

2011-05 | 책임연구보고서

집회시위의 합법촉진 활동방안 연구

치안정책연구소
POLICE SCIENCE INSTITUTE

집회시위의 합법촉진 활동방안 연구

치안정책연구소 사회안정대책연구실

선임연구관 최 경 환

목 차

I . 서론	1
1. 연구목적	1
2. 연구범위와 연구방법	2
II . 집회시위관리의 패러다임 전환	5
1. 법질서 확립	5
2. 합법적·평화적 집회시위로의 적극적 유도	6
3. 공정한 사회를 위한 경찰의 역할	8
III . 경찰의 집회시위 합법촉진 추진방향	9
1. 경찰의 적극적 합법촉진 추진	9
2. 집회시위의 선진관리기법 운용	17
3. 대국민 치안정보서비스 확대	22
IV . 집회시위단체의 합법촉진 활동방안	26
1. 집회시위현장의 기초질서 확립	26
2. 준법집회협정(MOU) 체결	27
3. 최소비용의 집회시위 대안 모색	28
V . 국민의 합법촉진 활동방안	31
1. 집회시위 자문위원회의 활성화	31

2. 의사소통 확대	33
3. 사회적 공감대 형성	34
VI. 결론	36
참고문헌	38

표 목 차

<표 1> 적극적 합법보장	12
<표 2> '09년 주요 장비 보급 현황	19

I. 서론

1. 연구목적

최근 반값 등록금 실현을 촉구하는 촛불시위에 사회적 관심이 집중되고 있다. 경찰의 집회시위 합법촉진활동에도 불구하고, 반값 등록금을 위한 촛불시위는 전국적으로 확대될 수 있는 사안이며, 장기화될 우려를 낳고 있다. 각종 대중매체들도 등록금 관련 집회에 대해 집중적인 보도를 하였으며, 정치권의 관심도 증대되었다.

집회시위는 이처럼 모든 사회영역에서 각각의 이익과 주장에 따라 참여자가 확산되고 있다. 집회시위에 대해 헌법 제21조는 집회 및 시위의 자유를 기본권으로 규정하여, 국민의 자유로운 의사 표현과 국민의 기본권인 집회의 자유도 보장되어 있다. 집회는 집단적인 표현의 자유로서 필연적으로 사회질서에 대한 직접적인 영향을 미치므로 기본권에 내재한 자율성과 사회질서를 유지하기 위한 타율적인 규제의 필요성 등 서로간의 조화가 필요하다.

최근 경찰은 집회시위관리 패러다임 전환¹⁾에 따라 합법촉진을 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 집회시위는 경찰의 합법촉진 방침에도 불구하고, 현실은 불법폭력시위로 변질될 가능성을 지니고 있다.

집회시위는 합법적인 범위 안에서 전개되었을 때는 사회적 파장이 크지 않으나, 불법적으로 전개되었을 때에는 법질서를 깨뜨리고, 사회적 긴장감을 고조시켜, 사회 다방면에 지대한 부정적인 영향을 미치게 된

1) <http://www.newsis.com>, 2011. 6. 20 검색.

다. 지난 소고기수입문제와 관련한 촛불시위와 같이 사회전반에 확산된 가치 갈등과 가치충돌로 인한 대규모 시위는 사회적 긴장을 유발하고, 막대한 사회적 비용의 손실을 가져오고 있다.

집회시위의 합법촉진 추진은 경찰뿐만 아니라, 집회시위단체, 국민 등 세 주체간에 충분한 합의와 의사소통이 이루어져야 하고, 사회적 공감대가 형성되어야만 가능하다. 집회시위의 합법촉진은 경찰의 관리 이전에 집회시위를 주도하는 단체나 개인이 앞장서서 지켜나가는 것이 가장 바람직할 것이다. 집회시위의 합법촉진이 이루어지기 위해서는 경찰뿐만 아니라 집회시위단체, 그리고 국민이 한마음으로 각자 노력을 기울여야 한다.

따라서 본 연구는 경찰, 집회시위단체, 그리고 국민 등 세 주체의 관점에서 집회시위의 합법촉진을 위한 다양한 방안을 통해 선진 집회시위의 문화로의 발전을 모색하고자 하였다.

2. 연구범위와 연구방법

집회시위 관련 선행연구들은 다양한 주제와 관점을 제시하고 있다.

치안연구소의 “집회·시위에 대한 경찰 채증활동의 초상권 침해여부 및 현행집시법 관련 개선방안 연구”²⁾는 촬영에 대한 법적 문제를 다루고 있다. 치안연구소의 “선진 집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할”³⁾에서는 자율적 집회·시위문화 정착 및 경찰청의 자율적 집회·시위 확보 방안 등의 주제를 다루며, 집시법의 해석과 정책 문제, 자율적인 집회시위 보호 방안 등을 제시하고 있다.

2) 치안연구소, 집회·시위에 대한 경찰 채증활동의 초상권 침해여부 및 현행집시법 관련 개선방안 연구, 치안연구소, 2002.

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

한국경찰법학회·경찰청의 “집회·시위자유의 법적 문제와 합리적 대안”⁴⁾에서는 집회시위 소음에 관한 법적 규제, 복면시위의 금지·처벌과 그 한계, 평화시위구역제도에 대한 헌법적 검토, 집회시위 현장에 대한 경찰 출입에 대한 법적 문제와 합리적 대안, 집회시위 현장에서의 촬영에 대한 행정법적 근거와 한계, 불법집회시위 현장에서 사진·비디오촬영의 형사소송법적 근거와 한계 등의 주제를 다루며, 주로 법적 관점에서 집회시위 관리방법과 경찰의 채증활동 등의 문제를 다루고 있다. 이성무의 “집회시위와 범죄발생의 관계분석”⁵⁾에서는 집회시위와 범죄와의 관련성에 대한 전국 8개 경찰서의 실증적 분석을 통해 집회시위에 경찰력 동원과 중요 5대 범죄와의 관계가 미미함을 제시하고 있다.

김택수·이성용의 “외국의 집회시위 관리시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구”⁶⁾는 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”⁷⁾에서는 시위진압의 적법성과 적정성 등을 다루고 있다. 서정범의 “집회 및 시위에 관한 법률의 개정방향에 관한 연구”⁸⁾에서는 집회에 대한 효율적인 규제의 관점에서 개정 필요성을 제시하고 있다.

치안정책연구소의 “공정한 사회를 위한 경찰의 역할”⁹⁾에서는 공정성 확보를 위한 경찰활동을 다루고 있다. 함재봉의 “광우병 피담의 정보적 특성분석과 대비책에 관한 연구”¹⁰⁾는 meme 이론을 통해 광우병피담이

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

5) 이성무, 집회시위와 범죄발생의 관계 분석, 치안정책연구소, 2008.

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

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

8) 서정범, 집회 및 시위에 관한 법률의 개정방향에 관한 연구, 치안정책연구소, 2009.

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

일으킨 촛불시위를 분석하며, 개인의 시위 참여비용의 현실화와 군중집합에 대한 대책을 제시하고 있다. 장영수의 “집회·시위관리 개선에 관한 연구”¹¹⁾에서는 집회시위관리의 효율성 확보를 위한 제도 개선방안을 다루고 있다.

경찰대학의 “G20 집회시위 관리정책 평가 심포지움”¹²⁾에서는 G20 정상회의 당시 경찰의 집회시위 관리정책을 외국학자의 시각을 통해 분석하고 있으며, 또한 정책적 개선점을 제시하고 있다.

선행연구의 주제가 이전에는 집시법 개정, 경찰활동의 법적 문제를 주로 다루었다면, 최근 연구 동향은 집회시위 소음, 복면시위금지과 처벌, 촬영의 행정법적 근거, 물리력 사용, 시위진압의 적법성과 적정성, 범죄 발생과의 관계, 공정성 확보 등 선진 집회시위문화 정착을 위한 방안과 공정한 사회에서의 경찰의 역할, 그리고 집회시위의 효율적인 규제와 관리정책 등에 집중하여 연구되고 있다. 이는 선진 집회시위문화 정착을 위한 발전적인 방향으로 나아가고 있음을 보여주고 있다. 그러나 집회시위와 관련한 경찰의 관리에 주로 치중되어 있고, 집회시위단체나 시민들의 역할에 대해서는 소홀한 편이다.

