

집회의 소음 규제에 대한 비교법적 연구*

A Comparative Study on the Regulation of Noise in the Assembly

이 희 훈**

Lee, Hie-Houn

목 차

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| I. 들어가는 말 | IV. 프랑스의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토 |
| II. 미국의 집회 소음 규제에 대한 입법례와 판례 및 시사점 검토 | V. 일본의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토 |
| III. 독일의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토 | VI. 맺음말 |

먼저 우리나라는 향후에 집시법 시행령 제14조의 별표 2의 규정에서 집회 소음에 대한 허용 기준의 규정을 미국과 일본의 경우처럼 집회 소음을 방출하고 있는 해당 소리 증폭기가 위치한 '집회 소음원'을 기준으로 해당 집회 소음을 측정하는 것을 추가하는 것이 바람직하다.

다음으로 우리나라는 향후에 집시법 시행령 제14조의 별표 2의 규정에서 집회 소음에 대한 허용 기준의 규정 내용에서 '주거지역, 학교, 공공도서관'의 인근 지역과는 별도로 '종합병원'의 인근 지역에서의 집시법상 집회 소음 허용 기준을 주간에는 60dB로, 야간에는 55dB로 각각 현행 보다 5dB씩 낮추는 것이 바람직하다.

그리고 우리나라는 향후에 집시법 시행령 제14조 제1항 및 별표 2의 제3호 규정에서 평균 10분 동안의 평균적 대상 소음도를 측정하는 것을 원칙으로 하여 현행 규정을 그대로 두되, 독일과 일본의 경우처럼 이에 대한 예외적 규정으로 해당 집회 장소에서 집회자들이 매

투고일 : 2018. 12. 31. / 심사외퇴일 : 2019. 1. 16. / 게재확정일 : 2019. 2. 7.

* 본 논문은 필자가 연구한 경찰청, "집회 소음 기준 구체화·세분화 방안 연구", 2018. 12, 연구용역보고서에서 직접 새롭게 연구 및 집필한 부분을 수정하여 게재함.

** 선문대학교 법·경찰학과 부교수, 법학박사

Associate Professor of Law and Police at SunMoon University

우 크게 집회 소음을 방출하는 경우에 경찰은 해당 집회 소음의 유지명령과 중지명령 및 확성기 등의 보관 조치와 형사처벌을 순차적으로 행할 수 있는 규정을 추가로 신설하는 것이 바람직하다.

끝으로 우리나라는 향후에 집시법 시행령 제14조의 별표 2의 규정에서 프랑스의 경우처럼 집회 장소별로 해당 집회 소음의 허용 기준을 규제 내지 제한하는 것 없이, 각 해당 집회 장소에서의 집회 소음이 해당 집회 장소에서의 배경 소음도와 차이 값을 주간과 야간에 각각 예를 들어, 5dB과 3dB을 초과하지 못하도록 해당 집회 소음을 규제하는 것이 바람직하다.

[주제어] 집회의 자유, 집회 및 시위에 관한 법률, 집회의 소음, 실제적 조화의 원칙, 미국 · 독일 · 프랑스 · 일본의 집회 소음 규정

I. 들어가는 말

우리나라에서 매일 크고 작은 각종 다양한 집회 · 시위(이하에서 “집회”로 줄임)¹⁾가 개최될 때마다 종종 집회 및 시위에 관한 법률(이하에서 “집시법”을 줄임) 제14조 제1항과 동법 시행령 제14조의 별표 2에서 규정해 놓은 집회 소음의 허용 기준치를 넘는 타인에게 심각한 피해를 주는 해당 집회의 소음으로 해당 집회의 인근 장소에서 직장인이나 또는 거주민 등의 불만과 피해가 곳곳에서 터져 나오고 있다. 그러나 집회 시 어느 정도의 시끄러운 집회의 소음은 해당 집회 장소의 인근 직장인이나 또는 거주민 등이 어느 정도 수인 내지 감수해야 한다는 목소리도 함께 터져 나오고 있다. 즉, 집회의 소음으로 인하여 피해를 입는 사람들이 많으니 집시법상 해당 집회 소음의 단속이나 규제의 기준을 좀 더 강화해야 한다는 국민들의 주장과 함께 다른 한편으로는 집회의 자유의 보장을 위해서는 어느 정도의 집회로 인하여 유발되는 어느 정도의 소음 내지 시끄러움은 당연히 해당 집회 장소의 인근 직장인이나 거주민 등이 이를 수인 내지

1) 시위는 반드시 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소에서 행사되어야 하지만, 집회는 개인이 타인과의 의사소통을 통해 형성된 공동의 의사를 표현할 수 있는 장소라면 그 장소가 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소이든 자유로이 통행할 수 없는 장소이든 상관이 없다는 점에서 집회는 시위를 포함한다. 그리고 집회는 반드시 시위처럼 일정한 장소에 모인 다수인이 그들의 공동의 목적을 위해 위력 또는 기세를 보여 불특정다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가할 필요가 없다는 점에서 집회는 시위를 포함한다. 이렇듯 집회가 시위를 포함하는 것에 대해 자세한 것은 이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제12집 제5호, 한국헌법학회, 2006. 12, 162-166쪽. 同旨: 헌법재판소 1994. 4. 28. 선고 91헌바14 결정에서 조규광 헌법재판소 재판관의 의견.

감수해야 한다는 주장이 팽팽히 맞서고 있다. 집시법 시행령 제14조의 별표 2에서 규정해 놓은 집회 소음의 허용 기준은 주거지역, 학교, 종합병원, 공공도서관의 인근 지역에서는 주간에 65데시벨(dB), 야간에 60dB, 이밖에 기타의 지역은 주간에 75dB, 야간에 65dB이다. 이비인후과의 전문가들은 집회의 소음에 장시간 노출되면 청력에 큰 손상이 발생할 있으며, 해당 소음의 강도가 90dB 이상으로 높아지면 아주 짧은 순간의 소음에도 사람의 청력이 한 순간 들리지 않을 정도의 치명적으로 청력 손상이 발생할 수 있다고 한다. 또한 서울의 여의도, 광화문, 경복궁의 일대 직장인들은 인근의 집회의 소음으로 인하여 사생활에 큰 불편함을 느낀다고 토로했다. 서울 종로구에서 자영업을 하는 김모씨는 “집회의 장소가 가게와 밀접해 있어서 해당 집회의 소음으로 귀가 너무 아프다. 집회의 주최자와 참가자(이하에서 “집회자”로 줄임)이 자신들의 목소리를 내는 집회의 자유는 존중해야 한다고 생각하지만, 이로 인하여 타인의 사생활 역시 존중받아야 되지 않을까 생각한다.”라고 말했다. 또 다른 시민 박모씨는 “주말에 날씨가 좋으면 청계천으로 여자 친구와 데이트를 나가는데 그럴 때마다 해당 집회에 의하여 불쾌했던 적이 한두 번이 아니었다. 해당 집회의 소음 및 인근 도로까지 점거하는 모습을 보면 단체들의 이기적인 행동으로 밖에 보이지 않아 좋게 생각되지 않는다.”라고 전했다. 반면에 이러한 집회 소음의 과도한 규제는 곧바로 헌법상 집회의 자유를 침해한다는 지적도 나왔다. 서울 강남구에 거주하는 김모씨는 “집회는 해봤자 고작 하루, 이틀이다. 정권교체로 집회가 평화적으로 많이 바뀌었지만, 그래도 집회는 원래 불편하고 시끄러운 것 아니겠느냐? 민주주의의 국가에서 하나의 목소리를 내는 수단으로 봐야한다.”라고 말했다.²⁾

이렇듯 집회의 자유에 의하여 보장되는 집회 시 유발되는 어느 정도의 집회 소음과 이러한 집회의 소음으로 인하여 해당 집회 장소 인근의 국민들의 사생활의 자유나 휴식권 또는 수면권 등이 상호 간 충돌하는 문제가 발생한다. 이러한 문제점에 대하여 현행 집시법 제14조 제1항과 동법 시행령 제14조의 별표 2에서 규정해 놓은 집회 소음의 허용 기준들은 헌법상 ‘실제적 조화의 원칙’³⁾에 비추어 볼 때, 좀 더 이들 양자 간에

2) 시사포커스, “집회 소음 규정 더 단속해라” vs “집회 자유 침해 말아야”, <<http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=193049>>, 검색일: 2018.12.30.

3) ‘실제적 조화의 원칙’이란 기본권이 서로 충돌하는 경우에 양자택일적으로 충돌하는 기본권 중 어느 하나의 기본권만을 실현하고 다른 하나의 기본권을 희생시켜서는 안 되고, 헌법의 통일성의 관점에서 충돌하는 양 기본권이 모두 최대한으로 실현될 수 있도록 조화의 방법을 찾아야 한다는 원칙을 뜻한다. 즉, 헌법규범 간의 대립과 긴장관계를 헌법규범 간의 우위관계로 해결하는 것이 아니라 헌법의 통일성의 관점에서 충돌하는 헌법규범 모두가 최적의 효과를 발휘할 수 있는 방안을 찾도록 해석해야 한다는 원칙을 뜻하는바, 이를 일명 ‘규범 조화적 해석방법’이라고도 한다. 이희훈, “영국·미국·독일·프랑스의 낙태 규제 입법과 판례에

충돌되는 기본권들을 적절히 조정 내지 해결해 줄 수 있는 집시법과 동법 시행령에서의 바람직한 집회 소음에 대한 규제 내지 제한 기준에 대해서 미국, 독일, 프랑스, 일본의 주요 선진국들을 대상으로 한 집회 소음의 보호 및 규제나 제한과 관련된 해당 입법례나 판례들을 자세히 살펴볼 필요가 있고, 이로부터 향후 우리나라의 집시법 제14조 제1항과 동법 시행령 제14조의 별표 2에서 규정해 놓은 집회 소음의 허용 기준들이 바람직하게 개선되어야 하는지에 대해서 연구할 필요가 있다.

이에 본 논문에서 먼저 미국의 집회 소음에 대한 관련 입법례와 판례 및 이로부터 우리나라에 주는 시사점을 검토한다(이하 II). 다음으로 독일의 집회 소음에 대한 관련 입법례 및 이로부터 우리나라에 주는 시사점을 검토한다(이하 III). 그리고 프랑스의 집회 소음에 대한 관련 입법례 및 이로부터 우리나라에 주는 시사점을 검토한다(이하 IV). 또한 일본의 집회 소음에 대한 관련 입법례 및 이로부터 우리나라에 주는 시사점을 검토한다(이하 V). 끝으로 맺음말 부분에서는 이상에서 살펴본 주요 내용들을 요약·정리하여 제시한다(이하 VI).

II. 미국의 집회 소음 규제에 대한 입법례와 판례 및 시사점 검토

미국 연방 수정헌법 제1조에서는 의회는 종교를 수립하거나 종교의 자유로운 행사를 금지하거나 언론 또는 출판의 자유를 제한하거나 또는 평화롭게 집회를 행하거나 고통의 구제를 위하여 정부에 청원할 수 있는 권리를 침해하는 법률을 제정할 수 없다고 규정하고 있다. 그리고 미국 연방 수정헌법 제14조 제1절⁴⁾에 의하여 미국의 각 주(州)와 지방자치단체는 미국 연방 수정헌법의 내용을 준수해야 한다.

