

**선진 집회·시위문화 정착을 위한
사회적 공감대 형성 방안**

**선진 집회·시위문화 정착을 위한
사회적 공감대 형성 방안**

치안정책연구소 사회안정대책연구실

선임연구관 최 경 환

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성	1
제2절 연구내용과 연구방법	2
제2장 집회·시위관리의 패러다임 전환	4
제1절 정부의 집회·시위 대응 방향	4
1. 무관용 원칙과 불법필벌	5
2. 소극적 합법 보장	8
3. 적극적 합법 촉진	9
제2절 집회·시위관리의 발전 방향	13
1. 합법적·평화적 시위 유도	13
2. 합리적인 물리력 사용	14
3. 집회·시위현장의 대응방안	15
제3절 외국의 집회·시위관리 비교	22
1. 미국의 집회·시위관리	22
2. 일본의 집회·시위관리	24
3. 프랑스의 집회·시위관리	25
제3장 선진 집회·시위문화의 정착 방안	26
제1절 집회·시위현장의 법질서 확립	26
1. 합법적·평화적 시위 보장	26
2. 집회·시위현장의 기초질서 확립	28

3. 원칙에 입각한 경찰력 행사	29
제2절 선진 집회·시위관리기법의 도입	30
1. 경력·장비 융합 전술	30
2. 다양한 집회·시위관리기법 운용	33
3. 현장채증활동 강화	34
제3절 경찰과 국민간의 협력체제 구축	36
1. 준법집회협정(MOU) 체결	36
2. 집회시위 자문위원회의 활성화	37
3. 국민 참여의 정책 운영	39
제4장 국민과의 사회적 공감대 형성 방안	40
제1절 전략적 홍보방안	40
1. 집회관련사항의 언론 홍보	40
2. 온라인 홍보 강화	42
3. 최소비용의 시위효과 극대화 방안	44
제2절 취재활동 적극 보호	48
1. 취재기자의 취재활동 보호	48
2. 다양한 대중매체의 접근 개방	49
3. 대국민 치안정보서비스 확대	51
제3절 국민의 신뢰 확보	52
1. 공정성 확보	52
2. 의사소통 확대	54
3. 사회적 공감대 형성	55
제5장 결론	58
참고문헌	61

표 목 차

<표 1> 손해배상 청구 목록	7
<표 2> 소극적 합법보장	9
<표 3> 적극적 합법보장	11
<표 4> 현행 집시법상 소음기준	28
<표 5> '09년 주요 장비 보급 현황	32
<표 6> 최근 5년간 집회·시위 현황	45

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

집회·시위는 단순히 경찰과 집회·시위단체 간의 문제가 아니라 국민이 관련된 사회적 문제이다. 집회는 특정 또는 불특정 다수인이 공동의 목적을 가지고 일정한 장소에서 일시적으로 회합하는 행위를 말한다. 한 장소에 모이는 집회와 달리, 모여서 행진할 때는 시위¹⁾로 분류하고 있다.

우리나라 헌법 제21조는 집회 및 시위의 자유를 기본권으로 규정하고 있다. 국민의 자유로운 의사 표현이 보장되어 있고, 국민의 기본권인 집회의 자유도 보장되어 있다. 집회의 자유는 표현의 자유의 한 내용으로서 다수인이 공동의 목적으로 의견을 형성 표현하는 것을 보호한다.

집회는 집단적인 표현의 자유로서 필연적으로 사회질서에 대한 직접적인 영향을 미치므로 기본권에 내재한 자율성과 사회질서를 유지하기 위한 타율적인 규제의 필요성은 서로 조화를 필요로 한다.²⁾

집회·시위단체나 개인이 집회·시위의 목적을 달성하기 위하여, 폭력시위가 아닌 평화적 시위나, 여러 다양한 언론매체를 통해 의사를 충분히 전달할 수 있다. 이전 시대처럼 국민의 기본권이 과도하게 제한되었던 과거 권위주의적 정권 당시 투쟁을 통해서만 자신의 목소리를 낼 수 있는 사회적 약자가 결코 아니다. 어떤 경우에는 집회·시위단체들이 오히려 대규모 집회·시위를 통해 정부의 정책까지 바꾸도록 큰 영향력을

1) 집회 및 시위에 관한 법률(신) 제2조(정의) 2항.

2) 대판 2001.10.9 98다20929.

행사하고 있다.

만약 집회·시위단체나 개인이 자신들의 요구와 주장을 수단과 방법을 가리지 않고 관철시키려고 의도적으로 폭력시위를 하고, 경찰과 충돌하며, 그 결과 국민이 폭력시위로 인한 사회적 비용을 전적으로 부담케 된다면 막대한 경제적 손실과 함께 국가의 대외 이미지만을 추락시킨다.

불법폭력적인 집회·시위가 근절되기 위해서는 이제는 선진 집회·시위문화를 정착시키려는 집회·시위단체, 경찰, 국민 등 세 주체간의 사회적 공감대가 형성되어야만 한다.

따라서 본 연구는 집회·시위와 관련하여, 경찰, 집회·시위단체, 그리고 국민의 세 관점에서 경찰의 집회·시위관리의 패러다임 전환을 통한 선진 집회·시위문화 정착 및 국민과의 사회적 공감대 형성 방안을 제시하였다.

제2절 연구내용과 연구방법

집회·시위와 관련한 선행연구로, 경찰청에서 발간한 집회 및 시위에 관한 법률 운용실무와 집회·시위 관리지침³⁾에서는 경찰의 집회 시위에 대한 기존 관리지침과 방법을 다루고 있다. 치안연구소의 “집회·시위에 대한 경찰 채증활동의 초상권 침해여부 및 현행집시법 관련 개선방안 연구”⁴⁾는 촬영에 대한 법적 문제를 다루고 있다. 치안연구소의 “선진 집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할”⁵⁾에서는 자율적 집회·시위문화 정착 어떻게 할 것인가, 경찰청의 자율적 집회·시위 확보 방

3) 경찰청, 집회·시위 관리지침, 경찰청, 2001.

4) 치안연구소, 집회·시위에 대한 경찰 채증활동의 초상권 침해여부 및 현행집시법 관련 개선 방안 연구, 치안연구소, 2002.

5) 치안연구소, 선진 집회시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할, 치안연구소, 2003.

안 등의 주제를 다루며, 집시법의 해석과 정책 문제, 자율적인 집회·시위 보호 방안 등을 제시하고 있다.

한국경찰법학회·경찰청의 “집회·시위자유의 법적 문제와 합리적 대안”⁶⁾에서는 집회·시위 소음에 관한 법적 규제, 복면시위의 금지·처벌과 그 한계, 평화시위구역제도에 대한 헌법적 검토, 집회·시위 현장에 대한 경찰 출입에 대한 법적 문제와 합리적 대안, 집회·시위 현장에서의 촬영에 대한 행정법적 근거와 한계, 불법집회·시위 현장에서 사진·비디오촬영의 형사소송법적 근거와 한계 등의 주제를 다루며, 주로 법적 관점에서 집회·시위 관리방법과 경찰의 채증활동 등의 문제를 다루고 있다.

김택수·이성용의 “외국의 집회·시위 관리시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구”⁷⁾은 프랑스와 독일을 중심으로 물리력 사용에 관한 규정과 실태를 분석하여 물리력 사용에 관한 시사점을 제시하고 있다. 박경래·황정인·박노섭·안정민의 “집회·시위에 대한 경찰대응 기준과 개선방안”⁸⁾에서는 시위진압의 적법성과 적정성 등을 다루고 있다. 치안정책연구소의 “공정한 사회를 위한 경찰의 역할”⁹⁾에서는 공정성 확보를 위한 경찰활동을 다루고 있다.

선행연구의 주제가 이전에는 집시법 개정, 경찰활동의 법적 문제를 주로 다루었다면, 최근 연구 동향은 집회·시위 소음, 복면시위금지과 처벌, 촬영의 행정법적 근거, 물리력 사용, 시위진압의 적법성과 적정성, 공정성 확보 등 선진 집회·시위문화 정착을 위한 방안과 공정한 사회에

6) 한국경찰법학회·경찰청, 집회·시위자유의 법적 문제와 합리적 대안, 한국경찰법학회·경찰청, 2008.

7) 김택수·이성용, “외국의 집회·시위 관리시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구” 치안논총 25집, 치안정책연구소, 2009, 199-334면.

8) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 집회·시위에 대한 경찰대응 기준과 개선방안, 한국형사정책연구원, 2009.

9) 치안정책연구소, “공정한 사회를 위한 경찰의 역할”, 2010년 치안정책연구소 학술세미나자료집, 치안정책연구소, 2010.

서의 경찰의 역할 등에 집중하여 있다.

본 연구의 연구내용과 연구범위로는 집회·시위관리의 패러다임 전환, 선진 집회·시위문화의 정착, 국민과의 사회적 공감대 형성 방안 등의 범위를 설정하고, 이를 다시 세분화하여 논술하였다.

연구방법으로는 주로 문헌조사 연구방법을 통해 집회·시위 관련 도서와 연구논문 등의 자료를 비교 분석하여 선진 집회·시위문화정착을 위한 사회적 공감대 형성 방안을 도출하였다. 전문가 면담과 자문을 통해서도 집회·시위 현장에서의 문제점과 이를 개선하기 위한 방안을 모색하였다.

또한 Martin L. Hoffman을 포함한 많은 공감 이론가들의 연구 결과에 의하면, 공감은 그 각성 양식 및 인지 발달에 상응하여 전반적 공감, 자기중심적 공감, 타인의 감정에 대한 공감, 타인의 삶의 조건에 대한 공감 단계로 발달해 간다고 주장하고 있다. 공감은 자연적인 성숙과 함께 사회화를 통해 더 잘 발달될 수 있다는 관점에서, 사회적 공감대 형성을 위해 국민의 사회화과정, 경찰과 국민의 사회적 역할과 주장 및 집회·시위시 현장 인식 등의 관점에서 사회적 공감대 형성 방안을 도출하고자 하였다.

제2장 집회·시위관리의 패러다임 전환

제1절 정부의 집회·시위 대응 방향

1. 무관용 원칙과 불법필벌

현정부에 기대했던 국민의 가장 큰 관심 중 하나는 법질서 확립이며, 안정된 사회질서 속에서 고도의 경제성장을 이룩하도록 경제살리기를 원하였다. 정부는 법치의 확립과 헌법 존중을 제시하였고, 이에 따라 법질서 확립의 근간이 되는 집회·시위관리에 있어서 실질적, 실용적 변화와 개선을 추구하여 왔다.

정부는 모든 불법 집회나 시위에 대해서 법대로 집행할 것을 주장하였다. 이러한 정부의 정책 방향에 따라 집회·시위의 관리 기본 방향도 법과 원칙에 따라 엄정 대처하고 있다.

집회, 시위의 자유의 기본권적인 특성으로 말미암아 이를 효율적으로 규제할 수 있도록 집회 및 시위에 대한 법률을 두고 있으며, 경찰관집무집행법, 화염법사용등의 처벌에 관한 법률, 도로교통법 등에 의해 경찰권에 의한 행정개입을 통한 제한이 이루어지고 있다. 집회·시위에 대한 경찰권의 개입은 침해행정의 일종으로 헌법 제37조 제2항의 법률유보의 원칙에 따라 법률상의 근거를 필요로 한다.

경찰은 정부 방침에 따라 2008년 1월 14일 불법시위 진압방식을 바꾸었다.¹⁰⁾ 경찰청은 불법폭력시위를 막기 위해 경찰이 폴리스라인을 설치하고 이를 넘어서는 시위대는 전원 연행하는 방식을 취하였다. 경찰은 새로운 불법폭력집회 대응 매뉴얼을 마련하고, 현장에서 적용하고 있다.

경찰은 소극적인 방식의 대응에서 소규모로 구성된 기동단을 구성해 폴리스라인을 넘어서는 시위대를 현장에서 연행하였다. 경찰은 시위 현장에서 쇠파이프, 각목 등을 휘두르며 심한 폭력행위를 하는 시위대에게는 전기충격기, 최루액, 물포 등을 사용하는 방안을 제시하였다.

10) 조선일보, 2008. 1. 15.

2009년 12월 철도노조의 불법파업 및 반정부투쟁에 대해 "어떤 일이 있더라도 원칙은 지켜져야 한다. 법이 지켜지지 않으면, 이런 일이 반복될 것이다."라는 확고한 신념이 불법파업과의 타협이 아닌 법대로 대응으로 불법파업을 중단케 하였다. 철도노조파업에 대해 한국철도공사측이 '파업 참가자에 대한 징계와 사상 최대 규모 손해배상 청구소송 제기' 방침도 노조에 큰 부담으로 작용했다.

이처럼 경찰은 집회·시위에 대해 법과 원칙에 따라 대처하고, 불법행위자는 현장검거를 원칙(부득이 할 경우 사후 사법조치)으로 한 법집행을 확고하게 하였다.

경찰이나 지방자치단체 등 공공기관이 시위대를 상대로 형사처벌 외에 손해배상 소송을 제기해 민사적 책임을 제기하였다.

법원은 지난 한·미 자유무역협정(FTA) 반대시위 과정에서 발생한 경찰장비 파손문제를 둘러싼 손해소송과 관련, 집회 참가자들이 피해액의 일부를 지불하는 조건으로 화해를 권고했다. 광주지법 민사26 단독 김승휘 판사는 12일 정부가 2006년 광주에서 열렸던 한·미 자유무역협정(FTA) 반대 집회를 주도한 4개 단체와 한·미FTA협상중단 광주전남운동본부 상임대표 허모(57)씨 등 집회 참가자 40명을 상대로 제기한 손해배상청구소송에서 피고들이 750만원을 원고 측에 변상하도록 한 화해권고 결정이 확정됐다고 밝혔다.¹¹⁾

<표 1>과 같이, 시위 주최측이나 참가자를 상대로 형사처벌과 별도로 민사소송을 통해 손해배상 책임을 물으려는 공공기관들의 움직임이 점차 늘어났다.¹²⁾ 이전에는 시위 관련 민사소송은 시위 진압 도중 입은 부상이나 피해에 대해 시위 참가자가 국가를 상대로 손해배상을 청구하는 것이 일반적이고, 시위진압 도중 부상한 경찰관이 시위대를 상대로 소송을

11) 광남일보, 2009. 3. 12.

12) 연합뉴스, 2009. 6. 26.

제기하는 경우가 가끔 있었다.

<표 1> 손해배상 청구 목록

접수일	피고	수행청	청구금액
'07. 8. 14	민주노총	서울청	2,561만원
'07. 10. 29	홈에버노조	서울청	2,570만원
'07. 11.16	금속노조	충북청	1,107만원
'08. 7. 31	광우병국민대책본부	서울청	5억1,709만원
'08. 9. 5	범국민운동본부등	서울청	5,552만원
'09. 6. 30	민주노총	대전청	4억9,292만원
'09. 8. 7	쌍용차노조	경기청	20억5,444만원

출처: 경찰청, 2010 경찰백서, 24면.

시위대에 대한 손해배상 청구는 실제 배상보다는 시위가 과격해지거나 불법으로 흐르는 것을 억제하기 위한 법적 수단으로도 작용하고 있다. 실제로 수백만원에서 수천만원에 이르는 손해배상 판결은 시위 참가자에게 형사처벌 못지않은 경제적 부담으로 작용하고 있다.

손해배상 청구소송도 형사소송과 마찬가지로 시위 자체의 위법성에 대한 판단이 판결을 가르는 가장 중요한 잣대가 된다.

앞으로 정부·공공기관과 시위를 통한 의사 표현을 포기하지 않겠다는 시민·노동단체의 공방은 손해배상과 관련하여 민사 법정에서도 치열하게 전개될 것으로 전망된다.

2. 소극적 합법 보장

집회 주최자 절반 이상이 평화적 집회·시위가 이루어진다고 보는 반면, 일반시민과 경찰관은 10%대만이 동의¹³⁾하고 있는 점에서 아직도 폭력시위는 경찰의 통제 하에서 감소할 수 있음을 보여주고 있다.

