



독일의 집회 및 시위에 관한 법률

(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge: VersammlG)

정보신청기관 : 법무연수원

I. 머리말

집회 및 시위에 관한 법률은 헌법상 기본권인 집회의 자유에서 도출되어지는 권리를 구체적으로 보호하고자 규정된 법률이다. 독일 기본법 제 8조는 집회의 자유에 대한 규정으로, 동조 제 1항에 따르면 모든 독일국민은 신고 또는 허락이 없이도 대중집회를 할 수 있는 기본권을 가지고 있다. 단, 동조 제 2항에 따르면 옥외집회의 경우에는 이러한 집회의 자유에 대한 기본권이 법률을 통해서 또는 법률에 근거하여 제한되어질 수 있다. 독일에서는 이러한 독일기본법 제 8조의 집회의 자유에 대한 기본권을 근거로 하여 집회의 자유에 대한 기본권실현을 구체적으로 보호하기 위하여 '집회 및 시위에 관한 법률(이하 집회법)'을 제정하여 시행하고 있다.¹⁾

5개장 총 33개 조항을 가지고 있는 독일 집회법은 1978년 11월 15일 공포되어 2005년 3월 24

일 최종 개정되어 현재까지 시행되고 있으며, 각 장은 총론(제 1장), 옥내집회(제 2장), 옥외집회 및 시위(제 3장), 형벌 및 범칙금(제 4장) 그리고 부칙규정(제 5장)의 순서로 구성되어 있으며, 한국의 집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법)과 비교할 때 그 내용적인 면에서 큰 차이점이 발견되지는 않는다. 이하에서는 총론(II), 옥내집회(III) 그리고 옥외집회(IV)의 순서를 통하여 살펴보고, 형벌 및 질서위반금에 관한 규정은 해당 규정조항에서 같이 살펴보고자 한다.

II. 독일 집회법의 총론규정

1. 집회의 자유에 대한 기본권 소유자(제 1 조)

집회법 제 1조는 집회의 자유에 대한 기본권을 가지고 있는 자와 그러한 기본권의 소유에서 제외된 자를 규정하고 있다. 당연히 모든 독일인이



1) Gesetz über Versammlungen und Aufzüge; VersammlG, BGB IS. 969.

대중집회와 시위를 개최하거나 그러한 행사에 참여할 기본권을 가지고 있다(동조 제1항). 단, 제2항에는 이러한 기본권을 소유하고 있지 않은 자에 대한 규정을 두고 있다. 즉,

- 독일 기본법 제18조에 의하여 자유민주주의적 기본질서에 대한 투쟁을 위하여 이 권리를 남용한 것으로 연방헌법재판소에 의해 권리상실자로 판결된 자(제1호)
- 독일 기본법 제21조 제2항에 의해서 정당의 목적이나 그 정당의 지지자들의 행태가 자유민주주의적 기본질서를 침해, 제거하고자 하거나 독일연방공화국의 존속을 위태롭게 하는 것으로 연방헌법재판소에 의해 정당의 정강이나 정책, 활동이 위헌의 소지가 있는 것으로 판단된 정당(제3호)
- 그러한 정당의 부분조직 또는 대체조직을 후원하고자 집회를 개최하는 자(제2호)
- 그리고 독일 기본법 제9조 제2항에 의해서 그 목적이나 행위가 형법, 헌법합치적 질서 또는 국민합의정신에 위배되는 단체(제4호) 등에는 집회의 자유에 대한 기본권이 인정되지 않는다

2. 집회주최자, 집회 및 시위의 방해금지 그리고 무기소지의 금지(제2조)

1) 주최자(동조 제1항) : 주최자는 대중집회 또는 시위참가를 위하여 공개적으로 초대를 하는 자를 의미하며, 주최자는 그 초대에 그의 이름을 명기하여야만 한다.

