

논총 2007-

국내·외 집회시위 및 경찰 관리방식의 변천과정 연구

《研究陣》

연구위원 : 이창무 (한남대학교경찰행정학과)
: ()



목 차

제1장 서론	321
제1절 연구의 목적	321
제2절 연구의 범위 및 방법	322
제2장 이론적 논의	324
제1절 집회시위에 대한 이론적 접근	324
제2절 불법 과격 집회시위의 발생원인	334
제3절 주요각국의 집회시위관련 법 규정 및 제도	338
제3장 각국의 집회시위 및 경찰 관리방식의 변천과정 분석	349
제1절 한국	349
제2절 미국	360
제3절 영국	368
제4절 독일	374
제5절 일본	378
제4장 각국의 집회시위 관리방안의 비교 분석 및 정책 제언	385
제1절 각국 경찰의 집회시위 관리 추세	385
제2절 각국 경찰의 집회시위관리방식 비교 분석	386
제3절 바람직한 집회시위문화 정착을 위한 정책 제언	391
제5장 요약 및 결론	395
참고 문헌	397

표 차례

<표 3-1> 집단행동 발생 현황	349
<표 3-2> 문민정부와 국민의 정부 집회시위 형태 비교	355
<표 3-3> 최근 불법 폭력시위 및 경찰부상자 현황	356

그림 차례

<그림 3-1> 경찰청 발족이후 집회시위 발생 추이(1991-2005)	354
-----------------------------------------------	-----

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지난 2005년 말 농민시위 사망사건과 2006년의 평택 미군기지 이전관련 시위, 반 FTA(자유무역협정)시위 등 아직도 우리나라는 집회시위문화가 정착되지 못하고 극한 대립과 많은 비용을 낳고 있다. 과거 군사권위주의 정권 시절에는 민주화에 대한 열망과 정권의 정통성 부재로 인해 폭력시위에 대한 합리화가 어느 정도 이뤄졌던 측면도 있지만 민주적인 정권교체를 수차례 경험하면서 이러한 합리화가 용인되는 시기는 분명 지나갔다. 더욱이 경찰은 물리적이고 강경진압 일변도의 시위진압태도를 탈피, 1999년부터 무취루탄원칙을 고수하면서 질서유지인제도, 시민참관단제도 등 바람직한 집회시위문화 정착을 위한 다각적인 노력을 펴고 있는 실정이다. 그럼에도 아직도 많은 집회시위가 불법 폭력시위로 변질되고 있으며, 시위참가자는 물론 이를 막는 경찰관의 부상이 속출하고, 교통체증과 영업방해 등으로 인한 경제적 손실 역시 천문학적 액수에 이르고 있다.

반면 미국을 비롯한 선진국에서는 훨씬 까다로운 집회시위 조건에도 불구하고 나름대로 평화적이고 합법적인 집회시위체제가 정립돼 있다. 물론 선진국의 시위에서도 간혹 과격하고 폭력적인 시위양상이 나타나곤 하지만, 우리나라와 같이 무질서와 혼란으로 이어지지 않는다. 게다가 경찰제지선을 벗어나는 등 불법 시위로 변질되면 경찰의 가혹한 대응이 잇따르며 이 또한 당연한 것으로 받아들이는 문화가 정착돼 있다. 불법폭력시위가 끊일 날이 거의 없는 우리나라의 현실을 들여다 볼 때, 왜 이와 같은 차이가 발생하는지에 대한 의문이 당연 들지 않을 수 없다. 따라서 선진국이 어떤 집회시위 문화와 관리방식을 갖고 있기에, 그리고 우리는 무엇을 갖고 있지 않기에 이러한 차이가 발생해 국민의 정상적인 생활을 방해하고 많은 경제적 비용을 낳게 하는 지에 대한 역사적이고 체계적인 비교 고찰이 필요한 시점이다.

특히 우리나라와 선진 각국의 주요한 불법·폭력 대규모 집회시위의 역사와 실태를 비

교 조사해 우리나라와 선진 각국의 불법·폭력 집회시위의 역사적 공통점과 차이점을 찾아내고 분석함으로써 국내 불법·폭력 집회시위의 특수성을 밝혀내는 것이 필요하다. 이러한 분석을 통해 지금까지 우리나라가 겪고 있는 불법·폭력시위가 평화적·합법적 시위문화와 행태로 가는 과도기적 현상인지 아니면 진정 우리만의 특수한 상황이고 현실인지를 가늠하게 할 수 있기 때문이다. 또 어떤 구체적인 전략과 방법을 통해 평화적·합법적 시위문화로 바뀌었는지에 대한 연구와 분석 역시 시급하다고 할 수 있다.

그러므로 본 연구는 우리나라와 선진 각국의 집회시위 변천사와 경찰의 관리 및 대응 방안을 체계적으로 비교 분석, 현재 우리나라에 평화적이고 합법적인 집회시위 문화가 정착되지 못하고 있는 이유를 밝혀내는 한편 바람직한 집회시위문화와 시스템이 정착되기 위해서는 어떤 정책적인 노력과 경찰의 대응이 필요한 지를 살펴보고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리나라와 미국, 일본 등 선진 각국의 집회시위 및 경찰의 관리방식의 변천과정을 비교 분석하는 비교연구방법에 기초하고 있다. 비교(comparison)란 가장 단순하게 말하자면, 비교 대상 간의 유사성(similarities)과 차이점(differences)을 발견하는 것이라 할 수 있다. 넓은 의미에서 모든 사회과학 연구는 비교연구라고 할 수도 있다. 인과관계의 비교라든지 정책 간의 비교 등 비교대상의 차이가 있을 뿐 거의 모든 연구가 비교라는 방법을 활용하고 있다. 그런데 최근 정보통신, 교통의 발달로 세계화가 빠른 속도로 진행되면서 특히 국가 간 비교연구의 중요성이 한층 커지고 있다.

비교 연구 특히 국가 간 비교 연구의 목적은 무엇보다도 다른 국가와의 장단점 비교를 통해 자국의 상황 및 문제점을 객관적으로 파악하고 다른 국가의 장점을 교훈으로 받아들이는데 있다고 할 수 있다(Beirne & Hill, 1991; Dogan & Pelassy, 1984; Ebbe, 2000; Howard, Newman, & Pridemore, 2000). 국가 간 비교연구를 통해 국제사회와 문화적 다원성을 확인하며 시행착오를 방지하는데서 오는 유·무형의 비용 절감 효과를 갖는 것이다 (Dogan & Pelassy, 1984: 3-7).

비교연구는 크게 역사적·제도적 방법과 경험적·실증적 방법에 의존한다. 본 연구는 각

종 법규 및 문헌과 통계자료를 비교 연구하는 역사적·제도적 방법에 기초한다. 이를 위해 집회시위 관련 국내외 선행 연구를 검토하고, 사회갈등 구조 및 갈등해결 시스템 관련 문헌에 대한 조사연구를 한다. 또 불법 집회시위 발생 요인에 관한 각종 문헌 및 자료를 검토하고 미국, 일본, 영국, 독일 등 연구 대상 국가의 주요 집회시위의 역사적 사례를 조사 검토한다. 아울러 연구대상 국가의 집회시위 문화에 영향을 주는 정치문화와 주요 사건 등에 대한 연구 조사를 병행한다.

문헌자료와 함께 각종 공식 통계자료 역시 검토한다. 미국·일본 등 연구대상 국가의 집회시위 추이 및 현황은 물론 경찰의 집회시위 대응인력, 이들 국가의 불법 집회시위 추세 및 현황, 불법적인 집회시위로 인한 인적·물적 피해실태 등을 파악한다. 본 연구는 또한 보다 정확하고 풍부한 자료 획득을 위해 미국과 일본을 방문해 집회시위관련 역사적 사례 및 각종 자료들을 조사하며 현지 경찰의 집회시위에 대한 기본적 기초사항 청취하고, 현지의 일반인과 각종 시민단체 회원등과의 인터뷰를 통한 집회시위 문화를 조사하고자 한다.

제2장 이론적 논의

제1절 집회시위에 대한 이론적 접근

1. 집회시위의 사회적 성격

집회는 여러 사람이 특정한 공동 목적을 위해 갖는 일시적인 모임을 일컬으며, 시위는 특정 목적을 위해 위력이나 기세를 떨쳐 보이는 행동이라고 할 수 있다(동아국어사전). 궁극적으로 집회시위는 집합행동(collective behavior)의 성격을 갖는다. 여러 사람이 모여 집합적으로 어떤 행동에 참여하는 것이 집회시위의 중요한 단면이다. 집합행동은 일반적으로 동일한 대상에 초점을 맞추고 같은 반응을 보이는 사람들의 행위를 의미하는데 고도의 개인적 상호작용에 바탕을 두고 있다. 집회시위는 이러한 집합행동을 허용할 수 있는 사회구조적 여건이 존재함으로써 가능하다(Smelser, 1962).

집회시위와 같은 집합행동은 여러 가지로 정의될 수 있다. 우선 Ralph Turner & Lewis Killian(1973)은 집합행동을 “잘 정립된 규범이나 기존의 규칙을 위반한 새로운 형태의 행위”로 정의한다(윤덕중, 1998). 이런 측면에서 집합행동이란 첫째, 정상적이 아닌 유별난 행동이라고 할 수 있다. 자유무역협정 체결 반대를 주장하거나 혐오시설 건립을 반대하면서 도로를 점거하고 일반 시민에게 피해를 주는 행동은 일상적인 행동이라고 할 수 없다. 이런 행동에 나서는 사람들도 평상시에는 이와 같은 행태를 보이지 않는다는 점에서도 집합행동은 일상적이고 정상적인 행동은 아닌 것이다. 둘째, 집합행동은 말 그대로 개인적인 행동이 아니라 다른 사람들과의 상호작용을 통해 이뤄지는 행동을 의미한다. 시위진압을 하는 경찰에 돌이나 화염병을 던진다거나 몸싸움을 벌이는 행동은 사전 계획에 따라 움직이는 행동이라기보다는 당시 상황에서 주변 사람들과의 목시적인 상호작용을 바탕으로 이뤄지는 경우가 많은 것이다.

이런 관점에서 집합행동이란 어떤 특정한 상황 하에서 많은 사람들이 물리적 접촉을 바탕으로 이뤄진 집합체(collectivity)의 맥락에서 명시적 또는 묵시적 상호작용을 통하

여 상호영향을 주고받아 생겨난 새로운 행위규범에 준거해서 행해지는 비정상적인 행동이라고 볼 수 있다(윤덕중, 1998: 591). 그러나 집합행동을 반드시 비합리적으로만 규정짓는 것은 문제가 있다. 왜냐하면, 시위진압경찰에게 돌이나 화염병을 던지고, 도로를 점거하고 교통을 마비 하는 것이 일시적으로 비합리적 행위일 수 있지만, 장기적 관점에서 집회시위를 벌이는 근본적인 목적을 달성하는 데 결정적으로 기여할 수 있다는 측면에서 합리적으로 평가할 수도 있는 것이다.

이러한 집합행동 가운데 집회시위는 어느 특수한 정책을 지지하거나 반대하는 분명한 목표를 가진 행동 지향적 군중행위로 볼 수 있다. 지속기간이 비교적 짧은 시위군중은 대체로 고도로 조직적이고 시위허가와 선전 등 상당한 사전계획과 준비를 필요로 한다. 집회시위의 목적은 첫째, 자신들의 주장에 대한 선전과 지지 세력의 과시와 둘째, 집회시위가 추구하는 이념에 대한 지지자의 결속 등에 있다.

집회시위는 어떤 과정을 통해 만들어지는가에 대해서는 닐 스멜서(Neil Smelser, 1962)의 연구가 큰 기여를 하고 있다. 스멜서는 사람들이 집회시위와 같은 집합행동에 참여하기 위해서는 6단계를 반드시 거쳐야만 한다고 주장한다. 각 단계가 집합행동에 기여하는 비중은 단계가 높아질수록 커지며 앞 단계를 거치지 않고는 다음 단계에 다다르지 못한다.

첫 번째 단계는 구조적 촉진성의 단계로서, 사회구조적 여건이 집합행동을 허용할 수 있어야만 한다. 자유·평등과 표현의 자유, 정치활동의 자유, 집회와 결사의 자유가 개인의 기본권으로 헌법에 보장된 민주주의 국가에서는 집합행동의 가능성이 높다. 구조적 촉진성 하나만 갖고는 집합행동의 발생을 설명할 수 없다. 구조적 촉진성은 집합행동 발생의 필요조건에 불과하지 충분조건은 되지 못하기 때문에 집합행동이 발생하려면 다른 요소의 작용이 필요하다.

두 번째 단계는 구조적 긴장의 단계로 국민에게 좌절감이나 스트레스를 주는 사회갈등이나 애매모호한 사회의 불확실성 등이다. 사회에서 표방하는 이상적 규범과 실제규범과의 차이 및 사회적으로 추구하는 목표와 그 목표를 달성하는 수단과의 괴리, 부익부 빈익빈과 같은 현상이 빚어내는 갈등과 긴장, 좌절감이 집합행동을 촉진하는 요인이 된다.

세 번째 단계는 일반화된 신념의 존재로서, 집합행동이 발생하기 위해서는 사회에 존재하는 구조적 갈등과 긴장에 대한 여러 사람들의 공통된 인식이 근본적으로 이루어져만

한다. 자유무역협정이 실제로 농민에 큰 위협이 된다는 공통된 인식이 자리 잡고 있어야만 자유무역협정에 대한 집합행동이 발생할 수 있는 것이다. 사회에 널리 퍼져 있는 문제에 대한 많은 사회성원 간의 공감대 형성 없이는 사회에 존재하는 구조적 갈등을 집합행동으로 연결시킬 수 없다.

넷째 단계는 촉발요소의 단계로서, 사회구조적 갈등과 긴장에 관한 공통인식을 갖고 이대로는 더 이상 참고 있을 수 없다는 인식을 갖고 있는 사람들에게 집합행동에 나서도록 촉발의 계기를 제공하는 단계를 말한다. 시위도중 숨진 이한열군 사망사건이 국민적인 민주화 운동의 계기로 작용한 것과, 미군 장갑차에 치여 숨진 미선, 효순양 사건이 길거리 촛불 시위를 낳은 것과 같은 경우이다. 이 단계에서 집합행동을 촉발하는 요소로 매스미디어의 역할을 강조하지 않을 수 없다. 신문, 방송, 인터넷 등 매스미디어가 사건을 보도함으로써 다수의 관심을 유도하는 기능을 하기 때문이다.

다섯째 단계는 참여자의 동원단계이다. 집합행동이 발생하기 위해서는 많은 사람이 동원돼야 한다. 자연적으로 집합행동이 발생하던 아니면 외부 인사나 지도자에 의해 발생하던 동원의 단계를 거쳐 집합행동은 일어나게 된다.

마지막으로 사회통제장치가 작동하는 단계이다. 집합행동이 발생하면 이를 통제하는 각종 장치가 작동된다. 집합행동에 대한 통제 장치로는 ①현재적 통제 ②잠재적 통제 ③사회적 여건의 개선 등 세 가지 방법이 있다. 첫째로, 현재적 통제는 집합행동에 대한 즉각적인 대응으로서 집회시위 주동자를 색출해 검거하거나, 집회를 아예 금지시키거나 출판물의 출판을 금지시키는 것과 같은 방법에 의존한다. 그러나 국민의 기본권을 제한하는 이러한 조치가 오히려 집합행동을 촉발하는 사회갈등과 긴장을 높이는 계기가 되기도 한다. 둘째, 잠재적 통제는 직접 집합행동을 저지하는 것이 아니라 신문, 방송 등 매스미디어를 활용하는 등 외형적이 아닌 간접적으로 사회질서를 위협할 집합행동을 통제하는 장치라고 할 수 있다. 평택 미군기지 확장이전과 관련해 격렬한 집회시위가 예상되자, 미리 기자회견이나 신문 방송 등을 통해 경찰의 철저한 사전봉쇄와 대응방침을 밝혀 시위를 억제하고자 하는 것이 이러한 잠재적 통제의 양상이라고 볼 수 있다. 셋째, 사회적 여건 개선을 통한 집합행동의 통제는 집합행동의 원인이 되는 사회구조적 갈등의 요인을 찾아내 적절한 정책입안과 집행 등을 통해 사전 해소하는 방안이다. 혐오시설 건립과 관련해 주민의 반발을 누그러뜨리기 위해 해당 지역에 각종 복지 및 편의시설을 늘리는 것

과 같은 통제방법이다.

2. 집회시위의 정치적 성격

집회시위는 정상적인 문제해결 기능과 통로를 통해서는 요구를 관철시킬 수 없을 때 나타나는 정치적 행위라고 할 수 있다. 정치적으로도 역시 집회시위는 집단의 관점에서 다뤄진다. 현대 국가에서 정치현상의 특징 중의 하나는 다원화된 여러 집단의 출현과 이러한 여러 집단과 집단들 사이의 균형과 견제 내지 갈등이라고 할 수 있다. 대중 사회적 상황이 뚜렷이 보이는 현대 국가에 있어서 각 개인의 정치적 행동과 발언은 그 것이 단순한 하나의 개인으로서 행해지고 있는 한, 그 효력은 매우 적을 것이며 대개의 경우 ‘황야에서 홀로 외치는 소리’로 그치기 마련이다(이극찬, 2004). 집단을 매개로 하는 경우에 한해 효과적인 결과를 얻을 수 있는 것이다. 따라서 특수한 집단에 의한 집회시위와 같은 집합행동은 정치체제에 대해 일정 정도의 영향력을 갖는다.

정치적인 관점에서 집단의 본질은 활동과 이익이다. 집단 연구에 있어서 한 축을 차지하는 아서 벤틀리(Arthur Bentley)와 데이비드 트루먼(David Truman)은 집단을 각각 ‘어떤 일정한 행위과정을 지향하여 움직이려는 경향성을 갖는 일단의 활동’과 ‘어떤 공통적인 특징을 갖는 개인들의 집합체’로 규정하면서 상호작용의 중요성을 강조한다(Bill & Hardgrave, 1973). 따라서 집단은 공동의 이익을 추구하기 위해 상호작용하는 개인들의 집합으로 정의될 수 있다. 반면 벤틀리나 트루먼과 달리 올슨(Olson)은 이기주의와 합리성에 기초해 집단행동을 분석하고 있다. 전통적인 집단 분석은 개인들이 공동의 목표나 혹은 공동의 선을 실현하는 기회를 얻기 위해 결속한다고 가정하고 있다. 개인은 집단 활동을 통해 공동의 이익을 추구할 때 스스로의 목표를 실제로 달성할 수 있으며, 개인이 집단행동에 참여하는 근본적인 이유가 되는 것이다. 하지만 올슨은 개인이 집단행동에 참여하는 것이 공동의 이익이나 집단 이익을 달성하기 위한 것이 아니라는 점을 명백히 한다. 개인들이 공동의 목표를 달성하기 위해 행동하지 않기 때문에 집단은 종종 집단 목표를 달성하지 못한다.(Bill & Hardgrave, 1973).

아울러 테드 거(Ted Gurr, 1993)는 집회시위의 주된 참여자는 대부분 소수의 지위

에 있는 사람들이란 점에 주목해 집회시위의 원인을 분석하고 있다. 거(Gurr)는 특정 집단이 그들의 이익을 지키거나 또는 새로운 공동의 목표달성을 위해 왜, 그리고 어떻게 집단행동에 나서게 되는지를 전 세계 227개 집단의 집단행동을 연구함으로써 설명하고자 했다. 연구결과, 문화의 동질성 그리고 불평등과 자치의 상실이 이들 집단들로 하여금 집단행동에 나서게 한 것으로 나타났다. 또한 민주주의 수준과, 정부권력, 제도변화의 정도 등이 집단행동으로 인한 갈등이 단순히 시위에 머무는지 아니면 폭동의 수준으로 악화되는지를 결정하는 주요 요인으로 제시됐다.

집회시위 가운데 특히 정치시위에 초점을 맞춰 힝스(Hibbs)와 물러(Muller)는 국내적 폭력사건 변수나 대중의 정치폭력에 대한 규정을 근거로 하여 정치시위의 특징을 첫째, 법적이고 공식적인 현존 정치체제의 권위와 규범에서 이탈되어 투쟁하는 반체제성, 둘째, 정치엘리트의 정상적인 활동과 정부의 정상적 기능을 방해하거나 매우 불편하게 하는 방향으로 정치적 영향력을 행사한다는 점에서의 정치적 중요성, 셋째 비엘리트의 집합적이거나 대중적인 활동이라는 세 가지 특성을 포함하는 것으로 규정하고 있다(안완기, 2001: 207). 따라서 정치시위란 ‘정부의 구성원이 아닌 일반 국민들이 정부 또는 하부 정치기관에 영향을 미치거나 또는 특정 사항을 요구하기 위해 합법적 또는 비합법적 방법을 사용하는 정치행동의 표현’으로 규정할 수 있다(신명순, 1982: 25). 이런 관점에서 정치시위는 첫째 정통성이 결여되는 것과 같은 정치적 요인, 둘째 경제적 쇠퇴나 경제적 불평등과 같은 경제적 요인, 셋째 사회적 이동이나 불안정과 같은 사회적 요인 등 세 가지 요인에서 발생한다(신명순, 1986: 123-126).

정치시위가 발생하는 정치적 요인은 무엇보다도 정통성 결여에 기인한다. 국민의 기대에 부응하지 못하는 무능한 정부, 내각의 위기, 정치의 불안정 등이 정통성 결여와 함께 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리게 한다. 정치적 요인은 그 자체적으로 시위를 촉발하는 계기로 작용하기 보다는 경제, 사회적 요인 등 다른 요인과 결부돼 시위를 낳는 요인이 된다. 즉, 정부가 사회경제적 쟁점이나 국민의 사회경제적 요구를 제대로 수용하지 못하고 소홀히 하고 부정부패할 때 기존의 정부에 대한 정치적 불만 요인이 가세하게 되는 것이다. 정치시위의 또 다른 정치적 요인으로 꼽을 수 있는 것은 정부가 반대자들에게 지나친 관용조치를 취하는 것이다. 정부가 시위집단에 대해 과도하게 관용을 베풀면 시위자들로 하여금 정부가 시위를 효과적으로 통제할 능력을 결여하고 있다는 인식을 갖게 한

다. 게다가 이런 상황은 시위자들로 하여금 무리한 요구나 주장을 하게 만드는 요인이 되기도 한다(안완기, 2001: 208).

정치시위를 설명하는 주요한 정치이론으로 상대적 박탈이론과 자원동원이론을 들 수 있다. 사회심리학적 접근에서 비롯된 상대적 박탈이론은 개인이나 집단으로부터 억제된, 그리고 그들의 현재나 미래와 관련해 그들이 정당하게 받을 권리가 있다고 느끼고 있는 목적이나 지위에 기인한다. 상대적 박탈이란 ‘어떤 유형의 시민 투쟁을 위한 기본적인 필수조건’일 수 있다. 상대적 박탈감이란 ‘인간의 가치기대와 가치능력 간에 인지된 격차’로 규정된다. 인간의 가치기대란 사람들이 정당하게 받을 권리가 있다고 믿는 재화나 생활 조건을 의미하며, 가치능력이란 사람들이 획득, 유지할 수 있다고 여기는 재화나 조건을 뜻한다(Gurr, 1970: 13). 거(Gurr, 1970)는 상대적 박탈이론에서 전제하는 가치기대와 가치능력 간의 격차는 세 가지 박탈감, 즉 ①점진적 박탈감(progressive deprivation), ②열망적 박탈감(aspirational deprivation), ③감쇠적 박탈감(decremental deprivation)으로 구분되며, 어느 경우든 정치적 폭력이 발생할 조건을 조성한다고 주장한다. 그러나 이와 같은 세 가지 상대적 박탈감에서 오는 좌절이나 공격이 즉시 정치시위와 연결되는 것은 아니다. 정치 시위는 이러한 발생조건에 덧붙여 정치 시위에 대한 규범적 정당화, 실용적 정당화 및 정치체제와 반체제자 간의 강제력의 균형 및 지원제도의 유무와 같은 매개변수에 따라 이뤄진다(Gurr, 1970).

