형사정책연구 Korean Criminological Review
제33권 제1호(통권 제129호, 2022・봄)

집시법상 경찰의 '협력의무' 도입방안에 관한 소고:
독일 집회법의 발전내용 중심으로

김학경* ・ 김영식**

국 | 문 | 요 | 약

우리 헌법 제21조 제1항으로부터 집회 및 시위를 '보장' 및 '보호'해야 할 국가의 의무가 도출된다고 볼 수 있다. 그런데 우리 집시법상의 대부분 조항은 제3조의 '(집회 및 시위에 대한) 방해금지' 규정을 제외하고는, 제한·금지·준수사항·해산 등과 같은 '위험방지적' 규정으로만 채워져 있다. 즉, 집시법상 '집회 및 시위 보호 또는 보장을 위한 규정'과 '공공의 안녕과 질서유지를 위한 위험방지 규정' 사이에 심각한 '불균형'이 존재하는 것이다. 이와 대조적으로, 독일에서는 집회시위 자유권에 대한 보장을 강화하기 위한 차원에서 1985년 '브록도르프 판결'에서 도출된, 이른바 경찰의 '협력의무'가 주집회법상의 명문 규정으로 도입되고 있는 상황이다. 그렇다면, 이러한 협력대화 내지 협력의무의 도입은 우리 집시법상의 비대칭성을 해소할 수 있는 하나의 법규범적 대안이 될 수 있을 것이다. 이러한 배경하에 본 연구에서는 위 독일의 1985년 브록도르프 판결부터 시작하여, '협력의무'를 최초로 규정하고 있는 '집회법 초안', 학계에서 발전된 '집회법 모범초안' 그리고 이러한 초안 및 모범초안의 영향을 받아 제정된 (총 7개 주) 주집회법상의 협력의무 규정을 모두 살펴보았고, 이를 토대로 최종적으로 우리 집시법상 협력의무 도입에 대한 바람직한 '방향성'을 제시해보고자 하였다. 향후 이러한 방향성을 충족하고 있는 협력의무 규정이 도입된다면, 이는 한국형 대화경찰 제도에 대한 법적인 근거가 될 수 있음은 물론이고, 이제는 우리 집시법이 '위험방지법'만이 아닌, '집회시위를 가능하게 하는 법률'로서 평가받을 수 있을 것이다.

DOI : https://doi.org/10.36889/KCR.2022.3.31.1.67.

❖ 주제어 : 브록도르프 판결, 집회보장, 집회법 초안, 집회법 모범초안, 협력대화, 협력의무

* 주저자, 성신여자대학교 융합보안공학과 조교수
** 교신저자, 서원대학교 경찰학부 부교수

Ⅰ. 서론

‘집회 및 시위에 관한 법률’(이하, ‘집시법’) 제1조의 목적 규정을 보면, “적법한 집회 및 시위를 최대한 ‘보장’하고 위법한 시위로부터 국민을 ‘보호’함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것”이라고 되어있다. 그렇다면, 우리 집시법도 ‘원칙적’으로는 ‘집회(시위)를 가능하게 하는 법률’(Versammlungsermöglichungsrecht)로서의 성격을 가져야 할 것이며[1], 다만 공공의 안녕과 질서에 대한 구체적 위험이 존재하거나 예견되는 ‘예외적인’ 경우에 한하여, ‘위험예방법’(Gefahrenvorsorgerecht)의 기능을 수행한다고 봐야 할 것이다.[2] 비록 하급심 판결이지만, 우리 법원 역시 헌법상 집회의 자유는 “집회에 관한 자유권 행사를 가능케 해야 할 국가의 의무”(보장의무)를 내포하고, 이로부터 “집회를 제3자의 방해로부터 보호해야 할 국가의무”(보호의무)를 부과하고 있는 것으로 판시하고 있다.[3]

그럼에도 우리 집시법상의 諸 규정을 살펴보면, 집회 및 시위의 자유권을 보호(보장)하기 위한 직접적인 규정은 제3조 제3항의 집회시위 방해로부터의 ‘보호임무’ 규정에 불과하고, 대부분의 규정은 ‘제한’이나 ‘금지’, ‘준수사항’, ‘해산’ 등과 같은 소위 고권적인 ‘위험방지’ 규정으로 구성되어 있다. 또한, 집회시위 자유권 ‘보장’에 관한 구체적인 의무도 규정되어 있지 않고 있어, 우리 집시법상에는 집회를 ‘가능’하게 하는 국가의 ‘적극적인’ 의무는 적어도 조문상으로 존재하지 않는 것으로 판단된다.

우리 집시법상 집회 및 시위를 ‘보호’하는 규정들과 이를 ‘제한(통제)’하는 규정들의 이와 같은 ‘불균형’은 몇몇 국내 학자들에 의해서도 꾸준히 문제점으로 제기되어 왔다.[4] 특히, 이러한 불균형이 심각하게 확인되는 영역 중 하나가 바로 ‘협력원칙’ 내지 ‘협력의

---

1) Freiburg 대학의 ‘랄프 포서’(Ralf Posche) 교수는 “집회법은 집회를 가능하게 하는 법률에 해당한다”(Das Versammlungsgesetz ist also ein Versammlungsermöglichungsgesetz)고 주장하고 있다(Sächsischer Landtag, Stenografisches Protokoll, https://www.hwr-berlin.de/fileadmin/portal/Dokumente/Prof-Seiten/Arzt/VersFG_Sachsen_Anhoerung_Drs_6_11602_2018.pdf, 검색일자: 2022년 1월 3일, 18면).

2) 집회법 워킹그룹(박원규·서정범 옮김), 독일 집회법 모범초안, 서울: 세창출판사, 2020, 19면.

3) 울산지법 2008. 6. 10. 선고 2008고정204 판결. 이는 독일 주집회법에서 확인되는 집회자유권에 대한 ‘보호 및 보장직무’(Schutzaufgabe und Gewährleistungsaufgabe) 개념과 연결될 수 있다.

4) 오동석, 집회시위 자유의 헌법규범과 헌법현실, 아주법학 제2권 제2호, 2008, 166면; 이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 401-402면.

무'에 관한 부분이다. 협력의무와 관련하여, 일차적으로 '집회시위 주최자나 참여자'들에게 주어진 협력의무로는 집시법상 '신고' 제도를 생각할 수 있다. 이러한 신고의 성격 관련해서는 우리 '헌법재판소 결정'(2007헌바22) 및 '대법원 판례'(2010도6294/6388/15181)는 집회의 자유를 보장하는 동시에 다른 법익과의 충돌 가능성을 최소화하기 위한 목적에서, '집회시위 주최자나 주관자' 등이 경찰 등 행정관청에게 행하여야 하는 일종의 '협력의무'로 판단하고 있다.[5] 이러한 헌재결정 및 대법원 판례는 1985년 독일 연방헌법재판소 판례인 '브록도르프'(Brokdorf) 결정의 영향을 받은 것으로 추정된다. 여기서 주목해야 할 점은 브록도르프 결정은 집회시위 주최자 및 참여자에 대한 '경찰'의 기본권 친화적인 '협력의무'도 명확히 도출·판시하고 있다는 점이다.[6]

브록도르프 판결 등을 통하여 도출된 경찰의 집회시위 주최자 등에 대한 '협력원칙'(Kooperationsgebot) 또는 '협력의무'(Kooperationspflichten)는 독일의 주집회법에서 명문화되고 있는 상황이다. 이러한 사실은 판례이론으로만 머물고 있었던 협력원칙 또는 협력의무가 독일에서는 현실로 '법제화'되고 있다는 것을 의미한다. 아직은 일부 주에 국한되지만, 독일에서는 시민이 옥외집회에 대한 '신고'를 통하여 경찰에 대한 '협력의무'를 개시하면, 경찰은 시민에게 '협력대화'(Kooperationsgespräch)를 통하여 집회시위의 원활한 개최 그리고 개최 목적달성을 보장하기 위해 집회의 진행 및 위험상황에 관한 정보 제공 또는 관련 사항을 논의해야 할 '협력의무'를 이행해야 한다.[7]

하지만 우리나라에서는 독일과 달리 경찰의 협력대화를 통한 협력의무가 법적인 규정

---

5) 우리나라의 다수설이기도 하다(이호중, 미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰, 민주법학 제46호, 2011, 193면; 박승호, 집회 및 시위에 관한 법률상 사전신고제의 위헌성, 법학논고 제38집, 2012, 10면; 김봉철, 협력적 관점에서 본 집시법상 사전적 신고의무, 토지공법연구 제63집, 2013, 304면; 김중권, 정보제공적 신고로서의 집회신고의 공법적 의의에 관한 소고, 안암법학 제43권, 2014, 80면 및 95면; 박경신, 집회·시위 금지통고죄의 합헌적 운용, 일감법학 제36호, 2017, 158-161면).

6) 서정범, 바이에른 집회법에 대한 관견, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010, 220면.

7) 이러한 경찰의 협력의무는 영미법계의 '절차적 정의'(Procedural Justice)에 입각한 '정당성'(Legitimacy) 이론과 연결될 수 있다. 이러한 정당성은 크게 ① 시민입장에서의 정당성 (Audience Legitimacy) 그리고 ② 경찰입장에서의 절차적 정의(Power Holder Legitimacy)로 구분될 수 있는데, 독일 집회법상 '경찰의 협력의무'는 특히 '경찰입장에서의 절차적 정의'와 연결될 수 있다 (Coicaud, J.(translated by Curtis, D. A.), Legitimacy and politics: a Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility, UK: Cambridge University Press, 2002, p. 10; Bottoms, A. and Tankbe, J., Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice, Journal of Criminal Law and Criminology 102(1), 2012, p. 159).

은커녕, 아직 헌재 결정이나 대법원 판례 등으로도 정립되지 않은 상황이다.[8] 더욱이 학계에서도 사전신고 제도가 실제 허가제처럼 운용되기 때문에 신고제 자체를 폐지해야 한다는 주장 정도만 확인될 뿐이고, '신고'에 대응하는 경찰의 '협력의무' 도입에 관해서는 소수의 학술논문만 확인되고 있는 정도이다.[9] 그렇다면, 이는 집시법이 '집회 및 시위를 가능케 하는 법률'보다는, 여전히 집회 및 시위를 잠재적인 위험요소로 생각하여 필요시 집회시위의 권리를 제한·통제할 수 있는 '위험방지법'으로만 인식되고 있다는 것을 방증해주고 있다.

그렇다면, 이러한 협력원칙 또는 협력의무 관련하여 우리 집시법상 '시민의무'와 '경찰의무' 사이에 심각한 '불균형'이 확인되는바, 이를 해소하기 위한 학술적 담론으로서 경찰에게 '협력대화'의 의무를 부담케 하는 독일 주집회법상의 입법례가 중요한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 협력대화 내지 협력의무가 우리 집시법상 '보호규정'과 '통제(제한)규정'의 비대칭성을 해소하는 하나의 법규범적 대안이 될 수 있음을 전제하면서, 먼저 독일 내에서의 위 브록도르프 판결내용을 포함한 협력의무 이론의 발전과정('집회법 초안' 및 '집회법 모범초안')을 검토하고자 한다.