따라서 본 연구는 선행연구들과의 차별성으로 집회시위의 구체적인 합법촉진활동을 경찰뿐만 아니라 집회시위단체, 그리고 국민의 세 주체간의 동등한 입장에서 모색하고, 세 주체간의 의사소통의 확대를 통한 사회적 공감대를 형성할 수 있는 관점에서 활용방안을 제시하였다. 연구내용과 연구범위로는 경찰의 합법촉진을 중심으로 한 집회시위관리의 패러다임 전환을 바탕으로, 집회시위단체의 합법촉진 활동방안, 그리고 국민의 입장에서 합법촉진활동방안 등의 범위를 설정하고, 이를 다시 세분화

10) 함재봉, “광우병 피담의 정보적 특성분석과 대비책에 관한 연구”, 2010-연구보고서 I, 치안정책연구소, 2010.

11) 장영수, “집회·시위관리 개선에 관한 연구”, 2010-연구보고서IV, 치안정책연구소, 2010.

12) 경찰대학, “G20 집회시위 관리정책 평가 심포지움”, 경찰대학, 2011. 2. 21.

하여 논술하였다.

연구방법으로는 주로 문헌조사 연구방법을 통해 집회시위 관련 도서와 연구논문 등의 자료를 비교 분석하여 집회시위의 합법촉진활동을 위한 방안을 제시하였다.

II. 집회시위관리의 패러다임 전환

1. 법질서 확립

정부에 대한 국민의 기대와 관심은 법질서 확립과 안정된 사회질서, 그리고 지속적인 경제성장이다. 정부는 법치의 확립과 헌법 준중을 제시하였고, 집회시위관리의 기본 방향으로 법과 원칙에 따른 대처 등 실용적 변화와 개선을 추구하여 왔다. 경찰은 정부의 법질서 확립이라는 시대적 사명을 완수하기 위해 실천할 수 있는 액션 플랜¹³⁾에 따라 현장대응역량을 강화하는 종합적 사고로의 전환을 가져왔다. 그동안 집회시위에 대한 경찰의 대응은 억제에서 자율·보호의 개념으로 바뀌는 등 시대 흐름과 변화에 따라 유기적으로 변화되어 왔다.

경찰은 정부 방침에 따라 불법폭력시위를 막기 위해 경찰이 폴리스라인을 설치하고 이를 넘어서는 시위대는 전원 연행하는 방식을 취하였다. 경찰은 집회시위에 대해 법과 원칙에 따라 엄정 대처하고, 불법행위자는

13) 2011년 치안정책 액션플랜으로, “평화적 집회·시위문화 정착”, “치안정보 제공 등 소통과 홍보를 통한 공감치안” 등을 제시하고 있다; 경찰청, 2011년 주요 업무계획, 경찰청, 2011. 40-42면, 80-81면.

현장검거를 원칙(부득이 할 경우 사후 사법조치)으로 한 범집행을 확고하게 하였다.

그리고 경찰이나 지방자치단체 등 공공기관이 시위대를 상대로 형사처벌 외에 손해배상 소송을 제기해 민사적 책임을 제기하였다. 시위 주최측이나 참가자를 상대로 형사처벌과 별도로 민사소송을 통해 손해배상 책임을 물으려는 공공기관들의 움직임이 점차 늘어났다.¹⁴⁾

시위대에 대한 손해배상 청구는 실제 배상보다는 시위가 과격해지거나 불법으로 흐르는 것을 억제하기 위한 법적 수단으로도 작용하고 있다. 손해배상 청구소송도 형사소송과 마찬가지로 시위 자체의 위법성에 대한 판단이 판결을 가르는 가장 중요한 잣대가 되었다. 불법시위자는 강한 민사나 형사 처분을 받아야 하며, 불법행위가 초래하는 사회적 비용에 비례하는 벌금을 물도록 해야 한다.¹⁵⁾

2. 합법적 · 평화적 집회시위로의 적극적 유도

집회 주최자 절반 이상이 평화적 집회시위가 이루어진다고 보는 반면, 일반시민과 경찰관은 10%대만이 동의¹⁶⁾하고 있는 점에서 폭력시위는 경찰의 통제 하에서 감소할 수 있음을 보여주고 있다.

선진 준법 시위문화 정착을 위한 미디어리서치 여론조사¹⁷⁾ 결과에서 ‘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 인식하

14) 연합뉴스, 2009. 6. 26.

15) 함재봉, 앞의 글, 53면.

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

17) 미디어리서치가 2009년 12월에 한 여론조사 결과이다.

고 있다.

지금까지 불법 폭력시위가 근절되지 않는 이유에 대해, 정치적 고려나 온정주의로 인해 법 집행과 법원 판결의 관대함, 자극적인 시위방식이 사회와 언론의 관심을 끄는 사회구조, 정부의 무관용원칙과 법집행에 대한 인식 전환 미흡 등을 지적하고 있다.¹⁸⁾

이제는 어떤 경우의 집회시위라 할지라도 합법적·평화적 시위가 되어야 한다. 경찰은 기본적으로 집회시위 주최측의 자율관리를 유도하고, 현장에서의 경찰 개입을 최소화하여 합법적·평화적 시위를 적극적으로 보장하여야 한다.

경찰청은 2009년에 평화시위구역을 지정하여 서울의 여의도 문화마당을 비롯해 부산 사직실내체육관 앞 광장, 대구 2.28기념중앙공원, 인천 중앙공원, 울산 울산역 광장, 광주 광주공원 아랫광장, 대전 서대전시민공원 등 7곳을 시범 운영한 바 있다. 경찰은 평화시위구역에서 준법 집회를 열면 플래카드 거치기를 주고 시위 내용을 홍보해주는 등 혜택을 제공하였다.

그러나 상반기 시범 운영 실태분석 결과, 집회 유치 건수가 저조하고 인근 주민들의 반발이 심해 제도를 폐지하였다.¹⁹⁾ 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

18) 전국경제인연합회, “이제는 바뀌어야 할 노조 시위문화”, 전국경제인연합회, 2010. 11, 4-6면.

19) 연합뉴스, 2009. 10. 05.

적 집회 시위 홍보 동영상 배포 등을 통한 노력을 지속하고 있다.

정부는 집회시위 전과정에 걸쳐 설득·경고·행정지도·방침고지(천명)·홍보 등을 통해 준법으로 진행되도록 합법촉진활동을 적극 전개하고 있다. 또한 기계적·행정편의적 금지 통고의 남발을 개선하고, 집시법 해당 규정을 보다 엄격하게 해석·적용하는 등 주최측에 적극 협조하여, 합법적 집회로 개최토록 조정·협상하고 있다.

3. 공정한 사회를 위한 경찰의 역할

정부가 주장하고 있는 공정한 사회를 구현하기 위해서는 사회 각 영역에서 공정성 확보가 중요하다. 국민들의 의식은 이제는 공정성이 보장되지 않고 이러한 물이 무너졌을 때, 이에 대해 분노한다. 최근 MBC의 “나는 가수다” 프로그램에서 보여준 바와 같이, 탈락자에 대한 편파 적용사례는 국민들의 분노를 자아냈으며, 공정성에 대한 국민의 의식수준이 어떠한 지를 명백하게 보여주었다.

국민이 원하는 공정한 사회가 어떤 형태인지, 국민 정서에 깊게 자리 잡고 있는 동인이 무엇인지 새롭게 조명해보아야 한다. 공정한 사회에 대한 국민의 정서는 공정한 사회를 향한 시대적 사명감도 있지만 한 차원 더 나아가 기대와 희망을 가지기를 원한다. 국민은 이 사회의 평범한 사람들과 사회적 약자들이 공정한 과정을 거쳐 성공으로 발돋움할 수 있는 사회, 희망을 꿈꿀 수 있는 사회를 기대하고 있다.

