

『영미연구』

제57집 (2023): 243-264

<http://doi.org/10.25093/ibas.2023.57.243>

## 영국의 중복집회 관련 입법례 및 판례 분석: 유럽인권재판소 판례를 포함하여\*

염 윤 호  
부산대학교

정 제 용  
울산대학교

### [국문 초록]

영국은 전통적으로 집회 및 시위에 관한 권리를 시민의 기본적 권리 중의 하나로 인정하여왔고 성문 법률이 부재했다. 1998년에 이르러 「유럽인권협약」의 국내법적 효력을 인정하면서 집회 및 시위 권리도 동시에 수용하였다. 하지만, 여러 가지 문제점이 잠재되어있는 중복집회에 대해서는 성문법률로 구체적으로 규율하지 않는다는 한계점이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 영국 법원은 「유럽인권협약」의 관련 조항 및 그에 대한 유럽인권재판소의 판례에 기반하여 중복집회 문제에 대한 법적 판단을 제시한다. 중복집회의 통지 순서와 관계없이, 집회 및 시위의 실제적 내용이 「유럽인권협약」에서 보호하려는 권리의 특성에 부합되는지를 우선적으로 판단하며, 특정 집회가 ‘평화로운 집회’로서 보호 가치가 있다고 판단될 때만 국가기관의 간섭으로부터 보호될 수 있다고 판단하였다. 국가기관의 간섭이 불가피하더라도, 그러한 간섭은 집회

\* 본 연구는 경찰청에서 발주한 연구용역보고서 “중복집회의 평화적 관리를 위한 입법 개선방안 연구”(2022년 11월 완료) 중 일부를 수정 및 보완하여 작성되었음.

및 시위의 권리를 최소한도로 침해해야 하며, 「유럽인권협약」에 따라 법적 근거, 적법한 목적, 민주적 사회를 위한 필요성이 존재해야 한다. 이러한 조건에 근거하여, 국가기관은 중복집회를 금지하거나 제한할 수 있는 것으로 이해된다. 이러한 경향성은 중복집회를 형식적으로 규정하게 제한하는 것이 아닌 사안별로 여러 요소를 실질적으로 평가해야함을 제시하고 있는 것으로 해석된다.

**주제어:** 중복집회, 집회시위, 입법, 판례, 영국

## 1. 들어가는 글

집회시위를 개최하는 것은 헌법상 보호되는 시민들의 권리이다. 이러한 권리를 보호해주기 위해 혹은 관리하기 위해 「집회 및 시위에 관한 법률」이 존재하고 있다. 최근에 동일한 장소와 동일한 시간에 다른 성향의 단체가 집회를 신고하는 중복집회가 문제되고 있다. 집회를 개최하기 위해서는 기본적으로 「집회 및 시위에 관한 법률」상 관할경찰서장에게 신고해야 한다.

중복집회란 두 가지 이상의 집회가 동일시간 및 장소에서 개최되는 것을 말한다. 2022년 평화의 소녀상 앞 집회시위 관련하여, 보수 및 진보단체의 집회시위 선점에 대한 사회적 이슈가 있었다. 이는 “중복집회”와 관련된 것으로, 실제로는 집회시위의 개최 의사가 없으면서 해당 장소에서 특정 시간에 개최한다고 신고 및 선점하여 후순위 신고자의 정당한 집회개최 권리를 빼앗는 것이다. 이와 관련하여 우리의 집시법에서는 시간적 선순위 우선 집회를 보장하고 있는 바, 중복집회가 신고될 경우 관할 경찰서는 시간을 구분하거나 혹은 장소를 구분하여 개최를 권유하고, 만일 이러한 권유가 받아들여지지 않으면 후순위 집회에 금지통고를 할 수 있다. 하지만, 이러한 규정만으로는 중복집회의 문제가 실질적으로 해결되지 않는다는 비판이 제기되고 있다. 대법원 판결(2011도13299)에서는 신고의 선후를 기준으로 후순위 신고된 집회의 개최

를 금지통고하는 것은 안 된다고 판시하였고, 이에 경찰도 현장상황을 분석하여 실제로 충돌가능성이 있는지를 검토하여 가능한 한 집회시위의 개최를 보장하고 있는 실정이다.

중복집회는 경찰기관에는 실무상 어려움을, 집회를 개최하는 단체에는 충돌의 가능성을, 시민들에게는 소음과 통행권의 장애를 가져온다. 이러한 문제점이 있기 때문에 중복집회를 어떻게 관리하는 것이 효율적인 동시에 이해관계자들에게 피해를 최소로 가져올 수 있을지 논의하는 것은 상당히 중요하다. 최근까지도 집시법 개정의 목소리가 점점 커지고 있으며, 그런데 이러한 법률 개정에 있어서 중요한 판단 근거 중 하나는 바로 해외 입법례나 판례 등에 대한 비교법적 연구이다. 즉, 본 논문은 비교법적 관점에서 영국의 중복집회를 연구하고자 한다. 비교법적 연구는 여러 국가, 지역 및 사회의 법률 및 제도를 연구하는 것으로, 그 구조, 과정 및 결과 사이의 유사점과 차이점을 비교하고 전 세계 관련 법률제도의 특성과 이를 개선할 수 있는 방법을 이해하고자 하는 연구 분야이다. 영국은 현대경찰의 시초로, 다양한 경찰기능에서 한국경찰과 비교가 많이 이루어져 비교법적 연구에서는 가장 중요한 국가라고 볼 수 있다. 이에 영국의 중복집회 관련 입법례와 사례를 분석하여 국내의 제도 변경에 참고자료로 제시하고자 한다. 우선 개괄적으로 영국의 집회시위에 관한 입법을 소개하고, 본문으로 들어가 중복집회에 관한 영국의 입법과 판례를 차례대로 살펴보고자 한다.

