

대통령직 인수위원회

요 구 자 료

2008.1.12

집회시위문화 선진화 방안

경 찰 청

[경 비 국]

집회시위문화 선진화 방안

집회시위의 엄정한 관리로 법과 원칙이 바로선 선진 집회시위 문화를 정착, 국가경쟁력을 제고하고 선진한국을 뒷받침

I. 추진배경

- 매년 1만여 건의 집회시위가 발생, 막대한 사회적 비용을 지불하여 국가경쟁력 저하
 - ※ 인구100만 명당 집회시위건수 ⇒ 한국 258 : 일본 75 : 프랑스 23
 - ※ KDI 연구(불법폭력시위로 인한 사회경제적 비용 연구, '07.2.1) *회문중백사.*
 - 모든 집회가 불법일 경우 12조 3,190억원(GDP 1.53%), 합법일 경우 6조 9,671억원
 - 1천명 이상 대규모 집회시위 1회당 사회적 비용 : 여의도 단순집회 2억 3,700만원, 도심집회 합법437억, 불법 776억원
- 쇠파이프, 죽봉 등 무기 수준의 불법시위용품을 사용하는 등 연평균 84건의 불법폭력시위도 여전
 - BH, 미대사관 타격을 위해 집단적 게릴라성 시위를 전개하며 공권력 무력화 시도

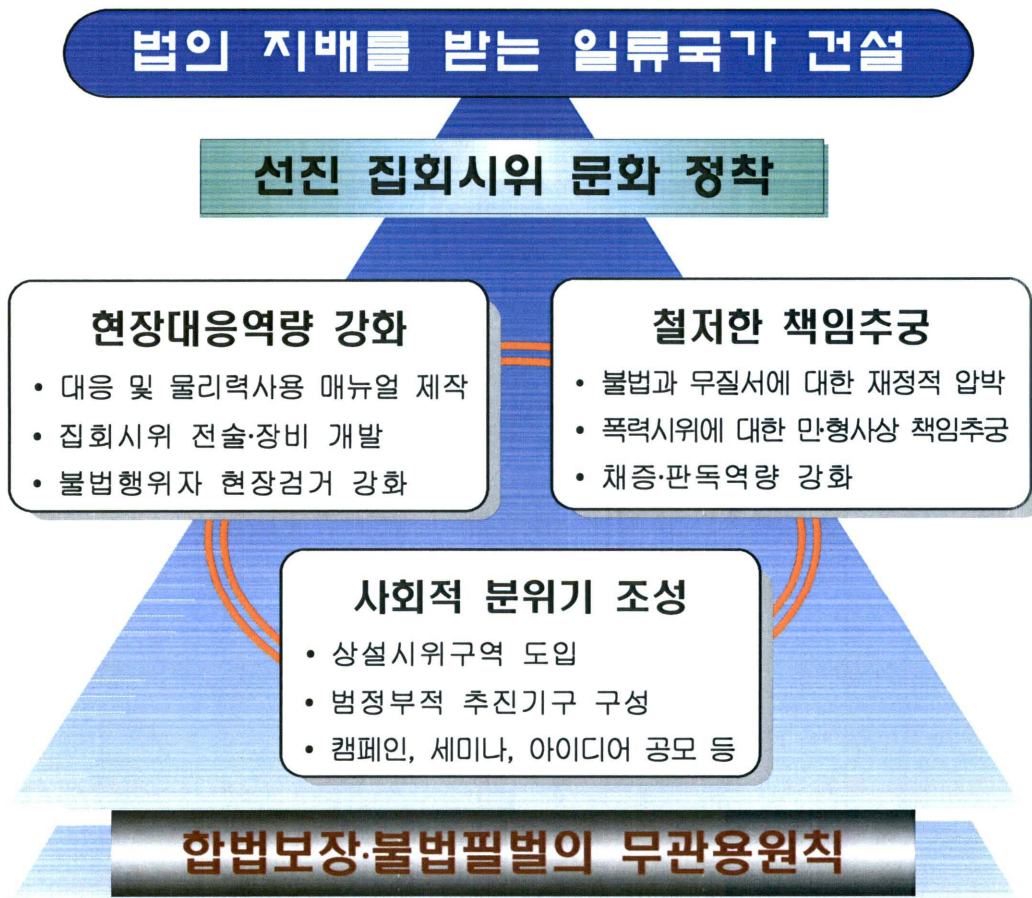
구 분	2003	2004	2005	2006	2007
집회시위 (건)	11,837	11,338	11,036	10,368	11,263
불법폭력집회(건)	134	91	77	62	59
경찰부상자 (명)	749	621	893	817	202

