

긴급 토론회

‘희망버스’에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까?

|일시 2011년 7월 28일(목) 오전 10시~12시 30분

|장소 국회도서관 소회의실



|공동주최 국회의원 이정희 의원,
국회의원 정동영 의원,
국회의원 조승수 의원,
표현의 자유를 위한 연대

‘희망버스’에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까?

일 시	2011년 7월 28일 목요일 오전 10시~12시 30분
장 소	국회도서관 소회의실
주 최	국회의원 이정희 의원 / 국회의원 정동영 의원 국회의원 조승수 의원 / 표현의 자유를 위한 연대

개 회 식

사회 : 김덕진 표현의 자유를 위한 연대 운영위원, 천주교인권위원회 사무국장

10:00~10:30	<p>개회사 국민의례 공동주최자 인사말</p> <p>이호중 표현의 자유를 위한 연대 운영위원장, 서강대 법학과 교수 정동영 민주당 최고위원 이정희 민주노동당 대표 조승수 진보신당 대표</p>
-------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

발제 및 토론

사회 : 류제성 변호사, 민주사회를 위한 변호사 모임

10:30~12:30	<p>▶ 발제</p> <p>랑 희 인권활동가, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀 오동석 아주대학교 법학전문대학원 교수, 헌법학 박주민 민주사회를 위한 변호사모임, 표현의 자유를 위한 연대 운영위원, 변호사</p> <p>▶ 토론</p> <p>이상윤 보건의료단체연합 정책위원 정정훈 노마디스트 수유너머 N 연구원</p>
	질의 및 응답, 상호 토론(30분)
	발제 및 토론자 정리 발언(10분)



목차

Contents

발 제

- ▶▶ 2차 희망의 버스, 유성기업 노동자 집회,
반값 등록금 집회에 대응한 경찰력 행사의 문제 1
 랑희, 최은아, 훈창 (인권활동가, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀)

- ▶▶ 차벽 설치의 위헌성 21
 오동석 (아주대학교 법학전문대학원 교수, 헌법학)

- ▶▶ 경찰 집회시위관리방식의 문제점과 헌법 정신에 부합하는
경찰력 행사를 위한 제언 37
 박주민 (민주사회를 위한 변호사모임, 표현의 자유를 위한 연대 운영위원, 변호사)

토 론

- ▶▶ 경찰이 최근 사용하고 있는 최루액의 안전성과 인권 측면의 검토(10분) ---- 81
 이상윤 (보건의료단체연합 정책위원)

발제

'희망버스'에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까?

2차 희망의 버스, 유성기업 노동자 집회, 반값 등록금 집회에 대응한 경찰력 행사의 문제

랑희, 최은아, 훈창

(인권활동가, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀)

2차 희망의 버스, 유성기업 노동자 집회, 반값 등록금 집회에 대응한 경찰력 행사의 문제

▶ 량희, 최은아, 훈창(인권활동가, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀)

I. 들어가며

경찰력이 ‘폭력’이 아닌 ‘공권력’으로서 정당성을 부여받기 위해서는 그 사용이 필요최소한도여야 하며, 경찰력 행사에 있어서 우선적으로 고려해야 할 것은 헌법의 실현에 기여해야 하며, 기본권의 맥락에서는 인간의 존엄성과 인권보호라는 국가의 의무를 실현해야 하는 것이다.

그러나 이명박 정권 집권 이후 ‘법치주의’, ‘법과 질서 확립’이라는 명분을 달고 경찰력이 점차 강화되고 있는 것을 눈에 띄게 확인할 수 있다. 특히 집회·시위 대응에 있어서 폭력적으로 대응, 통제하면서 집회·시위의 자유를 억압하고 위축시키고 있다는 지적이 계속되고 있다. 헌법의 실현과 국민의 기본권 존중보다 정치적, 경제적 권력을 위해 활용되는 경찰력은 그 정당성을 잃어 국민의 신뢰를 받지 못하게 될 것이다.

이명박 정부의 경찰의 집회·시위 대응에 있어서 몇 가지 특징은 집회·시위 진압을 목적으로 하는 경찰기동대 증가, 장비중심의 현장대응, 채증인력과 장비강화, 소환장 발부 등이다. 집회·시위의 사전적 차단으로 차벽과 집회불허통보를 활용하고, 해산이 아닌 진압과 검거를 위한 물리력과 장비사용, 사후적 조치로 채증을 활용한 과도한 소환장 발부 등이 활용되고 있다. 이미 집회·시위에 관한 법률은 경찰에게 매우 폭넓고 모호한 이유로 평화적인 집회를 금지할 수 있는 권한을 주고 있어 사실상 ‘허가제’와 다름없이 운영되고 있는 것에 대한 지적은 오래되었으며, 실제 집회·시위가 평화적으로 진행되고 있음에도 불구하고 구체적인 근거없이 경찰은 무리한 해산과 연행을 물리력을 동원하여 반복적으로 하고 있다.

2011년 2차 희망의 버스 참가자와 유성기업 집회, 반값 등록금 집회에서 실제 경찰력이 어떻게 행사되었는지를 통해서 이러한 경찰의 집회·시위 대응의 문제를 살펴보고자 한다.

II. 7월 9일~10일 2차 희망의 버스에 대한 경찰 대응의 문제점

1. 개괄

2011년 7월 9일 '2차 희망의 버스'는 한진중공업의 정리해고문제 해결과 크레인에서 농성중인 김진숙 지도위원을 만나기 위해 만 여명의 참가자들은 부산역에서 문화행사를 진행하고 행진을 하여 한진중공업에서 다양한 행사를 1박 2일로 진행하기로 예정되어 있었다.

오후 9시경 부산역 광장을 출발하여 한진중공업까지의 행진을 진행하기로 예정되어 있었으나 경찰이 행진을 방해하여 출발이 지연되었다. 오후 11시경 봉래 3거리에 설치된 차벽으로 영도조선소를 700m 앞두고 참가자들이 집회 장소까지 접근하는 것이 차단되었다. 참가자들은 김진숙 지도위원이 있는 크레인 앞까지 평화행진을 보장해줄 것을 요구했으나 10일 새벽 2시 30분 경찰은 해산을 명령하고 최루액을 쏜 뒤 강제진압을 했다. 안전을 확보하기 위한 노력은 전혀 없었으며, 무차별적이며 의도적인 경찰의 폭력행사는 희망의 버스 참가자뿐만 아니라 주변 시민들에게도 위험한 상황을 초래했다. 경찰은 이날 93개 중대 7000명과 물포 10대, 다목적 차량 5대, 차벽 트럭 5대를 동원했으며, 3대의 물포로 0.5% 농도의 최루액 50 l 를 사용했다.(경찰 측 발표)

전체적으로 경찰은 집회 시위에 대한 권리를 보호하기보다는 구체적인 정황과 근거에 판단하지 않고 자의적으로 행진과 집회를 금지하면서, 장비사용 등 물리력 사용을 최소화하는 노력없이 폭력적인 진압방식으로 대응한 것은 과도한 경찰력 남용이며, 헌법의 기본권행사에 대한 제한이자 인권침해이다.

2. 경찰 대응의 문제점들

가. 경찰의 폭력적이고 공격적인 집회대응 방식

1) 폭력적인 강제 해산

이격분사기와 물포를 사용해 최루액을 조준분사한 뒤 사람들이 최루액으로 고통스러워하는 사이 경찰 갑작스럽게 돌진하여 중앙에서는 밀어붙이고, 양 가장자리 인도에서는 시민들을 거칠게 벽으로 밀어붙였다. 사람들이 제대로 눈을 끄지도 못하는 상황에서 방패를 휘두르는 등 위협적인 방식으로 대열을 빠른 속도로 밀어냈으며 동시에 연행을 진행했다. 연행과정에서, 연행이후 방패를 휘두르거나 집단구타를 하는 등의 폭력을 당한 연행자가 다수 있었다.

2) 해산보다 검거 등 강압적 방식에 의한 집회시위관리

차벽에 가로막혀서 더 이상 집회장소로 참가자들이 갈 수 없는 상황임에도 인내하는 경찰력 집행이 아니라 오히려 참가자들에게 최루액을 분사하여 신체적 고통과 심리적 자극을 주어서 물리적 충돌을 유발하였다. 특히 최루액을 분사하여 움직이기도 어려운 사람들이 경찰에 의해서 밀려나고 있는 상황에서의 연행은 더 이상 저항을 할 수 없는 사람들을 대상으로 한 무차별적인 연행이었다. 장애인과 청소년, 넘어진 사람들을 연행했을 뿐만 아니라 골목 안으로 후퇴하고 있는 사람들까지 쫓아가 폭력적으로 연행하였다. 집회를 하지 못하도록 해산을 유도하기보다는 연행을 목적으로 둔 강압적인 진압이었다.

소결

경찰은 집회자나 시위자가 불법적인 행위를 하거나 임박한 폭력의 명백하고 현존하는 위험이 야기되기 전에는 집회를 강제해산 시켜서는 안되며, 물리적 제압이 필요했는지, 물리적 제압시 피해를 주지않기 위해 노력했는가에 대한 여부가 정당한 공권력 행사의 기준이 될 것이다. 그러나 희망버스 참가자들의 대부분 비무장상태였고, 평화적인 집회를 하겠다고 밝힌 상태에서 7월 9일, 10일에 걸쳐 진행된 경찰의 대응은 과도한 공권력 남용으로 보아야한다.

집회·시위의 위법성과 강제 해산의 필요성은 최소한으로 판단되어야 한다. 가령 미신고 집회라 해도 공공질서에 대한 위험이 발생하지 않고 평화롭게 진행 된다면 강제 해산대상이 되어서는 안 된다. 또한 전 반적으로 평화로운 집회·시위에서 우발적, 부분적 위법행위가 발생하더라도, 해당 집회·시위의 전체를 강제해산 대상으로 선포하는 것이 아니라 그 위법행위만을 특정하여 해소하는 노력이 우선되어야 한다. 전체적으로 해당 집회·시위의 질서를 유지할 수 없어 강제 해산이 필요하다는 결정은 집회·시위의 자유에 대해 심각한 침해가 될 수 있으므로 최후의 수단으로서만 고려되어야 하며, 경찰 지휘관 등의 주관적 판단이 아닌 사후 검증 가능한 구체적이고 객관적인 지표에 따라야 한다.

[참고]

경찰관직무집행법

제10조의3(분사기등의 사용) ①경찰관은 범인의 체포·도주의 방지 또는 불법집회·시위로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산 및 공공시설안전에 대한 현저한 위해의 발생을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단으로 필요한 최소한의 범위안에서 분사기(총포·도검·화약류등 단속법의 규정에 의한 분사기와 최루등의 작용제) 또는 최루탄을 사용할 수 있다.

경찰장비의사용기준등에관한규정

제13조(가스차·살수차·특수진압차·물포의 사용기준) ①경찰관은 불법집회·시위 또는 소요사태로 인하여 발생할 수 있는 타인 또는 경찰관의 생명·신체의 위해와 재산·공공시설의 위험을 억제하기 위하여 부득이한 경우에는 현장책임자의 판단에 의하여 필요한 최소한의 범위 안에서 가스차 또는 살수차를 사용할 수 있다.

나. 최루액 사용

다량의 최루액이 개인 휴대용 분사기와 물포에 의해서 분사되었다. 최루액이 분사되는 것에 대

해 경고방송을 하지 않았기 때문에 대부분 무방비상태로 노출되었다. 참가가 중인 어린이, 노인, 장애인 등 신체적 약자가 포함되어 있는 상태였다.

특히 휴대용분사기의 경우 사람의 눈을 비롯해 안면을 조준하여 상당시간 눈을 뜨지 못하고 통증에 고통스러워했으며 기침과 구역질 증상이 있었다. 또한 충분히 물을 사용할 수 없는 상황에서 씻어내지 못하여 다수의 참가자들은 다음 날까지 피부의 따가움을 호소하고 빨갱게 변하는 증상을 호소했다. 최루액을 직접 맞지 않았어도 눈물이 나고 재채기와 구역질이 나는 증상이 대부분의 사람들에게 있었다.

소결

1999년 이후 사용이 금지된 최루화학무기(최루액)를 2008년부터 다시 경찰은 사용하고 있다. 경찰은 최루액을 물대포와 개인 분무 장비로 분사하며 해산과 동시에 무리한 진압, 연행을 한다. 최루액의 인체 유해성의 문제뿐만 아니라 최루액을 분사하고 진압을 할 경우 눈에 통증으로 앞을 볼 수 없게 되어 신속히 이동할 수 없을뿐더러 장애물과 앞의 군중을 파악할 수 없어 넘어지거나, 깔리는 등 위험한 상황을 초래할 수 있다. 7월 9일과 10일에도 다수의 사람들이 눈을 감고 경찰을 피해 이동하거나 주변 사람들의 도움으로 이동해야만 했다.

미국의 경우 시위대 통제용 화학약품은 다수의 무리를 이동시키거나 정지시키기 위한 목적으로 고안된 것을 말하며 특정인을 겨냥하지 않고 살포되는 화학약품을 말한다. 화학약품은 특히 어린이나 노약자, 기관지가 약하거나 천식이 있는 사람들에게는 치명적일 수 있으므로 다른 통제수단으로는 목적을 달성할 수 없는 경우에만 사용되어야 한다. 간접적인 살포를 포함한 화학약품의 사용은 지휘자의 승인 없이는 사용될 수 없으며 사용 전에 시위대와 주변인에 대해 충분한 경고가 주어져야 한다. 화학약품의 사용을 계획하거나 예견되는 경우에는 현장에 반드시 이를 대비한 의료진을 배치시키도록 하고 있다.

[참고]

PAVA는 영국 경찰이 가장 광범위하게 쓰고 있는 것으로 캡사이신으로 불리기도 하는 PAVA는 스프레이에 담아 분사하거나, 페인트총에 파우더 총알형태로 장전돼 사용되기도 한다.

영국 경찰청(ACPO) 홈페이지를 살펴보면, 'PAVA스프레이'에 대해 "PAVA용액 0.3%가 함유된 시위 진압용 장비로 CS가스보다 훨씬 강력하다"고 설명하고 있다. 영국 경찰청은 또한 '행동불능화학 스프레이 가이드라인'(Guideline on the use of Incapacitant Spray)을 통해 "PAVA는 CS가스보다 훨씬 강력해 고통의 정도도 CS가스 보다 훨씬 더 큰 것으로 보고됐다. 제대로 효과를 보려면 대상의 눈에 들어가야 하며, 효과는 즉시 나타난다. 신선한 바람에 15~20분 정도 노출돼야 회복된다"고 밝혔다.

영국 경찰은 1996년 도입된 CS 가스의 위험성 때문에 99년부터 PAVA를 도입해 수년간 여러차례 테스트를 거치고, '행동 불능화학 스프레이 가이드라인'을 통해 엄격하게 사용 기준을 정하고 있다. 영국에서는 CS가스 처럼 PAVA도 무기류관리법(UK firearms law)에 따라 관리되고 있으며 경찰과 왕실근위대를 제외하고 일반인들은 사용할 수 없도록 돼 있다.

외신 보도에 따르면 지난 2008년 9월 12일 영국 브로드스톤지역에서 벌금을 내지 않은 71세 노인이 경찰이 쏜 PAVA스프레이를 맞고 병원에 후송돼 혼수상태에 빠지기도 했다.

외국의 한 사이트에서도 "PAVA스프레이는 대용량으로 사용될 경우 심각한 문제를 일으키지만, 정량을 사용하면 전혀 생명에 지장이 없다. 그러나 만일 한 캔을 모두 눈에 분사할 경우 영구적으로 실명할 수도 있다"고 경고하기도 했다.

다. 경찰기동대에 의한 폭력

희망의 버스 참가자들에 대한 진압은 주로 경찰기동대에 의해 이루어졌는데, 최루액으로 인해 시야가 확보되지 못한 사람들을 빠르게 밀어붙이고 방패를 휘두르면서 위험한 상황을 초래했을 뿐만 아니라, 연행하는 과정에서 방패로 찍거나 연행 이후 집단구타를 하는 등의 폭력을 행사하였다. 무기나 흉기를 들지 않았고, 저항할 수 없는 상태에 놓은 사람들을 향해 폭력을 행사한 경찰의 신원을 파악할 수 없는 것 역시 문제이다.

소결

경찰은 직권을 행사함에 있어 직무 수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용해서는 안 된다. 방어 용도로 사용되어야 할 방패를 시민에게 휘두르거나 넘어져있는 사람, 이미 연행된 사람을 집단 구타하는 것은 경찰 직권을 필요한 최소한도 내에서 행사된 것이라 볼 수 없으며, 직권을 남용하여 타인의 인권을 침해한 것이다.

경찰에겐 위험발생을 방지하기 위해 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 경우, 그 장소에 있는 자에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 취해야 한다. 그러나 경찰은 최루액으로 시야가 확보되지 않은 사람들의 안전을 고려하지 않고 빠른 속도로 밀어붙임으로서, 위험 발생 가능성을 늘려 위험을 방지할 의무를 방기하였다.

경찰기동대는 경찰기동대 운영규칙에 의해 인권과 안전교육을 실시하도록 되어있는데 7월 9일과 10일의 경찰기동대의 집회대응은 인권과 안전교육을 실시하여 이를 준수하도록 노력했다고 볼 수 없다.

유엔 표현의 자유 특별보고관은 2010년 한국을 방문하여 집회시위 진압과정에서 발생하는 과잉폭력행사에 대해 법 집행 공무원들은 자신을 식별할 수 있도록 해야하고 폭력진압은 확실히 처벌 받을 수 있도록 조치가 필요하다고 언급했다. 그러나 여전히 경찰의 식별표시는 드러나지 않았고 이로 인해 경찰의 폭력 행위를 처벌하기 어려우며 이는 경찰의 자신의 행동의 책임을 방기하는 악영향을 미친다.

[참고]

경찰관직무집행법

제1조(목적) ②이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 아니된다.

제5조(위험발생의 방지) ①경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광견·분마류등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 다음의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것
2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것
3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 하는 것

제12조(벌칙) 이 법에 규정된 경찰관의 의무에 위반하거나 직권을 남용하여 다른 사람에게 해를 끼친 자는 1년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

유엔 표현의 자유 특별보고관 권고

96. 특별보고관은 대한민국 정부에 헌법 제21조에 위배되는 사실상의 사전 허가 관행을 모두 중지함으로써 표현의 자유에 관한 권리의 집합적 행사 형태인 모든 개인들의 집회의 자유에 관한 권리를 보장할 것을 권고한다. 또한, 특별보고관은 법집행 공무원들에 의한 무력의 과도한 사용에 관한 모든 혐의들이 효과적으로 수사되고, 책임 있는 이들이 처벌되도록 조치를 취할 것을 촉구한다.

라. 변호사 접견교통권 거부, 장애인 활동보조인 면회거부

연행자 중에 최루액을 맞아서 화상을 입었다고 연락이 와서 변호인이 접견을 하겠다고 요청했으나 경찰에 의해 묵살되었다. 이 과정에서 변호인 접견이 허용되지 않는 이유를 설명해달라고 했으나 아무런 설명이 없었고 책임자를 불러달라는 요청도 묵살되었다. 또한 바로 앞에서 경찰과 실랑이를 벌이다 연행된 사람에 대한 변호인 접견교통권 역시 거부되었다.(부산2기동대)

연행된 뇌병변장애인에 대하여 함께 온 사람들이 면회를 요청했으나 가족이 아니라는 이유로 묵살되었고 활동보조인이 함께 있을 수 없는 상황이 되었다.

소결

접견교통권은 신체의 구속을 받고 있는 피의자, 피고인, 수형자와 면회하고 서류, 서신, 물건을 주고받을 수 있는 권리를 말한다. 헌법은 누구든지 체포·구금을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 보장하고 있다. 즉, 변호인 또는 변호를 맡으려는 사람은 피고인, 피의자와 제한 없이 직접 접견하고 서류 따위를 주고받을 수 있다. 그러나 7월 9일과 10일 변호사가 접견교통권을 요구했음에도 특별한 이유없이 이를 거부한 것은 과도한 공권력으로 기본권을 침해한 것이다. 또한 뇌병변장애인의 경우 실제로 가족과 면회가 불가능한 상황에서 단지 가족이 아니라는 이유로 면회를 불허하는 것은 현실성을 고려하지 않고 법규정에 얽매인 억지스런 행태이며, 장애인에게 있어서 활동보조인이 가족과 같은 관계이며, 활동보조인의 중요성을 인식하지 못한 장애인의 인권에 대한 무지를 드러내는 것이라고 볼 수 있다.

[참고]

헌법

제12조④누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다. 다만, 형사 피고인이 스스로 변호인을 구할 수 없을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 변호인을 붙인다.

마. 취재방해

맨 앞에서 취재를 하고 있는 기자들의 얼굴을 향해 최루액을 분사하여 무방비 상태로 최루액에 노출되어 취재를 진행하기 어려운 상황이 발생했다. 심지어 경찰 측에서 날라온 물체(돌과 같은 것으로 추정)에 맞아 잠시 정신을 잃은 기자도 있었다.

소결

취재의 자유는 헌법이 보장하는 언론의 자유에 속하며 경찰은 이를 보장해야 한다. 특히 경찰이 집회 시위 현장에서 진압 업무를 수행할 때 그 과정은 투명하게 공개되어야 한다. 그러나 경찰은 언론에 대한 거부반응을 여러 차례 보여왔으며 종종 취재 방해 사례가 나타난다. 직접 카메라를 가리거나 취재하는 대상과 상황을 가리는 방식뿐만 아니라 독립미디어, 일인 미디어에 대한 노골적인 취재불허용 등 다양한 방식으로 취재를 방해해왔다. 이번 희망의 버스의 경우도 취재 중임을 분명히 알 수 있음에도 최루액을 분사하는 매우 적극적으로 취재 방해를 시도했다. 이는 경찰 직권을 남용하여 언론의 자유를 침해하고 업무를 방해한 것이다.

바. 실제 피해사례

1) 인천의 지역공동체 사례

초중고생을 비롯해 여러 가족이 단체로 참가했던 한 공동체의 경우 행진을 하다 차벽에 막혀 봉래 삼거리의 신한은행 옆에 있게 되었다.

경찰이 살수를 하겠다고 엄포를 놓았을 때만 해도 최루액이라고는 생각하지 않았으나 최루가스 냄새가 나기 시작해서 초등생들은 대열에서 빠져나가 은행 앞에 있게 했다. 그러는 사이 갑자기 살수가 시작되어 청소년과 대학생을 포함해 공동체 사람들이 최루액을 뒤집어쓰게 되고 그 뒤 경찰이 진압을 시작해 정신없이 흩어져 아이들을 피하게 했다.

고등학교 2학년 한명은 비염과 천식이 있어 호흡곤란이 일어났는데 다행히 약을 가지고 가서 응급상황을 넘겼고, 대학생 한명과 고등학생 1학년 한명은 최루액을 너무 많이 맞아 해동병원으로 갔다. 아토피 피부를 가진 고등학교 1학년 청소년은 화상이 너무 심해 응급실에서 진료를 받아야 했고, 대학생 한명은 병원비가 너무 비싸다며 물과 우유로 화기를 식혔다. 공동체 참가자 대부분은 최루액의 통증에 괴로웠으며, 젖은 운동화에 묻은 최루액이 발을 더 심하게 자극해서 슬리퍼를 열 쥬레를 사서 갈아 신어야 했다.

2) 최루액 피해 사진

- 노마디스트 수유너머N의 이진경씨의 경우 최루액을 맞은 뒤 3일이 경과한 뒤의 사진이며 현재까지도 병원에서 계속 치료 중이다.



- 최루액을 맞고 이후 피부(팔)에 수포가 발생한 참가자의 사진



사. 채증으로 확보한 자료를 통해 출석요구서 발부

경찰은 집회현장에서 엄청난 채증장비를 동원해 참여자들에게 출석요구서를 발송하고 있다. 부산경찰청에 정보공개한 자료에 따르면 희망버스 관련 1차 경찰 소환자는 104명이다.

소결

채증을 통해 확보한 사진자료를 바탕으로 경찰은 '피의자' '피내사자' '피의사건 대상자' '참고인' 등 이라는 형식으로 시민을 소환해서 이른바 '피의사실'을 확인한 후 계속 '피의자 출석요구서'를 보내 당사자들에게 정신·심리적 압박을 주고 있다. 이러한 행위는 집회시위의 자유에 대한 위축과 억제효과로 나타날 수 있다. 또한 이런 방식의 소환조사는 피의자에게도 보장되어 있는 방어권을 절적하게 행사하지 못하도록 한다.

3. 결론

2차 희망의 버스는 출발 이틀 전인 7월 5일 오후 5시, 긴급하게 <제정당 종교사회단체 대표자>들이 조현오 경찰청장 면담을 요구해 2차 희망의 버스가 갖는 평화로움에 대해 전달하고, 오히려 경찰의 보호와 중립을 요청한 바가 있다. 그리고 행진이 차단된 이후에도 평화적으로 진행할 것이 약속하고 집회장소로 이동할 수 있도록 요청했다. 그러나 경찰은 위험한 상황이나 폭력적인 상황이 발생하지도 않았음에도 집회 장소에 도착하기 이전에 사전에 차단하는 방식으로 과잉된 공권력을 행사하였다. 전국의 다양한 사람들이 자발적으로 참여하였고, 진행할 프로그램도 이미 공개된 상황에서 경찰이 차벽을 동원하여 길을 막고 폭력적인 진압과 연행을 해야 할 어떠한 근거도 없었다.

경찰의 과도한 집회금지와 물리력사용이 오히려 폭력적인 상황을 유발한다는 연구결과는 이미 많이 발표되었다. 미국의 아이젠하워위원회는 집회시위의 자유를 명시하고 있는 수정헌법 제1조 규정을 들어 정부가 집회시위의 자유를 보호하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다고 주장하면

서 집회시위 통제에 있어서 과도한 물리력의 사용은 시위를 오히려 과격하게 만들 수 있는 측면이 있어 현명한 방법이 아니라고 강조했다. 또 시위통제를 위해서는 시위를 존중하고, 시위의 시간, 장소 및 방법에 대해 타협하고자 하는 의지를 가져야 한다고 하였으며, 시위를 허가하는 것이 불필요한 경찰력의 낭비를 막고, 시위를 잘 통제하기 위한 가장 좋은 방법이라고 결론지었다. 독일경찰의 경우 평화적 비폭력시위에 대해서는 철저히 집회시위의 자유를 보장하고 시위가 무사히 끝날 수 있도록 지켜주는 관용적인 태도를 견지해 경찰에 대한 신뢰를 증진하고 있다.

위와 같이 선진 주요국들은 기본적으로 집회에 대해 대화와 타협을 기본으로 하는 관리방침을 가지고 있다. 그리고 전 세계적으로도 1990년대 이후 새로운 추세를 보이고 있는데, 강제적인 법집행을 완화하고 협상과 타협을 중시하는 것이 바로 그것이다. 이는 법집행보다 평화유지가 더 중요하다고 인식되고 있기 때문이다.

그러나 한국 경찰의 집회시위 대응방식은 강압적이며 폭력적으로 이루어지고 있으면 7월 9일과 10일의 희망의 버스 참가자에 대해서도 마찬가지였다. 기본권인 집회시위의 자유를 최대한 보장하기 위한 노력보다는 집회시위를 억제하기 위한 노력이 우선되면서 최소한으로 사용되어야 할 경찰력을 구체적인 근거와 기준 없이 남용하고 있다.