2008년 '바이에른주'부터 시작하여 독일의 주집회법에서 협력의무가 서서히 제도화되고 있다. 그럼에도 불구하고, '협력의무'에 관한 국내 학술논문에서는 독일 주집회법상의 협력의무의 내용 내지 변천과정에 대해서 자세히 설명하고 있는 것을 찾아볼 수 없다. 이러한 국내 선행연구의 한계점을 인식한 본 연구에서는, 다음으로 독일의 16개 주중에서 협력원칙 내지 협력의무를 명문 규정으로 도입하고 있거나 도입 준비 중인 7개 주의 집회법 규정을 '전체적'으로 분석해보고자 한다. 마지막으로, 본 연구는 이러한 분

8) 사견으로, 앞에서 언급된 「2008. 6. 10. 선고 2008고정204 판결」에서의 "집회의 자유행사를 가능케 해야 할 국가의 의무" 중 하나가 '협력의무'라고 생각한다. 이는 독일 '기본법'(Grundgesetz)에서 협력의무를 이끌어낸 브록도르프 판결의 취지와도 상당히 유사하다. 추가로, 현행 집시법상 협력의무 규정은 존재하지 않지만, 협력대화 임무를 수행하는 한국형 대화경찰 제도가 실무적으로 운영중에 있다. 이에 대하여 다시 설명하기로 한다.

9) 박병욱, 집회시위 과정에서의 폭력완화전략에 대한 고찰: 독일의 브록도르프(Brokdorf) 판결을 중심으로, 행정법연구 제39호, 2014, 141-174면; 이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 383-414면; 유승식·정제용, 집회시위의 자유 보장을 위한 협력의 원칙 도입, 한국경찰연구 제20권 제1호, 2021, 199-222면; 박준현·김학경, 대화경찰의 역할에 관한 시민 인식도 연구: 일반시민과 집회시위 경험자들과의 인식 비교 중심으로, 시큐리티연구 제70호, 2022, 49-76면.

석내용 등을 종합하여 우리 집시법상 협력원칙 또는 협력의무 도입방안에 관한 '방향성'을 개괄적으로 제시해보고자 한다.

Ⅱ. 독일 연방 차원에서의 집회법 발전내용

1. 기본법 및 연방집회법

독일은 16개의 '주[10]'(Land)가 합친 '연방국가'(Bund)에 해당한다. 우리 헌법에 해당하는 연방차원의 '기본법[11]'(Grundgesetz)이 존재하는데, 동 기본법 제8조 제1항을 보면, "모든 독일인은 신고 또는 허가 없이도, 무기를 소지하지 않고 평화롭게 집회할 권리를 가진다."라고 규정되어 있다.[12] 동조 제2항에서는 "이러한 집회 권리는 옥외집회 때에만 법률로써 또는 법률에 근거하여 제한될 수 있다"라고 규정하고 있는바, 독일에서 집회 및 시위는 기본법상으로는 신고 없이도 가능한 것으로 되어있으나, 법률유보원칙에 따라서 옥외집회에 한하여 예외적으로 신고제의 채택이 가능하도록 규정되어 있다.

이러한 법률유보원칙에 근거하여 1953년 독일에서는 우리의 집시법과 유사한 '연방집회법[13]'(BVersG)을 제정하게 된다. 연방집회법 제1조 제1항에 따르면, '집회'(Versammlung) 및 '행진'(Aufzug)의 용어가 각각 구분되어 있으나, 다만 법 자체에는 각 용어에 대한 정의규정이 존재하지 않는다. 또한, 연방집회법 제14조를 보면 '옥외

---

10) ① 브란덴부르크주(Brandenburg), ② 자유 한자 도시 브레멘주(Freie Hansestadt Bremen), ③ 자유 한자 도시 함부르크주(Freie und Hansestadt Hamburg), ④ 헤센주(Hessen), ⑤ 메클랜부르크포어포메른주(Mecklenburg-Vorpommern), ⑥ 노르트라인베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen), ⑦ 라인란트팔츠주(Rheinland-Pfalz), ⑧ 자를란트주(Saarland), ⑨ 튀링엔자유주(Freistaat Thüringen), ⑩ 바덴뷔르템베르크주(Baden-Württemberg), ⑪ 바이에른자유주(Freistaat Bayern), ⑫ 베를린주(Berlin), ⑬ 니더작센주(Niedersachsen), ⑭ 작센자유주(Freistaat Sachsen), ⑮ 작센안할트주(Sachsen-Anhalt), ⑯ 슐레스비히홀스타인주(Schleswig-Holstein).

11) 세계법제정보, 독일 기본법, https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=1145&ETC=1, 검색일자: 2021년 12월 14일」에서 독일 기본법의 공식 번역본을 확인할 수 있다.

12) 국회도서관, 독일연방공화국 기본법(번역본), 서울: 국회도서관, 2018, 8면.

13) 공식 명칭은 '집회 및 행진에 관한 법률'(Gesetz über Versammlungen und Aufzüge)이며, '연방집회법'(BVersG: Versammlungsgesetz des Bundes)으로 약칭되기도 한다.

집회' 또는 '행진'을 주최하려면 늦어도 48시간 전에 관할 행정관청에 신고하도록 규정되어 있다. 반면, 독일의 다수설은 '행진'을 '동적인 집회'로 간주하여 '집회'의 개념 안으로 포섭하고 있으며, 더불어 각 주에서 입법된 주집회법에서도 이를 구별하지 않고 '집회'로만 규정하고 있다.[14)]

독일 연방헌법재판소에서는 1985년 '브록도르프(Brokdorf) 판결' 등과 같은 사법적 심사를 통하여 '연방집회법'(BVersG)의 구체적 내용에 대하여 헌법합치적인 해석을 해오고 있는바, 이는 역으로 현행 '연방집회법' 개정 필요성을 방증한다고 볼 수 있다.[15)] 왜냐하면, 법률의 내용이나 요구사항에 대한 구체화는 대의민주주의에 의거, 입법자의 입법으로 직접 해결해야 하는 것이 원칙이기 때문이다. 하지만, 문제는 이러한 기본권 친화적인 사법심사나 해석이 다수 존재함에도 불구하고, 연방 입법자는 이러한 해석을 반영할 수 있는 입법 재량권을 행사하고 있지 않다는 사실이다. 즉, 연방헌법재판소의 간접적인 요구에도 불구하고 '연방집회법'은 1953년 최초 제정 이후 현재까지 내용의 큰 변화 없이 거의 동일하게 그대로 유지되고 있었다. 하지만, 2006년 '연방제개혁'(Föderalismusreform) 이후 각 주에서 주 고유의 집회법을 제정할 수 있게 됨으로써 연방집회법 개정 필요성은 현재 그렇게 크지 않은 상황이다.

2. 브록도르프 판결 – 협력의무 중심으로

가. 내용

1985년 브록도르프 판결은 독일 북부 '슐레스비히홀스타인주'(Schleswig-Holstein)에 위치한 '브록도르프'(Brokdorf) 지역의 핵발전소 설립을 반대하는 대규모 집회시위에 대한 경찰의 금지처분에서부터 출발하였다. 경찰과 관련된 판결의 핵심내용은 아래 <표 1>과 같이 정리될 수 있는데, 그중 하나가 아래 표의 '3번'에 해당하는 '협력과 의사소통의 의무'(Pflicht zur Kooperation und Kommunikation)에 관한 것이다[16)]. 즉,

14) 안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 26-27면.
15) 집회법 워킹그룹(박원규·서정범 옮김), 독일 집회법 모범초안, 2020. 서울: 세창출판사, 5면.
16) Haselow, R., Noethen, S. and Weinhauer, K., Die Entwicklung der Länderpolizeien, In Lange, H.(Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland(pp. 131-150), Deutschland: Springer, 2000, p. 145의 <각주 13>.

동 판결에서는 경찰 및 집회참여자 양 당사자가 민주사회의 구성원으로서 집회시위 자유의 보장 및 공공의 안녕과 질서유지라는 목적 달성을 위하여 서로 대화하고 협력해야 함이 하나의 원칙으로 제시되어 있다.[17] 다만, 이러한 '협력원칙'(Kooperationsgebot)은 경찰 등 관할 행정관청에게는 '법적 의무'(Rechtspflichten)로 되어 있지만, 집회 참여 당사자에게는 의무가 아닌 임의적인 성격의 '책무'(Obliegenheit)에 해당한다.[18]

〈표 1〉 브록도르프 판결의 핵심내용[19]

순번	내용
1	집회자유권은 "절차법의 기본권 실현"을 위한 보충적인 기능을 수행한다.[20]
2	우발(긴급)시위에는 신고의무가 적용되지 않는다. 또한, 신고의무에 위반했다고 해서 자동적으로 집회시위를 해산 또는 금지시킬 수 없으며, 이러한 해산과 금지는 엄격한 비례의 원칙 준수하에 법익에 대한 직접적인 위험이 있을 때만 허용될 수 있다.
3	경찰에게는 협력대화를 통한 협력의무가 부과되어 있으며, 집회시위 주최자 및 참여자가 경찰에게 협력할 자세가 있다면, 집회시위에 대한 경찰 개입의 '문턱'은 높아지게 된다.
4	전체 집회에 대한 예방적 금지는 엄격한 요건 아래에 이루어질 수 있다. 일부 집회시위 참여자의 불법폭력이 예상된다고 하더라도(이러한 사람들에 대한 '차별화[21]'가 우선되어야 하며), 전체적으로 평화로운 집회라고 한다면 그 자유는 원칙적으로 보호되어야 한다.[22]

17) 박준현·김학경, 대화경찰의 역할에 관한 시민 인식도 연구: 일반시민과 집회시위 경험자들과의 인식 비교 중심으로, 시큐리티연구 제70호, 2022, 55면.

18) 서정범, 바이에른 집회법에 대한 관견, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010, 221면. '간접의무'로 번역되기도 하는데, 집회시위 주최자나 참여자에게는 대화참여에 관한 재량권이 주어진 것이다.

19) https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html에서 판결원문을 확인할 수 있다. 그리고, 위의 표는 박병욱 및 이기춘의 논문 그리고 「이용, 불법집단행동 규율의 비교법적 분석: 우리나라와 주요선진국의 법집행기관 및 사법부의 태도 비교, 진천: 법무연수원, 2015, 227-233면」을 바탕으로 저자들이 직접 작성하였음을 밝힌다.

20) 더불어, 이기춘 및 김봉철의 연구에서는 독일기본법상의 집회자유권(제8조)이 가지고 있는 "절차법적인 실효성 확보" 차원에서 '협력의무'가 도출되는 것으로 평가하고 있다(이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 386면 및 390면; 김봉철, 협력적 관점에서 본 집시법상 사전적 신고의무, 토지공법연구 제63집, 2013, 302면).

21) 일부 불법적인 행동에 대해서는 전체 평화로운 집회시위와 구분하여, 이에 대해서만 차별적인 대응을 할 필요가 있으며, 영미권에서는 이를 'Differentiation'이라고 부르고 있다. 독일 경찰도 동일하게 집회시위 차별화 전술('Differenzierung')을 사용하고 있는 것으로 확인된다. 다시 설명하기로 한다.

22) 즉, 집회의 자유권은 '불법/합법'으로만 판단해서는 안 되는 것이고, 일부 사소한 불법이 있다 하더라도 전체적으로 평화로운 집회라고 한다면, 기본적인 헌법상 권리로서 보장되어야 한다는 의미이다. 참고로, 이는 우리 헌재 또는 대법원도 인정하고 있는 집회법 이론인바, 그렇다면 우리 집시법 제1조 목적 규정에서 '적법한 집회 및 시위' 문구 또한 '평화로운 집회 및 시위'로 개정하는 것이 타당할 것이다. 같은 의견으로는 「조병인, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 서울: 한국형사정책연구

나아가, 위 판결에서는 경찰이 진정성을 가지고 대화와 협의의 노력을 실제로 행하였음에도 불구하고 이러한 노력이 최종적으로 좌절된다면, 이때는 집회금지나 해산 같은 경찰 조치에 대한 '문턱'(Schwelle)은 낮아지고, 사후 사법심사에서도 경찰조치의 적법성에 관한 저항력이 인정될 수 있다고 판시하고 있다.[23] 그렇다면 비록 '의무'는 아닌, 강제성 없는 '책무'에 불과하지만 적어도 이러한 책무부과를 통하여 집회참여자의 대화를 유도할 수 있는 '간접효과'는 충분히 있으며, 반대로 집회참여자가 경찰의 대화 및 협력 요구에 충실히 응했다면 경찰 조치의 '문턱'은 높아지는 효과, 다시 말해서 경찰의 개입이 어려워지는 효과가 인정될 수 있다. 서론에서 설명된 바와 같이, '연방집회법'(BVersG)에는 이러한 협력의무에 관한 규정이 없으나, 2006년 '연방제개혁'(Föderalismusreform) 이후 제정되기 시작한 주집회법에서 이러한 규정들이 서서히 등장하기 시작한다.

