

국제인권기준에서 본 한국의 평화적 집회의 자유

AMNESTY INTERNATIONAL

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

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

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

© 2016 국제앰네스티

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

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

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

2016년 초판 발행

문서번호: ASA 25/5099/2016
원문언어: 영어

amnesty.org
amnesty.or.kr

표지사진: 전국민주노동조합총연맹 총파업 집회 현장에 질서유지선이 설치되어 있는 모습. 2014년 2월 25일. © 박마리

AMNESTY INTERNATIONAL

목차

도입 3

1. 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 촉진시킬 국가의 의무 5

2. 평화적 집회의 권리 행사가 당국의 허가 사항이 되어서는 안 된다. 6

3. 평화적 집회에 대한 일체의 제한은 법에 의한 것이어야 하며, 정당한 목적상 필요하고 그에 비례하는 것이어야 한다. 8

4. 집회 주최자에게 과중한 책임이 부과돼서는 안 된다. 10

5. 집회 관리에 대한 전반적 접근법은 집회 촉진의 개념에 의거해야 하며 처음부터 폭력과 물리력 사용을 예상하는 식의 접근법을 취해서는 안 된다. 11

6. 모든 집회 해산 결정은 엄격히 불가피한 경우에만 필요성·비례성의 원칙에 따라 신중하게 이뤄져야 한다. 13

7. 집회 관리시 일체의 물리력 사용은 필요성·비례성 요건을 충족해야 한다. 15

8. 불법적 물리력 사용에 책임이 있는 법집행공무원에게 반드시 그 책임을 물어야 한다. 18

9. 집회 중 있었던 모든 물리력 행사는 미래를 위한 교훈 도출을 위해 효과적인 검토 절차를 거치도록 해야 한다. 20

권고사항 21

미주 23

도입

> **"평화적 집회의 권리가 인정된다. 이 권리의 행사에 대해서는 법률에 따라 부과되고, 또한 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호, 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위해 민주사회에서 필요한 것 이외의 어떠한 제한도 부과해서는 안 된다."**
>
> 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제21조 (1966년)

> **"① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. (후략)"**
>
> 대한민국 헌법 제21조

평화적 집회의 자유는 한 사회 내에서 사람들이 공동의 이익 및 견해나 정치적 의사를 집단적으로 표현·개진·추구할 수 있도록 보장하기 위해서 존중과 보호가 필수적인 인권이다. 집회는 공공 사안에 대해 사람들의 견해 표명을 가능케함으로써 공공 의사 형성의 주요한 역할을 수행한다. 또, 정치적·사회적 소외 집단에게 집회는 자신에게 영향을 미치는 공공 정책에 대한 우려를 표현할 수 있는 유일한 효과적 수단인 경우가 많다.

대한민국의 헌법은 집회의 자유를 보장하지만 집회를 규율하는 여타 국내법 및 관행은 국제인권법 기준에 미치지 못하고 있다. 과중한 신고 절차, 돌발·긴급 집회 관련 규정 미비, 집회를 금지하거나 광범위한 제한을 부과하는 데 있어 당국이 가지는 폭넓은 재량권, 주최자에게 과도한 부담이 지워지는 점 등 **집회및시위에관한법률**의 이 모든 요소들에 더해, 백남기 사례에서 드러난 바와 같이 집회 중 과도한 물리력 사용과 법집행공무원의 책무성 미비는 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 완전히 향유되도록 촉진할 한국의 의무와 배치되는 것이다.

평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관(이하 "집회·결사의 자유 특별보고관")의 경우 한국을 방문한 뒤에 "(i) 법률체계가 다수 핵심영역에 있어 국제인권법기준에 부합하지 않고, (ii) 법률체계가 당국에 과도한 재량권을 규정하는 점, (iii) 그러한 재량권을 행사하면서도 집회 및 결사의 권리를 존중, 보호, 촉진할 의무에 충분한 주의를 기울이고 않고 있다는 점에서 법집행과 국제인권법기준 간의 일련의 상충되는 부분과 간극"이 있다는 우려를 표명한 바 있다.[1]

다음 각 장에서 본 정책보고서는 한국의 상황과 관련이 있는 평화적 집회의 자유에 대한 권리에 관한 국제인권기준을 개괄적으로 다루고 한국 정부에 자국내 모든 사람이 이 권리를 완전히 향유하도록 법률과 관행상 필요한 조치를 취할 것을 촉구하고자 한다.

1. 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 촉진시킬 국가의 의무

모든 사람은 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 가진다. 집회는 "특정 목적을 가지고 사유지 또는 공공장소에서 의도적으로 일시적으로 회합하는 것"으로 정의할 수 있으며, 이는 옥내 모임, 시위, 파업, 행진, 연좌 등 다양한 형태를 띨 수 있다.[2] 그 구체적 형태에 관계없이 모든 평화적 집회는 국제인권법 하에서 보호된다. 이에 대해 집회·결사의 자유 특별보고관과 초법적 처형에 관한 특별보고관은 어떤 집회가 이 같은 보호의 대상이 되는지를 판단할 때 "집회의 평화성은 전제되어야 하며 '평화적'이라는 단어에 폭넓은 해석이 부여되어야 한다."는 점을 지적한다.[3]

유럽안보협력기구/민주제도및인권사무소OSCE/ODIHR 평화적 집회의 자유 가이드라인[4]

"**1.3 평화적 집회만이 보호를 받는다**. 집회는 그 주최자가 평화적 의사를 밝혔고 해당 집회 운영이 비폭력적이라면 평화적인 것으로 간주되어야 한다. '평화적'이라는 용어는 성가시거나 화를 돋우는 행동, 심지어 제3자의 활동을 일시적으로 저지, 훼방, 방해하는 행동까지 포함하는 것으로 해석되어야 한다."

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 "자유권규약") 등의 국제인권법은 국가에 이 권리를 존중·보호·실현시킬 의무를 부여한다. 이 권리의 완전한 향유를 보장할 국가의 의무에는 평화적 집회를 **보호**하고 **촉진**시킬 적극적 의무와 그에 대한 **부당한 제한을 가하지 않을** 소극적 의무가 포함된다.

평화적 집회를 촉진시킬 의무에 따라 당국은 집회 주최자 및 참가자의 권리 행사를 적극적으로 지원해야 한다. 집회·결사의 자유 특별보고관에 따르면 당국은 사람들이 의도하는 대상이 "보이고 들리는" 곳에서 의사를 표현할 수 있도록 노력해야 하며 공공 거리, 도로, 광장 등 공공장소 접근권을 제공해야 한다.[5]

유럽안보협력기구OSCE에 따르면 집회의 자유에 대한 권리는 그 실현을 위해 구체적 법률을 요하지 않으나 국가가 그러한 법률을 제정하는 경우 그 목적은 "결코 평화적 집회의 자유에 대한 각국의 헌법적 권리의 향유를 억제하는 것이 되어서는 안 되며, 오히려 이를 촉진시키고 그 같은 권리의 보호를 보장하는 것"이어야 한다.[6]

한국의 평화적 집회의 자유에 관한 법률 체계

평화적 집회의 자유에 대한 권리는 대한민국 헌법 제21조에 명시되어 있다. 또, 한국은 자유권규약의 당사국으로, 대한민국 헌법 제6조 제1항은 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다."고 규정하고 있다. 따라서 한국의 헌법은 자유권규약과 같이 한국이 비준한 국제인권조약을 비롯해 국제관습법적 지위를 얻은 기타 국제인권기준을 국내법의 일부로 한국에 직접 적용 가능한 것으로 인정하고 있다.

한국에서 집회는 집회및시위에관한법률(이하 "집시법")로 규율된다.[7] 집시법 제1조는 이 법의 목적이 "적법한 집회(集會) 및 시위(示威)를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것"임을 명시하고 있다.

집시법이 체계화된 방식은 집회의 "적법성"을 평화적 집회의 보호 조건으로 둔다는 점에서 문제가 있다. 이는 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 당국의 재량에 따라 제한할 수 있는 특권으로 변질시키는 것으로, 집시법의 전반적인 기조를 나타내는 것이다.

이와 관련해 집회·결사의 자유 특별보고관은 한국을 방문하고 "국내법으로 '합법성'을 판단해 권리를 보장한다는 것은 평화적 집회의 권리가 국내법에 의해서 부여되는 것이라는 의미를 내포하기 때문에 문제가 있다."며 우려를 표명하고 "국제적으로 인정되는 인권은 당국이 이를 존중하고 실현할 조치를 취하도록 요구하는 법적 생득권이다. 그러한 권리들의 유효성은 입법자나 치안당국의 재량권에 좌지우지되는 것이 아니다."라고 지적한 바 있다.[8]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

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

2. 평화적 집회의 권리 행사가 당국의 허가 사항이 되어서는 안 된다.

평화적 집회의 자유는 권리지 특권이 아니다. 집회를 개최하고자 하는 사람은 누구나 당국의 허가 없이 집회를 개최할 수 있어야 한다. 국가는 집회에 대한 사전 신고 요건을 둘 수 있지만 그 목적은 평화적 집회 촉진을 위한 것이어야 하며, 당국이 공공안전 및 공공질서, 또는 타인의 권리를 보호하기 위한 조치를 취할 수 있도록 하기 위한 것이어야 한다. 또 그러한 신고제도는 과도하게 관료적이어서는 안 된다.[9]

과도하게 관료적인 신고란?

