

# Police Line의 導入 및 運用方案에 관한 研究

## 《研究陣》

연구	김유환 (중앙대 교수)
	김성천 (박사)
연구지도위원	이황우 (동국대 교수)
연구실장	김운 (총경)
연구관	박병국 (경정)



## 目 次

1. 序 論 .....	295
1. 研究의 目的 .....	295
2. 研究의 方法 .....	296
II. Police Line의 概念 .....	297
III. 美國의 Police Line制度 .....	301
1. 概 要 .....	301
2. 概念 및 目的, 設置方法 .....	301
3. 法的 根據 및 違反, 侵犯時의 制裁 .....	302
4. 運營狀況 .....	304
가. 一般의인 境遇 .....	304
나. 集會, 示威의 境遇 .....	306
5. 우리나라의 Police Line 運用에 있어서의 示唆點 .....	307
IV. Police Line과 關聯된 現行法規定 分析 .....	309
1. 問題의 提起 .....	309
2. 現行法 解釋論上 Police Line設置의 法的 正當化의 根據와 限界 .....	310
가. 警察官職務執行法 第5條 .....	310
나. 警察官職務執行法 第10條 .....	311
다. 警察官職務執行法 第2條 .....	312
라. 集會 및 示威에 관한 法律 第12條 .....	312
마. 道路交通法 第63條 第3項 第7號 .....	313
바. 其他 .....	313
사. 綜合的 檢討 .....	313
3. Police Line의 侵犯, 毀損行爲에 대한 現行法上의 制裁 및 處罰根據 .....	314
가. 警察官職務執行法 第10條 等 .....	315

나. 集會 및 示威에 관한 法律 第20條 .....	316
다. 道路交通法 第114條(第6號) .....	316
라. 刑法 第136條 .....	316
마. 刑法 第366條, 刑法 第141條 .....	316
바. 輕犯罪處罰法 第1條 第49號 .....	317
사. 綜合的 檢討 .....	317
4. Police Line과 他機關에 의한 統制區域의 設定 .....	318
가. 災難管理法에 의한 警戒區域의 設定 .....	319
나. 消防法에 의한 防火警戒區域의 設定 .....	320
다. Police Line에 대한 示唆點 .....	320
V. Police Line 導入을 위한 法制 整備方案 .....	321
1. Police Line의 導入과 法律留保의 原則 .....	321
2. Police Line 導入을 위한 立法의 形式 .....	322
3. Police Line의 法的 根據의 整備를 위한 立法論 .....	323
4. Police Line 違反行爲에 대한 制裁 및 處罰을 위한 立法論 .....	325
VI. Police Line의 設置 및 運營方案 .....	326
1. Police Line 設置의 目標 .....	326
2. Police Line 設置를 요하는 狀況 .....	328
3. Police Line 設置의 判斷 .....	328
4. 設置方式 .....	330
5. 設置 後의 管理 .....	330
6. 侵犯, 毀損에 대한 法執行 .....	330
附 錄 .....	332
參考文獻 .....	346

## 1. 序 論

### 1. 研究의 目的

“경찰통제선”이라는 이름으로 이미 지난 3월부터 그 도입여부에 대해 우리 언론에 보도되고 있는 Police Line은 원래 미국에서 활용되고 있는 경찰작용상의 도구이다. 우리나라의 경우 경찰통제개념 자체는 이미 경찰관직무집행법에 의해 규정되고 있으나 이와같은 Police Line이라는 직무수행도구의 사용과 그러한 통제의 위반에 대한 제재가 이루어질 경우, 몇가지 검토되어야 할 문제가 있다.

첫째로, Police Line을 어떠한 개념, 어떠한 명칭으로 도입할 것인가에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 서울경찰청의 시범실시와 관련하여 언론에는 이미 경찰통제선이라는 명칭으로 보도가 되어 있고 또한 집회, 시위시의 경찰상의 통제를 목적으로 한다고 있으나 Police Line이 과연 “경찰통제”라는 이미지로 도입되었을 때 장기적인 관점에서 경찰에게 유익한 도구로서의 기능을 할 것인지 아니면 국민에 대한 공권력행사와 관련한 부정적 이미지, 부정적 효과를 창출할 것인지 검토가 필요하다고 할 것이며 나아가 그 포섭범위도 집회, 시위에 한정하는 것이어야 할 것인가가 재검토되어야 할 것이다.

둘째로, Police Line이 하나의 유용한 직무수행도구로 활용되기 위해서는 우리나라의 집회, 시위문화 및 경찰활동에 대한 국민인식 등의 직무수행환경에 대한 면밀한 검토를 통하여 활용이 적당한 경우와 활용이 적당하지 않은 경우에 대한 구분과 상황분류가 필요하다는 것이다. 경찰이 수행하는 광범위한 활동 영역 가운데 Police Line이 활용될 수 있는 부분은 비단 집회, 시위의 경우에 국한되지는 않을 것이다. 그러나 한편 집회, 시위의 경우라 하더라도 그 양상은 매우 다양한 것이므로 Police Line의 활용여부와 활용방법은 경우에 따라 달라져야 할 것이다.

셋째로, Police Line에 대한 침해나 그를 통한 금지에 대한 위반의 사태가 발생할 경우, 물리적 또는 법적 제재가 가하여져야 할 터인데 그에 대한 근거가 될 법적 연구가 필요하다. 현행 경찰관직무집행법, 도로교통법, 집회 및 시위에 관한 법률만으로는 충분한 대처가 되지 않는다고 사료된다.

넷째로, Police Line 설치, 운영의 근거법의 문제와 관련하여 침해 및 침범의 경우 그 제재를 어떻게 할 것인가에 대해서도 법적 차원 및 실무적 차원에서의 검토가 필요

하다. Police Line제도의 성공여부는 그에 대한 침범 및 침해에 대한 적절하고 효율적인 대응방안의 마련여부에 달려 있다. 지나친 제재도 너무 가벼운 제재도 제도적 실패를 가져올 수 있다. 상황에 가장 적절한 제재방안이 구체적인 Police Line의 활용방안과 관련하여 검토되어야 할 것이다.

다섯째로, Police Line의 구체적인 운용방안이 적절한 법리적 구성과 연계되어 마련되어야 할 것이다. 운용에 있어서의 요건과 운용의 주체 그리고 사용도구의 종류와 성격(Police Line은 반드시 Police Tape 만을 의미하는 것이 아니다) 및 용처 등에 대한 검토가 법리적 연계성을 가지고 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서는 이상과 같은 문제의식에 근거하여 가능한한 Police Line의 설치 및 운용에 관련되는 법적, 제도적 문제 및 실무적 문제에 대한 기본 방침을 발견하고자 한다. 그러나 실무적 문제에 대한 깊은 분석은 앞으로 제도의 시행과정에서 곤찰되는 사항을 토대로 새로이 면밀한 검토가 있어야 할 것이며 본 연구에서는 기본적인 지침만을 발견하고자 하였다. 요컨대 본 연구는 Police Line의 설치, 운영과 관련된 법제도적 제문제를 탐구함을 주된 목적으로 하였다.

## 2. 研究의 方法

Police Line은 미국에서 사용되는 경찰상의 직무집행도구이므로 미국의 Police Line제도에 대한 연구가 위와같은 연구목적에 달성하기 위해 필수적인 것이라고 사료된다. 그러나 Police Line제도에 대한 학술문헌은 거의 발견되지 않으며 이에 대한 미국경찰 내부 자료도, 법규문서 이외에는 거의 존재하지 않기 때문에, 주로 미국 경찰에 대한 우리 주재관들에 의한 인터뷰를 중심으로 미국의 Police Line제도의 실체에 접근하였다.

한편, 이 제도를 우리나라에 도입함에 있어서는 우리나라의 상황에 적절한 것이 되어야 하므로 우리 사회와 우리 경찰의 기본적인 행위양상과 대응방식에 대한 법사회학적 비교 검토가 개념설정 차원에서 이루어졌다.

그러므로 본 연구는 미국의 Police Line제도의 실체를 파악하기 위하여 설문과 인터뷰방식 등을 주로 사용하였고 그밖에 우리나라의 상황의 분석, 그리고 입법론과 법해석론 및 정책제언은 다양한 관련문헌에 대한 문헌연구를 통하여 이루어졌다.

하다. Police Line제도의 성공여부는 그에 대한 침범 및 침해에 대한 적절하고 효율적인 대응방안의 마련여부에 달려 있다. 지나친 제재도 너무 가벼운 제재도 제도적 실패를 가져올 수 있다. 상황에 가장 적절한 제재방안이 구체적인 Police Line의 활용방안과 관련하여 검토되어야 할 것이다.

다섯째로, Police Line의 구체적인 운용방안이 적절한 법리적 구성과 연계되어 마련되어야 할 것이다. 운용에 있어서의 요건과 운용의 주체 그리고 사용도구의 종류와 성격(Police Line은 반드시 Police Tape 만을 의미하는 것이 아니다) 및 용처 등에 대한 검토가 법리적 연계성을 가지고 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서는 이상과 같은 문제의식에 근거하여 가능한한 Police Line의 설치 및 운용에 관련되는 법적, 제도적 문제 및 실무적 문제에 대한 기본 방침을 발견하고자 한다. 그러나 실무적 문제에 대한 깊은 분석은 앞으로 제도의 시행과정에서 곤찰되는 사항을 토대로 새로이 면밀한 검토가 있어야 할 것이며 본 연구에서는 기본적인 지침만을 발견하고자 하였다. 요컨대 본 연구는 Police Line의 설치, 운영과 관련된 법제도적 제문제를 탐구함을 주된 목적으로 하였다.

## 2. 研究의 方法

Police Line은 미국에서 사용되는 경찰상의 직무집행도구이므로 미국의 Police Line제도에 대한 연구가 위와같은 연구목적에 달성하기 위해 필수적인 것이라고 사료된다. 그러나 Police Line제도에 대한 학술문헌은 거의 발견되지 않으며 이에 대한 미국경찰 내부 자료도, 법규문서 이외에는 거의 존재하지 않기 때문에, 주로 미국 경찰에 대한 우리 주재관들에 의한 인터뷰를 중심으로 미국의 Police Line제도의 실체에 접근하였다.

한편, 이 제도를 우리나라에 도입함에 있어서는 우리나라의 상황에 적절한 것이 되어야 하므로 우리 사회와 우리 경찰의 기본적인 행위양상과 대응방식에 대한 법사회학적 비교 검토가 개념설정 차원에서 이루어졌다.

그러므로 본 연구는 미국의 Police Line제도의 실체를 파악하기 위하여 설문과 인터뷰방식 등을 주로 사용하였고 그밖에 우리나라의 상황의 분석, 그리고 입법론과 법해석론 및 정책제언은 다양한 관련문헌에 대한 문헌연구를 통하여 이루어졌다.

## II. Police Line의 概念

Police Line은 경찰작용상의 도구의 하나이다. 따라서 형식적인 관점에서는 Police Line의 개념에 대한 이해는 어려울 것이 없다. 경찰이 공공의 안녕과 질서를 유지, 보호하기 위하여 설치하는 통제선이 다름아닌 Police Line 인 것이다.

그러나 Police Line은 우리 경찰이 새로이 도입하는 경찰작용상의 도구인 만큼, 이것의 활용이 어떠한 철학의 바탕 위에서, 또는 어떠한 경찰의 역할인식 하에서 이루어져야 할 것인가 하는 점이 더욱 중요하다. 즉, Police Line을 어떻게 인식하느냐에 따라 Police Line의 운용이 달라질 것이므로 새로운 제도를 도입하는 입장에서는 보다 신중하게 이 개념에 대한 접근을 하지 않으면 안되는 것이다. 따라서 우리나라의 실정에서는 Police Line의 개념에 대한 접근은 형식적인 관점에서 가볍게 취급되어서는 안될 것이고 개념정의를 통하여 실질적인 의미부여를 한다는 측면에서 신중하게 접근되지 않으면 안된다고 본다.

즉, Police Line이라는 새로운 제도, 새로운 도구를 도입함에 있어서, 이 도구를 어떻게 활용할 것인가 하는 점에 있어서, 거시적인 경찰기능의 관점 하에서 이것을 어떻게 위치시킬 것인가 하는 점이 검토되어야 할 것이다. 그리고 이러한 검토에 있어서 변화하고 있는 국민의 법감정과 정치의식 등에 비추어 경찰이 스스로의 역할을 어떻게 인식하여야 할 것인가 하는 점과 사회변동에 따라 경찰의 기능변화가 어떻게 이루어져야 할 것인가 하는 점이 반드시 고려되어야 한다고 본다.

더구나 Police Line은 군중통제라고 하는 권력적 요소를 가지고 있기 때문에 이 도구에 대한 인식이 적절하지 못하여 이것이 남용되기에 이르게 되면 외국에 비하여 국민의 경찰에 대한 이미지가 좋지 못한 우리나라의 실정에 비추어 국민의 경찰에 대한 인식이 더욱 악화될 가능성이 있다. 반대로, Police Line은 경찰작용 상의 도구이기 때문에 이것이 활용될 여지는 매우 광범위함에도 불구하고 이에 대한 개념인식이 편협하게 된다면 모처럼 새로운 제도를 도입하면서 그것의 잠재적 활용성을 충분히 살리지 못할 가능성도 있는 것이다.

그러므로 Police Line의 개념이나 명칭, 목적 등에 대한 바른 설정은 Police Line제도의 장기적 성공여부에 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 할 것이다. 이하에서는 주로 이러한 관점에서 Police Line에 대한 개념인식에 있어서 고려하여야 할 점을 검토함으로써 Police Line에 대한 올바른 개념 설정을 시도하고자 한다.

가. Police Line의 설치목적은 경찰의 일반적 목적에서 도출되어야 한다. 즉, 경찰은 공공의 안녕(Öffentliche Sicherheit)과 공공의 질서(Öffentliche Ordnung)를 유지하고 보호하는 것을 그 주목적으로 하는 것이므로 Police Line의 설치 목적도 궁극적으로는 공공의 안녕과 공공의 질서의 유지, 보호에 있다고 하여야 할 것이다. 이것은 지극히 상식적인 결론이지만 흔히 Police Line이 군중통제의 목적으로 설치되는 것으로 오해되기 쉬운 오늘날의 상황에서 아무리 강조해도 지나치지 않는 핵심 포인트가 된다. 요컨대, Police Line은 경찰이 군중을 통제하기 위해 설치하는 것이 아니라 경찰이 본연의 기능인 공공의 안녕과 질서를 보호, 유지하기 위해 설치하는 것이다. 즉, 경찰은 Police Line의 설치를 통해서 군중을 통제함에 틀림없지만 군중통제가 궁극적인 목적이 될 수 없고 그를 통해 국민의 신체와 생명, 재산을 보호하고 사회질서를 유지하는 것이 최종적인 목적이 되는 것이다.

나. 이와같은 관점에서 보면 Police Line을 '통제'개념으로 이해하는 것은 오늘날과 같은 민주화의 시대에 적절하지 못하다고 할 것이다. 경찰의 기능을 '통제'라는 관념으로 파악하는 것 자체가 시대착오적인 발상이 될 가능성이 높다. 서구의 경우 경찰의 민영화가 논의될 정도로 경찰의 기능도 하나의 대민서비스라는 관점에서 파악이 되고 있는 것이 오늘날의 현실인 만큼, 경찰이 수행하는 기능을 전면적으로 '통제'라는 관점에서 이해한다는 것은 민주화시대에 적절하지 못하다고 할 것이다. 경찰의 기능을 '통제'기능으로 이해하는 것은 군국주의적 사고 하의 일본제국주의 치하의 경찰기능 그리고 지난 수십년간 권위주의 통치질서 하에서 경찰이 사회통제기능을 수행하던 시절에나 통용될 수 있는 것이지 오늘날의 문민정부 시대 하에서는 적절하지 못하다고 할 것이다. 물론 경찰이 공공의 안녕과 질서를 유지, 보호하는 가운데에서 사실상 통제기능을 수행한다 하더라도 그것을 상징적으로 드러내는 것은 적절하지 않다. 오히려 경찰의 사실상의 통제기능은 경찰의 사회공공에 대한 보호기능에 수반되는 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

다. 그러므로 Police Line은 국민의 생명과 재산, 공공의 질서와 공공의 안녕을 보호하기 위한 경찰상의 도구로 이해됨이 마땅하다. 요컨대 Police Line은 '통제'의 도구가 아니라 '보호'의 도구이며 포괄적인 경찰기능의 목적인 '위험방지'를 위한 도구로 관념되어야 할 것이다. 국민을 피동적인 통제의 대상으로 전제하는 것 자체가 오늘날의 민주화 경향이나 변화된 국민의식구조에 역행하는 것이라고 할 것이며, 국민을 보호의 대상으로 삼는 것이 민주화시대의 새로운 경찰이미지에 적절하다고 할 것이다. 실례를

보더라도, 삼풍백화점붕괴사고 등에서 실제로 사용되었던 Police Line은 기본적으로 보호적 기능을 가지는 것이었다고 본다. 물론, 그것은 분명 군중통제의 실질적 기능을 하였던 것은 사실이다. 그러나 그러한 통제는 통제 자체가 목적이 아니라 통제를 통하여 국민의 생명과 재산, 공공의 안녕과 질서를 보호하고자 하였다는 점을 간과하여서는 안될 것이다. 더구나 이것을 통제의 관념으로 이해하는가 아니면 보호의 관념으로 이해하는가 하는 것은 이를 설치하는 경찰의 자세에도 중요한 영향을 미칠 것이며 이를 통해 규율되는 국민의 수용자세에도 중요한 영향을 미칠 것이다. 경찰은 보호목적 이상으로 Police Line을 활용할 수 없을 것이며 그 운용에 있어서도 보호에 초점을 맞추게 될 것이고, 국민은 이 제도가 국민을 보호하기 위한 제도라는 점을 수긍하게 될 것이기 때문이다.

라. 따라서 Police Line의 공식 명칭을 어떻게 할 것인가 하는 점에 대해서는 신중한 고려가 있어야 한다. 현재까지의 언론보도에서는 Police Line은 ‘경찰통제선’이라는 명칭으로 소개되어왔다. 그러나 이 명칭은 재고될 필요성이 있다. Police Line이라는 원어 자체에는 Police Line의 기능적 성격을 나타내는 말이 없다. 다만 경찰기능에 따른 선이라는 점 만이 나타날 뿐이다. 이것은 Police Line이 단순히 군중통제의 기능만을 가지는 것이 아님을 시사하고 있다. Police Line은 교통, 경비, 수사 등 다양한 경찰기능에 대응하여 다양한 용도로 사용될 수 있는 경찰상의 수단인 것이다. 따라서 Police Line의 공식명칭에 기능적 함축을 담고자 하는 태도에는 신중을 요한다고 할 것이다. 요컨대, Police Line의 공식명칭에 ‘통제’라는 용어를 사용하는 것은 민주화시대의 경찰기능에 대한 인식이라는 점에서도 다소 부적절한 점이 없지 않고, 또한 Police Line의 다양한 용도를 포괄하는 용어가 되지 못할 수 있다는 점에서도 문제라고 할 것이다. 이러한 관점에서 보면 Police Line은 원어를 직역하여 ‘경찰선’으로 지칭하는 것이 차라리 낫지 않은가 생각한다. 또한 굳이 Police Line의 명칭에 그 기능적 함축을 표시하고자 한다면 통제 보다는 보호에 초점을 맞추어, ‘공익보호선’, ‘공공질서보호선’ 등의 용어를 채택하는 것이 차라리 나을 수 있다. 또는 경찰통제선이 이미 관용화되어 버린 사실을 기정사실화 한다면 이러한 고정관념을 바로잡기 위한 경찰측의 노력이 필요하다고 본다.

마. Police Line을 경찰상의 수단의 하나로 보면, 이것의 용도가 반드시 집회, 시위시의 군중통제에 국한될 필요는 없다고 할 것이다. 교통통제, 요인경호, 재난사고시의 경찰상의 조치, 수사상의 필요 등 경찰행정 전반에 걸쳐 Police Line이 활용될 수 있으

며, 그 성격에 반하지 않는 한 Police Line의 용도는 새로이 개발될 수도 있다고 본다. 한편 이와같이 다양한 용도에 제공되는 Police Line의 설치양태도 다양하게 고안될 필요가 있다. 상황과 용도에 맞게 때로는 테이프를 사용하기도 하고 때로는 바리케이드, 또는 차단성 안내판을 이용할 수도 있을 것이며 경우에 따라서는 차량 등을 이용할 수도 있다고 할 것이다. 또한 상황에 맞는 설치도구를 개발할 필요성도 있다고 할 것이다. Police Line의 설치도구 및 설치양태에 대해서는 좀더 깊은 실무적 연구가 있어야 할 것이다.

바. Police Line의 법적 성격에 대한 이해도 Police Line의 개념을 파악하는데 중요한 의미가 있다고 본다. Police Line 자체는 하나의 경찰상의 도구이지만 Police Line의 설치로 인하여 국민의 일반적 행동자유권이 제한을 받게된다. 물론 이러한 제한조치는 현재의 경찰관직무집행법상의 규정에 의해서도 가능한 것이기 때문에 Police Line이 현재의 경찰기능을 초월하는 새로운 기능을 창출하는 것은 아니라고 할 것이다. 그러나 어쨌든 Police Line은 국민의 자유를 제한하는 조치로서 부작용의무를 발생시키는 행정행위로서의 성격을 가진다고 할 것이다. 그중에서도 대부분은 대물적 행정행위의 성격을 띠는 것이라 할 것이다. 또한 Police Line을 통한 금지의무를 위반한 경우에는 경찰상의 물리적 강제조치를 초래할 수 있다는 점에서 Police Line을 통한 부작용의무의 설정은 다른 대물적 행정행위에 비해 특수한 점이 있다고 본다. 물론 부작용의무의 위반은 행정벌의 대상이 될 수도 있음은 물론이다.

사. Police Line은 국민의 일반적 행동자유권을 제한하는 것이지만, 기본적으로 국민이나 사회질서의 보호를 위하여 존재하는 것이니만큼 그러한 보호목적과 무관한 영역에 까지 그 효력이 미칠 수는 없다고 할 것이다. 따라서 Police Line의 설치에는 일반적인 공권력 행사의 한계로서 운위되는 과잉금지의 원칙 또는 비례의 원칙의 적용이 있다고 보아야 한다. 또한 이와 관련하여 Police Line을 통과하지 않으면 안될 예외적인 상황에 있는 사람들에 대한 출입허가가 반드시 전제되지 않으면 안된다. 따라서 Police Line의 운용에 있어서 예외적인 출입허가가 필요한 상황인지, 만약 그렇다면 어떠한 절차와 원칙에 따라 예외적인 출입을 허용할 것인지에 대한 판단이 필요할 것이다.