## 2. 집회 및 시위에 관한 영국의 입법 개괄

### (1) 유럽인권협약

역사적으로 영국은 집회 및 시위의 권리를 전통적인 시민의 권리 중의 하나로 인정하고 있었으나, 이러한 권리를 구체적으로 보장하는 성문법 체계를 구축하지는 않았다(김종철 2009; 이주락 2011; Peters·Ley 2014). 판례법 국가인 영국에는 성문 헌법이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 집회 및 시위의 권리를 성문 법률로 ‘적극적’으로 인

정하기보다는 법률이 명시적으로 제한하지 않는 범위 내에서 ‘소극적’으로 인정하는 것으로 이해되었다.

이후, 시민의 기본적 권리를 입법으로 보장하려는 현대 입헌주의적 경향은 영국에서 「1998년 인권법(Human Rights Act 1998)」 제정으로 이어졌다. 「1998년 인권법」은 영국이 가입하고 있던 「유럽인권협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom)」의 국내법적 효력을 수용하고 그에 따르는 법체계를 구축하는 법률로, 소극적으로 인정되어 오던 다양한 기본적 권리를 입법으로 구체화하여 시민이 적극적으로 누릴 수 있는 권리로 인정하는 계기가 되었다. 특히, 「1998년 인권법」에 의해, 영국 시민의 집회 및 시위의 권리는 유럽인권협약 제10조(표현의 자유), 제11조(집회 및 결사의 자유)를 통해 명시적으로 보장받을 수 있게 되었다(김종철 2009; 이종필 2018; 이주락 2011).

하지만, 영국뿐만 아니라 「유럽인권협약」의 효력을 수용하는 유럽 국가에서 「유럽인권협약」에 의해 보장받는 집회 및 시위에 관한 권리는 제한 없는 절대적 권리가 아니라, 일정한 상황에서 합법적 제한을 받을 수 있는 조건적 권리로 이해된다(전현욱·한민경·장영민 2016). 예를 들어, 「유럽인권협약」 제10조 2항에 따르면, 표현의 자유를 행사하는 데에는 의무와 책임이 부과되며, 공공안녕, 무질서와 범죄 예방, 타인의 표현의 자유 보장 등의 목적을 위하여 권리 행사에 대해 일정한 조건, 제약을 가할 수 있다. 한편, 권리 행사에 따르는 의무와 책임 및 제약의 부과 가능성은 제11조 집회 및 결사의 권리에도 유사하게 적용된다. 집회 및 시위에 관한 권리의 조건적 성격을 명시하고 있는 이러한 「유럽인권협약」 규정은 이후 중복집회에 관한 논의에 대하여 포괄적 법적 근거가 될 수 있다.

## (2) 공공질서법

집회시위 관련 법률로 공공의 평화침해 방지와 관련된 보통법(Common Law)도 있으나, 성문 법률 위주로 살펴보고자 한다. 「유럽인권협약」 이외에도 영국 시민의 집회 및 시위 권리를 명시적으로 규정하고 있는 법률로 「공공질서법(Public Order Act

1986) , 「형사사법과 공공질서법(Criminal Justice and Public Order Act 1994) , 「경찰개혁 및 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility Act 2011) 등의 다양한 법률이 존재한다(김학경·정제용 2021; 전현욱·한민경·장영민 2016). 「공공질서법」은 영국 집회시위 관리의 가장 기본적인 성문법이다. 집회 및 시위에 대해 영국 경찰이 개입할 수 있는 조건과 범위뿐만 아니라, 그에 따르는 의무와 역할을 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어, 「공공질서법」은 행진(procession)과 집회(assembly)를 구분하여, 행진의 경우에는 집회 개최자에 대해 사전 신고 의무를 부과하고 있으며 경찰에 대해 행진 진로 규제, 특정 공공장소 출입 금지, 무질서·손해·혼란·위협을 방지하는데 필요한 조건을 집회 개최자나 참가자에게 부과할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 반면, 집회의 경우에는 사전 신고 의무는 없으나, 경찰은 무질서와 혼란 등을 예방하기 위해 집회 및 시위의 장소·시간·참가자 수에 대한 제한이 가능하다(김학경·정제용 2021). 이러한 집회 및 시위에 대한 제한 및 조건 부과를 통한 경찰의 집회 개입 가능성은 이후 중복집회에 관한 논의에 대한 포괄적 근거로 고려될 수 있다.

