

集示法上の問題點 및 그 改善 方案에 關한 研究

- 健全 示威文化定着 側面 中心으로 -

楊 太 圭*

第1章 問題의 提起

第1節 研究의 目的

무릇 집회 및 시위란 그 개념정의(집회 및 시위에 관한 법률 제2조 1호, 이하 ‘집시법’ 혹은 ‘법’이라 칭함)에서 보듯 다수인의 위력행위 내지 의견에 대한 제압 등 영향력행사를 주요 내용으로 하고 있다. 시위대는 자기들의 주의·주장을 끝까지 관철시키기 위하여 노력한 반면, 이에 대처하는 경찰은 시위 이유야 어떻든 간에 변수없이 평화적으로 집회가 종료되길 기원하는 그야말로 상호 상이한 목적으로 임하게 됨이 일반적이다. 이같은 目的의 相異는 자칫 상호간의 충돌 내지는 마찰가능성을 야기하기 십상이다.

즉 시위대는 시위 목적달성을 위하여 결사 항쟁·결사 쟁취·총력투쟁불사 등 목숨을 내건 전투적·적대적 개념의 의사 표시나 소위 ‘떼법’이라는 잘못된 관행이 집단행동을 통한 ‘法秩序 無力化’를 기도하기 일쑤이고, 진압경찰 역시 변수 없는 안전진압 내지는 집회의 평화적 종료를 최우선목표로 추구한다. 그 결과 시위대의 즉각적인 해결 요구에 별다른 대안이 없는 현실에서 어찌 보면 양대 집단(세력)간의 충돌은 불가피한 예정된 수순일인지도 모른다.

더구나 시위대는 집회 결사의 자유(권리)가 헌법상의 신성 불가침한 기본적 인권이라는 전제하에 무제한적이고 통제불가한 절대적 자유임을 주장하기 때문에 합법적·평화적 시위의 보호와 불법폭력시위의 방지를 주임무로하는 경찰공권력의 행사를 마치 기

* 경기지방경찰청 수사과장, 총경

본권 침해의 主犯인양 간주하며 主敵 概念으로 인식하고 있음이 현실이다.

그러나 이같은 상호 敵對的 戰鬪概念은 이제 변화해야 한다고 본다. 과거 권위주의적인 정권 하에서의 민주화 시위나 독재정권타도의 열기속에서 일면 타당한 논리였는지는 몰라도 현재의 안정된 고도의 산업사회에서는 공공의 안녕 질서의 유지라는 가치 역시 우선시되어야 할 또 하나의 最高善이라고 본다. 따라서 과거 무제한적인 시위의 자유 보장을 위한 목적에서 제정·시행되어온 집시법도 公共의 安寧이라는 현대적 지배원리에 의해서 새롭게 변화·발전되어야¹⁾²⁾³⁾할 것이다. 특히 2001년 9월 4일을 기해 ‘무최루탄원칙 만3년’이 지났음에도 평화적 시위문화가 이 땅에 정착되었다고 보기는 아직 이른감이 있다. 여전히 불법·폭력시위가 계속 증가하고(’98 : 67회, ’99 : 129회, ’00 : 105회, ’01.7末현재 : 169회) 화염병⁴⁾(’98 : 2회 170개, ’99 : 7회 613개, ’00 : 7회 746개, ’01.7末현재 : 22회

2443개)·투석·각목·쇠파이프 사용(’98 : 25회, ’99 : 63회, ’00 : 38회, ’01.7末현재 : 68회), 도로·철도 점거 및 시설 피습(’98 : 40회, ’99 : 59회, ’00 : 60회, ’01.7末현재 : 79회)등 이 난무하고 있다. 이로 인하여 주변의 극심한 교통혼잡이 가중되고 있다. 이러한 시위 문화는 하루 속히 종식되고 대신 평화적 시위 문화가 정착되어야 할 것이다. 게다가 매년 증가일로에 있는 시위 발생건수(’97 : 9729건-1,500,224명, ’98 : 11797건-660,003명, ’99 : 17209건-2,978,254명, ’00 : 21,207건-361,172명, ’01.6末현재 : 10399건발생-약160만명 참가)와 시위대예의 참가는 평화적 시위 문화의 정착이 목전에 당면한 시급한 과제임을 나타내고 있다.

본 논문은 이 같은 권위주의 시대에 제정·공포·시행되어온 집시법이 권위주의·독재타도를 벗어난 오늘의 현실을 적용함에 있어 나타난 몇 가지의 문제점을 직시하고 이에 대한 전향적·발전책으로서의 개선방

1) 同旨 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2001. 642면참조 : ...집회·결사는 단체적 행동으로 인하여 공공질서에 대한 영향력이 크고 직접적이므로 언론·출판의 자유보다 좀 더 강한 국가적 통제를 받으며, 특히 오늘의 대중적 민주주의 국기에 있어서는 대중적 집회·시위 같은 현대적 집회와 결사의 출현에 의하여 순수한 개인적 현상을 기준으로 한 고전적인 자유주의적 의미의 집회·결사의 자유로부터 점차 객관적 법질서로 변질되고 있다고 할 수 있다.
 2) 집회의 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있다.(헌법 §37①)
 3) 집회의 자유는 무제한의 자유가 아니라 공공의 질서·공공의 안전 및 공공의 복리 등에 반하지 아니하는 범위내에서 허용된다.(’83. 3. 8 대판82도 3248호사건)
 4) 시위문화 이대로는 안된다.(上) - 다시 도심에 난무한 ‘화염병’ ... 올해 화염병시위 15건, 지난 3년건수에 육박, 곳곳서 투석·도로점거, 차량 1~2시간 발 묶여 (조선일보, 2001. 4. 2자, 사회1면 참조.)

향을 탐색하고자 한다.

이같은 방향제시는 결국 시위대에게는 시위 목적달성을 위한 평화적인 집회보장을, 경찰에게는 변수없는 시위관리로 사회공공의 안녕 질서 확보라는 相勝·相生의 調和(win-win strategy)라는 이론적 기반을 제공하는 바로미터가 될 것이라고 본다.

第2節 研究의 範圍

본 연구는 일선 시위 현장에서 발생하는 상호 대립된 목적을 가진 양대 세력(시위대·경찰관)간의 마찰 없는 원만한 해결방안의 탐색에 주목적 있다. 이를 위해서는 무제한적인 시위권의 보장보다는 공공의 안녕 질서유지라는 이념적 토대하에서 집회 및 시위권이 적정하게 행사·보장되고 경찰권 역시 이의(평화적 시위권) 보장을 위한 장치로서의 역할을 해야 할 것이다.

상호 대립된 목적의 합리적인 조화는 결국 공공의 안녕 질서유지라는 커다란 국가 목적에 이바지하는 결론에 도달하게 될 것이다.

따라서 본 논문에서는 공공의 안녕질서 확보라는 최우선 목표를 위해 달라져야 할 시위 문화(시위대측), 평화시위보장을 위한 시위 관리(경찰측)에 중점을 두면서 제2장에서는 외국에서의 그간의 시위 행태·현황을 살피면서 입법례를 고찰하였다. 제3장에

서는 평화집회와 시위 보장을 주임무로 하는 경찰공권력관점에서 본 현행 집시법상의 문제점을 검토하면서 제4장에서는 공공의 안녕 질서라는 오늘의 현실적 요구를 반영할 발전적 개선책을 제시함으로써 ‘불법 폭력시위’→‘강경 진압’→‘또다른불법폭력시위’이라는 惡循環의 연결고리(vicious circle of violent demonstration)를 차단하여 민주적 법치질서를 확립하고, 평화적 시위 문화를 정착하기 위한 방향을 제시하고자 하였다.

第2章 各國 集示法의 現況分析

집회 및 시위는 다수인의 집단적(자유)행위를 기초로 하기 때문에 사회 질서에 미치는 영향력이 막대하므로 자유와 질서라는 소망스러운 두개의 가치를 어떻게 슬기롭게 조화시켜 집회·시위권을 합리적으로 보장·규제하느냐가 매우 중요한 문제로 대두된다. 이를 위해서 본 장에서는 선진 각국의 집시법을 비교·고찰하여 그 보장 또는 규제의 내용을 파악함으로써 우리나라 집시법의 현실적용에 있어서 발생하는 문제점을 도출해 보고자한다.

비교법적 고찰에 있어 평화적 시위에로의 정착과정과 선진제국의 입법태도와 판결례·시위에 대한 경찰 대응 및 과격시위 방

지 대책 등에 역점을 두면서 접근·분석하였다.

第 1 節 英美法系 國家

第 1 項 英 國

1. 示威 定着過程

영국에서 평화적 집회 형태가 확립되기까지는 극심한 폭동과 진압의 역사가 있었다. 19c의 노동 운동과 정치개혁에 대한 차티스트 운동 등은 모두 군대와 경찰에 의해 진압되었다. 이런 과정에서 정치적·법적 개혁과 함께 평화적인 집회가 정착되었다. 즉, 1960년대이래 10여년간 많은 시위와 행진이 폭력화한 양상을 보여주기도 했다. 이에 대해 영국 경찰은 엄격한 법규의 적용으로 대부분의 국민들로부터 지지를 얻었다. 특히 TV를 비롯한 매스컴은 시위현장

에서의 경찰과의 공방과정을 자세히 보도함으로써 양집단간의 과격한 충돌을 억제하는 효과를 얻어내기도 했다. 대표적인 과격 폭력시위는 1981년 브릭턴(Brixton)마을에서의 흑인 폭동사태 (257명이 체포, 172명이 유죄판결을 받았다.)와 最大의 被害·最長의 示威를 기록한 1984의 광부파업시위⁵⁾라고 할 수 있다. 이같은 폭력시위의 급속한 확산에 직면한 영국 정부는 대처(Margaret Thatcher)수상을 중심으로 폭력시위의 원인을 제공하고 있는 경기침체의 극복을 위한 ‘영국병 치유’개혁정책을 추진해 나가면서 1986년 公共秩序法(The Public Act)을 개정하였다. 이후 개혁정책이 성공하면서 과격한 시위가 점차로 사라지고 평화적인 집회시위 체제를 확립해가기 시작하였다.⁶⁾

5) 1984년 3월 전국광산 노조(National Union of Miners)의 주도로 시작된 이 파업은 그 규모에 있어 근래에 보기 드문 엄청난 것이었다. 3월에 시작된 파업시위는 4월에도 계속되었고 마침내 5월에는 오그리브(ogreave)지방에서 8천명 이상의 경찰이 1만명의 광부와 충돌하는 폭력적 양상으로 바뀌었다. 7월에 이르러서는 피켓라인에 14만명의 광부들이 집결하여 경찰과 유혈충돌을 빚었다. 시위 양상은 계속 폭력적으로 전개되어 10월 15일 현재 부상 경찰은 817명, 체포된 광부는 7천명에 이르렀다. 당시 광산 노조의 파업시위로 영국 광부18만 중 5만명정도만이 작업장에 일하고 있을 뿐이었다. 11월 요크셔(Yorkshire)에서는 파업시위 이래 최초로 경찰에 대한 시위대의 과격하고 폭력적인 공격이 있었고 이에 따라 35명의 경찰이 부상당하고 45명의 시위대가 체포되었다. 12월까지 9개월간 계속된 광부들의 파업시위는 12명의 경찰관 사망·총 2억 파운드의 재산피해·수많은 광부들의 구속 등의 손실을 남기는 최악의 시위사태였다.

6) Terrill. Ricard J, "Margaret Thatcher's Law and Order Agenda", The American Journal of Comparative Law, 1989 summer, pp.448-452.

2. 法 制

영국에서는 다른 시민적 자유와 마찬가지로 집회의 자유를 명문으로 보장하는 법규범은 없다.⁷⁾ 제정법⁸⁾과 보통법에 의하여 금지되지 않는 집회는 모두 허용되지만 집회권은 어떤 특수한 권리로서 파악되지 않는다. 집회 자체를 직접 규율하는 법률은 없지만 옥외 집회가 공공장소에서 개최되기 때문에 공공장소에서의 질서유지를 위해 이 법들이 사실상 집회에 관한 규제법률로서 역할을 하고 있다. 질서법(Public Order Act)은 1936년에 정치적인 과격집단이 공공장소에서 질서를 교란시키는 것을 예방하기 위해서 제정되었다.

이 법은 ‘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 관계 당국에 ‘행진 날짜·시간·예정경로’등을 서면으로 통지하여야 한다.(§11)

‘고위경찰관’은 공공행진의 개최와 관련하여 ‘심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회에 심각한 와해를 초래

할 수 있다고 판단하는 경우’에는 일정한 조건을 부과하거나 공공장소안을 진입하는 것을 금지할 수 있다.(§12) 이때 고위 경찰관은 행진이나 심각한 혼란의 발발로 막을 수 없는 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우에는 지역구 위원회에 요청하여 언제라도 최고 3개월 이하 동안 公共行進을 못하도록 할 수 있다.(§13)

이외에 집회와 관련된 법규로는 의회 회기중에 의사당으로부터 1마일 이내에서 50명 이상의 집회를 금지하고 있는 선동적 집회법(Seditious Meeting Act), 공공장소에서 IRA의 회원이나 그 지지자임을 드러내는 의복·물건의 착용을 금하는 테러방지법(Prevention of Terrorism Act, 1976) 등이 있고 지방자치단체의 조례도 사실상 집회에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

3. 警察의 對應

시위 진압에 임하는 영국경찰의 자세는 대단히 신중하나 불법과격집회에 대해서는 엄격한 법적용을 단행하고 있다. 즉 시위 진압의 최우선은 既發 시위의 확산방지이며, 시위 주동자의 체포보다는 시위대의 해

7) Dicey는 ‘집회의 권리는 개인의 인신의 자유와 언론의 자유에 관한 판례의 축척에 지나지 않는다’고 했다. (Dicey, “The Law of Constitution”. 9th, ed, 1952, p.271.)

8) 제정법으로서 대표적인 것은 1714년 소요법(Riot Act)·1817년 선동적 집회법(Seditious Meeting Act)·1835년 공공도로법(Highway Act)·1871년 범죄방지법 (Prevention of Crime Act)·1908년 공공집회법(Public Meeting Act)·1936년 공공질서법(Public Order Act) 등이 있다.

산에 더 역점을 두는 전략을 택한다. 이같은 진압자세는 결과적으로 경찰에 대한 국민적 신뢰와 지지를 강화시켜주는 요소로 작용하였고 불법과격시위에 대한 경찰의 강경진압의 정당성을 강화시켜주었다. 1984년의 장기간 동안의 대규모 광산 노조의 파업폭동에 대해서 영국경찰이 강력 대응할 수 있었던 것은 이러한 국민적 신뢰구축이 있었기 때문에 가능했던 것이라 생각된다.

第2項 美 國

1. 示威 定着過程

1960년대 초 남부지역에서 흑인 인권운동으로 시작된 미국의 옥외 집회는 핵무기 실험중단·군비경쟁중지·민권운동·극빈자구제·월남전 반대 및 징집반대 등과 같은 쟁점들로 확산되었다. 이때의 시위 확산은 국가 권력과 대학권위의 정통성·민주성 및 도덕성 결여에 기인한 것으로 시위형태는 대단히 과격한 양상을 띠었다. 1964년 10월 UC 버클리大 사태 및 1965. 봄 미시간大 등 수 개 대학에서 Teach-in(타이치

인)집회·1967년의 콜럼비아 대학사태와 1970 켈트대학 사태는 대표적 사례이다.⁹⁾ 이 기간동안 약 233명의 시위 참가자들이 사망한 것으로 나타났다.(“Statistical Abstract of the U.S.”, 1973, p.148.) 이러한 수치는 그 당시의 시위가 얼마나 과격하였는가를 말해주고 있다. 그러나 1970년대 중반에 접어들면서 小我主義(the ‘me’ generation)의 등장과 함께 학생 운동도 점차 쇠퇴·무관심 속으로 빠져들었다. 이처럼 평화적 시위가 정착하게 된 데는 무엇보다도 70년대 중반 월남전의 마감과 과감한 인종차별 정책의 폐지·사회복지 정책의 확대실시 등 집회원인행위 제거라는 정부와 정치권의 적극적이고 탄력적인 수용을 들 수 있다. 한편 미국민의 합리성·공정성에 기초한 준법문화 전통과 불법 폭력시위에 대한 언론의 단호한 대처 및 공권력의 훈련된 대응에 기인한 바 크다 하겠다.

2. 法 制

직접 집회를 규율하는 통일적인 연방법규는 없으며 각 주의 법률이나 조례에 의해서

9) 콜럼비아 대학사태 당시 학생들은 총장실 점거·장기농성으로 대학은 드디어 공권력 투입을 요청하여 1년동안 학사운영이 완전히 마비되었다. 또 켈트대학 역시 시위 학생의 화염병 투척과 학교 건물에의 방화 등으로 폭동화하여 시위 진압에 무장한 방위군까지 동원되었다. 그 와중에 학생 4명이 사망·수십명이 부상당하는 인명피해를 내는 최악의 사태를 맞기도 했다. (The National Advisory Commission on Civil Disorders, U.S. Riot Commission Report, 1968, pp.18-20.; The President Commission on Campus Unrest, 1970, pp.55-56.; Drake, “Urban Violence and American Social Movements”, 1968, pp.15-26.)

특히 옥외 집회를 규제하고 있다. 各州의 법률·조례가 위헌성문제로 제기된 경우 연방대법원에서 위헌 여부를 판결하고 있다. 1941년의 *Cox v. New Hampshire* 판결은 집회시위의 사전허가제는 合憲임을 최초로 확인하였으며 그 후 1965년 *Cox v. Louisiana* 판례에서도 동 내용이 재확인되었다. 또 집회에 대한 시간·장소·방법상의 제한은 구체적이고 특정적이어야하며, 제한의 필요성이 있어야 하는 등 몇 가지 원칙에 따라서 이뤄져야 한다. 즉 1972년의 *Police Department of Chicago v. Mosley* 판결과 1980년의 *Carey v. Brown* 판결은 공공장소에서의 특정 집회·시위의 제한은 위헌임을, 1983년의 *Perry Educational Association v. Perry Local Educators' Association* 판결에서는 공공광장(Public Forum) 개념의 유형화를, 1983년의 *U.S. v. Grace* 판결은 연방대법원 건물주위의 보도에서의 피켓팅 금지의 무효를, 1986년의 *Fiuzer v. Barry* 판결은 외국대사관

500피트 범위내¹⁰⁾의 외국정부와 그 관리에 대한 公的非難·惡評등 항의시위 금지를 각 결정하였다.

