

집회시위시 발생하는 소음의 합리적 규제기준에 관한 연구

《研究陣》

연구위원 : 임준태 (동국대학교 경찰행정학과 교수)

연구실장 : 한기민 (총 경)

연구관 : 윤성철 (경 감)

목 차

I. 서 론

1. 문제제기 375
2. 연구의 목적 및 방법 376
3. 기대효과 및 활용 377

II. 집회시위와 경찰 378

1. 집회시위의 자유 및 법적성격 378
2. 질서유지자로서의 경찰 383
3. 『집회및시위에관한법률』의 연혁과 경찰 389
 - 1) 갑오개혁기의 근대적 경찰조직법 등 389
 - 2) 일제시대하의 치안관련 惡法과 집회시위 391
 - 3) 해방 후 美군정기 및 정부수립기 393
 - 4) 1962년 집시법제정 이후 2004년까지 396
4. 최근 한국의 집회시위 양상 400
 - 1) 다양한 갈등표출 동향 400
 - 2) 보혁갈등과 집회시위양상 405
 - 3) 한총련 합법화 논의와 불법시위 등 407
 - 4) 부안, 방사성폐기물 처리장 부지선정 반대투쟁 408
 - 5) 화물연대파업 등으로 인한 물류대란 410
 - 6) 2002년도 주요 집회시위 동향 등 412
 - 7) 최근의 탄핵반대 야간촛불시위 419
5. 경찰의 新집회시위관리 방침 421

Ⅲ. 집회시 발생하는 확성기 소음실태와 경찰의 대응 424

- 1. 소음의 개념 및 유형 424
 - 1) 소음의 개념 424
 - 2) 소음의 유형 425
- 2. 소음의 크기와 인체에 미치는 영향 427
 - 1) 소음의 크기와 사례 427
 - 2) 소음이 인체에 미치는 영향 427
- 3. 확성기 소음관련 주요 민원 실태 430
 - 1) 소음시위의 수단 430
 - 2) 확성기소음 시위에 대한 과천시민들의 逆시위 등장 433
 - 3) 확성기소음 시위관련 주요 민원 현황 및 법원 결정례 436
- 4. 확성기 소음시위에 대한 경찰대응과 규제근거 논란 441
 - 1) “집회시 확성기 소음”에 대한 경찰대응 441
 - 2) 확성기 소음규제방안에 대한 논란 442
- 5. 확성기 소음 저감을 위한 관계기관 대책동향 448

Ⅳ. 확성기 소음 등에 대한 각국의 규제법령 및 경찰개입 451

- 1. 각국의 집시법관련 입법경향 451
- 2. 독일의 집회·시위기본권과 확성기 소음규제 452
 - 1) 기본법상의 집회시위권과 집회법 452
 - 2) 확성기 소음유발행위에 대한 규제 452
- 3. 오스트리아의 집회법과 소음규제 458
- 4. 일본의 집회시위관련 소음규제 458
 - 1) 소음규제법에 의한 규제 459
 - 2) 靜穩保持에關한法律에 의한 소음규제 459
 - 3) 확성기에 의한 暴騒音 규제에 관한 東京都 條例 460
- 5. 미국의 집회시위관련 소음규제 461
 - 1) 소음규제에 관한 주요 판례 동향 461

2) 소음규제에 관한 법규	462
6. 프랑스의 집회시위관련 소음규제	464
1) 『소음방지에관한법률』에 의한 규제	465
2) 新형법에 의한 규제	465
V. 집회시위시 소음유발행위에 대한 합리적 규제방안 모색	466
1. 집시법을 근거로 적극적인 행정지도 및 단속	466
1) 신고단계	466
2) 집회현장에서의 단속	467
3) 소음규제기준의 세분화 및 엄격화	467
2. 경찰법 등을 근거로 한 경찰개입	469
3. 형사법적 대응	471
4. 민사법적 대응	472
5. 지방자치조례를 통한 규제	472
6. 제재수단의 다양화	473
VI. 결 론	474
참 고 문 헌	477

표 차례

<표 II-1>	警務廳官制·職掌	390
<표 II-2>	집회 및 시위발생 현황	417
<표 II-3>	중요 집회 시위 현황(2002년)	418
<표 II-4>	불법시위자 검거 및 처리현황(2002년)	422
<표 II-5>	불법 폭력시위 및 최루탄사용 부상자 현황(단위: 회, 원, 명)	423
<표 III-1>	소음크기와 인체에 대한 영향	428
<표 III-2>	확성기 등 소음관련 민원현황	437
<표 IV-1>	도로 및 철로상의 소음규제 기준(Immissionsgrenzwerte)	453
<표 IV-2>	경기장주변의 소음규제기준	454
<표 IV-3>	산타-모니카市 소음규제기준	464
<표 V-1>	현행 소음진동규제법상의 생활소음규제기준	468
<표 V-2>	집시법 시행령상의 소음규제기준(案)	468
<표 V-3>	바람직한 확성기 등 소음규제기준(案)	469

그림 차례

<그림 II-1>	2001년도 집단민원 발생동향	413
<그림 II-2>	분야별 집회·시위 개최현황(2002년)	416
<그림 II-3>	집회 및 시위 발생현황	417

I. 서 론

1. 문제제기

지난 1980년대 이후 한국은 소위 역동적인 “민주화 과정”을 거치면서 오늘에 이르렀다. 至難한 정치적 민주주의 달성을 위해서 수많은 집회시위군중들과 공권력(경찰)과의 충돌을 경험하였다. 격렬했던 집회 및 시위의 전통이 한국 정치사에 있어서 順機能적 측면을 갖고 있음을 간과할 수 없다. 그런데 최근에는 과거처럼 對정부투쟁지향적인 “민주화 이슈”보다는 지역/집단 민원 혹은 이해관계 당사자들의 직접적 이익 요구관철 및 해결형 민원성 집회 및 시위가 빈발하는 등 그 양상이 변모하고 있다.

시민의 집회 및 시위는 헌법상 보장된 자유권적 기본권의 일부이다. 그러나 어느 일방의 과도한 기본권 행사는 타인의 기본권을 해할 우려가 내재되어 있다 할 것이다.

경찰당국의 “적법한 집회시위의 보장과 불법폭력시위 엄중 대처”라는 기본입장에도 불구하고 최근 특정(주거, 상가 등)지역에서 장시간 집회시위가 진행되는 동안 발생하는 고성능 “확성기 소음” 등으로 일반시민들(주민, 상인 등)의 생활상 安穩(平穩, oeffentliche Ruhe)이 심각하게 침해받고 있어 사회문제화(social issue)되고 있다. 즉 집회시위의 수단인 高性能 확성기 사용으로 유발되는 소음에 대하여 적절하게 규제되지 않아서 시민들의 일상생활 및 영업활동(생계)에 중대한 지장을 초래하는 등 확성기 소음관련 피해사례와 민원 및 갈등이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

이에 대한 적절한 규제방안 마련을 위한 공감대가 형성되고 있지만, 「소음진동규제법」, 「집회및시위에관한법률」상의 관련 규정을 통한 적절한 제재를 하기에는 미흡한 실정이었다. 이러한 상황에 대해서 적절한 경찰권개입이 이루어져야 한다는 것은 더 말할 나위가 없지만, 개정전 집시법에 따르면, 집회시위가 ‘주거지역 및 이와 유사한 장소’가 아닌 곳에서 개최되는 경우, 이에 대한 적절한 경찰권발동의 근거가 될 규제조항이 없는 데다가, 현행 「소음진동규제법」에 있어서도 집회시위현장의 “소음”에 대한 직접적 적용이 어려운 실정이었다. 또한 소음유발행위에 대한 경찰권개입과 규제가 오히려 시민들의 기본권제한 내지 침해라고 여겨지는 등 일부 시민들의 반발여론도 만만치 않다. 따라서 적

법·건전한 집회시위권 보장과 일반시민들의 정상적인 생활상의 安穩보호를 위하여 조화로운 해결책이 시급해졌다. 이와 관련, 지난 2001년 11월부터 2003년 8월경 국회 행정자치위원회 소속의원들을 중심으로 집시법개정안이 꾸준히 발의되었으며,¹⁾ 결국 2003년 12월 29일 국회 本會議 의결을 거쳐 새로운 「집회및시위에관한법률」이 공포된 바 있다.²⁾ 그런데 개정된 집시법에 대하여 최근 일부 시민단체를 중심으로 집단적 不服從 움직임까지 나타나고 있어,³⁾ 법집행 당국을 당혹스럽게 만들고 있는 지경이다.

2. 연구의 목적 및 방법

본 연구자는 현행 집회 및 시위양상(과도한 소음유발행위)으로 인한 문제점과 피해사례 등을 적시하고, 이에 대한 적절한 소음규제방안 필요성을 제시할 것이다. 집회시위 현장에서 유발되는 수인한도를 넘는 “생활소음”에 대한 경찰법적, 민사법적(安穩妨害, Immission), 형사법적(업무방해 등), 경범죄처벌법(소란행위 등)논거를 통하여 경찰개입 및 규제근거를 찾고자 한다. 현행 「집회및시위에관한법률」 및 「소음진동규제법」을 통한 소음규제에 대한 실무상·법률상 문제점을 확인하고, 또한 개정된 집시법상 “확성기 소음”에 관한 합리적 규제기준(시행령)을 마련할 수 있도록 입법적 代案을 제시하고자 한다. 이러한 代案을 토대로 합법적 집회시위의 보장과 상충된 일반시민의 기본권인 私生活를 보호함으로써 충돌하는 기본권간의 조화를 모색하는 데 기여코자 한다.

본 연구는 그동안 논의되었던 국내·외 문헌들을 분석·정리하고, 관련 법제자료, 한국 및 선진 각국의 경찰의 관련자료, 언론보도 기사 등을 입수·분석·평가하면서 논의

1) 한나라당 박종회의원이 2001년 11월 31일 1회 집회신고기간을 7일로 제한하자는 것을 비롯하여 6개항에 대한 개정안을 발의하였으며, 집회개최시 발생하는 확성기 소음유발행위에 대한 규제차원에서 2003년 8월 16일 안상수의원이 학교주변 집회금지 및 소음제한 등을 골자로 한 개정안을 각각 발의한 바 있다. 이와 관련, 2003년 11월 『인터넷 한겨레』의 行自委 대안에 대한 여론조사 결과 찬성하는 네티즌이 60%에 육박한 것으로 나타났다.

2) 새로운 집시법은 2004년 3월 1일부터 시행중이며, 일부 개정조항들은 2004년 5월 30일부터 시행될 예정이다.

3) 2004년 3월 4일 민중연대·참여연대·민변 등 85개 시민·사회단체에서는 『개정집시법 대응 연석회의』를 결성, 불복종 운동방침을 발표한 바 있다.

를 전개한다. 또한 선진 각국에서 유사한 사례를 해결하기 위해 활용되었던 법적·제도적 방안을 적극 발굴하고, 한국의 집회시위 현장의 문제점 해결방안을 모색한다.

또한 집회시위관리방식/법령/경찰개입사례/판례 등에 관한 국제적 실증 비교연구(문헌 분석 및 현지경찰관서 방문, 인터뷰병행)를 수행함으로써, 한국 경찰이 당면한 현안 문제해결과 바람직한 “소음규제방안”을 제시하고자 한다. 이를 위해 연구자는 2003년 7~8월 하계방학기간 중에 독일 『막스-플랑크 국제법 및 공법연구소』를 방문하여 독일경찰의 집회시위관리 실무 및 법제를 연구한 바 있다. 그 외의 외국 관련자료는 인터넷자료 및 유관기관의 소장자료를 활용하였음을 밝혀둔다.

3. 기대효과 및 활용

본 연구는 선진 각국의 집회시위관리 방식 등에 대한 실증사례를 적극 활용함으로써, 향후 한국경찰의 관련 문제해결을 위한 대안 탐색에 기여할 것으로 사료된다. 집회 및 시위현장에서 발생하는 과도한 소음유발행위를 규제할 수 있는 적절한 방안을 제시함으로써, 일반시민의 평온한 생활권과 건전한 집회 시위권간에 충돌하는 법익을 조화롭게 해결할 수 있게 될 것이다. 한국 경찰의 이러한 노력은 보다 더 성숙한 민주시민사회로 나아갈 수 있도록 하는데 일조할 것이다. 또한 축적된 관련자료는 후속연구에 활용될 것이며, 외국경찰에 대한 실증자료는 향후 경찰행정발전에 도움이 될 것이다.

II. 집회시위와 경찰

1. 집회시위의 자유 및 법적성격

집회시위의 자유(Versammlungsfreiheit)는 공동의 목적을 가진 다수인이 자발적으로 (누구의 간섭도 받지 않고 평화적으로) 일시적인 모임을 가질 수 있는 자유⁴⁾ 혹은 회합하거나 결합하는 자유를 말하며,⁵⁾ 헌법상 보장된 자유권적 기본권이다. 집회의 자유는 1차적으로 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해로 배제할 수 있는 主觀的 公權으로서의 성격을 가진다. 국가는 국민의 기본권에 대해서는 그 자신이 침해하지 않아야 할 소극적 의무를 지는 것은 물론이고, 제3자의 불법적인 침해로부터 기본권 행사자를 보호해야 할 적극적인 의무도 지닌다 할 것이다.⁶⁾ 자유민주주의 국가에서 집회시위는 헌법상 보장된 중요한 자유권적 기본권이다.⁷⁾ 민주정치는 여론정치이기 때문에 사회구성원 누구나 國政에 대하여 비판하고 자기가 속해있는 집단의 이익을 주장할 수 있다. 타인과의 접촉을 통해서 개성을 신장시키고, 의사를 형성하며, 집단적인 의사표현을 하고, 집단적인 형태로 공동의 이익을 추구함으로써 민주정치의 실현에 기여하는 매우 중요한 기본권이기에 때문에⁸⁾ 우리 헌법은 ‘집회·결사의 자유(제 21조 ①)’를 보장하고 있다. 또한

4) 허영, 『韓國憲法論』(서울: 박영사, 2002), 541면.

5) 권영성, 『憲法學原論』(서울: 법문사, 2002), 489면. 집회시위의 자유가 헌법상 보장되는 이유에 대해서 권영성 교수는 다음과 같이 제시하고 있다: “..집회 또는 결사를 통하여 다수인이 공동의 목적하에 의견을 교환하고, 공동의견을 형성 또는 확인하며, 나아가 그것을 다른 사람 또는 다른 집단에게 전달하는 것을 인간 본래의 자연적 행동양식이기 때문이다. 집회결사는 정치문제에 대하여 다수인이 집단적으로 사상 또는 의견을 표현하는 수단으로서 민주정치를 위한 불가결의 조건이 되기 때문이다. 지배체제에 대해 비판적인 입장을 취하는 소수의 표현행위에 대한 공권력의 간섭이나 제한을 배제하는 것은 소수의 권익보장을 위해 필요하기 때문이다.”

6) BVerfGE 39, 1(S. 44 ff.), 손동권, “평화적 집회 및 시위 문화의 정착”, 2000년도 한국경찰학회 학술세미나 자료집, 8면에서 재인용.

7) 집회의 자유는 제 1차적으로 집회에 대한 국가권력의 간섭이나 방해로 배제할 수 있는 主觀的 公權(subjektiv-oeffentliches Recht)으로서의 성격을 갖는다. 同旨 허영, 『憲法理論과 憲法』(서울: 박영사, 2003), 673면.

8) 허영, 『憲法理論과 憲法』(서울: 박영사, 2003), 672면.

현행 집시법에서도 평화적인 집회를 절대적으로 보장하고 있다.⁹⁾

집회의 자유는 또한 민주주의를 실현하려는 사회공동체가 절대로 포기할 수 없는 객관적 가치질서로서의 성격을 가진다. 집회의 자유는 타인과의 접촉을 통하여 공동의사를 형성하고 형성된 의사를 집단적으로 표현함으로써 여론형성과 정치과정에 영향을 미치는 효과적인 수단이라는 점에서 의사표현의 자유로서의 성격도 아울러 가진다.¹⁰⁾

집회시위의 자유의 주체는 自然人 외에 法人도 제한된 범위 내에서 주체가 될 수 있다고 한다. 집회가 성립하기 위한 최소한의 사람 數에 대해서 독일에서는 3인설과 2인설이 대립되고 있지만, 3인설이 다수설이라고 한다.¹¹⁾ 특히 同문제는 최근 부각되고 있는 “1인 시위”에¹²⁾ 대한 집회시위 해석상 중요한 기준이 되고 있다.

집회시위 자유의 구체적 내용으로는 ① 집회를 개최하는 자유, ② 집회를 사회 또는 진행하는 자유, ③ 집회에 참가하는 자유 등이 포함된다. 또한 소극적으로 ④ 집회를 개최하지 아니할 자유, ⑤ 집회에 참가하지 않을 자유가 포함된다. 특히 집회의 자유는 원래 對국가적 방어권임으로 공권력의 담당자인 모든 국가기관을 구속한다. 또한 私인에 의하여 집회의 자유가 침해되는 때에도 기본권의 제3자적 효력에 따라 집회의 자유는 보호를 받을 수 있다.¹³⁾

집회 또는 시위에 관하여 사전허가를 받게 하는 “許可制(Erlaubnis)”¹⁴⁾는 헌법 제 21

9) 집시법 제3조 ①: 누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니된다. ②누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 집회 또는 시위의 주최자 및 질서 유지인의 이 법의 규정에 의한 임무의 수행을 방해하여서는 아니된다. ③ 집회 또는 시위의 주최자는 평화적인 집회 또는 시위가 방해될 염려가 있다고 인정될 때에는 관할경찰관서에 그 사실을 통고하여 보호를 요청할 수 있다. 이 경우 관할경찰관서의 長은 정당한 이유없이 보호요청을 거절하여서는 아니된다; 한편 일부에서는 “...집회 및 시위에 관한 법률은 본래 국민들의 집회 및 시위에 관한 자유를 발현시키고 보장하기 위한 법과는 거리가 먼...” 것으로 평가하기도 한다. 강경선, “개정집시법의 적용과 문제점”. 年度不詳, 255면.

10) 허영, 2002, 542면.

11) 허영, 2002, 543면.

12) “1인 시위”라는 표현대신에 “1인 데모”라는 용어가 제시되기도 한다.

13) 권영성교수에 의하면, 현행 집시법 제 3조 ①이 『누구든지 폭행·협박 기타의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니된다.』라고 한 것은 집회의 자유의 제3자적 효력을 수용한 규정이라고 한다. 同旨 2002, 491면.

14) 허가(Erlaubnis): 법령에 의하여 일반적으로 금지된 행위를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 행할 수

조 2항(“...집회·결사에 대한 許可는 인정되지 아니한다.”)에 따라 원칙적으로 금지된다.¹⁵⁾ 그렇지만 (경찰)행정상의 참고를 위한 신고제는 사전제한이 아니므로 무방하다고 한다.¹⁶⁾ 왜냐하면 허가제는¹⁷⁾ 집회시위의 일반적 금지를 전제로 당국의 재량적 허가처분에 따라 특정한 경우에 금지를 해제해 주는 것이지만, 신고제(Anmeldung)는¹⁸⁾ 신고만 하면 당연히 집회시위를 할 수 있는 자유를 전제로 하고 있다는 점에서 양자는 구별된다. 특히 집회시위에 있어서 사전신고는 중복에 의한 혼란과 충돌을 예방하고 일반인의 도로·공원 등 公物이용과의 충돌을 조정하며, 공물의 관리상 필요하기 때문에 불가

있게 하는 행정처분이다. 예를 들면 운전면허와 같은 것을 들 수 있다. 즉 허가처분에 의하여 특정한 권리나 능력을 부여할 수 없다.

- 15) 한국 헌법과 많이 유사한 독일기본법(Grundgesetz) 제 8조에 따르면 다음과 같이 규정하고 있다: Art. 8 ‘Versammlungsfreiheit’ (1) Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlabnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. 모든 독일인은 신고 또는 허가없이 평온하게 무기를 갖지 않고 집회할 권리를 갖는다. (2) Fuer Versammlungen unterfreiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschaenkt werden. 옥외집회는 법률에 의해 또는 법률을 근거로 제한할 수 있다.
- 16) 권영성, 2002, 492면; 대법원은 1990년 8.14. 선고 90도 870판결에서 “..옥외집회 또는 시위를 주최하고자 하는 者로 하여금 관할 경찰서장에게 그에 관한 소정의 신고서를 제출토록 규정한 취지는 그 신고를 받은 관할 경찰서장이 그 신고에 의하여 옥외집회 또는 시위의 성격과 규모 등을 미리 파악함으로써 적법한 옥외집회 또는 시위를 보호하는 한편 그로 인한 공공의 안녕질서를 함께 유지하기 위한 사전조치를 마련하고자 함에 있는 것...”이라고 판시하고 있다.; 한편 강경선 교수는 집시법상의 신고강제와 경찰관서장의 금지통고제는 사전허가책임이 분명하다고 비판적 견해를 보이고 있다. 同誌 전계논문, 254면; 김도형변호사 역시 신고사항과 관련하여 “...집시법상의 신고의무는 관할경찰서에 대한 절차적 협력의무에 불과한 것이다. 그럼에도 이러한 신고의무를 위반할 경우, 즉 신고서의 기재사항을 보완하지 않았다고 해서 집회나 시위를 아예 금지하는 것까지 법으로 허용함으로 인하여 본래 의미의 신고제를 넘어서서 허가제를 사실상 운영하는 결과를 초래할 가능성이 현실적으로 나타나게 된다..”며 과도한 신고사항 등에 대한 문제점을 지적하고 있다.
- 17) 박용상, “集會의 自由 - 集團的 表現의 自由” 『憲法論叢』, 제10집, 1999, 57면 이하: 미국에서는 일정한 장소의 사용을 전제로 하는 집회의 본질적 요소를 중시하여 장소의 사용과 집회의 허용여부를 일체로 생각하여 일정한 요건하에서 집회의 허가제를 인정하는 체제를 취하고 있다. 일본에서는 지방자치단체의 조례에 의하여 집회에 대한 규제가 이루어져 왔는데(이른바 사전허가제), 명문상 허가를 요구하는 것으로 규정되어 있음에도 일본 최고재판소는 이를 합헌으로 판시하고 있다. 그에 비하여 독일에서는 법률상 일정한 집회는 금지되고, 일정한 경우 집회를 개최하는 자에게 사전신고를 명하는 동시에, 금지요건에 해당하는 경우에는 관할당국이 이를 금지하거나 부담을 부과하는 체제(이른 바 사전신고제와 집회의 사전금지)를 취하고 있다. 따라서 한국의 현행 옥외집회에 대해서는 사전신고를 의무화하고, 신고내용으로 보아 법적으로 금지되는 요건에 해당하는 경우에는 사전에 이를 금지하거나, 해산을 명하는 체제를 취하고 있는 바, 독일의 경우와 가장 유사하다 할 것이다.
- 18) 영어식 표현으로는 anmelden은 announce에, Erlabnis는 permission에 각각 해당한다 할 것이다.

피하다고 한다. 따라서 집시법에 따르면, 집회시위를 주최하려고 하는 者는 시위방법 등을 기재한 신고서를 720~48시간 前에 관할경찰관서에 제출토록¹⁹⁾ 하고 있다.²⁰⁾ 그런데 이러한 사전신고 절차(기재사항 및 보완통고 등)상의 내용 때문에, 후자는 허가제처럼 운용된다고 비판을 하기도 한다.²¹⁾ 집회신고와 관련하여 大法院 判例는 옥외집회 또는 시위가 개최될 것이라는 것을 관할경찰서가 알고 있었거나 집회 또는 시위가 평화롭게 이루어진다고 하여 신고의무가 면제되는 것은 아니라고 밝히고 있다.²²⁾

헌법은 집회의 자유를 통해 평화적인 집단행동을 보호하려는 것이기 때문에 폭력적이고, 폭동적인 집회는 보호대상에서 제외된다.²³⁾ 평화적인 집회인 이상 그것이 옥내에서 행해지건 옥외에서 행해지건, 또 공개적인 집회이건 非공개집회이건, 장소고정적 집회이건, 장소이동적 집회(示威)여부를 가리지 않고 보호를 받는다.²⁴⁾ 다만 옥내집회보다는

19) Zeitler, Stefan, Versammlungsrecht, Stuttgart u.a., 1994, S. 23(Rd. 76). 독일 집시법에서도 개최 48시간 전에 장소, 시간 및 집회의 목적(주제, Thema)와 같은 내용을 신고하도록 의무화하고 있다. § 14 【신고의무】 (1) 옥외집회나 행진을 개최할 의도를 갖고 있는 자는 관할관청에 48시간 이전에 집회나 행진의 내용을 기재해서 신고해야 한다. (2) 신고서에는 누가 집회나 행진의 주관자인 지를 기재하여야 한다. 그런데 독일의 경우, 신고할 관청이 우리나라처럼 (형식적 의미)경찰서(Police Department)라기 보다는 질서행정관청(Ordnungsbehoerde, 혹은 Polizeibehoerde)이라는 점에 유의해야 한다.

20) 事前申告없이 개최되는 우발적 집회와 관련하여, 획일적으로 사전신고를 요구하는 것은 부당하다는 견해도 제시되고 있다. 우발적 집회에 대해서는 ① 그 집회의 목적이 자유민주적 기본질서와 조화될 수 있는 일반적인 성질의 것이고, ② 그 집회의 방법이 허용된 것이고, ③ 집회의 목적과 방법이 내적인 관련성을 유지하고 합리적인 비례관계에 있는 한, 비록 사전신고가 없었다고 하더라도 신고된 경우와 마찬가지로 보호되어야 한다고 하면서, 긴급집회의 특성상 사전신고의무를 상황에 따라 완화해 줄 필요가 있다고 한다. 同旨 허영, 2002, 546면.

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

22) 박은정·김수진, 『경찰권행사관련 판례연구』(용인: 치안연구소, 2002), 연구보고서 2002-08, 68면. 참조판례 대법원 90.08.14 선고 90도870 판결.

23) 허영, 2003, 676면.

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

옥외집회가, 非공개집회보다 공개집회가, 장소고정적 집회보다는 장소이동적 집회가 공공의 안녕과 질서 및 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크기 때문에 집회의 형식은 집회의 자유에 대한 제한과 불가분의 관계에 있다.

그런데 집회시위의 자유가 중요한 기본권이긴 하지만, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우(헌법 제37조 제2항)에는 법률(예를 들면, 집시법상의 금지사유²⁵⁾ 등)에 의하여 제한받을 수 있다. 따라서 현행 집회및시위에관한법률에서는 옥외집회와 시위에 대해서 특별히 광범위한 제한을 가하고 있다.²⁶⁾

또한 집회시위의 자유가 표현행위의 자유로서의 성격을 갖는 반면에, 집회와 시위가 집단적 행위이고 공공의 안녕과 질서에 미치는 영향력이 심대하고 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크기 때문에 제한을 받을 수 있다. 예를 들면, 집단적인 시위행동이 민주주의를 파괴하기 위한 그릇된 목적으로 행해진다면, 민주적 기본질서가 중대한 위협을 받게 된다는 점도 간과할 수 없다.²⁷⁾ 특히 도로·공원 등 공공장소에서 개최되는 집회 및 시위는 일반인의 도로·공원이용의 자유와 충돌할 가능성이 있으며, 동일한 장소에서 서로 다른 여러 집회의 중복으로 인한 혼란이 야기될 가능성도 있다.²⁸⁾ 따라서 집회시위의 자유는 公益이나 타인의 기본권과 조화를 이루어야 한다. 집회시위는 평화적, 非폭력적, 非무장이어야 한다.²⁹⁾ 뿐만 아니라 집회 및 시위는 헌법질서·타인의 권리·도덕

록 규정하고 있다. 同旨 허영, 2002, 544면 이하.

25) 일반적으로 금지되는 경우는 법 제5조 ① 누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 집회 또는 시위를 주최하여서는 아니된다. 1. 헌법재판소의 결정에 의하여 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위 2. 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 협박을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위; 제10조 누구든지 일출시간전, 일몰시간후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다. 다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고하는 경우에는 관할경찰관서장은 질서유지를 위한 조건을 붙여 일출시간전, 일몰시간후에도 옥외집회를 허용할 수 있다.; 제11조 누구든지 다음 각호에 규정된 청사 또는 저택의 경계지점으로부터 1백미터이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다. 1. 국회의사당, 각급법원, 헌법재판소, 국내주재 외국의 외교기관 2. 대통령관저, 국회의장공관, 대법원장공관, 헌법재판소장공관 3. 국무총리공관, 국내주재 외국의 외교사절의 숙소. 다만 행진의 경우는 예외로 한다.

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

27) 허영, 2002, 545면.

28) 최근 문제시되고 있는 『집회장소 선점행위』사례가 이러한 충돌가능성을 보여주고 있다.

를 등에 위배되지 않아야 한다.³⁰⁾

그렇지만 집회의 자유에 대한 제한은 “집회의 자유”에 내포된 기본권적 중요성에 비추어, 세심한 주의를 요한다. 제한시에도 이익형량, 규범조화적 해석, 과잉금지의 원칙, 明白하고 現存하는(clear and present) 危險의 原理 등의 관점에서 판단해야 할 것이다.³¹⁾

2. 질서유지자로서의 경찰

집회시위와 관련하여 최근 진풍경이 벌어진 바 있었다. 과천 정부청사 주변의 시민들이 십 수년 동안 시위 중에 발생하는 소음으로 인한 생활상의 불편을 참다못해 ‘올바른 집회문화’ 정착을 요구하는 역(逆)집회를 개최한 것이었다. 또한 미 8군 종합사격장에서 발생한 한총련 소속 대학생들의 장갑차 기습 점거시위 등으로³²⁾ 행정자치부장관에 대한 해임결의의 빌미가 되기도 하였는가 하면, 전북 부안군 “핵폐기물처리장(원전수거물관리 시설)” 유치여부를 둘러싸고 발생한 심각한 폭력사태와 관련 대통령이 직접 『집시법』 개정의지를 밝히기도 하였다.³³⁾ 뿐만 아니라 노동현장에서 빈발하는 쟁의와 장기화된 불

29) 평화적 집회와 폭력적 집회를 구별하는 기준에 관해서는 心理的 폭력설과 物理的 폭력설이 대립되고 있는 바, 物理的 폭력설이 다수설이라고 한다(권영성, 2002, 492면).

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

31) 허영, 2002, 546면.

32) 문화일보 2003-08-12 02면. 한나라당은...의원총회를 열고 최근 한총련 사태와 관련, 김두관 행자부 장관 등에 대한 해임건의안 추진 문제를 논의했다. 홍사덕 총무는...김 장관 해임건의안 추진과 관련해 “한총련이 미군 연습장 바로 밖에다 집회시위 허가를 받았다”며 “경찰은 집회후 상황에 제대로 대처하지 못했고, 한총련의 한나라당 지구당사 6곳 습격을 사실상 방조했다”고 주장했다.

33) 동아일보 2003-09-10 01면: 盧, 集示法 개정 검토 지시, 정부는 ‘전북 부안군수 폭력사태’를 계기로 최근 과격화되는 시위에 대처하기 위해 시위의 자유를 폭넓게 인정하고 있는 현행 ‘집회및시위에관한법률’의 개정을 추진키로 했다. 노무현(盧武鉉) 대통령은...와대에서 열린 국무회의에서 “국민이 안전하게 살 수 있도록 대통령으로서의 권한과 책무를 다하겠다”며 “현행 집회 및 시위 관련 법률에 부작용이나 개선해야 할 점이 없는지, 폭력적인 불법행위가 반복되는 집회 시위에 대해 예방적 단속이 가능한지 등을 면밀히 검토하라”고 행정자치부와 법제처에 지시했다.

법과업 등으로 인한 ‘투자환경 위축’이라는 심각한 우려마저 자아내고 있다.³⁴⁾

우리 시위문화는³⁵⁾ 장기간 권위주의 정권을 거쳐오면서 폭력적이고 과격한 방식으로 왜곡됐으며, 최근에도 크게 나아지지 않은 실정이다. 일부 시위대는 경찰을 향해 각목을 휘두르고 교통을 막아 시민생활에 심각한 피해를 주기도 한다. 독재정권 시절에는 민주적 의사표현의 통로가 막혀 있었기 때문에 이런 시위방식이 용인됐을지 모르지만 오늘날에는 사회질서를 어지럽히는 시대착오적인 행동으로 비판받아 마땅하다.³⁶⁾

시위문화도 과거의 틀에서 벗어나 다른 모습을 보여야 한다. 집회와 시위의 자유가 국민의 기본권이기는 하지만 어디까지나 평화와 非폭력을 전제로 한 것이라는 점을 잊어서는 안 된다. 특히 시민 불편을 아랑곳하지 않는 태도는 자기 주장을 위해 남을 희생시켜도 상관없다는 부도덕과 이기주의의 극치다. 이런 시위대가 내건 주장들은 아무리 정당하고 명분을 지닌 것이라고 해도 대중의 지지를 받기 어렵다. 이와 같이 광범위하게 만연되고 있는 잘못된 집회시위 행태에 대하여 시민들, 국회, 정부당국 그리고 경제계

34) 국민일보 2003-09-04 05면: 외국기업 잇단 직장폐쇄...동북아 허브 ‘赤신호’. 세계 85개국에 500여개의 공장을 운영하는 다국적기업 네슬레가 두 달 가까이 이어지는 노동조합의 파업을 이유로 3일 한국에서 철수를 검토하고 있다고 밝혀 파문이 커지고 있다...외국 자본의 한국 이탈에 대한 우려가 커지는 등 외자 유치를 통한 ‘동북아 중심국(허브 건설)’이라는 참여정부의 목표에도 적신호가 켜지고 있다. KOTRA가 8월 31일 발표한 외국인 투자기업 노사분규 현황에 따르면 외투기업 중 노사분규가 발생한 곳은 8월 28일 현재 27건으로 지난해 노사분규 건수(26건)를 이미 넘어섰다. KOTRA의 면담에 응한 다국적기업 CEO(최고경영자)들은 “노사분규의 직·간접적 영향으로 해마다 10%대의 가파른 임금 인상이 지속되면서 경영 여건이 악화 일로에 있어 한국에서의 사업 의욕을 상실하고 있다”며 한국 정부의 대책 마련을 촉구했다.“한국은 현재 전투적인 ‘노조 공화국’으로 노사분규 이후 해외 투자가 줄어 걱정스러운 상황으로 연결되고 있는 생사의 교차로임을 분명히 인식해야 한다”고 말했다....; 동아일보 2003-10-09: “과격노조가 외국인 투자 막아”...한국 네슬레는 지난달 초 두달간의 노사분규 끝에 청주공장에 대한 직장폐쇄를 단행했다...그는 이어 “사장의 눈을 빼서 알탕을 해먹자” 등 노조의 과격한 표현을 본사에서 번역해 보내달라고 하는 데 난감하다”며 “노조는 일반적인 표현이라고 하지만 외국기업들은 매우 위협적으로 느낀다”고 전했다....

35) <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=65967>: 文化(culture):인류의 지식·신념·행위의 총체. 문화라는 용어는 라틴어의 cultura에서 파생한 culture를 번역한 말로 본래의 뜻은 경작(耕作)이나 재배(栽培)였는데, 나중에 교양·예술 등의 뜻을 가지게 되었다. 영국의 인류학자 E.B.타일러는 문화란 “지식·신앙·예술·도덕·법률·관습 등 인간이 사회의 구성원으로서 획득한 능력 또는 습관의 총체”라고 정의를 내렸다....특히 문화인류학에서는 미개(未開)와 문명(文明: 高文化)을 가리지 않고, 모든 인류가 문화를 소유하며 인류만이 문화를 가진다고 생각한다. 여기에서 문화란 인류에서만 볼 수 있는 사유(思惟), 행동의 양식(생활방식) 중에서 유전에 의하는 것이 아니라 학습에 의해서 소속하는 사회(협동을 학습한 사람들의 집단)로부터 습득하고 전달받은 것 전체를 포괄하는 총칭이다.

36) 동아일보 2003-04-12 02면: [사설]

등에서 우려하는 가운데 개선을 강하게 요구하고 있는 실정이다.

시대적, 정치적 상황에 따라 집회시위의 양상이 다양하게 나타나고 있다. 과거 민주화 투쟁 시절에는 집회시위가 『국가권력 對 시민』간의 관점에서 중요한 역할을 하였지만, 요즘은 『私人 對 私人, 사용자 對 노동자, 이익집단 對 이익집단 등』매우 다양하며, 이슈 자체도 정치, 경제, 사회, 교육, 종교, 의료, 외교, 통일, 환경 등 수 없이 많아졌다.³⁷⁾ 집회시위의 효과를 극대화하기 위하여 기발한 방법과 시위 용품들이 동원, 활용되고 있다.³⁸⁾ 집회시위를 개최하려는 측과 그 반대측간에 벌어지는 첨예한 氣싸움과 집회시위로 인한 피해를 조금이라도 줄여보고자 짜내는 기묘한 아이디어들까지 등장하는 것을 보면, 대한민국이 집회시위로 인하여 얼마나 많은 사회적 손실을 부담하고 몸살을 앓고 있는 지 알 수 있다. 더군다나 최근에는 “시위천국”이라는 말까지 등장하고 있는 지경이다.

제2차 세계대전 후 신생독립국으로서 남북분단이라는 어려운 상황에도 불구하고, 유례를 찾기 어려울 정도의 고속 경제성장을 이룩한 덕분에 OECD에도³⁹⁾ 가입하였으며, 최근에는 “GDP 세계 12위” 경제대국이란 평가까지 얻고 있다. 그런데 이러한 위상에도 불구하고, 현재 대한민국이 겪고 있는 혼란, 무질서 그리고 엄청난 사회적 비용을⁴⁰⁾ 통일된 선진 민주주의국가로 도약하기 위해 어쩔 수 없이 지불해야 할 대가로 치부하기에는 너무나 안타깝다.

37) 동아일보 2002-09-06 31면: [휴지통] “독사 잡게 해달라” 땅꾼 1인시위... 전국 땅꾼연합회장 이00씨는 정부과천청사 앞에서 “독사 종의 급격한 증가로 인해 피해를 보는 주민이 갈수록 늘고 있다”며 “번식력이 높고 위험한 뱀은 포획해 뱀 피해를 줄이고 자원으로 활용해야 한다”고 주장하며 1인 시위를 벌여 눈길...이씨는 또 “정부는 땅꾼들의 복지 문제에 관심을 가져야 하며 뱀 피해를 줄이고 희귀뱀을 보호할 수 있도록 땅꾼연합회원들에게 ‘뱀 구제 허가증’을 발급하라”고 요구...

