

---

**집회·시위자문위원회 등 지역사회 연계를 통한  
집회 현장에서의 인권보장과 경찰 집회관리 공정성,  
신뢰도 제고**

---

**소속 : 경북경찰청 경산경찰서**  
**훈련기관 : 영남대학교 행정학과**  
**성명 : 송 동 욱**

## <목 차>

I. 연구의 목적 .....	1
II. 헌법상의 집회·시위의 자유와 한계 .....	2
1. 헌법상 집회·시위의 자유 .....	2
(1) 의의 .....	2
(2) 집회의 자유 .....	3
2. 헌법상 집회·시위 자유의 한계 .....	5
(1) 허가제 금지 .....	5
(2) 폭력적 집회의 절대적 금지 .....	6
3. 헌법상 집회·시위 자유의 제한의 한계 .....	6
(1) 헌법 제37조 제2항 .....	7
(2) 집회·시위 자유의 제한에 대한 한계 원리 .....	9
III. 집회 및 시위에 관한 법률의 검토 .....	12
1. 집시법의 목적 .....	12
2. 집시법의 주요내용 .....	12
(1) 집회신고기간 제한 및 신고자 .....	12
(2) 신고를 하여야 하는 집회 .....	12
(3) 신고서의 제출 및 수리 .....	13
(4) 집회 및 시위의 금지 또는 제한 .....	14
(5) 확장기 등 사용제한 .....	16
(6) 집회 또는 시위의 해산 .....	17

IV. 외국의 집시와 시위 관련 입법례의 검토 .....	19
1. 미국 .....	19
2. 영국 .....	21
3. 일본 .....	23
4. 독일 .....	26
5. 프랑스 .....	27
6. 이탈리아 .....	28
7. 평가 .....	30
V. 집회·시위현장에서 경찰의 인권보호 방안 .....	33
1. 「집회·시위 참관단」 운영의 내실화 .....	33
2. 평화적 집회·시위 문화 정착을 위한 민·관 공동위 구성 .....	34
3. 집회시위 유형별 관리 .....	37
4. 대화경찰 제도의 활성화 .....	39
VI. 결론 .....	43
참고문헌 .....	45

## 1. 연구의 목적

헌법상 집회의 자유는 민주국가에서 중요한 정치적 의사형성 기능을 담당한다. 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위하여 국민들이 타인과 의사를 교환하며 공동의 이익을 위하여 집단적 의사를 표출하기 때문이다. 또한 권력으로부터 소외되거나 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 표현할 수 있는 적절한 수단을 제공한다는 점에서 민주 공동체를 형성함에 있어서 불가결한 요소라고 볼 수 있다.

그러나, 집회시위의 자유는 민주정치 실현에 중요한 기본권이지만, 다수인의집단행동과 관련이 있기 때문에 공공의 안녕질서나 법적 평화와 충돌할 가능성이 있다. 이러한 점에서 현행 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 한다) 제1조는 「...적법한 집회 및 시위는 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리의 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화되게 함을 목적…」라고 규정하여 집회 및 시위에 대한 보장과 공공의 안녕질서 유지를 함께 추구하고 있다. 그러나 집회 및 시위의 주최 측과 경찰의 대응 간에 헌법과 집시법의 취지에 반하는 경우도 상존하는 현실을 부인할 수 없다. 그렇다면 집회·시위의 최대한 보장과 공공의 안녕질서의 적절한 조화를 위해 경찰에서 정당한 방향으로 집시법을 해석·적용해야만 헌법 및 집시법의 정신을 올바르게 구현할 수 있을 것이다.

특히, 최근에 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service, SNS)등 이동통신의 발달로 다양한 집회·시위의 형태가 나타나고 있으며, 사전 신고 및 금지통고의 합헌성 논의, 집회현장에서 채증문제, 음규제 문제 등 과거의 쟁점사항들이 지속적으로 논의가 되고 있다. 따라서 본 논문에서는 헌법상 집회·시위의 자유, 현행 집시법의 개괄적인 내용과 외

국의 입법례를 살핀 후, 과거부터 제기되어 오거나 최근에 등장한 주요쟁점 사항에 대한 검토하고 이를 통해 집회·시위 현장에서 경찰의 인권보호 활동이 어떤 방향으로 이루어지는 것이 바람직한지 그 개선 방안을 모색 하는데 목적이 있다.

## II. 헌법상의 집회·시위의 자유와 한계

### 1. 헌법상 집회·시위의 자유

#### (1) 의의

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 … 집회·결사의 자유를 가진다”고 하여 타인과의 의견교환을 위한 기본수단인 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있고, 제2항은 “…집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니 한다”고 하여 집회에 대한 허가제를 금지하고 있다. 집회의 자유라 함은 공동의 목적을 가진 다수인(3인설 다수설)이 자발적으로 일시적 모임을 가질 수 있는 자유를 말한다. 따라서 공동의 목적이 없는 학문·예술·체육·종교·의식·친목·오락·관혼상제를 위한 집회 등은 헌법 제21조의 집회가 아니다.

집회에 있어서 공동목적의 범위에 대해 학설은 ① 민주적인 공동생활의 관심사에 대한 논의만을 공동의 목적으로 이해하는 협의설, ② 의사표현을 위한 모든 집회를 다 포함시키되, 음악회 등 단순한 오락적 성격의 모임은 제외시키는 광의설, ③ 타인과 접촉하기 위한 것이면 족하고, 의사표현을 위한 것이어야 하는 것은 아니라고 보는 최광의설이 있으나, 집회의 자유는 의사표현의 자유를 보완하는 기능을 한다고 보기 때문에 의사표현을 위한 모든 집회를 집회로 보는 광의설이 타당하다고 본다.

대법원도 “... 집회는 특정 또는 불특정 다수인이 특정한 공동목적을 위하여 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것을 뜻하고 그 모이는 인원수의 다과는 아무 영향이 없으나, 특정한 공동목적 없이 우연히 만나지는 것은 위의 집회에 해당하지 않고...”고 판시하였고, 헌법재판소도 일반적으로 집회는 일정한 장소를 전제로 하여 특정 목적을 가진 다수인이 일시적으로 회합하는 것을 말하는 것으로 일컬어지고 있고, 그 공동의 목적은 ‘내적인 유대관계’로 족하다고 판시하여 광의설에 가까운 입장을 취하고 있는 것으로 보여 진다.

헌법 제21조 제1항은 집회의 자유 대상으로 ‘집회’만을 규정하고 있는데 본래 집회의 자유는 집회를 통하여 불특정 다수인의 의사에 영향을 미칠 수 있는 자유도 당연히 포함하고 있으므로 ‘시위의 자유’도 집회의 자유를 규정한 헌법 제21조 제1항에 의하여 보호되는 기본권이라고 보아야 한다는 것이 헌법재판소의 입장이다.

집회의 자유는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위하여 자유로운 인격발현을 최고로 삼는 우리 헌법 질서 내에서 국민들이 타인과 접촉하고 정보와 의견을 교환하며 공동의 목적을 위하여 집단적으로 의사표현을 할 수 있게 함으로써 개성신장과 아울러 여론형성에 영향을 미칠 수 있게 하여 동화적 통합을 촉진하는 기능을 가지며 나아가 정치·사회현상에 대한 불만과 비판을 공개적으로 표출케 함으로써 정치적 불만세력을 사회적으로 통합하여 정치적 안정에 기여하는 역할을 한다. 또한 선거와 선거 사이의 기간에 유권자와 그 대표사이의 의사를 연결하고, 대의기능이 약화된 경우에 그에 갈음하는 직접민주주의의 수단으로 기능하며, 현대사회에서 의사표현의 통로가 봉쇄되거나 제한된 소수집단에게 의사표현의 수단을 제공한다는 점에서 언론·출판의 자유와 더불어 대의제 자유 민주국가에서는 필수적 구성요소가 되는 것이다.

## (2) 집회의 자유

### 1) 적극적·소극적 집회의 자유

집회의 자유에는 적극적으로 ① 집회를 개최하는 자유, ② 집회를 진행하는 자유, ③ 집회에 참가하는 자유 등이 포함되며, 소극적으로 ① 집회를 개최하지 않을 자유, ② 집회에 참가하지 않을 자유가 포함된다(통설).

### 2) 집회장소 선택의 자유

집회의 목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적 연관관계에 있기 때문에 집회 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않다. 여기에 집회장소 선택의 자유를 보장할 필요가 있다.

### 3) 집회장소와 항의대상의 분리 금지

집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에 누구나 어떤 장소에서 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다. 따라서 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것은 금지한다.

### 4) 우발적 집회의 자유

우발적 집회에 대하여 사전신고가 없었다는 이유만으로 불허하는 것은 집회의 자유의 본질적 내용의 침해라고 보아야 한다. 우발적 집회

의 특징은 사전신고가 불가능하다는데 있기 때문이다. 따라서 집회의 자유를 보장한 헌법의 정신에 비추어 우발적 집회의 경우에도 집회의 목적과 방법이 합리적인 비례관계에 있고 사후에 신고를 하면 사전 신고된 집회와 마찬가지로 보호해야 할 것이다(다수설).

#### 5) 긴급집회의 자유

긴급집회의 자유는 계획적이고 주최자가 있다는 점에서 우발적 집회와 구별된다. 긴급집회의 특성상 일반집회와 동일한 사전신고기간을 요구하는 것은 부당하며, 신고가 가능해진 때 신고가 있으면 합법적인 집회로 평가해야 할 것이다.

#### 6) 시위의 자유

집회의 개념 속에 시위가 포함되는가에 관하여 견해는 대립하나, 통설은 시위는 움직이는 집회로서 집단적 사상 표현의 한 형태에 불과하다고 보아 이를 긍정한다. 헌법재판소도 시위를 이동하는 집회로 본다.<sup>1)</sup> 한편 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소라는 장소적 제한개념은 시위의 개념요소가 아니라고 한다.<sup>2)</sup>

#### 7) 집회에서의 연설·토론의 자유

집회에서의 연설·토론이 언론의 자유에 속하는지에 대하여 견해가 대립하나, 헌법재판소는 “집회·시위의 규제에는 집회에 있어서의 의사표현 자체의 제한의 경우와 그러한 의사표현에 수반하는 행동 자체의 제한 두 가지가 있을 수 있다. 전자의 경우에는 제한되는 기본권의 핵심은 집회에 있어서의 표현의 자유라고 볼 것이다.

---

1) 헌재 1992.1.28.89헌가8.

2) 헌재 1994.4.28.91헌바14.



그런데 구 집시법에서는 사회적 불안의 요인이 전자에 기인한 것이든 후자에 기인한 것이든 가리지 않기 때문에 이 규정에 의하여 비단 집단적 행동인 집회의 자유만이 아니라 집단적 의사표시인 표현의 자유마저 위축시키는 결과를 가져올 것이다”고 판시하여 집회에서의 연설·토론의 자유는 언론의 자유에 포함되는 것을 전제로 한다. 생각건대, 언론의 자유의 일반법적 성격에 비추어 집회에서의 연설·토론은 집회의 자유의 내용으로 보는 것이 타당하다고 본다. 다만 언론의 자유와 집회의 자유를 한 조항에서 규정하고 있는 현행헌법 하에서는 어느 설을 취하든 별 차이는 없다고 생각한다.

## 2. 헌법상 집회·시위 자유의 한계

### (1) 허가제 금지

집회 또는 시위에 관하여 사전허가를 받게 하는 허가제는 헌법 제21조 제2항에 따라 금지된다. 헌법이 금지하고 있는 허가란 행정주체가 예방적 조치로서 집회의 내용·시간·장소 등을 사전심사하고 일반적인 집회금지를 특정한 경우에만 해제함으로써 집회를 할 수 있게 하는 제도를 의미 한다.<sup>3)</sup>

따라서 헌법 제21조 제2항의 허가에는 시간·장소·시위방법 등 집회 형식에 대한 심사를 통한 제한<sup>4)</sup>과는 구분되어야 한다.<sup>4)</sup> 이는 집회·시위로 인하여 국민의 공물이용과의 충돌을 사전에 조정하고 공물관리의 필요 등에 있어서도 집회형식과 방법에 대한 심사가 요구되기 때문이다. 그러나 그 허용여부가 구체적인 기준 없이 경찰의 자유재량에 의해 이루어질 경우 헌법상 허가제 금지에 위반될 수 있다. 헌법재판소는 집시법 제11조 내지 제14조에서도 집회의 장소, 방법 등에 관하여 집

3) 헌재 2001.5.31.2000헌마43, ; 헌재 2008.6.26.2005헌마506.