나. 판결에 대한 비판이나 보완사항

1) 일반시민들에 대한 협력책무의 필요성

물론 이러한 브록도르프 판결에 대하여 비판 내지 보완사항이 전혀 없는 것은 아니다. 먼저, 경찰과 집회시위 주최자(참여자)와의 협력원칙 모델에는 시위로 인하여 불편함을 받지만, 일정 부분 수인의 의무를 부여받은 '일반시민들에 대한 협력책무'도 포함되어야 하는바, 브록도르프 판결에는 이러한 고려가 전혀 없다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.[24] 다시 말해서, 브록도르프 판결은 "기본권행사에 있어서 공동체적 관련성"(Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung) 차원에서의 경찰과 집회주최자 상호 간의 협력의무 및 책무는 강조하고 있지만, 이러한 집회시위로 발생하는 불편상

원, 2002, 29면」을 참조하기 바란다. 이와 대조적으로, 집시법 제3조에서는 '평화로운 집회 또는 시위'라는 문구를 사용하고 있다.

23) 박병욱, 집회시위 과정에서의 폭력완화전략에 대한 고찰: 독일의 브록도르프(Brokdorf) 판결을 중심으로, 행정법연구 제39호, 2014, 147-149면; 이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 384면 및 390면.

24) Götz, Volkmar, Versammlungsfreiheit und Versammlungsrecht im Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts(BVerfGE 69, 315), DVBl. 1985, S.1347ff, 「이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 394-395」면에서 재인용 했음을 밝힌다.

황 등에 대한 '일반시민 등 제3자'에 대한 경찰책임의 측면을 전혀 고려하지 않고 있다는 비판이 존재한다. 집회시위는 주최자(참여자)와 경찰의 협력의무 그리고 민주주의 사회에서 타인의 표현의 자유를 수인하는 일반시민들의 협력적 참여가 조화를 이루는 진정한 민주주의의 모습이어야 한다. 결론적으로, 협력대화를 통한 협력모델에는 집회시위로부터 영향을 받은 '일반시민들의 참여'도 요구되며, 이러한 일반시민들의 참여는 '의무'가 아닌 '책무'(Obliegenheit)가 되어야 한다.

2) 자율성 보장을 위한 최소한의 거리 유지 필요성

판결에 대한 보완사항으로, '협력의무'를 이행한다는 이유만으로 경찰법상의 위험방지직무를 벗어나는 경찰의 과도한 간섭행위 등이 이루어져서는 안 된다는 점이다. 헌법상 집회의 자유는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 시간, 장소뿐만 아니라 그 목적과 방법을 스스로 결정할 수 있는 자유권을 포함하고 있다.[25] 따라서 경찰이 집회시위 관련하여 협력의무를 이행할 때에는, "집회시위의 시간, 장소, 방법, 목적 등"을 스스로 결정할 수 있는 주최 측의 "자기결정권"(Selbstbestimmungsrecht) 내지 "자율성"(Versammlunsautonomie)을 최대한 존중할 필요가 있다.[26] 즉, 경찰은 자율성의 본질을 침해하지 않도록 주최 측과의 최소한의 "거리"(Distanz)를 유지할 수 있어야 하는데[27], 이러한 집회시위 주최자 등의 '자기결정권' 또는 '자율성'의 영역은 이른바 헌법상 보장되는 '경찰로부터의 자유로운 영역'(Polizeifreier Raum)에 해당하기 때문이다.

3. 연방제 개혁 및 집회법 초안

독일에서 집회에 관한 입법권한은 2006년 '연방제 개혁'(Föderalismusreform)이 있

25) 헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67및 헌재 2016. 9. 29. 2014헌가3 등

26) 문병효, 독일의 집시법상 신고제도와 미신고 처벌에 관한 문제, 집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점에 관한 학술발표집, 서울: 서강대학교 법학연구소 인권법센터, 2011, 89면; 김봉철, 협력적 관점에서 본 집시법상 사전적 신고의무, 토지공법연구 제63집, 2013, 294면.

27) Kloepfer, Michael, Versammlungswesen, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul, Handbuch des Staatsrechts(HdbStR), 2. Aufl., C. F. Müller Verlag, 2001, VI, §143 Versammlungsfreiheit, S. 740ff,「이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 397-398면」에서 재인용 했음을 알린다.

기 전까지는 연방과 주의 '경합적 입법권'(konkurrierender Gesetzgegbung)으로 인정되었다.[28] 이러한 이유로, 1953년 '연방집회법'(BVersG)이 우선적이고 고권적인 지위를 누려왔다. 하지만, 2006년 '연방제 개혁' 이후 집회법에 관한 입법권이 주의 '전속적 입법권'(ausschileßlicher Gesetzgegbung)으로 바뀌게 되면서, 각 주마다 독자적인 주 집회법을 제정할 수 있게 되었다.[29] 다시 말해서, 각 주에서는 주 고유의 집회법을 제정할 수도 있고, 아니면 헌법에 해당하는 독일 '기본법'(Grundgesetz) 제125a조 (1)항에 근거하여 '연방집회법'을 계속해서 적용할 수도 있다.[30]

이렇듯 연방제 개혁과정 속에서 독일의 각 주에서 고유한 집회법을 제정할 수 있게 되었는데, 다만 연방 차원에서 법률 통일성 또는 일관성이 저해될 수 있다는 우려가 제기된다. 이러한 우려를 해소하기 위해, 독일 연방 내무부와 6개의 주[31]가 공동으로 참여하여 2006년 11월 20일 가이드라인 성격의 '집회법 초안'(VersG-E-BL)[32]을 작성하여 제시하였다.[33] 즉, '집회법 초안'은 각 주에서 집회법을 제정할 때 벤치마킹의 대상이 되는 것이고, 다만 강제사항이 아닌 권고사항 형태로 만들어졌다. 그리고, '집회법 초안' 제14조에 1985년 브록도르프 판결에서 도출되었던 '협력의무'(Zusammenarbeit[34])가

28) 연방이 입법권을 행사하지 않는 경우 주가 입법권을 행사할 수 있다. 따라서 연방제 개혁 이전에는 연방집회법이 기이 제정되어 있었기에, 주가 (집회에 관한) 입법권을 행사할 수 없었다.

29) 서정범, 바이에른 집회법에 대한 관견, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010, 211-213면.

30) 남경국, 집회의 자유의 보장과 제한가능성의 경계: 독일 헌법 제8조와 집회법의 충돌과 그 해결과정을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 4면; 박희영, 독일 각 주의 집회법 제정 동향: 바이에른 주 및 니더작센주, 월간법제 제11호, 2010, 31면.

31) 바이에른자유주(Freistaat Bayern), 베를린주(Berlin), 슐레스비히홀스타인주(Schleswig-Holstein), 헤센주(Hessen), 메클랜부르크포어포메른주(Mecklenburg-Vorpommern), 노르트라인베스트팔렌주(Nordrhein-Westfalen)이다. 다시 설명하겠지만, 현재 바이에른, 베를린, 슐레스비히홀스타인은 주집회법을 제정공포한 상황이고, 노르트라인베스트팔렌주는 집회법안이 현재 주 의회에 계류 중이다. 나머지 헤센주와 메클랜부르크포어포메른주는 ('집회법 초안' 작성에 참여했음에도 불구하고) 아직 집회법을 제정하고 있지 않다.

32) 정확한 명칭은 '주집회법 제정 전 단계에서 조언의 근거로서 연방 및 주 워킹그룹 집회법초안'(Entwurf eines Versammlungsgesetzes durch Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Vorfeld der Schaffung von Landesversammlungsgesetzen als Beratungsgrundlage für die Länder)이다. 약칭으로 "VersG-E-BL"을 사용하기도 한다.

33) 안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 14면 및 17면; 집회법 워킹그룹(박원규·서정범 옮김), 독일 집회법 모범초안, 서울: 세창출판사, 2020, 17면.

34) 뒤에서 설명될 '집회법 모범초안'이나 '슐레스비히홀스타인주'에서는 '협력'이라는 용어로 'Kooperation'을 사용하고 있다. 다만, 주집회법에서는 협력이라는 단어로 'Zusammenarbeit' 또는 'Kooperation'를 혼용되어 사용되고 있었다.

최초 규정되기에 이른다.

〈표 2〉 '집회법 초안' 제14조[35]

§ 14 Zusammenarbeit[36]	제14조 협력
(1) Die zuständige Behörde arbeitet zur Vorbereitung der Versammlung mit dem Veranstalter zusammen, soweit dies nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich erscheint. Insbesondere gibt sie dem Veranstalter Gelegenheit, mit ihr Einzelheiten der Durchfuhrung der Versammlung zu erörtern. (2) Bei der Zusammenarbeit nach Absatz 1 soll der Veranstalter insbesondere über Art, Umfang und den vorgesehenen Ablauf der Versammlung informieren. (3) Während der Versammlung sollen der Veranstalter, die die Versammlung leitende Person und die zuständige Behörde sich gegenseitig über die Umstände informieren, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. (4) Die zuständige Behörde soll die Mitwirkung des Veranstalters oder der die Versammlung leitenden Person nach den Absätzen 1 bis 3 bei Maßnahmen nach § 15 berücksichtigen.	(1) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요성이 인정된다면, 집회 준비를 위하여 주최자와 협력해야 한다. 특히, 관할 행정관청은 주최자에게 집회 진행에 관한 구체적인 내용을 논의할 기회를 제공해야 한다. (2) 제1항에 따른 협력 시, 주최자는 특히 집회의 종류, 규모, 진행계획에 대한 정보를 (경찰에게) 제공해야 한다. (3) 집회를 진행하는 동안, 주최자, 주관자, 관할 행정관청은 집회의 질서 있는 진행을 위하여 중요한 상황에 대해서는 상호 간에 정보를 주고받아야 한다. (4) 관할 행정관청은 동법 제15조에 따른 조치를 취함에 있어서, 제1항 내지 제3항에 따른 주최자 또는 주관자의 협력을 고려해야 한다.

Ⅲ. 집회법 모범초안 및 주집회법 상의 협력의무 규정

현재 독일의 16개 주에서 집회법을 마련한 주는 총 6개 주(바이에른주, 작센안할트주, 니더작센주, 작센주, 슐레스비히홀스타인주, 베를린주)이며, 노르트라인베스트팔렌주 집회법안은 현재 주의회의 심사과정 중에 있다. 기타 나머지 9개 주는 여전히 고유의 주집회법 제정없이 '연방집회법'(BVersG)을 준용하고 있다. 이처럼 주집회법이 마련되고 있는 와중, 위의 '집회법 초안'과 별개로 2010년 9월경 전·현직 경찰법 교수, 연방헌법재판소 재판관, 경찰 실무자 등이 중심되어 그 동안의 연방헌법재판소 판례 및 집회법 이론의 발전

35) '집회법 초안' 제14조를 비롯하여 주집회법 및 '집회법 모범초안' 상의 협력의무 규정을 번역함에 있어서는 기본적으로 구글 번역기 등을 사용했으며, 이러한 번역은 최종적으로 군산대 박원규 교수(독일 경찰법 전공)의 감수를 받았다.

