

해상 집회 및 시위의 보호와 규율을 위한 입법정책적 고찰

순길태*†

* 속초해양경비안전서장

A Legislative consideration on protection and regulation of Assembly and Demonstration at sea

Gil-Tae Soon**

* Sokcho coast guard chief, 35, Dongmyeonghang-gil, Sokcho, Gwangwon-do 24824, Korea

요 약 : 본 연구에서는 육상 및 수상 집회, 시위와 비교 상대적으로 보호 및 규율 받지 못하고 있는 해상 집회 및 시위에 대해 공공의 안녕질서를 저해하지 않도록 적절히 규제하면서 동시에 기본권으로서 보호하기 위한 방안을 제시하였다. 먼저, 육상집회 및 시위와 동일하게 보호하고 규율하기 위해 「집시법」 개정을 통하여 해양경비안전관서에서 해상집회 및 시위를 접수받고 이를 관리하는 방안을 제시하였다. 두 번째는 해상의 특수한 환경으로 인해 「집시법」 적용이 곤란할 경우 특별법에 관련 규정을 두고 있는 일본, 미국, 영국과 같이 「해양경비법」에 해상집회 및 시위와 관련된 내용을 규율하여 국민의 기본권과 공공의 안녕질서 유지 이익이 상호충돌하지 않는 범위에서 해상 집회 및 시위를 관리하는 입법정책적 대안을 제시하였다.

핵심용어 : 해상집회, 해상시위, 경찰청, 집회신고, 해양경비법

Abstract : In this study, I present solutions to properly regulate assembly and demonstration at sea which has not been relatively secured and regulated compared to that of on land and inland waters so it may not violate public safety and order, and at the same time to secure it as a basic human right. Firstly, to protect and regulate in the same way with assembly and demonstration on land, I suggest to make amendments to 「Law on Assembly and Demonstration」 so that Korea Coast Guard Station can accept applications and administrator maritime assembly and demonstration. Secondly, in special cases where there are difficulties in the application of 「Law on Assembly and Demonstration」 due to the special maritime environment, following the example of Japan, America and England who have regulations in related special laws, I suggest an legislative alternative to add regulations on maritime assembly and demonstration in 「Law on Maritime Guard」 so that we can administer maritime assembly and demonstration in a way which there should be no conflict between basic human right of people and conservation of public safety.

Key Words : Maritime assembly, Maritime demonstration, Police Department, Declaration of Assembly, Law on Maritime Guard

1. 서 론

집회 및 시위의 자유는 우리 「헌법」에서 표현의 자유와 관련하여 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 이는 집회하는 주최자의 신분이나, 개최되는 장소 등에 구애받지 않고 육상뿐 아니라 해상에서도 동일한 권리가 보장되어야 한다. 그러나 해상에서의 집회 및 시위는 그 장소가 해상이라는 점에서 위험이 크며, 수단으로 선박이 동원되어 제한된 공간에서 선박들 간의 충돌 등 안전사고의 위험이 상존하다는 이유 등으로 불법행동으로 취급되어 출항을 원천 봉쇄당하

거나 출항할 경우 관련 법령에 따라 처벌을 받는 등 육상 집회·시위에 비해 현저히 불이익을 당하고 있는 실정이다. 본 연구에서는 이처럼 해상 집회 및 시위가 육상에 비해 자유권도 보장 받지 못하고 오히려 범법자로 취급당하는 문제점에 착안하여 해상 집회 및 시위의 규제와 함께 이를 보장하는 입법정책적 제안을 그 목적으로 하였다.

본 연구의 범위는 해상 집회 및 시위에 대한 실정법의 규정을 살펴보고, 법제처 등 관계기관의 입장과 최근 경찰청에서 수상시위를 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’이라 함)의 규율 대상으로 하게 된 경위 및 일본·미국 등 선진국의 실태를 통하여 이를 적절히 규제하면서 보호하는 방안을 제시하고자 한다.