4) 이인호, 표현의자유와 검열금지의 원칙, 법과 사회 제15호, 1997, 18면.

회의 자유를 제한하는 규정을 두고 있긴 하지만, 위 규정들은 집시법 제10조와 같이 행정권에 의한 사전허가의 방식으로 집회의 자유를 규제하지 아니하고, 법률에 의한 제한의 방식을 취하므로 헌법규정에 대한 위반의 문제는 발생하지 않는다고 하였다.<sup>5)</sup>

## (2) 폭력적 집회의 절대적 금지

평화적 집회와 폭력적 집회를 구별하는 기준에 관하여 심리적 폭력설과 물리적 폭력설이 대립하나, 집회의 자유의 중요성에 비추어 판단할 때 물리적 폭력설이 타당하다고 본다(다수설). 현행 집시법도 주요도시 내 주요도로에서의 교통을 저해하는 농성집회를 제한할 수 있다고 하여(법 제12조) 물리적 폭력설의 입장을 취하고 있다고 본다.

## 3. 헌법상 집회·시위 자유의 제한의 한계

집회의 자유를 제한하는 경우에도 집회의 자유의 본질적 내용을 침해할 수는 없으며, 명확성의 원칙, 과잉금지의 원칙, 언론·출판의 자유에 있어서와 같은 명백·현존하는 위험의 원칙 등이 준수되어야 한다.

### (1) 헌법 제37조 제2항

우리 헌법은 제4공화국 헌법에서 규정되었던 대부분의 개별적 법률유보조항을 없애면서 제3·5공화국 헌법과 같이 제37조 제2항에서 기본권 제한의 일반원칙을 규정하고 있다. 이러한 기본권 제한의 일반원칙의 의의는 기본권을 제한할 수 있음을 규정한 수권규범의 성격보다 기본권 제한에 있어서 그 한계를 규정하는 기본권 보장규범으로서의 성격에 있다고 할 것이다.

---

5) 헌재 2009.9.24.2008헌가25.

헌법 제37조 제2항의 자유와 권리는 ① 모든 기본권이라는 견해(통설), ② 자유권에 국한된다는 견해, ③ 기본권의 성질상 헌법에서 내용이 확정되는 것인 경우(자유권적 기본권)에는 과잉제한금지원칙이 적용되지만, 헌법에서는 내용을 확정하지 않고 법률로 그 내용을 정하도록 하는 경우(사회권적 기본권, 청구권적 기본권)에는 과잉제한금지원칙은 적용될 여지가 거의 없다고 하면서 다만 후자의 경우에도 해당 기본권의 행사를 제한하는 경우에는 과잉제한금지의 원칙이 된다는 견해가 대립한다.

생각건대, 만일 자유권만 의미한다면 자유권 이외의 기본권은 법률이 아닌 명령에 의하여도 제한할 수 있게 되거나 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 없다는 부당한 결론이 나오게 되므로 기본권 제한의 대상은 모든 기본권이라고 보는 통설이 타당하다고 본다. 목적상 한계에 있어서 국가안전보장, 질서유지, 공공복리 가운데 어느 하나 또는 복수의 것에 해당하여야 한다. 헌법 제37조 제2항에 명시된 이런 세 가지 가치 이외에는 어떠한 목적을 위해서도 기본권을 제한할 수 없다.

형식에 있어서도 기본권을 제한하는 법률은 국민의 대표기관인 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률에 의하여 제한할 수 있다. 이러한 기본권 제한에 관한 법률유보의 원칙은 ‘법률에 의한 규율’을 요청하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로 기본권 제한에는 법률의 근거가 필요할 뿐이고 기본권 제한의 형식이 반드시 법률의 형식일 필요는 없다. 따라서 법률의 위임을 받은 명령이나 규칙 등에 의하여도 기본권을 제한할 수 있다.

방법상 한계에 있어서 과잉금지의 원칙이란 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법 활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내

지 입법 활동의 한계를 의미하는 것으로서, 목적의 정당성·방법의 적정성·피해의 최소성·법익의 균형성을 부분원칙으로 하여 그 어느 하나라도 저촉되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙을 말한다.<sup>6)</sup>

과잉금지원칙은 비례원칙을 의미하는 바, 그 근거에 대하여 헌법재판소는 “과잉금지원칙이라는 것은 … 오늘날 법치국가의 원리에서 당연히 추출되는 확고한 원칙으로서 부동의 위치를 점하고 있으며, 헌법 제37조 제2항에서도 이러한 취지의 규정을 주고 있는 것이다”라고 판시<sup>7)</sup>하여 과잉금지원칙의 근거를 헌법상의 법치주의와 헌법 제37조 제2항에서 찾고 있다. 또한 비례의 원칙은 기본권의 제한에만 적용되는 것이 아니라 국가의 급부작용 등과 같은 모든 국가작용에 적용된다. 국가의 국민에 대한 침해적 작용에는 ‘과잉제한금지원칙’으로 작용하고, 국민에 대한 급부적 작용에는 ‘과소급부금지 원칙’으로 작용한다. 다만, 과잉임을 판단하는 기준은 제한적 작용에서는 더 정밀하고 엄격하고, 급부적 작용에서는 상대적으로 덜 엄격한 양상을 띠게 된다.

과잉금지원칙이 모든 기본권의 제한에 있어서 동일한 정도로 적용되는가 하는 문제가 있으나 개별적 기본권의 특성을 무시한 채 과잉금지원칙이 천편일률적으로 동일한 내용과 정도로 적용된다고 하기는 어렵다. 그러나 개별기본권에 합당한 형태로의 변형은 있을지라도 과잉금지원칙은 법원칙으로서의 성질을 가지기 때문에 그 기본 법리는 모든 기본권의 제한에 적용된다고 할 것이다.<sup>8)</sup>

## (2) 집회·시위 자유의 제한에 대한 한계 원리

### 1) 사전제한 금지의 원칙

6) 헌재 1992.12.24.92헌가8, 대판 1994.3.8.92누1728.

7) 헌재 1990.9.30.89헌가95.

8) 정종섭, 헌법학원론, 박영사. 2008, 299면.

사전제한 금지의 원칙에 의해 제한되어야 한다. 집회를 개최하려고 할 때 어떤 장소의 사용을 규제할 필요가 있는 경우에 한하여 매우 엄격한 기준에 의해 극히 예외적으로 행해져야 하며, 이러한 경우외의 사전 제한은 금지되어야 한다는 것을 의미한다. 집회신고 제도를 마치 허가제로 운영할 경우 사전 제한의 원칙에 위배된다 할 것이다.<sup>9)</sup>

## 2) 명백하고 현존하는 위험의 원칙

명백하고 현존하는 위험의 원칙이란 표현의 자유에 대한 제한이 정당화되기 위해서는 표현과 해악의 발생 사이에 명백한 인과관계가 존재하고, 해악의 발생이 목적에 절박하며, 표현으로 중대한 해악이 발생할 개연성이 있고, 다른 수단으로는 이를 방지할 수 없어야 하며, 이러한 사실을 모두 입증해야 한다는 이론이다.

이 원칙은 원래 언론 자유의 제한에 있어서 합헌성 판단의 기준으로 등장하였으나 그 후 판례의 발전과정을 통하여 미국헌법 수정 제1조가 보장하는 모든 자유권, 즉 언론·출판의 자유, 종교의 자유 및 집회의 자유의 제한으로까지 확대 적용되었으며, 더 나아가 미국 헌법에 명시적 규정이 없는 결사의 자유, 노동조합가입의 자유 등의 제한에도 적용되었다.

요컨대, 명백하고 현존하는 위험의 원칙은 표현행위의 자유 그 자체 및 표현행위를 수단으로 하여 행사되는 모든 기본권의 규제에 대하여 광범위하게 적용되는 일반적 헌법이론으로 인정받게 되었다. 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 각 그 소정행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유 민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험성이 있는 경우에 적용된다고 할 것이므로 이와 같은 해석 하

9) 박경정, 집회·시위의 제한에 대한 공법적 고찰, 연세대학교 법무대학원 석사논문, 2010, 14면.

에서는 헌법에 위반되지 아니한다고 할 것 이다 고 판시하여 명백하고 현존하는 위험의 법리를 적용한 바 있다.

### 3) 막연하기 때문에 무효의 원칙(명확성의 원칙)

막연하기 때문에 무효의 원칙은 표현의 자유를 규제하는 법률조항 등이 불명확한 경우에는 그 내용이 막연하기 때문에 무효라고 보는 이론이다. 표현의 자유를 규제하는 법령의 규정은 명확하고 구체적이어야 한다. 명확성의 정도에 있어서 건전한 일반상식을 가진 자에 의하여 임의적으로 파악될 수 있는 정도의 것을 의미하는데, 이는 국가권력의 자의적인 행사를 방지하고 국민들로 하여금 예측가능성을 담보함에 그 목적이 있다고 본다.

헌법재판소도 표현의 자유를 규제하는 법률은 그 규제로 인해 보호되는 다른 표현에 대하여 위축적 효과가 미치지 않도록 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것을 헌법적으로 요구된다고 판시하였다.<sup>10)</sup>

### 4) 이중기준의 원칙(우월적 지위의 이론)

언론·출판의 자유 등 정신적 자유권의 제한과 규제에 관하여는 경제적 기본권의 규제 입법에 관한 합헌성 판단의 기준인 합리성 보다 엄격한 기준에 따르지 않으면 안 된다는 것으로 헌법재판소도 재산적·경제적 권리(자유)에 관한 합헌성의 판단기준은 신체 및 정신작용과 관련된 인신보호를 위한 기본권 등에 대한 제한의 합헌성 판단기준이 엄격하게 적용되는 것과는 달리 관대하게 적용됨으로써 국가의 재량의 범위를 비교적 넓게 인정하는 것이 현대국가의 추세이며, 이것이 이중

---

10) 헌재 1998.4.30.95헌가16.

기준의 원칙이라고 판시한 바 있다.<sup>11)</sup>

#### 5) 과잉금지의 원칙(덜 제한적인 대체조치)

표현의 자유에 대한 제한에 있어서는 표현의 자유가 다른 자유권들보다 우월적 지위를 가진다는 점을 고려하여 보다 덜 제한적인 선택 가능한 수단을 채택해야 한다는 원칙을 말한다. 이것은 자유의 제한은 필요 최소한이어야 한다는 과잉금지의 원칙을 표현의 자유에 적용한 것이다.

#### 6) 법익형량이론

대법원은 표현의 자유와 인격권의 충돌시 이익교량의 기준에 대하여 “이익교량은 일반적으로 우월한 가치가 다른 쪽보다 중하기만 하면 되는 것이지 현저히 중하여야만 하는 것은 아니다. 공공의 이익의 기초가 되는 표현의 자유권 또한 헌법상 보장된 권리로서 인간의 존엄과 가치에 기초한 피해자의 명예(인격권)에 못지 아니 할 정도로 보호되어야 할 중요한 권리이기 때문에 전자가 후자보다 중하기만 하면 위법성조각사유로서 정당성이 충족된다고 보는 것이 타당하다고 판시하였다.<sup>12)</sup>

#### 7) 합헌성추정 배제의 원칙

이는 언론의 자유의 중요성을 강조하여 이를 규제하는 법령에 대하여는 일단 합헌성추정의 원칙이 배제된다는 뜻이다. 그러나 합헌성의 추정이 배제된다고 하여 당해 법률의 위헌성이 추정된다는 의미는 아니며, 입법행위에 대한 위헌심사를 하는 경우 각별히 세심한 심사를

---

11) 헌재 1991.6.3.89헌마 204.

12) 대판 1996.6.28.96도977.

위해 고도의 주의를 기울여야 한다.

#### 8) 제한입법의 엄격해석의 원칙

합헌성추정 배제의 원칙의 논리적인 결과로서 언론규제에 관한 법률은 언론의 자유가 침해되지 않도록 엄격히 해석하여야 한다는 원칙을 말한다.