물론 상대적 박탈이 정치시위를 촉발하는 충분한 원인이 되지 않을 수 있다. 이를테면, 상대적 박탈의 정도가 시위 참여자들 간에 다양하게 나타날 수 있고, 상대적 박탈의 정도 차이 또한 참여자와 비참여자 사이에서보다는 오히려 참여자들 사이에 더 크게 나타날 수 있는 것이다. 게다가 상대적 박탈에 대한 참여자의 인식이 시위에 참여하게 된 원인인지 아니면 시위에 참여하고 난 다음 인식하게 된 것인지도 확실치 않다. 즉, 상대적 박탈이라는 주관적 판단과 인식에 따라 시위 참여가 결정될 수도 있지만, 다른 한편으로는 시위 참여를 통해 상대적 박탈에 대한 인식이 이뤄질 수도 있다.

자원동원이론을 가장 잘 설명하고 있는 이론 모델이 찰스 킬리(Charles Tilly)의 동원모델이라고 할 수 있다. 킬리(Tilly)는 경쟁자들이 집단행동을 하는 데 있어서 주요하고 결정적인 다섯 가지의 구성요소를 제시한다. 첫째가 이익으로서, 주민 간 혹은 집단 간의 상호작용의 결과로서 파생되는 이득과 손실을 말하며 집단행동의 근본요인으로 작

용한다. 둘째 요소는 조직으로서, 집단의 이익에 따라 행동할 수 있는 능력에 가장 직접적으로 영향을 미치는 집단의 구조의 측면을 의미한다. 따라서 집단 내 구성원들의 공통적인 일체감, 헌신성 및 이들을 통일시키는 구조의 정도가 중요한 관건이 된다. 셋째는 동원 요소로서, 한 집단이 행동을 하기 위해 필요한 자원에 대해 집단적인 통제를 요구하는 과정이다. 따라서 집단적 통제 하에 있는 자원의 범위, 하나의 과정으로서 자원의 증대 또는 집단적 통제의 증대는 핵심적 사항이다. 넷째 집단행동의 요소로서, 공통의 목표를 추구하기 위해 사람들이 함께 행동하는 것으로 경쟁자의 공동행동의 정도, 과정으로서의 공동행동 그 자체가 중요 사항이다. 집단행동은 이익, 조직, 동원과 기회 간에 발생하는 변화의 다양한 조합에서 발생한다. 따라서 집단행동을 분석하는데 있어서 직면하는 가장 큰 난제는 이러한 요소 간의 경계가 불명확하다는 점이다. 마지막 다섯째로 기회의 요소를 들 수 있다. 기회는 한 집단과 그 것을 둘러싼 세계와의 관계에 관한 것이다. 특히, 이러한 관계의 변화는 집단의 이익에 위협을 초래하거나 집단의 이익에 영향을 미치는 새로운 기회를 제공한다는 점에서 중요하다.

다른 요소보다도 기회는 억압과 촉진에 의해 좌우되는데, 억압이란 경쟁자의 집단행동 비용을 증가시키는 다른 집단의 모든 행동을 지칭한다. 억압의 구체적인 예로는, 정부가 어떤 집단의 조직을 붕괴시키고 의사소통을 불가능하게 하거나 어렵게 하며, 총이나 인력과 같은 필요자원을 동결함으로써 해당 집단의 동원비용을 증가시키는 경우를 들 수 있다. 또한 신문정간, 파업 주동자의 징집, 집회금지, 지도자의 구속 등과 같은 통상적인 억압방법들은 반동원화 수단의 부분들이다.

촉진은 경쟁자들의 집단행동을 용이하게 하는, 즉 그들의 집단행동 비용을 낮추는 행동으로 친동원화 활동과 비용절감 활동으로 구분된다. 친동원화 활동으로는 ①어떤 집단을 선전하고, ②그 집단에 가입을 합법화하거나 권장하며, ③단순히 그러한 집단에 자금을 지원해 주는 것 등을 들 수 있다. 비용절감활동으로는 ①정보나 전략적 전문지식을 제공하고, ②지원집단의 적들이 행동을 취하지 못하도록 하며, ③지원집단의 행동을 돕도록 병력을 파견하는 것과 같이 직접적으로 지원집단의 비용을 줄이는 활동 등이 포함된다(안완기, 2001: 214-215).

자원동원이론은 정치시위 조직의 확립, 그들의 쇠퇴나 소멸, 다른 집단과 그들의 합병, 혹은 더욱 일반적으로 규명해 볼 때 보다 광범위한 환경과 그들의 상호작용에 대해 가치

박탈을 능가하는 명백한 이점을 보유하고 있다. 이와 같은 이론적 관점에서 첫째, 강력하면서도 응전할만한 제 압력이 개인이나 집단에 부여돼 자체의 존망이 위협에 봉착하거나 봉착할 징후를 인지하였을 때 정치시위는 발생하지 않는다. 둘째, 강력하지 않거나 응전하여 제어할 수 있다고 판단되는 제 압력이 개인이나 집단에 부여되어 자체의 존망이 위협에 봉착하거나 봉착할 징후를 인지하였을 때 정치시위는 발생한다. 셋째, 기존의 응전할 수 없을 정도로 강력한 제 압력 기제가 누그러져 응전할 수 있는 제 조건이 형성되었을 때 정치시위는 발생한다. 이러한 억압기제라는 변수를 고려하면, 시위는 어떠한 기대치를 계속적으로 억압해 오던 억압기제가 갑자기 하강하여 시위 행위에 대한 후속적인 억압으로부터 자유스러울 때 발생한다.

3. 집회시위의 법적 성격

가. 집회시위 자유의 의미

집회시위의 자유(freedom of assembly and demonstration)가 없는 민주국가는 상상할 수 없을 만큼 집회시위의 자유는 자유민주주의의 근간을 이루는 기본권이다. 일반적으로 집회시위의 자유는 공동의 목적을 가진 다수인이 자발적으로 일시적인 모임을 가질 수 있는 자유(허영, 2002: 541), 혹은 회합하거나 결합하는 자유(권영성, 2002: 489)를 말한다. 헌법이 보장하는 자유권적 기본권으로서 집회의 자유는 일차적으로 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해로 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(손동권, 2000: 8). 그래서 현행 집시법¹⁾에서는 평화적인 집

1) 집시법 제 3조 ① “누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다. ② 누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 집회 또는 시위의 주최자 및 질서유지인의 이 법의 규정에 의한 임무의 수행을 방해하여서는 아니 된다. 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 장은 정당한 이유 없이 보호요청을 거절하여서는 안 된다.

회를 철저히 보장하고 있다.

집회의 자유는 타인과의 접촉을 통하여 공동의 의사를 형성하고 형성된 의사를 집단적으로 표현함으로써 여론형성과 정치과정에 영향을 미치는 효과적인 수단이라는 의미에서 의사표현의 자유로서의 성격도 아울러 가진다(허영, 2002: 542). 따라서 집회의 자유는 민주주의를 실현하려는 사회공동체가 절대로 포기할 수 없는 객관적 가치질서로서의 성격을 가진다.

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(허영, 2002: 542).

한편 집회시위의 자유는 표현행위의 자유로서의 성격을 갖고 있다. 따라서 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(허영, 2002: 542). 그러므로 집회시위의 자유는 공익이나 타인의 기본권과 조화를 이루어야 한다. 집회시위는 평화적, 비폭력적, 비무장이어야 한다. 또한 집회 및 시위는 헌법질서·타인의 권리·도덕률 등에 위배되지 않아야 한다(허영, 2002: 545).

집회 또는 시위에 관하여 사전허가를 받게 하는 ‘허가제’는 헌법 제 21조 2항에 따라 원칙적으로 금지된다. 그렇지만 경찰행정상의 참고를 위한 ‘신고제’는 사전제한이 아니므로 무방하다고 한다(권영성, 2002: 492). 왜냐하면 허가제는 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(박용상, 1999: 57). 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 때문

에 사실상 허가제와 다를 바 없다는 일부의 비판도 제기된다.

헌법은 집회의 자유를 통해 평화적인 집단행동을 보호하려는 것이기 때문에 폭력적이고, 폭동적인 집회는 보호대상에서 제외된다(허영, 2003: 676). 평화적인 집회인 이상 그것이 옥내에서 행해지건 옥외에서 행해지건, 또 공개적인 집회이건 非공개집회이건, 장소 고정적 집회이건, 장소 이동적 집회여부를 가리지 않고 보호를 받는다. 다만 옥내집회 보다는 옥외집회가, 비공개집회보다 공개집회가, 장소 고정적 집회보다는 장소 이동적 집회가 공공의 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.

나. 집회 시위에 있어서 경찰의 책임과 역할

경찰의 집회시위 관리는 사회운동과 국가와의 관계를 이해하는데 있어서 특별히 중요한 주제이다(Porta & Reiter, 1998: 1). 경찰은 시민에 대해 정부를 대표하는 ‘거리의 관료’로 받아들여질 수 있기 때문이다. 실제로 집회시위에 있어서 경찰의 개입은 국가가 집회시위자들에 대한 반응이라는 집회시위자들의 인식에 강한 영향을 미치게 된다. 경찰의 집회시위 관리는 경찰의 직업적인 자기정의(self-definition)를 위한 주요한 이슈인 것처럼 보인다. 19세기 유럽경찰의 근대화와 직업전문화과정에서, 경찰이 국가의 내적 안전과 공공질서를 지키고 유지하는 책임지는 기관이 됐고, 군의 역할을 대신했다는 사실은 매우 중요하다. 제2차 세계대전 이후 독일의 경우가 보여주는 것처럼, 현대 민주사회에서 경찰이 집회시위를 다루는 방식이야말로 경찰의 자체 이미지(self-image)를 만드는 데 있어서 비록 결정적인 요소는 아니라 하더라도 매우 중요한 요소로 작용한다. 폴타와 라이터(Porta & Reiter, 1998)는 경찰의 집회시위관리가 ①경찰의 조직형태, ②정치권력의 배분상태, ③여론, ④경찰의 직업문화, ⑤집회시위 참가자들과의 상호작용, 그리고 ⑥경찰의 지식이라는 요소에 의해 좌우된다고 주장한다.

제2절 불법 과격 집회시위의 발생원인

1. 불법 과격 집회시위의 일반적 발생원인

집회시위가 평화적으로 그리고 합법적으로 진행되는 경우가 있는가 하면 일부 집회시위는 폭력적이고 불법적으로 이뤄진다. 이처럼 집회시위가 과격하고 불법 폭력 시위로 변질하는 이유는 무엇일까? 무엇보다도 집회시위가 여러 사람이 모여 이뤄지는 군중행위의 성격을 갖는다는 점을 들 수 있다. 행동 지향적 군중행위로서의 집회시위의 특징은 우선 설득이 쉽다. 집회시위에서 참가자들이 처한 상황은 일반적인 규범이 적용되지 않는 특이한 상황이기 때문에 다수가 참여한 집회시위에서는 다른 사람들에게 설득당하기 쉽다. 또한 비개인화의 특징을 들 수 있다. 다수가 군집한 집회시위에서는 개인의 정체성과 책임감을 잃어버리기 쉽고, 익명성이 이러한 비개인화 현상을 촉진시킨다. 아울러 집회시위에서는 정상적인 생활에서와 달리 두려움이 없어지고 대담성을 갖게 된다. 이러한 가운데 정상적인 상황에서는 일어날 수 없는 공격성과 모험성, 파괴성 등이 나타나게 된다.

이와 같이 집회시위가 과격하고 폭력적인 집합행동으로 나타나는 원인을 설명하는 이론으로는 감염이론(contagion theory)과 수렴이론(convergence theory), 규범창출이론(emergent norm theory), 아노미 이론(anomie theory), 사회통제이론(social control theory) 등이 있다.

첫째, 감염이론이란 프랑스의 르봉(LeBon)이 주창한 이론으로서 지도자의 영향과 집단의 작용으로 누구나 일단 군중 속의 일원으로 가담하게 되면 이성과 비판적 정신을 박탈당함으로써 본능적으로 비합리적인 집단 심리를 가진 단일적인 실체로 바뀐다는 것이다. 즉, 군중은 지도자의 반복되는 찬사와 웅변, 감정에의 호소에 의해 최면술에 걸림으로써 개개인의 지위나 연령, 교육정도에 상관없이 동일하게 감지하고 사유하고 행동하는 단일집단을 형성하게 되며, 군중은 무의식이 지배하게 되고, 반사적 행동이 이성적 행동을 누름으로써 분별없이 폭도로 변할 수 있다고 설명한다. 이러한 군중의 특징으로 익명성, 비합리성, 감정적 감염성, 무책임성, 설득의 용이함을 들고 있다. 하지만 르봉의 감염이론은 가두시위와 같은 집합행동에 있어서 모든 사람이 적극적으로 참여하지 않는다는 점으로 인해 비판을 받는다. 다시 말해 감정적으로 감염된다면 모든 사람이 집단행동

에 참여해야 되지만, 막상 어떤 사람은 대열에 참가하는데 반해 다른 사람은 참가하지 않는 경우가 발생하므로 설명력이 약하다는 것이다. 르봉이 제시한 군중의 비합리적인 특징은 실제로는 존재하지 않는 극히 희귀하고 극한적 상황에서 나타나는 과정을 묘사한 것에 지나지 않는다는 것이다.

둘째, 수렴이론은 군중이 집합행동에의 참여자를 감정적 감염이나 설득과정을 통해 동질적인 집단 구성원으로 만드는 것이 아니라 군중이나 집합행동의 참여자들은 군중에 동참하기 이전부터 이미 비슷한 성향을 가진 자들로 구성되었다는 논리적 전제에서 출발한다. 전염병의 확산현상이 감정적 감염이론을 나타내는 것이라면 정신 병원에는 정신병 환자들이 집단으로 입원해 있는 현상이 수렴이론을 잘 비유하는 예라고 할 수 있다. 병동에 입원하고 있는 정신병 환자는 공통적인 현상으로 정신병이 있기 때문에 거기에 함께 모여 있는 것이지, 병동에 와서 환자가 전염되어 정신병에 걸리게 된 것이 아니다. 단독으로 혼자 힘만으로 일을 저지를 수 없는 개인이 군중 속에서 생각이 같은 사람들과 손을 잡음으로써 군중은 구성원이 평소 품어왔던 감정을 더 강화하는 역할을 하게 된다.

셋째, 규범창출이론은 모든 형태의 군중이 다른 사람들과의 접촉과정에서 군중의 행위를 규제하는 규범을 형성하고 확인하게 된다는 이론이다. 즉, 우리가 보통 일상생활에 주어진 상황에 따라 상대방과의 관계에서 어떠한 행위가 적합한 행위인가를 정의하듯이, 군중은 군중 속에서 일상생활의 연장으로서 이러한 현상을 경험하게 된다는 것이다. 군중이 당면하는 가장 큰 과제는 “지금 어떤 사태가 벌어지고 있는가?”에 대한 즉각적인 공동 정의를 내리는 것이다. 일단 정의가 내려지고 사태를 파악하게 되면, 어떤 행위가 적합한가를 결정하게 된다. 규범창출이론에 따르면 군중은 지도자와 추종자 사이에 무슨 일이 일어나고 있는지 잘 알지 못하는 통행인으로 구성되었으며, 군중의 상황정의를 절대 만장일치가 아니며, 일부 통행인은 군중의 행동에 의하여 감정이 감염되고 다른 사람들이 하는 대로 그저 따라하는 것이 아니며, 군중의 행위에 동의하지 않더라도 반대의사를 표현하지 않을 뿐이라고 한다. 규범창출이론은 무엇보다도 수동적인 군중에서부터 제어하기 어려운 폭도에 이르는 광범위한 유형의 군중행위를 설명할 수 있는 기틀이 되며, 군중행위가 문화와 역사에 따라 유형을 달리하는 현상을 설명할 수 있다는 점에서 집회시위와 같은 집합행동을 이해하는데 큰 도움을 준다.

넷째, 아노미이론은 규범창출이론과 달리 집단행동을 규율하는 규범이 존재하지 않거

나 존재하더라도 규범들 사이에 서로 충돌해서 혼동 상태에 있을 때 과격하고 폭력적인 집단행동이 나타난다고 주장한다. 특히 사회가 급격한 변혁기에 있을 때 기존의 사회를 규율하는 규범이 새로 변화한 사회의 행동을 제대로 규율하지 못하고 혼란만을 가중시킬 때 이른바 아노미(anomie)현상이 나타나는 것이다. 아노미(anomie)는 한마디로 사회를 통제하는 규범이 존재하지 않거나 기능을 하지 못하는 무규범 상태를 의미한다. 과거 사회를 유지하고 통제하던 규범이 급격한 사회변동이나 변혁으로 더 이상 사회를 제대로 통제하지 못할 때 일시적인 통제 무중력 상태가 발생하며 이러한 상태를 아노미 현상이라고 부르는 것이다(Durkeim, 1964). 사회통제장치가 효과적으로 작동하지 않고, 이로 인해 개인적 또는 집단적 목표를 이루기 위해 수단방법을 가리지 않는 행위들이 만연할 때 사회는 심각한 아노미 상태에 빠지게 된다(Merton, 1968).

마지막으로, 아노미이론과 비슷하게 과격하고 폭력적인 집회시위 현상을 설명할 수 있는 것이 사회통제이론(social control theory)이라고 할 수 있다. 대부분의 학자들이 불법행위가 발생하는 원인에 대해 연구한 데 반해 허쉬(Travis Hirschi)는 반대로 불법행위를 저지르지 않는 이유를 찾고자 했다. 허쉬는 사람들이 불법행위 등 범죄를 저지르지 않는 이유로 애착(attachment), 전념(commitment), 참여(involvement), 그리고 신념(belief)의 요소를 들어 설명하고 있다. 즉, 허쉬의 주장에 따르면, 불법행위를 저지르지 않는 사람들은 가족이나 학교, 나아가 국가 등에 대한 애착이 강하고, 일반적이고 규범적인 생활에 전념하고 또한 열심히 참여하고 자신이 속한 사회의 규범과 가치에 대한 믿음이 강하다는 특징을 갖고 있다(Hirschi, 1969). 달리 말해, 불법적이고 폭력적인 시위행동을 저지르는 사람들은 가족이나 학교, 사회 등에 대한 애착이나 전념과 참여의 정도가 약하고, 사회규범과 가치에 대한 믿음 역시 강하지 않은 공통점을 갖게 된다.

2. 우리나라 불법 과격 집회시위의 발생원인

한국사회는 다른 서구 국가들이 100년 넘게 걸쳐 이룩한 산업화를 불과 30여년 사이에 달성함에 따라 이들 국가에 비해 훨씬 급격한 변화를 겪고 있다. 특히 심각한 변화양상을 보이는 것이 규범의 변화라고 할 수 있다. 과거 수백 년 넘게 한국사회를 유지해

오던 유교적 전통규범이 일제강점기와 한국전쟁을 거친 뒤 급격한 산업화의 물결에 급속히 새로운 규범으로 변화하고 있다. 서열과 위계에 의한 질서를 무엇보다 강조하는 유교적인 규범은 능력과 형평을 강조하는 탈권위주의적이고 개인주의적인 규범에 의해 급속히 밀려나는 추세이다. 이러한 과거규범과 새로운 규범의 대립과 갈등은 위에서 설명한 것처럼 사회의 아노미(anomie)현상을 낳고 있다. 급격한 근대화와 산업화를 겪으면서 자신만의 이익을 배타적으로 추구하는 각종 이기주의가 팽배해서 아노미현상을 확산시키고 있다. 이러한 이기주의는 전통적인 집단주의와 악성 결합하여 심한 집단 이기주의를 낳고 있으며, 사회적으로 통용될 수 있는 규범이 부재한 아노미적 상태에서 쉽게 생존을 위해 어떤 행동도 합리화되고 정당화되는 양상으로 변질되는 것이다. 산업화와 탈권위주의의 급격한 사회변화를 겪으면서 사람들은 질서를 강조하는 권위적 전통규범과 현대적 규범 사이에서 갈등하게 되고, 이러한 혼란이 무질서와 각종 불법 집단행동을 합리화하게 된다.

또한 불법 폭력시위가 다른 평화적 비폭력시위에 비해 시위의 목적을 달성하는데 있어서 보다 효과적이기 때문에 불법 폭력시위를 선호하는 경향이 있다는 연구결과도 있다. 집회시위방법에 있어서 민주적인 정부에서는 폭력적인 시위방법이 비폭력적인 시위보다 시위목적의 달성에 있어서 더 효과적이라는 것이다(신명순, 1982: 40). 신명순(1982)은 국내 정치시위를 분석한 결과, 평화적 방법을 사용한 시위는 중간 정도의 호의적 반응을 얻다가 시위방법이 약간 과격화하여 질서 파괴적 행동으로 발전하게 되면 호의적 반응은 급격히 감소하며, 시위방법이 더욱 과격해져 폭력적 방법을 사용하면 정부의 호의적 반응도는 다시 상승하는 양상을 보인다고 강조한 바 있다(신명순, 1982: 40).

아울러 우리나라 사회가 민주화과정을 통해 정치 사회참여는 크게 늘어났으나 신뢰와 같은 사회 자본은 오히려 감소했고 이러한 낮은 사회자본이 불법 폭력 집회시위를 낳은 주요한 요인이 되고 있다는 주장도 제기된다(Fukuyama, 1995; 장수찬, 2002). 우리나라 사회는 1980년대 후반 이후 절차적 민주주의를 정착하고 개인적 자유를 신장함으로써 민주화의 급진전을 이뤘다. 그럼에도 불구하고 민주주의의 공고화라는 단계에서 아직 정체 양상을 보이고 있다. 이는 근본적으로 당파성, 협소성, 위계성이 강하고 민주주의의 공고화를 뒷받침할 수 있는 신뢰, 관용과 같은 사회자본이 빈곤하기 때문이라는 것이다(장수찬, 2002: 88). 집회시위를 주동하거나 집회시위에 참여하는 사람들이 정부에

대한 신뢰가 높지 않기 때문에 또한 반대로 경찰을 비롯한 정부 역시 집회시위 참여자들에게 대한 신뢰가 크지 않기 때문에 이러한 불신이 불법 폭력시위로 변질되는 주요한 요인으로 작용할 수 있는 것이다.

제3절 주요각국의 집회시위관련 법 규정 및 제도

1. 미 국

가. 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 워싱턴시(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 워싱턴시(Washington D. C.)의 형사법 제9조는 백악관과 국회의사당, 그리고 대법원 청사 등의 공공건물 주위로 부터 50~500피트 이내의 장소에서는 집회와 시위를 개최할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 워싱턴시(Washington D. C.)의 조례 제700조는 집회시위의 사전허가 제도를 명백하게 규정하고 있다. 따라서 이러한 조례에 따라, 워싱턴시(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(김종양, 2003: 67-68).

나. 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 되어있다거나 시위자체를 금지시킬 수 있다면 그러한 사전허가제는 무효라고 한다.

시위 및 행진에 대한 사전허가제를 규정한 뉴햄프셔(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 판례²⁾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 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.

2) 379 U.S. 588.

앨라배마(Alabama)주 버밍햄(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 허가해주어야 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 명확해야한다.

셋째, 위헌인 규정에 대해서는 이를 무시하고 집회·시위를 할 수 있으나, 규정 자체

가 위헌이 아닌 한 허가거부가 자의적이고 잘못되었다고 하더라도 이를 무시할 수는 없고, 법원에 사법적 구제를 구해야 한다(김상희, 2001: 47-49).

다. 경찰의 대응

미국 경찰의 집회시위 대응에 대한 전반적 기조는 엄격한 법집행과 적용으로 대응 자체가 불법과격시위를 용인하지 않는 방향으로 이루어지고 있다. 그런데, 워싱턴시(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.³⁾ 결국 이와 같은 제도를 통해 경찰은 과잉대응 등 불법적인 행위를 하지 않고 있으며, 주최자의 경우에도 자의적으로 합법적인 집회시위 문화를 만들어 가고 있다.