- 한국의 법질서 준수 및 시위문화에 대해 부정적인 국민인식이 우세한 가운데 선진국 수준의 법질서 확보가 미흡
 - ※ 시위문화에 대해 평화적이라는 의견 18.1%, 폭력적이라는 의견 81.2%
 - 집회시 법준수 여부에 대해 준수하지 않는다는 의견 72.6%

II. 기본방침

- 경찰은 법과 원칙에 입각하여 엄정한 집회시위 관리기조 견지
- 불법행위시 반드시 피해 보는 풍토 조성
- 정치권·언론 등 사회 각 부문의 선진 시위문화 공감대 형성

⇒ 법과 질서를 확고히 정립하여 선진국가 기반 구축



Ⅲ. 주요추진계획

① ‘법과 원칙’에 입각한 집회관리와 현장대응력 제고

- 글로벌 스탠더드에 맞는 적절한 물리력을 행사,
 - 집회시위 유형별 매뉴얼에 따라 합법집회의 경우 최대한 보호·지원하고, 불법행위시에는 체포전담부대, 최루액분사기·신형 경찰봉(tonpa) 등을 활용하여 엄정하게 제압하며

※ 각국의 장비사용 실태 *한국은 사용하지 않음*

구 분	미국	일본	영국	프랑스	독일
최루탄(액)	○	○	○	○	○
최루가스분사기(스프레이)	○	○	○	○	○
전자총격기(테이저건)	○	×	○	○	×
고무탄총	○	×	○	○	○
tonpa(신형 경찰봉)	○	×	○	○	○

- 현장역량 강화를 위해 차벽차량, 간이차벽, 다목적 바리케이드 등 차단장비와 신형진압복·기동화 등 보호장비를 개발하고
 - 차량용 채증장비, 비노출 카메라, 와이브로 영상관리 시스템 등 채증장비를 도입·개발하여 불법행위는 철저히 구증
- 변형된 1인 시위와 촛불행사, 문화제, 기자회견 등을 빙자한 불법집회에도 집시법 등 관련법령을 엄격히 적용하여 엄정대처

<추진일정>

내 용		'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
매뉴얼 제작	TF 구성, 제작	_____				
	시범운동	_____				
	전부대 적용		_____			
장비개발	TF 편성, 제작	_____				
	시범운동	_____				
	전부대 적용		_____			
체포전담부대	시범실시(서울)	_____				
	전국 확대		_____			

② 집회시위자·단체에 대한 엄정한 책임추궁

- 불법시위자료를 축적하여 ‘상습불법시위자’를 관리하고, 필요시 전담수사팀을 운용하여 끝까지 추적 수사하는 한편,
 - ‘기동경찰 채증분석실’ 설치, 고성능 채증장비 보급, 채증의 법적 근거 마련 등 현장채증과 분석활동을 강화하고,
 - 지방청에 ‘소송지원팀’을 신설하여 불법행위자와 단체에 대한 민·형사상 책임을 철저히 추궁
- 재정적 압박을 통한 준법시위 유도를 위해 시위로 인한 교통지장 초래시 ‘교통혼잡비용’을 부과하는 제도도입을 적극 검토
 - 불법시위단체에 대한 ‘정부보조금 지원제한’(행자부→전부처)과 집회쓰레기 주취측 책임처리제(서울·인천→전국)를 확대시행 중대실
- 아울러 질서침해행위에 대한 벌금액 상향조정, 복면시위처벌조항 신설, 소음측정방법 개선 등 ‘집회및시위에관한법률’ 개정 추진

