집회 및 시위에 관한 법률 개정 방향에 관한 연구
– '2016 개정 집시법 제6조・제8조를 중심으로 –

조 세 희*

〈요 약〉

2009년 9월 24일 헌법재판소는 야간집회에 대해 '헌법불합치'결정 후, 2014년 3월 27일 "야간 시위에 대해서도 자정까지는 허용해야한다"며 '한정위헌' 결정을 했다. 이후, 집시법에 대한 개정은 이루어지지 않고 2016년 10월에 이르고 있다.

'입법불비' 논란 속에서, 2016년 유령집회에 대해 과태료 부과 및 집회 개최 사실통지 의무, 경찰관서장의 집회 개최장소 및 시간대 분할 개최 권유 등 일부 항목이 개정 또는 신설되면서 국민의 기본권 편익을 도모하였다.

그러나, 이번 개정 집시법에는 철회신고서를 중복 집회에 한정하고 있고, 경찰관서장에게 장소・시간의 분할에 대한 권유만 할 수 있을 뿐 일정한 권한이 없어 형식적인 절차로 끝날 것으로 예상된다. 또, 집회개최 1시간 전 통지 의무에 대해서는 처벌조항이 없어 이를 강제할 수 없는 문제점을 내포하고 있다.

본 연구에서는, 2016년 개정된 집시법을 중심으로 분석 후 보완・수정되어야 할 부분에 대해 정책적 제언을 하였다. 집시법은 2009년 이후 '입법불비' 상태로 있는 야간집회・시위를 포함하여 앞으로도 계속 수정・보완 되어야 하는 문제점을 안고 있다.

주제어 : 유령집회, 집회, 시위, 집회신고서, 집시법

* 경찰학 박사, 중앙경찰학교 교수요원(경찰청 경호교수요원・위기협상실무요원)
본 논문은 저자가 2010년, 2013년 석・박사 학위논문에서 주장한 '유령집회에 대한 처벌 근거 마련' 내용 일부를 인용하였음.

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 연구의 이론적 배경
Ⅲ. 유령 집회・시위에 대한 문제점 분석
Ⅳ. 집시법 개정방향에 대한 개선 방안
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서 론

2016년 1월 27일, 국회는 그동안 논란이 되어왔던 유령집회[1]에 대한 보완책으로 집회 및 시위에 관한 법률(이하, '집시법'이라 칭한다.) 제6조 및 동법 제8조 일부를 개정하여 과태료 대상으로 공포하면서 집시법에 관한 문제점을 일부 해결하였다.

개정 전 집시법 제6조에서는 집회신고에 대한 규정만 있을 뿐 위반 시 처벌 조항이 없어 타인의 집회를 방해하는 유령집회에 대한 처벌이 어려웠다. 대기업에서 노조의 집회를 방해하기 위한 목적으로 1년 365일 24시간 본사 앞 광장에 집회신고를 하거나, 건설노조 등에서 사업권을 확보하기 위한 목적으로 공사장 앞에 장기간 집회신고를 하고 압박을 가하기 위한 수단으로 활용되어 왔다. 헌법에서 보장하고 있는 집회・시위의 개최 권리를 방해 받더라도 이를 처벌하지 못했다. 집회 및 결사의 자유는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 권리이며,[2] 자유민주주의의 발전과 인권신장에 기여하여 왔다.

2016년 개정 집시법에서는 집회신고 후 실제 집회를 개최하지 않을 경우에는 24시간 전 철회신고서 제출 의무를 규정하고, 위반 시에는 100만원 이하의 과태료를

1) 신고만하고 개최하지 않는 집회로 자신들의 주장과 상반되는 단체의 집회를 개최하지 못하게 할 목적이 주 내용이었다. 그간, 집회・시위의 문제점으로 거론되어 왔다.
2) 헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론・출판의 자유와 집회・결사의 자유를 가진다.

부과할 수 있도록 처벌 조항을 신설하여 문제점을 보완하였다. 2017년 2월 28일부터 본 법이 본격적으로 시행되어 과태료가 부과되기 시작하면 유령집회는 상당부분 감소할 것으로 예상된다.

그러나, 실제 신고 인원보다 적은 인원이 참석하거나 교대 집회로 주장이 상반되는 집회를 방해할 경우의 문제점은 여전히 남아있다. 또, 헌법재판소(이하 '헌재'라 칭한다.)가 2009년 9월 24일 집시법 제10조[3] '야간 집회'에 대해 '헌법불합치'[4](2008헌가25사건) 결정을 내린데 이어 2014년 3월 27일 '야간 시위'에 대해서도 '한정위헌'[5](2010헌가2, 2012헌가13병합사건) 결정을 내렸으나 2016년 10월 현재까지도 이에 대한 법률 개정이 이루어지지 않아 여전히 집시법에 대한 법률적 문제점을 남겨두고 있다.

본 연구는, 2016년 개정집시법을 중심으로 분석하여 집시법 시행령・시행규칙에서 적시하여야 할 세부 규정에 대한 정책 제언을 하고자 한다.

Ⅱ. 연구의 이론적 배경

1. 집회・시위의 의의

집시법에서는 집회의 개념을 명확히 설명하고 있지 않다. 집회의 개념을 정의하는데 있어서 사전적 의미의 개념, 학자들이 정의한 개념 및 본 연구자가 정의하는 집회의 정의를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 집회의 자유(Versammlungsfreiheit)와 시위는 개성을 신장시키고 적극적으

3) 집시법 제10조(옥외집회와 시위의 금지시간) 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고한 경우에는 관할경찰관서장은 질서 유지를 위한 조건을 붙여 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에도 옥외집회를 허용할 수 있다.

4) 헌재는 어떤 법률의 위헌 여부에 대한 신청을 받으면 합헌(合憲)과 위헌(違憲) 결정 이외에 한정합헌, 한정위헌, 일부위헌, 헌법불합치, 입법촉구의 5가지 변형결정을 내린다. 헌법불합치는 해당 법률이 사실상 위헌이기는 하지만 즉각적인 무효화에 따르는 법의 공백과 사회적 혼란을 피하기 위해 법을 개정할 때까지 한시적으로 그 법을 존속시키는 결정이다(NAVER, 두산백과, 검색일: 2016. 9. 19.)

5) 헌법재판소가 법률 및 법률조항의 전부, 혹은 일부에 대해 위헌 여부를 결정함에 있어서 개념이 불확정적이거나 여러 가지 뜻으로 해석될 경우, 해석의 범위를 정하고 이를 확대하는 경우 위헌으로 보는 법률 조항의 위헌 여부에 대하여 내린 결정이다(NAVER, 지식백과, 검색일: 2016. 10. 20.).

로 의사를 표시함으로써 공동의 이익을 추구하고 민주화의 발전에 기여한 중요한 기본권으로 풀이된다(이재상, 1988; 허경미, 2001; 최응렬, 2004; 이선엽, 2008; 허영, 2011).

헌법 제21조제1항에서는 '집회・결사의 자유'를 규정하고 있어 집회 개최로 인한 불편이나 법익에 대한 침해 위험에 대해서는 국민들이 일정부분 수용할 것을 요구하고 있다(황교안, 2009; 문경환, 황규진, 2015). 이는, 제3자의 방해를 받지 않고 헌법상 보장된 집회・시위를 개최할 권리를 보장하는데 있다.

