

연구보고서 2006

# 경찰의 집회관리방식에 대한 집회 참가자와 일반국민의 의식차 비교

《研究陣》

---

연구위원 : 이 창 무 (한남대학교 경찰행정학과)

---



# 목 차

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 목적 .....	1
2. 연구의 범위 및 방법 .....	3
제2장 이론적 논의 .....	5
1. 집회시위 자유의 의의 및 법적 성격 .....	5
2. 집회 시위에 있어서 경찰의 책임과 역할 .....	8
3. 집회 시위에 관한 법률의 연혁 .....	10
4. 외국의 집회시위 대응입법과 제도 .....	16
제3장 집회 시위의 실태 및 대응 현황 .....	28
1. 최근의 집회·시위 발생 동향 .....	28
2. 불법집회 및 폭력시위에 대한 경찰의 대응현황 .....	34
제4장 조사결과 분석 및 논의 .....	39
1. 조사 설계 .....	39
2. 연구대상의 일반적 특성 분석 .....	41
3. 연구결과의 분석 .....	51
4. 분석결과의 논의 .....	90

제5장 경찰의 합리적 집회·시위 관리방안 모색 .....	102
1. 법률적 기준에 입각한 경찰의 대응원칙 준수 .....	102
2. 대응 경찰관들에 대한 통제강화 및 처우개선 .....	105
3. 기본권의 보장과 질서유지의 조화 추구 .....	110
4. 시민의 법익보호와 참여의 활성화 .....	114
제6장 요약 및 결론 .....	118
참 고 문 헌 .....	121
부    록(설문지) .....	124

### < 표 차 례 >

<표 3-1> 총집회 및 참가인원 발생현황(2003년~2005년 7월) .....	28
<표 3-2> 집회·시위 발생 현황(2004년) .....	30
<표 3-3> 2004년 주요 폭력시위 사례 .....	31
<표 3-4> 불법·폭력시위 발생 현황(2004년) .....	32
<표 3-5> 불법 과격·폭력 시위에 대한 경찰 대응 추이 .....	35
<표 3-6> 집회·시위관련 경찰부상자 현황 .....	36
<표 3-7> 최근 5년간 집회·시위 금지통고 현황 .....	37
<표 4-1> 응답자의 성별 .....	42
<표 4-2> 응답자의 연령 .....	43
<표 4-3> 응답자의 학력 .....	44

<표 4-4> 응답자의 혼인 여부 .....	45
<표 4-5> 응답자의 경제적 수준(가구당 한달 평균소득) .....	46
<표 4-5> 응답자의 지역별 분포 .....	47
<표 4-7> 주최자의 소속분야 및 일반시민의 직업 .....	49
<표 4-8> 집회시위의 참여횟수 및 목적, 대응경험 .....	50
<표 5-1> 최근 경찰에 제기된 대표적 손해배상 청구소송 사례 .....	107

## < 그림 차례 >

<그림 3-1> 연도별 집회·시위 발생건수(1994~2004) .....	29
<그림 4-1> 연구 분석의 모형 .....	39
<그림 4-2> 집회결사의 자유 보장에 대한 인식태도 .....	52
<그림 4-3> 한국에서의 집회시위 보장 정도 .....	53
<그림 4-4> 집회시위의 필요성에 대한 인식 .....	54
<그림 4-5> 집회시위의 횟수에 대한 인식 .....	55
<그림 4-6> 신고사항의 준수여부 .....	56
<그림 4-7> 경찰통제에 대한 주최 측의 준수여부 .....	57
<그림 4-8> 평화적 집회시위의 정착여부 .....	58
<그림 4-9> 집회시위의 세부 유형별 합법적 개최 여부에 관한 인식 .....	59
<그림 4-10> 최근 집회시위의 집단 이기적 성격의 여부 .....	61
<그림 4-11> 집회시위가 사회발전 과정의 산물인지에 대한 인식 .....	62
<그림 4-12> 집회시위로 인한 경찰의 피해에 대한 인식 .....	63
<그림 4-13> 경찰의 집회시위 대응으로 인한 주최 측의 피해에 대한 인식 .....	64
<그림 4-14> 집회시위로 인한 일반시민의 피해 .....	65

<그림 4-15> 집회시위로 인한 사회적 피해 .....	66
<그림 4-16> 집회시위의 피해발생의 원인 .....	68
<그림 4-17> 피해발생에 대한 책임추궁 여부 .....	69
<그림 4-18> 집회및시위에관한법률에 대한 인식태도 .....	71
<그림 4-19> 최근의 집회시위 양상 .....	72
<그림 4-20> 평화적 집회시위의 보장 여부 .....	74
<그림 4-21> 경찰의 대응태도에 관한 인식 .....	75
<그림 4-22> 주관적 감정의 배제 및 합리적 관리 .....	76
<그림 4-23> 주최 측의 불법시위와 물리적 충돌 야기 .....	77
<그림 4-24> 불필요한 진압장비의 사용 .....	78
<그림 4-25> 진압장비의 사용원칙 준수여부 .....	79
<그림 4-26> 경찰의 집회시위 관리방식에 따른 부상자 양산여부 .....	80
<그림 4-27> 집회시위 대응원칙의 준수여부 .....	81
<그림 4-28> 불법 집회시위 주최자에 대한 현장체포 및 연행의 적절성 .....	82
<그림 4-29> 언론에 대한 투명한 공개의 여부 .....	83
<그림 4-30> 경찰의 관리방식에 대한 경찰과 주최자의 인식 .....	84
<그림 4-31> 집회및시위에관한법률의 개정에 대한 인식태도 .....	86
<그림 4-32> 대응원칙에 대한 개선 .....	88
<그림 4-33> 구체적 대응방안의 개선 .....	89

## 제1장 서론

### 1. 연구의 목적

해방 이후 민주화 과정을 거치면서 한국은 ‘불법시위의 천국’이라 불릴 만큼 과열된 집회 및 시위양상을 보여 오는 등 성숙한 집회·시위의 문화를 정착시키고 있지 못하다. 물론 과거에 비해 폭력적이고 극열한 양상의 시위가 많이 수그러들었다고는 하나 아직도 종종 경찰의 제지를 뚫고 기습적으로 이루어지는 불법 폭력시위가 여전히 발생하고 있다.

따라서 경찰은 합법적이고 평화적인 집회·시위에 대해서는 집회·시위의 자유를 보호해 주는 대신 불법적인 시위에 대해서는 강력하게 대응하는 기초를 유지하고 있다. 그러나 경찰의 이러한 기초에도 불구하고 집회·시위의 주최 당사자, 그리고 각종 시민단체의 입장에서는 아직도 경찰의 대응이 과잉 대응이며, 강압적이고 폭력적 대응이라는 시각을 갖고 있다.

하지만, 경찰의 입장에서는 “적법한 집회시위의 최대한 보장과 불법폭력시위 엄중 대처”라는 기본적 기초를 무시한 불법시위에 대한 단호한 대처는 합법적인 것이며, 오히려 불법시위에 대한 강력한 대처를 보이지 못하면 ‘공권력의 약화’로 인해 더욱 불법시위가 만연할 것으로 예상하고 있다.

결국 이러한 관점에서 볼 때 현행 집회·시위에 대한 경찰의 대응에 있어 집회 당사자와 경찰의 견해가 상당히 큰 시각차가 존재하고 있으며, 이러한 시각차로 인해 경찰이 집회로 인한 소송 당사자로 휘말리는 경우가 발생하고 있다.<sup>1)</sup> 또한 이와 같은 견해차는

1) 최근 집회·시위에 대한 경찰의 과잉진압으로 국가가 손해배상하라는 판결이 내려진바 있다. 서울중앙지법 민사합의21부(재판장 박태동)는 2001년 대우자동차 정리해고 반대시위 도중 경찰의 과잉진압으로 다친 국아무개(39)씨 등 61명이 국가를 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 “국가는 1인당 30만~250만원씩 위자료를 지급하라”며 2004년 8월 20일 원고 일부승소 판결했다.

집회 당사자로 하여금 국가공권력에 대한 불신을 가져오게 되어 궁극적으로 경찰권의 발동에 상당한 제약요인으로 작용할 수 있다.

그러나 이와 관련된 문제들에 대하여 종래에는 양측의 의견을 합리적으로 수용하고 그에 따른 개선책을 제시할만한 어떠한 연구도 진행되지 못했으며, 이에 따라 양 주체의 자의적인 해석으로 상대방에 대한 불신만을 증폭시키고 있다. 뿐만 아니라 경찰에서는 향후 불법시위로 인한 경찰의 인적, 물적 피해발생시 엄중히 책임을 묻겠다는 강경기조를 내세우고 있어 양측의 근본적인 갈등구조는 더욱 첨예하게 대립되는 방향으로 전개되고 있다.<sup>2)</sup>

그러므로 본 연구에서는 집회·시위에 대한 경찰의 대응에 있어 크게 존재하고 있는 관리방식의 ‘적정성’에 대한 논란을 살펴봄과 동시에 양 주체간의 시각차를 실증적으로 검토하고자 한다. 그리고 이러한 연구들을 토대로 평화적 집회·시위 문화를 정착시킬 수 있는 방향을 모색하고 나아가 집회·시위에 대한 합리적인 대응으로 한국경찰이 국민에게 신뢰받을 수 있는 방안에 대하여 모색하고자 한다.

재판부는 판결문에서 “당시 시위자들은 무방비 상태로 앉아 있거나 누워 있었는데 경찰이 시위자들을 강하게 구타한 것은 정당한 경찰권의 행사 범위를 벗어나 과도하게 강제력을 행사한 것으로서 위법하다”며 “국가는 직무상 불법행위로 인해 국씨 등이 입은 정신적 고통을 배상할 의무가 있다”고 밝혔다.

당시 회사의 정리해고 방침에 반발해 농성을 벌이던 대우차 노조원들은 “노조원들이 노조 사무실에 출입하는 것을 회사가 방해해서는 안 된다”는 법원의 가처분 결정을 받고 부평공장 남문으로 들어가려다 경찰에 제지당해 연좌시위를 벌이던 중 경찰과 충돌해 전치 6일~4주의 상처를 입자 국가를 상대로 소송을 냈다.

한편 이에 앞서 2002년 11월 시위 도중 경찰의 과잉진압으로 다친 대우차 부평공장 노조원 김아무개씨 등 5명이 국가를 상대로 낸 손해배상 청구소송에서도 법원은 “국가는 2650만원을 지급하라”며 원고 일부승소 판결한 바 있다(한겨레신문, 2004년 8월 20일자).

- 2) 실제로 허준영 경찰청장은 “불법 과격 시위로 인해 경찰을 다치게 하거나 장비, 시설에 물질적 피해를 볼 경우 주동자에게 민사상 손해배상 책임을 묻겠다”고 밝혔다. 허 청장은 “경찰청 법무과 산하 소송전담팀에 사법시험과 법학 전공 출신의 경찰관을 대폭 늘려 시위피해에 대한 법적 대응을 강화하겠다”고 한다. 지금까지 시위 중 피해를 본 경찰관이 개별적으로 가해자를 상대로 손해배상을 낸 적은 있으나 경찰 차원에서 차량 방화 등에 대해 손해배상을 추진하기는 처음이다(중앙일보, 2005년 2월 25일자). 아울러 2005년 11월15일 농민집회 등 집회시위현장에서 화염병 투척 및 경찰차량 방화 등 불법 폭력시위가 잇따르자 허준영 경찰청장은 경찰피해에 대한 민사상 소송도 적극 제기하겠다고 밝힌 바 있다(경찰청 기자브리핑자료, 2005년 11월17일).

## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서 수행하고자 하는 연구의 범위는 첫째, 현행 집회및시위에관한법률에 근거한 법률적 검토와 최근 나타나고 있는 집회·시위 동향 및 각종 손해배상소송 사례 검토와 같은 일반적인 법률적, 사실적 내용이다.

둘째, 본 연구는 보다 실증적인 연구를 위해 다양한 양적·질적 조사를 수행하게 되는 바, 구체적으로 경찰의 집회·시위 대응방식에 대한 일반시민의 인식태도 분석, 경찰의 집회·시위 대응방식에 대한 유경험자들인 각종 노조원·학생·시민단체를 대상으로 한 인식태도 분석, 그리고 집회·시위 개최자들의 집회·시위 운영방식에 대한 경찰관들의 인식태도 분석을 실시하였다. 또한 각 개별 응답주체들의 집회시위관리방식에 대한 의식조사를 실시하여 이들의 인식차이를 비교하였다.

셋째는 외국의 집회·시위 대응방안에 대한 검토이다. 외국 사례와의 비교 분석을 통해 현행 한국의 집회시위 관리방식의 문제점을 파악하는 한편 국내 상황에 수용 가능한 대응 방안에 대해 검토하고자 했다.

끝으로 이와 같은 분석과 검토를 바탕으로 평화적 집회·시위문화의 정착방향 모색과 경찰의 합리적인 집회·시위의 관리방안을 제시하고자 한다.

한편, 구체적인 연구 방법은 다음과 같다.

첫째, 설문조사는 총 600명을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 응답자의 분포를 일반시민과 시위 경험이 있는 각종 단체의 회원, 그리고 전, 의경을 포함한 경찰관의 비율을 각각 1 : 1 : 1로 설정하여 수행했다. 이를 위해 전국의 일반시민 200명, 정규경찰관 100명과 전·의경 100명 등 경찰관 200명, 농민단체와 노동조합, 시민단체 등 주최자 200명 등 총 600명의 모집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

둘째, 문헌조사는 현행 집회및시위에관한법률 등 관련 법률에 나타난 집회·시위의 자유 및 제한에 관련된 부분의 법률적 검토와 더불어 관련 선행연구의 분석, 주요 불법 폭력시위 사례 분석, 한국의 집회·시위 문화에 대한 고찰, 외국 사례에 대한 검토 등으로 이루어 졌다.

셋째는 각종 공식 통계자료의 분석으로 이 부분에 있어서는 한국의 집회·시위 동향 분석, 경찰의 집회·시위 대응인력 분석, 각종 손해배상소송사례 분석, 불법적인 집회·시위로 인한 경찰의 인적, 물적 피해실태 분석, 주요 단체별 집회·시위 개최현황 및 불법시위 현황 등이다.

넷째, 심층 면접 등을 통해 다양한 자료를 수집하였는바, 경찰관 및 전·의경 면담을 통한 경찰의 대응 실태 및 기조 파악, 대학교 학생회, 각종 시민단체, 노동조합 담당자 면담을 통한 집회·시위의 자유보장 및 경찰의 진압실태 분석, 학계와 법조계 등 관련 전문가 면담을 통하여 법률적 검토와 합리적 방안 등을 모색하였다.

## 제2장 이론적 논의

### 1. 집회시위 자유의 의의 및 법적 성격

집회시위의 자유(freedom of assembly and demonstration)는 공동의 목적을 가진 다수인이 자발적으로(누구의 간섭도 받지 않고 평화적으로) 일시적인 모임을 가질 수 있는 자유<sup>3)</sup> 혹은 회합하거나 결합하는 자유를 말하며,<sup>4)</sup> 헌법상 보장된 자유권적 기본권이다. 집회의 자유는 1차적으로 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해를 배제할 수 있는 주관적 공권으로서의 성격을 가진다. 국가는 국민의 기본권에 대해서는 그 자신이 침해하지 않아야 할 소극적 의무를 지는 것을 물론이고, 제3자의 불법적인 침해로부터 기본권 행사자를 보호해야 할 적극적인 의무도 지닌다 할 것이다.<sup>5)</sup> 그래서 현행 집시법에서는 평화적인 집회를 절대적으로 보장하고 있다.<sup>6)</sup>

집회의 자유는 또한 민주주의를 실현하려는 사회공동체가 절대로 포기할 수 없는 객관적 가치질서로서의 성격을 가진다. 집회의 자유는 타인과의 접촉을 통하여 공동의 의사를 형성하고 형성된 의사를 집단적으로 표현함으로써 여론형성과 정치과정에 영향을 미치는 효과적인 수단이라는 의미에서 의사표현의 자유로서의 성격도 아울러 가진다.<sup>7)</sup>

3) 허 영, 「한국헌법론」(서울: 박영사, 2002), p. 541.

4) 권영성, 「헌법학원론」(서울: 법문사, 2002), p. 489.

5) BVerfGE 39, 1, p. 44 이하.; 손동권, “평화적 집회 및 시위 문화의 정착”, 2000년도 한국경찰학회 학술세미나 자료집, p. 8에서 재인용.

6) 집시법 제 3조 : ① “누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니된다. ② 누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 집회 또는 시위의 주최자 및 질서유지인의 이 법의 규정에 의한 임무의 수행을 방해하여서는 아니된다. ③ 집회 또는 시위의 주최자는 평화적인 집회 또는 시위가 방해될 염려가 있다고 인정될 때에는 관할경찰관서에 그 사실을 통고하여 보호를 요청할 수 있다. 이 경우 관할경찰관서의長은 정당한 이유없이 보호요청을 거절하여서는 아니된다.

한편 일부에서는 “...집회 및 시위에 관한 법률은 본래 국민들의 집회 및 시위에 관한 자유를 발현시키고 보장하기 위한 법과는 거리가 먼...” 것으로 평가하기도 한다.

7) 허 영, 전계서, 2002, p. 542.

집회시위의 자유의 주체는 자연인 외에 법인도 제한된 범위 내에서 주체가 될 수 있다고 한다. 집회가 성립하기 위한 최소한의 사람 수에 대해서는 독일에서는 3인설과 2인설이 대립되고 있지만, 3인설이 다수설이라고 한다.<sup>8)</sup> 특히 이와 같은 문제는 최근 부각되고 있는 “1인 시위”에 대한 집회시위 해석상 중요한 기준이 되고 있다.

집회시위 자유의 구체적 내용으로는 ① 집회를 개최하는 자유, ② 집회를 사회 또는 진행하는 자유, ③ 집회에 참가하는 자유 등이 포함된다. 또한 소극적으로 ④ 집회를 개최하지 아니할 자유, ⑤ 집회에 참가하지 않을 자유가 포함된다. 특히 집회의 자유는 원래 對국가적 방어권임으로 공권력의 담당자인 모든 국가기관을 구속한다. 또한 사인에 의하여 집회의 자유가 침해되는 때에도 기본권의 제3자적 효력에 따라 집회의 자유는 보호를 받을 수 있다.<sup>9)</sup>

그런데 집회시위의 자유는 표현행위의 자유로서의 성격을 갖고 있는 바, 집회와 시위가 집단적 행위이고 공공의 안녕과 질서에 미치는 영향력이 심대하고 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크기 때문에 제한을 받을 수 있다. 또한 집단적인 시위행동이 민주주의를 파괴하기 위한 그릇된 목적으로 행해진다면, 민주적 기본질서가 중대한 위협을 받게 된다는 점도 간과할 수 없다.<sup>10)</sup> 따라서 집회시위의 자유는 공익이나 타인의 기본권과 조화를 이루어야 한다. 집회시위는 평화적, 비폭력적, 비무장이어야 한다.<sup>11)</sup> 또한 집회 및 시위는 헌법질서·타인의 권리·도덕률 등에 위배되지 않아야 한다.<sup>12)</sup>

집회 또는 시위에 관하여 사전허가를 받게 하는 ‘허가제’<sup>13)</sup>는 헌법 제 21조 2항에 따

8) 상계서, p. 543.

9) 권영성 교수에 의하면, 현행 집시법 제 3조 ①이 「누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니된다」라고 한 것은 집회의 자유의 제3자적 효력을 수용한 규정이라고 한다(권영성, 전계서, 2002, p. 491).

10) 허 영, 전계서, 2002, p. 545.

11) 평화적 집회와 폭력적 집회를 구별하는 기준에 관해서는 심리적 폭력설과 물리적 폭력설이 대립되고 있는 바, 물리적 폭력설이 다수설이라고 한다(권영성, 상계서, 2002, p. 492).

12) 집시법(§5 ①)상 절대적 금지사유로 ① 헌법재판소에 결정에 의하여 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위, ② 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위를 규정하고 있다. 관련 대법원판례 1990.7.24. 90도 470.

13) 허가: 법령에 의하여 일반적으로 금지된 행위를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 행할 수 있게 하는 행정처분이다. 예를 들면 운전면허와 같은 것을 들 수 있다. 즉 허가처분에 의하여 특정한 권리나 능력을 부여할 수 없다.

라 원칙적으로 금지된다. 그렇지만 경찰행정상의 참고를 위한 ‘신고제’는 사전제한이 아니므로 무방하다고 한다.<sup>14)</sup> 왜냐하면 허가제는<sup>15)</sup> 집회시위의 일반적 금지를 전제로 당국의 재량적 허가처분에 따라 특정한 경우에 금지를 해제해 주는 것이지만, 신고제는 신고만 하면 당연히 집회시위를 할 수 있는 자유를 전제로 하고 있다는 점에서 양자는 구별된다.

따라서 현행 집시법에 따르면, 집회시위를 주최하려고 하는 자는 시위방법 등을 기재한 신고서를 720~48시간 전에 관할경찰관서에 제출토록 하고 있다. 그런데 이러한 사전신고 절차(기재사항 및 보완통고 등)상의 내용 때문에 사실상 허가제와 다를 바 없다는 일부의 비판도 제기된다.<sup>16)</sup>

헌법은 집회의 자유를 통해 평화적인 집단행동을 보호하려는 것이기 때문에 폭력적이고, 폭동적인 집회는 보호대상에서 제외된다.<sup>17)</sup> 평화적인 집회인 이상 그것이 옥내에서 행해지건 옥외에서 행해지건, 또 공개적인 집회이건 비공개집회이건, 장소 고정적 집회이건, 장소 이동적 집회여부를 가리지 않고 보호를 받는다.<sup>18)</sup> 다만 옥내집회보다는 옥외집회가, 비공개집회보다 공개집회가, 장소 고정적 집회보다는 장소 이동적 집회가 공

14) 권영성, 전제서, 2002, p. 492; 대법원은 1990년 8.14. 선고 90도 870판결에서 “..옥외집회 또는 시위를 주최하고자 하는 者로 하여금 관할 경찰서장에게 그에 관한 소정의 신고서를 제출토록 규정한 취지는 그 신고를 받은 관할 경찰서장이 그 신고에 의하여 옥외집회 또는 시위의 성격과 규모 등을 미리 파악함으로써 적법한 옥외집회 또는 시위를 보호하는 한편 그로 인한 공공의 안녕질서를 함께 유지하기 위한 사전조치를 마련하고자 함에 있는 것..”이라고 판시하고 있다.;한편 강경선 교수는 집시법상의 신고강제와 경찰관서장의 금지통고제는 사전허가제임이 분명하다고 비판적 견해를 보이고 있다.

15) 박용상, “집회의 자유- 집단적 표현의 자유” 「헌법논총」, 제 10집, 1999, p. 57.

16) 법령의 규정형식은 ‘신고’라는 형태를 취하고 있더라도, 실질적으로 ‘허가’로 운용된다면 그것은 헌법상 금지되는 집회의 허가제로서 위헌무효라는 주장이 있다(김종서, “집회 및 시위의 규제와 한계”, 인터넷자료). 또한 엄격한 신고사항, 금지통고의 사유(문구의 명확성측면), 금지통고에 대한 불복절차의 효율성 등에 문제점이 있다고 지적하고 있다.

17) 허영, 전제서, 2003, p. 676.

18) ‘평화적인 집단행동’과 관련해서, 예를 들면 공공도로상에서의 연좌시위는 교통소통을 방해함으로써, ‘법적인 평화’를 해치고 교통수단을 이용하려는 많은 통행인들에게 심리적인 폭행을 가하는 것이기 때문에 평화적인 집단행동으로 볼 수 없다는 견해(심리적 폭력설)가 있지만, 다수설은 사람이나 물건에 대한 물리적인 폭력이 없는 한 평화적인 성격을 인정해야 한다는 주장도 있다(물리적 폭력설). 현행 집시법은 주요 도시 시내 주요 도로에서의 교통소통을 저해하는 농성집회를 제한할 수 있도록 규정하고 있다(허영, 상제서, 2002, p. 544 이하).

공의 안녕과 질서 및 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크기 때문에 집회의 형식은 집회의 자유에 대한 제한과 불가분의 관계에 있다. 따라서 현행 집회 및 시위에 관한 법률에서는 옥외집회와 시위에 대해서 특별히 광범위한 제한을 가하고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 집회 시위에 있어서 경찰의 책임과 역할

자유민주주의 국가에서 집회시위는 주관적 공권으로서 헌법상 보장된 중요한 자유권적 기본권이다.<sup>20)</sup> 민주정치는 여론정치이기 때문에 사회구성원 누구나 국정에 대하여 비판하고 자기가 속해있는 집단의 이익을 주장할 수 있다. 타인과의 접촉을 통해서 개성을 신장시키고, 의사를 형성하며, 집단적인 의사표현을 하고, 집단적인 형태로 공동의 이익을 추구함으로써 민주정치의 실현에 기여하는 매우 중요한 기본권이기에<sup>21)</sup> 우리 헌법은 ‘집회·결사의 자유(제 21조 ①)’를 보장하고 있다.

집회와 결사의 자유는 다수인이 공동의 목적을 가지고 회합하거나 결합하는 자유로서,<sup>22)</sup> 집단적으로 행해지는 표현 형태라는 점에서 주목할 필요가 있다. 다른 자유권적 기본권과는 달리, 다수인의 집단행동을 통하여 행사되기 때문에, 의사표현 내지 투입(input)의 수단으로서 개인적인 행동보다 사회적으로 더 효과적이고 강한 영향을 미치게 된다. 그래서 “공공의 안녕과 질서” 및 법적 평화와 마찰을 일으킬 가능성이 큰 것도 사실이다.<sup>23)</sup>

한편, 공공의 안녕과 질서유지(장해의 제거) 및 위험방지 임무를 최우선적으로 수행

19) 이른바 금지통고, 조건통고(금지통고가 집회를 사전에 금지시킨다면, 조건통고는 집회를 인정하면서 조건을 부과하는 것이라 할 수 있다), 집회시의 준수사항, 질서유지인 및 질서유지선제도 그리고 해산명령을 들 수 있다.

20) 허영, 『헌법이론과 헌법』(서울: 박영사, 2003), p. 673.; 집회의 자유는 제 1차적으로 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해를 배제할 수 있는 주관적 공권으로서의 성격을 갖는다.

21) 상계서, p. 672.

22) 권영성, 전계서, 2002, p. 489.

23) 허영, 상계서, 2003, p. 672.

하는 국가조직은 다름 아닌 경찰이다. 또한 이러한 관점에서 위협의 발생을<sup>24)</sup> 예방하거나 이미 발생된 질서교란의 제거를 통하여 공적 안전과 이상적인 질서상태를 유지·보호하려는 국가작용을 학문적으로 “경찰”이라 부른다.<sup>25)</sup> 그러므로 공공의 안녕과 질서를 위협하는 위협발생에 대한 경찰권 개입은 한편으로는 기본권보장에 이바지하기도 하면서, 다른 한편으로는 기본권보장과 긴장관계에 놓이기도 한다.

그런데, 경찰은 현존하는 질서를 유지하는 기능(소극적 치안유지기능)을 수행하기 때문에 그 역할과 임무는 역사적, 정치적 상황에 따라서 다르게 인식될 수밖에 없다. 예를 들면, 지역사회에서 폭력·재산범죄가 크게 증가할 때 관할 경찰관서는 법집행(law enforcement) 기능을 강조하게 되며, 반면에 확산되는 사회적 무질서(disorder)에 직면하게 되면, 질서유지 기능(order maintenance)을 강조하게 된다. 그리고 범죄와 무질서 측면에서 상대적으로 평온(relative tranquility)할 때에는 공공서비스(public service)의 역할이 강조된다.<sup>26)</sup> 이는 사회 환경에 따라 본 것이지만, 도시와 농촌, 주거지역과 상업지역, 평온 지역과 우범지역 등에 따라서도 다르게 나타날 수 있다.

특히 과거 1960년대-1990년 초반까지 소위 ‘민주화 과정’에서 질서유지 차원에서 집회시위에 적극적으로 대응했던 경찰에 대한 평가와, 요즘처럼 이해집단간의 갈등으로

24) 경찰법상의 위험(Gefahr)이란 손해발생의 충분한 개연성을 말한다. 즉 “가까운 장래에 공공의 안녕(또는 질서)에 손해가 나타날 수 있는 가능성이 개개의 경우에 충분히 존재하는 상태”를 말한다. 경찰법상 손해란 보호받는 개인 및 공동의 법익에 관한 정상적 상태의 감소를 뜻하며, 보호법익에 대한 현저한 침해행위가 있어야만 한다. 이 말은 단순한 성가심, 불편함 정도는 경찰개입의 대상이 아니지만, 그 성가심의 빈도나 기간이 일정 수준에 도달하여 정상적인 평균인의 판단으로 볼 때 손해나 더 나아가서는 위협의 한계를 넘었다고 보여질 때, 경찰개입의 여지가 생긴다. 법익의 위협이 인간의 행동에 의한 것인가 또는 단순히 자연력(낙뢰, 지진, 침수, 산사태 또는 전염병, 동물에 의한 피해 등)의 결과에 의한 것인가는 문제되지 않는다. 이러한 위험개념에는 구체적 위험과 추상적 위험 등을 들 수 있다. 여기서 구체적 위험이란 “구체적인 경우에 있어서 실제로 혹은 일반적으로 사전적 관점에서 경찰공무원의 합리적 판단에 따를 때 가까운 장래에 손해가 발생할 충분한 개연성이 있는 상태”를 말한다. 이 경우 손해란 외부적 영향 혹은 공공의 질서의 개념에 속하는 불문의 사회규범에의 위반에 의한 현존하는 법익의 객관적 감손을 의미한다. 개개의 경우에 존재하는 손해발생의 충분한 가능성이 있는 구체적인 위험의 경우, 경찰개입의 요건이 된다. 최근 문제시되고 있는 집회시위 현장에서의 과도한 확성기 소음은 이러한 위험개념에 의할 때, 구체적 위험으로 판단되며 경찰권개입의 근거와 필요성이 인정된다 할 것이다. 따라서 이러한 상황에 대하여 경찰개입청구권은 긍정된다 할 것이며, 경찰이 적절하게 개입하지 않아서(경찰권 불행사) 발생한 손해에 대한 배상책임(부작위 위법에 대한 책임)을 면하기 어려울 듯 싶다.

25) 홍정선, 「행정법원론(하)」(서울 : 박영사, 1996), p. 207 이하.

26) 이상안, 「신경찰행정학」(서울: 대명출판사, 1999), p. 37.

빛어진 다양한 집회시위에 대응하는 경찰에 대한 평가는 다를 수밖에 없다. 또한 정치적 상황에 따라 경찰의 법집행 관행이나 태도 역시 점차 변화되고 있다. 이처럼 집회시위에 대한 경찰의 입장과 시각 역시 시대정신을 반영할 수밖에 없는 바, 「자유와 질서 (freedom and order)」간의 바람직한 조화를 모색하는 것이야말로 오늘날 한국 경찰이 슬기롭게 풀어야 할 어려운 과제인 것이다.

### 3. 집회 시위에 관한 법률의 연혁

#### 1) 갑오개혁기의 근대적 경찰조직법 등

문헌상 “경찰”이 처음 등장한 것은 대체로 1894년 甲午更張 이후라고 할 수 있다. 갑오경장(1894년)을 통하여 근대적 경찰에 관한 조직법·작용법적 근거가 마련되었다.

갑오경장(1894년)과 「군국기무처」에 의한 新정부직제에 따라, 경찰조직에 관한 최초 조직법인 「경무청관제·직장(조직법적 근거)」이 1894년 8월 15일 제정되었다. 이 법령과 「행정경찰장정(작용법적 근거)」의 제정을 통하여 우리나라에서도 근대적 의미의 경찰제도가 도입, 정착되었다고 할 수 있다. 특히 근대적 경찰조직법인 「경무청관제·직장」의 제 3조에는 경찰이 “...집회·결사에 관한 사무”를 관장하는 것으로 최초로 규정하였다. 이로써 경찰직무와 집회시위 및 결사에 대한 경찰개입의 근거가 마련되었으며, 한국에서 집회시위라는 기본권과 경찰과의 인연이 시작된 것이다.

근대적 형태의 집회시위 규제법의 원형은 1907년의 【보안법】(법률 제2호)에서 찾아볼 수 있다. 보안법은 한국에서 시행되기 7년 전 일본에서 제정되었던 【치안경찰법】(1900년 일본법률 제 36호)을 토대로 하여 규제의 폭과 처벌내용을 확대·강화한 법률이었다.<sup>27)</sup> 문제는 1907년 당시는 이미 1905년 을사보호조약이 강제로 체결된 후, 한국의 국권이 거의 상실된 시점이었다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>28)</sup>

27) 강경선, “개정집시법의 적용과 문제점”, 年度不詳, p. 249 이하.

## 2) 일제 강점기 하의 치안관련 악법과 집회시위

일제는 우리 주권탈취를 목표로 일진회의 매국도당을 시켜 융희 3년(1909년) 12월 3일 한일합방론을 상주문(上奏文)과 청원, 그리고 성명서로 발표하게 하였다. 정치, 군사, 사법, 외교권을 강탈한 일본은 1910년 “한국의 경찰사무를 일본국 정부에 위탁 한다”는 내용의 각서를 동년 6월 24일 체결, 경찰권을 강탈하였다.

이어 1910년 9월 30일 「조선총독부 및 소속관서제」를 공포하고 총독의 무단통치를 시작하였다.<sup>29)</sup> 武官총독에 의한 제국주의 식민통치는 한국민족 말살정책으로 이어졌다. 조선총독부는 질서유지를 언명하고, 헌병경찰제도를 실시하였다.<sup>30)</sup> 당시의 헌병경찰의 역할은

- 일본에 불리한 문서작성이나 그 분배를 금지하고
- 집회 및 신문발행의 제한 금지(집회·정사의 단속),
- 총포·도검·병기(兵器)·화구(火具) 기타 위험물품의 단속
- 우편전보의 검열과 통행인 단속 등의 내용이였다.<sup>31)</sup> 그 외 고등군사경찰 시행지역 내 출입의 단속과 아울러 한국 민중의 반일활동을 억압·통제하기 위한 임무를 수행하였다.<sup>32)</sup>

1907년 10월 이후 헌병경찰제의 조직은 중앙에는 통감 하에 독립관청으로 경찰 최고 기관으로서의 경무총감부를 두었는바,<sup>33)</sup> 기밀과 고등경찰계의 관장사무는 집회·결사·신문지·잡지·출판물 및 저작물의 취체에 관한 사항, 고등경찰상 사찰에 관한 사항, 외국인의 보호에 관한 사항 등이며, 첩보계의 관장사무는 고등경찰에 관한 첩보의 취집보

28) 이운주, 「경찰학개론」(용인: 경찰대학, 2003), p. 71.

29) 이현중, 「한국의 역사」(서울: 대왕사, 1986), p. 519.

30) 이기백, 「한국사신문」(서울: 일조각, 1990), p. 401.

31) 한국경찰사편찬위원회, 「한국경찰사」(서울: 내무부치안국, 1972), p. 701.

32) 이운주·김성수·박기남, 「한국경찰사」(용인: 경찰대학, 2000), p. 181.

33) 한국경찰사편찬위원회, 상계서, 1972, p. 719 이하. 「통감부경무 총감부분과규정(명치 43년 7월 14일 통감부령 제 39호)」에 따르면, 경무총감부에는 총장관방(직업계, 문서계, 회계계), 기밀과(고등경찰계, 첩보계), 경무과(경무계, 위생계, 민적계, 경관연습소), 보안과(행정경찰계, 사법경찰계, 소방계)를 두었다.

고 및 통보에 관한 사항 등이었다.

일제 식민지하의 헌병경찰제를 지탱해준 법령은 조선형사령(朝鮮刑事令)을 비롯하여 보안법(1907년 7월), 집회취체령(集會取締令, 1910년 8월), 신문지법(新聞紙法), 출판법, 총포화약류취체령(銃砲火藥類取締令, 1912년 9월) 등과 조선총독에게 주어진 제령권, 즉 조선총독부 권력의 핵심인 경찰권 행사는 총독의 제령권을 통해서 충족되었다.

3.1운동을 기화로 【정치범처벌법(제령7호)】를 제정하여 단속체제는 더욱 강화되었다. 일본에서 1925년 제정된 【치안유지법】도 우리나라에 적용하는 등 탄압체제는 한층 강화되었다. 따라서 일제강점기의 집회시위는 【보안법】과<sup>34)</sup> 【舊형법】에 의해서 규제되다가 1925년부터는 【치안유지법】에 의해 더욱 강한 탄압으로 바뀌었다.<sup>35)</sup>

### 3) 해방 후 美 군정기 및 정부 수립기

1945년 10월 21일에 군정청은 「경무국(The Bureau of Police, The Police Bureau)」을 창설하여 관방(官房)·총무과·공안과·수사과·통신과를 설치하였는바, 국립경찰의<sup>36)</sup> 시초가 되는 셈이다.<sup>37)</sup> 그런데 일제 청산의 일환으로 여러 악법들을 폐지하는 과정에서 치안유지법 또한 폐지하였으나, 【보안법】은 내용 중 명칭만 바꾸었을 뿐 집행과정은 유사하였으며, 그 효력을 유지시켰다고 한다.<sup>38)</sup>

이어 1947년 12월 13일자로 경수총(警搜總) 411호 「관구경찰청에 사찰과 설치에

34) 강경선, 전계논문, 250면에 따르면, "...당시의 【보안법】은 오늘날의 집회 및 시위에 대한 규제법과 조금도 다르지 않은 양태를 보여주고 있다. 【보안법】은 조선인민에 대해서 적용하기 위한 일본제국의 식민지 지배 법이었으며, 한일합방후에는 조선에 있어서 제국주의정치상 치안에 대한 보증규정에 해당하는 위치를 차지하게 되었으며 구한말 일제하의 상황에서 1905년 제정된 【형법대전】의 제 194조(내란죄)와 【보안법】은 주로 항일의병투쟁이나 3·1운동과 같은 민족자주화 운동의 탄압도구로 사용되었다."고 평가하고 있다.

35) 강경선, 전계논문, p. 250.

36) 여기서 말하는 국립경찰이란 진정한 의미에서 우리나라의 국립경찰이 아니라 미군정당국에 의하여 흔히 사용된 용어에 불과했다고 한다. 다시 말하면 우리 국가가 유지운영하는 경찰이 아니고 군정권에 근거하여 군정당국이 유지 운영하는 군정경찰이었던 것이다(한국경찰사편찬위원회, 전계서, 1972, p. 930).

37) 한국경찰사편찬위원회, 상계서, 1972, p. 930면.

38) 강경선, 전계논문, p. 250.

관한 건」에 의거, 반드시 사찰과를 설치하게 했다.<sup>39)</sup> 이는 오늘날 정보경찰 직무와 매우 흡사하다고 할 수 있다. 그 분장 사무는 다음과 같다: ① 정치 사회단체 급차(及此)를 배경으로 하는 범죄정보 수집에 관한 사항, ② 비합법적 집회급 집단행동 사찰에 관한 사항, ③ 폭동 「데모」 불법시위행동 사찰에 관한 사항, ④ 반군정적·비민주적 범죄에 관한 사항, ⑤ 전기 각 항과 관계된 범죄수사에 관한 사항 등이었다.<sup>40)</sup> 한편, 정부수립 후에는 1948년 제정된 【국가보안법】과 1953년 제정된 【新형법】으로 규제해오다가 1960년 6월 【집회에관한법률】과 【집회에관한임시조치법】이 제정되었다.<sup>41)</sup>

#### 4) 1962년 집시법제정 이후 2004년까지

##### ① 최초의 집시법 제정 : 1962년 국가재건최고회의 시절

1962년 12월 국가재건최고회의 의결을 통하여 법률 제1245호로서 【집회및시위에관한법률】이 제정되었다. 동법은 기존의 법률 제554호 【집회에관한법률】과 법률 제713호 【집회에관한임시조치법】을 통합하여 적법한 집회 및 시위를 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 신규 제정한 것이다.<sup>42)</sup>

##### ② 1973년 유신헌법 하에서 1차, 2차 일부 개정

용어의 정의(옥외집회·시위에 관한 정의) 내용 신설, 옥외집회 및 시위의 신고 사항

39) 동지침에 의하여, 관구경찰청에는 사찰과를, 경찰서에는 사찰계를 각각 설치토록 하였다. 이는 1948년에 실시예정인 총선거에 대비하여 비합법단체의 활동과 모략적 파괴적 행동의 난동예방을 위한 조치였다고 한다 (한국경찰서편찬위원회, 상계서, 1972, p. 956).

