

**준법집회시위 정착을 위한 경찰의 역할**

**준법집회시위 정착을 위한 경찰의 역할**

**치안정책연구소 사회안정대책연구실**

**경찰연구관 김녹범**

# 목 차

I . 서 론 .....	1
1. 연구배경 및 목적 .....	1
가. 연구 배경 .....	1
나. 연구 목적 .....	2
2. 연구방법 .....	2
II . 한국 집회시위 문화의 특징 .....	3
1. 집회시위의 역사 .....	3
가. 문민정부 출범 이전의 집회시위 .....	3
나. 문민정부 출범 이후의 집회시위 .....	4
2. 한국 집회시위의 평가 .....	8
가. 대외적인 평가 .....	8
나. 대내적인 평가 .....	10
III . 집회시위 전망과 준법집회시위 문화 정착조건 .....	14
1. 집회시위 전망 .....	14
2. 준법집회시위 문화 정착을 위한 선결조건 .....	15
IV . 준법집회시위 정착을 위한 경찰의 역할 .....	18
1. 현재까지의 경찰의 집회시위 대응 .....	18
가. 집회에 대한 경찰의 인식 .....	18
나. 경찰의 집회시위 대응 원칙 .....	20
다. 경찰의 집회시위 대응 절차 .....	21

라. 유형별 집회시위 대응 .....	23
2. 경찰의 향후 중점 추진과제 .....	25
가. 합법보장, 불법필벌 원칙의 유지 .....	25
나. 야간옥외집회, 복면착용금지와 관련한 집시법 개정 및 세부 매뉴얼 마련 .....	27
다. 불심검문조항 개정에 따른 세부 매뉴얼 작성 .....	28
라. 선진 집회시위 대응장비 및 전술 개발 .....	29
마. 경찰관 및 집회시위 피해자 보호 .....	31
바. 홍보활동 강화 .....	31
V. 결 론 .....	33

## <표 차례>

<표 1> 집회시위 발생현황 .....	5
<표 2> 연도별 집회시위 발생 비교 .....	6
<표 3> 연도별 불법폭력시위 감소 추세 .....	7
<표 4> 폭력시위 관련 주요 배상 판결 .....	12
<표 5> 집회시위 대응방법 변화 .....	19

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

### 가. 연구 배경

2008년 6월 서울 도심의 거리가 거의 마비되었던 ‘광우병소고기 수입 반대 촛불집회’ 이후 현재까지 2년이 지났다. 촛불집회가 끝난 직후, 그 집회와 관련하여 ‘잘못된 보도에 의한 군중심리로 일어났다’ 또는 ‘이명박 정부의 실수를 바로잡기 위한 국민들의 정당한 의사표현이었다’는 등의 많은 말들이 있었다. 하지만, 2년이 지난 지금 그에 대한 관심이 많이 사라진듯하다. 최근 들어 대규모 집회시위가 많이 줄어든 것도 사실이다. 실제로 올해들어 집회시위 건수도 많이 줄었고, 불법 폭력시위 역시 많이 줄어들 것으로 보인다<sup>1)</sup>. 그렇다고 우리나라의 집회시위문화가 성숙된 것으로 볼 수 있는가? 이러한 결론에는 쉽게 도달할 수 없을 것으로 보인다. 2008년 촛불집회도 누구도 예상할 수 없었던 것처럼 우리나라의 집회시위문화는 아직도 선진국 수준의 준법의식이 자리잡았다고 확정할 수는 없을 것이다.

무엇이 우리의 집회시위문화를 선진국 수준으로 가는 것을 잡고 있는지 정확히 알아볼 필요가 있을 것이다. 어떠한 것이 문제가 되고 어떠한 부분을 고쳐야 하는지 정확히 알아내어 고치는 것이 필요한 것이다.

---

1) 2010년 5월까지 전체 집회시위가 3,793건으로 전년 동기 4,896건에 비해 22.5% 감소되었고, 불법 폭력시위는 4월까지 10회로 전년동기 16회 대비 37.5%가 감소되었다. 또한, 경찰부상자수도 5월까지 4명으로 전년동기 307명에 비해 98.7%나 대폭 감소했다. “폭력시위 급감”, “텅 빈 병실, 시위관련 부상자 1명도 없어요”, 문화일보 2010.6.8 참조

이 보고서에는 과연 우리의 집회시위문화가 어디까지 와 있으며 특징은 무엇인지 알아볼 것이다. 그리고 향후 전망을 알아보고 준법시위 문화가 정착되기 위해 필요한 것들을 검토해 볼 것이다. 아울러, 경찰 단계에서 준법시위 문화 정착을 위해 해야하는 역할은 무엇인지 검토해 보기로 한다.

## 나. 연구 목적

본 연구에서는 현재 우리나라의 집회시위문화의 특징과 전망을 검토하고, 준법집회시위 문화 정착을 위해 필요한 것들을 알아본다. 이를 위해 경찰에서 해야하는 역할에 대해서 연구하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구방법

이번 연구보고서는 집회시위와 관련된 경찰청 경비국의 자료를 토대로 현재의 집회시위 현상을 분석하고 그 특징을 살펴볼 것이다.

향후 집회시위 전망을 알아보기 위해 최근 3년간의 집회시위 형태를 중심으로 분석하고, 최근 논의되고 있는 ‘복면착용금지, 야간집회, 불심검문’ 등에 대한 진행 과정을 살펴볼 것이다.

다음으로 준법집회시위 문화 정착을 위해 필요한 것들을 살펴보고, 경찰에서 이를 위해 해야하는 역할은 무엇이고 이러한 역할을 수행하기 위해 경찰에서 준비해야 하는 것들에 대해 알아보기로 한다.

## II. 한국 집회시위 문화의 특징

### 1. 집회시위의 역사

우리나라의 집회시위 역사를 살펴보면 크게 문민정부 이전과 문민정부 이후로 나눌 수 있을 것이다. 이 시점부터 불법폭력시위가 상당한 감소를 보여주고 있기 때문이다.

#### 가. 문민정부 출범 이전의 집회시위

1970년대 이전까지 한국은 정치적으로나 사회적으로나 격동기였다. 경제적 압축 성장을 이루었지만 집회시위를 제한하고 통제하였던 시기로 연평균 집회시위가 58회, 참석인원도 연인원 6만여명에 불과하였다<sup>2)</sup>.

그 당시 시위문화는 명분이 이해된다면 시위가 다소 과격하더라도 관대하게 여겨졌었고, 폭력시위가 정당한 방법으로 인식되었다. 이 시기에 군사 독재에 반대하는 과격 폭력 시위문화가 태동하였다고 보여진다. 그러나, 민주화가 진전되면서 현재는 그 명분이 사라졌다고 할 수 있겠다.

1980년대에는 쇠파이프와 화염병으로 대표되는 폭력시위가 주를 이루었다. 집회시위 건수는 1984년부터 급격히 증가하다가 1987년 박종철, 이한열 사망사건으로 연 1만건이 넘어섰으며, 1983년보다 무려 91배가 증가하는 현상을 보여 주었다. 집회의 증가는 6.29선언으로 잠시 진정되었고, 1989년 집시법이 대폭 개정<sup>3)</sup>되기에 이르렀으나 전체 집회의 약

---

2) 경비경찰 워크숍 경비국장 발표자료. 2007.2.8

4.6%가 쇠파이프·화염병이 나타나는 과격 양상을 보였고, 이러한 현상은 1990년대 후반까지 계속해서 나타났다.

## 나. 문민정부 출범 이후의 집회시위

문민정부 출범이후 쇠파이프 등 과격양상은 전체 시위의 약 9%를 차지하였고, 1998년 국민의 정부 출범 이후부터는 약 1%미만 수준으로 유지되고 있다. 현재까지는 불법폭력시위는 감소하는 추세로 보여진다<sup>4)</sup>. 그러나, 집단시위가 노동자나 운동권 등 이념이나 사회공익의 문제에 국한되지 않고 이슈가 다양해짐으로 인해 모든 사회영역으로 확대되어 가고 있다고 보여진다.

최근 3년간 집회시위 발생현황을 중심으로 살펴보면, 집회시위 건수는 연 11만건에서 연 14만건으로 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 반면 불법폭력시위는 2007년 64건이었다가 2008년 촛불집회로 인해 89건으로 증가했다가 작년 2009년에는 45건으로 절반 수준으로 감소하였다. 이에 따라 폭력시위의 비율도 0.5%였다가 2008년 0.6%, 2009년 0.3%를 기록하는 등 확실한 감소추세에 있다고 보여진다.

폭력시위의 양상을 알아볼 수 있는 지표로서 경찰관 부상자 수가 있는데 이를 보면 폭력시위의 양상을 유추해서 알아 볼 수 있다. 2007년 64건의 폭력시위 등에서 경찰관 202명이 부상당하였다. 2008년에는 89

3) 집시법 제5차 개정으로 집회의 자유를 대폭 신장하는 방향으로 전면 개정, 주요 내용으로 “질서유지인제도 도입, 특정인 참가배제제도 도입, 금지통고에 의한 이의신청제도의 도입, 신고서 보완제도 개선, 절대적 금지사유 조정, 옥외집회 또는 시위의 금지시간 조정, 옥외집회 또는 시위의 금지장소 조정, 기타 형량의 하향 조정 등을 들 수 있음

집시법의 2004년 10차 개정시에는 장기간 집회신고 후 미개최로 타인의 권리침해 문제, 과도한 소음 문제, 폭력시위 빈발과 교통체증 문제를 해결하는 데 중점을 두고 개정을 하게 됨, 김수환, “집회시위에 대한 경찰력 발동의 정당성에 관한 연구”, 고려대학교 법무대학원 경찰법학과 박사학위 논문, 2005년 12월 pp58~62참조

4) 대통령비서실, “있는 그대로, 대한민국”, 지식공작소, 2007. p.168 참조. 실제로 2008년 촛불집회를 제외하고는 전체적으로 폭력시위는 감소하는 추세이다.