경찰은 정부의 법질서 확립이라는 시대적 사명을 완수하기 위해 실천할 수 있는 액션 플랜¹⁴⁾에 따라 현장대응역량을 강화하는 종합적 사고로의 전환을 가져왔다. 그동안 집회·시위에 대한 경찰의 대응은 억제에서 자율·보호의 개념으로 바뀌는 등 시대 흐름과 변화에 따라 유기적으로 변화되어 왔다.

경찰은 2009년 3월 ‘집회시위 관리지침’을 마련하여 불법행위에 대한 대응 기조를 방어적 질서유지에서 적극적인 법집행으로 전환하고, ‘합법 보장, 불법필벌’의 원칙을 재차 강조하였다.¹⁵⁾

소극적 합법 보장은 집회·시위가 합법일 경우에 한하여 소극적인 보장을 하는 것이다. 신고된 내용대로 집회·시위가 진행되도록 최대한 보호하고 평화적 집회·시위가 되도록 유도하고 있다.

경찰은 소극적인 합법 보장을 하되, 불법 폭력시위로 변질될 가능성을 고려하여, 모든 집회에 획일적인 현장 관리를 하여왔다. 경찰은 기동 부

13) 성용은, 최관, “선진 각국의 집회·시위 실태와 경찰대응의 비교분석”, 치안정책연구 제20호, 치안정책연구소, 2006, 96면.

14) 2010년 치안정책 액션플랜으로, “집회시위현장 법질서 확립으로 선진시위문화 정착”, “준법 시위문화 정착 여론의 사회적 저변 확대”, “집회시위문화 개선을 위한 MOU 체결 등 협력 강화”, “시위사범 수사역량 강화”, “채증·판독 역량 강화로 준법분위기 조성”, “불법 노사분규 엄정대응, 산업현장 법질서 확립”, “집시법 개정으로 불법심리 억제, 법질서 준수풍토 조성”, “온라인을 통한 정책 홍보 및 소통 강화”, “경찰지식정보의 대국민 서비스화”, “대변인실 기구 확대 및 전문화를 통한 홍보역량 제고”, “뉴미디어 환경 대응, 입체적·감성적 영상 홍보활동전개” 등 11개 과제를 연구 수행하여왔다; 경찰청, 2010년 치안정책 액션플랜, 경찰청, 2010, 65-73면, 132-136면.

15) 경찰청, 2010 경찰백서, 경찰청, 2010, 25면.

대를 근거리 배치시켜, 불법적인 집회·시위로 변질되었을 때, 현장에서 경중 유무나 피해규모를 불문하고 불법행위에 대해서는 현장검거 위주로 대응해왔다.

또한 경찰은 경찰봉, 방패, 물포 등 초반부터 경찰의 시위 진압 장비를 전면 배치하고, 폭력시위 전력 등에 따른 획일적이고 기계적인 금지통고를 하였다. 이처럼 소극적 합법보장은 불법필벌을 전제로 한 합법보장이다.

<표 2> 소극적 합법보장

구 분	소극적 합법보장
기본방침	• 합법보장, 합법일 경우에 한하는 소극적 보장
	• 불법필벌 강조, 불법이라는 결과를 중시
경력운용	• 불법 변질 가능성을 전제로 모든 집회에 획일적 현장관리
	• 진압복 부대 근거리 배치
	• 輕重·피해규모 불문, 불법행위에는 현장검거 위주 대응
장구장비사용	• 경찰봉·방패·물포 등 초반부터 장비를 전면 배치
금지통고	• 폭력시위 전력 등에 따른 획일적이고 기계적 금지통고

출처: 경찰청 경비국의 “집회·시위관리 패러다임 전환계획” (2010. 11)자료

3. 적극적 합법 촉진

경찰청은 선진 법질서를 확립하기 위해 집회·시위관리 패러다임을 「

소극적 합법보장」에서 이제는 「적극적 합법촉진」으로 전환기로 하였다. 집회·시위 자유의 적극적 보장을 위한 「합법촉진」에 주력하기로 한 것이다. 평화 집회·시위시에는 경찰기동대도 배치하지 않기로 하였다.

경찰이 이와 같이 합법촉진 위주로 집회·시위관리 패러다임을 전환한 배경으로 '09년 하반기(평택 쌍용차 사태 이후)부터 과격 폭력시위가 현저하게 줄어드는 등 전반적으로 평화적 집회·시위 문화가 자리 잡아가고 있다는 평가를 반영한 것이다.

전년 대비 불법폭력시위건수는 2009년 49.4% 감소, 2010년(10월 현재)에는 36.4% 감소하였다. 폭력시위건수는 2007년 64건, 2008년 89건, 2009년 45건, 2010년 28건으로 점차 감소하여 왔다. 2008년은 현정부 들어서서 국민의 요구가 분출하였던 시기로 한·미 FTA와 관련한 소고기 문제로 촛불시위가 전국적으로 확산된 해여서, 다른 해보다 폭력시위건수가 훨씬 많았다.

지금까지는 불법행위에 적극 대응하는 「불법필벌」에 주안점을 두었는데, 이제는 모든 집회를 평화적인 방향으로 적극 유도하는 「합법촉진」 활동을 강화하겠다는 것이다

<표 3>과 같이 경찰의 집회·시위관리의 패러다임 전환은 소극적으로 국가가 집회에 개입을 자제하는 데 그치는 것이 아니라, 적극적으로 모든 국민이 집회의 자유를 행사할 수 있도록 여건을 조성하고, 집회의 자유를 저해하는 요소들을 배제하는 데 최우선을 두고 있다. 국가가 우선적으로 자율적인 집회 및 시위를 촉진한다는 것은 복잡한 법률관계 속에서 발생하는 이익충돌을 국가의 개입없이 집회 및 시위의 주최자로 하여금 직접 조정하려는 의미를 가진다.¹⁶⁾ 이 원칙은 집회·시위에서 참여시위대가 경미한 정도의 위반행위를 하였더라도 즉각적인 경찰권 개입을 유보시키는 완충적인 역할을 담당한다.

16) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 105면.

<표 3> 적극적 합법보장

구 분	합법촉진 · 불법필벌
기본방침	• 합법촉진(합법보장 포함 개념) - 불법상태를 합법상태로 환원시키는 적극적 보장
	• 합법촉진 강조 - 경찰의 합법 촉진(조성) 과정을 중시
경력운용	• 집회는 다소간 불법성 내재 인정, 집회성격에 따른 차별적 현장관리
	• 평화적 합법집회에는 교통요원 등 배치(기동부대 미배치) • 비폭력 불법집회에는 상황에 따라 기동부대 배치(비노출, 최소경력) • 폭력집회는 기동부대(진압복) 배치
	• 소과정에서 지속적 합법촉진 활동 • 경미한 불법행위는 채증 후 사후 사법조치(현장 충돌 최소화) • 묵과할 수 없는 폭력행위는 현장검거 등 무관용 원칙 견지
장구장비사용	• 불법행위에 비례하여 한 단계 높은 물리력 사용 • 상황별 물리력 사용기준을 마련, 차별적 장비 사용
금지통고	• 집회자유 보장을 위해 집시법을 엄격하게 해석, 금지통고 지양

출처: 경찰청 경비국의 “집회·시위관리 패러다임 전환계획”(2010. 11) 자료.

경찰은 집회·시위에 대한 지나친 제한·금지통고를 지양하는 한편, 집회 주최측과 직접 만나 조정·협상 또는 행정지도, 준법집회협정(MOU)를 체결하는 등 평화적이고 합법적인 집회가 개최될 수 있도록 합법촉진 활동을 강화하기로 한 것이다.

평화적 합법집회는 최소한의 교통경찰 등을 배치하여 최대한 지원·보호하면서 주최측 책임 아래 자율적으로 개최하도록 하고, 폭력을 수반하지 않는 불법집회는 곧바로 물리력으로 제지·제압하는 것이 아니라, 합법적·평화적인 집회·시위가 되도록 유도할 방침이다.

불법사항에 대해서는 교통경찰 등이 지속적으로 소통·설득·경고·협상하는 한편, 채증 자료를 바탕으로 사후 사법처리하는 등 현장에서 충돌을 최소화하겠다고 밝혔다.

새로운 패러다임의 적극적 합법 촉진의 집회·시위 관리대책은 경찰은 법집행기관으로서 보장된 집회를 타인이 방해하는 경우 그 집회(권리)를 보호하는 역할뿐만 아니라 불법으로 개최 또는 변질되지 않도록 촉진하는 역할을 적극적으로 수행하고자 한 것이다.

경찰이 합법보장은 물론, 나아가 합법을 촉진하는 역할은 「합법촉진·불법필벌」로 전환하여, 유연하되 엄정·단호한 현장관리를 ‘법 위반’이라는 결과적 측면 뿐 아니라, ‘합법 상태 유지’라는 과정적 측면에서 탄력적·적극적으로 관리하는 방식으로 전환하려는 의지를 보여주고 있다.

그리고 집회·시위 자문위원회의 활성화를 비롯하여, 집회·시위 신고 단계시부터 촉진활동을 강화하고 있다. 법을 준수하며 평온하게 진행하는 평화집회에는 주최측의 전적인 책임 아래 자율적으로 개최되도록 유도하되, 필요시 교통요원·정보관을 배치하여 최대한 지원하고 보호하게 된다.

일시 도로점거 등 다소간 불법행위가 있는 경우 정보관·교통요원이 제지·경고하게 된다. 상황에 맞춰 장비·복장·경력 규모 등 차별적으로 배치하고, 해산절차 진행과 현장검거 이전에 합법상태로 환원토록 적극 유도하게 된다.

그러나 합법촉진에도 불구하고 불법행위를 지속하는 경우에는 경력 배치 및 해산절차를 진행하고, 불법행위자 현장검거 등 사법조치를 취하게 된다. 폭력집회에는 경찰관 기동대를 우선으로 배치하여 현장검거 등 주력으로 활용하고 있다. 폭력행위에는 한 단계 높은 물리력 사용하여 엄정하게 대응할 것을 밝혔다. 불법적 폭력시위에 대응하기 위해 경찰은

물리력 행사를 시위대의 폭력수단보다 최소한 한 단계 높은 수준으로 행사되어야 하고, 단계의 척도 분류에는 법률로 허용된 경찰장비뿐만 아니라 진압부대의 수와 진압방법 등도 고려되어 판단되어야 한다.¹⁷⁾

제2절 집회·시위관리의 발전 방향

1. 합법적·평화적 시위 유도

국민의 정부 이후, 경찰은 1999년 3월 “신집회·시위 관리대책”을 도입하여 집회·시위에 대응하기 시작하였다. 진압경찰위주에서 질서유지를 위한 근무복경찰과 여경 및 교통위주로 배치하고, ‘무최루탄 원칙’을 선포하였으며, 주요 도로에서의 차도행진을 허용하였다. 이는 집회·시위 대응 방법의 커다란 전환점이 되었으며, 평화적 집회·시위 문화 정착의 시발점이 되었다. 경찰은 집회·시위 참가자를 통제의 대상이나 잠재적 불법행위자가 아닌 성숙한 시민의식을 가진 시민으로서 경찰이 보호해야하는 대상으로 인식하였다.

참여정부에서 집회는 주최측의 자율관리에 맡겨두고, 경찰은 집회참가자와 시민의 보호에 중점을 두었다. 불법 폭력시위가 2006년에는 전체 시위의 0.6%, 2007년 전체 시위중 0.5% 등으로 급격한 감소를 가져왔다. 그러나 일부 과격폭력시위가 계속되고 경찰 부상자가 증가함에 따라 지난 2006년을 「평화시위 정착 원년」으로, 2007년에는 이를 넘어서 「평화적 준법시위 확립」을 목표로 삼고 대응 방식을 전향적으로 전환하여 대처하였다.

현정부는 이전 정부보다 한 발 더 나아가, 집회·시위 전과정에 걸쳐

17) 위의 책, 106면.

설득·경고·행정지도·방침고지(천명)·홍보 등을 통해 준법으로 진행 되도록 합법촉진활동을 적극 전개하고자 하고 있다. 또한 기계적·행정 편의적 금지 통고의 남발을 개선하고, 집시법 해당 규정을 보다 엄격하게 해석·적용하는 등 주최측에 적극 협조하여, 합법적 집회로 개최토록 조정·협상하고자 하고 있다.

2. 합리적인 물리력 사용

경찰은 다른 국민이나 경찰관을 폭행하는 등 목과할 수 없는 공격적인 행동을 보이는 폭력적 불법집회는 무관용 원칙을 견지하여 엄정·단호하게 대응하고, 법령에서 허용된 모든 장비의 사용을 고려하되, 불법 정도에 따라 한 단계 높은 물리력을 행사하여 해산·검거할 것이다.

국민의 인권과 안전을 우선으로 하는 절제된 물리력 사용으로, 시위대도 경찰이 보호해야 할 대상이라는 인식을 확고히 하여 ‘목적 달성을 위한 최소한도의 물리력 사용’ 등 적법절차 준수를 병행하여야 한다. 경찰의 물리력 사용에 대해 국민이 공감하고 지지할 수 있도록 합리적인 물리력 행사 기준을 마련하겠다고 밝혔다

초기 집회시 불필요한 방패 등 장비 사용을 자제하고, 우선 설득·경고 후 불응시 맨손 제지·검거 등 앞으로 집회·시위현장에서 경찰의 절제되고 훈련된 적정한 물리력을 사용하여야 한다. 또한 합리적인 물리력을 사용할 수 있도록 이에 대한 교육훈련과 전술 마련, 그리고 장비 도입을 모색하고 있다.

그러나 불법행위시에는 정도에 비례하여 한 단계 높은 물리력을 행사하여, 불법폭력으로서의 상황 전개를 차단하려는 강력한 의지 또한 보이고 있다. 불법상황에 따라 물포·최루장비·다목적발사기·테이저건 등 법과 규정에서 허용된 모든 장비를 요건에 맞게 사용하는 등 엄정 대응방

침을 밝혔다. 테이저건·다목적 발사기는 총기 사용요건에 준하는 상황 시 최후 보충적으로 사용하고 있다. 현장지휘관의 철저한 감독과 통제 및 충분한 사전 경고방송을 실시하여야 한다. 자기감정 통제 능력을 상실하여 과도한 물리력을 행사하거나, 무리한 추격이나, 훈련 받지 않은 동작 사용 등은 금지하여야 한다.

현장에서의 강력한 물리적 대응은 자칫 사태의 악화를 불러올 수 있기 때문에 다소 유연한 자세가 필요하다¹⁸⁾. 선진국의 현장 집회관리 방식은 점차 탄력적이고 관용적으로 바뀌고 있다.

불법행위자에 대한 사후 사법처리는 엄정해야 할 것이다. 과도한 관용은 정부가 통제력을 상실했다는 인식을 심어 줄 수 있다.¹⁹⁾ 이는 준법집회·시위 문화정착과 법질서에 심각한 훼손을 가져오게 된다.²⁰⁾

급박한 시위현장에서도 절제되고 당당한 법집행을 통해 공정한 사회를 향한 경찰의 공정한 역할을 공정하게 수행하고 있음을 국민들이 인식하고 공감하도록 대처하여야 한다.

3. 집회·시위현장의 대응방안

1) 집회·시위의 단계별 대응

경찰의 집회·시위에 대한 일반적인 대응 원칙은 다음과 같다.

첫째, 집회보호 차원에서 폴리스라인 위주의 집회를 관리하고 원거리에 경찰력을 배치하여 불필요한 마찰을 줄인다.

18) 이창무, “각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구 : 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제26호, 2007, 26면.

19) 윤시영, “우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안”, 지방정부연구 제11권 제1호, 2007, 244면.

20) 이창무, 남재성, “경찰의 집회·관리에 대한 인식태도 비교 연구”, 한국공안행정학회보 제23호, 2006. 5, 140면.

둘째, 집회·시위 현장 대응 역량강화와 시민불편 최소화이다. 경찰은 평소 안전교육 및 인권교육을 철저히 실시한다. 정기적인 훈련을 통해 현장대응능력을 강화한다.