36) 동 조문은 「안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 263-264면」에서도 확인할 수 있다.

사항을 바탕으로 주집회법에 반드시 포함되어야 조문 및 입법이유를 상세히 설시하고 있는 '집회법 모범초안'(ME VersG: Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes)[37]을 완성하게 되고, 이후 완성본을 2011년 단행본으로 발간하게 된다.[38] 그리고 '집회법 모범초안'(ME VersG) 제3조에도 '협력의무'가 규정되는데, 내용상으로 이전 '집회법 초안'(VersG-E-BL) 제14조보다 훨씬 더 풍부해졌다.

아래에서는 2011년 발간된 '집회법 모범초안'(ME VersG)을 중심으로, '모범초안 이전' 및 '모범초안 이후'로 각 구분하여 주집회법 상의 협력의무가 어떻게 발전되어 왔는지 분석해보고자 한다.[39] 특히, '집회법 모범초안'(ME VersG)이 출간된 이후 제정된 주집회법의 협력의무 규정은 '집회법 모범초안'의 내용을 상당 부분 반영하였기에 협력의무 내용이 상세화·구체화되고 있음을 알 수 있었다.

1. '집회법 모범초안' 이전 주집회법 상의 협력의무 규정

가. 바이에른주 집회법

2006년 연방제 개혁 이후, 2008년 7월 22일 '바이에른주'(Bayern)에서 최초로 주집회법을 제정하게 되는데, 특히 '집회법 초안'(VersG-E-BL) 상의 '협력의무'(Zusammenarbeit) 규정을 주집회법 제14조에 명문화하고 있다. 바이에른주 집회법 제14조 제1항은 "관할 행정관청은 주최자에게 집회의 진행에 관한 상세한 사항을 논의할 기회를 제공해야 한다. 주최자에게는 협력해야 할 의무가 없다."라고 규정하고 있고, 동조 제2항은 "관할 행정관청은 제15조에 따른 조치를 취함에 있어서 주최자 또는 주관자의 제1항에 따른 경찰에 대한 협력의 정도를 고려할 수 있다."라고 규정하고 있다.[40]

37) '집회법 초안'이 공적인 영역에서 가이드라인이라고 한다면, '집회법 모범초안'은 학계 및 민간영역에서의 가이드라인에 해당한다. 참고로, 안영규의 연구에서는 집회법 모범초안을 '견본법률안'으로 번역하기도 한다(안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 6면).

38) 안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 18면.

39) 각 주의 집회법은 "주 이름 + Versammlungsgesetz"로 구글 검색하면 그 내용을 쉽게 찾아볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지면상 집회법 자체에 관한 인용은 생략하기로 한다.

40) 원문은 "Die zuständige Behörde soll dem Veranstalter Gelegenheit geben, mit ihr die Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern. Der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht verpflichtet. Die zuständige Behörde kann bei Maßnahmen nach Art. 15 berücksichtigen, inwieweit der Veranstalter oder der Leiter nach Abs. 1 mit ihr

바이에른주 집회법 제14조의 특징은 이러한 협력이 경찰에게는 '법적 의무'(Rechtspflichten)이지만, 주최자에게는 의무가 아닌 '책무'(Obliegenheit)라는 점을 법규정으로 명확히 했다는 점이다.

나. 작센안할트주 집회법

2009년 12월 3일 '작센안할트주'(Sachsen-Anhalt)에서 집회법을 제정하면서 제12조 제3항에 협력의무를 규정하고 있는데, 특이하게 '신고의무'(Anmeldepflicht) 규정 내에 협력의무를 포섭하여 규정하고 있었다. 작센안할트주 집회법 제12조 제1항과 제2항은 '집회신고'에 관한 규정이다. 동조 제3항이 '협력의무'에 관한 규정인바, 그 내용은 "관할 행정관청은 집회 진행의 상세한 내용, 특히 공공안녕을 유지하기 위한 적합한 조치를 주최자와 논의해야 하고, 집회의 질서 있는 진행을 위해 노력해야 한다. 주최자에게는 의견을 진술하고 관련 질문을 할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 주최자는 관할 행정관청과 협력하여야 하며, 특히 집회의 종류, 규모, 진행계획 대한 정보를 경찰에게 제공해야 한다.[41]"라고 되어 있다.

다. 니더작센주 집회법

2010년 10월 7일 '니더작센주'(Niedersachsen)에서 집회법을 제정하면서, 제6조에 '협력의무'(Zusammenarbeit)를 규정하게 된다. 협력의무를 도입하고 있는 주집회법 중 가장 간단한 형태의 협력의무를 부과하고 있는바, 제6조는 "관할 행정관청은 옥외집회의 주관자에게 협력의 기회, 특히 집회 진행에 관한 상세한 사항을 논의할 기회를 주어야 한다.[42]"라고 규정하고 있다.

---

zusammenarbeiten."이다.

41) 원문은 "Die zuständige Behörde erörtert mit dem Veranstalter Einzelheiten der Durchführung der Versammlung, insbesondere geeignete Maßnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit, und wirkt auf eine ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung hin. Dem Veranstalter ist Gelegenheit zu geben, sich zu äußern und sachdienliche Fragen zu stellen. Der Veranstalter soll mit den zuständigen Behörden kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung geben."이다.

42) 원문은 "Die zuständige Behörde gibt der Leiterin oder dem Leiter einer Versammlung unter freiem Himmel die Gelegenheit zur Zusammenarbeit, insbesondere zur Erörterung von

라. 집회법 모범초안

니더작센주에서 집회법을 제정한 이후인 2011년경, 앞에서 설명된 바와 같이, '집회법 모범초안'(ME VersG)이 단행본 형태로 발간되었다. 동 '집회법 모범초안' 제3조에도 '협력의무'가 규정되게 되고, 이후 제정되는 주집회법에 상당한 영향을 끼치게 된다. 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이, '집회법 모범초안' 제3조는 '보호직무와 협력'(Schutzaufgabe und Kooperation)이라는 제목으로 되어있다. 특히, '협력대화'(Kooperationsgespräch)라는 문구가 명시되어 있으며, 나아가 이러한 협력대화를 통하여 위험상황에 대한 관련 정보를 집회주최자 등에게 제공해야 한다는 것도 명문화되어 있다. 더불어, 경찰이 구체적 위험이 있다고 판단하여 금지나 제한 등의 조치를 취함에 있어서도, 협력대화 등을 통하여 보충적인 신고나 집회의 변경 등을 통하여 금지나 제한 등의 조치가 이루어지지 않도록 먼저 기회를 부여해야 한다는 것도 명기되어 있다.

참고로, '집회법 모범초안' 제3조 제1항은 우리의 집시법 제3조와 유사한데, 우리와 다른 점은 경찰의 보호직무 중 하나가 "집회의 진행을 지원하는 것"이라고 명시되어 있다는 점이다.[43] 그렇다면, 이러한 '집회 진행에 관한 지원업무'(제3조 제1항의 직무)를 수행하기 위한 방법론(수단)으로서 제3조 제2항 및 제3항의 '협력의무'가 도출된다고 해석할 수도 있다.

〈표 3〉 '집회법 모범초안' 제3조

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation[44]	제3조 보호직무와 협력
(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, 2. ihre Durchführung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. (2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung	(1) 관할 행정관청은 다음 각호를 직무로 수행한다. 1. 동법이 정하는 바에 따라 허용되는 **집회의 진행 지원** 2. 집회 진행의 방해로부터의 보호 그리고 집회 자체로부터 발생하는 또는 집회와 관련하여 제3자로부터 발생하는 공공안녕에 대한 위험방지 (2) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요한 경우, 집회의 질서

Einzelheiten der Durchführung der Versammlung."이다.

43) 우리 집시법은 제3조 제1항 및 제2항은 집회 및 시위에 대한 '방해 금지' 규정이고, 제3항은 '보호 규정'을 담고 있다.

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation[44]	제3조 보호직무와 협력
übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefährdungen, die gemäß §§ 13 Abs. 1, 23 Abs. 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. (3) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.	있는 진행과 관련 있는 위험상황 및 기타 사정에 대한 논의를 위하여, 집회주최자나 주관자에게 **'협력대화' 를 적시에 제안**해야 한다. 제13조 제1항, 제23조 제1항에 따른 **금지나 제한을 할 수 있는 위험의 근거가 존재하는 경우, 추가적(보충적) 신고 또는 집회의 변경을 통하여 금지나 제한이 이루어지지 않도록 할 수 있는 기회가 주어져야 한다.** (3) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 따라 필요한 경우 협력의 일환으로서, **집회 시작 전이나 진행 중에 이루어지는 위험상황의 현저한 변화에 대하여 집회주최자나 주관자에게 관련 정보를 제공**해야 한다.

2. '집회법 모범초안' 이후 주집회법 상의 협력의무 규정

'집회법 모범초안'(ME VersG)이 발간된 이후에 제정된 주집회법은 '작센주' 집회법, '슐레스비히홀스타인주' 집회법, '베를린주' 집회법이며, '노르트라인베스트팔렌주'의 집회법안은 현재 주의회에 계류 중인 상태이다.

가. 작센주 집회법

2012년 1월 25일에 제정된 '작센주'(Sachsen) 집회법을 살펴보면, 동법 제14조 제5항에 '협력의무' 규정이 마련되어 있다. 제14조 조문의 명칭 자체는 '신고의무 및 그 면제'이고, 협력의무는 제14조 제5항에 규정되어 있다. 제14조 제5항의 협력의무 규정은 집회법 모범초안 제3조 제2항 및 제3항을 일부 문구[45]를 제외하고 그대로 차용하고 있는바, 그 내용은 "관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요한 경우, 집회의 질서 있는 진행과 관련 있는 위험상황 및 기타 사정에 대한 논의를 위하여, 집회주최자나 주관자에게 '협력대화'를 적시에 제안할 수 있다. 관할 행정관청은 집회의 종류 및

44) 동 조문은 「안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 372면」에서도 확인할 수 있다.
45) 작센주 집회법에서는 "제13조 제1항, 제23조 제1항에 따른 금지나 제한을 할 수 있는 위험의 근거가 존재하는 경우, 추가적(보충적) 신고 또는 집회의 변경을 통하여 금지나 제한이 이루어지지 않도록 할 수 있는 기회가 주어져야 한다."라는 문구가 삭제되어 있다.

규모에 따라 필요한 경우 협력의 일환으로서, 집회 시작 전 또는 진행 중에 이루어지는 위험상황의 현저한 변화에 대하여 집회주최자나 주관자에게 관련 정보를 제공해야 한다.[46]"로 되어있다.

나. 슐레스비히홀스타인주 집회법

2015년 6월 18일 '슐레스비히홀스타인주'(Schleswig-Holstein)에서 집회법을 제정하여, 제3조에 '협력의무'를 규정하고 있는데, '집회법 모범초안'(ME VersG) 제3조의 내용을 상당히 충실하게 반영하고 있다. 아래 <표 4>와 같이, '슐레스비히홀스타인주' 집회법 제3조 제1항 및 제2항은 '보호직무'(Schutzaufgabe)에 관한 규정이고, 제3조의 제3항과 제4항이 바로 '협력(Kooperation)'에 관한 규정이다.