38) 장송곡, 상여(관), 쇠사슬, 인간띠, 화형식, 만장, 고성능 확성기, 민속악기활용, 판소리곡, 사물놀이를 비롯한 각종 음악과 춤, 행위예술, 과격한 욕설, 시위대상자의 영정(影幀)을 마련해 놓고 곡(哭)까지 해대는 사례, 고속도로나 철로점거, 특정인의 감금 및 출근지지 같은 불법행위, 시위현장에 어린이를 대동하여 등교를 거부케 하는 사례, 심지어 화물차들은 고속도로를 건다시피 움직이면서 통행을 막아버리고, 틀게이트에서 10원짜리 동전으로 셈을 하는 이른바 ‘준법 시위’도 일상화됐다.

39) OECD(經濟協力開發機構, Organization for Economic Cooperation and Development) 경제발전과 세계무역 촉진을 위하여 발족한 국제기구. 1961년 9월 20개국을 회원국으로 한 경제협력개발기구로 확대·개편하였다. 1990년대 이후 한국(1996년 가입), 터키, 그리스, 멕시코 등 비선진국까지 회원국으로 가입하여 2002년 현재 회원국은 30개국이다.

40) 조선일보 2003-08-13 사설 27면:.....서울 4대문 안 도로에서의 행진 시위로 인한 교통체증 피해액을 경찰이 지난 2000년 전문기관에 계산토록 한 결과 근 5000억원이라는 액수가 나왔다고 한다.

21세기 무한 경쟁 속에 처해 있는 【대한민국號】가 제대로 항해하기 위해서는 직면하고 있는 수많은 난제들을 해결해야 하겠지만, 그 중에서도 최근 우리 사회에 내재되어 있는 바람직스럽지 못한 집회시위 문화를 지적하지 않을 수 없다. 극한 투쟁을 지양하고, 자신의 권리가 중요한 만큼 타인의 권리도 배려할 줄 아는 성숙한 시민정신을 바탕으로, 각계 각층의 이해갈등관계를 대화와 타협으로 풀어나갈 수 있는 메카니즘의 구축,⁴¹⁾ 법과 질서(law and order)를 준수하는 가운데⁴²⁾ “집회시위 기본권”이 온전하게 향유될 수 있도록 함께 노력해야 한다.

그런데 집회와 결사의 자유는 多數人이 공동의 목적을 가지고 會合하거나 結合하는 자유로서,⁴³⁾ 집단적-2인 이상의 多衆-으로 행해지는 표현형태라는 점에서 주목할 필요가 있다. 다른 자유권적 기본권과는 달리, 다수인의 집단행동을 통하여 행사되기 때문에, 의사표현 내지 투입(input)의 수단으로서 개인적인 행동보다 사회적으로 더 효과적이고 강한 영향을 미치게 된다. 그래서 “공공의 안녕과 질서(oeffentliche Sicherheit und Ordnung)” 및 법적 평화와 마찰을 일으킬 가능성이 큰 것도 사실이다.⁴⁴⁾

특히 공공의 안녕과 질서유지(장해의 제거)⁴⁵⁾ 및 위험방지(Gefahrenabwehr) 임무를 최우선적으로 수행하는 국가조직은 다름 아닌 경찰(police, Polizei)이다.⁴⁶⁾ 위험발생⁴⁷⁾

41) 이러한 측면에서 우리나라 각 정당들의 역할과 기능이 정상화되어 다양한 계층의 이해관계를 대변하고, 입법과정을 통해서 결정된 최선의 정책이 국민들에게 제시될 수 있어야 한다.

42) 집회시위의 주체가 법을 준수해야하는 것은 당연하며, 법을 집행하는 경찰도 기본권존중, 경찰개입의 한계, 과잉금지 및 비례원칙, 엄정하고 공평한/중립적 자세, 법집행 관청으로서의 냉정성(정치, 경제, 외교, 통일논리까지 고려하려는 자세는 경찰이 취할 입장이 아니다)을 유지하고, 근거법이 없으면 개정·제정 되도록 적극적 자세를 가져야 한다.

43) 권영성, 『憲法學原論』(서울: 법문사, 2002), 489면.

44) 허영, 2003, 672면.

45) Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 1995, S. 3 f. 18세기까지 독일에서의 경찰개념은 “공동체의 이상적인 질서상태”라는 개념으로 자리를 잡고 있었다. 당시의 이상적인 질서상태에는 위험방지(Gefahrenabwehr)라는 측면과 복지증진(Wohlfahrtspflege)이라는 두 요소가 포함되었다.

46) Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 1997, S. 75. 경찰에 관한 새로운 모습이 프로이센제국의 1794년 一般州法(Preußisches Allgemeines Landrecht) 2장 17부 10조 상의 경찰의 의미(§10 II 7 des Preuß. ALR von 1794)는 다음과 같다: “공적인 평온과 안전(안녕), 질서의 유지와 공동체 또는 개별시민들이 직면하는 위협의 방지를 위해 필요한 공공의 조직은 경찰관청이다(Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei)”. 프로이센州 一般國法이 개념 정의한 경찰개념은 근세의 경찰개념을 가장 명료하게 표현한 것

예방하거나 이미 발생한 질서교란 상태의 제거를 통하여 공적 안전과 이상적인 질서상태를 유지·보호하려는 國家作用을 학문적으로 “警察”이라 부른다.⁴⁸⁾ 경찰은 어떠한 국가에서도 필수적이고 기본적인 국가기능의 하나를 구성한다.⁴⁹⁾

그래서 공공의 안녕과 질서를 위협하는 위협발생에 대한 경찰권 개입(polizei-liches Einschreiten)은 한편으로는 기본권보장에 이바지하기도 하면서, 다른 한편으로는 기본

이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 프로이센 관련법의 영향을 받아 우리나라에서도 1894년 8월 15일 근대 경찰작용법인 『行政警察章程』이 제정되었다. 同法에 의하면, 경찰의 고유 목적으로 볼 수 있는 제 1 절에서 경찰업무를 “백성의 危險을 防止하고 평안한 생활을 영위케 하여 공공질서를 유지케 하는 것”으로 한다고 규정하였다. 경찰의 직무(職掌)를 ① 백성의 위협방지(爲民妨害의 防護事務), ② 위생사무(건강을 보호하는 일), ③ 풍기단속(방탕·淫逸을 제지하는 일), ④ 犯法者의 搜查(國法을 犯하고자 하는 者를 은밀한 가운데 探捕하는 일)로 세분하였다.

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

48) 홍정선, 『행정법원론(下)』(서울: 박영사, 1996), 207면 이하. 公的 安全(公共의 安寧, öffentliche Sicherheit)이란 프로이센 경찰행정법 §14에 따르면, 개인의 생명, 건강, 명예, 자유, 재산 및 국가와 그의 제도의 존속과 기능이 아무런 장애도 받고 있지 않은 상태를 의미한다. 따라서 개인적 법익뿐만 아니라 공공의 이익도 보호를 받는다. 일반적으로 객관적인 법질서, 즉 개인의 생명, 건강, 자유, 명예와 재산, 국가의 법질서, 국가와 국가의 여러 기관의 존속과 기능의 無事穩全性, 不可侵性을 뜻한다. 공적 안전의 개념은 공동체의 법익보호 뿐만 아니라, 개인적 법익의 보호까지 포함하는 개념이라 하겠다.

49) 독일의 경찰학자였던 Johann Heinrich Gottlob von Justi는 1756년에 발표된 자신의 저서 『Grundsätze der Polizeywissenschaft: 경찰학의 원리』에서 경찰개념과 관련하여 언급하기를, 경찰개념을 희랍어 및 라틴어의 Politia에서 연유된 Polizei에서 찾았으며, 경찰은 “국가목적 또는 국가이념을 실현하기 위한 합목적적인 국가활동이며, 경찰은 단순한 소극적인 치안유지를 위한 권력작용 뿐만 아니라 적극적인 복리증진을 위한 작용”까지 포함하는 것이라고 개념 규정한 바 있다.

권보장과 긴장관계에 놓이기도 한다. 경찰은 現存하는 질서를 유지하는 기능-소극적 치안유지기능-을 수행하기 때문에 그 역할과 임무는 역사적, 정치적 상황에 따라서 다르게 인식될 수밖에 없다. 예를 들면, 지역사회가 증가하는 폭력, 재산범죄 기건을 경험할 때에 그 경찰관서는 법집행(law enforcement) 기능을 강조하게 되며, 반면에 확산되는 사회적 무질서(disorder)에 직면하게 되면, 질서유지 기능(order maintenance)을 강조하기에 이른다. 그리고 범죄와 무질서 측면에서 상대적으로 평온(relative tranquility)할 때에는 공공서비스(public service)제공 역할이 강조된다.⁵⁰⁾ 이는 사회환경에 따라 본 것이지만, 도시와 농촌, 주거지역과 상업지역, 평온 지역과 우범지역 등에 따라서도 다르게 나타날 수 있다.

특히 과거 1960년대~1990년 초반까지 소위 '민주화 과정'에서 질서유지 차원에서 집회시위에 적극적으로 대응했던 경찰에 대한 평가와 요즘처럼 이해집단간의 갈등으로 빚어진 다양한 집회시위에 대응하는 경찰에 대한 평가는 달라질 수밖에 없다.⁵¹⁾ 또한 정치적 상황에 따라 경찰의 법집행 관행이나 태도 역시 점차 변화되고 있다. 이처럼 집회시위에 대한 경찰의 입장과 시각 역시 시대정신을 반영할 수밖에 없는 바, 『자유와 질서(Freiheit und Ordnung)』간의 바람직한 조화를 모색하는 것이야말로 오늘날 한국 경찰이 풀어야 할 어려운 과제인 것이다. 첨예하게 대립되는 이해집단간의 법익충돌 상황⁵²⁾ 혹은 소수 집단의 과도한 기본권행사로 야기되는 침묵하는 다수의 법익침해 상황에 대해서 경찰이 현행 『집회및시위에관한법률』에 근거해서 해결하기에는 어려운 점이

50) 이상안, 『新警察行政學』(서울: 대명출판사, 1999), 37면.

51) 과거에는 경찰의 개입을 비난하는 경향이 많았지만, 최근에는 적절한 경찰개입을 하지 않는 것에 대한 비난여론이 일고 있음을 알 수 있다.

52) 기본권의 競合은 同一한 기본권의 주체에 관한 문제이지만, 기본권의 相衝 혹은 衝突은 相異한 기본권주체를 전제로 한 것이다. 즉 기본권 충돌은 서로 상이한 기본권 주체가 서로 각기 충돌하는 권익을 실현하기 위하여 서로 대립되는 기본권의 적용을 국가에 대하여 주장하는 것이다. 동지 성낙인, 『憲法學』(서울: 법문사, 2003), 244면 이하. 예를 들면 집회시위현장에서 시위 효과를 높이기 위하여 확성기를 과도하게 사용하는 것과 평온한 삶을 누리하고자 하는 시위장소 주변 일반시민들의 기본권, 시위 및 행진을 위하여 (고속 혹은 일반)도로를 점거한 시위자들과 해당 지역 도로를 통행하고자 하는 일반인들의 기본권간, 노동자의 기본권행사와 사용자에 대한 비방/명예훼손 행위간에는 이러한 충돌적 상황이 필연적으로 나타난다. 법익충돌적 상황에 대하여 헌법학자들의 다양한 해결이론들이 논의되고 있지만, 그 어떤 이론도 만족할 만한 해결방안을 제시하기는 어렵다. 그래서 경찰은 지금까지 집회시위 대처에 관한 한 어떤 시민들로부터도 긍정적 평가를 받지 못했다고 할 수 있다.

많다.⁵³⁾ 질서유지에 대한 1차적 책임은 경찰이 맡고 있지만, 집회시위를 주최하는 시민들의 태도와 시민의식이 더욱 중요하기 때문에 시민과 경찰(혹은 정부)이 함께 풀어나가야 할 문제인 것이다.

3. 「집회및시위에관한법률」의 연혁과 경찰

1) 갑오개혁기의 근대적 경찰조직법 등⁵⁴⁾

문헌상 “警察”이 처음 등장한 것은 대체로 1894년 甲午更張 이후라고 할 수 있다. 갑오경장을 통하여 근대적 경찰에 관한 조직법·작용법적 근거가 마련되었다. 한국의 근대적 경찰제도의 출발은 일본이 한반도지배를 용이하게 하기 위하여 프랑스, 독일 등 대륙법계의 경찰체제를 갖추고 나서 그러한 체도를 이식시킴으로써 시작되었다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

갑오경장(1894년)과 「軍國機務處」에 의한 新정부직제에 따라, 경찰조직에 관한 최초 조직법인 「警務廳官制·職掌(조직법적 근거)」이 1894년 8월 15일, (陰7월 14일) 제정되었다. 同법령과 「行政警察章程(작용법적 근거)」의 제정을 통하여 우리나라에서도 근대적 의미의 경찰제도가 도입, 정착되었다고 할 수 있다. 특히 근대적 경찰조직법인 「警務廳官制·職掌」의 제 3조에는 경찰이 “...집회·결사에 관한 사무”를 관장하는 것으로 최초로 규정하였다. 이로써 경찰직무와 집회시위 및 결사에 대한 경찰개입의 근거가 마련되었으며, 한국에서 집회시위라는 기본권과 경찰과의 인연이 시작되었다.

53) 한편, 국가의 의사를 결정하는 최고의 독립적이고 불가분적이며 불가양적 권력이라고 할 수 있는 ‘집회·결사의 자유’가 기본권으로 보장되고, 그 민주적 통합기능이 강조되는 헌법질서 내에서 ‘집회·결사의 자유’를 단순히 경찰법상의 차원으로 끌어내리려는 시도는 단호히 배척되어야 한다는 주장도 제기되고 있다. 同旨 허영, 2003, 672면.

54) 내무부치안국, 『한국경찰사』(서울: 내무부치안국, 1972), 316면 이하.

<표 II-1> 警務廳官制·職掌

(議案) 警務廳官制·職掌(고종 31년-1894년, 8월 15일)

(1)

(2)...

(3) 총무국은 부관이 주장하고 경무관 기원이 좌개 사무와 영업을 양조한다. 장·시·회사·제조소·교당·강당·도장·연예·유희소·회장·장식·채회·도박·선박·하안·도로·교량·철도·전선·공원·차마·건축·전야·어렵·인명상이·군집·喧(훤)·화총포·화약·발화물·도검·수재·화재·漂破船·유실물·매장물·전염병예방·소독·검역·종두·식물·음수·의약·가축·屠場·묘지, 기타 위생에 관계되는 사무일체·罪人搜捕, 증거물을 수집하여 總巡에게 부하는 일, 풍총·기아·결사·집회·신문·잡지·도서·기타 판인 등의 경찰사무.....

근대적 형태의 집회시위 규제법의 원형은 1907년의 『保安法』(법률 제2호)에서 찾아볼 수 있다. 同法은 한국에서 시행되기 7년 전 일본에서 제정되었던 『治安警察法』(1900년 일본법률 제 36호)을 토대로 하여 규제의 폭과 처벌내용을 확대·강화한 법률이었다.⁵⁵⁾ 문제는 1907년 당시는 이미 1905년 을사보호조약이 강제로 체결된 후, 한국의 국권이 거의 상실된 시점이었다는 점에 주목할 필요가 있다.⁵⁶⁾ 을사조약에 의거, 1905년 12월 일본은 『統監府 및 理事廳官制』 제정을 통해, 통감부에 경무고문부, 각 도에는 경무고문지부를 설치하여 직접 통감의 지휘를 받아 한국의 경찰을 사실상 지배해 나갔다. 따라서 당시에 제정된 『保安法』의 내용과 성질을 충분히 짐작할 수 있다.⁵⁷⁾

55) 강경선, 전계논문, 249면 이하.

56) 이운주, 『警察學概論』(용인: 경찰대학, 2003), 71면.

57) 강경선, 전계논문, 249면 이하. 『보안법』(9개조 부칙)에 규정된 몇 개의 조문내용을 살펴보면 다음과 같다. 제1조 内部大臣은 안녕질서를 유지하기 위하여 필요한 경우에는 결사의 해산을 명할 수 있다. 제2조 경찰관은 안녕질서를 유지하기 위해 필요한 경우에는 집회 또는 다중의 운동 또는 군집을 제한·금지 또는 해산을 명할 수 있다. 제3조 경찰관은 전2조의 경우에 필요하다고 인정되는 때에는 무기 및 폭발물, 기타 위험한 물건의 휴대를 금지시킬 수 있다. 제4조 경찰관은 가도, 기타 공개석상에서 문서 도서의 제시 및 분포, 낭독 또는 언어, 형용 기타의 행위를 하여 안녕질서를 교란시킬 우려가 있다고 인정될 때에는 이를 금지하도록 명할 수 있다. 제5조 内部大臣은 정치에 관해 불온한 움직임을 할 우려가 있다고 인정되는 자에 대해 그 거처로부터 퇴거를 명함과 동시에, 1년 이내의 기간을 특정하여 일정한 지역내에 범입하는 것을 금지시킬 수 있다.

2) 일제시대하의 치안관련 惡法과 집회시위

일제는 우리 주권탈취를 목표로 일진회의 매국도당을 시켜 융희 3년(1909년) 12월 3일 韓日合邦論을 上奏文으로 청원하고 성명서로 발표하게 하였다. 정치, 군사, 사법, 외교권을 강탈한 일본은 1910년 “한국의 警察事務를 일본국 정부에 위탁한다”는 내용의 각서를 동년 6월 24일 체결, 경찰권을 강탈하였다. 한국주권을 단계적으로 탈취하던 일제는 최후로 경찰권마저 빼앗았다.

1910년 9월 30일 『조선총독부 및 소속관서제』를 공포하고 총독의 武斷統治를 시작하였다.⁵⁸⁾ 武官총독에 의한 제국주의 식민통치는 한국민족 말살정책으로 이어졌다. 조선총독부는 秩序維持를 언명하고, 헌병경찰제도를 실시하였다.⁵⁹⁾ 이를 통해서 철저한 무단적 탄압과 억압함으로써 제국주의 일본식민체제를 공고히 하였다. 특히 당시의 헌병경찰의 역할은

- 일본에 不利한 문서작성이나 그 분배를 금지하고
- 집회 및 신문발행의 제한 금지(集會·政事の團束)
- 총포·도검·兵器·火具 기타 위험물품의 단속
- 우편전보의 검열과 통행인 단속 등의 내용이였다.⁶⁰⁾ 그 외 고등군사경찰 시행지역 내 출입의 단속과 아울러 한국 민중의 반일활동을 억압·통제하기 위한 임무를 수행하였다.⁶¹⁾

한편, 한반도 전역에서 일어난 민중의 반일활동을 탄압하기에 일본의 헌병만으로는 부족하게 되자 창설한 것이 憲兵補助員制度였다.⁶²⁾ 한국인 가운데서 보조원을 선발하여, 일본헌병의 手足으로서 활동시켰다. 후일 同제도는 巡査보조원제도로 발전하여 우리나라 경찰에 가장 치명적인 불신풍조를 낳는 계기가 되었다.

58) 이현중, 『韓國의 歷史』(서울: 대왕사, 1986), 519면.

59) 이기백, 『韓國史新論』(서울: 일조각, 1990), 401면.

60) 한국경찰사편찬위원회, 『한국경찰사』(서울: 내무부치안국, 1972), 701면.

61) 이운주 외, 『韓國警察史』(용인: 경찰대학, 2000), 181면.

62) 선발대상자는 해산된 舊한국군인, 경찰관해직자, 의병투항자 등이였다. 이들 보조원에게는 제1종 제2종의 勤功章따위를 만들어 의병수색, 民情偵察 등을 권장시키며 동족간의 이간책과 살상을 강요하였다.

1907년 10월 이후 헌병경찰제의 조직은 중앙에는 統監下에 독립관청으로 경찰 최고기관으로서의 警務總監部를 두었는 바,⁶³⁾ 機密課 高等警察係의 관장사무는 집회·결사·신문·잡지·출판물 및 저작물의 취체에 관한 사항, 高等警察上 査察에 관한 사항, 외국인의 보호에 관한 사항 등이며, 諜報係의 관장사무는 高等警察에 관한 諸첩보의 聚集報告 및 通報에 관한 사항 등이었다.

일제 식민지하의 憲兵警察制를 지탱해준 법령은 朝鮮刑事令을 비롯하여 保安法(1907년 7월), 集會取締令(1910년 8월), 新聞紙法, 出版法, 銃砲火藥類取締令(1912년 9월) 등과 조선총독에게 주어진 制令權, 즉 조선총독부 권력의 핵심인 경찰권 행사는 총독의 제령권을 통해서 충족되었다.⁶⁴⁾ 식민지하 憲兵의 권한은 광범위하게 발동되었다. 일반경찰의 직무는 물론, 민족운동의 탄압, 토벌 외에도 첩보수집(特別高等警察, 思想警察의 영역), 검찰, 재판수속을 거치지 않는 卽決處分, 집달리사무에서부터 도로·삼림·우편물·세관의 감시, 징세독려, 일본어보급 등 전면에 걸쳐 탄압과 착취의 원호 기관의 구실을 했다.

3.1운동을 기화로 『정치범처벌법(制令7호)』을 제정하여 단속체제는 더욱 강화되었다. 일본에서 1925년 제정된 『治安維持法』도 우리나라에 적용하는 등 탄압체제(特高警察 활동, 高等警察課)는 한층 강화되었다. 특히 1937년 中·日戰爭 후에는 일제경찰은 한국민을 전면적으로 단속·탄압하기에 이르렀다. 특히 한국민의 反日에 대한 査察을 강화하였다.⁶⁵⁾ 따라서 일제강점기의 집회시위는 『保安法』과⁶⁶⁾ 『舊형법』에 의해서 규제되다가 1925년부터는 『治安維持法』에 의해 더욱 강한 탄압으로 바뀌었다.⁶⁷⁾

63) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 719면 이하. 『統監府警務 總監部分課規程(明治 43년 7월 14일 통감부령 제 39호)』에 따르면, 경무총감부에는 總長官房(직업계, 문서계, 회계계), 機密課(고등경찰계, 첩보계), 警務課(경무계, 위생계, 民籍係, 警官練習所), 保安課(행정경찰계, 사법경찰계, 소방계)를 두었다.

64) 이운주, 전계서, 1999, 87면.

65) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 912면 이하.

66) 강경선, 전계논문, 250면에 따르면, "...당시의 『보안법』은 오늘날의 집회 및 시위에 대한 규제법과 조금도 다르지 않은 양태를 보여주고 있다. 『보안법』은 조선인민에 대해서 적용하기 위한 일본제국의 식민지 지배법이었으며, 한일합방후에는 조선에 있어서 제국주의정치상 치안에 대한 보증규정에 해당하는 위치를 차지하게 되었으며 구한말 일제하의 상황에서 1905년 제정된 『형법대전』의 제194조(내란죄)와 『보안법』은 주로 항일의병투쟁이나 3·1운동과 같은 민족자주화 운동의 탄압도구로 사용되었다."고 평가하고 있다.

67) 강경선, 전계논문, 250면.

3) 해방 후 美군정기 및 정부수립기

1945년 8월 15일 정오 일본천황은 교전상대국인 미국을 위시한 연합국에 방송을 통하여 무조건 항복한다는 발표를 하였다. 우리나라는 『포츠담』회담의 내용에 따라 일본의 질곡(桎梏)에서 해방되었다. 연합국의 승리와 더불어 해방은 되었으나 점령군인 미군이 進駐할 때까지 警察權을 담당할 기관이 없어 治安은 공백상태를 맞게 되었다.⁶⁸⁾

당시의 무질서와 혼란상태는 불가피한 상황이었다. 8월 15일 해방과 더불어 日警은 그 날 밤, 행정기구 중 경찰기구의 파괴를 적극 기도했었다. 그것은 일본의 한국에 대한 모든 식민적 정책의 시행중추가 경찰이었고, 또한 정치적 탄압에 반대하는 일반 민중의 억압의 증거가 바로 경찰에 있었기 때문에 重要秘密文書를 전부 소각하였다. 한편, 일제하 한국인 警察幹部들은 정식정부가 수립될 때까지 경찰은 중립을 엄수하고 부과된 治安確保에 전력을 경주할 것을 결정한 바도 있었다.⁶⁹⁾ 비록 나라 없는 경찰이었지만 경찰은 자발적으로 치안유지에 나서기 시작했으며, 日警들이 잔존하고 있는 곳에서는 그들의 악질적인 행위의 방지와 警察權回復에 노력하는 가운데, 8월 18일까지 거의 한국인 警察官들의 손에 日警의 警察權이 넘어오게 되었다.

해방 직후 새로 실시된 미군정하에서는 法의 혼란이 극심하였다. 군정실시로 일제의 惡法을 벗어나 새로운 민주주의 체제를 도입하기 위한 法令의 改廢가 있어, 당시 일반 국민들은 마치 無法狀態 또는 不文法狀態로 있는 듯이 오인하는 경향이 있었다. 그런데 이러한 시대상과 관련, 법원에서는 폐지되지 않은 植民法制가 여전히 유효할 수 있다는 입장을 정리하여 다음과 같은 견해를 피력한 바 있다:

【軍政實施에 伴하여 종래 조선에 실시되고 있던 일본법령이 실효 되고 현재 무법상태 또는 법의 실체가 불명확한 불문법상태로 있는 듯이 일반이 오인하고 있는 듯한데, 군정실시에 伴하여 일본의 통치권이 배제되고 미국 점령군의 정치하에 있는

68) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 923면 이하. 美軍이 정식으로 한국에 진주하게 된 것은 1945년 9월 9일이었다. 때문에 治安에 대한 空白상태는 8월 15일부터 9월 9일까지 24일간이었다.

69) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 925면.

것은 물론이다. 그러나 過般 아놀드 軍政長官이 9월 21일 일반명령(General Order) 제5호로써 치안유지법, 보안법, 기타 인종, 국적, 신앙 또는 정치사상을 기초로 한 차별적 법령을 폐지하는 동시에 이외에 종래 법령은 의연히 효력을 가지고 있는 것을 밝히었다. 왜 그러나 하면 군정실시에 伴하여 당연히 종래의 법령이 失效한다고 하며 무법상태 또는 법의 실체가 불명확한 불문법 상태를 현출하여 질서교란 행위를 처벌할 법령을 찾을 수 없고 권리의무를 裁定할 기준을 명확히 할 수 없게 되어 불필요한 혼란과 고통을 점령지역 인민에게 주는 까닭이다. 그런고로 군정당국이 종래의 법령을 개폐하도록까지(여기는 시일을 요한다) 종래의 법령을 군정하에서 원용하는 것이 국제법의 원칙으로 되어 있는 것이며 미국 군정당국도 또 원칙을 쫓고 있는 바이다. 여기에 한 가지 주의를 환기할 것은 종래의 일본법령이 고유의 일본법령이 아니고 독일·불란서 등 구미대륙의 문명諸國의 법령을 모방·繼受한 법령인 것은 사실이다. 그런 고로 자못 일본을 증오하는 태도로써 종래의 법령(민족적 차별 등의 색채가 있는 것은 물론 제외된다)을 증오 또는 무시한다고 하면 이는 생각이 부족하다고 앓을 수 없다.....】⁷⁰⁾

1945년 10월 21일에 군정청은 『警務局(The Bureau of Police, The Police Bureau)』을 창설하여 官房·總務課·公安課·搜查課·通信課를 설치하였는 바, 이것이야말로 國立警察의⁷¹⁾ 발족이었다.⁷²⁾ 지방에는 道지사 밑에 警務部를 두어 警務課·保安課·刑事課·經濟課·情報課·消防課(경기도)·衛生課를 설치하여 본격적인 경찰업무를 담당하였다. 국립경찰이라는 이름으로 발족된 우리나라 경찰은 비록 그것이 군정법령에 근거를 둔 軍政警察의 성격을 다분히 내포하고 있었다.

軍政警察은 우선적으로 일제 잔재를 극복하기 위하여 수많은 治安관련 악법들을 폐지하고 새로운 제도를 구축하는데 기여했다고 할 수 있다. 예를 들면, 軍政廳法令 제11호

70) 『自由新聞』 1945년 10월 16일자: 최종고, 『근대사범이 낳은 한국의 법률가 像』(서울: 길안사, 1995), 433면.

71) 여기서 말하는 國立警察이란 진정한 의미에서 우리 나라의 국립경찰이 아니라 美軍政당국에 의하여 흔히 사용된 用語에 불과했다고 한다. 다시 말하면 우리 국가가 維持運營하는 경찰이 아니고 軍政權에 근거하여 軍政당국이 유지운영하는 軍政警察이었던 것이다. 同旨 한국경찰사편찬위원회, 1972, 930면.

72) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 930면.

(1945년 10월 9일)의 발표를 통하여 일제시의 모든 治安관련 惡法-政治犯處罰法, 豫備檢束法, 治安維持法, 出版法, 政治犯 保護·觀察令, 神社法, 警察의 司法權(犯罪即決例)⁷³⁾ -들을 폐지하였다. 일제하의 모든 非민주적이고 독재적인 요소를 없애고 민주적인 새로운 질서의 확립에 주력하였다.⁷⁴⁾

그런데 미군정은 치안유지법은 폐지하였으나, 『보안법』은 내용 중 명칭만 바꾸었을 뿐 집행과정은 유사하였으며, 그 효력을 유지시켰다고 한다.⁷⁵⁾

그리고 군정경찰은 大陸法系의 경찰보다는 지역주민의 의사를 보다 더 적극적으로 반영할 수 있는 英美法系 경찰로 전환했다는 점이다. 즉, 甲午更張 이래 우리나라 경찰은 大陸法系인 『프로이센·프랑스』 또는 敗戰前 일본경찰제도와 계통을 같이하는 유형에 속해 있었다. 이에 반하여 軍政警察은 대륙법계와는 극히 대조적인 英美法系의 경찰에 속한다는 사실이다.⁷⁶⁾ 軍政경찰은 군정권에 의한 특이한 혼합형 경찰이며, 대륙법계에서 벗어나 영미법계 경찰제도로 전환되었다고 할 수 있다.

1945년 12월 27일 경무국 고문이었던 W.H. 매클린 憲兵대령이 서명한 『朝鮮國立警察의 組織에 關한 件』이 軍政長官 命令으로 공포되기에 이르렀다.⁷⁷⁾ 한편, 1947년 12월 13일자로 警搜總 411호 『管區警察廳에 查察課設置에 關한 件』에 의거, 반드시 查察課를 설치하게 되었다.⁷⁸⁾ 이는 오늘날 情報警察 직무와 매우 흡사하다고 할 수 있다. 그 분장 사무는 다음과 같다: ① 政治 社會團體 及 此를 배경으로 하는 犯罪情報 蒐集에 관한

73) 1910년 12월에 제정된 제령 제10호 犯罪即決例는 경찰서장에게 即決處分 및 訓戒放免 등의 권한을 부여 하였으나 그러한 권한도 司法府에 이관하였다. 1946년 1월 10일에는 법령 제4호로써 특별심판원제도설 립에 따라 治安官제도를 신설하여 治安官으로 하여금 各경찰서 또는 署소재지에 주재케 함으로써 치안 임무를 수행시키도록 하였다. 同旨 한국경찰사편찬위원회, 1972, 966면.

74) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 966면.

75) 강경선, 전개논문, 250면.

76) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 928면.

77) 국립경찰조직에 관한 군정장관 명령의 주요골자는 종래 도지사의 권한하에 있었던 경찰행정권을 분리시켜 道경찰부를 독립시키고, 도경찰부 밑에 있던 총무·公安·搜查·查察·통신 등 5課를 두기로 한 것이다.

78) 동지침에 의하여, 관구경찰청에는 사찰과를, 경찰서에는 查察係를 각각 설치토록 하였다. 이는 1948년에 실시예정인 총선거에 대비하여 非합법단체의 활동과 모략적 파괴적 행동의 난동예방을 위한 조치였다고 한다. 同旨 한국경찰사편찬위원회, 1972, 956면.

사항, ② 非합법적 집회 及 집단행동 査察에 관한 사항, ③ 폭동 「데모」 불법시위행동 査察에 관한 사항, ④ 反軍政的·非民主的 범죄에 관한 사항, ⑤ 前記 各項관계 범죄수사에 관한 사항 등이었다.⁷⁹⁾

국립경찰은 발족 당시부터 1948년 대한민국이 수립될 때까지 美軍政이라는 3년 동안의 과도기적 정치상황에 처해 있었다. 면모를 일신하여 민주경찰로서 전환하려고 고심하였지만, 미군정하의 경찰이라는 태생적 한계를 갖게 되었다. 해방 후 신생독립국 경찰은 발전과정에서 다음과 같은 몇몇 한계들을 갖게 되었다.⁸⁰⁾ 한국의 신생독립국가 경찰은 軍政時代를 거치면서 복잡하고 수많은 법령의 개폐, 경찰전통의 혼재, 조직의 개편, 기구의 재정비, 특수경찰의 창립, 업무의 조정 등을 겪으면서 민주경찰로서 조금씩 기반을 굳혀나가기 시작했다.

한편, 정부수립후에는 1948년 제정된 「국가보안법」과 1953년 제정된 「新형법」으로 규제해오다가 1960년 6월 「집회에관한법률」과 「集會에關한臨時措置法」이 제정되었다.⁸¹⁾

4) 1962년 집시법제정 이후 2004년까지

(1) 최초의 집시법 제정: 1962년 국가재건최고회의 시절

1962년 12월 국가재건최고회의 의결을 통하여 법률 제1245호로서 「집회및시위에관한법률」이 제정되었다. 동법은 기존의 법률 제554호 「集會에關한法律」과 법률 제713호 「集會

79) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 952면.

80) 한국경찰사편찬위원회, 1972, 974면. 첫째, 태평양 美육군총사령관 布告 제2호에 의거 “집령군의 보전을 도모하고 점령지역의 公衆治安, 秩序의 安全을 期하기 위하여...” 사상·언론·종교·집회의 자유를 제한할 수 있게 되었다는 점이다. 둘째, 1946년 5월 4일자 법령 제72호 「군정위반에 대한 범죄」로서 82개 조항에 달하는 주민의 각종 자유를 제한한 것이다. 셋째, 政治경찰 혹은 高等경찰의 일종인 査察기능을 강화시켜 政界 동향과 그 기밀에 대한 內査 및 文化·外事경찰을 관장케 하였다는 점이다. 넷째, 경찰중립성을 담보할 관련법과 제도를 마련하지 못해 경찰이 정치적 상황에 많은 영향을 받을 수밖에 없는 처지가 되었다. 다섯째, 미군정 경찰의 기본적인 토대는 주민자치에 기반을 둔 지방자치 경찰제, 즉 영미법계 경찰전통이었다. 그러나 국가경찰과 자치경찰에 대하여 군정당국과 민정당국간의 수많은 논의가 전개되었으나 결국 국가경찰로서의 국립경찰형태로 정착되기에 이르렀다는 점 등이다.

81) 강경선, 전계논문, 250면. 「集會에關한法律」, 「集會에關한臨時措置法」은 신법인 「집회및시위에관한법률」이 1962년 12월 31일자로 발효됨으로써, 폐지되었다.

에關한臨時措置法』을 통합하여 적법한 集會 및 示威를 보호하고 公共의 安寧과 秩序를 維持하기 위하여 신규 제정한 것이다.⁸²⁾

(2) 1973년 유신헌법하에서 1차, 2차 일부 개정

용어의 정의(옥외집회, 시위에 관한 정의) 내용 신설, 옥외집회 및 시위의 신고 사항 중 일부 개정, 집회 및 시위의 금지통고규정 신설, 교통소통을 위한 시위금지 또는 제한에 대한 규정 개정, 집회주최자의 준수사항 개정,⁸³⁾ 경찰관서장의 집회 또는 시위 해산 대상의 확대, 벌칙관련 내용(신고내용과 다르게 집회·시위를 주최한 경우의 처벌규정 등이 개정사항에 포함되었다.

(3) 1980년 “국가보위입법회의”에서 개정

비상조치하에서 이루어진 것으로, 집회의 자유를 제한하는 방향으로 3차 개정(1980.12.18 법률 제3278호)되었다. 집회 및 시위 금지사유,⁸⁴⁾ 집회 및 시위의 금지통고

82) 주요 내용은 다음과 같다: ① 平和的인 集會 또는 示威는 妨害받지 아니하도록 함. ② 裁判에 영향을 미치거나 民主的 基本秩序에 違背되는 集會 또는 示威는 이를 하지 못하도록 함. ③ 屋外集會 또는 示威는 申告하도록 함. ④ 特定한 場所 200미터이내에서는 屋外集會 및 示威를 禁止함. ⑤ 交通이 폭주하는 主要都市의 主要道路에서는 集會 또는 示威를 制限할 수 있도록 함. ⑥ 法律 第554號 集會에關한法律 및 法律 第713號 集會에關한臨時措置法을 廢止함.

83) 第10條(集會 또는 示威의 主催者의 遵守事項) ③ 옥외집회 또는 시위의 주최자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.<개정 1973.3.12>

1. 관공서의 평상업무수행에 지장을 주는 정도의 소란 또는 위압을 가하는 행위
2. 군부대의 군무수행에 지장을 주는 정도의 소란 또는 위압을 가하는 행위
3. 학교·연구기관·도서관·의료기관등 공공시설 기타의 공익시설의 주변에서 학업·연구·독서·진료 등 업무에 지장을 주는 정도의 소란 또는 위압을 가하는 행위
4. 총포·폭발물·도검·철봉·곤봉·석괴 기타 타인의 생명신체에 해를 가하는데 사용할수 있는 기구를 휴대하거나 휴대하게 하는 행위
5. 교통정리를 행하는 경찰관의 지시를 위반하거나 농성등으로 교통소통을 현저히 저해하는 행위
6. 폭행, 난동 기타 질서를 문란하게 하는 행위.

84) 第3條(集會 및 示威禁止) ① 누구든지 다음 각號의 1에 該當하는 集會 또는 示威를 主管하거나 開催하여서는 아니된다.<개정 1980.12.18> 1. 憲法委員會의 決定에 의하여 解散된 政黨 또는 隸屬團體의 目的을 達成하기 爲한 集會 또는 示威2. 裁判에 影響을 미칠 念慮가 있거나 미치게 하기 爲한 集會 또

규정,⁸⁵⁾ 벌칙규정 등이 전면 개정되었다. 집회시위 기본권 행사를 위축시킨 경향이 강했다. 특히 동시에 제정된 상당히 많은 법규들이 악법성 시비에서 자유롭지 못하다.