### (3) 경찰개혁 및 사회책임법

「경찰개혁 및 사회책임법」중 집회시위를 직접적으로 규제하고 있는 조항은 제3편 중 제141조부터 제148조로 한정되고, 앞의 「공공질서법」을 보충하는 역할을 한다. 제141조에서는 영국 국회의사당 주변에서 옥외집회의 사전 서면신고제를 폐지하였고, 제142조에서는 집회시위 통제지역의 범죄를 규정하였다. 제143조에서는 통제지역의 금지활동을 규정하여, 확성기 사용의 금지, 천막·텐트·매트리스 등 체류장비 설치를 금지하고 있다. 제144조는 위의 금지활동에 대한 중지지시와 관련하여 그 시점을 규정하고 있고, 제145조는 현장에서 텐트, 매트리스 등 금지된 물품을 경찰관이 압수할 수 있도록 하였다. 제146조에서는 규정 위반 및 미준수행위에 대해서 벌금형 이외에 몰수, 출입금지 등 필요한 보안처분을 병과할 수 있음을 규정하였고, 제147조에서는 소음문제를 야기할 수 있는 앰프 사용에 관한 조건부 사전 허가에 대한 내용을

담고 있다. 전반적으로, 집회시위 관련 세부적인 사항에 대한 규제, 금지 및 허가 내용에 대하여 제시하고 있다.

### 3. 중복집회에 관한 영국의 입법

#### (1) 유럽인권협약

앞서 설명한 바와 같이, 역사적으로 영국은 집회 및 시위에 관한 성문 법률이 존재하지 않았으나, 「1998년 인권법」에 의해 「유럽인권협약」의 국내법적 효력을 인정하기에 이르렀다. 「유럽인권협약」 제10조(표현의 자유) 및 제11조(집회 및 결사의 자유)는 집회 및 시위에 관한 추상적이고 선언적 내용만을 규정하고 있을 뿐, 중복집회 등과 같은 구체적이고 개별적인 쟁점에 대해 명시적으로 규정하고 있지 않다.

「유럽인권협약」이 중복집회에 대해 명시적으로 규정하고 있지는 않으나, 「유럽인권협약」규정에 대한 해설집과 판례집을 통해, 중복집회에 대한 영국을 포함한 유럽 국가의 태도를 확인할 수 있다. 먼저, 중복집회에 관한 해설집은 ‘법을 통한 민주주의 유럽위원회’(European Commission for Democracy through Law)에 의해 주기적으로 작성되고 있으며,<sup>3)</sup> 판례집은 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)에 의해 주기적으로 작성되고 있다. 유럽재판소에 의해 작성된 판례집(이후, 「유럽재판소 판례집」)은 이후의 ‘중복집회에 관한 판례’ 부분에서 살펴보도록 하고, 현 부분에서는 ‘법을 통한 민주주의 유럽위원회’의 해설집(이후, 「베니스 위원회 해설집」) 중에서, 중복집회에 관한 내용을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

「베니스 위원회 해설집」은 집회의 유형을 즉흥집회, 반대집회, 동시집회로 나누는데, 즉흥집회를 제외한 반대집회와 동시집회가 중복집회에 포함하는 개념이라고 판단된다. 베니스 위원회 해설집」에 따르면, 즉흥집회는 사전에 신고나 통지 없이, 합리적으로 예측될 수 없는 갑작스러운 상황에 대한 반응으로 개최되는 집회로서, 이러한 즉흥집회 역시 건강한 민주주의를 구현할 수 있는 하나의 형태로, 즉흥집회가 평화

롭게 개최된다면 보호받을 가치가 있다(ECDL 2013). 본 연구에서는 「베니스 위원회 해설집」이 제시하는 반대 집회와 동시 집회의 개념에 대해 간략히 살펴보고 증복집회에 대한 정책 논의의 단초로 삼고자 한다.

「베니스 위원회 해설집」에 따르면, 반대집회는 “특정 집회에서 표현되는 관점과 상이한 관점을 제시하기 위해 개최하는 집회이다”(ECDL 2013). 이러한 반대집회의 개념을 전제로, 「베니스 위원회 해설집」은 반대집회에 대한 허용성, 제한 가능성 및 그 방법에 대한 논의를 제공한다. 먼저, 「베니스 위원회 해설집」은 두 개 이상의 반대집회가 동일 장소에서 경합적으로 개최되는 경우, 경찰이 다룰 수 없는 심각한 폭력의 위험이 있는 “예외적인 경우”에만 특정 집회를 다른 장소로 이동하여 개최하도록 하는 것이 허용되어야 하며, 가능하다면 두 개 이상의 반대집회를 동일 장소에서 개최하도록 해야 한다고 설명한다.

이는 앞서 살펴본 「유럽인권협약」 제10조 2항의 공공안녕, 무질서와 범죄 예방, 타인의 표현의 자유 보장 등의 목적을 위하여, 표현의 자유에 관한 권리 행사에 대해 일정한 조건, 제약 등을 가할 수 있다는 내용에 부합한다. 특히, 동시에 개최되는 집회의 존재가 다른 집회를 제한하거나 금지하는 근거로 활용해서는 안 된다고 설명한다. 즉, 「베니스 위원회 해설집」은 반대집회에 대한 시민의 권리는 적극적으로 보장하되, 오직 안보와 공공의 안전을 위해서만 제한할 수 있으므로 반대집회 개최자의 집회 통지 여부 및 순서는 권리 제한의 사유로 고려할 수 없다고 설명한다. 특히, 사전 신고나 통지 없이 이루어지는 즉흥집회 역시 그것이 평화롭게 개최된다면, 보호받을 수 있는 권리로 인정하는 「베니스 위원회 해설집」의 태도로 볼 때, 통지 여부나 순서 그 자체는 집회 권리 제한의 근거가 될 수 없다고 판단된다.

