

## 거리의 정치와 권리의 담론

차 동 욱 \*

대규모 집회와 시위의 발생은 아직 정치가 완전히 제도화되지 않았다는 증거이고, 시위자들도 제도적 의사소통 창구를 찾지 못했기 때문에 일어나는 현상이라고 보는 것이 일반적인 인식이다. 거리의 정치를 가장 정당화하는 논리는 비폭력저항운동이라는 것이고, 결국 제도외적이고 비정상적 방법이기 때문에 제도를 완성하면 집회와 시위는 사라진다는 것이다. 이 글은 그러한 인식에 대해 심각하게 문제를 제기한다. 제도를 법제화로 본다면, 법제화는 일상생활로부터 우려나온 참여의 욕구들을 재단하고 그 열정을 중화시킨다. 제도화되는 순간 의사소통구조는 정형화된다. 정형화된 틀 속에서만 참여가 이루어진다. 그러나 이 참여는 생기를 잃은 참여이다. 2008년 봄 두 달 넘게 계속된 촛불집회 참가자들은 제도권 정치 세력들의 주도를 거부하였다. 정형화된 구호도 거부하였다. ‘억거리’라는 일상생활의 문제를 집회와 시위라는 가장 기초적인 정치 참여의 방식으로 해결하려 하였다. 집회와 시위는 단순히 제도외적, 최후의 수단으로서의 저항운동이 아니다. 가장 생활과 가까운 일차적인 정치참여이다. 이 글은 평등한 시민의 정치 참여에 대한 권리가 제도화된 정치와 제도화된 여론을 통해서만 행사될 수 있다는 이데올로기를 거부한다. 기존의 정치 이론과 법 제도가 어떻게 가장 중요한 정치 참여의 방식을 예외적, 한계적인 것으로 왜곡시켰는지를 살펴본다.

주제어: 촛불집회, 시위, 참여, 제도화, 합법화

\* 연세대학교

## 1. 서론: 촛불집회와 참여민주주의의 새 국면

2008년 5월 2일에 시작한 광우병 쇠고기 수입반대 촛불집회는 6월 10일에 국민의 가장 많은 관심을 받고 정치적 압력을 행사하는 단계에 이르렀다. 7월 5일에 사회원로들이 ‘국민승리선포 축제의 날’을 제안하면서 촛불참여자의 구성은 일반시민에서 각 단체의 조직이 주도하는 경향을 띠게 되었다. 그 후 촛불집회의 열기는 수그러들었으나, 광우병 쇠고기 수입 파동으로 시작된 촛불집회는 다음의 두 가지 점에서 한국 사회의 참여 민주주의가 새로운 국면에 접어들고 있음을 보여 주었다. 첫째, 2008년 봄 촛불시위는, 정당이나 사회단체, 시민단체, 또는 노동조합 등과 같은 기존의 조직들에 의해서 시작된 것이 아니라는 점에서 새로운 점을 보이고 있다. 정치인들이나 사회운동가들에 의한 조직적 동원과 주도가 아니라, 다양한 시민들의 자발적 참여에 의해 이루어진 것이었다. 둘째, 여당과 야당을 포함한 제도권 정당들이 광우병 쇠고기 수입이라는 문제의 해결에 있어서 국민의 신뢰를 얻지 못하고 무기력한 모습을 보임으로써, 기존 정치권의 한계를 드러냈다는 점이다. 이는 한국의 대의제 민주주의의 한계를 보인 것이며, 새로운 대안적 정치의 부상을 알리는 신호로 평가될 수 있는 것이다.

그러나 한국정치가 오랜 세월동안 권위주의 하에 놓여있었던 탓인지, 집회와 시위에 관한 정치담론 역시 ‘자유’보다는 ‘질서’에 좀 더 비중을 두는 방향으로 흘러갔다. 과거의 권위주의 정권이 민주세력의 저항으로서의 집회와 시위를 무조건 무질서로 폄하하였듯이, 촛불집회에 대한 정부의 초기반응은 일부 진보세력에 의한 정부비판으로 치부하여 무시하는 전략이 구사되었으며, 이로 인하여 검증되지 않은 많은 사실들이 여론에 영향을 미치게 되었다. 연일 계속되는 촛불집회 과정에서 보수 언론과 집권 세력이 보여준 촛불집회에 대한 인식은 한국이 민주주의의 공고화 단계에

있다는 주장에 대한 반증의 결정적인 근거가 되는 것이었다고 할 수 있다. 현 집권세력은 김대중 정부로부터 노무현 정부로 이어지는 10년의 기간을 잃어버린 10년이라 정의하였다. 그리고 그 10년 동안 진보정권의 독선 아래 자유민주주의, 특히 절차적 민주주의가 얼마나 유린되어 왔는가에 대해 성토했어 왔다. 그러나 그들이 지키고자 했던 것이 진정 민주주의였는가에 대한 강한 의구심을 갖게 하는 언사가 집권 직후 촛불시위를 계기로 도발적으로 행해지기 시작했다. 다음의 표현이 대표적인 것이라 할 수 있다.

‘순수한 문화 행사는 합법적이지만, 반정부 구호를 외치는 집회는 불법’이라는 것이다. 우리 헌법에 보장된 집회·시위의 자유의 의미에 대한 일반 상식의 차원에서의 이해와는 상충되는 것이었다. 우리 헌법상의 자유권적 기본권, 그 중에서도 자유민주주의의 핵심적 가치라 할 수 있는 언론·집회·결사의 자유는 대(對)국가적 방어권이라는 본질적 속성을 갖고 있다. 즉 반(反)정부적 언론·집회·결사를 보호해줄 때, 헌법이 제 기능을 하는 것이다. 그렇다면 ‘반정부 구호를 외치는 집회는 불법’이라는 주장이 자유민주주의 자체를 부정하는 논리와 일맥상통할 수 있다는 것이 논리의 비약이라 할 수 없음은 당연할 것이다.

많은 정치 엘리트와 지식인들이 촛불 집회가 다양한 시민들이 참여하는 대규모 시위로 발전한 것이 아직 완전히 제도화되지 못한 한국 정치의 상태로부터 기인한 것이라고 평가하였다. 촛불시위 참여자들이 제도적 의사소통 창구를 찾지 못했기 때문에 일어나는 현상이라고 보는 것이다. 이러한 인식의 부분적 타당성은 인정할 수 있다. 그러나 그러한 인식의 근저에는 시위와 같은 거리의 정치가 비폭력저항운동으로서만 정당한 것이고, 결국 제도외적이고 비정상적 방법이기 때문에 제도화를 완성하면 집회와 시위는 사라진다는 논리가 깔려있다. 이 글은 그러한 인식이 집회와 시위라는 가장 일상생활에 가까운, 기초적인 정치참여 방식을 예외적이고,

한계적인(marginal) 것으로 만드는 이데올로기라는 점으로부터 출발한다.

제도화를 법제화로 본다면, 법제화는 일상생활로부터 우리나라의 참여의 욕구들을 재단하고 그 열정을 중화시킨다. 제도화되는 순간 의사소통구조는 정형화된다. 정형화된 틀 속에서만 참여가 이루어진다. 2008년 봄 두 달 넘게 계속된 촛불집회 참가자들은 그렇게 정형화된 틀을 거부하였다. 제도권 정치 세력들의 주도를 거부하였으며, 정형화된 정치적 구호도 거부하였다. ‘먹거리’라는 일상생활의 문제를 집회와 시위라는 가장 기초적인 정치 참여의 방식으로 해결하려 하였다. 집회와 시위라는 가장 생활과 가까운 일차적인 정치참여의 방식을 선택한 것이다.

이 글은 평등한 시민의 정치 참여에 대한 권리가 제도화된 정치와 제도화된 여론을 통해서만 행사될 수 있다는 이데올로기를 거부한다. 기존의 정치 이론과 법 제도가 어떻게 가장 중요한 정치 참여의 방식을 예외적, 한계적인 것으로 왜곡시켰는지를 살펴볼 것이다. 먼저 집회와 시위에 관한 기존의 정치 이론이 얼마나 그 의미를 축소시켜 왔으며, 그렇게 축소된 정치적 의미가 어떻게 집회와 시위를 국민의 권리가 아닌 제도외적 집단행위행위로 보는 시각을 정당화 시키고, 결과적으로 국가권력의 광범위한 통제아래 두도록 하는 논리를 제공하였는가를 살펴 볼 것이다. 그리고 집회와 시위를 평상시에도 행사할 수 있는 권리로 인식하여야 하는 이유를 ‘공론장(public forum)’의 개념을 통해서 살펴보고자 하겠다.

## 2. 집회와 시위에 대한 정치 이론과 그 평가

### 1) 한국 정치사에 있어서의 집회 및 시위의 의미와 평가

촛불 집회를 6.10 항쟁과 비교하여 평가하는데 있어서 보수 세력과 진

보 세력은 그 시각의 차이를 보였다. 보수 세력은 2008년 봄 촛불집회를 6.10 항쟁과는 다르게 평가해야 한다고 주장한 반면, 진보 세력은 촛불집회를 6.10의 연장선상에서 이해하고자 한다. 흥미로운 것은 보수 세력도 6.10 항쟁의 의미에 대해 도전하려 하지 않는다는 점이다. 권위주의 하에서 집회와 시위는 유일한 시민의 정치 참여 방식이었고, 민주화 운동이란 명분하에 시민들은 집회와 시위에 의해 야기되는 어떠한 고통도 기꺼이 감내했다는 점을 강조한다. 권위주의 정치의 종식이라는 분명한 목적에 모두 동의했다는 것이다. 그러나 요즘의 집회와 시위는 특수 이익을 관철하려는 수단으로 바뀌었고, 이 때문에 시민들의 인식도 달라졌다는 것이 보수 세력의 주장의 핵심이다.