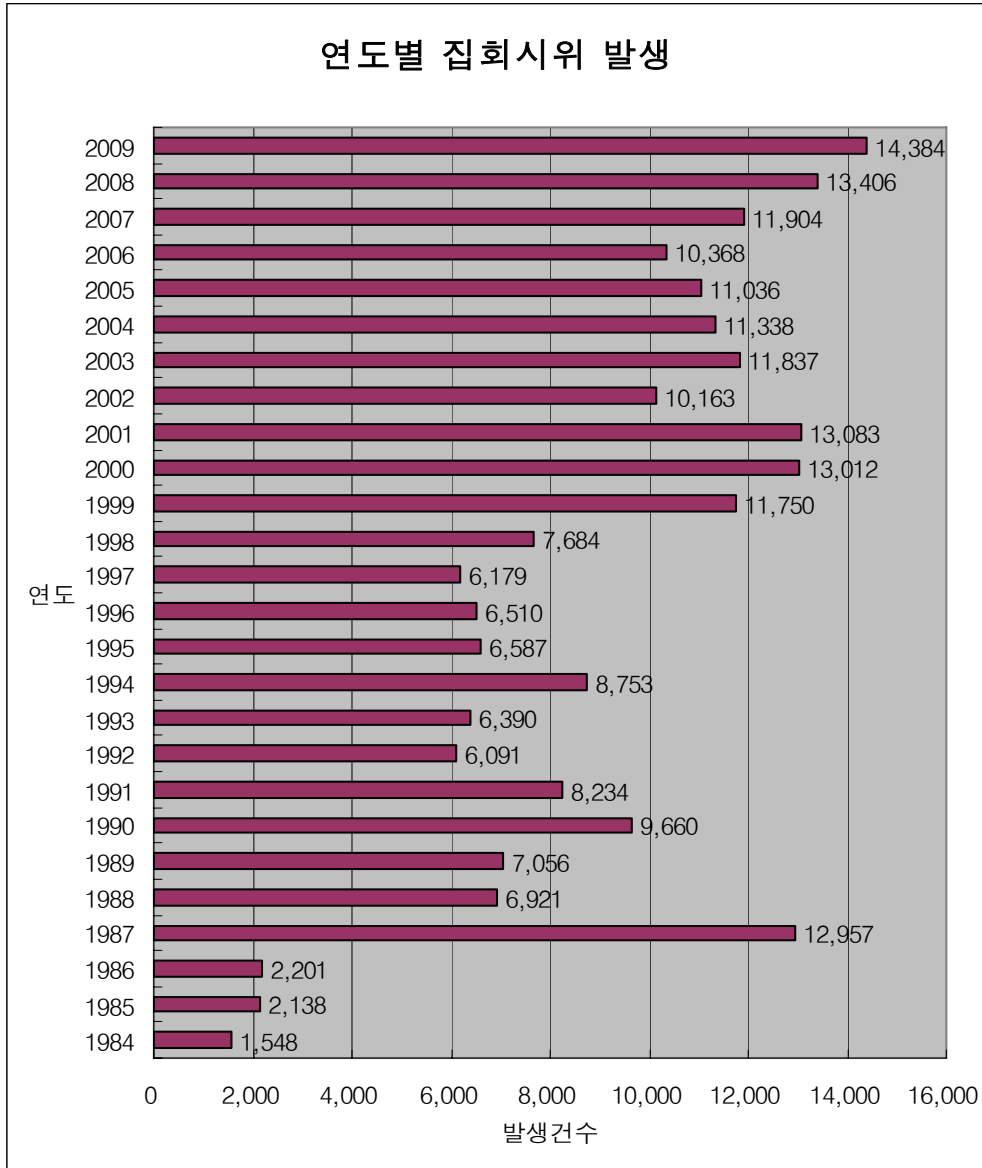
회의 폭력시위에서 577명이 부상당했고, 2009년에는 45회에서 510명의 부상자가 발생하였다. 이 같은 통계로 미루어볼때 폭력시위는 감소추세에 있지만 폭력시위의 폭력성은 줄어들지 않고 있다고 보여진다. 다만, 앞서 언급한 대로 2010년 최근까지 폭력시위가 급감하고 있고 부상자도 거의 없다는 것은 고무적인 현상으로 보여진다.

<표 1> 집회시위 발생현황

연도	전체시위건수	불법폭력시위건수	폭력시위비율(%)
1984	1,548	878	56.7
1985	2,138	1,482	69.3
1986	2,201	2,058	93.5
1987	12,957	6,836	52.6
1988	6,921	4,485	64.8
1989	7,056	4,564	64.7
1990	9,660	3,741	38.7
1991	8,234	3,416	41.5
1992	6,091	959	15.7
1993	6,390	267	4.2
1994	8,753	588	6.7
1995	6,587	809	12.3
1996	6,510	811	12.4
1997	6,179	664	10.7
1998	7,684	67	0.9
1999	11,750	129	1.1
2000	13,012	105	0.8
2001	13,083	215	1.6
2002	10,163	118	1.7
2003	11,837	134	1.1
2004	11,338	91	0.8
2005	11,036	77	0.7
2006	10,368	62	0.6
2007	11,904	64	0.5
2008	13,406	89	0.6
2009	14,384	45	0.3

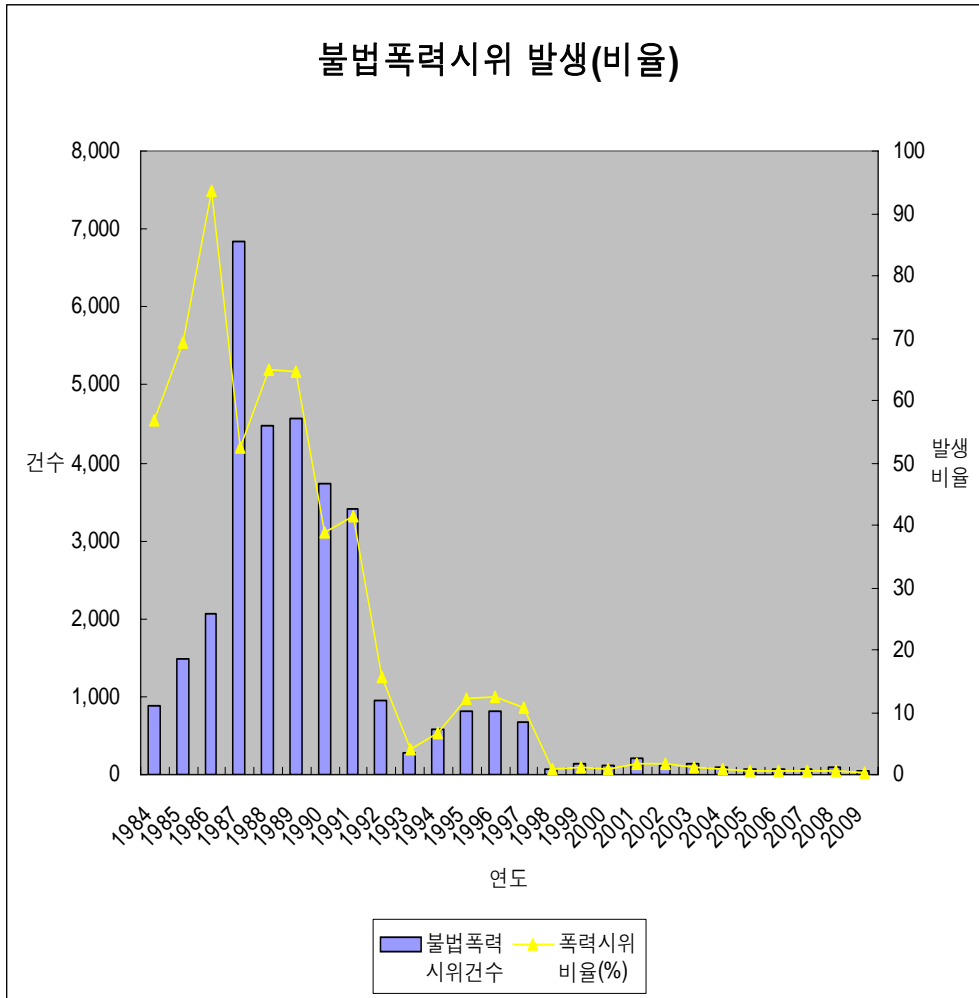
출처 : 경찰청 내부자료 참조

<표 2> 연도별 집회시위 발생 비교



출처 : 표1의 경찰청 내부자료 참조하여 재작성

<표 3> 연도별 불법폭력시위 감소 추세



출처 : 표1의 경찰청 내부자료 참조하여 재작성

## 2. 한국 집회시위의 평가

이러한 한국의 집회시위 문화에 대한 현재 대내외의 평가와 반응을 살펴봄으로써 준법집회시위 문화를 정착해야 하는 이유를 알아 볼 수 있을 것이다.

### 가. 대외적인 평가

먼저 대외적인 평가를 살펴보기로 한다.

2005년 12월 홍콩에서 반WTO 집회에 참석한 한국의 시위대가 각목과 죽창을 사용하면서 한국의 과격한 시위문화가 CNN 등을 통해 전 세계로 알려진 바 있다. 이 사건으로 인해 한국의 위상은 급격히 추락하였다고 보여진다<sup>5)</sup>. 이러한 현상은 미국에서는 있을 수 없는 일로 여겨진다<sup>6)</sup>. 2006년 6월과 9월 한미 FTA반대 원정 시위대도 미국에서의 시위는 평화적으로 진행하였다. 하지만, 국내에 남아 있는 쇠파이프, 각목 등을 동원한 폭력시위 장면이 외신을 통해 보도되면서 국가 이미지 실추와 함께 국가 경쟁력 약화를 초래하고 있다는 것은 안타까운 일임이 틀림이 없을 것이다<sup>7)</sup>.