3. 警察對應

미국의 집회·시위에 대한 허가는 대부분 州경찰위원회나 州감독관(State Superintendent)의 관리감독하에 행사하도록 되어 있다. 1960년대 후반 대학소요사태를 조사한 'The President's Commission on Campus Unrest'¹¹⁾는 인적·물적 피해가 심각히 우려되는 상황에서 경찰의 강력하고 단호한 법 집행을 강조하면서도 경찰진압의 최소화를 우선시해야 한다고 하고 있다. 이를 위해서 경찰은 전문화와 시위대와간의 효율적인 의사전달체제의 구축·진압과정의 신중한 대응을 제시하였다. 즉 진압전술은 구체적 체포가 아니라 시위대의 조용한 해산유도·불법시위 주동자의 적절한 기회를 이용한 체포 등 시위대에 미치는 역효과의 최소화방지를 강조하고 있다. 또 일부 자치

10) 집회 금지 장소의 입법례로서 워싱턴D.C. 형사법 제9조에 의하면 백악관·의사당·대법원 등 공공건물 주위에서의 집회는 50~500피트(15.24m~152.4m)이내 금지하며 조례 제700조에 의하면 집회의 목적·방법·장소 등을 구체적으로 신고하여 허가를 얻도록 규정하고 있다.

11) 미국 District of Columbia 경찰청은 시위대와 경찰의 충돌이나 시위의 폭력화를 방지하기 위해서 변호사·학생 그리고 전문교육을 받은 전문가들을 관할 구역 내에서 일어나는 시위에 대한 『법률적 옵저버』로 위촉하는 제도를 채택하고 있다. 이들은 시위 조정자(March Coordinator) 또는 보안관에 준하는 교량역할과 평화유지군(Peace-keeper)의 역할로 사법적 재판과정에서 책임의 소재를 명백히 밝히는 데 기여한다. 이 제도는 시위대와 공권력간의 불의의 직접적인 충돌을 예방함으로써 공권력 행사의 자제를(경찰측), 평화적 시위유도를(시위대측) 각 가능케하는 압력으로 작용할 수 있다. 특히 공권력이 부득이 시위를 진압해야 하는 경우에 공권력의 법집행에 보다 높은 국민적 신뢰를 심어줄 수 있다는 점에서도 유용한 제도라 하겠다.

주에서는 집회의 규제를 직접 관장하는 공 권력에만 의존할 경우 감정적 충돌 또는 상호 불신에서 오는 폭력의 악순환이 예상되므로 이를 보완하기 위하여 법률적 읍저버 제도¹²⁾를 실시하고 있다.

第2節 大陸法系 國家

第1項 獨 逸

1. 示威定着過程

1965년 Vietnam 전쟁 반대시위를 기점으로 시위의 확대를 초래하였다. 또 1967년 이란 팔레비국왕의 방문 반대시위와 이를 진압하는 과정에서 일어난 학생사망 및 학생 지도자 R.Dutschke의 사망은 옥외 집회를 적극적으로 확산시켜 소위 ‘院外反對團體’를 결성하게 하였다. 이에 대해 서독 정부는 1968년 제 17차 기본법 개정법률에 의해서 28개의 기본법 조항을 삽입·개정·폐지시키면서, 학생들의 요구조건인 권

위주의 구조의 철폐와 참여의 증대 등을 전폭 수용하여 ‘70년대 초기를 가히 개혁의 시대(Reformszeit)’라고 불릴 정도로 사회제 분야의 과감한 개혁 정책을 추진하였다. 이에 따라 ‘70년대에 접어들면서 과격 학생시위는 대중적 지지를 급격히 상실하면서 소수의 테러집단으로 전락하게 되었다. 결국 ‘80년대부터는 주요쟁점이 녹색운동·평화운동·반핵운동 등으로 전환되면서 일부 시민들이 시위의 주체로 등장하였으며 이들에 의한 시위 역시 대부분 합법적·평화적 시위 양상을 나타내고 있으며 오늘에 이르고 있다.

2. 法 制

독일 헌법은 집회에 관한 허가제나 신고제를 인정하지 않고 있으나 옥외 집회에 대하여는 법률로서 제한할 수 있다(기본법§8)고 규정하고 있다. 이에 대한 구체적 규제 입법으로서는 ‘집회 및 시위에 관한 법률(Gesetz der Versammlungen und Aufz

12) 1970. 6. 12. Nixon 대통령은 교수·정부관리·변호사·언론인등으로 구성된 ‘학원소요대책위원회’를 대통령 직속기구로 설치 운영했다. 이는 수개월간에 걸쳐 학생소요의 동기·원인·대책 등을 조사·연방정부에 건의했다. 이 대책위의 보고서에 따르면 소요원인으로 ①월남전과 이에 대한 미국 젊은이들의 강력한 항의가 공감대를 넓혔고 ②미국사회에서의 신우익사상의 대두 ③학생시위에 일부 불만층 시민들의 호응 ④현대 서구사회의 풍요로움에서 생긴 허무·퇴폐의 풍조와 문화구조의 급변에 따른 불만 등이라고 지적하고 있다. 또 이러한 학생태도를 평화적인 것과 과격한 폭력태도로 구분하고 후자에 대해서는 강경한 조치를 취해야 한다고 건의했다. 또한 진압방법론에서 폭력사태가 발생했을 경우에는 먼저 관할시 경찰을 동원하고 그래도 안될 경우에는 州방위군을 출동시켜 서라도 학원질서를 최단 시간안에 회복시켜야 한다고 강조했다. (치안본부, 미국경찰, 서울인쇄(주), 1988. 5, 54-55면 참조.)

ge. 1957. 7. 24공포)’과 ‘시위 금지구역에 관한 법률(1955. 8. 6공포)’이 있다. 집시법은 집회 시위에 관한 일반적 규제 원칙을 제1조에서 규정하고, 옥내 집회라 할지라도 금지시키는 구체적 사유를 제5조에, 옥내집회의 경우 이유를 명시한 해산을 제13조에 각 규정하고 있다. 또 옥외집회에 있어 공고 48시간전 신고주의(§14①), 신고에 대한 금지 해산 또는 일정조건 부과허가를(§15①), 옥외집회에서 질서 유지인을 이용시 경찰의 사전 허가를 받아야(§18②)하는 명예질서유지인(ordnet)제도(§9.§18)를 각 운영하고 있다. 특히 질서유지인은 백색 완장을 착용하고(§9①), 시위 참여자들은 질서유지인의 정당한 명령을 준수해야 하는 의무가 있으며(§10·§19②), 경찰은 질서유지인의 숫자를 요구하고 그를 적절히 제한할 수 있다.(§9②) 또 옥외 공개 집회에서 방어 무기(Schutz-waffen)금지와 불법 복면금지 조항을 삽입하였다. 이는 신분 확인이 불가능한 복장이나 복면을 한 사람은 경험 법칙상 현저하게 폭력을 사용한다는 사실에 기초한 것으로 보인다.

3. 警察對應

경찰은 엄격한 법 집행을 강조하면서도 집회의 정도에 따라 그 진압의 강도를 달리 하는 신축성을 보여주고 있다. 즉 시위가 폭력화할 때는 강경 진압책을, 평화시위는 국가의 보호의무이론에 따라 집회 보호에 열중하는 모습을 보이고 있다. 독일은 이미 법적으로 평화적인 집회를 주도하는 체계가 어느 정도 확립되었고 정치적·경제적·사회적인 갈등을 비폭력적으로 해결하려는 집회형태가 정착되었다고 파악된다. 최근의 통계를 보면 전체 옥외 집회 가운데 약 2%정도만이 폭력적인 집회로 전개됐다.¹³⁾

第2項 佛蘭西

프랑스에서 집회의 자유는 현행 헌법에 명문의 규정이 없다. 법률상으로는 1881년 ‘공공집회에 관한 법률’(Loi sur les reunions publiques)을 제정하여 공공장소에서의 집회 불허용(§6)과 사전 허가나 신고를 필요로 하지 않는 집회의 자유를 보장(§1)하였다. 그러나 1935년 이전에는 옥외집회에 대한 규율이 경찰의 재량에 맡겨져 왔으나

13) 이관희·강태수, 우리의 집회·시위제도 발전 방안모색을 위한 각 국의 집회 시위제도 비교고찰, 연구보고서 95-12, 경찰대학치안연구소, 95. 12, 31-32면 참조.

1935년 제정된 ‘공공질서의 강화 내지 유지에 관한 統領’에 의해서 비로소 체계화되었다.¹⁴⁾ 이에 는 집단시위 행진이나 行列·集合·一般公道上의 모든 집단행동의 사전 신고주의(§1②)·집단행동전 만 15일에서 만 3일 사이의 신고(§2①)를 규정하면서 公序를 문란케하는 성질의 것일 때는 24시간내 금지 처분을(§3①②)하도록 하고 있다.

금지처분의 기준이 되는 ‘공공질서를 문란케하는 성질의 것’을 어떻게 파악하느냐에 따라 집단 행동의 자유의 내용이 달라지게 된다. 이 개념은 법적으로 명확하게 정의된 바도 없고 판례도 일반 기준을 제시하지 않았다.

전체적으로 보면 우리나라와 같이 옥외집회는 최대한 보장되어야 하는 헌법상의 기본권의 내용이 아니라 공권력에 의한 규제의 대상으로 파악되는 측면이 강하다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

第3項 日本

1. 示威定着過程

60~70년대 초반까지 심각한 과격·폭력 시위를 경험했다.

특히 좌익계열의 학생운동세력이 중심이 된 60년대의 일본 집회는 미일안보조약반

대투쟁·나리타 공항건설 반대투쟁 등으로 이어지면서 노동자·농민들의 광범위한 연대투쟁으로 발전하였다. 1968년부터는 全共闘에 의한 대학 투쟁으로 변모하였다. 60년대의 동경大사태는 시위학생들의 건물점거와 장기농성으로 학사운영이 완전마비되자 대학운영임시조치법(1969)을, 신도쿄국제공항의 안전보장에 관한 긴급 조치법(1978)을 각 제정하면서 경찰도 강제해산 작전을 전개했다. 이후 학생운동은 국가 공권력의 강력한 통제에 의해 그 세력이 급속히 약화·감소하여 80년대에는 학생시위가 현저히 줄어들었다. 그 결과 90년대에는 천황제호헌운동·원전반대운동·조세저항운동 등 합법적·평화적 양상의 시위만 간헐적으로 전개되었다. 이는 정치 안정과 경제 성장·공산(사회)주의에 대한 불신과 대학의 대중화가 주 요인이었고 공권력의 합법적 공정한 대처·끈질긴 인내·강력한 대응과 폭력시위에 대한 언론의 엄정한 비판도 크게 한 몫을 했다.

2. 法 制

일본 헌법은 집회의 자유를 보장(§21)하고 公安條例¹⁶⁾¹⁷⁾로서 이를 규제하고 공안조례에도 대체로 집회 시위를 하고자할

14) 杉原奉雄, フラニスにおける 集團行動の自由, 法律時報, 1967, 10면 참조.

15) 이관희·강태수, 전개논문, 56면 참조.

때에는 공안위원회에 허가 (60개顯중 55개顯에서 시행)를 얻거나 신고(5개顯)하도록 되어 있으며 그 신청은 대체로 72시간전 (48개顯)에, (48시간전 : 11개顯, 24시간전 : 1개顯) 허가를 얻도록 되어 있다. 허가가 없거나 허가내용 위반시는 경찰서장이 경고하고 그 행동의 제지나 시정방지를 위한 조치를 취할 수 있게 하여 집회취소·불법폭력시위 등의 제지 권한을 부여하고 있다. 특히 집회시 확정기 소음 등의 문제를 해결하기 위하여 1988년에 '국회의사당 주변 지역 및 외국공관 등 주변 지역의 평온유지에 관한 법률'을 제정하였으며 각顯 등에서도 관련조례 제정·시행으로 집회시 소음공해는 현저하게 감소하였다. 또 東京都의 조례는 Police Line制를, 大板市 조례는 외국 공관이나 정부청사 등에 대한 시위 금지지역을 설정하여 규제하고 있다.

3. 警察의 對應

과격·폭력 시위의 진압을 위해 1962년

에 기동대를 편성하였으며 현재까지도 운영하여오고 있으며 각 경찰서에는 기동대에 근무하였던 경찰관과 시위진압 예비경찰을 편성해 놓고, 비상시에는 시위 진압에 훈련된 경찰을 동원·대처하고 있다. 60년대의 화염병 시위에 맞서 경찰도 폭력시위 진압에 적극 임하였으나 경찰은 용맹성을 강조하기보다는 시위대와 경찰쌍방간의 피해를 최소화하는 것을 제1의 목표로 삼았으며 특히 경찰의 자제력(인내)을 강조하였다. 이러한 진압 행태는 여론과 국민적 신뢰를 경찰편으로 돌려놓는데 크게 성공했으며 따라서 불법과격시위에 대한 경찰의 진압에 더 높은 당위성을 부여해주었다.

第3章 集示法上の問題點

현행 집회 및 시위에 관한 법률에는 그 시행과정에 있어 평화적인 집회시위문화의 정착에 부정적으로 작용하는 여러 가지 문

- 16) 公安條例도 지방자치단체가 자기 독립적으로 집회·집단행진·집단시위운동 등을 공안상의 견지에서 규제하기 위하여 지자체가 제정한 조례의 총칭으로서 형식이 조례라는 점에서 합헌성여부가 문제될 수 있으나 판례는 명시적·묵시적으로 합헌시키고 있다. 공안 조례의 내용은 지자체가 모두 독자적으로 제정하고 있으므로 일률적으로 다루기가 어려운 특징이 있다.
- 17) 공안 조례라고 하는 題名의 조례는 없고 예컨대 東京都 공안 조례라고 부르고 있는 조례의 정식명칭은 '집회·집단행진 및 집단시위 운동에 관한 조례'이다...이에 대해 일본 최고 재판소는 昭和 29년 11월 24에 新潟縣公安條例에 대해서 최초의 합헌 판결을, 昭和 35년 7. 20에는 동경도 공안 조례에 대해 합헌 판결을 함으로써 대개 전국 공안 조례의 합헌성이 확립되었다...(이관희, 치안경비에 관한 법적 고찰- 일본에서의 치안경비에 관한 판례를 중심으로-, 치안논총제4집, 경찰대학 치안연구소, 1987. 12, 11면 참조.)

제점이 나타나고 있다. 즉 집회신고에 있어서 문제, 신고대로의 집회 불이행으로 인한 경찰력 낭비의 문제, 신고외의 시위용품소지·사용의 문제, 소음·도로점거 등 국민 불편 초래문제, 관공서·종교시설 등에서의 시위인 시위장소문제, 화염병시위 등 시위 방법론의 문제, 폭력시위전력자가 주최자인 경우 등 법4조의 문제, 1인시위와 해상 시위 문제 그리고 채증활동 및 NGO참관단 문제 등을 들 수 있겠다.

이를 순서대로 살펴보면

第1節 集會 申告에 따른 問題

집회 신고와 관련하여 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

第1項 48時間前 申告

시위주최자는 48시간 전에 집회신고서를 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다.(법§6

①) 이는 집회를 최대한 보장하면서, 제3자

인 일반 시민에게 여러 가지 예상상황을 미연에 조치할 수 있도록 함으로써 평화적인 집회를 보장하게끔 시간적 여유를 부여하는 의미를 담고 있다하겠다. 그러나 개최 48시간전이라는 기간을 보완 통고(§7)·금지통고(§8)와 관련하여 생각하면 그 시일이 너무 촉박하다는 생각이 들지 않을 수 없다.

第2項 長期間의 集會 申告

집회신고시 한 번에 1주일·10일·20일... 심지어 1년치의 집회 신고를 할 경우 이를 제지할 방법이 없다.¹⁸⁾이 문제는 법상 終期の 규정만 있는 맹점을 이용하여(§10) 악의적으로 경쟁적인 집회를 방해할 목적으로 많이 이용되고 있는 실정이다.

또 법 8조 2항에 의하면 집회·시위의 장소가 경합되는 2이상의 신고가 있고 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정될 경우 뒤에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 금지를 통보할 수 있다는 규정은 더욱 장기간의 집회신고를 부추기고 있으며¹⁹⁾²⁰⁾²¹⁾ 또 본 조

18) 과거의 경우 경찰내부지침에 의하여 한번에 하루분의 집회신고만 받아 주도록 한 적이 있었으나 현재는 그런 지침이 폐기된지 오래이고 다만 '무분별한 집회신고를 자제시키려고 달래고 설득하기를 반복하여 1주일치만 받아주고 나중에 다시 신고하라고 해보기도 하고 별의별 방법을 다 써 봤지만 이 같은 행정지도를 듣지 않고 법대로 하라고 따지는 경우는 당할 재간이 없었다. 결국 법대로 하라며 민원실에 던져놓고 가는 그 많은 집회신고를 법대로 처리해줄 수 밖에 없던 것이었다....' (조길형, 데모의 방법론-경쟁적 집회신고, 월간경찰행정, 98. 12, 27면 참조.)

19) 주한 미군 한국인 노조 "내년 7월까지'철수반대'장기집회" - '위장시위'논란불러 -
미군부대에 근무하는 한국인들이 최근 전국의 주요 미군부대들머리에서 장기간에 걸쳐 집회를 열겠다는 신고를 낸 것으로 밝혀져 시민단체들의 집회를 막기위한 '위장시위'논란을 불러 일으키고 있다. 전국 주한 미군 한국인

항의 (§9②) 任意規定性은 상반된 목적인
 동시 집회의 허가로 인한 주최자나 시위자
 들간 충돌가능성을 규정 자체내에 내포하고
 있다 하겠다. 게다가 본 조항을 역으로 살
 펴보면 경찰은 법을 이용한 어느 일방을 두
 둔하는 모양이 됨으로써 상대방에게 오해와
 비난·불신을 감수할 수 밖에 없는 현실 또
 한 문제점이다.

第 2 節 申告內容 不履行의 問題

집회에 있어 신고·미신고의 차이점은 그

집회의 합법·불법을 판가름하는 중요한 요
 소의 하나이다. 이때 불법집회의 경우에는
 그 집회를 못하게 제지하거나, 속히 종료하
 도록 할 수 있는 권한과 임무가 경찰에게
 주어져 있으나. 이와는 반대로 합법집회인
 경우에는 그 집회를 최대한 보호하는데 치
 중하여야 한다. 즉 누구든지 폭행·협박 등
 의 방법으로 집회 및 시위를 방해치 못하게
 하거나(법§3①②③), 신고된 자 외의 특정
 인·특정단체의 집회 또는 시위의 참가를
 배제하거나(법§4), 시민불편을 감수해가면
 서 까지도 교통통제를 해주고 있으며(§12

노동조합은 (2001. 7.) 31일 '서울·부산·대구·의정부·동두천·과주·평택·왜관·군산 등 전국11개 도시
 14개 미군 부대 들머리에서 집회를 열기 위해 일제히 집회 신고를 냈다'고 밝혔다. 이들은 부산에선 부산진구 연
 지동 미하얏리아 부대 정·후문 앞에서 8. 1부터 내년 7. 31까지 매일 해뜰때부터 해질때까지 집회를 하겠다고
 신고했다. 다른 지역도 1일부터 5~12개월 집회신고를 했으며...이 때문에 미군부대부근에서는 이들 외엔 아무도
 집회를 할 수 없게됐다. 조합관계자는 사실상 시민단체들의 주한미군철수요구집회를 막기 위한 것이라며... 이들
 의 요구를 결코 순수하게 받아들일 수 없으며, 설사 불법이 된다 하더라도 미군부대앞 집회를 계속할 것이라고
 말했다. (한겨레신문, 2001. 8. 1자, 15면참조.)

