

‘프랑스 공화국의 원칙에 대한 존중을 강화하는 법률’에 대한 사전적 위헌법률심판¹⁾

I. 사건개요

프랑스 의회는 ‘프랑스 공화국의 원칙에 대한 존중을 강화하는 2021년 8월 24일 법률’(LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 이하 ‘심판대상법률’이라 한다)을 2021년 7월 23일에 최종적으로 가결하였다.

심판대상법률은 프랑스 내에서 급진적 이슬람주의의 성장에 대처하는 것을 주된 목적으로 하며, 이를 위해서 ‘교회와 국가의 분리에 관한 1905년 12월 9일 법률’(Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l’Etat)을 개정하고, 공화주의적 원칙에 대한 존중을 강화하는 여러 규정을 포함하고 있다.²⁾ 특히 심판대상법률은 공화주의적 원칙에 대한 존중을 강화하기 위해 결사의 자유를 제한하는 여러 규정을 새롭게 도입하고 있다.

프랑스의 하원의원들과 상원의원들은 2021년 7월 26일에 프랑스 헌법 제61조 제2항³⁾의 규정에 근거하여 심판대상법률의 일부 조항에 대해서 프랑스 헌법재판소에 사전적 위헌법률심판을 청구하였다.

구체적으로 살펴보자면, 공화당(Les Républicains), 민주당 및 무소속 연합(Union des démocrates et indépendants), 자유와 영토(Libertés et territoires) 소속 하원의원들은 심판대상법률의 가결절차가 헌법에 위반되고

1) Décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021.

2) 그러나 심판대상법률은 이와 같은 주된 목적과 직접적 관련성이 부족한 인터넷상의 혐오표현에 관한 규제, 홈스쿨링에 관한 규제에 대한 내용도 포함하고 있다. 심판대상법률은 전체적으로 제1절 공화국의 원칙과 사회생활에서의 최소한의 요청에 대한 존중을 강화하기(제1조에서 제67조), 제2절 종교의식의 자유로운 행사를 보장하기(제68조에서 제88조), 제3절 기타 규정(제89조에서 제90조), 제4절 해외령에 관한 규정(제91조에서 제103조)으로 구성되어 있다.

3) 프랑스 헌법 제61조 “① 조직법률은 공포되기 전에, 헌법 제11조에서 언급된 법률안은 국민투표에 회부되기 전에, 의회의 의사규칙은 시행되기 전에 헌법재판소에 회부된다.

② 이와 같은 목적을 위해 대통령·수상·하원의장·상원의장·60인의 하원의원·60인의 상원의원은 법률이 공포되기 전에 헌법재판소에 청구할 수 있다.”

심판대상법률 제49조가 교육의 자유를 침해한다는 주장을 하였다. 사회당 및 사회당에 연합한 의원들(Socialistes et apparentés), 굴복하지 않는 프랑스(La France insoumise), 민주 및 공화주의적 좌파(Gauche démocrate et républicaine) 소속 하원의원들은 심판대상법률 제9조, 제12조, 제15조, 제16조, 제26조 및 제36조의 일부 규정이 결사의 자유를 침해하고 법률의 접근가능성 및 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적 등에 반한다고 주장하였다. 한편 공화당(les Républicains) 소속의 상원의원들은 심판대상법률 제49조가 교육의 자유를 침해한다고 주장하였다.

프랑스 헌법재판소는 2021년 8월 13일의 결정을 통해서 결사의 자유를 제한하는 심판대상법률의 일부 규정에 대해서 위헌 또는 조건부 합헌결정을 선고하였다. 아래에서는 심판대상법률 가운데 결사의 자유를 제한하는 규정을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 주문

1. 심판대상법률 제16조 I의 3° 제3항 및 제4항과 제26조는 헌법에 위반된다.

2. 심판대상법률 제12조는 판시이유 25에서 실시한 유보 하에 헌법에 합치한다.⁴⁾

III. 심판대상조항 및 관련조항

4) 프랑스 헌법재판소는 사전적 위헌법률심판의 결정의 유형으로 위헌결정, 단순기각결정(합헌결정) 이외에 일정한 조건 하에 합헌이라고 결정하는 조건부 합헌결정(décisions de conformité sous réserve) 형식도 사용하고 있다. 조건부 합헌결정은 제한적 해석결정(interprétations restrictives), 건설적 해석결정(interprétations constructives), 명령적 해석결정(interprétations directives)으로 세분화된다. 제한적 해석결정은 헌법재판소가 직접적으로 해당 법률의 효력을 제한하면서 법규 조항의 내용에 관하여 해석하는 결정이며, 건설적 해석결정은 헌법재판소가 법규범의 의미를 보충하거나 세분화하여서 그 효력을 확장함으로써 위헌선언을 피하는 결정이며, 명령적 해석결정은 헌법재판소가 행한 해석에 부합하도록 명령이나 지침을 내리는 결정형식이다. 본 결정의 주문 2는 제한적 해석결정으로 분류될 수 있다. 진학선, 프랑스 헌법소송론, 한국문화사, 2022, 422-442면

사전적 및 추상적 규범통제의 심판대상이 된 조항은 다음과 같다.