한편, 헌법 제37조제2항에서는 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장・질서유지・공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다."고 규정하여 폭력 등 불법 집회로 공공의 안녕질서에 심각한 피해를 줄 경우에는 집시법에 따라 해산명령, 집회 금지 등 제한이 가능하다고 규정하고 있다. 이 조항은 불법 폭력 시위로부터 제3자인 국민을 보호하는데 그 목적을 가지고 있다(문경환, 황규진, 2016). 이는, 집회 개최의 권리와 제3자 보호라는 상반된 권익을 두고 충돌 가능성이 남아있다(황교안, 2009; 문경환, 황규진, 2016).

이러한 충돌 가능성에 대비하여 집회 관리를 하는 경찰 공권력은 헌법에 보장된 집회・시위의 자유 보장과 공공의 안녕질서 유지라는 임무를 적절히 조화되게 운영하여야 할 막중한 임무를 부여받고 있는 것이다.[6]

둘째, 집회 및 시위와 관련 몇 학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

이원걸(2011)은 집시법 제2조를 근거로 옥외집회를 정의하였고, 홍영기도 같은 조항을 들어 옥외집회로 개념을 정의하고 있으나(2011), 집회 및 시위에 대한 명확한 설명으로는 부족하다.

다만, 대법원은 2008년 판례에서 ① 다수인이, ② 공동의 목적을 가지고, ③ 일시적으로 회합하는 것을 집회라고 정의하였다.[7] 즉, '집회'란 특정 또는 불특정 다수인

6) 헌법 제21조
① 모든 국민은 언론・출판의 자유와 집회・결사의 자유를 가진다.
② 언론・출판에 대한 허가나 집회・결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.
헌법 제37조
② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장・질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

7) 대법원 2008. 6. 26 선고, 2008도3014에서는 "……집회 그 자체의 개념에 관하여는 아무런 정의 규정을 두고 있지 않으면서도 시위에 관하여는 다수인이 공동의 목적을 가지고 도로・광장・공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하거나……그 3조 이하에서 옥외집회를 시위와 동렬

이 공동의 목적을 대외적으로 알리려는 목적 아래 일시적으로 모이는 것을 의미한다(김순석, 2016). 공동의 목적이 없는 우연한 모임은 집회로 볼 수 없다(권영성, 1997).

법무부・경찰・검찰도 대법원 판결을 토대로 집회와 시위를 엄격히 구별하여 관리하고 있다.

반면, 허영(1999), 권영성(2000), 김철수(2003) 등은 시위를 집회의 한 방법으로 보고 있다. 시위는 움직이는 집회로 집회의 하위 개념으로 파악하면서 집회와 시위의 개념 구분 자체를 인정하지 않으려 하고 있고(윤시영, 2007), 야간 행진(시위) 도 24시간 허용해야 한다는 논란으로 이어지기도 했다.

판례는 아래 <표>에서 보는바와 같이 집회 과정에서 일반적으로 볼 수 있는 행진, 구호제창・노래・플래카드 게시 등은 종합적인 판단에 따라 집회와 시위로 혼용하고 있다. 경찰도 한 장소에서 토론・결의 및 논의하는 형태에 대해서는 집회로 판단하고 있는 반면, 장소를 이동하는 집회 및 화염병・돌 투척, 쇠파이프 소지, 도로 행진 등은 시위로 판단했으며, 00:00～일출 전까지는 계속 금지 대상으로 관리해 왔다.

〈집회・시위를 언급한 판례〉

집 회	시 위
• 토론을 하는, 결의하는, 논의하는, 약속하는 등 불법집회(부산지법 82노2473) • 대학생들이 모여 성토하고, 시위를 하는 등 집회(대법 81도 874) • 인간 사슬을 형성하여 도로에 연좌하고 눕는 등 집회(서울지법 92고합1570) • 차량 앞에 드러누워 구호를 외치는 등 집회(헌재 2007헌바22) • 슬라이드를 상영하고 노동해방가 제창 등 집회(서울지법 86노7071)	• 구호・소리를 질러서, 유인물을 낭독하여서 불법시위(부산지법 82노 2473) • 쇠파이프를 휘두르고 돌을 던지며 기습시위(광주지법 98가 합6079) • 단식을 하면서 혈서를 쓰는 등 시위(대법 94다9689) • 크레인에 들어가 플래카드 내걸고 시위(대법 91도753) • 현수막을 걸거나 피켓을 들고 서있는 등 시위(대법 2010도 401)

자료: 윤종덕, 『집시법 질의응답』(아산: 경찰교육원), 2013, p. 11.

에서 보장 및 규제하고 있는 점에 비추어 볼 때, 위 법률에 의하여 보장 및 규제의 대상이 되는 집회란 '특정 또는 불특정 다수인이 공동의 의견을 형성하여 이를 대외적으로 표명할 목적아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것'을 말한다"고 판결하였고, 대법원 2012. 5. 24 선고, 2010도 11381에서도 "집회란 특정 또는 불특정 다수인이 공동의 ……2인이 모인 집회도 집시법의 규제 대상이 된다"라고 판결하였다.

또, 울산지방법원에서 집회는 2인 이상 다수인의 결합을 전제한다고 판시[8]한 것을 종합적으로 볼 때, '집회'란 "2명 이상의 여러 사람이 자신들의 어떤 목적을 표출하고 그 목적을 달성하기 위해 일정한 장소에서 모임을 가지는 것"을 의미한다고 봄이 타당하다고 할 수 있다.[9]

2. 집시법의 변화 분석

1) 2016년 개정 집시법 분석

집시법의 변화 과정 중 2016년 개정된 유령집회 관련 주요 내용은 다음과 같다.

2016년 개정 이전 집시법에는 주최자가 집회 신고 후 집회를 개최하지 않더라도 이를 제재할 방법이 없었다. 위반시 처벌 조항을 별도로 규정하지 않은 이유다. 개정 전 집시법 제6조③에서는 '주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 전에 관할 경찰관서장에게 그 사실을 알려야 한다.'라고 규정 되어 있으나 이에 대한 처벌 조항이 없어 유령집회가 만연했다.[10]

2016년 개정 집시법에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 집시법 제6조③에서 실제 집회를 개최 하지 않을 경우에는 의무적으로 철회신고서를 접수토록 규정하고,[11] 다시 집시법 제8조②~동법 제8조④에서 같은 장소에서 둘 이상의 집회 신고가 있을 경우 경찰관서장은 시간 또는 장소를 분할하여 개최토록 권유토록 규정하고 있다.[12]

---

8) 울산지방법원 (2008), 2008고정204 판례.

9) 시위는 집시법 제2조 제2호에서 '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 규정하고 있다.

10) 저자는 2010. '정보경찰의 집회시위 관리에 관한 연구'; 2013. '한국의 야간집회와 시위문화 정착에 관한 개선방안 연구'에서 유령집회의 문제점을 계속 거론하며 처벌 조항 신설을 주장했다.

11) 2016. 1. 27. 개정 집시법 제6조③에서 '집회시위 주최자가 집회시위를 하지 아니하게 된 경우, 집회 일시 24시간 전 철회사유 등을 적은 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하여야한다.'고 개정하였다.

