형사정책연구 Korean Criminological Review
제32권 제2호(통권 제126호, 2021・여름)

영국의 집회시위 규제권한의 실효성 확보 움직임에 대한 고찰: 「2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안」을 중심으로

김학경* ・ 정제용**

국 | 문 | 요 | 약

현행 영국의 집회시위 규제 법률로서는 '기본법'에 해당하는 '1986년 공공질서법' 그리고 이에 대한 '보충 규범'이라 할 수 있는 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'이 존재한다. 하지만, 올 3월 하원에 제출된 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'에서는 이러한 현행 법률의 내용을 대폭 개정하면서, 기존의 집회시위 규제 최소화의 입장에서 탈피하는 모습을 보여주고 있다. 그 내용을 요약하면, ① 소음에 관한 규제 조건부과 신설, ② 옥외집회에 대한 조건부과 대상범위의 확대, ③ 조건미준수 행위에 대한 처벌강화, ④ '1인 시위'에 대한 소음 규제조건부과 신설 및 추가적인 조건부과 규정 신설, ⑤ '지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란' 및 '(소음으로 인한) 행진 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란'의 의미에 대한 세부 시행령 제정 위임규정 마련, ⑥ '통제지역'의 장소적 범위 확대, ⑦ 의회부지 출입구로 입출입하는 차량의 통과를 방해하는 행위 등을 '금지활동'으로 지정, ⑧ 의회건물 이전 시, 그 지역을 새로운 '통제지역'으로 지정할 수 있게 하는 시행령 제정에 관한 위임 규정 마련 등인 바, 위 법률안은 집회시위 규제권한의 실효성 확보를 골자로 하고 있다. 이에 본 연구는 영국의 현행 집회시위 규제 법률에 대한 이해를 바탕으로 위 법률안을 상세 분석하고, 이를 토대로 예상되는 집회시위 규제규범의 변화내용을 선제적으로 파악하고자 하였다. 나아가 이러한 미시적인 분석과 이해를 토대로, 현행 영국의 집회시위 관리 및 대응 규제규범의 변화양상을 거시적인 관점에서 파악하였으며, 추가적으로 우리나라에 대한 정책 시사점도 간략하게 제시하였다.

DOI : https://doi.org/10.36889/KCR.2021.6.30.2.117.

❖ 주제어 : 2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안, 1986년 공공질서법, 2011년 경찰개혁 및 사회책임법, 1인 시위, 소음규제

* 성신여대 융합보안공학과 교수(제1저자)
** 울산대학교 사회과학대학 경찰학과 조교수(교신저자)

Ⅰ. 서론

해외 입법례, 즉 외국의 유사제도에 대한 비교법적 고찰은 (절대적이지는 않지만) 헌법재판소의 판단(해석)·결정에서는 물론이고, 국회 입법에 있어서도 중요한 근거자료로 활용된다.[1] 특히 '선진 국가'와의 비교연구는 (사회·문화·정치적인 역사와 배경의 차이로 인하여 기계적인 도입은 불가능하지만) 적어도 국내의 상황과 문제점에 대한 객관적 파악, 도입 제도·정책에 대한 시행착오 방지, 그러한 제도나 정책의 법적 정당성을 확보하는 중요한 도구가 된다.[2] 집회시위와 관련된 헌법재판소의 결정 그리고 국회에 제출되는 입법안에서 자주 등장하는 비교국가는 미국·영국·독일·일본·프랑스 정도인바, 유달리 '영국'은 옥외집회에 대해서는 사전신고제도는커녕, 이를 사전에 (장소적·시간적으로) 전면적으로 금지하는 규정도 존재하지 않고, 소음에 대한 규제도 없는 등 집회시위에 대한 규제가 최소한으로 이루어지는 국가로 손꼽히고 있다.

하지만, 2021년 3월 9일자로 발의된 영국의 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021)을 보면, (이러한 규제 최소한의 입장에서 탈피하여) 조건 부과 범위의 확대, 조건 위반 시 처벌형량의 강화, 1인 시위를 포함하여 집회 및 행진 소음에 대한 규제조항까지 마련되어 있는바[3], 집회시위 규제권한의 실효성을 확보하려는 현 영국 정부의 의지를 명확히 확인할 수 있다. 이러한 법률안에 대해서는 집회시위에 대한 권리를 본질적으로 침해한다는 항의와 비판의 목소리도 상당하지만[4], 현 집권여당인 보수당은 이러한 법률안 통과에 박차를

1) 2006헌바20, 2008헌가25, 2014헌마843, 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 등.

2) 이창무, 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로, 한국공안행정학회보 제26호, 2007, 15면.

3) House of Commons, POLICE, CRIME, SENTENCING AND COURTS BILL EXPLANATORY NOTES, London: House of Commons, 2021, pp.74-78.

4) BBC, What is the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill and how will it change protests?, https://www.bbc.com/news/uk-56400751, 검색일자: 2021년 3월 23일; 연합뉴스, 영국서 '시위 제한법' 항의시위 격렬… 경찰 다치고 경찰차 불타, https://m.yna.co.kr/view/AKR20210322040800009?section=international/all, 검색일자: 2021년 3월 23일). 영국의 '지방경찰청장'(Chief Constable)들은 법률안을 환영하고 있으나, 야당 및 시민단체, 특히 '지역치안위원장'(Police and Crime Commissioner)들은 집회시위의 자유를 제한할 수 있다는 판단 하에서 법률안에 대하여 반대의 목소리를 내고 있다.

가하고 있다.

전통적으로 의원내각제를 채택하고 있는 영국에서 제출되는 법률안은 '제출주체'에 따라서, '정부제출법률안'(Government Bill)과 '의원발의법안'(Private Member's Bill)으로 구분되는데[5], 영국 의회에서 처리되는 법률안의 대부분은 정부제출법률안이고, 의원내각제의 특성상[6], 집권여당인 하원의 다수당이 제출하는 정부제출법률안의 최종적인 통과비율은 거의 90%에 육박하고 있다.[7] 본 연구의 대상이 되는 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB)은 내무부 장관(Home Secretary), 법무부 장관(Secretary of State for Justice and Lord Chancellor), 교통부 장관(Secretary of State for Transport)이 공동 발의한 '정부제출법률안'에 해당하고, 3월 29일자 기준으로 하원(House of Commons)의 "Committee Stage"(위원회 단계: 축조심사)에 있는 단계이기는 하지만[8], '정부제출법률안'이므로 2021-2022년 회기 내 최종적으로 입법될

5) 이지민, 영국 입법과정에 관한 연구: 이해관계 조정절차를 중심으로, 고양: 사법정책연구원, 2020, 19-27면.

6) 전통적인 의원내각제 형태를 가지고 있는 영국은 의회 다수당의 당대표가 내각의 책임자인 '수상'(Prime Minister)으로 임명되며, '내각각료'(Cabinet Ministers) 역시 다수당인 집권여당의 '상원'(House of Lords) 및 '하원'(House of Commons) 의원들로 구성되게 된다. 따라서 영국에서는 다수당인 집권여당이 입법부는 물론이고 행정부까지 장악하게 되어, 입법과 행정의 강력한 연계시스템이 자연스럽게 구축되어 다수당의 책임정치가 자연스럽게 실현된다(이지민, 영국 입법과정에 관한 연구: 이해관계 조정절차를 중심으로, 고양: 사법정책연구원, 2020, 11면; 신현기 외, 비교경찰제도론, 서울: 법문사, 2021, 250면).

7) 영국 의회의 회기는 보통 5-6월에 시작하여 1년 단위로 끊어진다. 2016-2017년 회기에 새로이 발의된 법안은 24개, 전년도 회기에서 이월된 법안은 4개, 총 28개 법안이며, 이중 국왕 승인(Royal Assent)을 받아 최종 통과된 법안은 무려 25개로, 통과율이 무려 89.3%에 달한다(Sarah Priddy, Number of public bills introduced and gaining Royal Assent since 1997, London: House of Commons Library, 2017, 3면, https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02283/SN02283.pdf, 검색일자: 2021년 3월 20일). 2014-2015년 회기시 정부제출법률안의 통과율은 96.3%, 2015-2016년 회기에도 85.2%에 달하고 있다. 2019-2021년 회기동안 제출된 정부법률안은 54개에 해당하며, 이중 부결된 것은 1개의 법률안에 불과하고, 현재 38개의 법률안이 통과된 상태이다. 나머지 15개의 법률안은 하원 또는 상원에서 계속 심의 중에 있다(Parallel Parliament, Government Bills of the 2019-2021 Parliament, https://www.parallelparliament.co.uk/bills/government?, 검색일자: 2021년 3월 20일). 이와 대조적으로, '의원발의법안'(Private Member's Bill)의 통과율은 3-5%에 불과할 정도로 결과적으로 입법될 가능성이 상당히 낮다.

8) 영국에서 법률안이 최종 통과하려면 상원과 하원에서 각각 3독회제를 통과해야 한다. 상원에서 발의된 법안은 먼저 상원 3독회제, 그 다음 하원 3독회제 순으로 이루어지며, 반대로 하원에서 발의된 법안은 하원 3독회제, 상원 3독회제 순으로 이루어진다. '정부제출법률안'(Government Bills) 중 '일반법률안'(Public Bills)의 심의절차를 좀 더 살펴보면, (통상 하원에서 시작하여), ① First Readin

가능성이 상당히 높다.[9)]

이러한 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB) 발의에는 'Extinction Rebellion'(멸종저항 시위운동[10)]) 및 'Black Lives Matter'(인종차별 반대 시위) 등 새로운 양상의 집회 및 시위의 등장이 그 배경으로 자리 잡고 있다. 'Extinction Rebellion' 시위의 경우는 (정상적인 집회 및 시위를 통하여 정치적인 의사나 표현의 전달하려는 목적보다는) 오히려 경찰의 기능을 무력화하기 위하여 경찰체포를 유도하는 전략을 펼쳤으며[11)], 'Black Lives Matter' 시위에서는 런던에서만 280여명의 경찰관들이 폭행을 당하는 등, 두 시위 모두 심각한 사회혼란을 가져오는 형태로 진행되었다는 점이다. 이러한 시위 대응에 소요된 런던 '수도경찰청'(MPS: Metropolitan Police Service)의 예산만 해도 무려 3,700만 파운드(한화 약 579억 5천만 원)에 달했으며, 무엇보다도 현행 법체계 내에서 이러한 새로운 양상의 과격 집회 및 시위에 적절하게 대응할 수 있는 경찰권의 실효성이 부족하다는 점이 본질적인 한계점으로 지적되었다.[12)]

이러한 배경 하에서, 2019년 5월경 런던 수도경찰청장인 'Cressida Dick'은 경찰권

---

g(1독회: 법률안 제출 및 하원의 형식적 심의), ② Second Reading(2독회: 우려사항에 대한 토론 및 다음 단계로 나가기 위한 표결진행), ③ Committee Stage(위원회 단계: 축조심사), ④ Report Stage(보고 단계: 축조심사 결과 본회의 보고), ⑤ Third Reading(3독회: 법안에 대한 토론과 최종 하원표결), ⑥ 상원의 심의(하원의 심의과정과 동일), ⑦ 국왕승인(Royal Assent) 순서로 이루어진다 (UK Parliament, How does a bill become a law?, https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/, 검색일자: 2021년 3월 20일; 이상윤·홍성민, 주요국 입법절차와 현황(현황분석 Issue Paper 2017-2), 세종: 한국법제연구원, 2017, 9-10면).

9) 이러한 이유로 해당 법률안 자체에 대한 분석의 학술적 의미가 상당하다 할 수 있다. 설령 통과과정에서 법률안의 내용 중 일부가 수정 및 변경된다 하더라도, 이러한 과정에서의 영국 의회 내의 논의는 또 다른 학술적 연구대상으로서의 의미가 있다고 생각한다.

10) 한국경제, 英 경찰 집회 불허 불구 '멸종저항' 런던서 시위 이어가(종합), https://www.hankyung.com/international /article/201910157179Y, 검색일자: 2021년 3월 29일.

11) 2019년 4월에 1,148명이 체포되었으며, 2019년 10월에는 1,828명이 체포되었다.

12) UK Government, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021: protest powers factsheet, https://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, 검색일자: 2021년 3월 28일. 나아가, 경찰권의 실효성 부족 등으로 인하여 되레 집회시위의 권리보호에만 치중하고, 과도한 집회 및 시위로 인하여 초래되는 국민적 불편함에는 신경을 덜 쓴다는 역비판도 존재한다 (HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021, p.2 & pp.17-18).

규제권한의 실효성 확보차원에서, 현 집권여당인 보수당 정부에게 현행 집회시위 규제에 관한 기본법인 '1986년 공공질서법'(POA: Public Order Act 1986) 등에 대한 개정을 요구하게 된다.[13] 나아가, 2019년 7월 수도경찰청장은 '전국지방경찰청장협의회'(NPCC: National Police Chiefs' Council)를 대신하여, 영국 '내무부'(Home Office)에 '19개의 법률개선 요구사항[14]'까지 제출하게 된다. 보수당 정부는 영국 집회시위 규제규범에 대한 전면적인 재검토를 실시하게 되는데, 이와 함께 2020년 9월 '왕립경찰·소방·구조대감사관실[15]'(HMICFRS: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services)에 "과연 영국지역경찰이 집회시위에 효과적으로 대응하고 있는지?"에 대한 종합적인 '감사'(Inspection)까지 요구하게 된다.

이러한 종합감사와 별개로, 영국정부는 '왕립경찰·소방·구조대감사관실'(이하 '왕립감사관실'로 지칭)로 하여금 수도경찰청장이 제출한 19개의 법률개선 요구사항 중 집회시위 규제규범과 관`련된 '5개의 요구사항'에 대한 자체 의견 제출을 요청하게 된다. 요청을 받은 '왕립감사관실'은 아래의 표와 같이, '5개의 요구사항'에 감사관실의 독립적 의견을 제출하였고, 이후 종합적인 감사 및 검토 결과는 (법률안 발의 이틀 후인) 2021년 3월 11일 "Getting the balance right? - An inspection of how effectively the

13) ITV, Cressida Dick urges ministers to consider law change after £7.5 million climate change protest bill, https://www.itv.com/news/london/2019-05-14/cressida-dick-urges-ministers-to-consider-law-change-after-7-5-million-climate-change-protest-bill, 검색일자: 2021년 3월 30일.

14) HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021, pp.131-142. 집회시위 규제규범과 관련된 개선사항은 총 5개이다.