심판대상조항

프랑스 공화국의 원칙에 대한 존중을 강화하는 2021년 8월 24일 법률

제12조: ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’(Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) 제10조 다음에 다음과 같은 제10-1조를 추가한다.:

《 제10-1조: 제9-1조의 규정에 따라 행정기관 또는 산업적 및 상업적 공역무를 담당하는 기관에게 보조금을 요청하는 일체의 결사 또는 재단은 공화주의 서약(contrat d’engagement républicain)의 서명을 통해서 다음과 같은 의무를 부담한다.

1° 자유, 평등, 연대 및 인간의 존엄성 원칙과 헌법 제2조⁵⁾가 규정하는 프랑스의 상징을 존중할 의무;

2° 프랑스의 세속국가적 성격에 대해 의문을 제기하지 않을 의무;

3° 공적 질서를 침해하는 일체의 행동을 하지 않을 의무

‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’ 제25-1조에 따라 승인된 결사 및 공익성이 인정된 결사 및 재단은 이와 같은 의무를 충족한 것으로 간주된다.

자신이 서명한 공화주의 서약에 기재된 원칙을 준수할 의무가 있는 결사는 일체의 수단을 통해서 자신들의 구성원에게 공화주의적 약속을 알린다.

보조금의 지급을 요청하는 결사 또는 재단의 목적, 활동 또는 활동방법이

5) 프랑스 헌법 제2조 : “① 프랑스 공화국의 국어는 프랑스어이다.

② 국가상징은 청·백·적의 삼색기이다.

③ 국가(國歌)는 라마르세이예즈(La Marseillaise)이다.

④ 프랑스 공화국은 자유·평등·박애를 국시로 한다.

⑤ 프랑스 공화국은 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부를 원칙으로 한다.”

불법적이거나 서명한 공화주의 서약과 조화되지 않는 경우, 보조금을 요청받은 행정기관 또는 산업적 및 상업적 공역무를 담당하는 기관은 이를 거부한다.

보조금의 혜택을 받는 결사 또는 재단이 불법적인 목적을 추구하거나, 불법적인 활동을 하거나 또는 이들 결사 또는 재단의 활동방법이 서명한 공화주의 서약과 조화되지 않는다는 점이 명백한 경우, 보조금을 지급한 기관은 ‘국민과 행정기관과의 관계법전’(code des relations entre le public et l’administration) 제L. 122-1조가 규정하는 조건에 따라 보조금을 지급받은 결사 또는 재단이 자신의 의견을 제출할 기회를 준 다음에 이유가 부기된 결정을 통하여 보조금의 회수를 진행하며, 보조금의 수익자에게 회수결정이 내려진 때부터 6개월을 초과하지 않는 기간 동안에 지불된 금액 또는 현물 보조금의 경우에는 그 금전적 가치의 반환을 명한다.

본조 제1항에서 규정한 기관이 제8항에서 규정한 조건에 따라 보조금의 회수를 진행할 때, 이들 기관은 자신의 결정을 해당 결사 또는 재단이 소재하는 국가의 대표자에게 통지하며, 필요한 경우에 이들 결사 또는 재단의 재정에 기여하는 다른 기관에게도 통지한다.

국사원의 데크레(décret)⁶⁾는 본조의 구체적 적용방법을 정한다. 》

제15조: … II. ‘결사 계약에 관한 1901년 7월 1일 법률’(Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d’association) 제10조에 다음의 한 조항이 추가된다.: 《 결사는 ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’ 제10-1조에서 규정하는 공화주의 서약의 원칙을 준수하는 경우에만 공익성이 인정될 수 있다. 》

III. ‘후원의 발전에 관한 1987년 7월 23일 법률’(Loi n° 87-571 du 23

6) ‘데크레’(décret)는 대통령 또는 수상이 발동하는 명령이다. 데크레는 제정절차에 따라서 국사원의 심의를 거친 명령, 국무회의의 심의를 거친 명령, 단순한 명령으로 나눌 수가 있다. 이러한 데크레는 개입영역에 따라 헌법 제37조의 독자명령과 헌법 제21조의 집행명령으로 구분할 수 있다. 프랑스 헌법은 헌법에서 법률로 규정하도록 하는 사항 이외의 사항은 (법규)명령으로 규정하도록 하는데 이러한 것이 헌법 제37조에 의한 독자명령이고, 법률을 집행하기 위한 명령이 헌법 제21조에 의한 집행명령이다. 한국법제연구원, 프랑스 법령용어집, 2008, 283-284면.

