

서울 행정 법 원

제 13 부
결 정

사 권 2015아10859 집행정지

신 청 인

서울 종로구 창덕궁길 29-6, 3층 (원서동)

소송대리인 변호사 장서연, 한가람, 조혜인

피 신 청 인

서울특별시지방경찰청장

소송대리인 정부법무공단

담당변호사 서혜진

주 문

1. 피신청인이 2015. 5. 30. 신청인에게 한 옥외집회금지통고는 이 법원 2015구합 64633호 옥외집회금지통고취소 사건의 제1심 판결선고 시까지 그 효력을 정지한다.
2. 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

신 청 취 지

피신청인이 2015. 5. 30. 신청인에게 한 옥외집회금지통고는 이 법원 2015구합64633호 옥외집회금지통고취소 사건의 판결확정 시까지 그 효력을 정지한다.

이 유

1. 인정사실

가. 신청인은 2015. 5. 29. 피신청인에게 2015. 6. 28. 00:00부터 20:30까지 서울광장

에서 제16회 퀴어문화축제를 개최하고 '서울광장→청계광장→청계북로→삼일교→청계남로→국가인권위원회→서울광장'의 순서로 2개 차로를 이용하여 행진하겠다는 옥외집회(이하 '이 사건 집회'라 한다) 신고를 하였다. 한편 송춘길은 2015. 5. 29. 서울남대문경찰서장에게 2015. 6. 28. 00:01부터 23:59까지 서울특별시청 정문 앞 인도, 서울특별시청 동편 앞 인도, 서울특별시청 서편 앞 인도, 한빛광장, 시청역 4번 출구 앞 인도, 환구단 앞 인도, 서울역 광장 및 대한문 앞 인도에서 올바른 성 문화 정착을 위한 집회를 개최하고 '① 서울특별시청 동편→을지로입구→을지로2가→청계2가→청계남로→모전교→서울특별시청 동편, ② 한빛광장→청계남로→모전교→국가인권위원회→을지로입구→을지로2가→청계2가→한빛광장, ③ 환구단→한국은행→을지로입구→환구단, ④ 서울역 광장→남대문→한국은행→을지로입구→청계남로→서울파이낸스센터→환구단, ⑤ 대한문→서소문로→의주로 로터리→염천교→남대문→세종대로→대한문' 등 5개의 행진로를 그 순서로 행진하겠다는 옥외집회(이하 '별건 집회'라 한다) 신고를 하였다.

나. 피신청인은 2015. 5. 30. 신청인에게 ① 신청인이 신고한 집회와 시간, 장소가 중복되는 먼저 신고된 집회가 있고 위 두 집회의 목적이 서로 상반되어 위 두 집회가 동시에 개최될 경우 서로 방해가 될 우려가 있고, ② 위 행진 도로는 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '법'이라 한다) 제12조 제1항, 법 시행령 제12조 제1항 [별표 1]에서 정한 주요 도시의 주요 도로에 해당하여 위 집회 참가자들이 위 행진 도로를 행진할 때 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있다는 이유로 법 제8조 제2항 및 제12조 제2항에 따라 이 사건 집회를 금지하는 통고를 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 관계 법령

별지 기재와 같다.

3. 판단

가. 본안 청구의 승소가능성

1) 신청인은 ① 이 사건 집회의 신고서가 별건 집회의 신고서보다 먼저 접수되었으므로 이 사건 집회는 법 제8조 제2항의 금지사유에 해당하지 않고, ② 신청인이 질

서유지인을 두고 도로 행진을 하고 행진 시간이 1시간 정도로 짧은 점 등에 비추어 보면 이 사건 집회는 법 제12조 제2항의 금지사유에 해당하지 않으므로 이 사건 처분이 위법하다고 주장한다.

2) 법 제8조 제2항에서 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다고 규정하고 있다.