2. 영 국

가. 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.⁴⁾

그 후 이 법은 1980년대에 들어 “브릭스톤(Brixton) 흑인마을 폭동사건(1981)”과 전국적인 “탄광노조 파업사태(1984)” 등에서와 같은 폭력시위가 급속히 확산되는 양상에 직면하면서 이에 대한 적극적인 대응을 위해 1986년 내무성 주도로 개정됐다. 현재 까

3) www.kic.re.kr/re_ware/h_study/manu/48%28yang%29.html.

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

지 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(김종양, 2003: 62).

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.

나. 사전신고제

이미 밝힌 바와 같이 영국은 1936년에 정치적인 과격집단이 공공장소에서 질서를 교란시키는 것을 예방하기 위해 공공질서법(Public Order Act)을 제정하였다.⁵⁾ 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 하고자 하는 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”⁶⁾의 재량에 맡겨두고 있는 반면, 경찰에 집회 및 시위의 금지권한을 부

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

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

여하지 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(김상희, 2001: 60-62).

다. 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. 독일

가. 사전신고제

독일 기본법 제8조는 집회의 자유에 관해 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 옥외집회·시위의 금지, 해산 등에 관하여 “① 관계당국은 처분을 발할 당시 주위의 사정에 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.

나. 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.⁷⁾

7) 대한변호사협회 홈페이지(http://koreanbar.or.kr/data/index_read.asp?t_id=opinion&idx=233&Page=5&strSear chL ist=&stLi st=&strS earchWord) 참조.

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, 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 처해 있는 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.

다. 질서유지인(Ordner) 제도의 운영

독일은 집회 및 시위에 관한 법률에서 명예직 질서유지인에 관한 규정을 두고 있다.(제9조, 제18조). 즉 집회의 진행과 질서를 유지해야 하는 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 옥외집회에서 조건을 부과시켜서 질서유지인을 임명하게 할 수 있다. 또한 옥외집회에서 질서유지인을 이용할 때는 집회 신고시 질서유지인의 사용에 대한 승인을 얻어야 한다. (18조 제2항) 이것은 거대한 옥외집회에서 공공의 안녕과 질서를 위하여 질서유지인의 수와 질에 있어서 사전통제를 하는 데에 의미가 있다. 질서유지인들은 반드시 성인이라야 하며 무기나 제2조 제3항⁸⁾에 규정된 물품을 휴대하여서는 안되며(집시법 제9조 제1항) “정리

8) 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 같

원”이라는 표시만을 나타내는 백색완장을 착용하여 뚜렷이 식별하도록 하여야한다.

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(김상희, 2001: 42-46).

라. 경찰의 대응

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

은 개최에 운반하거나 또는 그 같은 개최에 이용하도록 준비하거나 분담하는 것은 금지된다.

4. 일 본

가. 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 불러일으킨 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, 허가 시에도 일정한 조건을 붙일 수 있다는 것이 큰 특징이라 할 수 있다(김종양, 2003: 80-81).

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 위협을 미친다고 명백히 인정되는 경우를 제외하고는 허가하여야 된다고 하고 있다. 그런데 그 허가에는 일정한 조건을 붙일 수 있다.

나. 관련 판례의 입장

집회의 허가제에 대한 최고재판소 판례는 新瀉縣의 공안조례사건에서 이루어졌다. 동판결은 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, 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, 후자에 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 것이었다(김상희, 2001: 57-59).

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.

다. 경찰의 대응

일본 경찰의 집회시위 대응방식은 엄격한 통제로 인한 물리적 충돌 보다는 주취 측과 경찰 쌍방 간의 피해 최소화에 가장 중점을 두고 있으며, 무엇보다 경찰의 자제력을 강조하고 있다. 한편, 이와 같은 집회시위시의 대응 및 진압을 위해서는 1962년에 편성된 기동대가 조직되어 있으며, 기동대에 근무하였던 경찰관들을 대상으로 시위진압 예비경찰 등을 편성하고 있다(유윤중, 2003: 48-59).

제3장 각국의 집회시위 및 경찰 관리방식의 변천과정 분석

제1절 한국

1. 제6공화국이후 집회 시위의 급격한 증가

군사독재 시대 억압된 민주화는 1987년 6.29선언과 노태우정부의 등장으로 일대 발전의 계기를 맞았다. 특히 6공화국이 들어서 국정감사가 16년 만에 부활되고 '5공비리조사특위', '광주민주화운동 진상조사특위', '언론통폐합관련특위' 등이 가동되면서 민주화 추진이 본격화됐다. 그동안 각종 규제로 설립이 제한돼 있던 언론매체 설립이 자유로워지면서 신문 방송 등 언론 매체가 우후죽순 격으로 생겨나고 이들 매체의 각종 보도가 붐물 터지듯이 쏟아져 나왔다. 아울러 민주화 열기에 편승해 그동안 억눌려왔던 농어민, 도시빈민층의 요구가 거침없이 분출되고 노사분규가 극심해지면서 집단행동이 급증했다. 그동안 민주화 운동의 중요한 한 축을 담당해온 대학가 역시 '남북청년학생회담'을 추진하고 전두환 전대통령 구속을 주장하는 등 목소리를 한껏 높였다. 이러한 사회 각계의 강도 높은 주장과 집단행동은 상당수 불법 폭력시위로 연결됐고, 경찰의 경비수요를 크게 늘리는 직접적인 계기로 작용했다.

<표 3-1> 집단행동 발생 현황

(단위: 건, 명)

		계	학원	종교	노사
1988	회 수	8,155	4,246	486	1,998
	인 원	1,519,971	1,015,032	72,900	365,420
1989	회 수	8,607	4,526	365	1,703
	인 원	2,079,750	1,267,126	181,990	398,729
1990	회 수	10,395	7,551	502	441
	인 원	2,035,139	1,429,823	156,600	167,865
1991	회 수	11,062	7,852	565	234
	인 원	2,890,300	2,016,867	1,448,200	186,113

(자료: 경찰통계연보 각 연도)

1988년까지 대학 등 학원이 주도하던 집단행동은 1989년 들어서면서 노조원, 농·어민, 세입자 및 노점상 등 도시영세민까지 광범위하게 확산됐다. 거의 모든 집단행동이 돌·각목·쇠파이프·화염병 등을 이용한 불법 폭력 시위양상을 띠게 됐고 진압 경찰과의 극렬한 대치 국면을 나타냈다. 전대협·서총련 등 운동권 학생들은 남북통일이라는 외면할 수 없는 목표를 내세워 남북학생 축전 참가를 쟁점으로 많은 집단행동을 유발했으며 이 또한 대부분 불법 폭력시위로 변질돼 경찰과의 물리적인 충돌을 야기했다. 이들 운동권 학생들은 재야 전민련을 비롯해 도시빈민, 농·어민들과 연계해 농수산물 제값받기 및 전량수매, 미군철수와 수입개방 반대, 전교조 결성 지지 및 해임교사 복직, 임금인상 및 처우개선, 남북학생회담 참가, 세계학생축전 참가, 5공 청산 악법개폐 및 5공 비리 관련자 처벌, 공안통치 분쇄 및 노태우정부 퇴진 등을 쟁점으로 화염병 투척, 도로 및 철도 점거, 공공시설 파괴 등 불법 폭력사태를 일으켰다.

각 부문별로 집단행동 실태를 살펴보면, 우선 대학가를 중심으로 하는 학원의 집단행동은 6공 내내 크게 수그러질 줄 몰랐다. 6공 노태우정부 첫해인 1988년 대학가는 ‘전대협’중심의 운동권 학생들이 ‘반파쇼 민주화, 반미 자주화, 통일’ 등 3대 투쟁목표를 설정해 전반기에는 4월 총선 방해활동에 이어 6.10 및 8.15 남북학생회담 개최에 총력을 기울였고, 하반기에는 단독 올림픽 반대와 5공 비리 척결 및 반미를 접목시킨 투쟁을 시도하고자 했다. 특히 국회의 국정감사와 청문회 등을 계기로 5공 비리에 대한 국민감정이 악화되자 이를 대정부투쟁의 호재로 삼아 전두환전대통령부부 구속 촉구를 명분으로 동시다발적인 대규모 시위 및 공공기관 점거 농성 등 집단행동을 강화했다. 대학 운동권은 이러한 학원 외적인 요인뿐만 아니라 “등록금 동결, 총학장 직선, 교학협의회 구성” 등 학내 문제 역시 이슈로 거론하면서 학생들의 적극적인 동참을 유도하기도 했다.

1989년 들어서 대학 운동권은 ‘조국통일촉진, 반파쇼 민주화, 반미 자주화, 민중지원 연대’ 등 4대 투쟁목표를 설정하고 상반기에는 ‘등록금 동결’ 등 학내 이슈로 투쟁분위기를 띠운 뒤 부시 미대통령 방한반대, 팀스피리트훈련 반대, 중간평가 연기 이후 현정권 퇴진 등을 쟁점으로 정치투쟁에 나섰다. 하반기에는 평양통일축전에 참가하고 돌아온 임수경양 사법처리 반대 등 공안통치 분쇄 및 전교조 지원이란 양대 쟁점으로 시위·농성 등 집단행동에 나섰다. 반면 동구권 개방화와 점진적인 민주화 등 정치쟁점이 큰 반응을 유발하지 못하면서 위축된 분위기를 보이기도 했다.

1990년 1월 민주정의당과 통일민주, 신민주공화 3당의 통합이 이뤄지면서 대학 운동권은 이를 '3당 야합'으로 규정짓고 신학기 개학과 동시에 규탄 시위에 돌입하는 한편 5월 9일 민자당 창당대회와 5.18 광주민주화운동 10주기, 6.10 항쟁 3주년 기념일 등을 전후해 정권퇴진을 구호로 격렬한 시위를 벌였다. 하반기에는 9월과 10월 '남북고위급회담' 및 '통일축구' 등 남북화해분위기에 따라 1,000여개 학과의 방북추진 통일인사 석방과 국가보안법 폐지 등을 주장하며 집회시위에 나섰다. 아울러 걸프전쟁 반대 및 UR협상 저지 등을 주장하며 반미시위에 나서 남대협 소속 학생들이 광주 미공군부대 앞에서 '미군철수' 등의 구호를 외치며 성조기를 불태우는 등 대학생들의 반미시위가 1990년 한 해 동안 39회 열렸고 성조기 훼손도 36회에 이르렀다.

이러한 정치 이념적인 집회·시위와는 별도로 국립 사대 및 교대생들은 1990년 10월 8일 '국공립 사대 및 교대생 우선임용제' 위헌판결 이후, 교원공개 전형제 철폐를 주장하며 전국 26개 국립 사대 및 교대생 25,300여명이 결의대회와 출정식을 갖고 전국적으로 동시다발적인 집회·시위를 벌이는 등 집단 반발을 계속하였으나 1991년 1월 정상적인 '교원임용고사'실시를 계기로 집단행동이 크게 줄었다.

1991년에도 등록금 동결 등 일반 학생들의 관심을 끌 수 있는 쟁점과 정치·사회 현안들을 중심으로 대학가의 집단행동은 지속됐다. 1월부터 3월까지 대학 운동권은 걸프전쟁을 '미국의 제국주의적 침략형태'로 규정하고 과병 및 전비 지원을 반대하면서 53회 집회·시위를 벌였고 모두 8,900여명이 참여했다. 또 2월 5일 '수서택지 특혜분양' 사건이 보도되자 전민련, 국민연합, 종교단체 등과 연합해 재수사를 촉구하는 한편 특별검사제를 도입하고 국정조사권을 발동할 것을 요구했다. 아울러 재벌비호와 민생파탄의 책임을 지고 현정권이 퇴진할 것을 주장하면서 103회에 걸쳐 14,307명이 집회·시위에 참가했다. 또 사노맹, 민학련 등 극렬 단체들은 청량리경찰서 답2동 파출소 등 9개 파출소에 무차별 화염병 투척 등 기습 테러를 벌여 경찰관 5명이 중화상을 입고 답2동 파출소가 전소하는 사태가 발생했다.

이런 상황에서 4월 26일, 구속된 총학생회장의 석방을 요구하며 시위에 참가하던 명지대생 강경대(경제1)군이 시위진압과정에서 사망하는 사건이 발생하자 학원가는 격렬한 교내 및 가두 투쟁에 돌입했다. 전대협은 재야 단체인 전민련 등과 연계해 '범국민대책회의'를 결성하고 5월 19일 장례를 치를 때까지 시신을 볼모로 백골단·전경대 해체, 관련

자 처벌, 공안통치 종식, 현정권 퇴진 등을 요구하며 가두 폭력시위를 전개해 모두 2,361회의 집회·시위에 831,872명이 참여했다.

종교계와 재야의 집단행동은 1988년 총 622건으로 1987년보다 약 100여건이 줄었다. 이는 6.29선언 이후 정치 쟁점이 많이 희석됐기 때문으로 풀이되며 이후 NCC가 통일론을 발표하는 등 통일을 새로운 쟁점으로 내세우기 시작했다. 1989년 들어서도 NCC, 천주교정의사제단 등 종교계와 전민련 등 재야는 학원, 노동단체 등과 연계해 ‘국가보안법 철폐와 구속자 석방’ 등을 요구하며 집회·시위를 벌였다. 특히 전민련은 북한 측에 ‘범민족대회 예비회담’을 제의한 후 3월 1일 판문점에서 실무 접촉을 시도하고 5.18관련 ‘광주항쟁 계승 및 민중운동 탄압분쇄 국민대회’를 3차에 걸쳐 18개 도시에서 22,000여명이 참가한 가운데 개최한 바 있다. 또 정의구현사제단을 중심으로 구속된 문규현신부 석방을 위한 기도회와 단식 농성을 벌였다.

1990년에는 1월에 3당 통합이 이뤄지자 전민련을 위시해 재야단체들이 2월 24일부터 25일까지 전국 12개 시·도에서 약 7,000명이 모여 ‘반민주 3당야합 분쇄와 민중기본권 쟁취를 위한 국민대회’를 개최하고 5월 9일에는 전국 11개 시·도에서 26,000여명이 참가한 가운데 ‘민자당 해체, 현정권 퇴진 국민궐기대회’를 개최하는 등 가두시위를 전개하였다. 1991년에는 전민련을 중심으로 명지대 강경대군과 성균관대 김귀정양 사망사건을 계기로 ‘범국민대책회의’를 결성하고 격렬한 가두시위 등 집단행동에 나섰다. 우선 수서택지분양비리사건과 관련, 3월 16일부터 17일까지 국민연합 주최로 ‘수서비리 은폐정권 규탄 국민대회’를 서울 등 14개 도시에서 7,300여명이 참가한 가운데 열고 화염병 투척(5,285개), 투석 등 격렬한 가두시위를 벌였다. 이어 5월 4일에는 강경대군 사망사건과 관련해 ‘백골단, 전경해체와 공안통치 종식을 위한 범국민 궐기대회’를 서울 등 20개 도시에서 34,500여명이 참가한 가운데 열고 화염병 투척, 투석 등 폭력시위를 벌였다. 또 5월 9일에는 범국민 대책회의 주최로 전국 44개 도시에서 106,840여명이 화염병과 돌을 던져 가며 격렬한 가두시위를 벌였다. 이로 인해 경찰서와 파출소 출입문이 부서지고, 경찰관 177명과 학생 4명, 일반인 11명 등이 부상을 입었다. 그리고 5월 14일 범국민대책회의 주최로 서울 등 15개 도시에서 60,000여명이 참석한 가운데 강경대군 장례식 및 추모집회를 열고 화염병 7,350개를 투척하고 경찰차 4대가 전소하고 파출소 등 관공서 건물 10여 곳의 출입문이 파손되는 등 격렬한 가두시위를 전개했다.

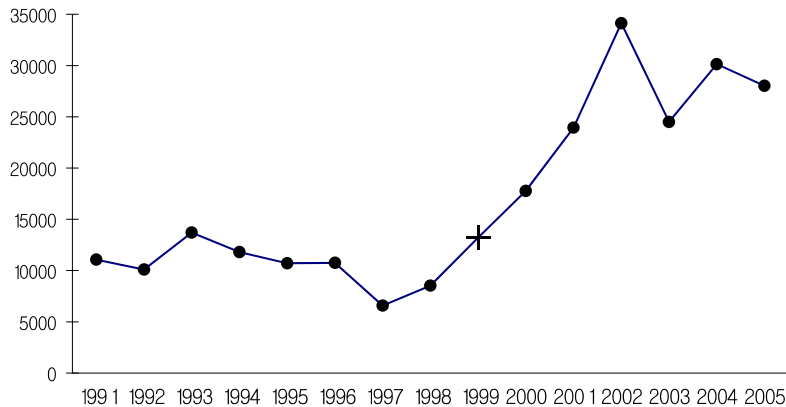
노사분규관련 집단행동은 노태우정부 출범 첫해인 1988년 모두 1,998건이 발생해 전년의 4,676건에 비해 57.2%가 줄어드는 등 큰 폭의 감소세를 나타냈다. 특히 점거농성·가두시위 등 과격 행위가 줄어 든 반면 파업의 장기화로 관련업체의 조업중단이 유발되는 등 새로운 양상을 보였다. 노사관련 집단행동의 감소 추세는 1989년에도 이어져 전년도에 비해 14.8% 감소한 총 1,703건이 발생했다. 그러나 체불임금청산 및 휴·폐업 분규가 경기침체 등의 영향을 받아 조금 증가하고 단체협약 체결 및 근로조건 개선관련 분규가 상당히 증가하여 전반적인 생활수준 향상에 따른 여가선호 등 편의추구 경향이 두드러졌다. 반면 노사분규에 민주노조가 적극 개입함에 따라 경찰 투입이 크게 증가했고 지역 업종별 연대투쟁 및 분규의 장기화가 증가한 것으로 나타났다.

1990년에는 한국방송공사(KBS)와 현대중공업의 노사분규와 이로 인한 경찰개입이 노사관련 최대 쟁점으로 부각됐다. 신입사장 선임 등과 관련해 장기농성을 계속하던 KBS 사태는 4월 12일 회사 측의 요청에 따라 경찰이 투입돼 농성 중이던 노조원 117명을 연행했다. 현대중공업 노사분규의 경우 4월 21일부터 구속된 노조간부 석방을 요구하며 노조원 11,000여명이 조업을 중단하고 농성에 나서는 한편 경찰 투입에 대비해 정문 등 출입문에 바리케이트 16개소를 설치하고 쇠파이프, 신나, 볼트너트 10여톤, LPG 통 등을 준비하는 등 회사내 진입을 저지하고자 했다. 그러나 4월 27일 회사 측이 공권력 투입을 요청함에 따라 경찰 81개 중대가 투입돼 총 1,256명을 연행, 이 중 20명을 구속했다. 1991년에는 대우조선, 대우자동차, 기아산업, 한진중공업 등 대기업의 파업과 전노협 등 노동단체의 임금 공동투쟁본부 결성 등 불안한 양상을 보였으나, 과격 불법 분규는 노사 모두에게 손해라는 자각 의식이 확산 되는데다 산업평화정착에 대한 노사 및 국민공감대가 형성돼 노사분규 및 집단행동이 많이 줄어들었다. 이와 같은 집단행동 발생으로 경비경찰은 일 년 내내 시위 및 분규현장에 동원돼야 했다. 경찰력을 투입한 진압횟수는 1989년을 기점으로 줄어들었으나 참여인원은 줄곧 늘어났기 때문에 부담은 줄어들지 않았다.

2. 경찰청 발족이후 집회시위 양상의 변화

아래 그림은 경찰청이 발족한 1991년부터 문민정부와 국민의 정부 그리고 참여정부 시기인 2005년까지 집회·시위 발생 추이를 나타낸 것이다.

<그림 3-1> 경찰청 발족이후 집회시위 발생 추이 (1991-2005)



(자료: 경찰통계연보, 각 연도)

1991년에 11,062건이 집계되었고, 이후 1992년 10,094건, 1993년 13,705건, 1994년 11,799건, 1995년에 10,710건, 1996년에 10,749건, 1997년에 6,574건으로 증감을 반복하면서 감소 추세에 있었으나 국민의 정부 들어서면서 늘어나기 시작해 1998년에 8,524건, 1999년에 13,219건, 2000년에 17,777건으로 집회시위가 증가하였다. 집회시위는 2001년 23,946건에서 급기야 국민의 정부 마지막 해인 2002년 34,148건으로 최고 정점을 기록했다. 참여정부 들어서 집회시위는 잠시 주춤하여 2003년 24,503건으로 많이 줄었다가 2004년 30,142건으로 다시 늘어 난 뒤, 2005년에는 28,026건으로 약간 줄어든 추세를 보이고 있다. 1991년부터 14년간의 집회시위 발생 건수의 특성을 보면 1999년을 기준으로 연간 1만 건 이상의 집회시위가 발생하였고, 이는 시민·농민·노동계·이익단체 등의 활발한 주장 개진과 더불어 사회와 국정전반에

결친 다양한 가치관의 변화와 급변하는 국제정세에 영향을 받은 사회적인 변화가 시작된 시점이라 볼 수 있다.

<표 3-2> 문민정부와 국민의 정부 집회시위 형태 비교

(단위: 건)

구분	전체 집회시위	민원성 집회시위	폭력 시위	집회시위 부상자	화염병 시위	화염병 부상자
1993-1997	6,938	3,723	628	1,436	114	89
1998-2002	11,139	9,200	127	310	9	2
증감대비 (%)	+4,201	+5,477	-501	1,126	-105	-87

(자료: 경찰통계연보, 각 연도)

특히 국민의 정부 들어 1만 명 이상의 대규모 집회가 크게 늘어 시민들의 불편을 가중시켰다. 과거 문민정부에서 연평균 15회 이던 1만 명 이상 대규모 집회는 국민의 정부에서는 29회로 거의 2배 가까이 증가했다. 대규모 집회 시위에서 도로행진 중 연좌·점거 등으로 시민들은 많은 불편을 겪어야 했으며, 특히 2002년 3월 31일 민중연대가 종묘 공원 집회를 끝내고 1만5천명이 명동성당까지 행진을 하는 과정에서 약 3시간 동안 17억 4,266만원의 사회적 손실이 발생한 것으로 집계됐다. 이러한 대규모 집회시위의 증가는 무엇보다도 초고속 인터넷의 발달 확산에 기인하는 측면이 있다. 여중생 추모 촛불 행사 등 주요 안전이 있을 때마다 인터넷을 통한 정보의 교류가 활발해지면서 참가자 또한 급속히 늘고 있다.

참여정부 들어 불법폭력시위의 횟수는 다소 줄었지만, 경찰부상자가 오히려 증가하는 추세를 보이고 있어 과격시위의 문제점을 드러내고 있다. 2001년 215건이던 불법폭력시위는 2004년 91건, 2005년에는 77건이고, 2006년 7월 현재 30건으로 횟수에 있어서는 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 경찰부상자는 2001년 673명에서 2004년 621명, 2005년 893명, 그리고 2006년 7월 현재 469명으로 오히려 늘어나는 추세를 보이고 있어서 집회시위의 폭력성이 보다 과격화되는 양상을 보이고 있다.

<표 3-3> 최근 불법 폭력시위 및 경찰부상자 현황

(단위: 명)

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년 7월
폭력시위	215	118	134	91	77	30
경찰 부상자	673	287	749	621	893	469

(자료: 경찰청 경비과)

집회 시위의 규모가 커지는 반면 과거 집회 시위의 여러 문제점은 해결되지 않은 채 이어졌다. 우선 집회 주최 측에서 신고내용을 준수하지 않고, 질서 유지인 제도마저 형식적으로 운용해 자율 통제가 제대로 이뤄지지 않았다. 불법 시위용품 회수를 위한 검문검색도 시위대의 반발로 마찰이 생기고, 법적 근거가 미약한 통념에 맞지 않는 관이나 상여 같은 혐오용품의 회수로 잦은 시비가 발생하기도 했다.

