

발간등록번호

11-1332522-000003-10

第 27 輯

ISSN 1738-2971

第二十七輯 治安論叢

2011 Police Science Journal

이주락(경기대학교)

영·미 집회·시위 관리기법의 검토 및 그 시사점에 관한 연구

박현호(용인대학교)

방법용 CCTV의 사양표준 및 효율적 관리방안

김진태(연세대학교)

교통운영체계선진화사업의 탄소감축 청정개발효과 연구

한상훈(연세대학교)

사법개혁관점에서 바라본 수사효율성 제고 논의의 적정성에 관한 연구

이창훈(미국 아칸소대)

민간조사관 활동이 경찰활동에 미치는 영향 연구

治安政策研究所

발 간 사

우리 경찰에서는 공명정대, 소통·화합, 공감치안을 목표로 ‘국가와 국민을 위한 경찰’로 거듭나기 위해 국민 중심의 맞춤형 치안활동을 전개하고자 여러 변화를 추진하고 있습니다.

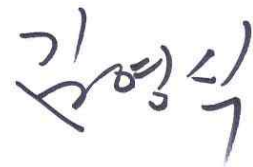
이에 국정과 사회적 요구를 반영한 ‘친서민 치안정책’을 최우선으로 하는 ‘기본과 원칙 구현을 위한 7대 과제’를 선정하여, 경찰 정책을 개선하고 있으며 이는 나아가 세계최고의 민생치안과 법질서 확립을 위한 디딤돌이 될 것이라고 생각합니다.

치안정책연구소는 경찰유일의 연구기관으로서 급변하는 치안환경 변화에 앞서가는 중장기 치안정책을 연구·개발하여 시의적절한 정책 대안을 제공하고 있으며, 이에 ‘사법개혁관점에서 바라본 수사효율성 제고 논의의 적정성에 관한 연구’ 등 5편의 논문을 엄선하여 「치안논총」 제27집을 발간하게 되었습니다.

항상 「치안논총」에 관심과 성원을 보내주신 분들께 깊은 감사를 드리며 훌륭한 논문을 완성하여 주신 연구진과 논총발간에 애써주신 관계자 여러분의 노고에 깊이 감사드립니다.

2011. 8

치안정책연구소장



총 목 차

- ◆ 영·미 집회·시위 관리기법의 검토 및 그 시사점에 관한 연구5
- ◆ 방범용 CCTV의 사양표준 및 효율적 관리방안115
- ◆ 교통운영체계선진화사업의 탄소감축 청정개발효과 연구213
- ◆ 사법개혁관점에서 바라본 수사효율성 제고 논의의 적정성에 관한
연구343
- ◆ 민간조사관 활동이 경찰활동에 미치는 영향 연구447

영·미 집회·시위 관리기법의 검토 및 그 시사점에 관한 연구

《 研 究 陣 》

연 구 위 원 : 이 주 락 (경기대학교 경호안전학과)

목 차

제1장 서론	11
제1절 연구의 목적	11
제2절 연구의 범위와 방법	12
제2장 한국의 집회·시위 발생 현황 및 특징	14
제1절 집회 및 시위의 개념과 기능	14
제2절 국내 집회·시위 발생 현황	18
제3절 최근 집회·시위 유형의 변화와 특징	21
제4절 집회·시위로 인한 사회적 비용	26
제3장 미국경찰의 집회·시위 관리기법	30
제1절 집회·시위 관련 법규 및 관리 실태	30
제2절 Free Speech Zone(자유발언구역) 운영 사례	42
제3절 기마경찰대 운영방안 및 투입 사례	44
제4절 폴리스라인(Police Line)의 활용 실태	49
제5절 K9(경찰견) 활용 실태	54
제4장 영국경찰의 집회·시위 관리기법	58
제1절 집회·시위 관련 법규 및 관리 실태	58
제2절 커랠링(Corralling) 기법 활용 실태	65
제3절 Protected Sites를 통한 장소적 규제	77
제5장 Ian Tomlinson 사망사건 분석	79
제1절 주요 반세계화 집회·시위 양상	79
제2절 Tomlinson 사망사건의 이슈화 과정	82
제3절 영국경찰의 집회·시위 대응 상 문제	88

제6장 결어 및 정책 제언	96
제1절 집회·시위의 자유 및 한계	96
제2절 미국·영국의 관리기법 적용 가능성	98
제3절 대규모 국제행사 관련 집회·시위 대응전략	102
참 고 문 헌	108

표 목 차

〈표 2-1〉 집회 및 시위의 기능	17
〈표 2-2〉 집회 및 시위 발생 현황	18
〈표 2-3〉 2009년 주요 집회·시위 현황	19
〈표 2-4〉 집회 및 시위 발생 현황	19
〈표 2-5〉 불법 집회 및 시위 발생 및 경찰 부상자 현황	20
〈표 2-6〉 불법폭력 행위자 사법처리 현황	21
〈표 2-7〉 집회·시위의 사회적 비용 추정(2000)	27
〈표 2-8〉 경찰청의 집회·시위의 사회적 비용 추정	27
〈표 2-9〉 한국개발연구원의 집회·시위의 사회적 비용 추정	28
〈표 2-10〉 치안정책연구소의 집회·시위의 사회적 비용 추정	29
〈표 3-1〉 집회·시위에 대한 규제 관련 미국 판례 사례	35
〈표 5-1〉 정상회의 관련 주요 반세계화 집회·시위	79

그림 목 차

〈그림 2-1〉 집회·시위 주요 참가자의 직업 분포(%)	25
〈그림 3-1〉 2004년 민주당 전당대회 FSZ	43
〈그림 3-2〉 부시 대통령 Neville Island 방문	43
〈그림 3-3〉 7인조 Flying Wedge Formation	47
〈그림 3-4〉 EDL 폭력시위 진압활동	48
〈그림 3-5〉 2005년 제31차 G8 정상회의	48
〈그림 3-6〉 Toronto G20 폴리스라인	53
〈그림 3-7〉 폴리스라인을 넘는 시위대	53
〈그림 3-8〉 스웨덴 국경일 시위 배치	57
〈그림 3-9〉 경찰관 통제를 벗어난 K9	57
〈그림 3-10〉 음향대포 [Pittsburgh G20]	64
〈그림 3-11〉 비살상용탄(12-gauge)	64
〈그림 3-12〉 Toronto G20 당시 커텔링	67
〈그림 3-13〉 Containing Protesters	67
〈그림 3-14〉 Victoria Embankment 고지문	78
〈그림 3-15〉 Palace of Westminster	78
〈그림 5-1〉 Tomlinson과 경찰의 물리적 접촉	84
〈그림 5-2〉 Tomlinson의 사망 당일 이동경로	85

제1장 서론

제1절 연구의 목적

2006년 5월 평택의 미군부대 이전과 관련한 불법 폭력시위로 인하여 군부대가 철조망을 설치해야만 했고, 군사시설 보호구역을 침범한 혐의로 다수의 시위자를 구속한 사례가 있었다.¹⁾ 2009년 1월에는 서울 용산 재개발 지역 건물에서 경찰특공대가 화염병으로 저항하던 철거민을 상대로 진압작전을 벌이다가 철거민 5명과 특공대원 1명이 숨지는 사건이 발생하였다.²⁾ 최근에도 서울 강남에 있는 판자촌인 구룡마을 주민들이 서울시가 재개발을 허가하지 않을 경우 2010년 G20 서울 정상회의 기간 동안 화염병을 던지며 저항하겠다는 계획을 밝히기도 하였다.³⁾

이러한 사례에서 알 수 있는 바와 같이 한국에서는 집회·시위가 평화적 방법으로 집단의 의사나 요구를 주장하는 ‘의사표현의 방법’으로서 보다는 무질서 및 사회불안의 상징으로 자리 잡고 있다. 이로 인해서인지 한국 사회에서는 집회·시위라고 하면 돌, 화염병, 각목, 진압부대, 최루탄, 시가전 등의 부정적인 단어를 연상하는 것에 익숙해져 있다.⁴⁾

불법 폭력시위는 국가에 막대한 피해를 발생시킨다. 최근의 한 연구⁵⁾에 따르면 2006년 불법 폭력시위의 사회적 손실비용은 5조 5천억 원에 달한다고 추정되었다. 이는 합법 시위의 사회적 비용인 4천 100억 원의 10배가 넘는 규모였다. 이러한 결과는 평화로운 합법 시위문화의 정착이 중요하다는 것을 보여주고 있다.

이제 우리 사회도 높아진 경제력과 민주화 수준에 맞게 종래의 집회·시위문화와 이에

1) 이혁준, “평택 사태 ‘갈등 고조’...범대위 광화문서”, mbn 뉴스, 2006. 5. 7.

2) 김시영·박인옥, “용산 ‘참사’..철거민·경찰 6명 사망”, 파이낸셜뉴스, 2009. 2. 21.

3) 이중근, “구룡마을, G20 때 화염병 투척 위협”, KBS News, 2010.10.13.

4) 서보학, “집회 시위권의 근거와 한계: 선진집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할” 공청회 토론문, 경찰대학치안연구소, 2003, 121면.

5) 치안정책연구소, 새로운 유형의 집회·시위의 실태 및 경찰의 대처방안에 관한 연구: 1인 시위, 플래시몹을 중심으로, 치안정책연구소, 2008, 104-105면.

대한 공권력의 대응방식에 대한 발전적인 변화를 진지하게 모색해야 할 때가 되었다. 이는 경찰을 중심으로 한 공권력이 공공의 안녕과 질서유지라는 이념적 토대 위에서 평화적이고 합법적인 집회·시위는 적절히 보장하지만 폭력적인 불법집회에는 강력하면서도 효과적으로 대응하여야 한다는 것이다.

그러나 최근 불법집회·시위에 대한 경찰의 대응방식에 관한 대내외적 우려가 적지 않다. 이는 2008년 촛불집회 등에서 알 수 있듯이 불법집회·시위의 유형과 행태가 빠르게 변화하고 있지만 경찰에서는 아직 이러한 변화에 발 빠르게 그리고 적절하게 대응하지 못하고 있다는 비판이 있으며 그러한 가운데 불법집회·시위의 관리방식 개선에 대한 사회적 관심도 높아지고 있다.

그러므로 이 연구에서는 영국과 미국 등 선진외국의 집회·시위에 관한 법적 기준과 대응·관리기법을 고찰하고, 그러한 기준과 대응·관리기법이 한국의 집회·시위 문화 속에서 전략적으로 활용될 수 있는지를 살펴보고자 하였다. 더불어 제2차 G20 런던 정상회의 향의시위 중 발생한 민간인 사망사고에 대한 분석을 통해 영국경찰의 집회·시위 대응전략의 문제점을 살펴보고, 이를 토대로 우리 사회에서의 평화적 집회·시위 문화의 정착과 대규모 국제행사에서의 경찰의 집회·시위 대책 수립을 위한 기초자료를 제공하고자 하였다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

제1장에서는 서론으로서 연구의 목적과 범위 및 방법에 대하여 개괄적으로 설명하였다. 다음으로 제2장에서는 한국에서의 집회·시위 발생 현황 및 특징에 관하여 집회·시위의 개념과 기능, 발생 현황 통계, 최근의 유형 변화와 특징, 그리고 집회 및 시위로 인한 사회적 비용 등을 중심으로 고찰하였다.

제3장에서는 미국경찰의 집회·시위 관련 법규 및 관리기법을 주제로 현행 법적 규정을 비롯하여 표현의 자유와 관련한 연방대법원 판례, 자유발언구역(Free Speech Zone), 기마경찰대, 폴리스라인(Police Line), 그리고 K9(경찰견) 활용 실태 등을 이론적으로

검토하였다. 이어 제4장에서는 영국경찰의 집회·시위 관련 법규 및 관리기법을 법적 검토와 현황 분석, 그리고 커랴링(Corralling) 전략 및 특정보호지역(Protected Sites)을 위주로 하여 살펴보았다.

제5장에서는 런던 G20 정상회의 기간 중의 집회·시위 대응과정에서 발생한 Ian Tomlinson 사망사건과 관련하여 사고의 경위와 영국경찰의 집회·시위 관리방식 상의 문제점 및 개선방안 등을 분석, 정리하였다. 끝으로 제6장 결어 및 정책 제언에서는 집회와 시위의 자유 및 한계에 관한 의견과 앞서 논의한 내용들의 정리하여 평화로운 집회·시위 문화를 유도하면서도 사회적 손실비용을 최소화시킬 수 있는 선진 외국경찰의 집회·시위 관리방안의 활용 여부에 관한 정책적 제언을 제시하였다.

2. 연구방법

이 연구는 영국·미국 등 선진 외국경찰의 집회·시위 관련한 법적 준거기준과 다양한 관리기법, 그리고 영국경찰의 G20 항의시위 대응전략 및 Ian Tomlinson 사망사건 등과 관련된 연구목적의 수행을 위해 먼저 국내에서 발간·발표된 문헌과 간행물을 분석·정리하고, 경찰백서 및 집회·시위 관련 통계, 언론 보도 및 인터넷 자료, 학위논문 및 보고서, 헌법재판소와 대법원 판례 등을 수집, 검토해보았다. 그러나 현재 국내 다양한 선행연구들이 불법 폭력시위에 대한 대응방안을 제시하고 있지만 대부분의 경우 평화로운 집회·시위 문화의 정착과 인권 침해 방지 등을 가장 중요한 요소로 주장하고 있어 실제로 이 연구의 목적을 위해 참고자료로 활용하거나 인용할 수 있는 여지가 많지 않았다.

따라서 이 연구에서는 미국과 영국 등 해외의 학술자료를 중심으로 집회·시위와 표현의 자유, 경찰행정, 사회질서 유지활동(Public Order Policing) 및 군중통제(Crowd Control) 등 관련 분야의 저서와 논문, 보고서 등을 검토·분석하여 연구를 진행하였다. 또한 미국 연방대법원(Supreme Court) 판례와 연방·주(州)의 법률 및 지방조례, 영국 상·하원 보고서와 제정(성문) 법규 및 상소법원(Court of Appeal)의 판결, 그리고 해외 언론보도와 전문 블로그(Blog), 구글(Google) 학술검색 및 위키피디아(Wikipedia) 자료 등을 참조하였으며, 필요에 따라서는 집회·시위 대응 업무를 담당하는 경찰관과의 면담 결과 및 인용·공표 가능한 경찰 내부자료도 일부 참고하였다.

제2장 한국의 집회·시위 발생 현황 및 특징

제1절 집회 및 시위의 개념과 기능

1. 집회 및 시위의 개념

집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법) 등 현행법에서는 집회에 대한 명확한 개념 정의가 없다. 그러나 통상적으로 ‘집회’는 다수인이 내적 유대를 가지고 공동목적을 달성하기 위하여 일정한 장소에서 일시적으로 회합하는 것을 의미한다.⁶⁾ 이에 대하여 최 우정(2007)⁷⁾은 집회는 일반적으로 정치적인 목적으로 행해지는 경우가 많지만 정치적인 목적에 한정되지 않고 공·사적인 사항에도 적용된다고 하였다.

집회의 개념과 달리 ‘시위’에 관하여서는 집시법(제2조의 2)의 규정을 살펴보면 “여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로, 광장, 공원 등 일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정한 여러 사람의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위”로 정의하고 있다. 시위의 형태는 일반적으로 장소를 이동하는 형태와 특정 장소에서 위력을 보이는 형태로 나눌 수 있고, 여기에는 행진(parade), 피케팅(picketing), 연좌농성(sit-in demonstration) 등을 모두 포괄하여 시위라고 한다.⁸⁾

집회와 시위의 관계에 대해서는 이를 구분하는 견해와 동일시하는 견해가 대립하고 있다. 집회와 시위를 구분하는 견해에서는 집회는 장소이동이 요구되지 않는다는 점, 또 1인도 가능한 시위와 달리 참가자가 최소 2인 이상이어야 한다는 점 등에서 시위와 다르다고 보고 있다.⁹⁾ 그러나 양자를 동일시하는 견해에서는 집회는 그 자체만으로 위력과 기세로 다른 사람의 의견에 영향을 미치는 것으로 근본적으로 시위와 다를 바 없으므로

6) 권영성, 헌법학 원론, 법문사, 2002, 490-491면.

7) 최우정, 헌법학(I) 진원사, 2007, 470면.

8) 조병인, 집회·시위의 보장과 규제에 관한 연구 한국형사정책연구원 연구보고서, 한국형사정책연구원, 2002, 42면.

9) 윤시영, 한국 집회 및 시위의 발생 패턴과 폭력화에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문, 2007, 10면.

로 집회와 시위를 구별하는 것은 실익이 없다고 보고 있다. 이들은 집회가 시위에 포함되는 것으로 파악하고 시위의 장소이동적인 측면을 반영하여 시위를 ‘움직이는 집회’로 부르기도 한다.¹⁰⁾

2. 집회·시위의 기능

집회·시위는 역기능뿐 아니라 순기능도 가지는 것으로 알려져 있다. 이러한 순기능과 역기능은 정부와 경찰이 집회에 대한 자유와 통제를 판단하는데 있어 근거가 되는 의미를 가지므로 경찰은 집회·시위의 순기능과 역기능을 모두 고려하여 집회·시위가 사회통념상의 범위를 넘어서지 않는 경우에 집회·시위의 자유를 적절히 보장해 주어야 할 것이다. 조병인(2002)¹¹⁾은 집회·시위가 전제적이거나 독재적인 국가와 민주사회를 구별하는 가장 뚜렷한 특징 중 하나라고 말하며 집회·시위의 순기능과 역기능을 모두 고려해야 한다고 하였다. 집회·시위의 순기능과 역기능을 살펴보면 다음과 같다.

가. 집회·시위의 순기능

집회 및 시위가 잘 활용되면 개성 신장 및 동화적 촉진 기능, 투입 기능, 의사표현의 보완적 기능, 직접 민주주의 기능, 소수 의견 보호 기능 등을 통해 민주정치의 구현에 크게 기여하는 객관적 가치질서로서의 성격을 가진다. 이러한 집회·시위의 순기능에 대하여 허영¹²⁾(2004)은 다음과 같이 말하고 있다.

첫째, 개인은 집회나 시위를 통해 타인과 사회 공동생활을 책임 있게 형성해 나간다. 이는 사회구성원 개개인이 타인과 접촉하고 정보와 의견을 교환하며 공동의 목적을 위해 집단적으로 의사를 표현할 수 있게 함으로써 개성 신장의 길을 열어주고 동화적 통합을 촉진시킨다는 것이다.

둘째, 다른 사람과의 접촉을 통해서 공감대적인 의사를 집단적으로 형성하고 그것을 표현하게 해줌으로써 의사표현이 가지는 “투입(Input)” 기능을 증대시켜주고 의사표현의

10) 치안정책연구소, 불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정연구, 경찰청, 2008, 5면.

11) 조병인, 집회·시위의 보장과 규제에 관한 연구, 한국형사정책연구원 연구보고서, 44면.

12) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2004, 541-542면.

일반적인 메커니즘이 그 기능을 발휘하지 못할 때 그것을 보완해주는 역할을 한다.

셋째, 집회 및 시위는 국민의 정치적인 의사형성과정에 집단적으로 참여케 함으로써 의사표현의 실효성을 향상시키고 그들의 정치적인 요구를 관철시킬 수 있도록 할 뿐만 아니라 대의기능이 약화된 경우에는 이를 보완하는 직접민주주의의 수단으로서 기능한다.

넷째, 집회 및 시위는 의사표현의 통로가 봉쇄되거나 제한된 소수집단에게 그들의 의사를 외부로 표현할 수 있는 수단을 제공함으로써 소수의 의견이 국가의 정책결정에 반영될 수 있는 창구를 마련해 줌으로써 소수의 의견이 존중되고 실효성이 나타나게 한다는 의의를 가진다.

결국 집회 및 시위의 자유는 1차적으로 집회·시위에 대한 국가의 간섭이나 방해를 배제할 수 있는 주관적 공권으로서의 성격을 가질 뿐만 아니라 민주주의를 실현시키려는 사회공동체가 절대로 포기할 수 없는 객관적 가치질서로서의 성격도 가진다.

나. 집회·시위의 역기능

집회 및 시위는 형식적 요건을 갖춘 합법적 집회·시위라 할지라도 공공의 안녕 및 질서와 충돌하고 사회에 경제적 손실을 야기할 가능성이 크다. 이러한 집회·시위의 손실과 피해에 대하여 Michalski는 그 부담주체에 따라서 당사자 직접 손실, 공공적 손실, 그리고 제3자의 손실로 구별하였다.¹³⁾

첫째, 집회 및 시위는 생산손실을 발생시킨다. 이는 많은 노동자들이 집회·시위를 준비하고 참여함으로써 노동할 시간과 기회를 상실하게 되고 이로 인해 기업은 설비를 충분히 가동하지 못하게 되므로 결과적으로 생산이 감소하게 된다. 이러한 생산의 감소는 집회·시위의 참가자뿐만 아니라 국가경제에도 영향을 미치게 된다.

둘째 집회·시위는 사회심리적인 비용을 발생시킨다. 집회·시위에는 시위대뿐만 아니라 이에 대응하기 위하여 많은 경찰관이 동원된다. 그리고 집회·시위 도중 시위대와 경찰관은 종종 긴장하고 서로 충돌하게 되는 경우도 있다. 이러한 과정에서 집회·시위 참

13) 교통과학연구원, 집회·시위의 사회적 비용에 관한 연구: 서울특별시 경우를 중심으로, 도로교통안전관리공단, 2000, 15면 재인용.

가자뿐만 아니라 경찰관도 심리적 어려움을 겪게 된다.

셋째, 불법집회·시위의 경우 그에 따른 교정과 재판비용이 발생한다. 불법집회·시위가 발생할 경우 그에 따른 결과로서 범법자가 발생하게 되는데 이들을 체포하고 재판하며 교정기관에 수용하는데 상당한 비용이 소요된다. 결국 범법자들을 처리하는데 들어가는 형사사법기관의 비용은 국가적 손실이 된다.

넷째, 집회 및 시위는 참가자와 정부에 손실과 피해를 야기할 뿐만 아니라 집회·시위와 직접적 연관이 없는 일반 시민에게도 커다란 부담을 야기한다. 이러한 비용으로 가장 대표적인 것은 차량 정체로 인한 연료 손실, 운송업체의 영업 손실, 집회 및 시위장소 부근의 영업 손실, 보행자의 불편 및 소음 피해 등이 있다. 이상에서 설명한 집회 및 시위의 순기능과 역기능을 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2-1〉 집회 및 시위의 기능¹⁴⁾

순 기 능		역 기 능	
사회적 기능	- 개성 신장 - 타인과의 동화 촉진 - 소수의 권익 보호	당사자의 손실	- 생산 손실 - 집회·시위 참가 비용 - 사회심리적 비용
		사회적 공공손실	- 공공서비스 생산 손실 - 도로관리 비용 - 불법집회·시위로 인한 형사사법체계 운영 비용
정치적 기능	- 주민의사의 투입 - 의사표현의 보완 - 민주정치의 구현	제3자의 손실	- 차량 정체로 인한 연료 손실 - 운송업체의 영업손실 - 집회 및 시위장소 부근의 영업 손실 - 보행자의 불편 및 소음 피해

14) 허 영(2004), 교통과학연구원(2000)을 기초로 재작성

제2절 국내 집회·시위 발생 현황

1. 전체 발생 현황

최근 10년간 경찰력이 동원된 집회·시위의 발생현황을 개략적으로 살펴보면 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 2000년 13,012회와 2001년 13,083회로 높은 집회·시위 발생회수를 보이다가 그 이후로 점차 감소하는 추세에 있었다. 그러나 이러한 추세는 이명박 정부가 출범한 2008년 이후 변화하며 집회·시위 발생회수가 큰 폭으로 증가하였다.

또한 집회·시위 참가 인원도 2000년을 기점으로 점차 감소하다가 2008년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 2009년 전체 집회·시위횟수는 14,384건으로 전년 대비 7.3%가 증가하였고 참가자는 309만여 명으로 “미 쇠고기 수입반대 촛불집회”가 있었던 2008년보다도 0.3% 증가하였다. 이는 평택 쌍용차 노조 점거 농성 및 화물연대 운송 거부 등 노사분규를 둘러싼 대규모 현안이 전국적으로 발행하였기 때문이다. <표 2-3>은 2009년 발생한 주요 집회·시위현황이다.

〈표 2-2〉 집회 및 시위 발생 현황¹⁵⁾

연 도	집회·시위 회수	참가인원
2000	13,012	4,423,000
2001	13,083	2,879,840
2002	10,165	2,682,857
2003	11,837	2,912,260
2004	11,338	3,034,660
2005	11,036	2,928,483
2006	10,368	2,617,893
2007	11,904	2,327,608
2008	13,406	3,082,069
2009	14,384	3,092,668

15) 경찰청, 경찰통계원보, 경찰청, 2010, 239면.

〈표 2-3〉 2009년 주요 집회·시위 현황¹⁶⁾

일 시	집 회 명	장 소	인 원(명)
1.20~9.30	용산 화재사고 추모 집회	남일동 빌딩	45,280
2.28	전국 노동자 대회	서울역 등	4,500
4.18	화물연대 운송료 인하 반대 집회	광주 대한통운 앞	250
5.1	노동절 범국민대회	명동 밀리오레	16,000
6.10	6월 항쟁 계승 범국민대회	서울광장	22,000
5.22~8.6	쌍용차 노조 집거 농성	쌍용차 평택공장	63,310
10.30	장애인 차별철폐 결의대회	울산시청	250
11.7~11.8	전국 노동자 대회	여의도 문화마당	76,000
11.17	농민연합 전국 농민대회	여의도 문화마당	12,000

2. 사안별 발생 현황

〈표 2-4〉에서 보는 바와 같이 2009년도 전체 집회·시위건수 28,621건 중 집단 민원성 시위라 할 수 있는 사회문화 분야의 집회·시위가 11,052건으로 전체의 38.6%를 차지하고 있었다. 또한 2009년은 2008년의 세계적 경기침체와 관련하여 경제관련 분야의 시위도 전년대비 39.6% 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 집회 및 시위 발생 현황¹⁷⁾

연 도	계	학 원	사회·문화	노 정	경 제
2002	34,138	4,794	9,869	13,246	6,229
2003	24,503	3,167	7,339	8,882	5,115
2004	30,142	3,583	10,219	9,639	6,701
2005	28,026	2,461	9,020	10,399	6,146
2006	25,861	1,939	9,775	8,868	5,279
2007	23,704	1,884	9,014	8,251	4,555
2008	28,400	3,606	11,100	9,148	4,546
2009	28,621	1,987	11,052	9,234	6,348

16) 경찰청, 경찰백서 2010, 경찰청, 2010, 21면.

17) 경찰청, 경찰통계원보, 248-49면.

3. 불법 폭력시위 발생 현황

아래 <표 2-5>와 같이 불법 폭력시위는 2001년 이후 2008년 한 해를 제외하고 꾸준히 감소하는 추세를 보여주고 있다. 특히 2009년에 전체 집회·시위 발생 건수가 증가하였음에도 불구하고 불법 폭력시위는 감소하였다. 이에 대하여 경찰청에서는 집회 참가자들이 도로를 점거하는 등 불법행위를 하는 경우 '법과 원칙'에 따라 엄정히 대응하겠다는 방침을 천명하고 이를 실행에 옮긴 결과라 평가하였다.¹⁸⁾

집회·시위 시의 경찰 부상자는 2001년 이후 급속하게 증가하다가 2007년 이후 안정화 되어가는 추세에 있다. 그러나 2008년 대비 2009년은 불법폭력시위가 거의 50% 정도 감소하였지만 경찰 부상자의 수에 변동이 거의 없었다는 점은 최근 들어 불법 폭력시위가 더욱 과격해졌다는 것을 의미한다.

<표 2-5> 불법 집회 및 시위 발생 및 경찰 부상자 현황¹⁹⁾

연 도	불법 폭력시위(횟수)	집회·시위 경찰 부상자(명)
2001	215	304
2002	118	287
2003	134	749
2004	91	621
2005	77	893
2006	62	817
2007	64	202
2008	89	577
2009	45	510

4. 불법 폭력행위자 사법처리 현황

집회·시위 시 불법행위자의 사법처리 현황을 살펴보면 2006년을 기점으로 점차 감소하다가 2009년 다시 증가하는 추세를 보여주고 있다. 불법행위로 인한 구속자의 수도

18) 경찰청, 경찰백서 2010, 경찰청, 2010, 20면.

19) 경찰청, 경찰통계원보, 239면.

2006년 이후 감소하다가 2009년에는 전년 대비 48.6% 증가한 220명으로 증가하였는데, 이러한 추세는 경찰청이 천명한 ‘엄정한 법 집행’을 통한 선진 집회·시위 문화 정착과 관련이 깊다고 할 수 있다.

〈표 2-6〉 불법폭력 행위자 사법처리 현황²⁰⁾

연 도	불법행위자 사법처리 현황	불법행위자 구속 현황
2005	7,193	211
2006	9,466	305
2007	6,265	176
2008	4,933	148
2009	5,347	220

제3절 최근 집회·시위 유형의 변화와 특징

1. 집회·시위 유형의 변화

가. 촛불집회

촛불집회는 시민들이 광장 등에서 촛불을 들고 벌이는 집회로서 주로 야간에 이루어진다. 우리나라에서 촛불집회는 문화제의 형태로 이루어지는 경우가 대부분인데 이는 촛불집회 초창기에 집시법이 해가 진 이후에는 옥외집회 또는 시위를 금지하고 있었지만 문화행사 등을 예외로 하는 것을 이용하여 촛불집회를 문화행사로서 개최하던 상황에 기인한다.²¹⁾

우리나라에서 촛불집회가 본격적으로 등장한 계기는 2002년 6월 미군 궤도차량의 사고로 여중생 2명이 사망한 사건이다. 사건 가해자인 미군이 무죄평결을 받자 이에 항의

20) 경찰청, 경찰백서 2010, 경찰청, 2010, 25면.

21) 현행 집시법 상으로는 학문, 예술, 종교, 의식, 친목, 오락, 관혼상제 및 국경행사에 관한 집회는 신고를 필요로 하지 않고, 또한 교통소통을 위해 이를 금지하거나 제한할 수 없도록 규정하고 있다(집시법 제13조).

하는 반미시위가 촛불시위로 전환되어 전국으로 확산되었다. 이후 2004년 3월에 제16대 국회에서 노무현대통령 탄핵소추안이 가결되자 대규모 촛불집회가 다시 촉발되었다. 그리고 2008년 5월에도 미국산 쇠고기 수입에 반대하는 촛불집회가 서울 청계광장을 중심으로 연일 계속되었다.²²⁾

이러한 촛불집회는 인터넷을 통해 대중들이 주체가 되어 정치적 의제를 스스로 만들고 이를 오프라인으로 끌고 나온다는데 특징이 있다. 1980년대와 90년대 시위가 일부 운동권이나 단체의 전유물인 것에 비해 촛불집회는 다양한 분포의 대중들이 자발적으로 참여하고 있다. 이외에도 기존의 집회가 주최 측을 중심으로 단방향으로 진행되고 참여 대중들은 수동적으로 따라오던 것에 비해, 촛불집회에서는 주최하는 측에서 단지 참여 대중이 소통할 수 있는 장을 만들어 주는 역할을 하는데 그치고 있다.²³⁾ 이로 인해 집회 주최자에 대한 행사진행의 책임을 강조하고 있는 현행 집시법을 아래로부터 움직이는 성격을 띠는 촛불집회에 적용하기 어렵다는 문제점이 발생하였다.

나. 1인 시위

1인 시위란 자신의 의견을 타인이나 사회에 알리거나 또는 대의 의사결정 과정에 영향을 미치기 위해 홀로 자신의 의사를 표현하는 행위를 말한다.²⁴⁾ 앞서 설명한 바와 같이 집시법상의 시위가 다수인이 주체가 되어 행해지는데 비하여 1인 시위란 개인이 특정한 장소에서 자신의 주장을 불특정 다수에게 알리는 행위이다. 그러므로 1인 시위는 현행 집시법상의 시위에 포함되지 않고 집시법의 적용도 받지 않는다.

1인 시위는 1999년 시민단체인 전국연합이 국가보안법 폐지를 위해 국회 앞에서 1인씩 시위를 한 것을 시작으로 이따금씩 시도되어 왔다. 이후 2000년 12월 참여연대에서 삼성그룹 후계자 변칙 상속의 문제점을 제기하며 국세청 앞에서 시위한 것이 계기가 되어 확산되었다.²⁵⁾

1인 시위는 보통 개인이나 특정 단체의 대표 등이 타인과 연대하지 않고 피켓

22) 신재우, “美쇠고기 반대 전국 동시 촛불집회”, 연합뉴스, 2008.5.10.

23) 이성용, “촛불집회에 대한 법적 고찰: 광우병 촛불집회를 중심으로”, 경찰법연구 6(1), 2008, 33면.

24) 이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 법학연구, 12(5), 2006, 173면.

25) 이재진·이정기, “표현 수단으로서의 1인 시위에 관한 탐색적 연구: 관련 판례분석을 중심으로”, 언론과학연구 9(4), 2009, 607면.

(picket)이나 어깨띠 등을 두르고 홀로 하는 시위를 말한다. 그러나 최근 1인 시위가 점차 진화하면서 여러 변형된 형태의 1인 시위가 나타났다.

가장 대표적인 변형 1인 시위로는 릴레이 시위가 있는데, 이는 동일한 시위대가 공동의 목적을 가지고 특정 장소에서 교대로 한 명씩 시위하는 것을 말한다. 최근에는 민원 해결을 목적으로 국가기관이나 민원 대상 관공서 주변 또는 불특정 다수인이 이용하는 장소 주변에서 숙식을 해가며 주야 구분 없이 교대로 시위를 벌이는 이른바 ‘노숙투쟁’이라는 극단적인 1인 시위의 형태도 등장하였다.²⁶⁾

다음으로 혼합 1인 시위는 어떠한 특정단체가 아닌 소속이 다른 별개의 단체 대표자가 1명씩 같은 장소에서 시위를 하는 형태이다. 혼합 1인 시위의 경우 집합한 1인 시위자 사이에 공동목적이 있다는 것을 증명할 수 없으므로 집시법 적용을 할 수 없다는 견해도 있으나 각기 다른 단체가 사전에 의사소통을 통해 시위를 벌이는 경우에는 우연을 가장한 상호간의 모의가 있다고 보아 집시법을 적용할 수 있다는 의견도 있다.²⁷⁾

마지막으로 변형된 1인 시위로서 ‘인간띠’ 잇기 시위는 일정한 장소에서 다수의 사람이 일정한 간격을 유지하여 도열하는 형태의 시위를 말한다. 이에 대하여 일부에서는 일정한 간격을 유지하면 각기 다른 개인으로 판단하여야 한다고 하여 인간띠 잇기 시위가 집회·시위에 해당하지 않는다고 주장하고 있다. 그러나 현재 집시법이나 판례에서 그 간격에 대한 일괄적 기준은 정해져 있지 않다.²⁸⁾

다. 3보 1배 시위

3보 1배 시위는 지난 2003년 3월 새만금 갯벌방조제 건립을 반대하는 종교단체에 의하여 도입되었다. 지난 2003년 3월부터 5월까지 부안에서 시작하여 서울까지 3보 1배의 형식으로 행진한 이 시위는 초기에 성직자를 중심으로 진행되었으나 점차 환경단체와 일반인들이 합세하면서 그 규모가 커졌다.²⁹⁾ 최근 이러한 3보 1배 형태의 집회 및 행진이 점차 일반화될 움직임이 보이고 있어 이를 단지 종교행사라는 이유로 방치해서는 안

26) 이승선, “1인 시위에 있어서 1인의 개념에 관한 연구”, 언론과학연구, 10(2), 2002, 404면.