20) 집회 막기 위한 '위장집회' 급증

경제구조조정과 장기화와 집단이기주의의 표출 등에 따라 해마다 집회신고 건수가 급증하고 있는 가운데 지난해
 이후 반대세력의 집회를 막기 위한 장소선점 등 '위장집회'가 크게 늘고 있는 것으로 25일 밝혀졌다. 특히 1주일
 이상 장기집회신고를 절반이상인 위장집회인 것으로 드러났다. 위장집회 신고는 정작 집회를 필요로 하는 당사자
 들의 권리를 제한하는 것은 물론 불필요한 경찰력 동원에 따른 치안력 낭비의 요인이 되고 있어 집시법 등 관련
 법규의 보완이 시급한 것으로 지적되고 있다. 경찰청이 최근 국회 행자위 소속 한나라당 박종회 의원에게 제출한
 "집회 시위 신고현황"에 따르면 ...특히 2000년 1월부터 올 5월말까지 ... 타인이나 다른 단체의 집회개최를 저지
 하기 위한 대응집회도 757건(14.3%)으로 나타나 위장집회가 1주일 이상인 전체 장기집회 중 절반이상 (51%)
 을 차지한 것으로 집계됐다.(문화일보, 2001. 7. 25자, 31면 참조.)

21) 서울 대학로·종로·경찰청 앞 등 각종 집회·시위로 골머리를 앓고 있는 지역의 상인들이 상권방어를 위한 묘안 을 짜냈다. 관할 경찰에서 미리 장기 집회신고(2001. 7. 25 ~ 동년 9. 25간)를 내 해당 지역을 선점해 놓은 것, 그래서 다른 단체의 집회를 원천 봉쇄한다는 전략이다...(상인)협의회 임원빈(51)회장은 "최근 부쩍 늘어난 도심시위로 대상이 크게 떨어지는 등 피해가 잇따랐다...과격해가는 집회문화를 바로 잡자는 취지도 있다"고 말했 다... 민주노동관계자는 "이런 식의 집회 봉쇄용 사전 신고는 신중 수법"이라며 "반정부 집회를 차단하려는 경찰 의 속셈을 의심치 않을 수 없다"고 말했다. (중앙일보, 2001. 7. 12자, 사회2면 참조.)

의 반대해석), 심지어는 경찰관마저도 신고된 집회장소에 함부로 출입할 수 없도록 규정(법§17)하는 등 많은 배려를 하고 있다.

이처럼 집회·시위자를 최대한 보호보장하는 이유는 집회 신고는 상호간의 약속이란다 기초하고 있다 하겠다. 약속은 반드시 지켜져야 한다(pacta sunt servanda)라는 法諺과 같이 집회 신고를 한 사람은 그 신고 내용대로 반드시 지켜야 할 의무를 갖는다²²⁾ 하겠다. 신고된대로 지켜지지 않음으로 인한 상호간의 불신·법 경시풍조는 말할 것도 없고 경찰력의 낭비 또한 엄청나다 하겠다. 약속을 무시한 비신사적인 집회·영터리 집회·낭비적인 집회에 대비하는 경찰력을 선량한 시민의 안녕 질서를 위한 생활치안현장에 활용한다면 보다 나은 고품격·양질의 치안서비스 제공에 진력할 수 있을 것이다.

第1項 主體의 僞裝

집회 신고는 A라는 단체로 해놓고 현장에 가서는 엉뚱한 사람들이 대부분 참가한 경우이다. 특히 일부 대학생들·특정노동자 집단 등이 이와 같은 행동을 자주 한다. 현행 집시법은 대한민국 국민이면 누구나 공평하게 집회 시위권이 헌법상 보장되어 있으나, 아직도 일부 대학생 등은 자신들의 집회를 정정당당하게 신고하고 떳떳이 자기의 명의로 하지 않고 다른 단체에게 신고를 하도록 시킨 후 현장에 와서는 마이크를 쥐고 주도권을 행사한다. 이는 약속의 위반 정도를 벗어난 중대한 기만 행위라고 보아야²³⁾ 할 것이다.

第2項 人員의 僞裝

집회 신고시 참가인원 2,000명·실제참가인원 20명인 경우나, 그 반대의 경우²⁴⁾

22) 집회 신고자가 신고된 대로 집회를 하게 하기 위하여 옥외 집회·시위의 금지시간(법§10)·장소(법§11)·교통소통 목적제한(법§12)·집회시위 주최자의 준수사항(법§14)·자체 질서유지인의 준수사항(법§15)·참가자의 준수사항(법§16) 등을 각 규정하고 이를 불이행할 경우 벌칙(법§20·§21)에서 그 제재를 가하고 있다.

23) 조길형, 전계테모의 방법론 - 집회신고는 지켜야할 약속 -, 월간 경찰행정, 98. 11월호, 25면.

24) 실제로 2001. 7. 23. 09:00 ~ 10:00간 경기도 과천 종합청사 앞 운동장에 인천 연수구 시대아파트 비상 대책위원회(위원장 김종기)에서 주민 50여명이 참석·집회를 개최한다며 과천경찰서에 집회신고를 하였으나 실제 참석한 인원은 650명을 초과한 700여명이 참석한 집회를 개최한 바 있다.(2001. 7. 23자, 경기도지방경찰청, 정보상황보고서 참조)

또 2001. 1. 19. 08:00 ~ 19:00간 경기도 성남시 분당 소재 한국통신 본사 앞에서 한국통신계약직 노조(위원장 홍준표)가 정리하고 규탄 결의 대회 참석인원을 1000명으로 신고하였으나 실제로 50여명이 참석한 가운데 집회를 개최한 바 있고, 2001.5. 16 ~ 28간 5회에 걸쳐 경기도 이천 고려학원 앞에서 민노총 이천 여주(의장 권오영)지부에서는 성실교섭촉구결의 대회를 개최하면서 200여명의 참가예상인원을 신고했으나 실제로는 2~10명에 불과했다. (경기지방경찰청, 2001 상반기 시위현황 보고서 중에서.)

가 종종 발생한다. 전자의 경우는 경찰력의 낭비를, 후자의 경우에는 경찰력 운용의 혼선과 복잡을 초래하게 되고 상호간 불신의 골을 깊게 하는 요인이 된다. 이처럼 법적 미비점을 악용한 고의범일 경우 이에 대한 제재의 필요가 있다 하겠다.

第3項 集會의 未開催

집회 신고를 마치고 당일 집회를 미개최²⁵⁾하는 경우에 처음 신고자에게 미개최 신고 의무를 부과하는 규정이 없어 새로운 문제점이 발생하고 있다. 즉 같은 장소에서 집회를 하고자하는 자의 집회·시위를 방해하고, 이에 대응하는 경찰 치안력의 낭비를 초래하는 결과를 발생시키고 있다. 특히 수개의 장소에 장기간 신고해 놓았다가 주최측 임의대로 특정장소만을 선정하여 집회를 개최하고 여타는 철회통보를 하지 않아 국가기관의 집회 관리를 곤란케하는 경우도 없지 않다.²⁶⁾²⁷⁾

第3節 申告된 示威用品의 適法性 問題

시위자들은 자신의 요구 조건을 관철하기 위해 각종 방법과 묘책을 궁리·사용하고 있다. 시위용품에 있어서도 단순한 맨주먹 시위차원을 넘어서 남에게 알리기 위해서, 남에게 들리게 하기 위해서 좀 더 자주적이고 호전적이며 적의에 찬 각종 시위용품을 동원·사용하고 있는 것이다. 그 대표적인 예로는 상여·관·상복 등 신성한 관혼상제용품, 인분·쓰레기·뱀·곤충등 혐오물품, 화형식용 태극기·특정인(대통령 등 포함)의 초상화(사진)등 예우물품, 북·장고·팽과리 등 소음 공해성 물품, 트럭·경운기·트랙터 등 기능(용도)상의 흉기성물품, 빨간 깃발 등 전투적용품, 복면·마스크 등 신분위장물품, 막걸리·소주 등 폭력유발물품, 계란·페인트 등의 투척용품 등을 들 수 있으며 그 종류·방법은 더욱 교묘화·지능화·다량 대형화하고 있다. 이에 대하

25) 경찰청이 국회 국정감사자료로 제출한 ‘집회현황’에 따르면 유명집회는 99년에는 40.9%, 지난해는 57.9%, 올해 상반기는 72.4%로 증가세를 보였다. 특히 집회가 가장 많은 서울의 경우 99년 51.8%, 2000년 63.3%, 금년 상반기는 76.8%로 다른 지역보다 높은 것으로 파악됐다.(동아일보, 2001. 9. 26자, 사회3면.)

26) 집회 막기‘위장집회’ 급증 - 작년이후 장기시위신고절반이 ‘미개최-對應用’
...2000년 1월부터 올 5월말까지 1주일 이상 집회개최를 신고한 장기 집회 5285건 가운데 집회 신고를 한 뒤에 집회를 개최하지 않은 미개최 집회 신고 건수는 1937건 (36.7%)으로 나타났으며...(문화일보, 2001. 7. 25자, 31면 참조.)

27) 집회시위 1번지로 꼽히는 서울 여의도 일대를 관할하는 서울 영등포경찰서에 따르면 올 들어 지난 1일까지 신고된 2023건의 집회 중 실제로 집회가 열린 것은 413건에 불과했다. 79.6%에 달하는 1610건이 거짓 집회였던 셈이다. 현행 집시법에는 집회신청기간에 대한 제한이 없어 한 달에서 1년까지 미리 집회를 예약한 장기집회도 10여건에 이른다.(대한매일, 2001. 7. 4자, 사회1면 참조.)

여 현행 집시법은 집회 신고를 할 때 시위 용품을 써내도록 규정하고²⁸⁾ 있다. 일단 신고서에 기재·제출·접수된 시위용품을 사용하는 것은 정당한 집회 행위의 한 부분으로 보고 있다.

그래서 시위대들은 될 수 있는 한 다량의 시위용품을 신고하려 한다. 경찰은 이런 신고에 대하여 접수를 거부한다거나 금지하거나 하는 충분한 법적 근거를 갖지 못하고 있다.²⁹⁾

따라서 시위자들은 死體(동물이든 사람이든 간에)가 든 관을 메고 상여 소리를 내며 행진을 하여도, 인분·쓰레기 등을 뿌리며 고약한 냄새를 흠날려도, 현직 대통령의 초상화나 우리나라의 태극기를 불태우며 화형식을 하여도, 탱크 같은 트랙터나 트럭으로 행진로를 비호같이 위협 질주한들 이를 규

제할 방법이 전혀 없는 것이다. 단지 법률상은 신고한 시위용품을 이용하여 시위를 하고 있는 것은 신고된 대로 시위를 하는 정당한 행위라는 결론에 도달하게 될 뿐이다.

이런 경우라면 정당한 행위로 인정하고만 있어야 할 것인가 하는 문제가 생긴다. 또 집회의 초기(사전단계에서 시위용품 등에 대해 경찰이 경고·검문·압수·수색 등의 활동을 할 수 있는가에 대해서도 법률이 침묵함으로써 압수·수색목적 검문 등의 경우에 경찰권 남용 등 시비가 끊이지 않고 있는 것도 또한 문제이다.

第4節 國民不便 問題³⁰⁾

이에는 크게 법의 규정미비로 인한 소음 공해 문제와 법이 허용한 교통마비 시위문

28) 법 제6조1항은 옥외 시위 또는 집회를 주최하고자 하는 자는 그 집회신고서에 그 목적·일시·장소 등과 함께 시위 방법을 기재하여 관할 경찰서장에게 제출하도록 규정하고 있다. 여기의 시위 방법은 집시법 시행령 제2조에 ...2.차량·확성기·입간판·기타주장을 표시한 시설물의 이용여부와 그 수 (시행령 2조 2호) 3. 구호제창의 여부를 규정하고 있고, 동시행령 제3조의 2의 2항에 ...합성, 구호의 제창, 북·징·뿡파리·확성기의 사용, 사람에게 모욕을 줄 수 있는 구호·낙서·유인물배포, 돌·화염병의 투척 등 폭력행위 기타 방법으로... 또 제3조의 4의 2호에 북·징 등을 나열하여 동시행령 제3조의 2와 거의 동일하게 규정하고 있다.

29) 집회 신고서의 접수거부 근거 규정은 없고 다만 옥외집회 시위의 경우에 기재사항에 미비점이 있는 경우에 한하여 시간을 정하여 그 보완을 통고 할 수 있을 뿐이다.(법§7①)
또 집회 시위가 목적의 위법성(법§5①), 금지시간 내 집회(법§10), 금지장소의 집회(법§11), 신고서 미비점 보완 불이행(법§7①)과 교통소통목적의 집회 금지(법§12①), 시간과 장소가 경합된 후순위 접수집회(법§8 ②), 사생활의 평온을 해한 피해자가 시설·장소보호를 요청한 집회(법§8③)인 경우에는 그 집회·시위의 금지·제한을 통고할 수 있으며 법§18에는 일정 조건 하에 경찰서장의 집회·시위의 해산명령권을 기재하고 있을 뿐이다.

30) 2001. 3. 12. 동아일보 사회1면의 “확성기로 온종일 구호·노래...차로점거 거리행진 ‘집단이기주의’ 판친다” 기사참조.

제로 나눌 수 있겠다.

第1項 騒音公害³¹⁾

법제6조1항에 근거한 시행령 제2조의 시위방법 각 호에 의하면 차량·확성기³²⁾·구호제창 등을 신고토록 하여 이를 허용하고 있다. 이는 집회·시위의 성격상 필수적으로 운용이 됨에는 틀림이 없다. 그러나 이

같은 소리·구호 등 聲고문이 그 질과 양·횟수·시간·장소 등에 있어 선량한 제3자(병원주변 집회시 환자나 임산부의 피해호소, 도서관주변 집회시 학습권 침해의 학생·학부모의 민원 등)또는 상대방에게 업무방해와 사생활 침해등 민원을 야기하여도 이에 대한 직접적인 제재규정이 없다.³³⁾³⁴⁾

³⁵⁾³⁶⁾³⁷⁾

31) 소리의 크기를 데시벨(dB)로 나타내는데 사람이 들을 수 있는 최소의 소리를 0dB로 기준하여 척도를 정한다. 소음은 40 dB을 넘으면 인체에 영향을 미치기 시작하여, 60 dB은 수면장애, 80 dB이상이면 胃 운동이 40%감축하고 胃 수축 강도도 약해진다. 60dB~70dB에서 말초혈관 수축현상이, 90 dB에서는 모세혈관의 저항이 두배가 되어 심장박출에 부담이 되고 그 이상이면 감각세포가 파괴되어 소음성 난청이 생길 수 있다. 대체로 70dB은 잔디깎는 기계·트럭소리인데 그 이상이면 주거지역으로 부적합하다.

구 분	40dB	60dB	80dB	100dB	120dB	140dB
비 유	사람대화 시계째깍소리	세탁기 전화벨소리	교통체증시소음	혼잡한 지하철 공사장소음	목공연장소리 비행기이륙소음	제트기엔진소음
인체영향	독서집중이안됨	짜증 수면곤란	입맛이 없다 (胃운동감소)	심계항진	고막이 찢어질 정도	
	말초신경 수축			소음성 난청 발현가능		

32) 집회·시위시 ‘확성기 소음’의 규제에 있어 소음 진동규제법 제23조(생활소음·진동의 규제) 및 동법시행규칙 제29조의 2 (생활소음·진동의 규제)의 규정에 의한 생활소음, 진동규제 대상으로 볼 수 없는 바 본 법의 규제는 사업장·공사장 등에서 발생하는 소음, 진동을 규제 대상으로 하며 확성기가 이동 소음원 규제지역에서 소음을 발생시킬 때는 소음·진동규제법에 의한 이동 소음으로 볼 수 있으나 집시법에서 확성기 사용을 인정하여 시위 중 적법하게 사용하는 확성기를 소음·진동규제법에 의한 규제 대상으로 보아 이를 규제한다는 것은 서로 모순된 행정조치이다.(환경부, 집회·시위시 발생하는 소음의 규제조치에 관한 의견회신 (생공 67307-98), 1998. 3. 10자.)

33) 97. 8월~99년 7월간 서울 동대문구 전농3동 철거민 20~30명이 동대문 구청 앞에서 확성기 소음을 계속내자 이의 제한을 위한 가처분신청이 이뤄졌고 이에 대해 서울 지방법부지원은 확성기 소음을 ‘소음진동규제법’상의 생활소음으로 보고서 확성기 사용시간·소음의 정도 등에 비추어 보호의 필요성이 인정된다며 확성기 사용금지 가처분결정을 내린 적이 있었다(99 카 합685사건)

34) 98. 8. 13 ~ 동년 9. 20간 영남 사건 조작 대책위 주최로 부산 구치소 앞에서 7회의 집회·시위를 개최하면서 확성기·북·팽과리 소리 등으로 기준치를 넘는 시위소음에 대하여 입건여부를 질의하자 부산지검(334호 유원근 검사)에서는 소음·진동규제법으로 단속할 수 없다고 지휘하였다.

35) 다만 경법 제1조 26호(인근소란 등, 범칙금 3만원)를 적용할 수 있겠으나 큰 의미를 부여하기가 어렵다.

36) 1949년의 Kovacs v. Cooper 사건에서는 시위대가 시위의 효과를 위하여 Sound truck(방송차·선전차)을 이

따라서 집회·시위자가 신고된대로 집회를 개최하면서 야기하는 소음공해도 무제한도로 법이 합법적으로 보장하고 있는 기현상이 나타나고 있다.