또 시위대의 행진 또는 집단 진출에 진압부대가 따라 다니며 관리함으로써 시위대의 화풀이와 몸싸움 대상이 되어 상호 부상자가 발생함으로써 과잉진압의 논란이 이어졌다. 시위대 측에서는 경찰과 충돌을 야기하여 언론보도를 유도하는 등 여론을 환기시키려는 의도적인 폭력행사 사례가 발생했다. 아울러 폭력시위에 지나치게 인내한 나머지 공권력이 무기력하게 비춰져 파출소, 교통경찰의 법집행에까지 악영향을 미치는 결과를 낳기도 했다. 즉, 폴리스라인을 침범하거나 신고내용을 위반하고 도로점거 등 법질서를 무시하는 행위까지 발생하고 공무집행중인 경찰관을 폭행하고 기물을 파손하는 공권력 경시 풍조까지 발생했다.

이에 반해 불법행위에 대한 처벌이 미약하여 '불법폭력 시위는 반드시 사법처리'된다는 사회적 공감대가 형성되지 못했다. 경찰도 진압과 수사상의 부담으로 인해 적당히 흥정하여 마무리 짓는 경향을 보이기도 했다. 더욱이 대다수 국민들은 시위대의 불법 행위에 거부감을 느끼면서도 침묵하는 소극적 태도를 보이면서 막상 진압과정에서 발생하는 경찰의 무리한 행태에 대해서는 적극적 비난을 가하는 등 이중적 태도를 보였다.

이에 대해 경찰은 ▲합법적 집회시위는 주최 측 책임아래 자율관리하고 ▲불법·폭력시위는 법과 원칙에 따라 대처하고 ▲무최루탄 정책을 지속 추진하는 한편 ▲인권에 유의

해 변수 없는 안전진압을 시위진압의 새로운 기본 방침으로 정하고 이를 위한 세부 시행 방안으로 첫째 신고된 모든 집회를 주취 측에서 자율 관리하도록 했다. 즉, 신고단계에서 부터 주취 측 자율관리원칙을 고지해 사전 여건을 조성하고자 했다. 신고일시·장소·인원·집회방법을 주취 측과 합동조정회의를 통해 협의하고, 집회시위 금지통고를 최대한 자제 하고 먼저 신고된 집회내용을 검토하여 나중에 신고한 집회를 할 수 있도록 협조하고자 했다. 또 주최자와 질서유지인의 임무와 책임을 고지하는 한편 질서유지인이 완장, 모자, 어깨띠 또는 상의 등을 착용토록 권고하고 주취 측과 경찰이 협의하여 합동현장지도팀을 운용해 불법시위로 변질되지 않도록 사전 조정하고자 했다. 그리고 상호 협의아래 합동 채증팀을 운용해 불법행위와 인권침해 행위를 견제하고자 했다. 또한 주취 측 책임아래 집결, 행사, 행진, 정리 집회 전 과정을 진행하도록 했다. 이를 위해 출발지 또는 집회 장소에서 불법 시위용품 반입은 자율수거토록 하고, 충분한 질서유지인을 확보하여 준법 집회로 진행하도록 하며, 질서유지선도 주취 측에서 준비, 자율 운용토록 적극 권장하고 행진 중 주취 측의 방송차가 선도하여 질서안내토록 했다.

둘째, 경찰은 집회보호와 질서유지를 위한 치안활동을 전개했다. 이를 위해 경찰은 집회 전 집회의 내용과 성격과악 및 잠재돼 있는 예상 상황을 도출하고 집회 주최 측과 경찰의 유기적인 협조체제를 구축하고자 했다. 또 지휘관이 사전에 현장을 답사하여 경력 대비시설, 우발대비 장소, 경력 운용 규모를 산정하고 지방청장, 경찰서장이 경비대책 수립과 시행을 통해 지역 책임을 완수토록 하고 집회로 인한 교통통제 상황을 공중파 또는 인터넷으로 안내하여 시민불편을 최소화하도록 했다. 또 집회 및 행진에 대비해 행사장 주변, 행진코스 상의 불법 주정차, 노상 방치물을 정리하고, 행사장과 행진코스에 대한 교통관리로 집회를 보호하고, 신고내용 위반이 우려되는 집회장소, 행진 구간의 횡단보도·지하도·곡각지점 등에 폴리스라인을 설치하고자 했다. 또 주취 측과 합동현장 지도 및 불법폭력행위자에 대한 채증활동을 실시하고 집회전반을 파악·전파할 수 있도록 집회장 주변 및 행진로상 건물 옥상에 OP조를 운영하고 기동부대는 집단 진출 예상지점, 시위 대상 중요시설, 원거리 우발대비 개념으로 배치하고, 특정지역, 정부청사, 국회 등 중요 시설, 대사관 등 외국기관, 지하철·철도·고속도로 등 주요 교통로를 보호하고, 시위대가 불법으로 집단 진출시 경찰버스를 이용한 차벽 설치 등 장비를 이용한 차단 작전을 선택 적으로 실시하고자 했다. 이와 함께 정리 집회 및 해산에 대비해 정리 집회장 원거리에

집단 진출 차단을 위한 타격대를 이동배치하고, 시내 가두시위에 대비해 제2의 불법집회 예상지역에 예비부대를 배치하고 특정지역, 중요시설, 민원대상 기관, 연행자 조사관서 등 경비를 강화하고자 했다.

셋째, 집회시위가 불법시위로 변질될 경우 법과 원칙에 따라 대처하도록 했다. 우선 경미한 질서위반 정도는 주최 측에서 책임 관리하도록 했다. 혐오용품을 반입하거나 행진 차선을 위반하거나, 일시적으로 도로를 점거하는 등의 단순한 신고내용 위반에 대해서는 주최 측에서 관리하도록 하고 경찰은 정밀하게 채증한 뒤 불법행위를 사후 사법처리를 검토하게끔 했다. 반면 장시간 도로를 점거하거나 대비경력에 대해 폭행, 계란 등을 투척하거나 집회 금지 지역으로 집단 진출하는 등의 불법 폭력시위는 진압부대를 투입해 강제해산 및 검거·연행해 사법처리 하도록 했다. 진압단계에서 제 1단계로 집단 진출 예상지점 등에 폴리스라인을 설치해 진출을 차단하고, 정보·교통경찰이 현장에 진출해 자진해산을 유도하고, 불법행위가 지속될 경우 경고와 설득 방송을 병행 실시하며 동원 부대에 대해 구체적 상황설명과 함께 명확한 임무를 부여하도록 했다. 또 제 2단계로 현장지휘관이 제1선에 위치해 지역 책임을 완수하고 시위대에게 작전 시간을 사전에 고지해 자진 해산을 유도하고 3회 이상 경고후 신속보다는 안전에 유의하여 불법 상태를 해소하고자 했다. 그리고 제3단계로 해산 작전에 불응하고 폭력으로 저항할 경우는 살수차 등 안전진압 장비를 활용해 현장에 해산조치를 취하고 화염병, 돌, 각목, 쇠파이프 등을 사용한 폭력시위는 현장에서 검거해 반드시 사법처리하고자 했다.

넷째, 미신고 불법 집회 등 관련문제에 대해 합리적인 대처를 강조했다. 이를 위해 미신고 불법집회는 처음부터 진압부대를 배치해 엄정 관리하고 특정 지역과 중요시설 등 경찰 경비 시설에 대한 불시 기습 시위는 상황에 따라 탄력적으로 대응해 법질서를 확립하고자 했다. 국가중요시설, 외국공관 등 중요시설에 대한 기습이 예상될 경우 3선 개념에 의한 경비 및 검문검색으로 사전 차단과 검거하고 단순 항의방문 수준의 기습 시위일 경우에는 차단 고착 후 시간적 여유를 갖고 안전에 유의하여 해산 조치하도록 했다. 지역 주민의 불시 항의방문은 해당기관에서 자체 경비하고 대화와 설득으로 자진해산을 유도하고 경찰은 우발사태에 대비하고자 했으며, 불법 폭력행위 및 점거농성이 계속될 경우 공권력 요청과 압수수색영장 발부 등 법적 절차에 따라 강제 해산 및 현장 연행 등 사법처리를 밟도록 했다. 노사분규와 강제집행 현장에서 공권력 투입을 가능하면 최소화

하였으며, 불법과업·농성이라도 비폭력일 경우 관련자 구속 및 경찰투입을 자제토록 했다. 단순한 충돌은 고소·고발을 받아 사법처리하고, 사업장 점거, 비노조원의 조업방해, 경찰관 폭행 등 과격 폭력행위는 공권력 적기 개입과 불법 확산을 차단하고자 했다. 또 종교시설과 학내에서 불법 집회와 농성을 할 경우 불개입을 원칙으로 하고 공권력 투입 여부는 폭력사태 발생 등으로 생명·신체·재산의 위험이 급박할 경우에만 투입하는 등 신중하게 판단하고자 했다.

다섯째, 경찰의 시위진압은 무엇보다도 국민의 인권보호와 안전관리에 역점을 두도록 했다. 이를 위해 시위 주최 측과 경찰 상호 협의아래 합동 채증팀을 운용해 불법행위와 인권침해 행위를 견제하도록 했고, 시민단체의 집회·시위관리 과정 참여로 불법행위를 감시하도록 했다. 즉, 사회단체가 참여하는 ‘인권보호 시민참관단’이 집회시위현장을 참관하게 했으며, 언론의 취재활동을 최대한 보장하기 위해 현장 홍보팀을 운영하고 취재진에게 보도완장을 지급하고 작전상황 브리핑 및 동행취재를 허용하고자 했다. 불법시위 진압시 인권과 안전에 유의해 적법 절차 준수를 위한 인권교육을 강화했다. 3회 이상 해산 명령을 내리고 범죄사실, 체포이유, 변호인 선임권 미란다원칙을 고지하도록 했다. 아울러 방패로 찌는 행위나 봉으로 내려치는 행위, 시위대가 던진 위험물을 되받아 던지는 행위를 하지 않도록 교육을 강화했다. 또 여성시위대는 여경이 전담해 남자경찰이 연행함으로써 발생할 수 있는 성추행 시비를 원천적으로 없애도록 했다.

그러나 경찰의 이와 같은 세부 시행방안이 실효성 있게 시행됐는가에 대해서는 적지 않은 비판이 제기된다. 이미 위에서 지적한 바와 같이 과격폭력시위로 경찰부상자가 최근 부쩍 늘고 있는 것과 함께, 지난 2005년 11월 쌀 협상 국회비준 저지 전국농민대회에 참석했던 농민 2명이 진압경찰의 과잉 대응으로 사망하자 결국 당시 허준영 경찰청장이 사퇴하고 이종우 기동단장이 직위해제 된 사건이야말로 참여정부에서도 정부와 경찰의 집회시위관리가 제대로 이뤄지지 않고 있음을 그대로 보여줬다고 할 수 있다.

제2절 미 국

1. 집회시위의 변천과정

제2차 세계대전 이후 미국의 집회시위와 이에 대한 경찰의 관리는 크게 두 시기로 분류된다. 즉, 1960년대의 격렬한 시위와 강경대응의 시기와 1980년대 이후 온건한 시위와 협상관리의 시기로 분류되는 것이다. 우선 1960년대와 1970년초 격렬한 시위와 경찰의 강경대응 시기는 당시 시대상을 크게 반영하고 있다고 할 수 있다. 1960년대 들어서면서 흑백 인종갈등이 첨예하게 드러나기 시작했고, 이와 맞물려 민권운동이 본격화됐다. 진보의 바람은 대학을 중심으로 퍼져나가기 시작해 1960년대 말 1970년대 초 미국의 대학생은 거센 시위로 몸살을 앓아야 했다.

이 시기 대표적인 시위로 들 수 있는 것이 1963년 앨라배마 주 버밍햄에서 일어난 시위와, 1968년 시카고 민주당 전당대회 시위, 그리고 1970년 발생한 켄트주립대 학생 시위 등이다. 버밍햄 시위는 1963년 앨라배마 주 버밍햄에서 마틴 루터 킹 목사의 주도로 이뤄졌다. 당시 버밍햄은 인종차별이 특히 심했던 앨라배마 주에서 가장 큰 도시였는데, 조지 월러스 당시 앨라배마 주지사가 취임선서를 통해 '오늘도 차별, 내일도 차별, 영원히 차별'을 맹세할 정도로 버밍햄은 미국에서 인종차별이 가장 심했던 도시 중의 하나였다. 마틴 루터 킹 목사 등은 식당에서 백인과 흑인이 함께 식사할 수 없거나, 버스를 함께 타지 못하게 하는 차별 행위 등 각종 인종차별 행위에 대해 항의하며 시위를 벌였다. 버밍햄 경찰들은 시위에 참여한 1,000여명의 어린 학생들까지 투옥했다. 한때는 구속자가 2,500명에 이르렀으며, 경찰견과 소방호스를 사용해서 어린이들까지 무력진압을 하는 상황이었다. 더 이상의 희생을 막기 위해 버밍햄 인권운동 지도자들은 대중 집회를 중지하였고, 임시협정이 체결되었지만, 그 날 킹목사가



묵고 있던 케스턴 모텔과 킹 목사의 형의 자택이 KKK단에 의해 폭파되었다. 이 시위는 이후 1963년 8월 28일 워싱턴 D.C.에서 역사적인 평화행진으로 이어졌고, 이후 인종차별 개선을 위한 각종 법규 개정의 계기가 됐다.

1968년 8월 26일부터 8월 29일까지 시카고에서 열린 민주당 전당대회 시위 역시 1960년대 혼란한 사회분위기를 반영하듯 격렬한 시위와 경찰의 강경한 대응을 보여줬다. 1968년 대통령선거에 나설 민주당 대통령 후보를 선출하는 시카고 민주당 전당대회는 대회를 열기 전부터 혼란의 조짐이 보였다. 유력한 대통령후보였던 로버트 케네디가 암살당한 뒤 유진 매카시 상원의원과 허버트 험프리부통령 모두 한 치의 양보 없이 치열한 선거전을 펼쳤기 때문이었다. 특히 베트남전 처리문제를 놓고 두 후보는 첨예한 대립을 보였으며, 반전 시위대로 하여금 격렬한 시위를 벌이게 하는 주요한 원인을 제공했다.

폭력 과격시위가 예상되자 당시 리처드 데일리(Richard J. Daley)시카고 시장은 거듭 법과 질서의 강력한 유지원칙을 천명하면서 밤 11시부터 통행금지를 실시했다. 그러나 군중들은 반전을 강조하는 여러 연설에 고무됐고, 아울러 MC5와 같은 록밴드의 소란스런 연주에 한껏 자극이 됐다. 반전시위대는 전당대회 기간 내내 시위를 벌였다. 초기에는 비교적 평화롭게 진행되던 반전시위는 시간이 갈수록 거세지기 시작해 곧 전당대회 장소 부근 거의 모든 곳에서 경찰과 물리적 충돌을 빚었다. 데일리시장은 반전시위대의 집회와 행진을 허용하지 않는 등 강경한 방침을 재차 확인했다. 아울러 어떤 방법을 쓰더라도 반드시 질서를 유지하겠다는 원칙을 밝혔다. 이에 따라 일부 시위대만이 불법적이고 과격한 시위행동을 보였음에도 불구하고, 경찰은 거칠고 과도한 물리력을 행사하게 됐다. 경찰의 차별적인 진압을 거론할 필요가 없을 정도로 경찰은 소속, 신분, 정파 등을 가리지 않고 무차별 진압에 나섰다. 시위대뿐만 아니라 행인, 기자, 정치인도 피해를 입었다. 영국 윈스턴 처칠 전 총리의 손자도 취재활동을 벌이다 봉변을 당했고, 플레이보이 창립자인 휴 헤프터도 경찰봉으로 등을 맞았다. 심지어 휴가를 즐기던 영국 하원의원까지 가스충을 맞고 경찰에 의해 강제로 끌려가는 사태가 발생했다.

켄트주립대 시위는 흔히 '5월4일(May 4)' 또는 '켄트주립대 학살(Kent State Massacre)'로 불린다. 문제의 켄트주립대 시위는 1970년 5월4일 발생했다. 학생들은 당시 닉슨행정부가 4월 25일 전격적으로 시도한 캄보디아 침공에 항의하기 위해 시위를 벌였다. 리처드 닉슨대통령은 1968년 대통령이 당선됐고, 베트남전 종전을 선거공약으

로 내세웠다. 1969년 11월 미군이 베트남 양민을 학살한 베트남 미라이학살 사건이 언론을 통해 알려지자 미군의 베트남철수 여론이 더욱 거세졌다. 사실 1969년부터 베트남전이 소강국면으로 접어들면서 종전에 대한 기대가 커졌는데, 이듬해인 1970년 4월 미군이 캄보디아를 침공하자 국민들의 불만이 매우 높아졌고, 특히 징집 대상인 젊은이들, 특히 대학생들을 중심으로 격렬한 시위로 내몰았다. 시사 주간지인 '타임(Time)'이 '전국적인 학생파업'이라고 지칭할 만큼 미전역에 걸쳐 대학가는 온통 시위 물결에 휩싸였다.

오하이오주의 켄트주립대에서 대규모 학생시위는 5월1일 처음 일어났다. 문제의 발단은 이날 자정 무렵부터였다. 일부 오토바이 폭주족들이 맥주병을 던져 주차해있던 자동차를 파손하고, 시내 상점 문을 부숴다. 시내 술집의 영업시간이 단축되었지만, 더 많은



사람들이 이러한 파손행위에 동참하게 됐다. 경찰이 현장에 도착했을 때, 일부 군중들이 거리에서 불을 지폈고 경찰에게 병을 던지기도 했다. 다행히 얼마 지나지 않아 이러한 혼란은 진정됐다. 하지만 다음 날인 5월 2일 켄트시의 시장은 비상사태를 선포했고, 그날 오후 오하이오 주지사에게 질서유지를 위해 주 방위군을 보내줄 것을 요청했다. 이날 저녁 주 방위군이 도

착했을 때 대규모 시위가 벌어졌고, 일부 시위대는 켄트주립대 학군단(ROTC)건물에 불을 질렀다. 일부 소방관과 경찰관이 불을 끄기 위해 접근하다가 시위대로부터 돌팔매질을 당하기도 했다. 주 방위군이 대학 캠퍼스로 진입했고 캠퍼스에 주둔하기 시작했다. 5월3일에는 약 1천명의 주 방위군이 직접 대학 캠퍼스에서 시위진압에 나섰다. 로즈 오하이오 주지사는 시위대를 격렬하게 비난하면서 시위대를 “나치와 공산당보다 나쁜 존재”라고 공격했다.

문제의 5월4일 약 2천명으로 추산되는 시위대가 대학광장에 모였다. 시위대는 대학 캠퍼스 내 언덕에 위치한 '승리의 종'까지 평화행진을 벌였다. 그러나 주 방위군은 대규모로 모인 학생 시위대의 행진이 자칫 격렬한 폭력시위로 변질될 가능성을 우려해 시위대를 강제 해산하기로 결정했다. 오전 늦게 경찰관 한명이 방위군 차량에 탑승한 채 학생

들에게 접근해 해산하지 않으면 모두 연행하겠다고 경고했으나, 일부 학생들은 차량에 돌을 던졌고 주 방위군 한명이 깨진 유리창에 부상을 입었다. 정오 조금 못 미쳐 주 방위군은 시위대에게 해산을 종용했고, 최루탄을 발사했다. 그러나 시위대가 전혀 해산할 움직임을 보이지 않고 오히려 주 방위군에게 돌을 던져댔다. 일부 주 방위군이 시위대에 몰려 포위되자, 급기야 29명의 주 방위군이 학생들에게 발포했다. 이 발포로 4명의 학생이 목숨을 잃었고 9명이 다쳤다.

군의 발포로 사상자가 발생하자 그 결과는 중대했다. 미국 전역에 걸쳐 천여 개의 대학과 고등학교, 심지어 초등학교까지 수업을 거부한 채 과도한 시위진압에 항의했다. 무려 8백만 명의 학생들이 이러한 시위대열에 동참했다. 켈트주립대 시위는 이러한 씻을 수 없는 후유증을 남겼지만 다른 한편으로는 시위진압 방법의 개선에 대해서도 많은 논의를 낳게 했다. 우선 당시 시위진압에 나선 주 방위군이 가진 시위진압 장비가 총검과, 최루탄이 전부였고, 시위진압 훈련 역시 제대로 받지 않았기 때문이었다. 이 사건이후 미 정부는 시위대 해산을 위해 고무탄과 같은 비살상 무기와 다양한 시위진압 전술을 개발하기에 이르렀고, 현재 미국 경찰이 사용하는 시위진압 방법과 전술은 이 당시 개발된 것들이 대부분이라고 할 수 있다. 이와 같이 1960년대 주로 인종차별 등 민권운동과 관련돼 격렬하게 일어났던 시위는 1960년대 말로 접어들면서부터 베트남전 반대운동이 주된 이슈로 제기됐다. 반전 시위의 최고 정점에 이르렀던 게 바로 1970년 켈트주립대 시위 사망사건이었다고 할 수 있다.

이와 함께 1980년대 이후 시위변화를 살펴볼 수 있는 주요한 시위사건으로 1999년 세계무역기구(WTO) 반대 시위와 2006년의 반이민법 항의시위를 들 수 있다. 우선 WTO반대 시위는 1999년 11월 29일부터 12월 3일까지 WTO회의가 열린 미국 워싱턴 주 시애틀에서 발생했다. 11월 29일 새벽 WTO 참가국 대표들이 묵고 있는 호텔과 회의장 부근에서 일단의 시위대들이 WTO반대 구호를 외치며 시위에 돌입했다. 수천 명의 시위대가 시내 곳곳에서 행진을 벌이며 시위를 벌였다. 이러한 대규모 시위로 시애틀 시내 거의 모든 상업 활동이 중단됐다. 다음날인 11월 30일에도 수천 명의 시위대가 회의장 주변을 둘러싸고 각국 WTO대표들이 회의장으로 들어가는 것을 방해했다. 또한 수만 명의 미국 산별노조총연맹(AFL-CIO) 노조원들과 환경단체 및 종교단체 회원들이 시애틀 메모리얼 경기장에 모여 시위를 벌인 뒤 시내로 행진했다. 이러한 시위대의 방해로

WTO 개최식이 결국 취소될 수밖에 없었고 각국 대표들은 한동안 호텔에 머물러야 했다.

수백 개의 단체가 연합으로 벌인 이 시위에서 '직접행동네트워크(Direct Action Network)'란 조직이 주로 각 단체 간의 역할 조정과 시위 활동의 세부지침 전달 기능을 맡았다. 시위대 연합은 네 가지 시위원칙을 정했다. 즉, 첫째 물리적 언어적 폭력을 자제하고, 둘째 무기를 휴대하지 않고, 셋째 마약이나 술 종류를 가져오지 않고, 넷째 기물을 파손하지 않는다는 원칙을 정했다.

아울러 시위단체 대표들과 경찰은 시위에 앞서 사전 모임을 갖고 비폭력 시위 원칙을 재확인하고, 경찰도 과격할 물리적 대응을 삼가기로 약속했다. 그럼에도 시위는 점차 과격해져, 시위대 중 일부는 돌과 깡통, 병들을 경찰에 던지고, 아메리카은행과 주변 맥도널드 패스트푸드점 및 의류점 등 여러 상점의 유리창을 깨뜨리기도 했다. 약 200여명의 무정부주의자들은 나이키, 플래닛 할리우드와 같은 유명 상점의 유리창을 깨뜨리고, 커피전문점인 스타벅스에 들어가 집기를 파손하고, 흠쳐 나오기도 했다. 경찰 역시 시위대를 향해 최루탄과 고무탄을 발사하고 경찰봉으로 시위 참가자를 때리기도 했다. 시위대 대표들은 경찰이 최루탄이나 고무탄 같은 물리적 방법으로 시위 진압하기에 앞서 한꺼번에 시위 참여자를 연행하기로 약속했음에도 불구하고 경찰이 과잉대응을 했기 때문에 일부 시위 참가자들의 폭력행위가 발생했다면서 경찰을 비난한 반면 경찰 역시 시위대가 비폭력적으로 시위를 하고 경찰의 연행에 순순히 따르기로 약속했음에도 약속을 지키지 않았다고 비판했다.

