 상당히 제한적인 것으로 이해될 수 있는 “그 활동이 안전과 공적 질서에 위협한 것으로 드러난 모든 사람”이라는 표현을 그 행동 또는 그 빈번한 출입, 말, 계획을 통해 경찰 및 정보기관의 주의를 요청하는 사람을 포함할 수 있는 표현인 “그 행동이 안전과 공적 질서에 위협이 되는 것으로 생각할 진지한 이유가 있는 모든 사람”으로 대체함으로써 거주지정의 적용영역을 변화시켰음
 - 따라서 테러행위를 준비하는 것으로 의심을 받는 사람의 경우 그 행위가 안전과 공적 질서에 대해 결코 위협한 것으로 드러나지 않아도 수집된 정보는 테러준비에 대한 명령을 내릴 수 있음²⁹⁾

27) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 8.

28) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 8.

29) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 8-9.

- ii) 거주지정의 장소를 적합하게 함

- 본 법률안은 내무부 장관에 의해 정해져야 하는 거주지정을 가리키는 표현을 구체화하였음. 즉, “내무부장관이 지정하는 장소”라는 표현은 외국인의 입국 및 체류 및 거주지정된 외국인을 위한 망법권 법전 제L.561-1조의 표현과 동일하며, 이와 같은 법문의 표현은 “영토적 구역 또는 정해진 장소”를 규정하는 1955년 법률의 표현보다 유연함
- 따라서 제안된 법문의 표현은 알려지고, 실천된 정의와 접근됨으로써 채택된 지리적 범위를 정할 수 있게 함³⁰⁾

- iii) 호송권의 도입

- 거주지정의 장소가 필요한 경우 거주지정된 사람이 일상적으로 거주하는 곳인 외에도 선택될 수 있기 때문에 본 법률안은 내무부 장관에게 거주지정 조치의 실행을 보장하기 위하여 경찰권을 통해 관계자를 현장에서 호송할 수 있는 권한을 부여함
- 기동대에게 거주지정된 장소까지 거주지정자를 호송할 수 있게 하는 규정은 1789년 인권선언 제2조³¹⁾와 제9조³²⁾가 의미하는 신체의 자유에 대한 침해로 간주될 수 있으며, 필요한 엄격성의 원칙을 준수해야 함³³⁾
- 따라서, 이와 같은 조치는 거주지정자를 이동을 위해 엄격하게 필요한 시간으로 제한된 것으로 이해되어야 하며, 이와 관련하여 프랑스 헌법재판소는 이미 공적 질서를 이유로 취해진 단기간의 구속적 조치는 사법권의 개입을 수반하지 않는다는 점을 인정하였음(예를 들면, 2012년 6월 8일의 결정(n°2012-253 QPC))^{34) 35)}

30) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 9.

31) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제2조 “모든 정치적 결사체의 목적은 인간의 자연적이며 훼손될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리는 자유·소유권·안전 및 압제에 대한 저항 등이다.”

32) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제9조 “누구든지 유죄로 선고되기 전까지는 무죄로 추정되기 때문에 체포하는 것이 불가피하다고 판단된 경우라도 그 신병을 확보하기 위하여 필요하지 않은 모든 가혹행위는 법률에 의해서 엄중하게 억제되어야 한다.”

33) “1789년 인간과 시민의 권리선언”(Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789)은 단순히 과거의 권리선언이 아니라 현재 실질적으로 프랑스 제5공화국 헌법을 구성하는 헌법전으로 기능하고 있으며, 프랑스 헌법재판소 또한 사전적·사후적 위헌법률심사(question prioritaire de constitutionnalité, QPC)에 있어서 심사기준으로 삼고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 헌법재판연구원, 1789년 인간과 시민의 권리선언의 헌법적 의미, 2014 참조.

34) Décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012.

35) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 9.

