



임무 실패

한국에서의 경찰의 집회 대응

AMNESTY
INTERNATIONAL



국제앰네스티는 7 백만 명이 넘는 이들과 함께
모든 사람이 인권을 누리는 세상을 위해
활동하는 세계적인 운동조직입니다.

우리의 비전은 모든사람이 세계 인권 선언과
다른 국제 인권 기준에 명시된 모든 인권을
누리게 되는 것입니다.

우리는 어떠한 정부나 정치적 이데올로기,
경제적 이익 및 종교로부터 독립된 단체이며,
회원들의 회비와 일반 시민들의 후원금으로
운영되고 있습니다.

© 2017 국제앰네스티

별도로 명시된 경우를 제외하고 본 저작물은 크리에이티브 커먼즈
라이선스에 따릅니다. (저작자 표시, 비영리, 변경금지, 4.0 국제)
[https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/
legalcode](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode)

더 자세한 내용은 국제앰네스티 웹사이트 내 허가 안내 페이지를
방문해주세요: www.amnesty.org

국제앰네스티 이외의 저작권자가 표시된 자료의 경우 이는
크리에이티브 커먼즈 라이선스를 따르지 않습니다.

2017년 초판 발행

문서번호: ASA 25/7119/2017

원문언어: 영어

amnesty.org
amnesty.or.kr



표지사진: 전국민주노동조합총연맹 총파업 집회 현장 차벽과 경찰.
2014년 2월 25일. © 박마리

AMNESTY
INTERNATIONAL 

목차

1. 도입	3
2. 보이고 들리는 곳에서의 집회 금지	7
2.1 교통소통을 위한 금지.....	8
2.2 사실상의 집회 금지구역.....	8
3. 과도하고 불필요한 물리력 사용	13
4. 차벽 사용: 경찰의 촉진 임무 실패	17
5. 평화적 집회의 해산	19
6. 참가자 및 주최자 처벌	21
7. 결론 및 권고	25

1. 도입

“...물대포(일부 경우 캡사이신 용액을 혼합하여 사용되기도 했으며, 이는 최루가스과 같은 효과를 가짐)와 차벽의 사용은 긴장이 고조되는 결과를 낳았다. 대규모 경력 배치와 함께 이러한 전술이 사용되는 방식은 시위대가 그 같은 조치를 이유없는 공격으로 받아들여 경찰과 시위대 사이의 긴장을 고조시킬 것이 거의 확실하다.”

마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관¹

대한민국의 헌법과 국제법은 평화적 집회의 자유를 보장하고 있지만, 집회를 규율하는 국내법 및 관행은 국제인권법기준에 미치지 못하고 있다.² 최근 문재인 정부 들어 긍정적 발전이 있기는 하나, 과거 한국의 경찰은 집회 대응, 특히 청와대 인근 집회에 대해 제한적인 접근법 및 전술을 취해왔다.

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 등 국제인권법은 각국에 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 존중, 보호, 실현할 것을 요구한다. 이 권리의 완전한 향유를 보장하기 위한 국가의 의무에는 평화적 집회를 보호하고 촉진할 의무가 포함된다.³ 공공 집회는 특정인이나 집단, 기관, 정부 기구에 메시지를 전하기 위해서 열린다. 따라서 당국이 의도된 청자가 보이고 들리는 곳에서 집회를 개최할 권리를 보장하는 것은 매우 중요하다. 그럼에도 한국에서 개최된 다수 집회, 특히 집회가 서울 중심부 청와대 인근에서 열린 경우 참가자들은 집회의 개최 목적을 달성할 수 없었다.

2013년부터 쌍용차 노동자 대량 해고, 2015년 “위안부” 관련 한일 합의, 비정규직화와 노동 유연화를 확대할 것이라는 노동조합의 우려를 샀던 노동개혁안, 쌀 수매가 보장 공약 파기, 역사교과서 국정화 반대 등 다양한 사안에 대한 불만과 요구를 담은 집회가 여럿 개최되었다. 특히 2014년에 300명 이상의 사망자 중 대다수가 아동이었던 세월호 참사 발생 이후 유족들은 정부의 책임을 추궁하기 위한 대규모 집회

1 · 마이나 키아이, 평화의 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 방한 보고서, 유엔 문서번호 U.N. Doc. A/HRC/32/36 Add.2, 2016년 11월 17일. (이하 “집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서”), para 31.

2 · 국제앰네스티, 국제인권기준에서 본 한국의 평화적 집회의 자유 (국제앰네스티 문서번호: ASA 25/5099/2016), (이하 “국제앰네스티, 한국의 평화적 집회의 자유”). 본 보고서에서 사용된 집회는 시위 등 옥외에서 진행된 모든 집회를 일컫는다.

3 · 국제앰네스티, 한국의 평화적 집회의 자유, p.5.

를 연속적으로 개최했다.

2013년부터 2016년 사이 청와대 인근에 신고된 집회에 대해 경찰은 일상적으로 금지 및 제한 통고를 해왔다. 청와대 인근 100미터 이내에서 개최하려는 집회에 대해서는 집회및시위에관한법률(이하 “집시법”) 제11조에 근거한 금지 통고가 이뤄졌고, 그 이상의 거리에서는 집시법 제12조에 따라 교통통을 이유로 한 금지 통고가 이뤄졌다.⁴ 또 경찰은 차벽 설치 등 과도한 여러 조치를 취했는데, 차벽은 참가자들이 의도한 장소로 이동하거나 집회의 대상이 보이고 들리는 곳에서 메시지를 전하지 못하게 막는 효과를 가져와 참가자를 자극했다. 차벽 이외에도 경찰은 때때로 불필요하거나 과도하게 살수차와 최루제를 사용하기도 했다.

집회에 대한 경찰의 전반적 태도는 집회의 진행 양상을 결정짓는 데 중요한 역할을 했다. 경찰은 때때로 평화적 집회의 자유에 대한 권리 행사를 자의적으로 제한했을 뿐 아니라 많은 경우 직접적으로 긴장을 고조시키는 조치를 취함으로써 폭력 발생 가능성이 높아지는 결과를 낳기도 했다. 최근에는 경찰이 덜 제한적인 접근법을 취하면서 대규모 집회가 전적으로 평화적인 상태로 진행됐다.

이 같은 접근법이 어떤 효과를 가져왔는지는 부패 및 권력남용 등의 의혹으로 박근혜 전 대통령 사퇴 및 탄핵을 촉구하며 개최됐던 촛불집회에서 더욱 자명하게 드러났다. 2016년 10월 29일을 시작으로 2017년 3월 11일까지 매주 토요일 전국적인 대규모 집회가 이어졌다. 경찰은 살수차 사용을 자제하고 전반적으로 덜 제한적인 접근법을 취했다. 아마도 한국 역사상 최대 규모였을 2016년 11월 12일 집회의 경우 전국적으로 170만명이 참가했으며, 서울 도심에서만 130만명이 거리에 모인 가운데 압도적으로 평화롭게 진행됐다.

그렇지만 이 촛불집회 기간 동안 경찰은 청와대 인근 집회에 대해 계속해서 집시법에 근거한 금지 통고를 내렸다. 2016년 12월 2일 이후로는 청와대 100미터 지점에서 집회가 열릴 수 있었지만 이는 집회 주최자들이 경찰의 집회 금지 통고에 대해 집행정지 가처분신청을 낸 것을 서울행정법원이 인용 결정을 내려 가능해진 것이었다.

