

---

# 세월호 추모 집회시위 관련 인권침해 보고대회

“청와대를 향한 집회시위, 누가 금지하는가?”

---

2014년 7월 17일(목) 오전10시

국회의원회관 제8간담회실

민주사회를위한변호사모임, 인권단체연석회의  
공권력감시대응팀, 존엄과안전위원회, 청와대만민공동  
회,  
새정치민주연합 노웅래의원, 장하나의원

## 순서

※ 사회 : 김지미 (민주사회를위한변호사모임 사무차장)

(새정치민주연합 노웅래 의원 / 장하나 의원)

- 6.10 만인대회 삼청동 집회 진압의 문제점과 피해사례  
| 신소진(집회 참가자)
- 경찰의 세월호 추모집회 금지통고와 인권침해  
| 명숙(인권운동사랑방 / 청와대 만민공동회 제안자)
- 세월호 추모 집회·시위에 대한 인권침해 사례  
| 변정필(국제앰네스티 한국지부 / 존엄과안전위원회)

- 6.10 만인대회 금지통고의 위법성과 위헌성 [법적 대응 취지]  
| 김종보(변호사 / 소송 대리인)
- 경찰의 세월호 집회·시위 관리의 실태와 문제점  
| 강성준(천주교인권위원회 / 인권단체연석회의 공권력감시대응팀)
- 금지통고의 남용과 평화적인 집회의 자유를 침해하는 경찰폭력  
| 이호중(서강대학교 법학전문대학원 교수)

※ 팩트TV 현장 생중계

## 2014년 6월 10일 무슨 일이 벌어졌나? - 연행 및 수사과정에서의 인권침해

| <610 청와대 만인대회> 참가자들

- 이00씨는 6월 10일 21시 28분경 삼청동 주민센터 인근에서 신원 불명의 경찰들에 의해 바닥에 끌려서 연행됐고, 이 과정에서 살이 썩리고, 안 보이는 상처가 났습니다. 또한, 연행 과정 중 전투경찰 대대장이 시위 참가자들을 향해 "이 새끼, 저 새끼", "재 잡아!" 등의 폭언을 하는 것을 보고 들었습니다.
- 6월 10일 이△△씨는 22시 30분경 삼청동 주민센터 인근에서 신원 불명의 경찰들에 의해 바닥에 끌려서 연행됐고, 가벼운 상처를 입었고, 멍이 들었습니다.
- 황00씨는 6월 11일 새벽 00시 40분경 삼청동 주민센터 인근에서 신원 불명의 경찰들에 의해 연행됐습니다. 경찰의 강제 연행을 피하기 위해 시민들을 붙잡고 있었는데, 이때 신원 불명의 경찰(여성)이 황서영씨의 목을 손으로 졸랐습니다. 황씨와 시민들이 항의하여 신원 불명의 경찰(여성)은 손으로 목을 조르는 행위를 중단했습니다. 행진 중 방패를 든 경찰들이 시민들이 발이 찍힐 수 있음에도 행진을 가로막고 위협적으로 서 있었습니다. 경찰로부터 조사 받을 당시에 지속해서 유도심문을 받았습니다. (예: "이런건 말 해도 괜찮다." 등)
- 이###는 6월 11일 새벽 00시 40분경 삼청동 주민센터 인근에서 신원 불명의 경찰들에 의해 연행됐습니다. 경찰에 의해서 경찰버스에 태워질 때 경찰(여성)이 이씨를 바로 세운 후, 신고 있던 레깅스 안쪽으로 손을 넣어 위쪽으로 끌어당겼습니다. 그리고 함께 연행된 사람들은 연행되는 과정과 버스 안에서 경찰들로부터 계속 반말을 들었습니다. 연행과정 중 미란다고지를 받지 못하고, 경찰버스 안에서 미란다고지를 받았습니다. 새벽 04시 30분경 경찰서 유치장에 도착한 후 샤워를 하고 싶다고 경찰에게 요구했지만, 경찰은 유치장 내 화장실에서 하라고 말했습니다.
- 황00씨는 6월 11일 새벽 01시 11분경 삼청동 주민센터 인근에서 신원 불명의 경찰들에 의해 연행됐습니다. 경찰에게 가로막히자 경찰 방패를 잡고 있었는데, 신원 불명의 경찰(여성)이 황 씨의 가슴을 쥐어 잡듯이 때렸습니다. 경찰에 의해 연행되는 중 여경에 의해 팔꿈치로 뒷 목을 맞았고, 강하게 팔이 꺾였습니다. 경찰버스 내에서 신원 불명의 경찰 버스 기사와 시위에 대한 논쟁이 붙었는데, 신원 불명의 경찰 버스 기사가 "너 몇살이야"라고 얘기했고, 이에 서강대학교 이00씨가 "반말하지 마세요"라고 항의하자, 신원 불명의 경찰 버스 기사는 "함부로 경찰한테!"라고 말했습니다. 연행 과정 중 미란다 고지를 받지 못했고 버스 안에서 받았습니다.
- 안00씨는 6월 11일 새벽 01시 11분경 신원 불명의 경찰(여성)들에 의해 연행됐습니다. 연행 과정 중

서울 제2기동대 제3팀의 신원을 알 수 없는 경찰들에 의해 종아리, 발목 등이 방패에 찍혔습니다. 경찰서에서 석방된 이후에도 신체에 방패에 찍힌 부위가 부어 있어 3일 후 병원에 가서 엑스레이를 찍어보니 전치 약 2주가 나왔습니다.

■ 6월 11일 새벽 01시 11분경 신원 불명의 경찰(여성)들에 의해 연행됐습니다. 연행 과정 중 신원을 알 수 없는 경찰(여성)에게 팔이 꺾였고, 경찰(여성)들은 이\*\*씨를 연행할 때 바지에 손을 넣어 속옷을 잡고 들었습니다. 새벽 04시 30분경 경찰서 유치장에 도착한 후 신원 불명의 경찰에게 샤워를 요구했으나, 경찰은 "샤워장이 없다"며 거절했습니다. 유치장 안에서 옷을 갈아입고 있는데 보이지도 않는 곳에 있던 신원 불명의 경찰이 기다렸다는 듯이 비닐봉지를 가지고 나타났습니다. 이씨의 증언에 따르면 CCTV가 유치장 내에 설치되어있던 것으로 의심된다고 한다. 또한, 유치장 내 CCTV 설치가 법적으로 문제가 없는 것인지에 대해 알고 싶어 한다. 유치장의 불을 경찰들이 계속 끄지 않고 있었던 점이 법적으로 문제가 되는지에 대해서도 궁금해 한다.

■ 수사 받으러 구로서유치장에서 금천서로 이동할 때 수갑을 채웠다. 왜 수갑을 차는 것이냐 물어보자 담당 경찰관에게 그게 규정이라는 대답이 돌아왔다. 그래서 왜 전에는 채우지 않았는데 지금은 채우느냐고 물었는데, 안 채웠을 때가 규정을 어긴 것이지 수갑을 채우는 게 문제가 되는 건 아니라고 했다. 그러면서 금천서 지능팀장은 수갑을 채우고 말고는 자신들의 재량이라고 했다. 경찰 마음대로 하는 게 무슨 규정이나고 따졌고 진정을 넣을 거라고 얘기했더니, 금천서 지능팀장이 진정넣으라면서 포승줄 가져오라는 말을 했다.

■ 김○○씨는 전에 갔던 적이 있었던 유치장이라, 유치장에 처음 입감되었을 때 유치장 관리하는 경찰관이 저를 알아보았다. 저는 1차 조사도 받기 전이라 제 신상에 관해서 묵비하고 있었는데 저를 알아본 경찰이 컴퓨터를 찾아보더니 제 이름과 주민등록번호를 찾아내 서류에 기재했다. 신원을 밝히지 않았는데 자신들이 저를 안다는 이유로 마음대로 개인정보를 기재했다.

■ 김△△씨는 6월11일 오전 2시경 금천서에 도착한 후 변호사 접견 전까지 신원확인 및 경찰조사를 받지 않겠다고 했습니다. 경찰은 3시간이 지나도록 연행자들을 유치장으로 보내지 않았습니다. 김씨는 야간조사를 거부했는데 신원불명의 경찰관이 따로 경제팀으로 가서 조사를 받지 않겠냐는 말을 걸어왔습니다. 김△△씨는 6월11일 오후 금천서에서 조사를 받는 중, 조사 막바지에 채증 사진을 확인하다 "사진이 너무 밝아서 나인지 판단을 하지 못하겠다"라고 말했는데, 수사관 김효빈 순경의 옆자리에 있었고 참관인이었던 모 순경이 웃으면서 "예쁘면서 왜 그러냐"라는 말을 했습니다.

■ 또한, 신원을 알 수 없는 경찰(여성)들이 양쪽에서 팔을 잡으면서 가슴에 계속 닿았고, 이에 항의하자 풀렸지만, 신원 불명의 경찰(여성)들이 안 씨의 바지를 들어 밀어 연행했습니다. 연행 과정 중 미란다 고지를 받지 못하고, 버스에서 고지를 받았습니다. 새벽 03시 00분경 경찰서에 도착한 후 야간조사를 거부했는데 새벽 5시까지 잠을 잘 수 있게 해주지 않았다고 합니다. 이후 경찰 측에서 아침 7시에 연행된 사람들을 깨우려고 했으나 거부했습니다. 새벽 04시 30분경 경찰서 유치장에 도착한 후 화장실

을 사용하려는데, 유치장 화장실의 칸막이가 반투명하고 경찰(남성)들도 유치장 앞에 있어서 여성공영 화장실을 사용하게 해달라고 요구했으나, 경찰들은 유치장 안에 있는 화장실을 쓰라고 했습니다. 변호사 접견 후 변호사의 요청이 있고 나서야 수감자가 없는 지하 1층 유치장 여성공영화장실을 사용하게 되었습니다. 샤워하는 과정에서도 처음에는 신원 불명의 경찰로부터 자살을 방지하기 위해서 샤워실 문을 열고 샤워할 것을 요구 받았습니다. 연행된 사람들이 이에 항의하자 그 다음부터는 문을 닫고 샤워할 수 있게 되었습니다. 조사를 받는 과정에서는 신원 불명의 경찰로부터 유도심문을 당했습니다.

■ 오00씨 연행 후 경찰버스 안에서 구호를 외쳤는데 사복 경찰이 욕설을 퍼부으며 강압적으로 저지했습니다.

■ 금00씨는 6월 10일 밤 11시 30분경 신원 불명의 경찰들에 의해 연행되었습니다. 방송차 위로 올라간 금 씨는 신원불명의 경찰에 의해 방송차에서 떨어지듯 끌려 내려오던 중 목을 딱딱한 곳에 부딪혀 정신을 잃었습니다. 신원 불명의 경찰들은 정신을 잃은 금 씨를 경찰 버스에 태웠습니다. 미란다 고지를 버스에서 받았습니다. 6월 11일 새벽 2시경 헛구역질(뇌진탕 이후 증상 중 하나)를 했는데, 신원 불명의 경찰은 "별 거 아닌데 왜 그러냐~"고 말 하였습니다. 6월 11일 오후 5시경 조사 도중 신원 불명의 경찰로부터 지속적으로 반말을 들어야 했습니다. 금씨는 이에 항의했지만, 신원불명의 경찰은 태도를 바꾸지 않았습니다. 또한, 신원불명의 경찰로부터 신원확인에 협조하면 미리 내보내 주겠다고 회유했습니다. 경찰서에서 경찰서로 이동 할 때마다 수갑을 차야 했습니다.

■ 오△△씨는 6월10일밤1 1시30분경 방송차위에 올라갔던 두 명의 사람을 신원불명의 경찰들이 떨어뜨리려는 것을 보고 앞으로 달려나가 신원불명의 경찰들 사이를 비집고 들어가려했습니다. 그때 신원불명의 경찰들이 오△△씨를 뒤로 끌어내어 눕힌 다음 발로 밟고 걸어왔습니다. 신원불명의 경찰들은 오씨를 주먹으로 난타하기도 했습니다.신원을 알 수 없는 시민이 경찰들을 말려서 폭행이 멈췄습니다. 이후오씨는 다시 일어나서 구호를 외쳤는데 신원불명의 경찰들은 오△△씨를 눕히고 같은 폭행을 반복했습니다. 이후 연행되었습니다. 버스에 탑승하자 신원불명의 경찰이 허공에 대고 미란다고지를 했습니다. 이후 중부서에 도착한 후 신원을 알수 없는 경찰이 연행자전 체에게 미란다고지를 진행했습니다. 6월11일 오후2시 신원불명의 경찰은 오씨에게 샤워를 하게 해주겠다고 약속했지만, 샤워가 가능한 시간에 조사를 진행한다고 오씨를 불러내서 샤워를하지 못했습니다. 또한 다른경찰서로 이동할 때 포승줄에 묶여 이동했습니다. 그리고 오씨는 유치장에 있었던 10일~12일동안 아침, 저녁 감기약을 먹어야했는데 신원불명의 경찰은 규정이라며 약을 주지 않았습니다,

■ 김00씨는 6월 10일 밤 11시 30분경 신원불명의 경찰에 의해 목이 졸려 실신했습니다. 그는 실신한 상태에서 경찰에게 머리카락을 잡힌 채 방송차에서 떨어졌는데, 팔에 길게 긁힌 상처가 생겼고, 등-팔-다리에 타박상을 입었습니다. 경찰버스 안에서 신원을 알 수 없는 경찰에게 체포된 이유를 들었습니다.

■ 강△△씨는 6월 10일 밤 11시 30분경 신원불명의 경찰관이 방송차량 위에 있는 본인을 잡으려하자

이를 뿌리쳤는데, 경찰관은 바로 강태이씨를 차 밑으로 밀었습니다. 연행 후 경찰버스 안에서 옆에 앉아있는 경찰에게 "저 미란다 고지 안받았어요."라고 말을 했더니 그제서야 신원불명의 경찰로부터 미란다 고지를 받았습니다. 강△△씨는 신원불명의 경찰로부터 반말을 들었고 이에 항의했으나, 신원불명의 경찰은 비꼬는 듯한 존댓말을 사용했습니다. 강△△씨는 경찰서에서 다른 경찰서로 이동할 때 수갑을 찻는데, 너무 짝 조여져서 몇 시간 동안 손목이 빨갱게 부었습니다.

■ 홍00씨는 6월 10일 밤 11시 30분경 신원불명의 경찰관으로부터 목이 감긴 후 경찰벽 쪽으로 던져지다 시피 됐고, 경찰 벽에 부딪친 후 신원 불명의 경찰과 함께 넘어졌습니다. 이후 바닥에 쓰러져있던 일어나려 했으나 옆에서 신원불명의 경찰이 그를 한 번 더 밀쳐서 넘어트렸습니다. 또 다시 넘어진 홍씨를 신원불명의 경찰이 일으켜 세운 후 왼쪽 팔을 꺾고 경찰버스 쪽으로 밀었고, 버스벽에 부딪혀 코피가 났습니다. 그는 신원불명의 경찰에게 코피가 나고 있다고 말했으나 경찰은 양팔을 모두 꺾은 채 경찰버스에 태웠습니다. 코피를 막기 위해 신원불명의 경찰에게 휴지를 요구했으나 거절당했고 이후 30분 뒤 버스가 출발하고 나서야 휴지를 받게 되었습니다. 미란다 고지를 버스 탑승 이후에 받았습니다.

■ 이@@씨는 6월 11일 새벽경 신원불명의 경찰관(여성)들에 의해 연행되었습니다. 이@@씨는 송파경찰서 지능2팀에서 조사를 받던 중 박모 수사관으로부터 "판사 앞에 가면 어차피 얘기해야 된다"며 발언을 유도했고, 이에 "기소여부가 결정되지 않았는데 기소를 전제로 발언을 유도하는 것은 적절하지 않다"고 말했고, 박모 수사관은 "사담이었다"며 웃어 넘기려고 했습니다. 이에 "수사를 하는 사람과 수사를 받는 사람 간 현저하게 힘의 차이가 있는 상황에서 유도하는 발언을 하는 것은 적절치 않다"고 지적을 했는데, 박모 수사관은 "미안하다고 했는데 말꼬투리를 잡는다"라며 화를 냈습니다. 또한, 수사를 받을 때 질문을 받은 것과 수사 질의응답내용을 확인할 때 기록되어 있는 내용이 달라 문제제기를 했는데, "질문은 수사관 재량이다"라며 납득이 가지 않는 답변을 하여 서면으로 이의제기를 했습니다.

# 경찰의 세월호 집회 금지 통고와 인권침해



청와대 인근은  
집회 금지 구역인가

- 명숙

# 집회의 자유란

시간, 장소, 내용, 방식 등을 선택할 자유



## 집회의 자유란

**헌법 21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.**

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



## 세월호 청와대 인근 (장소) 집회 금지

**5월 8일 10곳, 5월 18일 10곳, 6월 10일 61곳**

27	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활형은침해) 제8조 3항 2호 (학교시설주변) 제12조 1항 (교통소통제한)
28	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활형은침해) 제12조 1항 (교통소통제한)
29	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활형은침해)
30	종로	5.8	5.8 만민공동회	김OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
31	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
32	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
33	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활형은침해)
34	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
35	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활형은침해) 집시법 12조 (교통소통 제한)
36	종로	5.8	5.8 만민공동회	정OO	집시법 12조 (교통소통 제한)



# 세월호 정국 정부 비판 (주제) 집회 금지

## 세월호 정국에서 집회금지 116 건(경찰청 제출 자료)

붙임 2) 금지 및 제한통고 현황(2014. 4.16~6.18)

연번	관서별	집회기간	집회명	단체명	금지(제한사유)
1	서울청	5.10	세월호 추모 및 규탄기도회	5대중단 시국공동행동	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
2	서울청	6. 2	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
3	서울청	6. 2	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
4	서울청	6. 3	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
5	서울청	6. 3	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
6	서울청	6. 4	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
7	서울청	6. 5	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
8	서울청	6. 5	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
9	서울청	6.12	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
10	서울청	6.13	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
11	서울청	6.28	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)
12	서울청	6.13	세월 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자·시민행진	전국민주노동조합총연맹	집시법 제12조 (교통소통을 위한 제한)

# 세월호 청와대 인근 집회 금지

## 5월 8일 10곳, 5월 18일 10곳, 6월 10일 61곳, 6월 28일 6곳

27	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활필수침해) 제8조 3항 2호 (학교시설주변) 제12조 1항 (교통소통제한)
28	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활필수침해) 제12조 1항 (교통소통제한)
29	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활필수침해)
30	종로	5.8	5.8 만민공동회	김OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
31	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
32	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
33	종로	5.8	5.8 만민공동회	이OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활필수침해)
34	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 12조 (교통소통 제한)
35	종로	5.8	5.8 만민공동회	오OO	집시법 제8조 3항 1호 (생활필수침해) 집시법 12조 (교통소통 제한)
36	종로	5.8	5.8 만민공동회	정OO	집시법 12조 (교통소통 제한)

## 집회금지 제한 통고

**8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한통고<개정 1999.5.24>)** ③ 다음 각호의 1에 해당하는 경우로서 그 거주자 또는 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 때에는 집회 또는 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회 또는 시위의 금지통고에 대하여는 제1항의 규정을 준용한다. <개정 2004.1.29>

1. 제6조제1항의 신고서에 기재된 장소(이하 이 항에서 "신고장소"라 한다)가 타인의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회 또는 시위로 인하여 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온에 현저한 해를 입힐 우려가 있는 경우
2. 신고장소가 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교의 주변지역으로서 집회 또는 시위로 인하여 학습권을 현저히 침해할 우려가 있는 경우
3. 신고장소가 군사시설보호법 제2조제1호의 규정에 의한 군사시설의 주변지역으로서 집회 또는 시위로 인하여 시설이나 군작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우

## 세월호 관련 보수 집회

### 4월 18일 청계광장 보수 집회



# 세월호 관련 청와대 앞

## 5월 8일 청와대 앞 유족들과 보수단체



## <6.10 청와대 만인대회> 61개 장소 집회 금지

금지 사유는 교통소통제한, 주거지역 생활 평온, 학교시설 주변

610 만인대회 집회신고 및 금지 사유 현황

번호	도로	번지	건물	인원	금지사유
1	삼청로	1	광화문 누각 앞	200	교통소통제한
2	삼청로	1	광화문 누각~동십자각	200	교통소통제한 주거지역
3	삼청로	1	경복궁 주차장 입구 남쪽	100	주거지역
4	삼청로	1	경복궁 주차장 입구 북쪽	100	교통소통제한
5	삼청로	1	(국립민속박물관 입구) 앞	100	주거지역
6	삼청로	4	란스튜디오	10	교통소통제한 주거지역

## <6.10 청와대 만인대회> 61개 장소 집회 금지

61 곳에는 기존 집회 장소도 포함(청운동 동사무소 앞,  
열린시민공원)  
, 인도에서 10명이 하는 집회 40곳도 모두 금지



## 집회금지 통고만이 아니라 물리력으로 집회 통제

집회 금지가 되었으나 물리력으로 집회 통제  
-이동과 통행 제한  
-미신고집회조차 못하게 함



## 집시법 집회 금지

### 2003년 헌법 재판소

- “집회의 자유는 사회·정치현상에 대한 불만과 비판을 공개적으로 표출케 함으로써 정치적 불만이 있는 자를 사회에 통합하고 정치적 안정에 기여하는 기능을 한다. 특히 집회의 자유는 집권세력에 대한 정치적 반대사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서, 소수의견을 국정에 반영하는 창구로서 그 중요성을 더해 가고 있다.” (2003. 10. 30. 선고, 2000헌바67 결정)

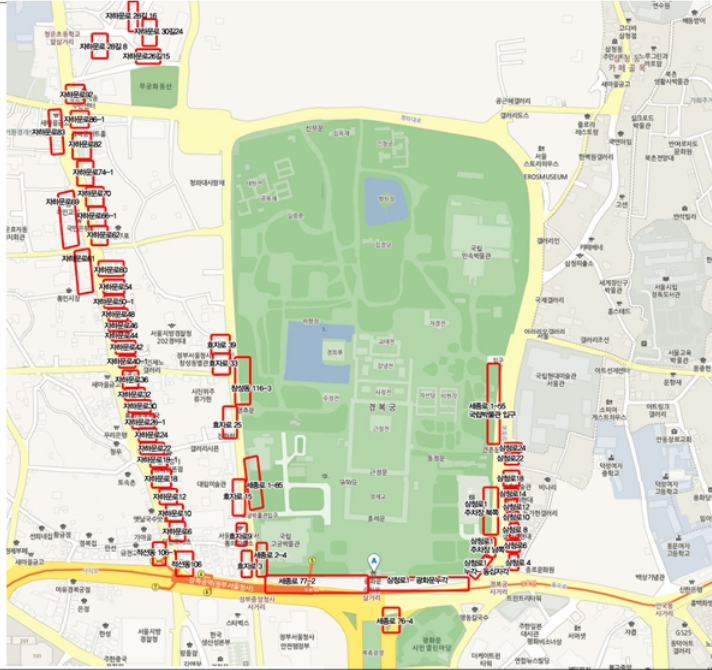
## 집시법 집회 금지

### 2003년 헌법 재판소

- “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.”  
-(2003. 10. 30. 선고, 2000헌바67 결정)

# 집시법 집회 금지

청와대 인근에 광범한 금지



## 6.10 청와대 만인 대회 집회 금지와 인권침해

집회 금지를  
위한  
공권력 남용

광범위한 집회금지 통고

통행제한과 불심 검문  
(미신고 집회조차 불가능)

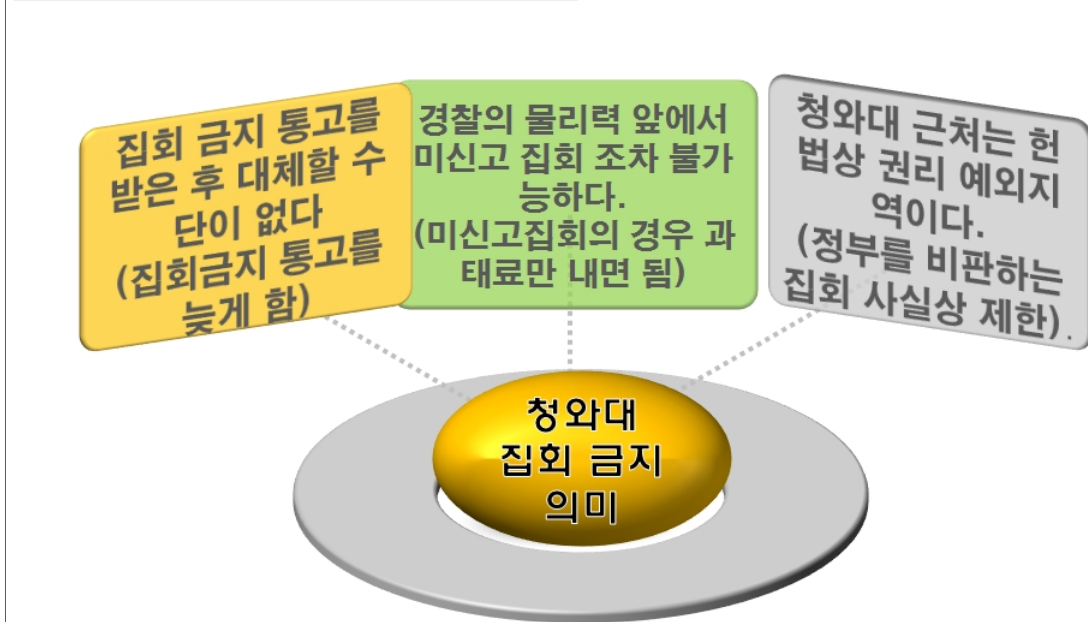
마을버스 경찰 탑승 및 강제하차

미행 (용혜인, 정진우 등)