셋째, “합법보장, 불법필벌”의 철저한 준수이다. 폭력시위자는 현장검거 위주로 단호히 대처하고, 사후 사법처리를 적극 추진하고 있다.

넷째, 합법촉진, 불법필벌에 따라 폭력시위 사전예방에 중점을 둔 제도를 적극 시행한다. 세미나와 간담회 등을 통해 다양한 의견을 수렴하고 선진 집회·시위문화 정착과 폭력시위 방지를 위한 사회적 공감대를 확산시킨다.

집회·시위에 대해 집회·시위에 대해서 집회 개최 전단계, 집회개최 단계, 집회 후 단계별로 구분 대응할 수 있다.

집회 개최 전 단계로 집회 주최측의 신고서 접수와 신고 내용 검토후, 모든 집회는 평화적으로 보호된다. 개최 전단계에서 경찰은 MOU를 체결하고, 주최측과 대화 채널을 유지하도록 사전 협조하고 있다.

다음은 집회개최단계로 신고내용에 따른 준법집회는 폴리스라인 및 교통통제 등을 통하여 보호하고 있다. 각목·쇠파이프·화염병 사용 등 폭력시위가 발생하면 관련자 연행 등 사법처리와 일정한 절차에 의해서 해산 절차를 진행하고 있다. 경찰력에 의한 폭력시위 진압과정에서 시위대와 불필요한 마찰을 가져올 수 있고, 경찰은 시위대의 충돌과정에서 심각한 부상을 초래할 수 있다. 이를 보완하기 위해 장비 활용 기술이 사용되고 있다.

집회 후에는 대응방법을 분석·평가하여 미진한 부분을 개선하여 향후 집회·시위관리에 적용하여야 할 것이다.

2) 집회·시위 유형별 대응

특별히 대규모 집회·시위에 대한 철저한 대비를 하여야 한다. 대규모 집회·시위에 대해 ‘집회와 시위에 관한 법률’에서 규정하고 있지는 않다. 대규모 집회·시위는 일반적인 집회·시위와 비교해서 어떤 다른 특징정보다는 규모면에서 훨씬 크다. 경찰관기동대 운영규칙²¹⁾ 제7조(부대건재 유지 및 비상근무) 2항에 지방경찰청장이 대규모 집회·시위시 경찰관기동대를 비상근무토록 할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 경찰청 지침의 ‘지휘관의 현장임장 기준’에는 시위대 천명이상인 경우에는 지방청장 또는 차장이 지휘하도록 되어있다. 따라서 집회·시위의 규모가 보통 1,000명이상인 경우를 대규모집회·시위로 규정할 수 있다.

대규모 집회·시위는 모든 사회영역으로 확대되고 있다. 대규모 집회·시위의 참여자가 촛불시위에서처럼 초등학생과 중학생을 비롯하여 다양한 계층으로 구성되고 있다. 집회·시위 주최자도 또한 이전의 노동자와 농민 빈민 등으로부터 화이트칼라, NGO에 이르기까지 다양하며, 참여자의 욕구와 이익 또한 다양하다. 이제는 대규모 집단시위가 노동자와 농민, 빈민, 그리고 운동권 등의 특정 이념이나 목적, 또한 사회공익의 문제에 국한되지 않고 다양한 사회적 이슈를 포함하고 있다.

대규모 집회·시위의 특징으로 규모 크기와 빈도수가 증가하고 있으며, 반복적이며 장기적인 집회·시위 양상을 나타내고 있으며, 그리고 집단이익을 관철시키기 위해 불법적이거나 폭력적인 시위로 전환되고 그 영향력도 증대되고 있다.

앞으로 대규모 집회·시위에 대한 개념 정립 및 기본 대응원칙 등 새로운 대응책이 필요하며, 불법폭력적인 대규모 시위에 대한 유형별 대응 매뉴얼을 개발하여, 현장대응력을 높여나가야 한다.

21) 2009. 7. 22, 경찰청훈령 제 544호.

이외에도 플래시 몹과 같은 새로운 집회·시위 유형에 대한 관리기법도 대비되어야 한다.²²⁾ 플래시 몹 (flash mob)은 ‘특정 웹사이트의 접속자가 한꺼번에 폭증하는 현상’을 뜻하는 ‘플래시 크라우드(flash crowd)’와 ‘PDA·휴대폰·메신저·인터넷·이메일 등 첨단 정보통신 기술로 무장한 군중’을 의미하는 ‘스마트 몹 (smart mob)’의 합성어로 ‘이메일이나 휴대전화를 통해 사전에 공지된 지령에 따라 정해진 시간과 장소에 모여서 주어진 행동을 하고 곧바로 흩어지는 행위’를 의미한다.

정치적 목적의 플래시 몹은 모임의 시간, 장소 전파나 참여자의 모집 방식, 독특한 행위, 비공개적 갑작스러운 집합 등 그 형식은 플래시 몹의 형태를 따르지만 그 목적이 순수한 오락이나 친목 목적이 아닌 정치적 이슈를 가지고 있는 경우로서 최근 플래시 몹의 장점을 활용하여 강한 메시지를 전달하면서도 집시법의 신고의무 등 제규정을 적용받지 않기 위한 수단으로 많이 등장하고 있다.

정치적 목적의 플래시 몹은 ‘공동의 목적을 가진 다수인이 자발적으로 일시적인 모임’을 가지는 것이며, ‘여러 사람이 공동의 목적을 가지고 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 위력 또는 기세를 보여 불특정한 여러 사람의 의견에 영향을 주는 행위’이므로 집시법의 대상이 될 수 있다. 참석자들은 친목, 오락 또는 예술 행사이고, 그 방법이 비폭력적이고 주변에 불편을 주지 않는다는 등의 이유로 집시법상의 집회·시위에 포함되지 않는다고 주장한다. 경찰도 비공개 카페 등을 통해 비밀리에 약속하고 갑자기 나타났다가 순식간에 사라지기 때문에 집회·시위로 관리하거나 단속에 어려움이 있고, 또한 그 주장이나 표현 방법이 집시법을 적용하여 단속을 하기에는 애매한 경우가 많다.

사회계몽운동 목적의 플래시 몹은 정치적 목적의 플래시 몹과 같이 외

22) 임현규, 새로운 유형의 집회·시위 실태 및 경찰의 대처방안에 관한 연구, 치안정책연구소, 2008.

형상 집시법상 집회·시위에 해당하는 경우가 많다. 그러나 그 목적이 순수하고 방법에 있어서도 사회질서를 해치지 않을 경우에는 무리하게 집시법을 적용하지 않는 것이 좋을 것이며, 사전에 행사를 인지할 수 있을 경우 가급적 신고를 하도록 하는 등 준법집회를 할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이 외 단순한 놀이로서의 플래시 몹은 집시법상의 집회나 시위라기보다는 창의성과 다양성을 중시하는 새로운 문화흐름 이라고 유연하게 받아들이는 필요가 있다.

플래시 몹은 분명 새로운 형태의 집회·시위로 확산되고 있으며 앞으로 스마트폰의 확대 추세 등에 힘입어 이러한 형태의 집회·시위는 더욱 확산될 것이다. 경찰은 플래시 몹이 집시법상 집회나 시위에 해당 할 경우에는 당연히 사전 집회신고 등 집시법상의 제반 규정을 준수케 하며, 집회주최측에도 집시법을 위반치 않도록 충분히 공지하여야 한다.

플래시 몹이 사회질서 및 공공안녕을 해하거나 형법, 도로교통법 등 기타 실정법을 위반할 경우는 당연히 집시법 뿐만 아니라 개별법규 위반을 근거로 해당 법규를 적용하여 적절한 조치를 취해야 한다. 이러한 위반 현장에서 해산명령 등 직접적인 조치를 하더라도 비례의 원칙을 고려하여 신중을 기하고, 사전에 인지가 가능할 경우에는 가급적 신고 의무를 준수토록 하고 법질서를 따르도록 유도하여야 한다.

불법집회·시위에 대한 경찰의 대응은 해당 집회의 장소, 성격, 규모의 크기, 불법 행위에 따라 다르다.

다양한 불법시위 유형중, 노사분규장에서의 불법 집회·시위는 통상 쇠파이프, 각목 등을 이용한 폭력시위 형태와 노사분규장 점거의 형태로 나타난다. 마찬가지로 일반 시민에게 불편을 초래하는 쇠파이프, 각목 등을 이용한 폭력시위에는 적극 대응하지만, 사업장 등의 점거시에는 신

중하게 대응하고 있다. 도로 점거로 인한 불법 집회·시위는 단순 연좌 농성, 경찰과의 몸싸움, 쇠파이프 등을 이용한 폭력행사 등의 여러 형태로 나타난다.

이 외에도 노사문제, 정치문제, 집단의 이익을 주장하는 문제 등 집회의 성격을 고려하여 대응이 달라지고, 불법집회 행위별로도 대응방법이 달라져야 한다.

3) 발전적인 대응 방향

첫째, 변화된 집회·시위 대응 패러다임에 따라 합법 집회는 최대한 보장하고, 불법집회는 엄정하고 적극적으로 대응하는 원칙을 철저히 준수해야 한다. 불법집회시 초기에 적극 대처해서 시민불편을 최소화하는 한편, 공권력이 무력화되는 현상도 방지해야 한다. 특히 이러한 원칙을 반드시 지키며 계속 유지함으로써 집회·시위에 대한 국민의 인식전환을 가져오도록 한다.

둘째, 경찰은 집회참가자 및 언론 등 누구나 평상시에 쉽게 알 수 있는 집회·시위 단계적 대응기준을 만들어 집회·시위 개최 전에 이를 인지할 수 있도록 해야 한다. 이러한 기준은 집회 참가자들이 자신의 행동에 대해 경찰이 대응하는 정도를 미리 알고 책임지는 행동을 할 수 있게 한다. 자신의 행동결과에 대해 예상치 못하고, 분위기에 휩쓸린 행동으로 인한 폭력사태에 연결되는 상황을 예방할 수 있다.²³⁾ 집회·시위 단계를 유형별로 구분한 후 단계별 판단기준과 경찰 대응 조치를 구체적으로 적시하며, 누구나 예상 가능한 기준을 설립한다. 예를 들면, 1단계 : 준법시위로 보호, 2단계 : 경미한 위법행위로 제지, 3단계 : 불법행위로 경찰력·장비로 대응, 4단계 : 심각한 불법행위로 전 경찰력을 동원하여 진압하고 검거한다.

23) 이창무, 앞의 논문, 31면.

셋째, 경찰은 훈련과 교육을 통해 법집행 기준에 따른 적법 절차를 준수하고 법에 근거한 정당한 공권력을 행사하도록 해야 한다. 법률적 기준에 입각한 경찰의 철저한 대응원칙 준수가 필요하다. 시민단체의 입장에서 경찰의 대응 수준이 때로는 과잉 대응이며, 강압적이고 폭력적인 대응이었다고 인식하고 있다.²⁴⁾ 지난번 촛불집회·시위에서도 경찰의 합법적인 대응을 폭압적 대응이라고 시위대는 잘못 인식하였다.

넷째, 현재까지 집회·시위는 병역자원인 전의경이 부대원으로 편성된 기동부대를 통해 대응해 왔다. 직업 경찰관이 집회·시위 최일선에 배치되는 미국, 일본 등 선진국의 경우와 달리, 우리나라는 20대 초반의 전의경이 경찰관의 지휘아래 시위진압에 투입되고 있다. 이와 관련하여, 집회·시위 참가자들이 전의경에 대해 불신을 가지고 있다는 의견이 있다.²⁵⁾ 직업 경찰관에 비해 물리적 충돌과 폭력의 상승작용이 이어지는 주요한 요인의 하나가 되고 있다.²⁶⁾ 앞으로 직업 경찰관에 의해 집회·시위에 대한 전담 대응이 이루어질 경우 효율적인 경력 운용과 함께 보다 철저한 대응체계를 갖추어야만 할 것이다.

다섯째, 경찰은 변질된 불법시위 양상에 따라 주요 경비지역을 위주로 경찰력을 배치하고 사회안정을 확보할 수 있는 전술을 개발하고 꾸준한 훈련해 나가야 한다. 전 경찰력이 불법집회·시위에 대한 대응능력역량을 강화하여야 한다. 경비경찰이 시민을 상대로 한 고도의 치안기법이 필요한 종합적 업무임을 감안하여 경비경찰의 전문성을 강화하는 방안도 동시에 추진되어야 한다.

여섯째, 시위를 예방하기 위해서는 사전 및 사후조치가 상당히 중요하다. 집회개최 전에는 폭력시위용품을 차단하고, MOU를 체결하는 등 사

24) 이창무·남재성, “경찰의 집회·관리에 대한 인식태도 비교 연구”, 110면.

25) 위의 논문, 131면.

26) 이창무, “각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구 : 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로”, 29면.

전에 준법집회가 될 수 있도록 해야 한다. 국민의 법준수의식도 제고되어야 한다. 불법필벌이라는 원칙 아래, 폭력시위자가 반드시 사법처리될 수 있도록 해야 하며, 민사상 손해배상도 적극 제기해 나가야 할 것이다. 집시법도 배상명령 제도 대상에 포함시키도록 한 법무부 방침과 관련, 불법시위자들이 갖는 심리적 압박감은 상당한 것으로 보여지고 있다.²⁷⁾ 이전까지는 폭력시위자에게 형사적 처벌만 이루어지고 민사상 책임은 통상 묻지 않았다. 집회장소 주변상인에 의한 손해배상청구를 하는 관행이 성립된다면 불법 폭력시위자에게는 상당한 압박이 될 수 있을 것이다.

제3절 외국의 집회·시위관리 비교

1. 미국의 집회·시위관리²⁸⁾

미국 LA는 집회·시위도중 불법상황이 발생하는 경우 경찰책임자가 합리적인 시간내에 해산 또는 불법행위를 종료토록 경고방송을 하고, 시간내 해산하지 않거나 불법행위를 중단하지 않는 경우 진압 및 체포작전에 돌입한다. 기마대를 앞세워 시위대를 포위한 후 기마대 뒤로 경찰 또는 특공대가 작전을 개시하며 체포된 시위자는 버스에 승차시킨다.

뉴욕에서는 뉴욕시경의 ‘시위관련 임무선언(Mission Statement)’은 ① 생명보호, ② 질서회복, ③ 중요지역 방어, ④ 범법자 체포, ⑤ 재산보호이며, 시위관련 행동목표(Objectives)는 ① 신속한 이동 및 경력배치, ② 고착과 분리, ③ 중요시설 및 지역 안전유지, ④ 무질서 시위대의 해산 및 사기저하, ⑤ 시 기관 및 공공시설 보호, ⑥ 평온상태 회복을

27) 인터넷 한겨레 뉴스, 2007. 6. 25.

28) 경찰청 외사관리관실, 각국의 집회·시위문화 비교 검토, 경찰청, 2006. 21-23면.

선언하고 있다.

집회신고를 접수한 경찰서는 서장 책임하 집회규모에 따라 경력 배치, 폴리스라인 설치, 교통통제계획 등을 수립한다. 경력은 우선적으로 시경 산하 3개 보로(Boro)에 설치된 「태스크포스팀」을 활용하고 필요시 경찰서 직원 등을 추가 동원하고 있다. 태스크포스팀은 우리 경찰의 기동대와 유사한 조직으로, 각 보로별로 운영하며, 집회·시위뿐만 아니라 다수 인원이 필요한 모든 긴급상황에서 가장 우선적으로 현장에 투입되는 조직이다. 각 보로별로 100여명이 3교대로 근무하며, 24시간 출동대비 태세를 갖추고 있고, 집회·시위 대비보다는 폭동·충격사건·은행강도 발생시 현장출동 등을 주임무로 하고 있다.

특히 불법집회시 주최측에 대한 사전경고와 함께 필요시 현장지휘관은 현장주변에 바리케이트를 설치하거나 경력을 동원해 선점하고, 시위규모·동향·동기·시위대 책임자 및 가담자·장소·지속성 및 강도 등을 평가하여 진압대책 수립하고 있다. 폴리스라인 침범 등 불법시위자는 가능한 한 경찰의 지시를 따르도록 하되, 불응시 현장에서 체포하며 체포가 어려울 경우 비디오 등으로 채증후 사후 검거한다.