한편, 「베니스 위원회 해설집」은 동일한 장소에서 두 개 이상의 반대집회가 개최될 때, 한 집회가 다른 집회에 대해 방해로 방지할 수 있도록 경찰에게 적극적 의무를 부여하고 있다. 먼저, 경찰은 두 개 이상의 집회가 서로 보이고 들리는 범위 내에서 개최될 수 있도록, 충분한 조치를 할 적극적 의무가 있다. 이를 위해, 두 반대집회 사이에 일시적 경찰 통제선을 설치하는 등(현재 경찰 통제선의 설치 금지되어 있음),

군중을 관리하는 데에 효과적인 방법으로 알려진 경찰 전술을 활용하여 집회의 권리를 보장해야 한다고 설명한다. 이러한 군중에 대한 경찰 전술은 두 가지 이상의 관점이 충돌하는 반대집회 상황에서 여러 반대집회가 가까운 거리 내에서 개최되도록 하면서도, 잠재적인 폭력 상황을 방지하기 위해 활용될 수 있다고 설명한다. 동시집회의 개념에 대해 명확히 설명하지는 않으나, “두 개 이상의 집회가 동일 장소 및 시간에 개최될 것이 통지된 경우, 통지 순서 및 집회의 근접성과 관계없이 가능하면 두 집회가 개최될 수 있도록 허용하여야 한다”고 설명한다. 동시집회는 반대집회와는 달리 상이한 관점에 근거하여 동시적 혹은 의도적으로 개최되기보다는 2개 이상의 집회가 우연히 동일 장소 및 시간에 개최되는 것을 전제한다. 「베니스 위원회 해설집」은 동시집회를 허용하는 이유로 집회 통지 순서와 관계없이 모든 시민은 공공의 장소에서 자신의 관점을 표현할 수 있는 자유가 있기 때문이라고 한다.

하지만, 두 개 이상의 동시집회를 반드시 개최할 수 있도록 하는 것이 아니라, 서로 물리적으로 방해되지 않는 가까운 거리 내에서 개최될 수 있음을 의미하고, 물리적으로 충돌될 때는 “선 순위 집회 우선 원칙”을 적용한다. 즉, 동시집회가 충돌되는 경우, 후 순위 집회 개최자는 다른 장소나 시간으로 변경하도록 해야 한다. 이러한 변경에 대해 집회 개최자가 동의하지 않는 경우, 대안적 권리 구제 및 불복 절차에 대해 알려야 한다. 한편, 「베니스 위원회 해설집」에 따르면, 선 순위 집회가 존재한다는 이유만으로 후 순위 집회의 개최를 허용하지 않는 것은 허용되지 않으며, 충분한 경찰활동과 경찰자원의 활용에도 불구하고 동시집회가 동일한 장소에서 개최되는 것이 불가능할 때만 하나의 집회를 제한하거나 다른 장소로 변경하여 개최하도록 해야 한다. 앞서의 반대집회에서 논의된 ‘경찰 통제선’을 활용한 두 집회 간의 분리는 동시집회에서는 허용되지 않는다. 「베니스 위원회 해설집」은 그러한 이유에 대해서 명시적으로 제시하지는 않으나, 동시집회는 반대집회와 달리 두 집회 간의 상이한 관점을 전제하는 것이 아니라 관점의 중립성에 기반하기 때문에 상대적으로 덜 논쟁적이고 폭력의 위험성이 낮은 것으로 평가된다는 점을 고려할 때, ‘경찰 통제선’과 같이 집회의 권리를 잠재적으로 억압할 개연성이 높은 경찰 전술을 허용하지 않는 태도를 보이는 것으로



이해된다.

## (2) 공공질서법

「공공질서법」은 집회 및 시위의 권리를 구체적으로 규정한 영국의 법률 중의 하나이나, 중복지회와 관련된 명시적 규정은 존재하지 않는 것으로 확인된다. 이러한 부존재는 「공공질서법」 상의 부존재만을 의미하는 것이 아니라, 영국의 성문 법률 체계 내의 부존재를 의미하는 것으로 이해된다. 미국 및 유럽 12개국의 집회 및 시위에 관한 법률을 비교한 연구에 따르면(Peters·Ley 2014), 다수 국가에 대해서는 중복(반대)집회 및 시위에 관한 규정을 언급하면서, 영국 및 일부 국가에 대해서는 그러한 규정을 언급하지 않음은 그러한 부존재의 사실을 간접적으로 나타낸다. 또한, 이후 살펴볼 영국 법원의 중복(반대) 집회에 관한 판례는 특정 성문 법률을 근거 법령으로 제시하기보다는 유럽인권재판소의 판례를 제시하는 것으로 보아, 영국에는 중복지회를 명시적으로 규정하는 성문 법률은 없는 것으로 파악된다.

## 4. 중복지회에 관한 판례

앞서 살펴본 바와 같이, 영국에서는 집회 및 시위의 권리 보장 및 제한을 목적으로 「유럽인권협약」 및 「공공질서법」 등을 적용하거나 제정하였지만, 중복지회에 대한 구체적인 성문 법률은 존재하지 않는다. 하지만, 다양한 의견과 관점이 충돌하는 현대에 들어오면서, 중복지회의 개최 빈도 및 중복지회를 둘러싼 법적 쟁점은 지속적으로 증가하였다. 또한, 중복지회에 관한 유럽인권재판소 및 영국 법원의 판례 또한 2000년대 이후 미미하지만, 지속적으로 증가해왔다. 이에, 유럽인권재판소 및 영국 법원의 판례를 중심으로 중복지회에 대한 쟁점을 살펴보고, 중복지회에 관한 시사점을 모색해보고자 한다.