진압과정에서 부상, 미치료 실신 연행

기자 연행, 변호인 접견귀 방해

## 청와대는 성역인가 -헌법상 권리 예외지역



## 집시법의 사전신고제 -허가제일 수밖에

### 사전 신고제는 위헌적이지 않은가

- 금지통고의 사유가 되는 조항(6개)  
: 제5조 제1항(절대적 금지집회), 제10조 본문(야간집회), 제11조(공공기관 등 주변 집회), 제7조 제1항(신고서 보완 미이행), 제12조(교통소통), 제8조 제3항(주거지역, 학교주변, 군사시설 주변) 등 10여 개 항목  
→ 협력 의무라고 보고 어려워

## 집시법의 사전신고제 -허가제일 수밖에

6조 (옥위집회 및 시위의 신고등) ①옥위집회 또는 시위를 주최하고자 하는 자는 그 목적, 일시(소요시간을 포함한다), 장소, 주최자(단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다) 연락책임자,질서유지인의 주소,성명,직업,연락처, 참가예정단체 및 참가예정인원과 시위방법(진로 및 약도를 포함한다)을 기재한 신고서를 옥위집회 또는 시위의 720시간전부터 48시간전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 2이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 지방경찰청장에게 제출하여야 하고, 2이상의 지방경찰청의 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 지방경찰청장에게 제출하여야 한다. <개정 1991.5.31, 2004.1.29>

②제1항의 규정에 의한 신고서를 접수한 때에는 관할 경찰서장 또는 지방경찰청장(이하 "관할 경찰관서장"이라 한다)은 접수일시를 기재한 접수증을 즉시 신고자에게 교부하여야 한다. <개정 1991.5.31>

③주최자는 제1항의 규정에 의하여 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니할 경우에는 신고서에 기재된 집회일시전에 관할경찰관서장에게 그 사실을 통지하여야 한다. <신설 2004.1.29>

④제3항의 규정에 의하여 통지를 받은 관할경찰관서장은 제8조제2항의 규정에 의하여 금지통고한 집회 또는 시위가 있는 경우에는 그 금지통고를 받은 주최자에게 제3항의 규정에 의한 사실을 즉시 통지하여야 한다. <신설 2004.1.29>

⑤제4항의 규정에 의하여 통지를 받은 주최자는 그 금지통고된 집회 또는 시위를 최초로 신고한 대로 개최할 수 있다. 다만, 금지통고 등으로 인하여 시기를 놓친 경우에는 일시를 새로이 정하여 집회 또는 시위의 24시간 전에 관할경찰관서장에게 신고서를 제출하고 집회 또는 시위를 개최할 수 있다. <신설 2004.1.29>

## 집회 금지하는 물리력 강화 - 생활 평온,소음 규제

**서울지방경찰청 소음관리팀(244명, 1팀당 16명 내외)**  
- 현장에서 정해진 기준을 초과하는 소음이 발생하면  
확성기 일시 보관, 앰프 전원 차단 등 조치





## 집회 참가자 연행과 구속

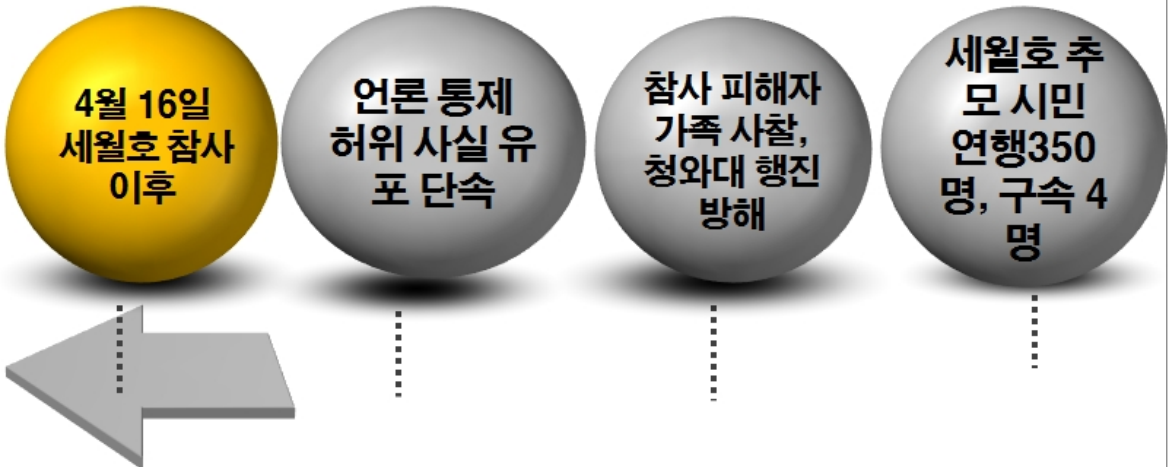
- 354명 체포(347명 수사)  
◦ 6명을 구속(2명 보석), 341명은 불구속 수사



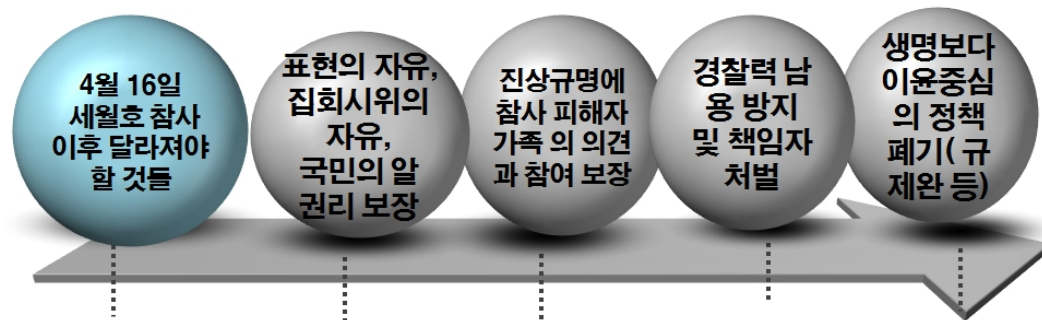
## 세월호 참사 해결과 청와대 집회의 연관성



# 세월호 참사 진상규명은 민주주의와 인권의 보장으로



# 세월호 참사 진상규명은 민주주의와 인권의 보장으로



# 함께 해야 할 일 들

Title

집회시위 실천  
-청와대 행진

인권침해 정리와  
보고  
(인권위 진정, 유  
엔 진정)

가능한 모든 수단  
으로 징계나 처벌  
가능하도록 소송

시간과 땀이 드는 일이지만 하나 하나

**고맙습니다! 실천으로 함께 만나요!**

세월호 100일, 책임을 묻겠습니다

**416 청와대행동**

1인시위 신청: [416action.jinbo.net](http://416action.jinbo.net)

**7월 19일(토) 청와대행동 일정**

- 14시 : 사전대회(경부종합청사)
- 15시~16시: 청와대 인근 1인시위
- \* 1인시위 신청은 <http://416action.jinbo.net>에서 받습니다.
- \* 1인시위는 지도에 빨간색으로 표시된 곳에서 합니다.
- \* 1인시위 장소는 610명내외에 딱 집합장용도가  
났었던 곳입니다.
- \* 당일 문화예술인들이 다양한 퍼포먼스를 준비합니다.
- 16시 30분: 집단 문화행동(세종문화회관)
- 17시 : 세월호 촛불집회

# 세월호 추모 집회시위에 대한 인권침해

| 변정필(국제앰네스티 한국지부, 존엄과안전위원회)

## 1. 들어가며

- 5월부터 시작된 세월호 추모집회에서 청와대에 책임을 묻는 시민들의 행동은 경찰력에 의해서 제지·진압되었다.
- 청와대로 향하는 행진과 집회는 인도와 차도를 막론하고 사실상 모두 원천봉쇄 되거나 강제해산되었다.
- 5월 17일 이후 세월호 추모 집회에서 320명이 연행되었으며, 일부의 경우 인도로 고착되어 연행·해산되었고, 일부의 경우는 횡단보도와 도로, 광화문 광장 및 청와대 인근에서 에서 폭력적으로 해산연행되기도 했다.
- 경찰은 연행과 동시에 강제로 집회를 해산했다.
- 연행 및 집회 해산의 근거는 집시법위반, 도로교통법 위반 등이었다.

## 2. 주요 경향

- 세월호 추모 집회·시위에서 나타나는 주요 경향은 “일반” 시민과 '불법' 집회 참가로 분리하여 경찰력 행사의 정당성을 획득하려고 했다.
- 청와대 인근 집회·시위가 모두 불허되고 있는 상황에서 기본권인 평화적 집회·시위의 권리는 심각하게 위협받았다. 1) 경찰은 차벽 등을 동원해 신고한(허가) 집회 및 시위에 대해 일상적으로 집회를 방해, 위협하고, 2) 청와대로 향하는 집회 및 시위에 대한 경찰의 공권력 남용을 통해 집회·시위의 권리를 원천적으로 봉쇄했다.
- 경찰은 불허한 집회에 대해서 “불법” 집회라는 이유를 들어 집회·시위의 권리를 '범죄'화 하는 태도를 보이고 있다.
- 이런 경찰의 대응 의지는 “불법시위사범(관련사범 포함)은 집단적 폭력 사범의 일종이므로 중전 '폭력사범3진 아웃제'를 확대 적용한 5.14 『불법시위사범 삼진아웃제』 시행에서도 드러났다.

## 3. 인권침해 사례

### 3-1. 일상적 통제수단으로서 '차벽'과 자의적 통행제한

### 1) 일상적 집회 통제수단이 된 '차벽' 설치

- 차벽은 모든 통행을 금지하는 전면적 통제 행위로 가장 극단적인 봉쇄조치다. 이명박 정부에서 처음 등장한 이후 계속해서 비판의 대상이 되어왔다.
- 이제 차벽은 집회에서 '일상적' 집회통제 수단으로 등장하고 있다.
- 5월 이후 있었던 세월호 집회에서 차벽은 소라광장 주변, 세종대로변 등 집회 및 시위가 일어나는 모든 주변에 설치되었다.
- 차벽은 급박하고 명백한 위험이 있는 경우에만 취할 수 있는 최후의 수단이 되어야 하며, 집회의 자유를 침해하는 행위로 '과잉금지 원칙'에 위반된다.
- 아울러 집회현장을 둘러싼 차벽은 참가자들에게 압박감을 조성하며 위축효과를 낳고 있다.

### 2) 자의적 통행 제한

- 경찰은 어떤 근거도 제시하지 않은 채 '불법집회'가 벌어지고 있다는 이유로 시민들의 이동을 포괄적으로 차단하였다.

사례1: 5월 8일 오후 2시경 경북구역 인근에서 민주노총 조끼를 입은 남성 통행제한

사례2: 5월 24일 오후 5시 30분경 광화문 교보문고 인근에서 귀향 중인 금속노조 조합원 통행 제한

사례3: 5월 31일 KT 방향으로 가던 신부님과 시민들에 대한 통행을 차단. 당시 KT앞에서 진행 중인 집회는 신고한 합법적 집회였음

사례4: 6월 10일 서울미술관 및 안국역, 정독 도서관 일대 불심검문 및 통행제한

- 일부의 경우는 민주노총 조끼를 입고 있거나, 피켓을 들고 있다는 이유로 통행을 제한당했으며, 이는 외모를 통해 자의적 판단을 한 것으로 차별이다.
- 자의적 통행제한은 구체적 근거나 지침이 없이 현장에서 지휘관의 판단에 따른 것으로 보이며, 공권력이 기본권을 광범위하게 침해하는 행위이므로 제한이 필요하다.

### 3) 채증

- 채증은 앞서 소개한 사례1,2,3에서 모두 이루어지고 있었음.
- 집회를 감시하고 있는 특정할 수 없는 모든 순간에 채증이 이루어졌으며, 심지어 인도 통행 제한에 항의하는 시민들을 대상으로 해서도 이루어졌음.
- 시민들이 채증에 항의하자 일부의 경우는 채증을 중단하기도 했으나, 일부의 경우는 계속해서 이루어졌음. 이는 어떤 법적 근거가 아닌 현장 지휘관 또는 개별 채증 경찰의 자의적 판단에 의해 정보수집이 광범위 하게 이루어지고 있다는 점을 보여줌.

## 3-2. 청와대로 향하는 집회 및 시위에 대한 경찰의 공권력 남용

### 1) 청와대 인근 집회시위 전면금지

- 5월 8일 세월호 참사 청와대 만민공동회 집회 불허.

- 5월 17일 계동 현대사옥 앞 행진 연행해산.
- 5월 18일 세월호 참사 청와대 만민공동회 집회 불허.
- 6월 10일 집회신고 61곳 모두 집회불허.

## 2) 청와대로 향하는 시위에 대한 폭력 연행 및 해산

(1) 5월 17일 계동 현대사옥 앞 119명 연행.

저녁 9시 40분경 해산하는 대오를 상대로 인도 연행했으며, 과잉진압으로 손이 찢어진 사례도 있었음. 목격자들은 실신한 사람들까지도 마구잡이로 연행했다고 전하고 있음.

(2) 5월 18일 세월호 참사 청와대 만민공동회 집회 불허 및 97명 연행.

저녁 9시경 기동대가 한꺼번에 달려와 참가자들을 도로쪽으로 몰면서 연행. 도로에는 차들이 신호대기 상태였음. 사지를 들로 꺾을 수 없도록 제압하고, 모욕적인 상황이 지속되었음.

(3) 5월 24일 세월호 참사 추모 촛불집회 행진 중 30명 연행

저녁 10시경 보신각 인근 집회대오 뒤쪽에서 병력이 배치된 후 퇴로 없이 대오가 인도 쪽으로 밀려 올라갔음. 인도로 넘어가는 길이 없는 상황에서 펜스로 집회대오를 밀어붙여 펜스가 무너지는 상황이 발생. 인도로 밀어붙이는 과정에서 항의하는 시민 눈에 최루액 발사.

(4) 5월 31일 세월호 참사 추모 촛불집회 행진 중 5명 연행.

저녁 9시 40분 경 장애인이 휠체어에 앉아 있는 상황에서 경찰이 무리하게 집회대오를 인도로 밀어 올리는 과정에서 장애인이 휠체어에서 떨어짐.(앰블런스로 이송됨) 시위 중이던 한 여성이 다리에 부상을 입고 피를 흘렸으며, 두 명의 여성은 실신하여 이송되었음. 당시 지휘관이 오히려 흥분한 경찰을 진정시켰음

(5) 6월 10일 집회신고 61곳 모두 금지통고, 청와대 인근 69명 연행

자정 경에 경찰이 구호를 외치던 사람들을 밀어내는 과정에서 한 학생이 밀려 넘어지면서 화단에 머리를 박고 의식을 잃음. 학생 3명이 경찰 봉고차 위에서 구호를 외치다 강제로 끌려 내려오다 추락, 부상을 입음

## 3) 변호인 접견권 방해

- 연행자가 다수 발생하는 상황에서 변호사가 호송용 봉고에 탄 사람이 접견하겠다고 해서 접견을 해달라고 요구했으나 묵살당함

### 3-3. 이름표 없는 경찰 - 경찰 책무성과 불처벌

세월호 집회시위 인권침해 감시 과정에서 일부 여경이 이름표를 부착한 사례를 1건 보기는 하였으나 그 외에 이름표 또는 표식을 부착한 경찰을 발견할 수 없었다. 특히 연행해산 과정에서 경찰은 표식을

조끼와 장비로 가리고 있었다.

집회 시위 과정 중 경찰력 행사는 이후 검토 및 평가의 대상이 되어야 하며, 이후 필요하다면 인권침해에 대한 수사 및 처벌을 할 수 있어야 한다. 그러나 경찰의 인권침해는 종종 인권침해 가해자를 식별할 수 없다는 이유로 불처벌되어 왔다. 이에 국제사회는 책무성을 보장하는 방법으로 일반 경찰과 특히 진압 경찰이 제복에 이름표나 식별번호를 항상 착용할 것을 권고했다.

## 4. 나오며

경찰력 사용과 관련해서 정부는 유엔 법집행 공직자 행동강령(Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 1997), 법집행 공직자의 무력 및 화기 사용에 대한 기본원칙(Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, 1990)를 지켜야 한다.

아울러 국제앰네스티는 보고서 『Policing Demonstrations in the European Union(Eur 01/022/202)』에서 아래와 같이 권고 하고 있다.

집회 참가자들이 심각하지 않은 법 위반을 했다고 하더라도 표현의 자유에 대한 권리의 중요성에 비추어 보아 이를 이유로 집회를 해산해서는 안 된다.

집회 해산은 필요성과 비례성에 입각해서 해산 결정이 이루어져야 하고, 임박한 폭력의 위협으로부터 이익을 보호하기 위한 다른 수단이 전혀 없을 경우에 한해서 해산이 이루어져야 한다.

집회 시위 과정에서 소규모의 집단이 평화시위를 폭력시위로 전환하려고 한다고 한다면 법집행 공무원이 평화시위대를 보호하는 것은 당연하지만, 그렇다고 해서 소수의 폭력적인 행위를 대다수의 기본권을 행사하는 것을 제한하거나 막는 근거로 사용해서는 안 된다.

평화적 시위에 대한 권리는 모두가 누려야 할 인권이며, 사람들이 자신의 의견을 거리로 가지고 나오는 것은 정당한 권리다. 공공장소에서 진행되는 평화 시위 및 집회를 '범죄'시 해서는 안 된다. 특히 합법 집회와 불법집회를 구분하고, 불법집회에 대해서 공권력을 남용하여 전면 금지, 통제 하고, 폭력적으로 연행·해산 하는 것은 평화로운 집회·시위의 권리에 대한 공격이다.

# 경찰의 세월호 집회·시위 관리의 실태와 문제점

| 강성준(천주교인권위원회/인권단체연석회의 공권력감시대응팀)

## 1. 청와대 인근 집회 금지

집회·시위는 ‘집회 및 시위에 관한 법률(아래 집시법)’에 의해 관할 경찰서에 신고를 하면 가능하지만 예외적으로 집회를 금지할 수 있도록 한 조항에 의해서 금지 또는 제한된다. 제5조(집회 및 시위의 금지), 제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한통고), 제11조(옥외집회와 시위의 금지장소), 제12조(교통소통을 위한 제한)가 금지·제한과 관련된 조항이다. 이런 금지·제한 조항이 있다하더라도 헌법이 보장하는 기본권으로서 집회·시위의 권리가 보장되려면 집회는 원칙적으로 보장하고 예외적으로 금지해야 한다. 집회에 있어서 허가를 금지한다는 것은 집회의 허용 여부에 있어서 경찰의 자의적인 판단에 의해서 이루어져서는 안 된다는 것이다. 그러나 그동안 집회·시위의 권리는 경찰의 자의적인 판단으로 과도하게 금지 또는 제한되었고 사실상 허가제로 기능한다는 비판이 이어졌다. 특히 정치적·사회적으로 민감한 이슈에 대해서 경찰이 보인 과도한 집회 금지 경향에 대해 지속적인 비판이 제기되었다. 이번 세월호 참사 이후 참사의 책임과 재발방지를 요구하는 집회에 대해서도 마찬가지였다. 특히 청와대 인근 지역의 집회가 전면적으로 금지되고 있다.

[표1] 4월 16일~6월 18일 세월호 관련 서울시내 집회현황

집회신고	집회개최	금지통고	조건통고
239건	360회	112건	9건

(자료출처: 서울지방경찰청 / 장하나의원실 제공)

4월 16일 세월호 참사 이후 세월호 관련 집회가 약 두 달 동안 239건이 신고 되었으나 이중 112건이 금지통고 되었다. 금지통고의 대부분은 집시법 제8조 제3항 제1호(생활평온침해), 제8조 제3항 제2호(학교시설주변)와 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지·제한)을 근거로 하고 있다. 생활평온침해 및 학교시설주변을 이유로 한 금지의 경우, 경찰은 주변의 주민, 상가, 학교 등으로부터 소음피해와 통행불편 등 영업권 침해, 주거평온권을 침해받고 있다는 취지의 ‘집회·시위로부터 보호 요청서 및 탄원서’, ‘집회·시위금지요청서’를 접수받았다는 점을 이유로 대고 있다. 교통소통을 위한 금지·제한은 해당 집회 장소가 ‘주요도시 주요도로’(집시법 시행령 별표1)에 해당하며 교통량이 많아 교통소통에 방해가 된다는 점을 이유로 대고 있다.

한편, 조건통보 9건 중 7건은 행진과 관련된 것인데, 경찰은 집시법 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지·제한)에 따라 교통질서 유지를 위한 조건(행진 중 연좌 또는 정지, 구호제창 등을 하면 안 된다)을 준수할 것을 요구했다. 나머지 2건은 야간집회와 관련된 것으로 소음기준을 지킬 것과 폴리스라인을 준수



할 것을 요구했다.

## 1) 금지통고의 실태와 문제

### (1) 세월호 관련 집회 신고에 대한 금지통고 실태(4월 16일~6월 18일)

#### ○ 5월 8일 청와대 만민공동회: 2회에 걸쳐 14곳 신고 중 13곳 금지

5월 8일 세월호 참사의 책임을 묻는 ‘청와대 만민공동회’를 개최하고자 집회신고를 두 차례 냈으나 금지통고를 받았다. 5월 3일에 종로경찰서에 신고한 3곳은 모두 5월 5일 금지통고를 받았다.

[표2] 5월 8일 청와대 만민공동회 1차 집회신고

	장소	신고인원	금지사유
1	청운동사무소 앞 인도	300명	제8조 제3항 제1호 제8조 제3항 제2호 제12조 제1항
2	적선동 8-4 앞 인도	200명	제8조 제3항 제1호 제12조 제1항
3	창성동 75-1 앞 인도	300명	제8조 제3항 제1호

3곳의 금지통고 이후 5월 6일 11곳에 다시 집회신고를 했다. 이중 정부종합청사 앞을 제외한 10곳이 금지통고를 받았다. 경찰의 금지통고에 대해 법원에 집행정지 가처분신청을 제기했으나 기일이 집회일정 전에 잡히지 않아 법원의 판단을 받을 수 없었고, 결과적으로 원하는 곳에서 집회를 하지 못하게 되었다.

[표3] 5월 8일 청와대 만민공동회 2차 집회신고

	장소	신고인원	금지사유
1	적선동 66 앞 인도	100	제12조제1항
2	광화문광장 북측광장	150	제12조제1항
3	적선동 80 앞 인도	100	제12조제1항
4	창성동 67 앞 인도		제8조제3항제1호
5	내자동 201-11	100	제12조제1항
6	적선동 8-4 앞 인도	50	제8조제3항제1호 제12조제1항
7	삼청로 1 앞 인도	100	제12조제1항

8	청운동사무소 앞	50	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
9	통의동 7-3 앞 인도	50	제8조제3항제1호
10	효자동 11 앞 인도	50	제8조제3항제1호

금지통고 받지 않은 정부종합청사 앞의 경우 교통질서 유지를 위한 조건통보를 받았다. 제12조 제1항을 근거로 집회 장소가 주요도시 주요도로에 해당하여 교통질서 유지를 위해 폴리스라인 내에서 진행할 것과 기준소음을 준수할 것을 요구했다.

○ 5월 18일 청와대 만민공동회: 10곳 신고 중 10곳 금지

5월 18일 ‘청와대 만민공동회’를 진행하기 위해 5월 13일 10곳에 대해 집회신고를 냈으나 경찰은 5월 15일 10곳에 대해 금지통고를 했다.

[표4] 5월 18일 청와대 만민공동회 집회신고

	장소	신고인원	금지사유
1	통의동 7-3 앞 인도	50	제8조 제3항 제1호
2	삼청로 1 앞 인도	100	제12조 제1항
3	청운동사무소 앞 인도	50	제8조 제3항 제1호 제8조 제3항 제2호 제12조 제1항
4	적선동 8-4 앞 인도	50	제8조 제3항 제1호 제12조 제1항
5	내자동 201-11	100	제12조 제1항
6	창성동 67 앞 인도	50	제8조 제3항 제1호
7	광화문 북측광장	150	제12조 제1항
8	효자동 11 앞 인도	50	제8조 제3항 제1호
9	적선동 80 앞 인도	100	제12조 제1항
10	적선동 66 앞 인도	100	제12조 제1항

10곳에 대한 금지통고를 하면서 경찰은 대부분 제8조 제3항 제1호, 제8조 제3항 제2호, 제12조 제1항을 근거로 했지만, 더불어 지난 5월 8일 열린 만민공동회를 문제 삼았다. 종로경찰서는 5월 8일 미신고 행진을 선동하며 몸싸움을 했다는 것을 근거로 5월 18일 집회 역시 지난 집회와 동일할 것이라고 판단

한다는 내용을 금지통고서에 적시했다.

○ 6월 10일 청와대 만인대회: 61곳 신고 모두 금지통고

6.10항쟁 27주년을 맞아 세월호 참사에 대한 정부의 책임을 묻는 ‘610 청와대 만인대회’를 개최하기 위해 청와대 인근 61곳의 집회에 대해 6월 7일 종로경찰서에 신고했으나 모두 금지통고 되었다.