juillet 1987 sur le développement du mécénat) 제18조 제3항 다음에 다음과 같은 하나의 항이 추가된다.: 《 재단은 ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’ 제10-1조에서 규정하는 공화주의 서약의 원칙을 준수하는 경우에만 공익성이 인정될 수 있다. 》 …

제16조: … 2° 국내안전법전 제L. 212-1조는 다음과 같이 개정된다:

a) 1°의 마지막의 《 거리에서 》라는 용어는 《 또는 사람 또는 재산에 대한 폭력행위 》라는 용어로 대체된다. …7)

3° 국내안전법전 제L. 212-1조 다음에 다음과 같은 제L. 212-1-1조 및 제L. 212-1-2조가 추가된다: 《 제L. 212-1-1조: 제L. 212-1조를 적용함에 있어서, 가용 수단을 고려하여 볼 때, 결사 또는 사실상의 단체의 지도자가 폭력행위와 관련된 정보를 전달받았음에도 이와 같은 행위를 중단시키기 위해 필요한 조치를 취하지 않은 경우에, 결사 또는 사실상의 단체의 구성원이 이들 결사 또는 단체의 구성원의 자격으로 제L. 212-1조에서 규정하고 있는 폭력행위를 하거나, 제L. 212-1조에서 규정하고 있는 폭력행위가 결사 또는 사실상의 단체의 활동에 직접적으로 관련될 때, 제L. 212-1조에서 규정하고 있는 폭력행위의 책임을 결사 또는 사실상의 단체에게 물을 수 있다. 》

《 제L. 212-1-2조: 내무부 장관은 긴급한 경우에 제L. 212-1조에 근거한 해산절차의 대상이 되는 결사 또는 사실상의 단체의 활동의 전부 또는 일부분의 정지를 임시적으로 최대 3개월의 기간 동안 명할 수 있으며, 이 기간은 1번 갱신될 수 있다.

본조 제1항의 적용에 따른 정지조치를 위반한 행위에 대해서는 1년의 금고 및 15,000 유로의 벌금에 처한다. 》 …

7) 심판대상법률 제16조 2°의 개정사항이 반영되면 국내안전법전 제L.212-1조가 다음과 같이 개정된다.

국내안전법전 제L.212-1조: “다음에 해당하는 일체의 결사 및 사실상의 단체는 국무회의에서 내려지는 테크레를 통해 해산된다 : 1° 무장 시위 또는 사람 또는 재산에 대한 폭력행위를 선동하는 결사 및 사실상의 단체 … ”

제26조: ‘외국인의 입국 및 체류 및 망명권에 관한 법전’(code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) 제IV권은 다음과 같이 개정된다.:

1° 제L. 412-5조에서 《 공적(public) 》이라는 용어 다음에 《 또는 공화국의 원칙에 대한 거부를 표명한 것이 명백할 경우에 》가 추가된다.

2° 제L. 432-1조 및 제L. 432-4조에 《 또는 공화국의 원칙에 대한 거부를 표명한 것이 명백할 경우에 》가 추가된다.

관련조항

‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’

제25-1조: 개별적 승인의 발급을 위해 요구되는 특별한 조건과 관계없이, 국가 또는 공공기관이 결사 계약에 관한 1901년 7월 1일 법률 또는 바랭(Bas-Rhin), 오랭(Haut-Rhin) 및 모젤(Moselle) 도에서 적용되는 지역 민법전이 규정하는 결사에 발급하는 일체의 승인은 다음과 같은 조건을 충족해야 한다.:

- 1° 공익적 목적에 부응할 것
- 2° 민주적 활동방법을 제시할 것
- 3° 재정적 투명성을 보장할 수 있는 규칙을 준수할 것
- 4° 공화주의 서약의 원칙을 준수할 것

공익성이 인정된 결사는 이와 같은 조건을 충족하는 것으로 간주된다.

승인을 발급받은 일체의 결사는 법률이 규정하는 일체의 승인 절차의 범주에서 5년의 기간 동안 이와 같은 조건을 충족한 것으로 간주된다. 국사원의 테크레는 본조의 적용조건을 정한다.