대한 비교법적 고찰”, 일감법학 제27호, 건국대 법학연구소, 2014. 2, 706쪽; 이희훈, “집회 및 시위에 관한 법률상 중복 집회 신고의 금지통고 규정에 대한 연구 -대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결의 평석을 중심으로-”, 일감법학 제34호, 건국대 법학연구소, 2016. 6, 231쪽. 우리나라의 헌법재판소가 기본권의 충돌 문제를 이러한 실제적 조화의 원칙 또는 규범 조화적 해석방법에 의해 해결하고자 했던 것으로는 헌법재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정; 헌법재판소 2007. 10. 25. 선고 2005헌바96 결정.

- 4) 미국 연방수정헌법 제14조 제1절에 의하면 “미합중국에서 출생하고 또는 귀화하고, 미합중국의 관할권에 속하는 모든 사람은 미합중국 및 그 거주하는 주의 시민이다. 어떠한 주도 미합중국 시민의 특권과 면책권을 박탈하는 법률을 제정하거나 시행할 수 없다. 어떠한 주도 정당한 법의 절차에 의하지 아니하고는 어떠한 사람으로부터도 생명, 자유 또는 재산을 박탈할 수 없으며, 그 관할권 내에 있는 어떠한 사람에 대하여도 법률에 의한 평등한 보호를 거부하지 못한다.”라고 규정하고 있다.

따라서 미국의 연방법 및 미국의 50개의 주(州)와 1개의 콜롬비아 특별구(District of Columbia: 워싱턴 D.C)에서의 헌법과 집회 관련 법률 및 행정법규와 행정규칙 및 조례 등의 각종 법규들은 이러한 미국 연방 수정헌법 제1조를 위반할 수 없으므로⁵⁾ 미국에서 평화롭게 집회를 행하는 것을 침해하는 법규범은 위헌이 된다. 이러한 미국에서의 다양한 종류들의 법규범들 중에서 집회와 관련된 법규범을 조사해 본 결과, 미국은 우리나라와는 달리 미국의 모든 주에서 통일적으로 적용되는 미국 연방 차원에서의 별도의 집회 관련 단행 법규를 두고 있지는 않고, 미국에서는 집회와 관련된 규제나 처벌을 행하기 위하여 각 주(州)의 차원에서 형법이나 행정법규나 행정규칙(State Administrative Rules or State Administrative Regulations)을 두고 있다.⁶⁾ 그리고 미국은 시(City)나 군(County) 또는 구(District)의 조례에 근거하여 집회의 보호나 제한을 하고 있다.

한편 미국의 몇몇 주(州)에서는 해당 주(州)의 형법에서 집회에서 확성기 등에 의한 집회 소음에 대하여 규제하는 입장이고, 행정법규나 행정규칙 또는 조례에 근거하여 집회 소음에 대해서 규제하고 있다. 이에 대하여 대표적인 경우를 아래에서 살펴보겠다.

1. 집회의 소음 규제에 대한 입법례의 내용

1.1 집회의 소음 규제에 대한 주(州)의 법률 규정의 내용

이에 대하여 대표적인 예로, 미국의 루이지애나 주(州)의 형법상 집회 소음에 대한 규제 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

루이지애나 주 형법 제103-1조에서는 “A. 다음의 두 조건이 충족되어 정상적인 감각을 가진 보통 사람에게 어떠한 불편이나 방해를 야기할 수 있는 ‘불합리하게 큰 소리를 내거나 또는 과도한 소리나 소음’을 방출하는 어떠한 소리 증폭기의 작동을 행하도록 하거나 허용해서는 안 된다. (1) 소리 증폭기가 공공의 거리, 도로 또는 공원에 있는 차량 등의 내부나 외부에 탑재되어 있을 때, (2) 소리 증폭기로부터 발생한 소리나 소음이

5) 이러한 미국에서의 실정법상 효력을 기준으로 한 미국 연방 헌법부터 조례까지 여러 다양한 법령들 간의 체계에 대한 것은 이희훈, “미국의 법령체계 및 입법절차상 시사점”, 미국헌법연구 제21집 제3호, 미국헌법학회, 2010. 12, 176-183쪽.

6) 미국에서 주(州) 차원에서의 집회에 대한 규정의 예로는 캘리포니아 주의 행정규칙 2 CCR §1208 Demonstrations, Gatherings, or Public Assemblies and Parades의 행정규칙을 들 수 있다. 김주영, “미국의 소음규제관련법제”, 최신 외국법제정보, 한국법제연구원, 2009, 6쪽.

7) 김주영, 위의 논문, 7-8쪽.

25피트(7.6미터) 이상 떨어진 거리에서 86dB을 초과해서 들릴 경우, B. 이 조항들은 사전에 허가된 행사와 관련해서 사용할 경우나 위험한 상황에서 긴급 신호를 보내거나 또는 그러한 목적의 법집행의 실현을 위해서 사용되는 경적이나 경보소리 등의 경고 장치의 사용 시에는 적용되지 않는다. C. 이 조의 규정들을 위반한 자는 첫 번째 위반 시에는 200달러의 벌금을 부과하고, 두 번 이상을 위반한 경우에는 300달러-500달러의 벌금을 부과한다. D. (1) 법원은 이 조 규정들의 첫 번째 위반에 대한 유죄판결을 선고 받은 자에게 30일을 초과하지 않는 기간 동안 운전면허를 해당 법집행기관에 반납하도록 명할 수 있다. 그리고 그 기간이 지난 후에 해당 운전면허의 회복 여부는 해당 위반자의 책임 하에 행한다. (2) 법원은 두 번째 또는 그 이후의 위반에 대한 유죄판결을 선고 받은 자에게 30일-90일의 기간 동안 운전면허를 해당 법집행기관에 반납하도록 명할 수 있다. 그리고 그 기간이 지난 후에 해당 운전면허의 회복 여부는 해당 위반자의 책임 하에 행한다. E. 시(City)나 군(County) 또는 구(District)의 지방자치단체는 이 조항에 저촉되지 않는 조례를 제정할 수 있고, 그 위반행위의 요소와 기준 및 벌칙을 이 조항의 내용에 저촉되지 않는 범위 내에서 규정할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

그리고 루이지애나 주 형법 제103-2조에서는 “A. 다음의 건물들의 출입구에서 10피트(3미터) 이내에서 측정된 소음이 55dB을 초과할 경우에 정상적인 감각을 가진 보통 사람에게 어떠한 불편이나 방해 또는 장해를 유발하는 방법으로 공공 도로나 공원 또는 기타의 공공장소에서 소리 생성기나 소리 증폭기를 작동시키거나 실행해서는 안 된다. (1) 병원, (2) 예배 등을 행하고 있는 것을 정문의 10피트(3미터) 이내에서 알리고 있는 예배 중인 교회나 유대교의 회당 또는 사원이나 기타 종교적 숭배 장소, B. 이 조항을 위반한 경우에는 30일 이내의 구류를 부과할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

1.2 집회의 소음 규제에 대한 주(州)의 행정규칙 규정

미국 뉴욕 주의 집회 시 소음과 관련된 행정규칙(Rules and Regulations) 제300-3.2(C) 규정에서 “본 장의 제302-1.6 절에 따라 경찰국장의 허가가 발급된 때 공적 집회의 활동을 위하여 지정된 공공장소에서 허용된다.”라고 규정하여 미국 뉴욕 주에서 집회 시 경찰국장의 허가를 받도록 되어 있다. 이밖에 동 규칙 제300-3.2(D) 규정에서 “(1) 그 어떤 사람도 경찰국장의 허가 없이 주 재산에서 음향 증폭기나 확성기를 사용하거나 작동해서는 안 된다. 이 규정에는 실내에서 90dB 이상 및 실외에서는 95dB 이상의 소리를 방출하는

모든 기기가 포함된다. 단 직무수행 중인 소방, 경찰, 구급 또는 군인의 경우에는 이 규정에서 제외된다. (2) 경찰국장은 공적 집회나 특별 행사 및 기타 관련 업무와 관련하여 공적 집회의 신청 절차에 따라 음향 증폭기나 확성기를 사용 또는 작동할 수 있는 허가를 발급할 수 있다. 이 신청서는 이러한 음향 증폭기를 담당 또는 관리하는 사람에 의해 작성되고 서명되어야 하며, 경찰국장이 정해 놓은 양식을 사용하여 작성해야 한다. 이 허가증은 양도할 수 없으며, 다중에게 해당 소리가 성가시거나 건강 또는 편안함이나 안락함을 해치거나 방해할 경우에는 취소될 수 있다. 사용될 음향 증폭기의 형식과 전자 정보보호협회의 전력 등급은 경찰국장의 승인을 받아야 한다.”라고 규정하고 있다.⁸⁾

1.3 집회의 소음 규제에 대한 조례 규정

1.3.1 집회의 소음 규제에 대한 미국의 워싱턴 D.C의 조례 규정

미국의 워싱턴 D.C의 조례에서 집회의 소음이 주간에는 65dB, 야간에는 60dB로 제한하고 있다.⁹⁾

이러한 집회 소음 허용 기준을 집회 현장에서 넘게 되면 미국의 워싱턴 D.C 주(州)의 경찰청에서는 먼저 해당 집회 소음으로 인하여 피해를 겪은 시민의 불편 신고를 기다렸다가 이러한 불편 신고가 워싱턴 D.C 주(州)의 경찰청에 접수가 되면 워싱턴 D.C 주(州)의 경찰이 해당 집회 소음 장소에 출동하여 해당 집회 소음을 측정하여 해당 집회 소음의 허용 기준을 1차례 위반한 경우에는 해당 집회의 개최 자 측에 경고를 행한다. 그럼에도 불구하고 계속해서 집회 소음을 방출하는 경우에는 재차 워싱턴 D.C 주(州)의 경찰은 해당 집회 소음을 측정하여 해당 집회 소음의 허용 기준을 다시 위반한 경우에는 해당 집회의 개최자 측에 2차 경고를 행한다. 그럼에도 불구하고 계속해서 집회 소음을 방출하는 경우에는 워싱턴 D.C 주(州)의 경찰은 해당 집회 소음을 측정하여 해당 집회 소음의 허용 기준을 다시 위반한 경우에는 해당 집회의 소음 허용 기준을 위반하여 계속하여 방출한 해당 집회자를 긴급체포한 후에 해당 집회 소음을 유발하는 장치나 기계장비는 이를 압수한다. 그리고 이렇게 압수한 해당 집회 소음을 유발하는 장치나 기계장비는 해당 집회의 소음 허용 기준을 위반하여 계속하여 방출한 해당 집회자의 해당 조례

8) 이희훈, “집회 및 시위에 관한 법률상 집회·시위 소음 규제 조항의 문제점 및 개선방안”, 인권과 정의 제471호, 대한변호사협회, 2018. 2. 83-84쪽.

9) CBS 김현정의 뉴스쇼, “집회소음 규제, 육성은 괜찮아 vs 하지 말란 소리”, <<http://m.cbs.co.kr/fm981/board/?type=View&bcd=007C059C&multi=6&num=64585&page=0&pgm=1378>>, 검색일: 2018.12.30.

위반에 대한 증거로서 해당 재판이 종결될 때까지 이러한 압수상태를 유지한다.

