

연구논문

허가된 집회만 열기? 미군정·정부수립직후 집회 와 시위에 대한 법률들의 변화와 운용*

안종철**

.....

1. 머리말

2. 미군정과 집회시위에 관한 법률

- 1) 일제하의 집회시위에 관한 정책
- 2) 미군정의 집회시위에 관한 법률과 적용

3. 정부수립 전후 집회시위에 관한 법률

- 1) 정부수립 직전 집회시위에 관한 정책
- 2) 정부수립 직후 집회시위에 관한 법률과 적용

4. 맺음말

.....

* 이 글은 2021년 12월 18일 한국학중앙연구원과 역사문제연구소가 공동주최한 “집회·시위의 자유/제한에 대한 역사적 접근”학술회의에서 발표한 원고를 기초로 했다. 이 연구는 국립 베니스대학교 신임교원 연구비지원을 받았다(Fondi di Primo Insieme, “COVID-19 Era and Korea: Institutional Building and Legal Issues,” 2020-22). 원고를 꼼꼼하게 검토해주신 세 분 심사위원들께 감사 드린다.

** 베네치아대 동양학부(Department of Asian and North African Studies, Ca' Foscari University of Venice) 부교수

대표논저: 「1960년대 한국에서의 “근대화론” 수용과 한국사 인식 — 고려대와 동국대 학술회의를 중심으로」, 『인문논총』 74-2, 서울대학교 인문학연구원, 2017; 「1920~1940년대 구미인의 만주 및 간도 인식 - 라티모어(Owen Lattimore), 존스(Francis C. Jones), 영미선교사, 그리고 전후 정책관련자들을 중심으로」, 『도시연구: 역사·사회·문화』 21, 도시사학회, 2019; 「식민지 시기·해방 이후 교육자·사회운동가 장리욱의 활동과 민주주의 이해」, 『梨花史學研究』 63, 梨花史學研究所, 2021.

국문초록

이 논문은 집회와 시위에 관련된 법을 역사적으로 고찰하는데 초점을 두었다. 특히 미군정시기의 법령을 살펴봐왔는데, 미군정은 포고령에서 보이듯이 한국인들의 인권을 표방하면서도 군정실시를 통한 치안에 초점을 두었다. 그런 점에서 식민지시기 악법이라고 할 수 있는 정치범처벌법(제령 제7호, 1919)나 치안유지법(1925) 등, 당장 미군정에 위협적이지 않은 악법들을 폐지했다. 그러나 식민지시기 악법이라고 할 수 있는 보안법(1908), 집회취체령(1910), 조선임시보안령(1941) 등 경찰에게 집회 및 시위를 개최를 허가할 권한을 부여했던 법안들은 미군정이 끝나가는 시점까지 그대로 남겨두었다. 그 점은 1946년-1947년에 있었던 일련의 정치적 사건들, 특히 좌파들의 몰락을 가져오는 계기가 되었다.

1948년 초, 5·10선거를 위해 유엔임시한국위원단이 입국하려고 할 때, 미군정은 자유롭고 민주적인 형태의 사회를 유지하고 있다는 인상을 줄 필요가 있었다. 그것이 바로 군정법령 제183호를 통해서 “보안법”, “집회취체령”, “조선임시보안령”등을 폐지하는 것이었다. 그런 점에서 형식상으로는 획기적 조치라고 할 수 있지만 그것이 조선사회에 그다지 알려지지 않았던 것 같다. 또한 미군정 포고 2호의 1950년 4월까지 존속이라든가, 계엄법이 없는 상태에서 계엄령이 선포되었던 사실 등으로 볼 때, “치안유지”를 위해서 대한민국 정부는 미군정포고 2호라든가 준전시상황과 같은 논리에서 사회를 통제해나갔다. 그것이 제주 4·3과 여순사건을 거치면서 “국가보안법”(1948)와 “계엄법”(1949) 등이 만들어지면서 사실상 치안을 위해서 경찰이 집회나 시위에 대해 허가제를 운영했다고 할 수 있다. 전쟁과 이후의 냉전을 통해서 집회 시위에 대한 당국의 통제는 상당한 유산으로 남았다. 1962년 처음 제정된 집회 및 시위법도 결국 “허가제”에 준하는 법이었다.

주제어: 미군정, 대한민국정부, 보안법, 집회취체령, 정치에 관한 범죄처벌의 건, 치안유지법, 조선임시보안령, 집회와 시위에 관한 법률

1. 머리말

집회 및 시위라는 것은 표현 또는 사상의 자유와 더불어, 시민사회의 의사를 제약 없이 표명한다는 점에서 민주주의의 핵심적인 수단이다.¹⁾ 그럼

1) 법학자 김철수는 집회의 자유를 표현의 자유의 하위범주로 다루면서 양심의 자

에도 불구하고, 표현과 사상의 자유에 비해서 그것을 표출하는 형식인 집회 및 시위는 상대적으로 소홀히 다루어진 경향이 있다. 이는 한국현대사, 특히 일제 말과 해방 직후의 정세상, 사상의 내용 중 특히 권력에 이질적으로 보이는 “좌익”을 어떻게 통제할 것인가라는 문제가 초미의 관심사였던 역사적 현실을 반영하는 것이었다.²⁾

집회 및 시위와 관련해서, 현행 헌법(1987년 전면개정)은 “제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”로 허가나 검열이 없는 집회의 자유를 인정하고 있다.³⁾ 그러나 현행 헌법 이전의 제5공화국 헌법(1980)은 “제20조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”라고만 되어있고, “집회 및 시위에 관한 법”에서 여러 가지 사전 검열을 했다.⁴⁾

유, 종교의 자유와 더불어 “정신적 자유권”이라고 명명했다. 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2010, 822~830쪽.

- 2) “제도화된 국가폭력”으로서의 국가보안법에 대해서는 박원순, 『국가보안법연구 1』, 역사비평사, 1989; 강성현, 「한국의 국가 형성기 “예외상태 상례”의 법적 구조—국가보안법(1948, 1949, 1950)과 계엄법(1949)을 중심으로」, 『역사와 사회』 94, 2012. 6, 87~128쪽 등을 가장 대표적인 것으로 들 수 있다.
- 3) 대한민국 헌법은 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/lsEfInfoP.do?lsiSeq=61603#>) 참고. 이하 대한민국의 헌법, 법률과 법령에 대한 자료는, 별다른 표현이 없으면 모두 법제처 국가법령정보센터의 자료(<https://www.law.go.kr/LSW//main.html>)를 이용했다.
- 4) 1980년 5공화국 헌법. 한편 제헌헌법(1948)의 경우에 “제13조 모든 국민은 법률에 의하지 아니하고는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 제한받지 아니한다.”로 규정하면서 실제로 하위의 법률에 의해서 규제하는 형태를 취했다. 이 문제에 대해서는 James M. West and Edward J. Baker, “The 1987 Constitutional Reforms in South Korea: Electoral Processes and Judicial Independence”, William Shaw ed., *Human Rights in Korea: Historical and Policy Perspectives* (Cambridge, MA: The Council on East Asian Studies, 1991), pp. 223~224 참고.

1987년 민주화 이후 개정된 현행 헌법은 허가나 검열 등을 인정하지 않는다는 점에서 기존보다 진일보한 것이긴 하지만, 그것이 전면적인 집회 허가를 의미하거나 검열로부터 완전히 자유로워졌다고 보기는 어렵다.⁵⁾ 그런 점에서 허가나 검열 등과 관련된 한국에서의 집회·시위에 관한 실태, 특히 법령을 중심으로 정리해볼 필요가 있지만 아쉽게도 이 문제를 역사적으로 종합적으로 다룬 연구는 사실상 거의 존재하지 않는다. 또 다른 면에서 집회 및 시위라는 것은 헌법 조문에도 있지만 주로 언론, 출판의 자유 등 표현의 자유에 비해 주목을 받지 못한 주제라고 할 수 있다.⁶⁾ 특히 1925년에 제정된 대표적인 식민지 악법으로 알려진 “치안유지법” 혹은 1948년 12월 1일 제정된 국가보안법은 사상 및 표현의 자유, 결사의 자유 등을 포괄적으로 억압한 법으로 연구가 꽤 이루어져 왔지만, 집회의 자유 자체에 대해서는 거의 연구가 없다고 할 수 있다.⁷⁾ 표현의 자유와 집회의 자유는 사실상 함께 연결된 문제이고 실제 법령들도 그 두 문제가 서로 연결되어 있었다는 것을 보여준다.

한편 해방 후 집회 및 시위에 관한 법률이 가진 사안의 중요성 때문에 1963년 1월 1일부터 시행된 “집회 및 시위에 관한 법률”(속칭 집시법)(법률 제 1245호)은 제정 이래에 17회 정도 개정이 있었다.⁸⁾ 그리고 제정된 집시법의

-
- 5) 현행 헌법과 집회 및 시위에 관한 법률의 개정에 대해서는 이 논문의 범위를 넘어 가기 때문에 다른 글을 통해서 논하고자 한다.
 - 6) 표현의 자유는 식민지시기와 냉전시기 ‘검열’이라는 관점에서 연구가 진행되고 있다. 대표적으로는, 정근식·한기형 등 엮음, 『검열의 제국-문화의 통제와 재생산』, 푸른역사, 2016.
 - 7) 치안유지법에 대해서는 奥平康弘, 『治安維持法小史』, 筑摩書房, 1977; 조선에서의 운용에 대해서는 오기노 후지오, 윤소영 옮김, 『치안유지법 운용의 역사』, 역사공간, 2022 참고. 치안유지법은 보안법, 제령7호 등과 같이 사용된 대표적인 법인데, 이 글에서는 분량의 제한으로 치안유지법에 대한 서술은 약술에 그칠 것이다.
 - 8) 가장 최근 법은 “집회 및 시위에 관한 법률” 법률 제 17689호(2021년 12월 22일 개정).

