





## 국제회의 시 집회시위에 관한 안전관리 방안\*

### - 핵 안보정상회의 개최를 중심으로 -

이 선 기\*\*

#### 〈요 약〉

우리나라는 2010년 11월, 서울에서 ‘G20 정상회의’를 큰 문제없이 성공적으로 개최한 바 있으나 그 후 북한은 연평도 포격사건을 일으킨 바 있으며, 북핵문제로 갈등을 겪으면서 남북 간 경색국면이 가중되고 있는 시점에서 국제회의 행사의 하나인 ‘핵 안보정상회의’를 개최하게 되므로 개최의미가 매우 크다. ‘핵 안보정상회의’의 참가국은 47개국으로 우리나라에서 개최한 ASEM, APEC, G20 정상회의 참가국 수 보다 많으며, 핵 관련 3개 국제기구인 UN, IAEA, EU도 초청하는 대규모 국제회의 행사이다. 따라서 성공적인 ‘핵 안보정상회의’의 개최는 우리나라의 국격을 한 단계 높이는 계기가 될 것이며, 북핵문제 해결에도 도움이 될 개연성이 있는 중요한 국제행사인 것이다. 반면에, 외국에서 개최한 국제정상회의와 마찬가지로 내년 4월에 개최 예정인 ‘핵 안보정상회의’에서도 폭력적인 반세계화 시위가 있을 것에 대비해야 한다.

본 연구는 1999년부터 2009년까지 10년간 외국에서 개최된 다자간 국제회의 시 집회시위 사례분석을 통하여 문제점을 도출하여 이를 토대로 내년 4월, 개최예정인 ‘핵 안보정상회의’ 시 집회시위에 관한 안전관리 방안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다.

본 연구에서 제시한 안전관리 방안으로는 첫째, 행사관련 정정보 수집 및 검문검색 강화, 둘째, 국내 NGO에 대한 선무활동 강화 및 법적장치의 보완, 셋째, 대국민 홍보활동의 강화, 넷째, 진압요원의 조기차출로 교육훈련 및 비상대책 강화 등이다. ‘핵 안보정상회의 시’ 비상대책의 수단으로 군사지원대책을 보다 적극적으로 추진해야 하며, 행사에 임박하여서는 국방부와 협조하여 전·후방 군사대비태세를 보다 강화하고, 화생방테러에 대비하여 화생방 탐지 및 제독업무도 지원해야 한다.

**주제어 : 국제회의, 핵 안보정상회의, 집회시위, 문제점, 사례분석, 안전관리 방안**

\* 본 연구는 2011년도 대불대학교 학술연구비 지원에 의하여 작성되었음

\*\* 대불대학교 경호무도학과 교수

목 차
-----

- |  |
|--|
| I. 서 론<br>II. 이론적 배경<br>III. 국제회의 시 집회시위 사례 및 문제점<br>IV. 안전관리 방안<br>V. 결 론 |
|--|

## I. 서 론

### 1. 연구의 필요성

오늘날은 국제화·세계화 시대를 맞아 각국은 서로의 이해증진과 국익을 위하여 다양하면서도 수많은 국제회의의 행사를 개최하고 있다. 이러한 국제회의의 개최는 인류사회의 화해와 질서를 회복시키는데 더없이 소중한 역할을 수행하고 있으며 국제적으로 자국의 위상을 가늠할 수 있는 주요영역으로써 정치·경제·외교·문화적인 측면에서 긍정적인 역할을 수행하고 있다.

국제회의의 행사의 성공적인 개최는 세계의 중심 국가로서 위치를 확보하고 자국의 경쟁력을 높이고 국가위상을 높이는데 크게 기여하며, 국제회의를 자국에서 개최하면 자국이 의장국으로서 자국정상의 지도력이 국제적으로 부각되고 국제회의를 계기로 자국과 이해관계에 있는 주요국가와의 정상회담이 용이하게 이루어질 수 있으며, 개최국가·도시 브랜드 제고에 따라 자국 상품의 홍보효과가 자연스럽게 확산될 뿐만 아니라 다양한 문화행사를 통하여 자국의 전통을 세계에 홍보 할 수 있는 계기가 마련되어 관광객들을 더욱 많이 유치케 하는 등 부수적인 효과가 나타날 수 있다. 그러므로 국제행사를 유치하기 위해서 국가 간의 보이지 않는 치열한 경쟁이 진행되며 개최국가 및 도시의 인지도는 물론 정치와 경제 안정도, 행사에 참석한 국가정상

과 행사장의 안전보장 및 문화, 사회 등 각 분야별 제반사항 등이 행사개최에 있어서 중요한 요인으로 작용하게 된다(이선기, 2007: 1).

국제회의의 행사에 있어서 안전관리는 다음과 같은 점에서 그 중요성을 강조할 수 밖에 없다. 첫째, 안전확보 그 자체가 최고의 서비스다. 다자간 국제회의는 참가국 모든 국민들에게 유익한 회의라 할지라도 사고, 전쟁, 무질서, 질병, 테러 등 생명에 대한 위협으로부터 해방되려는 안전욕구는 인간의 기본적인 욕구로 가장 우선시되는 것이다. 둘째, 안전한 행사개최는 참가국가 간의 관계증진은 물론 세계평화와 인류화합에 중대한 진전을 이룰 수 있는 것이다. 셋째, 안전한 행사진행은 경제난 극복과 경제안정을 기할 수 있는 계기가 될 것이다. 국제회의의 성공적 개최는 경제적인 기대효과는 물론 미디어 가치의 극대화로 국제무대에서 개최국의 이미지가 제고되고 사회통합과 국민적 화합을 다질 수 있는 비계량적 유발효과를 가져온다. 넷째, 국제회의에 참석한 국가정상이나 보도진, 관광객들의 신변안전보호와 질서유지를 통하여 국위선양을 하는데 중요한 역할을 하게 될 것이다(이건찬, 2002: 135).

이런 상황 속에서 우리나라는 대내·외적으로 몇 가지 불안정한 상황에 봉착하고 있다. 첫째, 한반도 상황으로는 이명박정부가 출범한 이래 천안함 사태와 백령도 포격사건 등 남북관계가 더욱 경색된 경향으로 볼 때, 북한의 테러공격 가능성은 심각한 수준에 와 있다고 볼 수 있다. 둘째는 2005년 7월 7일 영국런던에서 선진8개국 정상회의가 개최 시, 버스정류장과 지하철 등에서 불특정다수의 시민을 대상으로 폭탄테러를 감행한 알카에다 조직이 美 해군 정보부대에 의한 빈 라덴의 살해에 보복을 선언한 바 있으며, 친미국가·아프간 전쟁 시 전비를 제공한 국가와 이라크전쟁 파병국에 대해서도 보복을 선언한 바 있다. 셋째, 2010년 7월에는 아프간에 350명의 치안지원군이 추가파병을 한바 있으므로 2012년 4월, 우리나라에서 ‘핵 안보정상회의’ 시 알카에다 조직, 탈레반 등 국제적인 이슬람 과격테러세력 등이 우리나라를 주시하며 기회를 엿보고 있다고 본다. 마지막으로 ‘핵 안보정상회의’ 시 정상급 국제회의 개최를 반대하는 NGO세력 등에 의한 폭력적인 집회시위 발생의 개연성은 충분히 있다고 본다. 만약 민노총, 전농, 한총련 등 반대세력과 反세계화 반대, 反美 등의 이슈로 내걸은 국제 NGO들과 연대하여 핵 안보정상회의 개최 자체를 방해하는 과격한 집회시위를 전개할 경우 인명피해와 행사 연기, 중단사태 등 돌발사태의 발생 가능성도 상존하고 있는 것이다.

이러한 불안정한 요소가 차제에 한국에서 개최될 국제회의의 행사에서 어떤 영향을

주며, 특히 국제회의의 행사 시 폭력적인 집회시위에 대한 안전관리가 국제회의의 행사를 치루는 데 있어서 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 실증적인 연구사례가 거의 없으므로 본 연구의 필요성이 있다고 본다.

## 2. 연구의 목적

국제회의의 성공적인 수행은 국가에 대한 이미지 제고뿐만 아니라 경제·사회·문화 등 다방면에 있어서 큰 영향을 준다. 아무리 국제회의를 완벽하게 준비하였다 하더라도 테러, 반정부시위, NGO단체의 폭력적인 집회시위 등으로 행사 참석자의 신변에 위협을 받는다면 국가신인도 하락은 물론 국민경제에 미치는 파급효과가 적지 않음을 간과할 수 없는 것이다. 그 사례로 2009년 4월 태국 파타야의 ASEAN+3 정상회의장에서는 태국의 반정부 시위대가 습격하여 정상회의는 무산됐으며, 각국 정상들이 헬기와 모터보트, 차량으로 정상회의장을 탈출하는 대소동이 벌어지기도 하였다. 또한 1999년 11월, 미국 시애틀에서 있던 WTO 각료회의, 2000년 9월, 체코 프라하의 IMF·IBRD 연차총회, 2001년 스웨덴 에덴보리의 EU 정상회의, 2001년 이탈리아 제노바의 G8 정상회의, 2004년 4월, 미국 워싱턴에서 있던 IMF·IBRD 연차총회 행사 등에서 폭력적인 집회시위로 인해 국제회의가 취소되었거나 조기폐막, 비상사태 선포, 행사일정 축소, 시위로 인한 행사참석자 지연도착, 정상의 숙소변경, 철도차단 및 교량의 접거 등의 사례가 발생하였다.