### III. 집회 및 시위에 관한 법률의 검토

#### 1. 집시법의 목적

집시법은 헌법상 표현의 자유에 속하는 집회의 자유를 구체적으로 구현하는 법률로써 제1조에서 “이 법은 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다”고 입법 목적을 명시하고 있다. 이는 집회·시위의 자유를 보장하고, 이로 인하여 발생할 수 있는 공공의 질서에 대한 침해를 예방하기 위한 것을 양대 목적으로 한다.

#### 2. 집시법의 주요내용

##### (1) 집회신고기간 제한 및 신고자

집시법 제6조 제1항은 특정장소 선점 목적의 장기간 집회신고로 실제 집회를 개최하고자 하는 사람의 집회자유를 침해하고 경찰력 낭비를 초래하여 집회신고기간을 720시간으로 제한하였다. 한편 옥외집회



및 시위의 신고는 주최자가 한다.<sup>13)</sup> 주최자의 자격에는 아무 제한이 없다. 주최자가 단체인 경우에는 일정한 목적과 조직으로 결합된 사람의 단체이면 법인격의 유무는 불문한다.

## (2) 신고를 하여야 하는 집회

옥내집회는 신고대상이 아니나 옥외집회 및 시위는 신고를 하여야 한다(법

제6조 1항)28).행진은 시위의 한 형태이므로 옥외집회 및 시위의 신고에 행진이 포함되어 있는 경우에는 별도로 행진을 신고할 필요는 없다. 그러나 행진을 하는 경우나 행진만을 주최하는 경우에는 별도로 신고를 하여야 한다. 다만, 법 제15조는 학문·예술·체육·의식·오락·관혼상제·및 국경 행사에 관한 집회는 신고규정을 적용하지 아니한다고 규정하고 있으나 행진에 대해서는 적용하지 아니한다는 규정이 없으므로 신고를 해야 한다고 본다.

옥외집회·시위를 개최하고자 하는 자(또는 단체)는 목적·일시·장소·주최자·연락책임자·질서유지인의 주소·성명·연락처, 참가예정 단체 및 참가 예정인원, 시위의 진로약도를 포함하는 시위방법을 구체적으로 기재하여야 한다(법 제6조 제1항, 영 제2조).이는 관할 경찰관서가 효율적인 교통·경비대책을 수립하여 집회 및 시위를 최대한 보호함과 동시에 공공안녕 질서를 유지할 수 있도록 하기 위한 것이다.

## (3) 신고서의 제출 및 수리

주최자는 신고서를 옥외집회·시위의 개최시간 720시간 전부터 48시간 전에 집회·시위의 장소를 관할하는 경찰관서장에게 제출하여야 한

13) 집회신고는 집회의 주최자 또는 주최자로부터 위임을 받은 주관자가 신고를 할 수 있는데, 공동대표 중 1인이 신고서 제출원장을 000에게 위임한 사실이 인정되므로 위임장을 집행 위원장 000가 작성하였다 하여 신고서 제출이나 보완이 잘못되었다 할 수 없다(서울고법1998.12.29.선고 98누11290판결).

다. 다만, 집회·시위 장소가 2이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 주최 지를 관할하는 지방경찰청장에게 제출하여야 한다(법 제6조 제1항 단서).

48시간으로 제한한 것은 관할 경찰관서에서 질서유지에 필요한 최소한의 시간을 확보하기 위한 것으로써 신고서 접수처리, 금지통고, 조건통보 등의 조치집시법 등 관계법규 검토 및 집회·시위 개최 시에 대비한 교통·경비 대책을 수립·시행키 위한 것이다. 신고서 접수방법은 신고서 기재사항 보완·질서유지를 위한 협력 등을 감안, 직접 방문해서 제출하는 것이 원칙이다. 따라서 우편·팩스·전화·인터넷 등을 이용한 신고는 인정할 수 없다.

한편 신고한 집회 미 개최시 주최자에게 통지의무를 법 제6조제3항에서 규정하고 있으나 집회의 자유 등을 고려하여 신고한 집회를 개최하지 않는다는 사실을 통지하지 않더라도 별도 제재조항을 두지 않고 않아 현실에서 신고 후 개최하지 않는 집회가 90% 상회하는 것으로 보아 집회신고 제도가 남용되고 있어 장기간 신고된 집회가 개최되지 않을 경우 적극 확인하여 미개최 통지를 받거나 집회 취하서를 제출받아 후순위자 집회의 권리가 부당하게 침해받지 않도록 노력하는 것이 필요하다.

집회신고를 접수한 관할 경찰관서에서는 주최자와 연락책임자의 주소·성명

등을 확인한 후 접수일시를 기재한 접수증을 즉시 신고자에게 교부하여야 한다(법 제6조 제2항). 경찰관서는 접수 후 주최자, 참가예정단체, 불법·폭력시위 개연성, 주요도로, 금지시간·장소 등 집시법상 금지·제한 사유에 해당하는지 여부를 면밀히 검토한 후 허용·보완통고·금지통고·조건통보 등 조치를 취한다.

#### (4) 집회 및 시위의 금지 또는 제한

누구든지 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위(법 제5조 제1항 제1호), 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위(법 제5조 제1항 제2호)는 금지된다. 특히, 법 제5조 제1항 제2호는 금지통고의 사유로 가장 많이 적용하는 규정으로 불복신청 또한 많으므로 명백성이 입증되는 경우에 한하여 제한적이고 신중하게 적용해야 한다.

헌법재판소는 합헌적 규제의 대상으로서의 집회·시위는 어디까지나 동 규정 소정의 집회·시위 가운데서 공공의 안녕과 질서유지에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 경우에 한정할 것이고, 이에 직접적 위협이 될 것이 명백하지 아니한 것은 배제시켜야 할 것이다. 다만 그와 같은 위협을 가할 것이 명백한가의 여부는 법 운영자의 주관적인 자의적 심증에 맡길 문제가 아니고 구체적 사안을 놓고 집회 또는 시위의 장소, 목적, 태양, 내용 등 모든 정황을 종합하여 그 위협이 객관적으로 예측 판단될 경우라야 할 것이다.

따라서, 신고서상 주최자, 주관자, 참가단체의 과거 폭력시위 전력 여부, 신고서 이외에 배포된 유인물이나 인터넷 등에 공개된 집회시위 내용 및 규모, 폭력시위용품 준비상황, 언동 등 객관적인 자료를 종합적으로 분석, 집단적인 폭력시위로 변질될 개연성이 명백할 경우 제한적으로 금지해야 한다. 그러므로 주최자나 참가단체의 폭력시위 전력만으로 금지하는 것은 지양되어야 한다.

법 제8조 제1항 후단에서는 “...다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한

때로부터 48시간이 지난 경우에도 금지통고를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이는 집회신고 후 금지통고 시한인 48시간이 경과된 집회라도 폭력 등 발생시 남은 기간의 당해 집회를 금지할 수 있도록 하여 불법 폭력시위에 대한 사전예방 및 차단을 할 수 있도록 하였다.

한편, 집회 장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 어떤 장소에서 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다. 따라서 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것은 금지 한다.<sup>14)</sup>

법 제11조는 공공의 안녕질서·공무의 적정수행 필요성, 외교관계 등을 고려하여 국가중요시설, 외교기관의 인근 등 일정한 장소를 집회·시위 금지장소로 규정하고 있다. 특히, 국회의사당이나 각급 법원·헌법재판소 인근에서 옥외집회나 시위를 금지하는 주된 이유는 국회의원이나 재판부가 집회·시위의 영향을 받거나 그것에 위축되어 자신의 뜻과 양심에 어긋나는 판단을 할 우려를 사전에 차단할 필요가 있기 때문이다. 외교기관 인근에서 옥외집회나 시위를 금지하는 것은 외국과의 신뢰관계 또는 보호 해당 외교기관의 자유로운 출입 및 원활한 업무의 보장, 외교관의 신체적 안전의 보호를 위해 필요하다.

헌법재판소는 “특정장소가 그 기능수행의 중요성 때문에 특별히 보호되어야 하고 중요한 기관에 대한 효과적인 보호가 그 장소에서의 집회·시위를 원칙적으로 금지함으로써 이루어질 수 있다고 입법자가 판단하였다면 그러한 입법자의 판단이 현저하게 잘못되었다고 할 수 없다.

---

14) 헌재 2003.10.30.2000헌바67.

따라서 법익침해의 고도의 개연성이 있는 특수한 상황에 대해서는 집회·시위가 공공의 안녕질서에 미칠 영향이나 법익충돌의 위험성의 정도에 따라 그에 상응한 규제를 할 수 있는 것이므로 주요 헌법기관이나 외교기관의 보호와 관련하여 특정 장소를 보호하는 특별규정을 둔 것 자체가 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 것이라고 할 수 없다. 그러나 “특정장소에서의 집회가 이 사건 법률조항에 의하여 보호되는 법익에 대한 직접적인 위협을 초래한다는 일반적 추정이 구체적인 상황에 의하여 부인될 수 있다면, 입법자는 최소 침해의 원칙의 관점에서 금지에 대한 예외적인 허가를 할 수 있도록 규정해야 한다.

그러나 이 사건 법률조항은 개별적인 경우 보호법익이 위협을 받는가와 관계없이 특정 장소에서의 모든 집회를 전면적으로 금지하고 있는데, 이는 입법목적 달성에 필요한 조치의 범위를 넘는 과도한 제한인 것이다”고 판시하였다.<sup>15)</sup> 따라서 집시법 제11조제4호에서 외교기관 또는 외교사절의 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 해당하지 아니한다고 개정 되었다.

#### (5) 확성기 등 사용제한

그간 집회 과정에서의 과도한 소음으로 학교수업이 방해 받고, 주변 사무실에서 통상적인 업무조차 할 수 없어 집회시 소음규제 필요성이 끊임없이 제기되어 왔다. 그러나 집회·시위 현장에서의 확성기 소음은 구소음진동규제법상 생활 소음으로 보기 어렵다는 환경부의 유권해석이 있어 제한하는데 어려움이 많았다. 이에 따라 집시법 제10차 개정('04.1.29)시 집시법에 규율하여 집회·시위 현장에서의 소음을 규제하기에 이르렀다. 법 제14조는 집회 또는 시위의 주최자는 소음 기준을 준수하도록 명시하고 있고 법 제15조에서는 학문·예술·종교 등에 관한

15) 헌재 2003.10.30.2000헌바67,83.

집회는 제6조 내지 제12조의 규정만 적용을 배제하도록 규정하고 있으므로 제14조인 동조의 규정은 이에 해당하지 않는다. 따라서 신고대상이 아닌 경우는 물론, 신고를 결락한 집회를 포함한 모든 집회 또는 시위에 대해서 소음제한규정이 적용된다고 본다.

다만 집시법상 집회·시위로 볼 수 없는 경우에는 동 규정을 적용할 수 없고 형법(업무방해),경범죄처벌법(인근소란 등)개별법 적용을 검토해야 한다. 집시법은 소음으로 인한 피해자가 위치한 건물 등이 주거지역·학교일 경우와 기타지역일 경우로 구분하여 기준치를 적용한다. 따라서 집회장소가 상업지역이라 하더라도 주거 지역에서 신고가 있었다면 주거지역의 소음기준을 적용해야 한다.

#### (6) 집회 또는 시위의 해산

관할경찰관서장 또는 관할경찰관서장으로부터 권한을 위임받은 국가경찰공무원은 제20조 각호에 해당하는 집회 또는 시위에 대하여는 해산요청 및 해산명령을 할 수 있다(제20조 제1항).해산명령은 참가인원 등 집회·시위의 규모, 질서침해의 정도 등 현장상황에 따라 구체적인 사항들을 종합적으로 고려하여 결정하여야 한다.

강제해산 조치가 필요해도 현재의 불법상태보다 더 큰 위험이나 질서파괴, 과격폭력시위 등 사회적 혼란이 초래되지 않는 범위 내에서 강제력을 행사하는 것이 경찰목적에 합치된다고 본다. 참가자는 해산명령을 받았을 때에는 지체 없이 해산하여야하며,‘지체 없이’에 대해서는 구체적으로 어느 정도의 시간인지는 집회·시위에 참가한 인원, 출입구, 주변교통여건 등을 종합하여 판단할 것이 요구된다. 관할경찰관서장은 집회 또는 시위를 해산시키고자 할 때에는 주최자 등에게 종결선언의 요청을 하며, 이를 거부하거나 종결선언에도 불구하고 집회 또는

시위를 계속하는 경우에는 직접 참가자들에 대하여 자진 해산할 것을 요청하고, 이를 거부 시에는 3회 이상 자진해산 명령을 한 후 직접 해산시킬 수 있다.