### Ⅲ. 美國의 Police Line制度

#### 1. 概 要

미국의 경우, Police Line을 경찰직무집행에 있어서의 주요 수단으로 사용하고 있지만, Police Line에 대한 법적 개념 정의는 존재하지 않는다. 따라서 Police Line이라는 용어 자체도 법률용어가 아닌 일반관용어로서의 성격이 강하다고 할 것이다. 또한 Police Line은 경찰활동에 있어서의 실무적인 직무집행의 수단으로 이해되고 있을 뿐이며 이에 대한 법적 근거를 우리나라의 법규명령에 해당되는 수준으로도 별도로 마련하고 있지도 않다. 요컨대 미국의 경우, Police Line은 하나의 독자적인 제도로 관념되고 있다가 보다 경찰활동의 수단의 하나로 이해되고 있다. 따라서 Police Line에 관한 법적 문제는 Police Line 자체의 법적 문제로서가 아니라 Police Line이라는 직무집행수단을 채택하게 한 주된 경찰활동에 관한 법적 문제에 흡수되어 논의될 뿐이다. 이러한 이유로 미국에서는 Police Line에 대하여 법적 차원이 아닌 일반적인 차원에서의 개념 정의나 그에 근거한 교육도 이루어지고 있지 않다. 따라서 교육자료를 포함하여 Police Line에 관한 문헌자료는 발견되지 않으며 Police Line에 대한 직무교육은 해당기관의 실무적 지침 차원에서 이루어지고 있을 뿐인 것이다.

또한 미국의 경찰조직은 우리나라와 같이 일원적 조직으로 형성되어 있지 않고 연방경찰, 주경찰, 지방경찰 등 다차원적으로 존재하고 있을 뿐 아니라 Police Line과 관련되는 업무를 주로 지방경찰이 담당하기 쉽기 때문에 Police Line에 대한 실무적인 지침도 각 지방에 따라서 상이할 수 있는 것이다.

따라서 이하에서 기술하는 미국의 Police Line제도에 대한 설명은 문헌자료의 분석에 근거한 것이 아니라 Washington D.C., Newyork, Chicago 경찰 등에 대한 서면질문에 대한 답변과 그들의 협조에 의해 입수한 기초자료에 근거하여 이루어진 것이다.

#### 2. 概念 및 目的, 設置方法

이미 기술한 바대로 미국에서는 보편적인 Police Line개념이 정립되어 있지 않다. 그러나 대체로 Police Line은 집회 및 시위 시의 군중통제, 교통통제, 범죄현장 및 교통사고현장의 보존, 요인보호, 범죄자의 도주로 차단, 재난지역이나 폭파건물 및 폭파위

### Ⅲ. 美國의 Police Line制度

#### 1. 概 要

미국의 경우, Police Line을 경찰직무집행에 있어서의 주요 수단으로 사용하고 있지만, Police Line에 대한 법적 개념 정의는 존재하지 않는다. 따라서 Police Line이라는 용어 자체도 법률용어가 아닌 일반관용어로서의 성격이 강하다고 할 것이다. 또한 Police Line은 경찰활동에 있어서의 실무적인 직무집행의 수단으로 이해되고 있을 뿐이며 이에 대한 법적 근거를 우리나라의 법규명령에 해당되는 수준으로도 별도로 마련하고 있지도 않다. 요컨대 미국의 경우, Police Line은 하나의 독자적인 제도로 관념되고 있다가 보다 경찰활동의 수단의 하나로 이해되고 있다. 따라서 Police Line에 관한 법적 문제는 Police Line 자체의 법적 문제로서가 아니라 Police Line이라는 직무집행수단을 채택하게 한 주된 경찰활동에 관한 법적 문제에 흡수되어 논의될 뿐이다. 이러한 이유로 미국에서는 Police Line에 대하여 법적 차원이 아닌 일반적인 차원에서의 개념 정의나 그에 근거한 교육도 이루어지고 있지 않다. 따라서 교육자료를 포함하여 Police Line에 관한 문헌자료는 발견되지 않으며 Police Line에 대한 직무교육은 해당기관의 실무적 지침 차원에서 이루어지고 있을 뿐인 것이다.

또한 미국의 경찰조직은 우리나라와 같이 일원적 조직으로 형성되어 있지 않고 연방경찰, 주경찰, 지방경찰 등 다차원적으로 존재하고 있을 뿐 아니라 Police Line과 관련되는 업무를 주로 지방경찰이 담당하기 쉽기 때문에 Police Line에 대한 실무적인 지침도 각 지방에 따라서 상이할 수 있는 것이다.

따라서 이하에서 기술하는 미국의 Police Line제도에 대한 설명은 문헌자료의 분석에 근거한 것이 아니라 Washington D.C., Newyork, Chicago 경찰 등에 대한 서면질문에 대한 답변과 그들의 협조에 의해 입수한 기초자료에 근거하여 이루어진 것이다.

#### 2. 概念 및 目的, 設置方法

이미 기술한 바대로 미국에서는 보편적인 Police Line개념이 정립되어 있지 않다. 그러나 대체로 Police Line은 집회 및 시위 시의 군중통제, 교통통제, 범죄현장 및 교통사고현장의 보존, 요인보호, 범죄자의 도주로 차단, 재난지역이나 폭파건물 및 폭파위

협지역 등에 대한 군중보호와 질서유지를 위하여 경찰에 의하여 설치되는 차단 또는 봉쇄장치라 할 수 있다.

그런데 미국에서의 Police Line은 동적인 개념이 아니라 정적인 개념으로 이해되고 있다. 따라서 작전선(skirmish line)과 같은 전술적, 유동적 선은 일단 Police Line과는 구별되는 것으로 이해되고 있다. Skirmish line은 유동적인 경찰대오의 형성과 같은 것을 말하는 것으로 유동성이 없는 Police Line과는 일단 구별되는 것이다.

한편 미국에서의 Police Line의 설치목적 및 설치방식은 경찰활동의 다양성 만큼이나 여러가지 형태로 나타난다.

첫째로, 미국의 경우 Police Line은 원래 범죄현장의 보존을 위한 목적으로 사용되어 오다가 오늘날과 같이 여러가지 용도로 그 사용범위가 확장되었다고 한다. 오늘날과 같이 Police Line이 다용도로 사용되고 있는 상황 하에서는 Police Line의 설치목적은 일반적으로 시민 및 시설보호와 범죄현장보존 및 일정한 행정목적을 위한 군중통제라고 할 수 있다. 그러나 Police Line이 설치되는 상황은 위에서 예시하는 경우(집회, 시위 시의 군중통제, 교통통제, 범죄현장보존, 교통사고현장보존, 재난지역 등)에만 국한되는 것이라고 할 수 없다. Police Line은 하나의 수단에 불과하기 때문에 경찰활동의 종속변수에 해당하는 것이라 할 수 있다. 따라서 경찰활동의 필요상 Police Line의 설치가 요구된다면 Police Line의 설치는 일반적으로 가능한 것으로 보아야 할 것이다.

둘째로, Police Line의 설치방식도 매우 다양하다. 과거에는 주로 목재 바리케이드가 사용되었다고 하지만, 15-20년 전부터 일반적으로 노란색의 플라스틱테이프가 애용되고 있는데 이외에도 철제바리케이드, 버스나 순찰차량, 모터 스쿠터, 경찰견, 기마경찰, 정복경찰부대 등이 Police Line으로 등장하기도 한다. 플라스틱테이프나 바리케이트 등을 Visible Police Line이라 함에 반하여 정복경찰부대 등에 의한 Police Line을 Invisible Police Line이라고 한다. 설치물에는 대개 'CRIME SCENE DO NOT CROSS' 또는 'DO NOT ENTER'라는 경고문이 쓰여져 있다.

### 3. 法的 根據 및 違反, 侵犯時의 制裁

Police Line 설치의 법적 근거, 위반, 침범 시의 제재 등에 대한 독자적인 법규는 연방 및 주의 제정법이나 지방자치단체의 자치법규 등 어디에서도 발견되지 않는다.

먼저 Police Line 설치의 경우에 있어서, 굳이 Police Line설치의 근거법을 찾는다고 한다면 그것은 일반적인 경찰활동의 근거조항이 될 것이다. 그러나 Police Line의 설치

협지역 등에 대한 군중보호와 질서유지를 위하여 경찰에 의하여 설치되는 차단 또는 봉쇄장치라 할 수 있다.

그런데 미국에서의 Police Line은 동적인 개념이 아니라 정적인 개념으로 이해되고 있다. 따라서 작전선(skirmish line)과 같은 전술적, 유동적 선은 일단 Police Line과는 구별되는 것으로 이해되고 있다. Skirmish line은 유동적인 경찰대오의 형성과 같은 것을 말하는 것으로 유동성이 없는 Police Line과는 일단 구별되는 것이다.

한편 미국에서의 Police Line의 설치목적 및 설치방식은 경찰활동의 다양성 만큼이나 여러가지 형태로 나타난다.

첫째로, 미국의 경우 Police Line은 원래 범죄현장의 보존을 위한 목적으로 사용되어 오다가 오늘날과 같이 여러가지 용도로 그 사용범위가 확장되었다고 한다. 오늘날과 같이 Police Line이 다용도로 사용되고 있는 상황 하에서는 Police Line의 설치목적은 일반적으로 시민 및 시설보호와 범죄현장보존 및 일정한 행정목적을 위한 군중통제라고 할 수 있다. 그러나 Police Line이 설치되는 상황은 위에서 예시하는 경우(집회, 시위 시의 군중통제, 교통통제, 범죄현장보존, 교통사고현장보존, 재난지역 등)에만 국한되는 것이라고 할 수 없다. Police Line은 하나의 수단에 불과하기 때문에 경찰활동의 종속변수에 해당하는 것이라 할 수 있다. 따라서 경찰활동의 필요상 Police Line의 설치가 요구된다면 Police Line의 설치는 일반적으로 가능한 것으로 보아야 할 것이다.

둘째로, Police Line의 설치방식도 매우 다양하다. 과거에는 주로 목재 바리케이드가 사용되었다고 하지만, 15-20년 전부터 일반적으로 노란색의 플라스틱테이프가 애용되고 있는데 이외에도 철제바리케이드, 버스나 순찰차량, 모터 스쿠터, 경찰견, 기마경찰, 정복경찰부대 등이 Police Line으로 등장하기도 한다. 플라스틱테이프나 바리케이트 등을 Visible Police Line이라 함에 반하여 정복경찰부대 등에 의한 Police Line을 Invisible Police Line이라고 한다. 설치물에는 대개 'CRIME SCENE DO NOT CROSS' 또는 'DO NOT ENTER'라는 경고문이 쓰여져 있다.

### 3. 法的 根據 및 違反, 侵犯時의 制裁

Police Line 설치의 법적 근거, 위반, 침범 시의 제재 등에 대한 독자적인 법규는 연방 및 주의 제정법이나 지방자치단체의 자치법규 등 어디에서도 발견되지 않는다.

먼저 Police Line 설치의 경우에 있어서, 굳이 Police Line설치의 근거법을 찾는다고 한다면 그것은 일반적인 경찰활동의 근거조항이 될 것이다. 그러나 Police Line의 설치

의 전제가 되는 군중 및 교통통제를 위한 제한구역의 설정에 대해서는 우리나라의 법규명령에 가까운 경찰법규(Police Regulation)에서 규율되고 있는 것이 보통이다. 그리고 Police Line의 설치 및 운용에 관한 실무적인 지침은 경찰 내부의 Manual, Policy 등에 규정되어 있는 경우가 있다. 그런데, 미국의 경우, 행정입법 개념이 우리나라와 동일하지 않기 때문에 Manual, Policy에 규정된 것일지라도 어느 정도의 법적 의미를 가질 수 있다. 그러나 일반적으로 행정기관 내부의 Manual, Policy에 규정된 것이 어떠한 법적 성격을 가지는가는 반드시 명확하지는 않다. 미국의 경우, 행정기관의 법적 규율을 rule과 order로 구분하고 있다. Order는 구체적인 법집행상의 결정을 말하는 것이고 rule은 행정입법에 해당하는 것이라고 할 수 있다. 각주마다 행정절차법이 동일하지는 않을 것이므로 미국연방행정절차법의 규정을 살펴보면 rule이란 “법률 또는 정책을 보충, 해석 또는 규정하거나 행정청의 조직, 절차 또는 실무준칙을 규정하는 행정청의 의사표시의 전부 또는 그 일부로서 일반적으로 또는 특정적으로 적용되고 그 효력이 미래에 미치는 것(Section 551 (4))” 이라고 한다. 이러한 개념정의에 의하면 Police Line에 대한 실무준칙을 규정한 미국 경찰의 내부 Manual이나 Policy의 규율사항은 rule에 해당되는 것이다. 다만 rule이라 하더라도 제정법의 위임이 있는지 또는 어떠한 사항을 규율하고 있는지에 따라 그 법적 성격이 달라질 수 있는 것인데, 대개 Police Line의 설치, 운영을 규율하고 있는 rule은 미국행정법상의 Procedural Rule로 이해될 수 있을 것이고, 따라서 이러한 Police Line에 대한 규정은 판례법국가인 미국에서 판례를 통하여 그 효력이 제한되지 않는 한 법원을 구속하는 법적 효력을 가진다고 한다. 그러므로 Police Line에 대한 미국경찰 내부의 실무준칙은 우리나라에 있어서 행정규칙에 유사하나 법원의 반대취지의 판례가 없는 한 법적 구속력을 가지는 것으로 이해된다. 그러나 이러한 약한 의미의 구속력을 가지고 우리 식의 개념으로서의 법규에 해당한다고 볼 수 있을지는 다소 의문이다. 따라서 미국에서 Police Line을 규율하는 경찰내부의 규정을 우리나라에서 말하는 법률유보의 원칙과 관련되는 법적 근거에 해당한다고 이해하기는 어려울 것이다. 대륙법계 국가에서의 법률유보의 원칙이란 중요사항에 대해서는 궁극적으로는 국회입법 내지 국회에 의한 입법권의 위임을 요한다는 의미인 까닭에 미국에서의 Police Line에 관한 경찰규정을 이러한 의미에서의 법률유보의 원칙을 충족시키는 것으로 이해하기에는 어려움이 있다고 할 것이다. 요컨대 Police Line을 규율하는 미국 경찰의 실무준칙은 대체적으로 우리나라의 훈령이나 예규 등의 행정규칙에 유사한 법적 의미를 가지는 것이 아닌가 한다.

다음에, Police Line의 침범, 위반시의 제재에 대한 법적 근거 역시 일반적인 법집행

방해(Obstructing Justice)<sup>1)</sup>나 질서위반행위(Disorderly Conduct)에 대한 제재의 법적 근거에 의존한다고 하여야 할 것이다. 즉, Police Line의 침범, 위반 자체에 대한 처벌의 근거법은 존재하지 않고 있다. 그것은 Police Line에 대한 침범, 위반은 그것 자체로서 문제되는 것이 아니라 경찰의 질서유지를 위한 명령위반 또는 침범, 위반행위가 바로 일반적인 법집행방해 또는 질서위반의 범주에 해당되는 것이기 때문에 처벌되는 것으로 관념되기 때문이다. 비유컨대, 우리나라의 경우 경찰관의 수신호를 위반하는 자가 도로교통법상의 제재를 받는 것과 같이, 미국의 경우 경찰관의 직무집행행위로서의 Police Line설치에 대한 침범과 위반은 그 자체가 Police Line 이쪽에서 이루어지는 경찰관의 법집행행위에 대한 방해가 되거나 질서위반행위가 되어 제재의 대상이 되는 것으로 관념되고 있는 것이다.

구체적으로 보면, Police Line을 넘은 경우 주범 또는 극렬시위자 등은 법집행방해(Obstructing Justice)에 해당하는 것으로 하여 Washington D.C.의 경우 \$1,000 이하의 벌금이나 3년 이하의 금고 또는 양자의 병과형에 처하게 된다. 이에 반하여 경미한 위반자에 대하여는 경범에 해당하는 질서위반죄(Disorderly Conduct)에 의율하여 \$250 이하의 범칙금(통상 \$50 정도)에 처하도록 하고 있다.

또한 Police Line을 넘는 행위에 대하여 경우에 따라서는 경찰봉 등을 사용하여 물리적 제재를 가할 수 있음은 물론이다. Washington D.C.의 경찰업무준칙에 따르면 경찰봉은 원칙적으로 경찰관 자신과 제3자를 보호하고 저항을 제지하기 위한 방어적 무기로 사용할 수 있으나 무력시위에 대해서나 군중해산을 위해서 일정한 준칙에 따라 공격적 무기로 사용될 수도 있다.

#### 4. 運營狀況

##### 가. 一般的인 境遇

Police Line은 전반적으로 미국 경찰의 유용한 직무집행도구로 활용되고 있다. 정치적인 집회, 시위가 빈번한 행정수도나 대도시 등의 경우에 있어서는 Police Line은 집회, 시위에 있어서의 군중통제와 공공질서의 보호를 위하여 활용된다. 그러나 집회, 시위가 빈번하지 않은 지역에 있어서의 Police Line은 범죄현장보존, 재난, 위해지역에서

1. 미국에서의 Obstructing Justice는 재판절차 등 사법적 법집행에 대한 방해를 의미하는 것으로 우리 형법상의 공무집행방해와는 동일시 할 수 없다.

방해(Obstructing Justice)<sup>1)</sup>나 질서위반행위(Disorderly Conduct)에 대한 제재의 법적 근거에 의존한다고 하여야 할 것이다. 즉, Police Line의 침범, 위반 자체에 대한 처벌의 근거법은 존재하지 않고 있다. 그것은 Police Line에 대한 침범, 위반은 그것 자체로서 문제되는 것이 아니라 경찰의 질서유지를 위한 명령위반 또는 침범, 위반행위가 바로 일반적인 법집행방해 또는 질서위반의 범주에 해당되는 것이기 때문에 처벌되는 것으로 관념되기 때문이다. 비유컨대, 우리나라의 경우 경찰관의 수신호를 위반하는 자가 도로교통법상의 제재를 받는 것과 같이, 미국의 경우 경찰관의 직무집행행위로서의 Police Line설치에 대한 침범과 위반은 그 자체가 Police Line 이쪽에서 이루어지는 경찰관의 법집행행위에 대한 방해가 되거나 질서위반행위가 되어 제재의 대상이 되는 것으로 관념되고 있는 것이다.

구체적으로 보면, Police Line을 넘은 경우 주범 또는 극렬시위자 등은 법집행방해(Obstructing Justice)에 해당하는 것으로 하여 Washington D.C.의 경우 \$1,000 이하의 벌금이나 3년 이하의 금고 또는 양자의 병과형에 처하게 된다. 이에 반하여 경미한 위반자에 대하여는 경범에 해당하는 질서위반죄(Disorderly Conduct)에 의율하여 \$250 이하의 범칙금(통상 \$50 정도)에 처하도록 하고 있다.

또한 Police Line을 넘는 행위에 대하여 경우에 따라서는 경찰봉 등을 사용하여 물리적 제재를 가할 수 있음은 물론이다. Washington D.C.의 경찰업무준칙에 따르면 경찰봉은 원칙적으로 경찰관 자신과 제3자를 보호하고 저항을 제지하기 위한 방어적 무기로 사용할 수 있으나 무력시위에 대해서나 군중해산을 위해서 일정한 준칙에 따라 공격적 무기로 사용될 수도 있다.

#### 4. 運營狀況

##### 가. 一般的인 境遇

Police Line은 전반적으로 미국 경찰의 유용한 직무집행도구로 활용되고 있다. 정치적인 집회, 시위가 빈번한 행정수도나 대도시 등의 경우에 있어서는 Police Line은 집회, 시위에 있어서의 군중통제와 공공질서의 보호를 위하여 활용된다. 그러나 집회, 시위가 빈번하지 않은 지역에 있어서의 Police Line은 범죄현장보존, 재난, 위해지역에서

1. 미국에서의 Obstructing Justice는 재판절차 등 사법적 법집행에 대한 방해를 의미하는 것으로 우리 형법상의 공무집행방해와는 동일시 할 수 없다.

의 시민보호와 질서유지 등 통상적인 목적으로 활용되는 것이 보통이다.

여하튼 Police Line은 경찰관의 직무집행에 있어서 매우 친근한 집행수단이 되고 있으며 경찰관은 근무 중, 순찰차, 개인소유차량 등에 Police Line을 가지고 다니면서 필요시 이를 활용하고 있다. 그리하여 기본적으로 Police Line의 설치에 개별 경찰관의 판단에 의해 이루어진다. 따라서 Police Line의 설치에 대하여 복잡한 절차 등이 존재하지 않는다. 그리하여 심지어 비번경찰일지라도 교통사고 현장을 목격했을 때, 사고현장 보존을 위하여 Police Line을 설치할 수 있는 것으로 하고 있는 것이다.

그러나 단순히 현장보존의 차원을 넘어서서 조직적인 관리와 통제를 요하는 보다 복잡한 상황에 있어서는 Police Line의 설치와 그 후의 관리는 현장의 경찰책임자에 의해 통제된다. 대규모 재난지역, 또는 집회, 시위에 있어서 설치되는 Police Line과 같은 경우에는 조직적인 상황관리가 필요하기 때문이다. 이런 경우에는 Police Line의 설치 위치, 제1라인 이외에 제2라인이 필요한가의 여부에 대한 판단, Police Line에 대한 침범, 위반 행위에 대한 대응방안, 통제지역에의 출입자의 허용기준과 방법 등 상황관리에 대한 기본방침이 요구된다.

상황관리와 관련되는 일반적인 지침을 보면,

첫째로, 통제지역에의 출입허가에 있어서는, 대체로 Police Line에 의해 출입통제되는 지역의 거주자, 근무자, 긴급한 용무가 있는자, 재난지역의 경우 구호자 및 복구자 등에 대해서는 출입이 허용되며, 상황에 따라서는 (시위자 등이 아닌) 일반용무자의 출입이 허용되기도 한다.

둘째로, Police Line으로 인하여 일반적인 교통상황에 지장을 초래할 우려가 있는 때에는 경찰은 지역언론을 통하여 이 사실을 알리는 등, 이러한 장애상황의 최소화를 위하여 노력한다.

셋째로, 특히 집회, 시위의 경우, 제1라인이 이미 침범되어 기능을 발휘하지 못할 때에는 제2라인을 신속히 설치되기도 한다.

넷째로, 경찰관이 대오를 지어 Police Line을 형성하였을 경우, 경찰관에 대한 욕설 등의 행위 만으로는 경찰은 체포권을 발동하지 않는다. 그러나 물리적인 공격 등이 가해졌을 때에는 관련자를 체포하게 된다.

한편, Police Line을 침범, 위반한 경우, 이에 대한 경찰의 제재에 대해서는 일반적인 원칙이 존재한다기 보다는 상황에 따라서 다양한 대응이 이루어진다. 이미 언급한 것처럼 Police Line의 침범, 위반에 대한 제재에 있어서 따로 근거법이 존재하는 것이 아니라 일반적인 경찰상의 의무위반에 대한 제재로서의 조치가 이루어지는 것이기 때문

이다.