모태는 식민지법이였다. 식민지의 유산이 얼마나 해방 후 연속성과 불연속성을 갖는가가 중요한 연구 테마임에도 불구하고, 집회의 자유는 주목을 두지 않았다. 즉 집시법 자체를 민주와 반민주 구도에서 언급한 다양한 저술들은 있지만 역사적으로 분석이 요구된다.⁹⁾

미군정기 집회시위관련해서 가장 자세한 연구로 정호기의 글을 들 수 있다. 그는 미군정이 집회 및 시위에 대해서 정파에 따라서 자의적으로 적용함으로써 우파에게 보다 관대했다고 한다.¹⁰⁾ 이러한 연구들은 집회 및 시위에 대한 다양한 모습을 보여준다는 점에서 큰 기여를 했지만, 법 관련 자체라든가 법의 제정의 배경 등에 대해서 별도의 연구가 필요하다.

그런 점에서 이 글은 집회 및 시위에 관한 역사적 연원을 다루면서 미군정과 대한민국 정부수립기에 초점을 맞추고자 한다. 몇 가지 점에 초점을 맞추어 다음의 문제들을 해명해보고자 한다. 첫째, 일제 식민지를 거치면서 식민지하 대표적인 악법들은 미군정시기에 변화를 맞게 되어서 폐지 혹은 개정을 할 수밖에 없었다. 그런 점에서 집시법도 예외가 아니었다. 집시법의 식민지 하의 존재 양태에 대해 간략히 살펴보려고 한다. 둘째, 미군정 하에서 폐지된 것과 개정된 것 등을 살펴보고자 한다. 셋째, 대한민국 정부수립 후 집시법 개정이 이루어졌는데, 역시 어떤 점에서 식민지 악법과 차이

9) 유병용, 「4월 혁명과 혁신세력에 관한 연구-혁신운동을 중심으로」, 『국사관논총』 94, 국사편찬위원회, 2000, 335~359쪽(“혁신정당운동이 구심점을 찾지 못한 상태에서 장면정권은 (...) 굴욕적인 2·8한미경제협정, 반공법·집시법 등 반민주적 입법을 기도하였으며,” 356쪽)라든가, 이나미, 『한국시민사회사: 국가형성기 1945-1960』, 학민사, 2017; 주성수, 『한국시민사회사 민주화시 1987-2017』, 학민사, 2017; 안현호 등, 『좌우과사전-대한민국을 이해하는 두 개의 시선』, 위즈덤하우스, 2010 등의 저서에서 몇 쪽을 할애해서 집회 및 시위에 관한 법을 설명하지만 역사적 연원을 다룬 글은 아니다.

10) 정호기, 「국가의 형성과 광장의 정치-미군정기 대중운동과 집합행동」, 『사회와 역사』 77, 한국사회사학회, 2008, 155~190쪽, 특히 160~168쪽.

와 연속성, 그리고 미군정 법령과 연속 및 불연속성이 있는지 살펴보고자 한다. 이를 통해서 1962년 제정된 집시법 이후에도 지속된 식민지 유산이 무엇인지 결론에서 간단히 언급하고자 한다.

2. 미군정과 집회시위에 관한 법률

1) 일제하의 집회시위에 관한 정책

1905년 11월 18일에 이른바 “보호조약”을 강제한 메이지정부는 대한제국에 통감부를 설치하고 한반도를 일본의 통제하에 두었다. 그러나 한반도 내에서 일본에 대한 저항이 만만치 않자, 통감부는 표현의 자유와 집회 및 시위를 통제하기 시작했다. 그것이 바로 유명한 “신문지법”(1907년 7월 24일, 법률 제1호)과 “보안법”(1907년 7월 27일, 법률 제2호)이다. 전자를 통해서 한국인들의 표현의 자유를 제한하고, 후자를 통해서는 집회 및 결사의 자유를 제한했다. 이들 법안은 미군정이 실시된 1945년 9월 8일 이후에도 계속 살아남았다. “보안법”의 주요 조항은 다음과 같다.¹¹⁾

제1조 내부대신은 안녕질서 보지(保持)하기 위하여 필요할 경우에 결사의 해산을 명함을 득(得)함.

제2조 경찰관은 안녕질서를 보지(保持)하기 위하여 필요할 경우에 집회 또(又)는 다중의 운동 혹은 군집을 제한 금지 또(又)는 해산함을 득(得)함.

제3조 경찰관은 위의 2조의 경우에 필요로 인(認)할 시에는 무기와 폭

11) “보안법”에 대한 간략한 설명은 민족문화대백과사전(<http://encykorea.aks.ac.kr>)의 해당 항목 참고. 이하 법령은 한자가 많지만, 가독성을 위해 한글로 바꾸어 표기했고 일부 오해를 피하기 위해 한자를 병기했다.

발물 기타 위험한 물건의 휴대를 금지함을 득(得)함.

제4조 경찰관은 가로(街路)나 기타 공개한 처소에서 문서도화(文書圖畫)의 게시(揭示)의 반포와 낭독 또(又)는 언어와 형용(形容)과 기타의 작위(作爲)를 하여 안녕질서를 문란할 염려(慮)가 있(有)함으로 인정(認)할 때에는 그것의 금지를 명함을 득(得)함.

제5조 내부대신은 정치에 관하여 불온한 움직임(動作)을 행할 염려(慮)가 있다고 인정된 자에게 대하여 그 거주처소에서 퇴거를 명하고 또 1개년 이내의 기간을 지정하여 일정한 지역내에 범입(犯入)함을 금지함을 득(得)함.

제6조 앞의 5조에 의한 명령을 위반한 자는 40이상의 태령 또는 10개월 이하의 금옥(禁獄)에 처함. 제3조의 물건이 범인의 소유에 관계(係)할 때는 상황(情狀)에 의(依)하여 몰수함.

제7조 정치에 관하여 불온의 언론과 활동(動作) 또는 타인을 선동과 교사 혹은 사용하며 또는 타인의 행위에 간섭(關涉)하여 인(因)하여 치안을 방해한 자는 50이상의 태형, 10개월 이하의 금옥(禁獄) 또는 2개년 이하의 징역에 처함.

제8조 본법의 공소시효는 6개월간으로 함.

제9조 본법의 범죄는 신분에 여하를 불문하고 지방재판소 또는 항시(港市)재판소의 관할로 함.

부칙

제10조 본령은 반포일로 부터 시행함.

광무 11년 7월 27일(강조: 필자)¹²⁾

이는 잘 알려져 있듯이 고종황제의 퇴위를 위한 반대 시위를 하지 못하게 하기 위한 조치였다. 이 법은 “안녕질서”를 위해서 경찰관이 결사의 해산을 명하고(제1조), 집회 및 시위를 자의적으로 통제할 수 있도록 했다(제2

12) 법령은 “조선·대한제국 관보”(1907년 7월 29일 반포)(한국사데이터베이스 <http://db.history.go.kr> 참고).

조. 이 외에도 치안유지를 위한 다양한 법령이 존재했다.¹³⁾ 당연히 이들 법은 3·1운동 당시 조선인들에게 적용되었다.

한국병합이 이루어진 1910년 8월에는 “당분간 내정에 관한 집회 또는 옥외에서의 다중집회를 금지한다. 단, 옥외에서의 설교 또는 학교학생의 체육운동 등 집회로서 관할 경찰관서의 허가를 받은 것은 이에서 제외된다.”라고 “집회취체령”을 선포했다.¹⁴⁾ 이들 “보안법”과 “집회취체령”은 식민지 시기 내내 집회 및 시위를 통제했던 대표적인 악법이었는데 핵심은 경찰의 허가가 있어야만 집회가 가능했다는 것이다.

그러나 “보안법” 7조에 보이듯이, “정치에 관하여”라고 넓고 애매하게 잡혀있고, 50이상의 태형이라든가, 10개월 이하의 감옥 혹은 2년 이하의 징역으로 처벌 수준이 설정되어 있었다. 이는 3·1운동 이후에 보다 규정을 명확히, 그리고 형량을 무겁게 할 필요가 있었다. 특히 이른바 “문화통치”기에 들어서면서 한국어 신문의 발행이 허용되었지만, 상하이에 임시정부가 수립되고, 독립운동세력이 국내외에 편만한 것을 본 일제 당국으로서는 독립운동 기운을 억제할 필요성이 있었다. 그리하여 3·1운동이 한창이던 동년 4월 15일에 만들어진 것이 바로 “정치에 관한 범죄처벌의 건”(제령 제7호)이다. 본문은 다음과 같이 간단하다.

13) “보안규칙”(1906년, 통감부령 제 10호), “신문지법”(1907년, 법률 제1호), “보안법”(1907년, 법률 제2호), “신문지규칙”(1908년, 통감부령 제12호), “경찰법처벌령”(1908년, 통감부령 제44호), “출판법”(1909년, 법률 제6호) 및 “출판규칙”(1910년, 통감부령 제20호), “한국에 있어서 범죄즉결령”(1909년, 칙령 제240호) 및 “범죄즉결례”(1910년, 제령 제10호) 등을 들 수 있는데 이 법들 사이의 관계에 대한 설명은 다른 장을 요한다. 이 법령들에 대한 간략한 설명은 스희키 게이후, 『법을 통한 조선식민지 지배에 관한 연구』, 고려대 민족문화연구소, 1989, 59~84쪽.

14) “집회취체령”(警令 제 3호)(1910년 8월 22일). 이에 대해서는 스희키 게이후, 위의 책, 85~86쪽.

제1조. 정치의 변혁을 목적으로 다수가 함께 모여(多數公同)하여 안녕 질서를 방해하거나 또는 방해하려는 자는 10년 이하의 징역 또는 금고(禁錮)에 처한다. 단 형법 제2편 제2장의 규정(내란죄)에 해당하는 자는 본령을 적용하지 않는다. 전항의 행위를 하게 할 목적으로써 선동한 자도 전항의 형과 같다.

제2조. 전조의 죄를 범한 자가 발각 전에 자수하였을 때는 그 형을 감경 또는 면제한다.