- 
- 5) 홍콩언론이 ‘폭력시위 실전경험을 얻게 해준 한국 시위대에 감사한다’ 라는 냉소적 기사를 실는 등 한국 위상의 급격한 추락을 보도함. ‘대통령 사과속 경찰청장 옷벗었는데’, 헤럴드 경제, 2006.1.10 참조
  - 6) 미국의 대중교통노조의 파업은 34,000명이 참여하였으나 지하철 입구에서 피켓팅을 하고 전단을 나누어 주며 자신의 입장을 전달하는 것이 전부이고 ‘과잉진압은 과잉행동에 비례한다’는 의식이 뿌리 내리고 있다고 강조함. ‘대통령 사과속 경찰청장 옷벗었는데’, 헤럴드 경제, 2006.1.10 참조
  - 7) 노사관계 불안과 과격시위로 인해 대외 신인도 저하와 외자유치 어려움으로 이어지고 있는 실정이고, 국제 시장조사기관인 월드마켓리서치센터(WMRC)는 “전투적 노동조합과 시위의 증가가 국가 경제를 위협하고 있으며 전투적 노동운동은 한국에 대한 외국인직접투자가 급감하는 중대 요인”이라는 보고서를 작성하였다 함. 2006. 11. 8. 한미일중 국제학술세미나 “평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제” 중 p.216 참조

우리나라도 지금 G20 정상회의를 앞두고 있다. 우리보다 앞서 G20 회의를 개최한 영국은 어떨까? 영국은 시설물 파괴와 경찰 폭행에 가담한 시위대 200여명을 가두고 주소와 이름을 밝히고 사진을 찍고 나서야 풀어주었고 이를 거부한 사람은 빠져나올 수 없었다. 이러한 시위 대응 방법에 대해 비판이 있지만 법원은 일관되게 합법 판결을 내려왔다<sup>8)</sup>. 영국 입장에서 한국의 시위는 정말 후진적인 것으로 보일 수 있는 것이다.

미국은 어떨까? 지난해 4월 27일 미 연방 하원의원 존 루이스를 비롯한 의원 5명이 수단 정부의 인권 탄압을 항의하는 시위를 벌였다. 시위 도중 루이스 의원 등이 폴리스라인을 넘어 수단 대사관 쪽으로 더 다가갔다. 그러자, 경찰이 이는 불법행위라며 해산 명령을 내렸고, 이에 경찰관들은 불응하는 의원들을 망설임없이 수갑을 채워 경찰차에 태웠다. 체포된 이들은 100달러씩의 벌금을 물고 풀려날 수 있었다. 경찰은 불법행위에 대해 단호했고, 국회의원은 대항하거나 항의하지 않고 순순히 체포되었다. 또한, 언론도 이를 주요한 기사로 다루지 않았다<sup>9)</sup>. 미국은 이러한 법집행 관행이 당연한 것으로 받아들여지는 이유에서 일 것이다. 이러한 미국의 집회시위 문화에 비추어 볼 때, 국회의원들이 국회에서 폭력을 일삼고 불법집회에 참석해 경찰에게 고압적 태도를 보이는 우리나라의 집회시위 문화는 이해하기 어려울 수도 있을 것이다.

한국에 살고 있는 외국인들이 우리 집회시위를 보면 어떠한 생각을 하게 될까? 건국대에서 한국어를 공부하고 있는 프랑스인 마리씨는 2009년 5월 2일 서울페스티벌 행사장을 찾았다가 황당한 경험을 했다. 시위대들이 행사장에 난입하여 돌을 던지고 경찰에게 폭행을 가하는 것을 본 것이다. 마리씨는 정말 무섭고 떠나고 싶은 경험이었다고 했다. 특히, 프랑스에서도 집회시위가 많이 있지만, 경찰관에서 폭행을 가하는 것은 있

8) 폭력시위, 씨도 안먹히는 영국, 동아일보, 2009.4.6

9) 의원도 수갑 채운 미국의 법치. 조선일보, 2009.4.29

을 수 가 없다며 너무 무서웠다는 것이다. 그 자리에 있었던 영국인 영어강사 앤드루씨는 시위대를 보니까 혼란 그 자체였다며 자기도 돌을 맞았다고 했다<sup>10)</sup>. 서울 한 북관에서 벌어지는 폭력시위야 말로 한국의 위상을 떨어뜨리는 것으로 볼 수 있을 것이다.

2009년 12월 실제로 우리의 집회시위 문화를 외국이 어떻게 보고 있는지 명확하게 보여준 사례가 있다. 바로 한국인 시위대 3명이 스위스 입국을 거부당한 것이었다. 스위스 제네바에서 열리는 세계무역기구(WTO) 각료회의를 반대하기 위해 한국인 3명이 공항에 입국하려다가 강제 출국당한 것이다. 스위스 정부는 2005년 홍콩 사례 등을 근거로 이들을 강제 출국시킨 것으로 보여진다<sup>11)</sup>. 최근까지도 우리나라 시위대들을 바라보는 외국의 시각을 알 수 있는 좋은 사건이 아닐 수 없다.

요컨대, 대외적으로는 한국의 집회시위는 아직 후진국 수준을 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다. 한국의 시위대가 입국을 거부당하고, 한국의 폭력시위 문화가 외국에서 방송되면서 더욱 심화되고 있는 것도 사실이다. 이러한 오명을 벗어나기 위해서는 우리의 꾸준한 노력이 필요할 것으로 보인다.

## 나. 대내적인 평가

다음으로 집회시위에 대한 우리 국민들의 평가를 보면, 1980~90년대 까지 이어졌던 민주화 투쟁과정을 지나면서 전 국민적 관심이 집중되는 집회시위는 감소되는 한편, 인터넷·문화행사 등 민주적인 의사표현, 여론조성 방법이 다양해지면서 폭력시위에 대한 국민들의 일반적인 인식은 과거와 달리 부정적인 시각이 주류화되고 있다. 뿐만 아니라 주장의 정당성 여부에 상관없이 폭력시위를 함으로써 오히려 국민의 지지를 상실

10) 경찰때리는 시위는 한국서 처음 봐요, 동아일보, 2009.5.2

11) 성재호(성균관대 법대 교수) 기고문, 해외에서 입국 거부당한 폭력시위, 문화일보, 2009.12.2

하는 결과를 가져오고 있는 것이 현실이다.

한 예로 2007년 3월 25일 한미 FTA 반대 범국민 집회가 금지통고되자 한 정당행사로서 신고를 한 뒤 그 집회장소를 그대로 금지통고된 주최측에 내주어 시위대가 차로를 점거하여 시민불편을 초래하는 현상이 발생한 것에 대해 비판 의견이 있었으며<sup>12)</sup>, 노동계 자체에서도 한국의 노동운동은 실패했으며, 투쟁을 위한 투쟁을 하고 있다고 자성의 목소리가 나오기도 하였다<sup>13)</sup>.

또한, 평화적 집회시위 문화 정착을 위한 민관공동위원회(2006. 11. 20)가 미디어 리서치에 의뢰하여 대규모 도심지 집회시위에 대해 국민의식을 조사한 바, 국민들은 현재의 집회시위 행태가 폭력적이라고 보는 사람이 81.2%이며, 법을 준수하지 않는다는 견해가 72.6%로 폭력성 집회시위를 부정적으로 평가하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 집회시위로 인해 불편을 경험했다는 사람이 82.8%에 달하고, 교통방해를 이유로 집회시위금지를 결정한 경찰청의 조치에 대해서 73.7%가 찬성하여 폭력 집회시위에 대해서 대부분의 국민이 부정적인 시각을 가지고 있음을 알 수 있다<sup>14)</sup>.

한국개발연구원(KDI)도 2006년 12월 “불법폭력시위로 인한 사회·경제적 비용에 관한 연구”에서 불법폭력시위에 대한 교통체증 비용, 영업손실 등 사회·경제적 비용은 2005년 기준 12조 3천억원으로 국내총생산 806조 6천억원의 약 1.53%를 차지하는 것으로 발표하였다. 그리고, 이익의 실현을 목적으로 이루어지는 집회나 시위는 그 내용의 타당성이나 시의성을 차치하고라도 일단 그 비용을 감당할 만한 가치가 있다고 할

12) 민노당, 집회 허가 대신 따주는 사업 차렸다, 조선일보, 2007. 3. 26

13) 한국 노동운동 완전 실패, 대중성 잃고 잘한다 착각, 문화일보, 2007.7.3  
노사정 모두 변해야 제2도약, 경향신문, 2007.7.6

14) 윤시영, 우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안, 지방정부연구 제11권 제1호(2007년), p241 참조

수 있으나, 집단의 이익과 지역의 이익을 실현하기 위해 무고한 공중을 담보로 비용을 초래하는 행위는 민주사회 발전에 기여한다고 보기 어렵다는 평가를 내놓은바 있다<sup>15)</sup>.

또한, 법무부는 불법시위에 대한 손해배상소송을 하지 않고도 부과할 수 있도록 법 개정을 추진 중에 있으며<sup>16)</sup>, 행자부 등은 불법 시위단체에 대한 보조금 지원을 제한하고 있다<sup>17)</sup>. 법원도 폭력시위를 기획 주도했던 사람에 대해 관대했던 관행에서 벗어나 불법폭력 시위자에게 엄하게 판결하는 경향을 보이고 있다<sup>18)</sup>.

