

2016. 6. 28 화 1 pm

국회의원회관 제 2 세미나실

집회에서 물포사용 문제와 경찰의 집회대응 개선을 위한 국제 심포지엄

주관 민중총궐기 국가폭력조사단 공동주최 더불어민주당 국회의원 박주민, 생명과 평화의 일꾼 백남기농민의 쾌유와 국가폭력 규탄 범국민대책위원회, 건강권실현을 위한 보건의료단체연합, 공권력감시대응팀 (다산인권센터, 인권운동공간 '활', 인권운동사랑방, 천주교인권위원회, 희망을 만드는 법), 국제앰네스티 한국지부, 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대

후원 **4.9 통일평화재단**  인권재단 한상균을 기다리는 사람들  사람

*이 자료집은 인권재단 사람의 '2016 인권프로젝트-온'으로 제작되었습니다.

감사의 인사

국제 심포지엄을 개최하기까지 많은 분들의 도움이 있었습니다.

백남기 농민의 쾌유를 바라는 마음으로,
다시는 물대포와 같은 공권력의 피해자가 발생하지 않기를 바라는 마음으로,
집회·시위의 자유가 더욱 확장되길 바라는 마음으로,

정성껏 힘을 모아주신 분들께 감사와 연대의 마음을 전합니다.

- 해외 섭외와 인터뷰 영상 제작 | Claire (European Network for Progressive Korea)
- 다큐멘터리 <Stuttgart 21 - Denk mal!> 제공 | Peter Rommel, Claus Falkenberg (Rommel Film)
- 영상편집 | 넝쿨 (성적소수자문화인권연대 연분홍치마)

그리고,

바그너Dietrich Wagner씨와 프랭크Frank-Ulrich Mann변호사가 보내준

깊은 연대의 마음에 감사를 드립니다.

목차

프로그램	4
SESSION 1: 물포 피해사례 발표	7
사례발표 1 / 백도라지	9
사례발표 2 / 디트리히 바그너	13
사례발표 3 / 프랭크-올리히 만	15
SESSION 2: 독일과 영국의 경험으로 본 물포 사용의 문제점	19
발표 1: 독일에서의 물대포 사용 - 이론과 실제 / 디이터 라이헤르테	21
발표 2: 물대포와 관련한 영국의 경험 / 샘 호크	45
지정토론 1: 독일과 영국에서의 물대포 사용과 한국실태에 대한 비교 / 이정일	77
지정토론 2: 한국 정부의 물포사용 문제: 주요 사례와 의학적 고찰 / 최규진	87
SESSION 3: 평화적 집회의 권리와 경찰의 집회 대응 개선방향	101
발표: 국제인권기준으로 본 경찰의 집회대응 방식에 대한 문제점 / 이호중	103
지정토론 1: 국제인권기준으로 본 경찰의 집회대응 방식에 대한 문제점 / 문병효 ..	139
지정토론 2: 평화적 집회의 권리와 경찰의 집회대응 개선 방향 / 변정필	147

프로그램

- 13:00 – 13:30 등록
- 13:30 – 13:40 **개회 및 환영인사**
환영사 1 | 박주민(더불어민주당 국회의원)
환영사 2 | 이정일(민중총궐기 국가폭력조사단장)
- 13:40 – 14:30 **SESSION 1 | 물포 피해사례 발표**
사회 | 최은아(인권운동사랑방 상임활동가)
1. 민중총궐기 영상
2. 백도라지 (백남기 농민의 딸) 발언
3. 2010 <슈투르가르트 21> 집회에 대한 경찰 진압 영상
 디트리히 바그너Dietrich Wagner 영상메시지
 프랭크-울리히 만Frank-Ulrich Mann 영상메시지
- 14:30 – 16:00 **SESSION 2 | 독일과 영국의 경험으로 본 물포 사용의 문제점**
좌장 | 김종철(연세대 법학전문대학원 교수)
발표 1 | Dieter Reicherter(독일, 전 슈투트가르트 지방법원 부장판사)
 - 2010년 바그너 사건의 소송을 통해서 본 물포 사용의 문제와 평화적 집회의 권리
발표 2 | Sam Hawke(영국, 리버티 정책담당)
 - 2014년 영국 런던의 물포 도입과 사용 반대 캠페인 및 평화적 집회의 권리를 보호, 촉진하기 위한 활동
지정토론 | 이정일(변호사, 민변 백남기 농민 사건 대리인)
 최규진(보건의료단체연합 기획국장)
- 16:00 – 16:20 휴식
- 16:20 – 17:20 **SESSION 3 | 평화적 집회의 권리와 경찰의 집회대응 개선방향**
좌장 | 박주민 (더불어민주당 국회의원)
발표 | 이호중 (서강대 법학전문대학원 교수)
 - 국제인권기준으로 본 경찰의 집회대응 방식에 대한 문제점
지정토론
 1. 문병호 (강원대 법학전문대학원 교수)
 2. 변정필 (국제앰네스티 한국지부 캠페인팀장)
 3. 경찰청
- 17:20 – 18:20 **종합토론**
- 18:20 – 18:30 **폐회**

Program

- 13:00 – 13:30** **Registration**
- 13:30 – 13:40** **Welcome Remarks**
MP Joomin Park, The Minjoo Party of Korea
Jung-Il Lee, Head, State Violence Investigation Team from 2015 People's Rally
- 13:40 – 14:30** **SESSION 1 | Victims of the water cannon**
MODERATOR | Eun-ah Choi, SARANGBANG Group for Human Rights
1. Video footage of 2015 People's Rally
2. Ms. Doraji Baek (Daughter of farmer Nam-gi Baek)
Farmer Nam-Gi Baek's situation from 14 November 2015 when he lost consciousness after getting hit by the police's water cannon.
3. < Stuttgart 21> and Video message from Germany
Edited version of the 2010 documentary film <Stuttgart 21> about the police action against assemblies
Video message from Mr. Dietrich Wagner and his lawyer(Frank-Ulrich Mann) from Germany
- 14:30 – 16:00** **SESSION 2 | Problems of the water cannon usage from Germany and UK's experience**
MODERATOR | Prof. Jongcheol Kim, Yonsei University School of Law
PRESENTATION |
1. Mr. Dieter Reicherter (Germany, Former Judge at Higher Regional Court of Stuttgart)
The importance of the 2010 Dietrich Wagner Case regarding problems of using the water cannon and right to peaceful assembly
2. Sam Hawke (UK, Policy Assistant, Liberty)
The 2014 campaign against the purchase and use of water cannons in the UK and Liberty activities to protect and promote right to peaceful assembly
PANEL DISCUSSION |
1. Jung-Il Lee (MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society, a lawyer of farmer Nam-gi Baek)
2. Kyu-Jin Choi (Director, Policy Planning Committee, Korean Federation of Medical Groups for Health Rights)
- 16:00 – 16:20** **Coffee / Tea Break**
- 16:20 – 17:20** **SESSSION 3 | How to improve right to peaceful assembly and police response to assemblies**
MODERATOR | MP Joomin Park, The Minjoo Party of Korea
PRESENTATION | Prof. Hojoong Lee, School of Law, Sogang University
Problems of using police forces against protesters in South Korea according to the international human rights standards
PANEL DISCUSSION |
1. Prof. Dr. Iur. Byung-Hyo Moon, Law School, National University of Kangwon
2. Jungpil Byun, Amnesty International Korea
3. Korea National Police Agency
- 17:20 – 18:20** **Open Discussion**
- 18:20 – 18:30** **Closing Remarks**

SESSION 1
물포 피해사례 발표

사례발표 1

백도라지 / 백남기 농민의 딸

1. 농민 백남기의 사고 이후 상태

2015년 11월 14일 7시경 아버지는 경찰의 물대포에 맞아 쓰러지는 사고를 당하셨다. 7시 반경 응급실에 도착했고, 아버지가 병원으로 옮겨지는 도중 연락을 받는 나는 9시쯤 병원에 도착했다. 내가 병원까지 가는 데 한 시간 반이나 걸린 이유는 그때까지도 경찰이 도로를 막고 차량 통제를 하고 있어서 택시를 타고 가다가 중간에 내려서 걸어가야 했기 때문이다.

응급의학과 의사는 뇌에 출혈이 너무 심하다면서 “아버님, 못 돌아오십니다(살아나실 수 없습니다)”라고 말했다. 신경외과 의사도 보고 갔는데, 손상 부위가 너무 커서 수술조차 시도할 수 없다고 했다. 심장이 아직 뛰고 있어서 돌아가신 것은 아니지만, 병원에서 할 수 있는 것이 더 이상 없다고 했다. 상황이 더 악화되면 심폐소생술 정도는 시도해볼 수 있을 테지만 심폐소생술을 하는 이유가 심장이 멎은 지 2분 안에 뇌로 산소를 보내려고 하는 것인데, 뇌 손상이 너무 크기 때문에 뇌로 산소를 보내는 것이 큰 의미가 없고 갈비뼈만 부러질 것이라고 했다. 그래서 심폐소생술을 하지 않아도 된다는 의사 선생님 말씀에 알겠다고 했다. 주말 정도만 이 병원에서 지내시고 월요일에 집 가까운 요양병원으로 옮기라고 했다.

응급실에 처음 가봤는데, 응급실에는 세 종류의 병실이 있다. 소생실, 응급실, 응급중환자실. 내가 도착했을 때 아버지는 소생실에서 처치를 받고 있다가 응급실로 옮겨졌고 또 약간의 시간이 지난 뒤 응급중환자실로 옮겨졌다. 응급의학과에서 뇌 손상 속도를 늦추는 저체온 치료를 권했는데, 우리 가족은 이미 심폐소생술도 하지 않겠다고 결정한 상태였기 때문에 거절했다.

그러던 와중 신경외과 과장이 와서 아버지 상태를 보고 수술을 시도해도 되겠다는 결정을 했다. 보통 사람은 꼬집으면 움직이고, 목과 가슴 사이를 누르면 토하는 것 같은 반응을 보인다. 그 전까지 아버지는 자극에 아무런 반응을 보이지 않았다가 왜인지 모르겠지만 그런 자극에 반응을 했다. 신경외과 과장은 미미하지만 이런 반응을 보이기 때문에 신경이 살아났을 수도 있다며 수술을 하자고 했고, 성공 가능성은 매우 낮은 편이고 수술 중에 돌아가실 수도 있다고 했다. 그때 ‘외상성 경막하 출혈’이라는 아버지의 병명을 처음 들었다. 두개골을 열어 출혈을 제거하는 수술이었고, 뇌가 붓는 것을 염려해 두개골은 아직까지 닫지 않은 상태다. 수술은 5시간 정도 걸렸고, 그 이후로 오늘까지 아버지는 중환자실에 계신다. 처음에는 중환자실 병실에 계시다가 한 달 전쯤 격리실로 옮겨졌다.

뇌를 다친 환자가 의식을 깨지 못하는 이유는 첫째 대뇌의 절반 이상이 손상되거나, 둘째 뇌 뿌리가 손상되었기 때문이라고 한다. 주치의는 아버지의 경우 두 가지 모두 해당하기 때문에 의식 회복을 기대하기는 어렵다고 했다. 뇌 CT 사진을 보면 손상을 당한 뇌 부분은 검은색, 손상당하지 않은 뇌 부분은 회백색으로 보이는데, 의학에 문외한이 내가 봐도 정상적인 부분이 거의 없다. 지금 병원에서 하는 치료는 회복을 바라고 하는 치료가 아니고 보존적 치료, 즉 나빠지지 않게 하는 치료만 하고 있다. 뇌하수체 호르몬이 거의 나오지 않기 때문에 이와 관련된 모든 것은 약물에 의존하고 있고, 기관지를 절개해 인공호흡기를 달고 있다. 100% 기계 호흡이다. 물대포에 대한 피해가 얼마나 치명적인지, 그 예시 중에 하나로 아버지의 사례를 들 수 있을 것이다.

아버지의 상태는 오늘도 하루하루 나빠지고 있다. 원래 건강하신 체질이셔서 지금까지 버티셨지만 이제 장기기능도 점차 떨어지고 있다. 소화제, 관장약, 인슐린 등을 투여하고 있다.

2. 정부의 대응 및 아버지 사건에 관여하고 있는 정부 기관

정부로부터 어떤 형태의 사과를 받은 적은 없다.

경찰청: 우선 시위 진압의 주체인 경찰청은 사고 직후 진상조사단을 꾸려 진상조사를 마쳤다고 했지만, 그 내용은 검찰 수사 중이기 때문에 밝힐 수 없다고 했다. 경찰청 자체 진상조사에 대해 믿을 수가 없는 것이, 첫째 진상조사단에 그날 시위 진압 담당이었던 ‘경비과’가 들어가 있다. 이는 국제앰네스티 질의서에 경찰이 대답한 내용이다. 시위 진압 담당이 시위 진압 과정에서 일어난 사고의 진상조사단에 들어간다? 이해할 수 없는 처사다. 둘째, 업무집행 중에 사고가 났다면 그에 대해 누군가는 징계를 받아야 한다. 내가 알기로 경찰청 내부에서 징계받은 사람은 없고, 언론보도로 그날 시위 진압 관련자들이 승진했다는 소식을 들었다. 셋째, 진상조사 과정에서 피해자인 아버지에 대한 조사는 하지 않았다. 그들은 아버지가 의식이 없는 상태여서 조사에 응할 수 없었기 때문에 피해자 조사를 하지 않았다고 밝혔다. 국제앰네스티에서 “가족을 불러서 물어볼 수도 있지 않나?” 했더니 가족은 피해자가 아니라고 했단다. 결국 피해자의 상태에 대해서는 조사하지 않은 채, 관련자들 징계도 내리지 않은 채 경찰청 자체 진상조사가 끝나버렸다. 경찰청의 진상조사가 눈 가리고 아웅한 것이 아니었나 의심할 수밖에 없다. 그래놓고 유엔인권이사회^{UNHRC}에 경찰 3명을 파견해 UN 평화로운 집회 결사의 자유 특별보고관 마이나 키아이를 만나 보고서 내용 수정 요청을 했다. UNHRC 총회에 대해서는 다시 이야기하겠다.

검찰청: 우리 가족들은 검찰에 경찰청장을 포함 경찰 7인을 고발한 상태이다. 고발장 제출 한 달 만에 고발인 조사에 내가 한 차례 출석했고, 그 이후 수사 상황에 대해서는 아는 바가 없다. 어떤 기자님이 취재 차 검사에게 전화를 해봤는데, ‘수사에 영향을 미칠 수 있기 때문에 수사 진행 상황에 대해서 단 한마디도 해줄 수 없다’라고 답했다고 한다. 고발인으로서 나는 이후 검찰 수사 관련한 뉴스를 지나치지 않고 보게 되었는데, 검찰 수사가 비밀리에 진행되는 경우는 거의 보지 못했다. 옥시 사건을 보면 누가 증인에 출석했다, 지금까지 수사 진척이 어느 정도 되었다는 보도들이 나오는데, 그에 비춰봤을 때 아마 아무것도 진행하지 않고 있기 때문에 검찰이 밝힐 것이 없는 게 아닌가 의심스럽다.

행정자치부: 행자부는 경찰청 관할 기관인데, 아무런 입장을 내놓은 적이 없으며 전임 행자부 장관 정종섭은 총선에 출마해서 국회의원이 되었다.

법무부: 6월 17일 스위스 제네바에서 열린 UNHRC 총회에 나의 동생 백민주화가 참여해서 발언할 것이라는 점과 거리 캠페인을 벌일 것이라는 점을 알고 전화로 귀찮게 해댔다. 또한, 경찰들과 함께 제네바에서 UN 특보 등을 만났다고 한다.

외교부: 올해는 한국이 UNHRC 의장국이어서 주 제네바 대사 최경림이 의장을 맡는다. 최경림 대사는 중립을 지켜야 할 UNHRC 의장임에도 불구하고 경찰청 파견 인사와 법무부 서기관 등을 이끌고 마이나 키아이 UN 특보를 만났다. 그날 무슨 이야기를 했는지는 내가 알 수 없지만, UNHRC 의장으로서 걸맞은 행동인지 의문스럽다. 또한, 총회에서 마이나 키아이 UN 특보의 한국 보고서 발표 후 외교부 국제기구국장 유대종이 한국 정부를 대표해서 발언했는데, 내 아버지를 불법 시위자로 몰았으며, 검찰이 철저하게 수사했다고 발표했다. 우선 민주주의 국가에서 불법 시위라는 단어는 성립하지 않으며, 이는 마이나 특보도 지적한 내용이다. 마이나 특보는 한국 정부가 시위를 허가제로 운용함으로써 누구에게나 보장되어야 하는 집회결사의 자유를 특권처럼 조장하고 있다고 지적했다. 또한, 검찰 수사가 종결되지 않았음에도 철저하게 수사했다고 발표한 것은 분명한 거짓말이다. 외교부 국장씩이나 되는 자가 UN 총회에서 국가를 대표해 거짓말을 해도 되는지? 문제를 제기하고 싶다. 또한, NGO 활동가분들이 말씀해주시기로는, 외교부 장관의 결재를 얻는 내용만 국제회의장에서 국가를 대표해 발표할 수 있다고 한다. 왜 시위 참여자의 부상 문제에 외교부까지 관여하는지 이해할 수 없다.

이상 나나 내 가족이 접해서 알게 된, 아버지의 사건과 관련하고 있는 기관들을 나열해보았다. 이렇게 이 사건을 묻기 위해 쓰는 에너지를 수사하는 데 쓰는 것이 어떤지 정부에 건의하고 싶다. 이 사건은 국가폭력 사건이자 형사 사건이다. 다른 형사 사건과 다른 점은 범인을 잡으려 갈 필요가 없다는 것이다. 살수 경찰부터 경찰청장 강신명까지, 다들 제 자리에서 근무 잘하고 있다. 가해자들 모두 신원 확실한 공무원들이다. 내가 고발한 경찰 7명 중 경찰청장 강신명, 서울지방경찰청장 구은수 이외에는 이름도 알려주지 않았다. 그들 이름 알아내는 게 6개월이나 걸릴 일인가? 검찰에게 묻고 싶다. 그리고 왜 지금까지 수사를 진행하지 않는지, 혹시라도 진행을 하고 있다면 왜 다른 사건들처럼 수사 내용을 밝히지 않는지 묻고 싶다.

사례발표 2

디트리히 바그너Dietrich Wagner / 독일

안녕하세요 여러분,

제 이름은 디트리히 바그너이며 일흔 두 살의 독일인입니다.

저는 약 6년 전 별 성과가 없었던 슈투트가르트 중앙역 신축에 반대하는 시위 S21(슈투트가르트 21) 현장에 있었습니다. 그곳에는 약 4,000여명의 시위대가 있었고 1,700여명의 경찰과 몇 대의 물대포가 대치하고 있었습니다.

당시에는 물대포로 인해 젖게 되거나 시간이 경과하면 추위에 떨 정도라고 생각했지 위험하리라고는 생각지 않았습니다.

그러나 오산이었습니다.

물대포를 얼굴에 맞으면서 저는 의식을 잃고 뒤로 쓰러졌습니다.

제가 다시 의식을 찾았을 때 -얼마나 시간이 경과했는지는 모르겠습니다- 두 명의 시위 참여자가 양쪽 겨드랑이를 끼고 저를 옮겨서 구출한 셈입니다.

그 후 구급차로 병원에 호송되었습니다.

저는 수술을 받아야만 했는데 처음에는 아무것도 보이지가 않아서 눈을 뜨지 못한 거라고 여겼습니다. 온통 검은 것밖에 보이지 않았습니다.

이것도 착각이었습니다.

몇 주간에 걸쳐 여러 번 수술을 받으면서도 어느 정도는 볼 수 있으리라는 희망을 품고 있었습니다. 그러나 저는 왼쪽 눈을 실명했습니다. 오른쪽 눈으로는 1m 정도의 거리에서 겨우 지인을 알아볼 수 있는 정도입니다.

제가 이 얘기를 하는 이유는 여러분에게 물대포가 위험하다는 것을 알리기 위함입니다.

물에 젖기만 하는 것이 아니라 물대포 주변에는 크게 다칠 위험성이 있습니다.

여러분의 동포인 백(남기)씨 또한 언젠가부터 병원에서 식물인간으로 누워있는 것을 볼 수 있습니다. 이 자리를 빌려 그가 조만간 깨어나 정상적인 삶을 이어갈 수 있기를 바란다는 말을 전합니다.

제가 드리고 싶은 충고는 물대포에서 최소한 30m는 떨어져 있으라는 것입니다.

당시에 저는 물대포로부터 10~12m 정도 떨어진 위치에 있었는데도 불구하고 실명하는 지경에 이르렀습니다.

독일 타입인 물대포의 물줄기가 얼마나 쏘는지 제 눈 주변의 뼈까지 부서졌습니다. 그래서 타이탄 금속을 주입하는 수술을 받았습니다.

의사가 말하기를 만일 그때 물대포의 물줄기를 1~2초 더 눈에 맞았다면 물이 뇌까지 침투해서 생명을 잃었을 수도 있었다고 합니다.

물대포가 무해하다고 믿는 것은 큰 착각입니다. 그렇게 생각하지 마세요.

사례발표 3

프랭크-울리히 만 Frank-Ulrich Mann / 독일

한국의 공권력감시대응팀과 심포지엄 참가자 여러분,

우선 이번 국제 심포지엄에 저를 초대해 주셔서 감사합니다. 콘퍼런스에 이렇게 공헌할 기회를 주셔서 큰 영광이라고 생각합니다.

유감스럽게도 인권 침해는 전 세계적으로 지속되고 있습니다. 자신들의 헌법으로 인권 보호를 규정하고 있는 국가도 예외는 아닙니다. 여러분들과 같이 인권을 옹호하고 인권 침해를 고발하는 사람들의 용기가 아니었다면 이 세상은 상상할 수조차 없는 곳이 되었을 것입니다.

독일 연방 공화국은 시민들의 기본권을 보장하고, 인권 조약을 조인한 국가입니다. 그럼에도 불구하고 디트리히 바그너씨는 2010년 9월 30일 슈투트가르트에서 열린 시위에 참여했다가 물대포에 맞아 실명 했습니다. 이 시위는 독일 헌법에 의해 보장된 것이었음에도 불구하고 경찰은 불법적인 작전을 펼쳤습니다.

이에 대해 경찰은 사과논커녕 바그너씨에 대한 수사를 착수했습니다. 바그너씨에 대한 기소 내용 중에는 중상해죄 미수, 물대포에 대한 재물 손괴 등이 포함되어 있었습니다. 이에 더해 주 정부는 바그너씨가 경찰의 명령을 따르지 않았기 때문에 부상을 자초했다고 주장했습니다. 물론 지금 우리는 그 당시 경찰의 명령이 불법이었다는 것을 알고 있습니다. 또한 바그너씨는 물대포 쪽으로 걸어갔다는 혐의도 받았습니다.

바덴-뷔르템베르크 주의 수도인 슈투트가르트의 형사 조사 당국은 심지어 바그너씨가 거리 포장용 돌을 던진 혐의가 있다고 공개적으로 밝혔습니다. 이러한 주장은 거짓이었으므로 증명할 수 없음에도 불구하고 당국은 지금 이 순간까지 이를 철회하지 않고 있습니다. 바그너씨는 범죄인 취급을 받았습니다. 제가 속해 있는 법률 사무소는 적어도 다른 조건 없이 바그너씨에 대한 소송 절차를 취하시킬 수 있었습니다.

그 당시 경찰 작전으로 인해 수백 명의 사람들이 부상을 입었습니다. 경찰은 평화로운 시위 참가자들을 향해 물리력과 경찰봉, 상당한 양의 최루액 분사기와 물대포를 사용했습니다.

충격적인 사실은 담당 부장검사가 경찰 작전 내내 이 일에 관여하고 있었다는 것입니다. 그는 현장 책임자였던 당시 지방경찰청장과 동행하고 있었습니다. 부장 검사는 경찰을 조사하기는커녕 그들에게 자유 재량권을 주었고, 작전의 책임자들을 수많은 혐의들로부터 보호해주었습니다. 저는 그가 이러한 행동에 대해 법적 책임을 져야 한다고 생각했습니다.

이러한 이유로 저희 법률 사무소는 주 법무부 장관에게 동의를 제출하여 바그너씨를 조사하고 있던 검사장을 다른 공정한 검사로 변경해 달라고 요청했습니다. 법무부 장관에게는 검사를 교체할 권리가 있습니다.

그러나 예상했던 대로 법무부 장관은 우리의 제안을 받아들이지 않았습니다. 그러나 그 이후로 경찰들이 갑자기 조사를 받기 시작했습니다. 물대포를 운용한 경찰팀 중 몇몇은 집행유예 형을 받았습니다. 경찰관 두 명은 직무 중 상해를 입었다는 이유로 업무 태만으로 기소되기도 했습니다. 바그너씨가 공동 고소인으로 그리고 제가 그의 변호사로 있는 소송은 7개월 동안 지속되다가 갑작스럽게 중단되었습니다. 범죄 성립 조건이 충족되지 않아 조사를 유예한다는 이유에서였습니다.

이 과정들에 이어 당시 경찰청장과 담당 경찰관이 재직 중 상해를 입힌 것에 대해 업무 태만으로 기소되었고, 그것에 대한 기록이 남아 있는 상태입니다.

제 법률 사무소가 행정 법원에서의 소송에서 바그너씨와 다른 세 명의 고소인들을 변호하게 된 것은 경찰의 불법적인 작전이 있던 지 딱 한 달 뒤의 일이었습니다. 그 소송을 통해 경찰의 작전이 불법적이었다는 판결을 받았습니다. 마침내, 5년이라는 시간이 지나고서야 그 사건은 모든 면에서 우리에게 유리한 쪽으로 판결이 났습니다.

법원의 결정 이후 저희는 바덴-뷔르템베르크 주지사의 관저로 초대를 받았습니다. 빈프리트 크레치만 주지사는 경찰 작전에 대해 공식적으로 사과하고 피해자들에 대한 배상을 발표했습니다.

여러분께서도 아시겠지만 부당한 권위에 맞서 싸우는 것은 가치가 있는 일입니다. 비록 그에 따르는 심각한 충격들을 견뎌야 하기도 하지요. 그러나 인권이 존중되는 세상에 대한 상상은 우리에게 계속해서 싸워나갈 수 있는 용기를 줍니다. 그리고 이러한 헌신을 통해 바그너씨나 백남기 농민이 겪은 일들이 다시는 반복되지 않게 될 것입니다.

저는 이 용기 있는 두 분처럼 자유를 위해 싸우시는 분들에 대해 커다란 존경심을 가지고 있습니다.

마지막으로 백남기 농민이 하루빨리 쾌유하시기를, 그리고 백남기 농민의 가족이 힘을 잃지 않기를 빌며 제 이야기를 마무리하려 합니다.

감사합니다.

SESSION 2
독일과 영국의 경험으로 본
물포 사용의 문제점

발표 1: 독일에서의 물대포 사용 - 이론과 실제

디이터 라이헤르테(Dieter Reicherter) / 전 슈투트가르트 지방 법원 부장판사(독일)

독일 헌법Grundgesetz 제8조는 다음과 같이 규정하고 있다:

“집회의 자유: 모든 독일인은 신고나 허가 없이, 무기를 소지하지 않고 평화롭게 집회를 할 수 있는 권리를 가진다.”

2010년 9월 30일, 도심 한가운데 공원에 있는 아주 오래된 수많은 거목들이 경찰 보호 아래 기습적으로 진행된 토목공사로 잘려나가려 했을 때, 대규모 프로젝트인 “슈투트가르트 21” 사업에 반대하는 수천 명이 이 권리를 즉석에서 사용했다. 사람들은 나무 벌채에 반대하는 시위를 벌이려 했고, 그 중에는 학생 1,000여 명도 있었다. 이들은 같은 시각에 인근에서 더 나은 교육을 주장하며 신고한 학생시위를 벌이고 있다가 경찰투입 소식을 듣고 이곳 공원으로 몰려왔다.

“슈투트가르트 21” 사업은 슈투트가르트 중앙역과 모든 선로를 길이 50km의 지하 터널로 재배치하고 슈투트가르트 중심에 확보한 광대한 대지에 도심지구를 새로 건설하는 대규모 프로젝트다. 슈투트가르트는 독일 남부 바덴-뷔르템베르크 주의 주도다. 애초에는 그렇게 확보한 대지의 일부를 팔아서 자체적으로 비용을 충당할 계획이었다. 그러나 10여년의 사업을 진행하는데 소요된 비용은 공식 집계로는 대략 70억 유로 혹은 77억 미화달러로 추산되었지만, 제대로 계산하면 이미 100억 유로 이상이라고 한다. 지질, 지하수, 광천수, 그리고 공사지역이 슈투트가르트의 좁은 계곡지형인 곳이라 매우 비좁은 공간문제로 인해

건축상으로 엄청난 기술적인 문제들이 발생하고 있다. 또한 화재예방, 지하 플랫폼의 위험한 경사도라든가, 현재의 지상 기차역보다 줄어든 수송능력 등을 둘러싼 위험요소들도 있다.

이러한 문제점 때문에 사업이 시작된 2010년부터 슈투트가르트에서 많은 반대시위가 있었고 지금도 그렇다. 특히 월요 정기 시위는 이미 300회를 넘어섰다. 2010년 당시 바덴-뷔르템베르크 주지사였던 슈테판 마푸스^{Stefan Mappus}는 “슈투트가르트 21” 사업을 둘러싼 의견대립을 선거의 핵심 이슈로 삼았다. 그가 속한 기독교민주연합(CDU)은 거의 58년 동안의 지속적인 집권 후에 권력을 잃을까 봐 우려하고 있었다. 역시나 CDU의 당원이던 앙겔라 메르켈^{Angela Merkel} 독일 총리도 “슈투트가르트 21” 프로젝트가 무산되면 독일은 산업 강국으로서의 명성을 잃게 될 것이라고 말하며 그를 지원했다. 프로젝트에 반대하는 사람들은 폭력적이고, 전문 시위꾼들이며, 수구반동주의자들이자 민주적 의사결정을 무시하는 자들이라는 비방을 받았다. 그들 중 다수는 충분한 증거도 없이 형사처벌을 받았다.

그런 상황에서 2010년 9월 30일, 나중에 “검은 목요일”이라 명명된 날, 경찰력 투입사태가 발생했다. 갈등을 증폭시키고 선거에서 마푸스가 범질서를 대변하는 사람이라는 이미지를 만들기 위해서 정치권에서 경찰력 투입 날짜와 투입수단의 선택에 대해 영향력을 행사했다는 몇몇 단서들이 존재한다. 특히 물대포는 그 때까지 한번도 투입된 적이 없었고 수많은 시위는 모두 평화적으로 진행되었다. 경찰과 시위대 간에는 서로 우호적인 분위기가 조성되어 있었다. 정치인들이 영향력을 행사했다는 의혹을 해명하기 위하여 주의회에서 두 번의 조사위원회가 꾸러졌지만 의혹을 명확히 밝혀내지 못했다.

아무튼 그 날 곤봉과 캡사이신, 물대포가 난무하는 가운데 경찰이 시위를 매우 잔혹하게 진압한 일이 발생했다. 부상자의 수에 대해 공식적으로 집계된 것은 없다. 무엇보다도, 경찰이 규정을 위반하여 어떤 응급구조단체에도 알리지 않았기 때문이다. 시위대 중에서 의사와 응급구조요원 등 자원봉사로 나선 사람들만이 오롯이 400명이 넘는 부상자들을 치료했다. 부상자의 상당수가 응급 처치도 받지 못한 채로 공원을 떠났고, 그들은 위숫자에 포함되지 않는다. 또한 심각한 부상을 입어 후유증을 안고 있는 사람들도 여럿 있다. 경찰폭력의 피해자 가운데 가장 유명한 사람은 디트리히 바그너^{Dietrich Wagner}씨이다. 그의 한쪽 눈이 돌출된 채로 피가 흐르는 모습의 사진이 전 세계로 퍼졌다. 그는 지금 거의 실명 상태이다.

무엇보다도 유감스러운 점은 직전에 교육시위에 참가했다가 그곳으로 온 수많은 어린이와 청소년들에 대해서도 경찰의 물리력이 행사되었다는 사실이다. 그것은, 많은 어른들도 그렇겠지만, 특히 이들 어린이와 청소년들한테는 트라우마가 되었으며, 법치국가에 대한 신뢰의 상실을 가져왔다.

나는 수십 년 동안 검사와 판사로 일하다가 바로 이 사건이 발생하기 4주 전에 은퇴했다. 나는 우연히 경찰의 진압 현장에 있었는데, 시위에 참가했던 것은 아니고, 경찰투입 현장에서 좀 떨어진 풀밭의 안전해 보이는 곳에서 경찰 진압 장면을 지켜 보았다. 그러다 갑자기 아무런 사전 경고도 없이 물대포가 왼쪽으로 틀어 내가 있는 방향으로 발사되었고 나는 물에 맞았다. 나 자신은 오랫동안 이 나라의 공직자로 일했는데, 이제 국가의 자의적인 횡포에 무방비로 노출된 시민의 무력감을 경험하였다. 다행히도, 나는 부상을 입지 않았고, 단지 온몸이 물에 젖고 내 소지품 일부가 손상된 정도였다. 그러나 내 바로 근처에서도 한 여성이 고압 물줄기에 직접 머리를 맞아 한 쪽 눈에 심각한 부상을 입었다는 사실을 나중에 알게 되었다.

정치인들과 언론은 처음에는 시위대가 폭력적이어서 경찰의 강력한 개입이 필요했다는 식으로 이야기했다. 단적으로, 내무부 장관은 그날 밤 TV에 나와 시위자들이 경찰을 향해 보도블럭을 던졌다고 주장했는데, 그것은 금방 거짓으로 들통났다. 요즘 여론은 경찰투입이 잔혹하고 위법한 것으로 인정하고 있다. 특히 슈투트가르트 행정법원의 2015년 11월 18일 판결의 영향이 컸다.

이 판결은 바로 디트리히 바그너씨와 그의 변호사인 프랭크-울리히 만^{Frank-Ulrich Mann}이 제기한 소송에 관한 것인데, 유감스럽게도 사건이 있는 지 5년이나 지나서야 선고되었다. 객관적으로 봐도 너무 늦은 것이었다. 사실 많은 피해자들이 이미 경찰투입 직후에 관련 책임자들을 경찰과 검찰에 고소하였지만, 아무런 성과가 없었다. 슈투트가르트 경찰청장이 경찰 투입을 지휘하였음에도 하필이면 슈투트가르트 경찰청 본청과 슈투트가르트 검찰청의 정치부장이 수사를 맡았다는 점이 놀라울 따름이다. 슈투트가르트 검찰청의 정치부장은 범죄의 발생 가능성을 감시하기 위해 직접 현장에 나와 경찰투입을 지켜 보았지만, 실제로 개입하지는 않았다. 경찰과 검찰은 모든 것이 합법적이었고 범위반으로 밝혀진 것은 없다고 결론내렸다. 소위 직접강제 수단의 투입에 관한 경찰규정들이 광범위하게 무시되었는데도 말이다. 예를 들어, 캡사이신은 최소거리 규정을 준수하지 않은 채로 - 게다가 평화적으로 시위하는 사람들에 대해서 - 사용되었으며, 사용이 금지된 아동에 대해서조차 캡사이신을 사용하였고, 이 과정에서 피해를 당한 사람들에 대한 의료지원은 안중에도 없었다. 뿐만

아니라, 사람의 머리를 향해서 물대포를 직사살수해서는 안 된다는 규정도 대부분의 경우에 지켜지지 않았다.

경찰투입 계획을 세울 때에도, 나중에 수사를 할 때에도, 독일에서 이전의 물대포 사용 사례들로부터 얻을 수 있는 교훈은 전혀 고려되지 않았다. 과거의 물대포 투입은 여러 심각한 부상과 최소한 1명의 사망을 초래했었다. 이미 1980년대에 경찰의 용역으로 작성된 전문가보고서는 물대포 사용의 위험성을 분명하게 밝혔다. 또한 독일 하원도 - 영국에서 고압 물줄기의 압력으로 인해 상해가 발생한 사실을 주목하면서 - 물대포의 위험성을 집중적으로 문제삼기도 했었다.

마침내 여론의 압력과 “슈투트가르트 21” 사업 반대 운동을 벌이는 변호사들의 적극적인 참여 덕분에, 수년 만에 비로소 살수차 운용요원 몇 명에 대한 수사가 개시되는 성과가 있었다. 결국 살수차 운용요원 중 3명이 공무상 상해를 가한 혐의로 처벌받았지만, 고의가 아니라 과실치상만 인정되는데 그쳤다. 판결이유는 그들이 물대포 살수에 의해 몇몇 사람들의 머리에 상해를 입게 한 책임이 있다는 것이었다.

이어서 현장의 경찰지휘책임자 2명에 대해서도 같은 혐의로 기소가 이루어졌다. 그들에게 적용된 혐의는 그들이 물대포가 사람의 머리를 향해 살수되지 않도록 그리하여 사람이 상해를 입지 않도록 방지해야 할 의무를 다 하지 못했다는 것이었다. 그 소송절차는 20회 이상의 공판기일을 거친 후에, 디트리히 바그너 씨를 비롯하여 부대공소인으로 소송에 참가한 피해자 5명의 의사에 반해 급작스럽게 종결되었다. 슈투트가르트 지방법원은, 부대공소인이 신청한 증인과 전문가에 대한 신문절차를 진행하지 않은 채로, 양 피고인의 책임이 경미하여 형사처벌하지 않고 범칙금을 부과한다고 하였다. 이렇게 해서 형사소송절차는 결국 유죄판결 없이 종결되었다.

법원은 경찰투입이 전체적으로 적법했다는 점을 유죄판결을 선고하지 않는 주된 이유로 삼았다. 설사 물대포 살수 중 일부가 사람의 머리를 타격한 것이 적법하지 않다고 하더라도 그에 대한 피고인들의 책임은 매우 경미한 것에 불과하다고 했다. 게다가 피해자들은 경찰의 명령에 응하여 적시에 공원을 떠날 수 있었기 때문에 피해자들 자신의 책임도 있다고 하였다. 그러나 지금 우리가 알고 있듯이, 이는 법적으로 타당하지 않다.

이 재판결과 그리고 내가 <Kontext:Wochenzeitung>이라는 주간지에 경찰청장이 현장에 있는 사진과 함께 소송보고 형식으로 게재한 기사 등의 영향으로 우여곡절 끝에 경찰청장에 대한 형사절차가 개시되었고 그는 유죄판결을 받았다. 그 때까지 그는 물대포를 살수하는

동안 현장에 있었다는 사실을 부인했었다. 진실은, 사진이 보여주었듯이, 그가 수사를 지휘한 부장검사와 함께 사건현장 한가운데에 있었다는 것이다.

디트리히 바그너 씨 등 여러 피해자들이 경찰투입 후 몇 주만에 신속하게 행정소송을 제기했음에도 불구하고, 슈투트가르트 행정법원은 재빠르게 소송절차를 검찰의 수사 종결 시까지 유예하는 결정을 내려버렸다. 이는 독일법상 허용되는 것이라, 원고들과 프랭크-올리히 만 변호사 등 소송대리인들은 이를 받아들일 수밖에 없었다. 전반적으로 볼 때, 독일 법체계는 경찰 조치가 위법하다는 재판결과를 받아내기가 매우 어렵다는 단점이 있다. 통상적으로 그러한 소송은 원고에 대하여 동일한 종류의 위법행위가 반복해서 발생할 위험이 있다고 법원이 인정하는 경우에 한해서만 허용되기 때문이다. 경찰공무원이 개인을 상대로 일회적인 위법행위를 저지른 경우에는 그러한 요건이 충족되기란 여간 어려운 게 아니다. 게다가, 그런 유형의 소송절차는 유예결정을 내리지 않은 경우에도 대개 몇 년이 걸린다. 불행하게도, 이는 경찰력 투입시 범위반의 위험이 높아지는 결과를 낳는다. 왜냐하면, 경찰공무원은 법적 판결이 신속하게 내려질 가능성을 고려할 필요가 없기 때문이다.

몇년 동안 유예되었던 소송절차는 마침내 슈투트가르트 지방법원이 앞서 언급한 소위 물대포 소송에서 절차를 종결한 후에 프랭크-올리히 만 변호사의 신청으로 행정법원에서 재개되었다. 디트리히 바그너 씨를 비롯한 원고들은 구두변론을 통해 집회의 자유 및 표현의 자유에 관한 그들의 권리를 행사한 것이라고 주장했다. 경찰은 헌법적 보호를 받아야 할 당시 집회를 존중했어야 하며 집회참가자들에 대하여 어떠한 강제수단도 투입하지 말았어야 했다는 것이다.

피고 바덴-뷔르템베르크 주는 당시 사람들이 모인 것은 의견표명이 아니라 별목작업을 저지하려는 목적의 불법적인 봉쇄행위였기 때문에 헌법상으로 보호되는 집회가 아니었다고 주장했다. 게다가, 모인 사람들은 폭력적이었고 그 점만 봐도 이미 헌법의 보호를 받을 수 없었다고 했다. 그러므로, 경찰력 투입은 합법적이고 비례성원칙을 위반하지 않았다는 것이다.

단 2회의 공판기일을 거친 후에 행정법원은 원고승소 판결을 선고하였다. 법원은 당시 사람들이 모인 것이 집회의 권리로 보호받아야 할 평화적인 집회였다고 판시하였다. 특히 사람들이 폭력적이었다는 주장은 타당하지 않다고 했다. 일부 참가자들에 의한 개별적인 폭력행동이 있었다라도 이를 시위에 참가한 대중 전체의 책임으로 볼 수 없고 따라서 그것 때문에 대다수 참가자들의 평화적인 행동이 폭력적인 집회로 변질되는 것은 아니라고

하였다. 이 대목에서 법원이 브록도르프 반핵시위에 관한 독일 연방헌법재판소의 중요한 결정례를 따랐다는 점은 주목할 만하다.

행정법원은 따라서 이 집회는 헌법의 보호를 받는 것이었으며 집회가 해산되지 않았기 때문에 집회 전체에 대해서건 개별 참가자들에 대해서건 간에 경찰의 강제조치는 전체적으로 허용되지 않는 위법한 것이었다고 판결했다. 독일 법은 집회의 해산에 대하여 법률에 열거된 개별적인 근거에 의하도록 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 적법한 집회 해산이 없었음은 의문의 여지가 없다. 뿐만 아니라, 법원은 물대포 투입에 관해서 특별히 언급하면서, 경찰조치가 전체적으로 위법하였다는 점과는 별개로, 물대포 사용이 여러 측면에서 비례성원칙을 위반한 정황이 있다고 밝혔다.