2) 집회 및 시위의 방해금지(동조 제2항) : 일반인은 대중집회와 시위에 있어서 질서정연한 개최를 방해할 수 없으며, 만약 정당한 집회와 시위를 방해하거나 해산시킬 의도를 가지고 있는 자, 폭력행위를 행사하거나 그러한 폭력행위를 위협한 자 또는 심하게 질서를 교란한 자는 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제21조).

3) 무기소지의 금지(제2조 제3항) : 대중집회와 시위에 있어서 무기, 인체손상 또는 기물파손에 적합하거나 그러한 결과를 야기할 수 있는 기타의 물건을 행정관청의 허가없이 어느 누구도 휴대할 수 없고, 또한 행정관청의 허가없이 무기 또는 제1문에서 언급된 물건을 집회 또는 시위도중에 대중집회와 시위를 위해서 휴대하거나, 대중집회와 시위의 개최를 위해서 운반하거나 또는 그러한 개최에 사용하기 위하여 준비하거나 분배하는 것 또한 금지된다. 이를 위반한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제27조 제1항).

3. 정치적 의사표시를 위한 유니폼 금지(제3조)

공개적으로 또는 집회에서 공동의 정치적 의사표시로서 유니폼 또는 유니폼과 동일한 성격을 갖는 의류착용은 금지되며(동조 제1항), 이를 위반한 자는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제28조). 단 청소년보호를 위한 청소



년단체들은 청구를 통하여 단체소속원들의 유니폼 착용에 대한 제1항의 대한 예외가 인정되고, 각 청소년단체의 관할권에 대해서는 각 주의 해당범위를 초과하는 조직을 통하여 단체행위를 수행하는 청소년단체들은 연방내무부에, 그 밖의 경우에는 각 주정부에 그 관할권이 있다. 연방내무부의 결정은 연방공보 및 관보에, 각 주정부는 그들의 공적 공고문에 공시하여야 한다(동조 제2항).

III. 옥내집회

1. 집회의 금지(제5 조)

모든 독일인은 독일기본법 제8조 제1항에 따라서 대중집회를 자유로이 개최할 수 있다. 다만 다음의 경우에 해당되어지면, 그 집회의 개최는 금지된다. 즉,

- 주최자가 제1조 제2항의 1호에서 4호까지에 해당되어지는 경우와 제4호의 경우에는 해당 행정관청에 의해 그 개최에 대한 금지가 확정된 경우(동조 제1호)
- 집회의 주최자 또는 주관자가 제2조 제3항의 무기 또는 기타 물건을 휴대한 참가자를 입장시킨 경우(동조 제2호)
- 주최자 또는 그의 지지자들이 집회과정중에

폭력 또는 소요를 일으킬만한 행동을 하는 사실이 확인된 경우(동조 제3호)

- 주최자 또는 그의 지지자들이 중죄(Verbrechen) 또는 직권으로 소추할 수 있는 경죄(Vergehen)²⁾를 실행할 의도를 주장하거나 또는 그러한 행위를 선동하는 경우(동조 제4호)이다. 이를 위반한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제23조). 또한 이러한 금지된 집회와 시위에 참가한 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금(Geldbuße)이 부과된다(제29조 제1항 1호)

2. 참가제외(제6 조)

주최자는 특정의 사람들 또는 인적집단에 대하여 집회참가를 제외시킬 수 있다(동조 제1항). 단 언론관련 종사자들은 제외시킬 수 없지만, 언론관련 종사자들은 집회의 주관자에게 그들의 언론관련 신분증을 통한 확인을 받아야만 한다(동조 제2항). 만약 참가가 제한된 자가 그 집회에 참가하면 그에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 5호).

3. 집회주관자(제7 조)와 그의 권한(제8 조)

모든 대중집회는 주관자를 두어야만 하는데(제7조 제1항), 주최자가 집회의 주관자이며,



2) 중죄(Verbrechen)과 경죄(Vergehen)은 독일형법전 제12조에 따른 구별으로서 최저형이 자유형 1년 이상인 경우에는 중죄, 그리고 최저형이 1년 이하의 자유형과 벌금형인 경우에는 경죄에 해당된다. 이러한 구별의 실익은 중죄의 규정에는 명문의 규정이 없이도 미수범을 처벌하고, 경죄의 경우에는 해당 구성요건에 미수범처벌에 대하여 명문으로 규정된 경우에만 처벌할 수 있다.