[표5] 6월 10일 청와대만인대회 집회신고

	장소	신고인원	금지사유
1	삼청로 1	200	제12조제1항
2	삼청로1	200	제8조제3항제1호 제12조제1항
3	삼청로1	100	제8조제3항제1호
4	삼청로1	100	제12조제1항
5	삼청로1	100	제8조제3항제1호
6	삼청로4	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
7	삼청로6	10	
8	삼청로8	10	
9	삼청로10	10	
10	삼청로12	10	
11	삼청로14	10	
12	삼청로18	10	제8조제3항제1호
13	삼청로22	10	제8조제3항제1호
14	삼청로24	10	제8조제3항제1호
15	세종로1-85	10	제8조제3항제1호
16	세종로2-2	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
17	세종로2-4	10	제8조제3항제1호
18	세종로77-2	500	제12조제1항
19	세종로76-4	100	제12조제1항
20	효자로3	500	제8조제3항제1호 제12조제1항

21	효자로9	10	제8조제3항제1호
22	효자로15	10	
23	효자로17	10	제8조제3항제1호
24	효자로25	10	제8조제3항제1호
25	효자로33	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
26	효자로39		제8조제3항제1호
27	자하문로6	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
28	자하문로10	10	제8조제3항제1호
29	자하문로12	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
30	자하문로18	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
31	자하문로18-1	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
32	자하문로22	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
33	자하문로24	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
34	자하문로26	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
35	자하문로30	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
36	자하문로30	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
37	자하문로36	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
38	자하문로40-1	10	
39	자하문로42	10	
40	자하문로44	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
41	자하문로46	10	제8조제3항제1호

			제12조제1항
42	자하문로48	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
43	자하문로50-1	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
44	자하문로54	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
45	자하문로60		제8조제3항제1호 제12조제1항
46	자하문로62	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
47	자하문로66-1	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
48	자하문로70	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
49	자하문로74-1	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
50	자하문로82	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
51	자하문로86-1	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
52	자하문로83		제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
53	자하문로69	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
54	자하문로61	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항

55	자하문로92	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
56	자하문로 26길15	100	옥외집회시위 금지장소(100m)
57	자하문로 28길8	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
58	자하문로 28길16	100	옥외집회시위 금지장소(100m)
59	자하문로 30길24	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
60	적선동106-1		제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
61	적선동106	100	제12조제1항

○ 민주노총 집회신고: 25곳 신고 중 24곳 금지 (행진 16건, 이중 침묵행진 3건)

민주노총의 경우 ‘세월호 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자, 시민 행진’을 하기 위해 16건을 신고 했는데 모두 금지통고 받았고 ‘세월호 희생자 추모 민주노총 시국농성’ 3건과 ‘세월호 특별법 제정 서명 캠페인 및 민주노총 단위사업장별 추모행사’ 5건을 신고했는데 모두 금지통고 받았다. 민주노총의 행진경로는 대부분 세종로와 종로를 거쳐 광화문광장이나 경복궁역, 청운동사무소를 종착지로 신고했다. 종착지를 제외한 나머지 경로는 세월호 참사 이전에는 금지되지 않았던 행진 경로였지만 이번에는 금지되었다.

6월 2일로 예정했던 행진경로는 ‘청계광장-태평로-광화문광장-경복궁역 앞 인도’로 1.2km의 짧은 거리였지만 ‘광화문광장~경복궁역’으로 이어지는 경로가 교통소통에 방해가 된다는 이유로 금지되었다. 세월호 참사 이전에는 금지되지 않았던 행진 경로인 ‘서울역 광장-연세빌딩 앞-승례문 앞-서울시청 앞’의 행진경로에 종착지로 광화문광장을 더한 경로도 금지되었다. 또한 5월 24일 국민촛불은 ‘청계광장-보신각-탑골공원4거리-퇴계로2가-서울광장’의 행진이 가능했지만, 민주노총이 신고한 6월 14일로 예정한 ‘청계광장-광교-보신각-인사동사거리-경복궁역-청운동사무소’의 행진은 금지되었다.

금지사유 중에 지난 집회의 전례를 문제 삼아 금지통고를 한 경우도 있다. 6월 1일~6월 10일의 기간에 ‘세월호 희생자 추모 민주노총 시국농성’을 하겠다는 집회신고에 대해 종로경찰서는 4월 19일, 4월 26일 집회 후 행진시도를 불법집회로 규정하고 같은 집회가 될 것이라며 금지통고를 했다.

2건의 집회신고는 장소경합을 이유로 금지되었다. 먼저 신고된 집회는 ‘함께해요 이웃사랑 나눔사랑 공

감 캠페인'과 '손해보험사 규탄대회'였다. 집시법 제8조 제2항은 “관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다”고 규정하고 있다. 장소가 중복된 집회들의 목적이 서로 상반되거나 방해가 되지 않는데도 세월호 집회가 후신고 집회라는 이유로 금지된 것이다.

## (2) 문제점

경찰은 집시법의 근거조항으로 금지통고를 하고 있으나 금지·제한의 조항을 오히려 악용하고 있는 것으로 보인다.

집시법 제8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한통고)

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회나 시위의 금지 통고에 대하여는 제1항을 준용한다.

1. 제6조제1항의 신고서에 적힌 장소(이하 이 항에서 "신고장소"라 한다)가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온(平穩)을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우
2. 신고장소가 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우
3. 신고장소가 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우

청와대 인근 지역의 집회신고에 대한 금지통고 근거 중 집시법 제8조 제3항 제1호와 제2호의 경우 ‘심각한 피해’와 사생활의 평온과 학습권을 ‘뚜렷하게 해칠 우려’가 있을 경우 ‘(금지를) 통고할 수 있다’고 규정하고 있다. 그러나 주거지역, 학교, 상가 주변의 거주자나 관리자가 시설 보호 요청을 하고 집회 금지 요청을 한다고 해서 모든 집회 시위를 금지하거나 제한할 수 있는 게 아니다. 집시법에는 이미 소음 제한의 규정이 있으며 사생활의 평온과 학습권 침해 여부는 집회의 규모에 따라 다를 수 있음에도 경찰은 참여인원 10명의 집회신고까지도 금지통고하면서 주민과 상인의 평계를 대고 있다. 집회를 기본권으로서 보장하기 위한 경찰의 노력은 찾아볼 수가 없다. 집회·시위는 본래 속성상 위력을 보여 타인에게 일정 정도 영향을 미치는 것임에도 헌법상 기본권으로 보장되고 있는 이유는 집회·시위로 인한 일정 정도의 불편함은 사회적으로 감수되어야 하기 때문이다.

청와대 주변에 대한 과도한 집회금지 경향은 청운동사무소 앞 집회신고와 금지현황을 보면 더욱 뚜렷해진다. 청운동사무소 앞은 청와대에서 가장 가까이 집회할 수 있는 공간이기 때문에 기자회견 장소로도 많이 이용되고 있고, 집회와 달리 신고 없이 진행되는 경우가 많다. 그러나 실제 집회를 하기 위해서 신고를 하면 금지된다. 2013년 7월부터 2014년 8월동안 청운동사무소 앞 집회신고는 24건이었는데 개최된 경우는 1건에 불과하다. 유일하게 개최된 1건의 집회는 4월 27일에 신고된 ‘세월호 탑승자 무사생환 기원 및 사망자 추모촛불집회’였다. 집회신고자 김00씨는 10명의 규모로 4월 29일~5월 1일(19:00~21:00)

청운동사무소 앞 인도에서 집회를 하겠다며 종로경찰서에 집회신고서를 냈다. 접수 다음날 종로경찰서의 담당 경찰이 방문하여 주말 당직 경찰이 실수로 접수했다며 신고를 취하하고 기자회견으로 전환해달라는 요청을 했으나 감씨는 거부했다. 결국 4월 29일 집회는 진행됐고 경찰은 현장에서 제한통고를 했다. 그동안 기자회견 형식으로 청운동사무소 앞에서 진행된 적은 있으나 신고된 집회가 금지통고 없이 진행된 경우는 처음이었다. 주최 측이 민변 소속 변호사라는 부담과 소규모 집회였다는 점, 공간사용에도 경찰에 협조하겠다고 했기 때문에 경찰이 금지통고를 하기에는 부담이 있었던 것으로 보인다. 이후 5월 17일에 신고된 민권연대의 ‘세월호 참사 진상규명을 위한 정보공개 촉구 기자회견’은 기자회견이었으나 신고를 했기 때문에 금지통고 됐다.

집시법 제8조 제3항 제1호, 제2호와 함께 제12조도 금지통고남발의 근거가 되고 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.

위 조항을 살펴보면, 단순히 교통량, 통행량이 많고 ‘주요도시 주요도로’라는 이유만으로 일률적으로 모든 집회를 금지해서는 안 된다. 금지-제한은 할 수도 있고 하지 않을 수도 있지만, 경찰은 이를 가리지 않고 청와대 주변 집회라면 전면적으로 금지하고 있는 것으로 보인다. 마찬가지로 제2항에는 ‘심각한 교통 불편을 줄 우려’라는 단서가 붙어 있으나 금지 여부를 결정하는데 고려 사항이 되지 않는 것으로 보인다.

한편, 주요도시 주요도로의 범위가 너무 넓어 집회의 자유를 침해하고 있는 것도 큰 문제이다.

[표6] 서울시내 주요도시 주요도로 (집시법 시행령 별표1)

주요 도로명	시점	경유지	종점
① 세종로-태평로-한강로	서대문구 부암동 260(자하문 앞)	효자동-광화문-남대문-서울역-삼각지-한강대교	한강대교 남단
② 경인로-마포로-종로-왕산로-망우로	구로구 오류동 산 17-29	오류동-영등포역-여의도-광화문 사거리-종로-청량리-상봉동-망우리	중랑구 망우동 52-4
③ 공항로-성산로-울곡로-흥인문로	강서구 과해동 316 (공항 내 E마트 앞)	양화교-성산대교-연세대 앞-금화터널-광화문-동대문	중구 광희동 2가 319 (광희로터리)



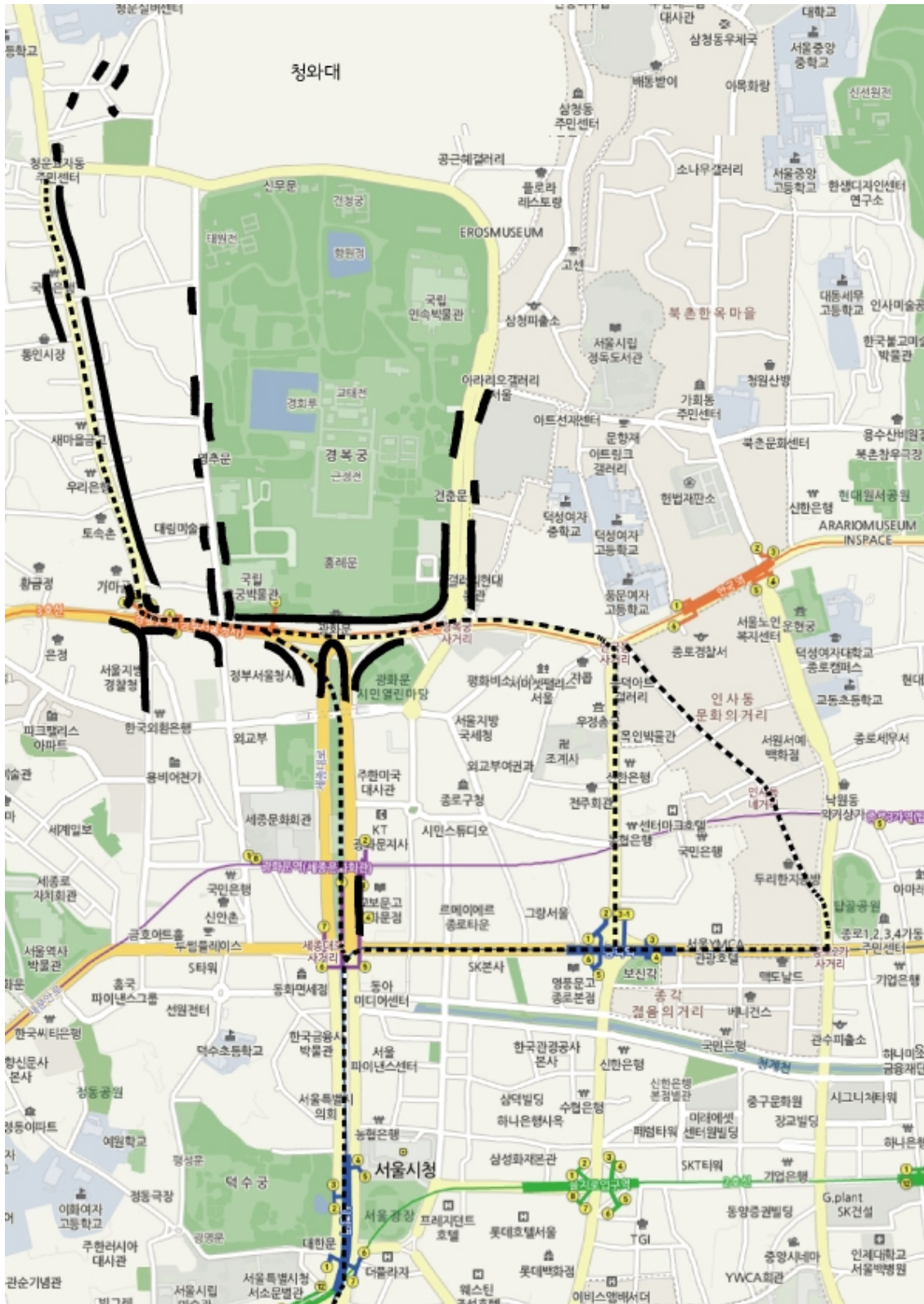
④ 청계천로-천호대교	종로구 세종로 139-7 (동아일보사 앞)	청계천로 1가~7가-군자교-천호대교-길동	강동구 상일동 458
⑤ 경인고속도로-양화로-을지로-광나룻길	양천구 신월7동 330-5	경인고속도로 입구-양화대교-동교동-을지로 1가~6가-성동교-광장동	광진구 광장동 233-4 (광장사거리)
⑥ 퇴계로	중구 남대문로 5가 84-1 (연세빌딩 뒤)	퇴계로 1가~6가	중구 을지로 6가 13-6 (한양공고 삼거리)
⑦ 통일로-의주로-청파로-원효로-대방로-시흥대로	은평구 구파발동 (구파발역 4번 출구)	홍은동-독립문-청파동-원효대교-대림동-시흥동	금천구 시흥동 979-2 (쌍호빌딩 앞)
⑧ 남대문로	중구 봉래동 1가 207-33 (염천교 입구)	남대문로 4가-남대문로 1가-삼성타워 앞	종로구 견지동 13 (안국빌딩 앞)
⑨ 삼일로	종로구 운니동 114-8 (일본문화원 앞)	낙원동-삼일빌딩	중구 필동 2가 산1-2 (남산1호터널 입구)
⑩ 돈화문로	종로구 와룡동 122 (돈화문 앞)	종로 3가-을지로 3가-퇴계로 3가	중구 필동 1가 51-9 (구 매일경제 앞)
⑪ 창경궁로-동소문로-미아로-도봉로	중구 충무로 1가 55 (대연각빌딩 앞)	동국대 입구-을지로 4가-종로 4가-성대 입구-한성대 입구-미아 5동-수유동-도봉동	도봉구 도봉동377 (청소차량기지)
⑫ 대학로-장충단길-한남로-경부고속도로입구	종로구 혜화동 132 (우리은행 혜화점 앞)	이화동-장충동-타워호텔-단국대 입구-한남대교	강남구 신사동527 (한남대교 남단)
⑬ 서초로, 반포로	중구 회현동 2가 72-5 (우리은행 본점 앞)	남산 3호터널-용산 2가동-반포대교-예술의 전당 앞 삼거리	서초구 서초동산 700 (예술의 전당 앞)
⑭ 안암로, 종암로	동대문구 신설동 131-50 (수도학원 앞)	용두동-고려대 앞	성북구 하월곡동 196 (제일은행 앞)
⑮ 북악산길-세검	성북구 정릉동	국민대 앞-상명대 앞-명지대	서대문구 연희동

정길-연희로	16-486 (길음교 하단)	입구	194 (우정스포츠 앞)
㉞ 테헤란로	강남구 삼성동 625 (덕영빌딩 앞)	포스코 사거리-선릉역사거리 -역삼역 사거리	역삼동 821 (시계탑빌딩 앞)

실제로 모든 주요도시 주요도로에서 집회를 금지하고 있는 것도 아니며 교통량이 많은 모든 도로에서 집회가 금지되고 있지도 않다. 그런 이유로 무조건 집회를 금지할 수 있다면, 교통체증이 일상화된 서울 시내에서 집회를 할 수 있는 곳은 남지 않게 될 것이다. 지난 세월호 관련 집회만 보더라도 5월 15일 대학생 도심행진이 마로니에공원에서 종로를 따라 보신각까지 600명이 행진을 진행했으며, 5월 17일 세월호 참사 범국민 촛불행동이 청계광장 집회가 끝난 뒤 광교-보신각-종로 1가-종로 3가-을지로 3가-서울광장(3.1km) 구간을 행진했다. 6월 12일 50명이 참가한 강남역 10번출구-교보타워 왕복행진(1.5km)도 진행되었다. 이렇듯 주요도시 주요도로이거나 교통량과 통행량이 많음에도 경찰이 금지하지 않은 행진들의 공통점은 모두 광화문광장 이상을 넘어가지 않은, 즉 청와대 인근으로 가지 않은 곳에서 종료되는 행진코스였다는 점이다.

이처럼 경찰이 무분별하게 금지통고를 남발하자 법원이 제동을 걸기도 했다. 서울진보연대는 4월 23일부터 5월 21일까지 ‘세월호 실종사 무사생환 염원 시민촛불행진’이라는 명칭으로 <동화면세점-종로1가-종로2가-남인사마당-북인사마당>까지의 행진을 신고했다. 그러나 경찰은 신고한 행진 구간이 교통량이 매우 많은 ‘주요도로’이기 때문에 법적으로 행진이 불가능하다며 금지 통고했다. 이에 주최 측이 법원에 집행정지신청을 하자, 법원은 인도로 행진을 하는 것은 교통소통에 방해가 되지 않는다는 이유로 집행정지신청을 받아들였다. 이후 주최 측은 집회와 행진을 신고한 내용대로 할 수 있었다.

이렇듯 경찰은 집시법의 집회금지·제한 조항을 활용해 선택적이고 자의적으로 금지통고를 하고 있다. 이번 세월호 참사 이후 분명하게 보이는 경향은 장소에 따라 금지를 남용하고 있다는 것이다. [그림1]은 지난 두달 간의 세월호 관련 집회 중 금지통고 된 집회장소와 행진경로를 표시한 것이다. 실선은 집회가 금지된 장소이고, 점선은 행진이 금지된 경로다. 대체적으로 광화문 광장을 경계로 집회와 행진이 금지되고 있다. 세월호 참사 이전에도 광화문 광장에서부터 청와대 방면의 집회를 금지하는 경향이 있었지만, 세월호 참사에 대한 정부의 책임을 묻는 요구가 커지면서 더욱 집회금지 행위가 강화되고 있다. 특히 경찰은 정부 비판의 강도가 높거나 적극적인 단체들의 집회에 민감하게 반응하며 이들의 과거 집회전력을 문제 삼아 금지하고 있다.



[그림1] 4월 16일~6월 18일 집회, 행진 금지 장소 현황

헌법이 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장하는 이유는, 평화적 집회 그 자체는 공공의 안녕질서에 대한 위협이나 침해로써 평가되어서는 아니 되며, 개인이 집회의 자유를 집단적으로 행사함으로써 불가피하게 발생하는 일반대중에 대한 불편함이나 법익에 대한 위협은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 국가와 제3자에 의해서 수인되어야 한다는 것을 의미한다. 헌법재판소는 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 보장된다고 천명했다.<sup>1)</sup> 집회 개최자는 집회의 효과를 높이기 위해 개최 장소를 자유롭게 결정할 수 있어야 함에도 불구하고 경찰에 의해 장소의 제한을 받아 결국은 집회를 개최하지 못하게 되거나 미신고집회를 하게 되는 결과를 낳고 있다.

경찰이 세월호 참사와 관련하여 청와대를 비호한다는 비판을 받지 않고 국민의 기본권을 존중하고 수호하고자 한다면 집회·시위의 자유의 헌법적 의미, 기능 및 그 가치를 충분히 고려해야 할 것이다. “집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지한다.” (헌법재판소 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83(병합) 결정)

## 2) 조건통보의 실태와 문제점

○ 세월호시민모임은 5월 5일 ‘대한문-광화문광장-대한문’을 인도로 왕복하는 행진을 신고했으나 서울지방경찰청은 교통소통을 이유로 조건통보했다. 인도로 왕복하고 신고 인원수가 30명에 불과했음에도 경찰은 교통체증이 심하다는 이유로 신속하게 이동할 것을 요구했다.

○ 민중의 힘은 5월 9일~10일 이틀간 ‘파이낸스 빌딩-광교-보신각-종로2가R-명동성당-명동입구-을지로입구-국가인권위’ 구간을 행진하는 신고를 했다. 이에 대해 경찰은 플래카드와 피켓, 깃발, 유인물 및 음향시설을 소지하고 차도를 행진하는 것이 교통소통에 장애가 우려된다는 이유로 조건통고를 했다.

○ 검은티 행동은 3차 검은티행동 ‘청와대 가는길’이라는 명칭으로 5월 24일 100명의 행진을 신고했다. 경찰은 교통소통을 이유로 조건통보를 했고 주최측은 경찰의 요구사항을 지키면 행진이 가능할 줄 알았으나 실제로 당일 경찰에 의해 행진경로가 막혀 세종대로, 종로의 인도행진은 하지 못하고 ‘파이낸스 빌딩-광화문광장-세종문화회관 앞’까지만 행진하게 되었다.

○ 4월 27일 김00씨는 10명의 규모로 4월 29~5월 1일 19:00~21:00 청운동사무소 앞 인도의 집회신고를 종로경찰서에 했다. 접수 다음날 종로경찰서 직원이 방문하여 주말 당직 경찰이 실수로 접수했다며 신고를 취하하고 기자회견으로 전환해달라는 요청을 했다. 이를 거부하자 경찰은 4월 29일 집회현장에서 조건통보를 하며 주거지에 해당하는 장소로 주민들의 소음에 대한 민원이 제기되고 있으니 야간 소음기준치 60dB내로 확성기를 사용할 것, 경찰의 폴리스라인 설치에 적극 협조할 것, 신고인원을 준수할 것을 요구했다.

1) 헌법재판소 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83(병합) 결정

4월 16일부터 6월 18일까지 조건통보 9건의 내용은 행진의 경우 집시법 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지제한)에 따라 교통질서 유지를 위한 조건을 준수할 것을 요구했다. 신속하게 이동해야하며 행진 중 연좌 또는 정지, 구호제창 등을 하면 안 된다는 조건을 명시했다. 경우에 따라서 행진 중 일시적으로 특정한 장소에 잠시 머무르고 행진을 지속할 수 있는데도 경찰은 그것을 별도의 집회로 간주하고 금지하고 있다. 특히 구호제창까지 통제하는 것은 집회·시위 방식에 대한 과도한 제한이다. 또한 행진 시 사용하는 현수막, 피켓, 깃발 등이 교통소통에 장애를 유발하는 근거로 조건통보를 하는데 이 역시 교통소통과 특별한 관계가 없다는 점에서 집회·시위 방식에 대한 과도한 제한이다. 도로교통법에서도 보행자의 통행에 지장을 줄 수 있는 행렬은 차도로 통행을 하게하고 이러한 행렬 중 기와 현수막을 휴대한 행렬이 포함되어 있다.<sup>2)</sup> 집회·시위가 아니어도 행렬이 보행자의 통행권과 배치되지 않게 하기 위해 차도를 이용할 수 있도록 조치를 취하고 있는데도 경찰은 집회·시위에 대해서는 유독 교통소통을 이유로 제한하는 조치만을 하고 있다.

이처럼 금지통고와 마찬가지로 조건통보 또한 경찰이 현장에서 교통소통을 핑계로 집회 참가자들을 해산시키고 처벌할 수 있는 길을 열어주고 있다. 신고제가 헌법이 금지하는 허가제로 변질되지 않으려면, 경찰은 신고제가 “경찰관청 등 행정관청으로 하여금 집회의 순조로운 개최와 공공의 안전보호를 위하여 필요한 준비를 할 수 있는 시간적 여유를 주기 위한 것으로서, 협력의무로서의 신고”(헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2007헌바22 결정)라는 관점에서 집회·시위가 원활하게 진행될 수 있도록 필요한 조치를 취해야 할 것이다.