12) 2016. 1. 27. 개정 집시법 제8조② '관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우에는 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 각 옥외집회 또는 시위간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하는 등 각 옥외집회 또는 시위가 서로 방해되지 아니하고 평화적으로 개최·진행될 수 있도록 노력하여야 한다.', ③에서 '관할경찰관서장은 제2항에 따른 권유가 받아들여지지 아니하면 뒤에 접수된 옥외집회 또는 시

처벌 근거로는 집시법 제26조①~②에서 선순위 집회 주최자가 실제 집회를 개최하지 않음에도 '집회철회신고서'를 제출하지 않아 '후 순위로 신고한 집회 주최자가 금지통고 된 집회를 개최하지 못한 피해가 발생하면 100만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 신설 규정'하였다.[13]

2) 유령집회 입법 추진 등 집시법 변천 과정

(1) 유령집회 입법 추진 과정

18대 국회와 19대 국회에서는 약 40여개의 집시법 개정안이 발의되었으나, 입법화에는 실패했다.[14] 여・야간 입장 차이로 합의점을 도출 하지 못했고 대부분 국회 행정안전위원회에서 기한만료로 폐기되었으나, 유령집회와 관련된 문제점은 여당의 안과 야당의 안이 상당 부분 일치 하였다.

그간 유령집회와 관련 입법 발의된 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

2008년 10월 1일 정갑윤 의원 등은, "사전통지 없이 신고 집회를 미개최 시 잔여 집회신고는 실효되며, 실효된 집회 개최 시 미신고 집회로 처벌하고, 위반 시 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다."

2008년 12월 23일 권경석 의원 등은, "사전통지 없이 신고 집회를 미개최 시 잔여 집회신고는 실효되며 과태료 300만원을 부과한다. 실효된 집회 개최 시 6월 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금 또는 구류에 처한다."

2009년 1월 30일 신지호 의원 등은, 권경석 의원과 같은 내용을 재 발의 하였고, 2009년 3월 26일 유기준 의원 등은, "집회신고 기간을 720시간 전부터 48시간 전까

위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.', ④에서 '제3항에 따라 뒤에 접수된 옥외집회 또는 시위가 금지 통고된 경우 먼저 신고를 접수하여 옥외집회 또는 시위를 개최할 수 있는 자는 집회 시작 1시간 전에 관할 경찰관서장에게 집회 개최 사실을 통지하여야 한다.'고 각 개정하였다.

13) 경향신문, "신고한 집회, 이유없이 안 열면 과태료 최고 100만원", 2016. 2. 26; 한겨레, "유령집회 24시간전 철회 안하면 과태료", 2016. 1. 1; 한국일보, "유령・알박기 집회 신고에 과태료 최대 100만원", 2015. 12. 31; 2016. 1. 27. 개정 집시법 제26조①에서 '제8조제4항에 해당하는 먼저 신고된 옥외집회 또는 시위의 주최자가 정당한 사유 없이 제6조제3항을 위반한 경우에는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.', ②에서 '제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장 또는 경찰서장이 부과・징수한다.'고 본조를 신설하고 2017. 1. 28.부터 시행 예정이다.

14) 18대 국회에서는 6회에 걸쳐 9시간 47분 논의, 19대는 2회에 걸쳐 총 53분이 논의 되었으나 기간이 도래되면서 모두 폐기 되었다. 이중 가장 많은 부분을 차지한 것은 2010. 2. 16. 조진형 의원 발의안 등 야간옥외 집회시위의 전면 허용과 집회시위 제한 등 시간 제한 부분이었다.

지를 168시간 전부터 48시간 전까지로 단축하고, 신고 된 집회의 종료 또는 취소 통지 후 새로운 신고가 가능하고 신고 된 집회의 취소 시 집회일시 24시간 전까지 통지해야 하며 위반 시 6월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금 또는 구류・과료에 처한다."

2012년 11월 1일 강동원 의원 등은, "특정단체의 집회시위 개최를 방해하기 위해 거짓 신고하고 아무런 통지 없이 집회를 개최하지 않으면 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처한다."

2012년 11월 26일 정청래 의원 등은, "집회 일시 24시간 전에 집회 취소신고서를 관할경찰관서장에게 제출하도록 의무화하고, 정당한 사유 없이 미제출 후 집회 미개최 시 50만원의 과태료에 부과한다."고 각각 발의하였다.

〈유령집회 관련 주요 개정 발의 내용〉

발의 일자	발 의 자	주 요 내 용
2012. 11.1	강동원 의원 등	집회・시위 방해목적으로 유령집회 신고 시 처벌
2008. 10.1.	정갑윤 의원 등	신고 집회 미개최시 잔여집회신고 실효
2008. 12.23.	권경석 의원 등	사전 통지 없이 신고집회 미개최 시 잔여집회 신고 실효 및 과태료 부과
2009. 1.30.	신지호 의원 등	권경석 의원과 동일 안
2009. 3.26.	유기준 의원 등	신고 된 집회의 취소 시 집회일시 24시간 전 통지
2012. 11.1	강동원 의원 등	집회・시위 방해목적으로 유령집회신고시 처벌
2012. 11.26	정청래 의원 등	집회・시위 신고 후 미개최 시 24시간 전 취소신고서 제출, 미제출시 신고기간동안 집회 금지
2013. 2.12	문병호의원 등	집회・시위 방해목적으로 유령집회 신고 시 신고취소

출처: 이성용, "집시법의 문제와 입법적 개선방안", 한국경찰연구학회, 2013, p. 11에서 재인용 및 기타 입법자료 추가 정리.

(2) 제3공화국 이전의 집시법 제정 및 변화

처음으로 집회・시위를 관리하기 위한 법은 1907년 보안법에서 유래를 찾아볼 수 있다(심희기, 2000). 당시는, 갑오개혁으로 인한 사회적 혼란이 있던 시기로 우리나

라 최초의 경찰조직법인 '경무청관제직장'이 제정되었고, 제3조에서 경찰이 집회·결사에 관한 사무를 관리하도록 규정하였다(김철준, 2004).

제1공화국과 제2공화국 시절은 좌익과 우익이 대립하며 보·혁 갈등이 심각한 시기였다(김선빈 외, 2001). 4·19혁명 이후에도 갈등은 이어졌고 여·야 정치권의 혼란한 상황과 학생·재야단체·각종 이익단체의 가두시위로 이어지며 사회적 혼란 상황이 지속되자 이를 규제하기 위하여 1960년 7월 1일 국회의원 9명의 발의에 의해 처음으로 '집회에 관한 법률'이 제정되었다(전광석, 2003). 종교·학술·체육·친목에 관한 집회 등 순수 문화 행사 및 정당의 집회 외에는 옥내·외를 불문하고 24시간 전에 모두 신고하도록 규정을 하고 철저하게 공권력으로 관리를 하였다. 옥내집회까지 경찰이 관리함으로써 사찰에 대한 논란이 거센 시기였다.

1961년 9월 9일, '집회에 관한 임시 조치법'에는 경제개발사업촉진·농촌교도사업·이재민구호·오락·관혼상제 등을 위한 집회 외에는 모든 옥내·외 집회가 금지되었다. 이전과 같이 옥내집회까지 모두 관리하면서 사실상 집회의 자유를 부정한 것으로 허용된 집회도 24시간 전에 신고하도록 의무를 부과하였다.[15]

현재 '집시법'의 모법으로 일컬어지는 것은 1962년 12월 31일 법률 제1245호로 제정되었다(김병철, 2010; 조병인, 2002). 국가재건 최고회의는 헌법에 처음 명시된 '집회의 허가제를 금지 한다'는 규정을 준수하여 1960년에 제정된 '집회에 관한 법률'과 1961년에 제정된 '집회에 관한 임시 조치법'을 통합하여 '집시법'을 제정하였다. 집회의 허가제를 금지한다는 내용이 헌법에 명시됨으로써 집회·결사의 자유가 처음으로 보장되었다는 의미가 크다.