27) 유윤중, 집시법 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 연세대학교 박사학위 논문, 2004, 118면.

28) 위의 책, 118면.

29) 김병준, “변형집회·시위의 피해 경감방안에 관한 연구” 피해자학연구, 12(1), 2004, 235-236면.

된다는 견해가 있다. 이들은 3보 1배가 종교행사라는 측면도 있지만 '행진'을 하며 불특정 다수의 의견 형성에 영향을 미치는 것은 집시법 제 13조에서 배제하는 '종교집회'로 볼 수 없고 현실적으로도 교통방해 등으로 일반 시민에게 막대한 피해를 주고 있다고 주장한다.³⁰⁾

라. 차량시위

공동의 목적을 이루기 위해 특정한 단체가 자동차, 건설기계, 농기계 등 다양한 차량을 이용하여 불특정 다수인에게 의사를 표현하는 형태의 시위를 말한다. 차량시위는 일정한 무리를 형성하여 자동차 전용도로에서 저속으로 운전하거나 도로상에서 차량을 방치하고 운전석을 이탈하는 등 공공의 교통질서를 방해하는 등 그 형태가 점차 다양해지고 있다.³¹⁾

차량시위는 집시법 입법 취지상 시위의 개념에서 제외시켜 그 적용대상이 아닌 것으로 보고 있으나, 현행 집시법 상 집회·시위의 수단에 대한 규정이 없고 최근 교통량 증가로 차량시위가 교통 불편과 공공의 안녕·질서에 막대한 위해를 초래할 가능성이 크다고 보아 차량시위를 집시법상의 시위로서 집시법을 적용해야 한다는 의견이 점차 커지고 있다.

2. 최근 집회·시위의 특징

가. 집회 및 시위 참가자의 대중화

과거 2000년대 이전의 집회·시위는 그 목적이 대부분 정치적 이슈, 학원문제, 노사문제 등으로 노동자와 학생이 집회·시위를 주도하였다. 그러나 2000년대 이후는 민원성 집회·시위의 증가가 두드러졌고 시위참가자도 다양해졌다. 최근 동아시아연구원(2008)이 1988년부터 2007년까지의 언론기관의 시위보도 7,431건을 분석한 결과를 살펴보면 화이트칼라로 불리는 사무관리직 시위 비율(25.1%)이 생산직 근로자나 학생의 비율보다 높았다. 또한 지역주민 및 소비자도 전체의 12.8%로 과거에 비해 상당히 높은

30) 위의 책, 236면.

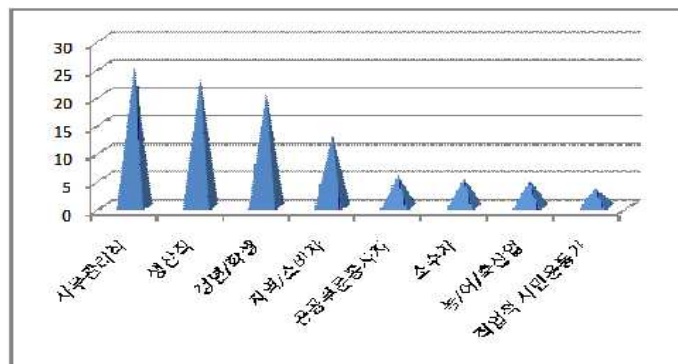
31) 유윤중, "집시법 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구", 121면.

비율을 차지하고 있었다. 특히 민주화를 주도했던 학생계층의 경우 전체 종합결과로는 높은 순위에 올라 있지만 시간이 흐름에 따라 그들의 영향력은 급격하게 상실되고 있다.

노태우 정부와 김영삼 정부 시기에 각각 이들이 참여한 시위가 전체 31.5%, 21.4%에 달했지만 김대중 정부와 노무현 정부 시기에는 단지 9.6%와 9.3%에 그쳤다. 대신 공공부문 종사자나 장애인·여성·외국인노동자 등 소수자를 대변하는 시위 비중이 꾸준히 증가하고 있는데, 노태우 정부시기 각각 3.2%, 2.6%에 불과했던 공공부문 집회나 소수자 집회가 노무현 정부시기를 거치면서 둘 다 8.2%대로 상승했다.

다음은 동아시아연구원³²⁾이 분석한 집회·시위 주요 참가자의 직업분포표이다.

〈그림 2-1〉 1988년~2007년 집회·시위 주요 참가자의 직업 분포(%)³³⁾



나. 대규모 가두시위의 증가

동아시아연구원(2008)의 보고에 따르면 민주화 초기인 노태우, 김영삼 정부 시기에는 집회·시위 중 가두시위가 차지하는 비중은 집회·시위의 이슈에 따라 증감을 반복하였다. 이후 김대중 정부시기에는 꾸준히 가두시위 비중이 줄어들었다. 그러나 이러한 추세는 2002년 미군에 의한 여중생 사망사건을 계기로 전개된 각종 시위로 인해 2002년에는 언론에 보도된 집회·시위 중에서 가두집회나 시위의 비중이 72.8%에 달했다. 노

32) 동아시아연구원, 민주화 이후 집회 시위 어떻게 달라졌나? <http://www.eai.or.kr/korean/index.asp/> (2010.8.25.검색).

33) 동아시아연구원, 민주화 이후 집회 시위 어떻게 달라졌나? 재구성.

무현 정부시기에는 시위 중에서 가두집회나 가두시위가 차지한 비율이 평균 75.2%에 달한다. 그 후 다시 조금 하락하다 2008년 이명박 정부 들어 촛불시위가 증가하면서 전체 시위중 가두시위의 비율이 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

다. 타 단체와의 연대집회 증가

최근 집회·시위 시에는 특정 정책이나 현안에 관해 직접적 이해당사자 뿐만 아니라 그들과 관련된 단체 등과 연대하여 집회·시위를 개최하는 경우가 많다. 연대집회의 경우 비연대 집회에 비교하여 참가인원이 많은 대규모 집회인 경우가 많고 폭력시위로 변질될 가능성도 비연대 집회보다 더 높다.³⁴⁾

최근에는 관련 단체와의 연대뿐만 아니라 지역 간의 연대도 자주 발생하고 있다. 지역 간 연대의 가장 대표적인 사례로는 2004년에 있었던 정부의 행정수도 이전에 반대한 서울, 경기, 인천지역의 연대집회가 있다. 이처럼 연대집회가 증가하는 이유는 다양한 단체와 지역이 연대를 통해 공동하여 자신들의 의사를 주장하면 그러한 요구가 여론화되기 쉽고 결과적으로 정책에 반영될 가능성도 높아진다고 생각하기 때문이다.

제4절 집회·시위로 인한 사회적 비용

한국에서도 집회·시위가 발생시키는 사회적 비용을 계산한 연구가 2000년 이후 종종 수행되었다. 그러나 선행연구를 검토해보면 연구별로 분석방법론 상 차이 등으로 인해 추정 결과 역시 상당한 차이를 보이고 있다. 아래는 집회·시위의 사회적 비용을 계산한 선행연구 결과이다.

1. 교통과학연구원(2000)

동 연구는 1999년에 서울에서 발생한 각종 집회·시위 중, 500인 이상의 집회·시위

34) 김종양, 집회·시위로 인한 타인의 법익보호에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 박사학위논문, 2004, 47면.

를 대상으로 그 사회적 비용을 추정하였다. 이 연구에서는 집회·시위 비용을 시위참가자의 생산손실, 교통영향에 따른 도로교통에서의 한계 여행시간의 변화, 운행비의 변화, 집회·시위 관리기관의 공적 지출로 구분하였는데 1999년 1년간 서울시내에서 발생한 집회·시위의 사회적 비용을 총 1,028억 원으로 추정하였다.

〈표 2-7〉 집회·시위의 사회적 비용 추정(2000)³⁵⁾

(단위 / 억원)

	생산손실	교통지체	공공비용	소계
단순집회	107	—	219	326
집회·시위	154	154	186	702
총 계	261	361	405	1,028

2. 경찰청(2004)

동 연구에서는 2003년에 발생한 참가인원 1,000명 이상의 대규모 집회·시위 471건을 분석하여 집회·시위 비용을 추정하였고 집회·시위 비용은 시위참가자의 생산손실, 경찰의 관리비용, 시위발생으로 인한 교통비용으로 제3자의 간접비용을 제외한 직접비용만을 추계하였다는 특징이 있다. 동 연구에서는 집회·시위로 인한 2003년도의 사회적 비용을 1,232억 원으로 추정하였다.

〈표 2-8〉 경찰청(2004)의 집회·시위의 사회적 비용 추정³⁶⁾

(단위/ 억원)

	생산손실	교통지체	공공비용	소계
단순집회	143	—	278	421
집회·시위	211	341	260	702
총 계	354	341	537	1,232

35) 교통과학연구원, 집회·시위의 사회적 비용에 관한 연구: 서울특별시 경우를 중심으로, 67-68면.

36) 경찰청, 치안비용 분석모델 정립 및 활용에 관한 연구, 경찰청, 2004, 68면.

3. 한국개발연구원(2007)

한국개발연구원은 2005년 발생한 집회·시위 중 362건을 대상으로 집회·시위의 사회적 비용을 추정하였고 집회·시위의 비용은 시위참가자의 직접손실, 공공적 지출, 교통지체로 인한 손실, 시위장소 인근 사업체의 영업 또는 생산손실, 보행자 및 일반 국민의 심리적 부담감 등 간접적 손실도 모두 추계하였다. 또 동 연구에서는 집회·시위가 합법일 경우와 불법일 경우를 가정하고 그에 따르는 사회경제적 비용을 계산하였는데 이때 집회·시위가 합법인 경우에 드는 경제사회적 손실은 6조 9,671억 원이고, 불법인 경우에는 12조 3,190억 원의 경제사회적 손실이 발생한다고 하여 이전의 연구에 비해 집회·시위, 특히 불법집회·시위의 사회적 비용을 매우 높게 추정하였다.

〈표 2-9〉 한국개발연구원(2007)의 집회·시위의 사회적 비용 추정³⁷⁾

(단위/ 억원)

	집 회	행 진	연좌 및 검거	계
건 수	138	126	98	362
합 법	2,816	37,048	32,341	69,671
불 법		65,432	57,476	123,190

4. 치안정책연구소(2008)

동 연구는 집회·시위가 발생시키는 사회적 비용을 비용발생항목의 성격에 따라 직접항목과 간접항목으로 구분하여 집회·시위의 사회적 비용을 추정하였다. 직접항목으로는 생산손실과 경찰관서의 관리비용을 포함하고 간접비용으로는 차량 지정체로 인한 시간과 연료 손실, 보행자 및 인근 주변의 소음 및 대기오염비용, 집회·시위 장소 부근 사업체의 영업 또는 생산 손실, 일반 국민의 피해 비용이 포함되었다. 분석과정을 통해 추정된 2006년 집회·시위의 사회적 비용은 합법시위가 4천 100억 원, 불법 폭력시위가 5조 5

37) 한국개발연구원, 불법폭력시위로 인한 사회경제적 비용에 관한 연구, 한국개발연구원, 2007, 46-48면.

천억 원으로 추정되었다. 구체적 분석결과는 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 치안정책연구소(2008)의 집회·시위의 사회적 비용 추정³⁸⁾

(단위/ 억원)

구 분		집회·시위의 사회적 비용
합법 시위의 경우(A)		4,119
불법 시위의 경우	불쾌감 비용 적용 시	44,918
	간접피해 비용 적용 시	46,648
	직접피해 비용 적용 시	209,959
	피해 비용의 평균값 적용 시(B)	55,098
총 합 (A+B)		59,217

38) 치안정책연구소, 불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정연구, 105면.

제3장 미국경찰의 집회·시위 관리기법

제1절 집회·시위 관련 법규 및 관리 실태

1. 집회·시위 관련 법적 규정

미국의 경우 헌법 수정 제1조(The First Amendment)³⁹⁾에서 “국민이 평화롭게 집회할 수 있는 권리”를 보장하고 있기는 하지만 집회 및 시위와 관련하여 연방정부의 통일적 법규는 없는 대신 각 주·시를 중심으로 각기 유사 또는 상이한 내용의 법률 및 지방조례를 통하여 대응·규제하고 있으며, 특히 사전허가제를 인정하고 있어 이를 채택하고 있는 곳이 많다. 만약 집회·시위와 관련한 국민의 권리 및 그 규제에 있어 각 주·시의 법률과 조례 및 행정처분에 대한 위헌 여부가 제기될 경우 연방대법원(U.S. Supreme Court)에서 이를 최종적으로 심사하게 된다.

미국 수도인 워싱턴 D.C.의 예를 들면, D.C. 형사법 및 형사소송절차(District of Columbia Criminal Law and Procedure)와 D.C. 지방조례(District of Columbia Municipal Regulations)가 규정하는 바에 따라 사전에 허가 신청을 할 경우에 집회를 개최할 수 있게 되어 있다. 즉, 워싱턴 D.C.의 시 도로, 인도, 기타 공공도로 및 시립공원 등에서 헌법 수정 제1조에 근거한 집회를 개최코자 할 경우 적어도 15일 이전에 D.C. 경찰국(Metropolitan Police Department)의 장(Chief of the Police)에게 집회계획의 승인을 신청해야 한다.

39) 미국 헌법의 최초 수정 제1조부터 제10조까지는 특별히 ‘권리장전(Bill of Rights)’이라고 불리는데, 1789년 제1차 연방의회(The First United States Congress)에서 제안되어 각 주에 보내져서 전체 주 3/4의 비준을 완료한 1791년 12월 15일 발효되었다. 그 중 특히 수정 제1조(The First Amendment [Amendment I])는 ‘종교, 언론·출판의 자유와 집회 및 청원의 권리’에 대한 것으로서, “[연방정부·의회가] 국교를 정하거나, 자유로운 신앙 행위를 금지하거나, 언론·출판의 자유와 국민이 평화로이 집회할 수 있는 권리 및 불만 사항에 대한 정부 배상·구제를 위해 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다”고 규정하고 있다. [연구자 註]

또한, 퍼레이드, 행진, 경주, 걷기대회, 기타 유사한 행사로서 헌법 수정 제1조에 근거한 집회가 아닐 경우라 하더라도 그에 상응하는 기준(D.C. Municipal Regulations: Chapter 24-706 'NOTICE AND PLAN APPROVAL PROCESS FOR FIRST AMENDMENT ASSEMBLIES')을 충족할 경우 동일 절차에 따라 집회계획의 승인을 신청할 수 있도록 규정되어 있다.⁴⁰⁾ 이 때 집회계획의 신고는 6하 원칙에 따라 구체적이어야 하며, 경찰당국은 사전 신고된 집회계획의 기재사항 및 관련 내용을 심의한 후 집회의 허가 여부를 통보하거나 또는 적절한 사유⁴¹⁾와 함께 불허할 수 있다.

또한 경찰은 필요하다고 판단할 경우 집회 장소에 대한 차량 통행의 제한 등과 같은 조치를 취할 수 있으며, 백악관이나 국회의사당과 같은 중요 국가·공공기관 주변 일정 거리 이내에서는 집회를 못하게 하는 '장소의 제한'도 가능하다.⁴²⁾ New York의 경우에도 집회·시위대가 UN(국제연합) 본부 건물을 통과하는 것은 금지되어 있으며, 뉴욕경찰은 시위로 인한 시민생활 침해와 경찰업무의 과도한 수요 증가를 예방하기 위해 도심 주요 도로인 5번가(Fifth Avenue)에서의 연간 퍼레이드 횟수에 제한을 가해 왔다.

미국에서 집회·시위와 관련한 법적 규정과 관련하여 특히 폭동·소요사태(Riot)에 대해서는 연방법(United States Code) 제18편 제2101조와 2102조(TITLE 18>PART I>CHAPTER 102>§2101 & 2102)⁴³⁾에서 그 정의 및 처벌에 관하여 기술하고 있다. 즉, 제2102조에서는 폭동·소요사태를 "세 사람 이상이 모인 집단의 한 명 또는 그 이상의 사람들에 의해 명백하고도 현존하는 위협을 야기하거나 또는 타인의 신체나 재산에 피해를 초래할 수 있는 폭력적 행동을 수반하는 공공 교란행위" 및 "개별적으로 혹은 집단적으로 명백하고도 현존하는 위협을 야기하거나 또는 타인의 신체나 재산에 피해를 초래할 수도 있는 폭력적 행동의 위협을 즉시 실행할 가능성을 가진 세 사람 이상이 모인

40) D.C. Municipal Regulations: Chapter 24-7 'Parades and Public Events', 24-706 'Notice and Plan Approval Process for First Amendment Assemblies' 및 24-707 'Non-first Amendment Related Parade, March, Race, Walk-a-thon Or Other Similar Activity: Permit Requirement' <http://os.dc.gov/os/cwp/view,a,1206,q,522357,osNav,|31374|.asp> (2010.5.7.검색).

41) 예를 들면, 집회·시위의 개최가 보행자의 통행이나 차량의 교통에 중대한 장애를 초래할 염려가 있거나 또는 경찰력 분산으로 인해 정상적인 경찰업무 집행에 지장을 주어 일반 시민에 대한 치안 서비스 제공에 상당한 불편을 줄 우려가 있는 경우 등을 들 수 있다. [연구자 註]

42) 권지관, 재미없는 천국 재미있는 지옥, 서울: 넥서스 Books, 2001, 68-70면.

43) 미 연방법 제18편(Title 18 of the United States Code)은 [연방]범죄와 형벌 및 형사소송 절차에 관한 연방정부의 법규를 규정하고 있다.

집단의 한 명 또는 그 이상의 사람들에 의한 폭력적 행동을 저지를 위협을 수반하는 공공 교란행위”로 설명하고 있다.⁴⁴⁾

또한 제2101조는 폭동·소요사태의 구성내용 및 처벌에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다. “폭동·소요사태를 선동하거나, 조직·홍보·조장 또는 참여·실행하거나, 폭동·소요사태의 진척에 있어서 어떠한 형태의 폭력행위를 저지르려 하거나, 또는 이와 같은 자를 돕거나 사주하려는 의도로 주(州) 간 또는 외국과의 통상을 위해 이동하거나 메일, 전신(電信), 전화, 라디오, TV 등을 포함하는 주(州) 간 또는 외국과의 통상을 위한 시설을 사용하는 자, 그리고 그러한 이동·사용 중 또는 이후에 본 조(2101조) 각 [4개] 항목에 명시된 목적으로 기타 공공연한 행위를 자행하거나 시도하려는 자는 5년 이하의 징역 또는 벌금형에 처해진다.”

2. 집회·시위의 권리와 표현의 자유

미국의 경우 집회·시위의 권리는 넓은 의미에서 ‘표현의 자유’ 영역에 해당한다고 보기 때문에 이런 점에서 연방대법원 판례는 중요한 시사점을 부여하고 있다. 미국에서의 집회 및 시위의 권리에 대한 법적 체계와 관련하여 이를 뒷받침하는 기초가 되는 법적 준거 틀로서 3가지 원칙이 있는데 이는 헌법 수정 제1조에서 보장하고 있는 기본적 권리와 직결된다. 그 원칙들은 바로 (1) 사전억제(Doctrine of Prior Restraint), (2) [헌법 수정 제1조에서 명기하고 있는 집회의 자유 관련 활동에 대한] 집회·시위 계획 허가의 관리(Doctrine of Governing Licensing Schemes of First Amendment Activity), 그리고 (3) 시간·장소·방법 규제 원칙(Doctrine of “Time, Place, and Manner”)을 말한다.⁴⁵⁾

먼저 사전억제 원칙이란 집회·시위의 권리에 입각한 표현 행위에 대하여 완전하고도 원천적인 차단으로서의 사전억제는 헌법상 보장된 기본권에 대한 심히 중대한 장애라고 할 것이므로 극히 예외적인 상황--예컨대 제1차 세계대전--을 제외하고는 인용될 수 없

44) <http://www.law.cornell.edu/uscode/18/2102/html> 및 <http://www.law.cornell.edu/uscode/18/2101/html> (2010.5.4.검색).

45) Christopher Dunn, “Balancing the Right To Protest in the Aftermath of September 11”, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Vol. 40, 2005, pp.329-330.

다는 것이다. 그 대표적인 예로서 1931년의 Near v. Minnesota 판례⁴⁶⁾를 들 수 있는데, 이는 사전억제의 금지 원칙과 표현(언론)의 자유에 관한 미국 내 가장 의미 있는 선례로 기록되었다.

당시 미 연방대법원은 음란·음탕하거나, 외설적·선정적이거나, 악의적이거나, 스캔들을 담거나, 또는 명예훼손적인 내용을 포함하는 신문을 발행하거나 팔거나 배포함으로써 ‘공공에 대한 불법행위(Public Nuisance)’를 조장하는 자(발간인)에 대해 영구적인 제재를 명할 수 있도록 규정한 Minnesota 주 법률--‘Public Nuisance Law of 1925’ 또는 ‘Minnesota Gag Law’--은 헌법 수정 제1조 및 제14조에 위배된다고 판결하였다. 이는 이후 1971년 뉴욕타임즈(New York Times)의 “펜타곤 보고서(Pentagon Papers)”⁴⁷⁾ 게재 사건에 대해 닉슨(Nixon) 행정부가 취했던 발간 금지 명령 시도를 좌절시킨 New York Times Co. v. United States 판례⁴⁸⁾의 핵심 선례가 되었다.

[집회·시위] 허가 관리 원칙은 집회·시위 규제에 있어 정부기관·관리들이 가장 흔히 사용하는 제도적 수단으로서, 시가행진, 대형집회, 또는 확성기 사용 등 집회·시위 ‘허가 요건(Licensing Requirements)’을 통한 사전 승인을 요하는 것이다. 미 법원은 일반적으로 [사전]승인 제도 개념을 용인하고 있지만 집회나 시위를 통한 표현의 내용에 대한 사전 검열 위험을 방지하기 위해 정부 관리가 동 제도 집행에 있어서 재량적 판단을 하지 않을 것을 요구하고 있다. 즉, 헌법 수정 제1조에 명시된 집회의 자유를 사전허

46) Near v. Minnesota, 283 U.S. 697 (1931): 1927년 Jay M. Near는 Howard A. Guilford와 함께 Minneapolis 시에서 ‘The Saturday Press’라는 주간지를 발행하면서 시 고위관료나 경찰간부 등의 부정부패 및 추문을 폭로하는 내용의 기사를 게재함으로써 Minnesota 주의 법률(Public Nuisance Law of 1925)을 위반한 혐의로 피소 당하였으나 미 연방대법원은 출판·간행에 대한 사전억제(Prior Restraint)를 강하게 거부하고 헌법상 보장된 표현(언론)의 자유를 인정하였다. 동 판례는 표현(언론)의 자유에 관해 미국 역사상 가장 중요한 선례로 남았으며, 이후 사전억제의 금지는 헌법 수정 제1조의 핵심 정신으로서 각 주 뿐만 아니라 연방정부에도 적용되는 계기가 되었다. Near v. Minnesota - Significance, <http://law.jrank.org/pages/23246/Near-v-Minnesota-Significance.html> (2010.7.12.검색).

47) 미국 국방부의 일급 기밀 사료(史料)였던 “Pentagon Papers”는 그 공식 명칭이 “United States - Vietnam Relations, 1945 - 1967: A Study Prepared by the Department of Defense”로서 1945년부터 1967년까지 미국이 베트남에서 행한 정치·군사적 개입 기록을 담고 있다.

48) New York Times Co. v. United States, 403 U.S. 713 (1971): 미국 정부의 전직 군사분석가였던 다니엘 엘스버그(Daniel Ellsberg)에 의해 “Pentagon Papers”가 누설되어 1971년 뉴욕타임즈가 1면 기사로 게재함으로써 일반 대중에게 공개되자 미 법무부에서 즉각 게재 중지를 요청하였으나 연방 대법원에서는 이를 기각하였다. [연구자 註]

가 방식으로 법적 규제를 행하려 할 경우 그 법규는 반드시 승인기관에게 한정적(narrow)이고, 객관적(objective)이며, 명확한(definite) 기준을 제시해야 한다⁴⁹⁾는 것이다.

그리고 시간·장소·방법(TPM: Time, Place, and Manner) 규제 원칙은 연방대법원의 가장 잘 정비된 원칙인 바, 집회·시위의 권리—표현의 자유—를 규제하는 한 방식으로 집회·시위에 대한 제한이 가해지더라도 그 시간, 장소, 그리고 [표현]방법상의 규제는 다음 세 가지 요건을 충족시킬 것을 필요로 하고 있다.

첫째, 규제의 방법은 엄격한 기준에 의해서 구체적·특정적(narrowly tailored 또는 narrowly drawn)이어야 하며,

둘째, 규제 대상이 집회·시위(표현)의 내용에 의해 좌우되지 않고 중립적(content-neutral)일 것이며,

끝으로 집회·시위 참가자(표현자)가 자신의 의사를 쉽게 표시할 수 있는 대안적 수단(alternative channels·means of communication)이 제공되어야 한다.⁵⁰⁾⁵¹⁾

이처럼 미국 내에서 집회나 시위의 권리에 대한 규제는 법원의 결정을 통해 그 헌법 합치성이나 적법성에 대한 이의를 쉽게 제기할 수 있도록 되어 있다. 하지만 경찰 역시 시민의 기본권을 제한하지 않고도 집회·시위의 시간, 장소 및 방법에 대한 규제권을 적용할 수가 있다. 따라서 일반 시민들이 헌법상 보장된 집회 및 시위의 권리를 가진다고 해서 그것이 반드시 자신들이 원하고 선택하는 시간·장소·방법(TPM)에 맞추어서 가능하다는 것은 아니라는 것⁵²⁾이다.

다만 이와 관련하여 미국의 판례들은 집회나 시위에 대한 규제적 측면에 있어서 경찰

49) Christopher Dunn, "Balancing the Right To Protest in the Aftermath of September 11", p.330.

50) (1) Martin J. King, "Time, place, and manner: Controlling the right to protest", *FBI Law Enforcement Bulletin*, Vol. 76, No. 5, 2007, pp.121-127. (2) 한상희, "집회 및 시위의 자유: 미국의 경우를 중심으로", 서강법학, 제11권 제1호, 2009, 41-58면 및 (3) 이관희·강태수, 우리의 집회·시위제도 발전 방안 모색을 위한 각국의 집회·시위 제도 비교 고찰, 경찰대학 치안연구소, 1995, 52-53면.

51) 학자에 따라서는 여기에 공공의 안전 등과 같이 중요한 정부(국가)의 이익(significant government interest)을 위한 경우를 규제의 요건에 추가하기도 한다.

52) Neil Jarman, N. & Dominic Bryan, *General Principles Governing Freedom of Assembly and Public Events*(Institute for Conflict Research, 2004), p.5.

과 같은 행정기관의 재량권 또는 재량적 결정권에 대하여 상당히 엄격한 태도를 보이면서 위 조건들을 중심으로 일관되게 '명확성'의 원칙을 강조하고 있다. 이는 규제 그 자체가 명확하지 않을 경우 집회·시위에 대한 규제권을 가지는 경찰 등의 행정기관이 지나친 재량권을 행사하여 실질적으로는 자신의 이익에 편향되는 판단·선택을 할 개연성이 많기 때문이라고 하겠다.

3. 집회·시위 관련 권익 vs. 규제

1940년 미 연방대법원의 판단들을 정리해보면 특정한 집회 또는 시위로 인하여 사회적 위험이 발생할 우려가 있는 경우 그 집회나 시위 자체를 금지·제어하기 보다는 발생이 예견되거나 발생하고 있는 위험 그 자체를 통제·억제하는 것이 바람직한 것으로 보고 있다.⁵³⁾ 또한 앞에서 설명한 바와 같이 집회 및 표현의 시간, 장소, 그리고 방법에 대한 규제는 엄밀하고 정확해야 하며, [표현의] 내용에 대한 검열(Censorship)로 흐르거나, 또는 차별적이어서는 안 된다는 것을 강조한다. 다음의 <표 3-1>은 이 같은 입장과 기준을 적용한 연방대법원 판례 중 대표적인 사례를 모아서 정리해 본 것이다.

<표 3-1> 집회·시위에 대한 규제 관련 미국 판례 사례⁵⁴⁾

도 시	판 례	내 용	판 결
Tupelo시, Mississippi주	Beckerman, et al v. City of Tupelo, Miss., 664 F.2d 502 (5th Circuit 1981)	Tupelo시 조례 중 집회·시위에 대한 판단·허가와 관련, '무질서한 행동'이 무엇인지를 충분히 특정하는 규정이 없음	위헌 판단
Village of Stratton, Ohio주	Watchtower Bible & Tract Society of N.Y., Inc., et al. v. Village of Stratton, et al., 70 U.S.L.W. 4540 (2002)	'방문판매' 허가(Permit)를 받지도 않은 채 가가호호 방문하여 애걸·호소하거나 또는 권유하는 행위를 규제한 조례	위헌 판단
Denver시,	Sixteenth of September	도시 조례로 집회 자체를 직접	위헌

53) Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*(2nd ed.) (New York : The Foundation Press, 1988), p.854.

54) (1) FindLaw, <http://lp.findlaw.com/> (2010.8.28.검색) 및 (2) 한상희, "집회 및 시위의 자유: 미국의 경우를 중심으로", 49-51면 재정리.

Colorado주	Planning Committee v. City of Denver, 474 F.Supp. 1333 (D. Colo. 1979)	규제 ⇒ 월요일부터 금요일까지 5일 동안 도심 업무지역에서 행진 금지	선언
Valdosta시, Georgia주	United Food & Commercial Workers Union Local 442 v. City of Valdosta, 861 F. Supp. 1570 (M.D. Ga. 1994)	학교 개학 기간 동안에는 오전 9:30부터 오후 2시까지, 그리고 방학 중에는 오후 4시까지만 행진이 가능토록 규정한 조례	위헌 판단

미국에 있어서 집회 및 표현의 자유에 대한 규제의 명확성과 차별 금지를 강조한 대표적인 경우로 1965년의 Cox v. Louisiana⁵⁵⁾ 사건에 대한 연방대법원 판례를 들 수 있겠다. 동 판례는 “인종평등의회(CORE: The Congress of Racial Equality)” 소속 B. Elton Cox 목사에 대한 불법 연설 및 집회 등 혐의와 관련한 두 개의 지방법원 결정을 뒤집는 것이었다. 이는 집회 및 표현의 자유와 관련한 당시의 주 및 지방 법규들이 지나치게 모호하므로 헌법 정신에 위배된다고 결정한 기념비적인 판결로 받아들여지고 있다. 즉, 당시의 규제성 법령들은 “평화(사회질서)의 교란·파괴(Breaches of the Peace)”를 방지하기 위하여 입법되었으나 실질적으로는 바라지 않는 집회나 표현을 제한 또는 처벌할 수 있도록 고안, 활용되었던 것이다.

Cox v. Louisiana(1965) 판례가 가지는 의미를 살펴보면 다음과 같다. 정부 또는

55) Cox v. Louisiana, 379 U.S. 536 (1965): 1961년 12월 14일 Southern University에 재학 중인 흑인 학생들이 인종평등의회(CORE) 주관 하에 Louisiana주 Baton Rouge시에서 카운터를 [흑·백] 인종별로 분리 운영하는 상점들에 대하여 인종차별을 항의하며 구매 거부(Boycott)를 촉구하는 피켓 시위를 벌이다가 체포되어 법원청사 위의 구치소에 수감되었는데, 그 다음 날 B. Elton Cox 목사 인도 하에 2천여 명의 학생들이 법원청사 쪽으로 행진하자 시 경찰당국과 보안관실 측에서 Cox 목사에게 동 집회를 해체할 것을 요청하였으나 Cox 목사는 흑인학생들의 체포 및 [인종 간의] 차별을 항의하기 위하여 행진하는 것이며 질서 있고 평화롭게 진행할 것이라고 말하면서 그 요청을 거절하였다. Cox 목사가 연설 막바지에 이르러 행진 참가자들에게 도심으로 가서 인종차별 현장을 확인할 것을 촉구하자 백인 구경꾼 사이에서 투덜거림과 불평이 흘러나왔고 이에 Cox 목사의 연설이 소란을 야기할 수 있을 것으로 판단한 보안관은 시위대의 즉각 해산을 요구하였으나 수용되지 않자 경찰은 최루가스를 분사하면서 강제해산 조치에 돌입하였다. Cox 목사는 다음 날 체포되어 범죄모의, 평화교란, 공공도로 통행 방해, 법원청사 앞 피켓시위 등 4가지 혐의로 기소되었고, 그 중 범죄모의를 제외한 나머지 3가지 혐의가 모두 인정되어 징역 1년과 벌금 5,700\$를 선고받은 사건이다. [http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=379&invol=536 (2010.7.25 검색)]

경찰 등의 행정기관은 사회질서를 유지하고 일반 국민을 폭력, 재산의 파괴, 공공장소에서 자유로운 이동의 제한 등으로부터 보호해야 하는 본질적이고도 중요한 의무가 있으나 그러한 정부나 경찰·행정기관의 사회질서 유지 의무는 [헌법에서 보장하고 있는] 집회 및 표현의 자유에 대한 정부의 약속과 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 결국 사회질서(평화) 교란·파괴행위를 막기 위해 집회와 표현의 자유를 제한하려 한다면 그러한 정부—경찰·행정기관—의 조치가 어느 점점에서 헌법 상 정당화될 수 있느냐는 것이 관건이라고 하겠다.⁵⁶⁾

Cox v. Louisiana 판례가 나오기 이전의 미국에서는 1940년대부터 법원을 중심으로 공공에서의 표현(Public Speech)이 사회질서(평화)의 교란을 야기하는데 있어서 위협이 되는 여부를 결정하기 위한 법적 기준을 정의하기 시작했다. 1940년의 Cantwell v. Connecticut 판결⁵⁷⁾은 논란이 되었던 종교 관련 표현이 공공의 평화에 위협으로 간주될 만큼 “분명하고 현존하는(clear and present)” 위협을 초래하지 않았다고 판단함으로써 헌법상 ‘자유로운 종교 활동(Free Exercise of Religion)’ 조항을 주 단위에 최초로 적용한 경우이자 이후에 표준규범이 되었던 “시간·장소·방법” 규칙을 처음으로 천명한 사례였다.