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.

국민은 법치주의와 법질서 확립을 통해 공정한 사회를 위한 경찰의 역

할은 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.

한편으로, “글로벌 스탠더드에 비취볼 때 대한민국 경찰이 집회시위 관리할 때 법령을 적용해가는 수준은 어느나라보다도 인권친화적이다.”²⁰⁾라고 주장하지만, 국민은 때로는 집회시위시 경찰에 대한 일방적 피해의식에 사로잡혀 있다. 국민의 오해와 피해의식이 공정한 사회를 위한 경찰 활동에 부정적인 요소로 작용하므로, 오해를 불식하고 경찰의 이미지를 개선할 수 있는 경찰의 노력과 함께 국민의 의식 전환이 필요하다. 경찰의 합법촉진 집회시위관리에 대한 사회적 공감과 또한 경찰의 이미지 개선을 위해서는 보다 더 많은 노력을 기울여야 한다.

Ⅲ. 경찰의 집회시위 합법촉진 추진방향

1. 경찰의 적극적 합법촉진 추진

경찰은 2009년 3월 ‘집회시위 관리지침’을 마련하여 불법행위에 대한 대응 기초를 방어적 질서유지에서 적극적인 법집행으로 전환하고, ‘합법보장, 불법필벌’의 원칙을 재차 강조하였다.²¹⁾

20) <http://www.ohmynews.com>, 2011. 5. 17 검색.

21) 경찰청, 2010 경찰백서, 경찰청, 2010, 25면.

소극적 합법 보장은 집회시위가 합법일 경우에 한하여 소극적인 보장을 하는 것이다. 불법 폭력시위로 변질될 가능성을 고려하여, 경찰은 모든 집회에 획일적인 현장 관리를 하여왔다. 경찰은 기동 부대를 근거리 배치시켜, 현장에서 경중 유무나 피해규모를 불문하고 불법행위에 대해서는 현장검거 위주로 대응해왔다.

경찰은 초반부터 경찰의 시위 진압 장비를 전면 배치하고, 폭력시위 전력 등에 따른 획일적이고 기계적인 금지 통고를 하였다. 이처럼 소극적 합법보장은 불법필벌을 전제로 한 합법보장이었다.

이후 경찰청은 2010년 집회시위관리 패러다임을 ‘소극적 합법보장’에서 이제는 ‘적극적 합법촉진’으로 전환기로 하였다. 집회시위 자유의 적극적 보장을 위한 합법촉진에 주력하기로 한 것이다. 평화적인 집회시위 시에는 경찰기동대도 배치하지 않기로 하였다.

경찰이 이와 같이 합법촉진 위주로 집회시위관리 패러다임을 전환한 배경으로 '09년 하반기(평택 쌍용차 사태 이후)부터 과격 폭력시위가 현저하게 줄어드는 등 전반적으로 평화적 집회시위 문화가 자리 잡아가고 있다는 평가를 반영한 것이다. 전년 대비 불법폭력시위건수는 2009년 49.4% 감소, 2010년 10월에는 36.4% 감소하였다. 폭력시위건수는 2007년 64건, 2008년 89건, 2009년 45건, 2010년 28건으로 점차 감소하여 왔다.

선진 법질서 확립과 평화적 시위문화 정착을 목표로 합법촉진 불법필벌 원칙을 일관되게 유지한 결과는 서울 G20 정상회의가 불법폭력시위 없이 성공적으로 개최하는데 크게 기여했다고 경찰청은 평가했다.²²⁾ G20 정상회의시 경찰의 집회시위관리 패러다임을 정리하면, 합법촉진, 엄정한 물리력 행사, 불법 필벌이었다.²³⁾

22) <http://www.newscj.com>, 2011. 6. 8 검색.

23) 유동배, “G20 서울 정상회의를 중심으로 살펴본 한국경찰의 집회시위 관리 패러다임”,

앞으로 경찰은 모든 집회를 평화적인 방향으로 적극 유도하는 「합법촉진」 활동을 강화하겠다는 것이다

<표 1>과 같이 경찰의 집회시위관리의 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.²⁴⁾ 이 원칙은 집회시위에서 참여 시위대가 경미한 정도의 위반행위를 하였더라도 즉각적인 경찰권 개입을 유보시키는 완충적인 역할을 담당한다.

<표 1> 적극적 합법보장

G20 집회시위 관리정책 평가 심포지움, 경찰대학, 2011, 39면.

24) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 105면.

구 분	합법촉진·불법필벌
기본방침	<ul style="list-style-type: none"> • 합법촉진(합법보장 포함 개념) <ul style="list-style-type: none"> - 불법상태를 합법상태로 환원시키는 적극적 보장 • 합법촉진 강조 <ul style="list-style-type: none"> - 경찰의 합법 촉진(조성) 과정을 중시
경력운용	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • 불법행위에 비례하여 한 단계 높은 물리력 사용 • 상황별 물리력 사용기준을 마련, 차별적 장비 사용
금지통고	<ul style="list-style-type: none"> • 집회자유 보장을 위해 집시법을 엄격하게 해석, 금지통고 지양

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

경찰은 집회 주최측과 직접 만나 조정·협상 또는 행정지도, 준법집회 협정(MOU)를 체결하는 등 평화적이고 합법적인 집회가 개최될 수 있도록 합법촉진 활동을 강화하고 있다. 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 집회시위가 되도록 유도할 방침이다.

새로운 패러다임의 적극적 합법 촉진의 집회시위 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·불법필벌로 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 집회시위 자문위원회의 활성화를 비롯하여, 집회시위 신고 단계부터 촉진활동을 강화하고 있다. 법을 준수하며 평온하게 진행하는 평화집회에는 주최측의 전적인 책임 아래 자율적으로 개최되도록 유도하되, 필요시 교통요원·정보관을 배치하여 최대한 지원하고 보호하게 된다.

합법촉진에도 불구하고 불법행위를 지속하는 경우에는 경력 배치 및 해산절차를 진행하고, 불법행위자 현장검거 등 사법조치를 취하게 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. 불법사항에 대해서는 교통경찰 등이 지속적으로 소통·설득·경고·협상하는 한편, 채증 자료를 바탕으로 사후 사법처리한다.

집회시위현장에 있어서 경찰은 집회 개최 전단계, 집회개최단계, 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 해산절차를 진행하고 있다. 폭력시위 진압과정에서 시위대와 불필요한 마찰

을 피하기 위해 장비 활용 전술을 사용하고 있다.

집회 후에는 대응방법을 분석·평가하여 미진한 부분을 개선하여 향후 집회시위관리에 적용한다.

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.²⁵⁾

불법집회시위에 대한 경찰의 대응은 해당 집회의 장소, 성격, 규모의 크기, 불법 행위에 따라 다르다. 이 외에도 노사문제, 정치문제, 집단의 이익을 주장하는 문제 등 집회의 성격을 고려하여 대응이 달라지고, 불법집회 행위별로도 대응방법이 달라져야 한다.

이외에도 통신기술의 발전에 따른 플래시 몹(flash mob)²⁶⁾과 같은 새로운 집회시위 유형에 대한 관리기법도 대비되어야 한다.²⁷⁾ 플래시 몹은 분명 새로운 형태의 집회시위로 확산되고 있으며 앞으로 스마트폰의 확대 추세 등에 힘입어 이러한 형태의 집회시위는 더욱 확산될 것이다.

경찰청은 올해도 4대강 살리기, 대형국책사업, 한미 FTA비준, 비정규직 문제²⁸⁾ 등 사회적 갈등들이 표출될 것으로 예상하고 있다. 이에 합법

25) 위의 책, 106면.

26) 플래시 몹은 '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.

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

28) 현대자동차 울산공장 비정규직 노조가 정규직화를 촉구하는 불법집회시위과정에서 20여명의 부상자가 발생하였다; 연합뉴스, 2010. 11. 15.