40) 한국경찰서편찬위원회, 상계서, 1972, p. 952.

41) 강경선, 전계논문, p. 250. 【집회에관한법률】, 【집회에관한임시조치법】은 신법인 【집회및시위에관한법률】이 1962년 12월 31일자로 발효됨으로써, 폐지되었다.

42) 주요 내용은 다음과 같다 : ① 평화적인 집회 또는 시위는 방해받지 아니하도록 함. ② 재판에 영향을 미치거나 민주적 기본질서에 위배되는 집회 또는 시위는 이를 하지 못하도록 함. ③ 옥외집회 또는 시위는 신고하도록 함. ④ 특정한 장소 200 미터이내에서는 옥외집회 및 시위를 금지함. ⑤ 교통이 폭주하는 주요도시의 주요도로에서는 집회 또는 시위를 제한할 수 있도록 함. ⑥ 법률 제554호 집회에관한법률 및 법률 제713호 집회에관한임시조치법을 폐지함.

중 일부 개정, 집회 및 시위의 금지통고규정 신설, 교통소통을 위한 시위금지 또는 제한에 대한 규정 개정, 집회주최자의 준수사항 개정, 경찰관서장의 집회 또는 시위 해산대상의 확대, 벌칙관련 내용(신고내용과 다르게 집회·시위를 주최한 경우의 처벌규정 등이 개정사항에 포함되었다.

### ③ 1980년 “국가보위입법회의”에서 개정

비상조치 하에서 이루어진 것으로, 집회의 자유를 제한하는 방향으로 3차 개정(1980.12.18 법률 제3278호)되었다. 집회 및 시위금지 사유, 집회 및 시위의 금지통고 규정, 벌칙규정 등이 전면 개정되었다. 집회시위 기본권 행사를 위축시킨 경향이 강했다. 특히 이 시기에 제정된 상당히 많은 법규들이 악법성 시비에서 자유롭지 못하다.

### ④ 1989년 “여소야대” 시절의 집시법 대폭 개정

현행 집시법의 근간이 마련된 획기적인 법률개정이라고 할 수 있는 바, 이른바 제 13대 “여소야대” 국회에서 법률 제 4095호에 의하여, 헌법에 보장된 국민의 집회 및 시위의 자유를 진정한 기본권으로 더욱 신장시키기 위하여 금지, 제한, 규정을 대폭 완화하고 집회·시위의 규제에 있어서 절차의 적법성을 확보하도록 전문 개정되었다.<sup>43)</sup>

이후 1991년 5차 개정은 용어변경(경찰국장→지방경찰청장)이었으며, 동년 6차 개정은 금지장소에 헌법재판소 및 헌법재판소장 공관을 추가하는 내용이었다. 1997년 개정 역시 이의신청 관련, 행정구역관할의 長의 명칭에 관한 것이었다(직할시장→광역시장).

43) 심희기, “형사악법의 개정과 적용실태” 「법과 사회」, 제 7호, 1993, 33면에서 “.. 89년 3월 29일에 공포된 개정집시법은 집회와 시위를 규제하던 종래의 법률보다는 확실히 진일보한 내용을 담고 있다. 종래의 법률이 국민의 의사와는 관계없이 집권세력들의 일방적인 의사로 제정·개정되었음에 반해 1989년 개정법은 6월항쟁 이후의 호전된 정세 하에서 여야합의로 개정되었으며, 그 과정에서 제한적이기는 했지만 야당안·여당안·변협안·민변안 등 여러 초안들이 제시되어 대중적 검토의 단계를 거치고, 상당한 정도로 그 의견이 반영되었다는 점에서 긍정적인 요소가 많다.”라고 평가한 바 있다.

## ⑤ ‘국민의 정부’에서의 개정

1999년 개정(1999.5.24 법률 제5985호)의 경우, 상당히 많은 내용이 개정 혹은 신설되었다. 신고서에 기재된 장소가 타인의 주거지역이나 이와 유사한 장소인 경우 그 거주자 또는 관리자가 재산·시설이나 사생활의 평온에 심각한 피해가 발생할 수 있음을 이유로 시설이나 장소의 보호를 요청하는 때에는 집회 또는 시위의 금지·제한을 통고할 수 있는 규정이 신설되었다는 점이 특이하다. 집회금지 통고에 대한 이의신청 기간을 72시간→10일 이내로 연장하여 절차적 구제 기회를 더욱 확대하였다. 이의신청 대상기관의 변경(일반행정관청: 특별시장, 광역시장 등→경찰관서장: 지방경찰청장 등)한 점, 질서유지선(일명 Police Line)의 신설, 질서유지인은 참가자 등이 쉽게 알아 볼 수 있도록 완장·모자·어깨띠 또는 상의 등을 착용토록 규정한 점, 질서유지인 명단 사전통보, 질서유지선에 대한 위반자 처벌조항 신설 등이었다.

## ⑥ 2004년 1월 개정법률

집회에 대한 일반국민들의 비판여론이 거세지면서 집회의 자유를 보장하면서도, 집회에 가담하지 않은 일반시민들의 피해를 최소화하는 방향으로 집시법 개정이 요구되었다. 이와 관련, 국회의원들이 발의한 4건의 의원입법안을<sup>44)</sup> 국회 행정자치위원회에서 통합·보완하여, 개정 법률안이 2003년 12월 29일 국회본회의를 통과했고, 이후 2004년 3월1일부터 시행되기에 이르렀다. 개정된 집시법의 관련내용은 다음과 같다:

- 집회신고서 제출기한을 “720시간(30일)前부터 48시간(이틀)前”으로 제한
- 집회 미개최시 통지의무 부과
- 폭력시위시 남은 기간의 당해 집회금지통고 가능
- 학교·군사시설 주변지역 집회에 대해서 필요시 금지 또는 제한가능

44) 박중희의원안(2001년 11월 31일 발의)-1회 집회신고기간을 7일로 제한 등 6개항; 박진의원안(2003년 5월 29일 발의)-집회금지장소에 ‘종묘’추가; 안상수의원안(2003년 8월 16일 발의)-학교주변 집회금지·소음제한 등 3개항; 박승국의원안(2003년 8월 21일 발의)-국회 등 주변 집회금지 거리확대 등이었다.

- 외교기관 등 주변집회 원칙적 금지, 예외적 허용
- 교통소통에 심각한 불편 우려시 주요도로 행진금지 가능
- 과도한 소음 제한<sup>45)</sup>
- 집회·시위 자문위원회 신설 등이다.

## 4. 외국의 집회시위 대응입법과 제도

### 1) 독일

#### (1) 사전신고제

독일 기본법 제8조는 집회의 자유에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 모든 독일인은 신고나 허가 없이 평온하게 그리고 무기를 휴대하지 않고 집회할 권리를 가진다.
- ② 옥외집회의 경우에는 법률로써 또는 법률을 근거로 이 권리가 제한될 수 있다.

이와 같은 규정에 근거하여 집회·시위의 자유와 그 제한에 관하여 구체화해 놓은 것이 “집회및시위에관한법률(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, Versammlungsgesetz)이다.

이 법률 제14조에서는 “옥외에서 공개집회 또는 시위를 개최할 목적을 가진 사람은 이를 늦어도 48시간 전에 관계당국에 집회와 시위의 목적을 신고하여야하고, 신고에서 누가 집회 또는 시위의 책임자인지를 명시하여야한다”고 규정하고, 제15조에서는 옥외 집회·시위의 금지, 해산 등에 관하여 “① 관계당국은 처분을 발할 당시 주위의 사정에

45) 대통령령이 정하는 소음기준 위반시 확성기 사용 중지 등 명령, 위반시 집시법에 근거한 처벌가능토록 법률 개정한 것이다.

비추어 집회·시위를 하게 되면 공공의 안녕질서가 직접 위태롭게 될 우려가 있는 때에는 당해 집회 또는 시위를 금지하거나 일정한 부담을 과할 수 있다. ② 관계당국은 집회 또는 시위가 신고 되지 아니한 경우, 신고내용과 다르거나 부담을 위반한 경우 또는 제1항의 금지사유에 해당하는 경우에는 이를 해산시킬 수 있다”고 규정하고 있는 바, 위와 같은 옥외집회·시위의 경우, “신고(Anmeldung)라는 규정에도 불구하고(법 제14조) 재량적 해석의 여지가 있는 금지처분을 통해(법 제15조) 실질적인 허가제적 규제를 하고 있는 것으로 풀이하는 견해도 있다.

## (2) 사전적 금지

### ① 시위의 내용·목적 등에 의한 금지

#### 가. 금지된 집회·시위

독일집시법은 집회·시위에 대한 일반적인 규제의 원칙으로서 다음과 같은 집회·시위를 금지하고 있다. 첫째, 자유롭고 민주적인 기본질서를 공격하기 위한 집회, 둘째 기본법 제21조 제2항에 의거하여 연방헌법재판소에 의하여 헌법위반이라고 선언된 정당 또는 그 지부조직이나 그 대체조직의 목적을 촉진하기 위한 집회·시위, 셋째 기본법 제9조에 의거하여 금지된 단체(그 목적이나 활동이 형벌법규에 위반하거나 헌법상의 질서 또는 국제이해의 관점에 반하는 단체)등이다.<sup>46)</sup>

#### 나. 옥내집회에 대한 금지사유

독일 집시법 제5조는 옥내집회라고 하더라도 공개적인 경우에는 다음과 같은 금지사유를 구체적으로 규정하고 있다. 첫째 주최자가 제1조 제2항의 규정에 해당하는 경우와 제4호의 경우에 있어서는 권한 있는 행정청에 의하여 금지가 확정된 경우, 둘째 집회의 주최자 또는 사회자가 제2조 제3항에 위반하여 무장한 참가자의 입장을 허가한 경우,

46) 대한변호사협회 홈페이지([http://koreanbar.or.kr/data/index\\_read.asp?Lid=opinion&idx=233&Page=5&strSearchList=&List=&SearchWord](http://koreanbar.or.kr/data/index_read.asp?Lid=opinion&idx=233&Page=5&strSearchList=&List=&SearchWord)) 참조.

셋째 주최자 등이 집회의 폭력적 진행을 기도한 사실이 명백한 경우, 넷째 주최자 등이 중죄 또는 직권으로 소추될 수 있는 경죄에 해당되는 의도를 옹호하려는 발언을 허용하려는 사실이 명백할 때의 네 가지 경우에 집회를 금지시킬 수 있다고 규정하고 있다.

## ② 공공의 안녕질서위험 등을 이유로 한 금지

독일의 집회및시위에관한법률 제15조 제1항에 의하면 「관계당국은 통고처분당시 처해있는 환경에 따라 공공의 안녕과 질서가 집회 또는 시위의 진행으로 직접 위험이 발생할 때, 집회 또는 시위를 금지할 수 있으며, 일정한 부관을 붙일 수 있다」고 규정하고 있다.

## (3) 질서유지인(Ordner) 제도의 운영

독일은 집회 및 시위에 관한 법률에서 명예직 질서유지인에 관한 규정을 두고있다. (제9조, 제18조). 즉 집회의 진행과 질서를 유지해야하는 주관자(Leiter)(혹은 집회인도자)는 옥내 및 옥외 공개집회에서 적정한 수의 질서유지인을 두어서 자신의 권리수행을 보조하게 할 수 있다. 옥내집회에서 질서유지인을 둘 의무는 없지만 담당관청은 옥외 집회에서 조건을 부과시켜서 질서유지인을 임명하게 할 수 있다. 또한 옥외집회에서 질서유지인을 이용할 때는 집회 신고시 질서유지인의 사용에 대한 승인을 얻어야한다. (18조 제2항) 이것은 거대한 옥외집회에서 공공의 안녕과 질서를 위하여 질서유지인의 수와 질에 있어서 사전통제를 하는 데에 의미가 있다. 질서유지인들은 반드시 성인이라야 하며 무기나 제2조 제3항<sup>47)</sup>에 규정된 물품을 휴대하여서는 안되며(집시법 제9조 제1항) “정리원”이라는 표시만을 나타내는 백색완장을 착용하여 뚜렷이 식별하도록 하여야 한다.

47) 독일 집시법 제2조 ③ 아무도 공개집회 또는 시위에 있어서 방법에 따라 사람을 해치거나 또는 사물의 손괴에 적합하거나 결정적인 무기 또는 그 밖의 물건을 당국의 허가 없이 휴대해서는 안된다. 또한 당국의 허가 없이 무기 또는 앞서 언급한 물건을 공개집회 또는 시위 중에 휴대하거나 그 같은 개최에 운반하거나 또는 그 같은 개최에 이용하도록 준비하거나 분담하는 것은 금지된다.

그리고 집회참여자들은 주관자가 지명한 질서유지인의 질서유지를 위한 정당한 명령을 준수해야하며(제10조, 제19조 제2항) 주관자 및 질서유지인에게 그의 질서유지권의 합법한 행사에 대해 폭력 또는 강압의 협박으로 대항하거나 또는 그의 질서유지권의 합법한 행사에 대해 그에게 폭력을 가한 경우에는 최고 1년의 징역 또는 벌금으로 처벌된다(제22조)

독일에서 채택하고 있는 이러한 질서유지인 제도도 미국의 법률적 옵서버제도와 마찬가지로의 효과를 지니고 있는 것으로 평가될 수 있다. 즉, 집회 및 시위의 진행에 있어서 질서유지를 우선적으로 시위대 자체에게 담당시킴으로써 시위대와 경찰 간의 직접적인 충돌의 기회를 줄일 수 있게 하고 있다. 이는 시위가 폭력화할 기미가 보일 때 경찰이 질서유지인을 통해 간접적으로 집회의 진정을 유도할 수 있고, 또한 경찰의 시위진압에 있어서의 자제를 신장시켜줄 수 있다. 질서유지인에 관한 규정은 주관자의 권리를 인정하는 조항이지 집회를 제한하려는 데에 그 목적이 있는 것은 아니다. 그래서 질서유지인의 선발은 주관자의 재량에 있는 것이다. 거대한 인권이 모인 집회에서 내부의 질서유지는 일차적으로 주최자나 주관자 등에 일임하고 보충적으로 공권력이 발동된다는 원칙이 적용된 것이라 할 수 있다.<sup>48)</sup>

#### (4) 경찰의 대응

독일에 있어 경찰은 법집행을 강조하면서도 집회의 정도에 따라 그 진압의 강도를 달리하고 있는데, 만약 시위가 폭력화할 때는 강경 진압정책을, 평화시위 시에는 국가의 보호의무이론에 따라 집회보호에 적극적으로 나서는 등의 정책적 기초를 유지하고 있다.

## 2) 영국

48) 김상희, “집회시위 관리를 위한 경찰작용의 법적 정당성에 관한 연구”, 고려대학교 법무대학원 석사학위 논문, 2001, pp. 42-46 참조.

### (1) 집회시위의 규제

영국에서는 인권법 제20조에 평화적 집회, 결사의 자유를 명문화하고 있으나, 그 외 집회의 자유를 보호하고, 보장하기 위하여 명문화된 법률은 없다. 따라서 집회와 시위는 판례법과 제정법에서 금지하고 있지 않는 한 허용되고 있으며, 1936년에 공공장소에서 질서유지를 목적으로 제정된 공공질서법(Public Order Act)이 사실상 집회에 관한 규제 법률적 역할을 하고 있다.<sup>49)</sup>

그 후 이 법은 1980년대에 들어 “브릭턴 흑인마을 폭동사건(1981)”과 전국적인 “광산노조 파업사태(1984)” 등에서와 같은 폭력시위가 급속히 확산되는 양상에 직면하면서 이에 대한 적극적인 대응을 위해 1986년 내무성 주도로 개정됐다. 현재 까지 이 법은 폭동과 폭력적 질서 파괴행위, 패싸움, 불법집회, 폭력위협 및 도발행위와 인신공격, 그리고 행진 및 집회에 관해 명백한 규정을 담고 있어 우리의 집시법과 같은 역할을 수행하고 있다.<sup>50)</sup>

한편, 이러한 공공질서법은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 집회 및 행진에 대한 사전신고를 규정하고 이를 어길 경우 제재조항을 명백히 함으로써, 집회 및 시위에 대한 경찰관여의 근거를 명문화하고 있다. 둘째, 집회나 시위에 참가한 인원을 세분화하여 폭력 또는 모욕행위나 그에 상응하는 언어사용 등에 대한 처벌을 상대적으로 엄격하게 규정하고 있다. 셋째, 신고한 범주를 벗어난 행위나 불법, 폭력행위를 한 자에 대하여는 현장 경찰관이 영장 없이도 체포가 가능하도록 하여 경찰의 재량권을 확대하고 있다.

### (2) 사전신고제

전술한 바와 같이 영국은 1936년에 정치적인 과격집단이 공공장소에서 질서를 교란

49) <http://lawlab.chonbuk.ac.kr/thesis/22/16.htm>.

50) Rabinder Singh, Futhre of human rights in the United Kingdom(London, U. K. : Hart publishing, 1997), p. 19.; 김종양, 집회시위로 인한 타인의 법익보호에 관한 연구“, 동국대학교 대학원 박사학위 논문, 2003, p. 62, 재인용.

시키는 것을 예방하기 위해 공공질서법(Public Order Act)을 제정하였다.<sup>51)</sup> 이와 같은 「공공질서법」에 의하면 “어떤 개인 또는 단체의 견해나 행동에 대해 지지 또는 반대를 나타내고자 하는 경우”와 “어떤 주의나 운동을 선전하고자 하는 경우에” 공공행진을 하고자하는 자와 단체는 최소 6일전에 관계당국에 “행진날짜, 시간, 예정된 경로”등을 서면으로 통지하여야 한다(제11조)고 규정하고 있으며, “고위 경찰관”은 공공행진의 개최와 관련하여 “심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회에 심각한 와해를 초래할 수 있다고 판단되는 경우”에는 일정한 조건을 부과하거나 공공장소 안으로 진입하는 것을 금지할 수 있도록 하였다(제12조).

또한 이 법은 “고위 경찰관”이 “행진이나 심각한 혼란의 발발을 막을 수 없는 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우”에는 지역구 위원회에 요청하여 언제라도 “최고 3개월 이하 동안 공공행진을 못하도록 할 수 있다”는 규정을 두고 있다(제13조).

한편, 영국의 경우에는 집회 및 시위와 관련하여 제재권한을 경찰위원회가 아니라, 관할 “고위경찰관”<sup>52)</sup>의 재량에 맡겨두고 있는 반면, 경찰에 집회 및 시위의 금지권한을 부여하지 않고 있어 집회 및 시위에 관한 경찰의 정치적 판단이나 편파적 허용금지를 방지하고자 하였다.

그러나 영국경찰은 “심각한 혼란의 발발을 막을 수 없는 행진이나 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우”에 지역 경찰위원회에 일정한 기간 동안(최고3개월) 일체의 시위 및 행진을 금지하는 신청을 할 수 있으며(공공질서법 제13조 제1항), “신청서를 접수한 경찰위원회는 내무장관의 동의를 얻어 신청서의 조건대로 또는 내무장관의 동의를 얻어 수정할 것을 명령”할 수 있게 하였다.

그리고 영국의 경우 행진에 조건을 부과하고 있는 바, 1986년 법은 그 사유를 확대하여 ① 심각한 공공 무질서의 위험이 있는 경우, ② 재산에 대한 심각한 손해 또는 공동체생활의 심각한 균열의 위험이 있는 경우, ③ 협박의 위험이 있는 경우로 규정하고 있어 조건의 부과에 있어서 경찰은 광범위한 재량권을 가지고 있고, 엄격한 조건부과를 통해 사실상 특정 시위에 대한 금지의 효과가 있을 수 있다.<sup>53)</sup>

51) Stevens, I.N, Constitutional and administrative Law, p. 171.

52) 고위경찰관이란 행진에 참여하기 위해 사람들이 모여드는 경우의 행진에서는 현장에 있는 경찰관중 최고위자를 의미하고, 이러한 경우가 아닐 때에는 관할경찰서장을 의미한다.

### (3) 경찰의 대응

시위진압에 임하는 영국경찰의 자세는 매우 신중하면서도 불법적인 과격시위에 대해서는 엄격하게 법 적용을 하고 있다. 특히, 시위진압의 최우선 목표를 불법적인 시위의 확산방지에 두고 있으며, 시위주동자의 체포 보다는 시위대의 해산에 더욱 역점을 두고 있어 불법 과격시위에 대한 경찰의 강경진압에 대한 정당성을 부여하고 있다.

## 3) 미 국

### (1) 관련 법규

미국의 경우 연방차원에서 집회시위를 관장하는 통일적인 법률은 없으며, 각 주의 법률이나 시의 조례에 의하여 옥외집회를 규제하고 있다. 각 주는 각각의 상황과 조건에 따라 각기 상이한 내용의 법률과 조례들을 제정해 집회시위에 대처하고 있다.

구체적으로 Washington D. C.의 경우에는 “시위를 개최하고자 하는 사람·집단은 시위시간·장소를 정한 뒤에 이를 서면으로 작성하여 관할 경찰서장에게 시위허가신청서를 제출”하도록 하고, 관할당국은 “허가신청서에 기재된 사항 및 다른 통로를 통해 입수된 제반 정황을 토대로” 그 시위의 개최가 시위가 열릴 도로와 인접한 지역을 통행하는 보행자 또는 차량의 안전하고 질서 있는 운행에 커다란 지장을 초래하거나 공공의 안녕을 위태롭게 하거나 또는 중대한 재산상의 손실을 초래할 수 있을 정도로 폭력적이고 무질서한 행동의 가능성을 조성할 위험이 있다고 판단되는 경우 등에는 그것을 허용하지 않을 수 있도록 규정하고 있다.

또 다른 예로 Washington D. C.의 형사법 제9조는 백악관과 국회의사당, 그리고 대법원 청사 등의 공공건물 주위로부터 50~500피트 이내의 장소에서는 집회와 시위를 개최할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 Washington D. C.의 조례 제700조는 집회시위

53) 김상희, 전계논문, pp. 60-62.

의 사전허가 제도를 명백하게 규정하고 있다. 따라서 이러한 조례에 따라, Washington D. C.에서는 사전허가를 통해서만 집회시위가 가능하며, 이 지역에서 집회시위를 개최하고자 하는 개인이나 단체는 시위의 시간과 장소를 정한 뒤 이를 서면으로 작성하여 관할경찰서장에게 시위허가신청서를 제출하여야 한다. 그 뒤 허가신청서가 접수되면 경찰당국은 신청서에 기재된 사항 및 다른 경로를 통해 입수된 정보를 토대로 집회시위가 다음 항목에 저촉되는지 여부를 판단하여 집회시위의 허가 여부를 결정한다.<sup>54)</sup>

## (2) 관련 판례의 입장

연방대법원의 일관된 견해는 사전허가제는 경찰로 하여금 시위에 대한 준비를 할 수 있게 하고, 두 개의 시위가 같은 장소에서 동시에 일어나는 것을 방지하여 주며, 출퇴근 시간에 교통이 막히는 것을 방지해 줄 수 있기 때문에 사전허가제가 위헌이라고 볼 수는 없으며, 다만 사전허가제가 사전허가의 방법을 통하여 행정관리로 하여금 시위에서 주장하는 내용을 심사하여 그에 따라 조치할 수 있는 재량권을 주도록 되어있거나 시위자체를 금지시킬 수 있다면 그러한 사전허가제는 무효라고 한다.

시위 및 행진에 대한 사전허가제를 규정한 New Hampshire 州法이 문제가 된 1941년의 판례에서 미국 연방대법원은 허가제규정의 위헌여부에 관하여 '공중의 편의'에 대한 '부당한'지장을 주어서는 안 된다는 정도의 구체성과 명확성만으로도 합헌이라는 판결을 내렸다. 또한 시당국은 다른 적절한 목적을 위하여 시위 및 행진의 시간과 장소, 방법에 대해 일정한 조건 또는 변경을 가할 수 있다고 판시하였다.

이는 1965년 Cox v. Louisiana 판례<sup>55)</sup>에서도 확인되었다. 즉, 연방대법원은 “본법의 규제대상이 되는 행위(피켓팅 및 시위)는 표현과 집회가 결합된 것으로서 규제의 대상이 된다. ……언론과 결합된 어떤 종류의 행위에 대한 규제 내지 금지하는 가능하다”고 결론짓고, 그 논거로 “본 건에서는 신문의 기사라든지 한 시민의 공무원에 대한 전문과

54) 김종양, 전계논문, 2003, pp. 67-68.

55) 379 U.S. 588.

같은 순수한 형태의 표현을 문제시하는 것은 아니다. 본 건에 있어서 중요한 것은 표현의 자유에 대한 것만이 아니라 특정의 행위와 결합된 표현이라는 데 있다.”는 것을 들었다. 이는 ‘순수한 언론’과는 달리 특정의 행위와 결합된 ‘언론 플러스’는 규제의 대상이 될 수 있음을 인정하여 집회 및 시위에 대한 사전허가제를 합헌으로 인정하는 것이었다.

Alabama주 Birmingham 시 조례에는 “모든 공공도로에서의 행진 또는 시위는 사전에 시 경찰위원회의 허가를 받아야하며, 경찰위원회는 평화, 안전, 건강, 품위, 질서, 도덕 또는 편의를 위하여 허가거부가 필요하다고 판단되지 않는 한 시위와 행진은 허가해 주어야 한다”고 규정하고 있는바, 이에 대해 1969년의 판례에서는 연방대법원이 “허가당국에게 지침이 될 수 있는” 협소하고, 객관적이고, 명확한 “기준이 설정되어야 하는데, 버밍햄 시 조례는 이 요건을 충족시켜 주지 못하고 있다. 문제된 행위가 공동체의 ‘복지’, ‘품위’ 또는 ‘도덕’에 미치는 잠재적 효과에 대해 허가당국의 공무원 자신의 견해에 따라 허가를 해줄 수도 있고 하지 않을 수도 있도록 해서는 안 된다고 판시하였다. 즉, 미국 헌법 수정 제1조의 기본권은 가장 근본적인 인권이므로 이를 제한하는 데는 신중을 기해야 하며, 만일 이를 제한하려고 할 경우에는 구체적이고 확실성이 있는 기준이 설정되어 있어야 한다고 하였던 것이다.

또 Police Department of Chicago v. Mosley 판결(1972)에서는 초·중·고등학교 수업시간 시작 전 1시간 반부터 종료 후 1시간 반까지 학교로부터 150피트 이내의 공공도로에서의 피케팅을 금지한 시 조례의 합헌성 여부가 다루어졌다. 연방대법원은 의사표현의 내용에 대한 규제라는 점에 초점을 맞추어 이 규정이 위헌이라고 다음과 같이 판결하였다.

“무엇보다도 수정 제1조는 정부가 의사표현의 메시지, 의견, 주제 또는 내용을 이유로 그 표현을 규제할 권한이 없음을 의미한다. ……수정 제1조는 그 자체는 말할 것도 없고, 평등보호조항에 비추어 보더라도, 정부가 받아들일 수 있다고 보는 견해를 가진 사람들에게는 공공의 광장을 사용하도록 허용하면서, 정부가 덜 좋아하거나 논란 많은 견해를 표명하려는 사람들에게는 사용을 못하도록 할 수는 없는 것이다. …… 일단 광장이 어떤 집단의 집회 또는 연설에 열려졌으면, 정부는 다른 사람들의 집회나 연설에 대해 그들이 말하려는 것을 근거로 이를 금지할 수는 없다.”

위의 판례들로부터 집회·시위허가제에 관한 입장을 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째, 집회·시위에 대한 사전허가제 자체가 위헌은 아니며, 공중의 편의 등을 위해 허가제를 택할 수 있다.

둘째, 허가의 기준은 구체적이고 객관적이고 명확해야 한다.

셋째, 위헌인 규정에 대해서는 이를 무시하고 집회·시위를 할 수 있으나, 규정 자체가 위헌이 아닌 한 허가거부가 자의적이고 잘못되었다고 하더라도 이를 무시할 수는 없고, 법원에 사법적 구제를 구해야 한다.<sup>56)</sup>

### (3) 경찰의 대응

미국 경찰의 집회시위 대응에 대한 전반적 기조는 엄격한 법집행과 적용으로 대응 자체가 불법과 격시위를 용인하지 않는 방향으로 이루어지고 있다. 그런데, Washington D. C. 경찰청은 이와 같은 강경진압의 원칙을 보완하기 위하여 변호사나 학생, 전문가들로 구성된 ‘법률 옵서버’제도를 운영하여 집회시위시 발생하게 되는 다수의 문제들에 대하여 책임소재를 명확히 할 수 있도록 하고 있다.<sup>57)</sup> 결국 이와 같은 제도를 통해 경찰은 과잉대응 등 불법적인 행위를 하지 않고 있으며, 주최자의 경우에도 자의적으로 합법적인 집회시위 문화를 만들어 가고 있다.

## 4) 일본

### (1) 관련법규

일본의 헌법은 제21조에서 「집회·결사 및 언론·출판 기타 일체의 표현의 자유를 보장한다.」라고 규정하여 집회의 자유를 보장하고 있으나, 이 법 제12조와 제1조에 의거하여 별도로 이를 규제하는 입법체계를 갖추고 있다. 그 대표적인 것이 많은 논쟁을 불

56) 김상희, 전계논문, pp. 47-49 참조.

57) [www.kic.re.kr/re\\_ware/h\\_study/manu/48%28yang%29.html](http://www.kic.re.kr/re_ware/h_study/manu/48%28yang%29.html).

러일으킨 공안조례이다. 공안조례는 지방자치단체가 각기 독립적으로 집회, 집단행진, 집단시위 운동 등을 공안상 견지에서 규제하기 위하여 제정한 조례의 총칭이다.

이는 형식이 조례라는 점에서 합헌성 여부가 문제될 수 있으나, 이와 관련한 판례는 명시적 또는 묵시적으로 이를 합헌시 하고 있다. 공안조례의 내용은 지방자치단체가 모두 독자적으로 제정하고 있으므로 그 내용에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 그러나 대체적으로 대부분 사전허가제를 채택하고 있으며, 허가시에도 일정한 조건을 붙일 수 있다는 것이 큰 특징이라 할 수 있다.<sup>58)</sup>

보다 구체적으로 이와 같은 공안조례의 특징을 살펴보면, 먼저 집회·집단행진·집단시위운동을 하는 경우에는 사전에 공안위원회에 허가를 얻거나 신고하도록 되어있으며 그 신청은 72시간 전 또는 48시간 전(11개현)에 하여야 한다. 그리고 허가신청이 있으면 공안위원회는 일반적으로 공공의 안녕질서를 유지하는 데에 직접 위험을 미친다고 명백히 인정되는 경우를 제외하고는 허가하여야 된다고 하고 있다. 그런데 그 허가에는 일정한 조건을 붙일 수 있다.

## (2) 관련 판례의 입장

집회의 허가제에 대한 최고재판소 판례는 新瀉縣의 공안조례사건에서 이루어졌다. 동 판결은 일반적인 허가제는 위헌이지만 특정의 장소, 방법에 관한 합리적이고 명확한 기준하의 허가제는 합헌이라고 하였다. 東京都 공안조례 판결(1969.7.20)에서 일본 대법원은 “순수한 의미에 있어서의 표현이라고 할 출판 등에 관한 사전규제인 검열이 헌법 제21조 제1항에 의해 금지되어있음에도 불구하고, 집단행동에 의한 표현의 자유에 관한 한, 이른바 공안조례로써, 지방적 사정 기타 여러 사정을 충분히 고려하고 불측의 사태에 대비하여 법과 질서를 유지하는 데에 필요한 최소한도의 조치를 사전에 강구하는 것은 불가피한 일이다.”고 판시하여 집회 및 시위에 대해 사전규제가 행해질 수 있음을 인정하였다.

이와 같은 판례는 집단행동에 의한 표현을 언론, 출판 등에 의한 표현과 구별하고, 후

58) 김종양, 전제논문, pp. 80-81.

자에 대한 사전제한은 헌법상 금지되지만 전자에 대해서는 그 본래적 위험성 때문에 필요최소한도의 사전제한이 인정된다는 전제에 기반하고 있다. 나아가 허가기준의 적용에 관한 공안위원회의 자유 재량성을 인정함으로써 허가제를 실질적으로 합헌화하는 것이 었다.<sup>59)</sup>

집회 및 시위에서 집단행동의 준수사항의 하나로 “교통질서 유지”를 규정한 德島市 공안조례의 위헌성에 관한 판결(1975.9.10)에서 일본 대법원은 조례의 내용이 형벌법규로서 불명확함에도 불구하고, 이를 합헌으로 인정하였다. 즉, 대법원은 “도로상에서의 집단행진 등은 ……이러한 행동이 행하여지지 않는 경우의 교통질서를 필연적으로 어느 정도 침해할 가능성을 가질 수밖에 없다. ……(이 조례의 규정에서) 금지하는 교통질서의 침해는 당해 집단행진 등에 불가피하게 수반하는 것을 가리키는 것이 아님은 극히 명백하다. 이 규정은 도로상에서 집단행진 등이 일반적으로 질서 있고 평온하게 행하여지는 경우에 이를 수반하는 교통질서 저해의 정도를 넘은 그 이상의 교통질서의 저해를 가져오는 행위를 하지 말도록 명하고 있다고 해석 된다”고 하여 형벌법규 규정이 통상적인 판단능력을 지닌 일반인들의 이해에 의해 그 기준을 읽어낼 수 있는 경우에는 이를 위헌으로 볼 수 없다는 판결을 내렸던 것이다. 다른 한편으로는 이 판례는 공공장소에서의 집회 및 시위에 의해 통상적으로 야기될 수 있는 공공질서의 저해 자체가 집회 및 시위를 제약할 수 있는 요건으로 인정될 수는 없음을 제시한 것으로 해석될 수도 있다.

### (3) 경찰의 대응

일본 경찰의 집회시위 대응방식은 엄격한 통제로 인한 물리적 충돌 보다는 주최 측과 경찰 쌍방 간의 피해 최소화에 가장 중점을 두고 있으며, 무엇보다 경찰의 자체력을 강조하고 있다. 한편, 이와 같은 집회시위시의 대응 및 진압을 위해서는 1962년에 편성된 기동대가 조직되어 있으며, 기동대에 근무하였던 경찰관들을 대상으로 시위진압 예비경찰 등을 편성하고 있다.<sup>60)</sup>

59) 김상희, 전계논문, pp. 57-59 참조.

60) 유운중, “집회시위 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2003, pp. 48-59 참조.

## 제3장 집회 시위의 실태 및 대응 현황

### 1. 최근의 집회·시위 발생 동향

최근 우리 사회는 각계각층으로부터 다양한 형태의 가치관의 논쟁과 대립 또는 갈등이 표출되고 있다. 또한 과거 한총련으로 대변되는 학생단체와 노동조합원들의 집단 이익의 쟁취를 위한 불법적인 폭력집회, 점거시위의 양상이 주류를 이루었던 반면 최근의 시위는 국정현안에 대한 보수와 진보, 문화적 국가적 정체성의 주장 등 다양화 된 형태의 집회시위의 목적을 나타내고 있다. 어떠한 형태이든 평화적이고 합법적인 집회시위를 제외한 폭력적인 시위의 확대는 엄청난 사회적 비용과 국제사회에서의 한국 경제의 대외신인도 하락에 영향을 끼치고 최근 활발한 해외투자와 경제활동 등 사회 각계각층의 활동에도 지장을 가져오는 결과를 낳게 된다. 이와 관련하여 서울지방경찰청의 집계에 따르면 2004년 서울시내에서 발생한 집회시위는 6689건이고, 186만 3000명이 참여하여 매주 18건 이상의 집회시위가 열린다고 밝혔다. 이러한 집회시위로 인해 직·간접적으로 피해를 보는 일반시민들을 배려하는 문화는 많이 부족한 것이 현 실정이다.<sup>61)</sup>

아래의 <표 3-1>는 2003년부터 2005년 7월까지의 총집회 및 참가인원을 나타낸 것이다. 2003년에 11,837건, 2004년에는 11,338건, 2005년 1월부터 7월까지 6,516건이 발생하였다. 집회참가인원은 2003년에 2,912,260명이었고, 2004년 3,034,660명이었으며, 2005년 1월부터 7월까지 1,345,576명이 참가하였다.

<표 3-1> 총집회 및 참가인원 발생현황(2003년~2005년 7월)

(단위 : 건, 명)

구 분	총 집 회	참 가 인 원
2005. 1 ~ 7월	6,516	1,345,576
2004	11,338	3,034,660
2003	11,837	2,912,260

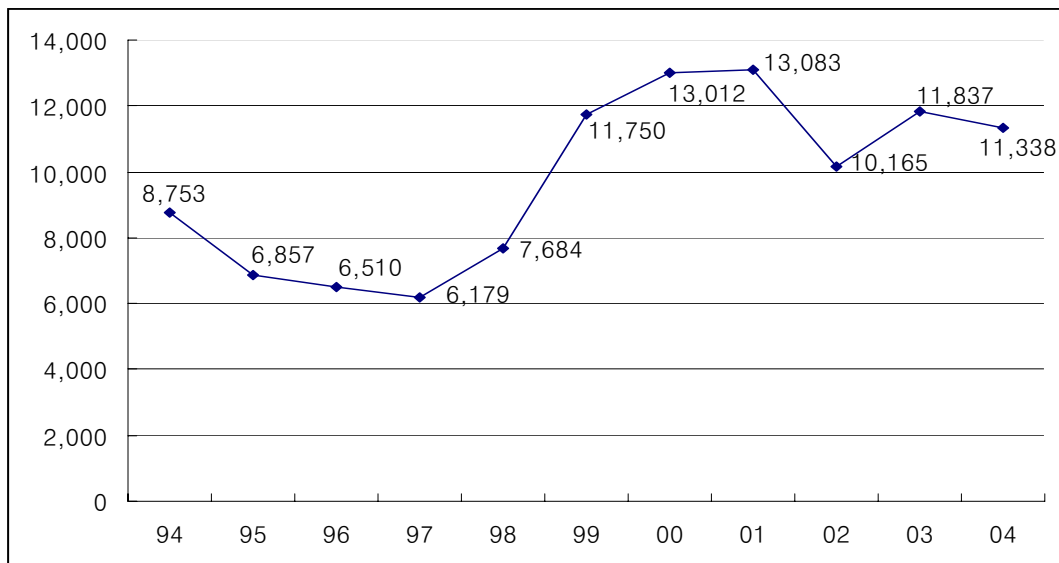
※ 자료 : 경찰청, 『2005 국정감사요구자료(Ⅰ)』(서울 : 경찰청, 2005), p. 35.

61) 동아일보 2005년 5월 6일자.

아래의 <그림 3-1>은 1994년부터 2004년까지 집회·시위 발생건수를 나타낸 것이다. 1994년에 8,753건이 집계되었고, 이후 1995년에 6,857건, 1996년에 6,510건, 1997년에 6,179건으로 점차 감소 추세에 있었으나 1998년에 7,684건, 1999년에 11,750건, 2000년에 13,012건으로 집회시위가 증가하였다. 2001년 13,083건을 최고 정점으로 2002년 10,165건으로 약간 감소하였으나, 2003년에 다시 11,837건으로 증가하였다. 2004년에는 11,338건이 발생하였다. 1994년부터 11년간의 집회시위 발생건수의 특성을 보면 1999년을 기준으로 연간 1만 건 이상의 집회시위가 발생하였고, 이는 앞서 언급한 바와 같이 시민·농민·노동계·이익단체 등의 활발한 주장 개진과 더불어 사회와 국정전반에 걸친 다양한 가치관의 변화와 급변하는 국제정세에 영향을 받은 사회적인 변화가 시작된 시점이라 볼 수 있다.