(4) 1989년 “여소야대” 시절의 집시법 대폭개정

현행 집시법의 근간이 마련된 획기적인 법률개정이라고 할 수 있는 바, 이른 바 제 13대 “與小野大” 국회에서 법률 제 4095호에 의하여, 헌법에 보장된 국민의 집회 및 시위의 자유를 진정한 기본권으로 더욱 신장시키기 위하여 금지, 제한, 규정을 대폭 완화하고 집회·시위의 규제에 있어서 절차의 적법성을 확보하도록 전문 개정되었다.⁸⁶⁾ 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 違法한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리의 보장과 公共의 安寧秩序가 적절히 조화되게 함을 目的으로 한다는 것을 천명하였다. 용어를 신설하고 정의를 세분화하였다(질서유지인, 주최자 등). 집회시위 방해금지 조항, 특징인 참가배제규정, 언론기자의 출입보장, 집회신고 및 신고서의 보완사항 등 관련내용 개정, 경합되는 집회신고의 금지통고, 금지통고에 대한 이의신청절차 및 행정소송이 가능토록 하였으며, 특정 금지장소에 대한 거리제한 완화(200m → 100m 이내로), 주최자·질서유지인·참가인의 준수사항 개정, 벌칙내용의 대폭완화 등이 주요 개정사항이었다.

는 示威 3. 公共의 安寧秩序維持에 관한 團束法規에 違反하거나 違反할 우려가 있는 集會 또는 示威 4. 顯著히 社會的 不安을 惹起시킬 우려가 있는 集會 또는 示威 5. 第1號 내지 第4號 이외에 憲法의 民主的基本秩序에 違背되는 集會 또는 示威 ② 누구든지 第1項의 規定에 의하여 금지된 集會 또는 示威을 할 것을 豫備·陰謀하거나 宣傳 또는 煽動하여서는 아니된다.<개정 1980.12.18>

85) 48時間이내에 集會 또는 示威의 금지를 통고할 수 있다. 이 경우에 금지통고는 書面으로 하여야 한다. <개정 1980.12.18> 1. 제3조제1항, 제6조 또는 제7조의 규정에 위반하는 집회 또는 시위 2. 公共의 安寧질서 유지에 관한 단속법규에 위반되거나 위반할 우려가 있는 집회 또는 시위 3. 현저히 사회적 불안을 야기시킬 우려가 있는 집회 또는 시위.

86) 심희기, “형사악법의 개정과 적용실태” 『법과 사회』, 제7호, 1993, 33면에서 “.. 89년 3월 29일에 공포된 개정집시법은 집회와 시위를 규제하던 종래의 법률보다는 확실히 진일보한 내용을 담고 있다. 종래의 법률이 국민의 의사와는 관계없이 집권세력들의 일방적인 의사로 제정·개정되었음에 반해 1989년 개정법은 6월항쟁 이후의 호전된 정세하에서 여야합의로 개정되었으며, 그 과정에서 제한적이기는 했지만 야당안·여당안·변협안·민변안 등 여러 초안들이 제시되어 대중적 검토의 단계를 거치고, 상당한 정도로 그 의견이 반영되었다는 점에서 긍정적인 요소가 많다...”라고 평가한 바 있다.

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

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

(5) 2004년 1월 개정법률

그동안 심각한 교통장애, 과도한 소음 등 집회로 인한 일반국민들의 피해가 묵과할 수 없을 정도의 수준에 달했다는 비판여론이 비등해졌다. 타인의 집회시위권내지 평온한 생활권을 과도하게 침해하거나 과격폭력시위로 사회불안을 야기하는 등 행위에 대하여 일정한 수준의 제한이 필요하다는 주장이 각계에서 제기된 바 있다.⁸⁷⁾

87) 조선일보 [사설] 違法的 시위로부터 국민을 보호하라(2003-08-13): 현행 집회 및 시위에 관한 법률은 ‘적법한 집회와 시위를 보장한다’는 취지와 함께 ‘위법한 시위로부터 국민을 보호한다’는 또 하나의 목적을 제1조에서 밝히고 있다. 집회와 시위의 자유가 기본권이긴 해도 공공의 질서와 조화를 이룰 때라야 보호의 가치가 있다는 법 정신이다. 그러나 대부분의 요즘 시위나 집회는 ‘자기 뜻 주장’보다는 ‘남 괴롭히기’가 목적인 듯하다. 고성능 스피커나 팽과리로 애꿎은 시민들을 화풀이 대상으로 삼고 있다. 인내력 테스트로 결판을 보겠다는 듯 몇 달이고 끌고가는 시위도 많다. 화물차들은 고속도로를 건다시피 움직이면서 통행을 막아버리고, 톨게이트에서 10원짜리 동전으로 셈을 하는 이른바 ‘준법 시위’도 일상화됐다. 지금의 집시법은 외국공관이나 대통령관저, 국회의사당 주변이 아닌 한 48시간 전에만 신고하면 집회나 시위가 가능하도록 규정하고 있다. 주거 지역에선 집회·시위를 허용하지 않을 수 있다는 규정이

따라서 집회의 자유를 보장하면서도, 집회에 가담하지 않은 일반시민들의 피해를 최소화하는 방향으로 집시법 개정이 요구되었다. 이와 관련, 국회의원들이 발의한 4건의 議員立法案을⁸⁸⁾ 국회 행정자치위원회에서 통합·보완하여, 개정법률안이 2003년 12월 29일 국회본회의를 통과하여 2004년 3월1일부터 시행되기에 이르렀다. 개정된 집시법의 관련내용은 다음과 같다:

- 집회신고서 제출기한을 “720시간(30일)前부터 48시간(이틀)前”으로 제한
- 집회 미개최시 통지의무 부과
- 폭력시위시 남은 기간의 당해 집회금지통고 가능
- 학교·군사시설 주변지역 집회에 대해서 필요시 금지 또는 제한가능
- 외교기관 등 주변집회 원칙적 금지, 예외적 허용
- 교통소통에 심각한 불편 우려시 주요도로 행진금지 가능
- 과도한 소음 제한⁸⁹⁾
- 집회·시위 자문위원회 신설 등이다.

4. 최근 한국의 집회시위 양상

1) 다양한 갈등표출 동향

있지만, ‘주민의 요청이 있을 때’로 단서를 달아 사실상 사문화된 조항이다. 집회 소음에 대해서도 아무런 관련 규정이 없다. 서울 4대문 안 도로에서의 행진 시위로 인한 교통체증 피해액을 경찰이 지난 2000년 전문기관에 계산토록 한 결과 근 5000억원이라는 액수가 나왔다고 한다. 그런데도 경찰은 ‘질서유지인’ 명단만 제출해오면 현행 규정상 막을 도리가 없다고 하고 있다. 이런 법률적인 구멍들 때문에 시민의 생활권이 보호받지 못한다면 그러한 법의 존재가치는 다시 생각해봐야 할 것이다. 한총련 대학생들이 미군 장갑차 점거시위에 앞서 ‘전쟁훈련 규탄 결의대회’라는 명칭으로 미군부대 앞 집회를 경찰에서 정식으로 허가 받았었다는 데 이르러서는 더 할 말이 없다.

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

89) 대통령령이 정하는 소음기준 위반시 확성기사용중지 등 명령, 위반시 집시법에 근거한 처벌가능토록 법률개정한 것이다.

최근 들어 집회 시위 및 민원이 크게 늘고 있다. 문제는 개별 기업이나 단체에서 해결할 문제까지도 무조건 거리나 공공장소로 들고 나와 일반시민들에 피해를 주는 경우가 많다는 점이다. 합법적인 경로보다는 ‘목소리를 높이는 방법’으로 문제를 해결하려는 사람들이 많아졌으며, 경기침체의 장기화와 이념대결의 심화, 정부의 조정능력 부재 등이 근본 원인으로 지적되고 있다. 각종 민원성 시위가 잇따르자 올 7월 말에는 정부과천청사 인근 주민들이 시위대의 확성기 사용을 막아달라는 ‘시위반대 시위’를 벌이기도 했다. 올 5월에는 충남 아산시 주민 4000여명이 아산시에 들어설 경부고속철도 역사(驛舍) 이름을 ‘천안아산역’에서 ‘아산역’으로 변경해달라며 정부과천청사 앞에서 시위를 벌였다. 이 같은 민원성 시위 외에도 인공기나 성조기 불태우기 등 진보 보수단체의 실력 대결, 화물연대 등의 도로점거 시위, 지방자치단체장에 대한 폭행 등 각종 시위가 끊이지 않았다. 경찰청에 따르면 2003년 8월까지의 집회 시위가 7,845건으로 2002년 같은 기간에 비해 16%나 증가했으며 이 중 민원성 시위는⁹⁰⁾ 6127건으로 역시 2002년에 비해 16% 늘었다.⁹¹⁾

이와 같이 최근 한국은 전례 없이 사회 각계 각층으로부터 다양한 이해대립 혹은 갈등을 심각하게 겪고 있다. 이념 및 保革갈등, 勞使갈등(구조조정,⁹²⁾ 주5일제 근무, 경영참여, 화물연대파업),⁹³⁾ 교육문제(NEIS,⁹⁴⁾ 등록금투쟁, 공교육정상화, 학내민주화, 사학

90) 동아일보 2003-07-05 27면: “경의선 지하화하라”고양시민 200여명 집회-‘경의선 지상화계획 변경을 위한 고양시민대책위원회’는 고양시청 앞에서 시민 200여명이 참가한 가운데 복선 전철화 공사를 벌이고 있는 경의선 고양시 구간을 지하화 또는 반지하화할 것을 요구하는 집회를 가졌다.

91) 동아일보 2003-09-19 26면: 또한 국민고충처리위원회와 청와대 홈페이지에도 민원이 줄을 잇고 있다. 내용도 ‘전기요금 많이 나왔다’ 주변 공사장 소리가 시끄럽다’ ‘사고를 당했는데 보험금을 안 준다’ 등 ‘자잘한’ 민원이 많다. 올 8월까지 국민고충처리위원회에 접수된 민원은 1만2241건. 지난해 같은 기간의 1만728건보다 14% 이상 늘어났으며 1998년 이후로는 최고 수치다. 민원 접수 건수는 1999년 이후 완만하게 늘어나다 지난해 처음 감소했으나 올해 다시 증가 추세로 돌아섰다.

92) 동아일보 2003-05-28 31면: 금융기관 노조도 들쭉...국민카드 27일 총파업-매각 합병 등 구조조정을 둘러싼 금융계의 노사 갈등이 위험 수위로까지 치달고 있다. 국민카드 노조는 대주주인 국민은행과의 통합 추진에 반발, 27일부터 이틀간의 시한부 파업에 들어갔다.

93) 세계일보 2003-08-25 25면: 車업계 ‘파업의 늪’서 허우적/세계 6위 車생산국 위상 흔들-국내 자동차업계가 파업이라는 악재에 빠져 허우적대고 있다. 46일간의 현대차 파업 사태가 마무리된 지 얼마 되지 않아 기아차가 파업에 들어간 가운데 대우자동차 노조마저 파업을 결의했다. 또 부품업체인 통일중공업마저 조업중단에 들어감에 따라 세계 6위라는 자동차 생산국의 위상이 흔들리는 것 아니냐는 우려가 증폭되고 있다.

재단비리⁹⁵⁾, 외교 및 안보문제(주한미군주둔, 主敵, 국가보안법 개폐, 파병문제), 반미/친미(주한미군범죄자 처리), FTA(자유무역협정, 농수산물개방저지)/WTO,⁹⁶⁾ 환경문제(새만금,⁹⁷⁾ 부안 방폐장 설치, 화장장, 쓰레기 소각장 등), 정부의 늑장대응/복구로 인한 水害, 통일, 인권문제(북한주민, 보안처분 대상자, 수형자, 성차별, 장애인 및 사회적 약자보호), 한총련, 북과공작원실체, 정당간 갈등(민주당과 통합신당의 분리), 정치권비리 및 비자금, 대북송금, 호주제폐지, 교통문제해결(경전철 건설), 청계천복원관련,⁹⁸⁾ 통행료 인하 요구,⁹⁹⁾ 처우개선요구,¹⁰⁰⁾ 범죄예방을 위한 CCTV 설치문제 등뿐만 아니라, 고속

- 94) 대한매일 2003-05-31 09면: NEIS 집단세대결 양상- NEIS를 둘러싼 교육단체들의 대립은 세불리기 양상으로 치닫고 있다...교육부 관계자는 “합의안 이행을 위해서는 연말까지 일선학교 교사들의 불편과 업무 증가가 불가피하다.”면서 “학교 현장의 의견을 폭넓게 수렴, 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 마련 중”이라고 말했다....한국교원단체총연합회와 한국교원노동조합은 서울시교육청에서 기자회견을 갖고 ‘교육부총리 퇴진 및 CS 저지 공동투쟁위원회’ 발족 및 6월 공동 연가투쟁 방침을 밝혔다.
- 95) 동아일보 2003-07-16 29면: 인색한 투자-총장퇴진 갈등 동덕여대 학내분규 50일째-동덕여대에서 50여 일째 학내 분규가 계속되고 있다. 이 대학 교수협의회와 총학생회는 총장 퇴진과 교육인적자원부 감사를 요구하며 5월 말부터 농성을 벌이고 있다...교수협의회와 교직원 노조는 지난 해 말부터 교육 환경 개선과 민주적인 학교 운영 등을 요구하며 학교측과 갈등을 빚어왔다.
- 96) 동아일보 2003-06-05 27면: 농민들, 韓-칠레 자유무역협정 반대 ‘6월집회’비상... 《농민들의 ‘하투(夏鬪)’ 움직임이 심상치 않다. 전국의 농민단체들이 한-칠레 자유무역협정(FTA) 국회 비준 저지를 위해 6월 한 달간 농기계를 실은 차량의 상경 투쟁과 서울 여의도 국회 앞 농성 등의 강력한 투쟁을 벌이기로 해 긴장이 고조되고 있다. 또 한국대학총학생회연합(한총련)이 농민들과 공동 투쟁을 결의한 데다 FTA 국회 비준이 이뤄질 경우 시민사회단체들도 정권 퇴진운동과 비준에 찬성한 국회의원 낙선운동을 벌이겠다고 밝혀 ‘뜨거운 6월’을 예고하고 있다...》; 조선일보 2003-06-21 01면:농민시위...고속도로마비-농산물 수입개방 반대 집회에 참석하려는 농민들이 트럭 등을 이용한 상경 시위를 벌여 경부·중부·호남·서해안 등 전국 주요 고속도로가 일부 구간에서 마비되고 심한 교통 체증을 겪었다...전북 정읍, 김제, 완주농민회 소속 차량 100여대가 호남고속도로에 진입한 뒤 열을 이뤄 시속 10~20km로 서행 운행해 교통 체증을 빚었다.
- 97) 한겨레 2003-06-04 14면:“새만금 사업 지속” 집회...새만금 사업에 반대하는 새만금갯벌 생명평화연대가 ‘삼보일배’ 행사를 마친 뒤 서울 조계사에서 무기한 농성중인 가운데 이번에는 강현욱 전북지사 등 지역 주민 1만여명이 서울 여의도 문화마당에서 새만금 사업 지속 추진을 촉구하는 쉼기대회를 열었다...:대한매일 2003-05-26 09면-새만금 두갈래 시위-“일부 환경단체들이 여론몰이를 통해 우리 밥줄을 끊으려 하고 있습니다.” 새만금 사업과 관련, 6월 24일 오후 서울 신대방삼거리에서는 어색한 상황이 벌어졌다. 사업 중단을 촉구하며 삼보일배(三步一拜) 침묵 수행을 하던 1000여명의 기도수행단 옆으로 전북새만금 추진협의회 회원 70여명이 사업 진행을 요구하는 시위를 벌였기 때문이다.
- 98) 조선일보 2003-05-23 10면: “청계천 복원 반대” 상인등 3500여명 시위-..이들은 운동장 앞에서 집회를 마친 뒤 종묘공원까지 2.2km를 2개 차로를 막은 채 행진을 벌였다.
- 99) 조선일보 2003-04-14 10면: “인천공항 통행료 인하” 주민 1000명 차량시위- 인천공항 고속도로에서 공항 신도시 주민들이 통행료 인하를 요구하며 차량 시위를 벌였다. 이날 주민 1000여명은 오후 1시30분

전철 驛名변경,¹⁰¹⁾ 특정 국회의원 사퇴주장,¹⁰²⁾ 집회시위현장에서 발생한 소음방지 대책 요구를 위한 逆집회에 이르기까지 수 없는 이슈들이 한국 사회 구석구석에서 갈등으로 표출되고 있다. 으레 정부종합청사, 국회의사당, 청와대, 서울 도심 지역(종묘, 서울시청 주변) 등은 단골 집회시위 장소로 변질되어 수많은 사람들에게 불편을 끼치고, 더 나아가 생계에 지장을 초래하는 경우도 다반사이다.

이와 같은 많은 이슈들이 대화와 타협으로 해결되지 못하면, 개별 주권자들의 집단적 의사표시 형태-집회·시위-로 분출될 수밖에 없다. 이것은 결국 사회 공공의 안녕(oeffentliche Sicherheit)과 질서(Ordnung)를 위태롭게 할 여지를 갖게 되며, 질서유지 임무를 띄고 있는 경찰입장에서는 엄청난 직무부담이 아닐 수 없다.¹⁰³⁾ 또한 다양한 갈등이 폭력과 불법시위로 변질된다면, 엄청난 사회적 비용증대 및 공동체 해체가능성에 직면하게 된다. 나아가서는 대한민국의 안전과 국익을¹⁰⁴⁾ 위태롭게 하는 수준으로 비화될 수도 있다.

공항 신도시 영마루공원에서 집회를 가진 뒤 차량 300여대에 나눠 타고 공항 신도시 IC에 진입, 2개 차선에서 법정 최저 속도인 시속 50km로 서울 방향 요금소까지 운행했다. 이들은 요금소에서 통행료 6400원을 수표와 외화·동전 등으로 납부하기도 했다.

- 100) 동아일보 2003-06-18 30면: 집단행동 봇물, 시위...집회...시위- 里-統長들 연합회 결성 처우개선 요구.. 행정의 말초신경'으로 불리는 전국의 이장과 통장들이 모임을 결성해 권익보호와 처우개선 등을 요구하고 나섰다.
- 101) 조선일보 2003-05-10 03면: [기자수첩] 집단시위'유행'- 5월 7일 낮, 경기도 과천 정부종합청사 정문앞. 비가 쏟아지는 속에서 충남 아산에서 올라온 4000여명의 주민들이 전투경찰과 맞서고 있었다. 청사 주변은 시위대가 타고온 버스 100여대와 전경버스, 그리고 일반 차량들이 뒤엉켜 교통 혼잡을 빚었다. 이들의 요구는 충남 아산시에 들어서는 경부고속철도 역사(驛舍)의 이름을 '천안아산역'에서 '아산역'으로 변경해달라는 것이었다. 반드시 집단행동으로 해결할 사안인지 의문이 드는 것도 사실이다. 요즘 과천 청사 주변에선 이런 광경을 자주 목격한다.
- 102) 대한매일 2003-07-12 09면: '성남 강원도/道民 4000명 "김운용씨 사퇴 집회-강원도 주민 4100여명은 7월 11일 오후 서울 여의도 둔치 축구장에서 김운용(金雲龍) IOC 부위원장의 '평창 동계올림픽 유치 방해설'을 비난하는 집회를 열고 김 부위원장의 공직사퇴와 처벌을 촉구했다.
- 103) 대한매일 2003-06-16 10면: 1만명이상 시위 13건 줄줄이/경찰 금주부터 발 못뺀다. 6월말까지 1만명 이상이 참석하는 시위가 13건으로 모두 50만여명이 각종 시위에 참석할 것으로 보여 치안당국에 비상이 걸렸다.
- 104) 노사분규 및 임금인상 등으로 수많은 제조업이 중국으로 이전하고 있으며, 화물대란으로 이미 한국의 화물처리 능력이 중국 등 인접경쟁국들보다 하락하고 있음은 공지의 사실이 되었다. 光速처럼 빠르게 진행되는 중국의 경제개혁과 대질주로 한국 기업의 사활 뿐만 아니라 대한민국의 생존에까지 실질적인 위협이 되고 있음을 필자는 느끼고 있다. 조선일보 2003년 10월 4일자: 세계 1등 품목수 비교(2001년 기준)에 의하면, 중국은 753개 품목, 한국은 겨우 69개 품목에 머물고 있다. 또한 한국의 가장 큰 수출 대상국인 미국 시장 점유율 측면(2003년 상반기)에서도 중국은 11%, 한국은 겨우 2.8%에 지나지 않

사회 구성원들의 불만이 늘어났고 또 그 불만을 ‘강도 높은 자기주장’으로 해결하려는 ‘실력행사 제일주의’가 확산됐기 때문이라고 분석되고 있다. 또한 민원과 시위의 증가는 한국사회의 긴장 수위가 높아지며 그 긴장의 해결이 점차 어려워지고 있음을 보여주는 지표라며 갈등을 조절하고 해결해야 하는 것이 정부의 역할인데 현 정부는 이런 능력이 기대에 못 미치고 있음이 지적되기도 한다. 게다가 불법 파업과 불법 집회에 대해 정부가 관용적인 태도를 보였기 때문에 국민들이 ‘요구를 크게 하면 먹히겠구나’하는 생각을 갖게 되었으며,¹⁰⁵⁾ 정부가 명확하고 단호한 태도를 보여야만 불필요한 민원이나 시위를 막을 수 있을 것이라고 처방이 제시되기도 하였다.¹⁰⁶⁾

다음 글은 현직 경찰간부의 개인 홈페이지에 등재된 글의 일부이다.¹⁰⁷⁾

날마다 눈만 뜨면 파업, 시위, 점거, 농성.....

우리 사회는 왜 이리도 혼란스러운가?
국가권위의 실추, 반목과 질서, 부정 부패와 혼탁, 지역이기주의와 집단 이기주의, 가진 者들의 제몫쟁기기에 힘없는 者들의 희생, 국가정책의 표류, 기업환경의 악화, 각계각층의 갈등, 끝없는 혼란과 스트레스 이 모든 것의 바닥에는 잘못된 집회시위 문화라는 것이 도사리고 있습니다.

집회및시위에관한법률은 불법집단행동을 엄호하고, 억지를 정당화 시켜주는 수단이 되고 있습니다. 강도들도 강도범을 석방하라고 시위를 합법적으로 할 수 있습니다. 종이 한 장만 써 내면, 해 떠있는 동안, 누구나 종로거리를 마비시킬 권리를 갖습니다. 누구나 당신의 집 앞에서 확성기를 틀어놓고 당신들을 괴롭힐 권리를 갖습니다. 잘못된 법과 잘못된 시위문화는 모든 혼란의 뿌리요, 사회악의 축입니다.

이를 고치지 않고는 사회질서도, 공권력 확립도, 지역 이기주의 집단이기주의 극복도 불가능합니다. 시위문화는 바꿀 수 없는 것인가요?.....

다. 모 일간지의 기획기사 시리즈에서는 “앞으로 10년 후에는 해 먹을 것이 없다”고 심각하게 경고하고 있다.

105) 조선일보 2003-05-10 03면: 울 들어 집단시위가 많아진 데는 그럴 만한 이유가 있다고 노동계에선 말한다.“집단행동을 하면 뭐가 이득을 볼 수 있다”는 인식이 굳어졌다는 것이다. 새 정부가 두산중공업, 한전 남동발전, 철도 등에서 잇달아 노조의 집단행동에 밀리는 모습을 보이면서 집단시위가 유행처럼 번지는 양상이다. 지금 해외 투자자들과 국제 신용평가기관들이 불안해하는 것도 복핵 문제와 새 정부의 노동정책이다.

106) 동아일보 2003-09-19 26면.

107) http://www.police.go.kr/data/white/white2003_06_01_1.jsp.

2) 보혁갈등과 집회시위양상

現정부 출범이래 보혁갈등 노사갈등 지역갈등을 비롯해 각 분야에서 갈등과 대립을 경험하고 있다.¹⁰⁸⁾ 특히 남북관계 개선과 반비례하며 보수와 진보세력 간에 빚어지고 있는 이른바 ‘南·南갈등’은 국론 분열로 느껴질 정도로 골이 깊어지고 있다.¹⁰⁹⁾ 역대 정권에서 상대적으로 움츠려 있던 진보세력은 현 정부 출범을 계기로 지난 6개월 동안 각 분야의 전면에서 나섰다. 이에 위기감을 느낀 보수층이 격렬히 대응하는 양상이 반복되는 등 보혁대결이 심화되고 있다. 8·15 광복절에 서울 시청 앞에서 열린 보수단체의 집회와 종각에서 열린 진보단체의 집회는 우리사회 보혁갈등의 현주소를 상징적으로 보여주었다.¹¹⁰⁾ 현정부 출범이래 보수와 진보진영은 수 차례 대규모 勢대결(집회시위)을 펼쳤다. 광복 직후 좌우 대결을 떠올리게 할 정도로 집회 규모가 컸고, 그때마다 상대방에 대한 비난의 목소리 또한 거셌다.

108) 대한매일 2003-05-21 09면: 집단시위 “기살아” 공권력은 “기죽어”/ 이익단체 청사 점거·폭력·소음 시위 극성. 국가 공권력이 무력화되고 있다는 비판이 제기되고 있는 가운데 공공기관마다 집단민원으로 몸살을 앓고 있다. 집회 양상도 시민단체의 주도에서 일반인이나 이익단체로 바뀌면서 1개월 이상 장기화되는 추세다. 이같은 장기시위로 수원시 권선구 매산로 경기도청은 정문출입이 어려운 실정이다. 경기도 관계자는 “최근 참여정부 분위기를 타고 집회가 증가하고 있으며 그 양상도 과거 시민단체 주도에서 일반인이나 이익단체로 바뀌고 있는 추세”라며 “집회기간을 제한하는 등의 집회 및 시위에 관한 법률의 개정이 필요하다.”고 말했다.

109) 조선일보 2003-08-18 03면: [기자수첩] 두 쪽난 ‘8·15’- 8·15 행사에 대한 보수·진보 진영의 논전이 인터넷상에서 계속되고 있다. 그날의 두 행사는 그만큼 상반되고 대립적이었다. 시청앞 광장에서는 ‘건국 55주년 반핵반김(정일) 8·15 국민대회’, 종로쪽에서는 ‘반전평화 8·15통일대행진’. 참석자들의 외양만 봐도 금방 대회의 성격을 알 수 있었다. 한쪽이 나이가 지긋한 중년층 위주였다면 다른 한쪽은 학생과 30대들이 주류를 이뤘다. 서울 시청앞에서는 1만여명의 참석자들이 태극기와 성조기를 흔들며 환호성을 지르는 가운데 거대한 북한 인공기가 찢겨 불태워졌다. 질고 매캐한 연기가 한참 동안 가라앉지 않았다.... 반면 종각 사거리에서는 춤과 율동이 진행됐다. 참석자들 중에는 술과 음식을 나누며 마치 휴일 한때를 즐기는 것 같았다. 한총련 구속 학생들을 위한 즉석 모금 행사도 성황리에 이뤄졌다....이 두 상반된 행사가 열린 장소는 걸어서 10분이면 되는 거리였다.: 세계일보 2003-08-16 19면: 保-革 8.15 행사 따로따로/ 또 南-南갈등...시민들 씩씩. 제58주년 광복절인 15일 서울 시내 곳곳에서 진보와 보수단체로 갈려 각종 집회가 잇따랐다. 양 진영간 큰 충돌 없이 집회가 마무리됐지만 최근 들어 부쩍 심각해진 보-혁(保-革)간 갈등 양상을 단적으로 드러낸 것이어서 조국 독립이라는 광복절의 의미가 크게 훼손됐다.

110) 경향신문 2003-08-18 18면: 과격해진 ‘보수’·축제무드 ‘진보’ 뒤바뀐 시위문화-보수와 진보단체의 집회 모습이 뒤바뀌고 있다. 한총련 등 진보진영 집회에는 화염병과 쇠파이프가 사라진 대신 방석과 폭죽이 등장한 반면 보수진영의 집회에 쇠파이프가 등장했다.

보수단체들은 3·1절 110,000여명, 6월 21일 110,000여명, 광복절에 15,000여명을 서울시청 앞에 집결, 집회시위를 개최함으로써 ‘확산되는 親北분위기’에 경고의 메시지를 전달했다. 또 최근 인공기 소각과¹¹¹⁾ 관련한 盧대통령의 유감발언에 대해 규탄 신문광고와 성명을 내는 등 점차 단결하면서 조직화하는 양상을 띠고 있다. 진보진영의 활동도 어느 때보다 활발하다. 진보진영 인사들의 정치권 진입은 물론이려니와, 각 진보단체가 연합해 3·1절, 광복절, 대구 유니버시아드 등을¹¹²⁾¹¹³⁾ 통해 ‘反戰’¹¹⁴⁾ ‘反美’ ‘平和’ ‘南北對話’ 등의 주장을 굽히지 않고 있다. 이런 보혁 대결은 대규모 집회에서뿐만 아니라 사회 전반에서 벌어지고 있다.¹¹⁵⁾ 또한 지난 3월 교육행정정보시스템(NEIS)을 둘러싼 전국교

111) <http://news.hankooki.com/lpage/opinion/200308/h2003083117365624200.htm>(2003/08/31 17:38) [장명수 칼럼] 인공기 훼손 자제하자-....대구 유니버시아드는 남북 모두에게 깊이 생각해야 할 과제를 남겼다.북한 특유의 응원과 정치색에 거부감을 느끼는 사람들도 적지 않았다...우리측 보수 단체들의 과격한 시위와 인공기 훼손은 앞으로 우리가 풀어나가야 할 과제다. 유니버시아드가 열리는 경기장 앞에서 “김정일이 죽어야 북한 인민이 산다”고 쓴 현수막을 내걸고 시위를 벌인 것은 북측과의 충돌을 유도한 측면이 있다. 어느 누구든 북한측 참가자가 그런 표어를 발견했을 때 가만있을 수 없다는 사정을 삼척동자도 알고 있기 때문이다. 그런 점에서 보수 단체들은 표현의 자유라는 주장에도 불구하고 스포츠 축제에 충돌을 불렀다는 지적을 피하기 어렵다.

112) [동아일보] 2003-08-26 03면: 여야는 25일 대구 유니버시아드에서 벌어진 反北시민단체와 北韓취재기자간 물리적 충돌과 관련, U대회 ‘南北충돌’ 과장 / 野 “北 잘못” - 與 “보수단체에도 책임”: 여야는 25일 대구 유니버시아드에서 벌어진 반북시민단체와 북한 취재기자간 물리적 충돌 사태의 책임문제를 놓고 논란을 벌였다. 한나라당은 어느 정도 예견된 이번 사태를 방지하지 못한 정부 당국의 책임론에 초점을 맞추면서도 양비론을 폈다.....민주당은 보수단체의 반북 시위를 비판하면서도 이번 사건이 대북 문제에 대한 남남(南南) 갈등을 더욱 심화시키지 않을까 우려했다. 여권의 한 핵심관계자는 “한국대학총학생회연합(한총련)의 반미시위가 과격해지면서 보수단체의 반북 집회나 시위도 비슷한 양상을 띠는 ‘과격 시위의 악순환’이 벌어지고 있다”고 우려했다.

113) 한국일보 2003-09-24: 9월 22일 경찰청에 대한 국회 행자위 감사에서는 독일인 의사 노르베르트 폴러첸 앞에서 일부 의원과 증인이 ‘친북세력’ 논란으로 육탄전 일보 직전까지 가는 격한 말싸움을 벌였다... 폴러첸도 추한 ‘남남 갈등’의 현장을 목격하고는 고개를 젓고 자리를 떴다.....한나라당 이주영 의원은 “폴러첸이 북한 인권을 고발하다가 북한 기자단에 맞은 것은 국제적 망신”이라며 “경찰이 가해자를 처벌하지 않는 이유를 아느냐”고 질문했다. 이에 목발에 목 보호대를 착용한 채 나타난 폴러첸은 “처벌엔 관심이 없지만 한국의 언론 자유에 대해 문제제기를 하고 싶다”고 목소리를 높였다..... 그는 “평양에서 들은 뒤 이런 고성과 위협은 처음 들었다, 난 이런 게 싫다”며 돌연 국감장에서 퇴장했다.

114) 동아일보 2003-04-14 27면: 주말 서울도심서 5000여명 반전시위 등- 서울시청 앞 광장에서는 여중생 범대위와 전쟁반대평화실현공동실천 등의 주최로 5000명의 시민이 참가한 가운데 ‘4·12 국제반전평화 공동행동의 날’ 집회가 열렸다.....집회를 마친 뒤 참가자들은 오후 7시경 광화문 교보문고 앞 공원으로 자리를 옮겨 촛불시위를 가졌으며 일부는 거리행진을 시도하다 경찰과 몸싸움을 벌이기도 했다.

115) 동아일보 2003-08-26 05면.

직원노동조합(전교조)과 교육인적자원부 한국교원단체총연합회(교총)의 대립은 연가투쟁과 교장自殺로 이어지면서 양측의 뿌리깊은 불신이 확인되었다. 이 교단갈등은 수개월이 지난 지금도 해결의 실마리를 찾지 못한 채 ‘불씨’로 남아 있는 실정이다.

3) 한총련 합법화 논의와 불법시위 등

불법이적단체로 법원의 판결을 받은 바 있는 한총련에¹¹⁶⁾ 대하여 새 정부 들어서 합법화 논의가 진행되어왔다. 그러던 중 『광주 5.18 기념식장 기습시위』로 인한 대통령 경호상의 문제야기 그리고 8월 초순의 『미군 사격훈련장 불법진입 시위』가 발생하여 외교안보상의 심각한 논란을 불러일으킨 바 있다.¹¹⁷⁾ 특히 훈련 중인 미군 탱크 위에 올라가 시위를 벌이는 등 일촉즉발의 위기상황이 일어났다.¹¹⁸⁾ 그간 한총련의 합법화에 대해 전향적 입장을 보였던 청와대가 주한미군 훈련장 기습 시위로 크게 충격을 받은 인상이다.¹¹⁹⁾ 한총련의 성격과 행동 방식 지향점 등이 거의 변하지 않은 상태다. 비단 주한미군 훈련장 사건뿐만 아니다. 한총련 학생들은 전국을 돌며 ‘한나라당 타격 투쟁’을 벌인 바 있다. 이는 파괴적 이념 투쟁의 초기적 양태라 하지 않을 수 없다. 폭력으로 민주정치의 구조, 국민의 인식을 뒤바꿔 놓겠다는 것은 대단히 위험한 발상이다. 학생들의 표현 방식이라고 해서 무엇이든 용인될 수는 없다.¹²⁰⁾ 결국 이러한 한총련의 과격시위 대처 미흡 등으로

116) 대학총학생회 간부들의 단체인 한총련은 그들의 친북성향 때문에 대법원에서 “반국가단체인 북한을 고무찬양하고 국가변란을 선전선동하는 조직인 이적단체”로 규정된 불법조직이다.

117) 조선일보 2003-08-09 01면.

118) 세계일보 2003-08-11 06면: [구월환 칼럼] 장갑차 올라탄 무법자들-한총련 소속 일부 청년들의 과격시위를 TV에서 본 국민들은 경악을 금치 못했을 것이다. 특히 미군부대 안에까지 쳐들어가 장갑차 위에서 미군과 충돌하는 장면, 그리고 성조기를 불태우는 장면 등은 대단히 충격적이었다....이들은 자신들의 위법행위를 반전평화운동이라고 강변하면서 북한의 핵무기나 미사일개발, 북한의 서해교전도발이나 극도의 인권탄압문제 등에 대해서는 비판하는 일이 없다....이제 한총련의 충격적 행태는 인내의 한계를 넘어선 상태다...이들은 앞으로 또 어떤 “충격의 이벤트”를 계획하고 있을지 모른다.

119) 국민일보 2003-08-12 18면.

120) 동아일보 2003-06-02 29면: 한총련집회 도심혼잡 ... 대학로-용산 미군기지 행사등 큰 충돌 없어- 한총련 출범식이 열렸으며 전날 서울 세종로 일대와 시청 앞 등 도심 일대에서는 촛불시위와 새만금 공사중단 촉구시위, 월드컵 1주년 기념 응원전 등 대규모 행사가 잇따랐다. 한총련과 경찰간에 큰 충돌은 없었으나 각종 집회와 행사로 인해 주말 도심교통이 극심한 혼잡을 겪었다.

행정자치부 장관이 국회에서 해임 의결되는 사태가 벌어지기도 하였다.

4) 부안, 방사성폐기물 처리장 부지선정 반대투쟁

방사성폐기물 처리장 유치를 반대하는 전북 부안군민들의 시위가 격화되면서 이를 저지하는 경찰과 시위대가 충돌, 시위대 60여명과 전·의경 40여명 등 100여명이 부상한 바 있으며, 핵폐기장 백지화 범부안군민대책회의는 7,000여명이 참가한 가운데 집회를 가지기도 하였다.¹²¹⁾ 시위대 일부는 시가지 주요 간선도로 곳곳에 페타이어를 쌓아 불을 질렀으며, 밤늦게까지 외곽으로 통하는 주요도로를 농기계와 차량들로 막아 차량 진출입을 통제하기도 했다. 지난 7월11일 부안군수의 유치공식 선언 이후, 10,000여명 반대시위를 시작으로, 야간 촛불시위,¹²²⁾ 관공서 점거·방화,¹²³⁾ 8월 13일 서해안 고속도로 점거농성¹²⁴⁾ 등,¹²⁵⁾ 같은 달 격포 앞바다 해상시위,¹²⁶⁾ 학생들 집단 등교거부¹²⁷⁾ 및 9월초

121) 조선일보 2003-07-23 01면.

122) 세계일보 2003-08-02 18면: 부안 1만명 “反核 촛불집회”- 핵폐기장백지화-핵발전소추방 범부안군민대책위는 1일 오후 8시 전북 부안군 부안읍 봉덕리 부안수협 앞에서 군민 1만여명이 참여한 촛불집회를 가졌다. 세계일보 2003-08-11 22면 제목: “핵폐기장 철회” 촛불시위- “핵폐기장 백지화 범군민대책위”는 10일 오후 8시부터 전북 부안군 부안수협 앞에서 800여명이 모인 가운데 촛불집회를 열고 “핵폐기장 즉각 철회”를 촉구했다.

123) 조선일보 2003-08-25 10면: 부안군민 原電시설 반대시위 갈수록 격화...전주서 경찰버스 2대 불태워-원전수거물 처리시설 백지화를 요구하는 전북 부안군민들의 집회·시위가 한 달 보름째에 접어들면서 갈수록 격렬해지고 있다.

124) 동아일보 2003-08-14 27면: 부안주민 고속도로 점거 시위...서해안 상-하행선 일부 통행 중단-원전 수거물 관리센터(방사성폐기물처리장) 유치 철회를 요구하는 전북 부안군 주민 3000여명은 13일 오후 4시 40분경 부안군 동진면 서해안고속도로 부안 나들목 인근 상하행선을 점거한 채 2시간가량 격렬한 시위를 벌였다. 동아일보 2003-08-18 27면 방사성 폐기물 처리장 설립을 반대하는 부안군 주민 200여명이 17일 오전 차량 100여대에 나눠 타고 서해안고속도로와 호남고속도로에서 서행 운행을 하며 시위를 벌여 이 중 80여명이 경찰에 연행됐다...상경 차량이 몰린 두 곳의 고속도로는 오후 내내 정체를 빚었다.

