

선진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교 분석

성 용 은*·최 관**

I. 서론	IV. 선진 각국 집회시위에 대한 경찰대응의 비교 분석
II. 이론적 논의	
III. 선진 각국 집회시위의 실태 분석	V. 결론

< 국 문 요 약 >

집회시위라고 함은 다수인의 위력행위 내지 의견에 대한 제압 등 영향력 행사를 주요 내용으로 하고 있다. 집회시위의 시위대는 집회시위의 목적 달성을 위한 영향력의 실질적 발휘를 위하여 노력하는 반면 이에 대처 하는 경찰은 집회시위의 규모 및 내용에 관계없이 평화적으로 안전하게 집회시위가 진행되고 종료되기 위해서 노력하는 그야 말로 같은 시간과 장소에서 서로 다른 목적으로 집회시위에 임하게 된다.

이 연구에서는 선진 각국의 집회시위 양상을 살펴보았으며, 또한 집회시위에 대한 경찰의 대응을 비교 분석하였다. 이를 바탕으로 우리나라에서 건전한 집회시위문화를 정착

* 동국대학교 경찰행정학과 강사, 박사과정수료

** 진실화해를 위한 과거사정리위원회 조사관, 경찰학석사

시킴을 위한 선진 각국의 집회시위 대응 분석의 시사점을 검토해보았다.

우선, 집회시위양상의 변화측면에서는 선진 각국이 모두 양적·질적 면에서 집회시위는 증가하는 추세이며 이에 적절히 대처하기 위해서 집회시위에 관한 법률이 제정되었고 또한 규제가 강화되고 있는 실정이다. 또한, 법적규제의 측면에서는 집회시위의 자유를 명문으로 규정하지 않는 측면이 강한 영미법계 국가(예 : 영국, 미국)들이나 혹은 집회시위의 자유를 명문으로 규정하는 측면이 강한 대륙법계 국가(예 : 독일)들 모두 예방적 차원에서 건전한 집회시위를 보호해야 하는 의무가 있는 집단(예 : 경찰)에 집회시위에 대한 제재 권한 및 의무에 합당한 재량을 인정하고 있는 추세라는 것이다. 그리고 경찰의 대응이라는 측면에서는 선진 각국의 경찰들은 불법적 집회시위에 대해서는 엄격한 법집행을 강조하면서도 집회의 강도에 따라 그 진압강도를 달리하는 융통성을 발휘하고 있으며 이는 나아가 여론과 국민적 신뢰를 경찰 편으로 돌려놓는데 크게 성공하고 있으며 경찰 진압의 당위성을 더욱 높게 부여해 주고 있다.

· 키워드 : 집회시위, 경찰, 경찰대응, 영국, 미국, 독일, 일본, 한국

I. 서론

우리 사회에서 집회시위는 다중이 모여서 평화적인 방법으로 집단의 의사나 어떠한 요구사항을 표명하는 건전한‘의사표현의 한 방법’으로서보다는 무질서·폭력사태·사회불안의 상징 정도로 인식되고 있다. 이는 우리 사회는 아직 집단의사의 표현방식이 매우 서툴고 평화적인 집회시위문화가 뿌리내리지 못하고 있기 때문이며, 오히려 집회시위하면 돌, 화염병, 각목, 쇠파이프, 진압부대, 최루탄, 시가전 등을 연상하는 것에 익숙해져 있다.¹⁾

1) 서보학, “평화적 시위문화 정착을 위한 시민·경찰·입법자의 역할 모색”, 『경희법학』, 제36권 제1호,

특히 님비(NIMBY)현상으로 인한 집단 민원의 증가와 FTA관련 농민반발, 비정규직 입법관련 노동계의 반발 집회가 점증하고 있어 오히려 불법 폭력과격시위의 발생가능성은 더욱 증가되고 있다.

하지만 선진 각국은 주로 1960-1970년대에 불법 과격하 시위를 경험하였는데, 그것이 평화적 시위문화로 정착된 가장 우선적인 조건은 정부가 적극적으로 개혁하고 민의의 흐름을 시의적절하게 수용하였다는 점이다. 또한 경찰이 불법집회에 대한 금지통고를 내릴 때에는 납득할만한 이유를 시위주최자에게 제시하였고, 그것이 마스크 등을 통하여 대국민 설득력을 가질 수 있도록 하여 진정한 의미의 평화적 시위가 정착될 수 있도록 노력하였다. 이제 우리 사회도 민주화시대·시민주역의 시대를 맞아 종래의 집회시위문화와 이에 대한 공권력의 대응방식에 발전적인 변화를 진지하게 모색할 때가 되었다고 본다.

따라서 이 연구에서는 영국·미국·독일·일본·한국의 집회시위양상의 변화와 법적 규제 그리고 경찰의 대응에 대한 비교 분석을 통해 참여민주주의 시대에 새로운 평화적 집회시위문화를 정착시키는 방안들을 강구해 보고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 집회시위의 의의

집회의 개념은 이미 자명한 것으로 헌법과 관련 법률에서 정의 내리고 있다. 즉 집회(集會)란 특정 또는 불특정 다수인이 특정한 목적을 위해 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것을 말한다.²⁾ 여기서 말하는 특정한 목적이란 집회참여인들 간의 최소한의 내적

경희대학교, 2005, p. 121.

유대가 형성된 공동의 목적으로서 반드시 공적인 것에 한정할 필요가 없다는 것이 다수설이다.

다수인의 기준에 대해서는 2인설과 3인설의 대립이 있는데, 3인설은 독일민법의 규정에 기초를 둔 것³⁾이지만 공동목적만 있으면 2인으로도 충분히 개최될 수 있다는 것이 현행판례의 태도이다.⁴⁾ 집회는 다수인 상호간의 내적 유대에 의한 의사집축이므로 단순한 모임인 군집(群集)과 구별되며, 일시적 모임이라는 점에서 계속적 모임인 결사와 구별 된다.⁵⁾

『집회 및 시위에 관한 법률』(이하 집시법) 제2조 제2호에 따르면 시위(示威)는 다수인이 공동목적을 가지고 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위로 정의하고 있다. 헌법재판소 결정에 의하면 특정 시설물의 옥상 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소가 아니라고 하더라도 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 미치는 행위를 시위로 볼 수 있다고 하고 있다.

시위는 행진이나 일반 문화 행사와 구별된다. 행진은 다수인이 공동목적을 가지고 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하는 시위의 한 유형이지만 진행도중 멈추어서 연좌시위·종교시위·제등행렬·장의행렬 등은 공중의 의견에 영향을 미치기 위한 집단행동이 아니므로 시위로 볼 수 없다.⁶⁾

현행 집시법은 집회와 시위를 용어상으로 구별하고 있지만 일반적으로 시위는 집회의 한 부분을 이루는 것으로 이해되고 있다. 시위는 장소·이동적 집회로 간주하여야 할 것이기 때문이다. 비록 소수이지만 시위는 집회에 포함되는 개념이라는 견해도 있다.

2) 1983. 11. 22 대판 83도2528

3) 독일 민법 제56조와 제73조에 의하면 단체의 등록을 위해서는 최소한 3인이 필수적이며 만약 단체 구성원인 3인 이하로 감소되는 경우에는 일정한 절차를 거쳐 그 권리 능력을 박탈하도록 되어 있다.

4) 판례에 따르면 공동목적만 있으면 인원의 다과(多寡)는 아무런 영향이 없다는 입장이며, 이에 대한 자세한 내용으로는 1988. 5. 14 대판 86노937 참조.

5) 함명선, “집회·시위로 인한 시민불편 해소방안”, 원광대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2002, p. 47.

6) 집시법 제13조에 따르면 학문·예술·체육·종교·의식·친목·오락·관혼상제 및 국경행사에 관한 “집회”에는 집회신고·제한 또는 금지통고·금지시간·금지장소·교통소통제한규정의 적용이 배제된다.

2. 집회시위의 종류

집회시위의 의의에서 살펴본 바와 같이 집회란 2인 이상이 내적인 유대를 가지고 일정한 장소에서 일시적으로 모이는 행위를 말한다. 학문·예술·체육·종교·친목·오락·관혼상제를 위한 모임도 목적과 관계없이 헌법 제21조의 집회이다. 단지 다른 기본권의 보호영역과 경쟁관계에 있을 때는 각기 학문·예술·종교 등의 목적에 의해서 우선 보호를 받는다. 우리나라 집회 및 시위에 관한 법률 제13조에 따르면 옥외집회의 신고제와 집회금지의 통고는 학문·예술·체육 등에 관한 집회에 적용되지 않는다.

이 규정은 그러한 집회가 헌법 제21조의 “집회에 속하지 않는다는 의미”가 아니라 공익이나 타인의 기본권과 상충될 위험성이 적기 때문에 규제하지 아니한다는 뜻으로 해석되어야 한다.⁷⁾ 집회는 관점에 따라 여러 유형으로 구분된다. 집회의 유형을 구분함으로써 집회의 자유의 보호영역이 더욱 구체화 될 수 있다.

가. 공개집회와 비공개집회

집회는 우선 공개여부에 따라 공개집회와 비공개집회로 구별된다. 누구나 참여 할 수 있는 집회, 즉 참가자가 특정한 인적범위에 한정되지 않는 집회가 공개집회이고 폐쇄적인 인적범위에 국한된 집회가 비공개집회이다. 일반적인 정당의 전당대회나 노동조합총회와 같이 한 단체의 구성원 자격을 참가의 전제조건으로 하는 집회는 비공개집회이다. 인적 범위가 특정되지 않는 한 입장료의 징수여부는 집회의 비공개성과 관련이 없다.

집회주최자나 질서유지인은 특정인이나 특정단체의 집회참가를 배제할 수 있는데 (집회 및 시위에 관한 법률 제4조), 특정한 범주에 속하는 사람들만 참가하도록 하는 것은 아니기 때문에, 이러한 집회도 제한된 공개집회라 할 수 있다. 일반적으로 비공개집회보다는 공개집회가 공공의 안녕 질서와 갈등을 유발시킬 위험성이 높으므로 집회의 자유를 제한하는 범위도 넓다.

7) 장석현, “집시법의 한계 및 개선방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』, 제8호, 한국경찰학회, 2004, p. 198-199.

나. 옥내집회와 옥외집회

개최장소에 따라 옥내집회와 옥외집회로 나누어지는데 이 구분은 집회의 자유를 제한하는 경우에 중요한 기준이 된다. 옥외집회를 주최하고자 하는 자는 48시간 전에 관할 경찰서장에게 보고서를 제출하여야 하며(집시법 제6조), 관할 경찰서장은 일정한 요건 하에 금지통지를 할 수 있고 교통질서유지를 위하여 조건을 붙여 제한할 수 있는 등(집시법 제4조, 제12조) 옥외집회는 옥내집회에 비하여 기본권제한이 광범위하다. 이렇게 옥외집회의 제한 규정을 둔 이유는 타인의 기본권이나 공익과의 마찰을 최소화시키려는데 있다. 즉 다수인이 동시에 한 장소에 집합하여 외부와 직접 접촉함으로써 집회가 원활한 교통소통을 침해하고 폭력화될 위험성이 있거나 또는 대향집회가 열려서 양 집회참가자 사이의 물리적 폭력행사의 위험성이 있기 때문이다.