박근혜 대통령의 탄핵 이후 2017년 5월 9일 대통령 선거로 문재인 대통령이 취임했다. 문재인 대통령은 후보시절 평화적 집회의 자유에 대한 권리의 완전한 향유, 특히 집회 개최에 유리한 추정이 법에 명문화 되도록 추진하고 경찰의 집회 대응에서 전반적 접근법이 평화적 집회의 촉진이 되도록 보장하겠다고 약속했다.⁵

2017년 5월 26일, 한 경찰청 관계자는 집회 현장에 살수차, 차벽을 배치하지 않는 것을 원칙으로 할 계획임을 밝혔다.⁶ 이는 2017년 6월 16일에 “앞으로 경찰은 일반 집회, 시위 현장에 살수차를 배치하지 않겠다. 사용 요건 또한 최대한 엄격하게 제한하겠다. 이러한 내용을 대통령령인 위해성 장비 등의 사용기준 등에 관한 규정으로 법제화하여 철저히 지켜나가겠다.”는 경찰청장의 발표를 통해 부분적으로 재확

4 · 집회및시위에관한법률, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정

5 · 국제엠네스티, 대선후보 5인, 국제엠네스티의 8대 인권의제에 답하다(2017년 4월 20일자 보도자료), 또 다음 참조: 국제엠네스티, 대통령 후보자에게 보내는 8대 인권 의제 (국제엠네스티 문서번호: ASA 25/5785/2017)

6 · 박수지, 한겨레, “집회현장에서 차벽, 살수차 사라진다”, 2017년 5월 26일, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/796407.html

인되었다.⁷

2017년 6월 16일, 경찰개혁 권고안 마련을 위한 외부전문가로 구성된 경찰개혁위원회가 발족했다. 위원회는 3개 분과로 이루어져 있으며 각 분과는 각 6명의 위원으로 구성되었다. 이중 인권보호분과는 집회 관리에 있어 경찰력 행사에 대한 통제 강화 등의 업무를 담당한다.⁸ 2017년 9월 7일, 경찰청장은 “집회시위자유 보장방안” 권고를 수용하겠다고 발표했다. 이 권고안에는 평화적 집회의 추정, 돌발 및 기타 평화적으로 열리는 긴급 집회에 대한 보호 등 경찰의 전반적 접근법 전환을 포함해 중요 사안 다수가 포함되어 있었다. 또, 집회의 해산 요건의 엄격화, 집회에서의 살수차 사용 금지 등 살수차 및 차벽 사용 요건 강화 등도 포함됐다. 그러나 이번 권고에서 집시법 제10조 및 제11조에 따른 특정 시간 및 장소에서의 집회에 대한 포괄적 금지 규정 문제는 제대로 다루지지 않았다. 기존의 관행이 되풀이 되는 것을 예방하려면 국회가 권고 내용을 법제화하고 집시법이 국제법기준에 합치되도록 개정해 나서야 한다.

또 다른 주목할만한 점은 2017년 5, 6월 사이 서울에서 집회 금지 통고가 한 건도 없었다는 사실이다.⁹ 6월 30일, 전국민주노동조합총연맹(이하 “민주노총”)은 광화문에서 약 5만 명이 참가한 가운데 “사회적 총파업” 행진을 진행했다. 경찰은 차벽이나 살수차를 단 한 대도 배치하지 않았다. 경찰은 교통을 지도하고 시위대를 인도하면서 서울 시내에서의 행진을 도왔다. 이날 충돌은 없었던 것으로 알려졌다.

또 경찰은 7월 국제앰네스티와의 면담에서 살수차 사용 관련 규정을 강화하는 방안, 특히 사회적 질서 유지가 불가능한 상황에서의 살수차 사용을 규율하는 규정 강화에 대해 검토중이라고 확인해주었다.¹⁰

국제앰네스티는 한국 당국의 집회 대응 개혁 조치를 환영하는 바이지만 과거 관행으로의 회귀를 막고 명확히 기술된 규정에 의거한 경찰 책무성을 보장하기 위해서는 그러한 변화의 제도화가 중요하다. 당국은 최대한 이른 시일 내에 집회 대응 및 물리력 행사를 규율하는 집시법과 내부 규정을 개정해 국내법이 국제인권법기준에 합치되도록 해야 한다.

국제앰네스티는 2017년 2월부터 3월까지 2013 ~ 2016년 사이 집회 참가 또는 주최 경험이 있는 사람 32명과 인터뷰를 진행했다. 피면접자가 참여했던 집회 중 26개는 서울에서 개최된 것이며, 3개는 서울 외 지역에서 진행됐다. 같은 기간 동안 의사 1명, 언론인 1명, 전현직 경찰관 및 의무경찰(경찰에서 21개월의 의무 군복무를 수행한 사람) 9명에 대한 인터뷰도 진행됐다. 또 2017년 7월 14일 경찰청과의 면담도 진행되었다. 피면접자의 신원보호를 위해 일부 피면접자의 경우 가명을 사용했다.

7 · YTN, “이철성 경찰청장, '故 백남기 사망 원인 변경' 공식 사과 (전문)”, 2017년 6월 16일, http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201706161524422479

8 · 경찰청, “강도 높은 경찰개혁 착수”, 경찰개혁위원회 공식 출범(2017년 6월 16일자 보도자료)”, <https://www.police.go.kr/portal/bbs/view.do?bbsId=B0000011&nttId=19436&menuNo=200067>

9 · 2017년 7월 25일 국제앰네스티의 정보공개청구에 따라 경찰청이 공개한 자료

10 · 2017년 7월 14일, 국제앰네스티와 경찰청과의 면담

2. 보이고 들리는 곳에서의 집회 금지

“그런데 교통량 때문이라고 이야기를 하면서 뒤로 빙빙 도는, 1시간, 1시간 반짜리 행진코스를 중단 말이죠. 그럼 그렇게 사거리 돌면서 이렇게 빙빙 돌면 교통체증이 훨씬 심해져요…… 나도 알고 경찰관도 알고. 그러니까 실제로는 이게 진짜로 교통량 때문에 막는 게 아니라는 거죠.”

문병호, 전국민주노동조합총연맹 조직쟁의실 조직국장¹¹

한국에서 집회시위는 집시법에 의해 규율된다. 집시법은 여러 면에서 국제인권법기준에 못 미치며 집회에 여러가지 제한을 부과할 수 있는 재량권을 경찰에게 부여한다.

일례로 집회를 개최하려는 사람은 당국의 허가나 승인 없이 집회를 개최할 수 있어야 한다. 국제인권법기준에서는 국가가 집회 신고 요건을 두는 것은 허용된다. 그러나 그 목적은 평화적 집회 촉진을 위한 것이어야 하며, 당국이 공공안전 및 공공질서 또는 타인의 권리를 보호하기 위해 필요한 조치를 취할 수 있도록 하기 위한 것이어야 한다. 평화적 집회의 자유는 권리이지 특권이 아니다. 마이나 키아이 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관(이하 “유엔 집회·결사의 자유 특별보고관”)은 2016년 11월 유엔 인권이사회에 제출한 방한 보고서에서 집시법상 신고제가 사실상 허가제에 준하는 수준으로 운용되고 있음을 지적했다.¹²

집시법은 과중한 신고제에 더해 사생활의 평온, 학습권의 보호를 위해 그 거주자가 시설이나 장소의 보호를 요청할 경우, 동일 장소에서 개최되는 동시 집회, 교통방해 등 다양한 근거로 집회를 제한하거나 금지할 수 있는 폭넓은 재량권을 당국에 부여한다.¹³ 국제인권법기준에 따르면 평화적 집회의 자유에 대한 권리 행사에 대한 일체의 제한은 원칙이 아닌 예외가 되어야 하며, 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호, 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위해 명백하게 필요하고 비례의 원칙에

11 · 2017년 3월 20일 국제앰네스티와 문병호와의 인터뷰

12 · 마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, 2016년, para.26

13 · 집시법 제8조 제5항 제1호 및 제2호, 동조 제2항, 제12조 참조.