125) 동아일보 2003-08-06 25면: 부안-전주 교통 혼잡...차량 1,000대 방폐장 반대시위- 부안군 위도에 원전수거물 처리센터 설치를 반대하는 차량시위가 부안군과 전북 전주시 도로에서 차량 1000여대가 참가한 가운데 산발적으로 벌어졌다. ‘부안 핵폐기장 백지화를 위한 범도민 대책위원회’가 주도한 이날 차량 시위로 부안과 전주 일대의 교통이 극심한 정체를 빚었다.

126) 세계일보 2003-08-01 23면: “핵폐기장 철회하라” 부안군민 해상시위- 핵폐기장 백지화 범부안군민 대책위 소속 회원과 어민들은 어선 250여척을 동원, 전북 부안군 격포항을 출발해 위도까지 14.5km의 바닷길을 따라 핵폐기장 철회를 요구하는 대규모 해상시위를 벌였다.

127) 동아일보 2003-08-26 29면-부안 초-중학생 3274명 등교 거부-부안 유치에 반대하는 전북 부안 주민

학생 및 학부모 서울상경 시위가¹²⁸⁾ 이어졌다. 급기야 부안 군수 등¹²⁹⁾ 폭행사건이¹³⁰⁾ 발생하여 극단적 국면까지 치달았다. 한편 핵폐기장 건설문제가 이처럼 극단적 사태로까지 번지도록 안이한 태도를 취한 정부의 국정조정 능력에 대한 비판도 거세지고 있는 실정이다.¹³¹⁾

들이 자녀들의 등교를 막아 대부분의 학교에서 수업 차질이 빚어지고 일부 학교는 휴업에 들어갔다. 부안 교육청에 따르면 부안군내 22개 초등학교 학생 4043명 가운데 2760명이 결석(결석률 68.3%)했고 중학교는 12개 학교 1485명 가운데 514명(결석률 34.6%)이 등교하지 않았다.: 조선일보 2003-10-01 12면-부안군 학부모들 “계속 등교거부”;학교수업 정상화 차질. 전북 부안군 초·중·고교 학부모 대표들이 30일 무기한 등교 거부를 다시 결의, 학교 수업 정상화가 늦어지고 있다. 동아일보 2003-10-02 02면- [사설]부안, 집단유급까지 가선 안 된다. 전북 부안에 장기간 등교 거부 사태가 계속되면서 수천 명의 학생들이 유급 위기를 맞고 있다. 이달 말까지 학교 수업에 복귀하지 않으면 수업 일수 부족으로 무더기 유급이 불가피하다.

- 128) 조선일보 2003-09-30 08면: 부안 학생 1000여명 上京집회. 한강둔치·종묘공원서 “핵폐기장 철회하라”.원전센터 유치를 반대하며 한 달 넘게 등교 거부를 하고 있는 전북 부안지역 초·중·고등학교 학생 1000여명은 29일 오후 서울 여의도 한강둔치와 종묘공원에서 핵폐기장 유치 철회를 촉구하는 행사를 가졌다....
- 129) 세계일보 2003-09-05 21면: “방폐장반대” 부안군의회회장 폭행-주민 3명에 집유/벌금 선고- 원전센터 유치와 관련, 전북 부안군의회 의장과 군의원을 때린 혐의(폭력행위등 처벌에 관한 법률)로 구속기소된 유치반대측 주민 3명에게 집행유예와 벌금이 선고됐다.김모씨는 지난 7월21일 의회청사 앞에서 원전센터 유치 신청을 위해 김종규 군수와 동행했다는 이유로 김 의장을 때렸고 다른 김씨와 박씨는 같은 날 밤 주민들이 농성 중이던 줄포면 농민회사무실과 인근 술집에서 서 의원을 때린 혐의로 각각 구속기소됐으며 징역 1~2년이 구형됐다.
- 130) 동아일보 2003-09-09 01면: 방폐장 반대 부안주민 김군수 감금-집단폭행-원전 수거물 처리센터 유치에 반대하는 전북 부안군 주민 1000여명이 부안군 진서면 내소사에서 김종규(金宗奎) 부안군수를 7시간 여 동안 감금하고 집단 폭행했다.....폭력사태로 김 군수가 머리와 몸 등에 중상을 입었으며 동행했던 부안군 문화관광과장과 사북경찰관 7, 8명도 주민들에게 폭행을 당했고 군수 관용 승용차가 부서졌다. 김 군수는 절에 갇힌 지 7시간여 만에 경찰에 의해 구조돼 전북대병원으로 옮겨졌다. 병원측의 정밀 진단 결과 김 군수는 코뼈와 얼굴뼈에 타박상을 입었고 늑골이 부러지면서 폐를 다쳤다.....김 군수는 주민 20~30명에게 10여분 동안 얼굴과 온몸을 주먹 등으로 무차별 폭행당했다. 이 과정에서 일부 주민이 넘어진 김 군수를 짓밟아 머리와 코에서 피가 나고 얼굴이 피투성이가 됐으며 옷도 찢겼다....주민들에게 둘러싸여 있던 김 군수는 오후 7시경 경내로 진입한 경찰 2000여명에 의해 구출돼 119 앰블런스에 실려 병원으로 이송됐다.
- 131) 조선일보 2003-09-10 03면: 군수 폭행 사태 부른 ‘핵폐기장 건설’ 두달간 매일 시위...정부 國政조정 능력 없다. 핵폐기물 처리장을 둘러싼 전북 부안군 시위 사태가 2개월간 하루도 빠짐없이 계속되고 급기야 주민들의 김종규(金宗奎) 부안군수 집단 폭행사태까지 벌어진 것은 정부의 핵폐기물 처리사업 전반에 걸친 대응과 국정 조정 능력에 심각한 문제가 있음을 드러낸 것으로 지적되고 있다..... 이런 가운데 군수 폭행사건을 계기로 핵폐기장 처리 시설을 반대하는 주민들과 정부간의 대치 양상이 더욱 격화되고 있다.

5) 화물연대파업 등으로 인한 물류대란

지난 5월 이후 3개월만에 다시 불거진 화물연대 파업으로 인해 발생된 물류대란은 엄청난 사회적 비용과¹³²⁾ 한국 경제의 대외신인도 하락을¹³³⁾ 가져왔다.¹³⁴⁾ 특히 지난 5월 물류대란으로 외국화물들이 경쟁 상대국인 중국의 상하이 등으로 빠져나가는 등 국가경제에 심각한 영향을 미치고 있다.¹³⁵⁾ 더욱이 현정부의 위기관리 능력에 대한 또 한번의 불신을 초래하기도 하였다.¹³⁶⁾ 화물연대 회원들은 대형트럭 등을 몰고 전국 주요 도로와 고속도로 물류거점에서 동시다발적인 차량시위를 벌이는가 하면, 화물연대 소속 회원들이 수백 대의 컨테이너 차량을 동원, 부산항 신선대부두 등으로 통하는 주요 도로에서 서행과 불법주차를 반복하면서 주변 지역 교통흐름을 극심하게 방해하기도 했다.¹³⁷⁾ 뿐

132) 한국일보 2003-08-25 03면: 화물연대 운송거부 피해 눈덩이/공장마다 수출화물 쌓여 발동동-화물연대 운송거부가 나흘째 계속되면서 일부 업체가 가동을 멈추고 수출에 차질을 빚는 등 피해가 눈덩이처럼 불어나고 있다. 한국일보 2003-08-22 01면: 부산항 “컨”운송 60%격감/화물연대 운송 거부... 물류대란 재연. 화물연대가 운송거부에 들어가 전국에서 물류차질이 빚어지고 있다. 이번 운송거부가 장기화할 경우 지난 5월에 이은 제2의 물류대란으로 국가경제 활동 전반에 심각한 타격을 줄 것으로 우려된다. 부산항의 경우 각 부두의 컨테이너 반출입량이 평소의 40% 수준으로 떨어졌다.

133) 조선일보 2003-05-21 04면: [노무현정부 3개월...나라가 흔들린다] (1-2) 최근 난맥상을 보이고 있는 노무현 정부 국정운영의 문제점과 대안을 각계 전문가들로부터 들어봤다. ◆타힐 후세인 베텔스만 코리아 사장- 화물연대 집단행동에 대한 정부의 대처 방식을 보고 실망했다. 정부가 대부분 일방적으로 양보했기 때문이다. 일부 글로벌 기업들은 더 이상 한국에서 물건을 공급받거나 한국 항만을 이용하려 하지 않는다. 중국 등에 비해 인건비가 비싸도 수송 등은 정확하고 안심할 수 있다는, 유일했던 장점이 거의 소멸된 탓이다. 최근 사스 여파로 한국은 경쟁국에 비해 상대적으로 이미지 상승효과를 올릴 수 있었는데, 이번에 정부가 발빠르게 대응하지 못한 게 아쉽다. 어떤 독일 언론은 사설(社說)로 ‘한국은 큰 목소리만 내면 다 얻을 수 있는 나라’라고 비판했을 정도이다.

134) 동아일보 2003-08-28 04면: 화물연대 파업 中小수출업체 비명/ “수익 손실보다 신용추락이 더 문제”. 화물연대의 집단 운송거부 사태가 장기화하면서 특히 중소 수출업체들이 큰 어려움을 겪고 있다. 자금 사정이 좋지 않은 중소기업들은 대기업보다 컨테이너를 구하기가 더 힘든 데다 수출 납기 차질은 곧 도산으로 이어질 수 있기 때문에 이번 사태로 ‘직격탄’을 맞고 있는 셈이다.

135) 한국일보 2003-08-22 31면.

136) 한국일보 2003-08-27 01면:노무현(盧武鉉) 대통령은 26일 화물연대 운송거부 사태와 관련, “물류와 같은 국가경제의 주요 기능을 볼모로 삼아 집단이익을 관철하려는 기도는 결코 용납해서는 안 된다”며 “물류마비에 대해 지속적으로 단호하게 대처하라”고 지시했다. 노 대통령은 이날 청와대 국무회의에서 “이번 파업에 민주노총이 밀접히 개입된 것으로 보는 시각이 있다”며 “그러나 이번 일은 정당한 파업이 아니고 일방적인 불법행위인만큼 민주노총의 활동은 정당성이 없어 보인다”고 말했다.

137) 동아일보 2003-09-03 27면.

만 아니라 서울 여의도 및 부산역 광장 등지에 대규모 인원을 동원한 가두 집회를 개최한 바 있다.¹³⁸⁾ 한편 경찰은 도심에서 화물차량을 천천히 타고 가면서 시위를 벌여 교통 흐름을 방해한 화물연대 회원 155명 가운데 34명을 도로교통법 위반 혐의로 연행하기도 하였다. 同파업투쟁 과정에서, 업무에 복귀하려는 일부 화물연대 회원들에게 가해진 폭력사태는¹³⁹⁾ 많은 비판에 직면하기도 하였다.¹⁴⁰⁾

한편, 2차 파업시 나타난 특징으로서는 적극적인 불법행위를 삼가고 소극적인 재택파업 방식이 등장하였다는 점이다. 기존의 투쟁방식에 따르면, 가담자들이 형사처벌 받을 가능성이 높았으며, 시민들의 비난여론을 많이 받게 될 가능성이 있었기 때문이었다. 예를 들면, 도로 무단점거(화물차 불법주차), 화물 반·출입 저지, 공장출입문 봉쇄, 非조합원에 대한 파업참가 강권 등 이전에 연출됐던 폭력적인 모습이 2차 파업으로 접어들면서도 거의 보이지 않고 있었다. 경찰에 연행된 일부 조합원들이 별 혐의 없이 훈방되기도 했다. 이른 바 준법투쟁방식이 활용되었다 할 것이다. 특히 이러한 준법투쟁방식은 조합원들이 불이익을 덜 받으면서, 비난여론까지 의식한 것으로써 경찰의 강제진압 시도를 무력화시키기 위한 일종의 전술로 받아들여졌다. 화물연대가 이처럼 평화적인 운송중단으로 파업 전술을 바꾼 것은 지난 5월 파업이 진행되는 과정에서 일부 불쌍 사나운 모습이 연출되면서 자신들의 ‘정당한 주장’이 과격한 이미지 때문에 상당부분 희석됐다는 판단 때문이었다고 한다.¹⁴¹⁾

한편, 8월 달의 2차 파업은 1차 파업시와는 달리 “법과 원칙으로 해결해야 한다”는 여론과 정부당국 및 운송업체들의 강한 의지를 통해서 화물연대 파업에 대한 해결 실마리가 보였다는 점은 향후 불법파업/집회·시위를 해결에 있어 중요한 시금석이 되었다 할 것이다.¹⁴²⁾

138) 한국일보 2003-09-02 08면: 화물연대 4,500명 도심 집회- 화물연대는 지난 9월 1일 오후 서울 여의도와 부산 부산역 광장에서 각각 1,500여명과 3,000여명의 조합원이 참가한 가운데 ‘총파업 승리 결의대회’를 갖고 정부에 성실한 대화를 촉구한 뒤 운송거부 수위를 점차 높여가기로 결의했다.

139) 동아일보 2003-08-30 29면: 운행중에 돌맹이 날아오고 엔진오일에는 이물질...업무복귀 화물차 불안에 떠다. 화물연대의 파업이 계속되고 있는 가운데 화물차에 대한 운행 방해 행위가 과격해져 업무에 복귀한 운전사들이 불안에 떨고 있다. 또 운행 중인 화물차에 돌맹이를 던지는 등 위해 행위로 대형 교통사고마저 우려되고 있다.

140) 조선일보 2003-09-01 31면: [사설] 파업 離脫에 대한 폭력을 엄단하라. 업무에 복귀한 화물차에 불을 지르거나 돌을 던지는 화물연대의 행위는 불법파업에 동참을 강요하는 반(反)사회적 폭력행위로 처벌해야 한다. 경찰은 달리는 화물차를 향해 공기총을 쏘았을 가능성까지 수사하고 있다.

141) 조선일보 2003-08-23 03면 제목: 화물연대 또 파업/화물연대 달라진 투쟁-불법행위 않고 ‘在宅파업’

6) 2002년도 주요 집회시위 동향 등

국민의 정부 출범이래 집회와 시위가 꾸준히 늘어나 2002년도에는 최고조에 달했던 것으로 나타났다. 또 이익단체의 목소리가 커지면서 집단민원성 집회시위가 큰 폭으로 증가한 것으로 드러났다. 2002년은 국제테러위협이 증가된 가운데 6. 4 지방선거, 월드컵 행사, 아시안게임 및 연말 대선 등 연이은 국가적 행사를 겨냥한 각계각층의 요구사항 표출과 『구조조정저지·주5일 근무제·공무원노조·반미활동』 등 사회적 현안문제들이 상호작용을 일으켜 『집단사태 대응』에 따른 치안수요가 급증하였다.

경찰청이 2003년 8월 6일 발표한‘2002년 국내 정세 및 집회 시위 분석’자료에 따르면 지난해 열린 집회시위는 34,138건으로 2001년 23,946건에 비해 42.6% 증가했다.¹⁴³⁾ 이는 하루 평균 94건 꼴로 발생한 셈이다. 참가 인원도 2002년 4,587,908명으로 2001년 3,167,361명보다 44.8% 늘었다. 그러나 전체 집회-시위 건수의 증가에도 불구하고 경찰력이 투입된 경우는 2001년보다 22% 줄어든 1만165건이었고, 폭력시위도 2001년 215건에서 지난해 118건으로 45% 감소했다. 한편, 엄정한 집회·시위관리와 원칙에 의한 대응으로 불법행위자에 대한 사법처리는 2001년 5,906명에서 2002년 8,337명으로 2,431명(41.2%)이 증가하였다.¹⁴⁴⁾

이 가운데 집단민원 관련 시위·집회는 2002년 16,098건으로, 2001년 11,971건에 비해 34.5% 증가했고 참가 인원도 2001년 1,421,156명에서 2002년 2,292,039명으로 61.2% 늘었다. 노사분규는 2001년 234건보다 37.6% 증가한 322건이 발생했고, 노동계의 집회·시위는 2001년 8,692건보다 52.4% 늘어난 13,246건으로 집계됐다. 특히 여중생 사망사건 이후 미국 관련 시설에 대한 기습시위는 2001년 6차례에서 2002년 34차례로 급증했고, 여중생 사

142) 조선일보 2003-08-27 27면 [사설] ‘法과 原則’으로 풀려가는 화물파업- 화물연대 조합원들이 파업 대열에서 하나 둘씩 빠져나오고 있다고 한다. 체포영장과 압수수색 등으로 노·정(勞·政) 간 긴장은 높아지고 있지만, 전체적으론 물류 파동이 차츰 수습의 가닥을 잡아가고 있는 느낌이다.....노무현 대통령이 경제신문들과의 회견에서 “대화와 타협에 의해 문제를 해결해나가는 노사문화를 만들려 했으나 성공하지 못했다”고 고백한 것도 그 같은 인식에서일 것이다. 대화와 타협은 문제를 해결하기 위한 수단일 뿐 그 자체가 목적이 될 수는 없다. 대화와 타협이 최상의 가치인 양 되뇌면서 정부가 노조에 양보를 거듭해온 탓에 곳곳에서 떼쓰기가 되풀이되고 있는 것이다. 법과 원칙을 단호하게 세우는 것이 당장은 고통스럽지만, 장기적으로는 경제를 살리고 나라가 제 길을 가도록 하는 최상의 방법이다.....

143) 국민일보 2003-08-07 07면.

144) http://www.police.go.kr/data/white/white2003_06_01_1.jsp.

망사건을 계기로 새 시위 양상으로 등장한 촛불시위는 2002년 11월20일 이래 한 해에만 625차례 열리면서 연인원 19만 여 명이 참석했다.

한편, 국민고충처리위원회에 따르면 2001년도 한 해 20명 이상이 연명으로 제기한 집단민원의 절반 가량은 해결된 것으로 나타났다. 각급 행정기관에서 발생한 15,926건의 집단민원 가운데 47.7%인 7590건의 민원이 행정기관과 민원인들간의 중재를 통해 해결됐다고 밝힌 바 있다.¹⁴⁵⁾ 집단민원 가운데 49.3%인 7,856건은 법령에 어긋나거나 무리한 요구 등의 이유로 종결처리됐고 480건(3%)은 현재 진행 중이다. 민원 발생 건수는 2000년보다 5.5%(836건) 증가했다. 집단행동은 2001년 모두 765건으로 전년도에 비해 22건(3%) 늘어났다. 자치단체를 상대로 한 집단행동은 554건으로12.5%(79건)가 줄어든 반면, 국가기관은 국방관련 민원 때문에 211건으로 지난해보다 무려 91.8%(101건)가 증가했다. 기관별 민원발생은 서울시가 2,530건으로 가장 많았고 경기 1,960건, 건설교통부 1,546건, 부산시 984건 등의 순이었으며 분야별로는 건설교통 9,021건, 환경공해 1,479건, 농림산림 1,111건 등의 순이었다. 각종 인·허가에 대한 처분기준을 설정, 공표하는 등 열린 행정을 지향하고 현실에 맞지 않거나 행정편의주의적인 법령·제도는 지속적으로 개선, 정비해야 할 필요성이 제기되었다.

<그림 II-1> 2001년도 집단민원 발생동향



(출처 : 대한매일 2002년 3월 20일자).

145) 대한매일 2002-03-20: 집단민원 절반은 억지.

2002년 상반기에는 『구조조정 저지·주5일제·공무원노조 합법화』를 쟁점으로 2.25 기간산업 3社 연대파업, 5.1 노동절 행사, 5.22 민주노총 금속·병원 총파업 돌입 등 월드컵을 겨냥한 노동계의 투쟁이 많았고, 하반기에는 9.10 전농총 농민집회에 이어, 10.22 보라매공원 농민 총궐기대회 후 4,480명이 화물차 1,573대를 동원한 고속도로 점거, 11.13 여의도 고수부지에서 『전국농민대회』(사상 최대인원 참가 58,000여명)를 개최하는 등 2004년 DDA 협상·쌀 재협상을 앞두고 한·칠레 FTA 체결 등 개방 농정이 가시화됨에 따라 이를 반대하는 농민·시민단체들의 집회시위가 빈발하였다.

또한, 학생운동권과 재야단체는 9.11테러 이후 新국제질서에 따른 남북관계의 경색원인이 미국에 있다고 보고 『부시방한반대』 시위, 6.13 미군 궤도차량 여중생 사망사건을 이슈로 하여 美관련시설 기습점거 시위 등 반미투쟁을 전개하였으며 특히, 미군병사 無罪판결(2002. 11.) 이후 전국에서 추모집회 및 시위가 2003년까지 지속적으로 전개되고 있으나 경찰은 新집회·시위 관리대책과 『합법보장·불법필벌』의 원칙에 따라 유연하면서도 엄정하게 대응하면서,¹⁴⁶⁾ 치안질서에 주력하였다.¹⁴⁷⁾

집회·시위 분야별 발생현황을 보면 노동계에서는 11.18 한국노총의 전국노동자대회(1만1천명), 2.24 공공연대파업, 6.11 임단협 시기집중 총파업 등 노사 관련 집단행동이 전년 8,692건보다 52.4% 증가한 13,246건이 발생하였고, 인원도 전년 1,031,939명 보다 1,608,004명으로 55.8% 증가하였으나 5~6월의 투쟁은 월드컵 영향으로 인하여 예년에 비해 오히려 감소하였다.¹⁴⁸⁾

146) 경찰은 한총련 등의 부시 방한 반대와 관련하여 美상공회의소 기습점거(2. 18) 등 미국관련시설 기습시위자 206명 전원을 현장에서 검거하였고 11.26 여중생 치사와 관련 미2사단·미대사관 기습시위자 70여명을 현장 검거하였으며, 3.23 고려대 전국공무원노조 출범, 3.24 연세대 발전노조 파업집회, 9.11 강남성모 및 경희대병원 파업, 11.4 한양대 전국공무원노조 노동자대회 등 관련 경찰력을 4회 투입하여 2002년말 현재 8,337명을 검거, 318명을 구속('01년 5,906명 검거·298명 구속)하는 등 불법행위에 적극 대응하였다.

147) http://www.police.go.kr/data/white/white2003_06_01_1.jsp.

148) 노사분규는 2001년 234건보다 37.6% 증가한 322건이 발생하였고, 집회시위는 13,246건(1,608,004명)이 발생하여 2001년의 8,692건(1,031,939명)에 비해 52.4% 증가하였다. 노동계는 2002년 2월 공기업 민영화 관련 『철도·가스·발전 기간산업 3사노조』의 '연대총파업'에 이어, 3월 공무원노조 총연맹·전국공무원노조의 출범식 및 주5일제근무 추진에 대응한 제조·공공부문 노조의 연대집회(10.26, 11,000명)등 對정부정책 투쟁이 주이슈가 되었다. 두산중공업 지부를 중심으로 한 금속노조의 파업 등 산별노조 중심의 활동이 증가되는 모습을 보였고, 소위 전국공무원노조는 11.4~5 전국적인 연가파업·상경투쟁을

학생운동권과 재야에서는¹⁴⁹⁾ 2.18 美상공회의소 점거농성(32명), 6.26 의정부 미2사단 진입기도(2명), 7.30 미8군 진입기도(19명), 10. 1 미대사관 진입투쟁(10명) 등 반미투쟁과 「의정부 여중생 사망」관련 11.20~12.31간 미군병사 무죄평결이후 지속된 추모집회(총 625회)에 연 189,000여명이 참가하는 등¹⁵⁰⁾ 집회시위는 전년 3,283건보다 46% 증가한 4,794건이 발생하였고 인원은 전년 714,354명보다 3.7% 감소한 687,865명이 집회·시위에 참가하였다.

또한, 집단민원은 「월드컵·대선」을 맞아 현안문제를 해결하려는 집단민원성 빈발로 전년 11,971건 보다 34.5% 증가한 16,098건이 발생하였고, 인원도 전년 1,421,156명 보다 2,292,039명으로 61.2% 증가하였다.¹⁵¹⁾

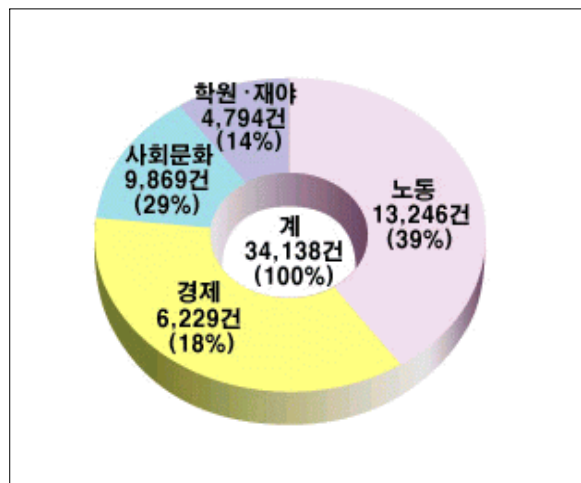
특수임무단체에서 충분한 보상과 명예회복을 요구하며 3.15 세종로와 9.29 영등포에서 ‘프로판가스 방화’등 폭력시위를 전개하여 사회적 물의를 야기한 것과 불교환경연대에서 북한산 관통 사패터널 공사에 반발하여 2001.11월부터 송추 공사현장에 가건물을 설치, 20~50여명이 농성을 해오다가 8.14 시공사인 LG건설측과 ‘터널 공사중단’ 등에 합의하고 농성을 해제한 것은 대표적 사례로 들 수 있다.

통해 최초로 공무원노조 집단행동을 전개하였다.

- 149) 한총련(NL계) 등 학생운동권의 집회·시위는 2001년 3,283건(714,354명)에서 2002년 4,794건(687,865명)으로 46.0% 증가하였고 화염병시위는 전년 4회에서 2회로 줄어들었으나, 美케도차에 의한 여중생 사망사건('02.6.13)으로 인한 대미 항의시위의 일환으로 미시설에 대한 기습 시위가 크게 증가하였다('01년 6회→'02년 34회). 한총련은 일반학생들이 관심을 갖고 있는 ‘교육정책·등록금 인상반대’ 등 소위 ‘교육투쟁’으로 세력확산을 추구하였으며, 특히 연초 ‘동계올림픽 금메달 박탈사건, 미전투기 구매문제’와 여중생 사망이후 악화된 일반인들의 ‘대미정서’에 편승, ‘반미의식’ 확산활동도 지속하였는데 美상공회의소 점거 농성(2.18, 32명), 의정부 美2사단 진입기도(6.26, 10명), 美8군 진입기도(7.30, 19명), 美대사관 진입(10.1, 10명) 등이 대표적인 사례이다.
- 150) 월드컵 열기가 뜨겁던 2002년 6월 13일 여중생 2명이 훈련중이던 미군 케도차에 깔려 숨지는 사건이 발생하자 사회단체들이 ‘여중생사건 범국민 대책위’를 결성, 대미 항의집회를 지속적으로 개최하다가 한 네티즌(ID : Angma)이 세종로에서 ‘여중생 사망 추모 촛불행사’를 제안한 이후, 많은 사회단체·일반 시민들이 참가하여 2002년이 저물어 가는 연말을 뜨겁게 달구었는데 미군병사에 대한 무죄평결이후 지속된 ‘여중생 추모 촛불행사’(625회, 11.20~12.31)에는 연 19만여명이 참가하였다.
- 151) 경제분야 집회·시위는 6,229건(837,597명)이 발생하여 2001년의 3,904건(453,052명)에 비해 59.5% 증가하였다. 한·칠레 FTA, 중국산 마늘 수입제한 요구, 호주産 생우수입, 광주·경남은행의 『한빛은행에 통합 추진』관련, 수해주민들의 특별재해지역 지정 요구 및 서울시의 청계천 복원사업관련 등 사회문제가 된 이슈가 많았기 때문인 것으로 분석된다.

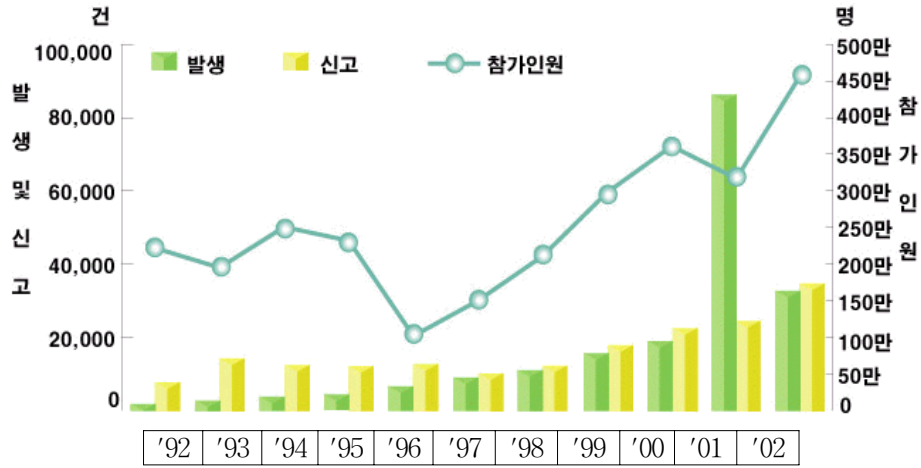
사회·종교·문화계의 집회시위는 2001년 8,067건(968,104명)에서 2002년 9,869건(1,454,442명)으로 22.3% 증가하였으나 폭력시위는 감소하였는데, 이는 월드컵, 부산 아시안게임, 총선, 대선 등 국가적 행사에 대해 집단민원 등 요구사항 관철을 위한 피켓팅 등으로 집회시위 건수·인원이 늘어났으나 국가 이미지 손상 등을 우려하여 폭력시위는 자제하는 양상을 띤 것으로 분석되고 있으며, 기독교계는 북한동포돕기 운동을 지속하였고, 불교계는 환경단체와 연대, 북한산 사패터널, 부산 금정산·양산 천성산을 통과하는 공사로 인해 수행환경과 자연환경이 훼손될 것을 우려, '우회노선' 개설 등을 촉구하였다. 2002년 한 해동안 경찰은 연인원 355만여명을 동원하여 집회·시위를 관리하였으며, 주요 집회 시위는 아래와 같다.

<그림 II-2> 분야별 집회·시위 개최현황(2002년)



출처 : 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 348면.

<그림 II-3> 집회 및 시위 발생현황



출처 : 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 349면.

<표 II-2> 집회 및 시위발생 현황

구분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
신고	951	1,787	2,721	3,509	6,064	8,236	10,263	14,971	18,335	85,860	32,040
발생	7,002	13,722	11,858	11,605	12,219	9,729	10,263	14,971	18,335	85,860	32,040
참가인원	2,219,000	1,951,000	2,506,000	2,319,000	1,016,965	1,500,224	2,108,338	2,978,254	3,611,172	3,167,361	4,587,908

출처 : 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 349면.

〈표 II-3〉 주요 집회 시위 현황(2002년)

기간	행사명	장소	인원(명)
1.30	전국공기업노조, 공노협 조합원 결의	서울역광장	3,200
2.3	국가기간산업공투본, 민영화 저지 총력투쟁 결의대회	종묘공원	6,000
2.17	전국철도노조, 총파업 승리 결의대회	서울역광장 등	5,200
2.20	전국연합, 부시방한 반대 규탄 국민대회	마로니에공원	3,000
2.24	민주노총, 전국노동자대회	여의도 문화마당	17,000
3.5	조계종 총무원, 사찰환경보호 결의대회	조계사	7,000
3.29	교육학생연대, 전국대학생 총궐기대회	종묘공원	5,000
3.30	전국연합, 제1차 민중대회	종묘공원	7,000
4.18	전국택시연맹, 택시노동자 결의대회	정부과천청사 앞	8,200
4.30	민주노총, 비정규직 노동자대회	고려대	3,000
5.1	노동계, 112주년 노동절 기념대회	종묘공원 등	10,200
5.4	한총련, 제10기 출범식	서울산업대	9,000
5.5	통일연대, 6.15공동선언 이행 및 자주통일 대회	종묘공원	7,600
5.23	민주노총, 총파업 결의대회	종묘공원	6,500
5.26	민주노총, 총력투쟁 결의대회	대학로	13,000
6.16	한총련 등, 6.15 2주년 기념행사	종묘공원	3,000
7.7	여중생범대위, 범국민 규탄대회	의정부 미2사단 앞	2,000
7.22	전농총, 한·중마늘협상 규탄 등 전국농민대회	사직공원	3,550
7.31	여중생 범대위, 여중생 49제 추모행사	대한문 앞	3,000
8.2	의성마늘대책위, 한·중마늘협상 백지화 쫓기	의성역	7,000
8.14	한총련 통일연대, 8.15민족통일대회	건국대	8,500
10.3	전교조, 전국교사대회	종묘공원	3,300
11.5	민주노총 서울본부, 민주노총 결의대회	영등포역 광장	5,000
11.10	민주노총, 전국노동자대회	대학로	13,000
11.13	전농총, 전국농민대회	여의도 둔치	58,000
11.30	서울민중연대, 민중대회	마로니에공원	4,000
12.7	여중생범대위, 반미집회, 여중생 추모행사	종묘공원	10,000
12.14	여중생범대위, 반미집회 촛불행사	서울시청 앞	45,000
12.31	여중생범대위, 송년 촛불행사	세종로 일대	22,000

출처 : 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 363면.

2001년도와 비교해 볼 때 두드러진 특징으로는 집회·시위 장소선점을 위한 『동일장소에서의 장시간 집회』와 외국대사관, 관공서 앞 등에서의 『1인시위』가 대폭 증가하였으며 월드컵기간 중 서울시청 앞 광장 등 전국적으로 수 백만 명이 참여하는 길거리응원전이 지속되었으나, 평화롭게 마무리되었다.

한편, 최근 노대통령의 재신임 투표 제의로 사회 전반에서 논란이 가열되는 가운데 각 이익단체들이 재신임 투표를 자신들의 주장을 관철할 수 있는 기회로 삼을 움직임이어서 사회적 혼란과 대립이 더욱 가중될 것으로 예상된다. 때마침 이라크 전투병 추가 파병 문제를 놓고 보혁(保革)대결이 첨예화하는 상황에서 세계무역기구(WTO) 농업 협상, 공무원노조 관련법 제정, 전북 부안 방사성폐기물처리장 건설 등 메가톤급 사안을 둘러싼 대형집회가 이미 예정돼 있다. 재신임 국민투표와 이들 현안이 맞물려 사회 분위기가 어수선해지면서 각종 집회와 불법 집단행동이 잇따를 것으로 우려되었다. 경찰은 노 대통령이 제안한 재신임 국민투표일인 12월 15일까지 60여일 동안 대형집회 16건을 포함해 모두 33건의 주요 집회가 이미 예정된 것으로 파악하였다. 더욱이 이들 집회는 앞으로 더욱 늘어날 전망이다. 그 중 1만 명 이상의 초대형 집회만 해도 10여건에 이른다. 10월19일 전국교직원노동조합의 ‘전국교사결의대회’, 25일 ‘파병반대 비상국민행동’의 국민대회, 10월 말 사패산 터널 건설에 반대하는 조계종 환경수호 대책위의 ‘범불교도 대회’, 11월 9일 민주노총의 ‘전국노동자대회’, 11월 19일 전국농민연대의 ‘전국농민대회’, 12월 초 한국농업경영인중앙연합회(한농련) 등의 ‘2차 농민대회’ 등이 대표적 집회이다. 또 방폐장 설치에 반대하는 부안 주민들의 태도가 여전히 강경한 데다 11월 중하순부터는 민주총의 총파업, 전국민중연대의 전국 동시다발 집회 등 많은 집회가 계획돼 있다.¹⁵²⁾

7) 최근의 탄핵반대 야간촛불시위

2004년 3월 12일 현직 대통령에 대한 탄핵안이 국회에서 가결된 바 있다.¹⁵³⁾ 이와 관

152) 동아일보 2003년10월14일자: http://kr.dailynews.yahoo.com/headlines/pl/20031014/dongacom/do_2003101468852.html.

153) [동아일보] 2004-03-13 (사회) 31면. 재적의원(271석) %가 넘는 193명이 탄핵안에 찬성하였다.

런, 탄핵소추 의결에 반대하는 단체의 회원이 분신하고, 국회를 향한 차량 돌진 및 방화 사태가 발생하기도 하였다.¹⁵⁴⁾ 뿐만 아니라 일부 시민단체에서는 탄핵안 가결 이후 서울을 비롯한 전국 곳곳에서 탄핵반대 의사를 표시하기 위하여 지난 3월 27일까지 연인원 150여 만 명을 참여한 시킨 가운데, 야간 촛불시위를 개최한 바 있다.¹⁵⁵⁾ 이로 인하여 많은 인원이 몰려들면서 종로1가, 광화문 도로 등 주요도로가 통제돼 도심은 극심한 교통 정체를 빚기도 하였다. 다행히 보름 넘게 전국에서 진행된 촛불 집회는 큰 불상사 없이 진행되었다.

그런데 야간 옥외집회는 집시법상 원칙적으로 금지되는 집회이기 때문에 경찰청에서는 이를 불법집회라고 규정한 바 있다.¹⁵⁶⁾ 또한 경찰은 총선을 앞둔 시점에서 자칫 선거에 영향을 미칠 수 있다는 판단 아래 촛불 집회장소를 제한했고, 검찰은 집회 주도자에 대해 체포영장까지 청구하는 등 강한 처벌 의지를 밝혀 논란이 일기도 했다.

한편, 집회주최측에서는 정치집회가 아닌 문화행사이기 때문에 사전 신고대상이 아니라는 주장을 펴면서 집회를 개최하는 등 집회의 적법성을 둘러싼 뜨거운 논쟁거리를 제공한 바 있다.¹⁵⁷⁾

154) [동아일보] 2004-03-13 (종합) 03면.

155) <http://kr.news.yahoo.com/service/news/ShellView.htm?ArticleID=2004032802483047270&LinkID=9&NewsSetID=470>, 한편, 보수단체를 중심으로 촛불집회를 비난하는 목소리가 제기되면서 '맞불집회' 등 자칫 충돌까지 우려되는 상황이 벌어지기도 해 이를 걱정하는 여론도 적지않았다.