제3조. 본령은 제국 밖에서 제1조의 죄를 범한 제국신민에게도 이를 적용한다.

부칙. 이 영은 공포일로부터 실시한다.(강조 필자)¹⁵⁾

즉 “정치의 변혁”이라는 것은 현 식민지체제를 변혁시킨다는 점에서 사실상 “독립운동”을 의미하는 것이고 이 법을 통해 10년 이하의 징역이나 금고로 처벌의 수위를 높였다. 또한 제3조에 있듯이 “제국 밖에서”라는 문구에서 보듯이, 심지어 조선식민지 밖, 특히 중국 내지나 만주 지역에서의 독립운동에 대한 탄압 등을 목표로 했다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 태형은 3·1운동 이후 없어졌기 때문에 “보안법”의 처벌조항에서 제외되었지만, 그 외의 보안법상의 처벌규정은 제령 제7호와 함께 계속 적용되었다고 보인다. 그러나 제령 제7호는 집회와 시위를 직접 규제하는 법안은 아니었다.

1937년 중일전쟁이 본격화되면서 이듬해 국가총동원령이 내려지면서 집회를 통제하기 위해 보다 엄격한 법률이 통과되었는데, 특히 일본의 진주만 기습 공습 이후 제국의 내부 통제를 위해 통과된 “조선임시보안령”(1941년 12

15) “정치에 관한 범죄처벌의 건” 제령 제7호 (1919년 4월 15일), 국가법령정보센터 ([https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%94%EC%A3%84%EC%B2%98%EB%B2%8C%EC%9D%98%EA%B1%B4/\(00007,19190415\)](https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%95%EC%B9%98%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%94%EC%A3%84%EC%B2%98%EB%B2%8C%EC%9D%98%EA%B1%B4/(00007,19190415)))

16) 간략한 의미에 대한 설명은 스키 게이후, 앞의 책, 186~188쪽.

월 26일, 제령 제34호)이 그것이었다. 주요항목은 다음과 같다.

- 제1조 이 영은 전시에 언론, 출판, 집회, 결사 등의 단속을 적정하게 하여 안녕질서의 유지를 목적으로 한다.
- 제2조 공사에 관한 결사를 조직하고자 하는 때에는 조선총독이 정하는 바에 의하여 발기인이 행정관청의 허가를 받아야 한다.
- 제3조 공사에 관하여 집회를 개최하고자 하는 때에는 조선총독이 정하는 바에 의하여 발기인이 행정관청의 허가를 받아야 한다.
- 제4조 옥외에서 공중을 회동하거나 다중운동을 하고자 하는 때에는 조선총독이 정하는 바에 의하여 발기인이 행정관청의 허가를 받아야 한다.
- 제5조 조선총독이 정하는 경우에는 전3조의 규정은 적용하지 아니한다.
- 제6조 행정관청은 필요하다고 인정하는 때에는 결사의 해산을 명할 수 있다.
- 제7조 경찰관은 필요하다고 인정하는 때에는 집회·다중운동 또는 군집을 제한하거나 금지 또는 해산할 수 있다.
- 제8조 경찰관은 필요하다고 인정하는 때에는 병기·흉기·폭발물 기타 위험한 물건의 휴대를 금지할 수 있다.
- 제9조 ①신문지 기타 출판물의 발매 및 반포의 금지가 있는 경우에 행정관청은 필요하다고 인정하는 때에는 (...)
- 제20조 시국에 관한 유언비어를 한 자는 2년 이하의 징역, 금고 또는 2,000원 이하의 벌금에 처한다.
- 제21조 시국에 관하여 인심의 마음을 혼란하는 사항을 유포한 자는 1년 이하의 징역, 금고, 구류 또는 1,000원 이하의 벌금이나 과료에 처한다.(강조: 필자)¹⁷⁾

이 임시보안령은 일본의 진주만 기습공격으로 제2차대전이 발발하자, 국

17) 국가법령정보센터의 “조선임시보안령”(조선총독부 제령 제34조)(1941년 12월 26일). (<https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A1%B0%EC%84%A0%EC%9E%84%EC%8B%9C%EB%B3%B4%EC%95%88%EB%A0%B9/00034,19411226>).

내외의 언론, 집회, 결사 자유를 종합적으로 규제하고자 만들어진 법이다(제1조). 이미 사실상 전쟁동원을 위해 신사참배와 더불어 다양한 집회가 개최되는 상황 속에서 행정관청을 통해서 집회를 더욱 강력히 통제하게 되었다(제3조). 또한 결사를 만들거나 해산할 때 행정관청의 허가가 필요했으며(제2조와 제6조), 집회허가 이후에도 집회에 휴대하는 물건을 규제할 수 있었다(제8조).¹⁸⁾ 특히 “임시보안령”은 제20조 “시국에 관한 유언비어를 한 자”에 대해 처벌할 수 있게 함으로써, 여관이나 개인 집에서 전쟁과 관련된 다양한 의견이나 소문을 발언한 것들까지 처벌한 법으로 악명이 높았다.¹⁹⁾

즉 “보안법”(1907), 집회취체령(1910), “정치에 관한 범죄처벌의 건”(1919, 제령 제7호) 그리고 “조선임시보안령”(1941) 등이 내용만이 아니라 집회를 둘러싸고, 식민지 행정기관이 사용할 수 있는 다양한 규제법안이었다.²⁰⁾ 특히 보안법과 집회취체령의 경우에 경찰에게 자의적으로 집회를 금지할 수 있는 광범위한 권한을 두었다. 그리하여 보안법, 집회취체령, 제령 제7호 등은 조선변호사협회가 식민지 당국에 철폐를 요구한 대표적인 삼대 악법이었다.²¹⁾ 또한 너무나 악명높았던 치안유지법(1925)은 직접 집회를 규제한 것

18) 이 법에 대해서 스킴키 게이후, 앞의 책, 323~329쪽.

19) 대표적인 예로, “박종건 등 조선임시보안령위반”판결 (광주지방법원 목포지청, 1944년 8월 12일)(국가기록원 자료번호 CJA0002037)(<http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?archiveEventId=0034992717>).

20) 치안유지법, 제령 제7호, 보안법에 대한 조선 법학자들의 인식에 대해서는 다음의 글을 참고. 李仁, 韓國鍾, 權承烈, 「我等과 三法令」, 『삼천리』 제6호, 1930. 5. 1. (http://db.history.go.kr/item/level.do?setId=26&totalCount=26&itemId=ma&synonym=off&chinessChar=on&page=1&pre_page=1&brokerPagingInfo=&position=17&levelId=ma_016_0060_0100&searchKeywordType=BI&searchKeywordMethod=EQ&searchKeyword=%EB%B3%B4%EC%95%88%EB%B2%95&searchKeywordConjunction=AND).

21) 『全朝鮮辯護士大會 今日京城서 開催 중요한 의안은 이러하다고 一般의 傍聽도 歡迎』, 『동아일보』 1928. 10. 8. (http://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=npda_1928_10_08_v0002_0260). 때로는 다른 법안이 언급되기도

은 아니었지만, 역시 사상의 통제라든가 결사의 자유 등을 제한한 것으로 식민지시기 대표 악법 중 하나였다.²²⁾

2) 미군정의 집회시위에 관한 법률과 적용

1945년 2차대전이 끝나가는 시점에 독일의 포츠담에서 만난 연합국 수뇌부는 7월에, 다음과 같이 전쟁 후 전개될 점령지에서의 정책 기초를 설명했다.

제10조. 우리는 일본인들이 하나의 인종으로서 노예로 전락하거나 민족으로서 파괴되는 것을 원하지 않는다. 그러나 전쟁범죄자들에게 엄격한 정의는 실현될 것인데, 특히 우리들의 포로들에게 잔인한 짓을 한 사람들에게 그러할 것이다. 일본정부는 일본인들 사이에 민주적 경향성을 지견하거나 강화시키는데 방해가 되는 모든 요소들을 제거해야할 것이다. 근본적인 인권에 대한 존중만이 아니라 표현의 자유, 종교의 자유, 사상의 자유 등이 수립되어야 한다.(번역 및 강조: 필자)²³⁾

했다. 「法廷鬭爭과 保安法, 惡法令은 撤廢안는가; 保安法 新聞紙法 出版法 集會取締令」, 『동아일보』 1931. 7. 17. (http://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=npda_1931_07_17_v0001_0020).

22) “치안유지법”에 대한 간략한 설명은 스즈키 게이후, 앞의 책, 215~221쪽.

23) 1945년 7월 26일에 발표된 포츠담선언은 13개조로 이루어진 간단한 문서이다. 원문과 간단한 설명은 콜럼비아대학교 연구사이트(<http://afe.easia.columbia.edu/ps/japan/potsdam.pdf>) 참고. 인용한 부분의 원문은 “We do not intend that the Japanese shall be enslaved as a race or destroyed as a nation, but stern justice shall be meted out to all war criminals, including those who have visited cruelties upon our prisoners. The Japanese Government shall remove all obstacles to the revival and strengthening of democratic tendencies among the Japanese people. Freedom of speech, of religion, and of thought, as well as respect for the fundamental human rights shall be established.”

이러한 사상과 표현의 자유라는 기초를 기반으로 1945년 9월 8일 미군의 상륙 직전, 연합군 맥아더 사령부는 포고 1호로 다음을 선포했다.

오랫동안 조선인의 노예화된 사실과 적당한 시기에 조선을 해방독립시킬 결정을 고려한 결과 조선점령의 목적이 항복문서조항 이행과 조선인의 인권 및(及) 종교상의 권리를 보호함에 잇섬을 조선인은 인식할 줄로 확신하고 이 목적을 위하여 적극적 협조와 협력을 요구함. 본관은 본관에 게 부여된 태평양미국육군최고지휘관의 권한을 가지고 오늘(本日)부터 조선북위 38도 이남의 지역과 동지의 주민에 대하여 군정을 수립함. 따라서 점령에 관한 조건을 작기와 같이 포고함.²⁴⁾

즉 38선 이남에 군정을 실시하면서 포츠담선언에 나타난 인권과 종교의 권리를 보호할 것이라고 천명하면서, 동시에 식민지시기에 존속했던 종교나 인권 관련 악법을 폐기 혹은 개정할 가능성을 언급했다.²⁵⁾

그럼에도 불구하고 군정이라는 것은 군사령관이 모든 입법, 사법, 행정의 실권을 지는 것이기 때문에 치안유지를 위해서 점령지에 대해 “계엄”에 필적하는 상당한 통제력을 가진 체제였다. 태평양미국육군총사령부 포고 2호는 그 점을 분명히 하는 것이었다.