민주화 이전 우리 정치사에 있어서 집회와 시위가 민족과 역사에 대한 의식을 바탕으로 하여, 일제 강점기와 군사독재 정권 등을 거치며 변화의 시기마다 중요한 역할을 해왔다는 것은 어느 누구도 부인할 수 없을 것이다. 일제 강점기의 3·1운동, 4·19 혁명, 5·18 민주화 운동과 6월 항쟁 등은 중요한 역사의 순간에서 엄청난 영향력을 미치며 역사의 전개 방향을 바꿔놓았다. 그리고 민주화 이후, 특히 참여정부의 출범을 전후하여 등장한 촛불시위는<sup>1)</sup> 지난 2002년 6월 미군 장갑차에 의한 여중생 사망사건을 기점으로, 2004년 노무현 대통령 탄핵 반대 시위를 통해 우리나라의 대표적인 시위 방법으로 자리매김했다.

우리 정치사의 전환기에 결정적인 역할을 한 대규모 집회와 시위에 대해, 앞에서 언급한 보수 세력의 주장과는 달리, 부정적인 평가는 존재했었다. 단, 부정적인 평가의 논리가 민주화를 기점으로 하여 달라졌다. 과거에는 집회·시위에 대한 부정적인 평가가 국가안보나 치안유지의 관점에서 이루어졌다. 그러나 민주화 이후의 부정적인 평가는 다른 시민의 불편

<sup>1)</sup> 촛불시위는 1960년대 미국에서 열린 베트남전 반대 시위에서 처음으로 등장했다.

이나 사회전체의 일반이익을 무시하는 특수이익우선주의가 그 근거가 된다.

다른 시민의 불편을 근거로 민주화 이후 대규모 집회·시위를 비판하는 논리는 구체적으로 다음과 같다. 집회·시위의 자유를 언론·출판·결사의 자유 등과 함께 자유민주주의의 주춧돌이 되는 핵심적인 정치적 자유권이라는 것을 인정하더라도, 그것이 절대적 기본권은 아니라는 것이다. 집회·시위의 자유가 참여하는 사람들의 기본권이라면, 그 집회·시위로부터 불편을 겪는 다른 시민들의 교통·통행의 권리나 신체의 자유도 기본권이다. 이렇게 기본권끼리 충돌할 때는 조정이 필요하고, 광장에서 집회와 시위는 허락하되 도로를 막아 가면서 하는 시위는 불법으로 처벌하는 것은 그러한 조정에 해당된다는 것이다. 이러한 시각에서는 다른 사람에게 불편을 끼치는 불법 집회와 시위를 용인하는 것은 우리 사회가 민주화 투쟁의 전통 때문에 시위에 대해 온정적인 경향이 있기 때문이고, 이러한 문화는 바뀌어져야 한다. 그러나 이러한 입장의 가장 심각한 문제점은 반(反)정부 집회·시위를 시민들 간의 갈등과 충돌로 몰고 가는 점에 있다. 한 경찰 간부가 한 아래의 발언에서 잘 드러나 있다.

“도심 집회가 열릴 때마다 ‘시위대와 시민들이 충돌하지 않도록 하라’고 지시합니다. 시위현장에선 시민들의 반응을 직접 들을 수 있습니다. 최근엔 시민들이 시위대를 향해 욕을 하는 경우도 있을 정도로 도심 집회를 바라보는 시선이 싸늘합니다.”<sup>2)</sup>

그러나 집회·시위 현장에서 일어나는 충돌의 대부분은 반정부 구호를 외치며 진행되는 시위대와 반정부 구호의 내용 자체를 불법의 근거로 삼아 시위대를 해산하고 진압하려는 공권력 간의 충돌이다. 시위대와 시민

---

<sup>2)</sup> 중앙일보 편집국, 2007. 『대한민국 논쟁과 대안』 중앙일보사, p. 92. 조길형 경비과정의 발언 중에서.

간의 충돌은 정부에 의해서 동원된 관변 시위대가 출현하는 경우가 아니  
고서는 극히 예외적이다. 시민들 간의 충돌을 방지하는 것이 공권력의  
임무인 것은 맞다.<sup>3)</sup> 그러나 시민들 간의 충돌 가능성만으로 집회 및  
시위를 금지할 수는 없다.<sup>4)</sup> 그리고 시민들 간의 물리적 충돌 및 이익  
충돌을 이유로 부정적인 평가를 하는 것이 한국 사회의 일반적인 시  
각이라면, 이는 민주주의에 대한 한국 사회의 이해가 얼마나 부족한  
것인가를 반증하는 것이다. 지금 당장 불편을 겪는 시민들도 자신들  
역시 집회·시위를 통해 자기주장을 펼쳐야 할 상황을 맞을 수 있다  
는, 역지사지(易地思之)의 철학이 민주사회에는 필요하다. 즉, 집회·  
시위로 인한 불편은 누구나 지불해야 할 민주사회 유지를 위한 최소  
비용이라 할 수 있다.

집회와 시위를 공익(公益)을 무시하는 사익(私益) 주장의 수단으로 보  
는 시각은 다음과 같은 논리를 편다. 민주화 이후의 집회·시위를 자신들  
만의 요구를 관철시키려는 압력행위로 단정하며, 현재 한국 사회에 팽배  
해 있는 ‘떼쓰면 요구를 들어준다’는 인식을 바꾸어야 한다고 주장한다.  
민주화 이후 추진되어 온 신자유주의의 정책에 대해 자신들의 목소리를  
높인 농민, 노동자들의 대규모 집회·시위가 그러한 시각이 퍼져나가는  
계기가 되었다. 이러한 시각의 문제점은 공익과 사익을 구분하는 기준이  
명확하지 않다는 점에 있다. 신자유주의 정책의 타당성이 제대로 검토되  
지 않은 상황에서, 그 정책에 반대하는 주장을 어떻게 사익이라 판단할  
수 있는가? 농민, 노동자들의 주장이 한국 사회의 경제 구조 변화와 관련  
되어 있다면, 그것을 어떻게 사익이라 단정 지을 수 있는가? 이렇게 민주

3) 2008년 북경 올림픽 성화 봉송이 서울 도심에서 있었을 때, 유학생들을 중심으로 하  
는 한국 거주 중국인들이 중국 정부의 소수민족 탄압을 비판하는 한국인 시위대에게  
폭력을 행사하였다. 그러나 한국 정부는 이를 방관만 하고 있었다는 비판을 받았다.

4) 이와 관련하여 미연방대법원은 ‘heckler’s veto’를 근거로 하여 집회·시위를 금지하는  
것은 위헌이라 선언하였다. 뒤에서 자세히 논하도록 하겠다.

화 이후의 대규모 집회·시위를 사회전체의 일반이익을 무시하는 특수이  
익우선주의로 보는 시각은 우리 사회에만 존재하는 것이 아니다. 근대 시  
민사회의 본질과도 관련되며, 우리의 민주화 과정에 있어서의 시민사회의  
변화에 대한 일반적 평가에서도 드러난다. 그 이유는 그 시각이 계급적인  
성격을 갖고 있기 때문이다.

## 2) 집회와 시위에 대한 정치 이론과 한국 민주화 과정에 있어서의 시민사회의 변화

집회와 시위의 사전적 의미는 ‘특정한 요구사항을 관철시키기 위해 다  
수인이 벌이는 집단행동’을 지칭한다. 어느 사안에 대한 요구사항이나 불  
만이 있을 때, 집단이나 개인은 현수막이나 피켓 등을 동원하고 구호를  
외치며 단체행동에 나선다. 여기서 집회나 시위의 가장 큰 목적과 기능을  
알 수 있다. 즉 집회나 시위는 집단의 의사를 행동으로 형성하고 표현하  
는 동시에, 이를 언론과 군중들에게 노출시켜 의사를 전달하고 실현하도  
록 촉구하는 기능을 수행하는 것이다. 그러나 기존의 정치 이론에서는 집  
회와 시위를 이렇게 가치중립적으로 사용하지 않는다.

기존의 정치 이론은 집회와 시위를 비제도적 참여(unconventional  
participation)의 하나로 보며 집단항의-또는 저항-행위로 국한시켜 논의해  
왔다. 그리고 그동안 연구되어온 대부분의 정치참여의 범주는 제도권  
밖의 정치행위는 고려하지 않았기<sup>5)</sup> 때문에, 집회와 시위에 대한 연구  
가 부족한 것은 당연하다. 집단항의행위(protest)는 시민불복종의 한  
형태로 본다. 시민불복종이란 법이나 정부의 정책에 변화를 가져올 목  
적으로 법에 반하여 행해지는 공공적이고 비폭력적이며 양심적인 정  
치행위로 정의된다( Rawls 1971, 364). 그리고 그러한 집단항의행위

<sup>5)</sup> 대표적인 연구는 Verba and Nie 1972.

는 다음과 같은 성격을 갖는다. 첫째, 오류나 불의(不義)에 대한 분노를 표출하는 행위로서, 항의자들이 자신들의 노력이나 능력만으로는 직접 잘못된 것을 고칠 수가 없을 때 사용한다. 둘째, 자신들의 불만 사항에 다른 사람들이 관심을 갖게 만들고, 그러한 공감과 위협의 적절한 배합을 통해 정부가 자신들이 원하는 방향으로 개선안을 제시하도록 전략을 구사한다(Bayley 1962).