먼저, 「유럽인권재판소 판례집」을 통하여 중복지회에 대한 유럽인권재판소의 태

도를 살펴보도록 하겠다. 한편, 중복집회에 관한 영국 법원 판례는 많지 않으며 확인된 소수 판례에 대한 검토를 중심으로 영국 법원의 중복집회에 대한 태도를 살펴보도록 하겠다. 영국 법원 판례의 경우, 영국의 성문 법률에 근거하기도 하나, 주로 유럽인권재판소의 판례와 판례에서 제시한 논거에 근거하여 중복집회에 대한 판결을 제시하고 있는 것으로 판단된다.

### (1) 유럽인권재판소

유럽인권재판소는 「유럽인권협약」의 다양한 조항과 관련된 판례집을 분야별로 작성하여 발간하고 있는데, 본 연구에서는 2022년 4월 30일 발간된 “대규모 시위” 분야에 대한 판례집 중에서 중복집회에 관한 부분을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

#### <쟁점 1: 경찰의 집회 거부 및 변경>

「유럽인권재판소 판례집」은 집회가 개최되는 시간 및 장소에 집회 등의 다른 공공 행사가 동시에 개최된다는 이유만으로 특정 집회의 개최를 금지하는 것은 집회 및 시위의 권리를 부당하게 침해하는 것이라고 설명한다(Lashmankin and Others v. Russia 2017). 다만, 그러한 금지는 절대적으로 제한되는 것이 아니라, 중복집회와 다른 공공 행사가 동시에 개최될 수 있도록 경찰력을 행사한 명백하고 객관적인 증거가 있다면 그러한 금지는 정당화될 수 있다고 설명한다.

예를 들어, Öllinger v. Austria (2006)에서 유럽인권재판소는 반대집회를 목적으로 다른 집회와 동일 장소 및 시간에 집회를 개최하려는 진정한 구호나 현수막 없이 평화적이고 침묵의 방식으로 집회를 개최하겠다고 집회 개최 이전에 피력하였음에도 불구하고, 정당한 사유 없이 해당 집회를 무조건 금지한 것은 허용될 수 없다고 판시하였다.

한편, 피진정인인 경찰이 진정한 집회가 특정 장소 내에서만 개최되도록 변경을 제안한 Sáska v. Hungary (2012)에서 유럽인권재판소는 동일 장소 및 시간에 신고된 다른 집회에 대해서는 피진정인이 아무런 변경을 제안하지 않았으나 진정한 집

회에 대해서만 장소 변경을 요청한 것은, 공공 안전이나 타인의 권리 및 자유를 보장하기 위한 합법적 목적이 존재하지 않는 한, 위법한 간섭이라고 판시하였다. 이처럼, 유럽인권재판소는 중복집회의 경우, 공공 안전 등의 정당화될 수 있는 합법적 목적이 존재하지 않는 이상, 집회 신고 및 통지의 순위와 관계없이 특정 집회를 금지하거나 개최 장소 및 시간 변경을 요구하는 것은 위법이라는 것을 확인하였다.

#### <쟁점 2: 경찰의 적극적 의무>

집회 및 시위에 대한 경찰의 적극적 의무와 관련하여, 유럽인권재판소는 *Fáber v. Hungary* (2012)에서 집회의 권리를 최소 침해하는 경찰활동을 통해 상이한 관점에 기반한 두 개 이상의 집회가 원칙적으로 동시에 개최되도록 하는 경찰의 적극적 의무가 있음을 판시하였다. 또한, 두 반대집회의 참가자 사이의 충돌 위험성의 존재 자체만으로는 특정 집회를 금지할 수 없다고 설명하였다. ‘충돌’의 경우에는 특정 집회를 금지할 수 있는 조건으로 활용될 수 없다는 유럽인권재판소의 판단은 ‘충돌’을 ‘폭력’보다는 낮은 위험성 및 중대성을 갖거나, 집회 참가자 간의 접촉이 물리적으로 심화되었다고 평가되기 어려운 단계로 평가하는 것으로 이해된다. 한편, 그러한 폭력적 충돌의 위협을 중화하기 위해 소요될 경찰자원을 평가하면서, 경찰은 그러한 충돌의 잠재적인 정도를 구체적으로 측정해야 한다고 덧붙였다(ECHR 2022).

한편, 경찰의 적극적 의무 정도와 관련하여, *Identoba and Others v. Georgia* (2015)에서 유럽인권재판소는 특정 집회의 개최자가 반대집회 참가자의 폭력 가능성에 대해 사전에 경찰에게 언급하였음에도 불구하고, 경찰이 제한된 수의 경찰 인력을 배치하고 집회 현장에서 반대집회 참가자의 언어적 폭력에 대응하지 않아 물리적 폭력으로 이어지게 된 경우, 경찰은 집회 참가자를 폭력으로부터 보호해야 하는 적극적 의무를 다하지 않았다고 판시하였다(ECHR 2022). 또한, 폭력적인 반대집회 참가자들이 행하는 것을 막는 것이 아니라, 뒤늦게 반대집회 참가자들을 체포하고 진정인들을 대피시킨 것은 경찰이 충분한 적극적 의무를 다한 것으로 보기 어렵다고 판시하였다.