진압장비는 헬멧, 경찰봉, 최루 스프레이 및 필요시 방패 지참, 대규모 시위의 경우 상기 장비외에 최루 스프레이 분사기, 소화기, 수갑, 비디오 및 카메라 등 지참, 일반집회·시위에서 물포와 최루탄 등을 사용하는 경우는 거의 없으나, 폭동으로 변질되거나 가능성이 있는 경우 현장지휘관이 질서회복 등을 위해 필요 최소한도내에서 사용하고 있다.

미국은 폴리스라인 침범행위자에 대해서는 집회·시위 현장에서 체포하고 있다.

폭력시위 주최자 및 폭력행위자 처벌은 워싱턴에서는 집회·시위 중 파괴, 무질서 등의 폭력행위에 대해서는 일반 형법 규정에 따라 처벌하고,

통제경찰에 대한 항거시에는 일반 범죄자 처리기준 적용하고 있다. 경찰관 대상 폭력행사시에는 전원체포, 보석 불허용 원칙으로 삼고 있다. 관련 규정은 경찰관에 대한 폭력행사(APO : Assault on a Police Officer)의 경우 \$5,000 이하의 벌금 또는 5년 이하 징역, 위험한 무기를 사용한 경우 10년 이하 징역, 살인 의도가 인정되는 경우 2년 이상 15년 이하 징역에 처하고 있다.²⁹⁾

LA에서는 공무집행에 저항하거나(체포에 응하지 않는 경우도 포함) 공무집행을 지연·방해하는 경우 1년이하 징역 또는 1천달러이하 벌금, 거짓 신분제시나 다른사람으로 속이는 행위 등도 경범으로 처벌하고 있다. 공무집행을 방해하다가 공무원에게 폭행·상해를 입히거나 사망에 이르게 한 경우 1년이상 징역 또는 1만불이상 벌금에 처한다. 위법사항이 발생하면 영장없이 현장에서 모든 수단을 동원하여 즉각 체포하며 저항하는 경우 총기도 사용하고 있다. 48시간내 검찰에 기소하기 위해 송치하며, 이 경우 검찰이 임의로 방면할 수 없고 법원의 보석여부 결정을 위한 인정심문을 거쳐야 한다. 법원에서는 경찰의 조서와 법정진술을 거의 100% 받아들이고 있다. 폭력시위 단순 참가자에 대한 처벌중 불법행위 가담자, 해산명령 불복자 등에 대해서는 경범으로 처벌하고 있다.³⁰⁾

2. 일본의 집회·시위관리³¹⁾

시위진압 방식을 위한 별다른 매뉴얼은 없으며,公安조례의 일반적 절차규정에 따라 경미한 위법행위에 대해서는 설득·유도하고, 위법행위시 3회이상 경고(대부분 경고단계에서 해결됨)하고 있다. 위반행위 시정을 위한 필요조치로 경미한 위법행위는 채증후 관련법(公安조례·형법)을 적

29) 위의 책, 51면.

30) 위의 책, 51-55면.

31) 위의 책, 23-24면.

용하여 처벌하고, 경찰관 폭행·방화 등의 범죄시 현장검거가 원칙이다.

진압장비는 헬멧, 방패, 진압복, 경봉(짧은 봉), 경장(긴 봉), 살수차, 최루 스프레이, 최루탄, 사스마다(끝이 V자로 된 긴 막대), 특수총, G스토퍼(차량돌진 방지 장치) 등이다. 진압장비 관련 근거는 경찰법 제67조(소형무기의 소지) 및 동 시행령 제13조제1항, 경찰관직무집행법 제7조(무기의 사용), 경찰관 권총, 경봉 등 사용 및 취급 규범(국가공안위원회 규칙 제7호) 제22조에서 규정하고 있다.

일본에서 폴리스라인 침범행위에 대한 현장조치 및 처벌은 현장에서 경고·제재 등 조치후 불응시에는 사후 공안조례에 근거하여 주최자에 대한 처벌이 가능하다. 폭력시위 주최자 및 폭력행위자 처벌은 단순 폭력의 경우 공안조례(행정법규)에 근거하여 처벌(주최자·지도자에 대해 1년 이하의 징역·금고 또는 30만엔 이하의 벌금)하고, 행정법규를 위반하는 과격 폭력행위 등은 소요·공무집행방해·방화죄 등을 적용하여 처벌하고 있다. 경찰관 폭행시 현장지휘관 지시 없이도 공무집행방해죄의 현행범으로 강제연행, 구속수사를 원칙으로 하고 있다. 직무집행 공무원에 대하여 폭행 또는 협박을 가한 경우 3년 이하의 징역 또는 금고에 처한다. 폭력시위 단순 참가자에 대한 처벌은 단순 참가자에 대한 별도의 처벌규정은 없다. 차량방화에 대한 처벌은 형법상의 방화죄를 적용하여 처벌하고 있다.³²⁾

3. 프랑스의 집회·시위관리³³⁾

프랑스는 단계별 시위진압 방식에 있어, 불법행위시 검거하여 기소하는 사법적 방식, 시위대에게 경고조치 후 해산하는 행정식 방식 중 사법

32) 위의 책, 52-53면.

33) 사이버경찰청의 평화적 집회·시위포털(<http://www.police.go.kr/peace/index.jsp>)에서 제공하고 있는 외국의 집회·시위관리 자료이다.

적 방식이 시위대를 자극, 확대시킬 우려가 크다는 점에서 행정적 방식을 선호하고 있다.

불법선동자와 과격행위자에 대한 대응에 있어, 선동자나 과격행위자는 경찰공격후 시위대로 숨어들어가는 경우가 많아, 검거과정에서 시위대와 충돌이 불가피하므로 인내와 냉정함을 유지하고 과격행위자에 대해 퇴로를 보장하고 있다.

진압경력 모두 직업경찰관 및 준경찰로 구성되어 있고, 복장 번호표 및 명찰 등 식별표지는 없다.

진압장비는 개인장비 진압복, 진압봉, 진압마스크, 방패 등이며, 단체장비 최루탄, 사과탄, 물포, 철망차량 등이다. 장비사용 법적 근거는 형법 제431-3조에서 공권력의 사용 등과 함께 포괄적으로 규정되어 있고 사용장비는 현장에서 경찰관이 판단하여 사용하고 있다.

제3장 선진 집회·시위문화의 정착 방안

제1절 집회·시위현장의 법질서 확립

1. 합법적·평화적 시위 보장

선진 준법 시위문화 정착을 위한 미디어리서치 여론조사³⁴⁾ 결과에서

34) 미디어리서치가 2009년 12월에 한 여론조사 결과이다.

‘집회·시위문화가 폭력적이다’는 질문에 ’06년 81.2%, 08년 53.3%, ’09년 63.2%로, ‘법을 준수하지 않는다’는 지문에는 ’06년 72.6%, 08년 51.2%, ’09년 55.2%로 각각 나타났다. 조사 결과는 아직도 집회·시위 문화에 대해 합법적·평화적 시위보다는 불법적·폭력적 시위로 인식하고 있다.

선진 집회·시위문화로 발전해가기 위해서는 무엇보다도 어떤 경우라도 합법적·평화적 시위가 이루어져야 한다. 경찰은 기본적으로 집회·시위 주최측의 자율관리를 유도하고, 현장에서의 경찰 개입을 최소화하여 합법적·평화적 시위를 보장하여야 한다.

경찰은 시위참가자의 안전과 교통소통 확보에 주력하며, 또한 집회·시위의 목적 달성이 가능하도록 면담주선, 편의시설 제공 등 상응한 인센티브를 제공한다. 이러한 관점에서, 경찰청은 작년에 평화시위구역을 지정하여 서울의 여의도 문화마당을 비롯해 부산 사직실내체육관 앞 광장, 대구 2.28기념중앙공원, 인천 중앙공원, 울산 울산역 광장, 광주 광주공원 아랫광장, 대전 서대전 시민공원 등 7곳을 시범 운영한 바 있다. 경찰은 평화시위구역에서 준법 집회를 열면 플래카드 거치기를 주고 시위 내용을 홍보해주는 등 혜택을 제공했다.

경찰청은 작년에 상반기 시범 운영 실태를 분석한 결과 집회 유치 건수가 저조하고 인근 주민들의 반발이 심해 제도를 폐지하였다.³⁵⁾ 경찰청의 분석 결과 6개월 간 이곳에서 열린 집회는 총 70건에 불과하고, 이마저도 100명 이하 소규모 캠페인이나 문화 행사가 62%를 차지할 정도로 실효성이 낮은 것으로 분석됐다.

경찰은 평화시위구역은 폐지되었지만, 합법집회를 유도하기 위한 각종 제도를 추진하고 있다. 다양한 의견수렴을 위한 각종 세미나 개최, 민관 공동위원회 등 적극 참여, 시민사회단체와의 지속적인 대화 노력, 평화

35) 연합뉴스, 2009. 10. 05.

적 집회 시위 홍보 동영상 배포 등을 통한 노력을 지속하고 있다.

2. 집회·시위현장의 기초질서 확립

집회·시위현장의 법질서를 확립하기 위해서는 먼저 집회·시위현장의 기초질서 확립이 중요하다. 허가된 집회·시위공간이라 할 지라도, 치안 질서가 유지되어야 할 준법 공간이다. 집회·시위 현장에서 작은 기초질서부터 지키고 실천하는 풍토가 조성되어야 하며, 이를 통해 준법의식의 토대가 마련되기 때문이다.

모든 집회·시위 현장에서 폴리스라인을 적극 설치하여 운영하고 있다. 국민들을 대상으로 폴리스라인 지키기 전광판이나 홍보물 배부 등 적극적인 홍보활동도 전개하고 있다. 경찰은 의도적인 폴리스라인 침범 행위시 현장 상황에 따라 주동자 위주로 현장에서 검거하고 있다.

집회·시위현장에서 고성구호 등 소음으로 인한 타인의 권리 침해행위도 엄격하게 제지되어야 한다. 주·야간 소음은 타인의 권한을 심각하게 침해함을 경고하고, 과도한 소음을 자제토록 적극적인 현장 행정을 지도해야 한다. 학문·예술·종교 등 집회는 물론 순수한 행사도 소음 기준 위반시(특히 야간)에는 집시법·경범죄 등에 따라 엄격하게 법집행을 해야 한다.

<표 4> 현행 집시법상 소음기준

시간대 대상지역	주간(해 뜨기 후 ~ 해지기 전)	야간(해진 후 ~ 해 뜨기 전)
주거지역, 학교	65 db 이하 db	60 db 이하 db
기타지역	80 db 이하 db	70 db 이하 db

출처: 집시법 제14조

집회·시위현장에서 비인격적 퍼포먼스 등을 통한 타인의 권리 침해행위도 당연히 차단되어야 한다. 집회 및 행진 전·후를 불문하고, 시위현장 주변에 폭넓은 검문검색을 실시하여, 관이나 상여, 인화물질 등 미신고 시위용품 반입을 차단하여야 한다. 경찰은 G20 정상회의 개최와 관련된 살상 및 동물학대 퍼포먼스·화형식·특정인(외국 정상 포함) 인격모독·국기훼손 등 외교적 마찰을 유발할 수 있는 행위시 신속하게 공권력을 투입하여, 제지·회수할 방침이었다.

경찰은 집회 전후 「집회·시위 쓰레기 Zero화 운동」을 전개하고 있다. 해당 경찰서에서 집회 신고시 “쓰레기 처리방법 안내문”을 배부하고, 주최측 자체 안내방송으로 쓰레기 버리지 않도록 계도하고, 집회·시위 참관단 등 협조와 현장 홍보(플래카드 게시 등)를 통해 전개하였다. 경찰과 집회단체, 그리고 국민 모두 집회·시위현장의 기초질서 확립을 위해 작은 일부터 실천해가야 한다.

3. 원칙에 입각한 경찰력 행사

집회 시위에 대한 경찰작용은 집시법 제1조 “적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 하는 활동이다.

경찰권에 대해, 소극목적의 원칙이란 소극적인 질서의 유지를 위해서만 발동 될 수 있고 적극적인 복리증진을 위해서는 허용되지 않는다는 것을 말한다. 비례의 원칙은 경찰권 발동의 요건과 수단 및 정도는 질서유지의 필요정도에 비교하여 그 사이에 사회통념상 적당하다고 인정되는

비례가 유지되어야 한다는 것을 말한다.

이에 대해선 광의의 비례의 원칙에 따라 적합성, 필요성, 상당성(협의의 비례의 원칙)의 세가지 원칙이 준용되어야 한다. 적합성의 원칙은 경찰이 취한 조치나 수단은 의도하는 목적달성에 적합한 것이어야 한다는 원칙이다. 수단의 적합성은 수단이 위험을 완전히 제거할 것을 요구하지 않으며 다른 조치 수단과 더불어 목적을 달성할 수 있는 경우에도 충족된다. 필요성의 원칙은 경찰조치가 의도하는 목적달성에 적합한 것 중에서도 필요하고도 최소침해의 것이 사용되어야 한다는 원칙이다. 최소침해의 원칙이라고도 한다. 상당성의 원칙은 행정조치가 설정된 목적을 위하여 필요한 경우라도 상당성의 원칙에 따라 경찰상 규제의 필요와 경찰권행사의 정도 간에는 정당한 비례가 유지되어야 한다는 원칙이다. 오늘날 수인가능성의 원칙이라고도 불리는 원칙으로 수단과 목적을 상호형량하여 수단의 사용과 결부하여 불이익의 쪽이 큰 경우 해당조치는 중지되어야 한다는 원칙이다.

향후 집회·시위에 대응하는 경찰력 행사에 관한 논의의 방향은 형법이나 기타 법령을 통한 시위권의 제한이라는 논점에서 벗어나 헌법적으로 보장되어 있는 집회·시위권의 보호를 위한 경찰활동에 우선권을 두어야 한다. 시위가 불법으로 변질되었을 경우 비로소 경찰의 공권력이 행사되며, 공권력인 경찰력 행사시 비례성의 원칙에 입각하여 시위강도에 따른 대응강도를 달리해야 한다.³⁶⁾

제2절 선진 집회·시위관리기법의 도입

1. 경력·장비 융합 전술

36) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 103면.

집회·시위시 출동현장에서 경찰은 편의적 경력운용에서 이제는 시민을 배려한 경력운용으로 전환되고 있다. 시위유형별에 따른 효과적 대응을 위해 경력과 장비를 융합한 전술을 사용하고 있다.

전면 방패·밀집대형은 몸싸움을 유발하는 경우가 많으므로 전면 비방패조(맨손)·(반)산개대형 등 몸싸움 최소화 기법으로 사용하고 있다. 그러나 과거 전력·폭력시위용품 준비 등 불법폭력으로 변질될 우려가 높은 문제성 집회는 충분한 경력을 배치하는 등 집회 특성에 부합한 합리적 경력운용이 필요하다.

일차적으로 폴리스라인을 통한 차단과 이격으로 합법 촉진활동 전개하고 있다. 폴리스라인을 위반시 차선책으로 물리력 사용에 대한 정당성을 확보하여 대응하고 있다. 질서 유지를 위해서는 시위참가자들의 통제가 요구되며, 이를 위해서 나무와 금속으로 된 장애물로 시위에 접근하는 경로를 통제하는 것 외에도 시위자와 공공을 분리시키는 것이 도움이 될 수 있다.³⁷⁾

시위대와 경찰간 직접적·물리적 충돌을 최소화하기 위해서는 물포·분사기 등 이격장비 활용 전술 개발 및 훈련 강화가 필요하다.