대중의 정치참여 유형은 매우 다양하다. 집단항의행위도 청원서 서명과 같이 개인적 측면과 평화로운 방식이 강조되는 행위로부터, 소요(rioting)와 같은 적대감과 폭력이 수반된 집단적 형태까지 다양하게 나타난다. 그러나 참여에 대한 연구 속에서 나타난 다양성의 폭은 넓지 않았다(Barnes and Kasse 1979). 왜냐하면, 집단항의에 참여하는 개인들은 기존의 제도를 통해서는 자신의 이익을 관철시킬 수 없는 이들인데, 제도화가 완성되어 갈수록 그러한 개인이 분노를 처리할 수 있는 방법이 다양해지기 때문이다. 결국 애초에 항의에 참여하는 자들은 제도화된 통로를 통해서는 자신의 목소리를 내기 힘든 사회적인 약자이며, 그들이 비제도적 참여인 직접행동(direct action)과 대결의 정치에 의존하는 것은 정치체제에 대한 극도의 불신으로부터 비롯된 것으로서(Craig and Magiotta 1981), 비이성적이거나 기껏해야 순진한 수준에 머무르는 것이 된다(Lukes 1974). 이에 대한 반론으로 개인의 분노수준과 항의수준 사이에 연관성이 높지 않다는 연구결과와 함께(Johnston and Klandermans 1995; Klandermans 1997), 대부분의 항의참여자들은 강력한 사회적 네트워크에 의해 추동되는 전략적 행위자라는 주장도 설득력 있게 제시되고 있다(Oberschall 1993; Rule 1988).

그러나 한국 사회의 보편적인 인식은 아직도 집회와 시위를 비제도적 참여의 하나로 보며 집단항의행위 정도로 국한시키는 기존의 정치이론을 벗어나지 못하고 있다. 그리고 이렇게 집회와 시위를 한계적 개념으로 설정하는 논리가 민주화 이후의 한국 시민운동의 분화에 대한 분석으로 이

어지면 계급적 당파성을 갖게 된다. 1987년 이후의 제한적·형식적 민주화 과정에서 관찰되는 가장 중요한 변화의 하나는 ‘시민사회의 분화’라 할 수 있다. 1987년 이전의 사회운동은 군부독재의 억압에 저항하는 민주화 운동이라는 대의 아래, 민중운동과 시민운동 또는 급진 노선과 온건 노선 간의 차이가 명확하게 부각되지 않았다. 하지만 형식적인 민주주의 절차들이 점차 도입되면서 기존의 사회운동 세력 사이에서 운동의 목표, 주체, 방식, 정세에 대한 평가의 차이가 나타났다. 그리고 이는 시민운동과 민중운동 간의 노선 분화로 진행되었다. 특히 방식과 관련하여서는, 시민운동은 캠페인, 시민홍보, 강연회 등 온건하고 합법적인 운동방식을 주로 사용하는 반면에 민중운동은 주체와 목표의 특성으로 인해 파업, 시위, 농성 등 급진적인 운동방식을 많이 사용한다(김호기 1997, 237-8).

시민사회의 이러한 분화는 시민사회의 지형이 1987년 이전의 ‘국가 대 시민사회’의 ‘단일한’ 대결구도에서 ‘국가와 시민사회’의 ‘다층적인’ 대결구도로 이행함으로써 야기되었다. 즉, 권위주의 정권 하에서 시민사회의 다양한 세력들은 정치적 민주화를 기치로 국가에 대한 저항을 위해 광범위한 연대를 이루었지만, 절차적 민주주의 제도가 부분적으로 도입되면서 시민사회가 운동의 주체, 방법, 전략에 따라 내부적으로 분화되어 갔던 것이다(이대의 책, 239). 그러나 민중운동과 분리된 시민운동이 과연 풀뿌리 민주주의였는가의 문제가 제기되어 왔다. 시민운동은 시민의 직접 참여라는 활동방식을 그 특징으로 하는데, 민주화 이후 한국사회의 시민운동은 ‘시민 없는 시민운동’이라는 지적이 나올 정도로 직접적인 참여보다는 중앙조직의 운동에 기반을 두어 왔다. 이제까지는 상층 핵심부를 중심으로 아이디어를 제시하고 언론을 통해 이를 여론화 하는 엘리트주의적 방식이 시민운동의 주요 전략의 하나였다(최장집 2006, 267-269).

그러한 문제점에도 불구하고, 시민운동은 시민단체를 중심으로 조직화된 활동을 함으로써 제도화된 참여로 인식되었다. 반면에 민중운동은 예

외적, 한계적, 비제도적 참여로 남게 되었다. 결국 엘리트중심의 참여 방식만이 제도화라는 이름하에 평상시의 적법한 참여로 인정받고, 모든 구성원의 동등한 참여가 가능한 방식은 국가위기 시에만 용인되는 주권자의 비상대권행사로서 평상시에는 오히려 불법적인 것으로 취급된 것이다. 정치참여를 제도화시키면서, 그 틀 안으로 들어오지 않는 행위는 모두 불법화하게 된다. 보통사람이 일상생활 속에서 가장 손쉽게 행할 수 있는 정치참여가 불법화된 것이다. 촛불집회 때 참가자들이 기존 단체의 지휘를 허용하지 않은 것은 그러한 측면에서 많은 시사점을 던져 준다.

촛불집회는 민중운동이 아니었다. 촛불집회는 계급의식으로 무장한 이들의 반체제적 집단행위라고 볼 수 없다. ‘먹거리’라는 보편적 삶의 문제에 대해 걱정하는 다양한 사람들의 집단 행위였다. 그러나 지배 엘리트들은 촛불집회의 참가자들이 제도화된 의사전달구조 -선거, 정당, 그리고 언론기관-를 거부했다는 점을 이용하여, 조직되지 않은 시위대는 소수 반체제 집단에 의해 이용당하는 우중(愚衆)으로, 시위의 방향을 이끌어보려던 단체는 불순한 배후단체로 몰아버렸다. 이것이 가능했던 조건은 근대 시민적 헌법 담론이 제공하고 있다. 다원화된 한국 사회의 갈등 치유제로서 상당한 관심을 끌고 있는 로마 공화정에서의 시민의 자유는 정치적 자유로서 평등한 참여권을 의미했다. 그러나 부르주아가 주도한 근대 시민혁명 과정에서 이 정치적 자유가 개인의 대국가적 방어권으로 변질되었다. 결국 개인의 시위는 표현의 자유로서 법적으로 보호받는 자유가 되지만, 집회·시위라는 집단적인 참여는 불법화되는 것이다.

촛불집회의 참가자들의 제도권 정치 구조와 세력에 대한 거부감은 심각한 우려를 야기하였다. 민주주의가 무질서로 전락하는 신호로 인식하는 경우도 있었다. 이는 민주주의는 제도화를 통해서만 안착할 수 있다는 강박관념에서 비롯되는 것이다. 최장집은 한국의 민주주의가 정치의 제도화

에 실패하였다고 판단하며, 그 원인을 권위주의적 경험에서 찾고 있다. 권위주의적 억압이 기존 체제의 틀 내에서 대안을 준비할 수 있는 정치적·이념적 공간을 허용하지 않았다는 것이다. 그리고 권위주의의 붕괴가 장시간에 걸쳐 서서히 진행된 것이 아니라 짧은 시간에 빠른 속도로 이루어지면서, 민주화 운동의 중심세력들도 현실적으로 실현가능한 대안이념이나 대안적 가치를 조직하지 못하며 제도화에 실패했다는 것이다(최장집 2006, 267-269).

그러나 오히려 제도화에 집착하는 것이 문제를 낳을 수 있다. 제도화는 정형화된 틀을 만드는 것이고, 그 틀에서 벗어나면 어떤 정당한 행위도 무시되고 만다. 정당제도, 선거제도만이 제도화이고 공론장으로서의 역할을 하는 시위공간과 문화는 제도 밖의 것으로 보게 된다. 굳이 제도화가 문제라면 두 달여 넘게 지속된 촛불집회는 왜 제도화된 정치참여로 볼 수 없는가? 정치는 동태적인 것이고, 참여가 민주 사회의 가장 중요한 정치 행위라면, 장기간 규칙성을 가지고, 평화롭게 -촛불집회의 폭력사태가 경찰의 과잉대응으로부터 초래되었음은 분명하다- 반복적으로 진행되어 온 대규모 집회 역시 제도화라 볼 수 있다. 하지만 집회와 시위에 관한 현행 법제도는 예외적, 한계적 개념에 입각하여 원칙적인 통제를 허용하고 있다.

### 3. 집회와 시위에 대한 법제도와 그 평가

#### 1) 집회와 시위에 대한 법적 통제

우리의 ‘집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’으로 약칭)’은 민주주의 국가에서는 유례가 드물 정도로 집회와 시위를 원천적으로 봉쇄하는 법으로 알려져 있다. 대부분의 선진국가에서는 시위를 조례로 관리하고

있는 반면, 우리의 경우는 국민의 권리를 심각하게 제한하기 때문인지 법률로 통제하고 있다. 외국에선 일상적인 집회엔 교통 경찰관만을 배치하고 시위대가 일탈행동을 할 때만 경찰 병력을 투입하지만, 우리에게서는 시위를 진압하는 5만 명이 넘는 전투경찰조직이 있고, 시위 현장엔 늘 시위대보다 많은 경찰관이 투입되어 2중, 3중으로 공권력의 벽을 형성한다. 이렇게 집회·시위를 원천적으로 방지하는 법이 존재함에도, 많은 사람들이 큰 문제의식을 갖지 않는다. 그 이유는 앞에서 논의한 바와 같이, 애초부터 집회·시위를 예외적, 한계적 수단으로 보는 인식이 일반화되어 있으며, 또한 보수 언론이 다음과 같이 부정적인 이미지를 강화하기 때문이다. 중앙일보 2007년 2월 12일자에 ‘평일 종로 불법 시위 사회적 비용 683억 원’이란 제목으로 실린 기사의 일부분이다.

