

## 고 발 장

고 발 인    1. 참여연대 (공동대표 김균·이석태·정현백)  
              서울 종로구 자하문로 9길 16(통인동, 참여연대)  
              전화 : 02-723-5302

              2. 박근용 참여연대 협동사무처장  
              서울 종로구 자하문로 9길 16(통인동, 참여연대)  
              전화: 02-723-0666

              고발대리인 변호사 정민영  
              서울 종로구 자하문로 9길 16

피고발인    1. 이성한 경찰청장  
              2. 강신명 서울지방경찰청장  
              3. 이인선 경찰청 차장  
              4. 000 서울지방경찰청 경찰관(성명불상)

## 고 발 취 지

피고발인들을 형법 제123조(직권남용), 경찰관직무집행법 제6조 위반 등의 혐의로 고발하오니 철저히 수사하여 엄히 처벌하여 주시기 바랍니다.

## 고 발 이 유

### 1. 당사자의 지위 및 사건의 개요

#### 가. 당사자들의 지위

피고발인 이성한, 강신명, 이인선, 000은 경찰 고위간부들입니다. 피고발인 이성한은 2013년 3월부터 경찰청장으로, 강신명은 2013년 12월부터 서울지방경찰청장으로 재직하고 있습니다. 피고발인 이인선은 경찰청 차장으로 재직 중이며, 피고발인 000은 서울지방경찰청 소속 경찰간부로 2014년 5월 9일 이루어진 통행제지행위를 명령한 책임자입니다.

고발인 참여연대는 1994년부터 권력감시운동을 해온 시민사회단체이며 고발인 박근용은 참여연대 협동사무처장입니다.

#### 나. 사건의 개요

##### (1) 2014년 5월 9일 경북구역 인근의 통행제지행위

지난 2014년 5월 9일 세월호 참사 유가족과 생존자 가족 100여명은 서울 종로구 청운동 주민센터 앞에서 박근혜 대통령과의 면담을 요구하며 밤샘 농성을 벌였습니다. 이들이 청와대에 요구한 것은 KBS 보도국장의 세월호 사건 관련 문제 발언에 대한 조치와, 남은 구조작업에 총력을 기울일 것 등이었습니다. 유가족들의 요구에 따라 박준우 청와대 정무수석 등과 유가족 대표단이 이날 오전 면담을 가졌으며, 유가족들은 청운동 주민센터 앞에서 오후 4시까지 연좌농성을 이어갔습니다. 유가족들의 청운동 주민센터 앞 농성이 알려지면서, 이들을 지지, 격려 방문하겠다는 시민들이 모였지만, 경찰

은 청운동주민센터로부터 1km 이상 떨어진 경복궁 역에서부터 노란 리본을 착용하거나 피켓을 든 시민들의 통행을 제지하였습니다. 그리고 경찰은 통행 제지의 이유로 ‘불법시위가 확산될 수 있다’는 이유를 들었습니다(증 제1호 증의1 내지 2).

위 통행제지가 현장 경찰의 개별적 판단에 따른 것이 아니라 서울지방경찰청 단위의 지침에 의한 것임은 경찰 고위간부들의 발언에서 분명히 확인됩니다. 2014년 5월 13일 자 경향신문 보도를 보면, 경찰 관계자가 위 제지행위에 대하여“당시 정권 퇴진 등을 주장하는 사람들이 모인다는 동향이 있었다. 노란 리본을 단 사람 등은 불법시위자가 될 가능성이 있으니 (시위에서) 차단하라는 지침을 서울지방경찰청이 자체적으로 내렸다”고 설명한 바 있고, 피고발인 이성한 경찰청장 역시 2014년 5월 12일 기자간담회에서 “희생자 가족들이 이념적인 집회·시위에 이용당할 수 있다고 봤다”며 위 통행제지가 서울지방경찰청의 지침에 따른 것이었음을 인정하였습니다(증 제2호증).

## **(2) 2014년 4월 20일 진도대교 부근 실종자 가족 통행 제지행위**

한편, 이에 앞선 지난 2014년 4월 20일 새벽, 세월호 침몰사고 실종자 가족들은 실종자 수색이 더디게 진행되면서 박근혜 대통령 직접 면담을 요구하며 청와대로 향했습니다. 경찰은 진도체육관에서 버스를 타려던 실종자 가족들을 막았고, 제지당한 실종자 가족들은 진도체육관에서 약 10km 떨어진 진도대교까지 도보로 이동하였습니다. 경찰은 다시 진도대교 입구에서 실종자 가족들의 이동을 제지하였습니다(증 제3호증). 실종자 가족들이 경찰에 의해 제지된 전남 진도대교에서 청와대까지의 거리는 384km였습니다.