1.3.2 집회의 소음 규제에 대한 미국의 뉴욕 시의 조례 규정

미국의 뉴욕 시 경찰은 확성기 사용 관련 행정조례 제10-108조¹⁰⁾를 적용하여 뉴욕 시에서 집회 소음의 규제를 행한다. 이 규정에 대해 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾

미국 뉴욕 시의 확성기 사용 관련 행정조례 제10-108조에서는 “경찰청장은 다음과 같은 경우에 확성기나 장치의 사용을 허가해서는 안 된다. 수업중인 학교, 예배 중인 교회, 재판중인 법원 또는 병원이나 이와 유사한 기관의 500피트(152.4미터) 이내, 확성기의 사용이 차량 운전자나 보행자의 안전에 위협이 되는 조건에 대해서 경찰청장이 조사하여 결정해야 할 장소, 확성기의 사용이 어떤 공공 도로, 공원 또는 도로나 공원을 위한 장소, 또는 다른 공적 목적의 안전하고 편리하며 평화로운 즐거움을 위한 권리를 공중으로부터 빼앗거나 또는 보행자나 차량 운전자의 안전에 위협이 되는 그런 다중의 혼잡을 초래하거나 도로의 보수 또는 다른 물리적 조건에 대해서 경찰청장이 조사하여 결정해야 할 장소나 이러한 장소들을 통과하는 어떤 차량이나 어떤 확성기에 대해서도 적용되며, 주중에는 밤 10부터 아침 9시 사이에 적용된다. 합법적인 거주 용도를 위하여 사용되는 건물의 50피트(15.24미터) 이내의 장소에서 주중에는 밤 8시나 일몰과 아침 9시 사이에 그리고 주말과 휴일에는 밤 8시나 일몰과 아침 10시 사이에 적용된다. 50피트(15.24미터)의 거리는 확성기 사용신청이 허가된 장소에서 가장 가까운 빌딩의 외벽의 한 지점으로부터 직선거리로 측정되어야 한다. 그리고 다중의 이익 또는 정치적 캠페인에 관계된 확성기 사용허가의 수수료는 매일 45달러다. 미국 정부, 뉴욕 시, 뉴욕 주의 국, 실, 위원회에 의한 확성기 사용허가에 대해서는 수수료를 청구하지 않는다. 이 절의 조항들을 위반하거나 기소된 자는 100달러 이상의 벌금이나 30일 이내의 구류를 병과할 수 있다. 이 절의 조항, 공포된 규칙 또는 이 절에 따라 내준 허가의 조건에 위반되는 자는 경찰청장 또는 환경보호청장의 명이나 환경통제위원회의 진행절차에서 제기된 민사소송에서 권리의 회복이 가능한 민사 벌금의 책임을 져야 한다. 첫 번째 위반은 250달러, 2번째 위반은 500달러, 세 번째 위반은 700달러이며, 6개월의 기간 동안 4번의 위반을 한 자는 상습 위반자로 분류되며 매번 1,000달러의 민사 벌금을 져야 한다.”라고

10) Section 10-108 of the Administrative Code, in Relation to Use of Sound Devices.

11) 황규진, “집회소음 규제에 대한 미국 뉴욕경찰청의 제도와 연방대법원 판례 연구”, 경찰학논총 제10권 제1호, 경찰학연구소, 2015. 3, 425-426쪽.

규정하고 있다.

그리고 뉴욕 시에서는 집회의 개최를 신고할 때에 별도의 확성기 등의 소리장치를 사용하는 경우에 확성기 사용 관련 행정조례 제10-108조에 따라 ‘소음허가신청서(Sound Permit Application Form)’을 제출하여야 한다. 이러한 집회의 개최 시 소음허가신청서는 집회 신고와는 달리 수일에 걸쳐서 집회를 개최하고 그 때마다 확성기 등을 사용하고자 할 경우에는 매일 새로운 소음허가신청서를 제출해야 한다. 예를 들어, 7일 동안에 집회를 개최하는 경우에 집회 신고는 뉴욕 시 경찰서장에게 1번만 하면 되지만, 이러한 집회 시 소음허가신청서는 매일 매일 해당 신청서를 뉴욕 시 경찰서장에게 제출해야 한다. 또한 하루마다 45달러의 이에 대한 수수료를 납부해야 한다. 이렇듯 뉴욕 시 경찰서장은 전날 집회 시 발생한 집회 소음의 정도와 인근 주민들의 불편사항 등을 고려하여 집회의 책임자와 협상을 통하여 다음 날의 집회의 허가 여부를 결정한다. 경찰은 집회의 주최자가 집회에 대한 소음허가신청서에 기재하지 않은 소음 기구를 사용할 경우에는 해당 기구를 압수나 몰수하는 것도 가능하며, 일정 금액 이상의 벌금을 부과할 수 있다. 한편 해당 집회 시의 확성기에 필요한 전력을 공급하기 위해서는 뉴욕 시에서 특별한 준비를 하도록 협의하지 않고는 공공 전력을 사용할 수 없다. 예를 들어, 가로등에 있는 전기 콘센트를 사용하려면 뉴욕 시와 협의를 거쳐야 한다.

2. 집회의 소음 규제에 대한 미국 연방대법원 판례의 내용¹²⁾

먼저 미국 뉴욕 주의 락포트(Lockport) 시 조례 제2조와 제3조에서는 “어떤 사람이 어떤 빌딩이나 토지, 공도(公道)나 공공장소 또는 그 인근 장소에서 사람들의 주의를 끌거나 그 자신의 의도를 나타내고자 자동차나 오토바이에 어떤 라디오 장치나 확성기나 소리증폭기를 사용하여 통행자들에게 불편이나 괴롭히는 소리로 들리게 하는 것은 불법이다. 운동경기나 공적인 문제와 뉴스에서의 각 항목들에 대한 공적 보급을 위해 라디오나 확성기를 사용하는 것은 경찰서장으로부터 허가를 얻은 것과 같이 제2항을 위반한 것이 아니다”라고 규정되어 있었다.¹³⁾ 이 규정에 대해 미국 연방대법원은 “집회시 확성기에 의해 만들어지는 소음의 남용은 협소하게 재단된 법령에 의해 제한할 수 있다. 그러나 집회시 소리증폭기의 사용을 무조건 금지하는 법령은 지나치게 애매하고 모호하

12) 이희훈, 앞의 논문(주 8), 83쪽.

13) A provision of Ordinance Section 2 and 3 of the City of Lockport, New York.

여 무효이므로, 규제하는 집회 시 확성기에 의한 소리의 강도를 구체적으로 명시하여야 한다”라고 판시하였다.¹⁴⁾

다음으로 미국 뉴저지 주의 트랜톤(Trenton)시 조례 제430조에서는 “어떤 사람이나 회사 또는 기업이든 그들이 의도한 것이나 다른 의도에 사용하기 위해서 도시의公道(公道)나 골목, 큰길에서 확성기를 장치한 선전 트럭이나 확성기, 소리 증폭기 또는 확성기나 소리 증폭기와 함께 라디오나 축음기를 사용하거나, 증기오르간이나 소리를 방출하는 어떤 기계를 사용하거나 자동차에 붙여서 거리나 공공장소에서 사용하여 다른 사람들을 시끄럽게 하거나 귀에 거슬리게 하는 것은 불법이다”라고 규정되어 있었다.¹⁵⁾ 이 규정에 대해 미국 연방대법원은 “뉴저지 주의 트랜톤(Trenton)시 조례 제430조는 너무 막연하고 애매하며 불확정적이어서 합리적으로 정확하게 해석하는 것이 불가능하므로, 언론의 자유와 집회의 자유, 정보를 다른 사람과 상호교류 할 수 있게 하는 미국 연방수정헌법 제1조와 적법절차를 규정하고 있는 미국 연방수정헌법 제14조를 위반한 규정이다”라고 판시하였다.¹⁶⁾

그리고 미국 일리노이 주의 락포트(Rockford) 시 조례 제28장 제19조 2(a)항에서는 “누구도 학기 중에 학교나 교실이 있는 건물에 인접한 공유지 또는 사유지에서 소음을 고의적으로 유발하거나 또는 소음이 발생하는 것을 도와서 학기 중에 있는 학교나 교실의 수업을 방해하는 행위를 해서는 안 된다”라고 규정되어 있다.¹⁷⁾ 이 규정에 대해 미국 연방대법원은 “일리노이 주의 락포트(Rockford) 시의 소음방지 규정인 락포트 시 조례 제28장 제19조 2(a)항은 그 규정 내용이 너무 광범위하거나 애매하지 않으므로, 미국 연방수정헌법 제1조에 반하지 않는 규정이다”라고 판시하였다.¹⁸⁾

또한 미국 연방대법원은 1994년 *Madsen v. Women's Health Center, Inc.* 사건에서 과도한 집회 소음을 이유로 집회의 자유를 제한할 수 있다고 판시한 바 있다.¹⁹⁾ 이 판결은 낙태반대론자들이 낙태클리닉 주변에서 행한 집회에 대해 특정한 장소, 특정한 방법으로 집회하는 것을 금지한 플로리다 주법원의 명령에 대해 심리한 사건이다. 애초에 플로리다 주법원은 낙태반대시위에 대하여 환자들을 포함한 대중들이 낙태클리닉으로 접근

14) *Saia v. People of state of New York*, 334 U.S. 558(1948).

15) A provision of Ordinance No. 430 of the City of Trenton, New Jersey.

16) *Kovacs v. Cooper*, 336 U.S. 77 (1949).

17) The antinoise ordinance chapter 28, 19.2 (a) of the City of Rockford, Illinois.

18) *Grayned v. City of Rockford* 408 U.S. 104 (1972).

19) *Madsen v. Women's Health Center, Inc.*, 512 U.S. 753 (1994).

하는 것을 물리적으로 방해하는 등의 행위를 하지 않을 것을 명하였다. 이에 대해 병원 측은 법원의 명령에도 불구하고 낙태반대론자들에 의해 병원진료에 지장이 있다는 것을 이유로 금지의 범위를 더욱 확대해줄 것을 요청하였고, 플로리다 주법원은 시위참가자들이 병원 부지에 진입하는 것을 금지하고, 낙태클리닉 경계로부터 36피트(약 11미터) 이내의 피케팅 등 시위를 하는 것을 금지하였다. 이와 더불어 진료절차와 환자의 회복이 이루어지는 월요일부터 토요일 아침 7시 30분부터 12시까지 과도한 소음(excess noise)을 유발하는 것 또한 금지하였다. 이외에도 클리닉 관계자의 주거지로부터 300피트(약 90미터) 이내의 지역에 물리적으로 접근하거나 소음을 유발하는 것을 금지하였다.

이와 관련하여 미국 연방대법원은 플로리다 주법원의 금지명령 중 36피트 완충구역 및 과도한 소음 유발 금지는 금지명령의 목적 달성을 위해 필요한 범위 내의 것으로서 헌법에 합치한다고 판시하였다. 즉 환자들이 안정적인 상황에서 평온하게 진료를 받고 회복할 권리가 정치적인 사안의 집회에 비해 높은 가치를 가지고 있음을 확인하였다. 다만 병원 관계자의 거주지 주변 300피트 완충구역에 관한 금지 등은 필요한 범위를 벗어나는 것으로서 헌법에 반한다고 판시하였다.