촉진 불법필벌의 일관된 기조아래 각종 사회적 현안과 관련한 집회시위가 평화적, 합법적으로 개최되도록 선진 집회시위문화가 정착되도록 할 방침이다.²⁹⁾

최근 반값등록금 촛불집회에 대해 경찰은 집회장소가 도심권대로상이며, 청와대 분수대까지 행진을 요구한 데 대해 금지통고를 내렸고, 실제 야간 도심지 도로 점거 불법시위가 진행되었다.³⁰⁾ 반값등록금 촛불집회는 6.10 민주항쟁 24돌과 연계해 대규모 촛불문화제를 계획하여 제2의 촛불시위로의 확산을 우려하였고, 경찰은 주최측과 참가자들의 집결을 제지하기 위해 집회를 막는다는 방침을 세워놓고, 향후 경찰병력 36개 중대 2700여명을 동원해 집회현장 곳곳에 배치한다고 계획하였다.³¹⁾

이후 경찰은 보름간의 집회가 대부분 평화적으로 진행돼 청계광장 집회허가 여부를 전향적으로 검토하였다.³²⁾ 또한 민주노총등의 대규모집회에 대해서도 강경대응이 아닌 유연한 대응을 하며, 사전에 합법촉진활동을 강화하였다.³³⁾

이처럼 경찰은 소규모 시위의 경우 서울광장과 청계광장을 제한적으로나마 개방하는 방법을 모색해야 할 것이다. 실험적으로라도 소규모시위를 허용하여 경찰과 시위대 양쪽이 점차적으로 협력해 나가는 방법을 배워나가는 것이 장기적으로 한국사회의 고질적인 시위문제를 해결하는 첫 걸음이 될 것이다.³⁴⁾

이처럼 경찰이 계속적으로 합법촉진활동을 강화하며, 집회시위에 대해 유연성있게 대처함으로써 한발 더 앞선 집회시위문화를 만들어갈 수 있을 것이다. 집회시위 관리의 효율성 확보를 위한 전제조건으로, 집회시

29) <http://www.newscj.com>, 2011. 6. 8 검색.

30) <http://www.hani.co.kr>, 2011. 6. 8 검색.

31) 사회복지환경뉴스, 2011. 6. 7.

32) 동아일보, 2011. 6. 14.

33) <http://www.nocutnews.co.kr>, 2011. 6. 8 검색.

34) 함재봉, 앞의 글, 61면.

위의 관리에 관한 제도의 합리적 정비, 담당경찰관의 합리적이고 공정한 태도 견지, 집회시위관리의 객관적이고 공정성 확보, 집회시위문화 자체의 개선을 지적하고 있다.³⁵⁾

경찰의 합법촉진 추진은 다음과 같은 방향에서 계속 확고하게 추진되어야 한다.

첫째, 경찰은 변화된 집회시위관리 패러다임에 따라 합법 집회는 적극적으로 최대한 보장하고, 훈련과 교육을 통해 법집행 기준에 따른 적법 절차를 준수하고, 불법집회 역시 공권력을 통해 엄정 대응하여야 한다.

둘째, 경찰은 집회참가자 및 국민 모두가 쉽게 알 수 있는 집회시위 단계적 대응기준을 만들어 집회시위 개최 전에 이를 인지할 수 있도록 해야 한다. 이러한 기준은 국민들과 집회 참가자들에게 책임지는 행동을 할 수 있게 한다.

셋째, 앞으로 직업 경찰관에 의해 집회시위에 대한 전담 대응이 이루어질 경우를 대비해 효율적인 경력 운용과 함께 보다 철저한 대응체계를 갖추어야만 한다. 직업 경찰관이 집회시위 최일선에 배치되는 미국, 일본 등 선진국의 경우와 달리, 우리나라는 20대 초반의 전의경이 경찰관의 지휘아래 시위진압에 투입되고 있다. 직업 경찰관에 비해 물리적 충돌과 폭력의 상승작용이 이어지는 주요한 요인의 하나가 되고 있다.³⁶⁾

넷째, 경찰은 선진적인 치안기법 및 집회시위관리기법 도입 등 전문성을 강화하는 방안도 동시에 추진되어야 한다.

다섯째, 합법촉진을 위한 가장 중요한 통로는 집회시위단체와 국민 등과의 의사소통을 확대하는 것이다.

35) 장영수, 앞의 글, 233면.

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

2. 집회시위의 선진관리기법 운용

1) 다양한 집회시위관리기법 운용

경찰의 합법촉진활동이 그 효과를 배가시키기 위해서는 무엇보다 유연한 집회시위 관리기법이 운용되어야 한다. 경찰이 활용할 수 있는 집회시위 관리기법으로 폴리스라인 설치, 경력과 장비 융합 전술 사용, 집회시위 관련 장비 개발, 차벽 설치, 평화시위구역 설정 등 다양한 관리기법을 개발하여야 한다.

일차적으로 폴리스라인을 통한 차단과 이격으로 합법 촉진활동을 전개하고 있다. 폴리스라인으로 불리는 질서유지선은 관할 경찰서장이나 지방경찰청장이 적법한 집회 및 시위를 보호하고 질서유지나 원활한 교통소통을 위하여 집회 및 시위의 장소나 행진 구간을 일정하게 구획하여 설정한 띠, 방책, 차선 등의 경계 표지를 의미한다.³⁷⁾ 폴리스라인은 질서유지를 위한 경찰의 조치이나, 집회참가자의 통제목적이 아니라 참가자의 행진의 보호 및 공공질서유지차원에서 운용되어야 한다는 점에서 경찰력행사의 한계가 이미 내포되어 있다.³⁸⁾

이러한 목적 내에서 집회 장소·규모 등 여건을 고려하여 가급적 모든 집회현장에 유·무인 폴리스라인을 설치하되, 시민에 대한 적극적 홍보로 실효성을 확보하여야 한다.

폴리스라인을 위반시 차선책으로 물리력 사용에 대한 정당성을 확보하여 대응하고 있다. 질서유지를 위해 시위참가자들의 통제가 요구되며, 이를 위해서 나무와 금속으로 된 장애물로 시위에 접근하는 경로를 통제

37) 집회 및 시위에 관한 법률 제2조 제5호.

38) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 122면.

하는 것 외에도 시위자와 공공을 분리시키는 것이 도움이 될 수 있다.³⁹⁾

다음으로 시위유형별에 따른 효과적 대응을 위해 경력과 장비를 융합한 전술을 사용하고 있다. 시위대와 경찰간 직접적·물리적 충돌을 최소화하기 위해서는 물포·분사기 등 이격장비 활용 전술 개발 및 훈련 강화가 필요하다. 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 중심이 된 현장 대응으로 전환하였다.⁴⁰⁾ 서울지방경찰청은 올해 조명방송차량 7대, 이격용분사기와 충약차량, 캡사이신희석액 구입, 현재 보유한 차벽트럭 14대 외에 5대 추가 구입, 비디오카메라와 디지털 카메라 140대를 추가 구입하는 예산이 책정되었다.⁴¹⁾

<표 2> '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

또한 장비를 최대한 활용한 종합전술개발 및 훈련을 강화하여야 한다.

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

40) 경찰청, 2010 경찰백서, 26면

41) 연합뉴스, 2011. 3. 16

불법시위에 대한 사후조치로 첨단 채증장비를 잘 활용하여야 한다. 경찰은 Taser Gun이나 물포에 최루액을 혼합하여 근거리에서 경찰관과 차벽을 공격, 방화하려는 시위대에 대한 사용도 검토한 바 있다. 이러한 신종 장비들은 명확한 운용지침에 따라 적절하게 운용되어야 한다.

다음으로 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.⁴²⁾ 최근 설치된 컨테이너박스에 의한 차단벽도 시위대의 행로를 막고 분리시킬 수 있는 장애물로 활용되고 있다. 지난 G20 정상회의시 일어난 집회시위에 대해 차벽 설치를 통해 시위대의 행진을 차단하고, 분리한 것과 같은 방법을 적극 활용하여야 한다.