따라서 옥외집회의 제한규정을 둔 것은 집회참가자가 비를 맞을 것을 염려해서 둔 것이 아니라 옥외집회에 내재해 있는 외부와의 접촉이 가능한 사방이 폐쇄되지 않는 장소에서의 집회를 뜻한다고 해석하는 것이 헌법상 타당하다.⁸⁾

이에 비하여 옥내집회는 폐쇄성 및 통제가능성이 있어서 침해할 위험성이 희박하므로 집회의 개최·진행·참가에 원칙적으로 제한이 없다. 따라서 천장이 없더라도 사방이 폐쇄된 운동경기장에서의 집회는 실내집회이고 기둥에 천막이 매달아 놓은 장소에서의 집회는 실외집회이다. 그런데 우리나라의 집시법 제2조 제1호는 실외집회를 “천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 않은 장소에서의 집회”라는 필요이상으로 넓게 정의하여 집회의 자유를 제한하고 있다. 앞으로 이에 대한 부분을 개정하여 “천장이 없거나”란 구절을 삭제하는 것이 보다 바람직할 것이다.⁹⁾

8) 독일 기본법 제8조 제2항은 노천집회(Versammlung Unter Freiem Himmel)에 대한 법률유보를 규정하고 있고, 이에 의거하여 집회 및 시위에 관한 법률은 노천집회의 신고제등을 두어 집회의 자유를 제한하고 있다. 기본법상 노천집회란 용어를 사용하고 있지만, 학설과 판례는 집회에 내재하는 위험성으로 인하여 제한되는 집회로 파악하여 단순히 천정이 없는 장소에서의 집회로 보고 있지 않다. 즉, 노천집회는 사방이 폐쇄 되지 않는 장소에서의 집회로서 천정이 없는 운동경기장에서 개최되는 집회는 옥내 집회로 해석한다.

9) 헌법재판소의 다수의견도 법률상의 정의를 합헌적이라고 보면서 비공개 옥외집회까지 집회 및 시위에 관한 법률의 제한을 받는 것이 과잉금지의 원칙이나 본질적 내용 침해금지조항에 위배되지 아니한다고

실외집회의 독특한 집회유형이 시위이다. 집시법 제2조 2호에 따르면 “시위”란 함은 다수인이 공동목적(共同目的)을 가지고 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위를 말한다. 물론 이 때에도 물리적인 폭력을 사용하지 않아야 헌법상 보호받는 옥외집회에 속한다. 이와 같은 시위의 자유는 집회의 자유와 구별되는 독자적 기본권이 아니며 집회의 자유에는 시위의 자유도 포함된다. 그래서 학자들은 시위를 가리켜 움직이는 옥외집회라고 한다. 다수의 참가자가 실내에서 실외의 참가자들 사이에 내적인 유대가 있으므로 하나의 집회라고 이해되며, 이 때 실외의 참가자와 외부와의 자유로운 접촉이 가능하므로 이를 실외집회라고 하여야 한다. 그래서 실외집회의 주최자는 확정기 설치 등 주변에서의 실외참가를 유발하여서는 아니 된다는 규정을 집시법 제14조 제5호에서 두고 있다.

다. 일반집회와 우발적 집회 및 긴급집회

우발적(偶發的)집회(Spontanversammlung)란 일반적으로 주최자와 주관자가 없는 집회를 의미한다. 주최자란 자기명의로 자기 책임아래 집회를 개최하는 하는 사람 또는 단체를 말하며, 주최자로부터 집회의 실행을 맡아 관리하도록 위임받은 사람을 주관자라 한다(집시법 제2조 제3호). 예컨대 야당대표가 암살당한 사건을 계기로 비인도적인 암살행위를 규탄하기 위해서 시민들을 주최자 없이 모이는 경우이다.

긴급집회(Eilversammlung 또는 Biltzvers - Ammlung)란 주최자는 있지만 목하(目下)의 시급한 사유로 48시간 전에 신고서를 제출해야 하는 의미를 지킬 수 없는 집회를 뜻한다. 예를 들면 삼풍백화점의 사례에서 보듯이 현재 붕괴된 건물에 생존하여 있을 수 있는 사람들에게 대해서 관계당국에서 적절한 구호활동을 촉구하는 집회이다.

우발적 집회나 긴급집회는 주최자의 유무에 있어서는 구별되지만, 양자가 옥외집회의 신고의무를 준수할 수 없는 집회라는 점에서 동일하다. 우발적 집회는 주최자가 없으므로 신고할 수 없고, 긴급집회는 집회의 목적을 실현시킬 수 없기 때문에 48시간 전의 신

한다. 이에 대하여 조규광·변정수 재판관은 옥외집회나 시위의 개념에는 “공중이 자유로이 통행할 수 있는 곳”이라는 장소적 제한개념이 내포되어 있어야 한다고 주장한다. 헌집6(1), 281

고라는 규정을 지키지 못한다.

우발적 집회나 긴급집회는 모두 집회의 자유 영역에 포함되는 집회로서 헌법 제21조의 보호를 받는다. 그런데 집시법은 신고의무를 지키지 못한 옥외집회를 금지·해산시킬 수 있도록 규정하고 있다(제8조, 제18조). 만약 옥외집회에 예외 없는 신고의무를 부과시키고 이를 위반한 집회에 금지·해산조치가 내려진다면, 우발적 집회나 긴급집회는 헌법상의 집회임에도 불구하고 원칙적으로 봉쇄된다. 이는 집회의 자유의 본질적 내용을 침해하게 되므로 신고 의무에 대한 집회 및 시위에 관한 법률조항을 합헌적인 것으로 해석하여 법률의 흠결을 방지하는 것이 바람직하다.¹⁰⁾

그래서 우발적 집회는 집회 주최자가 없으므로 신고의무가 면제된다고 이해해야 한다. 또 긴급집회에서는 집회 주최자가 집회개최를 하기로 결정하였을 때, 즉시 관할 경찰서장에게 기재사항에 따라 신고하였다면 사전신고의무를 완화해서 48시간 전이 아니더라도 합법적인 신고서 제출로 인정되어야 할 것이다.

Ⅲ. 선진 각국 집회시위의 실태 분석

1. 영 국

가. 집회양상의 변화

장구한 시련과 시행착오를 거쳐 영국의 민주주의가 발전되어 왔듯이, 오늘날 영국에서 평화적인 집회양태가 확립되기까지는 극심한 폭동과 진압의 역사가 있었으며 1960년대와 1980년대에는 많은 폭력적 시위와 행진의 양상을 보여주기도 하였다.

영국은 불문법이 원칙이나 집회 및 시위에 관하여는 공공질서법(public order act)을

10) 독일 연방헌법 재판소와 다수설도 같은 의견을 펼치고 있다.

제정·운용하고 있다. 공공질서법은 1986년에 제정되었는데 기존의 관습법을 중심으로 폭동·폭력적 질서파괴행위·패싸움·불법집회·폭력위협 및 도발행위·인신공격·고통과 모욕을 주는 행위 그리고 행진 및 집회에 관한 명백한 규정을 둔 성문법이다.

영국이 공공질서법을 제정하는 데는 1981년 브릭턴(brixton)흑인마을 폭동사건과 1984년 4월 집단 패싸움에서 상해를 입은 한 흑인 청년을 경찰이 조사하던 중 흑인청년들로부터 경찰이 몰매를 맞는 것이 발단이 되었다. 이어 일주일 후 흑인 택시기사를 대로상에서 불심검문하는 경찰관을 흑인들이 공격하면서 경찰과 흑인간의 물리적 대응이 약 3주 동안 계속되었다. 이로 인해 마을 주변의 빌딩이 20여 채 파손되어, 경찰차 120여대, 주민차량 30대 파손 등 약 470만 파운드의 경제적 손실이 발생하였다.¹¹⁾

이 사건으로 흑인의 초기폭동을 경찰이 적극적으로 대응하지 못했고, 진압장비도 부족한 것에서 나온 것이라는 경찰 측의 자성이 제기되었다. 1984년의 광부노조의 폭동사태는 경제적 침체기에 있던 영국정부가 국가산업 전반에 대해 구조조정을 행하면서 불가피하게 광산업 분야의 인력감축 및 생산력 조정 등을 강행한 것이 원인이었다. 생존권 수호를 외치며 격렬한 시위를 벌인 광산노조는 9개월 간 경찰과 대치하여 경찰력에 막대한 인적 그리고 물적 손실(경찰관 12명 사망, 2억 파운드의 재산피해)을 입혔고, 영국의 내무성은 마침내 공공질서법을 제정하기에 이른 것이다.¹²⁾

나. 법적 규제

다른 시민적 자유와 마찬가지로 영국에서는 집회의 자유를 명문으로 보장하는 법규범이 없다. 제정법과 보통법에 의하여 금지되지 않는 집회는 모두 허용되지만 집회권은 어떠한 어떤 특수한 권리로서 파악되지 않는다. 즉, 집회의 자유란 개인이 가지는 신체의 자유와 표현의 자유가 수많은 타인과 함께 행사되는데 불과하다.¹³⁾ 또한 집회자체를 직

11) M. Hunt Damell, Screening the Los Angeles "Riots" (Cambridge : Cambridge University Press, 1997), p. 135.

12) 허경미, "집시법운용상한계 및 개정방향에 관한 연구", 『경대논문집』, 창간호, 경찰대학, 2001, p. 57.

13) 이관희 외, 『우리나라 집회·시위제도 발전방안을 위한 각국의 집회·시위제도 비교고찰』(용인 : 치안연구소, 1995), p. 23.

집 규제하는 법률도 없지만 옥외집회가 공공장소에서 개최되기 때문에 공공장소에서의 집서유지를 위한 공공질서법(public order act)이 사실상 집회에 대한 규제 법률이라고 할 수 있다. 공공질서법은 1986년에 정치적인 과격집단이 공공장소에서 질서를 교란시키는 것을 예방하기 위해서 제정되었다.¹⁴⁾

공공질서법에 의하면, “어떤 개인 또는 단체의 견해나 행동에 대해 지지 또는 반대를 나타내고자 하는 경우”와 “어떤 주의나 운동을 선전하고자 하는 경우”에 공공행진을 하고자 하는 자와 단체는 6일전에 관계당국에 “행진날짜, 시간, 예정된 경로”등을 서면으로 통지하여야 한다(제11조)고 규정하였다. 그리고 “고위경찰관”은 공공행진의 개최와 관련하여 “심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회에 심각한 위해를 초래할 수 있다고 판단되는 경우”에는 일정한 조건을 부과하거나, 공공장소 안으로 진입하는 것을 금지할 수 있도록 하였다(제12조). 이 법은 “고위경찰관”이 “행진이나 심각한 혼란의 발발을 막을 수 없는 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우”에는 지역 경찰위원회에 요청하여 언제라도 “최고 3개월 이하 동안 공공행진을 못하도록 할 수 있다”는 규정을 두고 있다(제13조).