<그림 3-1> 연도별 집회·시위 발생건수(1994~2004)

(단위 : 건)



※ 자료 : 경찰청, 「경찰통계연보 제48호」(서울 : 경찰청, 2004), p. 234.

아래의 <표 3-2>는 2004년도에 발생한 집회·시위의 발생 현황과 동원된 경찰인원 현황을 나타낸 것이다.

2004년도 주요 집회시위 동향 등을 살펴보면, 2004년도에는 노동·농민·지역단체 등 각계각층의 집단이익 관철을 위한 집회시위가 총 11,338회 개최되었다. 이는 2003년 11,837건이었던 집회·시위가 2004년도에는 11,338건으로 전년 대비 4.2% 감소하였다. 그러나 집회·시위에 참가한 인원은 2003년 2,912,260명보다 4.2% 증가하여 2004년에는 3,034,660명으로 늘어났다. 이와 관련하여 동원된 경찰력은 2003년에는 35,666개 중대 4,279,920명이 동원된 것에 비해 2004년에는 33,048개 중대 3,965,760명으로 7.3% 감소하였다.

<표 3-2> 집회·시위 발생 현황(2004년)

(단위 : 건, 명, %)

연도별	구분	전체 집회·시위		동원 경찰력	
		횟수	인원	중대	인원
2004년		11,338	3,034,660	33,048	3,965,760
2003년		11,837	2,912,260	35,666	4,279,920
증·감		-499	+122,400	-2,618	-314,160
대비(%)		(-4.2%)	(4.2%)	(-7.3%)	(-7.3%)

※ 자료 : 경찰청, 『경찰백서 2005』(서울 : 경찰청, 2005), p. 298.

아래의 <표 3-3>는 2004년에 발생한 주요 폭력시위의 사례를 정리한 것이다. 주요 내용을 살펴보면 1월과 2월에 걸쳐 전국농민연대가 주최한 한·칠레 FTA 반대 농민집회는 18,000명의 참가인원 중 237명의 부상자가 발생하였다. 또한 8월에는 통일연대가 주최한 파병철수 촛불집회 및 국민대회는 7,400명의 참가인원 중 54명의 부상자가 발생하였다. 9월에는 전국농민회총연맹이 주최한故이경해 1주기 농민집회에서는 60,370명의 참가인원 중 83명의 부상자가 발생하였다.

&lt;표 3-3&gt; 2004년 주요 폭력시위 사례

(단위 : 명)

일시	장 소	주 체	집 회 명	인 원	경 력	부상자
1. 7	여의도 국회앞	전국농민연대	한·칠레 FTA 반대 농민 집회	3,500	82중	6명
2. 9	여의도 문화마당	전국농민연대	한·칠레 FTA 반대 농민 집회	12,000	87중	223명
2.16	여의도 주택보증	전국농민연대	FTA 비준저지 범국민대회	3,100	69중	8명
2.28	울산 현대차	분신투쟁대책위	비정규직 차별철폐 규탄대회	1,000	15중	8명
7.21	여수 LG칼텍스	同노조원	임단협 관련집회	2,500	21중	14명
8. 3	교보소공원	통일연대 등	과병철회 촛불집회	400	21중	16명
8.15	교보소공원	통일연대	과병철회 국민대회	7,000	134중	38명
8.17	포항포스코 앞	포항건설노조	임단투 결의대회	2,200	25중	33명
9.10	전국 93개소	전농총·한농연	故이경해 1주기 농민집회	51,000	165중	22명
9.11	전국 10개소	전농총·한농연	故이경해 1주기 농민집회	7,370	132중	11명
9.12	전북 정읍	전농총	故이경해 1주기 농민집회	1,000	20중	25명
9.12	전북 정읍	전농총	故이경해 1주기 농민집회	1,000	20중	25명

※ 자료 : 경찰청, 「2004 국정감사요구자료( I )」(서울 : 경찰청, 2004), p. 721.

아래의 <표 3-4>는 불법·폭력시위 발생 현황을 나타낸 것이다.

2003년 134회였던 불법폭력집회가 2004년 91회로 전년 대비 32%가 감소하였다. 또한 집회시위 부상자는 2003년 749명이었고 2004년 621명으로 전년 대비 17%가 감소하였다. 그러나 불법·폭력집회에 참가한 인원 중 경찰에 의해 검거된 인원은 2003년 4,612명에서 2004년 911명이 증가한 5,523명으로 전년 대비 20% 증가하였다.

〈표 3-4〉 불법·폭력시위 발생 현황(2004년)

(단위 : 회, 명)

구 분	불법폭력집회(회)	집회시위 부상자(명)	검거인원(명)
2004	91	621	5,523
2003	134	749	4,612
증·감(%)	-43(-32%)	-128(-17%)	911(20%)

※ 자료 : 경찰청, 「경찰백서」(서울 : 경찰청, 2005), p. 299.

2004년 집회시위의 특성은 대통령 탄핵을 비롯한 각종 국정현안과제와 故 김선일氏 피살사건, 전국공무원노동조합의 파업 등 전국적인 규모의 집회시위가 발생하였다. 상반기에는 한·칠레 FTA 협정에 반발한 농민들의 대규모 집회로 다수 부상자가 발생하였고, 과거 경험하지 못한 대통령 탄핵이라는 국가적 사건이 가장 큰 쟁점으로 이슈화되어 전국규모의 집회가 이어졌다. 하반기에는 이라크 파병과 관련한 故 김선일氏 피살사건이 사회적 이슈로 부각되어 관련된 시민단체, 한총련의 집회가 발생하였다. 또한 국가보안법 폐지를 둘러싼 찬·반 단체의 대립양상과 농민집회가 연말까지 지속되었고 전국공무원노조 총파업이 발생하였다.<sup>62)</sup>

2005년 집회시위의 특성을 살펴보면 울산 현대자동차 비정규직 노동자들의 전면파업과 비정규직 철폐를 쟁취하기 위한 집회<sup>63)</sup>를 시작으로 일본 시네마현 의회가 “다케시마의 날” 제정 조례안의 통과에 주한 일본대사관에서 일본의 역사왜곡과 연관한 일본교과서 문제의 규탄을 위해 흥사단과 시민단체, 전국철거민 연합회, 재향군인회 등 사회 각계의 시민단체들이 연일 규탄 시위를 진행하였다.<sup>64)</sup> 4월 초에는 울산시청에 난입해 민원실을 점거하는 등 불법 기습시위를 벌인 건설플랜트 노조 조합원이 경찰에 연행되었다. 경찰은 집회시위현장에서 “폴리스라인 지키기 운동”을 활발히 홍보하여<sup>65)</sup> 폴리스라

62) 경찰청, 「경찰백서 2005」(서울 : 경찰청, 2005) pp. 298-300.

63) 연합뉴스, 2005년 1월 3일자.

64) 내일신문, 2005년 3월 17일자.

인을 기준으로 한 평화적이고 합법적인 집회시위 문화조성에 공감대를 형성하고자 노력 하였으나 실제 집회시위현장에서 두드러진 결과를 나타내지는 못하였다. 5월 1일 노동절에는 하이닉스-매그나칩 집단해고 집회가 충북지역에서 열렸으나 폭력적인 집회로 경찰과 대치하였다.<sup>66)</sup> 같은 달 서산지역병의원노조는 한림병원의 폐업통보에 이은 체불임금청산과 생계비 지급, 고용승계를 촉구하는 시위를 개최하였다.<sup>67)</sup> 6월에는 전국빈민연합이 주최한 전국빈민대회에서 폴리스라인을 침범한 집회참가자가 입건되었다.<sup>68)</sup>

그러나 같은 달 12일에 개최된 전국화물노동자대회 이후 가두 행진 시에 행사 전 집회시위 관리가 경찰력 중심의 “진압”의 형태가 아닌 경찰의 “폴리스라인”으로 바뀐다는 홍보로 인해 1만 여명의 참가자들은 별다른 마찰 없이 평화적인 집회를 진행하였다.<sup>69)</sup> 이는 보다 성숙된 시민의식에서 기인한 평화적인 시위문화의 정착이 집회시위에 참여한 인원들 스스로 평화적이고 합법적인 집회의 진행에 영향을 미친 것으로 판단된다. 7월에는 평택에 위치한 미군기지확장 반대단체의 대규모 집회시위가 불법적으로 개최될 것을 우려 지역 행정기관과 의회와 경찰서에서 준법집회를 촉구하는 대시민 호소문을 발표하기도 하였다.<sup>70)</sup> 그러나 평택에서 열린 미군기지 확장 반대 집회 참가자들은 미군기지로 접근하려다 경찰과 충돌하여 시위참가인원 80여명과 경찰 20여명이 부상을 입는 결과를 초래하였다.<sup>71)</sup>

특히 아시아태평양경제협력체(APEC) 정상회의가 열렸던 부산에서는 반(反) APEC 단체 2만 여명이 APEC 제1차 정상회담이 열리는 인근 지역에서 쌀 개방 저지와 APEC반대를 주장하며 불법시위로 간주하여 진압에 나선 경찰과 대치하여 폭력적인 시위를 펼쳤다.<sup>72)</sup> “중요 구역으로의 진입을 하려는 APEC반대 범국민대회” 주최 측 참가인원과 경찰은 불가피한 충돌을 빚었다.

65) 국정브리핑, 2005년 4월 29일자.

66) 레이버투데이, 2005년 5월 3일자.

67) 레이버투데이, 2005년 5월 6일자.

68) SBS, 2005년 6월 8일 보도.

69) 부산일보, 2005년 6월 13일자.

70) 연합뉴스, 2005년 7월 8일 보도.

71) SBS, 2005년 7월11일 보도.

72) 한국일보, 2005년 11월 19일자.

아울러 APEC 기간 중에는 전국농민대회, 전국노동자대회, 청년·학생·재야 민중결의대회, 여성대회, 대일 과거사 청산촉구대회, 전국빈민연합 투쟁결의대회 등 6개 분야별 집회를 가졌다. 이와 함께 미국의 반전단체인 “ANSWER”, 인도네시아 국제 농민조직 “비아 캄페시나(농민의 길)”등 외국 단체를 비롯해 전국농민회총연맹, 민주노총부산지역본부, 부산교통공단노동조합, 공무원노동조합, 화물연대 조합원들이 참여한 바 있다.<sup>73)</sup> 이와 같은 APEC기간 중의 대규모의 집회시위는 언론과 사회와 국민의 관심이 집중된 국제적인 중요 행사를 통해서 각 단체의 목소리를 낼 수 있다는 점에서 집중적으로 발생된 경향이 있다.

또한 12월에는 정부의 쌀 개방과 비정규직 문제에 대한 해결책을 촉구하기 위해 전국농민회총연맹과 민주노총 소속의 집회시위자들이 도심에서 대규모 집회를 연일 개최한 바 있으며, 쌀 협상 국회비준 무효를 요구하는 전국농민대회가 서울 대학로와 마로니에 공원, 광화문 일대에서 집회를 가졌다. 이 집회에서 집회 참가자들이 청와대 진출을 시도하여 경찰이 살수차를 동원하여 저지하는 충돌<sup>74)</sup>을 빚기도 했다.

## 2. 불법집회 및 폭력시위에 대한 경찰의 대응현황

아래의 <표 3-5>는 연도별 불법 과격·폭력 시위에 대한 경찰 대응 추세를 나타내고 있다.

위에서 밝힌 것처럼, 단순 집회시위의 횟수는 증가하였으나 불법폭력시위는 감소하고 있다. 또한 화염병시위는 1995년 143회이었으나, 2004년 3회로 감소하였고, 사용된 화염병의 개수는 1995년 98,880개에서 2004년 105개로 현저히 감소하여 집회시위현장에서의 폭력적 형태의 시위의 감소와 비례하였음을 나타내고 있다. 또한 이에 진압을 하는 경찰이 사용하는 최루탄 사용의 횟수도 1995년 128,981회에서 1998년 3,403 회로 감소하다가 1999년을 기점으로 2004년까지 한 건도 발생하지 않았음을 나타내고

73) 문화일보, 2005년 11월 18일자.

74) 연합뉴스, 2005년 12월 1일자.

있다. 사용된 최루탄의 개수도 1995년 1,134,575,750개에서 1998년 37,246,870개로 현저히 감소하여 1999년을 기점으로 2004년까지 한 개도 사용되지 않았음을 나타내고 있다. 반면 부상자 숫자가 1998년 166명으로 최저를 기록했으나, 1999년 484명, 2003년 749명, 2004년 621명 등 별로 줄어드는 조짐을 보이지 않고 있다. 이는 무엇보다도 최루탄 사용을 하지 않음에 따라 결국 직접 몸싸움을 벌이게 되는 결과에 기인한 것으로 보인다.

<표 3-5> 불법 과격·폭력 시위에 대한 경찰 대응 추이

(단위 : 회, 개, 명)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
집회 시위 횟수	6,857	6,510	6,179	7,684	11, 750	13, 012	13, 083	10, 165	11, 837	11, 338	
불법 폭력 시위	809	811	664	67	129	105	215	118	134	91	
화염 병 시위	횟수	143	190	190	3	7	7	23	8	14	3
	개수	98,880	80,620	69,165	170	613	746	2,453	457	2,223	105
최루탄 사용	횟수	128,981	213,847	134,405	3,403	-	-	-	-	-	-
	개수	1,134,575, 750	2,369,105, 940	1,152,430, 540	37,246, 870	-	-	-	-	-	-
부상자	1,179	1,881	1,023	166	484	311	304	287	749	621	

※ 자료 : 경찰청 홈페이지, (www.police.go.kr) 참조.

최근의 추세에서도 <표 3-6> 집회·시위관련 경찰부상자 현황에서도 나타나듯이, 2003년 749명이었던 경찰부상자는 2004년에는 621명으로 감소했지만, 2005년 상반기까지 385명으로 큰 변화를 보이지 않고 있다.

<표 3-6> 집회·시위관련 경찰부상자 현황

(단위 : 건, 개, 회, 명)

구 분	부 상 자
2005. 1 ~ 7월	385
2004	621
2003	749

※ 자료 : 경찰청, 「국정감사요구자료(Ⅰ)」(서울 : 경찰청, 2005), p. 35.

특히 전체 집회시위 관련 부상자의 10.5%에 해당하는 중상자의 경우 2002년에는 7명이었던 것이 2003년 54명으로 증가하였고, 2005년 상반기에만 83명으로 집계되었다. 집회시위에 따른 경찰의 피해 역시 2002년 395건에서 2003년 2,224건, 2004년 2,758건, 2005년 상반기 1,330건이 발생하였다. 이 가운데 차량피해는 2002년 6건에서 2003년 81건, 2004년 82건이 발생하였고, 2005년 상반기에만 20건이 발생했다.<sup>75)</sup>

아래의 <표 3-7>은 최근 5년간 집회·시위 금지통고 현황을 나타내고 있다.

2001년에는 총 169회의 집회·시위 금지통고를 하였고, 서울지방청에서 110회, 경남지방청에서 15회를 집회·시위 금지통고를 하였으며, 강원, 충북지방청을 제외한 그 외의 지방청에서는 10회 이내의 집회·시위 금지통고를 하였다. 2002년에는 총 213회의 집회·시위 금지통고를 하였고, 서울지방청에서 135회의 금지통고를 하였으며, 충남지방청에서 23회, 경남지방청에서 15회의 집회·시위 금지통고를 하였다. 충북, 경북지방청을

75) 참여정부 출범이래 집회시위현장에서 부상당한 경찰이 월평균 54명에 이르고 중상자의 경우 절반에 가까운 83명이 최근 6개월 사이에 집중되는 등 “갈수록 시위가 격렬해지고 있다”는 주장이 제기됐다. 업코리아, 2005년 8월 24일자 보도.

제외한 그 외의 지방청에서는 10회 이내의 집회·시위 금지통고를 하였다. 2003년에는 총 164회의 집회·시위 금지통고를 하였고, 서울지방청에서 98회의 집회·시위 금지통고를 하였으며, 경기지방청에서 18회의 집회·시위 금지통고를 하였다. 강원, 충북, 경북 지방청을 제외한 그 외의 지방청에서는 10회 이내의 집회·시위 금지통고를 하였다. 2004년에는 총 159회의 집회·시위 금지통고를 하였고, 서울지방청에서 114회의 집회·시위 금지통고를 하였으며, 인천지방청과 전남지방청에서 10회의 집회·시위 금지통고를 하였다. 울산, 충북지방청을 제외한 그 외의 지방청에서는 10회 이내의 집회·시위 금지통고를 하였다. 2005년 1월부터 8월까지 총 193회의 집회·시위 금지통고를 하였고, 서울지방청에서 124회의 집회·시위 금지통고를 하였으며, 전남지방청에서 30회의 집회·시위 금지통고를 하였다. 대구, 경북지방청을 제외한 그 외의 지방청에서는 10회 이내의 집회·시위 금지통고를 하였다. 2005년 1월부터 8월까지 2003년과 2004년 전체 금지통고를 넘는 193건의 집회·시위 금지통고를 한 바 있어, 올해 들어 경찰의 적극적인 대응이 강화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 최근 5년간 집회·시위 금지통고 현황

\* 연도별·지방경찰청별 현황

(단위 : 회)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005 1~8월
서울	110	135	98	114	124
부산	6	8	6	2	9
대구	4	3	3	1	-
인천	8	7	8	10	3
울산	1	1	3	0	7
경기	8	4	18	2	1
강원	0	2	0	2	1
충북	0	0	0	0	1
충남	4	23	8	8	2
전북	2	3	4	5	6
전남	3	7	4	10	30
경북	7	0	0	1	-
경남	15	15	7	2	8
제주	1	5	5	2	1
계	169	213	164	159	193

※ 자료 : 경찰청, 「국정감사요구자료(II)」(서울 : 경찰청, 2005), p. 470.

경찰청은 1999년에 새로운 시위문화 정착을 위해 최루탄을<sup>76)</sup> 사용하지 않는다는 원칙을 천명한 바 있다.<sup>77)</sup> 이른 바 「새로운 집회시위관리 방침」에 따르면,<sup>78)</sup> 평화적인 집회는 적극 보장·지원하고 불법·폭력시위에 대해서는 초기단계에서 신속하게 제압, 강력히 대처함으로써 화염병 시위가 거의 그치는 등 수 십 년 간 계속되어 온 불법·폭력시위의 악순환을 근절하고 올바른 집회시위문화가 정착되는 계기를 마련하고 있다. 합법적이고 평화적인 집회 시위는 최대한 보장 보호하고, 사회의 법질서를 파괴하는 불법 폭력시위에 대하여는 엄정하게 대처하여 법과 원칙에 따른 민주적 법치질서 확립자세를 견지하고 있다.

한편 최루탄을 사용하지 않는 新시위문화 정착을 위한 新진압 대책으로 물 흐르듯 유연하게 대처하고, 여경 및 교통경찰관 배치, 경찰 통제선을 설치하는 등 시위대의 과격성을 순화하고 평화적인 집회로 유도하여 평화적인 시위문화 정착의 계기를 마련하고 있다. 그러나 아직도 일부 시위대는 경찰에게 의도적으로 몸싸움을 걸거나 각목·쇠파이프·돌·계란 등 불법시위용품을 사용하여 많은 경찰관과 전·의경, 시민이 다치는 일이 이어지고 있다.

76) 박은정·김수진, 「경찰권 행사관련 판례연구」(용인: 치안연구소, 2002), 연구보고서 2002-08, 80면. “.....경찰의 결단으로 무최루탄 원칙은 우여곡절 가운데도 3년째 지켜지고 있다. 이제는 진압방식보다는 신고나 금지통고 등 절차상의 문제점과 관련하여 논란이 되고 있다...”.

77) [http://www.police.go.kr/data/white/white2000\\_07\\_02\\_1.jsp](http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp).

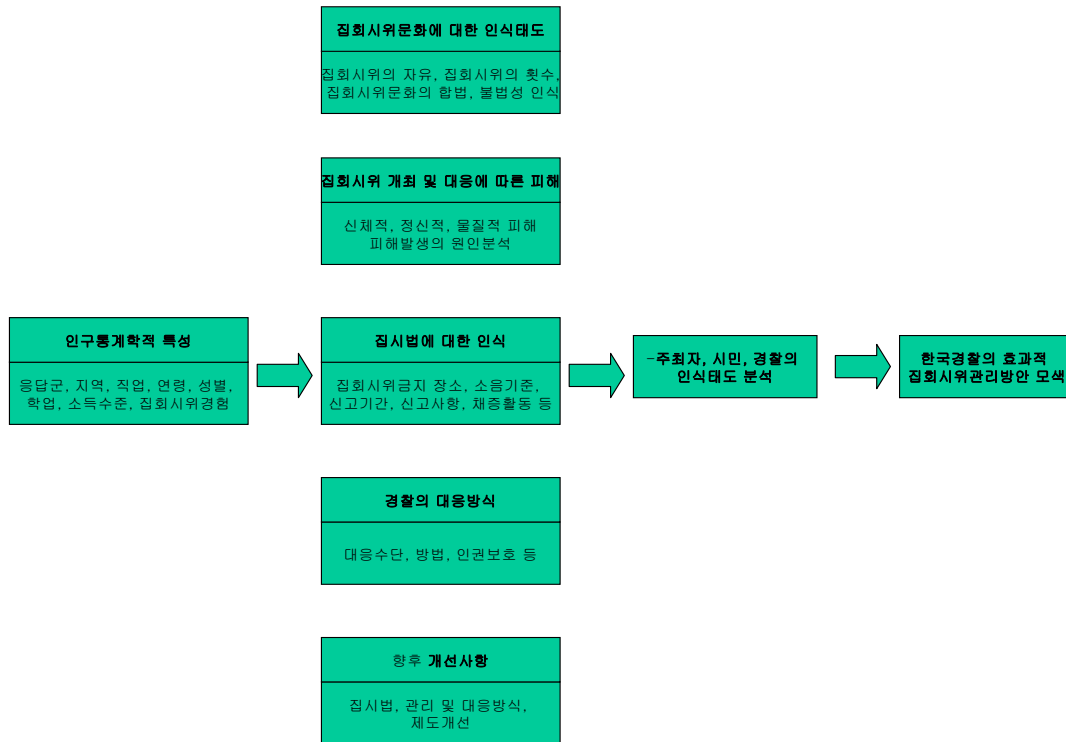
78) [http://www.police.go.kr/data/white/white2000\\_07\\_02\\_1.jsp](http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp).

## 제4장 조사결과 분석 및 논의

### 1. 조사 설계

#### 1) 분석의 틀

<그림 4-1> 연구 분석의 모형



본 연구는 한국의 집회시위 문화와 피해양상, 그리고 집회시위와 관련된 경찰의 대응 실태를 분석함으로써, 궁극적으로 한국 경찰의 바람직한 집회시위 대응방안에 관하여 연구하는 것이다. 연구에 있어서의 응답주체는 주최자, 일반시민, 경찰관으로 구분하였으며, 먼저 이들에 대한 인구통계학적 분석을 통해 응답자의 특성을 파악하고자 하였다. 그리고 이들에 대한 각 주체별 인식태도를 조사하게 되는데, 인식태도의 측정은 집회시위문화에 대한 인식태도, 집회시위 개최 및 대응에 따른 피해, 그리고 집시법에 대한 인식과 경찰의 대응방식 및 향후 개선점 등으로 이루어진다. 또한 이와 같은 분석과정을 통해 향후 한국경찰이 지향해야 할 바람직한 집회시위 대응방식을 모색하고자 한다. 한편, 이와 같은 연구의 구체적 분석 모형은 다음의 <그림 4-1>과 같다.

## 2) 연구의 목표

본 연구는 다양한 형태로 나타나고 있는 집회시위 상황에 대한 경찰의 대응실태에 대하여 집회시위를 주최하는 측과 집회시위에 대한 대응을 담당하고 있는 경찰, 그리고 제 3자적 입장에서 이와 같은 현상을 바라보고 있는 시민 등 세 가지 주체별 인식태도를 비교하여 경찰의 현행 집회시위에 대한 대응실태를 살펴봄과 동시에 향후 한국경찰의 바람직한 집회시위 대응방안을 모색하는 것이다.

따라서 본 연구에서는 다음과 같은 구체적인 연구문제를 설정하였으며, 이를 중심으로 연구를 수행하게 된다.

연구문제 (1) 한국의 집회시위 문화에 대한 인식태도는 어떠한가?

연구문제 (2) 주최 측의 집회시위 개최와 경찰의 대응으로 인해 느끼는 피해정도는 어떠한가?

연구문제 (3) 최근 개정된 현행 집시법에 대한 주체별 인식태도의 차이는 어떠한가?

연구문제 (4) 경찰의 집회시위 관리방식에 대한 인식태도는 어떠한가?

연구문제 (5) 향후 경찰의 집회시위 관리방식은 어떻게 개선되어야 하나?

한편, 본 연구에서는 전체적인 인식태도 차이를 비교함에 있어서 주최자, 시민, 경찰관 등 응답주체의 구분을 통해 분석하였으며, 응답주체별로 개별적인 인식태도 분석을 위해서 연령, 성별, 학력, 직업, 결혼여부, 소득, 거주 지역, 집회시위의 참여 및 진압, 목격 횟수 등을 기준으로 하였다.

### 3) 표집 및 분석방법

본 연구는 경찰의 현행 집회시위 대응방식 및 기타 관련 사항에 대한 집회시위의 주최자, 일반시민, 경찰관 등의 인식태도를 비교, 분석하기 위하여 지난 2005년 9월 1일부터 10월 31일까지 전국의 일반시민 200명, 정규경찰관 100명과 제4기동대의 전·의경 100명 등 경찰관 200명, 농민단체와 노동조합, 시민단체 등 주최자 200명 등 총 600명의 모집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이와 같은 총 600명의 응답자 중 회수가 되지 않거나, 자료 활용이 불가능한 15명의 설문지를 제외한 총 585명의 응답자료가 조사에 사용되었다.

또한 본 연구에서의 표본추출 방법은 2003년도에 전국에서 발생한 집회시위와 불법 집회시위로 인한 검거인원을 기준으로 하여 지역별로 무작위추출방법을 사용하였다.

한편, 이와 같은 방법으로 수집된 자료는 SPSS PC 프로그램을 이용하여 분석했으며, 구체적인 분석방법으로는 빈도분석 및 교차분석으로 한정했다. 이는 무엇보다도 본 연구가 학술 논문이 아닌 정책보고서 형식이고, 학자만을 대상으로 하지 않기 때문에 전문적인 사전 지식을 요구하는 고급 통계기법의 사용이 적절치 않다는 판단에 기인한다.

## 2. 연구대상의 일반적 특성 분석

### 1) 인구사회학적 특성

본 연구에서는 조사대상자의 인구통계학적인 특성으로, 연령, 성별, 학력, 직업, 결혼

여부, 소득, 거주 지역, 집회시위의 참여 및 진압, 목격 횟수 등을 살펴보았다.

### (1) 응답자의 성별

<표 4-1>은 응답자의 성별을 나타낸 것이다. 응답자의 분포를 살펴보면, 먼저 주최자의 경우 남성은 총 115명으로 60.5%, 여성은 75명으로 39.5%를 나타내고 있다. 그리고 일반시민의 경우는 남성이 119명으로 61%, 여성이 76명으로 39%이며, 경찰관의 경우 전·의경이 모두 남성으로 구성되어 있고, 남성 경찰관이 다수인 경찰조직상의 특성상 전체의 96.5%에 해당하는 193명이 남성으로 나타나고 있다.

<표 4-1> 응답자의 성별

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 최 자	남 성	115	60.5%	190(100%)
	여 성	75	39.5%	
일 반 시 민	남 성	119	61%	195(100%)
	여 성	76	39%	
경 찰 관	남 성	193	96.5%	200(100%)
	여 성	7	3.5%	
합 계	남 성	427	73%	585(100%)
	여 성	158	27%	

### (2) 응답자의 연령

응답자의 연령은 아래의 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 주최자의 경우는 20대가 41.1%, 30대가 26.8%, 40대가 25.3%, 50대 이상이 약 6.8%로 나타나고 있다. 또한 일반시민의 경우는 반대로 30대가 40.5%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 20대가 27.7%, 40대가 22.6%, 50대 이상이 7.4%를 차지하고 있다. 그리고 경찰관의 경

우는 전체 200명의 응답자 중 절반을 차지하는 전·의경의 연령대가 모두 20대 이기 때문에 응답자 중 20대가 전체의 64%로 가장 큰 비율을 보이고 있으며, 30대가 15%, 40대가 18.5%, 50대 이상이 2.5%로 나타나고 있다.

〈표 4-2〉 응답자의 연령

구 분	빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)	
주 최 자	20대	78	41.1	190(100%)
	30대	51	26.8	
	40대	48	25.3	
	50대	12	6.3	
	60대 이상	1	0.5	
일 반 시 민	20대	54	27.7	195(100%)
	30대	79	40.5	
	40대	44	22.6	
	50대	14	7.2	
	60대 이상	4	2	
경 찰 관	20대	128	64	200(100%)
	30대	30	15	
	40대	37	18.5	
	50대	5	2.5	
	60대 이상	.	.	
합 계	20대	260	44.4	585(100%)
	30대	160	27.4	
	40대	129	22.1	
	50대	31	5.3	
	60대 이상	5	0.8	

### (3) 응답자의 학력

〈표 4-3〉은 응답자의 학력을 나타낸 표이다. 구체적으로 살펴보면, 주최자의 경우 대졸자

가 전체의 42.6%로 가장 높은 수치를 보이고 있으며, 그 다음으로 대학원재학 이상(28%), 고졸(16.8%) 등의 순으로 나타나고 있다. 일반시민의 경우는 주최자와 마찬가지로 대졸자가 44.7%로 가장 많은 응답자의 유형으로 나타나고 있으며, 그 다음으로 고졸(21.5%), 대재(13.8%) 등으로 나타나고 있다. 한편 경찰관의 경우는 위의 인구통계학적 특성과 같이 전·의경이 전체 경찰관의 50%에 해당되기 때문에 대학에 재학 중인 응답자가 전체의 49.5%를 차지하고 있다. 그러나 전·의경을 제외한 경찰관들과 주최자, 일반시민을 대상으로 학력분포를 살펴보면 대학 졸업자가 가장 높은 학력분포를 보이는 것을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 응답자의 학력

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 최 자	중 졸	7	3.7	190(100%)
	고 졸	32	16.8	
	대 재	17	8.9	
	대 졸	81	42.6	
	대학원재학	22	11.6	
	대학원졸업 이상	31	16.4	
일 반 시 민	중 졸	10	5.1	195(100%)
	고 졸	42	21.5	
	대 재	27	13.8	
	대 졸	87	44.7	
	대학원재학	15	7.7	
	대학원졸업 이상	14	7.2	
경 찰 관	중 졸	2	1	200(100%)
	고 졸	31	15.5	
	대 재	99	49.5	
	대 졸	68	34	
	대학원재학	.	.	
	대학원졸업 이상	.	.	
합 계	중 졸	19	3.3	585(100%)
	고 졸	105	17.9	
	대 재	143	24.4	
	대 졸	236	40.4	
	대학원재학	37	6.3	
	대학원졸업 이상	45	7.7	

## (4) 응답자의 혼인 여부

응답자의 혼인 여부를 살펴보면, 주취자의 경우는 기혼이 101명(53.2%)으로 미혼(46.8%) 보다 약간 높게 나타나고 있으며, 일반시민의 경우는 기혼(49.2%)과 미혼(50.8%)이 거의 동일한 수치를 보이고 있다. 그리고 경찰관의 경우는 전·의경들로 인해 전체의 37%만이 기혼자로 나타나고 있으나, 전·의경을 제외하면 경찰관의 경우는 대부분이 기혼자로 나타남을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 응답자의 혼인 여부

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 취 자	기 혼	101	53.2	190(100%)
	미 혼	89	46.8	
일 반 시 민	기 혼	96	49.2	195(100%)
	미 혼	99	50.8	
경 찰 관	기 혼	74	37	200(100%)
	미 혼	126	63	
합 계	기 혼	271	46.3	585(100%)
	미 혼	314	53.7	

## (5) 응답자의 경제적 수준(가구당 한 달 평균소득)

〈표 4-5〉는 응답자의 경제적 수준을 파악하기 위하여 가구당 한 달 평균 소득을 분석한 것이다. 응답유형별로 경제적 수준을 분석해보면, 주취자의 경우는 200만원 이하가 전체의 52.6%로 절반이 넘는 비율을 보이고 있으며, 일반시민의 경우에서도 200만원 이하가 32.3%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 한편, 경찰관에 있어서는 200만원~300만원 사이가 전체의 37.5%로 가장 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 4-5〉 응답자의 경제적 수준(가구당 한달 평균소득)

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 최 자	200만원 이하	100	52.6	190(100%)
	200~300만원	49	25.8	
	300~400만원	24	12.6	
	400~500만원	9	4.8	
	500만원 이상	8	4.2	
일 반 시 민	200만원 이하	63	32.3	195(100%)
	200~300만원	49	25.1	
	300~400만원	31	15.9	
	400~500만원	28	14.4	
	500만원 이상	24	12.3	
경 찰 관	200만원 이하	47	23.5	200(100%)
	200~300만원	75	37.5	
	300~400만원	58	29	
	400~500만원	18	9	
	500만원 이상	2	1	
합 계	200만원 이하	210	35.9	585(100%)
	200~300만원	173	29.6	
	300~400만원	113	19.3	
	400~500만원	55	9.4	
	500만원 이상	34	5.8	

(6) 응답자의 지역별 분포

응답자의 유형별 지역 분포는 먼저, 주최자와 시민의 경우는 2003년도 집회시위 발생과 검거인원의 지역적 분포를 기준으로 설정하였다. 그러나 경찰관의 경우 총 200명의 응답자 중 정규경찰관은 지역적 분포를 위와 같은 방법으로 실시하였으나, 실질적으로 많은 부분에서 집회시위의 대응을 담당하는 전·의경들의 경우 현실적인 여건으로 인해 서울 동대문에 소재한 제4기동대를 기준으로 조사를 실시하였기 때문에 위와 같은 표집방법을 사용하지 못하였다.

따라서 응답자의 지역별 분포를 살펴보면, 주최자의 경우 서울이 총 70명으로 전체의 36.8%이며, 경기도가 38명으로 20%를 차지하고 있다. 그리고 대전·충남 지역이 총 17명으로 8.9%, 부산지역과 광주·전남지역이 각각 12명으로 6.3%를 차지하고 있다.

그리고 일반시민의 경우는 서울이 69명으로 35.4%, 경기도가 42명으로 21.5%, 대전·충남 지역이 총 18명으로 9.2%를 차지하고 있다. 끝으로 경찰관의 경우는 서울이 전체 응답자의 68%에 해당하는 총 136명으로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 그 다음으로 경기 지역이 21명으로 10.5%를 차지하고 있다.

〈표 4-5〉 응답자의 지역별 분포

구 분	빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)	
주 최 자	서 울	70	36.8	190(100%)
	부 산	12	6.3	
	대 구	3	1.6	
	인 천	6	3.2	
	울 산	4	2.1	
	경 기	38	20	
	강 원	2	1.1	
	충 북	2	1.1	
	충 남	17	8.9	
	전 북	6	3.2	
	전 남	12	6.3	
	경 북	10	5.3	
	경 남	8	4.2	
일 반 시 민	서 울	69	35.4	195(100%)
	부 산	12	6.2	
	대 구	2	1.0	
	인 천	6	3.1	
	울 산	4	2.1	
	경 기	42	21.5	
	강 원	2	1.0	
	충 북	2	1.0	
	충 남	18	9.2	
	전 북	5	2.6	
	전 남	14	7.2	
	경 북	10	5.1	
	경 남	9	4.6	

구 분		빈 도	백분율(%)	합 계(%)
경찰관	서 울	136	68	200(100%)
	부 산	6	3.0	
	대 구	1	0.5	
	인 천	3	1.5	
	울 산	2	1.0	
	경 기	21	10.5	
	강 원	1	0.5	
	충 북	1	0.5	
	충 남	8	4.0	
	전 북	3	1.5	
	전 남	7	3.5	
	경 북	6	3.0	
	경 남	5	2.5	
합 계	서 울	275	47	585(100%)
	부 산	30	5.1	
	대 구	6	1.0	
	인 천	15	2.6	
	울 산	10	1.7	
	경 기	101	17.3	
	강 원	5	0.9	
	충 북	5	0.9	
	충 남	43	7.4	
	전 북	14	2.4	
	전 남	33	5.6	
	경 북	26	4.4	
	경 남	22	3.8	

#### (7) 주최자와 일반시민의 소속분야 및 직업

<표 4-7>은 주최자의 구체적인 소속분야와 일반시민의 직업분포를 나타내고 있다. 경찰관은 경비경찰 및 전·의경들이 주요 응답대상이므로 생략하기로 하며, 이를 제외한 응답군별 구체적인 분석수치를 살펴보고자 한다.

먼저 주최자의 소속분야는 노동조합원들에 의한 집회시위의 개최빈도가 일반적으로 많은 만큼 전체 응답자의 43.2%에 해당하는 총 82명의 응답자가 노동조합원이었으며, 그 다음으로 시민단체 소속원들이 41명으로 21.6%, 대학교 학생회와 농민단체가 각각

16.3%와 13.7%로 나타나고 있다.

그리고 일반시민들의 직업분포를 살펴보면, 대학교와 대학원 등에 재학 중인 응답자가 총 44명으로 22.6%, 자영업자가 38명으로 19.5%, 무직이 30명으로 15.4%, 회사원이 29명으로 14.9%를 차지하여 다양한 직업양상을 보이고 있다.

<표 4-7> 주최자의 소속분야 및 일반시민의 직업

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 최 자 (소속분야)	대학교 학생회	31	16.3	190(100%)
	노동조합	82	43.2	
	농민단체	26	13.7	
	시민단체	41	21.6	
	기 타	10	5.3	
일 반 시 민 (직 업)	공무원	26	13.3	195(100%)
	교육계	5	2.6	
	농 업	5	2.6	
	법조계	6	3.1	
	서비스업	1	0.5	
	운 송	4	2.1	
	의 료	2	1.0	
	일용직	1	0.5	
	자영업	38	19.5	
	전문직	3	1.5	
	대학, 대학원생	44	22.6	
	회사원	29	14.9	
	무 직	30	15.4	
	기 타	1	0.5	

## 2) 집회시위 경험 관련 특성

아래의 <표 4-8>은 응답자의 집회시위 참여 및 목적, 그리고 대응경험에 대한 빈도를 분석한 표이다.

<표 4-8> 집회시위의 참여횟수 및 목격, 대응경험

구 분		빈 도	백 분 율(%)	합 계(%)
주 최 자 (참여횟수)	없음	12	6.3	190(100%)
	10회 이하	58	30.5	
	11회~20회	17	9.0	
	21회~30회	12	6.3	
	31회~40회	3	1.6	
	41회~50회	17	9.0	
	51회~100회	44	23.1	
	100회 이상	27	14.2	
일 반 시 민 (목격횟수)	없음	33	16.9	195(100%)
	10회 이하	115	60.0	
	11회~20회	20	10.2	
	21회~30회	6	3.1	
	31회~40회	2	1.0	
	41회~50회	6	3.1	
	51회~100회	7	3.6	
	100회 이상	6	3.1	
경 찰 관 (대응횟수)	없음	.	.	200(100%)
	10회 이하	153	76.5	
	11회~20회	37	18.5	
	21회~30회	10	5	
	31회~40회	.	.	
	41회~50회	.	.	
	51회~100회	.	.	
	100회 이상	.	.	