3. 시사점 검토

3.1 미국의 집회 소음 규제 입법례에서의 시사점 검토

3.1.1 루이지애나 주의 형법상 집회 소음 규제 조항에서의 시사점 검토

미국의 집회 소음에 대한 입법례에 의할 때, 먼저 미국의 연방법 및 미국의 50개의 주(州)와 1개의 콜롬비아 특별구의 헌법과 집회 관련 법률 및 행정법규와 행정규칙 및 조례 등의 각종 법규들은 평화롭게 집회를 행하는 것을 보장하고 있는 미국 연방 수정헌법 제1조를 위반하면 위헌이 된다는 점을 우리나라에 시사해 준다. 이러한 시사점은 우리나라에도 그대로 적용될 수 있는 것으로 우리나라의 집시법과 그 시행령 및 별표 2의 규정에서 해당 집회 소음에 대한 규제 내용(이하에서 “우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용”으로 줄임)이 우리나라 헌법 제21조 제1항에서 보장하고 있는 집회자의 집회의 자유를 침해하는 방식으로 너무 과도하게 제한하면 위헌이 된다는 점을 알 수 있다.

한편 미국의 루이지애나 주에서는 집회에서 확성기 등에 의한 집회 소음에 대하여

우리나라와는 달리 집회 관련 단행 법률에 의하여 이러한 집회 소음을 규제하지 않고 형법에 의하여 규제하고 있다는 점과 미국의 각 지역의 집회 장소와 집회 소음 등의 집회 관련 특색을 가장 밀접하게 잘 파악하고 있는 미국의 각 시, 군 또는 구의 행정법규나 행정규칙 또는 조례에 근거하여 대체적으로 집회 소음에 대해서 규제하고 있는 점을 알 수 있다.

다음으로 미국의 루이지애나 주의 형법상 집회 소음에 대한 규제 내용 중에서 “정상적인 감각을 가진 보통 사람에게 어떠한 불편이나 방해를 야기할 수 있는 ‘불합리하게 큰 소리를 내거나 또는 과도한 소리나 소음’을 방출하는 어떠한 소리 증폭기의 작동을 행하도록 하거나 허용해서는 안 된다.”라고 규정하여 집회 시 유발되는 집회 소음의 정도에 상관없이 그 모두를 제한하는 것이 아니라, 집회 시 일반 보통 사람을 기준으로 ‘불합리하게 큰 소리이거나 과도한 소리나 소음’을 방출하는 경우에 한정해서 제한을 하고 있음을 알 수 있다.

그리고 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 해당 집회 소음의 피해자가 위치한 건물의 외벽을 기준으로 해당 집회 소음에 대하여 측정하는 것과는 달리, 미국의 루이지애나 주의 형법상 집회 소음에 대한 규제 내용을 살펴보면 “해당 소리 증폭기로부터 발생한 소리나 소음이 25피트(7.6미터) 이상 떨어진 거리에서 86dB을 초과해서 들릴 경우”라고 규정하여, 벌금형 등의 형사제재를 행하는데 집회 소음을 방출하고 있는 해당 소리 증폭기가 위치한 집회 소음원을 기준으로 해당 집회 소음을 측정하고 있다는 점을 우리나라에 시사해 주고 있고, 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 1-3.5미터 떨어진 곳에서 해당 집회 소음을 측정하여 60-75dB의 집회 소음을 허용하고 있는 것과는 달리, 미국의 루이지애나 주에서는 약 7.6미터라는 비교적 멀리 떨어진 곳에서 해당 집회 소음을 측정하여 85dB이라는 우리나라 보다는 다소 멀리 떨어진 곳에서 좀 더 높은 집회 소음의 크기를 허용해 주고 있음을 알 수 있다. 미국에서 이렇게 입법을 하고 있는 이유는 우리나라보다 상대적으로 훨씬 영토가 넓으므로, 해당 집회 소음원으로부터 멀리 떨어진 곳에서 좀 더 높은 수치의 집회 소음을 허용하고 있는 것으로 생각된다.

또한 미국의 루이지애나 형법 규정에서 “병원이나 예배 등을 행하는 종교적 숭배 장소가 있는 건물들의 출입구에서 10피트(3미터) 이내에서 측정된 소음이 55dB을 초과하여 소리 생성기나 소리 증폭기를 사용해서는 안 되도록 규정”하고 있는 바, 우리나라에서는 예배 등을 행하는 종교적 숭배 장소 및 개인병원들이 각 지역의 골목골목에 너무 많아서, 우리나라에서 집회의 소음을 제한할 수 있는 장소들이 너무 많아져서 집회 주최

자 측의 헌법상 집회의 자유가 과도하게 제한될 수 있는 문제가 있으므로, 미국에서의 이러한 기준을 그대로 적용하는 것은 무리가 있으므로 그 타당성이 떨어진다. 다만 병원의 출입구로부터 3미터 안에서 해당 집회 소음을 측정하는 것은 우리나라와 비슷한 반면에 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 60-65dB을 해당 집회 소음의 허용 기준으로 하고 있는 것과는 달리 미국의 루이지애나 주에서는 그 허용 기준을 55dB로 우리나라보다는 다소 낮게 규정하고 있어서, 우리나라보다는 상대적으로 병원의 인근 지역에서는 집회자 측의 집회의 자유보다는 환자와 의사 등의 병원 사람들의 치료와 연결된 건강권과 휴식권이나 수면권 등을 중요시하고 있음을 알 수 있다.²⁰⁾

즉, 우리나라에서 종합병원이 있는 곳은 상대적으로 그렇게 많지 않다는 점과 환자와 의사가 매우 많고, 생명이나 신체 등과 직접 관련되어 응급한 상황들이 많다는 점 등에 비추어, 현행 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용 중에서 별표 2의 ‘주거지역, 학교, 공공도서관’에서의 사생활의 자유와 휴식권이나 수면권 또는 학습권 등을 보호해 줄 중요성보다도, ‘종합병원’의 인근 지역에서는 환자의 생명권이나 신체의 자유 등과 직접 연결되어 있어서 환자의 건강권 등을 보호해 줄 필요성이 ‘주거지역, 학교, 공공도서관’의 인근 지역 보다 상대적으로 더 크다고 생각하므로, 향후 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 ‘주거지역, 학교, 공공도서관’의 인근 지역과는 별도로 ‘종합병원’의 인근 지역에서의 집시법상 집회 소음 허용 기준을 주간에는 60dB로, 야간에는 55dB로 각각 현행 보다 5dB씩 낮추는 것이 바람직하다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

이밖에 이렇게 향후 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 ‘주거지역, 학교, 공공도서관’의 인근 지역과는 별도로 ‘종합병원’의 인근 지역에서의 집시법상 집회 소음 허용 기준을 5dB씩 낮추는 차별성은 바로 위에서 설명한 해당 집회 소음으로부터 보호하려는 기본권의 보호 정도에서 차이가 있으므로, 헌법 제11조의 평등권에 저촉되지 않을 것으로 생각한다. 다만 향후에 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용을 개선한다면 이 규정에 의하여 집회자의 헌법상 집회의 자유가 부당하게 제한 내지 축소되지 않도록 ‘종합병원’의 의미 또는 그 범위에 대해서 명확하게 해당 집시법 시행령상의 별표 2 규정에서 밝혀 놓아야 할 것이다.

20) 특히, 병원과 요양시설에 대해서는 국제적인 기준이 훨씬 더 엄격하여, ISO(국제표준기구)에서는 주간에 45dB 이하, 야간에 35dB 이하로 제한하고 있으며, WHO(세계보건기구)에서는 병원이나 요양시설에서는 30dB 이하로 권장하고 있다. 황규진, 앞의 논문, 421쪽.

3.1.2 뉴욕 주의 행정규칙상 집회 소음 규제 조항에서의 시사점

미국 뉴욕 주의 집회 시 소음과 관련된 행정규칙 제300-3.2(C) 규정에 비추어 볼 때, 실외에서는 95dB 이상의 소리를 방출하는 모든 기기를 뉴욕 경찰국장의 허가 없이 뉴욕 주의 재산에서 음향 증폭기나 확성기를 사용하거나 작동해서는 안 되도록 규정하여, 우리나라 보다는 조금 더 높은 집회 소음을 허용해 주고 있음을 알 수 있다. 미국에서 이렇게 입법을 하고 있는 이유는 아마도 뉴욕이 미국의 대표적인 변화가이기 때문에 사람들과 교통 등이 워낙 많기 때문에, 이러한 집회 장소의 특성을 감안하여 다소 높은 집회의 소음을 허용한 것일 수도 있고 또는 뉴욕이 변화가이기 때문에 뉴욕의 해당 집회 장소에서 배경 소음도가 워낙 높기 때문에 이에 상응하여 해당 집회의 허용 소음의 정도를 실외 기준의 95dB로 다소 높게 허용하고 있는 것으로 생각된다.

한편 미국 뉴욕 주의 행정규칙 제300-3.2(C) 규정에 의하면 공적 집회를 행하기 위해서 먼저 경찰국장의 허가를 받아야 하고, 이와 별도로 집회 시 소리 증폭기나 확성기를 사용하기 위한 별도의 허가를 경찰국장으로부터 받도록 규정하고 있다. 이에 반하여 우리나라에서는 이렇듯 미국 뉴욕 주의 행정규칙상의 해당 집회에서 확성기 등의 사용을 위한 별도로 경찰국장으로부터 허가를 받도록 하고 있는 것과는 다르게, 현행 우리나라의 집시법 제6조 제1항 제6호에서는 ‘시위의 경우 그 방법’이라는 규정과 동법 시행령 제2조 제2호에서 ‘확성기 등의 이용 여부와 그 수’를 해당 집회 신고서에 기재하여 관할 경찰서장에게 제출하도록 규정하고 있다. 따라서 우리나라에서 집회의 주최자 측은 집시법상 해당 집회의 신고 시 확성기 등의 사용여부와 그 수를 신고한 후에 해당 확성기 등을 해당 집회 장소에서 집시법 시행령상의 별표 2의 집회 소음 허용 기준의 범위 내에서 사용하면 되도록 규정하고 있다. 이렇듯 현행 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서는 미국 뉴욕 주의 행정규칙 제300-3.2(C) 규정에서보다 집회자의 해당 집회 현장에서 확성기 등의 사용을 한층 더 자유롭고 보장하여 이들의 헌법상 집회의 자유를 미국의 뉴욕 주에서보다 한층 더 폭넓게 보장하고 있다는 것을 시사해 준다. 따라서 집시법상 집회의 신고 시 확성기의 사용 여부와 그 개수를 관할 경찰서장에게 신고하도록 규정하고 있는 부분에 대해서는 우리나라의 집시법이 미국보다는 집회자의 집회의 자유를 좀 더 넓게 보호해 주고 있다는 점을 알 수 있다.

3.1.3 워싱턴 D.C의 조례상 집회 소음 규제 조항에서의 시사점

미국의 워싱턴 D.C의 조례에서는 현행 우리나라 집시법 시행령의 별표 2의 규정에서 주거지역, 학교, 종합병원, 공공도서관의 지역에서 주간에 65dB, 야간에 60dB로 집회 소음을 제한하고 있는 것과 동일하게 해당 집회 소음을 규제하고 있음을 알 수 있다.