실제로 Cantwell 판결 이전에는 미국 헌법 수정 제1조가 연방법뿐만 아니라 주 또는 지방 단위의 법규를 통한 규제로부터 선교행위 또는 선교자(종교활동가)를 보호해주는지 분명치 않았다. 하지만 헌법 수정 제1조 및 제14조를 근거로 Cantwell의 [선교]행위가 보호되어야 한다는 Cantwell 판결과 더불어 종교적 자유가 한층 강화된 시대로 안내⁵⁸⁾

56) (1) <http://law.jrank.org/pages/23029/Cox-v-Louisiana-Significance.html> 및 (2) <http://law.jrank.org/pages/12632/Cox-v-Louisiana.html#ixzz10hlzprXa> (2010.7.25 검색).

57) Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296 (1940): ‘여호와의 증인(Jehovah’s Witness)’ 신도였던 Newton Cantwell과 그의 두 아들은 대부분의 주민이 가톨릭(Roman Catholic) 신자인 Connecticut 주 New Haven 시에서 가가호호 방문을 통하여 개종을 시도하였다. Cantwell 부자는 책, 팸플렛, 축음기 등을 사용해 선교를 하고 있었는데, 그 중 ‘적(Enemies)’이라는 책은 가톨릭과 같이 조직화된 종교를 공격하는 내용이었어서 가톨릭 신자였던 시민들을 몹시 격분하게 만들었다. 이후 Cantwell과 그의 두 아들은 (1) 일반 대중으로부터 종교적 목적으로 기금을 조성하려 할 경우 사전에 공공복지심의회(심의관)로부터 허가증(Certificate)을 발부받을 것을 요하는 Connecticut 주법 위반 및 (2) [관습법 상] 평화교란을 조장한 혐의로 체포되어 유죄를 선고받았으나 이에 불복, 항소하였고 결국 연방대법원에 의해 관련 Connecticut 주의 법규가 헌법 수정 제1조에 위배되는 것으로 최종 판결이 난 사건이다. [연구자 註]

58) <http://law.jrank.org/pages/22869/Cantwell-v-Connecticut-Significance.html> 및 (2) Wiki pedia,

하는 시금석 역할을 하게 되었던 것이다.

그리고 1942년의 *Chaplinsky v. New Hampshire* 판례⁵⁹⁾는 헌법 수정 제1조에서 보장하고 있는 표현의 자유에 대한 제한과 관련, 외설적인, 음란한, 신성모독·불경스러운, 명예훼손적인, 불안감을 조성하는 등 즉각적인 불법적 행동을 촉발할 수 있거나 또는 당연히 금지되어야 하는 소위 “도전적인 말(Fighting Words)”에 관한 원칙을 표명하였다. 이는 “이중적 접근/이론(Two-Tier Approach/Theory)”이라고도 불리는데 “도전적인 말(Fighting Words)” 또는 포르노, 상업성 광고, 모욕적 욕설 등과 같은 특정 범주의 표현들은 헌법 수정 제1조를 통해 보장(보호)받는 표현의 범위를 벗어나 있다는 것이다. 즉, 그러한 표현들은 “정의를 명확화하면서 좁게 한정된(well-defined and narrowly limited)” 부류의 범주⁶⁰⁾로서 그 금지나 처벌이 어떠한 헌법상의 문제를 야기할 것으로 생각되지 않았던 것이라는 논지였다.

이후 1960년대에 이르러 시민의 권리 주장과 베트남 참전에 대한 저항운동 등은 대학 캠퍼스 및 공공장소에서의 대규모 시위, 연좌, 항의성 집회, 그리고 아프리카 흑인(Negroes)들에 대한 차별에 항의하는 흑인학생들의 평화 행진 등 여러 다양한 형태의 대중적 표현을 양산하게 되었고, 이는 공공질서 관련 판례들에 있어 긴급성(Urgency)에 대한 인식을 불러왔다. 예컨대, 1963년의 *Edwards v. South Carolina* 판례⁶¹⁾에서는 1940년대에 형성된 집회·시위의 권리에 관한 규범적 기준을 토대로 공공건물 주변에서

http://en.wikipedia.org/wiki/Cantwell_v._Connecticut (2010.9. 2 검색).

59) *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942): 여호와의 증인(Jehovah's Witness) 신도인 Walter Chaplinsky가 1941년 11월 Rochester 시의 중심가에서 보안관(City Marshal)에게 “저주받을 모리배(God-damned Racketeer)” 및 “망할 놈의 파시스트(Damned Fascist)”라고 욕한 혐의로 체포되었는데, Chaplinsky는 공공장소에서 타인에 대해 고의적으로 공격적인 언동(표현)을 하는 것을 금하였던 당시 New Hampshire 주의 법률에 의거하여 평화교란 혐의가 인정되어 벌금형에 처해졌으나 이에 불복하여 동 법규가 지나치게 모호(vague)하며 헌법 수정 제1조와 제14조에서 명시한 자유로운 표현의 권리를 침해하였다고 주장하면서 항소하였다. [http://www.bc.edu/bc_org/avp/cas/comm/free_speech/chaplinsky.html (2010.9.22. 검색)]

60) (1) http://www.oyez.org/cases/1940-1949/1941/1941_255 및 (2) http://en.wikipedia.org/wiki/Chaplinsky_v._New_Hampshire (2010.9.2. 검색).

61) *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229 (1963): 미국 연방대법원이 헌법 수정 제1조 및 제14조는 정부 관리들이 [South Carolina] 주 의회 의사당 앞에서 합법적으로 [그리고 평화적으로] 행진하는 군중들을 강제로 해산시키거나 또는 체포하는 것을 금지하고 있다고 판결한 사건이다. (1) http://www.oyez.org/cases/1960-1969/1962/1962_86 및 (2) http://en.wikipedia.org/wiki/Edwards_v._South_Carolina (2010.9.13. 검색).

의 표현의 자유에 대한 억제(진압)는 폭력성의 위협 또는 실제 폭력이 행해지고 있음을 요한다고 판결하였다.

이렇듯 미국에서 표현의 자유를 모태로 한 집회·시위에 관한 권익의 실현과정 과 그 대응 및 적법성과 관련한 연방대법원의 판례들은 구체적이고도 명확한 법적 준거기준의 제시에는 성과를 거둔 것으로 평가된다. 하지만 1960년대를 중심으로 빈발하였던 대학생 및 흑인들의 대규모 항의 집회·시위와 폭력성 소요사태⁶²⁾에 대처하면서 경찰은 그 대응 방식 및 법 집행에 있어서 보다 강경하고 단호한 태도를 견지하게 된 것으로 보여진다.

특히 1970년 President's Commission on Campus Unrest—Scranton Commission—를 기점으로 현재까지 미국 경찰이 집회 및 시위에 대응하는 태도는 헌법 수정 제1조 및 제14조에 근거하여 가급적 최대한의 인내심을 가지고 집회·시위를 지켜보며 평화로운 진행 및 자진 해산을 유도하되, 폭력성이 도출되거나, 인적·물적 피해가 심각히 우려되거나, 또는 정도를 지나친 불법행위가 표출될 경우에는 엄정하고도 강력한 진압을 진행하는 모습을 보이고 있다.

4. 집회 및 시위 대응·관리 실태

미국의 집회와 시위에 대한 대응·관리 실태를 살펴보면 일반적으로 법규에 의해 금지되어 있지 않는 한 자유로운 것으로 간주되지만, 불법 또는 폭력적 집회·시위의 경우 매우 엄중하게 대처하고 있다. 무엇보다 미국 사회에서의 인권에 대한 전반적인 의식과 그 보호 의지는 세계적으로 최상의 수준이며 경찰 역시 예외는 아닌지라 각 주·시에 따라 다소간의 차이가 있을 수는 있지만 폭력성을 띠거나 불법행위를 자행하지 않는 한 집회나 시위의 자유를 최대한 보장하려고 노력한다.

그러므로 미국 경찰은 사회 질서를 유지하는 활동뿐만 아니라 일반 시민들이 공공집회의 권리 행사를 가능하게 하는 역할도 수행해야 하는 것이다. 또한 집회나 시위 과정에

62) 급기야 1970년 6월 13일 당시 닉슨(Richard Nixon) 미국 대통령은 “President's Commission on Campus Unrest”--동 위원회 의장이었던 William Scranton의 이름을 따서 “Scranton Commission”으로도 불림--라는 대통령 직속 특별위원회를 설치하여 대학을 중심으로 한 저항, 무질서 및 폭력 사태 등의 원인과 경찰의 진압활동 등 전반에 관하여 분석토록 하였다. 보고서 전문은 http://www.lexisnexis.com/documents/academic/upa_cis/10616_PresCommCampus_UnrestPt1.pdf 참조.

서 발생·야기될 수 있는 혼란을 최소화시킬 의무도 가진다고 하겠다. 이렇듯 집회·시위와 관련한 경찰활동에서는 흔히 법 집행 측면과 공공질서 관점에서의 우려를 어떻게 균형 맞추느냐 하는 문제가 제기된다. 그렇기에 때로는 불법적인 집회나 시위라 할지라도 보다 심각한 무질서·혼란의 위험을 최소화하기 위해 용인하는 경우도 발생한다.⁶³⁾

그러나 다중이 운집하는 집회·시위가 폭력성을 띠기 시작하거나 또는 폭력적으로 변할 때 그것이 더 확산되거나 폭동·소요사태로 악화되는 것을 막기 위하여 진압경찰이나 다른 형태의 경찰력이 투입되게 된다. 즉, 집회·시위가 신고 내용과 다르게 폭력성을 띠거나 또는 무질서하게 돌변할 경우 경찰은 현장에서 동 집회의 책임자에게 집회 또는 시위 허가의 취소를 통보하고 즉시 강제 해산시킨다.

이와 같은 집회 또는 시위 도중에 발생하는 폭력이나 무질서 등의 행위에 대해서는 폭력성 소요사태에 준한다 할 것이므로 앞서 설명한 연방법 및 기타 제반 일반 법규에 따라 처벌하게 된다. 이 때 특히 통제하는 경찰관에게 항거할 경우 일반 범죄자의 처리 시와 동일한 원칙 및 기준이 적용된다.⁶⁴⁾ 여기서 주목할 점은 기존에 법규 자체를 엄격히 규정하고서 법 집행을 엄정히 하려는 입장을 견지하는 영국 등과 달리, 미국의 경우에는 불법적이거나 폭력성을 띠는 집회·시위에 대한 법 집행의 태도 자체가 단호하고 강경하다는 데 있다고 하겠다.

즉, 미국 헌법상 보호된 권리라고 해서 집회나 시위에 대해 무제한적인 자유가 보장되는 것은 아니며, 특히 폭력적인 행위에 대해서는 엄격한 책임을 묻고 있다. 반면에 불법이거나 폭력을 수반하는 집회·시위의 발생을 막기 위한 다양한 제도적 노력도 기울이고 있는 실정이다. 예를 들어, 사전허가제를 통한 조정 및 집회·시위 허가 전에 질서유지인⁶⁵⁾의 지명을 요구하거나, 또는 폭력 및 불법행위 발생 시 단호하게 제지할 것임을 엄중 경고하는 등 적법한 경찰권의 행사를 명백하게 선언하고 있다. 그리고 진압활동을 위한 경찰력의 전문화라든지 집회 및 시위대와 경찰 간 효율적인 의사전달 통로의 유지를

63) 위의 글, p. 7.

64) 권지관, 재미없는 천국 재미있는 지옥, 69면

65) 한국의 경우 「집회 및 시위에 관한 법률」 제2조 제4호에서 [집회·시위의] 주최자가 자신을 보좌해서 집회 또는 시위의 질서를 유지하게 할 목적으로 임명한 사람을 '질서유지인'이라고 규정하고 있다. 여기서, 주최자(主催者)란 자기 이름으로, 그리고 자기 책임 하에 집회·시위를 여는 사람이나 단체를 말하며, 주최자는 주관자(主管者)를 따로 두어 집회 또는 시위의 실행을 맡아 관리하도록 위임할 수 있는데 이 경우 주관자는 그 위임의 범위에서 주최자로 본다(동법 제2조 제3호).

강화하려고도 노력한다.

한편, 사실상 미국 경찰의 집회·시위 진압활동 과정에서도 부작용이나 과도한 경찰력의 사용 문제가 종종 발생하기도 한다. 그러나 이는 경찰 내부 구조적이거나 또는 사회 전반의 현상이 아니라 집회나 시위의 진압활동에 동원되는 경찰관 개인 자질의 문제로 인식하여 법정에서의 판단을 통해 처리되는 것이 일반적이다. 지난 10년 동안 미국에서 G8 및 G20 정상회의, WTO(World Trade Organization: 세계무역기구), World Bank(세계은행), IMF(International Monetary Fund: 국제통화기금) 등 대규모 행사 개최 때 마다 NGOs(Non-governmental Organizations: 비정부기구)와 학생 및 노조 등을 중심으로 한 반세계화 집단에 의한 폭력·과격시위가 발생하여 경찰의 강경한 진압활동 및 다수의 체포⁶⁶⁾가 이루어져 과잉대응이 아닌가 하는 일부의 우려도 있었지만 대다수의 언론 보도는 적절한 조치로 평가하는 기조였음은 주목할 만하다.

이처럼 집회·시위에 대한 미국경찰의 대응에 있어서 폭력적이거나 불법행위가 수반될 경우에는 단호하고 강경하게 진압하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 한편으로는 경찰력의 전문화 및 집회·시위대와 의사소통 강화 등 다각적인 대처 방안을 모색하고 있다. 특히 미국경찰이 운용하는 다양한 집회·시위 대응방안 중 보다 유화적인 대안으로 사용되고 있는 자유발언구역(Free Speech Zone),⁶⁷⁾ 기마경찰대, 폴리스라인(Police Line), 그리고 K9(경찰견) 활용 실태에 관하여 살펴보기로 한다.

66) 1999년 미국 Seattle에서 반세계화 시위자들이 경찰과 충돌한 이후 국제적 금융기구/기관과 관련된 회의는 예외 없이 폭력적 시위로 얼룩져왔다. 특히, 2000년 4월 미국 Washington D.C.에서 개최되었던 IMF(국제통화기금) 및 World Bank(세계은행) 회의 당시 무려 1,300여 명이 불법시위 혐의로 체포되기도 했었다. <http://www.cbsnews.com/stories/2002/09/27/national/main523491.shtml> (2010.9.13. 검색).

67) “자유발언구역(Free Speech Zone)”은 평화시위구역 또는 자유표현구역을 지칭하는 말로서 “First Amendment Area”로 불리기도 하며, 특정 국가에 따라서는 “Designated Protest Zones”으로 사용하고 있다(상세한 내용은 후술하는 “Free Speech Zones 운영 사례” 참조).

제2절 Free Speech Zone(자유발언구역) 운영 사례

최근 미국에서는 “Free Speech Zones(자유발언구역: 이하 ‘FSZ’)” 또는 “First Amendment Area”를 설치, 운용하는 추세가 증가하고 있다. 이는 반세계화 집단이나 정치운동가 등과 같은 시위자들이 자유로운 표현의 권리를 실행할 수 있도록 집회·시위의 대상이나 행사장으로부터 멀리 떨어진 곳에 주로 설치되는 울타리(Fence)로 격리된 구역을 지칭한다.⁶⁸⁾ FSZ는 부시(George W. Bush) 대통령 재임 시절에 그 활용 영역이 크게 확대되었으며, 미국 내 많은 대학들은 일찍이 베트남전 참전 관련 반전(Anti-war) 항의시위가 극성이던 1960년대부터 1970년대에 이르는 기간 동안 FSZ 제도를 시행하였으나 최근 상당수의 대학들이 잇따르는 대학생들의 항의와 소송으로 인해 FSZ 규칙을 수정하거나 폐지하였다.

이러한 FSZ 설치·운영에 대해 일각에서는 다양한 비판이 제기되고 있기도 하다. 무엇보다 FSZ는 헌법 수정 제1조의 근본정신을 위배하는 것으로서 집회나 시위가 본래 의도하던 목적과 효과를 감퇴시킨다는 주장과 더불어, FSZ가 [표현의 자유에 대한] 일종의 사전 검열의 형태로 남용되거나 또는 [특정 정부 관료나 정치행위에 대해] 다수의 반대 의견이 존재한다는 사실을 대중으로부터 숨기기 위한 홍보 전략으로 활용되고 있다고 주장⁶⁹⁾한다.

하지만 영국과 캐나다 등에서도 미국의 FSZ와 유사하게 “Designated Protest Zones(이하 ‘DPZ’)”라는 지정된 평화 시위·표현을 위한 구역을 활용하고 있다. 2005년 7월 스코틀랜드 Gleneagles에서 개최된 G8 정상회담 때에도 DPZ를 운용하였으며, 2010년 6월 캐나다 Toronto에서 열렸던 제4차 G20 정상회의 당시에도 Trinity Bellwoods Park 등을 중심으로 DPZ를 지정⁷⁰⁾하였다. 특히, 2010년 11월 대한민국 Seoul에서 개최되는 제5차 G20 정상회의 기간 동안의 경호·보안·안전을 담당하는

68) <그림 3-1> 및 <그림 3-2> 사진 참조.

69) ACLU(American Civil Liberties Union), *Secret Service Ordered Local Police to Restrict Anti-Bush Protesters at Rallies, ACLU Charges in Unprecedented Nationwide Lawsuit*(ACLU press release, 2003).

70) (1) Trinity Bellwoods Park Designated Protest Zone For G20 Summit, CityNews, 2010.4.29. 및 (2) Toronto Community Mobilization Network(TCMN), TCMN responds to designated ‘Protest Zone’, <http://g20.torontomobilize.org/node/97>(2010.5.7.검색).

‘G20 경호안전통제단’이 주행사장인 COEX(코엑스)로부터 약 5킬로미터 정도 떨어진 올림픽공원(Olympic Park) 등에 ‘평화시위구역(Peaceful Protest Zone)’을 설정⁷¹⁾한 것 역시 유의할 만하다.

〈그림 3-1〉 2004년 민주당 전당대회 FSZ⁷²⁾ 〈그림 3-2〉 부시 대통령 Neville 방문⁷³⁾



이렇듯 FSZ 운영 추세가 아직 존속되고 있고, 또한 미국 일부 주에서 채택하고 있는 집회·시위의 관할 지역 내 주민—법률가, 학생, 전문가 등—으로 구성된 “참관단(Observer)”제도⁷⁴⁾의 활용 등을 살펴볼 때 집회나 시위에 대한 미국 경찰의 대처·관리 접근방법 및 불법이거나 또는 폭력적 집회·시위에 대응한 진압활동과 관련하여 시민의 지지 획득을 위한 경찰의 다양한 노력을 엿볼 수 있다는 점에서는 그 시사하는 바가 크다고 하겠다.

71) Ser Myo-ja, Security plans for G-20: Troops and perimeters, JoongAng Daily(중앙일보), 2010. 10. 9.

72) 2004년 민주당 전당대회 당시의 FSZ. Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/File:First_amendment_zone2.jpg(2010.9.30.검색).

73) 2002년 부시 대통령 Neville Island 방문 때의 FSZ 모습. ACLU 홈페이지, <http://www.aclu.org/>(2010.9.30.검색).

74) 한국에서도 평화적 집회·시위 문화의 정착과 경찰의 과잉 대응 방지를 위해 2006년 5월부터 집회시위 시민참관단 제도가 시행되었으나 형식적 운영이라는 비판을 받기도 했다. 강건택, “최인기 집회시위 시민참관단 ‘형식적 운영’”연합뉴스, 2008.10.12.

제3절 기마경찰대 운영방안 및 투입 사례

1. 기마경찰대의 효용성

북미에서 가장 오랜 전통⁷⁵⁾을 보유하고 있는 뉴욕경찰국(New York Police Department: NYPD)의 기마경찰대(Mounted Unit)는 1871년에 창립되었으며, 미국 내에서도 가장 큰 규모이다. 현재는 순찰부서(Patrol Unit) 소속으로 112명의 제복 경찰관 및 감독관, 그리고 120여 필의 경찰마로 구성⁷⁶⁾되어 있다. NYPD 기마경찰대는 5개의 부대로 나뉘어져 있는데, 그 본부는 뉴욕 Manhattan의 West Side에 위치한 Pier 76에 소재하고 있으며 나머지 4개 부대는 Bronx(Pelham Bay Park), Brooklyn(Coney Island), Queens(Fresh Meadows) 및 Lower Manhattan(1st Precinct)에 각각 배치되어 있다.

뉴욕경찰국(NYPD)의 기마경찰은 “Ten-Foot Cop”으로 불리기도 하는데, 이는 한 명의 기마경찰이 열 명의 도보 경찰관과 맞먹는 [경찰활동 상의] 효과를 거둘 수 있다는 평가에 기인한 것이다. 기마경찰대 소속 경찰관 및 경찰마는 모두 체계적으로 규정된 훈련과정을 이수해야 하며, 졸업 후에는 각 경찰마에게 공식호칭이 주어지는데 대부분의 경우 순직한 NYPD 경찰관을 기념하여 명명하거나 또는 뉴욕과 관련되는 별명을 부여하기도 한다.

75) 세계적으로 유명한 캐나다의 ‘Royal Canadian Mounted Police(RCMP: 왕립 캐나다 기마경찰대, 불어로는 Gendarmerie Royale du Canada: GRC)’는 뉴욕경찰국 기마경찰대보다 2년 뒤인 1873년에 창설된 ‘Royal Northwest Mounted Police(RNWMP: 왕립 북서 기마경찰대)’가 그 전신이다. 이후 RNWMP는 1868년 창설되어 Ottawa 소재 국회의사당(Parliament Hill) 치안을 담당하던 Dominion Police(도미니언 경찰대)와 1920년에 통합하여 현재의 RCMP 체제를 구성하였다. RCMP는 캐나다의 연방, 국립, 그리고 준군사적 조직으로서 ‘Mounties(마운티즈)’라는 애칭으로도 불리는데, 현재 캐나다 전역에 대한 연방경찰의 역할뿐만 아니라 계약에 의하여 8개 주(Province) 및 3개 지역(Territory) 등에 대한 경찰·치안 서비스를 제공하고 있다. 다만, 지금의 RCMP는 더 이상 일반 경찰활동에 말을 운용하지 않는다. http://www.joongang.ca/bbs/board.php?bo_table=T1001&wr_id=2868 (2010.7.19. 검색)

76) 뉴욕경찰국(NYPD) 홈페이지 및 관련 자료 검토 결과 현재 정확한 통계 확인이 어려워 다음 자료 들을 토대로 인용: (1) Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Organization_of_the_New_York_City_Police_Department#Mounted_Unit (2010.9.30.검색), (2) NYPD(<http://www.nyc.gov/nypd>) Press Release | No. 2008-006, NYPD Mounted Unit Adds Ten Members (2008.2.19) 및 (3) Mary A. Kellogg, “Ten-Foot Cops”, *Sky Magazine*, December, 2007.

기마경찰대의 특수성과 효용에 관하여 살펴보면 무엇보다 경찰마에 올라탄 기마경찰의 위치는 [일반적인 도보 경찰관에 비해] 6배나 좋은 가시권역을 제공하는 한편, 특정 범죄를 발견하거나 예방을 돕는 효과를 준다는 점이다. 즉, 기마경찰의 상승된 위치, 향상된 가시성, 그리고 기동성은 그들로 하여금 거리에서의 평화교란 행위나 교통문제 등에 보다 빨리 대응할 수 있도록 해줌으로써 지역사회와의 연계 강화에도 도움⁷⁷⁾을 주는 것이다.

2. 기마경찰대의 임무 및 역할

뉴욕경찰국 기마경찰대(Mounted Unit)의 주요 임무는 교통통제, 군중통제, 대민관계, 거리범죄 예방 등의 4가지⁷⁸⁾로 이루어진다. 특이할 점은 미국 내 거의 대부분의 주에서 기마경찰대를 운용하고 있으나 그 명칭은 각 주·시 경찰국에 따라 다르며, 그 임무 역시 약간씩 차이를 보이기도 한다는 것이다. 예컨대, Los Angeles Police Department(LAPD: LA경찰국) 소속 기마경찰대(Mounted Platoon)⁷⁹⁾의 경우 집회·시위, 군중통제, 범죄억제, 기타 활동 등의 4가지 임무⁸⁰⁾로 나누고 있으며, Minneapolis 경찰국 기마경찰대(Mounted Patrol Unit)는 그 주요 임무를 군중통제, 범죄통제, 수색 및 구조, 그리고 지역 경찰활동 등으로 분류⁸¹⁾하고 있다.⁸²⁾

이처럼 미국에서의 기마경찰대는 군중통제, 교통통제, 범죄예방, 보안·안전 활동 이외에도 지역주민에 대한 봉사활동에 이르기까지 각종 다양한 임무를 수행하고 있다. 더불어 멕시코와 인접한 지역을 중심으로 한 국경순찰(Border Patrol)—마약 밀반입 및 인신매매 예방활동 포함—업무에도 상당히 중요한 역할⁸³⁾을 하고 있는 것으로 평가된다.

77) Sgt. Angela Dodge, MPD, <http://www.ci.minneapolis.mn.us/police/about/mountedpatrol/> (2010.7.26.검색).

78) Traffic Control, Crowd Control, Community Relations, and Prevention of Street crime.

79) LAPD 기마경찰대(Mounted Platoon)는 1987년 정예 Metropolitan Division의 일부로 창설되어 현재 35명의 경찰관과 40필의 경찰마로 구성되어 활동하고 있다(자료: LAPD 홈페이지, http://www.lapdonline.org/metropolitan_division/content_basic_view/6347,2010.9.28.검색).

80) Demonstrations, Crowd Management, Crime Suppression, and Additional Duties.

81) Minneapolis 경찰국 기마경찰대(Mounted Patrol Unit)는 1996년 창설되어 현재 22명의 경찰관과 8필의 경찰마로 구성되어 있다. 주목할 사항은 8필의 경찰마 대부분이 일반 시민들의 기증에 의해 확충되었다는 것이다. [Minneapolis 경찰국 홈페이지, <http://www.ci.minneapolis.mn.us/police/about/mountedpatrol/> (2010.9.30.검색)]

82) Crowd Control, Crime Control, Search & Rescue, and Community Policing.

먼저 기마경찰대 임무 중 중요한 것은 범죄억제(Crime Suppression / Control)로서 경찰마를 타고서 활동하는 기마경찰은 10피트 높이의 시야를 확보하게 되어 훨씬 향상된 수준의 가시성을 범죄적 요소뿐만 아니라 지역사회에도 제공함으로써 범죄예방 및 억제 기능을 하는 것이다. 즉, 기마경찰은 개인주택의 담장이나 높은 장애물 너머, 그리고 먼 거리를 관찰·감시할 수 있을 뿐 아니라, 순찰차가 갈 수 없는 지역도 가서 범법자를 체포할 수 있기 때문이다.

그 외에도 미국에서의 기마경찰대는 교통통제(Traffic Control), 실종자 수색 및 구조(Search & Rescue), 공원 순찰(Public Park Patrol / Enforcement), 그리고 경찰과 주민 간의 장벽 해소와 유대 강화 등의 지역사회 경찰활동(Community Policing)에 이르기까지 다양한 역할을 수행하고 있다.

3. 기마경찰대의 집회·시위 대응 지원

기마경찰대는 그 기동력 및 경찰마의 큰 덩치와 높이라는 장점을 이용하여 군중통제(Crowd Control/Management) 활동에 흔히 동원⁸⁴⁾된다. 즉, 대규모의 인파가 집결하는 집회나 행사—축제, 퍼레이드, 콘서트, 스포츠 경기 등—상황에서 기마경찰대는 가시적인 안전감과 확신감을 제공해주는 긍정적인 역할을 한다.

일반적으로 집회나 시위에 대한 경찰의 대응⁸⁵⁾에 있어서 기마경찰대는 보다 덜 공격적인 조치로서 먼저 군중에게 보내진다. 이는 잘 훈련된 경찰마가 풍기는 위력과 높이를 활용하여 경찰관이 보다 안전하게 시위 군중 속으로 들어갈 수 있도록 도와주는 역할을 하기 위함인 것이다. 특히 통제가 어려운 집회나 시위 현장에서도 자주 활용되어 왔는데, 기마경찰은 해산시키거나 흩어지게 하려는 시위자를 대상으로 경찰마의 큰 체구를 이용해 겁을 주거나 또는 시위 주동자나 불법 행위자를 체포해내기 위해 군중 속으로 투입되기도 한다.

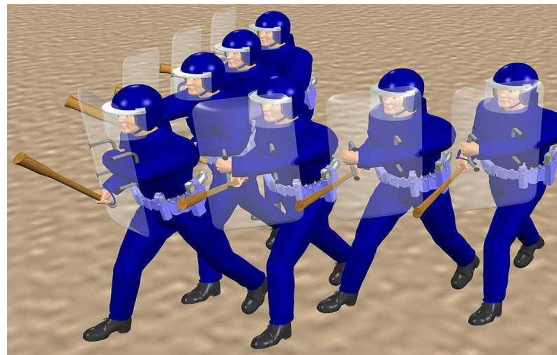
83) BBC News, Horses play a vital role in American border security, <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-10796688>(2010.7.29.검색)

84) 영국의 경우 범죄예방 및 가시성 높은 경찰활동에 대한 기마경찰의 활용도 높아지고 있다.

85) 특히 미국·영국 등에서의 과격 시위 진압활동 시 경찰관들은 시위 군중들에게 두려움을 조성하고 심리적 효과를 거두기 위하여 시위대의 전면에서 도로 양쪽 끝단까지 일렬횡대를 형성하여 경찰봉으로 방패를 두드리며 요란하면서도 일사불란하게 전진한다.

미국의 집회·시위 현장에서 기마경찰대가 도보 경찰관들과 협력하여 다중 시위대를 단호하면서도 전문성 있게 통제할 수 있도록 하기 위한 전술 중 주목할 만한 것은 “Snatch Squad Tactics(시위 주동자 색출 체포조 작전)”⁸⁶⁾이다. 이는 미국 및 영국 경찰의 폭동·시위 진압 전술로서 진압용 보호장비를 착용한 일정 수의 [기동]경찰관들이 한 조(Squad)가 되어 앞으로 돌진하거나 또는 V자형 대형(Flying Wedge Formation)⁸⁷⁾으로 군중의 정면을 돌파하여 시위대나 폭동 세력의 주모자 혹은 핵심 주도 인물(들)을 체포해 나오는 것을 말한다. 다음 〈그림 3-3〉은 V자형 대형을 사용하는 예를 CGI(Computer-Generated Imagery: 컴퓨터 합성 영상) 기법을 이용해서 생성, 묘사한 것이다.

〈그림 3-3〉 7인조 Flying Wedge Formation⁸⁸⁾



4. 기마경찰대의 집회·시위 투입 상의 문제점

기마경찰의 집회·시위 현장에서의 군중통제⁸⁹⁾ 기능과 관련하여 일각에서는 과도한

86) 영국의 경우에도 대규모 집회·시위가 불안정하다고 판단되면 해당 집회·시위에 관할 책임이 있는 지역경찰은 일반 경찰관들과 함께 기동전술 훈련을 받은 기동경찰대(Police Support Unit: PSU)를 배치하게 된다. 이 때 만약 집회·시위가 폭력적으로 돌변할 경우“Snatch Squad Tactics (시위 주동자 색출 체포조 작전)”을 사용한다. [연구자 註]

87) 실제 진압전술 활용 시에는 대부분의 경우 역-V자형 대형을 사용하는 것이 일반적이다.

88) Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/File:Aa_flyingwedge_plain.jpg(2010.7.8.검색).

89) 〈그림 3-4〉 및 〈그림 3-5〉 참조 => 〈그림 3-4〉의 EDL(English Defence League: 영국수호동맹)은

위협적 행위라든지 또는 폭력적인 모습의 표출에 이의를 제기하기도 한다. 2003년 11월 New York Civil Liberties Union(NYCLU: 뉴욕시민자유연맹)이 뉴욕시--NYPD--를 상대로 제기한 소송사례는 기마경찰대가 집회·시위의 진압활동에 투입될 때 어떠한 부분에 유념해야 하는지를 잘 보여주는 선례라고 하겠다.



〈그림 3-4〉 EDL 폭력시위 진압활동⁹⁰⁾



〈그림 3-5〉 2005년 제31차 G8 정상회의⁹¹⁾

동 사안은 아래에 상술하는 3가지 사안에 대하여 NYCLU(뉴욕시민자유연맹)가 뉴욕시--NYPD--를 상대로 집회·시위의 권리 보호 및 NYPD의 진압정책·전략 수정을 요구하면서 소송을 제기한 것이다. 즉, 2003년 2월 15일 뉴욕시에서의 대규모 반전(Anti-war) 항의시위 당시 국제연합(UN) 건물을 통과하여 시가행진을 계획하던 시위대를 차단하기 위해 뉴욕경찰이 국제연합 건물 근처의 1번가(First Avenue)를 중심으로 (1) 접근로를 봉쇄하고 우회로를 안내해주지 않아 10만여 명이 넘는 사람들이 시위대에 합류할 수 없었고, (2) 기마경찰은 시위에 참가하려다 경찰의 도로 봉쇄에 갇힌 군중에게 돌진하여 경찰마가 다수의 시위자들을 말발굽으로 찼으며, (3) 수천 명의 사람들이 1번가 상에서 한 블록이 넘게 형성된 'Pens(우리)'⁹²⁾ 속에 갇힌 상태로 있어야 했다

2009년 결성된 영국(England) 내 이슬람 및 이슬람 극단주의 확산을 반대하는 극우단체다.

90) 영국 Bradford에서의 기마경찰, CapitalBay.com, http://news1.capitalbay.com/news/bottles_and_smoke_bombs_thrown.html(2010.8.28.검색)

91) 2005년 7월 제31차 G8 정상회의 당시의 영국 기마경찰 활동 (스코틀랜드 Edinburgh), Wikipedia Commons, <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:EdinburghProtests3.jpg> (2010.7.1.검색).