먼저, 주최자의 경우는 집회시위의 참여횟수에 있어 전혀 없다는 응답자가 전체의 6.3%를 차지한 가운데, 가장 높은 빈도를 보인 응답유형은 30.5%를 차지하는 ‘10회 이하’, 그리고 23.1%로 나타난 ‘51회~100회’ 등이다. 특히, 주최자의 경우는 100회 이상을 경험했다는 응답자가 총 27명으로 전체의 14.2%로 나타나는 등 주최자의 경우도 경험비율이 매우 큰 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다.

두 번째로 일반시민의 집회시위 목적 횟수를 살펴보면, 가장 높은 비율을 차지하는 응답구간은 ‘10회 이하’로 전체의 60%에 해당하는 총 115명의 응답자가 이와 같은 횟수의 경험을 가진 것으로 나타났다. 반면 집회시위 현장을 한 번도 목격한 적이 없다는 응답자도 33명이나 돼 전체의 16.9%를 차지하고 있다.

세 번째, 경찰관의 집회시위 대응횟수는 ‘10회 이하’라는 응답자가 총 153명으로 전체의 76.5%, 그리고 ‘20회 이하’ 라는 응답자가 37명으로 18.5%를 차지하는 등 전체적으로 집회시위의 대응경험이 많지 않은 것으로 나타나고 있다.

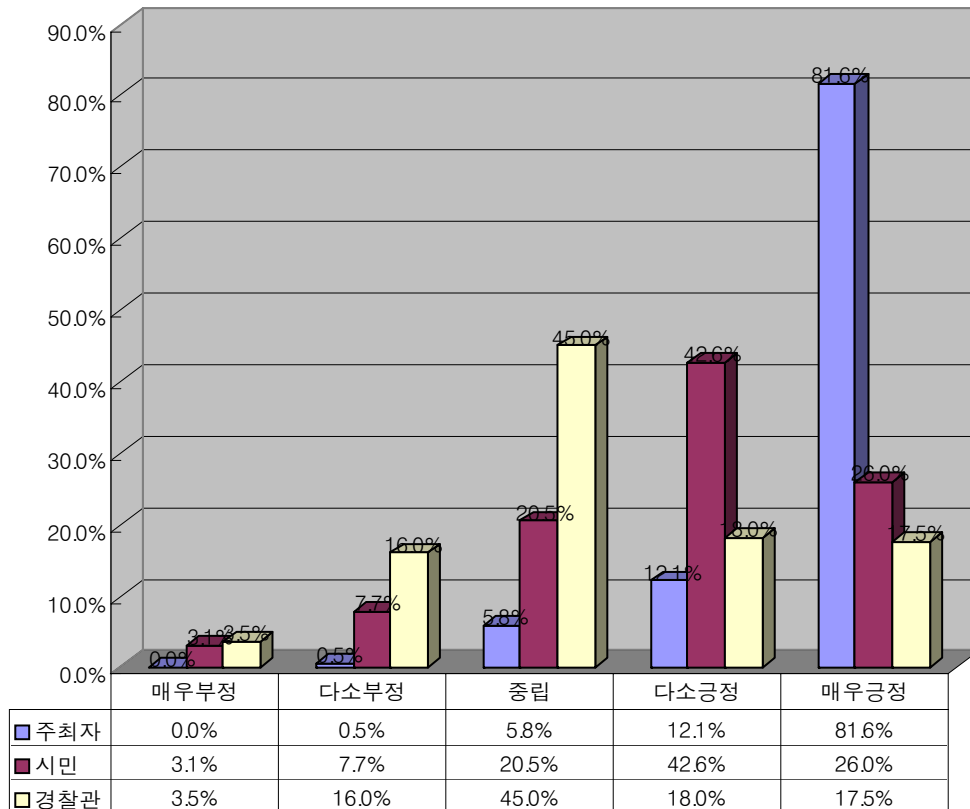
### 3. 연구결과의 분석

#### 1) 집회시위문화에 대한 인식태도 분석

##### (1) 집회시위의 자유에 대한 인식태도

집회시위의 자유, 즉 집회 및 결사의 자유는 헌법상 보장된 기본권이다. 따라서 이와 같은 자유는 절대적으로 보장되어야 마땅하다. 따라서 본 항에서는 이와 같은 집회시위의 자유에 대한 기본적인 인식태도를 측정하였다. 아래의 <그림 4-2>는 집회결사의 자유에 대한 인식태도를 분석한 것이다.

〈그림 4-2〉 집회결사의 자유 보장에 대한 인식태도

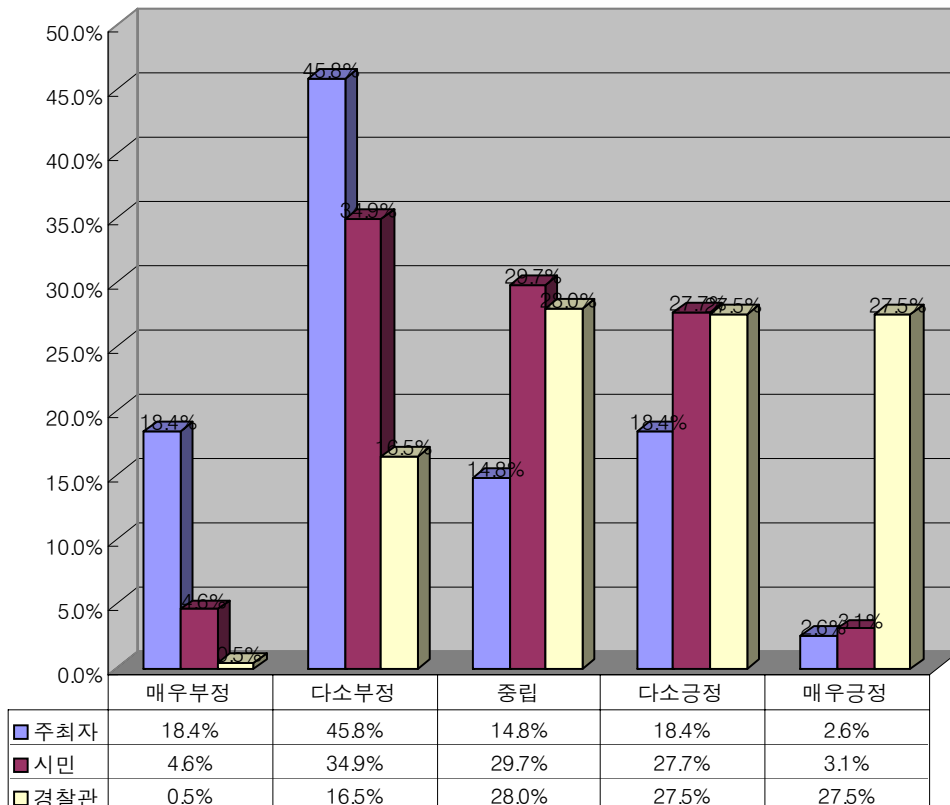


구체적으로 살펴보면, 먼저 <그림 4-2>에서 설명하고 있는 집회결사의 자유에 대한 주최자 측의 인식태도는 전체의 93.7%에 해당하는 응답자가 긍정적인 응답태도를 보였으며, 단지 0.5%의 응답자만이 부정적인 응답태도를 보이고 있어 주최자 측에서는 집회결사의 자유가 반드시 지켜져야 한다고 응답하고 있다. 시민의 입장에서도 주최자 보다는 적은 수치이지만, 68.6%의 응답자가 대체로 긍정적인 인식태도를 보였으며, 경찰관들의 경우는 위의 두 집단의 인식태도와는 달리 중립적인 응답이 45%로 가장 높은 응답비율을 보여 보다 유보적인 태도를 취하고 있는 것으로 나타났다.

한편, “한국에 있어 현재 이와 같은 집회시위의 자유가 잘 보장되고 있는가”라는 질문에 있어 <그림 4-3>에서 보이듯이, 주최자 측은 전체의 64.2%가 부정적인 응답태도를 보인 반면에 시민들의 경우는 부정적인 응답이 39.4%, 긍정적인 응답이 30.8%로 주최

자 측 보다는 덜 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 반대로 경찰관의 경우는 집회시위의 자유가 잘 보장되고 있지 않다는 응답자가 전체의 17%에 그치고 있어 주최 측과는 매우 상반된 견해를 보이고 있음을 알 수 있다.

<그림 4-3> 한국에서의 집회시위 보장 정도



(2) 한국의 집회시위 문화에 대한 인식태도

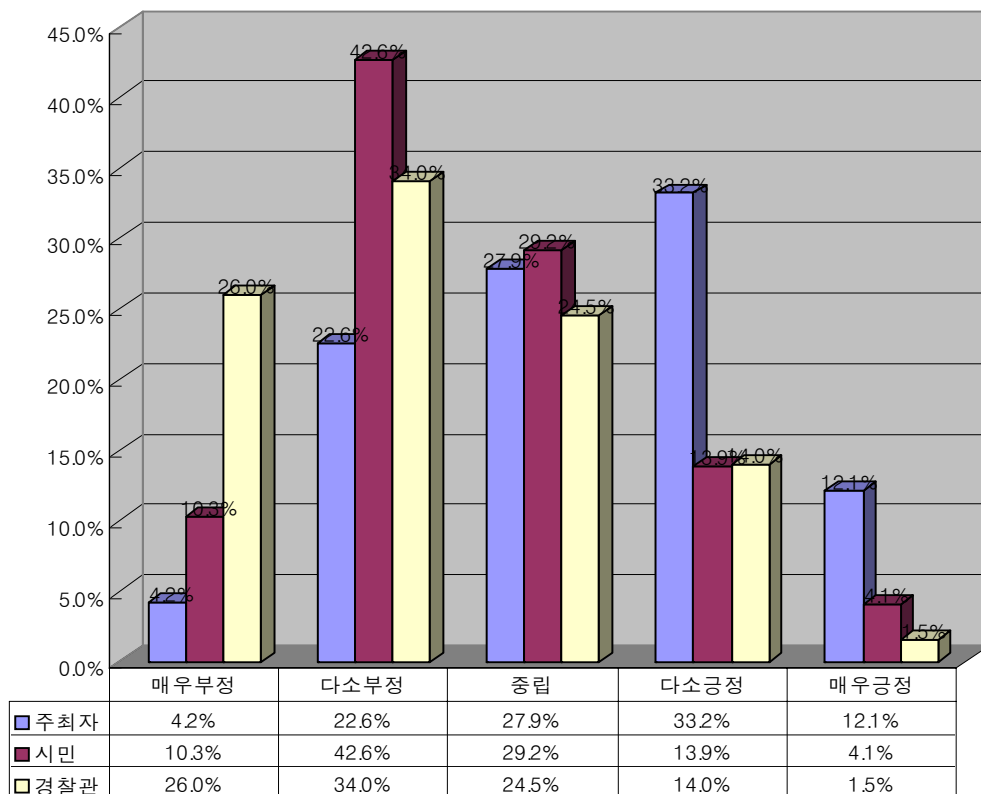
① 집회시위의 필요성 여부에 대한 인식

<그림 4-4>는 현재 한국에서 이루어지고 있는 집회시위가 과연 반드시 필요한 사항

에 대하여 적절하게 이루어지고 있는가에 대한 응답분포를 나타낸 것이다. 응답결과를 살펴보면, 주최자의 경우는 45.3%의 응답자가 반드시 필요한 사항에 대하여 이루어진다고 응답하여 26.8%에 그친 그렇지 못하다는 응답과 비교하여 크게 앞서고 있다.

그러나 시민의 경우는 이와 정반대의 인식태도를 보이고 있다. 시민들의 경우는 전체의 52.9%가 한국에서 개최되는 집회시위가 반드시 필요한 사항은 아니라고 응답하였고, 반대로 필요한 사항에 대하여 개최되고 있다고 응답한 경우는 18%에 미치고 있다. 이에 따라 시민들은 주최자 측과 상반되는 인식태도를 가지고 있음을 알 수 있으며, 경찰관의 경우에도 60%가 한국의 집회시위가 반드시 필요한 사항에 대하여 일어나는 것은 아니라고 응답하고 있다.

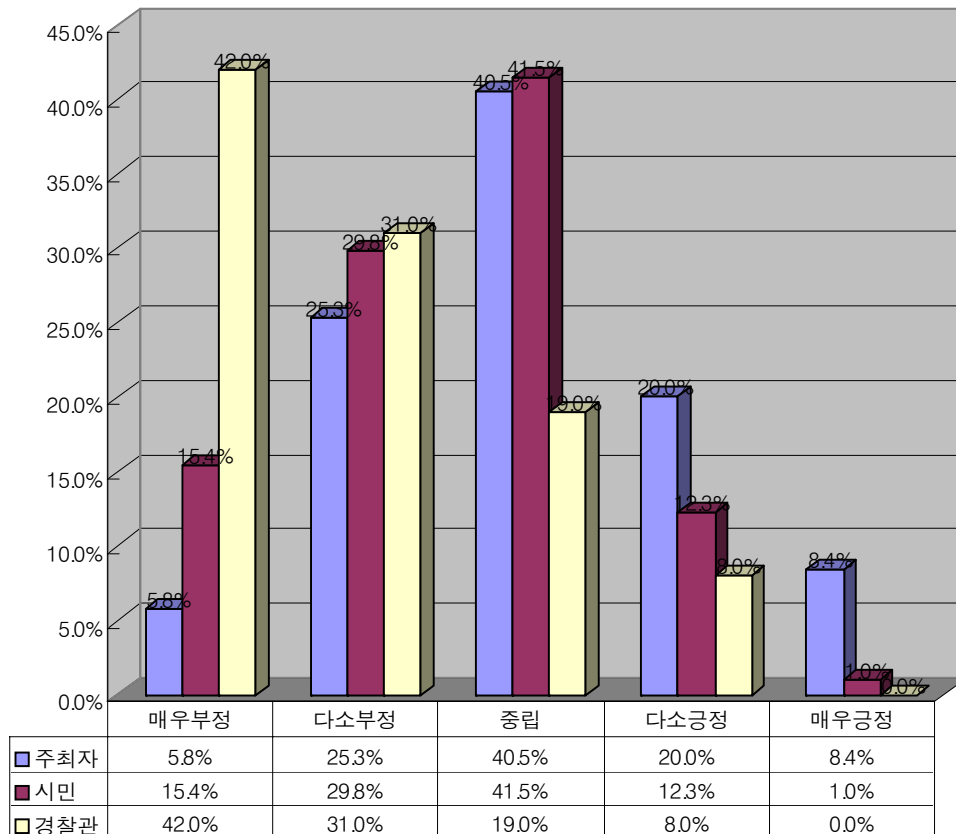
<그림 4-4> 집회시위의 필요성에 대한 인식



## ② 집회시위의 횟수에 대한 인식

현재 한국에서 발생하고 있는 집회시위의 횟수가 과연 적절한가에 대한 응답태도는 아래의 <그림 4-5>에서 나타나고 있다. 응답군별 응답비율을 살펴볼 때, 가장 큰 특징은 경찰관의 경우 전체의 73%가 횟수가 적절하지 못하다, 즉 횟수가 많다는 응답비율을 보이고 있는 반면에 주최자와 일반시민 모두 ‘보통’이라는 응답비율을 보인다는 점이다. 그러나 일반시민의 경우 중립적인 입장을 제외하고 긍정적인 응답과 부정적인 응답만을 비교했을 때, 부정적인 응답이 각각 45.2%와 13.3%로 나타나 횟수가 많다는 쪽으로 인식태도가 크게 기울어져 있음을 알 수 있다.

&lt;그림 4-5&gt; 집회시위의 횟수에 대한 인식

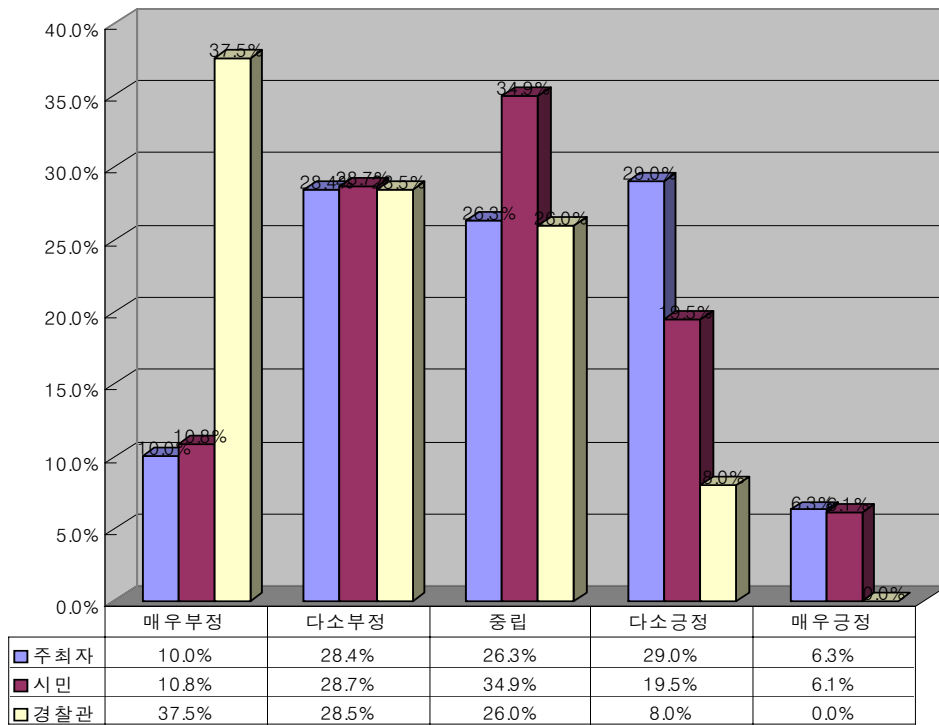


③ 신고사항의 준수여부

집회시위는 원칙적으로 신고제이며, 주최자 측은 신고서에 작성한 원칙들을 준수할 의무가 있다. 이와 같은 신고사항의 준수여부와 관련된 응답태도를 살펴보면 매우 특이한 응답양상을 발견할 수 있는데, 주최자와 시민, 경찰관이라는 세 응답주체 모두 부정적인 응답비율이 우세하다는 점이다.

먼저 주최자의 경우 신고사항이 잘 지켜진다는 응답은 35.3%인데 반해 그렇지 못하다는 응답이 38.3%로 보다 우세하게 나타났으며, 시민들의 경우도 잘 지켜진다는 응답은 25.6%, 그렇지 못하다는 응답이 39.6%로 부정적인 인식태도를 보임을 알 수 있다. 그리고 경찰관의 경우도 66%가 잘 지켜지지 않는다고 응답함으로써, 정도의 차이는 있지만, 전체적으로 신고사항이 잘 지켜지지 못하고 있다는 쪽으로 의견일치를 보이고 있음을 알 수 있다.

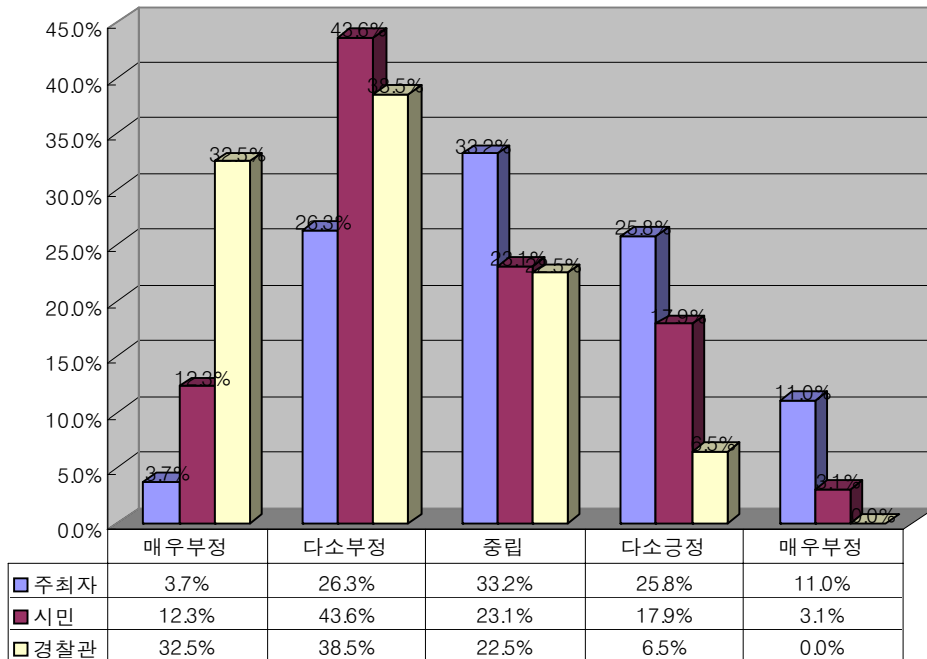
<그림 4-6> 신고사항의 준수여부



## ④ 주최 측의 경찰통제 준수 여부

<그림 4-7>은 경찰통제에 대한 주최 측의 준수여부에 대한 인식태도를 나타낸 것이다. 설문문항은 ‘집회 시위시 주최 측은 경찰의 통제에 잘 따르고 있다’라는 것으로 이에 대한 응답분포를 살펴보면, 주최자의 경우는 긍정적인 응답이 40%에 이르고, 부정적인 답변이 30% 남짓한데 반하여, 일반시민의 경우는 55.9%가 부정적으로 응답하여 주최 측이 경찰통제에 잘 따르지 않는 것으로 인식함을 알 수 있다. 또한 경찰의 경우에도 전체의 71%가 경찰의 통제에 잘 따르지 못한다는 응답을 보이고 있다.

<그림 4-7> 경찰통제에 대한 주최 측의 준수여부



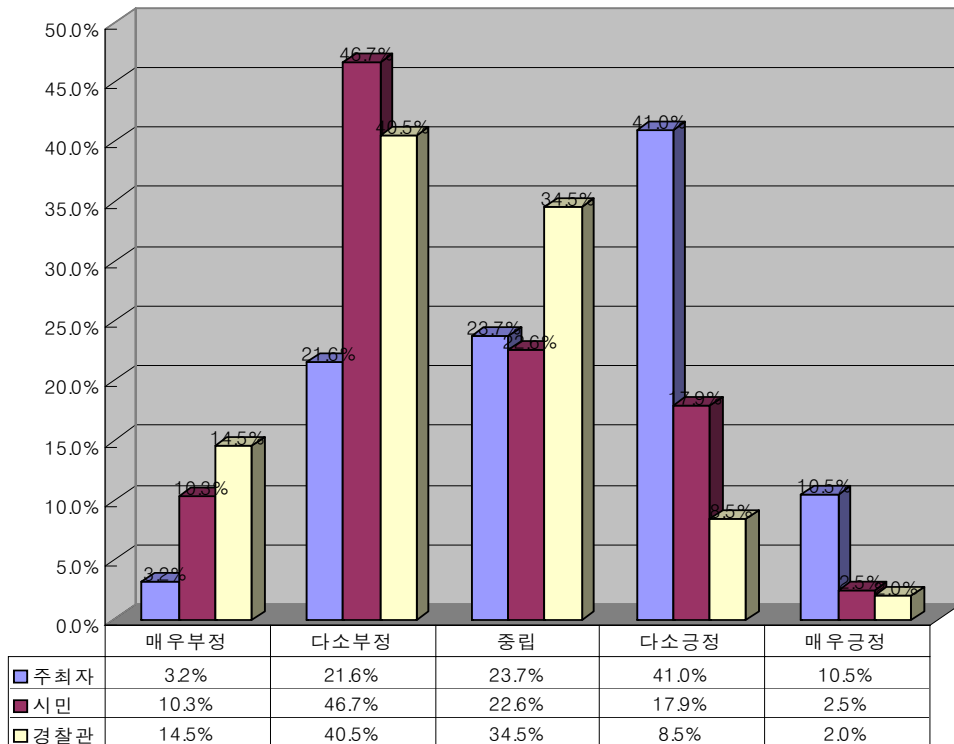
## ⑤ 평화적 시위의 정착여부

현재 경찰은 평화적 집회시위의 보장, 불법집회시위에 대한 엄단을 원칙으로 하고 있

으며, 실제로 과거 보다는 불법시위가 많이 감소한 것이 사실이다. 따라서 아래의 <그림 4-8>는 이러한 양상을 직접 검증하기 위한 것으로, 현재 한국의 집회시위에 평화적 문화가 정착되었는가에 대한 응답비율을 나타낸 것이다.

먼저 주최자의 경우는 51.5%가 평화적 집회시위 문화의 정착이 이루어졌다고 응답하여 스스로 집회시위 문화의 개선을 인정하고 있다. 그러나 정작 시민의 입장에서는 앞서 살펴본 주최자의 입장과는 상반된 인식태도를 보이고 있는데, 실제로 57%의 일반시민 응답자가 평화적 집회시위 문화가 정착되지 못했다고 응답하고 있으며, 평화적 집회시위 문화가 정착되었다고 응답한 시민은 20.4%에 불과했다. 특히 이와 같은 수치는 55%의 부정적 응답태도를 보인 경찰의 부정적 인식태도를 오히려 능가하는 수치이기 때문에 주최측의 집회시위 태도에 대하여 일반시민들은 상당히 부정적인 인식태도를 가지고 있는 것으로 추측할 수 있다.

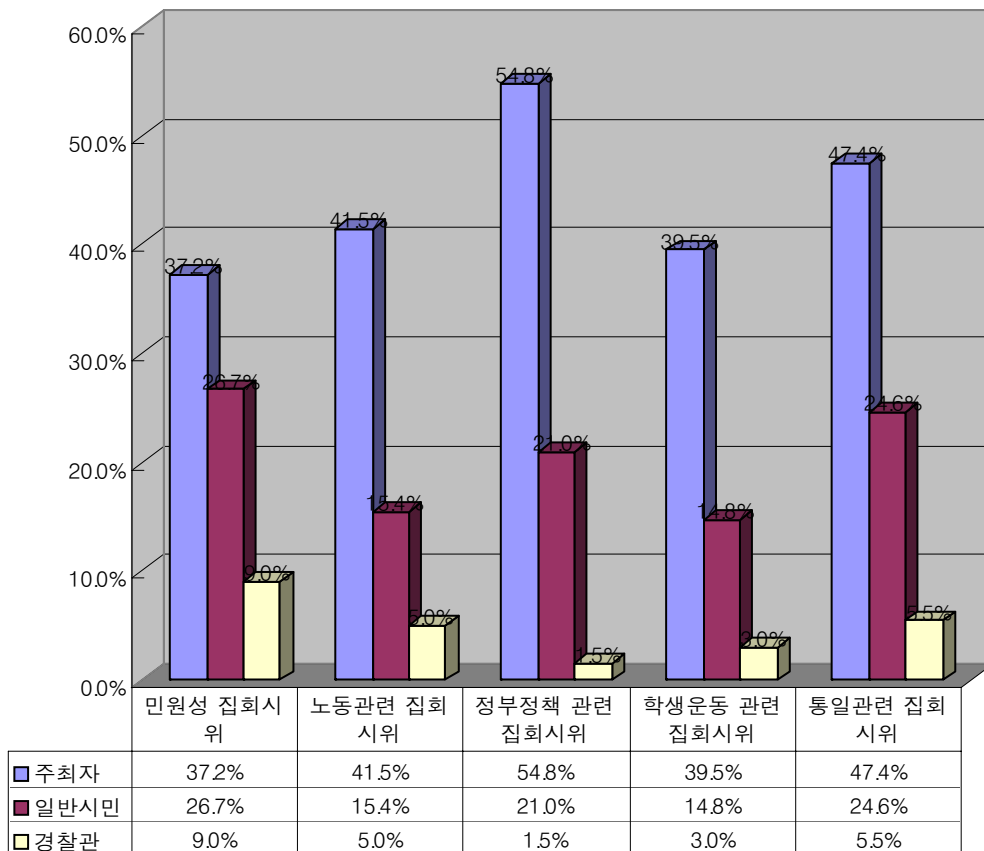
<그림 4-8> 평화적 집회시위의 정착여부



⑥ 집회시위의 세부 유형별 합법적 개최 여부에 관한 인식

아래의 <그림 4-9>는 집회시위의 유형을 민원성, 노동 관련, 정부정책 관련, 학생운동 관련, 통일 관련 집회시위로 구분하여 각 유형별 집회시위가 얼마나 적법하게 이루어지고 있는가를 분석한 것이다.

<그림 4-9> 집회시위의 세부 유형별 합법적 개최 여부에 관한 인식



분석결과를 살펴보면 세 응답 주체의 응답태도를 분명하게 엿갈리고 있다. 먼저, 주최

자의 경우를 살펴보면 민원성 집회시위에 대하여 37.2%, 노동관련 집회시위에 대하여 41.5%, 정부정책 관련 집회시위 54.8%, 학생운동 관련 39.5%, 통일 관련 집회시위에 47.4%가 합법적으로 이루어지고 있다고 응답하였다.

반면에, 경찰관의 경우는 민원성 집회시위 9.0%, 노동관련 집회시위 5.0%, 정부정책 관련 집회시위 1.5%, 학생운동 관련 3.0%, 통일 관련 집회시위에는 5.5%가 적법하게 이루어지고 있다고 응답하여 위와 같은 유형의 집회시위 모두 불법적인 성격으로 이루어지고 있다고 인식함을 알 수 있었다.

그런데, 일반시민의 경우는 민원성 집회시위 26.7%, 노동관련 집회시위 15.4%, 정부정책 관련 집회시위 21%, 학생운동 관련 14.8%, 통일 관련 집회시위에는 24.6%가 적법하게 개최되고 있다고 응답하여 주최자와 일반시민의 중간적인 응답태도를 보이는 것으로 나타났다.

그러나 중요한 점은 세 주체 모두, 그 중에서도 일반시민과 경찰관의 경우 합법적으로 이루어지고 있다는 응답률이 20%대 이내로 극히 저조한 수치라는 점을 감안해 보면, 대체적으로 위와 같은 유형 모두 불법적인 성격이 강한 집회시위 문화를 가지고 있음을 알 수 있다.

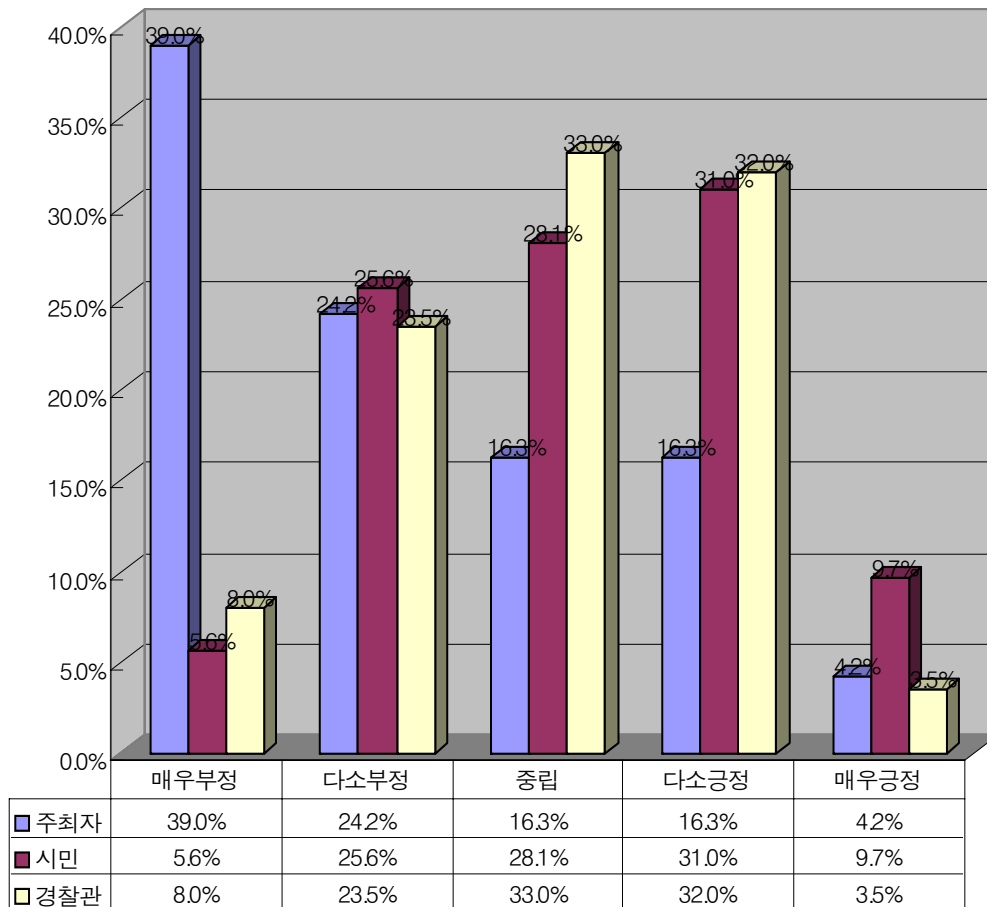
#### ⑦ 집회시위의 성격과 관련된 인식태도

아래의 <그림 4-10>과 <그림 4-11>은 현재 한국에서 이루어지고 있는 집회시위가 과연 집단이기주의의 결과인지, 아니면 사회적 발전의 과정인지를 묻는 질문에 대한 응답비율을 분석한 것이다.

먼저 <그림 4-10>은 최근의 집회시위가 집단 이기주의적 사고의 반영이라고 할 수 있는가에 대한 여부를 묻는 문항에 대한 응답비율을 분석한 것으로 주최자의 63.2%는 “그렇지 않다”라고 응답한 반면에 일반시민의 경우는 오히려 40.7%가 이기주의의 결과로 보아 가장 높은 응답비율을 보였으며, 또한 세 응답주체 중 가장 부정적인 인식태도를 보이는 것으로 나타났다.

한편, 경찰관들의 경우 동의하지 않는 응답이 31.5%, 이기주의적 문화로 보는 응답이 35.5%로 나타나 집회시위에 대한 부정적 이미지를 보였던 다른 문항의 응답률과 달리 색다른 인식태도를 보임을 알 수 있었다.

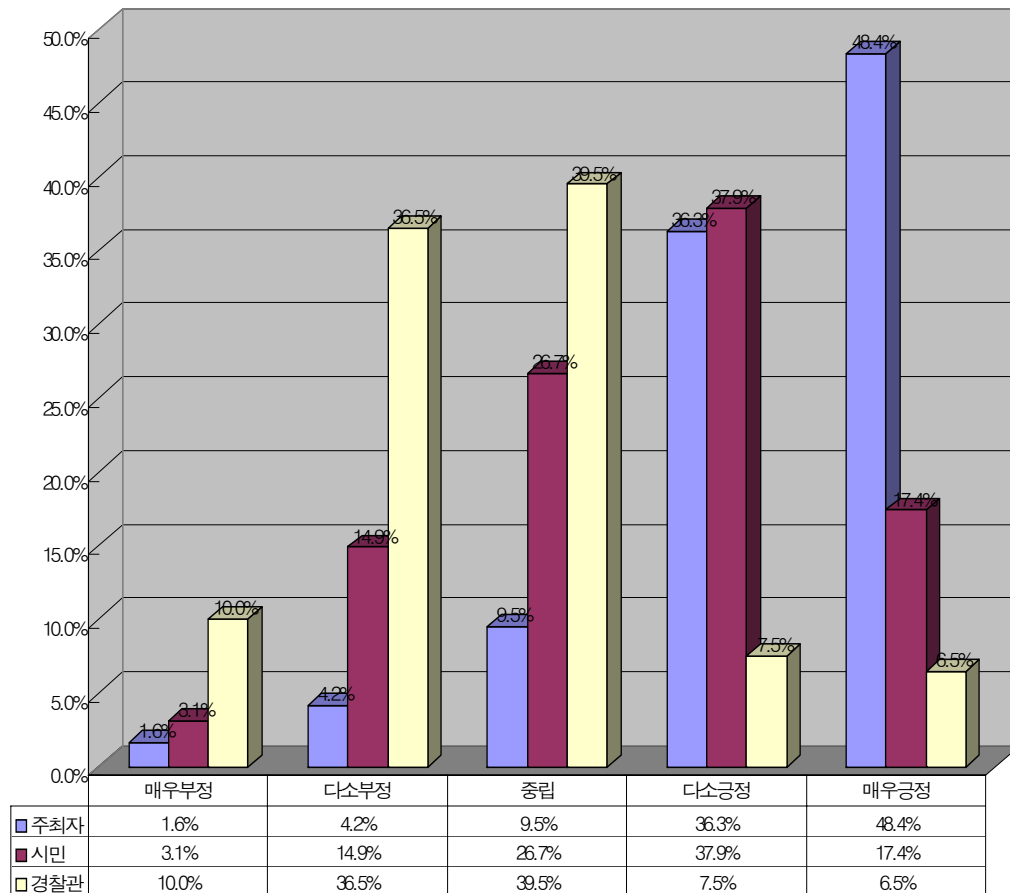
<그림 4-10> 최근 집회시위의 집단 이기적 성격의 여부



한편, 위의 <그림 4-10>에서 살펴본 최근 집회시위의 집단 이기적 성격의 여부와 관련된 질문 이외에 집회시위를 사회적 발전과정의 하나로 보아야 하는가에 대한 질문에

있어서는 <그림 4-11>와 같이 주최자와 일반시민이 각각 84.7%, 55.3%의 응답률로써 사회발전의 과정으로 가장 많이 인식하는 것으로 나타난 반면에, 경찰의 경우는 단 14%의 응답자만이 사회발전의 과정으로 인식하고 있다. 특히, 집회시위문화와 관련하여 경찰과 어느 정도 유사한 태도를 보이던 일반시민의 응답태도가 주최자의 응답태도와 비슷한 양상을 가지는 부분에서 매우 특이하고 의미 있는 응답결과로 보인다.

<그림 4-11> 집회시위가 사회발전 과정의 산물인지에 대한 인식

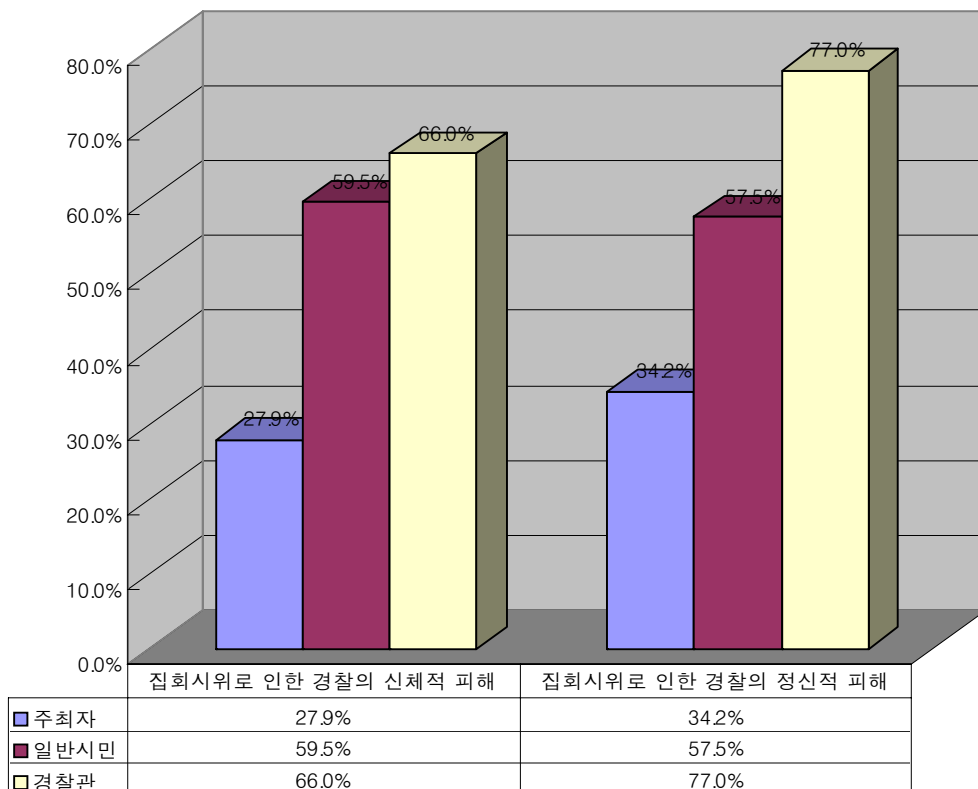


## 2) 집회시위의 개최 및 대응에 따른 피해와 관련된 인식태도

## (1) 집회시위로 인한 경찰의 피해

<그림 4-12>는 집회시위로 인한 경찰의 신체적, 정신적 피해에 대한 인식태도를 분석한 것이다. 응답주체별로 경찰의 신체적, 정신적 피해에 대한 동의정도를 살펴보면, 주최자는 신체적 피해에 대하여 27.9%, 정신적 피해에 대하여 34.2%가 동의하여 경찰관들의 피해에 대하여 다소 미온적인 태도를 보인 반면에 시민들의 경우는 각각 59.5%, 57.5%의 응답자가 경찰관의 신체적, 정신적 피해에 동의하고 있었으며, 경찰관들의 경우는 응답자의 2/3 이상이 피해를 당하고 있다고 응답했다.