## 2. 폭력적인 진압과 연행

경찰이 금지통고를 통해 청와대 인근 집회를 자의적으로 금지하자, 시민들은 이에 복종하지 않고 청와대 방향의 행진을 감행했다. 경찰은 세월호 참사의 책임을 묻기 위해 청와대로 향하는 시민들을 폭력적으로 진압하고 연행했다. 2014년 6월 서울지방경찰청이 장하나 의원실(새정치민주연합)에 제출한 자료에 따르면, 경찰은 세월호 관련 집회 참가자 가운데 354명을 체포하여 347명을 수사하고 있다. 이 가운데 6명이 구속되었고 나머지 341명은 불구속 수사를 받고 있다. 이들은 집시법상 해산명령불응죄, 일반교통방해 혐의, 특수공무집행방해 등의 혐의를 받고 있다. 연행자는 119명(5월 17일), 97명(5월 18일), 30명(5월 24일), 5명(5월 31일), 69명(6월 10일) 등 집회 규모와 상관없이 대규모 연행이 빈발했다. 5월 31일 집회의 경우 연행자가 적었으나 경찰의 폭력성이 심각하여 상급지휘관이 일선 경찰을 진정시키려 할 정도였다. 연행자 중 2명이 팔에 골절상을 입는 등 다쳤다. 한 여성은 연행되지 않았으나 진압과정에서 머리를 다쳐 2시간 넘게 의식을 잃었다가 깨어났고 이틀간 실어증에 시달렸으며 현재까지 치료 중에 있다.

그동안 열린 집회는 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 위협을 초래하지 않는 평화적인 집회였다. 현행 집시법과 관례도 평화로운 집회에 단순 참여한 사실 자체로는 강제해산과 현행범 체포의 요건에 해당한다고 보지 않는다. 예를 들어 5월 17일 사건을 자세히 살펴보자. 당일 오후 6시, 청계광장에서는 ‘세월호 참사 대응 각계 원탁회의’ 주최로 ‘세월호 참사 희생자 추모, 실종자 신속구조수색, 진상규명을 위한 범국민 촛불행동’ 집회가 열렸다. 집회 후 참가자들은 신고된 경로인 청계광장→보신각→종로3가→을지로

2) 도로교통법 제9조(행렬등의 통행), 도로교통법 시행령 제7조(차도를 통행할 수 있는 사람 또는 행렬)

3가→서울광장으로 행진했다. 이 과정에서 참가자 200여명이 종로3가에서 안국역 방향으로 행진했다. 경찰은 안국역 사거리 차도를 봉쇄하여 이들의 행진을 가로막았고 차량 통행도 봉쇄되었다. 언론보도에 따르면, 경찰은 오후 9시 42분부터 46분까지 5분여 동안 3차례 해산명령을 했다. 오후 9시 51분쯤 참가자들이 “돌아가자”며 뒤돌아섰고 일부는 인도로 올라가 본대가 있는 시청광장 방향으로 이동을 시작했다.<sup>3)</sup> 참가자들이 반대 방향인 창덕궁 방향과 건너편 래미안갤러리 방향으로 이동하자 갑자기 현대사옥 주차장 쪽에서 경찰들이 뛰어나와 길을 가로막았고 참가자들을 안국역 사거리 방향과 창덕궁 방향에서 고립시켰다. 차도와 인도 사이의 경계를 막는 것을 넘어 인도로 올라오면서 래미안갤러리 화단 방향으로 참가자들을 밀어붙여 고착<sup>4)</sup>시켰다. 이 과정에서 119명이 체포되었다.<sup>5)</sup>

이날 시위는 신고된 경로에서 벗어났을 뿐 그 과정에서 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 위험을 초래하지 않는 평화적인 시위였다. 그러나 경찰은 해산명령을 하고 참가자들을 연행했다. 이는 “단순히 신고사항에 미비점이 있었다거나 신고의 범위를 일탈하였다는 이유만으로 곧바로 당해 옥외집회 또는 시위 자체를 해산하거나 저지하여서는 아니될 것이고, 타인의 법익 기타 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위험이 초래된 경우에 비로소 그 위험의 방지·제거에 적합한 제한조치를 취할 수 있되, 그 조치는 법령에 의하여 허용되는 범위 내에서 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것”이라고 판단한 대법원 판례에 어긋난다(대법원 2001. 10. 9. 선고 98다20929 판결).

실사 이날 집회를 신고범위 일탈집회가 아니라 미신고집회로 본다 하더라도 현행 집시법에는 미신고집회의 주최자에 대해서는 처벌 조항(제22조 제2항)이 있지만 참가자에 대해서는 처벌조항이 없다. 다만, 미신고집회라는 이유로 경찰이 해산명령을 하고 참가자가 이에 불응하면 6개월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처해진다(제24조 제5호). 집회 현장에서 경찰이 해산명령을 남발하는 이유가 여기에 있는 것이다.

그러나 이미 대법원은 경찰의 자의적인 해산명령을 허용하지 않고 있다. 대법원은 “(집시법) 제20조 제1항 제2호가 미신고 옥외집회 또는 시위를 해산명령 대상으로 하면서 별도의 해산 요건을 정하고 있지 않더라도, 그 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위험이 명백하게 초래된 경우에 한하여 위 조항에 기하여 해산을 명할 수 있고, 이러한 요건을 갖춘 해산명령에 불응하는 경우에만 집시법 제24조 제5호에 의하여 처벌할 수 있다고 보아야 한다”고 판단했다(대법원 2012. 4. 19. 선고 2010도6388 전원합의체 판결).<sup>6)</sup>

3) [속보]경찰, 세월호 추모집회 참석자 115명 무더기 연행, <경향신문>, 2014. 5. 18., <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201405180025411](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201405180025411)>, 검색일: 2014. 7. 13.

4) 흔히 ‘고착’이라는 용어는 “적이 한 지역에서 부대의 어느 부분을 타 지역에 사용할 목적으로 전환하는 것을 방지하는 것”을 뜻하는 군사용어로 알려져 있다. 경찰이 집회 장소로 이동하려는 참가자들을 경찰 병력으로 에워싸 아예 이동할 수 없도록 만든다. 고착은 경찰이 집회 장소로 가려는 참가자들을 아무런 법적 근거도 없이 제한하는 것이다. 만약 집회 참가자들의 행위가 현행범체포가 허용된 행위라면 고착이 아니라 현행범체포를 하겠지만, 집회 장소로 이동하는 행위 자체에는 위법성이 있을 수가 없으므로 물리력을 동원하여 다짜고짜 이동을 막는 것이다. 이는 ‘감금’에 해당하는 범죄행위이다. 2000년 12월 6일 인권운동사랑방 류은숙 사무국장 등 4명은 한미행정협정 개정을 요구하는 집회에 참석하려다가 “불법집회에 참석할 우려가 있고 공동의 목적으로 모였으니 집회가 명확하다”는 이유로 광화문 정부종합청사 후문 노상에서 경찰들에 의해 2시간 동안 감금당했다가 국가배상청구 소송을 제기했다. 2001년 5월 16일 서울지방법원 민사6단독 이진배 판사는 류 사무국장 등 4명에 대해 국가가 각각 200만원씩 지급해야 한다고 판결했다(서울중앙지방법원 2001. 5. 16. 선고 2000가소280320 판결).

5) 7월 2일 노동당은 5월 17일과 18일 발생한 경찰의 폭력진압과 연행에 대해 피해자들을 대리하여 경찰을 고소하고 국가배상청구 소송을 제기했다.

더 나아가 미신고집회는 곧바로 불법집회라는 통념을 전환하는 것이 필요하다. 평화적인 집회는 그것이 비록 미신고집회라 하더라도 헌법의 보호범위 안에 있다.<sup>7)</sup> 대법원은 “집회의 자유가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가 금지를 선언한 헌법정신, 옥외집회 및 시위에 관한 사전신고제의 취지 등을 종합하여 보면, 신고는 행정관청에 집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 공공질서의 유지에 협력하도록 하는 데 의의가 있는 것으로 집회의 허가를 구하는 신청으로 변질되어서는 아니 되므로, 신고를 하지 아니하였다는 이유만으로 옥외집회 또는 시위를 헌법의 보호 범위를 벗어나 개최가 허용되지 않는 집회 내지 시위라고 단정할 수 없다”고 판단했다(대법원 2012. 4. 19. 선고 2010도6388 판결).

### 3. 1인 시위 방해와 통행 제지

#### 1) 1인시위 방해

##### ○ 6월 28일 / 경북궁 역 사거리

이은택(데모당)씨가 1인시위를 하기 위해 경북궁 역 출구에 도착하자마자 종로서 소속 경찰들이 나타나 집회전력을 언급하며 범죄의 우려가 있으며 3명이 있으니 미신고집회라고 1인시위를 방해하고 해산방송을 했다.

1인시위 참가자 3인은 4거리에 흩어져 있는 상태로 서로 의사소통이 되지 않을 정도의 거리를 유지하고 있었다. 경찰의 방해를 피해 움직이면 경찰은 따라다니면서 골목을 막거나 고착을 하며 사람들에게 북쪽(청와대 방향)으로 가지 말고 남쪽으로 가라고 했다. 이들은 1시간~1시간 30분 정도 1인시위를 계획하고 왔으나 경찰의 방해로 30분 정도 진행하고 정리했다. 돌아가는 길에 경찰이 청계광장까지 따라왔다.

6) 미신고집회가 아니라 사전에 금지통고된 집회의 경우에도 대법원은 비슷한 취지로 판단했다. “사전 금지 또는 제한된 집회라 하더라도 실제 이루어진 집회가 당초 신고 내용과 달리 평화롭게 개최되거나 집회 규모를 축소하여 이루어지는 등 타인의 법익 침해나 기타 공공의 안녕질서에 대하여 직접적이고 명백한 위험을 초래하지 않은 경우에는 이에 대하여 사전 금지 또는 제한을 위반하여 집회를 한 점을 들어 처벌하는 것 이외에 더 나아가 이에 대한 해산을 명하고 이에 불응하였다 하여 처벌할 수는 없다.” (대법원 2011.10.13. 선고 2009도13846 판결)

7) 헌법 제21조는 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”(제1항), “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다”(제2항)라고 선언하고 있다. 집시법도 “누구든지 폭행, 협박, 그 밖의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다”(제3조 제1항)고 규정하고 이를 위반하면 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제22조 제1항). 군인·검사 또는 경찰관이 위반하는 경우 5년 이하의 징역으로 가중처벌된다(제22조 제1항 단서).



[그림2] 경북구역 4번출구 청운동 입구에서 1인시위를 시작하자 경찰이 곧바로 고착하고 해산명령을 내린다.

### ○ 7월 5일 / 청와대 분수대

데모당 소속의 8명은 일본대사관 앞에서 1인시위를 진행하고 청와대에서 1인시위를 할 예정이었다. 그러나 일본대사관 앞에서의 1인시위를 경찰이 물리력으로 방해하여 예정대로 진행되지 못한 채 마무리하고 청와대로 이동했다. 청와대로 이동하는 도중에 경찰이 미행하는 것을 확인할 수 있었다. 청와대 분수대 앞에 도착하여 1인시위를 시작하자 경비대가 우산으로 피켓을 가리기 시작했다. 다른 1인시위 참가자가 도착하자 역시 따라다니며 우산으로 피켓을 가렸다. 경비대는 여럿이 하는 것은 집회라서 안 된다고 하여 1인만 하겠다고 확인하고서야 1인시위를 할 수 있었다. 마찬가지로 1인시위가 끝나고 이동하자 경찰이 광화문에 도착할 때까지 미행을 했다.





[그림3] 청와대 분수대 앞에서 1인시위를 하려고 하자 경비대가 우산을 이용해 피켓을 가리고, 이동을 하면 따라다니고 있다.

○ 4월 27일 / 광화문광장

1인시위를 시작하자 경찰은 “피켓이 너무 크다”, “빨간 색깔이 혐오감을 준다”며 1인시위를 방해했고 경찰병력을 동원해 피켓이 보이지 않도록 가렸다.



[그림4] 광화문 광장에서 1인시위를 시작하자 경찰이 피켓 앞으로 도열해 가리고 있다.

## ○ 문제점

청와대 앞은 집시법 제11조에 의한 집회·시위 금지장소이다. 청와대 경계로부터 100m 이내의 집회가 금지되어 있다 보니 1인시위만이 가능하다. 1인시위는 보통 혼자 피켓을 들고 서있는 형태로 진행되기 때문에 위협적인 요소가 없다. 그럼에도 청와대에서의 1인시위를 과도하게 금지하고 방해하고 있는 것이다. 특히 피켓의 크기나 색깔에 대해서 문제제기 하는 것은 방해의 목적으로 시비를 거는 것과 다름없다. 대통령은 국민에 의하여 선출되며 국민에게 정치적 책임을 지는 지위로서 국민의 목소리를 수렴해야 하는 책임이 있다. 청와대로부터 상당한 거리가 떨어진 곳의 집회까지도 금지하고 있는 현실에서 1인시위마저 경찰에 의해서 방해를 받는다면 국민 여론에 귀 기울여 민주주의를 실천해야 하는 책무를 외면하는 것과 다를 바 없다.

## 2) 통행 제지

### ○ 실종자 가족 통행 제지 (진도대교 앞)

실종자 수색이 더디게 진행되자 2014년 4월 20일 새벽 세월호 침몰사고 실종자 가족들이 박근혜 대통령을 직접 면담을 요구하며 청와대로 향했다. 경찰은 진도체육관에서 버스를 타려던 실종자 가족들을 막았고, 제지당한 실종자 가족들은 진도체육관에서 약 10km 떨어진 진도대교까지 도보로 이동했다. 경찰

은 다시 진도대교 입구에서 실종자 가족들의 이동을 제지했다. 실종자 가족들이 경찰에 의해 제지된 진도대교에서 청와대까지의 거리는 384km였다. 이인선 경찰청 차장은 당시 현장에서 실종자 가족들을 막으면서 “이것은 명백한 불법행위다. 지금 시간이 몇 시입니까”라며 가족들을 해산시키려 하자 가족들은 “애들이 죽어가는데 몇 시냐는 말이 나오느냐”며 이 차장을 밀어냈다.<sup>8)</sup>

5월 12일 기자간담회에서 이성환 경찰청장은 “(실종자 가족들이) 진도대교까지 가서 격한 마음에 뛰어내리기라도 할까봐 이동을 막았다”고 밝힘으로써, 이것이 경찰청의 지침에 따른 것이었음을 인정했다.<sup>9)</sup>

## ○ 추모시민 통행 제지 (경북구역 인근)

세월호 참사로 인한 사망자 수를 교통사고 사망자 수와 비교한 KBS보도국장의 발언에 격분한 유가족과 생존자 가족들은 2014년 5월 8일 KBS 본관을 항의 방문한 뒤 다음날인 5월 9일 새벽 청와대 인근 청운동 주민센터로 옮겨 박근혜 대통령과의 면담을 요구했다. 이들이 청와대에 요구한 것은 KBS 보도국장의 문제 발언에 대한 조치와 남은 구조작업에 총력을 기울일 것 등이었다. 유가족들의 요구에 따라 박준우 청와대 정무수석 등과 유가족 대표단이 이날 오전 면담을 가졌으며, 유가족들은 청운동 주민센터 앞에서 오후 4시까지 연좌농성을 이어갔다. 유가족들의 청운동 주민센터 앞 농성이 알려지면서, 이들을 지지·격려 방문하겠다는 시민들이 모였지만, 경찰은 청운동 주민센터로부터 1km 이상 떨어진 경북구역에서부터 노란 리본을 착용하거나 피켓을 든 시민들의 통행을 제지했다. 그리고 경찰은 통행 제지의 이유로 “불법 시위가 확산될 수 있다”는 이유를 들었다.

통행제지는 현장 경찰의 개별적 판단에 따른 것이 아니라 서울지방경찰청 단위의 지침에 의한 것이 경찰 고위간부들의 발언에서 분명히 확인되었다. 언론보도에 따르면 5월 12일 경찰청 관계자는 “당시 정권 퇴진 등을 주장하는 사람들이 모인다는 동향이 있어 노란 리본을 단 사람 등은 불법시위자가 될 가능성이 있으니 (시위에서) 차단하라는 지침을 서울지방경찰청이 자체적으로 내렸다”고 밝혔다. 이성환 경찰청장도 같은 날 기자간담회에서 “희생자 가족들이 이념적인 집회·시위에 이용당할 수 있다고 봤다”며 통행제지가 서울경찰청의 지침에 따른 것임을 인정했다.<sup>10)11)</sup>

## ○ 문제점

경찰이 집회 장소 부근에서 집회에 참여하려는 시민들의 통행을 제지하는 일이 자주 발생하고 있다. 경찰은 통행제지의 법적 근거로 경찰관직무집행법을 제시한다. 경찰관직무집행법 제6조 제1항은 “경찰관은

8) [세월호 침몰 / 분노하는 가족들] 책임자 없고 요구엔 미적대고... 가족들 분노의 행진, <조선일보>, 2014. 4. 21., <[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/04/21/2014042100130.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/04/21/2014042100130.html)>, 검색일: 2014. 7. 13.

9) 경찰청장 “실종자 가족들이 진도대교에서 뛰어내릴 수 있어 행진 차단했다”, <민중의소리>, 2014. 5. 12., <<http://www.vop.co.kr/A00000753352.html>>, 검색일: 2014. 7. 13.

10) [단독]“노란 리본 시민 차단” 경찰 ‘시위지침’ 논란, <경향신문>, 2014. 5. 13., <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201405130600085](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201405130600085)>, 검색일: 2014. 7. 13.

11) 지난 5월 15일 참여연대는 진도대교 앞 실종자 가족 통행 제지 사건과 경북구역 인근 추모시민 통행 제지 사건과 관련하여 이성환 경찰청장과 강신명 서울지방경찰청장, 이인선 경찰청 차장, 서울지방경찰청 소속 성명불상 1명 등 총 4명을 형법상 직권남용죄와 경찰관직무집행법 위반 혐의로 서울중앙지검에 고발했다. 또한 참여연대는 검찰 고발과 별도로 경찰청 인권위원회에 조사요청서를 보냈다.

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”고 규정하고 있다. 경찰은 해당 집회가 불법이 될 가능성이 있다는 자의적인 판단만으로도 위 규정을 적용하여 시민들의 통행을 제지하곤 한다.

그러나 대법원은 경찰이 통행 등을 제지할 수 있는 기준을 엄격하게 제시하고 있다. 대법원은 “경찰관 직무집행법 제6조 제1항 중 경찰관의 제지에 관한 부분은 범죄의 예방을 위한 경찰 행정상 즉시강제에 관한 근거 조항이다. 행정상 즉시강제는 그 본질상 행정 목적 달성을 위하여 불가피한 한도 내에서 예외적으로 허용되는 것이므로, 위 조항에 의한 경찰관의 제지 조치 역시 그러한 조치가 불가피한 최소한도 내에서만 행사되도록 그 발동·행사 요건을 신중하고 엄격하게 해석하여야 한다. 그러한 해석·적용의 범위 내에서만 우리 헌법상 신체의 자유 등 기본권 보장 조항과 그 정신 및 해석 원칙에 합치될 수 있다”고 전제하고, “따라서 경찰관은 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 사태일 때에만 경찰관직무집행법 제6조 제1항에 의하여 적법하게 그 행위를 제지할 수 있고, 그 범위 내에서만 경찰관의 제지 조치가 적법한 직무집행으로 평가될 수 있다”고 판단했다.

이에 따르면, 경직법 제6조에 따라 시민들의 통행을 제지하는 것이 정당화되기 위해서는 ①경찰의 자의적인 판단이 아니라 객관적으로 불법행위가 눈앞에서 막 이루어지려고 하는 상황에서 ②행위를 제지하지 않으면 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 상황이어야 하며 ③통행을 제지하는 것 외에 다른 수단을 찾을 수 없는 경우여야 한다.

또한 같은 판결에서 대법원은 “비록 장차 특정 지역에서 구 집회 및 시위에 관한 법률에 의하여 금지되어 그 주최 또는 참가행위가 형사처벌의 대상이 되는 위법한 집회·시위가 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 제1항에 의한 행정상 즉시강제인 경찰관의 제지의 범위를 명백히 넘어서는 것이어서 허용될 수 없으므로, 이러한 제지 행위는 공무집행방해죄의 보호대상이 되는 공무원의 적법한 직무집행에 포함될 수 없다”고 판단했다(대법원 2008.11.13. 선고 2007도9794 판결).

즉, 시간적·장소적으로 근접하지 않은 곳에서 집회·시위에 참여하기 위해 출발 또는 이동하는 행위를 경찰이 제지하는 것은 어떤 경우라도 적법하다고 평가될 여지가 없는 것이다. 실종자 가족 통행 제지 사건이 발생한 진도대교 앞은 가족들의 목적지인 청와대로부터 384km나 떨어진 곳이었다. 시간적으로나 장소적으로 상당히 떨어진 진도대교에서부터 가족들의 이동을 막은 것은 위 대법원 판례에 비추어볼 때 적법한 공무집행으로 볼 수 없다. 청운동 주민센터로부터 1km 이상 떨어진 경북구역 인근에서 발생한 추모시민 통행 제지 사건 또한 마찬가지이다.

이에 더해, 실종자 가족들이 청와대에서 불법집회를 개최할 것이라는 개연성 역시 명백하지 않았음이 분명하다. 청와대로 이동하는 실종자 가족들의 행위에 불법적인 요소가 있다고 볼 근거는 어디에도 없다. 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 없다. “(실종자 가족들이) 진도대교까지 가서 격한 마음에 뛰어내리기라도 할까봐 이동을 막았다”는 이성환

경찰청장의 변명은 당시 제지행위에 어떠한 법적 근거도 없었음을 자인한 셈이다.

#### 4. 마 치 며

세월호 참사 이후 이어진 경찰의 청와대 인근 집회 금지·제한, 이에 불복종하는 집회에 대한 폭력적인 진압과 연행, 집시법의 규제를 받지 않는 1인시위의 방해, 통행제지의 실태를 보면 헌법이 보장하는 집회·시위의 자유에 청와대가 성역이 될 수 있느냐는 질문이 나올 수밖에 없다. 참사 이전에도 청와대 인근 집회를 금지하는 경향이 없었던 것은 아니지만, 참사에 대한 정부의 책임을 묻는 요구가 커지면서 그러한 경향이 더욱 강화되고 있다. 경찰이 청와대를 지키는 방패막이로 전략하고 있는 것이다.

참사의 진상을 의혹 없이 규명하고 재발을 방지하려면 조사 대상에 예외가 있어서는 안 되는 것처럼, 참사의 책임을 처음부터 면제받는 성역이 있어서도 안 될 것이다. 청와대 인근 집회에 참여하는 시민들의 항의는 참사로부터 단 한 명도 구출하지 못했으면서도 ‘컨트롤타워’가 아니라고 변명하는 청와대를 향하고 있다. 집회·시위처럼 다수가 모이는 대중의 집회가 개최되었다면 진정 국가권력이 고려해야 할 사항은 집회에 참여한 시민을 처벌하는 것이 아니라 것처럼 많은 시민이 모일 정도로 강력한 주의와 주장을 어떻게 정치적 의사로 수렴하고 의제로 설정하느냐는 문제여야 한다.

# 헌법소원심판청구서

청 구 인

별지 1. 기재와 같음

대리인 1. 법무법인 창조

담당변호사 이덕우, 김종보

서울 서초구 반포대로 112(서초동) 장생빌딩 5층

전화: 02) 588-4411, 팩스: 02) 588-4415

2. 변호사 신훈민

## 청 구 취 지

별지 2. 기재 공권력의 행사는 청구인들의 집회의 자유, 정치적 표현의 자유 및 행복추구권, 평등권을 침해하는 것이므로 헌법에 위반된다.

라는 결정을 구합니다.

## 침해된 권리

집회의 자유, 정치적 표현의 자유, 행복추구권, 평등권

## 침해의 원인

별지 2. 기재 공권력의 행사

## 청 구 이 유

1. 이 사건 헌법소원심판청구의 배경
  - 세월호 참사와 국가의 책임

가. 序

2014. 4. 16.은 우리에게 잊을 수 없는 날이 되었습니다.

그리고 잊어서는 안되는 날이 되었습니다.

참담합니다.

세월호 침몰은 단순한 사고가 아닙니다.

생명과 안전보다 이윤이 우선되었던 대한민국의 얼굴입니다.

재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하는 것은 국가의 근본적 의무이자 존재 이유입니다. 이에 대한민국 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 명시하여 국가에게 국민을 보호할 것을 명령하고 있습니다.

2014. 4. 16. 08:58경 언론 보도로 제주도로 가던 청해진 해운의 세월호가 침몰하고 있다는 소식이 전국에 알려졌습니다. 오전 11시에는 전원 구조되었다는 보도가 나왔습니다. 하지만 오후가 되자 전원 구조 보도는 거짓임이 알려졌고 속속 사망자가 발생하고 있다는 소식이 전해졌습니다. 그리고 2014. 7. 17. 현재 탑승자 476명 중 실종자를 포함한 304명이 살아서 가족의 품으로 돌아오지 못하였습니다. 침몰이 참사로 이어진 것은 정부가 동원가능한 모든 자원을 들여 국민을 위험으로부터 보호해야 하는 의무를 전혀 이행하지 않았기 때문입니다. 침몰 이후 세월호 안에서 간절히 구조를 기다리던 이들에게 정부는 없었습니다. 대한민국 헌법 34조 6항은 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하는 것을 의무로 규정하였지만 정부는 보이지 않았습니다.

박근혜 정부는 출범 이후 ‘국민안전’, ‘규제완화’, ‘정부 3.0’,<sup>12)</sup> ‘공직자 부정부패 척결’ 등을 정부의 핵심가치라고 홍보해왔습니다. 그러나 이번 세월호 참사를 통해 국민안전과 공직자 부정부패 척결은 공허한 말 뿐이었음이 드러났습니다. 정부의 무분별한 규제완화는 국민의 안전을 위태롭게 만들었고, 인적쇄신 없는 조직개편과 낙하산 인사는 국가재난관리시스템을 무력하게 만들었습니다.

