

보 도 자 료

직사살수 사건

[2015헌마1149 직사살수행위 위헌확인 등]

[선 고]

헌법재판소는 2020. 4. 23. 재판관 8:1의 의견으로, 피청구인들이 2015. 11. 14. 19:00경 종로구청입구 사거리에서 살수차를 이용하여 물줄기가 일직선 형태로 청구인 백○○에게 도달되도록 살수한 행위는 청구인 백○○의 생명권 및 집회의 자유를 침해한 것으로서 헌법에 위반됨을 확인하는 결정을 선고하였다. [위헌]

나머지 청구인들의 각 심판청구 및 청구인 백○○의 나머지 심판청구는 모두 각하하였다. [각하]

이에 대하여 청구인 백○○의 공동심판참가신청은 존재하지 않거나 부적법하다는 재판관 이종석의 반대의견이 있다.



2020. 4. 23.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인 백○○는 2015. 11. 14. 민중총궐기 집회(이하 ‘이 사건 집회’라 한다)에 참여하였다가, 종로구청입구 사거리에서 경찰관들이 직사살수한 물줄기에 머리 등 가슴 윗부분을 맞아 넘어지면서 상해를 입고 약 10개월 동안 의식불명 상태로 치료받다가 2016. 9. 25. 사망하였다. 피청구인들은 이 사건 집회 당시 위 경찰관들을 지휘한 서울지방경찰청장 및 서울지방경찰청 기동본부 제4기동단장이다.
- 청구인 백○○의 배우자와 자녀들인 기존 청구인들은 2015. 12. 10. ‘위 직사살수행위는 청구인 백○○ 및 기존 청구인들의 생명권, 신체의 자유, 표현의 자유, 인격권, 행복추구권, 인간으로서의 존엄과 가치, 집회의 자유 등을 침해하여 헌법에 위반되고, ‘경찰관 직무집행법’ 제10조 제4항, 제6항, ‘위해성 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정’ 제13조 제1항, 경찰장비관리규칙 제97조 제2항, ‘살수차 운용지침’ 제2장 중 직사살수에 관한 부분은 헌법에 위반된다.’라고 주장하면서, 위 직사살수행위 및 그 근거법령의 위헌확인을 구하는 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
- 기존 청구인들은 2015. 12. 18. 청구인 백○○를 청구인으로 추가해 달라는 취지의 청구인추가신청서를 제출하였다. 청구인들은 2016. 1. 7. 위 청구인추가신청이 청구인 백○○를 주위적 청구인으로, 기존 청구인들을 예비적 청구인으로 한 공동심판추가신청임을 밝히면서 청구취지를 변경하는 내용의 보정서를 제출하였다. 그 후 기존 청구인이 2016. 4. 18. 청구인 백○○의 성년후견인으로 선임되었고, 청구인들은 2016. 8. 2. 청구인 백○○의 소송행위를 추진하는 취지의 준비서면을 제출하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 피청구인들이 2015. 11. 14. 19:00경 종로구청입구 사거리에서 살수차를 이용하여 물줄기가 일직선 형태로 청구인 백○○에게 도달되도록 살수한 행위(이하 ‘이 사건 직사살수행위’라 한다) 및 ‘경찰관 직무집행법’(2014. 5. 20. 법률 제12600호로 개정된 것) 제10조 제4항, 제6항, 구 ‘위해성 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정’(1999. 11. 27. 대통령령 제16601

호로 제정되고, 2020. 1. 7. 대통령령 제30328호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항, 경찰장비관리규칙(2014. 4. 28. 경찰청훈령 제732호로 개정된 것) 제97조 제2항, ‘살수차 운용지침’(2014. 4. 3.) 제2장 중 직사살수에 관한 부분 (이하 위 조항들을 합하여 ‘이 사건 근거조항들’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

경찰관 직무집행법(2014. 5. 20. 법률 제12600호로 개정된 것)

제10조(경찰장비의 사용 등) ④ 위해성 경찰장비는 필요한 최소한도에서 사용하여야 한다.

⑥ 위해성 경찰장비의 종류 및 그 사용기준, 안전교육·안전검사의 기준 등은 대통령령으로 정한다.

구 위해성 경찰장비의 사용기준 등에 관한 규정(1999. 11. 27. 대통령령 제16601호로 제정되고, 2020. 1. 7. 대통령령 제30328호로 개정되기 전의 것)

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

경찰장비관리규칙(2014. 4. 28. 경찰청훈령 제732호로 개정된 것)

제97조(특별관리) ② 제1항의 장비를 사용할 때에는 다음 각호의 안전수칙을 준수하여야 한다.