유럽안보협력기구 회원국 내 독립 전문가 10인으로 구성되어 2006년 출범한 OSCE/ODIHR 평화적 집회의 자유에 관한 전문가 패널은 주최자에게 다음 중 하나 이상의 의무가 지워지는 경우 과도하게 관료적인 신고에 해당한다고 밝히고 있다.

- 기명 주최자가 한 명 이상이어야 하는 경우
- 오직 등록 단체만이 적법한 주최자로 간주되는 경우
- 여권이나 신분증 같은 공식 신원 서류를 제출해야 하는 경우
- 질서유지인 등 행사에 관여하는 타인의 상세 신원을 제공해야 하는 경우
- 비차별 원칙 차원에서 볼 때, 집회 주최 사유를 밝혀야 하는 경우
- 예측하기 어려운 정확한 참가자의 수를 밝혀야 하는 경우[10]

신고제도가 운용되는 경우에는 **신고 의무 미준수**가 벌금, 징역에 처해지는 형사 또는 행정 처분의 대상이 되어서는 안 된다.[11] 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관(이하 "초법적 처형에 관한 특별보고관")이 강조한 바 있듯이 단지 집회를 신고하지 않았다는 점 하나만으로 "집회가 불법이 되는 것이 아니며, 따라서 그러한 사실이 해당 집회 해산의 근거로 사용돼서는 안 된다."[12]

당국은 사전에 계획된 다른 집회와 마찬가지로 **돌발 집회**의 보호 및 촉진을 위해 모든 노력을 다해야 한다. 이는 신고제도가 있는 경우에 특히 그렇다. 특정 사건이나 행사에 대한 대응으로 개최되어 신고 요건을 충족시킬 수 없는 돌발 집회나 신원확인이 가능한 주최자 없이 개최되는 기타 집회(예를 들어 소셜네트워크서비스를 통해 조직되는 집회)의 경우에 대한 예외가 있어야 한다.

집시법상 신고제도

평화적 집회에 대한 사전 허가는 국제인권법기준에 맞게 대한민국 헌법상 명시적으로 금지되어 있지만[13], 집시법상 신고제도는 돌발 집회를 허용하지 않고 신고 없이 옥외집회[14]를 주최하는 행위를 형사범죄로 규정해 사실상 허가제의 기능을 한다. 신고되지 않은 옥외집회는 "불법"집회로 간주되어 금지나 강제해산 대상이 될 수 있으며 참가자들은 형사처벌을 받을 수 있다.[15]

집시법은 사전신고 의무에 더해 주최자가 "신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위"를 할 수 없도록 금지 규정을 두고 있다.[16] 신고 범위에서 벗어난 집회는 해산의 대상이 되며[17] 해당 집회의 주최자는 징역 또는 벌금형에 처해질 수 있다.[18] 이는 신고제도의 본질적 속성을 사실상 허가제로 변질시킨다.

신고제도는 평화적 집회를 촉진하기 위한 목적으로만 기능해야 하며 집회의 금지 또는 제한이나 평화적 집회의 자유에 대한 권리를 행사한 이들을 범법자로 만드는 도구가 되어서는 안 된다. 이러한 점에서 국제앰네스티는 미신고 집회 주최나 신고 범위 일탈에 대한 처벌과 더불어 집시법상 신고제도가 운용되는 방식으로 인해 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 당국에 재량에 따라 제한될 수 있는 특권으로 바뀐다는 점에 우려하고 있다.

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 평화적 집회 촉진이 신고제도의 일차적 목적이 되도록 보장할 것
- 집시법 제16조 제4항 제3호, 제20조 제1항 제5호, 제22조 제3항 등 관련 규정을 개정해 미신고 집회가 즉각적인 해산이나 형사 처분의 대상이 되지 않도록 보장할 것
- 현행 신고제도 하에 돌발 집회에 대한 예외 규정을 마련할 것

3. 평화적 집회에 대한 일체의 제한은 법에 의한 것이어야 하며, 정당한 목적상 필요하고 그에 비례하는 것이어야 한다.

국제인권법기준은 국가에 일정한 제한을 부과하는 것을 허용하고 있지만, 자유권규약 제21조는 '법률에 따라 부과되고, 또한 국가안보 또는 공공의 안전, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호, 또는 타인의 권리 및 자유의 보호를 위해 민주사회에서 필요한' 제한만이 허용됨을 명확히 규정하고 있다. 또 그러한 제한은 달성하고자 하는 정당한 목적에 비례하는 것이어야 한다. 어떠한 제한도 해당 권리의 본질을 침해하는 방식으로 부과되어서는 안 된다.[19]

합법성의 원칙은 어떠한 제한도 법에 그 근거를 두고 있어야 하며 권리를 제한하는 법률이나 규정은 일체의 모호함이 없이 명확히 구성되어 사람들이 자기 행동의 결과를 예측할 수 있도록 해야 함을 의미한다.

필요성의 원칙은 국가에 해당 제한이 정당한 목적 달성을 위해 필요하다는 것을 입증하도록 요구한다. 즉, 제한은 간섭을 해야 하는 "긴박한 사회적 필요"가 존재할 경우에만 부과될 수 있는 것이다.[20] 당국은 부과하려는 제한과 보호하고자 하는 이익 간의 직접적이고 자명한 연관성을 증명해야 한다. **비례성**의 요건을 충족시키려면 부과되는 모든 제한은 의도하는 정당한 목적 달성에 적합한 것으로, 의도한 결과를 얻을 수 있는 수단 중 가장 덜 침해적인 것이어야 하며, 보호하고자 하는 이익에 비례하는 것이어야 한다.[21] 또, 일체의 제한에 대한 필요성 및 비례성 심사는 해당 집회의 속성, 방법, 장소와 같은 모든 상황을 고려해 개별적case-by-case으로 분석되어야 한다는 점을 유념해야 한다.

공공질서를 이유로 한 평화적 집회의 자유 제한

OSCE/ODIHR 평화적 집회의 자유 가이드라인은 평화적 집회의 자유를 제한함에 있어 허용되는 근거에 해당하는지를 판단하는 데 유용한 지침을 제공한다. 이 가이드라인에 따르면 "가상의 공공 무질서의 위험이나 적대적인 대상의 존재는 평화 집회를 금지할 수 있는 정당한 근거가 아니"며, "경미한 폭력 사태의 가능성을 근거로 한 사전적 제한은 비례적이지 않을 수 있다." 특정 집회가 폭력적이 될 가능성을 판단함에 있어 "특정 행사의 주최자나 참가자가 폭력을 행사할 것임을 증명하는 것에는 설득력 있고 입증 가능한 증거가 요구"되며 "잠재적 폭력의 증거가 있는 행사의 경우 주최자에게 해당 집회가 평화적일 것이라는 증거를 제출하여 그에 대한 반론을 제기할 수 있는 충분하고 공정한 기회가 주어져야 한다."[22]

내용에 근거한 제한은 자유권규약 제20조에 의거 당국이 금지해야 하는 표현의 양식-즉, 전쟁의 선전이나 차별, 적대, 폭력의 선동이 되는 민족적, 인종적, 종교적 증오의 주창-에 대한 제한을 제외하고는 국제인권법기준상 적법한 것으로 인정되지 않는다.[23] 집회의 "시간, 장소, 방법"에 대한 제한을 가할 수는 있지만, 그러한 제한도 반드시 위에 기술된 것과 같은 필요성·비례성 심사를 충족시키는 것이어야 한다.[24] 제한을 부과하는 경우에도 당국은 항상 가장 덜 침해적인 수단을 우선해야 한다. 시간, 장소, 방법에 대한 일정한 제한이 부과되는 경우라도 당국은 합리적인 대안을 제시함으로써 해당 집회를 촉진하기 위한 노력을 기해야 한다.[25] 원칙적으로 집회는 그 대상이 "보이고 들리는" 곳에서 열리도록 촉진돼야 한다.[26]

목적을 달성하는 데 가장 덜 침해적 수단을 정할 때 당국은 다양한 조치를 고려해야 하며 금지는 최후의 수단이 되어야 한다. 이런 점에서 집회·결사의 자유 특별보고관과 초법적 처형에 관한 특별보고관은 특정 장소나 특정 시간에 대한 일괄적 금지는 "각각 집회의 특수한 상황에 대한 고려를 배제하기 때문에 본질적으로 비례의 원칙의 벗어나는 것이다."라고 지적한 바 있다.[27]

집시법상 집회의 제한/금지: 시간, 장소, 교통 소통

집시법 제10조는 누구도 일출 전이나 일몰 후 옥외집회를 개최할 수 없다는 금지규정을 두면서 관할 경찰서장의 허가에 따른 예외를 규정하고 있다. 이 조항 일부는 헌법재판소의 결정으로 효력을 잃었지만,[28] 당국은 새로운 개정법률안을 통해 특정 시간대(자정부터 오전 7시까지)의 집회에 대한 일괄 금지 규정을 유지하려 시도했다.[29] 특정 시간대에 대한 금지 규정에 더해 집시법 제11조는 대통령 관저, 각급 법원, 외교 공관 등 인근에서의 집회에 대한 전면 금지를 규정하고 있다.