92) 여기서는 상호 교합(咬合)--맞물림--잠금이 가능한 금속성 바리케이드를 사용하여 봉쇄한 구역을 말한다.

는 주장이었다.

이는 2008년 4월 15일 양측의 조정 합의로 종결되었는데, 합의안의 핵심은 첫째, 경찰이 집회나 시위에 대응하여 도로 또는 인도를 폐쇄할 경우 NYPD는 해당 집회·시위 조직책임자와 대중 및 언론에게 도로 차단·우회 관련 정보를 공지하는 등의 조치를 취할 것이며, 둘째, 경찰이 시위대 통제를 위하여 봉쇄전략--Pens--을 사용할 경우라도 시위 참가자들이 언제든지 신속히 나가고 다시 합류할 수 있도록 충분한 출구를 마련해 놓을 것이며, 마지막으로 시위대 해산을 위해 기마경찰대를 활용할 경우 충분한 사전경고 후 군중해산을 위한 행동에 임하도록 하는 동시에 시위대에게도 대피·탈출로를 마련하여 해산할 수 있는 기회를 제공한다는 것이었다.⁹³⁾

이러한 사례에서도 살펴볼 수 있듯이 집회·시위 군중통제를 위한 기마경찰대의 활용에 관하여 미국 내에서도 기마경찰의 과도한 위협적 행위 표출에 비판을 제기하기도 하며, 또한 기마경찰대를 투입할 경우에도 시위 참가자들에게 충분한 사전경고 후 시위대의 해산을 위한 행동에 임하도록 요구되고 있다. 더불어 집회나 시위에 대응하기 위한 경찰활동에 있어서 기마경찰대는 보다 덜 공격적인 조치로서 간주되어 왔으나, Snatch Squad(시위 주동자 색출 체포조)와 같은 기동경찰과 함께 시위대 정면을 돌파하거나 군중 속으로 투입되어 시위 주동자 또는 불법 행위자를 체포하거나 추격하는 모습은 기마경찰의 부정적인 이미지로 투영되기도 한다.

제4절 폴리스라인(Police Line)의 활용 실태

1. 미국의 폴리스라인 개관

미국의 경우 합법적인 집회·시위의 자유는 헌법 수정 제1조를 근간으로 폭넓게 보장하되 폴리스라인(Police Line)--질서유지선--을 침범하거나 또는 불법 집회 및 폭력을

93) NYCLU, "NYPD to Adopt Policies Protecting Right to Protest to Settle NYCLU Lawsuit," [http://www.nyclu.org/node/1718\(2010.6.5.검색\)](http://www.nyclu.org/node/1718(2010.6.5.검색)).

수반하는 행위에 대해서는 매우 엄정하고도 단호하게 대처한다. 2003년에 샌프란시스코(San Francisco)에서 열렸던 반(反)이라크전(戰)(Protest against the Iraq War) 집회 때 폴리스라인을 침범했다는 이유로 1천여 명이 넘는 시위 가담자들이 체포⁹⁴⁾된 것이 그 대표적 사례다.

이처럼 미국에 있어서 폴리스라인은 경찰활동에 있어 일상적이고 주요한 수단으로 활용되고 있지만 그 정확한 법적 개념 정의는 찾아보기 힘들다. 따라서 미국의 폴리스라인은 경찰작용 상 중요한 도구로서 이해된다고 보는 것이 일반적 견해로서, 폴리스라인은 집회·시위 시의 군중통제, 교통통제, 범죄 및 사고 현장 보존, 중요인물 보호, 범죄자 도주로 차단, 재난지역이나 폭파 위험지역 등에 대한 시민 보호 및 사회질서의 유지를 위해 경찰에 의해 설치되는 정적(Static) 차단장치를 말한다.⁹⁵⁾

폴리스라인은 미국뿐만 아니라 세계 각국의 경찰작용 상의 중요한 도구 중 하나로서 그 상징성과 의미가 크다고 하겠다. 즉, 형식적으로는 경찰이 사회질서 유지 및 공공의 이익 보호를 위하여 설치하는 것이 폴리스라인이지만, 그 이면에는 경찰작용으로서 경찰력의 표출 및 군중통제라고 하는 공권력 요소가 잠재되어 있는 것이다. 다만 폴리스라인을 경찰력과 같은 공권력의 발현이라는 통제적 측면에서 보기 보다는 시민의 생명과 재산, 그리고 사회 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 경찰상의 '보호' 도구로 이해⁹⁶⁾하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 폴리스라인 운영 현황

미국경찰은 폴리스라인을 집회·시위에 대한 대응에 있어서--특히 정치적인 집회 시위가 빈번한 행정수도나 대도시와 같은 경우--효과적 군중통제 및 사회질서 유지 보호를 위하여 유용하게 활용하고 있다. 집회 및 시위에 대한 경찰의 대응활동에 있어서 폴리스라인의 설치·관리는 여타 교통통제, 범죄·사고 현장 보존, VIP 보호, 범죄자 도주로

94) (1) 머니투데이, "'떼범' 집회·시위, 선진국은 어떻게 대처하나", <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2010011915001836853&outlink=1>(2010.7.22.검색) 및 (2) BBC News, "Mass arrests at US peace demo," http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2871063.stm(2010.7.21.검색).

95) 김유환·김성천, "Police Line의 도입 및 운용방안에 관한 연구", 치안논총, 제12집 1996, 301-302면.

96) 위의 글, 297-300면.

차단, 재난지역 등에서의 시민 보호와 같은 상황에서의 폴리스라인 활용과 차이가 있다.

일반적으로 폴리스라인은 정적인 상황 관리를 위해 설정되는 경우가 대부분이기 때문에 집회나 시위가 행진 또는 동적 행동양식으로 진행될 때는 그 효용도가 저하되기 마련이다. 따라서 집회·시위에 있어서 폴리스 라인의 효용은 대체적으로 질서가 지켜지거나 과격하지 않은 시위에 있어서 시위참가자들에게 경찰의 통제선을 명확히 고지시켜 평화적으로 집회시위가 이루어질 수 있도록 계도하는 한편, 일부 폭력성 시위자 등에 의한 과격행위를 방지하려는데 그 주안점이 있다⁹⁷⁾고 하겠다.

미국에서의 집회·시위는 헌법상 보장된 표현의 자유를 구현하기 위한 개인 또는 집단적 행동의 표출이지만 이러한 행위들이 공공의 이익과 사회구성원에게 미치는 피해를 최소화해야 한다는 것이 기본적으로 요구되고 있다. 따라서 미국 경찰은 폴리스라인을 준수하지 않는 행위가 사회질서 유지 측면 및 공공에게 아주 많은 피해를 끼친다고 간주하므로 폴리스라인 침범 시 집회·시위 현장에서 즉시 체포한다.

예를 들어, 수도인 Washington D.C.의 경우 폴리스라인을 넘는 행위에 대해서는 경찰봉 등으로 물리적 제재를 가할 수 있으며, 사안의 경중에 따라 범칙금에 처하거나 경범죄로 처벌하기도 한다. 또한 시위 주동자나 극렬 시위자 등은 그 행위의 표출 형태나 경찰관과의 충돌 여부 등의 판단에 따라 '사법방해죄(Obstruction of Justice)'를 적용할 수도 있다. 그 한 예로서, 2009년 4월 미국 Washington D.C. 소재 수단대사관 앞에서 시위 중이던 하원의원 5명이 폴리스라인을 넘어서자 3회 경고 후 가차 없이 수갑을 채워 연행했던 사건은 집회·시위의 권리 보장과 사회 공공질서 유지 사이의 마지노선(Maginot Line) 역할을 하는 폴리스라인의 중요성과 미국경찰의 엄격한 법 집행 태도를 여실히 보여주고 있다고 하겠다.

동 사건은 John R. Lewis 민주당 하원의원을 비롯한 5명의 하원의원들이 수단 내 Darfur 지역에서의 인종 간 대량학살 사태에 항의하며 수단대사관 밖에서 시위를 벌이고 있던 중 Washington D.C.의 Embassy Row를 중심으로 형성된 외교공관 구역을 보호하기 위해 설치된 바리케이드 뒤로 물러서라는 경찰의 경고를 3차례 따르지 않자 그 즉시 체포⁹⁸⁾하였던 것이다. 당시 5명의 하원의원들은 폭력적 행동을 하지 않았고 또한

97) 위의 글, 305-307면.

98) CNN, "U.S. lawmakers arrested in Darfur protest at Sudan embassy," <http://politicalticker.blogs>.

미 정부의 공권력에 저항한 것도 아니라고 생각했지만 경찰은 폴리스라인을 넘어섰다는 것만으로도 정당한 법 집행을 위반했다고 판단하여 여당의 하원의원을 현장에서 바로 연행하였다. 이는 미국식 법치주의와 폴리스라인에 내재하고 있는 법과 공권력의 상징성을 단적으로 보여주는 예화라고 하겠다.⁹⁹⁾

3. 폴리스라인의 활용 및 법적 근거

미국경찰이 폴리스라인을 활용해서 집회나 시위를 효과적으로 제어·관리 및 대처할 수 있는 것은 각 주와 시의 법률이나 지방조례 등을 통한 법적 근거의 명료함에서도 그 원인을 찾아볼 수 있다. 대표적으로 Colorado 주 Boulder 시의 개정조례(Revised Code)를 보면 폴리스라인 침범과 관련하여 “경찰관, 소방관, 사건 현장을 지휘하는 정부 기관 관리에 의하여 요청된 응급지원 담당자, 그리고 폴리스라인에 의해 보호를 받는 사람을 제외하고는 그 어느 누구도 [2-4-9 절(Section)에서 명시한] 폴리스라인을 넘거나 또는 그 안에 불법적으로 잔류할 수 없다”고 규정¹⁰⁰⁾하고 있다.

그리고 동 조례 2-4-9 절(Section)은 다음과 같이 폴리스라인의 설정에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 시 행정관(City Manager)은 집회·시위나 퍼레이드 또는 반대 시위로 인해 공중보건이나 공공의 안전 유지에 상당한 위험이 존재한다고 판단될 경우 폴리스라인을 설정할 수 있으며, 특히 폭동이나 무질서한 집회의 경우에는 경사(Sergeant) 또는 그 이상 계급의 경찰관은 누구든지 불법행위 자행 지역의 범위를 합리적으로 판단하여 폴리스라인을 설정할 수 있다고 명시하였다.

cnn.com/2009/04/27/us-lawmakers-arrested-in-darfur-protest-at-sudan -embassy/(2010.7.27.검색) 및 (2) 문화일보, “〈사설〉 폴리스라인이 합법과 불법의 ‘국경선’이다.”, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20090429010339371610020> (2010.7. 29.검색).

99) 미 연방대법원 판례 중 폴리스라인과 관련하여 주목한 만한 것은 1971년 노동절(May Day) 기간을 전후--4월 22일부터 5월 6일까지--하여 Washington D.C. 지역을 중심으로 미국의 동남아시아에 대한 군사적 개입을 반대하는 대규모 시위 과정에서 모두 14,517명이 다양한 혐의로 체포되었는데, 그 중 가장 많은 수를 차지한 것은 ‘폴리스라인 침범’, 무질서 행위, 불법집회, 그리고 공공건물에의 불법침입 등이었다. Nancy SULLIVAN et al., Appellants, v. C. Francis MURPHY, Corporation Counsel of the District of Columbia, et al., <http://ftp.resource.org/courts.gov/c/F2/478/478.F2d.938.71-1632.htm>(2010.8.7.검색).

100) Boulder Revised Code 5-5-17: ‘Crossing Police Line’ (Ordinance Nos. 4980 (1986); 7129 (2001)).

한편, 시 행정관은 폴리스라인을 (1) 시위·반대시위나 퍼레이드 참가자들을 분리시키거나, (2) 보행자 및 차량의 통행을 유도하거나, (3) 일반 시민을 폭동이나 무질서한 집회 현장 부근으로부터 격리하려거나, (4) 인명과 재산을 보호하기 위한 목적으로 설정할 수 있도록 규정하였다. 이 때 폴리스라인은 당면한 위협의 정도에 부응하여 필요한 최소한의 대안으로서 시 행정관이 합리적으로 판단하여 설정해야 하며, 그러한 폴리스라인의 설정과 관련하여 일반이 납득할 수 있도록 고지하여야 한다고 규정되어 있다.¹⁰¹⁾

이처럼 미국에서의 폴리스라인 위반행위는 타인의 권리를 침해하는 것으로 간주되므로 경찰이 폴리스라인 침범에 대해 엄정·단호하게 대처하는 것은 바로 일반 대중이 침해로부터 보호받을 수 있게 경찰관으로서의 직무를 수행하는 것으로 보는 시각이 지배적이다. 따라서 공공의 영역에 속하는 도로 상에서 집회나 시위가 행해질 경우 폴리스라인은 사유 주거지역의 울타리(Fence)와 동일한 경계 표시로서의 의미를 지니고 있는 것이라고 하겠다.

그러므로 폴리스라인을 월경하는 시위자에 대해서는 지체없이 공권력을 집행하여 진압하는 것이 미국경찰이 따르는 적정 절차(Due Process)이자 미국 사회가 전반적으로 인용하는 기본적 인식이기도 하므로 이는 한국 사회의 집회·시위 문화에서도 유의할 만한 점이라고 할 것이다.



〈그림 3-6〉 Toronto G20 폴리스라인¹⁰²⁾ 〈그림 3-7〉 폴리스라인을 넘는 시위대¹⁰³⁾

101) Boulder Revised Code 2-4-9: 'Police Lines' (Ordinance Nos. 4980 (1986): 7129 (2001))

102) 2010년 Toronto G20 정상회의 때의 폴리스라인, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/>

제5절 K9(경찰견) 활용 실태

1. K9(경찰견)의 임무 및 활용

경찰견(Police Dog)¹⁰⁴⁾은 흔히 'K9'¹⁰⁵⁾으로 호칭되는데, 경찰 및 여타 법 집행기관의 임무를 돕기 위해 특별히 훈련되어 사회질서 유지 보조, 폭발물·마약의 탐지, 피의자 추적·검거 및 감시, 순찰 등 범죄예방, 재난사고 시 수색 및 인명 구조 등 다양한 경찰 활동 및 법 집행업무 분야에 유용하게 활용¹⁰⁶⁾되고 있다. 따라서 K9(경찰견)은 그 투입된 비용에 대비할 때 비용-효과적(Cost-effective)이면서도 경찰력을 보충(Additional Police Resources)해주는 역할을 하고 있다.

미국의 경우 대부분의 주에서 K9(경찰견)을 고의적으로 다치게 하거나 살상하는 행위를 중죄(Felony)로 처벌¹⁰⁷⁾하고 있다. 이 때 K9(경찰견)에 대한 가해자는 해당 주의 동물학대(Animal Cruelty) 관련 법규¹⁰⁸⁾와 비교하여 보다 무거운 쪽의 처벌을 부

g8-g20/news/police-don-riot-gear-to-contain-first-major-protest-of-g20-weekend/article1617918/ (2010.8.11.검색).

103) 영국 런던 Parliament Square, <http://mylondondiary.co.uk/2006/10/oct.htm> (2010.8.13.검색).

104) 세계적으로 '경찰견' 제도의 효시는 1890년대 중반 독일의 경찰, 군, 그리고 세관 등에서 훈련 및 활용의 필요성을 인식하고 독일산 셰퍼드(German Shepherd Dog)를 중심으로 도입·운용함으로써 비롯되었다. 역사적으로 살펴보면 15세기 프랑스 루이 6세(Louis XI) 때 Mont. St. Michel, 그리고 이어서 St. Malo 지역에 시민 보호를 위해 개(Dog Corps)를 제공하였던 시도가 있었으나, 근대적 의미에 있어서의 경찰견이 최초로 도입·소개된 것은 1896년 독일의 Dr. Gerland of Hildesheim에 의해서였다. (1) V. R. Collins, 999 and Other Working Dogs, WSN, 2005, p.56 및 (2) David Brockwell, *The Police Dog: A Study of the German Shepherd Dog (Or Alsatian)*, Vintage Dog Books, 2005, p.26.

105) K9은 "Canine(케이나인)"의 동음이의어로서 Canidae(개과(科): 포유류 식육목(食肉目))의 한 부류를 일컫는 말이다(Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/K9> (2010.9.12 검색)).

106) 한국의 경우 경찰견은 [군(軍)을 제외하고는] 대부분 경찰이나 관세청 등에서 주로 활용되고 있는 실정이다. 경찰에서는 대테러 작전이나 경호·경비업무 수행 시 폭발물 탐지, 그리고 공항 등에서의 테러 예방활동이나 마약류 탐지를 위하여 활용된다(연구자 註). 관세청의 경우 전국 공항·항만의 세관을 중심으로 모두 80마리의 마약 및 폭발물 탐지견을 운용하고 있다. "나보다 마약 잘 찾아내는 견공 있으면 나와 봐", 헤럴드경제, 2010.8.13.

107) Brian Palmer, "So Help You, Dog: How Does a Canine Cop Become a Sworn Officer?", Slate, 2008.7.18.

108) Eden Consulting Group, Statutes Protecting Police Dogs, <http://www.policek9.com/html/statutes.html> (2010.9.20.검색).

과¹⁰⁹⁾받게 된다. 미국 내 상당수 법 집행기관에서는 K9(경찰견)에게 방탄조끼를 착용토록 하는가 하면, 경찰관과 동일하게 선서토록 하고 경찰배지(Badge) 및 고유번호(ID)를 부여¹¹⁰⁾하기도 한다.

K9(경찰견)의 임무 영역은 대체로 다음과 같다. 먼저 사회질서 유지 및 범죄자 체포(Public Order Enforcement & Apprehension) 활동으로서 범죄 용의자 추적 및 체포, 또는 한 장소에서 움직이지 못하도록 감시하는 등 경찰의 사회질서 유지활동을 보조한다. 그리고 집회·시위 등 군중통제 지원, 불법 마약류나 폭발물의 탐지, 용의자나 실종자·물건의 수색 및 구조, 범죄예방을 위한 지역 순찰활동 보조, 사체 탐지¹¹¹⁾ 등 여러 경찰활동 분야에서 특화된 또는 보조적인 임무를 수행한다.

최근에는 K9(경찰견)이 현대 대도시의 다각적·복합적인 경찰활동에 있어서도 필수적 요소가 되고 있다. 특히 미국에서는 대학 등 고등교육 기관을 중심으로 새로운 범죄예방 방법의 일환으로서 경찰견(K9)의 활용을 모색하거나 시도¹¹²⁾하고 있다. 미국의 연방수사국(FBI)에서도 지역사회 경찰활동(Community Policing)과 연계한 K9 프로그램의 학내 도입을 적극적으로 권장하고 있으며, K9 Unit(경찰견 부대)이 법 집행기관의 범죄통제 전략에도 도움이 될 것으로 판단¹¹³⁾하고 있다.

2. 집회·시위 경찰활동에 K9 운용상의 문제점

K9(경찰견) 프로그램의 운용에 있어서 유의해야 할 사항들은 다음과 같이 요약될 수

109) 이는 일반인에 대한 폭행보다 경찰관에 대한 폭행이 훨씬 중범죄인 것과 같은 이치다.

110) (1) Wicomico County Sheriff's Office(WCSO), Canine Division, <http://www.wicomicosheriff.com/canine.htm>(2010.9.28.검색) 및 (2) Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Police_dog(2010.9.24.검색).

111) 사체 탐지(Cadaver Detection): 부패하는 시체의 냄새를 탐지하여 사체를 찾아내는 것을 말한다. Dr. Debra Komar가 캐나다 경찰의 민간탐색견협회(Canadian Search Dog Association: 예전 명칭 RCMP Civilian Search Dog Association)와 함께 한 연구가 호시이며, 100% 가까운 정확도를 기록한 훈련기법을 개발하였다. Korma, Debra, Canines and Scent Detection, 2008, [http://mai.mercyhurst.edu/files/applied-forensic-sciences/hochrein-bibliography/2008 canines-and-scent.pdf](http://mai.mercyhurst.edu/files/applied-forensic-sciences/hochrein-bibliography/2008%20canines-and-scent.pdf)(2010.8.29.검색).

112) Charles Mesloh, & Ross Wolf, "Use of Canines in Higher Education Law Enforcement: An Examination of Policies and Procedures", *Campus Law Enforcement Journal*, Vol. 33, 2003, pp.26-29.

113) Charlie Mesloh, "Canines and community policing: an introduction to K-9 Lite", *FBI Law Enforcement Bulletin*, 2003, pp.145-147.

있겠다. 무엇보다 법적 책임문제 또는 소송의 대상이 되지 않도록 명확한 기본 정책을 규정하고 절차를 잘 준수토록 교육 및 감사(Review)를 병행하는 것이 매우 중요하다. 그리고 우발적 또는 고의적 교상(Dog bites)¹¹⁴⁾사고가 발생할 경우에는 즉시성·명료성 있는 보고 및 사진을 확보하도록 한다. 기타 K9(경찰견)의 외모·털 및 수의학적 관리, 적절한 조련사(Handler)의 선택, 정기적 훈련 실시, K9 전담부서 설치 및 임무 분장 등을 들 수 있을 것이다.

따라서 사실상 집회·시위에 대한 경찰의 대응활동에 K9(경찰견)을 활용할 경우 가장 우려되는 점은 교상 사고 및 그에 따르는 법적 책임·소송 문제라고 하겠다. 이러한 점을 반영한 결과로 2000년 8월 IACP (International Association of Chiefs of Police: 국제경찰장협의회)에서는 “Law Enforcement Canine Model Policy(경찰견 표준 [훈련]정책)”을 발간하게 되었다.

이것은 기존의 “Bite and Hold(물고 늘어지기)”¹¹⁵⁾ 대신에 “Bark and Hold(짖어 제지하기)” 방식을 법 집행기관의 경찰견 훈련규범(Training Philosophy)으로 권장한 K9 사상 최초의 표준정책 권고였다. IACP는 2001년에 재확인한 경찰견 훈련규범을 통해 “Guard and Hold(감시하고 붙들기)” 방법보다는 “Guard and Bark(감시하고 짖기)” 방식을 훈련시키고 실행해야 한다고 권장하고 있다.¹¹⁶⁾

대표적 예로, 2001년 10월 미국 법무부(Department of Justice: DOJ) 산하 Civil Rights Division(민권과)에서 Ohio 주 Cincinnati Police Department(CPD: 신시내티 경찰국)를 감사 후 발간한 보고서를 살펴보면 CPD(신시내티 경찰국)에 대한 다음과 같은 권고의견들이 포함되어 있었다. 그것은 “K9(경찰견)의 운용에 있어서 ‘Find and Bark(찾아내고 짖기)’ 정책을 채택할 것”, 그리고 “K9의 줄을 풀기 전에 반드시 구

114) 교상(咬傷): 짐승이나 뱀·독충(毒蟲) 등에 물리거나 또는 그 상처를 말한다.

115) [1989년 이후] 미국 연방 상소법원(U.S. Federal Court of Appeals) 판결에서 나타난 바에 의하면 “Bite and Hold” 훈련규범이 합헌적이기는 하지만 그러한 [K9(경찰견)에 대한] 훈련방식은 K9을 운용하는 경찰관이 K9의 행동에 대한 완전한 통제를 행사할 수 있어야만 할 것을 요구하고 있다. 이것은 K9이 용의자를 물거나 또는 교상 사고가 발생하기 전에 K9을 불러들이거나 제지가 가능하도록 하기 위해서이다.

116) Fleck, Terry, “Bark and Hold v. Bite and Hold”, <http://www.idahopolicek9.org/index.php?page=bark-and-hold-verses-bite-and-hold>(2010.9.20.검색) 및 (2) Brenneman, Tom & Sheldahl, Kevin, “Thoughts on the Bark & Hold”, <http://www.k9services.com/ThoughtBH.htm>(2010.9.20.검색).

두경고를 요하는 K9 정책을 운용할 것”¹¹⁷⁾ 등이다.

이와 같이 K9(경찰견)의 활용에 있어서 미국의 경우에는 그 운용 정책, 구매, 훈련, 관리, 보고, 감사 등에 있어서 체계적이고도 정비된 프로세스를 기본적으로 요구하고 있다. 특히 K9(경찰견)에 의한 교상사고는 유념해야 할 사안으로서 그 법적 책임문제와 연관되어 각별히 강조되고 있는 실정이다. 이는 K9(경찰견)으로 인한 교상 피해 및 배상과 관련한 소송 사례에서도 잘 나타나고 있다.

일반적으로 교상사고가 발생하였다 할지라도 K9(경찰견)이 용의자를 물었다는 사실만으로는 해당 경찰기관에 민사적 배상책임을 부과하기는 쉽지 않다. 즉, 대부분의 경우 [교상을 당한 원고측 입장에서는] 과도한 경찰력의 사용(Liability for Excessive Force)을 주장하게 될 것이며, 다음으로는 훈련 불이행이나 실패, 또는 관리·감독의 소홀 등을 소송의 청구 사유로 제기하는 것이 통상적이다. 그러므로 집회·시위 관련 경찰 활동에 K9(경찰견) 프로그램을 운용하고자 할 때에는 위에서 언급한 유의점들을 참고하여 체계적인 관리·훈련프로세스의 마련과 더불어 교상 사고의 방지 및 법적 책임 문제에 관한 고려 등 다각적인 측면에서 신중하게 접근해야 할 것으로 판단된다.

〈그림 3-8〉 스웨덴 국경일 시위 배치¹¹⁸⁾ 〈그림 3-9〉 경찰관 통제를 벗어난 K9¹¹⁹⁾



117) Fleck, Terry, “Bark and Hold v. Bite and Hold”, 2001, pp.121-122.

118) 스웨덴 National Day(국경일: 6월 6일) 때 Stockholm 시내에서의 시위에 배치된 독일산 K9(경찰견), http://en.wikipedia.org/wiki/File:Swedish_police_dogs.jpg(2010.8.17.검색)

119) 사진자료: eupeople.net(‘police dog bite.jpg’)

제4장 영국경찰의 집회·시위 관리기법

제1절 집회·시위 관련 법규 및 관리 실태

1. 집회·시위 관련 법규

영국에서는 일반적으로 집회·시위의 권리가 공식적·성문적 규제의 부재(不在)를 통해 보장되고 있다. 즉, 영국에 있어서 집회 및 시위에 관한 법제상의 특징은 집회나 시위의 권리를 적극적으로 인정하고 있기 보다는 Common Law(보통법)¹²⁰⁾ 하에서 특정한 행위가 [법적으로] 금지되어 있지 않는 한 그것을 행할 수 있게 허락된다고 판단하는 것이다. 따라서 영국의 경우 “Human Rights Act 1998(인권법)”¹²¹⁾ 제10조¹²²⁾와 제11조¹²³⁾에서 표현의 자유 및 평화적인 집회·결사의 자유를 명문으로 정하고 있는 이외

120) Common Law는 ‘보통법’ 또는 ‘일반법’으로도 호칭되는데 이는 주로 판례를 중심으로 형성된 법체계(Case Law: 판례법)를 말하며, 영·미법 체계를 대변하는 용어다. 이에 반해, Civil Law는 로마법전승을 토대로 발달된 법체계로서 주로 유럽 대륙의 국가를 중심으로 채택되고 있어 ‘대륙법 체계’로 불린다. [연구자 註]

121) 영국의 Human Rights Act 1998(인권법)은 1998년 11월 9일 국왕의 재가를 받아 2000년 10월 2일 대부분의 조항들이 시행되었다. 동 법안의 주목적은 [1950년 11월 4일 로마에서 조인되었고 1953년 9월 3일 발효된] “European Convention on Human Rights(유럽인권조약)”에 명기된 인권 조항에 대하여 영국 내에서 보다 효력을 주기 위함에 있었다. 즉, 동 법안이 제정·시행됨으로써 프랑스의 스트라스부르(Strasbourg)에 소재한 ‘European Court of Human Rights(유럽인권재판소)’*에까지 가지 않더라도 영국 내 법정에서 유럽인권조약 상의 권리 침해에 대한 구제를 청원하는 것이 가능하게 되었던 것이다. 이는 매우 의미 있는 법적 장치의 실현으로 받아들여진다. [연구자 註]

※ * 유럽인권재판소: 유럽인권조약에 따라 설립된 인권 심판 관련 재판소로서 유럽 내 국가들의 정치·사회·문화 및 법적 협력을 도모하기 위하여 1949년 5월 5일 창설한 범 유럽 정부 간 협력 기구인 ‘유럽회의(Council of Europe)’ 산하에 있다.》

122) 영국 인권법 제10조(Article 10) ‘표현의 자유(Freedom of Expression)’: “누구나 표현의 자유를 가진다.”(Everyone has the right to freedom of expression.)

123) 영국 인권법 제11조(Article 11) ‘집회 및 결사의 자유(Freedom of Assembly and Association)’: “누구나 평화로운 집회 및 타인과 결사의 자유를 가진다.”(Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others...)

에는 집회와 시위에 관하여 명확하고 구체적으로 규정한 법규는 사실상 없다고 보는 것이 통설이다.

하지만 역사적으로 살펴보면 영국에서는 특히 사회 무질서(Public Disorder)에 대한 우려의 관점에서 헌법상 권리를 정의하거나 또는 제한하는 법률이 제정되어져 왔다고 볼 수 있다. 다시 말해 사회질서(Public Order)의 유지가 공공 집회나 시위를 규제하거나 또는 금하는 합법적인 사유로 인용될 수도 있다는 것이며, 이러한 관점은 영국경찰의 집회·시위에 대한 대응 및 진압활동에도 중대한 영향을 미치고 있는 것이 사실이다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 영국의 경우 집회·시위 자체를 직접 규제하는 법률은 없다고 하더라도 집회나 시위가 공공장소에서 개최되는 경우가 대부분이므로 사회질서 유지를 위한 “Public Order Act 1986”(이하 ‘공공질서법’)이 사실상 영국에서의 집회 및 시위 관련한 규제 법규라고 간주할 수 있겠다. 동 법의 제정 배경을 살펴보면, 1984년 National Union of Mineworkers(NUM: 전국탄광노조) 주도로 시작되어 영국 전역에서 거의 1년여를 지속된 대규모 파업 및 폭동 사태 속에서도 당시 대처(Margaret Thatcher) 수상은 엄격한 법집행과 강경 진압 기조를 유지하여 결국 보수당 정권의 정치적 승리뿐만 아니라 경기부양책 및 자유시장 노선(Free Market Programme)을 공고히 하는 효과를 가져왔고, 그와 더불어 사회질서의 안정을 위해 1986년 공공질서법의 제정을 이루어낸 것으로 평가되고 있다.

이렇듯 영국의 공공질서법은 1986년 11월 7일 국왕의 재가를 받아 1987년 4월 1일 시행되었는데, 동 법은 기존의 보통법(판례법) 상의 일반 범죄행위들과 이전의 공공질서법(‘Public Order Act 1936’)을 대체하여 공공 무질서 및 폭력에 대응할 때 영국경찰이 흔히 직면하게 되는 위법행위(범죄항목)들을 정리¹²⁴⁾하였다. 이후 영국의회는 1994년 “Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사법 및 공공질서에 관한 법)”¹²⁵⁾을 통과시키는데, 이 법은 공공질서법을 포함한 기존의 법률에 상당한 변화를 가져오는 동시에 특히 기존의 [법적] 권리에 대한 규제나 제한 및 특정한 ‘반사회적(Anti-social)’ 행동¹²⁶⁾에 대한 처벌을 강화하였다.

124) 공공질서법 제1편(Part I: ‘New Offences’)에 의하면 폭동·소요사태(Riot), 폭력적 무질서(Violent Disorder), [공공]소란(Affray), 폭력 유발 위험(Fear of Provocation of Violence), 괴롭힘·불안·고통(Harassment, Alarm or Distress) 등이 있다.

125) <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/contents>(2010.8.12.검색).

공공질서법의 특징을 요약해보면, 우선 집회와 시위 관련 사전신고제를 규정하고 집회·시위 절차 전반에 대한 위반행위 및 그 제재 조항을 명확하게 하여 집회 및 시위에 대한 경찰의 관여 근거를 명백히 제공하고 있다. 그리고 집회·시위의 참가 인원을 세분화하여 폭력, 모욕적 언어나 행동, 협박성 문서나 표현의 제시 등에 대한 처벌을 상대적으로 강화하는 한편, 제3편(Part III)에서는 인종적 증오(Racial Hatred)와 관련해서도 상세히 규정하고 있다. 또한 사전에 신고된 범위를 벗어난 행위나 불법적·폭력적 행동에 대해서는 집회·시위 현장의 경찰관이 영장 없이도 체포할 수 있는 재량권을 부여함으로써 불법적이거나 또는 폭력성 집회·시위에는 적극적으로 대처토록 하고 있다.¹²⁷⁾

2. 집회·시위 관리 실태

앞서 언급하였듯이 영국에서는 특정한 집회나 시위를 법적으로 금지하고 있지는 않다고 하지만 실제로는 집회·시위에 대해 엄격한 조건을 부과함으로써 사실상의 규제나 제한을 가하는 효과를 거두고 있다고 보는 것이 일반적 시각이다. Steve Foster는 저서 “Human Rights and Civil Liberties(인권과 시민의 자유)”¹²⁸⁾를 통해 영국에서의 집회 및 시위에 관한 권리는 ‘잔여적 권리(Residual Right)’¹²⁹⁾로서 보통법--판례법--상의 불확실한(insecure) 권리이므로, 평화롭고 질서 있게, 그리고 폭력을 유발하지 않고 교통을 방해하지 않을 때에만 허용되는 한편, 경찰에게는 넓은 재량이 주어진다고 설명하고 있다.¹³⁰⁾ 특히 사회질서 파괴나 교란의 우려가 있을 경우 보통법에 기반하여 경찰

126) Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사법 및 공공질서에 관한 법)의 Section 70 ‘Trespassory Assemblies(불법적 집회)’ 절에서는 Public Order Act 1986(‘공공질서법’) Section 14A의 ‘Prohibiting Trespassory Assemblies(불법적 집회 금지)’에 추가된다고 명시하고 있는데, 일부 학자들은 특히 ‘Raves(광란·환각파티)’를 통제할 목적으로 보완된 것이라며 비판하기도 한다.

127) (1) Public Order Act 1986(공공질서법): http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1986/pdf/ukpga__19860064__en.pdf(2010.8.14.검색) 및 (2) 허경미, “집시법의 운용상 한계 및 개정방향에 관한 연구”, 경찰학연구 제1호, 2001, 188-193면.

128) Steve Foster, *Human Rights and Civil Liberties*(2nd ed.)(Harlow/Essex (U.K.): Pearson Education Limited, 2008), pp.27-28.