1. 특수진압차

가. 최루탄 발사대의 각도가 15도 이상인지 확인 후 사용하여야 한다.

나. 가스액류는 화기에 주의한다.

2. 가스차

가. 최루탄 발사대의 발사각도가 15도 이상에서 발사되는지 확인 후 사용한다.

나. 다연발탄 발사시는 시위대 상공으로 발사하여야 한다.

다. 가스액류는 인화성 물질이므로 화기에 주의하여야 한다.

라. 최루액과 연막액은 3:1로 혼합하여 사용하는 것을 원칙으로 한다.

마. 가스차는 항상 진압부대의 보호 속에서 운용되어야 하며 후진시에는 유도요원의 유도에 따라 운용한다.

3. 살수차

가. 살수차를 사용하기 전에 경고방송과 경고살수를 통하여 자진해산을 유도하

여야 한다.

나. 살수차 사용시 시위대의 거리와 수압 등은 제반 현장상황을 고려하여 집회 시위관리에 필요한 최소한도로 하여야 한다.

다. 살수차의 관리·운용에 관하여 이 장에서 정하지 아니한 사항은 「살수차 운용지침」에 따른다.

살수차 운용지침(2014. 4. 3.)

제2장 살수차의 사용

3. 집회시위현장 살수차 운용방법

나. 살수 방법

3) 직사살수

가) 살수요령: 물줄기가 일직선 형태로 되게 하고, 물살세기 3,000rpm(15bar) 이하로 살수한다.

나) 사용요건

(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

결정주문

- 피청구인들이 2015. 11. 14. 19:00경 종로구청입구 사거리에서 살수차를 이용하여 물줄기가 일직선 형태로 청구인 백○○에게 도달되도록 살수한 행위는 청구인 백○○의 생명권 및 집회의 자유를 침해한 것으로서 헌법에 위반됨을 확인한다.
- 나머지 청구인들의 각 심판청구 및 청구인 백○○의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

이유의 요지

● 청구인 백○○의 신청에 대한 판단

- 청구인 백○○의 신청취지 중 이 사건 근거조항들에 대한 헌법소원심판청구 부분은 기존 청구인들의 청구와 동일한 법령에 대한 헌법소원심판으로서 이 사

건 근거조항들이 위헌으로 결정될 경우 그 효력이 상실되어 그 위헌결정의 효력이 청구인들 모두에게 미치게 되므로, 그 목적이 기존 청구인들과 청구인 백○○에게 합일적으로 확정되어야 할 경우에 해당한다.

- 청구인 백○○의 신청취지 중 이 사건 직사살수행위에 대한 헌법소원심판청구 부분은, ① 헌법소원심판청구서에서 이 사건 직사살수행위가 청구인 백○○의 기본권을 침해하여 헌법에 위반된다는 결정을 청구하고 있었던 점, ② 청구인 백○○는 이 사건 직사살수행위의 직접 상대방으로서 법적 관련성이 인정되는 점, ③ 참가신청의 적법 여부는 참가신청 당시를 기준으로 판단하는 점 등을 종합하면, 기존 청구인들의 청구와 동일한 공권력의 행사로 인하여 동일한 기본권을 침해받아 위헌임의 확인을 구하는 헌법소원심판으로서, 그 위헌확인결정은 모든 국가기관과 지방자치단체를 기속하므로 그 목적이 기존 청구인들과 청구인 백○○에게 합일적으로 확정되어야 할 경우에 해당한다.
- 그렇다면 청구인 백○○는 당초에 기존 청구인들이 그 침해를 주장한 기본권의 주체로서 계속 중인 심판에 공동청구인으로 참가할 것을 신청하였다고 볼 수 있고, 합일확정의 필요가 인정되므로, 청구인 백○○의 신청은 헌법재판소법 제40조 제1항 및 민사소송법 제83조 제1항에 의한 적법한 공동심판참가신청으로 선해한다.

● 적법요건에 대한 판단

가. 기존 청구인들의 이 사건 직사살수행위에 대한 심판청구

- 청구인 백○○의 배우자와 자녀들인 기존 청구인들은 이 사건 직사살수행위의 직접 상대방이 아닌 제3자에 해당한다. 따라서 이 부분 심판청구는 기본권 침해의 자기관련성이 인정되지 아니하여 부적법하다.

나. 청구인들의 이 사건 근거조항들에 대한 심판청구

- 청구인들이 주장하는 기본권의 침해는 이 사건 근거조항들이 아니라 구체적 집행행위인 ‘직사살수행위’에 의하여 비로소 발생하는 것이다. 따라서 이 부분 심판청구는 기본권 침해의 직접성을 인정할 수 없으므로 부적법하다.