집회는 시위의 형태든 촛불집회의 형태이든 의도한 청자에게 특정 메시지를 전하기 위해서 열리는 것이며 그 점에서 당국은 집회의 대상이 "보이고 들리는" 곳에서 집회를 개최하고자 하는 이들이 그렇게 할 수 있도록 집회를 촉진해야 한다. 집시법 제10조 및 제11조의 포괄 금지 규정은 필요성·비례성 심사를 통과하는 데 필요한 개별case-by-case 검토 규정을 두지 않았다는 점에서 평화적 집회의 자유에 대한 권리의 부당한 간섭에 해당한다. 집회·결사의 자유 특별보고관이 적절히 지적했듯 "집회 시간 또는 장소에 대한 금지 규정을 두고 예외를 허용하는 것은 자유와 제한의 관계를 역전시키는 것이며, 이는 권리를 특혜로 바꾸어 버린다."[30]

집시법은 시간, 장소에 대한 일괄 금지 외에도 사생활의 평온, 동일 장소에서의 동시 집회, 교통 방해 등 다양한 사유로 집회를 제한 또는 금지할 수 있는 폭넓은 재량권을 당국에 부여한다. 당국이 집회를 금지하는 데 가장 빈번히 원용하는 근거는 집시법 제12조 상의 교통 소통에 관한 부분이다.[31] 집시법 제12조는 당국이 주요 도시의 주요 도로에서의 집회를 금지하거나 제한할 수 있다고 규정하고 있다. 해당 집회의 주최자가 "질서유지인(질서 유지의 임무를 맡은 사람)"을 임명하면 이에 따른 금지를 할 수 없지만, 그럼에도 불구하고 해당 집회가 심각한 교통 불편을 초래한다고 간주되는 경우 금지 대상이 될 수 있다.

단지 교통 소통만을 이유로 한 집회 금지는 국제법상 허용되는 제한으로 간주되지 않는다. 집회 목적으로 도로 등 공공장소를 사용하는 것은 교통 목적의 사용과 마찬가지로 정당한 사용이라는 점을 유념할 필요가 있으며, 이에 관해 두 유엔 특별보고관은 "교통 혼란, 불편함, 심지어 상업 활동상의 손해 등 집회로 인해 야기되는 일상 생활의 일정 수준의 혼란은 이 권리의 본질을 박탈할 것이 아니라면 용인돼야 한다."고 지적한 바 있다.[32]

집회·결사의 자유 특별보고관, 유엔 문서번호, A/HRC/23/39 (2013)

"공공장소 접근권은 구체적으로 주최자와 참가자가 (한 장소에서 또는 이동하면서) 평화적 집회를 진행하기 위해 공공 거리, 도로, 광장을 사용할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 본 특별보고관은 대통령 공관, 국회, 기념관과 같은 상징적 건물 인근의 장소 역시 공공장소로 간주되어야 하며, 그러한 장소에서 평화적 집회가 개최될 수 있도록 허용되어야 한다고 생각한다. 그런 점에서 '시간, 장소, 방법'에 대한 제한 부과는 앞서 언급한 엄격한 필요성 및 비례성 심사를 충족시켜야 한다. (후략)"[33]

이러한 점에서 국제앰네스티는 형법 제185조(일반교통방해)가 집회 주최자 및 참가자를 형사처벌하는 데 빈번히 사용되고 있음에 우려한다. 집회·결사의 자유 특별보고관은 집회 주최자 및 참가자를 이 같은 규정 위반으로 기소하는 것에 대해 "사실상 평화적 집회에 대한 권리를 범죄로 만드는 것이다."는 견해를 표한 바 있다.[34] 누구도 평화적 집회의 권리를 행사했다는 이유만으로 처벌을 받지 않아야 한다.

더 나아가, 평화적 집회를 보호할 국가의 의무는 동시 집회나 대항 집회에도 적용되는 것이며, 다른 집회와 같은 시간 같은 장소에서 열린다는 이유만으로 특정 집회를 금지하는 것은 비례의 원칙에 어긋날 가능성이 크다.[35]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 집시법 제10조 및 제11조 등 관련 규정을 개정해 특정 시간 및 장소에 대한 금지 규정을 제거할 것
- 모든 제한의 부과가 개별적으로 이루어지고, 정당한 목적을 위해 필요한 경우 비례적으로 이루어지도록 하고, 법률상의 순전히 추상적 사유에 근거해 이루어지지 않도록 보장할 것
- 교통 소통의 이유만으로 집회가 선제적으로 금지되지 않도록 보장할 것
- 형법 제185조에 따른 교통 방해 혐의로 집회 주최자 및 참가자를 기소하지 말 것

4. 집회 주최자에게 과중한 책임이 부과돼서는 안 된다.

주최자는 "법을 준수하고 집회가 평화적으로 진행되도록 합리적인 노력을 기할 것"이라는 기대를 받을 수 있다.[36] 그 과정에서 주최자가 집회의 진행을 도울 질서유지인을 지정할지 여부를 선택할 수 있지만 그것이 의무사항이 되어서는 안 된다.[37] 질서 유지의 제1차적 책임은 관계 법집행기관에게 있는 것이지 집회 주최자나 질서유지인에게 있지 않다. 결코 타인의 불법적 행동에 대한 책임을 주최자에게 물어서는 안 된다. 이는 개인 책임의 원칙에 위배되는 것이며 무엇보다 집회 주최자의 권리 행사를 어렵게 하는 것이다.[38] 범죄를 저지르거나 법집행공무원의 적법한 명령을 따르지 않는 사람은 형사 또는 행정 처분의 대상이 될 수 있지만 "누구도 단지 평화적 집회의 주최나 참가만으로 형사·민사·행정적 책임을 지도록 해서는 안 된다."[39]

집회 주최자에게 부과된 과중한 책임

집시법의 규정은 집회의 주최자에게 일정한 책임을 부과한다. 집시법 제16조 제1항은 "집회 또는 시위의 주최자는 집회 또는 시위에 있어서의 질서를 유지하여야 한다."고 규정하고 있으며 나아가 제16조 제3항은 "집회 또는 시위의 주최자는 제1항에 따른 질서를 유지할 수 없으면 그 집회 또는 시위의 종결(終結)을 선언하여야 한다."는 규정을 두고 있다. 이 규정의 미준수가 곧바로 형사 처분의 대상이 되지는 않지만 이는 집회 주최자에 대한 민사 소송에서 주최자의 책임을 성립시키기 위한 사유로 광범위하게 원용되고 있다.

위에서 기술한 바와 같이 공공질서 유지 책임을 지는 것은 집회 주최자가 아닌 관계 법집행기관이다. 집시법의 위 규정을 근거로 주최자에게 집회의 질서 있는 진행에 대한 책임을 지우고 참가자들이 끼친 피해에 대한 배상 책임을 부담시키는 것은 당국의 책임을 주최자에게 부당하게 전가하는 것이다.

이에 더해 집회의 주최자들은 앞서 기술한 바 있듯이 종종 일반교통방해 등의 특정 형사 범죄로 기소된다. 집회 주최자들을 "불법 집회" 주최 및 기타 법률 위반으로 범법자로 만드는 것은 특정 시간·장소에 대한 일괄 금지 규정, 현행 집시법 규정상 당국에 부여된 광범위한 재량권과 결부되어 모두 평화적 집회의 자유를 위축하는 효과를 가진다.

집회·결사의 자유 특별보고관, 유엔 문서번호, A/HRC/32/36/Add.2 (2016)

"박래군의 사례는 평화적 시위 주최자들이 마주하는 위협과 괴롭힘을 보여주는 사례다. 박래군은 세월호 참사 피해자 유족 및 지지자들로 구성된 4·16연대의 구성원이다. 그는 불법 시위 주최, 공용물건손상, 일반교통방해, 명예훼손 등의 혐의로 기소되었다. 2016년 1월 22일, 서울중앙지방법원은 박래군에게 징역 3년에 집행유예 4년, 사회봉사 160시간을 선고했다. 그는 이 판결에 항소했다."[40]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 집시법 제16조, 제17조 등 관련 규정을 개정해 공공질서 유지 책임이 집회 주최자 및 질서유지인에게 부과되지 않고 이들이 집회의 다른 참가자의 행동에 대해 책임지지 않도록 보장할 것
- 주최자가 평화적 집회를 주최한 행위만으로 형사 또는 행정 처분 대상이 되지 않도록 보장할 것

5. 집회 관리에 대한 전반적 접근법은 집회 촉진의 개념에 의거해야 하며 처음부터 폭력과 물리력 사용을 예상하는 식의 접근법을 취해서는 안 된다.[41]

집회 관리에 있어 당국의 제1차적 책무는 평화적 집회를 촉진하고 이를 보호하는 것이다. 주최자가 평화적 의도를 표명했다면 그 집회는 평화적인 것으로 추정돼야 하며[42] 당국은 집회 관리에 있어 폭력과 물리력 사용을 예상하기보다 집회 촉진의 개념에 의거한 접근법을 취해야 한다.