<표 4> 폭력시위 관련 주요 배상 판결

재판부	판결	내용
대법원3부 (2010년1월)	2518만원(100%)배상	2007년 7월 이랜드 비정규노동자 대량해고 규탄대회 경찰 23명 부상
대법원2부 (2009년12월)	2430만원(100%)배상	2007년 6월 특수고용노동자 노동3권 쟁취 결의대회 경찰버스 11대 파손
부산지법 민사4부 (2009년 10월)	260만원(100%)배상	2007년 7월 부산 금속노조 시위 의경 6명 부상
대전지법 민사13부 (2009년11월)	5232만원(100%)배상	2006년 11월 충남도청 앞 FTA반대 시위 행나무45주 소실, 경찰장비 파손 등

출처 : 문화일보, 2010.4.6

15) 한국개발연구원, 불법폭력시위로 인한 사회 경제적 비용에 관한 연구, 2006. 12, 참조

16) 불법시위 민소 없이도 손해 부과, 문화일보 2007. 6. 25

17) 불법폭력 시위 참여 민간단체, 정부 올해도 지원금 안준다. 중앙일보 2010.2.1. 장만희 행정안전부 민간협력과장은 2010년 1월 31일 올해 비영리 민간단체에 공익활동 사업비 50억원을 지원할 예정이며 행안부는 올해도 불법폭력 집회시위를 주최, 주도하거나 참여한 단체, 구성원이 소속단체 명의로 불법시위에 참여해 집시법 위반 등으로 처벌받은 단체는 지원대상에서 빼기로 했다고 발표. 행안부는 2007년부터 불법폭력시위 전력이 있는 단체를 지원사업에서 제외하고 있는데 지난해는 272개 단체가 사업을 신청해 159개 단체가 선정되었다.

18) 2010년 4월 6일, 서울 중앙지법 민사27단독 신상렬 판사는 ‘국가가 불법 폭력시위로 인해 재산상 손해를 입었다’며 한국진보연대와 민노총 등 6개 단체를 상대로 낸 손해배상 소송에서 ‘피고들은 원고에게 4,000여 만원을 배상하라’며 원고 일부 승소 판결을 내림.

이같은 정부 부처와 사법부의 태도는 더 이상 불법폭력시위가 공감을 얻지 못하고 있다는 중요한 증거 중에 하나일 것이다.

하지만, 이러한 불법시위에 대한 아직도 사법부의 온정주의가 남아 있으며<sup>19)</sup>, 경찰이 공권력 집행에 대해 무기력하게 대응하고 있다고 비판하는 목소리도 상당하다<sup>20)</sup>.

2009년 경찰청 경비국에서 여론조사기관 (주)미디어리서치에 의뢰해 설문조사한 결과, 불법폭력 시위 피해 발생시 주최자에 손해배상을 청구하는 것에 대해 74.3%가 찬성하는 것으로 나타났다. 또한, 우리나라 집회시위 문화가 폭력적이라고 보는 시각은 63.2%였다<sup>21)</sup>.

요컨대, 집회시위를 바라보는 대내적인 시각은 불법 폭력시위에 대해 엄정하게 대응하는 기조가 점차 확산되고 있으며, 국민들 역시 불법 폭력시위가 더 이상 발생해서는 안 된다는 것에는 어느 정도 인식을 같이 하고 있는 것으로 보인다.

19) 나약한 법집행이 공권력 추락 불렀다, 조선일보.2007.7.7, 임종훈 홍익대학폭 법대 교수는 공권력 추락 원인이 1) 정치지도자의 인기영합주의, 2) 사법부의 온정주의, 3) 전관예우 관행이라고 지적함

온정 판결이 불법·폭력 부채질 한다. 중앙일보 2010.2.9, 화염병 파업 관련자의 90%가 집행유예로 풀려나고, 2심서 형량이 깎이고 있는 온정주의가 문제라고 지적

20) 무너지는 공권력, 세계일보, 2007.3.26, 등 동기간중 각 신문 참조

21) 10명 중 7명 주최 측에 손해청구 찬성, 세계일보, 2010.3.18

### Ⅲ. 집회시위 전망과 준법집회시위 문화 정착조건

앞서 언급한 바와 같이 한국의 집회시위 문화는 지속적으로 변화하고 있다. 앞으로의 전망은 어떠할까를 살펴봐야 한다. 다음에서는 향후 집회시위 양상을 전망해보고 준법집회시위 문화가 정착되기 위한 조건들은 무엇이 있는지 살펴보기로 한다.

#### 1. 집회시위 전망

불법폭력 시위가 많이 줄어들긴 했지만 아직 남아 있고, 한번 발생한 폭력시위는 상당수의 경찰관이 부상당하는 등 그 부작용도 상당한 실정이다. 이러한 불법폭력 집회는 그 원인이 되는 사회적, 정치적 선결요건이 해결되지 않는 한 현재까지는 완전히 없어지는 것에는 한계가 있을 것으로 보인다.

특히, 최근까지도 폭력시위에 의한 방법으로 시위대들이 자신의 주장을 관철시키려 한다는 것을 알 수 있다. 최근 3년간 불법폭력시위는 감소하고 있는 반면, 경찰부상자는 줄어들지 않고 있다는 것이 이를 증명해 주고 있다<sup>22)</sup>.

2008년 촛불시위 이후 최근 들어서도 아직도 폭력적이고 불법적인 집회시위가 쉽게 줄어들지 않고 있다. 2009년만 하더라도 용산참사, 평택 쌍용차 노조의 점거농성 등 끊임없이 있어 왔다. 앞으로도 이러한 사태가 없으리라는 보장은 없다. 4대강 추진, 세종시 문제, 노동문제, 개인

22) 2009년 용산참사, 평택 쌍용차 사태 등

이나 단체간의 이익의 다툼 문제 등이 앞으로도 계속 될 것으로 보이기 때문이다. 또한, 2009년 9월 야간옥외 집회 금지조항이 헌법불합치 결정을 받음으로 인해 야간옥외집회가 늘어날 것도 예상된다.

특히, 야간옥외집회와 관련하여 아직까지 집시법에 명확하게 규정되지 못하고 있다. 국가인권위원회는 야간집회와 폭력집회와 무관하다는 의견을 제시하였지만, 이와는 반대로 경찰청에서는 지난 12년간 집회를 분석한 결과 야간집회시 폭력화 가능성을 주간보다 13.6배가 높다는 결론을 내렸다고 한다<sup>23)</sup>. 합법적으로 야간 옥외집회를 할 수 있게 되면 과연 얼마나 폭력집회로 이어질 지는 사실 정확히 알 수는 없다. 하지만, 야간옥외집회를 할 경우 주간보다는 경찰력이 많이 소비되어야 할 것이고, 시야확보가 어려워 집회참가자나 경찰력이나 모두 상당한 긴장상태에서 있을 것이 예상된다. 이렇게 되면 주간보다는 야간 옥외집회의 수가 많아 질수록 그에 따른 불법 폭력시위의 가능성도 많아 질 수 있다고 예상할 수 있을 것이다.

요컨대, 당장은 집회시위 건수가 줄어들고 있고, 불법 폭력시위가 감소하고 있지만, 세종시·4대강 등 각종 현안 문제 등이 아직 해결되지 못한 상태이고, 각종 민원성 집회도 갑자기 없어질 것으로 보이지는 않는다. 또한, 이러한 집회가 야간옥외집회로 이어질 가능성이 높고, 이에 따라 폭력시위 발생가능성도 높아질 것으로 보인다.

## 2. 준법집회시위 문화 정착을 위한 선결조건

이러한 집회시위 문화 전망 속에서 과연 준법집회시위 문화 정착을 위해 어떠한 것이 해결되어야 하는 가를 짚고 넘어가야 할 것이다.

23) 야간집회 폭력화 가능성 주간보다 13.6배나 높다. 동아일보. 2010.3.24

집회시위 이해관계자 그리고 모든 국민들은 이제는 폭력시위는 사라져야 한다는 점에는 동감하고 있다고 생각된다. 2005년 GDP 7,875억달러(12위)로 선진국 반열<sup>24)</sup>에 들어왔음에도 선진국에서는 찾아보기 힘든 불법 폭력시위가 여전히 존재하고 또 용인되고 있는 것은 분명 어떠한 조건이 충족되지 않았기 때문일 것이다.

준법집회시위 문화 정착의 근본적인 전제조건으로 우선 정치·사회 상황 전체의 제반 요소가 변화되어야 할 것으로 보인다. 준법의식 및 평화적 시위에 대한 공감대 형성, 정부와 민간간의 갈등해소 장치의 정착 및 관료의 태도·인식의 변화<sup>25)</sup>, 의사표현이나 주장에 대한 과도한 규제에 보여질 수 있는 부분<sup>26)</sup>의 조정, 폭력시위는 정당화될 수 없다는 사회전반의 인식의 변화<sup>27)</sup>, 언론의 책임있고 공정한 보도태도, 시민참관단 등의 객관적이고 중립적인 감시장치의 정착 등을 들 수 있을 것이다. 또한, 폭력 집회시위를 촉발하거나 영향을 주인 요인을 억제하는 장치<sup>28)</sup>가 있어야 한다.