어느 단체의 주관하에 집회가 개최되어지는 경우에는 그 단체의 장이 주관자가 된다(제7조 제2항). 그리고 주최자는 다른 사람을 주관자로 선임할 수 있으며(제7조 제3항), 주관자는 집회의 출입을 통제한다(제7조 제4항). 주관자는 집회의 종료를 결정하고, 언제라도 집회의 중단 또는 종료시킬 수 있으며 중단된 집회의 속개시점을 결정한다. 그리고 주관자는 집회중에 질서유지를 위해 노력하여야 한다(제8조).

4. 질서유지인(제9조)

주관자는 제8조에 의한 그의 권리의 행사에 있어서 적절한 수의 명예직의 질서유지인의 도움을 받을 수 있다. 이러한 질서유지인은 성년으로 제2조 제3항에서 언급된 무기와 기타의 물건을 휴대해서는 안되고 “질서유지인(Ordner)”이라는 흰색의 표지를 착용하여 다른 참가자들과 구별되게 함으로써 그를 쉽게 식별할 수 있도록 해야만 한다(동조 제1항). 그리고 주관자는 그가 임명한 질서유지인의 수를 경찰에게 신고할 의무가 있으며, 경찰은 질서유지인의 수를 적절하게 제한할 수 있다(동조 제2항). 만약 주관자가 질서유지인에게 무기를 휴대하게 한 경우에는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제24조). 제9조 제2항에 따른 질서유지인의 수에 대하여 경찰의 요구를 이행하지 않거나 또는 잘못된 수를 보고한 자(제29조 제1항 6호)와 제9조 제2항에 따라서 경찰이 허락한 질서유지인보다 더 많은 질서유지인을 임명하거나 제9조 제1항

에 따른 허용된 질서유지인과 다른 사람을 질서유지인으로 임명한 주최자 또는 주관자(제29조 제1항 7호)에게는 오천마르크(이천오백유로)까지의 범칙금이 부과된다.

5. 주관자와 질서유지인의 명령에 대한 준수의무(제10조)

모든 집회참가자는 질서유지를 위하여 주관자와 주관자에 의해서 임명된 질서유지인의 명령을 준수할 의무가 있다. 만약 주관자와 질서유지인에게 폭력 또는 폭력을 통한 위협을 통하여 저항하거나 주관자와 질서유지인의 질서유지를 위한 정당한 권한을 행사할 때에 폭력적인 행동을 한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금에 처하며(제22조), 폭력을 사용하지는 않았지만 집회와 시위의 과정중에 소란을 야기시켜 주관자 또는 질서유지인의 반복적인 경고를 받은 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 4호).

6. 소요자에 대한 퇴장(제11조)

주관자는 질서를 심하게 교란하는 참가자를 집회에서 퇴장시킬 수 있으며(동조 제1항), 퇴장명령을 받은 자는 곧바로 집회장소에서 떠나야만 한다(동조 제2항). 만약 퇴장명령을 받고도 즉시 집회장소를 떠나지 않은 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 5호).



7. 집회에 파견된 경찰관(제12조)과 그의 활동(제12a조, 제13조)

(1) 경찰관의 집회에의 파견(제12조)

경찰관이 대중집회에 파견되면, 그는 주관자에게 그 사실을 알려야 한다. 주관자는 파견된 경찰관에게 적절한 장소를 제공해야만 한다. 파견된 경찰관의 출입을 금지하거나 또는 적절한 장소를 제공하지 않은 주관자에게는 오천마르크(이천오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 8호).