판결문 중에 아래의 단락들은 중요한 의미가 있다:

“민주주의 국가에서 집회의 자유가 지니는 중요성에 비추어 볼 때, 집회금지에 의하여 기본권 행사가 사실상 억압되었거나 집회가 해산된 경우에는 항상 사후적인 법적 보호의 기회가 제공되어야 한다; 그러한 침해는 집회의 자유에 대한 침해 중에서 가장 중한 것에 해당한다. 본 재판부의 견해에 의하면, 국가가 - 이 사건에서는 경찰공권력이 - 사람들이 모인 데 대하여 처음부터 독일 헌법 제8조의 기본권 보호를 박탈하고 그들에 대하여 일반 경찰법적 수단으로 대응한 경우도 위 사례와 유사하다. 그러한 경우에 경찰의 판단이 잘못된 것이라면 집회금지나 해산의 경우와 비교해 볼 때 집회의 자유에 대한 침해는 더 중하면 중했지 결코 덜한 것이 아니다.“

“독일 연방헌법재판소의 판례에 의하면, 집회란 다수의 사람들이 공적인 의사형성에 영향을 미칠 목적으로 공동으로 토의하거나 의사표현을 하기 위하여 일정한 장소에 모이는 것을 말한다. 과격하거나 사람들의 관심을 자극하는 의사표현을 위하여 집회의 자유가 요구되는 경우도 이에 포함된다. 집회의 자유에 대한 보호는 주장과 논쟁이 이루어지는 행사에 한정되는 것이 아니라, 연좌농성과 같은 비언어적인 표현방식에 이르기까지 다양한 형식의 공동행동을 포괄한다. 집회는 참가자들이 - 집회에 참가하는 것 자체, 행동 방식이나 상호 소통의 방식 또는 장소의 선택을 통해서 - 언어적인 의미 그대로, 대외적으로 자신들의 주장을 펼치고 그들의 입장을 표명하는 것이다.“

“본 재판부는 물대포의 직사살수, 특히 원고의 실명을 초래한 직사살수행위가 적절한 것이었는지에 대해 특히 의구심이 든다. 사람들이 많이 모여 있는 곳

에 물대포를 직사살수하는 때에는 그로 인해 누군가가 안면에 타격을 입을 가능성이 매우 높았다. 본 재판부가 자료를 검토한 바에 의하면, 일시적이라도 다량의 물대포 살수를 하는 경우에 아무도 안면타격을 입지 않았다면 그것이야말로 우연이었을 것이다. 이 때문에 경찰지침 제122호는 물대포의 직사살수는 물대포 사용의 가장 강력한 조치로서 범죄의 실행이나 계속을 제지하거나 급박한 장애를 야기하는 사람을 제지하거나 폭력행위자를 제압하는 경우에 사용해야 하며, 물대포의 직사살수 시에는 머리에 타격이 가해지지 않도록 주의해야 한다고 규정하고 있다. 이 요건들은 엄격하게 해석해야 하는데, 2010년 9월 30일에는 이러한 요건 중 어느 것도 충족하지 못한 것으로 보인다. 여러 사람들이 안면에 타격을 입을 가능성이 높았다는 점에서, 직접강제 수단의 비례성원칙 위반을 회피하기 위해서는 물대포의 직사살수는 어쩔거나 하지 말았어야 했다.“

바덴-뷔르템베르크 주는 행정법원의 판결을 수용했다. 당시 반대 입장에 있던 현재의 주지사는 불법적인 경찰 대응으로 피해를 입은 모든 사람들에게 공식적으로 사과했고 원고들에게 손해배상을 약속했다. 물론 이는 소송을 제기하지 않아서 시효가 만료되었을 수많은 피해자들에게는 해당되지 않는다. 그럼에도 손해배상청구권에 대해서는 지금까지도 아무런 결론이 나지 않았다. 이는 하필이면 손해배상의 책임을 져야 할 슈투트가르트 경찰청 본청이 손해배상의 조정업무를 담당하고 있기 때문이다. 상황이 이러하니, 디트리히 바그너 씨는 다른 사람의 돌봄에 의지하여 사회복지서비스로 생활해야 하는 형편에도 불구하고 아직 손해배상을 한 푼도 받지 못했다.

나는 한국을 비롯해 전세계 어디서든, 국가의 폭력에 의하여 기본적 인권, 특히 표현의 자유와 집회의 자유의 행사를 침해당하는 모든 사람들, 특히 백남기씨를 비롯한 피해자들에게, 독일 법원이 확립한 기본원칙들이 그들에게도 동일하게 적용됨으로써 그들의 자유권 보장에 기여하게 되기를 희망한다. 이는 억압받고 있는 많은 언론인들에 대해서도 마찬가지이다. 이들 모두에게 국제연대는 중요하다.

우리 모두가 인권침해와 국가의 자의적 폭력에 맞서 각자의 목소리를 높이는 것이 중요하다. 이번 컨퍼런스가 그러한 목적에 중요한 기여를 할 수 있을 것이다. 무엇보다도, 한국의 NGO 연대기구인 공권력감시대응팀에 그들의 가치있는 활동과 나에게 발표의 기회를 제공해 준 데 대해 감사드린다. 이번 컨퍼런스의 성공적인 개최 그리고 국내외 여론의 합당한 관심이 있기를 기원한다.

Use of Water Cannon in Germany - Theory and Practice

Dieter Reicherter / former Judge, Regional Court of Stuttgart

Article 8 of the German constitution (called "Grundgesetz") reads:

"Freedom of Assembly: All Germans have the right to come together peacefully and without weapons without announcement or permission."

On Thursday, September 30, 2010, thousands of opponents of the large-scale project "Stuttgart 21" made spontaneous use of this right when many very old majestic trees located in a park in the centre of the city were going to be cut down under police protection. People gathered to protest the felling of the trees, including about 1,000 pupils. They had been demonstrating for better education when they learned about the police action and rushed to the nearby park.

"Stuttgart 21" is a gigantic project which involves relocating the central railway station and all of the tracks underground in tunnels of fifty kilometers in length and building a new suburban quarter on the vacant surface in the centre of Stuttgart. Stuttgart is the capital of Baden-Württemberg, a state of the Federal Republic of Germany. Originally the proceeds made by selling the pieces of land were expected to cover the cost of the project. In reality, the cost of many years of building the new station reached about 7 billion euros or 7.7 billion U.S. dollars according to official estimates. Reliable estimates already speak of 10 billion euros or more. There are enormous technical problems related to geology, ground water, mineral water and the confined area in which the project is taking place in the small valley of Stuttgart which is formed like a bowl. There

are also risks regarding fire protection, the dangerous gradient of the platforms and a reduced capacity in comparison to that of the old station.

These are some of the reasons for the many demonstrations in Stuttgart since they began in 2010, especially regular Monday demonstrations which have been held over 300 times. In 2010, Stefan Mappus, Minister President of Baden-Württemberg at that time, adopted the disagreement over “Stuttgart 21“ as a theme for the elections. His party, the Christian Democratic Union (CDU) was afraid of losing its power after having ruled for nearly 58 years without interruption. German chancellor Angela Merkel, also a member of the CDU, supported him by saying that Germany would lose its reputation as an industrial power if “Stuttgart 21“ was not built. She declared the upcoming elections as a vote on the project. Opponents were defamed as violent, being professional demonstrators, being die-hard reactionaries and ignoring democratic decisions. Many of them were incriminated in criminal proceedings without sufficient evidence.

That was the situation for the police action on September 30, 2010, later named “Black Thursday“. There are indications that politicians used their influence on the police command to select the date of the action and what means the police could use in order to escalate the conflict and to present Mappus as a man of law and order. In particular, they had never used water cannons before and the great number of previous demonstrations with many thousands of people had always been peaceful. There had always been a reasonable understanding between the police and the demonstrators. Two parliamentary enquiry committees that were subsequently established to investigate the role of political influence on the actions of the police have not been able to clarify this suspicion.

However, there was a very brutal police action on that day across the whole park in which police employed the use of batons, capsaicin and water cannon. There are no official statistics regarding the number of injured persons, especially because - against all instructions - no rescue organizations were informed. Volunteer assistants of the demonstrators, such as doctors and first-aid men, alone treated more than 400 injured people. Many other injured victims left the park without having been treated medically; they are not included in this number. There were also some severely injured people suffering from remaining injuries. The most notable of all is surely Dietrich Wagner whose photo - showing one bloody eye being shot out of its socket - was circulated around the world. He is nearly totally blind now.

Most regrettable is the fact that the police actions also affected many children and adolescents who had previously been demonstrating for better education. This was a

very traumatic experience for many of them as well as for many adults, leading them to lose their confidence in a democratic state governed by the rule of law.

I had just retired four weeks before the incident after having worked for decades as a public prosecutor and judge. I witnessed the actions of the police by coincidence, watching them in a supposed secure position in a meadow away from the incident location. But suddenly without any warning the water cannon turned left in my direction and I was hit by water. I had been a representative of that state for so many years and now felt totally powerless against the violence of the state. Fortunately, I was not injured, just totally wet and some of my belongings were damaged. But later on I was told that a woman quite near to me was hit on her head by a water jet shot at high pressure and severely injured in one eye.

Politicians and media at first gave the impression that there had been a violent crowd so that the forceful intervention had been absolutely necessary. Among others, the Minister of the Interior declared on television that evening that demonstrators had thrown paving-stones at policemen. That statement was immediately uncovered as false. Nowadays, public opinion thinks it was a brutal and illegal police action, especially as a result of the Stuttgart Administrative Court's sentence of November 18, 2015.

Unfortunately, this sentence, also based on Dietrich Wagner's and his lawyer Frank-Ulrich Mann's legal action, was pronounced five years after the action which was much too late. In fact, many affected people had lodged a complaint against the responsible persons a short time after "Black Thursday" addressing it to the police and the public prosecutor's office. I am sad to say that all efforts have been without any immediate success. It was striking that the investigations were led by the Stuttgart's police president's office - whose president had been the leader of the action - and by the head of the political department of the public prosecutor's office of Stuttgart. The latter had been in the park in person to watch out for any potentially criminal acts and had not found any reason to intervene. The police and public prosecutor came to the decision that everything had been legally and there had been no offences of law.

This result had been achieved although the police's own instructions for using measures of so-called direct force had been largely disregarded. For instance capsaicin was used against peaceful demonstrators without paying attention to the prescribed minimum distance, and even against children which is absolutely forbidden. The police did not inform any emergency services whatsoever. And though it is strictly prohibited to

shoot water jets at the heads of individuals, water cannons did exactly that for hours and hours.

Obviously no one applied the knowledge of the police from previous actions involving water cannon in Germany when planning the police action and when investigating the water jets later on. These previous actions had caused severe injuries and at least one death. Already in the 1980s, an expert scientific opinion - ordered by the German police - verified the high risks of using water cannons. The parliament of the Federal Republic of Germany was also engaged in questioning this dangerous weapon, mentioning an accident in Great Britain that had caused severe injuries by the pressure of a water hose.

Only public pressure and intensive engagement of lawyers working for the resistance movement against “Stuttgart 21“ brought the result that after years of delay, investigations against some members of the water cannon detachment could be started. Finally three of them were punished for causing bodily injuries which were sustained in the course of police carrying out their official duties, but they were found guilty of negligence rather than for having intentionally inflicted damage. They were found guilty of being responsible for causing injuries to some of those persons whose heads were struck by water jets.

The two officers who were directly responsible for the police action in the park were charged on the same grounds. The public prosecutor found them not guilty of failing in their duty to prevent water jets from striking people’s heads and thereby causing their injuries. The trial ended suddenly without any sentence being handed down after more than 20 days and without the consent of five injured persons taking part as co-plaintiffs, one of them being Dietrich Wagner. Though the witnesses and experts named by the co-plaintiffs were never heard, the regional court said the accused had been minimally at fault and they should not be punished - but just pay a fine! The criminal proceedings were then finally brought to an end without any conviction.

The criminal court justified its decision not to punish the accused mainly with its – as we know now – wrong juridical opinion that the police action had been legal. It was stated that the accused was only minimally responsible for the illegal water jets that happened to hit people’s heads. Besides, the injured persons were considered to be at fault for the incidents themselves because they had had the opportunity to follow the request of the police and leave the park in due time.

At least, the findings of this trial as well as news and a photo showing the police president's presence in the park that I had published in reporting on the trial for a weekly newspaper called "Kontext: Wochenzeitung" led to criminal proceedings against the police president and to his condemnation. He had always denied having been in the park at the time of the water cannon attacks. But the truth was that he had been there right in the middle of the incident together with the attorney-general who later on started the investigations.

The Administrative Court of Stuttgart suspended its proceedings until the end of the investigations of the public prosecutor, pretty soon after having been engaged with the lawsuit of some injured people, among them Dietrich Wagner. Such a decision is possible according to German law. The complainants and their lawyers, among them Mr. Mann, had to accept this. In general, the German legal system has the shortcoming that it is very hard to obtain a sentence concluding that a measure of the police had been illegal. Usually, such a legal action is only permitted when a court says that there is the danger of repeating similar illegal offences against the same complainant. It is difficult to confirm this regarding a single person who has been the victim of an illegal police action just once. Besides, such legal procedures normally last for years even when they are not suspended. Unfortunately, the result of this is an increasing risk that police will carry out illegal actions because police officers know that there are no quick consequences.

Finally - after suspending proceedings for several years - the Administrative Court reopened at last on demand of the lawyer, Mr. Mann, after the District Court of Stuttgart had discontinued its proceedings in the so-called "water cannon lawsuit". Dietrich Wagner and the other complainants referred to having made use of their rights of freedom of assembly and of opinion. The police had been obligated to respect the assembly that had been protected and guaranteed by the constitution and were not allowed to use such a degree of force against members of the congregation.

The state of Baden-Württemberg as the defendant argued that the crowd of people was not an assembly that was protected by the constitution. Rather than an assembly expressing views, it was described as an illegal blockade aimed to prevent the felling of trees. Besides, the crowd had become violent and therefore had lost its constitutional protection. Thus, the measures used were both legal and proportional, according to the State of Baden-Württemberg.

Two days after the trial the Administrative Court declared its sentence, agreeing with the opinion of the complainants. The court said it had been a peaceful assembly protected by the right of assembly. In particular, it had been wrong in declaring that people had been violent. Individual violent attacks by a few participants could not be attributed to the mass of demonstrators and had not changed their peaceful behaviour into a violent assembly. In making this ruling, the court reiterated an important precedent set by the German Federal Constitutional Court concerning [the Brokdorf] protests against nuclear power.

The Administrative Court therefore decided that this assembly should have been protected by the constitution and that all coercive measures of the police directed against the assembly itself or against individual demonstrators had been inadmissible and illegal because the assembly had not been dispersed. German law stipulates grounds on which assemblies can be dispersed. But indisputably, no one had dispersed the assembly.

Concerning the use of water cannon specifically, the Court said that apart from the fact that all measures taken by the police had been illegal there were many indications that that they had also been disproportionate in their use.

The following passages of the sentence, for example, have a fundamental meaning:

“The importance of freedom of assembly in a democracy always offers the possibility of legal protection later on in cases where the application of a fundamental right is prevented by an injunction of an assembly or by the dispersal of an assembly. Interventions like these place the strongest possible restrictions on freedom of assembly. From the court’s point of view it is similar to the aforementioned cases when the state – actually uniformed police – ex ante refuses the projection of article 8 of the constitution for an assembly of people from the very beginning and takes action against it with the arsenal of the general police law. In this case freedom of assembly is prejudiced as bad or even worse than in the case of an interdiction of an assembly or a dispersal of an assembly in the case that this assumption turns out to be wrong.”

“According to the jurisdiction of the Federal Constitutional Court an assembly is a local gathering of several people for common discussion or declaration, aiming to influence public opinion. This also includes such gatherings where freedom of assembly is demanded for the purpose of an eye-catching or spectacular announcement of an opinion. The protection is not limited to events with arguments and disputes but encloses also multiple forms of common behaviour up to non-verbal

forms of expression, among them even sit-ins. The purpose of an assembly is that the participants express their opinion in the original literal sense and testify their point of view externally even by their mere presence, through their appearance and the way of communicating with each other or the choice of the place.“

“According to the court’s opinion, it is especially questionable whether the water jets - particularly the one that caused the complainant’s eye injuries - was appropriate. . . .

When shooting water jets into a closely standing crowd of people the probability was very high that people would be hit in their faces. According to the impression that the court had gained from the existing material it would rather have been by coincidence if nobody had been hit in his or her face as a consequence of the partially very massive use of the water cannon. That is why the police instruction 122 orders that water jets - as the most intensive form of application of water cannons - should prevent offences from being committed or continued, prevent advancing of disturbers or force violent criminals to retreat; but if using water jets one has to take care not to hit heads. None of the aforementioned conditions that could have been interpreted restrictively seems to have been applicable on September 30, 2010. According to the high probability that people’s faces would be hit, the water jets should have been left untouched under any circumstances in order to prevent the inadequacy of using direct force.“

The State of Baden-Württemberg has accepted the sentence of the Administrative Court. The current Minister President who had been in opposition at that time has apologized to all affected victims of the illegal police action and has promised compensation to the complaints. However, this does not concern the numerous other injured people who didn’t initiate legal proceedings. Their demands seem to be prescriptive. But until now there has been no decision on their claims, which is particularly problematic due to the fact that it is exactly the police president’s office of Stuttgart – which is itself responsible for the damages – which has been charged with the regulation of the claims. And that is why Dietrich Wagner - who now needs the care of other people and benefit payments - has not got a single cent yet.

I wish all people in South Korea and elsewhere on earth who have been prejudiced in using their human rights, especially freedom of opinion and assembly, by government despotism, that the above-mentioned principles established by a German court may also be used in their cases and may serve their right to freedom. Hereby I think in particular of the injured victims, first of all Mr. Baek Nam-gi, but also of the numerous journalists

who are suffering from repressions in so many countries. To all of them, international solidarity is important.

It is up to everyone to raise his or her voice against violations of human rights and against government despotism and intervention. May this conference make an important contribution to that objective.

First of all, I would like to thank the South Korean NGO's Coalition for Law Enforcement Watch for its precious and valuable work and for giving me the opportunity to report. Best wishes for the great success of this conference and for the receiving the necessary attention of both the national and international public you all deserve.

Einsatz von Wasserwerfern in Deutschland - Theorie und Praxis

Dieter Reicherter / Deutschland, ehemaliger Richter beim Landgericht Stuttgart

Artikel 8 des deutschen Grundgesetzes lautet:

„Versammlungsfreiheit: Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“

Am 30. September 2010 machten Tausende von Gegnern des Großprojektes „Stuttgart 21“ spontan von diesem Recht Gebrauch, als überraschend im Zuge der Bauarbeiten unter Polizeischutz etliche uralte majestätische Bäume in einem Park im Herzen der Stadt gefällt werden sollten. Dagegen wollten sie protestieren, unter ihnen etwa 1000 Teilnehmer einer gleichzeitig stattfindenden angemeldeten Schülerdemonstration für bessere Bildung, die sich bei Bekanntwerden der Polizeiaktion in den benachbarten Park begaben.

„Stuttgart 21“ ist ein gigantisches Projekt, um mit Tunnels von mehr als 50 km Länge den Hauptbahnhof und die Schienenstrecken unter die Erde zu verlegen und auf der frei werdenden Fläche mitten in Stuttgart einen neuen Stadtteil zu bauen. Stuttgart ist die Hauptstadt von Baden-Württemberg, eines Bundeslandes der Bundesrepublik Deutschland. Ursprünglich sollte sich das Projekt aus dem Verkauf der dann frei werdenden Grundstücke von selbst finanzieren. Inzwischen werden die Kosten für die Jahrzehnte dauernden Arbeiten offiziell mit nahezu 7 Milliarden Euro oder 7,7 Milliarden US-Dollars angegeben, können aber nach seriösen Berechnungen mindestens 10 Milliarden Euro erreichen. Geologie, Grundwasser, Mineralwasser

und sehr beengte räumliche Verhältnisse in dem engen Stuttgarter Talkessel führen zu enormen technischen Problemen beim Bau. Außerdem gibt es Risiken mit Brandschutz, gefährlichem Gefälle der unterirdischen Bahnsteige und geringerer Leistungsfähigkeit als sie der jetzige oberirdische Bahnhof hat.

Wegen dieser und anderer Bedenken gab und gibt es in Stuttgart seit Baubeginn im Jahr 2010 zahlreiche Demonstrationen, insbesondere schon mehr als 300 Montagsdemonstrationen. 2010 machte der damalige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg, Stefan Mappus, den Meinungsstreit zum Wahlkampfthema. Seine Partei, die Christlich-Demokratische Union (CDU), fürchtete bei der anstehenden Wahl ihren Machtverlust nach fast 58 Jahren ununterbrochener Regierung. Bundeskanzlerin Angela Merkel, ebenfalls von der CDU, unterstützte ihn mit der Behauptung, Deutschland verliere seinen Ruf als Industriemacht, wenn das Projekt scheitere. Sie erklärte die Wahl zur Abstimmung über das Projekt. Projektgegner wurden als Gewalttäter, Berufsdemonstranten, ewig Gestrige und demokratische Entscheidungen ignorierende Menschen dargestellt. Viele wurden mit überzogenen Strafverfahren kriminalisiert.

In diesem Klima kam es zu dem Polizeieinsatz am 30. September 2010, der später „Schwarzer Donnerstag“ genannt werden sollte. Es gibt Indizien dafür, dass die Politik Einfluss auf die Polizeiführung, die Festsetzung des Termins und die Auswahl der Einsatzmittel genommen hat, damit der Konflikt eskalieren sollte und sich Mappus im Wahlkampf als Mann für Recht und Gesetz präsentieren konnte. Insbesondere waren bis dahin nie Wasserwerfer eingesetzt worden und zahlreiche Demonstrationen waren alle gewaltfrei verlaufen. Zwischen Demonstranten und Polizei hatte ein Klima des gegenseitigen Verständnisses geherrscht. Zwei Untersuchungsausschüsse des Landtages haben jedoch zu keiner eindeutigen Aufklärung des Verdachts politischer Einflussnahme geführt.

Jedenfalls kam es an besagtem Tag zu einem äußerst brutalen Polizeieinsatz, flächendeckend mit Schlagstock, Pfefferspray und Wasserwerfern. Eine amtliche Statistik über die Anzahl verletzter Bürger gibt es nicht, zumal entgegen den Vorschriften auch keine Rettungskräfte verständigt worden waren. Allein von freiwilligen Helfern aus Kreisen der Demonstranten, darunter Ärzte und Sanitäter, wurden mehr als 400 verletzte Personen behandelt. Viele Verletzte verließen den Park ohne sofortige Behandlung und tauchen in diesen Zahlen nicht auf. Es gab auch einige Schwerverletzte, die bleibende Schäden davon getragen haben. Prominentestes Opfer der Polizeigewalt wurde Dietrich

Wagner, dessen Bild mit aus der Höhle geschossenem blutigen Auge um die Welt ging und der fast vollständig erblindet ist.

Besonders beklagenswert ist, dass die polizeilichen Mittel auch gegen zahlreiche Kinder und Jugendliche eingesetzt wurden, die zuvor an der Bildungsdemonstration teilgenommen hatten. Besonders bei diesen, aber auch bei vielen Erwachsenen, hat das zu Traumatisierung und Verlust des Vertrauens in den Rechtsstaat geführt.

Ich selbst, gerade einmal vier Wochen im Ruhestand nach jahrzehntelanger Arbeit als Staatsanwalt und Richter, kam zufällig in den Polizeieinsatz und beobachtete diesen als Unbeteiligter an einer vermeintlich sicheren Stelle auf einer Wiese abseits des polizeilichen Vordringens. Jedoch schwenkte der Wasserwerfer plötzlich ohne jede Ankündigung nach links in meine Richtung und ich wurde vom Wasser getroffen. Ich war selbst so viele Jahre Repräsentant dieses Staates und erlebte nun die Ohnmacht eines der staatlichen Willkür ausgesetzten Bürgers. Glücklicherweise wurde ich nicht verletzt, nur total durchnässt, auch mitgeführte Sachen beschädigt. Wie ich später erfuhr, wurde allerdings in meiner unmittelbaren Nähe eine Frau vom Wasserstrahl mit hohem Druck direkt am Kopf getroffen und am Auge schwer verletzt.

Politik und Medien verbreiteten zunächst den Eindruck, es habe sich um eine gewalttätige Menschenmenge gehandelt, die das harte polizeiliche Eingreifen erforderlich gemacht habe. Unter anderem wurde vom damaligen Innenminister am Abend des Tages im Fernsehen behauptet, Demonstranten hätten Pflastersteine gegen Polizeibeamte geworfen, was sich alsbald als falsch erwies. Inzwischen geht die öffentliche Meinung jedoch von einem brutalen ungerechtfertigten Polizeieinsatz aus, nicht zuletzt auch aufgrund des Urteils des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 18. November 2015.

Leider kam dieses Urteil, maßgeblich auch von Dietrich Wagner und seinem Rechtsanwalt Frank-Ulrich Mann als Kläger betrieben, erst mehr als fünf Jahre nach dem Geschehen, und damit objektiv gesehen viel zu spät. Zwar hatten zahllose Betroffene schon kurz nach dem Polizeieinsatz bei Polizei und Staatsanwaltschaft Strafanzeige gegen die Verantwortlichen erstattet, zunächst jedoch ohne jeden Erfolg. Die Ermittlungen führten ausgerechnet das Polizeipräsidium Stuttgart, dessen Präsident den Einsatz geleitet hatte, und der Leiter der politischen Abteilung der Staatsanwaltschaft Stuttgart. Dieser hatte persönlich direkt vor Ort den Einsatz beobachtet, um die Einhaltung der Strafgesetze zu überwachen, jedoch nicht eingegriffen. Polizei und Staatsanwaltschaft kamen zum Ergebnis, alles sei rechtmäßig

gewesen, Gesetzesverstöße seien nicht festzustellen. Und dies, obwohl polizeiliche Vorschriften für den Einsatz der sogenannten Mittel des unmittelbaren Zwangs massiv missachtet worden waren. Beispielsweise war Pfefferspray unter Nichteinhaltung des vorgesehenen Mindestabstands – zudem gegen friedlich Demonstrierende - eingesetzt worden, verbotener Weise auch gegen Kinder und ohne für ärztliche Behandlung der dadurch Verletzten zu sorgen. Ebenso war in großem Umfang gegen die Vorschriften verstoßen worden, Wasserstöße nicht gegen Köpfe von Menschen zu richten.

Unberücksichtigt bei der Planung des Einsatzes wie bei den strafrechtlichen Ermittlungen blieben offensichtlich die Erkenntnisse der Polizei aus früheren Einsätzen von Wasserwerfern in der Bundesrepublik Deutschland. Diese früheren Einsätze hatten zu schweren Verletzungen und zu mindestens einem Toten geführt. Bereits in den 1980er Jahren hatte ein wissenschaftliches Gutachten, das von der Polizei eingeholt worden war, die Gefährlichkeit solcher Einsätze bestätigt. Auch der Deutsche Bundestag hatte sich – unter Hinweis auf Verletzungen in Großbritannien durch den Druck eines Wasserschlauchs – mit den Gefahren beschäftigt.

Erst öffentlicher Druck und intensiver Einsatz der für die Widerstandsbewegung gegen „Stuttgart 21“ tätigen Juristen führten schließlich immerhin dazu, dass mit jahrelanger Verspätung wenigstens noch Ermittlungen gegen einzelne Mitglieder der Wasserwerferstaffel eingeleitet wurden. Im Endergebnis wurden drei Mitglieder dieser Staffel wegen Körperverletzung im Amt bestraft, jedoch nur wegen Fahrlässigkeit und nicht wegen vorsätzlicher Tat. Begründet wurde dies damit, sie hätten Kopfverletzungen von einzelnen Personen durch Wasserstöße zu verantworten.

Gegen die beiden Einsatzleiter der Polizei vor Ort wurde wegen desselben Vorwurfes schließlich Anklage erhoben mit dem Vorwurf, sie hätten pflichtwidrig nicht verhindert, dass Wasserstöße gegen Köpfe von Menschen gerichtet worden waren und diese verletzt hätten. Der Prozess endete nach mehr als 20 Verhandlungstagen sehr überraschend und gegen den Willen von fünf Verletzten, die als Nebenkläger beteiligt waren, darunter Dietrich Wagner. Obwohl die von den Nebenklägern beantragten Zeugen und Sachverständigen nie gehört worden waren, erklärte das Landgericht Stuttgart, das Verschulden beider Angeklagter sei gering und sie sollten nicht bestraft werden, sondern nur eine Geldbuße bezahlen. Somit kam es zu keiner Verurteilung und das Verfahren wurde eingestellt.

Das Gericht begründete die unterbliebene Bestrafung – rechtlich unzutreffend, wie wir jetzt wissen - im wesentlichen damit, der Polizeieinsatz sei rechtmäßig gewesen.

Soweit einzelne Wasserstöße gegen Köpfe unrechtmäßig gewesen seien, sei dies den Angeklagten nur in geringem Umfang anzulasten. Außerdem seien die Verletzten selbst schuld, denn sie hätten den polizeilichen Aufforderungen Folge leisten und den Park rechtzeitig verlassen können.

Immerhin führten die Erkenntnisse aus diesem Prozess sowie Informationen mit einem Foto über die Anwesenheit des Polizeipräsidenten vor Ort, die ich als Prozessberichterstatter für die „Kontext:Wochenzeitung“ veröffentlicht hatte, noch zu einem Strafverfahren gegen diesen und zu seiner Verurteilung. Bis dahin hatte er seine Anwesenheit während der Wasserwerfereinsätze bestritten. In Wahrheit hatte er sich zusammen mit dem die Ermittlungen führenden Oberstaatsanwalt, wie das Foto zeigte, mitten im Geschehen befunden.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart setzte, obwohl es schon wenige Wochen nach dem Polizeieinsatz von verschiedenen Verletzten, darunter Dietrich Wagner, angerufen worden war, sein Verfahren sehr schnell bis zum Abschluss der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft aus. Das ist nach deutschem Recht zulässig. Die Kläger und ihre Prozessbevollmächtigten, darunter Rechtsanwalt Frank-Ulrich Mann, mussten dies hinnehmen. Überhaupt liegt eine Schwäche der deutschen Rechtsordnung darin, dass die Feststellung der Rechtswidrigkeit polizeilicher Maßnahmen nur sehr schwer zu erreichen ist. In der Regel ist eine derartige Klage überhaupt nur zulässig, wenn das Gericht davon ausgeht, es bestehe eine Wiederholungsgefahr für gleichartige Rechtsverletzungen gegenüber dem Kläger. Dies ist bei einmaligen Rechtsverstößen von Polizeibeamten gegen den einzelnen Betroffenen nur sehr schwer zu begründen. Überdies dauern solche Gerichtsverfahren, auch ohne eine Aussetzung, in der Regel Jahre. Das führt leider dazu, dass die Gefahr von Gesetzesverstößen bei Polizeieinsätzen deswegen steigt, weil Beamte nicht mit alsbaldigen Konsequenzen rechnen müssen.

Erst nach mehrjähriger Aussetzung kam es schließlich auf Antrag von Rechtsanwalt Mann zur Wiederaufnahme des Verfahrens beim Verwaltungsgericht, nachdem inzwischen das Landgericht Stuttgart im geschilderten sogenannten Wasserwerferprozess das Verfahren eingestellt hatte. In der mündlichen Verhandlung beriefen sich Dietrich Wagner und die anderen Kläger darauf, sie hätten von ihrem Recht auf Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung Gebrauch gemacht. Die Polizei hätte diese grundgesetzlich geschützte Versammlung respektieren müssen und keine Zwangsmittel gegen Versammlungsteilnehmer einsetzen dürfen.

Das beklagte Land Baden-Württemberg behauptete, bei der Menschenansammlung habe es sich überhaupt nicht um eine durch die Verfassung geschützte Versammlung gehandelt, weil es nicht um Meinungskundgabe gegangen sei, sondern um eine verbotene Blockade der Baumfällarbeiten. Überdies sei die Menge gewalttätig gewesen und habe schon deswegen nicht unter dem Schutz der Verfassung gestanden. Die eingesetzten polizeilichen Mittel seien rechtmäßig und verhältnismäßig gewesen.

In seinem nach nur zweitägiger Verhandlung verkündeten Urteil gab das Verwaltungsgericht den Klägern Recht. Es habe sich um eine friedliche unter dem Schutz des Versammlungsrechts stehende Versammlung gehandelt. Insbesondere treffe es nicht zu, dass die Menschen gewalttätig gewesen seien. Einzelne Übergriffe von wenigen Versammlungsteilnehmern seien nicht der Masse der Demonstranten zuzurechnen und machten deren friedliches Verhalten nicht zu einer gewalttätigen Versammlung. Insoweit ist anzumerken, dass das Gericht hierbei einer grundlegenden Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts zu Protesten gegen die Atomkraft gefolgt war.

Das Verwaltungsgericht entschied daher, dass diese Versammlung durch die Verfassung geschützt gewesen war und sämtliche polizeiliche Zwangsmaßnahmen gegen die Versammlung insgesamt wie auch gegen einzelne Teilnehmer unzulässig und rechtswidrig gewesen waren, weil die Versammlung nicht aufgelöst worden war. Eine derartige Versammlungsauflösung sieht das deutsche Recht aus einzelnen im Gesetz aufgezählten Gründen ausdrücklich vor. Sie war aber unstreitig nicht erfolgt. Speziell in Bezug auf die Wasserwerfereinsätze führte das Gericht überdies aus, unabhängig davon, dass die polizeilichen Maßnahmen insgesamt rechtswidrig gewesen seien, spreche auch vieles für deren Unverhältnismäßigkeit.

Von grundsätzlicher Bedeutung sind beispielsweise folgende Passagen des Urteils:

„Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer Demokratie gebietet stets die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes, wenn die Grundrechtsausübung durch ein Versammlungsverbot tatsächlich unterbunden oder die Versammlung aufgelöst worden ist; derartige Eingriffe sind die schwerste mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit. Nach Auffassung der Kammer steht den vorgenannten Fällen gleich, wenn der Staat – vorliegend der Polizeivollzugsdienst – einer Menschenansammlung von vornherein den Schutz des Artikels 8 Grundgesetz abspricht und gegen sie mit dem Instrumentarium des allgemeinen Polizeirechts vorgeht. In diesem Fall wird die Versammlungsfreiheit, sollte sich die Einschätzung

als fehlerhaft erweisen, ebenso schwer, wenn nicht gar noch schwerer beeinträchtigt als im Fall eines Versammlungsverbots oder einer Versammlungsauflösung.“

„Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Versammlung eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Dazu gehören auch solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird. Der Schutz ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen, darunter auch Sitzblockaden. Bei einer Versammlung geht es darum, dass die Teilnehmer nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umgangs miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen.“

„Nach Auffassung der Kammer ist insbesondere zweifelhaft, ob die Wasserstöße, nicht zuletzt derjenige, der dem Kläger seine Augenverletzung zugefügt hat, angemessen waren.

Bei Abgabe der Wasserstöße in die dicht stehende Menschenansammlung war es dementsprechend sehr wahrscheinlich, dass Personen im Gesicht getroffen werden würden. Nach dem Eindruck, den die Kammer aus dem vorhandenen Material gewonnen hat, wäre es eher Zufall gewesen, wenn bei dem teilweise sehr massiven Einsatz der Wasserwerfer niemand im Gesicht getroffen worden wäre. Dementsprechend sieht die Polizeidienstvorschrift 122 vor, dass Wasserstöße als intensivste Form des Wasserwerfereinsatzes die Begehung oder Fortsetzung von Straftaten verhindern, das Vordringen von Störern verhindern oder Gewalttäter zum Zurückweichen zwingen sollen; bei Wasserstößen ist darauf zu achten, dass Köpfe nicht getroffen werden.

Keiner der genannten, restriktiv auszulegenden Fälle dürfte am 30. September 2010 vorgelegen haben. Angesichts der hohen Wahrscheinlichkeit, dass Personen im Gesicht getroffen werden würden, hätten wohl jedenfalls die Wasserstöße zur Vermeidung der Unangemessenheit der Anwendung unmittelbaren Zwangs unterbleiben müssen.“

Das Land Baden-Württemberg hat das Urteil des Verwaltungsgerichtes akzeptiert. Der jetzige Ministerpräsident, der damals in der Opposition war, hat sich offiziell bei allen Betroffenen des rechtswidrigen Polizeieinsatzes entschuldigt und den Klägern

Schadenersatz versprochen. Dies gilt allerdings nicht für die anderen zahlreichen Verletzten, die keinen Prozess geführt hatten und deren Forderungen verjährt sein dürften. Über die Ansprüche ist jedoch bislang nicht entschieden, zumal ausgerechnet das Polizeipräsidium Stuttgart, das die Schäden zu verantworten hat, mit der Regulierung beauftragt wurde. Und so hat Dietrich Wagner, der auf die Betreuung durch andere Personen angewiesen ist und von Sozialhilfe leben muss, bislang noch keinen Cent erhalten.

Allen Menschen in Südkorea und anderswo in der Welt, die in der Ausübung ihrer Menschenrechte, vor allem der Meinung- und Versammlungsfreiheit, durch staatliche Willkür beeinträchtigt werden, insbesondere aber den Verletzten, an erster Stelle Mr. Baek Nam-gi, wünsche ich, dass die von einem deutschen Gericht formulierten Grundsätze auch bei ihnen zur Anwendung kommen und ihren Freiheitsrechten dienen. Hierbei denke ich auch an die zahlreichen Journalisten, die Repressionen ausgesetzt sind. Für sie alle ist internationale Solidarität wichtig.

Es liegt an jedem Einzelnen, seine Stimme gegen Menschenrechtsverletzungen und staatliche Willkür zu erheben. Dazu möge unsere Konferenz einen wichtigen Beitrag leisten. Ich bedanke mich vor allem bei der South Korean NGO's Coalition for Law Enforcement Watch für ihre wertvolle Arbeit und für die Gelegenheit zu meinem Bericht. Der Tagung wünsche ich einen guten Erfolg und die notwendige Aufmerksamkeit in der nationalen und internationalen Öffentlichkeit.

발표 2: 물대포와 관련한 영국의 경험

샘 호크 Sam Hawke / 리버티 정책담당(영국)

영국의 인권단체 리버티Liberty가 결성된 이래로 평화적 시위의 보호는 우리 단체의 핵심 활동이었다. 우리 단체는 ‘1932년 빈곤 퇴치 단식 행진’ 동안 시위 참가자로 가장하여 폭력을 선동하는 경찰 문제에 대응하기 위해 1934년에 “시민적 자유를 위한 국가 위원회”라는 이름으로 출범했다.¹

우리 단체는 여러 활동을 통해 대규모 시위의 치안유지 과정에서 맞닥뜨리는 문제점들에 관한 전문적 의견을 쌓았을 뿐 아니라 공공 무질서에 대처하는 가장 효과적이고도 적절한 방식 역시 터득했다. 영국 내 인권 보호 활동의 일환으로 리버티는 시민의 시위권을 제한하는 정부에 법적으로 이의를 제기해왔다. 일례로, 우리는 대테러방지법(2000년)에 따른 폭넓은 ‘불심검문과 수색’ 권한을 런던 시위대에 행사한 경찰에 맞서 유럽인권재판소에서 승소하기도 했다.² 시위가 벌어지는 동안 리버티는 경찰 행동을 기록하며 법적 참관인 역할을 자처했다. 전반적으로 우리는 개개인의 표현과 집회의 자유에 대한 권리를 보장하고 장려하기 위해 장관들과 국회의원, 그리고 일반대중을 설득하는 활동을 한다.³

1 리버티의 역사를 개괄적으로 알고 싶으면, 여기를 참조하라: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/who-we-are/history/liberty-timeline>

2 리버티, 2010년 1월 12일자 ‘리버티, 유럽인권재판소에서 기념비적인 ‘불심검문과 수색’ 관련 소송에서 승소’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/news/press-releases/liberty-wins-landmark-stop-and-search-case-court-human-rights>, 그리고 길런과 켄틴 v. 영국 (사건 번호 4158/05)

3 시위권 확보 위한 리버티의 활동에 대해 자세히 알고 싶으면, 여기를 참조하라: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/campaigning/other-campaigns/protest>

이러한 역사적 배경 속에서 리버티는 영국에 물대포를 도입하려는 런던시경찰청 London's Metropolitan Police의 움직임에 반대하기 위해 발벗고 나섰다. 물대포가 도입되면 북아일랜드 외 영국 본토에서 물대포가 처음으로 사용될 수 있기 때문이었다. 다행히도 우리의 활동은 성공적이었다. 일반 대중들은 2011년의 폭동 사태에 분노하기는 했지만 물대포 사용이 경찰과 지역사회 간의 관계를 크게 악화시키고, 매우 심각한 부상을 초래할 뿐 아니라 시민의 표현 및 집회의 자유에 대한 권리를 위협할 수 있다는 사실을 제대로 인식했다.

영국에서의 시위 치안유지 활동

영국의 경찰과 시민 간의 관계는 시민과의 합의를 바탕으로 하는 것으로 인식되고 있다. 이러한 관계 방식의 기본 원칙은 지역사회 참여를 통한 상호 신뢰 증진이다. 영국 근대 경찰을 창시한 로버트 필 경이 1829년에 말했듯, “경찰이 곧 시민이고, 시민이 곧 경찰이다”.⁴ 이를 위해 영국 경찰은 다른 유럽 국가들이나 그 밖의 지역들과는 전혀 다른 방식으로 조직을 구성하려 노력했다. 역사적으로 영국 경찰은 공공 무질서를 바로잡는 데 프랑스 헌병대나 캐나다 기마 경찰대와 유사한 무장 혹은 준무장 경찰 병력을 좀처럼 활용하려 하지 않았다.

그러나 지난 30년 동안 유지된 시민과의 합의에 기반한 치안 유지 약속은 좀 더 강력한 시위 진압을 위해 권력과 방식을 확대하려는 열망과 끊임 없이 충돌했다. 1984년 오그레브에서는 경찰이 광부들의 파업을 강압적으로 진압해 큰 비난을 사기도 했다. 특히 리버티는 폭동에 가담한 경찰들을 비난했다.⁵ 실제로 시위를 진압하고 시위자들을 체포할 수 있는 공권력 강화와 함께 시위 치안유지 방식이 갈수록 선제 공격 양상까지 띠기 시작한 것은 1980년대부터였다.

1981년 4월 11일, 런던 브릭스톤에서 경찰과 지역사회 간의 갈등 상황이 폭발해 연이은 폭동으로 이어지면서 방화로 건물 28채가 훼손되거나 파괴됐다. 1981년 7월 영국의 다른 지역에서는 추가 폭동 사태가 발생했다. 경찰 대응의 일환으로 영국 역사상 처음으로 최루가스가 발포됐다. 흑인 청년들을 대상으로 한 차별적인 ‘불심검문과 수색’ 전략 때문에

4 로버트 필 경의 『법 집행원칙』을 알고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: https://www.durham.police.uk/About-Us/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf

5 활동가들은 오그레브 광부들의 파업 사태 대응에 대한 전면 조사를 계속 요청하고 있다. 1989년 축구 경기장에서 96명이 사망한 힐스버러 참사 당시 심각한 불법 행위에 가담한 상급 경찰들이 또한 파업 치안유지에도 관여했기 때문만은 아니다. 일례로, <가디언>지의 2016년 5월 16일자 ‘경찰에 대한 힐스버러 유죄 평결 후에, 오그레브 사태 진상 조사 요구 커져’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/politics/2016/may/16/orgreave-inquiry-calls-grow-after-damning-hillsborough-verdict-for-south-yorkshire-police>, 그리고 BBC 뉴스의 2016년 4월 27일자 ‘오그레브 사태 진상 밝혀져야 힐스버러 참사 진실 규명 이뤄져’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-south-yorkshire-36152559>

경찰을 향한 분노가 커진 데다, 폭동 발생 지역들은 사회적·경제적 박탈감에 시달리던 소수 인종 집단이 대다수 함께 거주하던 곳이었다. 이 사태로 영국 사법부의 한 선임 위원이 보고서를 작성했는데, 그는 보고서에서 차별적이고 불균형한 ‘불심검문과 수색’ 권한의 사용을 미연에 방지하고 시민과의 합의를 바탕으로 하는 경찰 원칙을 존중할 것을 최우선적으로 권고했다.⁶

시위 현장에서의 경찰 폭력이 갈수록 심해지고 있다는 인식은 2009년 이안 톰린슨의 사망으로 최정점에 이르렀다. G20 정상회담 시위 기간 동안, 신문 판매상이었던 이안 톰린슨은 ‘현장지원부대’ 소속인 한 경찰의 공격을 받아 땅바닥으로 내동댕이쳐져 곧바로 사망했다. 이 사건을 담은 비디오 영상을 보면 톰린슨 씨는 시위자가 아니었고, 사건 전에 그 경찰을 자극하는 행위도 전혀 하지 않았다.⁷ 그의 사망으로 경찰들의 시위 치안유지 방식에 대한 전면 검토와 함께 다시 시민과의 합의를 바탕으로 하는 전통적인 치안유지 방식으로 돌아가자는 요구가 이어졌다.⁸ 그러나, 그 당시에 리버티가 주장했던 것처럼, 그 검토는 고착(경찰력으로 시위대를 둘러쌌)이나 준무장 경찰 조직인 ‘현장지원부대’ 투입과 같은 여러 중요한 사안들까지 다루지는 못했다. 현장지원부대는 1987년 도입된 이래로 상당한 비난을 받아온 공격적 전략이다.⁹ 공공 질서 관리를 전담하는 독립적인 경찰 조직의 확대도 영국의 시위 치안유지 방식이 여타 유럽 국가들의 치안유지 방식과 별반 다를 게 없는 지경에까지 이르게 된 것이다.