〈표 4〉 '슐레스비히홀스타인주' 집회법 제3조

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation[47]	제3조 보호직무와 협력
(1) Die Träger der öffentlichen Verwaltung wirken im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Versammlungsfreiheit zu wahren. (2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, 1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, 2. ihre Durchführung vor Störungen zu schützen, 3. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. (3) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefährdungen, die	(1) 공공행정기관은 직무의 범위 내에서 **평화로운 집회를 보호하고 집회의 자유를 보장하기 위해 노력하여야 한다.** (2) 관할 행정관청은 다음 각호를 직무로 수행한다. 1. 동법이 정하는 바에 따라 허용되는 **집회의 진행 지원** 2. 집회 진행의 방해로부터의 보호 3. 집회 자체로부터 발생하는 또는 집회와 관련하여 제3자로부터 발생하는 공공안녕에 대한 위험방지 (3) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요한 경우, 집회의 질서있는 진행과 관련있는 위험상황 및 기타 사정에 대한 논의를 위하여, 집회주최자나 주관자에게 **'협력대화' 를 적시에 제안**해야 한다. 제13조 제1항, 제20조 제1항에 따른 **금지나 제한을 할 수 있는 위험의**

46) 원문은 "Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind."이다.

§ 3 Schutzaufgabe und Kooperation[47]	제3조 보호직무와 협력
gemäß § 13 Absatz 1, § 20 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. (4) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist. Konfliktmanagement ist Bestandteil der Kooperation.	**근거가 존재하는 경우, 추가적(보충적) 신고 또는 집회의 변경을 통하여 금지나 제한이 이루어지지 않도록 할 수 있는 기회가 주어져야 한다.** (4) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 따라 필요한 경우 협력의 일환으로서, 집회 시작 전이나 진행 중에 이루어지는 **위험상황의 현저한 변화에 대하여 집회주최자나 주관자에게 관련 정보를 제공**해야 한다. **갈등관리는 협력의 구성요소이다**.

'슐레스비히홀스타인주' 집회법의 특징은 조항의 명칭은 '보호'이지만, 적어도 조문상으로는 관계기관에게 평화로운 집회의 '보호를 '넘어서 집회의 자유를 적극적으로 '보장'(Wahren) 해야 할 의무까지 부여하고 있다는 점이다. 또 다른 주요 특징으로 '집회법 모범초안'(ME VersG)의 내용을 넘어서, "갈등관리(Konfliktmanagement)가 협력의 구성요소"라는 점까지 명문으로 강조하고 있다는 점이다. 이러한 사실로 유추하건대, 위 집회법 제3조에는 '협력대화를 통한 갈등관리가 평화로운 집회시위를 보장하고 집회자 유권을 보호하는데 필수적인 수단'이라는 생각이 내재된 것으로 보인다.

다. 베를린주 집회법

가장 최근인 2021년 2월 23일 '베를린주'(Berlin) 집회법 제4조에도 '협력의무' 규정이 도입되었다. '집회범 모범초안'(ME VersG)과 '슐레스비히홀스타인주'의 집회법에서는 보호직무와 협력의무가 같은 조항에 규정되어 있으나, 베를린주에서는 이를 분리하여 제3조는 '보호 및 보장직무, 폭력완화원칙'(Schutz- und Gewährleistungsaufgabe, Deeskalationsgebot)을 규정하고 있고, 제4조에서는 '협력의무'(Kooperation)를 규정하고 있다. 협력의무에서 협력대화를 강조하고 있는 점은 '집회법 모범초안' 및 '슐레스비히홀스타인주' 집회법과 동일하다. '베를린주' 집회법 제3조 및 제4조의 조문 내용은 아래 <표 5>와 같다.

47) 동 조문은 「안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017, 498-499면」에서도 확인할 수 있다.

〈표 5〉 '베를린주' 집회법 제3조 및 제4조

제3조(보호 및 보장직무, 폭력완화원칙)[48]	제4조(협력의무)[49]
(1) 베를린 행정부는 직무의 범위 내에서 평화로운 집회를 보호하고 **집회의 자유 행사를 보장하기 위해 노력해야 한다**. (2) 관할 행정관청은 다음 각호를 직무로 수행한다. 1. 동법에 따라 허용되는 **집회의 진행을 지원하고**, 집회에 대한 접근 및 집회의 진행이 방해받지 않도록 보호해야 한다. 2. 집회 자체로부터 또는 집회와 관련하여 제3자로부터 발생하는 공공안녕에 대한 위험을 방지해야 한다. **3. 집회에서의 언론보도를 보장한다**. **(3) 관할 행정관청은 제2항에 따른 직무를 수행할 때 필요한 범위 내에서 집회의 자유와 제3자의 기본권 사이에서 실제적인 조화를 유지해야 한다. 이러한 균형은 장소와 시간이 겹치는 집회에도 적용된다. 반대집회는 원 집회가 들리고 보이는 장소에서 개최될 수 있도록 하여야 한다.** **(4) 관할 행정관청은 직무를 수행함에 있어서 갈등이 발생하기 쉬운 상황에서는 해당 상황의 지속적인 평온을 가능하게 하기 위하여 폭력을 사용하려는 의도 그리고 임박하거나 이미 형성된 대립관계를 예방하거나 약화시키기 위하여 노력해야 한다. 갈등관리는 폭력완화원칙의 구성요소에 해당한다**.	(1) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요한 경우, 집회의 질서 있는 진행과 관련 있는 '위험예측' (Gefahrenprognose) 및 기타 사정에 대한 논의 및 토론을 위하여, 집회주최자나 주관자에게 **'협력대화'를 적시에 제안**해야 한다. 관할 행정관청은 집회주최자와 협력할 의무가 있다. 제14조 제1항, 제24조 제1항에 따른 **금지나 제한을 할 수 있는 위험의 근거가 존재하는 경우, 추가적(보충적) 신고 또는 집회의 변경을 통하여 금지나 제한이 이루어지지 않도록 할 수 있는 기회가 주어져야 한다.** (2) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 따라 필요한 경우 **집회주최자 또는 주관자에게 위험상황, 위험예측 그리고 그에 대한 변화에 대하여 고지하여야 한다**.

48) 원문은 아래와 같다.

(1) Die Berliner Verwaltung wirkt im Rahmen ihrer Zuständigkeit darauf hin, friedliche Versammlungen zu schützen und die Ausübung der Versammlungsfreiheit zu gewährleisten.

(2) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es,

1. die Durchführung einer nach Maßgabe dieses Gesetzes zulässigen Versammlung zu unterstützen, den ungehinderten Zugang zur Versammlung zu ermöglichen und ihre Durchführung vor Störungen zu schützen,
2. von der Versammlung oder im Zusammenhang mit dem Versammlungsgeschehen von Dritten ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und
3. die freie Berichterstattung der Medien bei Versammlungen zu gewährleisten.

(3) Soweit dies erforderlich ist, stellt die zuständige Behörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 2 einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter her. Dies gilt auch bei Versammlungen, die sich örtlich und zeitlich überschneiden würden. Die Durchführung einer Gegenversammlung soll in "Hör- und Sichtweite" der Ausgangsversammlung ermöglicht werden.

(4) Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirkt die zuständige Behörde darauf hin, bei konfliktträchtigen Einsatzlagen Gewaltbereitschaft und drohende oder bestehende Konfrontationen zielgruppenorientiert zu verhindern oder abzuschwächen, um eine nachhaltige Befriedung der jeweiligen Lage zu ermöglichen. Konfliktmanagement ist Bestandteil des Deeskalationsgebotes.

49) 원문은 아래와 같다.

위 <표 5>에서 보는 바와 같이, '베를린주' 집회법의 '협력의무' 규정은 '집회법 모범초안'(ME VersG)이나 '슐레스비히홀스타인주' 집회법상의 협력의무 규정과 대동소이하다. 하지만 이들과 구별되는 특징은 '협력의무'와 연결된다고 할 수 있는 '보장직무와 폭력완화원칙'(Gewährleistungsaufgabe und Deeskalationsgebot)에 대한 법제화 부분이다. 아래에서는 이러한 '보장직무와 폭력완화원칙'에 대하여 좀 더 구체적으로 알아보고자 한다.

첫 번째, '베를린주' 집회법은 경찰 등 관할 행정관청에게 평화로운 집회시위에 대한 '보호'를 넘어서 평화로운 집회시위에 대한 '보장'(gewährleisten)은 물론, 집회에서의 언론보도까지 적극적으로 '보장'해야 할 의무까지 부과하고 있다. 참고로, 이와 유사하게 우리 집시법 제4조에서도 "집회시위 현장에 대한 언론사 기자의 출입"을 보장하고 있다.

두 번째, 경찰이 집회시위 보장직무를 수행함에 있어서, "집회자유권과 제3자의 기본권이 실제적으로 조화"(einen schonenden Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und den Grundrechten Dritter her)를 유지하도록 해야 하며, 이를 위하여 경찰에게 집회시위 현장에서 적극적인 '폭력(갈등)완화활동'(Deeskalationsgebot)까지 요구하고 있다. 사견으로, 이러한 집회자유권의 제3자 기본권과의 조화의무는 브록도르프 판결에서 언급된 '기본권행사에 있어서 공동체적 관련성'(Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung)을 강조한 것으로 판단된다.

세 번째, '반대집회'(맞불집회)가 개최될 때에는 원 집회가 "들리고 보이는"(Hör- und Sichtweite) 장소에서 개최될 수 있도록, 이러한 반대집회에 대한 권리보장 역시 명문화했다는 점이다. 이러한 규정은 미국 집회법 판례원칙 등에서 인정되는 "집회의 대상이

(1) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenprognose und sonstige Umstände, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind, zu erörtern. Die Behörden sind grundsätzlich zur Kooperation mit den Veranstalterinnen und Veranstaltern von Versammlungen verpflichtet. Bestehen tatsächliche Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß den §§ 14 Absatz 1, 22 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, gibt die zuständige Behörde Gelegenheit, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen zu vermeiden. (2) Die zuständige Behörde informiert die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, über die Gefahrenlage und -prognose sowie deren Änderungen, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.

보고 들려야 한다."는 원칙, 즉 "Sight and Sound" 원칙과 같고, 베를린주 집회법은 이러한 규정까지 전향적으로 입법화하고 있다.[50]

참고로, '반대집회', 이른바 '맞불집회'의 개최목적은 원 집회 또는 선행집회의 목적이나 주장에 동조하지 않는다는 의사를 피력하는 것이고, 이러한 권리 역시 헌법상 보장받아야 하는 당연한 기본권에 해당한다. 이러한 이유로, 독일 '베를린주' 집회법 제3조 제3항에서는 이러한 반대집회의 권리까지 명확히 보장하고 있는 것이다. 반면, 우리 집시법 제8조 제2항 및 제3항은 "관할 경찰서장은 반대집회 주최자 등에게 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유할 수 있고, 이러한 권유가 받아들여지지 않는다면 금지를 통고할 수 있다."라고 규정함으로써, 반대집회의 헌법적 권리 보장보다는 오히려 양 집회의 충돌로 인한 위험의 발생 개연성 방지에만 초점을 두고 있는 듯한 모양새이다.[51] 비록 본 연구의 주제범위는 아니지만, 우리 집시법 제8조에 대한 개정도 생각해볼 필요성이 있다.

네 번째, '베를린주' 집회법 제3조 제4항은 '슐레스비히홀스타인주' 집회법 제3조 제4항의 단서조항인 "갈등관리는 협력의 구성요소이다."라는 내용을 훨씬 더 구체화하고 있다. 위의 <표 5>에서 보는 바와 같이, 관할 행정관청에게 "폭력을 발생시킬 의도 및 대립관계를 예방하거나 약화시킬 의무"를 부여하고 있으며, 나아가 "갈등관리는 폭력완화원칙(Deeskalationsgebot)의 구성요소에 해당한다."고 규정하고 있다. 이러한 '베를린주' 집회법과 '슐레스비히홀스타인주' 집회법의 내용을 종합해보면, "갈등관리는 '폭력완화원칙'(Deeskalationsgebot)의 구성요소이며, 이러한 폭력완화원칙을 실현하기 위한 기본적인 수단은 바로 '협력(대화)'(Kooperation/Kooperationsgespräch)"라는 점을 도출할 수 있다.