‘국내안전법전’

제L.212-1조: 다음에 해당하는 일체의 결사 및 사실상의 단체는 국무회의에서 내려지는 테크레를 통해 해산된다.:

1° 거리에서 무장 시위를 선동하는 결사 및 사실상의 단체

2° 또는 군사적 형태 및 조직을 통해서 군대 또는 민병대의 성격을 나타내는 결사 및 사실상의 단체

3° 또는 프랑스 영토의 완전성에 대한 침해 또는 폭력을 통해서 정부의 공화주의적 형태에 위해를 가하는 것을 목적으로 하는 결사 및 사실상의 단체

4° 또는 그 활동이 공화국의 합법성의 회복에 관한 조치를 저지하는 결사 및 사실상의 단체

5° 또는 적과 협력하여 국가원수를 비난하는 것을 목적으로 하는 사람들을 규합하는 것을 목적으로 하거나, 이와 같은 협력을 찬양하는 것을 목적으로 하는 결사 및 사실상의 단체

6° 또는 출신, 어떤 민족, 국가, 인종 또는 종교에 참여 또는 비참여를 이유로 어떤 사람 또는 단체에 대해 차별, 증오 또는 폭력을 선동하거나, 이와 같은 차별, 증오 또는 폭력을 정당화하거나 장려하는 사상 또는 이론을 선전하는 결사 및 사실상의 단체

7° 또는 프랑스 또는 외국에서 테러행위를 선동하기 위하여, 프랑스 영토에서 또는 프랑스 영토로부터 폭력행위에 전념하는 결사 또는 사실상의 단체 ... 》

‘외국인의 입국 및 체류 및 망명권에 관한 법전’

제L. 412-5조: 어떤 외국인의 프랑스에서의 체류가 공적 질서에 위협이 되는 경우에는 임시 체류증, 다년 체류증, 제L. 425-4조 또는 제L. 425-10조에 서 규정한 임시 체류 허가증의 발급 및 거주증 발급 및 “장기거주 - EU”라는 문구가 기재된 거주증의 발급이 금지된다.

제L. 432-1조: 임시 체류증, 다년 체류증 또는 거주증의 발급은 프랑스에서

의 체류가 프랑스의 공적 질서에 위협이 되는 일체의 외국인에 대해 이유가 기재된 결정을 통해서 거부될 수 있다.

제L. 432-4조: 임시 체류증, 다년 체류증은 프랑스에서의 체류가 프랑스의 공적 질서에 위협이 되는 일체의 외국인에 대해 이유가 기재된 결정을 통해서 취소될 수 있다.

IV. 판단

1. 심판대상법률 제12조에 대한 판단

1) 심판대상법률 제12조는 ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’에 제10-1조를 추가한다. ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’ 제10-1조는 공적 보조금을 요청하는 일체의 결사 또는 재단은 공화주의 서약에 서명해야 한다는 점을 규정한다(판시이유 16).

2) 청구인들은 입법자가 자신의 권한범위를 위반하였으며, 법률의 접근가능성(accessibilité)과 명확함(intelligibilité)⁸⁾이라는 헌법적 가치를 가지는 목적(objectif de valeur constitutionnelle)과 결사의 자유를 침해하였다고 주장하였다(판시이유 17).

3) 첫째로, 입법자는 헌법 제34조⁹⁾가 부여하는 권한을 완전히 행사해야 한

8) 헌법적 가치를 가지는 목적에 해당되는 ‘법률의 접근가능성(accessibilité)과 명확함(intelligibilité)’은 입법자로 하여금 충분히 명확한 법률규정과 모호하지 않은 표현을 사용할 것을 명한다. Louis Favoreu/Loïc Philip/Laurent Domingo/Patrick Gaïa/Marc Guerrini/Ferdinand Mélin-Soucramanien/Éric Oliva/André Roux, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, 2022, p. 413.

9) 프랑스 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;
- 국적, 개인의 신분 및 법적 능력, 부부재산제, 상속 및 증여;

다. 이와 같은 입법자의 권한의 완전한 행사와 ‘1789년 인간과 시민의 권리 선언’ 제4조¹⁰⁾, 제5조¹¹⁾, 제6조¹²⁾ 및 제16조¹³⁾에서 도출되는 법률의 접근가능성과 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적에 따라 입법자는 충분히 명확한 법률규정 및 모호하지 않은 표현을 사용해야 한다(판시이유 18).

4) 심판대상법률 제12조는 공적 보조금을 요청하는 일체의 결사 또는 재단에 대하여 행정기관 또는 산업적 및 상업적 공역무를 담당하는 기관을 상대로 하는 공화주의 서약에 서명할 의무를 부담하게 한다. 심판대상법률 제12조는 보조금의 지급을 요청하는 결사 또는 재단의 목적, 활동, 활동방법이 불법적이거나, 공화주의 서약과 조화되지 않는 경우에 이들 행정기관 등으로 하여금 보조금 지급을 거부하거나 지급된 보조금을 회수하도록 규정한다(판시이유 19).