2011년 폭동 당시 이미 영국 경찰은 시민과 더 많은 대치 국면을 초래하며 심지어 무장 시위 진압 방식을 받아들이기 시작한 듯했다. 2010년에는 폭동 진압복을 제대로 차려 입은 경찰들이 대다수의 학생 시위자들을 몇 시간 동안 무차별적으로 고착시킨 일도 있었다. 경찰서장들은 정부의 공공 비용 지출 삭감에 대한 대중의 분노가 커져 시위 진압에 나선 경찰들의 무장을 더욱 강화할 수 밖에 없었다고 단호하게 주장했다.¹⁰

6 스카먼 경, 『1981년 4월 10-12 브릭스턴 소요: 스카먼 경의 진상 조사 보고서』, OBE, 런던: 영국 간행물 출판국, 1981년

7 이안 톰린슨의 사망 관련 진상 조사 결과, 그가 살해됐다는 사실이 밝혀졌지만 경찰 사이먼 하우드는 추후 형사 재판에서 배심원단에 의해 무죄로 풀려났다. 그럼에도 불구하고 그는 심각한 위법 행위로 경찰 직위에서 해임됐다. 일레로, 2013년 8월 5일자 BBC 뉴스 ‘타임라인: 이안 톰린슨의 사망’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10728685>

8 <가디언>지의 2009년 11월 25일자 ‘G20 보고서, 공권력 사용 감시 법안을 제시하다’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/politics/2009/nov/25/police-g20-inquiry-report>

9 일레로, 리버티, 2009년 7월 7일자 ‘리버티, 시위 치안유지 활동에 대한 오키너 보고서에 대응하다’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/news/press-releases/liberty-response-oconnor-report-policing-protest>

10 일레로, <가디언>지의 2011년 1월 27일자 ‘경찰이 시위자들에 좀더 극단적인 방식 사용할 수도 있다고 휴 오드 경고하다’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk/2011/jan/27/hugh-orde-police-protest-tactics>

물대포 사용에 반대하는 리버티의 입장

물대포 사용에 반대하는 가장 분명한 이유는 물대포가 초래할 수 있는 참혹한 결과 때문이다. 물대포에는 매우 강력한 고압 분사기가 달려 있기 때문에 옷이 찢겨 나가고 척추 골절, 뇌진탕, 시력 및 청력 손상, 둔상 등 매우 심각한 부상까지 초래할 정도로 센 물줄기를 뿜어낼 수 있다. 얼음장처럼 차가운 물에 맞아 건강에 이상이 생기지 않도록 물의 온도는 반드시 최소 섭씨 5도를 유지해야 한다. 물대포의 크기 역시 문제다. 상황이 급변하는 소요 현장은 말할 것도 없고, 대규모 시위 현장에서 큰 물대포를 운용할 경우 발생하는 위험은 명백하며 이는 대형 화물차나 트럭을 사용할 때의 위험과 맞먹는다. 지난 5월 터키에서는 ‘국제 노동자의 날’ 시위 현장에서 한 시위자가 이동하는 물대포 차량에 치여 사망하는 사건이 발생하기도 했다.¹¹

특히나 우려되는 점은 물대포의 무차별적인 속성이다. 평화 시위자들도 말썽을 일으키는 시위자들과 마찬가지로 물대포에 맞을 수 있다. 물대포가 사용된 시점부터 시위대에 있는 누구라도, 그들이 무엇을 하고 있든 상관 없이 물대포의 위력에 노출되기 마련이다. 실제로 물대포가 가장 효과적으로 시위대를 해산시킬 수 있는 경우는 시위대가 하나로 뭉쳐 있는 대규모 시위 현장이다. 엄밀히 말하자면 이런 상황이야 말로 물대포 사용을 최소한으로 허용해야만 하는 상황이다. 물대포는 표현의 자유를 억압하고 평화적 시위를 급변하는 시민 소요로 바꿔놓는 경향이 있기 때문이다. 정작 이런 상황을 막기 위한 것이라고 알려진 물대포의 사용으로 시위 현장이 대규모 혼란과 시민들의 소요 현장으로 현장으로 변하는 것이다.¹²

어떤 경우든 물대포는 제대로 된 역할을 수행하지 못한다는 것이 명백하다. 일례로, 경찰 장비들이 눈에 띄면 폭력 발생 위험성이 높아진다. 현장에 단순히 물대포가 있는 것만으로도 시위자들과 경찰 양측의 공격성이 높아진다.¹³ 만약 경찰에게 시위 참가자들을 무차별적으로 진압할 수 있는 무기가 주어진다면, 무기 사용 허가 자체가 그 무기에 대한 정당화로 작동하게 될 가능성이 크다. 다시 말해 경찰의 무차별적인 무기를 사용한다는 것은

11 <휴리엇 데일리 뉴스>의 2016일자 5월 1일자 ‘터키 이스탄불의 탁심에서 경찰의 물대포에 맞은 남성 사망해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.hurriyetdailynews.com/man-hit-by-police-water-cannon-dies-in-istanbul-taksim.aspx?PageID=238&NID=98561&NewsCatID=339>

12 파이겐바움, A.가 2014년 2월 25일자 ‘물대포 문제 덮어버리기: 판매원, 과학전문가 그리고 인권 남용’ 기사를 통해 자세히 설명한 사례 연구를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/anna-feigenbaum/white-washing-water-cannon-salesmen-scientific-experts-and-human-rights>

13 일레로, <사이콜로지 투데이>지의 2013년 1월 18일자 “무기 효과” 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.psychologytoday.com/blog/get-psyched/201301/the-weapons-effect> 또한 <뉴욕 매거진>의 2014년 8월 14일자 ‘경찰 무장으로 어떻게 폭력이 가중되는가’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://nymag.com/scienceofus/2014/08/how-militarizing-police-can-increase-violence.html>

시위자들이 잠재적인 책임을 의미하는 것이고, 경찰은 그들을 적처럼 취급할 수 있다는 말이다. 그리고 그렇게 됨으로써 시위자들이 보기에 경찰도 그들의 적이 되는 것이다. 경찰이 평화적 시위의 조정자 역할로 나서는 것이 아니라 물대포나 고착과 같이 무차별적인 무기를 사용하게 되면 대중은 그들에 맞서 단합하게 된다.¹⁴

일부 시위자들은 물대포를 보면 도망갈 수도 있겠지만, 물대포 사용을 예측하고 방어 차원에서 공격적인 자세를 취하는 시위자들도 있을 것이다. 게다가 물대포 사용이 오히려 평화적 시위자들의 적극적인 시위 참여를 저해할 수도 있다. 이에 대해 경찰은 추가적인 방어 차원에서 시위대에 대한 위협수위를 높이는 것으로 대응할 가능성이 높기 때문에 악순환이 시작되게 된다. 경찰과 시위자들 간 이러한 무장 경쟁과 더불어 물대포 사용은 애초의 목적 달성에 방해만 될 뿐이다. 경찰과 시민은 더 이상 로버트 필의 말처럼 이제 서로 같은 편이 아니라 거리를 누가 점유하는가를 놓고 서로 인정 사정 없이 싸우는 적일 뿐이다.

이런 상황으로 인해 평화 시위 보장을 위해 경찰이 시위대를 상대로 사용해온 전통적 치안유지 방식은 사용하기가 매우 어렵게 되었다. 물대포 사용은 상황을 혼란스럽게 만들 뿐 아니라 물대포의 존재 자체가 새로운 메시지를 전달한다. 이제 경찰은 접근하기 어려운 대상처럼 보이고 협상이나 대화에 전혀 관심이 없어 보인다. 결국 경찰이나 시위대, 양측 다 태도가 딱딱해질 수 밖에 없다. 서로 상대방이 공격의 대상이 될 수 있다고 생각하기 때문이다.

계획하지 않았던 임무 변경의 위험성 또한 일어난다. 물대포는 폭동 발생 상황에서 한 번 사용 승인이 떨어지고 나면 평화 시위에도 사용될 수 있다. 1980년대 이후의 상황에서 알 수 있듯이 다른 치안유지 전략들도 사용이 확대되어왔기 때문이다.¹⁵ 게다가 물대포 사용의 확대는 사실상 자기 정당화가 가능하다. 물대포 배치로 폭력 사태가 증가할 수 있기 때문에 경찰이 물대포를 더 사용할 수 있게 되는 것이다.

이 모든 것이 표현의 자유와 집회에 대한 권리를 위축시키고 심지어 억압한다. 물대포는 그 위험성과 더불어 표현의 자유와 집회의 자유에 미치는 영향 때문에 인권 보호를 위한 영국의 법적 의무와 전혀 합치되지 않는다고 할 수 있다.

14 런던 시장의 혐의에 대한 진술서에서 크리스 콕킹 박사가 제공한 2014년 2월 집단 심리 토론, ‘소요 진압인가, 아니면 불 난 집에 부채질인가? 물대포가 미칠 수 있는 심리적, 심리사회적 영향에 대한 연구’ 관련 자료를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://notowatercannon.files.wordpress.com/2014/02/dousing-disorder-or-fanning-the-flames.pdf>

15 일레로, 라이너, R.의 <경찰의 정치학>(4판), 옥스퍼드: 옥스퍼드 대학교 출판부, 2010년도 출간, 85-88쪽과 101-103쪽을 찾아보라. 또한 추가 자료가 아래에 나온다.

영국의 불문 헌법¹⁶에 따르면, 유럽인권협약을 영국 국내법으로 수용한 1998년 영국 인권법에 따라 인권은 법적으로 집행할 수 있다. 인권법 제6절에서는 모든 공공 기관이 제10조 ‘표현의 자유에 대한 권리’와 11조 ‘집회의 자유에 대한 권리’ 등을 비롯한 유럽인권협약의 권리에 합치되는 방법으로 행동해야 한다고 규정하고 있다. 그렇게 하지 못했을 경우, 공공 기관은 사법 심사를 거쳐 폐기될 수 있다. 그러나 의회제정법은 인권과 불합치할 경우에도 폐기될 수 없다. 그러나 법안이 유럽인권협약과 불합치한 것으로 판명될 경우, 영국 인권법의 제4절은 법정에 불합치 선언을 할 권한을 부여하며 정부와 의회는 이를 따르는 것을 선택할 수 있다. 인권법의 제3절 또한 협약에 따라 인권에 최대한 합치하는 방식으로 법안을 해석할 수 있는 권한을 부여한다.

시위 상황에서 볼 때 제2조 ‘생명권’은 불법 행위로부터 사람을 지켜야 하거나 폭동이나 반란 진압을 목적으로 하는 합법적인 조치 등 절대적으로 필요한 경우에만 생명에 위협이 될만한 힘의 사용을 허용한다. 경찰이 심각한 소요 상황이 아닌 경우에 물대포를 사용해 생명권을 위반할 수도 있다. 심지어 그러한 경우라도 물대포는 적절한 정도로 사용되어야 하는데 물대포 같은 무차별적 무기 사용 시 이런 요구사항들은 지켜지기 어렵다.

마찬가지로 제3조 ‘고문 및 비인도적이거나 모욕적인 취급에 대항할 권리’도 연관이 있을 수 있다. 누구나 어떠한 상황에서도 그러한 취급을 받아서는 절대 안 되기 때문에, 이 권리와 관련된 행위에 대한 기준은 높다. 특별히 취약한 시위자들이나 폭력 사용 의사가 전혀 없는 사람들을 대상으로 물대포를 배치해 그들에게 심각한 상해를 입히는 경우가 이 권리와 가장 관련 있다고 할 수 있을 것이다. 일례로, 유럽인권재판소는 최근 제3조와 제11조 ‘집회의 자유에 대한 권리’에 입각해, 최루가스 및 물대포 사용을 포함하는 “필요 이상의 무력”을 시위자들에게 사용했다는 이유로 터키 정부에 불리한 판결을 내렸다.¹⁷

제5조 ‘자의적 구금에 대항할 권리’는 시위 상황에서 특히나 중요하다. 물론 유럽인권재판소는 런던에서 공공 지출 삭감 반대 시위가 벌어지는 동안 경찰이 고착이라는

16 영국은 입헌 군주국이지만 자체 기관들의 권한과 개개인의 권리를 규정하는 어떤 주요한 헌법 자료도 없다. 대신, 영국 헌법은 수세기에 걸쳐 전해진 여러 의회법으로 구성돼 있다. 영국 헌법은 또한 영국 기관들의 역할에 관한 정치적 합의들을 많은 관습법을 포함하고 있다. 최고의 입법권은 의회에 집중돼 있다.

17 *술레이만 켈레비 외 v. 터키* (사건 번호, 3723/10, 38958/10, 38968/10, 38973/10, 38980/10, 38991/10, 38997/10, 39004/10, 39030/10, 39032/10, 39037/10, 39038/10, 39042/10, 39049/10, 39052/20, 45052/10) 를 찾아볼 것. 또한 <휴리엣 데일리 뉴스>의 2016년 5월 25일자 ‘유럽인권재판소(ECHR), 2008년 노동절 시위에서 경찰의 폭력적인 개입에 대해 터키에 벌금 부과해’ 기사를 보고 싶으면, 다음을 참조할 것: <http://www.hurriyetdailynews.com/echr-fines-turkey-over-violent-police-intervention-at-2008-may-day-rally.aspx?pageID=238&nID=99608&NewsCatID=339> 유럽인권재판소는 2012년 터키가 시위 진압 과정에서 ‘과도한 공권력’을 사용해 유럽인권협약을 위반했다는 결정을 내린 바 있다. *디스크와 케스크 v 터키* (사건 번호 38676/08) 사례를 찾아볼 것.

방식을 사용한 것에 대해 그 타당성을 인정했지만¹⁸ 시위대를 저지하기 위한 물대포 사용이 제5조와 연관이 있다는 것은 여전히 그럴 듯 해 보인다.

그러나 물대포 사용을 둘러싼 더 큰 도전은 제10조 ‘표현의 자유에 대한 권리’와 제11조 ‘집회의 자유에 대한 권리’에서 비롯된다. 물대포 사용이 합법적인 평화 시위를 교란시키고 저지하는 것이 이러한 권리를 위반할 수 있다는 점은 명백하다. 시위 상황에서 이러한 권리들을 방해하는 것이 정당화 될 수 있는 것은 국가 안보나 영토 보전, 혹은 공공 안전을 도모하거나 난동이나 범죄를 방지하기 위해서나 국가 위생과 도덕을 보호하거나 타인의 권리 보호와 같은 상황에서이다. 그러나 이러한 공동의 관심사가 위기에 처했을 때 조차 물대포와 같은 무차별적인 무기 사용은 필요 이상의 대응으로 여겨질 수 있다.

효과적이고도 비례적인 치안유지 활동

가장 효과적인 시위 치안유지 방식은 사전 계획과 효과적인 의사소통뿐 아니라 진짜 문제가 발생했을 때 합법적 권한과 도구를 목표에 맞게 적절하게 활용하는 경찰관을 시의적절하게 배치하는 것이라는 게 리버티의 입장이다. 무엇보다도 경찰은 시위를 막기보다는 원활하게 진행되도록 도와야 한다. 이를 위해서는 적절한 현장 대응과 시위 현장에서의 적절한 경찰 배치, 그리고 집회의 자유에 대한 권리의 중요성에 대한 인식 고양을 비롯한 적절한 훈련 등이 뒤따라야 한다.

영국의 시위 행동에 관한 법률 환경은 이미 정부 당국에 유리한 방향으로 심하게 편중돼 있다. 경찰은 이미 시위를 통제하거나 금지시키고, 부과된 조건들에서 벗어나거나 무단침입 같은 전통적으로 민사상의 권리침해를 불법화하는 법안에 저촉되는 사람들을 체포할 수 있는 매우 폭넓은 권한을 갖고 있다.¹⁹ 그러한 상황에서 사전에 시위자들과 적극적으로 접촉해 진짜 협상과 교신을 벌여야 하는 책임은 힘이 더 있는 경찰 측에 있다. 이 때문에

18 오스틴과 기타 v. 영국 (사건 번호, 39692/09, 40713/09, 41008/09)

19 인권법 외에도 영국에서의 시위는 1986년 공공 질서법의 지배를 받는다. 공공 질서법 조항에는 최초의 영국 파시스트 연합과 그들에 반대하는 반 파시스트 및 반 인종주의자들 간의 충돌에 대응해 공공 질서법이 통과된 해인 1936년 이후로 어떤 형태로든 공공 시위를 규제해온 조처들이 포함돼 있다. 1986년 공공 질서법의 조항에는 경찰의 시위 인가 요건, 그리고 위협적이거나 폭력적이고, 혹은 모욕적으로(‘폭력적인’이라는 단어는 이후 법안에서 삭제됐음) 여겨질 수 있는 단어들이나 행위의 공공연한 사용을 법률로 금하는 내용도 포함돼 있다. 그러나 시위 행위와 연관된 대략 40개의 다른 범죄 행위들과 시위를 금지하거나 통제하는 경찰 권한 강화를 포함해 훨씬 많은 조항들이 1986년 이후에 추가됐다. 추가 범죄 행위들과 경찰 권한 강화가 1994년 형사사법 및 공공 질서법에 추가됐다. 최근 몇 년 사이에 입법이 더 추진됐다. 뒤이은 대테러법들이 시위 현장에서 폭넓게 사용된, 개개인을 정지 및 수색하는 새로운 권한을(유럽인권재판소에서 이의 제기를 받음) 도입했고, 2005년 중대조직범죄 및 경찰법은 사전 경찰의 승인 없이 의회나 다른 지정된 장소 밖에서 벌어지는 모든 시위를 법률로 금했다. 2005년의 의회 주변 시위 제한이 이후에 폐기됐지만, 2011년에 새로운 규제가 추가됐다. 추가 브리핑 자료가 필요하면, 리버티, ‘의회 주변 시위’ 자료를 찾아보고, 그 안에 추가 브리핑 자료 링크는 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/human-rights/free-speech-and-protest/protest/protest-around-parliament>

물대포 같은 무기의 사용은 평화적 시위를 더욱 위축시키고 긴장 상태를 더욱 더 악화시킬 수 있다.

평화적 시위 현장에 폭동을 일으키려는 의도를 가진 이탈 집단이 포함돼 있을 수도 있다. 경찰이 그러한 불법 행위를 진압 대상으로 삼는 것은 합법적이고 타당하다. 일례로, 경찰은 적극적이고 적절한 치안유지 활동으로 시위의 원활한 진행을 도움으로써 표현과 집회의 권리를 보호해야 할 분명한 의무가 있고, 그러한 권리를 저해하는 불법 폭력 사태의 발발을 예방하고 저지하는 것도 분명히 경찰 의무에 포함된다.

그러나 물대포의 배치는 그러한 행위를 중단시키는 데 거의 도움이 되지 않는다. 합법적 시위 도중에 때때로 불법 행위가 발생하기도 하지만 시위 당일 어디에서 불법 행위가 촉발될지를 예측하기란 어렵다. 물대포는 크기가 크고 무거운 만큼 미리 사전에 배치해야 하는 데다 소요 발생에 즉각적으로 대처할 수 없다.

물대포는 북아일랜드 외 영국 본토에서는 한번도 사용된 적이 없었다. 북아일랜드는 아직도 가톨릭 공동체와 기독교 공동체로 분리된 채 서로 대립하는 집단들이 가두행진 같은 쟁점들을 놓고 계속 싸움을 벌이고 있어서 치안유지 활동을 벌이기가 훨씬 더 어려운 곳이다. 이곳에서는 물대포 6대가 승인을 받고 사용되고 있다. 부상을 입었다던가 하는 임상적 사례 보고가 전혀 없는 가운데, 영국의 국방과학기술연구소는 한 보고서를 통해 거기에서 사용된 “물대포의 강력한 물줄기에 맞은 사람들이 심각한 부상을 입었다는 것을 보여주는 상당한 증거가 있다”고 발표했다.²⁰

덜 치명적인 다른 방식들에 대한 기록도 충분히 우려할 만하다. 가령 얼스터대학은 1969년과 1991년 사이에 17명이 고무탄이나 플라스틱 탄환에 맞아 사망했고, 그중 9명은 어린아이였다고 추정했다.²¹ 그리고 물대포와 같은 무기의 지속적인 사용은 북아일랜드 지역사회와 그곳 경찰 간에 불신을 조장할 수도 있다.

20 영국 국방과학기술연구소의 2013년 7월 19일자 ‘특히 독일제 살수차 Ziegler Wasserserfer 9000, WaWe9 시스템에 관한, 차량 탑재 물대포의 의학적 영향 검토’ 자료를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445176/130719_DSTL_1_-_July_2013_-_TR74621_-_Ready_for_publication.pdf

21 『어려운 고비: ‘더 트러블스(북아일랜드 분쟁)’가 어린이와 젊은이들에게 미친 영향 이해하기』, 3장: ‘더 트러블스(북아일랜드 분쟁) 당시 어린이와 젊은이의 사망’에 대해 알고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/violence/cts/smyth1.htm>

2011년 폭동 사태

그러나 영국 전역에서 실제로 물대포가 본격적으로 사용되기 시작한 것은 2011년이였다. 2011년 8월 4일, 마크 더건은 런던 해링게이에서 검문 중에 경찰이 쏜 총에 맞아 사망했다.²² 정부 당국은 더건 씨의 가족과 제대로 소통하지 않았고, 영국의 경찰 고충처리 독립위원회(IPCC)는 더건 씨가 경찰들에게 총을 쏘았다는 정보를 발표했는데, 후에 이 정보는 허위 정보로 밝혀졌다. 당시 경찰의 총격은 지역사회에 상당한 분노를 촉발시켰고, 이는 현지 소요 사태로 이어졌다. 그 결과 8월 6일에서 10일 사이에 영국 전역에서 폭동이 물결치듯 연이어 발발했는데 시위 가담자만 해도 대략 1만 3,000명에서 1만 5,000명에 달했다. 1,860건의 방화 및 재산 피해 사건과 1,649건의 절도 사건을 포함해 대략 5,000건이 넘는 범죄가 발생한 것으로 추정됐다. 5명이 사망했고 폭동 치안유지에 들어간 총 비용은 대략 9,000만 파운드에 달했다.²³

경찰 자체 평가는 정보수집과 의사소통의 실패가 결국 폭동으로까지 번진 소요 확대의 주된 요인이었다는 점을 분명히 했다.²⁴ 영국 의회의 국내문제특위는 폭동 사태에 관한 자체 보고서에서 경찰 병력 부족이 소요 확대를 가져온 가장 주된 요인이었다고 밝혔고,²⁵ 영국 왕립 경찰 감사관실에서 발표한 두 번째 보고서에서도 동일한 결과가 제시됐다.²⁶ 다시 말해, 지역사회 치안유지 활동을 통해 소요 발발 가능성을 적절히 가늠하고 그것을 막을 정도로 적절한 정보를 수집한 경찰의 수가 충분하지 않았다는 것이다.

영국의 물대포 도입 시도

2011년도 폭동 사태의 충격으로 몇 년 만에 처음으로 북아일랜드 외 영국 본토에서도 물대포 사용을 허용하자는 진지한 제안들이 나왔다. 당시 발생한 사건들로 인해 이미

22 BBC 뉴스의 2015년 10월 27일자 '마크 더건 사망: 사건 연대표'를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-14842416>

23 폭동과 지역사회, 그리고 피해자 독립조사위원회의, '8월의 5일 간: 2011년 영국 폭동에 관한 중간 보고서'(2011년)를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121003195935/http://riotspanel.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/04/Interim-report-5-Days-in-August.pdf>, 21쪽, 그리고 영국 하원의 국내문제특위, 2011년 12월자, '대규모 소요 치안유지 활동: 2011년 8월 소요 사태의 교훈' 보고서를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/HC-1456-I-Final-Report.pdf>, 23쪽

24 <옵저버>지 2011년 12월 3일자 '진상 공개: 경찰은 어떻게 여름 폭동 사태의 초기 중요한 48시간을 통제하지 못했나' 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk/2011/dec/03/police-summer-riots-hours?newsfeed=true>

25 영국 하원의 국내문제특위, '대규모 소요 치안유지 활동: 2011년 8월 소요 사태의 교훈', 19쪽

26 영국 왕립경찰감사관실의 2011년도, '교전 규칙: 2011년 8월 소요 사태 검토' 보고서를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf>

관련자들에 대한 엄중한 처벌 요구가 있었고, 데이비드 캐머런 총리는 폭동 관련 위법 행위로 기소된 자들을 공영 주택에서 즉각적으로 쫓아내고 개개인에게 형사상의 금지명령을 내려 그들이 갭단에 가담하지 못하게 하며 소요 사태 발생 시 소셜 미디어를 중단시키겠다는 조치를 발표했다.²⁷

그러나 물대포 도입에 대해 경찰이 자체적으로 내세우는 근거를 주목할 필요가 있다. 영국 경찰서장협의회는 2011년 이전에 발생한 최소 4차례의 시위에서 물대포 사용이 허용됐더라면 도움이 됐을 것이라고 주장하면서 폭동 상황에서 경찰이 일반 시위자들을 상대로 완전히 독립적으로 물대포를 사용할 수 있도록 허용해 달라고 요청했다.²⁸ 물대포 사용의 주요 지지자인 데이비드 쇼 경찰서장은 ‘2011년 8월 폭동’ 정도의 대규모 추가 폭동이 발생할 가능성에 대해서는 일축했지만 긴축정책 반대 시위로 인해 발생할 소요 사태에 대비해 물대포 사용의 필요성을 피력했다.²⁹ 전반적으로, 이러한 방식에 대한 지지를 얻기 위해 로비를 벌이는 사람들 입장에서는 2011년 폭동 사태는 당시 상황에 대한 대중의 분노 확산을 최대한 이용해 물대포 사용을 도입할 수 있는 절호의 기회였다.

실제로 리버티는 2011년 폭동 사태들이 집회에 대한 권리 축소를 더욱 정당화하는 수단으로 사용될 수 있다는 점에 대해 큰 우려를 표명했다. 이런 상황은 다른 곳에서도 발생한 바 있다. 가령 1999년 세계무역기구(WTO) 정상회담 기간 동안 미국 시애틀에서 발생한 시위는 미국과 캐나다에서의 경찰 치안유지 활동 방식에 큰 변화를 가져왔다. 그러한 시위 과정에서 목격된 소요 사태로 인해 고착과 같이 시위 행위를 적극적으로 제한하려는 전략들과 함께 고무탄과 최루가스 그리고 물대포와 같은 ‘덜 치명적인’ 무기류의 사용을 포함하는 좀 더 무장된 방식의 시위 치안유지 방식 쪽으로 전환해야 한다는 주장이 제기됐다.³⁰

이런 상황에도 불구하고 당시 시애틀 경찰국장이던 노먼 스탬퍼는 지금에 와서는 군대식 경찰조직을 배치한 자신의 결정이 “갈등 강화의 기폭제”, “도발 행위,” 그리고 “내 경찰 경력

27 <데일리 텔레그래프>지의 2011년 8월 11일자 ‘영국 폭동: 데이비드 캐머런 총리가 하원에서 한 연설 텍스트’ 자료를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/8695272/UK-riots-text-of-David-Camersons-address-to-Commons.html>

28 일레로, <가디언>지의 2014년 1월 22일자 ‘경찰, 내무부 장관에 영국 전역에서의 물대포 사용 승인 요청해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/22/police-home-secretary-approve-use-water-cannon-austerity-protest>

29 경찰서장 데이비드 쇼의 2014년 1월 28일자 ‘물대포: 소요 사건들과 공공 질서 유지 활동 계획과 관련한 경찰의 물대포 사용’ 자료를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445166/140320_Water_Cannon_Operational_Requirement_-_Part_1_v3.pdf, 4.1 단락

30 발코, R., 『경찰 전사의 부상: 미국 경찰 병력의 군사화』, 뉴욕: 공사, 2013년, 특히 234-7쪽

최악의 실수”였다고 말한다.³¹ 노먼이 인정하듯 경찰의 대응은 오히려 경찰이 예방하고자 했던 소요 상황을 야기하는 결과를 낳았다.³²

그럼에도 불구하고 2010년에 일어난 시위들과 2011년 폭동 사태들은 런던과 기타 지역에서의 물대포 배치 요구로 이어졌다. 경찰서장협의회는 국가적 규모의 프로젝트를 수행했고 런던시경찰청장 버나드 호간-호우 경은 2014년 여름까지 물대포 3대를 사용할 수 있게 해 달라고 요청했다.³³ 런던광역시³⁴는 물대포 사용 제안에 대해 공공 협의를 실시했다. 후에 런던 시장은 런던시경찰청의 제안을 지지하기로 결정하고 내무부 장관에게 물대포 사용 인가를 요청하는 서한을 보냈다.³⁵

리버티를 비롯한 광범위한 시민 사회단체 연대체는 함께 반대 활동을 벌였다. 리버티는 물대포 도입에 반대 의사를 분명히 하며 공공 협의 사항에 대한 답변을 제출했고 협의 사항에 대해 구두 증언을 했다. 또한 우리는 인권 단체들과 유명 인사들로 이뤄진 ‘물대포 반대’라는 명칭의 광범위한 연대체에도 동참했다.³⁶ 리버티와 ‘물대포 반대’는 의회에 브리핑 자료를 제출하기도 했다.³⁷ 시위가 열렸으며 공동 탄원서에 대한 서명전이 진행됐다.³⁸ 한 탄원서는 35,000건의 서명을 받아 2014년 2월 17일 런던 시청에서 열린 경찰과의 협의회에서 증거 자료로 제시되었다. 물대포 반대 움직임은 떠들썩하게 방영됐고, 디트리히 바그너는 협의회에 참석해 물대포가 입힐 수 있는 끔찍한 부상에 대해 증언했다.

31 <박스> 2014년 8월 19일자, ‘왜 미국의 경찰 병력은 침입하는 적처럼 보이는가’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.vox.com/2014/8/14/6003239/police-militarization-in-ferguson>

32 발코의 책을 보라.

33 <이브닝 스탠더드>의 2014년 2월 27일자 ‘런던수도경찰청장 버나드 호간-호우 경: 왜 런던은 물대포가 필요한가’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.standard.co.uk/news/london/met-commissioner-sir-bernard-hogan-howe-why-london-needs-water-cannon-9156411.html>

34 이것은 자체 의회기관인 런던 의회와 결합된 런던 시장이 이끄는 런던의 광역 행정기구다.

35 런던 시장의 2014년 2월 28일자 ‘물대포’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/mayors-office-policing-and-crime-mopac/mopac-consultations/water-cannon>, 그리고 2014년 3월 19일자 ‘런던 시장, 내무부 장관에게 물대포 요청을 지지하는 서한 보내’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.london.gov.uk/press-releases-6099>

36 일레로, <데일리 텔레그래프>의 2014년 3월 22일자 ‘물대포 허용은 별로 영국스럽지 않은 일이라고 활동가들 전해’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/10715100/Water-cannon-is-not-very-British-say-campaigners.html>

37 ‘리버티와 물대포 반대’의 2014년 2월자 ‘의회 브리핑’ 자료는 여기에서 확인할 수 있다: <http://web.archive.org/web/20140616221723/http://notowatercannon.files.wordpress.com/2014/02/liberty-no-to-water-cannon-joint-parliamentary-briefing-feb-2014.pdf>

38 일레로, <이브닝 스탠더드>의 2014년 2월 17일자 ‘3만 5000명 물대포 반대 청원운동에 서명해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://web.archive.org/web/20140617084619/http://www.standard.co.uk/news/london/35000-sign-petition-against-water-cannon-9134156.html>

리버티는 이전에도 의회의 국내문제특위에 소요 사태 관련 증거를 제공하는 자리에서 2011년 폭동을 포함해 여러 상황에서의 물대포 사용의 문제점들을 강조했다.³⁹ 특위는 “물대포 사용은 위험하면서도 부적절했을 수 있으며…그런 식의 사용은 상황을 더욱 증폭시키고 악화시킬 수도 있었다”고 결론 내렸다.⁴⁰

리버티는 또한 경찰 자체의 물대포 사용 반대 입장 역시 강조했다. 가령, 경찰서장협의회 대표인 휴 오드 경은 “물대포는 움직이지 않고 한 자리에 그대로 있는 시위대와 거리를 유지하는 데 사용된다…빠르게 흩어지며 움직이는 시위대를 상대로 물대포를 사용하는 것은 적합하지 않다…나는 물대포 사용이 필요하다고 보지 않으며 오늘 아침 내가 대화를 나누는 43명의 지서장도 마찬가지로 입장이다”라고 진술했다.⁴¹ 그가 이후에 거듭 말했듯이, “내가 아는 모든 물대포 사용 사례에 비춰봤을 때 시위대가 빠르게 움직이고 있고, 산만하고, 몹시 허둥대는 상황에서는 물대포를 사용해서는 안 된다. 그렇게 사용되지 말아야 할 것이다.”⁴²

그의 견해는 그가 2002년에서 2009년 사이에 북아일랜드 경찰청장을 역임하는 동안 그 지역에서 물대포 사용을 직접 목격했기 때문에 특별히 중요하다고 할 수 있다. 게다가 영국 최대 규모의 경찰 병력 6개 가운데 5개가 물대포 배치 승인을 받는다 해도 배치하지 않을 것이라고 진술했다.⁴³ 런던 의회의 경찰 범죄 위원회도 런던 의회 협의에서 나온 총 2,547건의 응답 중 물대표에 대한 찬성 응답이 단 59건에 불과하자 런던시경찰청의 주장에 반박하면서 유사한 주장을 펼쳤다.⁴⁴

39 리버티가 2011년 9월자로 대규모 소요 사태 치안유지 활동에 관해 국내문제특위조사단에 제출한 진술서를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/liberty-submission-to-the-hasc-inquiry-into-policing-large-scale-disorder-.pdf>

40 영국 하원의 국내문제특위, ‘대규모 소요 치안유지 활동: 2011년 8월 소요 사태의 교훈’, 14쪽

41 <가디언>지의 2011년 8월 10일자, ‘데이비드 캐머런: 경찰, 폭동 진압에 물대포 사용 가능해’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk/2011/aug/10/david-cameron-water-cannon-police-riots>

42 2014년 2월 4일자로 런던 의회 경찰 및 범죄 위원회에 제출한 증거 자료에서

43 <가디언>지의 2014년 2월 4일자 ‘최대 규모의 경찰 병력 6개 중 5개는 물대포 사용 원치 않아’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/feb/04/police-forces-opposed-to-water-cannon>

44 런던 의회 경찰 및 범죄 위원회의 2014년 2월자, 『물대포: 런던수도경찰청의 사례는 왜 깨끗이 정리되지 않는가』, 자료는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly/publications/water-cannon>, 그리고 <인디펜던트>지의 2014년 3월 19일자 ‘런던 시장 보리스 존슨 수도 런던에서의 물대포 사용 지지해’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/london-mayor-boris-johnson-backs-water-cannon-use-in-the-capital-9203592.html>

결과

2015년 7월, 테레사 메이 영국 내무부 장관은 런던시경찰청의 제안을 거절한다고 발표했다.⁴⁵ 그녀는 크게 세 가지 이유를 들었다. 영국의 다른 경찰력과 마찬가지로, 그녀는 런던 폭동과 같은 시민 소요 상황에서도 물대포 운영 사례가 전혀 없었다는 점을 거론했다. 또한 그녀는 물대포 사용은 “경찰의 합법성에 대한 대중의 인식”에 악영향을 미칠 수 있다는 점, 특히 “역사적으로 사회적 불안이나 경찰 불신이 심한 지역에서의 물대포 배치는 완전히 역효과를 가져올 가능성이 있다”는 점을 언급했다. 그녀는 디트리히 바그너의 경우를 예로 들어 물대포는 심각한 신체 부상을 입힐 수 있다는 점도 밝혔다.

기묘하게도 런던시경찰청은 테레사 메이 장관이 조사 결과를 발표하기 1년 전인 2014년 6월 독일 경찰로부터 살수차(Ziegler Wasserwerfer 9000) 3대를 구입해 반대 운동을 미연에 차단하려고 했다.⁴⁶ 이 물대포들은 독일 경찰이 디트리히 바그너에게 사용한 것과 동일한 물대포로 안전을 우려해 독일 경찰이 점진적으로 사용을 중단하고 있는 물대포다.⁴⁷ 이 물대포들은 사용하지 않을 시 유지 및 보험비로 연간 2만 5000파운드(약 4,200만 원)가 들어가는 것으로 알려져 있다.⁴⁸ 그러나 추가 폭동 사태 발생 시, 미래의 내무부 장관은 입장을 바꿀 수도 있다. 앞으로 예상되는 소요 사태로 물대포 쟁점이 다시 표면화된다면, 시민 사회와 대중은 정책 결정자들에게 물대포는 영국에 매우 부적합하다는 점을 인식시켜야 하는 부담을 계속 질 수 밖에 없다.

이러한 쟁점들과 더불어 영국 내 인권을 보호하고 권장하는 리버티의 다른 활동들 간에 연계성도 언급할 만하다. 2011년 폭동 후 영국 총리 데이비드 캐머런은 영국의 인권법을 폐지하자는 자신의 요구를 되풀이했다. 그는 인권법이 잠재적인 폭도들의 ‘지명수배’ 전단을 배포하는 경찰 활동을 저해하고 있다고 그릇된 주장을 했다. 또한 인권은 보편적인 것이

45 내무부의 2015년 7월 15일자, ‘내무부 장관의 물대포 관련 구두 진술’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-oral-statement-on-water-cannon>

46 46 BBC 뉴스의 2014년 6월 11일자 ‘런던수도경찰청, 물대포 구매 허가 받아’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-27781673>, 그리고 2015년 7월 15일자 ‘내무부 장관, 경찰의 물대포 사용 승인 거부해’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-33538171>

47 <가디언>지의 2014년 6월 11일자 ‘독일, 안전에 대한 우려로 보리스 존슨의 물대포를 단계적으로 사용 중단해.’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jun/11/germany-phasing-out-boris-johnson-water-cannon-safety-fears-wasserwerfer-9000>

48 <미러>지의 2016년 4월 24일자 ‘사용 금지된 보리스 존슨의 물대포, 유지 및 보험비로 세금납부자들에게 연간 2만 5000파운드 부담시켜’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/boris-johnsons-banned-water-cannon-7824795>

아니고 ‘책임’과 연계되어야 한다고 주장했는데, 이러한 주장은 범죄 용의자들에게는 인권의 적용을 제한해야 한다는 요구로 광범위하게 해석되었다.⁴⁹

지난 5월에 새로운 입법 프로그램을 도입한 영국 정부는 인권법을 폐지하자는 자체 제안을 계속 밀어붙이며 새로운 ‘권리장전’을 도입하고 있는데, 이는 모든 사람에 대한 인권 보호를 심각하게 약화시키는 내용을 포함하고 있다.⁵⁰ 이 제안들은 올 여름에 논의될 예정이며 이후 여론을 반영하여 협의가 이어질 전망이다. 리버티는 영국 내 어떤 식의 인권 보호 축소에도 계속 반대 의사를 표명하며 앞으로 몇 달에 걸쳐 이러한 조치들에 대해 지속적인 반대 활동을 벌여나갈 계획이다. 인권법은 전세계 다른 헌법상의 법률 문서들처럼 정부 당국의 책임을 묻는 데 있어 대단히 중요하다. 여기에는 정부 당국이 물대포를 도입하여 사용하는 것도 포함된다.

앞으로의 물대포 사용

물대포는 시위 치안유지 활동을 위해, 때로는 시위 진압을 위해 계속 사용되고 있다. 올해 5월 케냐에서 일어난 선거관리위원회 해체 요구 시위 동안에도 물대포가 사용되었는데 케냐 정부는 이 장면을 찍은 사진 때문에 전세계적인 악명을 얻었다.⁵¹ 최근 인도,⁵² 짐바브웨⁵³, 칠레⁵⁴에서 일어난 시위에서도 물대포가 등장했다. 프랑스에서는 항구 도시 칼레에 있는 난민 집단 수용소를 철거하는 과정에 어린이들이 포함된 피난민들과 이민자들을 상대로도

49 영국 정부의 국무조정실의 2011년 8월 10일자 ‘연설: 영국 총리의 영국 내 폭력 사태에 관한 진술’ 자료는 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-violence-in-england>

50 이에 대한 추가 브리핑 자료를 보고 싶으면, 2016년 5월자 리버티의 인권법 관련 브리핑 자료와 영국 정부의 인권법 폐지 제안서를 여기에서 확인할 수 있다: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/Liberty%27s%20Briefing%20on%20the%20Government%27s%20proposal%20to%20repeal%20the%20HRA%20%282016%29.pdf>

51 일레로, <가디언>지의 2016년 5월 16일자 ‘케냐 경찰, 시위 중 선거감시단에 최루탄 발사해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/world/2016/may/16/kenyan-police-fire-teargas-during-protest-election-watchdog>, 그리고 <시카고 트리뷴>지의 2016년 5월 21일자 ‘케냐 경찰의 폭력 진압 사진들, 국제적 광분 촉발시켜’ 기사는 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-kenya-police-beating-protesters-20160517-story.html>

52 <가디언>지의 2016년 1월 19일자 “이것은 자살이 아니라 살인이다”: 하층 계급 출신 교수의 죽음을 둘러싼 인도 시위’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/19/this-is-not-a-suicide-but-protests-in-india-over-lower-caste-scholars-death>

53 <로이터>의 2016년 2월 18일자 ‘짐바브웨 경찰, 참전용사들의 시위를 진압하기 위해 물대포 발사해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN0VR10G>

54 <프레스 TV>의 2016년 5월 6일자 ‘경찰과 학생 시위자들, 칠레 산티아고에서 무력 충돌’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.presstv.ir/Detail/2016/05/06/464196/Chile-Santiago-Chiloe-Michelle-Bachelet/>

물대포가 사용됐다.⁵⁵ 이런 식의 물대포 사용이 실질적인 인권 표준에 부합한다는 근거는 전혀 없다. 오히려 물대포 사용은 인권 표준과 양립할 수 없는, 공격적이고 역효과를 불러일으키는 치안유지 방식과 연관이 있는 듯하다.

그러나 한국의 백남기 농민과 독일의 디트리히 바그너씨의 사례는 물대포의 위험성을 조명하는 데 중요한 역할을 했다. 영국에서 2011년 폭동으로 폭발한 대중의 분노에도 불구하고 시민 사회의 통합된 노력으로 이 위험한 장비를 도입하려는 시도를 막을 수 있었다. 동일한 성과가 다른 곳에서도 일어나기를 우리 모두 희망한다.

55 <인디펜던트>지의 2016년 2월 29일자 ‘비디오: 경찰이 최루탄과 고무탄, 그리고 물대포를 사용해 칼레 난민촌 ‘정글’ 철거해’ 기사를 보고 싶으면, 여기에서 확인할 수 있다: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/video-calais-jungle-is-evicted-by-police-with-tear-gas-rubber-bullets-and-water-cannons-a6903386.html>

The UK's Experience of Water Cannon

Sam Hawke / Policy Assistant, Liberty

Since our formation, the protection of peaceful protest has been at the core of Liberty's work. We were founded in 1934, as the National Council for Civil Liberties, in response to the use of police spies to incite violence during the anti-poverty Hunger Marches of 1932.¹

Through our work we have accumulated expertise as to the challenges posed by policing large-scale protests, along with the most effective and proportionate responses to situations of public disorder. As part of its work defending human rights in the UK, Liberty brings legal challenges to government restrictions of the right to protest, such as our successful case at the European Court of Human Rights against the use of over-broad 'stop and search' powers in the Terrorism Act 2000 against protestors in London.² During demonstrations themselves, Liberty have acted as legal observers, recording police behaviour. Overall, we work to persuade ministers, legislators, and the public to respect and promote individuals' rights to free speech and free assembly.³

1 For an overview of Liberty's history, see here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/who-we-are/history/liberty-timeline>.

2 See Liberty, 'Liberty wins landmark stop and search case in Court of Human Rights', 12 January 2010, available here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/news/press-releases/liberty-wins-landmark-stop-and-search-case-court-human-rights>, and *Gillan and Quinton v. the United Kingdom* (App. No. 4158/05).

3 For details of Liberty's campaigning work on the right to protest, see here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/campaigning/other-campaigns/protest>.

It was in light of this history that Liberty intervened to oppose the attempts by London's Metropolitan Police to introduce water cannon into the UK – the first time that it would have been used outside Northern Ireland. Thankfully, our campaign was successful: despite public anger as a result of rioting in 2011, it was recognised that the use of water cannon would be hugely detrimental to police relationships with communities, risk very serious injury, and endanger the rights to free speech and free assembly.

Protest policing in the UK

The relationship between the UK's police force and the public is conceived as one of consent. A central tenet of this approach is the fostering of mutual trust through community engagement. As Sir Robert Peel – the founder of UK's police forces – said in 1829, “The police are the public and the public are the police”.⁴ To this end, the UK's police has sought to organise itself differently from some other countries in Europe and elsewhere. It has historically refused to rely on a militarised or paramilitary police force in response to public disorder in the mould of France's Gendarmerie or the Royal Canadian Mounted Police.