15) '왕립경찰·소방·구조대감사관실'의 전신은 '왕립경찰감사관실'(HMIC: Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)이다. 과거 영국 지방경찰(Constabulary)의 효율성 및 능률성에 대한 독립적인 감사기능만 가지고 있었으나, 2017년 7월 영국의 지방소방 및 지방구급대에 대한 감사기능까지 포섭하면서 그 명칭을 바꾸게 되었다. 감사개시는 내무부 장관의 승인이 필요하지만, 감사보고서의 내용에 대해서는 정부각료, 경찰, 소방 등 타 기관의 간섭이 일체 배제되어 있다(HMICFS, Independence, https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/about-us/what-we-do/independence-main-child/, 검색일자: 2021년 3월30일). 왕립감사관실은 2009년 G20 이안톰린슨 사망사건 시 영국경찰의 집회시위 대응정책에 관한 전면적인 감사와 검토업무를 수행하는 등 객관적이고 독립적인 감사로 정평이 나있다(이주락, G20 서울 정상회의 관련 집회시위 경비방안: 이안 톰린슨(Ian Tomlinson) 사망사건 분석을 중심으로, 시큐리티연구 통권 제24호, 2010, 127면; 김학경, 비권력적 사실행위로서의 '조망촬영' 인정 가능성에 대한 소고: 경찰개혁위원회의 권고안 그리고 영국 실무 및 법리 중심으로, 경찰학연구 제20권 제4호, 2020, 53면).

police deal with protests”라는 제목의 결과보고서로써 출판되게 된다.[16)]

〈표 1〉 집회시위 법률개선 요구사항(5개) 및 왕립감사관실 의견[17)]

법률개선 요구사항	의견	법률안 반영
1. 옥외집회에 대한 조건 부과의 대상 범위를 옥외행진과 동일하게 확대	동의	●
2. 조건미준수(위반)행위에 대한 처벌 요건의 완화를 통한 처벌범위의 확대	동의	●
3. 행진 및 집회에 대하여 조건을 부과할 수 있는 상황요건(Circumstances) 확대 ☞ 상황요건을 ‘심각한 혼란’(Serious disruption)에서 ‘중대한 피해’(Signifiant impact)로 한 단계 완화	동의	×
4. 보통법상의 범죄인 공공소란행위(Public nuisance)를 성문범죄로 규정	동의	●
5. 행진(집회)시 심각한 혼란 방지를 우한 새로운 불심검문 및 압수권한 도입	조건부 동의[18)]	×

이러한 절차와 과정을 겪으면서 영국정부는 관련 단체와 조직들의 의견들을 모두 종합하게 되고, 2021년 3월 9일 ‘2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안’(PCSCB)을 하원에 제출하게 된다. ‘왕립감사관실’(HMICFRS)은 영국 정부가 제출한 이러한 법률안에 대하여 ‘제한적 지지’(Qualified support)를 표명하고 있는데, 흥미로운 점은 정부의 법률안 내용보다, 오히려 규제 권한을 확대·강화하는 ①(현재 영국의 옥외집회에서는 옥외행진과 달리 사전서면신고제가 적용되지 않고 있는 바), “옥외집회에서도 사전서면신고제도의 도입 요구”, ②(현재 금지규정 자체가 없는) “옥외집회에 있어서도 옥외행진과 마찬가지로 금지명령 규정의 신설”이라는 2개의 권고안을 추가로 제시했다는 사실이다.[19)]

이러한 사전배경을 염두에 두면서, 본 연구는 먼저 영국의 집회시위 규제에 관한 기본

16) Jennifer Brown and Sally Lipscombe, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill: Part 3 and 4, Public order and unauthorised encampments(Briefing paper), London: House of Commons Library, 2021, 5면.

17) 「HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021, pp.109-125」의 요지를 <표>로 간략하게 요약하였다.

18) 적절한 매뉴얼(Guidance) 및 남용방지책(Safeguard)을 전제조건으로 한 조건부 동의이다. 다만, 법률안에서는 이러한 권고안이 반영되지 아니하였다.

19) 독립적이고 객관적인 감사와 검토로 유명한 ‘왕립감사관실’에서 (제출된 법률안 보다 오히려) 집회시위 규제권한의 강화를 요구하는 권고안을 제시했다는 사실 자체는 집회시위 대응과 관련하여 경찰권의 실효성 부족에 대한 인식의 결과라고 생각한다. 이에 대해서는 다시 논의하기로 한다.

법이라고 할 수 있는 '1986년 공공질서법'(POA) 그리고 (통제지역에서의 확성기와 같은 앰프의 사용 금지 및 텐트·침낭·천막 등과 같은 취침이나 노숙시설 사용 등을 금지시키고 있는) '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA: Police Reform and Social Responsibility Act 2011)의 집회시위 규제 관련된 조항을 상세히 분석하고, 이를 통하여 영국의 현행 집회시위 권리에 대한 성문법적 규제규범을 좀 더 완벽히 이해하고자 한다.[20] 집회시위 규제 기본법인 '1986년 공공질서법'(POA) 그리고 이에 대한 보충 법률이라고 할 수 있는 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA)의 일부조항을 변경하는 수정안이 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB)에서 제시되었다.[21] 두 번째, 본 연구는 현행 집회시위 규제 성문규범에 대한 이해를 바탕으로, '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB)의 (집회시위 관련) 개정 법률조문을 상세히 분석함으로써, 향후 영국에서 전개될 집회시위 규제규범의 변화내용을 선제적으로 파악하고자 한다. 마지막, 이러한 '미시적'인 분석과 이해를 토대로 현행 영국의 집회시위 관리 및 대응 규제규범의 변화양상을 '거시적'인 관점에서도 살펴보고자하며, 부차적으로 우리나라에 대한 거시적인 정책 시사점도 도출해보고자 한다.

---

20) 영국의 집회시위 규제 법률에 관한 최근 연구로는「김종철, 영국의 집회 및 시위의 자유: 야간집회 금지와의 관련성을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 74-78면」,「이용, 불법집단행동 규율의 비교법적 분석: 우리나라와 주요선진국의 법집행기관 및 사법부의 태도 비교, 진천: 법무연수원, 2015, 148-153면」,「전현욱·한민경·장영민, 집회 및 시위의 권리 보장과 공공질서의 조화를 위한 형사정책 연구, 서울: 한국형사정책연구원, 2016, 169-175면」정도만을 찾아볼 수 있다. 이러한 연구 모두, 공공질서법(POA) 규정 전체에 대한 해석과 분석의 양이 상대적으로 부족하고, 특히 집회시위 규제에 관한 중요 보충법이라고 할 수 있는 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA)에 대한 내용은 전혀 설명되어 있지 않다. 이러한 선행연구의 한계를 인식하고, 본 연구에서는 현행 공공질서법 제2편 전체 조항의 원문을 일일이 확인·분석하고, 이를 재해석·재구성하였다.

21) '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안' 제59조에서 <표 1>의 4번째 개선 요구사항을 반영하여, 공공소란행위를 성문법적 범죄로 규정하게 된다. 다만 집회시위 규제규범과는 직접적인 관련이 없으므로, 이에 대한 설명은 하지 않기로 한다.

Ⅱ. 집회시위 권리에 대한 영국의 현행 규제규범

1. 집회시위 규제규범 개괄

1) 유럽인권협약 및 인권법

1953년 9월 발효된 '유럽인권협약'(European Convention on Human Rights)은 (영국을 포함한) 유럽국가의 기본권 문제를 규율하고 있다는 점에서, "유럽공공질서의 헌법적 도구(Constitutional instrument of European public order)"로서의 지위를 가지고 있다.[22] 영국에서는 유럽인권협약의 내용을 영국 국내법으로 수용하기 위하여 '1988년 인권법'(HRA: Human Rights Act 1998)을 제정했으며, 인권법 '제1부칙'(Schedule 1)에서 위 유럽인권협약의 내용이 그대로 원용되고 있다.[23]

전통적으로 영국에서의 집회시위 기본권은 '법으로 금지되지 않은 행위의 자유로운 실현'이라는 측면에서, 보통법(Common Law)상의 '잔여적'(Residual) 권리로만 인식되어 왔다.[24] 하지만 유럽인권협약 제11조에서 '집회 및 회합의 자유권[25]'(Freedom of assembly and association)을 보장하고 있고, 현재 영국 '인권법'(HRA)에도 이러한 자

22) 「Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections), Application No. 15318/89310, Judgment of23 March 1995 [Grand Chamber], para 75」판례에서 처음 언급되었으며, 이 내용은 「김선희, 종교의 자유와 종교적 다원주의를 위한 국가의 중립: 유럽인권재판소 판결을 중심으로, 서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 10면」 및 「차동욱, 유럽통합과 영국에서의 헌법 변화: 유럽인권협약의 국내적 실효성 확보 노력을 중심으로, 영국연구 제24호, 2010, 40면」에서 재인용되었음을 알린다.

23) 영국이 2020년 1월 31일자로 EU에서 탈퇴(브렉시트, Brexit)했으나, '유럽인권협약'과 '유럽인권법원'은 EU와 분리되어 존재해왔기 때문에, 브렉시트로 인한 '유럽인권협약'의 영국 내 인정 여부 및 범위에는 변화가 없다(The Supreme Court and Europe, What is the relationship between the UK Supreme Court, the European Court of Human Rights, and the Court of Justice of the European Union?, https://www.supremecourt.uk/about/the-supreme-court-and-europe.html, 검색일자: 2021년 4월 3일).

24) 김종철, 영국의 집회 및 시위의 자유: 야간집회금지와의 관련성을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 69면.

25) '집회와 회합의 자유'를 보호하는 목적 중 하나가 유럽인권협약 제10조상의 표현의 자유를 보장하기 위함이다(European Court of Human Rights, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights - Mass protests, Strasbourg: European Court of Human Rights, 2020, p. 8).

유권리가 보장되어 있으므로, 영국 내 집회 및 시위에 관한 기본권 역시 이제는 (잔여적 권리가 아닌) 주체적인 성문법적 권리로 인정받는다. 나아가, '유럽인권법원'(European Court of Human Rights)에서 (헌법적인 지위를 가지고 있는) '유럽인권협약'에 대한 해석 및 재판 등을 담당하고 있는데, 영국 인권법 제2조에서는 이러한 유럽인권법원의 판결을 고려해야 할 의무를 규정하고 있다. 실제 영국 내 판결에서도 유럽인권법원의 판결이 존중되어 인용되고 있는 상황이고 그렇다면, (영국 내 비록 성문헌법이 존재하지 않음에도 불구하고) 영국 내에서 집회 및 시위의 자유 권리는 (법률적 권리를 넘어서) 이제는 사실상의 헌법적 권리 또는 準헌법적 권리로 보아도 무방할 것이다.[26)]

우리 헌법 제37조 제2항에서도 국민의 기본권이 국가안전보장·질서유지·공공복리 목적을 위하여 필요한 경우에 법률로써 제한할 수 있음을 규정하고 있듯이, 영국에서도 집회 및 회합의 자유권 역시, '제한된 권리'(Qualified rights)로 인정받고 있다. '제한된' 권리라고 함은 ① 집회시위의 자유를 제한할 수 있는 '근거법률[27)]'(Law)이 존재하고, ② 그러한 제한이 공공질서의 보호·범죄와 무질서의 예방·공공복리의 목적·타인의 권리와 자유보호 등과 같은 '합법적인 목적'(Legitimate aim)이 있고, ③ 그러한 제한수단의 '필요성'(Necessary)과 '비례성'(Proportionate)이 인정된다면, 이러한 사실상 또는 準헌법상의 권리가 법률의 범위 내에서 충분히 규제 내지 제한될 수 있는 권리를 뜻한다.[28)]

2) 집회시위에 관한 규제(성문)법률

집회시위 규제 법률로는 '공공의 평화침해'(Breach of the Peace)를 방지할 수 있는 '보통법'(Common Law)도 존재하나, 다만 본 연구에서는 성문법(제정법) 위주로 간략히 살펴보기로 한다. 영국에서 집회시위 규제에 관한 기본법은 바로 '1986년 공공질서법'(POA)이라고 할 수 있다. 더불어, 집회시위를 부분적으로 규율하고 있는 성문 법률만 해도, '1980년 간선도로법'(Highways Act 1980), '1992년 노동조합 및 노사관계법

26) 정상우, 정교분리원칙의 모델에 관한 비교헌법학적 연구, 헌법학연구 제20권 제1호, 2014, 226면. 물론 영국 국내법과 동등한 법률적 권리로 보는 견해도 있다.

27) 성문법뿐만 아니라, 보통법(Common Law)도 포함된다.

28) HMIC, Adapting to Protest - Nurturing The British Model of Policing, London: HMIC, 2009, 121면; 유럽인권협약 제11조 제2항.

(통합)'(Trades Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992), '1971년 재물손괴법'(Criminal Damage Act 1971), '1994년 형사사법 및 공공질서법'(Criminal Justice and Public Order Act 1994), '수도경찰청법'(Metropolitan Police Act 1839), '1847년 타운경찰조항법', '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA) 등 총 29개의 법률이 존재할 정도로, 집회시위 규제 관련 영국의 성문 법률은 굉장히 복잡하고 다층적인 규범시스템을 가지고 있다.[29] 본 논문에서는 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB)에 의하여 개정대상이 되는 '1986년 공공질서법'(POA) 및 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA) 위주로 집회시위 규제권한의 변화(개정) 내용을 살펴보기로 한다.

2. '1986년 공공질서법'상의 집회시위 규제 내용

1) 규제조항 개괄

현행 공공질서법(POA)에서 집회시위 규제와 관련된 부분은 제2편(Part 2)의 '행진과 집회부분'(Processions and Assemblies)이며, 제2편은 제11조부터 제16조, 총8개 조항으로 구성되어 있다. 먼저, 제11조는 '옥외행진에 대한 사전신고'(Advance notice of public processions)를 규정하고 있으며, 제12조는 '옥외행진에 대한 조건부과'(Imposing conditions on public processions), 제13조는 '옥외행진의 금지'(Prohibiting public processions), 제14조는 '옥외집회에 대한 조건부과'(Imposing conditions on public assemblies), 제14A조는 '불법침입집회의 금지'(Prohibiting trespassory assemblies), 제14B조는 '불법침입집회와 관련된 범죄 및 그에 따른 체포'(Offences in connection with trespassory assemblies and arrest thereof), 제14C조는 '불법침입집회로의 진출(이동)금지'(Stopping persons from proceedings to trespassory assemblies), 제15조는 '위임사항'(Delegation)을 각각 규정하고 있다.[30]

29) HMIC, Adapting to Protest - Nurturing The British Model of Policing, London: HMIC, 2009, p. 33, p. 207; HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests , London: HMICFRS, 2021, pp. 98-99.