특히 모든 규제를 암 덩어리로 몰아 규제혁파를 외친 대통령과 정부의 무분별한 규제 완화는 국민의 생명을 책임지던 안전핀을 뽑아 세월호 참사의 근본적인 원인이 되었습니다. 국가재난관리시스템의 재정비라는 요란한 약속에도 불구하고 현실과 유리된 정책과 인사로 말미암아 실제로 재난이 발생하고 구조가 필요한 때에는 아무런 소용이 없었습니다. 해양수산부, 해양경찰청 등 각 정부 기관들과 한국선급, 한국해운조합 등 피감기관과의 유착 관행은 심화되었고, 그 결과 정작 사고가 발생하자 누구도 책임지려 하지 않았습니다.

#### 12) 정부 3.0 [政府3.0, government 3.0]

공공정보의 개방을 통해 정부의 운영방향을 국민 개개인 중심의 양방향으로 전개하려는 국민행복을 위한 기본정책. ‘정부 3.0’이란 정부기관 등이 보유하고 있는 공공정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있도록 적극 개방, 공유하고, 부처 간에 칸막이를 없애 소통과 협력을 함으로써 보다 행정효율을 높여 국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 많은 일자리를 창출하고, 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영의 패러다임이다.

이와 같이 개방·공유·소통·협력을 핵심 가치로 하고 있는 정부 3.0은 한마디로 국민의 눈높이에서 국민과 현장 중심의 행정서비스를 하겠다는 지표인 것이다.

지금껏 정부의 운영 방향과 행정서비스는 과거에 정부(공급자) 중심의 일방향 제공인 ‘정부 1.0’에서 양방향 제공으로 발전한 국민 중심의 ‘정부 2.0’을, 한층 더 업그레이드해 이제는 국민 개개인을 위한 양방향 맞춤형 서비스를 제공하는 ‘정부 3.0’으로 진화·발전하고 있다.

(이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전, 2010.11.23, 새정보미디어)

‘사고’는 ‘대참사’로 이어졌습니다. 세월호의 탑승객과 승무원 476명 중 생존자는 172명에 불과합니다. 사망자와 실종자는 무려 304명에 이르고, 침몰 이후 구조된 실종자는 아무도 없습니다. 단 한명도 구조하지 못한 나라, 생명과 안전보다는 비용절감과 이윤을, 사람을 구조하기보다는 책임회피를 우선하는 나라, 세월호 대참사는 대한민국의 민낯을 드러낸 사건입니다.

세월호 침몰을 인지한 선장.선원들이 곧바로 승객들로 하여금 피난하도록 했다면 거의 전원이 구조될 수 있었을 것입니다. 5분이면 가능한 안내방송이었습니다. 그러나 선장.선원들은 피난하도록 하지 않았습니다. 오히려 가라 앉고 있는 배 안에 “가만히 있으라”고 하고는 자신들만 침몰하는 배를 빠져 나갔습니다.

세월호 선장과 선원, 청해진 해운 관련자 등에 대한 형사재판이 진행 중이고, 국회의 세월호국정조사가 진행중이지만, 세월호가 침몰하게 된 근본적 원인을 제공한 국가, 그리고 침몰 이후 아무도 구조하지 못한 국가에 대해서는 아무런 책임 추궁이 이루어지지 않고 있습니다. 이 사건 헌법소원심판을 청구하는 현재까지도 실종자 11명이 가족들의 품으로 돌아오지 못하고 있습니다.

#### 나. 세월호 참사 - 구조의무 불이행에 관한 국가의 책임

##### 1) 세월호 사고 현장에서의 구조불이행

세월호 참사가 일어난 책임은 단지 직접적으로 침몰사고를 야기한 청해진 해운이나 선장.선원들에게만 있는 것이 아닙니다. 09:30분경 세월호 침몰 현장에 도착한 해양경찰은 목포해양경찰서 소속 123경비정 1대와 응급 구조헬기 1대뿐이었습니다. 123경비정은 09:30 세월호 선수에 접안 하였음에도 불구하고 그저 갑판으로 나와 있는 사람들만 데려왔을 뿐, 내부로 진입하여 안에 남아 있던 승객들에게 밖으로 나오라는 방송도 하지 않았습니다. 11:20 세월호가 완전히 침몰할 때까지 사고 현장에 도착한 것은 경비정 1대, 헬기 1대, 군함 1대였고, 대부분의 생존자를 구출한 것은 생업을 잇은 채 현장으로 달려온 주변 어선들이었습니다.

검경합동수사본부는 세월호가 완전히 침몰하기까지 해경이 47분 동안 선체에 접근해 구조활동을 폈으면 전원 구조했을 것이라고 발표한 바 있습니다.<sup>13)</sup> 검경합동수사본부의 발표에 따르면 “10시17분까지 학생이 카톡을 보낼 수 있었던 만큼 당시에 해경 역시 구조가 가능했음에도 구조조치가 미흡했던 것으로 판단된다”고 합니다. 선내로 진입하여 안내방송을 했다면 더 많은 사람들을 구조할 수 있었다는 것이 검찰의 분석결과입니다.

##### 2) 방송을 보고 사고 발생을 확인한 청와대, 대통령이 어디에 있는지 모르는 청와대

13) 경향신문, <검찰 “해경, 진입했으면 다 살릴 수 있었다”>, 2014. 5. 11.

[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201405112029041](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201405112029041)

검경 합동수사본부(합수부) 관계자는 11일 “해경이 처음 도착한 지난달 16일 오전 9시30분 당시 세월호는 45도가량 기울어져 있었을 뿐”이라며 “해경이 (이때 세월호에) 진입해 구조했으면 (세월호 승객) 전원이 생존할 수 있었을 것”이라고 밝혔다.



세월호가 침몰하기 시작한 것은 08:48분이었고, 단원고 최덕하 군이 전남소방본부에 처음으로 신고한 것은 08:52분이었습니다. 이후 08:55분 제주 해상교통관제센터(VTS)에 세월호가 침몰하고 있다는 신고가 다시 접수됐고, 해군은 09:03분 사고를 인지했으며, 1분 뒤 안전행정부에 보고가 됐습니다. 안행부는 09:24 공무원들에게 재난 발생 문자를 발송했고, 해양수산부와 국방부는 09:45 중앙재난안전대책본부를 꾸렸습니다. 그날 청와대는 09:19 뉴스채널 YTN을 통해 사고 발생 소식을 알았고, 1분 뒤 해경에 전화를 걸어 확인을 했습니다. 국가안보실은 당시 08:30부터 김규현 차장 주재로 실무조정회의를 하고 있었지만, 누구도 이 사실을 몰랐습니다. 김장수 실장이 박근혜 대통령에게 첫 서면보고를 한 것은 10:00였고, 박근혜 대통령은 10:15 김기춘 비서실장에게 전화를 걸어 “단 한 명의 인명 피해가 없도록 구조에 최선을 다하라, 객실과 엔진실 등을 철저히 수색하라”고 지시하였습니다. 이후 박근혜 대통령은 10:30엔 해양경찰청장에게 ‘특공대를 투입하라’고 지시했습니다.

10:15분.

그 때는 이미 구조를 위한 골든타임이 거의 지난 뒤였습니다.

10:30분.

그 때는 이미 선체가 거의 물속에 가라앉은 상황이었습니다.

대통령은 그 때까지도 세월호 참사의 상황을 전혀 파악하지 못하고 있었던 것입니다.

다. 세월호 참사 - ‘규제완화’라는 사회구조적 원인

#### 1) 선령 제한 완화

세월호가 침몰한 또 하나의 직접적인 원인은 규제완화라는 미명아래 선령 20년인 노후한 선박의 운항에 대하여 관리 감독을 제대로 하지 않은 점입니다. 만약 제대로 관리 감독이 이루어져 오로지 승객을 더 많이 태우기 위한 구조변경과 증축을 막았더라면, 적정화물의 4배가 넘게 과적하는 것을 막았더라면, 평형수가 제대로 채워졌더라면, 화물들이 제대로 결박되었더라면, 세월호가 복원력을 잃고 침몰하지 않았을 것입니다.

오래된 선박일수록 선체의 안전성이 떨어지는 것은 상식입니다. 그러나 해운회사 입장에서는 선박을 새로 건조하기보다는 오래된 중고선박을 구입하여 운영하는 것이 훨씬 이익입니다. 이러한 해운회사의 이해관계를 반영하듯, 이명박 정부는 2009년 1월 해운법 시행규칙 제5조를 개정하여 여객선의 선령제한을 30년으로 완화하였습니다.<sup>14)</sup> 기존 선령이 20년임에도 불구하고, 예외

#### 14) 개정전 [해운법 시행규칙] 제5조 (여객선의 보유량 등) [시행 2008.3.14]

① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다.

② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. 다만, 국토해양부장관이 정하는 선박검사 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 연장할 수 있다. <개정 2008.3.14>

③ 제2항에도 불구하고 「해상에 있어서 인명의 안전을 위한 국제협약 등에 의한 증서에 관한 규칙」 제3조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다.

④ 제2항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다.

#### 개정 후 [해운법 시행규칙] 제5조(여객선의 보유량 등) [시행 2009.1.13.]

① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다.

규정을 통해 선령이 20년을 초과한 여객선도 선박검사기준을 통과하면 최대 10년까지 선령을 연장할 수 있게 된 것입니다. 선령 연령 제한 완화는 지난 2006년부터 국내 해운회사들이 조합원으로 있는 이익단체인 “한국해운조합”의 지속적인 요구사항이었습니다. 결국 선령 연령 제한 완화는 정부가 국민의 안전보다 해운회사의 이익 챙겨주기에 몰두한 것으로, 그로 인해 노후 선박이 국내 연안여객선으로 유입될 수 있었습니다. 일본에서 18년간 운영을 마치고 은퇴한 노후 선박 세월호가 별다른 규제 없이 제주와 인천을 오가게 된 배경이 바로 여기에 있습니다.<sup>15)</sup>

## 2) 선박 규제 완화

규제완화에 따라 노후 선박이 국내에 유입되었다면 그에 대한 운항안전기준과 점검강도는 강화되어야 하는 것이 당연합니다. 그러나 언론보도와 통계에 따르면, 노후 선박에 대한 특별점검 기준은 오히려 완화되었고 정밀검사에 필요한 첨단기구는 턱없이 부족했으며, 실제 점검에 투입되는 검사원 수는 한 명도 늘지 않았습니다.

### 가) 특별점검 대상 노후 선박의 기준 완화

정부는 노후 선박 특별점검 대상 선박을 2011년 ‘여객선안전관리지침’ 개정을 통해 15년 이상 선박에서 20년 이상 선박으로 완화해주었습니다. 또한 풍속기준, 방열설비, 입석승선 등에 대한 규정도 줄줄이 완화하였습니다.<sup>16)</sup>

### 나) 노후 선박 정밀검사를 위한 첨단 검사기구 부족<sup>17)</sup>

정부는 노후 선박에 대한 정밀 검사를 위해 첨단 검사기구를 도입하겠다고 밝힌 바 있습니다. 뉴스타파 보도에 따르면, 검사에 필요한 첨단기구는 △노후 선박 유탄유 성능검사 기구인 ‘동점도 측정 테스트 키트’ △선박의 구조를 해체하지 않고 검사하는 ‘내시경 검사장비’ △선박의 두께를 측정하는 두께측정기 △발전압을 정밀 검사하는 ‘내전압 검사기’ △선체의 재료를 시험하는 ‘디지털 온도 측정기’ 등입니다.

그러나 이 가운데 실제 도입된 장비는 내시경 검사장비 2대와 두께측정기 5대가 전부였습니다.

② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. <개정 2008.3.14, 2009.1.13>

③ 제2항에도 불구하고 선령이 20년을 초과한 여객선으로서 해양수산부 장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선[강화플라스틱(FRP) 재질의 선박은 제외한다]으로서 해양수산부 장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 해양수산부 장관이 정하여 고시하는 선박관리평가기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다. <신설 2009.1.13, 2013.3.24>

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 「선박안전법 시행규칙」 제23조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다. <개정 2009.1.13>

⑤ 제2항 및 제3항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다. <개정 2009.1.13.>

15) 한국일보, <경제적 타당성 분석 불충분 평가받고도 MB정부가 선박연령 규제완화 강행>, 2014. 5. 8.

16) 파이낸셜 뉴스, <MB정부, 여객선안전규정도 줄줄이 완화>, 2014. 5. 12.

17) 뉴스타파, <‘떠다니는 시한폭탄’ 노후선박..안전검사는 말뿐>, 2014. 4. 24.

내시경 검사장비는 공단 15개 지부 가운데 인천과 부산 두 군데만 비치됐고, 선박검사에 필수적인 두께측정기는 이제야 각 지부에 1개씩 배치된 실정입니다. 나머지 장비들은 아직 구입 여부조차 결정되지 않았습니다. (정부는 2012년, 2013년 2년 연속 내시경검사장비를 확충하겠다고 강조했지만, 실제 이 장비는 공단 15개 지부 가운데 인천과 부산 두 군데만 비치되었습니다.)

**내시경 검사장비 보유 현황** 뉴스타파

지역 / 장비유무	지역 / 장비유무
부산 ○	여수 ×
인천 ○	고흥 ×
강원 ×	완도 ×
보령 ×	포항 ×
태안 ×	창원 ×
군산 ×	통영 ×
목포 ×	사천 ×

(뉴스타파, 2014. 4. 24.자 뉴스 화면 중)

다) 노후 선박 검사원 수 보강계획 불이행<sup>18)</sup>

선박 안전검사 대행기관은 해양수산부 산하의 준 정부기관인 '선박안전기술공단'입니다. 공단은 검사원 수를 늘린다고 하였으나 지난해와 올해 1명도 늘지 않았습니다. 그 결과 공단의 검사원은 157명이며 1인당 연 133척의 선박을 검사해야 합니다. 더군다나 초음파 검사 등 '비파괴검사'를 담당할 수 있는 전문인력은 1~2명에 불과합니다. 그럼에도 불구하고 공단은 2012년부터 비파괴 검사를 통해 선체 강도 취약 부분을 정밀 검사하겠다고 발표하였으나 인력도 없는 상황에서 검사 계획만 내세운 꼴입니다.

정부는 지난해 세월호처럼 외국에서 도입되는 여객선에 대해서는 해상 시운전 검사를 강화하고, 검사항목도 늘리겠다고 했습니다. 그러나 공단은 각 지부에 "시운전 검사를 강화하라"는 공문을 전달하였을 뿐, 실제로 제대로 된 검사를 할 수 있는 여건을 마련하지 않았습니다.

라) 선박 컨테이너 안전점검기준 완화

해양수산부는 2014년도 규제개혁 추진과제 통해<sup>19)</sup> 선박안전법 시행규칙에 규정된 컨테이너 안

18) 뉴스타파, <'떠다니는 시한폭탄' 노후선박..안전검사는 말뿐>, 2014. 4. 24.

19) 프레시안, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

"박근혜 정부가 추진 중인 범정부적 '규제 완화' 사업에 해상 안전 관련 규제도 이미 다수 포함됐던 것으로 24일 나타났다. 특히 선장의 안전점검 의무를 면제하고, 선박에 싣는 화물 컨테이너의 안전점검 횟수를 제한하는 등의 조치는 이번 세월호 사고와 직·간접적으로 연결돼 있다. 해양수산부의 '규제개혁 추진자료'와 국무총리실 '규제정보포털' 등에 따르면, 박근혜 정부 출범 이후 이미 완화됐거나 완화를 추진 중인 해상안전 관련 규제는 최소한 10건 이상이다."

전점검사업자에 대한 현장점검<sup>20)</sup>을 축소한다고 밝혔습니다. 당초 규정에는 지방해양항만청이 컨테이너 안전점검사업자에 대하여 연 1회 이상의 현장점검을 하도록 되어있습니다. 하지만 사업자의 부담이 가중된다는 이유로 현장점검을 자료 제출로 대체할 수 있게 하고, 그것도 연 1회만 하면 되는 내용입니다. 결국 컨테이너에 화물을 무리하게 싣거나 충분히 고박 조치를 하지 않는 등 안전상 문제가 있는 경우에도 이를 점검하는 사업자들에 대한 관리감독을 사실상 현장점검 없이 서류로 대체하겠다는 것입니다.

마) 선장의 조종지휘대행 조항 신설로 인한 선박운행기준 완화

해양수산부는 2014. 4. 7. 박근혜 대통령이 주재한 국무회의에서 선장의 휴식시간에는 1등 항해사 등이 조종 지휘를 대행할 수 있도록 하는 선원법 시행령 개정안을 의결해 세월호 사고 하루 전인 15일 공포하였습니다.<sup>21)</sup> 개정안은 ‘선장의 조종 지휘 대행’ 조항을 신설하였는데, 선박이 항구를 출입하는 등 위험이 생길 우려가 있을 때를 제외하고는 1등 항해사 등이 선장을 대신하여 선박의 조종 지휘를 할 수 있게 된 것입니다. 세월호 침몰 당시 선장이 위험 구간을 직접 조종을 하지 않고 선실에 있었던 사실이 겹쳐집니다.

바) 선장의 선박 내부심사 및 보고의무 면제

해양수산부는 지난해 4월부터 내항선박 안전관리체제의 이행요건을 완화하였습니다. 원래 선장은 안전관리체제를 개선하기 위하여 매년 인증심사 시행 전 선박 내부 심사를 해야 했습니다.<sup>22)</sup> 하지만 선장의 부적합 사항 보고와 내부 심사를 면제하고 이를 선사의 안전관리자 점검으로 대체하였습니다. 관리·감독을 받아야 할 주체에게 관리·감독권이 주어진 것입니다.

사) 선박소유자 및 안전점검사업자 등의 처벌 완화<sup>23)</sup>

20) [선박안전법 시행규칙] 제66조(지도·감독) 지방해양항만청장은 안전점검방법의 승인을 받은 자가 법 제24조제3항에 따라 승인받은 사항대로 점검하고 있는지에 대한 지도·감독을 연 1회 이상 하여야 한다.

21) [선원법 시행령] 제3조의6(선장의 선박 조종 지휘를 대행할 수 있는 직원) 법 제9조 단서에서 "1등항해사 등 대통령령으로 정하는 직원"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직원을 말한다.

1. 1등항해사

2. 운항장

3. 「선박직원법 시행령」 별표 3에 따른 1등항해사 또는 운항장의 승무자격 이상의 자격을 갖춘 직원 [본조신설 2014.4.15.]

22) [해사안전법 시행규칙] [별표 11] <개정 2014.4.8> 안전관리체제의 수립·시행(제33조 관련)

1. 여객선 및 국제항해에 종사하는 500톤 이상의 여객선 외의 선박

라. 선장의 책임 및 권한에 관한 사항

1) 다음 사항에 대하여 선장의 책임을 명확히 규정하여야 한다.

가) 안전관리목표 및 방침의 시행

나) 해상종사원이 안전관리체제를 준수하는데 필요한 동기의 부여

다) 간단명료한 지시 및 지침의 전달

라) 안전관리체제의 준수여부 확인

마) 안전관리체제의 검토 및 그에 대한 결함사항의 안전관리책임자에게의 보고

2) 다음 사항에 대하여 선장의 최우선적인 결정권한과 책임을 규정하여야 한다.

가) 선박의 안전 및 오염방지를 위한 대응조치

나) 필요시 회사에 대한 지원요청

23) 법률신문, <뒷걸음 친 안전관련 법령 개정... 규제 완화 잇따라>, 2014. 5. 1.

해사안전법의 규제완화는 세월호 참사 이후에도 이어졌습니다. 지난해 정부가 발의한 해사안전법 개정안은 민간의 자발적인 안전관리를 촉진한다는 명목으로 우수사업자 지정제도를 도입하고 우수사업자로 지정된 해운회사 등은 지도·감독을 면제받도록 규제를 완화하고 있습니다. 이 법안은 2014. 4. 28. 법사위 체계자구심사위원회를 별다른 이견 없이 통과한 후 이튿날 국회 본회의에서 가결되었습니다. 반면 해양사고 예방 및 피해 확산 방지 체계를 마련하기 위해 해양교통안전공단을 설립하는 내용의 해사안전법 개정안(2011년 최규성 의원 발의)은 해당 상임위원들의 반대와 담당부처의 유보적인 입장으로 제대로 논의되지도 못하고 폐기되었습니다.

선박의 검사와 선박시설의 기준 등을 규정한 '선박안전법'도 규제가 완화되는 방향으로 개정되고 있습니다. 2009년 개정된 선박안전법은 '컨테이너형식승인판'이 부착되지 않은 컨테이너를 선박에 적재한 선박소유자 또는 선장에 대한 처벌을 '1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금'에서 '1천만 원 이하의 과태료'과로 대폭 완화하였습니다.<sup>24)</sup> 2012년 국회를 통과한 선박안전법은 국토해양부장관의 보고 또는 자료제출 명령을 위반한 선주의 처벌을 완화하는 내용으로서 정부가 발의한 것입니다. 지난해 4월에 개정된 내용도 자료제출 명령을 위반한 선박소유자 및 안전점검사업자의 처벌을 완화하는 내용입니다.

### 3) 규제완화 정책이 세월호 참사에 미친 영향

여객선 사고는 이명박 정부 들어 참여정부 대비 25% 증가하였습니다. 참여정부인 2003년부터 2007년까지 발생한 여객선사고는 총 68건, 연평균 13.6건인 반면, MB정부인 2008년부터 2012년까지 발생한 여객선사고는 총 85건, 연평균 17건입니다.

24) 개정 전 [선박안전법] [시행 2009.2.6.] [법률 제9446호, 2009.2.6., 일부개정]

**제84조 (벌칙)** ① 선박소유자, 선장 또는 선박직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2008.2.29>

7. 제23조제8항의 규정을 위반하여 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재한 때

**제23조** (컨테이너의 형식승인 및 검정 등) ⑧선박소유자 또는 선장은 제5항의 규정에 따른 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재하여서는 아니 된다.

현행 [선박안전법] [시행 2013.5.22.] [법률 제11808호, 2013.5.22., 일부개정]

**제89조 (과태료)** ① 선박소유자 또는 선장이 제23조제8항을 위반하여 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재한 때에는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. <신설 2009.12.29.>

**제23조** (컨테이너의 형식승인 및 검정 등) ⑧선박소유자 또는 선장은 제5항의 규정에 따른 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재하여서는 아니 된다.

### 이명박정부 시절 해운법 관련 규제완화 실태

2008년	• 해운법 시행규칙 개정	선박수명 20년 ▶ 25년 연장
2009년	• 해운법 시행규칙 개정 • 해운법 일부 개정법률안	선박수명 25년 ▶ 30년 연장 압류된 내항 여객선 운항 예외적으로 허용
2010년	• 해운법 시행령 개정안	대량화물 화주가 사실상 소유, 지배하는 법인에 대한 소유주식 지분의 기준 완화
2011년	• 해운법 일부 개정법률안	해운중개업, 해운대리점업, 선박대여업 및 선박관리업의 변경등록 미이행 시 1년 이하 징역에서 100만원 이하 과태료 부과로 완화
2011년	• 해운법 시행령 개정안	외항 여객운송사업, 해운중개업 및 선박대여업의 면허·등록 및 감독 등에 관한 권한을 국토해양부장관에게서 지방해양항만청장으로 위임

(세계일보, <MB정부 해운법 규제 줄줄이 완화... 화 키웠다>, 2014. 5. 2.)

이는 정부가 승객의 안전보다는 선사를 비롯한 기업의 이윤추구와 불편사항개선에 초점을 맞추면서 안전관리를 경시한 결과입니다.

#### 박근혜 정권 출범 이후 주요 안전 규제 완화 사례

자료: 규제정보포털(규제개혁위원회 누리집)

법령(주무 부처)	현행	완화 내용
 해상안전법(해양수산부)	• 항만 시설 규모와 상관없이 해상교통안전진단 의무화 • 내항선 선장의 부적합 보고 및 연 1회 내부 심사 의무	→ 500t 이하 등 소규모 선박이 주로 이용하는 항만 시설에 대한 안전진단 면제 → 선장 보고의무 폐지
 수상레저안전법(해양경찰청)	→ 동력수상레저기구 조종 면허 취득 시 안전교육 의무화	→ 위탁 교육기관에서 안전교육을 받았을 경우 추가 안전교육 면제
 품질경영 및 공산품안전관리법(산업통상자원부)	→ 정부, 안전관리 위반한 업체의 경우 '위해 사실' 내용을 언론매체를 통해 공표 명령	→ 정부 조치 받은 사실만 공표
 위험물안전관리법 시행규칙(소방방재청)	→ 위험물안전관리대행기관 지정 요건 중 사무실 최소 면적 기준 명시	→ 삭제
 철도안전법 시행규칙(국토교통부)	→ 차종별로 내구연한을 정해 정밀 진단 거쳐 차량 수명 연장하는 제도	→ 폐지, 관련 업체의 안전관리보고서 승인제로 대체

(프레이션, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.)