영국의 경우에는 집회 및 시위와 관련한 제재 권한을 경찰위원회가 아니라, 관할 “고위경찰관”의 재량에 맡겨두고 있다(공공질서법, 제12조 1항, 제14조). “고위경찰관”이란 행진에 참여하기 위해 사람들이 모여드는 경우, 현장에 있는 경찰관 중 최고위자를 의미하며 이러한 경우가 아닐 때에는 “관할경찰서장”을 의미한다(제12조 2항). 집회 및 시위에 관한 규제권한은 경찰서장에게 부여하고 있으나, 공공질서법은 경찰에 집회 및 시위의 금지권한을 부여하지는 않았다. 즉, 집회 및 시위에 관한 경찰의 정치적 판단이나 편파적 허용금지를 방지하고자 하였다. 반면에 영국 경찰은 “심각한 혼란의 발발을 막을 수 없는 행진이나 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우”에 지역 경찰위원회에 일정한 기간 동안(최고 3개월) 일체의 시위 및 행진을 금지하는 신청을 할 수 있으며(공공질서법, 제13조 1항), 신청서를 접수한 경찰위원회는 국무장관의 동의를 얻어 신청서의 조건대로 또한 국무장관의 동의를 얻어 수정할 것을 명령할 수 있게 하였다(공공질

14) Stevens. I.N., Constitutional and Administration Law, p. 171.

서법, 제13조 제2항, 제4항).¹⁵⁾

이외에 집회와 관련된 법규로서는 의회 회기 중에 의사당으로부터 1마일 이내에서 50명 이상의 집회를 금지하고 있는 선동적 집회법(Seditious Meeting Act, 1877)과 공공장소에서 IRA의 회원이나 지지자임을 드러내는 의복, 물건의 착용을 금지하는 테러방지법(Prevention of Terrorism Act, 1976) 등이 있고, 지방자치 단체의 조례도 사실상 집회에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

2. 미 국

가. 집회양상의 변화

1960년대 초 남부지역에서 흑인 인권운동으로 시작된 미국의 옥외집회는 핵무기 실험 중단, 군비경쟁 중지, 민권운동, 극빈자 구제, 민주주의 구현, 교육의 질적 향상, 월남전 반대 및 징집반대 등과 같은 쟁점들로 확산되었다. 흑인 인권운동과 반전운동으로 집약될 수 있는 1960년대의 미국에서의 시위확산은 '국가권력과 대학권위의 정통성, 민주성 및 도덕성의 결여'에 기인하는 것으로 지적되었다. 그리고 그 시위형태는 대단히 과격한 양상을 띠는 것이었다.

1967년 콜롬비아 대학 사태와 1970년의 켄트 대학 사태는 대표적인 사례이다. 콜롬비아 대학 사태 당시 학생들은 총장실을 비롯한 학교건물을 힘으로 점거하여 장기 농성에 돌입하였으며, 급기야 대학당국은 공권력 투입을 요청하여 학생들을 강제 해산시켰다. 이 사건으로 콜롬비아 대학은 1년여 동안 학사운영이 완전 마비되었다. 또한 1970년 켄트 대학사태 당시에는 학생시위가 투석, 화염병 투척과 학교건물에 대한 방화 등으로 폭동화 하였으며, 시위진압에 무장한 주 방위군까지 동원되는 양상을 보였다. 그리고 그러한 와중에 4명의 학생이 사망하고 수십명이 부상당하는 인명피해를 내는 최악의 사태를 맞기도 하였다.¹⁶⁾

15) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (London, U. K. Longman, 1998), pp. 355-356.

그러나 이 같은 기존 권위에 대한 반항적인 불법과격시위는 1970년대 중반에 접어들면서 쇠퇴하기 시작했고, 1970년대 후반부터는 소아주의(小我主義) 세대의 대두와 함께 학생운동도 무관심 속으로 빠져들었다. 이후 미국에서 발생한 가장 규모가 크고 격렬한 시위운동은 흑백인종 갈등으로 인한 시위로 1992년 로드니 킹 사건으로 인한 LA폭동사태를 들 수 있다.¹⁷⁾

미국사회에서 평화적 시위형태가 정착되기 된 계기는 무엇보다 1970년대 중반 월남전의 마감과 과감한 인종차별 정책의 철폐 및 사회복지정책의 확대등과 같이 집회의 원인이 되는 쟁점에 대한 정부와 정치권의 적극적이고 탄력적인 수용에 그 일차적인 원인을 찾을 수 있다. 그러나 다른 한편으로 미국사회에서 불법 과격시위에 대한 치유가 조속히 달성될 수 있었던 것은 오랜 준법문화의 전통과 관련 법규의 합리성과 공정성, 폭력시위에 대한 언론의 단호한 대처 및 공권력의 훈련된 대응에 기인하는 바가 크다 할 수 있다.

나. 법적 규제

미국의 경우 직접 집회를 규율하는 통일적인 연방법규는 없으며 각주의 법률이란 시의 조례에 의하여 특히 옥외집회를 규제하고 있다. 연방대법원에 의하면 사전허가제는 경찰로 하여금 시위에 대한 준비를 할 수 있게 하고, 두 개의 시위가 같은 장소에서 일어나는 것을 방지하여 주며, 출퇴근시간에 교통이 막히는 것을 방지해 줄 수 있기 때문에 사전허가제가 위헌이라고 볼 수는 없다. 다만 사전허가제가 사전 허가의 방법을 통하여 행정관리로 하여금 시위에서 주장하는 내용을 심사하여 그에 따라 조치할 수 있는 제량권을 주도록 되어 있다거나 시위자체를 금지시킬 수 있다면 그러한 사전허가제는 무효라고 한다.¹⁸⁾

예를 들어, District of columbia의 경우에는 “시위를 개최코자 하는 사람, 집단(단체)은

16) 김오동, “미국의 학생운동과 그 교훈”, 『현대이념연구』, 제14권, 건국대학교, 1981, p. 78.

17) 벤 브라운, “경찰의 군중 통제와 폭력시위 진압에 대한 연구 -미국을 중심으로-” 『평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제』, 한·미·일·중 국제학술세미나, 경찰청·한국경찰학회, 2006, pp. 53-57.

18) Carla Hesse and Robert Post, Human Right in Political Transitions (Boston : Zone Books, 1999), pp. 57-58.

시위시간, 장소를 정한 뒤에 이를 서면으로 작성하여 관할 경찰서장에게 시위허가 신청서를 제출”하도록 하고, 관할 당국은 “허가신청서에 기재된 사항 및 기타 다른 통로를 통해 입수된 제반 정황을 토대로” 그 “시위의 개최가 시위가 열릴 도로와 인접한 지역을 통행하는 보행자 또는 차량의 안전하고 질서 있는 우행에 커다란 지장을 초래하거나”, “공공의 안녕을 위태롭게 하거나 또는 중대한 재산상의 손실을 초래할 수 있을 정도로 폭력적이고 무질서한 행동의 가능성을 조성”할 위험이 있다고 판단될 경우 등에는 그것을 허용하지 않을 수 있도록 규정하고 있다.¹⁹⁾

3. 독일

가. 집회행태의 변화

1960년대 독일 사회는 1965년 베트남 전쟁 반대시위를 기점으로 학생운동의 확산을 경험하고 있었다. 미국의 베트남 정책에 반대하는 시위에 대한 법적 제재조치는 오히려 시위의 확대를 초래하였다. 또한 1967년 이란 국왕 팔레비의 방문 반대시위와 이를 진압하는 과정에서 일어난 학생사망 및 학생지도자인 두츠키(R. Dutschke)의 사망은 옥외집회를 전국적으로 확산시켰고 소위 원외반대단체를 결성하게 하였다.

이에 대하여 독일정부는 1968년 제17차 기본법개정법률에 의해서 28개의 기본법조항을 삽입, 개정 또는 폐지시켰고, 특히 자유민주주의 기본질서에 대한 위해를 방지하기 위한 헌법적 토대를 마련하였다. 다른 한편으로 독일정부는 학생운동의 요구내용인 권위주의 구조의 철폐와 참여의 증대 등을 전폭 수용하여 1970년대 초기를 가히 『개혁의 시대』(Reformszeit)라고 불릴 정도로 사회의 모든 분야에 걸쳐 과감한 개혁정책을 추진하였다.

이에 따라 1970년대에 접어들면서 과격 학생시위는 대중적 지지를 급격히 상실하면서 소수의 테러집단으로 전락하게 되었다. 1970년대시기에 독일 사회에서는 테러집단에 의한 은행강도, 요인살해, 비행기 납치, 방화 등 테러시위가 간헐적으로 감행되긴 하였으나, 전반적으로 평화시위의 양상이 정착되어 갔다. 1980년대에는 주요 시위 쟁점이 녹색운동,

19) 김정훈, 『세계의 시위문화』(서울 : 마당, 1990), p. 143.

평화운동, 반핵운동 등으로 전환되면서 일부 시민들이 시위의 주체로 등장하였다. 그러나 이들에 의한 시위는 대부분 합법적·평화적 양상을 나타내고 있으며 오늘에 이르고 있다.

나. 법적규제

독일 헌법 제8조는 『① 모든 독일인은 신고(Anmeldung)하거나 허가를 받지 아니하고 평온하게 문기를 가지지 않고 집회할 권리를 갖는다. ② 옥외집회에 대하여는 이 권리는 법률로서 또한 법률에 근거를 두고 제한할 수 있다.』하여 집회의 자유에 대한 사전제한을 원칙적으로 금지하는 한편 옥외집회에 대하여는 법률에 의한 제한을 인정하고 있다. 이에 관한 구체적인 규제입법으로서 집회 및 시위에 관한 법률(Gesetz der Versammlungen und Aufz ge Versammlungs - Gesetz : 집시법)이 있다. 독일 집시법은 집회, 시위에 대한 일반적인 규제의 원칙으로서 다음과 같은 집회시위를 금지하고 있다.²⁰⁾

- ① 자유롭고 민주적인 기본질서를 공격하기 위한 집회
- ② 기본법 제21조 제2항에 의거하여 연방헌법재판소에 의하여 헌법위반이라고 선언된 정당 또는 그 지부조직이나 그 대체조직의 목적을 촉진하기 위한 집회시위
- ③ 연방헌법재판소의 의하여 헌법위반이라고 선언된 정당의 집회시위
- ④ 기본법 제9조에 의거하여 금지된 단체(그 목적이나 활동이 형벌 법규에 위반하거나 헌법상의 질서 또는 국제이해의 관점에 반하는 단체)등이다.

동법 제5조는 옥내집회라고 할지라도 집회의 주최자 또는 사회자가 무장한 참가자의 입장을 허가한 경우, 주최자등이 집회의 폭력적 진행을 기도한 사실이 명백한 경우 등을 금지사유로 규정하고 있으며 그리고 동법 제13조에는 옥내집회라 할지라도

- ① 권한 있는 행정청에 의하여 금지가 확정된 경우
- ② 집회가 폭력적으로 된 경우 및 참가자의 생명·건강에 대한 직접적인 위험이 존재하는 경우

20) Sally J. Kenney, Reisinger William and C. John Reitz, *Constitutional Dialogues in Comparative Perspective* (N.Y. : St. Martin's Press, 1998), pp. 159-160.