집회시위 당사자들은 폭력시위의 경우 사전 준비를 하는 경우가 대부분이고<sup>29)</sup> 소위 전문 시위꾼으로 불리는 이들이 선봉대로 편성되어 폭력

24) · 국내총생산(GDP) 7,875억 달러 : 세계 12위, · 1인당 국민소득(GNI) 1만 6,291달러 : 세계 29위, · 경제성장률 4.0% : 세계 7위, · 수출입 규모 : 세계 12위, · 선박건조량 : 세계 1위, · 자동차 생산량 : 세계 5위

25) 관련부처 정책시행시 갈등 해소를 위해 적극적 대화를 시도하기 보다는 시위 등을 통한 경찰력과의 충돌 이후에야 대화에 착수하는 등 공권력 의존 경향 변화 필요

26) 민노총, 민변 등에서는 집회시위에 관한 법률 상의 제 조문들이 과도한 규제에 해당한다고 주장, 2006. 11. 8, 한미일중 국제학술세미나 “평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제” 중 p.200~202 참조

27) 법원 등의 관용처분, 불법 폭력시위 조기석방 경향, 사용자측의 분규 해결시 고소·고발 취하, 선처 부탁하는 경향의 변화도 병행되어야 함

28) 이러한 장치로서 폭력시위 전력자(단체)의 집회참가를 제한하는 법적 장치 마련, 집회장소 제한, 엄정한 사법처리, 불법 폭력집회에 대한 민사 손해배상 청구, 교통혼잡비 부담 등의 불이익 조치, 경찰의 대응방식의 개선 등이 필요하다는 견해가 있다. 윤시영, 우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안, 지방정부연구 제11권 제1호(2007년), pp243~245 참조

29) 이와 관련, 2006. 11. 10자 동아일보 인터넷판 등 참조. 2006년 11월 평화시위 세미나에서 김태일 민주노총 사무총장이 “폭력시위는 우발적” 이라고 말한 것에 대해 이정화 전의경부모 모임 대표가 “서울에 대나무 밭이 없는데 죽창이나 쇠파이프는 어디서 나오죠?” 라고 물은

시위를 주도하여 평화적 집회시위를 오히려 방해하는 결과를 양산하고 있다. 폭력시위가 감소하는 반면 부상자가 늘어가는 이유도 여기서 찾을 수 있고, 일부 강경투쟁 노선을 선호하는 집회 주최측의 성향도 폭력시위가 사라지지 않은 하나의 이유로 볼 수 있을 것이다.

또한, 경찰의 대응과 관련해서는 경찰권 행사의 원칙 확립, 통일적인 기준에 따른 현장에서의 법집행, 준법의식 및 합법보장 불법필벌이라는 원칙의 확립 등이 필요할 것이다<sup>30)</sup>.

요컨대, 준법집회시위 문화 정착을 위한 여러 조건들이 제시되어 있지만 이러한 조건들을 면밀히 검토해서 필요하다고 판단되는 것들을 하나씩 추진해 나간다면 준법집회시위 문화의 완전한 정착은 그리 요원한 일이 아닐 것으로 생각된다.

---

것에 대해 난감해 했다는 보도

30) 2009년 영국 G20회의시 여자 시위대원을 곤봉으로 때려 기소된 영국경찰이 2010년 4월 무죄 판결을 받았다. 영국과 미국 등은 불법폭력시위에 대해 엄격한 무관용 원칙을 준수하고 있는 것이다.

## IV. 준법집회시위 정착을 위한 경찰의 역할

집회시위의 전망과 함께 준법집회시위 문화 정착을 위한 조건들을 앞서 간단히 언급하였다. 그러면 과연 경찰은 여기에서 어떠한 역할을 해야 할 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 우선, 현재까지의 경찰의 집회시위 대응 현황을 간단히 알아보고, 앞으로 준법집회시위 문화 정착을 위해 경찰이 세부적으로 추진해야 할 과제는 무엇인지에 대해 살펴보기로 하겠다.

### 1. 현재까지의 경찰의 집회시위 대응

#### 가. 집회에 대한 경찰의 인식

우선 집회시위에 대한 경찰의 대응은 큰 틀에서 보면 억제에서 자율·보호의 개념으로 바뀌고 있다고 할 수 있다. 또한, 시대 흐름과 변화에 따라 유기적으로 변화되어 왔다<sup>31)</sup>.

문민정부 이전에는 일반적으로 집회시위를 통한 의사표현을 강압적인 방법으로 억압하는 “통제” 위주의 대응이었다. 이러한 대응은 집회시위자들이 폭력적 수단이 자신의 주장을 관철하는 가장 효과적인 방법이라고 생각하게 하였고, 때로는 사태를 악화시켜 시위를 더욱 격화시키거나 확대시키는 원인이 되었음을 부정할 수 없다.

하지만, 국민의 정부 이후 경찰은 1999년 3월 “신집회시위 관리대

31) 성용은, 최관, “신진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교분석”, 치안정책연구 제20호 (치안정책연구소, 2006), p.96 참조, 집회시위 대응은 국민여론의 과잉진압이라는 비판과 폭력시위라는 비판 사이에서 발전되어 옴

책”을 도입하여 집회시위에 대응하기 시작하였다. 진압경찰위주에서 질서유지를 위한 근무복경찰과 여경 및 교통위주로 배치하고, “무최루탄 원칙”을 선포하였으며, 주요 도로에서의 차도행진을 허용하였다. 이는 집회시위 대응 방법의 커다란 전환점이 되었으며 평화적 집회시위 문화 정착에 단초를 제공하였다고 볼 수 있다<sup>32)</sup>. 경찰은 집회시위 참가자를 통제 대상이나 잠재적 불법행위자가 아닌 성숙한 시민의식을 가진 시민으로서 경찰이 보호해야 하는 대상으로 인식한 것이다. 반면 인내와 관리 위주로의 대응에 대해 공권력이 나약해졌다는 비판이 제기되기도 하였다.

참여정부 이후에는 집회는 주최측의 자율관리에 맡겨두고 경찰은 집회참가자와 시민의 보호에 중점을 두었다. 이러한 대응의 결과 현재는 불법 폭력시위가 전체의 0.3%만을 차지하는 진전을 거두었다. 그러나, 일부 과격폭력시위가 계속되고 경찰 부상자가 증가함<sup>33)</sup>에 따라 지난 2006년을 ‘평화시위 정착 元年’으로, 2007년에는 ‘평화적 준법시위 확립’, 그 이후에는 ‘준법집회시위 문화 정착’이라는 목표를 가지고 집회시위 대응방식을 전환하여 대처하고 있다.

<표 5> 집회시위 대응방법 변화

단계	이 전	이 후
사전	집회신고 허용 또는 금지 통고	MOU체결, 신고서 보완노력 등
진행	인력을 통해 현장 대응 위주	Police Line, 차벽, 체증장비 등 장비를 통해 대응
사후	불법행위자 현장검거, 사법처리	민사손해배상 등 사법처리 확대, 기타 보조금 제한 등 불법시위억제방안 추진

32) 1998년부터 불법집회시위가 10%대에서 1%로 급감하게 되는 커다란 전환점이 되는데 이는 IMF라는 사회적 분위기와 무최루탄 원칙 선포 등이 그 원인이었다고 할 수 있다.

33) 이와 관련, 2006년 한 때 최루액 사용을 검토 한 있음

## 나. 경찰의 집회시위 대응 원칙

현재 경찰의 집회시위 대응 원칙은 크게 4가지로 분류할 수 있다.

첫 번째로 집회보호 차원에서 플리스라인 위주의 집회를 관리하고 원거리에서 경찰력을 배치하여 불필요한 마찰을 줄이는 것이다.

두 번째로 집회시위 현장 대응 역량강화와 시민불편 최소화이다. 이를 위해서 경찰은 평소 안전교육 및 인권교육을 철저히 실시하고, 정기적인 훈련을 통해 대응능력을 체득하고 있다. 또한, 도심 집회시 주요 도로를 점거하여 일반 시민에게 불편을 주는 행위에 대해서는 엄정하게 대처하여 다수 시민의 불편을 줄여 나가고 있다.

세 번째로는 “합법보장, 불법필벌”의 철저한 준수이다. 폭력시위자는 현장검거위주로 단호히 대처하고, 사후 사법처리를 적극 추진하여 공권력의 엄정하고 절제된 모습을 보여주는 것이다. 형사처벌은 물론 인적·물적 피해에 대한 민사상 손해배상 청구소송도 적극 제기하여 법질서를 확립해 나가고 있다.

네 번째로는 폭력시위 사전예방에 중점을 둔 제도를 적극 시행하는 것이다. 세미나와 간담회 등을 개최하여 다양한 의견을 수렴하고 폭력시위 방지를 위한 공감대를 확산시키는 것과 시민참관단과 같이 중립적인 입장에서 집회를 평가하는 기구를 운영하는 것, 준법집회협정(MOU)을 체결하여 평화적 집회시위 분위기를 조성하는 것이 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이외에도 현장합동상황실을 운영하여 집회 주최측과 경찰과의 대화채널을 유지하여 집회가 폭력시위로의 변질되는 것을 방지하는 것도 포함된다고 할 수 있다.

## 다. 경찰의 집회시위 대응 절차

현재 집회는 크게 3단계로 구분 대응하고 있다. 1단계는 집회 개최 전 단계로 집회 주최측으로부터 신고서를 접수하고 기재사항이 미비할 경우 내용을 변경보완토록 보완통고를 한다. 그 이후 신고 내용을 신중하게 검토하여 집회로 인한 시민불편 등을 고려하여 제한 또는 금지통고를 하게 되는 경우를 제외하고는 모든 집회는 평화적으로 보호된다. 2006년의 경우 65,704건의 집회신고가 접수되었지만 이중 금지통고된 것은 454건 약 0.7%에 불과<sup>34)</sup>하고, 금지사유는 집회장소 경합<sup>35)</sup>이나 공공의 안녕질서 내지 타인의 법익을 침해할 것이 명백한 경우에만 금지통고하였다. 또한 개최 前단계에서 경찰은 MOU를 체결하고, 주최측과 대화채널을 유지할 수 있도록 사전 협조 한다.

다음은 집회개최단계로 신고내용에 따른 준법집회는 폴리스 라인 및 교통통제 등을 통하여 보호를 한다. 집회장소 및 행진로상의 주정차 차량과 노상적치물을 안전하게 이동조치 한다. 그러나 고의적인 폴리스 라인 침범 및 균중심리에 의한 물리적 마찰이 있거나 폭력시위로 변질될 우려가 있을 경우, 그 확산을 방지하기 위하여 3회 이상 경고방송을 하는 등 집회참가자들의 자발적인 법준수를 유도하고 불법행위가 지속되면 상황에 따라 경찰력이 현장에 투입되어 초동조치를 하게 된다. 각목·쇠파이프·화염병 사용 등 폭력시위가 발생하면 관련자 연행 등 사법처리와 일정한 절차<sup>36)</sup>에 의해서 해산 절차를 진행 하게 된다.