† turn1224@daum.net, 033-634-2011

선행연구로 여윤용(Yeo, 1997)은 ‘집회 및 시위에 관한 법률 운용에 관한 연구: 해상시위에 있어서의 현행법률 적용 여부를 중심으로’에서 해상집회 및 시위를 집시법의 적용 대상으로 하여야 한다는 견해를 제시하였으며, 여인태(Yeo, 2008)는 ‘해상에서의 시위에 대한 현행법 적용여부 고찰’에서 증가하는 해상시위에 대비하여 집시법이나 별도의 규율하는 법률 제정을 제안하였으며, 이기춘(Lee, 2004)은 ‘해상 집회·시위의 공법적 고찰’에서 해상 집회 및 시위는 현행 집시법상 직접 적용 대상이 되어야 하며 그 유추적용이나 보충적 성격의 일반 조항들을 검토하는 것을 타당하지 않다는 견해를 밝혔으며, 이희훈(Lee, 2010)은 ‘해상집회·시위에 대한 연구’에서 해상 집회·시위가 장소적으로 해상이라는 이유로 집시법 적용을 받지 못하는 것은 헌법에서 규정한 국민의 기본권을 침해한다며 집시법 적용을 받게 해야 한다는 입장을 보이고 있고, 김태계(Kim, 2013)는 ‘항만해상집회·시위의 규제에 대한 고찰’에서 항만에서 집회·시위에 관해 명문의 규정이 없다는 이유로 불법으로 취급되고 있는 바 이는 정당한 조치가 아니며 육상의 그것과 동일한 보장과 규제를 받아야 한다는 견해, 김중구(Kim, 2013)는 ‘해상 집회 및 시위의 특성과 법적 규율’에서 집시법 적용 긍정설과 부정설의 논거를 제시하며 해상 집회 및 시위도 보장받아야 한다는 견해를 제시하는 논문 등이 있었다.

본 연구는 선행연구와 차별화하여 최근 육상경찰에서 기존의 입장을 변경하여 해상집회 및 시위와 유사한 수상시위를 집시법의 신고대상으로 삼고 있는 과정과 근거를 살펴보고, 일본·미국 등 해양선진국의 해상 집회·시위의 보장과 규제 내용을 비교 검토하여 우리나라에서 적용 가능한 대안을 제시하고자 한다.

2. 해상 집회 및 시위의 개념과 발생추이

2.1 해상 집회 및 시위의 개념

집회 및 시위에 대해 관련법령인 집시법 제6조는 ‘육외 집회와 시위’를 신고 대상으로 규율하고 있으며, 제2조(정의)에 “‘육외집회’란 천정이 없거나 사방이 폐쇄되지 아니한 장소에서 여는 집회, ‘시위’란 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 행위를 말한다”라고 규정 하고 있어 집회와 시위에 대한 개념을 정의하고 있다.

이와 달리 해상 집회 및 시위의 개념에 대해서는 아직까지 이론적으로 연구되거나 정립되지 않았을 뿐 아니라, 해상에서는 집시법이 적용되지 않기 때문에 실무에서도 이에

대한 논의가 이루어지지 않았으나, 학술적으로 개념을 도출하려는 시도가 있었다.

해상 집회에 대해, 일반 집회 참가자들이 공동목적을 가지고 회합하는 것은 동일하나 단지 집회장소가 해상이라는 데 차이가 있을 것이라는 견해(Yeo, 2008), 해상 집회 및 시위에 대해, 해역에서 선박, 잠수장비, 해수욕장 튜브 등을 이용한 집회·시위를 해상 집회·시위로 개념을 정리할 수 있으며, 해역이란 해저, 해중, 해면과 내수저, 내수중, 내수면을 의미한다는 견해(Park, 1999), 해상 시위에 대해, 해상 집회와 동일하게 개념적으로 정립되지 않지만 해상이라는 장소에서 어선, 모터보트, 제트스키 등의 선박이나 동력수상레저기구 등을 이용하여 일정한 구간을 이동(동행)하는 것을 의미한다고 해석 할 수 있다는 견해(Soon, 2011)가 있다.

이들의 견해를 종합하여 개념을 도출하면 ‘해상’이라는 장소적 동일성과 ‘선박 등 기구를 이용’한다는 공통성을 가지고 있으며, 공동의 목적을 가지고 회합하거나 일정한 해역을 이동하는 것이라고 정의할 수 있다.

2.2 해상 집회 및 시위 발생추이

일반적인 집회·시위는 단체이익을 주장하기 위하여 그 요구사항이 생계와 관련성이 크지 않고 대부분 정치·사회문제, 환경문제, 지역사회의 이익 등 정치성을 띠는 경우가 많지만, 해상 시위는 양식장 피해보상 등 생계와 관련성이 많은 특징을 가지고 있다(Soon, 2011). 또한, 최근에는 해상 환경보호, 제주 민·군 복합 항 건설반대, 해상 조업경계 분쟁¹⁾, 중국어선 불법조업에 따른 피해보상 등 그 양상이 다양화 추세에 있다.

발생 현황을 살펴보면 2011년 10회(참여인원 242명, 147척)에서 2012년 55회(참여인원 1,013명, 394척), 2013년 57회(참여인원 640명, 265척)로 급격히 증가하였다가, 2014년 25회(참여인원 583명, 266척), 2015년 상반기 13회(참여인원 510명, 284척)로 점차 감소하는 추세를 보이고 있다(해양경비안전본부, 최근 5년 해상시위 현황, 2015).