- ③ 사회자가 무기를 휴대한 자를 배제하지 아니한 경우 등의 경우에는 그 이유를 명시하고 집회를 해산시킬 수 있도록 규정하고 있다.

다음 옥외집회와 시위에 대한 구체적인 규제조항 중에서 주요한 것을 보면 다음과 같다. 먼저 옥외집회와 시위는 공고48시간 전에 관할행정청에 신고하여야 되는 신고주의를 채택하고 있다(제14조 제1항). 이에 대해 관할행정청은 상황에 비추어 공공의 질서나 안전이 직접적으로 위협을 받고 있는 경우에는 그 집회 또는 시위를 금지하거나 해산 또는 일정한 조건을 붙을 수 있다(제15조 제1항). 그리고 집회시위가 신고 없이 개최되거나 신고와 상이한 경우 또는 조건에 위반하거나 금지요건이 있을 경우에는 그 집회 또는 시위를 해산시킬 수 있으며(동조), 제1조에서 금지된 집회나 시위는 해산된다.

4. 일 본

가. 집회양상의 변화

1910년대 후반부터 일본은 이미 서구 자본주의의 모순과 제1차 세계대전의 영향으로 공산주의가 유입되어 사회는 극도의 혼란에 빠졌다. 급진주의자들은 정부의 군국주의에 반대하며 반전운동을 벌였는데 여기에 대학생들도 가세하였던 것이다. 제2차 세계대전 패전 후 공산주의자들과 학생들의 시위는 더욱 격렬해져 이를 제지하기 위하여 1948년 7월 3일 『집회, 집단 행진 및 집단시위운동에 관한 공안조례(일명 공안조례)』와 1952년 7월 21일 『과괴활동방지법』, 그리고 1969년 8월 7일의 『대학운영에 관한 임시조치법』을 제정하였다. 이상의 세 가지 법은 집회 및 시위에 대한 일본경찰활동의 근거법규라고 할 수 있다.²¹⁾

『과괴활동방지법』은 샌프란시스코 강화조약의 발효로 폐지된 미군정하의 치안입법을 대신하여 폭력주의적 과괴활동을 방지하고, 공공의 안전을 확보하기 위해서 제정되었다.

21) 아카사카 마사히로, "일본국 헌법하의 집회규제와 평화적 집회", 『한·미·일·중 국제학술세미나』, 경찰청·한국경찰학회, 2006, pp. 120-121.

이 법은 제5조에서 폭력주의적 활동을 한 전력이 있는 단체에 대하여 집단시위운동, 집단행진 또는 공개집회를 6개월이 넘지 않는 범위 내에서 금지한다고 규정하여 폭력단체의 집회·결사의 자유를 제한하고 있다.

『대학운영에 관한 임시조치법』은 1960년대 학생운동이 격렬해져 정상적인 학교운영이 마비되자(1969년의 동경대 사태가 대표적임) 총장 등의 요청이 있는 경우 경찰이 대학에 진입, 학생시위를 진압할 수 있는 근거를 마련한 것으로 유효기간 5년의 한시법이었다. 이와 같이 파괴활동 방지법의 대상은 불법적 폭력단체의 활동을, 그리고 『대학 운영에 관한 임시조치법』은 학생운동을 그 대상으로 한정하고 있음에 비해 『공안조례』는 일반 집회나 시위를 그 대상으로 하고 있다. 일본사회도 1970년대 후반에 들어서면서 학생시위는 감소하여 1980년대에는 대학생들의 시위는 현저히 줄어든 반면 재일한국인들의 지문날인철폐시위, 종교인들의 언론에 대한 요구시위 등 시위주체와 쟁점이 변화하기 시작하였고 1990년대 이후 반핵운동, 농민운동, 조세저항운동 등 다양한 시위들이 발생하고 있으나 거의 대부분 법규에 의거한 평화적·합법적 양상으로 전개되고 있다.

나. 법적 규제

일본헌법은 제21조에서 “집회·결사 및 언론·출판 기타 일체의 표현의 자유는 이를 보장한다. 검열은 이를 하여서는 안 된다”고 하여 집회의 자유를 보장하고 있으나 제12조(자유·권리의 남용 금지와 공공복지를 위한 책임)와 제1조(공공복지에 반하지 않는 한 입법 기타의 국정 상 최대의 존중필요)에 의거하여 이를 규제하는 입법이 있는데 그 대표적인 것이 논쟁이 많은 공안조례이다. 이 공안조례는 지방자치단체가 각기 독립적으로 집회·집단행진·집단시위운동 등을 공안상의 견지에서 규제하기 위하여 지방자치단체가 제정한 조례의 총칭으로서 형식이 조례라는 점에서 합헌성 여부가 문제 될 수 있으나 판례는 명시적 또는 묵시적으로 합헌시하고 있다. 공안 조례의 내용은 지방자치단체가 모두 독자적으로 제정하고 있으므로 일률적으로 다루기 어려우나 그 내용을 일반적으로 개관하면 다음과 같다.²²⁾

22) 이관희, “집회의 자유의 법적규제에 관한 연구”, 『경대논문집』, 제7집, 경찰대학, 1988, p. 254.

먼저 집회·집단행진·집단시위운동을 하는 경우에는 사전에 공안위원회에 허가(60개 縣 중에서 55개 縣)를 얻거나 신고(5개 縣)하도록 되어 있으며 그 신청은 72시간 前(48개 縣) 또는 48시간 前(11개 縣) 그리고 24시간 前(1개 縣)에 하여야 한다. 따라서 대체로 72시간 前에 허가를 얻도록 되어 있는 것인데, 허가 또는 신고의 대상에서 제외되어 있는 집회 등은 학생들의 교육목적을 위한 행진이나 행사, 관혼상제 등에 의한 행사, 학술연구, 종교행사, 상업목적을 위한 행진 그리고 국가 또는 공공단체의 행사 등이다.

그리고 허가신청이 있으면 공안위원회는 일반적으로 공공의 안녕질서를 유지하는 데에 직접 위협을 미친다고 명백히 인정되는 경우를 제외하고는 허가하여야 된다고 하고 있다. 그런데 그 허가에는 일정한 조건을 붙일 수 있다(예컨대 교통질서유지, 위험물휴대금지, 진로, 장소, 관공서의 사무방해금지, 야간의 정숙유지 등).

이러한 허가를 받지 않거나 허가내용에 위반하는 집회·집단행동, 집단시위운동에 대해서는 경찰서장이 경고를 발하고 그 행동을 제지하거나 제지·방지를 위하여 필요한 조치를 취할 수 있게 하고 있다. 그리고 전술한 집회 등의 주최자·지도자 또는 선동자는 1년 이하의 징역이나 금고, 5만 엔(또는 3만 엔) 이하의 벌금에 처하게 되면 신고제에 있어서도 허가제의 경우와 마찬가지로이다. 특히 집회 時 확성기 소음 등의 문제를 해결하기 위하여 1988년에 ‘국회의사당 주변 지역 및 외국공관 등 주변 지역의 평온유지에 관한 법률’을 제정하였으며, 각 縣 등에서도 관련조례 제정·시행으로 집회 時 소음공해는 현저하게 감소하였다.²³⁾

5. 한 국

가. 집회양상의 변화

종전에는 대부분 집회 개최 목적이 정치적 이슈나 학원, 노사문제 등으로 근로자나 학생 등이 시위를 주도해 왔지만 최근 들어서는 이러한 전통적인 분야보다는 집단 민원성

23) 양태규, "집시법상의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구 - 건전 시위 문화정착측면 중심으로 -", 『형사정책연구』, 겨울호, 한국형사정책연구원, 2001. p. 147.

집회시위가 증가하고 있다. 이러한 집단민원을 이유로 이루어지는 집회시위의 증가 원인은 여러 가지로 분석되고 있다.²⁴⁾

집회시위 증가의 원인으로 우선, 이제는 집단·지역적 이해와 관련되면 국가 전체적 입장이야 어떠하든 자기 몫부터 우선 챙기고 보자는 식으로 집단행동화 하는 모습을 보이는 경향이 있다. 심지어는 그 절차의 정당성과 적법성보다는 불법적인 집단적 행위도 생존권을 지킨다는 주장을 펴며 주저 없이 행동화하는 경향이 있다. 물론 이러한 배경에는 행정적·사법적 절차에 대한 불신과 최고 권력자에게 호소해야 한다는 의식이 깔려 있다 할 수 있다.²⁵⁾ 이에 따라 자신의 이익을 관철하기 위해 필요하다면 집회시위의 방법을 동원하는 것은 누구에게나 자연스럽게 받아들여지는 것이 되어 소위 집회시위의 대중화, 일반화 현상이 일어나고 있으며 이와 함께 집회시위의 오용, 남용이라는 새로운 문제가 야기되고 있다.

둘째 집회시위 양태 역시 예전과 다른 변화된 모습을 보이고 있다. 우선 차도를 이용한 가두 집회시위가 증가하면서 엄청난 시민불편을 초래하고 있는 것이 그 특징이다. 이러한 차도 진출 집회시위 형태는 집단적 의사 또는 주의, 주장을 전달한다는 본래 목적보다는 오히려 상대방을 물론 일반 시민들에게 보다 쉽게 여론화하고 심리적인 압박을 가할 수 있는 방편이 될 수 있다.

그리고 종전에는 집회시위 時 동원되는 별도의 도구 없이 현수막 등으로 자신들의 집단적 의사를 표시하는 수준이었지만 최근 들어 집회시위 時 동원되는 도구가 매우 다양해졌다. 사생활 침해우려가 있는 주택가 주변에서의 시위·고성능 확성기를 동원하여 소음을 발생시켜 상대방을 고통스럽게 하는 시위, 상대방에 대한 모욕과 명예감정을 훼손시키는 내용의 구호가 동반된 시위, 우리 민족 정서상 특별한 혐오감을 불러일으키는 상복차림이나 상여 시위, 상대방에 대한 심리적 압박을 목적으로 하는 영업장 주변에서의 장기간 시위 등으로 집회시위의 양상이 점점 변모해 가고 있다.

24) Edward A. Thibault, Lawrence M. Lynch. & R. Bruce McBride, *Proactive Police Management*, 4th ed. (New Jersey : Prentice Hall, 1998), pp. 250-251.

25) 김선빈, 『집단갈등』(서울 : 중앙공무원교육원, 2003), p. 108.

뿐만 아니라 인터넷의 발달로 미군궤도차에 의한 여중생 사망과 뿐만 아니라 추모 촛불 행사와 같이 전국 동시다발적 형태의 집회도 빈발하고 있는데, 다만 최근 들어 이렇게 집회시위가 증가하고 다양한 시위 방법과 용품의 등장에도 불구하고 화염병 시위나 불법 폭력시위는 줄어들지 않고 있다.