<추진일정>

내 용		'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
불법시위자 관리시스템· 채증분석실	시스템 설계, 분석실 설치	————				
	본격 운영		————			
소송 지원팀	특채 협의·반영	————				
	운영개시		————			
교통 혼잡 비용 부과	연구용역	————				
	제도도입여부 검토		————			
	전국 시행			————		
정부보조금 지원 제한	관계부처 협의	——				
	확대 시행		————			
집회쓰레기 책임처리제	자치단체 협의	————				
	전국 확대		————			
집시법 개정	전담팀 구성·운영	————				
	여론조사·공청회	————				
	개정 추진		————			

③ 선진시위문화 정착을 위한 사회적 분위기 조성

- 집회시위의 자유를 적극적으로 보장·보호하기 위해 국회·정부청사 등 시위다발지역 인근에 ‘상설시위구역’을 지정하고,
 - 전광판·언론·인터넷·게시판 등을 활용하여 다양한 홍보기회를 제공하고, 관련기관과의 대화의 장을 적극 마련하는 등 제도의 조기정착을 위해 다양한 인센티브 부여
- 시민단체·언론 등과 함께 캠페인·국제세미나·아이디어 공모전 등을 펼쳐 선진시위문화를 뿌리 깊게 정착
- 이를 위해 총리실·경찰청에 위원회 형태의 추진기구를 운용하여
 - 시위문화 선진화를 위한 범사회적 실천과제를 추진하는 한편, 사회현안 발생시 갈등해소·집회관리 방향 등을 논의

<추진일정>

내 용		'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
상설 시위구역 도입	장소선정, 사전홍보	—				
	시범 운영, 여론조사	—				
	교육후 운용		—			
세미나 등	캠페인					
	국제세미나	—	—	—	—	—
	아이디어 공모전	—	—	—	—	—
범정부적 추진기구 구성	추진기구 구성·운영		—			
	실천과제 선정	—				
	선정과제 추진	—	—	—	—	—

IV. 필요조치

- 매뉴얼 제작 및 장비개발을 위한 TF 편성
- ‘집시법’ 개정(국회)
- 위원회 형태의 ‘범정부적 추진기구’ 구성
- 유관기관 협의
 - 정부보조금 지원 제한(전부처), 교통혼잡비용 부과(행자부, 자치단체)
 - 집회쓰레기 책임처리제 시행(자치단체)
 - 선진 집회시위 정착을 위한 홍보(언론)

V. 세부 이행과제

①-① 집회시위현장 적정한 물리력 행사

□ 필요성

- 다양한 집회시위를 유형별로 분류·대응함으로써 「합법보장·불법필벌」의 원칙 확립
- 체계적 표준화된 지침을 통해 법집행의 일관성 유지

□ 세부 추진계획

- 시위 유형별 대응매뉴얼 제작
 - 합법 및 불법시위(경미위반/폭력시위/대규모 불법집회)로 구분 유형별 대처
 - 매뉴얼 이행여부를 집회시위관리 성과평가, 인사자료 등으로 적극 활용, 현장지휘관 등 이행 분위기 조성
- 체포전담부대 편성·운용
 - 경찰관부대를 무도유단자로 전면 재편, 불법시위자는 현행범 체포차원에서 수갑 등 장구사용, 엄정조치
- 불법유형에 상응한 적정한 물리력·장비사용
 - 최루액분사기, 전자충격기, 물포 및 신형경찰봉(툽파, Tonfa) 등 실효성 있는 장비 사용, 불법행위 현장제압
- ‘집회시위현장 물리력 사용 매뉴얼’ 제작
 - 각종 장비 등 물리력 사용요건·한계·절차 등을 구체화, 절제된 물리력 사용기준 제시

□ 연차별 추진 일정

내 용	'08년			'09년	
	대응매뉴얼 제작	1~5월	6월	7~12월	1~2월
TF결성 및 제작		검토·확정	시범운용	피드백	전국확대
체포전담부대	3~6월		7월	지속 추진	
	편성·활동 방안마련		창설·활동		
물리력 사용 매뉴얼 개발	1~5월	6월	7~12월	1~2월	3월
	TF결성 및 제작	검토·확정	시범운용	피드백	전국확대