평화적 집회 촉진에 중요한 측면 중 하나는 주최자와 참가자에게 공공장소를 사용할 수 있도록 하는 것이다. 많은 경우 집회 참가자들은 대상 청자가 "보이고 들리는" 곳에서 집회를 개최하지 못하도록 차단되었다는 점에서 좌절감을 느낀다. 이는 현장에서 긴장을 고조시키는 요인이 될 수 있으며 시위대와 대상 청자의 사이에 서게 되는 법집행공무원들이 집회 참가자와 충돌하는 결과로 이어지기도 한다. 그러한 점에서 집회 개최 목적의 공공장소 사용도 "상업활동, 차량의 이동, 인도 통행과 마찬가지의 정당한 사용"이며, 비록 "각기 다른 이익의 보호를 위해 일부 조정이 필요할 수 있지만 사람들이 공공장소를 사용하게 할 적법한 방법은 많이 있다."는 점을 유념해야 한다.[43]

집회 관리시에는 물리력 사용의 필요성이 사전에 해소되도록 항상 노력을 기해야 한다. 일반적으로는 범죄를 저지르거나 집회 개최를 저지하려는 개인을 상대할 경우를 제외하면 집회에서 물리력을 행사할 여지가 전혀 없다.[44] 집회에서 폭력이 발생하는 경우 이는 어느 정도 국가의 실패로 봐야 한다. 즉 이는 집회 촉진에 실패한 것이며, 폭력 예방에 실패한 것이며, 평화적으로 집회에 참여하고자 하는 이들의 보호에 실패한 것이며, 폭력에 관여할 가능성이 있는 사람이나 심지어 그럴 의도를 가진 이들을 효과적으로 갈등 해결 과정에 참여시키는 데 실패한 것이다.[45]

법집행기관은 집회 관리시 집회 참가자뿐 아니라 감시자와 행인의 안전과 권리를 보호해야 한다.[46] 집회 관리는 물리력 사용을 최대한 피하면서 폭력을 예방하는 목적에서 긴장을 감소시키고 완화하는 방식으로 수행되어야 한다. 이 점에서 당국은 집회에서 경찰의 가시적인 배치가 긴장을 조성하거나 고조시키는 요인이 돼서는 안 된다는 점을 유념해야 한다.[47] 전반적으로 평화적인 집회에 대규모 진압 경찰을 배치하는 것이 특히 이 경우에 해당할 수 있다.

더 나아가, 당국이 폭력 발생에 대응함에 있어 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 집회에 참가하는 각 개인이 가지는 권리임을 유념하는 것이 중요하다. 일부에 의한 산발적인 폭력 행위나 범죄 행위가 평화적 의도를 가지고 평화적으로 행동하는 타인에게 전가되어서는 안 되며, 당국은 여전히 최대한 이들이 평화적 집회의 권리를 행사하도록 촉진해야 할 의무를 진다.[48]

집회 관리에서의 차벽 사용

대규모 집회에서 버스를 바리케이드로 활용하는 것은 한국에서 폭넓게 사용되는 경찰의 집회 관리 전술이다. 이는 집회 현장의 대규모 진압 경찰 배치와 더불어 긴장을 예방하거나 줄이기보다는 오히려 참가자 간의 긴장을 유발하거나 고조시킬 수 있다. 차벽은 폭력이나 기타 불법 행위를 예방한다는 명목상 통상적으로 사용되고 있지만 사실상 차벽이 사용되는 방식은 참가자들의 통행을 가로막거나 대상 청자가 보이고 들리는 곳에서의 집회를 막는 것이며, 이는 "집회를 촉진할 당국의 의무에 정면 배치되는 것"이라 할 수 있다.[49]

경찰이 집회 관리 과정에서 취하는 어떠한 조치든 긴장을 줄이고 완화시키는 방식으로 이루어져야 하나 차벽은 이와 정반대의 기능을 한다. 대개의 경우 차벽은 의도한 청자에게 접근할 수 없게 된 참가자들을 좌절케 해 일부 경우 분노와 폭력으로 이어지기도 했다. 이 모든 것은 종종 폭력이나 무질서에 대한 예상을 정당화할 징후가 없었음에도 집회 현장에 대규모 경력이 배치되면서 더 악화되는 경우도 있었다. 차벽 설치와 유사하게 이처럼 대규모로 경찰관을 배치하는 것은 참가자들에게 뚜렷한 메시지를 전하게 되는데, 바로 해당 집회가 혼란을 일으키는 무언가로 여겨지며 집회 참가자들은

일말의 기미를 보일 경우 즉시 경찰이 조치에 나서야 하는 잠재적 말썽꾼으로 간주된다는 것이다. 전반적으로 볼 때, 대중 집회에서 경찰의 가시적 배치는 매우 위협적이며, 촉진적 접근방식보다는 적대감을 보여주는 것이며, 인권에 부합하는 경찰 활동의 국제적 기준에서 벗어나는 것이다. 이는 차벽과 함께 즉각적으로 긴장 상황을 악화시키고 고조시킬 수밖에 없는 적대적 환경을 조성하는데, 사실상 촉진적인 접근방식과는 정반대되는 것이다.

더구나 집회가 폭력적으로 변질될 수 있다는 단순한 의심만으로 차벽을 이용해 집회의 이동을 선제적으로 차단하는 것은 참가자들의 평화적 집회에 대한 권리를 심각하게 침해하는 것이다.

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 집회 관리의 전반적 접근방식이 평화적 집회의 촉진이 되도록 보장할 것
- 진압장비로 중무장한 과도한 수의 경찰관 배치를 통한 위협적 모습이 긴장을 고조시키고 대중적 분노를 키우기 쉽고 폭력으로 이어질 수 있다는 점에서 그 같은 접근방식을 버리고 촉진적·조력자적인 접근방식을 취할 것
- 집회 주최자나 참가자가 폭력을 사용할 것이라는 강력하고 입증할만한 증거가 있으며, 차벽 사용이 그러한 폭력의 억제에 필요한 비례적 조치가 아닌 이상 집회 관리시 차벽 사용을 자제할 것

6. 모든 집회 해산 결정은 엄격히 불가피한 경우에만 필요성·비례성의 원칙에 따라 신중하게 이뤄져야 한다.

평화적 집회는 국제적으로 인정된 권리로 국제법상 강력히 보호된다. 집회는 평화적인 이상 일반적으로는 해산의 대상이 되어선 안 된다. 평화적 집회의 해산은 예외적 상황에 한해 엄격히 제한된다. 평화적 집회에 대한 해산 결정은 집회의 권리보다 더 큰 무게를 가지는 정당한 목적을 보호하는 데 가용한 다른 수단이 없을 경우에만 이루어져야 한다. 단지 국내법규상 "불법집회"-사전 신고를 하지 않은 집회나 신고 내용을 일탈하는 집회-라는 사실은 해당 집회가 평화적인 이상 해산의 정당한 근거가 되지 못한다. 마찬가지로 "일정 수준의 일상생활의 혼란은 용인되어야" 하며 해산의 근거가 되어서는 안 된다.[50]

일반적으로 집회 해산은 "폭력의 정도가 심각하고 광범위하며, 신체적 안전이나 재산상의 즉시적인 위협이 제기되고, 법집행공무원이 집회를 촉진하고 참가자를 피해로부터 보호하기 위해 모든 합리적 조치를 다 취한 경우"의 예와 같이 엄격히 불가피한 경우에만 고려 대상이 될 수 있다.[51] 집회 도중 일부 참가자가 폭력적으로 행동하는 경우라 할지라도 그 때문에 전체 집회가 폭력 집회가 되지 않는다. "법집행기관은 해산 결정에 앞서 전체 집회에서 폭력적인 사람들을 별도로 파악하고 이들을 분리하도록 시도해야 하며, 집회에서 폭력적인 사람과 그렇지 않은 사람을 구분해" 나머지 사람들이 평화적으로 집회를 계속할 수 있도록 해야 한다.[52] 집회 해산이 필요하다고 여겨지는 경우에는 집회 참가자들이 분명히 들을 수 있도록 해산에 대한 고지가 이루어져야 하며, 자발적 해산에 필요한 합리적 시간이 주어져야 한다. 참가자들이 해산하지 않는 경우에 한해서만 법집행공무원이 추가적인 개입을 할 수 있으며 그러한 경우에는 최대한 물리력 사용을 피하도록 노력해야 하며, 물리력 행사가 그 상황에 필요하고 비례적인 한도에서만 이루어지도록 보장해야 한다.