However, over the last 30 years the promise of consensual policing has conflicted with a desire to expand police powers and methods to more forcefully control protests. The police's heavy-handed suppression of the miner's strike at Orgreave in 1984 was severely criticised, not least of all by Liberty, who accused the police themselves of engaging in a riot.⁵ Indeed, it was during the 1980s and onwards that increasingly proactive – even aggressive – methods of protest policing were developed in tandem with expanding legal powers to control demonstrations and arrest protestors.

On 11 April 1981, tensions between police and communities of Brixton, London, ignited a series of riots leaving 28 buildings damaged or destroyed by fire. Further rioting took place in July 1981 elsewhere in the UK. CS gas was deployed for the first time in the UK as part of the police response. Resentment towards the police had built in part

4 See Sir Robert Peel's *Principles of Law Enforcement*, available here: https://www.durham.police.uk/About-Us/Documents/Peels_Principles_Of_Law_Enforcement.pdf.

5 Campaigners continue to call for a full inquiry into the policing of the Orgreave strikes, not least because of the fact that senior officers involved in serious misconduct during the Hillsborough disaster – in which 96 people died during a football stadium in 1989 – were also involved in policing the strikes. See, for example, *The Guardian*, 'Orgreave inquiry calls grow after damning Hillsborough verdict for police', 16 May 2016, available here: <http://www.theguardian.com/politics/2016/may/16/orgreave-inquiry-calls-grow-after-damning-hillsborough-verdict-for-south-yorkshire-police>, and *BBC News*, 'Hillsborough: Full truth won't be known 'until clarity over Orgreave'', 27 April 2016, available here: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-south-yorkshire-36152559>.

as a result of its discriminatory use of ‘stop and search’ tactics against black youths, and the areas of rioting tended to share large ethnic minority populations suffering from social and economic deprivation. It led to a report by a senior member of UK’s judiciary, which recommended, among other things, safeguards against the use of discriminate and disproportionate ‘stop and search’ powers and the honouring of the principle of policing by consent.⁶

A perception of greater violence on the part of the police during protest culminated in the death of Ian Tomlinson in 2009. During the G20 summit protests, a newspaper vendor, Ian Tomlinson, was struck by a police officer – a member of the Territorial Support Group – and pushed to the ground, dying soon after. Camera footage of the incident demonstrated that Mr Tomlinson was not a protestor, and had not provoked the officer prior to the incident.⁷ His death prompted a review into protest policing methods and a call for a return to consensual policing.⁸ However, as Liberty argued at the time, the review failed to deal with several important issues, such as the use of kettling and the quasi-military police unit, the Territorial Support Group, the aggressive tactics of which have resulted in significant independent criticism since its introduction in 1987.⁹ The expansion of independent police units focused on public order policing threatens to blur the distinction between the UK’s approach to protest policing and that of other European countries.

By the time of the 2011 riots, the UK police already appeared to be adopting more confrontational, even militarised, methods of protest policing. In 2010, for example, officers clad in full riot-gear kettled large numbers of student protestors indiscriminately for several hours. Ominously, police chiefs flatly claimed that increased public anger at

6 Lord Scarman, *The Brixton Disorders 10-12 April 1981: Report of an Inquiry by the Rt Hon Lord Scarman*, OBE, London: Her Majesty’s Stationary Office, 1981.

7 An inquest into Ian Tomlinson’s death found him to have been unlawfully killed, but the police officer, Simon Harwood, was later found not guilty by a jury at criminal trial. He was nonetheless dismissed from the police for gross misconduct. See, for example, *BBC News*, ‘Timeline: Ian Tomlinson’s death’, 5 August 2013, available here: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-10728685>.

8 See *The Guardian*, ‘G20 report lays down the law to police on use of force’, 25 November 2009, available here: <http://www.theguardian.com/politics/2009/nov/25/police-g20-inquiry-report>.

9 See, for example, Liberty, ‘Liberty responds to O’Connor Report on Policing Protest’, 7 July 2009, available here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/news/press-releases/liberty-response-oconnor-report-policing-protest>.

government cuts would lead directly to the increased militarisation of police responses to protest.¹⁰

Liberty's objections to water cannon

The most obvious objection to the use of water cannon is its capacity for brutality. With its extremely powerful water jet, it is able to strike a blow of water so hard as to tear off clothes and cause very serious injuries, such as spinal fracture, concussion, sight and hearing injuries, and blunt trauma. The water itself must be heated to at least 5 degrees Celsius to avoid the health risks of being struck with a jet of freezing water. Even the size of water cannons is a problem. Comparable to a large lorry or truck, the dangers of mobilising them in situations of mass protest – let alone fast-moving disorder – are obvious. In May of this year, for example, a protestor in Turkey died after being struck by a moving water cannon vehicle during the International Workers' Day demonstrations.¹¹

Of particular concern is water cannon's indiscriminate nature. Peaceful protestors are likely to be struck just as much as trouble-makers. From the moment it is used, all in a crowd – whoever they are, whatever they are doing – are subject to its force. Indeed, the cases in which water cannon is most effective in dispersing groups of individuals is during occasions of unified mass protest. These are precisely the circumstances in which water cannon is least permissible, both for their repression of free speech and for their propensity to turn peaceful demonstrations into situations of fast-moving civil disorder. The use of water cannon turns a demonstration into a situation of mass panic and civil disorder, the very thing it is claimed to prevent.¹²

In any event, water cannon demonstrably does not work. For one, the visibility of police weaponry heightens the risk of violence. The sheer presence of water cannon is likely

10 See, for example, *The Guardian*, 'Police could use more extreme tactics on protestors, Hugh Orde warns', 27 January 2011, available here: <http://www.theguardian.com/uk/2011/jan/27/hugh-orde-police-protest-tactics>.

11 See *Hürriyet Daily News*, 'Man hit by police water cannon dies in Istanbul's Taksim', 1 May 2016, available here: <http://www.hurriyetdailynews.com/man-hit-by-police-water-cannon-dies-in-istanbuls-taksim.aspx?PageID=238&NID=98561&NewsCatID=339>.

12 See the case studies detailed by Feigenbaum, A., 'White-washing the water cannon: salesmen, scientific experts and human rights abuses', 25 February 2014, available here: <https://www.opendemocracy.net/opensecurity/anna-feigenbaum/white-washing-water-cannon-salesmen-scientific-experts-and-human-rights>.

to heighten levels of aggression of both protestors and police.¹³ And if police are given weapons whose use is to indiscriminately deter protestors, it is likely that the very permission to use this weapon will serve as its justification: in other words, if police use indiscriminate weapons which imply every protestor is a potential enemy, the police will likely treat them as such. And in so doing, they become enemies in the eyes of protestors. Rather than appearing as facilitators of peaceful protest, the use of indiscriminate weapons, such as water cannon and kettling, unites crowds against the police.¹⁴

Whilst some protestors are likely to flee in the face of water cannon, others will anticipate its use and take on an aggressive posture as a means of defence. And the use of water cannon is likely to deter more peaceful protestors from attending demonstrations at all. A vicious cycle begins, since the police's likely response is to heighten intimidation as a further defensive measure. With this arms race between police and protestors, the use of water cannon only frustrates the purpose for which it is deployed. The police and public are no longer, in Robert Peel's words, the same, but two implacable enemies, fighting over the territory of the street.

And all this serves to make very difficult, if not impossible, the traditional means by which police have engaged with protestors to ensure peaceful demonstrations. Not only does the use of water cannon render a situation chaotic, but their presence sends another message. The police seem unapproachable and uninterested in negotiation or exchange. The inevitable result is a hardening of attitudes on both sides, as each thinks of the other that they are only amenable to aggression.

The risk, too, of mission creep is real. Water cannon, once authorised for use in situations of violent disorder, will likely be deployed during peaceful protest, as the use expanded use of other policing tactics since the 1980s has demonstrated.¹⁵ Moreover, the expanding use of water cannon would be effectively self-justifying: with the risk of violence increased by the deployment of water cannon, the police are then led to use it all the more.

13 See, for example, *Psychology Today*, 'The "weapons effect"', 18 January 2013, available here: <https://www.psychologytoday.com/blog/get-psyched/201301/the-weapons-effect>. See also *New York Magazine*, 'How Militarizing Police Can Increase Violence', 14 August 2014, available here: <http://nymag.com/scienceofus/2014/08/how-militarizing-police-can-increase-violence.html>.

14 See the discussion of crowd psychology provided by Dr Chris Cocking in his submissions to the Mayor of London's consultation, 'Dousing disorder or fatally fanning the flames? A study of the possible psychological and physiological effects of water cannon', February 2014, available here: <https://notowatercannon.files.wordpress.com/2014/02/dousing-disorder-or-fanning-the-flames.pdf>.

15 See, for example, Reiner, R., *The Politics of the Police* (4th ed.), Oxford: Oxford University Press, 2010, pp. 85-88 and 101-3. See also further material below.

All this serves to chill – even suppress – freedom of expression and the right to protest. Water cannon’s effect on free speech and free assembly, along with its dangers, renders it very unlikely to be in compliance with the UK’s human rights obligations.

Under the UK’s uncodified constitution,¹⁶ human rights are legally enforceable by the Human Rights Act 1998, which incorporates the European Convention on Human Rights. Section 6 of the Human Rights Act requires that all public bodies act compatibly with the rights under the Convention, including Articles 10 and 11, the rights to free expression and assembly, respectively. Where they fail to do so, acts of public bodies can be quashed by judicial review. Acts of Parliament, however, cannot be invalidated for incompatibility with human rights. However, where legislation is found to be incompatible with the Convention, section 4 of the HRA empowers courts to make Declarations of Incompatibility, with which government and Parliament may choose to comply. Section 3 of the HRA also empowers courts to interpret legislation, so far as possible, compatibly with the rights under the Convention.

In the context of protest, Article 2 – the right to life – permits the use of potentially lethal force only when absolutely necessary in defence of a person from unlawful violence or in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection. Police risk breaching the right to life in using water cannon outside circumstances of serious disorder. Even then, its use must be proportionate, and this is a requirement that an indiscriminate weapon such as water cannon will find difficult to meet.

Similarly, Article 3 – the right against torture and inhumane or degrading treatment – may be implicated. The threshold for treatment engaging this right is high, such treatment being absolutely prohibited in all circumstances. The right is most likely to be engaged by the use of water cannon where it is deployed against particularly vulnerable protestors or those posing no threat of violence, causing them serious harm. For example, the European Court of Human Rights recently found against Turkey on the basis of Article 3 and Article 11, the right to free assembly, in light of the “disproportionate

16 The UK is a constitutional monarchy, but without any central constitutional document setting out the powers of its institutions and the rights of individuals. Instead, the UK constitution is comprised of several Acts of Parliament passed over the course of several centuries. Its constitution also includes a number of conventions, which operate as tacit, evolving political agreements as to the function of its institutions. Supreme law-making power is centralised in Parliament.

force” used against demonstrators, which included the use of tear gas and water cannon.¹⁷

Article 5 – the right against arbitrary detention – is particularly important in situations of protest, although the European Court of Human Rights upheld the tactic of kettling during anti-cuts protests in London.¹⁸ However, it remains plausible that the use of water cannon to contain protestors implicates Article 5.

The wider challenge to the use of water cannon, however, comes from Article 10, the right to freedom of expression, and Article 11, the right to freedom of assembly. It is clear that the use of water cannon to disrupt and deter legitimate, peaceful protest will likely violate these rights. In the context of protest, interferences with these rights can be justified in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, and for the protection of the rights of others. However, even where these interests are at stake, an indiscriminate weapon such as water cannon will likely constitute a disproportionate response.

Effective and proportionate policing

It is Liberty’s view that effective protest policing is best achieved through forward planning, effective communication, and the timely deployment of officers to use lawful powers and tools in a targeted and proportionate way when genuine problems arise. Above all, police must facilitate, and not prevent, protest. These all require targeted responses on the ground, appropriate police presence at protest sites, and adequate training, including a heightened awareness of the importance of the right to protest.

The UK’s legal environment for the conduct of protest is already heavily weighted in favour of the authorities. Police already have extremely wide-ranging powers to control or ban protests, and to arrest those who stray from the conditions imposed or fall foul of

17 See *Süleyman Celebi and others v. Turkey* (App. Nos. 3723/10, 38958/10, 38968/10, 38973/10, 38980/10, 38991/10, 38997/10, 39004/10, 39030/10, 39032/10, 39037/10, 39038/10, 39042/10, 39049/10, 39052/20, and 45052/10). See also *Hürriyet Daily News*, ‘ECHR fines Turkey over violent police intervention at 2008 May Day rally’, 25 May 2016, available here: <http://www.hurriyetsdailynews.com/echr-fines-turkey-over-violent-police-intervention-at-2008-may-day-rally.aspx?pageID=238&nID=99608&NewsCatID=339>. The European Court had already found in 2012 that Turkey violated the ECHR for its use of “excessive force” in suppressing protests: see *Disk and Kesk v Turkey* (App. No. 38676/08).

18 *Austin and others v. the United Kingdom* (Applications nos. 39692/09, 40713/09 and 41008/09).

legislation which criminalises the traditionally civil wrong of trespass.¹⁹ In such circumstances, the onus is on the stronger party – the police – to proactively engage with protestors and conduct genuine negotiation and engagement. It renders the use of weaponry such as water cannon even more likely to chill peaceful protest and exacerbate tensions.

Peaceful protests may well include breakaway groups with the intention to cause violent disorder. Plainly, it is legitimate and lawful for police to target such activity. Police are under positive obligations, for example, to safeguard the rights to expression and assembly through active and appropriate policing to facilitate protest, and which will obviously include preventing and containing the outbreak of illegitimate violence that inhibits those rights.

But the deployment of water cannon will do little to stop such behaviour. Whilst unlawful activity may sometimes arise amidst lawful protest, it is difficult to predict where it will appear on the day. Water cannon – large and cumbersome as they are – must be deployed in advance, and cannot respond quickly to outbreaks of disorder.

Water cannons have never been used in the UK outside Northern Ireland, a far more difficult policing environment in which opposing groups from the region's still-divided Catholic and Protestant communities continue to fight over issues such as parading. Six cannons are authorised for deployment. While there are no clinical case reports as to injuries sustained, a review by the Defence Science and Technology Laboratory found that

19 In addition to the Human Rights Act, protest in the UK is largely governed by the Public Order Act 1986. Its provisions include measures which have in one form or another regulated public protest since 1936, the year in which the first Public Order Act was passed in response to clashes between the British Union of Fascists and their anti-fascist and anti-racist opponents. The provisions of the Public Order Act 1986 include requirements for the authorisation of protests by police, and the criminalising of the public use of words or behaviour that might be deemed threatening, abusive, or insulting (although the word, 'insulting', has since been removed from the legislation). However, many more provisions have been added since 1986, including around 40 different criminal offences relating to the conduct of protests and broader powers for the police to ban or control demonstrations. Further offences and police powers were added by the Public Order and Criminal Justice Act 1994. In recent years, legislation has gone further. Subsequent Terrorism Acts have introduced new powers to stop and search individuals, widely used in respect of protests (although successfully challenged at the European Court of Human Rights), and the Serious Organised Crime and Police Act 2005 criminalised all protests taking place outside Parliament or other designated areas without prior authorisation by police. Whilst the 2005 restrictions on protests around Parliament have since been repealed, new limitations were added in 2011. For further briefing, see Liberty, 'Protest around Parliament', and the links to additional briefing therein, available here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/human-rights/free-speech-and-protest/protest/protest-around-parliament>.

“there is good evidence from other sources to indicate that serious injuries have been sustained by people subjected to the force of water cannon jets” used there.²⁰

The record of other less-lethal methods remains worrying. The University of Ulster, for example, has calculated that 17 people were killed by rubber or plastic bullets between 1969 and 1991, 9 of whom were children.²¹ And it is not unlikely that the continued use of weapons such as water cannon helps fuel distrust between Northern Ireland’s communities and its police.

The 2011 riots

But it was in 2011 that the real push for the use of water cannon across the UK began. On 4 August 2011, Mark Duggan was shot by police during an operation in Haringey, London, as a result of which he died.²² The authorities failed to properly communicate with Mr Duggan’s family, and the Independent Police Complaints Commission released information suggesting Mr Duggan had fired on officers, which was later discovered to be false. The shooting triggered significant community anger, resulting in local disturbances which in turn provoked waves of rioting across England between 6 and 10 August, involving an estimated 13,000 to 15,000 people. Over 5,000 crimes were thought to have been committed, including 1,860 incidents of arson and property damage and 1,649 incidents of burglary. Five people were killed, and the overall cost of policing the riots cost almost £90 million.²³

20 See Defence Science and Technology Laboratory UK, ‘The medical implications of vehicle-mounted water cannon with special reference to the Ziegler Wasserwerfer 9000 (WaWe 9) system’, 19 July 2013, available here: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445176/130719_DSTL_1_-_July_2013_-_TR74621_-_Ready_for_publication.pdf.

21 See *Half the Battle: Understanding the impact of ‘the Troubles’ on children and young people*, ‘Chapter 3: Deaths of children and young people in the Troubles’, available here: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/violence/cts/smyth1.htm>.

22 See *BBC News*, ‘Mark Duggan death: timeline of events’, 27 October 2015, available here: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-14842416>.

23 See Independent Riots, Communities, and Victims Panel, ‘Five days in August: An interim report on the 2011 English riots’, 2011, available here: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121003195935/http://riotspanel.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/04/Interim-report-5-Days-in-August.pdf>, p. 21, and House of Commons, Home Affairs Select Committee, ‘Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011’, December 2011, available here: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/home-affairs/HC-1456-I-Final-Report.pdf>, p. 23.

The police's own assessment made clear that intelligence and communication failures were a primary cause of the escalation of disorder that led to the riots.²⁴ Parliament's Home Affairs Select Committee, in its report on the riots, found that a lack of police officers was the most important cause behind the spread of disorder,²⁵ and a second report, from Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, echoed these findings.²⁶ In other words, there were simply not sufficient numbers of police gaining relevant intelligence – through community policing – to properly gauge the likelihood of an outbreak of disorder and head it off.

The attempt to introduce water cannon to the UK

The shock of the riots in 2011 resulted in what appeared the first serious suggestions in many years that water cannon be used outside Northern Ireland. The incidents had already resulted in calls for a crack-down on those thought to be involved, with Prime Minister David Cameron announcing measures to summarily evict those convicted of riot-related offences from public housing, to place criminal injunctions on individuals to stop them participating in gangs, and to shut down social media during incidents of disorder.²⁷

But it is important to note the freestanding police rationale for the introduction of water cannon. The Association of Chief Police Officers called for the use of water cannon against ordinary protestors quite independently of their use in the context of riots, claiming that at least four demonstrations prior to 2011 could have benefited from its use.²⁸ A central police advocate for the use of water cannons, Chief Constable David Shaw, discounted the likelihood of further riots on the scale of August 2011, but instead

24 *The Observer*, 'Revealed: how police lost control of summer riots in first crucial 48 hours', 3 December 2011, available here: <http://www.theguardian.com/uk/2011/dec/03/police-summer-riots-hours?newsfeed=true>.

25 House of Commons, Home Affairs Select Committee, 'Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011', p. 19.

26 See Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 'The rules of engagement: A review of the August 2011 disorders', 2011, available here: <https://www.justiceinspectrates.gov.uk/hmic/media/a-review-of-the-august-2011-disorders-20111220.pdf>.

27 See *The Daily Telegraph*, 'UK riots: text of David Cameron's address to Commons', 11 August 2011, available here: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/crime/8695272/UK-riots-text-of-David-Camersons-address-to-Commons.html>.

28 See, for example, *The Guardian*, 'Police to ask home secretary to approve use of water cannon across country', 22 January 2014, available here: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jan/22/police-home-secretary-approve-use-water-cannon-austerity-protest>.

ried the use of water cannon to future disorder arising from anti-austerity protests.²⁹ Overall, the riots offered those lobbying for such methods an opportunity to exploit widespread public anger at what took place to introduce the use of water cannon.

Indeed, Liberty was extremely concerned that the 2011 riots would be taken to justify a further retrenchment in protests rights. This has happened elsewhere. For example, the protests in Seattle during the 1999 World Trade Organisation summit resulted in significant changes to police methods in the USA and Canada. The disorder witnessed during those protests was alleged to require a turn towards a more militarised style of protest policing involving the use of ‘less-lethal’ weaponry, such as rubber bullets, tear gas, and water cannon, along with tactics designed to actively restrict protest activity, such as kettling.³⁰

Despite this, Norman Stamper, the head of Seattle’s police at the time, now describes his decision to deploy military-style units as “the catalyst for heightened tension”, “an act of provocation”, and the “worst mistake of my career”.³¹ As he recognises, the police’s response was likely a self-fulfilling prophecy, creating the very disorder it sought to prevent.³²

Nonetheless, protests of 2010 and the riots of 2011 resulted in calls for the deployment of water cannon in London and elsewhere. The Association of Chief Police Officers undertook a national scoping project and the Metropolitan Police Commissioner, Sir Bernard Hogan-Howe, asked for three water cannons to be made available by the summer of 2014.³³ The Greater London Authority³⁴ launched a public consultation on the proposed use of water cannon for deployment. Thereafter, the Mayor of London

29 See Chief Constable David Shaw, ‘Water cannon: Use of water cannon by police in relation to disorder incidents and planned public order operations’, 28 January 2014, available here: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445166/140320_Water_Cannon_Operational_Requirement_-_Part_1_v3.pdf, paragraph 4.1

30 Balko, R., *Rise of the Warrior Cop: The militarization of America’s police forces*, New York: Public Affairs, 2013, pp. 234-7, in particular.

31 See Vox, ‘Why America’s police forces look like invading armies’, 19 August 2014, available here: <http://www.vox.com/2014/8/14/6003239/police-militarization-in-ferguson>.

32 See Balko.

33 See *Evening Standard*, ‘Met Commissioner Sir Bernard Hogan-Howe: Why London needs water cannon’, 27 February 2014, available here: <http://www.standard.co.uk/news/london/met-commissioner-sir-bernard-hogan-howe-why-london-needs-water-cannon-9156411.html>.

34 This is the administrative body for Greater London, headed by the Mayor of London, combined with its legislative body, the London Assembly.

decided to support the Metropolitan Police's proposals, writing to the Home Secretary to request that she authorise their use.³⁵

A concerted campaigning effort was undertaken by a broad coalition of civil society groups, including Liberty. We at Liberty submitted our response to the public consultation detailing our objections, and gave oral evidence to the consultation. We also participated in a broad coalition of human rights groups and public figures, entitled No to Water Cannon.³⁶ Liberty and No to Water Cannon also submitted briefing to Parliament,³⁷ and protests were held and public petitions signed.³⁸ One petition gained 35,000 signatures and was presented at London's City Hall at a consultative meeting with the police on 17 February 2014. The objections to water cannon were vociferously aired, and Dietrich Wagner attended to give his testimony as to the horrific injuries water cannon can cause.

Liberty had previously highlighted the problems of water cannon on many occasions, including directly after the 2011 riots in giving evidence to Parliament's Home Affairs Select Committee into the disorder.³⁹ The Committee came to the conclusion that "it would have been inappropriate as well as dangerous to have employed water cannon... such use could have escalated and inflamed the situation further."⁴⁰

Liberty also highlighted the police's own objections to the use of water cannon. For example, President of the Association of Chief Police Officers, Sir Hugh Orde, stated that "water cannon are used to deal with fixed crowds to buy distance... These are fast-moving crowds, where water cannon would not be appropriate... I don't see it as

35 See Mayor of London, 'Water cannon', 28 February 2014, available here: <https://www.london.gov.uk/what-we-do/mayors-office-policing-and-crime-mopac/mopac-consultations/water-cannon>, and 'Mayor writes to Home Secretary supporting request for water cannon', 19 March 2014, available here: <https://www.london.gov.uk/press-releases-6099>.

36 See, for example, *The Daily Telegraph*, 'Water cannon is not very British, say campaigners', 22 March 2014, available here: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/10715100/Water-cannon-is-not-very-British-say-campaigners.html>.

37 See Liberty and No to Water Cannon, 'Parliamentary Briefing', February 2014, available here: <http://web.archive.org/web/20140616221723/http://notowatercannon.files.wordpress.com/2014/02/liberty-no-to-water-cannon-joint-parliamentary-briefing-feb-2014.pdf>.

38 See, for example, *Evening Standard*, '35,000 sign petition against water cannon', 17 February 2014, available here: <http://web.archive.org/web/20140617084619/http://www.standard.co.uk/news/london/35000-sign-petition-against-water-cannon-9134156.html>.

39 See Liberty's submission to the Home Affairs Select Committee Inquiry into policing large-scale disorder, September 2011, available here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/liberty-s-submission-to-the-hasc-inquiry-into-policing-large-scale-disorder-.pdf>.

40 See House of Commons, Home Affairs Select Committee, 'Policing Large Scale Disorder: Lessons from the disturbances of August 2011', p. 14.

necessary, and nor do the 43 chiefs I spoke to this morning.”⁴¹ As he later reiterated, “all the experience of water cannon that I have says that a fast-moving, imprecise, cut-and-run situation is not when you would use them. It would not do.”⁴²

His view held especial weight for his service as the Chief Constable of the Police Service of Northern Ireland between 2002 and 2009, during which he oversaw the deployment of water cannon in that region. In addition, five of the six largest police forces in the UK stated publicly that they would not deploy water cannons even were they authorised to do so.⁴³ The London Assembly’s Police and Crime Committee made similar points, further contradicting the claims of the Metropolitan Police, after the London Assembly consultation received only 59 responses favourable to water cannon, out of a total of 2,547.⁴⁴

The result

In July 2015, the Secretary of State for the Home Department, Theresa May, announced that she rejected the Metropolitan Police’s proposals.⁴⁵ She cited three reasons. Like much of the UK’s police force, she found that there was no operational case for their use in situations of civil disorder, such as the London riots. She also found that the use of water cannon would adversely impact “public perceptions of police legitimacy”, finding in particular that “in areas with a history of social unrest or mistrust of the police, the deployment of water cannon has the potential to be entirely counterproductive”. But she also relied on the case of Dietrich Wagner, finding that water cannon posed an unacceptable risk of serious injuries.

Bizarrely, the Metropolitan Police attempted to pre-empt the campaign by purchasing three Ziegler Wasserwerfer 9000 water cannons from the German police in June 2014,

41 *The Guardian*, ‘David Cameron: Police can use water cannon to control riots’, 10 August 2011, available here: <http://www.theguardian.com/uk/2011/aug/10/david-cameron-water-cannon-police-riots>.

42 In evidence to the London Assembly Police and Crime Committee, 4 February 2014.

43 See *The Guardian*, ‘Five of the six largest police forces do not want water cannon’, 4 February 2014, available here: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/feb/04/police-forces-opposed-to-water-cannon>.

44 London Assembly Police and Crime Committee, *Water cannon: Why the Met’s case doesn’t wash*, February 2014, available here: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly/publications/water-cannon>, and *The Independent*, ‘London Mayor Boris Johnson backs water cannon use in the capital’, 19 March 2014, available here: <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/london-mayor-boris-johnson-backs-water-cannon-use-in-the-capital-9203592.html>.

45 See Home Office, ‘Home Secretary’s oral statement on water cannon’, 15 July 2015, available here: <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretarys-oral-statement-on-water-cannon>.

over a year before Theresa May had reported her findings.⁴⁶ These are the same cannons used against Dietrich Wagner, and are being phased out of use by German police as a result of safety fears.⁴⁷ They are alleged to cost £25,000 per year to maintain and insure in their disuse.⁴⁸ But further incidents of violent disorder could allow a future Home Secretary to change position. When future perceived disorder threatens to bring the issue of water cannon to the surface once more, civil society and the public will have to maintain pressure to remind decision-makers that water cannon remains deeply inappropriate for the UK.

And it is worth mentioning the intersection between these issues and Liberty's other work protecting and promoting human rights in the UK. After the 2011 riots, Prime Minister David Cameron repeated his calls to repeal the UK's Human Rights Act. He falsely claimed that the Act was hampering police efforts to distribute 'wanted' posters of suspected rioters, and ominously suggested that human rights are not universal, but tied to 'responsibilities' – widely viewed as a call to limit the application to suspected criminals.⁴⁹

Introducing its new legislative programme in May of this year, the Government continues to push ahead with its proposals to repeal the Human Rights Act and introduce a new 'Bill of Rights' with seriously weakened human rights protections for all.⁵⁰ Proposals are promised for the summer of this year, with consultation with the public following thereafter. We at Liberty continue to oppose any diminution of rights protection in the UK, and will be working hard to oppose these measures over the coming months. The Human Rights Act – like other constitutional human rights

46 See *BBC News*, 'Metropolitan Police given permission to buy water cannon', 11 June 2014, available here: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-27781673>, and 'Police water cannon use rejected by home secretary', 15 July 2015, available here: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-33538171>.

47 See *The Guardian*, 'Germany phasing out Boris Johnson's water cannon because of safety fears', 11 June 2014, available here: <http://www.theguardian.com/uk-news/2014/jun/11/germany-phasing-out-boris-johnson-water-cannon-safety-fears-wasserwerfer-9000>.

48 *The Mirror*, 'Boris Johnson's banned water cannon costing taxpayers £25,000 a year to maintain and insure', 24 April 2016, available here: <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/boris-johnsons-banned-water-cannon-7824795>.

49 See Cabinet Office, 'Speech: PM statement on violence in England', 10 August 2011, available here: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-violence-in-england>.

50 For further briefing on this, see Liberty's Briefing on the Human Rights Act and the Government's proposals for its repeal, May 2016, available here: <https://www.liberty-human-rights.org.uk/sites/default/files/Liberty%27s%20Briefing%20on%20the%20Government%27s%20proposal%20to%20repeal%20the%20HRA%20%282016%29.pdf>.

instruments around the world – will be crucial in holding the authorities to account, including for their use of water cannon, if it is ever introduced.

The future use of water cannon

The use of water cannon for the policing – and in some cases the suppression – of protest continues. In May of this year, it was used during protests in Kenya against its Electoral Commission, photographs of which have become notorious internationally.⁵¹ Recent protests in India,⁵² Zimbabwe,⁵³ and Chile⁵⁴ were met with water cannon as well. In France, water cannon was even used against refugees and migrants – including children – during the destruction of their camps in Calais.⁵⁵ There is nothing to suggest that these uses of water cannon met with any applicable human rights standards, and appear to have been tied to similarly aggressive and counterproductive policing methods incompatible with human rights.

However, the examples of Nam-gi Baek in Korea and Dietrich Wagner in Germany have played a crucial role in bringing the dangers of water cannon to light. In the UK, despite public anger arising from the 2011 riots, a coordinated civil society effort was able to head off the attempt to introduce this dangerous device. Let us hope the same is true elsewhere.

51 See, for example, *The Guardian*, 'Kenyan police fire teargas during protest over election watchdog', 16 May 2016, available here: <http://www.theguardian.com/world/2016/may/16/kenyan-police-fire-teargas-during-protest-election-watchdog>, and *Chicago Tribune*, 'Photos of police violence in Kenya spark international outrage', 21 May 2016, available here: <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-kenya-police-beating-protesters-20160517-story.html>.

52 See *The Guardian*, "'This is not a suicide, but murder": protests in India over lower-caste scholar's death', 19 January 2016, available here: <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/19/this-is-not-a-suicide-but-protests-in-india-over-lower-caste-scholars-death>.

53 See *Reuters*, 'Zimbabwe police fire water cannon to break-up war veteran protest', 18 February 2016, available here: <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKCN0VR1OG>.

54 See *Press TV*, 'Police, student protestors clash in Chile's Santiago', 6 May 2016, available here: <http://www.presstv.ir/Detail/2016/05/06/464196/Chile-Santiago-Chiloe-Michelle-Bachelet/>.

55 See *The Independent*, 'Video: Calais Jungle is evicted by police with tear gas, rubber bullets and water cannons', 29 February 2016, available here: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/video-calais-jungle-is-evicted-by-police-with-tear-gas-rubber-bullets-and-water-cannons-a6903386.html>.

지정토론 1: 독일과 영국에서의 물대포 사용과 한국실태에 대한 비교

이정일 / 변호사, 민변 백남기 농민 사건 대리인

먼저, 독일에서 오랫동안 법조활동을 하시다가 은퇴한 이후에도 집회의 자유가 침해되고 있는 지구 상의 모든 사람들이 독일 법정에서 확립한 원칙들이 동일하게 적용되어 평화적 집회의 권리가 더욱 보장받기를 바라는 열망으로 국제 심포지엄에 참여해 주신 독일 발표자와 리버티라는 단체의 활동가로서 집회현장에서 물대포 사용을 저지하는 활동을 오랫동안 열정적으로 해왔고, 표현의 자유와 집회의 자유 확장을 위하여 노력해 온 영국 발표자에게 시민의 인권이 더욱 확장되기를 바라는 대한민국의 한 사람으로서 경의와 감사의 말씀을 드리고 싶습니다.

독일 바그너씨의 사건과 한국 백남기 농민의 사건은 많은 유사한 점이 있는 것을 확인했습니다. “슈투트가르트 21” 사업반대 운동 과정에서 독일에서도 경찰이 살수차를 사용하여 바그너씨를 비롯한 여러 시민이 다치는 사건이 발생하였습니다.

한국에서는 백남기 농민의 사건 이전에도 물포로 부상을 입는 사건이 발생했습니다. 2011년 11월, 한-미 자유무역협정(FTA)을 반대하는 집회현장에서 경찰이 쏜 물대포에 많은 시민들이 다쳤습니다. 이들 중에 일부 시민이 헌법재판소에 물대포 사용행위에 대하여 기본권침해를 주장하였습니다.

그 주장의 핵심은 집회 및 시위를 해산하기 위하여 사용되는 물대포의 사용방법이 생명, 신체에 가장 위험을 끼칠 수 있는 직사살수 행위가 허용되고, 직사살수는 발사자의 의도이든 조작실수에 의한 것이든 생명과 신체에 치명적인 결과를 가져올 수 있기 때문에 반드시 법률에서 정해야 하는데, 법률에 정하지 않아서 헌법에 위반된다는 것이었습니다.

그런데, 대한민국의 헌법재판소는 “근거리에서의 물포 직사살수라는 기본권 침해가 반복될 가능성이 있다고 보기 어렵다”며 이를 각하했습니다.

그리고 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회현장에서 백남기 농민이 물대포에 얼굴부위를 맞고 쓰러져 생명이 위태로운 상태가 되는 사건이 또다시 발생하였습니다.

이러한 상황에서도 대한민국의 정부는 최고 책임자는 물론이고, 집회를 관리한 경찰 어느 누구도 그 잘못을 인정하지도, 사과하지도 않고 있습니다. 백남기 농민의 가족들은 경찰의 물대포 직사살수 행위에 대하여 검찰에 고발하였지만, 수사를 제대로 하지 않고 있습니다.

대한민국 국민을 대표하는 국회도 2015년 11월 14일 집회현장에서 이루어진 경찰의 과잉된 물대포 사용행위를 조사하지도 않았고, 백남기 농민 등 다수의 시민들이 피해를 입은 상황 역시 어떠한 조사도 하지 않았습니다.

2015년 11월 14일 집회현장에서 이루어진 경찰의 과잉된 물대포 사용행위에 대해서 책임 있는 정부도, 국민을 대표하는 국회도 아무런 조치를 취하지 않고 있는 상황이 지금도 계속되고 있습니다.

이런 이유로 경찰의 폭력적인 물대포 사용행위에 대해서 백남기 농민의 가족들은 스스로의 힘으로 외롭게 국가의 책임을 묻는 국가손해배상 소송을 진행하고 있습니다.

또한, 백남기 농민의 가족들은 헌법재판소에 물대포 사용행위에 대하여 기본권침해를 주장하는 헌법소원을 제기할 수밖에 없었습니다.

2015년 11월 14일 집회 개요



광화문 광장에 이중으로 세워진 차벽

위 사진에서 보이는 곳은 많은 사람들이 모여서 집회를 개최할 수 있는 광화문 광장입니다. 광화문 광장은 집회 참가자들의 주장을 전달하고자 하는 대상이 “시각적으로 보이고, 목소리가 들리는 거리”에서 개최되어야 한다는 원칙을 가장 잘 실현할 수 있는 장소입니다.

그런데, 광화문 광장에서 집회가 개최될 수 없었고, 대한민국 경찰은 집회참가자들이 광화문에 들어갈 수 없도록 철저히 차단벽으로 막았습니다. 다음 사진들은 광화문 광장과 청와대로 연결되는 곳곳마다 차벽을 세우거나 통행제한을 하고 있는 상황을 보여줍니다.



광화문 광장으로 이어지는 부분이 차벽으로 둘러싸인 청계광장



차벽으로 인도와 시위대를 분리



광화문 광장으로 이어지는 청계광장 인도가 경찰 버스와 차단벽으로 봉쇄되어 보행자 통행 중단



광화문 광장으로 가는 길목인 동화면세점 건물 옆에 차벽트럭 4-5대 대기



광화문 광장으로 가는 길목인 태평로에 폴리스 라인 설치



뚜렷한 위험징후가 없음에도 청계광장 일대에서 보행자 통행이 전면 제한



차량 및 보행자에 대한 통제가 이루어진 안국동 사거리~조계사



운현궁 앞(삼일대로) 차량 통제

위와 같은 사진들을 통해서 밝히고자 하는 것은 광화문 광장으로는 집회 참가자들이 들어오지 못하도록 집회가 개최되기 전부터 철저히 봉쇄하였다는 점입니다.

그리고, 집회가 진행 중일 때에는 다음의 현장 사진에서 볼 수 있는 바와 같이 물대포가 무차별적으로 사용되었습니다. 그리고 백남기 농민이 물대포에 쓰러졌고, 생명이 위험한 상태입니다.



KBS 취재팀에 대한 살수



차벽 근처에 있다는 이유만으로 살수



근접거리에서 직사 살수



살수로 쓰러진 후에도 계속되는 살수



살수차를 등지고 벗어나는 참가자에 살수

질의문

1. 공통질의

먼저 공통질문을 드리도록 하겠습니다.

첫째, 집회 참가자들의 주장을 전달하고자 하는 대상이 “시각적으로 보이고, 목소리가 들리는 거리”에서 개최되어야 한다는 원칙은 독일과 영국에서도 보장하고 있는 집회의 자유의 한 내용에 포함되는 것으로 알고 있는데, 독일과 영국에서 집단적 의사표현의 자유를 실현하기 위한 가장 적절한 집회 장소를 경찰이 사전적으로 경찰차 또는 차단벽이라는 수단을 이용하여 사전적으로 막는 경우가 있는지 궁금합니다.

만약, 있다면, 어떠한 조건으로 사전적 조치를 취하는 기준이 있는지 궁금합니다.



둘째, 아래의 사진은 앞에서 본 사진인데, 경찰이 차단벽을 집회개최 전에 설치하기 위해 대기하는 상황과 설치된 차단벽이 집회 참가자와 경찰을 구분하고 있는 것입니다.

2~3m 높이의 차단벽을 집회개최 장소에 폴리스라인이라는 이름으로 설치하는 장면이 영국과 독일에서도 있는지 궁금합니다. 또한, 이 같은 차단벽으로 폴리스라인을 설치할 수 있는 법률적인 근거가 있는지 궁금합니다.

셋째, 한국의 집회현장에서 경찰이 물대포를 사용하여 시민의 생명이 위태로운 사건이 발생하였는데, 만약, 위와 같은 사고가 독일과 영국에서 발생한다면 책임 있는 정부와 국회, 물대포를 사용한 경찰 등이 어떻게 행동하는지 궁금합니다.

2. 개별 질의

다음으로 독일 발표자와 영국 발표자에게 각각 질문을 드리고 싶습니다.

먼저, 디이터 라이헤르테 전 판사님께 질문드립니다.

첫째, “슈투트가르트 21” 사업반대 운동 과정에서 일부 살수차 운용요원에 대하여 조사가 이루어졌고, 마침내 경찰 대응에 직접적인 책임이 있는 두 명의 경찰관에 대하여 기소가 되었다는 발제문의 내용이 있는데, 기소된 두 명의 경찰관의 법률 위반 사항은 무엇인지 하는 것입니다.

둘째, 바덴-뷔르템베르크 주 행정법원의 판결 이후로 경찰의 물대포 사용이 금지되고 있는지, 금지되고 있지 않은 경우라고 하더라도 물대포 사용을 막기 위한 제도 또는 기준이 마련되었는지 궁금합니다.

셋째, 1982. 9. 4. 핵물질저장시설 반대시위에서 300~500명의 시위대에 대하여 독일 경찰의 살수행위로 다수의 집회참가자가 상해를 입었던 사례가 있었습니다.

이 사례에서 독일 연방 헌법재판소는 ① “살수행위를 통한 직접 강제 행사의 적법성은 해산명령의 적법성, 특히 헌법상 집회의 자유와의 합치 여부에 종속하는 것이 아니므로, 집회 참가자들은 위법한 해산조치라 하더라도 수인하여야 한다.”, ② “경찰의 직접 강제는 재량사항이고, 최소침해의 원칙을 준수하여야 하나, 경찰의 직접 투입 등이 침해의 여지가 덜한 수단이었다 하더라도 살수차운용이 더 효과적인 수단이었다면 이를 선택하는 것이 재량권 남용은 아니다.”, ③ “청구인들은 경찰의 사전계고, 시간적 간격을 둔 살수, 점차로 증가하는 수압, 수압증가 및 앞쪽에서 연좌 중이던 시위대에 대한 살수효과의 인식 가능성으로 인해 부상을 피해 자의적으로 도로점거를 풀 충분한 가능성을 가지고 있었다.” ④ “동기와 상황에 관계없이 살수차 사용이 위법하다는 주장은 청구인들이 불가피하게 살수차의 공격에 처한 것이 아니고, 도리어 살수차의 공격을 피할 것인지, 자의적으로 결정할 수 있는 상황이었으므로 부당하다.”고 결정하였던 것으로 알고 있습니다.

그렇다면, 위 독일 연방 헌법재판소의 판단과 바덴-뷔르템베르크 주 행정법원의 판단은 서로 충돌되는 점이 없는지 궁금합니다.

샘 호크 리버티 정책 담당께 질문드립니다.

최근 살수차의 살수행위로 인한 백남기 농민의 손해배상 청구사건에서 한국의 경찰은 “영국에서도 오래전부터 사용해 왔다.”라고 주장하며, 북아일랜드 사용 사례를 들고 있습니다.

영국 본토에서 집회현장에서 물대포를 사용하지 않고, 북아일랜드에서는 집회현장에서 물대포가 사용되는 정치적, 역사적, 문화적 배경의 차이를 알고 싶습니다.

지정토론 2: 한국 정부의 물포사용 문제: 주요 사례와 의학적 고찰

최규진 / 보건의료단체연합 기획국장

1. 들어가며¹

한국에서 기록으로 확인할 수 있는 최초의 물포를 사용한 시위진압은 일제 강점기까지 거슬러 올라간다. 1930년 1월 10일 시작된 노동조건 개선을 내건 조선방직 여성노동자들의 파업을 저지하기 위해서였다. 기숙사에 감금되다시피 한 상황에서 3일간의 단식투쟁에도 사 측이 묵묵부답으로 일관하자 수백 명의 여성노동자들이 “정문으로 몰려나와 굳게 닫힌 문을 깨트리려” 했고, 이에 경비대는 그 추운 겨울 “소방용 펌프 수십 개를 가지고 물을 뿌려” 시위대를 해산시켰다.² 이후 기록상으로 물포가 다시 등장한 것은 해방 후 3.15 부정선거를 규탄하고 이승만을 권좌에서 끌어내린 4·19혁명 때였다. 이승만은 걸잡을 수없이 불어나는 시위대를 해산시키기 위해 소방차를 동원하여 물포를 쏘았다.³

1 이 글은 보건의료단체연합 진료지원팀의 자료를 바탕으로 작성된 것임을 밝힙니다.