(3) 제3공화국 이후의 집시법 개정 변화

제1차 개정은 1973년 3월 12일 비상 국무회의에서 법률 제2592호로 개정되었다. 집회 신고기간을 집회 개최일로부터 48시간 전에서 72시간 전으로 변경하였고, 금지통고 대상을 확대한 반면 이의신청을 할 수 없도록 제도를 폐지하였다. 연설의 요지를 신고서에 기재하도록 하는 등 규제 사항을 확대하였다.

1973년 12월 20일 법률 제2648호로 개정된 법률에서는 연설의 요지 신고 의무를 제외하고, 집회신고 기간을 개최일로부터 48시간 전에 신고토록 환원하였다.

15) 1961. 9. 9 법률 제713호로 '집회에 관한 임시 조치법'을 제정하였다.

1980년 12월 18일, 10・26 사태 이후의 정국 혼란상황에서 정권을 잡은 전두환 군사정부는 국가보위입법회의에서 시위의 개념을 확대하기 위해 '공중이 자유롭게 통행할 수 있는 장소'라는 시위의 개념을 삭제하였고, 경찰관은 옥외집회 뿐만 아니라 모든 집회에 출입할 수 있는 근거를 마련하여 집회・시위를 감시하였다. 이러한 이유로 1970년대부터 1980년대 집회・시위는 민주화라는 명목으로 다소 과격한 면이 있더라도 시민들의 지지를 받았다(이상안, 2007).

1990년대는 급격히 발전한 산업화 과정에서 노・사간 갈등이 주요 내용이었고, 2000년대는 정부 정책의 민주화를 두고 갈등이 고조되었다(이영희, 2005). 이러한 역사적 배경 속에서 1988년 8월 5일 법률 제4017호로 개정된 제4차 개정에서는 1987년 헌법 개정으로 헌법위원회가 헌재로 변경됨에 따른 관련 내용이 집시법에도 적용되어 단순 명칭 변경되었다.[16]

헌정 사상 처음으로 여대야소가 된 제13대 국회에서는 집회 주최자가 집회를 종료할 때까지 국가에서 보호하고, 평온한 환경에서 생활할 권리가 있는 제3자의 권리 보호도 해 줄 수 있는 절충적 법률을 이끌어 내기 위해 절차의 적법성을 확보하는 방향으로 전부 개정되었다. 군사정부에서 폐지한 이의신청제도를 다시 도입하고, 질서유지인 제도를 두어 자체 질서를 유지하게 하면서, 전면 금지하던 야간 옥외집회에 대해 질서유지를 위한 조건을 붙여 조건부 허용토록 하였다. 국회는 집시법을 통하여 금지장소를 축소하고, 옥내・외를 막론하고 출입하던 경찰관의 출입제한을 강화하여 집회의 자유를 대폭 확장하였다.[17]

1991년 11월 30일 법률 제4408호, 제7차 개정에서는 헌법재판소 주변에서의 집회・시위가 금지되어 집시법 제11조 집회・시위 금지장소에 헌법재판소 및 헌법재판소장 공관이 추가되었고, 1997년 12월 13일 제8차 개정은 이의 신청 기관 중 직할시장이 광역시장으로 단순 변경되었다.

1999년 5월 24일 법률 제5985호, 제9차 개정에서는 경찰의 집회관리를 위한 질서유지선 제도가 도입되었다. 또한 집회로부터 관련이 없는 제3자의 평온한 환경에서 생활할 권리를 보장하기 위하여 주거지역에서 집회를 개최할 경우에는 거주자 또는

16) 1991. 5. 3 법률 제4369호로 개정된 6차 개정은 경찰조직 개편에 따라 경찰국장 명칭이 지방경찰청장으로 변경되었고, 1997. 12. 13 법률 제5454호 제8차 개정에서는 정부조직법의 개정에 따라 이의신청 기관인 '직할시장'을 '광역시장'으로 명칭만 변경되었다.

17) 1989. 3. 29 법률 제4095호로 제정된 제5차 개정에서 현재 집시법의 근간을 마련하는 계기가 되었다.

관리자의 시설 보호 요청을 받아들여 집회·시위의 금지 또는 제한을 할 수 있는 근거를 마련하였다.[18]

한편, 집회 주최자의 권리를 보장하기 위하여 각종 금지통고에 대한 이의 신청 기간을 72시간에서 10일로 연장하였고, 이의 신청 기관도 '지방자치단체의 장'에서 집회신고를 접수한 '경찰관서의 직상급 경찰관서장'에게 하도록 하였다. 또, 이의 신청 없이 바로 행정소송을 가능하게 하여 집회 주최자의 권리를 보장하는 방안으로 개정되었다.

2004년 1월 29일 법률 제7123호, 제10차 개정에서는 헌법재판소가 외교기관 주변 100m 이내에서의 집회 금지는 위헌이라는 결정[19]을 함에 따라 관련 법조항 정비와 대기업 등의 집회장소 선점으로 후순위 집회를 보장 할 수 없다는 반성이 제기되어 집회신고서 제출시한을 720시간 전부터 48시간 전으로 조정 축소하고, 집회 주최자와 국민들의 피해를 최소화하는 방향으로 접근하여 폭력 시위의 잔여집회 금지, 학교 및 군사시설 주변에서의 집회·시위 제한, 주요도로에서의 행진 금지, 확성기의 사용제한, 외교기관 앞 집회금지 완화 및 적법한 집시법의 운영을 위하여 집회시위 자문위원회 구성을 규정하였다.

2006년 2월 21일 법률 제7849호, 제11차 개정에서는 제주자치경찰의 출범으로 집회·시위에 대한 관리 주체를 명확히 할 필요성이 제기 되어 집시법 제2조에 집시법 운영주체를 "국가경찰관서"로 명시하고, 집회신고 단계부터 집회 종료 시까지 전 과정을 국가경찰관서에서 책임지도록 하였다.

제12차 개정은 법제처의 '알기 쉬운 법령 만들기 사업'의 일환에 따라 법령의 내용을 바꾸지 않는 범위 내에서 2007년 5월 11일 법률 제8424호로 전부 개정되었다. 개정된 집시법은 한자어와 일본식 표기를 탈피하여 법률명도 띄어쓰기를 하였다.

2007년 12월 21일 법률 제8733호로 개정된 제13차 개정에서는 '군사시설보호법'이 '군사기지 및 군사시설 보호법'으로 개정되면서 집시법 제8조제3항제3호 중 '군사시설보호법' 제2조제1호를 '군사기지 및 군사시설 보호법' 제2조제2호로 개정하

18) 집시법에서의 주거지역은 상업지역이라도 일부 건물이 사실상 취사 시설과 잠을 자는 등 숙식에 이용되고 있다면 유사지역으로서 주거지역에 준한 규정을 적용받는다.

19) 2003. 10. 30 헌재는 "고도의 법익 충돌상황을 효과적으로 방지하기 위하여 외교기관 인근에서의 집회를 전면적으로 금지한 것이나 특정장소에서의 집회가 보호되는 법익에 대한 직접적인 위협을 초래한다는 구체적인 상황이 부인된다면 '최소 침해의 원칙'에 의해 금지에 대한 예외적인 허가를 할 수 있도록 규정해야한다"고 결정을 내렸다.

였다.

2009년 9월 24일 헌재의 집시법 제10조 야간집회에 대한 '헌법불합치' 결정으로 제14차 개정을 목전에 두고 있으나, 2016년 10월 현재까지도 입법 기관인 국회에서는 집시법 제10조에 대해서는 개정의 의지가 보이지 않고 있다.