마지막으로 특정 정책, 민원사항이나 현안과 관련한 의견 개선, 해결요구에 있어 직접적 당사자들끼리만 모여 집회를 개최하는 것이 아니라 직접적 이해당사들과 관련된 단체나 소속 상급단체 등과 연대하여 집회시위를 개최하는 경우가 많다. 이에 따라 집회시위 참가자의 규모가 확대되고 때로는 요구사항이 수용될 때까지 지속적으로 장기간 동안 집회시위를 개최하는 경우가 늘고 있다.²⁶⁾

우리사회가 빈부격차를 극복하지 못하고 오히려 크게 증가되면서 일반 국민들의 정치적 바램, 의식수준은 높아가 소외계층의 불만이 대의민주적 정치과정이나 국민참여적 행정과정을 통하여 적절히 수용되지 못하면 소위 소외계층이 공식적인 의사표현의 과정을 도외시하고 자신들의 주장을 집회시위를 통해 표출하고 연대를 통해 활동하게 되면 사회불안의 원인이 될 수 있다.²⁷⁾

이와 같이 연대를 통한 집회시위는 요구사항이 보다 쉽게 여론화 되고 정책에 반영될 수 있는 반면 개별 민원사항이 정책적 쟁점으로 비하되어 문제의 조기 해결에 부담을 줄 수도 있다는 것을 인식할 필요가 있다.

나. 법적 규제

집회시위 관련 법규로는 『집회 및 시위에 관한 법률』과 『화염병사용등의 처벌에 관한 법률』등이 있는데 이 연구에서는 집시법을 위주로 살펴보고자 한다. 우선 『집시법』은 1999. 5. 24. 법률 제5985로 개정 공포된 것으로 총 22개 조문과 부칙으로 구성되어 있다.

26) 최 관, “한국경찰의 집회·시위에 대한 대응실태와 개선방안”, 동국대학교 일반대학원, 석사학위논문, 2006. pp. 54-58.

27) 조만형, 『불법 집회·시위의 강제 진압에 대한 계층별 의식실태 및 그 정당성 확보방안』 (용인 : 치안연구소, 2001), p. 112.

<표 1> 집회 및 시위에 관한 법률조문

순서	구분	내용
1	제1조	집시법의 목적
2	제2조	용어의 정의
3	제3조 ~ 제4조	보정규정
4	제5조, 제10조 ~ 제12조	금지 및 제한 규정
5	제12조의 2항	질서유지선
6	제6조 ~ 제9조	절차규정
7	제14조 ~ 제18조	사후규정
8	제19조 ~ 제22조	벌칙

자료 : 집회 및 시위에 관한 법률자료.

그 외 집시법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 『집회 및 시위에 관한 법률시행령(1990.10.20. 대통령령 제16578호)』 및 집시법 및 시행령의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정한 『집회 및 시위에 관한 법률시행규칙(1990.10.23. 행정자치부령 제71호)』 등이 있다.

집시법의 연혁으로는 법제상 집회를 최초로 규제한 법률은 1960년 7월 1일에 공포된 『집회에 관한 법률(법률 제554호)』이었다. 동법은 집회 및 시위를 주최하려는 경우 24시간 전에 신고를 의무화했을 뿐, 별다른 규제조항을 두고 있지 않았다. 그러나 1979년 10월 26일 당시 박정희 대통령 사망을 계기로 공포된 계엄령 하에서 계엄포고 제1호(1979년 10월 27일자)는 일체의 옥내·외 집회는 허가를 받아야 한다고 규정하여 예외 없이 허가제를 실시하였고, 1980년 이른바 5·17을 계기로 발포된 포고령 제10호(1980. 5. 17)는 모든 옥내·외 집회를 금지하고, 다만 정치적 활동목적이 아닌 옥내·외 집회는 신고를 하여야 하고 관혼상제와 의례적인 비정치적 순수 종교적 행사는 예외로 한다고 규정하였다.

1980. 12. 18. 국가보위입법회의에서 개정된 법률에서는 “공공의 안녕질서에 관한 단속법규에 위반하거나 위반할 우려가 있는 집회 및 시위와 현저히 사회적 불안을 야기시킬 수 있는 집회 및 시위”가 금지되었고(동법 제3조 제1항 제4호), “누구든지 일출 전,

일몰 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다”고 규정함으로써 야간의 옥외집회 및 시위를 일률적·전면적으로 금지하였다(동법 제6조).

舊 집시법(1989. 3. 29. 개정 전) 제3조 제1항 제4호에서는 “누구든지 현저히 사회적 불안을 야기 시킬 우려 있는 집회시위를 주관하거나 개최하여서는 안 된다”고 규정하여 집회의 자유를 제한하였고, 위 규정에 위반한 자는 7년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하였는데(위 법 제14조 제1항), 동 조항에 관하여 헌법재판소는 “집회시위가 공공의 안녕과 질서에 직접적 위협을 가할 것이 명백한 경우에 적용 된다”고 한정해서 해석하는 경우에 한해 헌법에 위반되지 아니한다고 판시한 바 있다.²⁸⁾

이에 전면 개정된 집시법(1989년 3월 29일)은 위와 같은 비난을 고려하여 집회 및 시위의 규제에 과하여 팔목할 진전을 보여주게 되는데, 동 개정 법률은 구법 시행 시 대표적인 남용조항으로 비판받았던 집회 및 시위의 절대적 금지사유를 현저히 축소하여 “헌법재판소의 결정에 의하여 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위” 또는 “집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위”로 한정하였다. 그리고 일률적·전면적으로 금지되던 야간의 옥외집회 및 시위에 관하여 동 개정 집시법은 이를 원칙적으로 금지하면서도 “다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고하는 경우에는 관할 경찰서장은 질서유지를 위한 조건을 붙여 일출시간 전, 일몰시간 후에도 옥외집회를 허용할 수 있다.”고 규정하여 예외적으로 이를 허용하고 있다(동법 제10조).

그 밖에 동법은 집회시위의 시간적·장소적 제한과 함께 벌칙규정도 완화하였다. 특기할 것은 집회시위의 금지통고에 대하여 상급관청에의 이의절차와 고등법원에 행정소송을 제기할 수 있도록 하여 위법한 금지통고에 대한 사법적 구제절차를 신설하였다는 점이었다.

1998년 4월 27일 국회를 통과한 집시법 개정법률(1990.5.24. 법률 제5985호)은 주거지역에서 열리는 집회나 시위가 개인의 재산 또는 사생활에 피해를 줄 경우, 경찰이 집회를

28) 이황우, “한국의 집회·시위문화 정착방안”, 『한·미·일·중 국제학술세미나』, 경찰청·한국경찰학회, 2006, pp. 169-171.

금지하거나 시위 방식 및 시간 등에 제한을 가할 수 있고 집회에 화염병, 쇠파이프, 돌 등을 휴대하거나 주최자들이 신고한 모적, 일시, 장소, 방법 등의 범위에서 크게 벗어날 경우, 경찰이 집회를 바로 해산할 수 있도록 하는 규정이 신설되었다. 또 개정법률은 이의신청기간과 기관의 변경, 이의신청전치주의의 폐지와 더불어 집회 및 시위의 보호와 공공질서 유지를 위해 필요한 경우 질서유지선(Police Line)을 설정할 수 있도록 명문화하였다. 그러나 아직도 적법절차에 의하지 않은 집회시위로 시민들의 일상생활에 큰 피해를 주거나, 질서유지 경찰관을 폭행하는 등 불법·폭력적인 양상이 사라지지 않고 있으며 특히 현행법은 사전신고기일이나 사생활보호관련 및 금지장소관련, 소음관련 규정 등 현실적이지 못한 규정이 많고 공권력 행사에 필요한 규정이 미비하여 선량한 일반시민의 안녕 및 공공의 질서유지를 어렵게 한다는 지적이 계속 제기되고 있다.

IV. 선진 각국 집회시위에 대한 경찰대응의 비교 분석

1. 선진 각국 집회시위에 대한 경찰대응의 실태 분석

가. 영 국

영미법계 경찰제도의 종주국이라 할 수 있는 영국의 경찰제도는 전형적인 지방자치체 경찰조직으로 운영되고 있다. 그 밖의 지방자치 경찰은 경찰위원회의 관할 하에 있다. 그리고 경찰위원회는 지방의회의원(위원회 정수의 2/3)과 지방판사(위원회 정수의 1/3)로 구성되게 함으로써 경찰의 정치적 중립을 보장하였다.

영국경찰에서도 불법·과격집회에 대해서는 엄격한 법적용을 단행하고 있다. 그러나 이러한 과격집회의 진압을 위한 별도의 기동대를 구성하고 있지는 않았다. 그래서 영국 경찰은 1984년 광부파업 폭동사태를 계기로 공공질서법의 제정과 함께 내무부장관이 직접 관장하는 “전국 보고센터”를 구성하였다. 이 제도는 전국 52개 경찰본부의 총 13만여

경찰관들을 유기적으로 조직하고, 필요한 시기에 시위현장에 필요한 인원을 즉각 동원할 수 있는 경찰체제를 마련하는 것이었다.

일반적으로 영국경찰이 시위진압에 임하는 태세는 대단히 신중하다. 시위진압에 있어서 영국경찰의 최우선 임무는 시위가 더 이상 확산되지 않게 방지하는 것에 두어지며, 시위주동자의 체포보다 시위대의 해산에 더 역점을 두는 전술을 채택한다. 경찰의 시위진압 장비도 통상적으로는 안전관이 부착된 헬멧과 방패 및 경찰봉이 주류를 이루며, 경우에 따라서는 기마경찰과 경찰견을 동원하기도 한다. 그러나 최루탄은 해당 지역경찰국 청장의 승인 하에 사용할 수 있도록 규제하고 있으며 북아일랜드 경찰에게는 무기소지가 허용되어 있다. 이러한 영국 경찰의 신중한 시위진압 태세는 결과적으로 경찰에 대한 국민적 신뢰와 지지를 강화시켜주는 요소로 작용하고 있고 또한 불법·과격시위에 대한 경찰의 강경진압의 정당성을 강화시켜주었다. 1984년의 장기간 동안의 대규모 광부파업 폭동에 대해서 영국경찰이 강력히 대응할 수 있었던 것은 이러한 경찰에 대한 국민적 신뢰가 구축되어 있었기에 가능했던 것이라 할 수 있다.

나. 미 국

경찰의 정치적 중립성과 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련함으로써 경찰에 의한 법적용의 공정성과 신뢰성을 강화하기 위하여 미국의 경우에는 전형적인 자치경찰 제도를 채택하고, 각 주의 경찰권은 국민투표에 의한 선출되는 정치인들로 구성된 주 경찰위원회(조지아 주와 텍사스 주 등의 경우)나 주감독관(state superintendent)의 관리감독 하에 행사되도록 되어 있다. 그리고 birmingham시의 조례에서 보는 바와 같이 많은 경우 집회 및 시위에 관한 허가를 이 경찰위원회가 행사하도록 하고 있다.