“쇠파이프, 죽봉을 휘둘러야 직성이 풀리는 시위 문화는 개선되지 않고 있다. 불법·폭력 시위 발생 건수는 2001년 215건에서 2006년 62건으로 상당히 줄었다. 하지만 경찰 부상자(전·의경 포함)는 같은 기간 673명에서 817명으로 증가했다. 지난 해 불법시위가 한 번 열릴 때마다 경찰 13명이 다친 셈이다. 시위가 격렬해졌다는 얘기다.

인명피해뿐 아니다. 도심에서 열리는 불법시위는 막대한 사회적 비용을 유발한다. 한국개발연구원(KDI)의 최근 보고서에 따르면 평일 종로에서 열리는 불법시위 한 번에 683억 원의 돈이 허공으로 사라진다. 광화문 불법 점거 집회엔 776억 원의 기회비용을 놓치게 된다. 불법집회로 인한 ▶교통체증 ▶주변 사업체의 영업 손실 ▶시민의 심리적 피해 ▶경찰력 동원 등을 금액으로 환산한 수치다……

정부와 지자체의 탓도 크다. 지난 해 6월 본지와 동아시아연구원(EAD)이 1989년 이후 2005년까지 주요 시위 5400여 건을 분석했다. 그 결과 각종 관공서가 불법시위대의 요구를 수용한 비율은 29.1%로 준법시위(25.2%)보다 높게 나타났다. ‘폐법’이 ‘준법’보다 낫다는 오해가 생길만 하다. ‘국민정서법’에 눈치를 보는 경찰의 소극적 태도도 영향을 미쳤다. 경찰은 그동안 ‘인내 진압’ 원칙에 따라 시위대보다 최소 1.5배 이상의 인원을 동원, 주요 시설의 진입을 막는 것을 1차 목표로 삼았다. 현장 체포 등 엄정 대처는 뒷전이었고, 사후 사법 처리도 유야무야 됐다…(중앙일보 편집국 2007, 99에서 재인용)”

집회·시위의 예외적, 한계적 이미지를 넘어서 낭비적 행위로 묘사하고 있다. 위에서 말하는 사회적 비용은 모두 기회비용을 의미한다. 즉, 실제로 그러한 비용의 손실을 보았다는 것이 아니다. 그러나 이렇게 액수의 측정과 계산의 기준도 모호한 기회비용이 현실적으로 다가가는 것이 한국 사회의 집회와 시위에 대한 인식이다. 그리고 그러한 인식을 토대로 다음과 같은 법적 통제가 가해지고 있다.

법적으로 ‘집회’는 2인 이상의 다수인이 의사표현을 목적으로 일정한 장소에 일시적으로 회합하는 것으로, ‘시위’는 장소를 이동하는 집회로 정의된다. 현행 집시법은 특히 옥외집회와 시위에 대하여 다음과 같이 정의하고 있는데, 헌법재판소는 이를 넓게 해석하여 규제의 대상을 확대하고 있다(헌재 1994.4.28. 91헌바14). 옥외집회를 “천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 않은 장소에서 여는 집회”라 정의하고 있고, 시위를 “여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로·광장·공원 등 일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여, 불특정한 여러 사람의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위”라고 정의하고 있다(제2조 제1호, 제2호). 집시법상의 시위의 개념과 관련하여 헌법재판소는 제2조 제2호의 정의 중 뒷부분에서, ‘위력 또는 기세를 보인’ 장소가 앞부분에 정해 놓은 것처럼 반드시 ‘일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소’일 필요는 없다고 하여 집시법에 의한 규제의 대상을 확대하고 있다. 또한 옥외집회와 관련하여서도 ‘천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 않은 장소’라면 반드시 ‘일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소’일 필요는 없다고 하여, 역시 규제 대상으로서의 집회의 범위를 넓히고 있다. 그렇다면 현행법상, 집회와 시위의 자유는 그 제한이 원칙적으로는 안 되고 예외적으로만 허용되는 권리가 아니라, 예외적으로만 행사가 가능한 권리가 된다.

옥외집회나 시위는 일단 관할 경찰관서장에게 사전 신고해야 하고(집시

법 제6조), 관할 경찰관서장은 신고 받은 집회나 시위가 집시법상 금지 또는 제한 대상이라고 인정되는 경우에 금지, 제한 통고를 한다(제8조). 집시법상 원칙적으로 금지되는 집회 및 시위는, 첫째, 헌법재판소 결정에 의하여 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위(제5조 1항 1호), 둘째, 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위(제5조 1항 2호), 셋째, 일출 전, 일몰 후의 옥외집회 또는 시위, 넷째, 국회의사당·각급법원·헌법재판소·대통령관저·국회의장공관·대법원장공관·헌법재판소장공관·국무총리공관·국내주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소 등의 경계지점으로부터 1백 미터 이내의 장소에서의 옥외집회 또는 시위, 다섯째, 대통령령이 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회나 시위에 대하여 관할 경찰관서장이 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 경우 등이다.

헌법 제21조 제2항이 집회에 대한 허가제를 금지하고 있지만, 현행 집시법상의 사전신고제가 사실상 허가제가 아닌가에 대한 논란이 있다. ‘신고’라는 절차는 원칙적으로 관할 행정기관의 행정적 편의를 위한 것으로 요건만 갖추면 되는 것이어야 하는데, 현행 집시법에 의하면 신고 후에도 금지통고를 받으면 집회를 할 수 없고 더 나아가 형벌이 부과되기까지 하기 때문이다. 게다가 ‘집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한가,’ 그리고 ‘주요도시의 주요도로에서의 집회나 시위와 관련하여 교통소통을 위하여 필요한가’ 등의 판단은 전적으로 관할경찰관서장의 재량에 달려 있다. 결국 말이 신고 금지 사실상 허가제인 것이다.<sup>6)</sup> 그러나 이러한 논란은 일면 무의미하

6) 이러한 문제점에 대하여 양건은, 미국·독일·영국·일본 등에서도 옥외집회나 시위를 허가제로 규정하고 있기 때문에, 우리 헌법상 허가제 금지를 절대적 금지가 아닌 자의적 허가제를 금지하는 것으로 해석해야 한다고 주장한다(양건 2007, 488).

다고 할 수 있다. 왜냐하면 집회와 시위를 예외적, 한계적, 낭비적 이  
미지로 인식하는 사회에서 신고나 허가나는 큰 차이가 없기 때문이다.

야간 옥외집회 금지의 위헌성 여부가 헌법재판소까지 가며 논란이 되  
었으나, 헌법재판소는 합헌임을 선언하였다. 그 논리는 아래와 같다.

“... 야간의 옥외집회·시위도 원칙적으로 이를 허용하고 예외적으로 금지할 수  
있는 경우를 구체적으로 규정하는 것이 집회의 자유를 보장한 헌법규정에 비추어 바  
람직스러운 것이나, 야간의 옥외집회·시위를 원칙적으로 금지하고 야간옥외집회에  
한하여 예외적으로 조건을 붙여 허용하였다고 하여 ... 그 사실만으로 곧 기본권 제  
한입법의 한계로서 요구하는 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 없고 ... (헌재  
1994.4.28. 91헌바14).”

야간 옥외집회 금지는 촛불집회 기간 동안 그 위력을 발휘했다. ‘촛불  
집회 참여자의 다수는 사회에 대한 불만이 가득한 실업자들’이라는 주장  
과, 이에 자주 동반되는 ‘주간 집회는 공공의 안녕질서에 큰 위협이 안 될  
수 있지만, 야간 집회는 근본적으로 법에 의해 허용되지 않는다’는 것이  
집권 세력의 공식 입장이었다. 이러한 주장과 논리는 헌법에 의해 보호되  
는 권리의 문제를 떠나서 촛불 집회 그 자체를 극도로 폄하하고 있다. 야  
간에 사회에 대한 불만으로 가득 찬 실업자들이 수천 명씩 무리를 지어  
거리를 활보하는 것은 공공의 안녕질서에 큰 위협이 될 것임은 누구도 부  
정할 수 없을 것이다. 그러나 촛불시위 현장의 모습은 반(反)사회적 행위  
자들의 집단범행 현장은 아니었다. 촛불시위 참여 성인의 다수가 직업을  
갖고 있고 상대적으로 고학력자들이었음을 입증하는 증거들이 제시되고  
있다. 따라서 ‘촛불집회 참여자의 다수는 사회에 대한 불만이 가득한 실업  
자들’이라는 주장의 허위성은 어렵지 않게 입증될 수 있다. 그런데 이 사  
실 왜곡성 주장이 ‘주간 집회는 공공의 안녕질서에 큰 위협이 되지 않을  
수 있지만, 야간 집회는 근본적으로 법에 의해 허용되지 않는다’는 논리와

결합되면 황당하면서도 위협한 논리가 도출된다. 직업을 갖고 있는 사람들이 집회에 참가할 수 있는 시간은 야간이다. 그러나 야간 집회는 원칙적으로 금지된다. 주간에 집회에 용이하게 참가할 수 있는 사람들은 직업이 없는 사람들일 것이다. 그러나 사회불만 세력으로서의 실업자들의 집회는 공공의 안녕질서에 큰 위협을 가할 수 있어 금지할 필요가 있게 된다. 즉, 야간 집회는 그 공간의 속성상, 그리고 주간 집회는 그 구성원의 속성상 법적으로 허용되어서는 안 된다는 결론이 나오게 된다. 집회 자체가 금지되는 것이다.