태평양미국육군총사령부포고 제2호 범죄 또는 법규위반

조선의 주민에 포고함

24) “太平洋美國陸軍總司令部布告第1號”(1945년 9월 7일), 한국법제연구회 편, 『미군정법령총람-국문판』, 한국법제연구회, 1971, 1쪽.

25) 물론 포고 1호는 당연히 “점령군”에 대항하는 현지인들의 행동을 처벌할 것임을 언급했다는 점에서 고압적으로 받아들여질 수 있었다. “住民은 本官及 本官의 權限下에서 發布한 命令에 卽速히 服從할事, 占領軍에 對하여 反抗行動을 하거나 또는 秩序保安을 攪亂하는 行爲를 하는 자는 容恕없이 嚴罰에 處함”(제3조), 위의 “太平洋美國陸軍總司令部布告第1號.”

본관은 본관 지휘 하에 있는 점령군의 보전을 도모하고 점령지역의 공중치안, 질서의 안전을 기하기 위하여 태평양미국육군최고지휘관으로서 작기와 같(如)히 공포함.

항복문서의 조항 또는 태평양미국육군최고지휘관의 권한하에 발한 포고, 명령, 지시를 범한 자, 미국인과 기타 연합국인의 인명 또는 소유물 또는 보안을 해한 자, 공중치안, 질서를 소란한 자, 정당한 행정을 방해하는 자 또는 연합군에 대하여 고의로 적대행위를 하는 자는 점령군군율회의[Military Occupation Court]²⁶⁾에서 유죄로 결정한 후, 동 회의의 결정하는 대로 사형 또는 다른 형벌에 처함 (강조: 필자).²⁷⁾

공중치안이나 질서를 혼란스럽게 하거나, 행정을 방해하는 행위에 대해서 최고 사형을 집행할 수 있는 강력한 처벌을 행하는 포고였다. 즉 군정통치는 사실상 별도의 계엄선포가 필요하지 않은 “군법(martial law)”이라는 “국가긴급권” 상태하에 있는 것으로도 볼 수 있다.²⁸⁾ 물론 그것이 자의적인 조치를 취할 수 있다는 것을 의미하지는 않지만, 적어도 광범위한 입법권을 통해 미군정은 공중치안이나 질서유지 등을 유지하면서 법을 위반한 사람들을 처벌할 강력한 권한을 가지고 있었다는 의미이다.

미군정 측이 집회와 시위에 대해서 첫 번째 취한 조치는, 1945년 9월 15일 즉 미군 상륙 약 1주일 후에 선포된 집회허가제였다. 당시 서울이 포함된 경기도의 헌병사령관은 집회허가신청서를 48시간 전에 “1) 행렬 또는 집회의 이유와 성질, 2) 행렬 또는 집회의 시일의 시작과 끝의 장소(始終場所), 3) 행렬 또는 집회의 시작되는 시간, 4) 행렬 또는 집회의 끝나는 시간”

26) 군사법정(Provost Court)과 민사법정(Civil Court)을 다 포함하는 군정하의 법원을 의미한다.

27) “太平洋美國陸軍總司令部布告第2號”(1945년 9월 7일), 『미군정법령총람-국문판』, 한국법제연구회, 1971, 2쪽.

28) 김춘수, 『한국계엄의 기원』, 선인, 2018, 31~32쪽.

을 포함해서 받을 것을 요구했다.²⁹⁾ 이에 대해 해방된 사회에서 집회시위에 대한 당국의 통제라며 사회계단체들이 강력히 반발하자, 당국은 “군정청에서 말하는 집회는 (...) 공공하에 모이는 것을 말함시오 몇몇 사람이 개인의 집에 모이는 것은 집회로 보지 않는다는 것이다”라고 일제시기의 사적 모임을 포함하지 않는다고 선을 그었고, 헌병들이 집회를 오히려 보호한다고 설명했다.³⁰⁾

그러나 다른 한편으로는, 원래 전통적 의미에서 군사점령은 다음의 헤이그협약의 조항이 적용되는 것이 원칙이었다. 즉 제43조 원문은 점령군이 점령지의 현지법을 “꼭 필요한 것이 아니라면, 현지의 법을 존중하면서” 치안을 유지하도록 권고했다.³¹⁾ 물론 미군정은 전통적 의미에서 국제법의 교범인 “헤이그협약”(1907)에서 규정하는, 군사적 필요를 제외한 “현지법의 유지”라는 원칙도 지키면서도 동시에 2차대전의 종결 목표인 나치 청산(독일), 파시즘 청산(이탈리아), 군국주의 청산(독일)을 목표로 필요한 조치를 취할 수 있었다.³²⁾

29) 「경기도 헌병사령관, 행렬 및 집회의 허가제 발표」, 『매일신보』 1945. 9. 18(자료 대한민국사 제 1권에서 재인용, http://db.history.go.kr/id/dh_001_1945_09_15_0030).

30) 「미군헌병당국 집회허가제에 관해 설명」, 『매일신보』 1945. 9. 20.(자료대한민국사 제 1권에서 재인용, http://db.history.go.kr/id/dh_001_1945_09_20_0040).

31) “Art. 43. The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country.”(헤이그협약의 원문은 국제적십자사의 조약관련 사이트 참고: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=3741EAB8E36E9274C12563CD00516894>)(강조는 필자).

32) 이에 대한 자세한 논의는 Jong-Chol An, “Modifying the Hague Convention? US Military Occupation of Korea and Japanese Religious Property in

그런 점에서 최소한 일반 원칙으로서 미군정은 식민지 조선에서의 군국주의와 관련이 있는 법을 다음의 조치를 통해서 취소하거나 적용을 중지했다. 특히 전시체제기에 집중적으로 만들어진 반인권적인 “특별법”에 대한 폐지를 신속히 명령했다. 다음은 법안의 원문이다.

제1조 특별법의 폐지

一, 북위 38도 이남의 점령지역에서 조선인민과 그 통치에 적용하는 법률로부터 조선인민에게 차별 및(及) 압박을 가하는 모든 정책과 주의를 소멸하고 조선인민에게 정의의 정치와 법률상 균등을 회복케 하기 위하여 좌기 법률과 법률의 효력을 가진(有한) 조령(條令) 및(及) 명령을 폐지함.

- (가) 정치범처벌법: 조선법령집 제6권 제14편 제1020페이지, 1919년 4월 15일 제정
- (나) 예비검속법: 동 제2권 제8편 제26페이지, 1941년 5월 15일 제정
- (다) 치안유지법: 동 제2권 제8편 제16페이지, 1925년 5월 8일 제정
- (라) 출판법: 동 제2권 제8편 제255페이지, 1910년 2월 제정
- (마) 정치범보호관찰령: 동 제2권 제8편 제23페이지, 1936년 12월 12일 제정
- (바) 신사법: 동 제2권 제6편 제1페이지 至88페이지, 1919년 7월 18일 제정
- (사) 경찰의 사법권: 동 제6권 제3편 제939페이지 至940페이지.

제2조 일반법령의 폐지

一, 기타 법률의 효력을 가진 조령(條令) 및(及) 명령으로서 그 사법적 또는 행정적 적용으로 인하여 중족, 국적, 신조 또는 정치사상을 이유로 차별을 발생(生)케하는 것은 이번(茲)에 이를 전부 폐지함.

제3조 형벌의 제한

- 一, 어떠한 사람이든지 그 행위에 대하여 그 범행 당시의 현행 법률에 처벌할 조문이 명백히 기록되어있지 아니하였으면 죄명을 정하거나 판결을 언도하거나 형벌을 가하지 못함
- 二, 범죄 혹은 범과(犯科)의 확정이 없이 사람을 구속하거나 법적 심문과 판결이 없이 형벌을 가함을 금함.

제4조 벌칙:

본령의 규정을 범하는 자는 군율재판의 판결과 동시에 그 소정 형벌에 처함.(강조: 필자)³³⁾

특히 1919년 4월 15일에 반포된 “정치범처벌법”(제령 제7호)이나 1925년에 반포된 “치안유지법”등을 폐지한다는 것은, 최소한 한국독립운동가의 독립에 대한 각종 의사표시에 대한 처벌을 할 필요가 없다는 현실을 반영한다. 또한 천황제나 자본주의 체제에 대한 비판적 “사상”을 주로 처벌하는 “치안유지법”을 폐지한 것은 “사상”을 처벌할 수 없다는 냉전이 본격화되기 전의 개혁가들의 입장을 반영한 것이었다. 그것이 미군정의 조치에 도전적인 것이 아니었다고 판단했을 것이다. 그러나 군정 초기에는 집회 및 시위를 강력히 규제했던 식민지시기의 “보안법”이나 “집회취체령” 등을 명시적으로 폐지하지 않았다. 특히 “보안법”(1908)이 그대로 살아있다는 것은 그 현실을 보여준다.

한편 미군정은 과거 법률들을 어떻게 해야 하는가라는 문제에 부닥치게 된다. 그리하여 기존의 법률을 명시적으로 폐지하지 않으면 그대로 유지한다는 것을 골자로 하는 법령이 통과되었다.

一, 법률의 존속

33) “法令第11號”(1945년 10월 9일), 『미군정법령총람-국문판』, 131쪽.