따라서 본 연구는 1999년부터 2009년까지 10년간의 외국에서 개최된 다자간 국제회의 시 폭력적인 집회시위 사례분석을 통하여 문제점을 도출하고 이를 토대로 2012년 4월, 우리나라에서 개최예정인 ‘핵 안보정상회의’ 시 집회시위에 관한 안전관리 방안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다. 본 연구의 수행을 위하여 외국에서 개최한 국제회의의 행사 시 폭력적인 집회시위에 대한 자료를 수집하여 사례연구를 실시하였으며 연구의 목적을 달성하기 위하여 관련기관의 학회지와 문헌, 잡지 등 기사도 참고하였다.

## 3. 연구의 제한점

본 연구는 핵 안보정상회의 시 집회시위에 대하여 논의하고 바람직한 안전관리

방안을 제시하는데 있어서 다음과 같은 제한점을 가진다.

첫째, 본 연구는 1999년부터 2009년까지의 10년간의 국제회의 시 사례분석을 통한 연구로 2010년과 금년 상반기에 실시한 국제회의 시 폭력적인 집회시위와 관련한 문제점을 수집하려고 노력하였으나 자료수집 하는데 어려움이 있어 연구에 미반영한 제한점이 있다.

둘째, 우리나라에서 2012년 4월, 개최할 핵 안보정상회의가 미국 워싱턴에서 개최했던 제1회 정상회의에 이은 제2회 정상회의에 지나지 않아 핵 안보정상회의에서 공통적으로 발생하는 문제점을 제시하지 못한 제한점이 있다. 예컨대 올림픽경기에서는 테러발생, 월드컵축구경기에서는 훌리건의 난동과 같은 공통적인 문제점을 도출하기 어려우므로 본 논문에서는 EU 정상회의, G8 정상회의, WTO 각료회의, IMF·IBRD 연차총회, APEC 정상회의 등 비중 있는 대규모 국제회의의 사례연구를 통하여 문제점을 도출하고, 그 문제점에 대한 안전관리 방안을 강구하였다.

셋째, 선행논문을 검색한 결과, 국가정상이 참석한 다자간 국제회의와 연관된 집회시위에 관한 국내·외 선행연구가 2편에 불과하여 본 연구에서 선행연구 결과를 반영하고 참고하는데 충분치 못한 제한점이 있다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 집회·시위 개념

#### 1) 집회·시위 및 불법폭력시위의 개념

집시법에서 규정하는 집회란 특정 또는 불특정 다수인이 공동의 의견을 형성하여 이를 대외적으로 표명할 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것을 의미하며, 집회의 자유라 함은 공동의 목적을 가진 다수인이 자발적으로 일시적인 모임을 가질 수 있는 자유를 말한다(나유인, 노호래, 김중호, 2010: 179).

집시법상(집시법 제2조 제2호)의 시위는 여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 여러 사람의 의견에 영향을 주거나 제한을 가하는 행위를 말한다. 집단적 시위나 시위행렬은 움직이는 집회로서 집단적 사상표현의 한 형태이기 때문

에 다수설에서는 집회의 한 형태로 포함된다고 본다. 그러나 특정한 목적을 가지고 모였다는 자체만으로 집시법상의 집회로 보기는 어렵고 공중에 영향을 줄 의도가 있어야 한다(김병준, 2004: 242).

다양한 형태의 집회시위가 존재하고 분명 집회시위 자유가 중요한 기본권이긴 하지만, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 법률로서 제한할 수 있다. 이에 관한 법률로서 형법·국가보안법·집회및시위에관한법률 등이 있다. 집시법에 의하면 신고된 집회·시위가 집단적인 폭행·협박·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 초래한 경우에는 남은 기간의 당해 집회·시위에 대하여 금지통보를 할 수 있고(집시법 제8조 제1항 단서), 소음으로 인한 시민들의 피해를 방지하기 위하여 집회 또는 시위의 주최자가 확성기·북·징·뽕과리 등 기계·기구의 사용으로 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통령령이 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시킬 경우 관할경찰서장은 기준이하의 소음유지 또는 확성기 등의 사용중지를 명하거나 확성기 등의 일시보관 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 이를 위반 시 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처할 수 있다(동법 제14조, 제24조 제4호).

한편, 불법시위는 실무상 또는 언론에서 사용되는 용어로 합법적 목적, 절차, 장소 등을 위반한 시위 및 정당한 집회시위로 시작되었다하더라도 진행과정에서 폭력성을 띠거나 기타 준수사항을 위반한 경우를 포괄하여 사용되어진다(김진혁, 2009: 44).

## 2) 집회시위 자유의 의미 및 제한

집회시위의 자유가 없는 민주국가는 상상할 수 없는 만큼 집회시위의 자유는 자유민주주의의 근간을 이루는 기본권이다. 집회의 자유는 대의제 민주주의의 한계와 문제점을 보완하는 장치이며 민주주의를 실현하려는 사회공동체가 절대로 포기할 수 없는 객관적 가치질서로서의 성격을 가진다(이창무, 신현중, 2008: 253).

집회시위 자유의 구체적 내용으로는 집회를 개최하는 자유, 집회를 사회 또는 진행하는 자유, 집회에 참가하는 자유 등이 포함된다. 또한 소극적으로 집회를 개최하지 아니할 자유, 집회에 참가하지 않을 자유가 포함된다. 특히 집회의 자유는 원래 對국가적 방어권임으로 공권력의 당사자인 모든 국가기관을 구속한다. 또한 사안에 의하여 집회의 자유가 침해되는 때에도 기본권의 제3자적 효력에 따라 집회의 자유는 보호를 받을 수 있다. 한편 집회와 시위가 집단적 행위이고 공공의 안녕과 질서에



미치는 영향력이 심화하고 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크다는 점에서 그 행동에 있어서 제한을 받을 수 있다. 집단적인 시위행동이 민주주의를 파괴하기 위한 그릇된 목적으로 행해진다면 민주적 기본질서가 중대한 위협을 받게 된다는 점도 간과할 수 없다(허영, 2002: 542). 그러므로 집회시위의 자유는 공익이나 타인의 기본권과 조화를 이루어야 한다. 집회시위는 평화적, 비폭력적, 비무장이어야 하며, 헌법질서·타인의 권리·도덕률 등에 위배되지 않아야 한다(허영, 2002: 545).

헌법은 집회의 자유를 통해 평화적인 집단행동을 보호하려는 것이기 때문에 폭력적이고, 폭동적인 집회는 보호대상에서 제외된다. 평화적인 집회인 이상 그것이 옥외에서 행해지건 옥내에서 행해지건, 또 공개된 집회이건 비공개집회이건, 장소 이동적 집회여부를 가리지 않고 보호를 받는다. 다만 옥내집회보다는 옥외집회가, 비공개집회보다 공개집회가, 장소 고정적 집회보다는 장소 이동적 집회가 공공의 안녕과 질서 및 법적 평화와 갈등을 일으킬 가능성이 크기 때문에 집회의 형식은 집회의 자유에 대한 제한과 불가분의 관계에 있다. 따라서 현행 집회 및 시위에 관한 법률에서는 옥외집회와 시위에 대해서 특별히 광범위한 제한을 가하고 있다(이창무, 신현중, 2008: 254).

집회의 자유가 제한되는 사유는 집회 및 시위에 관한 법률 제8조에 규정되어 있는 바와 같이 첫째, 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 및 시위, 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위이다. 둘째, 일출 전이나 일몰 후에는 옥외 집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 셋째, 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소, 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관, 국무총리 공관(행진의 경우는 예외), 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소의 경계지점으로부터 100m 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 넷째, 신고서 기재사항을 보완하지 아니한 때, 다섯째, 관할경찰서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다. 여섯째, 관할경찰서장은 집회 및 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있을 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 후에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 금지를 통보할 수 있다. 일곱째, 신고 장소가 타인의 주거지역이거나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나

사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 경우가 있는 경우, 학교의 주변지역으로써 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우, 군사시설의 주변으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우에 금지 또는 해산할 수 있다(김진혁, 2009: 44).

## 2. 핵 안보정상회의 의의

2009년 4월 5일, 오바마 美 대통령은 프라하 선언에서 핵무기 없는 세상 구현을 제안하고 핵 테러리즘을 국제안보에 대한 최대의 위협으로 규정하면서 전 세계의 취약한 모든 핵물질을 안전하게 보호하기 위한 국제적 노력을 전개할 계획을 밝혔다. 이어 2010년 중 핵 안보정상회의 개최를 발표하였으며, 핵무기와 핵물질을 이용한 핵 테러방지 및 위협에 대항하기 위한 목적으로 2010년 4월 12일부터 13일까지 미국 워싱턴의 컨벤션센터에서 오바마 대통령이 주도하여 제1차 핵 안보정상회의를 개최하였다.