- iv) 정해진 시간 동안 거주지정 장소에 실제로 있을 것을 강제할 수 있도록 함
 - 본 법률안은 내무부 장관이 거주지정된 사람에게 자신이 지정한 거주장소에서 24시간당 8시간의 제한내의 시간동안 머물도록 의무를 명할 수 있도록 함
 - 이와 같은 규정은 거주지정된 사람이 이 시간 동안 자신의 거주지 내부에 있도록 하며, 이에 따른 의무는 거주지정된 사람의 감시를 담당하는 기동대의 업무를 경감함
 - 그리고 기간의 제한성을 고려한 이와 같은 규정은 프랑스 헌법재판소가 인정한 예외의 영역에 포함됨³⁶⁾
- v) 점검을 강제할 수 있도록 함
 - 본 법률안은 하루에 3번의 출두라는 한계내에서 정해진 주기에 따라 경찰서에 출두할 의무를 부가함
 - 그런데 외국인에 대한 사법적 거주지정 또는 행정적 거주지정에서 규정된 이와 같은 의무 부가의 가능성은 기동대의 과도한 동원 없이 거주지정자의 출두를 보장할 수 있으며, 거주지정의 다른 방식과 같이 행정적 가치분 절차는 행정판사로 하여금 긴급하게 이 규정을 선고할 수 있도록 함³⁷⁾
- vi) 여권 및 신분관련 서류의 박탈을 강제할 수 있도록 함
 - 국내 사법질서내에서 여권 및 신분증의 박탈을 수반한 출국금지(국내안전법전 제 L.224-1조)의 도입은 프랑스인이 자신의 조국으로 돌아오는 것을 막을 수 없다는 점과 프랑스인의 출국이 다시 프랑스로 돌아올 때 보다 위험하게 하는 익숙함의 기회를 방지할 필요성 때문에 필요함. 또한 긴급상태의 특별함과 그 시간적 제한성의 고려하여 거주지정자에게 여권, 신분증, 신분서류를 박탈할 수 있도록 하는 규정은 필요함
 - 그리고 거주지정의 다른 방법과 같이 행정적 가치분 절차는 행정판사로 하여금 긴급하게 이 규정을 선고할 수 있도록 함³⁸⁾

36) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 9-10.

37) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 10.

38) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 10.

- vii) 관계를 맺는 것을 금지할 수 있도록 함

- 뿐만 아니라, 동법률안은 내무부 장관에게 거주지정된 사람에게 직접적 또는 간접적으로 그 행동이 안전과 공적 질서에 대해 위협이 되는 것으로 생각할 진지한 이유가 있어서 특히 지명된 사람들과의 관계를 맺는 것을 금지할 수 있도록 함
- 그런데 정보기관이 추적한 망의 경우 내무부 장관이 거주지정된 사람에게 안전과 공적 질서에 대한 침해를 하는 행위를 준비할 수 있을 사람이라고 믿을 만한 이유가 있는 사람과의 관계를 금지하도록 명령할 것을 허용할 필요가 있음
- 그리고 거주지정의 다른 방법과 같이 행정적 가치분 절차는 행정판사로 하여금 긴급하게 이 규정을 선고할 수 있도록 함³⁹⁾

② 결사 및 사실상의 단체의 행정적 해산에 관한 특별체제

- 본 법률안은 긴급상태에 관한 법률에서 “공적 질서에 대한 심각한 침해를 하는 행위의 위임에 가담하거나 그 활동이 이와 같은 행위의 위임을 촉진 또는 야기하는 결사 또는 사실상의 단체, 그리고 그 내부 또는 일상적 관계에서 제6조에 근거하여 전항에서 언급한 음모와 관계된다는 이유로 거주지정조치가 내려진 사람을 포함하는 결사 또는 사실상의 단체”를 해산할 수 있도록 하는 규정을 설치하였음

- 결사 및 사실상의 단체의 해산에 대해서는 일반법(국내안전법전 제L.212-1조)에 규정되어 있음. 즉, “1° 거리에서 무장시위를 선동하는, 2° 그 형태나 군사적 조직을 통해 전쟁 또는 군대의 성격을 가지는, 3° 국토전체에 대한 침해 또는 힘을 통해 정부의 공화국적 형태에 대해 범죄를 시도하는 것을 그 목적으로 하는, 4° 그 활동이 공화국의 합법성의 회복에 관한 조치를 저지하는, 5° 적과 협력하여 국가원수를 비난하는 것을 그 목적으로 사람들을 규합하거나 이와 같은 협력을 찬양하는 것을 그 목적으로 하는, 6° 출신 또는 어떤 민족, 국가, 인종, 일정한 종교에 가입하였거나 하지 않았다는 이유로 어떤 개인 또는 집단에 대한 차별, 증오 또는 폭력을 선동하거나, 이와 같은 차별, 증오, 폭력을 정당화 또는 고무하는 것을 목적으로 하는 사상 또는 이론을 전파하는, 7° 프랑스 영토에서 또는 프랑스 영토에서부터 프랑스에서

39) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 10-11.