第2項 交通痲痺

1. 交通規律 規定의 矛盾性

법 제12조①(교통소통을 위한 제한)을 보면 대통령령으로 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여³⁷⁾ 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때는 이를 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다 라고 규정하면서 동조 제②항에는 질서유지인을 두고 행진하는 경우에는 금지를 할 수 없다고 함으로써 상호 모순점을 내포하고 있다. 왜냐하면 행진을 포함하는 대부분의 집회는 질서유지인을 선정한다고 신고시에 명시함으로써 사실상 본 §12①은 유명무실한 조항이 돼 버리기 때문이다

2. 道路行進·占據

법 시행령 2조 (시위방법)에는 시위대형...

진로(출발지·경유지·중간행사지·도착지 등)·약도(시위행진의 방향을 도면으로 표시한 것)·차도·보도·교차로의 통행방법·기타 시위와 관련된 모든 사항을 집회 신고시에 기재·신고하면 합법적인 시위로서 공권력의 적극적인 보호를 받게 된다.

시위대가 도로를 종일 점거하겠다고 한다든가, 전차선을 통행하겠다고 신고하여 일단 접수증을 교부받기만하면 이같은 행동은 적법한 행동으로서 그리고 헌법상 보장된 국민의 집회·결사의 자유로써 맘껏 향유할 수가 있게 된다.

주요도시·주요 도로상에서의 시위제한도 질서유지인을 둔 경우에는 유명무실화되고 마는(법§12②) 형국에 하물며 그 외의 도시·도로에서의 차로행진·점거나, 경우에 따라서는 全車路 行進·終日占據 등의 경우는 질서유지인을 둔 경우에 적법 그리고 또 적법하다 하겠다. 과연 국민 대다수인 공공의 안녕 질서가 우선하는지? 시위 참가자인 소수인원의 집시권이 우선인지가 불분명하게 된다.

용한 것은 시위의 목적 달성의 범위를 넘어 지나치게 시끄러울 뿐만 아니라 듣기를 원치 않는 사람들도 들어야 하므로 규제대상이 될 수 있다고 판시하였다.

37) 조선일보도 2001. 7. 2자 사설(공해없는 시위)에서 “.....‘확성기 시위’ 규제조항을 명문화하고 벌칙도 강화할 필요는 있을 것이다” 라고 밝히고 있다.

38) 집시법 시행령§8①의 별표('99. 10. 20. 개정) 에 전국주요도시·주요도로의 始點·경유지·終點을 각 기술하고 있다.

3. 週末·公休日の 都心大規模 集會³⁹⁾

시위자들은 많은 인파운집과 많은 주의력 유도를 위해 주말·공휴일에 그것도 도심 한복판에서의 집회를 개최하기 일쑤이다. 교통은 혼잡에 혼잡을 더하여 각종 중·추돌사고·정체현상·차량의 각종 경적소리·운전자 및 통행인간의 야유 등으로 뒤범벅이 되어 모처럼의 주말·공휴일이 엉망이 되기 십상이다.

소수의 시위권(헌법§21)을 보장하기 위해 다수시민이 향유하는 장소이전권(헌법§14), 주거의 평온권(헌법§16)·매출감소로 인한 재산권(헌법§23)⁴⁰⁾⁴¹⁾⁴²⁾과 행복추구권(헌법§10)이 박탈·희생되는 모순이 생긴다.

第5節 示威場所問題

현행 집시법은 80년대 후반 복잡·무질서했던 집회·시위자체를 신고토록 유도하여 합법화시킨 다음 그 합법을 명분으로 그를 보호(솔직히 통제라는 표현이 더 정확하다 하겠다)하기 위하여 만든 측면이 매우 강하고, 규제에 대해서는 극히 제한적으로 규정해 놓고 있다. 이런 결과 개인의 사생활보호와 관공서 등의 公業務보호 측면에 대해서는 소홀하게 다루지고 있는 것이 사실이고, 학내·종교시설내 시위에 대해서는 본법 적용가능여부에 대해서 시비거리가 되고 있다.

第1項 所爲 ‘안방示威’ 問題

집시법 제11조에는 집회 및 시위가 금지

39) 도로·공원등 공공장소에서 행하는 집회 및 시위는 일반인의 도로·공원이용의 자유와 충돌할 가능성이 있으며 동일한 장소에서의 여러 집회의 중복으로 인한 혼란이 야기될 가능성도 없지 아니하다. 그러므로 집회 또는 시위의 자유는 공익이나 타인의 기본권과 조화를 이뤄야 한다.(권영성, 한국헌법론, 법문사, 2001, 492면참조.)

40) 서울시와 종로구는 지난달(2001. 3.)31일 민주노총의 민중대회때 3시간 동안의 교통혼잡으로 인한 비용이 17억 1780만원·공공시설 훼손 2537만원등 모두 17억 4317만원이 손실됐다고 주장했다. 시위 한차례에 17억원의 사회적 비용이 발생했다는 주장이다. 시관계자들은 이날 집회로 인한 차량 속도저하를 측정·연료소모액(5850만원)등을 근거로 제시했다. 종로구청관계자는 “빈발하는 시위로 종로3·4가, 인의·봉익·묘·돈의동 주변 상가 3900여곳의 매출이 적게는 10%에서 30% 가량 줄었다”고 말했다.…지난해 종묘 및 주변지역에서 3일에 한번 이상 쏜인 128차례의 시위가 열려 14만명이 참가했고, 올 3월말까지는 23차례 2만여명이 시위를 벌인 것으로 집계됐다.(대한매일, 2001. 4. 17자, 24면 참조.)

41) 서울종로1~4가는 잘못된 노사문화로 명들어 가는 현장이다. 이곳에서 장사를 하는 영세상인들은 매일 아침 교통방송을 듣는 일로 하루 장사를 시작한다.…집회나 시위가 있으면 그날은 장사를 망치는 날이기 때문이다.…”종로일대 상인중 80%가 부동산 중개소에 가게를 내놓았지만 나가지를 않는다.”고 했다.(조선일보, 2001. 6. 16자, 사회1면 참조.)

42) “시위 때문에 장사 못해… 단병호씨 퇴거시켜달라”상인들. 명동성당에 공문(조선일보, 2001. 7. 자, 29면 참조.)

되는 장소에 대하여 규정하고 있다. 따라서 신고자가 위 조항 外의 장소에서 시위를 하겠다고 고집할 경우에 이를 막을 방법이 없다.

최악의 경우에는 개인의 안방마저도 집회 시위장소로서 신고를 접수할 수 밖에 없는 지경에 이르게 된다.⁴³⁾

문제는 이와 같이 거의 무제한적으로 인정되는 집회시위의 권리가 단순한 집회신고만으로 철저히 보장된다는 데 있다.

第2項 公的 業務의 妨害 問題

일단 접수된 집회신고는 법 제5조를 위반한 경우 외에는 별다른 제재방법이 없다.

따라서 신고된 시위대가 관공서나 공공기관을 향의 방문한다거나 대기업장에서 점거·농성을 하여도 또 그럼으로써 공무집행

이나 업무방해가 발생하여도 이를 달리 처벌할 수 없게 된다.

선의인 제3자의 공무집행 내지 업무가 정당하게 보호되어야⁴⁴⁾ 할 필요가 있다 하겠다.

第3項 所爲 ‘聖域示威’ 問題

현행 집시법상 시위장소는 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 국한하여 동 장소에서의 시위만을 본법상의 시위로 인정하고 있다.(법§2②) 따라서 대학구내·종교시설 경내·회사구내 등 소위 ‘성역’에서의 시위와 해상이나 공중에서 선박·비행기 등으로 시위하는 경우에는 본법을 적용할 수 없게 되는 문제가 발생한다.(해상시위에 대해서는 본장 제9절에서 후술하고자 함)

43) 물론 법 제8조3항에 “제6조1항의 신고서에 기재된 장소가 타인의 주거지역이나 이와 유사한 장소인 경우 그 거주자 또는 관리자가 재산·시설이나 사생활의 평온에 심각한 피해가 발생할 수 있음을 이유로 시설이나 장소의 보호를 요청한 때에는 집회 또는 시위의 규제·제한을 통고 할 수 있다”고 규정하고 있으나 이는 거주자 등의 보호 요청이 있을 때에 한하여 금지·제한이 가능하며 또 민원인들은 이런 방법을 잘 수용하려 않는다 시위 신고접수시 경찰이 사전에 피해가능여부를 파악 후 접수치 않고서, 접수 후에서야 피해자에게 요청하라, 민사상으로 집회시위금지 가처분을 신청하라는 등 복잡한 일을 행하게 한다하여 거부할 것이 뻔하기 때문이다. 즉 경찰에게 사전에 피해여부의 판단권이 있지 않음으로 인한 문제에 귀착한다.

44) 과천정부종합청사 앞 잔디밭이 시위로 몸살을 앓고 있다. ...하루가 멀다하고 벌어지는 시위로 인한 확성기소음에 이웃학교는 수업이 불가능할 정도인데 대규모집회가 열릴 때면 교통통제로 인한 교통체증이 주민들을 괴롭히고 있다. ...올해 들어 8월말까지 243일 동안... 모두 216회의 집회가 열렸으며 500명 이상이 참여한 대규모집회도 21차례 열리는 등 과천청사 앞을 다녀간 집회인원만 5만여명에 이른다. ...확성기를 통해 노조간부들의 우렁찬 목소리가 반경1km밖에서도 또렷이 들렸다. ...매일 열리는 시위 때문에 4 살배기 딸아이는 노이로제 증세마저 보인다. ...확성기 소음에 수업이 불가능할 정도라며 “가뜩이나 예민한 고3수험생들이 가장 걱정”이라고 말했다. ... “지난해와 비교해 소규모·릴레이 시위가 이슈화하는데는 도움이 될지 몰라도 문제 해결에는 큰 도움을 주지 못하는 것 같다”며 시위 자제를 촉구했다(경인일보, 2001. 9. 10자, 23면참조.)

第6節 示威方法의 問題

시위라는 것이 본래 다른 사람들에게 자신들의 입장을 알려 지지를 구하거나 사회 문제화를 시켜 정책결정권자에게 관심을 촉구하는 목적으로 행하는 것이기 때문에 시위대들은 자꾸 그리고 좀 더 자극적인 행동을 하여 언론에 크게 그리고 장기간 보도되도록 하는 것을 최고의 목표로 삼는다.

그러기에 비상한 관심을 끌 수 있도록 이상한 행동을 하거나 과격한 행위를 하는 것이다. 이러다보니 시위대의 특이한 행동은 점점 발달하게 되고, 그 빈도도 갈수록 높아지고 있어 이제는 어지간한 것으로는 사람들의 관심을 끌지 못하는 실정이 되었다.⁴⁵⁾

즉 시위대는 더욱 자극적이고 극렬해지면서 영웅적·포퓰리즘(populism)化 되고 있는 것이다. 통상 시위중 발생할 수 있는 영웅적·포퓰리즘적 행위로는 다음과 같은 것을 들 수 있겠다.

1. 生命 擔保型 示威

자신의 신체를 담보로 시위함으로써 시위 목적을 극대화하려는 반사회적 시위행태가 있다. 즉 할복·투신자살·분신 등 죽음시위, 단식투쟁·신체훼손·절단 등 自傷시위

등이 있다

2. 犯罪誘發型 示威⁴⁶⁾

범죄를 유발함으로써 범질서를 문란케하는 형태의 시위가 빈번하다. 즉 상대방 등에 대한 폭(육)설·생트집잡기·침뺨기·눈에 흠뿌리기 등 인신공격 내지 언어 폭력형 시위, 술취한 흥분상태를 이용한 음주시위, 차선점거·차량통행 방해등 교통방해시위, 장대·깨스통·칼·쇠막대 등을 휴대한 무장시위, 경적·북·장고·꽁과리 등을 사용한 소음시위, 특정인의 비난(판)·모략 등의 음해성 시위 등이 있다.

3. 威脅型 示威

상대방에게 비신사적인 방법으로 공포감을 유발시켜 시위목적 달성을 위한 불순한 시위 형태가 있다. 즉 고가도로(다리)·고공크레인 등 이용 고공시위, 유해물질·유해가스 등을 휴대·사용한 위험물 시위, 경운기 등 농기계·덤프트럭 등을 이용한 차량시위 등이 있다.

4. 嫌惡感 誘發型 示威

인간의 수치심이나 혐오감정을 유발케하는 저급시위 형태가 있다 즉 뱀·벌레 곤충

45) 조길형, 전계테모의 방법론 -죽음의제전-, 월간경찰행정, 99. 1월호, 14면.

46) 시위대에 매 맞는 한국공권력, 불법엔 가치없는 싱가포르정부.(조선일보, 2001. 6. 18자, 사회3면 참조.)

등 동식물 이용시위, 인분·쓰레기·오수 등을 이용한 오염물질시위, (반)나체·성이 용 등 수치심유발시위, 관·상여·소복·미이라복장·장송곡 등 신성한 제례를 이용한 관혼상제형 시위, 해골·사체 등 불손한 대상을 이용한 피기(그림)시위 등이 있다.

5. 其他의 示威形態

이에는 자신을 뿔뿔이 드러내지 못하고 가면·복면·마스크 등을 사용하는 신분위장형 시위, 머리카락 삭발 등 전투태세형 시위, 어깨동무 후 땅바닥에 드러눕는 고착형 시위⁴⁷⁾ 등이 있다

이 같은 바람직스럽지 못한 시위형태가 과연 공공 안녕 질서에 아무런 영향을 미치지 않는 합당한 시위인가?를 심각하게 검토해 볼 필요가 있다 하겠다.

第7節 示威參加者의 問題

이에는 폭력시위 前歷者나 폭력시위전력 단체의 집회 참가 등으로 말미암아 생기는 문제와 소위 ‘꾼’들의 시위문제에 대하여 검토해 볼 필요가 있다.

第1項 暴力示威 前歷者의 集會 參加 問題

법 제4조에 의하면 집회 또는 시위의 주최자 및 질서 유지인은 특정인이나 특정 단체가 집회 또는 시위에 참가하는 것을 배제할 수 있다. 그리고 주최자 또는 질서유지인이 이에 따라 참가를 배제하였음에도 불구하고 그 집회 또는 시위에 참가하는 자는 처벌된다.(법§21③)

그런데 집회의 주최자 자신이 폭력적인 집회전력이 있는 경우에 그 집회개최를 금지할 수 있다는 직접규정이 없다. 또 폭력시위의 전력이 있는 집회 참가자에 대하여 주최자가 참가배제를 요구하는 것도 임의적인 것에 불과하다.(“...할 수 있다” : 법§4) 즉 주최자는 폭력시위 전력자에 대한 참가배제를 요구하지 않아도 무방하고, 이 경우 명백한 폭력시위의 위험성이 있는 폭력시위의 전력자라 할지라도 그를 예방적으로 집회에서 배제시킬 수 없게 된다. 이처럼 폭력시위의 전력이 있거나 폭력시위를 할 것이 명백한 단체⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 등이 집회를 개최하거나 참가하여서 폭력시위가 발생함으로써 실제로 일반시민의 불편이 크게 초래됨에도

47) 2001. 4. 10 인천 대우차 부평공장앞 시위시 16:03경 경찰이 납치된 경찰(전의경9, 경찰3) 구출 및 해산작전을 하려고 접근하자 시위를 주도하던 박훈 변호사가 먼저 상의를 벗으며 “상의를 벗고 드러누워라...오늘 죽을 각오를 해라”며 선동, 100여명이 상의를 벗고 도로에 드러누웠음(전계 경찰 심의 회보, 대우자동차 『4. 10상황』 관련 보고, 33면 참조.)

불구하고 이를 통제할 수 있는 법적장치가 없다는 것은 문제로써 제기된다.⁵⁰⁾⁵¹⁾

第2項 所爲 “꾼” 들의 示威 問題

진정한 민원인이 시위의 주체가 되고, 민원과 무관한 제3자나 이를 이용하려는 자들을 가려낼 필요가 있다. 즉 시위나 투쟁 전력·전과를 고려한다든가, 정계진출을 위해 시위를 이용한다든가, 대화와 타협보다는 투쟁과 선명성만을 강조하는 전문 시위꾼인지, 소위 ‘운동권’⁵²⁾ 학생인지, 시위 때마다

동원되는 용병시위꾼인지, ○○운동가(단체) 등 소위 NGO 지칭 시위꾼⁵³⁾인지 등 玉石을 구별해 념으로써 순수한 시위대를 소위 ‘꾼’으로부터 보호·보장할 필요가 있다.

시위와 무관한 제3자나 위 열거한 자들까지도 법이 보호하는 적법한 시위로 볼 수 있는가?, 또 법이 그들을 보호할 의무가 있는가?, 또 그들마저도 민원과 무관한 집회 시위의 권리를 갖는가? 라는 점을 생각해 볼 필요가 있다 하겠다.

이들은 분명 법(§1)이 보호하는 시위 민

48) 대법원은 1998. 7. 28선고 98도1395사건에서 “...제5기 한총련도 범국가 단체인 북한공산집단의 활동을 찬양·고무하며 이에 동조하는 행위를 목적으로 하는 단체이고 피고인은 국가의 존립안전이나 자유 민주적 기본질서를 위태롭게한다는 점을 알면서도 제5기 한총련 의장으로서 이를 구성하였다고 판단되는 바...원심의 위와같은 사실 인정 및 판단은 ...위법이 있다고 할 수 없다...”고 판시하여 한총련의 利敵性을 확인하였다.

49) 서울지법 서부지원 형사 1부(한강현부장판사)도 2001. 8. 30. “...9기 한총련이 강령을 바꿨다해도(4월 대의원 대회를 통해 기존의 연방제 통일 강령을 8·15남북공동선언으로 바꾼바 있음) 조직의 체계나 활동내용 등 본질적인 면이 바뀌기 전에는 여전히 이적 단체이고 이런 사실은 15일 평양에서 벌어진 통일 대축전 사태를 통해 드러났다”고 판시하였다.(경기일보, 2001. 8. 31자, 31면참조.)

50) 손동권, 평화적 집회 및 시위문화의 정착, 한국경찰학회, 2000년도 하계 학술세미나 자료집, 2000. 6, 23면.

51) 폭력이 개입된 시위가 합법적 보장을 받을 수 없다는 것은 미국에 있어서는 독립된 판례(Cox v. Louisiana 379 U.S.536(1965), Pritchard v. Downie, 326 F.2d. 323(1964) 등)이고 이는 상식적으로도 합당하다...우리나라는 폭력적인 시위까지도 그 원인의 주관적인 정당성만 있으면 표현의 자유상 보장된다는 생각을 가진 사람들조차도 있는 듯하다 그러나 표현의 자유가 가장보장되었다는 미국에서도 비폭력적 시위조차 일정한 한계안에서만 인정된다는 점을 인식해야만 한다.(이재홍, 시위의 자유의 범위와 한계(上) -미국대법원 판례를 중심으로-, 인권과 정의, 90. 5(165호), 84면 참조.)