156) [동아일보] 2004-03-16 (종합) 01면 경찰 “탄핵반대 촛불시위는 불법”: 경찰이 3월 15일 전국적으로 열리고 있는 ‘탄핵 반대 촛불집회’를 불법으로 규정하고 집회를 해산시키겠다는 방침을 밝힌 데 대해 시민단체들이 강력 반발하고 나섰다. 그러나 시민단체들은 앞으로도 야간 집회를 강행키로 했으며 이날도 서울 광화문 일대에서 3500여명(경찰 추산)이 모인 가운데 촛불집회를 벌였다. 경찰청은 이날 “서울 광화문 등에서 열리는 촛불집회는 모두 불법”이라며 “사전 신고 여부와 상관없이 해가 진 뒤 열리는 모든 집회는 불법”이라고 발표했다. 이날 허성관(許成寬) 행정자치부 장관과 강금실(康鎭實) 법무부장관의 대국민 공동담화 발표에 배석한 최기문(崔圻文) 경찰청장도 “미신고 집회와 일몰 후 집회는 원칙적으로 금지하고, 차로 점거 등 일체의 불법 행위를 용납하지 않겠다”고 밝혔다. 이에 대해 집회를 주도하고 있는 ‘탄핵 무효 범국민행동’은 “퇴근길 시민들의 참여가 집회 참가자의 대다수를 차지하고 있는 마당에 야간 집회를 막는 것은 국민에게 어떠한 행동도 하지 말라는 이야기”라며 “촛불집회를 야간에도 열 수 있는 ‘문화행사’로 바꿔 20일까지 강행하겠다”고 밝혔다. 한편 경찰은 7~14일 ‘국민의 힘’과 ‘탄핵 무효 범국민행동’ 등이 서울 여의도 등 전국에서 연 집회를 사전 신고 없이 개최된 불법 집회로 규정하고 15일 서울 대구 광주 등의 집회 주최자 18명에게 출석요구서를 발부했다.

157) 연합뉴스 2004년 3월 28일: <‘탄핵규탄 촛불집회’ 꺼지지 않는 법적 논란>(서울=연합뉴스) 지난 3월 12일부터 보름 이상 계속된 탄핵규탄 촛불집회는 불법여부를 둘러싼 법적 논란을 낳았다. 집회 주최측과 공권력의 법적 공방은 이날 15일 경찰이 촛불집회를 집회및시위에관한법률(집시법) 10조에 명시된

5. 경찰의 新집회시위관리 방침

경찰청은 1999년에 새로운 시위문화 정착을 위해 최루탄을¹⁵⁸⁾ 사용하지 않는다는 원칙을 천명한 바 있다.¹⁵⁹⁾ 이른 바 『새로운 집회시위관리 방침』에 따르면,¹⁶⁰⁾ 평화적인

야간 불법집회로 규정하면서 시작됐다. 경찰이 ‘누구든지 일출시간전, 일몰시간후에는 옥외집회 또는 시위를 해서는 안된다’고 규정한 집시법 10조를 노무현 대통령 탄핵반대 촛불행사에 적용, 불법집회로 규정하면서 논란이 야기된 것. 집회 주최측은 “우리의 행사는 집시법에서 규정하고 있는 집회가 아니라 단순히 문화행사”라며 경찰의 입장을 수용할 수 없다고 맞섰다. 이들은 ‘학문·예술·체육·종교·의식·친목·오락·관혼상제 및 국경행사에 관한 집회에는 집시법 10조 등의 규정을 적용하지 않는다’는 13조 규정을 근거로 대응논리까지 개발했다. 하지만 경찰은 3월 16일 열린 촛불집회를 정밀분석한 결과 “문화행사로 볼 수 없고 야간불법집회가 명백하다”라고 규정했고 대통령 권한대행인 고건 총리도 비슷한 태도를 보였다. 시민단체들은 야간집회라고 해서 무조건 금지되는 건 아니라는 1994년 헌법재판소 해석을 내세워 정부의 불법논리를 도저히 납득할 수 없다고 반발하고 있다. 특히 1989년 신설된 집시법 10조의 단서조항에 집회 성격상 부득이하여 질서유지인을 두고 미리 신고한 경우엔 질서유지를 위한 조건을 붙여 밤에도 야간집회를 허용할 수 있다고 명시된 부분까지 동원해 집회의 불법성을 부인했다. 당시 현재는 ‘집시법 10조가 집회의 자유를 규정한 헌법을 위반한 게 아니냐’는 주장에 대해 이 단서조항을 근거로 일정 요건을 갖추기만 하면 경찰서장은 야간집회를 허용해야하는 만큼 10조는 전체적으로는 위헌이 아니라는 취지로 결정했다. 이 결정을 그대로 수용한다면 단지 야간집회라는 이유로 촛불집회를 불법이라고 규정한 경찰 등의 입장은 집시법을 잘못 해석, 적용했다는 지적을 받을 개연성이 높아졌다. 경찰이 3월 18일부터 ‘야간 불법 집회’라는 표현 대신 ‘야간 미신고 불법 집회’라는 표현을 사용하기 시작한 것은 이러한 현재 결정과 무관하지 않은 것으로 보인다. 그러나 촛불집회 주최측은 ‘집회가 아니라 문화행사’라는 주장을 꺾지 않았고 경찰은 대전 시민단체의 야간집회신고에 대해 ‘집회 성격상 부득이한 경우’에 해당하지 않는다는 이유로 금지결정을 내리면서 법적 논란은 더 이상 확대되지는 않았다. 이에 대해 대전 시민단체가 경찰의 금지조치에 대해 법적 대응을 하겠다는 태도를 보이고 있어 촛불집회를 둘러싼 논란은 앞으로 행정소송과 법원의 판결이 날 때까지 계속될 것으로 예상된다.

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

159) http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp.

160) http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp: 경찰은 합법적이고 평화적인 집회 및 시위는 적극적으로 보호하고 있다. 생존권차원의 모든 분규는 경찰력 개입을 최대한 자제하면서 대화와 타협으로 해결하도록 유도하고, 불법폭력 시위는 시민의 불편을 최소화하고 시위자들을 자극하지 않기 위해 최루탄을 사용하지 않고 신속·안전하게 진압함으로써 올바른 집회시위문화가 조기에 정착될 수 있도록 노력하고 있다. 신고된 적법한 집회시위는 최대한 허용하면서 불법 집회시위에 대해서만 예외적으로 불허하고 있다고 한다. 특히 1999년에는 단 한 발의 최루탄을 사용하지 않고 자제와 인내로 평화시위를 유도하였다. 1999년도 집회시위 개최신고는 총 14,971건이 접수되었으며 99.2%인 14,857건에 대해 허용조치를 하였다.

집회는 적극 보장·지원하고 불법·폭력시위에 대해서는 초기단계에서 신속하게 제압, 강력히 대처함으로써 화염병 시위가 거의 그치는 등 수 십 년 간 계속되어 온 불법·폭력시위의 악순환을 근절하고 올바른 집회시위문화가 정착되는 계기를 마련하고 있다. 합법적이고 평화적인 집회 시위는 최대한 보장 보호하고, 사회의 법질서를 파괴하는 불법 폭력시위에 대하여는 엄정하게 대처하여 법과 원칙에 따른 민주적 법치질서 확립자세를 견지하고 있다. 경찰은 인권과 안전을 최우선에 두고, 신고단계부터 주최측과 협조하여 신고된 집회 시위에 대하여는 주최측이 질서유지인에 의해 자율적으로 통제하고 질서를 유지하도록 하고 있다.

또한 생존권 차원의 민원성 집회나 노사분규에 대하여는 대화와 타협을 통한 자율타결을 원칙으로 당사자간 합의에 의하여 해결하도록 하였으며, 공공기관 및 관련시설에 대한 점거농성 등 법과 질서를 어지럽히는 중대한 행위에 대해서는 적기에 경찰력을 투입하여 조기에 해산시킴으로써 지역경제와 사회의 안정을 유지하고 국가신인도 향상에 기여하고자 노력하고 있다.

한편, 폭력시위자는 끝까지 추적하여 사법처리 한다는 방침으로 현장검거를 원칙으로 하되, 불가능할 때에는 철저한 探證과 판독으로 추적 수사하고 있다. 집회시위 안전관리를 위한 안전장비 확충에 주력하여 추락자 보호용 공기안전매트 26개를 전국 6개 지방청에 보급하는 등 신형안전장비를 개선 교체함으로써 진압과정에서 발생할 수 있는 변수방지를 위해 노력하였다.

<표 II-4> 불법시위자 검거 및 처리현황(2002년)

검거자수	검거자 처리				
	구 속	불구속	즉심결판	훈 방	기 타
계					
4,149명	124	1,985	311	1,724	5

출처 : 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 365면.

최루탄을 사용하지 않는 新시위문화 정착을 위한 新진압 대책으로 “물 흐르듯” 유연하게 대처하고, 女警¹⁶¹⁾ 및 交通경찰관 배치, 경찰통제선을 설치하는 등 시위대의 과격성을 순화

하고 평화적인 집회로 유도하여 평화적인 시위문화 정착의 계기를 마련하고 있다. 그러나, 아직도 일부 시위대는 경찰에게 의도적으로 몸싸움을 걸거나 각목·쇠파이프·돌·계란 등 불법시위용품을 사용하여 많은 경찰관과 전·의경, 시민이 다치는 일이 이어지고 있다.

‘新집회시위 관리대책’은 과거와 같이 돌·화염병·최루탄이 난무하는 집회시위 문화를 개선키 위한 것으로, 주요 내용은 그동안 금기시 되어왔던 ‘차도행진’을 과감히 허용하고, 질서유지선(Police Line)을 설정한 후 여경·교통·근무복 위주로 집회시위를 관리하는 것이다. 시위대가 폭력을 행사할 경우에는 최루탄을 사용하지 않고 인내 대처하되, 현장을 정밀 채증한 후 사후 관련자를 의법조치 함으로써 엄정한 법질서를 확립하였다. 이와 같은 경찰의 노력에 힘입어 1999년은 『無최루탄 元年』으로 기록되었고, ‘新집회 시위관리’모습이 CNN 등 외신을 통해 전세계에 보도됨으로써 국가신인도 향상에도 기여하였다고 평가되었다.

<표 II-5> 불법 폭력시위 및 최루탄사용 부상자 현황(단위: 회, 원, 명)

구 분		‘95	‘96	‘97	‘98	‘99	‘00	‘01	‘02
집회시위현황(회)		6,857	6,510	6,179	7,684	11,750	13,012	3,083	10,165
불법폭력시위		809	811	664	67	129	105	215	118
화염병 시위	횟수	143	190	172	3	7	7	23	8
	개수	38,880	80,620	69,165	170	613	746	2,453	457
최루탄 사용	개수	128,981	213,847	134,405	3,403	-	-	-	-
	금액	1,134,575,750	2,369,105,940	1,152,430,540	37,246,870	-	-	-	-
부상자(명)		1,179	1,881	1,023	166	484	311	304	287

출처 경찰청, 『경찰백서 2003』(서울: 경찰청, 2003), 361면.

161) 평화적인 시위문화 정착을 위해 최초로 여경기동대를 창설, 집회·시위시 전면배치 운용함으로써 미국 CNN 방송에 4회에 걸쳐 전세계에 활약상이 보도되는 등 국·내외 많은 관심과 반응을 일으켰다. 기존의 강압적인 분위기에서 부드러운 시위관리 이미지로 시위대의 전면에서 질서유지선을 들고 있는 여경기동대원들의 활약으로 과격 및 불법폭력시위의 경향이 많이 감소하는 것으로 나타났다. 특히 행진시 질서정연하게 여경기동대의 안내에 따라 행진하는 등 과거와는 전혀 다른 新집회시위문화 기틀을 여경기동대원들이 만들어 갔다고 해도 과언이 아니다. 1999년에는 총82회 6,493명의 여경기동대원들이 동원되었으며, 여경기동대는 총 888명으로 구성되어 있다.

Ⅲ. 집회시 발생하는 확성기 소음실태와 경찰의 대응

1. 소음의 개념 및 유형

1) 소음의 개념

일반적으로 소리는 공기 압력의 변화가 인간의 고막에 가해질 때 느끼게 된다. 소리로써 느끼게 되는 최소 음압(最小音壓)은¹⁶²⁾ $2 \times 10^{-5} \text{ N/m}^2$ 이다. 따라서 소리의 크기는 이 음압의 크기에 비례하여 들리게 된다. 인간의 소리에 대한 감각은 로그 척도에 대응하므로 소리의 크기는 최소 음압을 기준 값으로 한 로그 척도, 즉 음압 레벨로써¹⁶³⁾ 나타낸다. 우리 귀는 같은 크기의 소리라도 저음과 중음과 고음을 비교하면, 中音(1,000Hz 내외)이 가장 크게 들리고, 다음이 高音, 그리고 低音(100 Hz 내외)은 가장 작게 들린다.

소음(Laerm, noise)이란 사람에게 장애(Stoerung) 혹은 성가심(Belaestigung, 귀찮은 것)으로 인식될 수 있는 모든 종류의 소리(Schall, 음향, 울림)이다.¹⁶⁴⁾ 그리고 기계, 기구, 시설 기타 물체의 사용으로 인하여 발생하는 강한 소리이다.¹⁶⁵⁾ 또한 인간의 쾌적한 생활환경을 해치는 소리 혹은 인간이 원하지 않는 소리이다.¹⁶⁶⁾ 즉 소음이란 『없는 편이 좋은 音』, 『바람직하지 않는 音』, 『없으면 좋으리라고 생각되는 音』을 말한다. 영어로는 Noise(unwanted sound, undesirable sound, disagreeable sound)로 사용한다. 구체적으로

162) in: <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=124475> 음압 音壓 (sound pressure) 매질 속을 지나는 음파에 의해 생기는 압력. 내용 출처 : 두산세계대백과 EnCyber · 매질 · 소음 · 음파 : 보통 실효값으로 나타내며, 그 진폭을 파고(波高)값이라 한다. 정상적인 사람의 청력을 기준으로 하여 1kHz의 평면파의 소리에 대한 최소가청값[最小可聽值] $p_0 = 2 \times 10^{-5} \text{ N/m}^2 = 2 \times 10^{-4} \text{ dyn/cm}^2 = 2 \times 10^{-4} \mu\text{bar}$ 를 기준음압으로 한다. 음압 p를 음압레벨 $20 \log_{10}(p/p_0)$ 로 나타내는 경우도 많다(단위는 dB).

163) 음압 레벨 = $20 \log_{10}(P/P_0)$. P는 임의의 음압, P₀는 기준값 $2 \times 10^{-5} \text{ N/m}^2$ 이다. 음압 레벨의 단위는 데시벨(decibel)이며, 일반적으로 dB로 표시한다. 소음의 크기를 나타낼 때는 인간을 기준으로 하기 때문에 인간의 청각작용을 고려하여야 한다.

164) Larm ist jede Art von Schall, der vom Menschen als Stoerung oder Belaestigung empfunden wird. in: <http://www.uni-koblenz.de/~odsbcg/baeume97/blaerm.htm>.

165) 소음진동규제법 제2조 2호에 규정된 소음의 정의이다.

166) <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=94426>.

로 예를 들면 생리적인 장애를 일으키고, 대부분 크고 불유쾌한 음, 음성 등의 청취를 방해하고 학습 및 사무능률을 저해하는 음, 휴식과 수면을 방해하고 기계 등의 내서는 안 되는 음을 말한다.¹⁶⁷⁾ 일반적으로 생활환경을 손상시킬 우려가 있어서 생존하는 데 바람직스럽지 못한 음을 총칭하며,¹⁶⁸⁾ 일반적으로 소음이란 불필요한 모든 음을 가리킨다.¹⁶⁹⁾ 그러나 이에는 주관적 심리적인 문제점이 내포되어 있으며, 또한 개인차도 있고 이해관계 등이 얽혀 매우 복잡하다. 예를 들어 하이파이(Hi-Fi) 장치에서 흐르는 소리도 음악을 싫어하는 사람에게는 고통이 되며, 또 어느 사람에게는 매우 시끄러운 소리라 할지라도 목적에 따라 유쾌하게 느껴지기도 하는 것이다.¹⁷⁰⁾ 일반적인 기준에서 본다면, 음의 크기는 주파수에 의해 유쾌하게도 불쾌하게도 되며, 여러 가지의 障害를 일으키는 것을 가리켜 소음이라고 한다.

2) 소음의 유형

오늘날 가장 빈번한 소음원(騒音源)들은 대체로 교통소음, 항공기소음 그리고 공장 및 산업/영업 현장에 유발되는 소음들이다.¹⁷¹⁾ 현행 한국 『소음진동규제법』에는¹⁷²⁾ 공장소음, 생활소음,¹⁷³⁾ 교통소음, 항공기소음 등으로 분류하고 있다. 본 항에서는 편의상 도시 및 생활소음, 공사장소음 그리고 교통소음 등으로 구분하여 설명한다. 한편, 한국에서는 생활소음과 밀접한 관련성이 있는 집회 및 시위시에 발생하는 확성기 소음이 심각한 사회적 문제로 등장하고 있다.

167) 김병준, “집회·시위 중 소음규제에 관한 연구” 『한국공안행정학회보』, 제14호, 2002, 33면.

168) 守田榮, 騒音防止, 1985, p. 1. 김병준, 2002, 33면에서 재인용.

169) 환경부 홈페이지 용어정리란 참조 in: <http://www.me.go.kr/>

170) 인간은 각자의 심신상태·환경조건에 따라 임의의 소리, 즉 음악·자동차 소리 등 모든 소리가 주관적인 판단에 의해 소음이 될 수 있다. 예를 들면, 평상시 자기가 좋아하는 음악도 극도로 피곤하여 휴식을 취하고자 할 때는 소음이 된다는 뜻이다.

171) in: <http://www.uni-koblenz.de/~odsbcg/baeume97/blaerm.htm>.

172) 1990년 8월 1일 환경보전법 중에서 소음·진동관련조항을 분리하여 개별법으로 정비하고, 소음·진동 배출시설 외에 건설소음·진동, 교통소음·진동, 생활소음, 항공기소음 등 소음·진동 발생원별로 인한 피해를 방지하고 소음·진동을 적정하게 관리·규제함으로써 모든 국민이 조용하고 쾌적한 그리고 靜穩한 환경에서 생활할 수 있도록 하기 위하여 제정된 법률이다.

173) 제23조(생활소음·진동의 규제) ① 시·도지사는 주민의 靜穩한 생활환경을 유지하기 위하여 사업장 및 공사장 등에서 발생하는 소음·진동(산업단지 기타 환경부령이 정하는 지역안에서 발생하는 소음·진동을 제외하며, 이하 “생활소음·진동”이라 한다)을 규제하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 생활소음·진동의 규제대상 및 규제기준은 환경부령으로 정한다.

(1) 도시 및 생활소음

음향기기, 라디오, TV, 확성기, 음악기(취주악기, 현악기, 타악기 등)의 音, 音聲(이야기 소리, 노래 소리, 노한 소리, 고함 소리, 비명 소리 등)의 음, 동작음, 작업음 등을 법에 의하여 규제하고 있다. 개인, 광고업자 차량의 운전자 등은 소음이 발생되지 않도록 주의해야 한다. 한편, 『소음진동규제법』에 따른 생활소음 유형은 다음과 같다:

- 확성기에 의한 소음(확성기를 이용한 상업성 홍보행사 등으로 인한 소음을 포함하되, 공공의 목적으로 사용되는 경우를 제외한다¹⁷⁴⁾)
- 배출시설이 설치되지 아니한 공장에서 발생하는 소음
- 소음진동규제법시행령시행규칙 제29조의 2 제1항 각 호의 지역 외의 공사장에¹⁷⁵⁾ 발생하는 소음
- 공장·공사장을 제외한 사업장에서 발생하는 소음.

(2) 공사장 소음

도로나 건물의 건설현장 및 공장에서¹⁷⁶⁾ 발생하는 소음으로써, 생활소음을 제외한 것이다. 건설기계에서 30m 떨어져도 해머는 90dB(A), 콤프레셔와 리벳은 80dB(A), 콘크리트 브레커는 75dB(A)의 소음을 발생한다. 소음규제법은 작업장소에서 30m되는 지점의 소음레벨과 작업 시간을 규제하고 있다.

174) 집회시위시 발생하는 확성기소음에 대하여, 환경부가 일관되게 『소음진동규제법』을 적용할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 상세한 논의는 후술한다.

175) 1. 산업입지및개발에관한법률 제2조제5호의 규정에 의한 산업단지. 2. 국토의계획및이용에관한법률시행령 제30조의 규정에 의한 전용공업지역 3. 자유무역지역의지정등에관한법률 제4조의 규정에 의하여 지정된 자유무역지역 4. 생활소음·진동이 발생하는 공장·사업장 또는 공사장의 부지경계선으로부터 직선거리 300미터이내에 주택(사람이 상시 거주하여 생활하는 주택을 말한다), 운동·휴양시설 등이 없는 지역.

176) 소음진동규제법 제 8조에 따르면, 소음배출시설을 설치한 工場에서 배출되는 소음이다. 소음배출시설이라 함은 『소음·진동규제법시행규칙(제2조)』에 근거한 10마력이상의 압축기(나사식 압축기의 경우에는 20마력 이상으로 한다), 10마력이상의 송풍기, 100대 이상의 공업용 재봉기, 4대 이상의 시멘트벽돌 및 블록의 제조기계, 120kW이상의 발전기(수력발전기를 제외한다) 등이다.

(3) 교통소음

교통기관으로 인하여 발생하는 소음으로서,¹⁷⁷⁾ 가장 심각한 소음유형은 끊임없이 24시간 동안 지속되는 도로교통소음이라고 할 수 있다.¹⁷⁸⁾ 자동차의 밀도(시간당 차량운행대수), 화물자동차의 비율, 도로 상태 등은 자동차의 운전상태와 차량속도로 인하여 지속적으로 야기되는 소음의 근본적인 원인들이다.

2. 소음의 크기와 인체에 미치는 영향

1) 소음의 크기와 사례

소음을 나타내는 방법을 보면, 미국에서는 decibel(약칭 dB), 독일은 Dezibel, 일본에서는 phone으로 표시하고, 있는 바, 소리(音) 에너지를 주파수로 보정하여 인간의 청각에 맞게 한 척도다. 청력이 건전한 20세 남녀가 들을 수 있는 가장 낮은 최소의 소리를 0dB로 기준하여 척도를 정한다고 하며, 보통 음의 레벨이 3dB이상에서 소리를 감지할 수 있다. 일상회화시의 음의 레벨은 60dB이라고 하지만, 40dB를 들으면, 인체에 영향을 미치기 시작한다. 지하철 소음의 경우는 95dB(A)이고 정도이며, 제트항공기가 머리 위 30m 상공을 비행할 때 지상에서 듣는 음의 레벨이 140dB(A) 정도라고 한다.

2) 소음이 인체에 미치는 영향

소음이 인간에 미치는 영향은 청력에 영향을 준다는가, 인간이 소음으로 인해 시끄럽다고 느껴 자기 일에 몰두할 수 없다는가, 또는 TV를 보는 데 방해받는다든가, 정신적·신체적으로 피해를 받는 것 등 여러 가지가 있다.¹⁷⁹⁾ 이와 같은 영향은 소음의 물

177) 소음진동규제법 제28조 내용.

178) in: <http://www.uni-koblenz.de/~odsbcg/baeume97/blaerm.htm>.

179) 두산세계대백과 EnCyber in: <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=727067>

리적인 성질에 따라 달라지고, 그 소음을 듣고 있는 인간이 어떤 상태에 있느냐에 따라 달라질 수 있다. 소음 레벨이 클수록 우리가 받는 영향은 크다. 또 소음의 주파수 성분이 저주파보다는 고주파 성분이 많을 때 크게 영향을 받으며, 지속시간이 길수록 더 많은 영향을 받는다. 지속적인 소음보다 연속적으로 반복되는 소음과 충격음에 의한 영향이 더 크다고 할 수 있다.

소음에 대한 인간의 감수성은, 첫째 그 사람의 건강도에 따라 달라진다. 즉, 건강한 사람보다는 병을 앓고 있는 환자 또는 임산부 등이 받는 영향이 크다. 남성보다는 여성이, 그리고 노인보다는 젊은이가 소음에 대하여 민감하며, 그들의 체질과 기질에 따라서도 받는 영향이 달라진다. 또한 심신의 상태에 따라 영향에 차이가 있다. 사람이 노동하고 있을 때와 휴식을 취하던가 잠을 자고 있을 때는 소음의 크기와 영향이 크게 차이가 난다. 소음을 많이 듣는 상태, 다시 말하면 소음에 익숙해지던가 만성적인 사람은 웬만한 소음에 대해서는 크게 영향을 받지 않는다. 그러나 어느 정도는 심신의 부담이나 청력감퇴 등의 영향을 받는다. 그리고 소음을 발생시키고 있는 측과 소음의 피해를 받고 있는 측이 서로 이해관계가 대립되어 있으면 피해에 대한 호소가 강력해진다. 또한 소음은 일하던가 공부하는 데 방해를 주며 정서적인 영향을 준다. 그러나 단순하고 되풀이되는 작업과 육체적인 작업을 하는 데는 영향이 적다. 그렇지만 복잡한 사고·기억을 필요로 하는 작업에는 방해가 되기 쉽다.

<표 III-1> 소음크기와 인체에 대한 영향¹⁸⁰⁾

구 분	40dB	60dB	80dB	100dB	120dB	140dB
구체적 사례	사람의 대화 기계소리, 45dB 조용한 사무실 50dB: 두 사람의 대화수준	세탁기, 전화벨소리, 승용차 내에서 듣는 소음정도 70dB: 시끄러운 정도	교통체증소음, 연속해서 듣는 참기 어려운 정도, 지하철내에서 듣는 소음	혼잡한 지하철, 공사 장소음 110dB: 자동차 경적	목공 연장 소리	제트기 엔진 소음
인체에 대한 영향	독서집중이 안됨		짜증 수면곤란	입맛감소 (위운동감소)	심계 항진	고막이 찢어질 정도
	말초신경 수축			소음성 난청발현 가능		

180) 양태규, “집시법상 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구” 『치안정책연구』, 제15호, 치안연구소, 2001, 137면.

소음의 신체적인 영향으로서는 어느 정도 큰 소리를 들은 직후에는 일시적으로 청력이 어두워진다. 이것을 일시성 청력상실 또는 일시성 난청(TTS-Temporary Threshold Shift)이라고 한다. 그러나 오랫동안 소음에 의해 차차 귀가 멀어지는 것을 영구성 청력상실·영구성 난청(PTS)·소음성 난청이라 한다. 소음성 난청의¹⁸¹⁾ 특징은 4,000Hz 부근에서 난청(難聽)이 된다는 점이다. 강한 소음을 심하게 혹은 연속적으로 듣게 되면 청력장애나 귀머거리가 되기도 한다.¹⁸²⁾ 특히 야간 유흥업소에서 활동하는 연예인 가운데 청력손실자가 많이 생기고 있다는 사실은 이를 뒷받침하는 것이다.¹⁸³⁾

소음에 의해 순환기 계통에서는 혈압이 높아지며 맥박이 증가하고 말초혈관이 수축한다. 호흡기 계통에서는 호흡 횟수가 증가하고 호흡의 깊이가 감소한다. 즉 소화기 계통에서는 침의 분비량이 저하하고 위액산도가 저하한다. 그리고 위수축운동이 감퇴한다. 혈액의 혈당 레벨이 상승하며 백혈구수가 증가하고 핏속의 아드레날린이 증가한다.¹⁸⁴⁾ 이처럼 소음이 생리현상에 미치는 영향은 자율신경 내지 내분비에 대한 것이 많은 부분을 차지한다. 소음이 60~70dB되는 환경하에서는 교감신경의 긴장 때문에 혈압·맥박의 수·뇌 내압·발한(發汗)·신진대사 및 근전위 등이 증가한다. 반대로 위액·피부의 전기저항·위의 수축회수·수축의 강도 등이 감소하고, 말초혈관의 수축 등의 변화가 생긴다.¹⁸⁵⁾ 즉 40dB 정도부터 인체에 영향을 미치기 시작하여, 60dB는 수면장애, 70dB 정도면 말초혈관에 수축반응이 일어나며, 80dB이상이면, 위운동이 40% 감축하고, 위수축 강도가 약해진다. 80dB 정도이면 청력손실에 직접 영향을 주는 등 소음은 생리적인 장애를 일으키거나, 휴양 또는 수면에 방해가 되는 등 인간생활에 나쁜 영향을 끼친다. 또한 인간뿐 아니라 가축에게도 해를 끼쳐, 닭이 알을 낳지 못하게 된다거나 젖소가 젖을 생산하지 못하게 되는 사례도 있

181) 소음성 난청: 소음으로 인해 귀에 이상이 생기는 것을 일컫는다. 강한 소리가 나면 일시적으로 난청이 생길 수 있는데, 대개 소음에 노출된 지 2시간 뒤쯤 생기고 하루 작업이 끝날 때쯤 소리가 잘 안 들리는 것을 느끼게 된다. 이것은 귀의 신경이 일시적으로 피로해서 생기는 현상이고 12시간 내지 24시간 정도 지나면 회복된다. 이러한 일시적인 난청이 계속 반복되면 결국 회복되지 않는 영구적인 난청이 된다.

182) 군대에서의 폭발훈련, 비행기조종사, 공군비행장, 발파현장 및 굴착기공사 현장에서 다년간 종사하는 경우, 청력이 손상받을 가능성이 높다.

183) 노재식, 『환경과학입문』(서울: 전파과학사, 1985), 119면. 김병준, 2002, 34면에서 재인용.

184) 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/>) 참조.

185) 김병준, 2002, 34면.

다. 대체로 평균소음도가 70dB 이상이면 주거지역으로는 부적합하다.¹⁸⁶⁾

이러한 소음으로 인한 일상생활에서 야기되는 소음장해로는 대화나 전화·텔레비전·라디오의 청취를 방해하는 것, 작업능률이나 학습 능률을 저하시키는 등 생활에 지장을 초래한다. 시끄러운 환경에서는 반응시간이 늦어지고, 심하면 전혀 반응을 나타내지 않을 수 있으며, 압산속도가 저하되고, 답이 틀리는 비율이 높아진다. 소음의 강도가 90dB를 넘으면 그 소리의 시간적 특성이 연속적이건 단속적이건 관계없이 또한 소음에 익숙한 사람들도 過誤를 범하는 회수가 확실히 증가한다.¹⁸⁷⁾ 이처럼 소음에 의해 상당한 범위에 걸쳐 인체 혹은 동물에 심리적 장애를 주는 경우 소음공해라고 한다.¹⁸⁸⁾ 소음은 일상생활에서 가장 많이 느끼는 공해 문제로 사람들의 정서에 강한 영향을 미치며 소음에 오랫동안 노출되면 불안·초조·신경장애·불면증·식욕감퇴·정서불안·청각손실 등의 건강장애를 초래한다. 그래서 소음은 보이지 않는 殺人魔라고도 한다. 따라서 환경관련 민원에서 60%를 차지하는 것이 소음이다. 그 중에서 공장과 산업 시설이 80% 이상을 차지하고 있는데도 소음을 줄이기 위한 투자와 제도는 매우 부족한 실정이다.¹⁸⁹⁾

3. 확성기 소음관련 주요 민원 실태¹⁹⁰⁾

1) 소음시위의 수단

(1) 육성시위

확성기 등 특별한 시위수단 없이 일정장소에서 머리띠나 피켓 등의 시위용품을 소지

186) 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/>)참조.

187) 김병준, 2002, 34면 이하.

188) <http://www.me.go.kr/>

189) 환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/>)참조. 독일의 경우 소음에서 발생하는 사회적 비용을 GNP의 2% 정도라고 분석하고 있으며 프랑스는 약 4억 달러를 소음대책비로 투자하고 있다. 대도시 치고 소음기준치를 넘지 않는 곳이 없다. 그러나 다른 환경문제와 달리 눈에 보이지 않기 때문에 소홀히 하는 경향이 있다. 그렇기에 피해 받는 주민과 정부의 감시와 단속이 더욱 필요하다.

190) <http://myhome.naver.com/chokilh/start.htm>.

하고, 구호제창 등 육성으로 전개되는 시위이다. 대체로 소규모 단위에서 이루어지는 경우가 많다. 육성의 크기에는 한계가 있어서 일반인에게 피해를 주는 경우는 드물다.

(2) 확성기 사용시위

최근 집회시위시에 가장 문제가 심각한 형태이다. 단순한 확성기만을 사용하는 경우 확성기는 처음에 참가자들에게 주최자의 의사를 전달하여 일사불란한 행동을 지시하거나 유도하기 위한 주최자의 질서유지나 시위참가자의 통제수단으로서, 또한 주변인들에게 주의주장을 전달하는 매개체로서 사용되었다. 그러나 시간이 지날수록 본래의 용도 외로 사용하는 경우가 많아졌다. 반복적으로 사용한다든지, 길게 싸이렌을 울린다든지, 고성능기계를 동원한다든지, 장송곡(葬送曲)을 장시간 트는 등 보다 더 자극적인 방법을 동원하여 자신들의 주의주장을 알리고 있는 실정이다. 이러한 경우 주변인들과 제3자에 입히는 피해는 매우 심각하다.¹⁹¹⁾ 다음 내용은 일선 경찰간부가 확성기 소음시위의 심각성에 대하여 소개한 내용이다:¹⁹²⁾

확성기란 무엇인가? 말 그대로 소리를 크게 내기 위한 것이다. 확성기의 목적은 다수가 모여 있을 때 그 모든 사람에게 같은 소리를 고루 잘 듣게 해주기 위한 것이다. 따라서 확성기는 공연 장소에서 가장 많이 쓰이며 공연을 기획하는 업자들은 예외 없이 확성기 임대 대여도 하고 있다. 자주 집회 시위를 하는 팀에서는 확성기 정도는 장만해 가지고 있고 차량에 설치한 방송차도 가지고 있지만 그렇지 못한 민원인들은 그 비싼 장비를 구입하려면 돈이 많이 들기 때문에 확성기를 빌려쓰게 된다. 그래서 집회장소에는 보통 이벤트 업자들이 확성기와 무대 장치를 싣고 나타나게 되는데, 이들은 능숙한 솜씨로 음량을 조절하여 집회 시위하는 사람들에게 만족할 만한 환경을 제공한다.시위대의 확성기는 자신들이 듣기 위한 소리보다는 자신들이 하는 소리를 듣기 싫다는 남에게 들으라고 강요하기 위한 것이다....그러나 불과 2~30명의 시위대가 모이면서도 확성기는 수백 와트 내지는 수 킬로와트(KW)짜리를 트럭에 싣고 온다.

highway star, smoke on the water 등으로 유명한 hard rock group인 Deep purple이 영국의

191) 중앙일보 2002년 3월 12일자. 실제로 중앙일보 취재팀이 2002년 3월경 서울 도심에서 개최된 두 시위(동대문전화국 앞, 조흥은행 본점 앞)의 소음을 종로구청에 의뢰하여 측정한 결과, 83-91dB(데시벨)이 나왔다. 집중력저하·혈관수축·영구적 난청을 유발할 수 있는 수치 70-90dB을 모두 넘은 것으로 나타났다.

192) <http://myhome.naver.com/chokilh/start.htm>.

모 체육관에서 공연할 때에 백만 와트 단위의 확성기를 사용했다는 말이 있다. 이때 어항에 있는 붕어가 떠올랐다고 한다. 인간은 흥이 나면 이와 같이 짐승을 죽일 수 있는 소리를 듣고도 감동을 느끼며 즐거워 할 수도 있으나 듣기가 싫을 경우에는 시계소리에조차도 잠을 설친다. 그런 소음을 들려주는 것이 이제 시위의 중요한 유형이 되고 있다. 某단체의 단 3명의 시위대가 집회 신고를 해놓고 엄청난 확성기를 트럭에 싣고와 근 한달 간 어떤 회사의 건물을 향하여 방송을 한 적이 있었다. 그 회사의 종사원들은 엄청난 스트레스를 받았을 것이며 업무방해는 말할 필요도 없었다. 결국 그 시위대는 성공을 해서 요구조건을 대부분 관철시킨 것으로 안다.....

시위를 하는 사람들이야 우렁찬 함성에 가슴이 뭉클하고 결의가 저절로 다져지겠으나, 말끝마다 자극적인 표현으로 구속하라, 처단하라, 자폭하라 등등 악의에 찬 표현이 따르고 뒤이어 북소리 팽과리 소리가 이어지며 확성기를 이용한 굉음이 하루종일 이어진다면 얼마나 듣기 어려운 것인가? 그러나 문제는 여기서 끝나지 않는다. 소음 자체가 시위의 수단이 된지 오래된 현실에서 시위대들은 점점 자극적인 소리를 만들려고 머리를 싸고 있다.

수 년 전 어떤 노조에서는 수 백 명의 시위대들이 호루라기를 목에 하나씩 걸고 다녔다. 순진한 사람들은 “자체 질서를 유지하기 위하여 가지고 다니는가보다.”라고 생각했을 것이다. 그러나 그들은 모 정당 당사 앞에서 일제히 호루라기를 힘차게 불었다. 그 시끄러움을 상상해 보았는가?

기발한 소음은 이것에서 그치지 않는다. 부당하게 해직을 당했다고 주장하는 모 단체는 최근 시위 장소에 만가(輓歌)를 녹음한 테이프를 가지고 왔다. 만가란 무엇인가? 상여(喪輿) 소리이다. 상여를 메고 갈 때 선두에서 죽은 者를 위로하는 노래이다. 이러한 노래를 녹음한 테이프를 어디에서 파는지는 모르지만 어쨌든 이것을 구해 가지고 와서 확성기를 이용하여 하루종일 방송하는 것이었다.

(3) 북·팽과리·징을 사용하는 시위

북·팽과리·징은 확성기 못지 않게 집회시위시 자주 등장하는 시위용품이다. 효과는 확성기와 비슷한 정도로 소음을 유발하는 도구로써, 이 경우도 문제가 심각하다. 이와 비슷한 사례로써, 1995~1998년간 군포쓰레기 소각장 설치반대 집회시 처음으로 아파트 부녀자들이 냄비를 시위수단으로 사용하기도 하였다.¹⁹³⁾

193) 김병준, 2002, 35면. 매일 밤마다 수백명이 집결, 아파트를 순회하면서 냄비를 두드려서 항의의사를 표출한 바 있다.

(4) 복합시위

육성과 확장기뿐만 아니라 북·징·뽕과리 등 시위용품을 모두 지참해서 진행하는 시위로서, 오늘날 대부분의 집회시위 현장에서 나타나는 양상이다. 특히 일정한 장소에서 장기간 신고서를 제출하고, 지속적으로 반복적으로 집회시위를 개최함으로써 그 피해가 커지고 있다.