또는 외국에서의 테러행위를 선동하는 것을 목적으로 테러음모에 전념하는 모든 결사 또는 사실상의 단체는 국무회의의 데크레를 통해 해산된다. 본 조의 적용에 따라 해산된 결사 또는 단체의 유지 또는 재건, 또는 이와 같은 유지 및 재건의 조직, 그리고 전쟁단체의 조직은 형법전 제Ⅳ권 제Ⅲ절 제Ⅰ장의 섹션 4에 규정된 조건에 따라 처벌된다.”

- 그런데 긴급상태의 상황에서 법적으로 또는 사실적으로 질서와 공적 안전에 대한 심각한 위협을 나타내는 활동을 위한 병참기지 또는 모병의 중심지의 구실을 하는 결사 또는 사실상의 단체에 대한 투쟁은 아주 특별한 심각함을 가짐
- 하지만 국내안전법전 제L.212-1조는 특히 결사의 자유와 관련된 헌법적 보호를 고려하여 결사 또는 사실상의 단체에 대한 해산을 위해서는 아주 제한적임. 그리고 질서와 공적 안전에 대한 심각한 위협으로 나타나는 어떤 목적에 대해 긴장된 지도자를 보호하는 어떤 결사에 맞서 이와 같은 조직에 그 구성원의 일부의 행위를 전가하는 것은 상당한 어려움이 있음
- 따라서 긴급상태의 적용의 범주에서 채택된 이와 같은 공식화는 공적 질서에 대한 심각한 침해를 초래하고 그 활동이 이를 촉진 및 야기하는 행동권한에 대한 조직의 참여를 받아들이는데 있어 보다 유연성을 가질 수 있음
- 그리고 본 조항의 적용에 따른 해산조치의 대상이 되는 결사 또는 단체는 유지 또는 다시 만들어져서는 안되기 때문에 형법전 제431-5조가 적용됨⁴⁰⁾

③ 긴급상태에 관한 법률에 근거하여 내려진 행정적 조치에 적용되는 소송체제의 개정

- 긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률 제7조는 “제5조 또는 제6조의 적용에 따라 내려진 조치 중의 하나의 대상이 되는 모든 사람은 이와 같은 조치의 철회를 요구할 수 있다. 이와 같은 요구는 도위원회에 의해 지명된 도위원회의 대표자를 포함하는 자문위원회에 종속된다. 자문위원회의 구성, 지명방법, 운영조건은 국사원의 데크레로 정해진다. 위의 모든 사람들은 위의 제1항의 결정에 대해 소관행정법원에 월권소송을 제기할 수 있다. 소관행정법원은 제소한 달에 결정을 내린다. 항소하는 경우 국사원의 결정은 항소후 3개월 내에 내려진다. 위의

40) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 11-12.