제1회 핵 안보회의의 참가국은 핵물질 보유량, 핵물질 방호현황, 원전건설계획, 지역 배분 등을 고려하여 47개국을 선정하고, 관련 3개 국제기구인 UN, IAEA, EU를 초청하기로 하였다. 기본적인 의제로는 핵 테러 대응, 핵물질·시설 방호, 핵물질 불법거래 등을 논의하기로 하였다.

우리나라에서 제2차 핵 안보정상회의를 개최하게 된 경위는 제1차 회의에서 오바마 美 대통령은 한국이 핵 비확산조약 등 비확산 규범을 성실히 준수하면서 민수용 원자력 이용을 활발히 추진하고 있는 모범적 국가이며, 한반도가 핵 문제에 있어 중요한 의미를 지니고 있다는 점이 고려되어 제2차 회의 개최국으로 한국을 지명하고, 참가국 정상들이 만장일치로 지지하였다.

2012년 한국에서 핵 안보정상회의 개최효과로는 첫째, 47개국 정상들이 참가 할 것으로 예상되어 우리나라 역사상, 규모면에서는 안보분야 최대 규모의 정상회의이다. 안보와 경제, 양 분야에서 우리나라가 국제사회에서의 위상과 국력을 평가 받는 계기가 될 것이고 주요국과의 양자협력관계를 통해 발전의 계기로 활용될 전망이다. 둘째, 한반도 안정과 평화에 기여하게 된다. 2012년은 한반도를 둘러싼 국제환경이 유동적일 것으로 예상되는 바, 안보 관련 중요한 정상회의를 개최함으로써 한반도 안정에 절대적으로 기여하게 될 것이다. 셋째, 원자력 강국으로서의 우리나라 위상

제고로 통해 원전 수출에 기여하게 된다. 우리나라는 현재 원전 21기를 운영 중이며, 향후 19기의 원전 추가 건설이 예정되어 있다. 원자력 강국으로서 원자력의 평화적 이용에 대한 우리의 강력한 의지 및 기술적 능력의 시현(示現)으로 원자력 수요국가에 대한 우리의 원전수출을 확대하는 계기가 될 것이다. 넷째, 핵 안보에 대한 국민 인식 제고 및 국내 핵 안보 대비체계 강화의 계기이다. 핵 테러 등 핵 안보 문제와 함께 일본 원전사고를 계기로 경각심이 높아진 핵 안전에 대해 국민들의 인식을 제고하며, 관련된 국내 대비체계를 점검하고 강화할 수 있는 기회와 계기 마련에 기대를 모으고 있다. 다섯째, 의제 발굴방법 및 정상회의의 결과 발표문서 협의이다. 5차례 이상의 교섭대표(sherpa)·비교섭대표(sous-sherpa) 회의를 통해 정상회의의 의제 및 대외발표 문서를 준비할 예정이다(핵 안보정상회의 준비기획단, 2011: 1-4).

### 3. 선행연구 검토

집회시위와 관련된 연구는 무수히 많으나 국제회의와 관련된 행사 중 집회시위가 연계된 연구는 검색결과 단 2편에 지나지 않았다. 지난 2010년 11월에 서울에서 개최에 대비하여 이주락(2010)이 발표한 ‘G20 정상회의 관련 집회시위 경비방안’에서 2009년, 영국 런던에서 G20 정상회의 도중 경찰의 물리력에 의해 사망한 ‘이안 톰린슨’ 사건을 문헌조사를 통해 사례분석하고, 이를 바탕으로 G20 서울 정상회의에 적용 가능한 집회시위 경비방안을 제시하였다. 연구 분석결과, 영국경찰은 집회시위 대응에 관련하여 물리력 사용에 대한 기준 및 훈련부족, 언론에 대한 미숙한 대처, 시위대와의 의사소통 부족, 케틀링(Kettling) 기법의 남용, 경찰관 인식표 미착용 등의 문제점을 가지고 있었다고 지적했다. 따라서 그에 대한 대책으로 평화시위의 유도, 물리력 사용의 기준 확립과 훈련의 강화, 언론과 시위대와의 의사소통 증진, 경찰관의 책임성 향상 등의 경비방안을 제시하였다.

양재열(2001)은 ‘ASEM 정상회의 시 NGO 집회 및 시위 성향에 따른 대응방안’에서 국제회의의 시 NGO들의 활동성향에 따른 교훈으로 첫째, 시위에 참여한 NGO에 대한 정보공유 및 정확한 정·첩보활동을 강화함으로써 그 정·첩보를 바탕으로 NGO의 활동계획을 사전에 인지하여 시위대의 성격 및 상황에 따라 유연한 대처를 해야 한다고 하였고, 둘째, 일반군중들의 NGO 합류배제를 위한 방지책을 강구함으로써 일반군중 합류로 인한 돌발적 상황으로 비화될 수 있는 가능성을 배제시켜야

한다고 하였으며, 셋째, 평화적인 집회시위를 하는 시위대와 과격한 불법 시위대의 차등 대응으로 평화적 시위개최 NGO에 대해서는 최대한 활동을 보장하되, 과격 성향의 불법 NGO는 초동단계부터 강력하게 대응하여 시위의지를 사전에 봉쇄해야 한다고 주장하였다.

송병호와 최관(2006)은 ‘집회시위에 있어 경찰의 대응실태와 개선방안’에서 불법폭력시위로 국민과 경찰이 부상을 당하는 일이 빈발하고, 장소선점을 위한 위장집회가 크게 늘어나서 정작 집회시위를 필요로 하는 당사자들의 집회시위에 대한 자유권이 제한되고 불필요한 경찰력 동원에 따른 치안력 낭비 등 문제점에 대한 대책으로 경찰은 사회질서유지, 경제안정, 대외신인도 확보를 위해 국민의 준법집회는 한층 더 보호하고 국민불안을 초래하는 불법 폭력시위는 단호히 대처해야 한다고 주장하였다. 이에 대한 방안으로 첫째, 집회시위를 신고, 현장관리단계로 나누어 평화적 집회시위, 불법폭력 집회시위, 종교 및 문화행사 등 유형별로 관리하고 새로운 기법을 개발한다. 둘째, 현행 집회시위에 대한 신고제보다 영국, 미국에서 시행하고 있는 조건부허가제를 도입한다. 셋째, 폴리스라인 위반자에 대한 형사적 처벌강화와 손해배상책임과 원상회복 책임 등 민사적 손해배상 청구하는 등 엄격한 법집행을 제시하였다.

### Ⅲ. 국제회의 시 집회시위 사례 및 문제점

#### 1. 국제회의 시 집회시위 사례

NGO 단체의 시위대는 다자간 정상회의나 국제회의 개최시마다 미국 등 선진국 주도의 세계화와 자유무역주의 정책으로 인해 환경파괴는 물론 개발도상국의 빈곤을 심화시키고 있다고 주장하며 국제회의장이나 대표단 숙소봉쇄, 대표단의 회의장 입장저지, 주요도로 점거, 기물파괴 등 과격시위를 전개해 왔다(양재열, 2001: 170).

反세계화 시위대가 국제행사를 방해한 사례는 여러 차례가 있었다. 2000년 스위스 다보스 세계경제포럼 연례회의에서 프랑스 농민단체 등 유럽 각지에서 온 NGO들이 미국 주도의 세계경제정책 및 세계경제포럼을 반대하여 클린턴 美 대통령 회의장 도착 시 ‘양키 Go home’을 외치며 회의장 접근을 시도했으며 일부 시위대는 맥도널드 유리창과 내부 시설물을 파괴하고 성조기를 불태우며 회의중단을 요구했다. 2001

년 이탈리아 제노바 G8 정상회의, 2004년 칠레 산티아고 APEC 정상회의, 아르헨티나 마르델플라타 OAS(미주정상회의)까지 反세계화 시위는 과격한 폭력시위로 변질된 사례가 있었으며, 자국 내에서 국제회의에 반대하는 세력과 세계화·신자유주의 등에 반대해온 국제 NGO 단체가 연대하여 과격한 집회시위를 전개함으로써 다수의 인명피해 등 돌발사태가 발생한 사례는 다수가 있었다. 그 대표적인 사례로 2007년 독일 하일리겐담에서 개최한 G8 정상회의 행사라고 할 수 있다.