- 二, 포고, 법령, 지령의 시행
- 三, 본령의 실시기일

제1조 법률의 존속

모든 법률 또한 조선군정부가 발포하고 법률적 효력을 가진 규칙, 명령, 고시 기타 문서로서 1945년 8월 9일 실행중인 것은, 그간 이미 폐지된 것을 제하고 조선군정부의 특수명령으로 폐지할때까지 완전한 효력(全効力)으로 이를 존속함. 지방의 제반법규와 관례는 당해관청에서 폐지할때까지 그 효력을 계속함. 법률의 규정으로서 조선총독부, 도청, 부(府), 면, 촌(村)의 조직과 국장, 과장, 부윤, 군수, 경찰서장, 세무서장, 면장, 촌장 가타하급직원에 관한 것은 군정장관의 명령으로 개정 또는 폐지된 것을 제(除)하고 해당관청에서 폐지할때까지 이를 존속함. 상사(上司)의 지령에 따라서(從하야) 종래 조선총독이 행사하던 제반직권은 군정장관이 행사함을 득(得)함(강조: 필자)³⁴⁾

즉 미군정이 명시적으로 특수명령으로 폐지할 때까지는 식민지법은 존속하게 되었다. 특히 앞서 언급한 보안법에 더해, 집회취체령(1910)이나 조선임시보안령(1941)등, 경찰에 집회 및 시위를 통제할 수 있는 중요한 권한을 부여한 법령들은 미군정 말까지 폐지되지 않았다.

그럼에도 불구하고, 미군정 초기, 집회와 시위에 대한 자유는 허가제라는 한계 내이긴 하지만 형식적으로는 보장되었던 것 같다. 예를 들면 1946년 3월 초, 30여 명의 사람들이 집회와 가두행진을 하면서 공산주의자들의 노래를 불렀다고 체포되었는데, 이에 대해서 미군정 사법부 내 법률의견국(Opinion Bureau)은 미태평양육국사령부 포고령 제2호를 위반한 것으로 보기 힘들다고 의견서를 제출하기도 했다.³⁵⁾

34) “法令第21號”(1945년 11월 2일), 『미군정법령총람-국문판』, 139쪽.

35) “Parade singing Communist song. Political Activity,” (Opinion #1, March

이러한 미군정의 기본적인 입장에 대해서 경기도 경찰국은 1946년 3월 제1차 미소공동위원회를 앞두고 48시간 전 허가제를 다시 천명했다.³⁶⁾ 그리고 제1차 미소공동위원회가 열렸을 때 신탁통치 반대든 찬성이든 질서를 유지한다는 명목으로 모든 야외집회를 일시 금지하기도 했다. 그 직후 다시 허가제를 실시하게도 했다.³⁷⁾ 그리하여 최소한 1946년 5월 정판사 사건을 통한 조선노동당에 대한 탄압이 본격화되기 이전에는, 집회의 결사나 정치적 활동에 대해서 미군정은 광범위하게 통제력이 강하지 않았다. 물론 이듬해 개최된 제2차 미소공동위원회 기간에도 야외집회와 시위를 일체 금지하기도 했다.³⁸⁾ 결국 정치적 혼란에도 불구하고, 1945~1947년 정치세력이 재편되는 현실 속에서, 집회에 대한 허가제하에서 일부 집회를 허용했다.

다음은 미군정 초기에 집회시위관련되는 법령에 관련된 표이다.

〈표 1〉 미군정기 집회시위관련 법령

발표일	내용	배경 및 근거
1945년 9월 7일	군사점령선포와 주민의 질서보안과 처벌 등	태평양미국육군총사령부포고 1, 2호
1945년 9월 15일	경기도 헌병사령부 집회의 허가제	군사점령과 치안유지, 제 1차 미소공동위원회 관련
1945년 10월 9일	일제하 반인권법 폐지("제령 제 7호 (1919)"와 "치안유지법(1925)" 등)	미군정법령 제11호

9, 1946), 『법무국·사법부의 법해석 보고서』, 한림대 아시아문화연구소, 1997, 21쪽. 이 자료의 원문은 United States Army Forces in Korea, "Selected Legal Opinions of the Department of Justice, United States Army Military Government in Korea," Vol. 1 and II (Seoul, Korea 1948).

36) 「集會에 許可制 四十八時間前에」, 『동아일보』 1946. 3. 19.

37) 「集會는 從前대로」, 『동아일보』 1946. 4. 12.

38) 「러」長官 言明 共委에 妨害 안되면 屋內集會·言論等自由, 『동아일보』 1947. 5. 19; 「政治會合과 集會自由 示威行進만 繼續禁止 行政命令三號解除」, 『동아일보』 1947. 7. 11.

발표일	내용	배경 및 근거
1946년 2월 20일	러치 군정장관 각도 군정장관에게 통첩 (“시위행렬급 집회허가”)39)	집회에 대한 허가제는 도군정장관의 결정에 따름.
1946년 3월 19일	경기도 경무부, 집회의 허가제 재확인	미군정하의 지방정부 권한
1946년 5월 4일	군정위반에 관한 범죄 중 치안에 방해되는 것을 폭넓게 규정(1조 34항 허가 없는 일반집합행렬 또는 시위운동 등 처벌).	미군정법령 제72호(“군정위반에 관한 범죄”)40)/ 1차 미소공동위원회 관련
1947년 2월 20일	러치 군정장관 각도 군정장관에게 통첩 (“시위행렬급 집회허가”)	도군정관/도지사가 경찰서장의 의견에 기초하여 결정
1947년 12월 1일	집회허가에 관한 사무를 명확히 함(경찰 제3652호)	- 주최자가 정당: 도지사(서울시는 시장) - 주최자가 사회단체 기타 경우는 관구 경찰청장이 결정. 허가신청서는 전부 관구경찰청장에 제출하여 청장이 치안관계를 참작하여 결정하고 간이한 집회는 경찰서장이 결정

출전: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스, 『미군정법령총람』 등.

1, 2차 미소공동위원회가 열린 1946년 3~5월, 1947년 5~7월 기간에 집회가 금지되기도 했지만 미군정 기간에 집회허가제가 유지되었고, 선별적으로 집회가 허가됨으로써 특히 “좌파”집회는 심각한 타격을 받았다.⁴¹⁾ 특히 미군정은 1946년 대구·경북지역을 중심으로 일어난 “10월 항쟁” 발발 당시 계엄을 따로 선포하기도 했다.⁴²⁾ 그것이 바로 1946년 1947년에 있었던 다양한 이른바 “좌파”집회들을 통제할 수 있는 수단이 되었다고 할 수

39) 이 통첩은 『광주민보』 1946년 3월 10일 자 등에만 나타나는데 각 지역의 집회 허가제의 근거를 이 통첩에 두고 있다. 위의 신문자료는 국립중앙도서관 데이터베이스(https://nl.go.kr/newspaper/keyword_search.do).

40) 이 법령의 모호하고 광범위한 범위 때문에, 집회결사 등의 자유를 너무 위축한다고 비판의 목소리가 법령 발표 이후부터 바로 나왔다. 예를 들면 「신민당경성특별위원회, 법령제72호 비판 답화 발표」, 『동아일보』 1946. 6. 6. 결국 이 법령은 법령 제 183호, “필요없는 법령의 폐지”(1948. 4. 8)에서 언급되면서 폐지되었다.

41) 이에 대한 자세한 논의는 정호기, 앞의 글, 175~182쪽.

42) 김춘수, 앞의 책, 33~45쪽.

있다.⁴³⁾ 물론 때로는 미소공동위원회가 열리는 때, 미군정 측은 반탁운동이 주축하는 집회, 특히 시위행진 등을 불허하기도 했다.⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 전반적으로 집회시위에 대한 철저한 허가제는 미군정 기간 내 “좌파들”에게 불리하게 취해졌다. 그리고 그 기반은 맥아더의 포고제 1호, 그리고 그에 따른 군정장관 러치의 1946년 초의 “통첩”등으로 보인다.

3. 정부수립 전후 집회시위에 관한 법률

1) 정부수립 직전 집회시위에 관한 정책

1948년 5·10선거와 이후 국회에서 대통령을 선출하고, 제헌헌법을 통과시키는 순서대로 정국이 계획되었을 때, 미군정은 몇 가지 중요한 조치를 취했다. 이때 집회시위관련 구법령들이 형식적이거나 폐지되게 된다. 관련 법규는 1948년 4월 8일에 공포된 미군정법령 제183호였는데 원문은 다음과 같다.

제1조 본 영은 필요 없는 법령을 폐지하는 것이 목적이다.

제2조 다음에 규정한 필요 없는 법령을 폐지한다.

가. 육군형법(명치41년 4월 법률 제46호)

나. 해군형법(명치41년 4월 법률 제48호)

다. 집회취체령(명치43년 8월 부령(部令) 제3호)

라. 군정위반에 대한 범죄(서기 1946년 5월 법령 제72호)

43) 미군정기 내 서울운동장의 우파, 남산공원의 좌파 집회에 대한 다양한 양상에 대한 자세한 분석은 정호기, 앞의 글, 특히 178, 180쪽의 두 개의 표가 집회에 대한 정보를 자세히 담고 있다.

44) 「反託示威責任者 警察에서 또 九名逮捕」, 『동아일보』 1947. 6. 27.

마. 조선불온문서임시취체령(소화11년 8월 제령 제13호)

바. 조선임시보안령(소화16년 12월 제령 제34호)

사. 보안법(광무11년 7월 법률 제2호)

제3조 본 영은 공포일부터 효력이 있다.(강조: 필자)⁴⁵⁾

즉 직접적인 집회와 시위를 제한하는 법안이었던 보안법(1908), 집회취체령(1910), 그리고 조선임시보안령(1941)등을 공식적으로 폐지하는 것이었다. 이들 법 폐지 이전에, 미군정 내내 사실상 여러 집회에 적용된 후, 남한에서 총선거가 열리기 전에 이미 이데올로기적으로 좌파, 특히 조선노동당이 사라지고 우파로 재편된 공론장을 배경으로 한 것이었다. 이는 군정위반에 대한 범죄(법령 제72호)도 결국 이 시기 폐지되었지만, 약 2년간 유효했던 법이다.