<그림 4-12> 집회시위로 인한 경찰의 피해에 대한 인식



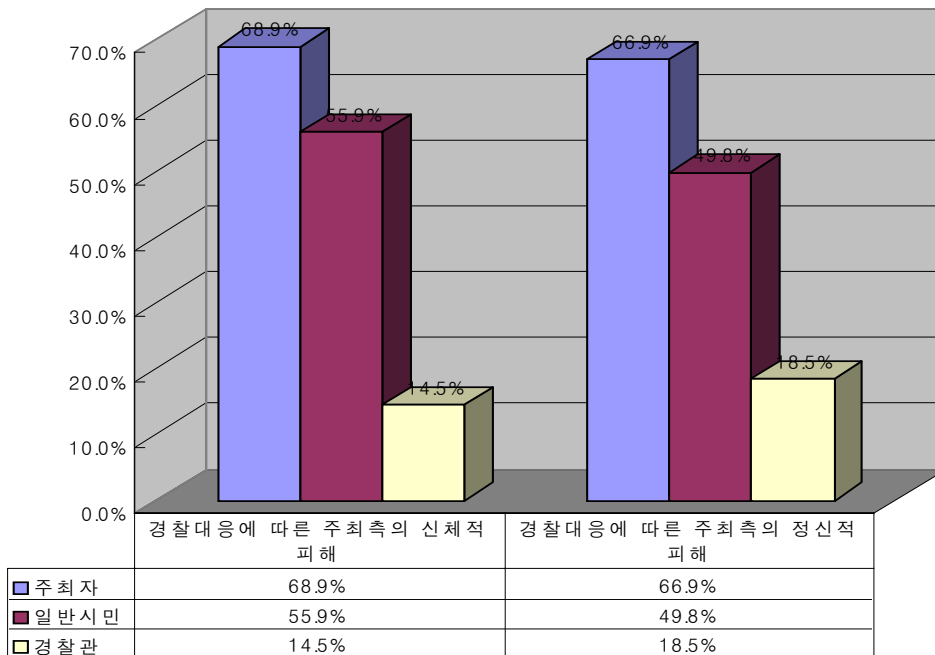
## (2) 경찰대응으로 인한 주최 측의 피해

위의 <그림 4-12>와는 반대로 아래의 <그림 4-13>는 경찰의 대응으로 인해 주최 측이 과연 신체적, 정신적 피해를 입는가에 대한 질문의 응답이다. 분석해보면, 주최자의 경우 68.9%와 66.9%가 각각 신체적, 정신적 피해를 당한다고 응답하여 경찰의 대응에 강한 불만을 가지고 있는 것으로 나타났다.

그리고 일반시민의 경우도 각각 55.9%, 49.8%가 동의하는 응답태도를 보여 경찰의 대응에 따라 주최 측도 많은 피해를 입고 있다고 보는 것으로 나타났다. 결과적으로 일반시민의 경우는 경찰과 주최 측 모두를 집회시위로 인한 신체적, 정신적 피해자로 생각하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

반면에 경찰관들의 경우 <그림 4-12>에서 나타났던 내용과는 달리 집회시위 주최자가 입는 신체적, 정신적 피해에 대하여 상당히 경미하게 생각하는 것으로 나타났다.

<그림 4-13> 경찰의 집회시위 대응으로 인한 주최 측의 피해에 대한 인식



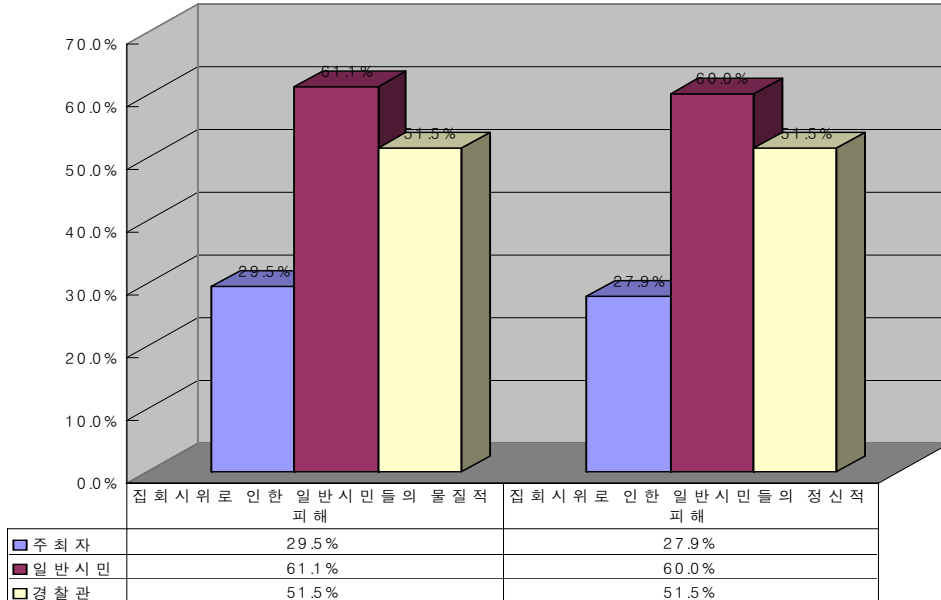
(3) 집회시위로 인한 일반시민의 물질적 정신적 피해

위에서 살펴보았듯이 경찰과 일반시민 모두 집회시위의 개최, 그리고 집회시위의 대응으로 인해 각기 자신들이 많은 피해를 당하고 있다고 응답하였다. 그렇다면 과연 일반시민들의 피해와 관련해서는 어떠한 응답태도를 보이는가?

이에 대한 대답은 <그림 4-14>에서 설명되고 있다. <그림 4-14>를 살펴보면, 집회시위로 인한 일반시민의 물질적 피해와 관련하여 주최자는 29.5%만이 동의하는데 비하여 일반시민의 경우는 61.1%가 스스로 많은 물질적 피해를 당한다고 응답하고 있다. 또한 경찰관의 경우에 있어서도 51.5%의 경찰관들이 시민들이 물질적 피해를 당하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

그리고 시민들의 정신적 피해와 관련해서도 위와 유사한 응답분포가 나타나고 있는데, 주최자 측의 경우는 27.9%의 응답자만이 시민들의 정신적 피해를 인정한 반면에, 일반시민의 60%가 그들의 정신적 피해를 호소하고 있으며, 경찰관들에 있어서도 51.5%가 일반시민이 피해를 입고 있다고 응답하여 시민과 경찰관은 어느 정도 일반시민의 피해에 동의하는데 비하여, 주최 측은 일반시민의 물질적, 정신적 피해를 부정하는 것으로 나타나고 있다.

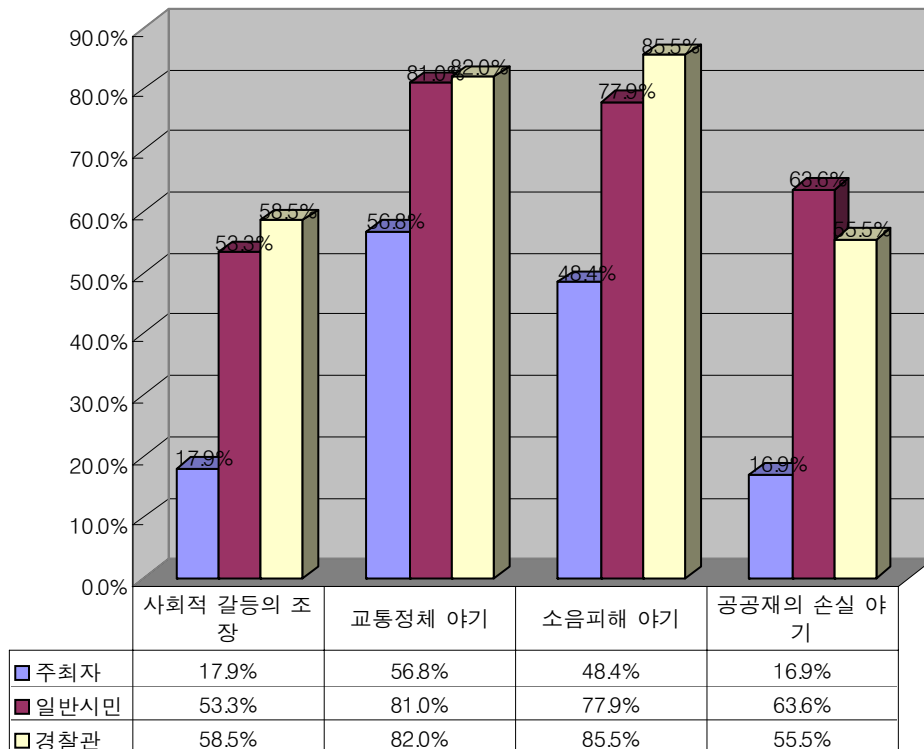
<그림 4-14> 집회시위로 인한 일반시민의 피해



#### (4) 집회시위로 인한 사회적 피해

<그림 4-15>는 집회시위로 인한 사회적 피해에 대하여 응답주체별 인식차이를 분석한 것으로, 사회적 피해는 사회적 갈등의 조장, 교통정체 야기, 소음피해 야기, 공공재의 손실야기 등으로 구분하였다. 먼저 사회적 갈등의 조장과 관련해서는 주최자가 17.9%의 긍정적인 응답률을 보여 사회적 갈등의 야기에 동의하지 않는 것으로 나타난 반면에 일반시민은 53.3%, 경찰관은 58.5%의 긍정적인 응답률을 보여 상당부분 사회적 갈등의 조장에 동의하는 태도를 보이고 있다.

<그림 4-15> 집회시위로 인한 사회적 피해



두 번째로 교통정체를 야기한다는 물음에 대해서는 일반시민과 경찰관 모두 80%를 상회하는 응답률을 보여 강하게 동의하고 있었으며, 주최자 측의 경우에도 상대적으로 적은 수치이기는 하지만, 56.8%의 응답자가 동의하여 전체적으로 교통정체 야기와 관련해서는 의견일치가 이루어지는 것으로 나타나고 있다.

세 번째, 소음피해의 야기와 관련해서도 교통정체와 같이 주최 측이 48.4%라는 비교적 높은 긍정적 응답률을 보이고 있다. 그러나 공공재의 손실에 있어서는 일반시민(63.6%)과 경찰관(55.5%)에 비하여 매우 낮은 16.9%의 주최 측 응답자만이 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 일반시민과 경찰관의 인식태도가 비슷한 것으로 나타나는 반면에 주최자 측에 있어서는 교통정체와 소음피해 야기에 대해서는 어느 정도 공감하는 반면에 사회적 갈등의 조장과 공공재의 손실 부분에 있어서는 극히 대조적인 인식태도를 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.

#### (5) 집회시위의 피해발생의 원인

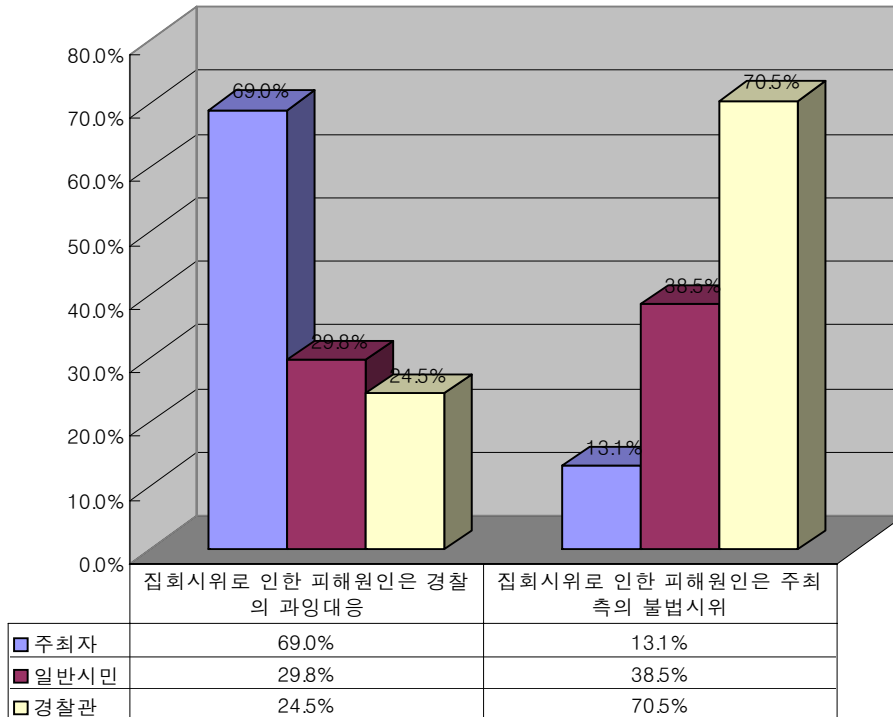
<그림 4-16>은 집회 시위시 발생하게 되는 피해의 원인이 과연 어디에 있는가에 대하여 응답주체별 인식태도를 분석한 것으로, 원인분석은 최대한 단순화시켜 경찰의 과잉 대응과 주최 측의 불법시위 등 2가지 유형으로 분류하였다.

그 중에서 집회시위의 피해발생 원인이 경찰의 과잉대응이라는 물음에 대해서는 주최자의 69%가 동의한데 반하여 일반시민은 29.8%, 경찰관은 24.5%의 응답자만이 동의하여 일반시민과 경찰관들은 경찰의 과잉대응으로 인해 피해가 발생하는 것은 아니라는 데 대체로 인식을 같이 하고 있다.

반대로 주최 측의 불법시위가 피해를 야기한다는 측면에 있어서는 주최 측의 13.1%만이 동의하여 주최 측의 불법시위와 그로 인한 피해 자체를 부정하고 있는 반면에, 경찰관은 70.5%가 주최 측의 불법시위로 인해 피해가 발생한다고 응답하여 주최 측과는 대조되는 인식태도를 보이고 있다. 그러나 일반시민의 경우 38.5%의 응답자만이 주최

측의 불법시위로 인한 피해에 동의하고 있어 양측 사이에서 중간적 태도를 보이고 있다.

<그림 4-16> 집회시위의 피해발생의 원인



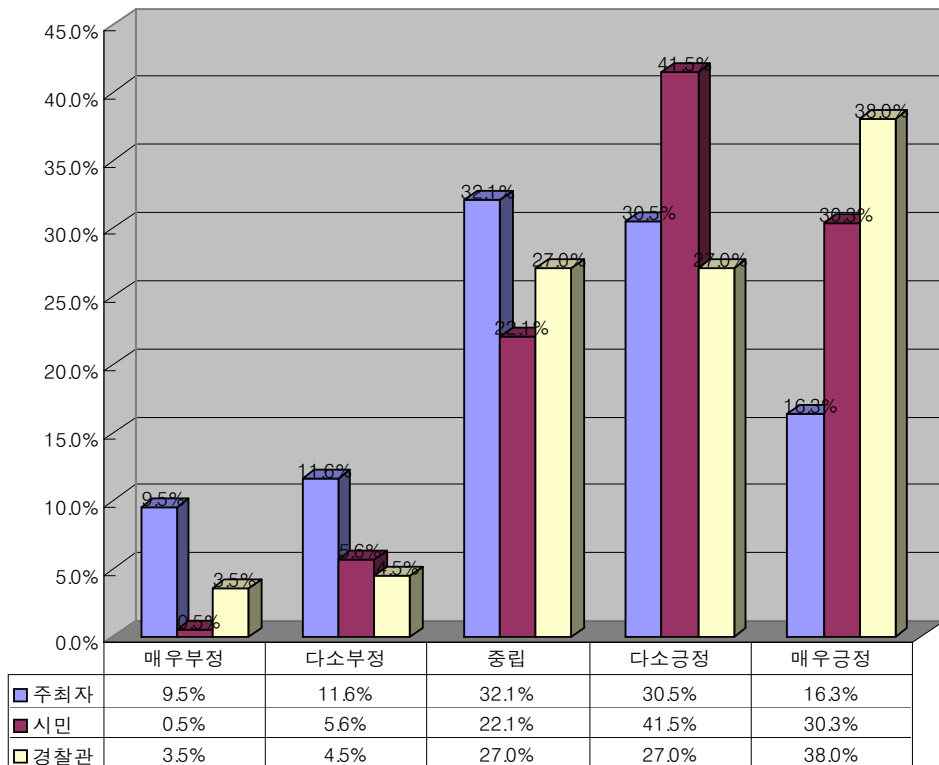
#### (6) 피해발생에 대한 책임추궁 여부

아래의 <그림 4-17>에서는 집회시위로 인한 피해가 발생했을 경우 책임을 추궁하는 문제에 대한 주최 측과, 시민, 경찰의 반응을 나타내고 있다. 시민과 경찰이 강한 책임 추궁을 강조하는 반면, 주최 측은 책임 추궁에 대해 상대적으로 미온적인 반응을 보이고 있다. 특히 시민의 경우, 책임 추궁하는데 대해 부정하는 응답이 경찰보다도 낮은 5%에 불과해 강력한 책임 추궁을 바라는 것으로 나타났다.

그러나 피해유발자가 경찰이든, 주최자이든 엄중하게 책임추궁을 해야 한다는 응답이

대체적으로 훨씬 강하게 나타나, 일반적으로 책임 추궁에 의견을 같이 하고 있는 것으로 보인다.

<그림 4-17> 피해발생에 대한 책임추궁 여부



### 3) 집회및시위에관한법률에 대한 인식태도

최근 개정된 집회및시위에관한법률은 그 개정과정에서도 사회 각계의 많은 논란이 있었던 것이 사실이다. 따라서 본 항에서도 집시법에 대한 응답주체별 인식태도를 분석하였다. 특히, 본 연구에서는 그동안 집시법과 관련하여 주요 논쟁거리가 되고 있는 행진 금지와 같은 총 8가지의 조항에 대한 인식태도를 분석하였으며, 분석과정에 있어 일반인들의 이해를 돕기 위하여 설문지에 설명부분을 추가하여 조사를 실시하였다.

분석결과 첫째, 주요도로에서의 행진금지 조항과 관련하여, 주최자는 단지 13%의 응답자만이 긍정적인 응답태도를 보인 반면에 일반시민은 43.6%, 경찰관은 53%의 응답자가 긍정적인 응답태도를 보여 주최 측의 경우 동 조항을 극히 부정적으로 인식하는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 학교시설과 군사시설 주변에서의 집회시위 금지조항과 관련해서 살펴보면, 일반시민은 47.2%, 경찰관은 51%가 긍정적으로 응답하고 있는데 비하여 주최 측은 20%의 응답자만이 긍정적으로 평가하고 있었다.

셋째, 외교기관 등 주요시설의 100미터 이내 집회시위 금지조항과 관련해서는 일반시민이 41.5%로 가장 높은 긍정적 응답비율을 보인 가운데, 경찰관이 39%로 일반시민과 대체로 유사한 인식태도를 보이는 것으로 나타나고 있다. 그러나 주최자의 경우는 19%만이 긍정적으로 평가하여 일반시민과 경찰과는 상당히 다른 인식태도를 보이고 있다.

넷째, 소음규제 기준과 관련하여 살펴볼 때, 동 조항은 주최자, 일반시민, 경찰관의 인식차이가 가장 적은 부분으로 나타나고 있다. 주최자의 경우 20.5%의 긍정적 응답률을 보였으며, 일반시민은 31.8%, 경찰관은 34%로 약 10여 %의 차이를 보여 상대적으로 적은 응답차이를 보임과 동시에 모든 응답주체가 부정적인 인식을 공유하고 있는 조항으로 나타났다.

다섯째, 집회시위의 신고기간과 관련하여, 주최자는 16.8%, 일반시민은 36.4%, 경찰관은 41%의 긍정적 응답률로 여전히 일반시민과 경찰의 의견이 비슷한 것으로 나타나고 있다.

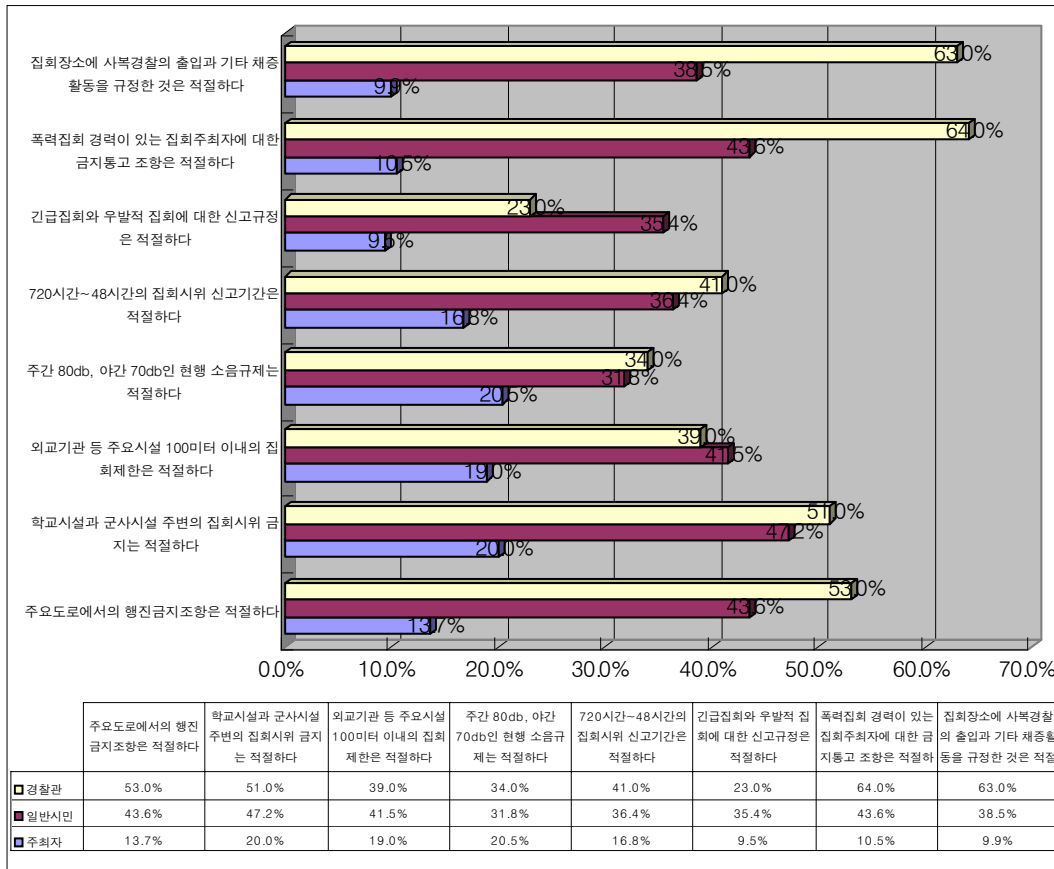
여섯째, 긴급집회와 우발적 집회에 대한 신고규정과 관련하여 주최자는 단 9.9%만이 긍정적 인식태도를 보여 전체 총 8문항 가운데, 가장 낮은 수치를 보이고 있어 이 부분에 대한 주최 측의 불만이 가장 큰 것으로 보인다. 일반시민의 경우에는 35.4%의 비율을 보여 타 부분과 큰 차이를 보이지 않았으나, 경찰관의 응답률이 23%에 그쳐 주최자와 마찬가지로 경찰관도 동 조항에 대한 부정적 인식태도가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 주최 측과 경찰관의 인식태도가 유사하게 나타난 매우 특별한 사례임을 알 수 있다.

일곱째, 폭력집회의 경험이 있는 집회주최자에 대한 금지통고 조항과 관련하여 살펴본 결과, 주최자는 10.5%만이 긍정적 응답태도를 보인 반면에 일반시민은 43.6%, 경찰

관은 64%의 응답률로 주최자와 일반시민, 그리고 경찰관의 인식태도에 큰 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

여덟째, 집회 장소에 사복경찰의 출입과 사진, 비디오 등의 채증활동에 관한 응답률은 주최 측에서 9.9%만이 긍정적 인식태도를 보인 반면, 일반시민은 38.5%, 경찰관은 63%의 긍정적 인식태도를 지닌 것으로 나타났다.

<그림 4-18> 집회및시위에관한법률에 대한 인식태도



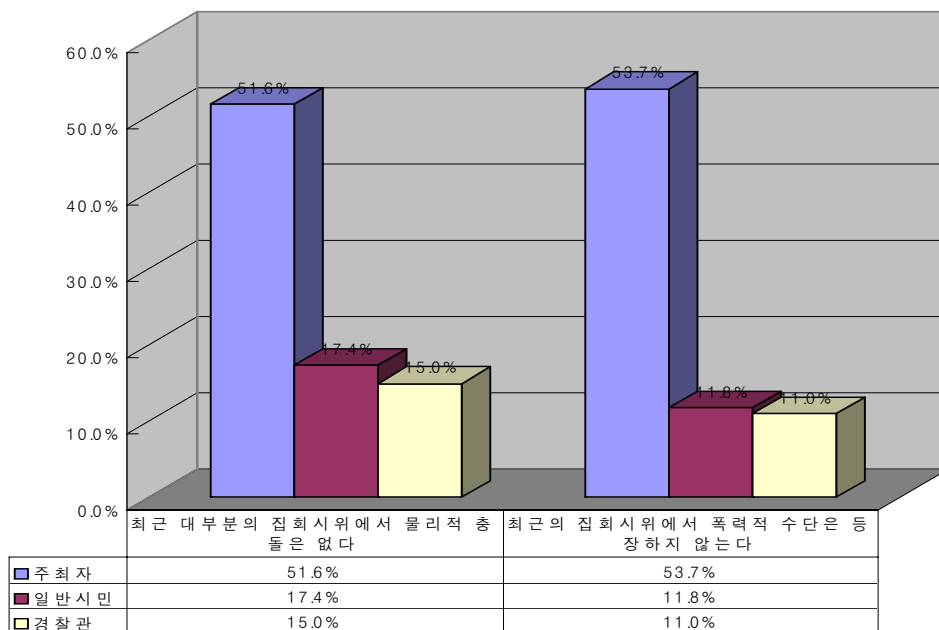
#### 4) 집회시위에 대한 경찰의 대응방식에 관한 인식태도

##### (1) 최근의 집회시위 양상

<그림 4-19>는 집회시위에 대한 경찰의 대응방식과 관련하여 미리 최근의 집회시위 양상을 분석하기 위한 목적으로 제시된 것이다. 응답결과를 살펴보면, ‘최근의 집회시위에서 물리적 충돌은 없다’ 와 ‘폭력적 수단이 등장하지 않는다’ 라는 두 가지 문항에 대하여 주최자의 경우는 각각 51.6%, 53.7%가 긍정적인 인식태도를 보여 절반 이상의 응답자가 평화적 집회시위가 이루어진다고 보는 것으로 나타났다.

그러나 일반시민의 경우 각각 17.4%, 11.8%의 응답자만이 그에 동의하였으며, 경찰관의 경우에도 각각 15%, 11%의 응답자만이 동의하였다. 이와 같은 결과로 볼 때 주최자와 경찰관의 의식차이는 감안한다 하더라도 일반시민의 입장에서는 아직도 폭력시위가 그대로 남아있다고 인식하는 것으로 나타나 전반적인 집회시위 문화가 개선되지 않았음을 알 수 있다.

<그림 4-19> 최근의 집회시위 양상



## (2) 경찰의 대응방식에 대한 인식태도

본 항에서는 경찰의 대응방식과 관련하여 두 가지의 방법으로 분석하고자 한다.

첫째는 주최자와 일반시민, 그리고 경찰관을 모두 포함하는 전반적인 경찰 대응에 대한 인식태도를 측정하는 것이며, 다른 하나는 일반시민이 파악할 수 없는 실제 집회시위의 발생상황 하에서 이루어지는 경찰의 대응에 관한 것이다.

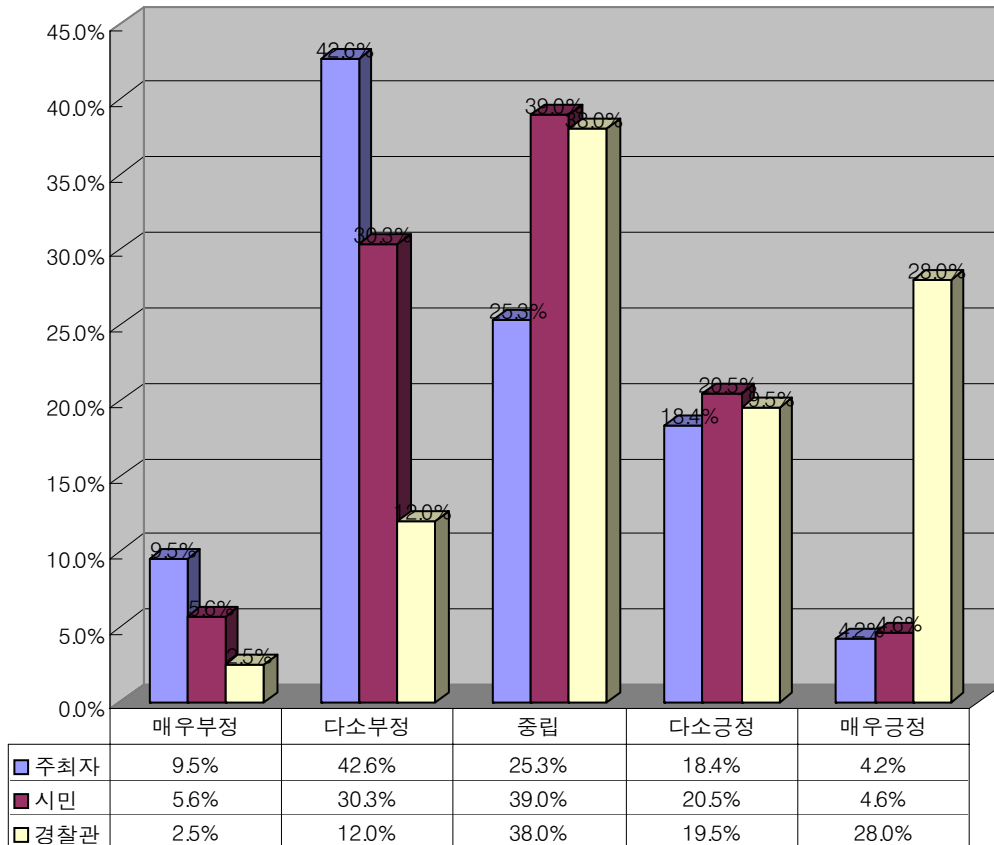
### ① 경찰의 집회시위 대응에 대한 주최자, 일반시민, 경찰관의 인식태도 비교

#### 가. 평화적 집회시위의 보장 여부

앞서 언급한 바와 같이 경찰은 평화적 집회시위에 대해서는 원칙적으로 보호하는 정책적 기조를 유지하고 있다. 따라서 <그림 4-20>에서는 평화적 집회시위의 보장이 실질적으로 이루어지고 있는가를 분석한 것이다.

분석결과를 보면, 주최자의 경우는 여전히 52.1%의 응답자가 그렇지 못하다고 응답하여 경찰의 대응에 신뢰를 보내지 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 시민의 경우에도 주최자 보다는 낮은 비율이지만, 부정적인 응답비율이 35.9%로 긍정적 응답비율인 25.1%를 10% 포인트 이상 상회하고 있어 일반인들의 인식 또한 부정적인 태도를 보이는 것으로 나타났다. 그러나 경찰관의 경우 47.5%가 평화적 집회시위를 보장한다고 응답해 특히 주최자의 경우와는 매우 상반된 의견을 가진 것으로 나타나고 있으며, 일반시민과도 큰 차이를 보이고 있다.

〈그림 4-20〉 평화적 집회시위의 보장 여부



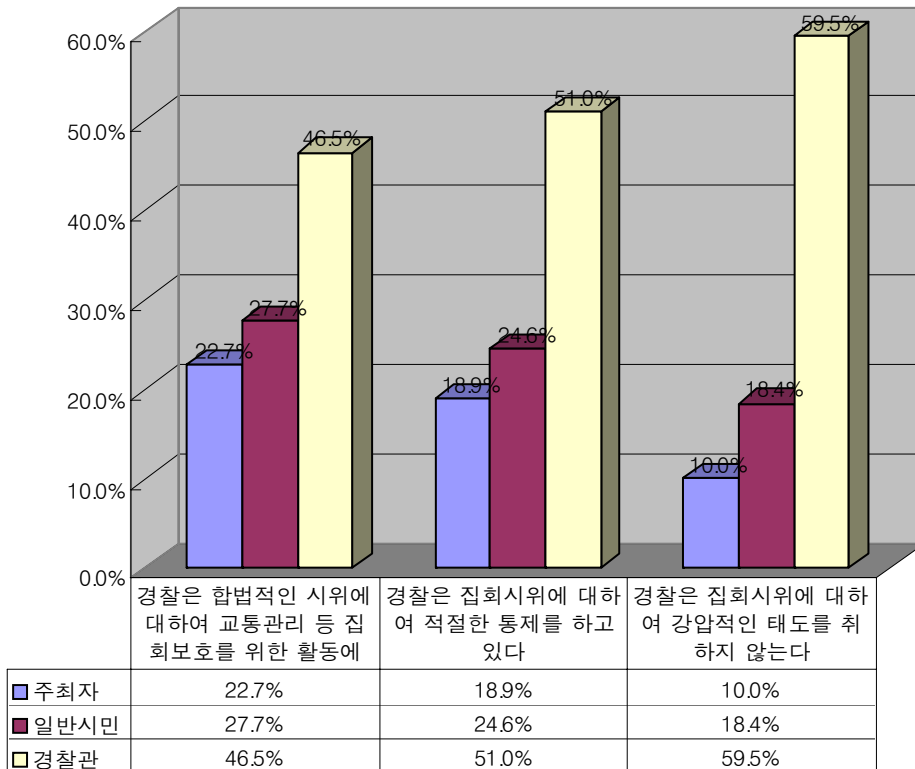
#### 나. 경찰의 대응태도에 관한 인식

〈그림 4-21〉은 집회시위에 대한 경찰의 대응태도를 나타낸 것이다. 이와 같은 대응태도 분석에는 경찰의 합법적 집회시위 활동에 대한 보호 유무, 적절한 통제, 강압적인 태도를 취하지 않는가와 같은 요소로 측정하였다.

그러나 분석결과를 살펴보면, 경찰의 집회시위 대응방식 개선에도 불구하고 여전히 경찰은 합법적인 시위에 대한 보호에 미흡한 것으로 나타나고 있으며, 또한 집회시위에 대한 적절한 통제, 그리고 강압적인 태도를 보이지 않는 부분에 있어서도 주최자와 시민

들로 부터 모두 부정적인 응답이 강한 것으로 나타나 이에 대한 개선이 시급함을 알 수 있다. 특히 제3자적 관점을 견지한다고 할 수 있는 일반시민의 경우 각각 27.7%, 24.6%, 18.4%의 긍정적 응답이 나온 결과를 볼 때 경찰의 대응태도에 대하여 일반시민의 상당수가 큰 불만요소를 가지고 있는 것으로 분석된다.

<그림 4-21> 경찰의 대응태도에 관한 인식



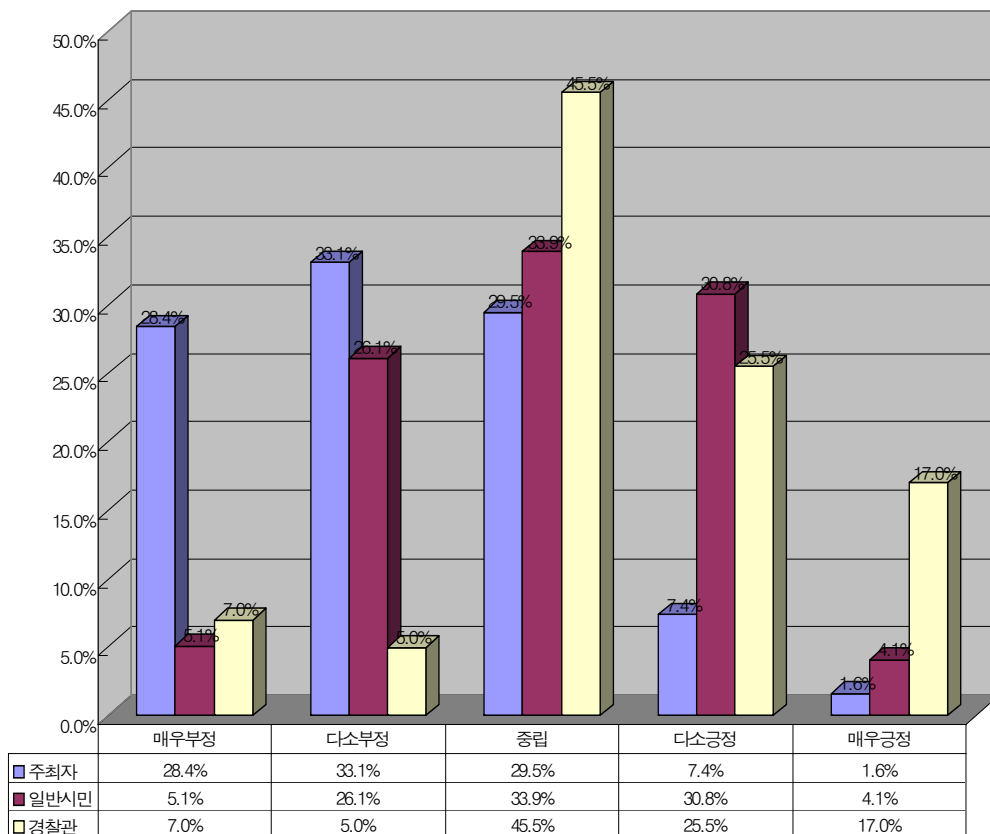
다. 경찰의 대응방식에 관한 인식

㉠ 주관적 감정의 배제 및 합리적 관리

<그림 4-22>는 집회시위의 대응에 있어 경찰의 감정통제가 잘 이루어져 합리적으로

집회시위를 관리하고 있는가에 대한 응답을 나타낸 것으로 일반적인 응답유형과 같이 경찰은 보다 긍정적인 응답을, 주최자는 부정적인 응답태도를 보이고 있다. 다시 말해, 주최자 측에서는 경찰이 집회시위 대응시 적절한 감정통제를 통한 이성적 대응이 아닌 감정적인 대응을 하고 있다고 응답하고 있다. 그런데, 시민의 경우는 대체로 비슷한 응답분포를 보이는 가운데, 경찰의 감정통제가 잘 이루어지고 있다는 부분에 있어 약간 많은 수치를 차지하고 있다.