폴리스라인<sup>7)</sup> 등 임시적인 조치를 포함하여, 시위전용구역의 설정에 대한 정당화의 배경에도 집회와 시위는 소모적이라는 인식이 깔려 있다고 할 수 있다. 오피니언 리더와 같은 엘리트들은 집회나 시위라는 수단이 필요 없다. 왜냐하면 제도화된 수단에 대한 접근이 언제나 가능하기 때문이다. 문제는 정작 시위가 필요한 사람이 아니라 시위와 상관없는 사람들이 시위전용구역의 설정 등 시위의 방식과 의미에 관한 논의를 독점하고 있는 것이다.

## 2) 헌법재판소의 인식의 변화와 미연방대법원의 공론장(public forum) 원리<sup>8)</sup>

과거 권위주의체제 하에서 집회·시위의 자유는 국가권력의 억압 하에

7) 집회·현장에서 참가자들을 보호하기 위해 경찰과 시위대 사이에 만들어 놓은 ‘절서 유지 선’이다. 시위 참가자들이 선을 넘어 시민들과 충돌하는 것을 사전에 막기 위한 것이기도 하다. 이 때문에 시위대가 폴리스라인을 넘거나 훼손하는 것은 엄격히 금지되어 있다. 집시법엔 폴리스라인을 침범한 사람은 6개월 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금을 몰도록 되어 있다.

8) 여기서 미연방대법원이 사용한 “공론장(public forum)”이라는 용어는 하버마스의 “public sphere”와 혼동될 가능성이 있다. 전자는 현실적인 장소로서의 집회·시위 공간을 의미하나, 후자는 상대적으로 추상적인 의미로서 ‘공개된 합리적 토론 공간’을 지칭한다. 미연방법원이 말하는 공론장(public forum)과 구별하기 위해 하버마스의 ‘public sphere’를 ‘공론영역’으로 번역했다.

있던 대중이 자신의 의사를 표현하고 관철시키기 위한 수단으로 이용되었지만, 민주화가 어느 정도 이루어진 후에는 선거나 대중매체 등을 통한 여론의 형성과정을 통해 자신의 의사를 충분히 전달할 수 있는 다수에게는 현실적으로 불필요한 것이 된다. 결국 소수자에게 유용한 의사전달 수단이 된다. 이러한 논리에 근거하여 집회·시위의 자유에 대한 보호를 강화해야 한다는 헌법재판소의 결정이 나왔다. 이는 앞서 언급한 판례보다 전향된 모습을 보이고 있다.

“집회의 자유는 사회·정치현상에 대한 불만과 비판을 공개적으로 표출케 함으로써 정치적 불만이 있는 자를 사회에 통합하고 정치적 안정에 기여하는 기능을 한다. 특히 집회의 자유는 집권세력에 대한 정치적 반대 의사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서, 소수의견을 국정에 반영하는 창구로서 그 중요성을 더해 가고 있다. 이러한 의미에서 집회의 자유는 소수의 보호를 위한 중요한 기본권인 것이다. 소수가 공동체의 정치적 의사형성과정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 보장될 때, 다수결에 의한 공동체의 의사결정은 보다 정당성을 가지며 다수에 의하여 압도당한 소수에 의하여 수용될 수 있는 것이다. 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 ‘열린사회’에 대한 헌법적 결단인 것이다(헌재 2003.10.30. 2000헌바67).”

헌법재판소가 집회·시위의 자유를 “관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 ‘열린사회’에 대한 헌법적 결단”이라 묘사하며 자유민주주의 헌법의 핵심적 권리로 선언한 것에 대한 대표적인 반론이 헌법상 보장되는 다른 기본권과의 충돌의 문제이다. 즉, 동가(同價)의 다른 권리와 충돌할 때에도 일방적으로 주장할 수 있겠는가 이다. 충돌하는 권리의 예로는 시위 등으로 인한 영업의 자유에 대한 침해, 자동차 운전자의 자유로운 이동의 침해, 지역주민에게 미치는 시위에 따른 소음 등이다. 만약 시위대의 행진 방식이나 노선에 약간만 변경을 가해서 다른 기본권에 대한 침해의

정도를 현저히 감소시킬 수만 있다면, 이를 강제하는 것을 집회의 자유를 침해하는 것으로 볼 수는 없다는 견해도 있다(장영수 2008, 691). 그러나 집회·시위의 자유에 집회·시위 장소의 선택권이 포함되어 있다는 점에 유의한다면, 앞에서 말한 ‘약간의 변경’에 대한 명확한 기준 없이는 자의적 침해로 이어질 수밖에 없음은 자명하다 할 것이다. 헌법재판소도 이점을 이후의 판결에서 아래와 같이 명확히 하고 있다.

“집회·시위 장소는 집회·시위의 목적을 달성하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행하는 경우가 많기 때문에 집회·시위장소를 자유롭게 선택할 수 있어야만 집회·시위의 자유가 비로소 효과적으로 보장되므로 장소선택의 자유는 집회·시위의 자유의 한 실질을 형성한다(헌재 2005.11.24. 2004헌가17).”

헌법재판소의 이러한 인식 변화는 중요한 의미를 가지지만, 여전히 한계를 가지고 있다. 그것은 헌법재판소가 집회·시위의 자유를 소수의 권리라고 보고 있는 점이다. 집회·시위의 자유를 소수의 보호를 위한 장치로 보는 한, 예외적, 한계적, 비제도적 개념을 극복할 수 없다. 집회와 시위는 보통사람이 일상생활 속에서 가장 손쉽게 행할 수 있는 정치참여의 방식으로 인정되어야 하며, 집회·시위의 자유는 그러한 행위를 헌법적으로 보호받는 권리가 되어야 한다. 그렇게 개념의 전환에 필요한 논리적 전제로서 ‘공론장(public forum)’으로서의 집회와 시위에 대한 논의가 필요하다. 미연방대법원은 집회·시위의 자유에 대한 규제 여부와 강도를 ‘공론장(public forum)’ 원리를 가지고 해결해 왔다.

미국 헌법상의 집회의 권리(the right of assembly)도 절대적으로 보장받는 것은 아니다. 평화롭게 집회를 할 권리를 행사하는 경우, 표현 그 자체 뿐만 아니라 표현과 결합되어 나타나는 행동이 문제가 된다(Peltason and Davis 2000, 245). 그런데 수정헌법 1조는 순수한 표현에 제공하는

만큼의 보호를 행동을 수반하는 표현에 제공하지 않는 것으로 해석되어 왔다.<sup>9)</sup> 연방대법원은 정부 규제가 어떠한 때 집회의 권리를 침해했는지에 대한 가이드라인을 발전시켜왔다.

연방대법원은 정부가 집회를 규제할 수 있는 권한의 범위는 집회가 열리는 장소에 따라 달라진다는 원칙을 세웠다. 1939년에 판결이 내려진 *Hague v Congress of Industrial Organizations* 사건에서, 정부가 공공장소에서 시위, 전단배포, 그리고 연설 등 연설(speech) 관련 활동들을 금지할 수 없다고 하여, 공론장(public forum)원리를 확립하였다.<sup>10)</sup> 연방대법관들은 공론장의 개념을 계속해서 발전시켰다. 특히 두드러지게 발전을 보인 시기는 1960년대인데, 그 이유는 많은 사회운동가들이 전통적인 정치 제도 밖에서 사회변화를 추구하던 시기이기 때문이다. 연방대법원은 표현행위가 일어났던 장소가 공론장이었는지를 결정하기 위해 그 원리를 사용하였다. 그런데 설령 법원이 집회 장소가 공론장이라고 인정하여도, 여전히 시간, 장소, 방식에 관한 규제 가능성은 남는다. 소음, 교통체증, 무질서 등 집회에 수반되는 문제들의 발생가능성 때문이다. 그러나 집회에서 사용되는 표현의 내용이나 의사소통 자체를 실질적으로 제한하는 것은 엄격히 금지된다.

1983년에 연방대법원은 공론장을 세 가지 유형으로 분류하였다. 첫째 유형은 ‘전통적 공론장’으로서 오랜 관행을 통해 확립된 것이다. 연방대법원이 ‘전통적 공론장’으로 인정한 곳은 거리, 법원청사를<sup>11)</sup> 포함한 공공기관건물에 인접한 보도,<sup>12)</sup> 학교,<sup>13)</sup> 공원,<sup>14)</sup> 그리고 주택지

---

<sup>9)</sup> *Cox v. Louisiana*, 379 US 536 (1965).

<sup>10)</sup> *Hague v. Congress of Industrial Organizations*, 307 US 496 (1939).

<sup>11)</sup> *United States v. Grace*, 461 US 171 (1983).

<sup>12)</sup> *Edwards v. South Carolina*, 372 US 229 (1963).

<sup>13)</sup> *Police Department of Chicago v. Mosely*, 408 US 92 (1972).