2 1930년 1월 14일 자 동아일보 2면

3 1960년 10월 17일 자 동아일보 2면 ‘六大事件 判決理由 抄(5)’

이후로는 곤봉과 최루탄이 주를 이루었고, 물포를 이용한 시위진압 방식은 사라진 듯했다. 더욱이 90년대 문민정부와 국민의 정부를 거치면서 시위의 물리적 강도가 상대적으로 낮아졌고, 2000년대 들어서는 ‘촛불집회’로 불리는 형태로 나아갔다. 그러나 경찰은 평화로운 집회문화가 정착하고 있었음에도 불구하고, 행진을 저지하기 위해 ‘경찰차벽’을 등장시켰다. 2002년 미군 장갑차에 사망한 여중생 추모 촛불행렬을 막기 위해 처음 세워진 경찰차벽은 이후 대규모 집회 때마다 단골손님처럼 등장했다. 심지어 2005년 부산 APEC 반대 시위 때에는 행진을 봉쇄하기 위해 컨테이너 박스가 등장했고, 이것이 발전해 2008년 미국산 쇠고기 반대집회 때 ‘명박산성’으로 불리며 광화문 네거리를 가로막았다.⁴

평화로운 행진까지 물리적으로 차단하는 이러한 방식은 시민들을 자극할 수밖에 없었다. 결국, 물리적 충돌은 잦아졌고, 경찰의 시위진압은 더욱 폭력적으로 변해갔다. 경찰차벽과 컨테이너박스에 갇힌 민주시민의 권리는 그 벽을 넘고자 했고, 이를 저지하기 위해 경찰차 위에는 물포가 달렸다. 그리고 그 물포를 맞고 부상당한 시민들이 발생하기 시작했다.

2. 한국정부의 물포 사용으로 인한 주요 피해 사례

1) 노무현 정부, APEC 정상회담 반대 시위



경찰이 현대식 살수차를 수입한 것은 1989년이었다. “대규모 시위 진압에 효과적이고, 최루가스가 퍼지지 않아 일반 시민 피해를 막을 수 있다”는 이유로 이스라엘로부터 살수차 두 대를 대당 3억9천만 원에 사들였다.⁵ 그러나 살수차가 본격적으로 도입되고 실제 사용된 것은 2005년이었다.⁶ 2005년 11월 부산에서는 APEC 정상회담이 열렸다. 이에 맞서 전국에서 모인 약 2만여 명의 시민들이 반부시, 이라크전쟁 반대, 신자유주의 세계화 반대를 외치며 집회를 열고 행진을 했다. 세계 정상들이 모이는 자리였던 만큼 집회를 막고자

4 2015년 12월 16일 자 한국일보 참조

5 2015년 12월 16일 자 한국일보

6 정부 당국은 2004년 농민대회에서 경찰관 58명이 부상당하는 일이 발생한 것을 계기로 살수차를 구비했다.(2015년 11월 22일 연합뉴스)

하는 정부의 대응도 강경했다. 140개 중대 1만6000여 명의 경찰력이 동원되었으며, 경찰은 컨테이너 90여 개를 2층으로 쌓아 차단벽을 설치하여 BEXCO 회의장으로 가는 길목을 막았다.⁷ 결국 이는 시위대를 자극해 충돌로 이어졌다. 그리고 이때 처음으로 신식 물포가 등장했다.⁸

이 과정에서 시위대 수십 명이 부상을 입었다.⁹ 특히 오른쪽 사진에서 보듯이 경찰이 시위대 중 한 사람을 집중 조준하여 물포로 가격하는 것은 세계적으로 그 유례를 찾기 어려운 폭력적인 진압이었다. 그 때문에 일본 방송에 대대적으로 보도되었을 뿐만 아니라, 이후 G20과 같은 정상회담이 있을 경우 아직까지도 세계 각국의 누리꾼들에게 회자되고 있다.¹⁰

2) 이명박 정부, 2008년 촛불항쟁

2008년 이명박 정부는 집권 직후부터 의료민영화와 같은 국민의 뜻에 역행하는 정책을 밀어붙였다. 결국, 이에 대한 국민의 분노는 광우병 위험 미국산 쇠고기수입 반대로 분출되었다. 연일 수십만이 모이는 촛불집회가 이어졌고, 이러한 집회에도 묵묵부답으로 일관하는 이명박 정부의 대응에 화를 삭이지 못한 일부 시민들은 새벽까지 시위를 이어나갔다. 그리고 5월 25일 새벽 4시 20분경 드디어 살수차가 등장했고, 한 시민을 향해 물포를 발사했다.¹¹



7 2005년 11월 19일 자 동아일보

8 2005년 11월 19일 자 국제신문(우측 사진)

9 2005년 11월 19일 자 동아일보(좌측 사진)

10 <http://blog.chojus.com/2191>

11 2008년 5월 24일 자 오마이뉴스(사진 눈가림은 필자가 한 것임)

살수차는 6월 1일 새벽 다시 등장했다. 미국 쇠고기 수입 반대 촛불 문화제 후 서울 효자동 일대에서 시위를 이어나가던 시민들을 진압하기 위해 경찰은 물포 3대를 동원해 진압작전에 들어갔다.¹²



이때 경찰이 살수차로 분사한 고압의 물로 직접 눈에 타격을 입은 30대 중반의 한 남성이 연대 세브란스 병원으로 후송되었다. 당시 피해자의 형은 언론에 의사의 소견이 "망막에 출혈이 심해 전혀 안 보이는 상태이므로 내일(6월 2일) 아침 8시 30분에 결과를 보고 수술을 결정하자고 했다"고 밝혔다.

현장에 함께 있었던 피해자의 형은 인터넷방송 '오마이TV'와의 전화 통화를 통해 "경찰이 면상을 보고 정면으로 쏘다"며 경찰의 강경 진압을 성토했다. 또한 "무력을 사용하지 않는 평화적인 시위에 참여한 무방비 상태의 시민을 경찰이 폭력으로 진압했다"며 "살수차는 분명한 무기"라고 지적했다.¹³



이 밖에도 물포를 맞고 실신하여 중구 백병원으로 후송된 사람도 있었다. 그는 언론을 통해 "고막 가운데에 고막의 3분의 1 이상 크기의 구멍"이 났다는 응급실 이비인후과 의사의 진단 소견을 전했다. 그리고 그는 "소리를 들을 수 없는 나의 왼쪽 귀는 듣는 대신 말을 하고 있다. 국민을 위해야 할 경찰이 국민에게 얼마나 잔인한지를, 그리고 국민을 대대적으로 무시하는 대한민국 공권력의 현실을...."이라며 물포로 대변된 공권력의 잔혹성을 폭로했다.¹⁴

이처럼 명확한 피해 상황이 발생했음에도 불구하고 당시 서울경찰청 명영수 경비과장은 "물대포는 경찰 사용 장구 가운데 가장 안전하다"면서 "물대포 맞고 부상당했다면 거짓말"이라고 주장했다.¹⁵

12 6월 1일 자 오마이뉴스 "민주주의의 역사'는 내가 기록한다 웹캠·디카·문자중계...'디지털 게릴라' 떴다'
 13 6월 1일 자 오마이뉴스 '물대포 직접 맞은 30대 시민 '반 실명 상태'
 14 6월 1일 자 오마이뉴스 "왼쪽 귀 고막, 절반 가까이 구멍 나다"
 15 6월 2일 자 오마이뉴스 '경찰 "물대포 맞고 다쳤다면 거짓말"'

3) 박근혜 정부, 2015년 민중총궐기

2015년 11월 14일 박근혜 정부의 노동정책, 한국사 교과서 국정화, 세월호 참사 진상규명 소홀, 농민문제, 빈곤문제 등에 항의하여 전국에서 13만 명에 이르는 노동자, 시민들이 집회를 열었다. 주최 측에서는 사전에 행진 신고를 했지만, 경찰에선 교통 불편을 이유로 거부했다. 경찰은 이번에도 차벽으로 시위대를 막아섰다. 물리적 충돌은 예정된 것이었다.

이날 경찰 폭력은 심각한 수준이었다. 의사, 약사, 한의사, 치과의사 등으로 구성된 보건의료단체연합 진료지원팀이 직접 응급치료를 했거나 확인한 의식소실, 뇌진탕, 흉채출혈, 골절, 열상 등의 환자만 30여 명이었고 눈의 손상이나 타박상, 피부발적 등 비교적 경미한 환자까지 따지면 100명이 훨씬 넘었다. 그러나 진료지원팀이 진료한 환자들이 집회 중 발생한 환자들의 일부였을 뿐이다. 곧바로 응급실로 호송되었거나 스스로 의료기관으로 찾아간 사람들이 많았다. 119에 실려 간 환자만 36명인 것으로 알려졌다. 특히 이날 물포를 맞고 쓰러진 백남기 농민은 아직도 의식을 회복하지 못하고 있다. 그의 진단명은 “외상성 경막하출혈(traumatic SDH)”, 즉 ‘외상’에 의한 ‘뇌출혈’의 상태다. 전적으로 경찰 측의 폭력에 의해 일어난 상해다.¹⁶



16 위의 사진들은 물포의 직접적인 가격에 의한 상해와 물포 가격으로 인해 발생한 2·3차 부상으로 생긴 상해들이다.

3. 의학적 관점에서 본 물포 사용의 문제점

1) 전 세계적으로 부상과 사망을 낳아온 물포 사용

시위진압용 물포는 지금까지 전 세계적으로 수많은 부상과 사망을 낳았다. 특히 물포에 화학약품을 섞어서 사용했을 경우 더욱 그러했다.¹⁷ 인도네시아 인권단체인 TAPOL은 1998년에 영국 하원의회 산하 산업무역특별위원회에 보낸 보고서에 “1996년 4월, 영국산 장갑 물포 차량이 대학 캠퍼스에서의 폭력적인 공격에 사용되었고, 이로 인해 다수의 부상자가 발생했으며 3명의 대학생이 사망했다”며 물포 남용에 대해 상세히 기술했다. 인디펜던트지는 “준군사적 무상을 한 경찰이 영국산 물포 장갑차량을 몰고 학내로 진입해 암모니아 용액이 섞인 물포를 학생들에게 난사”했으며 이로 인해 수십 명이 심각한 피부 화상을 입었다고 보도했다.¹⁸

최근에도 이런 심각한 부상과 사망 사례는 지속적으로 발생하고 있다. 2007년 짐바브웨에서는 평화롭게 시위를 하던 만 명의 군중을 향해 발포된 물포가 시위 군중들을 패닉 상태로 만들었고, 3명의 사망자가 발생했다. 2013년 터키 이스탄불 게지 공원 시위에서는 경찰이 화학물질을 섞은 물포를 사용해 심각한 화상과 눈 부상자를 발생시켰다. 2014년 우크라이나 정부는 영하의 기온에서 물포 사용을 금지하던 규정을 해제하였다. 이러한 조치는 수백 명의 부상자를 발생시켰으며, 폐렴으로 인해 최소 한 명 이상의 사망자가 발생했다.

물포는 감시 및 추적 장치로 사용되기도 한다. 1970년대 북아일랜드 벨파스트에서는 시위대를 검거하기 위해 ‘지워지지 않는’ 염색기술로 표식을 찍어 추적했으며, 공개적 망신주기를 통해 정신적 피해를 주기도 했다. 이제 이 염색수 사용 전략은 우간다부터 헝가리까지 전 세계적으로 사용되고 있다. 한편 아프가니스탄에서는 거꾸로 자외선으로만 식별 가능한 ‘보이지 않는’ 염색약을 반란자로 의심되는 사람들에게 사용한다. 염색수 기술은 더 나아가 눈에 보이지 않지만 염색수가 묻은 장소까지 정확히 분석할 수 있는 암호화된 물도 개발되었다.¹⁹ 이는 시위자들의 추적 및 체포에 활용될 수도 있다.

이러한 물포의 ‘무기화’에 대응하여, 세계의사협회는 물포와 이와 유사한 다른 시위 진압 장비들이 인체에 미치는 실제 효과에 대한 더 많은 연구가 필요하다고 주장해왔다. 심지어 북대서양조약기구(NATO)마저 실제로 인체에 미치는 영향에 대해 정확히 아는 바가 없다는

17 White-washing the water cannon: salesmen, scientific experts and human rights abuses, Open Security, 2014-02-25.

18 British arms help Jakarta fight war against its own people oveyr 2, INDEPENDENT, 27 March 1997

19 Riot tactics: upgrading the water cannon, Wired.co.uk, 2011-08-12

것을 인정했다. 2006년 보고서에서 이들은 대부분의 존재하는 자료들이 “재산권 또는 국가 안보 이해관계로 인하여 접근할 수 없다”는 것과 접근할 수 있는 자료들도 인체 영향을 파악하기에는 “질적으로 부족”한 것들이 대부분이라는 사실을 밝혔다.²⁰

사망사고도 지속적으로 보고되는데 물포로 인한 다른 부상자의 전 세계적 규모는 더 말할 것도 없다. 일반적으로 경찰폭력에 의한 부상사례는 신분 노출의 위험 등 때문에 잘 드러나지 않는 경향이 있다. 부상자들이 체포 등에 대한 두려움 때문에 치료를 받으러 병원에 가지 않는 경우가 많기 때문이다. 눈 손상의 경우, 심지어 물놀이 시설을 갖춘 놀이공원^{water park}의 제트 물분사기로 인한 눈의 손상으로도 많은 부상이 생긴다. 연구결과에 의하면 놀이공원의 물분사기 정도의 압력으로도 안구는 눈의 전방출혈, 외상성 망막손상, 수정체 탈구 등의 손상을 입는다.²¹ 물포 정도의 압력으로는 이뿐만 아니라 외상성 시신경 손상, 실명까지도 가능하다. 이러한 이유 때문에 영국에서 물포는 “비치명적 무기^{non lethal weapon}”가 아닌 “덜 치명적인 무기^{less lethal weapon}”인 것이다. 심각한 부상이 생길 뿐 아니라 사람이 사망할 수도 있는 무기라는 것을 경찰당국이 알고 있기 때문이다.²²

이렇게 수많은 사상자가 발생해왔는데도 물포의 치명적 위험성에 대해 알려진 바가 거의 없는 이유에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하지만, 시위진압 물질 산업이 급성장하고 있고 관련 기업들이 필사적으로 정보를 은폐하기 때문이라는 분석도 있다. 2011년에 세계를 휩쓴 시위로 미국의 컴바인드 시스템즈^{Combined Systems, Inc.}와 브라질의 콘도르^{Condor Nonlethal Technologies}같은 주요 기업들의 국제적 시위 진압 용품 판매가 300%나 증가했다고 보고된다. 사회적 수요를 돈벌이 수단으로 삼아온 이러한 기업들과 사회적 저항세력을 억누르려는 각국 정부들이 이해관계를 공유하며 물포의 위험성을 은폐해왔다는 것이다.²³

20 The Human Effects of Non-Lethal Technologies, The Research and Technology Organisation (RTO) of NATO, August 2006.

([http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-073/\\$STR-HFM-073-ALL.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public/PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-HFM-073/$STR-HFM-073-ALL.pdf))

21 Eye Injury Risk from Water Stream Impact: Biomechanically Based Design Parameters for Water Toy and Park Design, Current Eye Research Volume 37, Issue 4, 2012

돼지(porcine) 눈으로 실험하였고, 물줄기 지름은 3.2mm, 6.4mm로, 속도는 3.0m/s, 8.5m/s로 시행하였음 (조건을 변경해 가면서 총 38회의 test 시행). 실험결과 물을 맞은 안구의 안압은 3,156mmHg~7,006mmHg로 상승 (정상 안압은 10~21mmHg). 4.4%~27.8%에서 전방(각막과 홍채 수정체 사이의 공간) 출혈 발생, 0.0~3.0%에서 수정체 탈구 발생, 0.1~3.3% 망막 손상 발생.

22 Water cannon: a shocking device that could transform British policing, The Guardian, 2014-04-04.

23 White-washing the water cannon: salesmen, scientific experts and human rights abuses, Open Security, 2014-02-25.

2) 세계의사회의 입장

세계의사회(World Medical Association)는 2015년 10월 19일 러시아에서 열린 총회에서 다음과 같은 공식 입장을 채택했다.²⁴ 그중 일부는 다음과 같다. “심각한 어려움과 생명과 건강의 위협이 있기 때문에, 정부는 시위 진압 물질의 사용을 어떠한 경우라도 자제해야 한다.”, “정부는 경찰과 기타 안전요원들이 시위 진압 물질을 사용할 때 안전하고 합법적으로 사용하도록 하기 위하여, 고농도 노출로 괴로워하는 이가 있다면 어느 누구든 신속히 대피시킬 것, 사람을 향해 조준하여 사용하지 말 것, 물질을 과도하게 사용하지 말 것 등에 대해 교육해야 한다.”, “정부는 시위 진압 물질을 잘못 사용하여 개인의 생명이나 안전을 위협한 이를 처벌하여야 한다. 심각한 신체적 위해를 입히거나 사망에 이르게 한 오용은 독립적인 전문가들에 의해 조사되어야 한다.”

그러나 한국 정부는 ‘자제’는커녕 불특정 다수에게, 불명확한 기준조차 무시하며 시위 진압 물질·장비를 사용했다. 부상자를 대피시키기는커녕 쓰러진 부상자들에게도 물포 살수를 멈추지 않았고, 심지어 응급차에까지 물포를 쏘는 비인도적 행위를 벌였다. 이는 현행법 위반이다.²⁵ 책임자 처벌은커녕 백남기 농민을 비롯한 부상자들에게 어떠한 사과를 하지 않았고 재발방지책을 내놓지도 않았다.

2013년 세계의사회는 터키 정부가 집회 참가자들에 대해 과잉 사용하는 군중 및 시위 통제 기술, 즉 물포와 최루가스가 수많은 부상자를 발생시킨다며 이를 강력하게 비난한 바도 있다.²⁶ 한국은 물포와 최루물질을 기준조차 어기며 과잉 사용할 뿐 아니라 이 둘을 혼합 사용하여 집회 참가자들의 건강과 안전을 위협하고 있다.

3) 영국 정부의 물포 금지 이유 및 한국에서의 의미

- ‘위해성 무기의 의학적 영향 검토 과학자문위원회’ 보고서를 중심으로

영국은 지난 7월 잉글랜드와 웨일스에서 물포 사용을 금지하기로 결정했다. 이미 영국 경찰이 런던 시장의 지원으로 물포 Ziegler Wasserwerfer 9000를 구입해 들여오고, 영국 장비들에 연동할 수 있도록 개조까지 마치는 정치적 압박을 벌인 뒤였지만, 1년 4개월의 논의 끝에 결국 불허됐다. 보수당 정권하 내무부 장관조차 물포를 금지한 이유는

24 WMA Statement on Riot Control Agents, Adopted by the 66th WMA General Assembly, Moscow, Russia, October 2015

25 ‘응급의료에 관한 법률’ 제12조(응급의료 등의 방해 금지) 누구든지 응급의료종사자(「의료기사 등에 관한 법률」 제2조에 따른 의료기사와 「의료법」 제80조에 따른 간호조무사를 포함한다)의 응급환자에 대한 구조·이송·응급처치 또는 진료를 폭행, 협박, 위계(僞計), 위력(威力), 그 밖의 방법으로 방해하거나 의료기관 등의 응급의료를 위한 의료용 시설·기재(機材)·의약품 또는 그 밖의 기물(器物)을 파괴·손상하거나 점거하여서는 아니 된다.

26 WMA Urges Turkish Authorities to End Excessive Force, 05.06.2013

주되게는 물포의 안전성 문제가 제기됐기 때문이었다. 이 과정에서 결정적 영향을 준 자료 중 하나는 영국의 독립적 비정부단체인 ‘위해성 무기의 의학적 영향 검토 과학자문위원회(Scientific Advisory Committee on the Medical Implications of Less-Lethal Weapons)’가 발표한 보고서다. 이를 통해 물포가 인체에 미칠 의학적 영향을 살펴볼 수 있고, 한국 경찰의 물포 사용례와 비교해볼 수 있다.

이 보고서는 물포에 의한 부상의 기전을 크게 3가지로 정리하였다. 1차적 부상은 인체에 직접 가해진 물줄기에 의한 부상으로, 특히 눈, 코, 입, 귀 부위의 직접적 부상 위험을 지적하고 있다. 2차적 부상은 물포에 의해 튕겨 나온 물체에 의한 부상으로, 관통상 및 둔상의 위험을 지적하고 있다. 3차적 부상은 인체가 물줄기에 맞아 땅이나 딱딱한 물체에 부딪혔을 때의 부상으로, 특히 머리와 목의 부상 위험을 지적하고 있다.

백남기 농민이 입은 치명적 부상은 1차 및 3차 부상과 관련이 있다. 이 보고서 역시 “최근 터키에서 발생한 시민들의 항의사태와 관련한 사진자료들은 물포가 1차적 부상 및 3차적 부상을 유발할 수 있음을 보여준다.”고 지적했다. 또한, 물포를 사용하는 경찰은 어떠한 상황에서 인체 부상이 더 잘 발생하는지를 인식하고 있어야 한다면, “물줄기가 머리를 가격하는 경우”에는 “설령 비스듬히 가격할 경우일지라도” 위험하다고 강조했다. 지난 2월에 발표된 이 영국 보고서는 물포가 백남기씨와 같은 부상을 일으킬 수 있음을 예견하였다.

이 보고서는 또한 어린이, 임산부, 장애인, 고령자 등에게는 특히 신체적 위협의 가능성이 높다고 지적하였다. 민중총궐기에 참여한 시민들은 불특정 대중이었고 이러한 신체적 취약자도 많았다. 그럼에도 불구하고 경찰은 고압의 물포를 직사해 이들 대중을 향해 발사하였다. 보고서는 또한 인체 부상이 우려되는 경우로, "사람들이 물줄기의 온 힘을 받을 수 있는 부피가 큰 물건들(플래카드, 널빤지 등)을 옮기는 경우", "약하거나 무른 구조물을 물줄기가 가격하는 경우", "사람들이 물줄기를 피하기 위해 달리거나 걸려 넘어질 수 있는 경우" 등을 지적하며 주의를 요구했다. 경찰은 우산 등으로 물포를 막아선 시민들, 상여를 메고 행진하는 농민들 등을 향해 발사하여 물건들을 박살을 내는 등 부상의 가능성이 높은 상황에 놓인 사람들을 향해서도 물포 사용을 주저하지 않았다.

또한, 보고서는 신체가 젖었을 경우 저체온증의 위험도 있으며 기온이 낮거나 바람이 찬 경우, 사람의 체질량 지수가 작은 경우 위험성이 더 높다는 점도 지적했다. 물포가 심리학적 혹은 정신적인 후유증(예를 들면, 급성 공황장애나 지남력 상실, 혹은 사건 후 후유장애)을 즉각적으로 일으키거나 혹은 사후에 일으킬 수 있다고 지적했다. 이 외에도 미끄러운

바닥으로 인하여 넘어질 위험 등을 지적하였다. 이러한 위험성 경고들은 우리가 목격한 수많은 부상자들의 경우와 일치한다.

특히 우리 진료지원팀은 지난 4월 물포를 쏜 미끄러운 길에서 미끄러져 차도 계단으로 넘어지면서 슬개골(무릎뼈) 골절을 입은 사람을 진료한 바 있다.²⁷ 이 부상자는 무릎의 복합골절과 인대손상으로 응급수술 후 6개월 이상 재활치료를 받아야 했고 현재도 후유증이 남아있다. 보고서는 운전석에서 적절한 시야가 확보되지 않으면 위험성이 가중될 수 있음을 지적했다. 또한, 물포를 사용하는 경찰은 “실제 대중들의 시위 환경과 유사한 환경, 특히 어두운 상황 혹은 야간의 조건에서 훈련받아야 함을 확실히 할 필요가 있다.”고 권고했다. 따라서 경찰의 주장대로 물포 운전석에서 시야가 확보되지 않은 상태로 물포를 발사했다면 이는 시민 안전을 조그만كم도 고려하지 않은 공권력 사용이라는 비판을 면할 수 없다.

그런데 지난달 증거보전신청 검증기일 당시 확인된 경찰 살수차 동영상에 의하면 시야가 선명하게 보이고 ‘조준사격’이 이뤄진 것이라는 증언도 나왔다. 시야가 충분히 확보된 상황에서 이런 일이 발생했다면 더 심각한 범죄행위다. 어떠한 경우에도 경찰은 사태의 책임을 면할 수 없다. 경찰은 11월 14일 직후 물포 발포상황을 공개하겠다고 하며 살수차 시연을 했다. 그러나 실제 상황은 완벽히 통제된 실험과 같을 수 없다. 차분하게 배치되어 명확하게 조준할 수 있는 통제된 실험 환경과 거리에서 펼쳐지는 모습 사이의 유사점은 거의 없다. 따라서 물포 사용은 최소한 명확한 사용기준에 따라야 하며, 설령 그 기준을 따른다 할지라도 실제 사람이 죽거나 다칠 수 있는 위험을 근본적으로 피할 수 있느냐는 질문은 남는다.

보고서는 북아일랜드에서 장기간 물포가 사용되었지만, 부상 사례를 확인하지 못했다고 밝혔다. 물포에 맞아 경찰차에서 낙상하는 사고가 있었으나 부상은 없었다는 것이다. 경찰폭력은 의무기록을 통해 잘 드러나지 않는다는 사실이 부상사례를 확인하지 못한 이유가 되었을 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 보고서는 “그 [낙상]사고는 물포 사용의 위험 중 하나를 분명히 보여준다.”고 평가했다. 사상자가 확인되지 않은 상황에서도 ‘물포의 위험성이 드러났다’는 평가와, 명확한 사상자가 있음에도 ‘물포 사용에 문제가 없다’는 한국 경찰의 평가 사이에는 조금의 유사성도 없다.

27 <http://kfhr.org/?p=127091>

무엇보다 눈여겨 볼만한 것은 이 보고서에서 물포가 인체에 심각한 부상을 일으킬 수 있음을 보여주는 '외국' 사례로 한국을 언급하고 있다는 점이다. 보고서는 먼저 2010년 독일 슈투트가르트에서 물포를 맞아 한쪽 눈의 완전실명과 다른 쪽 눈의 실명에 가까운 장애 입은 디트리히 바그너(Dietrich Wagner) 씨를 언급한다. 한국 언론에도 영국 본토에 물포가 도입되지 못하고 있는 이유로 많이 보도된 사례다. 그러나 바그너씨 사례 바로 뒤에 "한국에서는 경찰 물포로 인한 고막 천공과 뇌진탕 사례가 보고된 바 있다."고 언급된 것은 잘 알려져 있지 않다. 이 보고서에서 심각한 외국의 부상 사례이며 물포의 실질적 위험을 드러낸 사례로 밝히고 있는 3개 국가 중 하나는 한국이다. 즉 한국의 물포 사용과 시민 부상 사례는 영국 본토에 물포가 도입되지 못한 주요 이유 중 하나가 되었다.

결국, 영국 정부는 이러한 부상의 위험으로 인하여 물포의 도입을 불허하였다. 이 보고서는 영국에서 사용될 예정이던 물포 기종에 대한 보고이기는 하나, 경찰이 물포를 운용함에 있어 최소한으로 고려해야 할 점을 지적하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다. 한국 정부와 경찰당국은 물포를 사용하기에 앞서 이러한 여러 고려할 위험에 대해 조금이라도 검토한 바가 있는지 답을 해야 한다.

4) 최루액 물대포 혼합 사용

한국 경찰은 고농도 파바(PAVA)(합성 캡사이신)를 물대포에 섞어 살포하고 있다. 외국 경찰이 최루액을 사용하더라도 주로 스프레이 형태로 분무하는 것과 비교하면 노출량이 비교할 수 없을 만큼 크다.

파바(PAVA)는 국제적으로 인정될 수 있는 법적 근거를 가진 최소한의 자료인 물질안전자료(MSDS, Material Safety Data Sheets)에 따르면 "매우 유해"하며 "심각한 과량노출 시 사망을 초래"할 수 있는 물질이다. 파바의 경우 인체 유해성 평가 자료가 상대적으로 부족한 이유는 바로 유해물질이라 인체실험을 할 수 없었기 때문인데, 이 정부는 불특정 다수의 시민들을 대상으로 유해물질의 실험을 하고 있는 것과 같다. 어린이, 노약자, 천식 환자, 임산부 등에게 극히 위험한 물질이며 언제든 큰 사고로 이어질 수 있다.

4. 나가며

살펴본 것처럼 물포로 인한 사망과 부상은 국내뿐 아니라 전 세계적으로 반복되어 왔고, 의학적으로 물포가 위험하다는 것이 지적돼왔다. 그래서 보건의료단체연합은 경찰들의 집회 참가자들에 대한 물포 난사나 특정 인물에 대한 집중 살포는 매우 위험하다는 점을

여러 차례 지적했고, 한국 정부는 이를 무시해왔다. 따라서 백남기 농민의 안타까운 부상은 '예정된 참사'였다.

특히 영국의 사례로 볼 때 우리는 한국에서도 시민들의 안전과 생명을 위해 물포 사용의 불허 조치가 이뤄져야 한다고 판단한다. 영국 보고서를 통해 알 수 있는 것처럼 한국 경찰의 물포 사용과 부상 사례는 이미 외국에서 물포 불허에 영향을 미친 반면교사가 되어왔다. 게다가 최근 한국에서는 독일의 실명 사례보다 더욱 심각한 백남기 농민의 참사가 일어났다. 사태가 이렇게 되었는데도 한국에서 도입 불허는커녕 책임자 처벌도 이뤄지지 않는 현실은 실로 참담하다.

또다시 이런 일이 반복되지 않으려면 물포 사용의 적절성에 대한 진지한 사회적 논의가 이제부터라도 다시 시작되어야 한다.

질의문

디이터 라이헤르테 씨께

1. “바덴-뷔르템베르크 주는 행정법원의 판결을 수용했다. 당시 반대 입장을 고수하던 현 주지사는 불법적인 경찰 대응으로 피해를 입은 모든 사람들에게 공식적으로 사과하며 원고들에게 피해 보상을 약속했다.”고 하셨는데 일단 주지사가 사과를 했다는 거 자체는 굉장히 고무적이라고 생각한다. 아마 디이터씨 같은 분들의 운동의 성과가 아닐까 싶다. 현재 경찰은 물론 박근혜 대통령 역시 어떤 사과도 하지 않고 있다. 구체적으로 독일에서 주지사가 사과를 하게 된 정치적 맥락, 그리고 시민사회단체들의 구체적인 작업에 대해서 좀더 자세히 말씀해주시면 한국 상황에 많은 도움이 될 것 같다. 아울러 독일의 대중과 언론이 총리의 사과를 어떤 식으로 받아들였는지에 대해서도 알고 싶다.

2. “이미 1980년대에 독일 경찰의 지시로 이루어진 과학적 전문조사에서도 물대포 사용이 상당히 위험할 수 있다는 것이 분명히 입증되었다. 독일(연방공화국) 의회 또한 고압 물 분사기로 인해 심각한 부상이 초래된 영국의 사건을 언급하며 이 위험한 무기의 사용에 대해 계속적으로 의문을 제기했다”고 하셨는데 독일에서는 물대포로 시위를 진압하는 것이 그토록 오래된 역사를 가지고 있는가? 독일에서 물대포로 진압하는 것은 어느 정도 흔한 일인가? 다른 유럽나라들과 비교해서는 어떤가? 최근 한국은 테이저건, 음향대포 등 미국 및 유럽의 진압도구를 수입하고 있다. 유럽의 일반적인 시위진압 도구에 대해서 말씀해주시면 좋겠고, 물대포 이외에 문제시 됐던 진압도구의 사례들을 말씀해주셨으면 고맙겠다.

샘 호크 씨께

1. 물대포의 배치 자체가 가지는 폭력성에 대해 설득력 있게 설명해 주신 부분이 매우 인상적이었다. 가장 인상적인 것은 경찰 내부에서 물대포 사용 반대 입장이 있다는 지점이다. 사실 한국에서는 상상할 수 없는 일이기 때문이다. 어떻게 내부에서 그런 의견이 나올 수 있는 것인지 쉽게 납득하기 어렵다. 사실 호크 씨의 발언에서 경찰 기구에 대한 어느 정도의 신뢰가 전제되어 있는 것 같다는 느낌도 받는다. 이런 데에는 영국경찰만이 가지는 특수성, 역사적, 사회적 맥락, 뭐 이런 게 있을 것 같다. 이에 대해서 말씀해주시면 고맙겠다.

SESSION 3
평화적 집회의 권리와
경찰의 집회 대응 개선방향

발표: 국제인권기준으로 본 경찰의 집회대응 방식에 대한 문제점

이호중 / 서강대 법학전문대학원 교수

1. 서론

집회의 자유는 민주주의의 근간을 구성하는 기본적 인권이다. 헌법재판소의 판시를 인용하면, “집회를 통하여 국민들이 자신의 의견과 주장을 집단적으로 표명함으로써 여론의 형성에 영향을 미친다는 점에서, 집회의 자유는 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위하여 불가결한 근본요소에 속한다.”¹ 평화적인 집회의 자유를 보장하는 것은 다양한 신념, 실천이나 정책을 가진 집단들이 평화적으로 공존할 수 있는 관용적인 다원주의 사회를 만드는데 핵심적인 요소이다.² 특히 집회의 자유는 정치적 소수집단이 민주주의적 공론장에서 자신의 의견과 주장을 펼칠 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 소수집단의 정치참여를 보장하는 기본권으로서 중요성을 가진다.

1 헌재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83 병합결정(집회및시위에관한법률 제11조 제1호 중 국내주재 외국의 외교기관 부분 위헌소원).

2 OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly(2Ed.), 2010, 1-1.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약^{FICCPR} 제21조는 평화적인 집회의 권리를 이렇게 천명하고 있다.

제21조 평화적인 집회의 권리가 인정된다. 이 권리의 행사에 대하여는 법률에 따라 부과되고, 또한 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위하여 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 과하여서는 아니된다.

우리의 현실은 어떠한가. 경찰은 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’이라 함)상 광범위하게 인정되는 금지통고의 권한을 무기로 하여 평화적으로 진행되는 집회·시위에 대해서도 쉽사리 ‘불법’의 낙인을 찍고, 집회의 예정장소 주변을 차벽과 경찰병력을 동원하여 철저히 봉쇄하며, 집회에 참가하려는 시민들의 접근을 가로막는다. 경찰이 불법이라고 한 집회를 실제 개최하면 미신고집회 또는 금지통고된 집회라는 이유로 해산명령을 내리고 차벽 뒤에 동원된 물대포를 쏘아댄다. 특히 2014년 세월호 참사 이후에 대통령과 정부의 실정에 항의하기 위한 청와대 인근의 집회나 행진은 예외없이 금지되고 있다. 일종의 공식이 되어 버린 경찰의 이러한 집회통제가 평화적인 집회의 자유를 꺾어버리는 국가폭력의 수준에 이르고 있음이 지난 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회에서 여실히 드러났다.

이 글은 집회의 자유에 관한 국제인권기준에 빚대어 현재와 같은 경찰의 집회통제 내지 집회관리 방식이 지니는 문제점을 비판적으로 제기해 보려 한다. 국제인권기준으로 원용할 만한 자료는 무수히 많지만, 대표적으로 아래의 문헌을 중심으로 한다.

■ OSCE의 민주주의제도와 인권 사무소^{ODIHR}가 유럽의회 산하의 법을 통한 민주주의를 위한 유럽위원회(베니스위원회)의 자문을 거쳐 만든 「평화적인 집회의 자유에 관한 지침^{Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly}」(제2판, 2010)(이하 ‘OSCE/ODIHR 지침’이라 함)

■ 유엔 인권이사회^{Human Rights Council}의 「평화적인 집회의 자유와 결사의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 및 집회의 적정한 관리에 관한 비사법적·직접적·임의적 집행에 관한 특별보고관의 공동보고서(Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies)」, A/HRC/31/66, 2016.2.4.(이하 ‘유엔공동보고서’라 약칭함)

평화적인 집회의 자유에 관한 국제인권기준의 모든 쟁점을 이 글에서 다 소화하려는 것은 아니다. 우선 평화적인 집회의 자유를 보장한다는 것의 인권법적 의미를 살펴보고, 이어서

경찰의 집회통제방식에 관하여 가장 심각하게 주목해야 할 문제 지점으로, 금지통고의 남용 문제, 차벽, 해산과 물대포 사용의 문제에 집중할 것이다.

먼저 며칠 전인 2016년 6월 15일에 제네바에서 발표된 특별보고관의 한국보고서의 내용을 요약해서 소개하는 것으로 시작한다.

II. 특별보고관 한국보고서(2016년 6월 15일)

6월 15일 제네바에서 개최된 유엔 인권이사회에서 ‘유엔 집회결사의 자유 특별보고관’(이하 ‘특별보고관’이라 함)의 한국보고서가 발표되었다.³ 이 보고서는 마이나 키아이(Maina Kiai) 특별보고관이 2016년 1월 20일부터 29일까지 한국을 방문하여 집회결사의 자유의 실태를 조사한 내용과 권고사항을 담고 있다.

특별보고관은 정부관계자로부터 남북 간의 긴장과 대치로 인한 안보 불안 이야기를 많이 들었던 모양이다. 한국보고서에서 그는 안보에 대한 우려를 이유로 해서 인권이 희생되어서는 안 된다는 점, 평화적인 집회 및 결사의 자유를 보장하는 것이 원칙이고 이에 대한 제한은 어디까지나 ‘예외’로서 필요성 및 비례성원칙을 엄격하게 준수해야 한다는 점을 강조한다(para.18).

집회의 자유에 관하여, 그는 한국의 「집회 및 시위에 관한 법률」이 ‘적법한^{lawful}’ 집회의 보장을 목적⁴으로 규정하고 있다는 점을 주목하면서, 미신고집회라든가 교통소통을 위하여 경찰이 집회를 금지하는 등 국내법규정을 기준으로 적법성을 판단하는 것은 문제라고 지적한다(para.20-22). 국제인권규범이 적법성 판단의 준거가 되어야 하며, 시민적정치적 권리에 관한 국제규약^{ICCPR} 제21조에 의하여 보호되어야 할 집회는 ‘평화적인’ 집회라는 것이다. 이에 따라 특별보고관은 모든 집회는 평화적인 것으로 추정되어야 하며 평화적인 집회에 대한 해산은 집회가 차별이나 적대성, 폭력을 선동하는 경우처럼 극히 예외적인 경우에만 가능하다고 지적한다(para.22). 더구나 일부 참가자들의 폭력행위 때문에 집회를 위법한 것으로 간주하고 해산시키는 것은 평화적인 집회의 자유가 개인의 권리라는 점을 제대로 반영하지 못하는 것이라고 꼬집는다(para.23). 그리하여 특별보고관은 한국정부가 집회의 개최를 보다 폭넓게 보장하고 부당한 제한을 가하지 않도록 해야 할 의무가 있다고 말한다. “집회시위를 법질서를 방해하는 행위로 여기고 이에 따라 오로지 ‘법질서’의

3 A/HRC/32/36/Add. Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his mission to the Republic of Korea. (2016.6.15.)

4 집시법 제1조(목적) 이 법은 적법한 집회(集會) 및 시위(示威)를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호 함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다.

관점에서 관리되어야 한다는 식의 태도는 민주사회의 요청과 양립할 수 없다. 일상생활에 방해받는 것은, 특히 많은 사람들이 모이는 집회의 경우에, 예상할 수 있는 것이고 집회의 자유의 본질이 침해되어서는 안 되는 것인 한, 이는 감수되어야 한다.”(para.25)

집회의 금지와 관련해서, 한국의 집시법이 집회의 제한 여부에 관하여 경찰에게 광범위한 재량을 부여하고 있으며, 이는 신고제의 취지와는 달리 집회의 ‘사실상의 허가^{de facto authorization}’로 운용되고 있다고 지적한다(para.19, 26). 경찰은 교통장애라든가 일상생활에 지장을 주거나 소음이 과하다거나 중복집회⁵라는 이유로 집회를 금지하거나 불법집회로 간주하고 있는데, 이러한 기준들은 ICCPR 제21조에서 집회의 금지를 정당화하는 기준이 될 수 없다고 한다(para.28). 그는 경찰의 광범위한 재량이 남용된 예로 기자회견이나 1인시위에서 구호를 외쳤다는 이유로 ‘불법집회’로 규제한 경우와 성소수자 집회에 대해 후순위로 신고되었다는 이유로 금지한 경우를 꼽았다(para.28, 29). 한편, 집회의 절대적 금지장소(집시법 제11조)에 대하여 특별보고관은 집회장소의 절대적 금지는 본질적으로 비례성원칙을 위반한 것임을 분명히 하였다(para.30).

경찰의 집회대응에 관해서, 특별보고관은 경찰의 차벽 설치와 물대포 사용에 관한 많은 영상을 보았다고 하면서, 경찰이 대규모 경찰병력을 동원하면서 그와 함께 차벽과 물대포(캡사이신을 혼합한 경우도 포함하여)를 사용하는 대응방식이 경찰과 집회참가자들 사이에 긴장을 증대시키고 더 큰 공격성을 낳는다고 지적한다(para.31). 특히 물대포의 사용은 심각한 문제가 있다고 말한다. 첫째, 물대포 살수는 무차별적인 것이어서 물대포로 폭력행위자를 격리시키기란 불가능하며(실제 특별보고관이 본 영상에서도 물대포는 평화적인 집회군중들을 향해 사용되었으며, 특히 개인을 조준하여 살수한 것은 정당화될 수 없다), 둘째, 의식불명상태에 빠진 백남기씨의 경우처럼, 물대포 살수로 인해 많은 사람들이 상해와 재산적 손해를 입었으며(경찰은 살수차 운용자가 작은 모니터를 보면서 살수하였기 때문에 세밀한 부분을 볼 수 없었다고 말하지만, 바로 그렇기 때문에 물대포가 집회참가자들에게 심각한 상해를 줄 가능성이 높았던 것이다), 셋째, 여러 증언에 의하면, 경찰의 물대포 사용에 관한 사전 경고는 집회현장의 소음으로 인해 들을 수 없었다(para.33).

5 중복집회에 관한 집시법 규정은 2016.1.27. 개정되었다(2016.2.28. 시행). 경찰은 중복으로 신고된 각 집회·시위에 대하여 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하는 등으로 각 집회·시위가 평화적으로 개최될 수 있도록 노력해야 하며(제8조 제2항), 이러한 권유가 받아들여지지 않은 경우에 비로소 후순위로 신고된 집회를 금지할 수 있다(동조 제3항). 이에 따라 뒤에 접수된 집회·시위가 금지통고된 경우에는 먼저 신고를 접수하여 집회·시위를 개최할 수 있는 자는 집회 시작 1시간 전에 관할경찰관서장에게 집회 개최 사실을 통지해야 한다(동조 제4항), 한편, 집회신고 후에 집회를 개최하지 않게 된 경우에 주최자는 집회 일시 24시간 전에 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하여야 하며(제6조 제3항), 중복집회를 이유로 후순위 신고 집회를 금지한 경우에 선순위 집회신고를 한 자가 제6조 제3항을 위반한 경우에는 과태료를 부과할 수 있도록 규정하였다(제26조 ; 이 규정은 2017.1.28. 시행예정).

차벽에 관해서 특별보고관은 시위 행진의 길목을 물리적으로 차단하는 방식으로 차벽을 사용하는 문제와 더불어 차벽으로 인해 참가자들이 목적인 장소에 가지 못하고 결국 ‘항의대상자에게 보이고 들리는 곳에서’ 집회를 개최할 자유를 박탈하는 결과가 되며, 세월호 집회에서 보듯이 차벽은 집회 참가자들을 대중들로부터 고립시킨다는 문제를 지적하고 있다(para.35). 경찰과 시위 참가자들 사이의 물리적 충돌의 위험이 큰 경우에 차벽을 사용한다는 경찰의 설명에 대하여 그는 그러한 위험이 어떻게 평가되는지 분명하지 않고 시위의 진행경로를 차벽으로 차단하는 것이 긴장을 완화시킨다는 증거는 없다고 일침을 놓았다(para.36). 결국 특별보고관은 차벽 설치가 집회의 자유를 제한할 때 요구되는 필요성과 비례성 요건을 충족하지 못하는 것이라고 단언한다. 왜냐하면, 차벽은 “집회참가자들의 (폭력)행동을 규제하려는 대응 목적으로 사용되는 것이 아니라, 평화적인 집회의 자유에 관한 권리를 선제적으로^{pre-emptively} 제한하기 위해 사용된 것”(para.37)이기 때문이다.