III. '유성기업' 노동자 집회에서 경찰 대응의 문제점

1. 개괄

유성기업은 현대자동차에 부품을 납부하고 있는 부품하청사로 최근 1년 6개월 사이에 노동자 5명이 사망하는 등 야간노동으로 인한 노동자들의 건강 이상이 심각한 수준이었으며, 야간노동의 폐해에 대한 노사 공감대가 이루어져 유성기업과 전국금속노동조합 유성지회(이하 '금속 유성지회')는 2010년 1월 13일 주간연속 2교대제 도입을 주요 내용으로 하는 임금 및 교대제 개선 합의서를 체결하였다. 이에 유성기업과 금속 유성지회는 2011년 1월부터 위 합의서에 따른 구체적 사항을 논의하기 위해 단체교섭을 시작하였다.

그러나 유성기업은 단체교섭에 불성실한 자세로 일관하였고, 2011년 4월까지 진행된 10차례의 교섭에서도 차일피일 쟁점논의를 미루며 합의를 지연시켜왔다. 이에 금속 유성지회는 2011년 5월 충남지방노동위원회에 조정신청을 하였고, 5월 13일 충남지방노동위원회는 조정중지결정을 하였다. 금속 유성지회는 원만한 타결을 이끌어 내고자 조정중지 결정 이후에도 거듭 유성기업에 교섭요청을 하였으나 회사의 태도는 변화가 없었고, 결국 쟁의행위 찬반투표를 통해 2시간 부분파업에까지 이르게 되었다.

금속 유성지회는 2011년 5월 18일 2시간 부분파업 후에도 정상조업을 하며 유성기업에 재차

교섭 촉구를 하였다. 그러나 당일 20시 유성기업은 전격적인 직장폐쇄를 단행하였고 5월 24일 파업 중인 금속 유성지회에 경찰력을 투입하여 512명의 조합원을 연행하였다.

공장에서 쫓겨나 아산공장에서 300미터 가량 떨어진 비닐하우스에서 농성하고 있는 금속 유성지회는 6월 14일 '일괄복귀 선언, 책임자 처벌, 주간연속 2교대제 성실교섭'을 요구하며 출근투쟁을 진행하기로 결정했다.

2. 경찰 대응의 문제점들

가. 유성기업 앞 집회에 대한 집회 불허

1) 집회 불허의 배경

2011년 6월 22일 집회에서 민주노총 조합원과 경찰병력이 충돌하는 상황이 발생했으며, 다음 날인 6월 23일 충남도경은 기자회견을 통해 22일 충돌로 '108명'의 경찰과 및 전의경이 부상했다고 주장하고, 집회를 주관한 민주노총 등에 대하여는 기 신고된 집회신고를 반려하여 불허하고, 이후 집회에 대하여는 원칙적으로 금지하겠다고 발표했다.

이후 7월 중순까지 신고되었던 유성기업 주변 2곳(정문을 중심으로 좌우 50m 부근 2곳으로 집회신고가 되었다.)에 대한 민주노총 충남지역 본부 명의의 집회신고를 불허통보를 했으며, 이는 불허 사유는 집시법 5조 1항의 2호에 근거한다고 밝혔다.

2) 현재까지의 상황

6월 23일 집회 불허 이후 다른 단체의 명의로 집회신고를 제출하고 있으나 모두 반려 통보되고 있다. 반려 사유는 민주노총 충남본부, 금속노조 충남지부 등 노동조합 단위의 집회신고는 '금지통보'이며 다른 정당 사회단체 명의의 집회신고에 대하여는 신고접수 후 기 신고된 집회를 이유로 반려통보 하고 있다.

기 신고된 집회라 함은 7월 중순까지 나있던 민주노총의 집회신고를 불허하자마자 회사가 유성기업 주변 일대에 대하여 집회신고를 하였기 때문이다.

6월 23일 이후 원칙적으로 유성기업 앞 집회는 금지되고 있으나 종교단체의 기도회, 시국미사 등 종교행사, 정당의 정당연설회 등의 방식으로 4차례의 행사가 공장 앞에서 진행되었다.

현재 경찰은 민주노총 주관 등의 집회에 대하여는 계속 금지 통보할 예정이나, 다른 명의의 집회 신고에 대하여는 받을 것을 적극 검토 하고 있다고 이야기 하고 있지만 현재까지 확인된 사실은 없다.

나. 경찰 병력 상주와 집회 원천봉쇄

1) 경찰병력 상주

6월 22일 이후 초기에 최대 15개 중대가 유성기업 주변에 상주, 조합원의 공장접근을 차단하고 있었으며, 7월 중순까지 병력의 규모는 차이를 보이지만 최소 3~4개 중대가 상주, 7월 18일 이후 1개 중대 규모만 상주하는 것으로 확인되었다. 현재는 상주 경찰 또한 대기 상태로 전면에서 나서지 않고 있는 상황이다.

위와 같은 과도한 병력의 상주와 관련 충남도청과 의회 및 시민사회단체에서는 과도한 경찰력 낭비로 다른 지역의 치안 부재에 대한 우려가 있었다.

2) 차벽 설치 및 집회 원천 봉쇄

6월 22일 이후 지금까지 민주노총 등의 집회는 3회 개최되었고 3회 집회는 모두 원천봉쇄되었다.

〈7월 6일, 금속노조 파업 집회〉

유성기업 공장 집회 금지 이후 첫 번째 집회(기도회 등 제외)로 금속노조 지침에 따라 2시간 부분파업을 한 금속노조 산하 충남, 대전충북지역 중심으로 조합원 1천여 명이 참석한 집회 경찰은 집회시간인 오후 16시가 되기 수 시간 전부터 전·의경 22개 중대를 투입, 주변 국도에서 차량 검문검색을 하는 한편, 살수차 소방차와 전경 차량을 공장주변을 둘러싸고 배치하였다. 이날 경찰의 원천봉쇄에는 일명 '트랜스포머 차량'이 등장하였다. 경찰의 원천 봉쇄로 집회는 정상적으로 진행되지 못했으며 집회 참가자들은 유선연락 등을 통해 공장으로부터 약 1.5km떨어진 도로에서 집회를 하고 공장 앞까지 행진을 진행했으나 행진은 공장 앞 250m 지점 차벽에 막혀 정리집회 후 해산하였다.





* 참조 사진 1 - 일명 '트랜스포머 차량'을 이용 공장 앞 국도를 통제하는 모습
- 경찰의 위와 같은 통제로 주변 도로가 4~5시간가량 통제되어 심각한 교통 체증 유발됨.

<7월 13일(수)16시, 민주노총 총청권 본부 주관 집회>

민주노총 총청권 본부(충남, 충북, 대전) 공동 주관 집회였으나 경찰은 역시 불허를 통보하고 7월 6일 집회대응과 같은 방식으로 공장주변을 원천봉쇄하였다. 집회는 행진 없이 도로에서 약 1시간반가량 진행 후 해산한 후 공장 앞에서 시국 기도회를 진행할 예정이었으나 경찰은 이마저도 외부 조합원들은 공장으로 접근 할 수 없다며 가로 막았다. 이 과정에서 경찰은 '지난 촛불 기도회 등도 순수한 종교행사로 보기 어려워 소환장을 보낼 예정이다.'라며 당일 기도회를 주관하려 했던 목사, 신부를 협박하기도 하였다.



* 참조 사진 2 - 아예 도로를 막아버린 경찰

(7월 16일(토) 민주노총 지역본부 주관 집회)

앞선 두 번의 집회와 상황은 동일하게 반복되었으며 이날 경찰은 14개 중대를 투입하였다.



*참조사진 3 - 집회 장소에서 아직 공사 중인 도로를 통해 행진한 경로

3. 결론

경찰이 금속 유성지회와 관련한 집회불허를 통보하게 된 계기인 6월 22일 집회에서 집회참가자와 경찰의 충돌은 경찰의 적법하지도 적절하지도 않은 대응에서 기인한 우발적 사건이었다. 당일 오전 7시경 맨몸으로 정문 앞에 앉아있던 3-40명의 조합원들은 쇠파이프, 헬멧으로 무장한 용역들에 의해 소화기 분말, 소방호스 등으로 폭력을 당하게 되자 이후 경찰에 의해 조합원과 용역간의 충돌을 이유로 조합원에 한해 공장 정문으로부터 약 100m가량 떨어진 굴다리 밑으로 밀어 붙여 격리하였다. 그러나 경찰은 폭력을 행사한 용역에 대해서는 일체의 제지, 조치가 없었다. 조합원이 격리된 장소로부터 약 200여 미터 위쪽 (공장 오른쪽)으로 집회 신고가 돼있는 상황이었으므로 집회참가자들이 집회신고가 나있는 곳으로 이동을 요구하는 과정에서 충돌이 발생하게 되었다. 집회 참가자들은 비무장 상태로 이동을 요구하는 과정에서 경찰의 폭력에 의해 부상자가 발생하면서 참가자들은 더욱 흥분하게 되었고 우발적인 충돌이 발생하게 되었다.

이후 충남경찰청은 수사과·정보과 등 127명으로 합동수사본부(공동본부장 아산경찰서장, 충남경찰청 수사과장)를 구성, '불법행위 주동자'에 대한 검거에 나섰다. 6월 27일 밝혔으며, 아산경찰서는 7월 4일 민주노총 충남지역본부, 금속노조 충남지부, 건설노조 충남지부 사무실과 개인 차량 1대를 압수 수색했다. 또한 7월 4일 저녁 7시 25분 경, 충남경찰청 박00 정보관은 금속노조

충남지부 임원에게 전화를 걸어 “7월 6일 유성기업 아산공장 앞에서 집회를 하면, 경찰의 표상을 세우기 위해, 아산경찰서장의 위상을 걸고 200명을 목표로 연행하겠다”고 말했다.

경찰은 노동자들에게 집회·시위의 권리를 보장하기 보다는 기업의 입장에 서서 편파적으로 대응하여 물리적 충돌을 야기했을 뿐만 아니라 이후의 모든 집회·시위조차 원천봉쇄하여 최소한의 권리행사마저 불가능하게 만들었다. 물리적 충돌에 대해서 사후 법적조치를 통해 처벌할 수 있는 수단이 있음에도 불구하고 이후 집회의 성격을 미리 규정하여 불허를 통보하였고, 평화적으로 집회를 진행하겠다는 의사를 밝혔고 물리적 충돌이 발생하지 않았음에도 지속적으로 집회를 사전에 차단하는 방식으로 대응하는 것은 과도한 경찰력 행사이다.

IV. 반값 등록금 집회에서의 경찰 대응의 문제점

1. 개괄

등록금넷과 한국대학생연합(한대련)은 5월 말부터 정부에 반값 등록금의 즉각적인 시행을 촉구하면서 광화문 KT 사옥 앞에서 촛불문화제를 열어왔다. 6월 2일 등록금넷은 6월 7~10일 서울 광화문 KT 사옥 앞과 광화문광장, 청계광장, 서울광장, 대한문 앞에서 ‘반값등록금 국민촛불대회’를 열기위해 남대문경찰서와 종로경찰서에 집회 신고를 했다. 그러나 6월 5일 경찰은 ‘대로변이고 불법·폭력 시위로 변질될 소지가 있다’며 불허했다. 경찰이 불허통보를 내자 6월 10일 등록금넷은 청계광장에서 문화제로 진행했다. 이날 경찰은 계속 미신고집회라고 하며 해산명령을 했다. 등록금넷과 한국대학생연합(한대련)은 청계광장에서 문화제 형식으로 반값 등록금 운동을 지속해오고 있다. 사람들이 많이 모이면 경찰은 청계광장에 차벽을 설치하고 경찰력을 대거 동원해서 청계광장에서 접근 자체를 차단시켰다.

한편, 경찰은 6월 4일 종로2가 인근에서 등록금 집회 참여자 20여명을 연행했고, 6월 10일 청와대 근처에서 등록금집회 참가자 72명을 연행했다. 특히 6월 10일 연행된 집회참가자들에게 수사과정에서 인권침해가 발생했으며, 집회 이후 사진채증을 통해 200여명에게 출석요구서 남발 등의 문제가 발생하고 있다.



*참조사진 4 - 6월 10일 등록금집회 [사진제공: 홍이]



*참조사진 5 - 6월 10일 등록금집회에 경찰이 겹겹이 폴리스라인을 설치하고 있다. [사진제공: 홍이]

2. 경찰 대응의 문제점들

가. 등록금 집회 불허와 이른바 '미신고집회'에 대한 해산명령 위협

연일 반값등록금을 요구하는 대학생의 집회는 시민 절대 다수가 지지하고 있다. 집회의 자유는 헌법에서 보장하는 기본권이다. 그럼에도 경찰은 교통체증과 시민불편을 앞세워 집회불허통보를 남발하고, 청계광장을 차벽이나 경찰로 에워싸 시민통행을 차단했으며, 해산과정에서 물리력을 행사해 다수 집회참여자들이 부상을 경험했다. 또한 문화제나 추모제 등 평화롭게 거리에서 표현

의 자유를 행사할 때도 이른바 ‘미신고집회’라고 주장하며 해산명령을 중용해서 행사 자체를 방해하고 참여자들에게 위협을 행사한다.

경찰청의 집회와 시위에 관한 실질적 허가제 운영은 비단 이번 등록금 집회만의 문제는 아니다. 지난 2007년 한미FTA반대 집회에서도 경찰은 교통체증을 이유로 집회를 금지하였으며, 2008년 광우병쇠고기 반대 촛불집회 또한 교통체증과 시민불편을 이유로 집회를 금지하였다.

현행 집회 및 시위에 관한 법률 제6조(사전신고의무)를 활용한 경찰의 집회에 관한 실질적 허가제 운영은 유엔 인권이사회에서도 지적되고 있다. 지난 6월 3일 17차 유엔 인권이사회에서 프랭크 라 튀 표현의 자유 특별보고관은 “사실상의 허가제 관행을 중지함으로써 집회시위의 자유를 보장하고 모든 법집행공무원들에게 과도한 무력사용에 대한 혐의를 수사하고 처벌할 수 있도록 조치를 취할 것”을 촉구한 바 있다.

집회에 대한 사실상 허가제 관행은 집회와 시위를 크게 위축시키고, 소수자의 권리요구와 정치적 자유를 억압하여 민주주의를 후퇴시킨다. 집회시위의 자유는 민주주의와 국민주권을 실천하는 초석이며 시민정치참여의 근간이다. 따라서 경찰은 집회시위를 원천적으로 금지하고, 자신들의 입맛에 맞는 집회만을 허가하는 ‘사실상 허가제’ 관행을 중지하여야 한다.

또한 경찰은 유엔 표현의 자유 특별보고관에게 “특별보고관의 방문 이후, 정부는 모든 경찰복에 명찰을 달도록 하였다”고 보고하였다. 그러나 최근 등록금 집회 현장에 투입된 경찰은 명찰이 달린 경찰복을 입기는 하였으나 검은 색 조끼를 착용해 이름을 볼 수 없도록 했다. 경찰의 이러한 태도는 매우 알파하고 기만적이다. 법을 집행하는 공무원으로서 책임을 이행하도록 촉구한다.



*참조사진 6 - 6월 10일 등록금집회에 경찰이 채증을 하고 있다. 경찰복 위에 조끼를 입어 경찰이름을 볼 수 없도록 했다. [사진제공: 홍이]

나. 수사과정에서 경찰의 인권침해

지난 6월 10일 반값등록금의 실현을 요구하며 청와대 앞에서 기습 시위를 벌인 72명 대학생들 전원이 연행되었다. 연행자들 증언에 따르면, 경찰에 의해 연행 및 수사 과정에서 인권침해가 발생했다. 경찰은 미란다 원칙을 고지하지 않았고, 영장을 제시하지도 않았으며, 속옷탈의로 인해 성적 수치심을 느끼게 했다. 또한 유치인의 권리에 대해서도 고지하지 않았고, 변호인의 참여를 보장하지 않았다. 수사 과정에서 인권침해가 발생한 곳은 강동, 용산, 송파, 광진, 은평, 관악, 마포경찰서이다.

경찰은 헌법 실현에 기여해야 함에도, 이번 수사에서 보여준 경찰의 모습은 국민의 신뢰를 받을 수 없었다. 경찰은 이렇듯 위법하고 인권에 기초하지 않은 수사에 대해 사과하고 깊은 책임을 느껴야 하며 재발방지를 위한 대책을 세워야 한다.

다. 채증으로 확보한 자료를 통해 출석요구서 발부

경찰은 집회현장에서 엄청난 채증장비를 동원해 학생들과 시민들에게 출석요구서를 발부하고 있다. 집회현장에서 채증은 집회참여자 뿐만이 아니라 거리를 오가는 시민들이나 인권감시 활동을 하는 활동가들에게까지 광범위하게 진행하고 있다. 등록금넷에 따르면 등록금집회 관련 경찰 소환자는 대략 200여명으로 파악되고 있다. 채증을 통해 확보한 사진자료를 바탕으로 경찰은 ‘피의자’ ‘피내사자’ ‘피의사건 대상자’ ‘참고인’ 등 이르는 형식으로 시민을 소환해서 이른바 ‘피의사실’을 확인한 후 계속 ‘피의자 출석요구서’를 보내 당사자들에게 정신·심리적 압박을 주고 있다. 이러한 행위는 집회시위의 자유에 대한 위축과 억제효과로 나타날 수 있다. 또한 이런 형식의 경찰의 사실상 피의자 조사에서 소환자들은 적절한 방어권을 행사하지 못하고 있다.

3. 결론

등록금집회에서도 경찰은 과도하게 금지통보를 남발하고 있다. 공공의 안전 및 공공질서 유지와 같은 특정 공익을 보호하거나, 또는 다른 이들의 권리 보호를 위해 상당한 필요가 있을 때에 한해서 비례원칙에 따라 표현·결사·평화로운 집회의 권리를 제약할 수 있으나 등록금 집회가 공공질서나 안전을 위협하는 명백한 이유가 없음에도 경찰의 자의적인 집회통지 금지는 집회시위의 자유를 침해한다. 또한 경찰은 집회 현장에서 사진채증을 통해 출석요구서를 남발해 집회참여자들에게 사후적인 형사소추를 감행하고 있다.

이명박 정부가 출범한 이후 개인은 표현의 자유를 행사했다는 이유만으로 체포, 재판 전 구속,

고비용의 형사재판, 벌금 부과, 투옥, 전과자 낙인의 위협에 늘 직면하고 있다. 국가는 자유롭고 평화로운 거리에서 표현의 자유를 최대한 보장해야 하나, 현재 경찰은 온갖 물리력과 과도한 행정적, 형사적 재제를 통해 최대한 억제, 위축시키고 있다.

발제2

'희망버스'에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까?

차벽 설치의 위헌성

오 동 석

(아주대학교 법학전문대학원 교수, 헌법학)



차벽 설치의 위헌성

▶ 오동석(아주대학교 법학전문대학원 교수, 헌법학)

I. 차벽 앞에서 무너진 현재의 권위

2011년 6월 30일 헌법재판소(아래 “헌재”라 줄임)는 경찰이 집회를 막기 위해 서울광장을 전경버스로 둘러싸 차벽을 설치한 조치는 위헌이라고 결정했다. ‘노무현 전 대통령 선거 시민추모위원회’는 2009년 5월 27일 서울광장 사용허가신청을 하였다. 이에 대하여 서울특별시장은 실질적인 불허처분을 하였다. 헌재는 차벽 설치가 통행 내지 여가활동 등을 하려고 한 일반시민의 일반적 행동자유권을 침해하였다고 판단하였다. 그 핵심은 차벽 설치와 같은 “포괄적이며 전면적인 통제”는 당시 상황에 비추어 필요한 최소한의 조치였다고 보기 어렵기 때문에 위헌이라는 것이다. “이 사건 통행제지행위가 이미 종료되어 그로 인한 기본권침해상태가 더 이상 존재하지 아니하므로 이를 취소하는 대신 위헌임을 확인하는 선언을 하기로 … 결정”하였던 것이다.

그런데 헌재 결정 후 열흘이 채 되지 않은 7월 9일 헌재의 결정은 경찰의 차벽 앞에서 그 권위를 잃었다. 그날 전국의 노동자·학생·시민 등 7000여명은 ‘2차 희망버스’를 타고 부산에 모였다. 한진중공업 영도조선소에서 정리해고 철회를 요구하며 180여 일째 농성 중인 김진숙 민주노동 부산본부 지도위원을 응원하기 위해서이다. 하지만 이들은 김 지도위원을 만나지 못했다. 경찰은 차벽을 설치하고, 물대포와 최루액, 곤봉을 앞세워 이들을 가로막았다. 그 중에서도 위력을 발휘한 것이 이른바 ‘차벽’이다.

부산역 광장에서 음악회 공연을 마친 참가자들은 영도대교를 건너 약 4km를 행진한 대열은 영도조선소 700여 미터 앞 봉래교차로 앞에서 경찰과 맞닥뜨렸다. 경찰은 봉래교차로 앞 양쪽 방향 8차로를 차벽으로 차단하고 도로 양쪽 너비 각 2m가량의 인도를 가로막았다. 차벽을 앞세운 93개 중대 7000여명의 경찰을 참가자들은 넘어설 수 없었다.¹⁾

헌재도 자유도 인권도 민주주의도 헌법도 차벽을 넘지 못하고 후진국의 오명과 함께 주저앉았다. 집행권력이 사법적 권위를 희롱하는 지금의 상황은 헌법체제의 본질이 훼손된 것이 아닌가

1) 한겨레 2011.07.10, <<http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/486673.html>>, 검색일: 2011.07.26.

하는 의구심을 꼼꼼하게 따져봐야 하는 시점이다.

II. ‘최대한’이 아닌 ‘최소한’의 인권보장기준으로서 현재의 결정

김종서는 현행 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(아래 “집시법”으로 줄임)을 합헌적으로 운용할 수 없다고 선언하였다. 집시법의 세 축은 사전신고와 금지통고 및 벌칙인데, 이 3자가 너무나 공고하게 결합되어 있고, 사법기관에서도 이를 당연시하고 있기 때문이다. 먼저 집시법상 사전신고제는 헌법이 명시적으로 금지하는 언론에 대한 검열과 거의 동일한 구조이고,²⁾ 경찰에 의한 사실상의 허가제이며, 더 나아가 집시법상의 여타 규정, 특히 금지통고제도와 결합하여 필연적으로 허가제로 작동하는 한편 그 자체로 과잉금지원칙 위반 이라는 것이다.³⁾ 이렇게 보면 현재의 결정은 최소한의 인권보장기준이라고 평가할 수 있는데, 경찰은 이조차도 거부하고 있는 것이다.

1. ‘일반적 수권조항’의 위헌성

국가생활의 기본법인 헌법규범은 그야말로 원칙규범이다. 그에 대한 부정은 매우 예외적으로 헌법에 근거한 경우에 한하여 가능하다. 기본권을 제한하는 경우는 더욱 그렇다. 국회에 대한 입법권의 수권(授權)은 헌법 제40조에 근거를 두고 있다. 그렇기 때문에 헌법 제37조 2항은 기본권 제한에 대한 입법권의 수권조항이 아니다.⁴⁾

기본권장의 맨 앞에 자리한 인간의 존엄과 가치 조항이 기본권 보장의 알파라면, 기본권 조항의 맨 마지막인 헌법 제37조 제2항은 기본권 보장의 오메가이다. ‘기본권을 최대한 보장하고 최소한 제한하라’는 헌법적 명령의 원천이다. 그것은 모든 국가권력에 대하여 국민의 기본권을 대하는 엄중한 경고이다. 국회가 민주적 대표자로서 구실을 함을 전제로 하여 법률로써 기본권을 제한할 수 있도록 하고 있지만, 그 핵심은 본질적 내용을 침해하지 말라는 것이다.⁵⁾

재판관 김종대와 송두환의 보충의견은 헌법상 법률유보 원칙에 따라 차벽 설치를 판단하고 있다. 차벽을 설치함으로써 통행제지행위의 근거로 삼은 경찰관직무집행법 제5조 제2항, 제6조 제1

2) 나는 집회·결사의 자유의 경우에는 집회가 개최되고 결사가 활동을 시작하기 전까지는 어떠한 내용으로 전개될 것인지 알 수 없기 때문에 헌법제정자는 집회·결사의 자유에 대하여는 언론·출판의 자유와 같은 검열 금지를 명시하지 않았다고 이해한다. 그것은 언론·출판의 자유와 달리 검열의 허용이 아니라 검열의 물론 금지를 의미한다. 내 생각에 검열을 행하는 집시법의 신고제는 헌법제정자의 상식을 뛰어넘은 헌법파괴이다.

3) 김종서, “집시법상 사전신고제의 위헌성,” 집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점(서강대학교 법학연구소 인권법센터 주최), 서강대학교, 2011.03.28, 46, 19.

4) 오동석, “교사의 정치적 기본권,” 민주법학 제44호, 2010.11, 216.

5) 오동석, “공무원과 교사의 정치 활동을 보장하기 위한 법률제개정안 검토,” 공무원과 교사의 정당가입 및 정당후원 허용 등 정치적 권리실현을 위한 긴급 토론회(민주주의법학연구회 등 3단체 주최), 국회 의원회관, 2011.07.20, 19.

항을 문제 삼는다. 같은 법 제5조 제2항은 “(대간첩작전수행 또는) 소요사태의 진압을 위하여 필요”한 경우에 “(경찰관서·무기고 등) 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다”는 내용이고, 같은 법 제6조 제1항은 “범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에 … 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다”는 내용이다.

두 재판관은 위 법률조항들을 엄격하게 해석할 것을 요청한다. ‘소요사태’는 ‘다중이 집합하여 한 지방의 평화 또는 평온을 해할 정도에 이르는 폭행·협박 또는 손괴행위를 하는 사태’를 의미하고, ‘급박성’은 ‘당해행위를 당장 제지하지 아니하면 곧 범죄로 인한 손해가 발생할 상황이라서 그 방법 외에는 결과를 막을 수 없는 절박한 상황일 경우’를 의미하는 것으로 해석한다. 그러기에 위 법률조항들은 통행제지행위 발동의 법률적 근거가 아니다.

한편 두 재판관은 경찰법 제3조(국가경찰의 임무)는 “국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”는 내용이고, 경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위)는 “경찰관은 다음 각 호의 직무를 행한다. 1. 범죄의 예방·진압 및 수사 … 4. 교통의 단속과 위해의 방지 5. 기타 공공의 안녕과 질서유지”라는 내용이다.

위 법률조항들은 경찰의 임무 또는 경찰관의 직무 범위를 규정한 이른바 ‘일반적 수권조항’이다. 그러나 이것만으로 경찰과 경찰관의 개별적·구체적 행위를 정당화할 수 없다. 두 재판관의 해석은 다음과 같다.

우리 헌법은 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우 반드시 ‘법률’에 근거하도록 하였는바, 여기에서 말하는 ‘법률’은 조직의 설치 목적, 지위, 임무 또는 직무의 범위 등을 일반적으로 밝히는 조직법적 규정을 가리키는 것이 아니고, 개별적 또는 구체적 사안에 적용할 작용법적 조항을 의미하는 것이라고 보아야 한다.

따라서, 경찰조직의 임무 또는 경찰관의 직무 범위를 개괄적으로 규정한 조직법적 규정인 위 법률조항들을 가져다가, 경찰이 국민의 기본권을 구체적으로 제한할 수 있는 실체법적 근거로 삼을 수는 없다고 할 것이다.

두 재판관의 보충의견은 또 이렇게 설명한다.

가사 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조가 기본권 제한의 일반적 수권조항에 해당한다고 보는 경우에는 명확성의 원칙 위반이라는 또 다른 위헌성을 피할 수 없어서, 결국 합헌적인 법률적 근거로는 볼 수 없게 된다.

위 법률조항들이 일반적 수권조항에 해당한다고 보는 것은, 위 법률조항들을 ‘경찰관은 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 필요한 행위를 할 수 있다’라는 규정으로 받아들인다는 의미인바, 만약 그렇게 본다면, 경찰관이 구체적으로 어떠한 경우에 어떠한 행위를 할 것인지에 관하여 전혀 예측할 수 없게 만드는 법률조항으로서, 명확성의 원칙을 위반하여 위반이라고 볼 수밖에 없을 것이다.