평화적 집회의 해산

평화적 집회의 자유는 국제적으로 인정된 인권으로서 보호를 받는다. 국제법은 평화적 집회의 해산을 예외적인 상황에서만 허용하고 있다. 예를 들면 차별, 적대, 폭력의 선동에 해당되는 민족적, 인종적, 종교적 증오를 주창하는 평화 집회의 경우 상황을 통제할 수 있는 더 약한 수단이 소용없는 경우 해산의 대상이 될 수 있다. 이와 마찬가지로 병원 응급실 입구 봉쇄와 같은 필수 서비스 접근을 가로막거나 수일간 주요 고속도로를 봉쇄하는 등 장기간 교통이나 경제를 심각하게 방해하는 집회의 경우 해산될 수 있다. 그러나 집회 신고를 하지 않았다는 점은 해산의 충분한 사유가 되지 않는다.[53]

이런 점에서 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본 원칙은 위와 같은 집회 해산에 있어 물리력 사용에 관해 다음과 같이 명확한 지침을 제공한다. "불법적이지만 비폭력적인 집회의 해산시, 법집행공무원은 물리력 사용을 피해야 하며, 혹 그것이 현실적으로 가능하지 않은 경우 필요 최소한도 내로 물리력 사용을 제한해야 한다. (유엔 기본원칙 제13조)"

"불법" 집회 해산

한국에서 집회의 해산은 집시법 제20조에 의거 다양한 근거로 이루어질 수 있다. "집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한"[54] 집회는 국제법상 보호되지 않고 해산 대상이 될 수 있지만, 위 조항에 열거된 집회 해산 기준 일부는 국제법기준에 부합하지 않는다. 예를 들어 신고 미비, 사전 신고 범위를 일탈하는 것, "교통소통 등 질서 유지에 직접적인 위험"[55]은 평화적 집회 해산의 정당한 사유가 아니다.

집시법상 집회에 대해 부과되는 폭넓은 사전 제한-예를 들어 특정 시간대나 장소에 대한 전면 금지나 사실상 허가제가 되는 과중한 신고제도-을 고려할 때 국제법상으로는 적법한 여러 집회들도 한국에서는 "불법"으로 간주될 수 있다. 그 같은 "불법" 집회는 강제 해산의 대상이 될 수 있다는 점에서 집시법의 해산 관련 규정은 사람들이 평화적으로 집회할 권리를 심각히 침해할 수 있다.[56]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 주최자가 신고 요건을 준수하지 못했다거나 교통소통을 방해한다는 이유만으로 집회를 해산하지 말 것
- 일체의 집회 해산 결정은 그것이 엄격히 불가피한 경우에만 필요성·비례성의 원칙에 따라 이뤄지도록 보장하고, 특히 어떤 집회가 국내법상 불법으로 간주된다는 이유만으로 법집행당국이 집회 해산에 물리력을 사용하지 않도록 보장할 것
- 관련 국제기준에 맞게 집시법 제20조를 개정해 집회 해산이 오직 예외적 상황에서만 허용되도록 할 것

7. 집회 관리시 일체의 물리력 사용은 필요성·비례성 요건을 충족해야 한다.

집회 관리시 법집행당국은 물리력에 의존할 필요가 있는 상황을 예방하기 위해 항상 노력해야 한다. 물리력 사용이 불가피한 경우에는 합법성, 필요성, 비례성, 책무성의 원칙에 따라야 한다. 이런 점에서 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙(이하 "유엔 기본원칙")과 유엔 법집행공무원 행동강령은 전반적인 물리력 사용에 관한 명확한 기준을 설정한다.

물리력을 사용할 권한은 국내법에 공식적인 근거(**합법성**)를 두고 있어야 한다. 물리력 사용을 규율하는 법률은 물리력을 사용할 수 있는 정당한 목적을 명확히 규정해야 하며, 그러한 법률이 국제법과 기준에 부합해야 함은 말할 것도 없다.

유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙

제4조 법집행공무원은 그 직무를 수행함에 있어 물리력 및 화기를 사용하기 전에 최대한 비폭력적 수단을 먼저 사용하여야 한다. 법집행공무원은 다른 수단이 효과가 없는 상태거나 의도하는 결과를 달성할 것이라는 기대가 전혀 없는 경우에만 물리력 및 화기를 사용할 수 있다.

제5조 적법한 물리력 및 화기 사용이 불가피한 경우 법집행공무원은 다음과 같이 행동해야 한다.
(a) 물리력 및 화기 사용에 있어 범죄 행위의 심각성과 달성하고자 하는 정당한 목적에 비례하는 수준에서 자제력을 발휘해야 한다. (후략)

물리력 사용은 정당한 목적을 추구하는 경우에만 필요한 것으로 간주될 수 있다. **필요성**의 원칙은 당국에 일체의 물리력을 사용하기에 앞서 필요성의 질적, 양적, 일시적 측면을 고려할 것을 요구한다. 유엔 기본원칙 제4조(질적 필요성)에 규정된 바와 같이 동일한 목적을 평화적 수단으로 달성할 수 있다면 그러한 수단이 우선되어야 한다. 물리력 사용이 필요한 경우라면, 그 정도가 의도하는 결과를 달성할 수 있는 최소한도(양적 필요성)로 제한되어야 한다. 마지막 요소는 물리력 사용이 불필요해지는 시점에 관한 것이다. 물리력 사용은 의도하는 결과가 달성되는 즉시 또는 더이상 달성 가능하지 않은 경우(일시적 필요성) 중단되어야 한다.[57]

비례성의 원칙은 당국이 물리력 사용을 통해서 얻을 유익과 그로 인해 야기될 수 있는 해를 비교해보도록 요구한다. 물리력 사용으로 인한 유익보다 야기되는 해가 더 큰 경우에는 "다른 경우에는 정당한 목적을 달성하는 데 '필요한' 것으로 간주될 수 있는 경우라도" 물리력을 사용해서는 안 된다.[58] 목적이 모든 수단을 정당화하지는 않는다는 점을 유념할 필요가 있다.

법집행공무원은 자신과 타인을 보호하기 위해 무기 및 장비를 사용할 수 있다. 법집행공무원은 폭력에 대처하기 위해 물리력을 행사할 때 폭력을 사용하는 사람과 그렇지 않은 사람(예를 들어 평화적

시위자나 행인)을 구분해야 한다. 소수의 폭력 행위가 전체 집회를 폭력적인 것으로 간주하는 식의 대응으로 이어져서는 안 된다. 일부 개인이 폭력을 사용한다해도 다른 사람들이 평화적으로 집회를 계속할 권리에 영향을 주는 것이 아니다. 따라서 필요성·비례성 원칙에 따라 대응하려면 폭력적인 소수의 사람들에게 초점을 맞춰야 한다.[59]

폭력에 대처하는 경우에도 일체의 무기 사용은 앞서 언급된 원칙에 따라야 한다. 각각의 무기는 그 특성과 의도한 결과에 따라 각기 다른 접근법과 지침이 있어야 한다. 예를 들어 물대포는 단지 소수 인원이 폭력적으로 행동하는 경우에 사용돼서는 안 된다. 물대포는 그 속성상 무차별적 효과를 가지고 있으며 폭력적으로 행동하는 사람들뿐 아니라 행인이나 평화적 참가자에게도 영향을 줄 수 있다. 고압 살수의 경우 신체에 직접적인 외상이나 넘어지면서 다치게 되는 등의 직·간접적 상해를 가할 수도 있다.[60] 집회 관리 목적으로 물대포를 사용하려면 엄격한 비례성 심사를 통과해야 한다. 물대포는 대중 집회에 참가 중인 개인이나 집단을 제지하거나 해산시킬 엄격한 필요가 있고 그 폭력의 정도가 법집행공무원이 폭력적인 개개인에 집중적으로 대응하는 것만으로는 위협을 잠재울 수 없는 수준에 도달했을 때에만 사용될 수 있다.[61]

경찰의 집회 관리에서 물리력, 특히 물대포의 사용

한국의 법체계상 물대포는 "위해성 경찰장비"로 분류된다. 물대포 사용은 경찰관직무집행법(이하 "경직법") 제10조 및 위해성경찰장비의사용기준등에관한규정, 살수차운용지침 등 기타 관련 규정으로 규제된다.

경직법[62] 제10조 제4항은 "위해성 경찰장비는 필요한 최소한도에서 사용하여야 한다."고 규정하고 있지만 물대포 사용 관련 규칙·규정들은 필요성·비례성 요건의 측면에서 일정 부분 미비하다. 예를 들어 살수차운용지침은 "시위대가 도로 등을 불법 점거하고 해산하지 않는 경우"에 "분산살수"의 방법으로 물대포를 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 시위대가 공공도로를 점거하는 것은 국내법상 불법일 수 있지만 단지 그 점만으로는 국제인권법상 해산의 정당한 근거가 될 수 없다. 또, 이 지침은 물대포 사용시 준수해야 할 최소 사용 거리 등에 대한 운용 기준이 불충분하다.

이 같은 규정상의 미비점에 더해 물대포가 실제 집회에서 사용되는 방식은 사람들을 심각한 부상 위험에 몰아넣는다. 집회·결사의 자유 특별보고관은 자신에게 제시된 일부 사례에서 "전반적으로 평화로웠던 군중을 향해 물대포가 사용되었고" 또 "일부 경우에는 개인을 조준해 사용되기도 했는데, 이는 정당화하기 힘든 사용"이었다고 지적했다.[63] 2015년 11월 14일 민중총궐기대회에 참가했던 69세 농부 백남기의 경우 물대포 살수로 쓰러져 뇌손상(외상성 경막하출혈)을 입고 10개월간 혼수 상태에 빠졌다가 2016년 9월 25일 사망했다. 당시 물대포는 매우 가까운 거리에서 고압으로 백남기의 머리에 직격으로 살수됐다. 사건 영상 자료를 보면 물대포 살수는 그가 쓰러진 이후에도 계속되었으며 의식을 잃은 백남기를 도와주려던 개인을 향해서도 살수됐다. 백남기와 그를 도우려던 사람에게 물대포가 사용된 방식은 필요성·비례성의 요건을 충족시키지 못하는 것이다.