다음으로 집회·시위 관련 각종 장비를 개발해야 한다. 경찰관의 법집행도 이런 장비를 통해 더욱 객관적이고 명백하게 행해질 수 있다. 경찰은 집회·시위 참가자와 경찰과의 마찰을 최소한으로 줄이기 위한 장비도 필요하다. 장비를 통한 이격책도 강구되어야 한다. 시위 참가자와 경찰관의 안전을 모두 보호하고 물리적인 접촉을 최소화하는 한편 소규모 경찰력만으로도 효과적인 제압이 가능하도록 이격장비, 물포, 차벽트럭 등 총 18종 63,547점의 장비를 개발하거나 확대 보급함으로써 장비가

37) Mahesh K. Nalla, "미국에서의 시위와 시위대응경찰활동에 대한 평가", 한·미·일·중국제학술세미나- 평화적 집회·시위 문화 정착을 위한 노력과 과제, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.

중심이 된 현장 대응으로 전환하였다.³⁸⁾

<표 5> '09년 주요 장비 보급 현황

구분	이격용 분사기	물포	물보급차	차벽트럭	다목적 차량
계	1,726개	3대	13대	9대	1대

출처: 경찰청, 2010 경찰백서, 26면

장비를 최대한 활용한 종합 진술개발 및 훈련을 강화하여야 한다. 불법시위에 대한 사후조치를 대비해 첨단 채증장비도 갖추어야 한다.

경찰이 보유하고 있지만 이제까지 시위대에게 사용하지 않았던 Taser Gun이나 물포에 최루액을 혼합하여 근거리에서 경찰관과 차벽을 공격, 방화하려는 시위대에 대한 사용을 검토하고 있다. 이러한 신종 장비들은 명확한 운용지침에 따라 적절하게 운용되어야 한다.

지난 2008년 5월 31일 촛불시위시, 서울광장의 4만여명 시위대가 도심도로를 무단 점거하였고, 특정지역으로 진출을 시도하는 등 과격폭력 양상으로 변질되자, 경찰은 물포의 사용 계획을 사전에 경고, 노약자, 여성, 기자들에게 해산할 것을 고지하였고, 규정된 사용 요건과 절차, 살수 방법을 준수하여 최후의 방어수단으로 사용하였다.

G20 정상회의시에는 극렬 시위자 진압을 위해 경찰이 자체 개발한 다목적 방패차도 동원하였다. 2.5톤 차량 앞부분에 가로 5미터, 세로 2.2미터 크기의 폴리카보네이트 재질의 방패를 달고 시위대의 공격을 막으

38) 경찰청, 2010 경찰백서, 26면

면서 최루액과 색소를 섞은 물포를 분사할 수 있게 장치하였다.

최근 경찰은 G20 정상회의에 대비하여, 특정 시위단체의 폭력시위 대비 차원에서 강력 연쇄범죄 범인 추정에 쓰이는 프로파일링 기법까지 경호·경비를 위해 도입하였다. 서울지방경찰청은 앞서 세 차례 개최된 G20 정상회의에서 특정 시위단체가 주도적으로 폭력시위를 이끌면서 주요 금융기관과 에너지업체 등의 기습을 사전 예고하는 수법으로 다른 폭력시위를 도발했던 사례에 주목하고, 프로파일링 기법(용의자나 사건의 성격, 행동 유형을 분석해 도주경로와 은신처, 혹은 향후 사건을 추정하는 수사 기법)으로 상세히 분석해 대응하였다.

앞으로 물리력 세부사용기준 및 각종 장비 사용을 위한 매뉴얼 마련되어야 한다.

2. 다양한 집회·시위관리기법 운용

경찰이 활용할 수 있는 집회·시위 관리기법으로 폴리스라인 설치, 차벽 설치, 평화시위구역 설정 등 다양한 관리기법을 개발하여야 한다.

폴리스라인으로 불리는 질서유지선은 관할 경찰서장이나 지방경찰청장이 적법한 집회 및 시위를 보호하고 질서유지나 원활한 교통 소통을 위하여 집회 및 시위의 장소나 행진 구간을 일정하게 구획하여 설정한 띠, 방책, 차선 등의 경계 표지를 의미한다.³⁹⁾ 폴리스라인은 질서유지를 위한 경찰의 조치이나, 집회참가자의 통제목적이 아니라 집회의 참가자의 행진의 보호 및 공공질서유지차원에서 운용되어야 한다는 점에서 경찰력 행사의 한계가 이미 내포되어 있다.⁴⁰⁾

이러한 목적 내에서의 폴리스라인 설치에 대해서는 경찰뿐만 아니라

39) 집회 및 시위에 관한 법률 제2조 제5호.

40) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 122면.

시민단체에서도 환영하고 있다. 집회 장소·규모 등 여건을 고려하여 가급적 모든 집회현장에 유·무인 폴리스라인을 설치하되, 적극적 홍보로 실효성을 확보하여야 한다.

지난 촛불집회·시위에서 폴리스라인은 완전히 무너졌다. 폴리스라인은 경찰의 방어적 차원의 질서유지선이 아니라, 시위에 참가한 국민의 권리를 보호하며, 사회공동체의 질서를 유지하는 사회의 생명선이다. 이러한 질서유지선이 무너졌다는 것은 보호받을 국민의 권리가 깃밟혔다는 것이며, 사회공동체에 심각한 위협이며 위기 상황인 것이다.

다음으로 경찰 버스가 주요시설 및 차도 점거를 방지하기 위한 차벽으로 활용되고 있다. 경찰 버스가 주요시설 및 차도 점거를 방지하기 위한 차벽으로 활용되고 있다. 차벽기법은 집회목표시설의 접근 차단, 경찰과 시위대간 물리적 충돌 방지, 경력 절감 효과 등에서 효과를 인정받아 근래 경찰의 대표적인 집회관리기법으로 자리잡고 있다.⁴¹⁾ 최근 설치된 컨테이너박스에 의한 차단벽도 시위대의 행로를 막고 분리시킬 수 있는 장애물로 활용되고 있다.

이번 G20 정상회의시 일어난 집회·시위에 대해 차벽 설치를 통해 시위대의 행진을 차단하고, 분리한 것과 같은 방법을 적극 활용하여야 한다.

3. 현장채증활동 강화

경찰은 불법행위를 입증하는 경찰활동이라는 점에서 채증활동의 중요성을 강조하고 있다. 시위가 불법으로 변질되거나 변질될 우려가 있는 경우 이에 대한 증거를 확보하기 위해 경찰은 불법행위의 내용과 인물들을 중심으로 채증활동을 하게 된다. 비디오 녹화, 사진촬영, 녹음 등 채

41) 위의 책, 125면.

증을 통하여 경찰이 얻는 것은 모두 개인정보이어서 프라이버시침해 등의 문제를 야기함으로써 시위참여자들과 적지 않은 마찰을 일으킬 수 있다. 집회·시위현장에서 집회·시위개최자와 경찰측은 MOU를 체결하여 채증으로 인한 인권시비를 방지하고 있다.

불법집회를 개최하거나, 불법 시도 등의 경우, 경찰은 적극적인 합법 촉진 활동으로 합법·평화 상태로 환원할 수 있도록 유도하거나, 환원되지 않을 경우에는 채증을 통한 사후 사법조치를 취하게 된다. 폭력시위의 발생시에는 이를 선도하거나 과잉대응에 따른 잘잘못을 가려내기 위한 자료를 확보하고 이로서 상호간 책임공방을 불식하고 사법자료로 활용키 위해 채증활동이 필요하다.

집시법에는 구체적인 채증방법을 비롯하여 자세한 지침을 규정하고 있다. 시위 현장에서의 채증화동은 형사책임을 묻기 위한 것에만 초점이 맞추어져 있고, 집회·시위로 인한 피해에 대하여 민사책임을 추궁하는 경우는 드물었다.

향후 집회·시위의 책임은 민사상의 불법행위책임과 아울러 치안수요를 유발한데 대한 책임을 추궁하는 방향으로 나아가며, 이를 뒷받침할 수 있는 중요한 역할이 바로 경찰의 채증활동이다. 채증요원의 전문성과 문제해결 능력을 제고하기 위해 사진·동영상 전문기술 위탁교육 12회, 대규모 집회·시위 현장체험 10회 등 교육을 강화하였다.⁴²⁾

그 결과 2008년에 비해 71.1% 증가한 4,465명의 불법 폭력시위자들의 불법행위를 관독해 사법처리하는 등 엄정한 법집행을 함으로써 선진 집회·시위 문화 정착에 기여하였다.⁴³⁾

이처럼 불법시위에 대한 철저한 사후조치를 위한 첨단 채증장비도 갖추어야 한다. 첨단 채증장비로서 SNG시스템(채증장비를 탑재한 이동위

42) 경찰청, 2010 경찰백서, 25면.

43) 위의 책.

성방송 송출 시스템으로 실시간 촬영, 녹화, 전송 및 양방향 의사소통이 가능한 장비), 이동식부착형카메라(동전크기의 카메라를 진압복, 방패 등에 부착해 불법시위를 촬영 전송할 수 있는 장비), 폴대형카메라(폴대 끝에 카메라를 부착해 불법시위 현장을 촬영 전송하는 장비) 등 새로운 첨단 장비를 개발하거나, 도입하고 있다.

앞으로 중요거점에 설치되어 있는 CCTV를 활용한 다양한 채증활동도 모색하여야 한다. 경찰은 집회·시위가 불법으로 변질될 우려가 있는 경우 당해 집회현장 주변에 있는 CCTV를 이용하거나 최소한의 범위 내에서 촬영으로 제한함이 타당하다.

제3절 경찰과 국민간의 협력체제 구축

1. 준법집회협정(MOU) 체결

MOU를 체결할 경우, 집회주체 측에서는 준법집회에 대한 심리적 부담을 지게 된다. 실제로 경찰이 집회를 주최하는 대표와 MOU를 체결하는 방식은 평화적인 집회를 유지하고자 하는 미국의 오클랜드 경찰국의 매뉴얼에 있는 연락관체제 유지제도와도 유사한 성격을 띠고 있으며, 이 방안은 불법폭력시위에 대한 비난여론이 가져올 심리적 부담을 주최측에게 주는 기능을 하고 있다.⁴⁴⁾

경찰은 시위가 불법으로 변질되는 것을 사전에 예방하기 위해 집회 주최 측과의 MOU(양해각서) 체결을 확대하였다. 2007년도에 57.42%에 불과하던 체결률이 2009년 94.02%까지 크게 상승한 것을 볼 때 불법적이고 폭력적인 행위가 동반된 시위는 더 이상 국민들의 공감을 이끌어

44) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 115면.

내기가 어렵다는 인식이 확산된 것으로 보인다. 초기 민주노총은 MOU 제도를 놓고 근거 없는 불법적인 조치라며 거부감을 나타냈으나 MOU 체결 후에는 준법적으로 집회를 개최하기 위해 최대한 노력하였고 언론에서는 성숙한 집회문화가 정착되어 가는 과정이라고 보도하였다.⁴⁵⁾

2. 집회시위 자문위원회의 활성화

경찰은 다양한 의견을 수렴하고 폭력시위 방지를 위한 공감대를 확산시키기 위한 방안으로 시민참관단 및 다양한 대화 채널 추진⁴⁶⁾으로 평화적 집회·시위 분위기를 조성하고 있다.

시위문화 개선을 위해 ‘집회시위 자문위원회’를 적극 활용하였다. 전국 207개 경찰관서에 1,494명의 법률전문가, 시민단체 인사 등으로 구성된 위원회는 집회·시위의 금지 또는 제한통고, 이의신청에 관한 재결, 집회·시위 업무의 처리에 필요한 사항 등에 관해 총 816회에 걸쳐 자문을 실시하였다.⁴⁷⁾

집회·시위로 표출될 경우에는 대화채널을 구축하여 경찰과 주최측이 상호 소통과 조정을 통해 집회·시위가 평화적으로 개최될 수 있도록 유도하는 등 사회 갈등 해소를 위해 최선을 다하였다.

외국의 사례에서 자문위원회나 시민참관단과 같은 역할의 좋은 사례들을 찾아볼 수 있다. 미국의 District of Columbia경찰청은 경찰과 시위대의 충돌, 시위 폭력화의 방지를 위하여 변호사, 학생, 전문교육을 받은 전문가 등을 관할구역 내에 일어나는 집회의 읍저버로 채택하는 제도를 취하고 있다. 이들은 시위조정, 또는 보안관에 준하는 역할을 수행하면서 시위대들이 사전에 설정한 행동반경, 시간을 준수시킨다. 시위대들은

45) 경찰청, 2010 경찰백서, 22면.

46) 2008년 시민참관단 운영실적이 693건이다.

47) 경찰청, 2010 경찰백서, 23면.

종종 경찰관들이 시위진압을 위해 합법적인 조치를 취할 때에도 이를 불신하는 경향이 있는데 이때에 중간교량의 역할을 하며, 경찰과 시위대사이에 충돌이 야기되지 않도록 평화유지군의 역할을 수행한다. 그리고 시위와 관련하여 차후 법정에서 다르게 될 사법적 재판과정에서 훈련된 그리고 불평부당한 객관적증인의 입장에서 진술함으로서 책임 소재를 밝히는데 기여하고 있다.

법률적 읍저버 제도는 시위대와 경찰권력과의 직접적 충돌을 방지하여 공권력의 자제력을 신장시켜줄 뿐만 아니라 시위대가 스스로 설정한 행동반경과 시간을 준수할 수 있게 하는 압력으로 작용할 수 있다는 점에서 평화시위를 유도하는 효과적인 제도로 평가되어진다.

독일은 집시법에 명예직 질서 유지인에 대한 규정을 두고 있다 (제9조, 제18조) 즉 집회의 진행과 질서를 유지해야하는 주관자는 옥내 및 옥외공개집회에서 적정수의 질서유지인을 두어서 자신의 권리수행을 보조하게 한다. 옥내집회에서 질서유지인을 둘 의무는 없지만 담당관청은 옥외집회의 경우는 조건을 부과시켜서 질서유지인을 임명하게 할 수 있다. 옥외집회에서 질서유지인을 이용할 경우 집회신고시 질서유지인의 사용에 대한 승인을 얻어야 한다(제18조제2항).

질서유지인의 규정은 주관자의 권리를 인정하는 조항이지 집회를 제한하려는 데에 목적이 있는 것은 아니다. 질서유지인의 선발은 주관자의 재량에 있는 것이다. 거대한 인권이 모인 집회에서 내부의 질서유지는 일차적으로 주최자나 주관자등에 일임하고 보충적으로 공권력이 발동된다는 원칙이 발동된다는 원칙이 적용된 것이라 할 수 있다.

독일의 질서유지인제도나 미국의 법률적 읍저버제도는 시위대와 경찰간의 완충역할을 하는 데에 그 근본적인 목적이 있다.

3. 국민 참여의 정책 운영

정부는 섬기는 정부로서의 역할을 다하기 위하여, 법과 원칙이 준수되는 고도의 신뢰사회 구현을 전략으로 내세웠다. 정책 방향으로 엄격한 법질서 확립을 위하여, 탈법과 편법 경향의 사회가 이념적·지역적·경제적 갈등을 극복하고, 법·원칙·상식에 기반한 사회질서 창출을 주장하고 있다. 사회적 모든 위험으로부터 안전한 사회 구현 및 국민통합을 주장하였다.

정책 방향으로는 엄격한 법질서 확립을 위하여, 탈법과 편법 경향의 사회가 이념적·지역적·경제적 갈등을 극복하고, 법·원칙·상식에 기반한 사회질서 창출을 통해 사회적 모든 위험으로부터 안전한 사회 구현 및 국민통합을 실현하고자 하고 있다.

국민통합 차원에서 경찰은 집회·시위 참가자와 일반시민 사이의 중재자 역할을 감당하여야 한다. 기동부대는 출동현장에서 녹색생활 실천운동을 전개하여, 시위단체와 국민과 분리된 역할이 아니라 오히려 보호자로서 그 역할을 감당하며, 시민과 함께하는 변화된 기동부대의 활동상을 표출하고 있다.

경찰은 시민들에게 불쾌 또는 혐오감을 주는 행위 대신, 집회·시위 현장에서 여유있고 절제되어 있으면서도 당당한 모습을 생활화하여 국민에게 친근한 함께하는 경찰의 모습을 보여줘야 한다. 필요시 현장 청소나 길안내, 그리고 집회·시위 참여자들이 해산하고 돌아갈 길을 제시하는 등 시민 친화적 활동을 전개하고 있다.