위 제지행위에 대하여도 피고발인 이성한 경찰청장은 2014년 5월 12일 기자

간담회에서 “(실종자 가족들이) 진도대교까지 가서 격한 마음에 뛰어내리기라도 할까봐 이동을 막았다”고 밝힘으로써, 이것이 경찰청의 지침에 따른 것이었음을 인정하였습니다(증 제4호증).

## 2. 피고발인들의 범죄사실 및 위법성

### 가. 관련 규정

형법 제123조 (직권남용)

공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. [개정 95·12·29]

경찰관 직무집행법 제5조 (위험발생의 방지)

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

1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것

2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것

3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 하는 것

②경찰관서의 장은 대간첩작전수행 또는 소요사태의 진압을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 대간첩작전지역 또는 경찰관서·무기고등 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

③경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 소속경찰관서의 장에게 보고하여야 한다.

④제2항의 조치를 하거나 제3항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계기관의 협

조를 구하는 등 적당한 조치를 하여야 한다.

경찰관직무집행법 제6조 (범죄의 예방과 제지)

①경찰관은 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.

②삭제 [88·12·31]

경찰관직무집행법 제12조 (벌칙)

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

나. 경찰의 위 각 제지행위는 경찰관직무집행법에 따른 적법한 공권력 행사라고 볼 수 없음이 명백합니다.

위에서 보듯, 경찰이 일반인의 통행을 제한할 수 있는 법률적 근거는 경찰관직무집행법(이하 ‘경직법’이라 하겠습니다) 제5조 및 제6조에 명시되어 있습니다. 우선 경직법 제5조는 ‘대간첩작전수행 또는 소요사태의 진압을 위해 필요하다고 인정되는 경우’ 일반인의 통행을 제한할 수 있음을 정하고 있는데, 실종자 가족들의 이동이나 시민들의 통행이 이에 해당한다고 볼 여지는 전혀 없습니다. 결국 경찰의 이 사건 제지행위가 적법한지 살펴보기 위해서는 경직법 제6조가 정한 요건을 충족하고 있는지 판단해 보아야 합니다.

(1) 경찰관직무집행법 제6조 요건에 대한 구체적 판단기준

우리 대법원은 “경찰관직무집행법 제6조 제1항에 따른 경찰관의 제지 조치가 적법한 직무집행으로 평가될 수 있기 위해서는, 형사처벌의 대상이 되는 행위가 눈앞에서 막 이루어지려고 하는 것이 객관적으로 인정될 수 있는 상황이고, 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 사태이어야 한다”는 점을 분명히 하고 있습니다(대법원 2013. 6. 13. 선고 2012도9937 판결).

이와 함께 대법원은 “경찰관직무집행법 제6조 제1항에 의한 경찰관의 제지 조치 역시 그러한 조치가 불가피한 최소한도 내에서만 행사되도록 그 발동·행사 요건을 신중하고 엄격하게 해석하여야 한다”는 것을 전제로 “형사처벌의 대상이 되는 위법한 집회·시위가 장차 특정지역에서 개최될 것이 예상된다고 하더라도, 이와 시간적·장소적으로 근접하지 않은 다른 지역에서 그 집회·시위에 참가하기 위하여 출발 또는 이동하는 행위를 함부로 제지하는 것은 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 행정상 즉시강제인 경찰관의 제지의 범위를 명백히 넘어 허용될 수 없고, 이는 적법한 직무집행이 아님”을 분명히 한 바 있습니다(대법원 2008. 11. 13. 선고 2007도9794 판결)

이를 종합해 볼 때, 경직법 제6조에 따라 일반인의 통행을 제지하는 것이 정당화되기 위해서는 ①형사처벌의 대상이 되는 행위가 눈앞에서 이루어지려고 하는 것과 같은 객관적 상황에서 ② 통행을 제지하는 것 외에 다른 수단을 찾을 수 없을 경우여야 합니다. 그리고 ③ 제지행위는 대단히 신중하고 엄격하게 이루어져야 하는 만큼, 시간적·장소적으로 근접하지 않은 곳에서 집회나 시위에 참여하기 위해 출발 또는 이동하는 행위를 제지하는 것은 어떤 경우라도 적법하다고 평가될 여지가 없다 하겠습니다.