그는 집회 이후에 정부 당국이 참가자들 다수를 체포하여 기소하는 것, 특히 일반교통 방해죄의 기소, 집회 주최자를 폭력행위를 유발했다는 혐의로 기소하고 손해배상책임을 지우는 것 등 평화적인 집회의 자유의 행사에 대하여 위축효과를 야기하는 일련의 조치에 대해서도 우려를 표명하였다(para.39-41).⁶ 특히 그는 집회 참가자들에 대해 일반교통방해죄를 적용하여 기소하는 것은 평화적인 집회의 권리 자체를 ‘사실상’ 형사범죄로 취급하는 것이라고 지적한다(para.42). 집회에 많은 참가자들이 모이면 도로에 나설 수밖에 없는데, “그들을 기소하는 것, 더구나 일반교통방해죄라는 중범죄로 기소하는 것은 차도에서는 집회를 못 하게 하겠다는 정부당국의 의사를 보여주는 것”이다(para.42). 공공장소는 경제활동이나 자동차사람의 교통에 사용되는 것과 동등하게 집회 목적으로 사용될 수 있어야 한다는, 유엔 보고서에서 반복적으로 강조해 왔던 대목을 다시금 환기시키고 있다.

또한 그는 경찰공무원 개개인의 신원확인이 어렵다는 점 때문에 경찰의 과도한 물리력 사용으로 인해 피해를 입은 시민들에 대한 피해배상이 불가능해진다는 점도 지적하고 있다(para.43). 통상적인 경찰복에는 이름표를 부착하고 있음에도 불구하고 집회 관리에 투입되는 경찰관의 경우에는 진압복이나 자켓 등으로 신원확인을 불가능하게 하는 “비정상^{anomaly}”을 빠른 시일 내에 개선할 것을 촉구하였다(para.43).

6 특별보고관은 세월호 관련 집회와 관련하여 박래군 4·16연대 상임이사에 대한 기소, 민중총결기 집회 관련 한상균 민주노총 위원장에 대한 기소를 대표적인 사례로 언급하고 있다.

III. 평화적인 집회의 자유 보장에 관한 국제인권기준의 원칙

1. '평화적인' 집회의 자유

국제인권규범이 한결같이 강조하는 것이 바로 “평화적인” 집회를 개최하고 참가할 자유와 권리이다. OSCE/ODIHR 지침은 “평화적인 집회의 보호”에 관하여 다음과 같이 말한다 :

「집회의 주최자가 평화적인 의도를 주장하고 집회에서의 행동이 비폭력적이었다면 그 집회는 평화적인 것으로 인정되어야 한다. “평화적”이란 단어는 성가시게 하거나 화나게 하는 행동을 포함하며, 심지어 제3자의 활동을 일시적으로 방해하거나 지연, 차단하는 행위까지도 포함하는 것으로 해석되어야 한다.」(지침 1-3)

헌법상의 기본권인 집회의 자유가 평화적인 집회를 보호하는 것임은 헌법재판소도 분명하게 천명한 바 있다 : 「집회의 자유에 의하여 보호되는 것은 단지 ‘평화적’ 또는 ‘비폭력적’ 집회이다. 집회의 자유는 민주국가에서 정신적 대립과 논의의 수단으로서, 평화적 수단을 이용한 의견의 표명은 헌법적으로 보호되지만, 폭력을 사용한 의견의 강요는 헌법적으로 보호되지 않는다. 헌법은 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장함으로써, 평화적 집회 그 자체는 공공의 안녕질서에 대한 위협이나 침해로서 평가되어서는 아니 되며, 개인이 집회의 자유를 집단적으로 행사함으로써 불가피하게 발생하는 일반대중에 대한 불편함이나 법익에 대한 위협은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 국가와 제3자에 의하여 수인되어야 한다는 것을 헌법 스스로 규정하고 있는 것이다.⁷」

집회의 ‘평화성’은 어떠한 충돌도 없어야 한다는 의미가 아닐 뿐만 아니라, ‘법질서를 준수해야 한다’는 의미는 더더욱 아니다. 집회의 평화적 성격은 기본적 인권으로서 집회의 자유의 보호 및 집회의 자유에 대한 제한의 정당성을 가늠하는 기준인데, 이를 ‘위법이 없음’과 등치시키는 것은 집회의 자유를 형법 등 일반 법률에 의하여 제한하는 결과를 초래하기 때문에 평화적인 집회의 자유를 보호한다는 국제인권규범 및 헌법적 원칙을 무의미하게 만들어 버리기 때문이다.⁸ 그런 의미에서 독일 연방헌법재판소는 강요죄(독일형법 제240조)의 폭력에 해당하는 행위가 있다고 해서 곧바로 ‘비평화적 집회’라고 보아서는 안 되며, 생명신체재산에 대한 폭력적 공격의 위험성이 인정되는 행위가 존재하는 경우에만 평화적 집회의 자유의 보호영역을 벗어나는 것이라고 판시하고 있다.⁹

7 헌재 2003.10.30. 2000헌바67등 결정.

8 Dietel / Gintzel / Kniesel, Versammlungsgesetz, 15.Aufl. § 1 Rn.139 ; Gusy, in : v. Mangoldt / Klein / Starck, GG Kommentar(6.Aufl.), Art.8 Rn.22.

9 BVerfGE 104, 92.

집회의 자유는 집단적 의사표현의 자유로서 일정 정도 위력에 해당하는 요소를 내포하게 마련이다. 집회의 자유에 본질적으로 내재한 위력적 요소로 인해 발생하는 제3자에 대한 방해효과는 - 그것이 의도된 것이건 아니건 간에 상관없이 - 원칙적으로 평화적인 집회의 자유의 범위에 속한다. 이는 연좌농성에 관한 독일 연방헌법재판소 판례가 잘 보여준다. 집회 참가자들이 항의대상 기관의 건물 출입구의 양 기둥에 쇠사슬로 몸을 묶는 식으로 옥쇄투쟁을 시도한 경우에도, 그로 인해 타인의 생명신체재산에 대한 폭력적 공격행위로 연결되는 것이 아닌 한, ‘평화적’ 집회에 해당한다.¹⁰ 그러므로 유럽인권재판소가 판시하였듯이, “실제 ‘평화적인 집회’로 볼 수 없는 유형은 주최자와 참가자들이 폭력 사용을 의도한 경우뿐이다.”¹¹

따라서 집회 주최자가 평화적인 의도를 표방한 경우에 그 집회는 평화적인 것으로 추정되어야 하며, 집회 주최자의 폭력적 의도에 대한 입증책임은 정부당국에게 있다.¹² 이에 관한 OSCE/ODIHR 지침의 서술은 아래와 같다.

OSCE/ODIHR 지침

25. ... 집회 주최자가 평화적인 의도를 표방하였다면 그 집회는 평화적인 것으로 간주되어야 하며, 어떤 특정한 집회의 주최자나 참가자가 스스로 급박한 폭력을 사용하거나 옹호 내지 선동하려고 의도하였다는 강력하고 분명한 증거가 있지 않는 한 평화적인 집회로 추정되어야 한다.

26. “평화적”이라는 단어는 표현하려는 견해나 주장에 반대하는 사람들을 성가시게 하거나 화나게 하는 행동을 포함하는 것으로 해석되어야 하며, 더 나아가서 제3자의 행동을 일시적으로 방해하거나 지연, 차단하는 행동까지도 포함하는 것으로 해석되어야 한다. 따라서, 예를 들어 순전히 소극적인 저항의 집회라면 그것은 평화적인 집회로 인정되어야 한다. 더 나아가서, 집회의 과정에서, “개인은 그 자신의 의도나 행동이 평화적인 한, 타인이 저지른 산발적인 폭력이나 기타 범법행위에도 불구하고 평화적인 집회의 권리를 계속 행사할 수 있다.”

10 BVerfGE 104, 92.

11 European Court of Human Rights, In Cisse v. France (2002), para.37.

12 European Court of Human Rights, Christian Democratic People’s Party v. Moldova (No.2) (2010), para.23.

2. 평화적 집회의 자유는 개인의 인권

집회의 자유는 집회 주최자를 비롯하여 집회 참가자 각자가 개인으로서 향유하는 기본적인 인권이라는 점을 분명히 하는 것이 중요하다. 평화적인 집회를 할 자유는 집회에 참가한 ‘개인 각자의 권리’로 보호되어야 한다. 집시법은 ‘집회’에 대하여 금지제한해산 등의 조치를 규정하고 있지만, 개인의 인권으로서 ‘평화적인 집회의 자유’가 보호되어야 한다는 점에 비추어 보면, 일부 소수 참가자들의 폭력행위가 있다고 하더라도 그것만으로 ‘집회’에 대한 금지제한해산 등의 공권력 개입이 정당화되는 것은 아니다. 일부 참가자의 폭력행위가 집회 전체의 성격을 변질시킬 수는 없기 때문이다. 그러므로 집회 참가자 모두에 대하여 집회의 금지나 해산 등으로 집회의 자유에 관한 보호가 철회될 수 있는 경우란, 집회의 집단적 성격이 평화성을 상실한 것으로 판단되는 경우뿐이다. 일반적으로 말하자면, 집회의 주최자가 폭력행위를 선동하거나 다수의 참가자들이 폭력행동을 시도한 경우에는 집회의 평화적 성격을 인정할 수 없다고 본다.

이로부터 다음과 같은 원칙이 도출된다. 집회참가자 중 일부의 폭력적 행동이 있다고 하더라도 그로 인해 집회 ‘자체가’ 비평화적인 집회가 되는 것은 아니라는 점이다.¹³ 독일 연방헌법재판소도 집회가 “집단적 비평화성”에 이른 경우에 비로소 헌법상의 보호가 박탈되는 것이라고 판시하였다.¹⁴ 집회의 자유는 집회에 참가한 개인 각자가 향유하는 권리이므로, 개인이 자신의 의도나 행동이 평화적인 한, 타인이 저지른 개별적인 폭력행위나 범죄행위에도 불구하고 평화적인 집회의 권리를 계속 행사할 수 있다(OSCE/ODIHR 지침 para.26). 그러므로 일부 집회참가자가 폭력적 행위를 한 경우에도 집회의 해산이 정당화될 수 없으며, 경찰은 폭력행위자를 격리시키거나 제압하기 위한 조치를 취할 수 있을 뿐이다(OSCE/ODIHR 지침 para.167).

3. 평화적인 집회의 자유를 촉진해야 할 국가의 의무

마지막으로 평화적 집회의 개최를 촉진하고 보호해야 할 국가의 의무를 지적할 필요가 있다. OSCE/ODIHR 지침은 국가는 평화적인 집회의 자유를 적극적으로 보호할 의무가 있으며 이는 국내법에 명시되어야 한다고 요구하고 있다. 또한 평화적인 집회의 자유를 보호촉진하기 위하여 국가는 필요한 교통관리나 응급의료서비스, 집회 후의 청소 등의 조치를 강구해야 할 책임이 있다. 그리고 평화적인 집회의 보호책무를 다하기 위해서는

13 OSCE/ODIHR 지침 para.25, 164.

14 BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -, BVerfGE 104, 92.

법집행공무원은 대중집회에 대응하는데 필요한 적절한 훈련을 받아야 한다. 관련 기준은 아래와 같다.

OSCE/ODIHR 지침

31. 국가는 평화적인 집회를 적극적으로 보호할 적극적인 의무가 있으며, 이는 집회의 자유 및 경찰, 군대에 관련된 모든 국내법에 명시되어야 한다. 이러한 적극적인 보호의무에 근거하여 국가는 어떻게든 집회를 방해하거나 침해하려 하는 개인이나 집단으로부터 평화적인 집회에 참가한 사람들을 보호해야 한다.

32. 민주주의에 집회의 자유가 중요하다는 점은 2번 문단에서 강조한 바 있다. 이런 관점에서 볼 때, 적절한 보안 및 안전 조치(교통관리와 군중관리, 응급의료서비스 등을 포함한다)를 제공하는데 소요되는 비용은 전적으로 공공기관이 부담해야 한다. 국가는 적절한 경찰경비를 제공하는 것에 대하여 어떠한 추가적인 비용도 징구해서는 안 된다. 뿐만 아니라, 공중집회의 주최자에게 그 행사에 대한 공적 책임보험에 가입할 것을 요구해서는 안 된다. 마찬가지로, 공중집회가 끝난 후에 청소하는 것은 지방정부기관이 책임을 져야 한다....

34. 또한 평화적인 집회를 보호해야 할 의무에 따라, 법집행 공무원은 공중집회를 다루는데 적절한 훈련을 받아야 하며, 인권보호를 우선시하는 문화와 풍토가 법집행기관 내에 적절하게 자리잡도록 해야 한다. ...

4. 집회의 자유에 대한 경찰의 제한조치에 관한 국제인권기준

가. 내용에 근거한 제한의 원칙적 금지

평화적인 집회의 자유라고 하더라도 공공질서나 국가안보 등의 정당한 근거에 따라 제한이 가해질 수 있다. 집회의 자유에 대한 제한조치는 대개 집회의 시간, 장소, 방법에 대한 제한일 것이다. 다만, 국제인권기준은 ‘내용에 근거한 제한’은 엄격하게 금지하고 있다.

OSCE/ODIHR 지침

3-3. 내용에 근거한 제한.

집회는 공동의 의사표현을 목적으로 개최되는 것이며, 따라서 일정한 메시지의 전달을 목적으로 한다. 메시지의 시각적·청각적 내용에 대한 규제에 대해서는 높은 수준의 한계가 적용되어야 하며, 폭력의 위험이 임박한 경우에 한해서만 부과되는 것이어야 한다.

나. 합법성과 비례성원칙

집회의 자유에 대하여 가해지는 제한조치들은 법률에 명확한 근거를 두어야 하며, 필요한 최소한도의 제한에 그쳐야 한다는 점은 국제인권기준의 확고한 원칙으로 적용된다. 이는 헌법상으로는 법률유보의 원칙 및 과잉금지원칙의 표현이기도 하다.

OSCE/ODIHR 지침

2-3. 합법성.

어떤 제한을 부과하려면 그것은 법에 명확한 근거가 있어야 하며, 유럽인권협약 및 기타의 국제인권기준에 부합하는 것이어야 한다. 이를 위해선, 법을 잘 만드는 것이 관련 기관에 부여된 재량을 규율하는데 있어서 가장 중요하다. 법은 그 자체로 국제인권기준에 합치해야 하며, 개인들이 자신의 행위가 법을 위반한 것인지 여부뿐만 아니라 그 위반행위로 인한 대가가 무엇인지에 대해서도 판단할 수 있도록 충분히 상세하게 규정해야 한다.

2-4. 비례성.

집회의 자유에 부과되는 모든 제한은 비례적인 것이어야 한다. 정부기관이 추구하는 합법적인 목적을 달성하기 위한 필요최소한도의 규제라는 점이 언제나 우선되어야 한다.

비례성의 원칙에 따르면, 정부기관은 집회의 성격을 근본적으로 변경하는 제한조치 - 예를 들어, 집회 장소를 도시의 외곽으로 변경하도록 하는 조치 - 를 일상적으로 부과해서는 안 된다.

법적 제한조치를 일률적으로 적용하는 것은 과도한 규제에 이르게 되고, 따라서 비례성의 원칙에 부합하지 않게 된다. 왜냐하면, 사건별로 특수한 사정들을 전혀 고려하지 않기 때문이다.

다. 집회의 금지와 해산에 관한 엄격한 요건

집회를 제한하는 경찰조치는 다양할 수 있다. 국제인권기준은 경찰이 그러한 권한을 가지고 있다고 해서 항상 그 권한을 사용해야 하는 것이 아니라, 오히려 평화적인 집회의 자유를 보호해야 한다는 점에서 제한조치보다는 적극적인 촉진조치가 우선되어야 함을 강조한다.

OSCE/ODIHR 지침

155. 개입 권한이 언제나 사용되어야 하는 것은 아니다 : 경찰(또는 다른 법집행기관)이 집회 도중에 개입하거나 집회를 해산하거나 물리력을 사용할 권한을 갖고 있다고 하더라도 이는 법집행을 위하여 그러한 권한이 항상 실행되어야 한다는 의미는 아니다. 집회가 법을 위반하였지만 평화롭게 진행되는 경우에, 불개입 또는 적극적인 촉진조치를 취하는 것이 평화적인 결과를 보장하는 최선의 방법이 될 수 있다. 많은 경우에, 집회의 해산은 집회를 보장하고 촉진하는 경우보다 더 많은 법집행상의 문제를 야기할 것이며, 과도한 단속은 경찰과 지역공동체의 신뢰관계를 크게 약화시킬 수 있다.

집회에 대한 제한조치 중에서 사전제한으로서 ‘집회의 금지’와 집회 도중에 가해지는 제한으로서 ‘해산’은 가장 강력한 조치에 해당한다. 이에 대하여는 ‘최후의 수단’으로서 엄격한 요건을 준수할 것을 요구하고 있다.

OSCE/ODIHR 지침

104. 집회의 금지는 최후의 수단이며, 당국이 다른 관련 이해관계들을 보호하려고 추진한 목적을 덜 제한적인 대응이 달성할 수 없을 때에만 오직 고려되어야 한다.

유엔공동보고서

62. 국제법은 평화적인 집회의 해산을 오직 극히 예외적인 경우에 한하여 인정한다. 예를 들어, 평화적인 집회라도 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제20조에 위반하여 차별이나 적대감, 폭력을 선동하는 경우에는 상황관리를 위한 덜 침해적이고 차등적인 수단이 실패한 때에는 해산될 수 있다. 타인에게 단지 불편함을 야기하는 행위라든가 교통소통을 일시적으로 방해하는 행위는 용인되어야 하지만, 집회가 병원 응급실 출입을 막는 경우처럼 필수서비스에의 접근을 차단하는 경우라든가, 고속도로를 수일간 점거하는 것과 같이 교통이나 경제에 대한 장애 유발이 심각하고 지속적인 경우에는 해산이 정당화될 수 있다. 당국에 집회신고를 하지 않은 것은 해산의 근거가 되지 못한다.

특히 집회의 해산은 평화적인 집회의 자유뿐만 아니라 넓은 의미에서 표현자의 자유 그리고 신체의 온전성에 대한 권리를 침해할 위험을 수반한다. 또한 집회의 해산은 집회 참가자들과 경찰 사이의 긴장을 증대시키게 마련이다. 이런 점 때문에 국제인권규범은 집회의 해산은 ‘불가피한 경우에 최후의 수단’으로만 고려되어야 한다는 점을 누누이 강조해왔다. 예를 들어, 폭력이 심각하고 광범위하여 사람들의 신체안전이나 재산에 대하여 급박한 위협이 존재하는 경우에 경찰 등 법집행공무원이 집회를 촉진하고 위협로부터 참가자들을 보호하기 위한 모든 합리적 조치를 강구했던 때에 해산조치가 고려될 수 있다(유엔 공동보고서 para.61). 해산명령을 내리기 전에 경찰 당국으로서는 폭력행위자를 다수의 집회참가자들로부터 격리시키는 조치를 먼저 취해야 한다.

OSCE/ODIHR 지침

165. 집회 해산 : 집회가 평화롭게 진행되는 한 법집행공무원은 이를 해산해서는 안 된다. 실제로 집회의 해산은 최후의 수단이 되어야 하며 국제기준에 근거한 규범에 의해 통제되어야 한다. 이러한 규범들은 법률에 자세하게 규정할 필요는 없지만, 법집행 지침에는 반드시 명시되어 있어야 하며, 법률은 그러한 지침이 명시적으로 만들어지도록 요구해야 한다. 지침은 해산명령을 내릴 수 있는 상황 및 누가 해산명령의 권한을 가지는지에 대해 명확하게 규정해야 한다.

IV. 경찰의 광범위한 금지권한과 평화적인 집회의 자유 보장 원칙의 왜곡

1. 경찰의 집회시위 금지통고의 법적 근거

집시법은 사전신고제에 기반하여 경찰이 광범위한 범위에서 집회를 금지할 수 있도록 허용하는 근거규정들을 두고 있다. 그 대략은 다음과 같다.

- 폭력집회의 금지(제5조 제1항) - “집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위”의 금지
- 야간시위의 금지(제10조)¹⁵
- 집회금지구역에서의 집회시위의 금지(제11조)
- 주거지역이나 학교주변지역에서의 집회시위의 금지 또는 제한(제8조 제3항) - 신고장소가 “다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온(平穩)을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우” 또는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우”에 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우
- 주요도시 주요도로에서의 집회시위의 금지 또는 제한(제12조 제1항) - “대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정”되는 경우
- 중복집회의 금지(제8조 제3항)

전통적으로 경찰은 시민단체나 노동조합의 집회에 대하여 집시법 제5조 제1항(폭력집회의 금지)을 적용하여 금지통고를 하는 경우가 많았으나, 최근에는 금지통고의 근거로 집시법 제8조 3항과 제12조 제1항을 원용하는 경우가 상당히 증가하고 있다. 2015년 11월 14일 민주총궐기 집회의 경우 집회 신고 63건 가운데 15건(금지율 23.8%)에 대해 금지통고했으며, 특히 당일 광화문사거리 인근과 청와대 인근의 집회 신고는 예외 없이 금지통고한 것으로 나타났다.¹⁶ 금지통고의 사유로는 집시법 제5조 제1항이 적시되기도 하였으나 많은 경우에 해당 집회의 장소 또는 행진구간이 집시법 시행령에 규정된 주요 도시의 주요

15 집시법 제10조의 ‘야간집회’ 금지 부분은 헌법재판소의 헌법불합치결정 이후 법개정이 이루어지지 않아 효력을 상실하였다(헌재 2009.9.24. 선고 2008헌가25 결정). 한편, 같은 규정의 ‘야간시위’ 금지규정에 대해서는 헌법재판소의 한정위헌 결정이 있었다(헌재 2014.3.27. 선고 2010헌가2등 결정).

16 민주총궐기 국가폭력조사단 보고서, 2016.2.18., 12면 이하 참조.

도로에 해당한다는 것이었다(집시법 제12조 제1항). 경찰이 2014년 ~ 2015년 세월호 관련 집회시위에 대하여 금지통고한 것도 대부분이 집시법 제8조 제3항과 제12조 제1항에 근거한 것이었다.

2. “사실상의 허가제”

가. 사전신고의 의미

헌법 제21조 제2항은 집회의 자유에 대하여 허가제의 금지를 선언하고 있다. 허가제란 어떠한 행위에 대한 일반적 금지를 전제로 하여 일정한 사유가 있는 경우 예외적으로 금지를 해제하는 제도를 말한다.¹⁷ 일반적 금지를 전제로 하지 않는다면 집회시위가 공공의 안녕질서에 대하여 초래할 수 있는 부정적 효과를 방지하기 위한 차원에서 집시법에 사전신고제(집시법 제6조)를 두는 것은 허가제금지에 반하는 것이 아니며 원칙적으로 허용된다는 것이 헌법재판소의 입장이다.¹⁸ 헌법재판소는 집시법상의 사전신고제의 성격에 대하여 “경찰관청 등 행정관청으로 하여금 집회의 순조로운 개최와 공공의 안전보호를 위하여 필요한 준비를 할 수 있는 시간적 여유를 주기 위한 것으로서, 협력의무로서의 신고”라고 판시하고 있다.¹⁹

헌법재판소의 언급은 국제인권기준에서도 유사하다. OSCE/ODIHR 지침은 신고절차에 관하여 아래와 같이 기술하고 있다.

OSCE/ODIHR 지침

4-1. 신고. 국내법에서 집회의 사전신고를 요구하는 것은 국제인권법상 필수적인 것은 아니다. 실제로, 개방적인 사회에서는 많은 유형의 집회가 아무런 공식적인 규제도 받지 않는다. 따라서 집회의 사전신고는 오직 정부가 집회의 자유를 촉진함과 아울러 공공의 안전과 질서 및 타인의 자유와 권리를 보호하는데 필요한 조치를 취할 수 있도록 하려는 목적에서만 요구될 수 있다. 이에 관한 법규정은 집회 주최자가 집회의 목적을 알리도록 요구하는 것이어야 하며, 그것이 집회의 허가를 신청하는 것이어서는 안 된다.

17 한상희, “집회 및 시위의 자유 : 그 헌법상의 의미”, 일감법학 제11호, 2007, 46쪽. 또한, 이희훈, “집회시 경찰의 사전차단조치에 대한 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제39집, 2008, 483쪽 참조.

18 현재 2009.05.28. 선고 2007헌바22 결정(집회 및 시위에 관한 법률 제2조 제1호 등 위헌소원).

19 이처럼 신고제의 취지를 행정절차적 협력의무로 이해하는 것이 현재 헌법학계의 일반적인 견해이다. 대표적인 문헌으로는, 이희훈, “집회 및 시위에 관한 법률의 헌법적 문제점과 개선방안”, 중앙법학 제9집 제1호, 2007, 105쪽 ; 김승환, “집회의 자유”, 민주법학 제16호, 1999, 327쪽 ; 전광석, 집회시위에 대한 경찰개입의 한계에 관한 연구, 치안연구소 연구보고서, 2004, 66쪽 등 참조.

나. 경찰의 광범위한 금지재량을 허용하는 금지통고제

그런데 앞서 언급한 것처럼, 현행 집시법에는 집회주최자의 신고의무에 기반하여 경찰이 집회를 금지시킬 수 있는 근거조문들이 다양하고 광범위하게 포진해 있다. 집시법 제5조 제1항(폭력집회의 금지)은 이미 오래 전부터 집회의 주최자나 주장내용을 근거로 하여 경찰이 집회를 금지할 수 있는 통로로 작용해 왔으며, 집회의 장소를 이유로 한 규제인 집시법 제8조 제3항과 제11조, 제12조 등은 그 요건이 매우 포괄적이고 일몰 이후의 야간시위에 대해서는 시간적 규제도 가능하다. 한마디로 집회의 장소, 시간, 방법 등 집회의 모든 면에서 금지사유가 폭넓게 설정되어 있는 셈이다.

이런 금지통고제는 대부분의 경우에 경찰이 재량에 의하여 집회시위의 허용여부를 결정하도록 설계되어 있다. 결국 신고를 했더라도 실제 집회시위의 개최 여부는 경찰서장의 재량적 판단에 의하여 좌우되는 결과가 된다. 금지통고제도는 경찰이 집회의 금지 여부를 자의적이고 독단적으로 판단하도록 허용함으로써 사실상 집시법의 사전신고제의 취지를 무력하게 만들어 버리고, 특히 정부에 비판적인 집회시위의 경우 집회시위 자체를 원천적으로 봉쇄하는 근거로 활용되어 왔다. 그렇기 때문에 집시법의 사전신고제와 결합한 금지통고제는 사실상 집회의 자유에 대한 사전허가제로 운영되고 있는 셈이다.²⁰ 집회의 신고는 허가의 신청이 아니건만, 실제로는 경찰이 마음먹기에 따라서 정부에 비판적인 집회에 대해서는 무차별적인 금지통고가 가능하며, 이러한 금지통고의 남용을 억제할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점을 고려하면 현행 집시법의 신고제와 금지통고제는 ‘사실상의 허가제’의 형태로 변질되어 운영되고 있다고 보아야 한다.²¹

다. 집회의 자유에 대한 침해의 맥락

1) 현행 집시법상 경찰의 금지통고는 집회의 장소, 시간, 방법, 내용 모든 면에서 가능하다. 집회의 자유는 집회의 장소, 시간, 방법 등을 시민들이 주체적으로 결정할 수 있는 자유를 핵심으로 한다. 그런데, 이와 같은 헌법적 원칙은 경찰의 광범위한 재량적 금지를 허용하는 금지통고제의 현실 앞에서 무력화되어 버린다. 경찰의 금지통고는 집회 주최자나 참가자들의 집회 장소시간방법의 선택권을 본질적으로 제약하는 결과가 되기 때문이다.

특히 집회장소의 선택은 집회의 목적 및 주장내용과 밀접한 연관을 지니고 있어 집회의 자유에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 헌법재판소는 다음과 같이 말한다 : 「집회의

20 이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한형사법적 고찰”, 민주법학 제46호, 2011, 202면 ; 김중서, “집회 및 시위에 관한 법률’의 위헌성”, 민주법학 제41호, 2009, 358-361면.

21 김승환, “집회의 자유”, 332면.

목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계에 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않다. 집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 ‘어떤 장소에서’ 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다. 따라서 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지한다.²² 시민들이 세월호 집회나 민중총궐기 등의 집회를 청와대 인근에서 개최하고자 한 것도 어처구니없는 참사에 대한 청와대의 책임을 묻는다는 상징성이 담겨 있다. 그러므로 경찰이 청와대 인근의 집회를 금지한 것에서 분명하게 드러나듯이, 집회장소를 이유로 한 경찰의 규제는 가장 효과적으로 자신의 주장을 전달할 수 있는 장소에서의 집회를 차단함으로써 집회시위의 가장 효과적인 수단을 무력화시켜 버리는 것이다.

2) 경찰의 금지통고는 대부분 정부의 실정을 비판하거나 대통령 등 집권세력에게 책임을 묻기 위한 집회에 대해서 행해진다. 금지통고의 형식은 ‘교통소통을 위한 제한’이거나 ‘사생활의 보호’ 등이라고 하더라도 실질적으로는 집회의 성격과 주장내용에 따라 금지통고 여부가 결정되는 것으로 보인다.²³ 이는 전형적으로 “내용에 근거한 제한”에 해당하는 것으로 국제인권기준은 이처럼 주장 내용에 관한 관점을 근거로 하여 집회의 자유를 제한하는 것을 엄격히 금지하고 있다.

OSCE/ODIHR 지침

94. 내용에 근거한 제한 : 발언이나 기타의 표현들은 일반적으로 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약 제19조와 유럽인권협약 제10조에 의하여 보장된다. 있다. 그러므로 일반적으로, 대중집회에 대한 제한은 집회에서 전달하려고 하는 메시지의 내용에 근거해서는 안된다. 유럽인권재판소가 최근 판시한 것처럼, “집회의 자유에 대한 권리의 제한이 오직 특정 시위의 가치에 대한 당국 스스로의 관점에 근거해 정당화 될 수 있다고 하면 이는 유럽인권협약 제11조 하에서는 용납할 수 없다.” ... 그러므로 시각적·청각적 메시지 내용에 관한 어떠한 제한도 철저한 엄격한 심사기준을 통해 오직 폭력의 임박한 위협이 존재할 때에만 가해져야 한다. 더구나 정부나 정부 관료에 대한 비판은 절대 그 이유만으로 집회의 자유에 제한을 가하는데 충분한 근거가 되지 못한다 ; 유럽인권재판소는 “정부에 대해 허용되는 비판의 범위는 시민 개인에 대한 그것보다 넓다”는 점을 자주 강조하였다.

22 현재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83 병합결정.

23 이에 대해서 자세한 사항은, 민중총궐기 국가폭력조사단 보고서, 2016.2.18., 28면 이하.

3. 평화적인 집회의 자유 vs. 교통소통을 위한 금지

‘주요 도시 주요 도로’에서의 집회시위의 경우 경찰은 ‘교통 소통을 위하여 필요하다고 인정되면’ 집회시위를 금지하거나 교통질서 유지의 조건을 붙여 제한할 수 있다. 이 규정은 대규모 집회나 행진을 제한하는 근거규정으로 자주 활용되고 있다. 이 규정의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있다.

집시법 시행령에 규정된 ‘주요 도로’의 범위는 매우 광범위하여 서울시의 경우 웬만한 큰 도로는 모두 ‘주요 도로’로 지정되어 있는 반면에, ‘교통 소통을 위하여 필요하다고 인정되면’이라는 요건은 지극히 애매하고 포괄적이어서 사실상 경찰에게 매우 광범위한 금지재량을 부여하고 있다는 점이 심각한 문제이다. 주요도로로 지정된 도로는 교통량이 많은 도로이기 때문에 ‘교통소통을 위하여 필요하다’는 제한명분은 경찰이 마음만 먹으면 언제든지 집회를 금지하거나 제한할 수 있는 근거가 될 수 있다. 이는 헌법재판소가 판시한 “집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용”²⁴되어야 한다는 헌법적 원칙을 전혀 반영하지 못한다는 점에서 위헌적이다.

국가인권위원회도 ‘주요도시 주요도로’를 이유로 한 집회금지에 대해서, 헌법상에 보장된 기본권이자 민주적 기본질서의 작동에 필수적인 집회·시위의 자유를 교통소통이라는 질서목적에 의해 편의적으로 금지할 수 있도록 한 점, 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 초래되는가 여부와 상관없이 집회시위를 경찰 재량으로 금지할 수 있다는 점 등을 근거로 하여 법치주의 원칙을 위반한 것이라고 하였다.²⁵

심지어 경찰은 2014년 58과 518 만민공동회, 610 만인대회 등 당시 세월호 참사와 관련한 비교적 소규모의 집회(많아야 100-200명 수준)에 대해서도 그것도 집회신고장소가 인도였음에도 불구하고 원활한 교통소통에 방해가 된다는 이유로 금지통고하기도 하였다.

와 관련하여 국제인권기준에서는 도로를 포함한 공공장소가 경제활동이나 자동차통행 등의 목적으로 사용되는 것과 “동등하게” 집회의 자유를 위한 공간으로 사용될 수 있어야 한다는 점을 강조한다. 차도를 비롯하여 공공장소에서의 집회시위는 거의 필연적으로 교통소통이나 다른 사람의 일상생활에 장애를 유발하는 것일 테지만, 이는 평화적인 집회의 자유에 불가피하게 수반되는 것으로 이에 대해서는 관용적인 태도가 요구된다. 그러므로, 국제인권기준은 교통소통의 질서유지를 위하여 평화적인 집회의 자유에 제한을 가하는

24 현재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83(병합) 결정).

25 국가인권위원회, 집회금지통고제도 및 사전차단조치 개선을 위한 법령 및 관행 개선 권고, 2008.1.28.

것은 비례성 원칙을 잘못 적용하는 것임을 분명하게 지적해 주는 것이다. 특히 집회의 금지는 최후의 수단으로만 가능하다는 원칙을 상기하면 교통소통이라는 이익을 위하여 평화적인 집회의 자유를 금지하는 조치는 정당화될 수 없다.

OSCE/ODIHR 지침

19. 이 <지침>은 모든 사람이 동등하게 사용권을 가지고 있는 공공장소(공원, 광장, 거리, 도로, 인도, 시골길 등을 포함한다)에서 개최되는 집회에 적용된다. 특히, 공중집회를 주최하려는 장소가 대중들이 쉽게 접근할 수 있는 공공장소인 경우에는 국가는 항상 주최자가 원하는 장소에서 공중 집회가 개최될 수 있도록 보장해야 한다.

20. 공중집회의 참가자들은, 다른 사람들과 동등하게, 적당한 기간 동안 그 장소를 사용할 권리를 가진다. 실제로, 대중적 항의라든가 일반적인 집회의 자유는 공공장소의 일반적인 사용목적(상업적 활동이나 보행 내지 자동차통행 등)과 동등하게 공공장소의 정당한 사용으로 인정되어야 한다.

4. 경찰의 금지통고 남용에 대한 통제장치가 존재하지 않는 문제

OSCE/ODIHR 지침 등 국제인권기준은 법집행당국이 집회를 제한하거나 금지한 경우에 “효과적인 구제를 받을 권리”를 보장할 것을 요구한다. 하지만, 현행 집시법 체계에서는 경찰의 금지통고나 제한조치에 관하여 신속하고 효과적인 구제절차가 마련되어 있지 않다.

OSCE/ODIHR 지침

4-6. 심사와 불복신청.

효과적인 구제를 받을 권리는 집회에 대한 모든 제한 내지 금지조치의 내용적 실체에 대하여 불복을 신청할 권리를 포함한다. 행정심사를 먼저 거치도록 하는 제도는 법원의 부담을 줄여줄 뿐만 아니라 정부기관과 대중들의 관계를 보다 건설적으로 만드는데 도움이 된다. 하지만, 행정심사가 신청인을 만족시키지 못하는 경우에는, 독립적인 사법부에 불복신청을 제기할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 정부기관의 결정에 대한 모든 불복절차는 신청인의 권리에 추가적인 해를 주지 않으면서 보장되어야 하므로, 불복신청은 즉시 그리고 적시에 가능하도록 해야 한다. 따라서 신고된 집회의 개최일 전에 최종 결정이 내려지거나 아니면 최소한 가처분에 의한 구제가 이루어져야 한다.

집회의 신고와 그에 대한 금지통고는 실제 집회의 개최를 앞두고 매우 짧은 시일 내에 이루어지는 것이 보통이다. 집시법상 집회신고는 집회 개최 720시간 전부터 48시간 전까지 해야 하며(제6조 제1항), 경찰의 금지통고는 신고서를 접수한 때로부터 48시간 이내에 해야

한다(제8조 제1항).²⁶ 대부분의 경우에 집회신고는 집회개최일에 임박해서 하는 경우가 많기 때문에 경찰의 금지통고 역시 대부분 집회개최 직전에 행해진다. 경찰은 금지통고에 기반해서 곧바로 경찰력을 투입하여 집회장소를 봉쇄하는 조치에 들어가게 되는데 비하여, 시민들의 입장에서는 경찰의 금지통고가 적법한가 여부를 문제제기할 방법은 사실상 존재하지 않는다. 경찰의 금지통고 권한남용에 대하여 시민의 입장에서 즉시적인 법적 판단이나 구제를 받을 기회는 전혀 보장되지 않기 때문이다.

집시법상 집회시위 주최자는 금지통고를 받은 날로부터 10일 이내에 상급경찰관서의 장에게 이의신청을 할 수 있는 이의신청제도가 있기는 하지만, 실효성을 기대하기는 어렵다. 엄격한 지휘명령체계를 가진 경찰조직 안에서 동료 경찰의 금지통고처분에 대해 명시적으로 불법이라고 판단할 리 만무할 뿐만 아니라, 대규모집회시위의 경우에 관할 경찰서장의 금지통고처분은 대개 지방경찰청의 협의 내지 지휘를 받아 이루어지기 때문이다.

금지통고처분은 행정처분이므로 이에 대해서는 행정소송으로 다툴 수 있기는 하지만, 이것 역시 구제수단으로서의 실효성을 보장하지 못한다. 경찰의 금지통고처분에 대하여 법원에 그 취소소송을 제기하면서 집행정지 가처분신청을 할 수 있으나, 경찰의 금지통고처분이 집회개최일에 임박해서 있었던 경우에는 설사 가처분신청을 한다 하더라도 법원의 판단을 받을 수 있는 시간적 여유는 사실상 없다. 행정소송에 의하여 경찰의 집회금지통고의 위법성이 확인되는 경우도 있지만, 그러한 판결이 확정되기까지 매우 오랜 시간이 걸릴 뿐만 아니라, 경찰의 입장에서는 이미 금지통고로 집회의 무력화라는 소기의 목적을 달성한 셈이라 그것은 경찰의 권한남용을 제어할 수 있는 실질적인 통제장치로서 기능하는 데에는 한계가 있다.

이처럼 시민들의 입장에서 경찰의 금지통고나 기타 제한조치의 위법성을 효과적으로 다툴 수 있는 법제도적 장치가 없다는 점은 경찰이 일단 꺾끄러운 반정부 집회시위를 어떻게든 봉쇄하기 위하여 금지통고의 재량을 남용하기를 주저하지 않는 과감한 공권력 남용이 왜 가능한지를 보여주는 것이기도 하다.

26 “다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위험을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할 수 있다.”(집시법 제8조 제1항 단서)

V. 경찰의 집회통제 - 차벽

1. 선제적 제한조치로서 차벽

집회와 관련하여 경찰이 차벽을 설치하는 목적과 유형은 다음의 세가지일 것이다. 첫째는 집회장소를 차벽으로 봉쇄하여 시민들의 접근을 원천적으로 차단하는 유형이다. 경찰이 고 노무현 전 대통령 추모집회를 금지하기 위하여 서울광장을 차벽으로 꽂꽂 둘러싼 것이 이에 해당한다. 두 번째 유형은 집회 참가자들을 고립시키는 목적의 차벽설치이다. 2014년 8월 세월호 유가족들이 청운동 동사무소 앞 주차장에서 농성할 때 경찰은 주변을 차벽으로 에워쌌다. 세 번째는 행진차단형이다. 비교적 규모가 큰 집회에서 경찰은 시민들의 행진을 차단하기 위하여 주요 지점에 차벽을 세운다. 세월호 집회, 2015년 5월 1일 노동절 집회, 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회 등에서 경찰은 청와대 방향의 행진을 차단하기 위하여 '세종로 사거리 - 종각 사거리 - 안국역'으로 이어지는 '차벽벨트'를 만들었다. 대부분의 차벽설치는 이 유형에 속한다.

차벽은 대개 공공의 안녕질서에 대한 위해방지를 이유로 하여 예방적 차원에서 집회의 자유에 제한을 가하는 조치에 해당한다. 즉, 차벽은 평화적인 집회의 자유를 제한하는 선제적 조치^{pre-emptive measure}에 해당한다. 2015년 11월 14일 민중총궐기 집회가 개최되기 이틀 전에 강신명 경찰청장은 “집회 참가자들이 정해진 범위를 넘어 도로를 점거하고, 광화문 광장 쪽으로 행진하면 차벽을 설치하겠다”고 공언했다.²⁷ 실제 당일 경찰은 여러 단체의 사전집회가 진행되는 동안에 이미 청계광장과 광화문 세종로사거리를 비롯하여 주요 행진예상 길목에 차벽을 선제적으로 설치하였다.

어느 유형이건 차벽이 집회의 자유를 침해하는 맥락으로는 다음의 세가지를 지적할 수 있다. 첫째, 차벽은 일반 시민들의 통행을 차단하는 효과를 수반한다. 이는 단지 시민의 통행권의 문제만이 아니라, 집회에 참가하려는 사람들의 접근을 가로막는다는 점에서 집회의 자유에 대한 침해로 파악되어야 한다. 둘째, 차벽은 집회 장소 선택의 자유를 침해한다. 국제인권기준은 집회가 항의의 대상으로 삼는 사람이나 집단조직이 “보이고 들릴 수 있는” 범위 안에서 집회가 개최되도록 보장할 것을 요구한다. 헌법재판소도 장소선택의 자유의 중요성을 언급하면서 “집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지한다”고 판시하였다.²⁸

27 한겨레21, “시민을 폭도로 몰아붙이다”, 2015.11.23.
http://h21.hani.co.kr/arti/cover/cover_general/40709.html

28 헌재 2003.10.10. 2000헌바67·83(병합) 결정.

OSCE/ODIHR 지침

3-5. 보이고 들릴 수 있음(sight and sound).

공중집회는 특정한 사람, 집단이나 조직을 타겟으로 하여 메시지를 전달하기 위해 개최된다. 따라서 일반원칙상, 그 타겟 대상이 “보이고 들릴 수 있는” 범위 안에서 집회가 개최될 수 있도록 해야 한다.

평화로운 집회시위의 자유 및 결사의 자유의 권리에 관한 유엔특별보고관 보고서 A/HRC/20/27 (2012) para.40 : 집회와 시위는 집회 참가자들의 주장을 전달하고자 하는 대상이 "시각적으로 보이고 목소리가 들리는 거리"에서 개최될 수 있어야 하며, 당국이 제안하는 장소가 평화적 집회·시위의 자유에 대한 권리를 훼손하는 경우, 이에 따르도록 강요받아서 안 된다.

셋째, 차벽은 집회 참가자들을 일반 시민들로부터 격리시키고 시민과의 소통을 차단한다. 집회가 집단적인 의견표명을 통해 정치적인 의사형성과정에 영향을 미치는 수단이라는 점에서 이러한 소통차단효과는 집회의 자유의 본질을 침해하는 수준이라고 보아야 한다.

2. 국제인권기준에 비추어 정당화될 수 없는 차벽

유럽인권재판소는 “폭력을 선동하거나 민주주의 원칙을 부정하는 경우 외에 집회와 표현의 자유를 예방 목적으로 전면적으로 제한하는 조치는 민주주의에 해가 되며 종종 민주주의를 위협하게 한다.”고 지적한 바 있다.²⁹ 아래 지침에서 보듯이, 국제인권기준은 평화적인 집회의 자유를 보호하고 촉진하는 것이 국가의 의무라는 점에서 단순히 공공질서에 대한 위해를 예방한다는 목적으로 집회의 자유를 제한하는 조치에 대해서는 매우 엄격한 기준을 요구한다. 여기에는 표현의 자유의 제한에 관한 법리인 “명백하고 현존하는 위협의 원칙”이 반영되어 있다.

OSCE/ODIHR 지침

154. 예방 목적으로 침해수단을 사용해서는 안 된다 : 급박한 폭력에 대한 명백하고 현존하는 위협이 실제로 존재하는 경우가 아닌 한, 법집행공무원은 집회에 참가하려는 시위자들을 불심검문하거나 억류하려 해서는 안 된다.