52) 소위 운동권에 속해있는 학생은 이미 학생이 아니다 학생신분을 가장하고 직업적 혁명꾼들이라는 사실을 직시하고...공권력이 적극적으로 개입해야 한다...준엄한 법의 심판이 따라야 한다...사회 모든 분야에서 비난받는 풍토가 조성되어야 한다. (장석권, “학생들의 폭력시위는 근절돼야 한다”, 4·19혁명39주년기념 97학술 심포지엄 자료집, 1997. 7. 23, 한국일보사 강당, 29-30면 참조.)

53) 경제정의 실천연합 이석연 사무총장은 2001. 8. 7 경찰대학에서 경찰간부상대 특강시 시민운동가들이 정치권에 대한 감시자 역할을 하다가 이윽고 그 감시대상에 합류하는 변신은 누가 보아도 시민운동의 정치적 중립성을 의심케만든다.(문화일보, 2001. 8. 8, 사설, 6면참조.)현재 시민운동은 초법화경향·관료화·권력기관과 연대를 통한 획일주의와 센세이션널리즘·무오류 등의 자만에 빠져있다고 공개 비판했다.(문화일보, 2001. 8. 7자, 3면 참조.)

원인은 아닌 것이다. 따라서 이같은 옥석구별이야말로 민원인의 시위 목적 달성에 일조케하는 한 방법이라고 생각된다.

第 8 節 1人示威 問題

시위문화의 새로운 형태로써 소위 ‘1인 시위(나 홀로 시위)’가 유행처럼 번지고 있다. ‘사전신고→집회허가’라는 절차도 없고

‘외국대사관·국회 100m이내 집회금지’ 규정을 적용받지 않는 이른바 ‘자유형 시위’이다. 이는 분명 실명의 상당한 외침으로서 집시법 제한규정을 피하면서⁵⁴⁾ 주변 피해도 주지않는 저비용·고효율의 새로운 시위문화의 하나로 자리잡아갈 것이 확실하다.⁵⁵⁾

그러나 릴레이⁵⁶⁾⁵⁷⁾ 1인시위에 대해서는 논란의 소지가 있다.⁵⁸⁾ 즉 집시법(§2)의 제한규정을 피한 1인시위의 연장이나 아

54) 현행집시법 제2조2항은 ‘시위’라 함은 다수인이 공통목적을 갖고 ...加하는 행위를 말한다고 규정함으로써 1인 시위는 본법 적용외의 새로운 형태의 시위방법이다. 1인시위는 최초로 참여연대가 2000. 12.4. 서울 종로2가 국세청 앞에서 삼성그룹의 상속세 미추징에 대한 항의 표시로(www.outsamsung.org)시작하여 처음 선보인 이래 실천불교소속 스님이 SOFA개정 촉구를 위해 2001. 3.8. 13:00미대사관 정문 앞에서 (디지털법보, 2001. 3. 14, 595호.), 달라이라마 방한촉구를 위해 한 불자가 동년3.6. 13:00 중국대사관 앞에서 (www.pubpo.com), 민주노총 조합원이 미이라 복장으로 동년 6. 13. 12:00경 광화문 앞에서 (한겨레 신문, 2001. 6. 27, 사회1면.), 참여연대에서 국회속기록 및 녹음기록 작성을 요구하며 2001. 6.26. 청와대 앞에서 (동아일보와 한국일보, 2001. 6.27자, 각 사회1면.), 환경운동연합회원이 새만금간척사업 중단을 요구하면서 2001. 6.20. 오후 광화문 이순신 장군 동상위에서(경향신문·조선일보, 2001. 6.29.)와 난지도 골프장 백지화 시민연대가 서울 시청 앞에서, 남북공동선언 실천연대가 김o o전대통령 집 앞에서, 민주화 유가족협의회회원이 서울 시청앞에서 박o o기념관 반대시위를 각 벌이는 등 갈수록 나홀로 시위가 늘어나고 있다.

55) 문화일보, -새로운문화 ‘1인시위’-, 2001.7.19자, 29면참조.

56) 삼성家 상속세 추징요구의 국세청앞 1인시위는 200. 12. 4. ~2001. 4. 16까지 108명이 동참하여 79일간이나 지속되었고 신문 개혁 국민행동은 국회의사당앞에서 2001. 6. 5~2001. 6. 29 까지 166개 시민단체회원들이 교대로 3주간에 걸쳐 시위를 가졌다.

57) 참여연대·경실련·민주사회를 위한 변호사모임 등 50여개 인권·시민·사회단체 인사들은 27일 낮 12시 서울 여의도 국회의사당 앞에서 레미콘 노동자 기본권 보장을 위한 100인 위원회 결성식을 갖고 1인 릴레이 단식에 들어갔다 이들은 앞으로 100일동안 국회의사당 앞에서 매일 릴레이 단식을 벌일 예정이다.(한겨레신문, 2001. 7. 28, 사회2면 참조.)

58) 종로경찰서 정광섭서장은 2001. 5. 23일 “릴레이 1인 시위 등 변형된 1인 시위는 위법”이라며 집시법을 적용해 이를 불허할 것이라고 밝혀... “몇 분 간격으로 시위자를 교대하는 1인 릴레이 시위, 20m간격의 인간띠 잇기 시위 등 변형된 1인 시위는 분명히 위법”이라고 주장했다. “이러한 시위는 시위중인 1인 뿐만 아니라 다수가 집회 개최라는 공동목적과 함께 연락이 용이한 시간에 지리적으로 인접한 장소에서 릴레이식 또는 띠를 두르는 방식으로 행하기 때문에 2인 이상의 집회가 분명하다”고 말했다.

이에 대해 참여연대 장유식 변호사는“...집회 및 시위의 자유, 더 나아가 표현의 자유라는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권과 연관된 문제를 일선 경찰서장이 유권해석하는 것은 부적절하다”...“정서장은 인접한 거리·연락이

니면 1인씩 교대하는 집시법상의 다수인 시위의 변형이나로 대립된다.

第9節 海上示威의 問題

최근 사회 각계 각층의 민주화 요구 등에 편승하여 어민들이 연안국토 개발에 따른 어업권보상·해양오염사고의 피해보상·조업구역 확장 및 조업시기 연장 등의 소기의 목적을 관철하기 위하여 해상시위농성이 자

주 발생하고⁵⁹⁾ 있는 실정이다.

그러나 현행 집시법은 해상에서의 집회와 시위에 관해서는 명문규정이 없는데다가 타 법률에서 조차도 일체 언급이 없는 관계로 해상에서의 시위를 육상시위를 규율하는 현 집시법에 적용할 수 없는 문제점이 발생한다.⁶⁰⁾⁶¹⁾ 그렇다고 시위의 목적과 대상이 사회통념상 정당하고 평화적인 경우 그 해상시위를 제한·처벌 할 수도 또 그 집회신고

용이한 시간 등을 이유로 변형된 1인 시위를 집회라고 규정하고 있다. 이는 집회개념을 지나치게 확대해 유추해석 하는 것"이라고 지적했다.(사이버참여연대, 변형된 1인시위는 위법?, 2001. 5. 24자 기사참조, <http://peoplepower21.org>.)

59) 해상시위는 '97년-7건313척-915명이, '98년-8건465척-2379명이, '99년 -3건 305척-1849명이, 2000년-1건 70척-120명이 각 참석하였다.(2001. 6末 현재는 발생건수가 없음) 위 기간동안 발생원인별로는 어업권보장이 12건1684명이, 어업피해보상이 1건에 1294명이, 불법어업단속완화나 불법어업단속요구 및 일정항로보장이 6건에 2285명으로 집계되었다.(이상 해양경찰청자료제공)

60) 해상에서의 집시법 적용여부(법제처, 경찰청, 해양경찰청의 입장)

1. 법제처의 입장

① 1차회시내용(90. 11. 19. 법제처 기획02102-24호)

해상에서의 집회 및 시위에 관하여도 집시법 제6조1항의 규정이 적용된다고 할 것이다. 이유는 우선 해상집회는 그것이 주변 공중에 영향을 미친다든지 하는 경우 외에는 동법제1조 1항의 옥외 집회로서 사전신고에 관한 동법제6조1항을 적용하기 어렵다고 생각되기 때문이다.

② 2차 회시내용(92. 9. 24. 법제처 기획02102-357호)

해상에서의 시위가 집시법의 적용대상이 되는지 여부는 동 장소가 '공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소'인가 여부에 달려 있다 할 것이다. 동장소에서의 통행은 선박·항공기 등을 소유한 자가 개항 질서법·하천법·유선 및 도선 사업법·항공법 등에 따른 신고 또는 허가를 뜻하고 항로를 따라 운행토록 되어 있는 점등을 고려할 때 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 볼 수 없어 위 해상시위 등도 집시법에 의한 옥외집회 및 시위의 신고등(법§6①)의 적용대상이 아니다.

2. 경찰청의 입장

현행집시법상 시위장소는 도로·광장·공원등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 국한하여 동장소에서의 시위만을 집시법상의 시위로 인정·적용하고 있으므로 해상에서의 시위는 본법적용외라는 입장이다.

3. 해양경찰청의 입장

집시법 개정안을 자체적으로 마련한 바도 있지만 외국의 사례가 구체적으로 검토되지 않은 상황에서 내부적으로 의견이 일치되지 않아 계속 여러 가지 방안을 모색하고 있는 중이다.

61) 헌법재판소의 조규광·변정수 재판관은 옥외집회나 시위의 개념에는 '공중이 자유로이 통행할 수 있는 곳'이라는

를 접수하거나 거부할 수도 없는 딜레마에 빠지게 된다.

지금까지는 해상시위로 인한 범법행위⁶²⁾에 대하여 경찰에서는 집단행동을 자제토록 설득·해산시키고 주모자 등 위법사항이 인정되는 자에 대해서는 교통방해죄 등 관련 형사법과 개항질서법 등 특별법에 의해 처리하고 있다.⁶³⁾ 그러나 앞으로는 해상 집단행동이 발발할 경우에 대비한 법적·제도적 장치의 필요성이 있다고 하겠다.

第 10 節 其 他

第 1 項 探 証 活 動 問 題

최근 불법·폭력 시위가 계속되고 있어

이를 근절하기 위한 반증자료 확보를 위해 채증의 비중이 더욱 높아져 가고 있는 실정이다.

채증은 형사소송법 제216조 3항(영장에 의하지 아니하는 강제처분)이나 경찰관 직무집행법제2조(직무의 범위 : 치안정보의 수집·작성·배포), 채증활동 규칙(경찰청예규 제125조) 등에 의해 활동을 하고 있으나 이에 대한 구체적이고 명확한 법적근거와 판례가 없는 실정이다.⁶⁴⁾ 특히 합법적인 집회시위 상황에서의 채증활동은 법률적 근거가 미약해 한총련 학생 및 재야 단체들로부터 초상권침해의 논란이 제기되었던 것이 현실이다.⁶⁵⁾

또 최근 최신장비의 도입과 함께 캠코더

장소적 제한개념이 내포되어 있어야 한다고 주장한다(91헌바14, 헌법재판소 판례집, 제6권1집, 281면 참조.)

62) 해상시위로 인한 주요범법행위 유형

①항만 봉쇄행위 ②시위로 인한 해상교통 방해 ③시위참가 선박의 무면허 해기사 고용행위 ④해상시위를 위한 불법 출항 ⑤시위참가 선박에 최대탑재인원초과 ⑥저지 경비함정에 고의 충돌 및 위험물 투척(화염병 등) ⑦해상에 유해물질투기 ⑧시위용 선박이 항계내 각종 항로 표지에 계류하거나 오손 등 ⑨해상시위로 해상공사 방해행위 ⑩시위를 위하여 항계내에서 기적·싸이렌을 울리는 행위 ⑪타인에 대한 폭력행사나 기물파손행위 ⑫시위를 위한 선박내 돌등 위험물 적재행위 ⑬총포·도검·화약류 적재 및 소지 행위 ⑭진압경찰관의 제지·압수 등 공무집행 방해 행위 ⑮집단의 위력을 이용한 어로 통제 불응 행위 등

63) 해상범법집회 및 시위관련 단속 법규

①형법 ②화염병 사용등의 처벌에 관한 법률 ③개항질서법 ④선박안전법 ⑤선박직원법 ⑥수산업법 등

64) 현재 합법적이고 평화적인 집회·시위상황에서의 채증활동근거로 경찰법 제3조(경찰의 임무 : 치안정보의수집), 경찰관 직무집행법 제12조3호(치안정보의수집·작성·배포)와 채증활동규칙(경찰청 예규제125호)등을 들고 있는데 경찰법 제3조와 경찰관 직무집행법 제2조3호는 경찰정보활동에대한 일반적인 사항을 규정해 놓은 것으로 그 구체성이 결여되어 직접적인 채증의 근거법규가 되어있다고 보며 채증활동규칙 제8조(중점채증대상)에 집회시위상황의全景, 단계적 진행상황 등 합법적 시위에 대한 채증 대상을 구체적으로 명시하고 있으나 이는 경찰청 예규로서 행정규칙에 불과해 법률적 근거로는 미약하다고 본다.

65) 2001. 5. 1. 민주노총이 서울역 광장에서 25,000명을 동원한 노동절 시위에서 경찰이 60여명의 비디오 촬영팀과 100여명의 필름사진팀을 가동한데 대해 민주노총측은 “경찰이 집회현장에 나올때는 정복을 입고 주최측에 그

등 비디오 촬영에 의한 현장 채증활동이 증대되고 있는 상황에서 촬영대상자의 동의없는 증거능력 등도 문제가 되고 있다.

따라서 폭력시위는 물론 모든 시위 상황에서 채증이 가능하도록 명문화하여 초상권 침해 등의 논란을 없애는 것이 바람직하다고 하겠다.

第2項 示威 參觀團 問題

집회나 시위는 자칫 격앙된 분위기 속에서 치러지기 때문에 우발적인 폭력사태로 번질개연성이 자체내 내재해 있는게 사실이다.

경찰 역시 자체 교양에도 불구하고 시위 현장에서의 장기간대기·각종 야유·시위대의 폭행 등에 흥분되기 쉽고 결국엔 상호 충돌로 이어져 안전사고 등 변수가 발생하게 된다.

이같은 흥분을 자제하고 평화적시위로 이끌어 감으로써 건전시위문화정착에 기여하

기 위해서는 NGO등으로 구성된 소위 ‘시위 참관단’을 운영함으로써⁶⁶⁾ 집회(시위대)와 진압(경찰측)의 대립된 목적을 가진 상호를 감시할 필요가 있다.

실제로 2001. 4. 12. 경기 군포 소재 한 세대학교 500여 학생들이 학내 분규로 ‘한 세대 민주화를 위한 가두행진’에 나서는 5km 구간의 행진시 경찰은 시위현장에 녹색 어머니회원 등 시민참관단 10여명을 참관토록 했다. 이들 참관단들이 객관적인 시각에서 시위대와 경찰양측의 행위를 관찰하고⁶⁷⁾ 시위대의 불법폭력행위와 경찰의 과잉진압이 있었는지에 대해 점검토록 했다. 경찰과 시위대는 ‘시민참관단이 보고있다는 의식이 뇌리에서 떠나지않아 과격한 행동은 할 수 없었다’고 말했다.⁶⁸⁾ 이 같은 이점에도 불구하고 시위현장에 상호감시자인 NGO등 시민참관단 등의 출입근거가 없어서 논란의 소지가 있다.⁶⁹⁾ 즉 일정한 조건하의 경찰관의 출입(법§17)· 기자의 출입(법§4)의

사실을 알려줘야 한다... 사복경찰관에 의한 비디오와 사진촬영은 직권남용이자 집회방해”라고 주장했다“ ”비디오 채증활동이 효과를 못본 듯하지만 앞으로 집회현장에서 채증을 둘러싼 또 다른 폭력사태가 우려된다“고 말했다 (동아일보, 폭력시위 ‘비디오’가 바꿀까 -이슈추적- : 평화시위 파수꾼등장, 2001. 5. 3, 29면참조.)

66) 경기지방경찰청(청장 : 치안감 금동준)은 2001. 3. 20 지방청 회의실에서 도내 NGO대표 15명이 참석한 가운데 ‘민주적 법치질서 확립을 위한 시민단체·경찰 협력 위원회’를 갖고, 이들이 도내에서 벌어지는 대규모 크렬시위 현장에서 참관인 자격으로 참석·건전시위문화정착을 위해 시위대와 경찰모두를 감시할 것을 협의하였다.(경인일보, 2001. 3. 21자, 4면 참조.)

67) 인터넷 생중계를 통해 시위 전과정을 지켜본 시민은 (참관단 등) 비디오영상은 만약 있을지도 모르는 폭력사태의 책임여부를 가릴 때도 중요하겠지만 폭력자체를 사전에 억제하는 효과도 있다.

68) 중부일보, 2001. 4. 13자, 사회 1면 참조.

69) 한나라당 이병석의원은 2001. 9. 10. 18:00~20:30간 부산 지방경찰청 국정감사에서 “부산경찰청 공권력남용

에는 특정인·특정단체의 참가를 배제할수 있도록 법제4조에 규정하고 있음에 유의할 필요가 있다.

第4章 改善 方案

본 장에서는 제3장에서 제기한 평화적 집회 시위문화의 정착에 부정적인 면으로 작용하는 현행 집시법상의 문제점에 대한 구체적인 개선방안을 前章의 논의 순서에 따라 검토하고자 한다.

第1節 集會 申告 規定의 補完

第1項 申告時間의 緩和

신고된 집회의 보완 통보(§7), 금지·제한 통보(§8)는 반드시 서면으로 송달하도록 명시하고 있어 사실상 접수 후 48시간내 이를 이행하기가 어려운 경우가 생길 수 있다. 즉 신고 접수증을 교부받고서 8시간이내에 12시간을 기한으로 (§7①) 신고사항을 보완토록 통고한다면 원거리 거주 신고자(지방거주자들의 상경집회나 신고 후 장기출장 등)·보완에 시일이 걸리는 내용 등

의 경우에는 48시간전 신고로는 매우 다급하게 된다. 이는 결국 집회저지 목적의 보완통보라는 등 비난을 받을 소지가 다분하다. 따라서 48시간전 신고를 최소한 72시간전 신고 내지 그 이상으로 완화할 필요가 있다 하겠다. 이렇게 함으로써 시위주최측이나 경찰 모두는 충분한 시간적 여유를 갖고 검토·대응 할 수 있을 것이다.

실제로 1973. 3. 12. 공포된 집시법 1차개정시(법률제2592호)에는 72시간전 신고제를 제2차개정시(1973. 12. 20공포. 법률2648호)까지 도입·운용한 바도 있다. 또 일본은 대체로 72시간전 신고제를, 영국은 행진시 최소한 6일전 신고를(Public Order Act§11), 프랑스는 집단행동전 만 15일에서 만 3일사이에(Loi sur reunions publiques§2①)신고하도록 각 융통성있는 여유 규정을 두고 있다.