이와 유사하게, *Promo Lex and Others v. the Republic of Moldova* (2015)에서 유

럽인권재판소는 집회 도중에 다수에 의해 진정인들이 물리적 폭력을 당하였음에도 불구하고, 1시간 30분 이후에 현장에 출동한 경찰이 이미 무력화된 폭행 피의자를 구금한 경우, 경찰은 집회에 참여한 진정인들을 보호하는 데에 적절한 조치를 한 것으로 보기 어렵다고 판시하였다.

이처럼, 유럽인권재판소가 집회 및 시위에 대해 경찰의 적극적 의무를 부여하는 이유는 집회 및 시위를 통제하거나 관리하기 위한 목적이라기보다는 경찰 개입을 통하여 가능하면 모든 중복집회의 관점과 의견이 표현되고 대중에게 전달되도록 보조하기 위한 목적이라고 이해된다. 두 중복집회의 충돌이 물리적 폭력 혹은 타인의 권리 행사를 방해하는 경우 등에만 중복집회를 금지하거나 제한하는 것이 가능하게 하는 것은 이러한 유럽인권재판소 판례의 태도에 부합한다고 볼 수 있다.

## (2) 영국 법원

중복집회(counter-demonstration 혹은 counter-protest)에 관한 내용이 주요 쟁점으로 확인되는 영국 법원의 판례는 소수에 불과하다. 확인된 판례(R. v. Chief Constable of Greater Manchester (2005), R. v. University of Southampton (2016), Regina v. Chief Constable of Gloucestershire Constabulary (2006))를 중심으로 세부 쟁점에 대해 살펴 보도록 하겠다.

### ① R. v. Chief Constable of Greater Manchester (2005)

영국 하급심 행정법원(administrative court in the Queen's bench division)은 크리스마스 연휴를 앞두고 대중이 밀집한 도심가에서 반대집회를 신고한 원고(claimant)에 대해, 피고인 그레이터 맨체스터 주경찰국장(the Chief Constable of the Greater Manchester)이 「공공질서법」에 근거하여 장소 및 시간 변경의 조건을 부과한 사안에 대해 원고 패소 판결을 하였다.

원고는 그러한 조건 부과가 「유럽인권협약」에서 보장하는 집회 및 시위에 관한 권리를 침해한 것이라고 주장하였으나, 법원은 그러한 권리 행사가 무질서, 불법적 행

위, 타인의 신체 재산에 대한 피해를 야기하지 않는 범위 내에서 이루어질 때만 보호 가치가 존재하나, 해당 사안에서는 그러하지 않다고 판단하였다. 특히, 극심한 혼잡이 예상되는 크리스마스 연휴에 도심가에서 이루어지는 집회는 타인의 삶에 심대한 방해를 야기할 것으로 예상되므로, 원고가 신고한 집회에 대한 경찰국장의 장소 및 시간 변경 부과는 원고의 권리와 비교 형량하여 불균형적이지 않다고 판시하였다. 한편, 법원은 유럽인권재판소의 판례를 인용하며, 후 순위로 신고된 중복집회의 존재 그 자체가 선 순위로 신고된 다른 집회의 권리를 침해하는 것은 아니며, 중복집회에 대해서 ‘선 순위 집회 우선 원칙’을 적용하는 영국 국내법 혹은 「유럽인권협약」 규정은 없음을 명백히 밝혔다.

## ② R. v. University of Southampton (2016)

영국 하급심 행정법원(administrative court in the Queen's bench division)은 사우스햄튼 대학에서 반(反)-팔레스타인 학회를 개최하려는 원고에 대해, 피고인 사우스햄튼 대학이 찬(贊)-팔레스타인 세력의 예상되는 반대집회를 이유로 학회 개최를 불허한 사안에 대해 원고 패소 판결을 하였다.

원고는 학회 개최 불허가 「유럽인권협약」에서 보장하는 집회 및 시위에 관한 권리를 침해한 것이라고 주장하였으나, 법원은 피고가 위험성 평가를 통하여 예상되는 반대집회에 의해 발생할 수 있는 무질서를 객관적으로 증명하였으며, 그러한 위험성을 감소시키기에 충분한 시간이 없다는 점에 근거하여 학회 개최 불허는 정당하다고 판단하였다. 또한, 법원은 그러한 간섭이 i) 개인의 기본권 침해를 충분히 정당화할 수 있는지, ii) 목적 달성하기에 합리적인지, iii) 덜 침입적인 대안적 수단이 존재하는지, iv) 침해되는 개인의 권리와 공익 사이의 균형성을 달성하였는지의 기준 모두에 부합하여, 학회 개최 불허는 타당하다고 판시하였다.