이와 같이 해상 집회 및 시위가 다양한 양태로 벌어지고 있으며, 어민의 생활권 보장 및 환경문제 등과 관련하여 더욱 증가할 것으로 예상된다. 그러나 해상 집회 및 시위는 집시법의 적용대상이 되지 않고 있어 어민들이 해상 시위를 감행할 경우 불법 행위로 간주되어 「형법」, 「개항질서

1) 2015년 6월 11일 대법원에서는 전라남도도와 경상남도의 해상경계법정 다툼과 관련하여 “국토지리정보원이 발행한 국가기본도 중 1973년 지형도상의 해상경계선을 전라남도도와 경상남도의 해상경계선으로 보아야한다”고 판결한 것에 불만, 경남 통영·고성·사천 등 7개 시·군 어민 1000여명이 어선 500여척을 동원하여 전남 여수와 경남 남해 해상에서 3시간 해상시위를 하였다(<http://www.egoodnews.kr/newnews/print.php?uid=21225>, 2015.9.14. 검색).

법」, 「해상교통안전법」 등 특별법에 따라 처벌을 하고 있어 육상 집회 및 시위에 비해 자유권의 보장이 현저히 저해되고 있는 실정이다.

3. 해상 집회·시위의 법적 규율 및 각 기관 입장

3.1 법적 규율

1) 기본권 보장을 위한 규정

우리 「헌법」은 제21조 제1항에서 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하고 있으며, 제2항에서 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 않는다”고 하여 집회·시위의 자유를 기본권으로 규정하고 있으며, 사전허가제를 금지하고 있다. 그러나 「헌법」에 명시된 국민의 기본권이 무제한 보장되는 것은 아니다. 이와 관련하여 「헌법」 제37조 제2항에 “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 명시되어 법률유보 원칙을 규정하면서 기본권 행사에 일정한 제한을 두고 있다.

이러한 실정법 규정을 살펴보면 해상 집회 및 시위에 대해 법령상 제한하거나 금지하는 규정이 없으며, 「집시법」 제5조(집회 및 시위의 금지)의 대상도 아니므로 국민의 기본권으로 당연히 보호되어야 할 것으로 판단된다.

또한 「헌법」은 제37조 제1항에 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 규정하고 있으므로 해상 집회 및 시위 역시 경시하거나 차별을 두어서는 안 될 것이다.

2) 규제 및 처벌을 위한 규정

해상 집회·시위를 기본권 차원에서가 아니라 각 해당 법률 목적의 관점에서 행위 양태별로 규제 및 처벌의 대상으로 적용된다. 해상 시위 참가 선박들이 경비함정의 예방·제지활동을 방해할 경우 형법상 공무집행방해(제136조), 특수공무집행방해(제144조), 화물선 등에 화염병을 투척할 경우 현주건조물 방화(제185조), 타 선박들의 교통을 방해할 경우 교통방해죄(제185조)와 업무방해죄(제314조) 등 형법에 의해 규제를 가하고 있다.

또한, 특별법으로는 입·출항 신고를 하지 않을 경우 「선박통제규정」 제22조, 개항장에서 입·출항의 신고(제5조), 항로상 선박 정지(제12조), 위험물반입 신고(제20조), 선박교통제한(제39조)에 대한 규제와 함께, 정원을 초과할 경우 「선박안전법」 제44조, 타 선박의 진로를 방해 할 경우 「해상교통안전법」 제64조 등에 의해 불법행위로 간주하고 처벌하고 있다.

3.2 각 기관 입장

1) 법제처

해상에서의 집단행동에 대하여 행위자들이 집시법상 신고대상이 되는지에 관하여 2회 법제처에 질의한 바, 1차 회신(1990. 11. 19.)에서는 “집회 및 시위에 관한 법률이 헌법에 보장된 기본권 및 시위의 자유를 진정한 기본권으로 신장시키기 위하여 해상 집회가 주변 공중에 영향을 미친다면 집시법 제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등) 제1항을 적용할 수 있다고 할 수 있다”고 하였다. 그러나 2차 회신(1992. 9. 24.)에서는 “해상에서의 시위가 집시법의 적용대상이 되는지 여부는 동 장소가 공중이 자유로이 통행 할 수 있는 장소인가의 여부에 달려있다. 해상에서의 통행은 선박을 소유한 자가 「개항질서법」, 「하천법」, 「유선 및 도선사업법」 등에 따른 신고·허가를 얻어 항로를 따라 운행하도록 되어 있는 점을 고려할 때 공중이 자유로이 통행 할 수 있는 장소로 볼 수 없어 집시법 적용 대상이 아니다” 라고 답변하여 각각 상반된 의견을 내고 있다.

2) 경찰청

경찰청에서는 지금까지 현행 집시법상 시위 장소는 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 국한하여 동 장소에서의 시위만을 그 대상으로 인정하도록 하고 있다. 예컨대 대학구내, 종교시설 경내, 회사구내 등 소위 「성역」에서의 시위와 해상이나 공중에서 선박 또는 비행기 등으로 시위하는 경우에는 집시법을 적용할 수 없다는 입장이었다(Yeo, 2008).