그리고 미국 워싱턴 D.C의 경찰들도 해당 집회 소음에 의한 피해 신고를 기다려서 해당 집회자들의 헌법상 집회의 자유를 최대한 보장해 주고 있다는 점과 만약 해당 집회 소음의 피해 신고가 경찰에 접수되어 해당 집회 소음을 측정한 후에 만약 해당 집회 소음의 허용 기준을 위반하더라도, 집회 시 필연적으로 유발되는 집회 소음의 규제를 경찰이 좁고 엄밀하게 만들어진(Narrowly Tailored) 수단에 따라야 하는 원칙에 의하여, 1차와 2차에 걸쳐서 이러한 집회 소음의 허용 기준 초과에 대하여 이러한 기준을 넘지 말 것을 경고한 후에 3차에 위반 시에는 해당 집회 소음을 방출하는 자를 긴급 체포한 후에 형사처벌을 위한 조치를 행하고 해당 집회 소음을 유발하는 장치나 기계장비는 압수하고 있는 점은 우리나라의 경찰이 보통 해당 집회 장소에서 집회 소음에 대한 피해 신고가 경찰서에 접수되면 해당 집회 장소에 집회 소음을 측정하러 출동하는 점과 해당 집회 소음을 측정한 후에 경찰 비례의 원칙을 준수하기 위하여 통상적으로 1차 위반 시에는 해당 집회 소음에 대한 유지명령을 발한다는 점 및 2차에 위반 시에는 해당 집회 소음에 대한 중지명령을 발한다는 점과 3차에 위반 시에는 해당 확성기 등의 압수조치나 형사처벌을 하기 위한 조치를 행하는 것과 거의 동일하게 집회 소음에 대해 조치 및 관리하고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 우리나라 경찰은 현행처럼 집회 현장에서 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 집회 소음의 허용 기준을 초과하더라도 1차와 2차에서는 집회 소음에 대한 유지명령과 중지명령을 행한 후에, 3차에 해당 확성기 등의 보관 조치 또는 해당 집회자의 형사처벌의 조치를 현행처럼 계속 행하면 된다는 것을 시사해 준다.

3.1.4 뉴욕 시의 조례상 집회 소음 규제 조항에서의 시사점

미국의 뉴욕 시 경찰은 확성기 사용 관련 행정조례 제10-108조에서 우리나라에 주는 시사점은 학교, 교회, 법원 또는 병원이나 이와 유사한 기관으로부터 500피트(152.4미터) 안에서 학습권이나 종교의 자유 또는 사법적 기능이나 건강권 등을 보호해 주기 위하여 주중에는 밤 10시부터 아침 9시 사이 및 합법적인 거주 용도를 위하여 사용되는 건물의 50피트(15.24미터) 이내의 장소에서 주중에는 밤 8시나 일몰과 아침 9시 사이에 그리고

주말과 휴일에는 밤 8시나 일몰과 아침 10시 사이에 확성기나 장치의 사용을 경찰청장이 허가하지 못하도록 규정하고 있음을 알 수 있다. 다만 집회자의 집회의 자유도 최대한 보장해 주기 위해서 학교는 수업 중일 경우와 교회는 예배 중인 경우 및 법원은 재판 중인 경우에 한해서만 경찰청장이 해당 집회에서 확성기 등의 사용을 허가하지 못하도록 규정하고 있음을 알 수 있다.

3.2 집회 소음 규제 관련 미국 연방대법원 판례에서의 시사점²¹⁾

미국 연방대법원은 집회 시 확성기에 의해 필연적으로 유발되는 어느 정도의 집회 소음을 규제하는 법령이 너무 막연하거나 애매모호하거나 불확정적으로 규정되어서는 안 되며, 해당 법규에서 그러한 집회 시 필연적으로 유발되는 집회 소음을 규제하기 위해서는 ‘정부의 절박한 이익(Compelling Interest of State)’이 있어야 하고, 해당 법규에서 집회 시 필연적으로 유발되는 집회 소음 규제의 정도는 ‘좁고 엄밀하게 만들어진 (Narrowly Tailored) 수단’²²⁾에 저촉되도록 규정해서는 안 된다는 것을 판시하고 있음을 우리나라에 시사해 준다.

그리고 이러한 미국 연방대법원의 판례에 비추어 볼 때, 미국에서도 우리나라와 마찬가지로 집회의 자유는 헌법에서 보장하는 중요한 권리이며, 이에 대한 제한은 필요 최소한도로 이루어져야 한다는 것을 알 수 있다. 다만 집회의 자유가 높은 가치를 지니고 있다고 하여 무한정 보호받을 수 있는 것은 아니며, 다른 중대한 법익(이 판례에서는 환자의 평온)을 위해서는 필요한 범위 내에서 제한이 가능하다는 것을 알 수 있다. 이때 집회에 대한 제한은 장소적 제한뿐만 아니라 다른 사람의 평온을 저해한다면 ‘과도한 소음’에 대한 제한도 가능함을 알 수 있다.

즉, 우리나라의 경우로 생각하자면 미국 연방대법원은 집회 시 확성기에 의해 필연적으로 유발되는 어느 정도의 집회 소음을 규제하는 법령은 소위 ‘명확성의 원칙’에 위반되면 안 된다는 것을 우리나라에 시사해 준다. 그리고 우리나라 헌법 제37조 제2항에서 국가안전보장·질서유지·공공복리와 같은 목적이 있어야 그러한 집회 시 필연적으로 유발되는 집회의 소음을 규제하는 집시법과 동법 시행령 및 별표 2 규정 등의 해당

21) 이에 대해 자세한 것은 이희훈, 앞의 논문(주 8), 85-86쪽.

22) 이러한 ‘정부의 절박한 이익’과 ‘좁고 엄밀하게 만들어진 수단’의 의미와 내용에 대해 자세한 것은 이희훈, “미국의 인종을 고려한 대학 특별 입학전형제도에 대한 적극적 평등실현조치 -미국 법원의 판결에 대한 분석 및 평가를 중심으로-”, 미국헌법연구 제21집 제1호, 미국헌법학회, 2010. 2, 276-304쪽.

법규의 입법 목적은 정당한 것이 되고, 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 필연적으로 유발되는 집회 소음 규제의 정도는 헌법상 비례의 원칙 중 최소 침해의 원칙과 법익 균형의 원칙에 저촉되지 않도록 부당하게 제한되지 않도록 규정해야 한다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

III. 독일의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토

1. 독일의 집회 소음 규제에 대한 입법례의 내용

독일의 집회 및 행진에 관한 법률(이하에서 “독일 집회법”으로 줄임)에서는 우리나라의 집시법 제14조와 제24조 제4호 및 동법 시행령 제14조와 별표 2 규정과 같이 별도의 해당 집회에서 발생하는 집회 소음에 대한 규제를 행할 수 있는 직접적인 관련 규정이 없다.

다만 독일 연방 집회법 제15조 제1항에 의하여 집회를 관할하는 행정청은 집회로부터 직접적으로 발생하는 ‘공공의 안녕 또는 질서’에 대한 위협의 방지를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다. 이 규정의 보호법익인 ‘공공의 안녕’이라는 개념에는 소음과 관련된 법 규정인 예를 들어, ‘연방환경오염보호법(Bundes Immissionsschutz gesetz)’을 준수할 것이 포함된다. 따라서 집회로 인하여 발생하는 소음이 이러한 연방환경오염보호법을 위반하는 경우에 독일 경찰은 실무상으로 연방 집회법 제15조 제1항에 따라 해당 집회에 대한 제한조치를 할 수 있다고 보고 있다.

이렇듯 독일 경찰은 독일의 연방환경오염보호법 제22조 제1항에서 소음을 유발하는 장비를 사용하는 경우에 ‘피해를 야기하는 환경적 영향(Schädliche Umwelteinwirkungen)’을 방지하는 방법으로 사용할 것을 규정하고 있다. 즉 확성기 등을 사용하여 집회를 하는 경우에 일반 대중이나 이웃에게 미치는 피해를 방지하는 방법으로 사용해야 한다. 따라서 독일에서 경찰 실무적으로 집회의 주최자는 집회를 행하는 동안에 이러한 연방환경오염방지법에 따른 규정을 준수하도록 노력해야 한다.²³⁾

23) Offenes juristisches Informationsprojekt, “Lärmschutz und politische Versammlungen –Ein Kurzbeitrag zu VG Osnabrück, Beschluss vom 23.08.2017-6B88/17”, <<http://www.jurop.org/umweltrecht/laermschutz-und-politische-versammlungen-ein-kurzbeitrag-zu-vg-osnabrueck-beschluss-vom-23-08-2017-6-b-8817/>>, 검색일: 2018.12.30.

독일은 ‘소음으로부터의 보호를 위한 기술적 안내(Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm)’에서 구체적인 해당 지역에서의 집회 소음 허용 기준을 자세히 제시하고 있다. 이 규칙은 독일의 연방환경오염보호법을 구체화하는 행정규칙으로서의 성격을 가지고 있는 바, 가장 최근에는 2017년 6월에 개정되었다.²⁴⁾ 이에 대한 구체적인 소음의 허용 기준은 다음과 같다.

〈표〉 독일 연방환경보호법상 소음 허용의 기준

규제지역	주간	야간
공업지역(Industriegebiet)	70dB	70dB
상업지역(Gewerbegebiet)	65dB	50dB
도시지역	63dB	45dB
중심지역, 마을지역	60dB	45dB
일반주거지역	55dB	40dB
순수주거지역	50dB	35dB
병원, 요양소, 요양지역	45dB	35dB

그리고 독일은 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 최대 소음(Spitzenwert)은 위 표에 제시되어 있는 각 지역에서 주간에는 30dB을, 야간에는 20dB을 초과해서는 안 되도록 규정하고 있다.

한편 독일에서 질서위반행위규제법 제117조에서는 일반 대중이나 이웃에게 중대한 장애나 건강상의 피해를 유발하는 소음을 야기하는 사람에 대해서는 5,000유로(약 643만 2천원)의 과태료를 부과할 수 있다. 독일 경찰은 실무적으로 이러한 소음과 관련된 여러 법 규정들을 통하여 집회 소음에 대해서 규제를 하고 있다.

2. 시사점 검토

독일의 집회 소음 규제 입법례에 비추어 살펴보면, 독일 집회법에서 집회나 행진 시 유발되는 집회 소음에 대해 명시적·직접적으로 규제하는 규정이 없다. 이에 비추어 볼 때, 독일의 입법자들은 집회나 행진 시 유발되는 집회 소음에 대해 원칙적으로 규제하지 않는 방식으로, 집회나 행진 시 필연적으로 유발되는 어느 정도의 기본권적 보호가치

24) 이 규칙의 원문에 대해서는 Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz(Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm).

가 있는 집회 소음에 대하여 최대한 보장해 주려는 입장에 있다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

다만 독일에서 집회 소음에 대하여 독일 경찰은 연방환경오염보호법을 적용하여 집회 소음에 대하여 규제를 하고 있는 입장에 있다. 즉 이러한 독일 경찰의 입장에 의하면 우리나라의 집시법 시행령 제14조에 의한 별표 2의 규정에 의할 때, 주거지역과 학교 및 공공도서관과 종합병원이 있는 지역의 경우에 주간에는 65dB, 야간에는 60dB, 그 밖의 지역의 경우에는 주간에는 75dB, 야간에는 65dB가 각 집회 장소에서의 집회 소음의 허용 기준임에 비하여, 독일에서는 집회 소음 규제의 기준을 적용하는 각각의 집회 장소들에 대해서 우리나라보다 좀 더 세분화하고 있다는 점과 각각의 세분화 된 해당 집회 소음 허용 기준 지역에서의 집회 소음 허용 기준이 훨씬 우리나라보다는 엄격한 기준으로 규제하고 있다는 것을 알 수 있다. 예를 들어, 우리나라에서는 주거지역에서 허용되는 집회 소음의 정도가 독일에서는 상업지역에서 허용되는 집회 소음의 정도와 유사하며, 독일에서 주거지역에서의 집회 소음 허용 기준은 우리나라의 주거지역에 비하여 훨씬 낮은 집회 소음만 허용하고 있음을 알 수 있다. 그리고 독일 경찰은 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 집회 시 최대 소음에 대하여 연방환경오염방지법에 의한 ‘소음으로부터의 보호를 위한 기술적 안내’에서 지역에서 주간에는 30dB을, 야간에는 20dB을 초과해서는 안 되도록 규정하고 있는 바, 우리나라도 향후 집시법에서 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 집회 시 최대 소음에 대하여 적절히 규제하는 규정을 신설하는 방안에 대하여 생각해 볼 것을 우리나라에 시사해 준다.