30) 현행 공공질서법 제14A조부터 제14C까지의 '불법침입집회 금지 및 이동제한 등에 관한 규정'은 1986년 공공질서법 제정당시에는 존재하지 않는 규정들이었다. 그 이후인, '1994년 형사사법과

참고로, 지금의 공공질서법 제9조 제1항에서는 폭동이나 불법집회 등과 관련된 '보통법(Common law)상의 범죄'는 폐지시키고 있으나(제9조 제1항)[31], 하지만 시위에서 발생할 수 있는 '공공의 평화침해'(Breach of the Peace)에 대한 '보통법상의 경찰권'은 여전히 유효한 규제권한으로 남게 되었다.[32]

각각의 조문을 보면, 현행 공공질서법(POA)은 집회시위를 크게, '옥외행진'(Public processions)과 '옥외집회'(Public assemblies)로 별도로 구분하여 규율하고 있다. '옥외집회'는 '정적인 시위'(Static protest)라고 불리며, '옥외행진'은 이러한 정적인 시위를 제외한 모든 '동적인' 형태의 집회를 의미한다.[33] '동적인' 성격을 가지고 있는 '옥외행진'에 대해서는 '사전신고제'(Advance notice)를 운영하고 있으나, '정적인' 시위인 '옥외집회'에 대해서는 별도의 사전신고가 요구되지 않는다.[34] 다만, 일반인의 접근이 금지 또는 제한된 장소에서의 집회만을 '불법침입집회'(Trespassory assemblies)로 규정하여, (일정 요건을 충족하는 경우) 이를 금지시키고 있을 뿐이다. 아래에서는 '옥외행진'과 '옥외집회'로 구분하여, 법률 조항의 골자를 조금 더 상세히 살펴보고자 한다.

공공질서법'(Criminal Justice and Public Order Act 1994) 제70조 및 제71조에 의거하여 (현재의 공공질서법 내) 신설된 것이다.

31) 기이 언급되었지만, 이러한 범죄가 완전히 사라진 것이 아니라, 성문법상의 범죄로 편입시켜 명확화·구체화한 것이다. 집회시위 관련 성문법적인 범죄행위는 공공질서법 제1편에 규정되어 있다. 다만 지문의 한계 및 연구목적 등을 고려하여, 본 연구에서 이러한 범죄행위에 대한 설명은 생략하기로 한다.

32) 다만 이러한 보통법(Common Law)상의 권한을 행사하더라도, '유럽인권협약'(ECHR)이나 영국인권법(HRA) 등에 반해서 이루어져서는 안 된다. 앞서 언급되었지만, 집회시위의 자유를 제한하려면, 제한수단에 관한 '근거법률'(Law)이 존재해야 하고, 제한의 '합법적인 목적'(Legitimate aim)이 있어야 하며 마지막으로 그러한 수단의 '필요성'(Necessary)과 '비례성'(Proportionate)이 충족되어야 한다. (보통법도 근거법률이므로) 보통법상의 근거한 집회시위 규제권한은 결국 '합법적인 목적' 그리고 수단의 '필요성'과 '비례성'이 충족되어야, 비로소 합법적인 권한행사로 인정받을 수 있다.

33) University of Oxford (Oxford Pro Bono Publico), The Law on Policing Peaceful Protests Oxford: University of Oxford (Oxford Pro Bono Publico), 2020, p. 72. 우리나라에서는 '집회'와 '시위'로 구분하고 있으며, 집회가 동적이며, 시위가 정적인 개념이다. 우리나라의 '시위'가 영국의 '옥외행진' 개념에 해당하는 것이다.

34) '정적 시위'인 집회는 동적인 옥외행진보다는 공공의 안녕과 질서에 대한 침해 위험성이 낮은 것을 전제하고 있으며, 이에 대한 규제 비례성의 원칙에 입각하여 옥외집회에 대해서는 사전신고 조차 요구하지 않는 것이다(HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021, p. 112).

2) '옥외행진'에 대한 규제

(1) 사전서면신고제

가. 신고규정

현행 공공질서법에 따르면, ① 타인 내지 기타 단체의 행동·의견에 대한 찬반의 의견을 표명하기 위한 목적, ② 사회정치적 활동이나 대의명분을 널리 선전하기 위한 목적, 또는 ③ 특정 사건을 기념하거나 기리기 위한 목적에서 행진을 하고자 할 때, 행진이 시작하는 관할구역의 지역 경찰서에 서면사전신고가 이루어져야 한다(제11조 제1항 및 제4항)[35]. 다만, 행진의 성격 등을 미루어 사전서면신고를 하는 것이 합리적인 범위 내에서 가능하지 않을 때는 신고에 대한 예외가 인정된다(제11조 제1항 단서).[36] 이러한 행진의 서면신고는 행진이 시작되기 (초일과 말일을 산입하지 않은) 6일전에 등기우편 내지 방문신고 형태로 이루어져야 하며(제11조 제5항 및 제6항), 사전신고서의 서면에는 행진이 시작되는 날짜와 시간, 예상행진경로, 행진주최자의 이름과 주소가 명기되어 있어야 한다(제11조 제3항).

나. 처벌규정

제11조상에 규정된 (미신고 포함하여) 서면신고요건을 위반하거나 또는 행진의 날짜 및 경로가 서면신고의 내용과 다르다면, 이는 범죄행위를 구성하게 된다(제11조 제7항). 이러한 범죄행위는 '약식범죄'(Summary offence)에 해당하는바, '약식재판 벌금양형 표준기준[37]'(Standard Scale of fines for summary offences) 중 최대 3등급(Level 3)

35) 이러한 목적이 없는 경우, 가령 지역사회 관례적으로 개최되는 행진 등의 경우에는 사전신고가 필요 없다(제11조 제2항).

36) 이렇게 긴급하게 개최되는 미신고 집회 관련하여, 영국은 구성요건해당성 자체가 인정되지 않는다. 우리나라에서는 관련 근거 규정이 없으며, 다만 헌재의 결정례에 따라서 위법성 내지 책임조각사유로 인정하고 있다(헌재 2014. 1. 28. 2011헌바174).

37) 약식재판에 대한 벌금양형 표준기준은 '1982년 형사사법법'(Criminal Justice Act 1982) 제37조에 규정되어 있다. 1등급(Level 1)은 최대 200파운드(한화 약31만원), 2등급(Level 2)은 최대 500파운드(한화 약78만원), 3등급(Level 3)은 최대 1,000파운드(한화 약156만원), 4등급(Level 4)은 최대 2,500파운드(한화 약390만원), 5등급(Level 5)은 최대 5,000파운드(한화 약780만원)의 벌금으로 규정되어 있다.

에 해당하는 벌금형에 처해진다(제11조 제10항).

(2) 조건부과를 통한 행진의 제한

가. 제한규정

현행 공공질서법 제12조는 '옥외행진에 대한 조건부과'를 규정하고 있다. 행진이 개최되는 (또는 개최될) 시간, 장소, 사정, 행진경로를 종합적으로 고려하여, ① 심각한 공공무질서(Serious public order)· 재산에 대한 심각한 손해(Serious damage to property)·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란(Serious disruption to the life of the community)을 야기할 수 있거나, 또는 ② 정당한 권리행사를 방해하거나 또는 의무 없는 권리행사를 강요하는 목적으로 타인을 위협하기 위한 차원에서 행진을 주최한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에는[38], '고위경찰관'(Senior police officer)은 이러한 무질서, 손해, 위협을 방지하기 위하여 필요한 조건을 행진주최자나 참가자에게 지시(Give directions)할 수 있다(제12조 제1항). 이러한 지시(Directions)를 통하여, 행진경로 자체에 대하여 조건을 부과하거나 또는 특정 공공장소 출입금지 등과 같은 조건도 부과할 수 있다.[39]

위 '고위경찰관'의 의미와 관련해서는, 행진 현장 또는 행진을 위하여 참가자들이 집결하고 있는 상황에서는 현장에 있는 경찰관 중 가장 계급이 높은 경찰관이 그러한 '고위경찰관'이 되며, 기타 행진상황에서 고위경찰관은 '지방경찰청장'(Chief Officer of Police)을 의미한다(제11조 제2항).[40] 행진현장 등이 아닌 곳에서 지방경찰청장이 옥외

38) 'or'로 규정되어 있으므로, ①번과 ②번 요건 하나만 충족해도 된다.

39) 부과될 요건의 예시규정에 불과하므로, 다양한 조건부과가 가능하다. 법리적으로는 행진출발 및 종료시간에 대한 규제는 물론이고, 소음규제도 가능하다(UK Government, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021: protest powers factsheet, https://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, 검색일자: 2021년 3월 28일). 하지만 규정의 불명확성이 존재하기에, '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'에서는 옥외행진 뿐만 아니라, (1인 시위 포함) 옥외집회 시 발생할 수 있는 소음에 대해서도 조건부과가 가능하도록 명시적인 규정을 신설하게 된다. 다시 설명하기로 한다.

40) 일부 문헌에서는 'Chief Officer of Police'를 '관할 경찰서장'으로 번역하기도 하는데(김종철, 영국의 집회 및 시위의 자유: 야간집회금지와의 관련성을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 75면), 이러한 번역은 영국 경찰제도의 오해에서 비롯된 오류에 해당한다. 참고로, 지방경찰청장은

행진에 대한 조건부과를 지시할 때에는 반드시 '서면'(Writing)으로 이루어져야 한다(제11조 제3항). 반대해석 상 지방경찰청장이 아닌, 행진 현장에서 고위경찰관에 의한 조건부과가 이루어질 때에는 서면이 아닌, 구두 등 다른 방법에 의해서도 가능하다.

나. 처벌규정

옥외행진 주최자 및 참가자가 공공질서법 제12조 제1항에 근거하여 부과된 조건(Conditions)을 '고의로'(Knowingly) 위반했다면, 이러한 조건위반(미준수)행위는 범죄행위를 구성하게 된다(제12조 제4항 및 제5항). 다만 이러한 조건위반행위가 통제될 수 없는 사정(Circumstances)에서 기인했다면, 이에 대한 입증책임은 행진주최자 및 참가자가 각각 부담한다. 또한 행진참가자[41]를 선동하여 조건위반행위를 저지르게 하는 행위 역시 범죄행위를 구성한다(제12조 제6항).

이러한 범죄행위에 대한 처벌의 정도는 범죄의 주체마다 조금씩 다른데, 먼저 행진주최자의 조건위반행위에 대해서는 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금을 부과 내지 병과할 수 있다(제12조 제8항). 두 번째, 행진참가자의 조건위반행위에 대해서는 최대 3등급의 벌금을 부과할 수 있으며(제12조 제9항), 마지막으로 행진참가자를 선동하여 조건위반행위를 교사한 자에게는 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금을 부과 내지 병과할 수 있다(제12조 제10항).

(3) 옥외행진의 금지

가. 금지규정

현행 공공질서법 제13조에서는 옥외행진에 대한 금지규정을 담고 있는데, 다만 이러한 행진금지 규정은 수도인 런던과 런던 이외 기타 지역으로 구분되어 그 절차가 조금은 상이하게 규정되어 있다. 먼저 런던 이외의 지역에서는, 관할구역 내 존재하는 특정한 사정(Circumstances)으로 인하여 지방경찰청장(Chief Officer of Police)이 공공질서법 제12조에 따른 조건부과만으로 옥외행진으로 인하여 발생하는 또는 발생할 수 있는 심

'Chief Constable'이라고도 불린다(신현기 외, 비교경찰제도론, 서울: 법문사, 2021, 264-265면).

41) (참가자가 아닌) '행진주최자'에 대한 조건위반 선동행위는 범죄행위가 아니다.

각한 혼란을 방지하기에 불충분하다고 판단할 경우, 관할구역 내에서 최대 3개월 동인 옥외행진을 금지시킬 수 있는 '명령'(Order)을 지방의회(Council of the district)에 신청할 수 있다(제13조 제1항). 이러한 신청을 접수받은 지방의회는 주무장관(내무부 장관)의 동의하에, 신청서 그대로 또는 신청서의 내용을 일부 수정하여 그러한 금지명령을 내릴 수 있다(제13조 제2항). 런던의 경우에 있어서는 수도경찰청장이나 런던시티경찰청장이 주무장관의 동의하에 최대 3개월간의 옥외행진 금지명령을 직접 내릴 수 있다(제13조 제3항 및 제4항)[42]. 금지명령은 서면으로 이루어져야 함이 원칙이고, 기타 구두로 이루어진 경우에는 최대한 신속히 서면으로 기록되어야 한다(제13조 제5항).

나. 처벌규정

금지명령을 위반하여 행진을 주최하는 행위는 범죄행위를 구성하며(제11조 제7항), 이러한 범죄는 약식재판의 대상으로서 최대 3개월 징역형 또는 4등급에 해당하는 벌금형의 부과 또는 병과가 이루어진다(제11조 제11항). 이러한 행진에 참가하는 행위 역시 약식범죄이며(제11조 제8항), 최대 3등급에 해당하는 벌금형에 처해질 수 있다(제11조 제12항). 마지막으로 금지명령이 발동된 행진에 참여할 것을 선동하는 행위(제11조 제9항)는 최대 3개월 이하의 징역형 또는 4등급 이하의 벌금형에 처해질 수 있다. 이때 징역형과 벌금형의 병과도 가능하다(제11조 제13항).

3) '옥외집회'에 대한 규제

옥외집회는 문자 그대로, 옥외 공공장소에서 2명 이상에 의하여 이루어지는 집회를 의미한다(제16조). 앞에서 설명된 바와 같이, '정적인 시위'의 성격을 가지고 있는 옥외

42) 영국 수도 런던(Greater London)에는 '수도경찰청'(MPS: Metropolitan Police Service)과 '런던시티경찰청'(City of London Police)이라는 두 개의 광역지방경찰청이 존재한다. 런던시티경찰청은 런던의 경제·금융 중심지인 (총인구 약 9,500여명의) '시티'(City) 지역만을 관할하는 소규모 지방경찰청에 해당하고, 시티지역을 제외한 全 런던은 수도경찰청(MPS)에서 관할하고 있다. 그 유명한 (당시 내무부 장관이었던) 로버트 필경(Sir Robert Peel)이 1829년에 만든 세계 최초의 근대경찰이 바로 위 수도경찰청(MPS)인 것이다(김학경·이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: "2011 경찰개혁 및 사회책임법"과 "국립범죄청"을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 149면 및 160면).

집회는 (옥외행진과 대조적으로) 사전신고제가 적용되지 않으며, 나아가 (옥외)집회에 대한 일률적이고 전면적인 금지규정도 존재하지 않는다. 옥외집회에 대해서는 조건부과만이 가능할 뿐이고, 공공출입이 금지된 등 장소에서 발생하는 '불법침입집회'(Trespassory assemblies)에 대해서만 금지규정이 존재한다. 참고로, 이른바 '1인 집회(시위)'는 (2인 이상이 아니므로) 공공질서법상의 옥외집회에 해당하지 않으며[43], 따라서 조건 부과의 대상도 되지 아니한다. 옥외집회 제한과 관련된 조건부과 규정부터 알아보기로 한다.