다. 청구인 백○○의 이 사건 직사살수행위에 대한 심판청구

- 이 사건 직사살수행위는 이미 종료되었고, 청구인 백○○는 2016. 9. 25. 사망하였으므로, 이 부분 심판청구는 주관적 권리보호이익이 소멸하였다. 그러나

직사살수행위는 사람의 생명이나 신체에 중대한 위험을 초래할 수 있는 공권력 행사에 해당하고, 헌법재판소는 직사살수행위가 헌법에 합치하는지 여부에 대한 해명을 한 바 없으므로, 심판의 이익을 인정할 수 있다.

- 청구인 백○○가 침해받았다고 주장하는 기본권인 생명권, 집회의 자유 등은 일신전속적인 성질을 가지므로 승계되거나 상속될 수 없어, 기본권의 주체가 사망한 경우 그 심판절차가 종료되는 것이 원칙이다. 그러나 이 부분 심판청구의 심판의 이익이 인정되고, 청구인 백○○는 이 사건 직사살수행위로 인하여 이 사건 심판절차의 계속 중 사망에 이르렀으므로, 예외적으로 이 부분 심판청구는 종료된 것으로 볼 수 없다.

● 본안에 대한 판단

- 이 사건 직사살수행위는 불법 집회로 인하여 발생할 수 있는 타인 또는 경찰관의 생명·신체의 위해와 재산·공공시설의 위험을 억제하기 위하여 이루어진 것이므로 그 목적이 정당하다.
- 이 사건 직사살수행위 당시 청구인 백○○는 살수를 피해 뒤로 물러난 시위대와 떨어져 홀로 경찰 기동버스에 매여 있는 밧줄을 잡아당기고 있었다. 따라서 이 사건 직사살수행위 당시 억제할 필요성이 있는 생명·신체의 위해 또는 재산·공공시설의 위험 자체가 발생하였다고 보기 어려우므로, 수단의 적합성을 인정할 수 없다.
- 직사살수는 물줄기가 일직선 형태가 되도록 시위대에 직접 발사하는 것이므로 생명과 신체에 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 따라서 직사살수는 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백히 초래되었고, 다른 방법으로는 그 위험을 제거할 수 없는 경우에 한하여 이루어져야 한다. 부득이 직사살수를 하는 경우에도, 구체적인 현장 상황을 면밀히 살펴보고 거리, 수압 및 물줄기의 방향 등을 필요한 최소한의 범위 내로 조절하여야 한다.
- 피청구인 서울지방경찰청장은 이 사건 집회 당시 경찰 인력, 장비 운용, 안전관리 등을 총괄 지휘하였고, 피청구인 서울지방경찰청 기동본부 제4기동단장은 이 사건 집회 당시 종로구청입구 사거리의 경찰 인력, 장비 운용, 안전관리를 총괄 지휘하였다. 살수차의 사용을 명령하는 지위에 있는 피청구인들로서는 우선 시위대의 규모, 시위 방법, 위험한 물건을 소지하고 있는지 여부, 경찰관과 물리적 충돌이 있는지 여부, 살수차의 위치 및 시위대와의 거리, 시위대에 이

루어진 살수의 정도와 그로 인하여 부상자가 발생하였는지 여부 등 구체적인 현장 상황을 정확하게 파악하여야 한다. 다음으로, 위와 같은 사실관계를 기초로 하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백히 초래되었고, 다른 방법으로는 그 위험을 제거할 수 없는지 여부를 신중히 판단하여야 한다. 위와 같은 직사살수의 필요성이 인정된다면, 그 위험을 제거하기 위하여 필요한 최소한의 직사살수의 시기, 범위, 거리, 방향, 수압, 주의사항 등을 구체적으로 지시하여야 한다. 또한 현장 상황의 변경을 예의주시하여 직사살수의 필요성이 소멸하였거나 과잉 살수가 이루어지는 경우에는 즉시 살수의 중단, 물줄기의 방향 및 수압 변경, 안전 요원의 추가 배치 등을 지시할 의무가 있다.