박근혜 정부 역시 규제는 '암 덩어리'라며 집권 초기부터 적극적으로 규제 완화 및 폐지를 추진하였습니다. 지난 2014년 3월 말 박근혜 대통령이 직접 참석한 '규제개혁 끝장토론'을 모든 지상파 방송에서 생중계하면서, 규제혁파를 국정 핵심과제로 선전하였습니다. 그에 따라 각 부처별로 앞 다투어 규제를 폐지하기 시작했고, 해양수산부는 세월호 참사의 직접적 원인이 된 선박안전 관련 규제를 상당 부분 축소하거나 축소할 예정이었습니다.<sup>25)</sup> **결국 무분별한 규제완화가 세월호 참사의 원인을 제공했다는 점을 확인할 수 있습니다.**

라. 1987년 6월 10일과 2014년 6월 10일의 의미

25) 프레이션, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

“박근혜 정부가 추진 중인 범정부적 '규제 완화' 사업에 해상 안전 관련 규제도 이미 다수 포함됐던 것으로 24일 나타났다. 특히 선장의 안전점검 의무를 면제하고, 선박에 싣는 화물 컨테이너의 안전점검 횟수를 제한하는 등의 조치는 이번 세월호 사고와 직·간접적으로 연결돼 있다.”

300여명의 목숨이 하루아침에 사라졌습니다.

왜 해경은 해양경찰청장이 3시간동안 상황지휘를 하지 못하는 동안 대피명령조차 내리지 않았는지, 왜 해양경찰은 구조가 아닌 인양을 우선시했는지, 왜 119구조 헬기를 돌려보냈는지, 왜 해군 구조대 활동을 통제했는지, 왜 민간잠수요원들의 활동을 막았는지 의문이 쌓였습니다. 그리고 정부는, 대통령은 무엇을 하고 있었길래 단 한 명도 구조하지 못한 것인지 도저히 이해할 수 없었습니다.

하지만 정부는 세월호 참사의 진상을 제대로 규명하려고 할 의지가 있는 것인지 의심할 수밖에 없는 태도를 보여왔습니다.

해경은 수사를 받고 있는 선장을 수사관 개인의 집에 머무르게 하였고, 선원들이 서로 입을 맞추어 사건을 조작할 가능성이 있음에도 불구하고 선원들을 함께 숙박시켰으며, 항해일지는 결국 찾지 못하였습니다. 처음으로 세월호에 접근한 목포해양경찰서 123경비정이 CCTV 영상을 삭제하려 하였고, 김석균 해양경찰청장은 사고현장에서 이를 은폐하기 위해 김문홍 목포목표해양경찰서장에게 자료의 존재여부에 대해 언급하지 말라고 지시했다고 합니다. 정부가 세월호 참사에 대해서 수사할 의지가 있는지 알 수 없는 상황에서 국민들의 의혹과 분노는 커져만 갔습니다.

세월호 참사 발생 후 시간이 갈수록 이번 참사가 단순한 '사고'가 아님이 드러났습니다. 규제완화, 비정규직, 관피아, 해경을 비롯한 유관단위들의 유착관계와 책임회피, 그리고 가장 큰 정치적 책임을 지는 청와대의 무능이 드러났습니다. 하지만 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌, 재발방지를 위한 정부정책기조의 변화는 없었습니다. 박근혜 대통령이 직접 세월호 참사의 문제점에 대해 언급하고 대국민 사과를 하였으나 청와대의 책임은 사실상 인정하지 않았습니다. 더구나 세월호 참사 이후에도 전남 장성 소재 효사랑 요양원의 화재로 요양원 환자들이 빠져나오지 못한 채 목숨을 잃었습니다. 사람이 죽어가는 곳 어디에도 정부는 없었고 기업의 이윤을 위한 규제완화 정책만이 있었습니다.

국민들은 자신의 아들과 딸, 가족들이 죽는 것과 같은 슬픔과 아픔을 느꼈습니다. 세월호에서 살아남은 것은 단순히 176명만이 아니었습니다. 우리 모두가 살아남은 자였습니다. 살아남은 자로서 세월호 참사와 같은 비극이 다시는 되풀이 되지 않도록 하기 위해서 더 이상 가만히 있을 수만은 없었습니다.

민주주의란 소수의 이윤과 권력을 위한 것이 아니라 공동체 구성원의 생명과 안전을 위한 것이라고 믿는 시민들은 2014. 6. 10. 청와대 인근에서 <6.10 청와대 만인대회>를 개최하여 정부에게 책임을 묻고 생명 중심의 정책으로 전환할 것을 요구하고자 하였습니다. 특히 6월 10일은 시민들이 행동으로 정부의 부조리에 저항한 1987년 민주화투쟁이 있었던 날이었습니다. “가만히 있으라”는 세월호 안내 방송처럼 정부와 정치권은 “우리가 알아서 할테니 국민들은 가만히 있으라”고 합니다. 그러나 민주주의는 ‘가만히 있어서’ 실현되는 것이 아니라 ‘저항과 행동’을 통해 실현되는 것입니다. 이에 청구인들을 비롯한 시민들은 청와대 인근에서 집회를 개최하기 위하여 61개 장소에서의 집회를 신고하였습니다. 그러나 모두 금지되었습니다.

## 2. 이 사건 헌법소원심판청구의 적법성

### 가. 당사자의 지위

청구인들은 세월호 참사 진상 규명과 책임자 처벌, '이윤보다 생명'으로의 정책 전환을 촉구하고자 하는 대한민국 국민 및 단체들로서 2014. 6. 3. ~ 7. 사이에 <6.10 청와대 만인대회> 집회신고를 한 자들입니다.

### 나. 심판의 대상 - 집회금지통고처분

종로경찰서장은 청구인들의 61개 장소에 대한 집회신고에 대하여 2014. 6. 9. 모두 금지통고처분을 하였습니다.

### 다. 이 사건 공권력 행사와 관련된 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)

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

③주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 전에 관할경찰관서장에게 그 사실을 알려야 한다.

④제3항에 따라 통지를 받은 관할경찰관서장은 제8조제2항에 따라 금지 통고를 한 집회나 시위가 있는 경우에는 그 금지 통고를 받은 주최자에게 제3항에 따른 사실을 즉시 알려야 한다.



⑤제4항에 따라 통지를 받은 주최자는 그 금지 통고된 집회 또는 시위를 최초로 신고한 대로 개최할 수 있다. 다만, 금지 통고 등으로 시기를 놓친 경우에는 일시를 새로 정하여 집회 또는 시위를 시작하기 24시간 전에 관할경찰관서장에게 신고서를 제출하고 집회 또는 시위를 개최할 수 있다.

제8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ① 제6조제1항에 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

②관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회나 시위의 금지 통고에 대하여는 제1항을 준용한다. <개정 2007.12.21.>

1. 제6조제1항의 신고서에 적힌 장소(이하 이 항에서 "신고장소"라 한다)가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 생활의 평온(平穩)을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우
2. 신고장소가 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우
3. 신고장소가 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우

④집회 또는 시위의 금지 또는 제한 통고는 그 이유를 분명하게 밝혀 서면으로 주최자 또는 연락책임자에게 송달하여야 한다.

제11조 (옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소
2. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관
3. 국무총리 공관. 다만, 행진의 경우에는 해당하지 아니한다.
4. 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 해당하지 아니한다.

가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우

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

제5조(주거지역 등에서의 집회 또는 시위의 제한·금지 요청) 법 제8조제3항에 따른 시설이나 장소의 보호 요청은 주거지역이나 이와 유사한 장소의 거주자나 관리자 또는 학교나 군사시설의 거주자나 관리자가 그 이유 등을 명확하게 밝혀 관할 경찰관서장이나 집회 또는 시위의 장소에 있는 국가경찰공무원에게 서면이나 구두로 하여야 한다. 이 경우 구두로 요청할 때에는 지체 없이 그 이유 등을 명확하게 밝힌 서면을 제출하여야 한다.

제6조(주거지역 등에서의 집회 또는 시위의 제한 내용) 법 제8조제3항에 따라 집회 또는 시위를 제한할 수 있는 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 집회 또는 시위의 일시·장소 및 참가인원
2. 확성기등의 사용, 구호의 제창, 낙서, 유인물 배포 등 집회 또는 시위의 방법

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.

라. 이 사건 헌법소원심판청구의 적법성

#### 1) 공권력의 행사 또는 불행사·자기관련성·직접성·현재성

종로경찰서장의 청구인들에 대한 이 사건 집회금지통고처분이 공권력의 행사에 해당함에는 이견이 있을 수 없습니다. 또한 이 사건 집회금지통고처분으로 말미암아 청구인들의 집회의 자유, 정치적 표현의 자유, 평등권, 행복추구권의 행사가 직접적으로 침해되었고, 이러한 침해는 현재까지 계속되고 있습니다.

#### 2) 권리보호이익

2014. 6. 10.이 경과하여 청구인들은 6월 10일에 <6.10 청와대 만인대회> 집회를 개최할 수는 없게 되었으므로 주관적 권리구제의 의미는 소멸하였습니다.

그러나 객관적인 헌법질서 보장의 기능을 수행하는 헌법소원의 특성상, 본 사안의 권리보호이익은 명백하게 인정됩니다. 헌법재판소는 “헌법소원은 주관적 권리구제 뿐만 아니라 객관적인 헌법질서 보장의 기능도 수행하므로, 침해행위가 이미 종료하여 청구인의 주관적 권리구제에 도움이 되지 아니하는 경우라도, 침해행위가 앞으로도 계속하여 반복될 위험이 있고, 헌법질서의 수호·유지를 위하여 그에 대한 헌법적 해명이 긴요한 사항에 대하여는 심판청구의 이익이 있다”고 판시한 바 있습니다. (헌법재판소 1992. 1. 28. 91헌마111, 헌법재판소 1997. 11. 27. 94헌마60 등)

특히 이 사건 집회금지통고처분은 청구인들의 집회의 자유를 현저히 침해하였을 뿐만 아니라 반복가능성이 높습니다.

헌법재판소는 “집회의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화된 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적 수단이다.”라고 판시하여, 집회에 대한 금지통고는 제한통고처분을 내리기 곤란한 경우에야 이루어질 수 있는 최종적인 것임을 분명하게 밝힌 바 있는데 (헌법재판소 2003. 10. 30. 자 2000헌바67,83(병합) 등), 종로경찰서장은 헌법재판소 판례에 반하여 이 사건 집회신고에 대한 제한통고처분을 전혀 고려하지 않은채 일괄적으로 금지통고처분을 내렸습니다. 따라서 동 집회금지통고처분은 헌법 제21조 제1항 상의 집회의 자유를 침해할 우려가 있는 중대한 문제이고, 이러한 침해행위는 앞으로의 집회신고에 있어서도 반복될 우려가 매우 큽니다.

또한, 헌법 제21조 제2항은 집회에 대한 허가제를 명시적으로 금지하고 있음에도 불구하고 이 사건의 일괄적인 집회금지통고처분은 집회신고제를 사실상 집회허가제로 변질시킬 우려가 대단히 크다는 점에서, 헌법질서의 수호·유지를 위하여 그에 대한 헌법적 해명이 긴요한 사안에 해당합니다.

### 3) 보충성

헌법소원은 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 심판청구를 하여야 합니다. (헌법재판소법 제68조 제1항 단서) 그러나 전심절차로 권리가 구제될 가능성이 거의 없거나 권리구제절차가 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실하여 전심절차 이행의 기대가능성이 없을 때에는 보충성의 예외가 인정되어 헌법소원을 청구할 수 있다는 것이 헌법재판소의 일관된 판례입니다. (헌법재판소 1995. 12. 28. 91헌마80 등)

이 사건 헌법소원심판청구의 경우, 종로경찰서장의 이 사건 집회금지통고처분에 대하여 행정소송을 제기하여도 집회를 다시 개최하기는 어렵다는 이유로 각하될 가능성이 높으므로 전심절차에서의 권리구제가능성이 없어 보충성의 예외에 해당합니다. 또한, 금지통고처분에 대하여 헌법소원심판 청구가 각하되었는데 행정소송에서도 각하되는 경우 재판헌법소원금지로 말미암아 다시 헌

법소원심판을 청구할 수 없게 되므로 보충성의 예외로 인정해야할 필요성이 더욱 크다고 볼 수 있습니다.

과거 유사한 사안에서 헌법재판소는 시위진압명령에 대하여 그 실행이 완료된 것이므로 행정소송을 제기할 경우 소의 이익이 없다고 하여 각하될 가능성이 매우 크므로, 권리구제의 기대가능성이 없고, 이 경우에는 제68조 제1항 단서규정에 해당되어 예외적으로 보충성을 인정한 바 있습니다. (헌법재판소 1995. 12. 28. 자 91헌마80)

#### 4) 청구기간

헌법소원심판청구는 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 이내에, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구하여야 하는 바, 이 사건 집회금지통고처분은 2014. 6. 9.에 이루어졌으므로, 청구기간 준수여부는 문제되지 않습니다.

### 3. 이 사건 공권력 행사의 위헌성

#### 가. 경찰의 세월호 관련 집회·시위 관리의 실태와 문제점

1) 세월호 참사 관련 집회의 금지.제한

이 사건 공권력 행사와 관련된 법령에서 나타난 바와 같이 집회.시위는 ‘집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법)’에 의해 관할 경찰서에 신고를 하면 가능하지만 예외적으로 금지 또는 제한됩니다.<sup>26)</sup> 그러나 비록 집회.시위에 대한 금지.제한에 대한 근거 조항이 있더라도 집회.시위의 자유(이하 ‘집회의 자유’라 합니다.)는 기본권 중의 기본권인 표현의 자유의 한 내용으로서 최대보장 원칙이 적용되고 극히 예외적으로만 금지될 수 있는 것입니다. 특히 헌법 제21조 제2항이 집회허가제를 명시적으로 금지하는 이유는 바로 집회의 개최 여부가 경찰의 자의적인 판단에 좌우되어서는 안된다는 점을 분명하게 밝혀줍니다. 그러나 그동안 집회의 자유는 경찰의 자의적인 판단으로 과도하게 금지 또는 제한되었고 사실상 허가제로 기능한다는 비판이 강하게 제기되어 왔습니다.

세월호 참사의 책임과 재발방지를 요구하는 집회에 대해서도 마찬가지였습니다. 특히 청와대 인근지역의 집회는 거의 금지되었습니다. 경찰은 집시법에 따라 적법하게 금지통고처분을 한다고 주장하나, 집회신고자나 집회주최자에게 대안을 마련하기 위한 사전 상의를 하여 집회의 자유를 보장하는 어떠한 노력도 보이지 않은 채 일방적으로 집회일이 얼마 남지도 않은 시점에서 급작스럽게 금지통고처분을 하였습니다. 의도적으로 집회를 금지한다는 혐의를 지울 수가 없는 것입니다.

<2014. 4. 16. ~ 6. 18. 사이 세월호 참사 관련 서울시내 집회신고/금지통고/제한통고 현황>

집회신고	집회개최	금지통고	조건통고
239건	360회	112건	9건

(자료출처: 서울시경찰청 / 장하나의원실 제공)

2014. 4. 16. 세월호 참사 이후 세월호 참사와 관련된 집회가 약 두 달 동안 239건이 신고 되었으나 이중 112건에 대하여 금지통고처분이 있었습니다. 금지통고처분 사유의 대부분은 제8조 제3항 제1호(생활평온침해), 제8조 제3항 제2호(학교시설주변)와 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지.제한)입니다. 경찰은 이 중 생활평온침해 및 학교시설주변을 이유로 한 금지의 경우 집회 장소 주변의 주민, 상가, 학교 등이 소음피해, 통행불편, 영업권 침해, 주거평온 침해 등을 호소하며 <집회·시위로부터 보호 요청서 및 탄원서>, <집회·시위금지요청서>를 접수받았다는 점을 근거로 제시하고 있고, 교통소통을 위한 금지.제한의 경우 ‘주요도시 주요도로’에 해당하며 교통량이 많아 교통소통에 방해가 된다는 이유를 근거로 제시하고 있습니다.

경찰의 조건통고처분 9건 중 7건은 행진과 관련한 것인데, 제12조제1항 (교통소통을 위한 금지제한)에 따라 교통질서 유지를 위한 조건을 준수할 것, 행진 중 연좌 또는 정지, 구호제창 등을 하면 안 될 것 등의 조건을 명시하였습니다. 다른 2건은 야간집회와 관련된 것으로 소음기준을 지킬 것과 폴리스라인을 준수할 것을 요구하였습니다.

26) 집시법 제5조 (집회 및 시위의 금지), 제8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한통고), 제11조 (옥외집회와 시위의 금지장소), 제12조 (교통소통을 위한 제한)가 집회.시위에 대한 금지.제한과 관련된 조항들입니다.

보다 자세한 내용은 항을 바꾸어 말씀드리겠습니다.

2) 세월호 참사 관련 집회 신고에 대한 금지통고 실태(2014. 4. 16. ~ 6. 18.)

가) <5월 8일 청와대 만민공동회> : 14곳 신고, 13곳 금지

세월호 참사의 책임을 묻는 ‘청와대 만민공동회’를 2014. 5. 8. 개최하고자 14곳에 대한 집회신고를 2회 하였으나 종로경찰서장은 13곳에 대하여 금지통고처분을 하였습니다.

1차로 2014. 5. 3. 종로경찰서에 신고한 3곳에 대하여 종로경찰서장은 5. 5. 모두 금지통고처분을 하였습니다.

<5월 8일 청와대 만민공동회 1차 집회신고>

	장소	신고인원	금지사유
1	청운동사무소 앞 인도	300명	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
2	적선동 8-4 앞 인도	200명	제8조제3항제1호 제12조제1항
3	창성동 75-1 앞 인도	300명	제8조제3항제1호

2차로 위와 같은 금지통고처분 이후 2014. 5. 6. 11곳에 대하여 다시 집회신고를 하였습니다. 종로경찰서장은 이중 정부종합청사 정문 앞 인도 위를 제외한 10곳에 대하여 금지통고처분을 하였습니다. 위 금지통고처분에 대해 행정소송을 제기하고 집행정지신청을 하였으나 재판 일정이 집회일 전에 잡히지 않아 사실상 원하던 곳에서 집회를 개최할 수 없었습니다.

<5월 8일 청와대 만민공동회 2차 집회신고>

	장소	신고인원	금지사유
1	적선동 66 앞 인도	100	제12조제1항
2	광화문광장 북측광장	150	제12조제1항
3	적선동 80 앞 인도	100	제12조제1항
4	창성동 67 앞 인도		제8조제3항제1호
5	내자동 201-11	100	제12조제1항
6	적선동 8-4 앞 인도	50	제8조제3항제1호 제12조제1항
7	삼청로 1 앞 인도	100	제12조제1항
8	청운동사무소 앞	50	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
9	통의동 7-3 앞 인도	50	제8조제3항제1호
10	효자동 11 앞 인도	50	제8조제3항제1호

유일하게 금지되지 않은 정부종합청사 앞에 대하여 종로경찰서장은 교통 유지를 위한 제한통고처분통고처분을 하였습니다. 그 이유는 주요도시 주요도로에 해당하므로 집시법 제12조 제1항에 따라 교통 유지를 위한 폴리스라인 내에서 진행할 것과 기준소음을 준수할 것이 조건이었습니다.

나) <5월 18일 청와대 만민공동회> : 10곳 신고, 10곳 전부 금지

5월 18일 '청와대 만민공동회'를 진행하기 위해 2014. 5. 13. 10곳에 대해 집회신고를 하였으나 종로경찰서장은 2014. 5. 15. 10곳에 전부에 대하여 금지통고처분을 하였습니다.

<5월 18일 청와대 만민공동회 집회신고>

	장소	신고인원	금지사유
1	통의동 7-3 앞 인도	50	제8조제3항제1호
2	삼청로 1 앞 인도	100	제12조제1항
3	청운동사무소 앞 인도	50	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
4	적선동 8-4 앞 인도	50	제8조제3항제1호 제12조제1항
5	내자동 201-11	100	제12조제1항
6	창성동 67 앞 인도	50	제8조제3항제1호
7	광화문 북측광장	150	제12조제1항
8	효자동 11 앞 인도	50	제8조제3항제1호
9	적선동 80 앞 인도	100	제12조제1항
10	적선동 66 앞 인도	100	제12조제1항

종로경찰서장의 10곳 전부에 대한 금지통고처분 사유는 대부분 집시법 제8조 제3항 제1호, 제8조 제3항 제2호, 제12조 제1항이었습니다. 그런데 금지통고처분을 하면서 지난 <5월 8일 만민공동회>를 문제 삼으며, 미신고 행진을 선동하며 몸싸움을 했다는 것을 근거로 5월 18일 집회 역시 지난 집회와 동일할 것이라고 판단한다는 내용을 금지통고서에 적시하였습니다.

다) <6월 10일 청와대 만민대회> : 61곳 신고, 61곳 전부 금지

6.10항쟁 27주년을 맞아 세월호 참사에 대한 정부의 책임을 묻는 '6.10 청와대 만민대회'를 개최하기 위해 청와대 인근 61곳에 대하여 2014. 6. 7. 종로경찰서에 집회신고를 하였으나, 종로경찰서장은 모두 금지통고처분을 하였습니다.

<6월 10일 청와대만민대회 집회신고>

	장소	신고인원	금지사유
1	삼청로 1	200	제12조제1항
2	삼청로1	200	제8조제3항제1호 제12조제1항
3	삼청로1	100	제8조제3항제1호
4	삼청로1	100	제12조제1항

5	삼청로1	100	제8조제3항제1호
6	삼청로4	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
7	삼청로6	10	
8	삼청로8	10	
9	삼청로10	10	
10	삼청로12	10	
11	삼청로14	10	
12	삼청로18	10	제8조제3항제1호
13	삼청로22	10	제8조제3항제1호
14	삼청로24	10	제8조제3항제1호
15	세종로1-85	10	제8조제3항제1호
16	세종로2-2	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
17	세종로2-4	10	제8조제3항제1호
18	세종로77-2	500	제12조제1항
19	세종로76-4	100	제12조제1항
20	효자로3	500	제8조제3항제1호 제12조제1항
21	효자로9	10	제8조제3항제1호
22	효자로15	10	
23	효자로17	10	제8조제3항제1호
24	효자로25	10	제8조제3항제1호
25	효자로33	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
26	효자로39		제8조제3항제1호
27	자하문로6	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
28	자하문로10	10	제8조제3항제1호
29	자하문로12	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
30	자하문로18	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
31	자하문로18-1	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
32	자하문로22	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
33	자하문로24	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
34	자하문로26	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
35	자하문로30	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
36	자하문로30	10	제8조제3항제1호



			제12조제1항
37	자하문로36	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
38	자하문로40-1	10	
39	자하문로42	10	
40	자하문로44	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
41	자하문로46	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
42	자하문로48	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
43	자하문로50-1	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
44	자하문로54	10	제8조제3항제1호 제12조제1항
45	자하문로60		제8조제3항제1호 제12조제1항
46	자하문로62	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
47	자하문로66-1	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
48	자하문로70	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
49	자하문로74-1	10	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
50	자하문로82	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
51	자하문로86-1	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
52	자하문로83		제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
53	자하문로69	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
54	자하문로61	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항

55	자하문로92	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
56	자하문로 26길15	100	옥외집회시위 금지장소(100m)
57	자하문로 28길8	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
58	자하문로 28길16	100	옥외집회시위 금지장소(100m)
59	자하문로 30길24	100	제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
60	적선동106-1		제8조제3항제1호 제8조제3항제2호 제12조제1항
61	적선동106	100	제12조제1항

라) 민주노총 집회신고: 25곳 신고, 24곳 금지 (행진 16건, 이중 침묵행진 3건)금지

민주노총의 경우 '세월호 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자, 시민 행진'을 16건 신고했는데 모두 금지통고처분을 받았고, '세월호 희생자 추모 민주노총 시국농성'을 3건과 '세월호 특별법 제정 서명 캠페인 및 민주노총 단위사업장별 추모행사'를 5건 신고했는데 모두 금지통고처분을 받았습니다. 민주노총의 행진경로는 대부분 세종로와 종로를 거쳐 광화문광장이나 경복궁역, 청운동사무소를 종착지로 신고하였습니다. 종착지를 제외한 나머지 경로는 평소 행진을 많이 하는 경로였지만 금지되었습니다.

6월 2일로 예정했던 행진경로는 <청계광장-태평로-광화문광장-경복궁역 앞 인도>로 1.2km의 짧은 거리였지만 광화문광장~경복궁역으로 이어지는 경로가 교통소통에 방해가 된다는 이유로 금지했으며, 평소 자주 진행되었던 경로인 <서울역 광장-연세빌딩 앞-송례문 앞-서울시청 앞>의 행진경로에 광화문광장을 종착지로 한 경로도 금지되었습니다.

또한 5월 24일 진행되었던 국민촛불행진은 <청계광장-보신각-탑골공원 4거리-퇴계로2가-서울광장> 경로로 이루어졌지만, 민주노총이 6월 14일로 예정한 <청계광장-광교-보신각-인사동사거리-경복궁역-청운동사무소> 행진은 금지되었습니다. 양자의 차이는 <경복궁역-청운동사무소>입니다.

금지사유 중에 지난 집회의 전례를 문제 삼아 금지통고처분을 한 경우도 있습니다. 6월 1일~6월 10일의 기간으로 '세월호 희생자 추모 민주노총 시국농성' 집회신고에 대해 종로경찰서장은 4월 19일, 4월 26일 집회 후 행진시도에 대해 불법집회로 규정하고 같은 집회가 될 것이라며 금

지통고처분을 하였습니다. 2건의 장소경합에 대해서도 집회의 내용상 서로 상반되거나 마찰이 명백한 것이 아님에도 후신고 집회라는 이유로 금지했다. 먼저 신고된 집회는 ‘함께해요 이웃사랑 나눔사랑 공감 캠페인’과 ‘손해보험사 규탄대회’였습니다.