<sup>14)</sup> *Niemotko v. Maryland*, 340 US 268 (1951).

구<sup>15)</sup> 등이다. 집회에서의 주장의 내용과는 무관하게, 단지 시간, 장소, 방식의 문제 때문에 제약을 가하는 것은 가능하지만, 그럴 경우에도 집회에 상응하는 다른 형식의 의사표현방식에 대해서 그 가능성을 열어놓아야 한다. 연방대법원은 이러한 가이드라인에 따라, 대법원 건물 안이나 접속 부지 등에 깃발이나 현수막을 거는 행위를 금지한 법에 대해 위헌선언을 하였다. 그렇게 함으로써, 대법관들이 외부의 압력에 노출될 위험 때문에 그러한 행위들을 금지해야 한다는 정부의 주장을 일축하였다.<sup>16)</sup>

이 ‘전통적 공론장’에서는 전달하려는 내용에 상관없이 자유로운 발언이 보장된다. 설령 심각한 논란의 여지가 있는 발언이라 할지라도, 찬(贊)·반(反)자들이 격렬하게 충돌할 위험이 임박하지 않은 이상은, 경찰이 ‘전통적 공론장’에서의 발언에 어떠한 규제도 할 수 없다.<sup>17)</sup> 이를 다른 표현으로 ‘반대자의 거부(heckler's veto)’라고도 부른다. ‘반대자의 거부(heckler's veto)’이란 용어는 1997년 연방대법원이 연방통신품위법(Communications Decency Act)을 위헌이라 선언한 *Reno v. ACLU* (521 U.S. 844)판결에서 등장하였다. 그 의미는, 표현의 자유를 보장한 수정헌법 1조에 의해서, 어떤 주장에 대해 그 반대자들이 폭력적인 반응을 보일 것이라는 이유만으로 정부가 그 주장을 표현하는 것을 금지할 수 없다는 것이다. 우리 사회를 배경으로 예를 들자면, 전경의 부모들로 이루어진 시위대가 전경의 무차별 진압을 비난하는 촛불집회를 공격할 수 있다는 이유만으로 촛불집회 자체를 금지할 수는 없다는 것이다.

공론장의 두 번째 유형은 정부가 지정(government designation)하는 공론장이다. 헌법에 의해서 의무화 된 것은 아니지만, 정부가 공중(公衆)에

15) *Frisby v. Schultz*, 487 US 474 (1988).

16) *United States v. Grace*, 461 US 171 (1983).

17) *Gregory v. City of Chicago*, 394 US 111 (1969).

게 표현행위를 위한 장소를 제공할 필요가 있다고 판단할 경우, 그러한 장소를 지정할 수 있다. 그 예로는 공공기관이 운영하는 극장,<sup>18)</sup> 공공 행사장,<sup>19)</sup> 그리고 일반적으로 학생들의 단체 활동에 개방된 교내 시설 등이다. 이러한 유형의 공론장은 ‘전통적인 공론장’보다 정부에 의한 통제의 범위가 넓게 인정된다. 그러나 통제는 오직 집회의 시간, 장소, 방식과 관련하여서만 가능하다.

공론장의 세 번째 유형은 출입이 금지(off-limits)되는 국공유지(public property)이다. 이러한 장소는 앞의 두 유형보다 광범위한 규제를 받을 수 있으며, 정부가 그 장소의 용도와 관련하여 합리적이라는 것만 입증한다면, 집회의 내용과 관련하여서도 규제를 할 수 있다. 이 유형의 공론장은 교도소 내의 부지,<sup>20)</sup> 군영(軍營),<sup>21)</sup> 우편함,<sup>22)</sup> 그리고 전신주<sup>23)</sup> 등이다.

미연방대법원도 집회와 시위를 무제한적으로 보호하지는 않는다. 공론장으로서의 집회·시위의 공간은 원칙적으로는 자유로운 곳이지만, 집회의 시간, 장소, 방식과 관련하여서는 항상 규제 가능성에 노출되어 있다. 그럼에도 불구하고 우리의 현실과의 큰 차이는 집회나 시위의 내용을 근거로 통제를 할 수는 없다는 것이다. 순수문화제는 합법이지만, 반정부집회는 불법이라는 논리는 웃음거리가 될 뿐이다.<sup>24)</sup> 그리고 집회나

18) Southeastern Promotions v. Conrad, 420 US 546 (1975).

19) Heffron v. International Society for Krishna Consciousness, 452 US 640 (1981).

20) Adderley v. Florida, 385 US 39 (1966).

21) Greer v. Spock, 424 US 828 (1976).

22) 우편함이 출입금지의 국공유지란 판단은 다음의 사건에서 이루어졌다. 한 시민 단체가 각 가정의 우편함에 자신들의 주장을 알리는 전단지들을 넣었다. 이에 대해 연방대법원은 우편함은 국공유지로서 우편료가 지불된 - 우표가 붙은 - 우편물들만 넣을 수 있다고 판단했다. United States Postal Service v. Council of Greenburgh Civic Association, 453 US 114 (1981).

23) 이 사건에서 연방대법원은 사적으로 제작된 선거운동벽보를 전신주에 붙이는 것은 수정 헌법 1조에 의해 보호받지 못한다고 하였다. City Council of Los Angeles v. Taxpayer for Vincent, 466 US 789 (1984).

시위를 금지하려면, 그에 상응하는 다른 형식의 의사표현방식을 보장해야 한다는 것이다.

촛불집회에 상응하는 다른 형식의 의사표현구조를 보장하는 제도적 기제가 우리 사회에도 존재한다. 주기적 선거에의 참여, 정부의 정책 및 정당의 지지도에 대한 여론 조사에의 참여, 그리고 신문, 방송 등에 참여 등 여론 형성이라는 행위를 할 수 있는 공론장이 제도적으로 보장되어 있다. 그러나 문제는 이러한 제도적 공론장이 진정한 공론장으로서의 역할을 완벽하게 수행할 수 있는가이다.

#### 4. 공론장으로서의 집회와 시위

오늘날 우리가 사용하는 여론 또는 공론(public opinion)의 개념은 근대 시민국가의 등장과 함께 나타난 역사적 현상이다(손영준 2006, 417). 절대 왕정체제 아래 무역과 상업을 통해 자본을 축적하고 인쇄술의 발달로 지적 능력을 확대한 신흥 부르주아 계급은 15세기 후반 이후 점차 국가의 감시자이자 시민사회의 중심세력으로 부상하였다. 17~18세기를 거치며

---

24) 물론 관련법규의 해석에 근거하여 문화제만이 야간에 허용되므로 문화제는 합법이고 야간 집회는 불법이라고 한 것을 굳이 웃음거리라고 평가할 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 미국 연방대법원도 야간 집회에 대한 제한은 될 수 있으면 합헌으로 해석할 것이다. 그러나 문제는 연방대법원이 합헌으로 인정할 때에는 시간, 장소, 방식의 문제를 고려하는 결정일 것이라는 점이다. 내용을 문제 삼아 제한을 인정하지는 않을 것이다. 그렇다면 우리의 경우 야간에 문화제는 합법이고 집회는 불법이라는 것이 내용과 무관한 시간, 장소, 방식의 문제였다고 할 수 있는가? 만약 촛불 문화제에 참여한 사람들이 이명박 대통령, 부시대통령, 그리고 미국축산업협회 회장 등의 형상을 만들어 ‘명박 out’이라는 후렴구가 반복되는 노래를 부르고 춤을 추며 그 형상들을 갈기갈기 찢는 퍼포먼스를 모두가 참여하여 시청 앞 잔디광장에서 반복한다면, 과연 경찰이 합법적인 문화제로 인정하였을까? 만약 촛불문화제에 참여한 사람들이 행진을 하며 청계천 야경의 아름다움을 담은 노래를 부르고 ‘청계천은 아름다워’를 구호로 외쳐댔다면, 경찰이 명박산성까지 쌓아가며 행진을 저지하려 했을까? 아닐 것이다.

자본주의 발전과 시민혁명을 통해 성장한 부르주아 계급은 정치적·경제적 자유를 획득하고 정치행위의 참여자로 등장한다. 근대국가의 등장으로 국가영역(통치기구)과 시민사회 부르주아의 사적 영역이 분리되면서 이 두 영역을 연결하는 공적 영역에서 생성된 부르주아의 정치적 목소리가 바로 여론이요 공론이다.<sup>25)</sup>

독립된 개별 주체들의 사회적 관계의 변화로 성립된 시민 사회에서 근대 부르주아들은 공론 형성의 공간으로서 공론장을 만들어 낸다. 이 공간에서 그들은 자신들의 이해관계에 대해 비판적이고 반성적인 토론을 거치면서 여론을 형성하였는데, 이 점에서 공론장은 공론영역(public sphere)의 성격을 갖게 된다. 이러한 공론장의 성격이 자본주의의 발달과 함께 분리되기 시작한 국가와 시민 사회 사이에서 긴장 관계의 영역으로 발전한다. 그런데 이러한 부르주아적 공론영역은 그들의 지배계급으로서의 성격 때문에 그 역동성을 상실하게 된다. 원래 공론장에서 형성되는 여론은 정치권력에 대한 공개적인 토론과 비판에서 성립되지만, 그것이 국가적 통합을 위한 수단으로서 역기능을 하게 되면서 공론장이 공론영역으로서 지니고 있던 근원적 역동성은 사라지게 되는 것이다.