부합하는 경우에 한해서만 허용될 수 있다.¹⁴

2.1 교통소통을 위한 금지

당국이 집회를 금지할 때 가장 빈번히 원용하는 사유는 집시법 제12조에 따른 교통소통을 위한 제한이다.¹⁵ 이 조항은 당국이 주요도로 주요 도시에서의 집회를 금지하거나 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 해당 집회의 주최자가 질서유지인을 두는 경우는 그 같은 금지를 할 수 없지만, 그럼에도 해당 집회가 심각한 교통 불편을 줄 것으로 간주되는 경우 금지 통고의 대상이 될 수 있다.

도로 등 공공장소를 집회 목적으로 사용하는 것은 교통 목적 사용보다 덜 정당한 것이 아니며, 따라서 교통소통만을 이유로 집회를 금지하는 것은 국제법상 허용되는 제한이 아니다.

국제앰네스티 인터뷰 결과 사전에 집회 신고를 했던 주최자 11명 중 8명이 금지 통고를 받았고, 1명은 현장 제한 통고를 받은 것으로 나타났다. 국제앰네스티가 인터뷰했던 주최자 18명 중 4명은 자신이 집회를 주최하는 것이라고 생각하지 않았기 때문에 집회 신고를 하지 않았고, 다른 3명은 돌발집회로 진행했거나 신고하지 않고 집회를 개최했다. 금지나 제한 통고를 받았던 주최자 9명 중 8명은 교통소통을 이유로 한 금지·제한 통고를 받았다고 대답했다.

경찰청에 따르면 2013년부터 2016년 말까지 총 662개 집회가 금지됐다. 금지 통고된 전체 집회 중 335개 집회(53.6%)가 집시법 제12조 제1항에 따라 교통소통을 이유로 금지된 집회였다.¹⁶

2.2 사실상의 집회 금지구역

집시법 제11조는 대통령 관저, 각급 법원, 외교 공관 등 특정 건물의 100미터 이내에서의 집회를 포괄적으로 금지하고 있다. 집시법에서 규정하고 있는 포괄금지 규정은 대통령 관저에서 100미터까지만 적용되는 것이지만 집시법 제8조 제5항 및 제12조 제1항에 따른 경찰 재량권 행사로 더 넓은 주변 지역이 사실상의 집회 금지 구역이 되어 집회가 의도하는 청자가 보이고 들리는 곳에서 열리지 못했다.

• 청운효자동 주민센터 사거리

청운효자동 주민센터 사거리는 청와대 100미터 지점에서 100미터 가량 떨어진 곳에 위치해 있다. 2012년 7월부터 2016년 6월까지 이 주민센터 및 그 앞 사거리에 신고된 집회 건수는 모두 23건이었다. 그러나 이중 신고한 곳에서 열릴 수 있었던 집회는 단 한 건이었다. 23건 중 한 건은 주최측이 신고를 철회했고, 나머지 22건 중 12건은 구 집시법 제8조 제3항 제1호에 따른 사생활 평온권을 이유로 금지됐고, 8건은 동법 제12조 제1항에 따른 교통소통을 이유로 금지되었다.¹⁷ 이 장소가 청와대 인근 100미터 밖에 있

14. 참조: 국제앰네스티, 한국의 평화적 집회의 자유, pp. 8-9.

15. 집시법 제12조 제1항은 다음과 같이 규정되어 있다. “관할경찰관서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.”

16. 2016년 8월 2일 및 2017년 7월 25일 경찰청이 국제앰네스티에 서면 답변으로 공개한 자료

17. 집시법은 2016년 1월 27일 법률 제13834호로 개정되었다. 개정 직전 구 집시법 제8조 제3항 제1호는 현행 집시법 제8조 제5조 제1호와 같다.

음에도 한 건은 집시법 제11조를 근거로 금지되기도 했다.¹⁸ 다른 한 건은 행진 형식으로 신고되어 청와대 앞을 통과하는 경로여서 집시법 제11조에 따라 금지됐다.

이 장소에서의 집회에 대해 금지통고를 받지 않은 주최자는 민주사회를위한변호사 모임 소속 류하경 변호사로 2014년 4월 29일 동료 9명과 함께 진행할 집회를 신고했다. 하지만 곧 종로경찰서 정보과 담당관이 찾아와 실수가 있었다며 신고를 철회해 줄 것을 요청했다.

“당직을 섰던 신참 경찰이 집회신고서는 받아주는 게 원칙이라 받아 준 모양이에요 월요일에 정보과 형사가 사무실로 와서, ‘아시지 않느냐 청와대에서 집회신고를 받아준 적이 한 번도 없다., 집회하는 형식대로 해줄 테니 신고를 철회하고 기자회견으로 해달라’고 요청했죠.”¹⁹

류하경과 동료들은 철회 요청을 거부하고 예정대로 집회를 진행했다. 경찰은 현장에서 이들에게 집시법 제8조 제5항 제1호에 따른 주민의 사생활 평온권을 근거로 들어 제한을 통고해 집회 가능 장소가 제한되었다.²⁰ 그러나 참가자 수가 늘어남에 따라 허용된 장소에 다 들어갈 수 없게 되자 집회는 원래 주최자가 신고한 대로 진행되었다.

• 2014년 5월: 경찰, 광화문 광장 이북 지역에서 집회 13건 금지

2014년 5월 3일, 비정규직없는세상만들기네트워크 집행위원 오진호 등은 5월 8일 청와대 인근에서 세월호 참사에 대한 정부 책임 추궁을 위한 집회 3건을 관계 경찰관서에 신고하려 했다. 이 3건은 모두 금지되었다. 2014년 5월 6일, 이들은 다시 같은 날인 5월 8일 집회 11건을 신고했다. 이번에는 10곳에 대해 금지 통고가 이뤄졌다.(그림1 참조) 금지된 집회 모두는 광화문 북단광장과 청와대 사이에서 열릴 예정이었다. 이 장소는 모두 청와대에서 100미터 이상 떨어진 곳이었다.²¹ 경찰은 이들에게 정부종합청사나 광화문 열린시민공원에서 권유하며 한 개 집회만 허가했다. 이 두 곳 모두 애초 신고 장소보다 교통량이 많고 청와대에서 보이고 들리는 곳이 아니다. 오진호는 다음과 같이 말했다.

“똑같은 이유로 여기서 되고, 저기선 안 된다는 건 합리적인 근거가 없다고 봐요. 합리적 근거가 없다는 건 경찰이 허가해주겠다고 표현한 이 두 군데 외에서는 집회를 할 수 없다는 경찰의 의지라고 저는 생각을 했어요. 정치적이라고 밖에 생각을 할 수가 없는거죠.”²²

• 2014년 6월 10일: 집회 61건 금지

대규모 집회에서 주최자가 같은 날 여러 건의 집회를 신고하는 것은 통상적인 일이다. 2014년 6월 10일을 예정으로 청와대 인근 61개소에서 61개 집회에 대한 신고가 이뤄졌다. 이 집회신고 모두 금지 통고를 받았다.(그림1 참조) 경찰은 주민의 사생활 평온권과 교통소통을 금지 사유로 들었다.

정진우 노동당 부대표는 2014년 6월 세월호 참사와 관련해 다른 이들이 여러 집회를 신고하는 것을 도왔

18 · 2016년 8월 4일 경찰청이 국제앰네스티에 서면 답변으로 공개한 자료.

19 · 2017년 3월 15일, 국제앰네스티와 오진호와의 인터뷰.

20 · 집시법은 2016년 1월 27일 법률 제13834호로 개정됐다. 현행 집시법 제8조 제5항 제1호는 당시 구 집시법 제8조 제3항 제1호와 같다.