(2) 영상자료와 음성자료의 수집(제12a조)

파견된 경찰관은 공공안녕과 질서를 위한 현저한 위해가 발생할 수 있는 실제적인 근거가 존재하면, 대중집회 또는 그 집회와 관련된 영상자료 및 음성자료를 수집해야만 한다. 이러한 자료수집의 조치는 부득이하게 제3자가 해당되어지는 경우라 할지라도 수행해야만 한다(동조 제1항). 단 이러한 자료가 참가자의 범죄소추(동조 제2항 1호) 또는 대중집회 또는 그 집회와 관련하여 범죄를 준비하고 실행하여 미래의 대중집회 및 시위에 대하여 현저한 위해가 발생할 수 있는 것을 방지하기 위하여 필수적인 경우(동조 제2항 2호)가 아니라면, 대중집회 또는 그것과 직접적인 시간관련성과 사물관련성이 존재하는 사건의 종료후에는 지체없이 수집된 자료를 폐기하여야만 한다. 제2호에 언급된 근거에 의하여 폐기되지 않은 자료는 자료생성후 3년이 지나면 어떠한 경우에도 폐기되어야만 한다.

단, 그 사이 제1호에 언급된 범죄소추의 목적을 위하여 필요한 경우에는 제외된다. 단, 형사소송법 및 질서위반법에 따른 인적관련 자료의 수집은 제2항에 따른 자료폐기의 규정에 적용을 받지 않는다(동조 제3항).

(3) 경찰에 의한 집회의 해산(제13조)

제12조에 의하여 집회에 파견된 경찰관은 다음의 경우에 해당 근거를 제시하고 집회를 해산할 수 있다. 즉,

- 주최자가 제1조 제2항에 따라서 집회의 자유에 관한 기본권을 가지지 못하였거나 제1조 제2항 4호의 경우에는 해당 행정관청을 통한 금지가 확정된 경우(동조 제1항 1호)
- 집회과정중에 폭력 또는 소요를 유발할 수 있는 행동을 하거나 또는 참가자의 생명 및 신체에 대한 직접적 위해가 존재하는 경우(동조 제1항 2호)
- 주관자가 제2조 제3항에서 언급한 무기 또는 기타의 물건을 휴대한 사람을 즉각 퇴장시키지 않았거나 퇴장명령의 집행을 위해 노력을 하지 않은 경우(동조 제1항 3조)
- 집회를 통하여 중죄 또는 직권으로 소추할 수 있는 경죄를 구성요건으로 하는 형법에 위반된 경우 또는 집회에서 그러한 범죄를 강요하거나 선동할 때에 주관자가 집회를 즉각 중단하지 않은 경우(동조 제1항 4호)가 이에 해당된다. 단 제2호부터 제4호의 경우에는 경찰의 다른 조치들, 특히 집회중단과 같은 조치가 충분하지 않은 경우에만 경찰은

그 집회를 해산시킬 수 있으며, 집회가 해산되면 모든 집회참가자들은 집회장소를 떠나야만 한다(동조 제2항). 만약 해당관청에 의해서 해산된 대중집회와 시위에 있어서 지체 없이 집회장소를 떠나지 않은 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 2호).

IV. 옥외집회 및 시위

1. 신고의무(제14조)

옥외에서 대중집회를 개최하거나 시위를 개최할 의도를 가지고 있는 자는 집회와 시위의 대상에 대한 보고와 함께 늦어도 해당관청의 공고 48시간 이전에는 신고해야만 한다(동조 제1항).³⁾ 신고서에는 집회와 시위의 주관에 대한 책임있는 자를 명시해야만 한다(동조 제2항). 만약 신고서 제출없이 집회와 시위를 개최한 주최자 또는 주관자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제26조 2호). 또한 이러한 금지된 집회와 시위에 참가한 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금(Geldbuße)이 부과된다(제29조 제1항 1호).