129) Olive Hart(1995)는 불완전 계약 이론에 있어서의 구분되는 2가지 권리를 (1) 계약서--법률--상에 명시된 통상적 권리인 ‘특화적 권리(Specific Right)’와 (2) 계약서--법률--상에 명시되지 않은 상황에서 의사결정을 할 수 ‘잔여적 권리(Residual Right)’로 구분하고 있다. Oliver Hart, *Firms, Contracts, and Financial Structure*(Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.132-133.

130) (1) LegislationOnLine, Freedom of Assembly: United Kingdom, <http://www.legislationline.org/>

이 예방적 조치를 취할 수 있도록 되어 있기 때문에 이 점에서 영국경찰은 집회·시위에 대한 대응 측면에서 상당히 광범위한 재량권을 가진다고 볼 수 있다.¹³¹⁾

예컨대, 공공질서법¹³²⁾에서 규정하고 있는 바에 의하면 영국에서 집회·시위(Public Processions)--지지 또는 항의 집회, 캠페인, 기념행사 등--를 하려면 최소 6일 전에 예정된 일시 및 경로, 그리고 주최자의 성명 및 주소 등을 경찰에게 서면으로 통지(사전 신고)하여야 하며, 만약 집회·시위 주최자가 충분한 통지내용을 제출하지 않거나 또는 통지한 일시 또는 장소와 다르게 집회나 시위가 진행될 경우에는 불법행위를 구성¹³³⁾한다. 그리고 경찰은 (1) 중대한 사회적 무질서·(2) 심각한 범죄 피해·(3) 지역사회 생활에 막대한 장애를 초래할 우려가 있을 경우 및 (4) 집회·시위 주최자(들)의 목적이 타인들의 권리 행사를 막거나 또는 권리가 없는 행위를 자행하도록 타인들을 위협하려는 것으로 판단될 경우 특정한 집회나 시위에 조건을 부과¹³⁴⁾할 수 있다.

그럼에도 불구하고 집회·시위에 대한 진압활동에 있어서 영국경찰은 일반적으로 매우 신중한 자세를 견지한다. 다만 불법적이거나 과격한 양상의 집회·시위에 대해서는 미국과 마찬가지로 엄중히 대처한다. 그리고 앞서 검토한 공공질서법에서 나타난 바와 같이 영국경찰에게는 비교적 넓은 범주의 재량권이 부여되어 있으나 집회나 시위를 금지할 수 있는 권한을 주고 있지는 않다. 이는 물론 경찰의 재량권 남용이나 자의적 또는 정치적 판단의 위험성을 우려한 것으로 여겨진다.

한편, 영국 법률의 규정에 의하면 폭동죄(Riot)는 “12명 또는 그 이상의 사람들¹³⁵⁾이 공동의 목적(A Common Purpose)으로 함께 불법적 폭력을 행사하거나 또는 위협한 경우 그들의 행동이 그 현장에 있던 온건한 사람(A Person of Reasonable Firmness)으로 하여금 신변의 안전에 두려움을 야기할 수 있는 행위”로 정의¹³⁶⁾하고

en/topics/country/53/topic/15/subtopic/%60Array.topicsId (2010.9.30.검색) 및 (2) 송 평인, “폭력시위, 씨도 안 먹히는 영국”, 동아일보, 2009.4.6.

131) (1) 조병인, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 76면 및 (2) 양건, “집회·시위에 대한 사전제한”, 법학논총, 제8집, 1991, 158-159면.

132) The UK Statute Law Database, <http://www.statutelaw.gov.uk/> (2010.6.24.검색),

133) Section 11 - Advance notice of public processions(집회·시위 관련 사전통지).

134) Section 12 - Imposing conditions on public processions(집회·시위에 대한 조건 부과).

135) 만약 12명 미만의 사람들이 그 중 적어도 3명 이상이 함께 불법적 폭력을 행사하거나 위협할 경우에는 폭동죄보다는 가벼운 ‘폭력적 무질서(Violent Disorder)’ 혐의가 부과되는데, 이는 폭동죄와 구성요건이 유사하나 인원수 및 ‘공동의 목적’이 필요하지 않는다는 데 그 차이가 있다.

있다. 만약 한 사람이라고 하더라도 12명이 폭력을 사용하거나 또는 폭력의 위협을 가하고 있는 것처럼 보였다면 폭동죄로 처벌할 수도 있다. 여기서 폭력은 사람 또는 재산에 대한 것일 수 있으며, 그에 대한 처벌은 벌금형 및 최고 10년 이하의 징역에 처할 수 있다.

사실상 폭동죄에 대한 법적 규제는 1713년에 제정된 Riot Act (1713)¹³⁷⁾에서부터 비롯되었으나 동 법은 1973년에 이르러 폐지되었고, 이후 Public Order Act 1986(공공질서법)에서 보통법(판례법) 상의 폭동죄를 폐기하고 제정법(성문법)으로 폭동죄를 규정하였다. Riot Act (1713) 관련하여 영국경찰의 집회·시위, 특히 폭동이나 소요사태에 대한 대응 및 진압활동 과정에서의 특징 중 하나는 바로 “To Read the Riot Act”¹³⁸⁾라는 표현이다. 이는 영국의 보통법—그리고 스코틀랜드 법(Scots Law)—전통에 승계되어 아직도 영국 내 상당수 지역에서는 불법집회에 대한 강제해산(진압) 조치 이전에 Riot Act와 같은 관련 법규를 경찰이나 담당 행정관이 구두 경고를 통해 선언토록 규정하고 있다.

3. 집회·시위 관련 경찰자원 및 대응기법

영국경찰은 사회질서 유지를 위한 전담 경찰력(부서)을 운영하고 있는데, 그 중 대표적인 것이 런던(Greater London) ‘Metropolitan Police Service(MPS: 런던광역경찰 또는 런던경찰청)’¹³⁹⁾ 산하 ‘Territorial Support Group(TSG)’이다. TSG는

136) Public Order Act 1986(공공질서법) Section 1 - Riot: (1) Where 12 or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his personal safety, each of the persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot.

137) Riot Act (1713)의 원래 명칭은 “An act for preventing tumults and riotous assemblies, and for the more speedy and effectual punishing the rioters”로서 1715년 8월 1일 시행되었다.

138) 한편으로, 영국경찰의 “To Read the Riot Act” 표현 속에는 엄중한 경고의 의미와 더불어 강하게 처벌할 것(“To Reprimand Severely”)이라는 뜻도 내재되어 있다고 보기도 한다.

139) 런던(Greater London)의 치안을 담당하는 광역경찰기구인 Metropolitan Police Service (MPS: 런던경찰청)은 Sir Robert Peel의 주도 하에 1829년 창설되었으며, 그 본부를 지칭하여 ‘New Scotland Yard’ 또는 ‘The Yard’ 라고 불린다. MPS(런던경찰청)는 2010년 8월말 현재 경찰관 32,893,85명, 특별지원경찰(Metropolitan Special Constabulary: MSC) 3,670명, 민간경찰직원 14,267,75명, 지역방법관(Police Community Support Officer: PCSO) 4,373,92명 등 총 55,205,52명의 직원을 보유하고 있다. Metropolitan Police Authority, <http://www.mpa.gov.uk/statistics/police-numbers/#h>

MPS(런던경찰청) 소속의 Central Operations 예하 부서 중 하나로서 1987년 1월 기존의 Special Patrol Group(특수순찰대)를 대체하여 창설되었으며, 프랑스 국가경찰의 'Compagnies Républicaines de Sécurité(CRS)'¹⁴⁰⁾ 및 네덜란드의 'Mobiele Eenheid(ME)' 등과 같이 여타 전문화된 경찰활동 중 특히 사회질서의 유지(Public Order Containment) 임무에 주로 투입된다. 현재 720명의 경찰관으로 구성되는 TSG는 대테러 및 극단주의 대처 역량 제공, 런던 내 우발적 무질서 사태 즉각 대응, [MPS 관할 지역의] 중요 범죄 저감 지원 등의 3가지를 핵심 업무로 삼고 있다.¹⁴¹⁾

이러한 영국의 집회·시위 전담 경찰력(기동경찰)은 다양한 진압용 장비·무기와 전략·전술을 활용하고 있다. 먼저 진압장비·무기에는 경찰봉(baton)과 방패(shield)를 비롯하여, 공격용 경찰견(attack dogs), 최루가스(pepper spray), 물대포(water cannons), 플라스틱탄(plastic bullets), 고무탄(rubber bullets), 그리고 “비(非)살상용탄(bean bag rounds)”¹⁴²⁾¹⁴³⁾ 등이 있다. 다만 최근 대두되고 있는 ‘음향대포(sound cannon)’¹⁴⁴⁾의 경우에는 아직 영국경찰에 의해서는 공식적으로 사용되고 있지 않다.

1000(2010.9.28.검색) 및 (2) The Free Dictionary, “Scotland Yard,” <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/New+Scotland+Yard>(2010.9.20.검색).

140) 영어로는 ‘Companies for Republican Security’ 또는 ‘Republican Security Companies’로 표현된다. FAS, <http://www.fas.org/irp/world/france/interieur/crs/index.html> (2010.9.20.검색).

141) (1) Metropolitan Police (MPS), http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm 및 (2) Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Territorial_Support_Group(2010.9.26 검색).

142) Bean Bag Rounds(비살상용탄)은 시위 진압용 산탄총(Shotgun) 총탄(Round)의 탄두 대신 Pallet(오자미)에 납탄(Lead Shot)을 채워서 만든 탄으로서 폭도나 범인 등을 살상하지는 않고 기절시키거나 또는 제압만 하려는 목적으로 활용된다. [연구자 註]

143) 최근 들어 영국에서 뿐만 아니라 미국과 이스라엘 등에서도 경찰 및 군을 중심으로 비살상용탄의 광범한 사용으로 인해 인명 피해가 발생함으로써 상당한 논란의 중심에 처해 있는 실정이다. 비살상용탄은 원칙적으로 제압하려는 대상자(target)의 사지를 겨냥해서 사용하도록 훈련되는 것이 일반적이거나 실제 진압상황에서 잘 지켜지지 않아 그 문제가 지적되고 있다. 예를 들면, 가슴 부위를 명중시켜 갈비뼈 골절을 통한 심장의 손상을 야기한다던지, 또는 코, 후두, 목, 두개골 등을 파열시켜 심각한 부상이나 심지어는 사망에까지 이르게 하는 등 치명적인 위험성을 안고 있는 것이다. 미국의 경우 비살상용탄은 1971년 그로 인한 첫 번째 사망자가 발생하였으며, 미 법무부 통계자료(2004)에 의하면 비살상용탄이 사용되기 시작한 이후 매년 한 사람 꼴로 사망자가 발생하고 있다고 한다. (1) U.S. Department of Justice, “Impact Munitions Use: Types, Targets, Effects,” <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/206089.pdf>(2010.8.7.검색) 및 (2) WordIQ.com, http://www.wordiq.com/definition/Flexible_baton_round (2010.8.7.검색).

144) 미국의 경우 2009년 9월 Pittsburgh에서 개최되었던 G20 정상회의 때 음향대포의 일종인 “Long Range Acoustic Device(LRAD)”가 일반 대중(시위대)에게 최초로 사용된 사례로 확인되었다. 자

〈그림 3-10〉 음향대포 [Pittsburgh G20]¹⁴⁵⁾〈그림 3-11〉 비살상용탄(12-gauge)¹⁴⁶⁾

한편, 시위 진압용 전략·전술에는 후술하는 “Corralling(커렐링)”¹⁴⁷⁾ 및 한국에서도 예전부터 사용되어 온 “Snatch Squads(시위 주동자 색출 체포조)” 등이 대표적이라고 하겠다.

이 중 특히 영국에서 2001년 노동절(May Day) 시위사태 때 런던경찰청(MPS)에 의해 처음으로 사용된 커렐링은 영국경찰의 대표적인 다중시위 통제전략으로 특히 대규모 집회·시위에서 비교적 장시간 동안의 효과적인 군중통제를 위해 활용되어 왔다. 그러나 2009년 런던 G20 정상회의 기간 중 커렐링 통제구역 내에서 발생한 시위대와 상관없던 시민의 사망사건¹⁴⁸⁾ 이후 커렐링 기법에 대한 심각한 논란이 제기되어 영국의 경우 경찰뿐만 아니라 하원(House of Commons)에서도 그 적정성 및 방법론상 문제 등에 대한 재검토가 이루어지기도 했다.

여기서는 영국경찰의 대표적이자 적극적인 집회·시위 대응기법인 커렐링을 중심으로

료에 의하면 2004년 New York에서의 공화당 전당대회 당시에도 음향대포가 준비되어 있었지만 사용되지는 않았던 것으로 보도되었다. (1) New York Times, http://www.nytimes.com/2009/09/25/us/25pittsburgh.html?_r=2(2010.8.9.검색) 및 (2) Guardian, <http://www.guardian.co.uk/world/blog/2009/sep/25/sonic-cannon-g20-pittsburgh> (2010.8.9.검색).

145) 사진자료: 2009년 10월 제3차 미국 Pittsburgh G20 정상회의 당시의 음향대포 모습, http://www.cleveland.com/nation/index.ssf/2009/10/acoustic_warfare_pittsburgh_po.html(2010.8.19.검색)

146) 비살상용탄 유형: PoliceOne.com, <http://www.policeone.com/less-lethal/articles/144021-Tactical-Tools-Compliance-incapacitation-munitions/>(2010.8.21.검색)

147) “Corralling(커렐링)”은 “Containment(컨테인먼트)” 또는 “Kettling(케틀링)” 기법으로도 불리며, 미국에서는 흔히 [가축] ‘우리’를 뜻하는 “Pens”로 표현한다. ⇒ 후술 “II절” 참조.

148) Ian Tomlinson 사건에 관하여는 후술 내용 참조.

살피보고, 더불어 집회 및 시위에 대한 사전 규제적 통제의 일환으로서 특히 장소에 대한 규제와 관련하여 보통법(판례법)이 아닌 제정(성문) 법규¹⁴⁹⁾를 통해서 일반인의 접근·통행을 제한하는 “Protected Site(특정보호지역)”에 대해 검토해 보고자 한다.

제2절 커렐링(Corralling) 기법 활용 실태

1. 커렐링(Corralling) 기법의 개념 및 현황

“커렐링(Corralling)”기법은 흔히 “컨테인먼트(Containment)” 또는 “케틀링(Kettling)”¹⁵⁰⁾으로도 불리는 경찰의 집회·시위 대응(진압) 또는 군중통제 전술을 말하는데 2001년 영국에서의 노동절(May Day) 시위사태 때 런던경찰청(MPS)에 의해 런던 시내 중심부 Oxford Circus에서 처음으로 사용¹⁵¹⁾된 것으로 보고 있다. 커렐링(Corralling)의 어원적 의미는 원래 “말이나 소 등의 가축을 울타리 안으로 몰아넣는 것”을 뜻하는 것이지만, 여기서는 ‘사회질서의 유지활동에 있어서 경찰력을 동원하여 대규모 시위저지선(Cordon)을 형성함으로써 시위대를 [사방이 막히거나] 제한된 공간(장소·지역)으로 유도하여 지속적인 시간 동안 통제하는 전략’¹⁵²⁾¹⁵³⁾을 은유적으로 표현하는 말이다.

149) Serious Organised Crime and Police Act 2005(중(重)조직범죄 및 경찰 관련법: SOCPA) 및 Terrorism Act 2006(대테러법)

150) Stefan Skrimshire, “Anti-G8 Resistance and the State of Exception”, Chapter in ‘*Shut Them Down! The G8, Gleneagles and the Movement of Movements* (Anti-Globalization Anthology)’ by David Harvie, et al.(eds.)(London: Autonomedia, 2005), pp.285-286.

151) The Times(2009)의 기사에 의하면, 2001년 노동절(May Day) 시위에 대응하여 영국경찰은 시내 중심가인 Oxford Circus 일대에 경찰 저지선(Cordon)을 형성하였는데, 당시 동 제지구역 내에 3천여 명의 사람들이 7시간 동안 음식, 음료수 및 화장실 시설도 제공받지 못한 채 갇힌 상태로 있어야만 했으며, 이후 경찰에 의해 한 사람씩 검색 및 사진촬영을 당한 후에야 풀려났다고 보도하고 있다. Sean O'Neill, “Metropolitan Police Chiefs Ordered to Justify Tactics at G20 Protests,” *The Times*, 2009.4.11.

152) (1) Justin Davenport, “Police Defend ‘Corralling’ Thousands of Protesters for Eight Hours in City” *Evening Standard*, 2009.4.3. (2) Duncan Campbell, “Did the Handling of the G20 Protests Reveal the Future of Policing?,” *The Guardian*, 2009.4.3. 및 (3) Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Kettling>(2010.9.20.검색).

153) Containment Tactics(컨테인먼트 전술): “Detaining people in a confined area for a sustained period of time”, U.K. Parliament(www.parliament.uk), Committee report on 2009.6.29.

커렐링 기법은 2001년 영국 노동절 시위 당시에 최초로 사용된 이후 2005년 7월 스코틀랜드의 Perthshire(퍼스셔)에 위치한 Gleneagles에서 개최된 제31차 G8 정상회담 및 2009년 4월 영국 런던에서의 제2차 G20 정상회의 기간 중 발생한 시위사태 대응 과정에서도 사용되었다. 현재는 영국뿐만 아니라 독일이나 덴마크 등의 유럽국가 및 미국·캐나다 등에서도 커렐링 전략과 동일하거나 유사한 집회·시위 대응 기법이 활용되고 있는 실정이다.

예컨대, 독일의 경우 두 가지의 커렐링 기법이 있는데, 일반적인 형태인 ‘비유동형 또는 고정형(Stationary)’(독일명: Polizeikessel)과 기동경찰의 [포위형] 저지선에 둘러싸인 시위대가 행진하면 경찰도 함께 움직이는 ‘이동형(Mobile)’(독일명: Wanderkessel)이 있다. 하지만 독일경찰의 커렐링 기법 사용은 수차례나 법정에서 이의 제기를 받았는데, 1986년 5월 반핵시위대에 대한 Hamburg(함부르크) 경찰당국의 커렐링(The 1986 Hamburg Kessel)¹⁵⁴⁾의 경우 행정법원에 의해 위법판결을 받았을 뿐만 아니라 지방법원 역시도 독일경찰이 시위대의 개인적 자유를 부당하게 박탈하였음을 인정하였다.¹⁵⁵⁾

그리고 덴마크에서는 2009년 12월 Copenhagen(코펜하겐)에서 개최되었던 United Nations Climate Change Conference(UN 기후변화 컨퍼런스)—Copenhagen Summit—에서의 대규모 시위 당시 1천여 명에 가까운 비폭력적 시위참가자들이 경찰에 구금되었으나 시위사태 종료 후 최종적으로 [구금된 968명 중] 13명을 제외하고 모두 풀려남으로써 경찰의 과잉대응을 지적받기도 하였다. 그 중 일부 시위참가자들은 코펜하겐 경찰에 의해 체포되어 임시 구류용 버스로 이송되기 전까지 통제구역 내에 갇힌(Kettled) 상태로 물이나 음식을 섭취하지 못하고 화장실도 가지 못한 채 여러 시간을 견뎌야만 했다고 보도¹⁵⁶⁾되었으나, 경찰측 대변인은 시위 현장에서의 일시적 통제(억류: Detainment) 조치는 무질서와 혼란을 피하기 위하여 꼭 필요한 조치였다고 해명하였다.

북미지역의 경우 미국과 캐나다 모두 2000년대 들어 대규모 시위현장에서 커렐링 기법을 사용하고 있는데, 먼저 미국에서는 2003년 2월 15일 대규모 반전(Anti-war) 항

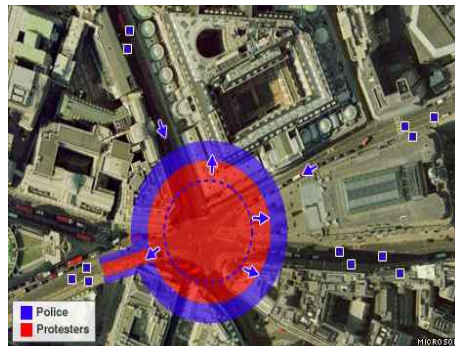
154) 1986년 5월 8일 Hamburg(함부르크) Heiligengeistfeld(하일리겐가이스트펠트)에서 열린 반핵시위 때 함부르크 경찰이 800여 명을 ‘시위통제구역(Kettle)’에 여러 시간 동안 억류(?) 조치하였다.

155) FindTarget.com, <http://reference.findtarget.com/search/Kettling> (2010.9.24.검색).

156) Robin McKie & Bibi van der Zee, “Copenhagen Police Release Hundreds of Detained Activists,” *The Guardian*, 2009.12.13.

의 시위대를 차단하기 위하여 뉴욕경찰이 국제연합(UN) 건물 근처의 1번가(First Avenue)를 중심으로 접근로를 봉쇄하고 진출입 경로를 차단함으로써 수천여 명의 사람들이 1번가 상에서 경찰에 의해 형성된 Pens(우리) 속에 갇힌(Kettled) 상태로 있어야 했다는 이유로 New York Civil Liberties Union(NYCLU: 뉴욕시민자유연맹)이 뉴욕시--NYPD(뉴욕경찰국)--를 상대로 시위 대응 정책의 수정을 요구하며 소송을 제기¹⁵⁷⁾한 사례가 대표적이다. 또한 캐나다의 경우, 2010년 6월 토론토에서 개최된 제4차 G20 정상회의 기간 중 폭력시위가 발생했던 다음 날인 6월 27일 200여 명의 평화적 시위참가자들과 언론계 종사자 및 행인들이 Queen Street와 Spadina Avenue 교차로 상에서 갇힌(Kettled) 채로 있어야만 했다. 그러나 아직 캐나다에서 커렐링 기법의 적법성과 관련한 판례는 찾아보기 힘들다.¹⁵⁸⁾

〈그림 3-12〉 Toronto G20 당시 커렐링¹⁵⁹⁾ 〈그림 3-13〉 Containing Protesters¹⁶⁰⁾



157) 이는 2008년 4월 15일 양측의 조정 합의로 종결되었는데, 세 가지의 합의안 중 커렐링과 관련된 내용은 “경찰이 시위대 통제를 위하여 봉쇄전략--Pens--을 사용할 경우라도 시위참가자들이 언제든지 신속히 나가고 다시 합류할 수 있도록 충분한 출구를 마련해 놓을 것”이라는 부분이다. NYCLU(2008), “NYPD to Adopt Policies Protecting Right to Protest to Settle NYCLU Lawsuit,” <http://www.nyclu.org/node/1718> (2010.9.15.검색).

158) Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Kettling> (2010.9.26.검색).

159) 2010년 6월 캐나다 Toronto에서의 G20 정상회의 때 Queen and Spadina 거리에서의 커렐링 모습 (2010. 6. 27 저녁: thestar.com)

160) BBC News: The cordon becomes a permanent “kettle,” http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8000641.stm (2009. 4. 16)

2. 커렐링(Corralling) 기법의 활용

커렐링 기법은 집회·시위에 대한 대응을 담당하는 경찰과 같은 행정기관의 관점에서는 한정·제한된 구역(장소)에 시위대를 모아들이고 그 구역에 경찰력과 유관 자원을 집중하여 시위대를 관리·통제할 수 있다는 측면에서 효과적인 기법이라고 할 수 있다. 즉, 경찰의 입장에서는 커렐링 전술이 폭력에 의존하려는 사람(들)을 포함하는 군중을 통제하는데 있어서 효율적이고도 비교적 안전한 방법¹⁶¹⁾이라는 것이다. 영국 경찰당국에서는 커렐링 기법의 사용은 정당하고 합법적인 것이며, 다른 대안이 없기 때문에 개인의 자유가 침해될 수도 있다고 설명¹⁶²⁾한다.

이러한 영국경찰의 커렐링 기법 활용의 근거에는 대규모 군중집단일 경우 일반적으로 대응·통제가 어렵지만 경찰력·자원을 집중할 경우 비교적 효과적인 대응이 가능하다는 판단이 작용하고 있다고 하겠다. 특히 다수의 시위대가 여러 개 소규모 집단으로 나누어 지거나 또는 게릴라식으로 시위할 경우 그에 대응하기 위해 경찰력을 분산시켜야 하고, 또한 그러한 소규모 시위집단이나 게릴라식 전법을 이용하는 시위대로 인해 대응·진압 활동의 횟수가 증가하게 되는 것을 막기 위한 일환이라고 할 것이다.

2009년 4월의 제2차 G20 정상회의 이후 영국 하원 내무위원회(House of Commons, Home Affairs Committee)에 의해 발간된 영국경찰의 시위 대응 경찰활동 보고서(Policing of the G20 Protests: Eighth Report of Session 2009-2009)¹⁶³⁾에서는 커렐링 전략의 운용에 관해 다음과 같이 기술하고 있다. 먼저 [경찰의 시위 대응] 전술적 측면에서 볼 때 커렐링—동 보고서에서는 ‘Containment(컨테인먼트)’로 표현—전략은 G20 항의시위 상황과 관련해서, 그리고 경찰의 역할 관점에서 상당히 권장할 만한 부분이 있는 것으로 정리하고 있다.

런던 G20 정상회의 기간 동안 경찰의 시위 대응을 총괄 지휘했던 런던경찰청의 Commander Bob Broadhurst¹⁶⁴⁾는 하원 내무위원회에서 “만약 시위대의 의도가 런던

161) Julian Joyce, “Police ‘Kettle’ Tactic Feels the Heat” *BBC News*, 2009.4.16.

162) Stefan Skrimshire, “Anti-G8 Resistance and the State of Exception”, pp.285-290.

163) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*(The House of Commons, 2009).

164) Bob Broadhurst는 런던경찰청(MPS) 산하의 Public Order and Pan London Operational Support 부서 최고책임자(Commander: 한국의 경무관급)로서 2009년 4월 런던 G20 정상회의 기간 동안의

지역에 최대한의 혼란을 야기하는 것이라면 그들을 억제 조치(Containing)하는 것이라 말로 가장 합리적 선택이며, 커렐링 전략의 유일한 대안은 시위 군중들을 압박해서 밀어 붙여 그들이 소규모 집단으로 흩어지게 함으로써 해산(Dispersal)시키는 것뿐이다”라고 밝혔다. 또한 Duncan McCausland 북아일랜드 경찰청(PSNI)의 부청장¹⁶⁵⁾에 따르면 “컨테인먼트 전략의 사용에 있어서 우리(경찰)의 역할은 시위상황을 분산시키고 시위대와 시민들이 잠정적으로 가려는 그 지역으로부터 이격되도록 만드는 것”이라고 설명하였다.¹⁶⁶⁾

일반적으로 대규모 또는 폭력성이 우려되는 집회·시위에 대한 대응 전략으로서 커렐링 기법의 순차적 실행 절차는 다음과 같다. 일단 시위통제구역(Kettle Zone)이 형성되면 경찰의 저지선(Cordon)은 더욱 공고하게 굳히며, 필요할 경우 시위대에 의해 점유되는 영역을 제한·압박하기 위해 경찰봉을 사용한 공격을 가하기도 한다. 그리하여 통제구역을 중심으로 확보된 경찰의 저지선은 상당 시간—대부분의 경우 2시간에서 8시간 이내—동안 유지시키는데 그 공공연한 목표는 바로 잠재적 폭력시위자들이 지쳐서 귀가하는 것 이외에는 아무 것도 원하는 것이 없도록 하여 시위현장을 떠나도록 만드는데 있다.¹⁶⁷⁾

영국경찰의 경우 2009년 4월 G20 런던 정상회의 기간 동안 런던경찰청(MPS) 산하 Territorial Support Group(TSG) 주도 하에 작전명 “Operation Glencoe”라는 시위 대응 경찰활동을 전개하였다. Operation Glencoe 작전의 일환으로서 영국경찰은 Bank of England(대영은행) 외곽을 중심으로 커렐링 전략을 사용하였다. 일단 경찰이 시위대의 통제구역(Kettle Zone) 이탈을 허용할 때는 Forward Intelligence Teams(FITs: 선행정보팀)—한국의 경우 ‘채증조’—이 시위참가자 각각의 사진을 촬영하고 또 성명 및 주소를 제공할 것을 요구¹⁶⁸⁾하였다. 만약 그렇게 하기를 거부한 일부 시위참가자들은 경찰에 의해 다시 통제구역(Kettle) 안으로 돌려보내졌다.

시위 대응과 관련한 경찰작전(‘Operation Glencoe’)의 총괄(Gold) 책임을 맡고 있었다.

165) Duncan McCausland는 북아일랜드 경찰청(Police Service of Northern Ireland: PSNI)의 부청장(Assistant Chief Constable)으로서 Operational Support Department를 지휘한다.

166) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, p.14.

167) FindTarget.com, <http://reference.findtarget.com/search/Kettling> (2010.9.28.검색).

168) 물론 영국에 있어서 법적으로는 성명과 주소를 제공할 의무가 없다.

사실상 영국경찰은 G20 정상회의 기간 동안의 보안·안전 유지를 위한 경찰활동이었던 Operation Glencoe 작전이 성공적이었다는 판단이고, 커렐링 기법의 효과성 역시 인정하고 있는 동향이다. 그렇지만 그 이후 커렐링 전략에 대한 많은 고소 및 항의가 'Independent Police Complaints Commission(IPCC: 독립적 경찰민원 조사위원회)'로 접수되었다. Operation Glencoe 작전 총괄 책임자였던 Commander Broadhurst는 "커렐링—Kettling으로 표현—전략은 시위대에 의한 광범한 혼란의 확산 잠재성에 대응하기 위한 최선의 선택"이었다고 언급¹⁶⁹⁾하였다.

3. 커렐링(Corralling) 기법 사용의 법적 근거

영국경찰의 경우 집회·시위에 대한 대응에 있어서 커렐링 기법과 같은 전술의 사용이 가능하도록 한 법적 근거가 제공되어 있다는 점은 유의해서 볼 만하다. 우선 "Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사법 및 공공질서에 관한 법)" 제60조(Section 60)¹⁷⁰⁾ 규정을 보면 특히 경찰의 검문 및 검색(Stop-and-Search)에 관하여 보다 강화된 재량적 권한을 부여하고 있는데, 동 조항에 따른 경찰관 검문·검색의 준거 기준은 [폭력이 예견될 경우] 경찰의 '합리적 판단(Reasonable Belief)'에 의거하도록 명시되어 있기 때문에 상당한 재량권이 주어져 있다고 간주된다.

동 법 제60조 (1)항에 의하면, "만약 경위(Inspector) 또는 그 상위계급의 경찰관이 관할구역 내 어느 장소에서든 (a) 심각한 폭력을 수반하는 사건·사고가 발생할 우려가 있다고 충분히 판단되고 그러한 사건·사고의 발생을 방지하기 위해 본 조(제60조)의 규정에 따른 경찰행위의 승인을 하는 것이 적절하다고 충분히 판단될 경우, 그리고 (b) 사람들이 정당한 사유 없이 위험한 도구나 공격용 무기를 지니고 있다고 충분히 판단될 경우에는 본 조에서 부여한 권한들을 '24시간을 초과하지 않는 한도 내'에서 관할구역 내 어느 장소에서든지 행사할 수 있도록 승인할 수 있다"¹⁷¹⁾고 규정¹⁷²⁾하고 있다.

169) <http://mapyourinfo.com/wiki/en.wikipedia.org/Kettling/> (2010.9.22.검색).

170) The Official Home of UK Legislation(www.legislation.gov.uk/), <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/part/IV/crossheading/powers-of-police-to-stop-and-search> (2010.9.22.검색)..

171) Section 60 'Powers to stop and search in anticipation of violence': (1) If a police officer of or above the rank of inspector reasonably believes — (a) that incidents involving serious violence may take place in any locality in his police area, and that it is expedient to give an

그리고 제60조 (3)항에서는 “경정(Superintendent) 또는 그 상위계급의 경찰관은 이미 발생하였거나 또는 발생할 것으로 충분히 의심되는 범죄행위와 관련하여 적절하다고 판단될 경우 [제(1)항] 조치의 24시간 연장 승인을 명할 수 있다”¹⁷³⁾고 추가하였다. 또한 동조 (8)항에서는 “본 조에서 부여한 권한의 [정당한] 행사로서 경찰관의 사람 또는 차량에 대한 정지 지시를 따르지 않을 경우 즉결심판에 처해지며 그 벌칙은 1개월 미만의 구류 처분이나 3등급--최대 £1,000 (영국 파운드화) 한도--미만의 벌금형, 또는 양자를 병과”¹⁷⁴⁾할 수 있도록 되어 있다.

한편, Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사법 및 공공질서에 관한 법) 제60조의 B(Section 60B)에서는 스코틀랜드(Scotland)에서의 경찰관의 영장 없는 체포가 가능하도록 규정되어 있는데, 동 조항에 의하면 “스코틀랜드에서는 특정인인 본 법 제60조에 기재된 범죄를 자행하였거나 또는 저지르고 있다고 경찰관에 의해 합리적으로 판단(Reasonable Belief)될 경우 경찰은 해당 특정인을 영장 없이도 체포할 수 있다”¹⁷⁵⁾라고 명시하고 있다. 본 조항은 “Crime and Disorder Act 1998(범죄 및 무

authorisation under this section to prevent their occurrence, or (b) that persons are carrying dangerous instruments or offensive weapons in any locality in his police area without good reason, he may give an authorisation that the powers conferred by this section are to be exercisable at any place within that locality for a specified period not exceeding 24 hours.

172) Skrimshire(2005) 등에 따르면 Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사법 및 공공질서에 관한 법) 제60조(Section 60)를 비롯한 영국 내 대테러 관련 법규들은 경찰에게 시위참가자를 검문검색하고 특히 “폭력이 예견될 경우”라는 ‘애매모호’하게(ambiguously) 정의된 [재량적] 판단 조건 하에서 시위참가자들을 최대 24시간까지 특정한 장소에서 사실상 억류(kettle)할 수 있도록 하였다고 지적하고 있다. Charlotte O’prey, The Policing of the G20 Protests: An exploration of contemporary work on Control Societies and the State of Exception, 2009, pp.4-5, http://www.ljmu.ac.uk/LSA/LSA_Docs/Agamben.pdf (2010.9.19.검색).

173) Section 60 ‘Powers to stop and search in anticipation of violence’: (3) If it appears to an officer of or above the rank of superintendent that it is expedient to do so, having regard to offences which have, or are reasonably suspected to have, been committed in connection with any activity falling within the authorisation, he may direct that the authorisation shall continue in being for a further 24 hours.

174) Section 60 ‘Powers to stop and search in anticipation of violence’: (8) A person who fails (a) to stop, or to stop a vehicle; (b) when required to do so by a constable in the exercise of his powers under this section shall be liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding one month or to a fine not exceeding level 3 on the standard scale or both.