<그림 4-22> 주관적 감정의 배제 및 합리적 관리

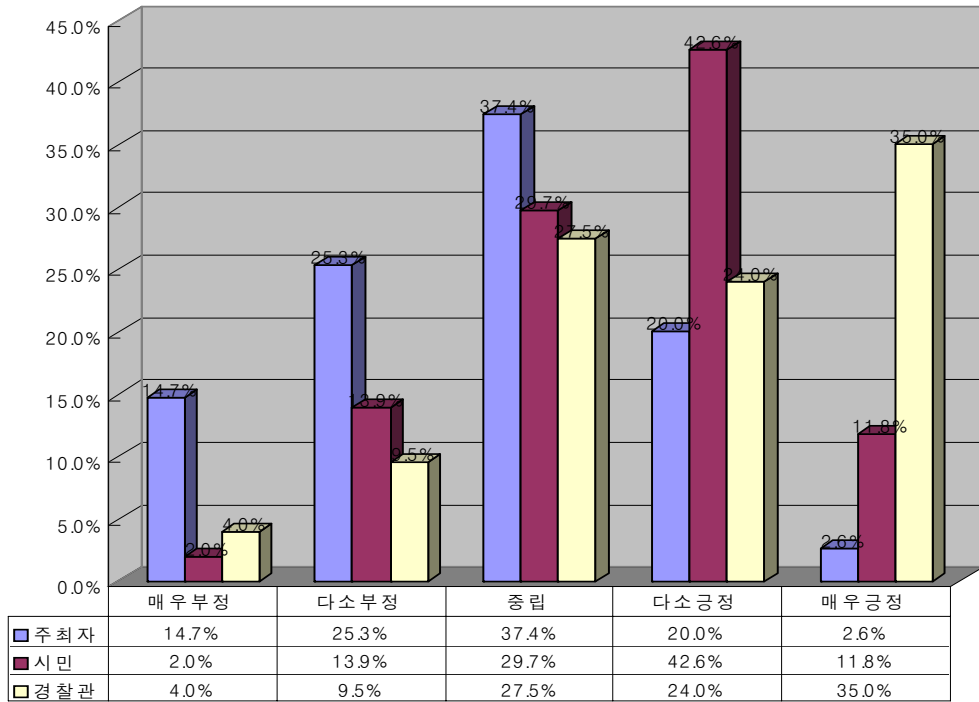


하지만, 중요한 점은 <그림 4-23>에서 설명하고 있는 집회시위 참가자들의 불법적 집회시위와 관련된 부분이다. <그림 4-23>는 위에서 살펴본 집회시위의 대응에 있어서의 경찰의 감정통제와 대비되는 문항으로 집회시위 참가자들의 불법성 여부와 물리적 충돌여부에 대하여 분석한 것이다.

구체적인 수치를 살펴보면, 상반된 인식태도를 보이는 주최 측과 경찰을 제외한 일반 시민의 경우 전체의 54.4%가 주최 측의 불법적 집회시위가 물리적 충돌을 야기한다고 응답하여 경찰이 주관적 감정을 배제하지 못하고, 또한 그에 따라 합리적 관리를 하지 못하는 것에는 주최 측의 불법적 집회시위 관행도 일부분 관여하고 있음을 알 수 있다.

따라서 일반시민의 경우는 주최 측의 불법적 집회시위를 질타하고 있음과 동시에, 그에 따라 감정적 통제를 하지 못하고 불합리한 대응을 하게 되는 경찰에 대해서도 부정적인 인식태도를 보이는 것으로 파악된다.

<그림 4-23> 주최 측의 불법시위와 물리적 충돌 야기

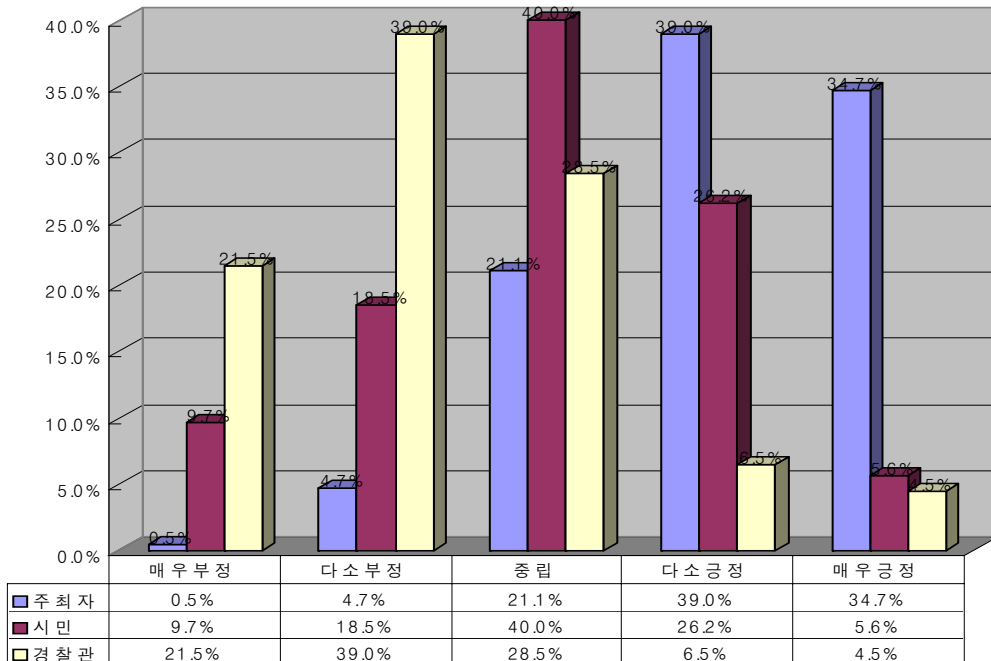


㉠ 경찰의 불필요한 진압장비의 사용여부와 사용원칙 준수여부

경찰은 직무집행의 특성상 일반적으로 ‘보충성의 원칙’에 따라 다른 어떠한 수단으로도 집회 시위시 발생하게 되는 다양한 위해요소를 제거할 수 없을 때 한하여 진압장비를 사용할 수 있다. 따라서 불필요한 진압장비의 사용은 집회시위 주최자를 흥분시켜 위험한 상황을 야기할 수 있으며, 일반인들로 하여금 경찰에 대한 부정적 인식태도를 갖도록 만들 수 있다.

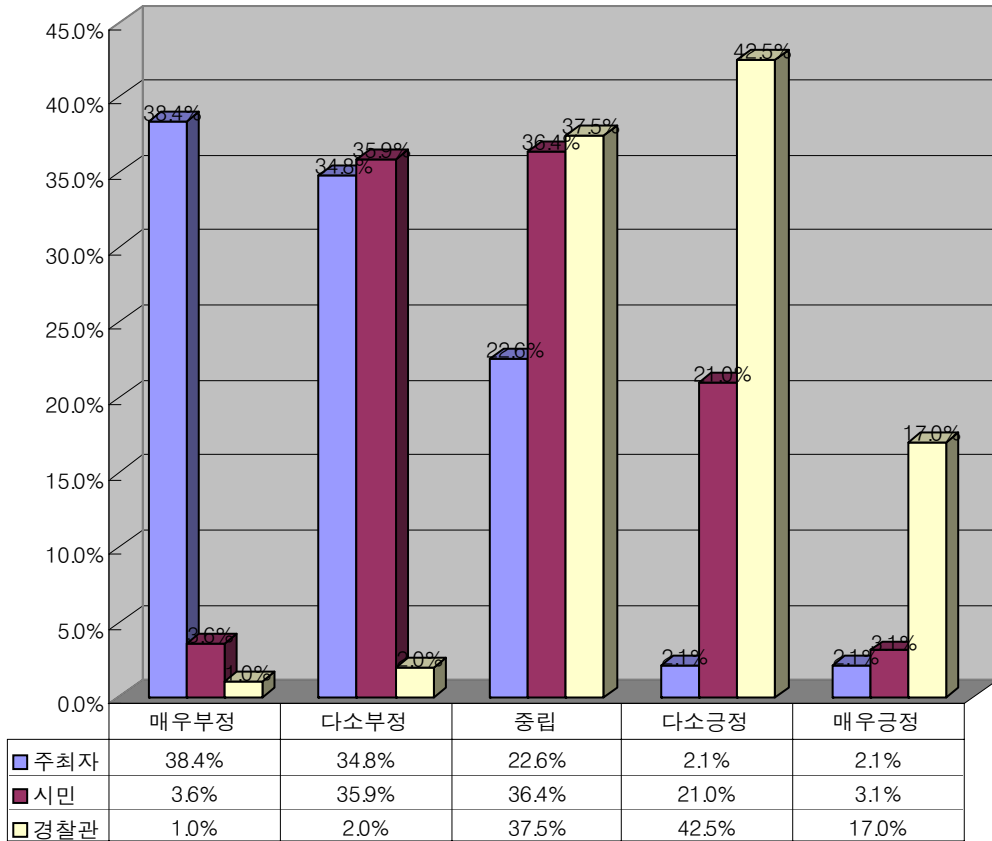
아래의 <그림 4-24>는 경찰이 집회시위의 대응에 있어 불필요한 진압장비를 사용하고 있는가에 대한 응답을 분석한 것이다. 분석결과를 보면, 불필요한 진압장비의 사용여부에 관하여 주최자 측의 73.7%는 경찰이 불필요한 진압장비를 사용하고 있다고 응답하고 있는 반면에, 경찰의 경우 60.5%가 부정적인 응답을 보여 불필요한 장비를 사용하지 않는다고 응답하고 있다. 그런데, 시민의 경우는 31.4%가 불필요한 장비를 사용한다고 응답하여 그렇지 않다는 응답 28.2%를 약간 상회하고 있어 이에 대한 인식전환 및 제도적 보완이 요구된다 하겠다.

<그림 4-24> 불필요한 진압장비의 사용



또한 진압장비를 필요한 경우 사용한다 하더라도 이에 대한 사용원칙이 매우 중요할 것인바, 아래의 <그림 4-25>는 경찰의 진압장비 사용원칙 준수여부에 대하여 응답자들의 인식태도를 분석한 것이다. 진압장비의 사용원칙 준수여부와 관련하여 주최자 측은 전체의 73.2%가 사용원칙을 준수하지 않는다고 응답하는 반면에 경찰관들은 59.5%가 준수하고 있다고 응답하여 다른 질문문항과 같이 상반되는 의견을 보이고 있다. 그러나 사용원칙의 준수여부에 있어서도 일반시민은 불필요한 진압장비의 사용에 대한 응답과 같이 주로 경찰에 부정적인 인식태도가 긍정적인 인식태도를 능가하고 있는 것으로 나타나 전체적으로 장비사용과 관련된 부분이 문제가 됨을 알 수 있다.

<그림 4-25> 진압장비의 사용원칙 준수여부

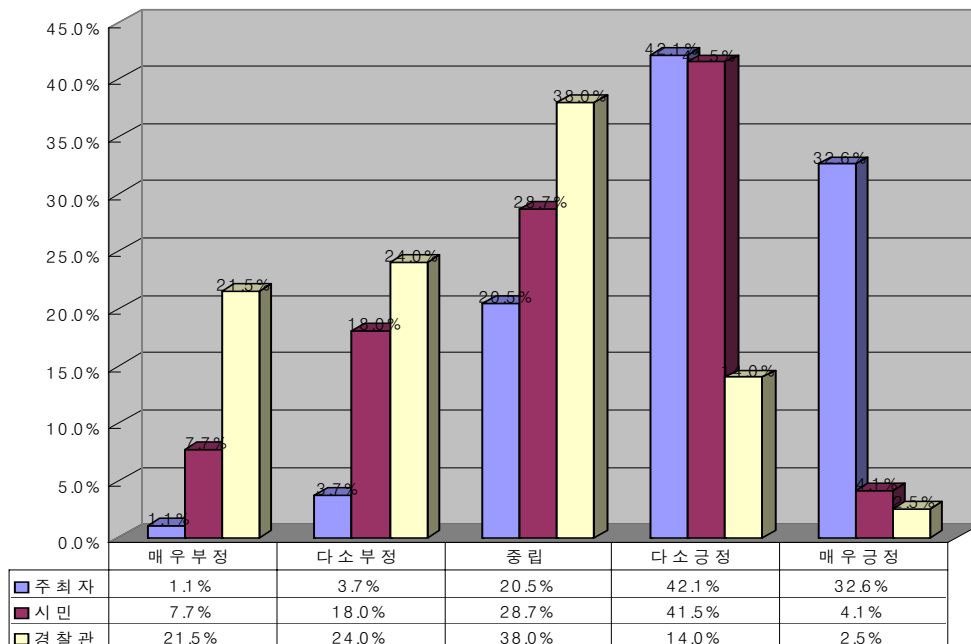


㉔ 경찰의 집회시위 관리방식에 따른 부상자 양산여부

<그림 4-26>은 경찰의 집회시위 관리방식이 다수의 부상자를 양산하는가에 대한 분석으로서, 경찰의 강압적 대응 및 불필요한 물리력의 사용과 관련이 있다 하겠다. 최근 쌀 개방 관련 농민시위에서 다수의 부상자가 발생했듯이 집회시위 과정에서의 마찰로 부상자가 발생하는 사례가 최근 급증하고 있다. 결국 본 문항은 이와 같은 부상자의 양산이 경찰의 관리방식에 따른 것인가를 분석하는 것이다.

응답결과를 살펴보면, 주최자의 74.7%는 부상자 양산의 책임이 경찰의 집회시위 관리방식에서 기인한다고 응답하고 있는 반면에 경찰관들의 16.5%만이 이와 같은 응답태도를 보여 양측의 의견차이가 큰 것을 알 수 있다. 그런데, 일반시민의 경우 46.5%의 응답자가 경찰의 관리방식이 부상자를 양산한다고 응답하고 있어 주최자 보다는 크게 적은 수치를 보이고 있기는 하지만, 응답분포가 긍정적인 응답에 많은 점을 고려할 때 경찰의 관리방식에 대한 개선이 필요할 것으로 본다.

<그림 4-26> 경찰의 집회시위 관리방식에 따른 부상자 양산여부

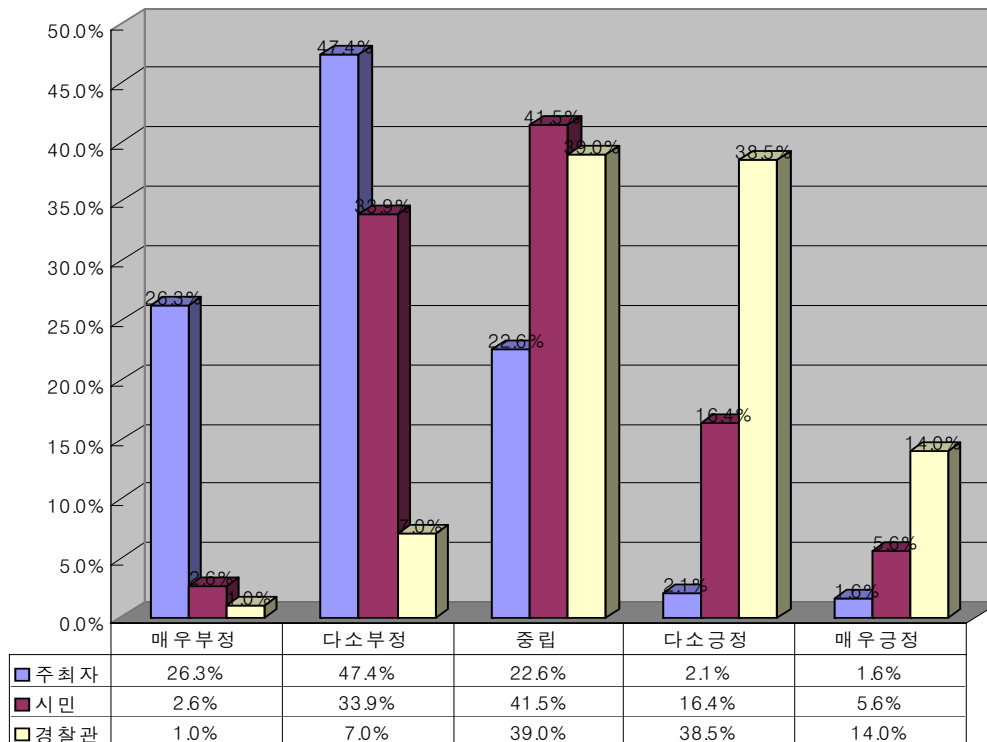


## ㉔ 경찰의 집회시위 대응원칙 준수 여부

경찰의 집회시위 대응에는 ‘평화적 집회시위의 보장과 불법 집회시위의 엄단’이라는 원칙과 함께 여러 법률적 기준이 대응의 기본원칙을 제공하고 있다. 그렇다면 과연 경찰이 집회시위를 관리하고 대응함에 있어 이러한 원칙들이 지켜지고 있는가?

이에 대한 대답은 <그림 4-27>에서 설명되고 있다. 경찰의 집회시위 대응원칙의 준수여부와 관련하여 주최자 측은 전체의 73.7%가 지켜지지 못하고 있다는 응답을 하였으며, 경찰의 경우는 반대로 8%의 응답자만이 지켜지지 못하고 있다고 응답하였다. 일반시민의 경우는 전체의 35.5%가 지켜지지 못하고 있다는 응답을, 22%가 지켜지고 있다는 응답을 하여 경찰의 대응원칙의 준수여부에 대하여 부정적인 인식태도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

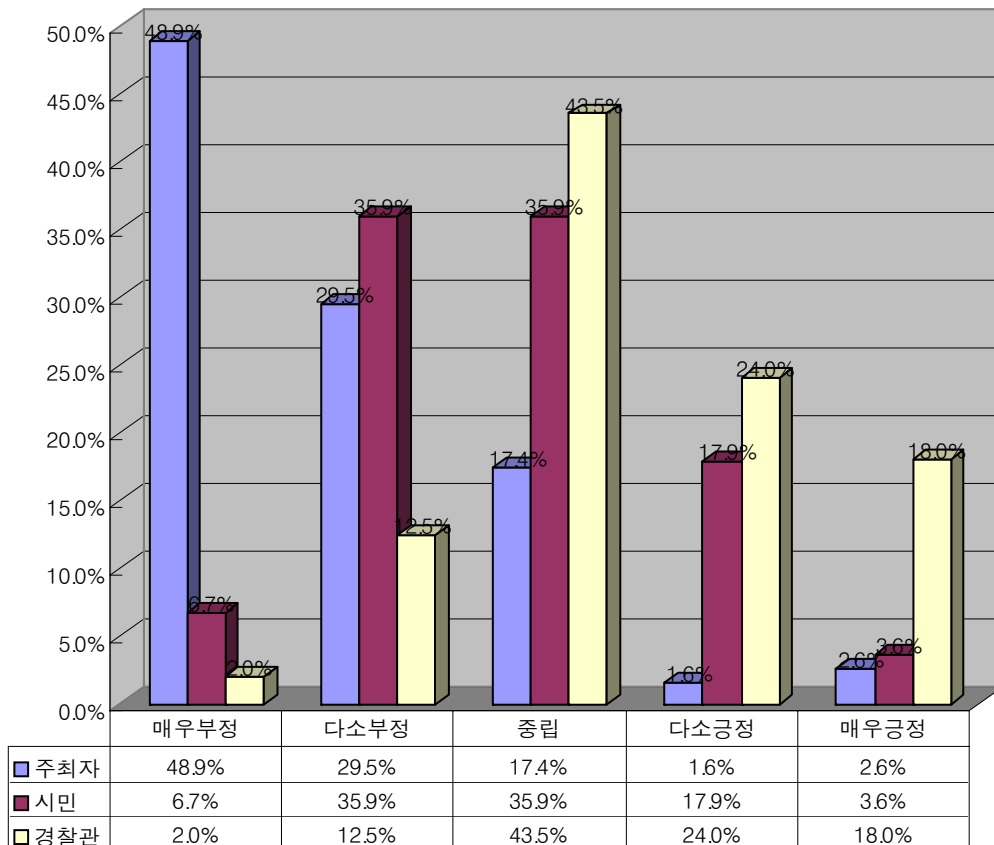
<그림 4-27> 집회시위 대응원칙의 준수여부



㉔ 불법 집회시위 주최자에 대한 현장체포 및 연행의 적절성

<그림 4-28>는 불법 집회시위의 주최자에 대한 현장체포와 연행의 적절성에 대하여 분석한 것이다. 현재 이루어지고 있는 경찰의 불법 주최자 체포 및 연행에 대하여 주최자는 78.4%가 부적절하다고 응답하고 있는 반면에, 경찰관들은 14.5%가 부적절하다고 응답하여 큰 차이를 보이고 있다. 한편, 일반시민의 경우도 42.6%가 부적절하다고 응답하여 보다 합리적이고 타당한 경찰의 현장체포 및 연행이 이루어져야 할 것으로 본다.

<그림 4-28> 불법 집회시위 주최자에 대한 현장체포 및 연행의 적절성



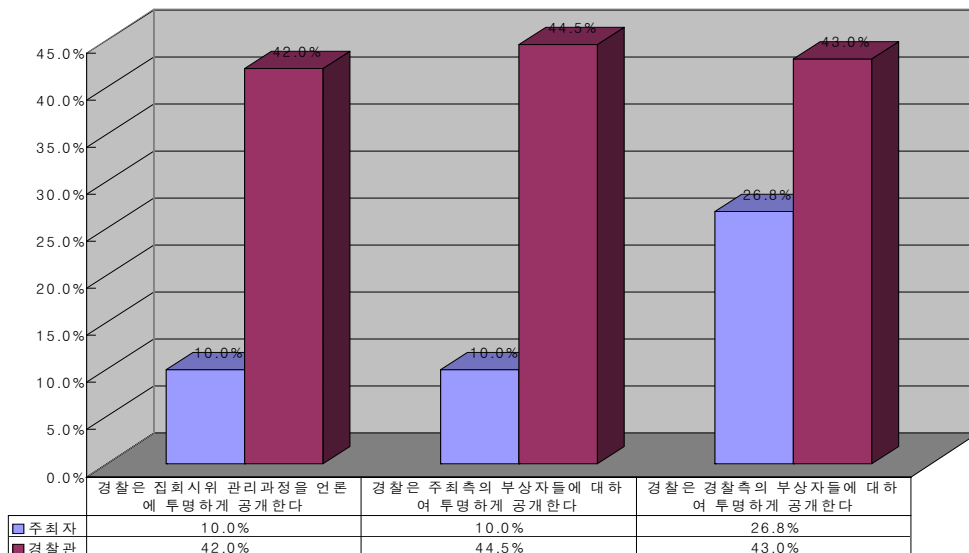
① 경찰의 대응방식에 대한 경찰과 주최자의 인식비교

가. 언론에 대한 투명한 공개 여부

집회시위 현장의 상황을 언론에 투명하게 공개하는 것은 매우 중요한 부분일 것이다. 따라서 <그림 4-29>는 집회시위의 관리와 대응에 있어 경찰이 과연 얼마나 공정하게 사실 그대로 언론에 공개하는가를 분석한 것이다. 그러나 이와 같은 부분에 있어서는 일반시민이 인지할 수 있는 부분이 적기 때문에 시민을 제외한 경찰과 주최 측의 비교를 통해 분석하기로 한다.

응답결과를 살펴보면, 경찰과 주최자가 바라보고 있는 인식태도는 큰 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히, 주최자 측은 집회시위에 대한 경찰의 관리과정과 주최자 측의 부상자 숫자와 관련된 부분에서는 불과 10%만이 투명하게 공개한다고 답해 전적으로 경찰을 믿지 못하는 태도를 가지고 있으나, 경찰 측 부상 숫자 공개와 관련해서는 28%의 응답자가 투명하게 공개한다고 밝혔다. 따라서 주최자 측은 경찰이 주최자 측의 숫자는 왜곡하는 대신, 경찰의 부상자 숫자에 대해서는 그나마 투명하게 공개한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

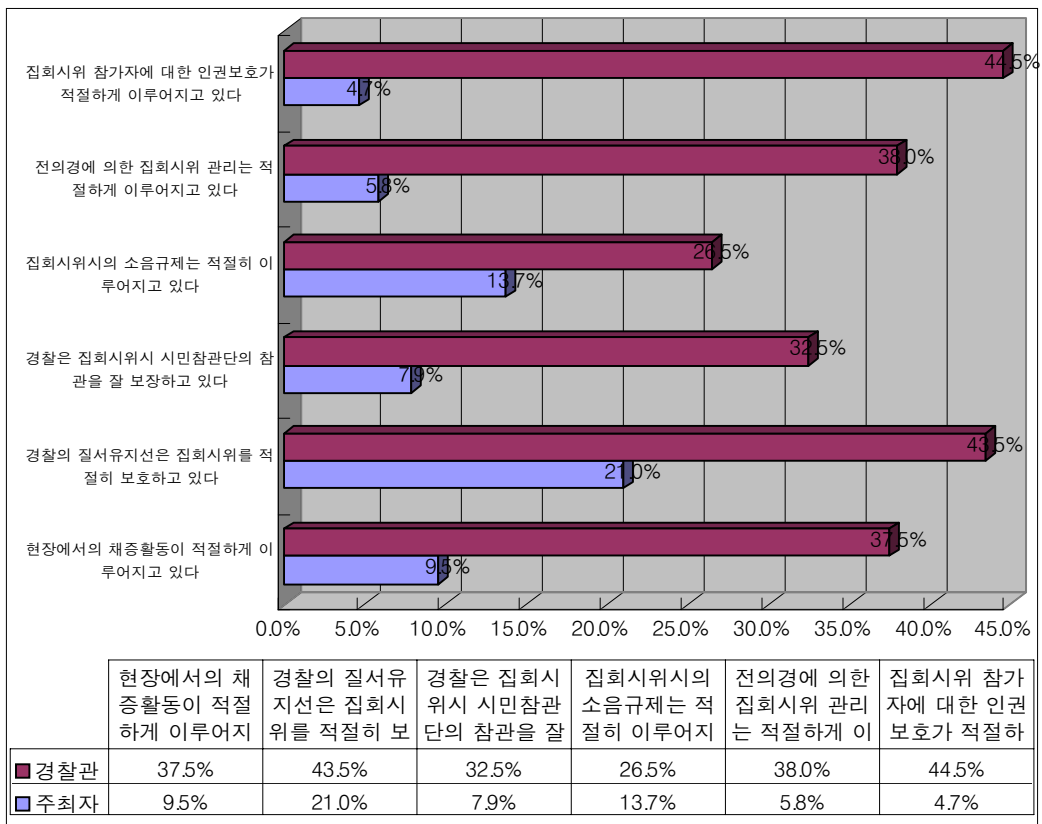
<그림 4-29> 언론에 대한 투명한 공개의 여부



나. 경찰의 관리방식에 대한 인식

<그림 4-30>은 경찰의 관리방식에 대한 경찰과 주최자의 인식태도를 비교한 것이다. 구체적으로 양측의 의견차가 가장 큰 부분은 집회시위 참가자에 대한 인권보호의 측면과 전·의경에 의한 관리, 그리고 현장에서의 채증활동 및 시민참관단의 참관 보장 등이다.

<그림 4-30> 경찰의 관리방식에 대한 경찰과 주최자의 인식



특히 집회시위 참가자에 대하여 인권보장이 적절하게 이루어지고 있는가에 대한 질문에서는 약 39.8% 포인트의 응답률 차이가 나타나고 있는데, 주최 측에서는 단지 4.7%의 응답자만이 경찰에 의해 인권보호가 적절하게 이루어지고 있다고 응답하여 인권보장

을 전혀 받지 못한다고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 전·의경에 의한 집회시위의 관리와 관련하여 살펴보면, 양측에서 32.2% 포인트의 응답률 차이가 발생하고 있는데, 앞선 질문과 같이 주최자 측에서는 단지 5.8%의 응답자만이 전·의경들에 의한 집회시위 관리에 대하여 긍정적인 응답을 함으로써, 전·의경들에 대한 불신이 매우 큰 것을 알 수 있다.

그리고 채증활동의 적절성에 있어서는 28% 포인트, 시민참관단의 보장에서는 24.6% 포인트의 응답률 차이가 발생하는 등 전반적으로 매우 큰 인식차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 경찰의 응답특성에 있어서도 전반적으로 긍정적인 응답비율이 절반을 넘지 못하는 등 경찰관들조차 현행 관리방식에 대하여 절대적인 지지를 보내고 있지는 않은 것으로 나타나고 있다.

## 5) 경찰의 집회시위 대응방식에 대한 개선

### (1) 집회및시위에관한법률의 개정에 대한 인식태도

본 항에서는 집회및시위에관한법률과 관련하여 개별 응답주체들이 인식하고 있는 주요 개선요망 사항을 분석하였다. 아래의 <그림 4-31>는 현재 규정되어 있는 집시법 내용 중 주최자, 일반시민, 경찰관이 인식하고 있는 개정의 필요성을 비교하여 나타낸 것이다.

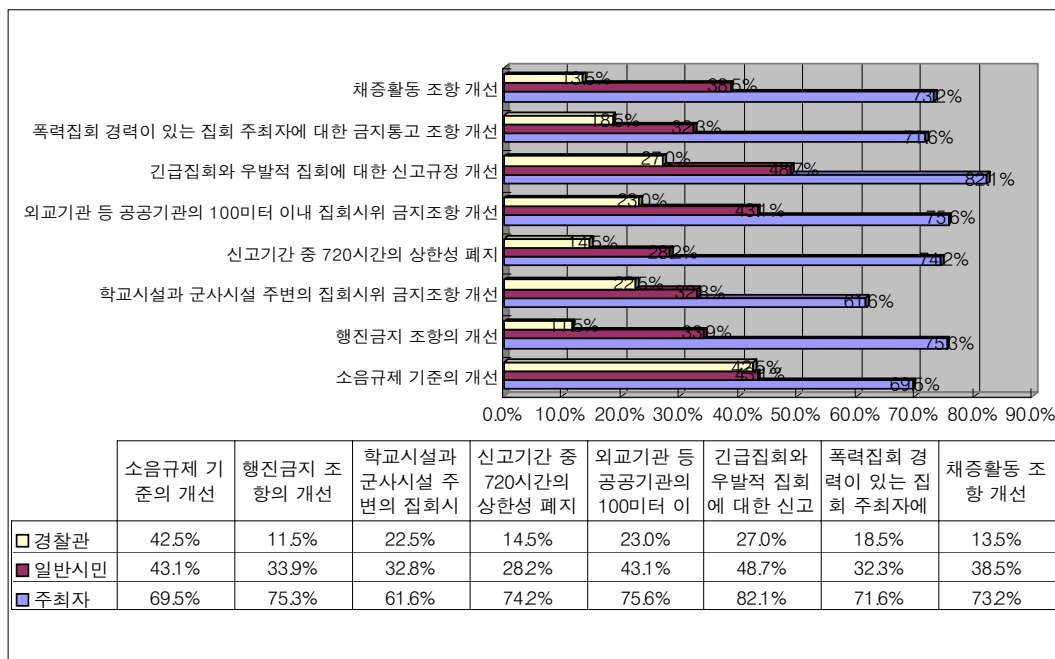
개별 응답주체들이 가장 크게 인식하고 있는 부분을 살펴보면, 주최자의 경우는 긴급집회와 우발적 집회에 대한 신고규정의 개선이 82.1%, 외교기관 등 공공기관의 100미터 이내에서의 집회시위 금지조항의 개선이 75.6%, 행진금지 조항의 개선이 75.3%로 주최자 측에서는 위의 세 가지 조항에 대하여 개선해야 한다는 의견에 가장 높은 비율을 보이고 있다.

그러나 경찰의 경우는 전반적으로 향후 집시법의 개정과 관련하여 매우 부정적인 견

해를 피력하고 있으며, 소음규제 기준의 개선과 관련해서만 42.5%의 응답자가 긍정적으로 응답하고 있다.

한편, 일반시민의 경우는 대체로 주최자와 경찰관의 중간적 입장을 견지하는 쪽으로 응답분포가 형성되고 있으나, 모든 항목에 있어서 50% 이상의 긍정적인 응답이 나오지 않고, 주최자 측 보다는 경찰과의 응답분포 차이가 비교적 적은 것으로 보아 집시법 개정과 관련해서는 그래도 경찰의 입장과 유사하게 형성되는 것으로 파악할 수 있다.

<그림 4-31> 집회및시위에관한법률의 개정에 대한 인식태도



(2) 집회시위 대응방식의 개선에 대한 인식태도

집회시위의 대응방식과 관련한 개선부분에 있어서는 대응원칙에 대한 개선, 그리고 구체적 대응방안의 개선 등의 두 가지 부류로 나누어 설명할 수 있다.

## ① 대응원칙에 대한 개선

<그림 4-32>는 경찰의 집회시위 대응과 관련하여 대응원칙의 개선에 대하여 분석한 것이다. 대응원칙은 주로 4가지로 살펴보았는데, 첫째 “집회시위의 자율관리권을 더욱 보장해야 한다”, 둘째 “집회시위시 발생한 사실들을 더욱 객관적으로 공개해야 한다”, 셋째 경찰은 집회시위에 대하여 보다 강한 규제를 해야 한다“. 넷째 경찰은 불법시위에 대하여 엄단해야 한다” 등의 원칙이다.

위의 4가지 원칙은 첫 번째와 두 번째, 세 번째와 네 번째가 같은 부류로써 동질성을 가질 수 있는데, 이는 대응되는 질문문항을 통해 응답주체들의 인식태도 비교를 분명히 하기 위함이다.

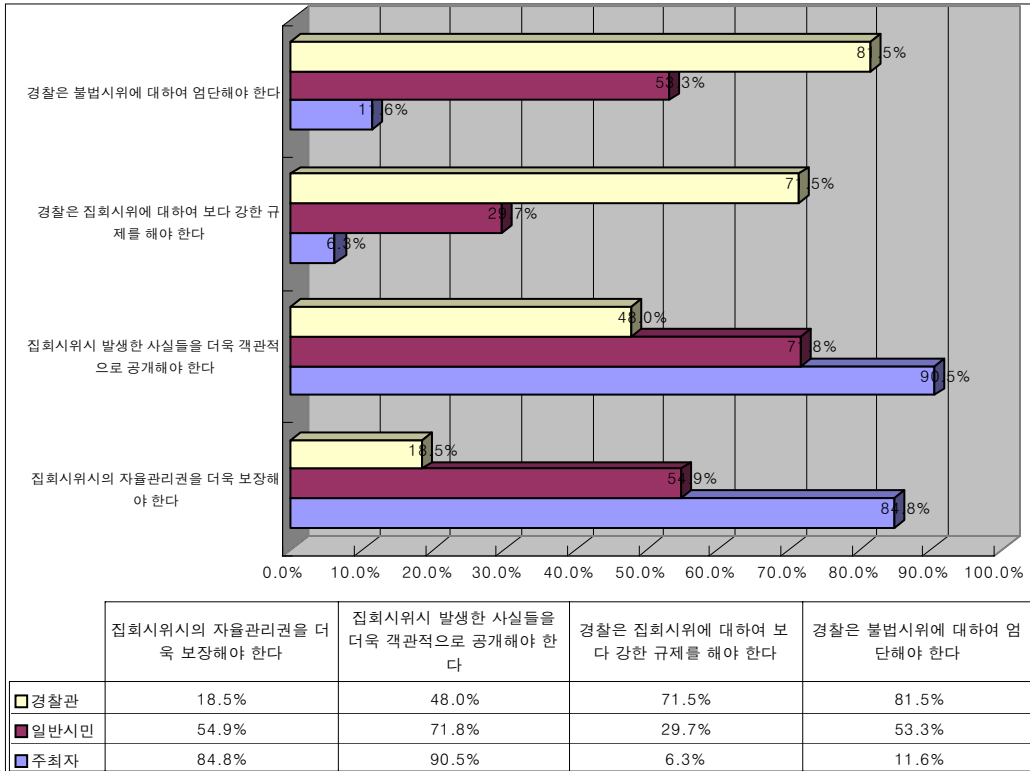
구체적으로 응답결과를 살펴보면, 먼저 집회시위의 자율관리권과 관련해 주최자 측에서는 84.8%가 그렇게 해야 한다고 응답한 반면에 경찰에 있어서는 18.5%의 응답자만이 동의하고 있다. 또한 일반시민의 입장에서는 54.9%가 이에 동의하여 일반시민의 경우도 집회시위의 자율관리권에 있어서는 확대해야 한다는 쪽으로 의견이 모아지고 있다.

둘째, 집회시위시 발생한 사실들에 대한 보다 객관적 공개와 관련해서는 90.5%, 일반시민 또한 71.8%가 이에 동의하였을 뿐만 아니라 경찰 측 또한 비교적 높은 수치인 48%의 응답자가 이에 동의하여 객관적 사실의 공개에 대하여 전반적으로 긍정적 인식태도를 보이고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 위의 두 문항과는 반대되는 부분으로 향후 경찰이 집회시위에 대하여 보다 강한 규제를 해야 한다는 논의에 대하여 경찰관의 71.5%가 동의한 반면에 주최자 측은 6.8%, 일반시민은 29.7%의 응답자만이 동의하여 향후 경찰에 의한 보다 강한 규제에 대하여는 거부감을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 향후 경찰은 불법시위에 대하여 엄단해야 한다는 원칙에 대한 응답결과를 살펴보면, 경찰의 81.5%, 일반시민의 53.3%가 긍정적 인식태도를 보이고 있다. 따라서 일반시민은 집회시위의 자율성을 보장함과 동시에 보다 강력한 규제는 지양하되, 대신 불법적인 집회시위에 대해서는 엄단해야 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 파악된다.

<그림 4-32> 대응원칙에 대한 개선



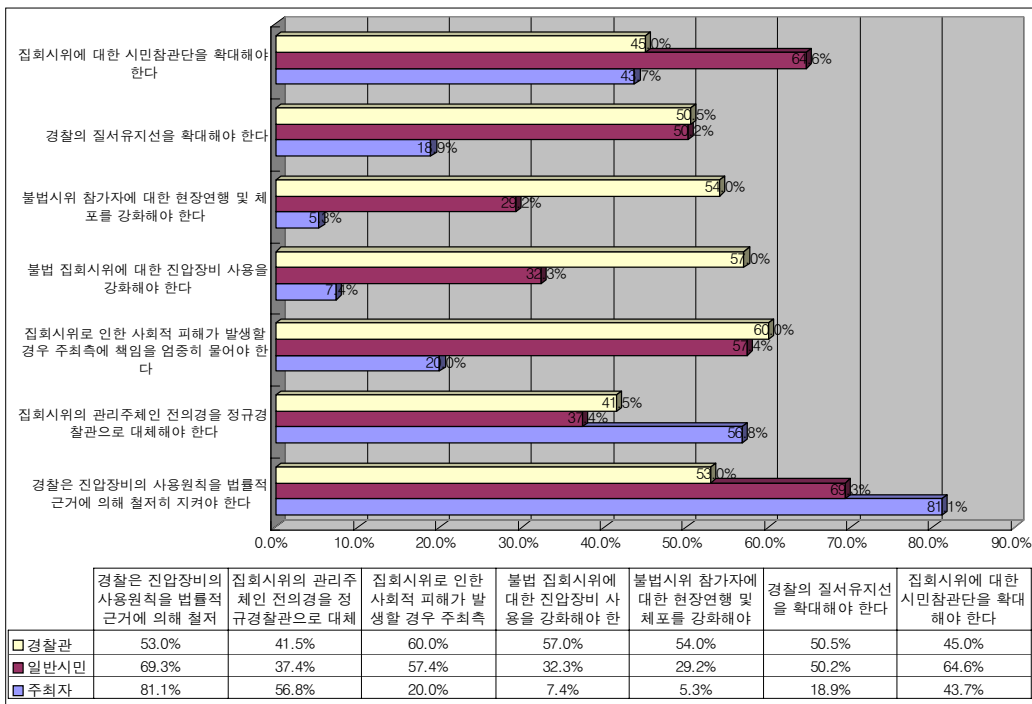
② 구체적 대응방안의 개선

<그림 4-33>는 앞서 살펴본 대응원칙의 개선에 이은 구체적 대응방안의 개선에 대한 분석이다. 이와 같은 구체적 대응방안의 개선과 관련된 사항은 첫째, “경찰은 진압장비의 사용원칙을 법률적 근거에 의해 철저히 지켜야 한다”, 둘째 집회시위의 주요 관리주체인 전·의경을 정규 경찰관으로 대체해야 한다“, 셋째 집회시위로 인한 사회적 피해가 발생할 경우 주최 측에 엄중한 책임을 물어야 한다“, 넷째 “불법 집회시위에 대한 진압장비의 사용을 강화해야 한다“, 다섯째 “불법 집회시위 참가자에 대한 현장체포 및 연행을 강화해야 한다“, 여섯째 “경찰의 질서유지선을 확대해야 한다“, 일곱째 “집회시위에 대한 시민참관단을 확대해야 한다“ 등이다.