2. 금지, 해산 그리고 조건부 허용(제15조)

해당 관청은 집회의 금지여부에 대한 판단시에 인지할 수 있는 상황에 따라서 집회와 시위의 개최가 공공안녕과 질서에 직접적인 위해가 발생할 경우에는 집회와 시위를 금지하거나 또는 특정 조건하에서 허용할 수 있다(동조 제1항). 동조 제2항에서는 금지 또는 조건부 허용의 예를 들고 있는데, 역사적으로 중요하고 초지역적인 의미를 가지고 있는 추모지로서 국가사회주의의 폭력정권(나치정권)의 비인간적 행동에 의한 희생자를 위한 유적지, 특히 베를린의 유대인 학살지역과 희생자의 존엄성을 손상시킬 수 있는 집회와 시위는 금지 또는 조건부로 허용되어진다(동항 제2호). 신고되지 않은 집회와 시위, 신고서의 내용과 다른 경우, 조건부 허용에 있어서의 그 조건을 위반한 경우 또는 제1항과 제2항에 따른 금지의 전제조건이 제시된 경우에는 해당 관청은 집회와 시위를 해산할 수 있다(동조 제3항). 만약 집회와 시위가 금지되거나 해산명령을 받은 후에도 계속해서 집회와 시위를 진행하거나 문서, 음성자료와 영상자료 등을 유포한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제23조). 그리고 주최자가 신고서에 적시한 주



3) 한국의 집시법 제6조에 따르면 집회의 신고에 관한 시간적 제한을 집회 또는 시위 시작전 720시간에서 48시간 이전으로 규정하고 있는데 반하여, 독일의 집회법 제14조에 따르면 최소한의 시간적 규정은 없고 단지 집회 및 시위의 시작전 48시간에만 해당관청에 신고를 하도록 한 규정과 구별된다. 그리고 또한 독일의 집회법은 신고서에 기재할 내용에 대하여 집회와 시위의 대상과 책임자라는 형식으로 일반적으로 규정하고 있음에 반하여, 한국의 집시법은 신고서에 기재할 내용으로 목적, 일시, 장소, 주최자와 관련된 사항, 참가예정 단체와 인원, 그리고 시위의 경우에는 그 방법 등을 열거함으로써 그 내용을 구체적으로 세분하여 규정하고 있는 것이 다르다.



관자와 다른 사람에게 주관자로서 집회와 시위를 주관하도록 하거나 제15조 제1항과 제2항에 따른 조건을 이행하지 않는 자는 6개월 이하의 자유형과 최대 180일의 일수벌금형에 처하고(제25조), 이러한 조건을 이행하지 않는 집회와 시위에 참가한 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 3호). 또한 금지되거나 경찰에 의해서 해산 또는 중지된 집회와 시위를 계속 진행한 주최자 또는 주관자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고(제26조 2호), 해당관청에 의해서 해산된 대중집회와 시위에 있어서 지체없이 집회장소를 떠나지 않은 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 2호).

3. 보호지역(제16조)

옥외집회와 시위는 연방법률에 따른 연방입법기관과 연방헌법재판소 그리고 주법률에 따른 각주의 입법기관에서는 금지된다. 이를 위반한 집회와 시위에 참가한 자에게는 삼천마르크(일천오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29a조 제1항).

4. 특별한 집회에 있어서의 예외(제17조)

옥외에서 종교적 예배 또는 미사, 교회행사, 기원행렬과 성지참배, 관례적인 장례식, 결혼식행렬 그리고 전통적 주민축제 등은 제14조에서 제16조까지의 규정은 적용되지 않는다.