### ① 부대를 통한 대응

집회 현장에는 기본적으로 경찰관 또는 전의경 부대가 대응하게 되는

34) 불법집회시위 발생을 0.6%와 거의 동일한 수치

35) 2007년 2월까지 8,153건에 49건을(0.6%) 금지통고하였고, 이중 27건(55%)이 집회장소 경합으로 불가피하게 금지통고한 것임

36) 중결선언 요청 → 자진해산의 요청 → 3회 이상 해산 명령 → 직접해산

데, 그 부대편제는 100여명으로 구성된 1개 중대를 기본 단위로 하고 있으며 집회시위 참가자의 규모 및 성격 등을 고려해 3개 중대를 1개 격대로 구성하여 대응하기도 한다. 부대에 의한 대응 전술은 집회시위 양상에 따라 다양하게 구분되어 있다. 그러나, 인력에 의한 폭력시위 진압은 불필요한 마찰을 가져올 수 있고, 경찰은 물론 시위대에게 심각한 부상을 초래할 수 있다는 점에서 부대를 통해 완벽히 대응하기에는 한계가 있다.

### ② 장비를 통한 대응

이를 보완하기 위해 장비를 활용한 전술이 사용되고 있다. 경찰 버스가 주요시설 및 차도 점거를 방지하기 위한 차벽으로 활용되고 있다. 차벽 전술은 경찰과 시위대와의 직접적인 접촉을 줄이고 주요시설 및 도로로의 집단 진출을 차단할 수 있다는 장점이 있다. 반면 시위대가 차벽을 쉽게 손상시킬 수 있고, 설치와 해체에 상당한 시간이 소요되며, 차벽으로 인해 일반 시민의 통행에도 지장을 초래한다는 단점을 지니고 있다.

이러한 차벽의 손상을 방지하고, 폭력시위대의 진출 및 점거 상태를 해소하기 위한 장비로 물포를 운용하고 있다. 물포는 사람에게 직접 영향을 주는 장비이므로 그 사용에 관한 절차, 방법, 주의사항 등을 정한 물포 운용지침에 따라 요건에 맞게 사용토록 하고 있다.

이 외에도 진압부대는 시위대의 쇠파이프, 각목 등에 대비하기 위한 방패, 진압봉을 소지하고 있으며 이러한 장비들을 필요 최소한도 내에서 사용되도록 교육과 훈련을 하고 있다.

### ③ 기타 고려사항

이 외에도 집회시위 현장에는 여러 가지 고려사항이 항상 존재한다. 노약자, 장애인, 여성 등 시위대는 그 특성을 고려하여 일반 시위대와는 다르게 대응해야 하고, 일부 시위대는 음주 후 흥분된 상태에서 집회를

하는 경우가 많기 때문에 이를 차단하는 것이 관건이다. 언론사 기자의 경우에는 취재활동을 보호해야 하기 때문에 취재기자와의 충돌을 방지하는 방법을 사전에 익히고 있다.<sup>37)</sup>

집회가 끝난 후에는 해당 집회를 분석·평가하여 미진한 부분을 개선하는 한편, 불법 폭력집회에 대해서는 형사처벌은 물론 민사 손해배상까지 청구하는 등 강력한 조치를 취하고 있다.

집회 절차와는 별도로 준법집회를 유도하기 위한 각종 제도도 추진 중이다. 다양한 의견수렴을 위한 각종 세미나 개최, 민관공동위원회 등 적극 참여, 시민사회단체와의 지속적인 대화 노력, 평화적 집회 시위 홍보 동영상 배포 등이 그것이라고 할 수 있다.

## 라. 유형별 집회시위 대응

불법집회시위에 대한 경찰의 대응은 해당 집회의 장소, 성격, 불법 행위태양에 따라 달라진다.

### ① 집회 장소별

공원, 역사앞 공터 등의 공공장소에서의 불법 집회시위는 주요시설이나 도로 점거로 이어지는 경우가 많다. 폭력시위를 할 경우에는 경찰력을 동원하지만 진출시도 등을 하는 경우에는 일반 시민에게 큰 불편을 주지 않는 한 시위대를 자극하여 사태를 악화시키지 않도록 유연하게 대처하고 있다.

노사분규장에서의 불법 집회시위는 통상 쇠파이프, 각목 등을 이용한 폭력시위 형태와 노사분규장 점거의 형태로 나타난다. 마찬가지로 일반

37) 2007년 3월10일 한미 FTA반대 범국민 집회에서 도로를 불법 점거한 시위대를 인도로 밀어 올리는 과정에서 취재기자가 부상당한 바 있다.

시민에게 불편을 초래하는 쇠파이프, 각목 등을 이용한 폭력시위에는 적극 대응하지만, 사업장 등의 점거시에는 신중하게 대응하고 있다. 시설 점거시에는 안전확보를 최우선으로 하고, 경찰은 폭력행위가 발생하거나 시설이나 재물의 손상을 가져오는 행위를 제지하는 한편, 노사양측간의 대화나 타협이 이루어지도록 유도한다. 그러나, 점거 후 화염병 투척, 쇠파이프 공격, 분신, 살상 등 인명과 신체에 대한 위협 우려가 있는 등 경찰이 진입하지 않으면 더 큰 법익이 손상될 수 밖에 없는 상황에는 해산 또는 검거하게 된다. 이 경우에도 경찰은 현장상황 파악과 유관기관의 의견수렴 등 종합적으로 판단하고 안전사고예방 차원의 제반조치를 취한 후 농성장에 진입하고 위법행위를 한 사람은 모두 사법처리한다.

도로 점거로 인한 불법 집회시위는 단순 연좌농성, 경찰과의 몸싸움, 쇠파이프 등을 이용한 폭력행사 등의 여러 형태로 나타난다. 특히 주요 도로 점거 시위는 통행하는 시민의 불편을 초래하므로 신속하게 해산 절차를 진행하여 교통소통에 방해를 주지 않도록 하고 있다.

실제 각종 불법시위에 대한 경찰력 투입과 행사는 엄격한 기준에 따라 신중히 결정하고 있다.

② 이 외에도 노사문제, 정치문제, 집단의 이익을 주장하는 문제 등 집회의 성격을 고려하여 대응이 달라지고, 불법집회 행위태양별<sup>38)</sup>로도

38) 경미한 단순 몸싸움의 경우는 여유를 가지고 대응하되, 감정적 대응을 통제하고, 폭력이 행사되는 경우 경고 등을 통해 자제 유도, 해산·검거 필요시, 살수차 등 이용 안전진압 후 시위대와 거리유지

과격 폭력시위는 해산명령 등 법적 절차 진행 후 해산·검거, 극력행위자와 일반참가자를 분리, 과감하게 검거·해산, 폭력정도에 상응한 물리적 행사로 법 집행의 정당성 확보, 시위全过程를 정밀하게 기획 대응

차량 시위시는 주요도로 점거로 인한 장시간 교통이 마비되는 상황이 발생치 않도록 신속한 검거 및 해산, 방치차량 견인

천막농성, 노숙은 장기화 우려가 상당함으로 초기부터 엄정대처 원칙, 설치 못하도록 적극 차단, 설치 후에는 행정절차에 따라 철거(자치단체), 폭력행위에 대해서는 엄정 사법조치, 천막농성이 집회시위로 변질되는 경우 집시법상 단계를 거쳐 해산

촛불집회는 순수 문화행사인지 사실상 집회인지 구체적 요건에 따라 판단, 순수 문화행사의 경우 교통안전사고 예방 위주 관리, 사실상의 집회 시 해산절차 진행, 단 야간의 경우 변수발생치 않도록

경찰의 대응이 달라진다.

## 2. 경찰의 향후 중점 추진과제

이제 실제로 경찰이 준법집회시위 문화 정착을 위해 필요한 조치들을 하나씩 검토해 보기로 한다. 이러한 집회시위에 대한 경찰대응의 핵심은 경찰의 대응 원칙 중 효과가 있는 정책은 지속적으로 추진하고, 단점은 과감히 개선하는 것이라 할 수 있겠다. 다시 말하면, 현재까지 추진해 왔던 여러 방안 중에 장점은 살리고 단점은 보완하는 것이다.

필요한 조치들은 크게 ① 합법보장, 불법필벌 원칙의 지속적 유지, ② 야간옥외집회, 복면착용금지 관련 집시법 개정 및 세부 대응 매뉴얼 마련, ③ 불심검문 조항 개정에 따른 세부 대응 매뉴얼 작성, ④ 선진집회시위 대응장비 및 전술 개발, ⑤ 경찰관 및 집회시위 피해자 보호, ⑥ 홍보 강화 등으로 요약할 수 있을 것이다.

### 가. 합법보장, 불법필벌 원칙의 유지

가장 중요한 것으로 변화된 집회시위 대응 패러다임에 따라 합법 집회는 최대한 보장하고, 불법집회는 엄정하고 적극적으로 대응하는 원칙을 철저히 준수하는 것이다. 또한, 불법이 발생하는 경우 초기에 적극 대처해서 시민불편을 최소화하는 한편, 공권력이 무력화되는 현상도 방

록 주의하면서 대응

과도한 소음 발생시는 소음측정, 소음유지명령, 기준초과시 사용중지명령 또는 확성기 등 일시보관 조치, 불응시 사법처리

소각 예상이 되는 상징물은 차단 회수, 소각시 신속 제지 및 소화

분신 자해 등 돌출 행동시는 위험발생 방지 차원에서 신속제지, 휘발유 등 위험물질 회수, 집회장소 주변 소방·구급차 대기, 경찰관은 소화기 등 안전장비 휴대

부대원 피랍·고립시는 즉시 현장에서 他 부대를 투입 현장에서 구출, 부대원의 보복성 폭행 등 변수 예방

지해야 한다. 특히 이러한 원칙을 계속 유지하는 것이 중요하다.