(1) 조건부과를 통한 옥외집회의 제한

가. 제한규정

조건부과를 통한 '집회' 제한 규정은 위에서 설명된 공공질서법 제12조 제1항의 행진에 대한 조건 부과의 내용과 상당히 유사하다는 것을 알 수 있다. '집회'(Assembly)가 개최되는 (또는 개최될) 시간, 장소, 사정을 종합적으로 고려하여, ① 심각한 무질서·재산에 대한 심각한 손해·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란을 야기할 수 있거나, 또는 ② 정당한 권리행사를 방해하거나 또는 의무 없는 권리행사를 강요하는 목적으로 타인을 위협하기 위한 차원에서 행진을 주최한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에는[44], '고위경찰관'은 이러한 무질서, 손해, 혼란, 위협을 방지하기 위하여 필요한 조건을 지시할 수 있다. 이러한 지시를 통하여, '집회장소'(Place), '집회개최(지속) 최대시간'(Maximum duration), 집회참가자의 '최대 숫자'(Maximum number)에 대한 조건을 (집회주최자와 참가자에게 모두) 부과할 수 있다(제14조 제1항)[45]. 기타 '고위경찰관의 개념'(제14조 제2항), '서면에 의한 조건부과 지시'(제14조 제3항) 규정은 옥외행진

43) 우리나라 법률 규정 및 판례의 태도도 동일하다.

44) 'Or'로 규정되어 있으므로, ①번과 ②번 요건 하나만 충족해도 된다.

45) 그 대상요건이 한정적으로 규정되어 있으므로, 옥외집회의 경우 (옥외행진과 달리) 출발시간과 종료시간에 관한 조건 부과는 불가하다. '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'에서는 집회의 출발시간과 종료시간에 대한 조건부과 지시도 가능하도록 되어 있다.(UK Government, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021: protest powers factsheet, https://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, 검색일자: 2021년 3월 28일).

의 내용과 동일하다.

나. 처벌규정

부과된 조건을 고의로 위반하였을 경우 이에 대한 처벌규정 역시, 옥외행진의 처벌내용과 동일하다. 옥외집회 주최자 및 참가자가 공공질서법 제14조 제1항에 의거하여 부과된 조건을 '고의로'(Knowingly) 위반했다면, 이러한 조건위반행위는 범죄행위를 구성하게 된다(제14조 제4항 및 제5항). 다만 이러한 조건위반행위가 통제될 수 없는 사정에서 기인했다면, 이에 대한 입증책임은 행진주최자 및 참가자가 각각 부담한다. 집회참가자를 선동하여 조건위반행위를 저지르게 하는 행위도 범죄행위를 구성한다(제14조 제6항).

이러한 범죄행위에 대한 처벌규정을 보면 우선, '집회주최자'의 조건위반행위에 대해서는 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금을 부과 내지 병과(제14조 제8항), '집회참가자'의 조건위반행위에 대해서는 최대 3등급의 벌금형 부과(제14조 제9항), 마지막으로, '집회참가자'를 '선동'하여 조건미준수를 교사하는 행위는 최대 3개월의 징역형 또는 최대 4등급의 벌금형의 부과 내지 병과가 가능하다(제14조 제10항).

(2) 불법침입집회의 금지

앞에서 살펴보았지만, 옥외집회에서는 (행진과 달리) 원칙적으로 사전신고제가 적용되지 않는 등 전면적인 허용이 원칙이다. 심각한 무질서나 혼란 등 발생하거나 예상되는 경우 집회에 대한 제한 조건만 부과할 수 있을 뿐이고, 예외적으로 공공출입 등이 금지된 장소에서 발생하는 소위 '불법침입집회'의 경우에 있어서만 전면적인 금지 또는 이동제한 조치 등이 이루어질 수 있다.

가. 불법침입집회의 의미

현행 공공질서법 제14A조 제5항에서 '불법침입집회'에 관한 개념이 정의되어 있다. 불법침입집회는 ① 일반 시민(공중)의 접근이 금지 또는 제한된(Limited) 지역(장소)에서 개최되고[46], 동시에 ② 그 지역(장소) 토지소유자의 허가 없이 개최되거나, 또는 소유

자의 허가가 있지만 그 허가 범위를 벗어나거나, 일반 대중의 접근권리 범위를 벗어나서 개최되는 집회를 의미한다.

나. 금지규정

불법침입집회 금지 규정 역시, 수도인 런던과 런던 이외 기타 지역으로 구분되어 그 절차가 조금은 상이하게 규정되어 있다. 먼저, 런던 이외의 지역에서는 '지방경찰청장'이 일반 시민들의 접근이 금지된 또는 제한된 장소(지역)에서 개최되거나 개최될 옥외집회와 관련하여, ① 토지소유자의 허가 없이 개최될 개연성이 상당하거나, 또는 소유자의 허가가 있지만 그 허가 범위를 벗어나거나, 일반 대중의 접근권리 범위를 벗어나서 개최될 개연성이 상당한 경우, 동시에 ② 지역사회의 일상생활에 대한 '심각한 혼란' 내지 역사적·고고학적·과학적 중요성을 지니고 있는 지역(장소)에서 개최되어[47], 그 지역(장소)에 '중대한 손해'(Serious damage)를 초래한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에는, 최대 4일 이내, 특정 장소로부터 반경 5km 이내에서 집회의 전면적인 금지명령을 지방의회에 신청할 수 있다(제14A조 제1항 및 제6항)[48].

이러한 신청을 접수받은 (잉글랜드와 웨일즈 지역의) 지방의회는 주무장관(내무부 장관)의 동의하에, 신청서 그대로 또는 신청서의 내용을 일부 수정하여 그러한 명령을 내릴 수 있다(제14A조 제2항 a호)[49]. 런던에서는 (옥외행진 금지와 동일하게) 수도경찰청장이나 런던시티경찰청장이 주무장관의 동의하에 위와 같은 금지명령을 직접 내릴 수 있다(제14A조 제4항). 기타 내용은 옥외행진의 금지규정과 동일하다.

---

46) 일반시민의 접근이 제한된 지역(장소)의 예시로는 '간선도로'(Highway)나 '공공도로'(Road)가 있다(제14A조 제9항). 다만 간선도로에서 집회가 열린다고 해서 무조건 금지명령을 신청할 수 있는 것이 아니라, 이러한 간선도로에서의 집회가 지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란을 야기할 수 있을 때에만 금지명령을 신청할 수 있는 것이다.

47) 'And'로 규정되어 있으므로, ①번과 ②번 요건은 동시에 충족되어야 한다.

48) 반대해석상 4일을 초과한 금지명령을 불가하며, 반경 5km의 범위 밖의 지역 역시 전면적인 금지명령의 대상이 되지 아니한다.

49) 스코틀랜드에서는 주무장관의 동의가 필요 없다(제14A조 제2항 b호).

다. 처벌규정

금지명령이 내려진 불법침입집회를 주최, 참가, 또는 참가를 선동하는 행위 모두 약식판결에 처해질 수 있다(제14B조 제1항, 제2항, 제3항). 다만 이러한 범죄행위로 인하여 처벌받을 수 있는 '집회'의 개념은 20명 이상의 집회만을 의미한다(제14A조 제9항). 따라서 20명이 되지 않는 경우 비록 불법침입집회라 하더라도 (공공질서법상의) 처벌의 대상이 되지 아니하므로, 결과적으로 금지자체가 불가능하다. 먼저 불법침입집회 금지명령에 내려진 집회를 (금지된 사실을 알고 있음에도 불구하고) 개최한 사람은 최대 3개월의 징역형 또는 최대 3등급의 벌금형 부과 내지 병과에 처해지며(제14B조 제5항), 이러한 집회에 참가한 사람 역시 최대 3등급의 벌금형이 부과된다(제14B조 제6항). 마지막으로, 타인을 선동하여 금지명령이 내려진 불법침입집회에 대한 참가행위를 교사한 자는 최대 3개월의 징역형 또는 최대 4등급의 벌금형의 부과 내지 병과에 처해진다(제14B조 제7항).

(3) 불법침입집회로의 진출(이동)금지

'정복경찰관'(Constable in uniform)은 특정인이 (금지명령이 내려진) 불법침입집회에 참석하려고 이동하고 있다고 믿을만한 합리적인 이유가 있다고 판단할 때에는, 그 특정인의 이동을 물리적으로 막거나 그러한 집회 쪽으로 진출하지 말 것을 지시할 수 있다(제14C조 제1항 및 제2항). 이러한 경찰관의 지시 등에 따르지 않는 행위는 약식판결의 대상이 되는 범죄행위이며, 최대 3등급의 벌금형에 처해질 수 있다(제14C조 제5항).

〈표 2〉 집회시위 관련 현행 공공질서법 조문 및 내용

구분	조문	핵심내용
옥외 행진	**제11조** (옥외행진에 대한 사전신고)	- 6일전 방문 또는 우편 서면신고 필요(신고 예외사항 존재) - 신고요건 등 위반 시, 벌금형 가능
	제12조 (옥외행진에 대한 조건부과)	- 심각한 공공 무질서·재산에 대한 심각한 손해·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란의 야기, 또는 정당한 권리행사 방해가 예상될 때, '고위경찰관'은 행진주최자나 참가자에게 (행진과 관련된) 조건을 부과할 수 있음 - 부과된 행진조건을 '고의로' 위반할 경우, 징역형 내지 벌금형(병과) 가능
	제13조 (옥외행진의 금지)	- 행진에 대한 조건부과만으로 심각한 혼란을 방지하기에 불충분하다고 판단되는 경우, '지방경찰청장'은 최대 3개월 옥외행진 금지명령을 '지방의회'에 신청할 수 있으며, 지방의회는 내무부장관의 동의를 받아 행진 금지명령을 내릴 수 있음 - 수도 런던의 경우, 지방경찰청장이 내무부장관의 동의하에 (지방의회를 거치지 않고) 직접적으로 행진 금지명령을 발동할 수 있음 - 금지명령 위반 시, 이에 대한 징역형 내지 벌금형(병과) 가능
옥외 집회	**제14조** (옥외집회에 대한 조건부과)	- 옥외집회 자체에 대해서는 사전서면신고 불요 - 심각한 공공 무질서·재산에 대한 심각한 손해·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란의 야기, 또는 정당한 권리행사 방해가 예상될 때, '고위경찰관'은 행진주최자나 참가자에게 (집회와 관련된) 조건을 부과할 수 있음 - 위 조건은 집회장소, 집회개최(지속) 최대시간, 집회참가자의 최대 숫자에 대한 규제조건만 가능(기타 조건 불가) - 1인 시위는 동법상의 옥외집회가 아니므로, 조건부과 불가 - 부과된 집회조건을 '고의로' 위반할 경우, 징역형 내지 벌금형(병과) 가능
	제14A조 (불법침입집회의 금지)	- 불법침입집회에 대한 법적 개념 제시 - 불법침입집회가 토지소유자의 허가 없이 개최, 소유자의 허가가 있지만 그 허가 범위를 벗어나거나, 일반 대중의 접근권리 범위를 벗어나서 개최될 개연성이 상당하고, 동시에 지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란 내지 역사적·고고학적·과학적 중요성을 지니고 있는 지역(장소)에 심각한 피해를 초래한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때, '지방경찰청장'은 관할구역 내에서 최대 4일 이내, 특정 장소로부터 반경 5km 이내에서 집회의 전면적인 금지명령을 지방의회에 신청할 수 있으며, 지방의회는 내무부장관의 동의를 받아 집회 금지명령을 내릴 수 있음 - 수도 런던의 경우, 지방경찰청장이 내무부장관의 동의하에 (지방의회를 거치지 않고) 직접적으로 불법침입집회 금지명령을 발동할 수 있음
	제14B조 (불법침입집회 범죄 및 체포)	- 금지명령이 내려진 불법침입집회를 주최, 참가, 또는 그 참가를 선동하는 경우, 징역형 내지 벌금형(병과) 가능 - 단, 20명 이상의 불법침입집회만 처벌 가능
	제14C조 (불법침입집회로의 진출금지)	- '정복경찰관'은 (금지명령이 내려진) 불법침입집회에 대하여, 특정인의 참석을 막거나 또는 이러한 집회방향으로의 이동(진출)을 금하는 지시를 내릴 수 있음 - 이러한 지시를 위반할 경우, 벌금형 가능

3. '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'상의 집회시위 규제 내용

1) 규제조항 개괄

'2011년 경찰개혁 및 사회책임법'에서 집회시위 규제와 직접적으로 관련된 조항은 제3편(Part 2), 제141조부터 제148조까지 총9개의 조항이다. 이러한 조항은 공공질서법의 집회시위 규제 조항을 보충하는 성격을 가지고 있다. 먼저 제141조를 보면, 의회(Parliament) 등 '지정지역'(Designated area)에서의 '집회'(Demonstration)에 대한 사전서면신고 제도 등을 두고 있었던 '2005년 중대조직범죄 및 경찰법'(Serious Organised Crime and Police Act 2005)의 제132조부터 제138조의 조항이 폐지되었음을 선언하고 있다.[50] 이로 인하여, 현행 공공질서법의 규제 내용(제11조부터 제14조)이 '통제지역'(Controlled area) 내에서 열리는 옥외행진과 옥외집회에도 동일하게 적용된다.[51] 제143조에서는 '의회광장'(Parliament Square) 및 '웨스트민스터 궁전[52]'(Palace of Westminster) 주변 '통제지역'(Controlled area)에서의 '금지활동'(Prohibited activities)을 규정하고 있다. 참고로, 통제지역의 상세한 장소적 범위는 제142조(의회광장 통제지역) 및 제142A조(웨스트민스터 궁전 통제지역)에 규정되어 있는데, 모두 의회의사당 근접장소이다. 제144조에서는 '금지활동'(Prohibited activities) 중지에 관한 '지시'(Direction) 규정을 두고 있다. 제145조에서는 금지활동에 활용되거나 활용된 물품에 관한 (영장 없는) 압수 및 보관규정, 제146조에서는 금지활동 지시위반에 대하여 유죄판결을 내릴 시 법원이 병과할 수 있는 있는 몰수나 출입금지명령(Order) 등과 같은 보안처분 규정, 제147조에서는 확성기 등 사용에 관한 허가

50) 과거 '2005년 중대조직범죄 및 경찰법'에서는 '지정지역'(Designated area)라는 표현이 사용되었으나, 현행 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'에서는 '통제지역'(Controlled area)라는 표현이 사용되고 있다. 또한 현행 공공질서법에서 '집회'를 'Assembly'라고 표현하고 있으나, '2005년 중대조직범죄 및 경찰법'에서는 'Demonstration'라는 표현이 사용되었다(동법 제132조 제6항). '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'의 제정으로 인하여, 지정지역 그리고 지정지역에서의 집회 사전서면신고 제도 등이 폐지되었음에 불구하고, 일부 연구에서는 "이러한 지정지역에서 사전신고 없이 집회를 한 경우에는 범죄로 처벌받는다."라고 잘못 설명되어 있다(전현욱·한민경·장영민, 집회 및 시위의 권리 보장과 공공질서의 조화를 위한 형사정책 연구, 서울: 한국형사정책연구원, 2016, 176면).