- 앞서 본 바와 같이 청구인 백○○의 행위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래되었다고 볼 수 없어 이 사건 직사살수행위의 필요성을 인정할 수 없다. 오히려 이 사건 집회 현장에서는 시위대의 가슴 윗부분을 겨냥한 직사살수가 지속적으로 이루어져 인명 피해의 발생이 우려되는 상황이었으므로, 피청구인들로서는 과잉 살수의 중단, 물줄기의 방향 및 수압 변경, 안전 요원의 추가 배치 등을 지시할 필요가 있었다.
- 한편 이 사건 당시 야간에 비가 오고 있었고, 이 사건 직사살수행위를 한 살수차는 추가로 긴급 투입되었기 때문에 살수요원들이 현장 상황을 제대로 파악할 겨를이 없었으며, 살수구 노즐을 조작하는 조이스틱의 고장으로 물줄기 이동을 위한 미세 조정이 어려웠고, 살수압 제한 장치의 고장으로 물살세기 조절도 쉽지 않은 상황이었다.
- 그럼에도 불구하고 피청구인들은 현장 상황을 제대로 확인하지 않은 채, 위 살수차를 배치한 후 단순히 시위대를 향하여 살수하도록 지시하였다. 그 결과 청구인 백○○의 머리와 가슴 윗부분을 향해 약 13초 동안 강한 물살세기로 직사살수가 계속되었다. 이로 인하여 청구인 백○○는 상해를 입고 약 10개월 동안 의식불명 상태로 치료받다가 2016. 9. 25. 사망하였다. 그러므로 이 사건 직사살수행위는 침해의 최소성에 반한다.
- 이 사건 직사살수행위를 통하여 청구인 백○○가 홀로 경찰 기동버스에 매여 있는 밧줄을 잡아당기는 행위를 억제함으로써 얻을 수 있는 공익은 거의 없거나 미약하였던 반면, 청구인 백○○는 이 사건 직사살수행위로 인하여 사망에

이르렀으므로, 이 사건 직사살수행위는 법익의 균형성도 충족하지 못하였다.

- 이 사건 직사살수행위는 과잉금지원칙에 반하여 청구인 백○○의 생명권 및 집회의 자유를 침해하였다.

□ 재판관 이종석의 청구인 백○○의 심판청구 부분에 관한 반대의견

- 이 사건 심판청구서에 따른 심판대상에 청구인 백○○의 기본권을 침해하여 헌법에 위반되는지 여부가 포함되어 있다고 볼 수 없다. 이 사건 심판청구서의 청구취지 제1항의 괄호 안에 ‘사건 외 백○○의 생명권을 비롯하여’ 라는 문구가 있으나, 이는 청구인 백○○의 기본권을 침해하는지 여부가 기존 청구인들의 심판청구에서 선결문제가 됨을 표시하기 위한 것으로 이해되고, 기존 청구인들은 청구이유에서 자신들의 기본권 침해만을 주장하였으며, 2015. 12. 18.자 청구인추가신청서에서 ‘청구인들의 착오로 백○○를 청구인에 포함하지 않았다.’라고 기재하였기 때문이다.
- 또한 민사소송법 제83조에 의한 공동심판참가를 위한 청구인 백○○의 신청행위 자체가 존재하지 않는다. 2015. 12. 18.자 청구인추가신청서에 첨부된 청구인 백○○ 명의의 동의서는 기존 청구인들의 추가허가신청에 동의한다는 소극적 의사를 표시한 것에 불과하고, 2016. 1. 7.자 보정서는 법적 근거를 민사소송법 제70조로 명시하고 있으며, 2016. 8. 2.자 준비서면에서도 청구인 백○○가 청구인이 되는 법적 근거에 관하여 달리 주장하지 않았기 때문이다.
- 법정의견과 같이 청구인 백○○가 민사소송법 제83조에 의한 공동심판참가를 신청한 것으로 선해한다고 하더라도, 그 공동심판참가신청은 참가요건을 갖추지 못하여 부적법하다. 먼저, 이 사건 근거조항들에 대한 심판청구는 기본권 침해의 직접성을 인정할 수 없다. 다음으로, 이 사건 직사살수행위에 대한 심판청구는 기존 청구인들과 다른 기본권의 침해를 주장하는 것이어서 심판대상(소송물)이 동일하지 않고, 기존 청구인들에 대한 인용결정의 효력이 청구인 백○○에게 직접 미치지 않으므로, 합일확정의 필요를 인정할 수 없다.
- 따라서 이 사건 직사살수행위와 근거조항들에 대한 청구인 백○○의 공동심판참가신청은 존재하지 않거나 부적법하다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2018. 5. 31. 2015헌마476 결정에서, 최루액을 물에 혼합한 용액을 살수차를 이용하여 청구인들에게 살수한 행위(혼합살수행위)가 법률유보 원칙에 반하여 청구인들의 신체의 자유 및 집회의 자유를 침해하였다고 판단하였다.
- 이 사건은 살수차를 이용하여 물줄기가 일직선 형태로 청구인에게 도달되도록 살수한 행위(직사살수행위)가 과잉금지원칙에 위배되어 청구인의 생명권과 집회의 자유를 침해하였다고 판단하면서, 직사살수행위가 헌법에 합치되기 위한 요건을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다.