독일 Rostock 서쪽 15Km 부근에 위치한 휴양지인 하일리겐담에 위치한 켐핀스키 그랜드 호텔에서 제33회 G8 정상회의는 6월 6일부터 8일까지 ‘성장과 책임’이라는 모토 하에 개최하였다. 이 회담개최에 반대하는 세계 각국의 시위대가 회담장소 인근으로 집결한 세계화 반대론자인 폭력시위대 8만여 명은 시가지에서 중앙역에서 항구로 가면서 금융기관의 유리창과 창문을 부수고 경찰에 돌을 던지는 등 과격·폭력시위를 자행하여 진압경찰 5,000여명과 안전을 위한 일반경찰 16,000여명, 연방군인 1,100여명이 투입되었다. 이때 발생한 폭력시위로 인한 부상자가 1,000여명에 이르렀으며 시위대 중에는 검은 복장에 후드를 뒤집어쓴 채 폭력시위를 감행하기도 하였다. 독일정부는 G8 정상회의의 행사안전을 위하여 2007년 1월부터 행사장 주변에는 높이 2.5m, 길이 12Km의 철조망과 감시카메라가 설치되었는데 그 비용만도 1,250만 유로에 달하였다고 한다. 주변지역은 경계2구역으로 지정되어 거주자와 운송업자만 출입을 허용하였으며 철조망으로부터 200m까지는 2007년 5월 30일부터 6월 8일까지 모든 옥외집회가 금지되었으며, 6월 2일부터 6월 8일까지 로스톡 공항주변에서의 집회도 금지시켰다. 당시 독일경찰의 특이한 사항으로 각 주별로 분산되어 있는 경찰력의 유기적인 협조를 위해 ‘카발라(Kavala)’라는 특별 경찰조직이 편성되어 운용되었으며 연방내무장관 ‘볼프강 쇼이블레’는 협약을 통해 개방된 국경에도 국경검문을 실시하였다(이택수, 이성용, 2009: 308).

주요 국제회의에서 NGO 등 단체들의 반대 집회시위 사례를 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 국제회의 시 집회시위 사례

일시	개최지	회담명	내용
'99. 11	미 국 시애틀	WTO 각료회의	50,000여명의 NGO·대학생·시민 등 시위대가 反세계화 등을 주장하며 격렬 시위를 전개, 시애틀지역 비상사태 선포 및 회의 취소

일 시	개최지	회 담 명	내 용
'00. 1	스위스 다보스	WEF 연례회의	취리히에서 다보스로 향하던 1,000여명의 시위대가 경찰의 저지를 받아 자동차 4대를 불태우고 돌을 던지며 격렬시위, 다보스로 통하는 고속도로를 시위대 15명이 봉쇄. 1,200여명의 시위대가 행사장 진입로 차단 및 회의장 진입 시도, '다보스포럼'참가자 1,400여명의 신용카드번호 등을 해킹하여 인터넷에 공개
'00. 9	체코 프라하	IMF·IBRD 연차총회	전 세계 350여 단체 12,000여명의 시위대가 반세계화 시위 전개, 경찰과 무력충돌 사태로 발전하자 당초일정을 축소하여 조기 폐막
'01. 6	스웨덴 에텐보리	EU 정상회담	6,000여명의 시위대가 경찰과 충돌, 200여명의 부상자가 발생하자 시위가 격화되어 만찬장 장소 및 대표단 숙소 변경
'01. 7	이탈리아 제노바	G8 정상회담	반세계화 시위대 15만 명이 도심에서 극렬시위를 전개, 일부 시위대가 은행 및 상점을 파괴하여 경찰이 시위대에 발포, 1명 사망
'01. 7	오스트리아 잘스브르크	WEF 연례회의	2,000여명의 시위대는 4,000여명의 시위대와 충돌. 돌·화염병 투척, 한밤중까지 산발적인 충돌이 끊이지 않음
'03. 1	스위스 다보스	WEF 연례회의	스위스 정부청사 및 광장에서 콜롬비아 내전을 반대하는 의미로 신발 6,000켤레를 늘어놓는 시위 전개
'03. 6	프랑스 에비앙	G8 정상회담	G8 정상회담 개막 시 4-5만의 시위대가 예비양으로 통하는 도로, 교량을 점거, 타이어를 태우고 돌을 던지며 시위
'03. 9	멕시코 칸쿤	WTO 각료회의	멕시코 주민, 아시아 각국의 농민, 아프리카 반세계화 활동가, 미국학생 등 2,000명의 시위대가 10Km 이격된 외곽에서 바리케이트를 절단, 돌과구를 마련하여 회의장으로 접근·진입 시도
'03. 10	태국 방콕	APEC 정상회의	1,000여명의 시위대가 부시 美 대통령을 '진짜 테러리스트'라고 비난하며 가두행진을 벌이는 등 반미시위 전개
'04. 1	스위스 다보스	WEF 연례회의	1,000여명의 시위대가 산발적 시위를 벌이며 충돌, 일부지역에선 철도차단으로 열차운행 차질, 회의장 주변에서 주민 일부가 시위
'04. 4	미국 워싱턴	IMF·IBRD 연차총회	15,000여명의 NGO·시민들과 해외 NGO가 연대, 반세계화 시위, IMF·IBRD 본부건물을 인간시슬로 포위함에 따라 행사참가자 도착 지연, 회의진행 차질 초래
'04. 11	칠레 산티아고	APEC 정상회의	부시 美 대통령과 이라크戰, 자본主義에 반대, 30,000여명이 참가하여 가두행진 및 소규모 게릴라식으로 투석 등 격렬 시위
'05. 2	벨기에 브뤼셀	NATO 정상회의	시위대 4,000여명이 부시 美 대통령 방문반대와 反戰·反세계화를 외치며 가두행진을 벌이고, 美 대사관에 맥주병·계란투척, 유럽연합본부 주변에는 화염병·폭죽·유리병을 투척
'05. 7	영국 스코틀랜드	G8 정상회담	시위를 주도한 시민단체연합체는 反세계化·反戰·反資本主義·反부시 주장, 3,000여명의 시위대는 호각·북을 울리며 행진, 호텔주변 1.5Km·길이 8Km의 철제담 저지선을 넘는 행위까지 발생

일시	개최지	회담명	내용
'07. 6	독일 하일리겐담	G8 정상회담	세계화에 반대한 세계 각국의 시위대 8만 명의 시위대가 은행 유리창과 창문을 부수고, 시위대 검거에 항의, 경찰차량에 돌을 던지고, 자동차와 집기에 방화를 하는 등 폭력시위를 벌여 1천여 명의 부상자가 발생. 폭력시위대 중 일부는 검은 복장에 후드를 뒤집어쓴 채 과격·폭력시위를 자행
'09. 4	태국 파타야	ASEAN+3 정상회의	탄신 친나왓 전 태국총리를 지지하는 '독재저항 민주주의 연합전선(UDD)이 이끄는' 반정부 시위대 3만 명이 회의장에 난입 및 방콕 시내 주요 길목 20여 곳을 점령한 채 군경과 대치하다 군이 시위대에 발포하여 77명 중경상, 2명이 사망했으며, 이에 일부 시위대는 장갑차를 탈취하고 가스통을 터트렸다고 위협하는 등 시가전을 방불케 하는 폭력적인 시위가 시내 곳곳에서 벌어짐

출처 : 치안논총 제25집, 2009, 308.

경찰청, 제3차 'ASEM 결과보고서' 서울경찰청, 2002., 131.

경찰청, 'APEC 서울 정상회의 결과보고서' 2006, 193.

양재열, 한국경호경비학회 제4호, 2001: 171-175.

## 2. 국제회의의 시 집회시위 대응의 문제점

### 1) 정·첩보 수집 및 검문검색 미흡

국제회의의 행사와 관련된 정·첩보 수집에 있어서 미흡한 점은 국제적인 위해 정·첩보에 대해 외국의 정보기관과 유기적인 정보교환이 부족하고, 자국의 정보기관 간에도 정보교류가 미흡하다는 점이다. 1996년 11월, 필리핀 마닐라에서 개최한 APEC 정상회의에서 동원된 1만 5천여 명의 경호경비요원에 대해 6개의 TF팀을 운영하며 훈련과정을 이수토록 하였으나 행사 중 동원된 군경요원 간의 상호 정보교류, 유기적 통제가 미흡하여 적절한 경호조치가 되지 않은 것으로 평가되었다(박용석, 2000: 40). 위해정보 수집 시 과거의 전례나 기준에 의해 수집·분석이 미흡하거나 관계기관에 전파가 제대로 안 되는 경우가 있었다. 폭력적인 집회시위의 경력이 있는 블랙리스트에 대해서 공항이나 항만에서 체크가 되지 않아 제대로 대응하지 못하는 점들이 지적되기도 하였다(곽용필, 2010: 105). 국제회의의 시 각국 시위사례에서 볼 수 있듯이 시위대는 자국민 이외에 외국에서 시위목적으로 입국한 NGO 및 시위세력들이 反세계화, 反美, 反자본주의라는 미명하에 수천 명이 입국하는 추세에 있다.

그 예로 2003년 9월 14일, 멕시코 칸쿤에서 열린 WTO 각료회의에서 아시아 각국의 농민, 아프리카 反세계화 활동가, 미국 대학생 등 2천여 명이 입국하여 경찰이

설치한 바리케이드에 구멍을 뚫고 밧줄을 걸어 돌파구를 마련한 후 회의장으로 접근하여 진입을 시도하였다. 이때 한국 시위대 중에 있었던 이경애는 WTO 회의장 진입 시 활복, 자살한바 있다. 이는 각국 간의 정·첩보 공유가 제대로 이루어지지 않은 결과라고 할 수 있다. 만약, 각국 간 정보공유가 밀접하게 공유된다면 입국심사를 보다 강화하고 정보형사를 운용하여 폭력시위에 대해 자제를 요청할 수 있었다.