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 막으면서 최루액과 색소를 섞은 물포를 분사할 수 있게 장치하였다.

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

2) 원칙에 입각한 물리력 행사

집회 시위에 대한 경찰작용은 집시법 제1조와 같이 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.

42) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 125면.

향후 집회시위에 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.⁴³⁾

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 병행하고 있다.

초기 집회시 불필요한 방패 등 장비 사용을 자제하고, 우선 설득·경고 후 불응시 맨손 제지·검거 등 앞으로 집회시위현장에서 경찰의 절제되고 훈련된 적정한 물리력을 사용하여야 한다.⁴⁴⁾ 합리적인 물리력을 사용할 수 있도록 이에 대한 교육훈련과 전술 마련, 그리고 장비 도입을 모색하고 있다.

폭력적인 집회시위시 경찰의 물리력 사용에 대해 국민이 공감하고 지지할 수 있도록 합리적인 물리력 행사 기준 마련이 시급하다.⁴⁵⁾ 폭력적 불법집회는 무관용 원칙을 견지하여 엄정·단호하게 대응하고, 법령에서 허용된 모든 장비의 사용을 고려하되, 불법 정도에 따라 한 단계 높은 물리력을 행사하여 해산·검거하고 있다. 물론 자기감정 통제 능력을 상실하여 과도한 물리력을 행사하거나, 무리한 추격이나, 훈련 받지 않

43) 위의 책, 103면.

44) 프랑스는 강제해산시 동원될 수 있는 물리력에는 신체적인 힘, 경찰봉, 방패, 고무탄발사기, 최루탄, 물대포 등이며 예외적으로 총기의 사용이 허용되며 도시폭력에 대비한 방탄방패, 방탄헬멧, 고성능 고무탄발사기의 보급이 이뤄지고 있다; 김택수·이성용, 앞의 책, 117면.

45) 지난 광주 서부경찰서는 파출소에서 여자친구를 성추행한 피의자를 알려달라며 흉기난동을 부린 혐의로 25살 박모씨에 대해 구속영장을 신청하였다.(YTN, 2011. 6. 6), 이 사건을 계기로 일선 경찰관들에게 근무중 반드시 총기를 지니고 상황이 발생하면 적극 사용할 것을 지시했다.

은 동작 사용 등은 금지하여야 한다.

현장에서의 강력한 물리적 대응은 자칫 사태의 악화를 불러올 수 있기 때문에 다소 유연한 자세가 필요하다.⁴⁶⁾ 선진국의 현장 집회관리 방식은 점차 탄력적이고 관용적으로 바뀌고 있다. 우리의 합법촉진과 같이, 미국과 서유럽의 국가들은 지난 40여년간 사소한 범위반에 대해서는 유연하게 대처하면서 개선된 정보과학 및 의사소통능력을 통하여 경찰에 의한 물리적 행사를 자제하는 집회시위정책을 견지해왔다.⁴⁷⁾ 이러한 협의관리(negotiated management)정책을 운용하고 있다.

그러나 불법행위자에 대한 사후 사법처리는 엄정해야 할 것이다. 과도한 관용은 정부가 통제력을 상실했다는 인식을 심어 줄 수 있다.⁴⁸⁾ 이는 준법집회시위 문화정착과 법질서에 심각한 훼손을 가져오게 된다.⁴⁹⁾

급박한 시위현장에서도 절제되고 당당한 법집행을 통해 공정한 사회를 향한 경찰의 공정한 역할을 공정하게 수행하여야 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 한다. 비디오 녹화, 사진촬영, 녹음 등 채증을 통하여 경찰이 얻는 것은 모두 개인정보이어서 프라이버시침해 등의 문

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

47) Alex S. Vitale, “대한민국경찰의 G20 정상회의 집회시위관리정책에 관한 분석보고서”, G20 집회시위 관리정책 평가 심포지움, 경찰대학, 2011. 25면.

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

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

제를 야기함으로써 시위참여자와 적지 않은 마찰을 일으킬 수 있다.

불법집회 시도나 개최시, 경찰은 적극적인 합법촉진 활동으로 합법·평화 상태로 환원할 수 있도록 유도하거나, 환원되지 않을 경우에는 채증을 통한 사후 사법조치를 취하게 된다.

집시법에는 구체적인 채증방법을 비롯하여 자세한 지침을 규정하고 있다. 향후 집회시위의 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 및 대규모 집회시위 현장체험 등 교육을 강화하고 있다.⁵⁰⁾

불법시위에 대한 철저한 사후조치를 위한 첨단 채증장비도 갖추어야 한다. 첨단 채증장비로서 SNG시스템(채증장비를 탑재한 이동위성방송 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. 야간집회 증가에 대비하여, 야간·원거리 채증용 고성능 카메라(니콘 D3급 33대) 및 차량(10대) 등 채증장비를 확충하였다.⁵¹⁾

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

50) 전문기술 위탁교육(4회, 80명), 지방청 전수교육(16회, 900명) 및 현장체험 등 실무 교육 강화를 계획하고 있다; 경찰청, 2011 주요업무계획, 경찰청, 2011, 41면.

51) 위의 책.

3. 대국민 치안정보서비스 확대

경찰은 집회시위와 관련한 대국민 치안정보서비스를 확대하여야 한다. 국민에게 정확한 정보를 신속하게 전달하는 것이 매우 중요하다. 이전 광우병 촛불시위처럼 사회전체가 심각한 정보연쇄반응을 겪는 경우에는 신뢰가 가는 정확한 정보를 단시간 내에 빨리 전달하여 잘못된 정보의 확산을 차단하는 것이 중요하다.⁵²⁾ 따라서 광우병 괴담뿐만 아닌, 쓰레기 만두파동이나 우지파동 같은 사회적 정보연쇄반응이 일어날 경우 당국의 대책은 올바른 정보를 국민의 신뢰를 받는 전문가 집단의 도움을 받아 빨리 광범위하게 전달하는 것이라고 할 수 있다.⁵³⁾

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 확대함으로써 국민의 굳건한 신뢰를 얻을 수 있다.

특히 집회시위정보와 함께 교통정보를 제공함으로써 집회시위로 인한 국민의 불편을 최소화하여야 한다. 경찰은 대규모 집회시위로 인해 심각한 교통불편이 우려되는 도심집회에 대해서는 철저한 사전 대비 등 집회시위 현장조치를 강화하고, 이에 대한 집회시위정보를 즉각 국민에게 제공함으로써 국민의 불편을 줄여야 한다. 소음이나 혼란이 발생할 것으로 예상될 경우 경찰이 직접 해당지역 주민을 방문하거나 전화를 통해 집회시위정보를 알려주는 방안도 검토하고 있다.⁵⁴⁾

대국민 치안정보서비스 차원에서 이제는 언론에 대한 소극적인 자세에서 적극적인 자세로 전환하여야 한다. 모든 집회시위현장에서 경찰관은

52) 함재봉, 앞의 글, 53-54면.

53) 위의 글, 54면.

54) 연합뉴스, 2011. 6. 14.

홍보의 중요성을 인식하고, 취재기자의 취재활동을 적극 보호하여야 한다. 취재기자는 경찰과 국민을 연결시켜 주는 역할을 수행하고 있으며, 또한 여러 경로를 통해 경찰활동을 감시하고 있기도 하다.

그동안 언론은 시위대와 경찰의 폭력적 충돌을 무비판적이거나 양비론적인 측면에서 접근하는 경우가 많았다. 집회시위의 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 인터넷매체들도 많다.

경찰은 현장홍보팀을 운용하고, 취재기자의 취재 편의제공 등 적극적으로 현장 홍보를 강화하여야 한다. 무엇보다 중요한 것은 집회시위현장을 사실 그대로 신속하게 전파하는 것이다. 집회시위 장소에서의 현장 방송은 시위 군중의 불법 행동에 대해 이루어지고 있는 시간대와 그 현장 특성에 맞게 탄력적이고 지속적으로 이루어져야 한다.