이 사건 기록에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 신청인은 2015. 5. 29. 피신청인에게 이 사건 집회를 개최한다는 신고서를 제출한 후 피신청인으로부터 접수일시가 2015. 5. 29. 00:00이라고 기재된 옥외집회 신고서 접수증(소갑 제1호증)을 교부받은 데 비해 송춘길은 2015. 5. 29. 서울남대문경찰서장에게 별건 집회를 개최한다는 신고서를 제출한 후 서울남대문경찰서장으로부터 접수일자가 2015. 5. 29. 00:01이라고 기재된 옥외집회 신고서 접수증(소을 제4호증의 1)을 교부받았는데, 접수증 기재 상으로는 이 사건 집회의 신고서가 별건 집회의 신고서보다 먼저 접수된 점, ② 피신청인은 신청인이 5. 28. 자정 무렵 집회신고서를 접수하러 왔는데 행진 도로 등 집회신고서 내용을 수정하는 데 10분 정도 시간이 소요되어 실제 집회신고서가 접수된 시각은 2015. 5. 29. 00:10임에도 집회신고서 접수를 담당한 경찰관이 접수증에 접수일시를 2015. 5. 29. 00:00이라고 잘못 기재한 것이라고 주장하나, 이에 부합하는 소을 제5호증의 기재는 소갑 제17호증의 기재에 비추어 보면 믿기 어렵고 달리 위 주장사실을 인정할 증거가 없는 점, ③ 법 제6조 제2항 및 제7조 제1항에 의하면 관할 경찰서장 또는 지방경찰청장은 옥외집회 신고서를 접수하면 신고자에게 접수 일시를 적은 접수증을 즉시 내주어야 하고, 위 신고서 기재 사항에 미비한 점을 발견하면 접수증을 교부한 때부터 12시간 이내에 주최자에게 24시간을 기한으로 그 기재 사항을 보완할 것을 통보할 수 있는바, 위 규정 내용에 의하면 이 사건 집회신고서 접수를 담당한 경찰관이 이 사건 집회신고서 기재 사항에 미비한 점이 있다고 하여 그 접수를 거절할 수 없는 점 등을 고려하면, 별건 집회의 신고서가 이 사건 집회의 신고서보다 먼저 접수되었다고 보기 어려우므로 이 사건 집회는 법 제8조 제2항의 금지사유에 해당한다고

볼 수 없다.

3) 집시법 제12조에 의하면 관할경찰관서장은 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지할 수 있으나, 집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 그 집회 또는 시위를 금지할 수 없고, 다만 해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있으면 그 집회 또는 시위를 금지할 수 있다.

집회 및 시위의 자유는 표현의 자유의 집단적인 형태로서 집단적인 의사표현을 통하여 공동의 이익을 추구하고 자유민주국가에서 국민의 정치적·사회적 의사형성과정에 효과적인 역할을 하는 것이므로 민주정치의 실현에 매우 중요한 기본권이다(헌법재판소 1994. 4. 28. 선고 91헌바14 결정 참조). 따라서 집회 및 시위의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이고, 특히 집회의 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지는 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다(헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67, 83 결정 참조).

이 사건 기록에 의하면 신청인은 이 사건 집회에 질서유지인을 100명 배치할 예정이므로 피신청인은 교통 소통을 위하여 필요하다는 사유만으로는 이 사건 집회를 금지할 수 없고, 이 사건 집회가 개최되면 집회개최장소와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있다는 점이 인정되어야만 이 사건 집회를 금지할 수 있다. 그런데 피신청인이 제출한 증거만으로는 이 사건 집회가 집회개최장소와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있다고 인정하기 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

또한 위 법리에 의하면 피신청인은 법 제12조 제2항에 따라 이 사건 집회를 금지하기 전에 이 사건 집회로 인해 발생될 교통 장애를 최소화하기 위해 행진 인원, 행진 노선, 행진 시간 또는 행진 방법을 제한하는 등 이 사건 집회를 허용할 수 있는 방

법을 검토하여야 한다. 그런데 피신청인은 이 사건 처분 전에 신청인과 행진 인원, 행진 노선, 행진 시간 또는 행진 방법을 변경할 수 있는지에 관하여 협의한 바 없고 달리 피신청인이 이 사건 집회를 허용할 수 있는 방법을 검토하였음을 인정할 증거가 없다.

따라서 이 사건 집회는 법 제12조 제2항의 금지사유에 해당한다고 볼 수 없다.

4) 따라서 위와 같은 사정 등을 종합하면 본안 청구가 이유 없음이 명백한 경우에 해당한다고 볼 수 없다.

나. 회복하기 어려운 손해 발생의 우려 및 긴급한 필요

이 사건 기록에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 이 사건 집회는 2015. 6. 28. 00:00부터 20:30까지 개최될 예정인데 이 사건 처분의 효력이 계속 유지되면 신청인은 위 일시에 이 사건 집회를 개최할 수 없게 되는 점, ② 이 사건 처분을 취소하는 내용의 본안 판결이 확정되면 신청인은 집회 일시를 새로 정하여 관할 경찰서장에게 신고하여 집회를 개최할 수 있으나 본안 판결 확정 시까지 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되는 점, ③ 신청인은 서울특별시시장으로부터 쿼어문화축제 개최 용도로 서울광장에 대한 사용허가를 받아 2015. 6. 9. 서울광장에서 쿼어문화축제의 개막식을 개최하였고 이 사건 집회를 끝으로 쿼어문화축제를 폐막할 예정인 점, ④ 쿼어문화축제는 2000년부터 시작되어 2014년까지 매년 1회 개최되었고 신청인은 상당히 오래 전부터 쿼어문화축제를 위한 이 사건 집회를 계획하였던 점 등에 비추어 보면, 이 사건 처분의 효력이 계속 유지됨으로 인해 신청인이 입을 손해는 금전으로 보상할 수 없는 손해로서 회복하기 어려운 손해에 해당하고 이러한 손해 발생이 시간상 임박하여 손해를 방지하기 위해서 본안 판결을 기다릴 여유가 없는 경우에 해당한다고 봄이 타당하다.