이와 같은 총 7가지의 문항에 대한 구체적 응답결과를 살펴보면, 첫째 경찰이 진압장비의 사용원칙을 법률적 근거에 의해 철저히 지켜야 한다는 부분에 대하여는 경찰조차 53%의 긍정적 응답률을 보이는 등 모든 응답주체들이 대부분 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 전·의경에 대한 정규경찰관으로의 대체와 관련해서는 주최자가 56.8%로 가장 높은 비율을 보인 가운데, 특이한 점은 일반시민이 37.4%로 가장 낮은 응답률을 보이고 있다는 점이다.

<그림 4-33> 구체적 대응방안의 개선



셋째, 집회시위로 인한 사회적 피해 야기시 주최 측에 대한 엄중한 책임추궁과 관련하여 주최자 측은 긍정적 응답을 보인 비율이 20%에 그치고 있으나, 경찰관들은 전체의 60%, 일반시민은 57.4%가 그에 동의하여 사회적 피해 야기에 대한 보다 엄중한 처벌의 필요성을 제기하고 있는 것으로 나타났다.

넷째, 불법 집회시위에 대한 진압장비의 사용강화와 관련하여 경찰관만 57%의 긍정적 응답률을 보인 가운데, 주최자 측은 7.4%, 일반시민은 32.3%의 긍정적 응답률을 보여 진압장비의 사용강화에는 거부감을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

다섯째, 불법 집회시위 참가자에 대한 현장체포 및 연행 강화와 관련해서 살펴보면, 앞서 살펴본 진압장비의 사용과 같이 주최자 측과 일반시민은 매우 부정적인 태도를, 경찰은 긍정적인 태도를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다.

여섯째, 경찰의 질서유지선 확대 부분에 있어서는 경찰과 일반시민의 의견이 거의 일치하고 있는 반면에 주최자 측은 이에 대하여 부정적인 인식태도를 보이고 있는데, 경찰과 반시민은 각각 50.5%, 50.2%의 긍정적 응답률로 질서유지선의 확대에 동의하고 있다.

일곱째, 집회시위에 대한 시민참관단 확대와 관련하여 일반 시민층은 전체의 64.6%가 확대에 동의하고 있어 매우 높은 열의를 보이고 있으며, 경찰과 주최자 또한 40%대 중반의 비슷한 찬성률을 보여 향후 일반시민의 의도대로 시민참관단의 활동이 활발해진다면 집회시위 대응상의 문제점과 불법시위 발생 억제에 많은 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

#### 4. 분석결과의 논의

집회시위에 있어서 당사자는 주최자 뿐 만이 아니며, 경찰과 일반시민 또한 포함된다 고 할 수 있다. 특히 일반시민들의 경우 그동안 잦은 집회시위 개최와 경찰의 대응으로 인해 심각한 법익의 침해를 당해 왔음에도 불구하고 그들의 의사가 정책적으로 반영되는 경우가 흔치 않았다. 이것은 그동안 집회시위의 주체가 단순히 주최자와 경찰이라는 측면으로 이해되었기 때문인데, 향후 보다 바람직한 집회시위 문화의 정착과 경찰의 효과적 대응을 위해서는 일반시민의 의사가 반영될 수 있어야 할 것이다.

따라서 시민을 포함한 집회시위와 관련한 당사자들의 인식태도를 살펴보기 위해 본

연구는 한국의 집회시위 문화에 대한 인식태도와 집회시위 개최와 경찰의 대응으로 인해 느끼는 피해정도, 최근 개정된 현행 집시법에 대한 주체별 인식태도의 차이, 경찰의 집회시위 관리방식에 대한 인식태도, 향후 경찰의 집회시위 관리방식의 개선점을 중심 연구과제로 선정하여 이에 대한 조사 및 분석을 실시하였다. 이러한 분석결과에 따른 주요 연구결과를 논의해 보면 다음과 같다.

### 1) 집회시위문화에 대한 인식태도

주최자와 경찰관, 그리고 일반시민의 인식태도를 측정하는 첫 번째 범주는 집회시위문화에 대한 인식태도이다. 그 중에서 중요성을 갖는 분석결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 전체적으로 세 응답주체 모두 집회시위에 대한 자유라는 기본권 보장의 필요성에 대해서는 긍정적 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그러나 집회시위 자유의 보장과 관련해서는 주최자 측의 경우 매우 부정적으로 평가하고 있는 반면에 경찰은 매우 긍정적으로 평가하여 대조를 이룬 가운데, 일반시민의 경우 부정적 인식태도가 긍정적 인식태도를 약간 상회하여 전체적으로 볼 때 집회시위의 자유 보장이 확실하게 이루어지고 있다는 인식태도를 찾기 어려웠다.

그런데, 이와 같은 현상은 단순히 현재의 상황에서만 초래되는 결과라 보기는 어려울 것이다. 이것은 일반시민이 과거 권위주의적 정권하에서 장기간 겪었던 정부와 경찰 또는 형사사법체계에 대한 부정적 정서의 반영일 수 있기 때문이다.

둘째, 현재 한국의 집회시위 문화에 대하여 보다 세부적으로 살펴본 바, 전반적으로 주최자 측과 경찰의 의견이 엇갈린 가운데, 일반시민의 절반 이상(52.9%)은 현재 발생하고 있는 집회시위에 대하여 그 필요성 자체를 부정적으로 평가하고 있으며, 그 횟수에 있어서도 45.2%의 시민이 적절하지 못하다는, 즉 지나치게 많다는 인식태도를 보이고 있다.

또한 신고사항의 준수여부와 경찰통제에 대한 준수여부에 대해서도 그렇지 못하다는 인식태도를 보인 것으로 나타났다. 특히 평화적 시위의 정착여부와 관련하여 불과 20.4%의 시민만이 동의하여 주최 측의 집회시위 태도에 대하여 일반시민들은 상당히

부정적인 인식태도를 가지고 있는 것을 알 수 있다.

이와 같은 결과는 결국 일반시민이 바라보는 최근의 집회시위 양상이 아직도 과거에 비해 크게 개선되지 못했으며, 주최 측은 불필요한 사항에 대하여 지나치게 많은 횃수의 집회시위를 개최함과 동시에 그와 같은 집회시위의 개최에 있어 경찰의 통제를 잘 따르지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

결과적으로 이러한 분석결과는 경찰의 집회시위 대응으로 많은 문제점이 발생하기 이전에, 주최 측이 보다 신중한 자세로 집회시위의 개최를 결정해야 하며, 또한 집회시위가 이루어진다 하더라도 경찰의 통제에 우선적으로 협조해야 한다는 점을 시사해 준다.

셋째, 최근 이루어지고 있는 집회시위의 성격과 관련하여 주최 측은 사회적 성장의 과정에 무게를 둔 반면, 일반시민과 경찰관은 그것을 집단 이기주의적 사고의 반영이라고 평가하고 있다. 특히 일반시민의 경우 오히려 경찰관 보다 높은 비율로서 일련의 집회시위 양상을 집단적 이기주의로 평가했는데, 이것은 집회시위 양상이 과거 민주화운동과 같이 국민적 공감대를 통해 집회시위가 이루어지기 보다는 민원성 집회 혹은 특정집단에 의한 집단 이기주의적 집회시위가 증가한 결과로 볼 수 있다. 또한 일반시민들조차 그와 같은 집회시위 양상에 대하여 동의하지 못하고 있음을 나타내 준다고 설명할 수 있다.

## 2) 집회시위의 개최 및 대응에 따른 피해와 관련된 인식태도

본 항에서는 집회시위의 개최 및 대응으로 인해 야기되는 피해에 대한 인식태도의 분석결과에 대하여 논의하고자 한다.

첫째, 집회시위의 개최 및 대응에 따라 경찰의 피해와 주최 측의 피해를 분석한 결과 주최자는 경찰관들의 피해에 대하여 다소 미온적인 태도를 보인 반면에 시민들의 경우는 각각 59.5%, 57.5%의 응답자가 경찰관의 신체적, 정신적 피해에 동의하고 있어 집회시위로 인한 경찰관들의 피해에 대하여 상당 부분 동의하고 있는 것으로 나타났다.

반대로 경찰대응으로 인한 주최 측의 피해에 대한 분석결과에서는 주최자의 68.9%와 66.9%가 각각 신체적, 정신적 피해를 당한다고 응답하여 경찰의 대응에 강한 불신을

가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 일반시민의 경우도 각각 55.9%, 49.8%가 동의하는 응답태도를 보여 경찰의 대응에 따라 주최 측도 많은 피해를 입고 있다고 보는 것으로 나타났다. 즉, 일반시민들은 집회시위로 인해 경찰과 주최 측 모두 신체적, 정신적 피해를 입는 것으로 인식함을 알 수 있다.

이러한 결과는 결국 집회시위로 발생하게 되는 피해는 양측 모두에 발생하게 된다는 것으로, 일반시민의 입장에서는 양쪽 모두에 피해발생의 책임이 있다고 인식하고 있는 것으로 보인다. 또한 주최자와 경찰의 인식태도가 극명하게 다른 점을 고려해 보면 향후에도 상대방에 대한 책임추궁과 비난의 소리는 지속적으로 이어질 것으로 예상된다.

둘째, 집회시위로 인한 일반시민의 물질적·정신적 피해와 관련해 주최자는 각각 29.5%, 27.9%만이 일반시민이 물질적, 정신적 피해를 입는다고 응답한데 반해 일반시민들은 응답자의 61.1%가 스스로 많은 물질적 피해를 당하고, 60%가 정신적 피해를 당하고 있다고 밝히고 있다. 한편 경찰관 또한 51.5%가 시민들이 물질적 피해를 당하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합해 보면 실제로 일반시민들은 집회시위의 개최 및 대응으로 인해 피해를 입고 있는 것이 사실이며, 경찰 또한 그 부분에 대하여 인정하고 있으나, 집회시위의 개최자의 입장에서는 그것의 개최로 인한 피해가 크지 않다고 부정함으로써, 집회시위의 정당성을 주장하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 집회시위로 인한 사회적 피해와 관련하여 주최자 측은 전반적으로 자신들이 야기하는 사회적 피해에 대하여 부정하는 인식태도를 보인 반면에, 일반시민과 경찰은 사회적 피해에 대하여 상당부분 인정하는 태도를 취하고 있다.

이에 대한 항목별 응답태도를 살펴보면, 사회적 갈등의 조장에 있어 일반시민은 53.3%, 경찰관은 58.5%의 응답률을 보여 상당부분 사회적 갈등의 조장에 동의하는 태도를 보이고 있다. 또한 교통정체를 야기한다는 부분에 대해서는 일반시민과 경찰관 모두 80%를 상회하는 응답률을 보여 강하게 동의하고 있었으며, 소음피해의 야기와 공공재의 손실에 있어서도 비슷한 양상을 보이고 있다.

결국 이러한 응답결과를 통해, 주최자들은 자신들의 집회시위가 평화적으로 진행되며,

집회시위로 인해 야기되는 피해는 극히 적다고 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있으며, 또한 자신들의 집회시위 개최로 야기되는 교통정체나 소음피해 등에 대하여 일반시민들이 충분히 감내할 수 있는 수준으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 사회적 갈등의 조장 이라는 부분에 있어 부정적인 태도를 보이는 것은 자신들의 집회시위 개최의 이유가 충분히 사회적으로 논의될 만한 가치가 있는 것으로 평가하고 있는 것이라 추측된다.

그러나 응답결과에서 나타나듯이 일반인들이 인식하고 있는 결과는 주최자와는 상반되는 측면이 많다. 즉, 그들은 실제로 피해를 당하고 있다고 생각하며, 집회시위의 개최 목적 자체가 사회적으로 합의가 이루어질 수 없는 주제로 생각하는 응답비율이 높기 때문에 결과적으로 이와 같은 집회시위가 어느 정도의 사회적 피해를 유발하는 것은 인정될 수 있을 것이다.

넷째, 집회시위의 피해발생 원인에 관련된 부분에 있어 주최자와 달리 일반시민이 29.8%, 경찰관은 24.5%의 응답자만이 동의하여 일반시민과 경찰관들은 경찰의 과잉대응으로 인해 피해가 발생하는 것은 아니라고 인식하고 있다.

반대로 주최 측의 불법시위가 피해를 야기한다는 측면에 있어서도 일반시민은 38.5%의 응답자만이 주최 측의 불법시위로 인한 피해에 동의하고 있는데, 이러한 수치는 집회시위로 인한 각종 피해발생이 어느 한쪽의 일방적 책임으로 인한 결과가 아닌 양측 공동의 책임으로 일반인들이 인식하고 있음을 보여주는 것이며, 피해발생 자체가 집회시위시 야기되는 양측의 대치과정에서 발생하는 것으로 분석할 수 있다.

### 3) 집회및시위에관한법률에 대한 인식태도

집회및시위에관한법률은 법률 자체가 제정될 당시부터 많은 논란이 제기되었던 것이 사실이고, 아직도 그 논란이 종식되지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 응답주체별로 집시법의 주요조항에 대한 인식태도를 측정하였는데, 그것은 집시법 그 자체가 경찰의 대응방법을 규정한 법적 규정이며, 기본적으로 동법에 의하여 대응 및 관리가 이루어지고 있기 때문이다.

분석결과를 살펴보면 모든 조항에서 전반적으로 부정적 인식태도를 보인 주최자와 달리 세부 조항 중 첫째, 주요도로에서의 행진금지 조항과 관련하여, 일반시민은 43.6%, 경찰관은 53%의 응답자가 긍정적인 응답태도를 보인 것으로 나타났으며, 둘째, 학교시설과 군사시설 주변에서의 집회시위 금지조항과 관련하여 일반시민은 47.2%, 경찰관은 51%가 긍정적으로 응답하고 있다.

셋째, 외교기관 등 주요시설의 100미터 이내 집회시위 금지조항과 관련해서는 일반시민이 41.5%로 가장 높은 긍정적 응답비율을 보인 가운데, 경찰관이 39%로 일반시민과 대체로 같은 인식태도를 보이는 것으로 나타나 오히려 일반시민 쪽에서 더욱 적극적인 금지의사를 나타내고 있다.

그리고 넷째, 소음규제 기준, 다섯째, 집회시위의 신고기간과 관련해서도 일반시민과 경찰관은 비슷한 인식태도를 보였는데, 특이한 점은 여섯 번째, 긴급집회와 우발적 집회에 대한 신고규정과 관련하여 주최자는 단 9.9%만이 긍정적 인식태도를 보여 전체 총 8문항 가운데, 가장 낮은 수치를 보이고 있어 이 부분에 대한 주최 측의 불만이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 일반시민의 경우는 35.4%의 비율을 보여 타 부분과 큰 차이를 보이지 않으나, 경찰관의 응답률이 23%에 그쳐 주최자와 마찬가지로 경찰관 또한 동 조항에 대한 부정적 인식태도가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 또한 주최 측과 경찰관의 인식태도가 유사하게 나타난 매우 특별한 사례임을 알 수 있다.

일곱째, 폭력집회의 경험이 있는 집회주최자에 대한 금지통고 조항과 관련하여 일반시민은 43.6%, 경찰관은 64%의 응답률, 여덟째, 집회 장소에 사복경찰의 출입과 사진, 비디오 등을 이용한 채증활동 조항과 관련하여 일반시민은 38.5%, 경찰관은 63%의 긍정적 응답 비율을 보이는 것으로 나타났다.

이를 종합해 볼 때, 주최자 측은 전반적으로 집시법에 대하여 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 간과할 수 없는 점은 일반시민의 의견이 경찰관의 의견과 거의 일치할 뿐만 아니라 집시법 조항 중에서 외교기관 등 주요시설의 100미터 이내 집회시위 금지조항, 긴급집회와 우발적 집회에 대한 신고규정 등에 있어서는 오히려 더욱 적극적인 찬성 의사를 표시하고 있다는 점이다.

따라서 집시법에 대한 일반시민들의 견해가 주최자 측과 달리 집시법에 대하여 보다 긍정적 태도를 유지하고 있다는 것을 파악할 수 있으며, 나아가 경찰관 보다 더욱 적극적인 의사표시를 하고 있다는 점은 그만큼 자신들의 법익에 대한 보호의식이 강화되었다는 점과, 그동안 불법적인 집회시위로 인한 많은 피해가 야기되었다는 점, 그리고 집시법 자체에 대하여 부정적인 인식태도를 가지고 있지 않은 점을 반증한다고 하겠다.

#### 4) 집회시위에 대한 경찰의 대응방식에 관한 인식태도

집회시위에 대한 경찰의 대응방식과 관련하여 각 주체별 응답과 그 내용을 분석하기에 앞서 최근의 집회시위 양상에 대한 인식태도를 살펴보면, ‘최근의 집회시위에서 물리적 충돌은 없다’와 ‘폭력적 수단이 등장하지 않는다’라는 두 가지 문항에 대하여 주최자의 경우 절반 이상의 응답자가 평화적 집회시위가 이루어진다고 보는 것으로 나타났다. 그러나 일반시민의 경우 각각 17.4%, 11.8%의 응답자만이 그에 동의하였으며, 경찰관의 경우에도 각각 15%, 11%의 응답자만이 동의하여 아직도 폭력시위가 개선되지 않고 있음을 알 수 있다.

##### (1) 평화적 집회시위의 보장에 대한 인식

그렇다면 이와 같은 폭력시위의 잔존을 전제로 경찰의 대응태도와 대응방식을 분석해 볼 때 먼저, 경찰의 대응방식에 대한 인식태도는 첫째, 평화적 집회시위의 보장과 관련하여 살펴볼 수 있는데, 주최자와 시민 모두 부정적인 인식태도를 보여 경찰의 평화적 집회시위 보장에 부정적 인식을 견지하고 있었다. 결국 이것은 경찰이 그동안 꾸준히 제기해 오던 평화적 집회시위의 보장, 불법적 집회시위의 엄단 이라는 정책 자체가 주최자나 일반인 모두에게 크게 각인되지 못하고 있다는 것이며, 경찰 대응과정에서의 일관성의 상실, 지나친 대응 등 대응상의 문제점을 나타내주는 것이라 여겨진다.

## (2) 경찰의 대응태도에 대한 인식

경찰의 대응태도에 있어 경찰의 집회시위 대응방식 개선에도 불구하고 여전히 경찰은 합법적인 시위에 대한 보호에 미흡한 것으로 나타나고 있으며, 또한 집회시위에 대한 적절한 통제, 그리고 강압적인 태도를 보이지 않는 부분에 있어서도 주최자와 시민들로부터 모두 부정적인 응답이 강한 것으로 나타나고 있다.

특히 참가자들에 대한 강압적 태도는 집회시위 참가자들로 하여금 감정적 동요를 유발할 뿐만 아니라 집회시위 자유의 본질에 대한 훼손으로 확대 해석될 우려가 있기 때문에 문제가 큰 것으로 드러났다. 뿐만 아니라 질서유지선의 설치와 여경의 배치 등으로 평화적 집회시위 문화의 정착을 표방하던 경찰의 정책 자체가 실효를 거두지 못하고 있다는 반증이 될 수도 있을 것이다.

## (3) 경찰의 대응방식에 관한 인식

경찰의 대응방식과 관련하여 첫째, 주관적 감정의 배제 및 합리적 관리에 있어서는 다른 문항과 같이 주최자와 경찰의 의견이 엇갈리는 가운데, 일반시민들은 경찰의 감정 통제가 잘 이루어지고 있다는 의견에 약간 많은 응답 표현을 하고 있다.

이와 같은 수치는 결국 일단 시민들의 반응이 부정적이지는 않다는 것인데, 문제는 집회시위의 대응에 있어서의 경찰의 감정통제와 대비되는 문항에 대한 인식태도이다. 이것은 시위 참가자들의 불법성 여부와 물리적 충돌여부에 대하여 분석한 것으로 구체적인 수치를 살펴보면, 상반된 인식태도를 보이는 주최 측과 경찰을 제외한 일반시민의 경우 전체의 54.4%가 주최 측의 불법적 집회시위가 물리적 충돌을 야기한다고 응답하여 경찰이 주관적 감정을 배제하지 못하고, 또한 그에 따라 합리적 관리를 하지 못하는 것에는 주최 측의 불법적 집회시위 관행도 일부분 관여하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 경찰의 불필요한 진압장비의 사용과 사용원칙 준수여부에 있어 불필요한 진압장비의 사용 여부에 관하여 일반시민의 경우 31.4%가 불필요한 장비를 사용한다고 응

답하여 그렇지 않다는 응답 28.2%를 약간 상회하였는데, 이것은 최근의 집회시위에 대한 진압에서 진압장비의 사용을 최소화 하겠다는 경찰청의 의지가 제대로 홍보되지 못한 감이 있다고 보인다. 왜냐하면 경찰은 2000년대 이후 최루탄 등의 진압장비 사용을 최소화 하고 있으며, 전·의경들의 봉과 방패 등 기본 적인 장구 외에는 전적으로 물대포에 의존하고 있는데, 이는 선진각국에서 공히 사용하고 있는 진압방법이다. 이렇게 볼 때 이것은 과거 강압적 진압을 위한 다양한 진압장비를 활용했던 시기에 대한 회상이 의견에 반영되었거나, 경찰청의 정책기조가 제대로 홍보되지 못하여 일반시민의 의식에 자리 잡지 못한 결과라고 추측된다. 그러나 현재 사용되고 있는 몇 안 되는 진압장비의 사용원칙의 준수가 제대로 이루어지지 않았다는 의견이 우세하게 나타나고 있는 점을 감안할 때 보다 엄격한 통제와 관리가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 경찰의 집회시위 관리방식이 부상자를 양산하는가에 대하여 상반된 양측을 제외한 일반시민의 경우 46.5%의 응답자가 경찰의 관리방식이 부상자를 양산한다고 응답하고 있어 주최자 보다는 크게 적은 수치를 보이고 있기는 하지만, 응답분포가 긍정적인 응답에 많은 점을 고려할 때 경찰의 관리방식에 대한 개선이 필요할 것으로 본다. 특히 집회시위 대응에서 맨 앞에 전·의경을 배치하는 경우가 많은데, 전·의경들의 경우 원칙적으로 방어만을 목적으로 하는 방패의 사용에 있어 그것을 하나의 무기로 활용하여 집회시위 참여자의 두부에 치명적 손상을 입히는 경우가 다수 발생하고 있다. 그러므로 전·의경에 대한 관리자들과 감독과 통제가 엄격하게 이루어질 필요가 있을 것이다.

넷째는 경찰의 집회시위 대응원칙 준수 여부로서, 경찰의 집회시위 대응원칙 준수에 대해 주최자 측과 경찰은 완전히 상반된 인식을 갖고 있으며 일반시민의 경우는 전체의 35.5%가 지켜지지 못하고 있다는 응답을, 22%가 지켜지고 있다는 응답을 함으로써 경찰의 대응원칙의 준수여부에 대하여 부정적인 인식태도를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 결과는 궁극적으로 집회시위 개최의 원칙을 준수하지 못한 주최자의 1차적 원인 제공과 그에 따라 객관적, 합리적으로 집회시위를 대응하지 못하는 경찰의 2차적 결함이라 할 수 있을 것이다.

다섯째, 불법 집회시위 주최자에 대한 현장체포 및 연행의 적절성과 관련하여 일반시민의 경우 42.6%가 부적절하다고 응답하여 보다 엄격한 법률적 근거와 원칙에 입각한

합리적이고 타당한 경찰의 현장체포 및 연행이 이루어져야 할 것으로 본다.

## 5) 경찰의 집회시위 대응방식의 개선에 관한 인식태도

### (1) 집회및시위에관한법률의 개정에 대한 인식태도

집회및시위에관한법률과 관련하여 주최자의 경우는 긴급 집회와 우발적 집회에 대한 신고규정의 개선, 외교기관 등 공공기관의 100미터 이내에서의 집회시위 금지조항의 개선, 행진금지 조항의 개선 등에서 가장 높은 응답수치를 보이고 있으며, 전반적으로 모든 조항에 대하여 개정이 필요하다는 입장이다.

반면에 경찰의 경우는 전반적으로 향후 집시법의 개정과 관련하여 매우 부정적인 견해를 피력하고 있으며, 일반시민의 경우는 대체로 주최자와 경찰관의 중간적 입장을 견지하는 쪽으로 응답분포가 형성되고 있으나, 모든 응답에 있어 절반이 넘는 문항이 발견되지 못하고, 주최자 측 보다는 경찰과의 응답분포 차이가 비교적 적은 것으로 보아 집시법 개정과 관련해서는 비교적 경찰의 입장과 유사하게 형성되는 것으로 파악할 수 있다.

이는 집시법에 대하여 전반적으로 긍정적인 인식태도를 형성하고 있는 것으로 평가되며, 특히 개인적 법익의 보호나 공공시설 및 교육시설에 대한 보호 등에 큰 관심을 두고 동시에 긴급 또는 우발적 집회로 인한 혼란 야기에 대하여 우려하고 있음을 알 수 있다.

### (2) 집회시위 대응방식의 개선에 대한 인식태도

집회시위의 대응방식과 관련한 개선부분에 있어 첫째, 대응원칙에 대한 개선과 관련해서 주최자는 집회시위의 자율관리권 보장과 집회시위시 발생한 사실들을 더욱 객관적으로 공개해야 한다는 쪽에 크게 지지하고 있다. 반면에 경찰관은 집회시위에 대한 보다 강한 규제와 불법시위에 대한 엄단에 많은 의견이 모아지고 있다.

그러나 일반시민의 경우 양측과는 약간 다른 입장을 보이고 있는데, 집회시위의 자율관리권 보장과 집회시위시 발생한 사실들을 더욱 객관적으로 공개해야 한다는 부분, 그

리고 집회시위에 대한 보다 강한 규제에 대해서는 거부감을 표시하고 있으나, 불법시위에 대한 엄단에 있어서는 크게 동의하는 태도를 보이고 있다. 이는 일반시민들이 원칙적으로 자율관리의 보장과 규제의 완화 등 집회시위의 자유를 보장은 하되, 불법적 집회시위로 변질 될 경우 강력한 법집행을 통해 질서를 유지하고 위험을 방지해야 한다는 인식태도를 가진 것으로 분석된다.

둘째, 구체적 대응방안의 개선과 관련하여 경찰이 진압장비의 사용원칙을 법률적 근거에 의해 철저히 지켜야 한다는 부분에 대하여는 경찰조차 53%의 긍정적 응답률을 보이는 등 모든 응답주체들이 대부분 동의하고 있는 것으로 나타나고 있어 경찰의 법률준수 의지를 엿볼 수 있다. 그리고 전·의경에 대한 정규경찰관으로의 대체와 관련해서는 주취자가 56.8%로 가장 높은 비율을 보이고 있는데, 이는 집회시위 과정에서 전·의경들과 가장 많이 접촉하며, 가장 많은 마찰을 빚고 있기 때문으로 해석된다.

그리고 집회시위로 인한 사회적 피해 야기시 주취 측에 대한 엄중한 책임추궁과 관련하여 경찰관들은 전체의 60%, 일반시민은 57.4%가 그에 동의하여 사회적 피해 야기에 대해 보다 엄중한 처벌의 필요성을 제기하고 있는 것으로 나타났으며, 불법 집회시위에 대한 진압장비의 사용강화에는 주취자 측은 7.4%, 일반시민은 32.3%의 긍정적 응답률을 보여 진압장비의 사용강화에는 거부감을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 불법 집회시위 참가자에 대한 현장체포 및 연행 강화에 있어서는 주취자 측과 일반시민들이 매우 부정적인 태도를, 경찰은 긍정적인 태도를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그런데, 경찰의 질서유지선 확대 부분에 있어서는 확대해야 한다는 쪽으로 경찰과 일반시민의 의견이 거의 일치하고 있는데, 이것은 질서유지선이 집회시위의 관리에 효과적이기는 하지만, 보다 그 범위를 확대하여 시민의 법익이 침해당하는 일이 없도록 더욱 엄격하게 집행될 필요가 있다는 것을 의미한다.

끝으로 특히 주목할 만 한 점은 집회시위에 대한 시민참관단 확대에 모든 응답주체가 동의한다는 점인데, 결국 이것이 하나의 정책적 대안이 될 수 있으며, 양자를 중간자적 입장에서 통제할 수 있는 것이 결국 일반시민이라는 점을 다시 한 번 상기시켜 주는 것이라 여겨진다.

이상과 같은 분석결과를 종합해 보면, 경찰과 시민은 전체적으로 의견이 상반되는 가운데, 일반시민의 의견이 매우 중요한 역할을 한다고 보이며, 이에 따라 일반인들의 시각을 통해 향후 집회시위의 대응기준을 설정하는 것이 바람직하다는 주장이 설득력을 가진다.

또한 분석결과 일반시민들은 집회시위의 문화와 관련하여 집회시위의 자유를 인정하는 대신 현재의 집회시위 문화에 대하여 경찰과 같이 부정적인 입장을 보이고 있으며, 집회시위에 따른 피해발생에도 그 심각성을 경찰과 동일하게 인식하고 있었다. 뿐만 아니라 집시법 관련 부분에 있어서도 동법의 여러 조항에 대하여 긍정적인 인식태도를 보인 것이 사실이다.

그러나 무엇보다 일반시민이 집회시위에 대하여 전체적으로 부정적 이미지를 가지고 있다 하더라도 경찰의 대응방식은 물론 향후 대응방식의 개선과 관련해 일부불만을 갖고 있다는 점 역시 중요한 시사점이 아닐 수 없다. 다시 말해, 시민들의 법익보호 의식이 높기 때문에 집회시위에 대하여 부정적인 이미지를 가지고 있음에도 불구하고 경찰의 대응방식에 대한 신뢰도는 낮게 나타났다는 것이다. 이것은 그만큼 경찰이 냉정하고 객관적인 대응을 하지 못하고 있으며, 경찰의 폭력적인 진압형태로 인해 다수의 부상자가 속출한다고 시민들이 인식하고 있다는 점이다.

이와 같은 점은 결국 집회시위로 발생하는 많은 피해와 위험은 주최자와 경찰 중 어느 한쪽에 의해서 일방적으로 발생하는 것이 아니라, 결과적으로 주최자의 원인제공과 그에 따른 경찰의 비합리적 대응이 야기하는 것으로 간주할 수 있을 것이다.

## 제5장 경찰의 합리적 집회·시위 관리방안 모색

본 장에서는 앞서 논의된 바와 같은 설문조사 결과를 토대로 제기된 문제점을 분석함과 동시에, 향후 한국경찰이 지향해야 할 바람직한 집회시위 관리방식에 대하여 논하고자 한다.

### 1. 법률적 기준에 입각한 경찰의 대응원칙 준수

위에서 이미 살펴본 바와 같이 미국과 영국, 독일과 일본 등 선진각국의 집회시위 관리방식은 최대한 집회시위의 기본권을 보장해 주되, 불법적인 집회시위에 대해서는 강경 대응을 통해 명확한 법적 질서를 유지하고, 나아가 사회전체의 질서유지를 보장하고 있다. 우리나라 경찰 또한 그동안 ‘평화적 집회의 보장과 불법적인 폭력시위에 대한 엄단’을 기조로 집회시위의 관리방식을 설정하고 있으며, 그 어느 때 보다 시민의 기본권 보장을 위해 노력하고 있다. 그러나 경찰의 집회시위 관리방식에 대한 개별 응답 주체들의 태도는 이와 같은 경찰의 노력을 무색하게 만들고 있어 이에 대한 구체적인 개선방안이 요구된다 하겠다.

#### 1) 관리방식의 일관성 유지

집회시위는 주요한 헌법상의 권리로써, 반드시 지켜져야 하며, 경찰은 이와 같은 집회시위가 최대한 평화적으로 이루어질 수 있도록 정책적 기조를 유지해야 한다. 그러나 조사결과를 살펴보면, 평화적 집회시위의 보장과 관련하여 주최자와 시민 모두 부정적인 인식태도를 보여 경찰의 평화적 집회시위 보장에 부정적 인식을 견지하고 있음을 알 수 있었다.

결국 이것은 경찰이 그동안 꾸준히 제기해 오던 평화적 집회시위의 보장, 불법적 집

회시위의 엄단 이라는 정책 자체가 주최자나 일반인 모두에게 크게 각인되지 못하고 있다는 것을 보여줌과 동시에 경찰의 법집행이 일관성을 갖지 못했다는 반증이기도 하다.

특히, 이와 같은 맥락에서 논할 수 있는 주요한 사항 중의 하나가 바로 외부의 압력으로 인한 집회시위 대응방식의 일관성 결여라는 것이다. 집회시위의 대응 방식은 어느 부분과도 타협할 수 없으며, 일관성과 명확성을 가져야 한다. 그럼에도 불구하고 최근의 집회시위 관리상 나타나고 있는 양상을 살펴보면, 집회시위 관리방식이 정치권의 정치논리나, 범정부적인 정책기조에 따라 수시로 변하고 있는 것이 사실이다. 그러나 ‘법집행’은 외부의 정치논리가 개입될 수 있는 성질의 것이 아닐 뿐만 아니라 정부 정책과는 별도로 분명한 원칙하에 이루어져야 할 부분인 것이다.

또한 경찰 조직 자체가 지나치게 여론의 향배를 의식한 나머지 비판여론 혹은 집회시위 대응과정에서 주최 측의 인적피해와 같은 불상사가 발생했을 경우 지나치게 위축되거나, 법률에 근거한 엄격한 법집행을 하지 못하고 있다.

그런데, 이와 같은 외부적 요소의 개입으로 인한 집회시위 관리방식의 일관성 결여는 당시에는 정치권과의 마찰을 피하고 정부정책을 뒷받침하며, 나아가 여론의 질타를 피할 수 있을지 모르지만, 궁극적으로 주최자나 시민의 입장에서는 경찰의 정책적 기초를 이해할 수 없게 되고, 불법시위가 용인될 수 있다는 그릇된 사고를 갖게 한다. 그리고 장기적으로 경찰활동 전체에 대한 불신을 초래하며, 경찰이 분명한 법률 적용과 법집행을 했을 시에 주최자나 시민들의 동의를 얻기가 더 어려워지는 결과가 초래될 것이다.

따라서 경찰의 집회시위 관리자 입장에서는 명확한 법적 근거 아래, 초지일관 동일한 집회시위 관리방식을 모든 사항에 동일하게 적용해야 할 것이며, 외부의 영향으로 인해 집회시위 관리방식의 변화나, 진압의 강도, 그리고 양태와 사법처리 기준 등이 수시로 변화하는 일이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

## 2) 명확한 법적 근거에 의한 진압장비 사용

최근 쌀 개방과 관련된 집회시위에서 나타나듯이 과격한 집회시위는 경찰뿐만 아니라

주최 측에 있어서도 많은 피해를 야기할 수 있다. 특히, 그 중에서도 집회시위가 과열 양상을 띠고, 감정적 통제가 어려울 때 일수록 진압장비의 사용은 보다 엄격하게 법률적 근거에 의해 이루어져야 한다.

그러나 조사결과를 보면 응답 경찰관들조차 진압장비의 사용에 있어 법률의 준수가 필요하다는 응답을 내놓고 있다. 이것은 비단 주최 측이나 일반시민이 느끼는 부분을 떠나 경찰관들조차 동의하고 있다는 점에서 큰 문제가 아닐 수 없다.

이러한 점은 위에서 언급한 관리방식의 일관성 결여와 같이 진압장비의 사용기준이 명확하지 못하다는 것이며, 설령 명확한 한계에 의해 제한적으로 진압장비가 사용되고 있다 하더라도 그것의 실제 사용에 있어 법적 범위를 벗어난 경우가 많다는 것을 의미하는 것이다.

그러므로 이에 대한 명확한 법률적 준수가 이루어질 수 있도록 다양한 통제장치가 필요하다. 하지만, 더욱 중요한 점은 진압장비의 사용기준을 보다 세부적으로 현실화 하자는 것이다. 일반적으로 현행 집회시위 관리방식 상에서의 장비사용은 전적으로 현장 지휘관의 자의적 판단 또는 주최자 측의 태도에 대하여 감정적으로 통제하지 못하는 일부 대응 경찰관에 의해 이루어지고 있다.

그러나 이와 같은 관리방식은 경찰관직무집행법의 모호성으로 인해 각종 소송이 끊이지 않고 있는 것처럼 경찰에 대한 손해배상 청구소송은 물론 경찰에 대한 반감만을 가져올 뿐이다. 따라서 보다 명확한 법집행과 시민, 그리고 주최자 모두 납득할 수 있는 개별 사안들에 대한 구체적인 대응수위 및 방법이 규정된 지침 마련이 이루어진다면 집회시위의 대응과 관리가 보다 명확해질 수 있을 것이며, 애초에 주최자 측에서 불법의 수준을 인지할 수 있기 때문에 평화적 집회시위 문화가 보다 잘 정착될 수 있을 것이다.

### 3) 현장체포 및 연행에 대한 기준 강화

앞서 제4장의 조사결과에서 살펴본 바와 같이 전체적인 집회시위 문화에 대한 인식 또는 사회적 피해야기, 그리고 집시법과 관련해서는 일반시민과 경찰의 의견이 대체로

일치함을 보였으나, 대응방식과 향후 개선사항에 대해서는 일반시민과 경찰의 의견이 다소 차이가 나고 있다. 이 중에서도 특히 현장체포 및 연행과 관련하여 경찰은 차후 강화해야 한다는 입장을 보인 반면에 주최자와 일반시민은 매우 부정적인 의견을 피력하고 있었다.

이것은 결국 현재 불법시위 과정에서 이루어지고 있는 참가자들에 대한 현장연행과 체포가 합리적으로 이루어지지 못하고 있음을 말하고 있다. 뿐만 아니라 과거 대우자동차 노조 관계자 연행<sup>79)</sup>에서 알 수 있듯이 현장에 참석할 의도가 있다는 이유만으로도 임의동행이 이루어지는 경우가 있어 이에 대한 엄격한 통제가 시급하다 하겠다.

특히 이와 같은 현장연행과 체포는 헌법상 보장된 신체의 자유를 침해할 가능성이 농후하여 각종 소송에 쉽게 휘말릴 수 있으며, 집회시위 참가자들로 하여금 심리적인 동요를 일으키게 하고, 더욱 폭력적인 양상으로 집회시위를 진행시킬 수 있기 때문에 이에 대한 법률적 엄격성이 요구된다.

특히, 연행 당시 인명, 신체를 위해하거나 재산에 큰 손해를 끼칠 수 있는 범죄행위가 곧 이뤄질 상황이었다고 볼 수 없을 경우 되도록 현장에서의 질서유지를 원칙으로 하되, 부득이한 경우에만 체포 및 연행이 이루어져야 할 것이다.

또한 부득이한 경우로 인해 집회시위 참가자들을 체포, 연행하고자 할 때에도 전·의경들에 의한 체포와 연행 보다는 정규 경찰관들이 체포하고, 연행할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 본다.