21 · 금지 통고된 집회 2건은 청운호자동 주민센터 사거리로 신고됐으며, 이 때문에 앞서 언급한 수치에 포함됐다.

22 · 2017년 3월 15일 국제앰네스티와 오진호와의 인터뷰.

다. 정진우는 6월 10일로 예정된 집회를 신고하러 6월 7일 종로경찰서를 찾았을 때 경찰로부터 청와대에 서 100미터가 넘는 특정 장소에서의 집회는 금지될 것이라는 말을 들었다.

“지도를 보면서 ‘이 구역은 안 되는 거고, 그런 방식으로…… ‘집회신고를 해봤자 어차피 금지할 거다’라고 설정을 해줬고, ‘청운동 동사무소부터 정부종합청사 북쪽은 사실상 집회를 불허한다’며, 아무리 어떤 방식으로 집회신고서를 하더라도 상부시지(때문에 허가를 못해준다)라는 거죠.”²³

23 2017년 3월 9일, 국제엠네스티와 정진우와의 인터뷰.

그림1 - 집회 금지 장소



- ▲ 2014년 5월 8일 예정 집회 금지 지역
- 2014년 6월 10일 예정 집회 금지 지역

3. 과도하고 불필요한 물리력 사용

집회대응시 법집행기관은 물리력에 의존할 필요가 있는 상황을 예방하기 위해 항상 노력해야 한다. 물리력 행사가 불가피한 경우에는 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙(이하 “유엔 기본원칙”)과 유엔 법집행공무원 행동강령(이하 “유엔 행동강령”)으로 확립된 국제인권법기준에 의거 반드시 합법성, 비례성, 필요성, 책무성의 원칙에 따라야 한다.

합법성

경찰²⁴의 물리력 행사는 반드시 국내법에 의거한 것이어야 하며, 법률에 규정된 것으로 국제인권기준(유엔 행동강령 제3조, 유엔 기본원칙 제1조)에 부합하는 정당한 목적을 위한 것이어야 한다.

필요성

경찰은 정당한 목적의 달성이 물리력 행사 없이 불가능한지를 판단해야 하며, 그 경우 목적 달성에 필요한 최소 한도의 물리력을 사용해야 한다. (유엔 기본원칙 제4조)

비례성

물리력 행사로 인해 야기된 위해의 정도가 물리력 행사로 예방하고자 하는 (정당 목적의) 위해의 수준을 넘지 않아야 한다. (유엔 기본원칙 제5조)

책무성

경찰 및 지휘관의 모든 과도하거나 불필요한 물리력 행사에 대해서 책임추궁이 이뤄져야 하며, 피해자는 인권침해에 대한 구제 및 배상 접근권을 가져야 한다. 또 같은 인권침해가 재발하지 않도록 하기 위한 조치가 취해져야 한다.

경찰은 집회에서 폭력적으로 행동하는 사람 또는 집단과 평화적으로 행동하는 이들을 구분해야 한다. 폭력적인 사람을 집회에서 격리할 수 있지만, 평화적으로 행동하는 다수가 가진 집회의 자유에 대한 권리는 보장되고 촉진되어야 하며, 그 때문에 집회 자체가 곧바로 해산 대상이 되어서는 안 된다. 물리력을 사용해야 할 정당한 필요가 있는 경우, 경찰은 그러한 목적 달성을 위해 필요한 최소한의 물리력을 최단시간 동안 사용함으로써 위해를 최소화하려 노력해야 한다.

국제앰네스티가 특히 우려하는 지점은 경찰이 물대포를 사용하는 방식이다. 물대포는 중상이나 심한 경

24 여기서 사용하고 있는 “경찰”이라는 표현은 유엔 기본원칙상의 “법집행공무원”이라는 표현과 같은 의미로 사용됐다

우 사망을 초래할 수 있는 잠재성 등 본연적 위험성을 내재하고 있다. 특히 물대포 사용으로 눈 부상(분사된 물줄기에 직접 맞거나 분사로 인해 지면에서 튀어오르는 물체 등으로)이 발생하거나 분사된 물줄기를 맞거나 미끄러운 바닥 때문에 낙상하는 신체적 위해가 발생할 수 있다.²⁵ 따라서 물대포 사용은 매우 면밀히 규제되어야 한다.

유럽안보협력기구^{OSCE}에 따르면 집회의 자유에 대한 권리는 그 실현을 위해 구체적 법률을 요하지 않으나 국가가 그러한 법률을 제정하는 경우 그 목적은 “결코 평화적 집회의 자유에 대한 각국의 헌법적 권리의 향유를 억제하는 것이 되어서는 안 되며, 오히려 이를 촉진시키고 그 같은 권리의 보호를 보장하는 것”이어야 한다.

백남기

69세 농부 백남기는 2015년 11월 14일 ‘민중총궐기대회’에 참가했다가 경찰의 물대포를 맞고 중상을 입고 사망했다. 이 사례는 물리력 사용을 규율하는 규정 및 과도한 물리력 행사에 관여한 경찰관에 대한 책임추궁 미비와 관련해 심각한 우려를 불러일으킨다.

백남기는 한국가톨릭농민회협의회의 회원으로 정부의 국산 쌀값 보장 공약 파기에 항의하기 위해 이날 시위에 참가했다. 백남기는 이날 오후 6시 56분에 경찰 살수차에서 분사된 물줄기를 근거리에서 머리에 정통으로 맞고 머리부터 바닥으로 쓰러져 뇌손상(외상성 경막하출혈)을 비롯해 중상을 입었다.

백남기는 이후 317일 동안 혼수 상태에 있다가 2016년 9월 25일 사망했다.

그날 백남기에게 물대포가 사용된 방식은 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 국제법기준에 위배되는 것이었다. 경찰은 이날 물대포를 너무 가까운 거리에서, 너무 강한 수압으로 백남기의 머리를 향해 살수했는데 이는 경찰 내부 지침에도 위반되는 것이었다.²⁶

이날 경찰은 집회 참가자들이 청와대로 이동하는 것을 막기 위해 종로와 광화문 두 지역에 선제적으로 차벽을 설치했으며, 이는 참가자들에게 좌절감을 불러일으켜 긴장이 고조되는 결과를 낳았다. 종로구청 사거리에서 일부 참가자들이 항의의 뜻으로 경찰버스에 스티커를 붙였고, 경찰 저지선에 사다리를 설치하자 경찰은 이에 대한 대응으로 물대포를 사용했다. 광화문에 설치된 차벽에 대한 대응으로 일부 참가자들은 버스를 치우려고 묶어뒀던 밧줄을 잡아당겼다. 경찰은 물대포로 대응했다.

이날 배치된 살수차는 모두 19대로 이중 10대가 사용됐다. 이날 경찰은 6시간 반 동안 물 202톤과 파바(Pelargonic Acid Vanillylamide, PAVA) 최루액 440리터를 사용했다.²⁷

경찰은 11월 14일로 신고된 ‘민중총궐기대회’ 집회 63건 중 15건을 금지했으며, 집회 당일에는 집회 참가자들이 의도한 목적지인 청와대 접근을 막기 위해 진압경찰, 차벽, 살수차, 최루제를 대규모로 동원했다.²⁸

25 · 국제엠네스티 네덜란드 지부, 물리력 사용: 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 이행을 위한 가이드라인(이하 “국제엠네스티 물리력 사용 가이드라인”), 2015년 8월, P.158.

26 · 국제엠네스티, 대한민국: 시위자, 물대포로 중상 입어 (국제엠네스티 문서번호: ASA/25/4503/2506).

27 · 2015년 11월 23일 경찰청이 정청래 당시 국회의원에게 제공한 자료.

28 · 2016년 1월 19일 경찰청이 임수경 당시 국회의원에게 제공한 자료.