일부 젊은 시위 참가자들이 상점을 털고, 공공 기물을 파손하는 행위를 계속하자 비폭력시위를 강조하는 또 다른 시위 참가자들이 이들의 행동을 막기도 했지만 큰 효과를 보지 못했다. 11월 30일 오후 늦게 시위 참여자들은 4-5만 명으로 늘어났으며 시애틀 시내를 거의 점령하다시피 했다. 상황이 호전될 기미를 보이지 않자, 워싱턴주 로크(Locke)주지사는 시위 대처를 위해 주방위군 투입을 명령했다. 시애틀에서 역사상 처음으로 주방위군이 동원된 것이다. 사복형사들도 투입돼, 약탈과 파손행위 검거에 나섰다. 셸(Schell) 시애틀시장은 시내 중심 상업지역에서 일체의 시위행위를 금지시켰으며 통행 금지령을 발동하고 또 방독면 사용도 금지시켰다. 경찰과 시위대 간의 격렬한 공방은 12월 2일까지 지속됐으나 12월 3일부터 점차 진정의 기미를 보이기 시작했으며, 이날 오

후 WTO 회의가 공식 폐회함에 따라 시위도 종식됐다. 경찰은 불법 시위자 6백여 명을 체포했으며, 시위로 인한 재산손실만도 250만 달러에 달했다. 그러나 상점 문을 닫음으로써 발생한 영업 손실까지 계산하면, WTO 반대시위로 인한 경제적 손실은 2000만 달러로 추산된다(Gillham & Marx, 2000: 222).

2006년 3월과 4월에는 미국 전역에 걸쳐 반이민법 항의 시위가 벌어졌다. 시애틀처럼 제한된 지역에서 벌어진 것도 아니고, 시위 참가인원도 1백만 명이 넘는 대규모 시위였다. 2006년 4월 10일에는 미국 102개 도시에서 반이민법 항의 시위가 동시에 열렸다. 텍사스 주 댈러스에서 50만 명이 넘는 사람들이 시위에 참가한 것을 비롯해 시카고에서 10만 명 등 100만 명이 넘는 인원이 시위에 참가했다. 거대한 인원이 시위에 참가했음에도 전반적으로 시위는 평화적, 비폭력적으로 진행됐다. 물론 일부 시위 참가자들이 체게바라 등 혁명을 주장하고 나서고, 멕시코와 중남미 국가 국기를 들고 나와 흔들는 등 이념적 색채를 드러내고, 심지어 “모든 유럽인들이야말로 1492년부터 이 땅에서 불법체류자였다”며 미국을 강탈당했다는 주장이 나오기도 했다(미국 워싱턴포스트지 2006년 5월2일자 기사). 또 일부에서는 병과 돌을 던지고, 공중에 총을 발사하는 등 불법 폭력시위가 발생하기도 했으나, 경찰이 체포한 시위 참가자가 10명이 되지 않는 미미한 수준이었다.

2. 경찰 관리방식의 변화

한편 이와 같은 집회시위의 변화에 대응하기 위한 경찰 관리방식의 변화를 살펴보면, 1960년대 시위가 격화되자 미국 정부는 시위와 폭동을 전문적으로 다루기 위한 국가위원회를 만들어 대책을 논의하기 시작했다. 뉴저지주 뉴왁과 미시간주 디트로이트 등지에서 대규모 시위와 폭동이 일어나자 1967년 흔히 ‘커너(Kerner)위원회’라고 불리는 ‘국가 혼란에 관한 위원회’가 만들어져 이듬해인 1968년 보고서를 제출했다. 커너위원회는 주로 도시의 폭동에 초점을 맞춰 연구를 했으며, 조사된 24개 폭동 가운데 절반가량에서 경찰의 시위관리 잘못이 폭동의 시발이 됐음을 밝혀냈다. 이 위원회는 거의 대부분의 도시에서 대규모 시위를 통제할 수 있는 충분한 경찰력을 확보하지 못해 사태가 악화됐다

는 점을 강조하면서 우선 현재 경찰력만이라도 충분한 장비와 훈련이 필요하다는 결론을 내렸다. 아울러 커너위원회는 시위진압과정에서 경찰이 치명적인 살상력을 갖는 무기 또는 장비의 사용이 결국 시위의 확대 또는 폭동으로 악화됐다면서, 이러한 무기 및 장비의 사용을 자제하고 최소한의 물리력으로 시위진압에 나서야 한다고 강조하는 한편 경찰에 대한 불만을 해소하고 시정할 수 있는 공정하고 효과적인 기구 또는 조직의 창설이 필요하다고 주장했다.

또한 1968년에는 마틴 루터 킹 목사의 암살의 충격 속에서 ‘폭력의 원인과 예방에 관한 위원회’ 이른바 ‘아이젠하워(Eisenhower)위원회’가 만들어져 1969년 최종보고서를 제출한 바 있다. 아이젠하워위원회는 커너위원회보다 훨씬 광범위하게 시위의 원인과 대책에 관해 연구 조사했으나 상당부분 민주사회에서 집회시위를 어떻게 통제 관리할 것인가에 초점이 맞춰 있었다. 아이젠하워위원회는 집회시위가 미국사회의 소중한 전통과 같은 것이지만, 폭력시위는 결코 예외적인 것이지 용납될 수 있는 것이 아님을 명백히 밝혔다. 그러나 아이젠하워위원회는 집회시위의 자유를 명시하고 있는 수정헌법 제1조 규정을 들어 정부가 집회시위 자유를 보호하기 위한 적극적 조치를 취해야 한다고 주장했다. 아울러 집회시위 통제에 있어서 과도한 물리력의 사용은 시위를 오히려 과격하게 만들 수 있는 측면이 있다면서 현명한 방법이 아니라고 강조했다. 또 시위통제를 위해서는 시위를 존중하고, 시위의 시간, 장소 및 방법에 대해 타협하고자 하는 의지와, 그리고 시위를 허가하는 것이 불필요한 경찰력 낭비를 막고, 시위 통제를 하는 가장 좋은 방법이라는 것이 이 위원회의 결론이다. 아이젠하워위원회는 1968년 민주당 전당대회 당시 벌어진 시위야말로 경찰이 지나치게 무리하거나 필요이상의 강경 태도를 보여서는 안 된다는 것을 여실히 보여준 사례라고 지적했다.

한편 대학 시위가 사회문제로 떠오르자 1970년에는 ‘대학소요에 관한 국가위원회’ 일명 ‘스크랜튼(Scranton)위원회’가 결성돼, 학원 소요의 원인과 대책에 관한 보고서를 제출하기도 했다. 스크랜튼위원회의 결론 역시 이미 앞서 제출된 두 위원회의 보고서와 크게 다르지 않았다. 스크랜튼위원회는 대학소요가 비단 미국만의 현상이 아니라 매우 자유스러운 일이며, 앞으로도 계속될 수 있는 것이라는 매우 낙관적인 견해를 펼쳤다. 스크랜튼 보고서는 대학이야말로 지적 호기심과 지식 추구가 이뤄지는 곳이기 때문에 다른 곳보다 쉽사리 시위가 발생할 수 있으며, 대부분의 시위는 파괴적이거나 폭력적이지 않다고 강

조했다. 설사 폭력시위가 발생한다고 하더라도 이를 막기 위한 치명적인 물리력의 사용은 바람직하지도 또 필요하지도 않다고 주장했다.

이러한 위원회 보고서들과 함께 1970년 6월에 미 법무부는 집회와 시위에 관한 책자(Demonstration and Dissent in the Nation's Capitol)를 발간했다. 이 책자에는 집회시위에 있어서 필요한 협상절차와 과정들이 자세하게 수록돼 있다. 이로 인해 1970년 5월9일 워싱턴 D.C.에서 열린 대규모 집회가 경찰과 큰 충돌 없이 평화적으로 끝날 수 있었을 뿐만 아니라 이후 10여 년간 각종 집회시위 관리에 있어서 일종의 교범과 같은 역할을 했다. 법무부 책자에서 강조하는 각종 정책과 절차들이 이처럼 효과를 거둘 수 있었던 것은 무엇보다도 헌법이 보장하는 집회시위 권리를 강조하고 시위대와 정부 사이의 접촉과 의사소통의 중요성을 강조했기 때문이었다. 즉, 어느 일방의 이익을 위한 규정과 절차가 아니라, 모든 이해 당사자들의 이익과 권리 그리고 책임과 의무를 놓고 상호 협상과 협력을 통해 합의해야 하는 점을 강조한 것이다.

미국의 집회시위 문화를 한 단계 올려놓은 또 다른 사건은 법무부 책자가 발간된 지 10년이 흐른 뒤인 1982년 미국민권협회(ACLU: American Civil Liberties Union)가 '워싱턴 D.C.에서의 집회(Demonstrating in the District of Columbia)'라는 책자의 발간을 통해서였다. 법무부 책자가 주로 집회시위관리시스템이 어떻게 작동해야 하는가에 대해 초점을 맞추고 있다면 ACLU 책자는 집회시위관리시스템이 실제로 어떻게 작동하는지에 보다 중점을 두고 있다.

이와 같은 책자발간이외에 집회시위 관리를 보다 체계적으로 유지하는데 도움이 된 것이 미 육군헌병학교의 시위관리과정(SEADOC)의 운영이다. 이 과정은 미 법무부가 1967년 미국 전역에 걸쳐 시위가 극성을 부리자 미 육군에 의뢰해 신설했다. 1968년 처음 개설됐다가, 1969년 잠시 중단한 뒤 1970년 다시 개설한 이 과정은 주로 경찰간부가 대상이었으며, 1978년까지 1만 명 이상의 경찰간부, 시위관련 공무원 등이 크게 ①예방 ②준비 ③통제 ④사후 처리 네 단계로 나누어진 이 과정을 이수했다. 경찰만의 집회시위관리 노력이 아닌 관련 정부기관 모두의 협력과 조정, 그리고 단순한 대처가 아닌 전략과 관리의 필요성을 강조한 이 과정을 통해 체계적인 교육과 정보를 얻은 경찰간부와 관련 공무원들이 지역 실정에 맞는 집회시위 관리 프로그램을 마련에 큰 도움을 얻었다. 무엇보다도 과거 맹목적으로 물리력을 통해 집회시위를 통제하려던 단순성을 벗어

나 대치전략(confrontation strategy)을 짜고 대처의 신축성과 선별적인 대응을 강조한 것이 특징이며, 이로 인해 최소한의 물리력으로도 시위관리가 가능하다는 점을 보여주었다. 1972년 미 육군헌병학교는 새로운 시위관리 교범을 통해, “①시위진압 시 임무 수행과 스스로의 안전을 위해 최소한의 물리력만을 사용해야 하고, ②사망이나 치명적인 부상의 발생 또는 공공안전이 크게 위협을 받지 않는 상황에서 절대로 총기를 사용해서는 안 되고, ③설사 총기사용이 불가피하다더라도, 사망이 아닌 부상을 입히는 수준에서 사용해야 한다.”고 규정했다(USAMPS, 1972d, 1-2).

미국의 경우 1960년대와 1970년대초 격렬한 집회시위가 역설적으로 합리적인 집회시위관리방식을 낳게 만들었다. 효과적인 집회시위관리 방식의 부재로 시위가 건잡을 수 없이 악화되는 것을 체험한 뒤 비로소 세 차례에 걸친 대통령직속 위원회의 신설 등을 통해 체계적인 집회시위관리 방식을 연구하고 도출해냈던 것이다. 집회시위관리방식의 전문성 강화 노력은 자연스럽게 정부와 정치권의 영향력 감소를 초래했으며, 경찰이 거의 모든 관리권한을 갖게 됐다. 물론 2003년 시애틀에서 발생한 WTO 반대 시위에서 경찰이 효과적으로 시위를 관리했다고 할 수 없다. 그러나 이 시위에서도 과거 1960년대와 1970년대와 같은 인적 물적 피해는 발생하지 않았다고 할 수 있으며, 경찰의 가혹행위나 과잉대응이 크게 문제되지 않았다. 더욱이 2003년 시애틀 시위 대응에서 나타난 경찰 대응과 관리의 문제점이 이후 정보의 중요성, 홍보와 타협의 중요성을 일깨워줌에 따라 2006년 반이민법 시위에서는 매우 효과적인 시위 대응과 관리가 가능하게 된 측면이 있다.

제3절 영국

1. 집회시위의 변천과정

민주주의의 본산답게 영국은 오랜 집회시위의 역사를 갖고 있다. 1829년 설립된 세계 최초의 근대경찰인 영국의 수도경찰도 집회시위를 보다 효과적으로 담당하기 위해 만들

어진 조직이다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나고 “해가 지지 않던”대영제국의 영광이 사라지면서 영국은 경제사회적으로 곤경에 처하게 됐다. 사회복지를 강조한 노동당 정권이 이어지면서 노조의 영향력은 한없이 커졌고, 심지어 “노조의 동의가 없으면 국정수행이 불가능하다”는 말이 나올 정도였다. 성장을 무시한 분배위주의 경제정책은 결국 1976년 IMF의 구제 금융을 받아야 하는 위기로까지 몰렸다. 이와 같이 경제가 어려운 상황에서 이민자들에 대한 시선이 고울 수 없었고, 이민자들 역시 여러 차별 대우에 불만이 누적되었다.

이러한 상황에서 터져 나온 것이 1976년의 노팅힐(Notting Hill) 시위사건이다. 매년 런던 시에서 서인도 출신 이민자들이 중심이 돼 개최되는 ‘노팅힐 축제’는 카리브 해 연안 스타일로 화려한 행진과 음악 그리고 다양한 행사들로 많은 볼거리를 제공하기 때



문에 영국 전역에서 많은 사람들이 구경을 위해 몰려든다. 그러나 1976년에는 경찰의 자유로운 불심검문을 허용한 일명 ‘sus law’로 인해 시민들 특히 흑인 등 이민자들의 불만이 고조돼 축제 시작이전부터 긴장이 감돌았고, 당연히 경찰은 평소보다 10배나 많은 3,000여 명의 경찰력을 동원해 혹시 발생할지 모르는 사태에 대비하고자 했다. 하지만 경찰의 이러한 대처에도 불구하고,

축제 도중 소매치기 혐의가 있는 흑인을 체포하다가 체포에 항의하는 흑인 청년들의 거센 시위가 발생했고, 끝내 견잡을 수 없는 대규모 시위로 발전했다. 주위 상점과 주택의 유리창들이 깨지고, 300명 넘는 경찰이 부상을 입었다. 경찰 차량만 35대 이상이 파손됐다. 현장에서 부상을 당한 한 경찰관은 “사방에서 병, 벽돌, 온갖 것들이 비처럼 쏟아졌다”고 증언했다. 전혀 무장이 돼있지 않던 경찰은 방어를 위해 쓰레기통 뚜껑이나 교통표지판 등으로 날아오는 돌들을 막아야 했다. 당시 현장에 있던 한 방송인은 “경찰이 시위현장에서 도망가는 것을 처음 봤다”며 당시 상황이 매우 심각했음을 말했다. 시위가 끝난 뒤 폭력시위에 참가했던 청년 17명이 기소됐으나, 이중 두 명만이 유죄판결을 받았다.

노팅힐 시위의 연장선에 있는 것이 브릭스톤(Brixton)시위사건이라고 할 수 있다. 1981년 4월11일 런던 시 남부의 브릭스톤 지역에서 발생한 브릭스톤 시위사건은 20세기 런던에서 일어난 가장 심각한 시위였다. 런던 남부 브릭스톤 지역은 사회경제적인 문제가 많은 지역이었다. 높은 실업률과 범죄율, 열악한 주거환경, 그리고 대부분 흑인 거주자 등 런던의 대표적인 낙후지역으로 꼽히는 곳이었다. 이 지역 주민들은 대부분 경찰을 적대시했고, 당연히 방범활동을 비롯한 경찰의 각종 활동에 비협조적이었다. 런던의 수도경찰은 거리범죄를 줄이기 위해 이 해 4월부터 'Operation Swamp 81'이란 작전을 대대적으로 펼치기 시작했다. 이른바 'sus law'라고 불리는 불심검문 및 체포권한을 적극 활용했다. 'Sus Law'란 구체적인 근거 없이 경찰의 의심(suspicion)만으로도 불심검문과 심지어 체포까지 할 수 있게 한 규정을 말한다. 공공장소에서 배회하거나, 경찰관의 자의적인 판단으로 의심을 할 만한 행동을 했을 경우 불심검문 및 체포를 할 수 있는 이 법 규정의 적용 대상은 자연스럽게 젊은 흑인들로 집중됐다.

문제의 발단은 4월10일 오후 5시15분경 일어났다. 경찰이 순찰 도중 칼에 의한 상처를 입은 흑인 청년 한 명을 발견하고 검문했다. 경찰관 2명이 이 청년을 연행하기 위해 순찰차로 데려가는 도중 군중이 모여들기 시작했다. 이들 중 일부가 경찰의 연행에 항의하다가 급기야 경찰관을 폭행하기에 이르렀다. 이 소란은 지원요청을 받은 경찰이 도착하면서 마무리됐다. 10일 밤과 11일 아침 사이 경찰은 이 지역에 대규모 경찰력을 배치했고, 군중들이 서서히 모여들기 시작했다. 11일 오후 경찰이 몇 명을 연행하려고 하자 사건이 발생했다. 일부 성난 군중이 벽돌을 던지기 시작했고, 경찰은 물러날 수밖에 없었다. 일부 경찰차량이 불에 탔다. 경찰이 다시 시위를 진압하기 위해 이 지역으로 진입하자 시위대는 돌과 병 등을 던지며 격렬하게 저항했고, 화염병까지 등장했다. 영국본토에서 화염병이 사용된 첫 번째 시위였다. 주택과 학교 등 여러 채의 건물이 불탔으며 경제적인 피해도 막심했다. 부상당한 경찰관이 30명에 이르렀고, 민간인도 65명이나 부상을 입었다. 경찰차량 56대를 포함해 100대가 넘는 차량이 불탔으며, 약 150여 채의 건물이 손상을 입고, 이 중 30채가 불에 탔다. 경찰은 적극적으로 시위에 가담하고 파괴행위를 한 82명을 체포했다. 이 폭력시위에 충격을 받은 영국정부는 스칼만(Scarman)경을 단장으로 하는 조사단을 구성하고, 사건 발생의 경위 등을 세밀하게 조사해 1981년 11월 이른바 스칼만 보고서가 완성됐다.

사회경제적인 갈등과 노조의 정치세력화가 극단으로 치달으면서 발생한 커다란 사건이 1984년에서 1985년까지 이어진 탄광노조의 파업시위라고 할 수 있다. 노동당정부가 물러나고 1979년 ‘철의 여인’ 마가렛 대처(Margaret Thatcher)총리의 보수당 정부가 들어서 과감한 민영화와 사회복지의 축소를 강행하면서 이미 노동세력과 정부의 대결은 불가피한 결과였다. 대처 정부는 1984년 노조와 합의나 교섭 없이 영국 174개 국영 탄광 중 20개 광산의 폐쇄와 약 2만 명의 광부를 해고하는 한편 석탄생산의 감축계획을 발표했다. 그러자 탄광노조 위원장의 출신지인 요크셔 지방노조가 파업돌입 지시를 내리면서 3월5일 전국 탄광노조의 총파업이 시작됐다. 파업은 전국으로 확산됐으나 대처정부는 전국 파업을 위법으로 규정하고 경찰을 대거 동원해 무력진압에 나섰다. 대처정부는 사실 탄광노조의 파업을 예상하고 몇 달 전부터 석탄을 비축해놓고 있었다. 1984년 7월 19일 대처총리는 의회연설을 통해 탄광노조의 요구에 굴복하는 것은 폭도들에 의회민주주의가 굴복하는 것이라며 강경대응방침을 천명했다. 대처총리는 파업 노동자에 대해 영국 국민의 가치를 공유하지 않는 ‘내부의 적’이라고 거세게 비난했다. 대처총리는 “우리는 포클랜드에서 외부의 적과 싸워야 했지만, 훨씬 싸우기 어렵고 국가의 자유를 보다 위협하는 내부의 적을 항상 인식해야 한다.”고 거듭 항쟁의사를 밝혔다.

1984년 5월 19일 올그리브에서 노조원들과 경찰의 대규모 격려한 충돌이 있던 직후 대처총리는 “지금 폭도들은 법의 지배를 그들의 지배로 바꾸려는 시도를 하고 있으며, 이는 결코 성공해서는 안 된다. 그들의 의사를 관철하기 위해 폭력과 위협을 마다하지 않는 무리들이 있으며, 반드시 법의 지배가 이뤄지게끔 해야 한다”고 강조했다.

반면 전국탄광노조위원장 아서 스카길(Arthur Scargill)은 “경찰이 말을 탄 채 노조원들에게 돌진하고, 경찰봉을 무자비하게 휘둘렀다”면서 “이러한 잔인함과 위협은 중남미 국가에서나 볼 수 있는 광경”이라고 대처정부와 경찰의 강경대응을 비난했다. 그러나 8월에 두 명의 탄광노동자가 파업이 노조원의 의견을 물어보는 투표 없이 강행됐다면 전국탄광노조를 상대로 소송을 제기했고, 9월 영국고등법원은 전국탄광노조가 규정을 위반했다며 노조위원장과 노조에게 벌금형을 내렸다. 법원의 이런 결정으로 탄광 노조원들은 각종 복지혜택을 받을 수 없게 됐다. 심지어 노조원들의 자녀들이 학교 무료급식과 교복을 받을 수 없게 되는 상황이 발생했다. 빈곤과 굶주림이 탄광지역 노조원들로 하여금 계속 파업과 시위에 동참하느냐 아니면 포기하느냐 하는 기로에 서게 했다.

탄광노조 외부 사정도 탄광노조원들에게 결코 이롭지 않았다. 철도와 항만노조가 탄광노조의 파업에 동참하였으나, 전기노조와 철강노조는 파업에 참여하지 않고 탄광노조를 비난했다. 일부 탄광노조 역시 파업에 동참하지 않고, 오히려 내부 움직임과 관련된 귀중한 정보를 정부에 제공하기도 했다. 경찰은 런던 수도경찰에서 경찰관을 차출할 정도로 대규모 진압 경찰력을 동원했다. 파업을 중단하고 다시 작업하고자 하는 탄광노동자들을 폭력과 위협으로부터 보호한다는 명분아래 대규모 진압작전에 들어가 무려 11,291명을 체포하고 이 중 8,392명을 입건했다.

2. 경찰 관리방식의 변천과정

사실 제2차 세계대전 이후 집회시위의 변화에 대해 영국경찰은 일반적으로 조심스럽게 대응해왔다. 1950년대 반핵집회시위부터 1960년대 말 극심한 베트남전 반대 시위와 학생시위에 이르기까지 여론의 우려에도 불구하고 경찰은 강경 대책보다는 기존의 자제하고 삼가는 대응방식을 고수했다. 이러한 진정되고 차분한 대응은 1968년 주영미국대사관 앞에서 벌어진 반전시위에서 빛을 발했고, ‘폭력의 정복(conquest of violence)’이라는 찬사를 받기도 했다. 그러나 이미 경찰 내부에서도 시위양상이 갈수록 과격해지고 폭력적으로 변화하는 상황에서 상대적으로 소극적이고 자제하는 대응의 요구에 대해 불만을 털어놓기 시작했고, 강경대응의 목소리가 높아졌다(Reiner, 1998: 45). 영국 경찰의 집회시위 방식의 변화의 직접적인 계기가 된 것은 1972년 석탄 광부들의 파업에 대한 대응이었다. 코크스 보관소를 개방하려는 경찰의 시도가 광부들의 거센 반발에 밀려 실패하고 경찰부상자만 낳았던 것이다.