175) Criminal Justice and Public Order Act 1994, Part IV: Police Powers, 60B, Arrest without warrant for offences under section 60 (Scotland): “In Scotland, where a constable ‘reasonably

질서에 관한 법률)” 제27조 2항--‘Power of arrest for failure to comply with requirement(법에 의거한 경찰관의 요구에 따르지 않았을 경우 체포할 수 있는 권한)’--에 의해 삽입되었다.

또한 “Terrorism Act 2000(대테러법 2000)”¹⁷⁶⁾의 경우 동 법에서 경찰에게 부여한 권한의 강력함과 포괄성으로 인해 권한 남용 고발 사례뿐만 아니라 영국 및 유럽 법정에서의 법적 소송에도 직면하고 있는 실정이다. 특히 문제가 되고 있는 동 법의 조항은 제41조(Section 41)와 제44조(Section 44)인데, 제44조에서 포괄적으로 규정하고 있는 경찰의 불심검문(Stop-and-Search) 권한은 2010년 1월 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)가 불법으로 결정¹⁷⁷⁾짓기도 하였다.

먼저 Terrorism Act 2000(대테러법 2000) 제41조(Section 41: Detention without charge)에서는 누구든지 테러범으로 의심될 경우 그 혐의가 입증되지 않더라도 48시간까지 [영장 없이] 체포 및 구금할 수 있는 권한을 경찰에게 부여하고 있으며, 구금 기간은 경찰이 보장 신문을 위하여 필요하다고 [치안]판사를 설득할 수 있을 경우 최장 7일까지 연장 가능¹⁷⁸⁾하다. 더욱이 그러한 구금 기간은 이후 ‘Criminal Justice Act 2003(형사사법에 관한 법률)’을 통해 14일까지, 그리고 2006년의 ‘Terrorism Act 2006(대테러법 2006)’에서는 무려 28일까지로 늘어났다.

다음으로 가장 많은 논란을 야기하고 있는 Terrorism Act 2000(대테러법 2000) 제44조(Section 44: Powers [Stop and Search])를 살펴보면 경찰 및 내무장관(Home Secretary)은 영국 내 특정 지역 또는 시간대를 한정하여 그 안에서 어떤 사람

believes’ that a person has committed or is committing an offence under section 60(8) he may arrest that person without warrant.”

176) “Terrorism Act 2000(대테러법)”은 ‘Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989’ 및 ‘Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1996’을 폐지, 대체한 것이다.

177) 2010년 1월 12일 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)는 “Gillan and Quinton v. The United Kingdom (Application No. 4158/05)” 사건에 대한 판결문에서 영국경찰이 합리적인 의심의 근거(Grounds for Suspicion) 없이 Terrorism Act 2000(대테러법 2000) 제44조(Section 44)를 활용--검문검색 및 물품의 압류--하는 것은 개인의 [기본적] 자유를 침해하는 것이며 불법적 행위라고 결정하였다. John Oates, “European Court Pulls Plugs on Terror Stop and Search”, *The Register*, 2010.1.12.

178) 이는 통상 영국 형사법에서 24시간 이내에 범죄혐의자에 대한 혐의를 입증하지 못할 경우 방면해야만 하는 일반 원칙으로부터 벗어난 것이다.

및 차량이든 검문검색을 실시할 수 있으며, 또한 테러행위와 연계되어 사용될 수 있는 물품들을 압류 가능하도록 규정하고 있다. 여기서 유의할 점은 Criminal Justice and Public Order Act 1994(형사사범 및 공공질서에 관한 법) 등에서 규정한 경찰의 검문 검색 권한과 달리, Terrorism Act 2000(대테러법 2000) 제44조에서는 경찰이 어느 개인에 대한 [검문]검색을 행할 경우 불법행위가 자행되었다는 합리적인 의심(Reasonable Suspicion)을 가질 것을 요하지 않는다는 것이 특징¹⁷⁹⁾이다.

4. 커렐링(Corralling) 기법의 문제점

커렐링 기법은 무엇보다 법을 준수하는 시민뿐만 아니라 무고한 행인이나 구경꾼까지도 억류하게 되고, 또한 시위통제구역(Kettle Zone) 내에 갇혀있는 사람들에게 물과 음식 및 화장실에 대한 접근을 불허함으로써 비인도적이고 신중치 못한 전략이라고 비난받아왔다. 특히 영국을 비롯한 일부 국가에서는 커렐링 기법의 사용으로 인한 인권침해를 이유로 소송이 제기되기도 했다. 더군다나 런던 G20 정상회의 직후 경찰의 G20 항의시위 대응과 관련한 비판 여론의 증가와 폭력적인 진압행위 장면을 담은 시민 채보 동영상¹⁸⁰⁾의 유포 확산 등으로 인하여 영국경찰의 커렐링 전략이 언론의 집중적인 조명을 받게 되자 급기야 런던경찰청(MPS)의 Sir Paul R. Stephenson 청장은 2009년 4월 15일 경찰의 시위대에 대한 커렐링 기법의 사용이 적정한지 재검토할 것을 지시¹⁸¹⁾하였다.

영국에서 커렐링 기법의 인권 침해적 요소에 대해 이의를 제기한 대표적인 사례가 바로 ‘Austin 판례’¹⁸²⁾라고 볼 수 있다. 동 사건은 2001년 5월 영국 노동절 시위사태 때

179) (1) James Welch, “How Can The Police Detain You?” *The Guardian*, 2010.2.9. 및 (2) Wikipedia, Terrorism Act 2000, http://en.wikipedia.org/wiki/Terrorism_Act_2000#Section_44_powers_28_stop_and_search.29(2010.9.30.검색).

180) The Financial Times 기사 원문(Murphy, Megan(2009), Police to review ‘kettling’ tactics)에서는 “amateur video footage”로 표현되어 있는데 이는 최근 부각되고 있는 ‘Citizen Journalism(시민언론)’의 대표적 양태로 볼 수 있을 것이다.

181) Julian Joyce, “Police ‘Kettle’ Tactic Feels The Heat” *BBC News*, 2009.4.16, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/8000641.stm(2010.9.30.검색).

182) Louis Austin & Geoffrey Saxby v. The Commissioner of Police of The Metropolis [2007] EWCA Civ 989, <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2007/989.html> (2010.9.24.검색).

런던 시내의 Oxford Circus에서 시위참가자였던 Lois Austin과 사업가 Geoffrey Saxby가 경찰의 커텔링 전술에 의해 설정된 통제선(Cordon) 구역 내에서 비가 내리는 데도 불구하고 물이나 음식물을 섭취하지 못하고 화장실도 가지 못한 채 7시간 동안 갇혀있었던(Corralled) 것을 이유로 런던경찰청장을 상대로 보통법(판례법)과 Human Rights Act 1998(인권법) 제7조¹⁸³⁾에 근거하여 부당 감금(False imprisonment 또는 Unlawful detention) 및 European Convention on Human Rights(유럽인권조약) 제5조(Right to liberty and security: 자유와 안전의 권리)를 위반(Deprivation of liberty)하였다는 소송을 제기¹⁸⁴⁾한 것이다.

그러나 동 사건은 2005년의 최초--High Court--판결에서 Austin 등이 패소한데 이어 2007년 상소법원(Court of Appeal) 역시 High Court 판결을 지지¹⁸⁵⁾하였으며, 특히 2009년 1월 영국 상원(House of Lords)¹⁸⁶⁾은 “2001년 노동절 시위사태 대응을 위한 영국경찰의 커텔링 기법 사용은 불법이 아닌 것”으로 최종 판단¹⁸⁷⁾하였다. 영국 상원에 의하면 Austin 사건(판결)과 관련하여 경찰의 커텔링 기법--Cordon--사용은 불법적인 행위가 아니며, 또한 Human Rights Act 1998(인권법) 제7조와 European Convention on Human Rights(유럽인권조약) 제5조를 위반한 것으로 볼 수 없다¹⁸⁸⁾고 결정한 것이었다.

영국 상원의 결정문 내용 중에서 경찰의 커텔링 기법 사용이 정당하다는 주요 논

183) Article 7: ‘Retrospective crimes’ - (1) No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed.

184) James Welch, “How Can The Police Detain You?”.

185) Christian Khan, Police Had Good Defence to Unlawful Detention Claim, *The Times*, 2007.10.29.

186) 영국의 상원(귀족원(貴族院): House of Lords)은 영국의회 상원인 동시에 법원으로서의 역할도 수행하는데, 의회모독죄(Contempt of the House)나 의회 내 부정·비행(Wrongs) 등에 대해서는 1심으로서의 관할권을 가지며, 민사사건에 있어서는 상소법원(Court of Appeal) 및 고등법원(High Court of Justice)으로부터의 상소에 대해서 최종심으로서의 상소심 관할권을 갖는다. 다만 상소심으로서의 상원은 판결을 내릴 수는 없고 단지 의견(Opinions)을 결정, 첨부하여 사건을 관할 심리를 담당하는 법원으로 이송할 뿐이다. (1) 이병훈, “영국법의 형성과 법원”, 비교법학, 제1집 제1호, 2000, 34-57면 및 (2) 이상윤, 영미법, 서울: 박영사, 2009, 73-75면.

187) (1) Louise Christian, “Policing Review Must Tackle ‘Kettling’”, *Guardian*, 2009.4.16. 및 (2) Louise Christian, “G20: Questions Need to Be Asked about ‘Kettling’” *The Guardian*, 2009.4.2.

188) The WLR Daily(2009), Austin v Commissioner of Police of the Metropolis, <http://www.lawreports.co.uk/WLRD/2009/H LPC/Jan.0.5.html> (2010.9.21.검색).

거¹⁸⁹⁾를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 경찰의 시위저지선(Cordon) 형성 및 운용--커렐링 전략--이 오로지 사회질서의 교란을 방지하고 인명 손상이나 부상 예방 및 재산 등을 보호하기 위하여 채택된 군중통제 수단이고, 둘째로, 그러한 [군중]통제 수단이 임의로 남용된 것이 아니라 다른 대안이 없어 선의(Good faith)에 기반하여 택해진 것이었으며, 셋째, 시위통제구역(Containment Area) 내 다수 시위참가자들이 폭력에 의존하거나 또는 현존·임박한 사회질서(Peace) 위반행위를 막기 위하여 적절하게 그리고 합리적으로 꼭 필요한 한도 내에서만 행사되었다면 커렐링 전략의 활용은 정당하다는 것이다.¹⁹⁰⁾¹⁹¹⁾

이와 같이 커렐링 기법의 사용에는 무고한 시민(행인)까지도 커렐링 통제지역에 갇힐 개연성이 매우 높다는 문제점이 발생한다. 특히 G20 런던 정상회의 때 발생한 신문판매상 Ian Tomlinson 사망사건¹⁹²⁾의 경우도 시위대와 전혀 상관없는 단순 행인인 Tomlinson이 귀가하기 위하여 커렐링 통제구역으로 운용 중이던 Bank of England (대영은행) 주변을 지나다가 한 경찰관으로부터 경찰봉으로 가격 당한 얼마 후 사망에 이르게 된 것이었다.

이러한 일련의 사건들로 인해 영국 내에서도 케틀링 기법이 효과적인 집회·시위 대응 전략이라기보다 오히려 폭력시위를 야기하거나 Tomlinson 사망사건의 원인을 제공한 것이 아니냐는 비판이 제기되기도 한다.¹⁹³⁾ 즉, 경찰이 커렐링 전략을 실행함으로써 인해 평화적인 시위 군중들이 불안해하거나 동요하고, 흥분하며, 심지어는 폭력적으로 돌변하게 된다는 것이다. 영국 자유민주당 소속 의원인 Tom Brake는 커렐링 기법에 관하여 “잘못 이해되고, 비생산적이며, 또한 평화로운 시위대 모두를 멀어지게 만드는 효과를 가

189) Austin v Commissioner of Police of the Metropolis [2009] UKHL 5; [2009] WLR (D) 26.

190) House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause: Austin (FC) (Appellant) & Another v. Commissioner of Police of the Metropolis (Respondent), <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldjudgmt/jd090128/austin-1.htm> (2010.9.30.검색).

191) 이러한 영국 상원의 결정에 불복하여 Lois Austin은 European Court of Human Rights(유럽인권재판소)에 청원을 제출하였다고 보도되었다. (1) Christian Khan, Press Release - Lois Austin takes 'kettling' case to Strasbourg, <http://www.christiankhan.co.uk/ViewNews.asp?NewsID=171> (2010.9.24.검색) 및 (2) Paul Lewis, "Metropolitan Police's 'Kettling' Tactic Challenged in European Court", *The Guardian*, 2009.7.22.

192) Ian Tomlinson 사망사건과 관련해서는 후술 내용 참조.

193) Paul Lewis & Sandra Laville, "G20 Police Authorised to Use Reasonable Force Minutes before Tomlinson Died".

저왔다”고 비평¹⁹⁴⁾하기도 하였다.

또한 2009년 영국 런던에서의 G20 항의시위 관련 통계를 살펴보면 커렐링 기법의 사용은 자칫하면 시위참가자 모두를 불법행위자로 간주하여 취급하게 되는 위험성을 내재하고 있다고 지적한다. IPCC(독립적 경찰민원 조사위원회)의 의장인 Nick Hardwick에 따르면 G20 시위 현장에서의 경찰활동과 관련하여 185건의 민원이 IPCC에 접수되었는데, 그 중 40여 건은 무관한 것으로 판명되었고, 50여 건은 경찰의 [시위 대응] 전략에 관한 내용이었으며, 나머지 가장 많은 80여 건은 경찰관의 과도한 경찰력 사용 현장을 목격하거나 경험했다고 주장하는 것이었다고 밝혔다.¹⁹⁵⁾

일각에서는 커렐링 전술이 시위에 대한 경찰의 대응에 있어 정상적이고 충분한 고지절차를 거치지 않고 순간적인 경찰의 판단에 의해서 시위대를 한정된 공간에 몰아넣어 [가축 등의] ‘우리’¹⁹⁶⁾와 같은 구역을 형성하여 관리 및 통제하려는 것¹⁹⁷⁾이라고 비판한다. 또한 커렐링 기법이 적용된 이래 경찰은 평화적 시위참가자나 행인 등이 시위통제구역을 자유로이 빠져나올 수 있는 통로(Filter-out System)를 확보해주어야 함에도 커렐링을 실행한 대부분의 경우에 그러한 조치를 취하지 않았다는 점도 개선되어야 할 사항으로 지적¹⁹⁸⁾되었다.

그 외에도 커렐링 지역(Contained Area)에 갇힌 시위대에 대하여 인도적인 차원에서 음료수(물) 제공이나 화장실 사용 등의 편의가 전혀 고려되지 않아 시위대를 자극하는 역효과를 불러왔던 문제점, 그리고 커렐링 전략과 경찰 정보활동(Police Intelligence) 간의 밀접한 연계 및 경찰과 시위대와의 의사소통(Communication) 노력--“Talk Works”--의 중요성이 간과된 점¹⁹⁹⁾ 등도 문제로 거론되고 있다.

194) Tom Brake, “Five Hours Inside a Police ‘Kettle’ Was Time to Reflect on Our Lost Liberties”, *The Times*, 2009.4.9.

195) “Minister Is ‘Proud’ of G20 Police”, *BBC News*, 2009.4.21.

196) 영국에서는 주로 ‘Cages’, 미국의 경우 ‘Pens’라는 표현을 흔히 사용하고 있다. [연구자 註]

197) Stefan Skrimshire, “Anti-G8 Resistance and the State of Exception”, pp.286.

198) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, pp.14-18.

199) 위의 글, pp.15-17.

제3절 Protected Sites를 통한 장소적 규제

커렐링과 같은 적극적인 집회·시위 대응전략과 더불어 영국에서의 집회 및 시위에 대한 사전 규제적인 통제의 일환으로서 특히 장소에 대한 규제와 관련하여 ‘Serious Organised Crime and Police Act 2005(중(重)조직범죄 및 경찰 관련법: 이하 ‘SOCPA’)' 및 ‘Terrorism Act 2006(대테러법)’을 검토해보면 일반인들의 통행이 자유롭지 않고 제한되는 “Protected Site(특정보호지역)”가 있다. 즉, 동 법률에서 규정하고 있는 Protected Site(특정보호지역)를 무단으로 출입할 경우 SOCPA(중조직범죄 및 경찰 관련법) 제128조를 위반하는 범죄행위—SOCPA 제128~131조—를 구성하게 되는 것이다.

Protected Site(특정보호지역)의 경우 예전에는 주로 군사기지나 원자력 발전소 등이었으나, 최근에 들어서는 수상관저(Downing Street), 국회의사당(Palace of Westminster), 그리고 MI5(Security Service: SS) 및 MI6(Security Intelligence Service: SIS)와 같은 정보기관의 본부까지도 포함하는 방향으로 법규에 반영되고 있다. 더불어 과거에는 이러한 지역에 무단침입을 했더라도 다른 범죄를 저지르지 않았거나 퇴거 요구에 순응하여 퇴거했다면 체포되지 않았지만 이제는 관련 법률을 수정²⁰⁰⁾하는 쪽으로 변화하였음을 주지할 만하다.

즉, 과거에는 시위대가 Protected Site(특정보호지역)를 무단출입 하더라도 단순 무단침입(Trespass)으로서 그 건물·장소로부터 나오면 그것으로 끝이었다. 하지만 SOCPA(중조직범죄 및 경찰 관련법) 제128조 하에서는 그러한 행위가 범죄를 구성하게 되어 ‘Police and Criminal Evidence Act 1984(PACE: 경찰 및 범죄증거에 관한 법률)’에서 부여된 모든 경찰 권한—공식 체포, 용의자 신문, 지문 채취 및 사진 촬영 등—의 사용 및 적용이 가능²⁰¹⁾하게 되었다.

Terrorism Act 2006(대테러법) 제12조는 특히 SOCPA(중조직범죄 및 경찰 관련법) 제128조 이하 “Trespass on Protected Sites” 조항²⁰²⁾의 개정 근거를 제시하고

200) Steven Morris, “New Powers against Trespassers at Key Sites”, *The Guardian*, 2007.3.24.

201) House of Lords & House of Commons [Joint Committee on Human Rights], *Demonstrating Respect for Rights? A Human Rights Approach to Policing Protest*(Seventh Report of Session 2008-09, Norwich: The Stationery Office, 2009), pp.69-70.

있는데, 동 법에서는 영국(England, Wales, and Northern Ireland)²⁰³⁾의 경우 Protected Site(특정보호지역)를 핵시설(Nuclear Site) 및 지정시설(Designated Site)로 크게 분류하고 있다. 영국--스코틀랜드(Scotland)는 별도로 규정--의 경우 Protected Site(특정보호지역) 지정은 국무장관(Secretary of State)이 하게 되며, 대표적으로는 왕실 소유지, 국가 안보 목적을 위해 지정이 필요하다고 판단되는 시설·장소, 그리고 모든 인가된 핵시설 등이 포함²⁰⁴⁾된다.

이와 같이 영국에서의 Protected Site(특정보호지역) 지정을 통한 장소적 규제는 결과적으로 집회 및 시위의 권리에 대한 사전억제(Prior Restraint) 또는 ‘ 전면적 차단(Blanket Ban)’ 역할을 하고 있다는 일부의 비판적 시각에 직면하고 있기도 하지만 일면 참고할 만한 법적·제도적 규제의 한 양태라고 하겠다.

〈그림 3-14〉 Victoria Embankment 고지문



〈그림 3-15〉 Palace of Westminster



202) Serious Organised Crime and Police Act 2005, Sections 128-131: 'Trespass on Protected Sites'

203) Scotland(스코틀랜드)는 동 법에서 별도 항목으로 규정하고 있다.

204) Scotland(스코틀랜드)의 경우 동 법 제129조에서 '국가안보' 목적으로만 제한하고 있다.

제5장 Ian Tomlinson 사망사건 분석

제1절 주요 반세계화 집회·시위 양상

1999년 독일 쾰른에서 열린 G8 정상회의를 계기로 반세계화 집회·시위의 발생빈도와 참가자의 숫자가 점점 증가하는 추세에 있다. 특히, 2009년 G20 런던 정상회의시에는 이전에 경험하지 못한 대규모의 집회·시위가 발생하였다. 회의가 열리던 4월 1일과 2일 이틀간 런던전역에서 총 35,000명 이상의 시위대가 집회·시위를 하여 연인원 10,000명 이상의 경찰관이 동원되었다. 그리고 집회·시위 대응에 들어간 비용도 총 720만 파운드(한화: 약132억 원)로 추정되었다.²⁰⁵⁾ 2009 G20 런던 정상회의시 반세계화 집회·시위가 격화된 원인에는 여러 가지가 있지만 가장 중심적인 원인으로는 각국 정상 참석, 전 세계적 경기침체, 금융문제와 환경문제를 주로 다룬 회의 내용 등을 거론할 수 있을 것이다.²⁰⁶⁾ <표 5-1>²⁰⁷⁾은 1999년 이후부터 G20 런던 정상회의 이전까지 발생한 정상회의 관련 주요 반세계화 집회·시위의 양상이다.

〈표 5-1〉 정상회의 관련 주요 반세계화 집회·시위

연도	회의	장 소	시위 내용
1999	제25회 G8	독일 쾰른 (Cologne)	쾰른에서 발생한 집회·시위 지지를 위해 약 2,000명의 시위대가 런던 시내에 집결하였다. 이 시위로 42명이 부상당했고 약 백만 파운드의 물질적 손실이 발생하였다.
2001	EU 정상회의	스웨덴 고텐버그 (Gothenburg)	고텐버그에서는 25,000명이 넘는 시위대가 천여 명의 시위 대응경찰을 압도하였다. 그 결과 첫날부터 회의는 정상적으로 진행되지 못하였고, 경찰은 자신들의 보호를 위해 총기를 사용해야만 했다. EU 고텐버그 회의를 통

205) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, p.3.

206) Denis O'Connor, *Adapting to Protest*(Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2009), p.95.

207) Denis O'Connor, *Adapting to Protest*, pp.95-98 재구성.

연도	회의	장 소	시위 내용
			해 정상회의시 반세계화 시위에 대비한 경호경비를 강화해야할 필요성이 강하게 제기되었다.
2001	제27회 G8	이탈리아 제노아 (Genoa)	반세계화시위에 대비하여 이탈리아 정부는 쉥겐조약(Schengen Treaty) ²⁰⁸⁾ 에 의해 보장된 회원국 국민의 자유로운 입국을 한시적으로 중지하였고, 정상회의 개최 장소인 씨티센터를 접근금지 구역으로 지정하였다. 이러한 조치에도 불구하고 약 100,000명의 반세계화 시위자들은 제노아 외곽에서 집회·시위를 계속하여 약 1,500만 파운드의 재산상의 손실을 공공건물, 은행, 주유소, 상점, 자동차 등에 끼쳤다. 시위대 중 500명 이상이 부상당하였고 한 명은 경찰의 총기발포에 의하여 사망하였다. 또한 많은 수의 경찰관들이 직권남용 및 부주의 혐의 등으로 기소되었다.
2002	제28회 G8	캐나다 카나나스키스 (Kananaskis)	캐나다는 보안상의 이유로 외판 휴양지였던 카나나스키스를 회의장소로 택하였다. 카나나스키스로 가는 길은 하나 밖에 없었는데 경찰은 이 길에 16개의 검문소를 설치하고 수천 명의 경찰을 동원하여 순찰하였다. 또한 군에서도 전투기와 헬리콥터를 동원하여 회의지역을 경호하였다. 이러한 노력으로 인해 작은 규모의 집회·시위만이 켈거리에서 발생하였을 뿐 회의장 주변에서는 어떠한 집회·시위도 발생하지 않았다.
2003	제29회 G8	프랑스 에비앙 (Evian-les-Bains)	약 1,500명의 반자본주의자들이 에비앙으로 가는 길을 봉쇄하였고 경찰에 화염병을 투척하였다. 이에 프랑스 경찰은 최루탄을 발사하였으며, 최종적으로 수천 명의 시위대들이 프랑스와 인접한 스위스 국경지대로 밀려갔다. 이 시위로 인해 약 3백만 스위스 프랑의 재산상 손실이 발생하였다.
2003	EU 정상회의	그리스 아테네 (Athens)	8,000명의 반세계화 시위대와 20,000명의 시위진압경찰 사이에 격렬한 충돌이 발생하였다. 시위대는 경찰과 외국대사관(영국, 이탈리아)에 화염병 및 돌 등을 투척하였고 경찰은 최루탄으로 이에 대응하였다. 이 시위로 인해 29개 장소가 피해를 입었고 93명의 시위대가 체포되었다.
2004	제30회 G8	미국	군대 등을 이용하여 정상회의가 열리는 씨아일랜드에 대

연도	회의	장 소	시위 내용
		씨아일랜드 (Sea Island)	한 일반인과 시위대의 접근을 철저히 봉쇄하였다. 회의 장소가 외딴 섬이라는 지형적 이유와 군대 등을 활용한 철저한 보안, 그리고 미국 정부의 애국자법(The Patriot Act) 사용가능성으로 인해 극소수의 시위자만이 시위에 참가하였다. ²⁰⁹⁾
2005	제31회 G8	스코틀랜드 글렌이글스 (Gleneagles)	경찰의 봉쇄조치로 인해 시위는 글렌이글스에서 에딘버러와 스털링으로 옮겨갔다. 시위대는 그 도시로부터 글렌이글스로 가는 길을 막고 집회·시위를 벌였으나 정상회의 지역에서의 소요는 없었다.
2006	제32회 G8	러시아 상트 페테르부르크 (St. Petersburg)	정상회의 일주일 전쯤에 러시아 경찰은 시민운동가들이 집회·시위에 참여하는 것을 예방하기 위하여 그들을 최장 10일까지 미리 구금하였다. 구금된 사람들의 수는 정확하지는 않지만 수십에서 200명에 달하는 것으로 알려지고 있다. 이러한 조치로 인해 정상회의 동안 특별한 집회·시위가 발생하지 않았다.
2007	제33회 G8	독일 하일리겐담 (Heiligen-damm)	약 12km의 벽으로 하일리겐담지역을 둘러쌓아 시위대의 접근을 완전히 차단하였다. 하일리겐담지역에서 밀려난 시위대 5,000명은 인근 로스톡으로 진출하여 도로의 차량통행을 약 3시간 정도 방해하였다. 독일은 경찰 16,000여명과 군인 1,000여명 및 물대포와 같은 장비를 동원하여 이들에 대응하였다.
2008	제34회 G8	일본 도야코 (Toyako)	정상회의가 시작되기 전 약 24명의 시위대가 체포되었지만 주목할 만한 집회·시위는 발생하지 않았다.

208) 쉥겐조약(Schengen treaty)은 유럽 각국이 공통의 출입국 관리정책을 사용하여 회원국 간의 통행에 제한이 없게 한다는 내용을 담고 있다. 아일랜드와 영국을 제외한 모든 EU가입국과 EU 비가입국인 아이슬란드, 노르웨이, 스위스 등 총 28개국이 이 조약에 서명하였고, 그중 24개국이 조약을 시행하였다. http://en.wikipedia.org/wiki/Schengen_Agreement (검색일자: 2010.5.16.)

209) 미국의 애국자법(The Patriot Act)은 법무장관이 국가안보에 위협이 된다고 결정하면 외국인을 재판 없이 무기한 구금할 수 있다고 규정한다. Denis O'Connor, *Adapting to Protest*, p.98.

제2절 Tomlinson 사망사건의 이슈화 과정

1. 사건의 배경

1) Ian Tomlinson

두 번 결혼하여 아홉 자녀(의붓자식 포함)의 아버지였던 Tomlinson은 사망 당시 45세였으며 친구가 운영하는 신문가판대에서 판매를 돕고 있었다. Tomlinson은 알콜 중독 증상으로 인해 가족과 별거 중이었고 상당히 오랜 기간 동안 노숙자 생활도 했던 것으로 알려졌다. Tomlinson은 사망 약 6개월 전부터 런던 시내의 노숙자 쉼터에서 생활하고 있었으며 사망일에도 신문 판매일을 마치고 쉼터로 가는 중이었다.²¹⁰⁾

2) 런던 경찰청

런던경찰청(The Metropolitan Police Service: MPS)은 영국에서 가장 큰 경찰청으로서 금융 중심지인 시티지역(City Area)을 제외한 광역 런던의 치안을 담당하고 있다. 시티지역은 런던경찰청과 독립된 자체경찰이 치안을 담당하고 있었고, G20 런던 정상회의의 시 이 두 경찰기관과 영국 교통경찰(The British Transport Police)이 협력하여 경호경비업무를 담당하였다. Tomlinson을 경찰봉으로 가격한 경찰관은 런던경찰청 산하의 Territorial Support Group(TSG) 소속이었다.²¹¹⁾

3) Operation Glencoe

G20 런던 정상회의와 관련한 경호경비작전은 Operation Glencoe로 불리었고, 런던 경찰청의 Commander Broadhurst가 총괄 지휘하였다. 2009년 4월 1일에 영국경찰은 총 6개의 집회·시위(정상회의장 밖에서 열리던 ExCel London; 트라팔가광장 인근에서 열리던 Stop the War; 중국대사관 밖에서 열리던 Free Tibet; 환경관련 시위

210) "G20 Death Video 'Touches' Family", *BBC News*, 2009.4.8.

211) Richard, Edwards, "G20 to Be Most Expensive Police Operation in British History", *The Daily Telegraph*, 2009.3.20.

였던 People & Planet과 Climate Camp: The Bank of England(대영은행) 외부에서 열린 무명(無名)의 집회·시위)에 대응하고 있었다.²¹²⁾

시위자들은 비폭력적인 환경보호론자로부터 매우 폭력적인 무정부주의자까지 다양하였다. 4월 1일의 집회·시위 중 가장 규모가 컸던 집회·시위는 Climate Camp와 대영은행 외부에서 발생하였던 집회·시위로, Climate Camp에는 약 4,000 ~ 5,000명의 시위대가 운집하였고 대영은행 밖에도 비슷한 숫자의 시위대가 집결하였다. 영국경찰은 4월 1일 약 5,500명의 경찰관을 동원하여 집회·시위에 대응하였으나, 다음 날인 4월 2일에는 시위대의 규모가 감소하여 대응경찰관의 수를 2,800명으로 축소하였다.²¹³⁾

2. Tomlinson 사망사고 과정

1) 경찰과의 최초 접촉

언론보도에 따르면 Tomlinson은 시위자가 아닌 단순 행인이었다고 한다²¹⁴⁾. Tomlinson이 경찰과 최초로 접촉한 곳은 평소 그가 퇴근할 때 이용하던 길이었다. 4월 1일 Tomlinson은 오후 6시에서 7시 사이 일을 마치고 신문가판대를 떠났는데 목격자에 의하면 Tomlinson은 이때 이미 술에 취해 있었다고 한다. 퇴근하던 Tomlinson은 영국경찰이 대영은행 주변에 설정한 커렐링(Corralling)에 막혀 다른 수천 명의 시위대와 함께 그 지역에 갇혔고, 이후 Tomlinson은 커렐링지역을 빠져나갈 수 있는 길을 찾았지만 여러 곳에 설치된 경찰의 저지선에 막혀 발걸음을 돌려야 했다.²¹⁵⁾

2) 경찰과의 물리적 접촉

목격자에 의하면, 4월 1일 7시 20분 경 Royal Exchange Avenue에서 시위대와 대치하고 있던 TSG 소속 경찰관 중 한 명이 길을 가던 Tomlinson을 뒤에서 경찰봉으로

212) Paul Lewis, Sandra Laville, & , John Vidal, "G20 Protests: Cry Havoc - and Let Slip a Rainbow Alliance of Summit Protesters", *The Guardian*, 2009.3.28.

213) Dennis O'Connor, *Adapting to Protest*, pp.22-33.

214) David Brown, "Ian Tomlinson: 'See You Tomorrow, Barry, If I'm Still Living and Breathing'", *The Times*, 2009.4.9.

215) David Brown, "G20: The Last Moments of Ian Tomlinson", *The Daily Telegraph*, 2009.4.18.

다리를 가격한 후 밀어 넘어뜨렸다고 한다. Tomlinson은 앞으로 넘어져 바닥에 머리와 어깨를 세게 부딪쳤고 잠시 항의를 하였으나 이내 다시 일어나 커렐링지역을 빠져나갈 수 있는 길을 찾아 떠났다. 넘어질 당시 Tomlinson은 주머니에 손을 넣고 평화롭게 길을 걷고 있었으며 어떠한 폭력적인 행동도 보이지 않았다. 또 다른 목격자도 Tomlinson이 넘어졌을 당시에 경찰관들에게 “집에 가고 싶다, 나 저기 아래 사는데 지금 집에 가려 한다.”고 말하였을 뿐 어떠한 저항이나 폭력적 행동도 하지 않았다고 말하였다.²¹⁶⁾

〈그림 5-1〉 Tomlinson과 경찰의 물리적 접



3) Tomlinson의 사망

경찰관의 가격에 의해 Tomlinson이 넘어졌을 때 경찰관들은 Tomlinson을 도와주지 않았고 주변 시위대 중 한 명이 Tomlinson을 일으켜 주었다. 이후 Tomlinson은 콘힐 거리(Cornhill Street)를 따라 약 60m를 걸어간 후 오후 7:25 경 쓰러졌다. 목격자들은 Tomlinson이 쓰러질 당시 비틀대고 있었으며 눈동자가 흔들리고 피부는 회색빛 이었다고 하였다.²¹⁷⁾

쓰러진 Tomlinson을 한 언론사 사진기와 지나던 행인 한 명이 도와주려 하였으나 경찰관들에 의해 제지되었다. 이후 일단의 경찰관들이 Tomlinson을 둘러싼 후 구호경찰관을 불러 Tomlinson을 돌보게 한 후 구급차를 불러 병원으로 후송하였다. 그러나

216) Paul Lewis & Sandra Laville, "G20: Police Question Witness to Alleged Assault on Man Who Died during Protests".

217) David Brown, "Ian Tomlinson: 'See You Tomorrow, Barry, If I'm Still Living and Breathing'".

Tomlinson은 병원도착 즉시 사망판정을 받았다.²¹⁸⁾

〈그림 5-2〉 Tomlinson의 사망 당일 이동경로²¹⁹⁾



3. 부검결과

Tomlinson 사망 후 세 번의 부검이 실시되었다. 첫 번째 부검은 경찰의 요구에 의해 내무부(The Home Office) 등록 부검의인 Dr. Freddy Patel이 행하였는데, 그는 Tomlinson의 사망원인은 심장마비라고 결론지었다. 또한 독립적 경찰민원 조사위원회(The Independent Police Complaints Commission: IPCC)²²⁰⁾도 Tomlinson의

218) Paul Lewis & Sandra Laville, "G20: Police Question Witness to Alleged Assault on Man Who Died during Protests", *The Guardian*, 2009.4.6.