백남기의 가족은 2015년 11월 18일 경찰관 7명에 대해 살인미수 및 경찰관 직무집행법 위반 혐의로 고발장을 제출했으며 2016년 3월 22일에는 별도로 국가 대상 민사소송을 제기했다. 민사 재판은 이 보고서 작성 시점 현재까지 계류중이다. 사건과 관련된 법집행공무원 중 백남기 사망과 관련해 기소된 사람은 아무도 없으며, 백남기 유족에 대한 배상도 이뤄지지 않았다.

경찰의 살수차 운용지침에는 필요성 및 비례성 필수 요건의 일부가 빠져있다. 이 지침은 “시위대가 도로 등을 불법 점거하고 해산하지 않는 경우”에 넓은 지역에 분산하여 살수하는 “분산살수”를 할 수 있도록 규정하고 있다.²⁹ 물대포는 무차별적 효과를 가지는 무기이기 때문에 광범위한 폭력이 발생했을 때 더 완화된 수단으로 이를 저지할 수 없을 때에 한해 해산 목적으로 사용되어야 한다. 시위대의 공공도로 점거는 그것이 국내법상 불법이더라도 그 자체로는 국제인권법기준상 해산 목적으로 물대포를 사용할 수 있는 정당한 사유로 볼 수 없다. 더구나 지침에는 물대포 사용시 준수해야 하는 최소 거리에 관한 내용이 포함되어 있지 않다.

유럽안보협력기구 산하 민주제도및인권사무소(이하 “OSCE/ODIHR”)는 평화 집회 해산 목적으로 물대포를 절대 사용해서는 안 된다고 분명히 명시하고 있다.³⁰ 또, 유엔 기본원칙에서 제시된 필요성의 원칙을 적용한다면 사람들이 폭력적인 행동을 멈추거나 해산하기 시작할 경우 물대포 사용이 즉각 중단되어야 한다.³¹

하지만 2015년 5월 1일 “범국민 철야행동” 세월호 집회에 참여했던 김우는 경찰이 어떤 방식으로 평화적 시위대에 물대포를 사용했는지를 아래와 같이 설명했다.

“차벽 앞에는 사람들이 맞닿아 있지 않았어요. 차벽이 있으면 어느정도 공간을 두고 사람들이 있었기 때문에 무리가 없는 상황이었어요. 대치가 길어지면 욕설을 하는 사람도 있고, 패트병이라도 던지는 사람이 있는데 그날은 그런 것도 없었어요…… 이렇게 쏘다가 어쩌다 보니 맞은 게 아니라 나를 겨냥해서 정조준을 해서 쏘고, 그 다음에 물대포가 다른 사람 쏠 때 움직이는 걸 보니까 깃발을 든 사람이 세 명 정도가 옆 쪽에 있었어요. 그 쪽에도 강하게 쏘고…… 맨 처음에는 정면이었는데 캡사이신을 타서 했을 때는 그걸 정면으로 바라보고는 호흡을 할 수 없었으니까 뒤로 돌아섰고, 뒤에는 배낭을 매고 있었으니까 전신을 다 훑었지만 가장 심한 데는 엉덩이랑 넓적다리인 거죠.”³²

경찰청 제공 자료에 따르면 2015년 5월 1일 오후 10시부터 다음날 새벽 2시까지 경찰은 물 40톤과 최루액 45리터를 혼합 살수했다.³³

29 · 2015년 12월 8일 경찰청이 임수경 당시 국회의원에게 제공한 자료.

30 · OSCE/ODIHR, 집회 대응 인권핸드북, 2016년, p. 77, . OSCE/ODIHR 평화적 집회의 자유 전문가 패널은 2006년 구성되었으며 OSCE 참여국 출신의 독립적인 전문가 10명으로 구성되었다.

31 · 국제엠네스티, 물리력 사용 가이드라인, 2015년. P.159.

32 · 2017년 4월 12일, 국제엠네스티와 김우와의 인터뷰.

33 · 2015년 12월 8일 경찰청이 임수경 당시 국회의원에게 제공한 자료.

4. 차벽 사용: 경찰의 촉진 임무 실패

“버스 유리를 깨거나 이런 것도 초기에는 안 해요. 초기에는 밀다가 저기서 물대포 쏘고 하니까 사람들도 격앙되고. 전체적으로 4종의 차벽을 만들었잖아요. 그러다 보니까 사람들이 유가족한테 가는 과정이 너무 힘들었어요. 경찰의 저지선이라는 게 시민들의 분노를 더 불러일으키는 방향으로 저지선을 만들었다고 봐요. 사람들을 더 막고 위압적으로 하다 보니까 사람들은 또 오히려 ‘더 강하게 하지 않으면 유족들과 만날 수 없겠다’ 이런 생각이 들 정도로. 저는 사실 집회 관리의 실패라고 봐요.”

김용욱, 언론인³⁴

한국 경찰은 집회 중 차벽을 광범위하게 사용하고 있다. 차벽은 공공 질서 유지보다는 긴장 고조의 효과를 가져왔다. 시위 참가자들이 버스를 끌어 당긴다든지 차벽 위로 올라가는 사례가 있었다. 국제앰네스티는 그 같은 행동을 비호하지 않는다. 하지만 분명한 것은 경찰의 차벽 설치 전략이 무질서 상태로 이어지게 하는데 크게 기여했다는 점이다. 버스는 최대 수백 대 규모로 다량 동원되어 여타 이동식 장애물과 함께 집회 주변을 빈틈없이 에워싸는 방식으로 참가자들이 집회 대상이 보이고 들리는 곳에 갈 수 없도록 막기 위한 목적으로 선제적으로 설치하는 경우가 보통이었다. 참가자들이 계속 그 같은 상황에 처하게 될 경우에 어느 순간 큰 좌절감을 느끼게 되고 긴장 고조로 이어지게 될 것은 자명하다.

지현은 2014년에 세월호 참사 유가족들이 대통령 면담을 요구하는 농성을 지지하는 집회에 참가했다. 8월 22일, 경찰은 세월호 유가족들이 정부 책임을 묻는 연좌농성을 벌이던 곳인 청운효자동 주민센터 앞에 차벽을 설치해 다른 시위대의 접근을 막았다.

아래 지현의 설명과 같이 차벽은 긴장을 고조시키기만 했다.

“제 생각에는 경찰이 그렇게 막아서고, 차벽을 세우고, 어떤 소통을 이렇게 제약하는 그런 행위들이 저는 오히려 ‘그냥 세월호 유가족을 만나러 가야 되겠다’ 라는 생각으로 참여했던 시민들의 분노 감정 같은 거를 더 불러 일으키고, 그래서 더 그런 마찰이 불필요하게 생겨났던 거 같아요. 오히려

34 2017년 2월 22일, 국제앰네스티와 김용욱과의 인터뷰.

려 저는 차벽이 없고, 또 경찰들이 막아서는 행위가 없었다면 더 평화롭고.....”³⁵

마이나 키아이 유엔 집회·결사의 자유 특별보고관은 이 같은 차벽 사용에 대해 “집회를 촉진할 당국의 의무에 정면 배치되는 것”이라고 설명했다.³⁶ 특별보고관은 더 나아가 물대포와 차벽이 함께 사용되면서 긴 장고조로 이어지는 사이클을 형성한다고 지적했다.³⁷

경찰은 국제앰네스티에 특별보고관의 견해에 동의하지 않으며 불법·폭력집회 상황에서 비례적으로 해당 조치를 취했다고 밝혔다.³⁸ 그럼에도 대개의 집회는 전적으로 평화롭게 진행됐으며 국제앰네스티는 2013 ~ 2016년 기간 동안 처음부터 폭력이 발생했던 집회에 대해 인지하고 있는 바가 없다. 집회 초기에 폭력에 관련한 일부 인원이 있었다 치더라도 경찰이 채택했던 방식을 정당화해줄만큼 처음부터 대규모 폭력이 발생한 것으로 간주되는 집회는 없었다.