이렇게 해석하지 않는다면, 일반적 수권조항은 1933년 독일의 수권법(授權法)⁶⁾ 제1조 “독일의 법률은 헌법에서 규정되고 있는 절차 외에 독일 정부에 의해서도 제정될 수 있다.” 라는 조항과 다를 바 없다. 경찰관이 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 하는 행위는 모두 법적 근거를 가지므로 경찰관의 판단이 곧 법이 되기 때문이다.

따라서 입법부나 사법부가 헌법 제37조 제2항을 그저 수사적 표현으로 여겨 기본권을 제한할 수 있다는 수권규범으로 여긴다면, 헌법 제37조 제2항은 불법국가로 가는 이정표로 전락한다. 즉 지배자가 그것을 ‘법률에 의하기만 한다면 무엇이든 할 수 있다’는 의미로 이용한다면, 나치스의 법치국가에서 볼 수 있듯이 입헌국가는 곧바로 불법국가로 전락하기 때문이다.⁷⁾ 그렇게 되면 이미 기본권에 대한 학살은 시작된 것이다.⁸⁾

2. 차벽 설치의 과잉금지원칙 위반

현재는 통행제지행위가 과잉금지원칙에 위반되어 위헌이라고 판단하였다.

“... 이 사건 통행제지행위는 개별적인 집회를 금지하는 것을 넘어서서 서울광장에서 개최될 여지가 있는 일체의 집회를 금지할 뿐만 아니라 더 나아가서 일반시민들...의 서울광장에서의 통행조차 금지한 것이어서 전면적이고 광범위하며 극단적인 조치이므로, 이러한 조치를 집회의 조건부 허용이나 개별적 집회의 금지나 해산으로는 방지할 수 없는 급박하고 명백하며 중대한 위험이 있는 경우에 한하여 비로소 취할 수 있는 거의 마지막 수단에 해당한다”.

그런데 차벽 설치에 따른 통행제지행위는 ‘서울광장’에 한정된 것이 아니다. 만약 경찰이 현재의 결정을 그렇게 해석한다면, 그것은 ‘헌법적 무지’ 아니면 ‘현재 결정의 고의적 왜곡’이다. 어느 경우에도 책임을 면할 수 없으면, 국헌을 문란케 하는 심각한 헌법 침해이다. 현재의 결정은 경찰이 준수해야 할 일반적 헌법원칙의 기준을 세운 것이기 때문이다.

불법·폭력 집회나 시위가 개최될 가능성이 있다고 하더라도 이를 방지하기 위한 조치는 개별적·구체적인 상황에 따라 경찰 목적을 달성하기 위한 필요최소한의 범위에서 행해져야” 한다. “즉, 민주주의 국가에서 표현의 자유가 가지고 있는 헌법적 중요성을 고려하면, 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 조치 등을 고려해야 할 것이고, 이러한 조치로써는 공익목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우에만 비로소 집회의 금지와 해산을 고려할 수 있을 것이다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등, 판례집 15-2하, 41, 56 참조).

6) 정식 명칭은 ‘민족과 국가의 위난을 제거하기 위한 법률(Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich)’이다.

7) Neumann, Franz, *The Democratic and the Authoritarian State*, Free Press, 1957, 168-169.

8) 오동석, “교사의 정치적 기본권,” 216.

이때 일반시민이 침해당한 기본권은 일반적 행동자유권으로서 포괄적인 자유권인 행복추구권에 포함된다.⁹⁾ 일반적 행동자유권의 수비범위가 포괄적이기 때문에 그 기본권 효력은 약하다고 볼 수밖에 없다. 그런데 현재는 차벽 설치가 원칙적으로 일반적 행동자유권을 침해하는 것으로 보였다. 차벽 설치가 헌법적으로 정당화될 수 있는 여지는 거의 없다. 한 언론이 적절히 서술하고 있듯이 “따라서 앞으로 시위 현장에서 경찰이 차벽을 설치해 통행 자체를 봉쇄하는 조치는 현재의 결정을 정면으로 거부하는 것으로 해석할 수 있다.”¹⁰⁾

III. 집회의 ‘원천봉쇄’에 대한 헌법적 평가¹¹⁾

사실 집시법은 집회의 자유에 대하여 이미 과잉의 ‘원천봉쇄’ 규정을 두고 있다. 그런데 경찰은 한 술 더 떠 집회 참여에 대하여 그리고 집회 장소에 대하여 과잉의 위헌적인 사전차단 조치, 이른바 ‘원천봉쇄’조치를 취해 왔다.

1. 집회 참여에 대한 원천봉쇄의 위헌성

집회 참여에 대해 경찰이 원천봉쇄의 방법을 동원한 것은 비교적 오래 전부터이다.¹²⁾

- 2006. 11. 29. 집회 예정일 2-3일 전부터 농민회 간부들 미행·감시, 당일 오전 농민회 간부들을 전경버스, 농민회 사무실 등에 감금하여 상경 봉쇄하고 가족들에게 대회 참석 막도록 “협박”, 전국 주요 고속도로 톨게이트를 중심으로 1,252 곳에 전·의경 383개 부대와 경찰과 1만 3천 555명을 배치하여 11개 지역 83 곳에서 상경 농민 2,945명과 차량 261대 차단, 대중교통을 이용하려던 농민 억류, 전철 타기 위해 이동하는 시민도 강제 연행
- 2007. 03. 05. 제주공항 봉쇄하여 제주 농민 상경 막음, 충북지방경찰청은 출발지와 고속도로 나들목 곳곳 경찰 배치하여 농민 상경 원천봉쇄, 서울 도심에 154개 중대 1만 5천 400여명 배치
- 2007. 03. 10. 전날 국가인권위원회가 한미FTA저지법국본이 신청한 긴급구제에 대해 “경찰청장이 집회를 허용할 것”을 권고했으나 이를 무시하고, 전북·전남·강원·대구·울산 등 각 지역에서 상경 봉쇄, 더욱이 도로(인도, 지하철역)를 차벽으로 봉쇄

이에 대하여 경찰은 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 범죄 사전 예방으로서 적법한 공무집행이

9) 현재 2003.10.30. 선고 2002헌마518 결정.

10) 내일신문 2011.07.01., <<http://www.naeil.com/News/politics/ViewNews.asp?nnum=612191&sid=E &tid=0>>, 검색일: 2011.07.27.

11) 이 부분은 오동석, “집회의 원천봉쇄와 집회의 자유,” 국가인권위원회, ‘집회의 자유의 내용과 한계’ 관련 긴급토론회, 국가인권위원회 배움터2, 2008.07.24, 1-25 중에서 발췌·수정·전재함.

12) 레이, “한미FTA 반대 집회·시위 과정에서 경찰 폭력과 기본권 침해,” 한미FTA와 한국사회 민주주의의 현주소(인권단체연석회의/ 임종인 의원실 주최 토론회), 국회 헌정기념관 대강당, 2007.04.23, 13쪽 아래 여기저기서 발췌.

라고 주장하였다. 이것은 헌재가 확인하였듯이 법적으로 허용될 수 없다. 설령 집회·시위 금지통고 제도가 유지됨을 전제로 하는 경우에도 이러한 사전차단 조치는 과잉예방조치이기 때문에 허용될 수 없다. 비록 집시법이 금지통고된 집회·시위의 주최자에게 형사처벌을 규정하고 있기는 하지만, 금지통고된 집회·시위에 참여하려는 행위 자체를 범죄행위로 볼 수는 없기 때문이다.

그렇기 때문에 사전차단 조치는 헌법상 집회참여 자유에 대한 본질적 내용 침해로서 집회금지통고제도보다 더욱 광범위하고 중대한 기본권 침해행위이기 때문에 절대적으로 허용되어서는 안 된다.

따라서 국가인권위원회가 앞의 결정에서 경찰청장에게 “집회장소인 서울로부터 시간적, 장소적으로 멀리 떨어진 지방에서 상경을 차단하는 행위, 집회장소에 집결하는 것을 막기 위해 집회장소 주변의 광범위한 지역에서 집회참가자로 의심되는 사람들을 집회장소로 이동하지 못하도록 막거나 사실상 격리차원에서 연행을 하는 행위 …… 를 비롯한 과잉된 사전차단행위를 자제할 것을 각 권고한” 것은 지극히 당연한 것이었다.

가. 유형 ①, ②(감시, 상경차단)

상경차단조치가 집회 장소인 서울로부터 시간적·장소적으로 멀리 떨어진 상황에서 이루어지므로 “범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정”될 수 없다. 그리고 쇠파이프를 휴대한 채 집단적으로 움직이는 등 특별한 사정이 없이 단순히 집회에 참가하려고 하는 행위가 “인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려”를 발생시킨다고 볼 수 없어 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 요건을 충족하지 못한 것으로 판단된다.

나. 유형 ③(전철역 봉쇄)

통행인이 이동을 저지당하는 시간과 장소가 금지된 집회¹³⁾의 시간과 장소에 근접해 있다면 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 “범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정”될 수 있지만 쇠파이프를 휴대한 채 집단적으로 움직이는 등 특별한 사정이 없이 개별적으로 집회장소로 이동하는 행위가 “인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려”를 야기한다고 할 수 없으므로 결국 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 요건을 충족하지 못한 것으로 판단된다.

그리고 다행스럽게도 하급심판결이긴 하지만, 이러한 원천봉쇄를 단죄한 판결이 나왔다. 즉 서울중앙지법 민사14단독 윤도근 판사는 상경 시위에 나서려는 이들을 지방공항에서부터 원천봉쇄한 경찰의 조치가 경찰권의 한계를 벗어난 위법한 공무집행이므로 손해배상을 해야 한다는 판결을 내렸다.¹⁴⁾

13) 「집회 및 시위에 관한 법률」 제5조 제1항 및 제10조 본문, 제11조, 제12조에 근거해 금지된 집회에 참석하는 행위만 범죄로 처벌되므로 위 규정에 의해 금지된 집회만 해당된다.

14) 재판부는 “주최 단체가 평화적 집회를 다짐했고, 국가인권위원회도 집회 허용을 권고하는 등 집회로 인해 인명, 재산의 중대 손해가 발생할 수 있다고 단정하기 어려운 상황이었다”며 “범죄가 명백히 예상되거나 긴급을 요하는 경우”를 근

2. 집회장소 접근에 대한 원천봉쇄의 위헌성

경찰은 촛불집회 관련하여 시위대의 청와대 진출과 전경과의 대치를 원천 차단하기 위해 컨테이너박스를 설치하였으며(이른바 ‘명박산성’),¹⁵⁾ 또한 최근에는 경찰이 여러 차례 전경버스로 장벽을 설치하거나 서울시가 잔디 교체를 이유로 서울시청 광장에서 집회를 열 수 있는 기회를 원천박탈하였다.

그런데 집회장소에 대한 경찰의 사전봉쇄가 가능하려면 경찰은 집회장소의 시설물의 중요성, 집회의 폭력성, 집회의 대규모성 등을 종합적으로 판단하여 명백·현존위험이 있음을 입증하여야 한다. 또한 경찰은 그 위험을 회피할 수 있는 매우 제한된 장소적 범위에 대하여만 사전봉쇄 조치를 취할 수 있다. 그렇지 않다면 집회장소 접근에 대한 원천봉쇄는 집회장소 접근권에 대한 침해로서 위헌이다. 또한 이러한 조치는 위의 헌법적 기준에 따라 법원에 의하여 엄격하게 심사되고 통제되어야 한다.¹⁶⁾

거로 상경을 저지한 것은 경찰권의 한계를 벗어난 위법한 공무집행”이라고 밝혔다. 한겨레 2008.07.22.

15) 이른바 ‘명박산성(明博山城)’은 2008. 06. 10. 6.10 민주화 항쟁 21주년을 맞아 한미 쇄고기 협상 내용에 대한 반대 시위의 일환으로 서울 도심에서 100만 촛불 대행진이 계획되자, 경찰이 시위대의 청와대 진출과 전경과의 대치를 원천 차단하기 위해 도심 곳곳에 설치한 컨테이너박스 바리케이드를 뜻한다(<http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=10XX211274>).

16) 원자력발전소의 건설 재개에 반대하는 일체의 시위에 대한 독일연방헌법재판소의 브록도르프 결정을 참고할 만하다. 이 사건은 1981. 02. 23. 슈타인부르크군의 군수가 일체의 시위를 02. 27.부터 03. 01.까지 건설현장과 빌스타 습지의 약 210평방킬로 지역에 대하여 금지하는 일반처분을 결정하고 그 즉시 집행을 명한 것에 대한 것이었다. 군수는 신고하지 않은 경우에 먼저 ‘경고’조치를 하는 것도 검토하였지만, 결국 경고 없이 금지결정만 내렸다. 군수의 결정이유에 따르면 시위 신고를 하지 않은 것은 집회법 위반이지만, 그와 달리 신고를 했더라도 시위는 금지되어야 한다. 그 이유는 참가자가 5만 명에 이를 가능성이 있고 그 중에는 폭력행위를 피하는 자가 적지 않게 포함되어 있다는 것, 신문보도와 시민단체 전단지에 의한 정보와 과거 경험에 따르면 시위에 수반하여 건설현장의 점거·파괴, 제3자의 신체·재산에 대한 가해 등 중대한 범죄행위와 질서위반행위가 일어날 고도의 개연성이 있기 때문이었다. 연방헌법재판소는 본건에서는 특정 내용의 의견표명 금지가 문제된 것은 아니라는 이유로 기본법 제5조(의견표명 자유) 위반 유무를 심사할 필요성을 부정하고 심사를 오로지 기본법 제8조(집회 자유) 위반 논점에 한정했다. 연방헌법재판소에 따르면 “기본법 제8조는 생각이 다른 소수자에게도 인정되는 방어권으로서 오히려 특히 그러한 소수자에게 인정되는 방어권으로서 기본권주체에 대하여 개최 장소·시·태양·내용에 대한 자기결정권을 보장하고 동시에 국가가 공개집회에 참가 또는 불참가를 강제하는 것도 부인하고 있다.” “집회 자유는 집단적 의견표명 자유로 이해되므로 집회 자유도 마찬가지이다. ... 시위를 하는 자는 스스로의 물리적 존재에 의해 완전한 공개성에서 미디어가 개입함이 없이 스스로의 의견을 표명함으로써 직접적인 방식으로 자기 인격을 발전시키는 것이다.” “미디어를 통하여 의견을 표명할 기회가 소수 사람에게 한정된 사회에서는 개인에게는 정당과 단체를 조직하여 협동함과 함께 일반적으로는 시위를 위한 집회의 자유를 주장함으로써 집단적인 영향력을 행사하는 길밖에 남아 있지 않다. 이 자유권이 방해됨이 없이 행사되는 것은 정치적 무력감과 국가전복의 위험한 경향에 대하여 반작용을 미치는 것만은 아니다. 일반적으로 정치적 의사형성의 힘들의 평행사변형 중에 모든 요소들이 어떤 힘을 발휘하는 경우에 비로소 상대적으로 올바른 합력이 형성되기 때문에 집회 자유권 행사는 올바르게 이해된 공공복지에도 결국은 이바지하게 된다.” 집회규제법률을 해석·적용하는 국가기관도 개별 “조치를 취함에 있어서 동등한 가치를 가진 법익 보호에 필요한 사항에 한정해야 한다.” 집회법이 옥외집회에 대해서만 신고의무를 연방헌법재판소가 합헌으로 본 주요한 근거는 옥외집회는 외부에 영향을 미치므로 집회 그 자체의 가능한 한 원활한 실시와 제3자와 공동체 이익보호를 위하여 교통규제 필요성 등에 관하여 관청은 사전에 정보를 얻어야 함에 대하여 신고의무 자체는 기본권의 사소한 제한에 불과하다는 판단이다. 또한 집회법 규정에서는 신고의무위반이 자동적으로 집회 금지·해산을 정당화하는 것만은 아니라는 점도 연방헌법재판소의 고려 대상이었다. 이러한 문맥에서 본 결정은 이른바 ‘자연발생적 집회’ 문제를 다루어 신고의무의 합헌한정해석을 보여주었

국가인권위원회는 2008. 1. 28. 결정에서 경찰청장에게 또한 “합법집회의 경우 차벽을 설치하는 등의 물리력을 이용하여 집회장소에 접근하는 것을 차단 또는 제한하는 행위를 비롯한 과잉된 사전차단행위를 자제할 것” 권고하였는데, 이 또한 지극히 당연한 것이다.

1) 합법 집회·시위에 대해 차벽설치

이러한 차벽설치는 집회·시위에 참가하고 있는 사람에 대하여 버스와 같은 금속성의 거대한 물질로써 장벽을 구축하고 이를 통해 외부와 차단하여 집회·시위에 참가하고 있는 사람을 외부의 일반인들로부터 고립시키고 외부의 일반인들의 적극적 및 소극적인 참여를 방지하는 효과를 발휘함으로써 집회·시위에 참가하고 있는 사람과 외부의 일반인들에 대한 물리력의 행사에 해당된다. 이 조치는 집회·시위에 참가하고자 하는 사람에 대하여 사실상의 불편을 야기한다는 점에서 거주·이전의 자유와 집회·시위의 자유를 침해하고, 집회·시위에 참가하고 있는 사람에 대하여는 주위의 사람들에게 자신의 주의·주장을 알릴 기회를 박탈하거나 제한한다. 신고된 합법집회에 대하여 이와 같은 물리력을 행사하는 것은 결국 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 요건을 충족하지 못한 것으로 판단된다.

2) 금지통고된 집회·시위 장소에 대한 원천봉쇄

이 경우에도 근거규정인 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 요건이 충족되어야 하므로 통행인들이 집회장소에 접근하는 행위가 ①집회 참여 예정자들이 참여하고자 하는 집회 또는 시위가 공공의 안녕질

다. “압도적 통설에 따르면 현실적인 계기로부터 순식간에 형성된 자연발생적인 시위의 경우에는 시기를 얻은 신고를 행할 의무는 없어진다. … 자연발생적 시위는 기본법 제8조 보장 아래 있다. … 집회법 규정들을 존중하지 않고 개회 인정되는 것은 기본법 제8조 제1항이 ‘신고 또는 허가 없이’ 집회하는 자유를 원칙적으로 보장하고 있는 것, 제2항에 따르면 이 자유는 옥외집회에 관하여는 확실히 법률의 근거에 근거하여 제한될 수 있지만 이러한 제한은 제1항의 보장을 특정 유형의 개회에 대하여 완전히 실효시키는 것이어서는 안된다는 것 …에 의해 정당화될 수 있다”. 집회법 제15조에 따르면 관할관청은 “처분의 통고시 알 수 있는 상황으로부터 보아 당해 집회 또는 행진의 실시에 의해 공공 안전 또는 범질서에 직접 위험이 미치는 경우에는” 당해 집회 또는 행진을 특정한 조건을 부과시키거나 금지 혹은 해산할 수 있다. 연방헌법재판소는 ‘공공 안전’ ‘공공 질서’ 개념을 경찰법에 관한 통설에 따라 정의하고, 더욱이 두 가지 점에서 한정해석을 한 다음 이 규정을 합헌으로 판단했다. 첫 번째는 비례원칙 요청에 따라 금지 및 해산은 다른 온당한 수단이 없는 경우 최후 수단으로 간주되는 것이므로 예컨대 도로 혼잡을 회피하려는 이유로는 정당화되지 않는다는 것, 두 번째는 ‘직접 위험’이라는 문언은 개별 구체적인 사실을 근거로 하는 그 정도의 위험성 예측을 요구한다고 해석해야 한다는 것이다.

“주최자와 지지자가 폭력행위를 의도하거나 또는 적어도 다른 사람의 폭력행위를 용인할 것이라는 고도의 개연성을 수반한 예측이 성립하는 경우에는 집회금지명령은 대규모집회에 관하여도 헌법상 특별한 문제를 발생시키지 않는다”. 문제는 대규모 시위의 경우 개개 참가자의 폭력행위를 근거로 한 시위 자체의 금지·해산이 허용되는지 하는 점이다. 헌법재판소에 따르면 시위가 전체로서 폭력적인 것으로 될 우려, 주최자·지지자가 일부 사람의 폭력을 용인할 우려가 없는 경우에는 평화적 참가자의 집회 자유는 보호되어야 한다. “개개인의 비평화적 행위가 그 행위자만이 아니라 주최 전체에 대하여도 기본권의 정지를 발생시켜야 한다면 … 참가자 일부가 비평화적 의도를 가지고 있다는 것은 거의 항상 ‘증명’할 수 있기 때문에 실재상 모든 대규모 시위의 금지가 가능하게 될 것이다”. 그러나 동시에 일부 참가자의 폭력행위를 근거로 한 대규모 시위 자체의 해산·금지가 전혀 인정되지 않는 것만은 아니다. 다만 “최초로부터 평화적 참가자의 기본권 행사의 기회를 박탈하는 것이 아니라 비평화적 참가자를 고립시킴으로써 주최자에게 우위를 인정하는 사후적 해산이 먼저 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 이에 대하여 폭력을 지향하는 소수자의 폭력행위의 우려가 있음을 이유로 한 집회 전체의 예방적 금지는 … 엄격한 요건 아래에서 그리고 집회법 제15조 합헌적 적용 아래에서만 허용된다. 이것에는 위험성의 예측에서 고도의 개연성이 존재하는 것 …, (예컨대 금지의 장소적 한정에 의해) 평화적 참가자의 권리실현을 가능케 하는 주의 깊은 적용가능수단이 완전히 다할 것이 포함된다. 특히 최후 수단으로서의 시위 전체 금지는 평화적 참가자와 협력에 의해 위험을 방지함으로써 온당한 수단이 실패했는가 또는 참가자 측에 돌려져야 할 이유에 의해 그러한 협력이 불가능했음을 조건으로 한다”.

서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백하고¹⁷⁾ ②공공의 안녕질서에 가해질 위협은 시간적으로 근접해야 하며¹⁸⁾ ③집회 참여 예정자들이 집회·시위의 장소에 접근하는 것을 차단하는 장소도 포괄적이어서는 아니 된다는 요건을 충족하여야 한다.¹⁹⁾ 이와 같은 요건을 충족하지 못한 조치는 금지통고된 집회라고 하더라도 결국 「경찰관직무집행법」 제6조 제1항의 요건을 충족하지 못한 것으로 판단된다.

집회의 지리적 공간에 대한 원천봉쇄는 ‘원천봉쇄’라는 말 자체가 보여주듯 집회가 성립할 수 있는 근거로서의 지리적 공간을 박탈한 것이므로 집회 자유의 본질적 내용인 집회장소 선택권 및 접근권에 대한 침해이다. 현행 집시법 자체가 실질적 허가제를 규정하고 있는 상황에서 이러한 조치는 중첩적으로 집회자유에 대한 본질적 침해를 구성한다.

특히 집회장소에 대한 경찰의 사전봉쇄가 가능하려면 경찰은 집회장소의 시설물의 중요성, 집회의 폭력성, 집회의 대규모성 등을 종합적으로 판단하여 명백·현존위험이 있음을 입증하여야 한다. 또한 경찰은 그 위협을 회피할 수 있는 매우 제한된 장소적 범위에 대하여만 사전봉쇄조치를 취할 수 있다. 이것은 법원에 의하여 엄격하게 심사되고 통제되어야 한다.

더욱이 집회자유 중 핵심인 집회연설·토론 자유 자체가 언론자유 특별기본권으로서 그보다 더 강한 헌법적 보장을 받는 것이기 때문에 정부비판적인 정치적 표현 여하를 문제 삼아 집회를 공간적으로 원천봉쇄하는 것은 집회언론자유에 대한 검열로서 위헌임이 자명하므로 이에 대하여는 법원에게도 허가권한이 부여될 수 없다.

IV. 국가의 폭력은 저항의 정당성을 강화할 뿐

지난 7월 24일은 김진숙 민주노총 지도위원이 85호 크레인에서 고공농성을 시작한 지 200일째 되는 날이었다. ‘희망버스’의 희망은 더도 말고 덜도 말고 생존 그 자체이다.²⁰⁾ 경찰이 그 생존

17) 이 경우 집회 시위의 보호를 통해서 유지되는 이익보다 침해될 공공의 안녕질서가 훨씬 커야 하고 그러한 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협은 사회평균인이라면 누구라도 알 수 있을 정도로 명백해야 한다.

18) 그러한 위협은 원천봉쇄 외의 다른 수단으로는 그러한 위협을 방지할 수 없을 정도로 목전에 급박해야 한다. 왜냐하면 집회 예정시각을 기준으로 시간적으로 상당한 간격을 두고 있는 시점에서는 그러한 위협이 명백히 예상되고 있었지만 집회예정 시각이 다가올수록 그러한 위협의 가능성이 매우 약해지거나 완전히 사라져 버리는 경우도 있을 수 있기 때문이다.

19) 장소적 근접성은 비평화적인 집회를 방지하는데 필요한 최소한의 지점에서부터 집회장소의 접근차단이 행해져야 한다. 경찰 권력은 비록 집회에 참여할 것이 명백히 예견되는 사람이라고 하더라도 집회장소까지 이동하는 권리 자체를 침해해서는 안 되며 이를 제한해야 할 정당한 사유도 존재하지 않는다.

20) 김진숙씨 개인의 결사적 항의는 ‘중앙시평’이 쓰고 있듯이(김진국, “죽음의 그림자에 무릎 꿇지 마라,” 중앙일보 2011.07.27., 아래 인용부호) “죽음에 대한 엄숙주의”를 이용하여 “관용도 없고, 대화와 타협이 끼어들 여지도 없”이 만드는 “전국적 이슈”의 “러시안 룰렛” 게임이 아니다. “그 정도면 충분한 효과”를 본 쇼도 아니다. 문제는 관용도 없고 대화와 타협이 끼어들 여지도 없이 삶이 곧 죽음과 다를 바 없는 한국사회체제의 문제이다. 그렇기 때문에 “사실이 사건은 한진중공법의 노사문제”가 아니다. 그렇기 때문에 전국적 관심사이며, 사는 게 사는 게 아닌 사람들에게겐 남의 문제가 아닌 자신의 문제이다. 그래서 “자살에 대한 감상적 태도”가 나올 수 없다. 모든 죽음은 생명의 가치 관점

자체에 대한 응원조차 짓밟았으면서 차벽으로 막아 보호하고자 했던 것은 한진중공업이라는 기업이다.

한진중공업은 지난 2월 초 “긴박한 경영상의 이유”를 들어 해고 170명을 비롯해 모두 400명(전체의 20%)의 노동자를 내쫓았다. 노동자의 생존수단을 박탈한 바로 그 다음날 한진중공업은 주주들에게 174억원을 배당하고, 임원들의 연봉은 2억원에서 3억원으로 50%를 인상했다. 지난 10년간 이익은 4000억원이 넘었다. 2010년만 해도 그룹 전체적으로 2014억원의 영업이익을 냈다.²¹⁾ 기업의 경영권이 헌법상 재산권의 범주에 속하는지 의심스럽지만, 이 회사의 행위가 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.”는 헌법 제23조 제1항 제2항에 맞지 않음은 쉽게 알 수 있다.