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

■ 법집행공무원의 물리력 사용을 규율하는 법규가 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 등 국제법기준에 부합하도록 하고 모든 법집행공무원이 그에 따라 적절히 훈련받도록 보장할 것

■ 집회 도중 법집행공무원에 의한 일체의 물리력 사용이 필요성·비례성 요건을 충족하도록 보장할 것

■ 다음을 보장하도록 물대포 사용 관련 현행 규정을 국제인권기준에 부합하도록 개정할 것

▶ 폭력의 정도가 매우 심각하고 광범위해 폭력적인 개인을 상대하는 것이 더 이상 가능하지 않은 경우에 한해 물대포가 사용되도록 할 것

▶ 누구도 과도한 상해를 입지 않도록 수압 및 살수 방향에 대한 명확한 지침이 포함되도록 할 것

▶ 훈련을 받은 요원만이 조작하도록 할 것

▶ 또 집회와 관련 없는 사람들이 맞거나, 지나친 고압 또는 근거리 살수로 인한 과도한 상해, 특히 취약한 사람들이 맞는 것을 방지하기 위해 물대포 사용에 대한 효과적 통제(언제, 어떻게, 얼마나 오래 사용할 것인지, 언제 살수를 중단해야 하는지, 거리, 수압 정도, 살수 방향)가 항시 보장되도록 할 것

8. 불법적 물리력 사용에 책임이 있는 법집행공무원에게 반드시 그 책임을 물어야 한다.

유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙

제7조 정부는 법집행공무원의 자의적인 물리력 및 화기 사용이나 남용이 자국 법률상 형사범죄로 처벌되도록 보장해야 한다.

제22조 정부 및 법집행기관은 원칙 제6조 및 제11(f)조에서 언급된 모든 사건에 대해 효과적인 보고 및 조사 절차를 마련해야 한다. 위 원칙에 의거 보고된 사건의 경우 정부 및 법집행기관은 효과적인 조사 절차가 가용하도록 보장해야 하며 적절한 상황에서 독립적인 행정 또는 검찰 당국이 관할권을 행사할 수 있도록 해야 한다. 사망 및 중상 또는 기타 중대한 결과가 발생한 경우에는 행정 조사 및 사법 통제를 관장하는 관할 당국에 상세 보고서가 즉각 제출되어야 한다.

제24조 정부 및 법집행기관은, 상급자가 자신의 지휘하에 있는 법집행공무원이 불법적으로 물리력 및 화기를 사용하고 있거나 사용했다는 것을 알고 있거나 또는 이를 알고 있어야 할 의무가 있으면서도, 자신의 권한 내에서 이를 예방·억제·보고하기 위한 모든 조치를 취하지 않았을 경우, 상급자의 책임을 묻도록 보장해야 한다.

제25조 정부 및 법집행기관은 법집행공무원 행동강령 및 본 기본원칙에 따라 물리력 및 화기 사용 명령의 수행을 거부하거나 다른 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용을 보고하는 법집행공무원에게 형사 처벌 또는 징계 조치가 이루어지지 않도록 보장해야 한다.

제26조 법집행공무원이 사망 또는 중상을 초래하는 물리력 및 화기 사용 명령이 명백히 불법적인 것을 알고 있었고 그 같은 명령 수행을 거부할 합리적인 기회가 있었다면 상급자의 명령에 따랐다는 것을 변명으로 삼을 수 없다. 어떠한 경우에든 불법적 명령을 내린 상급자에게도 책임이 있다.

물리력을 사용할 권한을 포함해 법집행공무원에게 주어진 권한은 남용되기 쉬우며 그런 이유에서 적절한 책무성 메카니즘이 마련될 필요가 있다.[64] 이러한 점에서 유엔 기본원칙은 법집행공무원이 자의적으로 물리력을 사용했거나 이를 남용한 경우, 즉 물리력을 사용하겠다는 결정이 법에 마련된 기준이 아니라 차별적이거나 개인적인 사유에서 이루어졌을 때, 국가가 그 법집행공무원을 형사 처벌 대상으로 삼을 것을 요구하고 있다. (유엔 기본원칙 제7조) 또, 불필요하거나 과도하거나 기타 불법적인 물리력을 사용한 법집행공무원 역시 마찬가지로 책임을 물어야 한다.

집회 중 물리력 사용으로 사망이나 중상 사건이 발생한 경우 해당 사건은 즉각적으로 상급자에게 보고돼야 한다. (유엔 기본원칙 제6조) "잠재적으로 불법적인 물리력 사용이 있었던 집회와 관련한 모든 사건을 해결하기 위해서는"[65] 효과적인 보고 및 조사 절차가 마련되어야 한다. (유엔 기본원칙 제22조) 책무성을 보장하기 위해서는 해당 사건에 대한 독립적이며 철저하고 효과적인 수사가 이루어져야 한다. 해당 법집행공무원이 불법적으로 물리력을 사용했음이 밝혀진 경우 민·형사상 책임을 질 뿐 아니라 징계처분의 대상이 되어야 한다.[66] 수사 대상에는 지휘체계 말단부터 최고직까지 모든 관

련자가 포함되어야 하며 부작위나 불법적 명령에 대한 책임을 지도록 해야 한다. 그런 점에서 유엔 기본원칙은 불법적 물리력 사용을 방지, 제지, 보고하지 않은 상급자의 책임을 묻도록 규정하고 있다. (유엔 기본원칙 제24조)

집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형 특별보고관, 유엔 문서번호, A/HRC/31/66 (2016)

"국가는 모든 집회 상황에서의 침해 의혹을 독립적이며 불편부당한 기관을 통해 즉각적, 효과적으로 조사해야 한다. 또, 생명권의 절차적 요소로서 국가는 모든 불법적 또는 자의적 살해 의혹을 조사할 것을 요구 받는다. 국가가 불법 또는 자의적 살해 의혹을 적절히 조사하지 않는 것은 그 자체로 생명권의 침해다(A/70/304). 마찬가지로, 신체적 온전함에 대한 권리 침해에 대한 책무성 결여는 그 자체로 그 같은 권리들의 침해에 해당할 수 있다. 효과적 조사에는 다음의 요소가 포함되어야 한다. ▶ 국가의 공식 조사 착수, ▶ 연루된 이들로부터의 독립성, ▶ 해당 행위가 그 상황에서 정당화되는지를 판단할 능력, ▶ 즉각성 및 합리적 수준의 신속성, ▶ 일정 수준의 대중적 감시."[67]

"경찰 조사 및 경찰 감찰부서는 형사사법체계와 더불어 책무성 체계의 필수적 부분이지만" 그러한 조치만으로는 "국가의 국제적 의무를 충족시키기에는 불충분한 경우가 많을 것"이다.[68] 따라서 최소한 사망 또는 중상을 초래한 가장 심각한 사건의 경우 범죄 수사 진행 여부에 관계없이 외부 감독기구에 해당 사건을 조사할 수 있도록 권한을 부여하는 것은 모범적 관행으로 여겨진다.[69]

당국은 명백히 불법적인 물리력 사용으로 사망이나 중상이 초래된 경우 상급자가 명령을 내렸다는 사실을 근거로 자기 행동을 정당화하는 일이 인정되는 일이 없도록 보장해야 한다. (유엔 기본원칙 제26조) 이것이 가능하려면 물리력을 행사하라는 불법적 명령을 거부하거나 불법적 물리력 사용에 대해 보고하는 법집행공무원의 거부 행위에 대한 형사 및 행정 처분이 면제될 수 있도록 해야 한다. (유엔 기본원칙 제25조)

책무성 보장을 위해서는 물리력을 사용하겠다는 모든 결정은 기록으로 보관되어야 하며, 집회에 배치된 모든 경찰관은 뚜렷한 식별 번호나 이름표로 개개인별 신원확인이 가능해야 한다.[70]

불법적 물리력 사용에 대한 책무성 미비

한국에서 법집행공무원의 물리력 사용은 일반적으로 경찰관직무집행법[71]으로 규제된다. 또 형법[72] 및 특정범죄가중처벌등에관한법률[73]에서도 자의적이거나 그 밖의 불법적인 물리력 사용에 대한 형사 처벌 규정을 두고 있다.