이러한 전향적인 조치는 유엔한국임시위원단이 접근가능한 지역이었던 38선 이남에서 선거가 치러지기 전, 미군정 측은 “민주주의”의 실험장으로서 남한을 설정했기 때문에 상당히 전향적인 조치들이 취해지게 되었다고 볼 수 있다. 유엔한국임시위원단은 미군정에 대해서 몇 가지 조치들을 강하게 요구했고, 미군정의 입장에서도 국제사회에 남한이 민주주의를 실행할 수 있는가에 대해 최소한 민주주의의 형식적 틀을 갖추고 있다는 것을 설명할 필요가 있었다.

잘 알려져 있듯이, 1945년 12월 말 런던에서 열린 연합국(미, 영, 소) 3상 외상회의에서 결정된 “신탁통치”를 협의하기 위한 미국과 소련의 제1차, 2차 미소공동위원회가 각각 1946년, 1947년에 “임시정부”에 참여하기 위한 단체의 성격을 둘러싸고 공전을 거듭하며 결국 소득 없이 끝났다. 그 후

45) “法令第183號-必要없는 法令의 廢止”(1948년 4월 8일), 『미군정법령총람-국문판』, 490쪽. 이 법령은 한국법제연구원에서 확인 가능(<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=62854#0000>).

1947년 11월 14일 유엔 총회에서 한국에 선거를 통해 통합된 민주정부 수립할 것을 결정하는 안이 통과되었다.⁴⁶⁾ 그리고 “유엔한국임시위원단(UN Temporary Commission on Korea)”(단장 K.P.S. Menon)를 설립했는데, 이후 38선 이북 지역에 접근할 수 있는 지역에서만 선거가 치러지는 것으로 되었다. 이에 대해서 자유롭고 공정한 선거를 위해서 미군정 측에서는 이미 국제사회에 미군정 하의 38선 이남에서 최소한 형식상으로라도 높은 인권 수준을 보장할 수밖에 없게 되었다. 미군정 책임자 존 하지 장군은 유엔한국임시위원단에 대한 협조를 다음과 같이 약속했다.

모든 미국인들은, [1947년] 11월 14일의 유엔 결의안에 따라서 유엔임시위원단의 참관하에 전 한반도에서 치러질 선거가 자유로운 분위기의 필요성에 관한 메논씨의 성명에 전적으로 공감하는 바이다. 나는 만약 이 선거들이 지속적인 가치를 갖도록 하자면, 이들 선거가 자유롭고 방해받지 않은 상태로 모든 사람들의 의사를 반영해야 한다는데 동의한다. 투표자들은 비밀투표가 보장되어서 모든 정당의 후보자가 그들이 어떤 정치적 이데올로기를 갖는지 간에, 그들의 의견을 자유롭고 평등한 기초를 갖도록 후보자들에게 자유가 보장되어야 한다. 나는 나의 견해가 모든 애국적인 한국인들의 의견을 반영한다고 확신한다. (번역과 강조: 필자)⁴⁷⁾

즉 국제사회가 전 한국의 총선(후일 유엔임시한국위원단이 접근 가능한 지역인 남한만)을 앞두고서, 미군정의 정책들이 인권친화적이고, 국제사회가 용인할 수 있는 수준의 사회인지를 미군정당국에서도 신경 쓸 필요가 있었다. 즉 “언론, 출판, 집회, 결사의 자유”가 있는 사회인지 여부가 유엔임시한국위원단

46) 1947년 11월 14일 유엔 총회 결의 사항은 국사편찬위원회 한국사데이터베이스 자료 참고(http://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=pu_004_0010)

47) “Statement by Lieutenant General Hodge,”(January 24, 1948), (http://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=pu_004_0170)

측에 중요했다.⁴⁸⁾ 그리고 그것을 선거 후에도 그런 잣대로 5·10선거를 평가했다.⁴⁹⁾ 그리하여 통과된 법안 중 하나는 정치범을 포함한 경찰에 입건된 사람들에게 대한 인권유린을 막기 위해 “인신영장법(Habeas Corpus)”이었다. 1948년 3월 20일 법령 제176호는 조선형사령의 독소조항을 폐지하고 특히, 영장주의, 구속 피의자의 변호인 선임과 접견권, 특히 구속적부심사 등을 도입해서 인신구속제도에 일대 개선을 가져오는 것이었다.⁵⁰⁾ 그리고 앞서 언급한, 시위와 집회에 대한 통제를 가하는, 기존의 불필요한 “악법”을 공식적/형식적으로나마 폐지하는 것이었다.

최소한 미군정이 끝나가고 5·10선거가 실시될 무렵에는 사실상 집회 및

48) The US Representative at the UN to the Secretary of State, March. 1, 1948 (501. BB Korea / 3-148), *Foreign Relations of the United States 1948* Vol. VI. *The Far East and Ausralasia*(Washington D.C.: US. Government Printing Office, 1974)(이하 FRUS), pp. 1134~1136 (“1. The decision to be observed by the UNTCOK should be held in a free atmosphere wherein the democratic rights of freedom of speech, press, and assembly would be recognized and respected.”)(강조: 필자).

49) 선거후이긴 하지만 유엔임시 한국위원단은 남한에 이런 척도에서 볼 때 자유로운 분위기에서 선거가 치러졌다고 결론을 내렸다. Jacobs to the Secretary of State, June 30, 1948 (501. BB Korea / 6-3048), FRUS 1948, pp. 1231~1232(“This decision was taken in the light of our observations of the elections in accordance with the terms of the resolution of the General Assembly of 14 November 1947. These observations had previously led to our declaration that there existed a resolution degree of free atmosphere wherein the democratic rights of freedom of speech, press and assembly were respected.”)(강조: 필자).

50) “法令第176號”(1948년 3월 20일), 『미군정법령총람-국문판』, 475~480쪽. 이 법령이 가지는 의의에 대해서 학계의 평가는 긍·부정/한계 지적으로 확연히 나뉘어진다. 심희기, 『미군정법령 제176호 형사소송법의 개정』, 『법사학연구』 16, 한국법사학회, 1995, 117~165쪽; 문준영, 『법원과 검찰의 탄생』, 역사비평사, 2010, 694~701쪽 참고(“법령 제 176호는 영장주의를 도입하여 판사에게 수사에 대한 사법적 통제권을 주었지만, 현실에서는 수사기관이 과거와 다름없이 강제수사를 하고, 원래는 판사의 권한에 속하는 ‘조서’를 자유롭게 작성하여 증거로 제출했다.”(700쪽)).

시위에 관한 “악법”들이 공식적으로 폐지되었다. 다음은 그것을 정리한 표이다.

〈표 2〉 5·10총선 직전 미군정의 집회시위관련 조치들

발표일	내용	근거 및 배경
1947년 11월 14일	유엔총회에서 한국선거 결정	제2차 미소공위 부결
1948년 1월 24일	유엔한국임시위원단과의 협조를 약속하는 하지 성명	유엔한국임시위원단 내한
1948년 3월 20일	형사소송법의 개정(“인신보호”장치)	미군정법령 제 176호 (구속과 관련된 인권보호)
1948년 4월 1일	재판사무를 전시하 2심제를 3심제로 복원	미군정법령 제181호(전시특례에 관한 법령의 폐지 및 관계법령의 개정)
1948년 4월 8일	“필요없는 법령의 폐지”(보안법(1907), 집회취체령(1910), 조선임시보안령(1941), 군정위반에 대한 범죄(군정법령 제72호, 1946) 등	미군정법령 제183호 (시민적 자유확보)

출전: 국사편찬위원회 한국사데이터베이스, 『미군정법령총람』 등.

즉 5·10총선을 앞두고 국제사회의 시선을 의식한 미군정이 형식적이거나 마 인신구속에 대한 적부심(군정법령 제176호)이나 불필요한 법률들의 폐지(보안법, 집회취체령, 조선임시보안령 등) 등을 통해서, 기본권에 있어서 전향적인 정책을 취했다고 할 수 있다. 그러나 이러한 5·10총선을 앞두고 미군정이 취한 전향적인 조치들에도 불구하고, 경찰과 검찰의 수사와 기소의 현장에서는 과도한 구속하에서 인신보호영장이 무시되는 현실도 상당히 많았다. 집회 등에 대해서도 마찬가지로 볼 수 있다. 또한 군정이 실시될 당시에는 여전히 군정당국이 주권을 가지고 있었기 때문에 군정당국이 치안에 관련된 다양한 조치를 취할 수가 있었지만, 정부가 수립된 이후에는 당국 입장에서 치안을 어떻게 확보할 것인가 고려해야 할 새로운 과제들이 있었다. 특히 집회의 허가제를 미군정은 결국 선거 전후로 폐지하지 않았다. 그것은 군정이 “치안”에 관련된 포고에 기초해서 광범위한 재량을 가지고, 경찰을 통해

서 집회를 여전히 통제하는 허가제를 고수하고 있었던 것이다.

2) 정부수립 직후 집회시위에 관한 법률과 적용

정부수립 후 미군정 당시의 법률과 미군정이 취한 조치를 어떻게 할 것인가에 대해서는 다음과 같았다. 즉 한국 헌법상 미군정법령은 그대로 현행 법으로 적용되는 것이었다. 1948년 7월 17일에 제정된 대한민국 헌법은 제 100조에서 “현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다.”라고 규정함으로써,⁵¹⁾ 미군정이 만든 법에 더해서 미군정이 폐지하지 아니한 식민지법이 그대로 유효했다. 그런 점에서 형식적으로만 따지자면, 식민지 시기 집회 및 시위를 규정한 대부분의 법(보안법, 정치범 처벌법, 치안유지법, 조선임시보안령 등)과 모호한 “군정위반에 대한 범죄”(미군정법령 제72호)등은 폐지되었다고 할 수 있다.