경찰의 핵심 임무는 공공질서를 유지하는 것이며, 또 이 경우 평화적 집회의 권리 보장이다. 폭력 예방이라는 이유로 집회 참가자가 대상 청자에 접근하지 못하도록 막는 경찰의 전반적 접근법은 무질서로 이어질 잠재적 원인을 제공하는 정반대의 효과를 가진다. 차벽을 물대포와 함께 사용하면 폭력 발생의 상황으로 이어지며, 이는 경찰이 공공질서 유지라는 임무에 실패하게 됨을 의미한다.

35 · 2017년 2월 28일, 국제앰네스티와 “지현”(가명)과의 인터뷰.

36 · 마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, 2016년, para. 37.

37 · 마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, 2016년, para. 31.

38 · 2017년 7월 14일, 국제앰네스티와 경찰청과의 면담

5. 평화적 집회의 해산

한국에서 평화적 집회가 경찰에 의해 해산되는 경우가 종종 있다. 국제앰네스티의 인터뷰 대상자 중 최소 26명이 전반적으로 평화적이었음에도 해산됐던 집회에 관여했었다.

집회 해산 결정은 집회 지속을 위해 폭력적으로 행동하는 개인을 전체 집회에서 구별해내 격리시키는 것이 불가능할 정도의 심각하고 광범위한 폭력이 발생한 경우와 같이 “엄격히 불가피한 경우”에 한하여 이뤄져야 한다.³⁹ 평화적 집회는 국제법하에서 보호되며 일반적으로 해산 대상이 되어서는 안 되며, 집회로 병원 응급실 출입이 차단됐거나 장기간 고속도로가 봉쇄됐을 때, 상황에 대처할 다른 수단이 실패로 돌아간 경우와 같이 필요성 및 비례의 원칙을 충족시키는 극히 예외적인 상황에서만 허용된다.⁴⁰

집시법은 경찰에 폭넓은 재량권을 부여하며, 규정된 해산 사유 중 일부는 국제인권법기준에 부합하지 않는다. 특히 집시법 제20조는 포괄적으로 금지된 장소나 시간에 개최되거나, 교통 소통 등 질서 유지에 직접적인 위험을 명백하게 초래하는 때, 긴급, 돌발적으로 열린 미신고 집회 등의 범주에 드는 평화적 집회를 해산할 수 있도록 규정하고 있다.

국제법기준에 따르면 사전 신고가 현실적으로 가능하지 않은 돌발 집회는 신고 의무를 면제받아야 하며, 사전에 신고하지 않았다는 사실 자체는 적법한 해산 사유가 될 수 없다. 돌발 집회나 기타 긴급 집회 등 모든 평화 집회는 사전 신고 없이도 국제법상 보호되며 따라서 그 이유만으로 해산되어서는 안 된다.⁴¹

그럼에도 집시법 제20조 제1항 제5호는 집회가 평화적이어도 “신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위”로 질서를 유지할 수 없는 집회 또는 시위는 해산 대상이 될 수 있도록 규정하고 있다.

노동당 당직자인 용혜인은 2014년 5월 18일 광화문광장에서 세월호 참사에 대한 투명한 조사를 촉구하는 돌발 집회에 참가한 후에 체포됐다. 기존에 신고된 침묵행진이 저녁 7시경 종료된 후에 참가자 150명은 추가적인 돌발집회를 열기 위해 이동하기로 했다. 경찰이 접근을 차단하자 참가자들은 저녁 9시경 광장 중앙에서 침묵 연좌시위를 시작했다. 이후 경찰은 방송으로 해산 명령을 내렸다.

39. 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 유엔 특별보고관과 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관의 적정 집회관리에 관한 공동보고서, 유엔 문서번호 A/HRC/31/66, 2016년 2월 4일(이하 “집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서”), para. 61.

40. 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 62.

41. 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 23.

용혜인은 자신들이 집회에서 전적으로 평화적으로 행동했기에 경찰이 해산 명령을 내릴 것이라고 예상하지 못했다고 설명했다.

또 용혜인은 더 이상 시위에 참여하지 않았던 이들이나 해산 명령에 따라 집에 가겠다고 경찰에게 밝힌 이들조차 경찰에 체포됐다고 설명했다.

“이렇게 동그랗게 저희를 완전히 고립시켜 놓은 채로 저 쪽에 차를 대고 이렇게 길을 만들었어요. 차까지 가는 길을 만들고 사람을 한 명 한 명씩 뜯어내서 연행하는데, 해산명령을 하니까 나 집에 가겠다, 집회 안 한다라고 얘기하는 개인도 잡아갔어요. 해산하겠다고 의사를 밝혔는데도 잡아갔고, 그 전에 해산하겠다고 의사를 밝혀서 밖에 나가서 보고 있던 사람들도 경찰이 잡아갔어요.”⁴²

2014년 5월 17일, 연구자인 임미리는 서울 계동 현대 사옥 앞에서 열린 집회에 참가했다. 원래 신고된 집회가 있었지만, 행진 도중 일부 참가자들이 청와대에 조금 더 가까운 곳으로 가려고 신고된 경로를 이탈했다. 경찰이 집회가 청와대 방향으로 이동하는 것을 막기 위해 바리케이드를 설치하자 참가자들은 거리에 앉았다.

집회는 계속 평화적으로 진행됐지만 경찰은 해산 명령을 내렸고, 뒤이어 대규모 체포가 이뤄졌다. 임미리는 담을 넘어 체포를 면할 수 있었지만 손이 4센티미터 가량 찢어져 병원 치료를 받아야 했다. 임미리는 당시 상황을 다음과 같이 설명했다.

“마지막 해산 명령 내려지고 바로 갑자기 막 쏟아져 나왔어요. 그리고 시위대 앞에 있던 병력 말고 경찰력 말고 현대 사옥 주차장 안 쪽에도 경찰력이 있었던 것 같아요. 그래서 그 쪽에서 경찰이 쏟아져 나왔어요…… 경찰들이 들어오면서 청와대를 바라보고 왼쪽 골목으로 저는 들어갔고 저 말고 30-40명이 들어갔어요. 근데 조금 가다보니까 약간의 공터가 있고 공사장 펜스가 있었어요. 그래서 사람들이 그 펜스를 넘어서 도망갔어요. 그 때 펜스를 못넘는 사람들은 거기서 대거 잡혔고요.”⁴³

42 · 2017년 3월 13일, 국제엠네스티와 용혜인과의 인터뷰.

43 · 2017년 3월 13일, 국제엠네스티와 임미리와의 인터뷰.

6. 참가자 및 주최자 처벌

2013 ~ 2016년 기간 동안 국제앰네스티는 참가자들이 평화적 집회의 자유를 행사한 이유만으로 형사 재판에 회부된 사례를 다수 접했다. 일부는 미신고 집회 참가나 주최 등 국제인권기준에 위배되는 집시법 규정 위반을 이유로 참가자/주최자가 형사처벌에 처해지는 경우도 있었다. 또 동시에 일부 참가자의 경우 형법 제185조 일반교통방해죄로 기소되기도 했다.⁴⁴ 평화적 집회의 자유에 대한 권리 행사를 범죄화하는 전반적 풍토는 이 같은 권리 행사를 위축시키는 결과를 낳게 된다.

예술가인 홍승희는 2015년 8월 15일 세월호 참사에 대한 투명한 조사를 촉구하는 집회에 참가했다. 홍승희는 자신이 일반교통방해로 기소된 이후에 어떤 심정이었는지 아래와 같이 설명했다.