한편 한진그룹이 1989년 영도조선소를 인수한 뒤 이 회사 노동자는 3200명에서 2011년 7월 현재 670여명으로 대폭 줄어들었다. 회사는 때로는 명예퇴직, 때로는 강제 사직이나 정리해고의 칼을 휘둘렀다. 이 과정에서 2003년 김주익 노조지회장과 곽재규 조합원이 절망감에서 스스로 목숨을 끊었다.²²⁾ 근대 자본주의 시민헌법은 자본주의 모순으로 인하여 국가 통합의 위기에 봉착하자 사회주의적 요소를 수용하여 현대 사회(복지)국가 헌법으로 탈바꿈하였다. 계급 간 갈등을 완화해야 한다는 요청은 현대 헌법의 출발점이었다. 자본권력에 대한 통제와 노동자의 권리 보장이야말로 현대헌법의 모토이다. 헌법 제32조는 “① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.”고 규정하고 있다. 한국은 노동조합 조직률이 10% 정도에 머물러 있다. 법정 최저임금은 미조직 노동자들에게는 최소한의 안전망임에도 불구하고 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 최저임금이 가장 낮은 것이 한국의 현실이다.²³⁾

그런데 이 회사가 필리핀에 2007년 세운 수빅조선소(세계 4위)는 급속하게 성장하고 있다. 그동안 29명에 이르는 현지 노동자의 사망이 말해주듯 열악한 노동환경과 저임금 구조뿐 아니라 지난 2년간 영도조선소의 선박 수주를 제로로 만든 ‘내부 부당거래’ 없이는 불가능하다는 지적이다.²⁴⁾ 국내 일자리 국외 빼돌리기, 시설 및 기술투자 외면, 국외에서의 부당 노동행위 등 악덕기

에서 바라보아야 한다. 마치 “모든 시비를 끝내버리는 종결자”로, “권위주의 시절 반정부운동을 하다 ... ‘열사’란 이름을 붙여”받기 위해 “스스로 목숨을 던진” 게 아니다. 그렇게 죽음을 가버이 여기는, 그래서 남의 생존의 고통을 전혀 느끼지 못하는, 그래서 생존의 문제를 “부산 시민들의 불만”과 대등하게 치부하는 그들의 낙인이 문제이다.

21) 김종철, “한겨레 프리즘 국가가 왜 있는가,” 한겨레 2011.07.27.

22) 김종철, 앞의 글.

23) 1948년 헌법 역시 제17조에서 ① “모든 국민은 근로의 권리와 의무를 가진다.”, ② “근로조건의 기준은 법률로써 정한다.” 등을 규정하였다. 헌법 기초에서 핵심 역할을 한 유진오는 제1항에 대하여 “모든 국민이 직장을 가지는 권리를 가지고 있는 것을 의미하므로, 국가는 국민 중에 실업자가 있는 때에는 그에게 직업을 알선하여 주어야 하는 의무를 지는 것이며, 만일 그것이 불가능하면 실업수당의 교부 또는 기타 수단으로 최소한의 생활을 보장하여 주어야 하는 의무를 지는 것”이라고 해설하였다. 유진오, 헌법해의(憲法解義), 채문사, 1952, 81-2.

업의 자질을 끌고루 갖췄다.²⁵⁾

사정이 이리함에도 불구하고 정부는 한진중공업의 행태에 대하여 수수방관이다. 경찰은 응원 방문조차 물샐 틈 없이 막았다. 도저히 국민의 편이라고 볼 수 없다. 비단 여기에 그치지 않는다. 2011년 7월 27일자 신문 기사를 훑어보기만 해도 한국 사회의 헌법현실이 고스란히 보인다.

먼저 ‘희망버스’를 기획한 송경동 시인에 대하여 집시법 위반 혐의 등으로 체포영장이 발부되었다. 부산지방법원 한영표 영장전담 부장판사는 “피의사실 가운데 위헌결정이 난 야간집회 부분이 제외되고, 야간시위로 피의사실이 특정되는 등 범죄 혐의에 대한 소명이 됐고, 검찰이 변호인을 통해 피의자를 소환했으나 이에 응하지 않았다”며 영장 발부 이유를 밝혔다.²⁶⁾ ‘움직이는 집회’로 이해하는 시위에 대하여 현재가 명시적인 판단을 하지 않았다고 이를 달리 판단하는 법원의 모습은 할 말을 잃게 만든다. 1980년대 인도 대법원의 판례와 비교하지 않을 수 없다.

서울에서도 철거민들이 속출하던 1980년대, 인도 뭄바이(당시 뭌베이)에서도 빈민촌 정리사업이 진행됐다 보다. 85년 철거민들이 제기한 소송에서 찬드라추드 대법관은 이렇게 판결문을 시작한다. “거리를 집 삼은 사람들의 비참한 모습은 보지 않고는 믿기 힘들 정도다. 썩은 고기를 찾는 개들과 굶주린 쥐를 쫓는 고양이들이 그들의 이웃이다. 그들은 용변을 보는 곳에서 음식을 끓이고 잠을 잔다. 다 큰 딸들은 여성의 수치심도 느낄 겨를 없이 행인들의 결눈질에 드러난 채 목욕을 한다. 요리하는 여인들은 서로 머리에서 이를 잡아주고, 아이들은 구걸에 나선다. ... 이런 비참한 삶의 터전마저 잃을 처지에 놓인 사람들이 이 소송의 원고다.”²⁷⁾ 묘사에서 이들을 바라보는 따뜻한 눈길이 느껴진다. 그는 “주거권은 생명권의 일부”라는 헌법 해석을 통해 원고들에게 적절한 주거시설을 제공할 것을 행정부에 명령했다. 정책의 문제로 치부돼 온 주거·의료 등 복지적 권리를 사법부가 판결로 보장하려 한 태도는 국제 인권법학계에서 주목받고 있다.²⁸⁾

그런데도 한나라당이 당장 한진중공업에 대한 구체적 대책은 내놓지 못하면서 이제와 ‘연석회의 열겠다’²⁹⁾는 시늉만 낸 것은 더욱 분통 터질 일일 뿐이다.

2007년 6월 사람과 자연이 어우러졌던 강정마을의 평화는 국방부의 해군기지 건설 지역 선정으로 침탈되었다. 4년 동안의 주민 저항은 지금도 계속 중이다.³⁰⁾ 군은 국민을 상대로 전투 중이다. 다른 한편에서는 전투도 없이 군인들이 죽어가고 있기도 하다.

24) 김진국, “죽음의 그림자에 무릎 꿇지 마라,” 중앙일보 2011.07.27.

25) 김종철, 앞의 글.

26) 한겨레(12면) 2011.07.27.

27) 핍진하다 [형용사] 1 실물과 아주 비슷하다. 2 사정이나 표현이 진실하여 거짓이 없다. 逼真 [핍진] ①실물과 닮을 정도(程度)로 몹시 비슷함 ②(사정이나 표현(表現)이)진실(眞實)하여 거짓이 없음

28) 박용현, “전관 대 저스티스,” 한겨레 2006.6.7.

29) 한겨레(8면) 2011.07.27.

30) 한겨레(1면) 2011.07.27.

한나라당 조전혁 의원과 보수언론 '동아닷컴'은 법원의 공개금지 결정에도 불구하고 전교조 교사의 명단을 공개한 이유로 손해배상 책임을 져야 한다는 법원의 판결을 받았다.³¹⁾ 다수당과 언론 권력은 사법부 권위를 훼손하면서까지 개인정보 자기결정권과 집단적 단결권 등을 유린하고 있다.

집권당 소속 서울시장은 국민세금으로 청소년 밥 줌 먹이겠다는데, '무상급식'이라며 이에 대한 주민투표 패를 냈다. 그의 패가 통하면 초등학교 5-6학년 학생들은 세금 외에 또 돈을 내고 밥을 먹어야 한다.³²⁾ 전기요금이 8월 1일부터 평균 4.9% 오른다는 소식도 있다.³³⁾ 우유값도 최소 10% 인상이 불가피하다는 예상도 있다.³⁴⁾ 정부는 국민을 대상으로 물가 대책을 공모하겠다는 안이한 대책을 내놓았다.³⁵⁾ 1960-70년대 서울과 경기도 파주·의정부, 부산 등의 미군기지에 맹독성 물질인 고엽제가 운반되거나 저장되었고, 일부 부대 밖 도로와 야산 등 민간인 지역에서도 고엽제가 살포되었다는 주장도 기사화되었다.³⁶⁾ 전세난 속에서도 판교 아파트촌(백현마을 3·4단지)은 2년째 유명마을이 되었다는 보도도 있다. 토지주택공사가 '사업성 악화' 등의 이유로 재개발사업을 포기하면서 생겨난 일이다.³⁷⁾ 반면 상장사 대주주 일가족이 지난 5년 동안 주가가 떨어지는 시기에 집중적으로 주식을 증여하였다.³⁸⁾ 그런데도 예나 지금이나 집권권력은 국민의 의식주(醫食住) 기초생존권에 대해 수수방관 하거나 그것을 이용하여 직접 또는 자본의 돈벌이에 골몰할 뿐이다. 그들에게 국민은 없다.

노르웨이에서의 테러희생자에 대한 7월 25일의 추모제에서 파비안 스탕 오슬로 시장은 “우리는 범행을 벌할 것이다. 그 벌은 더 큰 관대함과 더 큰 톨레랑스와 더 큰 민주주의다”라고 말했다. 10년 전 9·11 테러 직후 조지 부시 당시 미 대통령이 아흐레 뒤 의회에서 “이것은 미국만의 싸움이 아니라 세계의, 문명 전체의 싸움이다”라며 문명과의 싸움을 부추긴 것과 대비된다.³⁹⁾ 인권위는 인종이나 출신 국가, 피부색, 인종 등 '다문화적 요소'를 이유로 차별을 당했다는 진정이 최근 5년 사이 두 배 늘어났다고 발표했다.⁴⁰⁾ 기업이 노동자를, 국가가 국민을 적대시 하는 사회에서 이주민의 처지가 어떠한 것임을 짐작하기 어렵지 않다.

31) 한겨레(1면) 2011.07.27.

32) 한겨레(8면) 2011.07.27.

33) 한겨레(2면) 2011.07.27.

34) 한겨레(9면) 2011.07.27.

35) 한겨레(9면) 2011.07.27.

36) 한겨레(10면) 2011.07.27.

37) 한겨레(14면) 2011.07.27.

38) 한겨레(19면) 2011.07.27.

39) 한겨레(3면) 2011.07.27.

40) 한겨레(3면) 2011.07.27.

집회와 시위의 자유에 대하여 차벽으로써 맞서는 경찰력에 대응하여 법률적 통제가 가능할까? 이론적으로는 가능하다. 그러나 현실적으로는 불가능하다. 왜냐하면 하루치 신문만 봐도 알 수 있을 정도로 경제적·정치적 집권세력은 국민을 총체적으로 전투적으로 압박하고 있기 때문이다. 경찰은 그 집권세력의 하수인일 뿐이다. 전투적으로 국민을 압박하지 않으면 현 체제는 유지될 수 없다.

그렇다면 더디 가더라도 “우리가 바로 그 인민이다!”(Wie sind das Volks!; We are the people!)라고, “우리가 바로 그 주권자이다!”라고 외쳐야 하지 않을까? 집행권력·사법권력·입법권력의 국가권력 그리고 언론권력 및 자본권력에 저항하는 데에 머무르는 것이 아니라 그러한 권력 자체를 인민의 권력관계로 교체하려는 노력을 해야 하지 않을까? 엘릭스 켈리니코스는 ‘대중이 자신들의 삶의 조건을 확보하기 위해 복지국가를 방어하고 지키는 것은 중요하지만, 그것만으로는 부족하다’고 지적한다. “많은 사람들이 자기 삶을 스스로 통제하기 위해 집단적으로 행동해야 현실을 변화시킬 수 있다”고 말한다.⁴¹⁾

단순히 정치권력이 아닌 모든 권력의 교체가 현실적으로 불가능하다고 생각하는 순간 우리는 여전히 신민(臣民)인 것은 아닐까? 기업은 “상상이 현실로 ... ‘고객의 2021년’을 설계”하는데, 주권자 인민이 상상을, 신념을, 원칙을 현실로 바꿔내지 못할 까닭이 없다. 그렇지 않으면 ‘국민주권’이 허구일 터이다. 국가의 폭력성이 강하면 강할수록 저항의 정당성은 강해진다. 국가가 독점하던 폭력은 인민과 공유 단계로 진입한다. 인민은 선형적으로 존재하는 것이 아니라 인민 스스로 자신을 만들어가야 하는 게 아닐까? 그렇게 ‘국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우’ ‘국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 있는’ 것은 사영기업만이 아니다(헌법 제126조 참조). 사유화된 국가권력은 인민의 필요에 의해 인민이 정하는 방법에 따라 인민의 소유로 이전하거나 그 운영을 통제 또는 관리할 수 있다는 것이 저항권이고, 그것이 헌법의 핵심이기 때문이다. 우리가 타야 할 마지막 유일한 ‘희망버스’이다.

V. 다시 여는 말

현재는 이후 서울광장 차벽 설치와 관련하여 이후 유사한 사건에서도 경찰이 준수해야 할 헌법적 기준을 제시한 것이었다. 그럼에도 경찰은 채 열흘이 되지도 않아 현재의 결정을 무색케 하였다. 특히 이명박 정부 들어 경찰이 집회와 시위의 자유를 ‘관리’하고 ‘원천봉쇄’함으로써 헌법을 손아귀에 쥐고 흔들었음은 유감스럽게도 낯선 풍경이 아니다. 그런데 그나마 헌법적 최소 기준을 지켜가고 있는 현재의 결정마저 바로 코앞에서 거스르는 사태가 일어난 것이다.

41) 한겨레(25면) 2011.07.27.

2008년 촛불집회 때 등장한 ‘명박산성’이 하나의 사건으로서의 성공을 거두자 경찰은 이것을 ‘차벽’으로 제도화하여 집회와 시위의 자유는 물론 일반적 행동의 자유를 봉쇄하는 수단으로 활용하고 있다. 이제 경찰은 ‘우리’의 자유와 더 이상 양립하지 않는다. 주권자 인민의 자유 주권자 인민의 자유를 일상적으로 전면 봉쇄하는 독재체제가 굳어지고 있다. 그 너머에 자본권력이 있다. 차벽은 자본권력을 둘러싼 ‘철의 장막’을 걷어내야 하는 헌법적 과제의 상징이다. 이제 대의 민주주의의 외투를 빼앗기고 맨살마져 뜯기고 있는 주권자 인민은 이 과제를 어떻게 풀 것인가?

〈참고문헌〉

- 김종서, “집시법상 사전신고제의 위헌성,” 집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점(서강대학교 법학연구소 인권법센터 주최), 서강대학교, 2011.03.28., 19-46.
- 레이, “한미FTA 반대 집회·시위 과정에서의 경찰 폭력과 기본권 침해,” 한미FTA와 한국사회 민주주의의 현주소(인권단체연석회의/ 임종인 의원실 주최 토론회), 국회 헌정기념관 대강당, 2007.04.23, 12-18.
- 오동석, “집회의 원천봉쇄와 집회의 자유,” 국가인권위원회, ‘집회의 자유의 내용과 한계’ 관련 긴급토론회, 국가인권위원회 배움터2, 2008.07.24, 1-25.
- 오동석, “교사의 정치적 기본권,” 민주법학 제44호, 민주주의법학연구회, 2010.11, 199-224.
- 오동석, “집회 개념을 둘러싼 자유와 제도의 길항작용,” 집시법의 신고제의 위헌성과 미신고집회 처벌의 문제점(서강대학교 법학연구소 인권법센터 주최), 서강대학교, 2011.03.28., 103-110.
- 오동석, “공무원과 교사의 정치 활동을 보장하기 위한 법률제개정안 검토,” 공무원과 교사의 정당가입 및 정당후원 허용 등 정치적 권리실현을 위한 긴급 토론회(민주주의법학연구회 등 3단체 주최), 국회 의원회관, 2011.07.20, 3-29.
- 유진오, 헌법해의(憲法解義), 채문사, 1952.
- 赤坂正浩, “基本法第8條の集會の自由と集會法による規制,” ドイツ憲法判例研究會 譯, ドイツの憲法判例, 제2판; 信山社, 2003, 248-255.
- Neumann, Franz, The Democratic and the Authoritarian State, Free Press, 1957.

경찰 집회시위관리방식의 문제점과 헌법 정신에 부합하는 경찰력 행사를 위한 제언

박 주 민

(민주사회를 위한 변호사모임, 표현의 자유를 위한 연대 운영위원, 변호사)

경찰 집회시위관리방식의 문제점과 헌법 정신에 부합하는 경찰력 행사를 위한 제언¹⁾

▶ 박주민(민주사회를 위한 변호사모임, 표현의 자유를 위한 연대 운영위원, 변호사)

I. 들어가며

집회시위의 자유는 이명박 정부 들어 ‘엄정한 법질서 확립이나 불법행위에 대한 무관용 원칙’이라는 미명하에 기본권으로서 보장받지 못하고 있다. 이러한 원칙은 경찰의 ‘집회시위 관리지침’에 분명하게 드러나고 있다. 관리지침의 영향 등에 의해 2008년부터 현재까지 집회 시위 금지통보는 증가하고 있으며, 집회시위로 인한 사법 처리자 역시 증가하고 있다. 헌법에 보장된 집회시위의 권리를 행사한 시민들에게는 광범위한 형사소추가 진행되고 있다. 뿐만 아니라 기획재정부가 작성한 ‘2009 예산지침’과 경찰청이 작성한 ‘불법폭력시위 관련 단체’라는 기준은 민간단체의 보조금 지급 중단, 보조금 신청 및 지급단계에서의 서약서 강요 등을 통해 집회결사의 자유를 위협하고 있다. 한편 경찰장비의 과도한 남용과 경찰권의 행사는 국민의 생명을 앗아갔다. 2009년 1월 용산철거민 사망사건, 5월 화물노동자들의 파업, 7~8월 쌍용자동차 노동자 파업에 대한 과도한 공권력의 남용은 경찰 폭력의 극단적인 현상을 보여준다.

2010년에는 2009년도에 비해 무려 38%가 감소한 단 8,811회의 집회·시위만이 행해졌다. 이는 위에서 말한 소위 경찰의 무관용 원칙의 적용 결과 집회의 자유가 위축되었기 때문으로 보인다. 이러한 추세는 2011년에도 지속되어 경찰은 반값등록금이라는 생활의 문제를 들고 나온 대학생집회에 참가한 대학생과 시민들 200여명에 대해 무차별 소환을 하고 있고, 한진중공업을 향한 희망버스 행렬을 차벽으로 가로막고 최루액이 섞인 물대포를 난사하였다. 한편, 유성기업과 관련된 집회에 대해서는 회사 측에서 신고한 집회를 이유로 계속해서 금지통고하고 있으며, 상주한 경찰병력과 차벽을 이용하여 집회시도를 원천적으로 봉쇄하고 있다.

1) 이 글은 최은아(인권운동사랑방 인권활동가)님이 책임연구원으로, 필자와 박진(다산인권센터 인권활동가), 김랑희(민주노동자연대 인권활동가), 유성(인권운동사랑방 인권활동가)이 공동연구원으로 참가하여 작성한 “경찰의 집회시위 관리지침에 관한 검토와 의견”이라는 장세환 의원실의 정책보고서를 바탕으로 작성되었음.

위와 같은 경찰의 집회관리방식은 시민들의 공분을 사고 있다. 아래에서는 2008년 이후 경찰의 집회시위관리방식에 따른 집회시위 자유 위축과 억제, 그리고 나타나는 문제점들을 실태를 통해 살펴보고, 외국 사례를 통한 대안적 집회시위 관리방식에 대해 알아보려고 한다. 그리고 이를 통해 인권친화적 집회시위 관리방식을 위한 제언을 드리고자 한다.

II. 2007년까지의 집회·시위관리방식의 흐름과 변화

1. 경찰의 집회시위관리 방식

2007년까지의 경찰의 집회·시위관리방식을 살펴보면 아래와 같이 크게 1)집회를 보장하고 물리적 충돌을 줄여가기 위한 관리방식과 2)불법행위를 차단하고 처벌하는 적극적 법집행이라는 방식으로 나뉘질 수 있다.

가. 집회 시위의 물리적 충돌을 줄이기 위한 관리방식

1) 질서유지선 운용을 통한 자율적 질서유지

1999년 들어 과도한 경찰력의 배치가 오히려 불필요한 마찰을 유발시킬 수 있다고 판단 하에 질서유지선(Police Line)을 설정한 후 여경과 교통경찰, 근무복을 착용한 경찰력 위주로 집회·시위를 관리하려 하였다. 폴리스라인을 운용하면서 집회주최 측의 자율적인 질서유지를 유도하는 관리방식은 2007년까지 유지되어 왔다.

2) 무최루탄 원칙

1999년에 최루탄을 사용하지 않겠다는 선언을 하면서 시위대가 폭력을 행사할 경우에는 최루탄을 사용하지 않는 방식으로 대응하겠다고 밝혔다. 그리고 이 원칙은 2001년 대우자동차 파업 이후에도 다시 천명되었다.

3) 인권교육과 안전관리

경찰은 집회현장에서의 인권보호를 위하여 아래와 같은 노력들을 하려 하였다.

- ① 인권보호 시민참관단 운영(2003년)
- ② 집회 단계별·참가자별·유형별 인권보호 요령 및 경찰장비사용규칙 등을 제시하는 내용이 담긴 「집회시위현장 인권보호 매뉴얼」을 발간(2005년)
- ③ 집회시위 안전대책 TF팀 구성 (2006년)

나. 적극적인 법집행을 통한 관리방식

1) 집회에 대한 사전차단

1999년부터 2002년까지의 신 집회시위관리지침에서도 불법집회가 예상된다고 판단되어진 경우 신고단계부터 적극적으로 대응하여 금지통고하고, 집회장소 주변에 대한 검문검색과 출발지에서의 차단, 집회장소 집결차단을 통해 집회 시위가 불가능하게 하거나 강력히 대처하여 조기에 진압하도록 하는 내용이 포함되어 있었다. 이후 이런 기조는 현재까지 계속해서 유지되었다.

2) 사후처벌²⁾

또한 사후처벌에 대한 내용 역시 지속적으로 강조되어 왔다. 이를 위하여 경찰은 현장검거를 원칙으로 하되, 불가능할 때는 채증과 판독을 통한 추적 수사가 가능하도록 채증활동을 지속적으로 강조해왔다. 2002년 채증용 캠코더 540대를 보급을 시작으로 채증장비는 꾸준히 증가하였다.³⁾

3) 경찰기동대의 양성

정부의 전·의경 인력 감축 계획에 따라 2008년 19개에 이어 2009년에도 17개의 경찰관 기동대를 증설하여 일선 시위현장에 배치하였다.

4) 법개정 추진

경찰청은 2000년 집회신고 시 20여개가 넘는 신고사항을 적어내도록 하는 등 집회의 자유를 지나치게 엄격하게 제한하는 ‘집회와 시위에 관한 법률 개정안’을 발표했다가 시민단체들로부터 “집회와 시위의 자유를 침해하는 위헌적 법안”이라는 지적이 제기되자 법 개정을 유보했다.⁴⁾

2. 2007년까지의 대표적 과잉진압 사례

앞서 살펴본 바와 같이 2007년까지 집회시위를 보장하는 방식의 집회관리도 있었으나 이는 경

2) 이에 더하여 2008년 이후 경찰은 집회시위과정에서 경찰이 입은 손해(상해나 재물손괴 등)에 대해 적극적으로 손해배상을 청구하고 있고, 2008년 68개 단체를 불법폭력시위단체로 선정하여 관련 기관에 통보하여 비영리 민간단체에 대한 정부 지원 사업을 선정 시 참고하여 정부보조금을 지원하지 못하도록 하였다.

3) 2009년에 채증요원의 전문성과 문제해결 능력을 제고하기 위해 사진·동영상 전문기술 위탁교육, 대규모 집회시위 현장체험 등 교육을 강화하였다.

4) 2009년에도 경찰은 복면·마스크 등 착용행위 금지, 폭력 시위용품 제조·보관·운반행위 금지, 소음제한 기준 강화와 특정 시간대에 집회를 금지하는 내용의 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정안과 불심검문을 강화하는 「경찰관직무집행법」 개정안을 추진하였다.

찰이 평화집회라고 판단한 집회에 한한 이야기였다. 생존권 차원의 민원성 집회나 노사분규에 대하여는 대화와 타협을 통한 자율타결을 원칙으로 해결하도록 하겠다고 하면서도, 공공기관 및 관련시설에 대한 점거농성 등에 대해서는 경찰력을 투입하여 폭력적인 진압작전을 펼쳤고, 무리한 진압작전으로 사망사고가 발생하기도 하였다.

경찰의 과잉진압에 대한 문제제기는 끊임없었으나 이때마다 불법폭력집회였기 때문에 자신들의 진압은 정당하다는 입장을 반복해왔다. 2007년까지의 경찰의 과잉진압 사례는 아래와 같다.

가. 2000년

1) 롯데호텔 파업 폭력진압

생존권차원의 모든 분규는 경찰력 개입을 최대한 자제하면서 대화와 타협으로 해결하도록 유도하겠다고 했으나 롯데호텔 파업 새벽에 경찰특공대의 폭력진압이 이루어졌다. 이 과정에서 파업에 참가한 노동자들은 섬광탄에 화상을 입거나 고막이 파열되는 부상을 당하였고, 임신 중이던 여성이 유산했으며, 장애인 노조원이 경찰봉과 방패에 맞아 뼈가 부러지는 등 막대한 피해를 입었다. 결국 경찰특공대의 폭력에 대해 국가가 배상하라는 판결이 났다.

2) ASEM반대 집회 대응

아시아유럽정상회의(ASEM)를 위해 경찰청에 지원대책본부를 설치·운영하여 행사관련 집회시위를 관리 통제하였다. 특히 국내외 NGO의 연대행동에 대처하기위해 해외 NGO 활동가에 대하여는 입국금지 조치, 강제출국 요청 등 집회를 사전차단하는 조치를 취했다. 특히 특별치안강화지역을 설정·관리하고 살수차, 장갑차, 다연발차, 소방차, 조명차 등 특수진압장비를 운용하여 차단선을 만들고, 이를 넘어서는 시위자는 전원검거 연행하도록 방침을 세웠으며, 광화문과 종로 등 도심지역에 기동타격대를 운용하였다.

나. 2001년

1) 대우자동차 노조원 폭력진압

출근투쟁을 벌이기 위해 회사 내 노조사무실로 들어가려던 대우차 노조원들을 경찰이 저지하는 과정에서 무차별적으로 곤봉을 휘두르고 방패로 내리쳐 수십 명의 부상자가 발생하였다. 법원의 결정에 의한 노조원의 정당한 회사출입을 경찰이 저지하자 노동자들은 도로에서 연좌농성을

시작했다. 전투경찰은 조합원들에게 돌진해 방패와 곤봉으로 마구 머리와 배를 때렸고 군화발로 쓰러진 노조원들을 짓밟았다. 이후 이러한 경찰진압이 사회적문제가 되자 폭력진압한 인천경찰청 소속 기동2중대를 해체하고, 인천경찰청장은 전격 직위해제 되었다. 경찰은 대우차분규로 이후 「화염병 전담 기동타격대」를 창설·운영하고 채증팀을 확대 편성하였다.

다. 2002년

1) 경희대 성모병원 파업 진압

경희대 성모병원 노조원 100~500여명이 병원 1층 로비에서 농성을 하며 파업에 돌입하였다. 경찰은 경희의료원(4회)과 강남성모병원(8회)으로부터 시설보호 및 공권력투입 요청을 받고, 경찰은 총 22개 중대와 기동수사대 2개 제대 등을 동원하여 총 491명(강남성모병원 325명, 경희의료원 166명)을 연행 후 사법조치 하였다.

라. 2005년

1) APEC정상회의 집회시위 대응

APEC정상회의를 위해 행사장 근접 '특별치안강화구역'에서의 불법집회시위는 불용하고 합법집회도 행사장 외곽 원거리로 유도, 규모를 최소화하도록 하였다. 출발지 및 집회장소 주변을 광범위하게 수색하여 시위용품들을 회수하였다. 범국민대회를 대응하기 위해 200여개중대의 경력과 물대포, 헬기 등 장비를 집중 배치, 시위대의 수영교를 이용한 행사장 접근을 막기 위해 컨테이너 장애물 설치를 통해 차단하였다.