## 2. 대응 경찰관들에 대한 통제강화 및 처우개선

앞서 살펴본 법률적 기준에 입각한 경찰의 대응원칙 준수는 경찰의 집회시위 관리의

79) 경찰은 지난 2001년 2월 22일 창원에서 버스를 대절한 뒤 부평역 인근 식당에서 식사를 하던 금속산업노동조합 연맹 조합원 7명을 ‘대우자동차 집회 참석을 막기 위해 연행 한다’며 강제로 불법 연행하여 서울지법에서 1인당 100만원~150만원씩 손해배상을 하라는 명령을 받은바 있다(한겨레 신문, 2001년 11월 29일자).

정당성에 있어 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 그러나 대응하는 경찰관들이 자신의 평정심을 잃고 불법적으로 과잉대응 하여 집회시위가 폭력양상으로 변질된다면 그에 대한 책임은 반드시 경찰에게 있는 것이다. 따라서 이와 같은 상황을 미연에 방지하고, 보다 효과적으로 집회시위의 관리가 이루어지기 위해서는 대응하는 경찰관들에 대한 보다 엄격한 통제가 이루어져야 한다. 아래에서는 이와 같은 구체적 통제방안에 대하여 논하고자 한다.

#### 1) 대응 경찰관들에 대한 교육훈련의 강화

집회시위와 관련한 직접적인 대응은 대부분 전·의경들에 의하여 이루어지고 있으며, 정규경찰관들에 의한 대응은 일부에 한해서만 이루어지고 있다. 그렇다면 이와 같은 제도 하에서 법률적 지식이 부족하고, 자기 통제력이 미약하며, 심리적으로 가장 왕성한 활동량을 보이는 연령대인 전·의경들에 대한 꾸준한 교육훈련이 필요하다고 할 수 있다. 또한 집회시위를 담당하는 기동중대의 정규 경찰관들에 대해서도 이와 유사한 교육이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이, 시민들이 가장 부정적으로 인식하고 있는 부분은 집회시위 대응과정에서의 경찰관들의 주관적인 개입이나 불법적인 대응이다. 그러므로 보다 객관적이고 법률에 의거한 합법적인 선에서의 집회시위 대응이 필요하며, 이러한 대응을 위해서는 관련 부분에 대한 다양한 교육과 훈련이 필요하다.

그런데, 실질적으로 이들에게 이루어지는 교육훈련의 대다수는 진압요령이나 진압체포술과 같은 불법시위에 대한 진압교육을 중심으로 이루어지고 있으며,<sup>80)</sup> 집회시위 참가자들에 대하여 평화적 집회시위를 유도할 수 있는 다양한 협상 관련 교육이나, 상호위해를 당하지 않는 선에서의 적절한 방어훈련은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 더구나, 일반적인 전·의경들의 경우 집회시위의 성격조차 파악하지 못한 채 단순히 동원되

80) 특히, 전·의경들의 경우 대부분의 교육훈련이 D.M 검열(부대별 진압훈련의 성취도 여부를 판단하는 검열)을 위한 진압훈련에 치중하고 있으며, 이때의 교육훈련에 있어서도 강경진압을 위한 훈련이 대부분을 차지하고 있을 뿐 평화적 집회시위의 보장 또는 집회시위 참가자들을 자극하지 말아야 하는 방법 등과 같은 내용에 대해서는 전혀 교육받은 적이 없다고 한다(본 내용은 전·의경에 대한 설문과정 중 심층면접을 통한 내용이다).

는 형국이기 때문에 더욱 문제가 되고 있다.

따라서 중요한 점은 이들에 대하여 불법적인 집회시위가 발생하고, 그에 상응하는 여러 가지 위해 상황이 발생하더라도 냉정을 잃지 않고, 평정심을 유지하면서 보다 합리적으로 대응할 수 있는 적절한 심리훈련과 인성훈련, 또한 공격중심이 아닌 방어중심의 대응훈련이 이루어져야 한다.

2) 불법 과잉대응 경찰관에 대한 엄중 처벌

집회시위 현장에서의 진압부대는 준군대식 조직으로 엄격한 통제 하에서 대응이 이루어져야 한다. 그러나 최근 집회시위에 대한 경찰의 불법적 대응으로 인해 경찰에 대한 손해배상 청구소송이 끊이지 않고 있으며, 이로 인해 경찰에 대한 전반적인 이미지 자체를 악화시키는 결과를 낳고 있다.

<표 5-1> 최근 경찰에 제기된 대표적 손해배상 청구소송 사례

연번	지방청	소제기일	원 고	사건내용	소송 진행상황	배상액
1	서울	98. 2. 13	노00외 3	1996년 3월 29일 종로5가에서 서총련 주최 집회시, 경찰의 과잉진압으로 사망	승소	
2	서울	00. 2. 12	민00외 10	'99 범민족대회 중 서울대 동아리 마당패 회원들을 강제연행, 불법구금	일부패소	22,000,000원
3	서울	00. 8. 22	강00외 26	2000년 6월 29일 호텔롯데 과업농성의 강제해산 과정에서 전경으로부터 폭행	일부패소	43,000,000원
4	서울	00. 9. 8	류00외 11	2000년 8월 12일 연세대 전국 의사결의대회 집회시 경찰의 폭행으로 상해	승소	
5	서울	01. 6. 8	정00	2000년 11월 12일 종로3가에서 행진 중 전경 10여명으로부터 방패와 곤봉으로 구타를 당해 6주이상 상해	일부패소	25,401,800원

연번	지방청	소제기일	원 고	사건내용	소송 진행상황	배상액
6	서울	02. 7. 24	이00외 7	2002년 5월 24일 여의도 한나라 당사 앞에서 통일연대 소속 원고들의 기자회견을 방해하고 불법적으로 체포, 감금	승소	
7	서울	02. 8. 12	송00	2002년 5월 24일 여의도 한나라당 당사앞에서 통일연대 주최 행사를 취재 중 취재를 방해하고 불법적으로 체포, 감금	일부패소	3,000,000원
8	서울	03. 3. 22	김00외 3	1997년 9월 27일 민주노총 주최 집회 참가 후 귀가 중 경찰에 강제연행되어 집시법 위반으로 기소, 대법원에서 무죄판결 확정	일부패소	4,500,000원
9	서울	03. 5. 21	윤00외 3	2000년 5월 27일 청와대 민원실에 진정서 제출차 진입도중 202경비대 경찰관이 원고를 강제로 차에 태우는 과정에서 폭행	계속중	
10	서울	04. 4. 27	이00	2003년 10월 26일 영등포 소재 근로복지공단 정문 앞 노상에서 집회 중, 경찰관이 휘두른 방패로 부상	계속중	

※ 자료 : 경찰청, 『2004 국정감사자료 IV』(서울 : 경찰청, 2004), pp. 756-759.

이와 관련된 구체적인 수치로서, 위의 <표 5-1>은 최근 발생한 집회시위에서 발생한 경찰의 과잉진압과 관련한 소송의 대표적인 사례들이다. 사례 내용들을 살펴보면, 승소한 경우도 있지만 패소한 대부분의 경우가 불법 연행과 체포 또는 봉과 방패 등의 불법적 사용으로 집회시위 참가자가 사망하거나 부상당한 경우이다. 물론 이와 같은 경우는 지휘관의 과실로 인해 발생하는 경우도 있지만, 대응 경찰관들의 자제력 부족과 개인적인 불법 행위에서 기인하는 바가 크다. 특히, 방패의 경우 단순히 방어용 목적으로만 사용해야 함에도 불구하고, 집회시위 참가자의 두부에 손상을 입도록 내려찍는 행위는

순전히 개인적인 책임이라고 볼 수밖에 없다.

그러므로 대응 경찰관들에 대한 강한 통제가 필요한 것은 말할 것도 없고, 문제가 발생하는 행위를 직접적으로 행한 경찰관들에 대한 엄중한 처벌이 필요하다. 하지만, 다수가 운집해 있는 대규모 집회시위 현장에서 이들에 대한 개별적인 적발은 거의 불가능한 경우가 많기 때문에 문제가 발생한 부대의 지휘관에 대하여 강력한 자체징계와 더불어 민·형사상의 강력한 처벌을 통해 합법적인 선에서 집회시위의 관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 비디오 및 사진 촬영 등의 채증자료를 이용하여 합법적인 수위를 넘는 대응을 하는 경찰관 개인을 적발하여 엄중히 처벌할 수 있도록 해야 한다.

### 3) 대응부대의 합리적 운용과 사기진작

집회시위에 직접적으로 대응하는 전·의경들의 경우 끊임없는 훈련이 이어지는 것은 말할 나위도 없고, 평균 취침시간이 6시간 이내, 상황·방법근무시간이 9~11시간으로 준비시간(1시간)과 이동시간을 합하면 사실상의 휴식시간은 거의 없는 실정이다.<sup>81)</sup> 또한 집회시위 대응시의 식사 문제는 대부분 노상에서 해결하는 경우가 많으며, 장기간 집회시위가 이어질 때에는 출동버스 내에서 취침문제를 해결하는 경우가 많다. 뿐만 아니라 버스 안에서 지휘관의 감독소홀을 틈타 구타 및 가혹행위가 빈번하게 발생하고 있다.<sup>82)</sup>

따라서 이와 같은 여건 하에서 집회시위를 담당하는 전·의경들은 복무 상에서의 심각한 정신적 스트레스와 함께 집회시위 현장의 중압감, 그리고 과격한 양상으로 집회시위가 변질함에 따른 두려움 등의 복합적 영향으로 인해 이성적 대응을 하지 못하는 경향이 있다. 그러므로 이들에 대한 ‘삶의 질’을 강화시키기 위한 보다 합리적인 부대 운용이 필요하다. 구체적으로 장기 상황 출동이 끝난 후의 외박, 휴가 제도의 활성화, 그리고 주간 상황근무 종료시 야간 방법순찰 근무의 면제, 평시의 경우 평균 취침시간인

81) 조병인, “집회시위의 보장과 규제에 관한 연구”, 한국형사정책연구원 연구보고서 02-09, 서울 : 한국형사정책연구원, 2002, pp. 260-261.

82) 본 내용은 서울 동대문에 소재한 모 기동대 대원들과의 심층면접을 통해 취득한 내용이다.

8시간 수면의 보장, 구타 및 가혹행위가 근절될 수 있는 지속적인 통제와 감독 등이 이루어져야 할 것이다.

또한 정규경찰관들로 구성된 직원중대의 경우도 마찬가지 이다. 이들은 보통 1년 정도 기동중대에서 근무하게 되는데, 이와 같은 기간 동안 어려운 직무를 감당한 신분상의 혜택이 제공되는 경우는 드물고, 오히려 집회시위시 발생하는 충돌로 인해 자칫 징계의 대상이 되거나 앓을까 하는 두려움으로 인해 사기가 저하되는 경우가 많다. 따라서 이들에 대한 신분상의 혜택이 강구되어야 할 것으로 보인다.

조사결과에서도 드러나듯이 주취자나 일반시민이 특히 불만스럽게 생각하는 부분이 바로 경찰의 불법적인 강경대응과 비이성적인 대응이다. 따라서 중요한 점은 이들이 집회시위 이외의 여타 요인들로 인해 정신적 피로와 육체적 피로를 경험하지 않도록 이들에 대한 근본적인 처우개선이 이루어져야 하며, 이를 통해 이들의 사기를 고양시키고, 나아가 이들에게 책임감을 부여할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

### 3. 기본권의 보장과 질서유지의 조화 추구

집회결사의 자유와 같은 국민의 기본권은 헌법상 보장된 최상위의 권리로서, 그 어느 누구도 침해할 수 없는 고유의 권리이다. 그러므로 공공의 안녕과 질서를 유지한다는 명목으로 집회결사의 자유를 침해하는 것은 명백하게 불법적인 일이며, 설령 그것이 제한된다고 하더라도 근거규범에 의해서 제한적으로만 이루어져야 한다.

그러므로 집회시위에 대한 경찰의 제한 또는 대응은 기본권을 보장한다는 우선적인 기초 아래에 제한적, 합법적으로 이루어져야만 할 것이다. 여기에서는 이와 같은 시민의 기본권을 명백하게 보장할 수 있는 방안을 살펴보고, 그와 동시에 기본권을 보장하면서도 사회의 안녕을 유지할 수 있는 질서유지의 측면이 조화를 이룰 수 있는 방안에 대하여 살펴보고자 한다.

## 1) 질서유지인제도의 보완을 통한 자율권 보장의 확대

제4장의 응답결과 중 집회시위의 자율권 보장과 관련하여 경찰을 제외한 일반인들과 주최 측의 인식태도는 다수가 더욱 더 자율권을 보장해야 한다고 나타나고 있어 기본권인 집회결사의 자유가 더욱 충실히 보장되어야 함을 알 수 있었다.

이러한 맥락에서 최근의 집회시위는 자율성의 보장을 위해 질서유지인 제도가 활용되고 있으며, 이러한 제도로 인해 경찰은 주최 측의 자율을 보장하고 있다. 이것은 집회시위가 자체적인 통제에 의해 이루어지는 것을 보장하는 기본권 보장의 측면과 불필요한 경력의 낭비를 막을 수 있는 일거양득의 측면이 있다고 보여 진다.

그러나 최근 나타난 집회시위 과정에서의 불법적 양상을 살펴보면, 질서유지인이 있음을 경찰관서에 통보했음에도 불구하고, 실제 발생현장에서는 질서유지가 제대로 이루어지지 않는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

따라서 현행 질서유지인 제도를 보완할 필요가 있는데, 그것은 구체적으로 질서유지인에게 보다 실질적이고 엄격한 책임을 지우도록 하는 것이다. 물론 이들이 전적으로 모든 상황을 통제할 수 있는 것은 아니기 때문에 이들에 대한 강한 형사처벌을 강조하는 것은 아니지만, 대신 민사상의 불법행위 책임이나, 경찰책임을 묻거나 공공의 안녕질서와 관련된 수익적 행정행위의 취소와 정지 등도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.

하지만, 간과할 수 없는 점은 자율권 보장의 확대라는 측면이다. 이러한 맥락에서 언뜻 보면, 위의 질서유지인 제도의 개선과 자율권 확대는 서로 상충되는 모순적 개념으로 이해할 수 있지만, 중요한 점은 질서유지인 제도를 두고 그들의 책임을 전제로 하여 자체적으로 질서유지가 이루어진다면 현재와 같이 집회시위 현장 주변에 경찰력을 배치하는 방식에 변화를 주어 집회시위 현장 주변에는 최소한의 질서유지 경력만을 배치하고, 보다 원거리에 예비 병력을 배치한다는 것이다.

이렇게 된다면 주최 측에서는 경찰인력이 가시권 밖에 있기 때문에 참가자들의 심리적 동요와 과격행위를 사전에 차단할 수 있고, 경찰 또한 평화적 집회시위에 대하여 최대한 기본권을 보장해 준다는 의지를 천명할 수 있기 때문에 매우 유용하다고 본다.

결론적으로 집회시위의 주최 측에 최대한의 기본권을 보장해 주되, 불법적 행위가 발생했을 경우에는 비례의 원칙에 따라 질서유지인에게 엄격한 책임을 묻는 것이 필요하다고 본다.

## 2) 개별 집시법 규정에 대한 제고

현행 집시법은 지난 2004년 3월 1일 개정되어 현재까지 이어져 오고 있으며, 그에 대한 논쟁 또한 꾸준히 제기되고 있다. 한편 본 연구에서의 개별 응답주체들이 가장 크게 인식하고 있는 부분을 살펴보면, 주최자의 경우는 긴급집회와 우발적 집회에 대한 신고규정의 개선, 외교기관 등 공공기관의 100미터 이내에서의 집회시위 금지조항의 개선, 행진금지 조항의 개선이 가장 높은 비율을 보이고 있다.

한편, 일반시민의 경우는 대체로 주최자와 경찰관의 중간적 입장을 견지하는 쪽으로 응답분포가 형성되고 있으나, 모든 응답에 있어 절반이 넘는 문항이 발견되지 못하고, 주최자 측 보다는 경찰과의 응답분포 차이가 비교적 적은 것으로 보아 집시법 개정과 관련해서는 비교적 경찰의 입장과 유사하게 형성되는 것으로 파악할 수 있다.

그러나 꾸준히 제기되고 있는 몇 가지의 사안에 대해서는 경찰과 정부에서 한번 제고해볼 만한 가치가 있는 것들이 있다.

첫째, 현행 집시법의 소음기준과 관련하여 주거지역 및 학교인 경우 주간 65db 이하, 야간 60db 이하, 기타지역의 경우 주간 80db 이하, 야간 70db 이하 그리고 측정 장소, 측정기간, 보정치 등을 규정하고 있다.<sup>83)</sup> 그런데, 이것은 일상적인 대화가 60db 라는 점을 감안하면 80db 라는 기준은 사실상 확성기 사용을 금지하는 것과 다름이 없고, 집회시위의 주최 측 입장에서 보면 본인들의 의사표현을 전혀 할 수 없이 육성으로만 집회를 진행해야 하는 것이다. 특히 대규모 집회는 다수인의 참가, 설득, 의사소통이라는 집회자체의 목적달성 자체가 어렵다. 따라서 이에 대한 완화 또는 예외조항의 보완이 필요할 것이다.

83) 집회및시위에관한법률 제12조 3항.

둘째, 집시법 제8조 3항에서 규정하고 있는 집회시위의 제한 구역과 관련하여, 집시법에서는 타인의 주거지역 및 학교주변지역이나 군사시설 주변지역에서는 집회 및 시위의 제한 및 금지 통고를 규정하고 있으며, 타인의 주거지역 등에 집회신고를 제출하면 경찰은 이를 자의적으로 해석하여 거주자 또는 시설의 관리자에게 알려주어 시설보호요청서를 받아 무조건 금지통고를 하는 방식으로 이 조항을 운용해 오고 있다. 그러나 문제는 학교주변 지역이라는 것이 집회시위가 빈번한 대도시에서는 아주 많은 부분을 차지한다는 점이다.

예를 들어 학교주변지역이라 함은 초중등 교육법 제2조에 규정된 유치원, 초등학교, 공민학교, 중학교, 고등공민학교, 고등학교, 고등공민학교, 특수학교, 각종학교 등을 말하고 서울시의 경우 2004년 현재 2,229개의 학교의 주변지역에 집회 및 시위가 금지되는 결과를 초래하게 된다.<sup>84)</sup> 따라서 서울시내 도처에 학교가 산재하고 있기 때문에 경찰은 서울시 전역의 집회 및 시위를 사실상 금지할 수밖에 없어 집회시위의 자유가 지나치게 제한을 받고 있다는 문제의 소지가 발생하고 있다.<sup>85)</sup>

셋째, 일반적으로 집회시위 및 그에 따른 행진 등은 외부에 자신들의 의지를 표출하고자 하는 목적이 강하다 할 것이다. 그러나 현행 집시법 제12조는 교통소통을 위하여 필요한 때에는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있고 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 이를 금지할 수 없다고 규정하고 있어 예외적인 경우를 제외하고는 사실상 금지의 성격이 강하다 하겠다. 특히, 서울의 경우 16개의 일반도로가 금지구역에 포함되어 있어 사실상 전역이 금지된 것과 다름이 없다고 보인다. 그러므로 이러한 규정은 자칫 큰 불법사항이 없음에도 불구하고 불법 집회시위자가 다수 발생할 수 있는 개연성을 내포하고 있는 것이라 보인다. 따라서 원천적인 금지 보다는 유동인구의 숫자나 집회시위로 인한 피해규모의 정도 등을 보다 합리적으로 분석하여 이와 같은 구역에 대한 재

84) 서울에는 유치원 976개, 초등학교 550개, 중학교 358개, 고등학교 206개, 실업고등학교 78개, 고등기술학교 5개, 특수학교 29개, 각종학교 11개, 외국인학교 16개가 운영되고 있다(장석현, “집시법의 한계 및 개선방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보 제9호』, 한국경찰학회, 2004, pp. 208-209 참조.

85) 장석현, 전계논문, p. 209.

검토가 필요할 것으로 본다.

### 3) 불법시위자에 대한 명확한 민·형사상 책임 추궁

그동안 집회시위에 대한 경찰의 대응에 있어 일관성이 결여되다 보니 불법시위자들에 대한 처벌 또는 명확하게 이루어지지 못한 것이 사실이다. 따라서 불법시위를 근절하고, 평화적 집회시위를 유도하기 위해서는 불법 집회시위의 주최자와 참가자들에 대한 강력한 처벌이 필요할 것이다.

그런데, 종전과 같이 경찰의 대응이 일관성을 잃고, 불법행위에 대한 처벌이 미약하거나, 수사상의 부담과 외부의 영향 등을 고려하여 적당히 마무리하게 된다면 건전한 집회시위 문화를 유도할 수 없고, 법질서의 심각한 훼손을 가져오게 된다.

그러므로 이들에 대한 형사책임은 당연히 엄중하게 물어야 할 것인데, 더 나아가 이들에 대한 강력한 민사상의 책임을 물을 필요성도 제기된다. 이러한 민사상의 책임은 손해배상책임과 원상회복의 책임의 문제가 있다고 볼 수 있는데, 특히 공물관리주체 및 가택권자의 청구소송을 원활히 하기 위하여 청구 대상자를 분명히 해주고, 다양한 법률적 조언 또는 자문의 역할을 경찰이 수행한다면 보다 효과적으로 불법 집회시위에 대한 민·형사상의 책임 추궁이 이루어질 것이다.

## 4. 시민의 법익보호와 참여의 활성화

본 연구는 경찰관, 일반시민, 그리고 집회시위 주최자의 인식태도를 파악하는 것으로 무엇 보다 시민의 인식이 중요하다 하겠다. 이것은 집회시위에 있어 주최자와 경찰이라는 두 주체 이외에 일반시민이 우리 사회를 구성하는 가장 큰 주체이며, 결국 모든 법률적 조항이나 대응방식 또한 시민을 위해서 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 무엇보다 중요한 것이 시민에 대한 법익보호이며, 또한 그것을 이루기 위해서는 무엇보다 시민의

참여가 활성화 되어야만 하는 것이다.

이를 위해 시민의 법익보호와 시민참여의 확대를 이루기 위한 방안에 대하여 알아보기로 한다.

### 1) 지역연합체의 활성화

과거 서울 종로 인근에 불법적인 집회시위가 다수 발생하면서 인근 상가 주민들에게 많은 피해를 입힌바 있다. 이에 따라 이 지역 주민들은 ‘종로를 사랑하는 모임’을 출범시켜 지역 내에서 불법적인 집회시위를 추방함과 동시에 시위 없는 거리 선포, 그리고 다양한 서명운동과 입법 청원을 통해 자신들의 권익을 스스로 찾아나갔던 적이 있다.

이와 같은 지역연합체는 스스로 본인들의 지역 내에서 불법 집회시위를 추방할 수 있고, 잦은 집회시위 발생건수를 감소시킬 수도 있으며, 보다 평화적인 방향으로 집회시위 문화를 유도할 수 있을 것이다.

그러므로 시민사회 스스로 이와 같은 연합체를 구성하여 활성화 시킨다면 자체정화를 통해 집회시위 문화를 개선시킬 수 있을 것이다.

### 2) 대규모 집회시 위원회 심사제의 도입

대규모 집회는 통상 그 사안이 중대하거나, 반정부적인 성격이 강하여 그 참가인원이 대규모이기 때문에 일반시민들에게 많은 불편을 안겨주고 있다. 따라서 주말시간대나 도심지역과 같이 다수의 시민이 활동하는 시간대와 장소에서는 이에 대한 적절한 규제가 요구된다 할 수 있으며, 이에 대한 구체적인 대안이 ‘시위개최 심사위원회’라 할 수 있다. ‘시위개최 심사위원회’는 NGO 등의 민간인과 관련 학계 및 법조계 인사, 그리고 유관기관의 인사들로 구성하여 집회시위의 개최여부를 판단하는 제도이다.

외국의 경우에도 일반적으로 대규모의 집회시위와 관련된 통제장치가 규정되어 있는데, 대표적으로 영국의 ‘공공질서법(Public Order Act)’ 제11조 에서는 “어떤 개인 또

는 단체의 견해나 행동에 대하여 지지 또는 반대를 나타내고자 하는 경우”와 “어떤 주의나 운동을 선전하고자 하는 경우에 공공행진을 하고자 하는 자와 단체는 최소 6일 전에 관계당국에 행진일자와 시간, 예정된 경로 등을 서면으로 통지하여야 한다”라고 규정하여 고위경찰관은 공공행진의 개최와 관련하여 심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회의 심각한 위해를 초래할 수 있다고 판단되는 경우에는 일정한 조건을 부과하거나, 공공장소 안으로 진입하는 것을 금지할 수 있도록 하였다.

또한 프랑스의 경우도 모든 집단 시위 및 행진이나 행렬, 그리고 도로상에서의 모든 집단행동은 사전에 신고하지 않으면 아니 되며, 신고를 받은 행정청은 당해 집단행동이 질서를 문란하게 한다고 판단했을 때에는 금지할 수 있도록 하고 있다.

일본 역시 공안조례에서 집회시위를 하고자 할 때에는 공안위원회에 허가를 얻거나 신고를 하여야 하며, 이때 공안위원회는 공공의 안녕 질서를 유지하는 데에 직접 위험을 미친다고 명백히 인정되는 경우에는 허가하지 않을 수 있으며, 필요한 경우 교통질서유지, 진로, 장소 등의 조건을 붙일 수 있다.<sup>86)</sup>

따라서 한국의 경우에도 규모 자체가 대규모이며, 시민의 기본권을 침해할 수 있을 만한 우려가 있는 집회시위에 대해서는 사전에 ‘시위개최 심사위원회’를 두어 통제하는 것이 필요하다.

### 3) 시민참관단의 활성화

시민참관단 제도는 경찰관, 일반시민, 주최자 등 세 응답주체 모두 동일한 인식태도를 보여준 부분 중의 하나이다. 즉, 이들 모두 시민참관단의 활성화에 모두 공감하고 있는 것이다. 집회시위의 감시자라 할 수 있는 ‘시민참관단’은 집회시위 과정에서 발생하는 각종 오해의 소지를 줄이는 등 공정하고 건전한 시위문화의 정착에 크게 기여할 수 있을 것으로 보인다.

86) 양태규, “집시법상의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구”, 「치안정책연구」, 제15호, 용인 : 치안연구소, 2001, p. 142 참조.

특히 시민이 집회시위의 주요한 관리자가 되면서 주최 측과 경찰의 상호 감시 이외에 위법·불법 행위의 채증활동을 수행할 수 있고, 불법행위자들에 대한 고발권이 부여되어 있기 때문에 합법적이고 평화적인 시위의 조기 정착에 매우 큰 몫을 담당할 것이다. 그러므로 향후 이러한 시민참관단 제도를 보다 활성화 하여 집회시위의 관리에 있어 시민의 역할을 보다 확대할 필요가 있을 것이다.

## 제6장 요약 및 결론

본 연구에서는 집회시위에 대한 경찰의 대응방식과 관련하여 주최자, 일반시민, 그리고 경찰관의 인식태도를 연구하여 보다 합리적인 집회시위 관리방안을 모색하고자 하였다.

따라서 제2장에서는 집회시위 자유의 의의 및 법적 성격, 집회 시위에 있어서 경찰의 책임과 기능, 그리고 집회 시위에 관한 법률의 연혁을 살펴보았으며, 또한 한국경찰의 현재 대응방식을 분석하기 위하여 독일, 영국, 미국, 일본 등 각국의 집회시위 관리에 대한 입법례와 규제정책에 대하여 살펴보았다.

한편, 제3장에서는 집회시위의 발생현황을 분석하기 위하여 최근에 발생한 대표적인 집회시위와 더불어 집회시위의 발생동향에 대하여 살펴보았으며, 제4장에서는 본 연구의 중심과제라 할 수 있는 주최자, 일반시민, 경찰관 등 세 응답주체의 인식태도에 대하여 심층적으로 비교, 분석하였다.

그리고 제5장에서는 이와 같은 인식태도의 분석을 통해 보다 효과적인 대응방안을 모색하였다.

이러한 연구진행 결과 이 연구는 주로 두 가지 측면에서의 결과를 도출할 수 있었다.

첫째, 응답주체별 인식태도의 분석에 있어 경찰과 시민은 전체적으로 의견이 상반되는 가운데, 일반시민의 의견이 매우 중요한 역할을 한다고 보였으며, 이에 따라 일반인들의 시각을 통해 향후 집회시위의 대응기준을 설정하는 것이 바람직 할 것이라는 결론이 도출되었다.

또한 분석결과 일반시민들은 집회시위의 문화와 관련하여 집회시위의 자유를 인정하는 대신 현재의 집회시위 문화에 대하여 경찰과 같이 부정적인 입장을 보이고 있으며, 집회시위에 따른 피해발생에도 그 심각성을 경찰과 동일하게 인식하고 있었다. 뿐만 아니라 집시법 관련 부분에 있어서도 동법의 여러 조항에 대하여 긍정적인 인식태도를 보

인 것으로 나타났다.

그러나 경찰의 입장에서 간과할 수 없는 점은 일반시민이 집회시위에 대하여 전체적으로 부정적 이미지를 가지고 있다 하더라도 경찰의 대응방식과 관련해서는 몇몇 문항에서 긍정적 응답을 제시해 주지 못하고 있다는 점이다. 또한 향후 대응방식의 개선과 관련해서도 경찰과 일치되는 의견을 제시해 주지 못하고 있다.

이와 같은 점은 결국 집회시위로 발생하는 많은 피해와 위험은 주최자와 경찰 중 어느 한쪽에 의해서 일방적으로 발생하는 것이 아니라, 주최자의 원인제공과 그에 따른 경찰의 비합리적 대응이 야기하는 것으로 간주할 수 있을 것이다.

그리고 이러한 복합적 원인과 더불어 중요하게 인식해야 할 부분은 비록 시민들이 자신들의 법익보호를 위해 집회시위에 대해 부정적인 이미지를 갖고 있음에도 불구하고 경찰의 대응방식에 대한 신뢰도가 높지 않다는 점이다. 이것은 그만큼 경찰이 냉정하고 객관적인 대응을 하지 못하고 있으며, 경찰의 폭력적인 진압형태로 인해 다수의 부상자가 속출한다고 시민들이 인식하고 있다는 점이다. 결국 이와 같은 대응방식에 있어서의 경찰에 대한 시민의 불신이 경찰 전체의 이미지에도 많은 영향을 주고 있다고 보여 진다.

둘째, 보다 합리적인 집회시위의 관리방식에 관한 것으로서, 이는 본 연구의 조사결과를 토대로 도출한 것이다. 이에 대하여 구체적으로 살펴보면 먼저, 법률적 기준에 입각한 경찰의 대응원칙 준수가 필요하다. 이에 대한 구체적 방안으로는 관리방식의 일관성 유지, 명확한 법적근거에 의한 진압장비의 사용, 현장체포 및 연행에 대한 기준강화가 필요하다.

그리고 대응 경찰관들에 대한 통제강화와 더불어 처우의 개선이 동시에 이루어져야 하는바, 이에 대한 방안으로는 현재 진압훈련 위주로 진행되고 있는 훈련에서 인성교육을 포함한 다양한 측면으로의 교육훈련 강화가 필요하며, 불법과잉 대응을 한 경찰관과 지휘관에 대한 엄중한 처벌, 그리고 대응부대의 합리적 운용과 사기를 고양시켜 줄 수 있는 방안들이 필요하다.

아울러 우리사회의 주체는 시민이기 때문에 이들에 대한 법익보호와 시민참여의 활성화가 이루어져야 할 것인데, 이를 위한 방안으로는 지역연합체를 구성하여 활성화하고,

대규모 집회시 위원회 심사제의 도입과 시민참관단을 보다 활성화해야 할 것이다.

무엇보다 필요한 것이 기본권의 보장과 질서유지라는 사회적 목표의 조화이다. 따라서 이것을 이루기 위해서는 질서유지인 제도의 보완을 통한 자율권 보장의 확대, 그리고 개별 집시법 규정에 대한 재검토가 필요할 것이며, 나아가 불법 집회시위의 가담자에 대한 민·형사상 책임을 강화하여 평화적 집회시위라는 기본권을 보장하되, 불법적인 집회시위에 대해서는 엄단하는 정책이 보다 강화되어야 할 것이다.

집회의 자유는 헌법상 보장된 기본권으로 누구도 그것을 침해할 수 없으며, 반드시 필요한 경우에 한해서만 엄격한 법적 요건 하에 제한이 가해져야 할 것이다. 그러나 최근의 집회시위 양상이 불법·과격화 되어 경찰은 이에 대한 대응에 있어 많은 어려움을 겪고 있다.

따라서 현 시점에서 평화적 집회를 최대한 보장하고, 불법시위를 엄단한다는 경찰당국의 의지와 일관된 정책수행이 무엇보다 중요하다고 보여 지며, 나아가 우리 사회 구성원 모두가 평화적인 집회시위 문화를 정착시킬 수 있는 공동의 의식전환과 노력이 절실히 요구된다.

국민소득 2만 불 시대를 목전에 두고 있는 우리사회에서 보다 성숙한 집회시위문화가 정착되고, 반드시 필요한 사항에 대하여 평화적으로 집회시위를 개최하며, 집회시위 현장에서 경찰과 주최 측의 마찰이 사라지는 그 날이 진정한 국민소득 2만 불에 버금가는 성숙한 사회가 만들어지는 날이 될 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 논문 및 단행본

- 강경선, 「개정집시법의 적용과 문제점」. 年度不詳.
- 경찰청, (2004). 「2004 국정감사요구자료(I)」. 서울 : 경찰청.
- \_\_\_\_\_, (2005). 「2005 국정감사요구자료(I)」. 서울 : 경찰청.
- \_\_\_\_\_, (2005). 「2005 국정감사요구자료(II)」. 서울 : 경찰청.
- \_\_\_\_\_, (2005). 「2005 경찰백서」. 서울 : 경찰청.
- \_\_\_\_\_, (2005). 「경찰통계연보」. 서울 : 경찰청.
- 권영성, (2002). 「헌법학원론」. 서울: 법문사.
- 김상희, (2001). 집회시위 관리를 위한 경찰작용의 법적 정당성에 관한 연구. 「고려대학교 법무대학원 석사학위 논문」.
- 김중서, 집회 및 시위의 규제와 한계. 인터넷자료.
- 김종양, (2003). 집회시위로 인한 타인의 법익보호에 관한 연구. 「동국대학교 대학원 박사학위 논문」.
- 박용상, (1999). 집회의 자유- 집단적 표현의 자유. 「헌법논총」, 제 10집.
- 박은정·김수진, (2002). 「경찰권 행사관련 판례연구. 연구보고서 2002-08」. 용인 : 치안연구소.
- 손동권, (2000). 평화적 집회 및 시위 문화의 정착. 「2000년도 한국경찰학회 학술세미나 자료집」.
- 심희기, (1993). 형사악법의 개정과 적용실태. 「법과 사회」, 제 7호.
- 양태규, (2001). 집시법상의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구. 「치안정책연구」, 제

- 15호, 용인 : 치안연구소.
- 유윤중, (2003). 집회시위 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「연세대학교 행정대학원 석사학위 논문」.
- 이기백, (1990). 「한국사신론」. 서울: 일조각.
- 이상안, (1999). 「신경찰행정학」. 서울: 대명출판사.
- 이운주, (2003). 「경찰학개론」. 용인: 경찰대학.
- 이운주 · 김성수 · 박기남, (2000). 「한국경찰사」. 용인: 경찰대학.
- 이현중, (1986). 「한국의 역사」. 서울: 대왕사.
- 장석현, (2004). 집시법의 한계 및 개선방안에 관한 연구. 「한국경찰학회보」, 제9호.
- 조병인, (2002). 집회시위의 보장과 규제에 관한 연구. 「한국형사정책연구원 연구보고서 02-09」. 서울: 한국형사정책연구원.
- 한국경찰사편찬위원회, (1972). 「한국경찰사」. 서울: 내무부 치안국.
- 허 영, (2003). 「헌법이론과 헌법」. 서울: 박영사.
- , (2002). 「한국헌법론」. 서울: 박영사.
- 홍정선, (1996). 「행정법원론(하)」. 서울 : 박영사.
- Stevens, I. N. (1993). Constitutional and administrative Law, New York: Pearson Higher Education.

## 2. 신문기사 등

경찰청 기자브리핑자료, 2005년 11월17일.

국정브리핑, 2005년 4월 29일자.

내일신문, 2005년 3월 17일자.

동아일보 2005년 5월 6일자.

레이버투데이, 2005년 5월 3일자, 2005년 5월 6일자,

문화일보, 2005년 11월 18일자.

부산일보, 2005년 6월 13일자.

업코리아, 2005년 8월 24일자 보도.

연합뉴스, 2005년 12월 1일자, 2005년 1월 3일자, 2005년 7월 8일 보도.

한겨레 신문, 2001년 11월 29일자, 2004년 8월 20일자.

한국일보, 2005년 11월 19일자.

SBS, 2005년 6월 8일 보도.

SBS, 2005년 7월11일 보도.

### 3. 인터넷 자료(URL)

경찰청 홈페이지(www.police.go.kr)

대한변호사협회홈페([http://koreanbar.or.kr/data/index\\_read.asp?t\\_id=opinion&idx=233&Page=5&strSearchList=&style=&searchWord](http://koreanbar.or.kr/data/index_read.asp?t_id=opinion&idx=233&Page=5&strSearchList=&style=&searchWord))

<http://lawlab.chonbuk.ac.kr/thesis/22/16.htm>.

[http://www.police.go.kr/data/white/white2000\\_07\\_02\\_1.jsp](http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp).

[www.kic.re.kr/re\\_ware/h\\_study/manu/48%28yang%29.html](http://www.kic.re.kr/re_ware/h_study/manu/48%28yang%29.html).

## 【부 록 - 설문지】

설문지

[일련번호 :     ]

안녕하십니까?

본 설문지는 **한국의 집회시위 문화에 대한 인식과 효율적인 대책방안에 관한 연구를 통해 향후 경찰의 집회시위 방식의 변화점을** 모색해 보기 위한 것입니다.

설문지 문항에 대해 직접 느끼고 생각하시는 바를 솔직하게 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

귀하의 의견은 본 연구에 매우 귀중한 자료가 되며 동시에 정책적 방향의 모색에도 많은 도움이 되오니 정확한 자료가 작성될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다.

바쁘신 중에도 설문에 응해 주신데 대하여 진심으로 감사드립니다.

연구기관 : 경찰청 치안연구소

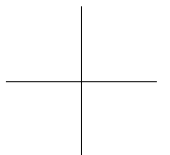
연구자 : 한남대학교 경찰행정학과

교수 이창무

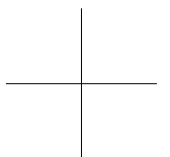
( HP : 016-858-0601 )

조사자	
조사지역	
조사일	

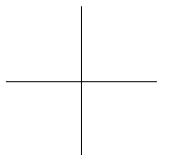




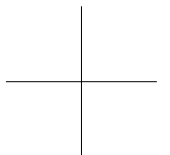




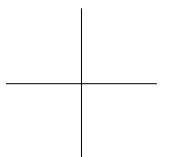




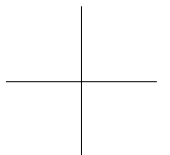




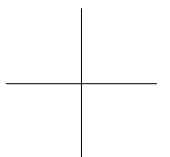




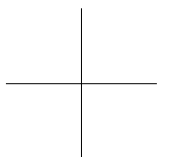




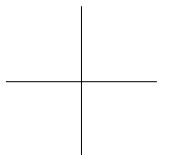




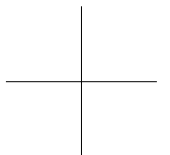














연구보고서 2006-20

## 경찰의 집회관리방식에 대한 집회 참가자와 일반국민의 의식차 비교

2006년 12월 발행

2006년 12월 인쇄

발행인 : 이 병 진

발행처 : 치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언남동 88번지

인쇄처 : 제이케이컴퍼니

(TEL : (02)3494-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식 견해가 아님을 밝혀둡니다.