법원에 의해 전항에 의해 정해진 기간내에 결정이 내려지지 않는 경우 제5조 또는 제6조의 적용에 따라 내려진 조치는 집행이 중단된다.”고 규정함

- 따라서 긴급상태에 관한 법률은 조치의 취소를 요구하는 조항과 자문위원회의 사전적 심사 요구의 조항을 통해 행정권에 의해 어떤 사람에게 부가된 통행의 제한 또는 거주지정에 대한 보장을 도입하였음. 그러나 이와 같은 자문적 절차는 비록 1955년에는 하나의 보장으로 간주 될 수 있었지만 그 이후 발전하지 않았음
- 그런데 행정법원에서의 가치분에 관한 2000년 6월 30일의 법률(n°2000-597)은 긴급한 경우 행정법원의 판사에게 왕래의 자유를 구성하는 근본적 자유에 대한 심각한 침해 명백하게 불법적인 행정적 조치를 줄 것을 요구할 수 있는 자유적 가치분(référé-liberté)절차를 창설 하였음
- 따라서 행정법원 판사는 48시간내에 결정을 내려야 할 의무가 있으며, 동일한 법률은 긴급 하거나 다투고 있는 행정법원의 결정의 합법성에 대해 심각한 의심이 있는 경우 청구인에게 결정의 중단을 요구하는 것을 허용함. 또한 긴급상태에 관한 법률에 의해 규정된 특별규정은 일반법의 전개를 고려하면 일반법 보다 덜 보호하는 것으로 판단됨
- 이와 관련하여 본 법률안은 긴급상태에 관한 법체계하에 내려진 행정결정에 적용되는 소송 체제와 일반법체계간의 통합을 제안하고 있으며, 구체적으로 본 법률안 제4조 5°는 1955년 법률에 의해 실시된 특별조치가 행정소송법전의 규정을 위해 폐지됨을 규정함
- 이와 같은 선택은 현재의 법규정 보다 자유를 보호하는 것으로 간주되어야 함. 1955년 법률이 도에서의 체류금지 또는 거주지정결정의 철회요구에 대한 소송방법만을 규정하였음에 반해 지금부터 법률의 전체조치는 행정법원에 종속됨. 뿐만 아니라, 소송은 자문위원회에 의한 심사를 대체하였음. 마지막으로, 1955년 법률에 규정된 기간은 지방행정법원의 경우 1달, 국사원에 대한 항고의 경우 3달임. 그런데 자유적 가치분(référé-liberté)절차와 관련하여 판단의 기간은 48시간으로 제한되어있으며 이는 개인의 자유를 보다 보장하는 것으로 판단됨⁴¹⁾

41) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 12-14

④ 행정적 가택수색체제의 수정

- 이 규정은 도지사가 24시간 내내 긴급상태와 관련된 예외적 상황을 고려하여, 가택수색을 명할 수 있도록 함

- i) 행정적 가택수색 : 행정적 질서유지의 목적을 위한 조치

- 이와 같은 가택수색의 성격은 토론을 야기함. 만약 행정적 가택수색의 법규정의 생성에 머문다면, 행정적 가택수색은 원래 도지사에게 사법경찰권을 부여하는 형사예심법전 제 10조의 규정에 따라 정해진 방법에 따라 이루어져야 함
- 2005년 국사원은 1993년 1월 4일 법률(n°93-2)에 의해 이 규정을 폐지하는 것은 내무부장관 또는 사법경찰관을 가지고 있는 부서의 장의 권한 행사에 대해 사법경찰관에 대한 통제를 면하게 하지는 않는다고 판단하였음
- 게다가 모든 행정적 가택수색은 어떤 사람이 범죄를 저지르거나, 시도하거나, 범죄행위를 저지르기 위해 준비하거나 또는 범죄조사에 유용한 정보를 제공할 수 있는 것으로 생각될 수 있는 상황증거가 나타날 때 사법적이 됨
- 그러나 만약 이와 같은 조치의 목적성에 그친다면, 1955년 법률이 일정한 경우 도지사의 행정경찰권을 확대하기 때문에 이는 부인할 수 없는 행정 경찰적 조치가 됨. 사법경찰관이 입회하여 행해지고, 검찰관의 증거조사가 이루어진다 하더라도, 가택수색조치는 사법재판관에 의해 허용되지 않음(프랑스 헌법재판소의 1987년 1월 23일 결정(n° 86-224 DC))
- 그리고 행정경찰적 조치의 범주내에서 전화기의 정보자료 또는 내용의 포착은 사법권이 그 존중을 보장하는 개인적 자유의 영역에 속하지 않음. 사적 주거, 통신비밀의 불가침과 사생활의 존중의 원칙은 1789년 인권선언 제2조⁴²⁾ 및 제4조⁴³⁾에 의해 보장되며, 개인적 자유(liberté individuelle)와 구별되는 인격적 자유(liberté personnelle)의 원칙과 결부됨
- 이와 관련하여 프랑스 헌법재판소는 정보에 관한 법률과 관련하여 이와 같은 조치는 개인적 자유를 침해하지 않는 그리고 사생활의 존중과 주거의 불가침성에 대해 명백히 과도한 침해를 하지 않는 행정경찰적 조치라 판시하였음

42) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제2조 “모든 정치적 결사체의 목적은 인간의 자연적이며 훼손될 수 없는 권리를 보전함에 있다. 이러한 권리는 자유·소유권·안전 및 압제에 대한 저항 등이다.”

43) 1789년 인간과 시민의 권리선언 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.”