경찰이 최근 제시한 합법촉진 방침과 물리력 사용기준 등에 대한 국민적 수용도를 높이기 위해서는 다각도의 여론조사와 공청회, 세미나, 언론 기고 등을 통한 전략적인 홍보가 필요하다. 대규모 집회시위나 폭력시위가 예상될 경우 해당 경찰서장은 기자실에 들러 간담회를 갖고 익일 개최될 집회시위에 대한 개요 및 예상되는 문제점과 대책을 미리 언론에 전달하여, 지역 주민에게 홍보토록 하여야 한다. 언론매체를 통한 홍보뿐만 아니라, 홍보 리플릿, 포스터, CD와 동영상, UCC 제작 등 집회시위정보 제공 및 연구자료 제공은 다각적인 차원에서 다양한 방법으로 이루어져야 한다.

경찰은 편협한 주장만을 되풀이하는 제한된 언론매체의 영향력을 줄이기 위해서는 사이버경찰청 뿐만 아니라, 경찰청뉴스 등 정책포털 온라인

홍보를 강화하고, KTV, 이브리핑 등 국정홍보매체를 적극 활용하여야 한다.

또한 뉴미디어 등 다양한 대중매체의 접근을 허용하도록 과감하게 개방해야 한다. 초고속정보시대에 걸맞게, 인터넷, 디지털 카메라, 스마트폰 등 다양한 매체들이 모든 집회시위현장과 상황을 실시간으로 방영하고 있다. 이미 세계 모든 곳에 초고속 인터넷망을 통해 집회시위현장이 실시간 그대로 전송되고 있다. 민간포털을 이용한 대국민 경찰 지식정보 제공을 통해 치안 만족도 제고가 필요하다⁵⁵⁾ 모바일 환경에서 사용할 수 있도록 ‘모바일 사이버경찰청’ 구축을 통해 ‘언제, 어디서나’ 온라인 치안서비스를 활용할 수 있도록 구현하고자 계획하고 있다. 앞으로 경찰은 다양한 방송매체의 현장 접근을 과감하게 개방하여 활용토록 하여야 한다.

현재 인터넷을 활용한 홍보로서 사이버경찰청의 평화적 집회시위포털⁵⁶⁾은 현재 그 기능과 역할은 다소 미약한 편이다. 최신 자료가 미비할 뿐만 아니라, 집회시위의 동영상 및 집회시위정보와 교통정보 등은 실시간으로 보도되어야 하는데, 최신 정보가 거의 부재한 실정이다. 이를 전달할 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. 또한 블로그, 스마트폰, 페이스북, 트위터 등 뉴미디어 활용을 통한 정보제공을 확대 추진하여야 한다.

55) 경찰청, 2010년 치안정책 액션플랜, 65면.

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

IV. 집회시위단체의 합법촉진 활동방안

1. 집회시위현장의 기초질서 확립

집회시위의 합법촉진을 위한 최선의 방안은 집회시위단체가 법대로 집회시위를 진행하는 것이다. 집회시위단체가 솔선수범하여 법질서를 확립하려는 인식과 의지가 매우 중요하다.

집회시위현장의 법질서를 확립하기 위해서는 먼저 집회시위현장의 기초질서 확립이 중요하다. 허가된 집회시위공간은 치안질서가 유지되어야 할 준법 공간이다. 집회시위 단체가 먼저 집회시위 현장에서 작은 기초질서부터 지키고 실천하는 풍토가 조성되어야 하며, 이를 통해 준법의식의 토대가 마련되어야 한다.

모든 집회시위 현장에서 폴리스라인을 적극 설치하여 운용되고 있다. 폴리스라인은 경찰의 방어적 차원의 질서유지선이 아니라, 시위에 참가한 국민의 권리를 보호하며, 사회공동체의 질서를 유지하는 사회의 생명선임을 인식해야 한다. 이러한 질서유지선이 무너졌다는 것은 보호받을 국민의 권리가 짓밟혔다는 것이며, 사회공동체에 심각한 위협이며 위기상황인 것이다.

또한 집회시위현장에서 고성구호 등 소음으로 인한 타인의 권리 침해 행위를 집회시위단체 스스로 엄격하게 절제하여야 한다. 주·야간 소음은 타인의 권한을 심각하게 침해하는 것이다. 학문·예술·종교 등 집회는 물론 순수한 행사도 소음 기준 위반시(특히 야간)에는 집시법·경범죄 등에 따라 엄격하게 법집행이 되어야 한다.

집회시위현장에서 비인격적 퍼포먼스 등을 통한 타인의 권리 침해행위도 집회시위단체 스스로 당연히 차단하여야 한다. 집회 및 행진 전·후를 불문하고, 관이나 상여, 인화물질 등 미신고 시위용품 반입을 차단하여야 한다.

나아가 집회시위단체가 솔선수범하여 쓰레기를 치우는 노력을 통해 녹색환경을 조성하여야 한다.

집회시위단체를 중심으로 경찰과 국민 모두 집회시위현장의 기초질서 확립을 위해 작은 일부터 실천해감으로써 합법촉진활동은 확대되어질 것이다.

2. 준법집회협정(MOU) 체결

MOU를 체결할 경우, 집회주체단체는 준법집회에 대한 심리적 부담을 지게 된다. 실제로 경찰이 집회를 주최하는 대표와 MOU를 체결하는 방식은 평화적인 집회를 유지하고자 하는 미국의 오클랜드 경찰국의 매뉴얼에 있는 연락관체제 유지제도와의 유사한 성격을 띠고 있으며, 이 방안은 불법폭력시위에 대한 비난여론이 가져올 심리적 부담을 주최측에게 주는 기능을 하고 있다.⁵⁷⁾

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 내기가 어렵다는 인식이 확산된 것으로 보인다.

초기 민주노총은 MOU 체도를 놓고 근거 없는 불법적인 조치라며 거부감을 나타냈으나, MOU 체결 후에는 준법적으로 집회를 개최하기 위

57) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 앞의 책, 115면.

해 최대한 노력하였고 언론에서는 성숙한 집회문화가 정착되어 가는 과정이라고 보도하였다.⁵⁸⁾ 집회시위현장에서 집회시위단체와 경찰측은 MOU를 체결함으로써 채증으로 인한 인권시비도 방지할 수 있다.

집회시위단체는 준법집회협정을 체결함으로써 집회시위 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 보호되어진다. 경찰은 집회단체와 항상 대화채널을 구축하여 준법집회가 이루어질 수 있도록 유도해야 한다. 집회시위단체가 스스로 체결한 MOU를 통해 경찰과 집회시위단체간에 서로를 믿는 신뢰관계를 유지하며, 확산시켜야 한다.

3. 최소비용의 집회시위 대안 모색

대규모 집회시위는 때로는 과격한 폭력집회시위로 전환되거나, 집단이 기주의적 목표 달성을 위해 무기한 장기 시위로 돌입할 때도 있다. 장기화된 대규모 집회시위로 인한 사회적 손실 비용은 막대하다.

2008년 한·미 쇠고기협상과 관련한 FTA반대 촛불시위로 인해 3조 7,513억원의 사회적 비용이 발생한 것으로 한국경제연구원(2008. 9)은 추정하였다.⁵⁹⁾ 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.⁶⁰⁾ 또한 총 1,649명(구속 43명, 불구속 1,440명, 즉심 56명 등)이 사법처리되었고, 피해액은 5억 1,700만원('08. 8)으로 집계되었다.⁶¹⁾

그동안 폭력시위로 인해 부상한 경찰관은 2000년 311명, 2001년

58) 경찰청, 2010 경찰백서, 22면.

59) 경찰청, 2009 경찰백서, 13면.

60) 위의 책, 27면.

61) 위의 책.