3. 선행연구 검토

그동안 집시법에 대한 연구는 집시법 제10조 야간집회・시위를 중심으로 대부분 이루어져 왔고, 유령 집회에 대한 논의는 활발하게 논의되지 않았다. 이번 개정 집시법을 계기로 유령집회에 대한 논의는 시행령에서 구체적으로 재조명 될 것으로 본다.

조세희(2010; 2013)는 헌법상 보장된 집회시위의 개최에 대한 권리를 사실상 방해하고 있는 유령 집회에 대한 문제점을 지적하고 이에 대한 처벌근거 마련과 함께 야간 일정 시간대의 집회・시위 금지를 주장하였다.

김재광(2015)은 집회방해의 소지가 있는 신고 후 개최하지 않는 유령집회에 대한 조치 방안과 국민의 시위문화의 성숙도, 법 감정 등을 고려하여 오전 0시부터 오전 6시까지 집회・시위의 일정시간 금지가 필요하다고 주장했다.

김종철(2008)은 경찰의 집회금지통고 등 집회의 제한 사유가 넓어 헌법상 보장된 집회 자유의 보장이 최소화 될 위험을 안고 있다고 비판했다.

서정범(2015)은 일정시간대 금지만 논의할 것이 아니라 원칙적 허용, 예외적 금지통고 등 집회시위의 권리를 보장하기 위해 보다 근본적인 논의가 필요하다고 주장했다.

본 연구에서는 국민의 집회・시위 개최에 대한 헌법상 권리를 보장하기 위해 2016년 개정 집시법을 중심으로 문제점을 검토하고 개선 방향을 검토해 보았다.

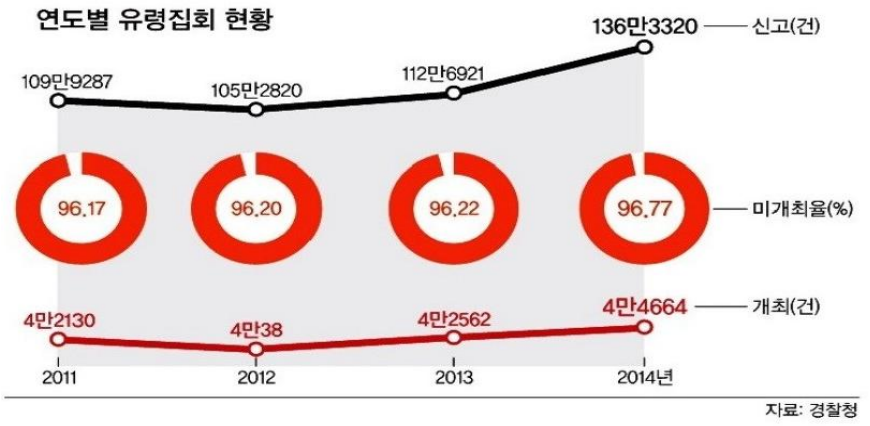
Ⅲ. 유령 집회·시위에 대한 문제점 분석

1. 유령 집회·시위 현황

2015년 경찰청 자료에 따르면, 2014년 1,363,320건의 집회 신고 중 3.2%인 44,464건이 개최되었다. 신고하고서도 개최하지 않는 일명 '유령집회'가 96.77%나 되었다.

유령집회 신고의 목적은 자신들의 주장을 반대하는 개인 또는 단체의 집회·시위 활동을 원천 봉쇄하기 위해서다.[20] 이는, 노·사 등 개인 또는 단체에서 집시법 제6조③ '미개최 시 통지의무' 위반에 대한 처벌 조항이 없기 때문에 '법적미비' 사항을 악용하고 있기 때문이다.

〈연도별 유령집회 현황〉



출처 : 세계일보, "신고만 하고 안 열리는 '유령집회' 판친다", 2015. 7. 31. 9면; 경찰청, 2015에서 재인용

야간 집회가 허용된 2010년 7월 1일부터 2013년 2월 28일까지의 야간 집회분석에서는 신고 976,750건 중 6,520건이 개최되어 유령집회가 99.3%나 되는 것으로 확인되었다(경찰청, 2013).

20) 세계일보, "신고만 하고 안 열리는 '유령집회' 판친다.", 2015. 7. 31. p. 9.

‘유령집회’에 대한 문제점은 아래 표에서도 확인된다.

〈집회신고 개최현황〉

연 도	신고 건수	신고 횟수	개최 횟수	미개최 횟수	미개최율
2005	52,696	593,993	27,025	566,968	95.45%
2006	65,704	628,806	25,035	603,773	96.02%
2007	96,142	827,560	23,116	804,444	97.21%
2008	123,495	952,039	25,245	926,794	97.35%
2009	155,030	1,034,986	27,641	1,007,345	97.33%
2010	54,212	1,004,578	53,682	950,896	94.66%

출처 : 경찰청, 내부 통계 자료, 2011.

개정 전 집시법 제6조③은 ‘주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 전에 관할경찰관서장에게 그 사실을 알려야 한다’고 의무 사항은 부여 하였으나, 집시법 시행령에서 이에 대한 처벌 규정이 마련되어 있지 않았다.

이러한 법적 미비라는 사안을 악용하여, 사측은 임금투쟁이나 파업 등 결의를 위한 노조의 집회를 개최 하지 못하도록 장소를 선점하기 위한 목적의 집회 신고, 노조측은 사측과 협상이 원만하게 진행되지 않을 경우 언제든지 집회를 개최하기 위해 실제 집회 개최와 상관없이 무조건적 집회 신고를 하여 왔다.

특히, G50・G20, 한・아세안 정상회의 등 대규모 국제행사가 있는 경우에는 보수진보 단체 간 경쟁적 집회 신고로 접수 담당을 추가로 지정해야 할 만큼 유령집회로 인한 경찰 인력의 낭비 문제점도 확인되었다.

확인한 바와 같이 유령집회로 인한 집회・결사의 자유가 충분히 보장되지 않았던 점을 고려할 때 충분하지는 않지만 유령집회는 상당부분 사라질 것으로 보여 국민으 편익을 도모할 것으로 예상된다.

2. ’2016 개정 집시법에 대한 문제점 분석

2016년 개정 집시법의 주요 내용은 유령집회에 대한 처벌조항을 법적으로 마련하였다는 점에 의미가 있다. 그동안, 집시법 제6조③에서 신고 의무는 명시하였으나 위반시에 대한 처벌조항 ‘입법불비’로 유령집회에 대한 문제점을 안고 온 것이다. 집회 개최는 헌법에서 보장하고 있는 기본 권리로 이번 집시법 일부 개정에도 불구하고 악용 될 소지가 있는 부분을 찾아 시행령에서 보완해야 한다.

먼저 집시법의 주요 개정 내용은 3가지로 정리할 수 있다.