51) 즉, 의사당 주변 지역에서 옥외행진에는 사전서면신고가 필요하나, 옥외집회에는 사전신고조차 필요 없다.

52) 의회의사당 건물을 의미한다. 그 유명한 '빅벤'(Big Ben)이 '웨스트민스터 궁전'에 설치되어 있다.

(Authorisation) 규정, 제148조에서는 '허가담당관'(Authorised officer) 및 '책임기관 '(Responsible authority)에 관한 의미 규정을 각각 두고 있다.

2) '통제지역'에서의 '금지활동'

첫 번째, '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'상 집회시위 '통제지역'(Controlled area)에서 '금지된 활동'은 ① (허가받지 않은) 확성기·메가폰 등과 같은 앰프의 사용(의회광장 및 웨스트민스터 궁전 통제지역에서 모두 금지), ② 텐트·침낭·매트리스·천막 등 철야목적 또는 일시적으로 머물기 위한 일체의 장비나 시설의 사용(의회광장 통제지역에서만 금지)으로 규정되어 있다(제143조 제2항, 제4항, 제6항, 제7항). 다만 ① 경찰이나 소방, 구급기관 활동을 위한 사용, ② '관련 기관[53]'(Relevant authority)의 사용, ③ 관련 '책임기관[54]'(Responsible authority)의 허가를 받은 경우에는 위법성이 조각된다(제143조 제3항). '경찰관'(Constable) 또는 '허가담당관[55]'(Authorised officer)은 이러한 금지활동에 대한 중지를 지시(Direct)할 수 있으며 있으며(제143조 제1항), 정당한 이유 없이 이러한 중지지시에 따르지 않는 행위는 약식재판에 회부되어 최대 5등급에 해당하는 벌금형(5,000파운드)에 처해질 수 있다(제143조 제8항).

두 번째, 경찰관 또는 허가담당관은 금지활동에 대한 중지를 지시할 때 지시명령의 효력 종료시점을 (90일 한도 내에서) 지정할 수 있는 바, 대상자는 그러한 종료시점 전까지는 중지 지시된 금지활동을 재개할 수 없다. 다만 종료시점을 지정하지 않으면, 그러한 지시는 (지시가 내리진 날부터) 90일 동안 자동적으로 유효하다(제144조 제2항 및 제3항). 이러한 경찰관 등의 지시는 구두에 의하여, 개인 또는 집단에게 발동될 수 있으며, 지시를 발동한 경찰관 등은 이러한 지시를 스스로 철회할 수도 있다(제144조 제6항).

세 번째, 통제지역에서 지시에 대한 미준수(위반) 행위가 발생했을 때에 경찰관 또는

53) '관련 기관'은 ① 내각각료나 관련 정부부처, ② 런던광역시의회, ③ 웨스트민스터 자치구 의회를 의미한다(제143조 제5항).

54) 먼저 '의회광장 통제지역'에서의 책임기관은 의회광장의 센트럴 가든 지역에서는 런던광역시의회, (통제지역 내) 기타 지역에서는 웨스트민스터 자치구 의회가 책임기관이 된다(제148조 제3항). '웨스트민스터 궁전 통제지역'에서의 책임기관을 보면, 로열 파크 지역에서는 주무장관, (통제지역 내) 기타 지역에서는 웨스트민스터 자치구 의회가 그 책임기관이 된다(제148조 제4항).

55) 제148조에 따르면, 관련 정부부처나 런던광역시의회 또는 웨스트민스터 자치구 의회의 담당 공무원 내지 권한을 부여받은 지정인을 의미한다.

허가담당관은 영장 없이도 (합리적인 물리력을 사용하여) '금지물품[56]'(Prohibited item)을 현장에서 압수하여 보관할 수 있다(제145조 제1항부터 제4항). 압수물품의 최대 보관기간은 28일이며, 이후에는 압수 당사자에게 반드시 환부해야 한다(제145조 제5항 a호). 다만 이러한 미준수행위에 대하여 물품환부 이전에 약식기소나 재판 등이 진행된다면, 재판결과에 따라서 환부여부가 결정된다(제145조 제5항 b호).

마지막, 이러한 지시 미준수 행위에 대해서는 (벌금형 외) 법원의 몰수나 보안처분의 병과도 가능하다. 즉, 법원은 제143조 제8항에 따른 벌금형을 부과하면서, 압수된 물품의 몰수를 명령할 수 있고, 동시에 통제지역으로 출입금지 등과 같은 필요한 보안처분도 병과할 수도 있다(제146조 제1항 b호, 제2항, 제3항)

3) 앰프사용에 관한 허가조건

(허가받지 않은) 확성기 등과 같은 앰프 사용에 대한 금지명령은 (그 대상자가) 의회광장 및 웨스트민스터 궁전 통제지역 (그 주변지역) 내에 있는 사람들이 듣거나 들을 수 있을 정도로 확성기 등 앰프를 작동시키거나 작동시키려고 할 때에만[57] 발동될 수 있다(제144조 제5항). 그럼에도, 앰프 사용 등에 대하여 사전허가를 받으면 통제지역에서의 앰프의 사용도 응당 허용된다. 이때는 제144조 제5항이 적용될 여지가 없으나, 다만 앰프사용을 허가받았다고 하더라도 행진이나 집회 시 과도한 소음을 발생시켜 심각한 공공 무질서·손해·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란의 야기가 초래된다면, 공공질서법 제12조 및 제14조에 따른 조건부과를 통한 제한이 이루어질 수 있다.

먼저 앰프를 사용하고자 하는 사람은 직접 또는 대리인을 통하여, 통제지역을 관할하

56) 동법 제143조 제2항 상의 '확성기 등 앰프 그리고 철야목적 또는 일시적으로 머물기 위한 일체의 장비나 시설'을 의미한다(제145조 제3항).

57) 앰프를 사용하게 되면 과도한 소음이 유발될 개연성이 상당하고, 따라서 앰프사용에 대한 허가제는 필요할 수 있다. 이러한 허가제 대한 논의는 별론으로 하고, (허가를 받지 않고 앰프 사용 시) "들리거나 들을 수 있을 정로"(can hear or likely to be able to hear)라는 구성요건은 (사견으로는) 일반적·추상적인 문구에 해당하며, 판단에 대한 경찰관의 결정재량이 다소 광범위하게 허용하는 문구로 보인다. 또한, 이러한 규정에 대해서는 시위의 대상이 되는 목표가 눈에 보이고 또한 목소리가 전달되어야 한다는 'Sight and Sound' 원칙을 과도하게 침해한다는 비판이 제기될 수도 있다(A. S. Vitale · 김학경 · 최낙범, 한국경찰의 G20 정상회의 집회시위 관리정책에 대한 사례연구, 치안정책연구 제25권 제2호, 2011, 43면의 각주 22 참조).

는 ‘책임기관’(Responsible authority)에게 확성기 사용에 대한 사전허가를 신청할 수 있다(제147조 제1항 및 제2항). 이때 책임기관은 신청처리비용을 부과시킬 수 있다(제147조 제3항 c호). 앰프 사용 허가신청을 받은 책임기관은 신청을 받은 날짜로부터 21일 이내에 신청인에게 서면으로 허가여부 결과를 통보해야 한다(제147조 제4항). 만약 허가를 결정다면, 허가서에는 ① 허가 받은 자의 인적사항, ② 허가한 앰프의 종류, ③ 앰프의 사용기간, ④ (기타 허가조건과 관련된) 부관이 기재되어 있어야 한다(제147조 제5항). 허가 이후에도 책임기관은 언제라도 서면으로, 허가를 철회하거나 부관 및 앰프의 사용기간을 변경시킬 수도 있으며, 나아가 새로운 부관을 부여하거나 기존의 부관을 아예 취소시킬 수도 있다(제147조 제6항, 제7항, 제8항).

〈표 3〉 집회시위 관련 현행 경찰개혁 및 사회책임법의 조문 및 내용

조문	핵심내용
제141조 (‘2005년 중대조직범죄 및 경찰법’ 일부 조항의 폐지)	- ‘2005년 중대조직범죄 및 경찰법’ 제132조부터 제138조까지 조항 폐지(특히, 의사당 주변 지역에서의 옥외집회 사전서면신고제 제도 등의 폐지)
제142조 및 제142A조 (통제지역의 범위)	- 의회광장 및 웨스트민스터 궁전 주변 통제지역에 대한 장소적 범위 규정
제143조 (통제지역에서의 금지활동)	- 앰프의 사용 그리고 텐트·침낭·매트리스·천막 등 철야 및 일시 체류를 위한 일체의 장비(시설) 사용이 금지활동으로 지정됨 - 경찰관과 허가담당관은 이러한 금지활동의 구두로 중지를 지시할 수 있으며, 중지에 따르지 아니할 경우 최대 5등급의 약식재판 벌금형에 처해짐
제144조 (금지활동 중지명령에 관한 추가 규정)	- 경찰관과 허가담당관은 금지활동에 대한 중지지시를 내릴 때, 지시효력의 중지 시점을 90일 이내로 지정할 수 있으며, 시점을 정하지 않으면 자동적으로 90일 동안 지시의 효력이 유지됨
제145조 (금지물품에 대한 압수 등)	- 지시 미준수(위반) 행위가 발생했을 때, 경찰관 또는 허가담당관은 영장 없이도 (합리적인 물리력을 사용하여) 금지물품(앰프, 텐트 등)을 현장에서 압수하여 보관할 수 있음 - 최대28일 동안 보관할 수 있으며, 원칙적으로 보관기간 후 압수당사자에게 환부해야 함
제146조 (유죄판결 시 법원의 권한)	- 미준수 행위에 대하여, 법원은 (벌금형 외) 금지물품의 몰수나 통제지역으로 출입금지 등과 같은 필요한 보안처분을 병과할 수 있음
제147조 (앰프 사용에 관한 허가)	- 앰프를 사용하려면, 통제지역 관할 책임기관(런던광역시의회 및 웨스트민스터 자지구 의회 등)으로부터 사전 사용허가를 신청해야 함 - 신청 받은 책임기관은 21일 이내에 서면으로 앰프 허가결정을 통보해야 하며, (허가한다면) 허가결정서에 대상자의 인적사항, 허가한 앰프의 종류, 앰프의 사용기간, 기타 부관을 반드시 기재해야 함 - 책임기관은 허가 이후 언제라도 서면으로, 부관의 변경 및 철회, 새로운 부관의 추가, 앰프 사용기간의 변경할 수 있음

Ⅲ. 최근 집회시위 규제권한의 실효성 확보 법률안 - '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안' 중심으로

1. '1986년 공공질서법' 개정내용

1) '옥외행진'과 관련된 규제권한의 실효성 확보

⑴ 소음규제를 통한 옥외행진의 제한

가. 옥외행진 소음규제에 관한 조건부과 규정 신설

현행 공공질서법 제12조에 근거해서는 ① 심각한 공공 무질서·재산에 대한 심각한 손해·지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란을 야기할 수 있거나, 또는 ② 정당한 권리행사를 방해하거나 또는 의무 없는 권리행사를 강요하는 목적으로 타인을 위협하기 위한 차원에서 행진을 주최한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에만 옥외행진에 대한 조건을 부과할 수 있다. 하지만, '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB) 제54조에서는 공공질서법 제12조 규정을 개정하여, 행진 시 발생할 수 있는 소음에 대한 규제조건을 부과할 수 있는 근거규정을 마련하게 된다.

즉, '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(이하 '법률안'이라고 지칭) 제54조에서는 현행 공공질서법을 개정하여 소음규제에 관한 제12조 제1항 aa호 및 ab호를 신설케 한다. '개정 공공질서법[58]'에서는 (옥외행진의 시간, 장소, 사정, 경로를 종합적으로 고려하여) ③ (잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 옥외행진에 있어서) 행진참가자들에 의해 발생되는 소음이 '행진 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란'(Serious disruption to the activities of an organisation which are carried on in the vicinity of the procession)을 야기하거나, 또는 ④ (잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 옥외행진에 있어서) 행진 참가들에 의해 발생되는 소음이 '행진 주변의 사람들에게 관련된 그리고 중대한 피해'(Relevant impact on persons in the vicinity of the procession, and that impact may be significant)를 끼친다고 믿을만한 합리적인 이유

58) 개정 전인, 지금의 공공질서법은 '현행 공공질서법'으로 지칭하고, '법률안'에 따라서 (법률안이 통과된다면) 개정이 예정된 공공질서법에 대해서는 '개정 공공질서법'으로 지칭한다.

가 있을 때[59], '고위경찰관'은 이러한 소음피해(Impact)를 방지하기 위하여 필요한 조건을 지시할 수 있다(법률안 제54조 제2항).

나. 소음피해 '관련성'의 의미

타인에게 끼치는 소음피해의 '관련성'(Relevant)의 의미에 관해서는, ① 행진 주변에 있을 사람들의 특성(Characteristics)으로 인하여 행진에서 발생하는 소음이 합리적으로 건강한 사람들에 대한 위협이나 괴롭힘이 될 때, 또는 ② 행진 주변 사람들에게 심각한 불안이나 공포 또는 고통을 유발시킬 수 있을 때, 소음으로 인한 피해의 '관련성'(Relevant)이 있다고 규정되어 있다(법률안 제54조 제3항). 즉, 이러한 규정은 소음피해의 관련성을 '절대적인' 기준에서 판단하는 것이 아니라, 주변 사람들의 특성(노약자, 장애인 등)을 고려하여 그 피해 기준이 '상대적'으로 다를 수 있음을 명시하고 있는 것이다.[60]

다. 소음피해 '중대성' 판단에 대한 고려사항

그 다음으로 타인에 끼치는 소음피해의 '중대성'(Significant)을 판단함에 있어서, 고위경찰관은 (소음 피해로 인하여) 위협·괴롭힘을 받거나 심각한 불안이나 공포 또는 고통을 느끼는(또는 느낄 가능성 있는) 사람들의 ① '숫자'(Number), 그리고 이러한 소음피해의 ② '지속정도'(Duration) 및 ③ '강도'(Intensity)를 '반드시'(Must) 고려하도록 규정되어 있다(법률안 제54조 제3항).