同 사례에서 시위대가 행사장과 10Km 이격된 지점에서부터 행사장 방향으로 이동하는데도 불구하고 임시검문소를 운용하지 않았으며 의심스러운 용품에 대하여 검색 활동이 이루어지지 않았다. 사례를 분석한 결과, 검문소를 운용하지 않았으며 그로인해 사전에 시위자들이 소지한 밧줄, 칼 등 폭력시위용품을 검색해내지 못하였다.

## 2) 국내·외 NGO와의 연대차단 및 초기대응 미흡

다자간 국제회의 주최국의 공안기관은 세계화·新자유주의, 美 대통령 등에 반대하는데 이념을 같이 한 NGO 단체들 간에 상호 연대로 과격한 집회시위를 일으키는 사례가 많음에도 불구하고 국내 NGO와 해외 NGO 간의 연대를 차단하는데 미흡하여 폭력화된 시위로 인한 인명피해·행사중단 등 돌발사태가 발생한 사례가 있었다.

2003년 10월, 태국 방콕에서 있는 APEC 정상회의에서 방콕 시민과 해외 시위대가 反부시로 연대하여 ‘진짜 테러리스트는 부시’라며 反美시위를 전개하였으며 2004년 4월, 미국 워싱턴DC에서 있는 IMF·IBRD 연차총회에서는 15,000명의 국내 NGO와 시민과 해외에서 입국한 反세계화 시위대가 연대하여 IMF·IBRD 본부건물을 인간 사슬로 포위함에 따라 행사참가자들이 입장이 지연되어 회의진행에 차질이 초래된 사례도 발생하였다.

집회시위에 있어서 시위를 하려는 세력이 많고 다양하며 집중될수록 군중심리가 작용되게 되어 있다. 이때 경찰의 진압과정에서 순간적인 실수로 불상사가 발생했을 때, 동정심리가 작용하여 여론이 악화됨으로써 전혀 예상치 못한 폭력시위로 발전할 수 있는 변수가 될 수 있다.

1999년 11월, 미국 시애틀의 WTO 각료회의나 2003년 6월, 프랑스 에비앙의 G8 정상회의에서 집회관리에 실패한 이유가 NGO 활동에 대한 사전정보과악이 미흡한 점도 있었지만 초기대응과정에서 폭력적인 시위대에 밀려 행사장 인근에 와셔야 강력히 방어하여 문제가 심각하게 된 사례가 있었으며, 시위초기부터 최루탄·고무총 등으로 지나치게 과잉대응 함으로써 격렬한 시위를 촉발시키는 등 초기대응 과정이



대부분 미흡하였다.

### 3) 對국민 홍보활동 부족

1996년 11월, 필리핀의 수도 마닐라에서 제4차 APEC 정상회의 개최 시 필리핀 당국은 경찰청장을 통해 TV 생방송으로 APEC 회의와 관련된 시민들의 협조사항을 홍보한바 있으나, 정부 당국의 조직적인 홍보부족과 시민들의 관심부족으로 평상시와 같이 차량을 운행하여 APEC 전용차선제를 실시했음에도 불구하고 마닐라 시내 는 일반차량으로 인한 최악의 교통체증을 초래하여 정상입국 시 공항에서 숙소로 이동할 때 정상이 승차한 모터케이드가 정차한 상황까지 발생하였다(박용석, 2000: 60). 행사 후 필리핀 언론에 보도된 바에 의하면 행사기간 중 동원된 군경요원들이 현장에서 시민들에게 홍보할 지침도 없이 근무하여 시민들도 혼란스러웠다고 보도 되었으며, 군경 근무자 간 상호 유기적인 통제와 긴밀한 협조체계가 미흡하여 적절한 경호조치가 되지 않았다고 지적받았다. 이로 인해 행사에 대한 국제사회의 평가가 제4차 마닐라 APEC 행사는 국제회의의 행사의 전형적인 실패사례로 낙인찍혔고, 필리핀 공안당국의 업무수행 능력뿐만 아니라 국가 이미지 손상에도 상당한 손실을 가져왔다.

2009년 4월 11일, 태국 파타야에서 개최한 ASEAN+3 행사를 앞둔 태국 정국은 태국총리를 지낸 탁신 친나왓 총리가 축출된 이후 정국이 매우 불안한 상황에 있었다. 그런데도 태국 당국은 국제회의에 임하면서 국민들을 상대로 홍보활동을 게을리 하였으며, 국제회의가 무산됐을 때 국가와 국민이 입는 피해정도에 대한 홍보가 전혀 이루어지지 않았다.

이런 상황에서 태국 시위대 3만 여명은 정부당국자와 협상도 없이 행사가 열리는 장소인 ‘로열 클리프 그랜드호텔’을 습격하였다. 그로 인해 개최 직전의 ASEAN+3 행사는 무산됐고 각국 정상들은 부랴부랴 헬기와 모터보트, 차량으로 회의장과 파타야 지역을 탈출하는 대소동이 일어났으며, 개최도시 파타야, 수도 방콕과 주변 5개 주는 비상사태를 선포하였다. 이런 폭력시위 직후에 영국과 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르, 필리핀, UAE 등 7개국은 태국을 여행자제국으로 선포하는 등 태국의 국가적 대외신인도는 물론 태국 공안기관의 역량에 대한 신뢰도 역시 크게 훼손된 사례이다.

국제회의의 개최에 앞서 개최국의 누가, 어느 시기에, 언론매체를 통해 국제회의에

반대하는 시위의 부당성과 집회시위의 통제방침, 시민의 협조사항을 적극적으로 홍보를 했는지 여부와 방법이 매우 중요하다. 본 연구를 통해 국제회의에 반대하는 불법 시위가 존재했던 국제회의 행사인 경우, 홍보활동을 등한시 했거나 실패한 사례가 존재했음을 알 수 있었다.

#### 4) 진압요원에 대한 교육훈련 및 비상대책 미흡

2009년 영국 런던에서 G20 정상회의가 열렸을 당시, 런던의 금융 중심지라고 할 수 있는 시티지역에서 대규모 반세계화 집회시위가 발생하였다. 이때 영국경찰은 강경한 진압정책으로 인해 ‘이안 톰린슨’(Ian Tomlinson)이라는 단순 행인이 경찰과의 물리적인 접촉 후 사망한 불행한 사건이 발생하였다. 이로 인해 집회시위는 더욱 격화되었고 영국경찰의 집회시위 대응방식을 비난하는 여론이 들끓게 되었다(이주락, 2010: 126).

이에 국제회의의 집회시위를 진압인력의 차출에서부터 폭력시위에 대응하는 전문적인 교육훈련 시간이 충분하지 못한 점이나 각 상황별, 장소별 진압계획 등 전문화된 매뉴얼을 진압요원에게 배포하지 못한 상황에서 시위진압에 투입된다면 진압이 원활하게 이루어지지 않을 개연성이 높을 것이다.

국제행사 시 집회시위를 제지하는데 있어서 진압투입 장비의 적절성 검토가 제대로 되지 않거나, 입체적인 진압을 위한 헬기 및 고층건물에서의 OP조 운용 등이 적절하지 못한 경우가 있었으며, 비상시에 대비한 앰블런스 대기나 소방청의 구급대 협조, 유관기관 간의 상황협조 등 비상대책 강구가 미흡하였다.

## IV. 안전관리 방안

### 1. 행사관련 정·첩보 수집 및 검문검색 강화

오늘날 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기술의 발달은 많은 사람들을 ‘영리한 군중(smart mob)’으로 만들고 있다(하워드 라인골드, 2003: 17). 반면에 정보통신기술을 비롯한 과학기술의 발달은 집회시위에 대한 정보수집과 관리를 보다 용이하게 하고 있으며, 이를 이용한 집회시위의 효과적인 통제도 가능하게 하고 있다(이창무, 2007: 25). 1990년대 이후 전 세계적으로 경찰의 집회시위 관리 중 대규모 정·첩보 수집에

대한 노력과 중요성이 증가하고 있다. 물론 집회시위 통제에 있어서 정보의 중요성은 이미 오래전부터 강조되어 왔다(Porta & Reiter, 1998: 6).

집회시위의 효율적인 차단을 위해 해외 정보기관들과 국제회의의 참가국의 외교부 공관의 협조를 통해 정보공유를 강화하고, 국내 주재국 정보기관과의 공조활동은 물론 국제회의의 참가국의 국내 상주공관 보안담당자들과 정보교류 활동, 국정원 및 경찰주재관, 인터폴을 통한 국제회의의 시 집회시위에 대한 정보수집에도 주력하는 등 폭력적인 시위대의 집행부 리스트를 사전에 확보하여 입국 시부터 경찰당국에서 대비계획을 세워야 한다.

핵 안보정상회의는 선진국이 대다수 포함된 행사인 만큼 우리 경찰은 참가국의 경찰 및 정보기관과 긴밀한 업무협조 및 정보공유를 통해 발생 가능한 집회시위와 경호안전 위협요소를 사전에 차단하는데 힘써야 한다. 경호경비의 1차 목표는 예방 활동이므로 국제적으로 집회시위에 관한 정·첩보사항을 교류할 수 있는 사전 시스템 구축이 무엇보다 필요하다. 국내 각 정보기관도 국제회의의 참가국의 관련기관과도 정보를 공유하고 협조체계를 강구하여 집회시위에 최선의 대책을 수립할 수 있도록 협조하는 것이 성공적인 행사개최를 위하여 도움이 될 것이다.