#### 나. 集會, 示威의 境遇

집회, 시위에 있어서의 Police Line의 설치 및 상황관리는 여타 상황에 있어서의 Police Line의 활용에 있어서와 사뭇 다른 점이 있다. 왜냐하면 집회, 시위의 경우 이미 특정한 목적으로 모인 다중을 통제하기 위해 Police Line이 이용되기 때문에 결집력 없는 일반 군중에 대한 출입제한과는 성격이 다르기 때문이다. 특히 집회, 시위가 행진으로 이어질 때, Police Line은 별로 효용을 나타내지 못한다. 대체로 Police Line은 정태적인 상황관리를 위해 설정되지만 행진시위 등에 있어서는 상황이 동태적이기 때문에 Police Line을 통한 상황관리는 한계를 가질 수 밖에 없는 것이다. 따라서 집회, 시위 등에 있어서의 Police Line은 설치기구나 방식도 다양해 질 수 있고, 제1라인 이외에 긴급히 제2라인이 설치되는 등의 조치가 이루어질 수도 있는 것이다. 그러나 집회, 시위에 있어서 Police Line의 활용은 집회, 시위자가 이미 고의적으로 불법행동을 하고자 의도하는 경우에는 별 효용을 나타내지 못하며 때때로, 집회, 시위자들은 의도적으로 Police Line을 침범하여 선전효과나 상황주도효과를 노리는 경우도 있다고 한다. 때문에 행진시위 등에 있어서의 Police Line의 활용은 적대적인 2개의 시위그룹의 충돌을 방지하기 위한 경우 등, 특수한 상황이 있을 때에 주로 이루어진다.

그러므로 집회, 시위에 있어서 Police Line의 효용은 대체로 질서가 지켜지는 과격하지 않은 시위에 있어서 일부 시위자 등에 의한 과격행위를 방지하는데에 그 주안점이 있다. 요컨대 어느 정도 질서가 유지되고 경찰력 동원 이전에도 상황이 다소 안정되어 있는 경우에 Police Line이 효능을 나타낼 수 있는 것이다. 집회, 시위자 대다수가 Police Line을 침범, 위반할 의도를 가지고 있다든가, 폭력시위의 양상을 띠다든가 하는 경우에는 Police Line으로의 대응은 이미 힘들고 캐스탄의 발사 등으로 대응할 수 밖에 없다고 한다.

집회, 시위에 있어서 Police Line을 침범, 위반하는 경우, 경찰은 즉각 위반자를 체포한다. 경찰은 이 경우에 적용하기 위한 간소화된 절차를 마련하고 있다. 우선, 이 경우에 사용하기 위하여 경찰은 플라스틱으로 특별 제조된 1회용 수갑을 다량 준비해 놓고 침범, 위반 행위가 있을 때 이를 활용한다고 한다. 또한, 이 수갑에는 일련번호를 붙여 놓고 이 일련번호를 체포서류(arrest form)의 일련번호와 일치시켜서 체포 이후의 절차를 간단하게 하도록 하고 있다. 이 체포서류는 우리나라의 즉심회부보고서에 흡사한 것으로서 교통위반시에 Ticket을 발부하듯이 인적사항 및 간단한 범죄행위를

기록하는 서류이다. 또한 채증을 위하여 플라로이드 사진이 촬영되며, 체포자의 이송을 위한 경찰버스를 대기시킨다고 한다. 체포 후에는 약 50불의 범칙금이 부과되며 범칙금을 즉시 납부하면 석방이 되고 그렇지 않을 경우 전과를 조회하며 중범 전과가 없으면 3주 후에 법원에 출두하여 재판을 받도록 소환장을 발부한 뒤 귀가 조치하며 전과가 있을 경우 경찰서로 연행한다고 한다.

## 5. 우리나라의 Police Line 運用에 있어서의 示唆點

Police Line이라는 것이 사실상 우리 경찰이 교통통제 등의 목적으로 사용하고 있었음에도 불구하고 이것을 일반적인 경찰상의 직무집행도구로 인식하지 못하고 있었던 우리나라의 경우, 일반적, 체계적인 제도로서 Police Line제도를 고안함에 있어서는 이미 이것을 경찰의 일반적인 직무집행도구로 활용하고 있는 미국의 제도와 운영상황에서 많은 시사점을 발견할 수 있다. 앞으로 우리 경찰이 Police Line을 일반적인 직무집행수단으로 도입한다고 할 때, 다음과 같은 점에서 미국제도로 부터 시사받을 점이 있다고 본다.

첫째로, Police Line을 일반적인 경찰직무집행의 수단으로 생각하고 일반 경찰관들도 평소에 이를 휴대, 사용할 수 있도록 하고 있다는 점이다. Police Line의 용처는 한 두 가지 경우에 국한되는 것이 아니라 모두 열거할 수 없을 정도로 다양하게 활용되고 있다. 우리나라의 경우, 지금까지는 주로 집회, 시위, 재난관리, 교통통제 등을 위해 사용되고 있었을 뿐이지만 경찰의 다양한 직무집행상황에 따라 Police Line의 용처는 확대될 수 있을 것으로 본다.

둘째로, Police Line의 설치방식도 매우 다양하다는 것이다. 테이프나 선과 같은 도구를 사용하는 것 만이 Police Line이 아니라 바리케이드, 경찰차량, 스쿠프, 경찰대오 등의 여러가지 수단이 모두 Police Line으로 관념되고 있다는 점도 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다.

셋째로, Police Line을 경찰관의 직무집행을 위한 하나의 수단 정도로 관념하고 있기 때문에 우리나라의 법규에 해당하는 차원에서의 규율이 이루어지고 있지 않다는 점이다. 이것은 미국이 우리와는 달리 법률유보의 원칙을 법치주의의 필수적 요소로 이해하지만은 않는다는 법인식의 차이에서 기인하는 것일 수 있다. 그러나 한편, 군중통제나 교통통제 등을 위해서 우리나라의 법규에 가까운 법형식으로 제한구역의 설정에 대한 규율을 하고 있음에 비추어 볼 때, 미국에서 법률유보의 관념이 우리나라와는 다르

기록하는 서류이다. 또한 채증을 위하여 플라로이드 사진이 촬영되며, 체포자의 이송을 위한 경찰버스를 대기시킨다고 한다. 체포 후에는 약 50분의 범칙금이 부과되며 범칙금을 즉시 납부하면 석방이 되고 그렇지 않을 경우 전과를 조회하며 중범 전과가 없으면 3주 후에 법원에 출두하여 재판을 받도록 소환장을 발부한 뒤 귀가 조치하며 전과가 있을 경우 경찰서로 연행한다고 한다.

## 5. 우리나라의 Police Line 運用에 있어서의 示唆點

Police Line이라는 것이 사실상 우리 경찰이 교통통제 등의 목적으로 사용하고 있었음에도 불구하고 이것을 일반적인 경찰상의 직무집행도구로 인식하지 못하고 있었던 우리나라의 경우, 일반적, 체계적인 제도로서 Police Line제도를 고안함에 있어서는 이미 이것을 경찰의 일반적인 직무집행도구로 활용하고 있는 미국의 제도와 운영상황에서 많은 시사점을 발견할 수 있다. 앞으로 우리 경찰이 Police Line을 일반적인 직무집행수단으로 도입한다고 할 때, 다음과 같은 점에서 미국제도로 부터 시사받을 점이 있다고 본다.

첫째로, Police Line을 일반적인 경찰직무집행의 수단으로 생각하고 일반 경찰관들도 평소에 이를 휴대, 사용할 수 있도록 하고 있다는 점이다. Police Line의 용처는 한 두 가지 경우에 국한되는 것이 아니라 모두 열거할 수 없을 정도로 다양하게 활용되고 있다. 우리나라의 경우, 지금까지는 주로 집회, 시위, 재난관리, 교통통제 등을 위해 사용되고 있었을 뿐이지만 경찰의 다양한 직무집행상황에 따라 Police Line의 용처는 확대될 수 있을 것으로 본다.

둘째로, Police Line의 설치방식도 매우 다양하다는 것이다. 테이프나 선과 같은 도구를 사용하는 것 만이 Police Line이 아니라 바리케이드, 경찰차량, 스쿠프, 경찰대오 등의 여러가지 수단이 모두 Police Line으로 관념되고 있다는 점도 우리에게 중요한 시사점을 주고 있다.

셋째로, Police Line을 경찰관의 직무집행을 위한 하나의 수단 정도로 관념하고 있기 때문에 우리나라의 법규에 해당하는 차원에서의 규율이 이루어지고 있지 않다는 점이다. 이것은 미국이 우리와는 달리 법률유보의 원칙을 법치주의의 필수적 요소로 이해하지만은 않는다는 법인식의 차이에서 기인하는 것일 수 있다. 그러나 한편, 군중통제나 교통통제 등을 위해서 우리나라의 법규에 가까운 법형식으로 제한구역의 설정에 대한 규율을 하고 있음에 비추어 볼 때, 미국에서 법률유보의 관념이 우리나라와는 다르

다고 하더라도 역시 통행제한 등의 조치 자체는 (우리나라식으로 말하면) 법규적 규율 대상으로 보면서도 Police Line이라는 도구의 활용 그 자체는 경찰내부의 실무준칙의 규율사항으로 인식하고 있는 것이 아닌가 한다.

넷째로 Police Line 위반은 그 자체로서 처벌하는 것이 아니라 그것이 일반적인 사법집행방해와 질서위반에 해당되는 것으로 보아 처벌하고 있다. 그리고 그 처벌에 있어서도 경중을 나누어 처벌하고 있으며 처벌의 행정적 편의를 위한 간이집행절차 및 집행도구를 마련하고 있음도 참고할 만하다.

다섯째로, Police Line 위반에 대한 실력제재에 대해서는 경찰 내부준칙에 의해 일정한 실무적 한계가 규정되어 있음도 주목할 만하다.

여섯째로, Police Line 설치, 운영에 대한 일반적인 실무준칙이 마련되어 있는 경우가 있음을 보게 된다. 만약 우리나라도 이러한 일반적인 Police Line제도를 도입한다면 그 법규적 근거와는 별도로 경찰내부의 실무준칙이 마련되어야 할 것이다. 미국의 경우 이러한 경찰내부의 실무준칙에서 정당한 사유가 있는 자의 제한지역에의 출입허용이라든가 Police Line으로 인한 교통장애의 최소화 및 그 장애상황의 고지 등에 대한 규율을 하고 있다.

일곱째로, 집회, 시위시의 Police Line의 사용이 미국에서 성공적인 것은 집회, 시위 문화의 안정성에 기인한다는 사실을 간과해서는 안된다. 미국에서도 법질서위반자가 의도적으로 Police Line을 위반하고자 하는 경우에는 Police Line이 별 효용을 거두지 못한다는 점이 충분히 인식되고 있으며 또한 이동집회의 경우에는 특별한 경우를 제외하고는 Police Line이 잘 사용되지도 않는다고 한다. 이러한 점을 감안할 때, 집회, 시위에 있어서의 Police Line의 활용은 법질서유지의 의향이 있는 집회 및 시위의 경우에 주로 활용될 성질의 것이라 할 것이고 우리나라의 많은 집회, 시위가 그러하듯이 폭력적, 불법적 성격을 가진 집회, 시위의 경우에는 설사 활용된다 하더라도 체포 및 강제조치의 계고 내지 전단계로서의 의미 밖에 가지지 못할 것이라고 사료된다.

결론적으로 모든 제도가 그러하듯이 Police Line의 도입이 성공하기 위해서는 성숙한 국민의식을 위한 국민 촉과 법집행당국 양자의 노력이 필요하며, 이와 관련하여 현재의 우리 법의식의 수준에 맞는 적절한 제도의 고안이 절실히 요청된다고 본다. 나아가 Police Line이 가지는 한계에 대한 충분한 인식을 통하여 이것이 적절한 직무집행의 수단으로 활용될 수 있도록 세밀한 상황검토가 필요하다고 본다.

## IV. Police Line과 關聯된 現行法規定 分析

### 1. 問題의 提起

일반적으로 말하면, Police Line은 공공의 안녕과 질서를 유지, 보호하기 위한 경찰 작용의 수단의 하나이기 때문에, 경찰이 공공의 안녕과 질서를 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 설치가 가능하다고 할 것이다. 요컨대, 법이론적으로는 경찰이 공공의 안녕과 질서를 위하여 무기나 장구, 최루탄을 사용할 수 있는 것과 마찬가지로 Police Line을 사용함에도 아무런 지장을 초래하지 않는다고 하여야 할 것이다.

그러나 헌법 제37조 제2항은 법률유보의 원칙을 천명하여 국민의 자유와 권리를 제한할 경우 법률로써 이를 유보하도록 하고 있기 때문에 이론적, 논리적 근거 만으로 Police Line의 설치를 정당화하기에는 부족하다고 할 것이고 그를 규율하는 법적 근거가 반드시 있어야 한다고 본다.

그런데 과연 현행법의 해석상 Police Line을 법적으로 근거지우는 법률유보가 존재한다고 볼 수 있을까? 현재 Police Line의 설치 근거법으로 제시되고 있는 경찰관직무집행법, 도로교통법, 집회 및 시위에 관한 법률 등의 제규정은 어느 정도까지는 Police Line 설치의 법적 근거로써 Police Line의 설치를 법적으로 정당화할 수 있는 여지를 가지고 있다. 그러나 개개의 규정들을 면밀히 검토해 볼 때, 역시 현행법의 규정만으로는 Police Line의 설치를 정당화하는 것에는 한계가 있음이 발견된다.

한편 Police Line이 침범, 훼손되었을 경우, 이에 대한 제재 또는 처벌이 행하여져야 Police Line설치의 실효성을 기할 수 있을 것인데, 이에 대한 현행법 상의 규정은 적절 한 것인지가 문제된다. 현행법을 의율하여 Police Line의 침범, 훼손행위에 대한 제재, 처벌이 불가능한 것은 아닐지라도 이들 처벌규정들은 Police Line의 침범, 훼손이라는 상황을 염두에 두고 제정된 것이 아니기 때문에 여러가지 측면에서 보완 및 재조정의 필요성을 노정하고 있다.

이하에서는 먼저, 현행법의 해석론으로서 Police Line의 설치를 정당화할 수 있는 범위는 어디 까지이며 어떠한 점에서 Police Line의 설치를 정당화할 법적 근거를 새롭게 마련할 필요성이 있는 것인지에 대해서 살펴보고, 다음에 현행법상의 Police Line에 대한 침범, 훼손에 대한 제재 및 처벌수단에 어떠한 것들이 있으며 그 한계는 무엇인가 하는 것을 아래에서 구체적으로 검토해 보기로 한다.

## 2. 現行法 解釋論上 Police Line設置의 法的 正當化의 根據와 限界

경찰관직무집행법, 집회 및 시위에 관한 법률 및 도로교통법 등 경찰작용에 관한 법률들은 공공의 안녕과 질서를 유지, 보호하기 위해 필요한 일반적인 경찰상의 권력작용을 근거지우는 규정들을 다수 포함하고 있고, Police Line은 이러한 경찰상의 권력작용의 한 수단이기 때문에 이러한 현행법규 만으로도 Police Line의 사용을 정당화시킬 수 있는 여지는 어느 정도까지는 존재한다고 본다. 따라서 이하에서는 현행법상 Police Line의 법적 근거로 논의될 수 있는 관계법규정들을 검토하고 그러한 규정들의 한계에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 가. 警察官職務執行法 第5條

경찰관직무집행법 제5조 제1항은 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 광견, 분마류 등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때, 경찰관은 경고(제1호), 억류, 피난(제2호) 기타의 위험방지조치(제3호)를 할 수 있음을 규정하고, 동조 제2항은 대간첩작전 또는 소요사태의 진압과 관련하여서는 대간첩작전지역 또는 경찰관서, 무기고 등 국가 중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 본조의 해석, 적용상 제1항의 위험방지조치에는 Police Line의 설치가 포함될 수 있다고 하여야 할 것이고, 제2항의 통행제한 또는 금지의 도구로서 Police Line이 사용될 수 있다고 본다.

그러나 본조의 통일적인 해석상, 본조에 의한 Police Line의 활용은 일정한 한계를 가지지 않을 수 없다. 왜냐하면 Police Line은 기본적으로 통행 및 접근의 금지 내지 제한의 성격을 가지는 것인데 본조 제2항은 그러한 금지 내지 제한을 대간첩작전 또는 소요사태의 진압과 관련된 경우에 대간첩작전지역 또는 국가중요시설에 국한하여 인정하는 것으로 되어 있다. 따라서 제1항의 해석에 있어서도 Police Line의 설치를 위해서는 균형상 제2항에서 규정하는 바의 상황의 중요성에 준하는 위험한 사태에 접하였을 때, 통행제한 및 금지 등의 조치를 할 수 있다고 하여야 할 것이고, 그 통행제한 및 금지의 지역범위도 제2항의 제한 및 금지지역에 준하는 정도의 중요한 지역범위에 국한되어야 한다고 본다.

이렇게 보면 본조를 근거로 하는 Police Line의 설치에 상당히 제한적이라는 사실을 시인하지 않을 수 없다. 그리고 그것은 우리 경찰관직무집행법이 통행제한 및 금지를 그만큼 중요한 비중을 두고 다루고 있음에 기인한다고 할 것이고, 그러한 법적 취급은

정당하다고 생각된다.

생각컨대, Police Line을 경찰관직무집행법의 태도처럼 제한된 경우의 통행제한 또는 금지의 경우에만 활용한다고 하면, 경찰관직무집행법 제5조의 위험발생의 방지를 위한 통행제한 및 금지를 위한 수단으로서 다른 법규적 근거가 없다고 하더라도 그 법적 정당화가 가능하다고 하겠다. 그러나 Police Line을 보다 적극적인 경찰작용상의 도구로 활용하기 위해서는 아무래도 경찰관직무집행법 제5조의 규정 만으로는 부족하다고 하지 않을 수 없다. 특히, 집회, 시위시 사회질서유지를 위해 Police Line을 설치한다고 할 때, 경찰관직무집행법 제5조의 규정만으로 법적 정당화가 가능할지는 의문이다.

#### 나. 警察官職務執行法 第10條

경찰관직무집행법 제10조는 일정한 경우에 수갑, 포승, 경찰봉 등의 경찰장구를 사용할 수 있음을 규정하고 있다. 본조의 취지는 수갑, 포승, 경찰봉 등의 물리적 강제력의 사용의 근거를 마련한다는 것이므로 Police Line과 같이 다분히 예방적 의미를 가지는 장구의 사용을 예상한 것은 아니었음이 분명하다. 그러나 Police Line이 수갑, 포승, 경찰봉에 비해 약한 강제수단이라는 점을 감안한다면 이를 본조의 경찰장구에 해당되는 것으로 해석하는데 별 어려움이 없을 것으로 보인다.

만약 이러한 확대해석이 가능하다면 현행법의 해석으로써도 Police Line의 설치가 가능하다고 할 것이므로 Police Line의 법적 근거는 일용 마련되어져 있다고 볼 수도 있다.

그러나 경찰관직무집행법 제10조에 의한 Police Line활용의 법적 정당화에는 장구사용의 요건과 상황에 관한 동법 동조의 규정에 의한 한계가 있다. 즉, 경찰관직무집행법 제10조는 (1) 현행범인인 경우와 사형, 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포, 도주의 방지 (2) 자기 또는 타인의 생명, 신체에 대한 방호 (3) 공무집행에 대한 항거의 억제 등을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때 경찰장구를 사용할 수 있도록 하고 있기 때문에 동조에 의한 Police Line의 활용가능성은 상당히 제한적이라 할 것이다. 그러나 Police Line은 성격상 반드시 공공의 안녕과 질서 자체에 대한 침범으로 인정되는 경우가 아니더라도, 건전한 질서의 유도 등의 예방적 목적으로도 활용할 가능성이 있는 경찰작용상의 도구라 할 것이므로 경찰관직무집행법 제10조의 제한된 상황을 전제로 한 근거규정은 불충분한 것이라 하지 않을 수 없다.

### 다. 警察官職務執行法 第2條

경찰관직무집행법 제2조 제1호 내지 제5호는 경찰의 직무범위를 규정하고 있다. 특히 제5호는 '기타 공공의 안녕과 질서유지'를 경찰의 직무내용으로 규정하고 있는 바, 동법 제2조 특히 제5호의 규정사항이 경찰권 발동의 개괄적 수권조항으로 볼 수 있는지의 여부를 놓고 학설이 대립하고 있다. 만약 동법 제2조를 경찰관 발동의 개괄적 수권조항으로 본다면, Police Line의 설치도 개별적 수권조항 없이 이러한 개괄적 수권조항에 의해 법적으로 정당화될 수 있는가 하는 문제가 대두될 수 있다. 그러나 결론적으로 말해서 Police Line설치의 법적 근거를 경찰관직무집행법 제2조에서 찾을 수는 없을 것으로 사료된다. 왜냐하면 동법 제2조를 설사 개괄적 수권조항으로 인정한다 하더라도 동조는 보충적 수권조항으로서의 의미를 갖는 것에 불과하다. 그런데 Police Line의 설치의 국민의 행동자유권을 제한하는 것으로 매우 중요한 의미를 가지는 것으로서 Police Line의 설치 보다도 중요성이 약한 경찰작용도 경찰관직무집행법 제3조 이하의 개별적인 형태로 표준적 직무행위 조항에서 규정하고 있음에도 불구하고, 이를 개괄적 수권조항 만에 근거하여 설치할 수 있다고 하는 것은 법치주의의 정신에도 어긋나며 경찰관직무집행법의 규율체계의 일반적인 균형을 깨뜨리는 것으로서 타당하다고 볼 수 없을 것이다. 요컨대, Police Line의 설치를 위해서는 경찰관직무집행법 제2조를 개괄적 수권조항으로 볼 수 있는지의 여부에 불문하고 개별적 수권조항이 있어야 한다고 사료된다.

### 라. 集會 및 示威에 관한 法律 第12條

집회 및 시위에 관한 법률 제12조는 관할 경찰관서장은 대통령령이 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이를 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있음을 규정하고 있는데, 이러한 금지 또는 제한의 수단으로서 Police Line을 사용할 수 있다고 할 것이다.

그러나 동조의 규정에 의한 Police Line의 정당화 역시 매우 제한적인 범위에 미칠 뿐이다. 즉 동법은 "대통령령이 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때"에 한정하여 이러한 조치를 인정하고 있다. 그러므로 다양한 상황과 조건에 대응하여 활용될 수 있는 Police Line의 근거로서는 다소 미흡한 점이 없지 않다.

#### 다. 道路交通法 第63條 第3項 第7號

도로교통법 제63조 제3항 제7호는 ‘지방경찰청장이 교통상의 위험을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하여 지정한 행위’를 금지하고 있다. 그러므로 지방경찰청장은 이 경우에 Police Line을 이용하여 출입이나 통행을 금지 또는 제한할 수 있다고 할 수 있다.

그러나 도로교통법 제63조 제3항 제7호를 근거로 하는 Police Line의 설치는 동호의 규정취지상 ‘교통상의 위험방지’를 목적으로 하는 경우에 국한될 수 밖에 없다. 실제로 이러한 교통상의 위험방지를 위한 Police Line은 한강 수위가 높아질 때, 잠수교 통행 금지를 실시하는 등 관행적으로 행하여져 온 사항이지만 Police Line의 근거로서는 매우 제한적 상황만을 정당화해 줄 뿐이어서 역시 다양한 Police Line의 용도를 위한 법적 근거를 제시해 주지는 못하는 것이다.

#### 바. 其他

이밖에도 경찰관직무집행법 제6조, 집회 및 시위에 관한 법률 제18조, 도로교통법 제8조 등이 Police Line과 관련되는 근거법규로써 운위되기도 하나 이들 규정은 Police Line설치의 근거규정으로 보기에는 어려운 점이 많다.