첫번째, 집회시위 주최자가 집회시위를 개최하지 아니하게 된 경우, 집회일시 24시간 전에 철회신고서를 제출하도록 의무사항을 규정하였다.(제6조③)

두번째, 경찰관서장은 중복된 집회신고는 집회 시간 또는 장소를 분할하여 개최토록 권유(제8조②)하고, 권유 사항이 수용되지 않을 경우에는 후순위 집회에 대해 금지통고 가능(제8조③)하고, 선순위 집회 개최자는 집회 시작 1시간 전에 관할경찰관서장에게 집회 개최사실을 통지하도록 의무사항을 규정하였다.(제8조④)

세번째, 후순위 집회가 제8조③에 따라 금지 통고된 경우, 선순위 집회 주최자가 집회시위를 개최하지 않았음에도 정당한 사유 없이 철회신고서를 제출하지 않을 경우 100만원 이하의 과태료 부과 사항을 신설하였다.(제26조①・②)

1) 철회신고서 의무화에 대한 문제점

2016년 개정 이전 집시법 및 시행령에서는, 경찰관서장은 후순위 집회가 금지통고 되더라도 먼저 신고를 한 주최자에게 통보 의무가 없었다. 신고를 하고 실제로 집회 개최를 하지 않더라도 처벌 조항이 없었기 때문에 통보에 대한 실익이 없는 이유에서였다.

그러나, 2016년 개정 집시법에서는 먼저 신고한 집회 주최자가 철회신고서를 제출하지 않고 집회를 개최하지 않을 경우에는 과태료를 부과할 수 있는 신설 조항이 마련되어 후순위 집회가 금지통고 되었다는 사실을 통보하여야 할 의무가 부과되었다.

이와 관련, 헌법에서 보장하고 있는 집회개최에 대한 권리 의무는 개최하지 않을 소극적인 의무도 포함한다고 보는 것이 경찰의 입장이다(경찰청, 2016). 이에 따르면 집회 개최에 따른 침해가 없는 경우에는 과태료 대상에서 제외하고 있다. 예를 들어,

집회신고 장소를 1개 단체 또는 1인이 신고하였다면 중복으로 신고 된 집회가 아니라고 보고 집회를 개최하지 않더라도 철회신고서를 제출하지 않아서 받는 불이익은 없다는 입장이다. 신고 된 집회가 개최되지 않더라도 이로 인해 집회를 개최하지 못하게 되는 기본권 침해가 없다는 이유다.

이러한 경우에는 집회신고서를 제출할 때 철회신고서에 대한 안내가 명확하지 않다는 문제가 발생한다. 가령, 집회신고서 접수 시에 철회신고서 안내를 하더라도 현재의 시스템은 후 순위 집회가 접수되면 다시 고지를 하여야 한다는 이중적인 행정 시스템으로 이어지는 문제점을 안고 있다.

2) 장소 및 시간대 분할 개최 권유에 대한 문제점

경찰관서장은 둘 이상의 개인 또는 단체에서 같은 장소를 두고 같은 시간대에 중복 집회가 신고 될 경우 집회 시간 또는 장소를 분할하여 개최토록 권유(제8조②)하는 조항이 신설 되었으나, 그간의 진보・보수의 갈등과 노・사의 갈등 상황으로 볼 때 형식적인 조항으로 남을 가능성이 높다. 이유는, 유령집회가 지금까지 갈등 당사자 간 집회를 방해하기 위한 목적으로 신고 되어 왔기 때문이다.

이번 집시법 개정에도 불구하고, 사측에서 중요행사를 앞두고 행사 시간에 맞춰 본사 앞 광장 등 주요 장소에 집회 신고를 할 경우에는 이에 상대되는 단체는 여전히 집회 개최가 어렵다는 문제점이 그대로 남는다. 또, 신고 된 내용과 달리 참석 인원을 줄여 넓은 광장을 삼삼오오 분산 점거하여 집회를 개최하여 후순위 집회를 방해하더라도 실질적인 처벌을 할 수 없는 법적 공백이 생긴다. 하루 24시간 중 장시간 집회 신고를 하고 일정 시간만 집회를 개최 할 경우에도 제재할 수 있는 세부 사항이 없어 여전히 편법에 의한 집회 방해가 예상된다.

3) 집회 시작 전 개최 통지 의무에 대한 처벌 조항 입법 불비

집회 신고 후 집회를 개최하는 선순위 집회 개최자는 집회 시작 1시간 전에 관할 경찰관서장에게 집회 개최사실을 통지하도록 의무사항을 규정하였다.(제8조④) 개정 전 집시법 제6조③에서 철회신고서 의무조항을 규정하였으나, 처벌 조항을 마련하지 않아 문제가 되었던 부분은 이번 집시법 개정에서 일부분 문제 해결되었다.

그런데, 이번 개정 집시법에서 ‘집회 시작 1시간 전 개최 통지 의무’는 규정하였으나 위반 시 처벌조항에 대한 언급이 없다. 집회 개최 사실 통지의무는 일선 현장에서

집회를 원만히 관리하여 집회 주최측을 제3자의 방해 없이 개최하고, 한편으로는 제3자의 교통권, 휴식권 등을 보호하기 위해 규정하였으나, 집회 신고를 오전 9시부터 오후 9시까지 신고를 한 경우 주최 측에서 통지를 하지 않는다면 경찰이 신고된 모든 시간을 확인해야 하는 어려움이 있다. 근본적으로 위반 시에 대한 처벌조항이 없는 '입법불비'의 문제점을 안고 있다.

4) 과태료 부과의 명확한 규정 필요

2016년 개정 집시법에는 선순위 집회 주최자가 집회시위를 개최하지 않았음에도 정당한 사유 없이 철회신고서를 제출하지 않을 경우 100만원 이하의 과태료 부과사항을 신설하였다(제26조①・②). 2016년 10월 현재의 집시법으로만 본다면 종중이나 종교 단체 등 법인에 대한 과태료 부과 대상이 명확하지 않다. 집시법에서 단체 '대표자'의 처벌이 가능하나 과태료 대상에서도 포함되는지 여부는 명확하지가 않다.

또, 1개의 단체에 가입된 회원들이 개인의 명의로 돌아가면서 집회신고를 하고 개최하지 않았을 경우에 과태료 부과에 대한 기준도 명확하지 않아 이에 대한 대비도 해야 한다. 행위태양이나 위반 횟수에 따른 과태료 부과 규정도 마련되어 있지 않아 2017년 시행 시에 혼란이 예상된다. 과태료 부과 대상 및 기준을 타 법령과 비교하여 명확히 해야 하는 문제점이 남아있다. 아래 표는 타 법령의 과태료 규정을 단순 비교하였다.

〈타 법령 과태료 규정 비교〉

기준 \ 법명	집시법	경비업법	총단법	도교법
근거	법 제26조③	법 제31조①	법 74조	법 160조②
상한액	100만원	3,000만원	300만원	20만원
납부기간	60일 이내 (단, 불가항력적인 사유 발생 시, 없어진 날부터 5일 이내)			
시행령상 부과금액 (만원)	미정	위반 횟수별 600・1,200・2,400	행위 태양별 10~150	행위 태양별 1~14
징수권자	경찰관서장	경찰관서장	경찰관서장	경찰관서장 지자체장

출처 : 경찰청, "집시법 개정에 따른 시행령・시행규칙 개정방향", 2016. p. 3.

Ⅳ. 집시법 개정 방향에 대한 개선방안

지금까지 살펴본 내용을 분석하여, 2016년 개정된 집시법 중 '유령집회 처벌 규정' 및 '집회철회신고서 제출 의무' 등에 대한 문제점을 종합해 다음과 같이 개선방안을 요약 하고자 한다.

첫째, '집회 철회신고 의무'는 모든 집회 신고에 적용해야 한다.

경찰은 개정된 집시법에 따라 후순위 집회가 신고 될 것을 가정하고 선순위 집회 신고자에게도 철회신고서에 대한 안내를 할 것이다.