한국은 자유권규약을 포함해 다수 국제인권협약의 당사국으로 "(인권)침해 가해자를 법정에 세우지 않는 것은 그 자체로 규약에 대한 별도의 위반 행위가 된다"는 점에서 불법적 물리력 사용에 책임이 있는 사람이 법의 심판을 받게 할 의무를 가진다.[74] 그럼에도 불구하고 실제로는 집회 중 불법적으로 물리력을 사용한 법집행공무원에 대해 책임을 묻는 경우가 드문데 이는 부분적으로 "개별 경찰관의 신원확인이 어려운 점"과 불법적으로 물리력이 사용됐다는 주장에 대한 독립적인 수사 절차가 미

비하기 때문이다.[75] 백남기의 사례는 한국 정부가 제때에 책임자를 법정에 세우지 못하고 있다는 점을 잘 보여준다. 그가 치명상을 입은 사건 이후로 거의 1년이 되었지만 현재까지 공식적으로 아무도 기소되지 않은 상태로 수사가 부당히 지체되고 있다. 현재 형사사건 수사가 진행 중이라는 점 때문에 이 사건에 대한 국가인권위원회의 조사가 제한된 점 역시 유감스러운 부분이다.[76]

앞서 집회·결사의 자유 유엔 특별보고관이 지적한 바 있듯이 인식표 미부착으로 개별 경찰관의 신원 확인이 어렵다는 점 역시 법집행공무원의 불법적 물리력 사용에 대한 책임 추궁을 사실상 가로막는다는 점에서 우려가 되는 부분이다.[77]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 법집행공무원의 물리력 사용으로 사망이나 상해가 초래된 경우 독립적이고 불편부당하며 효과적이며 즉각적인 수사가 실시되도록 보장할 것
- 불법적 물리력 사용에 책임이 있는 법집행공무원과 그 상급자가 법의 심판을 받고 징계절차에 회부되도록 보장할 것
- 집회 관리에 배치된 모든 법집행공무원의 신원이 이름표나 식별번호 패용 등의 방법으로 개별적으로 뚜렷하게 확인되도록 보장할 것
- 국가인권위원회법 관련 규정을 개정해 국가인권위원회와 같은 외부 감독기구가 형사사건 수사 진행 여부와 관계없이 법집행공무원의 물리력 사용으로 인해 사망이나 중상이 초래된 사건을 조사할 수 있도록 허용할 것

9. 집회 중 있었던 모든 물리력 행사는 향후 교훈 도출을 위해 효과적인 검토 절차를 거치도록 해야 한다.

책무성 담보는 개별 법집행공무원에 국한될 것이 아니라 법집행기관 전체로 확장되어야 한다. 효과적 검토 절차에는 법집행기관의 운영 전반을 비롯한 정책 및 규정의 개선을 위한 평가 과정도 포함되어야 한다. 향후 유사한 희생을 방지하는 차원에서 최소한 법집행공무원의 물리력 사용으로 사망 및 상해가 초래된 모든 사건의 경우 교훈을 습득하는 절차가 의무적으로 이뤄져야 한다. 이는 법집행기관의 운영 및 정책을 개선시킬 수 있다.[78]

"종종 장기적 억제 효과를 가져올 개선안을 제시할 수 있는 적절한 위치에 있기에" 보다 넓은 경찰 정책 전반에 영향을 줄 수 있는 외부 감독기구는 이 같은 절차에 도움이 될 수 있다.[79]

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 법집행공무원의 물리력 사용으로 사망이나 상해가 초래된 경우 의무적인 검토 절차를 거쳐 경찰 작전 전반에 대한 검토가 이뤄지고 향후 유사 사고 재발 방지에 필요한 변화에 대한 권고-일반적으로 구속력을 가져야 하고 시의적절하게 이행해야 하는-가 내려지도록 보장할 것
- 위와 같은 검토 절차의 결과를 공개해 공공의 감시가 가능토록 보장할 것

권고사항

국제앰네스티는 한국 정부에 다음과 같이 촉구한다.

- 평화적 집회의 권리를 촉진시킬 정부 당국의 역할을 구체화하는 등 한국이 국제인권법상 지고 있는 의무에 부합하도록 집시법 전면 개정에 착수할 것
- 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 완전히 향유되도록 보장하고, 특히 법에 집회 개최에 유리한 추정을 명문화할 것
- 평화적 집회 촉진이 신고제도의 일차적 목적이 되도록 보장할 것
- 집시법 제16조 제4항 제3호, 제20조 제1항 제5호, 제22조 제3항 등 관련 규정을 개정해 미신고 집회가 즉각적인 해산이나 형사 처분의 대상이 되지 않도록 보장할 것
- 현행 신고제도 하에 돌발 집회에 대한 예외 규정을 마련할 것
- 집시법 제10조 및 제11조 등 관련 규정을 개정해 특정 시간 및 장소에 대한 금지 규정을 제거할 것
- 모든 제한의 부과가 개별적으로 이루어지고, 정당한 목적을 위해 필요한 경우 비례적으로 이루어지도록 하고, 법률상의 순전히 추상적 사유에 근거해 이루어지지 않도록 보장할 것
- 교통 소통의 이유만으로 집회가 선제적으로 금지되지 않도록 보장할 것
- 형법 제185조에 따른 교통 방해 혐의로 집회 주최자 및 참가자를 기소하지 말 것
- 집시법 제16조, 제17조 등 관련 규정을 개정해 공공질서 유지 책임이 집회 주최자 및 질서유지인에게 부과되지 않고 이들이 집회의 다른 참가자의 행동에 대해 책임지지 않도록 보장할 것
- 주최자가 평화적 집회를 주최한 행위만으로 형사 또는 행정 처분 대상이 되지 않도록 보장할 것
- 집회 관리의 전반적 접근방식이 평화적 집회의 촉진이 되도록 보장할 것
- 진압장비로 중무장한 과도한 수의 경찰관 배치를 통한 위협적 모습이 긴장을 고조시키고 대중적 분노를 키우기 쉽고 폭력으로 이어질 수 있다는 점에서 그 같은 접근방식을 버리고 촉진적·조력자적인 접근방식을 취할 것
- 집회 주최자나 참가자가 폭력을 사용할 것이라는 강력하고 입증할만한 증거가 있으며, 차벽 사용이 그러한 폭력의 억제에 필요한 비례적 조치가 아닌 이상 집회 관리시 차벽 사용을 자제할 것
- 주최자가 신고 요건을 준수하지 못했다거나 교통소통을 방해한다는 이유만으로 집회를 해산하지 말 것
- 일체의 집회 해산 결정은 그것이 엄격히 불가피한 경우에만 필요성·비례성의 원칙에 따라 이뤄지도록 보장하고, 특히 어떤 집회가 국내법상 불법으로 간주된다는 이유만으로 법집행당국이 집회 해산에 물리력을 사용하지 않도록 보장할 것
- 관련 국제기준에 맞게 집시법 제20조를 개정해 집회 해산이 오직 예외적 상황에서만 허용되도록 할 것
- 법집행공무원의 물리력 사용을 규율하는 법규가 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 등 국제법기준에 부합하도록 하고 모든 법집행공무원이 그에 따라 적절히 훈련받도록 보장할 것
- 집회 도중 법집행공무원에 의한 일체의 물리력 사용이 필요성·비례성 요건을 충족하도록 보장할 것

■ 다음을 보장하도록 물대포 사용 관련 현행 규정을 국제인권기준에 부합하도록 개정할 것

▶ 폭력의 정도가 매우 심각하고 광범위해 폭력적인 개인을 상대하는 것이 더 이상 가능하지 않은 경우에 한해 물대포가 사용되도록 할 것

▶ 누구도 과도한 상해를 입지 않도록 수압 및 살수 방향에 대한 명확한 지침이 포함되도록 할 것

▶ 훈련을 받은 요원만이 조작하도록 할 것

▶ 또 집회와 관련 없는 사람들이 맞거나, 지나친 고압 또는 근거리 살수로 인한 과도한 상해, 특히 취약한 사람들이 맞는 것을 방지하기 위해 물대포 사용에 대한 효과적 통제(언제, 어떻게, 얼마나 오래 사용할 것인지, 언제 살수를 중단해야 하는지, 거리, 수압 정도, 살수 방향)가 항시 보장되도록 할 것

■ 법집행공무원의 물리력 사용으로 사망이나 상해가 초래된 경우 독립적이고 불편부당하며 효과적이며 즉각적인 수사가 실시되도록 보장할 것

■ 불법적 물리력 사용에 책임이 있는 법집행공무원과 그 상급자가 법의 심판을 받고 징계절차에 회부되도록 보장할 것

■ 집회 관리에 배치된 모든 법집행공무원의 신원이 이름표나 식별번호 패용 등의 방법으로 개별적으로 뚜렷하게 확인되도록 보장할 것

■ 국가인권위원회법 관련 규정을 개정해 국가인권위원회와 같은 외부 감독기구가 형사사건 수사 진행 여부와 관계없이 법집행공무원의 물리력 사용으로 인해 사망이나 중상이 초래된 사건을 조사할 수 있도록 허용할 것

■ 법집행공무원의 물리력 사용으로 사망이나 상해가 초래된 경우 의무적인 검토 절차를 거쳐 경찰 작전 전반에 대한 검토가 이뤄지고 향후 유사 사고 재발 방지에 필요한 변화에 대한 권고-일반적으로 구속력을 가져야 하고 시의적절하게 이행해야 하는-가 내려지도록 보장할 것

■ 위와 같은 검토 절차의 결과를 공개해 공공의 감시가 가능토록 보장할 것

미주

1 마이나 키아이, 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 방한 보고서, 유엔 문서번호 A/HRC/32/36/Add.2, 2016년 6월 15일 (이하 "집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서"), para 90.