2) 오산·세교 택지지구 망루 농성진압

전국철거민연합회 회원들이 대한주택공사에서 시행하는 오산 세교택지개발지구 내 4층 빌라에 망루를 설치하자 용역업체를 동원한 무리한 해산과정에서 용역직원 1명이 사망하였다. 경찰은 이로부터 54일간 위험물질을 소모시키며 자진해산을 요구하며 협상을 진행하였다. 이 과정에서 경찰이 골프공을 역으로 철거민 쪽으로 날린 사건이 알려지면서 화성서장 등 경찰간부 4명이 대기발령 또는 직위해제 되기도 했다. 결국 협상이 결렬되고 경찰특공대가 2개의 컨테이너로 진입을 하는 진압작전을 진행하였다.

3) 농민대회 진압과정에서 농민2명 사망

여의도 문화마당에서 ‘쌀 비준 반대’ 시위를 벌이던 농민 전용철씨가 경찰 진압과정에서 중상을 입고 병원 치료를 받던 도중 같은 달 24일 뇌출혈로 사망했다. 같은 날 시위에 참가했던 농민 홍덕표씨 역시 중상을 입고 치료를 받다 같은 해 12월18일 패혈증으로 숨졌다. 특히 홍덕표씨 사망에 대해서는 경찰을 피해 달아나던 중 경찰의 방패에 뒷목 등을 가격당하여 경추(목뼈) 손상으로 사망한 것으로 추정된다. 이 사건에 있어서 집회를 해산하는 과정에서 많은 부상자가 발생하였는데 해상 절차를 준수하지 않은 채 진압이 진행되었고, 진압봉, 방패 등을 사용함에 있어 사용규정을 위반하였다. 이에 부상자가 무려 147명이나 발생하였다. 이 사건으로 서울지방경찰청 기동단장(경무관)이 직위해제되고 당시 허준영 경찰청장, 이기묵 서울지방경찰청장 등이 잇따라 사표를 제출했으며 노무현 전 대통령이 대국민 사과문을 발표하기도 했다.

마. 2006년

1) 평택 미군기지 이전 반대 집회 폭력진압

경찰은 국방부와 대추분교에 대한 강제퇴거(행정대집행)와 기지이전터 철조망 설치작업에 착수하였는데 이 과정에서 많은 부상자와 피해가 속출했다. 10여 시간에 걸친 작전 동안 경찰과 시위대가 직접 충돌한 시간은 모두 1시간 안팎에 불과했지만 시위에 참여한 1천여 명 가운데 부상자는 120명을 넘었다. 10명 가운데 1명이상이 다친 셈이다. 부상자 수가 나타내듯 이날 군·경의 작전은 유례없이 ‘폭력적’이었다. 한동안의 충돌이 끝난 뒤 경찰과 시위대가 10여m 거리를 두고 대치하는 동안 군은 3대의 헬기를 동원해 운반한 철조망을 설치하기 시작했다. 군이 안전하게 철조망과 막사를 설치하는 작업을 하는 사이 경찰은 두 번째로 대추분교 진입을 시도했다. 그리고 불과 5분여 만에 대추리옆 내리 쪽 시위대의 ‘방어선’이 뚫리면서 경찰 병력 수백 명이 쏟아져 들어왔다. 하지만 경찰은 시위대를 연행하지 않고 철저히 학교 건물로만 몰아붙였다. 이른바 ‘토끼몰이’식 진압이었다. 경찰은 5분여 만에 완전히 학교 운동장을 ‘점령’했는데 이때 시위대의 50여 명이 크게 다쳤다. 경찰에 밀린 시위대 400여명이 한꺼번에 좁은 현관으로 몰리면서 유리창이 깨지고 집기가 부서졌다. 뒤따른 경찰이 1층 현관까지 들이닥쳐 진압봉과 방패를 휘두르는 바람에 부상자는 더욱 늘어났다.

2) 포항건설노조 집회진압과정에서 사망

포항 건설일용노동자들은 포스코 원청사의 부당노동 행태를 비판하며 합법적인 파업을 진행하

였다. 포스코는 합의한 '성실교섭'의 약속을 파기하고 대체인력을 투입한 것이 드러났고 이에 항의하던 노동자들은 포스코 점거농성에 돌입하였다. 경찰은 단전과 단수, 음식물 반입을 차단하였다. 이러한 상황이 지속되자 건설산업연맹이 주최한 파업지원 집회가 개최되었고 집회를 정리하는 과정에서 갑작스러운 폭력적 강제해산이 이루어졌다. 15여명의 진회 참가자가 대부분 안면과 머리에 상처를 입는 부상이 발생하였고 하중근 조합원은 경찰의 방패와 소화기에 머리가 찍혀 중상을 입고 뇌사상태에 빠진 지 17일 만에 사망하였다. 국가인권위는 하중근 조합원의 사망사건에 대해 경찰의 집회, 시위 강제해산과정에서 사망한 사실을 인정하고 현장지휘관인 포항남부경찰서장을 징계하고, 서울지방경찰청특수기동대장을 경고조치할 것을 권고했다. 또한 경찰이 강제 해산을 시도할 때는 사전 3회 이상의 강제해산 경고방송을 해 물리적 충돌을 최소화해야 함에도 이를 준수하지 않았을 뿐 아니라, 출력이 미약한 휴대용 확성기로 경고방송을 함으로서 시위 참가자가 경고방송을 듣지 못한 사실이 인정된다고 밝혔다.

바. 2007년

1) 한미FTA반대집회 대응

한미FTA저지범국민대책본부(이하 범국민본)와 민주노총은 '3월 10일 범국민대회'에 대한 집회 신고를 냈다. 하지만 경찰은 집회과정에서 물리적 충돌의 전력과 교통의 불편을 초래할 수 있다는 이유를 들어 금지를 통고했다. 범국민본과 민주노총은 서울행정법원에 집회금지가처분 소송을 제기하고 범국민본은 한미자유무역협정(FTA) 체결에 반대하는 대규모 집회를 서울 시청 앞 광장에서 강행하였다.

하지만 경찰은 서울시내에 1만여 명의 경찰을 동원해 시위를 원천 봉쇄한다는 방침에 따라, 10일 오전 전국 곳곳에서 집회에 참가하러 출발하려던 버스나 트럭의 출발을 제지하며 시위대와 마찰하여 물의를 빚었다. 경찰이 전국 각 지역에서 출발하는 버스를 포위하고 가로막아 출발하지 못하게 하거나, 집회 참가를 위해 상경하던 농민회 간부들을 영장없이 강제 연행했다.

경찰은 종로 1가에서 기습 집회를 열고 있던 시위대를 향해 물대포를 쏘며 진압을 시도했다. 경찰은 계속 물대포를 쏘아대 진압하는 과정에서 일부 시민들이 항의하자, 경찰은 시위대를 향해 토끼몰이를 하듯 강제진압을 시도했다. 한편, 시위대 앞에서 취재 중이던 기자들도 경찰이 휘두른 진압봉에 맞아 부상을 입기도 했다. 경찰이 기자들의 진입마저 막는 바람에 일부 기자들은 "어떻게 취재하라는 거냐"며 경찰에게 항의했다. 시위대뿐 아니라 시위를 취재했던 기자들도 다수

가 다쳤다.

3. 소결

1999년에 도입된 ‘신 집회·시위 관리대책’은 과거의 화염병과 최루탄이 맞서는 집회·시위관리방식을 개선하고자 시도되었다. 신 집회·시위 관리 대책의 주요한 특징은 집회참가자와 경찰의 충돌을 줄이기 위한 시도이다. 최루탄을 사용하지 않으며 질서유지선을 통한 관리와 여경을 시위대 전면에 배치하고, 인내대응전략을 취했다. 그리고 2003년부터는 인권과 안전을 우선에 둔 관리방식을 강조하기도 하였다.

그러나 위 시기들에서도 일단 불법집회라고 규정되면 채증을 통한 사후사법처리와 사전집회차단을 위한 검문검색 등 강력한 대응을 하였다. 특히 노동자들의 파업과 관련한 집회를 폭력적으로 진압하였다. 이러한 기조는 2007년까지 유지되었다.

그런데 아래에서도 살피겠지만, 2008년 이후 경찰은 경찰기동대를 집회시위관리의 전면에 내세우면서 방어적 질서유지에서 적극적 법집행으로 집회, 시위 대응기조로 전환하게 된다. 장비중심의 현장대응과 경미한 불법행위에 대해서도 무관용 원칙을 적용, 반드시 사법처리하는 방향으로 전환한다는 것이다. 이에 따라 경찰력은 강화하되 집회시위의 자유를 보장하고 평화적인 집회를 유지하기 위한 경찰의 자세와 정책은 실종되게 되었다. 이는 과거의 집회관리방식에 비해 사회질서유지라는 측면을 강조하고 그 책임을 집회시위참가자에게 전적으로 전가하는 방식으로의 전환으로 보인다.

III. 2008년 이후 집회·시위 관리방식의 문제

1. 2008년 이후 집회·시위 관리지침의 중요 흐름

가. 전체적인 기조-무관용 원칙

이명박 정부가 들어선 2008년부터 경찰의 집회·시위 관리의 가장 큰 특징은 무관용 원칙이라고 요약할 수 있다. 초기부터 정부는 불법·폭력 시위 감소와 건전한 시위 문화 정착을 국정목표로 세웠고, 결국 이러한 태도는 국민 기본권에 대한 무관용으로 드러났다.

경찰은 형사처벌을 넘어 손해배상 등 민사 책임까지 추궁하고, 불법·폭력 시위 전력이 있는 시민단체에는 보조금을 제한하는 조치도 취했다. 한편 ‘노동·집단사범 양형기준’⁵⁾을 전국 검찰청에 확대 시행하여 처벌중심의 범질서를 구축했다.

이에 따라 경찰의 집회관리는 해산이 아닌 검거위주의 대응방식으로 전환했으며, 미체포자에 대해서도 채증 등으로 사후 관리를 철저히 해 소환장을 남발하는 사태가 벌어지고 있다. 또한 편민사소송 등 손해소가 경찰에 의해 집회시위 당사자들에게 집중되고 있다. 현재 진행 중인 손해소는 쌍용자동차 공장 불법 점거 농성과 관련해 쌍용차 노조를 상대로 낸 소송 등 모두 4건으로, 청구금액을 합하면 27억3041만원에 이른다. 쌍용차 노조를 상대로 20억5444만원을 배상하라며 낸 소송은 수원지법 평택지원에서 1심 재판이 진행 중이며, 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 시위와 관련해 경찰 부상자 치료비와 경찰장비 수리비 등 5억1709만원을 물어내라며 광우병대책회의 등을 상대로 낸 소송도 1심 재판이 진행되고 있다.⁶⁾

나. 2008년 이후 집회시위 관리지침의 주요 내용

1) 2008년 집회시위 관리지침⁷⁾

② 무관용 원칙 견지, 불법시위 엄정대처

- 불법유형별 차별적 현장대응
 - 경미한 질서 위반, 중대한 범질서위반, 게릴라성 집회시위, 폭력적 불법시위 등 유형별 대응
- ‘현장채증팀·채증분석실’ 운용, 불법행위 구증을 위한 채증강화
- 불법행위에는 ‘무관용 원칙’을 적용, 형사상 엄정 책임추궁과 더불어 ‘정부보조금 지원제한’, 민사 책임 추궁 등 재정적 제재

③ 현장관리역량 강화

- 차벽에 의존하는 시위관리 행태에서 탈피, 탄력적 설치·적극적 관리 -
- 지휘관 중심 일사불란한 지휘(무선·페이징) 체제 유지
- 기간요원에 상대 체계적 직무교육 실시(특별·보수·장비운용교육 등)
 - 집체교육·워크숍·인권교육 등 훈련강화, 절제된 공권력 행사
- 상황분석과 현장여건에 따른 합리적 경력 운용
 - 경찰관부대(체포전담 위주), 기동대·방순대(진압주력), 특공대(특수진압) 등
 - 구체적 임무부여, 상황속지로 상황관리 및 지휘력 극대화
- 차단·개인·채증장비 효율적이고 안전한 장비 개발·활용
 - 공론화 과정을 거쳐 글로벌스탠더드에 맞는 적절한 물리력 행사

5) 연합뉴스 2010/08/22 07:01 <이명박정부 반환점> ⑨범질서 확립·비리 척결

6) 세계일보, 2010.08.29 (일) 18:16, 불법시위 민사대응 강화하는 경찰

7) 경찰청 국감자료 <장세환 의원-집회시위관리지침 외부기관요청 경력동원 촛불관련 경찰외부에 제공한 자료 사본 일체>

2) 2009년 집회시위 관리지침⁸⁾

- **집단 불법행위는 법질서 확립 차원에서 엄정히 대응**
 - 방어적 질서유지에서 '적극적 법집행'으로 대응기조 전환
 - ※ 차벽에 의존하던 대응방식에서 탈피, 불법행위 적극 대응 및 국민불편 최소화
 - 경력폭행, 무단 도로점거, 촛불문화제 빙자한 변형된 불법집회 등 고질적으로 반복되는 불법행위는 의법조치 확행, 반드시 근절
 - ※ 극렬행위자는 물포·분사기(캡사이신) 등 적극 활용, 현장검거 위주로 대응
 - 게릴라식 가두시위는, OP조 운영·거점타격대 확보·상습시위꾼 관리 강화 등 적극적으로 대응, 불법분위기 확산 방지
 - 불법행위자는 수사전담팀 운용, 끝까지 추적·사법조치 확행
 - 손해배상청구 및 정부보조금 지원제한 등 재정적 제재조치 병행
- **불법 집회시위에 대한 현장 대응역량 강화**
 - '경찰관 기동대(총 34중)'를 불법폭력집회 현장에서 주력으로 활용
 - 고성능 채증장비 보강, 채증분석실 확대 및 채증요원 전문 교육과정 개설 등 채증역량 강화
 - 안전하고 효과적인 '집회시위 관리장비' 개발·보급
 - '집회시위 현장관리 매뉴얼' 재정비, 법집행의 일관성 도모
 - 현장 Workshop, 상설부대 지휘검열, 물포·방승·채증전문요원 양성 등 전문성 제고
 - 사후 평가 및 환류기능 강화, 집회관리의 품질 제고

3) 2010년 집회시위 관리지침⁹⁾

- ② **야간집회 허용(하반기)에 따른 야간집회 안전관리**
 - 신고단계부터 질서유지인 확보 등 안전대책 수립토록 지도하고, 소음기준 등에 대한 엄격한 법 적용, 일탈시 신속 해산조치
 - ※ 도심권 또는 주요도로·주거지역의 경우 집시법상 관련규정 면밀 검토
 - 경찰관 기동대와 야간장비(다목적 차량·조명차 등) 최대 배치, 안전 위주의 책임감 있는 집회관리로 변수 없는 법집행 도모
 - 불법집회·문제성 집회에 경력 집중 배치하되, 합법집회에는 경력 배치 최소화 등 경력 배치의 효율성 제고
 - 고성능 조명·채증 장비 등 야간집회 관리장비 확대 보급
- ③ **준법 집회시위 풍토 조성**
 - P/L 운용 활성화로 '폴리스라인 중심'의 집회시위 관리
 - 준법집회는 주최측 자율관리 유도 등 경찰력 개입 최소화
 - 실질적 MOU 체결 및 적극적 행정지도를 통한 준법집회 유도
- ④ **집단 불법행위는 법질서 확립 차원에서 엄정히 대응**
 - 불법 집회시위에 대한 엄정 법집행 기조 지속 유지, 사소한 불법행위라도 법과 원칙에 따라 끝까지 책임 추궁
 - ※ 야간집회 허용시 엄격한 법집행을 통해 준법집회 개최 풍토 조성
 - 경력 폭행, 도로점거, 변형된 불법집회 등 고질적 불법행위는 현장검거 등 의법조치 확행으로 반드시 근절

8) 경찰청 국감자료 <장세환 의원-집회시위관리지침 외부기관요청 경력동원 촛불관련 경찰외부에 제공한 자료 사본 일체>

9) 경찰청 국감자료 <장세환 의원-집회시위관리지침 외부기관요청 경력동원 촛불관련 경찰외부에 제공한 자료 사본 일체>

- 민사상 손해배상청구 등 재정적 제재조치 병행
- 피검자는 수사절차 이행, 미검자는 반드시 추적 검거

5 불법 집회시위에 대한 현장 대응역량 강화

- 경찰관 기동대를 불법폭력집회 대응 주력으로 활용·대응 등 부대별 전문화된 임무 부여 및 상황별 효율적 경력 배치 도모
- 고성능 채증장비 보강, 채증분석실 확대 및 채증요원 전문 교육 등 불법행위 증거수집을 위한 현장채증역량 강화
- 안전하고 효과적인 집회시위 관리장비 개발·보급 추진
 - ※ 야간집회 증가에 대비, 조명차 등 야간 안전관리장비 우선 개발·도입
- 지휘요원 워크숍, 지휘검열, 물포·방송·채증 전문요원 양성 및 외국경찰과 교류훈련 등을 통한 기동경찰 전문성 제고
- 집회시위 통계관리시스템 적극 활용, 사후 평가 및 환류 강화

다. 주요한 특징

1) 경찰기동대 창설

- 경찰관부대(체포전담 위주), 기동대·방순대(진압주력), 특공대(특수진압) 등
- 구체적 임무부여, 상황숙지로 상황관리 및 지휘력 극대화
- 2008년 집회시위 관리지침 중에서

경찰관 기동대를 불법폭력집회의 주력으로 활용·대응

- 시위대와 대치현장 등 접점지역에 경찰관 기동대(총 34개)를 집중 배치, 공권력 도전행위에 적극·능동적으로 대응
 - ※ '09년 총 17개 경찰관 기동대(2,106명 / 6월 8개, 11월 9개) 창설 예정
 - 2009년 집회시위 관리지침 중에서

2008년 경찰기동대 19개 창설, 2009년에도 17개의 경찰관 기동대를 증설하여 총34개의 부대를 시위대와 대치 현장 등에 집중적으로 배치하고 있다. 특히 경찰기동대는 진압 주력부대로 분류되며, 집회시위 현장에서 중추적 역할을 담당할 수 있도록 접거능성과 같은 특수상황에 대한 맞춤형 특화교육을 실시하여 상황 대응 능력을 제고하고 있다.

경찰은 전의경 제도 폐지에 대한 대안으로 기동대 필요성을 주장하고 있으나, 2008년 9월 국가정책조정회의에서 국방부, 행안부, 기재부 등 관계 부처 간 협의를 통해 2011년까지 일정수준의 전의경 23,609명을 유지하기로 결정했다. 결국 시위진압주력부대인 기동대를 창설하여 배치하는 것은 미신고 집회 등에 대한 해산보다 검거 등 강압적 방식에 의한 집회시위관리과 이뤄지고 있음을 보여주는 한 증거이다.

2) 장비중심 현장 대응

경찰은 장비중심의 현장대응으로 전환하면서, 줄어드는 전의경 등을 고려해, 소규모 경력으로 효과적인 제압과 채증을 통한 사후검거를 강화하려는 목표를 가지고 있다. 이들은 신형진압장비를 개발하고, 차벽트럭, 다목적바리케이트, 신형방석모와 신형 보호복 등을 구입하는 한편 2009년 이격장비, 물포, 차벽트럭 등 총18종 63,547점의 장비를 개발하거나 확대 보급함으로써 장비가 중심이 된 현장 대응으로 전환하고 있다.

2008년 이후 시위진압 경찰 진압 장비가 매우 빠른 속도로 강화되고 있다. 경찰관 개인보호구 강화부터 발암물질이 포함된 최루화학무기 및 저살상 총기 사용의 확대, 신형 장갑 차량 개발 및 각종 보조차량의 기능을 향상시키기 위해 많은 예산을 사용하고 있다. 2008년 경찰은 전투경찰용 진압장비 구입을 위해 52억 3530만원(미화 4,450,000 달러)을 사용했다. 1998년 이후 사용이 금지된 최루화학무기를 다시 경찰은 사용하고 있다. 경찰은 최루액을 물대포와 개인 분무 장비로 분사하며, 최루액에는 디클로로메탄 등 발암위험으로 인해 국가에서 사용이 금지된 물질이 포함되어 있다.

경찰은 G20 행사시간에 불법폭력집회를 막는다며 2010년 9월 27일 지향성음향장비 도입 등을 골자로 하는 ‘경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정’을 입법 예고했으나, 여론과 인권단체의 반발로 유보했다. 대신 2010년 10월 11일 조현오 경찰청장은 “물포 등 모든 장비를 동원해 시위대의 접근을 차단하겠다”고 밝혔었다.

집회에서 집회참석자와 물리적 충돌은 점차 감소하고 있으나 경찰은 ‘폭력집회를 차단할 필요가 크다’며 지속적인 경찰장비 도입을 추진하고 있다. 2007년의 경우 전체 집회의 0.5%, 광우병 쇠고기수입 반대 집회가 폭발적으로 벌어졌던 2008년의 경우 0.66%, 2009년에는 0.31%정도에서만 물리적 충돌이 발생하였다.

경찰장비를 확대·고도화 하는 경찰의 집회시위의 관리방식은 전략적으로 준비되었다. 경찰은 ‘미래비전 2015’에서 선진집회시위문화 정착이라는 전략과제 중 실행과제로 ‘침단장비 위주의 집회관리 패러다임으로 전환’을 제시하고 있다. 이런 전략에 따라 경찰은 집회관리 방식을 경찰기동대와 경찰장비의 확대로 전환하고 있다.

경찰관 기동대가 집회시위 현장에서 중추적 역할을 담당할 수 있도록 점거농성과 같은 특수상황에 대한 맞춤형 특화교육을 실시하여 상황 대응 능력을 제고하고 있다.
 시위 참가자와 경찰관의 안전을 모두 보호하고 물리적인 접촉을 최소화하는 한편 소규모 경찰력만으로 효과적 제압이 가능하도록 이격장비, 물포, 차벽트럭 등 총18종 63,547점의 장비를 개발하거나 확대 보급함으로써 장비가 중심이 된 현장 대응으로 전환하였다. 『2010년 경찰백서』, 경찰청, 2010

<2009년 주요 장비 보급 현황>

구분	이동용분사기	물포	물보급차	차벽트럭	다목적차량
계	1,726개	3대	13대	9대	1대

[출처: 『2010년 경찰백서』, 경찰청, 2010]

해외에서 경찰장비 사용에 대해 매우 엄격한 기준을 갖고 있으나 한국에서는 경찰에게 장비도입 및 사용권한을 폭 넓게 보장하고 있다. 경찰장비의 종류와 사용방법 등을 법률로 규정하고 있는 ‘경찰관직무집행법’(이하 “경직법”)은 모호하고 추상적인 표현이 많아 경찰장비의 사용에 관하여 많은 문제들 제기되어 왔다. 경직법의 경찰장비와 관련된 문제는 크게 세 가지 인 것으로 보인다. 첫째는 경직법에 경찰장비와 관련해서 위해성 경찰장비의 분류기준에 대한 어떤 규정도 없어서 경찰이 자의적으로 위해성에 상관없이 분류하고 있다는 점이고, 둘째는 대통령령인 경찰장비 규정만 바꾸면 기타장비로 분류하여 새로운 장비를 음향대포처럼 경찰마음대로 도입할 수 있다는 점이며, 셋째는 새롭게 도입된 경찰장비에 대해 통제와 감시수단이 없고 장비사용 요건과 사용방법이 매우 추상적이라는 점이다.¹⁰⁾

국내연구는 물론이고 해외연구를 살펴봐도 경찰장비 중심의 집회시위 관리 방식에 회의적인 시각이 많다. 치명적인 살상력을 갖는 경찰장비가 결국 시위대를 과격하게 만드는 요소가 된다는 지적하고 있으며 경찰의 강경대응이 폭력을 발생시키고 있음을 언급하고 있다. 무엇보다도 필요 이상의 장비확대는 집회의 자유를 ‘억제’하는 효과를 가져온다.

3) 채증강화

사후 관리 등 엄정 범집행 대책과 야간집회 대책으로 채증장비는 계속 증가하고 있으며 채증과 관련된 제도가 강화되고 있다. 2009년 관리지침에는 고성능 채증장비 보강, 채증분석실 확대 및

10) 자세한 내용은 필자의 「경찰장비에 대한 규율체계의 문제점」 및 최은아의 「경찰장비 도입·확대, 어떤 명분과 이유로도 합리화할 수 없다」, 『경찰장비규정 개정안(지향성음향장비, 다목적발사기), 왜 문제인가?』 참조

채증요원 전문 교육 과정 개설 등으로 채증역량을 강화하고, 고성능 조명·채증 장비 등 야간집회 관리장비 확대 보급하는 것을 주요하게 두고 있고, 2010년 역시 고성능 채증장비 보강, 채증 분석실 확대 및 채증요원 전문 교육 등 법집행 강화를 위한 기초 작업으로 채증에 대한 예산 투여 및 제도를 강화하고 있다.

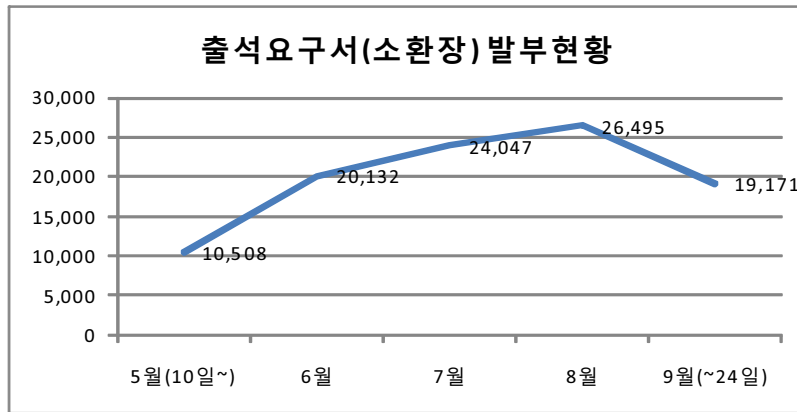
- 기대효과
- G20 및 야간 집회, 시위 대비 철저
 - 야간 집회시위 시 불법행위에 대한 채증역량 강화로 사후 사법처리 근거 마련과 집회 주최자 불법행위 최소화 및 집회시위 무력화
 - 야간 채증장비 보강으로 영상 판독/분석 효율화로 채증업무 극대화
 - 채증자료의 질적 향상으로 유가치한 채증자료 확보 가능
 - 야간 채증 장비 지급으로 채증요원들의 적극적인 채증활동

위의 서울지방경찰청 기동본부 채증계의 G20 및 야간집회 대비 채증장비 보강 협조문에 따르면 채증효과는 사법처리 근거마련과 집회 주최자 불법행위 최소화 및 집회시위 무력화에 목적을 두고 있는 것이 분명하다.

이것은 결국 집회, 기자회견 등 경미한 사건으로 분류될 수 있는 미신고집회 참가자들 대부분에 대한 광범위한 형사소추로 이어지고 있다이에 대해서는 “5)집시법 등 위반 사법처리 강화”에서 보다 자세히 살펴도록 하겠다. 경찰은 기자회견, 미신고집회 등에서 채증 한 사진을 확보해 신원을 확인한 후 전화나 우편으로 경찰로 출석하라는 출석요구서를 보내고 있다.¹¹⁾ 심지어는 2~3년 전의 집회, 기자회견을 들춰내기도 한다. 이미 사망한 고인(전교조)에게도 출석요구서를 보내는 황당한 사례도 있었다. 경찰이 적용하는 법률은 대개 집시법 위반 혐의이다.