그러나, 엄밀하게 법을 적용하면 단순 집회 미 개최는 집시법 제6조③이 적용되기는 하지만, 철회신고서를 제출하지 않아도 과태료 등 제재 조항은 없다. 경찰은, 후순위 집회가 접수 될 경우에 선순위 집회 신고자에게 다시 연락하여 신고 된 집회를 개최하지 않을 경우 '철회신고서'를 제출할 의무가 있음을 고지해야하는 이중적인 업무를 처리해야 한다. 후순위 집회가 접수 되었음에도 재 통보를 하지 않을 경우에는 후순위 집회가 접수 된 사실을 몰랐다고 주장하면 논란의 소지가 될 수 있다.

이 문제는, '철회신고 의무'는 모든 집회 신고에 적용을 하되 직접 경찰서를 방문하지 않고 인터넷이나 팩스 등을 이용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 경우는 24시간 전 제출이라는 기준을 적용하여도 운영상 문제는 발생하지 않는다.

둘째, 장소 및 시간대 분할에 대해 경찰에게 일정 권한이 부여 되어야 한다.

그간 유령집회의 문제점은 헌법에서 보장하고 있는 집회 개최의 권리를 방해한다는 문제점이 제기 되었다. 개정된 집시법에 의해 과태료를 부과하더라도 변칙적인 방법으로 집회를 방해 할 수 있다는 문제가 발생한다. 중요 행사 시간대에 먼저 집회 신고를 하고 장소를 선점함으로써 개인이나 단체의 상반되는 집회를 방해할 수 있는 요인이 남아있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 경찰관서장은 같은 시간에 하나의 장소를 두고 둘 이상의 개인 또는 단체에서 중복 집회가 신고 될 경우 인원이나 집회 성격을 종합적으로 고려하여 집회 시간 또는 장소를 분할하여 주최하도록 조정할 수 있는 권한이 일정부분 부여 되어야 한다.

소규모 인원이 장시간 집회 신고를 하고 교대로 집회를 개최 할 경우에도 순간적으로 참석하는 인원을 집회 인원으로 산정하여 장소를 제한하고, 1~2인이 집회 신

고 후 녹음에 의한 확성기에 의존하는 장시간 집회에 대해서도 일정 시간을 제한 방법을 검토해야 한다.

또, 신고 된 참석 예정인원이 50% 이상 차이가 나거나 실제 집회 개최 장소를 필요 이상으로 과대하여 신고한 경우에도 허위 신고로 인정하여 제재 대상으로 분류하여 관리할 필요가 있다.

경찰관서장이 장소 분할을 권고 시 합당한 이유 없이 이를 거부하거나 과대하여 신고한 경우에는 제한 통고로 집회 장소와 시간을 축소하고 위반 시에는 과태료 부과 대상 및 금지통고 대상으로 포함시켜야 한다.

셋째, 집회 개최 통지의무 위반에 따른 처벌 조항을 마련해야 한다.

집시법 제8조④에서는 선순위 집회 개최자는 집회 시작 1시간 전에 관할경찰관서장에게 집회 개최사실을 통지하도록 의무사항을 규정하였으나, 위반 시에 대한 언급이 없다.

장시간 집회 신고를 한 후 일정 시간대에만 집회를 개최할 경우 후순위로 신고한 주최자는 집회 개최가 사실상 불가능하고, 관련 경찰부서에서도 시간대별로 일일이 확인을 해야 하는 문제점을 해결할 수 있는 방안이 도입되어야 한다.

집회개최 통지의무는 전화 등을 이용한 간편한 방법으로 통지 하도록 하고 이에 대한 위반 행위에 대해서는 잔여 집회 금지・제한 등 일정한 제재 방안 등 처벌 조항을 법률로 명시해야 한다. 통지는 확인절차를 명확하고 간소화하기 위해 집회 개최 1시간 전에 통지하도록 되어 있는 항목을 조정하여 집회신고서에 기재된 시작 시간을 기점으로 집회 개최 시간을 통지하도록 변경되어야 한다.

개최통지에 대한 위반 사항은 경찰에게도 집회사항을 안전하게 관리하고 파악해야 할 의무가 있으므로 과태료 부과로 충분할 것으로 판다 된다.

넷째, 유령집회 신고 후 철회신고서를 제출하지 않은 경우 100만원 이하의 과태료 부과를 대비하여 위반 횟수, 행위 태양에 따라 세부 사항으로 규정하고, 상습 행위에 대해서는 집회 금지 등 강화 방안이 필요하다.

유령집회에 대한 처벌은 2016년 개정 집시법의 핵심이라고 할 수 있다.

타 법령등과 비교하여 시행령에서 세부사항으로 횟수별 위반 시 부과 과태료 금액과 함께 상습적인 위반에 대해서는 집회금지도 검토해야 한다. 100만원 이하의 과태료는 일반 국민 입장에서는 부담이 될 수 있으나, 대기업 또는 재벌의 경우에는 과태료를 납부하고 집회를 차단하겠다는 방법으로 나올 수 도 있다. 상습적인 유령

집회 신고 단체나 개인에 대해서는 잔여집회 금지통고 등 추가 제재 방안과 후순위 집회 신고자에게도 장소・시간 분할 개최 등 권리 보장 방안이 필요하다.

앞으로 시행령에서, 과태료 부과 대상에 종중이나 종교단체, 법인 등을 명시하고 위반 횟수에 따른 처벌 조항, 과태료 부과 기준 등을 명확히 해 법령 시행 초기의 혼란을 대비해야 한다.

대기업의 경우 과태료 부과로는 유령집회를 막기에는 한계가 있으므로 과태료 부과와 함께 이후 같은 목적의 집회신고에 대한 제한・금지통고도 포함 시켜야 한다.

Ⅴ. 결 론

살펴본 바와 같이, 2016년 개정집시법 제6조③에서 유령집회에 대한 '철회신고서 제출'을 명시하고, 제8조②・④에서 경찰의 중복집회 조정자 역할, 집회 개최자의 집회 개최 사실의 통지의무, 제8조③ 및 제26조①・②에서 선순위 집회 주최자가 철회신고서를 제출하지 않아 후순위 신고자의 집회 개최를 방해했을 경우 100만원 이하의 과태료 부과 조항을 개정 또는 신설하여 유령집회에 대한 문제점을 보완하여 집회・시위의 헌법상 권리를 향상 시켰다.

집회・시위는 헌법 제21조제1항에서 국민의 권리로 명시하고, 집시법에서 보호받도록 하는 한편, 헌법 제37조제2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전 보장・질서유지・공공복리를 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있다"고 규정하여 제3자의 기본권도 고려하고 있다(김형기, 2011). 합법 집회는 법률로써 최대한 보장을 하되, 국민의 수면권과 휴식권을 침해하는 집회와 불법 폭력 집회・시위, 불법 도로 점거로 인한 국민의 피해가 반복되지 않도록 국민의 입장에서 개정・보완 되어야 한다.

이러한 점을 종합적으로 고려하여 2016년 개정 집시법에 더하여 다음과 같이 정책 제언을 하고자 한다.

첫째, 집회・시위는 누구든지 언제나 개최할 수 있어야 한다. 아니면 말고 식의 방해 목적으로 집회신고를 하는 '유령집회'를 없애고, 후순위 집회가 접수 될 경우 다시 선순위 집회 신고자에게 후순위가 접수되었음을 알려야 하는 이중적인 행정업무를 간소화 하고 법률의 명확성을 위해 모든 집회신고에 대하여 철회신고 의무를

부과하고, 철회 신고는 전산 또는 팩스를 이용하여 민원인에게 편의를 제공하여야 한다.