---

59) 영국에서는 '중대한 피해'(Significant impact)라는 요건의 '임계점'(Threshold)이 '심각한 혼란'(Serious disruption)보다 한 단계 낮다고 보고 있다. 즉, 소음피해를 기관(단체)보다는 개인의 수인범위를 한 단계 낮게 보는 것이다(HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests , London: HMICFRS, 2021, p. 116).

60) 우리의 집시법 시행령 제14조에서도 유사하게, 주거지역·학교·병원·공공도서관에서 확성기의 등가소음도를 일반 지역에서 등가소음도와 다르게 규정하고 있다. 학교나 병원에 있는 사람들에 대한 소음피해도는 당연 일반사람들의 소음피해도와 상이할 수밖에 없기 때문이다.

⑵ (소음규제 포함) 조건 위반 시 처벌의 확대 및 강화

가. ‘고의로’ 문구 삭제 - 처벌범위의 확대

현행 공공질서법에서는 옥외행진 주최자 및 참가자가 공공질서법 제12조 제1항에 근거하여 부과된 조건을 ‘고의로’(Knowingly) 위반했을 경우에만, 그러한 위반행위에 대한 징역형 내지 벌금형의 부과 내지 병과가 가능하였다. 하지만, 이번 개정안에서 ‘고의로’라는 문구가 삭제되었고(법률안 제56조 제3항 및 제4항), 다만 (잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 옥외행진에 있어서는, 비록 고의가 없다 하더라도) ① 당사자가 그 조건이 부과되었음을 알고 있음에도 조건을 준수하지 못했거나, 또는 ② 조건이 부과되었음을 알아야 함에도 불구하고 알지 못하여 조건을 위반했을 때 범죄행위를 구성하게 된다(법률안 제56조 제5항)[61]. 반면, 여전히 스코틀랜드 지역에서의 옥외행진과 관련해서는, 조건을 ‘고의로’ 준수하지 아니하였을 때만, 이러한 조건위반행위가 비로소 범죄행위를 구성하게 된다.

나. 처벌형량의 강화

우선 ‘행진주최자’의 (소음 포함) 조건위반행위 관련하여, 잉글랜드와 웨일즈 지역에서는 기존 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금이었으나, 개정안에서는 최대 51주간의 징역형 또는 최대 4등급에 대한 벌금형을 부과 내지 병과할 수 있도록, 그 처벌형량이 대폭 강화되었다(이하 법률안 제56조 제6항). 스코틀랜드 지역에서는 여전히 최대 3개월의 징역형 또는 최대 4등급의 벌금형 부과(병과)가 이루어진다. 두 번째로 ‘행진참가자’의 (소음 포함) 조건위반행위와 관련해서서는, 잉글랜드와 웨일즈 지역에서는 기존 최대 3등급의 벌금에서 최대 4등급인 2,500파운드의 벌금형에 처할 수 있도록 개정되었다. 스코틀랜드 지역에서는 이전과 동일하게, 3등급인 1,000파운드의 벌금형에 처할 수 있다. 끝으로, ‘행진참가자’를 ‘선동’하여 조건의 위반 내지 미준수를 교사케 하는 행위는 현행 공공질서법에서는 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금을 부과 내지 병과할 수 있으나, 개정 공공질서법에서는 최대 51주간의 징역형 또는 최대 4등급에 대

61) 여전히 이러한 조건위반행위가 통제될 수 없는 사정에서 기인했다면, 이에 대한 입증책임은 행진주최자 및 참가자가 부담한다. 동 조항은 개정 후에도 변함이 없다.

한 벌금형의 부과(병과)가 가능하다. 스코틀랜드 지역에서는 현재와 동일하게, 최대 3개월의 징역형 또는 최대 4등급의 벌금형을 부과 또는 병과할 수 있다.

(3) 시행령 제정을 통한 조건 부과 요건의 구체화

개정 공공질서법에 규정된, '(소음으로 인한) 행진 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란'(Serious disruption to the activities of an organisation which are carried on in the vicinity of the procession) 및 '지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란'(Serious disruption to the life of the community)과 같은 요건들은 그 문구의 일반성·추상성으로 인하여, 경찰 등 행정청의 결정재량을 확대하는 결과를 초래할 수 있다. 행정청의 입장에서 요건을 적극적으로 해석하면 기본권의 침해가 강해질 수 있고, 반대로 (기본권 침해의 우려를 너무 의식하여) 너무 좁게 해석하면, 특수하거나 예외적인 상황을 고려하지 못하게 되어 도리어 상황 대응의 경직성이 증가할 수밖에 없다. 그렇다면 이러한 요건에 판단 및 해석은 경찰과 같은 행정청에 맡겨져서는 안 되며, 원칙적으로 국민의 대의기관인 의회에서 구체적인 입법을 통해서 해결해야 하는데, 다만 너무 구체적인 입법을 하게 되면, 시대의 변화양상에 뒤떨어지는 적응성· 임기성의 문제점도 초래할 수 있다.

이러한 사정을 고려하여, '법률안'에서는 주무부처 장관(내무부 장관)이 (위에서 언급된 두 가지) 법률 요건들의 의미를 구체화할 수 있는 '시행령'(Regulations)을 제정할 수 있도록, 권한 위임 규정을 마련하고 있다(법률안 제54조 제4항). 이러한 시행령은 '행정위임입법'(Statutory instrument)의 형태로 제정되어야 하며, 각별히 '법률안'에서는 이러한 시행령에 대한 의회의 감독방법을 명시하고 있다. 즉, 시행령의 초안(Draft)이 상원 및 하원에 제출되고, 상원 및 하원의 결의안(Resolution)에 의하여 승인되어야만 그 시행령의 효력이 발생할 수 있도록 규정되어 있다. 이러한 시행령은 우리의 법규명령과 유사한 성격을 가지고 있는 바, 위 시행령에서는 각각의 법률 요건에 대하여 구체적인 정의규정을 제시할 수 있으며, 추가적으로 이러한 '심각한 혼란'을 야기하거나 또는 야기하지 않는 옥외집회에 대한 상황을 (시행령 내에서) 상세히 예시할 수도 있다.

물론 이러한 시행령 제정을 통한 요건의 구체화는 통상적으로는 경찰의 결정재량을 좁히는 결과를 가져올 수밖에 없다. 하지만 영국에서는 불명확하고 추상적인 요건규정으

로 인하여 경찰권의 발동이 (필요한 순간에도 불구하고) 오히려 위축되는 현상이 초래되고 있으므로[62], 이러한 시행령 제정은 (결정재량을 좁힐 수는 있지만 결과적으로) 요건에 대한 구체화를 통하여 판단의 근거를 명확히 함으로써 결과적으로는 경찰권의 실효성이 확보되는 결과를 가져온다.

2) '옥외집회'와 관련된 규제권한의 실효성 확보[63]

(1) 집회 소음규제에 관한 조건부과 규정 신설

기이 설명된 바와 같이, 현행 공공질서법 제14조는 '옥외집회에 대한 조건부과'를 규정하고 있다. 현행 공공질서법 제14조 제1항에 따르면, '옥외집회'의 시간, 장소, 사정을 종합적으로 고려하여, ① 심각한 무질서, 재산에 대한 중대한 손해, 지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란을 야기할 수 있거나, 또는 ② 정당한 권리행사를 방해하거나 또는 의무 없는 권리행사를 강요하는 목적으로 타인을 위협하기 위한 차원에서 행진을 주최한다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에는, '고위경찰관'은 이러한 무질서, 손해, 혼란, 위협을 방지하기 위하여 필요한 조건을 (집회주최자와 참가자에게 모두) 지시할 수 있다. 앞서 설명되었지만 이러한 조건 부과는 (옥외행진과 다르게, 요건이 한정적으로 규정되어 있으므로) '집회장소', '집회개최(지속) 최대시간', 집회참가자의 '최대 숫자'만을 대상으로 이루어질 수 있다.

'법률안' 제55조에서는 공공질서법 제14조 제1항 aa호 및 ab호를 신설하여, '옥외집회'시 발생할 수 있는 소음에 대해서도 조건을 부과할 수 있도록 그 근거규정을 마련하

62) 앞에서 설명한 바와 같이, 영국 '왕립감사관실'(HMICRFS)에서는 (시민단체의 반대 입장을 충분히 청취했음에도 불구하고) 오히려 효율적인 경찰권행사를 위한 (집회 및 행진) 조건 부과 요건의 완화를 제안하고 있다. 현행 법률상의 부과 요건을 넓게 해석하면 경찰의 결정재량이 넓어짐에도 불구하고, 이러한 요건완화를 제시하게 된 배경에는 (반대해석상) 경찰이 현행 부과 요건에 대한 해석을 엄격히 하고 있고 그 결과, 필요한 경찰권 행사가 제대로 이루어지지 않고 있음을 추론할 수 있다.

63) 앞에서 설명되었지만, 옥외집회에 대해서도 사전서면신고 제도를 신설해야 한다는 것이 '왕립감사관실'의 개선권고안이다. 그럼에도, 현 영국 보수당 정부는 (소음규제 포함한) 조건부과 규정만을 강화하고 있을 뿐이며, 여전히 정적인 (옥외)집회의 추상적 위험성을 인정하지 않고 있으며, 고로 집회에 대한 사전서면신고 제도를 도입하지 않고 있다. 이런 점만 보더라도, '법률안'의 취지에 대해서는 경찰권의 확대보다는 실효성 강화라는 표현이 더 적절하다고 판단된다.

고 있다. 신설된 규정을 보면, (집회의 시간, 장소, 사정을 종합적으로 고려하여) ③ (잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 옥외집회에 있어서) 집회참가자들에 의해 발생되는 소음이 그 '집회 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란(Serious disruption)'을 야기할 수 있거나, 또는 ④ (잉글랜드와 웨일즈 지역에서의 옥외행진에 있어서) 집회 참가들에 의해 발생되는 소음이 '집회장소 주변의 사람들에게 관련된 그리고 중대한 피해(Significant impact)'를 끼친다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때, '고위경찰관'은 이러한 소음피해를 방지하기 위하여 필요한 조건을 지시할 수 있다(법률안 제55조 제2항). 기타 소음피해의 '관련성'(Relevant)의 의미 및 '중대성'(Serious) 판단 시 고려사항에 대한 내용은 앞에서 설명된 옥외행진과 동일하다.

(2) 옥외집회에 대한 조건부과 규정의 확대

'법률안'에 의거하여, (잉글랜드 및 웨일즈 지역에서) 집회장소, 집회개최(지속) 최대시간, 집회참가자의 최대 숫자에 대한 조건을 부과할 수 있다는 기존 규정은 (현행 공공질서법에서) 삭제되었는바(법률안 제55조 제2항 c호)[64], 이는 집회장소나 지속시간에 대한 규제를 못하도록 규정한 것이 아니라, (구체적인 예시문구를 삭제함으로써) 부과될 수 있는 조건의 범위를 경찰의 결정재량으로 남겨둠으로써 경찰권 실효성을 확보하는 의미를 지니고 있다. 따라서 개별적인 집회의 구체적 상황을 고려하여 심각한 혼란 등이 예상되는 등 보호법익에 대한 침해 위험이 높을 때, 옥외집회에 대해서도 (소음 규제는 말할 것도 없고) 집회의 시작시간과 종료시간 제한 등과 같은 좀 더 다양한 조건의 부과가 이루어질 수 있게 되었다.[65] 다만 앞에서 주지된 바와 같이, 이러한 조건부과는 (무제한적이 아니라) '합법적인 목적'(Legitimate aim)을 가지고 있어야 하고, 또한 부과된 조건이 (목적달성을 위한) '필요성'(Necessary)과 '비례성'(Proportionate)을 갖추고 있

64) 잉글랜드와 웨일즈 지역과 달리, 스코틀랜드 지역에서는 집회장소, 집회개최(지속) 최대시간, 집회참가자의 최대 숫자 규제에 대한 조건부과 규정이 여전히 존재한다(개정 공공질서법 제14조 제1A항 b호).

65) UK Government, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021: protest powers factsheet, https://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, 검색일자: 2021년 3월 28일.

어야 한다.

(3) (소음규제 포함) 조건 위반 시 처벌의 확대 및 강화

가. ‘고의로’ 문구 삭제 – 처벌범위의 확대

우선 옥외행진의 개정내용과 동일하게, 옥외집회에서도 ‘고의로’라는 문구가 삭제되었고, ① 당사자가 그 조건이 부과되었음을 알고 있음에도 조건을 준수하지 못했거나, 또는 ② 조건이 부과되었음을 알고 있어야 함에도 불구하고 알지 못하여 조건을 준수하지 못했을 때 조건위반행위는 범죄행위를 구성하게 된다(법률안 제56조 제8항, 제9항, 제10항). 나머지는 옥외행진의 개정 내용과 동일하다.

나. 처벌형량의 강화

조건미준수(위반) 행위에 대한 처벌 역시 강화되었다(법률안 제56조 제11항). 첫 번째, ‘집회주최자’의 조건미준수행위는 현행 최대 3개월의 징역 또는 최대 3등급의 벌금부과 내지 병과의 대상이나, 개정안에서는 (잉글랜드와 웨일즈 지역에서는) 최대 51주간의 징역형 또는 벌금양형 표준기준 중 최대 4등급의 벌금형을 부과할 수 있다. 두 번째, ‘집회참가자’의 조건미준수 행위는 현재 최대 3등급의 벌금형을 부과할 수 있으나, 개정안에서는 최대 4등급의 벌금형이 가능하도록 한 단계 상향되었다. 끝으로, ‘집회참가자’를 ‘선동’하여 조건미준수를 교사하는 행위는 현행 최대 3개월의 징역형 또는 최대 4등급의 벌금에서, 최대 51주간의 징역형 또는 최대 4등급(Level 4)에 대한 벌금형의 부과 내지 병과가 가능하도록 그 형량이 높아졌다. 스코틀랜드에서의 조건미준수 행위 처벌은 옥외행진에서의 내용과 똑같다.

(4) 시행령 제정을 통한 조건 부과 요건의 구체화

개정 공공질서법 제14조 제1항에 규정된, ‘(소음으로 인한) 집회 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란’ 또는 지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란’의 구체적인 의미와 관련하여, 주무부처 장관(내무부 장관)은 관련 ‘시행령’을 제정할 수 있다(법률안 제55조 제6항). 시행령 제정을 통하여 각 요건의 의미에 대하여 구체적인 정의규정

을 제시할 수 있으며, 더하여 '심각한 혼란'을 야기하거나 또는 야기하지 않는 옥외집회에 대한 예시상황도 제공할 수 있다. 이러한 시행령 제정의 의미에 대해서는 앞에서 설명한 바와 같으며, 그 내용 역시 옥외행진과 동일하다.