1-2 집회시위 관리장비 개발·도입

□ 필요성

- 기존 인력위주의 대응전략에서 탈피, 효과성 있는 기동장비의 개발·보급으로 질적 관리 전환 필요

□ 세부 추진계획

○ 개발장비

- 차단장비, 시위대·경찰력 간의 직접 접촉방지
 - 다목적 바리케이드, 펜스형 간이차벽, 탈·부착식 차벽, 차벽 차량
- 개인장비, 경찰관 신체 보호력 강화하여 적극적 법집행
 - 보호복, 신형 기동화, 기능성 기동복, 기동점퍼
- 채증장비, 불법행위에 대한 증거자료 확보로 철저한 불법 대응 및 사후 사법조치, 불법 자제케 하는 효과 거양
 - 차량 장착형 채증장비, 비노출 카메라, 영상관리 시스템

○ 신규도입 장비

톤 파 (신형 경찰봉)	<ul style="list-style-type: none"> • Global Standard로 거부감 및 과잉진압 인상 불식 • 공격과 방어용으로 모두 사용
전자충격기	<ul style="list-style-type: none"> • 전자파장을 이용, 안전하게 검거 가능 장비 • 쇠파이프 등 폭력 시위자 검거
전자빔발사기	<ul style="list-style-type: none"> • 빛과 유사한 전자파를 사용, 순간적 마비 효과 • 인체무해하고 부상 등 우려없어 도입 적극 검토

①-③ 촛불행사 · 문화제 빙자 불법집회 엄정대처

□ 실 태

- 소수 인원이 확정기로 장송곡 등 녹음된 내용을 장시간 반복 재생, 인근 주민 피해가 크에도 집시법 적용한 제지가 곤란
- BH·국회 앞 등 집회시위 금지장소에서 「1인 시위」를 전개, 고유기능을 침해해도 집시법으로 처벌할 수 없는 문제점 상존
- 기자회견·기도회·야간촛불행사 등을 빙자한 미신고 불법집회가 빈발해도, 전례(前例) 등을 이유로 처벌한 사례는 거의 없는 실정

□ 세부 추진계획

- 1인 시위
 - 유형별로 개별 법률을 적용하여 적극 대응, 변형된 1인시위에 대해서는 집시법을 엄격히 적용
- 소 음
 - 방송내용이 명예를 훼손시키거나 방송차량 무단주차 등 개별 법률에 저촉될 경우, 사법조치 확행
- 기자 회견
 - 기자 이외의 불특정 다수인의 의견에 영향을 주기위해 피켓팅·구호제창·도로점거시 시위에 해당되므로 집시법 등 위반으로 처벌
- 촛불 행사
 - 주최자 및 행사내용·목적 등 면밀히 분석, 미신고 야간집회에 해당할 경우, 경고 후 불응시 집시법 절차에 따라 해산 조치

2-① 불법폭력에 대한 민·형사책임 엄정추궁

□ 현황 및 실태

- 최근 화염병, 투석, 쇠파이프·각목, 도로(철로)점거, 시설기습 등 「불법폭력시위」는 줄어드는 추세이나 지속 발생
 - ※ 연평균 폭력시위 : ^{감대증}국민정부 126건(1.22%) → ^{노무현}참여정부 84건(0.75%)
- 현장검거가 안된 경우, 채증자료를 토대로 형사처벌·민사배상 소송 제기
 - ※ '06.11월~현재, 6개 지방청 1억여원 소송제기(승소 2, 진행 4)