29 Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria (2001), para. 97 ; Association of Citizens Radko & Paunkovski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (2009), para.76.

한편, 사전예방 목적의 경찰조치는 그것이 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 명백하고 현존하는 급박한 위험이 우려된다는 점을 충분한 사실적 근거로 입증해야 한다. 유럽인권재판소에 의하면, “정부당국은 집회를 규제하는 경우에 규제가 필요한 근거를 충분히 제시해야 하고, ‘관련 사실에 관하여 수궁할 만한 평가’에 기초해야 한다. 단순한 혐의나 추측은 규제를 정당화할 수 없다.”³⁰ 관련 국제인권기준은 아래와 같다.

OSCE/ODIHR 지침

71. 공공질서를 해칠 위험을 가정하는 것은 평화적인 집회를 금지할 정당한 근거가 되지 않는다.
72. 공공질서를 이유로 한 제한조치는 집회 참가자들 스스로가 무법적이고 무질서한 행동을 취하거나 선동하는 것이 임박한 상황에서만 허용된다.
100. 규제당국은 단지 잠재적인 무질서나 타인의 권리 침해 가능성을 미연에 방지한다는 목적으로는 제한조치를 부과할 수 없다.

앞서 서술한 바와 같이, 집회주최자가 평화적인 집회를 천명한 경우에는 일단 평화적인 집회로 추정되어야 하며 국가는 평화적인 집회의 자유를 보호하기 위한 모든 조치를 취해야 할 의무가 있다. 이 때 국제인권기준은 아무리 반정부집회라고 하더라도 폭력행위가 있을 것이라고 함부로 예단해서는 안 된다는 점을 분명하게 지적하고 있는 것이다.

이처럼 사전적인 제한조치에 엄격한 요건이 필요하다는 점은 헌법재판소의 결정에서도 명확하게 반영되어 있다. 헌법재판소에 따르면, 차벽 설치는 “집회의 조건부 허용이나 개별적 집회의 금지나 해산으로는 방지할 수 없는 급박하고 명백하며 중대한 위험이 있는 경우에 한하여 비로소 취할 수 있는 거의 마지막 수단”³¹으로만 그 정당성이 인정될 수 있다. 여기에서 ‘급박성’ 요건은 집회를 당장 제지하지 않으면 곧 폭력행위로 인한 생명·신체에 대한 해가 발생할 상황이라서 달리 이를 막을 방법이 없는 절박한 경우를 말한다. 강신명 경찰청장의 말처럼, 폭력을 “예방”하기 위해서 차벽을 설치하는 것은 이러한 엄격한 요건에 부합하지 않음이 너무나도 자명하다.

30 European Court of Human Rights, *Christian Democratic Peoples' Party v. Moldova* ((Application no. 28793/02, judgment of 14 February 2006), para.71 ; *Rosca, Secareanu and Others v. Moldova* ((Applications nos. 25230/02, 25203/02, 27642/02, 25234/02 and 25235/02, judgment of 27 March 2008), para.40.

31 헌재 2011.6.30. 2009헌마406 결정.

3. 차벽 등 선제적 제한수단의 법률적 근거 문제

가. 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 즉시강제가 법적 근거?

경찰의 차벽 설치, 그리고 이와 유사한 선제적 제한조치인 고착·이동차단에 대하여 현행 법체계에서 이를 명시적으로 허용하는 법규정은 없다. 경찰의 [집회시위현장 차벽 운용지침]은 경찰 내부의 지침에 불과하며 이는 기본권 제한을 근거지우는 법규정이 아니다.

2015년 11월 23일 강신명 경찰청장은 국회 안전행정위원회에 참석해 “차벽은 폴리스라인이 아닌 폭행 예방 즉시강제 조치”라고 밝혔다.³² 아마도 경찰관직무집행법 제6조 제1항³³을 차벽의 법적 근거로 염두에 둔 발언으로 보인다.

경직법 제6조 제1항에 근거하여 경찰의 집회봉쇄조치가 적법성을 갖추기 위해서는 “범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있을 것”이라는 요건과 “생명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우”라는 두가지 요건에 해당해야 한다. 뿐만 아니라, 경직법 제1조 제2항이 규정하는 바와 같이 경찰권 행사는 “그 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 아니된다.”는 요건도 준수해야 한다. 이러한 요건에 비추어 볼 때, 경찰의 차벽설치와 이동차단 등의 조치는 거의 대부분의 경우에 적법하다고 보기 어렵다.

첫째, 경찰의 차벽이나 이동차단조치가 정당화되려면 “범죄행위가 목전에 임박한 경우”여야 한다. 대법원 판례에 의하면, 이는 “형사처벌의 대상이 되는 행위가 눈앞에서 막 이루어지려고 하는 것이 객관적으로 인정될 수 있는 상황”을 말한다. 집시법상 금지된 집회의 개최 및 참가행위에 대해 경직법 제6조 제1항을 적용하기 위해서는 집회의 개최 및 참가가 시간적, 장소적으로 목전에 임박한 상태여야 함은 당연할 뿐만 아니라, 헌법상 평화적인 집회의 자유가 기본권으로 보장되어야 한다는 점에서도 이러한 요건의 해석과 적용은 더욱 엄격해야 한다. 어떠한 이유에서도 경찰이 금지한 집회라는 이유만으로 그러한 집회의 개최 및 그것에 참가하는 행위가 공공의 안녕질서에 위협을 야기하는 행위로 평가되어서는 안 되기 때문이다.³⁴

32 뉴스1, “강신명 경찰청장 “차벽은 폴리스라인 아냐, 폭행 예방 즉시강제 조치””, 2015.11.23.
<http://news1.kr/articles/?2495581>

33 경찰관직무집행법 제6조 ① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

34 현재 2003.10.30. 선고 2000헌바67등 참조.

둘째, “생명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우”라는 요건에 비추어 보아도 집회참가를 저지하는 경찰의 이동차단조치는 적법성을 인정할 수 없다. 여기에서 긴급을 요한다는 것은 위 대법원 판례에 의하면, “그 행위를 당장 제지하지 않으면 곧 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 상황이어서, 직접 제지하는 방법 외에는 위와 같은 결과를 막을 수 없는 절박한 사태일 때”를 말한다(구체적 손해의 위험 + 긴급성 요건). 대부분의 집회는 이러한 요건을 충족하지 않는다. 여기에서 ‘인명·신체에 대한 위해 내지 재산에 대한 중대한 손해의 위험’은 구체적이고 현실적인 위험의 발생을 의미한다. 막연한 우려만으로 차별과 같은 집회제한조치가 정당화될 수 없다는 점은 앞서 언급한 국제인권기준에 비추어 보아도 분명하다.³⁵ 생명·신체나 재산에 대한 구체적인 위험의 발생은 개별적인 집회마다 구체적인 자료에 의하여 입증되어야 할 문제이다. 더구나 집회의 자유에 대한 제한으로 ‘명백하고 현존하는 위험의 원칙’을 고려하면 이 요건에 대한 해석은 더욱 엄격해야 한다.

그러므로 과거에 유사한 집회에서 시위대와 경찰 간에 충돌이 발생한 경우가 있었다거나 그러한 충돌이 우려된다는 막연한 염려는 ‘구체적이고 현실적인 위험의 발생’을 인정할 수 있는 근거가 되지 못하며 경찰이 이를 이유로 차별 등 선제적 제한조치를 취하는 것은 결코 정당화될 수 없다. 더구나 우리의 경험에 의하면 집회시위 참가자들과 경찰의 물리적 충돌이 발생한 경우에도 그것은 집회시위 참가자들의 폭력성 내지 폭력적 행위의 의도 때문이 아니라 경찰의 금지통고 남용과 위법한 차별설치 등 집회에 대한 과도한 통제에서 비롯된 것이었다는 점도 상기할 필요가 있다.

흔히 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 ‘경찰 제지’로서 이동제한조치는 예방적 경찰권 행사라는 점에서 집회의 해산에 필요한 요건보다 덜 엄격한 요건 하에서도 가능한 것처럼 오해할 소지가 있다. 그렇지만, 평화적인 집회는 최대한 보호되어야 한다는 점, 집회의 자유에 대한 제한에는 명백하고 현존하는 위험의 원칙이 적용되어야 한다는 점에서 보면, 생명·신체나 재산에 대한 구체적이고 명백하고 현존하는 위험이 발생하지 않는 한 단지 그러한 ‘우려’만으로 집회에 대한 사전차단조치로서 이동제한조치가 정당화될 수 없다는 점은 명백하다.

35 법치주의 원칙 및 경찰비례의 원칙에 비추어 보아도, 차별이나 이동차단조치 등 위험방지를 위한 경찰의 공권력 행사는 구체적인 위험의 발생을 요건으로 해서만 정당화될 수 있다. 구체적 위험을 요건으로 하지 않고 단지 경찰의 경험과 추상적인 판단에 의존한 추상적 위험 개념을 경찰권 행사의 요건으로 삼게 되면 실질적으로는 경찰의 자의적인 판단이 경찰공권력 행사에 개입하는 것을 차단할 방법이 없기 때문에 이는 결국 경찰권의 자의적인 행사와 그로 인한 시민의 권리 침해를 용인하는 결과가 되어 매우 위험한 것이기도 하다.

집회의 해산과 관련하여 대법원은 집시법상 금지된 집회라 하더라도 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다는 점을 분명히 하였다.³⁶ 경찰관직무집행법 제6조 제1항은 ‘인명·신체에 대한 위해 내지 재산에 대한 중대한 손해의 위험’을 요건으로 규정하고 있는데, 이는 ‘공공의 안녕질서에 대한 위험’보다 더욱 엄격한 요건이다. 따라서 집회참가자에 대한 이동제한조치는 집회의 해산보다 더 엄격한 요건 하에서 최후의 수단으로서만 정당화될 수 있다고 보아야 한다.

결국 집회주최자나 참가자들이 공공연하게 폭력사용을 주장한 경우가 아닌 한, 평화적인 집회에 대하여 경직법 제6조 제1항에 근거한 차벽설치나 이동제한조치는 정당화될 수 없다. 경찰의 이동제한조치가 허용될 수 있는 유일한 경우는 집회 자체가 폭력적이어서 집회의 금지와 해산 등의 조치만으로는 그 폭력성으로 인해 발생하는 생명, 신체, 재산에 대한 실질적인 위협을 방지할 수 없다고 인정되는 경우뿐이다. 지금까지 경찰이 집회에 대한 제한으로 설치한 차벽은 그 어떤 경우에도 이러한 요건에 합치하지 않는 것임은 분명하다.

나. 경찰관직무집행법 제2조는 개괄적 수권조항?

차벽과 이동차단의 법적 근거로 경찰관직무집행법 제2조가 거론되기도 한다. 경직법 제2조는 경찰의 권한에 관하여 추상적으로 그 범위를 규정한 것에 불과하기 때문에 이 규정이 차벽설치나 강제진압과 같은 구체적인 경찰권발동의 직접적인 수권규정이라고 볼 수는 없다(이 점에서는 조직규범에 불과한 경찰법 제3조를 원용하더라도 마찬가지이다). 경찰권 발동은 그 구체적인 요건과 경찰권행사의 범위가 법령에 의하여 구체적으로 규정되어 있는 경우에만 그 법령이 정한 범위에서 정당화될 수 있다. 특히 강제진압과 같은 공권력작용은 경찰행정상의 즉시강제에 해당하는 것으로서 법령상 명백하고 구체적인 수권규정이 있어야 하며, 추상적인 직무범위를 규정한 것에 불과한 경직법 제2조가 근거가 될 수는 없다.

이 때에는 직무규범과 수권규범을 구별하는 것이 중요하다. 경찰의 임무가 공공의 안녕질서의 유지 내지 위험방지에 있다는 것과 그러한 경찰권 발동으로 인해 개인의 권리침해가 수반되는 경우에 침해의 권한이 인정되는가의 문제는 분명하게 구별되어야 한다. 위험방지임무를 위하여 개인의 권리를 침해하는 것은 위험방지임무의 수행에 있어서 법치국가적 한계의 문제로 취급되어야 한다. 개인의 권리에 대한 침해는 특별한 요건을 갖춘 경우에 한하여 허용되어야 함은 법치국가원칙의 당연한 요청이다. 직무규범과 수권규범의 분리는 법치행정의 원칙에서 요구되는 것이다. 따라서 경찰의 직무에 관한 규정인 경직법

36 대법원 2011.10.13. 선고 2009도13846 판결 ; 대법원 2012.4.26. 선고 2011도6294 판결.

제2조가 기본권침해적 성격을 지니는 경찰의 공권력행사를 직접적으로 근거지우는 수권규범이 될 수는 없다.

다만, 경직법 제2조를 직무규범의 성격과 동시에 권리침해적 경찰작용을 근거지우는 개괄적 수권조항으로 이해하는 식의 해석론³⁷이 문제이다. 이와 같은 해석은 지문날인정보의 이용에 관한 헌법재판소의 결정, CIMS에 관한 법원의 판결 등에서 광범위하게 엿볼 수 있다.

그러나 개괄적 수권규정은 경찰권 발동의 요건과 허용범위에 관한 구체적인 내용을 지시해 주지 못하기 때문에 경찰권 발동에 관한 법치주의적 통제를 담보할 수 없다는 점에서 이러한 법해석은 용인할 수 없다. 만약 경찰관직무집행법 제2조를 기본적침해적 경찰작용의 개괄적 수권규정으로 해석한다면, 경찰의 기본권침해작용에 대한 법치국가적 통제는 그 실효성을 담보하기 어렵게 되기 때문이다. ‘서울광장 차벽설치’에 관한 헌법재판소의 위헌결정에서 김종대, 송두환 재판관은 보충의견을 통해 경직법 제2조 및 경찰법 제3조가 경찰의 차벽설치(통행제지행위)의 근거규정이 될 수 없음을 분명하게 지적하였음을 참고할 만하다 : 「경찰의 임무 또는 경찰관의 직무 범위를 규정한 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조는 그 성격과 내용 및 아래와 같은 이유로 ‘일반적 수권조항’이라 하여 국민의 기본권을 구체적으로 제한 또는 박탈하는 행위의 근거조항으로 삼을 수는 없으므로 위 조항 역시 이 사건 통행제지행위 발동의 법률적 근거가 된다고 할 수 없다. 우선 우리 헌법이 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우 근거하도록 한 ‘법률’은 개별적 또는 구체적 사안에 적용할 작용법적 조항을 의미하는 것이지, 조직법적 규정까지 포함하는 것이 아니다. 다음으로 이를 일반적 수권조항이라고 보는 것은 각 경찰작용의 요건과 한계에 관한 개별적 수권조항을 자세히 규정함으로써 엄격한 요건 아래에서만 경찰권의 발동을 허용하려는 입법자의 의도를 법률해석으로 뒤집는 것이다.³⁸」

VI. 집회 현장에서 물대포 살수의 문제

1. 독일 바그너씨 사건에 관한 행정법원 판결의 시사점

디트리히 바그너(Dietrich Wagner)씨를 실명에 이르게 한 사건의 경과는 이러하다. 국가 지원사업으로 진행되는 “슈투트가르트 21” 프로젝트는 슈투트가르트 중앙역 부근의 광장을 철거하고 중앙역과 철로를 정비하는 대규모프로젝트인데, 그 사업의 일환으로 2010.10.1. 광장의 나무베기 작업이 예정되어 있었다. “슈투트가르트 21” 프로젝트를 반대하는 사람들이 2010.9.30. 광장에 모였고, 바그너씨도 현장이 있었다. 그는 2010.9.30. 13:30-13:50

37 김남진/김연대, 행정법 II, 2008, 259면; 류지태/박종수, 행정법신론, 2009, 938면.

38 현재 2011.6.30. 선고 2009헌마406 결정. 재판관 김종대, 재판관 송두환의 보충의견.

경 경찰의 물대포를 여러 차례 맞았으며 안면에 직사가격을 받고 결국 실명에 이르게 되었다. 바그너씨는 이후에 경찰의 퇴거명령과 그 집행을 강제하기 위한 직접강제³⁹로서 물대포 살수행위의 위법을 확인하는 행정소송을 제기하였다.

이에 대하여 슈투트가르트 행정법원⁴⁰은 먼저 경찰의 퇴거명령은 바덴-뷔르템베르크주 경찰법^{Polizeigesetz} 제27a조⁴¹에 근거한 것이지만, 집회의 자유가 보장되는 영역에서는 집시법이 배타적으로 적용되어야 한다고 지적하고, 따라서 집회시 경찰의 위험방지조치는 집시법에 근거한 조치에 의해야 하며, 집회참가자들에 대한 경찰의 퇴거명령은 집회에 대한 해산명령이 내려지지 않는 한 위법한 것이라고 하였다. 당시 광장에 사람들이 모인 것은 평화적인 집회의 자유의 보호범위에 속한다는 점을 상세하게 검토한 후에 재판부는 적법한 해산명령이 없었다는 점에서 경찰의 퇴거명령은 위법하다고 판단하였다. 경찰의 퇴거명령이 위법한 이상, 이를 강제하기 위한 직접강제(물대포 살수를 포함하여)의 집행은 위법할 뿐만 아니라, 집회의 자유의 보호대상인 사람들에 대하여 일반 경찰법에 근거한 집행조치로 직접강제의 사용은 허용되지 않는다는 점을 분명히 하였다.

한편, 행정법원 재판부는 - 판결의 방론으로 - 바그너씨에 대한 직접강제수단인 물포살수가 비례성원칙에 합치하는 것인가에 대해 상당한 의구심이 있다고 하였다.⁴² 바덴-뷔르템베르크주 경찰법 제52조 제1항은 직접강제 시의 비례성원칙 적용을 규정하고 있다. 그 규정에 따르면, 직접강제는 경찰목적⁴³을 다른 방법으로는 달성할 수 없다고 인정되는 경우에만 가능하며, 특히 사람에 대한 직접강제는 물건에 대한 직접강제를 통해서도 경찰 목적을 달성할 수 없다고 인정될 때 비로소 적용된다. 그리고 사용된 직접강제 수단의 종류와 정도가 당사자의 행동, 나이, 당시 상태에 비추어 적합한 것이어야 하며, 다수의 사람들이 모인 상황에서 직접강제는 특정 개인에 대한 직접강제가 효과가 없음이 명백히 인정되는 경우에만 적용된다.

재판부는 당시 광장에 모인 사람들에 대한 물포의 직사살수, 특히 바그너씨에 대한 물포 직사살수가 적절한 것이었는지에 대해 특히 의구심이 있다고 하였다. 증거에 의하면, 2010.9.30. 물포사용은 정확한 조준타격을 할 수 있는 상황이 아니었다는 점, 사람들이 많이

39 행정상의 강제집행의 하나로, 행정상의 의무를 이행하지 않는 사람에 대하여 직접 공권력에 의하여 의무이행상태를 만드는 것을 말한다. 슈투트가르트 집회 사건에서는 경찰의 퇴거명령을 이행하지 않는 사람에 대해 경찰 물리력(경찰봉, 페퍼스트레이, 살수차 등)을 동원하여 강제로 퇴거시키는 것이 직접강제에 해당한다.

40 Verwaltungsgericht Stuttgart, Urteil 18.11.2015.

41 이 규정에 따르면, 경찰은 위험의 방지 또는 장애를 제거하기 위하여 사람에게 일시적으로 장소를 떠나게 하는 명령을 내릴 수 있다.

42 비례성원칙 위반이라고 확정한 것은 아니다.

43 이 사건에서는 바그너씨의 퇴거조치를 말한다.

모여 있는 공간에 물포를 직사살수할 때에는 그로 인해 안면에 타격을 입게 되는 사람이 있을 가능성이 매우 크다는 점을 지적하면서, 재판부는 이런 상황에서 일시적이라도 다량의 살수를 하는 경우에 아무도 안면타격을 입지 않았다면 그것이야말로 우연이었을 것이라고 말한다. 경찰지침 제122호인 <살수차와 살수장비의 투입>(2003년판)은 물포의 직사살수는 물포사용의 가장 강력한 조치로서 범죄행위의 실행이나 계속을 제지하거나 급박한 장애를 야기하는 사람을 제지하거나 폭력행위자를 제압하는 경우에 사용하며, 물포의 직사살수 시에는 머리에 타격이 가해지지 않도록 주의해야 한다고 규정하고 있으며(No.5.1.3), 이 요건들은 엄격하게 해석해야 하는데, 2010.9.30.에는 이러한 요건 중 어느 것도 충족하지 못한 것으로 보인다고 했다. 그래서 재판부의 판단에 의하면, 경찰은 “여러 사람들이 안면에 타격을 입었을 가능성이 높았다는 점을 고려하면, 직접강제의 비례성원칙 위반을 회피하기 위해서는 물포의 직사살수는 하지 말았어야 했다.”

2. 국제인권기준

경찰이 집회에 대한 통제수단으로 물리력을 사용하는 것에 관해서 국제인권기준은 엄격한 몇가지 원칙을 정립하고 있다.

우선 국제인권기준은 경찰의 물리력 사용을 국내법으로 규율하기 위해서 법률에 그 요건과 사용가능한 물리력의 수위에 관하여 명확한 규정을 둘 것을 요구한다. 그리고 국제인권기준은 경찰이 총기류와 같은 치명적인 무기를 사용하지 못하도록 유도하기 위하여 총기류 사용에 대해서는 정당방위 등의 상황이 아니면 총기사용을 엄격히 금지하도록 하면서 ‘덜 치명적인’ 대응수단의 개발필요성을 역설한다.

OSCE/ODIHR 지침

171. 법집행당국의 부적절하거나 과도하거나 불법적인 물리력의 사용은 기본적인 자유와 보호받아야 마땅한 권리를 침해할 수 있으며, 경찰과 공동체의 신뢰관계를 약화시키는 물론이고, 불필요한 긴장과 사회적 불안을 야기한다. 따라서 물리력의 사용은 국내법에 의해 규율되어야 한다. 그 규정들은 물리력의 사용을 정당화하는 상황(적절한 사전경고를 제공해야 할 필요성을 포함하여)을 명시해야 할 뿐만 아니라 다양한 위협에 대처하는데 적합한 물리력의 수준을 규정해야 한다.

172. 정부는 상황에 알맞은 비례적인 물리력 사용을 보장할 수 있도록 다양한 대응수단을 개발해야 한다. 이러한 대응수단은 적절한 상황에서 사용될 수 있도록 치명적이지 않은 무기의 개발을 포함해야 한다.

국제인권기준에서 강조하는 또 하나의 원칙은 평화적인 집회참가자와 비평화적인 참가자를 구별해야 한다는 점이다. 이 점은 매우 중요하다. 왜냐하면, 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 초래되었다는 이유로 집회가 해산되는 경우에도 평화적인 의도와 기초를 갖고 있는 다수의 집회참가자들의 표현의 자유는 최대한 존중되어야 하기 때문이다. 이에 관하여 OSCE/ODIHR 지침은 아래와 같이 서술하고 있다. 이에 따르면, 비폭력적인 집회를 해산하는 경우에 경찰의 물리력 사용은 원칙적으로 배제되어야 하며, 매우 불가피한 예외적인 경우에 한해서만 물리력을 사용할 수 있다.

OSCE/ODIHR 지침

159. 법집행공무원은 평화적인 참가자와 비평화적인 참가자를 구별해야 한다 : 일부의 산발적인 폭력 사건이라든가 시위 과정에서 일부 참가자들의 폭력행위는 그 자체로서 집회에 평화적으로 참가하는 사람들 모두에 대한 전면적인 제한조치를 부과할 충분한 근거가 되지 않는다. 그러므로 법 집행공무원은 참가자들을 억류하거나 (최후 수단으로서) 집회를 강제해산하는 경우에 군중을 단일한 집단으로 다루어서는 안 된다.

173. 국제기준은 불법적이지만 비폭력적인 집회와 불법적이고 폭력적인 집회 모두에 대하여 집회의 해산과정에서 물리력의 사용에 관해 자세한 지침을 제공한다. 법집행공무원의 물리력과 총기류 사용에 관한 유엔기본원칙^{UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials}은 “불법적이지만 비폭력적인 집회를 해산하는 경우에 법집행공무원들은 물리력의 사용을 피해야 하며, 그것이 불가능한 경우에는 물리력 사용을 필요한 최소한의 범위로 제한해야 한다.”고 규정한다. 유엔기본원칙은 또한 “폭력적인 집회를 해산하는 경우에 법집행공무원들은 덜 위험한 수단으로는 불가능한 경우에 한하여 그리고 필요한 최소한도의 범위에서만 총기류를 사용할 수 있다.”고 규정한다.

한편, 국제인권기준은 경찰이 집회를 통제하는 수단으로 물대포의 사용을 원칙적으로 금지하지는 않는다. 아래의 OSCE/ODIHR 지침이 있다.

OSCE/ODIHR 지침

176. 대중집회를 관리하는데 물리력을 사용하는 경우에는 다음의 원칙들을 언제나 준수해야 한다.

- 최루액분사기나 기타 자극성 화학물질을 사용하는 경우 이를 정확하는 절차가 마련되어야 한다.
- AEP^{attenuated energy projectile}, 고무총탄이나 플라스틱총탄, 물대포, 기타 군중통제를 위한 물리적 수단들은 엄격히 규제되어야 한다.
- 현장을 벗어날 수 없는 평화적 시위자들에게 대해서는 어떠한 경우에도 물리력을 사용해서는 안 된다.
- 물리력을 사용한 후에는 물리력 사용에 관하여 자동적이고 신속한 심사절차가 개시되어야 한다. 법 집행공무원들은 물리력 사용(무기의 배치를 포함한다)에 관해서 서면으로 자세한 기록을 유지하는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라, 법집행공무원의 물리력 사용에 의해 상해나 사망이 발생한 경우에는 독립적이고 공개적이며 효율적인 수사가 즉각적으로 이루어져야 한다.

3. 집회통제수단으로 물대포 사용의 문제점

2015년 11월 14일 민중총궐기 집회 당시 경찰의 물대포 사용에 대하여 국가폭력조사단 보고서는 다음과 같이 기술하고 있다 : 「11월 14일 광화문광장으로 걸어가던 10만의 사람들은 태평로와 종로구청 입구에 세워진 장벽 앞에 걸음을 멈추어야 했다. 마치 성을 지키는 성벽같은 차벽 뒤의 물포는 차벽 앞에서 물러서지 않은 사람들을 향했다. 곧게 뻗은 물줄기는 차벽 부근의 사람, 기물을 가리지 않고 타격했다. 가로수의 가지가 부러지고 쓰레기통이 밀려가고 사람들이 휘청거렸다. 물포를 막아보려는 우산은 한 번의 물줄기에 맥없이 부서지고 너털너털해진 우비를 입은 사람들은 서로의 몸을 붙이며 지탱했다. 매캐한 최루 물질이 거리를 뒤덮어 사람들은 눈물을 흘리고 연신 기침을 해대며 곁에 있는 사람들의 부축을 받아 생수로 얼굴을 씻어내기 바빴다. 겨우 눈을 뜨고 숨을 쉴 수 있게 되면 다시 거센 물줄기가 몸을 때린다. 그렇게 6시간을 거리에서 버텼다. 밤으로 다가갈수록 기온은 떨어지고 사람들은 지쳐갔지만 차벽 뒤의 물포는 지치는 기색도 없이 설 새 없이 물포를 쏘고 또 쏘아댔다. 그날의 물포는 마치 집회참가자들에 대한 거리의 ‘처벌’과 같았다.」⁴⁴

경찰이 보유하고 있는 19대의 살수차 전부가 민중총궐기 집회 대응에 동원되었고 그 중 10대가 실제 사용되었다. 당시 물대포 살수는 대부분 최루액을 혼합한 것이었으며, 백남기 씨의 의식불명을 초래한 살수차는 당일 18:50경부터 19:30까지 종로구 서린 교차로 앞 노상에서만 40분간 4,000ℓ를 퍼부었다.

가. 물대포 사용의 법적 근거 미비

국제인권기준은 집회의 자유를 제한하는 물리력 사용에 대해서는 법률에 명확한 근거와 요건을 규정할 것을 요구한다(앞서 인용한 OSCE/ODIHR 지침 para.171 참조). 굳이 국제인권규범을 들먹이지 않더라도 경찰의 기본권침해적 공권력 행사에 대해서는 법률유보원칙이 준수되어야 한다.

그런데 물대포의 사용에 관해서는 법률에 직접적인 근거규정이 없다. 경찰관직무집행법 제10조는 살수차를 경찰장비의 하나로 규정하고 있으며, 위해성 경찰장비는 필요한 최소한도에서 사용해야 한다는 규정(제10조 제4항)을 두고 있을 뿐이다. 살수차의 사용요건에 관해서는 대통령령인 「위해성 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정」 제13조 제1항에서 “경찰관은 불법집회시위 또는 소요사태로 인하여 발생할 수 있는 타인 또는 경찰관의 생명신체의 위해와 재산·공공시설의 위험을 억제하기 위하여 부득이한 경우에는

44 민중총궐기 국가폭력조사단 보고서, 2016.2.18. 60면.

현장책임자의 판단에 의하여 필요한 최소한의 범위 안에서 가스차 또는 살수차를 사용할 수 있다.”는 규정을 둔 것이 전부이다. 물대포 사용에 관한 실질적인 기준은 경찰청훈령인 [살수차운용지침]에 규정되어 있다.

이러한 규정체계가 법률유보의 원칙에 부합한다고 보기는 어렵다. 법률유보의 원칙은 기본권 제한을 수반하는 경찰의 물리력 사용에 대해서는 최소한 그 사용목적과 요건 및 사용가능한 물리력의 수위를 “법률에” 규정할 것으로 요구하는 것이다. 그런데 경찰관직무집행법 제10조는 경찰장비에 관한 규정을 두면서도 각각의 경찰장비가 어떠한 요건에서 그리고 어느 범위에서 사용가능한 것인지에 대해 아무런 규정도 두고 있지 않다. 물포사용행위의 위헌확인사건에서 헌법재판소 소수견해는 법률유보원칙 위배를 다음과 같이 말했다 : 「집회 및 시위를 해산하기 위하여 사용되는 물포는 수압이나 사용방법 등에 따라 국민의 생명이나 신체에 중대한 위해를 가할 수 있는 경찰장비이므로, 구체적인 사용 근거와 기준 등 중요한 사항은 법률 자체에서 직접 규정되어야 한다. 그런데 구 경찰관직무집행법에서는 경찰장구, 분사기, 최루탄, 무기에 대하여는 경찰장비의 하나로 열거하면서 직접 그 사용요건을 규정하고 있는 것과 달리 물포에 대하여는 아무런 규정을 두지 않지 않은 채 그 종류와 사용기준을 대통령령에 위임하고 있다(제10조 내지 제10조의4). 그 뿐만 아니라 법의 위임을 받아 제정된 대통령령인 경찰장비규정에서도 ‘타인 또는 경찰관의 생명·신체의 위해와 재산·공공시설의 위험을 억제하기 위하여 부득이한 경우 현장책임자의 판단에 의하여 필요한 최소한의 범위 안에서’ 사용할 수 있다고 규정한 것 외에 아무런 규정을 두고 있지 않아, 실질적으로 물포의 사용기준에 대하여는 구 경찰장비관리규칙이나 물포운용지침과 같은 경찰청훈령 단계에서야 구체적으로 규정되어 있는 실정이다. ... 따라서 이 사건 물포발사행위는 국민의 기본권에 관한 본질적인 사항인 물포의 사용 근거와 기준에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 구 경찰관직무집행법에 근거하여 행하여진 것이므로 법률유보원칙에 위배된다.」⁴⁵

한편 국가인권위원회는 2008년 10월 27일자 결정에서 경찰청장에게 시위진압용으로 살수차를 사용할 경우 최고 압력이나 최근거리 등 그 구체적 사용기준을 부령 이상의 법령에 규정할 것을 권고한 바 있다. 물대포의 사용에 대하여 경찰청 내부지침으로만 규율하는 현실을 개선하자는 취지는 동일하지만, 기왕 권고하려면 근본적으로 법률에 명확한 수권규정을 두도록 권고했어야 한다는 아쉬움이 있다.

45 헌법재판소 2014.6.26. 선고 2011헌마815 결정에서 재판관 이정미, 김이수, 서기석의 반대 의견.

나. 물대포 사용요건의 문제

물대포의 사용요건과 사용방법에 관하여 법률에 명확한 근거규정이 없다는 문제와는 다른 차원에서 집회에서의 물대포 사용이 국제인권기준에 합치하는 것인가에 대한 검토도 필요하다.

집회와 관련하여 물대포 살수는 - 다른 물리력 사용과 마찬가지로 - 평화적으로 진행되는 집회에 대하여 사용할 수 없음은 명백하다. 물대포 사용의 최소한의 전제요건은 집회에 대한 적법한 해산명령이 먼저 있어야 한다는 점이다. 대법원 판례에 의하면, “타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우”에 한하여 집회에 대한 해산명령이 가능하다. 행정법상 물대포 살수는 집회참가자들이 적법한 해산명령에 응하지 않는 경우에 경찰이 직접 그 이행을 강제하기 위하여 행하는 “직접강제” 수단에 해당한다. 그렇다면, 물대포는 공공의 안녕질서에 대한 직접적이고 명백한 위험이 존재하는 경우에 한해서 그리고 그 위험을 방지하거나 제거하기 위하여 필요한 최소한도의 범위에서만 사용할 수 있다고 보아야 한다.

그러나 경찰의 [살수차 운용지침]은 이와 같은 기본적인 요건조차 무시한다는 점에 문제의 심각성이 있다. [살수차 운용지침]에 규정된 물대포 사용방법별 요건은 아래와 같다 :

- 분산살수(분사각도 45° 이상, 수압 2,500rpm (10bar) 이하) : “시위대가 도로 등을 불법 점거하고 해산하지 않는 경우”
- 곡사살수(물줄기가 포물선 형태, 수압 2,500(10bar) 이하) : “시위대가 폭력시위용품을 소지하지 않고 폴리스라인을 침범하거나, 불법 행진 또는 시설물 진입 등을 시도하는 경우”
- 직사살수(물줄기가 일직선 형태, 수압 3,000rpm (15bar) 이하) : (1)도로 등을 무단점거하여 일반인의 통행 또는 교통소통을 방해하고 경찰의 해산명령에 따르지 아니하는 경우, (2)쇠파이프·죽봉·화염병·돌 등 폭력시위용품을 소지하거나 경찰관 폭행 또는 경력과 몸싸움 하는 경우, (3)차벽 등 폴리스라인의 전도·훼손·방화를 기도하는 경우.

기본적으로 시위대의 도로점거를 물대포 사용요건으로 규정하고 있다는 점부터 문제로 지적할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 교통소통에 장애를 유발한다는 점은 집회 해산의 정당한 근거가 될 수 없기 때문이다. 아무튼, 위와 같은 규정을 볼 때, 분산살수·곡사살수·직사살수 가릴 것 없이, “타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한

직접적인 위협이 명백하게 초래된 경우”라는 집회 해산의 기본적인 요건을 완전히 무시하고 있다는 점에 심각한 문제가 있다.

뿐만 아니라, 직사살수의 요건(1)은 집회가 적법한 해산명령의 대상이 된 경우라도 평화적인 참가자들에 대한 물리력 사용을 엄격히 금지하는 OSCE/ODIHR 지침 para.173의 요청을 전혀 반영하지 않은 채로 여전히 평화적인 참가자들에 대해서도 물대포를 사용할 수 있도록 규정한 것은 명백히 국제인권기준에 반하는 것이라고 말할 수 있다.

다. 국제인권기준이 요구하는 물대포의 필요최소한도 사용이란 - “사용하지 않는 것”

바그너씨 사건의 독일 행정법원 판결과 특별보고관의 한국보고서 모두 지적하고 있듯이, 근본적으로 다수의 군중이 모여 있는 상황에서 아무리 적법한 해산명령이 있다고 하더라도 물대포의 살수, 특히 직사살수가 비례성원칙을 충족하는 수단인지에 대하여 근본적인 검토가 필요하다.

앞서 소개한 바와 같이, 국제인권기준에 의하면, 집회를 해산하는 경우에도 경찰의 물리력 사용은 폭력행위자와 그렇지 않은 집회참가자들을 구분해야 하며, 폭력행위자로부터 야기되는 위협을 방지제거하는데 필요한 최소한도의 범위에서만 정당화될 수 있다. 평화적인 의도를 갖고 있는 다수의 군중들을 향한 물리력 사용은 극히 예외적인 상황을 제외하고는 원칙적으로 허용될 수 없다. 그러나 경찰의 [살수차 운용지침]에 의하면, 평화적인 집회참가자들에 대해서도 경찰이 해산 목적을 위해 분산살수·곡사살수는 물론이고 직사살수도 가능하도록 규정하고 있다. 이는 국제인권기준에 명백히 반하는 것이다.

뿐만 아니라, 경찰이 물대포를 폭력행위자에 대하여 사용한다고 하더라도 다수의 시민들이 모여 있는 상황에서 물대포의 살수는 특정인의 폭력행위를 방지하거나 제압하는 수단으로는 적합성이 현저히 떨어진다. 물대포의 살수는 ‘무차별적’일 수밖에 없기 때문이다.

반면에, 특히 직사살수는 시민들에게 치명적인 위협을 야기할 수 있다. 경찰의 [살수차 운용지침]은 직사살수를 할 때에는 “안전을 고려하여 가슴 이하 부위를 겨냥하여 사용”하도록 규정하고 있지만, 이러한 규정을 준수하기란 애초에 불가능한 것으로 보인다. 헌법재판소의 소수의견이 지적한 바와 같이, “근거리 직사살수의 경우에는 발사자의 의도이든 조작실수에 의한 것이든 생명과 신체에 치명적인 결과를 가져올 수 있고, 가슴 아래 부분만 겨냥하도록 한다고 하더라도 직사살수를 맞게 되면 자세가 흐트러지거나 넘어지는 과정에서 머리카락이나 가슴에 맞을 수도 있어 가슴 아래 부분만 겨냥하도록 한다는

규정의 실효성 또한 의문이다.”⁴⁶ 더구나 민중총궐기 집회에서 경찰의 물대포 직사살수는 - 의도적인지는 정확히 알기 어렵지만 - 상반신을 직접 조준한 사례가 많았으며, 특히 차벽 앞에서 위에서 아래로 수직으로 내리꽂는 방식으로 직사살수를 하기도 하였다.⁴⁷ 이러한 직사살수는 당연히 머리부터 맞게 된다.

결국 물대포의 사용이 비례성원칙을 충족하는 경우로 상정할 수 있는 것은 모여 있는 군중 대다수가 폭력행위를 시도함으로써 타인의 생명신체재산에 직접적이고 명백한 위험이 야기되는 경우에 군중통제를 위한 최후의 수단으로 사용하는 경우뿐일 것이다. 이는 폭동 내지 소요사태의 급박한 위험을 전제로 하는 것이다.

이러한 점에 비추어 보면 집회 현장에서 해산 목적으로 물대포를 사용하는 것은 아무리 적법한 해산명령이 있었다고 하더라도 필요최소한도의 사용이라는 비례성원칙을 애당초 충족할 수 없는 물리적 수단이라고 보아야 한다. 비록 국제인권기준이 물대포의 사용을 직접적으로 금지하고 있지는 않지만, 국제인권기준의 합리적인 해석에서 도출되는 결론은 물대포는 집회현장에서 사용해서는 안 된다는 것이다.

Ⅶ. 맺음말

국제인권기준은 “평화적인 집회의 자유”를 보장할 것을 요구한다. 그것은 시민 개개인의 권리로 보호되어야 한다. 하지만, 우리의 현실에서 경찰은 집시법상의 다양하고 광범위한 재량을 가지고 평화적인 집회의 자유를 제한하거나 금지한다. 신고제는 ‘협력의무’라고 말하지만, 실질적으로 집회의 자유는 경찰의 금지통고 재량에 의하여 ‘사실상의 허가제’로 운영되고 있다. 특히 경찰은 ‘주요도시 주요도로’ 등 교통소통을 명분으로 집회를 금지하는 경우가 점점 늘어나고 있는데, 이는 기본적 인권으로서 평화적인 집회의 자유를 집시법상의 ‘적법한 집회의 보장’ 수준으로 왜곡시켜 버린다는 심각한 문제를 안고 있다.

국제인권기준은 평화적인 집회의 자유를 보호하고 촉진해야 할 국가의 의무를 분명하게 요구하고 있지만, 우리의 집시법 시스템은 그와는 정반대로 경찰에게 자의적인 집회통제의 권한을 극대화하고 있으며, 경찰의 위법한 집회금지통고에 대하여 효과적인 법적 구제를 받을 수 있는 제도적 장치도 무력한 상황이다.

적어도 세월호참사 이후에 경찰은 자신이 불허한 집회는 절대로 개최되어서는 안 된다는 기조에서 공권력을 총동원하고 있으며, 경찰의 집회통제는 단지 재량권남용의 정도를

46 헌법재판소 2014.6.26. 선고 2011헌마815 결정에서 재판관 이정미, 김이수, 서기석의 반대 의견.

47 민중총궐기 국가폭력조사단 보고서, 2016.2.18. 71면.

넘어서서 이제 적나라한 국가폭력의 수준으로 치닫고 있다. 내용에 근거한 규제가 공공연하게 행해지는 점, 청와대 인근의 집회나 행진은 예외없이 금지된다는 점, 단순한 교통장애를 이유로 집회 해산명령을 남발하고, 신체에 심각한 위협을 줄 수 있는 물대포를 사실상 아무런 제약없이 집회참가자들에 대한 통제수단으로 사용하는 점 등은 명백하게 국제인권기준에 부합하지 않는 대목들이다. 특히 차벽과 물대포는 법률적 근거를 갖추고 있지 않을 뿐만 아니라, 평화적인 집회보호의 원칙과 비례성원칙에 비추어 볼 때 집회통제수단으로서는 도저히 정당화될 수 없다는 것이 국제인권기준을 적용한 분석의 결론이다.

정당한 근거없이 차벽으로 집회를 차단하고 집회참가자들의 항의행동이 조금이라도 있으면 공공의 안녕질서 운운하면서 해산명령과 물대포로 대응하는 경찰의 모습은 한마디로 “폭도” 그 자체이다. 평화적인 집회의 자유가 보장되어야 한다는 인권법의 정신이 집회의 현장에서 살아숨쉴 수 있도록 우리 사회의 총체적인 개혁 노력이 절실하게 요구되는 시점이다.

지정토론 1:
국제인권기준으로 본
경찰의 집회대응 방식에 대한 문제점

문병호 / 강원대 법학전문대학원 교수

우선 발표자의 노고에 감사드립니다.

I. 민주주의 사회에서 집회시위의 자유보장이 갖는 의미

통치기구에 대한 헌법과 법률상의 견제와 균형 수단들은 정치권력자의 일방성과 독재, 권력남용을 방지하고자 하는 것이다. 언론출판의 자유, 집회시위의 자유 등 이른바 정치적 자유는 민주주의 사회의 핵심적인 자유에 해당한다. 정치권력의 불의와 불통, 무능에 분노하고 저항하는 것은 시민의 권리이자 책무이다. 헌법에 규정된 3.1운동과 4.19의거의 정신, 그리고 5.18민주화운동과 6.10항쟁은 식민통치와 독재, 불의에 항거한 민주주의 역사이다. 국민들의 피땀으로 이루어진 민주화를 후퇴시키려는 권력자의 시도에 대해서는 당연히 저항하고 분노하여야 한다. 권력의 중앙 집중이 갖는 폐해나 대의제가 갖는 한계를 극복하기 위해서는 대의기관들 간의 견제와 균형만으로는 어렵고 대의기관들을 직접

통제할 수 있는 장치로서 의미를 가질 수 있는 수단으로서 핵심적인 정치적 기본권이 바로 표현의 자유와 집회의 자유이다.¹

헌법 제21조 제1항은 모든 국민은 집회의 자유를 가짐을 규정하고 제2항에서는 집회에 대한 허가는 금지됨을 규정하고 있다. 이는 법률을 통해서 국회가 집회의 허가를 규정하거나 경찰이 집회를 허가제로 운용하는 것을 헌법이 직접 금지하고 있음을 의미한다.²

헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

국민의 기본권인 집회시위의 자유를 제한한다고 할지라도 헌법 제37조 제2항에 따라 법률에 의하여 기본권을 제한하여야 하며 집회시위의 자유의 본질을 침해해서는 안 된다.