미국의 경우는 일부 대도시에서만 시위진압을 위한 기동대가 편성되어 있고 중소도시는 일반경찰이 시위진압에 동원되는 양상을 보인다. 이런 점에서, 미국경찰은 시위진압에 있어 세련된 면을 보여주기보다 거친 태도를 보이는 경향이 있고 진압행렬의 형성 또한 허술하다는 평을 받고 있다. 뿐만 아니라, 미국경찰은 불법 폭력시위에 대해서는 공권력을 동원해 가차 없이 이를 진압하는 양상을 보여 “법률을 집행하는 기능공”이라는 평을

받을 정도로 법의 엄격한 집행으로 유명하다.²⁹⁾ 이러한 경찰의 비교적 거친 진압 행태에도 불구하고, 미국사회의 뿌리 깊은 법치의식은 불법 과격시위 자체를 용인하지 않는 방향으로 사회분위기를 이끌고 있다.³⁰⁾

그러나 미국경찰이 과격시위를 진압함에 있어서 경찰의 무절제한 과잉진압이 초래할 수 있는 반작용을 방지하고자 하는 노력도 신중히 기울여진다. 1960년대 후반의 대학소요사태를 조사한 “캠페스 불안에 대한 대통령 위원회(The President’s Commission on Campus Unrest)”는 인적, 물적 피해가 심각히 우려되는 상황에서 경찰의 대응방식이 사태의 전개에 가장 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 경고하였다. 이들은 대통령에게 제출한 보고서에서 시위진압에 있어서 경찰의 가장 우선적 목표는 가능한 한 시위대와 경찰측이 다같이 인명 및 재산상의 피해가 최소한으로 그칠 수 있도록 하는 것이어야 한다고 강조하였다. 그리고 이를 달성할 수 있는 것은 경찰의 수적 증대가 아니라, 경찰의 전문화 및 경찰과 시위대간의 효율적인 의사전달체제의 구축 및 시위진압 과정에서의 신중한 대응이라고 제시하였다.³¹⁾

이들이 제시한 시위진압과 공공질서의 회복을 위한 구체적 대응전술은 무엇보다도 시위대의 체포가 아니라 시위대의 해산이었다. 따라서 이들은 시위대의 신속하고, 조용한 해산을 유도하기 위해

- ① 우선적으로 시위대가 스스로 해산할 수 있게 유도하는 데 모든 노력이 경주되어야 한다.
- ② 시위대가 해산하기를 거부할 때, 경찰은 해산명령 및 관련된 지시를 반복해서 공표하고, 어떠한 경우에도 총기를 사용하여 시위대를 해산하여서는 안 된다.
- ③ 경찰의 진압작전 시작 시에는 시위대를 탈출로를 터주어야 한다.
- ④ 불법시위의 주동자는 적절한 기회를 이용해 우선적으로 체포해야하나, 시위대에 미치는 역효과를 최소화 할 수 있는 시간과 장소를 선택해야 한다는 것을 강조했다.

29) 마헤쉬 벨라, “미국에서의 시위와 시위대응경찰활동에 대한 평가”, 『한·미·일·중 국제학술세미나』, 경찰청·한국경찰학회, 2006, pp. 2-3.

30) Cohen William and D. Jonathan Varat, Constitutional Law (N.Y. : Foundation Press, 1997), p. 48.

31) The President’s Commission on Campus Unrest, 1970, pp. 150-160.

이와 같이 미국의 경우에도 집회나 시위에 대한 무제한적인 자유가 보장되는 것이 아니고, 일정한 절차와 형식을 갖추어야 하며, 폭력적 행위에 대해서는 엄격한 책임을 묻는다는 것을 알 수 있다. 경찰당국은 집회신고서의 접수나 허가 단계에서 질서유지인을 요구하거나 폭력적 행위시 이를 제지한다는 경고를 함으로써 경찰권 발동의 근거를 명백히 하고 있다.³²⁾

다. 독일

독일의 경우에 집회에 대한 경찰의 대응은 엄격한 법집행을 강조하면서도 집회의 강도에 따라 그 진압의 강도를 달리하는 신축성을 보여주는 것이었다. 즉 학생시위가 과격하여지기 전까지는 독일 경찰은 대모진압 시 무장을 하지 않는 정복차림으로 나타났으나, 시위가 폭력화됨에 따라 진압경찰이 헬멧과 방패를 착용하고, 곤봉을 휴대하는 등 무장을 갖추고 강경진압의 전술을 채택하였던 것이다. 반면에 평화적 시위는 국가의 보호의무이론에 따라서 보호되었다.

독일은 이미 법적으로 평화적인 집회를 주도하는 체계가 어느 정도 확립되었고, 정치적, 경제적, 사회적인 갈등을 비폭력적으로 해결하려는 집회형태가 정착되었다고 파악된다. 최근의 통계를 보면 전체 옥외집회 가운데 약 2%정도만이 폭력적인 집회로 전개되었다.

라. 일본

일본의 경우에는 중앙이나 지방할 것 없이 3-5명으로 구성되는 「공안위원회」를 설치하여 경찰청의 소관사항에 관하여 도부현경찰을 감독한다. 「국가공안위원회」의 경우를 보면, 5년 임기의 5명으로 구성되며 이들은 매년 한명씩 임기가 만료된다. 후속위원은 정당의 추천으로 의회의 동의를 얻어 수상이 임명하도록 되어있으며 동일정당에서 3인 이상의 위원을 임명할 수 없게 되어있다. 나아가, 공안위원은 정치적 활동에 관여 되서도

32) 허경미, 전계논문, p. 11.

안되며, 경찰관이나 검사출신 인사는 퇴직 후 5년이 경과하기 전에는 공안위원으로 임명될 수 없다. 그리고 경찰청의 장인 경찰총감은 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의와 수상의 승인을 얻어 임명하며 도부현경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임명하게 하였다.

공안위원회의 경찰에 대한 견제와 감독은 직접적으로 행사되는 것이 아니라, 오히려 경찰 스스로 그들의 책임을 다하지 못할 때에만 행사된다. 즉, 공안위원회는 언론이나 법원 또는 공익단체와 마찬가지로 경찰에 대한 예비적인 견제기능을 지니고 있는 것이다. 따라서 경찰업무에 대한 선도적인 역할을 경찰자체 내에서 행해지며, 공안위원들은 경찰의 정책건의를 시민적 입장에서 조정하고 보완해주는 역할을 담당하고 있다. 일본에서는 이러한 역할과 위상을 지닌 공안위원회에 집회와 시위에 관한 허가신청을 심사할 수 있는 권한을 부여하고 있다(동경도 공안조례 제1조, 제3조).

일본의 경우에도 과격 폭력시위의 진압을 위해 1962년 기동대를 편성하였다. 일본의 경찰기동대의 규모는 현재 약 10,000명 정도이며, 그 중 약 5,200명 정도는 동경에 배치되어 있다. 또한 각 경찰서에는 기동대에 근무하였던 경찰관과 시위진압 예비경찰을 편성해 놓고 있어, 비상시에는 시위진압에 약 30,000명 정도의 훈련된 경찰이 동원될 수 있다.

1960년대의 학생시위의 확산과정에서 시위대들이 각목, 돌, 화염병 등의 폭력사용을 늘려가자 일본경찰도 이에 맞서 방수차, 특수경비차, 최루탄발사기 등의 장비를 갖추고 과격 폭력시위 진압에 적극 임하였다. 그러나 일본경찰의 기동대도 시위 진압에 있어서 경찰의 용맹성을 강조하기보다는 시위대와 경찰 쌍방의 피해를 최소화하는 것을 제일의 목표로 삼았으며, 특히 경찰의 자제력을 강조하였다.

이러한 일본경찰의 시위진압 행태는 여론과 국민적 신뢰를 경찰편으로 돌려놓는데 크게 성공했으며, 따라서 불법·과격시위에 대한 경찰의 진압에 더 높은 당위성을 부여해 주었다.

마. 한 국

1) 집회시위에 대한 경찰대응의 변화과정

시대별로 집회시위에 대한 경찰의 대응은 한마디로 억제 및 진압개념에서 보호 및 관리개념으로 변화하였다고 볼 수 있다. 이를 헌법적 시각에서 보면 집회 제한을 규정한 「헌법」 제37조 제2항에서 집회의 보호를 규정한 「헌법」 제21조 제1항으로 그 중점이 전환되었다고 할 수 있다. 따라서 현 시점에서는 집회의 자유를 보장하고 시민의 불편을 최소화하면서 법집행의 자존심을 지키는 것이 집회시위 관리에 있어서 가장 중요한 과제가 되었다고 볼 수 있다.

이러한 경찰의 집회시위대응은 현대사의 진행과 더불어 변증법적 발전과정을 거치게 된다. 이런 변증법적 발전과정에는 경찰의 과잉진압으로 인한 국민여론의 비판이라는 한 요소와 폭력시위에 대한 국민여론의 비판이라는 다른 요소가 작용하고 있다. 경찰의 과잉진압과 폭력시위는 작용·반작용의 법칙처럼 서로 영향을 주며 악순환을 계속하게 된다.

그러나 이러한 악순환은 민주화 시대의 도래와 함께 서서히 해소되어 갔다. 1993년 김영삼 대통령의 문민정부, 1998년 김대중 대통령의 국민의 정부, 2003년 노무현 대통령의 참여정부의 민주화 과정을 거치면서 집회시위 문화도 전반적으로 평화적으로 진행되고 있다.

2) 新 집회시위 관리대책

국민의 정부에서 시행한 新 집회시위 관리대책의 도입배경은 변화하는 정치·사회환경에 부응하기 위해 1999년 3월 수립하여 시행하게 되었다. 新 집회시위 관리대책은 당시 이무영 서울지방경찰청장에 의해서 서울지역에서 시범 운영되어 호평을 얻은 후 이무영 서울경찰청장이 경찰청장에 취임하여 추진한 경찰대개혁 추진과제의 일환으로 전국적 단위로 확대 시행되었다.

주요 특징으로는 집회시위에 있어서 기존 진압위주의 경찰 운영방법을 과감하게 탈피하여 질서유지를 위한 근무복·교통·여경위주로 경찰을 배치하고, 진압부대는 원거리에

서 우발사태에 대비하면서 준법집회는 철저히 보장하되, 불법폭력 시위는 엄정하게 대응한다는 개념이다.³³⁾

이러한 신 집회시위 관리대책의 중요한 내용으로는 무최루탄 원칙, 주요도로에서의 차도행진 허용, 여경 폴리스라인 활용, 근무복 위주의 경찰 배치 등으로 요약될 수 있으며, 경찰의 집회 및 시위 대응방법을 업그레이드시켜 평화적 집회·시위 문화정착에 기여한 바 있으나 시간이 지나면서 공권력이 나약해졌다는 비판에 따라 개선대책이 마련되기도 하였다.

3) 자율적 집회시위 보호방안

新 집회시위 관리대책에 의해 합법 보장, 불법 필벌의 원칙을 기본으로 1999년 무최루탄 원칙을 선언³⁴⁾하고 평화적 집회시위문화 정착을 위해 노력한 결과 국민의 준법과 질서의식이 크게 향상되었으나 경찰이 헌법상의 권리인 집회시위의 자유를 보호한다는 명분으로 집회시위의 모든 진행과정에 경력을 배치하여 관리함으로써 그 과정에서 몸싸움으로 발전하여 과잉진압 시비가 빈번하게 발생하였다.