2 마이나 키아이Maina Kiai, 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 보고서, 유엔 문서번호 A/HRC/20/27, 2012년 5월 21일 (이하 "2012 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서"), para 24.

3 마이나 키아이, 크리스토프 헤인스Christof Heyns, 평화적 집회 및 결사의 자유에 관한 유엔 특별보고관과 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관의 적정한 집회관리에 관한 공동보고서, 유엔 문서번호 A/HRC/31/66, 2016년 2월 4일 (이하 "집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서"), para 18.

주: 특별보고관은 인권 증진과 각국의 국제인권법상 의무 준수 촉진을 위해 유엔이 임명한 독립 전문가다. 특별보고관의 수임사항은 유엔 인권이사회 회원국이 채택한 각 결의문에 명시되어 있으며, 유엔 회원국은 법률 제정, 정책 수립, 특정 조치의 시행여부를 결정함에 있어 국제인권법에 대해 권위적 해석이 담긴 특별보고관의 견해·지침·권고를 참고하도록 요구된다. 특별보고관은 관할 분야의 인정된 전문가로 국제법 해석에 있어 권위를 가지는 출처가 된다.

4 평화적 집회의 자유 가이드라인은 유럽안보협력기구/민주제도및인권사무소OSCE/ODIHR 평화적 집회의 자유에 관한 전문가 패널과 법을 통한 민주주의 유럽위원회(베니스위원회)에서 작성된 것으로, 한국은 베니스위원회의 회원국이다. 집회·결사의 자유 특별보고관은 최초 작성된 연차보고서에서 OSCE/ODIHR 가이드라인을 당시 기준으로 가장 선진적인 모범 관행의 집합체로 본다고 밝혔다. (참조: 2012 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, 각주 7.)

5 마이나 키아이, 평화적 집회 및 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 보고서, 유엔 문서번호 A/HRC/23/39, 2013년 4월 24일 (이하 "2013 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서"), paras 65, 66.

6 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, para 11.

7 집회및시위에관한법률, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정

8 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 21.

9 2012 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, para 28.

10 2013 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, para 54.

11 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 23. .

12 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 23.

13 대한민국 헌법 제21조 제2항은 "언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. "라고 규정하고 있다.

14 집회및시위에관한법률, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정. 사전신고 요건은 옥외집회 및 시위에만 적용된다. 일반적으로 시위는 집회의 일종으로, 집회의 정의 안에 포함되는 것으로 받아들여진다는 점에서 본 문서에서 "집회"는 "집회" 및 "시위" 모두를 포괄해 지칭하는 용어로 사용되었다.

15 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 20.

16 집회및시위에관한법률 제16조 제4항 제3호, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정.

17 집회및시위에관한법률 제20조 제1항 제5호, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정.

18 집회및시위에관한법률 제22조 제3항, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정.

19 자유권위원회, 일반논평 제31호 당사국에 부과된 일반적인 법적 의무의 성질(이하 "자유권위원회 일반논평 제31호"), 유엔 문서번호 유엔 문서번호 CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, para 6.

20 2012 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, para 17.

21 참조: 자유권위원회 일반논평 제27호: 제12조(이동의 자유), 유엔 문서번호 CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1999, para 14.

22 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, paras 71, 73.

23 자유권규약 제20조.

24 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, para 99.

25 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, para 45.

26 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, 3.5 and para.33; 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 24.

27 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 30.

28 2008헌가25, 2009년 9월 24일; 2010헌가2, 2014년 3월 27일.

29 2016년 6월 3일, 경찰청은 집회및시위에관한법률 일부개정안을 입법예고(경찰청공고 제2016-19호)했다. 이 개정법률안은 자정부터 오전 7시까지의 옥외집회 일체를 어떠한 예외도 없이 포괄적으로 금지한다. 이 개정법률안은 2016년 10월 말 현재까지 국회에 제출되지 않았다.

30 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 30.

31 국제앰네스티가 경찰청을 상대로 정보공개를 청구하여 공개된 2016년 8월 2일자 경찰청 자료에 의하면 2012년부터 2016년 6월 말

까지 총 846개 집회가 금지됐다. 이 중 401개 집회가 교통소통을 이유로 금지됐다.

32 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 32.

33 2013 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, para 66.

34 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 42.

35 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인 4.3 및 4.4 참조; 이외에도 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서 para 24. 참조.

36 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 26.

37 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para. 49(f).

38 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 26.

39 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 27.

40 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 40.

41 본 문서는 집회 중 물리력 행사와 관련해 국제앰네스티가 발간한 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 이행을 위한 가이드라인을 광범위하게 인용한다. 국제앰네스티 네덜란드지부 경찰인권프로그램, 물리력 사용: 유엔 법집행공무원의 물리력 및 화기 사용에 관한 기본원칙 이행을 위한 가이드라인(이하 "국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인"), 2015년 9월, https://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/ainl_guidelines_use_of_force.pdf

42 2012 집회·결사의 자유 특별보고관 보고서, para 25.

43 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 32.

44 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, Guideline 7 and 7(a),

45 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, p150

46 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 41.

47 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, p151.

48 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para. 20

49 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 37.

50 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 32.

51 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 61.

52 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 61.

53 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 62.

54 집회및시위에관한법률 제5조 제1항 제2호, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정.

55 집회및시위에관한법률 제20조 제3항, 법률 제13834호, 2016.1.27., 일부개정.

56 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 20.

57 크리스토프 헤인스, 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관 보고서(이하 "2014 초법적 처형에 관한 특별보고관 보고서"), 유엔 문서번호 A/HRC/26/36, 2014년 4월 1일, paras 59 – 62.

58 2014 초법적 처형에 관한 특별보고관 보고서, para 66.

59 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인 p. 148, 153.

60 인권의사회 및 시민자유단체국제네트워크, Lethal in disguise: the health consequences of crowd-control weapons, 2016, p59.

61 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, Chapter 7.4.2.

62 경찰관직무집행법, 법률 제13825호, 2016.1.27., 일부개정.

63 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 33.

64 2014 초법적 처형에 관한 특별보고관 보고서, para 23.

65 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 64.

66 OSCE/ODIHR 및 베니스위원회, 평화적 집회의 자유 가이드라인, 2010, para 182.

67 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 90.

68 필립 알스턴Philip Alston, 초법적, 약식 또는 자의적 처형에 관한 유엔 특별보고관 보고서: 경찰감독기구 연구(이하 "2010 초법적 처형에 관한 특별보고관 경찰감독기구 연구 보고서"), 유엔 문서번호 A/HRC/14/24Add.8, 2010년 5월 28일, paras 24, 25.

69 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, Chapter 3.4.

70 집회·결사의 자유 특별보고관 및 초법적 처형에 관한 특별보고관 공동보고서, para 65.

71 법률 제13825호, 2016.1.27., 일부개정.

72 제123조 및 제125조. 법률 제14178호, 2016.5.29., 일부개정.

73 제4조의2 제2항, 법률제13440호, 2016.7.24., 타법개정

74 자유권위원회 일반논평 제31호, para 18.

75 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 43.

76 국가인권위원회법(법률 제14028호, 2016.2.3., 일부개정) 제32조 제1항 제5호는 “수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중이거나 종결된 경우” 위원회가 그 진정을 각하할 것을 규정하고 있다.

77 집회·결사의 자유 특별보고관 방한 보고서, para 43.

78 국제앰네스티 물리력 사용 가이드라인, Chapters 3.1 and 7.5.

79 2010 초법적 처형에 관한 특별보고관 경찰감독기구 연구 보고서, para 44.

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

연락처

info@amnesty.org

(02) 730-4755

소셜네트워크

www.facebook.com/AmnestyKorea

@AmnestyKorea

국제인권기준에서 본 한국의 평화적 집회의 자유

한국에서 평화적 집회의 자유는 대한민국의 헌법으로 보장되지만 실제 집회를 규율하는 여타 국내법 및 관행은 국제인권법기준에 미치지 못하고 있다. 과중한 신고 절차, 돌발·긴급 집회 관련 규정 미비, 집회를 금지하거나 광범위한 제한을 부과하는 데 있어 당국이 가지는 폭넓은 재량권, 주최자에게 과도한 부담이 지워지는 점 등 집회및시위에관한법률의 이 모든 요소들에 더해, 백남기 사례에서 드러난 바와 같이 집회 중 과도한 물리력 사용과 법집행공무원의 책무성 미비는 평화적 집회의 자유에 대한 권리가 완전히 향유되도록 촉진할 한국의 의무와 배치되는 부분이다.

본 문서는 한국의 상황과 관련이 있는 평화적 집회의 자유에 대한 권리에 관한 국제인권기준을 개괄적으로 다루고 한국 정부에 자국 내 모든 사람이 이 권리를 완전히 향유하도록 법률과 관행상 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다.

문서번호: ASA 25/5099/2016
원문언어: 영어

amnesty.org
amnesty.or.kr

AMNESTY INTERNATIONAL