第2項 集會 期間의 制限

1. 集會期間의 立法化

현행 집시법에는 하루 중 집회 및 시위를 개최할 수 있는 時間帶에 대해서만 규정 (§6 : 주간집회)하고 있을뿐 개최가능기간에 대해서는 침묵하고 있다. 결국 기간 규

과 과잉진압시비를 줄이기 위해 시민경찰봉사대를 시위현장에 배치한 것은 경찰을 위해 시민을 동원했다는 의혹을 받을 수 밖에 없는데 시민경찰 봉사대의 구체적인 역할과 법적근거를 밝혀라"고 질의하여 근거규정 문제를 제기한 바도 있다.(경찰청, 2001 부산청국감수감 결과보고서, 2001. 9. 10.)

정의 불비가 장기집회를 가능케하고 있는 것이다.

따라서 실제 개최치도 않을 장기집회를 방지하면서, 이에 대처한 경찰력·행정력 등의 낭비를 막기 위해서라도 실제로 개최할 수 있는 집회 可能日數 등 기간을 입법화할 필요가 있다⁷⁰⁾ 하겠다. 또는 신고규정 (§6)을 보완하여 신고는 1일 집회를 원칙으로 하면서 집회 개최결과에 따라 폭력성 등 불법성이 없을 시는 몇 회까지 자동으로 혹은 간단한 신고에 따라 연장될 수 있도록 하는 방안도 장기집회 방지차원에서 검토해 볼 만하다 하겠다.

2. 後順位者의 集會權 保障

또 후순위 신고자의 집회 금지 통보 규정 (§8②)도 수정되어야 할 것이다. 즉 선순위 신고자의 무한정한 장기 집회를 방지하기 위해서는 선순위 신고자에게 신고 初日만은 우선 집회할 수 있는 초일 우선권을 주고 - 신고 초일부터 2~3일까지라도 검토해볼 필요가 있다. - 나머지 기간에 대해서는 후순위 신고자와 하루씩 교대로 집회를 개최케하면서 기술한 바와 같이 최대 허

용기간을 병기하는 방향으로 입법화가 절실하다. 이렇게 함으로써 선순위 신고자의 위장집회 방지 및 후순위 신고자의 집회 시위권 보장에도 합당하고 또 경찰에 대한 오해·비난(제3장 집회 신고에 따른 문제중 ‘장기간의 집회신고’의 내용참조)을 불식할 수 있다고 생각된다.

第2節 申告內容 不履行에 대한 制裁 講究

第1項 僞裝 申告에 대한 制裁

신고주최와 집회개최 주체간에 아무런 공통점이 없다든가, 전문 시위꾼들의 시위로 변모한다든가, 인원의 현저한 변동이 있는 경우에는 이들 신고 주최자를 처벌하는 입법대책이 필요하다. 특히 주체의 위장의 경우에 집회 참가자에게는 미신고 집회의 책임도 물어야 할 것이다. 왜냐하면 신고 주최측과 시위 참가자와는 전혀 다른 개체임으로 미신고의 책임이 있다 하겠다. 이처럼 신고 주최자에게 책임을 부과함으로써 신고된대로 집회를 개최하게 하는 등 법규준수 노력을 강제할 수 있기 때문이다.

70) 진국대 손동권 교수는 장기간 집회신고에 있어서의 “입법대책으로서 집시법 제6조에 집회신고는 집회 개최 x일(7일내지 10일 사이 정도로 정하면 될 것임) 전부터(始期規定) 48시간전(終期規定)에 하도록 하고, 신고시 집회기간은 집회시위 개최일로부터 7일 이내로 한하면서 신고한 집회시위가 종료한 후에 재차 신고할 수 있는 것으로 새로이 규정하면 될 것이다.”라고 주장하고 있다. (손동권, 전계 세미나 자료집, 21-22면 참조.)

第2項 未開催에 대한 制裁

집회 신고후 無開催 내지 未開催한 부분에 대해서는⁷¹⁾ 우선 신고자로 하여금 取消申告를 의무화할 필요가 있다. 이때의 취소신고도 개최신고때와 같이 시간적 여유를 갖고 취소신고 최대기간(개최신고시)과 최소한의 기간(하루전 혹은 12시간전)등 始期와 終期를 둬으로써 後順位(집회시위개최)신고자의 집회권을 보장하도록 해야 할 것이다. 따라서 취소신고없이 무개최 내지 미개최일수의 도과시는 처벌하는 규정을 신설해야 할 것이다.⁷²⁾ 이렇게 함으로써 누구나 무분별하고 무책임한 집회가 아닌, 꼭 필요한 사람만의, 필요한 기간의, 책임있는 집회를 보장하는 결과를 가져올 것이다.

第3節 示威用品의 範圍制限

第1項 可用示威用品의 範圍設定

기술한 바와 같은 다종다양한 시위용품(제3장 3항 참조)이라도 일단 모두 신고하

였다면 무질서나 공공의 위험을 야기하거나, 선량한 시민의 정신건강에도 불유쾌한 그리고 용법상의 흥기로 돌변할 수 있는 물품에 대해서까지도 법이 적법성을 보장해야 하는 결론에 이르게 된다. 따라서 가용시위용품에 대한 玉石區分 등 선별 및 이를 위한 보완 입법이 필요하다. 즉 집시법상의 주최자 및 참가자의 준수사항(\$14④, \$16)을 보완하고 위반시 경찰서장의 해산 명령권(\$18)에도 포함시켜 합법집회가 되도록 유도하여야 할 것이다.

第2項 申告接受拒否規定 등의 新設

위같이 가용시위용품의 범위가 입법으로 보완되었다고 할 때 이를 충족치 못하는 집회신고를 접수거부하거나(신설) 시위용품의 보완 내지 대체를 통고할 수 있는(\$7의 보완) 규정(처벌규정포함)을 입법화할 필요가 있다. 이는 불법폭력시위로 변질 가능성을 사전에 차단하고 시위로 인한 선의의 제3자를 보호하면서, 신고자의 평화적인 시위권을 적극 보장하는 데 크게 기여할 것으로

71) 손동권, 상계 자료집, 22면.

72) - 한나라당의 권태망의원은 2001. 9. 10. 18:00 ~ 20:30간 부산지방경찰청 국정감사에서 “...집회신고만하고 집회를 하지 않는 유명집회가 (부산에서만) 99년 114건, 2000년 199건, 올해는 6월말 현재까지 95건으로 대폭 증가하는 추세인데 유명집회를 방지하기 위한 청장의 견해를 밝혀라”고 질의하기도 하였다. (경찰청, ‘2001부산지방청 국감수감결과보고’, 2001. 9. 10.)

- 또 한나라당 정문화 의원도 2001. 9. 17 18:30 ~ 21:30간 경기지방경찰청 국정감사에서 “...집회신고 후 미개최 집회 건수를 물으면서 미개최 집회에 대한 경찰대책은 무엇이나”고 질의하였다.(경찰청, ‘2001경기지방청 국감수감결과 보고’, 2001. 9. 17.)

생각된다.

第3項 檢問·押收 등 危害防止 規定 新設

금지 집회에 참가하려는 사람들을 규제한다는 측면⁷³⁾뿐 만 아니라 평화적인 집회의 방해를 예방한다는 측면에서도 경찰관의 위해방지 규정의 신설이 요구된다. 즉 금지 집회 참가자를 규제함으로써 공공의 안녕 질서에 대한 위해를 예방하고, 다른 한편으로는 누구나 평화적인 집회를 방해하거나 문란하게 하여서는 아니되기 때문이다. 이때 주최자는 집회가 방해될 염려가 있을 때에는 관할 경찰서장에게 통고하여 보호를 요청할 수 있다.(법§3) 독일은 이미 통일경찰법 초안에 검문소 설치·신분확인·수색·압수 등의 예방적 경찰수권조항을 두고 各州의 경찰법이 이를 도입하고 있는 추세이다. 우리나라는 집시법뿐만 아니라 경찰법·경찰관직무집행법에서도 집회의 사전적 단계에서의 개별적 수권 조항이 없기 때문에 시급히 법률적 보완이 이뤄져서 인권시

비·월권시비 등이 사라져야 할 것이다. 현실적으로 금지된 집회에 무기 등을 소지한 잠재적 참여자는 공공의 안녕 질서를 위하여 규제되어야 하는데 명확한 법적 근거⁷⁴⁾가 없다. 입법으로 해결해서 시위의 사전단계에서부터 위해를 방지토록 함으로써 평화적인 시위가 이뤄지도록 함과 동시에 또 경찰관의 남용시비가 불식되도록 실질적 뒷받침이 있어야 할 것이다.

第4節 國民不便 最小化를 위한 法改定

第1項 騒音의 規制

소음 진동규제법이 집회시위현장에서의 소음에 대해서 적용 될 수 없다는 환경부의 견해가 어느 정도 설득력이 있어 보인다. 또 이에 대한 마땅한 대체 적용법률이 없는 현실과 소음으로부터 시달리는 선의의 제3자를 보호하기 위해서는 집시법에 근거규정을 신설하는 것이⁷⁵⁾ 타당하겠다.

다만 그 규정형태는 소음 때문에 집회자

73) 민주노총에서는 2001. 7. 9. 집행부가 은신중인 명동성당의 출입자에 대한 경찰의 검문검색을 불법으로 규정, 이에 대한 대응(거부)지침을 마련하여 산하 연맹에 하달하였다. 즉 경찰에게 불심검문의 목적을 묻고 합리적인 이유를 대지 못하면 검문을 거부할 것·임의 동행과 소지품검사요구를 거부할 것 등이다.(경찰청, 검문검색 관련 특별지시(경찰청 경일63400-1673), 2001, 7. 12. 및 7. 11. 민주노총에서 배부한 '불심검문에 대한 대응 지침' 참조.)

74) 이관희·강태수, 전계논문, 26-27면.

75) 同旨, 손동권, 전계자료집, 27면.; 황순일, "집회시위에 관한 법률 개선에 관한 연구", 교관논문집 제16집, 경찰대학, 1981. 1, 47면.

체가 금지되는 형태가 아닌 소음의 허용범 위 문제 정도로 한정되어야 할 것이다. 즉 법 제14조의 주최자의 준수사항에 구체적 으로 명기한다든가, 소음진동규제법의 예 에 따른다든가 하는 형식이 무방할 것이 다.⁷⁶⁾

第2項 交通規定의 是正

기술한 바와 같은 법제12조 자체내의 모 순점을 해결하기 위해서는 동조 제2항(집단 행진을 사실상 무조건 허용해야 한다는 취 지의 조항)을 삭제하여야 할 것이다. 그리 고 행진도 집회·시위와 구분 없이 교통소 통을 위한 금지와 조건제한의 선택적 대상 이 되도록 하여야 할 것이다.⁷⁷⁾ 또 법§12 ①의 ...주요도시·주요도로의 집회 또는 시 위에 관하여...의 규정된 ‘주요’의 수식어도 삭제하여 비록 소규모 도시·소규모 도로일 망정 행진·점거 등으로 공공의 안녕 질서 가 침해·위협받는다면 금지·제한할 수 있 도록 해야 할 것이다.

第3項 都心 大規模 集會의 委員會 審査制 導入

주말·공휴일의 도심권 대규모 집회의 제 한에 대해서는 그 폐해에도 불구하고 찬반 양론이 있을 수 있겠다. 즉 경찰과 선량한 다수의 시민은 반대⁷⁸⁾를, 시위주최측 및 그 지지자·참가자들은 극력 찬성할 것이다. 그러나 집회의 기본권적 성격을 공공의 안 녕 질서·시민불편의 점 등을 고려해 볼 때 주말·공휴일 등 도심권 대규모 집회에 대 해서는 NGO등 민간인과 저명인사(대학교 수·법관) 및 유관기관(행정기관·경찰·시 위신고자 등)으로 구성된, 아니면 시위신고 자와 경찰을 제외한 순수한 제3자로 구성된 일명 ‘시위개최 심사 위원회’제를 도입·구 성·심사 후 개최여부를 결정해 보는 것도 시위의 객관성·합법성 보장에도 크게 일조 할 것으로 생각된다.

지금까지 대규모 집회 시위의 일방적 신 고·일방적(경찰의) 결정 등으로 개최·운 영되어 왔음에 비춰볼 때 크게 합리적이고

76) 황순일, 상계논문, 49면.

77) 정부도 2001. 7. 1 주민불편과 피해를 고려·집시법 개정을 통해 대형 앰프 등 확성기 사용을 금지하고 사용시 간을 제한하는 것을 검토중이라고 밝혔다.(2001. 7. 2자, 대한매일, 사회 1면 및 조선일보, 사회2면 각 참조.)

78) - 경찰은 대학로·서울역 광장·종묘공원 등 서울 도심 주요지역에서의 대규모집회를 앞으로 금지 또는 제한하는 방안을 적극 검토하고 있다고 23일 밝혔다. 이팔호 서울경찰청장은 23일 기자 간담회에서 “23일 민주노총의 종묘공원 대규모 집회(1,200명)와 거리행진 과정(30여분간)에서 도로를 점거하는 등 불법 폭력시위가 재현돼 시민들에게 큰 불편(극심한 교통체증 등)을 줬다.”고 말했다.(동아일보, 2001. 7. 24자, 27면 참조.)

- 도로점거...화염병, 공권력은 무기력(세계일보, 2001. 6. 19자, 49면 참조.)

공감받는 제도로 보인다.

제3장에서 기술하였듯 외국의 경우에도 많은 통제 장치가 있음을 볼 수 있다. 즉 영국의 「공공질서법(Public Order Act)은 “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 6일 전에 관계 당국에 행진 일자·시간·예정된 경로 등을 서면으로 통지하여야 한다.”(제11조)고 규정하면서 고위경찰관은 공공행진의 개최와 관련하여 심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회의 심각한 위해를 초래할 수 있다고 판단되는 경우에는 일정한 조건을 부과하거나, 공공장소 안으로 진입하는 것을 금지할 수 있도록 하였다.(제12조) 이 법은 고위경찰관이 행진이나 심각한 혼란의 반발을 막을 수 없는 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우에는 지역구(경찰)위원회에 요청하여 언제라도 최고 3개월 이하동안 공공행진을 못하도록 할 수 있다.(제13조)

또 프랑스의 경우 모든 집단 시위·행진이나 행렬 및 집합·일반 公道상의 모든 집단 행동은 사전에 신고하지 않으면 아니며 신고를 받은 행정청은 당해 집단행동이 公序를 문란케 하는 성질의 것이라고 판단했을 때는 금지의 처분을 한다고 규정하고 있다.

일본 역시 공안조례에서 집회·시위를 하고자 할 때는 공안위원회에 허가를 얻거나 신고를 하여야 하며 이 때 공안 위원회는 공공의 안녕 질서를 유지하는 데에 직접 위협을 미친다고 명백히 인정되는 경우에는 허가하지 않을 수 있으며 필요한 경우 교통 질서유지·진로·장소 등의 조건을 붙일 수 있도록 하고 있다.

第5節 示威場所 問題의 補完

第1項 私生活 不可侵과의 調和

현행 집시법은 개인의 안방 시위 내지는 집 앞 마당시위까지도 보장함으로써 신성불가침한 개인의 사생활·사유재산권이 침해되는 부분에 대해서는 소홀히 하고 있다. 따라서 개인의 사생활과 시위권의 적절한 보장을 위해서는 법규의 보완이 필요하다.

즉 법 제8조 3항의 신고 장소가…사생활의 평온에 심각한 피해가 발생할 수 있음을 이유로 시설이나 장소의 보호를 요청하는 때에는 집회 또는 시위의 금지·제한을 통고할 수 있다.…는 현행 규정 중 ‘시설이나 장소의 보호를 요청하는 때에는’의 미온적·소극적 규정을 ‘거주자 또는 관리자의 서면(사용권 내지는 점용권 등)동의가 없을 때’으로 개정해야 할 것이다.⁷⁹⁾ 이렇게 함으로써 소유주(관리자) 몰래 또는 개인의 안

방에서 - 극단적 표현이지만- 개최되는 무
분별하고 무책임한 집회·시위를 방지할 수
있다고 본다.

第2項 公的 業務의 保護

시위권이 선의의 제3자인 다수의 공적 업
무 수행권까지 침해하여 국민불편을 초래하
고 있지만 이에 대해서는 법 제 11조에 매
우 소극으로 규정하고 있다. 즉 동조 각 호
에 열거된 특정 기관(?)만의 공적 업무를
보호하는데 그치고 있을 뿐 공적업무에 대
한 일반적·적극적 보호규정으로 보기는 어
렵다. 따라서 이에 대한 입법적 보완이 필
요하다.⁸⁰⁾ 국민생활과 직결된 공적 업무 처
리기관의 범위를 본 조에 확대·포함시켜
보호하는 방안도 검토해 봄직하다.

第3項 示威 可能 場所의 範圍 擴大

법상 시위가 가능한 장소는 공공이 자유
로이 통행할 수 있는 지상으로 국한하고 있
다.(법§2) 이는 본 법 제정 당시 시위가
주로 육지의 도로·공원·광장 등에서 대부
분 발생했던 것에 기인한 것으로 보인다.

그러나 시대의 변천에 따라 시위도 육지의
대학구내⁸¹⁾·회사구내·종교시설의 경내는
물론 공중·해상 등을 가리지 않고 발생하
고 있다. 따라서 시위가 발행할 수 있는 가
능 장소의 범위를 확대·개정함으로써 입법
의 불비로 인한 불벌의 사례가 없도록 해야
할 것이다.

第6節 示威禁止의 範圍 補完

시위 방법의 문제로 인하여 해산을 명할
수 있는 규정(법§18)은 크게 법제5조 1항
2호(집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으
로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 가
할 것이 명백한 집회)와 제1조 4항 3호(신
고한 목적·일시·장소·방법 등 그 범위를
현저히 이탈하는 행위)가 있다.

그러나 시위의 행태가 갈수록 과격화·폭
력화·교묘지능화·특이화·영웅화해 짐에
따라 시위방법을 지도하는 위 두 규정의 내
용과 범위를 -법규나 시행령 등에- 수정·
보완할 필요가 있다. 즉 기술한 생명담보형
시위·범죄유발형 시위 등 반사회적·비윤

79) 사유토지나 건물에서의 시위는 원칙적으로 금지된다. (Breard v. Alexandria, 1951.)
80) 공공재산에서의 시위가 공공기관의 업무를 상당한 정도를 넘어 방해하거나 일반인이 공공재산을 이용하는 권리를
그러한 정도로 빼앗는다면 규제대상이라고 볼 수 있다.(이재홍, 전계논문, 86면.)
81) 헌법재판소는 대학구내에서의 집회를 옥외집회로 결정한 바 있다.(전계헌법재판소 판례집, 281면 이하 참조.) 그
러나 옥외 집회 결정은 참가자와 비참가자 사이의 실질적인 접촉가능성의 여부를 도외시켰다는 점에서 위헌의 소
지가 있음을 지적하는 견해도 있다. (이관희·강태수, 전계논문, 86면.)