“집회에 나오지 말라고 하는 거죠. 정말로 교통을 방해했다면 모를까 완전 불법으로 도로를 점거 하기 위해서 치밀하게 계획되게 행동했다는 것처럼 그런 일반 교통방해를 혐의로 하고 소환을 하는게 되게, 일반 참가자로서 되게 부담되는 일이기도 하잖아요”⁴⁵

집회 관리에 관한 공동보고서에서 두 유엔 특별보고관은 제대로 신고하지 않은 경우에도 주최자, 공동체, 정치 지도자가 벌금이나 징역 등 형사처벌이나 행정벌에 처해져서는 안 된다고 지적했다.⁴⁶ OSCE/ODIHR 역시 “집회의 주최자가 자신의 책무를 다 하기 위한 합리적인 노력을 했다면 이를 이행하지 못했다는 이유로 책임을 물리는 일이 없어야 한다. 또 주최자는 집회 참가자나 제 3자의 행동, 또는 주최자가 의도하지 않았거나 직접적으로 참여하지 않는 행동에 대해 책임을 지지 않아야 한다.”라고 지적하고 있다.⁴⁷

이와 관련해 집회 목적으로 도로 등의 공공장소를 사용하는 것은 교통 목적의 사용과 마찬가지로 정당한 사용이라는 점을 유념할 필요가 있으며, 이에 관해 두 유엔 특별보고관은 “교통 혼란, 불편함, 심지어 상업 활동상의 손해 등 집회로 인해 야기되는 일상 생활의 일정 수준의 혼란은 이 권리의 본질을 박탈할 것이 아니라면 용인돼야 한다.”고 지적한 바 있다.⁴⁸

44 · 형법, 법률 제14415호, 2016.12.20., 일부개정.

45 · 2017년 3월 9일, 국제앰네스티와 홍승희와의 인터뷰.

46 · 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para. 23.

47 · OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010년, para.112.

48 · 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para. 32.

일반교통방해 외에도 집시법 위반으로 평화적 시위자가 기소되는 사례도 있다. 본 보고서의 인터뷰 대상자 31명 중 15명은 집회 참여와 관련해 형법상 일반교통방해와 집시법 위반 등 형사 범죄로 기소됐다. 15명 중 폭력행위로 기소된 사람은 아무도 없었다. 형사 기소된 15명 중 6명은 평화 집회에 참가했을 뿐임에도 해산명령 불이행죄로 기소됐다. 마이나 키아이 특별보고관은 방한보고서에서 “집회 참가자를 일반교통방해와 같은 형사상 범죄로 기소하는 것은 사실상 평화적 집회에 대한 권리를 범죄로 만드는 것이다.”는 견해를 표했다.⁴⁹

집시법 제22조 제3항은 동법 제16조 제4항 제3호상 “신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위”를 한 주최자를 1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금에 처하는 처벌규정을 두고 있다.

동법 제24조 제5호는 해산명령 불응에 대해 6개월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처하도록 규정하고 있다.

아래 한상균의 사례에서 볼 수 있듯이 집회 주최자가 타인의 행동에 대한 책임을 지고 수감되는 경우도 있었다.

이에 관해 두 유엔 특별보고관은 “집회 주최자는 법을 준수하고 집회가 평화적으로 개최되도록 합리적 노력을 기해야하지만 집회 주최자에게 타인의 불법적인 행동에 책임을 묻어서는 안 된다. 이는 개별 책임 원칙에 위배되는 것이며 집회 주최자, 참가자, 당국 간의 신뢰와 협력을 약화시키고 향후 집회 주최자의 권리 행사를 위축시킨다.”고 지적한다.⁵⁰ 더구나 유엔 집회·결사의 자유 특별보고관은 방한 보고서 등의 보고서에서 개별 책임 원칙의 의미는 집회 주최자에게 다른 참가자의 불법적 행동에 대해 민형사상 책임을 물을 수 없다는 것이라고 강조했다.⁵¹

한상균

집회 주최자에게 타인의 행동에 대한 책임을 물었던 사례 중 가장 잘 알려진 사례는 민주노총 위원장 한상균의 사례다. 한상균은 2015년 12월 체포된 이후로 현재까지 수감중이다.

한상균은 2014, 2015년 일련의 반정부 시위를 조직한 것에 대해 형사 책임을 졌다. 한 위원장은 이 기간 동안 일반교통방해 위반, 또 집시법 제16조(주최자의 준수 사항) 등 집시법 위반에 대해 유죄가 인정됐다. 또 타인의 행동에 대한 책임도 인정됐다. 한가지 예를 들면 2015년 11월 14일 경찰 108명을 부상시킨 타인의 폭력 행위에 대해서 책임을 진 것이다. 제1심법원인 서울중앙지방법원은 판결문에서 한상균이 그날 폭력 행위를 막기 위해 적절한 조치를 취하지 않았기 때문에 이에 대한 공범이라고 판시했다.⁵²

2016년 12월 13일, 서울고등법원은 항소심 재판에서 한상균의 1심 형량인 징역 5년을 3년으로 감경했다. 이는 2017년 5월 31일 대법원에서 확정됐다.

49 · 마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, 2016년, para. 42.

50 · 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스, 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para. 26.

51 · 마이나 키아이, 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, 2016년, para. 95(d).

52 · 서울중앙지방법원 2016고합12, 2016년 7월 4일, p. 126.

자의적 구금에 관한 유엔 실무그룹은 한상균의 구금을 “자의적”이라 규정했다. 실무그룹은 “적절한 구제책은 한상균의 즉각적인 석방이 될 것이며, 그에게 국제법에 따른 배·보상권을 부여하는 것”이라고 밝히고 한국 정부에 “한상균의 자유가 자의적으로 박탈된 상황에 대한 완전하고 독립적인 조사를 보장하고 한상균의 권리 침해에 책임이 있는 이들에 대한 적절한 조치를 취할 것”을 촉구했다.⁵³

53 · 유엔 인권이사회 자의적 구금에 관한 실무그룹, 한상균 및 이영주에 대한 견해 제 22/2017호, para. 80.

7. 결론 및 권고

경찰의 역할은 사회의 안녕질서를 유지하면서도 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 촉진하는 것이다. 그럼에도 2013 ~ 2016년 사이 한국 경찰은 집회를 애초에 제한하거나 금지해야 하는 것, 또는 차벽이나 물대포로 대응해야 하는 것으로 여기는 접근법을 취함으로써 평화적 집회권 행사를 억제하는 방식으로 행동했다. 경찰의 억압적인 대응이 분노와 좌절을 고조시키고 이것이 폭력사태와 무질서로 이어지게 되면 경찰은 애초 천명한 것과는 정반대의 목적을 달성하게 된다. 그 같은 상황에서는 경찰은 임무수행에 실패한 것이다.

2017년 9월, 경찰청이 경찰개혁위원회가 내놓은 권고를 수용하기로 했다는 점에서 경찰 개혁에 대한 의지가 드러나기는 하지만, 이 권고가 얼마나 효과적으로 이행될 것인지를 판단하기는 아직 이르다. 주요하게는 집시법 제10조와 제11조상의 특정 시간대 및 장소에 대한 포괄금지 문제가 이번 권고에는 제대로 다뤄지지 않았다. 이러한 개혁에 있어서 한국 당국이 경찰의 집회 대응 및 물리력 행사에 대해 명확한 규제 체계를 제도화하고 채택하는 것이 중요하다. 경찰의 관행과 국내법이 국제인권법기준에 합치되게 하려면 집시법 규정 및 물리력 행사를 규율하는 여타 법령 개정도 개혁의 내용에 포함되어야 한다.