5. 호신용장비 및 복면 금지(제17a조)

옥외에서의 대중집회와 시위 그리고 기타 옥외행사, 그리고 그러한 행사 도중에 호신용장비로서 적합하고 상황에 따라서 공권력행사를 위한 집행조치를 저지할 수 있는 호신용무기 또는 기타 물건들을 휴대하는 것은 금지된다(동조 제1항). 그리고 또한 그러한 행사에 있어서 신원확인을 방해할 수 있는 복면과 같은 치장을 하는 경우(동조 제2항 1호)와 신원확인을 방해할 수 있는 물건을 휴대하는 경우(동조 제2항 2호) 또한 금지된다. 단 동조 제1항과 제2항은 제17조에 의한 예외가 인정되고, 공공안녕 및 질서를 위태롭게 하지 않는 경우에는 해당 관청은 동조 제1항과 제2항의 금지에 대한 예외를 인정할 수 있다(동조 제3항). 해당관청은 동조 제1항과 제2항에 따른 금지를 명령할 수 있고, 이러한 금지명령을 위반하는 자들에 대해서 집회에서 퇴장시킬 수 있다(동조 제4항). 동조 제1항, 제2항 1호 그리고 제2항 2호의 물건으로 이미 복면한 자는 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다(제27조 제2항). 또한 동조 제2항 2호에 의하여 신원확인을 방해할 수 있는 물건을 휴대만 한 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 1a호).

6. 옥외집회에 관한 기타 규정(제18조)⁴⁾

옥외집회에 있어서 옥내집회에 대한 제7조 제1항, 제8조, 제9조 제1항, 제10조 제11조 제2

항, 제12조 그리고 제13조가 동일하게 사용된다(동조 제1항). 단 옥외집회에서 질서유지인을 두는 경우에는 경찰의 허가가 필요하고 신고서에 이에 대한 내용을 청구해야만 하며(동조 제2항), 만약 제18조 제2항에 따른 경찰의 허가보다 더 많은 수의 질서유지인을 임명한 주최자 또는 주관자에게는 오천마르크(이천오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 7호). 또한 경찰은 질서를 심하게 교란하는 참가자는 집회에서 퇴장시킬 수 있고(동조 제3항), 이러한 퇴장 명령에 불응한 자에게는 일천마르크(오백유로)까지의 범칙금이 부과된다(제29조 제1항 5호).

7. 시위(제19조)⁵⁾

시위에 관련된 기본적인 규정은 옥외집회와 동일하게 적용된다. 다만 제19조에서는 시위와 관련된 특별한 내용을 규정하고 있다. 즉, 시위의 주관자는 질서정연한 진행을 위해서 노력해야만 하고, 그는 제9조와 제18조에 의한 질서유지인의 도움을 받을 수 있다(동조 제1항). 그리고 참가자는 시위의 주관자와 주관자에 의해서 임명된 질서유지인의 질서유지를 위한 명령을 준수해야 할 의무가 있다(동조 제2항). 주관자가 질서유지를 수행할 능력이 없는 경우에는 주관자는

시위를 종료된 것으로 선언할 의무가 있으며(동조 제3항) 경찰은 질서를 심하게 교란하는 참가자를 시위에서 퇴장시킬 수 있다(동조 제4항).

8. 옥외집회에서의 영상자료 및 음성자료의 채증(제19a조)

옥외집회에서의 경찰의 영상자료 및 음성자료에 대한 수집은 제12조의 규정이 적용된다.

9. 집회 및 시위에 사용된 물건의 몰수(제30조)

제27조와 제28조에 따른 범죄행위에 형벌이 부과되는 경우 또는 제29조 제1항 1a호 또는 3호에 따른 질서위반행위로 인하여 범칙금이 부과되는 경우에, 그러한 경우의 집회 및 시위에 사용되었던 물건은 몰수한다.

이 재 일

(독일 주재 외국법제조사원)



- 4) 한국의 집시법 제10조에 따르면 옥외집회와 시위는 일몰 후 해가 뜨기 전에는 금지되지만, 독일의 집회법에는 이에 해당되는 규정이 존재하지 않는다. 그리고 또한 한국의 집시법 제21조에 따른 집회·시위자문위원회와 같은 조직에 대한 규정 또한 독일에서는 존재하지 않는다.
- 5) 한국의 집시법 제12조에 따르면 교통소통을 위해 필요한 경우에 시위를 제한할 수 있는 조항과 제13조에 따른 질서유지선의 설정에 관한 조항 또한 독일의 집회법에는 존재하지 않는다.