국제회의에 대비한 주요 정·첩보 수집내용으로는 참가국 VIP에 대한 위해관련 내용, 국내反체제인사 및 시국불만자, 상습진정인에 대한 동향, 경호안전을 해칠 수 있는 유언비어·학원·노사문제·재야·종교 등 제 분야별 불법 특이동향, 개최도시의 지역 현안 및 민심동향, 불법무기류·화약류 등 위험물 제조·유통에 대한 동향 등이 있을 수 있다. 경찰과 유관기관은 집회시위 관리를 위해 행사 초기단계부터 참여 단체별로 전담정보요원을 운용하고, 시위단체 집행부를 대상으로 지속적인 설득 및 경고 등 전방위적인 조치를 전개함으로써 국제회의의 반대분위기 확산을 사전에 저지하여야 한다.

주요 범죄수사나 대간첩작전의 수행을 위해 공공도로나 시설에 검문소를 설치할 수 있는 법적근거가 마련되어 있고, 동시에 의심되는 사람에게 검문소에서 신분을 밝히고 소지하고 있는 물품에 대한 수색에 응할 의무를 부과하고 있다. 검문검색은 시위대가 조직화되어 군중심리에 의해 움직이기 직전단계이므로 시위대의 일부를 해산시키거나 불법시위용품을 검색할 수 있는 효율적인 단계이다. 이에 시위장소로 진입하는 주요 장소에서 체크포인트를 운용하여 검문검색을 실시함으로써 시위용품을 사전에 검색하여 압수 또는 보관조치하고 이때 계도활동에 주력한다면 폭력시위의 강도를 약

화시킬 수 있으며, 행사방해 책동을 원천봉쇄 하는데 도움이 될 수 있다. 다만, 검문검색 근무 중에 자칫 잘못하면 인권침해 논란이 발생할 수 있으므로 근무지를 배치시킬 때는 경찰관직무집행법에 의한 불심검문의 한계, 대상, 내용 등에 있어서 법해석에 대한 교육 및 실제 근무요령에 대해 사전교양이 선행되어야 할 것이다.

참고로 독일의 경우, 집시법 제27조에 ‘검문소에서 경찰은 무기나 방어용 무기를 소지하는 범죄, 복면을 착용하는 행위 등에 대해서는 검문과 제지가 가능하다’고 되어 있다. 다만 검문이 필요한 경우는 무기나 폭력적인 시위대가 집회에 참가할 것이라는 개연성이 존재하는 경우이어야 한다고 되어 있다(김택수·이성용, 2009: 274).

## 2. 국내 NGO에 대한 선무활동(宣撫活動) 강화 및 법적장치의 보완

NGO조직의 영향력은 세계 각국의 정부와 UN 모두 NGO의 협력을 정책 성패의 관건으로 삼을 정도로 NGO는 무시할 수 없는 존재가 되고 있으며, 최근에는 세계화 반대, 신자유주의 반대 등을 이슈로 내걸면서 국제 NGO들이 연대하여 국제회의의 자체를 방해하는 사례들이 늘고 있는 추세에 있다. 또한 외국에서 집회관리에 실패한 사유가 NGO 활동에 대한 사전 정보파악이 미흡하여 초기대응에 실패한 사례를 교훈삼아야 한다. 통신기술의 발달로 현실적으로 국내 NGO와 해외 NGO 간에 유·무선통화, 인터넷, SNS 등을 통한 소통을 경찰과 정보기관에서 인지하여 차단하고 통제하기란 사실상 불가능하므로 사전에 국제공조를 통해 해외 불법시위전력이 있는 NGO 자료를 확보하여 집행부 위험인물이 입국할 시 공항·항만에서부터 전담정보요원을 편성하여 운용하여야 한다. 아울러 국내 NGO 단체 중 해외 NGO와의 연대로 폭력시위를 주도할 개연성이 있는 단체에 대해서는 폭력시위의 확산방지를 위해서 사전에 집행부를 대상으로 폭력적인 불법시위로 인한 폐해와 국가·사회적 손실에 대해 이해시키고 계도활동을 실시하는 선무활동을 실시하여야 한다. 해외에서 입국한 NGO와 거리를 두거나 연대를 약화시킬 수만 있다면 집회시위 발생이전에 집회시위 허용지역과 금지지역의 명확한 설정도 가능할 것이다. 국제회의가 열리는 主행사장과 일정거리가 이격된 지점에서의 평화적인 시위개최는 허용토록 하여 NGO의 활동명분도 인정해 주는 것이 집회시위 발생 시 경찰과 충돌을 사전에 예방할 수 과제라 할 수 있다(양재열, 2001: 184). 이와 같은 여러 방법으로도 여의치 않을 경우, 법적장치를 보완하여야 한다. 이에 대한 조치는 이미 선진국에서 시행하고 있

는 법률의 일부를 벤치마킹할 필요가 있다. 물론 이중에는 우리나라에서 기 시행하고 있어 제도도 있다. 독일의 경우, 집회와 관련하여 일반적으로 卍 경찰법상의 표준적 수권규정에 근거하여 평화적 집회보호를 위한 경찰의 사전조치에 관한 내용이 있다. 첫째, 검문소의 설치다. 검문소의 단순한 설치와 검문소에서 행해지는 일반적인 관찰행위는 사실행위로서 기본권 침해와 무관하기 때문에 특별한 법적 수권 없이 일반적인 경찰의 직무규범을 통하여 가능하다. 독일 형사소송법 제111조는 공공도로나 시설에 검문소를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있고, 동시에 모든 사람에게 검문소에서 신분을 밝히고, 소지하고 있는 물품에 대한 수색에 응할 의무를 부과하고 있다. 둘째, 신체 및 사물의 수색이다. 卍 경찰법에 의한 신원확인 과정에서 신원확인이 불가능하거나 현저히 곤란한 경우, 경찰은 당사자와 그 소지품을 수색할 수 있다. 신원확인 과 무관하게 집회·시위 현장에서의 사전 위험방지를 위해 사람과 그 소지품에 대한 수색이 실시될 수 있는 경우로는, 범죄의 모의, 예비, 착수가 행해질 염려가 있는 장소에 체재하고 있는 경우이다. 셋째, 압류 및 영치이다. 경찰은 현재의 위험을 방지하기 위하여 물품을 영치할 수 있다. 이와 관련된 독일의 판례에 의하면, 집회에 오용될 것이라는 의심이 존재하는 경우, 집회로 향하는 폭력적인 성향의 집회참가자로부터 승용차 트렁크에 보관된 삼각대와 음료수병, 견인용 밧줄, 공구통을 영치하는 것도 가능하다. 넷째, 경찰책임자에 대한 신원확인 조치다. 검문소이외의 장소에 있어서도 경찰이 위험의 방지를 위하여 필요한 때, 구체적으로 존재하는 위험의 책임자로부터 신원을 확인할 수 있다. 이 경우 공공의 안녕과 질서에 대한 구체적인 위험을 필요로 한다. 다만, 신원확인이 위험방지를 위하여 필요한 경우로 국한한다. 다섯째, 집회장소로의 이동차단이다. 집회에 참가하려는 결의는 원칙적으로 기본권 제8조의 집회의 자유에 의하여 보호되지만 집회장소로의 이동을 금지하는 것은 집회법 제15조의 집회금지규정에 근거하여 공공의 안녕에 대한 직접적인 위험을 방지하기 위하여 적합하고 필요한 경우에만 가능하다. 특정인의 집회장소로의 이동을 제지하려면 그 대상자로 인해 집회가 비평화적으로 변질될 것이라는 교란의 구체적 위험이 인정되어야 한다(김택수·이성용, 2009: 272-278).

### 3. 對국민 홍보활동의 강화

국제행사를 추진하는데 있어서 홍보업무는 일반적으로 집회시위를 수행하는데

있어서 여타업무에 비해 후순위로 밀릴 수 있는 개연성이 있다. 그러나 국제회의 행사 시 행사에 관련된 책임자의 적극적인 홍보활동으로 인해 행사를 무사히 마친 성공사례도 있다. 1999년 4월, 미국 워싱턴D.C에서 개최한 'NATO 창립 제50주년 기념행사'에서 NATO 군에 의한 유고공습으로 인해 최초 계획했던 축제분위기 속에서 모든 회의진행은 대부분 취소되고 엄중한 경호환경 속에 국제행사를 진행할 수밖에 없었다. 이때 美 대통령경호실의 스탠퍼드 실장이 실시한 언론발표는 국제행사 개최 시 국민들의 호응을 받을 수 있는 매우 적절한 조치로 평가를 받고 있다 (News & World Report, 1999: 58).