해산명령은 집회 참가자들이 충분히 인식할 수 있도록 적의한 방법으로 적절한 간격을 두고 반드시 3회 이상 고지하여야 한다(법 제20조 제3항, 영 제17조). 관할경찰관서장으로부터 집회 또는 시위의 해산명령을 받고도 지체 없이 해산하지 아니한 자는 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류·과료에 처한다(법 제24조 제5항).

#### IV. 외국의 집회와 시위 관련 입법례의 검토

##### 1. 미국

미국의 경우 연방차원에서 집회 및 시위를 관장하는 통일적인 법률은 없으며, 각주의 법률이나 시의 조례 등에 의하여 옥외집회를 규제하고 있다. 각 주에 따라 사전신고제 또는 사전허가제를 채택하고 있는데 집회 및 시위를 하고자하는 사람이나 단체는 48시간 이전에 허가신청서를 관할 경찰서에 제출하여야 한다. 그리고 각주의 법률을 둘러싸고 위헌시비가 생기는 경우에는 연방대법원이 위헌여부를 판결한다. 1941년 *Cox v. New Hampshire* 판결은 집회 및 시위의 사전허가제자 합헌임을 최초로 확인하였고 그 후 1965년 *Cox v. Louisiana* 판례에서도 같은 내용이 재확인 되었다.

시위 및 행진에 대한 사전허가제를 규정한 New Hampshire 주법이 문제가 된 1941년의 판례에서 미국연방대법원은 허가규정의 위헌여부에 관하여 공중의 편의에 대한 부당한 지정을 주어서는 안 된다는 정도의 구체성과 명확성만 존재하면 합헌이라고 판결하였다. 또한 시당국은 다른 적절한 목적을 위하여 시위 및 행진의 시간과 장소, 방법에 대해 일정한 조건 또는 변경을 가할 수 있다고 판시하였다.<sup>16)</sup>

구체적으로 Washington D.C.의 형사법 제9조는 백악관, 국회의사당 그리고 대법원 청사들의 공공건물 주위로부터 50-500피트 이내의 장소에서는 집회와 시위를 개최할 수 없도록 규정하고 있다.<sup>17)</sup> 이렇듯 미국은 우리나라와 달리 지방 분권적 정치형태에 따라 집회시위에 대해서도 각 도시별로 각기 다른 형태의 대응활동을 펼치고 있다.

16) 김종양, 집회시위로 인한 타인의 법익 보호에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문, 2003, 68면.

17) 서정범, 집회 및 시위에 관한 법률상의 집회의 개념, 공법학연구 제8권 제2호, 2007, 10면.



일반적으로는 일부 대도시에만 시위진압을 위한 기동대가 설치되어 있고, 중소도시는 일반경찰에 의하여 시위진압활동이 이루어지고 있다. 이러한 경찰조직이 다른 형태의 시위진압구조를 갖고 있음에도 불구하고 이들이 펼치는 대응활동에서 공통적인 특징은 미국경찰이 불법폭력 시위에 대하여 강경한 입장을 취하고 있어, 불법폭력시위 발생시 공권력 행사를 통해 즉각적인 진압이 이루어지도록 할 뿐만 아니라, 엄중한 처벌을 가하고 있다는 점이다.

그러나 미국경찰이 시위진압에 있어서 강경진압만을 강조한 것은 아니다. 미국경찰은 과격시위 진압시 경찰의 무차별적 과잉진압이 발생하는 것을 방지함에 있어서도 많은 노력을 기울였다.<sup>18)</sup> 이러한 무차별적 과잉진압 방지 분위기는 미국의 인권보호 의지를 반영한 것으로, 경찰도 이에 대해 예외는 아니어서, 주별 특성에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 불법을 범하지 않는 한 집회·시위의 자유를 최대한 보장하려고 노력하는 것으로 보여 진다.

즉, 법으로 금지되어 있지 않으면 자유로운 것으로 보며 집회·시위의 진압 측면에 있어서도 법으로 규정되어 있는 선 안에서의 집회·시위의 실시는 국민의 자유권에 속한다고 여겨 제지활동이 이루어지지 않는다. 진압에 있어서도 구체적 체포가 주목적이 아닌 시위대의 조용한 해산 유도, 불법시위주동자의 적절한 기회를 이용한 체포 등 시위대에 미치는 역효과의 최소화 방안을 강조하고 있다.<sup>19)</sup>

미국의 주별 집회 및 시위 대응 사례 중 뉴욕경찰의 경우를 살펴보면, 뉴욕의 경우에는 집회신고를 접수한 경찰서장 책임 하에 집회규모에 따라 폴리스라인 설치 등 기본계획을 수립하고 경찰병력을 시경 산

18) 성용은·최관, 선진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교 분석, 치안정책연구 제20호, 치안정책연구소, 2006, 92면 이하.

19) 정병모, 시위문화 정착을 위한 공권력 확보 방안에 관한 연구, 경찰대학교 고위정책과정 논문집, 2000, 1166면 이하.

하 3개 보로(Boro)에 설치된 태스크포스 팀을 활용하고 있다.

일반 집회·시위 시 최루탄 등 경찰이 진압장비를 사용하는 경우는 거의 없으며, 집회·시위가 폭동으로 변질될 우려가 있을 시에 현장 지휘관의 판단 하에 최소한도 내에서 진압장비를 사용한다. 집회·시위 도중 파괴, 무질서 등의 불법 행위자는 영장 없이 현장에서 바로 체포 가능하고, 일반 형법 규정에 따라 엄격하게 처벌하고 있으며, 진압경찰관에게 항거 시 검거하여 검찰에 기소함을 원칙으로 한다. 이때 검찰은 임의적으로 기소한 대상자를 방면할 수 없으며 법원은 경찰의 수사서류와 법정진술을 신뢰한다.

또한 일부 주(州)에서는 집회의 규제를 경찰의 공권력에만 의존할 경우 집회·시위 주관단체와의 감정적 대립으로 집회·시위가 더욱 폭력화될 수 있다는 판단에 따라 관할 구역 내의 변호사, 학생 그리고 전문 교육을 받은 전문가들로 구성된 ‘시민 옹저버’제도를 채택하고 있다. 이들은 거주 지역에서 개최되는 집회·시위에 대하여 조정자 내지 평화수호자 역할을 수행한다.<sup>20)</sup>

## 2. 영국

영국은 인권법 제20조에 평화적 집회, 결사의 자유를 명문화하고 있으나, 그외 집회의 자유를 보호하고 보장하기 위하여 명문화된 법률은 없다. 따라서 집회와 시위는 판례법과 제정법에서 금지하고 있지 않은 허용되고 있으며, 1936년에 공공장소에서의 질서유지를 목적으로 제정된 「공공질서법(The Public Order Act)」이 사실상 집회에 관련된 규제 법률적 역할을 하고 있다. 영국은 세계에서 민주주의 제도가 가

---

20) 조병인, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2003, 36면 이하.

장 먼저 시작된 국가임에도 불구하고 평화적인 집회·시위문화가 정착되기 전까지 극심한 불법 폭력시위와 경찰진압의 악순환이 반복되었다. 그것은 정치적 견해를 달리하는 사람들이 자신의 의사표시 수단으로서 폭력의 방법을 택했기 때문이다.

대표적인 사건으로 1981년 “브릭턴 흑인마을 폭동사건”과 1984년 “전국광산노조 파업사태”가 있다. 브릭턴 흑인마을 폭동사건은 1981년 4월 경찰이 집단 패싸움에서 상해를 입은 한 흑인 청년을 조사하는 과정에서 흑인청년들이 몰려들어 경찰에게 몰매를 가한 것이 발단이 된 사건으로, 사건발생 일주일 후 대로상에서 흑인 택시기사를 상대로 불심검문을 실시하던 경찰관에게 흑인들이 집단 공격을 가하면서 사태가 급변하여 경찰과 흑인사이에 무려 3주 동안이나 밀고 밀리는 공방전이 이어졌다. 그러는 과정에서 마을주변의 빌딩 20여 채가 파손되고, 경찰 차 120여대와 주민차량 30여대가 파손되었으며, 약 470만 파운드의 재산손실이 발생하였다. 그 밖에 257명의 시위군중이 체포되어 172명이 유죄 판결을 받았다. 또한 전국광산노조 파업사태는 1984년 3월 전국광산노조(National Union of Miners)주도로 시작된 영국의 최대 최장기간 동안 집행된 시위로 기록되고 있다. 3월부터 계속된 파업 시위는 7월에 이르러서는 피켓라인에 14만 여명의 광부들이 집결하여 경찰관과 충돌하였고 10월에 이르자 경찰부상은 817명, 체포된 광부를 대략 7천명에 이르렀다. 이러한 사건을 겪으며 영국정부는 급속히 확산되는 폭력시위에 대한 대응책으로 1986년 내무성 주도로 공공질서법을 개정하고 시위대응을 위한 경찰기동대의 운영을 가능케 하는 경찰의 ‘전국 보고 센터제’를 도입하였다.

1986년에 개정된 「공공질서법」에 의하면 ‘어떤 개인 또는 단체의 견해나 행동에 대해 지지 또는 반대를 나타내고자 하는 경우’와 ‘어떤 주의나 운동을 선전하고자 하는 경우에’ 공공행진을 하고자 하는 자와

단체는 최소 6일전에 관계당국에 ‘행진날짜, 시간, 예정된 경로 등을 서면으로 통지해야 한다(제11조)’ 고 규정하고 있으며, ‘고위 경찰관’은 공공행진의 개최와 관련하여 ‘심각한 대중적 혼란이나 재산에 대한 심각한 피해 또는 사회에 심각한 와해를 초래할 수 있다고 판단되는 경우’에 일정한 조건을 부과하거나 공공장소 안으로 진입하는 것을 금지할 수 있도록 하였다(제12조). 또한 이법은 “고위 경찰관”이 “행진이나 심각한 혼란의 발발을 막을 수 없는 특정한 상황이 관내에 존재한다고 판단되는 경우”에는 지역구 위원회에 요청하여 언제든지 “최고 3개월 이하 동안 공공행진을 못하도록 할 수 있다”는 규정을 두고 있다(제13조).

한편 영국의 경우에는 집회 및 시위와 관련하여 제재권한을 경찰위원회가 아니라, 관할 ‘고위경찰관’의 재량에 맡겨두고 있는 반면, 경찰에 집회 및 시위의 금지권한을 부여하지 않고 있어 집회 및 시위에 관한 경찰의 정치적 판단이나 편파적 허용금지를 방지하고자 하였다.<sup>21)</sup>

마지막으로 신고 범주를 벗어난 행위나 불법폭력 행위 발생에 대해서 현장경찰관에게 영장 없는 체포를 할 수 있는 재량권을 부여하여, 불법 집회·시위에 대한 경찰관의 적극적 대처를 권장하고 있다.<sup>22)</sup>

시위진압에 임하는 영국경찰의 자세는 대단히 조심스럽고 신중 하지만, 불법행위에 대해서는 대단히 엄격하고 단호하게 대처한다. 시위진압의 최우선은 시위의 확산방지이며, 불법행위 발생 시 주동자의 체포보다는 우선 시위의 확산을 막고 시위대를 해산 시키는데 더욱 주력하여 조기에 사회질서를 복구하는 데에 중점을 두고 진압활동을 펼친다.

이 같은 경찰의 진압자세는 결과적으로 볼 때 국민의 신뢰와 지지를

---

21) 이창무, 국내외 집회시위 및 경찰관리방식의 변천과정 연구, 치안논총, 경찰대학치안정책연구소, 2006, 20면 이하.  
22) 허경미, 집시법의 운용상의 한계 및 개정방향에 관한 연구, 한국경찰학회보, 한국경찰발전학회, 2001, 189면 이하.