-
- 중죄 및 경죄 및 위법행위의 결정과 그에 대한 형벌; 형사소송절차; 사면; 새로운 심급의 법원 설치와 사법관의 지위에 관한 규정;
 - 모든 주체의 과세기준, 세율, 징수방식; 화폐발행제도.
- ② 법률은 다음 사항에 대해서도 규정한다.
- 의회, 지방의회, 재외 프랑스인의 대표부, 지방자치단체의 심의회 구성원의 선거위임과 선거기능의 행사조건;
 - 공공기관의 설립;
 - 국가의 일반 공무원 및 군공무원의 신분보장;
 - 기업의 국유화 및 공기업의 민영화;
- ③ 법률은 다음 사항의 기본원칙을 정한다.
- 국방조직;
 - 지방자치단체의 자유행정, 권한, 재원;
 - 교육;
 - 환경보존;
 - 재산권, 물권, 민간채권, 상업채권;
 - 노동권, 노동조합권, 사회보장권 ...”
- 10) 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.”
- 11) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제5조 : “법률은 사회에 유해한 행위만을 금지할 수 있다. 법률로서 금지되지 않은 것은 방해받을 수 없으며, 어느 누구도 법률이 명하지 않은 것을 하도록 강요받을 수 없다.”
- 12) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제6조 : “법률은 일반의사의 표현이다. 모든 시민은 누구나 자신이 직접하거나 또는 그의 대표자를 통해서 법률의 제정에 참여할 권리를 가진다. 법률은 보호하든지, 처벌하든지, 만인에 대해서 동일해야 한다. 법률 앞에 평등한 모든 시민은 덕성과 재능에 의한 차별 이외에는 누구나 그의 능력에 따라서 공적인 고위직, 지위, 직무에 동등하게 임명될 수 있다.”
- 13) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제16조 : “권리보장이 확보되어 있지 않고, 권력분립이 규정되어 있지 아니한 모든 사회는 헌법을 가진 것이라고 할 수 없다.”

5) 심판대상법률 제12조의 문언에 따르면, 공화주의 서약에 규정된 의무는 자유, 평등, 연대 및 인간의 존엄성의 원칙 및 헌법 제2조에 규정된 공화주의적 상징 - 즉 국가적 상징, 국가, 공화국의 국시(國是) - 을 존중하는 의무, 프랑스의 세속국가적 성격에 대해 의문을 제기하지 않을 의무 및 공적 질서를 침해하는 일체의 행동을 하지 않을 의무이다. 의회의 법률제정과정에서 따르면 공적 질서를 침해하는 일체의 행동을 하지 않을 의무는 공공의 안녕과 공적 안전에 대한 심각한 혼란을 초래할 수 있는 행위를 대상으로 한다. 그러므로 입법자는 공화주의 서약이 규정하는 의무를 명확하게 규정하였다(판시이유 20).

6) 따라서 입법자가 자신의 권한범위를 위반하였고, 법률의 접근가능성 및 명확성이라는 헌법적 가치를 가지는 목적을 위반하였다는 청구이유는 배척되어야 한다(판시이유 21).

7) 둘째로, 결사의 자유는 공화국 법률에 의해 인정된 기본적 원칙(principes fondamentaux reconnus par les lois de la République) 중의 하나이며, 헌법 전문에서 엄숙히 재천명되었다. 이와 같은 헌법적 근거에 따라 결사는 자유롭게 구성되며, 사전적 신고의 제출이라는 유일한 조건 하에서 공개될 수 있다(판시이유 22).

8) 결사가 공적 보조금을 요청할 때 공화주의 서약에 서명해야 하는 의무는 결사의 구성 및 결사의 활동조건을 규제하는 것을 목적으로 하지 않는다(판시이유 23).

9) 그러나 이미 지급된 공적 보조금에 대한 반환의무는 결사가 활동하는 조건에 영향을 미칠 수 있다(판시이유 24).

10) 심판대상법률 제12조는 공화주의 서약을 위반하는 경우 보조금을 지급 받은 결사 또는 재단에 의견제출의 기회를 준 다음에 행정기관 등의 이유가 기재된 결정을 통하여 공적 보조금의 회수를 진행하며, 결사에 지급된 자금의 반환을 위해서 해당 결사에 6개월의 기간이 부여된다는 점을 규정하고 있다. 그렇지만, 결사의 자유를 과도하게 제한하지 않으면서 이와 같은 회수를 통해 공화주의 서약을 위반한 이전의 기간에 대해 지급된 공적 보조금을 반환받을 수는 없다(판시이유 25).