## ③ Regina v. Chief Constable of Gloucestershire Constabulary (2006)

글로스터셔에서 개최되는 반대집회에 참가하기 위해 런던에서 출발한 3대의 버스

에 탑승한 원고들을 피고인 글로스터셔 경찰국장이 런던으로 되돌려 보낸 사안에서, 하급심 법원(the Queen's bench division)은 원고를 버스에 구금한 것을 위법으로 판단한 것과 별개로, 폭력이 예상되는 집회 현장에 원고들이 참여하지 못하도록 한 것은 필요하며 균형성 있는 간섭이라고 판단하였다. 상급심 법원은 하급심 법원의 판결을 인용하였고, 원고와 피고는 각기 하원에 상고하였다. 하원은 원고의 상고는 인용하고 피고의 상고는 기각하였다.

하원은 「유럽인권협약」 상의 집회 및 시위의 권리에 대한 국가기관의 간섭이 정당화되기 위해서는 그러한 간섭의 명시적 법적 근거, 민주적 사회를 위한 필요성, 목적 달성을 위한 균형성이 존재해야 한다고 설명하였다. 특히, 간섭이 정당화되기 위한 여러 목적 중의 하나인 평화와 관련하여, 평화를 해치는 행위가 실제로 발생하거나 그러한 발생이 긴박하거나 당면한 미래에 발생할 것에 대해 합리적인 우려가 존재하는 경우에 국가기관의 간섭 또는 예방적 행위가 가능하다고 판시하였다. 또한, 개인 스스로가 평화로운 의도를 가지고 그렇게 행동한다면, 집회 중에 타인에 의해 발생하는 단순한 산발적 폭력이나 범법 행위의 존재 자체는 집회 및 시위의 권리를 간섭할 수 있는 근거가 될 수 없다고 판시하였다. 본 사안에서 집회에 참가하기 위해 버스에 승차한 원고들을 단순히 폭력성을 행사할 수 있다는 판단에 근거하여 버스의 출발지로 호송한 행위는 합리적이지도 않으며 목적 달성을 위한 균형성을 잃은 행위라고 판시하였다.

## 5. 결론

영국은 불문법 국가이다. 역사적으로 집회 및 시위에 관한 권리를 시민의 기본적 권리 중의 하나로 인정하였으나 이를 구체화한 성문 법률이 존재하지 않았다. 오랜 세월이 지나고 1998년에 이르러 「유럽인권협약」의 국내법적 효력을 수용하고 그에 따르는 법체계를 구축하는 등 집회 및 시위 권리를 적극적으로 인정하였다. 기본적으로 영국

은 사회의 민주성을 높은 가치로 보고, 민주적 사회 실현을 위한 다양한 의견과 주장의 개진을 독려한다. 또한, 다른 의견 간 ‘충돌’까지도 장려하며 논리의 정합성과 현실 적용가능성 등을 엄밀하게 따진다. 반대로, 이러한 다양한 의견을 개진하는 하나의 형태인 중복지회와 그로부터 파생되는 문제에 대해서는 논의가 심도있게 이루어지지 않았고, 따라서 성문 법률로 구체적으로 명문화되지 않는다는 한계점이 있다.

그렇다고해서 중복지회에 대한 어떠한 법적근거가 없다는 것은 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 영국 법원은 「유럽인권협약」의 관련 조항 및 그에 대한 유럽인권재판소의 판례에 기반하여 중복지회 문제에 대한 법적 판단을 제시하고 있다. 영국 법원은 중복지회에서 누가 먼저 통지를 했는지 그 순서에 큰 의미부여를 하지 않고 집회의 실질적인 측면을 들여다본다. 즉, 통지의 순서와 관계없이, 집회 및 시위의 실제적 내용이 「유럽인권협약」에서 보호하려는 권리의 특성에 부합되는지를 우선적으로 판단한다. 집회 및 시위의 목적, 구성원, 사회적 가치 등을 기준으로 심층적인 검토가 이루어진다.

이와 더불어, 특정 집회가 ‘평화로운 집회’로서 보호 가치가 있다고 판단될 때만 국가기관의 간섭으로부터 보호될 수 있다고 판단하였다. 하지만 국가기관의 간섭은 국가 아닌 예외적인 것이다. 국가기관의 간섭이 반드시 필요하더라도, 간섭의 정도가 집회 및 시위의 권리를 본질적으로 침해해서는 안된다. 최소한도로 침해해야 하며, 「유럽인권협약」에 따라 법적 근거, 적법한 목적, 민주적 사회를 위한 필요성이 존재해야 한다. 이러한 조건에 근거하여, 국가기관은 중복지회를 금지하거나 제한할 수 있는 것으로 이해된다. 이러한 경향성은 중복지회를 형식적으로 규정하게 제한하는 것이 아닌 사안별로 여러 요소를 실질적으로 평가해야함을 제시하고 있는 것이다.

국내 대법원 판례의 기조도 이와같은 방향을 보이고 있다. 단순히 형식적으로 집회의 신고 순서에 따라 후순위 집회를 금지통고하는 것은 바람직하지 않고, “먼저 신고된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 제반 사정을 확인”(2011도13299)하

도록 관시하고 있다. 즉, 영국 법원의 판단과 같이 국가의 집회시위 권리의 제한과 침해는 최소한도로 해야 하며 법적근거, 목적, 필요성 등이 충족되어야 할 것이다. 지금까지 살펴본 영국의 증복집회 관련 입법례와 판례 분석은 향후 국내 「집회 및 시위에 관한 법률」의 개정 및 관련 사건처리 시에 좋은 참고자료가 될 것이다. 특히, 영국의 판례 중에는 아직 국내에서 발생하지 않은 사건도 있어 국내에서 유사 사건이 발생 시 참고하기에 좋을 것이라고 생각된다.