3) '1인 시위'에 대한 조건부과 규정 신설

현행 공공질서법에는 '1인 시위'(One-person protest)에 관하여 조건을 부과할 수 있는 명시적인 근거규정이 존재하지 않는다. 이러한 이유로, '법률안' 제60조에서는 개정 공공질서법 내 제14ZA조(Imposing conditions on one-person protests)를 신설하여, 1인 시위 시 소음 등을 규제할 수 있는 조건부과 규정을 새로이 마련하고 있다. 여기서 '1인 시위'는 어느 특정시간(at any one time)에 공공장소에 1인에 의하여 이루어지는 시위를 의미한다.

(1) 1인 시위 소음규제에 관한 조건부과 규정 신설

개정 공공질서법 제14ZA조 제1항 및 제2항을 살펴보면, '고위경찰관'은 (잉글랜드와 웨일즈 지역에서) 1인 시위가 개최되는 (또는 개최될) 시간, 장소, 사정을 종합적으로 고려하여, ① 1인 시위 참가자에 의해 발생되는 소음이 '1인 시위 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란'을 야기할 수 있거나, 또는 ② 1인 시위 참가자에 의해 발생되는 소음이 '1인 시위 주변의 사람들에게 관련된 그리고 중대한 피해'를 끼친다고 믿을만한 합리적인 이유가 있을 때에도, 이러한 소음피해를 방지하기 위하여 필요한 조건을 지시할 수 있다(법률안 제60조). 고위경찰관의 의미, 소음피해의 '관련성'(Relevant)의 의미, 소음 피해 '중대성'(Serious) 판단 시 고려사항, 문서통지와 같은 규정은 옥외행진 및 옥외집회에서의 내용과 동일하다. 다만, 1인 시위에 관한 이러한 소음규제 조건 규정은 스코틀랜드 지역에서는 적용되지 않는다.

나아가, 개정 공공질서법 제14ZA조 제3항을 보면, 만약 1인 시위가 장소를 옮기면서 이루어지거나 이루어질 예정이라면, 다시 말해서, 1인 시위가 옥외행진의 형태로 이루어질 때, 고위경찰관은 행진(예정)경로도 고려하면서 소음규제에 관한 조건을 부과해야 한다. 나아가, 이러한 소음에 관한 조건에는 행진경로 자체 또는 특정 공공장소 출입금지

등과 같은 조건도 포함시킬 수 있다.

(2) 1인 시위에 대한 처벌규정 신설

1인 시위 주최자나 참가자가 ① 동 조항에 근거한 조건이 부과되었음을 알고 있음에도 조건을 준수하지 못했거나, 또는 ② 조건이 부과되었음을 알아야 함에도 불구하고 이를 알지 못하여 조건을 준수하지 못했을 때, 이러한 ('고의적'이 아니어도) 조건위반행위는 범죄행위를 구성하게 된다. 조건미준수(위반)행위가 통제될 수 없는 사정에서 기인했다면, 이에 대한 입증책임은 그러한 범죄행위로 기소된 1인 시위 주최자 내지 참가자가 부담한다. 처벌의 내용 관련해서는 먼저, 개정 공공질서법 제14ZA조 제9조에 의거, '1인 시위 주최자' 또는 '1인 시위 참가자'의 조건미준수행위는 약식재판의 대상이 되며, 최대 4등급의 벌금형에 처해진다. 또한, 개정 공공질서법 제14ZA조 제11조에 의거, 1인 시위 주최자나 참가자에 대한 조건미준수 '선동'행위에 대해서는 최대 51주간의 징역형 또는 최대 4등급(Level 4)에 대한 벌금형을 처할 수 있다. 이때 징역형과 벌금형의 동시 부과도 허용된다.

(3) 시행령 제정을 통한 조건 부과 요건의 구체화

개정 공공질서법 제14ZA조 제1항 상의 '(소음으로 인한) 1인 시위 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란'의 구체적인 의미(Meaning)와 관련하여, 주무부처 장관(내무부 장관)은 관련 시행령을 제정할 수 있다. 시행령에 관한 다른 내용 역시, 앞에서 설명된 옥외행진과 옥외집회의 시행령 내용과 동일하다.

〈표 4〉 집회시위 관련 개정 공공질서법의 내용

구분	조문	내용
옥외 행진	제12조 (옥외행진에 대한 조건부과)	- 행진참가자들에 의한 소음이 행진 주변에 있는 '기관'(단체)들의 활동에 심각한 혼란 또는 행진 주변의 '사람'들에게 '관련된' 그리고 '중대한' 피해를 미칠 때, 고위경찰관은 소음에 관한 규제 조건을 부과할 수 있음 - 행진 주변에 있을 사람들의 특성으로 인하여, 행진에서 발생하는 소음이 합리적으로 건강한 사람들에 대한 위협이나 괴롭힘이 될 때, 또는 행진 주변 사람들에게 심각한 불안이나 공포 또는 고통을 유발시킬 수 있을 때, 소음과 피해의 '관련성'이 인정됨 - 소음피해의 '중대성' 판단 시, (소음으로 인하여) 위협·괴롭힘을 받거나 심각한 불안이나 공포 또는 고통을 느끼는 사람들의 숫자, 소음 피해의 지속정도 및 강도를 반드시 고려해야 함 - 부과된 행진조건 위반 시, ('고의로' 문구를 삭제하여) 당사자가 그 조건이 부과되었음을 알고 있음에도 조건을 준수하지 못했거나, 또는 조건이 부과되었음을 알고 있어야 함에도 불구하고 알지 못한 경우도 징역형 내지 벌금형(병과) 가능함. 또한 징역형 및 벌금형이 이전보다 대폭 강화됨 - 조건부과 요건 중, 지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란 그리고 (소음으로 인한) 행진 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란의 의미를 각각 구체화(예시상황 제시 등)할 수 있는 시행령 제정에 관한 위임규정 신설
옥외 집회	제14조 (옥외집회에 대한 조건부과)	- 기본적으로 제12조의 내용과 동일하게 변경됨 - 현행 옥외집회에 대한 조건부과는 집회장소, 집회개최(지속) 최대시간, 집회참가자의 최대 숫자에 대하여만 가능하나, 개정안에서는 (옥외행진과 동일하게) 개별집회에 대한 구체적 위험성을 검토하여, 집회의 시작 및 종료시간 등과 같은 다양한 집회제한 조건을 부과할 수 있게 됨
1인 시위	14ZA조 신설 (1인 시위에 대한 조건부과)	- 제12조 및 제14조의 내용과 동일하게, 1인 시위 소음규제에 관한 조건부과 규정 신설 - 소음규제에 관한 조건부과 시, 1인 행진이 이루어질 때는 행진경로 자체 또는 특정 공공장소 출입금지 등과 같은 조건도 포함시킬 수 있음 - 부과된 1인 시위 조건 위반 시, (고의가 없어도) 당사자가 조건이 부과되었음을 알고 있음에도 조건을 준수하지 못했거나, 또는 조건이 부과되었음을 알아야 함에도 불구하고 이를 알지 못하여 조건을 준수하지 못했을 때, 징역형 또는 벌금형의 처벌규정 신설 - (소음으로 인한) 1인 시위 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란의 의미를 구체화(예시상황 제시 등)할 수 있는 시행령 제정에 관한 위임규정 신설

2. '2011년 경찰개혁 및 사회책임법' 개정내용

법률안 제57조에서 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법' 제142A조, 제143조 규정을 개정하는 조항도 담고 있다. 아래에서는 이러한 개정 조항에 대하여 상세히 알아보기로 한다.

(1) '통제지역'의 확대

먼저 현행 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(이하 '현행 법률'로 지칭) 제142A조에는 웨스트민스터 궁전 주변의 통제지역에 대한 장소적 범위를 규정하고 있다. 법률안에서는 이러한 웨스트민스터 궁전 통제지역의 장소범위를 확대하고 있는데, 우편번호 SW1 구역에 있는 'Cannow Row', 'Parliament Street', 'Derby Gate', 'Parliament Square', 'Victoria Embankment'라는 이름으로 알려진 간선도로(Highway[66])가 통제지역으로 새로이 포함되었다(법률안 제57조 제1항). 나아가, 이러한 간선도로(대로)에는 간선도로와 인접한 장소 중에 일반시민이 통행할 수 있는 장소까지 포함한다. 즉, 간선도로뿐만 아니라 공중이 접근할 수 있는 간선도로 인접 지역까지 통제지역으로 포섭하고 있는 것이다.

(2) '통제지역' 내 '금지활동'의 확대

앞에서 살펴본바와 같이, 현행 법률 제143조 제1항 및 제2항에서는 ① 앰프의 사용 그리고 ② 텐트·침낭·매트리스·천막 등 철야 및 일시 체류를 위한 일체의 장비(시설) 사용이 금지활동으로 지정되어 있다. 법률안 제57에서는 ③ 물품 등을 이용하여, (웨스트민스터 궁전 통제지역 지역 내에 위치한 또는 이에 근접하게 위치한) '의회부지'(Parliamentary Estate) 출입구로 입출입하는 차량의 통과를 방해하는 행위를 새로운 금지활동으로 추가하고 있다(법률안 제57조 제3항). 이러한 방해 행위에는 '입출입 자체를 어렵게 하는 행위'(making the passage of a vehicle more difficult)도 포함된다.

66) 엄밀히 말하자면, 우리나라의 강남대로와 같은 시내를 관통하는 대로(미국의 Boulevard 개념)를 의미한다.

(3) '관련 기관'의 문구 개정 및 범위 확대

현행 법률 제143조 제3항에 따르면 '관련 기관'은 ① 내각각료나 관련 정부부처, ② 런던광역시의회, ③ 웨스트민스터 자치구 의회를 의미한다. 이러한 관련 기관의 (통제지역에서의) 앰프사용이나 일시체류 시설 등의 사용은 설명된 바와 같이, 위법성이 조각되어 허용되는 행위에 해당한다. 법률안에서는 '관련기관'(Relevant authority)이라는 문구를 '관련 책임자'(Relevant person)로 개정하면서, '관련 책임자'에 상원 및 하원의 각 사무처 담당 직원도 포함시키고 있다.

(4) 시행령 제정을 통한 통제지역 지정권한 부여

법률안 제58조에서는 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법' 내 제149A조(Power to specify other areas as controlled areas)를 신설함으로써, '시행령'(Regulations) 제정을 통하여 통제지역을 새로이 지정하거나 변경할 수 있도록 하는 위임규정을 만들고 있다. 하지만 시행령 제정을 통한 통제지역의 설정이나 변경은, ① 상원이나 하원이 건물공사 등과 같은 이유로, 현재 의회의사당 건물(웨스트민스터 궁전)이 아닌 다른 곳으로 이전하고, 동시에 ② 주무장관(내무부 장관)이 그러한 이전장소에서의 금지활동 지정의 필요성이 있다고 판단될 때에만 (이러한 한정된 요건에서만) 가능하도록 규정되어 있다. 이러한 입법의 배경에는 현재 의회의사당 건물이 대대적인 수리 중이고, 2025년 정도 상원 및 하원이 약 6년간 각각 다른 건물로의 이주가 예정되어 있기 때문이다. 그렇다면, 이주 후 상원과 하원의 원활한 업무수행을 위해서는 통제지역에 대한 재설정이 요구되기 때문이다.[67]

67) BBC, MPs are moving out but not until 2025, https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-parliaments-42908102, 검색일자: 2021년 3월 29일; 연합뉴스, "의원들 의사당 비워야"… 英 의사당 '보수공사 시급' 결론(종합) https://www.yna.co.kr/view/AKR20160908180351085, 검색일자: 2021년 3월 29일.

〈표 5〉 집회시위 관련 개정 경찰개혁 및 사회책임법의 조문 및 내용

조문	내용
제142A조 (통제지역의 범위)	- 웨스트민스터 궁전 주변 통제지역의 장소적 범위 확대 - 통제지역 내 간선도로뿐만 아니라, 공공접근이 허용되는 (간선도로의) 인접 지역까지 통제지역으로 포함
제143조 (통제지역에서의 금지활동)	- 물품 등을 이용하여, (웨스트민스터 궁전 통제지역 지역 내에 위치한 또는 이에 근접하여 위치한) 의회부지 출입구로 입출입하는 차량의 통과를 방해 또는 어렵게 하는 행위를 새로운 금지활동으로 포섭 - '관련 기관'을 '관련 책임자'로 문구 수정 - 위 관련 책임자에 상원 및 하원의 각 사무처 담당 직원을 포함시킴
제149A조 신설 (통제지역 지정권한 부여)	- 상원이나 하원이 건물공사 등의 이유로 현재 의회의사당 건물(웨스트민스터 궁전)이 아닌 다른 곳으로 이전하고, 동시에 주무장관이 이전장소에서의 금지활동 지정이 필요하다고 판단할 때에만 국한하여, 시행령 제정을 통하여 이러한 이전장소를 통제지역으로 설정할 수 있도록 위임규정 신설함

Ⅳ. 결론: 논의 및 시사점

영국의 집회시위 규제 법률의 가장 큰 특징은 '옥외집회'나 '옥외행진'에 관하여 일반적 추상적 위험성을 전제로 하는 전면적·일률적인 금지나 제한 규정 자체가 없다는 사실이다. 즉, 개별 집회의 내용과 위험성 등을 고려하여 심각한 무질서나 심각한 혼란 등 구체적 위험성이 예상되는 경우에 있어서만 개별적인 금지 내지 제한만을 규정하고 있다. 특히, '옥외집회'에서는 사전서면신고조차 요구되지 않으며, 일반인의 접근이 금지 또는 제한된 장소에서 개최되는 집회를 '불법침입집회'로 정의하고 이러한 불법침입집회만을 전면적으로 금지할 뿐이다. 하지만, 이러한 금지규정마저도 시간적(최대 4일)·장소적(반경 5km 이내)·참가자 숫자(20인 이상)에 대한 예외조항을 두고 있고, 따라서 보호법익에 대한 구체적 위험이 작은 때에는 비록 '불법침입집회'라 하더라도 이를 금지명령의 대상으로 삼고 있지 않다. 요약하자면, 기존의 영국 집회시위 규제규범은 (미국 등과 비교하더라도[68]) '최소한의 규제' 입장을 취하고 있는 것이 전체적인 특징이라고 여겨진다.

68) 이희훈, 집회의 소음 규제에 대한 비교법적 연구, 일감법학 통권 제42호, 2019, 223-254면.