□ 세부 추진계획

- '상습불법시위자' 관리 강화
 - 폭력행위를 유발하는 폭력시위 주동자·시위자의 자료 축적, 형사소추
 - ※ EU의 '홀리건' 관리 방식을 벤치마킹, 상습시위꾼 관리·형사처벌 강화
 - 상습불법시위자 「전담 수사팀」 운용, 끝까지 추적 검거
- '기동경찰 채증분석실' 설치
 - 진압부대의 현장채증·분석 활동을 강화, 불법행위 현장사건을 신속·생생하게 재생함으로써 민·형사상 엄정 책임 추궁
- '지방청 소송지원팀' 신설
 - 지방청 단위에 '소송전문담당(사시특채자)' 지정, 집회시위와 관련한 민·형사 소송담당(관련 민간 소송 지원)

< 연차별 추진일정 >

내 용	'08년			'09년	
	1~7월	8월~	1월	2월	
상습불법시위자 관리 시스템, 채증분석실 설치	• 시스템 설계, 분석실 설치	본격 운영	효과성측정	개선방안마련	
소송지원팀 신설	5~8월	9월	12월	1~6월	7월
	특채 관련협의	특채 반영	운영개시	효과성측정	개선방안마련

2-2 집회시위 채증·판독역량 강화

□ 현황 및 실태

- 과격·폭력시위가 잔존, 선진 집회시위 문화 정착 요구 여론이 증대
- 채증요원 피납 등 채증활동 여건 악화로 채증요원의 사기 저하
 - ※ 채증요원 부상 및 장비피탈 : '03~07년간 총 92건 발생(부상 47, 파손 45)

□ 세부 추진계획

- 고성능 채증장비 지속 보급으로 장비 현대화('09~12년간 예산 20여억원 확보)
- 독일 집시법(제12조a)과 같이 명확한 채증활동의 법적근거 마련
- 채증요원 전문성 강화 및 채증영상판독시스템 개선
- 채증·판독실적 우수자 특진 등 사기 진작방안 마련

< 연차별 추진일정 >

내 용	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
채증장비 현대화					
채증활동의 법적근거마련					
채증 전문위탁교육					
채증사진전, 자료집 발간					
채증영상판독시스템 개선					

□ 필요조치

- 채증장비 구입 예산 확보 및 첨단장비 연구 개발
- 명확한 채증활동의 법적근거 마련을 위해 집시법 개정 추진
- 전문화 교육 지속 실시 및 실적 우수자 정기적 특진 T/O 확보(10명)

□ 기대효과

- 사법처리로 공권력 확립 및 공약과제인 '선진 시위문화' 정착
- 고성능 장비의 보급으로 채증역량 강화 및 채증요원 피납·장비피탈 위험 감소 및 경력운용의 효율성 증대

②-③ 집회시위단체, 재정적 압박을 통한 준법 유도

□ 현황 및 실태

- '07년 불법폭력시위단체에 대한 정부보조금 지원제한을 시범 실시, 재정적 압박을 통한 불법폭력시위의 억제 추진중(행자부)
- 일부 지방자치단체(서울·인천·울산남구)에서는 「집회 쓰레기 주최측 책임처리제」 실시중
 - ※ '07년 종로구, 쓰레기 처리비용 총13건, 355만원 부과

□ 세부 추진계획

- '교통혼잡비용(가칭)' 부과제도 도입
 - 도심 행진·도로점거시위로 인한 교통 지장 초래시 주최자에 대하여 교통혼잡 비용 부과
 - ※ 연구용역 의뢰 후 결과를 토대로 관련 법령 개정 등 조치(건교부 등)
- 불법폭력시위단체에 대한 정부보조금 지원 제한 확대
 - 전 부처로 확대 추진, 제도의 실효성 제고 위해('07.8이후 국무조정실 등 각 부처 협의중)

구분	현행	확대
대상	영리민간단체지원법의 적용을 받는 140개 단체(행자부만 해당)	보조금의예산및관리에관한법률의 적용을 받는 단체(기존 140개 단체 +124개 단체, 전 부처 해당)
요건	폭력사태로 그 단체 구성원이 구속된 폭력시위 주최단체	불법폭력시위를 주최한 단체 및 구속자가 소속된 모든 단체에 대해 지원 제한 대상으로 검토

※ '07년 시민·사회단체 지원금 약 852억원(행자부 100억, 노동부 29억, 복지부 557억 등)