2) 확장기소음 시위에 대한 과천시민들의 逆시위 등장

지난 2003년 7월 정부과천청사 주변에서 계속되는 확장기 시위소음으로¹⁹⁴⁾ 인근 주민들이 견디다 못해 확장기 사용을 막아달라는 ‘역(逆)시위(항의집회)’를 벌였다.¹⁹⁵⁾ 과천 지역 시민·사회단체 회원과 중앙고 학부모 등 400여명은 이날 오전 10시 30분부터 과천 중앙공원에서 ‘올바른 집회문화 정착을 위한 시민결의대회’를 열고 “시민, 학생 모두가 정숙한 주거생활과 정상적인 학교수업을 받을 수 있는 권리를 보장받아야 한다”며 “소음도구 사용을 제한하는 제도를 조속히 마련하라”고 촉구했다. 이들은 이어 소음시위 중단을 촉구하는 침묵구호 제창으로 결의를 다진 뒤, 전국운송하역노조 화물연대의 집회가 열리고 있던 정부종합청사 광장까지 거리행진을 벌였다. 과천청사 앞에서 열리는 잦은 시위로 인해 시민들이 얼마나 남모름 고통에 시달려 왔는지를 짐작케 한다. 시민들은 호소문에서 “여러분들은 한 번 하는 집회지만 과천종합청사가 들어선 후 18여 년간을 이틀에 한 번 꼴로 개최되는 집회로 인해 많은 시민과 학생들이 고통을 겪고 있다”고 말했다. 청사 반경 200m이내에 11,000여명이 살고 있는 주공 2·3단지과 1,500여명의 학생이 다니는 과천중앙고교 등에서 집회소음에 관련된 민원이 끊이지 않았다.¹⁹⁶⁾

2003년 들어 7월까지 48건의 시위가 과천청사 앞에서 열렸으며 대부분이 주변에 심

194) 한겨레 2003-07-08 16면: 정부과천청사 앞에서는 2001~2002년 사이에 228건에 12만6천여명이 참여하는 각종 집회가 열렸고 울타리에서도 6월 말까지 46건에 2만여명이 참여하는 집회가 열렸으며, 대부분 고성능 확장기나 징, 뽕과리 등의 시위도구를 사용한 것으로 파악됐다.

195) 동아일보 2003-07-08 29면: “눈만 뜨면 시위..시끄러워 못살겠다” 화난 과천시민 逆시위.

196) 조선일보 2003-07-08 09면: 화물연대 시위에...과천시민 逆시위.

각한 피해를 주는 ‘소음시위’였다는 것이다. 시위대가 이틀이 멀다 하고 고성능 확성기에 팽과리, 징까지 들고 나와 몇 시간씩 소음을 내면 누구도 참을 재간이 없다. 시민들은 이제 노이로제(Neurose)에 시달리고 있고, 인근 학교는 수업을 못할 지경이라고 한다. 입장을 바꿔 시위에 참가한 사람들이 이런 피해를 보았다면 그들이 과연 가만히 있었을지 의문이다.¹⁹⁷⁾ 시위대는 자신의 권리 찾기가 소중한 만큼 다른 사람에게 소음 피해를 주는 일도 삼가야 한다. 이런 피해는 전국적인 현상이다.

서울에서도 종로 일대와 여의도,¹⁹⁸⁾ 국회의사당, 세종로 정부중앙청사 주변이 잦은 소음 시위로 몸살을 앓고 있으며,¹⁹⁹⁾ 시위가 끝난 뒤 거리행진으로 인해 인근 상점들은

197) 동아일보 2003-07-09 02면: [사설] 과천시민 ‘역시위’이유 있다.

198) 동아일보 2003-07-09 07면: 독자편지/시위장소 인근주민 소음 스트레스-서울 여의도에 사는 주부다. 지난 주말 오전 온 가족이 휴식을 취하는 시간에 여의도 한강 둔치에서는 시끄러운 합성과 노래 소리가 들려왔다. 한 시민단체가 ‘생존권 사수’를 부르짖으며 집회를 열고 있었던 것이다. 그들 나름대로 절박한 상황에서 정부에 정당한 권리를 외치는 심경을 모르는 바 아니다. 그러나 대형 스피커에서 울려 퍼지는 구호와 유행가 소리는 ‘소음 공해’ 수준이었다. 더구나 이러한 집회는 물론 각종 체육대회 등이 거의 매주 여의도 둔치에서 열리면서 이 지역 주민들의 정신적 스트레스는 이만저만이 아니다.

199) 동아일보 2002-11-27 :“서울 도심집회 너무 시끄럽다”; 최근 서울 등 대도시 도심에서 노동계와 시민단체들의 집회가 빈번하게 열리면서 이들이 사용하고 있는 고성능 확성기에 의한 소음피해를 호소하는 사람들이 늘고 있다. 집회 시위의 ‘메카’로 떠오르고 있는 서울 광화문 교보빌딩 주변은 11월 26일에만 민주노총의 노동자대회와 전국교직원노동조합의 교육행정정보시스템(NEIS) 반대 집회가 열린 것을 비롯해 1년째 여중생수모 촛불시위가 이어지는 등 아침저녁으로 집회 시위가 끊이지 않고 있다. 이곳은 지난달 말 ‘대사관 앞 100m 이내 시위 금지’ 조항이 위헌 판결을 받은 직후 민주노총 등이 속해 있는 ‘전국민중연대’가 2004년 말까지 집회신고를 선점해 놓은 상태다. 이와 관련해 광화문 교보빌딩측은 26일 관할 종로경찰서 민원실에 ‘시설물 보호 요청서’를 냈다. 빌딩 관리업체인 교보리얼코는 요청서를 통해 “연이어 계속되는 노동자들의 집회와 촛불시위로 파생되는 소음으로 빌딩에 상주하고 있는 기업체와 외국 공관들이 정상적인 업무를 수행할 수 없다”고 밝혔다. 교보리얼코 관계자는 “일반적으로 65 데시벨 이상이면 ‘소음’으로 분류되는데 26일 민주노총 집회는 자체조사 결과 90데시벨까지 올라갔다”면서 “빌딩 입주 기업들의 탄원서를 모으는 중이며, 소음피해가 큰 집회 시위가 계속될 경우 법원에 집회금지 가처분신청서를 낼 것”이라고 말했다. 인근 빌딩 근무자들도 광화문 반경 1km까지 또렷이 울려 퍼지는 고성능 확성기로 인한 소음과 행진 시위로 인한 교통혼잡 등에 대해 불만을 나타냈다. 크레디아그리콜 엔도수에즈 은행의 페트릭스 쿠벤 지점장은 “프랑스는 물론 홍콩 싱가포르 등 여타의 아시아 국가에서 노조활동을 지켜봤지만 (26일 민주노총 집회에서 쓰인) 그렇게 큰 마이크와 노랫소리는 들어본 적이 없다”며 “다른 사람의 업무활동을 방해하면서 자신들의 주장을 관철하려는 것은 분명 잘못된 일”이라고 말했다. 주한 호주대사관 박영숙(朴英淑) 공보실장은 “소음과 교통혼잡 탓에 최근 며칠간 아무 일에도 집중할 수 없었다”며 “외부로 나가는 시간약속을 정하기도 힘들 때가 많다”고 말했다. 그러나 경찰은 현행 집시법상으로는 교보빌딩의 시설물 보호 요청을 받아들일 수 없으며, 소음에 대해서도 제재를 가할 수 없다는 입장이다. 종로경찰서 황00 경비과장은 “최근 들어 경찰에 광화문 근처 시위대의 소음규제를 요구하는 민원과 신고전화가 빗발치고 있지만 현행법상 뾰족한 수가 없다”고 말했다.

경제적 손실 및 교통혼잡이라는 엄청난 피해를 호소하고 있다. 주로 시민단체의 집회가 많았던 2002년도와는 달리 새 정부 들어 이익단체의 시위가 급속히 늘어나면서 소음으로 인한 피해도 수적·양적으로 증가하고 있다는 분석이다. 시위 소음에 대책 없이 당해야 하는 피해자들이 전국적으로 상당수에 이른다는 얘기다.

보통 시민들이 ‘시끄러워 못 살겠다’며 피켓을 들고나설 때까지 정부는 뭘 하고 있었는지 비판여론이 높아지고 있다.²⁰⁰⁾ ‘시위할 권리’를 존중해야 하는 것처럼 ‘시위 소음에서 보호받을 권리’도 존중되어야 한다.²⁰¹⁾ 과천 시민들은 ‘집회및시위에관한법률’을 개정해 시위 소음에 대한 단속에 나서달라고 건의하였다. 급기야 과천지역 주민들이 “시위문화 개선을 위한 집회”를 열겠다고 2003년 10월말까지 관할경찰서에 집회신고서를 제출, 주변지역을 선점하기에 이르렀다.²⁰²⁾ 드디어 침묵하는 다수가 제목소리를 내기 시작한 것이다.

200) 대한매일 2003-07-09 14면: [사설] 과천시민들의 ‘逆 시위’.....주민들은 이틀에 한번 꼴로 열리는 집회 때문에 소음 공해에 시달리는 것은 물론, 인근 학교 학생들은 영어 듣기평가를 포기해야 할 정도로 학습권의 침해를 받고 있다며 확성기 소음의 중단을 촉구했다는 것이다. 주민들의 하소연처럼 우리의 시위 문화는 타인의 행복추구권을 침해할 정도로 정상궤도를 이탈해 있다. 남이야 고통을 받은 말든 내 주장만 하면 된다는 식이다. 헌법에 집회의 자유가 보장돼 있다 하더라도 타인의 자유와 권리까지 침해해서는 안 된다는 것은 상식에 속한다. 하지만 서울 도심과 전국 관공서 주변에서 매일 벌어지는 시위와 집회에는 확성기, 징, 팽파리 등 각종 소음 도구가 동원되는 등 공해 경연장에 가깝다. 집회 참가자들은 나무 그늘에 앉아 잠달하면서 고성능 확성기만 틀어놓기도 한다. 내 권리를 찾기 위해서라면 남에게 불편을 끼쳐도 괜찮다는 배짱이다. 이 때문에 주변 상가나 사무실 근무자는 소음으로 인해 극심한 정신적인 고통까지 겪고 있다. 경찰은 2년여 전부터 집회 및 시위에 관한 법률을 개정해 과도한 소음 집회를 규제하겠다고 공언했지만 아직도 감감무소식이다. 우리는 먼저 집회 참가자들이 스스로 소음을 줄여줄 것을 당부한다.....정부도 공공의 질서를 훼손하는 집회를 더이상 방치해서는 안 된다. 집시법에 소음을 규제하는 근거를 마련하는 등 선량한 시민들을 보호하는 노력을 서둘러야 할 것이다.

201) 동아일보 2003-05-17 07면:독자편지/옥외집회 확성기 볼륨 낮췄으면-서울 여의도 국회의사당 앞의 한 빌딩에서 근무하고 있는 회사원이다. 이 주변에는 추운 겨울을 제외하곤 거의 매일 옥외 집회가 열린다. 집회가 있는 날이면 어김없이 확성기를 통해 분노에 찬 목소리가 크게 울려 퍼진다. 이런 확성기 소음은 근무의욕을 떨어뜨리고 사무실 분위기를 산만하게 만든다. 민주사회에서 집회와 시위를 통해 개인과 집단의 견해를 널리 알리고 이익을 쟁취하는 것도 중요하지만, 그에 못지않게 다른 사람들에게 손해를 입혀서는 결코 안 될 것이다. 그래서 앞으로는 사무실 빌딩 등에 인접해 집회를 할 경우 확성기 등의 소음 크기를 법률로 제한했으면 한다.

202) 조선일보 2003-08-20 08면: “더이상 시위 못참아” 과천주민들 집회 선점...10월 말까지 주말·휴일-과천청사 앞에서 연일 벌어지는 크고 작은 시위를 반대하는 시위를 벌이기도 했던 경기도 과천지역 주민들이 오는 10월 말까지 주말과 휴일 정부청사 앞 집회를 선점했다. 과천경찰서는 과천지역 20여개 시민·사회단체로 구성된 ‘올바른 시위문화 정착을 위한 과천시 추진위원회’가 7월 28일 시위문화 개선을 위한 집회를 열겠다고, 8월은 매주 일요일, 9월과 10월은 매주 토·일요일과 공휴일 일출시부터 일몰시까지 정부 종합청사 앞 집회를 신고했다고 밝혔다. 경찰 관계자는 “주민들이 평일에는 생업에 종사

한편 “문화재를 보호”하기 위하여 종묘 앞 집회금지에 대한 공방까지 나타나고 있다.²⁰³⁾ 문화재 보호를 명목으로 일부 국회의원과 서울 종로구의회가 서울 종묘 주변을 ‘집회·시위 금지구역’으로 정할 것을 추진하는 데 대해 시민·노동단체가 반발하고 나서 논란이 일고 있다. 종로구의회와 박진 한나라당 의원(종로) 등 국회의원 42명은 2003년 5월 29일 종묘 주변에서 집회·시위를 못하도록 하는 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 개정안을 국회에 제출하였는 바, “종묘는 조선 역대 왕의 신위를 모신 사당이자 유네스코 지정 세계문화유산”이라며 “종묘 앞 광장에서의 잦은 집회·시위로 종묘의 문화적 가치 하락과 건축물 훼손 우려가 있다”고 말했다.²⁰⁴⁾ 그러나 민주노총 등 종묘 부근을 집회 장소로 자주 이용하는 시민·노동단체들은 법안통과 강력저지 의사를 밝히고 있다.

3) 확산기소음 시위관련 주요 민원 현황 및 법원 결정례

(1) 민원현황

2003년 각급 지방경찰청에 접수된 확산기 시위소음 관련 민원은 236건에 달했다. 서울지방경찰청 관내에 확산기 시위소음이 가장 많이 발생한 것으로 나타났다.

해야 하기 때문에 주말과 공휴일에 집회신고를 냈지만 아직까지 집회가 열린 적은 없다”며 “평소 주말과 휴일에는 집회가 드물기 때문에 집회를 막아보겠다는 상징적인 의미로 받아들여진다”고 말했다.

203) 동아일보 2003-05-15 25면: ‘종묘앞 시위금지’ 법개정 추진-“종묘(宗廟) 앞 종묘공원에서의 집회나 시위를 법으로 금지해야 한다.” “법으로 금지하는 것은 국민의 기본권 침해다.” 최근 서울 종로구의회가 종로4가 종묘 앞 종묘공원에서의 시위를 금지하기 위해 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(집시법) 개정 운동을 벌이고 있는 것과 관련해 논란이 일고 있다. 구의회는 집시법을 개정해 달라고 국회, 경찰청 등에 건의한 데 이어 9일부터 서명운동에 들어갔다. 5월 14일 현재 전주 이씨 대동종약원 회원과 주변 상인 등 3만5000여명이 서명했다. 종묘 앞 종묘공원에서는 매년 집회가 100여 차례 열리고 있다. 참가자는 10만여명. 잦은 시위로 종묘의 분위기가 훼손되자 해결책을 마련해야 한다는 의견이 제기됐다. 일부 구의원은 시위 때문에 세운상가 등 주변 상가도 큰 피해를 보는 만큼 지역경제 활성화를 위해서도 시위를 금지해야 한다는 입장을 보이고 있다. 그러나 쟁점은 ‘법으로까지 시위를 금지할 필요가 있느냐’는 점이다. “법으로 금지하는 건 기본권 침해할” 우려가 있는데다 조용한 소규모 집회조차 불가능해져 공원의 기능을 상실할 수 있다는 반론도 만만치 않다.

204) 한겨레 2003-06-10 19면.

<표 III-2> 확성기 등 소음관련 민원현황

장 소 지방청	2000년	2001년	2002년				2003년			
			소 계	주 거 지 역	학 교	기 타	소 계	주 거 지 역	학 교	기 타
소 계	9	26	199	49	8	142	236	71	12	153
경찰청	0	0	7	0	0	7	11	2	1	8
서 울	6	13	77	5	0	72	101	5	0	96
부 산	0	0	34	2	0	32	13	2	0	11
대 구	0	0	1	1	0	0	8	6	1	1
인 천	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0
울 산	1	0	23	7	5	11	28	11	7	10
경 기	2	10	18	17	1	0	16	14	2	0
강 원	0	0	6	4	0	2	5	1	0	4
충 북	0	1	4	0	0	4	1	0	0	1
충 남	0	1	5	2	0	3	3	0	0	3
전 북	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
전 남	0	1	6	2	0	4	10	7	0	3
경 북	0	0	2	1	0	1	12	5	0	7
경 남	0	0	2	1	0	1	10	8	1	1
제 주	0	0	12	7	2	3	15	10	0	5

(2) 확성기 소음민원에 대한 법원결정례

① 대구지방법원

대구지법에서는 민주노총 대구본부 노조원 30여명이 2002.10.14일 및 동년 10.16일 대구지검 앞에서 “구속노동자 석방결의대회”를 개최하면서, 과도한 확성기 사용으로 대구지검의 업무를 방해한 데 대하여, 대구 수성경찰서에서 신청한 방송차

량 및 앰프시설에 대한 압수·수색 영장을 발부한 바 있다.

② 인천지방법원

인천시 북구 십정동 철거대책위 40여명이 2002.9.13일 부평구청 앞에서 “세입자 이주대책 수립촉구대회”를 개최하면서, 과도하게 확성기를 사용(96.5dB)하여 부평 구청이 신청한 “확성기 사용금지 가처분신청”을 인용 결정한 바 있다(2002.10.16 인천지법 카합1435).

③ 대전지검 공안부

대전지검 공안부는 2002.3.14일 대전시청 앞에서 고성능확성기를 이용해 장송곡 등을 틀어놓고 집회를 한 조某씨(44세, 목사) 등 2명에 대하여 업무방해로 불구속 기소한 바 있다.

④ 서울북부지원

동대문구 전농4 재개발구역 철거민들이 1997.8.4~1999.4.20일간 동대문구청 앞에서 매일 20~30여명씩 모여 고성능 확성기를 사용, 집회를 개최하여 인근주민들의 주거생활 및 영업에 피해를 입힌 데 대하여 “확성기 사용금지 가처분결정”한 바 있다(1999.7.8 서울지방법원북부지원 99카합685).

(3) 주요민원 사례들

① 지역의료보험노조주관의 소음유발집회

2001년 11.14~12.15간 개최된 지역의료보험노조 주관의 국민건강보험공단앞 마당 ‘파업집회’(2,000명)에서 고성능 확성기를 사용함으로써 손님들의 발길이 끊겨 영업에 막대한 손실을 입고 있다며 지역주민들이 경찰에 조치를 요망한 바 있다.

② 삼성생명해고자복직투쟁위원회의 소음유발집회

2001년 1.1~12.31 삼성생명해고자복직투쟁위원회가 삼성생명부산지역사업단앞 노

상에 '원직복지쟁취 결의대회'(100명)를 약 3개월간 개최하면서, 방송차량을 이용한 노동가·구호제창 등으로 업무방해 한다며 삼성생명부산지역사업단이 경찰에 조치를 요망한 사례이다. 이와 관련 같은 해 8.29 서울지방법원에서는 확성기를 이용한 구호제창 등을 금지하라고 판결한 바 있다.

③ 극동버스노동조합의 소음유발 집회

2001년 8.25~9.30 극동버스노동조합원들이 인천신용협동조합앞 '부당노동행위 철폐 및 고용안정 쟁취 집회'(100명)를 개최하면서, 확성기 소음·노동가 제창 및 구호제창 등의 소음을 유발하자, 인천신용협동조합 주변 상인들이 업무 및 생계에 지장을 초래한다며 조치를 요망한 사건이다.

④ 민속촌 해고근로자들의 소음유발집회

2001년 5.23~6.31 민속촌 해고근로자들이 한국민속촌앞 주차장에서 '원직복지 쟁취 다짐 집회'(50명)를 개최하면서, 노조원들이 앰프를 크게 틀었던 것과 관련, 민속촌 상가 주민 및 인근 삼정아파트 주민들이 소음으로 인한 피해대책을 호소한 사건이다.

⑤ 한국통신 근로자 소음유발집회

2001년 12. 1~'01.3.31 한국통신 본사 앞 '고용승계 촉구집회'(60~300명)에서 장기간 스피커를 사용하여 집회를 개최, 소음에 시달리고 있다며 주민들이 조치를 요망한 사건이다.

⑥ 대전시청앞 주거환경개선보상가 상향 촉구대회관련

2001년 4. 8~20간 대전시청 앞 주거환경개선보상가 상향 촉구대회(100명)와 관련, 시위현장에서 용두동 주민 50~100여명이 집회 중 확성기 사용 및 장송곡 등으로 업무지장을 초래한다며 인근주민들이 조치를 요망한 사건이다.

⑦ 한전 제천지점앞 소음유발집회

2002년 8. 13 충북 제천시 서부동에 거주하는 김○○은 한전제천지점앞 집회 소음으로 인해 제천병원 환자들이 불편을 겪고 있다는 내용으로 제천서에 신고한 사건이다.

⑧ 부산 해운대구 중동소재 ○○ 노조 집회소음 관련

2002년 8. 6~12.30 사이에 부산 해운대구 중동 소재 ○○환경앞에서 ○○노조 집회시 인근 학원 3개소, 병원 1개소, 사업자 4명 등이 연명으로 집회로 인한 소음으로 학생들의 수업 및 고객에 대한 막대한 지장을 초래하고 있으니 조치를 취해달라는 민원을 제출한 사건이다.

⑨ 전북 남원 도통동의 ○○택시노조 소음유발 집회

2003. 11. 11 전북 남원 도통동에 거주하는 박○○는 ○○택시노조에서 장시간 장송곡을 틀어놓아 ○○독서실 학생들이 공부를 못하고 있다며 남원서에 신고한 사건이다.

⑩ 광명시청앞 ○○○ 공대위 주최 집회소음 시위

2004. 3. 3~3. 4 사이에 광명시청 앞 인도상에서 ○○○ 공대위 주최로 회원 3명이 참석리 방송차량을 이용, 장송곡 등을 매일 5시간 동안 틀어놓아 인근주택가 주민들이 도저히 생활할 수 없다며 112 신고한 사건이다.

⑪ 기 타

홍콩 상하이은행 서울지점에서는 선진자동차학원 노조에서 '01. 1.18~3.31 同은행 건너편 세아제강 본사 앞에서 집회·시위시 확성기를 틀어놓아 정상적인 영업이 어려울 정도로 심각한 소음공해에 시달리고 있다고 민원 제기하였으며, 종로구 당주동 소재 로얄빌딩 건물 입주 업체들은 '00.1.1~현재까지 세종문화회관 뒤편에서의 전교조, 참여연대, 환경운동연합 등 각종 단체의 집회·시위시 확성기 소음으로 업무상 막대한 피해를 입고 있다며, 안심하고 생업에 종사할 수 있도록 집회 및 시위를 금지해 달라며 민원을 제기한 바 있다.

4. 확성기 소음시위에 대한 경찰대응과 규제근거 논란

1) “집회시 확성기 소음”에 대한 경찰대응

집회·시위시 고성능 확성기 사용에 따른 과도한 소음발생으로 일반 시민들에게 막대한 불편과 이로 인한 다수의 민원이 야기되었다. 그런데 당시 「집회및시위에관한법률」상 주거지역 등 이외의 장소에서의 집회·시위시 유발되는 소음의 크기에 대한 규제조항조차 미비한 실정이었다. 이와 관련 경찰청에서는 지난 2000년 5월 “확성기 소음규제” 등의 내용으로 집회및시위에관한법률 개정을 추진하였으나, 기본권 제한을 강화한다는 시민단체 및 학계의 반발로 무산된 바 있다.²⁰⁵⁾ 특히 집시법을 개정하여 확성기 소음을 규제하는 경우 다음과 같은 문제점을 내부적으로 정리한 바 있다:

- 집시법은 헌법상 보장된 집회의 권리를 보장하기 위한 법률로써, 국가안전보장이나 질서유지 등을 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 국가안보 등과 직접 관계가 없는 집회시 확성기 소음을 同法에서 규제하는 것은 법체계에 부합하지 않는다.
- 집회과정에서의 불법행위는 그 양태에 따라 형법·도로교통법 등 개별 법률에 따라 의율하면 되는 것이지, 예상되는 모든 불법유형을 일일이 집시법에 규정하여 규제하는 것은 부적절하다.
- 집시법의 규율대상은 헌법상 보장된 집회의 권리여서, 이를 제한하는 방향으로 법률을 개정하는 경우, 시민단체 등의 강력한 반발로²⁰⁶⁾ 난항이 예상된다.

결국 구체적인 입법대안을 마련하지 못한 채, 경찰에서는 집회시 확성기 소음으로 인한 일반시민들의 피해를 최소화하기 위해 집회신고 단계부터 행정지도를 강화하고,²⁰⁷⁾

205) 경찰청 내부자료.

206) 경찰청에서는 집시법 개정 추진을 위하여 2000년 5월 공청회를 개최하였다. 이와 관련하여 집회시위도중에 야기되는 확성기 소음 규제에 대하여 정부, 자치단체 및 경제단체 등에서는 찬성이었으나, 시민사회단체에서는 적극 반대한 입장이었다. 즉 참여연대, 민주노총 등 3개 시민사회단체는 “집회·시위의 자유 완전 쟁취를 위한 연석회의”를 결성(2001. 10.23) “주거지역에서의 집회금지규정 축소 등 집회시위제한 규정을 완화”를 위한 여론을 조성하면서 반발한 바 있다.

특정 단체의 장기간 소음 유발행위에 대해서는 업무방해 등 혐의를 적용하여 형사 입건하는 한편, 장기적으로 관련법 개정에 관하여 적극 검토하겠다는 입장을 견지해왔다.

그런데 집시법 제8조 3항에 의하면, “주거지역 또는 이와 유사한 장소”에서 소음을 유발하는 집회시위에 대해서는 집회신고시 거주자들의 요청에 의해 집회시위를 금지하거나 제한이 가능하지만, 이러한 장소에 포함되지 않는 “상업, 사무실 밀집지역 등”에 대해서는 규제할 수 없는 상황이다.²⁰⁸⁾ 또한 법령의 “...이와 유사한 장소”의 법문 해석을 어떻게 할 것인가도 난제에 속한다. 더욱이 기본권 제한에 대한 근거로서 同조문이 기능을 하기에는 법규의 명확화 측면에서 논란이 제기된 바 있었다.²⁰⁹⁾

2) 확성기 소음규제방안에 대한 논란

(1) 경찰측의 『소음진동규제법』을 통한 규제방안 모색

시위소음으로 인한 피해를 호소하는 민원이 계속되면서 이를 반드시 규제할 필요가 있었지만, 집시법으로는 어떤 근거도 없었다. 따라서 확성기 소음에 대하여 환경부 소관 『소음진동규제법』을 적용하여 규제하자는 주장이었다. 경찰측에서는 집회시위에서 유발되는 확성기소음을 소음진동규제법상 규정된 “생활소음”으로 보고, 同法을 적용하기로 한 것이었다. 소음진동규제법의 규제대상 확성기 중에서 시위과정에 사용하는 확성기를 굳이 제외한다는 취지의 그 어떤 근거도 없다고 하였다.²¹⁰⁾ 그래서 시위현장의 확성기

207) 경찰에서는 소음피해 등에 대한 조치를 미연에 방지코자 집회신고 단계에서 주최측의 과도한 소음유발에 대해 민·형사상 책임가능성을 고지하고, 소음발생을 자제토록 행정지도를 강화하였다. 예를 들면, 2001.1~11월간 확성기 소음과 관련하여 총 5,473건에 걸쳐 행정지도를 실시한 바 있다.

208) 시위대의 소리로 인한 피해자들의 심정은 겪어보지 않은 사람은 알 수 없다. 호전적이며 적의에 가득찬 구호소리에 팽과리 북 징 소리가 끊임없으니 심리적 충격이 어떨 것인가? 그런 소리를 일상적으로 듣고 살아야 하는 사람들의 심정은 이루 말 할 수 없다. 대기업 사장의 집 근처에 사는 사람들, 관공서, 대기업 부근에 사무실을 둔 사람들, 이런 사람들이 대표적인 피해자이다. 물론 대기업 사장 등과 같은 당사자도 피해자이다. 다만 이들은 시위의 대상이니까 어느 정도는 감수한다고 할 수도 있으나 전혀 관계없는 사람들은 보호되어야 한다고 본다.

209) “...이와 유사한 장소”의 개념에 불명확하여 “법률명확성의 원칙”에 위배됨으로 위헌무효라는 견해도 주장된 바 있다. 그런데 집시법 시행령(제3조의2)에서는 “...주택 또는 사실상의 주거의 용도로 사용되고 있는 건축물이 있는 지역 및 이와 인접한 공터·도로 등을 포함하는 장소를 말한다.” 同旨 손동권, 2000, 전제논문, 12면.

소음도 소음진동규제법으로 규제할 수 있다고 본 것이다.²¹¹⁾ 또한 시위대가 차량 등에 확성기를 설치하여 이동간 사용하면 “이동소음원”으로 규제 가능하다고 해석하였다.²¹²⁾

즉 소음진동규제법은 소음에 관한 일반적 규제법률로서 “확성기 소음”을 생활소음의 일종으로 보고, 사용중지 명령·형사처벌 등 규제조항을 두고 있는 바, 집회시 발생하는 확성기소음을 이에 포함하지 않을 근거가 희박하다고 보았다. 또한 同法の 제1조가 “공장·공사장·도로·철도 등으로부터 발생하는 소음피해방지”를 목적으로 하고 있기 때문에, 일부에서 제기된 주장을- “동법의 입법취지는 경제활동에 대한 최소한의 규제차원의 소음원 관리임으로 집회시 확성기 소음은 규제대상이 아니다”- 반박하기도 하였다.

210) 집회·시위 확성기 소음의 규제와 관련, 소음진동규제법 시행규칙 제29조의2②항 1호의 ‘확성기에 의한 소음’은 확성기의 범위를 넓게 보고 있어 옥내의 확성기소음이 옥외로 나오는 것도 포함하며 민방위 목적 등과 같이 공공의 목적으로 설치된 것이 아닌 이상 대부분의 것을 규제 대상으로 하고 있다. 따라서 집회·시위시의 확성기 소음은 본조의 규제대상에 해당되므로 同시행규칙 ③항에 의한 별표 7의2에 따라 기준을 초과 할시 규제가 가능한 것이다. 이 조항에서 시·도지사가 규제대상 지역을 고시하도록 되어 있으나 서울시에서는 그 규제대상 지역을 시행규칙 29조의2 ①항을 그대로 원용하고 있으므로 서울시내 대부분의 장소가 해당될 것이므로 집회·시위 장소에 따라 규제대상 지역인지 여부를 따질 필요도 없다고 해석한 것이다.

211) 집회시위시 발생하는 확성기소음을 “생활소음”으로 규제가 가능하다고 본 근거는 다음과 같다: 소음진동규제법 제23조(생활소음·진동의 규제) ① 시·도지사는 주민의 靜隱한 생활환경을 유지하기 위하여 사업장 및 공사장 등에서 발생하는 소음·진동(산업단지 기타 환경부령이 정하는 지역 안에서 발생하는 소음·진동을 제외하며, 이하 생활소음·진동이라 한다)을 규제하여야 한다. ② 2조1항의 규정에 의한 생활소음·진동의 규제대상 및 규제기준은 환경부령으로 정한다.

시행규칙 제29조의 2(생활소음·진동의 규제)②법 제23조 제2항의 규정에 의한 생활소음·진동의 규제 대상은 다음 각호와 같다.

1. 확성기에 의한 소음(옥내설치 확성기의 소음이 옥외로 나오는 경우를 포함하되, 공공의 목적으로 사용되는 경우를 제외한다)
2. 배출시설이 설치되지 아니한 공장에서 발생하는 소음·진동
3. 제1항 각호의 지역외의 공사장에서 발생하는 소음·진동
4.

212) 소음진동규제법 시행규칙 33조의2 ①항 1호는 규제 대상을 단순히 ‘이동하며 사용하는 확성기’라고만 정의하였으므로 시위대가 차량 등에 확성기를 설치하여 이동간 사용하면 이동소음원으로 규제 가능하다. 또한 이를 받아 대상을 정하는 서울특별시고시 제1998-176호(98.5.25 개정, 移動騒音源의 사용금지대상 및 지역지정)에서도 이동소음원의 규제대상을, <이동하며 사용하는 확성기>, <행락객이 사용하는 음향기계 및 기구>, <소음방지장치가 비정상적이거나 음향장치를 부착하여 운행하는 이륜자동차>로 정하고 있어 차량에 설치된 확성기를 이동소음으로 규제하는데 아무런 문제가 없다고 해석하였다. 즉 위와 같은 논리로 볼 때 고정 설치한 확성기 또는 차량에 설치한 이동가능한 확성기를 이용하여 집회 시위를 하면서 기준을 초과하는 소음을 낼 경우 騒音震動規制法으로 규제가 가능하다고 보는 것이다.

아울러 집시법의 개정을 통하여 확성기 소음규제가 매우 어렵다는 점을 들어 소음진동 규제법을 적용·규제하거나, 同法상의 관련조항을 개정·보완하여 규제하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하였다.²¹³⁾

한편, 1997년 8월~1999년 7월간 서울 동대문구 전농3동 철거민 20~30명이 동대문구청앞에서 확성기 소음을 계속내자 이의 제한을 위한 가처분 신청이 이루어졌고, 이에 대해 서울 지방법원 북부지원은 확성기 소음을 “소음진동규제법”상의 생활소음으로 보고서 확성기 사용시간·소음의 정도 등에 비추어 보호의 필요성이 인정된다며, 확성기 사용금지 가처분결정을 내린 바 있다(99카 합685사건).²¹⁴⁾

집회시위 과정에서 他법령으로 보호하는 법익을 침해하는 것은 분명히 불법이므로 환경관련법인 소음진동규제법에서 “확성기”의 소음을 규제한다는 것에 착안하여 과도한 시위소음을 규제해보고자 하는 방안이다. 그런데 同法을 적용하려면 소음의 정도가 어느 정도 되는지 객관적인 측정을 할 필요가 있었다. 소음 측정장비는 구청·시청 등 행정기관의 환경담당 공무원이 운용하고 있으며 경찰측에는 그러한 장비가 구비되어 있지 않은 관계로 해당기관에 다음과 같은 협조를 요청하였다:

현행 집시법으로는 집회·시위장소 사용 제한을 할 수 없고 확성기 사용도 제한할 수 없음을 악용, 주택가·관공서 앞 등에서 집회·시위를 하며 의도적으로 확성기를 이용하여 소음을 유발시키고 있으므로 경찰에서 협조요청을 하면 자치단체에서는 소음진동규제법 제23조(생활소음·진동의 규제) 및 同시행규칙57조에 의거 적극적으로 조치를 해 줄 것을 요망함.

그 결과 경찰측은 해당관청으로부터 집회시위시 유발되는 확성기 소음에 대하여 소음진동규제법을 적용할 수 없다는 회신을 받았다.

213) 경찰청 내부자료.

214) 양태규, 2001, 137면.

(2) 환경부측의 입장-확성기소음 시위에 대한 집시법 적용

소음진동규제법 관련업무를 담당하는 환경부 측에서는 집회시위시에 유발되는 확성기 소음에 대해서 소음진동규제법을 적용할 수 없으며, 집시법을 적용하거나²¹⁵⁾ 혹은 同法을 개정하여 규제할 것을 주문한 바 있다. 즉 집회시 소음은 집회시위 관리를 위해 제정된 집시법에 규정하는 것이 타당하며, 경찰관서에 적법한 신고를 거친 후 진행되는 집회도중에 확성기 소음 과다를 이유로 일반행정기관이 개입하는 경우, 집행에 실효성이 없다는 사유로 명백한 반대입장을 제시하였다:

집회시위시 확성기 소음의 규제에 대하여 소음진동규제법 제23조(생활소음·진동의규제) 및 동법 시행규칙 제29조의2(생활소음·진동의규제)의 규정에 의한 생활소음·진동규제 대상으로 볼 수 없는 바, 본법의 규제는 사업장·공사장 등에서 발생하는 소음·진동을 규제대상으로 하며, 확성기 이동소음원 규제지역에서 소음을 발생시킬 때는 소음·진동규제법에 의한 이동소음으로 볼 수 있으나, 집시법에서 확성기사용을 인정하여 시위 중 적법하게 사용하는 확성기를 소음·진동규제법에 의한 규제대상으로 보아 이를 규제한다는 것은 서로 모순된 행정조치이다.²¹⁶⁾

서울시 각 자치구에서 추진하는 소음관련 업무는 공장·사업장 등 소음발생시설 지도·점검 실시, 이동행상의 확성기, 행락객의 음향기기 등 이동소음원 지도·점검, 건설공사장 발생 소음관리 등이다. 그러므로, 불특정 다수인이 집회 및 시위시 확성기 등을 사용함으로써 발생하는 소음에 대하여 소음·진동규제법에 의한 생활소음 또는 이동소음원으로 관리하기에는 상당한 어려움이 있으니 경찰에서 집회및시위에관한법률 제5조 및 동법 시행령 제2조 규정에 정하는 시위방법에 관한 조건 부여시 확성기를 사용함으로써 발생하는 소음 민원에 대한 조건을 강화하고 騒音程度 측정이 필요할 시는 관할 경찰서에서 해당 구청에 소음도 측정을 요구하여 그 결과가 생활소음

215) 환경부 홈페이지내용 참조: 회신일자 1999-09-17 전화번호 2110-6811~18 담당과 생활공해과 담당자 이○○: 1. 소음·진동규제법 제23조 규정에 의한 생활소음의 규제대상은 사업장, 공사장 등의 사업목적과 관련하여 발생하는 소음과 종교시설 등의 일정한 배출원에서 발생하는 소음을 규제하기 위한 것으로, “집회및시위에관한 법률”에서 사용을 허가하여 발생하는 일시적인 확성기소음은 소음·진동 규제법으로 규제할 사항이 아님. 2. 따라서, 집회및시위에관한법률에서 확성기 사용을 인정한 경우에는 집회와 관련된 사전신고기관에서 집회장 주변의 소음피해를 최소화하도록 조치·요구하는 것이 바람직할 것입니다.

216) 양태규, 2001, 137면. 환경부, “집회·시위시 발생하는 소음의 규제에 관한 의견회신(생공 67307-98 1998. 3. 10일자)”.

규제기준을 초과할 시는 관할경찰서에서 집회및시위에관한법률 위반으로 조치하기 바란다.²¹⁷⁾

1998년 8월 13-동년 9.20간 영남사건조직대책위 주최로 부산구치소 앞에서 7회의 집회·시위를 개최하면서 확성기·북·팽과리 소리 등으로 기준치를 넘은 시위소음에 대하여 입건여부를 질의하자, 부산지검(334호 유원근검사)에서는 소음진동규제법으로 단속할 수 없다고 지휘하였다.²¹⁸⁾

이처럼 환경부, 서울시, 검찰에서는 法の 취지로 볼 때 산업소음시설 소음 등이 아닌 시위시 발생하는 확성기 소음은 “생활소음”이 아니기 때문에 소음진동규제법의 규제 대상이 되기 어렵다는 것이었다.²¹⁹⁾

즉 다음과 논거로 경찰측 주장을 반박하였다(환경부의 유권해석):

- 집회시 연단 등에 설치한 확성기로 인한 소음발생시 소음·진동규제법 제23조 규정의 생활소음진동으로 규제가능 여부를 검토한 바, 옥외집회 및 시위시 확성기에 의한 소음은 소음·진동규제법 제23조(생활소음·진동의 규제) 및 同法시행규칙 제29조의2(생활소음·진동의 규제)의 규정에 의한 생활소음·진동규제 대상으로 볼 수 없음.
- 생활소음·진동의 규제는 법 제23조에서 정한 바와 같이 사업장, 공사장 등에서 발생하는 소음·진동을 규제대상으로 하며, 확성기에 의한 소음도 종교시설 등의 일정한 배출원에서 발생하는 소음을 적절히 규제하기 위함. 따라서 집회 및 시위시의 소음을 사업장 등 일정 배출원에서 발생하는 소음으로 보아 규제대상으로 정하기는 어려움.