먼저 경찰관직무집행법 제6조 범죄행위의 예방 및 제지에 관한 경찰작용의 근거조항이다. 범죄의 예방과 제지를 위하여 Police Line이 사용되지 못할 바 아니지만 ‘범죄의 예방과 제지’와 Police Line 설치와의 관계는 너무나 간접적, 우회적임에 불과하다고 할 것이다. 따라서 경찰관직무집행법 제6조를 Police Line설치의 근거규정으로 보기에는 다소 무리가 있다고 본다.

둘째로 집회 및 시위에 관한 법률 제18조는 집회 또는 시위의 해산에 관한 규정이므로 역시 Police Line의 설치와의 관련성은 간접적, 우회적임에 불과하다고 할 것이다. 해산조치를 위하여 Police Line의 설치가 필요하다면 이를 활용하지 못할 바 아니지만, 정상적인 상황에서는 Police Line은 집회, 시위의 해산을 위해 활용되기 보다 집회, 시위의 질서유지 및 공익 및 시민의 생명, 신체 및, 재산의 보호를 위해 활용되는 것이라고 하여야 할 것이기 때문이다.

마지막으로 도로교통법 제8조는 보행자의 보행방법에 대한 규정으로서 Police Line의 설치와는 별 관계가 없는 규정이라 할 것이다.

#### 사. 綜合的 檢討

이상 검토 한 바와 같이 현행법의 해석으로써도 Police Line의 설치가 가능한 부분이 상당히 존재한다. 그러나 Police Line설치를 가능하게 하는 각각의 근거법들을 면밀히 검토해 보면 그 법규정이 원래 목표로 하고 있는 행정목적에 한정하여 Police Line설치의 정당화를 해석론상 도출할 수 있을 뿐, Police Line이 활용될 수 있는 여러가지 상황에 종합적으로 적용될 수 있는 법적 정당화근거로써는 모두가 한계를 가지고 있다. 이러한 한계는 이들 규정들이 모두 애초에 Police Line의 활용을 염두에 두고 입법된 것이 아니라 각각의 규정의 목적에 비추어 Police Line활용의 가능성을 도출할 수 있을 뿐이라는 사실에 기인한다.

따라서 Police Line을 유용한 경찰작용 상의 도구로 활용하기 위해서는 역시 종합적으로 그 활용상황을 망라할 수 있는 근거법이 별도로 마련되는 것이 필요하다고 본다.

더우기 현재의 Police Line설치의 근거법으로 볼 수 있는 법규들은 Police Line설치와 운용에 관한 한 가장 기본적인 지침도 제시해 주지 못하고 있다. Police Line이 하나의 유용한 경찰작용상의 도구로 활용된다면 다른 경찰장구의 사용의 경우와 유사하게 Police Line의 설치, 운용에 대하여 비록 단 한 구절일지라도 최소한의 법적 지침이 주어질 필요가 있다고 본다.

또한 Police Line의 설치권자와 관련하여 볼 때, 경찰관직무집행법에 의하면 경찰관이, 집회 및 시위에 관한 법률 제12조에 의하면 경찰관서장이, 도로교통법에 의하면 지방경찰청장이 Police Line의 법적 설치권자로 되어 있어 균형이 맞지 않는 측면이 있으며 통일적인 조정이 필요하다고 할 것이다.

요컨대, 현행법 상의 Police Line의 설치근거는 불충분할 뿐아니라 체계성과 상호정합성을 결여하고 있어서, 새로운 입법을 통한 통합과 조정이 필요하다고 본다.

### 3. Police Line의 侵犯, 毀損行爲에 대한 現行法上의 制裁 및 處罰根據

현행법상 Police Line의 침범, 훼손행위에 대한 제재 또는 처벌의 근거규정이 될 수 있는 것으로서 경찰관직무집행법 제10조 등, 집회 및 시위에 관한 법률 제20조, 도로교통법 제114조, 경범죄처벌법 제1조 제49호, 형법 제136조 등의 규정이 존재한다. 그러나 이들 규정을 자세히 살펴보면 이들 규정만으로는 Police Line이 활용되는 모든 상황에 대한 대처가 될 수 없다는 것을 알 수 있고, 구체적인 경우 어느 법규에 의율하여야 하는가 하는 점에서 상당한 불확실성이 존재한다.

Police Line을 일반적인 경찰집행의 도구로 활용한다고 할 때, Police Line에 대한 침

이상 검토 한 바와 같이 현행법의 해석으로써도 Police Line의 설치가 가능한 부분이 상당히 존재한다. 그러나 Police Line설치를 가능하게 하는 각각의 근거법들을 면밀히 검토해 보면 그 법규정이 원래 목표로 하고 있는 행정목적에 한정하여 Police Line설치의 정당화를 해석론상 도출할 수 있을 뿐, Police Line이 활용될 수 있는 여러가지 상황에 종합적으로 적용될 수 있는 법적 정당화근거로써는 모두가 한계를 가지고 있다. 이러한 한계는 이들 규정들이 모두 애초에 Police Line의 활용을 염두에 두고 입법된 것이 아니라 각각의 규정의 목적에 비추어 Police Line활용의 가능성을 도출할 수 있을 뿐이라는 사실에 기인한다.

따라서 Police Line을 유용한 경찰작용 상의 도구로 활용하기 위해서는 역시 종합적으로 그 활용상황을 망라할 수 있는 근거법이 별도로 마련되는 것이 필요하다고 본다.

더우기 현재의 Police Line설치의 근거법으로 볼 수 있는 법규들은 Police Line설치와 운용에 관한 한 가장 기본적인 지침도 제시해 주지 못하고 있다. Police Line이 하나의 유용한 경찰작용상의 도구로 활용된다면 다른 경찰장구의 사용의 경우와 유사하게 Police Line의 설치, 운용에 대하여 비록 단 한 구절일지라도 최소한의 법적 지침이 주어질 필요가 있다고 본다.

또한 Police Line의 설치권자와 관련하여 볼 때, 경찰관직무집행법에 의하면 경찰관이, 집회 및 시위에 관한 법률 제12조에 의하면 경찰관서장이, 도로교통법에 의하면 지방경찰청장이 Police Line의 법적 설치권자로 되어 있어 균형이 맞지 않는 측면이 있으며 통일적인 조정이 필요하다고 할 것이다.

요컨대, 현행법 상의 Police Line의 설치근거는 불충분할 뿐아니라 체계성과 상호정합성을 결여하고 있어서, 새로운 입법을 통한 통합과 조정이 필요하다고 본다.

### 3. Police Line의 侵犯, 毀損行爲에 대한 現行法上의 制裁 및 處罰根據

현행법상 Police Line의 침범, 훼손행위에 대한 제재 또는 처벌의 근거규정이 될 수 있는 것으로서 경찰관직무집행법 제10조 등, 집회 및 시위에 관한 법률 제20조, 도로교통법 제114조, 경범죄처벌법 제1조 제49호, 형법 제136조 등의 규정이 존재한다. 그러나 이들 규정을 자세히 살펴보면 이들 규정만으로는 Police Line이 활용되는 모든 상황에 대한 대처가 될 수 없다는 것을 알 수 있고, 구체적인 경우 어느 법규에 의할하여야 하는가 하는 점에서 상당한 불확실성이 존재한다.

Police Line을 일반적인 경찰집행의 도구로 활용한다고 할 때, Police Line에 대한 침

범, 훼손에 대한 제재, 처벌도 일반적인 경찰집행 또는 처벌조항에 의해 이루어지는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 근본적인 차원의 문제해결은 우리 경찰법체계가 가지는 기본적인 문제점으로 인하여 큰 장애에 직면하고 있다. 이점과 관련하여 무엇보다도 문제가 되는 것은 일반적인 경찰집행법이 존재하지 않는다는 사실이다. 경찰상의 명령 또는 처분에 위반하였을 때, 의무이행을 확보하기 위한 수단이 경찰행정 일반적인 차원에서는 마련되어 있지 않다. 그러므로 집행 및 시위에 관한 법률, 총포, 도검, 화약류 등 단속법 등 개별 경찰법규에 규정된 집행 또는 처벌수단에 의하지 않는 한, 일반적인 경찰처분 등에 대한 집행 및 처벌수단은 대단히 미비한 상태에 있다. 아마도 그동안 집행, 시위 등 특수분야를 제외하고는 경찰명령이나 경찰처분에 대한 불복이 사회적으로 상상되기 어려운 상황에 있었기 때문에 경찰행정에 있어서의 집행확보의 수단의 구비에 대한 필요성이 충분히 인식되지 못한 까닭이라고 사료되지만, 우리 경찰작용법 전반에 걸친 문제점으로서 앞으로 반드시 해결되어야 할 과제라고 보여진다. 이하 구체적으로 검토하기로 한다.

#### 가. 警察官職務執行法 第10條 等

경찰관직무집행법 제10조는 일정한 경우에 경찰관이 수갑, 포승, 경찰봉 등의 경찰장구를 사용할 수 있음을 규정하고 있다. 따라서 동법 제10조의 요건이 충족되는 경우, Police Line을 침범해 오는 자들에 대해 경찰봉 등을 통한 물리력의 행사가 가능하다고 할 것이다. 그러나 동법 동조의 규정에 의한 물리력의 행사는 동조가 규정하는 바와 같은 일정한 요건과 한계 내에서만 허용된다는 점에서 동조의 물리력 행사가 Police Line의 침범, 훼손행위 일반에 적용될 수 있는 것은 아니라는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 즉, 동조에 의한 장구의 사용은 (1) 현행범인인 경우와 사형, 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 범인의 체포, 도주의 방지 (2) 자기 또는 타인의 생명, 신체에 대한 방호 (3) 공무집행에 대한 항거의 억제 등의 경우에 가능한 것이며 그 경우에도 상당한 이유가 있어야 하고 또한 비례의 원칙을 위반해서는 안됨이 명문으로 규정되고 있는 것이다.

Police Line의 침범행위에 대한 경찰장구를 통한 물리력의 행사는 주로 '공무집행에 대한 항거의 억제'에 해당된다고 할 것이나 일반적으로 경찰의 물리력 행사는 처음부터 공격적인 용도로 행사될 수는 없을 것이고 비례의 원칙의 제한을 받는 등 일정한 성문, 불문법(조리)상의 한계 안에서만 허용될 수 있다고 할 것이다.

한편 공무집행에 대한 항거의 정도가 심한 경우에는 역시 비례의 원칙 등의 제한 하

에 경찰관직무집행법 제10조의 2, 제11조 등에 의거 최루탄, 무기 등이 사용될 국면도 있을 것이지만 이러한 경우는 이미 Police Line의 침범, 훼손의 차원을 벗어난 중대한 법질서위반행위가 발생한 상황에 해당되는 것이라 할 것이다.

#### 나. 集會 및 示威에 관한 法律 第20條

Police Line의 설치근거로 집회 및 시위에 관한 법률 제12조 제1항을 들 수 있다면, 동 조항에 위반된 행위에 대한 벌칙규정인 동법 제20조가 Police Line의 침범행위에 대한 처벌규정이 된다. 동조에 의하면 동법 제12조 제1항의 위반사항에 대하여, (1) 주최자는 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금, (2) 질서유지인은 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료 (3) 그 정을 알면서 참가한 자는 50만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료 등의 처벌이 규정되고 있다. 지극히 당연하지만, 이 조항에 의한 처벌은 집회, 시위의 경우에 사용된 Police Line의 침범행위에 대한 것이고 일반적인 Police Line침범에 관한 것은 아니다.

#### 다. 道路交通法 第114條(第6號)

도로교통법 제63조 제3항 제7호를 Police Line의 설치근거의 하나로 인정한다면 동 조항의 위반에 대한 벌칙규정인 도로교통법 제114조가 이 경우의 Police Line 침범행위에 대한 처벌규정이 된다. 동 규정에 의하면 도로교통법 제63조 제3항의 위반행위는 10만원 이하의 벌금 이나 구류 또는 과료의 대상으로 된다.

#### 라. 刑法 第136條

형법 제136조는 직무를 수행하는 공무원에 대하여 폭행, 협박을 함으로써 그 직무집행을 방해하거나(동조 제1항), 직무행위를 강요 또는 저지 또는 그 직을 사퇴하게 하기 위하여 폭행, 협박을 하는 경우(동조 제2항) 성립되는 죄이다. 따라서 Police Line의 침범, 훼손 행위가 경찰관에 대한 폭행, 협박과 동시에 발생한다면 형법 제136조를 의율할 수 있다. 그러나 폭행, 협박이 없는 경우에는 형법 제136조를 의율할 수는 없을 것이다.

형법 제136조가 의율될 경우의 처벌은 중하여 5년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다.

#### 마. 刑法 第366條, 刑法 第141條

형법 제366조는 타인의 재물 또는 문서를 손괴 또는 은닉 기타 방법으로 그 효용을 해한 자는 3년 이하의 징역 또는 60만원(법문의 표현은 1만 5천환—벌금 등 임시조치법 제4조 제1항에 의하여 계산하면 60만원임) 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 따라서 Police Line을 동조의 재물 개념에 해당한다고 해석한다면 Police Line에 대한 훼손 행위는 동조에 의해 처벌이 가능하게 된다. 그러나 Police Line에 대한 훼손을 동조의 재물손괴죄에 의율하는 것은 여러가지로 어색한 점이 없지 않아 보인다. 우선, Police Line의 훼손을 재물손괴로 의율함은 작은 문제를 크게 취급하는 것 같은 인상을 준다. 또한 동조는 공무집행에 사용하는 물건의 훼손을 염두에 두고 입법된 것이 아닌 것이다. 오히려 형법 제141조가 직무집행과 관련되어 사용되는 물건의 훼손에 대한 규율을 담고 있다. 그러나 형법 제141조는 ‘공무소에서 사용하는 물건’에 대한 손상 행위를 처벌하는 것이므로 Police Line이 여기에 해당될 수 있는 경우는 그리 많지 않은 것이 아닌가 한다. 다만 판례가 ‘공무소에서 사용하는 물건’을 그 장소에 관계없이 ‘공무집행에 사용하는 물건’을 포함하는 의미로 해석한다면 형법 제141조에 의한 의율이 가능할 것이다. 그러나 이 경우의 법정형은 7년 이하의 징역 또는 140만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있어서 지나치게 엄중한 점이 문제이다.

한편 형법 제366조를 의율하더라도 집시법이나 도로교통법 상의 Police Line위반 행위에 적용할 수 있는 처벌규정에 비해 지나치게 엄중한 점을 지적하지 않을 수 없다.

요컨대, Police Line의 훼손을 이유로 형법 제366조를 적용하는 것은 범감정이나 법 적용의 균형성 등에 비추어 적절하지 않은 측면이 많지 않은가 한다. 또한 형법 제141조는 우선 현실적으로 그러한 법 적용이 대법원 등에 의해 받아들여질 수 있는가 하는 점에서부터 의문이 있으며 설사 그러한 법 적용이 받아들여진다고 하더라도 법정형이 너무 무거워서 집시법, 도로교통법 등과의 불균형이 역시 문제점으로 지적될 수 있을 것이다.

#### 바. 輕犯罪處罰法 第1條 第49號

경범죄처벌법 제1조 제49호는 “출입이 금지된 시설 또는 장소에 정당한 이유없이 들어간 사람”을 무단출입자로 처벌하고 있다. 따라서 Police Line을 침범한 자는 동조 동호에 해당되어 처벌될 수 있다. 그리고 이 규정에 의한 처벌은 일만원의 범칙금을 과하는 것으로 하고 있다.

#### 사. 綜合的 檢討

이상 검토한 바와 같이, 현행법상으로도 Police Line에 대한 침범, 훼손에 대한 제재 및 처벌이 가능한 영역이 상당히 넓지만, 이에 대한 현행법의 규정은 여전히 일정 영역에 대한 규율결여와 상당한 불균형성을 노정시키고 있다.

첫째로, Police Line 자체의 훼손에 대해서 형법 제141조나 형법 제366조의 적용이 적당하지 않다고 한다면, 이에 대응할 규율체계가 현재로서는 존재하지 않는다. 물론, 훼손과 침범이 동시에 이루어진 경우에는 침범의 중한 경우에 포함시켜 제재 및 처벌할 수 있겠으나 고의적인 훼손 만이 이루어진 경우에 대한 처벌의 근거가 현재로서는 마땅하지 않다.

둘째로, Police Line의 침범에 대한 규율은 여러가지 형태로 존재한다고 볼 수 있으나 그 각각의 규율 들은 Police Line의 침범이라는 상황을 염두에 두고 입법된 것도 아니고 또한 각각이 규율하는 구체적 상황이 너무 다르기 때문에 법정형에 있어서 엄청난 차이가 나기도 하는 등 전체적으로 균형있고 체계적인 규율이 이루어지고 있지 않다. 이 점은 후술하는 재난관리법이나 소방법 등에 의해 설정된 통제구역의 침범에 대해 양법이 일치하여 100만원 이하의 벌금(재난관리법 제44조, 소방법 제117조)에 처하는 통일성을 보여주고 있는 것에 비해 대조적이라 할 것이다.

셋째로, Police Line의 침범에 대해서는 침범 양상이나 침범으로 인한 사회질서 위반의 정도에 따라 그에 대한 제재, 처벌을 달리하는 체계적, 입체적 규율이 필요하다고 본다. 이러한 관점에서 보면 Police Line의 침범에 대한 처벌, 제재의 근거법조가 이렇게 산발적으로 그것도 불균형적인 형태로 존재한다는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

결론적으로 말하면 Police Line 제도의 도입에 있어서 그에 대한 침범, 훼손 행위에 대한 제재 또는 처벌에 대한 통일적인 규율이 필요하다고 본다.

#### 4. Police Line과 他機關에 의한 統制區域의 設定

Police Line은 실제적으로는 그를 통한 통제지역의 설정이라는 의미가 있다. 그러나 이러한 통제지역의 설정은 반드시 협의의 경찰기관에 의해서만 가능한 것이 아니다. 그리하여 현행법상의 협의의 경찰기관이 아닌 타 기관에 의한 통제구역의 설정에 대한 규율이 존재하고 있다. Police Line에 의한 통제구역의 설정도 이들 타기관에 의한 통제구역의 설정의 경우와 제도적 균형을 맞출 필요가 있기 때문에 이하에서는 재난관리법 및 소방법에 의한 통제구역의 설정에 관한 규율을 검토해 본다.

이상 검토한 바와 같이, 현행법상으로도 Police Line에 대한 침범, 훼손에 대한 제재 및 처벌이 가능한 영역이 상당히 넓지만, 이에 대한 현행법의 규정은 여전히 일정 영역에 대한 규율결여와 상당한 불균형성을 노정시키고 있다.

첫째로, Police Line 자체의 훼손에 대해서 형법 제141조나 형법 제366조의 적용이 적당하지 않다고 한다면, 이에 대응할 규율체계가 현재로서는 존재하지 않는다. 물론, 훼손과 침범이 동시에 이루어진 경우에는 침범의 중한 경우에 포함시켜 제재 및 처벌할 수 있겠으나 고의적인 훼손 만이 이루어진 경우에 대한 처벌의 근거가 현재로서는 마땅하지 않다.

둘째로, Police Line의 침범에 대한 규율은 여러가지 형태로 존재한다고 볼 수 있으나 그 각각의 규율 들은 Police Line의 침범이라는 상황을 염두에 두고 입법된 것도 아니고 또한 각각이 규율하는 구체적 상황이 너무 다르기 때문에 법정형에 있어서 엄청난 차이가 나기도 하는 등 전체적으로 균형있고 체계적인 규율이 이루어지고 있지 않다. 이 점은 후술하는 재난관리법이나 소방법 등에 의해 설정된 통제구역의 침범에 대해 양법이 일치하여 100만원 이하의 벌금(재난관리법 제44조, 소방법 제117조)에 처하는 통일성을 보여주고 있는 것에 비해 대조적이라 할 것이다.

셋째로, Police Line의 침범에 대해서는 침범 양상이나 침범으로 인한 사회질서 위반의 정도에 따라 그에 대한 제재, 처벌을 달리하는 체계적, 입체적 규율이 필요하다고 본다. 이러한 관점에서 보면 Police Line의 침범에 대한 처벌, 제재의 근거법조가 이렇게 산발적으로 그것도 불균형적인 형태로 존재한다는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

결론적으로 말하면 Police Line 제도의 도입에 있어서 그에 대한 침범, 훼손 행위에 대한 제재 또는 처벌에 대한 통일적인 규율이 필요하다고 본다.

#### 4. Police Line과 他機關에 의한 統制區域의 設定

Police Line은 실제적으로는 그를 통한 통제지역의 설정이라는 의미가 있다. 그러나 이러한 통제지역의 설정은 반드시 협의의 경찰기관에 의해서만 가능한 것이 아니다. 그리하여 현행법상의 협의의 경찰기관이 아닌 타 기관에 의한 통제구역의 설정에 대한 규율이 존재하고 있다. Police Line에 의한 통제구역의 설정도 이들 타기관에 의한 통제구역의 설정의 경우와 제도적 균형을 맞출 필요가 있기 때문에 이하에서는 재난관리법 및 소방법에 의한 통제구역의 설정에 관한 규율을 검토해 본다.

### 가. 災難管理法에 의한 警戒區域의 設定

1995년 삼풍백화점 사고를 계기로 제정된 재난관리법은 제35조에서 "시장, 군수, 구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 인명 또는 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 때에는 경계구역을 설정하고, 응급대책에 종사하는 자 외의 자에 대하여 출입 기타의 행위를 금지 또는 제한하거나 그 경계구역으로 부터 퇴거할 것을 명할 수 있음"을 규정하고 있다. 주지하다시피 삼풍백화점 붕괴사고에서 Police Line이 사용되었다는 점을 상기한다면 재난관리법에 의한 경계구역의 설정은 바로 Police Line의 설치를 요하는 상황 중의 하나라고 하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 경계구역의 설정권자가 경찰기관이 아니고 시장, 군수, 구청장이 된 것은 재난관리법이 재난관리의 총체적인 책임을 경찰기관에 부여하지 않고 지방자치단체장 등 일반적인 행정기관에게 부여하는 입법정책을 취하였기 때문이다. 근본적으로 보면 재난관리는 위험방지 및 교란제거라는 고유한 경찰업무에 속하는 것이다. 이렇기 때문에 예컨대, 수난구호법도 수난구호업무의 관할을 경찰기관에게 맡기고 있다(동법 제6조). 그럼에도 불구하고 재난관리법이 일반적인 재난관리업무를 경찰업무로만 파악하지 않고 있는 것은 삼풍사건의 재난관리에 있어서 총체적인 행정력의 동원이 필요하였다는 경험에서 비롯된 인식이 아닌가 한다. 그러나 어쨌든 일반적인 경찰법의 논리로 보면 재난관리는 위업관리의 전형적인 경우이고 특별한 규정이 없는 한 경찰의 업무영역에 속하는 것이다. 그리고 재난관리법 자신이 재난관리에 있어서의 경찰의 역할을 어느 정도 인정하고 있기도 하다. 이러한 관점에서 본다면 재난구호 자체의 총체적인 관할은 다른 기관이 하더라도 외부질서와 재난관리업무 사이를 통제하는 경계구역의 설정, 유지에 있어서 경찰의 협조는 필수적인 것으로 이해된다. 따라서 비록 명문의 규정은 없으나 시장, 군수, 구청장에 의해 경계구역이 설정된다 하더라도 그 경계구역의 경비 자체는 경찰의 임무로 받아들이는 것이 바람직하며 그러한 범위 안에서 재난관리법 상의 경계구역에 대한 Police Line의 설치, 운영도 긍정적으로 이해할 수 있다. 그러나 재난관리법의 관계규정에 의하여 동법에 의한 경계구역의 설정에 따른 Police Line의 설치, 운영은 시장, 군수, 구청장, 또는 장해 재난지역의 통제관에 의해 종합통제될 수밖에 없고 따라서 경찰은 집행보조의 역할을 수행하게 될 것이다.