304명, 2002년 287명, 2003년 749명, 2004년 621명, 2005년 893명, 2006년 817명, 2007년 202명, 2008년 501명, 2009년 510명 등 인적 피해가 상당히 큼을 보여주고 있다.

이러한 사회적비용을 최소화하는 방안은 집회시위단체 스스로 법 테두리 안에서 집회시위를 하는 것이다. 올해 140일간 이어진 전주버스파업이 노사문제에서 경찰의 개입으로 확대되지 않고 마무리된 점에 대해, “버스파업의 대응과정이 선진인류경찰에 보여야 할 양식이다”⁶²⁾라고 평가했다.

경찰은 시위참가자의 안전과 교통소통 확보에 주력하며, 또한 집회시위의 목적 달성이 가능하도록 면담주선, 편의시설 제공 등 상응한 인센티브를 제공하여야 한다.

집회시위로 인한 사회적 비용을 줄이기 위해서는 집회시위단체의 주장을 명확하고 평화적으로 표현할 수 있는 기회를 보장하여 불법이 최소화되도록 유도하는 것이 실질적인 집회시위관리의 좋은 방안일 것이다.

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

“집회시위를 왜 하는가”라는 질문에 집회시위자들이나 집회시위단체는 많은 사람들에게 자기 주장을 전달하고자 하거나, 자신들의 주장에 대한 동의를 얻기 위해서, 아니면 집회시위 방법 외에는 해결방법이 없기 때문 등 여러가지 합리적인 이유가 분명 있을 것이다. 현재 도심에서 일어나는 소규모 시위의 대부분은 분명한 정치적 내용이 있는 시위들이며, 이번 반값등록금 촛불시위처럼 비정치적인 내용이라 할지라도 정치적 쟁

62) <http://www.newsis.com>, 2011. 4. 29 게재.

점화되기를 바란다. 이들 시위대가 바라는 것은 주위의 군중을 끌어모으는 것보다는 언론의 관심을 받는 이벤트를 벌이는 것이다.⁶³⁾

집회시위단체는 소통의 시대에 한 주체로서 집회시위를 통한 의사전달 이외에 여러 다양한 통로를 통해 적극적으로 의사 표현을 할 기회를 만들고 실천하며, 적극적으로 대화에 임해야 할 것이다.

집회시위를 통해 알리고자 하는 주장을 이제는 집회시위현장보다는 각종 대중매체를 통해 활용하여 알리는 것이 훨씬 효과적이다. 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.

한 해 몇조원씩의 막대한 사회적 손실비용을 감당하고서라도 대규모 집회시위를 통해서 얻어야만 되는 집회시위는 거의 없을 것이다. 이전 시대의 민주화투쟁을 위한 대규모 집회시위와 같은 그러한 거국적 명분은 이미 사라졌다. 심지어 집회시위자나 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 집회시위가 행여 집단이기주의적 발상에서 전개되는 것이라면 집회시위자 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 한다.

63) 함재봉, 앞의 글, 59면.

V.국민의 합법촉진 활동방안

1. 집회시위 자문위원회의 활성화

다양한 의견을 수렴하고 폭력시위 방지를 위한 공감대를 확산시키기 위한 방안으로 국민들이 직접 참여하는 시민참관단 및 다양한 대화 채널 추진으로 평화적 집회시위 분위기를 조성하고 있다. 시위문화 개선을 위해 ‘집회시위 자문위원회’를 적극 활용하고 있다. 전국 207개 경찰관서에 1,494명의 법률전문가, 시민단체 인사 등으로 구성된 위원회는 집회시위의 금지 또는 제한통고, 이의신청에 관한 재결, 집회시위 업무의 처리에 필요한 사항 등에 관해 총 816회에 걸쳐 자문을 실시하였다.⁶⁴⁾

자문위원회는 대화채널을 구축하여 경찰과 집회시위주최측이 상호 소통과 조정을 통해 집회시위가 평화적으로 개최될 수 있도록 유도하는 등 사회 갈등을 해소하는데 일익을 담당하고 있다. 자문위원회가 국민의 다양한 목소리를 낼 수 있도록 폭 넓은 인적 구성이 필요하며, 실제적인 도움이 되도록 적극적으로 중재 역할을 감당하여야 한다.

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

64) 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 질서유지인에 대한 규정을 두고 있다(제9조, 제18조) 즉 집회의 진행과 질서를 유지해야하는 주관자는 옥내 및 옥외 공개집회에서 적정수의 질서유지인을 두어서 자신의 권리수행을 보조하게 한다. 옥내집회에서 질서유지인을 둘 의무는 없지만 담당관청은 옥외 집회의 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 질서유지인제도가 미국의 법률적 읍저버제도는 시위대와 경찰간의 완충역할을 하는 데에 그 근본적인 목적이 있다.

국민통합 차원에서 국민은 경찰과 집회시위 참가자 사이의 중재자 역

할을 감당하여야 한다. 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.

2. 의사소통 확대

서로간의 이익이 대립되고, 사회갈등이 확산되는 가운데 가장 좋은 해결은 서로 대화하며 해결책을 찾아나서는 것이다. 갈등해소의 중재자로서 국민은 역시 경찰과 집회시위단체와의 원활한 의사소통을 하여야 한다. 경찰과 집회시위단체 역시 국민의 일원이며, 의사소통을 통해 국민, 경찰, 집회시위단체가 각 주체로서 문제를 해결하는데 서로 협력하여야 한다. 경찰 역시 가장 중요한 의사소통의 대상은 바로 국민이다. 소설가 이외수씨가 경찰관을 대상으로 한 특강에서 경찰이 제대로 된 개혁을 이루려면 국민과 감성으로 소통해야 한다고 주문했다.⁶⁵⁾

국민 스스로 주체가 되어 경찰과 집회시위단체간의 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.

경찰과 시위대간의 의사소통이 이루어지지 않는다면, 서로의 입장만을 주장하며 대치하게 되고, 결국에는 충돌하게 된다. 집회시위단체와 사전협상 없는 경찰의 대비는 대단히 경직되고, 규제화될 수밖에 없다. 이러

65) 연합뉴스, 2011. 6. 14.

한 경찰과 집회시위단체간의 긴장과 충돌을 바라보는 일반국민의 입장은 답답할 수밖에 없다.

국민은 집회시위시 경찰이 국민의 기본권으로서 집회의 자유를 인식하고, 경찰력을 사용하는지 감시하며, 시위자에게도 경찰이 국민의 기본권을 보호하는 보호자임을 인식토록 중재자 역할을 감당하여야 한다. 서로간의 의사소통을 통해 집회시위 진행과정에 대해 협의하고 확인하여, 예상치 못한 돌발사태로의 변화를 미연에 방지하여야 한다. 서로간의 의사소통이 갈등의 원인을 제거하며, 해결책을 찾게 만든다. 국민의 가장 좋은 합법촉진 활용방안은 인터넷이나 SNS(Social Networking Service)를 통해 적극적인 의견을 표명하며, 여론을 주도해가는 것이다.

3. 사회적 공감대 형성

공감은 타인의 주장이나 고통에 대해 관심을 기울이고, 그에 적절하게 반응하는 것으로, 도덕적 행위를 촉발하는 주요한 동기로서 작용한다. 사회적 공감은 일종의 감정적 역할 채택으로, 다른 사람의 감정적인 경험을 이해하는 것을 넘어서서, 다른 사람의 감정적 경험을 대리적으로 공유하게 되는 것이다.

지금까지는 사회적 약자라고 생각했던 집회시위자나 단체의 곤경과 고통에 대한 정서적 경험을 공유하여, 집회시위자나 단체의 고통을 일반국민도 자신의 것으로 받아들여려는 경향이 있으며, 국민은 집회시위시 경찰에 대한 일방적 피해의식에 사로잡혀 때로는 정서적 동조자가 되었다. 공감적 동정은 집회시위를 돕도록 동기화시킨다. 이러한 공감은 지난 촛불시위 때처럼 집회시위에 대한 정서적 동조 및 확고한 지지를 표출하였고, 참여 확산을 가져온 결과를 낳았다.