조승수 의원실이 경찰청에 요청한 국정감사 자료에 따르면, 2010년 5월 10일부터 9월 24일 까지, 불과 5개월여 만에 총 10만 353건의 출석요구서가 발부된 것으로 나타났다. 이는 국민 전체적으로 볼 때 한 달에 평균 2만 명, 하루 평균 667명꼴로 경찰서에 소환명령을 받았다는 얘기다. 월별로 살펴보면, 5월에 10,508건에서 6월 20,132건으로 전월 대비 92%나 급증했으며, 7월에 24,047건(19%증가), 8월 26,495건(10%증가)으로 가파른 증가추세를 나타냈다.

11) 경찰이 집이나 사무실로 찾아오는가하면, 계속 전화나 우편으로 출석요구서를 보내면서 경찰서로 오지 않으면 수배를 내리겠다고 협박을 하기도 한다.



4) 준법시위 협약(MOU)체결 개요

2008년도 관리지침은 ‘불법폭력시위 요인제거, 준법집회 유도를 위해 부처별 ‘갈등관리 심의위원회’ 협조, MOU체결, ‘평화시위구역’ 시범운영 등의 사회협약에 비중을 두는 것처럼 보인다. 이것은 2009년과 2010년 준법 집회시위 풍토 조성이라는 명목아래 ‘MOU 체결 및 적극적 행정지도를 통한 준법집회 유도’(2009년), ‘실질적 MOU 체결 및 적극적 행정지도를 통한 준법집회 유도’의 지침으로 나아간다. 그러나 MOU 체결을 요구하는 경찰의 관리지침은 반대급부로 경찰의 관리 하에 복종하는 준법서약을 하지 않은 단체들에 대한 전면적 금지통보로 드러나고 있다. 경찰이 관리하는 집회가 아니면 집회 시위의 자유 자체를 원천적으로 박탈하는 반헌법적 조치가 경찰의 집회시위 관리지침으로 인해 비롯되는 것이다.

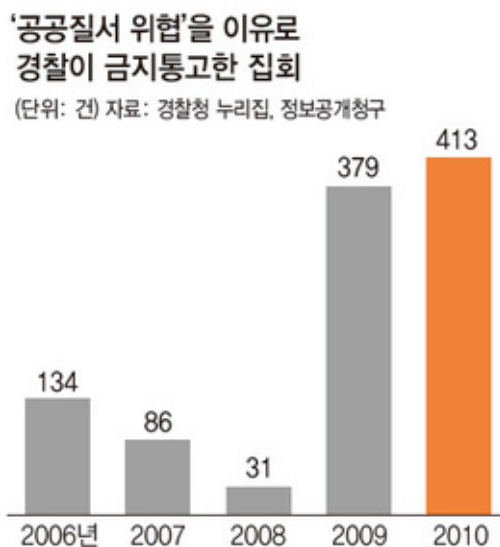
경찰은 공공질서 위협(제5조 제1항 제2호), 보완불이행(제8조 제1항), 잔여집회금지(제8조 제1항 단서), 장소경합(제8조 제2항), 생활평온침해(제3항 제1호), 학교시설주변(제3조 제2호), 군사시설주변(제3항 제3호), 금지장소(제11조), 교통소통(제12조)에 따라 신고 된 집회에 금지통보를 할 수 있다. 2008년은 전체 신고 된 123,495건 중 299건이, 2009년은 신고 된 155,030건 중 900건이 2010년에는 신고 된 195,131건 중 957건이 각각 금지통보 되었다. 2008년 금지통보 사유 1위는 장소경합, 2위는 교통소통이 차지했고 2009년 금지통보 사유 1위는 공공질서 위협, 2위는 교통소통이 차지하였고 2010년 금지통보 사유 1위는 공공질서 위협, 2위는 장소경합이었다. 금지통고된 집회의 비율은 2008년도 0.24였던 것에 비하여 2009년 0.58, 2010년 0.49로 2배 이상 증가한 것으로 나타난다.

<2008년~2010. 월별집회시위 금지 통고 현황>

유형별 연도별	신고 건수	계 (%)	공공 질서 위협	보완 불이행	잔여집회 금지	장소 경합	생활 평온 침해	학교 시설 주변	군사 시설 주변	금지 시간	금지 장소	교통 소통
			5조1항 2호	8조 1항	8조 1항	8조 2항	8조3항 1호	8조3항 2호	8조3항 3호	10조	11조	12조
2005년	52,696	1,669 (3.17)	25	64	6	1,506	34	1	0	4	5	24
2006년	65,704	454 (0.69)	134	14	75	164	11	6	4	2	9	35
2007년	96,142	368 (0.39)	86	12	3	181	5	2	1	3	10	65
2008년	123,495	299 (0.24)	31	16	8	140	16	4	6	2	7	69
2009년	155,030	900 (0.58)	379	26	5	190	66	7	1	8	20	198
2010년	195,131	957 (0.49)	413	71	1	237	66	7	2	7	11	142

[출처: 경찰청]

공공질서 위협을 사유로 금지통고한 집회의 건수는 2007년 86건, 2008년 31건에 불과하였으나 2009년 379건, 2010년 413건으로 급증하였다. 이렇게 집회금지통보의 주요 요인인 ‘공공질서 위협’은 실제 ‘현존하는 명백한 위협’이 없음에도 불구하고 과거 불법폭력집회의 경력이 있다는 이유로 금지통보의 대상이 될 수 있다.



[출처: 한겨레신문 2011년 4월 19일자]

또한 교통소통이라는 행정목적을 위해 우월적 지위에 있는 집회의 자유를 사전적으로 금지제한하고 사후적으로 강제해산하는 구조는 지나친 행정편의주의라는 비판¹²⁾을 받고 있다 있음에도 불구하고 경찰은 교통소통을 이유로 자의적인 법집행을 남발하고 있다.

신고 되지 않는 집회에 대해서 경찰은 집회시위의 장소, 시간, 방법에 구애받지 않고 경찰서장의 재량으로 해산명령을 내릴 수 있다. 또한 관행적으로 경찰은 집회참가자들이 질서침해 행위 등이 없었음에도 불구하고 신고하지 않았다는 이유만으로 연행하고 있다. 최근에 경찰은 집회도 아닌 기자회견이나 문화제, 1인시위도 피켓을 들고 구호를 외쳤다는 이유로 참가자들을 연행하고 있다. 그 구체적인 사례는 아래와 같다.

- 2010년 4월 1일 덕수궁 대한문 앞에서 천안함 실종자의 무사귀환과 진상규명을 요구하며 1인 시위를 하고 돌아가던 최승국 녹색연합 사무처장과 붙여진 장난감 촛불을 들고 있던 네티즌을 연행하기도 했다. 2010년 4월 6일 청계광장에서 ‘천안함 침몰사건 희생자실종자를 위한 촛불집회’를 개최하고자 했으나 경찰은 “촛불이 화재 위험이 있다”며 10분 만에 해산시켰다.
- 2010년 4월 친환경 무상급식 풀뿌리 국민연대는 서울광장에서 이명박 대통 등 정치인에게 친환경 무상급식의 뜻을 담은 ‘희망의 나무’를 전달하는 상황극을 했으나 경찰은 이명박 대통령 등 정치인의 이름이 붙은 리본을 빼앗고 화분을 깨뜨렸다. 2010 유권자 희망연대와 4대강 사업 저지 범국민대책위원회도 광화문 네거리에서 ‘생명의 강을 살리기 위한 투표 플래시몹’을 진행하려 했으나 경찰은 “미신고 불법집회”하며 강제로 해산시켰다. 또한 ‘4대강 반대, 무상급식 실현’을 위한 투표 호소를 위해 서울 곳곳에서 1인 시위를 했으나 경찰은 강제로 해산했다.

5) 집시법 등 위반 사법처리 강화

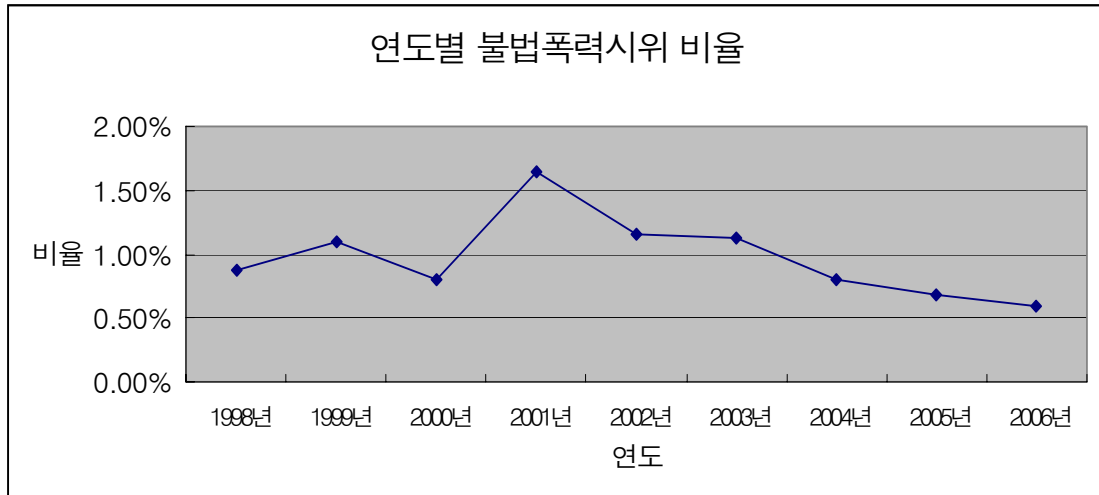
(1) 무리한 사법처리 시도

이명박 정부 들어 2008년 촛불집회, 2009년은 용산철거민 사망사건, 화물연대 파업, 쌍용자동차 노조 파업 등 생존권 저항이 거셌다. 유의할 점은 경찰이 주장하는 이른바 불법폭력 시위가 감소(2007년 0.5%, 2008년 0.66%, 2009년 0.31%)하고 있고, 이른바 불법시위자 사법처리 인원이

12) 김상훈, 「야간옥외집회 원칙적 금지의 위헌성」, 『인권법 평론 2010 제5호』, 2010년

이전 정부에 비해 감고했음에도 '구속률'이 높아지고 있다는 것이다. 원인은 경찰이 엄정한 법집행과 불관용 원칙에 따라 △현장 검거 위주의 대응 △경미한 사안도 입건하는 등 등 강경한 방침을 집행한 결과로 해석할 수 있다. 경찰 통계로 보더라도 2009년 불법시위 관련 사범은 증가했고 구속률도 4.1%이다.

<폭력집회 발생의 추이>



[출처: 경찰청]

<2008년 이후 월별 집회시위 중 집시법 위반 사법처리 인원>

구 분	계	구속	불구속	기타	구 분	계	구속	불구속	기타		
'08년	계	2,381	38	2,159	184	'09년	계	1,802	40	1,394	368
	1월	157	2	127	28		1월	63		56	7
	2월	77		64	13		2월	98		90	8
	3월	146	2	126	18		3월	137	5	114	18
	4월	113	1	96	16		4월	94	4	68	22
	5월	130	1	118	11		5월	165	18	136	11
	6월	135	6	127	2		6월	167	1	139	27
	7월	308	4	287	17		7월	113	1	92	20
	8월	370	7	350	13		8월	188	4	141	43
	9월	404	5	370	29		9월	204	2	132	70
	10월	279	2	268	9		10월	317	3	237	77
	11월	155	7	140	8		11월	205	1	141	63
12월	107	1	86	20	12월	51	1	48	2		
'10년	1월	109	2	220	59						
	2월	102		83	19						
	3월	71	1	61	9						

[출처: 경찰청]

<05~10년 7월간 불법시위로 인한 구속자 및 구속률>

연도	사법처리 인원	구속인원	구속률
2005년	7,198	211	2.9%
2006년	9,466	305	3.2%
2007년	6,265	176	2.8%
2008년	4,933	148	3%
2009년	5,347	220	4.1%
10.1~7월	2,377	18	0.7%

[출처: 2010년 행정안전위원회 국정감사-경찰청]

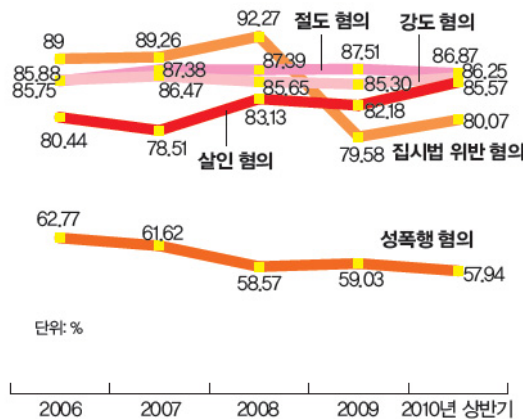
<불법시위 관련 사법 처리 현황>

연도	계	처리 현황			
		구속	불구속	즉심	훈방(불입건)
2008	4,933	148	4,277	65	443
2009	5,347	220	3,995	97	1,035
10.1.1~8.31	2,636	21	1,874	1	740

[출처: 2010년 행정안전위원회 국정감사-경찰청]

경찰은 설사 풀어주는 한이 있더라도 일단 검거하고 보는 방침을 세우고 있다. 그로인해 자의적인 체포와 구금이 발생하고 있다. <한겨레21>이 정보공개 한 결과에 따르면¹³⁾, 집시법 검거인원 대비 기소의견 송치비율이 전 정권에서는 89%를 유지하다가 촛불집회가 있던 2008년은 92%, 2009년과 2010년 상반기에는 77~80%로 툭 떨어진다.

<경찰 검거 대비 기소의견 송치율>



13) 임인택, 누명 쓴 시민이 늘고 있다 [한겨레 2010.08.13 제823호]

구분	검거 수	기소의견 송치 수
살인 혐의		
2006년	1232	991
2007년	1312	1030
2008년	1251	1040
2009년	1515	1245
2010년 상반기	658	563
강도 혐의		
2006년	5185	4453
2007년	5471	4731
2008년	6174	5288
2009년	8553	7296
2010년 상반기	3149	2716
성폭행 혐의		
2006년	8084	5074
2007년	8346	5143
2008년	8832	5173
2009년	9215	5440
2010년 상반기	4627	2681
절도 혐의		
2006년	7만9018	6만7754
2007년	9만3204	8만1440
2008년	9만6321	8만4175
2009년	12만6084	11만341
2010년 상반기	5만9139	5만1377
집시법 위반 혐의		
2006년	1991	1772
2007년	1965	1754
2008년	2381	2197
2009년	1802	1434
2010년 상반기	542	434

단위: 건 자료: 경찰청

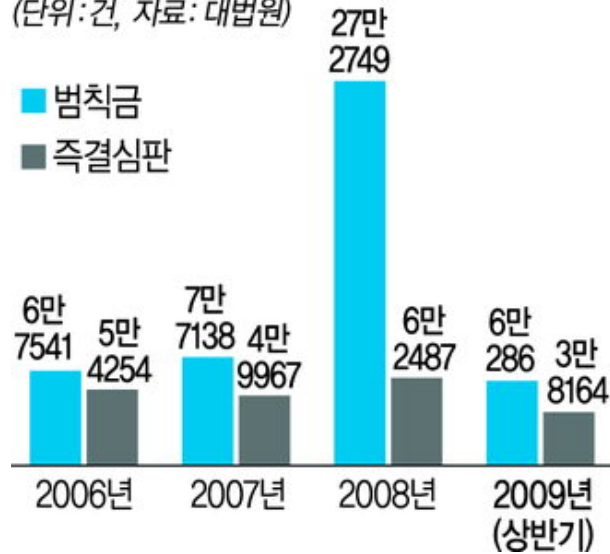
(2) 집회시위 자유에 ‘공안형’ 경범죄 및 일반교통방해죄 적용

2008년 이후 소위 불법시위 사범에는 집시법 위반 외에도 일반교통방해나 공무집행방해, 심지어 경범죄를 적용하여 처벌하려는 시도가 증가하고 있다.

먼저 이명박 정부 들어 정부에 비판적인 유인물을 배포하는 행위나 고가도로에 현수막을 거는 행위 등에 경범죄처벌법을 적용하는 사례가 증가하고 있다. 2009년 7월 15일, 16일 민주노동당과 민주노총에서 만든 홍보물을 배포했다는 이유로 경찰은 학생과 시민들을 수갑을 채워 연행했다. 경찰은 홍보물을 불법유인물이라고 규정하고 ‘옥외광고물법’ 위반이라며 배포행위를 강제로 중단시켰다. 또한 ‘외국인이주노동운동협의회’가 광화문 정부중앙청사 앞에서 옷도 재대로 입지 못한 채 불법체포 당하는 이주노동자의 상황을 포퍼먼스로 표현하고자 했으나, 경찰은 “윗옷을 입지 않았다. 경범죄로 처벌하겠다”며 저지시켰다. 결국 포퍼먼스를 하지 못했다. 이와 같은 사례가 급증해 거리에서의 자유로운 의사표현의 권리가 ‘공안형’ 경범죄로 형사 처벌받고 있다.

연도별 경범죄 처분 현황

(단위:건, 자료: 대법원)



[출처: 2009. 7. 29. 경향신문]

다음으로 집회시위 자유 행사에 대해 ‘일반교통방해죄(형법 185조)’를 적용하는 사례 역시 급증하고 있다. 민변에 따르면, 2008년 촛불집회에 참석해 연행된 사람 중 정식재판을 청구한 사건의 피고인 627명 중 551명(88%)이 일반교통방해죄로 기소되었다.

죄명	건수	벌금평균
집시, 일반교통	491	152,2295082
집시	60	62
일반교통	52	144,2307692
공무집행방해	8	200
일반교통, 도로교통	3	50
특수공무집행방해	8	200
집시, 일반교통, 공무집행방해	4	235.7
공용물손괴, 집시, 일반교통	1	300
합계	627	147,5279107

[출처: 민변, 민변에서 진행 중인 촛불 정식재판 사건 피고인 627명 분석]

형사소송법은 50만 원 이하의 벌금에 해당하는 사건에 대해서는 현행범 체포를 엄격히 제한하고 있다. (집시법 벌칙을 규정하고 있는 집시법 23조는 단순 위반자에게 50만 원 이하의 벌금, 구류, 과료를 부과하고 있음.) 때문에 경찰은 집회참가자들을 형법 상 일반교통방해죄를 적용해 현행범으로 체포하고 있다. 2009년 4월 천주교인권위원회, 인권운동사랑방은 일반교통방해죄를

집회 또는 시위에 적용하는 것은 헌법에 위반된다는 취지로 서울중앙지법 형사항소8부에 위헌법률심판제청을 신청했다. 2009년 5월 1일 재판부는 이를 받아들여 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청했으나 2010년 3월 25일 헌법재판소는 해당 조항이 헌법에 위반되지 않는다고 결정했다. 그러나 인권단체들은 경찰과 검찰이 집회시위에 대한 과도한 형벌을 가함으로써 집회시위를 침해해온 관행에 면죄부를 준 것이라고 주장하고 있다.

6) 집회시위의 자유 행사로 인한 불이익

MOU 체결 등의 준법집회 준수, 집회신고 금지통고의 남발, 기자회견 등 미신고 집회에 대한 강도 높은 사법처리 등 집회시위 관리의 기초에 의해 불법폭력집회의 주체가 되기는 너무 손쉽다. 집시법은 경찰에게 매우 폭넓고 모호한 이유들로 평화적인 집회시위를 금지할 수 있는 권한을 주고 있다. 한국의 헌법은 집회시위에 대해 허가제는 허용되지 않는다고 밝히고 있으나 사실상 집시법은 '신고제'가 아닌 '허가제'로 운영되고 있다. 2009년 인권사회단체들은 '서울시내 100군데 집회신고 내기 운동'을 한 결과 단지 1사례만이 경찰의 집회허가를 받을 수 있었다. 집회허가가 난 1건은 5월 25~30일 낮 시간 여의도 국민은행 앞에서 진행하는 민주노총의 집회뿐이었다. 이러한 사례는 집시법이 허가제로 운영되고 있음을 증명한다.

이런 상황에서 경찰청은 '불법폭력시위 관련 단체'라는 기준을 관련 기관에 제출했고 각 정부부처들은 이를 적용, 단체들에 대해 보조금 지급을 중단하거나 보조금 신청 및 지급단계에서 서약서 작성을 요구했다. 정부의 행위에 대해 민간단체들은 집회·결사의 자유 침해와 차별행위라고 지적하며 행정법원에 소송을 제기하거나 국가인권위원회에 진정을 하거나, 불복종 운동을 진행하고 있는 상황이다.

기획재정부는 2008년 12월 '2009년도 예산 및 기금운용계획 집행지침' 작성, 배포했다. 이 지침에는 불법시위를 주도하거나 적극 참여한 단체에 보조금을 제한하라는 주문을 담고 있다. 또한 경찰청은 2008년 5~8월까지 발생했던 대규모 촛불집회 17건을 불법 폭력시위로 규정하고 '불법폭력시위단체 명단'('2008년 불법 폭력시위 관련단체 현황통보(1842개 단체가 있음)')을 작성하여 정부부처에 보조금 지원을 삭감하는 참고자료로 사용하게 했다.

행정안전부는 2009년 5월 7일 보조금 49억원을 지원하는 공익활동지원사업 대상에서 불법시위 참여를 이유로 한글문화연대, 강살리기네트워크, 한국농어촌사회연구소, 우리밀살리기운동본부,

한국여성노동자회 등 민간단체 6곳을 보조금 지급대상 단체에서 제외했다. 행안부 뿐만이 아니라 각 국가기관, 지방자치단체에서 동일한 보조금 지급 제한 사례가 빈발하게 이어지고 있다.

여성부는 여성의 전화 등 여성단체와 노동단체 등에게 보조금 신청, 교부 단계에서 ‘보조금을 불법시위 용도로 사용’하거나 ‘불법시위에 참여하지 않겠다’는 내용의 확인서 제출을 요구했다. 확인서에 불응한 것을 이유로 여성부가 공동협력사업에 대한 결정과 보조금교부를 취소하자, 여성의 전화는 2009년 9월 1일 선정취소결정 취소소송을 제기했다. 1심에서 여성의 전화는 승소했고, 곧장 검찰은 항소한 상태이다. 그러나 동일한 이유로 행정안전부를 상대로 ‘보조금지급중지 결정취소’ 소송을 제기한 한국여성노동자회는 1심에서 패소하여 서울행정법원에 항소한 상태다.

문화예술계에서도 기획재정부의 예산지침에 따라 사업지원을 차별적으로 거부당하는 사례가 이어지고 있다. 영화진흥위원회는 '2009년 영화단체사업지원'에 응모한 전북독립영화협회, 한국영화감독협회, 스크린쿼터 문화연대 등이 실무평가에서 ‘지원적합’ 평가를 받았음에도 대상에서 대거 탈락시켜 수년간 지원되던 사업이 중단되었다. 또 서울인권영화제와 인디포럼작가회의의 경우, 예비심사과정에서 우수한 성적을 인정받아 기금을 받는 것이 예정되었으나, 촛불집회에 참여했다는 이유로 2009년 12월 24일 최종심사에서 전례 없이 제외되었다. 이들 단체는 영화진흥위원회를 상대로 행정소송을 제기하였었다.

한국문화예술위원회는 2010년 2월 5일, 문예진흥기금 지급이 이미 결정된 한국작가회의와 한국민족예술인총연합 대구지부, 전북지부에게 시위 불참 ‘확인서’ 제출을 요구하는 공문을 보냈다. 이에 반발한 한국작가회의는 2010년도 국고 보조금 3,400만원을 받는 것을 포기하고, 항의의 표현으로 기관지 『내일을 여는 작가』 발간을 무기한 정간함과 동시에 ‘저항의 글쓰기운동’을 전개하고 있다.

방송통신위원회는 2009년 5월 13일 ‘2009년도 방송소외계층, 미디어교육 및 시청자권익증진활동 지원사업’ 선정결과를 발표했다. ‘시청자권익증진활동 지원사업’의 경우, 선정된 9개 단체들을 보면 그동안 시청자권익증진, 방송환경 개선 등의 활동경력은 거의 없다. 또한, 방송소외계층방송 및 미디어교육 지원사업 중 ‘방송소외계층 방송접근권보장사업’과 관련하여서는 ‘방송수신기 보급사업’을 제외한 다른 사업에 대해선 단체를 선정하지 않았다. 미디어수용자주권연대는 ‘시청자권익증진활동 지원사업’에서 탈락한 것은 경찰청이 작성한 ‘불법폭력시위단체 명단’에 포함되기

때문이라고 판단하고 있다. 미디어수용자주권연대는 방송통신위원회가 ‘시청자권익증진 활동 지원사업’의 심사결과를 2009년 2월 마무리해놓고 아무런 공지도 없이 몇 달 동안 미룬 채 5월 발표한 것에 대해 의구심을 갖고 있다. 또한, 탈락단체들의 탈락이유가 경찰청이 보낸 공문의 불법 폭력시위 관련 단체 목록에 포함되었기 때문인지 방송통신위원회에 해명을 촉구하기도 했었다.

이처럼 국가가 지원금을 사상통제 수단으로 이용함에 따라 정부에 비판적인 사회단체들이 재정적인 불이익을 경험하며 단체의 고유한 의견과 활동의 자율성과 집회결사의 자유를 심각하게 억압당하고 있다.

7) 소결-집회시위의 위축

2005년부터 2009년까지의 집회·시위의 발생현황은 아래 표와 같다¹⁴⁾.

연도	2005	2006	2007	2008	2009
발생건수	11,036	10,368	11,904	13,406	14,384
참가인원	2,928,483	2,617,893	2,327,608	3,082,069	3,092,668
미신고 불법집회	1,001	826	588	3,155	980
불법폭력시위	77	62	64	89	45
경찰부상자	893	817	202	577	510

그런데 2010년에는 단 8,811회의 집회·시위만이 발생했다. 이는 2009년도의 14,384회에 비해 무려 38%가 감소한 것이다. 이를 두고 경찰관계자는 5월 18일 국민일보와의 인터뷰에서 “지난 2~3년간 수사당국이 집회·시위 참가자에게 무조건 법을 적용해 입건하는 정책을 펼치면서 시위꾼을 위축시켰다. 그 효과가 지난해 나타났다”고 설명했다¹⁵⁾. 과연 이러한 현상을 긍정적으로 평가할 수 있을까?

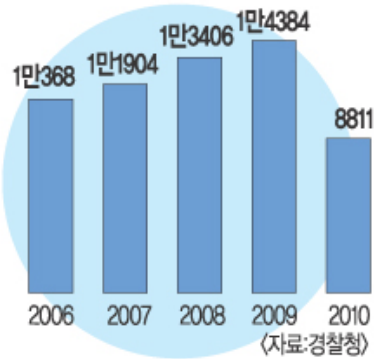
만약 집회·시위가 평년과 같은 수준에서 발생하는 가운데 불법폭력시위가 줄어들었다면 어느 정도 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 왜냐하면 우리 헌법과 집시법은 어찌되었든 평화로운 집회에 대한 보장을 내세우고 있기 때문이다. 그러나 집회·시위 자체가 급감하였다는 것은 위 경찰관계자의 발언대로 ‘집회·시위가 위축된 것’으로 평가될 수 있을 것이다. 물론 이러한 평가에 대해서 ‘집회·시위가 위축되었다 하더라도 법을 엄정하게 집행한 결과로 그러하였다면 이 역

14) 자료출처: 유엔 시민적 및 정치적 규약 이행에 관한 제4차 국가보고서 초안(2011.1) 작성: 경찰청

15) 국민일보, 2011년 5월 18일, 『집시법 위반 ‘수사권 남용’ 위협수위 집회 시위 확 줄었는데 기소·무죄율은 확 늘었다』

시 어느 정도 긍정적으로 평가될 수도 있는 것아니냐는 반론이 가능할 수 있다.