국제앰네스티는 이전에 발표한 정책보고서 “국제인권기준에서 본 한국의 집회의 자유”⁵⁴에 포함됐던 아래 요구내용을 재차 권고하는 바이다.

- 평화적 집회의 권리를 촉진시킬 정부 당국의 역할을 구체화하는 등 한국이 국제인권법상 지고 있는 의무에 부합하도록 집시법 전면 개정에 착수할 것.
- 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 완전히 향유되도록 보장하고, 특히 법에 집회 개최에 유리한 추정을 명문화할 것.

국제앰네스티는 경찰청 지휘부에 다음과 같이 촉구한다.

- 집회 대응에 관여하는 모든 법집행공무원의 임무가 평화적 집회의 촉진이지 제한이 아니라는 명확한 메시지를 전할 것. 또 그 점이 집회 대응에 관여하는 모든 법집행공무원에게 명확히 이해되도록 할 것.
- 집회 대응에 대한 전반적 접근법이 집회 촉진의 개념에 바탕을 두도록 하고, 처음부터 폭력과 물리력 사용을 예상하는 식의 접근법을 취하지 않도록 보장할 것.
- 집회 대응에서 사용하는 전술이 소통, 협상, 참여에 기반한 긴장완화 전술에 강조점을 두도록

54 · 국제앰네스티, 한국의 평화적 집회의 자유.

보장할 것.

이를 위해 국제앰네스티는 경찰청이 다음 사항을 집회 관리에 관한 운용 규정에 포함하고, 국회가 이를 관련법에 반영하도록 할 것을 촉구한다.

- 주최자가 평화적 의도를 표명한 이상 그 집회가 평화적일 것이라 추정할 것.
- 사전신고제도가 평화 집회 촉진이라는 주목적에 따라 운용되도록 할 것. 집회 제한이 원칙이 아닌 예외가 되도록 할 것. 집회가 교통소통, 사생활의 평온 보호, 학습권 보장 등의 사유만으로 선제적으로 제한되지 않도록 할 것. 관련 규정에 모든 제한 결정시 비례성 심사가 반드시 포함되도록 명시하도록 할 것.
- 돌발 및 기타 긴급 집회에 대한 사전신고 예외 규정을 두도록 할 것.
- 집회 주최자나 참가자가 폭력을 사용할 것이라는 강력하고 입증할만한 증거가 있으며, 또 차벽 사용이 그러한 폭력의 억제에 필요한 비례적 조치가 아닌 이상 법집행공무원이 차벽 사용을 자제하도록 할 것.
- 국제인권법기준에 따라 해산이 허용될 수 있는 상황을 상세히 규정하는 명확한 기준 및 실무 지침이 법집행공무원에게 제공되도록 할 것. (긴장완화 조치를 포함해) 해산 결정을 하기 전에 취해야 하는 모든 단계를 상세히 다룰 것. 일체의 해산 명령은 그것이 엄격히 불가피 한 경우에 한해 필요성과 비례성의 원칙에 부합하는 선에서 내려지도록 할 것. 특히 법집행당국이 어떤 집회가 국내법상 불법으로 간주된다는 이유만으로 집회 해산에 물리력을 사용하지 않을 것.
- 당국은 집회 참가자나 주최자를 형법 제185조상 일반교통방해 혐의로 기소하지 말아야 하며, 주최자나 참가자가 평화적 집회를 주최하거나 참가했다는 사실만으로 형사 또는 행정 처분의 대상이 되지 않도록 할 것.

또, 경찰의 집회 대응 및 기타 법집행상황에서의 물리력 행사에 대한 규정이 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 등 국제인권법기준에 부합하도록 할 것. 국제앰네스티는 경찰청에 물리력 행사를 규제하는 포괄적 체계를 상세하게 수립할 것을 다음과 같이 촉구한다.

- 합법성, 필요성, 비례성의 원칙을 법집행시 물리력 사용을 규율하는 기본 원칙으로 확립할 것.
- 법집행공무원에게 물리력에 의존해야 할 수 있는 상황을 예방하기 위한 조치를 취하고, 물리력 행사 전 비폭력적 수단을 먼저 사용하고, 피해를 최소화하고, 생명을 존중 및 보호할 의무를 부여할 것.
- 사용 방법, 사용 허가권자, 훈련을 성공적으로 마치고 사용을 인가받은 경찰관만이 사용하도록 하는 등 상황별 무기 사용 가능여부에 대한 명확한 기준 및 한계를 두고 일반 법집행 상황에서 사용할 수 있는 무기 및 장비의 종류를 규제할 것.
- 적절한 경우에는 지휘관의 책임을 묻는 것을 포함하여 과도하거나 기타 불법적인 물리력 행사에 대한 인지 및 조사를 가능케하는 철저하고 효과적인 감독, 통제, 보고, 책무성 체계를 수립할 것.
- 특히 물대포 사용과 관련해 다음과 같은 상세한 운용 지침을 마련할 것.


- 물대포는 폭력의 정도가 매우 심각하고 광범위해 폭력적인 개인을 상대하는 것이 더 이상 가능하지 않은 경우에 한해서만 사용될 수 있으며, 어떤 사람에게도 과도한 상해가 가해지지 않도록 사용 시기, 사용 방법, 사용 중지 시기, 최소 유지 거리 및 허용 수압에 대한 명확한 지침이 하달되도록 할 것.
- 집회와 관련이 없는 사람이나 특히 취약한 사람에게 살수가 이뤄지거나 고압살수나 단거리 살수로 인해 과도한 상해를 초래하는 일이 없도록 살수 방향, 수압, 살수 지속시간 등 물대포 사용에 대한 효과적 통제가 항시 보장되도록 할 것.


국제앰네스티는 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 이행을 위한 가이드라인⁵⁵을 마련했으며 이 가이드라인이 경찰청 등 한국 당국이 법집행상황에서의 물리력 행사에 관한 법 체계 및 운용 체계를 수립하는데 있어 국제인권법기준 및 국제경찰활동기준을 잘 반영하도록 하는 데 도움이 되었으면 하는 바람을 가지고 있다.

55 · 국제앰네스티, 물리력 사용 가이드라인.

국제앰네스티는 세계적인
인권운동조직입니다.
한 사람이 겪는 불의는
우리 모두의 문제입니다.


연락처

 info@amnesty.org

 (02) 730-4755

소셜네트워크

 www.facebook.com/AmnestyKorea

 @AmnestyKorea

임무 실패

한국에서의 경찰의 집회 대응

2013년에서 2016년 사이 경찰의 집회시위 대응 관행은 국제인권법기준에 미치지 못했다. 이 기간 동안 경찰은 국내법상 부여된 재량권을 사용하여 여러 평화적 집회를 금지하고 제한, 해산해왔다. 특히 경찰은 차벽을 설치하고 때로는 과도한 물리력을 사용하여 긴장을 고조시켰다.

2017년 5월 새로운 정부가 들어서고, 경찰개혁위원회가 발족한 직후 경찰이 집회대응 관행 및 접근법을 개혁하겠다고 약속하는 긍정적인 신호가 있었다. 그러나 이러한 변화가 법과 명문화된 내부 지침으로 제도화 되지 않는다면 이전의 관행으로 돌아갈 수 있는 실재 위험이 존재한다.

본 보고서는 경찰이 2013년과 2016년 사이 평화적 집회의 자유를 촉진, 보호, 증진해야 할 임무를 실패한 영역을 다루고 있다. 아울러, 최근 제시된 개선안이 법 및 관행으로 공고히 될 수 있도록 경찰과 국회의원에게 권고를 제시하고 있다.

문서번호: ASA 25/7119/2017

원문언어: 영어

amnesty.org
amnesty.or.kr

AMNESTY
INTERNATIONAL 