불법폭력시위를 예방하기 위해서는 사전 및 사후조치가 상당히 중요할 것으로 생각된다.

집회개최 前에는 폭력시위용품을 차단하고, MOU를 체결하는 등 사전에 준법집회가 될 수 있도록 노력은 계속해야 한다. 또한, 민·관 등 사회 제부문의 갈등조정 능력을 향상시키고, 국민 법준수의식을 제고하는 등 사회 전반의 기능을 정상화하려는 분위기 조성을 위한 노력이 필요하다.

사후 조치로서는 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<sup>39)</sup>. 이전까지는 폭력시위자에게 형사적 처벌만 이루어지고 민사상 책임은 통상 묻지 않았던 것이 사실이다. 이는 권위주의 시절 폭력시위가 정당한 방법으로 인식되었고 시민들도 관대하게 생각했던 것에서 기인되지만, 현재는 이러한 관행이 사라지고 있다<sup>40)</sup>.

2005년 12월20일 뉴욕 교통노조가 전면파업에 들어가자 뉴욕시, 뉴욕 일대 백화점, 상인협회 등이 일제히 손해배상 소송을 제기하여 노조에 하루 100만달러씩의 벌금형을 선고하자, 파업 60시간 만에 철회되었던 사건이 있었다. 이는 뉴욕시 뿐만 아니라 간접 손해를 보는 백화점까지 손해배상을 청구하여 파업 참가자에게 압박을 준 것으로 상당한 효과를 준 것으로 보여진다. 우리나라에서도 미국과 같이 집회장소 주변상인에 의한 손해배상청구를 하는 관행이 성립된다면 불법 폭력시위자에게는 상당한 압박이 될 수 있을 것이다.

39) ‘집회시위의 자유 위축 우려되는 법무부 방침’, 한겨레, 2007.6.25

40) ‘취재일기 돈 물어내게 된 불법시위’, 동아일보, 2007.5.19

현장에서의 강력한 물리적 대응은 자칫 사태의 악화를 불러올 수 있기 때문에 다소 유연한 자세가 필요하다<sup>41)</sup>. 그러나 불법행위자에 대한 사후 사법처리는 엄정해야 할 것이다. 과도한 관용은 정부가 통제력을 상실했다는 인식을 심어 줄 수 있고<sup>42)</sup>, 준법시위 문화 정착과 법질서에 심각한 훼손을 가져오게 되는 것이다.<sup>43)</sup>

물론 처벌이나 배상이 능사는 아니다. 하지만, 미디어리서치 조사결과 실제 불법 폭력 행위자에 대한 처벌강화를 요구하는 사람이 87.4%에<sup>44)</sup> 달하고 있는 것을 보아도 불법시위자에 대한 엄정한 사법처리는 반드시 필요한 것으로 보인다.

## 나. 야간옥외집회, 복면착용금지와 관련한 집시법 개정 및 세부 매뉴얼 마련

### 1) 야간옥외집회 관련

헌법재판소는 2009년 9월 24일 해뜨기 전이나 해가 진 뒤의 옥외집회를 일반적을 금지하는 현행 집시법 제10조에 대해 헌법불합치 결정을 내리면서 2010년 6월까지 개정하라고 했다. 현재 이와 관련되어 여러 가지 논의가 진행<sup>45)</sup>되고 있지만, 기한 내에 개정되기란 상당히 어려워 보인다.

41) 선진국에서의 현장에서의 집회관리 방식은 점차 탄력적이고 관용적으로 바뀌고 있다. 이창무, “각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구 : 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제26호(2007). p26 참조.

42) 윤시영, 우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안, 지방정부연구 제11권 제1호(2007년), p244 참조

43) 이창무, 남재성, “경찰의 집회시위 관리에 대한 인식태도 비교 연구”, 한국공안행정학회보 제23호(2006). p140 참조.

44) 윤시영, 우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처방안, 지방정부연구 제11권 제1호(2007년), p244 참조

45) 야간집회 허용시간관 관련, 밤10시까지 허용, 밤12시까지 허용, 전면 허용 등 여러 가지 의견이 존재하고 있다. ‘국회, 집시법 개정 더 미적거리지 말라’. 문화일보.2010.4.23

이와 관련하여 최근 경찰청에서는 집시정 미개정에 따른 공백이 우려되어 야간집회를 공개하여 인근 주민들에게 알리겠다는 대책을 내놓았다<sup>46)</sup>. 좋은 시도로 보여진다.

아울러, 관련하여 한 여론조사에 따르면 금지 시간대를 오후 10시부터 오전 6시로 하자는 국민의견이 많다는 결론이 나왔다. 경찰에서는 경찰의 안을 만들어 적극적으로 입법에 참여할 필요가 있을 것이다. 또한, 향후 집시법이 개정될 것에 대비하여 세부적인 야간집회 대응 매뉴얼을 만들 필요가 있을 것이다.

### 3) 복면착용금지 관련

우리나라의 경우 불법폭력시위자 중 복면을 착용하는 경우는 50% 이상을 차지하고 있다. 연도별도 불법폭력시위 중 복면시위대가 참여한 것은 2006년 62건 중 36건(58%), 2007년 64건 중 38건(59%), 2008년 77건 중 55건(71%)이다.

프랑스는 2009년 6월 복면시위를 금지<sup>47)</sup>하는 총리령을 발표하였다. 프랑스는 2009년 4월 NATO 정상회담시 복면과격시위대가 차량과손 등 시위를 벌인 뒤 비관여론에 따른 것으로 제정된 것으로 보여진다. 현재 우리나라도 복면시위자가 참여하는 불법폭력시위가 상당한 것으로 보이고 이를 제재하는 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다. 이를 위해서는 집시법 개정시 반드시 이와 관련된 조항이 신설될 필요가 있다.

### 다. 불심검문조항 개정에 따른 세부 매뉴얼 작성

46) 집회정보 인터넷에 공개 주민들 금지요청 가능케, 야간집회 소음-체증, 주민이 대비하게, 동아일보, 2010.6.14

47) 1989년 독일에서 최초 시행되어 프랑스, 스위스 등으로 확대되어 가고 있는 추세이다. 현재 프랑스 총리령에 위반시 벌금 1,500유로(1년안에 재위반시 최고 3,000유로) 부여

경찰의 불심검문 관련 조항이 개정될 예정에 있다. 불심검문이란 용어를 ‘직무질문’으로 바꾸고, 대상자나 범인 검거에 필요한 차량 등을 멈춰 흥기 외에 위험한 물건을 가지고 있는지 경찰이 조사할 수 있게 하는 내용이 추가되었다. 또한, 신원 확인 권한도 포함돼 경찰관이 대상자의 신원이나 거주사실을 확인키 위해 주민등록증이나 운전면허증 등의 제시를 요구할 수 있고, 확인이 불가능할 때는 동의를 얻어 지문 확인도 가능하게 했다. 반면, 대상자가 현장에서 질문받기를 원치 않거나 교통에 방해되는 경우, 대상자의 신원 확인이 불가능할 때에는 경찰관이 경찰관서로 임의동행을 요구할 수 있으며 대상자가 동행요구를 거절할 수 있는 조항이 신설되었다.

이러한 조항에 대해 인권위 등에서 인권침해 가능성을 비판하고 있지만, 반대로 현재의 검문조항을 법률로 구체화한 것이라는 의견도 있다<sup>48)</sup>.

집회시위에 있어 사전 검문검색은 꼭 필요하다. 불법 시위용품 반입을 금지하기 위해서라도 꼭 필요한 절차인 것이다. 새로이 개정되는 불심검문 조항에 맞게 경찰관들 교육과 세부적인 대응 매뉴얼 제작이 필요할 것으로 보인다.

## 라. 선진 집회시위 대응장비 및 전술 개발

인류는 첨단장비를 갖추므로써 남보다 한 발 더 앞서 나갈 수 있었<sup>49)</sup> 이는 현대에 있어서도 마찬가지다. 경찰관의 법집행도 이런 장비를 통해 더욱 객관적이고 명백하게 행해질 수 있을 것이다.

48) 국민 기본인권 침해하는 악법, 문화일보 2010.5.26

검문조항 법률로 구체화한것, 동아일보 2010.6.1 등 참조

49) 한 예로 14c 초 카탈루냐 동지회가 국가가 아닌 용병집단이었으면서도 지중해를 중심으로 로마제국 등으로부터 상당한 영향력을 지닌 집단으로 인정받을 수 있었던 것은 첨단 장비 등을 보유하고 있어서였음. 중형무진 동로마사, 존 J.노리치 지음, 남경태 역 그린비 2000. 3월, 참조.

경찰은 집회시위 참가자와 경찰과의 마찰을 최소한으로 줄이기 위한 장비로서 차벽검용차량 등을 활용하고 있다. 또한 불법시위에 대한 철저한 사후조치를 위한 첨단 채증장비를 검토하고 도입할 필요가 있다. 이외에도 경찰이 보유하고 있지만 이제까지 시위대에게 사용하지 않았던 Taser Gun이나 물포에 최루액을 혼합하여 근거리에서 경찰관과 차벽을 공격, 방화하려는 시위대에 사용하는 것도 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 물론, 이러한 신종 장비들은 명확한 운용지침에 따라 적절하게 운용되어야 할 것이다.

현재까지 집회시위는 주로 병역자원인 전의경이 부대원으로 편성된 기동부대를 통해 대응해 왔다. 직업 경찰관이 집회시위 최일선에 배치되는 미국, 일본 등 선진국의 경우와 달리, 우리나라는 20대 초반의 전의경이 시위진압에 투입된다. 이와 관련, 집회시위 참가자들이 전의경에 대해 불신을 가지고 있다는 의견이 있고<sup>50)</sup>, 직업 경찰관에 비해 물리적 충돌과 폭력의 상승작용이 이어지는 주요한 요인의 하나가 되고 있다는 의견이 있다<sup>51)</sup>.