한편 제헌헌법의 제13조(“모든 국민은 법률에 의하지 아니하고는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 제한받지 아니한다.”)라는 헌법 조문은 형식적이거나 집회·결사의 자유를 인정하고 있고 하위의 법률이 만들어지지 않은 상황에서 집회의 자유는 상당히 폭넓을 수밖에 없었다고 형식논리상으로는 말할 수 있다. 왜냐하면, 앞서 언급한 대로 집회와 시위에 관한 법이 제정된 것이 1962년 말이었기 때문에 1948~1962년 기간 동안 “집회와 시위에 관한 법”이 없었기 때문이다.

그러나 앞서 언급한 대로 미군정법령 제183호(1948년 4월 8일)는 더 이상 필요 없는 법령, 특히 보안법, 집회취체령, 조선임시보안령 등을 폐지한다

51) 국가법령정보센터 “대한민국헌법”(https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=53081#) 참고.

고 했지만, 실제로 당시 5·10선거를 앞둔 미군정은 요식행위로 “악법”으로 보이는 것을 폐지한다고 선언했다는 해석도 가능하다.⁵²⁾ 즉 그것이 실제 현장에서 법 적용에는 영향을 미쳤다고 해석하기 어렵다. 이 조치가 한국 신문에 많이 보도되지는 않았던 것 같고 그것도 경남지역의 한 지방신문에 실린 것이 전부로 보인다.⁵³⁾ 이는 인신구속영장에 대해 획기적인 법안으로 평가받는 법령 제176호(1948년 3월 20일)도 실제 적용 현장에서는 여전히 수사기관이 과거와 다름없이 강제수사를 하고, 법적 효력이 있는 “조서”를 얻어내는 관례들을 그대로 가지고 있었다는 것을 보면 알 수 있다.

또한 흥미로운 것은 집회나 사상의 자유에 관해서서 대한민국 정부의 당국자들이 태평양미국육군총사령부 포고 제2호가 정부 수립 이후에도 계속 존속하는 것으로 인식했다는 것도 중요하다. 앞서 언급한 대로 “공중치안, 질서를 교란한 자, 정당한 행정을 방해하는 자 또는 연합군에 대하여 고의로 적대행위를 하는 자는 점령군군율회의에서 유죄로 결정한 후, 동 회의의 결정으로 사형 또는 타 형벌에 처함.”이라는 문구에서 보듯이, 최고 사형까지 시킬 수 있는 무서운 법령이었다. 제주 4·3과 뒤이은 여순반란 사건을 통해서 대한민국 정부는 1948년 11월에 “국가보안법”을 제정했다.⁵⁴⁾ 이에 대해 권승렬 검찰총장은 놀랍게도 당시 포고 제2호와 국가보안법은 별개로 병존할 것이라고 선언하기도 했다.⁵⁵⁾

52) 흥미로운 것은 법령 제183호는 국문판에는 있지만, 영문판에는 실려있지 않다. 이것의 의미는 더 추적해야 할 듯하다.

53) 「植民政策惡條令 過政서 廢止決定」, 『南朝鮮民報』 1948. 6. 10. (http://db.history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=npgn_1948_06_10_v0001_0110).

54) “국가보안법”에 대한 연구는 일일이 거론하기에 너무 많다. 그러나 역사적 맥락에서 제엄법과 연관된 주목할 만한 연구로 앞서 언급한 강성현, 「한국의 국가 형성기 ‘예외상태 상례’의 법적 구조」.

55) 「檢察總長談 布告二號와 保安法은 別個」, 『동아일보』 1948. 11. 23. (<http://db>).

또한 더욱 중요한 것은 정부는 “계엄”과 관련된 조치를 통해서 얼마든지 사상의 자유, 표현의 자유, 집회의 자유를 통제할 수 있었다. 2차 문헌으로만 전하는 1948년 10월 22일의 계엄 선포문은 다음과 같다.

본관에게 부여된 권한에 의하여 10월 22일부터 별명이 있을 때까지 다음과 같이 계엄령을 선포한다. 만일 위반하는 자는 군법에 의하여 사형 또는 기타 형에 처한다.

1. 오후 7시부터 다음날 아침 7시까지 일체의 통행을 금한다(통행증을 소지한 자는 차함에 부재한다).
2. 옥내외에 있어서 일체의 집회를 금한다 (...) (강조: 필자)⁵⁶⁾

특히 계엄은 제주도와 전남북 일대에 대한민국 정부수립 이후에 선포되었는데, 사실 계엄법(1949)이 제정되기 전에 당국은 이미 계엄을 선포했다.⁵⁷⁾ 이는 초기 당국자들이 식민지시기 계엄법이 여전히 살아있었다고 믿었던 것이 아닐까하고 추정을 할 수 있다.⁵⁸⁾ 그런 점에서 집회 및 시위에 관련된 법에 대해서도 유사한 해석이 가능할 것이다. 즉 통감부나 일제시기의 집회 및 시위에 관련된 개별법안이 폐기된 상황에서, 대한민국 정부는 미군정 포고령 2호의 “공중치안, 질서”등을 유지하기 위한 수단으로 집회의 허가제를 지속적으로 유지했던 것이다. 미군정 포고령 2호는 제헌의회 마지막 회기인 1950년 4월에 가서야 “군정법령폐지에 관한 법률”을 통해 폐지되었는데, 이때는 이미 국가보안법이나 계엄령 등이 갖추어진 상태였다.⁵⁹⁾

history.go.kr/item/imageViewer.do?levelId=npda_1948_11_23_x0002_0450.

56) 김춘수, 앞의 책, 62~63쪽에서 재인용.

57) 군정 당시의 계엄의 성격에 대한 문제와 별도로 정부수립 전후의 계엄에는 1948년 제주 4·3사건과 여순사건이 중요한 역할을 했다. 김춘수, 위의 책, 61~109쪽.

58) 정부 당국자들 내에서 계엄의 근원에 대한 논의는 김춘수, 위의 책, 110~116쪽.

59) 「법안을 통해 본 제헌국회」, 『국도신문』 1950. 4. 25(이 기사는 『자료대한민국사』

혹은 집회와 시위에 관련된 기본권 이전에 사상이나 이념에 따라서 처벌을 받고 있던 현실이 더 긴급한 현실이었다고 볼 수도 있다.

잘 알려져 있듯이, 한국전쟁기에도 이승만은 휴전회담을 유리하게 진행하기 위해 관제집회를 지속적으로 개최했는데 당연히 당국이 선택적으로 허가했다.⁶⁰⁾ 전쟁 후 1950년대 내내 여당인 자유당 중심의 집회허가는 야당 민주당 인사들의 집회에 대한 불허가로 자주 나타나서, 1950년대 내내 문제가 되었다.⁶¹⁾ 이러한 허가제는 1987년 헌법이 개정될 때까지도 자유로운 집회를 허용한 짧은 기간 외에는 사실상 큰 변화가 없었다고 할 수 있다. 이는 결국 식민지로부터 내려오는 탈식민 과제가 해방 후에도 적어도 집회 및 시위 관련해서 큰 변화가 없었다는 점을 보여준다.

17권, 국사편찬위원회, 2001에 실려있다. 디지털화는 https://db.history.go.kr/introduction/intro_dh.html).

- 60) 대표적인 것으로 휴전직전인 1953년 6월의 다양한 관제데모를 들 수 있다. 「피로 물드린 民族의 絶叫 女學生 廿一名이 負傷 休戰反對 首都의 大示威//오직 北進滅共統一 港都釜山, 各界서 「데모」//서울은 正非常警戒//休戰協商真相 李壽榮大領講演會」, 『동아일보』 1953. 6. 11.
- 61) 집회에 관련된 하위법이 없는 상황에서 사실상의 “허가제”가 지속되었다는 것은 역설이라고 할 수 있다. 1955년 이듬해 있을 대선을 준비하면서 야당인 민주당이 조병옥을 중심으로 대구에서 집회를 하려고 했을 때 세 차례나 당국이 불허한 것은 당시 신문매체의 강력한 비판을 받았다. 「이번엔 集會自由의 危機」, 『동아일보』 1955. 2. 18.

4. 맺음말

이상에서 미군정과 정부수립 직후의 집회 및 시위에 관한 법률과 정책의 흐름에 대해서 간략히 살펴보았다. 일제는 통감부를 설치한 직후, “신문지법”과 “보안법”을 통해서 표현의 자유, 집회 및 시위에 대한 자유를 통제하게 되었다. 일제는 집회취체령(1910)과 정치범에 대한 제령 7호(1919)을 적용했고, 전시체제기인 1941년에는 “조선임시보안령”을 공포하면서 집회에 대해서 더욱 엄격히 통제했다. 이러한 법령들은 미군정 하에서 선택적으로 폐지되면서 미군정이 발표한 법령으로 대체되었는데, 집회 및 시위에 대한 법령 등도 미군정법령에 의해 대체되면서도 이전의 법령들은 여전히 효력을 발휘했다. 즉 1907년 “보안법”과 1941년의 “조선임시보안령”에 대한 법률이 미군정 당시에도 적용이 되었다. 이는 사실상 집회의 “내용”에 대한 통제가 국가 권력에 의해서 이루어지는 것이었다.

미군정 측은 초기에 치안유지법이라든가, 정치범처벌에 관한 법령 등을 무효로 했고, 1948년 5·10선거가 가까워져 오자, 전향적으로 식민지시기 대부분의 집회·시위에 관한 악법(보안법(1908), 집회취체령(1910), 조선임시보안령(1941), 군정위반에 대한 범죄(1946, 법령 제72호)등을 다 취소했다. 해방 이후 보다 대한민국 정부 수립이 된 이후 제헌헌법 제100조에 따라서 현행법은 새로운 법이 제정되지 않으면 그대로 적용된다고 했다. 그렇다면 대부분의 집회 및 시위에 관한 제한을 하는 법령들은 폐지되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 집회 및 시위에 관한 통감부와 식민지시기의 법률이 사실상 적용되었을 것이라는 추정이 가능하다. 특히 맥아더 사령부의 포고령 2호도 1950년 4월에 폐지되기 전에 중요한 법적 근거였다. 한국전쟁 발발부터, 집시법이 제정되는 1960년대 초까지는 국가보안법 혹은 계엄령 등을

통해서 충분히 통제될 수 있다고 믿었고, 특히 경찰이 가진 집회에 대한 통제권도 그대로 있었던 것이다. 결국 1961년 5·16 군사쿠데타로 집권한 국가재건최고위원회가 통과시킨 “집회 및 시위에 관한 법률”(법률 제1245호, 1962. 12. 31 제정)이 해방 이후 제정된 최초의 집회시위관련 법이다.⁶²⁾ 그러나 이 법률도 여전히 시위의 내용에 대한 사전 통제가 규정된 법이다.