나아가 현행법에서는 집회·시위에 있어서 해상, 공중, 차량시위에 관한 명문규정이 없기 때문에 해상·수상 등의 선박시위 및 항공기·낙하산 사용 등 공중시위, 자동차·농기계 등 차량시위에 대해서는 집시법 적용여부의 논란이 있고, 이로 인해 업무처리에 혼선을 가져오고 민원처리에 지연을 초래하고 있다는 이유로 해상·공중·자동차 시위 등은 공공의 안녕질서유지 차원에서 불가하다고 하는 해상시위 등의 금지규정 신설을 고려한 바도 있다(Yeo, 1996). 또한 경찰청에서 관리하는 ‘집회 및 시위에 관한 법률운용 매뉴얼’에서도 해상시위를 수상시위로 정의하면서 집시법을 적용하기 보다는 수상에서 발생하는 범죄 유형에 따라 「형법」, 「유선및도선사업법」 등을 통해 규제하는 것이 타당하다는 입장을 밝히고 있다.

실무상으로도 2010년 8월 대구경북골재원노조에서 수상시위를 하겠다며 관할인 달성경찰서에 집회신고서를 제출하려 하였으나, 담당경찰관은 “경찰청 매뉴얼에 따라 집회시위에 해당하지 않는다”고 설명 후 반려한바 있다.

그러나 2015년 6월 한강, 낙동강 등지²⁾에서 수상시위를

위해 어업인들이 제출한 집회신고서를 접수하여 집시법상 집회·시위로 관리하고 있어 기존의 태도를 변경하고 있다. 이에 대해 경찰청에서는 “수상시위의 장소인 ‘하천 등’이 집시법 제2조 ‘시위’를 규정하는 ‘공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소’에 해당하는지에 대해, 현재³⁾ 및 대법원⁴⁾은 장소적 제한은 개념요소가 아니며, 공중이 자유로이 통행할 수 없는 장소에서 개최하더라도 집시법상 집회·시위에 해당한다고 일관되게 판시해온 만큼, 하천 등에서 개최되는 수상시위도 ‘위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 준다’면 집시법상 시위에 해당한다고 볼 수 있다는 입장이다. 또한 하천 등 내수면⁵⁾의 경우 경찰의 관할권에 포함되는 만큼 수상시위를 하겠다고 집회신고서를 할 경우 접수치 않을 법적 근거가 미약하고, 집회신고서를 접수치 않고 반려한 경우 미신고집회 등으로 처벌할 수 없다는 최근 판례⁶⁾가 있는 만큼, 집시법 적용대상으로 신고를 받아 엄격하게 관리하는 것이 타당하다는 입장을 보이고 있다(경찰청 내부자료, 2015).

3) 해양경비안전본부(구, 해양경찰청)의 입장

2006년 3월 전북 군산시 새만금 방조제 끝물막이 공사시 군산, 부안, 김제 등 전북지역 어민들과 환경단체에서 공사를 방해하며 해상시위를 강행하자 정부는 어민들의 해상시위로 인해 국책사업인 새만금 사업이 차질을 빚을 수 있는 등 사회적 문제로 대두됨에 따라 합법·평화적 시위문화 정착을 위해 해상시위를 집시법에 적용받을 수 있도록 검토하였고, 해양경찰에서는 집시법 개정안을 만들어 주무기관인

경찰청에 통보하였으며, 당시 국무조정실에서는 ‘평화적 집회시위문화 정착을 위한 민·관 공동위원회’의 중장기 과제로 분류하였으나 현재까지 구체적인 개정 움직임은 없는 실정이다(Yeo, 2008). 이후 2010년 제차 집시법 신고접수 주체에 해양경찰서장을 포함하는 개정안을 추진하였으나 경찰청에서 해상시위가 양산된다는 이유로 반대 의견을 제시하여 법률 개정은 무산되었다.

이후에도 임해단지 조성 관련 어업피해보상, 중국어선 불법조업에 따른 피해보상 등 해상에서의 시위가 지속적으로 야기되고 있으며, 최근 경찰청에서 수상시위를 집시법의 신고 대상으로 포함하고 있어 해상에서도 동일하게 관리하는 것이 타당하다는 입장을 보이고 있다.