---

#### Notes

1) Article 10 (Freedom of Expression) ① Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises. ② The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Article 11 (Freedom of Assembly and Association) ① Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests. ② No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State

2) Article 11 (Advance Notice of Public Processions). (1) Written notice shall be given in accordance with this section of any proposal to hold a public procession intended—  
 (a) to demonstrate support for or opposition to the views or actions of any person or body of persons,  
 (b) to publicise a cause or campaign, or  
 (c) to mark or commemorate an event,  
 unless it is not reasonably practicable to give any advance notice of the procession. (하략).



Article 12 (Imposing Conditions on Public Processions). (1) If the senior police officer, having regard to the time or place at which and the circumstances in which any public procession is being held or is intended to be held and to its route or proposed route, reasonably believes that—

(a) it may result in serious public disorder, serious damage to property or serious disruption to the life of the community, or

(b) the purpose of the persons organising it is the intimidation of others with a view to compelling them not to do an act they have a right to do, or to do an act they have a right not to do,

he may give directions imposing on the persons organising or taking part in the procession such conditions as appear to him necessary to prevent such disorder, damage, disruption or intimidation, including conditions as to the route of the procession or prohibiting it from entering any public place specified in the directions.

- 3) 법을 통한 민주주의 유럽위원회의 해설집은 「유럽인권협약」의 집회 및 시위에 관한 부분을 직접적으로 해석한 것이라기보다는, 보편적 가치이자 권리로서 집회 및 시위의 권리에 관한 논의 및 보고서를 종합한 것으로 이해된다. 해당 해설집의 제목 역시 ‘집회 권리에 대한 베니스 위원회 의견 모음집’(Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Freedom of Assembly)이라 해석된다.

## 인 용 문 헌

- 김종철. 「영국의 집회 및 시위의 자유: 야간집회금지와의 관련성을 중심으로」. 『서강법학』, 11권 1호, 2009, pp. 67-84.
- 김학경, 정제용. 「영국의 집회시위 규제권한의 실효성 확보 움직임에 대한 고찰: 2021년 경찰, 범죄, 양형 및 법원에 관한 법률안을 중심으로」. 『형사정책연구』, 32권 2호, 2021, pp. 117-62.
- 이종필. 「영국의 집회시위 실태 및 경찰 대응 고찰」. 『경찰복지연구』, 6권 2호, 2018, pp. 176-96.
- 이주락. 「영·미 집회·시위 관리기법의 검토 및 그 시사점에 관한 연구」. 『치안논총』, 27권, 2011, pp. 5-114.
- 전현욱, 한민경, 장영민. 「집회 및 시위의 권리 보장과 공공질서의 조화를 위한 형사정책연구」. 『형사정책연구원 연구총서 16-BB-02』, 2016.
- European Commission for Democracy through Law(ECDL). *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Freedom of Assembly*. 2013, [https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational\\_VENICE.pdf](https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Transnational_VENICE.pdf)
- European Commission for Democracy through Law(ECDL). *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2020*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-e)
- European Convention on Human Rights(ECHR). *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950*, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
- European Court of Human Rights(ECHR). *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, 2022*, <https://www.refworld.org/docid/6242e0b14.html>

Peters, A. and I. Ley. *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe. Study requested by the European Commission for Democracy through Law*, 2014,  
[https://www.venice.coe.int/files/Assemblies\\_Report\\_12March2014.pdf](https://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf)

## Abstract

### **Analysis of Legislation and Precedents Related to Overlapping Gatherings in the UK: Including the Precedents of the European Court of Human Rights**

Yunho Yeom  
Pusan National University

Jeyong Jung  
Ulsan University

Britain has traditionally recognized the right to assembly and demonstration as one of the basic rights of its citizens, and there has been no written law. In 1998, while recognizing the domestic legal effect of the European Convention on Human Rights, the right to assembly was also accepted in society. However, there is a limitation that the statutory law does not regulate the overlapping assemblies which have various problems. Nevertheless, English courts present a legal judgment on the issue of overlapping assemblies based on the relevant provisions of the European Convention on Human Rights and the precedents of the European Court of Human Rights. Regardless of the order of notification of overlapping assemblies, it is judged first whether the substantive contents of the assemblies conform to the characteristics of the rights to be protected by the European Convention on Human Rights, and whether an assembly is worthy of protection as a 'peaceful assembly'. Even if intervention by state agencies is unavoidable, such interference must minimally violate the right to assembly, and must have a legal basis, a legitimate purpose, and

a necessity for a democratic society. It is understood that, on the basis of these conditions, state bodies may prohibit or restrict overlapping gatherings. This tendency is interpreted as suggesting that multiple factors should be substantially evaluated for each case, rather than formally limiting the overlapping assemblies.

**Key Words: overlapping assemblies, assembly and demonstration, legislation, precedents, UK**

논문접수일: 2023.01.30

심사완료일: 2023.02.21

게재확정일: 2023.02.21

이름: 염윤희 (제1저자)

소속: 부산대학교 공공정책학부 조교수

이메일: veritas4962@pusan.ac.kr

이름: 정제용 (교신저자)

소속: 울산대학교 경찰학전공 부교수

이메일: pancon@ulsan.ac.kr