그런데, 올 3월 발의된 영국의 '2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안'(PCSCB)은 이러한 규제 최소한의 입장에서 벗어나, 공공질서법(POA) 개정을 통해서 ① 옥외집회 및 옥외행진 시 발생하는 소음에 관한 규제 조건부과 신설, ② 옥외집회에 대한 조건부과 대상범위의 확대, ③ 조건미준수 행위에 대한 처벌강화, ④ 1인 시위에 대한 소음 규제조건 부과 신설 및 1인 행진 시 추가적인 조건부과 가능, ⑤ '지역사회의 일상생활에 대한 심각한 혼란' 및 '(소음으로 인한) 행진 주변에 있는 기관(단체)들의 활동에 심각한 혼란의 의미'에 대한 세부 시행령 제정 위임규정 등을 마련하게 된다. 나아가, 법률안은 '2011년 경찰개혁 및 사회책임법'(PRSRA)의 일부 조항도 개정하여, ① '통제지역'의 장소적 범위 확대, ② 의회부지 출입구로 입출입하는 차량의 통과를 방해 또는 어렵게 하는 행위를 금지활동으로 새롭게 지정, ③ 의회건물 이전 시 그 지역을 새로운 '통제지역'으로 지정할 수 있게 하는 시행령 제정에 관한 위임 규정 마련 등도 새롭게 추가하고 있다.

이러한 법률안의 내용을 토대로, 영국정부의 이러한 변화모습을 과연 "집회시위 규제에 대한 경찰 재량권을 더욱 더 확대하여 집회시위에 대한 통제권을 강화하는 움직임으로 봐야 할 것인지?", 아니면 "변화하는 집회시위 양상에 대응하기 위하여, 부족했던 경찰권의 실효성을 확보하는 차원의 움직임으로 보아야 할 것인지?", 거시적인 차원에서 생각해볼 필요가 있다. 여기서 주목하는 사실은 독립적이고 객관적인 감사결과를 인정받았던 '왕립감사관실'에서는 (제출된 '법률안'보다 오히려) 집회시위 규제권한의 강화를 요구하는 추가 권고안을 제시했지만[69], 그러한 권고안이 법률안에 모두 반영되지 아니하였다는 사실이다. 발의된 법률안에서도 여전히 정적인 '옥외집회'의 추상적 위험성을 인정하지 않고 있으며, 이러한 이유로 옥외집회에 대한 사전서면신고 제도도 도입되지 않았다. 또한, 요건에 대한 임계치의 완화 및 옥외집회에 대한 금지명령의 도입, 나아가 왕립감사관실에서 조건부 동의하였던 새로운 불심검문 및 압수권한 규정도 법률안에는 반영되어 있지 않다. 그렇다면, 결과적으로 규제권한이 확대·강화된 것은 맞지만, 여전

69) 이러한 권고안에 대해서도 왕립감사관실은 "지금의 상황에서 집회와 행진을 분리하여 개별요건을 따로 설정하는 것이 오히려 균형에 맞지 아니하다."라고 의견 표명하면서, 나아가 "이러한 개선안은 인권 법률들에 부합할 것이며 집회시위의 권리 역시 침해하지 않을 것이다."(We consider that this change would comply with human rights legislation and would not hamper the right to protest)라는 점을 명확히 하고 있다(HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests , London: HMICFRS, 2021, p. 14)

히 절대적인 금지나 제한이 아닌, 개별적 사안의 구체적 상황을 고려한 개별적인 판단을 허용하는 구조[70]이며, 이러한 금지나 제한에 있어서도 공공의 안녕과 질서유지와 같은 보호법익에 대한 침해 위험성이 낮다고 판단되는 상황에서는 예외조항을 마련하고 있다.[71]

집회나 시위에 의하여 발생하는 소음이나 교통체증 등에 대해서는 일반 국민들도 합리적인 범위 내에서의 수인의무를 가지고 있다. 그러나 이러한 수인의무를 넘어서는 심각한 혼란을 야기하는 침해나 위협은 적절하게 규제될 필요성도 있다. 특히 영국에서의 최근 시위는 이러한 수인의무를 범위를 훨씬 벗어난, 과격하고 폭력적인 양태로 진행되었다. 이러한 집회시위에 보다 더 적합하고 적절한 규제가 필요하다는 영국 국민의 인식도 상당히 높은 상황이다.[72] 따라서 이러한 법률안의 발의를 '통제권의 강화'로 보는 것은 단편적인 이해에 해당할 것이며, 오히려 변화하는 시대 및 집회시위의 양상을 따라가며, 이를 통하여 일반국민의 평온한 삶을 보호하기 위한 '경찰권의 실효성 확보'의 모습으로 이해하는 것이 더욱 합리적일 것이다.

집회 및 시위의 자유권도 국민의 동의와 지지를 받는 방향으로 행사되어야 한다. 국민적 동의와 지지를 받지 못하면서 일반국민의 수인한계도 크게 벗어나는 폭력·과격 집회시위에 대해서는 적극적인 규제가 요구되는 바[73], 다만 이러한 규제는 절대적·일률적인 기준제시가 아닌, (영국처럼) 예외규정의 마련 등을 통하여 개별 상황에 있어서 침해위험성에 대한 개별 판단이 허용되도록 설계되어야 할 것이다.[74] 이러한 법적 설계와 더불어, 대화와 협상을 통하여 불필요한 충돌을 막으려는 경찰의 실무 노력도 반드시 선행되어야 함을 강조하고자 한다. 마지막으로 본 연구의 한계는 비교법적 고찰임에 불구하고,

---

70) 집회시위 소음규제 요건 관련해서는, 단체와 개인의 임계치를 다르게 규정하고 있다. 즉 사람의 소음 수인의무(소음으로 인한 '중대한 피해')를 단체(기관)(소음으로 인한 '심각한 혼란')보다 한 단계 낮게 요구하고 있다.

71) 사견으로, 영국의 집회시위 규제권한 실효성 강화 움직임을 이른바 환부만 도려내는 가칭 '외과수술적 개정'(Surgical treatment)으로 표현해보고자 한다.

72) 「HMICFRS, Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021, pp. 74-80」의 여론조사(Public survey) 참조.

73) SBS 뉴스, "새벽 소음에 미치겠다"…"송구하지만 저희 사정도", https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006251337, 검색일자: 2021년 4월 1일.

74) 이성용, 집시법 개정논의에 대한 고찰: 발의된 입법안을 중심으로, 한국경찰연구 제13권 제1호, 2014, 165면.

지면상 한계 등의 이유로 우리나라 집시법 등과의 상세 비교가 전무하다는 점이다. 향후 영국에서 법률안이 최종 통과되고 나아가 시행령(Regulations) 역시 그 제정이 완료될 때, 이러한 영국 집회시위 규제 규범과 우리의 집시법 등과의 상세한 비교고찰을 후속연구로서 제안하면서, 이 글을 마치고자 한다.

참고문헌

1. 단행본

이용, 불법집단행동 규율의 비교법적 분석: 우리나라와 주요선진국의 법집행기관 및 사법부의 태도 비교, 진천: 법무연수원, 2015.

이상윤·홍성민, 주요국 입법절차와 현황(현황분석 Issue Paper 2017-2), 세종: 한국법제연구원, 2017.

이지민, 영국 입법과정에 관한 연구: 이해관계 조정절차를 중심으로, 고양: 사법정책연구원, 2020.

신현기 외, 비교경찰제도론, 서울: 법문사, 2021.

김선희, 종교의 자유와 종교적 다원주의를 위한 국가의 중립: 유럽인권재판소 판결을 중심으로, 서울: 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016.

전현욱·한민경·장영민, 집회 및 시위의 권리 보장과 공공질서의 조화를 위한 형사정책연구, 서울: 한국형사정책연구원, 2016.

European Court of Human Rights, Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights - Mass protests, Strasbourg: European Court of Human Rights, 2020.

HMIC (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary), Adapting to Protest - Nurturing The British Model of Policing, London: HMIC, 2009.

HMICFRS (Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services), Getting the balance right? - An inspection of how effectively the police deal with protests, London: HMICFRS, 2021.

House of Commons, POLICE, CRIME, SENTENCING AND COURTS BILL EXPLANATORY NOTES, London: House of Commons, 2021.

Jennifer Brown and Sally Lipscombe, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill: Part 3 and 4, Public order and unauthorised encampments(Briefing paper), London: House of Commons Library, 2021.

Sarah Priddy, Number of public bills introduced and gaining Royal Assent since 1997, London: House of Commons Library, 2017.

University of Oxford (Oxford Pro Bono Publico), The Law on Policing Peaceful Protests Oxford: University of Oxford (Oxford Pro Bono Publico), 2020.

2. 논문

김학경, 비권력적 사실행위로서의 ‘조망촬영’ 인정 가능성에 대한 소고: 경찰개혁위원회의 권고안 그리고 영국 실무 및 법리 중심으로, 경찰학연구 제20권 제4호, 2020, 37-68면.

김학경·이성기, 영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구 제12권 제1호, 2012, 147-174면.

김종철, 영국의 집회 및 시위의 자유: 야간집회금지와의 관련성을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 67-84면.

이성용, 집시법 개정논의에 대한 고찰: 발의된 입법안을 중심으로, 한국경찰연구 제13권 제1호, 2014, 147-168면.

이주락, G20 서울 정상회의 관련 집회시위 경비방안: 이안 톰린슨(Ian Tomlinson) 사망사건 분석을 중심으로, 시큐리티연구 통권 제24호, 2010, 125-146면.

이희훈, 집회의 소음 규제에 대한 비교법적 연구, 일감법학 통권 제42호, 2019, 223-254면.

이창무 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로, 한국공안행정학회보 제26호, 2007, 11-39면.

정상우, 정교분리원칙의 모델에 관한 비교헌법학적 연구, 헌법학연구 제20권 제1호, 2014, 221-254면.

차동욱, 유럽통합과 영국에서의 헌법 변화: 유럽인권협약의 국내적 실효성 확보 노력을 중심으로, 영국연구 제24호, 2010, 25-50면.

Vitale. A. S. · 김학경 · 최낙범, 한국경찰의 G20 정상회의 집회시위 관리정책에 대한 사례연구, 치안정책연구 제25권 제2호, 2011, 27-53면.

3. 기타

법제처, 의회제정법에 의한 위임명령(특별절차)에 관한 법 1965년, https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125310, 검색일자: 2021년 3월 22일.

연합뉴스, “의원들 의사당 비워야”… 英 의사당 ‘보수공사 시급’ 결론(종합) https://www.yna.co.kr/view/AKR20160908180351085, 검색일자: 2021년 3월 29일.

연합뉴스, 영국서 ‘시위 제한법’ 항의시위 격렬… 경찰 다치고 경찰차 불타, https://m.yna.co.kr/view/AKR20210322040800009?section=international/all, 검색일자: 2021년 3월 23일.

한국경제, 英 경찰 집회 불허 불구 ‘멸종저항’ 런던서 시위 이어가(종합), https://www.hankyung.com/international/article/201910157179Y, 검색일자: 2021년 3월 29일.

BBC, MPs are moving out but not until 2025, https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-parliaments-42908102, 검색일자: 2021년 3월 23일.

BBC, What is the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill and how will it change protests?, https://www.bbc.com/news/uk-56400751, 검색일자: 2021년 3월 29일.

HMICFS (Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services), Independence, https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/about-us/what-we-do/independence-main-child/, 검색일자: 2021년 3월30일.

ITV, Cressida Dick urges ministers to consider law change after £7.5 million climate change protest bill, https://www.itv.com/news/london/2019-05-14/cressida-dick-urges-ministers-to-consider-law-change-after-7-5-million-climate-change-protest-bill, 검색일자: 2021년 3월 30일.

Parallel Parliament, Government Bills of the 2019-2021 Parliament, https://www.parallelparliament.co.uk/bills/government?, 검색일자: 2021년 3월 20일.

SBS 뉴스, “새벽 소음에 미치겠다”…“송구하지만 저희 사정도”, https://news.sbs.co.kr

/news/endPage.do?news_id=N1006251337, 검색일자: 2021년 4월 1일.

The Supreme Court and Europe, What is the relationship between the UK Supreme Court, the European Court of Human Rights, and the Court of Justice of the European Union?, https://www.supremecourt.uk/about/the-supreme-court-and-europe.html, 검색일자: 2021년 4월 3일.

UK Government, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021: protest powers factsheet, https://www.gov.uk/government/publications/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-factsheets/police-crime-sentencing-and-courts-bill-2021-protest-powers-factsheet, 검색일자: 2021년 3월 28일.

UK Parliament, Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021, https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0268/200268.pdf, 검색일자: 2021년 3월 19일.

UK Parliament, How does a bill become a law?, https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/, 검색일자: 2021년 3월 20일.

Comparative Analysis on effective regulatory powers relating to Assemblies and Processions in the UK:
Focused on the Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021

Kim, Hakkyong* · Jung, Jeyong**

Currently, there are ‘Public Order Act 1986’ as basic law and ‘Police Reform and Social Responsibility Act 2011’ as supplementary law for regulations of assemblies and processions in the UK. However, in the ‘Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021’ submitted to the House of Commons in March this year, the two current laws are revised significantly, implying a departure from the position of minimizing the regulations of assemblies and processions. To summarize the changes, these are ① establishment of imposing conditions on noise regulation, ② expansion of the scope of imposing conditions on public assemblies, ③ reinforcement of punishment for non-compliance with conditions, ④ establishment of imposing noise regulation conditions for ‘one-person protest’ and of additional regulations of imposing conditions, ⑤ preparation of delegation to enact detailed Regulations on the meanings of 'Serious disruption to the life of the community' and 'Serious disruption to the activities of an organisation which are carried on in the vicinity of the procession(due to noise)’, ⑥ expansion of the spatial scope of the ‘controlled areas’, ⑦ designation of acts that obstruct the passage of vehicles entering and exiting the parliament as ‘prohibited activities’, and ⑧ preparation of delegation to enact Regulations on the designation of a new ‘controlled area’ when relocating the parliament building. These changes are to secure the effectiveness of the regulatory powers over assemblies and demonstrations. This study aimed to analyze the bill in detail based on the understanding of the current British assembly

* Professor, Sungshin Women's University(First Author)
** Assistant Professor, Department of Police Science, University of Ulsan(Corresponding Author)

and procession laws, and to preemptively identify the changes expected. Furthermore, predicated on this micro-analysis and understanding, it investigated the changes in the regulations for management of assemblies and processions from a macroscopic point of view, and also briefly presented policy implications for Korea.

❖ key words: Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021, Public Order Act 1986, Police Reform and Social Responsibility Act 2011, One-person protest, Noise regulation

투고일 : 4월 5일 / 심사일 : 6월 24일 / 게재확정일 : 6월 24일