- 따라서 1955년 법률의 행정적 가택수색은 행정경찰적 조치임⁴⁴⁾
- ii) 적용영역 : 모든 장소로 확대
 - 1955년 입법자의 의도는 주거가 가장 보호되는 장소이기 때문에 모든 장소에서의 가택수색을 허용하였음. 동 법률에 대한 현재의 해석은 단지 주거에 대한 가택수색만을 제한하는 것으로 보일 수 있으며, 이와 같은 해석은 차량은 제외하는 것으로 이해될 수 있음. 따라서 본 법률안은 본 규정의 엄격한 해석이 일부의 장소를 제외하지 않도록 하기 위하여 “모든 장소들”에 대한 가택수색을 명시하였음
 - 그렇지만 의원들의 위임권력의 행사, 변호사, 법관 또는 언론인의 직업적 활동을 위한 장소는 이와 같은 활동의 특성 및 보호되는 성격을 감안하여 본 규정의 적용영역에서 제외됨⁴⁵⁾
- iii) 절차적 명확성
 - 가택수색이 인격적 자유에 대한 침해를 초래할 소지가 있기 때문에 이를 명확하게 규정하는 것이 필요함. 따라서 본 법률안은 이와 같은 예외적 체제가 어떤 장소를 그 행위가 안전과 공적 질서에 대한 위협이 되는 사람이 자주 출입하는 것으로 생각될 진지한 이유가 있는 경우에만 적용될 수 있도록 규정하였음
 - 따라서 도지사는 이와 같은 조치를 결정하고, 가택수색의 장소 및 시기를 구체적으로 정하며, 지체없이 가택수색 결정을 해당장소의 검사에게 알리는 것을 감독함
 - 그리고 이와 같은 절차는 사법적 가택수색을 위한 형사절차법전에 의해 규정된 절차와 공통점을 가지며 위협의 방지를 위해 행정적 경찰의 범주에서 가택수색이 행해짐. 따라서 이와 같은 가택수색은 영토적으로 관할권이 있는 사법경찰관의 입회하에 실시되어야 하며, 사법경찰관의 입회는 있을 수 있는 위반을 확인하도록 함. 또한, 이와 같은 조치들은 거주자의 입회하에 또는 그 대표자나 두 명의 증인의 입회하에 실시 및 진행되며, 이와 같은 활동에 대해서는 보고서가 작성되어야 하며, 도지사는 지체없이 그 부분을 검사에게 통지함⁴⁶⁾

44) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 14-16.

45) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 16.

46) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 16.

- iv) 정보자료

- 본 법률안은 가택수색을 하고 있는 장소의 정보자료에 대한 접근권을 규정하고 있음. 이와 같은 규정은 긴급상태에 관한 법률의 범주에서 정보시스템에 대한 수색을 위해 필요함
- 비록 1955년 법률의 가택수색의 개념이 어떤 매체에 관계없이 주거에서 획득할 수 있는 모든 정보에 대한 접근을 포함하고 있지만, 이에 대해 구체적으로 명시하는 것이 바람직하기 때문임⁴⁷⁾

⑤ 출판, 라디오 방송, 영화상영 및 연극공연에 대한 통제의 폐지

- 긴급상태에 관한 법률 제11조 2°의 규정은 해당 도에서 내무부장관 또는 도지사가 “모든 성격의 언론 및 출판물에 대한 통제 그리고 라디오 방송, 영화상영, 연극공연에 대한 통제를 보장하기 위한 모든 조치를 취할 수 있도록” 규정하고 있음. 이와 같은 규정이 적용되기 위해서 긴급상태를 선언하는 데크레 또는 이를 연장하는 법률은 명시적인 규정을 통해 이를 구체적으로 규정하는 것이 필요함
- 따라서 이와 같은 통제권의 적용규정이 폐지되었기 때문에 본 법률안을 이를 연장하고자 함⁴⁸⁾

⑥ 형벌 규정의 강화

- 긴급상태에 관한 법률규정의 위반에 대한 형사적 제재는 최초의 법률에서 직접적인 근거를 가지며, 그 결과 형량은 개정되지 않았음
- 따라서 벌금은 “11유로에서 3750유로까지” 규정되어 있음에 반해, 금고형은 “8일에서 2개월”로 규정되어 있으며, 여러 범죄에 부과되는 형벌을 채택하였으며, 그 결과 이와 같은 형벌은 행한 범죄의 중대성에 비례하게 되었음⁴⁹⁾

47) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 17.

48) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 17.

49) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 18.

- i) 2.2.6.1. 6개월의 금고와 7,500유로의 벌금에 처해지는 위반행위
 - 다음과 같은 위반행위의 경우 6개월의 금고와 7,500유로의 벌금에 처해짐. 즉, - 정해진 장소와 시간에 사람 및 차량의 통행금지(제5조1°), - 어떤 사람의 체류가 규정된 보호 및 안전지역(제5조2°), - 어떤 방법이건 공권력의 활동을 방해하고자 하는 어떤 사람을 도의 전체 또는 일부분에서 체류를 금지함(제5조3°), - 공연장, 음료판매장 그리고 모든 성격의 회합장소의 일시적 폐쇄 그리고 무질서를 초래하거나 유지하는 모임의 금지(제8조), - 제1, 제4, 제5분류의 부기의 회수(제9조)
 - 1955년 4월 3일 법률 제13조는 이와 같은 위반행위는 8일에서 2개월의 금고와 11유로에서 3,750유로의 벌금에 처해짐을 규정하였음. 형벌개별화의 원칙에 따라 판사가 항상 최소한의 형벌을 선고할 수 있도록 하기 위해 최고형을 정하는 것이 현재의 관행에 더욱 부합함⁵⁰⁾
- ii) 2.2.6.2. 3년의 금고와 45,000유로의 벌금에 처해지는 위반행위
 - 거주지정에 대한 위반은 3년과 45,000유로의 벌금에 처해짐. 이와 같은 형벌은 외국인의 거주지정위반 또는 영토에서의 출국금지위반의 경우에 처해짐⁵¹⁾
- iii) 2.2.6.3. 1년의 금고와 15,000유로의 벌금에 처해지는 위반행위
 - 본 법률안은 - 정해진 시간 동안 거주지에서 머물것을 강제하는 규정, - 신분관련서류에 대한 점검 및 박탈의무, - 위협이 되는 사람들간의 관계를 맺는 것에 금지 등을 준수하지 않는 경우 1년의 금고와 15,000유로의 벌금에 처해지도록 규정함. 이와 같은 형량은 거주지정에 적용되는 형량보다 적음⁵²⁾

50) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 18.

51) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 18.

52) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, pp. 18-19.

▶ 자문활동 및 적용법규정의 목록

- 의무적 자문활동의 경우 국사원에 대한 자문만이 의무적이며, 어떠한 적용법규정도 법 법률의 적용을 위해 필요하지 않음
- 마지막으로 본 법률안의 해외령의 적용문제와 관련하여 1955년 법률을 개정하는 법률규정은 프랑스 공화국 영토 전체에 적용됨⁵³⁾

53) ETUDE D'IMPACT sur le PROJET DE LOI prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, 17 novembre 2015, p. 20.

V. 맺음말



- 프랑스의 영향평가제도는 규범홍수에 대응하여 규범의 질을 제고하기 위한 노력으로 관련 조직법률의 규정에 따르면 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동 등의 항목이 자세히 규정되어야 함
- 그러나 본 보고서의 대상이 되었던 “긴급상태에 관한 1955년 4월 3일 법률의 적용을 연장하고 그 규정의 실효성을 강화하는 법률안”에 대한 영향평가는 입법과 관련된 상황의 예외성 및 새로운 입법의 필요성으로 인하여 입법목적의 강조만 눈에 띄며 새로운 규정의 예상 가능한 영향에 대한 충실한 분석이 부족한 것으로 판단되기에 영향평가의 관점에서 만족할 만한 영향평가서로 보기는 어려움
- 다만, 오늘날 테러의 문제가 전세계적으로 확산되고 있음을 감안하여, 향후 법률의 헌법합치성의 관점에서 본 연구의 대상이 된 법률뿐만 아니라 테러와 관련된 법률 전반에 대한 깊이 있는 연구의 필요성은 있다고 판단됨

입법평가 Issue Paper 16-17-②

프랑스의 긴급상태에 관한 개정법률안에 대한 영향평가서의 검토

발행일 2016년 3월 10일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-555-2 93360