경찰은 집회 절차와는 별도로 준법집회를 유도하기 위하여 국민이 참여하는 각종 제도도 추진 중이다. 다양한 의견수렴을 위한 각종 세미나 개최, 민관공동위원회 등 적극 참여, 시민사회단체와의 지속적인 대화

노력, 평화적 집회 시위 홍보 동영상 배포 등을 통한 노력을 지속하고 있다. 뿐만 아니라 촬영 배포한 불법시위행위 동영상을 통해서도 시민의 경각심을 일깨우고 있다.

제4장 국민과의 사회적 공감대 형성 방안

제1절 전략적 홍보방안

1. 집회 관련사항의 언론 홍보

평화적 집회·시위문화 정착을 위해 경찰은 홍보를 강화해야한다. 홍보란 국민과 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 경찰이 하고 있는 일을 널리 알림으로써 경찰에 대한 신뢰와 지지를 확보하고, 경찰문화의 확산과 사기진작을 위한 제반 활동을 의미한다. 보도자료 제공, 기자회견, 방송 출연을 통한 치안활동 설명, 기고 등의 보도활동과 자체 기관지 발행, 인터넷 홈페이지나 사이트에 자료를 게시하거나 치안정책관련 책자 발간, 각종 행사에 참여하여 경찰입장을 설명하는 모든 활동을 포함한다.

경찰이 최근 제시한 합법촉진 방침과 물리력 사용기준 등에 대한 국민적 수용도를 높이기 위해서는 다각도의 여론조사와 공청회, 세미나, 언론 기고 등을 통한 전략적인 홍보가 필요하다.

경찰은 지금까지 언론에 대해 소극적인 자세를 보여 왔다. 일선 경찰

서나 지방청 출입기자들은 경찰은 사건을 숨기려고 한다고 인식하고 있다. 경찰이 언론에 앞서서 홍보를 하는 것 자체가 쉽지 않은 일이다.

이제는 언론에 대한 소극적인 자세에서 적극적인 자세로 전환하여야 한다. 특히 폭력집회·시위에 대해서는 집회 시작전부터 홍보를 적극적으로 해야 한다. 불법폭력집회의 가능성에 대해 미리 언론을 통해 알리고 폭력의 부당성을 고지한다면 언론의 기사는 경찰측의 정확한 입장을 충분히 반영하여 보도할 것이다. 경찰의 정당한 법집행을 폭력진압이라고 보도하는 경우 적극 대응하여 바로 잡아야 하며, 불법폭력시위의 폐해와 법과 원칙에 따른 엄정조치의 필요성을 지속적으로 홍보하여야 한다.

폭력시위의 실상을 알릴 수 있는 동영상 자료를 제작하여 전파매체를 통해 적극적으로 알려야 한다. 대규모 집회·시위가 예상될 경우 해당 경찰서장은 기자실에 들러 간담회를 갖고 익일 개최될 집회·시위에 대한 개요 및 예상되는 문제점과 대책을 기자들에게 소상하게 알려주어 지역 주민에게 홍보토록 하여야 하며, 집회·시위 주최 측에게는 준법 집회를 이행토록 경고하여야 한다.

경찰은 현장홍보팀을 운용하고, 취자기자의 취재 편의제공 등 적극적인 현장 홍보를 강화하여야 한다. 영상 채증팀 및 기능합동 현장 공보팀은 동영상 취재 및 현장사진 채증 등의 자료를 인터넷이나 각 언론사에 실시간 제공토록 한다.

무엇보다 중요한 것은 집회·시위현장을 사실 그대로 신속하게 전파하는 것이다. 집회·시위 장소에서의 현장 방송은 시위 군중의 불법 행동에 대해 이루어지고 있는 시간대와 그 현장 특성에 맞게 탄력적이고 지속적으로 이루어져야 한다. 불법행위 발생시 즉각 보도자료를 배포하고, 교통방송 등을 통해 실시간 전파토록 한다. 특히 방송차 자체가 집회·시위 군중의 방송차보다 성능이 떨어지게 되면 효율적 대응 방송이 불가

능하므로 그 성능을 업그레이드시켜야 한다.

경찰은 2009년 주요 불법 폭력시위 홍보 동영상 11건을 인터넷에 게시한 결과 총 10만 여명이 조회하는 등 경찰의 정당한 법집행에 대한 왜곡된 인식을 바로 잡기 위해 노력하였다.⁴⁸⁾

경찰은 2009년 준법시위에 대한 사회적 공감대를 확산시키기 위해 폴리스라인 준수 홍보용 리플릿 1만부를 제작하여 노동절 행사를 비롯한 대규모 집회·시위 현장에서 배포하였고(5월), ‘집회·시위문화 개선 홍보 동영상’을 제작하여 국회, 유관 기관 등 600여 개소에 발송하는 한편, 8월 7일부터 9월 25일까지 집회장소 주변이나 다중 이용시설에서 총 4,700회, 155만 7천여 명을 대상으로 상영하였다.⁴⁹⁾ 이외에도 각종 세미나를 통한 관련 주제 발표와 토론을 전개하였다.

앞으로도 언론매체를 통한 홍보 뿐만 아니라, 홍보 리플릿, 포스터, CD와 동영상, UCC 제작, 집회·시위정보 제공 및 연구자료 제공 등 다각적인 차원에서 다양한 방법으로 이루어져야 한다.

2. 온라인 홍보 강화

앞으로 오프라인 중심에서 온라인 커뮤니케이션을 강화해야 한다. 인터넷은 그 자체가 하나의 거대한 미디어이다. 인터넷을 구성하고 있는 홈페이지, 웹진, 디지털 신문, 게시판 등은 이미 그 각각이 미디어로서의 역할을 수행하고 있다. 인터넷은 개개인이 정보의 제공자이자 미디어 관리자이기 때문에, 얼마든지 자신의 생각과 메시지를 세계 모든 곳에 전파하고 여론을 형성시킬 수 있는 효과적인 수단이다.

경찰은 뉴미디어홍보조직을 신설하여, ‘The PR’이 선정한 온라인정책

48) 위의 책, 25면.

49) 위의 책, 22면.

홍보우수기관으로 선정되기도 하였다. 경찰은 개인 블로그나 카페, UCC, 스마트 폰 등을 통한 다양한 홍보기법을 개발하고, 국민에게 맞춘 참여형의 홍보가 필요하다.

2008년 촛불집회를 계기로 온라인상 이슈에 대해 초기대응의 필요성이 제기되었다. 핫이슈에 대해 온라인상에서 초기 대응에 실패할 경우, 그 파급효과는 순식간에 전국적으로 확산된다. 경찰은 온라인을 활용한 홍보에 적극적인 노력을 기울여야 한다. 인터넷을 활용한 홍보로서 사이버경찰청⁵⁰⁾의 평화적 집회·시위포털⁵¹⁾에서는 평화적 집회 홍보관, 집회·시위현장, 외국 사례, 집회·시위정보를 제공하고 있다. 평화적 집회 홍보관은 경찰의 활동, 집회·시위 역사, 평화시위 제언 등의 정보를 집회·시위현장은 영상스케치, 포토스케치, 사실은 이렇습니다, 글모음, 링크모음의 내용을, 외국 사례에서는 외국의 집회·시위 사례, 외국의 집회·시위관리, 외국의 집회·시위관련법규 등을, 그리고 집회·시위정보에서는 오늘의 집회·시위, 교통정보, 평화시위구역 집회·시위 등의 정보를 제공하고 있다.

현재 평화적 집회·시위포털의 기능과 역할은 다소 미약한 편이다. 최신 자료가 미비할 뿐만 아니라, 집회·시위의 동영상 및 집회시위정보와 교통정보 등은 실시간으로 보도되어야 하는데, 최신 정보가 거의 부재한 실정이다. 이를 전담할 전문가 인력과 예산 지원, 그리고 온라인 홍보에 대한 인식 부족으로 활용도가 매우 낮은 편이다. 활용도를 높이기 위해, 인터넷 검색을 통해 시청 가능하도록 동영상 포털사이트와 연계토록 하여야 한다.

50) 사이버경찰청은 6개 대메뉴와 180여개 세부 콘텐츠로 구성되어 있는데, 6개 메뉴는 사이버 112, 국민마당, 알림마당, 홍보마당, 정보마당, 소개마당 등을 운영하고 있고, 기타 경찰가족 사랑방, 어린이경찰청, 청소년경찰청, 외국어 홈페이지(영·중·일), 인터넷 명예경찰관 홈페이지 등을 운영하고 있다.

51) <http://www.police.go.kr/peace/index.jsp>.

앞으로 사이버경찰청 뿐만 아니라, 경찰청뉴스 등 정책포털 온라인 홍보를 강화하고, KTV, 이브리핑 등 국정홍보매체를 적극 활용하여야 한다. 또한 민간포털, 블로그, 스마트 폰, 페이스북, 트위터 등 뉴미디어 활용을 통한 체감홍보를 추진하여야 한다. 온라인 홍보의 중요성을 깨닫고, 온라인 홍보에 대한 대대적인 지원을 통해 확대하여야 한다.

3. 최소비용의 집회·시위효과 극대화 방안

대규모 집회·시위는 때로는 과격한 폭력집회·시위로 전환되거나, 집단이기주의적 목표 달성을 위해 무기한 장기 시위로 돌입할 때도 있다. 장기화된 대규모 집회·시위로 인한 사회적 손실 비용은 막대하다.

경찰청이 지난 촛불집회시 대규모 시위대의 폭력행위로 인해 경찰관 501명이 부상당하였으며, 경찰버스 173대가 파손되고 차량·장비 2,275점이 파손되거나 피탈당하는 등 막대한 물적·인적 피해가 발생하였다.⁵²⁾ 또한 총 1,649명(구속 43명, 불구속 1,440명, 즉심 56명 등)이 사법처리되었고, 피해액은 5억 1,700만원('08. 8)으로 집계되었다.⁵³⁾

그동안 폭력시위로 인해 부상한 경찰관은 2000년 311명, 2001년 304명, 2002년 287명, 2003년 749명, 2004년 621명, 2005년 893명, 2006년 817명, 2007년 202명, 2008년 501명, 2009년 510명 등 인적 피해가 상당히 큼을 보여주고 있다.

52) 경찰청, 2009 경찰백서, 경찰청, 2009, 27면.

53) 위의 책.

<표 6> 최근 5년간 집회·시위 현황

연 도 내 용	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
집회·시위(건)	11,338	11,036	10,368	11,904	13,406	14,384
120개 부대 이상 동원 (일)	37	14	53	-	-	
불법폭력집회건수(건)	91	77	62	64	89	45
경찰부상자(명)	621	893	817	202	577	510
사법조치인원	2,837	3,525	9,466	-	-	5,347

출처: 사이버경찰청에서 제시한 통계자료임

2006년 한해동안 집회·시위로 인한 총 사회적 비용은 약 6조원에 육박(5조9천2백억)하는 것으로 추정되며, 이는 국내총생산액(GDP) 847조 8천7백6십5억원의 0.7%에 해당하는 액수이다.⁵⁴⁾

2007년 한해동안 불법 시위로 인한 사회적 비용이 무려 5조8천270억원이나 된다는 연구보고서도 나왔다.⁵⁵⁾ 경찰의 사전 허가를 받은 1만1천904건의 합법 집회·시위와 64건의 불법시위를 분석한 차성민(한남대 법학과)·강신원(순천대 사회복지학부)교수팀의 '법질서 확립이 미치는 경제적 파급효과에 관한 연구'의 결과에서, 1만1천904회의 합법 집회·시위로 인한 사회적 비용은 3천731억원에 달한다. 반면 64회의 불법 폭력 집회·시위에 따른 사회적 비용은 5조8천270억원으로 천문학적인 수치를 보이고 있다. 1회당 사회적 비용을 산출하면 910억원이라는 막대한 비용이 나오며, 불법 집회와 합법 집회에 사용된 사회적 비용을 대비

54) 김상겸, “불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정 연구”, 치안논총 제24호, 치안정책연구소, 2008, 115면.

55) 경인일보, 2009. 2. 19.

할 경우 불법집회가 2천905배나 많은 것으로 나타났다. 이들 사회적 비용은 집회·시위 참가자들의 생산 손실, 경찰력 투입에 따른 비용, 시위 현장주변 업소의 영업 손실, 교통 정체로 인한 제 비용, 국민의 직간접 피해 등을 합쳐 추산된 것이다. 여기에 국가적 대외 이미지 손실과 주요 국정과제 수행 지연 등의 피해를 더하면 사회적 비용은 더욱 늘어난다. 문제는 직접비용보다 간접적으로 나타나는 국가적, 국민적 피해 또한 엄청 크다는 데 있다. 시위 현장부근 사업체의 영업 손실, 대외 이미지 손실, 교통체증 등으로 인한 연료비 증가 및 대기오염 증가 등이 그것이다. 실제로 시위 다발지역의 소매업·서비스업소 분석자료에 따르면 불법 시위 1회당 영업점 피해는 2천640만원, 연간 피해액이 3천160여억원으로 산출됐다. 집회 시위로 인한 사회적 비용은 국내총생산(GDP)의 0.69%에 달한다는 연구결과 보고였다.

2008년 한·미 쇠고기협상과 관련한 FTA반대 촛불시위로 인해 3조 7,513억원의 사회적 비용이 발생한 것으로 한국경제연구원(2008. 9)은 추정하고 있다.⁵⁶⁾

이러한 막대한 집회시위로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해서는 시위대의 주장을 명확하고 평화적으로 표현할 수 있는 기회를 보장하여 불법이 최소화되도록 유도하는 것이 실질적인 집회·시위관리의 좋은 방안일 것이다.

시위대의 시위 목적을 달성할 수 있도록 언론에 보도될 수 있는 충분한 기회를 보장한다면, 결과적으로 시위대가 자신들의 주장을 강하게 표현하기 위하여 폭력적인 시위로 변질될 가능성을 미리 차단케 된다.

무엇보다 이제는 대규모 집회·시위에 대한 근본적인 질문을 하고, 그에 대한 해법을 찾아야 할 때이다. 집회·시위는 헌법에서 보장한 권리이다. 그러나 대규모 집회·시위에 대해서는 한번 더 생각해보아야 한

56) 경찰청, 2009 경찰백서, 13면.

다. ‘대규모 집회·시위를 왜 하는가’라는 질문에 여러가지 답이 있을 것이다. 시위자들이나 시위단체는 많은 사람들에게 자기 주장을 전달하고자 하거나, 자신들의 주장에 대한 동의를 얻기 위해서, 아니면 집회·시위 방법 외에는 해결방법이 없기 때문 등 여러가지 합리적인 이유가 분명 있을 것이다.

그러나 현대는 초고속정보화시대이다. 지방에서 서울로 상경해서 무언가를 주장하기 위해서 집회·시위를 갖고자 하는 아날로그시대의 사고방식보다는 시공간을 초월한 디지털시대에 걸맞게 인터넷을 비롯한 여러 언론매체뿐만 아니라, 법적, 제도적 장치들을 잘 활용하여 목적을 달성할 수 있다.

한 해 몇조원씩의 막대한 사회적 손실비용을 감당하고서라도 대규모 집회·시위를 통해서 얻어야만 되는 집회·시위는 거의 없을 것이다. 이전 시대의 민주화투쟁을 위한 대규모 집회·시위와 같은 그러한 거국적 명분은 이미 사라졌다. 심지어 집회·시위자나 이를 막는 경찰관이 과격한 폭력시위현장에서 지난 용산참사와 같이 불의의 사고로 생명까지 잃는 경우가 벌어진다면, 그 생명을 대신할 만한 어떠한 가치나 명분도 없을 것이다.