예컨대, 수상한 사람이 행사장 접근이나 의심스러운 물품의 방치·매설 등의 행동을 하는 사람을 신고하여 추적·조치하였을 때 대형테러를 예방하는 효과가 있다는 내용이나 급박한 상황에서 질서를 유지하며 행동하는 요령을 홍보한다면 안전관리에 있어서 큰 도움이 될 것이라는 내용도 포함되었다. 그 외, 인터넷이나 개최도시의 지방언론사와 안전홍보와 관련한 협조체제를 강구하여 국제회의 행사에서 집회시위를 예방하고 행사가 보다 원활하게 진행될 수 있도록 지역주민의 이해와 협력을 증진시킬 수 있는 시각 미디어를 활용한 대국민 홍보활동을 수립하여야 한다.

국제회의의 반대분위기 확산을 저지하기 위해 반대단체 집행부, 농민, 노동단체를 상대로 간담회 등을 실시하며 국익을 위한 국제회의의 당위성을 설명하고 설득하는 전방위적 사전 순화활동에 주력하되, 위법행위 발생 시 강경대응 한다는 진압정책을 천명하여 시위대 규모를 최소화하는 방안을 경주해야 한다. 이러한 홍보활동은 경찰이 직접 홍보하는 것보다 범정부 차원에서 조직적으로 전개하는 것이 효과가 있을 것이다. 제 유관기관이 독자적인 홍보활동을 경쟁적으로 전개하다보면 국제회의 행사의 통합적인 對언론활동이 일원화되지 못하여 행사안전에 대한 국민의 이해와 신뢰가 일부 저하될 수 있으므로 이 점을 간과해서는 안 될 것이다.

또한 적극적인 대국민 홍보를 위해 인터넷 매체, 교통전광판 등을 이용하거나 국제회의에 대한 반대시위의 부당성, 경찰의 집회시위 통제방침 및 시민의 협조사항을 수시로 홍보해야 한다. 아울러 개최도시의 연예인을 홍보대사로 임명하여 불법집회시위의 자제를 당부하는 것도 홍보활동에 도움이 될 수 있을 것이다. 개최도시 광역단체장은 시민들에게 불법시위 자제협조를 당부하고 지방경찰청장은 어떠한 형태의 불법집회시위도 엄정 대처하겠다는 의지표명이 필요하다.

#### 4. 진압요원의 조기 차출로 교육훈련 및 비상대책 강화

2009년 4월, 태국 파타야에서 개최한 ASEAN+3 행사사례에서 보았듯이 ASEM, APEC, G20 정상회의와 같은 국가 정상이 참석한 메이저급 국제회의에서 집회시위로 인한 비상사태가 발생되면 행사취소는 물론, 외국정상들의 안위와 직결되는 사태가 발생하므로 경찰과 유관기관은 철저한 대비태세를 갖추어야 한다. 이를 위해 폭력집회시위를 전담할 요원들을 행사에 임박하여 차출하는 것보다 후보계획에 입각하여 충분한 교육훈련을 할 수 있는 기간을 고려, 정예요원을 조기에 차출하여 충분하고도 집중적인 교육훈련을 실시하여야 한다. 간부요원들에 대해서도 워크숍을 실시하여 최근의 외국에서 실시한 국제회의의 사례연구를 실시하고 토론하는 등 폭력시위에 대비한 실질적인 위계임을 실시한다면 폭력시위에 대한 방어에 있어서 유연한 대응이 될 수 있다. 국제회의에 대비한 행사기획단도 조기에 발족시켜 행사업무를 총괄 조정하고 기능별 지원체계를 구축하고, 국제회의를 반대하는 단체의 집행부를 대상으로 순화·선무활동도 함께 이루어져야 한다.

일반적으로 진압경찰에게 실질적으로 이루어지는 교육훈련의 대부분의 내용이 진압요령이나 진압 체포술과 같은 불법시위에 대한 진압교육을 중심으로 이루어지고 있으나, 집회시위 참가자들에 대하여 평화적 집회시위를 유도할 수 있는 다양한 협상교육이나 상호 위해를 당하지 않는 선에서의 적절한 방어훈련은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 중요한 점은 진압부대원에게 불법적인 시위가 발생하고, 그에 상응하는 여러 가지 위해 상황이 발생하더라도 냉정을 잃지 않고, 평정심을 유지하면서 보다 합리적으로 대응할 수 있는 적절한 심리훈련과 인성훈련과 방어중심적인 대응훈련이 함께 이루어져야 한다(이창무·남재성, 2006: 137).

비상대책 차원에서 집회시위를 관리하는 경찰은 훈련과 유관기관과의 협력이라는 측면에서 좀 더 준비를 갖추어야 한다. 집회시위자들과의 대응도 경찰의 대응능력이 아닌 유관기관과 훈련을 통해 인력을 교류하고 협력하는 것이 필요하며 종합적인 비상계획이 마련되어야 한다. 이를 위해 유관기관 합동의 태스크포스트 구성을 통한 계획마련과 집회시위관리가 바람직하다(이창무, 2007: 30). 또한 비상대책으로 우선 집회시위 현장에서 비상시에 대비한 의료팀을 대기시켜야 하며, 의료팀은 소방청의 119팀과 연계, 협조체제를 강구하고 진료에 사용되는 상비 의약품을 필히 확보하여야 한다.

선진국에서는 직업경찰관이 집회시위 관리를 전담하데 비해 우리나라는 군복무를 대신하는 젊고 혈기왕성한 전·의경이 시위진압의 선봉에 서기 때문에 전문성은 물론이고, 상황판단과 대처, 집회시위자들과의 커뮤니케이션 능력 등 여러 가지 문제점을 내포하고 있다(김환권, 2008: 91). 그러므로 경찰간부는 초기에 지나친 과잉진압이 되지 않도록 철저한 교육훈련이 필요하며, 시위단체 집행부에게 사전에 비폭력 시위가 되도록 설득하고, 집회시위 발생지역의 상가주인 등 이해 당사자와 지역주민, 교사 등으로 전담감시반을 편성하여 시위대와 진압경찰, 모두 비폭력으로 시위와 제지를 하는지 여부를 감시하는 ‘감시모니터링제도’의 시행을 제안해 본다.

## V. 결 론

전 세계적으로 자국의 이익은 물론 지역공동체와의 경제협력 및 결속강화 차원에서 다양한 형태의 국제회의가 지속적으로 개최되고 있는 가운데 반세계화, 反戰, 反美 등을 이슈로 격렬하고 폭력적인 집회시위가 발생하고 있으며 그로 인해 국제회의가 취소되거나 조기 폐막된 사례들이 다수 있다. 특히, 반세계화, 反美 시위 도중 국내 시위단체와 해외에서 입국한 NGO 세력 간의 상호연대로 집회시위가 대규모적이며 폭력화되고 있는 추세에 있다.

이런 시위의 효시는 1999년 미국 시애틀에서 열린 WTO 총회 개최 시 각국의 NGO들은 단결된 조직력을 바탕으로 국제회의의 결렬에 성공한 이래 세계의 주요 국제회의의 행사장에 대규모 인원을 파견하여 자신들의 요구사항 관철하기 위한 수단으로 활용하고 있으며 이때 폭력적인 시위가 벌어지고 있으므로 경계하지 않을 수 없다. 물론, 집회시위는 민주주의 국가에서 법으로 보장되어 있는 기본권의 하나이다. 국가는 집회시위를 침해할 수 없으며 오히려 외부 다른 세력으로부터 침해당할 때 보호해야 하는 대상이기도 하다. 그러나 집회시위의 자유는 어디까지나 합법적 수준에서 허용되는 것이며, 공익과 타인의 기본권을 침해하는 집회시위는 결코 용납될 수 없다. 법적으로 집회의 자유를 통해 평화적인 집단행동을 보호하려는 것이기 때문에 폭력적이고 폭동적인 집회는 보호대상에서 제외되고 있다.

1990년대 이후이 서구 선진국 경찰은 시위에 있어서 가능한 한 강제적인 개입을 피하려 하고 있다. 미국의 경우도 알렉스 비탈이 지적한 것처럼 1999년 WTO 반대시



위 이후 시위대 모두 격렬한 대립을 자제하는 경향을 보이고 있다(Vitale Alex, 2005: 283). 반면에 우리나라는 선진국에 비해 폭력집회시위에 대비한 법규정체계가 선진국에 비해 구체적으로 명시되어 있지 않은 것이 일부 인정된다. 아울러 폭력시위로 인한 교통체증과 재물손괴 등 경제적인 손실이 천문학적 액수에 이르고, 시위대와 진압경찰 모두 부상자 등 인명손실이 적지 않으며, 이로 인한 집회시위로 인해 사회경제적 비용이 적지 않은 실정이다. 이런 이유로 경찰 내부에서도 시위양상이 갈수록 과격해지고 폭력적으로 변화하는 상황에서 상대적으로 소극적이고 자제하는 대응의 요구에 대해 일부불만을 털어 놓기 시작했고, 강경대응의 목소리도 적지 않은 것이 현실이다(Reiner, 1998: 45).

우리나라는 2010년 11월, 서울에서 G20 정상회의를 큰 문제없이 성공적으로 개최한 바 있으나 그 직후 북한은 연평도 사건을 일으킨 바 있고 북핵문제로 남북이 갈등을 겪고 있으며 그로인해 경색국면이 가중되고 있는 시점에 명년 4월, 우리나라에서 핵 안보정상회의의 개최가 임박한 시점에 있다.