2006~2010년 집회 건수



2006~2010년 기소된 집시법 위반

접수 건수 *()는 무죄 건수



그런데 검찰의 집시법위반에 대한 기소와 그 결과를 보면 위와 같은 반론은 그리 타당하지 않은 것으로 보인다. 2006년부터 2010년간의 기간 동안 검찰이 집시법 위반 혐의로 기소한 사건은 크게 늘었다. 대법원 통계에 따르면 집시법 위반 혐의로 법원에 접수된 건수는 2006년 206건 이후 매년 늘어 2010년에는 501건으로 최고치를 기록했다. 5년 전보다 2.5배 늘어난 수치다. 특히, 2010년에는 위에서 본 바와 같이 집회와 시위가 크게 줄었음에 반하여 기소는 급증하는 현상이 두드러졌다¹⁶⁾.

반면에 집시법위반혐의에 대한 무죄율도 매년 높아지고 있다. 집시법 위반으로 무죄 판결을 받은 비율은 2006년과 2007년에는 2%대에 머물렀다. 그러나 2008년 3.1%(15건), 2009년 4.0%(20건)으로 증가하던니 2010년에는 7.4%(35건)로 크게 뛰었다¹⁷⁾. 전체 기소 범죄에 대한 무죄율이 2 내지 3%정도에 그치는 상황에서 7.4%는 매우 높은 수치이다.

2008년 이후 경찰의 집회시위 관리방식은 무관용 원칙에 따른 엄정한 법집행의 기초를 유지하고 있다. 이에 따라 사전 MOU체결, 평화시위구역 지정 등과 같은 예단에 의한 집회시위 자유침해가 발생하며 현장에서는 해산이나 타협, 갈등해결과 같은 수단보다 검거 등에 따른 물리적 충돌이 야기되고 있다. 사후적으로는 체증 등을 통한 사법처리를 강화해 집회시위 자체에 대한 무력화를 시도하고 있다. 결국 이러한 집회시위 관리방식의 경향은 집회시위 자유의 전반적 침해 양상으로 귀결되고 있는 것이고, 집회·시위를 위축시키는 효과를 발휘한 것으로 보인다.

16) 국민일보, 전계 기사

17) 국민일보, 전계 기사

IV. 선진 주요국의 집회관리방식¹⁸⁾

대안적인 집회관리방식을 모색해보기 위하여 여기에서는 선진 주요국의 집회관리방식의 변천과 현재 미국에서의 집회관리방식을 살펴보고자 한다.

1. 선진 주요국의 집회관리방식의 변천

가. 미국

미국의 집회관리방식은 크게 두 시기로 나누어진다. 즉, 1960년대 및 1970년대 초의 격렬한 시위와 경찰의 강경대응시기, 1980년대 이후 온건한 시위와 협상관리의 시기.

미국은 1960년대에 들어서면서 흑백인종갈등이 첨예하게 드러나기 시작했고, 이와 맞물려 민권운동이 본격화됐다. 이에 따라 대학가를 중심으로 거센 시위가 많이 발생하였다.

미국정부는 1960년대 집회시위가 격화되자 시위와 폭동을 전문적으로 다루기 위한 국가위원회를 만들어 대책을 논의하기 시작했다. 뉴저지 주 뉴악과 미시간 주 디트로이트 등지에서 대규모 시위와 폭동이 일어나자 1967년 흔히 ‘커너(Kerner)위원회’라고 불리는 ‘국가혼란에 관한 위원회’가 만들어져 이듬해인 1968년 보고서를 제출했다. 커너위원회는 24개 폭동을 조사하였는데, 절반 가량에서 경찰의 시위관리 잘못이 폭동의 시발이 되었음을 밝혀냈다. 커너위원회는 시위진압과정에서 경찰이 치명적인 살상력을 갖는 무기 또는 장비를 사용하는 것이 결국 시위의 확대와 폭동을 야기하였다면서, 이러한 무기 및 장비의 사용을 자제하고 최소한의 물리력으로 시위진압에 나서야 한다고 강조하는 한편 경찰에 대한 불만을 해소하고 시정할 수 있는 공정하고 효과적인 기구 또는 조직의 창설이 필요하다고 주장했다.

또한 1968년에는 마틴 루터 킹 목사 암살의 충격 속에서 ‘폭력의 원인과 예방에 관한 위원회’ 이른바 ‘아이젠하워위원회’가 만들어져 1969년 최종보고서를 제출한 바 있다. 아이젠하워위원회는 집회시위의 자유를 명시하고 있는 수정헌법 제1조 규정을 들어 정부가 집회시위의 자유를 보호하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다고 주장하면서 집회시위 통제에 있어서 과도한 물리력의 사용은 시위를 오히려 과격하게 만들 수 있는 측면이 있어 현명한 방법이 아니라고 강조했다.

18) 이창무, 각국 경찰의 집회시위 관리방식의 변천과정에 대한 비교 연구: 미국·영국·독일·일본 사례를 중심으로, 한국공안행정학회보 제26권, 한국공안행정학회, 2007

또 시위통제를 위해서는 시위를 존중하고, 시위의 시간, 장소 및 방법에 대해 타협하고자 하는 의지를 가져야 한다고 하였으며, 시위를 허가하는 것이 불필요한 경찰력의 낭비를 막고, 시위를 잘 통제하기 위한 가장 좋은 방법이라고 결론지었다.

한편, 대학시위가 사회문제로 떠오르자 1970년 '대학소요에 관한 국가위원회' 일명 '스크랜튼위원회'가 결성되어, 학원소요의 원인과 대책에 관한 보고서를 제출하기도 했다. 스크랜튼위원회 역시 이미 앞서 제출된 두 위원회의 보고서와 크게 다르지 않았다. 스크랜튼위원회는 대학소요가 미국만의 문제가 아니며 매우 자연스러운 일이라고 보았다. 그리고 설사 폭력시위가 벌어진다고 하더라도 이를 막기 위해 치명적인 물리력을 동원하는 것은 바람직하지도 않고 또 필요하지도 않다고 주장했다.

이러한 위원회들의 보고서와 함께 1970년 미 법무부는 집회와 시위에 관한 책자(Demonstration and Dissent in the Nation's Capitol, 이하 '법무부 책자')를 발간했다. 법무부 책자에는 집회시위에 있어서 필요한 협상절차와 과정들이 자세하게 수록돼 있어 1970년 5월 9일 워싱턴 D.C.에서 열린 대규모 집회가 경찰과 큰 충돌 없이 평화적으로 끝날 수 있었다. 이후 10여 년간 법무부 책자는 각종 집회시위 관리에 있어서 일종의 교범과 같은 역할을 했다. 법무부 책자의 정책과 절차가 이처럼 큰 효과를 거둘 수 있었던 것은 무엇보다도 헌법이 보장하는 집회시위권리를 강조하고 시위대와 정부 사이의 접촉과 의사소통의 중요성을 강조했기 때문이다.

미국의 집회시위관리를 한 단계 올려놓은 또 다른 사건은 법무부 책자가 발간된 후 10년이 흐른 뒤인 1982년 미국민권협회(ACLU: American Civil Liberties Union)가 '워싱턴 D.C.에서의 집회(Demonstrating in the District of Columbia)'라는 책자(이하 'ACLU책자')의 발간이었다. ACLU책자는 법무부 책자와 달리 집회관리시스템이 실제로 어떻게 작동하는지에 보다 초점을 두고 있다.

이와 같은 책자들의 발간과 더불어 집회시위 관리를 보다 체계적으로 하는 데 도움이 된 것이 '미 육군헌병학교의 시위관리과정(SEADOC)'의 운영이다. 이 과정은 미 법무부가 1967년 미 육군에 의뢰하여 설치한 것이다. 1978년까지 무려 1만명 이상의 경찰간부, 시위관련 공무원 등이 크게 예방, 준비, 통제, 사후 처리의 네 단계로 나누어진 이 과정을 이수했다. 이 과정은 집회시위에 대한 단순한 대처가 아닌 전략과 관리의 필요성을 강조하였는데, 이 과정을 통해 교육받은 경찰간부로 하여금 지역 실정에 맞는 집회시위 관리프로그램을 도입하는 데 큰 도움이 되었다. 무

엇보다도 이 과정은 과거 맹목적으로 물리력을 통해 집회시위를 통제하려던 단순성에서 벗어나 대처전략을 짜고 신축적인 대처와 선별적인 대응을 하도록 강조하여 최소한의 물리력으로도 시위관리가 가능하다는 점을 보여주었다.

나. 영국

1950년대 반핵집회시위부터 1960년대 말 베트남전 반대 시위와 학생시위에 이르기까지 여론의 우려에도 불구하고 경찰은 강경대응보다는 기존의 자제하고 삼가는 대응방식을 고수했다. 이러한 진정되고 차분한 대응은 1968년 주영미국대사관 앞에서 벌어진 반전시위에서 빛을 발했고, ‘폭력의 정복(conquest of violence)’이라는 찬사를 받기도 하였다.

그러나 이러한 영국 경찰의 대응은 1972년 석탄 광부들의 파업에 대하여 강경대응하면서 바뀌기 시작하였다.¹⁹⁾ 라이너(Reiner)는 1960년대 이후 영국 경찰에 대한 영국 국민의 지지와 애정이 감소한 주된 요인 중의 하나로 집회시위에 대한 경찰대응방식의 이러한 변화를 꼽고 있다(Reiner, 1988: 44).

그렇지만 위와 같은 일부의 전술변화에도 불구하고 영국경찰은 최소한의 물리력만을 사용하고 법의 엄격한 적용보다는 평화를 유지하기 위해 어느 정도의 재량을 행사하는 기본적인 대응방식을 그대로 유지하여 오고 있는 것으로 평가되고 있다. 특히, 와딩튼(Waddington)이 1986년 공공질서법(Public Order Act) 제정 이후 런던 경찰의 집회시위대응방식을 분석한 결과, 영국경찰은 전반적으로 시위대의 협조를 얻기 위해 설득과 약간의 마키아벨리적 조작을 사용하는 것으로 나타났다. 보다 큰 시위로 발전하는 것을 막기 위해 ‘말과 힘’을 적당히 조합해서 사용한다는 것이다(Waddington, 1994).

다. 독일

1962년부터 1965년까지 독일 경찰은 청년시위 진압에 대규모로 동원되어 강경하게 진압하였다. 경찰의 이러한 대응방식의 변화에 영향을 준 시위가 슈바빙거 시위사건을 들 수 있다. 이 시위 이후 경찰의 대응이 청년시위에 대해 보다 관용적으로 바뀌었고, 대규모 경찰력 동원도 줄어들었으며, 현장에서 홍보활동이 강화되었다. 특히, 경찰심리서비스를 제도화했다는 점이 중요한 변화

19) ‘지는 것처럼 보여서 이기는’ 전략에서 ‘죽을 때까지 싸우는’ 전략으로 패러다임 변화

라고 할 수 있다. 대규모 시위가 균중심리적인 요인에 많은 영향을 받는다는 것을 고려해 경찰심리서비스기구로 하여금 경찰 대응의 지휘와 운영에 있어서 심리지문을 하도록 한 것이다(Winter, 1998: 193).

1968년의 학생혁명 이후 정치적 자유가 새로운 이슈로 등장함에 따라 이전까지의 시위에서는 나타나지 않았던 경찰 대응에 대한 시위주최 측의 까다로운 평가와 문제제기 등이 경찰의 대응 방식에 대한 변화를 촉구했다. 결국, 시위대의 행진을 3열로 제한하는 등의 엄격한 시위관리규정과 함께 조금이라도 규정을 어기면 가혹하고 폭력적인 대응을 해왔던 경찰의 태도에 변화가 일어났다. 과거의 강경진압 일변도의 대응에서 시위대와의 싸움을 피하는 것이 경찰에 필요한 것이라고 인식되게 되었다.

특히 독일경찰의 집회·시위에 대한 물리력행사 측면을 보면 먼저 도구나 기타 사물을 사용하지 않고 사람이나 사물에 대한 직접적·신체적 접촉을 통한 신체적 강제는 심각한 신체적 손상을 유발할 수 있는 방식(상대방의 목에 대한 가격이나 호흡을 곤란케 하는 조르기 등)으로 사용될 수 없다. 또한 미국이나 기타 유럽국가와는 달리 폭력시위를 진압하기 위해 사용되는 경찰장구는 제한적으로 열거(결박장구, 살수차, 기계적 차단장치, 경찰견, 경찰마, 경찰차량, 최루마취제, 폭발물)되어 있다.²⁰⁾

특히 행정규칙인 살수차사용지침에 의하면 다중에 대한 물대포의 사용은 장구를 사용하지 않는 신체적 강제로 경찰목적 달성을 수 없는 경우나 총기 또는 기타 무기의 사용을 피하기 위하여 사용된다. 물론 살수차의 사용은 직접강제작용으로서 사전의 계고를 필요로 한다. 그 외에 보조수단의 사용에 대해서는 직접강제작용에 관한 일반적인 법률규정들과 엄격한 비례성의 원칙이 적용된다. 그럼에도 불구하고 신체적 강제의 보조수단이 순수한 무기의 용법으로 사용되는 것을 허용하지는 않는다.

한편 독일은 신체적 강제의 보조수단과 무기를 엄격하게 구분하고 있고 무기의 사용은 모든 보조수단이 효과가 없거나 사용하기 어려운 경우에 비로소 허용된다. 무기의 종류와 관련하여 특이한 점은 경찰봉을 보조수단이 아닌 사람에 대한 폭력을 가하는 일반적 무기로 분류하고 있다.

20) 주 경찰법 제 58조 제 3항 (신체적 강제의 보조수단)

이렇게 개혁적인 모습을 견지해온 독일경찰은 1986년 체르노빌원자력발전소의 방사능유출사고로 인해 벌어진 반핵시위 등에서 시위대와 충돌하는 모습을 다시 보이기는 하였지만, 경찰의 강경대응이 사태를 해결하는 것이 아니라 오히려 폭력시위를 부추기는 측면이 있다는 점을 중시해 불필요한 대립과 갈등 그리고 폭력발생을 방지하기 위해 가능하면 관용적인 태도를 견지하여 왔다. 따라서 1990년대 이후 현재까지 독일경찰은 평화적 비폭력시위에 대해서는 철저히 집회시위의 자유를 보장하고 시위가 무사히 끝날 수 있도록 지켜주는 관용적인 태도를 견지해 경찰에 대한 신뢰를 증진하고 있다.

라. 프랑스

프랑스 집회에서 경찰지휘관은 다중운집의 해산에 있어 관청의 결정 범위 내에서의 무기의 사용이라 하더라도 경찰력 행사의 기본원칙인 비례의 원칙을 준수하여야 한다. 특히 강제해산을 위한 물리력 사용의 경우 각 경찰장구별 내부지침을 통해 사용시 준수사항을 규정하고 있다.

일반적으로 총기에 준하는 테이저건과 같은 강력한 무기의 사용은 경찰관의 신체에 대한 공격 위협이 있거나 위협적인 행위 등에 대응하기 위한 정당방위 또는 긴급피난 상황에서 허용되고 경우에 따라 현행범 체포를 위한 경우나 경찰의 합법적인 개입에 대한 저항에 대처하기 위해 허용되기도 한다.

마. 소 결

위와 같이 선진 주요국들은 기본적으로 집회에 대해 대화와 타협을 기본으로 하는 관리방침을 가지고 있다. 그리고 전 세계적으로도 1990년대 이후 새로운 추세를 보이고 있는데, 강제적인 법집행을 완화하고 협상과 타협을 중시하는 것이 바로 그것이다(Porta & Reiter,1998). 이는 법집행보다 평화유지가 더 중요하다고 인식되고 있기 때문이다.

2. 현재 미국의 집회관리 방식

미국의 각 주는 주 헌법에서 자치단체에게 경찰권을 부여하고, 자치단체는 이에 의한 경찰규칙을 제정하고 있다²¹⁾. 캘리포니아 주에는 로스앤젤레스 외에도 샌프란시스코와 오클랜드와 같은

21) 우리가 흔히 알고 있는 NYPD(New York Police Department), LAPD(Los Angeles Police Department) 등은 그 중에서도 규모가 큰 대표적인 자치경찰이다.

대도시가 형성되어 있어 우리나라의 대도시에서의 집회시위와 유사할 수 있기에 샌프란시스코 경찰(San Francisco Police Department: SFPD)과 오크랜드경찰(Oakland Police Department: OPD) 조직의 물리력 행사에 중점을 둔 논문²²⁾을 참조하였다.

가. 원칙

미국 헌법 수정조항 제1조는 표현의 자유를 규정하면서 그에 부수하는 권리로 평화로운 집회를 규정하고 있다. 즉, 미국 헌법은 모든 국민에게 집회 및 시위의 권리를 부여하고 이를 관리해야 하는 경찰이 집회나 시위에 개입하는 경우에도 헌법이 보장하는 권리를 침해하지 않도록 할 것을 명하고 있다. 이에 따라 샌프란시스코 경찰은 연방헌법과 캘리포니아 주헌법의 ‘수정조항 제1조상의 활동(First Amendment Activity)’을 최대한 보호해야 하며 이에 대한 경찰개입은 형사조사(criminal investigation)가 불가피한 경우 필요최소한의 범위 내에서만 가능함을 원칙으로 규정하고 있다.

나. 구체적인 내용

미국의 경우 일반적으로 적법한 집회나 시위와 관련하여 경찰이 개입되는 경우를 시위대 관리(crowd management) 또는 행사관리(event management)라고 하며 불법적인 집회나 시위에 경찰이 개입되는 경우를 시위대 통제(crowd control)라고 표현하고 있다. 이에 관한 구체적인 내부방침으로 샌프란시스코 경찰은 일반명령(General Order)과 시위대 통제 관리지침(Crowd Control Manual)을 두고 있으며, 오크랜드 경찰도 시위대 관리정책규정(OPD Crowd Management/Crowd Control Policy)을 두고 있다.

각 경찰기관의 관리지침과 정책규정은 생명, 재산, 중요한 시설을 보호하고 공적 평화와 질서를 유지하기 위해 시위대를 관리하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 그 목적을 달성하기 위한 세부내용으로 시위의 불법성판단 여부, 관리책임자의 권한 및 책임, 강제해산의 방법 및 절차 등에 관한 규정을 두고 있는데, 특히 물리력 사용의 경우 불법시위자의 태도에 따라 허용가능한 대응방안의 단계까지 상세하게 규정해 놓고 있다. 이하에서는 오크랜드 시위대 관리정책을 중심으로 집회 및 시위의 해산에 있어 미국경찰의 물리력 행사 판단기준을 살펴보도록 한다.

22) 박경래·황정인·박노섭·안정민, 집회·시위에 대한 경찰대응 기준과 개선방안, 한국형사정책연구원, 2009.12

1) 집회·시위시 관리지침

시위대 관리정책(이하 ‘지침’)은 원칙적으로 물리력이나 경찰권한의 사용은 필요 최소한으로만 사용함을 선언하고 있다. 지침은 시위대 통제를 불법공공집회에 대한 수단(techniques)으로 정의하고, 그 불법의 정도와 규모에 따른 대응방법으로 (방대한) 경찰력의 과시(formidable numbers of police officers), 시위대 봉쇄(crowd containment), 해산작전(dispersal tactics)과 체포절차(arrest procedure) 순으로 지침을 설명하고 있다. 집회·시위시의 관리지침의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 연락체제 구축

우선적으로 경찰은 평화로운 방법을 통한 집회 및 시위의 관리를 위해 집회를 주최하는 자 혹은 집회기획자와 지속적으로 집회에 관한 상황을 교신할 수 있는 경찰 담당자의 연락책을 구축해야 한다. 만약 집회 또는 시위단체가 이러한 경찰의 연락책 구축요구에 응하지 않는 경우라 하더라도 경찰은 교신을 위한 노력을 지속할 의무가 있다. 이러한 쌍방간의 교신은 차후 물리력 행사가 개시된 이후에도 유지되어야 한다. 그러나 만일 시위단체가 경찰의 이러한 연락책의 구축요구에 불응한다고 하더라도 경찰은 이를 이유로 어떠한 보복적인 조치도 가할 수는 없음은 명문으로 규정되어 있다. 그럼에도 불구하고 순전히 교신의 목적만을 위해서 경찰을 적대적인 시위대에게 파견하는 것도 금지되어 있다(III.B.9).

이와 같이 집회 및 시위단체와의 연락담당자를 지정하고 사전에 진행에 대한 계획을 수립하는 것은 경찰의 불필요한 개입을 방지하고 적법하게 계획된 집회가 불법집회로 변질되는 것을 사전에 예방함에 그 목적이 있는 것으로 파악된다. 이러한 연락책의 구축 노력은 사전에 계획된 집회 및 시위에만 적용되는 것은 아니며 우발적인 집회 및 시위인 경우에도 동일하게 적용된다(III.A.8).

(2) 불법여부의 판단

오크랜드 경찰의 경우 집회가 불법집회로 전환된 경우 해산을 하지 않고 있는 비폭력적인 시위자들에 대해서는 무력을 사용하지 않고 모두 동시에 체포하는 동시체포(multiple simultaneous arrests)를 원칙으로 하고 있다(지침 VI.A). 경찰은 강제해산명령이 내려지기 전까지는 비폭력적인 시위대에 대해 무기 등 물리력을 과시하거나 사용할 수 없다는 규정도 두고 있다(III.B.8).

단체나 개인의 행위 내지는 집회가 불법인지 아니면 수정조항 제1조가 보호하는 범위 내에 있는지의 결정은 현장지휘자의 책임이다. 집회나 시위를 불법으로 볼 수 있는 경우로는 무단침입

(trespass), 재물손괴, 교통장애, 확장기의 불법적인 사용, 공격 또는 평온의 교란 등이 있을 수 있다.

집회나 시위가 불법인지 여부는 여러 가지 상황을 고려하여 결정되어야 한다. 캘리포니아 형법 (Penal Code) 제407조는 둘 이상의 사람이 불법행위를 하기 위하여 모이거나, 합법적인 행위라 하더라도 이를 난폭 또는 소요의 방법으로 행하는 경우 그 집회를 불법집회로 보고 있다. 407조는 폭력의 명백하고 현존하는 위협을 야기하는 행동 또는 데모나 집회가 범죄를 행하기 위한 목적으로 이루어지는 경우를 불법집회로 규정하는 것으로 해석되고 있다. 따라서 경찰은 집회자나 시위자가 불법적인 행위를 하거나 임박한 폭력의 명백하고 현존하는 위협이 야기되기 전에는 집회를 강제해산 시켜서는 안 되며(지침 VI.F.1), 단순히 허가를 받지 않은 집회라는 것만으로는 합법적인 집회를 불법집회로 규정하는 충분한 이유가 될 수 없다.

불법집회로 규정된 경우 경찰은 집회주최측과 연락망이 구축되어 있는 경우는 물론 그렇지 않은 경우라 하더라도 먼저 불법집회임을 선언하는 공지를 해야 한다. 대규모의 집회의 경우에는 여러 장소에서 참가자에게 들릴 수 있는 정도로 방송을 하여 불법집회에 참여할 의사가 없는 자들은 안전하게 자발적으로 해산할 수 있는 기회와 방법을 알려주어야 한다. 일반인에 대한 급박한 위협이나 상당한 재산상의 손해가 발생하고 있는 경우를 제외하고는 강제해산방법이 동원되지 전에 참가자들이 빠져나갈 수 있는 충분한 시간적 여유를 주어야 한다. 이 모든 절차가 이행된 후 현장지휘자는 먼저 사전에 필요한 경찰력을 배치하고 강제해산명령을 내리게 된다.

(3) 불법시위에 대한 경찰력 행사(기준)

현장지휘자는 시위대에 대해서 경찰이 어떤 대응을 할 것인지를 결정하여야 하며 이때에는 시위 참여자의 수, 다른 사람들의 시위참여 가능성, 지리적 위치, 진출입로 등이 고려되어야 한다 (IV.A&B 참조). 시위의 불법성여부의 판단과 마찬가지로 시위대 봉쇄, 시위대의 해산 그리고 시위대 체포(multiple simultaneous arrest) 등을 통한 시위대 통제 시 물리력의 사용여부와 무력사용 계획은 현장지휘자(Incident Commander) 또는 그 이상의 지위에 있는 자에 의해서만 내려질 수 있다. 그러나 상급자에 의한 결정이라도 해당 상급자가 현장에 있지 않는 경우에는 반드시 현장지휘자로부터 현장의 상태와 그러한 결정이 가져올 수 있는 상황을 협의할 하도록 하고 있다. 지침서에는 “시위대 통제시 현장지휘자와 상급자는 최소한의 물리력을 사용하면서 최대한 효율적이고 인간의 존엄성과 개인의 자유를 존중하는 방법으로 경찰목적을 달성할 수 있도록 노력하여야 한다 (III.B.10).”고 규정하고 있다. 시위대 통제를 위한 경찰력 행사기준을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째로, 경찰력 과시(forceful presence)를 통한 시위대 통제방법이다. 이 방법은 시위대에
게 경찰력을 보여줌으로써 위협을 느끼게 하여 자발적으로 해산하도록 하기 위한 것으로 충분한
경찰력이 없는 경우에는 사용될 수 없는 방법이다.

두 번째로, 시위대 포위를 통한 방법이다. 강제해산명령이 방송된 후에도 해산하지 않고 남아
있는 참가자들에 대해 경찰은 체포를 위한 목적으로 전체 또는 일부의 시위대를 포위할 수 있다.
체포의 과정에서 상급자는 물리적 제압(control hold)이 필요한지 결정하여야 하며, 설사 물리적
제압이 사용되는 경우에도 체포대상에게 상해가 가지 않도록 주의하여야 한다. 상급자에 의한 물
리적 제압의 필요성 여부에 관한 사항은 기록으로 보관되어야 한다.

세 번째로, 시위대 해산에 의한 방법이다. 강제해산명령이 방송된 후에 시위자들이 해산하지
않는 경우 경찰은 포위대형과 같은 진압대형(platoon formation)을 사용하여 시위대를 이동시킬
수 있다. 경찰봉은 경찰대열의 필요에 따라 대기상태로 잡고 있을 수 있으며, 밀거나 찌르는 방
법으로 사용될 수는 있다. 이때에도 경찰봉은 공격적 또는 완강하게 체포를 저항하는 사람에 대
해서만 사용될 수 있으며 무차별적으로 사용되어서는 안 된다. 특히 다른 장애물로 인해 움직이
지 못하는 상황에 있는 사람에 대해서는 경찰봉으로 찌르는 행위는 절대 금지된다. 또 심각한 신
체적 상해나 생명에 위협을 가져오는 행위를 하고 있지 않은 사람의 머리, 목, 얼굴, 왼쪽 겨드랑
이, 척추, 신장이나 사타구니를 의도적으로 치는 것이 금지되어 있다.

네 번째로, 시위대를 체포하는 방법으로 대응하는 방식이다. 그러나 만약 시위자들 중에서 체
포에 저항하지는 않으면서도 끝까지 앉아 움직이지 않는 사람들에 대해서는 구두로 설득하거나
수갑, 손목꺾기 등의 방법을 사용하여야 하며, 경찰봉이나 다른 화학약품을 사용할 수 없다.

2) 강제해산에 있어 물리력 행사수단

(1) 사용가능한 물리력과 수단

구두협상이나 해산명령이 자발적인 해산으로 이어지지 않는 경우에는 현장지휘자의 명령에 따
라 명령에 불이행하는 집회나 시위 참가자들에 대해 다음과 같은 경찰기술이 사용될 수 있다.

- ① 오토바이, 경찰차를 포함한 이동병력의 과시
- ② 시위대 포위와 수인의 동시체포
- ③ 시위대를 이동시키기 위한 경찰배열과 경찰봉의 사용

- ④ 비분사형식의 시위대 통제 화학약품
- ⑤ 음향과 조명 등 충격기기

시위대 통제용 화학약품이란 다수의 무리를 이동시키거나 정지시키기 위한 목적으로 고안된 것을 말하며 특정인을 겨냥하지 않고 살포되는 화학약품을 말한다. 화학약품은 특히 어린이나 노약자, 기관지가 약하거나 천식이 있는 사람들에게는 치명적일 수 있으므로 다른 통제수단으로는 목적을 달성할 수 없는 경우에만 사용되어야 한다. 간접적인 살포를 포함한 화학약품의 사용은 지휘자의 승인 없이는 사용될 수 없으며 사용 전에 시위대와 주변인에 대해 충분한 경고가 주어 져야 한다. 화학약품의 사용을 계획하거나 예견되는 경우에는 현장에 반드시 이를 대비한 의료진 을 배치시키도록 하고 있다.