한편, 시장, 군수, 구청장이 경계구역을 설정하지 않은 경우라도 경찰은 일반적인 위험방지를 위하여 독자적으로 Police Line을 설치할 수 있다. 그러나 재난관리법의 취지에 따를 때, 이 경우 현장통제관의 의사에 배치하여 Police Line을 설치할 수는 없다고

할 것이다. 경찰의 경계구역설정에 있어서의 보충적인 권한은 소방법의 경우 명시적으로 인정되고 있으나(소방법 제75조 제2항) 재난관리법에 있어서도 명문의 규정이 없더라도 경찰의 일반적인 위협방지권능에 비추어 가능하다고 할 것이다.

재난관리법 제44조는 제35조의 경계구역과 관련된 금지, 제한 또는 퇴거명령에 위반한 자에게 100만원 이하의 벌금형을 과할 수 있도록 하고 있다.

#### 나. 消防法에 의한 防火警戒區域의 設定

소방법 제75조 제1항은 "소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 화재현장에 방화경계구역을 정하여 내무부령이 정하는 사람 외의 사람에 대하여는 그 구역 밖으로 나가도록 하거나 그 구역 안으로 들어가지 못하도록 명할 수 있음"을 규정하고 있다. 그리고 이 경우 소방대가 방화경계구역 안에 있지 않거나 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장의 요청이 있는 때에는 경찰공무원이 이 조치를 대신할 수 있음을 규정하고 있다. 이러한 경찰공무원의 보충적이거나 또는 요청에 의한 방화경계구역의 설정권은 일반적인 위협방지업무를 담당하고 있는 경찰기능에 비추어 볼 때, 명문의 규정이 없더라도 당연히 인정되는 것으로 이해된다.

한편 소방법의 방화경계구역설정과 관련된 제한이나 금지를 위반한 자에게도 100만원 이하의 벌금이 부과된다(소방법 제117조 제10호)

#### 다. Police Line에 대한 示唆點

소방법이나 재난관리법 상의 통제구역의 설정에 관한 규정은 협의의 경찰기관이 아닌 행정기관에 의해 사실상 Police Line의 기능을 가지는 통제행위를 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이들 기관에 의한 통제구역의 설정기능은 실상 Police Line을 통하여 공공의 안녕과 질서를 보호하고 위협과 교란을 방지, 제거하는 것과 그 기능에 있어서 다를 바가 없다고 할 것이다. 따라서 Police Line의 설치, 운용에 있어서도 이미 실정법적 기초 위에 운영되고 있는 이들 제도와의 균형을 고려하는 것이 필요하다고 본다.

한편 협의의 경찰기관이 아닌 타기관에 의한 통제구역의 설정, 운영은 그것이 위협방지에 관련된 것인 한, 실질적 의미에서의 경찰기능에 속한다고 하여야 할 것이고 이 경우, 타기관에 의한 통제구역 설정을 통한 위협방지와 경찰기관의 Police Line을 통한 위협방지는 특별법적 조치와 일반법적 조치의 관계에 있다고 하여야 할 것이다. 따라서 경찰은 통제구역 설정권을 가진 타기관이 그 권한을 행사하기 전이거나 또는 권한을 행사할 의사가 없을 때, 일반경찰권의 발동으로 독자적으로 Police Line을 설치, 운

영할 수 있다고 할 것이다. 다만 이 때에는 통제구역 운영과 관련하여 그러한 위험방지와 교란의 제거의 실질적인 책임을 지는 행정청의 명시적 의사에 반하여 Police Line을 설치, 운영할 수는 없다고 할 것이다. 한편 법상의 통제구역 설정권을 가지는 타기관이 통제구역의 설정, 운영을 위해 경찰의 협조를 요청하거나 경찰에게 그 업무를 위탁하는 경우에 경찰이 Police Line을 설치, 운영하는 것도 충분히 가능하다고 본다. 이 경우에도 실질적인 위험방지와 교란제거의 임무를 담당하는 타기관이 궁극적인 통제권을 가지고 경찰은 통제업무의 보조자로서의 위치에 선다고 하여야 할 것이다.

## V. Police Line 導入을 위한 法制 整備方案

### 1. Police Line의 導入과 法律留保의 原則

우리나라와 같은 대륙법계 국가에 있어서는 국민의 권리, 의무나 국가운영에 있어서의 중요한 사항은 법률 또는 법률의 위임의 근거에 의하여 규정하도록 하는 것(법률유보의 원칙)을 법치주의의 중요요소로 이해하고 있는 것이 보통이다. 그 법률유보의 범위가 어디까지이어야 하는가에 대해서는 학설의 대립이 있지만 침해작용을 그 주된 내용으로 하는 경찰행정의 경우에는 특별한 경우를 제외하고는 법률유보의 대상이 되는 것이 원칙이라고 할 것이다. 물론, 경찰행정의 모든 영역을 구체적으로 법규화한다는 것은 어렵기 때문에 경찰행정에 있어서 편의주의가 인정된다든가 또는 경찰작용법에 있어서 일반조항의 존재여부와 그 존재의 필요성이 운위되기도 하지만 이것은 모두 기본적으로 경찰작용을 근거지우는 법규가 존재하여야 한다는 것을 부인하는 개념은 아닌 것이다.

이에 반해 미국에 있어서는 법률유보라는 개념이 법치주의의 필수적 요소로 인식되는 것만은 아니다. 미국의 제정법들이 우리나라에 비해 비교적 자세하여 어떤 측면에서는 법률유보의 정신에 있어서는 우리나라나 독일 등 법률유보의 원칙을 강조하는 국가들을 앞서는 점도 없지 않지만 그들의 기본적인 법관념은 판례법을 중심으로 형성된 것이기 때문에 행정작용이 제정법의 근거가 없이 행해진다고 하더라도 반드시 법치주의와의 모순, 충돌을 야기한다고 관념되지 않는 것이다.

이상과 같이 우리나라와 미국의 법치주의의 이해방식의 차이를 고려한다면 미국에서의 회제정법의 근거없이 단순히 경찰행정청의 rule로 Police Line을 규율한다는 점을 우

영할 수 있다고 할 것이다. 다만 이 때에는 통제구역 운영과 관련하여 그러한 위험방지와 교란의 제거의 실질적인 책임을 지는 행정청의 명시적 의사에 반하여 Police Line을 설치, 운영할 수는 없다고 할 것이다. 한편 법상의 통제구역 설정권을 가지는 타기관이 통제구역의 설정, 운영을 위해 경찰의 협조를 요청하거나 경찰에게 그 업무를 위탁하는 경우에 경찰이 Police Line을 설치, 운영하는 것도 충분히 가능하다고 본다. 이 경우에도 실질적인 위험방지와 교란제거의 임무를 담당하는 타기관이 궁극적인 통제권을 가지고 경찰은 통제업무의 보조자로서의 위치에 선다고 하여야 할 것이다.

## V. Police Line 導入을 위한 法制 整備方案

### 1. Police Line의 導入과 法律留保의 原則

우리나라와 같은 대륙법계 국가에 있어서는 국민의 권리, 의무나 국가운영에 있어서의 중요한 사항은 법률 또는 법률의 위임의 근거에 의하여 규정하도록 하는 것(법률유보의 원칙)을 법치주의의 중요요소로 이해하고 있는 것이 보통이다. 그 법률유보의 범위가 어디까지이어야 하는가에 대해서는 학설의 대립이 있지만 침해작용을 그 주된 내용으로 하는 경찰행정의 경우에는 특별한 경우를 제외하고는 법률유보의 대상이 되는 것이 원칙이라고 할 것이다. 물론, 경찰행정의 모든 영역을 구체적으로 법규화한다는 것은 어렵기 때문에 경찰행정에 있어서 편의주의가 인정된다든가 또는 경찰작용법에 있어서 일반조항의 존재여부와 그 존재의 필요성이 운위되기도 하지만 이것은 모두 기본적으로 경찰작용을 근거지우는 법규가 존재하여야 한다는 것을 부인하는 개념은 아닌 것이다.

이에 반해 미국에 있어서는 법률유보라는 개념이 법치주의의 필수적 요소로 인식되는 것만은 아니다. 미국의 제정법들이 우리나라에 비해 비교적 자세하여 어떤 측면에서는 법률유보의 정신에 있어서는 우리나라나 독일 등 법률유보의 원칙을 강조하는 국가들을 앞서는 점도 없지 않지만 그들의 기본적인 법관념은 판례법을 중심으로 형성된 것이기 때문에 행정작용이 제정법의 근거가 없이 행해진다고 하더라도 반드시 법치주의와의 모순, 충돌을 야기한다고 관념되지 않는 것이다.

이상과 같이 우리나라와 미국의 법치주의의 이해방식의 차이를 고려한다면 미국에서의 회제정법의 근거없이 단순히 경찰행정청의 rule로 Police Line을 규율한다는 점을 우

리나라에서도 무비판적으로 답습할 수 만은 없다고 할 것이다. 법률유보의 원칙을 법치주의의 핵심적 요소로 받아들이고 있는 우리나라의 법치주의 관념에 비추어 볼 때, Police Line의 설치와 같이 국민의 권리제한 또는 의무부과의 의미를 가지고 있는 경찰작용은 일정한 법적 근거와 한계 안에서 이루어지는 것이 원칙이라고 할 것이다.

더구나 재난관리법, 소방법 등 광의의 경찰영역에 속하는 법규들이 통제구역의 설치에 대해 각기 별도의 근거법을 가지고 있는 점에 비추어 이들 법규와의 균형을 고려하더라도 Police Line 설치, 운영에 대한 법률유보는 반드시 필요하다고 하여야 할 것이다.

문제는 경찰작용법, 경찰집행법의 일반적인 입법방식과 관련하여 법률유보의 규율밀도를 어느 정도로 할 것인가 하는데 있다. 현재의 경찰관직무집행법 등의 규정에도 Police Line의 법적 근거가 전무하다고 할 수 없기 때문에, 그 정도의 법률유보로 만족할 수 있을 것인지 아니면 보다 광범위한 그리고 고밀도의 규율이 요구되는 것인지에 대한 판단이 필요한 것이다. 그러나 적어도 Police Line을 미국경찰에서 활용되는 바와 같은 다용도의 것으로 관념한다면 이미 검토한 것처럼 현행법의 규정만으로는 부족한 점이 많다고 하여야 할 것이다.

요컨대 일반적인 경찰행정에 있어서 요구되는 편의주의를 감안한다고 하더라도 Police Line과 같은 새로운 형태의 권리제한 및 의무부과의 경찰작용방식을 도입함에 있어서는 위에서 검토한 바와 같이 현행법의 규정만으로는 일반적인 법치주의의 요구로서의 법률유보원칙을 충분히 만족시킬 수 없다고 사료되므로 그 규율의 범위의 측면에서나 규율밀도의 측면에서 새로운 입법을 통하여 보완할 필요성이 있다고 생각된다. 이와같이 미국과 달리 우리의 경우 새로운 입법이 요구된다고 하는 이유는 미국에서의 법치주의의 관념과 우리나라에서의 법치주의의 관념이 사뭇 다르기 때문이라고 할 것이다.

## 2. Police Line 導入을 위한 立法의 形式

Police Line의 도입을 위하여 입법적 보완이 필요하다고 한다면 그러한 입법은 어떠한 형식으로 그리고 어떠한 방향성을 가지고 이루어지는 것이 바람직할 것인가가 문제된다. 먼저 Police Line의 활용 용도를 경찰작용 전반에 걸치는 것으로 이해할 때, Police Line의 근거조항은 집회 및 시위에 관한 법률 등의 특별경찰작용법에 규정할 것이 아니라 경찰관직무집행법과 같은 경찰작용에 관한 일반법에 규정하는 것이 바람직하다

리나라에서도 무비판적으로 답습할 수 만은 없다고 할 것이다. 법률유보의 원칙을 법치주의의 핵심적 요소로 받아들이고 있는 우리나라의 법치주의 관념에 비추어 볼 때, Police Line의 설치와 같이 국민의 권리제한 또는 의무부과의 의미를 가지고 있는 경찰작용은 일정한 법적 근거와 한계 안에서 이루어지는 것이 원칙이라고 할 것이다.

더구나 재난관리법, 소방법 등 광의의 경찰영역에 속하는 법규들이 통계구역의 설치에 대해 각기 별도의 근거법을 가지고 있는 점에 비추어 이들 법규와의 균형을 고려하더라도 Police Line 설치, 운영에 대한 법률유보는 반드시 필요하다고 하여야 할 것이다.

문제는 경찰작용법, 경찰집행법의 일반적인 입법방식과 관련하여 법률유보의 규율밀도를 어느 정도로 할 것인가 하는데 있다. 현재의 경찰관직무집행법 등의 규정에도 Police Line의 법적 근거가 전무하다고 할 수 없기 때문에, 그 정도의 법률유보로 만족할 수 있을 것인지 아니면 보다 광범위한 그리고 고밀도의 규율이 요구되는 것인지에 대한 판단이 필요한 것이다. 그러나 적어도 Police Line을 미국경찰에서 활용되는 바와 같은 다용도의 것으로 관념한다면 이미 검토한 것처럼 현행법의 규정만으로는 부족한 점이 많다고 하여야 할 것이다.

요컨대 일반적인 경찰행정에 있어서 요구되는 편의주의를 감안한다고 하더라도 Police Line과 같은 새로운 형태의 권리제한 및 의무부과의 경찰작용방식을 도입함에 있어서는 위에서 검토한 바와 같이 현행법의 규정만으로는 일반적인 법치주의의 요구로서의 법률유보원칙을 충분히 만족시킬 수 없다고 사료되므로 그 규율의 범위의 측면에서나 규율밀도의 측면에서 새로운 입법을 통하여 보완할 필요성이 있다고 생각된다. 이와같이 미국과 달리 우리의 경우 새로운 입법이 요구된다고 하는 이유는 미국에서의 법치주의의 관념과 우리나라에서의 법치주의의 관념이 사뭇 다르기 때문이라고 할 것이다.

## 2. Police Line 導入을 위한 立法의 形式

Police Line의 도입을 위하여 입법적 보완이 필요하다고 한다면 그러한 입법은 어떠한 형식으로 그리고 어떠한 방향성을 가지고 이루어지는 것이 바람직할 것인가가 문제된다. 먼저 Police Line의 활용 용도를 경찰작용 전반에 걸치는 것으로 이해할 때, Police Line의 근거조항은 집회 및 시위에 관한 법률 등의 특별경찰작용법에 규정할 것이 아니라 경찰관직무집행법과 같은 경찰작용에 관한 일반법에 규정하는 것이 바람직하다

고 할 것이다. 다만 이 경우에도 바람직하기로는 현재의 경찰관직무집행법의 체계를 정비하여 표준적직무행위(경직법 제3조—제8조 등에서 규정되는 바와 같은)와 집행수단 또는 경찰강제 및 그 절차를 규율하는 규정들을 최소한 장, 절로 구분하는 가운데 Police Line에 관한 규정도 새로이 마련하는 것이 어떨까 한다. 만약 경찰관직무집행법의 체계를 정비하여 장, 절 편성을 한다면 Police Line에 관한 규정은 집행수단의 규정에 소속시키는 것이 타당하다고 본다. Police Line 설치 자체가 하나의 직무행위로서의 성격을 가지지 않는 바 아니지만 Police Line은 하나의 직무상의 목표를 위한 것이 아니라 다양한 직무상의 목표를 지향할 수 있는 것으로서 도구성이 보다 강하다고 할 수 있기 때문이다. 만약 Police Line에 관한 규정을 표준적 직무행위에 관한 규율 속에 포함시킨다면 다른 규정들과 성격이 다르기 때문에 어색한 점이 없지 않을 것이다.

한편, 이미 살펴 본 것처럼, Police Line의 근거 조항에 못지 않게 Police Line을 침범 훼손한 경우에 대한 제재 또는 처벌에 대한 체계적인 입법도 중요하다고 할 것이다. 그런데 현재의 우리 경찰관직무집행법은 경찰관의 의무위반 및 직권남용에 대해서만 처벌조항을 두고 있을 뿐, 경찰명령 또는 경찰처분의 위반자에 대한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 이미 언급한 것처럼 일반적인 경찰상의 의무이행확보를 위한 수단이 규정되지 않고 있는 것은 경찰법 전체의 체계상 문제라 할 것이다. 바람직하기는 일반적인 경찰관직무집행상의 의무확보를 위한 조항을 개괄적으로나마 마련하는 것이 바람직하다고 생각되며, 만약 그러한 조항을 두는 경우에는 Police Line에 대한 침범, 훼손행위에 대해서도 같은 조항에서 일반적으로 다루거나 구체적인 규정을 두더라도 일반적인 경우의 일환으로서 연계하여 규정하는 것이 타당할 것으로 본다.

### 3. Police Line의 法的 根據의 整備를 위한 立法論

현행법상 Police Line의 법적 근거가 존재하지 않는 것은 아니지만, 그것이 매우 불완전하고 불충분하다는 점은 이미 검토한 바와 같다. 또한 Police Line을 일반적인 경찰행정의 직무집행수단으로 인식한다면 그 설치근거법은 경찰관직무집행법과 같은 일반경찰작용법이 되어야 한다는 점도 이미 기술한 바와 같다.

그런데 만약 경찰관직무집행법 등에 Police Line에 대한 근거조항을 둔다면 그것은 경찰의 일정한 통제 또는 제한구역의 설정에 주안점을 두고 Police Line을 그러한 통제 또는 제한구역의 설정, 운영을 위한 도구로 규정하여야 할 것인지 아니면 Police

고 할 것이다. 다만 이 경우에도 바람직하기로는 현재의 경찰관직무집행법의 체계를 정비하여 표준적직무행위(경직법 제3조—제8조 등에서 규정되는 바와 같은)와 집행수단 또는 경찰강제 및 그 절차를 규율하는 규정들을 최소한 장, 절로 구분하는 가운데 Police Line에 관한 규정도 새로이 마련하는 것이 어떨까 한다. 만약 경찰관직무집행법의 체계를 정비하여 장, 절 편성을 한다면 Police Line에 관한 규정은 집행수단의 규정에 소속시키는 것이 타당하다고 본다. Police Line 설치 자체가 하나의 직무행위로서의 성격을 가지지 않는 바 아니지만 Police Line은 하나의 직무상의 목표를 위한 것이 아니라 다양한 직무상의 목표를 지향할 수 있는 것으로서 도구성이 보다 강하다고 할 수 있기 때문이다. 만약 Police Line에 관한 규정을 표준적 직무행위에 관한 규율 속에 포함시킨다면 다른 규정들과 성격이 다르기 때문에 어색한 점이 없지 않을 것이다.

한편, 이미 살펴 본 것처럼, Police Line의 근거 조항에 못지 않게 Police Line을 침범 훼손한 경우에 대한 제재 또는 처벌에 대한 체계적인 입법도 중요하다고 할 것이다. 그런데 현재의 우리 경찰관직무집행법은 경찰관의 의무위반 및 직권남용에 대해서만 처벌조항을 두고 있을 뿐, 경찰명령 또는 경찰처분의 위반자에 대한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 이미 언급한 것처럼 일반적인 경찰상의 의무이행확보를 위한 수단이 규정되지 않고 있는 것은 경찰법 전체의 체계상 문제라 할 것이다. 바람직하기는 일반적인 경찰관직무집행상의 의무확보를 위한 조항을 개괄적으로나마 마련하는 것이 바람직하다고 생각되며, 만약 그러한 조항을 두는 경우에는 Police Line에 대한 침범, 훼손행위에 대해서도 같은 조항에서 일반적으로 다루거나 구체적인 규정을 두더라도 일반적인 경우의 일환으로서 연계하여 규정하는 것이 타당할 것으로 본다.

### 3. Police Line의 法的 根據의 整備를 위한 立法論

현행법상 Police Line의 법적 근거가 존재하지 않는 것은 아니지만, 그것이 매우 불완전하고 불충분하다는 점은 이미 검토한 바와 같다. 또한 Police Line을 일반적인 경찰행정의 직무집행수단으로 인식한다면 그 설치근거법은 경찰관직무집행법과 같은 일반경찰작용법이 되어야 한다는 점도 이미 기술한 바와 같다.

그런데 만약 경찰관직무집행법 등에 Police Line에 대한 근거조항을 둔다면 그것은 경찰의 일정한 통제 또는 제한구역의 설정에 주안점을 두고 Police Line을 그러한 통제 또는 제한구역의 설정, 운영을 위한 도구로 규정하여야 할 것인지 아니면 Police

Line 자체를 중심으로 삼아 규율을 하여야 할 것이냐가 문제된다. 현재의 경찰관직무집행법의 규율체계에 비추어 보면 통제, 제한구역의 설정을 경찰관의 직무행위의 하나로 규정하면서 그를 위한 수단으로서 Police Line에 대한 근거를 실시하는 것이 바람직하지 않은가 한다. 그렇게 하는 것이 또한 소방법이나 재난관리법에 의한 통제구역의 설정제도와와의 균형에 비추어 보아도 적절할 것이다. 또한 미국에 있어서도 제한구역의 설정에 대한 범형식이 Police Line 자체의 실무준칙규정 보다 우월한 형식으로 이루어지고 있다는 점에서 Police Line 자체에 대한 규정은 어디까지나 실무적 성격이 강하다는 측면을 나타내고 있다고 본다. 이러한 입법정책을 채택한다면 제한구역 또는 제한지역의 설정행위의 근거는 경찰관직무집행법에 두면서 그의 운용을 위한 Police Line의 근거는 동법시행령에 마련하는 것도 고려해 볼 만하다. 이 경우에는 Police Line의 훼손, 침범에 대한 벌칙규정 역시 모법에서 시행령으로의 위임이 이루어져야 할 것이다.

또한 Police Line에 대한 일반적인 근거 조항의 내용은 어떠하여야 하는가가 문제된다. 지나치게 상세할 필요도 없지만 Police Line의 설치, 운용과 관련되는 기본적인 원칙들이 근거법에서 언급되어야 할 필요성이 있다고 본다. 따라서 가장 기본적인 원칙만을 법규에 규정하고 구체적인 운영지침은 훈령, 예규 등의 경찰 내부규범으로 제정하여 운영하는 것이 바람직하다고 본다.

Police Line의 법규적 근거조항에서 언급되어야 할 내용들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, Police Line의 설치권자에 대한 규율이다. 미국의 경우와 같이 경찰관 모두가 필요한 경우 Police Line을 설치할 수 있도록 하되, 현장책임자가 별도로 존재할 경우 현장책임자의 지시 하에 Police Line을 설치, 운영하도록 하여야 할 것이다.