하지만, 2008년부터는 단계적으로 전의경 부대가 경찰관으로 대체되고 있다. 이에 따라 경찰에서는 기존의 인력 위주의 대응방식을 개선되고 있다. 향후 직업 경찰관에 의해 집회시위 대응이 이루어질 경우 양질의 공공질서 유지 서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

현재 집회시위에 대비하고 있는 부대는 주당 60시간이 넘는 근무를 하고 있다. 이러한 관행을 과감히 개선해서 꼭 필요한 곳에만 최소한도로 배치하여 경찰력 운용의 효율성을 높일 필요가 있다.

50) 이창무, 남재성, “경찰의 집회시위 관리에 대한 인식태도 비교 연구”, 한국공안행정학회보 제23호(2006). p131 참조.

51) 이창무, “각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구 : 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로”, 한국공안행정학회보 제26호(2007). p29 참조.

## 마. 경찰관 및 집회시위 피해자 보호

불법 집회로 인한 일반 시민에게 불편을 주는 것도 최소화해야 하겠지만, 직접적인 피해를 입은 집회지역 주변상인, 통행에 불편을 겪은 시민들을 적극 보호하기 위한 방안을 모색해야 한다. 손해가 발생했으면 민사상 손해배상 등을 통해 적절한 보상을 받을 수 있도록 시민사회의 분위기를 조성해 나가야 하겠다.

또한, 정당한 공권력을 행사한 경찰관이 폭력시위로 인해 부상당한 경우 정당한 보상이 이루어지도록 하여 책임있는 공권력이 행사될 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 또한, 전의경 근무시간도 적정수준으로 개선되어야 하고, 향후 신설되는 경찰관 부대에 대해 집회시위 대응 업무의 난이도와 위험성에 상응한 수당이 지급되어야 한다.

## 바. 홍보활동 강화

다음으로 준법집회시위 문화정착을 위해 홍보를 강화해야 하겠다. 경찰청에서는 매년 폭력시위의 실상을 알리는 동영상 자료를 제작하여 유관기관에 배포하고 있다. 하지만, 이것으로는 부족하고, 경찰의 정당법집행을 폭력진압이라고 보도하는 경우 적극 대응하여 바로 잡아야 하며, 불법폭력시위의 폐해와 법과 원칙에 따른 엄정조치의 필요성을 지속적으로 홍보해야 할 것이다. 특히, 2007년 준법집회시위 문화와 관련 “타인에 대한 배려” 라는 주제로 공익광고가 방영되었는데 이러한 시도는 계속되어야 할 것으로 생각된다.

최근 불법시위에 대해서 언론의 보도 태도가 다소 변화하고 있는 것으로 보인다. 2007년 6월 4일 보수단체 국민대회가 평화적으로 진행되자 주최자의 요구사항을 비중 있게 보도하였다. 그러나, 2007년 6월 29일 범국민운동본부 집회는 차로 점거와 같은 시위 행태를 비중 있게 보도하

고 시민불편 사항을 집중 보도하여 “불법시위가 여론 및 언론의 환기를 불러일으키는 주요한 방법”으로 여겨졌던 인식을 바로잡는 좋은 사례가 되고 있음을 알 수 있다. 이러한 보도 관행이 확립되었으면 하는 기대를 가져 본다.

경찰에서 지금까지 해온 것처럼 집회가 예정된 경우 일반시민에게 방송, 전광판, 입간판 등을 통해 미리 안내하여 혼잡을 방지하고, 집회 단체와는 항상 대화채널을 구축하여 준법집회가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 또한, 언론의 취재활동은 적극 보장하고 집회현장에서의 취재 활동을 보호하기 위한 대책도 동시에 마련해야 할 것이다.

이상 경찰의 대응을 요약하면, 합법보장·불법필벌이라는 대원칙 아래 현장에서는 탄력적이고 유연히 대응하되, 불법 폭력시위에 대해서는 형사소송은 물론 민사 손해배상까지 추진하는 등 강력하고 단호한 조치를 취하는 한편, 장비와 전술개발을 적극 추진하고, 각종 법과 제도의 변화에도 적극적으로 대응하고, 대국민을 상대로한 홍보활동에도 충실해야 할 것이다. 이러한 것들을 단지 시도만 하는 것이 아니라 실제 효과를 볼 수 있도록 최선을 다해야 한다<sup>52)</sup>.

52) Do or Do not, There is no Try, 일을 하거나 하지 않거나만 있을 뿐, 시도만 하는 것은 있을 수 없다.

## V. 결론

불법폭력 시위가 많이 줄어들긴 했지만 아직 남아 있고, 한번 발생한 폭력시위는 수많은 부상 경찰관을 발생시키고 있다. 이러한 시위는 대외적으로는 국가의 신인도와 경쟁력을 하락시키는 요인으로도 작용하고 있으며, 내부적으로는 막대한 사회적 비용을 치르게 하고<sup>53)</sup>, 준법 집회시위문화의 정착에 있어 걸림돌이 되고 있다.

우리나라의 경우 이러한 폭력시위가 쉽게 사라지기는 어려운 것으로 전망되지만, 준법 집회시위 문화 정착을 위한 사회적 공감대 형성, 갈등 해소 장치의 정착, 시위를 보는 태도와 인식의 변화, 폭력시위는 정당화될 수 없다는 사회전반의 인식, 감시장치의 정착 등을 꾸준히 실현해 간다면 불가능한 것도 아닐 것이다.

특히, 경찰 단계에서는 ① 합법보장, 불법필벌 원칙의 지속적 유지, ② 야간옥외집회, 복면착용금지 관련 집시법 개정 및 세부 대응 매뉴얼 마련, ③ 불심검문 조항 개정에 따른 세부 대응 매뉴얼 작성, ④ 선진집회시위 대응장비 및 전술 개발, ⑤ 경찰관 및 집회시위 피해자 보호, ⑥ 홍보 강화 등을 꾸준히 추진해야 할 것이다.

최근 들어 폭력시위는 물론 ‘불법행위 자체에 대한 무관용 원칙 (Zero-Tolerance)<sup>54)</sup>’ 이 각 정부는 물론, 사법계에도 전반적으로 충실히 적용되고 있는 모습<sup>55)</sup>이다. 이제는 이러한 분위기가 정부를 벗어나

53) 촛불집회 직접 피해만 1조원 넘어, 중앙일보 2009.8.31, 중앙지방검찰청은 2008년 촛불집회 수사백서를 발간하면서 직접적 경제 피해액만 1조 574억으로 평가했다.

54) 2006. 11. 8, 한미일중 국제학술세미나 “평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제” 중 p.11, 미시건 주립대 Mahesh K. Nalla 교수 작성 논문 참조

55) 행정자치부의 보조금 제한, 법무부의 민사소송 절차 개선, 사법부의 불법시위 기획자에 대한 구속영장 발부, 국회의원의 보조금 제한하는 근거 법률 입법 준비 등

모든 국민들에게 확대되었으면 하는 기대를 가져본다. 즉, 전체 국민이 불법에는 용서하지 않고 스스로 엄격하게 법을 지키는 ‘全 국민의 무관용 원칙(Total Zero-Tolerance)’이 자리잡았으면 한다.

그렇다고 해서 자신의 의사를 표현하는 집회시위 주최측을 무조건 적으로 비난해서는 안 될 것이다. 대책없는 비판만큼 어리석은 오류는 없기 때문이다. 또한 현실을 제대로 보지 못해서도 안 될 것이다. 경찰도 오점이 있으면 과감히 인정하고 개선해 나가는 노력을 해야 한다. 일반 시민과 집회참가자들이 정확히 무엇을 원하는지 알아야 준법집회시위 문화 정착이 가능한 것이다.

“길을 닦지 않는 자에게 성공의 길은 없다.<sup>56)</sup>” 준법집회시위 문화 정착을 위해 끊임없이 노력하면 우리 사회는 한층 더 성숙한 선진시민사회로 발전될 것으로 확신한다. 경찰은 언제나 시민을 위해 열심히 봉사하는 자세(Stay Hungry, Stay Foolish<sup>57)</sup>)를 유지해야 할 것이다.

56) 마시멜로 이야기, 호야킴 데 포사다, 엘런 싱어, 한국경제신문, 2005. p78 참조

57) 스티브 잡스(애플社, Pixar 창업자)가 2005년 7월 美스탠퍼드대 졸업식 축사에서 자신의 신조로서 졸업생들에게 마지막으로 권고한 말

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

대통령비서실, 있는 그대로 대한민국, 지식공작소, 2007

한국개발연구원, 불법폭력시위로 인한 사회 경제적 비용에 관한 연구, 2006.12

존J,로리치 지음, 남경태 역, 종횡무진 동로마사, 그린비, 2000.3

### 2. 국내 논문

김수환, 집회시위에 대한 경찰력 발동의 정당성에 관한 연구, 고려대학교 법무대학원 경찰법학과 박사학위 논문, 2005.12

윤시영, 우리나라 집회시위의 폭력적 특징과 대처 방안, 지방정부연구 제11권 제1호(2007년)

성용은·최관, 선진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교분석, 치안정책연구 제20호(치안정책연구소,2006)

이창무, 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구 : 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로, 한국공안행정학회보 제26호(2007)

이창무·남재성, 경찰의 집회시위 관리에 대한 인식태도 비교 연구, 한국공안행정학회보 제23호(2006)

### 3. 기 타

경비경찰 워크숍 경비국장 발표자료, 2007.2.8

경찰청, 평화적 집회시위 문화 정착을 위한 노력과 과제, 한미일중  
국제학술세미나, 2006.11.8

책임연구보고서 2010-11

## 준법집회시위 정착을 위한 경찰의 역할

---

---

2010년 9월 30발행

발행인 : 이 중 우

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

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



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**