강화시켜 주는 요소로 작용 하였고 불법과격 시위에 대한 경찰의 강경진압의 정당성을 강화시켜 주었다.1984년 장기간에 걸친 대규모 광산노조의 파업폭동에 대해서 영국경찰이 강력대응 할 수 있었던 것은 이러한 국민적 신뢰구축이 있었기 때문에 가능하였다고 볼 수 있다.<sup>23)</sup>

### 3. 일본

일본은 베트남전 반대시위와 1969년의 동경사태 등 1960년대 중반부터 과격시위로 인한 많은 진통을 겪어왔으며, 경찰의 대응방식 또한 집회시위방식의 변화에 맞춰 진화되어왔다.1970년대 중반에는 적군파, 반일무장전선 등과 같은 신좌익의 과격집단이 등장하여 주로 폭발물과 게릴라무기 등을 이용한 과격투쟁을 벌였고, 일반시민으로 위장하고 대도시에 거주하면서 대기업의 건물에 폭발물을 설치해 인명피해를 유발하여 사회불안을 야기하였다.

이에 경찰의 검문과 검색이 강화되자 지하조직을 결성하여 동조세력의 확대를 도모하고 비밀아지트를 거점으로 한 과격·폭력 투쟁을 벌였다. 하지만,1970년대 후반에 들어서면서 일본에서의 학생시위는 감소하여 1980년대에는 대학생들의 시위가 현저하게 줄었으며 이전의 과격한 집회·시위는 찾아보기 힘들었다.

1980년대 이후 천황제를 둘러싼 호헌운동, 평화운동 등 각종 국민운동과 원자력 발전소 건설 반대운동,반핵운동,농민운동,조세저항운동 등 다양한 시위들이 분출되고 있으나, 이들은 거의 대부분 법규에 의거한 합법적, 평화적 양상으로 전개되었고, 대부분 결의문 채택이나 사법적 소송의 제기, 토론회, 쟁점시안의 행정과정에서의 참여요구, 피케팅, 평화행진 또는 인간사슬의 형성 등의 비폭력적평화적 방법으로 진행되었다.

23) 양태규, 집시법상의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구, 형사정책학회보, 한국형사정책학회, 2001, 148면 이하.

즉, 일본은 시대의 흐름에 따라 사회활동의 다변화 및 교육수준의 향상과 더불어 학생운동은 줄어 들었고, 간혹 공산당조직이나 시민단체들이 국민의 정서적불안과 지역사회의 평온을 어지럽히는 시위가 있기는 하지만, 전반적으로 평화적인 집회시위 문화가 정착되어온 상태라 할 수 있다.

따라서 현재 일본에서는 우리나라와 유사한 대규모의 폭력성 집회시위를 찾아볼 수 없으며, 대부분 피케팅이나 차량을 이용한 가두선전 등의 방식을 통해 집회시위가 이루어지고 있다. 이와 같이 일본에서의 과격폭력시위가 사라지고 평화적 시위관행이 정착된 것은 우선적으로 정치안정과 경제성장 등과 같은 거시적 차원에서 찾을 수 있다. 1990년대 소비에트연방과 그 위성국가들의 해체로 인한 사회주의 및 공산주의에 대한 불신과 대학교육의 대중화 등도 폭력시위가 사라진 원인과 관련이 있을 것이다. 이러한 사회분위기 속에 경찰은 끈질긴 인내와 이성적 판단에 입각한 냉정한 대응전략을 유지하고 일본 언론의 엄정한 보도가 과격 폭력시위를 사라지게 만든 측면도 크다.

1960년대 일본에서 베트남전쟁 지원 반대를 내세운 안보투쟁이 거세게 일어났을 때도 일본의 언론들은 ‘폭력을 배제하고 의회주의를 수호한다.’라는 기본적인 입장을 변함없이 고수하였다. 언론기관들은 ‘폭력을 묵인하는 사회적 풍조’에 우려를 표시하고 어떤 경우에도 폭력은 완전히 배격되어야 한다는 입장을 굳건히 지켰다.

언론의 이 같은 자세는 급진·과격집단의 불법·폭력행동에 대한 비판 여론을

확산시키는 데 결정적인 영향을 미쳤으며, 결과적으로는 급진·과격집단의 존립기반을 크게 약화시키는 원인이 되었다. 이와 같이 정치안정과 경제 성장에 따른 국민의 질적 향상의 변화에서 평화적 시위

문화로의 정착을 찾아볼 수 있고, 언론 또한 과격시위를 강력하게 비난함으로써 국민 스스로 불법·폭력시위를 계속할 수 없도록 분위기 조성에 일조를 했다.

일본 경찰의 관리방식 역시 이러한 집회시위의 변화과정에 맞춰 많은 차이를 보이고 있다. 우선 1960년대의 과격시위에 대응하기 위해 일본 경찰은 1962년 기동대를 편성하였으며, 현재까지 지도·운영되고 있다. 또 각 경찰서에는 기동대에 근무하였던 경찰관과 시위진압 예비경찰을 편성해 놓고, 비상시에는 시위진압에 동원·대처하고 있다.

1960년대의 화염병 시위에 맞서 경찰도 폭력시위 진압에 적극 임하였으나 경찰은 시위대와 경찰쌍방간의 피해를 최소화하는 것을 제1의 목표로 삼았으며 특히 경찰의 자제력을 강조하였다. 이러한 진압 형태는 여론과 국민적 신뢰를 경찰편으로 돌려놓는데 크게 성공했으며 따라서 불법과격시위에 대한 경찰의진압에 더 높은 당위성을 부여해준다. 또한, 오늘날 집회시위 관리를 위한 일본경찰의 전략은 주로 극우단체 및 극좌단체의 불법 행동을 사전에 차단 혹은 사후 진압하는데 초점이 맞추어져 있다.

우선 우익에 의한 테러 등을 미연에 방지하고 악질 우익단체를 괴멸시키기 위해위법행위에 대한 철저한 단속을 행하고 있다. 특히 악질적 우익의 자금원을 차단하기 위해 자금획득을 목적으로 저질러지는 범죄에 대한 철저한 단속을 행하고 있으며, 이와 함께 45개 도부현의 ‘폭소음규제조례’를 근거로 우익들의 차량을 이용한 가두선전행위를 집중적으로 단속하고 있다.또한 ‘국회의사단등주변지역및외국공관등주변지역의정온유지에관한법률’위반 행위를 적극적으로 단속하고 가두선전차량을 이용한 명예훼손과 공갈사건등도 엄하게 단속하고 있다.

#### 4. 독일

1965년 Vietnam 전쟁 반대시위를 기점으로 시위의 확대를 초래하였다. 또 1967년 이란 팔레비 국왕의 방문 반대시위와 이를 진압하는 과정에서 일어난 학생사망 및 학생지도자인 R. Dutschke의 사망은 옥외 집회를 적극적으로 확산시켜 소위 “원외반재단체”를 결성하게 하였다. 이에 서독 정부는 1968년 제17차 「기본법」 개정 법률에 의해서 28개의 「기본법」 조항을 삽입·개정·폐지시키면서 학생들의 요구조건인 권위주의 구조의 철폐와 참여의 확대 등을 전폭 수용하여 1970년대 초기를 가히 ‘개혁의 시대’라고 불릴 정도로 사회 제 분야의 과감한 개혁정책을 추진하였다. 이에 따라 1970년대에 접어들면서 과격 학생시위는 대중적 지지를 급격히 상실하면서 소수의 테러집단으로 전략하게 되었다. 결국 1980년대부터는 주요 쟁점이 녹색운동·평화운동·반핵운동 등으로 전환되면서 일부 시민들이 시위의 주체로 등장하였으며 이들에 대한 시위 역시 대부분 합법적·평화적 시위양상을 나타내고 있다.

1948년 제정된 독일 기본법은 제8조에서 집회의 자유를 보장하고 있다. 이에 따르면 “모든 독일인은 신고 및 허가 없이, 그리고 평화적으로 집회할 권리를 갖는다(제1항). 옥외 집회는 법률에 의하여 혹은 법률의 근거에 의하여 제한될 수 있다” 이에 따라 집회 및 시위를 규율하는 특별법으로 집회 및 행진에 관한 법률 (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 1957.7.24 공포)과 「시위금지구역에 관한법률(1955.8.6 공포)」이 있다.

「집회 및 시위에 관한법률(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 1957.7.24 공포)」은 집회·시위에 관한 일반적 규제원칙을 제1조에서 규정하고, 옥내집회라 할지라도 금지시키는 구체적 사유를 제5조에, 옥내집회의 경우 이유를 명시한 해산사유를 제13조에 각 규정



하고 있다. 또 옥외집회에 있어 공고 48시간 전 신고주의(같은 법 제 14조 제1항), 공공질서나 안전이 직접적으로 위협을 받는 경우 신고에 대한 금지·해산 또는 일정조건 허가(같은 법 제15조 제1항)와 옥외집회에서 질서유지인을 이용시 경찰과 사전허가를 받아야(같은 법 제18조 제2항) 하는 ‘명예질서유지인 제도’(같은 법 제9조·제18조)를 각각 운영하고 있다.

특히 질서유지인은 백색완장을 착용하고(같은 법 제9조 제1항), 시위 참여자들은 질서유지인의 정당한 명을 준수해야 하는 의무가 있으며(같은 법 제10조·제19조 제2항), 또한, 1989년 개정시 옥외 공개집회에서 방어무기 금지와 불법복면금지조항을 삽입하였다. 이는 신분확인이 불가능한 복장이나 복면을 한 사람은 경험법칙상 현저하게 폭력을 사용한다는 사실에 기초한 것으로 보인다.<sup>24)</sup>

한편 경찰은 엄격한 법 집행을 강조하면서도 집회의 정도에 따라 그 진압의 강도를 달리하는 신축성을 보여주고 있다. 즉 시위가 폭력화할 때는 강경 진압책을, 평화적 시위시는 국가의 보호의무 이론에 따라 집회 보호에 열중하는 모습을 보이고 있다. 독일은 이미 법적으로 평화적인 집회를 주도하는 체계가 어느 정도 확립되었고 정치적·경제적·사회적인 갈등을 비폭력으로 해결하려는 집회형태가 정착되었다. 최근의 통계를 보면 전체 옥외집회 가운데 약 2% 정도만 폭력적인 집회로 전개됐다.

## 5. 프랑스

프랑스에서 집회의 자유는 현행 「헌법」에 명문의 규정이 없다. 법

---

24) 양성진), 집회 및 시위에 관한 법률 운용상의 문제와 평화적 집회·시위 문화 정착에 관한 연구, 석사 학위논문, 전남대학교 행정대학원. 2003, 65면 이하.

를상으로는 1881년 「공공집회에 관한 법률(Loi sur les reunions puliques)」을 제정하여 공공장소에서의 집회 불허용(제6조)과 사전 허가나 신고를 필요하지 않는 집회의 자유를 보장하였다(같은 법 제1조), 그러나, 1935년 이전에는 옥외집회에 대한 규율이 경찰의 재량에 맡겨져 왔으나 1935년 제정된 「공공질서의 강화 내지 유지에 관한 통령」에 의해서 비로소 체계화되었다.

이는 집단시위 행진이나 행렬·집 합·반도로상의 모든 집단행동의 사전 신고주의(같은 법 제1조 제2항), 집단행동전 만 15일에서 만 3일 사이의 신고(같은 법 제2조 제1항)를 규정하면서 공공질서를 문란케 하는 성질의 것일 때는 24시간 내 금지처분을 하도록 하고 있다(같은 법 제3조 제 1·2항). 금지처분의 기준이 되는 ‘공공질서를 문란케 하는 성질의 것’을 어떻게 파악하느냐에 따라 집단행동의 자유의 내용이 달라지게 된다. 이 개념은 법적으로 명확하게 정의된 바도 없고 판례도 일반 기준을 제시하지 않았다. 전체적으로 보면 우리나라와 같이 옥외집회는 최대한 보장되어야 하는 헌법상의 기본권의 내용이 아니라 공권력에 의한 규제의 대상으로 파악되는 측면이 강하다고 볼 수 있다.

## 6. 이탈리아

이탈리아는 파업·분규·시위가 가장 극심한 국가로 알려져 있다. 1960년대 말에서 1970년대로 이어져 오는 동안 이탈리아의 연평균 파업시간은 무려 1억 2천만 시간에 이르렀다. 이에 따라 이탈리아는 파업·분규·시위로 세계1위를 기록하였다. 당시 유럽의 전 대학을 휩쓸던 사회주의 연대 의식과 절대적 자유 평등 사상 주장이 학생과 근로자에게 팽배하면서 이 같은 현상이 나타나게 되었다. 그러나 1980년대에 들어와 시위 양상은 급격한 변화를 가져왔다. 그리하여 1980년대 후반에는 연평균 파업시간이 250만 시간대로 현저히 감소됐다.