11) 그러므로, 판시이유 25에서 실시한 유보 하에 결사의 자유를 침해하였다는 주장은 배척되어야 한다(판시이유 26).

12) 동일한 유보 하에 ‘시민과 행정기관과의 관계에서 시민의 권리에 관한 2000년 4월 12일 법률’ 제10-1조는 다른 어떤 헌법적 요청도 위반하지 않았다. 따라서 헌법에 합치한다(판시이유 27).

2. 심판대상법률 제16조에 대한 판단

심판대상법률 제16조는 결사 또는 사실상의 단체가 행정적인 해산결정의 대상이 되는 경우를 규정하는 국내안전법전 제L.212-1조를 개정한다. 심판대상법률 제16조는 국내안전법전에 새로운 규정인 제L.212-1-1조를 추가하며, 이를 통해서 결사 또는 사실상의 단체의 일부 구성원의 행위가 결사 또는 사실상의 단체의 행위로 인정될 수 있다는 점을 규정한다. 또한 심판대상법률 제16조는 제L.212-1-2조를 추가함으로써 긴급한 경우 결사 또는 사실상의 단체의 일시적 활동중단을 허용한다(판시이유 32).

가. 결사 또는 사실상의 단체의 행정적 해산과 관련하여

1) 청구인들은 심판대상법률 제16조가 결사 또는 사실상의 단체에 속하는 구성원의 행위를 이유로 결사 및 사실상의 단체를 해산할 수 있도록 규정함으로써, ‘법인의 형사책임을 지배하는 원칙’(principes gouvernant la responsabilité pénale des personnes morales)에 반하여 타인의 행위를 통한 책임의 추정을 도입하고 있다고 비판하였다. 따라서 청구인들은 심판대상법률 제16조가 결사의 자유의 행사에 대한 ‘과도한 제한’(des restrictions disproportionnées)을 초래한다고 주장하였다(판시이유 33).

2) 결사의 자유는 공화국 법률에 의해 인정된 기본적 원칙 중의 하나이며, 헌법 전문에서 엄숙히 재천명되었다. 결사의 자유에 대한 제한은 추구하는 목적에 필요하고, 적합하고, 그리고 비례적이어야 한다(판시이유 34).

3) 국내안전법전 제L.212-1조는 결사 또는 사실상의 단체가 해산되는 경우를 규정하고 있다. 심판대상법률 제16조는 국내안전법전 제L.212-1조의 1°에 사람 또는 재산에 대한 폭력행위의 선동과 관련된 새로운 해산사유를 추가하고 있다. 게다가 새롭게 추가된 제L.212-1-1조는 결사 또는 사실상의 단체가 그 구성원의 행위를 이유로 해산될 수 있는 조건을 규정하고 있다(판시이유 35).

4) 첫째로, 이와 같은 심판대상 법률규정을 채택함으로써, 입법자는 공적 질서의 안전이라는 헌법적 가치를 가지는 목적을 추구하였다(판시이유 36).

5) 둘째로, 심판대상법률 제16조는 그 활동이 공적 질서를 심각하게 위태롭게 하는 결사 또는 사실상의 단체의 해산만 규정하고 있다. 한편으로는, 심판대상법률 제16조는 오로지 사람 또는 재산에 대해 폭력행위를 선동하는 결사 또는 사실상의 단체만을 대상으로 한다. 다른 한편으로는, 심판대상법률 제16조는 결사 또는 사실상의 단체의 구성원이 이들 결사 또는 단체의

구성원의 자격으로 폭력행위를 하거나, 이들의 행위가 결사 또는 사실상의 단체의 활동에 직접적으로 관련된 경우 그리고 이들 결사 또는 사실상의 단체의 지도자가 관련된 정보를 전달받았음에도, 자신들이 사용할 수 있는 수단을 고려해 볼 때, 이와 같은 행위를 중단시키기 위해 필요한 조치를 취하지 않은 경우에만 결사 또는 사실상의 단체의 구성원의 행위를 결사 또는 사실상의 단체의 행위로 인정한다(판시이유 37).

6) 셋째로, 문제가 되는 결사 또는 사실상의 단체에 대한 해산결정은 대통령의 데크레라는 형식으로 내려진다. 그리고 결사 또는 사실상의 단체에 대한 해산결정은 서면으로 작성되고, 이유가 기재되어야 하며, 해당 결사 또는 단체가 서면 또는 구두로 자신들의 의견을 제출한 다음에야 이루어질 수 있다(판시이유 38).