이전 시기에 경찰의 집회시위 관리방식은 국민의 공감이나 지지 대신

부정적 이미지를 낳게 된 요소로서, 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.

이전의 불법폭력집회시위를 반복적으로 경험한 국민은 점차 집회시위 단체들만의 이익 확대를 위한 집회와 시위로부터 정서적인 분리현상을 경험하게 되었다. 불법폭력시위로 인한 국민의 정서적 불만은 이제는 평화적인 집회시위를 기대하는 도덕적 동기와 정서적 동조를 확산시켰고, 이러한 국민들의 새로운 사회적 공감대가 선진 집회시위문화에 대한 적극적인 욕구와 기대를 가져왔다.

이제는 경찰의 집회시위 관리 패러다임이 바뀌고 있는 상황에서 국민이 집회시위관리에 대한 사회적 공감대 형성에 앞장서야 한다. 최근 합법축진을 목표로 한 경찰의 집회시위관리의 패러다임 전환에 국민은 깊은 관심을 가지고 지켜보고 있다. 경찰과 집회시위단체가 잘못할 때는 과감하게 비판하며, 이를 정상적인 상태로 돌릴 수 있는 힘이 바로 국민에게 있기 때문이다. 국민은 경찰력 배치 유무, 복장, 동원된 경력, 휴대장비 등을 보고, 집회의 성격·위험 유무 등을 판단할 수 있는 수준이다. 따라서 경찰은 국민의 이해와 공감대를 높이는 방향에서 집회시위의 합법을 촉진하고, 유연하면서도 엄정하게, 단호하면서도 탄력적인 집회관리를 수행해야 한다.

VI. 결론

경찰의 합법촉진 집회시위관리로의 전환은 공정한 법 집행자로서의 역할 뿐만 아니라, 국민의 생명과 재산을 안전하게 지키며, 인권을 중시하는 보호자로서 경찰에 대한 새로운 이미지를 부각시키고 있다.

집회시위의 합법촉진을 위해 경찰은 국민들의 의사가 집회시위로 표출될 경우에는 대화채널을 구축하여 경찰과 집회시위 주최측이 상호 의사소통과 조정을 통해 집회시위가 평화적으로 개최될 수 있도록 유도하는 등 사회 갈등 해소를 위해 적극적으로 노력하고 있다. 경찰은 집회시위 전과정에 걸쳐 설득과 준법유도, 현장방송을 통한 합법촉진활동을 전개하는 등, 집회시위측과 대화와 협력으로 상호 신뢰관계를 형성코자 하고 있다.

지난번 삼색좌회전 신호등 교체사건은 학술적으로 충분히 검토되고 여러 가지 타당성과 합리성에도 불구하고 홍보 부족과 국민의 반대 여론으로 실현되지 못하였다. 경찰의 이번 집회시위의 합법촉진 추진도 이러한 우려를 범하지 않기 위해서는 충분한 홍보와 함께 국민과의 사회적 공감대 형성 및 신뢰 확보를 위한 부단한 노력을 기울여야 한다.

초고속정보시대에 언론 및 인터넷, 디지털 카메라, 스마트폰 등 뉴미디어의 다양한 매체를 통해 모든 집회시위 현장이 그대로 실시간 전송되고 있는 상황에서, 집회시위단체도 이제는 집회시위의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 방법과 수단, 그리고 새로운 대안을 모색하여야 한다. 집회시위에 대한 일차적 책임은 집회시위단체 및 참가자에게 있다. 불법집회시위를 통해 폭력적인 힘을 과시하며 목적을 달성하고자 하

는 맹목적인 집단이기주의적 속성은 버려야 한다. 집회시위단체나 참가자들도 이벤트성의 집회시위보다는 인터넷 등 뉴미디어를 통해, 아니면 다양한 방송매체나 국회 등 토론장에서 합리적인 절차과정과 토론을 통해 문제를 해결하려고 하는 진일보한 자세로 발전해나가야 할 것이다.

집회시위의 합법촉진을 위한 시너지 효과를 얻기 위해서는 사회 각 분야에서 국민 스스로 모든 문제를 법적 질서 내에서 해결하려고 노력하여야 한다. 국민 또한 화합과 소통의 시대에 걸맞게 경찰과 집회시위단체 간에 원활한 의사소통을 하는 주체로서 그 중재로서의 역할을 다하여야 한다. 서로간의 의사소통을 통해 사회적 공감대의 폭을 확장시켜야 한다. 또한 사회 지도층이나 여야도 당리당락을 떠나 국가 중대사에 대한 신중한 자세를 견지하여야 할 것이다. 반값 등록금을 위한 집회시위와 같이 정치권의 과열된 동조 현상은 집회시위의 합법촉진을 막고, 오히려 불법시위로 변질된 가능성을 열어주는 것이며, 이는 국가 미래를 짊어지고 갈 청년들을 오히려 법질서를 파괴하는 범법자로 만드는 것이다.

집회시위의 합법촉진은 국민, 경찰, 집회시위단체 모두가 하나되어 이를 적극적으로 수용하고 지켜나갔을 때 그 효과가 극대화될 것이다. 집회시위의 합법촉진에 대한 사회적 공감대는 경찰과 국민, 그리고 집회시위단체 등 서로 충분한 의사소통과 사회적 공감대가 형성되었을 때 비로소 실현 가능하다. 물론 정부도 집단시위의 사회적·정치적·경제적 원인을 근본적으로 해결하기 위한 정책 개발과 함께 소통과 화합을 위한 실천적 노력을 적극적으로 기울여야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

1. 단행본

- 경찰청, 경찰서 경비과장 매뉴얼, 경찰청, 2005.
- 경찰청, 집회·시위현장 인권보호 매뉴얼, 경찰청, 2005.
- 경찰청, 2010 경찰백서, 경찰청, 2010.
- 경찰청, 2009 경찰백서, 경찰청, 2009.
- 경찰청, 2011년 주요 업무계획, 경찰청, 2011.
- 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.
- 서정범, 집회 및 시위에 관한 법률의 개정방향에 관한 연구, 치안정책연구소, 2009.
- 양명곤, 프랑스경찰의 시위진압에 관한 연구, 경찰청, 2004.
- 유지용, 집회현장에서의 불법 행위자에 대한 사후 제재조치로서 민사상 손해배상 청구방안, 치안정책연구소, 2006.

- 이창무, 집회시위와 범죄발생의 관계 분석, 치안정책연구소, 2008.
- 임현규, 새로운 유형의 집회·시위 실태 및 경찰의 대처방안에 관한 연구, 치안정책연구소, 2008.
- 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

- 경찰대학, “G20 집회시위 관리정책 평가 심포지움”, 경찰대학, 2011.
- 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”, 한국공안행정학회보 제23호, 2006. 5.
- 이희훈, “집회시 사전허가금지 및 소음규제에 대한 시론적 고찰”, 치안정책연구 제23호, 치안정책연구소, 2009.
- 장영수, “집회·시위관리 개선에 관한 연구”, 2010-연구보고서IV, 치안정책연구소, 2010.
- 전국경제인연합회, “이제는 바뀌어야 할 노조 시위문화“, 전국경제인연합회, 2010. 11.
- 차문중, “법·질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”, KDI정책포럼 제173호, 한국개발연구원, 2007.
- 치안정책연구소, “공정한 사회를 위한 경찰의 역할”, 2010년 치안정책연구소 학술세미나자료집, 치안정책연구소, 2010.
- 함재봉, “광우병 피담의 정보적 특성분석과 대비책에 관한 연구”, 2010-연구보고서 I, 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 정착을 위한 노력과 과제, 경찰청·한국경찰학회, 2006. 11.

책임연구보고서 2011-05

집회시위의 합법촉진 활동방안 연구

2011년 12월 20일 발행

발행인 : 한 광 일

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언남로 74

홈페이지 : www.psi.go.kr

이 책의 무단 복제를 금합니다.

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



POLICE SCIENCE INSTITUTE