3.3 소결

해상 집회·시위에 대해 실정법에 성문적으로 명시적 규정이 없고, 법제처에서 ‘해상은 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소로 볼 수 없어 집시법의 적용 대상이 아니다’라고 해석하고 있다. 그러나 현재 및 대법원에서는 일관되게 ‘공중이 자유로이 통행할 수 없는 장소에서 개최하더라도 집시법상 집회·시위에 해당한다’고 판시하고 있다. 또한 경찰청에서 수상 집회·시위를 집시법상 신고 대상으로 분류하여 집회신고서를 접수·관리하고 있으므로 해상에서도 집시법의 적용 대상으로 하거나 다른 법률을 통하여 이를 보장함으로써 국민의 자유권을 최대한 보호함과 동시에 공공의 안녕질서를 위해하지 않도록 일정한 규제와 제한을 두는 쪽으로 입법을 추진하여 할 것으로 판단된다.

4. 외국의 사례 및 입법정책적 제언

4.1 외국의 사례

1) 일본

일본은 「헌법」 제21조에 집회·결사의 자유를 언론·출판 등 표현의 자유와 함께 보장토록 규정하고 검열을 금지하고 있는 바, 우리 「헌법」에서 사전 허가제로 할 수 없다는 내용과 일치하고 있으며, 우리의 집시법과 같이 국회에서 제정한 법률은 없다. 다만, 지방의회가 독자적으로 제정한 조례만 있는데 이러한 규정들은 「헌법」에서 보장하고 있는 기본권을 특정한 경우에 제한 할 수 있는 근거가 되고 있다(Park, 1999).

집회 및 시위를 규율하는 일반법 형태의 집시법이 존재하지 않은 관계로 해상시위에 대한 제한과 보장은 해사관련법률인 「항칙법」에서 규정하고 있다. 동법 제7장 제32조에서 ‘특정항7)내에 있어서 단정경쟁⁸⁾ 그 외의 행사를 개최하고자 하는 자는 항장의 허가를 받지 않으면 아니된다’⁹⁾고

- 2) 2015년 6월 21일(1차 시위)과 8월 31일(2차 시위) 김해에서 부산시 사하구 하구둑까지 선박 이용(1차 25척, 2차 70척) 해상시위에 대해 부산지방청에서 집회신고서 접수, 2015년 8월 30일 경기도 행주나루에서 서울 여의도까지 선박 24척 동원 해상시위에 대해 경기2지방청에서 집회신고서 접수.
- 3) 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소적 개념은 시위의 개념요소라고 볼 수 없다(헌재 91헌바14).
- 4) 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소가 아닐지라도(중략) 공공의 안녕질서에 해를 끼칠 우려가 있다는 점에서 이 또한 집시법에 의하여 보장 및 규제의 대상이 되는 집회에 포함된다(대법원 2012도 11518).
- 5) 내수면어업법 제2조 1호에 ‘내수면’이란 하천·댐·호수·늪·저수지와 그 밖에 인공적으로 조성된 담수나 기수(바닷물과 민물이 섞인 물)의 물흐름 또는 수면.
- 6) 2010년 8월 초 대구경북골재노조에서 수상시위를 하겠다고 대구 달성 경찰서에 집회신고서를 하러했으나 담당 정보관이 집회시위에 해당하지 않는다고 반려했다, 8월 12일 노조원 3명이 보트1대에 승선 경남 합안보 공사현장 주변에서 현수막 2개를 펼쳐들고 수상시위를 강행, 미신고 집회혐의로 기소된 사건에 대해 법원에서는 “피고인들의 행위는 집시법상 집회 또는 시위에 해당하나, 피고인들이 집회신고서를 제출했음에도 반려했다 하여 수상시위가 집시법의 적용대상에 해당되지 않아 허용되거나 신고를 요하지 않는 것으로 믿었던 것에 대하여 정당한 이유가 있는 경우에 해당한다”며 무죄 판결.

규정하고 있으며, 단정경쟁 그 외의 행사에 해상시위가 포함된다고 하여 과격한 해상시위의 규정근거를 마련하고 질서가 유지된 시위에 대해서는 보호할 임무를 항장에게 부여하고 있으며, 특정항이 아닌 항포구에서의 시위는 신고만하도록 되어 있고, 항계 밖의 해역에서는 특별한 규제가 없으므로 헌법정신에 입각하여 자유로운 시위가 보장된다(Yeo, 2008).

다만, 항의 입구에서 해상보안청 경비함정이 검문검색을 실시하여 형사법이나 「수산업법」, 「선박직원법」 등 해사관련법규에 저촉되는 선박은 회항시키고 있는데, 이는 우리나라의 「개항질서법」이나 「해상교통안전법」과 같이 개별법에 의해서 관리하고 있는 것과 같다(Yeo, 1996).

이처럼 일본은 헌법정신에 입각하여 집회·결사의 자유를 보장하면서 특별법을 통해 일정한 보호와 규제를 하고 있다.