그러나 독일에서 이러한 생활 소음과 관련된 법 규정들의 입법 목적은 어디까지나 일상생활 속에서 유발되는 기본권적 보호 가치가 없는 일상생활에서의 소음에 대하여 규제하기 위한 것으로, 이러한 독일의 생활 소음과 관련된 법 규정들은 독일 기본법상 집회의 자유가 보장되어 집회나 행진 시 필연적으로 유발되는 어느 정도의 기본권적 보호가치가 있는 소음에 대해 보호해 주려는 것이 포함(투영)되어 있지 않다. 따라서 독일에서 이러한 소음 규제법과 연방환경오염보호법 등의 생활 소음과 관련된 법 규정들을 간접적으로 적용하여 집회나 행진 시 유발되는 집회 소음행위에 대하여 법적으로 규제할 수 있다는 독일 경찰의 태도는 타당하지 않다고 생각한다.

한편 우리나라는 현재 이미 집시법상 집회 소음 규정 내용에서 집회 시 유발되는 소음에 대하여 타인의 건강권과 사생활의 자유 등을 보호하기 위하여 규제하는 조항을 두고 있는 바, 이러한 우리나라의 해당 집시법 규정에서 집회 시 소음에 대한 규제의

정도나 방법 등을 헌법상 비례의 원칙에 위반되지 않도록 규정하여 헌법상 집회의 자유가 최대한 보장되도록 개선하는 것이 바람직하다.

IV. 프랑스의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토

1. 프랑스의 집회 소음 규제에 대한 입법례의 내용

프랑스에서는 우리나라의 집시법 제14조와 제24조 제4호 및 동법 시행령 제14조와 별표 2 규정과 같이 별도의 해당 집회에서 발생하는 집회 소음에 대한 규제를 행할 수 있는 직접적인 관련 규정이 없다. 다만 내무부 회람에 따라 지방자치단체의 도령(Arrêté préfectoral)이나 시령(Arrêté municipal)에 의하여 소리 증폭기의 사용 등을 규제할 수 있다.

즉, 공공 도로에서의 소리 증폭기의 사용은 원칙적으로 금지되지만, 행사나 축제 등을 위한 특수한 경우에는 여러 조건들을 붙여서 해당 지방자치단체의 장(도지사 또는 시장)에 의한 예외가 허용된다. 프랑스 정부의 1960년과 1965년 및 1992년의 내무부 회람에 의하면 각 지방자치단체의 장은 소리 증폭기의 사용을 규제할 수 있는 구체적인 규범을 마련해야 할 의무가 있다. 그러나 이러한 소리 증폭기의 규제방식은 프랑스의 각 지역에 따라 다르다.

먼저 1960년 5월 23일의 제244호 내무부 회람에 의하면 시장이 예외를 허용하는 특수한 경우가 아닌 한 공공 도로에서의 소리 증폭기의 사용은 원칙적으로 금지되며, 소리 증폭기의 사용 개수와 송출 시간을 엄격하게 제한하도록 규정하고 있다.²⁵⁾ 그리고 1965년 5월 22일의 제308호 내무부 회람에 의하면 소리 증폭기의 사용이 허가된 경우에 해당 시(市)의 당국과 경찰은 해당 소음의 강도가 공공의 안녕을 비정상적으로 해치는 수준인지 주의 깊게 감독할 의무가 있다.²⁶⁾ 또한 1992년 10월 20일의 제290호 내무부 회람은 이전 2개의 회람의 효력을 인정하고, 공공도로에서의 소리 증폭기의 사용을 예외적으로 허가하는 권한을 시장에게 위임한다고 규정하고 있다. 또한 시장은 소리 증폭기

25) Circulaire du Ministère de l'intérieur n°244 du 13 mai 1960 relative à l'utilisation de hauts-parleurs sur la voie publique.

26) Circulaire du Ministère de l'intérieur n°308 du 22 mai 1965 relative à l'utilisation de hauts-parleurs sur la voie publique.

의 사용이 초래할 수 있는 피해를 최대한 고려해야 하며, 그 예외를 최소한으로 허용해야 한다고 규정하고 있다.²⁷⁾

다음으로 프랑스의 지방자치법(Code général des collectivités territoriales)의 제L.2212-2조에 의하여 지방자치단체의 장은 공공장소의 평온을 유지해야 할 법적 의무가 있고,²⁸⁾ 일반적인 경찰권 내에서 소리 증폭기의 사용을 특수한 조건에 한하여 규정할 수 있다. 그리고 공공도로상에서의 음향설비는 1992년 12월 31일 제92-1444호 법과 환경법(Code de l'environnement)의 사물의 소리 방출에 관한 제R.571-1조부터 제R.571-4조 및 공중위생법(Code de la santé publique)의 음향기기의 사용 조건을 준수하지 않거나 소음 제한을 위한 주의를 기울이지 않은 자에 대한 형사처벌을 규정한 제R.1337-6조부터 R.1337-10-2조에서 규정된 사항을 따르도록 규정하고 있다.

또한 프랑스의 최고행정재판소 국사원(Conseil d'Etat)은 지역보건규정에 대한 무지로 주민의 평온과 야간의 휴식에 수차례 중대한 피해를 끼친 지역의 레즈 카프 페레(Lège-Cap-Ferret)의 시장에게 코뮌법(Code des communes) 제L.131-2조에 의하여 소리 증폭기의 사용으로 인하여 발생 가능한 소음을 규제하기 위하여 적절한 조치를 취해야 할 책임이 있다고 판시하였다.²⁹⁾

한편 프랑스의 각 지방자치단체마다 각기 상이한 소음 기준을 제시하고 있다. 예를 들어, 프랑스의 파리 시(市)와 타베르니(Taverny) 시(市)를 살펴보면, 파리 시의 경우는 상업, 축제, 스포츠 등의 문화 또는 관광 분야의 공공행사 진행 시 소음이 발생하는 경우에 다음의 사항을 준수해야 한다. 우선 한 장소에서 며칠 동안 고정 또는 설치되어 진행되는 옥외 고정 집회의 경우에 해당 행사의 주최자는 1998년 12월 15일의 제98-1143호의 명령(Décret)에 규정된 양식에 따라 환경영향평가 연구³⁰⁾를 파리 경시청에 제출해야 하며,³¹⁾ 해당 소음이 주간(7시-22시)에는 주변의 배경소음 대비 5dB, 야간(22시-7시)에는 주변의 배경소음 대비 3dB을 초과할 수 없다. 또한 이러한 행사가 유동적으로 진행되는 옥외 이동 집회인 행진의 경우에는 해당 행진의 주최자는 음향 설비를 설치할 때에는

27) Circulaire du Ministère de l'intérieur n°290 du 20 octobre 1992 relative à l'utilisation de hauts-parleurs sur la voie publique.

28) Code général des collectivités territoriales Article L2213-4.

29) Conseil d'Etat, 3/5SSR, du 25 septembre 1987, 68501, publié au recueil Lebon.

30) 소음발생장치와 주거용 및 사람의 장기간 체류를 목적으로 하는 장소를 포함하는 가장 근접한 건물과의 거리를 명시한 건물 배치도, 각 음향증폭기의 기술설명서, 가장 근접한 환경에 대한 소리영향평가 및 평균 소음 강도와 최고 강도를 명기한 전문 음향전문가의 증명서가 요구된다.

31) Décret n° 98-1143 du 15 décembre 1998.

소음의 발생장치로부터 10m거리에서 해당 소음을 측정하였을 때에 해당 소음이 81dB을 넘지 않도록 해야 한다.³²⁾

그리고 프랑스의 타베르니 시에서는 시간제한 및 음향설비의 소음 상한에 대한 규정을 두고 있다. 여기서 시간의 제한은 10시 이전과 12시부터 14시까지 및 19시 이후이다. 자동차 전용도로의 경우에 소음은 도로 중앙에서 지면으로부터 1.5m 높이에서 측정했을 때 60dB을 넘을 수 없다. 보행자 전용도로의 경우에 소음은 도로 중앙에서 지면으로부터 1.5m 높이에서 측정했을 때 65dB을 넘을 수 없다.³³⁾

다만 집회 장소에서 집회의 소음이라도 이러한 소음의 허용 기준치를 과도하게 초과하여 공공의 안녕질서와 주민들의 평온에 큰 위해를 끼치는 경우에는 해당 집회 소음의 허용 기준을 위반한 해당 집회의 주최자에게 공중위생법을 적용하여 벌금을 부과하거나 또는 해당 소음의 발생 장치를 압수할 수도 있다. 또한 프랑스 형법 제R623-2조에 의하여 부당하게 또는 야간에 소음을 발생시켜 타인의 평온을 해한 자는 제3급 위경죄에 대한 벌금을 부과할 수 있으며, 동법 제222-16조에 의하여 평온을 해할 목적으로 소음 발생을 반복하는 자는 1년 이하의 구금이나 15,000유로(약 1,930만원) 이하의 벌금형을 부과할 수 있다.

또한 프랑스 경찰은 집회 신고 접수 시에 해당 집회 장소 인근 주민들의 건강 및 주거의 평온에 해를 끼치지 않도록 집회의 주최자 측에 해당 집회 소음의 발생에 의한 대책이나 조치 수립을 요구할 수 있으며, 일반적으로 옥외 고정 집회의 경우에는 1분 등가 소음도³⁴⁾ 105dB, 이동 집회인 행진의 경우 81dB를 넘지 않도록 권고하고 있다. 하지만 실제로 경찰은 집회 시 기준치 이상의 소음이 발생하더라도 공공안전과 평온에 큰 해를 끼치지 않으면 별다른 제재를 가하지 않으며, 인근 주민들도 집회 시 발생하는 소음에 대해서 대체적으로 관용적인 태도를 보여서 프랑스에서는 실제로 집회 소음에 대한 주민들의 민원이나 불편 신고는 거의 없는 실정이다.

2. 시사점 검토

프랑스의 집회 소음 규제 입법례에 비추어 살펴보면, 프랑스는 집회 시 유발되는

32) Arrêté n° 01-16855 du 29 octobre 2001 réglementant à Paris les activités bruyantes.

33) Arrêté relatif à la lutte contre les bruits de voisinage.

34) 음압 레벨이 항상 변동하는 소음(변동 소음)의 표시 방법의 일종이다.