217) 경찰청 내부자료.

218) 양태규, 2001, 137면.

219) 환경부홈페이지 내용(<http://www.me.go.kr/>) 민원내용: 번호 50601 질문자 박00 입력일 2003-01-24 제목 집회시위 신고를 득한 확성기소음(녹음노래, 연설) 의 소음규제-집회시위에관한법률에 의거 집회시위 신고를 경찰서에 하고 집회기간 내에 차량에 장착된 확성기를 통하여 신고자가 고정된 장소에서 녹음된 노래를 계속해서 들려주거나 연설을 할 경우 주변 주택·상가 및 사무실에 소음공해로 인한 피해가 많습니다. 이에 대하여 소음진동규제법제23조 및 同法시행규칙 제29조2제2항의 생활소음의 규제 대상인 확성기에 의한 소음으로 단속대상 여부 및 소음진동규제법 제26조의2 이동소음의 규제 규정에 의한 단속대상 여부를 알고싶습니다 이에 대하여 조속한 시일내 답변을 부탁드립니다. 민원접수일자 2003-01-24 처리기한 2003-01-29 담당과 생활공해과 - 민원회신일자 2003-01-24 담당자 오00 소음·진동규제법 제23조 규정에 의한 생활소음의 규제대상 중 확성기 소음에 대한 규제는 사업목적과 관련하여 발생하는 소음을 규제하기 위한 것으로 “집회및시위에관한 법률”에서 사용을 허가하여 발생하는 일시적인 확성기 소음은 소음·진동규제법으로 규제할 수 없음을 알려드립니다...

- 또한, 규제기준의 초과시 적용하는 규제조치인 작업시간의 조정, 소음·진동발생행위의 중지, 방음·방진시설의 설치 등은 활동행위가 지속적이며, 시설이 설치된 규제대상에 대하여 개선 조치하는 것으로서 일시적으로 소음이 발생하는 집회·시위에 적용하기 곤란함.
- 집회 및 시위 행위에서 발행하는 소음을 생활소음의 범위에 포함시켜 확대 해석할 경우 경제활동에 대한 최소한의 규제로 소음원을 관리코자 하는 소음·진동규제법 기본취지에 배치되는 지나친 규제 행위가 될 것임.
- 시위행진시 사용하는 확성기를 이동소음원으로 규제가능 여부에 대해서:
 집시법에서 적법한 절차에 따라 신고하여 사용하는 확성기를 소음·진동규제법 제26조의2 규정에 의한 소음원으로 규제하는 것은 바람직하지 않음. 이동소음원의 규제는 학교·공동주택 등 정온을 필요로 하여 이동 소음원 규제지역으로 지정한 일정 지역내에서 확성기의 사용으로 지역주민의 생활환경을 해칠 때 그 기계·기구의 사용을 금지하거나 제한할 수 있음.²²⁰⁾
- 시위의 행진시 사용하는 확성기가 이동소음원 규제지역에서 소음을 발생시킬 때는 소음·진동규제법에 의한 이동소음원으로 볼 수 있으나 집시법에서 확성기 사용을 인정하여 시위 중 적법하게 사용하는 확성기를 소음·진동규제법에 의한 규제대상으로 보아 이를 규제하는 것은 서로 모순된 행정조치라 할 수 있음.
- 집회·시위시 소음저감을 위한 환경부 의견
 집시법 규정에 의거 주최자가 시위방법 등을 기재한 신고서를 제출할 때 건전한 집회·시위를 하되 주변에 소음피해를 최소화 할 수 있도록 조치하는 것이 바람직 할 것임 확성기의 사용을 가능하면 자제하도록 하며, 집회·시위성격상 사용이 불가피하면 사용대수를 제한하거나 낮은 음량으로 사용케 하여 주변지역에 소음피해가 최소화하도록 행정지도를 하는 것이 바람직할 것임.

뿐만 아니라 “경찰에서 집회 허가를 해 줄 때 조건을 달아서²²¹⁾ 확성기 숫자를 제한

220) 환경부 홈페이지내용. 코드번호 3-8-11-14 담당과 생활공해과담당자 이○○ 입력일 2000-06-07 제목: 차량에 부착한 확성기소음을 이동소음으로 규제할 수 있는지요? 질문: 아파트단지내에서 행사인이 물건을 팔기 위하여 사용하는 차량에 부착한 확성기소음을 이동소음으로 규제할 수 있는지요? 답변: 소음·진동규제법 제26조의2 및 같은법 시행규칙 제33조의2의 규정에 의거 시·도지사가 이동소음으로 인한 소음을 규제할 필요가 있다고 인정하여 규제지역으로 지정한 이동소음 규제지역 내에서는 행사인이 영업을 하기 위하여 확성기를 사용할 경우 이동소음으로서 규제대상에 해당됩니다. 또한, 이 경우에는 법 제61조제8호의 규정을 적용하여 50만원이하의 과태료가 부과됩니다.

하거나 소음정도를 한정해주는 것이 옳다”는 의견도 제시했다. 문제는 집시법으로 규제할 방법이 전혀 없는데 집시법으로 규제하라는 의견을 제시한 것이다. 실제로 집시법은 집회신고를 할 때 시위용품을 기재토록 하고 있으며, 기재한 시위용품을 사용하는 것은 정당한 집회시위행위의 한 부분으로 보고 있다. 그래서 시위대들은 집회 신고할 때 반드시 ‘확성기 몇 개’라고 기재한다. 경찰은 이런 신고에 대하여 접수를 거부하거나 금지할 아무런 법적 근거를 가지고 있지 못하다.²²²⁾ 결국 신고한 시위용품을 이용하여 소음을 내면서 시위를 하고 있는 것은 신고된 대로 시위를 하는 정당한 행위라는 결론이 나온다. 오히려 집시법이 소음을 보장하는 기묘한 현상이 나타나고 있다. 집시법은 시위를 보호하는데 치중하여 그 규제는 거의 염두에 두지 않았기 때문에 하물며 소음과 같은 부수적인 문제는 말할 것도 없다.

5. 확성기 소음 저감을 위한 관계기관 대책동향

집회·시위시 고성능 확성기 사용에 따른 소음발생으로 인하여, 일반시민들의 불편과 민원이 계속 증가하는 가운데, 구체적이고 효율적인 대책마련이 절실했다. 그럼에도 불구하고 앞에서 살펴본 바와 같이 환경부와 경찰청 등 소관부처간에는 異見이 심각하였다. 이와 관련 2003년 5월 31일 국무총리실 국무조정실에서는 “생활소음 줄이기 대책”을 중점 추진과제로 선정하고, “집회시 확성기소음 저감대책”을 세부과제에 포함시켜서 경찰청과 환경부 등 관계부처간 대책회의 및 의견을 수렴키로 한 바 있다.²²³⁾ 이후

221) 집회및시위에관한법률에는 신고된 집회에 조건을 붙일 수 있는 경우가 두 가지 있다. 그중 하나는 대통령령으로 정해진 주요도로에서 행해지는 집회 시위의 경우 교통질서유지를 위한 조건을 붙이는 것이고 다른 하나는 일몰 시간 이후의 집회를 허용할 경우 조건을 붙이는 것이다. 그 외에는 어떤 조건도 붙일 수 없다. 집회신고를 접수하는 것은 행정행위가 아니다. 행정행위가 아닌 것에 조건을 붙일 수 없으며 다만 금지된 것을 허용하는 것은 행정행위이므로 조건을 붙일 수 있다 하겠다. 그런데도 경찰에서 조건을 부여하라는 것이다. 하나는 소음을 측정하여 그 결과가 기준을 초과하면 집회및시위에관한 법률위반으로 조치하라는 것이다.

222) 현행 집시법 제8조3항에서 “주거지역 또는 이와 유사한 장소”에서 소음을 유발하는 집회시위에 대해서는 집회신고시 거주자들의 요청에 의해 집회금지 및 제한이 가능하다. 그런데 “사업·사무실 밀집지역” 등에 대해서는 규제할 법적 근거가 없어 단속이 곤란하다는 입장이다.

223) 同대책회의는 국무총리실 산하 수질개선기획단 기획총괄부장이 주재함, 경찰청 정보1과장, 환경부 생활

수 차례 개최된 대책회의 과정에서 경찰청은 「집회및시위에관한법률」개정을 통한 확성기 소음규제 방안이 현실적으로 대단히 어렵다는 입장을 피력하면서, 환경부 소관의 「소음진동규제법」개정을 통한 문제 해결방안을 제시하였다.

그래서 국무총리실에서는 부처간 협의를 통하여 집회시위 현장에서 유발되는 지나친 소음에 대한 규제기준 및 처벌법령이 집시법이 아닌 소음진동규제법에 포함시키는 방안이 검토되기도 하였다.²²⁴⁾ 즉 지나친 소음을 유발하는 경우, 허용된 집회라도 기준을 위반할 경우 불허한다는 입장과 함께 일정한 제재를 가하기로 하였다. 또한 법원에서도 노조방송차량의 회사차량 출입과 근무시간 외 일정 수준이상의 확성기 소음을 금지한다는 취지의 판결(결정)을 내리고 있는 점을 감안하여 소음규제가 헌법상 보장된 집회 및 시위에 관한 자유를 침해하지 않는다는 의견을 모으고, 적극적으로 대처하기로 하였다.

그러던 중 한나라당 안상수 의원은 2003년 8월 집회 및 시위에서 과도한 소음을 낼 경우, 처벌하는 것을 골자로 한 「소음및진동규제법개정안」을 국회의원 16명의 서명을 받아 국회에 제출한 바 있다. 개정안에 따르면, 집회 및 시위과정에서 발생하는 소음도 “생활소음”에 포함시켜, 과도한 소음으로 타인에게 피해를 주는 경우 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금을 부과토록 하였다. 또한 개정안이 통과될 경우, “고성능 확성기와 팽과리 등을 사용한 시위가 크게 줄어들 것”이라고 전망하기도 하였다.²²⁵⁾ 부처간 협의를 거친 뒤, 환경부측에서는 소음진동규제법을 개정하는 쪽을 가닥을 잡았으나, 同법률안에 대해서 국회환경노동상임위원회에서 심의하는 과정에서 불가입장이 완강하였다.

결국 「집회및시위에관한법률」에 관련 규정을 삽입하여 개정하는 쪽으로 가닥이 잡히게 되었다. 즉 확성기 등 소음발생에 대하여 제한조항을 신설하는 방향의 개정안이 成案 되었으며, 소음진동규제법과 별도로 대통령령(집회및시위에관한법률시행령)으로 소음규제기준을 마련하고, 기준 위반시에 적정수준의 유지나 확성기 사용 중지 등 필요한 조치를 할 수 있도록 한다는 것이었다. 2004년 1월 29일 개정된 확성기 소음규제관련 규정

공해과장, 건설교통부 주택관리과장 등이 참석하였다.

224) 중앙일보 2003-08-04 2면.

225) 조선일보 2003-08-18.

은 다음과 같다:

제12조의 3(확성기 등 사용의 제한)

- ① 집회 또는 시위의 주최자는 확성기·북·징·팽과리 등 기계·기구(이하 이 조에서 “확성기 등”이라 한다)의 사용으로 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로 대통령령이 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시켜서는 아니된다.
- ② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자가 제1항의 규정에 의한 기준을 초과하는 소음을 발생시켜 타인에게 피해를 주는 경우에는 그 기준 이하의 소음유지 또는 확성기 등의 사용중지를 명하거나 확성기 등의 일시보관 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

제21조 (벌칙조항)

다음 각호의 1에 해당하는 자는 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.1.~4호는 현행과 같음. 5호를 신설. 제12조의 3 제2항의 규정에 위반한 者.

한편 同규정의 시행일자는 2004년 5월 30일이다.

IV. 확성기 소음 등에 대한 각국의 규제법령 및 경찰개입

1. 각국의 집시법관련 입법경향

우리나라와 같이 집회시위에 관하여 단행법률을 운용하고 있는 나라는 대체로 독일, 프랑스, 오스트리아, 스위스 그리고 영국²²⁶⁾ 등을 들 수 있다.²²⁷⁾ 일반적으로 독일과 프랑스 등 대륙법계 국가들을 제외한 선진 각국에서는 집회시위에 관하여 직접 규율하는 법령을 유지하고 있는 사례가 드물다. 인접한 일본의 경우, 집회와 시위에 관한 직접적인 법규정이 없다.²²⁸⁾ 미국에서는 외교공관의 경우 일부 거리 제한 규정이 있기는 하지만 대부분의 시위는 최소 인원의 경찰을 현장에 배치, 집회참석자들이 다른 사람들과 불필요한 마찰을 빚는 사태를 사전에 예방한다. 대규모 시위 때마다 공권력의 폭력 진압이 종종 도마에 오르기도 하지만 참석자들이 ‘안전선’을 넘는 등 위법행위가 문제됐을 경우에만 엄중 처벌하고 있다.²²⁹⁾ 이처럼 나라마다 집회시위에 관한 법령의 운용방식이나 소음시위를 규제방식도 대단히 상이하다. 그래서 본항에서는 독일, 일본, 스위스, 영국 및 미국의 일부 州법령을 중심으로 외국법제를 소개할 것이다. 특히 우리나라와 매우 비슷한 집시법 체제를 운용하고 있는 독일경찰의 사례를 중점적으로 소개한다.

226) 영국은 외교기관 앞 집회와 시위의 경우 위험성 정도를 경찰의 재량에 의해 판단하고 통제한다. 참가자가 심각한 혼란을 유발할 우려가 있을 경우에만 집회와 행진을 제한한다.

227) 독일의 경우, 『집회및행진에관한법(Gestz ueber Versammlungen und Aufzuege)』, 영국의 경우 『공공질서법(Public Order Act)』, 오스트리아는 『집회법(Versammlungsgesetz)』, 프랑스는 『공공질서의 강화내지유지에관한법률』 등이다.

228) 국회·법원 앞 등에서 확성기를 사용한 소음 시위는 규제하고 있지만 해당 자치단체의 條例에 따를 뿐 일정 장소나 거리에서 확성기를 사용하여 집회를 규제하는 조항은 없다. 그러나 도쿄는 조례에 따라 음원으로 부터 10m 이상 떨어진 곳에서 85dB을 초과하는 소음은 규제하고 있다.

229) 경향신문 2003-11-16.

2. 독일의 집회·시위기본권과 확성기 소음규제

1) 기본법상의 집회시위권과 집회법

기본법(Grundgesetz) 제8조에서는 “모든 독일인은 신고와 허가를 받을 필요없이 무기를 휴대하지 않고서, 집회할 권리를 갖는다. 옥외에서(unter freiem Himmel) 집회를 개최할 경우에는 이러한 권리가 기본법 혹은 다른 법률에 의하여 제한받을 수 있다”고 원칙적으로 집회의 자유를 보장하고 있다.

그리고 집회법(Versammlungsgesetz) 제1조에서 “모든 사람은 공개집회와 시위를 할 권리와 그 같은 집회와 시위에 참가할 권리를 갖는다”라고 규정하고 있다.²³⁰⁾ 한편, 독일의 집시법상에는 확성기 소음유발행위를 직접 규제하는 규정이 없다.²³¹⁾ 따라서 집회시위시에 유발되는 확성기 소음은 타법령과 경찰법을 근거로 규제할 수 있다.

2) 확성기 소음유발행위에 대한 규제

(1) 소음규제에 대한 연방 및 州의 입법

독일기본법(GG) 제74조 1항 24호에 따르면, 쓰레기 분리수거, 공기정화 및 소음대책은 연방과 주정부의 입법권이 경합한다고 규정하고 있다. 따라서 확성기 소음에 대한 규제는 연방법이나 州法으로 규제할 수 있다는 입장이다. 소음규제법(Laermschutzrecht)은 연방환경법의 일부로 규정되고 있으며, 특히 연방안온보호법(Bundes-Immissionsschutzgesetz²³²⁾)의 일부이

230) 한편, 이러한 집회권이 동법(VersG) 제1조 2항에 따라서 제한된다: 1. 기본법 제18조에 의해 집회자유 의 기본권을 상실한 사람, 2. 기본법 제21조 2항에 따라 연방헌법재판소에 의해 위헌으로 선언된 정당 또는 정당소속 조직의 목적을 공개집회 또는 시위의 개최 또는 그 같은 개최에의 참가로써 촉진하려는 사람, 3. 연방헌법재판소가 기본법 제21조 2항에 따라 위헌으로 선언한 정당 그리고 4. 기본법 제9조 2항에 따라 금지된 단체 등이다.

231) 이 부분이 2004년 1월 29일 개정된 한국의 집회및시위에관한법률과 큰 차이점이 있다.

232) Immission이라는 독일어 뜻은 매연, 음향(소음), 진동 그리고 냄새따위 등 이웃에게 미치는 영향을 말

다.233)

연방안온보호법에는 도로교통상소음방지규정(Verkehrslaermschutzverordnung: 16. BImSchV) 규정, 스포츠시설주변에서의 소음방지규정(Sportanlagenlaermschutz-verordnung: 18. BImSchV), 기구 및 기계소음방지규정(Gerate-und Maschinen-laermschutzverordnung: 32. BImSchV), 소음방지를 위한 기술적 지도에 관한 내용을 하위법령으로 각각 규정하고 있다.

① 도로교통상의 소음한계

同법령 제2조상에 규정된 도로교통상(도로 및 철로주변)에서 주야간, 지역별 허용될 수 있는 소음의 한계는 다음 <표 IV-1>과 같다. 병원, 학교, 요양소 및 양로원 등 주변에서는 주간 57dB, 야간 47dB로 엄격하게 규제하고 있는 실정이다.

<표 IV-1> 도로 및 철로상의 소음규제 기준(Immissionsgrenzwerte)

규제지역	주 간	야 간
1. 병원, 학교, 요양소, 양로원 등	57dB	47dB
2. 순수한 그리고 일반주거지역, 소규모 주거단지	59dB	49dB
3. 중심지역, 마을, 혼합지역	64dB	54dB
4. 상업지역	69dB	59dB

② 경기장 주변의 소음한계

同법령 제2조상에 규정된 경기장 주변에서 주야간, 지역별 허용될 수 있는 소음의 한계는 다음 <표 IV-2>와 같다. 요양소, 병원, 간병장소 등에서는 주간 35dB, 야간 45dB 등 아주 엄격하게 소음유발행위를 제한하고 있는 실정이다.

한다.

233) 同法은 공기오염, 소음(Geraeusche), 진동 그리고 이와 유사한 사례를 통하여 환경에 나쁜 영향을 미치는 것을 방지하기 위한 연방법률이다.

<표 IV-2> 경기장주변의 소음규제기준

규 제 지 역	주 간*	야 간
1. 상업(공장)지역	65dB 평온시간** 60dB	50dB
2. 중심지역, 마을, 혼합지역	60dB 평온시간 55dB	45dB
3. 일반주거지역, 소규모주택단지	55dB 평온시간 50dB	40dB
4. 순수한 주거지역	50dB 평온시간 45dB	35dB
5. 요양소, 병원, 간병장소	45dB 평온시간 45dB	35dB

주간* : 평일 06:00-22:00, 일요일 및 공휴일은 07:00-22:00

야간 : 평일 00:00-06:00, 22:00-24:00

일요일 및 공휴일 00:00-07:00, 22:00-24:00

평온시간** : 평일은 06:00-08:00, 20:00-22:00

일요일 및 공휴일 : 07:00- 09:00, 13:00-15:00, 20:00-22:00

(2) 공공의 안녕과 질서유지를 위한 경찰법(Polizeirecht)상의 개입

① 소음유발행위의 개인적 법익 침해성

과도한 소음유발행위는 공공의 안녕(oeffentliche Sicherheit)과 질서(Ordnung)를 파괴 혹은 교란시키는 것이다. 공공의 안녕(안전)이란 프로이센 경찰행정법 §14에 따르면, 개인의 생명, 건강, 명예, 자유, 재산 및 국가와 그의 제도의 존속과 기능이 아무런 장애도 받고 있지 않은 상태를 의미한다. 따라서 개인적 법익뿐만 아니라 공공의 이익도 보호를 받는다.²³⁴⁾ 일반적으로 객관적인 법질서, 즉 개인의 생명, 건강, 자유, 명예와 재산, 국가의 법질서, 국가와 국가의 여러 기관의 존속과

234) Schenke, S. 192. Unter öffentlicher Sicherheit ist in Anlehnung an die amtliche Begründung zu §14 PrPVG die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des einzelnen sowie der Bestand und das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtung zu verstehen. Geschützt werden demnach sowohl Individual- wie Gemeinschafts- rechtsgüter.

기능의 無事穩全性, 不可侵性을 뜻한다. 공공의 안녕 개념은 공동체의 법익보호 뿐만 아니라, 개인적 법익의 보호까지 포함하는 개념이라 하겠다.²³⁵⁾ 즉 심각한 소음은 개인의 법익인 건강을 훼손 가능성이 대단히 높다.

개인적 법익의 온전성이 공공의 안녕의 한 부분을 구성한다는 것은 경찰작용이 공공을 위해서 뿐만 아니라 개인의 보호를 위해서도 수행됨을 뜻한다. 경찰법상 보호되는 개인의 이익에는 물질적인 것과 정신적인 것이 모두 포함된다. 재산영역에 대한 침해로부터 보호하는 것이 기본적인 임무이나, 정신적 침해에 대한 보호 또한 중요하다. 오늘날에 있어서는 현실적인 생활방식이 가져오는 많은 위험(소음, 쓰레기 등)과 관련하여 사람의 건강보호가 특별히 중요한 문제로 되고 있다.

② 『聯邦과各州들의경찰법통일을위한모범초안』의 경찰개입근거

Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder.

㉠ 일반적 수권조항(Generalklausel)

同초안 제8조(일반적 권한)에 의하면, 경찰의 권한을 특별히 규율하지 않는 한 구체적인 경우에 존재하는 공공의 안녕 혹은 질서에 대한 위험(Gefahr)을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다.

㉡ 경찰임무조항(Polizeiliche Aufgaben)

제1조

1항 경찰은 공공의 안녕 또는 질서에 대한 危險을 방지할 의무를 진다. 경찰은 형사사건의 소추를 위한 대비, 장래의 위험을 방지하기 위한 사전적인 조치와 아울러 범죄예방(범죄에 대한 예방적 대처)과 같은 임무를 진다.

2항 私的인 권리의 보호는 이 법에 따라 법원에 의한 보호가 적시에 취해지지 않을 때, 경찰의 도움 없이는 권리의 실행이 좌절되거나 또는 근본적으로 곤란한 경우에는 경찰의 임무이다.

3항 경찰은 다른 관청의 집행을 원조한다.

235) 홍정선, 1996, 207면 이하.

4항 경찰은 더 나아가서 다른 법규정에 의하여 경찰에게 부과된 사항(übertragenen Aufgaben)을 충족시킬 의무가 있다.

③ 개별州 警察法상의 임무(바덴-뷔르템베르크州)

㉠ 일반적 수권조항(Generalklausel)

同경찰법 제3조에 따르면, 소위 일반적 수권조항(의무합치적 재량에 따라 필요한 조치를 취할 수 있는 권한-Ermaechtigung)을 근거로 경찰은 과도한 소음 유발행위에 대하여 다른 법령이 특별히 규정하지 않은 한, 보충적으로 공공의 안녕과 질서유지 차원에서 직접 개입할 수 있다.

㉡ 경찰임무조항(Polizeiliche Aufgaben)

제1조

1항 경찰은 공공의 안녕과 질서를 위협하는 개별적 또는 단체적(집단적)인 危險의 방지와 공공의 이익이 존재하는 영역에서 공공의 안녕과 질서를 교란하는 행위를 제거할 임무를 진다. 특별히 경찰은 헌법합치적 질서와 시민권의 행사가 제한받지 않도록 보장할 임무를 진다.

2항 그 외에도 경찰은 다른 법령에 의하여 부여된 임무를 수행해야 한다.

(3) 소음유발행위에 대한 민사법상의 규제

소음유발행위에 대해서는 독일 民法(Buergerliches Gesetzbuch: BGB)상의 관련규정을 통하여 손해배상청구, 방해제거 및 중지청구권을 행사할 수 있다. 소유권자는 교란자에 의하여 어떤 방해를 받고 있을 때, 그 방해제거를 청구할 수 있다.²³⁶⁾ 즉 소음으로 방해를 받고 있다면, 당연히 그 소음유발행위를 중단 내지 방해행위를 제거해 줄 것을 청구할 수 있다(§1004 BGB).

또한 민법(BGB) 제823조(Schadenersatzpflicht)에 의거, 손해배상을 청구할 수 있는 바, 고의 또는 과실로 즉 과도한 소음을 유발함으로써 타인의 생명, 신체, 건강(Gesundheit),²³⁷⁾

236) §1004 BGB Beseitigung- und Unterlassungsanspruch.

자유(Freiheit), 재산권 혹은 그 밖의 권리를 불법적으로 침해하는 者는 그 피해를 배상할 책임이 있다.

(4) 소음유발행위에 대한 형사법적 대응

형법(Strafgesetzbuch: StGB) 제325a조에 따르면, 기계 또는 공장을 가동하면서 행정법상의 의무규정을 위반하면서, 소음을 유발하여 타인에게 건강에 해를 끼치는 者는 3년 이하의 유기징역이나 벌금형에 처한다(과실범은 2년 이하). 뿐만 아니라 소음, 진동 혹은 非이온성 방사선 유출을 방지해야 할 행정법상의 의무를 위반하여 타인의 건강을 해하거나 귀중한 가치가 있는 물건이나 동물에게 위험을 초래하면, 5년 이하의 유기징역에 처하도록 규정하고 있다(과실범은 3년 이하). 따라서 과도한 소음유발행위는 형법상 처벌된다.

또한 질서위반법(Ordnungswidrigkeitengesetz: OWiG) 제117조에 따르면, 허용되지 않는 소음유발행위(Unzulaessiger Laerm)로 이웃이나 일반인들에게 심각하게 성가시게 하거나 혹은 다른 사람의 건강을 훼손한 者는 질서위반법으로 처벌된다. 최고 5천 유로(EURO)의 벌금형으로²³⁸⁾ 처벌될 수 있다.

(5) 확성기 소음유발행위에 대한 Heidelberg경찰의 대응사례

집회참가자는 확성기를 사용하더라도 적당한 정도의 소음크기 내에서 사용해야 한다.²³⁹⁾ 소음이 심각하여 인근주민들(혹은 병원의 환자, 학교 교육생 등)의 안온을 심각하게 방해하는 경우, 경찰이 독자적으로 판단(Polizei selbst entscheidet)하여 집회를 금지 혹은 소음유발행위를 자제토록 질서유지인(Ordner)에 지도 혹은 2-3회 정도 촉구 및 경고

237) 과도한 소음유발행위가 사람의 건강을 해친다는 것은 공지의 사실이다.

238) 한국의환은행 환율기준(2004년 3월 26일), 1유로(EURO)는 1404.17원에 해당한다.

239) Breitbach/Deiseroth/Rühl, §15 VersG Rn. 159, in: Helmut Ridder/Michael Breitbach/Ulli Rühl/Frank Steinmeier, Versammlungsrecht Kommentar(Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1992), S. 501.

한다. 소음측정장비를 갖추고 있는 Heidelberg市 소속 부서(Technisches Hilfswerk: THW)에 소음측정을 의뢰한다. THW 소속 관련공무원이 경찰관이 지켜보는 가운데 집회 시위현장에서 소음도를 측정한다.

하루 정도 개최되는 집회의 경우, 비록 소음유발이 심각하더라도 기본권 보호차원에서 묵인하는 입장이라고 한다. 그러나 정도가 심각한 경우에는 경찰이 개입한다. 그런데 과도한 소음유발행위에 대하여 경찰의 지도·설득에 불응할 시, 확성기에 연결된 전기코드를 뽑아버리거나, 집회를 해산할 수 있으며, 소음발생이 예상되는 경우에는 행진을 우회토록 유도하기도 한다. 대부분 경찰의 지시나 지도를 수용한다고 한다.²⁴⁰⁾

3. 오스트리아의 집회법과 소음규제

오스트리아의 경우, 독립된 「집회법(Versammlungsgesetz)」을 운용하고 있으며, 소음유발행위에 대해서는 연방 및 주차원의 다양한 행정법적 조치를 통하여 대응하고 있다. 즉 민법, 환경법, 영업법, 사용자보호법, 도로교통법, 차량법 등을 통하여 소음에 대처하고 있다.²⁴¹⁾ 집회법에는 확성기 소음규제에 대한 직접적 규정을 두지 않고 있다.

4. 일본의 집회시위관련 소음규제

일본의 경우, 우리나라처럼 집회시위를 규율하는 독립된 단행법률이 없는 실정이다. 집회시위 중의 소음유발행위에 대해서는 특별한 규정을 두지 않고 있으나 유사한 법률(靜穩保持에關한法律)이 운용되고 있다. 그리고 고성능 확성기 소음에 대한 규제가 어려워 지자체 지방자치단체에서는 확성기에 의한 소음을 규제할 목적으로 독자적인 자치조례를 마련하여 운용중에 있다.²⁴²⁾

240) 본내용은 필자가 2003년 7월경 독일 Heidelberg 경찰서 관계자와 집회시 확성기 소음 규제방법에 관하여 인터뷰한 내용이다.

241) <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/laerm/laermenschutz/>

1) 소음규제법에 의한 규제

소음규제법의 내용이 대부분 도로, 철도, 항공기 소음에 관한 것이다. 특이한 것은 소음규제법이 자치단체로 하여금 자체 정령을 통해 지역의 사업장 소음을 규제하도록 근거를 제시하고 있다. 확성기에 의한 광고시간과 양·횟수를 제한하는 내용이 널리 도입되어, 소음에 대한 민원이 줄어들게 되었다. 그런데 직접적으로 집회시위시에 발생하는 확성기소음에 대처하기에는 미흡하다. 이러한 측면에서 우리나라의 소음진동규제법과 비슷한 실정이다.

2) 靜穩保持에關한法律에 의한 소음규제

과거 우익단체들이 확성기를 사용하여 과도한 소음을 유발하면서 가두선전활동을 함으로써, 주민들로부터 많은 민축을 샀다고 한다. 이러한 행위에 대하여 경범죄법 등으로 대처하였는 바, 별다른 효과가 없었다. 그런데 1988년 국회의 심의권보호와 양호한 국제관계의 유지에 기여할 수 있도록 「국회의사당주변지역 및 외국공관 등 주변지역의 靜穩保持에關한법률(1988.12.8. 법률 제90호)」이 제정되었다.

동법 제5조(확성기 사용의 제한)

① 누구라도 국회의사당 등의 주변지역 및 외국공관 등의 주변지역에서의 해당지역의 靜穩을 해치는 방법으로 확성기를 사용해서는 안된다.

② 생략

제6조 경찰관은 전조 제1항의 규정에 위반하여 확성기를 사용하는 자가 있을 때에는 그 자에 대하여 확성기의 사용을 중지하거나, 그 밖의 해당위반을 시정하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 명령할 수 있다.

242) 김병준, 2002, 37면.

제7조(벌칙) 전조의 규정에 의한 경찰관의 명령에 위반한 者は 6월 이하의 징역 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

3) 확성기에 의한 暴騒音 규제에 관한 東京都 條例

1980년대 들어 고성능확성기에 의한 선전활동이 “폭력적 소음”으로 변질되어 사회문제화 되었다. 이에 형법이나 소음방지관련 법령들이 실질적 단속효과를 얻지 못하자 1984년 3월 오카야마현 공안위원회에서 “확성기 등에 의한 폭소음의 규제에 관한 조례”를 제정한 것이 유래가 되었다. 이에 동경도는 1992년 10월 12일 조례를 제정하여 폭소음을 규제하기에 이르렀다.

동법 제5조(확성기에 의한 폭소음을 발생시키는 행위의 금지) 누구라도 확성기에 의하여 폭소음을 발생시켜서는 안 된다.

제7조 ① 경찰관은 제5조의 규정을 위반한 者에 대하여, 해당 위반행위를 중지할 것을 명령할 수 있다.

② 경찰서장은 위반행위를 한 者가 다시 계속하거나 반복하여 위반행위를 했을 때에는, 그 者에 대해서 24시간을 넘지 않는 범위 내에서 시간을 정하여 위반행위의 실시를 방지하기 위한 필요한 조치를 취하도록 명령할 수 있다.....

제10조 경찰서장은 제7조 또는 제8조 규정의 시행에 필요한 제도에서 경찰관에게 확성기가 소재한다고 인정되는 장소에 들어가 확성기 및 그 밖의 물건을 검사하거나 확성기를 사용하거나 사용하고자 하는 者 및 그 밖의 관계자에 대하여 질문을 하도록 할 수 있다.....

제12조(벌칙) 제7조 1항부터 3항까지의 규정에 의한 명령에 위반한 者は 6월 이하의 징역 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다.

제13조 제10조 1항의 규정에 의한 출입검사를 거부하거나 방해 혹은 기피하거나 질문에 대하여 진술을 거부 또는 허위진술을 한 者は 1만엔 이하의 벌금에 처한다.

한편, 확장기 소음시위의 경우, 동경도에서는 시위대가 85dB 이상 소음을 내면 곧바로 시정명령을 내린다. 명령을 받아들이지 않으면 확장기를 압수하고 형사처벌을 할 수 있다고 한다.²⁴³⁾

5. 미국의 집회시위관련 소음규제

미국의 경우, 집회시위에 대하여 직접 규율할 통일적인 연방법규는 없는 셈이다. 각주의 법률이나 조례에 의해서 규제되고 있다. 또한 각주의 법률이나 조례에 대하여 위헌성이 제기되면, 연방대법원(Court)에서 위헌여부를 판결하고 있다.

1) 소음규제에 관한 주요 판례 동향

(1) 공공기관에서의 시위관련 소음규제

Kovas v. Cooper 사건(1949)에서는 시위대가 시위의 효과를 얻기 위하여 Sound Truck(방송차, 선전차)을²⁴⁴⁾ 이용한 것은 시위의 목적 달성의 범위를 넘어 지나치게 시끄러울 뿐만 아니라, 듣기를 원하지 않는 사람들도 들어야 하므로 규제대상이 될 수 있다고 판시하였다. 또한 도서관·고등학교·법원 등에 대한 규제는 합헌이라고 한 경우도 있고,²⁴⁵⁾ 위헌이라고 한 경우도 있어 일률적으로 언급하기는 힘들다.

243) 중앙일보 2002-03-12.

244) <http://www.bartleby.com/61/91/S0579100.html>: sound truck이란 1개 혹은 그 이상의 확장기를 보통 차량 상단에 설치하여, 전형적으로 정치적 혹은 상업적 메시지를 방송하기 위하여 사용되는 트럭 혹은 다른 형태의 자동차이다; <http://santa-monica.org/municode/codemaster/>산타-모니카市조례Santa Monica Municipal Code (Supplement No. 38 August 2003) Section 4.08.620 Sound truck.

245) 공립고등학교 주변보도에서의 시위에서, “도서관, 학교, 소방서, 법원, 행정관서 등은 특별하고도 중요한 기능을 수행하도록 되어 있다. 질서와 평온은 그러한 건물들에 반드시 필요하다. 그러한 기관들은 질서와 평온이 중요하지 않은 거리와는 본질적으로 다른 것이다”라고 판결한 바 있다(Grayned v. Rockford, 408 U.S. 104, 1972). 김병준, 2002, 39면에서 재인용.

(2) 주거지역에서의 시위관련규제

미국의 경우 일반적으로 주거지역에서의 시위라도 표현의 자유의 원칙상 그 시위는 일응 인정된다고 본다. 그래서 이를 막으려는 주민으로서는 그 시위가 소란스러워서 자기의 Privacy를 침해받는다라는 점을 입증해야 한다. 결국 주거지역에서의 시위허용 여부는 시위자의 헌법상의 기본권과 주민의 Privacy를 비교형량하여 결정한다.²⁴⁶⁾

2) 소음규제에 관한 법규

(1) 소음규제법에 의한 규제

소음규제에 관한 일반법으로는 1978년 제정된 소음규제법이 있다. 여기서 “의회는 쏘 국민이 건강과 복지를 해치는 소음으로부터 자유롭게 생활할 수 있는 환경을 조성하는 것이 합중국의 정책임을 선언한다”라고 규정(제4901조)있다. 상업상의 제품에 대해서는 연방소음기준이나 철도·자동차 등의 소음발생기준을 정하고 있지만, 집회시위 중의 소음에 대한 규제규정은 없다.

(2) 州의 관련법령에 의한 소음규제

뉴욕州 刑法에 의하면, 동법 제240조 20에서 무질서 행위죄를 규정하면서, 행위유형으로서 “싸움 또는 난폭, 소란 또는 위협적인 행동, 비상식적인 소음, 공중장소에서의 쌍스러운 언어 또는 외설적 몸짓, 차도 또는 인도의 통행방해”를 무질서행위죄로서 책임을 지게하고 있다.

소음환경기준은 주별로 차등설정하고 있는 바, Chicago의 경우 일반주거지역은 55 dB, 상업·준공업지역은 61dB로 정하고 있다. 워싱턴 D.C.의 경우, 집회 및 시위의條例에서는 백악관 주변에서의 시위는 거리제한은 1,500feet, 허용소음의 한계는 60dB로

246) 김병준, 2002, 39면.