### 3) 세월호 참사 관련 집회 금지통고처분의 문제점

#### 가) 경찰의 집시법 제8조 악용

경찰은 집시법상의 집회 금지.제한 조항을 악용하고 있습니다.

**집시법 제8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고)**

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회나 시위의 금지 통고에 대하여는 제1항을 준용한다. <개정 2007.12.21.>

1. 제6조제1항의 신고서에 적힌 장소(이하 이 항에서 "신고장소"라 한다)가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온(平穩)을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우
2. 신고장소가 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우
3. 신고장소가 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우

집시법 제8조 제3항 제1호와 제2호는 법문에 ‘재산 또는 시설에 **심각한 피해**가 발생하거나 사생활의 평온과 학습권을 **뚜렷하게 해칠 우려**가 있는 경우로 금지통고처분 사유를 규정하고 있습니다. 즉, 주거지역, 학교, 상가 주변의 거주자나 관리자가 시설 보호 요청을 하고 집회 금지 요청을 한다고 해서 모든 집회를 금지.제한할 수 있는 게 아닌 것입니다. 또한 소음 제한 규정이 있어 사생활의 평온을 보호할 수 있고, 집회 규모에 따라 소음이 다를 수 있는 것인데 참여인원 10명의 집회신고까지도 금지하면서 주변의 주민과 상인의 요청을 핑계로 대고 있습니다. 집회의 자유를 기본권으로서 보장하기 위한 경찰의 노력은 전혀 찾아볼 수 없습니다.

집회의 자유는 본질적으로 다소 시끄럽고 타인에게 일정한 방해로 내포합니다. 헌법은 이러한 집회의 자유의 속성을 기본권으로 보장하고 있는 것이며, 국민은 자신의 집회의 자유를 보장하는 동시에 타인의 집회의 자유를 배려해야 할 의무가 있습니다. 그러나 경찰은 국민을 보호한다는 미명 아래 국민의 자유를 보호하지 않고 있습니다.

#### 나) 경찰의 집시법 제12조 악용

경찰은 집시법 제12조도 악용하고 있습니다.

**집시법 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 유지

를 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.

집시법 제12조 제2항에서 명시하고 있는 바와 같이 경찰은 **심각한 교통 불편을 줄 우려**가 있어야 금지를 **할 수 있습니다**. 단순히 교통량, 통행량이 많고 주요도시 주요도로라는 이유만으로 금지해서는 안되는 것입니다. 또한 '심각한 교통 불편을 줄 우려'가 있더라도 반드시 금지해야한다는 것이 아닙니다. 집회의 자유는 교통소통 보다 우위에 있는 기본권으로서 양보될 수 있는 권리가 아니기 때문입니다. 나아가 '주요도시 주요도로'의 범위가 지나치게 넓어 집회의 자유를 침해한다는 비판도 꾸준히 제기되고 있습니다.

<서울시내 주요도시 주요도로>

주요 도로명	시 점	경 유 지	종 점
① 세종로-태평로 -한강로	서대문구 부암동 260(자하문 앞)	효자동-광화문-남대문-서울역 -삼각지-한강대교	한강대교 남단
② 경인로-마포로 -종로-왕산로- 망우로	구로구 오류동 산 17-29	오류동-영등포역-여의도-광화 문 사거리-종로-청량리-상봉 동-망우리	종량구 망우동 52-4
③ 공향로-성산로 -울곡로-흥인 문로	강서구 과해동 316 (공항 내 E마트 앞)	양화교-성산대교-연세대 앞- 금화터널-광화문-동대문	중구 광희동 2가 319 (광희로터리)
④ 청계천로-천호 대교	종로구 세종로 139-7 (동아일보사 앞)	청계천로 1가~7가-군자교- 천호대교-길동	강동구 상일동 458
⑤ 경인고속도로- 양화로-을지로 -광나룻길	양천구 신월7동 330-5	경인고속도로 입구-양화대교- 동교동-을지로 1가~6가-성동 교-광장동	광진구 광장동 233-4 (광장사거리)
⑥ 퇴계로	중구 남대문로 5가 84-1 (연세빌딩 뒤)	퇴계로 1가~6가	중구 을지로 6가 13-6 (한양공고 삼거리)
⑦ 통일로-의주로 -청파로-원호 로-대방로-시 흥대로	은평구 구파발동 (구파발역 4번 출구)	홍은동-독립문-청파동-원효대 교-대림동-시흥동	금천구 시흥동 979-2 (쌍호빌딩 앞)
⑧ 남대문로	중구 봉래동 1가 207-33 (염천교 입구)	남대문로 4가-남대문로 1가- 삼성타워 앞	종로구 견지동 13 (안국빌딩 앞)
⑨ 삼일로	종로구 운니동	낙원동-삼일빌딩	중구 필동 2가

	114-8 (일본문화원 앞)		산1-2 (남산1호터널 입구)
⑩ 돈화문로	종로구 와룡동 122 (돈화문 앞)	종로 3가-을지로 3가-퇴계로 3가	중구 필동 1가 51-9 (구 매일경제 앞)
⑪ 창경궁로-동소 문로-미아로- 도봉로	중구 충무로 1가 55 (대연각빌딩 앞)	동국대 입구-을지로 4가-종로 4가-성대 입구-한성대 입구- 미아 5동-수유동-도봉동	도봉구 도봉동377 (청소차량기지)
⑫ 대학로-장충단 길-한남로-경 부고속도로입구	종로구 혜화동 132 (우리은행 혜화점 앞)	이화동-장충동-타워호텔-단국 대 입구-한남대교	강남구 신사동527 (한남대교 남단)
⑬ 서초로, 반포로	중구 회현동 2가 72-5 (우리은행 본점 앞)	남산 3호터널-용산 2가동-반 포대교-예술의 전당 앞 삼거 리	서초구 서초동산 700 (예술의 전당 앞)
⑭ 안암로, 종암로	동대문구 신설동 131-50 (수도학원 앞)	용두동-고려대 앞	성북구 하월곡동 196 (제일은행 앞)
⑮ 북악산길-세검 정길-연희로	성북구 정릉동 16-486 (길음교 하단)	국민대 앞-상명대 앞-명지대 입구	서대문구 연희동 194 (우정스포츠 앞)
⑯ 테헤란로	강남구 삼성동 625 (덕영빌딩 앞)	포스코 사거리-선릉역사거리- 역삼역 사거리	역삼동 821 (시계탑빌딩 앞)

실제로 경찰은 모든 주요도시 주요도로에서의 집회와 행진을 금지하고 있지는 않습니다. 또한 주요도로가 아니더라도 교통량이 많은 모든 곳에서의 집회와 행진을 금지하고 있는 것은 아닙니다. 세월호 관련 집회만 보더라도 2014. 5. 15. 대학생들 약 600여명은 <마로니에 공원에서 출발하여 종로를 따라 보신각까지> 도심을 행진하였고, 청계광장에서 열린 세월호 참사 범국민 촛불집회 후 시민들은 2014. 5. 17. <청계광장에서 출발하여 광교-보신각-종로1가-종로3가-을지로3가-서울광장(3.1km)까지>의 구간을 행진하였습니다. 또한 약 50여명의 시민들은 2014. 6. 12. <강남역 10번출구-교보타워>까지 왕복행진(1.5km)을 하였습니다. 이러한 사실을 통해 알 수 있는 것은 주요도시 주요도로이거나 교통량과 통행량이 많더라도 모든 행진이 금지되지 않았다는 사실이며, 그 공통점은 행진이 종료되는 장소가 광화문광장 북쪽 방면, 즉 청와대로 가지 않는 장소라는 점이라는 사실입니다.

집시법 제12조 제1항을 이유로 한 금지통고처분에 대해 집행정지신청이 인용된 경우도 있었습니다. 이 집회는 서울진보연대라는 단체가 4월 23일부터 5월 21일까지 '세월호 실종사 무사생환 염원 시민촛불행진'이라는 명칭으로 <동화면세점-종로1가-종로2가-남인사마당-북인사마당(인사동 북쪽 마당)>까지의 인도 행진을 신고한 것이었습니다. 당시 경찰은 서울진보연대가 신고한 행진 구간이 교통량이 매우 많은 도로교통법상 '주요 도로'이기 때문에 법적으로 행진이 불가능하다며 금지통고처분을 하였습니다. 그러나 법원은 인도로 행진을 하는 것은 교통소통에 방해가 되

지 않는다는 이유로 종로경찰서장의 집회금지통고처분에 대한 집행정지신청을 받아들였고 서울진보연대는 집회와 행진을 신고대로 진행하였습니다. 참고로 북인사마당(인사동 북쪽 마당)은 광화문 광장 보다 북쪽에 위치한 장소로서 청와대에 보다 가깝습니다.

#### 다) 경찰의 제한통고처분 악용

경찰은 집시법상의 제한통고를 악용하여 집회의 자유를 침해할 정도에 이르는 조건을 붙이거나 제한을 가하였습니다. 사례를 몇 가지만 제시하면 아래와 같습니다.

- 세월호시민모임이라는 단체는 2014. 5. 5. <대한문-광화문광장-대한문>을 인도로 왕복하는 행진을 신고했으나, 경찰은 교통소통을 이유로 '신속한 이동'을 조건으로 하는 제한통고처분을 하였습니다. 당시 인도로 왕복하고 신고 인원수가 30명에 불과했음에도 불구하고 경찰은 교통체증이 심하다는 이유로 신속하게 이동할 것을 요구했던 것입니다.
- '민중의 힘'이라는 단체는 <파이낸스 빌딩-광고-보신각-종로2가R-명동성당-명동입구-을지로입구-국가인권위>구간을 5월 9일~10일 이틀간 행진하는 내용의 집회신고를 하였습니다. 이에 대해 경찰은 플래카드와 피켓, 깃발, 유인물 및 음향시설을 소지하고 차도를 행진하는 것이 교통소통에 장애가 우려된다는 이유로 이를 제외할 것을 조건으로 하는 제한통고처분을 하였습니다.
- 몇몇 시민들은 <3차 검은티 행동 '청와대 가는길'>이라는 명칭으로 5월 24일 100명의 행진을 신고하였습니다. 이에 대해 경찰은 교통소통을 이유로 조건통보를 했고 주최측은 경찰의 요구사항을 지키면 행진이 가능할 줄 알았으나 실제로 당일 경찰에 의해 행진경로가 막혀 세종대로-종로의 인도행진은 파이낸스 빌딩-광화문광장-세종문화회관 앞까지만 행진할 수밖에 없었습니다.
- 몇몇 시민들은 2014. 4. 27. '세월호 탑승자 무사생환 기원 및 사망자 추모촛불집회'라는 제목의 집회신고를 하였는데, 참여인원을 10명으로 기재하였습니다. 접수 다음날 종로경찰서 소속 경찰관이 연락하여 주말 당직 경찰이 실수로 접수하였다며 신고를 취하하고 기자회견으로 전환해달라는 요청을 하였습니다. 이를 거부하자 경찰은 2014. 4. 29. 집회현장에서 제한통고처분을 하면서 인근 장소가 주거지에 해당하는 장소로서 주민들의 소음에 대한 민원이 제기되고 있으니 야간 소음기준치 60dB내로 확성기를 사용할 것, 경찰의 폴리스라인 설치에 적극 협조할 것, 신고인원을 준수할 것, 폴리스라인으로 지정된 장소를 벗어나지 말 것 등을 조건으로 하였습니다.

2014. 4. 16. ~ 6. 18. 사이에 진행된 집회신고 및 이에 대한 조건부 제한통고처분 9건 중 행진인 경우, 경찰은 집시법 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지제한)에 따라 교통질서 유지를 위한 조건을 준수할 것을 요구하였습니다. 그 조건은 신속하게 이동해야하며 행진 중 연좌 또는 정지, 구호제창 등을 하면 안 된다는 것 등이었습니다.

행진 중 일시적으로 특정한 장소에 잠시 머무렀다가 다시 행진을 이어나갈 수 있는 것임에도

불구하고 경찰은 머무르기만 해도 별도의 집회로 간주하고 금지하고 있는 것입니다. 또한 구호제창까지 통제하는 것은 집회.시위를 하는 방식에 대한 과도한 제한이 아닐 수 없습니다. 행진 시 사용하는 현수막, 피켓, 깃발 등이 교통소통에 장애를 유발한다는 이유로 제한통고처분을 하는데 이것 역시 집회방식에 대한 과도한 제한입니다. 오히려 도로교통법 제9조 및 동법 시행령 제7조는 보행자의 통행에 지장을 줄 수 있는 행렬은 차도로 통행을 하게하고 이러한 행렬에는 깃발과 현수막을 휴대한 행렬이 포함되어 있습니다.<sup>27)</sup> 즉 법률은 집회.시위가 아니어도 행렬이 보행자의 통행과 충돌하지 않도록 하기 위해 차도를 이용할 수 있도록 규정하고 있는데, 경찰은 행진에 대해서는 유독 교통소통을 이유로 제한하는 조치만을 하고 있는 것입니다.

#### 라) 소결: 청와대 인근 집회의 절대적 금지

청와대 주변에 대한 과도한 집회금지는 청운동사무소 앞의 경우를 보면 그 심각성을 더욱 뚜렷하게 알 수 있습니다. 청운동사무소 앞은 100미터 제한 규정이 적용되지 않아 청와대에서 가장 가깝게 집회를 할 수 있는 장소입니다. 청운동사무소 앞에서는 기자회견이 자주 열리는데 이 경우 별다른 집회신고가 필요없으므로 신고 없이 진행되는 경우가 많습니다. 그러나 실제로 청운동사무소 앞에 대한 집회신고를 하면 거의 금지됩니다. 2013년 7월부터 2014년 8월동안 청운동사무소 앞에 대한 집회신고는 총 24건이 있었는데, 실제로 금지되지 않고 개최된 경우는 단 1건<sup>28)</sup>에 불과합니다. 이후 민권연대라는 단체가 2014. 5. 17. 같은장소에서 '세월호 참사 진상규명을 위한 정보공개 촉구 기자회견'을 하기 위하여 집회신고를 하였으나 금지통고처분을 받았습니다.

앞서 살펴본 바와 같이 경찰은 행진 종료 장소가 청와대 인근인 경우 납득할 수 없는 집시법상의 금지사유를 적용하여 집회를 금지하고 있습니다. 경찰은 집시법상의 집회 금지.제한 조항을 선택적이고 자의적으로 적용하고 있는 것입니다.

27) 도로교통법 제9조(행렬등의 통행) ① 학생의 대열과 그 밖에 보행자의 통행에 지장을 줄 우려가 있다고 인정하여 대통령령으로 정하는 사람이나 행렬(이하 "행렬등"이라 한다)은 제8조제1항 본문에도 불구하고 차도로 통행할 수 있다. 이 경우 행렬등은 차도의 우측으로 통행하여야 한다.

② 행렬등은 사회적으로 중요한 행사에 따라 시가를 행진하는 경우에는 도로의 중앙을 통행할 수 있다.

③ 경찰공무원은 도로에서의 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활한 소통을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 행렬등에 대하여 구간을 정하고 그 구간에서 행렬등이 도로 또는 차도의 우측(자전거도로가 설치되어 있는 차도에서는 자전거도로를 제외한 부분의 우측을 말한다)으로 붙어서 통행할 것을 명하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

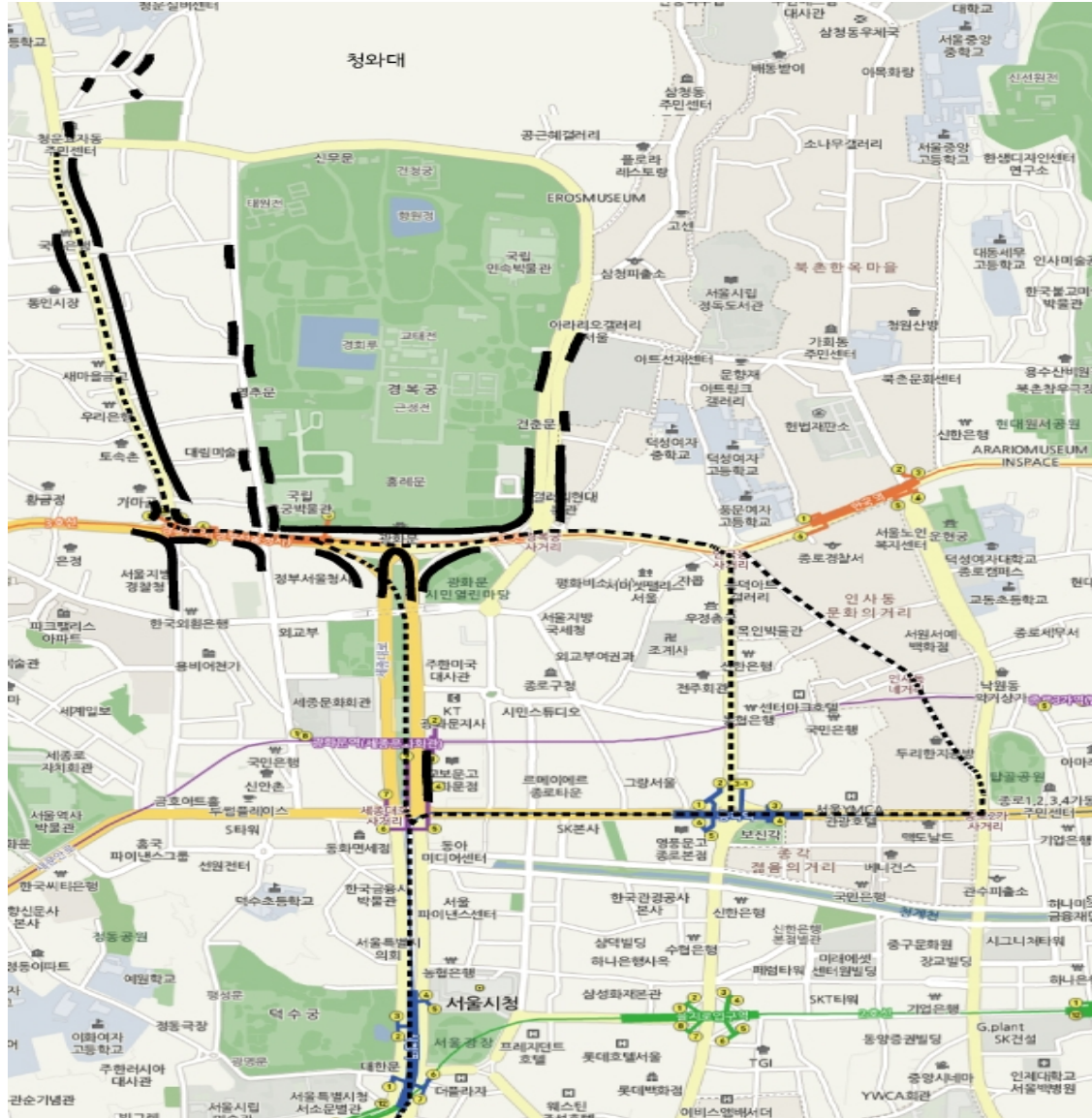
도로교통법 시행령 제7조(차도를 통행할 수 있는 사람 또는 행렬) 법 제9조제1항 전단에서 "대통령령으로 정하는 사람이나 행렬"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이나 행렬을 말한다.

1. 말·소 등의 큰 동물을 몰고 가는 사람
2. 사다리, 목재, 그 밖에 보행자의 통행에 지장을 줄 우려가 있는 물건을 운반 중인 사람
3. 도로에서 청소나 보수 등의 작업을 하고 있는 사람
4. 군부대나 그 밖에 이에 준하는 단체의 행렬
5. 기(旗) 또는 현수막 등을 휴대한 행렬
6. 장의(葬儀) 행렬

28) 유일하게 개최된 1건의 집회는 2014. 4. 27. 신고한 '세월호 탑승자 무사생환 기원 및 사망자 추모촛불 집회'였습니다. 그런데 집회신고 다음날 종로경찰서의 담당경찰이 집회신고자에게 연락하여 주말 당직 경찰이 실수로 신고를 접수하였다면서 집회신고를 취하하고 기자회견으로 전환해달라는 요청을 하였습니다. 위 집회신고자는 경찰의 요청을 거부하고 4. 29. 청운동사무소 앞 인도 위에서 집회를 개최하였는데, 경찰은 당일 현장에서 제한통고를 하였습니다. 제한통고의 내용은 청운동사무소 앞 인도 위에서만 집회를 진행하라는 조건이었고, 실제로 경찰에 의해 지정된 인도 위는 폭이 1미터 정도의 대단히 협소한 공간이었습니다.

아래 그림은 지난 두 달 간의 세월호 관련 집회 금지통고 된 집회장소(실선 표시)와 행진경로(점선 표시)입니다.

<4월 16일~6월 18일 집회, 행진 금지 장소 현황>



대체적으로 광화문 광장을 경계로 하여 그 북쪽 방면에서의 집회와 행진이 금지되고 있음을 알 수 있습니다. 세월호 참사 이전에도 광화문 광장에서부터 청와대 방면의 집회를 금지하는 경향이 있었지만 세월호 참사에 대한 정부의 책임을 묻는 요구가 커지면서 더욱 집회, 행진이 금지되고 있습니다.

헌법은 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있습니다. 평화적인 집회가 공공의 안녕질서에 대한 위협이나 침해로 평가되어서는 안됩니다. 또한 집단적인 집회의 자유 행사로 인해 불가피하게 발생하는 다른 국민들에 대한 불편함이나 법익에 대한 위협은 집회의 자유와 조화를 이루는 범위 내에서 국가와 제3자에 의해서 수인되어야 합니다. 이것이 관용과 연대의 정신이 살아



있는 민주주의이며, 기본권을 존중하는 헌법정신입니다.

또한 집회의 자유를 최대한 보장하기 위해서는 집회 장소 결정의 자유가 보장되어야 합니다. 그러나 경찰은 집시법을 악용하여 자의적으로 금지·제한통고처분을 하고 있습니다. 경찰이 권력자들을 비호하는 것이 아니라 진정으로 국민의 기본권을 존중하고 수호하고자 한다면, 집회의 자유의 헌법적 의미, 기능 및 가치를 충분히 고려하여야 합니다. 하지만 현실은 그러하지 않습니다.

#### 나. 침해되는 기본권 및 이 사건 공권력 행사의 위헌성

##### 1) 서설

이 사건 집회금지통고처분은 집회의 자유, 정치적 표현의 자유, 평등권, 행복추구권을 침해하고 있습니다. 이처럼 하나의 규제로 인해 여러 기본권이 동시에 침해를 받는 경우에는 기본권침해를 주장하는 청구인과 기본권을 제한하는 행정청의 객관적 동기 등을 참작하여 사안과 가장 밀접한 관계가 있고 또 침해의 정도가 큰 주된 기본권을 중심으로 해서 그 제한의 한계를 따져 보아야 할 것입니다.

이 사건 집회금지통고처분으로 인하여 청구인이 집회를 개최할 수 없었다는 점에서 집회의 자유가 침해되고 있고 집회가 금지되지 않은 다른 경우와 비교하여 평등권이 침해되었다 할 것입니다. 그러므로 이하에서는 집회의 자유와 평등권 침해 여부를 논하도록 하겠습니다.

##### 2) 집회의 자유 침해

###### 가) 집회의 자유의 헌법적 기능 및 보장내용

헌법재판소는 집회의 자유의 헌법적 기능 및 보장내용에 관하여 다음과 같이 판시하였습니다. (헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67 등 참조)

###### 가) 집회의 자유의 헌법적 기능

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정하여, 타인과의 의견교환을 위한 기본권인 표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유를 함께 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 헌법은 집회의 자유를 국민의 기본권으로 보장함으로써, 평화적 집회 그 자체는 공공의 안녕질서에 대한 위험이나 침해로서 평가되어서는 아니 되며, 개인이 집회의 자유를 집단적으로 행사함으로써 불가피하게 발생하는 일반대중에 대한 불편함이나 법익에 대한 위험은 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에서 국가와 제3자에 의하여 수인되어야 한다는 것을 헌법 스스로 규정하고 있는 것이다.

집회의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소라는 이중적 헌법적 기능을 가지고 있다.

(1) 인간의 존엄성과 자유로운 인격발현을 최고의 가치로 삼는 우리 헌법질서 내에서 집회의 자유도 다른 모든 기본권과 마찬가지로 일차적으로는 개인의 자기결정과 인격발현에 기여하는 기본권이다. 인간이 타인과의 접촉을 구하고 서로의 생각을 교환하며 공동으로 인격을 발현하고자 하는 것은 사회적 동물인 인간의 가장 기본적인 욕구에 속하는 것이다. 집회의 자유는 공동으로 인격을 발현하기 위하여 타인과 함께 하고자 하는 자유, 즉 타인과의 의견교환을 통하여 공동으로 인격을 발현하는 자유를 보장하는 기본권이자 동시에 국가권력에 의하여 개인이 타인과 사회공동체로부터 고립되는 것으로부터 보호하는 기본권이다. 즉 공동의 인격발현을 위하여 타인과 함께 모인다는 것은 이미 그 자체로서 기본권에 의하여 보호될 만한 가치가 있는 개인의 자유영역인 것이다. 집회의 자유는 결사의 자유와 더불어 타인과 함께 모이는 자유를 보장하는 것이다.

(2) 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. 집회의 자유는 집단적 의견표명의 자유로서 민주국가에서 정치의사형성에 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 직접민주주의를 배제하고 대의민주제를 선택한 우리 헌법에서, 일반 국민은 선거권의 행사, 정당이나 사회단체에 참여하여 활동하는 것 외에는 단지 집회의 자유를 행사하여 시위의 형태로써 공동으로 정치의사형성에 영향력을 행사하는 가능성 밖에 없다.