공론장이 담아내던 공론 영역(the public sphere)의 중요성을 강조하며, 하버마스는 현대 대의제 민주주의의 한계를 극복하기 위해 부활시켜야 할 것을 주장하였다. 즉 하버마스는 현대 민주주의의 요체로 공론 영역에서의 합리적 의사소통을 최우선 과제로 꼽았다(강병호 1999). 공론 영역의 전제는 시민 의식이다. 시민으로서 어떤 구속도 제한도 없는 상태, 즉 집회와 결사의 자유와 의견을 표현하고 출판할 자유가 보장된 공간에서 토론해 나갈 때 하나의 민주적 공동체가 형성되는 것이다. 이것이 공론 영역의

---

25) 부르주아는 당시 영국에서는 커피하우스(coffee house)에서, 프랑스에서는 살롱(salon) 등에 모여 활발한 정치토론을 벌였다. 이러한 토론 공간의 발전은 정보의 자유교환과 함께 비판적·공개적 논쟁을 통한 공론영역(public sphere)의 확대를 가져왔다.

원리가 실현되는 공론장이다.

공론장을 가능케 하는 것은 합리적 의사소통이다. 그리고 합리적 의사소통의 전제는 정보의 올바른 전달과 편견 없는 민주적 토론과 비판이다. 즉, 공론영역으로서의 공론장에서 교환되는 정보는 왜곡과 가감이 없는 것이어야 하며, 이에 대한 시민 상호간이나 시민과 국가 기관간의 상호 의사소통은 도그마와 강제가 없이 민주적으로 이뤄지는 것이어야 한다. 하버마스는 거의 모든 현대 사회의 공론 영역은 이 같은 기능을 거의 하지 못하고 있다고 비판한다. 오늘날에는 국회, 정당, 신문과 잡지, 라디오와 텔레비전, 시민단체 등의 여론 형성 장소가 대표적인 공론 영역이라고 지목되지만, 이들이 모두 하나의 권력 집단으로서 왜곡된 정보 제공 또는 합리적 의사소통의 방해, 그리고 감각과 정서의 균질성을 강요하는 역기능을 행하기 때문에 합리적 의사소통을 수행하지 못한다는 것은 항상 지적이 되어 왔다.

촛불집회는 21세기 한국 사회에서의 여론형성 방식의 변화를 적나라하게 보여주었다. 90년대 말부터 인터넷의 보급이 폭발적으로 확대되면서, 기존의 매체와는 다른 과정을 통해서 정보가 공유되고, 집합적으로 지식이 축적되는 새로운 변화가 나타난 것이다. 인터넷상의 정보의 유통 속도는 기존 언론 매체들을 압도할 정도로 빠르게 이루어진다. 이러한 정보의 유통 속도에 유통 규모의 변화까지 가세하여 ‘집합적 지성’을 탄생시켰다. 전통적 지성은 정보와 지식을 독점한 전문 지식인 집단, 예를 들면 언론인들과 대학교수들이라 할 수 있다. 그런데 촛불집회시기에는 그러한 기존의 전문가 집단이 독점했던 정보와 지식이 대중에 의해서 공유되고, 더 나아가 보다 다양한 정보 수집과 축적이 대중 스스로에 의해서 집단적으로 이루어지는 획기적인 변화가 나타났다. 집합적인 정보와 지식의 공유 그리고 인터넷 토론을 통한 의견 교환과 수렴 등의 새로운 여론 형성 과정이 등장한 것이다. 이렇게 부상한 ‘집합적 지성’은 기존언론매체의 영향

력을 급격하게 약화시켰다.

인터넷은 대안적 공론장으로서 기존 매스 미디어가 가진 한계를 극복하는 보완 미디어로서 가능성을 이미 인정받아왔다(김종길 2005). 하버마스가 토론, 배제 없는 참여, 의견의 존중 등과 같이 여론 형성의 이상적 공간으로서 강조한 공론영역의 속성이 개방, 자율, 참여를 원칙으로 하는 인터넷 공간의 특성과 맥을 같이 한다는 점에서 다양한 정치적 인터넷 실험으로도 연결되고 있다(Poor 2005). 특히 공론장 자체는 규범적, 제도적이지 않으며 권한 및 역할의 분화나 구성원의 자격요건이 요구되는 공간이 아니라는 점에서 개방성, 참여성, 변화성 등을 특성으로 하여 시민들의 의사소통의 흐름을 매개하고 여과하여 집약한 여론을 만들어낸다(장명학 2005). 이 때문에 공론장은 숙의적 여론을 토대로 형성된 민주주의를 가능케 하는 요건으로 지적되기도 한다(오현철 2007).

2008년 촛불집회의 토대가 된 인터넷 커뮤니티들은 그 성격이 다양하고 이질적이다. 그러나 인터넷 포털인 다음(daum)의 아고라와 같은 인터넷 토론 모임을 통해서 다양한 정보와 의견을 교환하고, 기존의 언론매체의 영향으로부터 벗어나 점차 기존의 매체와 대립적인 성향까지도 지니는 새로운 여론을 형성하는 단계에까지 이르렀다. 관심 있는 다양한 네티즌들이 직접 참여하여 자신의 의견을 제시하면서 토론을 벌이는 인터넷 커뮤니티는 집단지성의 등장을 보여주는 예가 되었다. 여기에서 유통되는 정보 가운데 부정확한 정보나 받아들여지지 않는 의견들은 점차 네티즌들에 의해서 가려지면서, 참여를 통한 여론 형성이라는 새로운 사회변화가 나타난 것이다.

결국 인터넷 커뮤니티와 그 공론장으로서의 역할이 두 달여간 지속된 촛불집회라는 새로운 정치참여의 국면을 초래케 하였다. 제도화된 공론장보다 더욱 공론을 빠른 속도로 더 많은 사람들의 평등한 참여를 통해 형성해 나감으로써, 기존의 제도적 기제들의 문제점들을 극복하였다. 그리

고 그렇게 형성된 여론은 사이버 공간에서 끝나지 않고, 오프라인 상의 공간에 재집결하여 ‘집단지성’의 의지를 표시하였다. 여기서 간과하지 말아야 할 것은 온라인상의 토론이 오프라인 상의 촛불집회 공간에서 다시 이루어졌다는 것이다. 오프라인 상에서도 평등하게 발언을 할 기회가 주어졌다. 이러한 집회와 시위의 공간이 비제도적이 것이라면, 민주주의의 본질은 비제도가 될 것이다.

## 5. 결론

집회와 시위는 2인 이상의 다수에 의한 집단적 표현행위이다. 이러한 집단적 표현행위를 민주 사회에서 어떻게 법적으로 보호를 받게 할 것인가와 관련하여 다수의 법학자들은 다음과 같은 논리 구성을 한다. 집단적 표현을 보호하는 권리는 이중적 성격을 갖는다는 것이다. 하나는, 집회·시위의 자유가 집단적 권리이기 때문에, 사회질서에 대한 위협성이 개인의 표현에 비해 크고, 따라서 그 제한의 필요성도 커진다는 측면이다. 다른 하나는, 언론기관의 독점화 경향 때문에 소수의 의사가 사회에 전달될 수 있는 수단이 필요하며, 집단적 표현의 자유로서의 집회·시위의 자유가 그 역할을 하게 된다는 점이다. 그렇다면 이렇게 서로 충돌하는 성격을 어떻게 조화시키느냐가 집회·시위의 자유에 관한 법리의 기본과제가 된다(양건 2007, 485-487). 법제화에 일차적 중점을 두는 법학적 접근으로서는 타당한 논리 구성일 수 있다. 그러나 그러한 이론화는 집회와 시위가 공공성을 창출하는 공론장으로서의 역할을 한다는 점을 간과하고 있다. 다원화된 사회를 민주적인 방식으로 결집시킬 수 있는가의 여부는 그 사회가 결집의 끈이 되는 공공성을 창출할 수 있는가와 직결된다. 그런데

위의 법학적 논리는 집단 소란 행위만 방지될 수 있다면 소수의 목소리를 들어줌으로써 사회적 결집을 용이하게 해 준다는 입장이다. 기존의 정치 이론도 집회와 시위를 예외적, 한계적 집단항의행위로 봄으로써 법학적 시각과 그 맥을 같이 하고 있다.

현대사회에서 집회와 시위가 사회적 문제를 대중에게 알리고 해결 방안을 촉구하는 기능을 하는 동시에, 사회적 갈등을 심화시키고 폭력으로 까지 연결될 수 있는 위험을 안은 존재임은 누구도 부정할 수 없을 것이다. 더구나 최근까지의 집회와 시위가 저항적 사회운동으로서 어느 정도의 불법성과 폭력성을 동반한 ‘거리의 정치’의 모습을 보여 온 것도 사실이다. 민주화나 민족이라는 대의 명분하에 행동 통일만 이루어졌지, 여론형성을 매개로 한 담론의 정치로 변화하는데 실패하였다. 한국의 시민 사회는 민주화 이후 시민사회 내부로부터의 자발적 공론 형성을 포기하고 언론과 매스미디어에 의한 제약된 담론의 정치에 의존해 왔다. 시민들의 자발적인 참여에 기반을 두지 않은 담론의 정치는 그 기반이 취약할 수밖에 없다.