따라서 그 동안 집회시위관리의 공과를 냉철히 분석하고 경력 운영방법, 경찰장비의 사용 등 관리방식을 근본적으로 전환해야 할 필요성이 제기되었다.³⁵⁾ 이에 따라 참여정부의 국정원리에 부응하여 신고 된 집회는 자율적으로 진행되도록 하고, 불법행위에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄정하게 처리함으로써 올바른 집회시위문화를 정착시키고자 경찰청에서는 2003년 3월 12일 자율적 집회 및 시위 보호방안을 마련하게 되었다.³⁶⁾

자율적 집회시위 보호방안의 기본방침은 합법적 집회시위는 주최측 책임 아래 자율 관리하고, 불법 폭력시위는 법과 원칙에 따라 엄정하게 대처하면서 인권에 유의하여 변

33) 서울지방경찰청, 『신 집회시위 관리대책』(서울 : 서울지방경찰청, 1999), p. 3.

34) 경찰청, 『집회 및 시위에 관한 운용실무』(서울 : 경찰청, 2000), p. 18.

35) 이동희, "평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제", 『한·미·일·중 국제학술세미나』, 경찰청·한국경찰학회, 2006, pp. 192-193.

36) 임준태, "집회시위시 발생하는 소음의 합리적 규제기준에 관한 연구", 『치안논총』, 제20집, 치안연구소, 2004, pp. 471-474.

함없는 안전진압을 한다는 방침이다.³⁷⁾

이러한 자율적 집회시위 보호방안에 의해 집회 및 시위를 관리한 결과 <표 2>에서 보는 바와 같이 2003년 7월 15일 ~ 12월 31일간 총 5,787건의 집회 중 3,805건(66.7%)은 주최 측에서 자율적으로 집회를 개최하고, 1,903건(32.9%)은 경찰이 관리하였으며, 79건(1.4%)만이 폭력으로 변질되었다.

<표 2> 자율적 집회시위 보호지침 시행 성과 ('03. 7. 15~12. 31)

구 분	계	자율집회	관리집회	폭력집회
집회건수	5,787	3,805	1,903	79
집회인원	1,277,409	637,186	551,587	88,636
대비경력(경력)	14,557	4,289	9,603	1,205

자료 : 경찰청 내부자료.

즉, 전체 집회 중 약 65%는 주최 측이 자율 관리토록 하여 경찰력 운용의 효율성·경제성을 제고하였으며 주최 측의 집회 관리에 대한 책임의식도 고양하는 등 선진 집회·시위 문화형성의 전기를 마련하였다. 다만, 불법변질을 우려한 경찰 관리 집회와 불법폭력집회가 35%에 이르고 있어 향후 이러한 지침의 정착을 위해서는 경찰과 시민 모두의 더 많은 노력이 필요하다고 하겠다.

2. 선진 각국의 집회시위에 대한 경찰대응의 비교 분석

가. 제도 및 규제적 측면

앞에서 살펴본 선진 각국의 집회시위에 대해서 법령, 허가 및 신고, 허가 및 신고 관청, 제한처분, 벌칙 등의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 집회시위에 대한 법령적 측면에서는 영국은 공공질서법(Public Order Act)을 제

37) 권두섭, 『선진 집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할』(용인 : 치안연구소, 2003), p. 74.

정하고 있고, 미국은 지방자치단체에서 조례로 제정하고 독일은 집회 및 시위에 관한 법을 두고 있으며, 일본은 파괴활동방지법과 정온유지법 그리고 동경도의 경우 조례를, 한국은 집회 및 시위에 관한 법률 그리고 화염병사용등의 처벌에 관한 법률을 제정해 두고 있다.

둘째, 허가 및 신고 측면에서는 영국은 6일전 관계당국에 서면으로 통지해야하며, 미국은 사전허가제이고 48시간 전에 신고를 의무화하고 있고, 일본 역시 사전허가제와 72시간 전 신고의무화, 독일과 한국의 경우는 사전신고제와 48시간 전 신고의무화를 규정하고 있다.

셋째, 허가 및 신고 관청의 측면에서는 영국은 지역구위원회이며, 미국은 지방자치단체장이 독일은 광역시의 경우는 내무부장관이 기타지역의 경우는 지방관계당국이 담당하며 일본은公安위원회가 한국의 경우는 관할 지방경찰청장과 경찰서장이 담당한다.

넷째, 제한규정 측면에서는 영국은 경찰위원회가 아닌 관할 “고위경찰관”의 재량 두고 있으며, 미국은 각지방자치단체장이 시간·장소 및 시위방법에 따라서 일정하게 제한한다. 독일은 경계구역(연방입법기관 등)내에서의 시위금지, 무기류 등 우해물품 휴대금지, 집회진행을 통해 범법행위가 촉구, 고무되는 경우 해산조치, 집회가 폭력적이거나 소요를 일으킬 경우 참가자들의 생명에 직접적인 위협을 초래할 경우 해산조치 등의 규정이 있다. 일본은 관공서 사무방해방지, 총기·흉기·위험무기 휴대금지, 교통질서유지, 야간정온유지, 공공질서 공중위생 유지에 관한 사항을 제한으로 두고 있으며, 한국은 주거지역에서 사생활의 침해를 이유로 시설, 장소의 보호요청이 있을 때, 교통소통을 위해 필요하다고 인정 시 대통령령으로 정하는 주요도시의 주요 도로의 경우 등에 대해서 제한 규정을 두고 있다.

다섯째, 벌칙 규정의 측면에서는 영국은 최고 3개월 이내의 집회시위 일체 금지 및 3년 이하의 징역 및 벌금, 미국은 불법집회 주최자, 참가자는 B급 경죄로 규정하고 처벌하고 있다. 또한 독일은 3년 이하 징역 또는 벌금, 일본은 파괴활동 방지법에는 6월 이하의 징역 또는 금고, 정온법에서는 6월 이하 징역 또는 20만 엔 이하의 벌금, 동경도 조례에서는 1년 이하 징역 또는 금고, 5만 엔 이하벌금을 규정하고 있다. 한국은 미신고 집회

개최 등 집시법 위반은 2년 이하 징역 또는 200만원 이하 벌금, 화염병 사용자는 5년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금, 그리고 화염병 보관, 운반, 소지자는 3년 이하 징역 또는 300만원 이하 벌금으로 규정하고 처벌하고 있다.

나. 관리적 측면

선진 각국의 집회시위에 대한 관리적 측면을 비교해 보면 첫째, 영국은 충격용 불법시위자 플라스틱 실탄총 발사를 하고 있고 검거 위주의 집회시위 관리를 지향하고 있다.

둘째, 미국은 시위현장에서의 “Police Line” 설치, 경찰이 시위대와 초동대치 시 일정 구역에 황색테이프로 경찰 저지선을 표시, 침범불가를 경고하고 경고 이후 불법 시위자에 대하여는 경찰봉·전자봉 등으로 강력하게 진압한다. 만일 집회시위에 화염병 등 위해물품 사용 시는 총기 사용으로 대처하고 1회용 수갑을 활용하여 시위현장 체포자 호송 시 특별히 고안된 가볍고 간단한 1회용 플라스틱 수갑을 경찰관 1인당 30-40개 휴대하여 사용하며 경고 위반 시 검거 위주 강력한 법집행을 하고 있다. 또한 경찰력으로 진압 불가시 해당 관할 주지사의 명령에 의거 방위군 소집 및 해산 관리하고 있다.

셋째, 독일은 대치 또는 포위 전진 시 지휘자의 구령에 따라 질서 있게 두드리는 경찰의 진압용 방패소리를 이용하여 주변분위기를 제압하고 불법 시위자 해산명령 불응 시 살수차를 사용하여 해산을 유도하고 고무경찰봉으로 가격 및 검거위주 관리를 하고 있다.

넷째, 일본은 집회시위에 대해서 사전 허가신청 접수를 기본으로 하고 허가요건 위반 시 강력한 검거 위주의 관리와 1차적으로 진압봉을 사용한 진압을 원칙으로 한다. 그러나 가스탄 사용은 비교적 적은 편이다.

마지막으로, 한국은 평화적 집회시위는 철저히 보장하고 불법폭력시위에 대해서는 엄정 대처를 기본으로 하고 근무복, 교통, 여경에 의한 “신 집회, 시위관리대책”에 의거 ‘물흐르듯한’ 관리를 지향하고 ‘무최루탄 정책’을 집회시위 대응에 원칙으로 하고 있다.

다. 종합적 소결 - 시사점

대부분 선진 각국의 역사발전을 살펴보면 권위주의 체제에서 민주체제로의 이행과정을 겪고 있는 과도기적 사회에서는 집회 및 시위에 관한 법규에 대한 국민의 신뢰성의 취약과 과거 불법 폭력시위 행태의 관행으로 인한 평화적 시위문화의 정착은 더욱 험난한 과제가 될 수밖에 없다. 현재의 한국사회는 바로 이러한 과도기적 상황에 처해 있다고 볼 수 있다.

폭력적 과격시위의 확산을 초래하는 요인은 다양하게 제기될 수 있으나, 크게 거시적 측면 요인과 미시적 측면 요인으로 구분해 볼 수 있다. 우선, 거시적 수준에서는 정치체제를 둘러싼 갈등이나 사회경제적 구조의 모순을 배경으로 발생한 시위가 대부분이다. 다음으로 미시적 측면 요인에서는 평화적 시위를 정착시킬 수 있는 거시적 수준에서의 여건들이 어느 정도 마련되어 있는 사회에서 정치과정과 행정과정에서 나타나는 갈등 및 집단간 이익갈등 등이 대부분이다. 이러한 관점에서 선진 각국의 집회시위에 대해서 비교 분석해 본 결과 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 선진제국에서도 주로 1960-1970년대에 불법과격 한 시위를 경험하였는데, 그것이 평화적 시위문화로 정착된 가장 우선적인 조건은 정부가 적극적으로 개혁하고 민의의 흐름을 시의적절하게 수용하였다는 점이다.

우리나라도 1980년대 후반부터 직선제 개헌 등 민주적 개혁을 끊임없이 추진하여 온 결과 자유민주주의 체제로서 근본적인 문제는 없지만, 우리사회의 근본적 취약점은 남북 대치 상황에서 우리의 체제를 부정하려는 세력이 상존해 있다는 점이고, 이들은 언제든 지 과격폭력시위로 나아갈 개연성을 항상 갖고 있다는 것이다.

따라서 집시법을 운영함에 있어서 우리 체제를 부정, 전복하려는 집회·시위와 민주주의 사회에서의 당면한 이익집단간의 갈등으로서의 시위를 구별해야 하는 옥석 구분의 지혜를 가져야 한다고 본다. 이를 위해서는 현행 집시법의 합리적인 개정과 더불어 그 운용과정에서 경찰과 시위 주최자간의 실질적인 대화와 협력 그리고 적절한 통제가 이루어져야 한다고 본다.

예컨대 현행 집시법상 집회시위 신고는 48시간 전에 하기로 되어 있는데 이는 독일의

“공공 48시간 전”, “일본의 72시간 전”, 프랑스 “개최 만 3일내지 15일전”에 비하여 너무 짧고, 그렇기 때문에 신고 후에 경찰과 시위주최자간에 충분한 협의의 시간이 없다는 점이다.