둘째, 둘 이상의 중복 집회 신고가 접수 될 경우에는, 인원・시간・장소 등을 종합적으로 분석하여 신고인원에 비해 과도한 장소를 신고하거나 장시간 집회 신고를 할 경우에는 경찰관서장이 장소를 분할하거나 시간을 나누어 개최할 수 있는 조정권한이 일부 부여되어야 한다. 이 경우 허위로 50% 이상의 인원을 신고하는 등 변칙 신고에 대비하여 일정 기준 이상 허위 신고 시에는 처벌할 수 있는 규정도 같이 마련되어야 한다.

셋째, 합법 집회는 보장하고 제3자의 피해를 주는 불법 집회는 필벌하는 문화는 집회 관리에서 시작된다. 집회 개최 전 주변 교통정리 및 외부 방해 세력의 차단을 막아 집회 주최 측을 보호하기 위해서라도 집회 개최사실 통지의무 위반 행위에 대한 제재 조항이 마련되어야 한다. 집회 개최사실 통지 의무는 개최 시작 1시간 전이 아니라 집회 신고한 최초 시작시간을 기준으로해서 집회 개최 사실을 통지하도록 변경되어야 한다. 이는 장시간 집회 신고를 하고 마지막 시간대에 집회 개최를 할 경우 경찰이 시간대별로 일일이 확인하지 않아도 되는 대책이 될 수 있다.

마지막으로 유령집회에 대한 처벌 규정이 새로 마련된 만큼 종교단체, 법인, 기업, 노조단체 등 부과 대상의 특정과 위반 횟수나 행위 태양에 따른 과태료 부과 금액, 잔여 집회에 대한 제재 방안, 변칙 신고에 대한 제재 방안이 시행령에서 세부적으로 명시 되어야 한다.

집회・시위는 국민의 기본권 신장과 민주화를 이끌어온 중요한 역할을 해왔다. 이번 2016년 유령집회에 대한 과태료 부과 등 일부 조항 개정 및 신설로 집시법의 발전을 도모한 것은 사실이나, 앞으로도 집회・시위의 기본권을 보장하기 위해 2009년 야간집회 '헌법불합치', 2014년 야간 시위 '한정 위헌' 등에 대한 입법 개정을 포함하여 계속 발전 시켜 가야한다.

참고문헌

1. 단행본

김선빈(2001). 한국사회 갈증구조에 대한 이해. 서울, 삼성경제연구소.
권영성(1997). 헌법학원론. 파주, 법문사.
권영성(2000). 헌법학원론. 파주, 법문사.
김철수(2003). 헌법학신론. 서울, 박영사.
문경환, 황규진(2013, 2015). 경찰정보론. 용인, 경찰대학.
윤종덕(2013). 집시법 질의응답. 아산, 경찰교육원
허영(1999). 한국헌법론. 서울, 박영사.
허영(2011). 헌법이론과 헌법(신5판). 서울. 박영사.
황교안(2009). 집회・시위법 해설. 서울. 박영사.

2. 논문

김순석(2013). 선진 집회시위 문화 정착을 위한 시민인식 연구. 한국경찰연구학회·국회의원 윤재옥 공동 토론회, 33.
김병철(2010). 집회・시위의 제한과 입법정책에 관한 연구. 한양대학교 일반대학원 박사학위 논문.
김철준(2004). 집회 및 시위에 관한 법제연구. 동아대학교 일반대학원 박사학위논문.
김형기(2011). 집회 및 시위에 관한 법률의 주요논점과 개선방안. 충북대학교 대학원 석사학위 논문.
심희기(2000). 개정집시법의 비판적 검토. 집시법개정반대 연대회의 세미나자료, 9.
윤시영(2007). 한국의 집회 및 시위의 발생패턴에 관한 연구. 한양대학교 행정문제연구소 「행정문제집」 제22권제2호, 79.
이선엽(2008). 집시법 변천과정에 관한 연구. 한국행정학회보, 제22호, 144-145.
이성용(2013). 집시법의 문제와 입법적 개선방안. 한국경찰연구학회, 11.
이원걸(2011). 집회의 자유의 보장을 위한 헌법정책적 연구. 영남대학교 일반대학원 박사학위논문.
이재상(1988). 집회 및 시위에 관한 법률과 죄형법정주의. 사법행정, 제327호, 62-63.
전광석(2003). 자율적 집회시위문화 정착 어떻게 할 것인가. 경찰대학 치안연구소 공청회 자료, 12.

조세희(2010). 정보경찰의 집회시위 관리에 관한 연구. 한세대학교 경찰법무대학원 석사학위 논문.
조세희(2013). 한국의 야간집회와 시위문화 정착에 관한 개선 방안 연구. 한세대학교 일반대학원 박사학위 논문.
조병인(2002). 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구. 한국형사정책연구원, 108.
이상안(2007). 공공질서 정착을 위한 질서유지 전략. 평화적 준법시위문화 정착을 위한『韓・日・佛』공공질서유지 전략세미나, 6.
이영희(2005). 민주화와 사회갈등 : 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해. 서울, 한국사회과학연구소, 6.
홍영기(2011). 집회시위 군중과 경찰의 갈등에 대한 시민인식 연구. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
허경미(2001). 집시법 운용상 한계 및 개정방향에 관한 연구. 경찰학연구, 제1호, 187.
최응렬(2004). 건전 시위문화 확립을 위한 방안. 경찰청 바람직한 시위문화 조성 세미나, 3.

3. 기타

경찰청(2013). 야간집회 개최 현황 및 분석, 1.
경찰청(2016). 집시법 개정에 따른 시행령・시행규칙 개정방향, 1.
세계일보(2015. 7. 31). 신고만하고 안열리는 '유령집회' 판친다. 9면

【Abstract】

A Study on the Direction for Revision of the Assembly and Demonstration Act
– 'around the Article 6 and Article 8 of 2016 Revised Assembly and Demonstration Act' –

Cho, Se-hee

After its decision of 'constitutional nonconformity' about a night assembly on September 24th, 2009, then the Korean Constitutional Court decided the 'limited violation of constitution' saying, 'Even a night demonstration should be allowed to be held up to the midnight' on March 27th, 20104. Since such a decision, the revision of Assembly and Demonstration Act has not been done, and the revised act is currently pending on the National Assembly on October, 2016.

Amid the controversy about the 'Legislative Deficiency', some articles of the Assembly and Demonstration Act are revised and created like the imposition of the fine about a ghost assembly and the notice duty of fact to hold an assembly, the police superintendent's recommendation about the assembly place and partitioned assembly holding by time in order to protect the people's basic rights and convenience.

However, this revised bill of Assembly & Demonstration Act limits the duty of assembly withdrawal report only to overlapping assemblies and a police superintendent can only recommend about the partition of assembly place and time, but has not a certain authority to forcibly enforce, so it is expected that the recommendation will be eventually ended to a formal procedure. And as this revised act has no punishment article concerning the violation of the notice duty within 1 hour before holding an assembly in this revised act, so there is a problem that the police can't force an assembly to follow the article.

This study proposed some political suggestions concerning the articles to be supplemented and corrected in the Assembly & Demonstration Act after analyzing its articles around its 2016 revised Act. The Assembly & Demonstration Act has several problems to be continually corrected and supplemented further including the matter of 'Night Assembly & Demonstration' which is in the condition of 'Legislative Deficiency' since 2009.

Key words : Ghost Assembly, Assembly, Demonstration, Assembly Report Form, Assembly and Demonstration Act