리적 행태의 시위에 대한 제재로 건전 시위 문화를 가꿔나가야 할 것이다. 독일은 1989년 집시법을 개정하면서 옥외공개집회에서 防禦武器⁸²⁾(schutz waffen)금지와 함께 복면 금지 조항을 규정한 법 제17a조를 삽입하였다. 이는 신분확인이 불가능한 복장이나 복면을 한 사람은 경험칙상 현저하게 폭력을 사용한다는 사실에 기인한 것이다.⁸³⁾

또 최초에는 평화적으로 개최된 집회라도 군중심리에 의해서 또는 조직적인 소수의 조종으로 주최자의 의도와는 달리 집회가 폭력화될 위험성도 있다. 우리 집시법은 이에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않기 때문에 법적 공백 상태에 있다.⁸⁴⁾ 역시 본 규정(§18)의 해산명령의 범위에 포함·보완할 필요가 있다. 독일도 집시법 제13조 1항 2호에서 이에 관한 명문조항을 두고 있

다. 즉, 집회가 폭력적 선동적이거나 참가자의 생명과 건강에 대한 직접적 위협이 있는 경우에 경찰은 집회를 해산시킬 수 있다.

第7節 暴力示威⁸⁵⁾에 대한 制裁 規定 補強

第1項 主催側의 豫防 責任強化

1. 合法示威 履行 覺書 提出의 義務化

주최자(또는 주관자)가 화염병·각목 등의 휴대를 촉구한다든가, 폭력혁명을 선동한다면 법 제5조 1항 2호(집단적 폭행·협박·손괴·방화 등으로 인하여 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위)에 해당되며 그 집회는 금지될 수 있을 것이다. 그러나 주최자 자신이 폭력적인 집회 시위 전력이 있는 경우에⁸⁶⁾ 그 집회는 상황에 따라서는 폭력시위

82) 방어용 무기는 그 목적이나 형태와 구조적 특성상 본래 상대방 무기로부터 신체를 보호하는데 사용되는 철퇴·전투경찰의 보호갑 등이다. 이외에도 객관적으로 방어용 무기와 같은 목적을 달성할 수 있고 주관적으로 소지자가 공권력의 집행조치를 방비하기 위하여 지참하는 대상(예 : 오토바이 헬멧 등)은 이에 포함된다고 본다. (BT-Drucks, 10/3580, 8. 4.)

83) 물론 복면이나 분장을 한 사람들은 집회가 곧 고도의 폭력성을 드러내는 것은 아니다. 시위참가로 인한 불이익 예방·AIDS환자나 동성연애자들의 집회·언어로 표현할 수 없는 의사표현이나 언어보다 강력한 심리적 효과를 노리기 위한 반핵시위자들의 해골 복면도 가능하다. 그래서 일반적인 복면 금지조항은 위헌으로 파악되었고 17a 조3항에서 공공의 안녕이나 질서에 대한 위헌이 없는 때에는 예외를 허용할 수 있다고 규정하였다.(이관희·정태수, 전개논문, 35면 참조.)

84) 이관희·정태수, 상계논문, 35면.

85) 집회 시위는 평화적·비폭력적·비무장이라야 한다. ...또한 집회 및 시위는 헌법질서(verfassungsmäßige Ordnung)·타인의 권리(Die Rechte Andere), 도덕률(Sittengesetz) 등에 위배되지 않아야 한다.(권영성, 전개서, 492면. ; 강경근, 헌법학, 법문사, 1998, 769면. ; 김계환, 헌법학정해, 박영사, 1997. 3, 626면. 각 참조.)

로 변질될 가능성을 자체내 어느 정도 내포(잠재)하고 있다고 보여짐으로 그 시위 주최자에게 평화시위·합법시위 이행각서 제출을 의무화(불이행시 처벌)해야 할 것이다.

2. 暴力示威 前歷者의 義務的 參加 排除

폭력적 집회 전력이 있는 자에 의한 집회 개최 내지 집회 참가로 인한 폭력 시위가 될 것이 명백하다면 그들에 의한 집회 개최(내지 참가)는 예방적으로 금지 내지 제한되어야 한다.(§법5①) 그런데 문제는 어떤 조건·어떤 상황·어떤 경우가 폭력 시위에 대한 명백하고 현존하는 위험성이 존재한다고 볼 것인가에 있다. 이는 시위 주최자·참가자의 폭력시위 전력·시위용품과 사용구호 등 그 당시의 제반 사정을 종합하여

객관적으로 판단하여야 할 것이다. 또 일부 참가자의 경우에 명백하고 현존하는 폭력시위의 위험성이 있는 전력자가 있는 경우에는 주최자로 하여금 그들의 참가 배제를 의무적으로 요구하도록 하고(強行規定化) 이를(주최자가) 위반시는 일정한 불이익을 가하는 내용의 입법개선이 이뤄져야 한다.⁸⁷⁾

3. 暴力示威者 不利益 檢討⁸⁸⁾

화염병 시위 등 폭력 시위자는 물론 그 시위 주최자에 대해서도 형사처벌(양벌규정)과 함께 민사상의 손해배상청구도 병행하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 또 극렬 폭력시위자의 신원을 확인·그로 인한 처벌자의 명단을 공개하고,⁸⁹⁾ 경우에 따라서는

86) 주최자·참가자(단체 포함)등의 폭력적 집회 전력이 있었다는 이유하나만으로는 법 제5조 1항 2호를 원용할 수는 없을 것이다. 단순한 폭력시위의 잠재적 가능성만 가지고 헌법상의 기본권이 부정될 수는 없기 때문이다.

87) 주최자의 참가배제 요구에도 이를 거부하고 참가한 폭력시위의 전력자에 대해서는 법 제21조 3호에 의한 형사처벌(6월 이하 징역, 50만원 이하의 벌금·구류·과료)이 가능하다. 그러나 폭력시위로 변질되었을 경우 주최측이 참가배제를 요구하지 않았을 때는 경찰이 폭력시위 참가자의 체포 등 강제조치 내지 강제적 참가 배제를 할 수 없게 되는 규정 내 모순이 있다.

88) 정부는 2001. 4. 9. 서울 중앙청사에서 이한동 국무총리 주재로 재경부·교육인적 자원부·법무부·행자부·노동부장관 등이 참석 '과격 불법시위 관련 장관회의'시 화염병시위 전력자의 공직 채용 제한·명단공개 및 기업도 참여유도 등을 결정했다.
 즉 ...관련 법률을 개정해▲집회시위현장에서 신원확인을 할 수 없는 복면 착용을 금지하고▲집회신고시 평화적 집회를 약속하는 각서 제출을 의무화하며▲화염병사용자의 형량을 대폭 강하하고 그 처벌자의 명단도 공개키로 했다. 이와 함께 화염병시위 빈발 대학에 대한 정부의 행정적 재정적 지원을 차별화하고 화염병시위 전력자에 대해 학사 징계가 가능하도록 학칙 개정을 추진해 나가기로 했다. ... 이같은 강경조치는 2월부터 노동계시위현장에서 화염병이 재등장하면서 무고한 인명과 재산피해는 물론 국가경제와 신인도에도 악영향을 주고 있다는 판단에 따른 것이다. (동아일보, 3001. 4. 7자, 사회1면 참조.)

89) 2001. 4. 16. '제140회 경찰위원회 정기회의'에서 대우자동차 『4·10상황』 관련 보고 및 화염병 시위 근절 대책 등을 논의한 후 (집회시)신원확인을 불가능하게 하는 복면 착용금지·집회신고시 각서 제출 의무화 및 위반시

공직 등 그 취업에 있어 불이익을 가하는 방안도 신중히 검토해 볼 만하다.

第2項 示威‘꾼’들의 參加 排除

시위의 주최자 내지 참가자外 기술한(제3장 제7절 제2항의) 제3자나 소위 시위꾼들을 민원과 무관한 시위로부터 배제·격리시킬 필요가 있다. 즉 주최자는 꾀들을 시위의 초기단계에서부터 배제하도록 의무적으로 요구하여야 하고 불이행시 주최자 및 꾀들을 처벌하는 입법개정이 이뤄져야 할 것이다. 물론 주최자의 참가배제 요구에 불응한 꾀들은 미신고 집회자(내지 참가자)로서 처벌되는 풍토가 조성되어야 할 것이다.

이렇게 함으로써 시위주최자는 제3의 참가자나 이를 이용하려는 불순집단을 격리배제함과 동시에 국가는 신고된 집회는 신고된대로 보다 철저히 보호·보장함으로써 폭력시위로의 변질 가능성을 사전에 차단하게 된다.

第8節 變形된 1人 示威의 立法的 解決

원래 시위란 법 제2조2호에서도 정의하고 있듯이 “다수인이 공동 목적을 가지고…” 행하는 집단 행동이다. 여기의 다수인은 2인이상설·3인이상설⁹⁰⁾이 있지만 아무튼 1인에 의한 행동은 이에 포함되지 않음은 분명하다. 그러나 1인에 의한 시위가 현실적으로 발생하는 사실을 직시, 이제는 시위를 다수인에 의해 이뤄지는 집단행동이라는 개념도 재검토해 볼 필요가 있다. 또 1인시위의 형태를 유지하면서 다수인에 의해 계속적으로 교대가 되는 릴레이식 1인시위에 대해서도 입법적 해결이 있어야 할 것이다. 즉 집회의사를 가진 다수인에 의한 변형된 형태의 1인시위에 대해서 법 집행과정에서 논란이 되고 있다.

아울러 1인 시위를 함에 있어 불안감·혐오감을 주는 등 평화시위의 틀을 깨는 1인시위 (미이라 복장 차림의 1인시위⁹¹⁾·동상 위의 1인 플래카드시위·고가도로나 고

금지 통고 근거 마련·화염병 시위관련 형사 처벌자 명단 공개검토(공직채용 및 민간분야 신규 취업시 제한 검토)등을 의결하였다.(경찰위원회, 심의회보 제22호, 경찰위원회간, 2001. 6. 11, 30-39면 참조.)

90) 집회가 되기 위해서는 최소한 3인이 필요하다는 견해(권영성, 전게서, 490면.; 김계환, 전게서, 618면.; 허영, 한국헌법론, 박영사, 2001. 4, 53면.; 강경근, 전게서, 767면.; Hoffmann, Riem, a.a.O., Rn, p.12.)는 본래 독일 민법규정에서 유추되었다. 독일 민법 제56조와 제73조에 의하면 단체의 등록을 위해서 최소한 3인이 필수적이며 만약 단체구성원이 3인 이하로 감소되는 경우에는 일정한 절차를 거쳐 그 권리능력을 박탈하도록 되어 있다. 그러나 집회가 항상 단체에 의해서 개최되는 것도 아니고 집회가 단체 개념에 직접 연결되지도 않는데도 불구하고 3인설을 주장하기에는 설득력이 없다. 집회의 자유 본질이 개인의 절대적인 고립화를 방지한다는 데 있음으로 2인으로도 충분할 것이다.

91) 2001. 8. 19·서울지법 형사14 단독 신광렬 판사는 미이라 차림을 한 채 1인시위를 벌이다 즉결심판에 넘겨져

공 크레인상의 고공시위·나체시위 등)의 경우에도 제재를 가함으로써 건전한 시위문화가 정착될 수 있도록 하여야 할 것으로 보인다.

또 법 제11조와 관련하여 1인시위의 가능력 여부를 검토해 볼 필요가 있다. 즉 외교관계에 관한 비엔나 협약 제 22조 2항에 의하면 “접수국은 어떠한 침입이나 손해에 대해서도 공관지역을 보호하며 공관 안녕의 교란 및 품위 손상을 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취할 특별한 의무(special duty)를 진다”고 규정하고 있다. 또한 동협약 제29조에 따르면 “외교관에 대하여 접수국은 상당한 경의로써 대우하여야 하며 또한 그의 신체적 자유 또는 품위에 대한 어떠한 훼손에 대하여도 이를 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이를 볼 때 과연 100m 이내에 접근한 금지구역내의 1인시위가 적법

한가? 하는 문제에 다다르게 된다. 이에 대한 검토도 필요하다 하겠다.

第9節 海上示威 關聯 立法 講究

해상시위에 관한 적절한 법적 규제가 없는 현실에서⁹²⁾ 해상 시위 발생 자체를 불법으로 간주하여 저지·해산하고자 한다는 것도 논리상 타당치가 않다. 따라서 해상시위가 발생하고 있는 현실을 직시, 집시법 등 관련 법규를 수정·보완하든지⁹³⁾ 여타 법규에 근거조항을 마련하든지간에 필요한 법적 장치를 강구하는 것이 화급하다.

해상시위는 육상시위와 연결돼 있는데다가 마음만 먹으면 언제든지 흥기로도 돌변할 수 있는 크고 작은 각종 형태의 「배를 이용」한 「해상의」 시위라는 특수성은 조속한 입법의 필요를 더욱 절실하게 한다. 그럼으로써 적법시위는 질서 유도 등 평화시

벌금이 부과되자 정식재판을 청구한 김아무개(38)씨에게 경범죄 처벌법 위반죄를 적용해 벌금 3만원을 선고했다. 재판부는 판결문에서 김씨는 비록 레미콘 노동자들이 처한 현실을 알리려 상징적인 방법으로 1인시위를 했다고는 하지만 많은 사람들이 통행하는 장소에서 미라복장을 한 채 시위를 벌여 다른 사람에게 불안감이나 불쾌감을 준 점이 인정된다... 이번 판결은 1일 시위가 적법한지 아닌지를 판단한 것은 아니다...라고 덧붙였다. (2001. 8. 20자, 중앙일보, 31면. 한겨레신문, 15면. 동아일보, 31면. 세계일보, 사회1면. 각 참조.)

92) 空中示威 역시 해상시위와 마찬가지로 일정한 법적 장치가 없으며, 현행 집시법 적용에 있어 타당치 않은 면이 매우 많다.

93) “어선단 해상시위 계기 관련법 보완 제재키로”
...정부도 최근 군산외항에서의 어선단 해상시위와 관련 현행법상 해상시위에 대한 적절한 법적제재 규정이 없어 대응하지 못했다는 판단에 따라 집시법 등 관계법령을 보완키로 했다. 해양부·청와대·농림수산 수석은 23일 한승수 비서실장 주재로 열린 수석회의에서 『이번 밀치 어선단의 해상시위와 같은 사건의 재발 방지를 위해서도 집시법 등을 개정·법적 근거를 마련해야 할 것』이라고 말했다.(동아일보, 1995. 8. 24자, 사회1면 참조.)

위가 되도록 최대한 보장하고, 위법시위는 사전 보완·금지·통고·해산 명령권 발동 등으로 효율적 대처가 가능한 것이다.

일본은 항칙법에서 해상시위의 근거를 찾아 볼 수 있다. 항칙법 제7장 제32조에 의하면 ‘특정항내에 있어서 단정경쟁 그 이외의 행사를 하고자 하는 자는 항장의 허가를 받지 않으면 아니된다.’라고 규정하고 있는데 ‘端艇競争 그 외의 행사’에 해상시위가 포함된다고 하여 해상시위의 근거를 마련하고 있는 것이다.

여기에서 특정항이란 외국 선박이나 무역 선박 등이 입·출항하는 항구로 우리의 개항장에 해당한다고 할 수 있고, 단정경쟁이란 보트 등 작은 배의 경주를 말하며 해상 보안부장이 해상시위의 내용·규모 등에 따라 허가 여부를 결정한다. 그리고 특정항이 아닌 항포구에서의 시위는 신고만 하도록 되어있다. 또 항계 밖의 경우는 규제법규가 없으므로 헌법정신에 입각하여 자유로운 시위가 보장되나 해사관련법규에 저촉되는 선박은 회항조치하고 있는 실정이다.

우리의 경우도 육상과 해상이라는 차이점·시위의 특수성 등을 고려하여 현행개항 질서법 등 특별법을 손질·보완함이 타당할

것으로 보인다. 즉 현행 개항 질서법 시행령 등에 개항 질서법 제34조 규정의 단정경기 등의 행사에 관한 구체적인 행사 범위로써 해상시위 등을 명시하고, 허가권자를 행정청 관계자(계급·직책 등을 구체화하여)로 정하여 운용하는 것이 옳다고 생각되며, 개항장 외의 항포구나 항계 밖에서의 행사나 시위에 대해서도 일본의 예를 참고하여 미비점을 보완함이 타당하다고 본다.

또 육상시위와의 연계가능성을 고려할 때 육상의 일반 경찰(기동대 등 경비부서)과의 협조·공조에 대한 언급 규정도 관계기관간 검토해야 할 것이다.

第 10 節 其 他

第 1 項 採證 活動의 根據 新設

최근 시위의 양상이 더욱 침예·과격·대립화되어가고, 불법 폭력시위로의 변질 가능성이 그 어느 때보다도 높은 현실을 고려할 때 시위현장에서 일정조건 하에 촬영·녹음 또는 녹화 등 채증 활동을 할 수 있는 근거 법규를 마련하는 것이 필요하다.⁹⁴⁾

이때 최신 캠코더·인터넷 중계등 첨단

94) 독일의 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제12조 a와 제 19조 a에 사진 촬영권과 음향 녹취권을 규정하고 있다. 이는 대테러 대책법으로서 뿐 만 아니라 사회안정 침해범죄에 대한 일반 대책으로서 일정범위 내에서 법관의 영장을 요구하지 않는 경찰 고유권한으로 보장하는 독일 집시법과 같은 형태로 우리법률에도 도입돼야 한다.(손동권, 독일의 대테러 입법례와 우리나라에서의 공안입법론, 대테러 연구(제23집), 경찰청, 2000, 165면 참조.)

전자 매체의 사용이 더욱 활성화되는 것은 불가피한 상황임으로 비디오 등 전자매체와 기구의 활용에 관한 규정을 통합적으로 입법화 할 필요가 있다. 경찰관 직무집행법제 2조 3호(치안정보의 수집·작성배포)·경찰법 제3조(경찰의 임무: 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사·치안정보의 수집·교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.) 등의 규정에 의거 채증 활동을 하고 있으나⁹⁵⁾ 시위자·시민·사회단체 등에서는 이들 규정의 구체성 결여 및 채증에 대한 확대 해석으로 인한 적용이라고 반발하고 있다.