집회 소음에 대해 명시적·직접적으로 규제하는 규정이 없다. 이에 비추어 볼 때, 프랑스의 입법자들은 집회 시 유발되는 집회 소음에 대해 원칙적으로 규제하지 않는 방식으로, 집회 시 필연적으로 유발되는 어느 정도의 기본권적 보호가치가 있는 집회 소음에 대하여 최대한 보장해 주려는 입장에 있다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

다만 프랑스에서 집회 소음에 대하여 프랑스 경찰은 내무부 회람에 따라서 각 지방자치단체의 도령이나 시령에 의한 소리 증폭기의 사용 규정 등으로 규제를 하고 있다. 이에 따라 프랑스는 각 지방자치단체마다 각기 상이한 집회 소음의 규제 기준이 있는 바, 예를 들어, 프랑스의 파리 시(市)와 타베르니 시(市)에서는 옥외 고정 집회의 경우에 해당 행사의 주최자는 해당 소음이 주간(7시-22시)에는 주변의 배경소음 대비 5dB을, 야간(22시-7시)에는 주변의 배경소음 대비 3dB을 초과할 수 없도록 규정하고 있는 점과 옥외 이동 집회인 행진 경우에는 해당 행진의 주최자는 음향 설비를 설치할 때에는 소음의 발생장치로부터 10m거리에서 해당 소음을 측정하였을 때에 해당 소음이 81dB을 넘지 않도록 규제하고 있는 점에 비추어 볼 때, 향후 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 장소 고정적인 집회의 집회 소음에 대해서는 여러 장소들을 구분해 놓고 이에 따른 주간과 야간³⁵⁾의 집회 소음의 최대 허용 수치 값을 제시해 놓을 것이 아니라, 프랑스의 경우처럼 해당 장소에서의 배경 소음도와와의 차이 값을 주간과 야간에 각각 5dB과 3dB을 초과하지 못하도록 신설하는 방안도 바람직하다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

다만 바로 위에서 살펴본 독일의 집회 소음 규제 관련 입법례에서의 시사점과 같은 사유로, 프랑스 경찰이 집회 소음에 대하여 적용하여 규제하고 있는 이러한 법 규정들은 어디까지나 일반적인 소음규제에 대한 소음방지에 관한 법률에 대한 규제 내지 제한을 위한 것을 목적으로 할 뿐이지, 집회 시 필연적으로 유발되는 어느 정도의 헌법적으로 보호가치가 있는 소음에 대해 헌법상 보호해 주기 위한 것이 이러한 법 규정들에는

35) 우리나라의 헌법재판소는 집시법 제10조의 야간의 ‘옥외 집회’ 부분에 대해서 헌법불합치 결정을 하였다. 헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2008헌가25 결정. 이 헌법재판소 결정에 대한 평석 논문으로는 이희훈, “헌법재판소의 야간옥외집회금지 및 처벌규정의 결정에 대한 연구 -헌법재판소 2009. 9. 24, 2008헌가25 결정에 대한 평석-”, 외법논집 제33집 제4호, 한국외대 법학연구소, 2009. 11, 391-418쪽 등 참조. 이에 우리나라에서는 야간에 옥외 집회를 할 수 있게 되면서, 이러한 야간의 옥외 집회 시 집시법상의 집회 소음 규정에서 허용되는 db의 범위 내에서 야간 옥외 집회의 소음을 방출할 수 있게 되었다. 그리고 우리나라의 헌법재판소는 집시법 제10조의 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 ‘시위’ 부분에 대해서 한정위헌 결정을 하였다. 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2010헌가2·2012헌가13(병합) 결정. 이에 우리나라에서는 이러한 야간 시간에 시위를 할 수 있게 되면서 이러한 야간 시위 시 집시법상의 집회 소음 규정에서 허용되는 db의 범위 내에서 이러한 야간 시위의 소음을 방출할 수 있게 되었다.

포함(투영)되어 있지 않다는 점에서 프랑스의 생활소음 관련 법 규정들을 간접적으로 적용하여 집회 시 유발되는 집회 소음행위에 대해 법적으로 규제할 수 있다는 프랑스 경찰의 태도는 타당하지 않다고 생각한다.

V. 일본의 집회 소음 규제에 대한 입법례 및 시사점 검토

1. 일본의 집회 소음 규제에 대한 입법례의 내용

일본에서는 우리나라의 집시법 제14조와 제24조 제4호 및 동법 시행령 제14조와 별표 2 규정과 같이 별도의 해당 집회에서 발생하는 집회 소음에 대한 규제를 행할 수 있는 직접적인 관련 규정이 없다.

다만 일본은 도(都) 또는 현(県)마다 해당 집회 소음 규제 관련 조례를 두고 있다. 예를 들어, 동경도 조례 제12조에 의하면 집회시 85dB 이상의 소음을 유발하면 곧바로 경찰은 해당 집회자에게 시정명령을 내린다. 그리고 이러한 시정명령을 집회자가 받아 들이지 않으면 집회시 사용한 확성기 등을 압수하고 형사처벌을 할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 일본에서 확성기를 탑재한 차량의 집회를 하던 중에 일본 경찰이 종이에 소리를 낮추라는 글을 써서 해당 집회자에게 보여주면 대부분의 해당 집회자들은 해당 집회의 소리를 줄이는 실정이다.³⁶⁾

한편 일본에서 1988년 12월 8일에 제정된 ‘국회의사당 주변지역 및 외국공관 등 주변 지역의 정온(靜穩)유지에 관한 법률’에 의하면 동법의 적용 대상지역으로 제2조 내지 제4조에서 “국회의사당 주변지역, 중의원 또는 참의원 의원이 소속되어 있는 정당의 주요사무소 및 그 주변지역 중 정온을 유지할 필요가 있다고 인정되는 지역 조약에 있어서 외국 정부 및 국제기관사무소 및 그 주변지역 중 정온을 유지시킬 필요가 있다고 인정되는 지역을 말한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 동법 제5조에서는 “국회의사당, 외국공관 지역에서의 정온을 해치는 확성기의 사용을 금지한다.”라고 규정하고 있다.

또한 동법 제6조에서는 “경찰관은 확성기의 사용 금지를 위반한 자의 행위를 중지시키고 시정조치를 명령할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 이밖에 동법 제7조에서는 “이

36) 중앙일보, “10대 국가 과제 <8> 시위, 남에게 피해 없게 (上): 日 도쿄 85dB이상 소음시위 땀 즉시 시정명령”, <<https://news.joins.com/article/4240466>>, 검색일: 2018.12.30.

명령을 위반한 자에 대해서는 6월 이하의 징역이나 20만 엔(약 206만원) 이하의 벌금에 처할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

그리고 일본의 가나가와 현(県)의 경우에 확성기 소음 규제에 대한 조례 제3조에 의해서 집회 중에 확성기를 사용하는 경우에는 1회에 10분의 범위 내에서 해당 집회 장소에서 확성기를 사용할 수 있도록 규정하고, 이렇게 1번 해당 집회 장소에서 확성기를 사용한 후에는 15분 동안 정지한 후에 다시 10분의 범위 내에서 해당 집회 장소에서 확성기를 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

이밖에 일본에서는 1984년 3월에 오카야마 현(県)의 공안위원회에서 확성기 등에 의한 폭소음의 규제에 관한 조례를 제정한 것이 유래가 되어, 이에 일본의 동경도(都)에서는 1992년 10월 12일에 폭소음³⁷⁾을 규제하는 조례를 제정하였다. 동법 제5조에서는 “누구라도 확성기에 의하여 폭소음을 발생시켜서는 안 된다.”라고 규정하였다. 그리고 동법 제7조 제1항에서는 “경찰관은 동법 제5조의 규정을 위반한 자에 대하여 해당 위반행위를 중지할 것을 명령할 수 있다. 제2항: 경찰서장은 위반행위를 한 자가 다시 계속하거나 반복하여 위반행위를 했을 때에는 그 자에 대해서 24시간을 넘지 않는 범위 내에서 시간을 정하여 위반행위의 실시를 방지하기 위한 필요한 조치를 취하도록 명령할 수 있다.”라고 규정하였다. 또한 동법 제10조에서는 “경찰서장은 동법 제7조 또는 제8조 규정의 시행에 필요한 제도에서 경찰관에게 확성기가 소재한다고 인정되는 장소에 들어가 확성기 및 그 밖의 물건을 검사하거나 확성기를 사용하거나 사용하고자 하는 자 및 그 밖의 관계자에 대하여 질문을 하도록 할 수 있다.”라고 규정하였다. 그리고 동법 제12조에서는 “동법 제7조 1항부터 3항까지의 규정에 의한 명령에 위반한 자는 6월 이하의 징역 또는 20만 엔(약 206만원) 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하였다. 이밖에 동법 제13조에서는 “동법 제10조 1항의 규정에 의한 출입검사를 거부하거나 방해 혹은 기피하거나 질문에 대하여 진술을 거부 또는 허위진술을 한 자(者)는 1만 엔(약 10만 3천원) 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정하고 있다.

2. 시사점 검토

일본의 집회 소음 규제 입법례에 비추어 살펴보면, 일본의 동경도 조례에서 집회

37) 동경도(都)의 폭소음 규제 조례에서 ‘폭소음’이란, 해당 소음원으로부터 10미터 이상 떨어진 곳에서 85dB을 초과한 소음을 뜻한다.

시 85dB 미만의 유발되는 집회 소음을 허용해 주고 있어, 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용에서 집회 시 최대 허용 집회 소음 기준인 75dB 보다 높은 집회 소음을 허용해 주고 있다는 점에서 일본은 우리나라보다 상대적으로 헌법상 집회의 자유를 좀 더 넓게 보장해 주고 있다는 것을 우리나라에 시사해 준다. 그리고 일본의 동경에서는 이러한 집회 시 85데시벨 미만의 유발되는 집회 소음 기준을 위반할 경우에도 일본 경찰이 바로 해당 집회에 사용되는 확성기를 바로 압수하고 형사처벌을 하지 않고, 먼저 해당 집회자에게 시정명령을 내린 후에 이를 위반시에 해당 집회에 사용되는 확성기를 바로 압수한 후에 형사처벌을 하고 있다는 점에서 우리나라 집시법상의 집회 소음 규정 내용처럼 헌법상 비례의 원칙에 위반되지 않도록 잘 규정하고 있다는 것을 알 수 있다.³⁸⁾

그리고 일본의 국회의사당 주변지역 및 외국공관 등 주변지역의 정온유지에 관한 법률에서 국회의사당, 외국공관 지역에서의 정온을 해치는 확성기의 사용을 금지하고 있는 것에 비추어 볼 때, 우리나라에서도 일본의 경우처럼 국회나 외국공관 등의 주변지역에서의 정온을 해치는 확성기의 사용을 금지하는 것에 대해서 생각해 볼 수 있다. 그러나 우리나라 헌법재판소는 국내주재 외국의 외교기관과 외교사절의 숙소의 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 집회를 금지한 구(舊) 집시법 제11조 제1호에 대하여 위헌 결정을 하였다. 이 결정에서 헌법재판소는 “집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장한다. 집회의 자유에 의하여 구체적으로 보호되는 주요행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회 장소·시간의 선택이다.”라고 판시하였다.³⁹⁾ 그리고 우리나라 헌법재판소는 국회의사당의 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 집회를 금지한 집시법 제11조 제1호에 대하여 헌법불합치 결정을 하였다. 이 결정에서 헌법재판소는 “집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정하는 것을 보장하는 것으로, 구체적으로 보호되는 주요 행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회장소·시간의 선택이다.”라고 판시하였다.⁴⁰⁾

그리고 현행 우리나라의 집시법 제6조 제1항 제6호에서는 ‘시위의 경우 그 방법’이라는 규정과 동법 시행령 제2조 제2호에서 ‘확성기 등의 이용 여부와 그 수’를 해당 집회 신고서에 기재하여 관할 경찰서장에게 제출하도록 규정하고 있다. 즉, 우리나라의 집시

38) 이희훈, 앞의 논문(주 8), 87쪽.

39) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67·83(병합) 결정.

40) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 결정.

법에 의하면 해당 집회 장소에서 확성기의 사용 여부와 그 개수에 대한 것을 시위의 방법 중에 속하는 것으로 이미 명확하게 규정하고 있다. 따라서 우리나라에서는 일본처럼 국회나 외국공관 등의 주변지역에서의 정온을 보호하려는 목적 하에 이러한 인근 지역에서의 확성기의 사용을 일체 금지하는 입법을 할 수는 없다. 즉, 우리나라에서는 집시법상 해당 집회의 신고 시 확성기 등의 사용여부와 그 수를 신고한 후에 해당 확성기 등을 해당 집회 장소에서 집시법상의 집회 소음 규정의 집회 소음 허용 기준의 범위 내에서 사용하면 되도록 규정하고 있다는 점에 비추어 볼 때 우리나라는 일본보다 집회의 주최자 측의 헌법상 집회의 자유를 좀 더 폭넓게 보장하고 있다는 것을 알 수 있다.

한편 일본의 동경도(都)의 폭소음 규제 조례에 의하면 해당 소음원으로부터 10미터 이상 떨어진 곳에서 85dB을 초과하는 폭소음을 경찰이 규제하고 있는 바, 향후 우리나라 집시법에서도 해당 집회 소음의 측정 기준을 해당 집회 소음을 방출하는 집회 소음원로부터 해당 집회 소음을 측정하는 것이 바람직하다는 것을 우리나라에 시사해 준다. 그리고 이와 함께 우리나라도 일본의 경우처럼 향후 집시법에서 집회 시 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 최대 소음에 대하여 해당 소음원으로부터 10미터 이상 떨어진 곳에서 85dB 등을 초과하는 집회 소음에 대하여 적절히 규제하는 규정을 신설하는 방안에 대하여 생각해 볼 것을 우리나라에 시사해 준다.

VI. 맺음말

이상에서 살펴본 미국, 독일, 프랑스, 일본의 주요 선진국들의 집회 소음에 대한 비교법적 검토를 통하여 우리나라의 집시법상 집회 소음 규정의 향후 바람직한 개선방안에 대한 유의미한 시사점은 다음과 같다.

먼저 미국의 경우에 집회 시 일반 보통 사람을 기준으로 ‘불합리하게 큰 소리이거나 과도한 소리나 소음’을 방출하는 경우에 한정해서 제한을 하고 있다는 점과 집회 소음을 방출하고 있는 해당 소리 증폭기가 위치한 ‘집회 소음원’을 기준으로 해당 집회 소음을 측정하고 있다는 점 및 우리나라보다는 상대적으로 병원의 인근 지역에서는 집회자 측의 집회의 자유보다는 환자와 의사 등의 병원 사람들의 치료와 연결된 건강권과 휴식권이나 수면권 등을 중요시하고 있는 점에 비추어 볼 때, 향후 우리나라 집시법상의

집회 소음 규정 내용에서 ‘주거지역, 학교, 공공도서관’의 인근 지역과는 별도로 ‘종합병원’의 인근 지역에서의 집시법상 집회 소음 허용 기준을 주간에는 60dB로, 야간에는 55dB로 각각 현행 보다 5dB씩 낮추는 것이 바람직하다는 것을 우리나라에 시사해 준다. 그리고 미국도 우리나라의 경찰처럼 해당 집회 소음 기준을 위반하더라도 1차와 2차의 위반 시에는 각각 경고를 행하고, 3차에 위반 시에 형사처벌을 위한 조치를 행한다는 점에 비추어 볼 때, 우리나라 경찰도 1차와 2차에서는 집회 소음에 대한 유지명령과 중지명령을 행한 후에, 3차에 해당 확성기 등의 보관 조치 또는 해당 집회자의 형사처벌의 조치를 현행처럼 계속 행하면 된다는 것을 시사해 준다. 또한 학교, 교회, 법원 또는 병원이나 이와 유사한 기관으로부터 500피트(152.4미터) 안에서 주중에는 밤 10부터 아침 9시 사이 및 합법적인 거주 용도를 위하여 사용되는 건물의 50피트(15.24미터) 이내의 장소에서 주중에는 밤 8시나 일몰과 아침 9시 사이에 그리고 주말과 휴일에는 밤 8시나 일몰과 아침 10시 사이에 확성기나 장치의 사용을 경찰청장이 허가하지 못하도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 우리나라 집시법에서도 향후에 주중과 주말·휴일의 요일에 따른 집회 소음에 대한 시간대를 각각 달리하여 규제하는 방법으로 개선하는 것에 대하여 시사해 준다.

다음으로 독일의 경우에 집회 소음 규제의 기준을 적용하는 각각의 집회 장소들에 대해서 우리나라보다 좀 더 세분화하고 있다는 점과 각각의 세분화 된 해당 집회 소음 허용 기준 지역에서의 집회 소음 허용 기준이 훨씬 우리나라보다는 엄격한 기준으로 규제하고 있다는 점을 우리나라는 향후 집회 소음에 대한 집시법 개정시 참고할 필요가 있고, 독일 경찰은 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 집회 시 최대 소음에 대하여 주간에는 30dB을, 야간에는 20dB을 초과해서는 안 되도록 규제하고 있는 바, 우리나라도 향후 집시법에서 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 집회 시 최대 소음에 대하여 적절히 규제하는 방법으로 개선하는 것에 대하여 시사해 준다.

그리고 프랑스의 경우에 해당 장소에서의 배경 소음도와와의 차이 값을 주간과 야간에 각각 5dB과 3dB을 초과하지 못하도록 해당 집회 소음을 규제하고 있다는 점을 참고하여 우리나라는 향후 집회 소음에 대한 집시법 개정시 이렇게 집시법상 집회 소음의 규제에 대하여 개정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음을 우리나라에 시사해 준다.

끝으로 일본의 경우에 해당 소음원으로부터 10미터 이상 떨어진 곳에서 85dB을 초과하는 폭소음을 경찰이 규제하고 있는 바, 향후 우리나라 집시법에서도 해당 집회 소음의 측정 기준을 해당 집회 소음을 방출하는 집회 소음원으로부터 해당 집회 소음을 측정하

는 것으로 개선하는 것과 향후 집시법에서 집회 시 단시간(잠깐 동안)에 발생하는 최대 소음에 대하여 해당 소음원으로부터 10미터 이상 떨어진 곳에서 85dB 등을 초과하는 집회 소음에 대하여 적절히 규제하는 규정을 신설하는 방안이 바람직하다는 것을 우리나라에 시사해 준다.

참고문헌

1. 학술지

- 김주영, “미국의 소음규제관련법제”, 최신 외국법제정보, 한국법제연구원, 2009, 4-13쪽.
- 이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제12집 제5호, 한국헌법학회, 2006. 12, 147-187쪽.
- _____, “헌법재판소의 야간옥외집회금지와 처벌규정의 결정에 대한 연구-헌법재판소 2009. 9. 24, 2008헌가25 결정에 대한 평석-”, 외법논집 제33집 제4호, 한국외대 법학연구소, 2009. 11, 391-418쪽.
- _____, “미국의 인종을 고려한 대학 특별 입학전형제도에 대한 적극적 평등실현조치-미국 법원의 판결에 대한 분석 및 평가를 중심으로-”, 미국헌법연구 제21집 제1호, 미국헌법학회, 2010. 2, 263-311쪽.
- _____, “미국의 법령체계 및 입법절차상 시사점”, 미국헌법연구 제21집 제3호, 미국헌법학회, 2010. 12, 169-203쪽.
- _____, “영국·미국·독일·프랑스의 낙태 규제 입법과 판례에 대한 비교법적 고찰”, 일감법학 제27호, 건국대 법학연구소, 2014. 2, 704-737쪽.
- _____, “집회 및 시위에 관한 법률상 중복 집회 신고의 금지통고 규정에 대한 연구-대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결의 평석을 중심으로-”, 일감법학 제34호, 건국대 법학연구소, 2016. 6, 231-239쪽.
- _____, “집회 및 시위에 관한 법률상 집회·시위 소음 규제 조항의 문제점 및 개선 방안”, 인권과 정의 제471호, 대한변호사협회, 2018. 2, 73-92쪽.
- 황규진, “집회소음 규제에 대한 미국 뉴욕경찰청의 제도와 연방대법원 판례 연구”, 경찰학논총 제10권 제1호, 경찰학연구소, 2015. 3, 411-438쪽.

2. 인터넷 자료 (or 전자문헌)

- 시사포커스, “집회 소음 규정 더 단속해라” vs “집회 자유 침해 말아야”, <<http://www.sisafocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=193049>>, 검색일: 2018.12.30.
- 중앙일보, “10대 국가 과제 <8> 시위, 남에게 피해 없게 (上): 日 도쿄 85dB이상 소음시위

- 팬 즉시 시정명령”, <<https://news.joins.com/article/4240466>>, 검색 일: 2018.12.30.
- CBS 김현정의 뉴스쇼, “집회소음 규제, 육성은 괜찮아 vs 하지 말란 소리”, <<http://m.cbs.co.kr/fm981/board/?type=View&bcd=007C059C&multi=6&num=64585&page=0&pgm=1378>>, 검색일: 2018.12.30.
- Offenes juristisches Informationsprojekt, “Lärmschutz und politische Versammlungen -Ein Kurzbeitrag zu VG Osnabrück, Beschluss vom 23. 08. 2017-6B88/17”, <<http://www.juop.org/umweltrecht/laerschutz-und-politische-versammlungen-ein-kurzbeitrag-zu-vg-osnabrueck-beschluss-vom-23-08-2017-6-b-8817/>>, 검색일: 2018.12.30.

[Abstract]

A Comparative Study on the Regulation of Noise in the Assembly

Lee, Hie-Houn*

First of all, it is desirable for the nation to add in the future the provisions of Article 14 Second Schedule of the Enforcement Decree of the Collections Act to measure assembly noise based on the ‘collection noise source’ in which the sound amplifier is located, as in the case of the United States and Japan.

Next, it is desirable for Korea to lower the standards for assembly noise by 5 dB by 60dB during the day and 55dB at night, respectively, in the provisions of Article 14 of the Enforcement Decree of the Collections Act in the future, separate from the provisions of the criteria for permitting assembly noise in the areas near ‘residential, school, public library’ in the future.

And, in the future, the Korean government shall leave the current regulations in principle to measure the average target noise level for 10 minutes under Article 14 paragraph 1 of the Enforcement Decree of the Collections Act and Article 2 paragraph 3 of the Second Schedule, but in the case of Germany and Japan, the police shall establish additional criminal procedures, such as order to maintain the noise of assembly, order to suspend it, and confirm it.

Finally, it is desirable for the nation to regulate such assembly noise in the future so that the background noise and difference values at each relevant meeting place do not exceed 5 dB and 3 dB, respectively, during the day and at night, without regulating or restricting the acceptance criteria for the assembly noise at each meeting place, as in the case of France.

[Key Words] Freedom of an assembly, Law of an assembly and a demonstration, Noise in the Assembly, Principle of practical harmony, Noise regulations in the assembly in the U.S., Germany, France and Japan

* Associate Professor of Law and Police at SunMoon University