오히려 대규모 집회·시위가 행여 집단이기주의적 발상에서 전개되는 것이라면 집회·시위자 소수를 위해 국민대다수가 희생하는 결과를 낳게 되는 우를 범하게 된다. 이제는 방송매체나 인터넷, 아니면 국회 등 토론장에서 자신들의 이익을 분명하게 대변해줄 수 있는 사람들을 내세워 논쟁하고, 합리적으로 설득하여 문제를 해결하려고 하는 진일보한 성숙한 사회로 발전해나가야 할 것이다.

제2절 취재활동 적극 보호

1. 취재기자의 취재활동 보호

모든 집회·시위현장에서 경찰관은 홍보의 중요성을 인식하고, 취재기자의 취재활동을 적극 보호하여야 한다. 취재기자는 경찰과 국민을 연결시켜 주는 역할을 수행하고 있으며, 또한 여러 경로를 통해 경찰활동을 감시하고 있기도 하다. 경찰업무를 가장 잘 아는 현장경찰관이 기자들이 취재시 질의 내용에 대해 최대한 친절하고 자세히 설명해야 한다. 전부대원이 언론의 중요성을 인식하여 취재기자와 불필요한 마찰을 방지할 뿐만 아니라, 집회현장 취재지원팀 운용으로 취재기자의 안전을 확보하여야 한다.

언론을 통한 홍보활동은 경찰시책을 정확히 알릴 수 있으며, 국민들에게 신속하고 광범위한 정보전달이 가능하여, 국민의 신뢰도가 높으며, 또한 보도를 통해 경찰활동에 대한 여론을 파악할 수 있다.

경찰은 주요 집회 전·후에 보도자료 제공을 제공하거나, 기자회견을 통해 경찰의 대응방침을 설명함으로써, 집회·시위에 대한 기사가 오보나 왜곡된 보도시 초기에 정확한 자료를 제공하여 확산을 방지하여야 한다.

집회·시위 현장에서의 적극적인 홍보 활동은 경찰의 집회·시위 관리의 적법성과 정당성을 널리 알리고 일부 문제 장면을 확대해서 왜곡 보도하는 것을 사전 차단하는 기능을 수행하고 있다.

이를 위해서는 신문·방송·인터넷 방송 기자들의 취재 활동을 적극 보장하는 것이 무엇보다 중요하다. 사회적 이목을 끄는 집회현장에서 좋은 장면을 촬영하기 위해 언론의 취재활동이 경쟁 과열될 수 있으며, 취

재과열로 인해 집회관리에 방해가 되는 경우도 종종 있다.

그러나 경찰은 국민의 알권리 보호차원에서 취재활동에 협조적인 자세로 임하여야 한다. 사실 정보나 자료의 대부분은 지방청이나 경찰청 단위에서 가지고 있다. 중요한 정보자료를 경찰관이 기자에게 제공하고 사건에 대한 진상을 알릴 필요가 있다고 본다.

평상시 전 부대원들에게 취재기자와 충돌 회피기법을 수시 교양 하고, 현장 취재기자에게 반드시 보도완장을 착용하여 쉽게 식별할 수 있도록 협조를 구한다. 또한 포토라인을 운용하거나, 취재공간을 사전 확보하여, 경력과 기자가 섞임에 따라 일어날 수 있는 상호 충돌을 미리 방지한다. 기자 입장에서는 경찰의 진압 작전 수행에 개의치 않고 취재 활동에 열을 올리기 때문에 현장 곳곳에서 경찰과의 마찰 가능성이 있다.

특히, 불법·폭력 시위로 인해 감정이 고조된 경우 전·의경 대원과의 마찰 가능성은 매우 높다. 따라서 현장의 지휘요원은 기자와 전·의경과의 마찰 가능성을 염두에 두고 지속적인 교양과 지도를 통해 기자의 정당한 취재 활동을 적극 보장토록 하여 자칫 충돌로 인해 감정이 격해진 기자로 인해 더 큰 문제가 야기되지 않도록 철저히 준비하여야 한다.

2. 다양한 대중매체의 접근 개방

언론은 여론형성에 큰 역할을 한다. 언론에 경찰 공권력의 적법하고 정당한 법집행이 사실 그대로 보도되거나, 공권력행사가 불법적인 폭력 시위 보다 더 비중있게 보도되어지는 것이 바람직하다. 평화적 집회·시위문화가 정착된 선진국의 경우와 같이 적법한 법집행에 초점을 맞추어 보도하여야 한다. 물론 공정하지 못한 법집행에 대해서는 철저하게 감시하는 보도문화의 정착도 중요하다.

그동안 언론은 시위대와 경찰의 폭력적 충돌을 무비판적이거나 양비론

적인 측면에서 접근하는 경우가 많았다. 경찰과 시위대간의 충돌 결과인 부상자 수에만 관심을 갖거나, 시위중 사망자라도 생기면, 사건의 정황과 진실 등 본질적인 문제를 떠나 경찰 수뇌부의 진퇴여부 등의 지엽적인 문제에 관심을 더 보여 왔다. 앞으로 언론기관과 정부는 바람직한 집회·시위문화의 개선을 위한 보도원칙에 대한 논의를 활성화되어야 한다. 폭력적인 시위장면에 대한 선정적인 보도는 지양하고 시위가 벌어지게 된 주요 원인에 대한 집중취재를 통해 해결책을 모색하여야 한다.

집회·시위의 원인이 되는 실질적인 문제보다는 시위현장의 폭력 문제를 시위대와 경찰의 문제로만 몰아가는 경향도 있었다. 시위대들은 사람의 많은 관심을 끌수록 자신들에게 유리한 여론이 형성되고, 자신들이 원하는 해결책이 나올 수 있다고 생각한다. 이러한 시위대의 주장에만 초점을 맞추어 보도하는 신문이나 인터넷매체들이 많다.

따라서 경찰은 편협한 주장만을 되풀이하는 제한된 언론매체의 영향력을 줄이기 위해서는 뉴미디어 등 다양한 대중매체의 접근을 허용하도록 과감하게 개방해야 한다. 뉴미디어(New-media)는 기술개발에 따라 새롭게 진출한 여러 가지 다양한 커뮤니케이션 매체로 디지털·방송통신 융합·인터넷 기반 매체 등을 말한다. 초고속정보시대에 걸맞게, 인터넷, 디지털 카메라, 스마트폰 등 다양한 매체들이 모든 집회·시위현장과 상황을 실시간으로 방영하고 있다. 모든 집회·시위현장이 인터넷을 통해 실시간 생중계될 수 있도록 개방해야 한다. 이미 세계 모든 곳에 초고속 인터넷망을 통해 집회·시위현장이 실시간 그대로 전송되고 있다.

앞으로 경찰은 다양한 방송매체의 현장 접근을 과감하게 개방하여 활용토록 하고, 언론에 대해 보다 더 적극적인 홍보 자세로 나아가야 한다.

3. 대국민 치안정보서비스 확대

민간포털을 이용한 대국민 경찰 지식정보 제공을 통해 치안 만족도 제고가 필요하다⁵⁷⁾ 앞으로 모바일 환경에서 사용할 수 있도록 ‘모바일 사이버경찰청’ 구축을 통해 ‘언제, 어디서나’ 온라인 치안서비스를 활용할 수 있도록 구현하고자 계획하고 있다.

경찰은 국민을 대상으로 한 순찰활동 등 치안정보서비스를 확대하여야 한다. 특히 집회·시위정보와 함께 교통정보를 제공함으로써 집회·시위로 인한 국민의 불편을 최소화하여야 할 것이다.

대규모 집회·시위는 도심에 집결한 과다한 참여인원으로 인해 도시의 교통을 혼잡케 하며, 때로는 도로를 점거하여 교통마비를 일으킨다. 대규모 도심 집회시 신고범위에서 벗어난 전 차로 점거 등의 교통 방해로 일반시민의 교통불편이 심각한 실정이다.

취업사이트 ‘사람인’은 “파업시위에 대한 설문조사”(2006)에서 파업 등으로 인해 피해를 보았다는 전체 응답자가 48.3%이고, 이중 72.9%가 교통체증을 지적하였다.⁵⁸⁾ 2007년 한 조사에서도 집회·시위로 인해 불편을 경험했다는 사람이 82.8%에 달하고, 교통방해를 이유로 집회·시위금지를 결정한 경찰청의 조치에 대해서 73.7%가 찬성하여 폭력 집회·시위에 대해서 대부분의 국민이 부정적인 시각을 가지고 있음을 알 수 있다.⁵⁹⁾

국민에게 가장 큰 불편을 주는 불법적인 집회·시위로 인한 교통방해에 대해 경찰이 현장조치를 강화해주기를 바라고 있다. 대규모 집회·시

57) 경찰청, 2010년 치안정책 액션플랜, 65면.

58) 차문중, “법.질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”, KDI정책포럼 제173호, 한국개발연구원, 2007. 1, 3-4면.

59) 윤시영, “우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안”, 지방정부연구 제11권 제1호, 2007, 241면.

위로 인한 도로점거, 교통마비, 고속도로 점거, 열차 정지 등 교통방해 사례들은 수없이 많다. 도심권 집회시 거리행진과 도심 곳곳에서 게릴라성 가두진출을 통한 불법도로점거 등 대규모 도심 집회로 인한 교통불편 야기로 시민의 불편과 고통은 이루 말할 수 없을 정도로 컸다.

경찰은 대규모 집회·시위로 인해 심각한 교통불편이 우려되는 도심집회에 대해서는 철저한 사전 대비 등 집회·시위 현장조치를 강화하여야 하며, 이에 대한 집회·시위정보를 즉각 국민에게 제공함으로써 국민의 불편을 줄여야 한다. 또한 집회·시위장소에서 주변 상인들의 불편을 최소화하고 도울 수 있도록 치안서비스 차원에서 다각도로 노력해야 한다.

대국민 치안정보서비스를 전담할 수 있는 전문 인력의 확보와 예산 지원이 매우 중요하다. 치안정보서비스 확대는 국민과의 공고한 사회 관계망을 형성케 하며, 이를 통해 국민과 함께 하는 친근한 경찰상을 구현할 수 있을 것이다.

제3절 국민의 신뢰 확보

1. 공정성 확보

G20 정상회의시 경찰은 책임과 임무를 잘 수행하였고, 법과 원칙에 의한 엄정한 집회·시위 관리를 통해 경찰브랜드의 가치를 높이는 계기가 되었다.

정부는 지난 시기가 헌법규범과 괴리된 헌법 현실에서 헌법규범과 헌법현실간의 조정 시기였다고 진단하고, 이제는 헌법규범과 헌법현실간의 일치를 주장하였다.

정부는 공정한 사회를 목표로 경찰 역시 공정한 경찰로서 그 임무를

잘 수행할 것을 요구하였다. 물론 공정한 사회를 이루기 위한 경찰의 역할은 국민의 적극적 참여가 있을 때 가능하다. 성숙한 국민이 공정한 사회와 공정한 경찰을 만들어가며 발전시킨다.

공정한 사회에 대한 국민 정서에 깊게 자리잡고 있는 동인이 무엇인지 새롭게 조명해보아야 한다. 공정한 사회를 위한 경찰의 역할에 대해 국민의 감정은 이중적이다. 먼저 공정한 사회에 대한 국민의 정서는 공정한 사회를 향한 시대적 사명감도 있지만 한 차원 더 나아가 기대와 희망을 가지기를 원한다. 이전에 Mnet의 오디션 프로그램인 슈퍼스타K2에서 우승한 순탄치 않은 삶을 살았던 허각을 공정사회의 상징으로 표현하였다. 국민은 이 사회의 평범한 사람들과 사회적 약자들이 공정한 과정을 거쳐 성공으로 발돋움할 수 있는 사회, 희망을 꿈꿀 수 있는 사회를 기대하고 있다.

또한 국민은 법치주의와 법질서 확립을 통해 공정한 사회를 위한 경찰의 역할은 당연하며, 공정하고 형평성있는 법집행이 이루어져야 한다고 생각하지만, 한걸음 더 나아가 법테두리 안에서 국민을 보호하고 인권을 존중하는 노력을 기울이는 보호자로서의 경찰을 바라보고 있다. 공정한 사회를 위한 경찰의 역할이 집행자로서 뿐만 아니라 인권 보호자로서의 역할로 확대되기를 기대하고 있다.

국민은 경찰과 접촉하는 여러 시점에서 예를 들면, 집회·시위시 일방적 피해의식에 사로잡혀 있다. 최근 경찰관직무집행법 개정안의 내용중 불심검문 권한 강화에 대한 논쟁이 제기되고 있는데, 이는 불심검문의 강제성보다는 임의성을 인정한 정도인데, 국민들은 선량한 시민이 강제로 소지품을 검사받는 등 강제성 등의 강박관념에 사로잡혀 오해하고 있다. 이러한 국민의 오해와 피해의식이 공정한 사회를 위한 경찰 활동에 부정적인 요소로 작용하므로, 오해를 불식하고 경찰의 이미지를 개선할 수 있는 국민의 의식 전환을 위한 좋은 방안 제시가 필요하다.

경찰에 대한 사회적 공감과 이미지 개선을 위해서는 이러한 관점에서의 노력을 기울여야 한다.

2. 의사소통 확대

공동체 사회에서의 의사형성은 의사소통을 전제로 한다. 집회의 자유는 타인과의 접촉을 통해서 개성을 신장시키고, 의사를 형성하며, 집단적인 의사표현을 하고, 집단적인 형태로 공동의 이익을 추구함으로써 민주정치의 실현에 기여하는 매우 중요한 기본권이다.

집회의 자유는 정치적인 의사형성과정에서 가장 보편적이면서도 효과적인 행동양식이다. 집회는 갈등해결에 있어서 중요한 역할을 행하는 효과적인 정치적 투쟁수단이자 민주적 개방의 본질적 요소이다. 집회의 자유는 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해를 배제할 수 있는 주관적 공권으로서의 성격을 갖는다.

먼저 경찰은 국민의 기본권으로서 집회의 자유를 인식하고, 이러한 관점에서 시위자와의 원활한 의사소통이 필요하다. 시위자에게도 경찰이 국민의 기본권을 보호하는 보호자임을 인식시켜야 한다.

경찰과 시위대간의 의사소통이 이루어지지 않는다면, 서로의 입장만을 주장하며 대치하게 되고, 결국에는 충돌하게 된다. 집회·시위단체와 사전협상 없는 경찰의 대비는 대단히 경직되고, 규제화될 수밖에 없다. 정보관과 집회주체간 지속적 대화로 긴장관계 해소 및 물리적 충돌을 최소화하여야 한다. 서로간의 의사소통을 통해 집회·시위 진행과정에 대해 협의하고 확인하여, 예상치 못한 돌발사태로의 변화를 미연에 방지하여야 한다. 서로간의 의사소통이 갈등의 원인을 제거하며, 해결책을 찾게 만든다. 경찰은 집회단체와 항상 대화채널을 구축하여 준법집회가 이루어질 수 있도록 유도해야 한다.

경찰은 또한 국민과의 원활한 의사소통을 하여야 한다. 가장 중요한 의사소통의 대상은 바로 국민이다. 경찰은 집회가 예정된 경우 일반시민에게 방송, 전광판, 입간판 등을 통해 미리 안내하여 혼잡을 방지케 한다. 국민에게 이러한 작은 일부터 실천함으로써 국민과의 소통 관계를 형성하고, 질 높은 대국민 정보서비스를 확대함으로 국민의 굳건한 신뢰를 얻을 수 있다. 국민과의 협력체제를 강화하여, 갈등요인이 발생할 경우 서로간의 의사소통을 통해 갈등요인에 대한 해소방안을 찾고, 당사자간에 지속적인 대화와 화해를 하도록 함으로써 갈등이 집단민원이나 집단시위로 확대되지 않도록 먼저 해결하는 게 가장 좋을 것이다.

경찰은 홍보 차원에서도 언론매체와의 의사소통을 하여야 한다. 대언론 의사소통은 경찰의 역할에 대한 사실 보도를 통해 경찰 이해도를 제고케 하며, 또한 유언비어를 방지케 하는 긍정적인 역할을 하게 된다. 언론과의 마찰은 경찰이 공정한 사회에서의 그 역할을 다 하였을 지라도 부정적인 이미지의 대상으로 국민들이 오해할 수 있다.