7) 마지막으로, 문제가 되는 결사 또는 사실상의 단체의 해산결정에 대해서 행정법원에 소송 - 가치분도 포함됨 - 을 제기할 수 있으며, 행정법원은 해당 결사 또는 사실상의 단체가 야기할 수 있는 불안의 중대성을 고려하여 해산결정이 공적 질서의 보호라는 목적에 적합하고, 필요하며, 그리고 비례적이라는 점을 확인한다(판시이유 39).

8) 그러므로, 이와 같은 점을 고려해 볼 때 입법자는 결사의 자유에 대한 불필요하고, 부적합하고, 과도한 제한을 하지 않았다(판시이유 40).

9) 게다가, 결사 또는 사실상의 단체의 행정적 해산은 행정적 경찰조치이지 형사처벌적 성격을 가지는 제재가 아니다. 따라서 자기책임의 원칙(principe de personnalité des peines)에 반한다는 청구이유는 배척되어야 한다(판시이유 41).

10) 요컨대, 국내안전법전 제L.212-1조 1°과 제L.212-1-1조의 ‘사람 또는 재산에 대한 폭력행위’(agissements violents à l’encontre des personnes ou des biens)라는 문언은 다른 어떤 헌법적 요청도 반하지 않았으며, 따라서 헌법에 합치한다(판시이유 42).

나. 결사 또는 사실상의 단체의 활동정지를 위한 결정과 관련하여

1) 청구인들은 심판대상법률 제16조에 의해 도입된 결사 또는 사실상 단체의 활동정지 절차에 관한 규정은 지나치게 엄격하며, 따라서 결사의 자유를 침해한다고 주장한다(판시이유 43).

2) 심판대상법률 제16조에 의해 도입된 국내안전법전 제L.212-1-2조는 긴급한 경우 내무부 장관이 제L.212-1조에 근거한 해산절차의 대상이 되는 결사 또는 사실상의 단체의 활동정지를 최대 3개월의 기간 동안 명할 수 있는 권한을 부여하며, 이 기간은 한 번 연장될 수도 있다. 따라서 심판대상법률 제16조에 의해 도입된 국내안전법전 제L.212-1-2조는 결사의 자유를 제한한다(판시이유 44).

3) 그런데 심판대상법률 제16조에 의해 도입된 국내안전법전 제L.212-1-2조는 문제의 결사 또는 사실상의 단체가 공적 질서를 심각하게 위태롭게 한다는 점이 아직은 확실하지 않은 결사 또는 사실상의 단체의 활동을 정지시키는 것을 그 목적으로 한다. 또한 법률안 제정과정을 통해 볼 때, 내무부 장관의 결사 등에 대한 활동정지를 위한 결정은 관계 기관이 결사 등의 해산과 관련된 서류심사에 필요한 시간을 확보하도록 하는 것을 목적으로 한다(판시이유 45).

4) 따라서 입법자는 긴급함 이외의 다른 조건이 없이 결사 등에 대한 활동

정지를 위한 결정을 내릴 권한을 내무부 장관에게 부여함으로써, 결사의 자유에 대한 불필요하고, 부적합하고, 과도한 제한을 하였다(판시이유 46).

5) 요컨대, 심판대상법률 제16조 I의 3°의 3항과 4항은 헌법에 반한다(판시이유 47).

3. 심판대상법률 제26조에 대한 판단

1) 심판대상법률 제26조는 ‘외국인의 입국 및 체류 및 망명권에 관한 법전’ 제IV권의 여러 조항을 개정하였으며, 이를 통해 외국인이 프랑스 내에서 체류하기 위해서는 프랑스 공화국의 원칙에 대한 거부표시를 하지 않았을 것을 요구하였다(판시이유 48).

2) 청구인들은 ‘공화국의 원칙’(principes de la République)은 모호한 표현이라는 점과 공화국의 원칙에 대한 거부표시를 식별할 수 있는 기준이 없다는 점을 이유로 심판대상법률 제26조가 법률의 접근가능성과 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적에 반한다고 주장하였다. 뿐만 아니라, 청구인들은 심판대상법률 제26조가 그 모호한 성격 때문에 ‘자의적인 행정적 또는 사법적 결정의 위험’을 방지하지 못하며, 그 결과 왕래의 자유, 개인적 자유 및 정상적인 가정생활에 대한 권리를 침해한다고 주장하였다(판시이유 49).