이탈리아 헌법 제17조에는 “모든 시민은 평화적으로 무기 소지 없이 집회할 권리가 있다. 공중에 공개된 장소에서의 집회는 사전 신고를 필요로 하지 않는다. 단, 공물인 토지(public land)에서의 집회는 당국에 사전 신고하여야 한다. 이 때 당국은 발생 가능한 공공의 안전과 보호를 위하여 필요하다는 이유가 있을 때 금지할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이 같은 헌법 규정을 근거로 하여 공공안전법에는 다음과 같은 시위 관련 조항을 마련해 놓고 있다.

제18조 (1) 집회의 주최자는 공공장소 또는 대중에 공개된 장소에서 집회를 행하고자 할 경우에는 첫째, 3일 전에 경찰서장에게 사전 통고하여야 하며, 개인적이고 사적인 집회라도 그 집회 예정 장소 또는 참가하는 인원수 또는 그 집회의 목표나 목적에 비추어 공공적인 집회라고 간주하고 있을 때에는 사전 통고(3일 전)를 하여야 한다. 이에 위반할 경우에는 6개월까지의 징역 또는 이에 상응하는 벌금에 처한다. 둘째, 집회 중에 연설한 자도 위의 조항에 준하여 처벌한다.

제18조 (2) 경찰서장은 사전 통고 없는 경우나 또는 공공질서, 사회 윤리 또는 공중보건을 이유로 전 항의 집회를 사전에 금지시킬 수 있으며, 또한 그 집회의 시간과 장소를 한정할 수 있다. 이에 위반하여 집회한 자는 체포 및 1년 이하의 징역에 처하거나 벌금에 처할 수 있다.

제18조 (3) 그러나 당국의 강제연행 이전에 또는 명령에 순응하여 집회 장소를 떠난 자는 처벌되지 않는다. 또한 상기 규정은 선거를 위한 집회에는 적용되지 않는다.

한편 공공조치법에는 시위에 대한 예방조치를 다음과 같은 규정을

두고 있다.

제20조 공공장소나 공개된 장소에서 집회 또는 행진이 계속되는 동안 당국의 권위를 위태롭게 하는 함성이나 시위가 일어날 경우 또는 공중의 질서와 시민의 안정이 위험하게 될 경우에는 그 집회와 시위는 범죄를 범하는 시위와 동일한 입장으로 간주하여 강제 해산할 수 있다.

제21조 집회·시위가 사회의 전복과 파괴를 상징하는 깃발 또는 기장을 휘두르거나 반국가 또는 반정부적 공격 행위를 행할 때에는 그러한 행위는 폭동으로 간주한다. 또한 선동적인 결사의 배지를 달고 하는 시위도 폭동 시위로 간주한다.

제22조 위의 조항에 저촉됨으로써 공공장소나 공개된 장소에서 일어나는 집회나 결사를 해산 할 필요가 있을 때에는公安 공무원(일반 경찰)이,公安 공무원이 없을 경우에는 카라비니에리(군 경찰)이 이러한 집회나 시위중인 사람들에게 해산을 종용한다.

제23조 만일 해산의 종용에 따르지 않을 경우에는 세 번의 연속적인 트림펫 소리를 통해 분명하고 형식적인 경고를 함으로써 해산을 명한다.

제24조 세 번의 경고에도 아무런 반응이 없거나 폭동 등 이와 유사한 행위로 위의 경고가 아무런 효과를 가져 오지 못할 경우에는公安 공무원, 이들이 부재중일 경우 카라비니에리의 지휘자는 그 휘하의 경찰이나 병력을 동원, 명령의 강제 집행을 지휘한다. 강제 해산 명령에 복종하지 않는 자는 체포할 수 있고

1개월 이상, 1년 이하의 징역에 처하거나 이에 상응하는 벌금에 처할 수 있다.<sup>25)</sup>

## 7. 평가

이상의 주요 국가들은 우리나라와 마찬가지로 사회의 변화에 따라 집회시위의 질적 형태가 변화하는 과정을 겪어 왔으며, 그에 대한정부 차원의 노력과 함께 경찰조직의 적절한 대응방안을 마련하여 보다 평화적인 집회시위가 이루어질 수 있도록 노력해 왔다. 따라서 이러한 국가들의 집회시위 변화과정 및 경찰의 집회시위 진압활동을 비교하여 우리나라의 집회문화를 개선하기 위한 몇 가지 방안을 생각하였다.

첫째, 정부의 적극적인 사회개혁 노력이 이루어져야 한다. 집회시위는 단순히 집회 당사자들 간의 대립에 의하여 생성되기 보다는 사회전반의 분위기와 함께 복합적 요인의 결합으로 발생하기 때문에 사회전반에 걸친 개혁의 노력이 이루어지지 않는 이상 현재의 집회시위 양상을 변화시킬 수 없다.

둘째, 경찰과 집회시위 당사자 간의 신뢰성 확보를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 현재 우리나라 경찰은 강제적으로 집회시위를 진압하기 위한 역할만을 담당하고 있으며, 집회시위 당사자 간의 관계를 개선하기 위한 자리를 마련, 평화적인 집회시위로의 변화를 추구하는 것에 영향을 미치지 않는 조직으로 여겨지고 있다.

따라서 이것은 경찰에 대한 집회시위 당사자들의 불신감을 고조시켜 경찰에 대해 적대적인 행동을 취하도록 하고, 결과적으로 집회시위의 폭력적 양상을 심화시키는 결과를 초래한다. 하지만 경찰은 단순히 사

---

25) 김정훈, 세계의 시위문화, 마당출판사. 1990, 245면 이하.

후적 집회시위 대응만을 하는 조직이 아닌 집회시위를 종결시키는 것을 돕는 기관으로 집회시위가 과격화 되는 것을 막고, 집회시위의 방향을 보다 평화적으로 이끌어 피해를 최소화하도록 하는 기관이다.

따라서 경찰의 이러한 본래적 역할이 집회시위 현장에서 적절하게 발현되기 위해 경찰과 집회시위 당사자 간의 신뢰성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 외국의 제도와 새로운 방식을 우리나라에 도입하여 실시하는 방안이 항상 효과적인 결과를 가져오는 것은 아니다. 하지만 새로운 제도와 방안을 도입하여 그것을 통한 시행착오를 통해 우리나라 제도에 대한 지속적인 검토와 변화를 위한 모색이 이루어진다면 결과적으로 우리나라의 집회시위의 문화를 발전시킬 수 있는 기회를 제공해 줄 것이다.

이러한 사실을 고려하면 다른 국가의 입법과 운영상황을 검토하여 우리나라의 실정에 맞게 도입하는 것이 올바른 집회시위문화를 정착시킬 수 있을 것이다.

## V. 집회·시위현장에서 경찰의 인권보호 방안

집회시위의 권리는 국민의 정치적 의사표현을 위해 헌법에서 보장하고 있는 가장 기본적이고 보편적인 권리로서 국민의 자유와 권리를 지키는 최 일선 기관인 국가 경찰이 적극적으로 보호해야 할 대상이다. 그러나 각종 이해관계와 문제가 다양하게 표출되는 급박한 집회 시위 현장에서 국민의 집회시위 권리는 공공의 안녕질서와 공익보호를 지향하는 경찰작용과 마찰을 가져오기도 하였다. 특히 불법·폭력 시위대를 검거, 해산하는 과정에서의 과도한 물리력 행사나 적법절차 위반 행위로 인한 인권침해 행위는 그 목적의 정당성에도 불구하고 국민적 저항과 비난을 가져오는 경우가 많았다. 경찰이 추구하는 사회의 안녕과

법 질서유지는 중요하다.

그러나 국민의 인권보호 또한 그에 못지않게 중요한 과제이다. 국민 개개인의 인권이 무시되고 침해되는 상황에서 성공적인 집회시위 관리란 존재할 수 없기 때문이다. 인권과 법질서유지는 국민을 위해 존재한다는 점에서 결국 동일선상에서 있는 가치로 볼 수 있다. 따라서 집회시위 현장에서 경찰은 법 질서유지라는 기본임무를 성실히 수행함은 물론이고, 국민의 인권보호에 최선을 다해야할 절실한 필요성이 있다.

#### 1. 「집회·시위 참관단」 운영의 내실화

경찰의 무 최루탄 원칙 선포 이후 평화적 시위문화가 정착되어 가고 있는 과정에서도 불법·폭력시위행위가 근절되지 않고, 경찰의 과잉진압 논란이 완전히 사라지지 않고 있어, 객관적인 시각에서 시위대와 경찰 양측의 행위를 관찰하고 판단할 필요성이 제기되어 2001년 2월 2일부터 운영하게 되었다. 집회 시위참관단은 설치에 관한 법적인 근거가 없이 운영되고 있다. 각종 집회·시위현장에 시민단체 회원들로 구성되는 참관단을 운영, 객관적 시각에서 집회·시위를 관찰함으로써, 왜곡된 여론 확산을 방지하고 평화적 시위문화를 조기 정착시키기 위해서 집회 시위 참관단을 운영하고 있다. 집회 시위 참관단의 운영은 경찰서별로 경찰협력단체 회원 및 시민단체 회원 등으로 10명 내지 50명으로 편성하여 500명 이상의 집회·시위 현장 및 500명 미만이라도 필요한 집회·시위 현장에 참관한후 종합평가 후 의견 제시와 언론 홍보 활동을 한다. 지금까지 운영하는 과정에서 나타난 문제점은 집회·시위 참관단으로 편성된 구성원 대부분이 종전에 경찰협력단체 회원이거나 자치단체 산하 단체의 회원이 대부분이고, 진보적 성향의 시민단체회원은 편성이 되지 않아 공정성이나 객관성이 결여되어 실제적인 운영

성과를 기대 하기가 어렵고, 그나마도 실제 운영되는 경우가 많지 않고 형식적인 조직으로 운영되고 있는 실정이다.

'06.2.11 평택미군기지 확장 반대 집회 및 '06.3.26 민주노총의 노동자 집회 등에서 경찰에서 진압경찰을 집회현장에 배치하지 않고 원거리 대기하고 집회 주최 측의 자율적 집회관리를 위임하고 폴리스라인 중심으로 집회를 관리하여 성공적으로 집회를 종료한바 있는 등 평화적인 집회 문화가 정착의 기틀을 잡고 있는 시기에 국가인권위, 참여연대, 전의경부모모임 등에서 참관단을 구성해서 집회현장에서 경찰과 집회참가자를 동시에 감시함으로써 집회·시위의 자유를 보장하고 한편으로 위법한 폭력집회를 감시하는 역할을 하는 긍정적 역할을 하고 있다.

따라서, 현재 운영되고 있는 참관단을 해체하고 NGO·인권단체 활동가 등 객관성이 보장되는 인사들로 재편성을 하여 실질적인 감시역을 담당할 수 있도록 하는 한편, 집시법에 근거규정을 신설하여 법적으로 신분과 활동을 보장 받도록 제도화 할 필요성이 있다.

## 2. 평화적 집회·시위 문화 정착을 위한 민·관 공동위 구성

경찰에서 1999년부터 『무 최루탄 원년』을 선포한 후 평화적인 집회·시위 문화 정착을 위해서 그 동안 집회 주최측에 자율적인 집회관리를 꾸준히 요구하고, 경찰에서는 교통경찰이나 여자경찰관을 집회현장에 배치하여, 시위대와 마찰을 최소화하기 위한 노력을 했으나, 불행하게도 2005년 11월 여의도에서 개최된 농민 대회에서의 불법·폭력시위를 진압하는 과정에서 시위대와 경찰관의 물리적인 충돌과정에서 농민 2명 사망과 경찰과 시위참가자 등 200여명의 부상자가 발생하는 사태가 발생하게 되자, 2005년 12월 노무현 대통령이 평화시위 문화 정착



을 위한 범정부적 근본방안을 마련하라는 지시에 따라 국무총리실이 주관이 되어 2006년 1월 19일 『평화적 집회·시위 문화 정착을 위한 민·관 공동위원회』를 발족하고, 평화적 시위문화 정착을 위한 공동선언문』을 채택하고, 공동위원회 회의 및정부 관계부처별 회의를 통해서 평화적 집회·시위 문화 정착을 위한 각종 제도 개선과 범국민적인 운동으로 전개해 나가고 있다.