이와 같은 상황의 변화로 인해 1970년대와 1980년대 영국경찰의 집회시위 대응방식은 바뀌었다. 일부에서는 경찰대응방식의 이러한 변화를 ‘경찰의 군대화’라는 시각에서 비판하기도 했다. 이러한 변화는 과거 아무런 장비 없이 시위진압에 나서던 방식에서 탈피해 시위진압장비와 보호 장구를 구비하기 시작한 것과 밀접한 관련이 있다. 아울러 신속하고 효과적인 대응을 위한 전술의 개발과 훈련 조직 및 정보 활용의 변화 등 역시 경찰대응방식의 변화를 엿볼 수 있는 측면이다. 라이너(Reiner)는 1960년대 이후 영국 경

찰에 대한 영국 국민의 지지와 애정이 감소한 주요 요인 중의 하나로 집회시위에 대한 경찰대응방식의 변화를 꼽고 있다(Reiner, 1998: 44). “지는 것처럼 보여서 이기는(win by appearing to lose)”전략에서 “죽을 때까지 싸우는(to die in a ditch)”전략으로의 변화가 결국 국민들의 지지와 동정을 잃게 만든 요인이라는 것이다(Reiner, 1998: 44).

그러나 1970년대 초부터 집회시위를 효과적으로 다루기 위한 경찰의 훈련과 조정 등 투자의 효과가 성과 없는 것은 아니었다. 1984년에서 1985년에 걸쳐 발생한 광산노조 파업에 대처하는 과정에서 경찰의 새로운 대응이 상당한 효과를 본 것으로 나타났다. 오히려 경찰대응방식의 변화가 국민의 지지를 잃게 했다는 비판이 경찰의 피상적인 변화 모습에 집착한 것이 아니냐는 지적도 나오고 있다. 일부 전략의 변화에도 불구하고, 최소한의 물리력만을 사용하고 법의 엄격한 적용보다는 평화를 유지하기 위해 어느 정도의 재량을 행사하는 기본적인 영국 경찰의 대응방식이 그대로 유지되고 있다는 것이다. 와딩톤(Waddington)이 1986년 공공질서법(Public Order Act)제정 이후 런던경찰의 집회시위대응방식을 분석한 결과, 영국경찰은 전반적으로 시위대의 협조를 얻기 위해 설득과 약간의 마키아벨리적인 조작을 사용하는 것으로 나타났다. 보다 큰 폭력시위로 발전하는 것을 막기 위해 ‘말과 힘’을 적당히 조합해 운용한다는 것이다. 따라서 영국경찰이 시위진압에 실패했을 경우 그 것은 물리적 강제력이 부족해서가 아니라 판단착오에 기인한 것이라는 설명이다(Waddington, 1994).

또한 경찰 대응방식의 변화가 사회 및 산업 갈등의 정치화에 기인한다는 점이 중요하다고 할 수 있다. 1980년대 초 대도시 곳곳에서 벌어진 시위와 1980년대 중반 탄광과 인쇄산업의 파업 등 사회경제적인 갈등이 거센 시위로 표면화되었고, 경찰 대응방식의 변화를 낳게 했다.

제4절 독일

1. 집회시위의 변천과정

2차 세계대전 패전 이후 모든 것이 파괴되고 분단과 냉전의 최첨단에 놓인 독일(당시 서독)의 입장에서 집회시위로 인한 문제가 중요하지도 또 심각할 수도 없었다. 그러나 경제 급성장과 미국과 영국의 대중문화의 수입은 점차 독일 사회의 다원화와 갈등을 야기했고, 특히 기성세대와 젊은 세대의 세대 간 갈등이 깊어졌다. 이런 상황에서 1960년대 초반 독일은 청년층 시위에 시달렸다. 1962년 6월 뮌헨에서 발생한 Schwabinger Krawalle 사건이 대표적이라고 할 수 있다. 경찰이 거리에서 연주하던 3명의 젊은 음악인들을 체포하면서 불거진 이 시위사건에서 독일경찰은 과잉진압이라는 비판에 직면했고, 이후 독일경찰의 시위 대응방식 변화에 큰 영향을 미쳤다.

2차 세계대전 이후 독일의 집회시위는 크게 통독이전과 통독이후로 나뉘 살펴볼 수 있으며, 통일 이전에는 핵발전소 건설 및 핵물질처리 등을 둘러싼 반핵시위, 그리고 통일이 후에는 체제불만에 따른 반체제시위가 가장 심각하고 규모가 큰 시위 양상이라고 할 수 있다.

1970년대에 이르기까지 독일의 집회시위를 주도한 주요 계층은 학생 등 청년들이었다. 그러나 1970년대 이후 집회시위가 더 이상 대학과 학생들의 전유물이 될 수 없었다. 그런 변화의 중심에 반핵운동이 있었다. 반핵운동은 노동자와 중산층, 그리고 원자력발전소 주변에 사는 주민 등 다양한 계층의 사람들이 참여했다. 1972년 독일남부 뷔에 핵발전소 건설계획이 발표되자 지역주민 등을 중심으로 반대시위가 시작됐다. 1975년 2월 핵발전소 건설이 본격화되자 수백 명의 시위대가 건설 장소를 점거하고 시위를 벌였지만, 경찰이 강력하게 대응해 전부 해산시켰다. 그러나 며칠 뒤 28,000명에 달하는 시위대가 다시 집결해 시위를 벌였고, 수백 명의 시위대는 건설 장소 주변에 아예 오두막을 짓고 거세게 항거했다. 또 건설장소 옆에 ‘시민 대학’을 만들어 핵 전문 과학자들이 가르치는 몇 개의 강좌를 포함한 50개 이상의 다양한 강좌가 개설되기도 했으며 뷔에 반핵운동의 성지가 됐다. 하지만 독일정부는 뷔에 원자력발전소건설을 계획대로 추진할 것을 거듭 밝히는 한편 건설을 강행했다.

반핵시위대는 경찰의 진입을 막기 위해, 호와 울타리 그리고 가시철사를 두른 저지선을 설치하는 한편 경찰저지선을 뚫고 건설 장소의 일부를 점거하기도 했다. 벨 원자력발전소 건설을 둘러싼 격렬한 시위는 여론의 커다란 관심을 모았으며, 결국 행정재판소 재판과정에서 벨의 원자로 설계가 결함이 있다는 것을 발견해 1977년 4월 행정재판소는 벨 원자로의 건설을 금지하는 판결을 내렸다.

그러나 도르트문트에서는 반대로 4만 명의 시위대가 원자력발전소 건설을 지지하는 시위를 벌였다. 이러한 논란 끝에 당시 사민당 정부는 원자력 확산 이전에 폐기물 처리문제를 다룬다는 조건으로 원자력발전소 건설 입장을 밝혔다. 따라서 핵폐기물처리장소 건설이 새로운 쟁점사항으로 떠올랐다. 고어레벤(Gorleben)이 핵폐기물처리장소로 선정되자 즉각 반핵단체들은 고어레벤으로 몰려들었다. 1979년 4월 31일 지역 농부들은 수백대의 트랙터를 몰고 시위에 참여했으며, 10만 명 이상이 반핵시위에 동참했다. 1980년 5월에는 5천 명의 반핵 시위대가 핵폐기물처리장 건설 장소로 모여 주변의 나무들을 모아 집을 짓고 거주하기 시작했다. 하지만 1980년 6월 3일 수만 명의 경찰병력이 실력행사에 나서 시위대를 해산하고 오두막을 철거한 뒤 시위대 출입을 막았다.

반핵시위는 여기서 그치지 않았다. 1981년 2월초 그동안 연기돼온 브로크도르프 원자력 발전소의 건설이 재개되자, 수만 명의 반핵시위대가 원자력발전소 건설장소로 모여들었다. 시위대는 경찰 방어선을 뚫기 위해 몽둥이, 돌과 심지어 화염병으로 공격했다. 경찰은 최루탄을 발사하고, 경찰헬기를 동원해 시위대를 해산시키고자 했다.



독일 통일 이후 독일의 집회시위는 동서 경제 불균형과 체제변화에 따른 사회갈등, 이민자 문제 등이 복합적으로 얽혀 발생하고 있다. 특히 매년 5월1일 열리는 노동절에 과격시위는 연례행사가 되고 있다. 노동절 시위는 규모도 크지만 폭력 과격시위로 변질되는 경우가 많아 경찰과 충돌이 끊이지 않고 있다. 2003년 노동절에도 일단의 무정부주의자들과 체제에 불만을 가진 시위대들이 경찰차량을 불태우고, 돌과 병, 그리고 화염병까지 던져가며 거센 시위를 벌였다. 경찰은 시위대들이 돌과 병을 던지자 대응을 자제하고 기다리다가 시위대의

을 가진 시위대들이 경찰차량을 불태우고, 돌과 병, 그리고 화염병까지 던져가며 거센 시위를 벌였다. 경찰은 시위대들이 돌과 병을 던지자 대응을 자제하고 기다리다가 시위대의

숫자가 늘고 차량을 불태우는 등 행위가 더욱 과격해지자 최루탄과 물대포를 쏘며 시위 진압에 나섰다. 2005년 노동절 시위 역시 베를린과 라이프치히 등 독일 주요 도시에서 돌과 병을 던지고, 사제 로켓을 발사하는 등 격렬하게 펼쳐졌다. 또 극우단체와 좌익단체가 충돌해 유혈 사태가 발생하기도 했고, 차량들이 파손됐다. 경찰은 현장에서 100여명의 폭력시위 가담자들을 체포했다. 다만 과거 1970년대 1980년대 폭력시위와는 과격 폭력행위에 가담하는 시위대가 일부 극렬 시위대에 국한된다는 점에서 차이점을 갖는다.

2. 경찰 대응방식의 변화

이와 같은 독일 집회시위의 변화에 대해 독일경찰의 대응과 관리방식 역시 변화했다. 1962년부터 1965년까지 독일 경찰은 대규모로 청년시위 진압에 동원됐다. 대부분의 청년 시위는 구체적인 조직을 띠거나 계획 하에 이뤄진 것이 아니라 우발적으로 발생했다. 일부에서는 청년 시위에 대해 경찰이 지나치게 과잉 대응을 하고 있다는 비판이 제기되는 한편 좀 더 신축적이고 유연한 대처를 통해 시위대를 불필요하게 자극하거나 폭력 사용을 방지할 것을 요구하기도 했다.

전반적으로 슈바빙거 시위사건은 경찰 대응의 변화에 크게 작용했다. 우선 청년 시위에 대해 좀 더 관용적으로 바뀌었고, 대규모 경찰력 동원도 줄었으며, 현장에서 홍보활동도 강화했다. 특히, 경찰심리서비스를 제도화했다는 점이 중요한 변화라고 할 수 있다. 대규모 시위가 군중심리적인 측면이 많이 작용한다는 점을 고려해 경찰심리서비스 기구로 하여금 경찰 대응의 지휘와 운영에 있어서 심리자문을 하도록 한 것이다(Winter, 1998: 193). 결과적으로 경찰과 시위대의 과격한 충돌이 경찰의 대응을 보다 효과적으로 하게 유도한 측면이 있는 셈이다.

이 시기 경찰 스스로의 이미지는 매우 국가 중심적이었다고 할 수 있다. 경찰은 국가와 동일시했으며, 국가의 권위와 경찰의 권위를 동등하게 생각했다. 이러한 ‘국가 의식’은 공공복지를 해치고 국가와 사회의 조화를 깨뜨리는 이기심에 대한 보루로 여겨졌던 것이다. 국가의 행정권은 국가의 핵심으로 중시됐고, 경찰은 스스로를 사회문제를 해결하는 권위를 갖는 종합기관으로 간주했다. 이러한 관점에서 경찰의 가장 주요한 임무는 사회

의 보호, 즉 국가질서의 유지를 의미했다. 따라서 이 시기 경찰은 Staatspolizei(국가이익을 위해 봉사하는 경찰)의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

전후 독일의 집회시위와 경찰 대응의 변천과정에 있어서 또 다른 특징을 갖는 시기가 1967년부터 1972년까지라고 할 수 있다. 이 시기는 학생시위가 유럽 전체를 휩쓸던 때였고 독일도 예외는 아니었다. 경찰의 대응과 인식도 달라질 수밖에 없었다. 우선 국가와의 동일성, 일체성이 흔들리게 됐다. 진보주의들과 히피들이 목소리를 높이는 가운데, 국가와 사회, 지배하는 자와 지배를 받는 자 사이의 조화가 유지될 수 없었으며, 자연스럽게 경찰과 국가의 동일시는 흔들릴 수밖에 없었다.

1968년의 학생혁명에서 촉발된 여러 가지 문제점이 경찰대응 변화의 커다란 전기로 작용했다. 정치적 자유란 새로운 이슈가 제기됐고, 이전까지의 시위에서는 나타나지 않았던 경찰 대응에 대한 시위주최 측의 까다로운 평가와 문제 제기 등이 경찰 대응의 변화를 촉구했다. 시위대의 행진을 3열로 제한하는 등의 엄격한 시위관리규정과 함께 조금이라도 규정을 어기면 가혹하고 폭력적인 대응을 해왔던 경찰의 변화가 필요했다. 이런 배경에서 경찰은 헌법이 보장하는 집회결사의 자유를 보장하고 보호하는 역할로 변화를 시도할 수 있었고 과거의 강경진압 일변도의 대응방식도 자연스럽게 변할 수밖에 없었다. 경찰한테 필요한 것은 시위대와의 싸움에서 이기는 것이 아니라 싸움 자체를 피하는 것이라는 인식이 경찰에 설득력 있게 받아들여졌다. 물론 그렇다고 해서 무질서와 폭력행위까지 허용한 것은 아니었다. 법규를 위반하고, 폭력을 조장하는 시위대에 대한 강경 대응 기조는 그대로 유지되었다.

1970년대 중반이후 시위 대응에 있어서 개혁적인 모습을 견지해온 독일경찰은 1985년 독일연방법원이 반핵시위와 관련, 집회시위 기본권의 중요성을 다시 강조하면서 더욱 집회시위의 권리를 보장하고 우호적인 관계 유지에 관심을 갖게 됐다. 그러나 1986년 당시 소련의 체르노빌원자력발전소 방사능 누출사고가 발생하자 독일 전역에서 반핵시위가 벌어졌고, 에너지 정책을 둘러싼 논란이 크게 대두되면서 각종 시위에서 시위대와 경찰 간의 잦은 폭력 충돌이 빚어지게 됐다. 바커스도르프, 브로크도르프, 함부르크 등지의 핵폐기물질 처리공장 주변에서 벌어진 반핵시위를 진압하는 과정에서 경찰의 과잉대응이 문제되기도 했다.

2000년대 들어서도 2003년 노동절 시위 등 과격한 폭력시위는 끊이지 않고 있다. 일

부에서는 경찰의 조심스런 대응이 폭력을 예방하지 못하고 오히려 혼란을 가중시킨다고 강한 비판을 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 독일경찰은 경찰의 강경대응이 사태를 해결하는 것이 아닌 오히려 폭력시위를 부추기는 측면이 있다는 점을 중시해 불필요한 대립과 갈등 그리고 폭력발생을 방지하기 위해 가능하면 관용적 태도를 견지하고 있다. 따라서 1990년대 이후 현재까지도 독일경찰은 평화적 비폭력시위에 대해서는 철저하게 집회시위의 자유권을 보장하고 시위가 무사히 끝날 수 있도록 지켜주고 관용적인 태도를 견지해 경찰에 대한 신뢰를 증진하고 있으며 무엇보다도 호의적인 여론 확보를 위한 홍보활동 강화에 주력하고 있다.

제5절 일본

1. 집회시위의 변천과정

일본은 1910년대 후반부터 과격시위로 인한 진통을 겪기 시작하였으며, 그 후 100년 가까운 세월이 흐르는 동안 일본의 집회·시위는 독특한 양상으로 변모해왔다. 일반적으로 논의되는 과격시위의 역사는 1918년 동경제국대 학생들이 급진공산주의를 신봉하는 도쿄대신입회(東大新入會)를 결성한 이후부터 라고 한다. 그 후 1922년 공산당이 결성되어 대학생들의 시위를 공개로 지지하면서 연쇄적 시위로 이어지고, 일본의 제2차 세계대전 가담으로 대학생들이 전쟁에 동원됨으로써 학생시위는 일시적으로 중단되었으나, 1945년 연합군의 승리로 일본에 민주정부가 수립되자 대학생들은 학교로 복귀하여 군국주의 교육에 대한 반대를 이유로 다시 과격시위를 전개하였다. 이때부터 일본의 학생시위는 공산당의 배후조정을 받아 화염병을 던지며 진압경찰과 맞서는 식의 과격한 양상을 보였다. 1955년에 이르러 학생들은 공산당의 노선을 따르는 대신 전일본학생자치회총연합과 같은 이른바 신좌익 과격단체를 결성하여 과격시위를 계속하였다(조병인, 2002: 96-97).

1960년대에는 좌익계열의 학생운동세력을 중심으로 미일안보조약 반대투쟁과 나리타 공항건설 반대투쟁 등으로 이어지면서 노동자, 농민 등의 광범한 연대투쟁으로 발전하였

으며, 1960년대 중반의 월남전 반대시위와 1969년의 동경사태는 시위 학생들의 건물점거와 장기농성으로 학사운영이 완전 마비되자 대학운영임시조치법(1969)을, 신도쿄국제공항의 안전보장에 관한 긴급조치법(1978)을 각각 제정하면서 경찰도 강제해산 작전을 전개함으로써 당시 일본의 집회·시위의 과격함과 폭력성을 잘 나타내 준다(조덕선, 2005: 40-41).

1970년대 중반에는 적군파, 반일무장전선 등과 같은 신좌익의 과격집단이 등장하여 주로 폭발물과 게릴라무기 등을 이용한 과격투쟁을 벌였고, 일반 시민으로 위장하고 대도시에서 거주하면서 대기업의 건물에 폭발물을 설치해 인명피해를 유발하여 사회불안을 야기하였다. 이에 경찰의 검문과 검색이 강화되자 지하조직을 결성하여 동조세력의 확대를 도모하고 비밀아지트를 거점으로 한 과격·폭력 투쟁을 벌였다. 하지만, 70년대 후반에 들어서면서 일본에서의 학생시위는 감소하여 1980년대에는 대학생들의 시위가 현저하게 줄었으며 이전의 과격한 집회·시위는 찾아보기 힘들었다.

이후 1990년의 일본연감에 의하면, 천황제를 둘러싼 호헌운동, 평화운동 등 각종 국민운동과 원자력 발전소 건설 반대운동, 반핵운동, 농민운동, 조세저항운동 등 다양한 시위들이 분출되고 있으나, 이들은 거의 대부분 법규에 의거한 합법적, 평화적 양상으로 전개되었고, 대부분 결의문 채택이나 사법적 소송의 제기, 토론회, 쟁점 시안의 행정과정에서의 참여요구, 피케팅, 평화행진 또는 인간사슬의 형성 등의 비폭력적 평화적 방법으로 진행되었다(김종양, 2004: 79-80).

즉, 일본은 시대의 흐름에 따라 사회활동의 다변화 및 교육수준의 향상과 더불어 학생운동은 줄어들었고, 간혹 공산당조직이나 시민단체들이 국민의 정서적 불안과 지역사회의 평온을 어지럽히는 시위가 있기는 하지만, 전반적으로 평화적인 집회·시위 문화가 정착되어온 상태라 할 수 있다. 따라서 현재 일본에서는 우리나라와 유사한 대규모의 폭력성 집회시위를 찾아볼 수 없으며, 대부분 피케팅이나 차량을 이용한 가두선전 등의 방식을 통해 집회시위가 이루어지고 있다.



한편, 위의 사진은 지난 11월 초 일본에서 있었던 집회시위의 두 현장의 모습을 촬영한 것으로, 사진에서 보는 바와 같이 차량을 이용해 가두선전을 하는 것이 가장 보편화된 일본의 집회시위 문화이다. 특히, 맨 위의 사진은 현재 일본의 우경화 정책과 제국주의화에 대한 반대시위로서 집회시위의 주제가 대단히 정치적인데도 불구하고, 우리나라와는 달리 매우 질서정연하게 차량을 이용해 집회시위를 개최하고 있었다.

이와 같이 사회활동의 다원화로 학생들의 관심도 다양하게 변하여 학생운동, 특히 신좌익운동 등에 관심을 갖는 학생은 줄어들고, 종교활동·취미생활·외국여행·스포츠·오락 등 개인적 관심사에 눈을 돌리는 학생은 늘어나는 변화도 확인되고 있다. 공산당조직, 극우파조직, 신좌파, 극좌파 등이 간혹 극렬행동을 보여 국민을 불안하게 만들거나 각급 시민단체들이 가두선전 등을 통해 지역사회의 평온을 어지럽히는 경우도 있지만 전체적으로는 평화적인 집회·시위가 정착한 상태다.

구체적으로, 일본에서 폭력을 수반하는 대중 집회와 같은 경우 1950년대까지는 패전과 궁핍을 배경으로 하는 소요사건으로 발전하는 사례가 많이 나타났고, 1960년대에 자민당정권의 소득배증정책, 재계의 생산성운동이 성과를 보여 고도경제성장과 대중소비사회의 도래를 맞이해 많은 국민에게 사회적인 평등감과 만족감이 퍼져 대중동원형의 과격한 가두운동은 약화 되었다. 그러나 1960년대 말부터 70년대 초반에 걸쳐서는 공해문제와 같은 고도경제성장의 여파가 나타났고 또한 미국의 베트남반전운동, 중국의 문화대혁명과 홍위병운동, 세계각지의 학생운동 등의 영향도 받아 재차 경찰과 충돌에 이르는 가두투쟁이 빈발했다. 그러나 일본공산당이 의회선거에 의해 정권획득을 지향하는 평화노선으로 전술을 전환한 이후, 폭력적인 가두투쟁의 주체였던 극좌과격파가 ‘요도호 납치사건(1970년)’, ‘아사마산장사건(1972년)’ 등의 테러사건을 일으켜 사회적 지지를 급격히 상실한 점과 공무원노동운동의 정치적 운동력이 크게 감퇴한 것이 요인이 되어 1970년대 후반 이후의 일본에서는 송사건으로 발전하는 형태의 대중동원형 가두행동은 말끔히 종적을 감추어 현재에 이르고 있다.

즉, 일본에서의 과격·폭력시위가 사라지고 평화적 시위관행이 정착된 것은 우선적으로 정치안정과 경제성장 등과 같은 거시적 차원에서 찾을 수 있다. 1990년대 소비에트 연방과 그 위성국가들의 해체로 인한 사회주의 및 공산주의에 대한 불신과 대학교육의 대중화 등도 폭력시위가 사라진 원인과 관련이 있을 것이다. 이러한 사회분위기 속에 경

찰(공권력)은 끈질긴 인내와 이성적 판단에 입각한 냉정한 대응전략을 유지하고 일본 언론의 엄정한 보도가 과격·폭력시위를 사라지게 만든 측면도 크다(조병인, 2002: 100). 1960년대 일본에서 베트남전쟁 지원 반대를 내세운 안보투쟁이 거세게 일어났을 때도 일본의 언론들은 ‘폭력을 배제하고 의회주의를 수호한다.’라는 기본적인 입장을 변함없이 고수하였다. 언론기관들은 ‘폭력을 묵인하는 사회적 풍조’에 우려를 표시하고 어떤 경우에도 폭력은 완전히 배격되어야 한다는 입장을 굳건히 지켰다. 언론의 이 같은 자세는 급진·과격집단의 불법·폭력행동에 대한 비판여론을 확산시키는 데 결정적인 영향을 미쳤으며, 결과적으로는 급진·과격집단의 존립기반을 크게 약화시키는 원인이 되었다(조병인, 2002: 104). 이와 같이 정치적 안정과 경제 성장에 따른 국민의 질적 향상의 변화에서 평화적 시위 문화로의 정착을 찾아 볼 수 있고, 언론 또한 과격시위를 강력하게 비난함으로써 국민 스스로 불법·폭력시위를 계속할 수 없도록 분위기 조성에도 일조를 했다.