**(2) 2014년 5월 9일 청운동주민센터 1km 바깥부터 일반인의 통행을 제지한**

**것은 경찰 직권을 남용한 것에 해당함이 분명합니다.**

피고발인 이성한은 5월 9일 경찰의 통행제지에 대하여 ‘희생자 가족들이 이념적인 집회·시위에 이용당할 수 있었기 때문’이라고 밝혔습니다. 노란 리본을 단 사람이 불법시위자가 될 가능성이 있다고 자체적으로 판단해, 경북궁역에서부터 진입을 차단한 것입니다. 이러한 이유를 들어 일반인의 통행을 막은 것은 경직법 제6조에 따른 적법한 공무집행으로 볼 수 없음이 명백합니다. 경찰의 통행제지가 이루어진 시점에서 불법 시위가 일어나지 않았음은 물론이고, 시위가 일어날 급박한 위험이 있었다고 평가할 수도 없기 때문입니다. 경찰은 “손팻말 등을 들고 불법시위를 한 사람을 중심으로 막았을 뿐”이라고 하고 있지만, 사건 당일 촬영된 동영상을 보면 경찰이 마구잡이식 통행제지를 하였음이 분명히 확인됩니다. 뿐만 아니라 경찰이 통행을 제지한 경북궁역은 농성이 있었던 청운동주민센터로부터 1km 이상 떨어진 지점이었습니다. 장소적으로 상당한 거리가 있는 곳에서부터 일반인의 통행을 제지한 것은 어떻게 보더라도 과잉대응이며, 명백한 경찰권남용이라 할 것입니다.

**(3) 2014년 4월 20일 세월호 실종자 가족들의 이동을 제지한 행위 역시 명백한 직권남용에 해당합니다.**

2014년 4월 20일 세월호 실종자 가족들의 이동을 제지한 경찰의 행위가 적법하다고 평가될 여지 또한 없습니다. 우선 진도대교는 유족들의 목적지인 청와대로부터 400km 가까이 떨어진 곳이었습니다. 설령 청와대 앞에서 불법 집회·시위가 발생할 것이 예견되는 상황이었다고 하더라도, 시간적으로나 장소적으로 상당히 떨어진 진도대교에서부터 유가족의 이동을 막은 것은 대법원 판례에 비추어볼 때, 적법한 공무집행으로 볼 수 없는 것입니다.

이에 더해, 실종자 가족들이 청와대에서 불법집회를 개최할 것이라는 개연성 역시 명백하지 않았음이 분명합니다. 경찰청 차장인 피고발인 이인선은 당시 현장에서 실종자 가족들을 막으면서 “이것은 명백한 불법행위다. 지금 시간이 몇 시입니까”라고 한 바 있습니다(증 제5호증). 그러나 청와대로 ‘이동’하겠다는 실종자 가족들의 행위에 불법적인 요소가 있다고 볼 근거는 어디에도 없습니다. 실종자 가족들은 정부의 더딘 구조작업에 항의하기 위해 청와대로 가려 했던 것이었을 뿐이며, 당장 가족의 생환을 기다리는 가족들이 경찰이 말하는 ‘불법 집회나 시위’를 할 의사가 있었다고 볼 여지도 없습니다. 피고발인 이성환 경찰청장이 당시 제지행위에 대하여 ‘실종자 가족들이 진도대교에서 뛰어내릴 일이 우려되었다’고 설명한 것 역시, 당시 경찰의 이동 제지행위에 어떠한 법적 근거도 없었음을 자인하고 있음을 보여줍니다.

#### **다. 피고발인들의 구체적 죄책**

피고발인 이성환은 경찰청장으로서 2014년 4월 20일 세월호 실종자 가족들의 청와대로의 이동을 차단하도록 지시함으로써 공무원의 직권을 남용하였고, 2014년 5월 9일 경북공역에서부터 청운동 주민센터로 시민들의 통행을 제지함으로써 직권을 남용하였습니다.

피고발인 강신명은 2014년 5월 9일 경북공역에서부터 청운동주민센터로 이동하려는 시민들의 통행을 제지하도록 함으로써 직권을 남용하였습니다.

피고발인 이인선은 2014년 4월 20일 세월호 실종자 가족의 청와대 이동을 차단할 것을 현장에서 지시함으로써 직권을 남용하였습니다.

피고발인 000은 2014년 5월 9일 경북공역 근처에서 시민들의 통행을 제지

하도록 지시함으로써 직권을 남용하였습니다.

### 3. 결론

위에서 살펴본 것처럼 피고발인들은 경찰관으로서 그 직권을 남용하여 세월호 실종자 가족 및 일반 시민의 이동을 부당하게 제지하였음이 확인됩니다. 이는 형법 제123조(직권남용) 위반에 해당하는 동시에 경찰관직무집행법 제6조를 위반한 것입니다. 철저한 수사를 통해 피고발인들을 엄벌하여 주시기 바랍니다.

### 증 거 방 법

|          |                   |
|----------|-------------------|
| 증 제1호증의1 | 동영상 자료 CD 1       |
| 증 제1호증의2 | 동영상 자료 CD 2       |
| 증 제2호증   | 경향신문 2014. 5. 13  |
| 증 제3호증   | 노컷뉴스 2014. 4. 22  |
| 증 제4호증   | 민중의소리 2014. 5. 12 |
| 증 제5호증   | 조선일보 2014. 4. 21  |

### 첨 부 서 류

|                |      |
|----------------|------|
| 1. 위 증거방법      | 각 1부 |
| 1. 고발대리인 선임신고서 | 1부   |

2014. 5.

고발인 참여연대

고발인 박근용

고발인들의 대리인

변호사 정민영

서울중앙지방법검찰청 귀중