주요안건은 1차 회의('06.1.19) 결과를 토대로 관계 부처간에 협의를 거쳐 선정된 32개 과제를 선정하여 쟁점이 될 만한 사항은 종교 및 시민단체의 여론을 수렴하고 있다.

추진과제 32가지는 경찰력의 적정배치, 긴급 상황 지휘·조정시스템 구축, 시위 대응 경찰에 대한 인권·안전교육 강화, 집회시위관련 매뉴얼 개발, 사후평가 및 환류기능 강화, 전의경 근무환경 및 관리 개선, 시위대표자와 경찰간 집회시위(MOU) 체결, 전문 폭력시위자 개입차단 방안 강구, 연합단체의 불법폭력시위 참여 자제 요청, 집회시위 시민참관단 운영, 시위대와 경찰간 대화채널 유지 운영, 불법 폭력행위 채증 강화, 위반자에 대한 조사·처벌 강화, 안전 대응장비 확보·개선, 안전대응방법 도입·개발, 시위대응 경찰관 대한 개인인식표지 부착 검토, 녹음기 사용 등 소음규제 강화, 불법폭력 시위주동자 등 형벌 상향조정, 플리스라인 침범행위 등 엄단, 가칭 「집회시위 조정위원회」설치, 시위현장 위해물건 반입 등 금지 제도화, 평화시위를 위한 사회적 협약 체결, 시위쟁점에 대한 사전 적극대응, 관계부처의 시위현장 담당관 지정 운영, 불법 폭력시위자에 대한 민사상 배상청구 실시, 평화적 집회시위문화 정착 캠페인 전개, 집회시위 보도 관련 언론과의 협조 강화, 정책수립시 의견수렴 노력 및 정책홍보 강화, 공무원의 갈등관리 교육 강화, 갈등관리 체계의 정립, 학교 교육과정을 통한 갈등해결 교육 강화 등이다.

먼저, 평화적 시위문화를 위한 국민공감대를 확산시키고 불법·폭력시위의 발생을 사전에 예방하기 위해 대표성 있는 각계 시민단체, 시위단체, 정부대표 간에 평화시위를 위한 사회협약의 체결을 추진하고 공익광고 방송을 이용한 평화적 집회·시위 문화의 정착과 필요성에 대한 홍보(민·관 공동노력) 등 평화시위 캠페인을 전개하며 각종 정책·사업에 대한 의견 수렴 및 홍보강화 등의 방안을 추진하기로 하였다.

또한, “시위현장에 대화와 타협의 상대는 없고 경찰과 시위대의 공방만 있다”는 관계기관 등의 소극적 대응을 개선하기 위해 관계부처에 시위현장 담당자를 지정하여 운영하는 한편, 평화적인 집회·시위의 유도과 관리를 위해 시위현장에 경찰력 적정배치, 집회·시위 시민참관단 구성·운영 등을 추진키로 하였다. 아울러, 요구나 주장의 공론화를 위한 다양한 방법의 모색보다는 과격한 불법·폭력시위를 해야 효과가 있다는 인식을 불식시키기 위해 선봉대·사수대 등 전문 폭력시위자의 계획적인 선동에 의한 폭력시위 개입 차단 방안을 강구하고 사소한 불법행위의 경우에도 예외 없는 엄정한 사법처리 원칙을 확립하는 등 조사·처벌을 강화하고, 불법·폭력시위자는 반드시 의법 조치하는 엄정한 법집행이 미흡하다는 지적에 따라,

첫째, 폴리스라인 침범·손괴·은악·이동·제거 등행위자에 대한 법정형을 현재 6월이하 징역, 50만원이하 벌금·구류·과료에서 1년 이하의 징역, 1,000만원이하 벌금으로 상향 조정하는 방안,

둘째, 폭력시위 주최자는 현재 1년 이하의 징역, 100만원이하 벌금에서 3년 이하 징역, 3,000만원이하 벌금의 긴급체포가 가능한 법정형으로 상향하는 방안,

셋째, 가스통, 쇠파이프 등 폭력시위에 악용 가능한 위해물건에 대해

집회 개시 이전 단계에서 임시 보관할 수 있는 법적 근거를 마련하는 등 시위 현장 위해물건 반입 등 금지 제도화 방안을 추진하고 있다.

『평화적 집회·시위문화 정착을 위한 민·관 공동위원회』 발족이후 6개월간 한시적인 기구로 발족하여 국민적인 공감대가 형성된 가운데서 추진되고 있는데 32개 과제를 즉시 시행할 수 있는 것과 중기적으로 입법화 하여야 할 과제가 있다. 특히 입법과정을 거쳐야 할 과제는 집회·시위 관련 인권단체의 의견을 최대한 반영하여 합리적인 대안을 마련하여 한다.

한편, 『인권단체 연석회의(전국 36개 인권단체로 구성)』에서는 ‘06.5.20. “집회의 자유를 말살하려는 민관공동위원회는 즉각 해체해야 한다” 는 내용의 성명서를 발표하는 등 민관공동위원회 운영이 집회의 자유를 침해하는 역할을 하고 있다고 주장하고 있다. 그러나 금번에 구성된 민·관 공동위원회는 시민단체의 의견을 최대한 수렴하고 국민적 합의를 도출하는 가운데서 추진되기 때문에 획기적인 성과로 나타날 것으로 전망 된다. 문제는 아무리 좋은 제도를 만들어도 집회·시위를 주최하는 주최자와 참가자들의 준법의식이 향상되지 않고, 언론의 감시자적 역할을 충실하지 않고, 불법적인 행위를 엄정하게 사법조치를 하지 않는다면 평화적인 집회·시위문화의 정착은 어려울 것이다.

### 3. 집회시위 유형별 관리

불법폭력 집회시위의 경우는 공공의 안녕과 질서에 대한 위험초래가 현실화된 집회로서 구체적으로는 쇠파이프·각목·화염병·도로점거·시설피습 등이 포함된다. 이런 불법폭력 집회시위에 대한 대응은 징후단계, 현장관리 단계, 사후처리 단계로 나누어 대응할 필요가 있다.

먼저 집회시위 징후단계에서는 주최 측에게 지속적으로 경고·설득을 하여 불법폭력 집회시위를 자제하고 준법집회로 유도하여야 할 것이다. 현장관리 단계에서는 사전 검문검색을 통하여 불법 시위용품을 사전차단하고, 불법 폭력시위가 진행될 경우에는 방송차나 메가폰을 이용하여 불법 집회 및시위를 자제할 것을 경고하여야 할 것이다. 그럼에도 불응하고 지속적인 불법폭력 집회시위를 전개할 경우에는 현장에서 진압 및 검거하거나 채증을 통하여 사후 사법처리를 해야 할 필요가 있다.

1인 시위의 경우 「집시법」상 집회시위는 통상 다수인을 전제하므로 「집시법」상의 적용이 배제되나 1인 시위가 타 법률에 규정된 위법행위를 할 경우에는 개개의 법률에 따라 규제가 가능하다고 볼 수 있다. 특히 문제가 되는 것은 변형 1인 시위인데 1인 시위에 대해서도 사안에 따라 「집시법」의 규제가 가능할 수 있으나 이 경우에는 신중을 요한다고 할 수 있다. 예를 들면 인간 띠 잇기의 경우 단체의 목적·주장이 동일하고 상호간 의사 연락이 용이한 장소에서 행해지는 것이라면 「집시법」상의 시위에 해당될 수있어 규제가 가능하다. 이 경우에도 장소의 성격, 규모·도열간격 등을 종합하여 다수인의 집회 여부를 판단하여야 할 것이다.

릴레이 시위의 경우 1인시위자와 대기자간 거리 정도, 피켓·기타 시위용품 공동사항 등을 종합하여 「집시법」 적용여부를 신중히 판단하여야 하며, 단순히 교대시간에 일시적으로 모인 것은 집회로 볼 수 없다는 것이 다수의 의견이다.

혼합 1인 시위는 소속이 다른 단체 회원이 공동의 목적으로 근접한 곳에서 각각 1인 시위를 벌이는 것으로 상호간에 시위의 공동인식을 인정할 수 있다면 「집시법」의 적용이 가능하겠으나 별개의 목적이거나

나 장소적 근접성을 인정하기 곤란한 경우에는 「집시법」을 적용하는 것이 무리라고 생각한다. 종교·문화 행사 형태의 집회의 경우 순수한 종교·학문·예술 등을 위한 집회·시위는 공공의 안녕질서를 침해할 가능성이 현저히 낮아 종교·학문·예술의 자유를 존중하기 위하여 통상의 옥외 집회에 관한 금지나 제한을 가하지 않고 있다. 이런 이유로 종교·문화행사 명분으로 행사 개최시 「집시법」상 신고절차를 거치지 않고 행사를 개최하는 경우가 증가하고 있는데, 이는 종교·문화 행사의 경우 집회금지 장소 및 시간, 집회 신고 경합 등으로 집회 개최가 불가능한 경우에도 일단 행사가 가능하며 시간에 구애받지 않고 야간까지 집회 시위를 할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

이런 종교·문화 행사 형태를 이용한 집회시위에 대해서는 집회 참석자의 발언, 구호제창 내용, 행사장에서 배포된 유인물, 행사내용을 종합적으로 판단하여 불특정 다수인이 공동목적에 위하여 일정한 장소에 회합하는 미신고 불법집 회라고 판단될 경우 「집시법」에 따라 경찰권을 발동할 수 있을 것이다.

#### 4. 대화경찰 제도의 활성화<sup>26)</sup>

스웨덴 경찰은 집회·시위 관리, 다중 혼잡경비 상황에서 집회참가자와 의사소통을 강화하여 폭력성을 감소시켜 평화적으로 집회·시위를 진행할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 특별경찰전술(Special Police Tactics)을 개발·운영하고 있다.<sup>27)</sup>

특별경찰전술은 불법·폭력이 예견되거나 혼란에 따른 무질서가 우려

26) 정준선, 집회·시위 관리정책에서 '한국형 대화경찰' 제도의 의미, 찰학연구 제20권 제2호(통권 제62호), 171면 이하.

27) 스웨덴 경찰은 집회·시위 현장관리를 담당하는 경찰관이 별도로 구성된 것이 아니라, 각자 담당하는 업무를 수행 하다가 집회·시위 현장 관리가 필요할 때 해당 임무를 부여받아 동원되는 경찰관으로 별도로 직제가 있는 것이 아니기에 특별경찰전술이라고 명명한 것이다. 황규진 외, 77면 이하.

되는 특별한 집회·시위 또는 행사 현장의 질서를 유지하기 위하여 전략적 지휘관, 전술적 지휘관, 작전지휘관 및 그룹지휘관 체계로 구성된 현장지휘관(Chief of Strategy), 대화경찰(Dialog Police), 정복 기동경찰(Uniformed Police with Mobile), 사복경찰(Civilian Police), 호송조(Transport), 기마경찰(Mounted Police), 경찰견부대(Canine Unit)으로 특별경찰전술팀을 구성하고, 차량을 이용한 경찰 작전과 상황에 따른 갈등 관리라는 두 가지 측면으로 양분하여 임무를 수행한다.

대화경찰은 특별경찰전술에서 갈등 관리 측면에서 접근한 경찰활동을 담당한다. 대화경찰의 활동을 담당하는 조정관(coordinator)은 대화경찰의 관리 및 담당 업무를 처리하는 역할에 불과하고, 현장에 배치되는 대화경찰은 평상시 본래 담당하는 경찰활동을 수행하다가 집회·시위 상황이 발생하면 해당 임무를 부여받는다. 사전에 집회·시위가 예정된 경우에는 사전 준비단계부터, 돌발적으로 발생한 경우에는 집회·시위 현장에서 집회·시위 주최자 및 시위대와 경찰 지휘관 사이에 연결 고리를 형성하고, 헌법상 보장된 인권을 보호하기 위한 활동을 수행한다.