2) 미국

미국의 경우에도 연방헌법을 통해 집회의 자유를 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있으며, 일본과 동일하게 집회를 규율하는 통일된 연방법규는 없고 각 주의 법률이나 조례에 의해서 옥외집회를 보장하고 있다. 그러나 규제에 있어서도 일정한 제한을 가하고 있는데, 대법원은 1969년 판례를 통하여 ‘수정헌법 제1조의 기본권은 가장 근본적인 기본권(fundamental right)이므로 이를 제한하는 데는 신중을 기해야 하며, 만일 이를 제한하려고 할 경우에는 구체적이고 명확성이 있는 기준이 설정되어 있어야 한다’며 집회·시위의 사전허가제에 있어서 애매한 기준에 의한 무한한 재량권을 위헌이라고 판시하고 있다(Shuttlesworth v. City of Birmingham, 394 v. s. 147).

해상시위에 대해서는 연방법(CFR, Code of Federal Regulation) Title 33(항해 및 항로)중 보트 레이스 및 해상 퍼레이드(Regattas and Marine Parade)편 PART 100(33CFR100)¹⁰⁾에서 미국의 항로

상에서 시행되는 보트 레이스 및 해상 퍼레이드의 효과적인 안전보장을 위하여 동 행사의 개최자는 미국 해양경비대 각 관구에 신청서를 제출하고 허가를 얻은 후 실시하도록 하고 있으며 일본과 동일하게 이 보트 레이스 및 해상 퍼레이드에서 해상시위를 포함하여 다루고 있다. 또한 33CFR6¹¹⁾에서 항장(Captain of the Port)은 미국 내 선박 및 해안시설의 안전보장을 위하여 필요하다고 판단할 경우 영해 내에서의 선박 등의 이동 등을 통제할 수 있도록 하고 있어, 불법 해상집회 및 시위가 있을 경우 이를 통제 할 수 있는 근거를 마련하고 있다(Yeo, 2008).

3) 영국

영국은 「인권법」 제20조에 평화적 집회·결사의 자유를 명문으로 규정하고 있으나 집회자체를 직접 규율하는 법률은 없다. 다만, 옥외집회가 공공장소에서 개최되기 때문에 공공장소에서의 질서유지를 위해 제정된 법률들이 사실상 집회에 관한 규제 법률로서 역할을 하고 있다고 볼 수 있는데, 그중 정치적인 과격집단이 공공장소에서 질서를 교란시키는 것을 방지하기 위해 1986년 제정된 ‘공공질서법’이 우리의 집시법과 동일한 법률에 속한다고 볼 수 있다. 이 법은 행진 및 집회에 관한 명백한 규정이외에도 폭동, 폭력적 질서파괴, 껌싸움, 불법집회, 폭력적 위협, 도발행위, 인신공격, 모욕 및 고통을 주는 행위 등에 관한 명문규정을 담고 있다(Yeo, 2008).

해상 집회·시위 등에 대해서는 불법행위를 금지하는 법률을 가지고 있는데 「1990년 항공·해상 보안법(Aviation and Maritime Security Act 1990)」에서 ‘선박의 안전항해를 위협하는 행위’를 금지하며, 선박 안전항해에 위협이 되는 집회·시위는 동 법률을 적용하도록 하고 있다. 또한 항로 안전 등을 위하여 선박에 대해 이동명령을 할 수 있도록 「1995년 해운법(Merchant Shipping Act 1995)」에 규정하고 있다.

4) 소결

일본, 미국 등 대부분의 국가들은 우리나라와 마찬가지로 집회·결사를 국민의 기본권으로 보고 있으나 집시법과 같은 통일된 법률로 규율하지 않고 조례나 지방자치단체의 법률을 통해서 규정하고 있다. 해상에서의 집회 및 시위에 대해서도 옥상 집회·시위와 유사하게 특별법을 통해 자유를 보장하거나 일정한 제한을 두고 있다. 특히, 제한하는 경우에

7) 특정항이란 외국선박이나 무역선박 등이 입출항하는 항구로 우리나라의 무역항(해수부장관지정), 연안항(해수부장관지정), 제1종 어항(해수부장관지정), 제2종 어항(특별시·광역시·도지사지정), 제3종 어항(해수부장관지정) 등이다.

8) 단정경쟁(端艇競争)이란 boat등 작은 배의 경주를 말하며, 항장이 해상시위의 내용, 규모 등에 따라 허가 여부를 결정한다.

9) 特定港内において端艇競争その他の行事をしようとする者は、予め港長の許可を受けなければならない。

10) CODE OF FEDERAL REGULATIONS, TITLE 33. NAVIGATION AND NAVIGABLE WATER. CHAPTER 1.COAST GUARD, EPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. SUBCHAPTER G. REGATTAS AND MARINE PARADES,PART 100. SAFETY OF LIFE ON NAVIGABLE WATERS. 33CFR100 PROVIDES EFFECTIVE CONTROL OVER REGATTAS AND MARINE PARADES CONDUCTED ON THE NAVIGABLE WATERS OF THE UNITED STATES SO AS INSURE SAFETY OF LIFE IN THE REGATTA OR MARINE PARADE AREA.