또한 경찰이 불법집회에 대한 금지통고를 내릴 때에는 납득할만한 이유를 시위주최자에게 제시해야 하고, 그것이 마스크 등을 통하여 대국민 설득력을 가질 수 있을 때 진정한 의미의 평화적 시위가 정착될 수 있다고 본다.

둘째, 경찰이 집시법을 운영함에 있어서 공정성과 국민의 신뢰를 얻기 위한 제도적 장치가 필요하다. 경찰의 정치적 중립을 위한 선진제국의 자치경찰제, 위원회 제도 등이 많은 시사점을 주고 있으며, 우리사회의 발전단계를 고려해서는 이러한 제도적 장치가 우선 마련되어야 한다고 본다. 이와 함께 반드시 고려되어야 할 것이 폭력과격시위에 대한 경찰의 유연한 대응전략이다.

집회 및 시위는 그 본래적 성격으로 인하여 폭력화할 수 있는 여지를 항상 안고 있으며, 따라서 그러한 경우 공권력이 어떠한 대응을 보이느냐 하는 것은 집회 및 시위의 전개에 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉, 폭력화한 집회에 대한 공권력의 즉각적이고 직접적인 진압작전의 전개는 두 집단간의 집단 폭력을 초래할 수도 있으며, 나아가 설사 일시적으로 집회를 진압할 수 있었다 하더라도, 공권력과의 충돌과정에서 빚은 악영향으로 오히려 폭력시위를 더 확산, 장기화시킬 수도 있는 것이다. 또한 시위진압과정에서 보이는 공권력의 비민주적, 폭력적 조치는 시위자들 및 일반 시민들의 공권력의 권위에 대한 신뢰를 약화시킴으로써 불법적인 과격 폭력시위의 근원을 강화해 줄 수도 있다.

따라서 불법적 집회의 진압과정에서 경찰과 시위대간의 직접적인 충돌을 방지할 수 있는, 미국의 『법률적 옹저버』제도나 독일의 『질서유지인』제도의 활성화는 대단히 중요한 역할을 할 수 있으며 폭력적 집회시위 주동자들에 대해서 경찰의 체포를 우선적인 목표가 둘 것이 아니라, 시위대의 해산에 우선적인 목표를 두어야 할 것이다.

V. 결 론

이 연구에서는 선진 각국의 집회시위 양상과 이에 대한 경찰의 대응에 대한 비교 분석을 실시하였는데, 이를 바탕으로 건전한 집회시위문화를 정착시키기 위한 선진 각국의 집회시위에 대한 경찰대응의 시사점을 검토해보았다.

이에 연구자는 집회시위양상의 변화와 법적규제 그리고 경찰제도와 대응이라는 3가지 측면에서 선진각국의 집회시위에 대해 검토하였다.

첫째, 집회시위양상의 변화측면에서는 선진각국이 모두 양적·질적 면에서 집회시위가 증가하는 추세이며 이에 대처하기 위해 집회시위에 관한 법률이 제정되었고 또한 강화되고 있다. 둘째, 법적규제의 측면에서는 집회시위의 자유를 명문으로 규정하지 않는 측면이 강한 영미법계 국가(예 : 영국, 미국)들이나 혹은 집회시위의 자유를 명문으로 규정하는 측면이 강한 대륙법계 국가(예 : 독일)들 모두 예방적 차원에서 건전한 집회시위를 보호해야 하는 의무가 있는 집단(예 : 경찰)에 집회시위에 대한 제재 권한 및 의무에 합당한 재량을 인정하고 있는 추세라는 것이다. 마지막으로, 경찰제도와 대응이라는 측면에서는 선진 각국의 경찰들은 불법적 집회시위에 대해서는 엄격한 법집행을 강조하면서도 집회의 강도에 따라 그 진압강도를 달리하는 융통성을 발휘하고 있으며 이는 나아가 여론과 국민적 신뢰를 경찰 측으로 돌려놓는데 크게 성공하고 있고 경찰 진압의 당위성을 더욱 높게 부여해 주고 있다.

이와 같은 선진 각국의 사례검토를 근거로 한국경찰이 평화적 집회시위문화를 조성하기 위한 대응으로 무엇보다도 법·제도적 정비와 함께 그릇된 국민들의 의식, 문화의 전환이 있어야 한다. 집회의 자유는 민주주의 실현 및 동화적 통화와 불가분의 관계에 있지만 집회란 비조직화 된 집단성 때문에 가장 폭력화될 위험성이 높은 기본권이기도 하다. 무릇 민주주의는 여론정치 그리고 참여정치이기 때문에 사회구성원은 누구나 국정에 참여하여 비판 하고 자신의 주장을 펼치며 이의 시정 해결을 요구할 수 있다. 물론 이 같은 주장은 평화적으로 공공의 안녕질서를 해하지 않는 범위 내에서 행해져야 함은 당

연하다.

이와 더불어 경찰은 국민들의 기본권과 인권을 최대한 존중하기 위해 공권력투입을 최대한 자제하고 법질서의 수호자로서 스스로 엄격하게 법질서를 준수한다는 의식의 확립과 공권력의 주체로서 어떤 경우에도 이성을 잃지 않는 직업의식과 도덕성의 함양이 필요하다. 또한 현장 공권력 실행자에 대한 철저한 통제와 불법행위를 사전에 차단할 수 있는 중립적 감시 장치의 도입과 운용에도 힘써야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 경찰청, 경찰백서, 서울 : 경찰청, 2006.
- _____, 경찰백서, 서울 : 경찰청, 2005.
- _____, 국민요구에 부응한 치안서비스 기반확충, 서울 : 경찰청, 2005.
- _____, 집회·시위 관리지침, 서울 : 대한문화사, 2001.
- _____, 집회 및 시위에 관한 운용실무, 서울 : 경찰청, 2000.
- 권두섭, 선진 집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할, 용인 : 치안연구소, 2003.
- 김선빈, 집단갈등, 서울 : 중앙공무원교육원, 2003.
- 김오동, “미국의 학생운동과 그 교훈”, 현대이념연구, 제14권, 건국대학교, 1981.
- 김정훈, 세계의 시위문화, 서울 : 마당, 1990.
- 벤 브라운, “경찰의 군중 통제와 폭력시위 진압에 대한 연구 - 미국을 중심으로 -”, 평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제, 한·미·일·중 국제학술세미나, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 서보학, “평화적 시위문화 정착을 위한 시민·경찰·입법자의 역할 모색”, 경희법학, 제36권 제1호, 경희대학교, 2005.
- 서울지방경찰청, 신 집회시위 관리대책, 서울 : 서울지방경찰청, 1999.
- 이관희 외, 우리나라 집회·시위제도 발전방안을 위한 각국의 집회·시위제도 비교고찰, 용인 : 치안연구소, 1995.
- 이관희, “집회의 자유의 법적규제에 관한 연구”, 경대논문집, 제7집, 경찰대학, 1988.
- 이동희, “평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제”, 한·미·일·중 국제학술세미나자료집, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 이황우, “한국의 집회·시위문화 정착방안”, 한·미·일·중 국제학술세미나자료집, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 임준태, “집회시위시 발생하는 소음의 합리적 규제기준에 관한 연구”, 치안논총, 제20집, 치안연구소, 2004.

- 아사사카 마사히로, "일본국 헌법하의 집회규제와 평화적 집회", 한·미·일·중 국제학술세미나자료집, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 양태규, "집시법상의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구 - 건전 시위 문화 정착 측면 중심으로 -", 형사정책연구, 겨울호, 한국형사정책연구원, 2001.
- 마혜쉬 벨라, "미국에서의 시위와 시위대응경찰활동에 대한 평가", 한·미·일·중 국제학술세미나자료집, 경찰청·한국경찰학회, 2006.
- 조만형, 불법 집회·시위의 강제 진압에 대한 계층별 의식실태 및 그 정당성 확보방안, 용인 : 치안연구소, 2001.
- 장석현, "집시법의 한계 및 개선방안에 관한 연구", 한국경찰학회보, 제8호, 한국경찰학회, 2004.
- 최 관, "한국경찰의 집회·시위에 대한 대응실태와 개선방안", 동국대학교 일반대학원, 석사학위논문, 2006.
- 허경미, "집시법운용상한계 및 개정방향에 관한 연구", 경대논문집, 창간호, 경찰대학, 2001.
- 함명선, "집회·시위로 인한 시민불편 해소방안", 원광대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2002.
- Bradley, A. W. and K. D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, London, U. K. : Longman, 1998.
- Darnell M. Hunt, Screening the Los Angeles "Riots", Cambridge : Cambridge University Press, 1997.
- Hesse Carla and Post Robert, Human Right in Political Transitions, Boston : Zone Books, 1999.
- Kenney Sally J., William Reisinger and John C. Reitz, Constitutional Dialogues in Comparative Perspective, N.Y. : St. Martin's Press, 1998.
- Thibault, Edward A., Lawrence M. Lynch. & R. Bruce McBride, Proactive Police Management, 4th ed, New Jersey : Prentice Hall, 1998.
- Stevens. I.N., Constitutional and Administration Law.
- William Cohen and Jonathan D. Varat, Constitutional Law, N.Y. : Foundation Press, 1997.

Abstract

A Comparative Analysis of the Police Response and the Actual Condition of the Assembly and Demonstration in Major Countries

Seong, Yong Eun* · Choi, Kwan**

The Meaning of a Assembly and a demonstration is power act of the crowd or insistence of itself and expressions of an opinion influence peddling. The demonstrators endeavored in order to let go through a warning assertion of oneself all the way, on the other hand, hope the police ignore a demonstration reason, and a meeting to be finished with a peace without a variable. Therefore, in the police, it is general with the crowd to have firm name other purpose.

In this paper, considers the actual condition of assembly and demonstration in major countries is going to hold improvement course about the korea problems.

In a Chapter II, First of all enunciates meaning and the actual conditions of assembly and demonstration.

In a Chapter III, analyzes the Law on Assembly and Demonstration that a continent legal system nation and an Anglo-American system nation in national comparison.

In a Chapter IV, analyzes the police Response about Assembly and Demonstration that a continent legal system nation and an Anglo-American system nation in

* Lecturer, Ph.D. Candidate, Dept. of Police Administration, Dongguk University, Republic of Korea

** Criminal Investigator (Police Science M.A.), Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea

national comparison.

It is going to have been offered the improvement policy that can reflect an actual demand in a Chapter V.

The demonstration control culture of the police gave after other discipline, the outside, physical suppression during past age, but in the future it must be managed by demonstrators who is partly a sponsor, an order maintenance. That is, internal management system to have had autonomy must work.

Above all, the police should do their basic duty not to repeatedly execute the wrongly execution of the law and consciousness. If the police do their best sincerely, exactly, and rapidly, the maintenance of the order and the execution of the law of the police, and the criminal justice power will get the trust of the citizen.

Key words : Assembly and Demonstration, Police, Police Response, England, America, Germany, Japan, South Korea