끝으로, 여기서 협력대화의무 이행에 관한 독일경찰의 실무정책을 소개해보고자 한다.

---

50) Vitale, A. S.·김학경·최낙범, 한국경찰의 G20 정상회의 집회시위 관리정책에 대한 사례연구, 치안정책연구 제25권 제2호, 2011, 43면; 전현욱·한민경·장영민, 집회 및 시위의 권리 보장과 공공질서의 조화를 위한 형사정책 연구, 서울: 한국형사정책연구원, 2016, 114면; Bienert, A., The Right to Freedom of Peaceful Assembly – the underlying human rights concept and how it should impact on the policing of assemblies, "2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적 역할의 관점에서" 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제앰네스티 등, 2017, 62면.

51) '반대집회', 이른바 맞불집회의 헌법적 권리 및 한계 등에 대해서는 「조영승, 맞불집회의 제한과 한계에 관한 소고, 공법연구 제48권 제4호, 2020, 121-144면」을 참조하기 바란다.

'베를린주' 경찰청은 브록도르프 판결 및 주집회법에서 강조된 '대화'(Dialog), '폭력(갈등)완화'(Deeskalation), '차별화'(Differenzierung)라는 요구사항을 실무정책으로 모두 반영하고 있는바[52], 특히 대화 및 폭력(갈등)완화 활동을 위해서 2008년부터 독일 내에서 최초로 집회시위 현장에서 제복을 입고 활동하는 '반갈등팀'(Anti-Konflikt-Team)을 운영하고 있다. 이러한 '반갈등팀'은 2014년부터는 그 명칭을 '커뮤니케이션팀'(Kommunikationsteam)으로 바꾸게 된다.[53] 시간적인 순서로 보자면, 1985년 브록도르프 판결 이후('① 사법적 판단') 실무정책으로 '반갈등팀'이 2008년부터 운영되기 시작하였고('② 사법적 판단을 근거로 한 실무정책'), 실무정책화 이후 2021년 2월 협력의무가 입법화된 것이다('③ 실무정책에 대한 법제화').[54]

참고로, 이러한 '베를린주' 등의 '반갈등팀'(Anti-Konflikt-Team) 또는 '커뮤니케이션팀'(Kommunikationsteam)의 역할은 2018년 10월 도입된 한국형 '대화경찰'의 역할과 동일하다는 평가를 받고 있다.[55] 그런데, 한국형 대화경찰 제도의 경우에는 대화경찰

52) Polizei Berlin, Jeder hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/fakten-hintergruende/artikel.729680.php, 검색일자: 2021년 12월 17일.

53) 박병욱, 집회시위 과정에서의 폭력완화전략에 대한 고찰: 독일의 브록도르프(Brokdorf) 판결을 중심으로, 행정법연구 제39호, 2014, 154면; 유승식·정제용, 집회시위의 자유 보장을 위한 협력의 원칙 도입, 한국경찰연구 제20권 제1호, 2021, 205면.

54) 주집회법을 제정하지 않고 '연방집회법'(BVersG)을 그대로 준용하고 있는 '바덴뷔르템베르주', '함부르크주' 등에서도 명확한 법적 근거가 없음에도 불구하고, 브록도르프 판결의 헌법합치적인 해석에 근거하여, 집회시위 현장에서 '반갈등팀'을 실무적으로 운용하고 있다(SWR, Anti-Konflikt-Teams in Stuttgart, https://www.swrfernsehen.de/landesschau-bw/anti-konflikt-teams-in-stuttgart-100.html, 검색일자: 2021년 12월 20일; Welt, Polizei setzt bald "Kommunikationsteams" ein, https://www.welt.de/regionales/hamburg/article3346888/Polizei-setzt-bald-Kommunikationsteams-ein.html, 검색일자: 2021년 12월 22일).

55) 2018년 10월부터 운영되기 시작한 한국형 대화경찰 제도의 현황 등에 대해서는「장성수, 대화경찰관 제도 정책결정 과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로, 서울: 서울대학교 대학원 행정학과 정책학 석사논문, 2019, 22-24면」및「정준선, 집회·시위 관리정책에서 '한국형 대화경찰' 제도의 의미, 경찰학연구 제20권 제2호, 2020, 171-174면」등을 확인하기 바란다. 또한, 이러한 한국형 대화경찰은 경찰의 집회시위 정책에 대하여 비판적인 시각을 가지고 있는 학자들에게도 환영받는 제도에 해당한다(박병욱, 집회시위 과정에서의 폭력완화전략에 대한 고찰: 독일의 브록도르프(Brokdorf) 판결을 중심으로, 행정법연구 제39호, 2014, 162-163면; 이희훈, 세월호 집회시 경찰의 차벽 설치에 대한 위헌성 및 권리구제방안, 법학연구 제39집 제3호, 2015, 75면). 물론 이러한 대화경찰 제도가 경찰에 의해 오히려 집회시위를 억압하는 도구로서 활용될 위험성을 지적하는 연구자도 존재한다(이호중, 새로운 집회시위 관리정책의 모색 - 토론 2, "2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적

이 수행하는 '대화를 통한 갈등관리 임무'에 대한 명확한 법적 근거가 존재하지 않는다는 비판이 제기되고 있다.[56] 달리 설명하자면, 한국형 대화경찰은 ① 현재 '실무정책'으로만 존재할 뿐이고, ② 브록도르프 판결과 같이 헌재 등의 '사법적인 판단'도 없으며, ③ 베를린주 집회법 제3조 및 제4조와 같이 활동이나 임무 등에 대한 '근거 규정도 아직 법제화되어 있지 않은 상황'이다.

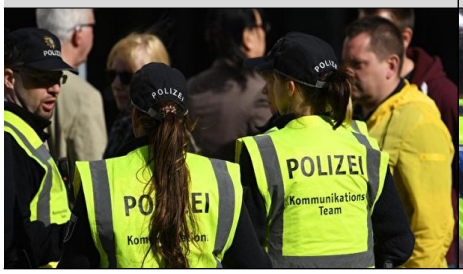
그렇지만 앞에서 살펴본 바와 같이, 베를린주 경찰청은 브록도르프 판결의 헌법친화적인 해석을 받아들여, 당시 집회법상의 법적 근거가 없음에 불구하고 2008년부터 반갈등팀을 운영하기 시작했다. 그렇다면, 현행 대화경찰 제도의 활동 근거 역시 독일 '베를린주'와 같은 논리로 헌법 제21조 제1항에 대한 헌법합치적인 해석에서도 충분히 도출될 수 있다고 해석할 수 있다. 다만, 만약 '베를린주' 집회법 제4조와 같은 협력의무 조항이 국내 집시법에 마련된다면, 이러한 조항 자체는 한국형 대화경찰 활동의 명시적인 근거 규정으로도 충분히 활용될 수 있을 것이다.[57]

역할의 관점에서" 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제엠네스티 등, 2017, 145면). 다만, 이호중 교수는 대화경찰 제도 자체를 반대하는 것이 아닌, 대화경찰이 합목적적으로 운영될 수 있는 국내 여건이나 조건이 아직 미비되어 있다는 점을 문제점으로 지적하고 있다. 마지막으로, 이러한 대화경찰 제도는 독일 및 한국뿐만 아니라, 영국, 헝가리, 스웨덴, 네덜란드 등에서도 운용되고 있다(Amnesty International, Policing Assemblies, Netherlands: Amnesty International Dutch Section, 2013, p. 11).

56) 전현욱, 새로운 집회시위 관리정책의 모색 - 토론 3, "2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적 역할의 관점에서" 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제엠네스티 등, 2017, 145면; 유승식·정제용, 집회시위의 자유 보장을 위한 협력의 원칙 도입, 한국경찰연구 제20권 제1호, 2021, 210면; 이성용, 토론문, "2021년 12월 8일 해외집회·시위 관리정책" 발표자료집, 서울: 경찰청, 2021, 111면. 현재 대화경찰의 직접적인 활동근거는 (대외적 구속력이 없는) 경찰청 훈령인 「정보경찰 활동규칙」 제5조의 제4항, "경찰관서장은 집회·시위 현장에서 대화·협의·안전조치 등 업무를 수행하는 대화경찰관을 배치·운영할 수 있다."에서만 찾아볼 수 있다.

57) 「유승식·정제용, 집회시위의 자유 보장을 위한 협력의 원칙 도입, 한국경찰연구 제20권 제1호, 2021, 215면」을 보면, 저자들의 주장과 유사한 주장이 확인된다.

〈그림 1〉 베를린 '커뮤니케이션팀' 및 한국의 '대화경찰'[58]

독일(베를린)	한국
	

4) 노르트라인베스트팔렌주 집회법 법안

2022년 1월 기준으로 '노르트라인베스트팔렌주'(Nordrhein-Westfalen)의 집회법 '법안'(Gesetzentwurf)이 현재 주의회에서 계류 중에 있다. 먼저 조문구성을 살펴보면, '보호직무'가 별도로 규정된 것이 아니라 제3조 '협력의무'(Zusammenarbeit) 규정의 제1항에 포함되어 있다. 위 법안 제3조의 '협력의무' 규정은 아래 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 '노르트라인베스트팔렌주' 집회법안 제3조

§ 3 Zusammenarbeit[59]	제3조 협력
(1) Aufgabe der zuständigen Behörde ist es, die Durchführung der Versammlung vor Störungen zu schützen und von der Versammlung oder von Dritten auf die Versammlung oder ihre Teilnehmer ausgehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. (2) Soweit es nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist, bietet die zuständige Behörde der Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, rechtzeitig ein Kooperationsgespräch an, um die Gefahrenlage und sonstige Umstände zu erörtern, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung wesentlich sind. Bestehen Anhaltspunkte für Gefahren, die gemäß § 13 Absatz 1 oder 2, § 23 Absatz 1 zu einem Verbot oder Beschränkungen führen	(1) 관할 행정관청은 집회 진행의 방해로부터 보호하고, 집회 자체로부터 발생하는 또는 집회와 관련한 제3자나 집회 참가자로부터 발생하는 공공의 안녕질서에 대한 위험방지업무를 직무로 수행한다. (2) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 비추어 필요한 경우, 집회의 질서있는 진행과 관련있는 위험상황 및 기타 사정에 대한 논의를 위하여, 집회 주최자나 주관자에게 **'협력대화' 를 적시에 제안**해야 한다. 제13조 제1항, 제23조 제1항에 따른 **금지나 제한을**

58) 왼쪽 사진은 「Berlin.de, Demonstration am Ende: Polizei riegelt Straße ab, https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/5389314-958092-demonstration-am-ende-polizei-riegelt-st.html, 검색일자: 2021년 12월 23일」에서 인용했으며, 오른쪽 사진은 저자들이 직접 촬영한 사진이다. 이러한 조직들은 집회법(집시법)상의 협력의무를 실무적으로 이행하는 경찰의 하부조직에 해당한다.