둘째로, Police Line 설치, 운영에 있어서의 요건과 한계에 관한 규율이다. Police Line이 설치될 수 있는 상황의 예시가 어느 정도 필요하다고 보며 불확정개념을 사용하는 추상적인 수준일지라도 요건의 설정이 있어야 할 것이다. 한편, 광의의 비례의 원칙이나 경찰소극목적의 원칙 등의 내용은 굳이 법규상 언급하지 않더라도 경찰작용의 일반적 한계로서 기능하는 것이지만 주의를 환기한다는 의미에서 교통장애상황의 최소화 등을 위한 명문규정을 두는 것도 의미가 있다고 본다.

셋째로, Police Line 설치가 설치지역에 대한 절대 통행불가로 인식될 수는 없다. 그러므로 정당한 사유가 있는 자들에 대한 통행권을 인정한다는 명문의 규정을 둘 필요가 있다.

이밖에 Police Line설치로 인한 교통장애가 발생하였을 경우의 공고 또는 홍보 등에

관한 규정은 시행령 차원에서 규정하든지 아니면 훈령, 예규 차원에서 규정할 필요성이 있다고 본다.

#### 4. Police Line 違反行爲에 대한 制裁 및 處罰을 위한 立法論

Police Line에 대한 침범, 훼손 행위에 대한 제재와 처벌은 물리력에 의한 제재, 체포의 경우와 법적 처벌로서의 벌금, 범칙금 등의 부과 등의 2가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

첫째로, 침범, 훼손행위에 대한 경찰봉 등의 경찰장구를 사용한 물리력 행사에 대해서는 새로운 입법을 요하지 않는다고 본다. 즉, 경찰관직무집행법 제10조의 요건에 해당되는 경우에 경찰봉 등의 경찰장구를 사용하도록 하고 있는 현행법의 테두리 안에서 물리력이 행사되는 것에 족하다고 본다. 왜냐하면 Police Line의 설치상황을 다양한 경찰작용 전반에 걸친 필요에 응하는 것이라고 한다면 그 위반의 태양도 몹시 다양할 것이기 때문에 일률적으로 물리력 행사를 요구하는 것이 아닐 것이기 때문이다.

둘째로, 침범, 훼손행위자를 체포할 수 있는가 하는 문제이다. 이것도 역시 상황의 다양성 때문에 일률적으로 말할 수는 없을 것이다. 그러나 집회, 시위의 경우 Police Line 위반자에 대해서는 법규의 처벌조항(벌금부과 등)을 적용하기 위해 신원확인이 필요하므로 체포하지 않고서는 법집행이 이루어질 수 없게 된다. 이러한 경우에는 체포가 허용되어야 할 것이다. 체포는 Police Line 위반 행위 자체에 대한 처벌로서가 아니라 벌금부과 등 처벌조항의 집행을 위해 부득이한 경우에 가능한 것으로 규정되어야 할 것이다.

한편 Police Line의 위반자를 처벌함에 있어서 기술적으로 고려되어야 할 문제가 몇 가지 있다.

첫째로, 처벌의 정도를 어느 정도로 하여야 할 것인가 하는 점이다. Police Line이 활용되는 상황이 다양할 수 있기 때문에 Police Line 위반에 대한 처벌의 법정형의 폭도 너무 제한적이어서는 안될 것이다. 한편 재난관리법이나 소방법이 제시하고 있는 처벌의 기준과의 균형도 고려하지 않으면 안된다. 그러므로 일단 처벌의 기준은 재난관리법이나 소방법의 규정과 같이 100만원 이하의 벌금으로 정하면서 가벌성이 적은 경우에는 일정한 요건설정을 통해 경범으로 처리할 수 있도록 하는 방안이 모색될 필요성이 있지 않은가 한다. 가벌성이 적은 경우란 경찰관의 직무집행에 항거할 의도가 없고 실질적으로 직무집행에 큰 지장을 초래하지 않은 정도의 위반행위를 말한다. 한

관한 규정은 시행령 차원에서 규정하든지 아니면 훈령, 예규 차원에서 규정할 필요성이 있다고 본다.

#### 4. Police Line 違反行爲에 대한 制裁 및 處罰을 위한 立法論

Police Line에 대한 침범, 훼손 행위에 대한 제재와 처벌은 물리력에 의한 제재, 체포의 경우와 법적 처벌로서의 벌금, 범칙금 등의 부과 등의 2가지 경우로 나누어 볼 수 있다.

첫째로, 침범, 훼손행위에 대한 경찰봉 등의 경찰장구를 사용한 물리력 행사에 대해서는 새로운 입법을 요하지 않는다고 본다. 즉, 경찰관직무집행법 제10조의 요건에 해당되는 경우에 경찰봉 등의 경찰장구를 사용하도록 하고 있는 현행법의 테두리 안에서 물리력이 행사되는 것에 족하다고 본다. 왜냐하면 Police Line의 설치상황을 다양한 경찰작용 전반에 걸친 필요에 응하는 것이라고 한다면 그 위반의 태양도 몹시 다양할 것이기 때문에 일률적으로 물리력 행사를 요구하는 것이 아닐 것이기 때문이다.

둘째로, 침범, 훼손행위자를 체포할 수 있는가 하는 문제이다. 이것도 역시 상황의 다양성 때문에 일률적으로 말할 수는 없을 것이다. 그러나 집회, 시위의 경우 Police Line 위반자에 대해서는 법규의 처벌조항(벌금부과 등)을 적용하기 위해 신원확인이 필요하므로 체포하지 않고서는 법집행이 이루어질 수 없게 된다. 이러한 경우에는 체포가 허용되어야 할 것이다. 체포는 Police Line 위반 행위 자체에 대한 처벌로서가 아니라 벌금부과 등 처벌조항의 집행을 위해 부득이한 경우에 가능한 것으로 규정되어야 할 것이다.

한편 Police Line의 위반자를 처벌함에 있어서 기술적으로 고려되어야 할 문제가 몇 가지 있다.

첫째로, 처벌의 정도를 어느 정도로 하여야 할 것인가 하는 점이다. Police Line이 활용되는 상황이 다양할 수 있기 때문에 Police Line 위반에 대한 처벌의 법정형의 폭도 너무 제한적이어서는 안될 것이다. 한편 재난관리법이나 소방법이 제시하고 있는 처벌의 기준과의 균형도 고려하지 않으면 안된다. 그러므로 일단 처벌의 기준은 재난관리법이나 소방법의 규정과 같이 100만원 이하의 벌금으로 정하면서 가벌성이 적은 경우에는 일정한 요건설정을 통해 경범으로 처리할 수 있도록 하는 방안이 모색될 필요성이 있지 않은가 한다. 가벌성이 적은 경우란 경찰관의 직무집행에 항거할 의도가 없고 실질적으로 직무집행에 큰 지장을 초래하지 않은 정도의 위반행위를 말한다. 한

편, 처벌의 정도에 대한 규율을 이상과 같이 정리한다고 하더라도 Police Line의 위반 행위 자체가 집회 및 시위에 관한 법률, 형법상의 공무집행방해 등의 규정에 저촉되어 별도의 법익침해가 될 경우에는 이법들이 정하는 죄와의 경합이 되므로 보다 엄중한 처벌이 가능할 것이다. 그러므로 Police Line 위반 자체에 대해서만 100만원 이하의 벌금형 이상의 엄중한 처벌규정은 필요하지 않다고 생각된다.

둘째로, 특히 집회 및 시위의 경우 Police Line 위반자가 다수 발생할 수 있기 때문에 처벌과 관련되는 간이절차에 대한 규율이 필요하다고 본다. 경범의 경우에는 경범 죄처벌절차 자체가 간이절차로 진행되지만 경범이 아닌 경우에도 간단한 범칙금 납부로 처벌을 대신할 수 있는 제도적 장치가 가능한한 모색될 필요성이 있다.

셋째로, Police Line에 대한 고의적인 침범, 훼손은 당연히 제재 및 처벌의 대상이 되어야 하나 과실에 의한 침범, 훼손 까지도 처벌할 것인가 하는 것은 생각해 볼 필요가 있다. 그러나 과실에 의한 위반행위를 불벌할 경우 고의인지 과실인지를 구분하기가 쉽지 않기 때문에 범집행에 차질을 빚을 우려도 있다. 그러므로 과실의 경우에는 대체로 경범으로 처리하는 방식이 채택될 필요가 있고 그 경우에도 가별성이 거의 없는 사소한 경우에는 불벌이 가능할 수 있는 여지를 남겨둘 필요는 있다고 본다.

## VI. Police Line의 設置 및 運營方案

엄밀하게 말하면 Police Line의 설치, 운영의 구체적인 방안은 앞으로의 Police Line에 대한 법적 규율에 대한 입법정책과 밀접한 관련을 가지는 것이다. 그러나 Police Line의 설치, 운영에 관한 일반적인 실무준칙은 입법정책의 방향이 어떠하든 간에 다소의 기술적인 성격을 띠는 것이기도 하다. 이러한 까닭에 이하에서는 대체로 위에서 논의한 Police Line에 대한 기본인식이 받아들여진다는 것을 전제로 하여 Police Line의 설치, 운영과 관련되는 가장 기본적인 실무적 준칙을 검토해 보고자 한다. 이러한 실무준칙들은 바람직하기로는 Police Line의 법규적 근거와는 별도로 경찰내부의 규정으로 규범화시킬 필요성이 있다고 사료된다.

### 1. Police Line 設置의 目標

경찰의 일반적 기능이 공공의 안녕과 질서를 유지하고 위협을 방지하는 것이라는 것

편, 처벌의 정도에 대한 규율을 이상과 같이 정리한다고 하더라도 Police Line의 위반 행위 자체가 집회 및 시위에 관한 법률, 형법상의 공무집행방해 등의 규정에 저촉되어 별도의 법익침해가 될 경우에는 이법들이 정하는 죄와의 경합이 되므로 보다 엄중한 처벌이 가능할 것이다. 그러므로 Police Line 위반 자체에 대해서만 100만원 이하의 벌금형 이상의 엄중한 처벌규정은 필요하지 않다고 생각된다.

둘째로, 특히 집회 및 시위의 경우 Police Line 위반자가 다수 발생할 수 있기 때문에 처벌과 관련되는 간이절차에 대한 규율이 필요하다고 본다. 경범의 경우에는 경범 죄처벌절차 자체가 간이절차로 진행되지만 경범이 아닌 경우에도 간단한 범칙금 납부로 처벌을 대신할 수 있는 제도적 장치가 가능한한 모색될 필요성이 있다.

셋째로, Police Line에 대한 고의적인 침범, 훼손은 당연히 제재 및 처벌의 대상이 되어야 하나 과실에 의한 침범, 훼손 까지도 처벌할 것인가 하는 것은 생각해 볼 필요가 있다. 그러나 과실에 의한 위반행위를 불벌할 경우 고의인지 과실인지를 구분하기가 쉽지 않기 때문에 범집행에 차질을 빚을 우려도 있다. 그러므로 과실의 경우에는 대체로 경범으로 처리하는 방식이 채택될 필요가 있고 그 경우에도 가벌성이 거의 없는 사소한 경우에는 불벌이 가능할 수 있는 여지를 남겨둘 필요는 있다고 본다.

## VI. Police Line의 設置 및 運營方案

엄밀하게 말하면 Police Line의 설치, 운영의 구체적인 방안은 앞으로의 Police Line에 대한 법적 규율에 대한 입법정책과 밀접한 관련을 가지는 것이다. 그러나 Police Line의 설치, 운영에 관한 일반적인 실무준칙은 입법정책의 방향이 어떠하든 간에 다소의 기술적인 성격을 띠는 것이기도 하다. 이러한 까닭에 이하에서는 대체로 위에서 논의한 Police Line에 대한 기본인식이 받아들여진다는 것을 전제로 하여 Police Line의 설치, 운영과 관련되는 가장 기본적인 실무적 준칙을 검토해 보고자 한다. 이러한 실무준칙들은 바람직하기로는 Police Line의 법규적 근거와는 별도로 경찰내부의 규정으로 규범화시킬 필요성이 있다고 사료된다.

### 1. Police Line 設置의 目標

경찰의 일반적 기능이 공공의 안녕과 질서를 유지하고 위협을 방지하는 것이라는 것

은 경찰의 개념에서 부터 인식될 수 있는 사항이라 할 것이다. 그러므로 Police Line의 설치의 목표도 기본적으로 이러한 위협방지와 보호라는 관점에서 설정될 필요가 있다고 본다. 경찰의 본질적 한계에서 자명한 것처럼 Police Line은 적극적 복리증진을 위해서 활용될 수는 없고 소극적 질서유지와 위협방지를 위해 활용될 수 있을 뿐이다. 나아가 Police Line은 경찰의 공격적 수단으로 사용되는 것이 아니라 당면한 위협이나 교란으로부터 개인이나 사회의 이익을 보호하기 위한 방어적, 보호적 경찰집행수단이라는 점이 널리 인식될 필요가 있다. 따라서 이미 앞에서 언급한 것처럼, Police Line이 '통제선'이라는 이미지를 주는 것은 그다지 바람직하지 않다고 보며 가능한한 Police Line은 국민의 생명과 재산, 사회 공공의 이익을 보호하고 방어하기 위한 수단이라는 점이 국민일반에게 널리 인식될 수 있도록 하는 노력이 필요하다고 본다.

이처럼 Police Line의 목표가 방어적, 보호적, 소극적인 것으로 설정되고 또한 Police Line의 운영이 이러한 관점에서 이루어지고 있다는 것이 널리 홍보될 필요성이 있는 것은 다음의 몇가지 점과 관련이 있다.

첫째로, Police Line제도의 사회적 수용성제고와의 관련이다. 무릇 어떠한 제도이든지 그 제도가 성공하기 위해서는 초기 단계에서 바람직한 형태로 그 제도가 수용됨이 반드시 필요하다. Police Line의 필요성에 대해서는 현재 언론을 비롯한 사회 일반의 분위기가 공감을 하고 있는 바이지만 특히 집회, 시위에 있어서의 Police Line의 경우 문제는 사회 일반이 이를 수용하는가 어떤가 하는 것보다 실제상황에서 집회, 시위자가 이것을 얼마만큼 존중하여주고 준수하는가 하는데 달려 있는 것이다. 따라서 이와 같은 집행단계에서의 순응을 유도하기 위해서는 Police Line의 목표가 방어적, 보호적 차원의 것이라는 점이 일반국민에게 뿐 아니라 집회, 시위자 자신에게도 충분히 숙지될 수 있도록 실제의 운영 자체가 그렇게 이루어질 필요가 있는 것이다. Police Line의 사회적 수용성을 제고하기 위하여, 특히 위반자 자신으로 하여금 그 위반의 반사회성에 대한 인식을 할 수 있게 하기 위해서는 Police Line제도의 도입 초기 단계에서는 가능하면 보호의 측면이 사회적으로 강조되는 영역에서부터 이 제도를 시행할 필요성이 있다고 할 것이고 그 운영방식도 보호중심, 방어중심으로 이루어질 필요가 있다고 할 것이다.

둘째로, Police Line의 설치, 운영을 방어적, 보호적 관점에서 행하는 것은 Police Line의 설치로 경찰활동이 오히려 제약받는 상황을 방지한다는 점에서도 바람직하다. Police Line은 경찰이 공익을 위하여 양보할 수 있는 최소한도의 설정이라는 점이 국민들에게 납득될 수 있다면 Police Line 침범 이전의 상황에 있어서도 경찰의 활동에

대한 사회적 용인이 가능하게 된다. 그러나 Police Line이 다소 통제적, 공격적 의미를 가지는 것으로 인식된다면 Police Line은 대국민통제선인 동시에 경찰활동한계선으로 인식될 우려도 있는 것이다.

## 2. Police Line 設置를 요하는 狀況

Police Line의 설치를 요하는 상황은 일일이 열거하기 어렵다. 미국의 경우, 집회 및 시위시의 군중통제, 범죄현장 및 교통사고 현장의 보존, 요인보호, 범죄자의 도주로차단, 재난지역이나 폭파건물 및 폭파위협지역 등에 대한 군중보호와 질서유지를 위하여 필요한 경우에 Police Line이 활용되고 있으나 이러한 경우에 해당되지 않을지라도 일반적으로 위험방지와 공공의 안녕, 질서의 유지를 위하여 필요한 경우에는 Police Line을 설치할 수 있다고 하여야 할 것이다.

Police Line의 설치를 요하는 상황은 각각 매우 상이한 양상을 나타낼 것이지만 Police Line에 의한 통제가 線的 차원에서 이루어지는 경우와 面的(지역적) 차원에서 이루어지는 경우 다소의 차이점이 있을 것이다. 재난지역에 대한 관리 등에 있어서 이루어지는 바와 같은 面的 차원에서의 Police Line의 설치, 운용에 있어서는 전반적 통제지역에 대한 보다 면밀하고 계획적인 통제가 이루어져야 할 것이다.

한편, Police Line의 설치를 요하는 상황 중, 집회, 시위시의 군중통제는 다른 상황과는 상당한 차이점이 있다는 사실을 간과할 수 없다. 그러므로 집회, 시위시의 Police Line의 설치에 좀더 신중한 고려와 상황관리의 기술이 필요하다고 할 것이다. Police Line 설치, 운용에 관한 경찰내부규정을 제정한다고 할 때, 이점을 고려하여 집회, 시위시의 경우와 기타의 경우를 구분하여 규정할 필요성도 있다고 본다.

## 3. Police Line 設置의 判斷

Police Line을 일반적인 경찰관의 직무집행의 도구로 인식한다면 Police Line의 설치권은 상황에 직면한 모든 경찰관이 될 수 있다고 본다. 그러나 집회, 시위나 재난의 현장 등 성격상 보다 광범위한 판단에 있어서의 합리성이 요구되는 경우에는 현장의 경찰책임자만이 Police Line의 설치결정을 할 수 있도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다. 재난관리법이나 소방법에서 통제구역의 설정권이 시장, 군수 등이나 소방본부장, 소방서장, 소방대장 등에게 있다는 점과의 균형상으로도 이러한 고려가 필요할 것이다.

대한 사회적 용인이 가능하게 된다. 그러나 Police Line이 다소 통제적, 공격적 의미를 가지는 것으로 인식된다면 Police Line은 대국민통제선인 동시에 경찰활동한계선으로 인식될 우려도 있는 것이다.

## 2. Police Line 設置를 요하는 狀況

Police Line의 설치를 요하는 상황은 일일이 열거하기 어렵다. 미국의 경우, 집회 및 시위시의 군중통제, 범죄현장 및 교통사고 현장의 보존, 요인보호, 범죄자의 도주로차단, 재난지역이나 폭파건물 및 폭파위협지역 등에 대한 군중보호와 질서유지를 위하여 필요한 경우에 Police Line이 활용되고 있으나 이러한 경우에 해당되지 않을지라도 일반적으로 위험방지와 공공의 안녕, 질서의 유지를 위하여 필요한 경우에는 Police Line을 설치할 수 있다고 하여야 할 것이다.

Police Line의 설치를 요하는 상황은 각각 매우 상이한 양상을 나타낼 것이지만 Police Line에 의한 통제가 線的 차원에서 이루어지는 경우와 面的(지역적) 차원에서 이루어지는 경우 다소의 차이점이 있을 것이다. 재난지역에 대한 관리 등에 있어서 이루어지는 바와 같은 面的 차원에서의 Police Line의 설치, 운용에 있어서는 전반적 통제지역에 대한 보다 면밀하고 계획적인 통제가 이루어져야 할 것이다.

한편, Police Line의 설치를 요하는 상황 중, 집회, 시위시의 군중통제는 다른 상황과는 상당한 차이점이 있다는 사실을 간과할 수 없다. 그러므로 집회, 시위시의 Police Line의 설치에 좀더 신중한 고려와 상황관리의 기술이 필요하다고 할 것이다. Police Line 설치, 운용에 관한 경찰내부규정을 제정한다고 할 때, 이점을 고려하여 집회, 시위시의 경우와 기타의 경우를 구분하여 규정할 필요성도 있다고 본다.

## 3. Police Line 設置의 判斷

Police Line을 일반적인 경찰관의 직무집행의 도구로 인식한다면 Police Line의 설치권은 상황에 직면한 모든 경찰관이 될 수 있다고 본다. 그러나 집회, 시위나 재난의 현장 등 성격상 보다 광범위한 판단에 있어서의 합리성이 요구되는 경우에는 현장의 경찰책임자만이 Police Line의 설치결정을 할 수 있도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다. 재난관리법이나 소방법에서 통제구역의 설정권이 시장, 군수 등이나 소방본부장, 소방서장, 소방대장 등에게 있다는 점과의 균형상으로도 이러한 고려가 필요할 것이다.

대한 사회적 용인이 가능하게 된다. 그러나 Police Line이 다소 통제적, 공격적 의미를 가지는 것으로 인식된다면 Police Line은 대국민통제선인 동시에 경찰활동한계선으로 인식될 우려도 있는 것이다.

## 2. Police Line 設置를 요하는 狀況

Police Line의 설치를 요하는 상황은 일일이 열거하기 어렵다. 미국의 경우, 집회 및 시위시의 군중통제, 범죄현장 및 교통사고 현장의 보존, 요인보호, 범죄자의 도주로차단, 재난지역이나 폭파건물 및 폭파위협지역 등에 대한 군중보호와 질서유지를 위하여 필요한 경우에 Police Line이 활용되고 있으나 이러한 경우에 해당되지 않을지라도 일반적으로 위험방지와 공공의 안녕, 질서의 유지를 위하여 필요한 경우에는 Police Line을 설치할 수 있다고 하여야 할 것이다.

Police Line의 설치를 요하는 상황은 각각 매우 상이한 양상을 나타낼 것이지만 Police Line에 의한 통제가 線的 차원에서 이루어지는 경우와 面的(지역적) 차원에서 이루어지는 경우 다소의 차이점이 있을 것이다. 재난지역에 대한 관리 등에 있어서 이루어지는 바와 같은 面的 차원에서의 Police Line의 설치, 운용에 있어서는 전반적 통제지역에 대한 보다 면밀하고 계획적인 통제가 이루어져야 할 것이다.

한편, Police Line의 설치를 요하는 상황 중, 집회, 시위시의 군중통제는 다른 상황과는 상당한 차이점이 있다는 사실을 간과할 수 없다. 그러므로 집회, 시위시의 Police Line의 설치에 좀더 신중한 고려와 상황관리의 기술이 필요하다고 할 것이다. Police Line 설치, 운용에 관한 경찰내부규정을 제정한다고 할 때, 이점을 고려하여 집회, 시위시의 경우와 기타의 경우를 구분하여 규정할 필요성도 있다고 본다.

## 3. Police Line 設置의 判斷

Police Line을 일반적인 경찰관의 직무집행의 도구로 인식한다면 Police Line의 설치권은 상황에 직면한 모든 경찰관이 될 수 있다고 본다. 그러나 집회, 시위나 재난의 현장 등 성격상 보다 광범위한 판단에 있어서의 합리성이 요구되는 경우에는 현장의 경찰책임자만이 Police Line의 설치결정을 할 수 있도록 하는 방안도 검토해 볼 만하다. 재난관리법이나 소방법에서 통제구역의 설정권이 시장, 군수 등이나 소방본부장, 소방서장, 소방대장 등에게 있다는 점과의 균형상으로도 이러한 고려가 필요할 것이다.