그렇게 담론의 정치가 취약한 기반을 가진 상황에서 집회와 시위를 공론장으로 규정하는 것은 무리일 수도 있다. 그러나 공론장에서 창출해야 하는 공공성이 무엇인가를 심각하게 검토해 보면 반드시 그렇지도 않다. 보편적인 공공의 개념에 대한 이해는 공·사 이분법을 전제로 하고 있다. 공동체나 국가에 관계되는 것이 공(公)이고, 특정한 개인(그룹)과 관련된 것이 사(私)이다. 그러나 애초에 공공(公共)의 개념은 본원적이라 할 수 있다. 왜냐하면 개인은 개인적 존재이자 공동체적 존재이기 때문이다. 또한 다층적·다차원적 개념이다. 개인의 범위를 넘어서는 공동체는 가족관계로부터 시작되어 다층적으로 확대되어 간다. 그럴 경우, 하위 공동체는 외부적으로 더 상위의 공동체의 공적 통제를 받아야 하고, 내부적으로는 그 내부 구성원을 공적으로 통제하는 ‘이중의 지위’를 갖게 된다. 이러한

이중적 지위는 연속적이고, 따라서 공공의 개념은 편재적(遍在的, ubiquitous)이다.

그러나 근대 시민 혁명을 거치면서 국가와 시민사회의 구분으로 공·사 이분법이 체계화되었다. 그리고 이러한 국가와 시민사회의 구분에 근거한 공·사 이분법은 개인과 공동체를 대립의 관계로 놓은 주(主)원인이 되었다. 시민사회는 개인의 자유라는 절대 가치를 토대로 형성된 추상적 사회의 개념이다. 국가는 그 절대적 가치를 수호할 임무를 부여받은 제도적 기제이다. 그렇다면 공공성은 어느 공동체에서 창출되는 것인가? 문제는 국가·시민사회 이분법 하에서는 공공성의 개념 자체가 도출될 수 없다는 점에 있다. 왜냐하면 국가가 독자적으로 시민사회와 대등하게 독립된 가치를 창출하는 것은 개념적으로 모순이다. 물론 국가는 분명히 시민사회와 독립하여 자율적으로 존재한다. 그리고 독자적 가치 시스템을 가지고 있다. 그러나 그 국가가 스스로의 가치를 우월적 가치로서 시민사회에 강요할 때, 그것이 실현되는 순간 시민사회는 사라진다. 이 때 공공성이라는 개념도 사라지게 된다. 왜냐하면 공공성은 자유·자치·자율의 개념을 전제로 할 때에만 의미가 있기 때문이다.

이러한 문제는 근대 시민 혁명 과정에서 시민사회라는 개념이 부르주아적 이데올로기를 담아내는 그릇으로 쓰이면서 발생한 것이다. 시민사회가 공동체라면 그와 관련된 것은 공적인 것이다. 그렇다면 공공성의 문제는 국가와 시민사회와의 대립 속에서 발생하는 것이 아니라 시민사회가 추구해야 할 두 가지의 가치, 개인의 가치와 전체의 가치가 어떻게 융화를 이룰 것인가의 문제이다. 이러한 점에서 국가와 시민사회를 분리하지 않고, 국가의 구성원으로서 주인 의식을 갖고 정치과정 참여하여 공적 가치를 창출해 내는 공간이 공론장이 될 것이다.

촛불 집회를 한국 정치가 안정적으로 제도화되지 않았다는 증거로 보고 많은 우려가 제기되었다. 이것은 거리의 정치를 비폭력저항운동이라고

만 정의하고, 그러한 제도외적이고 비정상적 방법은 제도화가 완성되면 사라질 것으로 보는 데에서 기인한다. 그러나 제도화가 모든 것을 해결해 주지는 않는다. 제도화는 법제화이고, 법제화는 일상생활로부터 우리나라의 참여의 욕구들을 재단하고 그 열정을 중화시킨다. 제도화되는 순간 의사소통구조는 정형화된다. 정형화된 틀 속에서만 참여가 이루어진다. 그러나 이 참여는 생기를 잃은 참여이다. 2008년 봄 두 달 넘게 계속된 촛불 집회 참가자들은 제도화된 의사소통구조에 심각한 불신을 표시하였다. ‘떡거리’라는 일상생활의 문제를 집회와 시위라는 가장 기초적인 정치 참여의 방식으로 해결하려 하였다.

집회와 시위를 어떤 것을 막거나 회피할 수 없는 힘없는 사람들의 반대나 불만족의 표현이라고 정의하는 것이 일반적이다. 그러나 집회와 시위는 단순히 제도외적, 최후의 수단으로서의 저항운동이 아니다. 가장 생활과 가까운 일차적인 정치참여이다. 촛불집회의 계기는 ‘떡거리 안전’이라는 단순한 생활상의 요구였다. 광우병 소고기 수입 문제는 삶의 기본을 위협하는 사안이었기 때문에 많은 사람들이 자발적으로 시위에 참여할 수 있었다. 이것은 생활정치라고 부를 수 있는 새로운 참여의 모습이다. 삶의 안전과 질의 문제가 정치라는 한국에서의 정치 개념의 변화를 보여주는 것이다.

집회와 시위의 공간이야말로 공론 형성을 통한 공공성 창출의 원천이 될 수 있다. 공공성은 국가 등 제도에 의해서만 창출되는 것이 아니다. 국가는 공공성을 갖는 가치들을 보호하고 실현하는 제도적 기제이다. 공공성은 국가 이전의 공동체를 존속시키기 위한 가치이다. 보편적, 선형적 공공성은 공동체의 본질과 맞지 않는다. 왜냐하면 공공성은 특정 공동체로부터 창출되는 것이기 때문이다. 그리고 공공성의 창출은 의사결정방식과 본질적인 연관성을 갖는다. 즉, 공공성은 특정 의사소통구조를 통해서 창출된다. 이러한 의사소통구조로 가장 타당한 것은 공론장에서의 심사숙고

(deliberation)이다. 그렇다면 집회와 시위의 자유는 그러한 공론장을 구성할 수 있는 권리이다. 그리고 국가위기 시에만 사용할 수 있는 주권자의 비상대권이 아니라, 평상시에 행사할 수 있는 정치참여의 권리이다.

#### 참고문헌

- 강병호. 1999. “하버마스의 토의적 민주주의 이론 - 민주주의의 규범적 의미와 자유주의와 공화주의의 화해 -.” 『철학논구』. 27.
- 김종길. 2005. “사이버 세계의 확산과 전자민주주의의 가능성.” 『사회과학연구』. 27. 1-23.
- 김호기. 1997. “민주화, 시민사회, 시민운동.” 최장집·임현진 편 『한국사회와 민주주의: 한국민주화 10년의 평가와 반성』. 나남출판.
- 손영준. 2006. “미디어와 여론” 오태섭, 권혁남, 김성태 외 공저. 『현대 정치커뮤니케이션 연구』. 서울: 나남. 411-435.
- 양건. 2007. 『헌법강의 I』. 법문사.
- 오현철. 2007. “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전모델을 중심으로.” 『한국정치학회보』. 41(2). 77-98.
- 장명학. 2005. “하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의.” 『한국정치연구』. 12(2). 1-35.
- 장영수. 2008. 『헌법학』. 3판. 홍문사.
- 중앙일보 편집국. 2007. 『대한민국 논쟁과 대안』. 중앙일보사.
- 최장집. 2006. 『민주주의의 민주화: 한국 민주주의의 변형과 헤게모니』. 서울: 후마니타스.
- Barnes, Samuel H., Max Kasse. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Bayley, David H. 1962. “The Pedagogy of Democracy: Coercive Public Protest in

- India.” *American Political Science Review*. 56. 663-72.
- Craig, Stephen C., and Michael Magiotto. 1981. “Political Discontent and Political Action.” *Journal of Politics*. 43. 514-22.
- Hibbs, Douglas A. Jr. 1973. *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*. New York: John Wiley & Son.
- Johnston, Hank and Bert Klandermand. 1995. *Social Movements and Culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Klaudermand, Bert. 1997. *The Social Psychology of Protest*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Lukes, Steven. 1974. *A Radical View*. London: MacMillan Press.
- Oberschall, Anthony. 1993. *Social Movement: Ideologies, Interests, and Identities*. New Brunswick: Tansactions.
- Peltason, J. W. and Sue Davis. 2000. *Corwin & Peltason’s Understanding the Constitution*. 15th ed. Harcourt College Publishers.
- Powell, G. Bingham Jr. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Poor, N. 2005. “Mechanisms of an Online Public Sphere: The Website Slashdot.” *Journal of Computer-Mediated Communication*. 10(2).
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.

## Politics on the Streets and Rights Discourse

*Dong-Wook Cha*

It is generally conceived that the occurrence of large outdoor assemblies and demonstrations is an evidence that politics neither is completely institutionalized nor provides institutionalized communication channels for protesters. According to this conception, politics on the streets is only justified as a nonviolent resistance campaign and is very likely to disappear if politics is completely institutionalized. This essay calls the conception into question. If institutionalization means legalization, legalization tailors participatory urges soaking out of ordinary lives and neutralizes those passions. The moment the process of institutionalization is complete communication channel becomes formalized. In other words, participation is allowed only in the formalized structure. This participation lacks life.

In the spring of 2008, large candlelight demonstrations against the import of U.S. beef brought hundreds of thousands of protesters to the streets in the heart of Seoul and lasted more than two months. These protesters refused to be under the lead of elite political circles. They rejected regularized slogans. They voiced their concern about foods - a matter of ordinary lives - by organizing and joining rallies which are the most fundamental way of participation. Neither marginal nor final means rallies are. Rallies are genuine grass-root participation. This essay analyzes and criticizes the ideology that right to equal participation is exercised legitimately only through institutionalized political communication

structures.

Key words: candlelight demonstration, rally, participation, institutionalization, legalization