219) http://en.wikipedia.org/wiki/Ian_Tomlinson(2010.5.19.검색).

220) 독립적 경찰민원 조사위원회(The Independent Police Complaints Commission: IPCC)는 2002년 제정된 경찰개혁법(The Police Reform Act)에 의해 창설되었고, 2004년 4월부터 업무를 시작하였다. 독립적 경찰민원 조사위원회는 경찰과의 유착으로 대중의 불만을 샀던 기존의 경찰비리민원조사처(The Police Complaint Authority: PCA)를 대체하는 기구이다. 독립적 경찰민원 조사위원회는 경찰비리민원조사처와 달리 경찰의 상급부서인 내무부(The Home Office)로부터 독립된 기구이다.

머리와 어깨에는 아무런 외상이 없다고 발표하였다. 그러나 영국의 방송사인 Sky News는 그들이 입수한 화면을 분석한 후 Tomlinson의 오른쪽 이마에 멍이 보인다고 하였다. 그리고 여러 다른 언론사들도 Dr. Patel이 이전에도 잘못된 부검으로 두 번에 걸쳐 징계를 받았다는 점을 들어 1차 부검결과가 정확하지 않을 수도 있다는 의문을 제기하였다.

이후 Tomlinson의 가족들이 재부검을 요청하였고 독립적 경찰민원 조사위원회가 재부검을 명령하여 2차 부검이 실시되었는데, 부검의인 Dr. Nathaniel Cary는 Tomlinson이 원인을 알 수 없는 복부출혈로 사망하였다는 의견을 제시하였다. 이처럼 1차 부검결과와 2차 부검결과가 서로 다르게 나오자 Tomlinson을 폭행하여 기소된 경찰관의 변호인단이 3차 부검을 요청하여 부검이 실시되었고, 부검의인 Dr. Kenneth Shorrocks는 2차 부검과 동일한 결과를 발표하였다.²²¹⁾

4. 이슈화 과정

1) 경찰의 초기발표와 목격자의 진술

Tomlinson 사망 4시간 후 런던경찰청은 독립적 경찰민원 조사위원회의 검토를 받아 Tomlinson에 관한 성명을 발표하였지만 경찰과의 물리적 접촉에 대해서는 언급하지 않았다. 런던경찰청의 성명에서는 단지 한 남자가 쓰러졌다는 신고를 받아 그의 생명을 구하기 위해 출동하였고 이러한 출동과정에서 오히려 시위대가 출동경찰관들에게 돌과 생수병 같은 물건들을 투척하였다고 발표하였다.²²²⁾

그러나 성명 발표 직후 목격자들의 진술에 근거한 언론보도에 의해 경찰이 공격받았다는 발표는 사실이 아닌 것으로 밝혀졌다. 또 성명 발표시점에 런던경찰청이 이미 Tomlinson의 경찰관과의 물리적 접촉사실을 알고 있었다는 정황이 포착되었다. 영국의 유력 일간지인 The Guardian에 따르면 독립적 경찰민원 조사위원회의 내부지침상, 경찰과의 접촉으로 인해 사람이 죽거나 다치고 또 그러한 사망과 부상의 주원인이 경찰과

http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Police_Complaints_Commission(2010.6.18.검색)

221) "CPS Statement on the Death of Ian Tomlinson", *The Guardian*, 2010.7.22.

222) Vikram Dodd, "How Police View of Ian Tomlinson Death Changed", *The Guardian*, 2009.4.8.

의 접촉이었을 경우 경찰은 독립적 경찰민원 조사위원회에 그러한 사실을 전달하게 되어 있다고 한다.

따라서 The Guardian은 만약 런던경찰청이 Tomlinson의 경찰관과의 물리적 접촉을 자신들의 성명과 같이 전혀 알지 못하였다면 독립적 경찰민원 조사위원회를 성명발표에 개입시킬 필요가 없었고, 따라서 독립적 경찰민원 조사위원회가 개입한 사실은 경찰이 성명 발표 이전에 물리적 접촉 사실을 이미 인지하고 있었다는 사실을 보여주는 것이라 하였다. 그러나 이러한 의혹 제기에 대하여 런던경찰청은 물리적 접촉에 관한 의혹을 전면 부인하고 심장마비에 의한 자연사라는 부검결과를 언론과 Tomlinson의 가족에 전달 하였다.²²³⁾

2) 관련 동영상의 출현

Tomlinson의 사망 며칠 후 이 사건을 규명하는데 중요한 증거자료로 쓰일 수 있는 총 4건의 동영상 이미지가 언론에 의해 공개되었다. 가장 먼저 공개된 동영상(4월 7일 공개)은 사건당일 날 호기심에 시위현장에 갔었던 미국인 증권투자 전문가가 디지털 카메라로 촬영한 동영상이었다. 이 동영상은 경찰관이 Tomlinson을 뒤에서 밀어 넘어뜨리는 모습을 담고 있었다²²⁴⁾.

두 번째 동영상(4월 8일 공개)은 방송국 뉴스 카메라 기자가 다른 인터뷰를 촬영하다 Tomlinson의 넘어지는 모습을 우연히 배경화면에 담은 것이었다. 이 동영상은 Tomlinson을 밀어 넘어뜨린 경찰관이 밀치기 직전 경찰봉을 든 손을 머리 위로 올렸다가 내리는 모습을 보여주어 Tomlinson이 경찰봉으로 맞았을 가능성이 높음을 알려주었다.²²⁵⁾

세 번째 동영상(4월 9일 공개)은 프리랜서 기자에 의해 촬영된 것으로서, Tomlinson이 넘어진 직후의 모습을 담은 것이었다. 이 동영상은 시위대가 경찰에 앞서 Tomlinson을 도와주려 했지만 경찰관이 이를 제지하는 모습을 담고 있었다. 또 이 동영상은 영국

223) Nick Davies, "Can the Police and the Media Trust Each Other?", *The Guardian*, 2009.4.27.

224) Paul Lewis, "Man Who Filmed Ian Tomlinson G20 Attack Backs Investigation", *The Guardian*, 2009.4.8.

225) Alex Thomson, "Truth behind Tomlinson Footage", *Channel 4 News*, 2009.4.13.

경찰의 초기 발표와는 달리 시위대가 Tomlinson을 구하려는 경찰관들에게 아무런 물건도 던지지 않았고 위협적이지도 않았다는 사실을 보여주었다.²²⁶⁾

네 번째 동영상(4월 21일 공개)은 사건 발생 당시 현장에 있던 행인에 의하여 촬영된 것으로서 Tomlinson과 경찰관의 물리적 접촉 장면을 이를 최초로 공개한 동영상과는 다른 각도에서 보여주었다. 이 동영상은 Tomlinson이 경찰봉에 의하여 가격 당하였으며 Tomlinson이 넘어질 때 바닥에 머리를 강하게 부딪쳤음을 보여주었다.²²⁷⁾ 결국, 이러한 동영상들의 공개로 인해 경찰의 사건 은폐 및 축소 조작 의혹은 증폭되었고, Tomlinson 사망사건을 넘어서 영국경찰의 시위 대응방식 자체에 대한 국민적 불만이 고조되었다.

제3절 영국경찰의 집회·시위 대응 상 문제

과거 영국경찰은 시민의 지지를 바탕으로 경찰활동을 수행하였으나 그러한 전통은 집회·시위시 경찰에 대한 폭력이 연속적으로 발생한 1990년대에 보다 공격적인 방향으로 바뀌었다. 영국경찰이 집회·시위 대응시 항상 진압복을 착용하고 방패, 경찰봉, 수갑 등을 휴대하는 것도 1990년대 이래의 일이었다.

최근까지 경찰의 이러한 변화에 대하여 경찰이 국민을 적으로 판단하는 것이 아니냐는 비판이 간혹 있었는데, Tomlinson의 사망은 이러한 비판을 가속화 시켰고 영국 전역에서 경찰활동의 본질이 무엇인지에 대한 논의를 불러 일으켰다.²²⁸⁾ 다음은 그러한 논의 중 제기된 영국경찰의 집회·시위 대응상의 주요 문제점들이다.

226) Paul Lewis & , Peter Walker, "New G20 Video Compounds Doubts over Police Account of Ian Tomlinson's Death", *The Guardian*, 2009.4.9.

227) David Pallister, "New Ian Tomlinson Photo Appears to Show Head Injury before G20 Death", *The Guardian*, 2009.4.24.

228) Sarah Lyall, "Critics Assail British Police for Harsh Tactics During the G-20 Summit Meeting", *The New York Times*, 2009.5.30.

1. 물리력 사용에 대한 기준 및 훈련 부족

집회·시위 대응에 있어 물리력을 사용하는 것 자체는 불법이 아니다. The Criminal Law Act 1967(영국형법) 제3조에서는 “만약 경찰관이 자신이 사용한 물리력을 정당화할 수만 있다면 물리력의 사용은 허용된다.”고 규정하고 있다.²²⁹⁾ 그러나 부당하거나 과도한 물리력의 사용은 공권력의 정당성 확보를 저해하고 경찰에 대한 신뢰를 약화시키게 된다.

그러므로 집회·시위에 대응하는 모든 경찰관들은 물리력을 사용할 수 있는 상황과 물리력 사용의 한계에 대해 확실히 이해하여야 할 필요가 있다. 그러나 Tomlinson 사망사건에 이은 왕립경찰감사관실의 조사에 따르면 집회·시위 상황 시 경찰의 물리력 사용에 대한 기준은 모호하고 훈련 또한 충분하지 않으며 각 지역에 따라 편차도 큰 것으로 나타났다. 왕립경찰감사관실은 결국 그러한 모호한 기준과 부족한 훈련이 Tomlinson 사망과 같은 사고의 원인이 되었다고 하였다.²³⁰⁾

2009년 당시 집회·시위에 관한 영국경찰의 지침서는 경찰서장협의회(The Association of Chief Police Officers: ACPO)의 Manual of Guidance on Keeping the Peace(2007)와 Manual of Guidance on Public Order Standards, Tactics and Training(2004) 두 가지였다. 이 지침서들은 경찰 지휘관과 일선 경찰관들 모두에게 전략적, 전술적, 그리고 실무적 행동지침을 제공하도록 되어 있었다.²³¹⁾

그러나 이 두 지침서를 검토한 왕립경찰감사관실은 지침서들이 물리력 사용에 대한 어떠한 법적 근거도 설명하지 않는다고 하였다. 또 이 지침서들에는 경찰봉 및 방패와 같은 경찰장비 사용방법에 대한 언급이 있었지만 그 내용이 구체적이지도 않다고 하였다. 왕립경찰감사관실은 결국 이러한 물리력 사용에 대한 법적 기준과 물리력 사용수준의 한계에 대한 경찰 지휘관과 일선 경찰관의 이해부족이 과도하고 불법적인 물리력 사용의 원인이 되었다고 설명하였다.²³²⁾ 또 왕립경찰감사관실은 집회·시위시 물리력 사용에 대

229) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, p.19.

230) Denis O'Connor, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing*(Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2009), p.109.

231) 위의 책, p.111.

232) 위의 책, p.112.

한 법적·실무적 기준이 모호한 것은 총기 등과 같은 치명적 무기 사용과 비교하였을 때 더욱 그러하다고 하였다.

즉, 총기 사용에 대한 영국경찰의 지침서에서는 총기 사용이 가능한 상황 및 전제 조건에 대하여 자세히 설명하고 있음에 비하여, 집회·시위 시 물리력 사용에 대한 법적 근거와 상황 등에 대한 지침서의 설명은 너무나 부족하고 그 기준 또한 모호하다고 하였다.²³³⁾

이러한 현상은 집회·시위 대응과 관련한 훈련기관에서도 발생하고 있다. 2009년 현재 영국에는 총 25개의 집회·시위 대응 경찰훈련기관이 있다. 왕립경찰감사관실은 집회·시위 대응훈련이 효과적으로 이루어지고 있는가를 살펴보기 위하여 이 중 전문가 훈련(Level 1)과 기본훈련(Level 2) 및 지휘관 훈련을 제공하는 15개 훈련기관의 집회·시위관련 교육계획서와 교재를 검토하였다.²³⁴⁾

검토 결과, 왕립경찰감사관실은 교육계획서와 교재에는 물리력 사용에 대한 충분한 언급이 없었다고 발표하였다. 왕립경찰감사관실에 의하면 대부분의 교재에서는 영국 형법 제3조에 대하여 언급하고 있을 뿐 이와 관련된 인권 관련 규정 및 사용상 한계에 대해 언급을 한 것은 전체 15개 중 1개에 불과하다고 하였다. 또 왕립경찰감사관실은 실제 훈련내용도 장비의 사용방법 등에 대한 교육에 초점이 맞추어져 있고 그 사용 한계 및 법적 요건 등에 대한 교육 및 토론이 거의 이루어지지 않는다는 문제점도 지적하였다.²³⁵⁾

233) 위의 책, pp.112-115.

234) 영국 왕립경찰감사관실은 교육계획서와 교재를 검토하는 것으로서 집회·시위시 물리력 사용에 대한 모든 것을 알 수는 없지만, 최소한 무엇이 교육되어지고 무엇이 강조되고 있는지는 판단할 수 있다고 하였다. Denis O'Connor, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing*, p.112.

235) 영국에서 경찰관들은 집회·시위 대응과 관련하여 3단계의 훈련을 받는다. 가장 낮은 단계인 3단계는 기본훈련으로서 일반 근무복을 입고 비폭력시위에 대응하는 훈련이다. 다음 단계인 2단계에서는 시위진압복과 장비 사용 등에 대한 훈련을 받는다. 가장 높은 단계인 1단계는 보통 기동대와 같은 시위 대응부대가 받는 훈련으로서 폭력시위 대응훈련으로 구성되어 있다. 가장 낮은 단계인 3단계 훈련을 받은 대원도 집회·시위 장소에서 근무할 수는 있지만 자신의 근무지역이 아닌 타 지역으로 파견근무를 가기 위해서는 최소한 2단계 이상의 훈련을 받아야만 한다. 위의 책, p.93.

2. 언론에 대한 미숙한 대처

G20 런던 정상회의와 관련하여 영국경찰은 그 동안 쌓아왔던 국민의 신뢰를 잃어버리는 큰 손실을 입었다. 그런데 신뢰를 잃게 된 주요원인 중 하나는 언론에 대한 미숙한 대처로 인해 경찰에 대한 부정적인 추측성 보도가 많았다는 것이었다. G20 런던 정상회의시에 영국경찰은 언론의 취재활동을 충분히 보장해서 언론이 추측성 보도보다는 공정하고 사실에 근거한 보도를 할 수 있도록 했어야 했다.

그러나 이 당시 영국경찰은 언론을 국민의 신뢰를 확보하게 해주는 가치 있는 자원으로 보지 않았고, 또 언론에 대한 계획이나 충분한 준비 없이 집회 및 시위에 관한 작전을 수행하여 언론의 반감을 사게 되었다.²³⁶⁾ 언론과의 여러 문제점 중 특히, 경찰이 경찰서장협의회의 대언론 지침서를 무시하고 언론인과의 의사소통을 등한시 하였다는 점; 그리고 The Public Order Act 1986(공공질서법) 제14조를 언론인에 대하여 무차별적으로 사용하여 취재활동을 방해했다는 점; 정보통신기술의 발달에 따른 변화에 둔감하였다는 점 등이 이번 G20 런던 정상회의시 영국경찰이 언론에 대해 가장 미숙하게 대처한 사항으로 꼽히고 있다.

1) 언론과의 의사소통 부족

경찰서장협의회의 대언론 지침은 “만약 언론인들이 공무수행을 방해하지만 않는다면 경찰은 언론인들이 업무를 수행할 수 있도록 적극적으로 협조해야한다”라고 규정하고 있다²³⁷⁾. 그러나 이러한 지침에도 불구하고 영국경찰은 G20 관련 집회·시위시 BBC와 같은 주요 언론사만을 상대로 브리핑을 했고, 소규모 언론사 또는 프리랜서 언론인들에 대한 브리핑이나 의사소통 창구를 개설하지는 않았다고 한다.

또한 영국경찰은 대언론 접촉 창구를 만들어 운용했으나 대부분의 일선 경찰관들은 대언론 접촉 창구가 어디에 있는지도 몰라 이에 대한 안내도 할 수 없었다. 결국, 브리핑실에 들어갈 수 있는 일부 언론인을 제외한 상당수의 언론인들이 취재에 필요한 경찰의 도움을 받을 수 없었다는 문제점이 발생하였다.²³⁸⁾

236) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, pp.5-6.

237) 위의 책, p.6.

2) 언론인에 대한 공공질서법의 적용

영국의 공공질서법 제14조는 “경찰지휘관은 무질서나, 손실, 파괴, 위협 등을 끝내는 데 필요하다면 집회·시위를 제한하거나 해산시킬 수 있다”고 규정하고 있다.²³⁹⁾ G20 정상회의 당시 영국경찰은 공공질서법 제14조를 근거로 하여 언론인들을 여러 번 집회·시위장소로부터 분리시켰는데, 대부분의 경우 왜 분리를 시켰는지에 대한 이유도 제대로 설명하지 않았다고 한다. 이러한 조치는 언론인들로 하여금 경찰이 무엇인가 숨기고 있다는 의혹을 가지게 하였고, 결과적으로 경찰에 대한 부정적인 추측성 보도가 많아지는 부작용을 초래하였다.²⁴⁰⁾

3) 시민 저널리즘²⁴¹⁾에 대한 대비 부족

정보통신기술의 발달은 누구라도 경찰과 시위대 간의 충돌을 녹화하고 이를 대중에게 공개하는 것을 가능하게 하였다. 특히 Tomlinson 사망사건의 경우에도 사건이 이슈화된 과정의 중심에 일반 시민들과 프리랜서 언론인이 제공한 동영상이었다. 경찰과 Tomlinson의 물리적 접촉이 기록된 동영상은 거의 즉각적으로 인터넷 등에 올랐고 영국 뿐 아니라 전 세계가 이를 보았다. 최근 들어 이러한 현상을 시민 저널리즘(Citizen Journalism)이라 부르는데, Tomlinson 사건은 영국경찰이 시민 저널리즘에 대한 대비가 전혀 되어 있지 않다는 점을 보여주었다.

G20 런던 정상회의 시 대부분의 일선 경찰관은 자신들의 행동이 촬영되어 공개될 수 있다는 사실을 인식하지 못하여 함부로 행동하였다. 그리고 경찰지휘부 조차도 동영상의 존재가능성을 무시하고 경찰 편의의 정보만을 제공하려 하다가 사건을 은폐한다는 의혹

238) 위의 책, pp.7-8.

239) 위의 책, p.8.

240) 위의 책, p.9.

241) 시민 저널리즘(Citizen Journalism)이란 일반 대중이 뉴스나 정보를 수집, 분석, 배포하는데 적극적인 역할을 하는 것을 의미한다. 시민 저널리즘은 대중언론(Public Journalism), 참가언론(Participatory Journalism), 민주언론(Democratic Journalism), 게릴라언론(Guerrilla Journalism)이라 불리기도 하는데 시민 저널리즘이 목적은 민주사회가 요구하는 독립적이고, 신뢰성 있는 정보를 제공하는 것이다. Shane Bowman & Chris Willis, *We Media: How Audiences are Shaping the Future of News and Information*, The Media Center at the American Press Institute, 2003., p.2.

을 받아 국민의 신뢰를 상실하는 결과를 자초하였다.

3. 시위대와의 의사소통 부족

G20 관련 집회·시위 시 영국경찰은 언론과의 의사소통에 실패하였을 뿐만 아니라 시위대와의 적절한 의사소통을 하지 못하였던 것으로 드러났다. 경찰서장협의회는 집회·시위 대응지침서에서는 경찰은 시위대와 집회·시위 전 및 도중에 충분한 대화를 통해 긴장관계를 해소해야 할 필요가 있고, 이러한 긴장관계해소는 물리적 충돌의 필요성을 최소화시킨다고 하였다.²⁴²⁾ 그러나 2009년 G20 집회·시위시 영국경찰은 시위대와 소통을 우선시 하지 않았으며, 결과적으로 소통에 실패하였다는 평가를 받았다. 실제 집회·시위 대응의 총책임자였던 Commander Broadhurst도 집회·시위 대응에 대한 계획이 너무 짧은 시간에 이루어져 시위대와 소통하는 것과 같은 비교적 작은 문제에 신경을 쓰지 못하였다고 하였다.²⁴³⁾ 또 언론보도에 따르면 경찰이 시위대를 해산시키고자 물리력을 사용할 때 시위대에게 어떠한 설명이나 경고도 미리 하지 않았다고 한다.²⁴⁴⁾ 이러한 경찰의 소통부족은 평화시위를 폭력시위로 전환시키는 경우도 발생시켰다.²⁴⁵⁾ 이는 경찰이 물리력을 사용하기 전에 모든 가능한 수단을 동원하여 평화로운 집회·시위를 유도해야 함에도 불구하고 G20 집회·시위시 영국경찰은 자신의 의도를 시위대에 충분히 전달하지 않은 채 물리력을 사용해 사태를 악화시켰다는 것이다.

4. 커랠링(Corralling) 기법 사용상의 문제점

G20 런던 집회·시위 시 대영은행 주변의 시위자들은 4월 1일 오후 12:30부터 같은 날 오후 7:00까지 커랠링 지역에 갇혀 있었다. 그리고 7시경 영국경찰은 대영은행 주변

242) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, p.13.

243) 위의 책, p.10.

244) 위의 책, p.10.

245) 영국의회의 보고서에 따르면, 4월 1일 Climate Camp 시위시 경찰이 공공질서법 제4조에 의거하여 시위대를 해산하기 전까지는 시위는 매우 평화로운 분위기였다고 한다. 그러나 경찰이 아무런 경고 없이 시위대를 해산시키기 시작하자 시위대는 이를 경찰의 폭력으로 받아들여 분위기가 격앙되었고, 결국 경찰과 물리적 충돌을 하였다. 위의 책, p.11.

의 시위자들을 강제로 해산하기 시작하였는데, 경찰의 이러한 움직임에 반발하여 시위대가 경찰에 물건을 던지는 등 경찰과 시위대간의 물리적 충돌이 발생하였다. 결국 이러한 충돌로 인해 많은 사람들이 체포되었고, 단순행인이었던 Tomlinson도 대영은행 주변 커렐링 지역에 갇혀 있다가 사고를 당하였다. 이 같은 사건들로 인해 영국에서는 커렐링 기법이 폭력시위를 초래하고 Tomlinson 사망의 원인을 제공한 것이 아니냐는 비판이 제기되었다.²⁴⁶⁾

커렐링 기법은 경찰이 특정지역에 시위대를 모으고 그 지역에 경찰자원과 인력을 집중하여 시위대를 통제할 수 있다는 측면에서 효율적인 기법이라 할 수 있다. 그러나 커렐링 기법의 사용에는 무고한 행인이 커렐링 지역에 갇히게 된다는 문제점이 발생한다. Tomlinson도 집회·시위와는 전혀 상관없는 단순 행인이었지만 커렐링지역에 갇혀 방황하다 경찰관으로부터 공격을 받고 사망하게 된 것이었다. 그러므로 경찰은 커렐링 기법을 사용하기에 앞서 집회·시위가 폭력적인지를 반드시 살펴야 하고 무고한 행인이나 비폭력적인 시위자가 커렐링 지역에서 벗어날 수 있도록 노력하여야 한다. 그러나 G20 런던 정상회의 시 영국경찰의 경우는 그러하지 못하였다.

앞서 말한 바와 같이 4월 1일 대영은행 주변의 집회·시위는 커렐링이 시작되기 전까지 폭력적이지 않았으며 오히려 커렐링 시작 이후 충돌이 시작되었다. 따라서 당일의 시위대에 대한 커렐링 기법 적용은 잘못된 판단이었다는 주장이 제기 되었다. 또 커렐링 기법 적용 이후 경찰은 비폭력 시위자나 행인이 빠져나올 수 있는 통로(The Filter System)를 확보하여야 함에도 커렐링 시작 후 거의 7시간 동안 그러한 조치를 취하지 않았다는 문제점도 있었다.²⁴⁷⁾

이외에도, 커렐링 지역에 갇힌 시위대에 대해 인도적 차원에서 화장실이나 음료수 등의 편의가 제공되어야 함에도 그러한 준비 없이 커렐링이 이루어져 시위대를 자극한 문제점도 발생하였다.²⁴⁸⁾ 결국 G20 관련 집회·시위 시 영국경찰의 커렐링 기법 적용은 영국법원이 규정한 기본적 요건에 부합하지 못했다고 볼 수 있다.

246) Paul Lewis & Sandra Laville, "G20 Police Authorised to Use Reasonable Force Minutes before Tomlinson Died".

247) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, p.15-17.

248) 위의 책, pp.16-17.

5. 경찰관 인식표 착용 문제

영국에서 경찰관들이 견장에 개인 식별 번호를 다는 것은 법적 요구사항이 아니라 각 경찰서장의 재량에 맡겨져 있다. 그러나 G20 시위를 담당하였던 런던경찰의 복장규정에서는 개인 식별 번호를 보일 수 있는 위치에 정확히 달고 있을 것을 요구하였다. G20 런던 시위 대응작전의 총지휘관도 시위 전 언론 상대 브리핑에서 경찰관의 책임성을 높이고 사고를 방지하기 위하여 개인 식별 번호의 착용을 철저히 준수토록 하겠다고 약속하였다.²⁴⁹⁾

그러나 G20 런던 시위 시 대응경찰관 중 상당수가 이러한 식별번호를 달지 않았고 특히, Tomlinson 사고에 있어서나 G20 런던 시위 시 발생한 또 다른 유명사건인 Nicola Fisher 폭행사건²⁵⁰⁾에서도 관련 경찰관들이 식별번호를 제대로 달지 않아, 경찰관들이 의도적으로 식별번호를 제거하거나 감춘 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되었다. 결국 이러한 의혹은 경찰에 대한 신뢰를 저하시키는 역할을 하였다.²⁵¹⁾

249) Rose Rouse, "How the Police Fell in Love with Embroidery", *The Guardian*, 2010.2.28.

250) Tomlinson 사건 발생 다음 날인 4월 2일에 대영은행 부근에서 시위 중이던 Nicola Fisher를 런던 경찰청 기동대 소속인 한 경찰관이 손과 경찰봉으로 가격하였다. 그런데 가격 장면을 담은 동영상에 경찰관의 신원확인번호가 나타나지 않아 경찰관이 일부러 떼 것이 아니냐는 의혹이 제기되었고 이후 커다란 사회문제가 되었다. Paul Lewis, "Metropolitan Police Officer Suspended over Attack at G20 Death Vigil", *The Guardian*, 2009.4.15.

251) Denis O'Connor, *Adapting to Protest*, pp.57-58.

제6장 결어 및 정책 제언

제1절 집회·시위의 자유 및 한계

한국의 헌법 제21조가 규정하고 있는 집회 및 결사의 자유(Freedom of Assembly; Versammlungsfreiheit)²⁵²⁾는 미국 헌법의 수정 제1조와 마찬가지로 넓은 의미에서는 표현의 자유에 속한다. 이는 언론·출판의 자유를 전제로 한다는 측면에서 언론의 자유에 대한 보완적 기능을 하고 있지만, 보다 넓게 보면 이보다 강력한 일반 대중의 의사 및 주장에 관한 표현의 자유라는 성질을 가지게 되는 것이다. 즉, 집회 및 시위의 자유는 언론이 기대된 역할을 하지 못하는 경우에 이를 보완하고 또 의사표현의 기회가 제한된 소수 집단에게 의사를 표현하고 관철시킬 수 있게 도와주는 기능을 제공하는 것으로 보기도 한다.²⁵³⁾

여기서 집회의 자유는 집단적인 표현의 자유를 보호하는 것으로서 개인적 권리이기보다는 집단적 권리의 성질이 강하며, 또한 집단적인 행동으로 인해 사회 공공질서에 미치는 실질적·잠재적 영향이 크기 때문에 언론·출판의 자유보다도 강한 법적 규제의 대상이 되기도 한다. 따라서 헌법 제37조²⁵⁴⁾에서도 집회 및 표현의 자유의 본질적 내용이 침해되지 않는 범위 내에서 집시법(집회 및 시위에 관한 법률) 등에 의해 일정한 경우 집회의 자유가 제한될 수 있음을 규정하고 있다.

왜냐하면 이러한 집회·시위의 자유권의 무제한적인 행사는 공공의 안녕과 사회질서를 해치고 법적 평화와의 갈등을 일으킬 가능성이 매우 크기 때문이다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 사회 전체로 하여금 막대한 비용을 유발시키기도 한다. 그러므로 집회·시위

252) 헌법 제21조 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”(제1항) 및 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”(제2항).

253) 계희열, 헌법학(중) 박영사, 2004, 466면.

254) 헌법 제37조 2항: “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전 보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”

의 자유는 사회 전반적 공익과 여타 제3자의 이익을 침해하지 않는 한도 내에서만 보장되어야 하는 내재적 한계를 가질 수밖에 없다.

그런데 집회·시위의 자유권이 가지는 내재적인 한계 중 가장 중요한 요소는 바로 집회·시위 및 그 참가자가 ‘평화적, 비폭력적, 비무장’ 이어야 한다는 것이다. 시위대의 주장이 아무리 정당하다고 할지라도 그 주장의 표현방식이 공공의 안녕·질서와 평화를 해치고 시민의 생명, 신체, 또는 재산권을 침해하는 것이라면 이는 그 사회의 민주주의적 기본질서를 부정하는 것으로 용인될 수 없다는 것이다.

한국의 경우에도 판례 등을 통해 평화적 집회·시위의 중요성과 불법 폭력시위에 대한 불인용 태도가 잘 나타나기도 한다. 헌법재판소의 판결에서도 “민주체제 전복을 시도하는 집회·시위나 공공질서에 관한 법익 침해의 명백한 위험이 있는 집회·시위까지 집회의 자유라는 이름으로 보호하는 것이 헌법이 아니다”²⁵⁵⁾라는 사실을 명백히 하여 민주질서에 부합하는 평화적 집회·시위만이 헌법적 규범의 보호를 받을 수 있음을 알려주었다.²⁵⁶⁾

집회·시위의 자유는 분명히 보장되어야만 한다. 그러나 동시에 집회·시위로 인해 일반 시민들이 피해를 받지 않을 권리도 동시에 존중되어야 한다. 이는 특정 집단의 의견이 집회·시위를 통해 표출되는 자유도 보장되어야 하지만 동시에 다른 사회 구성원들이 불편을 겪지 않아야 하며 또한 사회적인 손실도 최소화해야 한다는 것을 의미한다.

그러나 최근 한국사회의 집회·시위 실태를 살펴볼 때 법 및 공권력 경시 풍조의 만연, 정부에 대한 불신, 과거의 과격폭력 시위 관행의 잔존 등으로 인해 아직도 불법 폭력시위가 종종 목격되고 있는 실정이다. 이러한 문제에 대하여 다양한 선행연구들이 불법 폭력시위에 대한 대응방안을 제시하고 있지만 대부분의 경우 집회·시위로 인한 폭력사태나 인권의 침해를 야기하지 않는 평화로운 집회·시위 문화를 정착시키는 것이 가장 중요하다고만 주장하고 있다.

따라서 이 연구를 통해 집회·시위에 대한 대응과 관련한 경찰활동에 있어서 실용적 대안으로서 적용 가능하며 또한 평화로운 집회·시위 문화를 유도하면서도 사회적 손실

255) 헌재결 1992.1.28.89헌가8

256) 서보학, “집회 시위권의 근거와 한계: 선진집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할” 공청회 토론문, 116-117면.

을 최소화 할 수 있는 선진 외국경찰의 집회·시위 관리기법·방안을 검토하였다. 그리고 집회·시위의 대응에 있어서 법적 준거기준과 더불어 집회·시위의 자유 및 표현의 권리에 대한 규제에 관하여 미국과 영국의 사례를 중심으로 분석한 것이다.

제2절 미국·영국의 관리기법 적용 가능성

미국과 영국경찰의 집회·시위 대응 관리방안을 한국의 경우에 적용 가능한지와 관련하여 앞서 살펴본 바를 근거로 다음과 같이 정리하였다.

1. 집회·시위에 대한 장소적 규제

먼저 집회·시위의 장소적 규제와 관련, 미국경찰은 필요하다고 판단할 경우 백악관이나 국회의사당과 같은 중요 국가기관이나 공공기관 주변의 일정한 거리 이내에서는 집회를 불허하는 장소의 제한이 가능하며, New York의 경우에도 집회·시위대가 UN(국제연합) 본부 건물을 통과하는 것은 금지되어 있다. 영국의 경우 SOCPA(중(重)조직범죄 및 경찰 관련법)과 Terrorism Act 2006(대테러법)에 의해 일반인의 통행이나 출입이 제한되는 Protected Site(특정보호지역) 지정이 가능하도록 되어 있다. 한국에서도 집회·시위에 대한 장소적 제한과 관련하여 국회의사당 및 법원 주변 1백 미터 내에서는 옥외집회 및 시위를 전면 금지하는 집시법 제11조 제1호의 조항에 대한 헌법재판소의 합헌 결정²⁵⁷⁾이 2009에 나온 바 있다.²⁵⁸⁾

이와 같은 장소적 규제는 미국·영국에 있어서 집회·시위의 권리와 표현의 자유에 대

257) 그러나 국내 주재 외교기관 청사의 경계지점으로부터 1백 미터 이내 장소에서의 옥외집회를 전면적으로 금지하고 있는 동 법 제11조 제4호 규정에 대하여는 2003년 위헌이 선고되었다. 이는 지나치게 추상적인 법 규정으로부터 발생하는 과도한 기본권 제한의 가능성이 완화될 수 있도록 일반적 금지에 대한 예외조항을 두어야 하나 위험상황이 구체적으로 존재하지 않는 경우에도 예외 없이 금지하는 것은 집회의 자유를 과도하게 침해하는 위헌적인 규정이라는 논지의 결정이었다. 1) 현재 2003.10.30, 2000헌바67·83(병합) 위헌 결정 및 (2) 한국일보, “외교기관 100m 내 집회 금지”는 위헌”(2003. 10. 30)

258) 현재 2009.12.29, 2006헌바620 합헌 결정 및 (2) 뉴시스, “현재 ‘국회 앞 집회·시위 금지 합헌’ 5대4 결정: 국회기능 보호 위해 제한 필요”, 2009.12.30.