Police Line의 설치판단에는 여러가지 실무적 요소가 고려되어야 하겠지만 Police Line의 보호적, 방어적 성격에 비추어 필요범위 이상의 통제구역의 설정은 사회적 비난의 대상이 될 것이므로 자제하여야 할 것이다. 필요불가결한 범위 안에서의 통제구역을 설정하는 것이 설치판단자의 가장 기본적인 의무라고 하여야 할 것이다. 그러므로 설치판단자는 가능한한, Police Line의 침범 자체가 공공의 안녕과 질서를 침해하거나 심각하게 위협하는 경우에 한하여 Police Line을 설치하고자 노력하여야 한다. 한편 설치판단자는 이러한 고려를 함에 있어서 특히 Police Line이 정상적인 교통을 방해하는 것이 되지 않도록 노력하여야 할 것이고 부득이 교통을 방해할 수밖에 없다면 그 방해가 최소한에 그칠 수 있도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다. 예컨대, 교통방해 야기가 있을 경우, 그 사실에 대한 홍보를 통하여 국민 불편을 최소화하는 것 등이 필요하다.

Police Line의 설치판단에 특히 조심을 요하는 상황은 집회, 시위의 경우이다. 미국의 경우에서 그러하듯이 이동집회 또는 시위의 경우에는 Police Line이별 효과를 보지 못하는 경우가 많다는 점을 유의할 필요가 있다. 어떤 쟁점을 가지고 대립하는 양집단이 충돌할 우려가 있는 경우 등 이동집회 및 시위에 있어서도 Police Line이 활용될 소지가 전혀없는 것은 아니지만 집회 및 시위의 이동성 자체를 막기 위한 Police Line이라하는 모르거니와 이미 집회 또는 시위가 이동성을 가지고 난 후에 있어서는 Police Line은 집회, 시위 자체의 해산 또는 방지를 위한 목적으로는 별효용이 없을 것이다. 다만 이 경우에도 집회, 시위자로 인한 기물파괴, 공익침해행위의 방지를 시설보호 등을 위한 더욱 방어적 성격의 Police Line은 효용성이 있을 수 있다.

Police Line의 도입단계에 있는 우리나라에 있어서 Police Line의 설치 판단에 있어서 고려할 또 한 측면은 초기단계에서 부터 Police Line의 권위가 깃잡히지 않도록 가능하면 Police Line이 준수될 수 있는 상황에서 부터 Police Line을 설치하여 단계적으로 Police Line의 활용범위를 확대해 나가는 것이 필요하다는 점이다. 이러한 관점에서 특히 집회, 시위 시에 Police Line을 활용하고자 하는 경우, 가능하면 경찰에 의한 상황의 통제가 가능하면서 Police Line의 활용이 요구되는 평화적 성격이 강한 집회, 시위 등에서 부터 활용할 필요가 있다고 보며, 폭력시위가 명백한 경우에는 집회, 시위 자체의 통제를 위한 Police Line 보다는 시설보호나 공익질서 보호를 위한 Police Line의 설정이 권장될만 하다. 한편, 집회 시위의 경우, 집회 시위의 해산이 목적인 경우에 Police Line의 설치는 오히려 집회, 시위자의 결속을 강화시킬 수 있으므로 이 점에 대한 충분한 고려가 있어야 할 것이다.

#### 4. 設置方式

Police Line의 설치방식은 반드시 특정할 필요는 없다고 본다. 미국의 경우와 같이 우리나라에서도 Police Line이라는 관념을 폭넓게 인식하여, 플라스틱 테이프, 목재 또는 철제 바리케이드, 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등 다양한 방식의 설치가 가능한 것으로 할 필요가 있다고 본다. 다만 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등을 Police Line으로 활용할 경우, 그것이 Police Line이라는 것을 인식시킬 수 있는 인식도구가 필요할 것이다. 집회, 시위의 경우, 그 상황의 다양성에 비추어 Police Line으로 활용될 통제도구를 상황에 따라 개발할 필요성도 있다고 본다. 한편 미국의 경우와 마찬가지로 필요하다면 제1라인 이외에 제2라인을 설치하는 등의 다양한 설치전략이 구사될 필요도 있다.

#### 5. 設置 後의 管理

Police Line이 설치된 후에 있어서의 상황관리도 매우 중요하다. 출입통제지역의 거주자, 근무자, 긴급용무가 있는 자, 재난지역의 경우 구호자 및 복구자 등에게는 출입이 허용되어야 할 것이기 때문에 어떠한 기준에서 출입허용을 하며 출입허용의 판단을 누가 할 것인가 하는 것이 문제가 된다. 그러나 모든 상황에서 이러한 출입허용 문제가 예민한 문제가 되는 것은 아니므로 Police Line에 대한 통제권자는 Police Line이 설치된 상황의 경중을 살펴 대처해야 할 것이다. 출입제한 및 통제가 중요한 의미가 있을 때에는 때로는 출입허용에 대한 명백한 기준을 작성하기도 하고 출입허용에 대한 실무절차를 제시할 필요성도 있을 것이다. 재난지역 등 출입제한지역에 있어서 제반상황에 대한 강한 통제가 필요한 경우에는 통제권자는 통제의 계통을 세우고 간단한 통제프로그램을 가지고 있을 필요도 있다. 특히 Police Line으로 출입을 제한하는 구역이 線的 차원이 아니라 面的 차원으로 구성되어 있을 때 이러한 관리의 필요성은 더욱 크다고 할 것이다.

#### 6. 侵犯, 毀損에 대한 法執行

Police Line의 침범, 훼손에 대한 제재 또는 처벌이 일반적인 금지의무의 위반의 경

#### 4. 設置方式

Police Line의 설치방식은 반드시 특정할 필요는 없다고 본다. 미국의 경우와 같이 우리나라에서도 Police Line이라는 관념을 폭넓게 인식하여, 플라스틱 테이프, 목재 또는 철제 바리케이드, 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등 다양한 방식의 설치가 가능한 것으로 할 필요가 있다고 본다. 다만 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등을 Police Line으로 활용할 경우, 그것이 Police Line이라는 것을 인식시킬 수 있는 인식도구가 필요할 것이다. 집회, 시위의 경우, 그 상황의 다양성에 비추어 Police Line으로 활용될 통제도구를 상황에 따라 개발할 필요성도 있다고 본다. 한편 미국의 경우와 마찬가지로 필요하다면 제1라인 이외에 제2라인을 설치하는 등의 다양한 설치전략이 구사될 필요도 있다.

#### 5. 設置 後의 管理

Police Line이 설치된 후에 있어서의 상황관리도 매우 중요하다. 출입통제지역의 거주자, 근무자, 긴급용무가 있는 자, 재난지역의 경우 구호자 및 복구자 등에게는 출입이 허용되어야 할 것이기 때문에 어떠한 기준에서 출입허용을 하며 출입허용의 판단을 누가 할 것인가 하는 것이 문제가 된다. 그러나 모든 상황에서 이러한 출입허용 문제가 예민한 문제가 되는 것은 아니므로 Police Line에 대한 통제권자는 Police Line이 설치된 상황의 경중을 살펴 대처해야 할 것이다. 출입제한 및 통제가 중요한 의미가 있을 때에는 때로는 출입허용에 대한 명백한 기준을 작성하기도 하고 출입허용에 대한 실무절차를 제시할 필요성도 있을 것이다. 재난지역 등 출입제한지역에 있어서 제반상황에 대한 강한 통제가 필요한 경우에는 통제권자는 통제의 계통을 세우고 간단한 통제프로그램을 가지고 있을 필요도 있다. 특히 Police Line으로 출입을 제한하는 구역이 線的 차원이 아니라 面的 차원으로 구성되어 있을 때 이러한 관리의 필요성은 더욱 크다고 할 것이다.

#### 6. 侵犯, 毀損에 대한 法執行

Police Line의 침범, 훼손에 대한 제재 또는 처벌이 일반적인 금지의무의 위반의 경

#### 4. 設置方式

Police Line의 설치방식은 반드시 특정할 필요는 없다고 본다. 미국의 경우와 같이 우리나라에서도 Police Line이라는 관념을 폭넓게 인식하여, 플라스틱 테이프, 목재 또는 철제 바리케이드, 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등 다양한 방식의 설치가 가능한 것으로 할 필요가 있다고 본다. 다만 버스나 순찰차량, 정복 경찰부대 등을 Police Line으로 활용할 경우, 그것이 Police Line이라는 것을 인식시킬 수 있는 인식도구가 필요할 것이다. 집회, 시위의 경우, 그 상황의 다양성에 비추어 Police Line으로 활용될 통제도구를 상황에 따라 개발할 필요성도 있다고 본다. 한편 미국의 경우와 마찬가지로 필요하다면 제1라인 이외에 제2라인을 설치하는 등의 다양한 설치전략이 구사될 필요도 있다.

#### 5. 設置 後의 管理

Police Line이 설치된 후에 있어서의 상황관리도 매우 중요하다. 출입통제지역의 거주자, 근무자, 긴급용무가 있는 자, 재난지역의 경우 구호자 및 복구자 등에게는 출입이 허용되어야 할 것이기 때문에 어떠한 기준에서 출입허용을 하며 출입허용의 판단을 누가 할 것인가 하는 것이 문제가 된다. 그러나 모든 상황에서 이러한 출입허용 문제가 예민한 문제가 되는 것은 아니므로 Police Line에 대한 통제권자는 Police Line이 설치된 상황의 경중을 살펴 대처해야 할 것이다. 출입제한 및 통제가 중요한 의미가 있을 때에는 때로는 출입허용에 대한 명백한 기준을 작성하기도 하고 출입허용에 대한 실무절차를 제시할 필요성도 있을 것이다. 재난지역 등 출입제한지역에 있어서 제반상황에 대한 강한 통제가 필요한 경우에는 통제권자는 통제의 계통을 세우고 간단한 통제프로그램을 가지고 있을 필요도 있다. 특히 Police Line으로 출입을 제한하는 구역이 線的 차원이 아니라 面的 차원으로 구성되어 있을 때 이러한 관리의 필요성은 더욱 크다고 할 것이다.

#### 6. 侵犯, 毀損에 대한 法執行

Police Line의 침범, 훼손에 대한 제재 또는 처벌이 일반적인 금지의무의 위반의 경

우와 다를 이유는 별반 없다고 본다. 그러나 특히 집회, 시위 시에 설치된 Police Line의 침범에 있어서는 다소의 실무적인 준칙과 정책이 요구될 수 있다.

첫째로, Police Line의 침범, 훼손에 다른 범집행 이전에 집회, 시위군중과 일반시민의 격리가 철저하게 이루어질 필요가 있다. 따라서 Police Line이 설치된 경우 일반 시민의 경우 이에 접근하였다가 불측의 피해를 입거나 또는 경찰업무에 지장이 초래되지 않도록 미리 홍보, 경고를 철저히 시행할 필요가 있다.

둘째로, 침범, 훼손의 결과에 대해 집회, 시위자가 충분히 알 수 있도록 사전경고를 행할 필요가 있다. Police Line 침범의 법적 효과가 무엇인지에 대한 사전 주지는 Police Line의 실효성을 제고함과 동시에 검거 등의 범집행시의 있을 수 있는 반발을 약화시키는 의미도 있다.

셋째로, Police Line에 대한 침범, 훼손이 다수의 자에 의해 이루어질 경우를 대비하여 체포된 자를 처리할 사전준비가 이루어져야 할 것이다. 체포자들을 호송할 차량과 체포자를 위한 수갑 등의 장구의 준비, 그리고 체증을 위한 사진촬영 등을 위한 준비가 필요할 것이며, 법제적 차원에서 이루어질 것이지만 범칙금 등의 부과에 있어서도 간이절차의 개발이 필요할 것이고, 이에 맞추어 행정적 처리방식이 모색되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### I. 국내 문헌

- 치안문제연구소, 미국과 일본의 경찰 비교 조직과 성격을 중심으로, 치안문제, 1994.
- , 미국의 경찰: 미국경찰의 발전 연혁, 치안문제, 1994.
- , 미국의 경찰 국가의 현황, 치안문제, 1994.
- , 미국의 경찰: 경찰노조 및 경비산업, 치안문제, 1994.
- , 美國의 警察; 犯罪와 社會問題, 治安問題, 1993.
- , 美國의 警察; 警察勞組 및 警備産業, 治安問題, 1993.
- , 일본의 경찰; 公安警察, 治安問題, 1993.
- , 일본의 경찰; 警備公安警察, 治安問題, 1993.
- , 일본의 경찰; 경무경찰, 치안문제, 1994.
- , 獨逸의 警察 2; 治安問題, 1991.
- 이은죽, 미국국민의 범질서 생활양식과 행동준거, 경찰대치안논총, 1994.
- 정하중, 독일경찰법의 체계와 한국 경찰관 직무집행법의 개선방향 (하), 사법행정, 1994.
- 朴鳳贊, 警察의 對國民 信賴增進과 親切奉仕 確立 方案, 治安問題, 1993.
- 鄭振煥, 美國警察의 變化와 未來, 韓國公安行政學會報, 1993.
- 池晟宇, 美國의 刑事司法 政策 II; 범죄와 무질서에 대한 엘리트의 대응, 警察大治安論叢, 1993.
- 文聖棹, 警察管 職務行爲의 政當化에 관한 小考; 許容된 危險의 原則과 制限을 중심으로, 警察大治安論叢, 1991.
- 朝鮮日報社 編, 말단 경찰관들의 불만, 月刊朝鮮, 1991.
- 윤중현, 건전한 시위문화를 위한 提言, 月刊中央, 1991.
- 金太鎭, 警察官 職務執行法 解說, 搜查研究, 1991.
- 李琦雨, 警察義務者; 警察行政法 研究 搜查研究, 1990.
- 李圭健 編, 主要國의 警察制度 立法調查月報, 1990.
- 鄭振煥, 美國의 地方行政制度와 警察産業, 仁川大統一問題와 國際關係, 1990.
- 韓相範, 警察과 人權; 바른 경찰상(警察像)의 정립을 위한 시민의 제언 경찰대청람,

1988.

李潤根, 私警備의 歷史的 發展過程에 對한 考察; 英·美를 中心으로, 東國大公安行政 論叢, 1988.

全津雨, 警察民主化의 뜨거운 쟁점, 警察中立化, 新東亞, 1988.

李仁善, 경찰은 더이상 「防石服」을 입을 수 없다, 新東亞, 1988.

具光謨, 우리國民은 警察을 얼마나 信任하고 있다? 搜查研究, 1988.

鄭振煥, 英美法系 國家의 警察制度 研究; 美國警察制度의 發展過程을 中心으로 仁川大 論文集(人文·社會科學), 1987.

## II. 미국 문헌

Orkin, Neal; Halvorsen Michael, *There is no honor in honoring a picket line*, Labor Law Journal 44n10 639-645 Oct, 1993.

Avery, Dianne ;Gender stereotypes, *Picket line violence, and the 'law' of strike misconduct cases*, Ohio State Journal on Dispute Resolution 8 n2 251-277 Spring, 1993.

LeRoy, Michael, *The Mackay Radio doctrine of permanent striker replacements and the Minnesota Picket Line Peace Act: questions of preemption*, Minnesota Law Review 77 n4 843-869 April, 1993.

Smith, Mark J, *Labor law - international union liability for picket line violence. (Pennsylvania Supreme Court Review: 1990) (Case Note)*, Temple Law Review 64 n1 327-338 Spring, 1991.

Samborn, Randall, *'Replacements' spur labor action; they are on the front line of court and picket action*, National Law Journal v12 n38 p1 May 28, 1990.

Singer, Sena, *Labor law: local union liability imposed for picket line violence. (Pennsylvania Supreme Court Review, 1987) (case note)*, Temple Law Review 61 n2 607-626 Summ, 1988.

MacDonald, Constance J, *Permissible employer response to employee refusal to cross stranger picket line. (1986-1987 Annual Survey of Labor Relations and Employment Discrimination Law) (case note)*, Boston College Law Review 29 n1 89-98 Dec, 1987.

Burleigh, Nina, *LAF lawyers walk picket line. (Legal Assistance Foundation of Chicago)*, Chicago Daily Law Bulletin v134 n89 p1 May 5, 1988.

Rasnic, Carol D, *Crying "foul" on foul language on the picket line: the anomalous displacement of nonstrikers' right to sue*, *Duquesne Law Review* 25 n3 457-470 Spr, 1987.

Carty, Hazel, *The Public Order Act 1986: police powers and the picket line. (Great Britain)*, *Industrial Law Journal* 16 n1 46-48 March, 1987.

Brod, Gail Frommer, *Through the window of legislative history: a view on the employees' statutory right to honor a stranger picket line*, *University of Kansas Law Review* 35 n1 9-74 Fall, 1986.

Postel, Theodore, *Failure to cross picket line(Ill.)*, Chicago Daily Law Bulletin v132 p1 Jan 24, 1986.

Kehoe, Gerald J, *Picket line misconduct: when push comes to shove are Section 7 rights lost in the shuffle?*, *Temple Law Quarterly* 58 n4 921-938 Wint, 1985.

Thomas, Dale R, *Picket line misconduct: is forfeiture of reinstatement rights for purely verbal threats sound? (case note)*, *John Marshall Law Review* 18 n2 445-473 Wntr, 1985.

Haggard, Thomas R, *Picket line and strike violence as grounds for discharge*, *Houston Law Review* 18 n3 423-494 March, 1981.

Gross, Thomas Brian, *A possible cure for a case of mistaken identity: unemployment benefits for nonstriking workers who have failed to cross a picket line*, *University of Pittsburgh Law Review* 42 n1 87-114 Fall, 1980.

Latornell, James A, *Violence on the picket line : the law and police response, Kingston, Ont. : Industrial Relations Centre, Queen's University, 1993.*

*Death on the picket line : the story of John McCoyWhite, Jerry.* Detroit : Labor Publications, c1990.

McCreesh, Carolyn Daniel, *On the picket line : militant women campaign to organize garment workers : 1880-1917.*

National Academy of Arbitrators, *Arbitration of interest disputes. Proceed*

- ings of the 26th annual meeting, National Academy of Arbitrators, Atlanta, Georgia, April 3-6, 1973, Washington, Bureau of National Affairs [1974].*
- Scheips, Paul J, *Hold the fort; the story of a song from the sawdust trail to the picket line, Washington, Smithsonian Institution Press [for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off.] 1971.*
- Daniels, Arlene Kaplan, *Academics on the line [by] Arlene Kaplan Daniels, Rachel Kahn-Hut, and associates, San Francisco, Jossey-Bass, 1970.*
- Police on the picket line, The Economist .v. 290. Mar. 24. 84, P 51 52.*
- God's picket line, The Economist. v. 293. Nov.24. 84, P 58.*
- LeRoy, Michael, *Multivariate analysis of unioned employees propensity to cross their unions picket line, Journal of labor Research .v. 13. Summer 92. p. 285-292.*
- Violence on the picket line : the law and police response, Latornell, James A. Kingston, Ont. : Industrial Relations Centre, Queen's University, 1993.*
- Death on the picket line : the story of John McCoy White, Jerry. Detroit : Labor Publications, c1990.*
- On the picket line : militant women campaign to organize garment workers : 1880-1917, McCreesh, Carolyn Daniel, 1975.*
- Arbitration of interest disputes. Proceedings of the 26th annual meeting, National Academy of Arbitrators, Atlanta, Georgia, April 3-6, 1973.*
- ILR Library (Ives HD5504.A3 N2 1973 Check Shelf Hall) lon Long Edited by Barbara D. Dennis and Gerald G. Somers. National Academy of Arbitrators. Washington, Bureau of National Affairs, 1974.*
- Hold the fort; the story of a song from the sawdust trail to the picket line, by Paul J. Scheips, Scheips, Paul J, Washington, Smithsonian Institution Press [for sale by the Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off.] 1971.*
- Academics on the line [by] Arlene Kaplan Daniels, Rachel Kahn-Hut, and associates. Daniels, Arlene Kaplan, San Francisco, Jossey-Bass, 1970.*

〈附 錄〉

내 용

1. 미국의 Police Line관련 법규 (원문 및 번역문)
2. 미국의 Police Line의 운용실태에 관한 질문서
3. 미국의 Police Line제도에 대한 보충질문서

## 1. 미국의 Police Line관련 법규

(원문 및 번역문)

METROPOLITAN POLICE DEPARTMENT HANDBOOK for the MANAGEMENT of  
MASS DEMONSTRATIONS

—— WASHINGTON D.C. ——

### I. INTRODUCTION

The purpose of this handbook is to establish the policy, plan, procedures and responsibilities for controlling mass demonstrations within the District of Columbia.

The provisions outlined in this handbook are to ensure that this department is prepared to respond effectively and efficiently to any unlawful conduct during mass demonstrations, and to restore peace and order to the affected areas.

This handbook sets forth general policy and shall serve as a standard operational guide for all members in carrying out the mission of the Metropolitan Police Department in dealing with mass demonstrations.

The handbook is designed around the concept of operational flexibility. It is impossible to devise specific standard procedures for handling all possible situations, for each has its own characteristics and problems. The overall police attitude must be one of moderation, flexibility and controlled response. Since each crowd situation is unique, both commanders and supervisory officials must plan and respond according to the nature and size of the crowd. The tactical procedures established within this

handbook are a guide, and not a substitute for the exercise of sound judgement and proper command and supervision within the context of general departmental policy. It is imperative that members of the force understand the role of the Metropolitan Police Department during mass demonstrations, and the manner by which the department prepares itself to fulfill this role. It is to this end that this handbook is dedicated.

## II. POLICY

### c. Operational policy.

#### 3. Use of Force

##### b. police lines

(1) A police line comprised of either uniformed personnel or blockads devices, such as barricades, bushes, ropes or motorscooters, shall be established at the direction of the commander whenever it becomes necessary to isolate an area in which large scale unlawful activity is occurring or has the potential of occurring, or for other purposes as set forth in Article VI, Section 5(a), of the Police Regulations.

(2) A police line may be established at the direction of a unit commander to prevent damage to a specific target, such as a building, a utility, or a business area.

(3) The objective of a police line is to impede the continuous forward movement of an unruly crowd and indicate a state of readiness to react forcefully, if necessary.

(4) Tactical mobile clearing maneuvers, such as skirmish lines, shall not be confused with police lines which are stationary in nature. When the use of such tactical maneuvers to disperse a crowd becomes necessary, such action shall be accomplished through the application of tactical foot or scooter formations. During skirmish maneuvers, individuals will be subject to arrest when observed to be committing an unlawful act, or when there is sufficient probable cause for effecting an arrest.

(5) Police lines shall not be utilized to impede the movement of a crowd when there is no potential for unlawful activity.

(6) Persons who reside, are employed, have a business, or have a business of an emergency nature, in an area marked off by a police line shall not normally be barred from entering the area, unless their safety would be jeopardized, or their

entry would interfere with police operations. Persons not falling into one of these categories shall be prohibited from crossing a police line into a disturbance area until such time as order has been restored and the police line has been removed.

(7) Verbal harassment directed against members on a police line shall not be cause for members to break ranks for the purpose of making an arrest or to engage in a verbal confrontation. However, assaults in the form of thrown missiles capable of inflicting injury, or physical attacks upon member, will not be tolerated, and unit supervisors shall make every effort to identify and have arrested those engaged in such activity.