이 논문의 한계와 향후 과제는 다음의 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 대한민국 정부 수립 후 “집회 및 시위법”이 제정된 1962년경까지 과연 어떤 법률이 적용되었는지에 대해 보다 구체적인 사례 연구가 필요하다. 이 글에서는 태평양미국육군총사령부 포고 제2호(1950년 4월까지)와 1948년 12월 1일자부터 적용된 “국가보안법” 혹은 1949년 통과된 “계엄령” 등이 적용되었다는 명제를 제시했을 뿐인데 경찰이 관례대로 집회와 시위에 대한 허가제를 유지한 근거를 실사례와 함께 살펴야 한다.

둘째, 결국 미군정 당시 포고 2호와 같은 “공중치안, 질서를 교란한 자”에 대해 최고 사형까지 취할 수 있다고 하는데, 이에 대해 대한민국 검찰총장은 대한민국 정부 수립 이후에도 포고 2호가 계속 적용된다고 했는데, 이에 대해 구체적 사례를 검토하는 일일 것이다. 그리고 왜 포고가 적용된다고 보았는지도 살펴봐야 할 듯하다. 물론 1950년 4월 폐지 후 어떤 법을 근거로 집회와 시위를 통제하려고 했는지 살필 필요가 있다.

셋째, 결국 집회 및 시위에 대한 억압적인 법들은 당연히 한국전쟁 기간과 이후의 공표 기간에 어떻게 살아남았는지, 또 “계엄법”(1949)과의 관계는 어떠한지 등등에 대한 종합적인 검토가 향후의 과제가 될 것이다. 그런 점에서 몇 가지 추정에 근거한 이 글의 한계는 명확하고, 보다 확대된 사례

62) 현행 “집회 및 시위에 관한 법률”은 국가법령정보센터(www.law.go.kr)의 해당 항목 참고.

연구를 향후 진행해야 할 필요를 느낀다.

1987년 민주화 운동 이후에서야 “내용”에 대한 사전 검열이 아닌, 시위의 “시간, 장소, 방법”에 대한 제한만이 가해질 수 있게 되었다.⁶³⁾ 물론 1987년 이후에도 정부와 시민사회의 수많은 길항관계 속에서 집회 시위에 관련해서 시민사회가 겨우 얼마간의 자율성을 확보했을 뿐이다. 즉 아직도 실제로 집회 및 시위에 대해서는 “내용”에 따라서 허용해야 한다는 입장이 여전히 존재한다. 예를 들면 2020년 2월부터 불어닥친 COVID-19 팬데믹 하에서 집회 및 시위에 대해서 선별적인 허용이라든가 과도한 규제 등에 대해서도 한국 사회에서 논란이 있다.⁶⁴⁾ 이는 방역을 기회로 여전히 집회 및 시위를 내용적으로 통제하고자 하는 유혹이라든가, 정치권력에 따라서 경찰이 때로는 집회 자유를 집회 “내용”에 따라 제한하려는 의도가 완전히 사

63) 미국은 연방헌법 수정헌법 1조(“Amendment I. Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.”)에 종교와 표현의 자유, 집회의 자유 등이 함께 묶여 있는데, 이 수정헌법 1조를 둘러싸고 미국의 헌법 판례는 “time, place, and manner”를 제외하고, 내용적인 검열 등을 할 수 없다는 것이 일반적이고 이것은 대부분 민주주의 국가에서 받아들이는 원칙이다. 이에 대한 판례와 자세한 논의는 다음의 백과사전을 참고(<https://mtsu.edu/first-amendment/article/1023/time-place-and-manner-restrictions>). 수정헌법 조문은 미연방의회 사이트(<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>) 참고.

64) 최근 논란 중에 코비드 상황 속에서 집회 인원을 10명 미만에 차량 시위만 가능하도록 판결한 것이라든가, 대통령 집무실인 용산 인근을 관저로 볼 것인지, 집무실로 볼 것인지 등에 따라 집회를 규제하려는 것 등을 들 수 있는데 이는 집회 및 시위에 관한 법률이 민주주의에 있어서 차지하는 의미를 그대로 보여준다는 점에서 흥미롭다.

전자는 「법원, 3·1절 도심 대규모집회 불허…20~30명 소규모만 제한적 허용」, 『경향신문』 2021. 2. 27(<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202102271956001>)를 들 수 있고, 후자는 「법원, 대통령 집무실 인근 집회 재차 허용」, 『조선일보』 2022. 6. 4(<https://www.chosun.com/national/court-law/2022/06/04/2BSGTRASAVEWFINUSRDUQANOQ/>)의 경우이다.

라졌다고 보기 어렵다. 그런 점에서 집회 및 시위의 자유를 확고히 하기 위해서, 한국현대사에서의 이 문제에 대한 역사적 고찰이 시급히 요청된다.

최초투고일: 2022년 7월 27일 / 심사완료일: 2022년 11월 2일 / 게재확정일: 2022년 11월 2일

Abstract

Only Permitted Assembly? Changes and Continuities of Laws on Freedom of Assembly and Demonstration during the US Military Occupation of Korea and the Early Stage of Republic of Korea

An, Jong-Chol

This paper deals with the legal mechanism of assembly and demonstration in Korea. While focusing on the US Army Military Government in Korea (USAMGIK, 1945-1948), it shows that Proclamations had two dimensions: elevating human rights and pacifying Korean situation. Thus, the USAMGIK annulled two notorious colonial laws: Act on Punishing Political Convicts (1910) and Peace Preservation Law (1925), acts that were not threatening to the USAMGIK. However, other important laws on assembly such as Security Law (1908), Act on Assembly (1910), and Act on Provisional Security Law (1941) were intact by the end of USAMGIK era. Those laws provided police with arbitrary power to allow assembly. As is well known, through 1946-47, the left wings in Korea collapsed.

When UN Temporary Commission on Korea in 1948 for the May 10 General Election, the USAMGIK had to show the world that Korea was in liberal and democratic atmosphere for the election. Thus, through USAMGIK Ordinance 183, all three Security Law (1908), Act on Assembly (1910), and Act on Provisional Security Law (1941) were repealed, although it was not

well known among Koreans. However, newly established Republic of Korea retained USAFIK Proclamation No. 2 by April 1950 or enacted the martial law in the name of public security. Through the Jeju uprisings and massacre and Yōsu-Sunch'ōn uprisings, Republic of Korea passed the National Security Law (1948) and the “Martial Law”(1949) in which the police had decisive power to allow assembly and demonstration. The enacted law on Freedom of Assembly was also the “permission” system. Thus, before 1987, the de facto permission system on assembly had been retained. Thus, colonial legacy persisted up to the whole cold war era in South Korea.

Keywords : US Army Military Government in Korea (USAMGIK), Republic of Korea, Security Law, Act on Assembly, Act on Punishing Political Convicts, Peace Preservation Law, Act on Provisional Security Law, Act on Assembly and Demonstration

참고문헌

❖ 단행본

- 김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2010(제20전정신판).
- 김춘수, 『한국계엄의 기원』, 선인, 2018.
- 정근식·한기형 등 엮음, 『검열의 제국-문화의 통제와 재생산』, 푸른역사, 2016.
- 문준영, 『법원과 검찰의 탄생』, 역사비평사, 2010.
- 스즈키 게이후, 『법을 통한 조선식민지 지배에 관한 연구』, 고려대 민족문화연구소, 1989.
- 오기노 후지오, 윤소영 옮김, 『치안유지법 운용의 역사』, 역사공간, 2022.
- 奥平康弘, 『治安維持法小史』, 筑摩書房, 1977.
- William Shaw ed, *Human Rights in Korea: Historical and Policy Perspectives*.
Cambridge, MA: The Council on East Asian Studies, Harvard
University, 1991.

❖ 논문

- 강성현, 「한국의 국가 형성기 ‘예외상태 상례’의 법적 구조 - 국가보안법(1948·1949·1950)과 계엄법(1949)을 중심으로」, 『사회와 역사』 94, 한국사회사학회, 2012.
- _____, 「1945~950년 ‘검찰사법’의 재건과 ‘사상검찰’의 ‘반공사법」, 정근식·이병천 엮음, 『식민지 유산, 국가 형성, 한국 민주주의』, 책세상, 2012.
- 심희기, 「미군정법령 제176호 형사소송법의 개정」, 『법사학연구』 16, 한국법사학회, 1995.
- 정호기, 「국가의 형성과 광장의 정치-미군정기 대중동원과 집합행동」, 『사회와 역사』 77, 한국사회사학회, 2008.
- Jong-Chol An, “Japanese Religious Property in Korea, 1945-1948,” *Acta Koreana*, Vol. 21, No. 1, Keimyung University, 2018.

❖ 기타

- 국사편찬위원회 한국사데이터베이스(<http://db.history.go.kr/>): 각종 신문.
- 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>): 법령 등.

한국법제연구회 편, 『미군정법령총람-국문판』, 한국법제연구회, 1971.

한림대 아시아문화연구소, 『법무국·사법부의 법해석 보고서, 1946-1948』, 한림대학교 출판부, 1997.

U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States 1948* Vol. VI, *The Far East and Australasia*, Washington D.C.: US. Government Printing Office, 1974.