II. 집회·시위의 자유를 제한하는 법으로 기능하는 집시법

헌법의 위 규정에도 불구하고 현행 집시법은 집회시위의 자유를 보장하기 보다는 주로 집회시위의 자유를 제한하는 방향으로 기능한다. 물론 집시법 제1조는 집회 및 시위를 최대한 보장하기 위한 목적을 가진다고 규정하고 있고 동법 제3조는 집회시위의 방해금지를 규정하고 있다. 그러나 동법 제5조는 집회 및 시위의 금지를 규정하고³ 제6조는 옥외집회 및 시위에 대해서는 48시간 전에 관할 경찰서장에게 신고하도록 하고 있다. 물론 신고는 질서유지차원에서 행해진다고 하나 실제로는 허가제처럼 운용되는 경우도 있다. 집회의 시간과 장소도 제한하여 야간이나 주요관공서에서의 집회는 제한되어 있다(제10조, 제11조).⁴ 교통소통을 위하여 필요한 경우에는 주요도시의 주요도로에서의 집회 및 시위를

1 헌법재판소는 “집회의 자유는, 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하기 위하여 자유로운 인격발현을 최고가치 중의 하나로 삼는 우리 헌법질서 내에서, 국민들이 타인과 접촉하고 정보와 의견을 교환하며 공동의 목적을 위하여 집단적으로 의사표현을 할 수 있게 함으로써 개성신장과 아울러 여론형성에 영향을 미칠 수 있게 하여 동화적 통합을 촉진하는 기능”을 가지며, 특히 “현대사회에서 의사표현의 통로가 봉쇄되거나 제한된 소수집단에게 의사표현의 수단을 제공한다는 점에서, 대의제 자유 민주국가에서는 필수적 구성요소이며, 이러한 의미에서 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 ‘열린사회’에 대한 헌법적 결단”이라고 결정한 바 있다(헌재 2009. 9. 24. 2008헌가25).

2 자세한 것은 2015년 12월 3일 참여연대 아름드리홀에서 개최된 긴급토론회에서 발표문인 한상희, “집회의 권리를 침해하는 ‘차벽과 물포 사용’ 헌법의 시각으로 조명한다”를 참조하기 바람.

3 집회 및 시위에 관한 법률 제5조(집회 및 시위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다. 1. 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위 2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(손괴), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위 ② 누구든지 제1항에 따라 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니 된다.

4 국가기관 근처에서의 집회시위를 전면 금지하거나 근처까지의 접근을 전면 허용하지 않는 것은 집회시위의 자유의 본질을 침해하는 것으로서 위헌이다. 다만 집회시위가 폭력으로 변질될 위험 때문에 집회시위자들과 관공서 등 주요 기관 간에 일정한 거리를 유지하고자 하는 취지일 경우에는 제한적으로 허용될 수 있는 것이다.

금지 또는 제한할 수도 있다(제12조). 일정한도 이상의 소음도 제한되어 있고(제14조) 일정한 요건에 해당하면 해산을 명할 수도 있게 되어 있다(제20조). 금지된 집회 및 시위를 하거나 금지통고된 집회 및 시위를 하는 경우 징역이나 벌금으로 처벌하도록 되어 있고 그러한 집회에 참가한 자도 징역 또는 벌금, 구류, 과료로 처벌될 수 있다(제22조). 이렇게 집시법은 광범위하게 집회시위를 제한 또는 금지하고 있다. 평화적인 집회를 보호하기 위하여 적절한 조치를 제공해야 할 국가의 적극적인 의무에 비추어 볼 때, 단지 잠재적인 무질서나 타인의 권리 침해 가능성을 미연에 방지한다는 목적으로 명백한 증거도 없이 제한조치를 부과하거나 집회를 금지하는 조치는 국가가 그 적극적인 의무를 제대로 이행하지 못한다는 점을 보여주는 것이다.⁵ 결과적으로 집시법은 집회시위의 자유를 보장하고 허가제를 금하고 있는 헌법 제21조 제2항에 반하는 법으로서 폐지되거나 헌법에 반하는 조항은 합헌적으로 개정하여 집회시위를 보장하는 법으로서 다시 태어나야 한다.

III. 국제인권기준으로 본 경찰의 집회대응 방식

1. 경찰의 집회대응방식의 후진성

오랫동안 독재국가의 주구 역할을 했던 경찰이 집회를 평화적으로 보장할 것이라고 상상하기는 어렵다. 오늘날 어느 정도 평화집회가 보장되고 있는 것은 국민들의 피와 땀, 노력의 산물이다. 경찰이 시민들의 평화적 시위를 일방적으로 억압할 수 없을 정도로 민의 힘이 성장한 결과이다.

그러나 경찰의 집회대응방식은 여전히 후진성을 띠고 있다. 미신고집회나 야간집회, 공공기관 근처의 집회, 집회신고에 대한 수리거부 등을 근거로 집회 자체에 대해서 금지하거나 집회가 열리기 전부터 사전에 차벽을 설치하여 집회장소를 고립시키거나 집회장소주변에서 신분증이나 소지품 검사를 할 뿐만 아니라 집회시위 도중에도 셧사리 캡사이신이나 곤봉, 물대포 등 물리력을 사용하고 그것도 과잉으로 사용하는 경우가 많다. 그 밖에 경찰이 집회를 금지하거나 불법 집회로 간주하는 이유인 교통방해, 시민일상 방해, 소음, 동시 집회 등은 집회의 제한 요건에 부합하지 않는다.

국제앰네스티는 2008년 5월 25일부터 7월 18일까지 시위자들에 대한 경찰력 집행을 모니터링하여 다음과 같이 우려되는 부분들을 확인한 바 있다: 시위시 경찰 및 경비 장비의 오용을 포함하는 과도하거나 불필요한 경찰력 사용, 자의적인 연행과 구금, 경찰에 대한 적절한 훈련 미비, 경찰의 책임 규정 미비 등.

5 유럽연합의 평화적 집회에 관한 지침의 지침해설 100과 104를 참조.

그리하여 국제앰네스티는 대한민국 정부에 다음과 같은 사항을 촉구한 바 있다:⁶

- 군중 통제시 모든 경찰, 특히 진압경찰의 배치와 훈련, 그리고 경찰의 무력 사용에 관한 규정이 국제법과 기준에 부합될 수 있도록 현행 경찰력 집행 실태를 철저히 재검토 할 것.
- 모든 구금자에 대한 의료조치가 필요하거나 요청되었을 경우 이에 대한 즉각적인 지원 등 경찰 구금 중의 인권침해에 대한 안전장치를 마련할 것.
- 경찰에 의한 모든 인권침해 주장들에 대해 효과적이고, 독립적이며, 철저하고 공정한 수사를 즉각적으로 실시하고, 인권침해 가해자들의 책임을 물을 것.
- 모든 시민이 구금에 대한 두려움 없이 평화롭게 집회의 자유에 관한 권리를 행사할 수 있도록 집회및시위에관한법률을 개정할 것.

그러나 국제앰네스티의 촉구사항들이 그 이후 얼마나 이행되었는지 의문이다. 2015년 백남기 농민사례에서 보듯이 경찰의 자의적인 권한남용은 여전히 심각한 것으로 보인다.

2. 평화적 집회에 관한 국제인권기준

집회에 관한 국제인권기준들은 평화적 집회를 보장하고 있다. 특히 2010년 6월 4일 베니스위원회 제83차 회기에서 채택된 평화적 집회에 관한 가이드라인⁷ 평화적 집회를 보장하고 있는데, 그 가운데 일부만 소개하면 다음과 같다.

[평화적 집회에 관한 베니스위원회의 가이드라인]

-평화적 집회의 자유-

평화적 집회의 자유는 개인이건 단체이건 등록되어 있지 않은 단체이건 간에 향유될 수 있는 기본적 인권이다. 집회는 다양한 견해들이나 일반적이지 않은 견해, 소수견해를 포함한 여러 가지 목적을 위한 것일 수 있다. 집회는 문화의 유지발전을 위한 중요한 요소일 수 있으며 소수의 정체성을 보존하기 위한 중요한 요소일 수 있다. 평화적 집회의 자유를 보장하는 것은 다른 신념이나 관행, 정책을 가진 그룹이 평화롭게 공존할 수 있는, 다원적이고 관용적인 사회를 창조하기 위하여 결정적으로 중요하다.

집회는 그 주최자가 집회의 의도와 활동이 비폭력적^{non-violent}이라는 것을 공언하는 경우 평화적인

6 국제앰네스티가 2008년 10월 6일 발표한 POLICING THE CANDLELIGHT PROTESTS IN SOUTH KOREA (PDF)의 한국어 번역본이 국제앰네스티 한국지부에 의해 10월 10일 발표되었음.

7 GUIDELINES ON FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY(2ND EDITION), prepared by the OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and by the Venice Commission, adopted by the Venice Commission at its 83rd Plenary Session(Venice, 4 June 2010).

것으로 간주되어야 한다. ‘평화적^{peaceful}’이라는 용어는 범죄를 유발하거나 범죄를 저지를 수 있는 활동과 심지어 일시적으로 제3자의 활동을 저지 또는 방해하는 활동을 포함하는 것으로 해석되어야 한다.⁸

-집회의 원칙-

기본권으로서 집회의 자유는 가능한 한 규제 없이 향유되어야 한다. 법에 명시적으로 금지되어 있지 않은 집회는 허용되는 것으로 전제되어야 하며 집회를 원하는 자들이 집회허가를 받도록 요구되어서는 안 된다. 집회의 자유를 위한 전제요건은 법에 명백하고 명시적으로 규정되어 있어야 한다.

2.2 평화적 집회를 촉진하고 보호할 국가의 적극적 의무

집회의 자유가 실질적으로 향유되고 지나친 관료적 규제를 받지 않도록 보장하기 위한 적절한 메커니즘과 절차를 시행하는 것은 국가의 주된 책임이다. 특히 국가는 주최자가 원하는 장소에서 공공집회를 촉진하고 보호하기 위하여 항상 노력하여야 하며 또한 다가올 집회를 미리 알리기 위한 정보를 배포하는 노력이 방해받지 않도록 보장하여야 한다.

2.3 합법성

집회에 부과되는 어떠한 제한이라도 법에 공식적인 근거(토대)를 가지고 있어야 하며 유럽인권협약 및 그 밖에 인권에 관한 국제기준들에 합치하여야 한다. 이를 위하여 잘 제정된 입법은 당국에 부여된 재량을 통제하기 위하여 필수적이다. 국내법 자체는 국제 인권 기준과 양립 가능해야 하며 개인이 자기 행동이 법에 위반하는지 여부와 그 위반의 가능한 결과에 대하여 평가를 가능하게 할 수 있도록 충분히 정확하여야 한다.

2.4 비례성

집회의 자유에 부과되는 제한은 비례적이어야 한다. (중략)

5.5 무력의 사용

무력의 사용은 국내법에 의하여 규율되어야 하며 다양한 위협에 대응하는 (적절한 사전 경고를 할 필요를 포함한) 무력사용 및 무력수준을 정당화하는 상황을 규정하여야 한다. 정부는 차별화되고 비례적인 무력사용을 가능케하는 일련의 대응조치를 발전시켜야 한다. 이러한 대응조치들은 더 평화적인 다른 개입수단이 실패한 상황에서 사용하기 위하여 치명적이 아니면서도^{non-lethal} 무력화시키는 무기를 개발하는 것을 포함하여야 한다.(이하 생략)

3. 차벽에 관한 부분

과거 2008년 당시의 이른바 ‘광우병 촛불집회’나 지난번 광화문집회에서 집회가 개최되기 전 사전에 버스로 광장 주변을 차단하는 차벽은 기본권으로서 집회의 자유는 가능한 한 규제 없이 향유되어야 한다는 베니스위원회 가이드라인의 집회원칙과 평화적 집회를

8 Section A – guidelines on freedom of peaceful assembly.

촉진하고 보호할 국가의 적극적 의무 및 법적 근거규정을 두어야 한다는 등 위 가이드라인에 비추어 볼 때 국제적 기준에 명백히 반한다. 차벽은 그 동안 경찰 내부 지침만으로 운용해 왔기 때문이다.

또한 유럽인권재판소도 “정부당국은 집회를 규제하는 경우에 규제가 필요한 근거를 충분히 제시해야 하고, “관련 사실에 관하여 수궁할 만한 평가”에 기초해야 한다. 단순한 혐의나 추측은 규제를 정당화할 수 없다.”⁹ 그리고 “폭력을 선동하거나 민주주의 원칙을 부정하는 경우가 아닌 한, 전면적인 사전예방조치를 취하여 집회의 자유를 억압하는 것은 민주주의에 해가 되며 종종 민주주의를 위협하게 만든다.” 고 선언한 바 있는데 이에 따르더라도 폭력집회로 변질될 우려나 추측만으로 규제하고 전면적으로 사전예방조치를 취하는 것은 허용되지 않는다.

우리 헌법재판소도 차벽을 통한 광범위한 통행제지행위가 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 결정한 바 있다.¹⁰

4. 물대포(water cannon)에 관한 부분

2015년 민중총궐기 집회에 참석한 백남기 농민에 대한 경찰의 물대포 사용의 사례는 물대포를 특정인을 조준하여 사용하고 있다는 점에서 도저히 정당화될 수 없는 불법행위에 해당한다. 특정인을 조준하여 중상을 입힐 정도의 수준으로 사용하는 것을 정당화할 만한 상황도 아니었고 더 평화적인 다른 개입수단이 실패했다고 볼 수도 없는 상황이었다. 명백히 비례원칙에 반하는 재량권을 일탈한 행위로서 물대포를 발사한 경찰과 이를 명령한 경찰청장 등 관련자들이 형사 처벌되고 정부여당이 정치적 책임을 져야 마땅한 사안이다.

실사 당시 더 평화적인 다른 개입수단이 실패한 상황이었다고 하더라도 베니스위원회의 무력사용기준에 따라 그러한 때에는 치명적이지 아니면서도 non-lethal 무력화시키는 무기를 사용하여야 한다. 물대포와 같은 치명적인 무기를 시위대를 향하여 몇 시간 동안 무차별적으로 사용한 것은 어떠한 이유로도 정당화될 수 없다.

물대포는 경찰관직무집행법상의 경찰장비에 포함되어 있지 않았으나 2014년 5월 20일 경찰관직무집행법을 개정하면서 경찰장비의 종류에 살수차를 명시하고, 살수차 사용

9 Christian Democratic Peoples' Party v. Moldova (2006), para.71 ; Rosca, Secareanu and Others v. Moldova (2008), para.40.

10 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2009헌마406 결정 (서울특별시 서울광장통행제지행위 위헌확인) “이 사건 통행제지행위는 서울광장에서 개최될 여지가 있는 일체의 집회를 금지하고 일반시민들의 통행조차 금지하는 전면적이고 광범위하며 극단적인 조치이므로 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. (중략) 따라서 이 사건 통행제지행위는 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 일반적 행동자유권을 침해한 것이다.”

시 사용일시 등을 기록하여 보관하도록 하였다(제10조제2항 및 제11조). 사실 물대포는 그 전부터 시위진압에 사용하고 있었으나 법률에 근거가 없다는 비판을 받아 살수차란 명칭으로 그 법률상 근거를 마련한 것이다.

명칭은 살수차로 되어있으나 물대포는 백남기 농민 사례에서 보듯이 치명적이다. 베니스위원회의 기준에 따를 때 물대포는 경찰의 시위진압장비로 허용되어서는 안된다.

6월 17일 32차 유엔 인권이사회에서 마이나 키아이 평화로운 집회결사의 자유 특별보고관은 한국보고서를 발표하면서, 차벽과 물대포를 사용하는 한국 정부의 집회·시위 진압 방식에 대해 “물대포가 집회 참가자들에게 심각한 피해를 가할 위험성을 증가시킨다”며 “차벽은 상대적으로 집회 참가자들의 행동을 관리하기 위해서라기보다는 평화로운 집회의 자유를 사전적으로 저해하기 위해 사용되고 있어 물대포와 차벽 사용을 재고해야 한다”고 권고한 바 있다.¹¹

2015년 11월 14일 경찰이 집회 참가자들에게 무차별적으로 물대포를 사용해 당시 농민 백남기 씨가 어떤 위협적인 행위를 하고 있지 않았음에도 직사 물대포에 맞아 의식이 없는 심각한 상태에 이르게 된 것은 국제기준에 위반한 무력사용이었다. 유엔 집회결사의 자유 특별보고관 보고서에서 지적하고 있듯이 치명적인 무력의 사용은 생명을 보호하기 위해 필수적인 경우에만 엄격하게 사용되어야 한다.¹²

물대포의 위험성, 특히 직사살수의 치명적 위험성과 집회의 자유침해에 대해서는 헌법재판소에서도 지적된 바 있다.¹³

11 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association on his mission to the Republic of Korea(A/HRC/32/36/Add.2)
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Documents/A_HRC_32_36_Add.2_en.docx

12 국제인권단체 '포럼아시아' 인권감시단 기자회견. 2015년 12월 9일. <http://www.viewsnnews.com/article?q=126750>

13 헌법재판소 2014. 6. 26. 선고 2011헌마815결정에서 재판관 김이수, 서기석, 이정미의 반대 의견. “피청구인은 시위참가자들이 피켓 등을 들고 마이크와 스피커를 이용하여 구호를 외치면서 국회의사당 쪽으로 진행을 시도한 것 외에 적극적인 공격이나 폭력을 행사하였다거나 위험한 물건 등을 소지하였다고 볼 만한 사정이 없었음에도, 행진한 지 10여 분 정도밖에 되지 않는 시점에 물포발사를 매우 신속하게 진행하였고, 그 중 생명, 신체에 가장 위험을 끼칠 수 있는 직사살수를 가장 긴 시간 동안 집중적으로 하였다. 직사살수는 발사자의 의도이든 조작실수에 의한 것이든 생명과 신체에 치명적인 결과를 가져올 수 있으므로, 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 직접적인 위험을 명백하게 초래한 경우에 한하여 보충적으로만 사용하여야 함에도 불구하고, 이 사건 물포발사행위는 그러한 위험이 명백하게 초래되었다고 볼 만한 사정이 없었음에도 직사살수의 방법으로 이루어져 집회의 자유를 침해하였다.”

IV. 경찰의 집회대응 방식의 문제점

-경찰조직의 문제

-경찰권한의 문제

-경찰권발동의 근거와 한계의 문제

-경찰불관용원칙의 문제 :

폭력적인 시위자들에 대하여 법무부는 불관용 정책을 고수하는 것처럼 보인다. 불관용 정책은 진압경찰에 대한 면책을 보장하는 주된 근거가 될 수 있으며 이는 우려할만한 결과를 초래할 수 있다. 게다가 이명박 정부는 2008년 8월에 불법 시위자들의 검거에 대하여 경찰 성과급을 지급하는 방식을 도입했었다. 이는 법집행에 있어서 자의적인 남용 가능성을 현저히 증가시키게 된다. 아직도 이러한 제도가 시행되는지는 확인할 수는 없으나 아직도 시행되고 있다면 이는 시민의 인권침해를 대가로 경찰이 보상을 받는 것으로서 문명국가에서 있을 수 없는 일이다.

-차벽과 물대포의 사용에 관하여:

집회시위의 자유를 사전에 전면적으로 차단하고 제한하는 차벽의 사용은 폭력집회라는 명백한 증거가 확보되지 않는 한 허용될 수 없다. 이는 집회의 자유를 헌법에 보장하고 있는 의미에 반하고 집회자유와 본질을 침해한다.

치명적 위험성을 내포하고 집회의 자유를 심각하게 침해하는 물대포의 사용 역시 엄격히 금지되어야 한다. 물대포는 국민의 생명이나 신체에 중대한 위해를 가할 수 있는 경찰장비이므로, 구체적인 사용 근거와 기준 등에 관한 중요한 사항이 법률 자체에 직접 규정되어야 한다.¹⁴ 그러나 경찰관직무집행법은 물대포의 사용기준에 대하여 구체적인 내용을 규정하지 않은 채 대통령령에 위임하고 있다. 치명적 위험성을 감안하여 경찰관직무집행법에 이른바 '살수차'란 이름으로 규정된 물대포를 경찰장비에서 제외하여야 한다. 앞서 발표한 영국에서의 물대포 도입 시도가 좌절된 사례로부터 시사점을 얻어야 한다.

14 헌법재판소 2014. 6. 26. 선고 2011헌마815결정에서 재판관 김이수, 서기석, 이정미의 반대이견.

지정토론 2: 평화적 집회의 권리와 경찰의 집회대응 개선 방향

변정필 / 국제앰네스티 한국지부 전략캠페인팀장

1. 들어가며

2014년 세월호 참사 진상규명을 요구로 촉발된 대정부 집회와 시위는 2015년 국정 역사교과서, 위안부 합의, 민중총궐기 요구와 결부되어 장기적인 흐름으로 이어지고 있다. 세월호 참사 진상규명을 요구하는 집회와 시위의 거점이었던 광화문 광장은 점차 이 요구들이 서로 만나고 접합되는 공간이 되어 가고 있다. 이러한 흐름은 세계 여러 곳에서도 목격되는데, 뉴욕 월가를 점령하라 Occupy Wall Street(2011)에서 멕시코 쓰갈로 광장에서 있었던 교사들의 시위(2013), 이집트 카이로 타흐리르 광장의 시위(2013), 홍콩의 우산혁명(2014)까지 최근 몇 년간 시위의 양상은 일정한 거점을 중심으로 하는 반영구적 구조의 양상을 띠고 있다. 이런 장기적 시위는 대체로는 정치적 대치와 교착의 상징인 동시에 고조된 감정을 특징으로 한다.¹ 애초 이들 시위의 대상은 경찰이 아니었다. 그러나 집회를 대응하는 양상에 따라, 특히 경찰이 과도한 물리력을 동원하여 이들 시위를 진압하는 경우 분노의 방향이 경찰로 향하게 되기도 한다. 이러한 측면에서 경찰은 집회 현장의 상황에 직접적인 영향을 줄 수 있는 행위자로 자신을 인식하는 것이 대단히 중요하다. 즉, 경찰의 대응이 긴장을 완화할 수도 또는 긴장을 고조시키고 상황을 악화시킬 수도 있다.

1 p.9 Policing Assemblies, Police and Human Rights Program -Short paper series No.1, Amnesty International Dutch Section (2013)

2. 정치적 금지선^{Political Line}으로 기능하는 폴리스라인^{Police Line}

집회시위의 자유에 대한 권리는 ‘선제적’ 공격의 대상이 아니며, 경찰의 임무는 평화로이 공공의 집회와 행진을 열 수 있도록 돕고^{facilitate}, 긴장을 완화하는 것이다. 이를 위해서는 집회 참가자와 경찰 간의 신뢰 형성이 관건이 된다. 그러나 교통혼잡 등을 이유로 한 경찰의 집회금지 통고 남발과 차벽과 물대포를 동원한 물리력 사용은 경찰력 사용의 정당성에 의문을 제기하며 신뢰를 훼손한다.

더불어 민주당 박주민 의원이 6월 9일 경찰청으로부터 제출 받은 ‘집회시위 신청 및 불허 현황’ 자료에 따르면 최근 3년 어버이연합의 집회신고 건수는 모두 3,580회였는데 경찰은 이에 대해 금지통고를 한 적이 단 한 번도 없었다. 반면 2015년 민중총궐기 집회 금지 통고 비율은 29.7% 였고, 2014년 4월 16-19일 간 세월호 관련 서울시내 집회 금지통고 비율 역시 46.8%²였다. ‘금지통고 감소추이(09-14년, 경찰청 내부자료)’에 따르면 집회 금지통고 비율은 2009년 0.58퍼센트에서 2010년 0.49퍼센트를 기록 한 후 계속 감소세를 보여 2014년 0.19퍼센트를 기록했다. 연간 집회금지통고 비율과 비교하더라도 세월호와 민중총궐기에 대한 금지통고 비율은 압도적이다.

또 국가폭력 조사단 보고서에 따르면 “경찰은 1-3차 민중총궐기 집회 주최측이 집회를 평화적으로 하겠다는 의사를 밝혔지만 광화문 일대가 ‘주요 도로’라는 이유를 들어 금지 통보했다. 일례로 1차 민중총궐기 집회가 열린 2015년 11월 4일 개최 예정이었던 서울경찰청 관내 집회신고는 총1,226건이었고, 경찰은 이 중 19건을 금지통고했다. 그런데 금지 되지 않은 집회 중에는 집시법상 주요 도로에서 열리면서도 금지통고를 받지 않은 경우가 발견되었다. 경찰이 교통의 원활한 소통 여부가 아니라 집회의 내용에 따라 금지통고 여부를 자의적으로 결정한 것으로 판단된다”고 지적하고 있다.³

앞서 11월 13일 황우여 부총리 겸 교육부장관, 김현웅 법무부장관, 정종섭 행정자치부장관, 이동필 농림축산식품부장관, 이기권 고용노동부장관 등 5개 부처 장관은 공동 명의로 담화문을 발표했다. 집회 당일 현장의 집회 운용 및 질서유지와 관련이 없는 5개 부처 장관의 집회에 대한 입장표명은 집회 금지선, 즉 폴리스 라인이 본질적으로 의미하는 바를 드러낸다. 집회 금지선은 사실상 정부의 정책을 옹호하기 위한 정치적 금지선이라는 점이다.

11월 13일 대검찰청은 경찰청 등 유관기관과 함께 민중총궐기대회 관련 공안대책협의회를 개최하여 평화적 집회는 보장하되 불법집단행동은 엄정 대처한다는 입장을 모았고,

2 자료출처: 서울지방경찰청/ 장하나의원실(19대 국회) 제공

3 강성준, 집회를 범죄로 만든다-정부 사전대응, 민중총궐기 국가폭력조사단 보고서(2016)

14일에는 경찰청이 최상위 비상령인 ‘갑호비상’을 발령하여 청와대 방면으로의 진출을 막았다.

집회참가자들이 집회시위 현장에서 경찰력이 독립적으로 운용되지 못한다고 인식하게 되면 경찰에 대한 신뢰가 형성될 수 없고, 결국 집회시위 현장에서의 경찰력 운용은 성공할 수 없게 된다. 경찰이 특정 내용, 특히 정부의 정책을 유지하거나 또는 정부에 반대하는 시위에 대해 차별적으로 경찰력을 사용하게 되면 경찰이 분노와 저항의 대상이 된다. 이렇게 될 경우 공공질서와 안전이 거꾸로 위협에 처할 수도 있다는 점을 인지해야 한다.⁴

3. “선제적” 집회 대응

평화로운 집회시위의 권리에 대해 국가는 ① 집회 개최 시간, 장소, 내용 등을 이유로 집회를 제한하지 않을 의무(존중) ② 집회시위를 방해하는 타인의 불법행위로부터 보호할 의무(보호) ③ 경찰력 운용과 법제도를 통해 평화로운 집회시위의 권리를 누릴 수 있도록 할 의무(실현) ④ 차별금지의 의무를 진다. 이에 의거해 경찰은 법집행기관으로서 평화로운 집회시위의 권리가 존중, 보호, 실현될 수 있도록 해야 한다. 즉, 집회에서 경찰의 역할은 집회가 제대로 운용이 될 수 있도록 돕는 *facilitate* 역할이어야 한다. 따라서 집회의 해산과 무력의 사용을 통한 집회시위 자유를 제한하는 일은 지극히 예외적으로 이루어져야 한다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제규약^{FICCPR} 21조와 더불어 유엔 법집행공무원의 무력 및 화기 사용에 대한 기본원칙^{UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials}(이하 “기본원칙”)은 경찰의 물리력 사용과 관련해 필요성, 비례성, 책무성의 내용과 기준을 제시하고 법률에 의거할 것을 명확히 하고 있다.

Basic Principle 5. 합법적인 물리력과 화기 사용이 불가피할 때는 언제나 법집행공무원은 다음 사항을 이행해야 한다.

- (a) 위법행위의 정도와 합법적 목표에 준하여 물리력과 화기 사용을 자제한다.
- (b) 피해와 부상을 최소화하고, 생명을 존중하고 보호해야 한다[...]

Basic Principle 12. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약과 세계인권선언에 포함된 원칙에 따라 모든 사람은 합법적이고 평화로운 집회에 참여할 수 있으므로, 정부와 법집행기구, 법집행공무원들은 원칙 13,14에 부합될 때만 물리력과 화기는 사용될 수 있음을 인식해야 한다.

Basic Principle 13. 불법적이지만 비폭력적인 집회해산과정에서 법집행공무원들은 물리력의 사용을 피해야 하며, 그것이 여의치 않은 경우에는 물리력의 사용을 필요 최소한도로 제한해야 한다.

4 p.8 Policing Assemblies, Police and Human Rights Program -Short paper series No.1, Amnesty International Dutch Section (2013) 참조

‘기본원칙’은 미신고 집회라는 이유만으로는 집회를 해산할 수 없으며, 해산 명령이 곧 물리력 사용을 의미하지는 않는다고 밝히고 있다. 물리력의 사용은 폭력이 일반화된 경우에 한해야 하며, 물리력을 사용하기 위해서는 물리력이 비례적으로 사용될 수 있도록 위해성을 파악할 것을 요구하고 있다.

그러나 한국 경찰의 집회대응은 ‘기본원칙’과는 반대 방향으로 가고 있다. 경찰은 기존 ‘합법촉진 불법필벌’의 패러다임에서 ‘준법보호 불법예방’의 패러다임으로 전환했다고 밝히고 있다. 즉, “예방”을 위해 “선제적” 공격이 필요하고, 기존 ‘합법촉진 불법필벌’ 패러다임 하의 ‘집회시위 적극적 보장’은 ‘시민의 기본권 적극보장’으로 대체되었다고 설명한다.⁵

현재 경찰의 집회시위 대응방침은 소위 “민주화 시기” 경찰력 대응에 대한 평가에서 나온 것으로, 이종구 전 경찰청 경비국장은 “민주화 시대에는 최루탄 대신 차벽을 활용해서 시위대와 대치하지 않고 인내하는 기조였는데 무기력하게 소극 대응하는 경찰의 모습과 집회로 인해 피해를 보는 시민들의 불안과 불만이 함께 표출되었다”며 “국민행복시대의 집회시위 관리방식은 앞서 경험한 시행착오를 교훈삼아 집회현장을 둘러싼 모든 헌법적 가치들을 고려하면서 엄정하게 법을 집행하는 조화탄력 위주의 대응이다…단일한 기준 보다는 현장 상황에 맞게 다원적으로 접근하는 방식으로 불법행위에 대해서는 사전 예방과 현장 검거 및 사후 사법처리 등을 병행하고 폴리스라인과 차벽, 캡사이신, 살수차 등의 장비를 적절하게 활용하는 등 적정하고 당당하게 대응하는 것을 원칙으로 하고 있다”고 밝혔다.⁶

이런 기조를 바탕으로 11월 민중총궐기와 관련하여 경찰은 “폭력을 수반하지 않는다는 이유로 소위 ‘평화 집회 시위’임을 내세워 폴리스 라인을 침범하고 불법으로 도로를 점거해 행진 및 연좌하여 극심한 시민의 불편을 야기하는 행위는 준법 집회가 아니”며 “집시법 및 형법(일반교통방해 등)에 위반되는 불법행위이므로 해산 경고 등 절차를 거쳐 현장 검거하는 등 엄정하게 대응, 불법 상태를 신속하게 해소하여 국민 불편을 최소화하겠다”고 밝혔다.

경찰은 “민주화 시기”에 “매맞는 경찰의 모습”을 “교훈”삼아 집회시위의 자유에 대한 권리를 “선제적” 공격의 대상으로 삼고 가상의 위협과 불안을 증폭시키고 있다. 현재 경찰의 법적용에서는 금지통고된 미신고 집회는 “불법집회”이며, “불법집회=해산명령”이며,

5 이종구, (전) 경찰청 경비국장, 준법 집회시위 문화 정착 토론회: 집회시위의 자유와 헌법적 가치의 조화(2015. 9.9)

6 이종구, (전) 경찰청 경비국장, 준법 집회시위 문화 정착 토론회: 집회시위의 자유와 헌법적 가치의 조화(2015. 9.9)

“해산명령=물리력 사용”으로 신속히 이어지는 등식이 성립되어 민중총궐기에 적용되었다.⁷ 집회 참가자들이 더 이상 행진이 허락되지 않는 차벽으로 다가가는 10여 분 사이에 해산을 위한 물포가 사용되었다. 미신고 집회는 차벽으로 막은 다음, 행진을 요구하는 집회 참가자들이 차벽으로 다가가면 몇 차례의 해산 방송 후 물포를 사용하는 것은 청와대를 향하는 집회에서 일반적인 공식이 되었다. 대화 또는 점진적 조치는 끼어들 수 있는 틈이 없었다.

‘기본원칙’은 미신고 집회라 하더라도 평화로운 집회는 허용되어야 하며, 해산 명령과 물리력 사용 사이에서 각각 비례의 원칙 및 필요의 원칙 다루는 기준이 필요함을 제시하고 있다. 일부 국가에서는 평화로운 집회의 경우 경찰의 촉진^{facilitate} 의무를 명시하고 있으며, 비례의 원칙과 긴장완화 조치를 법적으로 명시하고 있다.

사례1. 아르메니아: Law on Freedom of Assemblies, 2011

Art. 31-2: “만약 이 법의 2장에 명시된 고지 요구를 위반하여 진행되는 집회의 경우 경찰은 확성기를 통해 해당 집회가 불법이며, 법적 책임을 질 수도 있다는 사실을 고지하여야 한다. 만약 [미신고] 집회가 평화로운 경우에는, 경찰은 집회를 촉진^{facilitate}할 의무가 있다.

(※ 가이드라인에서 무력을 사용하게 되면 점진적으로 사용하도록 하고 있으며, 무차별적인 무기를 사용하기에 앞서 특정대상을 상대로 하는 경찰력을 먼저 사용하도록 하고 있음.)

사례2. 남아프리카 공화국: Police Standing Order 262 on Crowd Management 2004

Sec. 11: “(1) 무력^{force} 사용은 모든 수단을 동원해서라도 반드시 피해야 하며 작전에 배치된 인력은 가장 높은 수위의 인내력을 보여 주어야 한다...[...]

(3) 만약 무력 사용이 불가피 할 경우 아래의 조건을 충족해야 한다.

a) 공격적인 행동의 목적은 긴장을 완화하는 것이어야 하며 이 목적을 달성하기 위한 최소한의 무력을 사용해야 하고, 이러한 행동이 성공적이었는지 여부에 대한 평가는 비용, 재산의 피해, 부상, 생명의 위해 등으로 평가될 수 있다...[...]

4. 긴장완화조치

7 “11월 14일 당일 집회와 행진이 진행 중인 상황에서 이미 차벽이 설치 되었고 차벽 뒤로 살수차가 배치 되었다. 집회 참가자들이 차벽으로 가까워지는 순간부터 이미 살수를 시작했기 때문에 생명의 위하나 공공 시설 등의 위험을 억제하기 위해 살수를 했다고 할 수 없다. 실제로 11월 14일 종로에서 물포를 처음으로 사용한 시점은 집회참가자들이 타인 또는 경찰관의 생명, 신체에 위해를 가했다든가 타인의 재산, 공공시설 등의 위험이 발생한 상황과는 상당히 거리가 멀고, 종로 구청 입구에서 차벽에 가로막힌 참가자들이 항의의 행동으로 차벽에 스티커를 붙이는 행위를 했을 뿐이었다. 위하나 위험의 행위와 상관없는 참가자들에게도 물포를 사용하고 심지어 농민들의 집회 상징물인 상여가 나타나자 상여를 향해 물포를 발사했다.”(랑희, 시민을 겨냥하는 물포는 무기와 다를 바 없다-물포사용, 민중총궐기 국가폭력조사단 보고서, 2016)

마이나 키아이^{Maina Kiai} 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 최근 유엔인권 이사회에 제출한 한국 보고서에서 “물대포와 차벽의 사용은 이 자체를 이유 없는 공격으로 받아들이는 평화적 집회 참가자와 경찰간 긴장을 고조시킨다. 이러한 방식의 공격은 또 다른 공격을 유발한다”고 지적했다.

경찰이 물리력을 행사하는 데 있어서 주의해야 할 점은 설사 불법적인 행위가 있다고 하더라도 모든 불법적인 행위에 경찰의 개입이 필요한 것은 아니라는 점이다. 예를 들어 추가적인 위험성이 없을 경우 또는 경찰의 개입이 상황을 악화시킬 가능성이 있을 때에는 경찰의 개입이 오히려 불필요 할 수 있으며, 이러한 상황이 충분히 예견되는 상황에서 경찰의 개입은 경찰이 의도적으로 긴장을 높였다는 비판에 직면할 수 있다. 경찰의 물리력 사용에 있어 “적절한 시기 개념”을 도입해 볼 수도 있다. 예를 들어 경찰 장비의 운용 요건에서 운용의 방법과 조건에 해당 장비의 운용으로 인한 상황 악화가능성, 적절성에 대한 평가 기준을 포함하고, 그 기준에 의거하여 장비 사용 여부를 판단할 수 있다. 또, 물리력을 사용하는 상황을 미연에 방지하기 위한 긴장완화 조치의 내용도 구체화 될 필요가 있다.

긴장완화 조치와 관련해 다른 나라들의 사례에서 전반적으로 보이는 경향은 대화 우선 기조다. 특별 부서나 단위를 설치하기도 한다. 예를 들어 암스테르담에서는 평화부서^{Peace Unit}, 스웨덴에서는 대화경찰, 독일에서는 갈등방지^{anti-conflict}팀을 두고 다른 경찰과 구분되는 복장을 착용하기도 한다. 대화는 불복종 행동을 계획한 시위대와 경찰이 모두 목표를 이룰 수 있도록 하는 결과를 낳기도 한다.

사례3.

2002년 덴마크-EU 정상회담이 코펜하겐에서 열릴 동안 한 시위대가 정상회담 장소를 향해 행진함으로써 경찰 명령에 대한 불복종을 계획하였다. 원래대로라면 시위대가 경찰차벽, 군용차별, 경찰 사람벽 등을 마주할 것으로 예상되었지만 사전적인 협상을 통해 이런 폭력적 충돌이 될 수 있었던 상황을 막을 수 있었다. 시위대는 허공에 손을 들었고, 질서유지선을 향해 천천히 걸었으며, 경찰 테이프의 상징적 선을 넘었고 경찰 저지선으로부터 몇 미터 떨어진 곳까지 나아가 멈추었다. 경찰은 저지선에 통로를 여는 것으로 반응하였고, 다른 방향에 있는 지하철역으로 시위대가 걸어갈 수 있도록 요청하여 그들이 중심지로 돌아갈 수 있도록 열차를 타게 해 주었다. 이 협상을 통한 타협은 양측 모두의 목표를 이룰 수 있게 하였고 최소한 심각한 혼란을 방지할 수 있었다.

(P.12, Policing Assemblies, Police and Human Rights Program –Short Paper Series No. 1, Amnesty International Dutch Section)

그러나 다른 국가의 사례가 곧 한국에 곧바로 적용되기는 어렵다. 대화경찰이 경찰의 임무, 기능을 지나치게 확장하고 집회의 자유를 제한할 수도 있다는 우려도 있다.⁸

5. 책무성 보장

끝으로, 경찰의 책무성을 보장할 시스템 마련이 필요하다. 특히 경찰의 물리력 사용으로 사망 또는 심각한 부상에 이른 경우에는 반드시 보고서를 작성하고, 해당 물리력 사용의 적절성 및 불법적 사용 여부에 대한 독립적 조사를 실시해야 한다.

자유권위원회 일반논평 제31호는 “제기된 침해에 대한 조사의 실패는 그 자체가 별도로 규약 위반이 될 수 있다”며 “규약상의 특정 권리 위반이 밝혀진다면 당사국은 책임자가 처벌받아야 함을 보장해야 한다. 조사 실패의 경우와 마찬가지로 그러한 가해자에 대한 처벌의 실패는 그 자체가 별도로 규약에 위반이 될 수 있다”고 명시하고 있다.

‘기본원칙’은 경찰의 책무성 보장과 관련하여 아래와 같이 제시하고 있다.

Basic Principle 7 각 정부들은 법집행공무원에 의한 자의적이거나 폭력적인 물리력과 화기의 사용이 실정법 하에서 범죄행위로 반드시 처벌받도록 해야 한다.

Basic Principle 22 정부와 법집행기구들은 원칙6과 11에서 언급된 모든 사건들을 보고하고 검토하는 효과적인 절차를 세워야 한다. 이 원칙들에 따라 보고된 사건들에서 정부와 법집행기구들은 효과적인 검토 과정이 이루어지고 독립적인 행정기구 또는 기소기구들이 적절한 상황에서 관할권을 행사하는 위치에 있도록 보장해야 한다. 사망, 중상 또는 그 밖의 중대한 결과들의 경우에는 상세한 보고서가 행정적 검토와 사법적 통제 책임이 있는 관계기관에 즉각 보내져야 한다.

Basic Principle 23 무력 및 화기사용의 피해를 입은 사람들 또는 그들의 법률 대리인들은 재판과정을 포함해 독립적인 절차에 대한 이용권한을 지녀야 한다. 그 사람이 사망할 경우에 이 조항은 피부양자에게 적용되어야 한다.

Basic Principle 24 정부와 법집행기구들은 만약 상급자가 그들의 지휘아래 있는 법집행공무원들이 불법적인 무력과 화기 사용에 의지해왔거나 의지하고 있다는 것을 알고 있거나 아마 알았어야 했다면, 상급자들은 반드시 책임이 있는 것으로 간주되어야 한다.

Basic Principles 26 “만약 법집행공무원이 사망이나 심각한 부상을 낳은 상급자의 무력 또는 화기 사용 명령이 명백히 위법이고 그 명령을 따르기를 거부할 합당한 기회가 있었다면, 상급자의 명령에 따르는 것은 변호될 수 없다. 어떤 경우라도 책임은 불법적인 명령을 한 상급자에게 있다.”

8 박병욱, 집회시위 과정에서 폭력완화전략에 대한 고찰-독일의 브록도르프 판결을 중심으로(2014)

‘기본원칙’은 법집행 공무원이 직무 집행 중 행한 불법적인 행동에 대한 형사법적 책임에서 면제 되어서는 안된다는 점을 명확히 하고 있다. 수사를 통해 해당 법집행공무원에 대한 형법상의 책임을 평가해야 하며, 이 책임은 해당 경찰만이 아닌 그 상황에 이르도록 한 지휘관의 책임을 물어야 한다고 제시한다. 이와 관련하여 영국은 독립된 옴부즈만에게 해당 사건으로 이르게 된 모든 경위에 대해서 조사하도록 하고 있다.

사례4. 영국: Northern Ireland, Policy Directive PD 07/07 on Public Order and the Use of Force, 2007

3. Introduction (4) Role of the Ombudsman

“조사의 범위는 [...] 모든 부상 또는 사망의 정황만이 아니라, 해당 사건으로 이르게 된 환경 및 모든 관련 이슈 예를 달자는 당시 사건의 관리, 작전의 계획 등까지 포함해야 한다. 작전 계획 및 통제에 책임이 있는 경찰관은, 무력사용의 가능성이 있다면, 무력사용, 특히 치명적인 무기 사용을 최소화 할 수 있도록 가능한 계획과 통제를 세워야 한다. 또한 의료 지원이 가능한 필요에 대해서도 고려해야 한다...”

법집행공무원은 권한이 있는 조사 당국에 회부하는 조치를 취하지 못했을 때에도 법적인 책임을 져야 한다. 수사 및 조사가 효과적이고, 즉각, 불편부당하고 독립적으로 수행될 수 있도록 안전장치가 확립되어야 한다. 특히 조사는 반드시 조사 대상의 영향을 받지 않는 독립된 부서 및 단위에서 수행되어야 한다. 조사 감독 및 적절한 증거 수집을 위한 명확한 규정이 반드시 확립되어 있어야 한다.

적어도 무력이 사용되어 심각한 상황이 발생한 경우(예. 사망 또는 심각한 부상이 발생한 경우)에 독립적이고, 불편부당한 외부 감시기구에 조사 권한이 위임되어야 하며 이것은 범죄수사가 시작되었는지 여부와 상관 없어야 한다. 이 기구는 자체 조사를 수행할 수 있는 법률적인 권한을 갖고 있을 뿐만 아니라 (예를 들어 올바른 증거 수집의 관점에서) 징계를 위한 적절한 조사를 감독하고, 범죄 수사 및 검찰 수사 처리를 감독할 수 있는 법률적인 권한을 갖고 있어야 한다. 이 감독 기구는 또한 과도한 지연에 개입해야 한다.