§ 3 Zusammenarbeit[59]	제3조 협력
können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. (3) Die Veranstalterin oder der Veranstalter einer öffentlichen Versammlung ist aufgerufen, mit den zuständigen Behörden zu kooperieren, insbesondere Auskunft über Art, Umfang und vorgesehenen Ablauf der Veranstaltung zu geben. Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet. Die zuständige Behörde soll die Mitwirkung der Veranstalterin oder des Veranstalters oder der die Versammlung leitenden Person jedoch bei Maßnahmen nach § 13 berücksichtigen. (4) Im Rahmen der Kooperation informiert die zuständige Behörde die Person, die eine öffentliche Versammlung veranstaltet oder der die Leitung übertragen worden ist, vor und während der Versammlung über erhebliche Änderungen der Gefahrenlage, soweit dieses nach Art und Umfang der Versammlung erforderlich ist.	**할 수 있는 위험의 근거가 존재하는 경우, 추가적(보충적) 신고 또는 집회의 변경을 통하여 금지나 제한이 이루어지지 않도록 할 수 있는 기회가 주어져야 한다**. (3) 집회주최자는 관할 행정관청과 협력하여야 하며, 특히 집회의 종류, 규모 진행계획에 대한 정보를 제공하여야 한다. **집회주최자에게는 법적으로는 협력할 의무가 없다**. 관할 행정관청은 제13조에 따른 조치를 취함에 있어서 주최자 또는 주관자의 협력을 고려해야 한다. (4) 관할 행정관청은 집회의 종류 및 규모에 따라 필요한 경우 협력의 일환으로서, **집회 시작 전이나 진행 중에 이루어지는 위험상황의 현저한 변화에 대하여 집회주최자나 주관자에게 관련 정보를 제공**해야 한다.

법안의 내용은 기본적으로 '집회법 모범초안'(ME VersG)의 내용과 상당히 유사하다. 하지만 법안 제3조 제3항을 보면, "주최자에게는 법적으로 협력해야 할 의무가 없다."(Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet.)라는 점이 명시되어 있는데, 조문상으로 집회주최자에게는 협력은 '의무'가 아닌 '책무'(Obliegenheit)라는 점이 강조된 것이다. 이는 앞서 설명된 '바이에른주' 집회법 제14조 제1항의 규정, 즉 "주최자에게는 협력해야 할 의무가 없다."(Der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht verpflichtet.)라는 규정과 동일하다.

Ⅳ. 시사점 및 결론

우리 헌법상 집회 및 시위에 대한 기본권으로부터 집회자유권 행사를 적극적으로 '보

59) RECHT.NRW.DE bestens informiert, Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit Stand vom 25.3.2022, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2180&bes_id=47651&aufgehoben=N&menu=0&sg=2, 검색일자: 2022년 3월 30일.

장'해야 하는 국가의 의무가 도출될 수 있으며, 이러한 보장의무로부터 다시 제3자 등의 방해로부터 집회의 자유권 행사를 '보호'해야 할 국가 의무까지 도출될 수 있다. 하지만 우리 집시법은 집회 및 시위를 제3자의 방해로부터 '보호'해야 할 경찰의 의무만 규정하고 있고, 이를 제외한 집시법상 대부분의 규정은 '제한', '금지', '준수사항', '해산' 등과 제한적이고 통제적인 위험방지적 규정으로만 구성되어 있다. 즉, 집회자유권을 행사할 수 있게 하는 국가의 적극적인 '보장'의무에 관한 규정은 찾아볼 수 없는 상황이다.

이러한 집시법상 불균형의 문제는 여러 학자에 의하여 지속해서 지적됐는바, 이러한 불균형을 해소하는 방안 중 하나가 바로 독일의 주집회법에 입법화되고 있는 경찰의 '협력의무'라고 볼 수 있다. 현존하는 우리 집시법상 '신고'제도는 집회주최자 등이 집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 집회시위 자유권을 행사하되, 공공의 안녕과 질서유지에도 협력하겠다는 협력의무의 일환이다. 그렇다면, 이에 뒤따르는 경찰의 협력대화를 통한 협력의무는 공공의 안녕과 질서유지에 협력하겠다는 시민들의 신고에 화답하여 그러한 집회시위가 목적을 달성할 수 있도록 최대한 보장하겠다는 실질적·적극적인 노력에 해당하는데, 아쉽게 우리 집시법상에는 이러한 경찰의 협력의무 규정이 존재하지 않는다.

이러한 문제점을 인식한 본 연구에서는 이러한 협력의무에 관한 우리 집시법상의 도입 '방향성'을 제시하고자, 우선 독일의 1985년 '브록도르프' 판결의 기본권합치적 해석부터 살펴보았다. 다음으로, '협력의무'를 최초로 규정한 '집회법 초안' 그리고 학계 등 민간영역에서 발전된 '집회법 모범초안', 그리고 이러한 초안 및 모범초안의 영향을 받아 제정된 독일 주집회법 상의 협력의무 규정을 차례로 분석하였다.

〈표 7〉 협력의무 규정 도입순서

브록도르프 판결	→	집회법 초안 제14조	→	바이에른주 제14조	→	작센안할트주 제12조	→	니더작센주 제6조
1985년		2006년		2008년		2009년		2010년

↓

노르트라인베스트팔렌주 제3조	←	베를린주 제4조	←	슐레스비히홀스타인주 제3조	←	작센주 제14조	←	집회법 모범초안 제3조
현재 법안 계류 중		2021년		2015년		2012년		2011년

‘협력의무’는 가이드라인 성격의 ‘집회법 초안’ 제14조에 최초로 규정되었다. 이후 ‘집회법 모범초안’ 제3조에서 소위 변곡점을 맞이하게 되는데, 경찰 등 관할 행정관청에게 보호직무로서 “집회의 진행을 지원”하는 직무까지 부여하게 되고, 더불어 “협력대화를 통한 경찰의 협력의무”까지 조문상으로 명문화하게 된다. 이후 제정되는 주집회법은 이러한 ‘집회법 모범초안’의 상당한 영향을 받게 되고, 가장 최근에 제정된 ‘베를린주’ 집회법은 ‘보호직무’를 넘어서 “집회자유권 보장 및 폭력완화활동”의 직무까지 부여하게 된다. 이와 동시에 ‘기본권행사의 공동체적 관련성’을 강조하여 집회자유권과 제3자의 기본권이 실제적으로 조화를 이루도록 할 의무까지 관할 행정관청에게 부과하고 있다.

그렇다면, 우리의 집시법에 도입할 협력의무 규정은 앞서 본문에서 살펴본 집회법 이론과 주집회법 조문상의 발전내용을 모두 반영할 필요가 있으며, 추가적으로 브록도르프 판결에 대한 비판점 내지 보완사항으로 제기되었던, ① ‘기본권행사의 공동체적 관련성’을 존중한다는 차원에서 집회시위에 영향을 받는 ‘일반시민들’에 대한 ‘경찰의 협력책무[60]’ 부과, 그리고 ② 집회시위 기본권의 본질을 침해하지 않도록 협력의무 이행 때 집회시위의 자율성 보장을 위한 ‘최소한의 거리’ 유지조항도 포함할 필요성이 있다. 우리의 헌재결정(2000헌바67·83) 및 대법원 판례(선고 2009도840 판결)에서는 집회시위로 발생하는 소음이나 통행불편 등에 대해서는 일반국민들이 수인할 의무를 부담하고 있다고 판시하고 있는바, 그렇다면 그 반대급부로서, 특히 ‘기본권행사의 공동체적 관련성’(Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung)을 진정으로 생각한다면, 이러한 협력의 대상에는 집회시위로 인하여 불편을 겪는 주변 시민들이나 단체들도 포함되어야 함이 타당한 해석론일 것이다.[61]

---

60) 집회 및 시위로부터 중대한 영향을 받는 일반시민들에 대한 협력대화의 임무는 경찰 재량을 존중하여 (경찰의무가 아닌) ‘경찰책무’(Obliegenheit)로서 남겨두는 것이 타당하다고 보인다.

61) 예를 들어보기로 한다. 2021년 3월 수원시청 인근에서 개최된 건설 현장 덤프트럭 기사들의 야간집회 소음으로 인하여, 집회기간 5일 동안 무려 940건에 달하는 (인근주민의) 소음민원이 경찰에게 접수되게 된다(SBS, “새벽 소음에 미치겠다”…“송구하지만 저희 사정도”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006251337&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND, 검색일자: 2022년 1월 3일). 경찰은 이러한 소음이 수인의 의무를 넘어섰다고 판단하고 야간소음이 계속된다면 강제해산에 돌입하겠다는 견해를 표명했는데, 만약 협력의무가 도입된다면, 이러한 강제해산 처분을 하기 위한 전제조건으로 협력대화를 통한 경찰의 갈등관리 업무가 우선적으로 이루어져야 한다. 여기서 중요한 것은 이러한 협력대화 모델에는 집회시위 당사자인 덤프트럭 기사들뿐만 아니라, 이러한 소음으로부터 피해받은 지역주민의 대표들도 (재량적으로) 참여시킬 필요성이 있다. 경찰의 진지한 협력의무 노력에도 불구하고, 집회시위 참여자 등이 대화에 충실하지

결론적으로, 우리 집시법상 협력의무 규정에 포함될 내용의 방향성은 ① 경찰에게는 집회 및 시위의 개최 및 진행을 '보장'하고, 아울러 집회시위 현장에서 갈등완화 활동을 수행해야 할 '적극적인' 의무가 있다는 내용, ② 집회 및 시위의 자유권과 '제3자'와의 기본권 조화에 관한 원칙, ③ 집회 및 시위 진행 등에 관한 논의 및 관련 정보 제공을 위하여 집회시위 주최자나 참여자 등에 대한 '협력대화'를 통한 '경찰의 협력의무' 부과, 단 협력의무를 이행할 때에는 집회 및 시위 자유권의 '자율성'(최소한의 거리 유지를 통한 경찰의 지나친 개입방지)을 최대한 존중해야 한다는 내용[62], ④ 집회시위 주최자 등은 '협력책무'만을 부담한다는 규정, ⑤ 집회자유권 행사의 제3자 기본권과의 조화 원칙 및 기본권행사의 공동체적 관련성을 모두 고려하여 집회 및 시위로부터 영향을 받는 '일반시민들'에 대한 경찰의 협력책무 부과, ⑥ 관할 경찰서장이 집시법 제7조, 제8조, 제12조, 제13조, 제14조, 제20조의 처분을 행함에 있어서 주최자 등과의 협력을 고려해야 한다는 내용[63] 등으로 정리될 수 있다.[64]

참고로, 사전적 신고제도의 위헌성을 주장하는 대부분의 논문은 그 근거로서 주최자의 신고가 실제로는 집회시위에 대한 규제 내지 통제의 실효성을 확보하려는 경찰 수단으로서 악용되고 있는 점을 논거로 제시하고 있다.[65] 현행 우리 집시법상에서는 '시민의 신고협력의무'만 규정하고 있고, 이에 대응하는 '경찰의 협력의무'가 부과되어 있지 않으므로,

---

않거나 본인들의 권리만을 주장한다면, 이는 '기본권의 공동체적 관련성'을 침해하는 행위이고, 그렇다면 향후 강제해산 조치에 있어서 (그 정당성이 확보되어) '문턱'이 낮아지는 효과가 발생하게 된다. 요약하자면, 강제해산 조치를 취하기 전 (위험이 급박한 경우 등 예외적인 상황이 아니라면) 지역주민 포함하여 관련자 등에 대한 협력대화가 선행되어야 한다.

62) 협력의무 이행을 통한 갈등관리 역시 헌법적인 집회권을 보호하면서 동시에 경찰 본연의 임무인 '위험방지' 업무에만 국한하는 것이 바람직할 것이다.

63) 비록 책무이지만, 집회주최자 등이 경찰의 협력대화에 충실하게 응하지 않는다면, (앞서 설명된 바와 같이) 향후 금지나 해산 규정 등과 같은 경찰 제한조치에 있어서 그 '문턱'이 낮아지는 효과가 발생한다. 그러므로 이러한 책무는 (비록 의무는 아니지만) 간접적인 이행 효과가 있다고 할 수 있다.

64) 다만 이기춘의 연구에서 지적되었듯이, 독일 판례와 다수설의 무비판적인 도입은 우리 집회 현실과 상당한 괴리를 가져올 수 있다는 점 역시 항상 유념해야 한다(이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 408면).