‘핵 안보정상회의’의 참가국은 47개국이며, 핵 관련 3개 국제기구인 UN, IAEA, EU가 초청된 상황에 있다. 그러므로 성공적인 ‘핵 안보정상회의’의 개최는 우리나라의 국격을 한 단계 높이는 계기가 될 뿐만 아니라 북핵문제 해결에도 실마리가 풀릴 수 있는 중요한 행사이기도 한 것이다. 이에 외국에서 개최했던 다자간 정상회의와 마찬가지로 ‘핵 안보정상회의’에서도 대규모적이고 폭력적인 반세계화 집회시위가 발생할 개연성에 대비하여 행사준비에 만전을 기하지 않으면 안 될 것이다.

국제회의를 개최함으로써 얻어지는 효과는 교통, 항공, 숙박, 유흥업, 관광 등 관련 산업의 발전을 유도하여 경제적인 발전이 있을 뿐만 아니라 국가 이미지 제고에 큰 효과가 있으므로 국익을 위해 국제회의를 성공적으로 개최해야할 의무가 있는데 우리가 간과할 수 없는 점은 서구 선진국은 직업경찰관이 집회시위 관리를 담당하여 전문성과 직업성을 지니고 있으나 우리나라의 경우, 직업인이 아닌 군복무를 대신하여 전·의경이 시위진압의 선봉에 서기 때문에 전문성은 물론, 상황판단과 대처, 집회시위자들과의 커뮤니케이션 등에 있어서 여러 가지 문제점을 내포하고 있는 실정에 있다. 특히 진보적인 성향의 조직이 집회시위를 벌이는 도중 경찰이 무리하게 진압할 때 광범위하고 강력한 비판여론이 형성되고 정부를 곤혹스럽게 만드는 사례가 있다(Geary, 1985: 117).

본 연구는 1999년부터 2009년까지 10년간의 외국에서 개최된 주요 국제회의 시

집회시위 사례분석을 통하여 문제점을 도출하였으며 이를 토대로 2012년 4월, 우리나라에서 개최예정인 ‘핵 안보정상회의’ 시 집회시위에 관한 안전관리 방안을 모색해 보는데 연구의 목적이 있다. 따라서 본 연구의 수행을 위하여 수집된 자료에 대해 사례연구를 실시하였는바 사례연구를 통한 문제점으로는 정·첩보 수집 및 검문검색의 미흡, 국내·외 NGO와의 연대차단 및 초기대응 미흡, 對국민 홍보활동 부족, 진압요원에 대한 교육훈련 및 비상대책 미흡 등을 도출하였다. 이에 우리나라에서 개최예정인 국제·정상회의의 하나인 ‘핵 안보정상회의’ 개최에 대비하여 본 연구에서 제시한 안전관리 방안으로는 첫째, 행사관련 정·첩보 수집 및 검문검색 강화, 둘째, 국내 NGO에 대한 선무활동 강화 및 법적장치의 보완, 셋째, 對국민 홍보활동의 강화, 넷째, 진압요원의 조기차출로 교육훈련 및 비상대책 강화이다. 비상대책의 수단으로 국방부와 협조하여 군사지원대책을 보다 적극적으로 추진하여 전·후방 군사대비태세를 보다 강화하고, 화생방테러에 대비하여 화생방 탐지 및 제독업무도 지원해야 한다.

우리가 각국의 주요 정상을 모시고 중요한 국제회의 행사를 개최하고 있을 때, 호시탐탐 기회를 엿보는 북한·친북세력에게 추호의 허점을 보이지 않고, 국제회의 시 대규모적이고 폭력적인 집회시위가 발생하지 않도록 사전에 집회시위에 대한 문제점에 예측하고, 그에 대한 대책을 강구하여 완벽하게 국제회의 행사를 완수함으로써 우리나라가 국운이 상승하는 계기가 되길 기대해 본다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 경찰청 (2006). APEC 서울정상회의 결과보고서.
- 경찰청 (2003). ASEM 서울결과보고서.
- 김택수, 이성용 (2009). 외국의 집회시위 관리 시 물리력 사용에 관한 규정 및 실태에 관한 연구. 치안논총 제25집, 199-334.
- 김병준 (2004). 변형집회 및 시위대 피해 경감방안에 관한 연구: 종교·문화행사를 방자한 집회 및 시위에 대하여. 피해자학 연구 12(1), 231-255.
- 김진혁 (2009). 불법시위의 근절대책에 관한 연구. 한국공안행정학회 제35호, 37-62.
- 김환권 (2008). 집회시위문화 정착을 위한 대응방안 연구. 한세대 경찰법무대학원 석사학위논문.
- 곽용필 (2010). 집회시위에 있어서 정보경찰의 활동에 관한 연구. 광주대 대학원 석사학위논문.
- 박용석 (2000). 대규모 국제행사시 요인경호에 관한 연구. 연세대 행정대학원 석사학위논문.
- 송병호 (2007). 한국의 집회시위 실태와 그 대응방안에 관한 연구. 한국민간경비학회, 제9호, 149-182.
- 송병호, 최관 (2006). 집회시위에 있어 경찰의 대응실태와 개선방안. 한국경찰연구 제5권 제2호, 81-112.
- 양재열 (2001). ASEM정상회의 시 NGO집회 및 시위성향에 따른 대응방안. 한국경호경비학회 제4호, 169-187.
- 이건찬 (2002). 컨벤션의 효율성 제고를 위한 연구대책 방안의 연구. 경희대 대학원 석사학위논문.
- 이선기 (2007). 다자간 국제회의 안전활동의 효율성 제고에 관한 연구. 한국체육대학교 대학원 박사학위논문.
- 이주락 (2010). G20 서울 정상회의의 관련 집회시위 경비방안. 한국경호경비학회 제24호, 125-146.
- 이창무 (2007). 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로. 한국공안행정학회보 제16권 제1호, 13-39.
- 이창무, 남재성 (2006). 경찰의 집회시위에 대한 인식태도 비교 연구. 한국공안행정학회

보 제23호, 107-147.

이창무, 신현중 (2008). 집회시위의 단기적 경제효과에 관한 연구. 한국공안행정학회 제33호, 247-280.

하워드 라인골드, 이운경 역 (2003). 참여군중: 휴대폰과 인터넷으로 무장한 새로운 군중. 황금가지.

핵 안보정상회의 준비기획단 (2010). 핵 안보정상회의.

허영 (2002). 한국헌법론, 서울: 박영사.

## 2. 국외문헌

Geary, Roger (1985). *Policing Industrial Disputes: 1893 to 1985*, UK: Cambridge University Press.

Porta, Donatella and Herbert Reiter (1998),(eds.) *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, MN: University of Minnesota Press.

Reiner, Robert (1998). Policing, Protest and Disorder in Britain, In Donatella della Porta and Herbert Reiter (1998), (eds.) *The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*, MN: University of Minnesota Press.

Vitale, Alex S. (2005). From Negotiated Management to Command and Control: How the New York Police Department Polices Protests, *Policing & Society* 15(3), 283-304.

## 3. 기타

News and World Report (1999) U.S 4.19일자.

【Abstract】

**Security Measures against Assembly and  
Demonstration during International Conference  
– the Case of the Nuclear Security Summit –**

Lee, Sun-Ki

Our country successfully hosted the G20 summit in Seoul in November, 2010. Afterwards, however, the Yeonpyungdo shelling incident took place by the North, and the North Korean nuclear issue have strained interKorean relations. Our country is going to host the nuclear security summit, which is of great significance at this point of time. The nuclear security summit is to be attended by 47 countries. The participant countries of this summit is larger in number than those of the ASEM, APEC and the G20 summit that our country has ever hosted. That is a large-scale international conference that invites the UN, the IAEA and the EU, which are three major nuclear-related international organizations. A successful hosting of the nuclear security summit will serve as an opportunity to boost our country's national prestige, and is likely be beneficial to the settlement of the North Korean nuclear issue.

Like other international submits in foreign countries, however, violent anti-globalization demonstrations are expected to occur when the nuclear security summit is held in April next year.

The purpose of this study was to make a case analysis of demonstrations during multilateral international conferences hosted by foreign countries over ten years between 1999 and 2009, to examine the controversial points over the demonstrations, and ultimately to seek ways of ensuring safety against possible assemblies and demonstrations during the forthcoming nuclear security summit, which is scheduled to be held in April next year.

The findings of the study on feasible security measures are as follows:

First, information and intelligence gathering should be reinforced, and the inspection should be stepped up. Second, pacification among domestic NGOs and the supplementation of the existing legal devices are required. Third, publicity should be strengthened. Fourth, riot police officers should be selected as early as possible to bolster their education and training, and more reinforced emergency measures should be taken. It's needed to seek assistance from the military as one of emergency measures, and national defense readiness should be bolstered across the nation in collaboration with the Ministry of National Defense when the summit is near at hand. Finally, CBR countermeasures should be taken in preparation for CBR terrorism.

**Key Words :** International conference, the nuclear security summit,  
Assembly and demonstration, Controversial point,  
Case analysis, Security measures.