2. 경찰 관리방식의 변천과정

이와 함께 집회시위에 대한 경찰의 대응 및 관리 방식에 대해 살펴보면, 일본의 경우에는 중앙이나 지방 할 것 없이 3-5명으로 구성되는 ‘공안위원회’를 설치하여 경찰청의 소관사항에 관하여 都府縣 경찰을 감독한다. ‘국가공안위원회’의 경우를 보면, 5년 임기의 5명으로 구성되며, 이들은 매년 한명씩 임기가 만료된다. 후속위원은 정당의 추천으로 의회의 동의를 얻어 수상이 임명하도록 되어있으며, 동일정당에서 3인 이상의 위원을 임명할 수 없게 되어 있다. 나아가, 공안위원은 정치적 활동에 관여되어서도 안 되며 경찰관이나 검사출신 인사는 퇴직 후 5년이 경과하기 전에는 공안위원으로 임명될 수 없다. 그리고 경찰청의 장인 경찰총감은 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의와 수상의 승인을 얻어 임면하며, 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임면하게 하였다. 이러한 공안위원회의 경찰에 대한 견제와 감독은 직접적으로 행사되는 것이 아니라 오히려 경찰 스스로 그들의 책임을 다하지 못할 때에만 행사되고, 이는 공안위원회가 언론이나 법원, 또는 공인단체와 마찬가지로 경찰에 대한 예비적인 견제기능을 지니고 있다는 것을 나타내며, 이에 따라 경찰업무에 대한 선도적인 역할은

경찰 자체 내에서 행해지며, 공안위원들은 경찰의 정책견의를 시민적 입장에서 조저하고 보완해주는 역할을 담당하고 있다. 일본에서는 이러한 역할과 위상을 지닌 공안위원회에 집회와 시위에 관한 허가신청을 심사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

그리고 과격·폭력시위의 진압을 위해 1962년에 기동대를 편성하였으며, 현재까지 지도·운영되고 있으며, 각 경찰서에는 기동대에 근무하였던 경찰관과 시위진압 예비경찰을 편성해 놓고, 비상시에는 시위진압에 동원·대처하고 있다. 1960년대의 화염병 시위에 맞서 경찰도 폭력시위 진압에 적극 임하였으나 경찰은 시위대와 경찰쌍방간의 피해를 최소화하는 것을 제1의 목표로 삼았으며 특히 경찰의 자제력을 강조하였다. 이러한 진압 행태는 여론과 국민적 신뢰를 경찰편으로 돌려놓는데 크게 성공했으며 따라서 불법과격 시위에 대한 경찰의 진압에 더 높은 당위성을 부여해준다(유윤중, 2003).

또한, 오늘날 집회·시위 관리를 위한 일본경찰의 전략은 조로 극우단체 및 극좌단체의 불법·행동을 사전에 차단 혹은 사후 진압하는 데 초점이 맞추어져 있다. 우선 우익에 의한 테러 등을 미연에 방지하고 악질 우익단체를 괴멸시키기 위해 위법행위에 대한 철저한 단속을 행하고 있다. 특히 악질적 우익의 자금원을 차단하기 위해 자금획득을 목적으로 저질러지는 범죄에 대한 철저한 단속을 행하고 있으며, 이와 함께 45개 도부현의 ‘폭소음규제조례’를 근거로 우익들의 차량을 이용한 가두선전행위를 집중적으로 단속하고 있다. 또한, ‘국회의사단등주변지역및외국공관등주변지역의정온유지에관한법률’위반 행위를 적극적으로 단속하고 가두선전차량을 이용한 명예훼손과 공갈사건 등도 엄하게 단속하고 있다(조병인, 2002).

한편, 최고재판소의 동경도공안조례판결은 평온한 집회도 일순간에 폭도로 변하고, 법과 질서를 짓밟는 행동으로 나아가는 경우가 있다는 점에서 균중심리의 원칙과 현실의 경험에 비추어 명백하다고 하였다. 이 최고재판소 판결에 대하여 어떤 논문은 ‘그것은 사회심리학상의 연구의 성과를 법해석상의 한 기준으로 삼았다는 것을 의미한다’고 하며 높게 평가하고, 르봉의 심리학설, 모파상의 수필, 혹은 1960년 6월 15일의 전학련의 국회구내난입사건 등을 예시하며 최고재판소의 ‘집단행동 폭주화론’에 깊은 공감을 보이고 있다. 일본의 경비경찰의 기본전제는 ‘집단행동 폭주화론’이며, 주요한 관심사는 이 ‘집회관’을 전제로 한 유효한 경비의 실시에 있었다고 해도 좋을 것이다.

마지막으로, ‘평화적 집회문화의 발상’으로 일본에서는 공권력의 측면에는 평화적인 집

회의 보호라고 하는 시각은 부족하다고 생각됨에 비하여, 법제도의 구축과 운용에 있어서 폭력을 수반하는 집회를 엄격하게 규제하는 동시에 평화적인 집회는 가능한 한 보호하려고 하는 자각을 가지고 있으며, 그에 유사한 발상이 독일의 집회규제이며 그 내용의 개관을 간략히 보면 다음과 같다.

일본은 1970년대 후반에 이르러서 대규모의 대중적인 집회가 과격하거나 폭력성을 수반하여 이루어져 경찰과 충돌하는 사건은 거의 발생하지 않았다. 이러한 폭력적 집회·시위의 자취가 사라지고 평화적인 집회 문화로의 정착에는 시대의 흐름이 반영된 결과라고 할 수 있으며, 그 흐름에는 정치적·사회적·경제적 상황속의 전체적인 변화에서 찾을 수 있다고 생각된다.

제4장 각국의 집회시위 관리방안의 비교 분석 및 정책 제언

제1절 각국 경찰의 집회시위 관리 추세

전 세계적으로 경찰의 집회시위 관리는 1990년대 이후 새로운 추세를 보이고 있다. 가장 두드러진 변화로 ①강제적인 법집행의 완화, ②협상과 타협의 중시, 그리고 ③대규모 정보 수집이라는 세 가지 측면을 들 수 있다(Porta & Reiter, 1998: 6).

우선 지난 1980년대 이후 각국 경찰, 특히 선진국 경찰은 가능하면 집회시위에 있어서 강제적인 개입을 피하려 하고 있다. 이들 경찰은 불법 집회시위의 일정 부분을 묵인하고 있는 셈이다. 법 집행(law enforcement)이 평화유지(peace keeping)보다 덜 중요한 것으로 인식되고 있기 때문이다. 지난 1960년대와 1970년대 무조건 불법시위를 막고 법과 질서를 세우려 했던 점을 감안할 때 큰 변화라고 할 수 있다. 미국의 경우에도 알렉스 비탈(Alex Vitale, 2005)이 지적하는 것처럼, 1999년 WTO 반대 시위 이후 경찰과 시위대 모두 격렬한 대립을 자제하는 경향을 보이고 있다.

둘째, 최근 경찰의 집회시위관리에서 주목할 만한 변화는 협상의 기술과 적용이 강조되고 있다는 점이다. 물론 이러한 변화가 새로운 것은 아니다. 이미 1960년대 독일의 경우, 강경 진압이 여론의 강한 비판에 직면하자 경찰 홍보활동의 강화와 함께 협상과 타협기술의 중요성이 강조된 바 있다. 미국이나 영국의 경우에도 지난 1960년대와 1970년대와 비교할 때 눈에 띄는 정도로 협상과 타협의 중요성을 강조하고 있다.

셋째, 정보수집에 대한 노력과 중요성이 증가하고 있다. 물론 집회시위 통제에 있어서 정보의 중요성은 이미 오래전부터 강조돼왔다. 그러나 정보통신기술을 비롯한 과학기술의 발달은 집회시위에 대한 정보 수집과 관리를 보다 용이하게 할 수 있게 하고 있으며, 이를 이용한 집회시위의 효과적이고 효율적인 통제를 가능하게 하고 있다.

제2절 각국 경찰의 집회시위관리방식 비교 분석

이와 같은 전반적인 추세와 달리 집회시위관리는 각국에 따라 차이를 보인다. 이러한 차이가 발생하는 이유는 무엇보다도 먼저, 정치체제의 차이에 기인한다. 경찰조직, 사법부 성격, 법규, 기본권 보장 등이 경찰의 집회시위관리에 영향을 미치게 된다. 아울러 정치문화 역시 집회시위관리 방식에 영향을 준다. 이러한 정치체제나 정치문화가 변화 가능성이 적은 영향요인인데 반해 권력의 배열이나 사회운동과 같이 변동 가능성이 높은 요소들 역시 경찰의 집회시위관리에 영향을 미친다. 경찰의 집회시위관리방식에 영향을 주는 안정된 요인과 유동적인 요인은 경찰지식이라는 요인을 통해 구체적으로 특정 관리방식을 선택하게 된다.

1. 정치체제 요인

집회시위와 관련한 체제적인 변수는 집회시위의 자유 및 표현의 자유와 같은 국민의 기본권을 명시한 헌법조항과 변호사의 조력 권리 등 형사소송법 조항 등으로 이뤄진다. 경찰활동과 관련한 또 다른 체제적인 변수는 경찰의 조직구조라고 할 수 있다. 경찰조직의 특성은 무엇보다도 경찰의 집중성(경찰력의 집중과 분권화 정도)과 책임성(경찰관의 명찰 착용 여부 및 시민의 소원 수리 등), 군 관련성(군의 경찰에 대한 영향력과 관련성 정도 및 군대식 훈련, 경찰 노조의 존재유무 등)에 의해 결정된다.

이러한 요인들의 실질적인 효과 및 영향의 정도는 정확하게 파악하기 어렵다. 경찰력의 집중과 관련해, 일반적으로 보수주의 정부에서 경찰력의 집중 현상이 강하게 나타나지만 진보정부에서도 국가경찰체제에 의한 강력한 경찰력 집중을 보이기 때문이다. 경찰력의 집중이 경찰의 책임성을 약화시키는 경향이 강하지만, 자치경찰제에 근간을 둔 분권화된 경찰체제에서도 경찰의 책임성은 문제시된다. 경찰의 군사화(militarization) 역시 일반적으로 군사화된 경찰이 집회시위관리에 있어서 훨씬 폭력적이고 탄압적으로 나타나지만, 초기 영국경찰에서 여실히 알 수 있듯이 철저한 기율을 중시하는 군사화된 경찰이 오히려 무자비하고 무책임한 탄압을 방지하는 역할을 담당할 수도 있는 것이다.

이처럼 경찰의 집회시위관리는 정치적인 성격을 띠고 있다. 물론 경찰은 정치적인 중립성을 지켜야 하는 기관이지만 현실적으로 어느 국가를 막론하고 집회시위를 다루는데 있어서 경찰이 정치적인 이해관계와 영향에서 자유로울 수 없다(Porta & Reiter, 1998). 특히 정부 여당이 집회시위 문제와 관련해 정치적인 이해득실을 고려해 경찰에 영향을 준다는 점은 부인하기 어렵다. 국가에 따라, 또 시기에 따라 경찰에 대한 이러한 정치적인 영향은 차이가 있지만, 중요한 점은 경찰의 집회시위 관리에 정권의 성격과 정치적인 결정이 매우 주요한 역할을 한다는 점이다.

영국경찰의 집회시위방식을 연구하면서 기어리(Geary, 1985)는 자유당과 노동당 정부가 지지층을 결속하기 위해 노조와 시민운동단체의 집회시위에 대해 비교적 관대한 입장을 보인데 반해, 보수당 정부는 보수층의 이익을 대변해 법과 질서를 강조하고 집회시위에 대해 보다 강경한 태도를 보여 왔음을 강조하고 있다. 이탈리아와 독일 경찰의 집회시위관리방식에 있어서도 비슷한 변천과정을 보여 왔다. 즉, 진보 좌익 성격의 정권 하에서는 경찰이 일반적으로 집회시위에 대해 보다 “부드러운” 태도와 관리방침을 유지하다가 보수 우익 성격의 정권이 들어서면 보다 “딱딱한” 태도를 보이는 것이다. 이를테면, 1960년대 이탈리아 진보성향의 정부가 들어서면서 그 때까지 허용되던 집회시위 참가자에 대한 경찰의 총기사용을 금지 시켰고, 독일 역시 1969년 최초의 진보적 성격의 정부인 빌리 브란트(Willi Brandt)정부(1969-1972)가 들어서자, 공공도로에서의 행진을 허용하고 시위 참가자의 인권에 대한 배려를 강화하는 등 경찰의 집회시위 대응방식이 보다 탄력적이고 관용적으로 바뀐 것이다. 반면 영국에서 마가렛 대처(Margaret Thatcher) 총리가 집권하면서 1980년대 경찰의 집회시위 대응태도가 매우 강경하게 바뀐 점을 놓고 보더라도 정권의 성격과 경찰의 집회시위관리 방식은 밀접한 관련을 갖는다고 할 수 있다. 우리나라 역시 과거 권위주의 정부의 집회시위 대응방식이 군사작전을 펼치는 것과 같이 보다 강경하고 조직적인데 반해, 국민의 정부와 참여정부로 이어지면서 집회시위에 대해 보다 관용적으로 바뀌었다고 할 수 있다.

물론 진보성향의 정부가 집회시위에 대해 항상 관용적이고, 보수성향의 정부가 항상 강경한 것은 아니다. 실제로 독일의 브란트(Brandt)정부에서도 보수정당들이 당시 사회혼란에 따른 법과 질서의 중요성을 선거운동과 연결하면서, 집회시위에 대한 대응을 일시적으로 강경하게 바꾼 바 있다. 하지만 이 또한 경찰의 집회시위관리에 있어서 정치적

인 영향의 중요성을 다른 각도에서 강조하는 것이라고 말할 수 있다. 그러나 이미 집회 관리 추세에서 밝힌 것처럼, 정부 성향과 관련 없이 대부분 국가, 특히 선진국에서 집회 관리방식은 점차 탄력적이고 관용적으로 바뀌고 있으며, 정부가 직접 개입하고 통제하기 보다는 경찰에 맡기는 방식으로 변화하고 있다. 그러나 이는 오히려 경찰 입장에서는 민감하고 갈등의 요소가 다분한 집회시위 문제를 정치적으로 해결하기 않고, 경찰에 맡김으로써 오히려 책임만 지우게 한다는 비판의 목소리가 나올 수 있다. 공공질서를 심각하게 해칠 수 있는 사건에서 정치적인 가이드라인을 제시하지 않는 것은 현장 분위기와 감정에 의존할 수 있게 하며 또 집회시위 참가자와 경찰의 대립과 충돌을 야기하는 요인이 된다.

2. 정치문화 요인

이러한 체제적인 변수와 함께 중요한 것이 정치문화와 경찰의 직업문화라고 할 수 있다. 그 나라의 독특한 정치문화와 경찰의 직업문화는 경찰의 집회관리 방식에 커다란 영향을 준다. 한 나라의 특색과 전통은 법규에만 깃들여 있는 것이 아니라 정치문화에도 깊이 배어있다. 따라서 경찰의 집회시위관리는 국민 인권과 경찰력 사용에 대해 문화적으로 어떻게 이해하느냐에 따라 민감하게 달라지는 것이다. 이를테면, 파시즘 독재에 대한 피해의식이 남아있는 독일 정부는 과격한 시위를 민주주의에 대한 위협으로 받아들이는 반면 시위 주동자나 참가자들은 정부의 대응을 파시즘의 유물로 과민하게 받아들이는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고, 아직도 전통적으로 권위주의 정치문화가 깊게 자리 잡고 있는 국가일수록 집회시위에 대해 보다 강력하게 대처하는 경향이 강하고 반대로 권위주의 색채가 옅은 국가의 경우에는 집회시위에 대해 보다 탄력적으로 대응해 악화를 방지하는 경향이 남아 있다(Flam, 1994: 345). 하지만 탈냉전 이후 유럽에서는 민주주의 정치문화가 확산되고, 이로 인해 경찰의 집회시위관리방식에도 적지 않은 영향을 주고 있다.

경찰의 독특한 직업문화 역시 경찰의 집회관리 방식에 영향을 미친다. 일찍이 스킨닉(Skolnick, 1966)은 “경찰관은 스스로의 역할을 법 집행자로서보다는 장인(匠人)으로

서, 법 규정에 따라야 하는 공복(公僕)이라기보다는 숙련된 일꾼으로 이해하고 있다”고 주장한 바 있다(1966: 231). 그 업무의 특성상 경찰관은 외부와는 어느 정도 단절된 세계에 머물러 있기를 선호하는 경향마저 있다(Manning, 1997; Holdaway, 1984). 또한 경찰관이 갖는 강한 남성적 이미지가 경찰관들로 하여금 질서유지나 서비스 역할보다는 범죄퇴치와 같은 거친 업무에 대한 선호를 높게 하는 경향도 있다. 실제로 영국의 집회시위와 경찰의 대응방식에 대한 연구결과, 경찰 업무가 단조로운 측면이 있기 때문에 과격한 폭력 집회시위가 오히려 경찰관들을 흥분시키고, 의욕을 고조시키는 역할을 하기도 했다(Porta & Reiter, 1998). 일반적으로 경찰관의 업무가 경찰관들로 하여금 의심을 많이 하고, 보수적이고 거친 것을 선호하게 만드는 측면이 있다. 경찰의 철저한 위계질서와 군사적 요소들은 이러한 경향을 더욱 강화함과 동시에 경찰을 외부와 단절된 특수한 집단으로 인식하게 하고 일체감과 단결을 강조하는 요인이 된다. 또한 사회의 다양성을 인정하기보다는 특이하고 다양한 집단에 대한 적대감을 갖게 한다.

무엇보다도 경찰업무의 특이성에 기인한 경찰관의 재량권이 독특한 경찰문화를 형성하는데 일조하고, 아울러 경찰의 집회시위 관리방식에도 영향을 미친다. 즉, 경찰관의 재량권을 제한하는 법 규정이 존재하지만, 상황에 따라 현장에서 즉각 결정을 내려야 하고, 선입견과 고정관념이 이러한 결정에 매우 중요한 영향을 미치는 경찰업무의 특성상 경찰의 직업문화는 집회시위에 어떻게 대처해야 하는지에 대해 깊은 상관성을 갖는 것이다.

3. 여론 요인

경찰의 집회시위관리방식에 영향을 미치는 다른 요소로 여론을 들 수 있다. 정부는 집회시위를 관리방식을 결정하는데 있어서 정당, 이익집단, 시민단체 등 다양한 집단의 영향에 매우 민감하다. 이들 다양한 집단은 직접 정부에 집회시위관리방식에 대해 의사를 표출하기도 하고, 또는 언론 등 여러 가지 대중매체를 통해 영향력을 행사한다.

일반적으로 진보적인 성향의 집단과 조직일수록 경찰의 집회시위관리방식에 대해 즉각적인 반응을 보이게 되고, 서로 연합해 이슈를 형성하고 각종 통로를 통해 정부에 압력을 가한다. 영국의 경우, 진보적인 성향의 조직이 집회시위를 벌이는 도중 경찰이 무리하

게 진압할 때 광범위하고 강력한 비판여론이 형성되고 정부를 곤혹스럽게 만드는 사례가 발견된다(Geary, 1985: 117).

물론 집회시위에 대해 정부가 보다 강력하게 대응할 것을 주문하고 요구하는 여론 역시 존재한다. 이를 위한 보수 우익 단체 간 연합이 형성되기도 한다. 그러나 여론의 형성 과정에서 진보세력만큼 강하게 결집되거나 영향력을 발휘하지 못하는 경향이 있다. 언론을 포함한 대중 매체 역시 보편적으로 집회시위에 대한 경찰의 대응방식을 놓고 보수우익 집단보다는 진보세력의 주장에 조금 더 동조적인 성향을 갖고 있다. 특히 세계적으로 1970년대 이후 각국 언론은 경찰의 강력한 집회시위 대응에 비판적이고 다원적인 성향을 보여 왔다(Porta & Reiter, 1998). 일반적으로 기자들이 집회시위 현장에서 취재하고 있을 때 경찰의 대응방식이 보다 관용적이 되는 것 역시 여론의 영향에 경찰의 집회시위방식이 민감하게 반응하고 있음을 보여준다. 특히 권위주의 정치체제에서 민주화 과정을 겪는 국가일수록 경찰의 대응방식이 여론의 향배에 매우 주목하는 경향이 있다. 하지만 반대로 민주화로 이행되는 과정에서 과도한 집회시위로 인해 이를 막는 경찰의 어려움을 잘 이해하는 정부가 경찰의 든든한 버팀목이 되어 준다거나, 아니면 이와 같이 혼란스런 시기에 집회시위를 막는 경찰이 뚫린다면 정부 자체가 흔들릴 수 있는 상황에서는 경찰이 다소 과잉대응을 하더라도 정부가 묵인하는 경향이 있다.

언론 역시 경찰의 집회시위 관리방식에 대해 항상 비판적인 것은 아니다. 오히려 정부의 보다 강경한 대응을 요구하는 경우도 있다. 우리나라 언론의 보도태도에서 잘 나타나는 것처럼, 경찰이 과격한 집회시위에 대해 보다 강력하게 대응할 것을 주문하는 것은 언론사의 이념성향이 가장 많이 작용한다. 즉, 보수언론의 경우 정부에 대해 강경대응을 요구하기 마련이다. 그러나 부분적으로는 언론의 취재방식과도 관련이 있다. 즉, 취재 기자들이 주로 경찰 등 정부의 공식발표결과를 많이 참조하는데다가, 일반적으로 기자들이 안전상 이유로 경찰 뒤에서 취재를 하게 되기 때문에 경찰 관점에서 집회시위를 바라보는 측면도 있다. 또한 언론의 속성상 집회시위가 발생하게 된 원인의 측면보다는 대규모 집회시위 현장과 충돌 등 자극적이고 눈길을 끌 수 있는 부분을 강조하는 경향이 있다. 아울러 취재기자 역시 일반 시민과 마찬가지로 소란과 혼동보다는 정리되고 질서 잡힌 것을 더 선호하는 고정관념을 갖고 있기 때문에 과격시위에 대해 부정적인 인식을 갖고 보도하게 된다는 것이다. 특히 자신들의 요구를 전달할 수 있는 다른 평화적인 방법과

통로가 있음에도 과격한 불법 집회시위를 강행하거나, 경찰의 대응이 설사 강경하더라도 대상이 철저히 불법적이고 과격한 행동을 한 집회시위 참가자에게만 이뤄진다면 경찰의 강경대응에 대해 오히려 동조하게 된다.

4. 상호작용 요인

경찰의 집회시위관리방식에 영향을 미치는 또 다른 요소로 시위참여자와 경찰의 상호작용을 들 수 있다. 이러한 상호작용은 단지 한 사건에 의해 형성되는 것이 아니라 과거 여러 사건에 의해 만들어지는 것이며 이러한 과거경험이 경찰의 현재 대응 방식에 영향을 주는 것이다. 시위를 금지하는 것은 격렬한 반응과 상호작용을 낳을 수 있다. 영국 런던에서 지난 100년 동안 발생한 과격한 시위를 분석한 결과, 시위참가자들이 정부를 전복한다거나, 비애국적이나, 공산주의적이라는 이미지를 얻거나, 시위대 행동이 정부에 당혹한 결과를 낳을 때, 또한 집회시위가 불법적일 때 폭력적으로 바뀔 가능성이 높았다 (Waddington, 1992).

또한 경찰의 특별한 시위대응방법이 시위참가자들과 마주쳤을 때 상승작용을 낳는 경우가 있다. 경찰이 교범에 언급된 방식이 아닌 강압적인 방법으로 시위대를 다룰 때 시위참가자들이 흥분하게 되며 폭력이 불가피하게 발생하게 된다. 방패로 공격을 한다거나 경찰봉을 어깨높이 이상에서 휘두르는 경우 등 경찰의 과잉진압이 시위대를 자극해 폭력성이 높아지는 것 역시 상호작용의 결과로 볼 수 있다. 특히 우리나라의 경우, 선진국과 달리 직업경찰관이 아닌 20대 초반의 전투경찰이 시위진압의 선봉에 서기 때문에 훨씬 물리적 충돌과 폭력의 상승작용을 낳는 주요한 요인이 되고 있다.