다. 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려

이 사건 기록에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정, 즉 ① 신청인이 질서유지인 100명을 두고 도로 행진을 하겠다고 신고한 점, ② 신청인이 제출한 집회신고서에는 집회 일시가 2015. 6. 28. 00:00부터 20:30까지로 기재되어 있지만 위 집회신고서에 첨부된 행사계획에 의하면 대부분의 행사는 서울광장에서 이루어지고 도로 행진은 2015. 6. 28. 17:30부터 18:20까지 50분 간 진행되는 것으로 예정되어 있는 점, ③ 신청인은

집회신고서에 도로 행진을 할 때 2개 차로를 원하지만 협의가 가능하다고 기재하였고 심문기일에서 교통 장애를 줄이기 위해 행진 노선이나 행진 시간을 변경할 수 있다고 진술한 점 등에 비추어 보면, 피신청인이 제출한 증거만으로는 이 사건 처분의 효력을 정지시킨다 하더라도 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 보기에 부족하고 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

4. 결론

그렇다면 신청인의 이 사건 신청은 위 인정범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고 나머지 신청은 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2015. 6. 16.

재판장 판사 반 정 우



판사 김 용 찬



판사 서 범 옥



관계 법령

■ 집회 및 시위에 관한 법률

제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등)

- ① 옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 지방경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 지방경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 지방경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. 목적
2. 일시(필요한 시간을 포함한다)
3. 장소
4. 주최자(단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다), 연락책임자, 질서유지인에 관한 다음 각 목의 사항
 - 가. 주소
 - 나. 성명
 - 다. 직업
 - 라. 연락처
5. 참가 예정인 단체와 인원
6. 시위의 경우 그 방법(진로와 약도를 포함한다)

- ② 관할 경찰서장 또는 지방경찰청장(이하 "관할경찰관서장"이라 한다)은 제1항에 따른 신고서를 접수하면 신고자에게 접수 일시를 적은 접수증을 즉시 내주어야 한다.

제7조(신고서의 보완 등)

- ① 관할경찰관서장은 제6조제1항에 따른 신고서의 기재 사항에 미비한 점을 발견하면 접수증을 교부한 때부터 12시간 이내에 주최자에게 24시간을 기한으로 그 기재 사항을 보완할 것을 통고할 수 있다.

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고)

- ① 제6조 제1항에 따른 신고서를 접수한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다. 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.

1. 제5조제1항, 제10조 본문 또는 제11조에 위반된다고 인정될 때
 2. 제7조제1항에 따른 신고서 기재 사항을 보완하지 아니한 때
 3. 제12조에 따라 금지할 집회 또는 시위라고 인정될 때
- ② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 위에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.

제12조(교통 소통을 위한 제한)

- ① 관할경찰관서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.
- ② 집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항에 따른 금지를 할 수 없다. 다만, 해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있으면 제1항에 따른 금지를 할 수 있다.

■ 집회 및 시위에 관한 법률 시행령

제12조(주요 도시의 주요 도로에서의 집회·시위)

- ① 법 제12조제1항에 따른 주요 도시의 주요 도로의 범위는 별표 1과 같다.
- ② 관할 경찰관서장은 법 제12조제1항에 따라 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통질서를 유지하기 위한 조건을 붙여 제한하는 경우에는 서면으로 그 조건을 구체적으로 밝혀 주최자에게 알려야 한다.

[별표 1]

주요 도시의 주요 도로(제12조 제1항 관련)

1. 일반도로

주요 도시명	주요 도로명	시점	경유지	종점
서울특별시	① 세종대로-한강대로	종로구 자하문로 219 (자하문터널 북단)	효자동-광화문-남대문-서울역-삼각지-한강대교	한강대교 남단
	④ 청계천로-천호대로	종로구 청계천로 1 (동아일보)	청계천로 1가~7가-군자교-천호대교-길동-상일동	강동구 천호대로 1477 (서울상일초교)

끝.