어려운 여건 속에서도 신바람나게 일할 수 있도록 경찰 내부에서 먼저 의사소통이 확대되어야 한다. 조직 내부 구성원 간의 커뮤니케이션 부재는 소통과 화합의 조직 문화 조성에 장애요인으로 작용한다. 2009년 경찰관 직무만족도 조사에서 내부 의사소통에 관한 만족도는 61.6점에 불과했다. 최근 경찰청장과 지휘부가 일선 경찰들과의 거리를 좁히기 위한 체험활동 및 현장 근무자들과의 소통의 시간은 필요하며 매우 중요하다.

이처럼 경찰은 소통의 시대에 소통의 한 주체로서 감성적으로 대화하려고 노력하며, 적극적으로 대화에 임해야 할 것이다.

3. 사회적 공감대 형성

사전적인 공감의 의미는 감정이입과 같은 뜻을 가지고 있다. 자기가

갖고 있는 감정을 자신 이외의 사람이나 사물에 이입하여 마치 그것들 자신이 어떤 감정을 갖고 있는 것 같이 느끼게 하는 것이다. 공감은 타인의 상황이나 정서에 대한 인식에 토대하여 타인의 정서나 상황을 함께 느끼고 경험하는 것으로 정의할 수 있다.

공감은 타인의 주장이나 고통에 대해 관심을 기울이고, 그에 적절하게 반응하는 것으로, 도덕적 행위를 촉발하는 주요한 동기로서 작용한다. 이처럼 공감은 도덕성의 정의적 측면을 대표하는 핵심 요소로서 인간의 도덕 발달에 있어서 중요한 역할을 한다.

사회적 공감은 일종의 감정적 역할 채택으로, 다른 사람의 감정적인 경험을 이해하는 것을 넘어서서, 다른 사람의 감정적 경험을 대리적으로 공유하게 되는 것이다.

호프만의 공감이론에 따르면, 우리의 행동은 공감적 정서의 공명에 의해 동기화되는 데, 지금까지는 사회적 약자라고 생각했던 집회·시위자나 단체의 곤경과 고통에 대한 정서적 경험을 공유하여, 집회·시위자나 단체의 고통을 일반 국민도 자신의 것으로 받아들이려는 경향이 있었다.

공감적 동정은 집회·시위를 돕도록 동기화시킨다. 이러한 공감은 지난 촛불시위 때처럼 집회·시위에 대한 정서적 동조 및 확고한 지지를 표출하였고, 참여 확산을 가져온 결과를 낳았다.

이전 시기에 경찰의 집회·시위 관리방식은 국민의 공감이나 지지 대신 부정적 이미지를 낳게 된 요소로서, 경찰은 집회·시위를 기본권으로 보기보다는 관리의 대상으로 보고, 합법 아니면 불법이라는 이분법적 접근이나, 시위자와의 긴장 대립 고조로 기본권을 침해하는 일차적 책임자로 비난받았다.

경찰이 집회 성격을 고려치 않고 불법시위로의 변질을 전제로 모든 집회에 대해 방어적이고 공격적인 일률적인 경력 배치를 하거나, 현장검거

중심의 관리는 경찰의 과잉대응 논란을 야기하기도 하며, 경찰에 대한 부정적 이미지를 확대시켰다. 한편으로 국민들은 과격 폭력 양상을 보이는 시위에 대해 수동적이고 방어적으로 대응하면서, 시위대에게 밀리고, 폭행을 당하는 모습 등은 무능하고 무력한 공권력으로 인식시켜, 공권력 자체를 신뢰하지 않게 하는 결과를 가져왔다.

그러나 현정부 들어서서 점차적으로 폭력시위 감소 등 평화적 시위문화에 대한 공감대가 형성되어 왔다. 그간 법과 원칙에 따라 폭력시위에 대해 단호한 현장 대응, 사법처리, 민사상 손해배상 청구 등 엄정 대응한 결과, 폭력시위가 크게 감소하고, 평화적 집회·시위 분위기가 조성되는 등 전반적으로 선진 시위문화에 대한 공감대가 형성되고 있다.

이전의 불법폭력집회·시위를 반복적으로 경험한 국민은 점차 집회·시위단체들만의 이익 확대를 위한 집회와 시위로부터 정서적인 분리현상을 경험하게 되었다. 불법폭력시위로 인한 국민의 정서적 불만은 이제는 평화적인 집회·시위를 기대하는 도덕적 동기와 정서적 동조를 확산시켰고, 이러한 국민들의 새로운 사회적 공감대가 선진 집회·시위문화에 대한 적극적인 욕구와 기대를 가져왔다.

그동안 치안 성과를 바탕으로, 경찰은 국민 중심의 공정하고 공감받는 법집행을 위한 한 단계 더 성숙한 집회·시위관리로의 전환을 가져왔다. 최근 합법추진을 목표로 한 경찰의 집회·시위관리의 패러다임 전환은 국민의 지지와 신뢰를 쌓아가고 있다. 선진 집회·시위문화 정착으로 인한 국민의 새로운 사회적 공감대가 형성되고 있다.

국민은 경찰력 배치 유무, 복장, 동원된 경력, 휴대 장비 등을 보고, 집회의 성격·위험 유무 등을 판단할 수 있다. 따라서 경찰은 국민의 이해와 공감대를 높이는 방향에서 합법을 촉진하고, 유연하면서도 엄정하게, 단호하면서도 탄력적인 집회관리를 수행해야 한다. 앞으로도 경찰은 국민의 공감과 지지를 받는 경찰이 되도록 노력하여야 한다.

제5장 결론

G20 정상회의의 성공적 개최는 법과 원칙에 의한 엄정한 집회·시위 관리를 한 경찰브랜드의 가치를 높였다. 또한 경찰의 집회·시위관리 패러다임의 전환은 선진 집회·시위문화를 조기에 정착시키고, 공정한 법 집행자로서의 역할 뿐만 아니라, 국민의 생명과 재산을 안전하게 보호하는 보호자로서의 경찰에 대한 새로운 이미지를 부각시켰다.

경찰은 그동안 무관용원칙과 불법필벌, 소극적 합법 보장과 불법필벌, 그리고 적극적인 합법 촉진 등 집회·시위 관리의 패러다임을 전환하여 유연하게 대응하여 왔다. 선진 집회·시위문화로 발전해가기 위해서는 어떤 경우라도 합법적·평화적 시위가 이루어져야 한다. 경찰은 기본적으로 집회·시위 주최측의 자율관리에 따른 합법적·평화적 시위로 유도하고, 현장에서의 경찰 개입을 최소화하여 합법적·평화적 시위를 보장하고 있다. 법질서를 확립을 위해 경찰이 먼저 집회·시위현장의 기초질서 확립에 노력하고 있다.

집회·시위 현장에서 경찰은 시민을 배려한 경력운용으로 전환하였다. 시위유형별에 따른 효과적 대응을 위해 경력과 장비를 융합한 전술을 사용하고 있다. 경찰이 활용할 수 있는 집회·시위 관리기법으로 폴리스라인 설치, 차벽 설치, 평화시위구역 설정 등을 비롯한 다양한 관리기법을 개발하고 있다. 폴리스라인 유지를 통해 합법 촉진활동을 전개하고 있고, 차벽 설치에 경찰과 시위대간 물리적 충돌 방지 및 경력 절감 면에서 매우 효과적이다. 이외에도 장비를 최대한 활용한 종합 전술 및 첨단

채증장비도 활용하고 있다. CCTV를 비롯한 다양한 경찰의 채증활동은 폭력시위 발생시 과잉대응이나, 상호간의 잘잘못 등 책임공방을 불식시키고, 손해배상과 같은 민사상 사법자료 활용도가 증가하고 있다.

선진 집회시위문화 정착을 위한 사회적 공감대는 경찰과 국민, 그리고 집회시위단체의 사회적 역할 증대로 점차 확대되고 있다. 국민통합 차원에서 경찰은 집회·시위 참가자와 일반시민 사이의 중재자 역할을 감당하며, 국민들의 의사가 집회·시위로 표출될 경우에는 대화채널을 구축하여 경찰과 집회 주최측이 상호 의사소통과 조정을 통해 집회·시위가 평화적으로 개최될 수 있도록 유도하는 등 사회 갈등 해소를 위해 노력하고 있다.

경찰은 국민의 다양한 의견을 수렴하고, 국민의 협력 속에 집회시위자 문화위원회 및 시민참관단 등 다양한 대화 채널을 통해 의사소통하고 있다. 국민이 참여하는 각종 제도도 추진 중이다. 경찰이 최근 제시한 합법축진 방침과 물리력 사용기준 등에 대한 국민적 수용도를 높이기 위해서는 다각도의 여론조사와 공청회, 세미나, 언론 기고 등을 통한 전략적인 홍보가 필요하다. 앞으로 현장홍보팀을 확대 운용하고, 취재기자의 취재 편의제공 등 적극적으로 현장 홍보를 강화하여야 한다.

인터넷, 디지털 카메라, 스마트폰 등 뉴미디어의 다양한 매체를 통해 모든 집회시위 현장이 그대로 실시간 전송되고 있는 데, 경찰도 집회·시위 현장에서 적극적으로 홍보 활동을 확대하여야 한다. 앞으로 공정한 보도문화가 정착되도록 국민이 관심을 가지고 노력하여야 한다.

경찰은 국민을 대상으로 한 순찰활동 등 치안정보서비스를 확대하여야 한다. 특히 집회·시위정보와 함께 교통정보를 제공함으로써 집회·시위로 인한 국민의 불편을 최소화하여야 할 것이다.

집회시위자들은 다양한 방송매체나 인터넷, 아니면 국회 등 토론장에

서 자신들의 이익을 분명하게 주장하고, 합리적으로 설득하여 문제를 해결하려고 하는 진일보한 성숙한 사회로 발전해나가야 할 것이다. 경찰은 집회·시위단체와 또한 국민과의 원활한 의사소통을 하여야 한다. 가장 중요한 의사소통의 대상은 바로 국민이요, 또한 집회·시위단체이다. 서로간의 의사소통을 통해 사회적 공감대의 폭을 확장시켜야 한다.

앞으로 당면 국정과제였던 G20 정상회의는 경찰의 대비로 성공적으로 마쳤으나, 한미 FTA 국회 비준, 비정규직 문제 등 경제문제와 관련한 집회·시위 뿐만 아니라, 집단 또는 개인의 이익을 관철하기 위한 집회·시위는 계속될 것으로 보인다.

집회·시위에 대한 경찰의 대응은 적극적 합법추진과 같이 평화적 집회·시위 조기 정착에 효과가 있는 정책은 지속적으로 추진하며, 보완하거나 발견된 단점은 과감히 개선해나가야 한다. 경찰은 급박한 시위현장에서도 절제되고 당당한 법집행을 통해 공정한 사회를 향한 경찰의 역할을 공정하게 수행하고 있음을 국민들이 인식하고 공감하도록 대처하여야 한다. 국민들은 공정한 사회를 위한 경찰의 역할이 법의 공정한 집행자로서 뿐만 아니라 인권 보호자로서의 역할을 기대하고 있다.

선진 집회·시위 문화 정착을 위한 시너지 효과를 얻기 위해서는 사회 각 분야에서 국민이 모든 문제를 법적 질서 내에서 해결하려고 노력하여야 한다. 국민의 준법의식 수준을 향상시킬 수 있도록 준법시위 홍보 및 교육이 강화되어야 한다.

이제는 선진적인 집회·시위문화의 정착을 위해 경찰과 국민이, 경찰과 집회·시위단체가, 그리고 국민과 집회·시위단체간의 새로운 사회적 공감대를 확산시켜나가야 한다. 비평화적인 집회·시위를 감소시키기 위해서는 경찰의 역할에 대한 국민과 집회·시위 단체 간의 폭 넓은 사회적 공감대를 형성해가고, 나아가 정부가 집단시위의 사회적·정치적·경제적 원인을 찾아 정책적으로 해결하여야 한다.

<참 고 문 헌>

1. 단행본

- 강영규 외 공저, 경찰경비총서, 경찰대학, 2005.
- 경찰청, 경찰서 경비과장 매뉴얼, 경찰청, 2005.
- 경찰청, 집회·시위 관리지침, 경찰청, 2001.
- 경찰청, 집회·시위현장 인권보호 매뉴얼, 경찰청, 2005.
- 경찰청, 2010 경찰백서, 경찰청, 2010.
- 경찰청, 2009 경찰백서, 경찰청, 2009.
- 경찰청, 2010년 치안정책 액션플랜, 경찰청, 2010.
- 경찰청, OECD 등 주요 외국의 불법집회·시위 대응 현황 자료집, 경찰청, 2009.
- 경찰청 외사관리관실, 각국의 집회·시위문화 비교 검토, 경찰청, 2006.
- 경찰청·한국경찰학회, 평화적 집회·시위 문화정착을 위한 노력과 과제, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 대한변호사협회, 2007 인권보고서, 대한변호사협회, 2007.
- 박경래·황정인·박노섭·안정민, 집회·시위에 대한 경찰대응 기준과 개선방안, 한국형사정책연구원, 2009.
- 양명곤, 프랑스경찰의 시위진압에 관한 연구, 경찰청, 2004.
- 유지웅, 집회현장에서의 불법 행위자에 대한 사후 제재조치로서 민사상 손해배상 청구방안, 치안정책연구소, 2006.

- 최성재·류재혁, 2005 경찰경비론, 경찰대학, 2005.
- 치안연구소, 집회·시위에 대한 경찰 채증활동의 초상권 침해여부 및 현행집시법 관련 개선방안 연구, 치안연구소, 2002.
- 치안연구소, 선진 집회시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할, 치안연구소, 2003.
- 한국개발연구원, 「불법폭력시위로 인한 사회 경제적 비용에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2006.
- 한국경찰법학회·경찰청, 집회·시위자유의 법적 문제와 합리적 대안, 한국경찰법학회·경찰청, 2008

2. 논문 및 기타

- 김택수·이성용, “외국의 집회·시위 관리시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구”, 치안논총 제25호, 치안정책연구소, 2009.
- 김상겸, “불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정 연구”, 치안논총 제24호, 치안정책연구소, 2008.
- 성용은, 최관, “선진 각국의 집회·시위 실태와 경찰대응의 비교분석”, 치안정책연구 제20호, 치안정책연구소, 2006.
- 윤시영, “우리나라 집회·시위의 폭력적 특징과 대처방안”, 지방정부연구 제11권 제1호, 2007.
- 이창무, “각국 경찰의 집회·시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제26호, 2007.

이창무·남재성, “경찰의 집회·관리에 대한 인식태도 비교 연구”, 한국
공안행정학회보 제23호, 2006. 5.

이희훈, “집회시 사전허가금지 및 소음규제에 대한 시론적 고찰”, 치안
정책연구 제23호, 치안정책연구소, 2009.

임현규, 새로운 유형의 집회·시위 실태 및 경찰의 대처방안에 관한 연
구, 치안정책연구소, 2008.

차문중, “법.질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”, KDI정책포럼 제
173호, 한국개발연구원, 2007.

치안정책연구소, “공정한 사회를 위한 경찰의 역할”, 2010년 치안정책연
구소 학술세미나자료집, 치안정책연구소, 2010.

Ben Brown, Policing Crowds and Controlling Collective Violence :
An Examination of Police Crowd Control in the United
States, school of Criminal Justice ; The University of
Texas, 경찰청 주최 국제학술세미나 발표논문, 2006.

Mahesh K. Nalla, “미국에서의 시위와 시위대응경찰활동에 대한 평가”,
한·미·일·중 국제학술세미나- 평화적 집회·시위 문화 정착
을 위한 노력과 과제, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.

사이버경찰청(www.police.go.kr)

사이버경찰청 집회·시위포털(www.police.go.kr/peace)

경찰청 지식관리시스템

책임연구보고서 2010-20

선진 집회·시위문화 정착을 위한 사회적 공감대 형성 방안

2010년 12월 30일 발행

발행인 : 김 영 식

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀둡니다.



POLICE SCIENCE INSTITUTE