제3절 바람직한 집회시위문화 정착을 위한 정책 제언

지금까지 각국의 집회시위 및 경찰대응의 변천과정을 살펴본 결과, 바람직한 집회시위 문화정착을 위한 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 찾을 수 있다. 이러한 중요성은 집회

시위를 주도하고 시위에 참여하는 입장에서도 나름대로 의미가 있지만, 무엇보다도 집회시위를 관리하는 정부 입장, 특히 경찰 관점에서 매우 중요한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

첫째, 집회시위를 관리하는 경찰이 조직, 훈련, 그리고 다른 기관과의 협력이라는 측면에서 좀 더 준비를 갖추어야 한다는 점이다. 미국, 영국, 독일, 일본의 여러 대응에 문제가 있었던 시위에서 여실히 드러났듯이 체계적인 조직, 훈련 및 협력의 미비가 시위관리의 실패로 연결됐다. 경찰만의 대응 노력이 아니라 여러 관련 기관이 정보와 인력을 교류하고 협력하는 것이 필요하며 종합적인 비상계획(comprehensive contingency plan)이 마련돼 있어야 한다. 이를 위해 여러 관련 기관 합동의 태스크포스팀 구성을 통한 계획 마련과 집회시위 관리도 바람직하다. 아울러 체계적인 집회시위 관리를 위해서는 전문성과 직업성을 강화해야 한다. 직업경찰관이 집회시위 관리를 전담하는 선진국과 달리 우리나라의 경우 직업이 아닌 군복무 대신으로 경찰보조업무를 하는 20대 초반의 혈기왕성한 전투경찰이 시위진압의 선봉에 서기 때문에 전문성은 물론이고, 상황판단과 대처, 집회시위자들과의 커뮤니케이션능력 등 여러 가지 문제점을 내포한다. 따라서 집회시위에 대응하는 경찰 인력을 가능하면 직업 경찰관들로 대체하고자 하는 노력이 필요하다.

둘째, 집회시위 발생이전에 집회시위 허용지역과 집회시위 금지지역의 명확한 설정이 필요하다. 단순히 외국공관 인접 지역의 집회시위 금지라든지 하는 미리 정해진 항목이 아니라, 그 때 그 때 해당 집회시위의 특성과 상황에 맞춰 어느 곳에서 어디까지 가능하고, 그리고 인도위에서만 또는 차도 몇 m까지 가능한 지 등 구체적이고 세부적인 지역 설정이 필요한 것이다. 이러한 집회시위 허용지역의 구체적인 설정은 집회시위 참가자들로 하여금 표출하고 싶은 메시지 전달과 원하는 지점까지 이동을 가능하게 하며 경찰과의 불필요한 충돌의 소지를 줄일 수 있게 된다. 미국의 2003년 WTO반대 시위에서도 이미 격렬한 시위가 벌어지고 난 다음 뒤늦게 집회시위 금지 지역을 선포해 시위관리에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 반면 2000년 미국 워싱턴 D.C.에서 열린 세계은행(World Bank)과 IMF 회의 반대 시위에서 경찰이 도시의 넓은 지역에서 집회시위를 허용한 반면 회의가 열리는 장소 근접 지역에는 접근을 허용하지 않았다. 일부 시위자들은 회의를 막지 못했기 때문에 시위가 실패한 것이라는 비관적 견해를 내놓기도 했지만, 상당수 시위자들은 충분히 자기들이 말하고자 하는 내용을 미국 전역에 알렸다는 점에서 시위가 성공적이었다고 평가했다. 당연히 회의가 끝나면서 시위 역시 별 문제없이 마무

리됐고, 기물 파손 등 재산상의 손실도 크지 않았다.

셋째, 경찰과 집회시위 주도자들이 행동결과에 대해 다양한 각도에서 충분한 예상을 해야 한다. 자신들의 행동이 어떤 결과를 야기할 것인가에 대해 충분히 고민하지 않고 분위기와 대세에 이끌려 행동이 앞설 경우 대부분 폭력사태로 연결됐다. 많은 폭력 과격 집회시위에서 경찰의 무리한 물리적 대응이 오히려 시위 참가자들을 자극해 더 큰 폭력 사태를 초래한 측면이 있다. 비폭력시위를 강조하는 시위 참가자들의 설득력을 약화시키는 한편 이들과 경찰에 폭력적인 방법으로 맞서게 하는 부작용이 있다. 시위 주도층 역시 시위 참가자들에 대한 통제와 관리를 보다 철저히 해야 한다. 비폭력시위를 위한 별도의 전담반을 편성해 시위대를 감시할 필요가 있으며, 외부인의 개입을 막아야 한다. 물론 우리나라의 경우 현재 질서유지인 제도를 운영하고 있지만, 형식적인 운영에 그치고 있다. 음주상태에서의 기물파손이나 경찰에 대한 폭력행위 가능성 등을 방지하고자 집회시위 도중 음주를 철저히 막는 등 기물관리에 만전을 기하지 않을 경우 충분한 집회시위의 명분을 갖고도 결국 내용 전달과 국민에 대한 호소 모두 실패하게 되는 것이다.

넷째, 집회시위 발생 지역의 이해 당사자들과 집회시위 주도자들과의 만남을 주선할 필요가 있다. 집회시위로 인해 피해를 입는 주변 상점 주인과 학교 교사 및 학생, 지역 주민 등 이해 당사자들과 집회시위 주도층과의 사전 집회시위의 성격과 허용 범위에 대한 토론을 유도해 피해를 최소화하는 것이 바람직하다. 또 시민참관단과 같은 제3자가 아닌 이해당사자 대표들이 직접 집회시위 현장에서 감시하게 함으로써, 약속 이행여부를 점검하고 향후 불법 폭력시위가 발생할 경우 책임소재를 명백히 가리는데 도움을 줄 수 있다.

마지막으로, 집회시위와 관련된 모든 당사자들 간 신뢰의 중요성을 들 수 있다. 신뢰(Trust)야 말로 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama, 1995)가 사회도덕과 번영을 창조하는 원천이라고 일컬을 만큼 주요한 자산이다. 오늘날 전 세계적으로 부유한 자본주의 국가는 모두 안정된 자유민주주의 국가이며, '신뢰'라는 강력한 사회적 자본을 바탕으로 하고 있다(Fukuyama, 1995: 356). 사회구성원이 공통의 규범을 바탕으로 서로 믿고 존중하며 자발적으로 협력하게 하는 신뢰가 국가 번영의 원천이라는 것이다. 이는 톰 타일러(Tom Tyler, 1990)가 법을 준수하는 이유로 꼽고 있는 '절차적 정의(procedural justice)'와 크게 다르지 않다. 절차의 공정성이 정통성을 갖게 하고 서로

를 신뢰하게 하는 원동력이 되는 것이다. 독일의 경우 1960년대 폭력시위를 통한 체제 전복의 목표에서 1980년대로 접어들면서 시민 주도의 시위형태로 바뀌었고, 정부의 개혁능력과 절차의 공정성에 대한 신뢰가 뒷받침됐다. 물론 시민들의 향상된 교육수준이 이러한 신뢰를 가능하게 한 측면도 있다. 미국과 영국 역시 정부에 대한 신뢰가 평화적이고 합법적인 집회시위문화의 정착으로 연결되는 핵심적 역할을 담당했다. 어떤 정치적으로도 압력, 또는 기득권층의 이해관계를 감안하지 않고 법과 원칙대로 집회시위를 다룰 경우 절차적 공정성이 확보되며, 결국 신뢰가 형성되는 것이다. 이는 비단 집회시위를 최 일선에서 다루는 경찰만이 아니라 검찰, 법원 등 형사사법체계 모두의 문제이며, 정부 관계부처의 문제이기도 하다.

오늘날 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기술의 발달은 많은 사람들을 '영리한 군중(smart mob)'으로 만들고 있다(하워드 라인폴드, 2003). 미국에서 2006년 상반기에 벌어진 반이민법 반대 시위에서 100만 명 이상의 시위군중이 참여할 수 있던 것도 이러한 정보통신기술의 발달에 따른 것이다. 대규모 시위에서 시위 참가자 사이의 정보전달이 제대로 안 돼 결국 의도하지 않은 결과를 낳게 되는 많은 역사적 사례를 보아왔다. 잘못된 정보가 입소문을 타고 과장되고 왜곡돼 전해지는 바람에 시위대를 자극 선동하고 폭력 유혈 시위로 변질되는 경우가 적지 않았던 것이다. 정보통신기술의 발달이 그릇되고 왜곡된 정보의 흐름을 조장하는 측면도 있지만, 커뮤니케이션 부재에서 발생하는 불신을 최소화할 수 있다는 점에서 집회시위 관리라는 측면에서 긍정적인 결과를 낳고 있다. 미국의 반이민법 반대시위가 큰 피해 없이 마무리될 수 있었던 것도 정보교환이 그만큼 빨라지고, 용이해진 원인도 있는 것이다. 다시 말해 신뢰의 기술적 바탕을 제공하고 있는 셈이다.

제5장 요약 및 결론

최근 우리나라는 폭력 과격집회시위로 인해 큰 어려움을 겪고 있다. 시위로 인한 교통 체증과 재물손괴 등 경제손실이 천문학적 액수에 이르고, 시위대와 경찰 부상자 등 인명 손실도 적지 않다. 때문에 시위망국론이라는 말마저 심심치 않게 나오고 있다. 본 연구는 우선 집회시위와 관련된 제반 이론을 살펴보고, 특히 불법 과격시위가 발생하는 원인에 대해 이론적으로 고찰했다. 이와 함께 우리나라의 집회시위 및 경찰 관리방식의 변천과정을 살펴보고, 비교적 성숙한 집회시위문화를 갖고 있는 선진국의 집회시위와 관리방식의 변천과정과 비교분석함으로써 선진국의 집회시위와 경찰 관리방식의 변천과정은 우리나라와 어떤 차이가 있는가를 중점적으로 연구하는 한편 나름대로 바람직한 집회시위문화 정착을 위한 정책 대안을 제시하고자 했다.

우선 집회시위를 이론적 접근하기 위해 집회시위의 사회적, 정치적, 법적 성격을 규명하고자 했다. 특히 불법 과격 집회시위의 발생 원인을 감염이론(contagion theory)과 수렴이론(convergence theory), 규범창출이론(emergent norm theory), 아노미 이론(anomie theory), 사회통제이론(social control theory) 등을 통해 살펴본 뒤 우리나라의 불법 과격 집회시위의 발생 원인에 대해 이론적으로 고찰하고자 했다. 이와 함께 선진국의 집회시위관련 법 규정 및 제도를 검토, 우리나라와의 법적 제도적 차이를 살펴보고자 했다.

아울러 우리나라를 비롯해 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요 국가 집회시위의 변화 및 경찰의 관리방식의 변화를 주요 역사적 시위사건 등을 통해 검토했다. 우리나라와 비슷하게 다른 선진국들 역시 집회시위로 인한 많은 경제 사회적 비용을 치렀으며 특히 미국, 영국의 경우 우리나라에서는 찾아볼 수 없는 인종 갈등으로 인한 극심한 시위와 폭동사태를 겪기도 했다.

우리나라를 비롯해 선진국 경찰의 집회시위 대응 및 관리방식 역시 지속적인 변화를 거듭해왔다. 특히 미국, 영국, 독일 등 선진국의 경우 1990년대 이후 새로운 추세를 보

이고 있다. 새로운 변화로 ①강제적인 법집행의 완화, ②협상과 타협의 중시, 그리고 ③ 대규모 정보 수집이라는 세 가지 측면을 들 수 있다. 주요 각국의 집회시위 관리체제에 영향을 주는 요인으로는 정치체제, 정치문화, 여론과 상호작용을 들 수 있으며, 이러한 요인들이 복합적으로 작용해 그 나라의 독특한 집회시위 대응 및 관리체제를 형성한다고 할 수 있다.

마지막으로 바람직한 집회시위문화의 정착을 위해 다음과 같은 점들이 강조됐다. 첫째, 집회시위를 관리하는 경찰이 조직, 훈련, 그리고 다른 기관과의 협력이라는 측면에서 좀 더 준비를 갖추어야 한다. 둘째, 집회시위 발생이전에 집회시위 허용지역과 집회시위 금지지역의 명확한 설정이 필요하다. 셋째, 경찰과 집회시위 주도자들이 행동결과에 대해 다양한 각도에서 충분한 예상을 해야 한다. 넷째, 집회시위 발생 지역의 이해 당사자들과 집회시위 주도자들과의 만남을 주선할 필요가 있다. 다섯째, 집회시위와 관련된 모든 당사자들 간 신뢰가 형성되어야 한다.

우리나라는 다른 선진국들이 수백 년에 걸쳐 이룩한 산업화와 경제성장을 불과 수십 년에 달성했다. 놀라운 성장이고 발전이었지만, 지나치게 빠른 고속성장에 따른 부작용도 적지 않다. 지금 우리나라가 겪고 있는 불법 폭력 집회시위로 인한 많은 문제점과 비용, 그리고 고통이 이러한 고속성장의 대가를 치루고 있는 것이다. 일종의 성장통인 셈이다. 위에서 살펴본 바와 같이 다른 선진국 모두 불법 폭력시위로 인한 많은 곤란을 경험했다. 그리고 나름대로 교훈을 얻고 대책을 만들고, 조금씩 효과적이고 합리적인 대응방안을 만들어갔다. 바람직한 집회시위문화를 정착하기 위한 만병통치약은 있을 수 없다. 어떤 대책도 하루아침에 우리나라의 집회시위문화를 선진국처럼 바꿀 수 없다. 그렇지만 바람직한 집회시위문화를 정착시키기 위한 필수조건은 명백하다. 이미 선진국들의 역사적 경험에서 엿볼 수 있듯이, 정부의 대응이 국민의 신뢰를 얻지 못하는 한 효과적인 집회시위관리는 불가능하며 바람직한 집회시위문화 역시 이뤄질 수 없는 것이다. 정부와 경찰의 대책과 대응이 국민의 신뢰를 얻을 때 곧 시위참가자들의 신뢰로 연결되고 협력적인 집회시위가 가능해지는 것이다. 서로가 윈-윈(win-win)할 수 있는 집회시위의 전략은 무엇보다도 신뢰의 조성에서 시작한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 신뢰의 조성은 법과 원칙을 준수하고 절차적 정의를 확보하는 데서 비롯된다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 경찰청. 각 연도. 『경찰사료연감』, 서울: 경찰청.
- _____. 각 연도. 『경찰통계연보』, 서울: 경찰청.
- _____. (2006). 『경찰백서 2006』, 서울: 경찰청.
- _____. 외사관리관실. (2006). 『각국의 집회시위문화 비교검토』, 서울: 경찰청.
- 권영성. (2002). 『헌법학원론』, 서울: 법문사.
- 김병준. (2004). 변형 집회시위의 피해경감 방안에 관한 연구. 『피해자학연구』, 제12권 (1): 231-255.
- 김상배. (2001). 정보화시대의 거버넌스: 탈집중 관리양식과 국가의 재조정. 『한국정치학회보』, 제35집(4): 359-458.
- 김상희. (2001). 집회시위 관리를 위한 경찰작용의 법적 정당성에 관한 연구. 고려대학교 법무대학원 석사학위 논문.
- 김종양. (2004). 집회시위로 인한 타인의 법익보호에 관한 연구. 동국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김준호·김선애. (1992). 『한국인의 폭력에 대한 태도 연구』, 서울: 한국형사정책연구원.
- 마인섭. (2002). 왜 민주화 이후 한국 민주주의는 위기에 처하게 되었나. 『한국정치학회보』, 제36권(4): 395-415.
- 박용상. (1999). 집회의 자유- 집단적 표현의 자유. 『헌법논총』, 제 10집.
- 박화병. (2004). 집회 및 시위문화 개선을 위한 입법정책적 연구. 부산대 행정대학원 석사학위 논문.
- 배종대·조성용. (2001). 화염병시위 대책에 관한 연구: 선진 각국의 시위관련법을 중심으로. 치안연구소 연구보고서, 용인: 치안연구소.
- 서울지방경찰청. 『'91, 격동 63일』, 서울: 서울지방경찰청.

- 서문기. (2004). 한국의 사회갈등 구조 연구. 『한국사회학』, 제38집(6): 195-218.
- 손동권. (2000). 평화적 집회 및 시위 문화의 정착. 『2000년도 한국경찰학회 학술세미나 자료집』.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 제39권(3): 87-113.
- 신명순. (1982). 한국정치에 있어서 정치시위의 효율성: 정치시위의 주동세력, 요구내용, 방법, 규모 및 대상과 이에 대한 정부의 반응. 『한국정치학회보』, 제16권: 25-44.
- 신명순. (1986). 한국에서 발생한 정치시위의 원인. 『국제정치논총』, 제26집(1): 121-146.
- 심희기. (2004). 치안현장에서의 범질서 침해실태와 효율적 대응방안. 치안연구소 연구보고서, 용인: 치안연구소.
- 안완기. (2001). 정치시위 이론에 관한 고찰. 『정치정보연구』, 제4권(1): 205-228.
- 유윤중. (2003). 집시법 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 연세대 행정대학원 석사학위 논문.
- 윤덕중. (1998). 『현대사회학: 격동하는 사회의 이해와 대응과학』. 서울: 형설출판사.
- 윤정구·석현호·이재혁. (2004). 한국사회 무질서의 사회심리적 메커니즘 연구: 기초질서 위반과 뇌물공여 행위를 중심으로. 『한국사회학』, 제38집(2): 63-99.
- 이극찬. (2004). 『정치학개론』. 서울: 법문사.
- 이상안. (1999). 『신경찰행정학』, 서울: 대명출판사.
- 이운주·김성수·박기남. (2000). 『한국경찰사』, 용인: 경찰대학.
- 이창수. (2003). 평화적 집회 및 시위문화 정착에 관한 연구 - 경찰의 집회, 시위 보호 및 관리를 중심으로. 고려대 정책대학원 석사학위 논문.
- 장수찬. (2002). 한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부신뢰. 『한국정치학회보』, 제36집(1): 87-112.
- 전재호. (2004). 1991년 5월 투쟁과 한국 민주주의: 실패의 구조적 원인과 그 의미. 『한국정치학회보』, 제38집(5): 153-176.
- 조덕선. (2005). 집시법의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 한경대학교 전자정부대학원

석사학위논문.

- 조병인. (2002). 집회시위의 보장과 규제에 관한 연구. 한국형사정책연구원 연구보고서 02-09, 서울 : 한국형사정책연구원.
- 주성수. (2005). 국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 탐색. 『한국정치학회보』, 제39권(3): 147-165.
- 치안본부. (1988). 『1987, 그 격동과 경찰』, 서울: 치안본부.
- 치안연구소. (2003). 선진 집회시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할. 2003년도 상반기 공청회 자료집, 용인: 치안연구소.
- 치안연구소. (2003). 치안현장의 법질서 침해실태와 효율적인 대응방안. 2003년도 하반기 학술세미나 자료집, 용인: 치안연구소.
- 하워드 라인골드. 이운경 역. (2003). 『참여군중: 휴대폰과 인터넷으로 무장한 새로운 군중』, 서울: 황금가지.
- 허 영. (2002). 『한국헌법론』, 서울: 박영사.
- _____. (2003). 『헌법이론과 헌법』, 서울: 박영사.
- 홍정선. (1996). 『행정법원론(하)』, 서울 : 박영사.

<외국 문헌>

- Beirne, Piers, and Joan Hill. (1991). Comparative Criminology: An Annotated Bibliography. New York: Greenwood Press.
- Bill, James A., and Robert L. Hardgrave, Jr. (1973). Comparative Politics: The Quest for Theory. Columbus, OH: Charles E. Merrill Publishing Co.
- Braithwaite, John, and Philip Pettit. (1998). Not Just Deserts: A Republican Theory of Criminal Justice. Oxford, England: Clarendon Press.
- Button, Mark, Tim John, and Nigel Brearley. (2002). New Challenges in Public Order Policing: The Professionalization of Environmental

- Protest and the Emergence of the Militant Environmental Activist. *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 30: 17-32.
- Culbertson, Robert G., and Mark R. Tezak. (1981). *Order Under Law*. Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc.
- Dogan, Mattei, and Dominique Pelassy. (1984). *How to Compare Nations*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Durkeim, Emile. (1964). *The Division of Labor in Society*. New York: The Free Press.
- Ebbe, Obi N. Ibnatius. (2000). *Comparative & International Criminal Justice: Policing, Judiciary, and Corrections*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Flam, Helena. (1994). *Political Responses to the Anti-Nuclear Challenge: Democratic Experiences and the Use of Force*. In *States and Anti-nuclear Movement*, edited by Helena Flam, Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Geary, Roger. (1985). *Policing Industrial Disputes: 1893 to 1985*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gillham, Patrick F. and Gary T. Marx. (2000). Complexity and Irony in Policing and Protesting: The World Trade Organization in Seattle. *Social Justice*, Vol. 27: 212-236.
- Graham, Hugh D., and Ted R. Gurr. (1969). *The History of Violence in America: Historical and Comparative Perspective*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers.
- Gurr, Ted R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Gurr, Ted R. (1993). *Why Minorities Rebel: A Global Analysis of*

- Communal Mobilization and Conflict Since 1945. *International Political Science Review*, Vol. 14: 161-201.
- Hirschi, Travis. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Holdaway, Simon. (1984). *Inside the British Police*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
- Howard, Gregory J., Graeme Newman, and William Alex Pridemore. (2000). Theory, Method, and Data in Comparative Criminology. *Criminal Justice*, Vol. 4: 139-211.
- Manning, Peter K. (1997). *Police Work: The Social Organization of Policing*. Prospect Heights, IL: Waveland Press, Inc.
- McPhail, Clark, David Schweingruber, and John McCarthy. (1998). Policing Protest in the United States: 1960-1995. In Donatella della Porta and Herbert Reiter. (1998). (eds.). *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Porta, Donatella della and Herbert Reiter. (1998). (eds.). *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Reiner, Robert. (1998). Policing, Protest, and Disorder in Britain. In Donatella della Porta and Herbert Reiter. (1998). (eds.). *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Ruddell, Rick., Matthew O. Thomas, and Lori B. Way. (2005). Breaking the Chain: Confronting Issueless College Town Disturbances and Riots. *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33: 549-560.

- Siqueira, Kevin. (2003). Participation in Organized and Unorganized Protests and Rebellions. *European Journal of Political Economy*, Vol. 19: 861-874.
- Skolnick, Jerom H. (1966). *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley and Sons.
- Smelser, Neil. (1962). *Theory of Collective Behavior*. New York: Free Press.
- Thibault, Edward A., Lawrence M. Lynch, and R. Bruce McBride. (2003). *Proactive Police Management*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Tilly, Charles. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, MA: Basil Blackwell, Inc.
- Tyler, Tom. (1990). *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- van Creveld, Martin. (1999). *The Rise and Decline of the State*. New York: Cambridge University Press.
- van Vugt, Mark, Mark Snyder, Tom R. Tyler, and Anders Biel. (2000). *Cooperation in Modern Society: Promoting the Welfare of Communities, States and Organization*. New York: Routledge.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Vitale, Alex S. (2005). From Negotiated Management to Command and Control: How the New York Police Department Polices Protests. *Policing & Society*, Vol. 15(3): 283-304.
- Waddington, David. (1992). *Contemporary Issues in Public Disorders: A Comparative and Historical Approach*. London: Routledge.
- Waddington, David. (1994). *Liberty and Order: Public Order Policing in a*

Capital City. London: U. C. L., Press.

Walker, Samuel. (2004). *The Police in America*. New York: McGraw-Hill.

Winter, Martin. (1998). Police Philosophy and Protest Policing in the Federal Republic of Germany, 1960-1990. In Donatella della Porta and Herbert Reiter. (1998). (eds.). *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.

Woods, Michael. (2003). Deconstructing Rural Protest: the Emergence of a New Social Movement. *Journal of Rural Studies*, Vol. 19: 309-325.