11) CODE OF FEDERAL REGULATIONS. TITLE 33. NAVIGATION AND NAVIGABLE WATERS. CHAPTER 1. COAST GUARD, DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. SUBCHAPTER A.GENERAL. PART 6. PROTECTION AND SECURITY OF VESSELS, HARBORS,AND WATERFRONT FACILITIES.

일본은 ‘해상질서유지’, 미국은 ‘선박 및 해안시설의 안전보장’, 영국은 ‘선박의 안전항해보장’ 등 사유를 명시적으로 규정하여 국민의 기본권과 공공의 안녕질서유지의 이익이 상호 충돌할 경우 공공의 안녕질서 유지를 위해 일정한 제한을 가하는 입법을 취하고 있다.

4.2 입법론적 제언

집회 및 시위의 자유는 집회 및 시위의 시간, 장소, 방법 및 목적을 자유롭게 결정할 수 있는 권리를 그 주요 내용으로 한다(Cheon, 2009). 헌법 재판소도 “집회의 목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계에 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않다. 집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 ‘어떤 장소에서’ 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다.”라고 판시한 바 있다(2003. 10. 30., 2000헌바67-83(병합) 전원재판부).

해양오염·간척사업·중국어선 불법조업 등 어업피해 보상 등에 관한 집회와 시위는 당해 해상에서 이루어지는 경우 집회의 주제와 목적이 일반대중에게 효과적으로 전달될 수 있게 된다. 따라서 해상 관련 문제에 대한 의사표현의 방식으로 해상을 집회 및 시위의 장소로 선택한 경우 이는 헌법상 보장된 집회의 자유의 내용으로서 보호되어야 한다. 해상의 위험성 등 특성으로 인하여 해상에서의 집회 및 시위를 곧 해상교통을 방해하거나 일반시민의 법익을 침해하는 것으로 보아 바로 규제하려는 접근방식은 타당하지 않다(Kim, 2013).

또한 해상에서의 집회 및 시위의 자유도 헌법상 기본권으로 보호되는 자유권이므로 육상이나 수상에서의 집회 및 시위와 동일한 가치로 보호되어야 할 것이다. 이를 위해 입법정책적으로 집시법을 개정하는 방법과, 일본 등 해양선진국과 같이 해사관련 법률 등 특별법에 포함하는 방법 두 가지 입법 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

1) 집시법 개정을 통하여

헌재와 대법원에서 “공중이 자유로이 통행할 수 없는 장소에서 개최하더라도 집시법상 집회·시위에 해당한다”고 일관되게 판시하고 있으며, 경찰청에서도 수상 집회·시위를 집시법 대상으로 삼고 있어 해상 집회·시위를 집시법 상 규율 대상으로 삼는 데는 문제가 없어 보인다.

다만 집시법 제6조(육상집회 및 시위의 신고), 제7조(신고서의 보완 등), 제12조(교통소통을 위한 제한), 제13조(질서유지선의 설정) 등의 조항에 집회·시위의 신고접수 주체가 경

찰관서장으로 명시되어 있어 해상에서 경찰권을 행사하는 해양경비안전본부는 제외되어 있으므로, 해양경비안전본부·지방해양경비안전본부·해양경비안전서(이하 ‘해양경비안전관서’라 한다)가 포함되도록 법률을 개정하여 해상 집회·시위를 보장하고 일정한 조건에서 규제하는 제도를 도입할 것을 제안한다.

2) 「해양경비법」 개정을 통하여

현행 집시법이 육상에서의 집회 및 시위를 전제로 하고 있어 해상에서 적용이 곤란하다고 할 경우 일본이나 미국과 같이 특별법을 통하여 이를 보완할 수 있을 것이다. 이 대상이 되는 법률은 「해양경비법」이다. 동 법률은 모두 22개 조항으로 축조되어 있으며 이 중 해상 집회·시위를 규정할 수 있는 조문은 동법 제14조 ‘해상항행 보호조치’조항이 될 것이다. 본 조항에는 이미 일정한 조건아래 선박을 이동·해산할 수 있는 내용이 삽입되어 있으므로 집회·시위의 신고 접수 등 사항을 추가하면 가능할 것으로 판단된다.

이와 더불어 해상에서의 집단행동은 그 특성상 파도, 해류 등으로 위험이 상존하며, 선박이라는 수단을 이용하고 일시에 다수의 선박이 출입항함에 따라 충돌, 침몰 등의 사고 개연성이 있어 그 규제는 육상 집회·시위보다 더욱 강화되어야 할 것이다. 따라서 해상 집회·시위에 대해 해상 기상 기준을 명확히 설정하고, 사전신고제를 철저히 실시하며, 특정 장소에 대한 금지 구역 설정과 질서유지선과 질서유지인을 보장하는 등 위험 발생을 최소화 하는 방안이 동시에 강구되어야 할 것이다.