제한하고 있다. 또한 집회시위를 개최하면서 음향기기를 사용할 때에는 소음에 관한 법률과 규칙을 따를 것을 명시하고 있다.²⁴⁷⁾

캘리포니아주 산타-모니카市 條例에 따르면,²⁴⁸⁾ 도시 내에서 비상업적 목적을 위하여 확성기장치가 부착된(통상적인 라디오 스피커의 수준을 넘는 음성 증폭장치) Sound Truck을 사용하거나 사용하게 될 경우에는 市당국에 서면으로 등록을 해야 한다.²⁴⁹⁾ 특별히 소음이 규제되는 지역으로서는 학교, 종교시설, 도서관, 병원 및 요양시설 등인 바, 이러한 지역에서 허용된 소음기준을 초과할 시에는 범위반이 된다.²⁵⁰⁾ 소음규제지역 (Section 4.12.040 Designated noise zones)은 다음 3단계로 구분되는 바,

- 소음규제 1지역 : 어떠한 주거지역내에서 발생하는 모든 소음 혹은 진동원(vibration sources), R 혹은 CP지역.
- 소음규제 2지역 : 상업지역에 인접한 어떤 주거지역을 포함하여, 상업지역내에서 발생하는 모든 소음 혹은 진동원, C지역.
- 소음규제 3지역 : 공장 혹은 산업구역 내에서 발생하는 모든 소음 혹은 진동원, M지역으로 표시된다. 이러한 규제지역에 따라서 소음기준(Section 4.12.050 Exterior noise standards)은 다음 <표 IV-3>과 같다.²⁵¹⁾

247) 중앙일보 2002년 3월 12일자.

248) 산타-모니카市 조례의 소음규정(Article 4 PUBLIC WELFARE, MORALS AND POLICY Chapter 4.12 NOISE* Section 4.12.010 Declaration of policy)에 따르면, 市의회는 市관할 구역내에서 불필요한, 과도한 그리고 사람을 괴롭히는 소음과 진동을 통제하기 위하여, 이 節에서 특별히 규정하는 모든 근원으로부터 혹은 근원에 의하여 발생하는 그러한 소음과 진동을 市정부로 하여금 방지하도록 한다. 또한 공익에 반하여 어떠한 수준의 소음과 진동이 공중보건, 복지 그리고 안전에 해로운 것들인지 결정된다. 그래서 산타-모니카市와 市의회는 어떤 방식으로 그러한 소음과 진동이 발생되고, 야기되고 혹은 지속되는지 그리고 방지되는 지를 결정하고 규정한다. 그리고 이 규정에 반하는 그러한 행위들은 공적인 범죄이며 처벌될 수 있다.

249) http://www.santa-monica.org/municode/codemaster/Article_4/08/640.html. Section4.08.640 Noncommercial use of sound trucks.

250) Section 4.12.070 Schools, places of worship, libraries, health care institutions--Special provisions.

251) http://pen.ci.santa-monica.ca.us/municode/codemaster/Article_4/12/050.html.

<표 IV-3> 산타-모니카市 소음규제기준

규제지역(Noise Zone)	허용되는 외부소음기준
소음규제 I 지역	월-금요일 00:00-07:00, 22:00-00:00 50dB
	07:00-22:00 60dB
	토-일요일 00:00-08:00 22:00-00:00 50dB
	08:00-22:00 60dB
소음규제 II 지역	00:00-07:00, 22:00-00:00 60dB
	07:00-22:00 65dB
소음규제 III 지역	어느 때든지 70dB

※ 대화 혹은 음악으로 인한 소음이나 충격에 대해서는 5dB 정도 완화될 수 있다.

6. 프랑스의 집회시위관련 소음규제

프랑스에서는 집회의 자유가 현행 헌법상 명문으로 규정되어 있지 않다. 법률상으로는 1881년 “공공집회에관한법률”을 제정하여 공공장소에서 사전허가나 신고를 필요로 하지 않는 집회의 자유를 보장하여 왔다. 그러나 1935년 이전에는 옥외집회에 대한 규율이 경찰의 재량에 맡겨져 왔다. 물론 1935년 제정된 “공공질서의 강화 내지 유지에 관한 統領”에 의해서 체계화되었다.²⁵²⁾ 따라서 집회시위 도중에 발생하는 소음에 대하여 직접적인 규제조항은 없으나, 관련법령을 근거로 경찰에게 부여된 광범위한 재량권으로서 간접적으로 규제하고 있는 실정이다.²⁵³⁾

252) 이관희·강태수, “우리의 집회시위제도 발전방안 모색을 위한 각국의 집회시위제도 비교고찰”, 치안연구소 연구보고서 95-12, 1995, 31면 이하.

253) 관련법령으로서는 “공공질서의 강화 내지 유지에 관한 통령”, “소음방지에 관한 법률”, 프랑스 “新형법” 등이다.

1) 「소음방지에관한법률」에 의한 규제

일반적인 소음에 대하여 1992년 12월 31일 「소음방지에관한법률」이 제정되었다. 사람의 건강 또는 환경을 해칠 수 있는 소음 또는 진동을 필요이상으로 또는 과실로 배출하는 것을 예방·제거 또는 제한하고 소음공해를 줄이기 위하여 사법·행정조치를 취하는 사항 등을 규정하였다. 그런데 同法에서도 집회시위 도중에 발생하는 확성기 소음에 대하여 직접 규정이 없었다. 단지 제6조 1항에서 “기타 적용법규에 관계없이 영구적으로 혹은 일시적으로 설치된 공사립의 기업·기관 또는 시설에서의 소란행위는 일반규정에 따르거나, 발생시키는 소음으로 위험 또는 불안을 야기할 수 있는 경우 허가를 받아야 한다”라고 규정하고 있을 뿐이다.

한편, 소음규제 기준은 다음과 같다:

- ▶ 공장소음의 경우, 낮 시간대(08:00-20:00) 용도지역별로 45-70dB
밤 시간대(22:00-06:00) 35-60dB이다.
- ▶ 도로교통소음의 경우 낮 시간대(06:00-22:00) 병원·학교·저소음노출지역내의 주택, 기타 주택, 산업/상업지역별로 57-65dB이다.
밤 시간대(22:00-06:00)에는 학교에 대한 소음기준 없으며,
지역별로 52-60dB로 규정하고 있다.

2) 新형법에 의한 규제

프랑스 신형법에서도 제3장 사람에 대한 제3급 違警罪에서 소음의 발생에 대한 규제 조항이 있다. 이에 따르면, “부당하게 또는 야간에 소음을 발생시켜 타인의 평온을 해하는 者는 제3급 위경죄에 대한 벌금에 처할 수 있다”라고 규정되어 있다.²⁵⁴⁾

254) 김병준, 2002, 41면 이하.

V. 집회시위시 소음유발행위에 대한 합리적 규제방안 모색

최근에 집회및시위에관한법률이 대대적으로 개정되었다. 지난 1989년 여소야대정국하에서 집회시위에 대한 기본권을 확대하는 방향으로 획기적으로 개정되었던 법률이었다. 금번 개정시에는 집회시위로 인한 일반 대다수 시민들의 권리와 집회시위 참가자들의 권리를 비교형량하면서, 공공의 안녕과 질서유지에 비중을 둔 것 같다.

특히 논란이 되었던 집회시위시 발생하는 과도한 소음에 대하여 집시법 차원에서 규제근거가 마련되었다는 점에서 본연구의 목적이 일부 달성되었다고 할 것이다. 필자는 연구 초기단계부터 과도한 소음에 대한 합리적 규제방안에 중점을 두고 여러 차례 관련 자료를 제공한 바 있으며, 연구도중에 관련 세미나발표 및 방송토론회까지 참석하면서, 집시법 개정방향에 대해 역설한 바 있다. 본항에서는 개정된 집시법상의 소음규제 기준(대통령령)에 대해서 외국의 사례와 비교하면서 구체적인 방안을 제시하고, 집회시위 현장에서 경찰관이 소음유발행위를 지도·조치하는 방법 그리고 현행 법체계하에서 소음유발행위에 대한 제재수단을 중심으로 대안을 제시하고자 한다.

1. 집시법을 근거로 적극적인 행정지도 및 단속

1) 신고단계

집시법 제6조에 따라서 옥외집회를 신고하는 경우, 신고서 기재 사항 중 시위방법을 통하여 확성기 이용여부 및 그 대수를 사전에 정확하게 파악한다. 확성기의 성능 및 출력 정도에 대하여 파악한 후 잠재적인 확성기 소음피해 예상규모 및 실태를 집회주최자에 고지하면서, 가급적 규제한도 내에서 확성기를 사용토록 지도한다. 그리고 위반시 집시법상의 처벌내용 및 민형사상 책임범위까지 미리 고지하여 집회주최자로 하여금 법령

을 준수하는 가운데, 평화롭게 집회시위를 개최할 수 있도록 유도한다. 시민의 자율적인 준법집회 유도, 사회적 비용절감을 위한 공동 노력에 동참시킨다.

또한 집회시위 개최장소가 타인의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 향후 확성기 등 소음발생으로 거주자들 사생활의 평온에 심각한 피해가 명백하게 예상되는 경우,²⁵⁵⁾ 신고장소가 초중등교육법상의 학교주변지역으로서 집회 또는 시위소음으로 인하여 학습권을 침해할 우려가 있는 경우에 금지·제한통고 가능성을 사전에 고지하면서 다른 장소로 변경하도록 적극 권고한다.

2) 집회현장에서의 단속

신설된 집시법 제12조의3(확성기등 사용의 제한)규정을 근거로, 집회시위현장에서는 타인에게 피해를 야기하지 않도록 기준 이하의 소음을 유지토록 지도한다. 이를 위반시에는 확성기, 북, 팽과리, 징 등의 사용을 중지토록 정북경찰관이 3회 정도 경고한다. 집회주최자의 자발적인 협조를 통해 위반행위를 줄여나가는 것이 바람직하지만, 이에 불응시에는 소음 정도를 측정하여 증거자료로 채증한다. 계속적으로 사용할 시에는 경찰상 즉시강제수단까지 동원하여 질서교란 상태를 회복시키면서, 공권력의 권위가 실추되지 않도록 유의한다.

한편, 이러한 장해제거(Stoerungbeseitigung)과정에서 독일경찰이 실시하고 있는 사례를 참고하여, 전기코드를 빼거나, 전기선을 절단하거나 하는 방법도 가능하다. 물론 정당한 공무집행을 방해하는 자에 대해서는 엄정하게 형법(공무집행방해죄)을 적용하여 사법처리 한다.

3) 소음규제기준의 세분화 및 엄격화

개정된 법률(동법 제12조의3)에서는 “..타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통

255) 현행 집시법상 신고서만 제출하면 집회시위를 개최할 수 있는 바, 집회장소 주변에 거주하는(침묵하는) 다수 시민들의 기본권이 심대하게 침해될 가능성이 있다. 따라서 경찰은 집회시위로 인하여 피해를 받을 가능성이 높은 일반시민들의 기본권 보호에도 적극적으로 대처해야 한다. 과거 일반시민들의 권익 보호에 소홀하여 경찰신뢰가 떨어진 것을 상기해야 한다.

령령이 정하는 기준을 위반하는 소음.....”이라고 규정하면서, 구체적인 기준은 소음진동 규제법이 아닌 집회및시위에관한법률시행령을 통하여 소음규제 기준을 마련하고 있다. 그런데 소음규제 대상지역의 경우, 주거지역 및 학교, 기타지역 등 두 가지로 나누고 있다(동법 시행령 제8조의3).²⁵⁶⁾

<표 V-1> 현행 소음진동규제법상의 생활소음규제기준

대 상 지 역	소 음 원		시 간 별		
			아침, 저녁 (05:00-08:00, 18:00-22:00)	낮 (08:00-18:00)	밤 (22:00-05:00)
주거지역·녹지지역, 관리지역중 취락지구 및 관광, 휴양개발진흥지구, 자연환경보전지역, 그밖의 지역안에 소재한 학교병원, 공공도서관	확 성 기	옥외설치	70dB이하	80dB이하	60dB이하
		옥내에서 옥외 로 소음이 나오 는 경우	50dB이하	55dB이하	45dB이하
	공장, 사업장		50dB이하	55dB이하	45dB이하
	공사장		65dB이하	70dB이하	55dB이하
그 밖의 지역	확 성 기	옥외설치	70dB이하	80dB이하	60dB이하
		옥내에서 옥외 로 소음이 나오 는 경우	60dB이하	65dB이하	55dB이하
	공장, 사업장		60dB이하	65dB이하	55dB이하
	공사장		70dB이하	75dB이하	55dB이하

<표 V-2> 집시법 시행령상의 소음규제기준(案)

대상지역	소음원	주간	야간
주거지역·학교	확성기, 북, 징, 팽과리 등 기계·기구	65dB	60dB
기타 지역	확성기, 북, 징, 팽과리 등 기계·기구	80dB	70dB

256) 집회및시위에관한법률시행령 개정안(제8조의3 확성기 등의 소음기준)에 따르면, 규제기준은 주거지역·학교 65dB(야간 60), 기타지역 80dB(야간 70) 등으로 추진중이다.

독일, 미국, 프랑스처럼 규제지역을 3~4단계(병원·종교시설, 일반주거지역·도서관, 혼합지역, 상업지역·공업지역 등)로 세분하고, 시간대 역시 주·야간·평온 시간대, 요일별로 세분할 필요가 있다.

뿐만 아니라 소음규제 기준 역시, 현재 경찰청 추진중인 60~80dB 수준이 아니라 주간 55~70dB, 야간 40~50dB 정도로 엄격하게 규정해야 한다.²⁵⁷⁾ 더군다나 현행 소음진동규제법상의 규제기준보다 완화시켜 규정한다면, 소음규제의 실익이 줄어들 것이다. 확성기 소음으로 인한 피해가 사례가 급증하고 있는 바, 소음진동규제법상의 규제기준을 굳이 따라야 할 필요는 없다.²⁵⁸⁾ 이러한 기준은 이미 많은 선진국가들이 채택하고 있다는 점을 상기해야 한다. 이에 필자가 각국의 사례를 참조하여 제시한 바람직한 소음규제 지역 및 기준은 다음 <표 V-3>과 같다.

<표 V-3> 바람직한 확성기 등 소음규제기준(案)

대상지역	주 간	야 간
병원, 종교시설, 요양소, 간병장소, 휴양지, 도서관, 학교	55dB	40dB
일반주거지역	60dB	50dB
혼합지역	65dB	55dB
상업 및 공업지역 등	70dB	60dB

외국의 관련사례 소개 및 규제법령을 마련하는 과정에서 이해관계 당사자들을 적극 참여시켜 정당성 확보 노력을 전개하고, 소음측정 업무를 담당할 경찰관을 대상으로 한 직무교육과 소음측정기 도입도 서둘러야 할 것이다.

2. 경찰법 등을 근거로 한 경찰개입

공공의 안녕(oeffentliche Sicherheit)과 질서유지(Ordnung) 그리고 위험방지(Gefahrenabwehr)

257) 현재 우리나라의 소음진동규제기준은 선진국에 비하여 너무 완화되어 있다고 평가할 수 있다.

258) 환경부 소관법률인 【소음진동규제법】으로는 집회시위시에 발생하는 과도한 소음유발행위를 규제할 수 없기 때문에, 신설된 집시법상의 독자적 규정을 통해서 규제기준을 강화할 수 있다.

를 그 직무(Aufgaben)로 하는 경찰은²⁵⁹⁾ 교란된 질서를 회복하고, 장애(Stoerung)를 신속하게 제거할 권한(Befugniss)이 부여되어 있다. 즉 경찰법상 개별적 수권에 의한 표준적 처분(Standardmassnahmen)이 가능하며,²⁶⁰⁾ 또한 보충적으로 경찰상 일반조항(Generalklausel)을 근거로 경찰개입이 가능하다고 할 것이다.²⁶¹⁾ 즉 일반조항상의 의무합치적 재량에 기한 “공공의 안녕과 질서유지를 위한 필요한 조치”를 취할 수 있다.

뿐만 아니라 헌법 제37조 2항의 “.....국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”라는 규정을 통하여, 집회시위에서 발생하는 과도한 확성기 소음에 대해 질서유지 및 일반시민들의 기본권 보호차원에서 경찰이 적극적으로 개입(einschreiten)할 수 있음은 법이론상 명백하다.

과도한 확성기 소음 유발행위가 사람의 생명·신체·재산에 심각한 위협을 초래한다는 것은 공지의 사실이다.²⁶²⁾ 이러한 경우, 구체적 위협(konkrete Gefahr)이 긍정되어 경찰권발동이 의무로 변하는 상황이다. 즉 공공의 안녕·질서에 대한 危害가 중대하며, 급박한 경우에 해당된다. 따라서 경찰에게는 재량권은 사라지고, 경찰권 발동(경찰권개입)의무만이 유일한 길로서 남게 된다.²⁶³⁾ 소위 “재량권의 零으로의 수축(Ermessensschrumpfung auf Null)”의 이론이²⁶⁴⁾ 적용된다. 그래서 확성기 소음으로 심각한 피해를 입고 있는 개인은 경찰권의 발동(혹은 경찰개입²⁶⁵⁾ -polizeiliches Einschreiten)을 청구할 수 있는 권리가 인정된다 할 것이다.²⁶⁶⁾

259) 현행 경찰관직무집행법 제2조 5호(기타 공공의 안녕과 질서유지), 동법 제5조(위험발생의 방지) 및 제7조(위험방지를 위한 출입)를 들 수 있다.

260) 1차적으로는 집회및시위에관한법률 제12조의3에 근거한 경찰개입(확성기 등 사용의 제한) 가능하다.

261) 필요한 조치에는 다양한 방법이 동원될 수 있는 바, 지도·설득·권고, 전원을 끄거나 코드를 제거한다거나, 집회주최자를 격리·제지하는 등의 조치를 고려할 수 있다.

262) 소음정도가 60dB이상이면 수면장애 및 학습방해가 시작되며, 70dB이상은 정신집중력이 저하되며, 말초혈관이 수축된다. 80dB이상이면 청력장애가 유발되며, 90dB이상이면 난청증상이 시작되며, 소변량이 증가할 정도의 생리적 반응이 나타난다. 김영식, “집시법 시행령상 소음기준(안)” 『집회시 합리적인 소음기준 마련을 위한 토론회 자료집』(서울: 경찰청, 2004), 10면 참조.

263) 김남진, 『경찰행정법』(서울: 경세원, 2002), 145면.

264) “재량권의 零으로의 수축”이란 행정청에 대하여 재량권이 인정된 경우에 구체적 상황에서 오로지 하나의 선택가능성만이 합법적인 것으로 남아 있는 경우를 말한다. 따라서 유일한 하나의 행위 이외에는 위법이며, 그 행위를 행하지 아니하는 부작위도 위법하게 된다. 이러한 재량권수축은 경찰개입청구권의 형성을 위한 이론적 뒷받침이 된다. 同旨 한건우, 『행정법(Ⅰ)』(서울: 홍문사, 1994), 434면.

265) 경찰청의 부작위로 인하여 권익을 침해당한 者(확성기소음 피해자)가 당해 경찰관청에 대하여 제3자인 소음유발자에 대한 規制 내지 團束을 청구할 수 있는 권리를 말한다. 同旨 한건우, 1994, 190면.

예를 들면, 과천정부종합청사 주변 집회시위현장에서 발생하는 과도한 확성기 소음유발 행위에 대해서, 인근주민들은 과천경찰서에 적절한 개입 및 조치를 요구할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경찰관청이 확성기 소음행위에 대하여 적절하게 단속 내지 규제하지 않는다면, 소음으로 인하여 피해를 입은 시민들은 不作爲로 인한 국가배상청구소송이 가능하다.²⁶⁷⁾

그동안 한국 경찰은 질서교란 상태에서도 이러한 경찰법상의 기본원리를 소극적으로 이해, 다수 시민들의 기본권 침해상태를 방치해왔다고 할 수 있다. 공동체의 안전과 질서를 유지해야 할 임무를 띠고 있는 국가(경찰)가 입법적 불비상황 혹은 소극적 법해석 태도로 인하여 야기될 국가적·사회적 무질서비용을 고려한다면, 경찰의 법집행 태도는 개선되어야 한다. 소음규제와 관련하여, 검찰·법원·환경부·경찰의 입장이 서로 다른 상황에서 법원의 “확성기사용금지 가처분결정”을 참고하여, 적극적으로 임했어야 한다.

3. 형사법적 대응

과도한 확성기 소음유발행위가 타인의 업무수행을 심대하게 방해한 경우에는 형법상 “업무방해죄”를 적용하여, 처벌할 수 있다.²⁶⁸⁾ 또한 경범죄처벌법 제1조 26호(인근소란

266) 경찰개입청구권은 개인적 공권의 일종으로서, 다른 개인적 공권과 마찬가지로 두 가지 성립요건을 갖추어야 한다. ① 경찰기관이 경찰권을 발동할 의무가 존재할 것(즉 私인이 경찰기관에 발동을 요구하는 경찰작용이 기속행위일 것), 그리고 ② 경찰기관에 대하여 그러한 의무를 부과하는 법규가 공익만이 아니라 私인의 이익도 보호하려는 목적을 가질 것이라는 요건이 그것이다. 과도한 확성기 소음유발행위에 대해서는 구체적 위험성이 긍정되는 바, 이 때 위험방지를 위한 경찰권발동에 있어서 경찰재량권은 零으로 수축되어 재량행위가 아닌 기속행위가 된다. 또한 경찰의 직무인 “공공의 안녕”은 개인의 생명, 건강, 명예, 자유, 재산 및 국가와 그의 제도의 존속과 기능이 아무런 장애도 받고 있지 않은 상태를 의미하는 바, 공공의 안녕 개념은 공동체의 법익보호 뿐만 아니라, 개인적 법익의 보호까지 포함하는 개념이라 하겠다. 개인적 법익의 온전성이 공공의 안녕의 한 부분을 구성한다는 것은 경찰작용이 공공을 위해서 뿐만 아니라 개인의 보호를 위해서도 수행됨을 뜻한다. 일반적으로 개인의 생명, 건강, 자유는 공익성을 가지나 재산은 그러하지 않은 것으로 본다. 과도한 확성기 소음으로 신체 및 건강상의 위험을 초래하는 경우, 공익의 보호성이 인정되기 때문에 다소의 논란 여지는 있을지라도 [최영규, 『경찰행정법』(서울: 법영사, 2004), 199면] 경찰개입청구권이 긍정된다할 것이다.

267) 확성기소음유발자-집회시위주최자 등-에 대해서는 민사상 불법행위로 인한 손해배상 청구소송이 또한 가능하다.

268) 독일형법(StGB) 제325a조에 따르면, “...소음을 유발하여 타인의 건강에 해를 끼치는 者는 3년 이하의

등)를 적용하여, 輕한 처벌을 할 수 있을 것이다.

4. 민사법적 대응

적법한 집회신고 절차를 거쳐 개최된 집회에서 발생된 과도한 확성기 소음(생명·신체·재산에 대하여 현저한 위협과 장애를 초래하는)유발행위는 위법한 행위이며, 이로 인하여 영업손실이나 건강상의 피해를 입은 者는 손해배상청구권을 행사할 수 있다. 또한 확성기소음 유발행위가 지속되는 경우에는 방해제거 및 중지청구권을 행사할 수 있다.

5. 지방자치조례를 통한 규제

현행 제도상 경찰사무는 국가사무로 되어 있으므로, 자치법규는 협의의 경찰에 관하여는 규정할 수 없다. 즉 소방사무를 제외한 경찰사무에 관한 過怠料는 지방자치조례로써 정할 수 없는 실정이다. 그러나 오는 2005년 이후 지방분권화 경찰제가 시행된다면, 경찰사무에 관하여 조례로써 과태료를 정할 수 있을 것이다.²⁶⁹⁾

즉, 집회시위가 빈발하는 지역 혹은 확성기 소음으로 인한 피해가 급증하고 있는 지역에서는 집시법과 소음진동규제법의 범위내에서 지방자치단체가 조례를 제정하여 확성기 소음행위를 규제할 수 있는 바, 경찰제도의 개혁으로 자치경찰제도가 시행된다면, 일본에서의 公安條例와 같이 경찰활동의 法源으로서 전면에 등장하게 될 것이다.²⁷⁰⁾

유기정역이나 벌금형에 처하고” 있다.

269) 지방자치법第15條(條例) 地方自治團體는 法令의 범위안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. 다만, 住民의 權利制限 또는 義務賦課에 관한 사항이나 罰則을 정할 때에는 法律의 委任이 있어야 한다. 第20條(條例違反에 대한 過怠料) ① 地方自治團體는 條例로써 條例違反行爲에 대하여 1千萬원 이하의 過怠料를 정할 수 있다.....

270) 이운주 외, 『경찰행정법』(용인: 경찰대학, 2000), 22면.

6. 제재수단의 다양화

현행 집시법 제12조의3에 따르면, 확성기 소음위반자에 대하여 징역형 혹은 벌금형만을 부과할 수 있도록 하고 있는 바, 경미한 범규위반인 경우에는 과태료 혹은 범칙금부과 등 제재수단을 다양화할 필요가 있다.

VI. 결 론

자유민주주의 국가에서 집회시위는 主觀的 公權으로서 헌법상 보장된 중요한 자유권적 기본권이다. 민주정치는 여론정치이기 때문에 사회구성원 누구나 國政에 대하여 비판하고 자기가 속해있는 집단의 이익을 주장할 수 있다. 타인과의 접촉을 통해서 개성을 신장시키고, 의사를 형성하며, 집단적인 의사표현을 하고, 집단적인 형태로 공동의 이익을 추구함으로써 민주정치의 실현에 기여하는 매우 중요한 기본권이기 때문에 우리 헌법은 '집회·결사의 자유'를 보장하고 있다. 그런데 집회시위는 집단적 의사표현 행위이기 때문에 불가피하게 제3자의 법익과 충돌할 가능성이 있으며, 또한 공공의 안녕과 질서에 대한 위협을 야기할 가능성도 대단히 많은 것이 사실이다. 국가는 국민의 기본권에 대해서는 그 자신이 침해하지 않아야 할 소극적 의무를 지는 것은 물론이고, 제3자의 불법적인 침해로부터 기본권 행사자를 보호해야 할 적극적인 의무도 지닌다 할 것이다.

우리나라의 경우 갑오개혁을 전후하여 신식 경찰제도가 도입되면서, 집회시위 관리업무가 법령상 경찰사무로 규정된 바 있다. 따라서 집회시위관리 업무는 전통적으로 경찰사무(polizeiliche Aufgabe)로 인정되어 왔다. 그런데 일제 강점기를 거치면서 한국민들의 기본권을 억압하고 식민지 체제를 공고히 하기 위한 측면에서 집회시위를 통제해왔다. 또한 해방 및 1960년대 이후부터 1990년대까지는 수많은 집회시위를 통하여 억압적 정치체제에 대한 항거 의사표시를 하면서 민주화 과정에 중요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

시대적, 정치적 상황에 따라 집회시위의 양상이 다양하게 나타나고 있다. 과거 민주화 투쟁 시절에는 집회시위가 「국가권력 對 시민」간의 관점에서 논의되었지만, 요즘은 「私人 對 私人, 사용자 對 노동자, 이익집단 對 집단 등」매우 다양하다. 21세기에 접어든 현 시점에서는 과거와 같이 「국가권력 對 시민」이라는 대립적 구도하의 기본권 보장과 침해라는 관점으로만 이해하기 어려운 새로운 상황에 직면하고 있다. 예를 들면, 이슈만 하더라도 정치문제 뿐만 아니라, 환경, 노동, 종교, 외교, 통일, 이념, 복지, 시장개방, 부정부패, 정부의 능력대응, 교통, 인권, 건축, 안온권, 교육, 의료, 호주제, 남녀평등, 손해배상, 파병문제, 주한미군, 부동산대책, 시위소음대책, 범죄예방, 법집행결과에 대한 항의,

심지어 땅꾼들의 요구에 이르기까지 모든 사회적 갈등들이 집회시위로 분출되고 있다. 그야말로 “시위천국”이라는 말까지 등장하고 있으며, 자신의 주장을 보다 더 효과적으로 알리기 위한 기상천외한 방법들이 동원되고 있으며, 시위과정에서 등장하는 무시무시한 언어와 폭력들을 보면, 과연 대한민국이 『GDP 세계 12위 국가』인지, 자유민주주의 국가인지 의심하지 않을 수 없다.

최근 수년동안 한국사회는 극심한 노동현장의 갈등, 물류대란, 불안/안면도사태, 새만금, 교육계(NEIS)/의료계 갈등, 심지어 보혁갈등까지 겪고 있다. 이로 인하여 천문학적 손실을 입고 있으며, 『高비용 低효율적 구조』가 만성화됨으로써, 대한민국의 생존문제가 현실화되어 가고 있다.²⁷¹⁾ 최근 번지고 있는 잘못된 시위문화로 인한 사회적 비용이 이제 정책이슈화 되어 그 개선 필요성이 각계 각층에서 논의되고 있으며, 급기야 대통령이 나서서 집시법 개정에 대한 의지를 표명하기도 했다.

이렇게 집회시위가 심각한 사회문제로 등장한 배경에는 민주주의 정착과정에서의 짧은 역사적 경험, 각 분야에서 표출되는 갈등현상을 대화와 타협으로 해결할 수 있는 구조/메카니즘 및 시스템의 부족, 정부의 조정능력 부재 등이라 할 수 있다. 향상된 대한민국의 위상에도 불구하고, 혼란, 무질서 그리고 엄청난 사회적 비용을 통일된 선진 민주주의국가로 도약하기 위해 어쩔 수 없이 지불해야 할 댓가로 치부하기에는 너무나 안타깝다. 혹자는 수많은 갈등과 대립을 통해서 한국의 민주주의가 성숙되어 가는 과정이라고 호사스러운 표현을 하지만, 그렇게 느긋하게 ‘강 건너 불구경 하듯이’ 할 일이 아니다.

현행 집시법은 1989년 여소야대 시절 입법된 것으로써, 비록 지금도 약간의 ‘독소조항’들이 거론되고 있지만, 비교적 긍정적 평가를 받아온 법률임에 틀림없다. 그러나 변화하는 집회시위 양상을 적절하게 반영하기에는 미흡한 부분이 있다. 사회일각에서는 집시법 개정논의가 나올 때마다, “改惡 혹은 탄압”이라고 여기고 반대만하는 사람들이 있다. 그러나 최근에 논의되는 집시법 문제는 그런 차원이 아니라, 과거처럼 국가권력이 시민들의 자유를 제한하고 억압하기 위한 것이라기보다는 공동체 구성원의 법익이 조화롭게 보호될 수 있는 방안을 찾기 위한 노력들이다. 또한 국가가 『공공의 안녕과 사회질서』를

271) 이웃한 중국의 급속한 경제성장과 국가 경쟁력향상은 우리에게 가장 큰 현실적 위협이 아닐 수 없다.

효과적으로 유지하고, 시민들이 평온한 삶을 영위할 수 있도록 법령의 미비점을 보완하는 측면이 있다 할 것이다. 현행 집회및시위에관한법률은 ‘적법한 집회와 시위를 보장한다’는 취지와 함께 ‘위법한 시위로부터 국민을 보호한다’는 또 하나의 목적을 제1조에서 밝히고 있다. 집회와 시위의 자유가 기본권이긴 해도 공공의 질서와 조화를 이룰 때라야 보호의 가치가 있다는 법 정신이다.

법규의 명확화, 허가제가 아닌 신고제의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 금지 및 제한, 과도한 교통체증유발 시위로 인한 피해최소화 방안, 절대적 금지구역에 대한 새로운 인식, 군사시설주변 및 核발전소와 같은 위험지역 주변에서의 집회시위문제, 주거지역내에서의 안온권보장, 과도한 소음유발행위에 대한 규제, 특정장소 장기 선점행위, 위장신고 및 신고된 집회의 미개최, 변형된 1인 릴레이式 시위문제, 법규위반에 대한 형량, 극단적인 시위유형들, 집회시위시 어린이 동원문제야말로 한국 경찰과 시민들이 슬기롭게 풀어야 할 과제이다. 이러한 내용을 대대적으로 반영한 집시법개정안이 2004년 1월 29일 통과되어 시행중에 있다. 그런데 이에 대한 일부 시민단체원들은 불복중운동을 전개하겠다고 공언하고 있다.

본연구는 집회시에 발생하는 과도한 확성기 소음에 대한 개선방안을 제시하였다. 집회시위 주무부서인 경찰의 법집행 관행도 그동안 법원을 판결을 통해서 점점 개선되고 있으며, 과거의 악연만을 생각하여 부정적으로만 판단할 일이 아니다. 극한 투쟁을 지양하고, 자신의 권리가 중요한 만큼 타인의 권리도 배려할 줄 아는 성숙한 시민정신과 적법한 공권력 개입을 통하여 각계 각층의 갈등관계를 대화와 타협으로 풀어나갈 수 있는 메카니즘의 구축, 법과 질서(law and order)를 준수하는 가운데 『자유와 질서』간의 바람직한 조화를 모색해야 할 시점이다.

참 고 문 헌

<국내 단행본>

- 경찰청, 「2003년도 행정자치위원회 국정감사요구자료(Ⅲ)」, 서울: 경찰청, 2003.
- 경찰청, 「경찰백서 2003」, 서울: 경찰청, 2003.
- 권영성, 「憲法學原論」, 서울: 법문사, 2002.
- 김남진, 「경찰행정법」, 서울: 경세원, 2002.
- 한국경찰사편찬위원회, 「한국경찰사」, 서울: 내무부치안국, 1972.
- 박용상, “集會의 自由- 集團的 表現의 自由” 「憲法論叢」. 제 10집, 1999.
- 박은정·김수진, 「경찰권 행사관련 판례연구」. 용인: 치안연구소, 연구보고서 2002-08, 2002.
- 성낙인, 「憲法學」, 서울: 법문사, 2003.
- 이기백, 「韓國史新論」, 서울: 일조각, 1990.
- 이상안, 「新警察行政學」, 서울: 대명출판사, 1999.
- 이운주, 「警察學概論」, 용인: 경찰대학, 2003.
- 이운주·김성수·박기남, 「韓國警察史」, 용인: 경찰대학, 2000.
- 이현중, 「韓國의 歷史」, 서울: 대왕사, 1986.
- 최법영, 「경찰행정법」, 서울: 법영사, 2004.
- 최종고, 「근대사법이 낳은 한국의 법률가 像」, 서울: 길안사, 1995.
- 한국경찰사편찬위원회, 「한국경찰사」, 서울: 내무부치안국, 1972.
- 허 영, 「韓國憲法論」, 서울: 박영사, 2002.
- _____, 「憲法理論과 憲法」, 서울: 박영사, 2003.
- 홍정선, 「행정법원론(下)」, 서울: 박영사, 1996.

<국내 논문>

- 강경선, “개정집시법의 적용과 문제점”(年度不詳).
- 김병준, “집회, 시위 중 소음규제에 관한 연구” 『한국공안행정학회보』, 제14호, 한국 공안 행정학회, 2002.
- 김영식, “집시법 시행령상 소음기준(안)” 『집회시 합리적인 소음기준 마련을 위한 토론 회자료집』, 서울: 경찰청, 2004.
- 김종서, “집회 및 시위의 규제와 그 한계”, (인터넷자료- 年度不詳).
- 박용선, “集會의 自由- 集團的 表現의 自由” 『憲法論叢』, 제10집, 1999.
- 손동권, “평화적 집회 및 시위 문화의 정착”, 2000년도 한국경찰학회 학술세미나 자료집, 한국경찰학회, 2000 .
- 심희기, “형사악법의 개정과 적용실태” 『법과 사회』, 제7호, 1993.
- 양태규, “집시법상 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구” 『치안정책연구』, 제15호, 치안 연구소, 2001.
- 이관희·강태수, “우리의 집회시위제도 발전방안 모색을 위한 각국의 집회시위제도 비교 고찰”, 치안연구소 연구보고서 95-12, 1995.
- 이재홍, “示威의 自由의 範圍와 限界(上)” 『人權과 正義』, Vol. 165, 1990.

<국외 단행본>

- Dieter/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Aufl., Koeln u.a., 2000.
- Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 1997.
- Knemeyer, Polizeizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl., 1995.
- Zeitler, Stefan, Versammlungsrecht, Stuttgart u.a., 1994.

<인터넷(URL)>

- http://kr.dailynews.yahoo.com/headlines/pl/20031014/dong_aacom/do2003101468852.html.
- <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=124475>
- <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=65967>
- <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=727067>
- <http://kr.encycl.yahoo.com/final.html?id=94426>.
- <http://kr.news.yahoo.com/service/news/ShellView.htm?ArticleID=2004032802483047270&LinkID=9&NewsSetID=470>,
- <http://myhome.naver.com/chokilh/start.htm>.
- <http://news.hankooki.com/lpage/opinion/200308/h2003083117365624200.htm>
- http://pen.ci.santa-monica.ca.us/municode/codemaster/Article_4/12/050.html.
- <http://www.bartleby.com/61/91/S0579100.html>
- <http://www.me.go.kr/>
- http://www.police.go.kr/data/white/white2000_07_02_1.jsp.
- http://www.police.go.kr/data/white/white2003_06_01_1.jsp.
- http://www.police.go.kr/data/white/white2003_06_01_1.jsp.
- http://www.santa-monica.org/municode/codemaster/Article_4/08/640.html. Section 4.08.640 Noncommercial use of sound trucks.
- <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/laerm/laermenschutz/>
- <http://www.uni-koblenz.de/~odsbcg/baeume97/blaerm.htm>.

<신문기사 등>

- 경향신문 2003-08-18, 2003-11-16.
- 국민일보 2003-08-07, 2003-08-12, 2003-09-04.
- 대한매일 2002-03-20, 2003-05-21, 2003-05-31, 2003-06-16, 2003-07-09, 2003-07-12.
- 동아일보 2002-09-06, 2002-11-27, 2003-04-12, 2003-04-14, 2003-05-15, 2003-05-17, 2003-05-28, 2003-06-02, 2003-06-05, 2003-06-18, 2003-07-05, 2003-07-08, 2003-07-09, 2003-07-09, 2003-07-16, 2003-08-06, 2003-08-14, 2003-08-26, 2003-08-26, 2003-08-28, 2003-08-30, 2003-09-03, 2003-09-09, 2003-09-10, 2003-09-19, 2003-09-19, 2003-10-14, 2004-03-13, 2004-03-16, 2003-08-01.
- 세계일보 2003-08-02, 2003-08-11, 2003-08-25, 2003-09-05.
- 연합뉴스 2004-03-28.
- 조선일보 2003-04-14, 2003-05-10, 2003-05-10, 2003-05-21, 2003-05-23, 2003-06-21, 2003-07-08, 2003-07-23, 2003-08-09, 2003-08-13, 2003-08-13, 2003-08-18, 2003-08-18, 2003-08-20, 2003-08-23, 2003-08-25, 2003-08-27, 2003-09-01, 2003-09-10, 2003-09-30.
- 중앙일보 2002-03-12, 2002-03-12, 2003-08-04.
- 한겨레 2003-06-04, 2003-06-10, 2003-07-08.
- 한국일보 2003-08-22, 2003-08-25, 2003-08-27, 2003-09-02, 2003-09-24

(제20집)

2004년 9월 발행

2004년 9월 인쇄

발행인 : 류 정 선

발행처 : 치 안 연 구 소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대 한 문 화 사

(TEL : (02)2268-0458)

이 책의 무단 복제를 금합니다.