‘한국형 대화경찰’ 제도의 운용을 담당하는 부서는 경찰청 정보국이지만, 집회·시위 현장에서 활동하는 대화경찰은 스웨덴 대화경찰과 같이 비상설제로 운영한다. 경찰청은 2019년 11월 현재 정보경찰 1,100여 명, 경비경찰 300여 명 등 총 1,433명 규모로 대화경찰 인력풀을 구성하여 운용하고 있다. 이들은 평상시에 소속 부서의 업무를 수행하지만, 집회·시위의 규모·성격·인원 등을 고려하여 집회·시위 현장에 대화경찰이 필요하다고 판단되면 사전에 구성된 인력풀 가운데 적정 인원을 편성·배치하여 대화경찰의 업무를 수행한다.

대화경찰 인력풀은 경찰서의 외근 정보관, 경찰관 기동대에서 근무하

는 경찰관 등 정보경찰 및 경비경찰 중에서 일정한 인원을 선발하며, 대화경찰로 활동하는데 필요한 교육을 이수한 이후에 집회·시위 현장에서 활동하게 된다. 2020년부터는 경찰서 신속대응팀, 현장 정보관경험이 있는 경찰관, 지구대장·파출소장 등 다양한 경찰관 중에서 집회·시위 현장의 대화 및 소통에 적합한 경찰관을 선발·교육하여 인력풀을 확대할 예정이다.

집회·시위 현장에 대화경찰을 운영할 것인지에 관한 사항은 집회·시위 현장에서 대화경찰이 대화·협의를 할 수 있는지, 안전조치가 필요하지는 않는지 등을 종합적으로 판단하여 관할 경찰서장이 결정한다. 구체적으로, 자발적으로 집회·시위에 참여하여 참가자 개인이 경찰과 자유롭게 소통할 수 있는 경우, 불법행위가 발생할 가능성이 있더라도 대화로 자정할 수 있는 경우, 폭서·혹한기와 같이 집회·시위 참가자에 대한 안전사고의 위험이 있는 경우, 교통 불편이나 소음과 같이 다른 법익과 조화가 필요한 경우 등이라면 대화경찰을 적극적으로 운영할 것을 권장하고 있다. 그러나 주최 단체와 참가자 사이에 강한 유대를 가지고 경찰과 소통이 어려운 경우, 대화경찰을 운영하는 것을 적극적으로 반대하는 경우, 개활지와 같이 다른 법익이나 공공안녕 질서를 침해할 가능성이 낮은 경우에는 대화경찰을 운영하지 않을 수 있다.

‘한국형 대화경찰’ 제도의 시행 초기에는 ‘대화경찰’로 운영하였으나, 2018년 8월 시행 이후 약 4개월간 운영 과정에서 나타난 문제점을 반영하여 2019년부터는 ‘책임 대화경찰’과 ‘일반 대화경찰’로 나누고, 운영 시점 및 업무 범위를 달리하여 업무의 효율성과 전문성을 높였다.<sup>54)</sup> ‘책임 대화경찰’은 집회·시위 주최측과 경찰 사이에 소통창구 기능을 담당한다. 다양한 사회적 갈등이 집회·시위로 이어질 가능성이 있는 경우에 관할 경찰서장이 책임 대화경찰을 지정하여 업무를 시작하며, 집회·시위를 준비할 때부터 모든 참가자가 해산할 때까지 운영

한다. 책임 대화경찰은 대화의 대상인 집회주최자, 주관자 또는 연락책임자와 소통하기 쉬운 장소에 있으면서 집회·시위의 진행 과정에서 합법적으로 진행할 수 있도록 대화·소통 하면서 평화적인 집회·시위를 돕는다. 이와 같은 역할은 지금까지 정보경찰이 집회·시위 현장에서 담당하던 업무와 유사하다.

하지만 ‘한국형 대화경찰’ 제도에서 ‘책임 대화경찰’은 ‘조력자’로서 이해 당사자 사이에 갈등을 해소할 수 있도록 돕고, 집회·시위 준비 과정에서 장소 선정이나 필요한 사전 행정 조치와 같이 집회·시위를 신고하고 준비하는데 필요한 정보 또는 조언을 제공한다. 특히, 정보경찰이 ‘책임 대화경찰’로 지정되면 해당 집회·시위에서 집회 관계자와 소통·협의하는데 주력하고, 일반적인 집회 상황 관련 정보를 수집하는 활동에서는 배제하는 것을 원칙으로 한다는 점에서 기존의 정보경찰과 다르다.

‘일반 대화경찰’은 일반 참가자, 경찰 및 집회 장소 인근을 통행하는 시민 사이에 소통을 담당하는 중간자의 역할을 담당한다. 집회·시위를 실제로 개최하는 것이 결정된 이후에 관할 경찰서장이 일반 대화경찰을 편성하며, 집회·시위 개최를 준비하는 단계에 배치되어 업무를 시작하고, 모든 참가자가 해산할 때까지 운영한다. 일반 대화경찰은 일반 참가자와 소통 하면서 집회를 위한 안내자의 임무를 수행한다. 또한, 경찰이나 집회 장소 주변의 시민 사이에 언쟁이나 시비가 있는 경우에 대화를 통해 갈등을 완화·해소하기도 하고, 집회 현장 주변의 교통 불편이나 안전사고에 대비한 사전 안전활동을 수행하기도 한다.

이와 같은 역할은 스웨덴의 대화경찰과 유사하다. 이들은 현장에서 일반적인 집회의 진행 상황 등을 보고하지 않는다. 집회가 이루어지는 장소 주변에서 일반 참가자, 인근 주민이나 통행하는 시민과 소통하기



쉬운 장소에 배치되어 갈등·충돌이 발생하려고 하거나, 참가자·시민의 요구사항이나 조치가 필요한 사항을 경찰에 전달하여 집회가 평화적으로 진행될 수 있도록 돕는다.

‘한국형 대화경찰’ 제도는 2016년 촛불 집회에서 시민은 집회·시위의 자유를 누리고 경찰은 이를 보호하는 이상적인 집회·시위가 이루어질 수 있다는 경험과 이후 불법 집회·시위의 감소, 집회·시위 참가자를 이성적인 판단·소통이 가능한 집단지성을 소유하고 있어 대화를 통해 불법·폭력 상황을 스스로 자정할 수 있다는 신뢰를 바탕으로 둔 이론적 기반의 전환, 시민 의식의 성장과 함께 변화하는 다양한 갈등에 대해 인권과 안전의 관점에서 유연하게 대응할 필요성 등이 어우러져 만들어 낸 새로운 형태의 집회·시위 관리정책이라는 점에서 의미가 있음을 확인할 수 있었다. 다만, ‘한국형 대화경찰’ 제도를 시행하고 그 효과가 보고되기 시작한 지 얼마 되지 않은 시점에서 ‘집회·시위의 보호 및 보장’을 위한 ‘대화과 조정’이라는 본래의 도입 목적에 맞게 안정적으로 정착하기 위한 발전적 개선이 필요하다. 먼저, 「정보경찰 활동규칙」으로 대화 경찰의 임무를 ‘집회·시위 현장에서 대화·협의·안전조치’를 수행하는 것으로 규정하였지만, 정보경찰이 중심이 되어 ‘한국형 대화경찰’ 제도를 운용하면서 제기될 수 있는 중립성, 공정성, 비정치화 등의 우려를 해소할 수 있는 제도적·현실적 방안을 마련할 필요가 있다.<sup>28)</sup>

## VI. 결론

집회시위는 국민의 기본권이며 일종의 정치적 의사표현이다. 과거 권위주의 정부시대와는 달리 현대 민주주의 국가는 사회의 다원화로 각종 이해관계와 갈등이 봇물처럼 쏟아져 나오고 있으며 향후에도 이러한 추세는 지속 될 것으로 본다. 최근 우리 사회는 정치적 민주화와

---

28) 정준선, 앞의 논문, 174면.

선진화 그리고 인터넷과 다양한 대중매체의 발달로 인한 커뮤니케이션 활성화로 각종 정치·사회적 욕구를 해결할 수 있는 장이 확대되었다. 그러나 아직도 사회적 약자들에게 있어서 집회시위는 중요한 정치의사 표현 수단이며 민주주의 사회에서 인간답게 살 수 있는 인권 보장의 유력한 도구이다.

따라서 우리 경찰도 집회시위에 대한 인식 그리고 집회시위 현장에서 경찰의 역할에 대한 인식이 개선되어야 할 것이다. 권위주의 정부 아래에서 경찰의 임무는 집회시위의 통제와 관리로 인식되었다. 그러나 국민의 인권과 안전을 최우선으로 하는 민주 정부 하에서 경찰의 역할은 변화가 필요하다. 각종 정치·사회적 요구가 분출하는 집회시위 현장에서 경찰이 시위대의 요구를 근본적으로 해결해 줄 수는 없겠지만 그들의 주장과 요구가 공론화되어 정부의 정책에 반영되고 국민의 인권과 권익이 보장될 수 있는 장을 보호하는 역할과 임무가 있다는 것도 인식해야 할 때이다.

그동안 우리 경찰은 이러한 시대적 사명과 국민의 기대에 부응하여 집회시위 대응 방법에 혁신적인 개선을 도모해 왔다. 평화적이고 자율적인 선진집회시위 문화를 정착시키기 위해 집회시위현장에서 합법 촉진적 집회시위 관리 개념을 창안하여 평화적 집회시위를 최대한 보호하고 불법 폭력시위에 대해 엄정한 대응과 사법처리로 사회 안정과 법 질서를 유지해 온 것이다. 집회시위현장에서의 인권보호 매뉴얼을 제작하여 불심검문 과정과 체포 연행과정에서의 인권침해 시비를 불식시키기 위해 노력해 왔고, 각종 집회시위 관리장비에 대한 안전사용 수칙을 정비하고 강제해산 과정에서의 인권침해를 방지하기 위해 신형장비를 도입하였으며, 인권 친화적 작전역량을 강화하였다. 또한 여경기동대 창설 등을 통해 집회시위 현장에서 여성·장애인·노약자 등에 대한 인권보호대책을 특별히 강구하였다.

그러나 선진집회시위문화를 정착하고 사회적 약자의 인권이 보호되며 국민의 평화로운 삶의 권리와 법질서가 확보되기 위해서 경찰의 이러한 노력만으로 충분치 않다. 사회지도층과 일반 시민에 이르기까지 국민 모두가 법질서를 준수하고 평화로운 집회시위 문화를 만드는데 적극 동참함으로써만 바람직한 시위문화가 정착될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

경찰청(2000 - 2005), 경찰백서.

경찰청(2005), 집회 및 시위에 관한 법률 운용 매뉴얼.

권영성(2002), 헌법학원론, 법문사.

김정훈(1990), 세계의 시위문화, 마당출판사.

김철수(2015), 헌법학개론, 박영사.

박균성(2014), 행정법강의, 박영사.

정종섭(2015), 헌법학원론, 박영사.

허영(2016), 한국헌법론, 박영사.

### 2. 연구논문

권두섭(2006), 집시법과 경찰당국의 자의적인 금지통고의 문제점, 금지통고토론회, 인권위원회.

김도형(2000), ‘집회와 시위에 대한 위헌적인 규제에 대하여’, ‘경찰청의 집시법 개정방안에 대한 반대와 집회·시위의 자유에 관한 긴급토론회’.

김종양(2003), 집회시위로 인한 타인의 법익 보호에 관한 연구, 동국대학교 박사학위논문.

서정범(2007), 집회 및 시위에 관한 법률상의 집회의 개념, 공법학연구 제8권 제2호.

서정범(2009), 집회에서 채증활동에 관한 법리에 대한 연구, 경찰과 사회 제4집, 경찰대학.

서정범(2009), 집회 및 시위에 관한 법률의 개정방향에 관한 연구, 2009. 04 연구보고서, 치안정책연구소.

- 성용은·최관(2006), 선진 각국의 집회시위 실태와 경찰대응의 비교분석, 치안정책연구 제20호, 치안정책연구소.
- 양태규(2001), 집시법상의 문제점 및 그 개선방안에 관한 연구, 형사정책학회보, 한국형사정책학회.
- 정우동(2004), 집회·시위 현장의 경찰 채증 활동에 대한 법적 고찰 석사학위논문, 경북대학교 행정대학원.
- 함명선(2001), 집회 시위로 인한 시민불편 감소방안 연구, 석사학위논문, 원광대학교 행정대학원.
- 허경미(2001), “집시법의 운용상 한계 및 개정 방향에 관한 연구”, 경찰대학, 경찰학연구 1호.