3) 소결

입법론적으로 해상 집회 및 시위를 제도화 하는 방안 2가지를 제시하였다. 먼저, 「집시법」은 신고절차, 질서유지인 등 관련 내용이 이미 법령에 규율되어 육상의 규정을 해상에 적용하면 되므로 별도의 추가 조항이 요구되지 않는 것으로 보인다. 그러나 「해양경비법」 개정을 통한 경우에는 「집시법」에 명시된 신고절차, 질서유지 등 관련규정이 없으므로 폭넓게 개정해야 할 것이다. 관련조항은 「해양경비법」 제14조(해상항행 보호조치 등)에 포함하는 방안과 별도의 조항을 신설하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 법조문에 보호법익을 명확히 규정하고 금지 또는 제한 구역, 제한하는 사유, 위반시 처벌조항 등이 구체적으로 포함되어야 할 것이다.

5. 결 론

집회 및 시위의 자유는 「헌법」에서 보장하고 있는 국민

의 기본적인 권리이다. 그러나 장소가 해상이며 위험하다는 이유로 관행적으로 이를 불법 행위로 간주하여 신고접수의 대상으로도 삼고 있지 않은 것은 정당한 조치가 아니라고 판단한다. 해상은 어민들이 삶의 터전으로 삼고 있으며 이곳에서 그들의 주장을 펼치고자 한다. 헌법상 기본권으로 보장되는 집회 및 시위 권리의 중요한 내용 중 하나는 이들의 의사를 가장 효과적으로 표현하는 장소의 선택에 있다고 할 것이다. 이러한 관점에서 보면 어민들이 해상을 선택한 이유는 분명해진다고 볼 수 있다.

법제처에서는 ‘해상은 공중이 자유로이 통행 할 수 있는 장소가 아니라는 이유로 집시법 적용 대상에서 배제’하는 입장이나, 헌재 및 대법원에서 ‘공중이 자유로이 통행 할 수 없는 장소라 하더라도 집시법상 집회·시위’라고 판시하고 있으며, 경찰청에서 기존의 입장을 변경하여 ‘2015년부터 수상에서의 집회·시위도 집시법의 적용 대상으로 관리’하고 있으므로 해상에서의 집회 및 시위도 집시법 적용 대상하여야 할 것이다. 이를 위해 집시법상 신고서 접수 대상기관에 국민안전처 소속 해양경비안전관서를 포함하고 이에 따른 제반 제한과 규제를 규정하여 집시법을 개정할 것을 제안한다.

그러나 해상 집회 및 시위의 특수성으로 인해 집시법의 규율 대상으로 하기 어려울 경우에는 대안으로 일본, 미국 등과 같이 해상경비·안전을 규율하고 있는 「해양경비법」에 근거를 두어 보장하되, 해상에서의 위험 발생을 고려하여 사전 예방적 조치를 강화하고 심사기준을 명확히 하며 구체적으로 규정할 것을 제안한다.

References

- [1] Cheon, K. S.(2009), Korean Constitution(5th edition), Bummoon Publisher, pp. 312-329.
- [2] Kim, J. G.(2013), Characteristics and Regulations of Assembly and Demonstration on the Sea, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 19, No. 4, p. 394.
- [3] Kim, T. K.(2013), A Study on the Harbor Maritime Assembly and Demonstrations of Regulatory, Han Yang Law Review, Han Yang Law Association, pp. 71-72
- [4] Lee, K. C.(2004), A Study on Maritime Demonstration & Assembly, Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety, Vol. 2004, p. 34.
- [5] Lee, H. H.(2010), A Study on the Assembly and Demonstration on the Sea, Dankook Law Review, Institution of Law Dankook University, p. 263
- [6] Park, N. K.(1999), A Study on Operation of Law on Assembly and Demonstration, Mokpo National University graduate school Dept. of Law, pp. 61-79.
- [7] Soon, G. T.(2011), A Study on Legislation Policy for Guarantee of Demonstration in the Ocean, GRADUATE SCHOOL OF UNIVERSITY OF SEOUL, pp. 41-57.
- [8] Yeo, I. T.(2008), (A) study on the application of existing law in sea demonstration, GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION YONSEI UNIVERSITY, pp. 66-74.
- [9] Yeo, Y. Y.(1997), A Study on Operation of Law on Assembly and Demonstration, GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION YONSEI UNIVERSITY, pp. 91-92.

Received : 2015. 09. 17.

Revised : 2015. 10. 14.

Accepted : 2015. 10. 27.