(8) When normal vehicular and pedestrian traffic is affected within a large area of the city by the establishment of a police line, reasonable effort shall be made to disseminate this fact to the public through the local communications media.

d. Baton.

(1) The baton shall be used primarily as a defensive weapon. Since it is desirable to maintain a low profile during noncritical periods, care should be taken to avoid an aggressive or intimidating appearance through the inappropriate handling of the baton. Such uses as striking or yoking shall be made as a means of protection or overcoming resistance when other less forceful methods would not be effective or could result in injury to the member, and when other means of assistance are not readily available to the member. The use of the baton to subdue individuals shall be consistent with the use of force as outlined in section 3a of this chapter, and shall be taken with extreme caution so as not to unnecessarily seriously injure the individual.

(2) The baton may be used as an offensive weapon when it is employed tactically (i. e., held with hands at each end and extended from the body) as a show of force, or to contain or disperse a crowd. The determination to use the baton offensively shall be made by the unit commander or by unit supervisors in accordance with section 3a(3b) of this chapter.

〈WASHINGTON D.C. Criminal Law〉

*Subchapter III. Obstructing Justice*

§. 22-721. Definitions

For the purpose of this subchapter, the term :

- (1) "Court of the District of Columbia" means the Superior Court of the District of Columbia or District of Columbia Court of Appeals.
- (2) "Criminal investigator" means an individual authorized by the Mayor or the Mayor's designated agent to conduct or engage in a criminal investigation, or a prosecuting attorney conducting or engaged in a criminal investigation.
- (3) "criminal investigation" means an investigation of a violation of any criminal statute in effect in the District of Columbia.
- (4) "Official proceedings" means any hearing, investigation, proceeding in a court of the District of Columbia or conducted by the Council of the District of Columbia or an a grand jury proceeding. (Dec. 1. 1982, D.C. Law 4-164, § 501, 29 DCR 3976 ; May 7, 1993, D.C. LAW 9-268, § 2(b), 39 DCR 5702)

§. 22-722. Prohibited acts; penalty.

(a) A person commits the offense of obstruction of justice if that person:

- (1) Knowingly uses intimidation or physical force, threatens or corruptly persuades another person, or by threatening letter or communication, endeavors to influence, intimidate, or impede a juror in the discharge of the juror's official duties;
- (2) Knowingly uses intimidating or physical force, threatens or corruptly persuades another person, or by threatening letter or communication, endeavors to influence, intimidate, or impede a witness or officer in any official proceeding, with intent to:
  - (A) Influence, delay, or prevent the truthful testimony of the person in an official proceeding;
  - (B) Cause or induce the person to withhold truthful testimony or a record, document, or other object from an official proceeding;

- (C) Evade a legal process that summons the person to appear as a witness or produce a document in an official proceeding; or
  - (D) Cause or induce the person to be absent from a legal official proceeding to which the person has been summoned by legal process;
- (3) Harasses another person with the intent to hinder, delay, prevent, or dissuade the person from;
- (A) Attending or testifying truthfully in an official proceeding;
  - (B) Reporting to a law enforcement officer the commission of, or any information concerning, a criminal offense,
  - (C) Arresting or cooking the arrest of another person in connection with the commission of a criminal offense; or
  - (D) Causing a criminal prosecution or a parole or probation revocation proceeding to be sought or instituted, or assisting in a prosecution or other official proceeding;
- (4) Injures any person or his or her property on account of the person or any other person giving to a criminal investigator in the course of any criminal investigation information related to a violation of any criminal statute in effect in the District of Columbia; or
- (5) Injures any person or his or her property on account of the person or any other person performing his official duty as a juror, witness, or officer in any court in the District of Columbia.
- (b) Any person convicted of obstruction of justice shall be fined not more than \$10,000 or imprisoned for not less than 3 years nor more than 10 years, or both, (Doc. 1. 1982. D.C. Law 4-164. 502, 29 DCR 3976; May 7, 1993, D.C. law 9-268, 2(c), 39 DCR 5702)

§. 22-723. Tampering with physical evidence; penalty.

(a) A person commits the offense of tampering with physical evidence if, knowing or having reason to believe an official proceeding has begun or knowing that an official proceeding is likely to be instituted, that person alters, destroys, mutilates, conceals, or removes a record, document, or other object, with intent to impair its integ-

rity or its availability for use in the official proceeding.

(b) Any person convicted of tampering with physical evidence shall be fined not more than \$1,000 or imprisoned for not more than 3 years, or both. (Doc. 1, 1982, D.C. Law 4-164, 503, 29 DCR 3976.)

#### §. 22-1121. Disorderly conduct.

Whoever, with intent to provoke a breach of the peace, or under circumstances such that a breach of the peace may be occasioned thereby; (1) Acts in such a manner as to annoy, disturb, interfere with, obstruct, or be offensive to others; (2) congregates with others on a public street and refuses to move on when ordered by the police; (3) shouts or makes a noise either outside or inside a building during the nighttime to the annoyance or disturbance of any considerable number of persons; (4) interferes with any person in any place by jostling against such person or unnecessarily crowding him or by placing a hand in the proximity of such person's pocketbook, or handbag; or (5) causes a disturbance in any streetcar, railroad car, omnibus, or other public conveyance, by running through it, climbing through windows or upon the seats, or otherwise annoying passengers or employees, shall be fined not more than \$250 or imprisoned not more than 90 days, or both. (June 29, 1953, 67 Stat. 98, ch. 159, 211a; 1973 Ed., 22-1121.)

## 2. 大衆集會 對處에 市警省의 指針書

——WASHINGTON D.C.——

### I. 序

이 안내서의 목적은 콜롬비아 특별구의 대중 집회를 통제하기 위한 정책, 방안, 절차와 책임을 규정하기 위한 것이다.

이 안내서의 개략적으로 규정된 규정들은 本部署가 대중집회중 어떠한 불법적인 행위에 대응해서 효과적이고 능률적으로 대처하며, 평화를 회복하고 피해지역에 질서를 세우기 위한 규정들이다.

이 안내서는 대중집회를 다루는 市警省의 모든 구성원들이 그 임무를 수행하는데 있

어서 표준적 작전상의 지침과 일반적인 정책을 설명하고 있다.

이 안내서는 기술적 유동성의 개념을 예정하고 있다. 모든 가능한 상황을 다룸에 있어서 그 각각에 처해진 상황의 고유한 특수성과 문제점 때문에 명확하며 표준적인 절차의 방안을 찾는다는 것은 불가능한 일이다. 전 경찰의 태도는 현대적이고, 유연하며, 책임에 맞게 행동하여야 한다. 개개의 군중상태는 독특하기 때문에 지휘자는 반드시 그 군중의 성질이나 규모에 따라 계획과 대응방안을 생각하여야 한다. 그러한 상황적 응적 조치들은 이 안내서의 규정내에서 행하여야 하며, 部署의 정책의 흐름안에서의 건전한 판단과 적절한 명령으로는 이를 대체하지 못한다.

市警員들이 대중집회중 市警의 역할을 이해하는 것과 이런 역할을 수행하기 위한 그들의 몸가짐을 준비하는 것은 반드시 필요한 일이다. 이 안내서는 이러한 목적을 위하여 쓰여 졌다.

## II. 政策

### c. 職務執行上의 政策

#### 3. 強制力의 使用

##### b. police lines

1) Police Line은 유니폼을 착용한 경찰들과 혹은 바리케이트들, 버스들, 로우프, 오토바이들과 같은 봉쇄물로서 구성된다. 이런 봉쇄물들은 큰 규모의 불법적인 행위가 발생중이거나, 잠재적으로 그런 위협이 발생할 수 있거나, 혹은 다른 목적으로는 경찰 규정 중 Article VI, Section 5(a) 규정되어져 있는 경우에 한하여 그 상황지역의 지휘자의 지시에 의하여서만 설치된다.

2) Police Line은 빌딩이나 공공건물, 상업지역과 같은 특별한 장소의 훼손을 방지하기 위하여 그 지역 지휘자의 지시에 따라 설치할수 있다.

3) Police Line의 목적은 필요한 경우에 제어하기 힘든 군중의 지속적인 움직임을 제지하기 위한 것과 폭력적인 반작용의 조짐을 표시하고자 하는 것이다.

4) 분쟁선(skirmish lines)과 같은 전술적 유동적 기동연습선은 정지선인 Police Line과는 본질적으로 구분된다. 군중을 해산 시키기 위한 그러한 전략선의 사용은 전략적인 발맞춤과 스쿠터형성을 함으로써 수행할수 있다. 분쟁작전중인 경우에 있어서 불법적인 행위를 하거나 체포를 받을 만한 충분한 혐의가 있는 사람은 체포할수 있다.

5) Police Line을 불법한 행위가 발생할 잠재성이 없는 군중의 움직임을 제지하는데 이용하여서는 안된다.

6) Police Line으로 경계되어진 지역에서의 거주자, 고용인, 직장을 가진자 혹은 급한 용무가 있는 자들은, 그들의 안전이 위협받지 않거나 그들의 출입으로 인하여 경찰 업무가 방해받지 않을 경우에는 출입이 허용된다. 앞에서 언급된 부류 이외의 사람들은 질서가 원상으로 회복될 때까지 그리고 Police Line이 철거될 때까지 상황지역으로의 출입이 금지 된다.

7) Police Line 선상의 경찰들에 대하여 모욕적인 언사를 가했다는 것만으로 그 선상의 경찰들이 그 자를 체포하고자 혹은 대응해서 말대꾸를 하고자 대열을 이탈하여서는 않된다. 그러나 상처를 일으킬만한 물건을 던져공격을 가하거나 신체적인 공격을 가하여 경찰들이 참치 못할정도에 이른 경우에는, 지휘자는 그런 행위에 가담한자의 신원을 파악할 수도 있고 체포할 수도 있다.

8) 시내의 넓은 지역내에 Police Line을 설치함으로써 일상의 자동차나 도보의 통행에 영향을 미치게 될 겨우에는 지역 언론매체를 통하여 시민들에게 그러한 사실을 알리는 합당한 노력을 하여야 한다.

#### d. 警察棒

(1) 경찰봉은 주로 방어적 무기로 사용되어야 한다. 긴급상황 이외의 경우에는 경찰봉을 부적절하게 다룸으로 인하여 공격적이고 위협적인 인상을 주지 않도록 주의 하여야 함이 방위적 자세유지에 바람직하기 때문이다.

강제력이 약한 방법으로는 효과를 거두지 못하거나 담당경찰(그 당사자)에게 상해의 위험이 있거나, 그 당사자가 미리 준비하여 사용할수 있는 장구가 없을 경우 당사자는 자신을 보호하고 저항을 제지할수 있는 수단으로 경찰봉을 사용하여 타격을 가하거나 꺾쇠를 끼울수 있다.

개인을 제압시키기 위한 경찰봉의 사용은 이 章의 3절 a의 범위내에서 이루어져야 한다. 그리고 불필요하게 심각한 손상을 개인에게 주지 않기 위하여 고도의 주의가 이루어져야 한다.

(2) 경찰봉은 무력시위를 위하여 전략적으로 사용되거나(즉 경찰봉을 손끝에 잡고 몸을 쭉 뻗듯이) 혹은 군중을 감금하고자 또는 해산시키고자 할 경우에는 공격적인 무기로 사용할수 있다. 공격적 무기로서의 경찰봉 사용의 결정은 unit commander 혹은 unit supervisor가 이 章의 3a(3b) 규정에 따라 내린다.

〈DC 刑法〉

*Subchapter III. Obstructing Justice*

§. 22-721. 定義

이 章의 目的

(1) 콜롬비아 특별구 법원은 콜롬비아 특별구 대법원 혹은 콜롬비아 특별구 항소법원을 의미한다.

(2) 형사수사원은 형사수사에 있어 이를 행하기위하여 시장이나 시장이 지명한 대리인에 의하여 임명된 개인이거나 기소검사를 의미한다.

(3) 형사수사는 콜롬비아 특별구에서 어떠한 형법조항을 위배하였을 때 그 결과로써 하는 수사를 의미한다.

(4) 정식재판 절차는 콜롬비아 특별구 법원의 소추절차, 콜롬비아 특별구 의회, 콜롬비아 특별구 행정부 기관이나 부처, 대배심의 진행절차에서 행하여지는 청문·형사수사를 의미한다.

§ 22-722. 禁止된 行爲들

(a) 사법기능을 방해하는자

(1) 배심의 의무를 가지고 의무수행하는 배심원들에게 고의로 위협, 물리력을 사용하거나 협박 또는 부정한 방법으로 사람을 설득시키거나, 협박의 편지·통신으로 영향을 미치거나 위협하거나 제지하는 경우.

(2) 증인 또는 사법경찰관에게 고의로 위협, 물리력을 사용하거나 협박 또는 부정한 방법으로 사람을 설득시키거나, 협박의 편지·통신으로 영향을 미치거나 위협하거나 제지하는 경우.

(A) 정식재판도중 증인의 성실한 증언에 영향을 가하거나 지연 시키거나, 방해하는 경우

(B) 증인에게 그 진실한 증언과 기록, 문서, 기타 다른 증거물을 철회하게 하거나 그 원인을 야기하게 하는 경우

(C) 정식재판도중 증인으로서 출두하라는 소환과 증거서류를 제출하라는 법적절차의 소환을 피하는 경우

(d) 법적절차에 의해 소환된 증인을 정식재판절차에 나오지 못하게하거나 그 원인을 야기하게 하는 경우

(3) 다른 사람을 의도적으로 방해, 지연, 제지 혹은 그 사람을 포기하게 함으로써 괴롭히는 경우

- (A) 정식재판중 출석하거나 성실하게 증언하는 경우
- (B) 범법행위 혹은 그와 관련된 정보를 사법공무원에 신고하는 경우
- (C) 형사범죄와 관련된 다른 사람을 체포하는 경우
- (4) 콜롬비아 특별구 형사법조의 위반과 관련된 형사수사의 정보를 형사수사판에게 제공함으로써 인하여 신체적 상해를 입거나 재산상 손실을 보는 경우
- (5) 콜롬비아 특별구 법원의 배심원, 증인, 공무원으로 그의 공적인 의무를 수행함으로써 인하여 신체적 상해를 입거나 재산상 손실을 보는 경우
- (b) 위의 경우의 사법정의를 침해한자는 \$10,000 이하의 벌금에 처하거나 3년 이상 10년 이하의 징역에 처한다. 양자는 병과 할수 있다. (Doc. 1. 1982. D.C. Law 4-164. 502, 29 DCR 3976; May 7, 1993, D.C. law 9-268, 2(c), 39 DCR 5702)

§ 22-723. 有形의 證據의 毀損

- (a) 정식재판 중 재판절차가 시작됨을 알거나 그 시작됨을 믿는데 이유가 있는 경우 혹은 정식재판절차가 개시될것 같음을 아는 자가 기록, 문서, 그리고 그의 다른 대상을 고의로 원상의 상태와 그 효용을 훼손하고자 위의 대상을 변경, 파괴, 손상, 은닉, 제거하는자.
- (b) 유형의 증거를 훼손한자는 \$ 1,000이하의 벌금에 처하거나 3년이하의 징역에 처한다. 양자는 병과 할수 있다. (Doc. 1, 1982, D.C. Law 4-164, 503, 29 DCR 3976.)

§ 22-1121. 治安 紊亂行爲

- 평온 침해를 야기하고자 하는자 혹은 아래와 같은 상황에서 평온을 침해한 경우
- (1) 사람을 심리적으로 어지럽히거나, 혼란케하거나, 방해하거나, 공격하는 행위
  - (2) 경찰의 명령에도 불구하고 공공도로에서 다중이 집합하거나 이동을 거부하는 행위
  - (3) 야간에 빌딩의 안팎에서 고함치거나 소음을 내어 상당수의 사람을 심리적으로 어지럽히거나 혼란케 하는 행위
  - (4) 일정한 장소에서 사람을 밀거나, 불필요하게 밀어제치거나 혹은 사람의 지갑 또는 핸드백의 가까이에 손을 얹어 사람을 방해 하는 행위
  - (5) 시내전차, 철도차량, 버스, 그리고 공공운송 차량의 창문 또는 좌석에 올라가 소란을 피우거나 승객 또는 승무원을 괴롭히는 행위

위와 같은 행위를 한자는 \$ 250 이하의 벌금형에 처하거나 90일이하의 징역형에 처한다. 양자는 병과 할수 있다. (June 29, 1953, 67 Stat. 98, ch. 159, 211a; 1973 Ed., 22-1121.)

## 2. 미국에서의 Police Line의 운용실태에 관한 질문서

### 1. Police Line의 개념

- (1) Police Line이 설치되는 목적은 무엇입니까?
- (2) Police Line이 설치되는 실제상황의 관점에서 볼 때, 경찰은 경찰행정상의 필요에 따른 군중 통제를 위하여 Police Line을 설치하게 됩니까 아니면 시민과 사적 시설의 보호를 위해 설치하게 됩니까? 두 측면이 모두 존재한다면 어디에 중점이 두어집니까?
- (3) Police Line의 설치를 요구하는 상황에는 어떠한 것들이 있는지 구체적으로 유형별로 설명해 주십시오.
- (4) Police Line의 필요성이 있다 하더라도 이를 설치할 수 없는 상황이 있을 것입니다. 그에 대해 말씀해 주십시오.
- (5) 집회, 시위 시의 Police Line과 기타 범죄현장보존, 시설보호 등의 필요의 상황에서 Police Line은 다소 성격이 다를 수 있습니다. 법적으로, 실무적으로 어떠한 차이가 있는지 말씀해 주십시오.
- (6) Police Line의 설치시 사용되는 도구(테이프, 바리케이드 등)와 설치방법에는 여러 가지가 있을 것입니다. 그것들을 유형별로 설명해 주시고 법적, 실무적 차이점이 있다면 말씀해 주십시오.
- (7) 미국에서의 Police Line제도가 현재 매우 유용하다고 보십니까? 만약 그렇다면 그 이유는 어디에 있다고 보십니까? 또는 만약 이 제도가 현재 별 유용성이 없다면 그 이유는 어디에 있다고 보십니까?

### 2. Police Line의 법적 근거 및 법적 문제점

- (1) Police Line 설치의 법적 근거는 무엇입니까? Police Line제도를 근거지우는 연

방이나 주정부의 제정법은 없습니까? 지방정부의 조례가 이에 대해 규정하는 경우는 없습니까? 만약 단순한 경찰 내부규정에 의해 이 제도가 시행된다면 이 제도가 국민들에게 구속력을 가지는 근거는 어디에 있습니까?

- (2) 집회, 시위에 대하여 Police Line을 사용할 경우 Police Line은 헌법 상의 기본권에 대한 제약으로 기능하게 됩니다. Police Line에 관련된 이러한 문제에 대해 미국에서는 Police Line에 대한 어떠한 정당화근거와 법적 제약조건이 제시되고 있는지 말씀해주십시오.
- (3) Police Line의 설치 및 운용과 관련하여 법적 분쟁이 발생하는 경우는 어떠한 것들이 있습니까? 그 경우에 주로 쟁점이 되는 법적 문제는 무엇입니까?

### 3. 집회,시위문화와 Police Line의 운용

- (1) Police Line설치에 따른 시민들의 반발 또는 시위자들의 저항이 있다면 어떠한 형태로 나타나는지 말씀해 주십시오.
- (2) Police Line의 운용에 대하여 사회적 반대여론이 있다면 그 반대여론의 논리와 그것의 사회적 영향력 등에 대해 말씀해 주십시오.
- (3) Police Line의 운용으로 인하여 경찰이 시민들에게 부정적 이미지를 주는 경우는 없는지? 그리고 그러한 부정적 이미지는 어떠한 내용의 것인지 말씀해 주십시오.
- (4) 집회, 시위의 형태에 따라 Police Line의 설치에 있어서 사용되는 도구나 그 설치 및 운용 양상이 다를 것입니다. 집회, 시위의 유형에 따라 그것이 어떻게 다른지 설명해 주십시오.
- (5) 집회, 시위에 대한 경찰통제시에 항상 Police Line이 사용되지는 않을 것입니다. Police Line이 사용되는 경우는 어떠한 경우인지 말씀해 주십시오.

### 4. Police Line에 대한 침범, 훼손 등에 대한 제재

- (1) 시민들이 Police Line을 침범할 경우 그에 대한 경찰의 대응은 무엇입니까? 또 그러한 대응 조치의 법적 근거는 무엇입니까?
- (2) Police Line에 대한 훼손행위에 대한 경찰의 대응은 무엇입니까? 그리고 그러한 대응조치의 법적 근거는 무엇입니까?
- (3) Police Line의 침범과 훼손에 대한 대응이 구체적 상황에 따라 다르다면 각 상황

의 유형에 따라 그 대응방식과 법적 근거를 설명해 주십시오

## 5. 기타 운용상의 문제점

- (1) Police Line의 설치권자는 누구입니까?
- (2) Police Line 설치 이후의 상황에 대한 지휘권자는 누구입니까?
- (3) Police Line의 설치에 대하여 경찰관들에 대한 직무교육이 실시 되고 있습니까?  
그렇다면 그것은 어떻게 이루어지고 있는지 설명해주십시오.
- (4) Police Line 설치에 대해 시민들이 이의를 제기할 수 있는 제도적 장치가 있습니까  
만약 있다면 설명해주십시오.
- (5) Police Line이 설치된 경우, 시민들은 어떻게 반응합니까? 그러한 시민들의 반응에  
대해 경찰이 대응한다면 그 양상은 또한 어떠한가?

### \* 요청자료

1. Police Line에 대한 근거법규 및 실무지침
2. Police Line 설치 시의 사용도구에 대한 촬영사진
3. Police Line 설치에 관한 교육교재

## 3. 미국의 Police Line제도에 대한 보충질문서

1. Washington D.C.의 "Metropolitan Police Department Handbook for the Management of Mass Demonstration"에 규정된 Police Line에 관한 규정은 법원을 구속하는가? 이것을 행정절차법적 의미에서의 'rule'로 이해할 수 있다면 이것은 interpretative rule에 해당되는가 아니면 procedural rule에 해당되는가?
2. handbook II.C.3.b.(1)에 규정되어 있는 Police Regulations의 Article VI.Section 5 (a) 내용(가능하면 Police Regulation 전체의 내용)
3. August 3,1995.의 S.Jun Jin의 편지 중에 나오는 내용에 대한 질문
  - 1) the Special Operations Division이 발전시켰다고 하는 Police Line을 넘어온 저항자들을 다루기 위한 간이절차(an Abbreviated Procedure to deal with protestors who cross line)는 어떠한 내용의 것인가?

2) Police Line을 넘어온 저항자들을 체포함에 있어서 Arrest Form이 필요하다고 하는데 그것의 양식은 어떠한가?

Arrest Form은 누가 발부하고 작성하는가?

4. Police Line을 침범, 위반한 경우에 구류 또는 범칙금이 과하여진다고 하는데

1) 어느 정도의 구류 또는 범칙금인가?

2) 그러한 처벌의 근거법규는 무엇인가(구체적으로 명칭과 내용 적시요망)?

3) 그러한 처벌에 대해 불복할 수 있는 방법은 무엇인가?

4) 구류는 범칙금 납부로 대체될 수 있는가?