따라서 비디오 촬영 또는 사진촬영을 막론하고 현행 집시법 제17조(집회장소의 경

찰관 출입)⁹⁶⁾를 개정·불법 폭력행위가 예상되는 경우 채증을 위해 사복경찰관의 출입이 가능하도록 하여야 하며, 모든 집회 시위 상황에서 채증을 할 수 있도록 근거조항을 신설하는 것이 바람직하다고 본다.⁹⁷⁾

참고로 독일은 『미술 저작물 및 사진 저작물의 저작권에 관한 법률』 제23조 제1항 1호~3호에 의하여 ‘집회나 행렬 및 이와 유사한 행사에 참가하고 있는 인물의 초상은 보호되지 아니한다.’고 규정하여 집회·시위시 경찰의 채증 활동에 대한 근거법규로 자리잡고 있다.

第2項 示威 參觀團 運營의 活性化

시위 현장의 감시자격인 가칭 ‘시민참관단’⁹⁸⁾의 참관·출입·근거규정을 신설할 필

94) 독일의 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제12조 a와 제 19조 a에 사진 촬영권과 음향 녹취권을 규정하고 있다. 이는 대테러 대책법으로서 뿐 만 아니라 사회안정 침해범죄에 대한 일반 대책으로서 일정범위 내에서 법관의 영장을 요구하지 않는 경찰 고유권한으로 보장하는 독일 집시법과 같은 형태로 우리법률에도 도입돼야 한다.(손동권, 독일의 對테러 입법례와 우리나라에서의 공안입법론, 대테러 연구(제23집), 경찰청, 2000, 165면 참조.)

95) 실제로 경찰은 집회 시위현장에서 영상채증팀을 운용하고 있으며 그때마다 동영상 및 정사진 채증으로 불법행위 견제·사실왜곡방지 및 사법 처리 등에 활용하고 있다.(경찰청, 집회시위 안전관리 강화대책(경일63400-), 2001. 4.; 경찰청, 집회시위관리지침, 2001. 5, 10면.; 경찰청, 21c 한국경찰의 비전, 대한문화사, 2001. 6, 84면. 각 참조.)

96) 법 제17조(집회 장소의 경찰관 출입): 경찰관은 집회 또는 시위의 주최자에게 통보하고 그 집회 또는 시위의 장소에 정복을 착용하고 출입할 수 있다. 다만 옥내 집회 장소에서의 출입은 직무집행에 있어서 긴급성이 있는 경우에 한한다.

97) 석상욱, ‘정보채증과 초상권침해’, 교관논문집 제16집, 경찰종합학교, 2001. 1, 103-104면.

98) 경찰은 집회·시위현장의 『안전관리팀』을 운용함에 있어 과장급이상 간부(지방청·경찰서공히)를 안전관리관으로, 자치단체와 협조하여 그 직원이나 관내 영향력 있는 인사를 집회·시위현장 시민참관단으로 편성(모자·조끼 등 착용)·활용하여오고 있다. (경찰청, 전계집회·시위관리 지침, 15-18면과 경찰청, 전계 21C 한국경찰의 비전, 84면. 각 참조.) 그러나 시위와 무관한 제3자인 시민이 집회에 참가·관여할 법적 근거가 없는 형편이다.

요가 있다. 법제 4조 단서에 완장을 착용한 기자의 출입·법 제17조 단서에 직무의 긴급성이 있는 경우의 정복 경찰의 출입 규정만 있을 뿐 ‘시민 참관단’ 또는 ‘시위 참관단’의 출입·참관근거 규정이 없다.

따라서 법 제4조의 단서 조항을 보강하여 일반인도 일정조건 하에(완장 착용 등 일정 표시를 한 후에) 합법적으로 참가·상호 감시를 할 수 있도록 할 필요가 있다.

물론 참관단의 자격요건·등록·착용품(완장·출입증·모자·시위대 및 경찰에의 통보절차 등)등에 대해서는 시행령 등에 상세히 규정해야 할 것이다.

특히 激한 시위현장에서의 경찰과 시위대는 상호 목적의 상이로 인한 충돌가능성은 그 어느 때보다도 매우 높아 자칫 폭력사태를 유발하기 쉽다.

따라서 NGO등 각종 단체로 구성된 시민 참관단의 출입은 시위과정에서 발생하는 각종 오해(왜곡·과장 등) 소지를 줄이는 등 공정하고 건전한 시위문화정착에 크게 기여할 수 있을 것이다. 또 시위참관단에게 시위대와 경찰 상호감시 외에 위법·불법 행위의 채증·고발권까지 부여한다면 합법적

이고 평화적인 시위의 조기 정착에 빠른 속도로 다가가게 되는 한 디딤돌이 될 것이다.⁹⁹⁾

第5章 結 論

지금까지 현행 집시법상의 문제점은 무엇이며, 건전시위문화 정착을 위해서 어떤 방향으로 입법화 내지 제도개선이 이뤄져야 하는지에 대하여 검토하였다.

무릇 민주주의는 여론정치·참여정치이기 때문에 사회구성원은 누구나 국정에 참여하여 비판하거나 자기(또는 소속집단)의 주의·주장을 펼치며 이의 시정·해결을 요구할 수 있는 것이다. 물론 이같은 주장은 평화적으로 공공의 안녕질서를 해하지 않는 범위내에서 행해져야 함은 당연하다

그러나 우리 사회의 집회·시위의 현실을 볼 때 정부에 대한 불신·법경시 풍조의 만연·과거 불법 폭력시위 행태의 관행 등으로 인해 과격·폭력시위가 성행하고 있음을 볼 수 있다. 따라서 ‘합법보장·불법필벌 원칙’에 입각한 시위문화의 정착이 당연한 현

99) 이 외에도 시민 참관단의 시위 참가로 인한 많은 불이익을 배려할 필요가 있다. 즉 시위현장의 위험성·무혜택(일방적인 공공성만 요구)·무예산(自費活動)·사생활 침해(주말·공휴일 집회)등의 제반 문제점이 대두됨으로 많은 동기 부여 등 정책적 배려가 있어야 할 것이다. 또 참관단의 객관성, 공정성 인정이 제일 큰 화두로 대두됨으로 전국적 조직력을 갖춘 단체·저명인사·교수·변호사·여성대표 등 다양하면서도 객관성·중립성있는 인사로의 구성이 요구된다.

실 과제로 지적되고 있다.

따라서 평화적 시위 문화의 정착을 위해서는

먼저 정부가 적극적으로 개혁하고 民意의 흐름을 시의적절하게 수용하는 열린 정치·열린 행정의 구현이 절대 필요하다.

이는 60~70년대에 과격시위를 경험했던 선진제국 집시법의 비교·고찰에서 교훈을 얻을 수 있다. 우리나라도 과거 직선제 개혁의 수용 등 민주적 개혁의 끊임없는 추진(민주노총·전교조의 합법화 등)으로 과격 폭력시위를 진정시킨 바도 있다. 따라서 정부의 시위민원해소에 있어 적극적이고 전향적인 자세의 견지가 요구된다. 즉 정부산하 전담기구를 설치한 후 NGO등이 포함된 단체들의 합법적·합리적 토대 위에서 결정·통보·공개하고, 수용 불가한 것은 설득·대안제시 등으로 문제를 최소화한다면 정부의 신뢰도도 한층 높아지고 불법폭력시위도 예방할 수 있을 것이다.

다음은 경찰의 시위관리능력강화이다.

시위는 자칫 폭력화·불법화할 소지를 자체내 안고 있음으로 공권력이 어떠한 대응을 보이느냐에 따라 향후 전개에 있어 결정적인 영향을 미칠 수 있다. 공권력의 비민주적·폭력적 조치는 과격 폭력시위의 발미를 제공할 수도 있음으로 양 세력간의 충돌을 방지하기 위해서는 채증 활동 강화·시민참관단의 활성화가 이뤄지도록 근거규정

이 보완되어야 할 것이다.

또 경찰은 기존의 검거위주의 물량 진압·타울진압의 시위관리방식에서 벗어나 립스틱 진압(여경 기동대 활용)·線진압(Police-line이용)·바람진압(흑선풍작전:2001. 12. 27. 경기도 일산 금융연수원 금융노조농성관련 헬기 바람을 이용한 진압)·시물레이션화진압(각 종 가상시위 상황을 유형화·표준화한 다음 현장 변화에 대응하는 능력·요령의 체계화)·협상진압(대화의 부족이나 교섭관행의 미숙에서 오는 이해의 충돌은 대화 중개 및 협상술의 배양·연마 등을 활용·해결)·배상진압(손해배상 등 민사청구 제기로 해결유도)·아이디어 진압(각종 아이디어로 와해·해결유도 등)·자율진압(그간 경찰에 의한 시위관리에서 질서유지인의 책임을 강화함으로써 시위대 스스로 통제·관리케 하는 자율·자전적 관리 체제를 말하며 이런 체제로의 전환이 요구됨)·무혈진압(무체류탄사용 등)·win-win 진압(타협·대안제시 등 상호 만족하는 相生·相勝해결)·여론 진압(시위의 부당성 홍보 등 언론·여론을 이용한 해결)·협력진압(시위대에 대폭 협조·협력함으로써 시위를 평화적으로 종결시키는 전략)·해산위주의 시위 대처기법과 그 능력의 업그레이드化가 필요하다.

다음은 평화적 시위정착을 위한 법규의 시정·보완노력이다.

집회 및 시위는 자유권적 성격보다는 일반의 더 많은 이익 즉 공공의 안녕 질서를 중심으로 하여 발전되어왔음은 선진제국의 비교입법에서 살펴보았다. 그럼에도 현행 집시법은 과거 권위주의에 대한 반발로 집회 및 시위권 보장의 확보라는 자유권적 성격에 더 큰 비중을 두고 제정된 관계로 공공질서가 절실히 요구되는 오늘의 현실적용에 있어 많은 입법적 미비점을 노정하고 있다고 보여진다.

따라서 집회자유와 기본권을 최대한 보장하면서 이의 남용을 합리적으로 통제할 수 있도록 하는 조화의 차원에서 보완되어야 할 것이다.

즉 48시간전 집회개최신고에 따른 일정의 촉박과 일방적 장기신고에 따른 집회신고상의 문제, 주최·인원의 위장 및 신고 후 미개최 등 집회신고내용 불이행의 문제, 법률이 침묵함으로써 전쟁터에서나 나타날 듯 한 시위용품의 문제, 소음공해와 교통마비를 유발하는 국민불편 문제, 사생활 및 공적업무방해까지도 초래케 하는 시위장소의 문제, 주최·인원의 위장 및 신고후 미개최 등 집회 신고내용불이행의 문제, 죽음까지도 허용되는 시위방법의 문제, 시위전력자·꾼들의 시위참가문제, 릴레이식 1인 시위와 해상시위의 집시법적용문제, 채증활동과 시위참관단의 활동 근거법 미비 등의 문제점을 들 수 있겠다.

이의 해결을 위한 개선 방안으로서는 집회신고 기간의 완화와 집회개최기간의 제한 등 집회 신고 규정의 보완, 위장신고와 미개최 집회 등 신고내용 불이행에 대한 제재강구, 사용 가능한 시위용품의 범위 제한, 소음의 규제 방안과 교통규정의 시정 및 도심 대규모 집회의 위원회 심사제도 도입 등 국민불편 최소화 노력, 사생활과 공적업무 보호를 위한 시위장소 문제, 시위금지의 범위 보완, 주최자측의 자전적 관리와 시위꾼들의 참가배제로 폭력시위에 대한 제재 규정보강, 변형된 1인 시위와 해상시위관련 입법적 해결, 채증 활동과 시위참관단 운영의 활성화를 통한 공정한 평화시위 유도책 등이 마련되어야 할 것이다.

그러나 결국은 자율 진압에 의한 형태의 시위문화로 발전·정착되어야 할 것이다.

그간 경찰에 의한 타율적·외부적·물리적(강제적) 진압 위주의 시위행태에서 벗어나 앞으로는 시위대의 일부인 주최자·질서유지인 등에 의해서 스스로 통제·관리하는 자율·자전적·내부적 관리체제로의 전환이 요구된다.

따라서 경찰을 집회시위의 보호자·협력자·안내자로서(2001. 5. 25. 행정자치부장관의 경찰청 방문시 업무보고참조) 縱的인 관리 역할만을 수행하는 방향으로의 개선이 이뤄져야 할 것이다.

이같은 이상적·평화적 시위문화 정착을

위해서는 질서유지인 등의 책임 강화(질서유지를 못한 것에 대한 형사처벌·민사상의 손해 배상책임 및 경찰책임 등)는 물론 그에 상응한 시위 통제·관리·징계권(고발권 포함)까지도 부여함으로써 저비용·고효율의 방향으로 제도개선이 이뤄져야 할 것이다.

이처럼 법적·제도적 보완과 경찰의 유연한 대처·행정부의 집회원인에 대한 적극

적·근원적 대응·책임이 강화된 질서유지인에 의한 지울관리 체제가 정착된다면 자유와 질서의 조화(The Harmony Between Liberty And Public Order)라는 파레토 최적(Pareto Optimal)속에 相勝(win-win)·相生의 건전한 高品格·無公害 示威文化가 정착될 것이라고 생각한다.

참 고 문 헌

1. 書 籍

○ 國內書籍

- 강경근, 헌법학(전정판), 법문사, 1988. 8.
- 권영성, 신판헌법학원론, 법문사, 2001.
- 金啓煥, 헌법학정해, 박영사, 1997. 3.
- 김철수, 헌법학 개론(제9전정신판), 박영사, 2001.
- 김정훈, 세계의 시위문화, 마당사, 1990.
- 문홍주, 한국헌법, 解嚴社, 1998. 4.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2001. 3.
- 양건, 헌법연구, 법문사, 1995. 3.
- 李燻求, 신체계해설헌법요론, 삼영사, 1999. 3.
- 최용기, 대한헌법, 대명출판사, 1999. 3.
- 허영, 신판한국헌법론, 박영사, 2001. 4.
- 경찰청, 경찰백서(1998~2001), 범신사, 2001. 5.
- ———, 21c 한국경찰의 비전, 대한문화사, 2001. 6.
- ———, 집회·시위관리지침, 대한문화사, 2001. 5.

- 경기지방경찰청, 신집회·시위안전관리교범, 2000. 2.
- ———, 신집회·시위관리대책, 2001. 5.
- 치안본부, 미국경찰, 서울 인쇄(주), 1988. 5.
- ———, 서구경찰, 정양사, 1989. 12.
- ———, 아주경찰, 신우인쇄주식회사, 1990. 12.
- 헌법재판소, 판례집 제6권1집, 1992.

○ 外國書籍

- Dicey, “The Law of Constitution”, 9th, ed.,1952.
- Drake, “Urban Violence and American Social Movements”, 1968.
- Lipset. S. Martin, “Student Activism”, Current Affairs Bulletin, 1988.
- Terrill. Richard. J, “Margaret Thatcher’s Law and Order Agenda”, The American Journal of Comparative Law, 1989.
- The National Advisory Commission on Civil Disorders, U.S.Riot Commission Report, 1968.
- The President’s Commission on Campus Unrest, 1970.
- 杉原奉雄, フラニスにおける集團行動の自由, 法律時報, 1967.

2. 論文

- 석상욱, 정보채증과 초상권 침해, 교관논문집 제16집, 경찰종합학교, 2001. 1. 20.
- 손동권, 독일의 對테러 입법례와 우리나라에서의 공안입법론, 對테러연구(제23집), 경찰청, 2000.
- ———, 평화적 집회 및 시위문화의 정착, 2000년도 하계학술세미나, 한국경찰학회, 2000. 6. 14.
- 여운용, 집회 및 시위에 관한 법률운용에 관한 연구 -해상시위에 있어서의 현행 법률적용 여부를 중심으로-, 연세대학교 행정대학원, 1996. 12.
- 이관희, 집회의 자유의 법적 규제에 관한 연구, 논문집 제7집, 경찰대학, 1988. 1.

- ——, 치안경비에 관한 법적 고찰 -일본에서의 치안경비에 관한 판례를 중심으로-, 치안논총 제4집, 경찰대학 치안연구소, 1987. 12.
- 이관희·강태수, 우리의 집회시위제도 발전방안 모색을 위한 각국의 집회 시위제도비교 고찰, 연구보고서 95-12, 경찰대학치안연구소, 95. 12.
- 이재홍, 시위의 자유의 범위와 한계(上·下) -미국대법원 판례를 중심으로-, 인권과 정의(165, 166호), 1990. 5월·6월호.
- 장석권, 학생들의 폭력시위는 근절되어야한다, 4·19혁명 37주년 기념 '97학술심포지엄 자료집, 419포럼, 1997. 7. 23.
- 조길형, 데모의 방법론, 월간 경찰행정,公安행정연구원, 1998. 5 ~ 1999. 3.
- 황순일, 집회 및 시위에 관한 법률개선에 관한 연구, 교관논문집 제16집, 경찰종합학교, 2001. 1.

3. 법 전 등

- 법전출판사, 대법전, 2001.
- ——, 대법전판결례, CD-ROM. 2000. 1.

4. 신문등 : 2001. 1. 1 ~ 2001. 9. 30간

- 중앙지 : 경향신문, 대한매일, 동아·문화·세계·조선·중앙·한국일보, 한겨레.
- 지역신문 : 경기·경인·중부일보 등
- 기타 : 디지털법보, <http://peoplepower21.org>(사이버참여연대), www.outsamsung.org. 등

5. 기타자료

- 경기지방경찰청, 2001. 7. 23자 정보상황보고.
- ——, 2001 상반기 시위현황보고서.

- 경찰청, 검문검색관련특별지시(경일 63400-1673), 2001. 7. 12.
- ———, 경찰청업무보고(행정자치부장관 방문), 2001. 5. 25.
- ———, 무죄류탄 3년회고문 (경무 63100-5309), 2001.9. 4.
- ———, 불법 폭력시위 현황, ('98~2001. 6末 현재).
- 경찰위원회, 심의회보 제22호, 경찰위원회간, 2001. 6. 11.
- 경찰청, 집회시위관리지침 CD-ROM, 2001. 6. 3.
- ———, 집회시위안전관리 강화대책(경찰청 경일 63400), 2001. 4.
- 민주노총, 불심검문에 대한 대응지침, 2001. 7. 11.
- 법제처, 법제처기획02102-24(90.11.19)·02102-357(92. 9. 24) 해상에서의 집시법 적용여부회신.
- 해양경찰청, '97~2001. 6末 현재 해상시위 발생현황자료.
- 환경부, 집회시위시 발생하는 소음의 규제 조치에 관한 질의 회신,(생공 67307-98), 98. 3. 10.