- 향후 관련부처의 의견을 종합 검토, 전부처로 확대(국무조정실)
 - ※ 관련법안 '비영리민간단체지원법' 개정('06.9.5 이상배 의원, '06.7.21 전여옥 의원, '06.6.7 유기준 의원, 국회 계류중)

○ **집회 쓰레기 주최측 책임처리제 전국 확대**

- 집회신고사항을 관할 **구청에** 통보, 주최측에서 쓰레기 책임 처리토록 고지

※ 폐기물관리법 제68조에 의거, 쓰레기를 치우지 않을 경우 100만원 이하의 과태료 부과

시·군·구청
환경부

□ **필요조치**

- 비영리민간단체지원법 법률안 개정
- 지방자치단체와 '집회쓰레기 처리제' 시행방안 협의
- 도심집회 교통혼잡 유발정도 측정방법 및 적정 부담금 부과 방안 연구용역 의뢰('08.3월) 및 관련법령 협의 등('08.9월 ~)

□ **추진 일정**

내 용	'08년				'09년	'10년
		3월	5월			
정부보조금 지원 제한		행자부 통보	행자부 결과발표		지속추진	지속추진
집회쓰레기 책임처리제	1~3월		4월 이후		지속추진	지속추진
	지방자치단체와 협의		전국 확대 실시			
교통 혼잡 비용 부과	2월중	9월	11월	12월	3월	"
	연구용역 의뢰	연구중간 검토	연구결과 발표	법령개정 협의	법안 발의	"

2-④ 공권력 확립을 위한 집시법 개정 추진

□ 현황 및 실태

- 집회시위의 자유도 중요하나, 불법 폭력시위로 인한 교통 체증·소음 등 시민불편을 최소화해야 한다는 공감대 형성
- 불법행위에 대한 적극적 법 집행은 물론, 집시법 개정 등 제도개선을 통해 불법시위를 엄단하고, 공권력을 확립할 필요

□ 세부 추진계획

- 집시법 위반자에 대한 벌금형의 실효성 확보 및 화폐가치 감소 등을 감안, 벌금액 상향(50만원~300만원 ⇒ 500만원~3천만원)
- 복면 등 신원확인 방해 목적의 복장 착용 시 처벌 조항 신설
- 집회소음 측정방법을 선진국 사례 검토하여 개선
 - '5분간 2회 측정'에서 '5분간 1회 측정'으로, 주거지역 소음기준을 공공도서관·병원·양로원 등 정숙 요구장소까지 확대
- 쇠파이프 등의 휴대·사용뿐만 아니라 사용할 목적으로 제조·보관·운반하는 자까지도 처벌토록 규정

< 연차별 추진 계획 >

내 용	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
전담팀 구성·운영					
여론조사·공청회					
개정 추진					

□ 필요 조치

- 정보국에 개정추진 전담팀 구성·운영
- 공청회·여론조사 등을 통한 각계의견 수렴
- 집시법 개정안 마련 법률개정 추진

□ 기대 효과

- 불법시위에 대한 억지력 형성으로 불법·폭력시위가 현저히 감소, 준법 시위문화 조기 정착

3-① 상설시위구역 시범설치 운영

□ 현황 및 실태

- 전반적으로 과격·폭력시위는 감소하고 있으나, 도심지 대규모 집회와 국회·정부청사 등을 겨냥한 민원성 집회시위는 여전
- 도심 교통 혼잡, 시민들의 사생활 침해, 행정기관 업무방해 등 피해를 줄이기 위해 ‘상설 시위구역’을 지정·운영

□ 세부 추진계획

- 시위가 빈발하는 국회·정부청사 등 인근지역에 시위효과가 높은 지역으로 ‘상설 시위구역’ 1~2개소 선정·운영
- ‘상설 시위구역’ 이용 시에는 주장 내용이 즉각 언론에 홍보될 수 있도록 하는 등 ‘인센티브’ 제공 등 적극참여 유도

< 연차별 추진일정 >

내 용	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
사전 홍보	————				
시범운영 및 여론조사	————	————			
집시법 개정		————	————	————	————
전국 확대실시			집시법 개정 후 추진		