음향이나 조명탄과 같은 충격기기 사용도 영구적인 청각상실이나 파편에 의한 심각한 상해를 가져올 위험이 있기 때문에 지휘자의 승인 없이는 사용될 수 없다. 이러한 기기들이 사용되는 경 우에는 피해를 최소화하기 위해 안전거리를 확보하여야 하며, 마찬가지로 사용 전에 기기의 사용 에 관한 충분한 경고가 주어 져야 한다. 사용에 의한 피해가 심각한 만큼 이 방법의 사용은 다른 수단이 해산에 효과적이지 않다는 판단이 내려진 경우에만 가능하다.

(2) 엄격히 사용제한 되거나 금지되어 있는 물리력 행사수단

① 경찰견

경찰견 등의 동물은 시위대 통제, 시위대 봉쇄나 강제해산의 경우 사용될 수 없다.

② 말

축제나 스포츠 경기와 같은 경우에는 시위대 관리를 위해서 말이 사용되는 것이 허용 된다. 그 러나 많은 시위대가 폭력이나 심각한 재물의 파괴를 일으키는 폭동에 참가하고 있는 상황을 제 외하고는 시위대 통제를 위해서는 원칙적으로 말은 사용될 수 없다.

③ 살수차(fire hoses)

살수차는 시위대 통제, 시위대 봉쇄나 강제해산의 경우에는 사용될 수 없다.

④ 경찰오토바이

경찰 오토바이를 이용한 시위대 해산 작전법은 강제해산을 위해서는 사용될 수 없도록 하고 있

다. 그러나 경찰차(순찰차)나 경찰 오토바이를 관찰, 시각적인 제지, 교통통제 내지는 수송을 위해 사용하는 것은 허용된다.

⑤ 나무공(wooden dowel)과 고무볼탄(stinger grenade)

나무공(wooden dowel)을 포함한 무작위발사(skip fired) 방식의 무기 내지는 특정한 대상 없이 무작위로 발사하는 나무과편(wooden baton shell)이나 고무탄환(rubber pellet)이 들어있는 고무볼탄(stinger grenade)은 시위대 통제의 목적으로는 사용할 수 없다.

⑥ 빈백(Bean Bags) 등 조준발사식 충격기(directly fired specialty impact munition)

타겟을 향해 직접 발사하는 빈백과 같이 위협의 정도가 낮은 무기의 사용도 데모 중의 시위대 통제나 강제해산의 목적으로는 사용할 수 없다. 그러나 1) 특정 개인이 경찰이나 일반 대중에 대해 상해나 사망을 초래할 수 있는 위협적인 행동을 하고 있고 다른 수단을 통한 체포가 불가능한 경우, 2) 상당한 재물의 손괴로 다른 사람들의 생명이나 신체에 급박한 위협을 초래하고 있는 자의 경우 그리고 3) 그 주변 사람들을 위협에 노출시키지 않고 겨냥하는 것이 가능한 경우에는 조준발사식 충격기(directly fired specialty impact munition)의 사용도 가능하다. 그리고 조준발사식 충격기를 사용하기 위해서는 반드시 정규훈련을 받아야 하며, 치명적인 무력(deadly force)의 사용이 정당화될 수 있는 경우가 아닌 한 사람의 머리, 목, 얼굴, 왼쪽 겨드랑이, 척추, 신장이나 사타구니를 향해 발사되어서는 안 된다. 다수의 무리가 집단적으로 폭력을 사용하거나 파괴적인 경우라 하더라도 무차별적으로 사용되는 것은 금지되며, 폭력이나 파괴행위가 정지되는 순간 조준발사식 충격기의 사용도 정지하여야 한다. 누구든지 조준발사식 충격기에 맞은 사람이 있다면 관찰을 위해 병원으로 이송하여야 한다.

⑦ 테이저총(Taser)과 스텐총(Stun Gun)

테이저총과 스텐총 같이 전기로 마비시키는 기구(Electronic immobilizing devices)는 집회 시위대 관리, 시위대 통제나 강제해산을 위해 사용될 수 없다.

⑧ 화학약품 분무기(에어로졸)

화학약품이 들어 있는 분사기, 분무기 등은 집회 시위대 관리, 시위대 통제나 강제해산을 위해서는 사용될 수 없다. 다만 특정 개인이 심각한 불법행위를 하고 있는 경우나 체포를 격렬하게 저항하는 경우에는 그 개인을 향해 사용될 수는 있다. 그러나 이러한 경우에도 경찰은 저항을 진압하기 위해 필요한 최소한의 양만을 사용하여야 한다. 화학약품 분무기의 사용은 지휘관의 승인을 요한다.

3) 강제해산에 있어 저항정도에 따른 물리력 행사기준

경찰의 물리력 사용은 각 경찰서의 관련지침에 따르며 무기를 사용하기까지는 단계를 두고 있으며 아래의 표와 같은 순서로 물리력 사용이 정해져 있다. 물론 경찰관은 상황에 따라 판단하여야 하며 반드시 초기의 모든 대응단계를 거쳐야 하는 것은 아니다. 상황을 고려함에 있어서는 체포대상의 반응, 행해지고 있는 범죄 내지는 무기의 사용이 급박하게 요구되는지 등이 함께 고려되어야 한다.

물리력에 의한 통제(physical control) 역시 경찰관이 상황을 통제하기 위한 목적으로 사용되어야 한다. 따라서 호흡기관을 막는 방법과 같이 불필요하게 신체적 해를 가하는 방법은 금지되어 있으며 경동맥을 압박하여 상대를 기절시키는 방법은 더 경미한 방법이 효과적이지 않을 때에 한하여 사용할 수 있다. 신경부위 제압은 경찰관에게 신체적인 공격이 가해졌거나, 타인에게 가해지는 공격을 중단시키기 위해 사용될 수 있다. 경동맥 압박(restraint)을 가한 후에는 상대방의 상태를 자세히 관찰하여야 하며 필요할 경우 즉시 의료진을 호출하여야 한다.

경찰봉은 각 경찰조직에서 승인된 경찰봉만을 사용할 수 있으며 타격을 가하는 경우 상대방에게 영구적인 신체장애를 가져올 위험이 있는 만큼 가능한 한 사용을 자제 할 것이 요구되고 있다. 또 수갑을 차고 있는 상대방을 경찰봉으로 치는 것은 명문으로 금지하고 있다. 마찬가지로 총기를 사용할 수 있는 상황도 상대방이 자기 자신에게 가해하는 것을 예방하기 위한 경우, 합법적인 체포를 저항하는 경우나 경찰 또는 제3자의 정당방위의 경우로 제한되어 있다.

3. 소 결

위에서 살핀 바와 같이 미국의 경우 집회시위의 자유를 최대한 보장하고, 경찰개입은 형사상 조사가 불가피한 경우에만 최소한의 범위 내에서 이루어질 수 있음을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 단순히 허가받지 않은 집회를 불법집회로 규정하여 강제해산할 수 없고, 무단침입, 재물손괴, 교통장애, 공격 등 상당한 불법행위가 행해지고 있거나 이러한 불법행위가 명백하게 예상되는 경우에만 불법집회로 규정하여 경찰력이 개입할 수 있다. 이러한 경찰력의 개입에 있어서도 경찰력의 과시, 시위대 포위 등을 사용하였음에도 불구하고 집회가 통제되지 않을 때 비로소 시위대를 강제해산할 수 있고, 강제해산함에 있어서도 경찰봉을 사용하여 사람의 머리 등을 가격하는 행위는 엄격하게 금지되고 있으며, 살수차, 테이저건 등은 절대로 사용될 수 없음을 명백히 밝히고 있다.

V. 인권친화적 집회관리 방식에 대한 제언

위에서 살핀 바와 같이 2008년 이후 경찰의 집회시위관리방식은 집회의 자유를 실질적으로 침해하는 것이었다. 따라서 외국의 사례나 헌법의 취지에 맞게 인권친화적인 집회관리방식을 가질 필요가 있다. 아래에서는 이를 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

1. 집회/시위에 대한 제한과 금지의 자제, 기본권의 최대 보장 원칙

가. 공공질서에 위협이 되지 않을 것이 명백한 표현 방식에 대한 과도한 제한 자제

집회 시위의 자유는 헌법으로 보장되는 기본권으로, 최대보장이 원칙이다. 이러한 국민의 기본권에 대한 제한이 정당화되려면 그 제한의 이유와 대상이 법으로 명확하고 필요최소한도로 명시되어야 한다.

그러나 현행 집시법은 집회와 시위에 대한 명확한 정의가 아예 없거나, 모호하게 되어 있다. 이에 따라 경찰은 자체적으로 옥외에서 2인 이상이 피켓을 들거나 구호를 외치면 무조건 신고가 필요한 집회로 간주하는 지침이나, 소위 '변형 집회'를 구분하는 기준을 마련, 이 기준에 조금이라도 여기에서 어긋나 면 시민들을 해산하거나 형사처벌하고 있다. 가령 현재 경찰의 방침이나 관행에 따르면, 단지 2인이 피켓을 든 채 가만히 서있기만 해도 강제 해산과 형사처벌의 대상이 된다.

기자들을 상대로 하는 옥외 기자회견이 대표적인 예로, 경찰의 집회시위관리 지침 등이 만들어진 2009년부터는 단지 기자회견 참가자들이 몇 차례 구호를 외치거나 피켓을 들었다는 이유로 경찰은 이를 미신고 집회로 간주하여 경고 방송, 해산, 체포하거나 추후 소환장을 발부하여 형사처벌되는 사례가 늘고 있다.

그러나 현행 집시법이 옥외 집회의 주최자에게 부과되는 신고의무가 정당화될 수 있는 것은, 옥외에서 다수가 모이는 옥외집회의 특성상 정당한 이유 없이 공공질서가 교란될 일말의 가능성이 존재하기 때문이다. 하지만 앞서 예로 든 옥외 기자회견의 경우 2008년까지만 해도 신고 없이 무수히 많이 이루어져왔지만 이로 인해 공공질서가 교란되었다고 볼 아무런 증거가 없다. 신고의무를 부과할 이유가 사실상 존재하지 않는 것이다.

따라서 공공질서에 위협이 될 가능성이 없거나 극히 적은 것이 명백한 경우, 또는 실제로 공공

질서에 아무런 위협이 발생하지 않은 경우, 단지 신고 없이 2인 이상이 모여 공동의 의사를 밝혔다는 이유만으로 해산이나 형사처벌의 대상이 되는 것은 기본권에 대한 과도한 제한이다. 앞서 예로든 기자회견이나 2인의 피켓 침묵시위는 공공질서에 어떤 위협을 초래하는가? 과거에 그런 사례가 단 한차례라도 발생한 적 있는가?

따라서 경찰은 집시법 상 집회에 대한 모호한 정의를 이용하여 2인 이상이 평화적으로 하는 공동의 의사 표현을 최대한 금지할 것이 아니라, 최대한 보장 하는 정책을 채택해야 할 것이다.

나. 집회/시위에 대한 사전적 금지 자제

집회/시위에 대한 금지는 이 권리에 대해 가해질 수 있는 최대한의 제한으로서, 최후의 수단으로서만 사용되는 것이 원칙이다. 그러나 경찰은 집회/시위에 대해 금지를 남발하며, 국민의 기본권을 최대한으로 제한하는 원칙을 갖고 있는 것으로 보인다.

가령 경찰은 같은 시간대 같은 장소에 중복 신고된 집회/시위에 대해 후순위 집회를 기계적으로 금지하는 관행을 유지하여 사실상 집회 방해로 목적으로 하는 소위 '유령집회'를 양산하고 있으며, 교통 소통을 이유로 도심에서의 행진 시위를 2009년부터는 거의 모두 금지하고 있다.

그러나 중복된 장소와 시간에 신고된 집회라도 집회 간 시간과 장소를 합리적으로 조정하는 등의 제한이 가능하고, 도심 행진의 경우도 교통량을 고려하여 시간이나 행진 거리 등을 조정하거나 교정리를 통해 집회/시위의 자유와 원활한 교통 소통 간의 균형을 추구하는 것이 얼마든지 가능하다. 그럼에도 경찰은 이러한 정밀한 조정을 통해 기본권에 대한 최대한의 보장, 최소한의 제한을 실현하기보다는 '금지'로서 최대한의 제한을 가하는 편을 선택해왔다.

이러한 금지주의를 철회하고, 집회/시위의 자유가 다른 공익들과 서로 조화를 이루면서도 최대한 보장되도록 합리적인 지침을 마련할 필요가 있다.

2. 경찰의 집회 대응 및 물리력 사용 최소화를 위한 구체적인 기준과 실효성 있는 감독 체계 마련

기본권에 대한 제한이 필요최소한에 그쳐야 하는 이상, 집회에 대한 경찰력의 대응 및 물리력

사용의 수위는 집회/시위의 양상에 따라 정밀하게 필요최소한으로 조정되어야 한다. 그러나 현재의 집회 관리 지침은 정교함이 부족하거나 실효성이 없어, 경찰의 대응 수위는 주로 현장 지휘관이나 경찰 지휘부의 판단에 크게 의존하여 결정되고 있다. 이러한 주관적 판단은 필요최소한의 경찰력 사용을 담보할 수 없으므로, 구체적이고 사후 검증 가능한 객관적 기준을 마련해야 한다.

가. 집회/시위의 위법성이나 강제 해산 필요성을 최소한으로 판단하는 단계적 기준 마련

집회/시위의 위법성과 강제 해산의 필요성은 최소한으로 판단되어야 한다. 가령 미신고 집회라 해도 공공질서에 대한 위협이 발생하지 않고 평화롭게 진행 된다면 강제 해산대상이 되어서는 안 된다. 또한 전반적으로 평화로운 집회/시위에서 우발적/부분적 위법행위가 발생하더라도, 해당 집회/시위의 전체를 강제 해산 대상으로 선포하는 것이 아니라 그 위법행위만을 특정하여 해소하는 노력이 우선되어야 한다.

전체적으로 해당 집회/시위의 질서를 유지할 수 없어 강제 해산이 필요하다는 결정은 집회/시위의 자유에 대해 심각한 침해가 될 수 있으므로 최후의 수단으로서만 고려되어야 하며, 경찰 지휘관 등의 주관적 판단이 아닌 사후 검증 가능한 구체적이고 객관적인 지표에 따라야 한다.

또한 집회/시위의 강제 해산이 필요한 경우, 집회/시위 참가자의 체포보다는 해산을 목적으로 한 경찰력 사용이 원칙이 되어야 하며, 이러한 원칙이 경찰 지휘부에서부터 일선의 진압 경찰관까지 관철되기 위한 실효성있는 지침과 기준이 마련되어야 한다.

나. 경찰 진압 장비 사용 등 경찰의 물리력 사용을 최소화하기 위한 실효성 있는 감독 체계 마련

현재 경찰 장비의 사용에 관한 기준이 경찰관직무집행법 등에 규정되어 있지만, 실제 강제 진압 현장에서는 잘 지켜지지 않고 있다. 위해도구를 갖지 않거나 해산 중인 집회/시위 참가자를 가혹하여 부상을 입히는 사례, 무분별한 체포로 해산 중이거나 심지어 집회/시위에 참가하지도 않은 사람을 체포하는 사례 등이 국가인권위원회나 국제사면위원회 등에 의해 2005년 여의도 농민집회나 2008년 촛불집회 등에서 지적된 바 있다.

경찰은 이러한 지적을 거의 받아들이지 않고 있으며, 받아들이더라도 지휘 책임은 인정하지 않은 채 일선 전의경의 책임만을 묻는 태도를 보이고 있다.

이러한 과도한 경찰력 사용과 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 경찰 물리력 사용에 대한 관리 책임 소재를 분명히 하고, 강제 해산 작전의 입안 단계에서 부터 실제 해산 과정, 사후 평가까지 전 과정에 대해 공정하고 투명한 감독 체계를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 모든 단계에 국가인권위원회 조사관의 접근이 제한없이 보장되어야 하며, 언론인, 의료진, 법률가, 인권단체 등의 활동 역시 보장되어야 한다. 또한 객관적인 사후 검증을 위해 경찰 무전 기록을 투명하게 공개하고, 진압 경찰 대원에게는 쉽게 식별가능한 개인 표식을 부착하는 것이 필요하다.

다. 경찰의 시위 진압 장비 도입, 진압 부대 신설 등 경찰의 물리력 증강에 대해 국민적 합의와 감독, 국회의 통제 필요

경찰 장비, 그 중에서도 시위 진압을 위한 장비는 신체에 직접적인 영향을 미치는 것으로, 국민의 생명과 신체에 위해를 가할 우려가 큰 만큼 도입에 신중을 가해야 한다.

그러나 그동안 경찰의 진압 장비 도입이나 진압 부대 신설 등, 경찰의 물리력 증강은 거의 아무런 국민적 공감대 형성 없이 경찰청 자의적으로 진행되면서, 최소한의 안전성 검증조차 제대로 이루어지지 않아왔다.

작년 음향 대포 도입 논란이 대표적인 사례이며, 그 외에도 경찰특공대의 창설이나 경찰특공대의 시위 진압 투입, 물대포이나 테이저건, 최루액, 다목적 유탄발사기의 도입과 사용 등이 모두 이러한 사례에 속한다.

이렇게 국민의 생명과 신체에 위해를 가할 우려가 있는 모든 경찰 장비는 도입에 국회의 엄격한 검토와 감독이 필요하며, 그 사용 역시 외부의 공정한 감독을 받아야 한다.

3. 경찰의 집회 시위 대응 방식의 근본적 패러다임 전환 필요

현재 경찰의 집회/시위에 대한 대응은 집회/시위의 발생을 최대한 억제하고, 준군사적인 경찰 물리력을 동원하여 집회/시위에 대한 통제력을 확보하는데 치중되어 있다.

이러한 경찰의 대응은 주류적인 가치관에 반하는 것을 불온한 것으로 보아온 뿌리깊은 경찰의 정치적 편향성에 기인한다. 그러나 사상, 표현과 집회 시위 자유의 핵심은 주류적 시각 및 이해관계와는 다른 가치관과 표현, 주장, 행동의 자유를 보장하는 것으로, 이러한 보장은 민주주의를 발전시키고 사회를 통합하는 민주 사회의 필수 요소이며, 헌법의 핵심이다.

현재와 같은 금지와 통제 중심의 집회 대응은 오히려 불필요한 갈등과 충돌을 유발하며, 강한 저항과 강한 진압의 악순환을 가져와 사회 통합에 역기능을 초래한다는 것이 국내외의 연구와 역사적 경험이 말해주고 있다.

따라서 경찰은 집회 시위에 대한 부정적 시각을 해소하고 국민들의 표현과 집회/시위를 적극적으로 보장하는 방향으로 집회/시위 대응의 패러다임을 전환할 필요가 있다. 물리력에 의한 진압 인력이 아닌 대화와 타협을 전문으로 하는 시위 전문 관리 인력을 위주로, 통제 중심의 대응보다는 사회적 평온유지에 중점을 둔 집회 시위 대응으로 전환할 필요가 있다.

토론

'희망버스'에서 드러난 경찰의 집회·시위관리방식, 무엇이 문제일까?

경찰이 최근 사용하고 있는 최루액의 안전성과 인권 측면의 검토

이 상 윤

(보건의료단체연합 정책위원)



경찰이 최근 사용하고 있는 최루액의 안전성과 인권 측면의 검토

▶ 이상윤(보건의료단체연합 정책위원)

I. 최루액의 안전성

1. 최루액의 구성 성분 및 함량

- 가. 노니브아미드(Nonivamide) 10.7%
- 나. 이소프로필알콜 68%
- 다. 지방산 21.3%

2. 최루액 안전성과 관련된 고려 사항 - PAVA를 중심으로¹⁾

가. PAVA의 가능한 부작용들

- 1) 눈
 - 급성 자극 반응 - 눈물, 통증, 급성 염증
 - 드문 경우에 40세 이상의 경우 안압 증가로 녹내장 발생할 수 있음. 녹내장 환자의 경우 질병이 심해질 수 있음
- 2) 호흡기
 - 급성 자극 반응 - 기침
 - 쥐를 대상으로 한 실험에서 코, 기관지, 폐 등 호흡기계 세포에 대한 변화 확인됨
- 3) 피부
 - 통증 유발
 - 자극 반응 - 발적, 물집, 화끈화끈한 느낌, 두드러기 등

1) PAVA는 노니브아미드와 같은 물질임. 이소프로필알콜에 대한 안전성도 논란이 되고 있으나, 개인적으로 이소프로필알콜의 안전성 이슈는 PAVA에 비해 상대적으로 덜 중요하다고 생각함.

4) 발달 장애

- 쥐를 대상으로 한 하나의 연구에서 성징의 미발달, 생식 능력의 감소, 발달 장애 등이 관찰되었음

5) 심혈관계

- 심장병이나 고혈압이 있는 이들에게는 질병 악화를 가져올 가능성 있음

6) 결론

- 일반적으로 정상 성인에게는 큰 부작용이 없으나, 천식, 심장병, 고혈압, 녹내장 등을 가지고 있는 환자에게는 질병을 악화시킬 수 있고, 어린이는 이러한 영향이 더 크게 나타날 수 있음

<참고> OC와 PAVA의 효과 및 부작용

효과	심각성	주의 수준
안구 영향		
자극(통증, 눈물, 충혈, 결막 염증, 각막 혼탁 증가, 부종, 안검경련증)	1	주의 요망 - 의도된 효과
각막 화상, 찰과상	2-3	용매의 영향, 눈비빔에 따른 2차적 영향
기계적, 화학적 감수성 저하	1	2차 효과 고려
각막의 국소적 세포 손상, 궤양	1	주의 요망
항구적 시력 손상	3	가능성 적음
안압 증가	1-3	녹내장 환자의 경우 주의 요망
압력 손상	1-3	주의 요망
호흡기계 영향		
자극(점액 생산, 재채기, 화끈거리는 느낌, 기침, 호흡 곤란)	1	주의 요망 - 의도된 효과
비강 자극	1	주의 요망
기관지 협착	1-3	주의 요망
폐 영향(출혈, 염증)	2-3	주의 요망
호흡 정지	3	주의 요망
호흡부전 증후군	3	주의 요망
단시간 내성	1	가능성 적음
흡입으로 인한 호흡곤란	1-3	주의 요망

효과	심각성	주의 수준
피부 영향		
피부 통증과 자극 (발적, 화끈거리는 느낌, 염증, 두드러기)	1	주의 요망
1cm 이상의 수포	1	가능성 적음
단시간 내성	1	2차 효과 고려
알레르기 반응	1-2	가능성 적음
기타 영향		
생식 혹은 발달 독성	2-3	주의 요망
소화기계 자극(화끈거리는 느낌, 구토, 설사, 출혈), 영양소 흡수 장애	1-2	주의 요망
심혈관계(혈압, 심박수 변화)	1-2	주의 요망
온도 증추(땀, 저체온증)	1	가능성 적음
신경계 증상(두통, 어지러움)	1	가능성 적음
감각 이상(손의 감각 이상)	1	가능성 적음
관절 통증	1	가능성 적음
신경 독성	2-3	주의 요망
기타 간, 신장 독성	1-2	가능성 적음
면역 독성	2	가능성 적음
암	3	가능성 적음
사망	3	가능성 적음
발화성	1-3	주의 요망

※ 자료 출처 : Toxicology Excellence for Risk Assessment(TERA) 등, HUMAN EFFECTIVENESS AND RISK CHARACTERIZATION OF OLEORESIN CAPSICUM(OC) AND PELARGONIC ACID VANILLYLAMIDE(PAVA OR NONIVAMIDE) HAND-HELD DEVICES, 2007.

2. PAVA의 희석 농도에 대하여

- 일반적으로 상용화되어 쓰이는 PAVA 스프레이의 농도는 0.3% - 이는 관절염 통증을 줄이기 위해 쓰는 크림에 0.4% 농도로 쓰이고 있기 때문에 이 정도면 괜찮을 거라는 임의적 판단 때문.
- 스위스 취리히에서는 0.64%까지 쓴 적이 있는데, 전문가들은 이 정도 농도는 너무 높다는 입장 - 이 농도로 사용시 심각한 부작용이 있었던 것은 아닌데, 그래도 이 수준은 너무 높다는 전문가들 사이의 공감대 있음
- 경찰은 이번에 물 4000 l 에 최루액 27 l 를 섞어 0.66%의 농도로 사용했다고 주장. 이 중

10%가 PAVA였다고 보면, PAVA의 농도는 0.07% 수준.

3. 스프레이와 물대포 차이

- 유해물질이 인체에 미치는 영향은 일반적으로 유해물질의 양에 비례함
- 액체에 녹인 유해물질의 총량은 아래 식에 의해 계산 가능함
 - 총 액체 부피 × 유해물질 농도 × 유해물질 노출 시간
- 외국에서는 PAVA 최루액을 주로 스프레이 형태로 사용함
- 스프레이에 비해 물대포로 노출되었을 경우 위 식에 의해 총 액체 부피와 유해물질 노출 시간이 더 많거나 길 수 있으므로 유해물질 노출량이 더 많을 수 있음
- 물대포로 발사할 경우 유해물질이 충분히 잘 섞이지 않아 특정 부분은 매우 높은 농도로 발사되었을 가능성도 있음
- 더불어 물대포 줄기의 물리적 압력에 의한 압력 손상의 위험도 커짐
- 물대포의 경우 물대포 줄기를 맞은 사람들뿐 아니라, 물에 포함되어 증발된 유해물질 유증기가 보다 광범위한 대상에게 영향을 미칠 가능성이 있고, 증발된 유증기는 호흡기계에 더 악영향을 끼침

II. 최루액 사용에 대한 인권 측면의 검토

- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(국제 고문방지협약) 위반 가능성을 중심으로
- 고문의 정의상 PAVA 액의 사용은 ‘고문’의 범주에 들어갈 가능성이 충분함
 - 이 협약의 목적상 “고문”이라 함은 공무원이나 그 밖의 공무 수행자가 직접 또는 이러한 자의 교사·동의·묵인 아래, 어떤 개인이나 제3자로부터 정보나 자백을 얻어내기 위한 목적으로, 개인이나 제3자가 실행하였거나 실행한 혐의가 있는 행위에 대하여 처벌을 하기 위한 목적으로, 개인이나 제3자를 협박·강요할 목적으로, 또는 모든 종류의 차별에 기초한 이유로, 개인에게 고의로 극심한 신체적·정신적 고통을 가하는 행위를 말한다. 다만, 합법적 제재조치로부터 초래되거나, 이에 내재하거나 이에 부수되는 고통은 고문에 포함되지 아니한다.

-
- 국제인권단체 등은 이러한 최루액의 사용이 극심한 고통을 야기한다는 점, 그리고 그 고통이 상당 시간 지속된다는 점을 들어, ‘고문’의 범주에 들어간다고 주장하고 있고, 이에 따라 아주 예외적으로, 그리고 엄밀한 가이드라인 하에 사용되어야 한다고 주장하고 있음

 - 실제로 외국에서 사용되고 있는 대부분의 사례는 교정시설 구금자 폭력 사태시, 무기 등을 휴대하고 있는 범죄자 진압시 등 아주 예외적인 상황임. 그리고 이러한 경우에도 여성과 어린이에게는 사용을 금하고 있음
 - 이번 사례와 같이 불특정 다수에게 이와 같은 유해 물질을 대규모로 유포한 사례는 찾아보기 힘들