65) 이호중, 미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰, 민주법학 제46호, 2011, 203면 및 208면; 김종서, 집시법상 사전신고제의 위헌성, 민주법학 제48호, 2012, 131-132면; 오동석, 집회시위 자유의 헌법규범과 헌법현실, 아주법학 제2권 제2호, 2008, 167-169면; 홍강종, 기본권 제한 입법의 이원적 통제이론에 따른 헌법 제21조 집회 결사의 자유에 대한 허가금지의 법적 의미, 공법연구 제48집 제3호, 2020, 215면.

위와 같은 우려가 설득력이 전혀 없는 것도 아니다.[66] 그렇다면 독일과 같이, 집회주최자의 신고에 응답하여 경찰이 협력대화를 통하여 위험상황 등에 관하여 정보를 제공하고 집회의 안전한 개최 등에 대하여 논의케 하는 협력의무를 부담한다면, 조문상의 비대칭성의 문제도 해소할 수 있으며, 종국적으로 사전 신고제의 위헌성에 대한 비판적인 주장도 일정 부분 해소될 것이라고 사료된다.

대화를 통한 협력의무 또는 협력책무는 경찰 및 집회시위 참여자 등이 민주사회 구성원으로 집회시위 자유의 보장 및 공공의 안녕과 질서유지라는 목적달성을 위하여 서로 대화하고 협력해야 한다는 헌법친화적인 원칙이라고 할 수 있다. 만약 앞에서 제시된 6가지의 방향성을 바탕으로 우리 집시법을 개정하게 된다면, '위험방지법'적인 성격에서 벗어나, '집회를 가능하게 하는 법률'(Versammlungsermöglichungsrecht) 또는 '기본권보장법률'(Grundrechtsgewahrleistungsrecht)[67]로 발전했다는 평가를 받을 수 있을 것이다. 부가적으로, 이러한 협력의무 규정은 실무정책으로 각광받고 있는 한국형 대화경찰의 활동이나 임무 등에 대한 근거 규정으로 활용될 수도 있을 것이다. 끝으로, 경찰의 협력의무 도입방안에 관한 학술적 논의가 좀 더 활발해지기를 기대하면서 이 글을 마치고자 한다.

66) 쉽게 말하면 쌍방의 이익이 되지 않고, (집회시위 신고제도로 인하여) 경찰의 이익만 가져오기 때문이다.

67) 집회법 워킹그룹(박원규·서정범 옮김), 독일 집회법 모범초안, 2020. 서울: 세창출판사, 19면.

참고문헌

1. 국내문헌

김봉철, 협력적 관점에서 본 집시법상 사전적 신고의무, 토지공법연구 제63집, 2013, 289-310면.

김중권, 정보제공적 신고로서의 집회신고의 공법적 의의에 관한 소고, 안암법학 제43권, 2014, 77-108면.

김종서, 집시법상 사전신고제의 위헌성, 민주법학 제48호, 2012, 125-158면.

박준현·김학경, 대화경찰의 역할에 관한 시민 인식도 연구: 일반시민과 집회시위 경험자들과의 인식 비교 중심으로, 시큐리티연구 제70호, 2022, 49-76면.

국회도서관, 독일연방공화국 기본법(번역본), 서울: 국회도서관, 2018,

남경국, 집회의 자유의 보장과 제한가능성의 경계: 독일 헌법 제8조와 집회법의 충돌과 그 해결과정을 중심으로, 서강법학 제11권 제1호, 2009, 1-32면.

문병효, 독일의 집시법상 신고제도와 미신고 처벌에 관한 문제, 집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점에 관한 학술발표집, 서울: 서강대학교 법학연구소 인권법센터, 2011.

문성도, 사복경찰관 집회·시위장소 출입의 법적 근거와 문제점, 경찰법연구 제1권 제1호, 2003, 32-53면.

문성도, 집회·시위 현장에 대한 경찰 출입의 법적 문제와 합리적 개정방안, 경찰법연구 제6권 제2호, 2008, 77-99면.

박경신, 집회·시위 금지통고죄의 합헌적 운용, 일감법학 제36호, 2017, 155-179면.

박병욱, 집회시위 과정에서의 폭력완화전략에 대한 고찰: 독일의 브록도르프(Brokdorf) 판결을 중심으로, 행정법연구 제39호, 2014, 141-174면.

박승호, 집회 및 시위에 관한 법률상 사전신고제의 위헌성, 법학논고 제38집, 2012, 1-36면.

박희영, 독일 각 주의 집회법 제정 동향: 바이에른 주 및 니더작센주, 월간법제 제11호, 2010, 30-54면.

박희영, 독일에 있어서 집회 및 시위현장에서의 채증활동 관련 법률 및 판례, 최신 외국

법제정보 제5호, 2010, 37-52면.

서정범, 바이에른 집회법에 대한 관견, 경찰법연구 제8권 제1호, 2010, 210-234면.

안영규, 독일 집회법 연구, 진천: 법무연수원, 2017.

이기춘, 집시법상 협력의 원칙에 관한 연구, 공법학연구 제15권 제1호, 2014, 383-414면.

이성용, 토론문, “2021년 12월 8일 해외집회·시위 관리정책” 발표자료집, 서울: 경찰청, 2021.

이호중, 미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰, 민주법학 제46호, 2011, 191-236면.

이호중, 새로운 집회시위 관리정책의 모색 - 토론 2, “2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적 역할의 관점에서” 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제엠네스티 등, 2017.

이희훈, 세월호 집회시 경찰의 차벽 설치에 대한 위헌성 및 권리구제방안, 법학연구 제39집 제3호, 2015, 61-79면.

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

오동석, 집회시위 자유의 헌법규범과 헌법현실, 아주법학 제2권 제2호, 2008, 157-186면.

유승식·정제용, 집회시위의 자유 보장을 위한 협력의 원칙 도입, 한국경찰연구 제20권 제1호, 2021, 199-222면.

장성수, 대화경찰관 제도 정책결정 과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형 적용을 중심으로, 서울: 서울대학교 대학원 행정학과 정책학 석사논문, 2019.

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

전현욱, 새로운 집회시위 관리정책의 모색 - 토론 3, “2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적 역할의 관점에서” 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제엠네스티 등,

2017.

정준선, 집회·시위 관리정책에서 '한국형 대화경찰' 제도의 의미, 경찰학연구 제20권 제2호, 2020, 151-180면.

조병인, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 서울: 한국형사정책연구원, 2002.

조영승, 맞불집회의 제한과 한계에 관한 소고, 공법연구 제48집 제4호, 2020, 121-144면.

집회법 워킹그룹(박원규·서정범 옮김), 독일 집회법 모범초안, 2020. 서울: 세창출판사.

홍강종, 기본권 제한 입법의 이원적 통제이론에 따른 헌법 제21조 집회 결사의 자유에 대한 허가금지의 법적 의미, 공법연구 제48집 제3호, 2020, 193-228면.

Bienert, A., The Right to Freedom of Peaceful Assembly - the underlying human rights concept and how it should impact on the policing of assemblies, "2017년 3월 24일 경찰의 새로운 집회시위 관리 방식 모색을 위한 국제 콘퍼런스: 평화적 집회 촉진을 위한 국가적 역할의 관점에서" 발표자료집, 서울: 국가인권위원회 및 국제앰네스티 등, 2017.

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

2. 국외문헌

Amnesty International, Policing Assemblies, Netherlands: Amnesty International Dutch Section, 2013.

Bottoms, A. and Tankbe, J., Beyond Procedural Justice: A Dialogic Approach to Legitimacy in Criminal Justice, Journal of Criminal Law and Criminology 102(1), 2012, pp. 119-170.

Coicaud, J.(translated by Curtis, D. A.), Legitimacy and politics: a Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility, UK: Cambridge University Press, 2002.

Haselow, R., Noethen, S. and Weinhauer, K., Die Entwicklung der Länderpolizeien, In Lange, H.(Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere

Sicherheit in Deutschland(pp. 131-150), Deutschland: Springer, 2000,

3. 기타

세계법제정보, 독일 기본법, https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=37924&AST_SEQ=1145&ETC=1, 검색일자: 2021년 12월 14일.

Berlin.de, Demonstration am Ende: Polizei riegelt Straße ab, https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/5389314-958092-demonstration-am-ende-polizei-riegelt-st.html, 검색일자: 2021년 12월 23일.

RECHT.NRW.DE bestens informiert, Geltende Gesetze und Verordnungen (SGV. NRW.) mit Stand vom 25.3.2022, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2180&bes_id=47651&aufgehoben=N&menu=0&sg=2, 검색일자: 2022년 3월 30일.

Polizei Berlin, Jeder hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/fakten-hintergruende/artikel.729680.php, 검색일자: 2021년 12월 17일.

Sächsischer Landtag, Stenografisches Protokoll, https://www.hwr-berlin.de/fileadmin/portal/Dokumente/Prof-Seiten/Arzt/VersFG_Sachsen_Anhoerung_Drs_6_11602_2018.pdf, 검색일자: 2022년 1월 3일.

SBS, “새벽 소음에 미치겠다”… “송구하지만 저희 사정도”, https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006251337&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND, 검색일자: 2022년 1월 3일.

SWR, Anti-Konflikt-Teams in Stuttgart, https://www.swrfernsehen.de/landesschau-bw/anti-konflikt-teams-in-stuttgart-100.html, 검색일자: 2021년 12월 20일.

Welt, Polizei setzt bald “Kommunikationsteams” ein, https://www.welt.de/regionales/hamburg/article3346888/Polizei-setzt-bald-Kommunikationsteams-ein.html, 검색일자: 2021년 12월 22일.

Enacting the 'Duty to Cooperate' in the Korean Assembly and Demonstration Act

- Learning from the development of Germany legal framework for the constitutional guarantee of assembly -

Hakkyong Kim* · Youngsik Kim**

The state duty to not only 'guarantee' but also 'protect' peaceful assemblies and processions in Korea is derived from Article 21(1) of the Korean Constitution. This constitutional right is a 'qualified' right though, which means that the right can be restricted by law, (the Assembly and Demonstration Act), if there exists a concrete or imminent danger to public order and security. The problem with the act, however, is that there is a significant chasm between 'protection & guarantee'-related articles and 'restriction'-related ones. Put simply, the Korean Assembly and Demonstration Act is considerably slanted towards restrictions only. In contrast, German states have started to pass a new assembly law specifically stipulating the police 'duty to cooperate' with protest organizers, which duty itself originally derived from the 1985 'Brokdorf verdict', a landmark ruling by Germany's Federal Constitutional Court. Given that the enactment of the state 'duty to cooperate', through 'cooperative talks', may bridge the chasm between the aforementioned competing statutes, this study thoroughly explores and analyzes the development of Germany legal framework relating to the 'duty to cooperate' in light of ① the '1985 Brokdorf decision', ② the 'Draft of Assembly Law', ③ the 'Model Draft of Assembly Law', and ④ all of the state('Land') laws that prescribe articles relating to the 'duty to cooperate'. Finally, the study posits desirable future directions for the development of the Korean Assembly and Demonstration Act, benchmarked by the lessons of German

* Professor, Sungshin Women's University, Department of Convergence Security Engineering
** Professor, Seowon University, School of Police

experiences and practices. Additionally, the author strongly believes that the ‘duty to cooperate’ through ‘cooperative talks’ can play a clear role as a legal ground for the activities of the Korean Dialogue Police, further changing the current act to the so-called ‘Assembly Act Enabling Assembly’.

❖ Key words: Brokdorf Verdict, Guarantee of Assembly, Draft of Assembly Law, Model Draft of Assembly Law, Cooperative Talk, Duty to Cooperate

투고일 : 2월 8일 / 심사일 : 3월 23일 / 게재확정일 : 3월 23일