□ 필요 조치

- 학계·시민사회단체와의 공청회 등을 거쳐 각계 여론수렴
- 연구용역 의뢰 등을 통해 제도에 대한 적정성 검토
- 서울시·구청 등과 ‘상설시위구역’ 지원대책 협의(조립식 무대 설치 등)
- 언론사와 대국민 홍보 및 시위내용 보도시간 마련 협의(정부 차원 추진)
- 의원 발의를 통한 집시법 개정으로 법적 근거 마련

□ 기대 효과

- 도심 교통정체·반복적인 소음야기·행정기관 업무방해 등 불편을 최소화하고, 폭력시위로 인한 사회적 비용을 절감
- 경찰과 시위대간 불필요한 마찰을 방지하는 한편, 준법시위 문화 정착에 따른 대외 신인도 제고로 외국인 투자확대 유도

3-② 시위문화 선진화 운동 전개

□ 현황 및 실태

- 불법폭력시위의 근절과 평화적 준법시위문화 정착을 위한 범사회적 인식 및 공감대 조성을 위하여 다각적 노력 실시
 - 그간 추진 현황
 - 평화시위 방송광고 실시('07.6.15~8.15) · 선지키기 전광판 광고('05.7월)
 - 학술 세미나 및 토론회 개최('04~'07년, 4회)
 - '평화적 준법시위 문화정착' 홍보 동영상 배포('07.4.13, 600매)
 - 집회시위현장 참관(인권위·시민참관단 등) · 간담회 실시 · 서한문 발송 등
- 불법폭력시위에 대한 사회적 비판 · 각성 상태의 제고를 위하여 다양한 방안을 모색, 시민단체와 협력 · 지속 추진

□ 세부 추진계획

- 시민단체·언론과 함께 '민·관 공동캠페인' 전개(국무총리실)
- 시민·학술단체 및 해외 전문가와 '세미나' 개최
 - 선진 집회관리 기법·장비 토의, 글로벌 스탠더드 집회시위문화정착
- 불법집회 근절 '시민 아이디어 공모전' 개최
 - 불법집회 근절 방안 및 권리침해 감소 방안 등 공모
 - 우수 아이디어는 발표회·전시전 등 개최하고, 집회대책에 반영
 - '08.1~3월 공모, 4월 포상 및 발표회 및 6월 시범 시행
- 집회시위 '시민참관단', '자문위원회'활동력 제고
 - ※ 시민참관단 전국 1,817명 활동 및 집회시위 자문위원회 196개 관서 운영중
- 경찰과 시위 주최측과의 준법집회 협정(MOU) 체결률 제고
 - ※ MOU 체결률(100인 이상 집회), '06년 24% ⇒ '07년 54%(35% 증가)

3-③ 선진시위문화 정착을 위한 추진기구 운용

□ 필요성

선진시위문화 정착으로 국가경제발전을 뒷받침하고 선진국 진입의 토대 마련을 위해 정부와 민간이 함께 참여하는 추진 기구를 운영하여 범국민 선진시위문화운동을 전개

□ 경찰청 추진위원회 구성

- 경찰청장을 위원장으로 민간위원이 참여하는 「경찰청 선진시위문화 정착위원회」 구성
 - 사회현안 발생시 관계부처 '참여' 갈등해소·집회관리대책 논의 및 대규모 집회 우려시 집회관리 방향 제시
 - 집회시위문화 선진화를 위한 체계적인 대안 마련 및 국·관, 지방청 추진사항 점검
 - 집회관리 장비·전술 개발, '경찰관부대' 운용 등 중·장기적 대책 마련
 - 언론포럼·국제세미나·토론회 등 국민공감대 형성

□ 범정부기구 구성 건의

- 국무총리와 명망인사를 공동위원장으로 하는 「선진시위문화 정착 범국민추진위원회」 구성, 범국민적 시민운동으로 추진
 - 선진시위문화 정착을 위한 범 국민적 과제 발굴 추진
 - 주요 국가현안 발생시 갈등해소 및 정부대응기준 결정·발표