한 사전억제(Prior Restraint)나 전면적 차단(Blanket Ban)이 아니라면, 그리고 한국의 경우에도 헌법상 ‘최소 침해의 원칙’을 벗어나지만 않는다면 공익 실현과 사회질서의 유지를 위해 활용 가능한 대안으로 주목해볼 가치가 있을 것이다.

2. Free Speech Zone(자유발언구역)

최근 미국에서는 Free Speech Zones(자유발언구역)를 설치하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 Free Speech Zones(자유발언구역)의 활용에 대해 일각에서는 집회나 시위가 본래 의도하던 목적과 효과를 감퇴시킨다는 주장과 더불어, 반대의견이 존재한다는 사실을 대중으로부터 숨기려는 전략으로 활용되고 있다고 비판하기도 한다.

하지만 다수 대중의 안녕과 질서 유지를 위한 측면 및 다양한 의사표현의 활성화라는 접근 하에 영국·캐나다·스코틀랜드²⁵⁹⁾ 등에서도 미국과 유사하게 Designated Protest Zones 이라는 평화시위 및 자유로운 표현을 위한 지정된 구역을 활용하고 있다. 특히, 2010년 11월 제5차 G20 서울 정상회의의 경호안전통제단은 주행사장인 COEX(코엑스)로부터 약 5킬로미터 떨어진 올림픽공원 등에 Peaceful Protest Zone(평화시위구역)을 설정, 운용한다고 공표하였다.

또한 서구 선진국뿐만 아니라 중국의 경우에도 2008년 베이징 올림픽 당시 IOC(국제 올림픽위원회)의 건의에 따라 베이징 시내 3군데의 ‘시위구역(Protest Parks)’을 지정하였고, 홍콩 역시 2005년의 WTO(세계무역기구) 장관회담 기간 동안 2곳의 ‘시위구역(Protest Zones)’²⁶⁰⁾을 지정하여 활용한 사례 등은 유의할 만하다.

3. 기마경찰대 운용

기마경찰대는 대규모의 인파가 집결하는 집회나 행사에서의 군중통제(Crowd Control) 활동에 동원되기도 하는데, 일반적으로 기마경찰대를 투입할 경우 시위 참가자들에게 충

259) 2005년 7월 스코틀랜드 Gleneagles에서 개최되었던 G8 정상회담 및 2010년 6월의 제4차 G20 토론토(Toronto) 정상회의 때에도 Designated Protest Zones을 운용하였다.

260) 홍콩 당국에서는 Wan Chai Sports Ground 및 Wan Chai Cargo Handling Basin 2군데를 지정하였다.

분한 사전경고 후 시위대 해산을 위한 행동에 임하도록 요구된다. 미국 내에서도 집회·시위 군중통제를 위한 기마경찰대의 활용에 있어 기마경찰의 과도한 위협적 행위 표출에 비판을 제기하기도 하며, Snatch Squad(시위 주동자 색출 체포조)와 같은 기동경찰과 함께 시위대 정면을 돌파하거나 또는 시위 주동자나 불법 행위자를 체포·추격하는 모습은 부정적 이미지로 투영되기도 한다.

특히 엄정한 공권력의 정당한 행사가 법적으로 보장되고 사회적으로도 인정받는 미국과는 달리, 집회·시위 현장에서의 과격성·폭력성이 완전히 사라지지 않았고 또한 정당한 공권력(경찰력)의 행사라 할지라도 그 물리적 강도에 따라서 사회적인 평가가 달라지기도 하는 한국의 경우 기마경찰대의 집회·시위 현장의 군중통제를 위한 활용은 그 법적·제도적 준거기준이 명확히 보완되고 준법의식과 공권력 집행에 관한 시민적 공감대가 완성되지 않는 한 어려움이 많을 것으로 판단된다.

4. 폴리스라인(Police Line) 활용

미국경찰은 집회·시위에 대한 대응에 있어서 폴리스라인을 효과적인 군중통제 및 사회질서 유지 보호를 위하여 유용하게 활용하고 있다. 즉, 시위참가자들에게 경찰의 통제선을 명확히 고지시킴으로써 평화적으로 집회·시위가 이루어질 수 있도록 계도하는 한편, 불법적이거나 또는 폭력성 시위자 등에 의한 과격행위를 방지하려는데 그 주안점을 두고 있는 것이다.

그러므로 폴리스라인을 준수하지 않는 행위는 사회질서 유지 측면에서 그리고 일반 대중에게 상당한 피해를 끼친다고 간주하여 지체 없이 공권력을 집행, 진압하는 것이 미국 경찰의 적정 절차(Due Process)로서 이는 한국 사회의 집회·시위 문화에서도 유의할 만한 점이라고 하겠다. 다만 한국의 경우 공공의 안녕과 사회질서 유지를 위한 폴리스라인의 효과적 활용을 위해서는 먼저 집회·시위에 대응한 경찰활동에 있어서 폴리스라인의 법적 준거성 강화와 더불어 정당한 공권력 집행으로서의 상징성 확보가 우선적으로 검토되어야 할 과제라고 할 것이다.

5. K9(경찰견) 운용

집회·시위 대응활동에 대한 K9(경찰견)의 활용에 있어 미국의 경우에는 그 운용 정책, 구매, 훈련, 관리, 보고, 감사 등에 있어서 체계적이고도 정비된 프로세스를 기본적으로 요구하고 있다. 특히 K9(경찰견)에 의한 교상 사고는 가장 유념해야 할 사안으로서 그에 따르는 법적 책임 및 소송 문제와 연관되어 각별히 강조되고 있는 실정이다.

일반적으로 교상 사고가 발생하였을 경우 민사적 배상책임 여부를 떠나 과도한 경찰력의 사용(Liability for Excessive Force), 훈련의 불이행이나 실패, 또는 관리·감독의 소홀 등에 대한 책임 문제가 제기되기 쉽다. 그러므로 집회·시위 관련 경찰활동에 K9(경찰견) 프로그램을 운용하고자 할 때에는 이러한 점에 유의하여 신중하게 접근해야 할 것으로 판단된다.

6. Corraling(커렐링) 기법의 활용

커렐링 기법은 G20 런던 정상회의 기간 중 발생한 Ian Tomlinson 사망사고 이후 영국 내에서도 효과적인 집회·시위 대응 전략이라기보다는 법을 준수하는 시민까지도 시위 통제구역(Kettle Zone) 내에 갇히게 됨으로써 평화적인 시위 군중들이 동요·흥분하게 만들고 심지어는 폭력적으로 돌변하게 되어 오히려 폭력시위를 야기하거나 Tomlinson 사망사건과 같은 불행한 사고의 원인을 제공하였다는 비판이 제기되기도 한다.

더불어 커렐링 지역(Contained Area)에 갇힌 시위대에 대하여 인도적인 차원에서 음료수(물) 제공이나 화장실 사용 등의 편의가 전혀 고려되지 않아 시위대를 자극하는 역효과를 불러왔던 문제점, 그리고 커렐링 전략과 경찰 정보활동(Police Intelligence) 간의 밀접한 연계 부족 및 경찰과 시위대와의 의사소통(Communication) 노력—“Talk Works”—의 중요성이 간과된 점 등도 문제로 거론되고 있다.

제3절 대규모 국제행사 관련 집회·시위 대응전략

한국도 이제는 성숙된 민주주의 사회로 접어들었고 또한 인터넷 기반 기술과 모바일 환경의 급속한 발달의 영향으로 과거와는 달리 전통적인 옥외 집회·시위 이외에도 인터넷을 통한 온라인상의 다양한 의사표현 수단²⁶¹⁾이 확충되어진 점을 고려한다면 종래의 과격 폭력·불법 시위나 또는 집시법상의 제한을 회피하는 방식으로 공공의 안전이나 사회질서에 위협을 초래하는 형태의 집회에 대해서는 미국과 영국의 사례에서 살펴본 것처럼 엄정한 법 집행을 통하여 이를 근절함으로써 평화적인 집회·시위 문화가 정착되도록 해야 할 것으로 판단된다.

다음은 이 연구를 통해서 미국·영국 등 선진 외국경찰의 집회·시위 관련 법적 준거 기준과 관리기법, 그리고 영국경찰의 G20 시위 대응전략 및 Ian Tomlinson 사망사건 등을 검토한 결과를 토대로 향후 한국에서의 대규모 국제행사와 관련하여 보다 효과적인 집회·시위 대응을 위한 적시성 있는 대응방안 및 정책적 제언을 제시하고자 한다.

1. 평화시위의 유도

대규모 국제회의에 대비한 집회·시위 대응방안을 계획할 때 경찰은 계획의 전 과정에서 평화시위의 유도를 항상 염두에 두고 전략을 세워야 한다. 영국의 Tomlinson 사례에서도 볼 수 있듯이 평화적 시위라 하더라도 경찰의 잘못된 판단에 의한 과도한 물리력 사용에 의하여 폭력시위로 변질될 가능성이 있다. 물론 경찰관 자신의 보호를 위하여 또 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 물리력을 사용하여야 할 필요가 있는 경우도 많다. 그러나 경우에 따라서는 경찰력을 동원한 조기 진압·해산보다는 다소 힘이 들더라도 인내력을 가지고 평화시위를 유도하는 것이 공공의 안녕과 질서유지에 유리한 경우도 있을 것이다.

최근 가장 주목받는 군중심리 이론 중 하나인 “정밀 사회정체성 모델(Elaborated Social Identity Model: ESIM)”에 의하면²⁶²⁾ 집회·시위 시 경찰의 무차별적 물리력

261) 여기에는 각종 포털(Portal), Twitter(트위터)·Facebook(페이스북)·Cyworld(싸이월드) 등과 같은 SNS(Social Networking Service: 소셜네트워크서비스), 블로그(Blog), BBS(Bulletin Board System: 전자게시판) 등이 있다. [연구자 註]

사용은 군중심리의 역동성에 부정적으로 영향을 미칠 수 있고 이는 다시 공공질서를 해하는 위험요소로 작용하게 된다고 한다. 다시 말해, 경찰의 무차별적 물리력 사용은 경찰의 비정당성(Illegitimacy)에 대한 공통된 인식을 통해 군중 사이에 일체감을 형성시키고, 이는 곧 경찰과의 충돌을 정당하고도 필요한 행동으로 받아들이게 만든다는 것이다. 이러한 과정을 통해 사전에 혼란의 야기를 의도하지 않았던 군중들도 결국 경찰과 충돌하게 된다고 이 모델은 설명하고 있다.²⁶³⁾ 결과적으로 정밀 사회정체성 모델에 따르면 경찰의 물리력 행사는 반드시 필요한 경우에, 그리고 최소한으로 사용되는 것이 가장 바람직하다고 설명한다.

평화시위의 유도와 관련하여 고려하여야 할 또 하나의 문제는 영국경찰이 2009년 G20 정상회의 항의시위 대응 당시 사용하였던 커렐링 기법이다. 커렐링 기법은 일정 부분 군중에 대한 무차별적 진압 가능성을 내재하고 있어 자칫 잘못 사용될 경우 경찰에 대한 반감을 증폭시켜 평화적 시위를 폭력시위로 악화시킬 수도 있다.²⁶⁴⁾ 한국에서도 커렐링 기법의 도입·적용에 관한 논의²⁶⁵⁾가 이루어지고 있으나, 앞서 살펴본 바와 같이 과도한 경찰력이나 무차별적 물리력의 사용은 군중심리를 자극하여 사태를 더욱 악화시킬 수 있으므로 한국경찰의 커렐링 기법 도입 문제는 신중을 기해야만 할 것이다.

2. 물리력 사용의 기준 확립과 교육·훈련 강화

Tomlinson 사망사건을 계기로 실시된 영국경찰에 대한 감사에서 왕립경찰감사관실

262) 2009년 7월 왕립경찰감사관실(HMIC: Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary)은 집회·시위 개선방안 도출을 목적으로 Liverpool 대학 교수인 Dr. Clifford Stott에게 군중심리에 관한 연구를 의뢰하였다. Dr. Scott은 군중심리에 대한 제반 이론을 검토한 후 '정밀 사회정체성 모델(Elaborated Social Identity Model of Crowd Behavior: ESIM)'에 근거한 집회·시위 대응방안이 가장 적절하다고 평가하였다. Denis O'Connor, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing*, p.85.

263) Reicher, et. al, "A New Approach to Crowd Psychology and Public Order Policing", *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 27: No. 4, pp.562-565.

264) 실제로 2009년 영국 런던에서의 G20 정상회의 시위 진압과정에서도 커렐링 통제구역에 오랜 시간 간헐 있던 시위대가 폭력적으로 돌변한 사례가 있었다.

265) 국회의원 신지호는 2009년 국정감사에서 커렐링 기법과 같은 새로운 집회·시위 대응기법의 도입에 대하여 경찰청에 질의하였고, 현재 경찰청은 커렐링 기법의 국내 적용 가능성과 그 타당성을 검토하고 있다. 경찰청 경비국 000와의 인터뷰(2010.6.27.).

(HMIC: Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary)은 경찰이 물리력 사용에 대한 법적 기준과 한계를 잘 알지 못하고, 또한 실제 그에 대한 훈련도 각 경찰기관마다 상이하며 충분하지도 못하다는 결론을 내렸다. 그 결과로 현재 영국경찰은 전국 경찰기관의 집회·시위 대응과 관련된 지침서와 훈련교재 및 교육훈련 방식을 철저히 재검토하고 있다. 또한 경찰봉이나 방패 같은 집회·시위 대응 장비들이 인체에 얼마나 위험할 수 있는지에 대한 의학적 검토도 시행하고 있다.²⁶⁶⁾

영국경찰과 달리 아직 중앙집권적인 국가경찰체제를 유지하고 있는 한국에서는 경찰기관 간의 차이 문제는 덜하겠지만 물리력 사용에 대한 기준²⁶⁷⁾이 과연 제대로 구비되어 있고 또 타당한지는 의문이다. 영국의 Tomlinson 사건을 참고로 삼아 한국경찰도 과연 집회·시위 대응 시 경찰의 물리력 사용에 대한 기준과 한계가 명확하게 규정되어 있는지를 전체적으로 재확인해야 할 것이고, 만약 명료하지 않다면 이번 기회에 그 기준과 한계를 명확히 설정해두어야 할 필요가 있다.

또한 현재의 경찰력 및 장비 사용 기준과 한계를 집회·시위 대응을 담당하는 경찰관들이 얼마나 잘 인식하고 있는지도 조사해야 할 것이다. 실제 한국에서 집회·시위 대응의 상당 부분을 직업경찰관이 아닌 전·의경이 맡고 있다는 점을 고려할 때 법률적 지식과 전문가 의식이 부족한 전·의경이 경찰의 물리력 사용에 대한 기준이나 그 한계를 간과하고 있거나 또는 제대로 인식하지 못할 가능성도 있기 때문이다. 그러므로 경찰관과 전·의경의 경찰력 및 장비 사용의 기준과 한계에 대한 인식 정도를 가능한 정확히 조사한 후 필요하다면 이에 대한 충분한 교육·훈련이 시급히 이루어져야 할 것이다.

3. 대언론 관계 개선 및 시민 저널리즘 인식

2009년 G20 런던 정상회의 당시 영국경찰은 언론의 취재활동에 비협조적이거나 심지어 방해한다는 인상을 언론에 주게 되어 경찰의 집회·시위 대응활동에 대한 부정적인 보도를 자초한 것으로 평가된다. 따라서 한국경찰의 경우 이러한 사례를 타산지석으로 삼아 어떠한 경우라도 언론의 취재활동을 충분히 보장하여 객관적이고도 공정한 보도를

266) Denis O'Connor, *Adapting to Protest*, p.109.

267) 한국경찰의 경우 '경찰장비관리규칙'이나 '경찰장비 사용기준에 관한 규정'에 일부 위해성 장비에 대한 사용기준이 포함되어 있다.

할 수 있도록 유도하여야 한다. 특히 주요 언론사뿐만 아니라 소규모 언론사나 프리랜서 언론인들에게까지 취재활동을 보장할 수 있는 구체적이며 실현가능한 방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

영국의 경우 집회·시위 현장에서 기자들에게 브리핑을 할 수 있는 장소인 ‘미디어 포인트(Media Contact Point)’를 마련하는 방안이 집회·시위 대응의 개선방안으로 제안²⁶⁸⁾되었는데, 한국경찰도 시위현장에 미디어 포인트와 같이 언론을 위한 임시 정보 제공 장소를 마련한다면 보다 손쉽게 소규모 및 프리랜서 언론을 포함한 다수의 언론인들과 접촉할 수 있을 것이다. 또한 언론에 제공되는 정보를 경찰청 홈페이지 등에 게시하여 기자실이나 미디어 포인트를 이용하지 못하는 사람들도 보다 용이하게 시위 관련 정보에 접근할 수 있도록 배려하는 것도 대언론 관계 향상에 도움이 될 수 있을 것으로 보여진다.

특히 영국경찰의 경우 Tomlinson 사망사고와 관련하여 축소되거나 사실과 괴리된 자료를 언론에 배포하였다가 후에 언론에 제공된 정보와 사실관계가 일치하지 않는 동영상 및 시민제보가 잇따름에 따라 매우 난처한 상황에 빠졌던 사례가 있었다. 그러므로 한국경찰도 이러한 선례를 유념하여 “시민 저널리즘(Citizen Journalism)”의 확산으로 인해 언제든지 경찰의 발표와 다른 사실이나 증거가 나올 수 있다는 점을 잘 인식하고서 정보를 왜곡하거나 숨기는 일이 없이 사실에 근거한 정확한 정보만을 제공하도록 노력하여야 할 것이다.

이는 결국 잘못된 일이 있더라도 초기에 인정하고 개선방안을 제시한다면 최소한 경찰의 정직성과 윤리성에 대한 비난을 피할 수 있을 것이지만, 사실을 은폐하거나 왜곡하려다가 발각된다면 결과적으로 국민의 신뢰 상실이라는 더욱 심각한 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

4. 시위대와의 의사소통 증진

영국 경찰서장 협회회의 집회·시위 대응 지침서에 따르면 경찰은 시위대와 대화를 통해 긴장관계를 해소할 수 있다고 한다. 그러나 2009년 G20 정상회의 당시 영국경찰은

268) House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests*, pp.7-8.

시위대와의 소통을 등한시 하였고 결과적으로 시위대와의 물리적 충돌과 더불어 일반 시민의 사망사고로 이어지게 되는 불행한 결과를 초래하였다. 2010년 11월에 제5차 G20 정상회의를 맞이하게 되는 한국경찰도 영국의 경우에서 목격한 것과 같거나 유사한 실수를 하지 않기 위해서는 집회·시위 이전뿐만 아니라 집회·시위 중에도 시위대와의 의사 통로를 열어놓고 가능한 충분한 대화를 나누어 정당한 집회·시위의 자유 보장과 평화시위 유도라는 경찰의 의도를 시위대에 분명하게 인식시킬 필요가 있다.

다만 과거 경험상 G20과 같은 국가정상급 회의 시에는 반세계화 시위집단 이외에도 무정부주의자나 반국가주의자 등과 같이 지도부가 없는 시위대가 종종 나타나므로 경찰이 이러한 시위대와의 대화를 시도하는 것이 쉽지 않을 수도 있다. 그러나 그러한 경우에도 방송 등의 방법을 통해 시위대 전체와 대화를 할 수 있는 방안을 강구하는 등 시위대와의 의사소통 증진에 최선을 다하는 모습을 보여야 할 것이다.

집회·시위에 관한 영국의 한 보고서에 의하면 집회·시위의 지휘부가 없어 경찰과의 의사소통을 하지 못하였던 시위대가 경찰과 가장 많은 물리적 충돌을 경험한다고 밝히고 있다.²⁶⁹⁾ 이는 경찰과 시위대 간에 가능한 의사 통로의 마련 및 충분한 의사소통이 평화시위 정착에 얼마나 중요한지를 보여주는 단적인 증거라고 하겠다.

여기서 시위대와의 의사소통 증진을 위한 한 방안으로서 스웨덴의 “대화경찰(The Dialogue Police)”이라는 제도를 살펴보아야 할 필요가 있다. 2001년 6월 스웨덴의 Gothenburg(고텐버그)에서 개최된 EU 정상회담 이후 스웨덴경찰은 시위대와의 의사소통의 중요성을 깨닫고 이를 획기적으로 증진시킬 수 있는 방안으로서 대화경찰 제도를 도입하였다.

대화경찰은 시위대와의 의사소통을 전담하는 경찰관으로서 집회·시위와 관련하여 공공질서를 해칠 수 있는 위험요소를 파악하고, 시위대와 경찰지휘부를 연결하여 상호간의 의도를 전달하는 중재 역할을 하게 된다. 물론 대화경찰이라는 제도가 도입되기 이전에도 스웨덴경찰이 시위대와 의사소통을 하지 않았던 것은 아니다. 그러나 스웨덴은 대화경찰이라는 전문요원을 활용함으로써 시위대와 경찰 간의 의사소통이 더욱 원활해지고 이전에 비해 시위대와 경찰관의 물리적 충돌이 획기적으로 감소되는 효과를 가져왔다고 밝히고 있다.²⁷⁰⁾

269) 위의 책, p.12.

현재 한국경찰에서는 주로 정보과 소속 사복경찰관이 시위대와의 의사소통 창구 역할을 맡고 있다. 그러나 이들은 시위대와의 대화라는 역할 이외에도 시위대의 불법 활동에 대한 증거 수집을 통해 시위참가자의 처벌에도 관여하므로 시위대의 신뢰를 얻기가 어렵다는 문제점이 있다. 그러므로 한국에서도 보다 중립적이면서 시위대로부터 신뢰를 얻을 수 있는 입장에서 시위대와의 의사소통을 담당하는 전문경찰관 직제를 신설, 배치하는 것을 고려해볼 필요가 있을 것이다.

5. 경찰관의 책임성 향상

최근 정보통신 기술이 급속히 발달하고 이와 더불어 시민 저널리즘이 확산됨에 따라 경찰관의 집회·시위 대응 활동의 면면이 감시되고 촬영되며 또한 인터넷을 통해 즉각적으로 공개, 배포될 수 있게 되었다. 그러므로 경찰 지휘부는 집회 및 시위 대응을 담당하는 경찰관들에게 집회·시위 대응과 관련한 모든 과정에서 경찰관의 언행이 기록되거나 공개될 수 있는 디지털 사회·정보화 시대에 살고 있다는 점을 명확하게 각인시킴으로써 집회·시위 대응활동 중 물의를 야기할 수 있는 행동을 경찰관 스스로가 제어할 수 있도록 사전교육을 철저히 해야 할 것이다.

더불어 영국의 경우와 같이 경찰관들의 시위진압 복장에 인식표를 부착하여 문제가 있는 행위를 한 경찰관의 신원확인을 쉽게 할 수 있도록 한다면 집회·시위 대응 경찰관의 행동을 보다 효과적으로 관리·통제할 수 있을 것이다.²⁷¹⁾ 그러므로 진압복을 착용하였을 시에도 신원을 확인할 수 있도록 진압복에 인식표를 부착토록 하는 것이 경찰관 개인의 책임성을 향상시키는 방안이 될 수 있을 것이다.

다만 이러한 경우 인식표는 경찰관의 개인정보 보호를 위하여 이름보다는 추후에 신원을 확인할 수 있는 번호나 고유코드 등으로 표시함이 타당할 것이다. 그리고 영국 런던경찰은 기존의 बै지 형태로 된 식별번호가 쉽게 떨어진다는 일선 경찰관들의 불평에 따라 2010년 2월부터 자수 형태로 된 식별번호로 개선²⁷²⁾하였음도 참고할 필요가 있겠다.

270) Denis O'Connor, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing*, p.77.

271) 현재 한국경찰의 근무복과 기동복에는 명찰이 있지만 진압복의 경우 어떠한 개인 인식 표시도 없어 기동복 위에 진압복을 입고 헬멧을 쓰면 경찰관의 신원을 확인하기 어렵다는 문제점이 있다.

272) Rose Rouse, "How the Police Fell in Lowe With Embroidery".

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 경찰청, 경찰백서 2010, 경찰청, 2010.
- 경찰청, 경찰통계원보, 경찰청, 2010.
- 경찰청, 치안비용 분석모델 정립 및 활용에 관한 연구, 경찰청, 2004.
- 계희열, 헌법학(중), 박영사, 2004.
- 권영성, 헌법학 원론, 법문사, 2002.
- 권지관, 재미없는 천국 재미있는 지옥, 서울: 넥서스 Books, 2001.
- 교통과학연구원, 집회·시위의 사회적 비용에 관한 연구: 서울특별시 경우를 중심으로, 도로교통안전관리공단, 2000.
- 김종양, 집회·시위로 인한 타인의 법익보호에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 박사학위논문, 2004.
- 서보학, 집회 시위권의 근거와 한계: 선진집회·시위문화 정착을 위한 시민과 경찰의 역할, 공청회 토론문, 경찰대학치안연구소, 2003.
- 유윤중, 집시법 운용상의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 연세대학교 박사학위논문, 2004.
- 윤시영, 한국 집회 및 시위의 발생 패턴과 폭력화에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문, 2007.
- 이관희·강태수, 우리의 집회·시위제도 발전 방안 모색을 위한 각국의 집회·시위 제도 비교 고찰, 경찰대학 치안연구소, 1995.
- 이상윤, 영미법, 서울: 박영사, 2009.
- 조병인, 집회·시위의 보장과 규제에 관한 연구 한국형사정책연구원 연구보고서, 한국형사정책연구원, 2002.
- 최우정, 헌법학(I), 진원사, 2007.
- 치안정책연구소, 불법폭력시위로 인한 사회적 비용추정연구, 경찰청, 2008.

치안정책연구소, 새로운 유형의 집회·시위의 실태 및 경찰의 대처방안에 관한 연구: 1인
시위, 플래시 몹을 중심으로, 치안정책연구소, 2008.

한국개발연구원, 불법폭력시위로 인한 사회경제적 비용에 관한 연구, 한국개발연구원,
2007.

허 영, 한국헌법론, 박영사, 2004.

2. 논문

김병준, “변형집회·시위의 피해 경감방안에 관한 연구”, 피해자학연구 제12권 1호, 2004,
231-255면.

김유환·김성천, “Police Line의 도입 및 운용방안에 관한 연구”, 치안논총, 제12집, 1996,
291-349면.

서보학, “평화적 시위문화 정착을 위한 시민·경찰·입법자의 역할 모색”, 경희법학 제36
권, 121-143면.

양 건, “집회·시위에 대한 사전제한”, 법학논총, 제8집, 1991, 151-171면.

이병훈, “영국법의 형성과 법원”, 비교법학, 제1집 제1호, 2000, 34-57면.

이성용, “촛불집회에 대한 법적 고찰: 광우병 촛불집회를 중심으로”, 경찰법연구 제6권 1
호, 2008, 30-54면.

이승선, “1인 시위에 있어서 1인의 개념에 관한 연구”, 언론과학연구 제10권 2호, 2002,
380-420면.

이재진·이정기, “표현 수단으로서의 1인 시위에 관한 탐색적 연구: 관련 판례분석을 중
심으로”, 언론과학연구 9권 4호, 2009, 605-636면.

이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 법학연구 제12권 5호, 2006, 147-187면.

한상희, “집회 및 시위의 자유: 미국의 경우를 중심으로”, 서강법학 제11권 제1호, 2009,
33-66면.

허경미, “집시법의 운용상 한계 및 개정방향에 관한 연구”, 경찰학연구 제1호, 2001,
187-205면.

II. 국외문헌

1. 단행본

David Brockwell, *The Police Dog: A Study of the German Shepherd Dog(Or Alsatian, Vintage Dog Books, 2005).*

Denis O'Connor, *Adapting to Protest(Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2009).*

Denis O'Connor, *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing(Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary, 2009).*

House of Commons Home Affairs Committee, *Policing of the G20 Protests(The House of Common, 2009).*

House of Lords & House of Commons [Joint Committee on Human Rights], *Demonstrating Respect for Rights? A Human Rights Approach to Policing Protest(Seventh Report of Session 2008-09, Norwich: The Stationery Office, 2009).*

Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law(2nd ed.)(New York: The Foundation Press, 1988).*

Neil Jarman, N. & Dominic Bryan, *General Principles Governing Freedom of Assembly and Public Events(Institute for Conflict Research, 2004).*

Oliver Hart, *Firms, Contracts, and Financial Structure(Oxford: Oxford University Press, 1995).*

Shane Bowman & Chris Willis, *We Media: How Audiences are Shaping the Future of News and Information, The Media Center at the American Press Institute, 2003.*

Steve Foster, *Human Rights and Civil Liberties(2nd ed.)(Harlow/Essex (U.K.): Pearson Education Limited, 2008).*

2. 논문

Charlie Mesloh, "Canines and community policing: an introduction to K-9 Lite", FBI

- Law Enforcement Bulletin, 2003, pp.145-147.
- Charles Mesloh & Ross Wolf, "Use of Canines in Higher Education Law Enforcement: An Examination of Policies and Procedures", Campus Law Enforcement Journal, Vol. 33, 2003, pp.26-29.
- Christopher Dunn, "Balancing the Right To Protest in the Aftermath of September 11", Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, Vol. 40, 2005, pp. 327-357.
- Martin J. King, "Time, place, and manner: Controlling the right to protest", FBI Law Enforcement Bulletin, Vol. 76, No. 5, 2007, pp.121-127.
- Stefan Skrimshire, "Anti-G8 Resistance and the State of Exception", Chapter in 'Shut Them Down! The G8, Gleneagles and the Movement of Movements(Anti-Globalization Anthology)' by David Harvie, et al.(eds.)(London: Autonomedia, 2005), pp.265-292.

3. 기타 언론 보도 및 인터넷 자료

- 김시영·박인옥, "용산 '참사'..철거민·경찰 6명 사망", 파이낸셜뉴스, 2009. 2. 21.
- 송평인, "폭력시위, 씨도 안 먹히는 영국", 동아일보, 2009.4.6.
- 신재우, "美쇠고기 반대 전국 동시 촛불집회", 연합뉴스, 2008.5.10.
- 이중근, "구룡마을, G20 때 화염병 투척 위협", KBS News, 2010.10.13.
- 이혁준, "평택 사태 갈등 고조...범대위 광화문서", mbn 뉴스, 2006. 5. 7.
- Alex Thomson. "Truth behind Tomlinson Footage", Channel 4 News, 2009.4.13.
- Brian Palmer, "So Help You, Dog : How Does a Canine Cop Become a 'Sworn Officer'?", Slate, 2008.7.18.
- Christian Khan, Police Had Good Defence to Unlawful Detention Claim, The Times, 2007.10.29.
- David Brown, "G20: The Last Moments of Ian Tomlinson", The Daily

Telegraph, 2009.4.18.

David Brown, "Ian Tomlinson: 'See You Tomorrow', Barry, If I'm Still Living and Breathing", The Times, 2009.4.9.

David Pallister, "New Ian Tomlinson Photo Appears to Show Head Injury before G20 Death", The Guardian, 2009.4.24.

Duncan Campbell, "Did the Handling of the G20 Protests Reveal the Future of Policing?," The Guardian, 2009.4.3.

James Welch, "How Can The Police Detain You?" The Guardian, 2010.2.9.

John Oates, "European Court Pulls Plugs on Terror Stop and Search", The Register, 2010.1.12.

Julian Joyce, "Police 'Kettle' Tactic Feels the Heat" BBC News, 2009.4.16.

Justin Davenport, "Police Defend 'Corralling' Thousands of Protesters for Eight Hours in City" Evening Standard, 2009.4.3.

Louise Christian, "G20: Questions Need to Be Asked about 'Kettling'" The Guardian, 2009.4.2.

Louise Christian, "Policing Review Must Tackle 'Kettling'", Guardian, 2009.4.16.

Mary A. Kellogg, "Ten-Foot Cops", Sky Magazine, December, 2007.

Nick Davies, "Can the Police and the Media Trust Each Other?", The Guardian, 2009.4.27.

Paul Lewis, "Man Who Filmed Ian Tomlinson G20 Attack Backs Investigation", The Guardian, 2009.4.8.

Paul Lewis, "Metropolitan Police Officer Suspended over Attack at G20 Death Vigil", The Guardian, 2009.4.15.

Paul Lewis, "Metropolitan Police's 'Kettling' Tactic Challenged in European Court", The Guardian, 2009.7.22.

Paul Lewis, "The Helper: Ian Tomlinson Was Obeying Police Orders, Says G20 Protester", The Guardian, 2009.4.9.

- Paul Lewis & Peter Walker, "New G20 Video Compounds Doubts over Police Account of Ian Tomlinson's Death", The Guardian, 2009.4.9.
- Paul Lewis & Sandra Laville, "G20 Police Authorised to Use Reasonable Force Minutes before Tomlinson Died" The Guardian, 2009.7.24.
- Paul Lewis, Sandra Laville, &, John Vidal, "G20 Protests: Cry Havoc - and Let Slip a Rainbow Alliance of Summit Protesters", The Guardian, 2009.3.28.
- Richard, Edwards, "G20 to Be Most Expensive Police Operation in British History", The Daily Telegraph, 2009.3.20.
- Robin McKie & Bibi van der Zee, "Copenhagen Police Release Hundreds of Detained Activists," The Guardian, 2009.12.13.
- Rose Rouse, "How the Police Fell in Love with Embroidery", The Guardian, 2010.2.28.
- Sarah Lyall, "Critics Assail British Police for Harsh Tactics During the G-20 Summit Meeting", The New York Times, 2009.5.30.
- Sean O'Neill, "Metropolitan Police Chiefs Ordered to Justify Tactics at G20 Protests," The Times, 2009.4.11.
- Ser Myo-ja, Security plans for G-20: Troops and perimeters, JoongAng Daily, 2010.10.9.
- Steven Morris, "New Powers against Trespassers at Key Sites", The Guardian, 2007.3.24.
- Tom Brake, "Five Hours Inside a Police 'Kettle' Was Time to Reflect on Our Lost Liberties", The Times, 2009.4.9.
- Trinity Bellwoods Park Designated Protest Zone For G20 Summit, CityNews, 2010.4.29.
- Vikram Dodd, "How Police View of Ian Tomlinson Death Changed", The Guardian, 2009.4.8.

治安論叢 (제27집)

2011년 8월 발행

2011년 8월 인쇄

발행인 : 김 영 식

발행처 : 치안정책연구소
경기도 용인시 가흥구 언동1길 29

인쇄처 : 제이케이컴퍼니

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인 의견이며
치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.

제27집 치안논총 2011 Police Science Journal

치안정책연구소 Police Science Institute

경기도 용인시 기흥구 연동1길 29 Tel, 031-285-0183 Fax, 031-285-0184

이 책에 게재된 내용은 연구자 개인 의견이며 치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.