3) 어떠한 헌법적 가치를 가지는 원칙 및 규칙도 외국인에게 프랑스 국내에 입국 및 체류를 위한 일반적 및 절대적 성격의 권리를 보장하지 않는다. 외국인의 입국 및 체류의 조건은 공공기관에 확대된 권한을 부여하고, 특별한 규칙에 근거하는 행정 경찰적 조치에 의해서 제한될 수 있다. 따라서 입법자는 자기 자신이 정한 공익을 실현할 수 있다. 법적인 범주에서 외국인은 국민과 다른 상황에 놓여 있다(판시이유 50).

4) 그렇지만, 비록 입법자가 외국인에 대해서 특별한 조치를 취할 수 있다 하더라도, 입법자는 프랑스에 거주하는 모든 사람들에게 인정되는 헌법적 가치를 가지는 기본적 자유 및 권리를 존중해야 한다. 이와 같은 자유 및 권리는 헌법적 가치를 가지는 목적인 공적 질서의 보호와 조화를 이루어야 하며, 이와 같은 자유 및 권리에는 특히 왕래의 자유 및 정상적인 가정생활을 할 권리가 포함된다(판시이유 51).

5) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제4조, 제5조, 제6조 및 제16조에서 도출되는 법률의 접근가능성과 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적은 입법자로 하여금 충분히 명확한 법률규정 및 모호하지 않은 표현을 채택할 것을 명한다. 따라서 입법자는 헌법이 오직 법률을 통해 규율하도록 한 사항을 행정기관 또는 사법기관에 위임하지 않으면서, 기본권 주체를 헌법에 반하는 해석 또는 자의의 위협성으로부터 보호해야 한다(판시이유 52).

6) 심판대상법률 제26조는 어떤 외국인이 공화국의 원칙에 대한 거부를 표명한 것이 확실한 경우 이와 같은 외국인에 대해서 일체의 체류증 발급 및 갱신이 거부될 수 있다고 규정한다. 뿐만 아니라, 동일한 사유에 근거하여 발급된 체류증도 취소될 수 있다(판시이유 53).

7) 입법자는 이와 같은 목적을 위해서 행정 경찰적 조치를 규정할 수 있다. 그렇지만, 입법자는 다른 어떤 구체적인 표현을 사용하지 않고 ‘공화국의 원칙’(principes de la République)을 언급하면서 외국인이 ‘공화국의 원칙에 대한 거부를 표시하였다’(manifesté un rejet)는 것만 규정함으로써, 체류증 발급, 갱신의 거부 또는 체류증 취소를 정당화하는 행위를 충분히 명확하게 규정하지 않았다(판시이유 54).

8) 따라서 심판대상법률 제26조는 법률의 접근가능성과 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적에 반한다. 결론적으로, 다른 청구이유를 검토할 필요 없이 심판대상법률 제26조는 헌법에 반한다(판시이유 55).

IV. 결정의 의의

심판대상법률인 ‘프랑스 공화국의 원칙에 대한 존중을 강화하는 2021년 8월 24일 법률’은 프랑스 내에서의 급진적 이슬람주의자들의 성장 - 이를 프랑스에서는 ‘이슬람주의자들의 공개매입’(l’OPA islamiste)라고도 표현한다 - 에 대처하기 위한 해결책으로서의 성격을 가진다.

프랑스 헌법재판소는 이 결정을 통해 심판대상법률의 두 조항이 헌법에 반한다고 판단함으로써 기본권 보장 기관으로서의 모습을 어느 정도 확인하였다. 우선, 프랑스 헌법재판소는 내무부 장관이 해산절차의 대상이 되는 결사 등에 대하여 최대 6개월까지 활동정지를 명할 수 있도록 규정한 심판대상법률 제16조가 결사의 자유에 대한 불필요하고, 부적합하고, 과도한 제한을 하였다고 판단하였다. 또한 프랑스 헌법재판소는 외국인이 프랑스 공화국의 원칙에 대한 거부를 표명하는 것이 확실한 경우 이와 같은 외국인에 대한 체류증 등의 발급 및 갱신의 거부를 허용하는 심판대상법률 제26조가 법률의 접근가능성과 명확함이라는 헌법적 가치를 가지는 목적에 반한다고 판단하였다.

그렇지만, 프랑스 헌법재판소는 이 결정에서 공적 보조금을 요청하는 결사 등이 공화주의 서약에 서명해야 한다는 점을 규정한 심판대상법률 제12조가 결사의 구성 및 활동조건을 규제하는 것은 아니라고 판단하였다. 이를 통해 프랑스 헌법재판소는 심판대상법률의 가장 핵심적 규정에 대해서는 합헌으로 판단하였고, 그 결과 견해에 따라서는 불명확한 의무를 국민에게 부과하는 것으로 이해될 수도 있는 심판대상법률이 프랑스의 법질서 내에서 전체적으로 유효하게 기능할 수 있게 하였다.