또한, 집회의 자유는 사회·정치현상에 대한 불만과 비판을 공개적으로 표출케 함으로써 정치적 불만이 있는 자를 사회에 통합하고 정치적 안정에 기여하는 기능을 한다. 특히 집회의 자유는 집권세력에 대한 정치적 반대의사를 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서, 소수의견을 국정에 반영하는 창구로서 그 중요성을 더해 가고 있다. 이러한 의미에서 집회의 자유는 소수의 보호를 위한 중요한 기본권인 것이다. 소수가 공동체의 정치적 의사형성과정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 보장될 때, 다수결에 의한 공동체의 의사결정은 보다 정당성을 가지며 다수에 의하여 압도당한 소수에 의하여 수용될 수 있는 것이다. 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 '열린 사회'에 대한 헌법적 결단인 것이다.

#### 나) 집회의 자유의 보장내용

(1) 집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장한다. 집회의 자유에 의하여 구체적으로 보호되는 주요행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회장소·시간의 선택이다. 그러나 집회를 방해할 의도로 집회에 참가하는 것은 보호되지 않는다. 주최자는 집회의 대상, 목적, 장소 및 시간에 관하여, 참가자는 참가의 형태와 정도, 복장을 자유로이 결정할 수 있다.

비록 헌법이 명시적으로 밝히고 있지는 않으나, 집회의 자유에 의하여 보호되는 것은 단

지 '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.

(2) 집회장소는 특별한 상징적 의미를 가진다. 특정 장소가 시위의 목적과 특별한 연관성이 있기 때문에 시위장소로서 선택되는 경우가 빈번하다. 일반적으로 시위를 통하여 반대하고자 하는 대상물이 위치하거나(예컨대 핵발전소, 쓰레기 소각장 등 혐오시설) 또는 시위의 계기를 제공한 사건이 발생한 장소(예컨대 문제의 결정을 내린 국가기관 청사)에서 시위를 통한 의견표명이 이루어진다. 예컨대 여성차별적 법안에 대하여 항의하는 시민단체의 시위는 상가나 주택가에서 이루어지는 경우 큰 효과를 기대할 수 없는 반면, 국회의사당 앞에서 이루어지는 경우에는 시위효과의 극대화를 노릴 수 있다. 즉 집회의 목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계에 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않은 것이다.

집회가 국가권력에 의하여 세인의 주목을 받지 못하는 장소나 집회에서 표명되는 의견에 대하여 아무도 귀기울이지 않는 장소로 추방된다면, 기본권의 보호가 사실상 그 효력을 잃게 된다는 점에서도 집회의 자유에 있어서 장소의 중요성은 뚜렷하게 드러난다. 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.

#### 나) 집회의 자유 제한 및 침해 여부에 대한 심사 기준

집회의 자유는 소수 언론기관의 거대화·독점화에 따라 일반국민의 의견이 언론을 통해 표출되기 어려워지고, 대의기관마저 일반 국민의 의견을 대변하지 못하는 상황에서 대의기능을 보완하고 일반 국민들 뿐만 아니라 언론의 조명을 받지 못하는 소수자들의 의견이 사회적으로 발현될 수 있도록 보장하기 위한 중요한 기본권입니다. 결국 집회의 자유는 민주주의를 유지하기 위한 필수적인 기본권이라는 점에서 최대보장의 원칙이 적용되므로, 집회의 자유를 제한하기 위해서는 이익형량, 규범조화적 해석, 과잉금지의 원칙, 명백하고 현존하는 위협의 원리 등이 특별히 비중 있게 다루어져야 합니다.

헌법재판소는 이와 관련하여, “집회의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건(예컨대 시위참가자수의 제한, 시위대상과의 거리제한, 시위방법, 시기, 소요시간의 제한 등)을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다.”라고 밝혔습니다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67 등 참조).

이러한 집회의 중요성을 참작하여 볼 때, 헌법재판소는 집회의 자유를 제한하는 공권력의 행사를 심사할 때에는 엄격한 심사기준을 적용하여야 할 것입니다. 그러므로 집회의 자유를 제한하는 공권력의 행사는 국가안전보장·질서유지· 또는 공공복리를 위해 필요하고 불가피한 예외적인 경우에만 그 제한이 정당화 될 수 있으며, 그 경우에도 집회의 자유의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 할 것입니다.

#### 다) 과잉금지원칙 위반 여부

##### (1) 목적의 정당성

이 사건 집회금지통고처분의 목적은 바로 집시법상의 집회금지사유입니다.

- (1) 집시법 제8조 제3항 제1호가 규정하는 집회금지사유는 ① 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 ② 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나, ③ 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우이어야 합니다. 그런데 ①요건과 관련하여 주거지역이라 하더라도 일률적으로 집회가 금지되는 것이 아니며, ②요건과 관련하여서는 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하여야 하고, ③요건과 관련하여서는 ‘뚜렷하게 해칠 우려’가 문제되는데, 이를 폭넓게 해석하면 시민의 집회의 자유를 중대하게 침해할 우려가 있으므로 ‘명백하고 현존하는 위험의 원칙’에 의하여 한정적으로 해석하여야 합니다.

청구인들은 집회 장소의 특성을 고려하여 대부분 10명 정도의 소수 인원만을 참여하는 것으로 집회를 계획하였고 그에 맞추어 집회신고를 하였습니다. 불과 10여명의 인원이 참여하는 집회조차 주거지역이라는 이유만으로 사생활의 평온을 침해할 수 있다고 판단한다면 주거지역에 있는 대부분의 장소에서는 집회 자체가 원천적으로 금지될 수밖에 없습니다. 그리고 불가피하게 10명을 넘는 다수의 인원이 참여하는 집회는 그 장소적 특성을 충분히 고려하여 집회신고를 하였습니다. 즉 청구인들이 신고한 집회가 주거지역이라 하더라도 재산이나 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 명백.현존하는 위험은 전혀 없었던 것입니다.

- (2) 집시법 제8조 제3항 제2호에 의하여 관할경찰서장이 집회금지통고를 하려면, 학교의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 인하여 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우이어야 합니다.

그런데 <6.10 만인대회> 집회를 개최하려고 했던 시간은 2014. 6. 10. 17:00부터 24:00까지였습니다. 17:00 이후라면 초등학교는 물론이고 중·고등학교도 정규수업이 종료됩니다. 17:00 이후 집회로 인하여 학생들의 학습권이 침해될 우려는 전혀 없습니다. 설사 일부 수업이 종료되지 않았다 하더라도 앞서 언급하였듯이 청구인들은 장소적 특성을 고려하여 집회 참여 인원을 계획하여 신고하였기 때문에 학생들의 학습권이 뚜렷이 침해될 명백.현존하는 위험은 전혀 없었던 것입니다.

- (3) 집시법 제12조 제1항에 의하여 관할경찰서장은 주요 도시의 주요 도로에서의 집회에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있습니다.

이와 관련하여 법원은 “집회 및 시위의 자유는 표현의 자유의 집단적인 형태로서 집단적인 의사 표현을 통하여 공동의 이익을 추구하고 자유민주국가에 있어서 국민의 정치적·사회적 의사형성 과정에 효과적인 역할을 하는 것이므로 민주정치의 실현에 매우 중요한 기본권이다(위 헌법재판소 1994. 4. 28.자 91헌바14 결정 참조). 따라서 그 제한은 공공의 안녕질서와 조화를 이루는 범위 안에서 필요한 최소한도에 그쳐야 하는데, 이 사건에 있어 신청인이 계획하고 있는 시위가 교통소통에 상당한 지장을 줄 우려가 있음은 앞서 본 바와 같지만, 원활한 교통소통을 위해서는 시위 참가인원 및 행진노선과 행진방법의 제한 등 적절한 조건을 부과하는 것만으로도 충분히 그 목적을 달성할 수 있다 할 것이며, 나아가 원천적으로 위 시위를 금지할 필요가 있다는 점을 인정할 수 있는 아무런 증거가 없다. 그렇다면 **단순히 교통소통에 지장을 초래할 우려가 있다는 이유만으로 시위 자체를 원천적으로 금지한 피신청인의 이 사건 처분은 헌법이 보장하고 있는 집회의 자유에 대한 과도한 제한으로서 재량권의 한계를 넘은 위법한 처분**이라 할 것이다.”라고 판시한 바 있습니다. (서울고법 1998. 12. 29. 선고 98누11290 판결 : 확정)

청구인들은 차량이 통행하는 도로가 아닌 인도에서 집회를 개최하려고 하였습니다. 인도 위에서의 집회로 말미암아 다른 보행자들의 통행에 다소 지장을 줄 수는 있지만, 집회의 질서를 유지하고 적절한 통행 공간을 마련한다면 다른 보행자들의 통행을 확보함에 전혀 어려움이 없습니다. 세월호 참사를 가슴아파하고 한 명이라도 더 많은 시민들에게 의견을 전달하고자 하는데 인도를 가로막아 통행을 불가능하게 할 이유도 없을뿐더러, 참여인원이 적을 경우 다른 보행자들의 통행에는 아무런 지장도 줄 수가 없는 것입니다.

그럼에도 불구하고 종로경찰서장은 도저히 정당화 될 수 없는 집시법상의 금지사유를 목적으로 하여 청구인들의 집회를 금지하였던 바, 이는 목적의 정당성 원칙을 위반한 것입니다.

## (2) 수단의 적정성 및 침해의 최소성

헌법재판소는 “집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건(예컨대 시위참가자수의 제한, 시위대상과의 거리제한, 시위방법, 시기, 소요시간의 제한 등)을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다.”라고 판시하였습니다. (헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67 등 결정 참조).

그러나 피청구인은 이런 고려 없이 금지통고처분을 하였습니다. 집회참가자수의 제한, 집회대상과의 거리 제한, 집회 방법, 시기, 소요시간 등의 제한을 통해서 청구인들의 집회를 허용하여 집회의 자유를 보장하는 동시에 거주자의 사생활의 평온, 학생들의 학습권, 일반인들의 통행권을 보호할 수 있으면서도 이러한 노력 없이 집회금지라는 최종적인 수단을 행사한 것은 수단의 적정성 및 침해 최소성 원칙을 위반한 것입니다.

## (3) 법익 균형성

이 사건 집회금지통고처분으로 보호되는 법익은 주거의 평온, 학습권, 교통소통 등이며 침해되는 법익은 민주주의를 위한 기본권인 집회의 자유입니다.

앞서 살펴본 바와 같이 청구인들이 신고한 집회로 인하여 주거의 평온이나 학습권, 교통소통 등의 법익이 침해될 우려는 없거나 극히 적은 반면, 이 사건 집회금지통고처분으로 인하여 집회의 자유라는 법익은 회복할 수 없을 정도로 완전히 침해되었습니다.

### 3) 평등권 침해

헌법은 제11조 제1항에서 “모든 국민은 법앞에 평등하다”고 규정하여 평등의 원칙을 선언하고 있으며, 이러한 평등의 원칙은 국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석 및 집행함에 있어 따라야할 기준인 동시에, 국가에 대하여 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과, 평등한 대우를 요구할 수 있는 모든 국민의 권리로서, 국민의 기본권중의 기본권인 것으로 이해되고 있습니다(헌재 1989.01.25, 88헌가7 등 참조).

종로경찰서장은 2014. 4. 26. 신고된 청운동사무소 앞 인도 위 ‘세월호 탑승자 무사생환 기원 및 사망자 추모촛불집회’(이하에서 ‘2014. 4. 29. 청운동사무소 촛불추모집회’라 합니다.)에 대해서는 금지하지 않았습니다.

‘2014. 4. 29. 청운동사무소 촛불추모집회’의 집회장소(청운동사무소 앞 인도)와 이 사건 집회 금지통고처분에 따라 집회가 금지된 장소 사이에는 별다른 차이점이 없습니다. ①청운동사무소 인근에는 서울맹학교, 서울농학교, 청운동초등학교가 위치하고 있고, ②청운동사무소 인근은 제1종 일반주거지역에 해당하여 주거 및 상가지역이 위치해 있으며, ③청운동사무소 앞 인도는 청와대 방향, 삼청동 방향 도로가 갈라지는 장소로서 일반시민 및 차량 통행 불편 등이 발생할 여지가 타 지역에 비해서 적다고 볼 여지도 없습니다. 그럼에도 불구하고 종로경찰서장은 ‘2014. 4. 29. 청운동사무소 촛불추모집회’의 집회신고와 청구인들의 이 사건 집회신고를 합리적 이유없이 차별하여 전자는 금지하지 않고 후자는 금지하는 등 평등원칙을 위반하였습니다.

### 4) 소결

결국 이 사건 집회금지통고처분은 과잉금지원칙과 평등원칙을 현저히 위반하여 청구인들의 집회의 자유, 정치적 표현의 자유, 평등권, 행복추구권을 침해하는 것으로서 위헌적인 공권력 행사라고 할 것입니다.

## 4. 결론

세월호는 진도 앞바다에 침몰해 있으며, 아직도 실종자 11명은 돌아오지 못하고 있습니다.

단원고 생존 학생들이 1박 2일을 걸으며, 자식을 잃은 학부모가 단식을 하며 특별법 제정을 요청하고 있지만, 정치권은 아랑곳하지 않고 있습니다.

세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는 국민들의 목소리가 드높지만, 아무도 책임을 지려하고 있지 않습니다.

보다 안전한 사회를 만들어야 한다는 국민들의 요구가 거세지만, 무차별적 규제 완화를 통해

안전한 사회를 만들려는 기만적인 상황이 지속되고 있습니다.

청와대 인근 장소에서의 모든 집회는 금지되고 있고, 어느덧 청와대는 국민들이 다가갈 수 없는 성역이 되어가고 있습니다.

이 사건 헌법소원심판청구를 인용하여 이 사건 심판대상의 위헌성을 확인함으로써 대한민국이 민주주의 국가임을 천명하여 주시길 요청드립니다.

[별지1] 청구인 명단 목록

순번	이름	주소
1	박○○	서울 구로구
2	김○○	충남 서천군
3	천○○	부산 사상구
4	정○○	원주시
5	김○○	오산시
6	정○○	서울 서초구
7	양○○	의왕시
8	유○○	서울 은평구
9	이○○	서울 강남구
10	정○○	서울 용산구
11	김○○	수원시
12	임○○	서울 강동구
13	이○○	서울
14	이○○	구리시
15	심○○	파주시
16	차○○	광주시
17	김○○	경기
18	이○○	서울 관악구
19	유○○	서울 금천구
20	박○○	서울 관악구
21	최○○	서울 도봉구
22	김○○	서울 중랑구
23	유○○	서울 은평구
24	김○○	서울 은평구
25	이○○	화성시
26	유○○	서울 금천구
27	이○○	서울 서초구
28	박○○	서울 은평구
29	박○○	서울 영등포구
30	김○○	평택시
31	문○○	서울 구로구
32	홍○○	서울 종로구
33	김○○	서울 중구
34	천○○	서울 종로구
35	한○○	서울 마포구



[별지2] 이 사건 공권력 행사 목록

순번	주소	장소	집회명	인원	주최자	제한사유
1	삼청로6	서울셀렉션	박근혜 규탄대회	10	천○○	주거지역
2	삼청로8	갤러리현대 본관	박근혜 퇴진 염 원 촛불집회	10	정○○	주거지역
3	삼 청 로 12	꼬세르	박근혜 퇴진, 노동자행동	10	김○○	주거지역
4	삼 청 로 18	금호미술관	세월호 진상규 명 집회	10	정○○	주거지역
5	삼 청 로 22	에 나 르 (영 접빌딩)	세월호 참사 총 책임자 박근혜 정권 퇴진 규탄 대회	10	양○○	주거지역
6	세 종 로 1-85	영추문 옆	세월호 참사 추 모대회	10	유○○	주거지역
7	세 종 로 2-4	고궁박물관 입구	세월호참사 추 모대회	10	이○○	주거지역
8	효자로9	통의파출소	세월호 참사 추 모대회	10	김○○	주거지역
9	효 자 로 15	코오롱빌딩	박근혜 규탄대 회	10	임○○	주거지역
10	효 자 로 17	담	세월호 참사 진 상규명. 책임자 처벌 촉구대회	10	이○○	주거지역
11	효 자 로 25	진화랑	세월호 참사 추 모대회	10	이○○	주거지역
12	효 자 로 33	통의동 보 안여관	박근혜 퇴진 행 동	10	심○○	주거지역 교통제한
13	자 하 문 로30	북촌손만두	세월호 참사 추 모대회	10	차○○	주거지역 교통제한
14	자 하 문 로30	통의동 우 체국	세월초 참사 추 모대회	10	차○○	주거지역 교통제한
15	자 하 문 로36	유양석치과	세월호 참사 추 모대회	10	김○○	주거지역 교통제한
16	자 하 문 로40-1	창성갈비	총체적 부정선 거 규탄 18대 대선 선거무효소	10	이○○	주거지역 교통제한

			송, 박근혜 퇴진 집회			
17	자 하 문 로46		세월호 추모	10	유○○	주거지역 교통제한
18	자 하 문 로50-1	다슬기해장 국	세월호참사진상 규명및 박근혜 정권 퇴진집회	10	박○○	주거지역 교통제한
19	자 하 문 로54		세월호 참사 추 모집회	10	최○○	주거지역 교통제한
20	자 하 문 로62	파리바게뜨	세월호 참사 추 모대회	10	유○○	주거지역 교통제한 학교시설
21	자 하 문 로66-1	웰빙 장충 왕족발	세월호 참사 추 모대회	10	김○○	주거지역 교통제한 학교시설
22	자 하 문 로70		세월호 참사 추 모대회	10	이○○	주거지역 교통제한 학교시설
23	삼청로1	경복궁 주 차장 입구 북쪽	세월호 길거리 토크쇼	100	한○○	교통제한
24	삼청로1	(국립민속 박물관 입 구) 앞	세월호 진상규 명 및 참사 추모 제	100	김○○	주거지역
25	세 종 로 76-4	광화문 시 민열린마당 앞 인도	세월호 참사 책 임자 처벌대회	100	정○○	교통제한
26	자 하 문 로82	경복궁 아 트홀	세월호 참사 추 모대회	100	유○○	주거지역 교통제한 학교시설
27	자 하 문 로86-1		세월호 참사 추 모대회	100	이○○	주거지역 교통제한 학교시설
28	자 하 문 로69	옥인교회	세월호 참사 추 모대회	100	박○○	주거지역 교통제한 학교시설
29	자 하 문	신한은행	세월호 참사 길	100	한○○	주거지역

	로61		거리토크쇼			교통제한
30	자 하 문 로92	청운효자동 주민센터	세월호참사진상 규명및 추모제	100	김○○	주거지역 교통제한 학교시설
31	자 하 문 로 28길 8	새사람선교 회	세월호 참사 추 모대회	100	문○○	주거지역 교통제한 학교시설
32	자 하 문 로 30길 24	버스정류장	세월호 참사 진 상규명 및 박근 혜 정권 퇴진대 회	100	홍○○	주거지역 교통제한 학교시설
33	적 선 동 106-1	경북구역2 번출구(우 리은행 옆 인도)	6.10 항쟁 기념 및 세월호 추모 기도회	100	김○○	주거지역 교통제한 학교시설
34	적 선 동 106	경북구역3 번출구(과 리마켓)	세월호 참사 희 생자 추모 및 실 종자 조속 수색 을 위한 기도회	100	천○○	교통제한
35	삼청로1	광 화 문 누 각~동십자 각	세월호 진상규 명 추모제	200	박○○	주거지역 교통제한
36	세 종 로 77-2	( 광 화 문 누각-고궁 박물관 입 구)앞 인도	세월호 길	500	한○○	주거지역 교통제한 학교시설
37	효 자 로 39	정부서울청 사 창성동 별관	세월호 길거리 토크쇼		한○○	
38	자 하 문 로60	세븐일레븐	세월호 참사 추 모대회		김○○	
39	자 하 문 로83	버스정류장	세월호 참사 추 모대		박○○	

# 소 장

- 원 고 1.  
2.

소송대리인 변호사 서선영  
서울 서대문구 서소문로 37(합동) 층정로 대우디오빌 1030호  
희망법 공동법률사무소  
전화번호: 02-364-1210, 팩스: 02-364-1209

피 고 서울종로경찰서장

옥외집회금지통고처분취소 청구의 소

## 청 구 취 지

1. 피고가 2014. 6. 9. 원고 1에 대하여 한 집회금지통고처분을 취소한다.
2. 피고가 2014. 6. 9. 원고 2에 대하여 한 집회금지통고처분을 취소한다.
3. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

라는 판결을 구합니다.

## 청 구 원 인

### 1. 당사자의 지위

#### (1) 원고들의 지위

원고들은 개최일시를 2014. 6. 10. 17:00부터 24:00까지로 한 집회를 개최하고자 서울종로경찰서에 집회신고를 한 자들이고, 또한 피고에게 2014. 6. 9. 이 사건 집회신고에 대하여 금지통고처분을 통보받은 자들입니다.

## (2) 피고의 지위

피고 서울중로경찰서장은 2014. 6. 9. 이 사건 집회신고에 대하여 금지통고처분을 한 처분청입니다.

## 2. 이 사건 옥외집회금지통고처분의 경위

(1) 원고들은 2014. 6. 7. 서울중로경찰서에 집회신고를 하였는바, 집회의 개최명칭은 각 ‘세월호 진상규명 및 참사 추모제’로 하고, 개최일시는 ‘2014. 6. 10. 17:00부터 24:00’까지, 집회 장소는 각 ‘세종로 1-55(국립민속박물관 입구) 앞 인도’, ‘자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도’로 하여 집회신고를 하였습니다. (이하 ‘이 사건 집회신고’로 기술하겠습니다.)

(2) 그러나 서울중로경찰서는 2014. 6. 9.경 이 사건 집회장소인 ‘세종로 1-55(국립민속박물관 입구) 앞 인도’ 신고 부분에 대하여서는 집시법 제8조 제3항 제1호(주거지역에서의 집회시위 금지. 제한)을 근거로 하여 금지통고 처분을 하였고, ‘자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도’에 신고한 부분에 대하여서는 집시법 제8조 제3항 제1호(주거지역에서의 집회시위 금지. 제한), 동법 제8조 제3항 제2호(학교시설주변), 동법 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지제한)을 근거로 하여 금지통고 처분을 하였습니다.

(3) 한편 같은 날 원고를 포함하여 청와대 인근 61곳에 집회신고를 하였는데 예외없이, 일괄적으로 61곳 모두 집회가 금지통고되었습니다. 금지통고 사유에는 집시법상의 근거를 제시하고 있으나 실질적으로는 단지 청와대 근처라는 이유로 집회의 개최를 막은 것이 아닌지 의문이 있습니다.

특히 금지통고 처분의 취소를 구하고자 하는 이 사건 집회장소의 경우 경찰이 제시하는 금지통고의 근거와는 달리 집회가 충분히 개최될 수 있는 장소여서 더욱 수긍할 수 없습니다.

이하에서는 이 사건 집회장소에 대한 금지통고처분의 취소청구를 구하면서, 이에 대한 근거를 구

체적으로 아래 항목에 기술하겠습니다.

### 3. 이 사건 처분이 취소처분을 구할 이익이 있는 지

(1) 이 사건 집회는 2014. 6. 10.에 예정되어 있었으며, 이 사건 처분의 경우, 2014. 6. 9.에 이루어졌는바, 현재로서는 이미 예정된 집회예정일을 초과하였기에, 이미 처분의 효력이 종료된 상황에서 이 사건 처분의 취소를 구할 이익이 있는 지 문제될 수 있습니다.

(2) 그러나 이 사안의 경우, 집시법에서 ‘소의 이익을 예외적으로 인정하는 규정’이 있는 바, 본법의 제9조 제3항에서 ‘이의 신청인은 제2항에 따라 금지 통고가 위법하거나 부당한 것으로 재결되거나 그 효력을 잃게 된 경우 처음 신고한 대로 집회 또는 시위를 개최할 수 있다. 다만, 금지 통고 등으로 시기를 놓친 경우에는 일시를 새로 정하여 집회 또는 시위를 시작하기 24시간 전에 관할경찰관서장에게 신고함으로써 집회 또는 시위를 개최할 수 있다.’ 라고 규정하고 있는 바, 이는 비록 금지통고로 인하여 예정된 집회를 하지 못하더라도, 만일 그러한 금지통고가 위법한 것으로 결정이 된다면 다시 집회를 개최할 수 있도록 하고자 함입니다. 그러므로 이 사건 처분이 취소될 경우, 집시법 제9조 제3항에 따라 다시 집회를 개최할 수 있는 실익이 충분히 인정되므로, 원고들 입장에서는 이 사건 처분의 취소를 구할 이익이 있습니다.

(3) 이와 유사한 사안에서 취소소송을 구할 이익을 인정하고 있습니다. 부산지방법원의 판결에서는 “법(집시법) 제9조 제3항은 당해 금지통고 처분이 위법 또는 부당한 것으로 재결되거나 그 효력을 잃게 되는 경우에 금지통고 처분 등으로 인하여 시기를 놓친 이의신청인은 일시를 새로이 정하여 집회 또는 시위의 24시간 전에 관할 경찰서장에게 신고함으로써 집회 또는 시위를 개최할 수 있다고 규정하고 있는바, 위 규정에 따라 금지통고 처분의 취소를 구하는 행정소송이 계속되는 동안 당초에 예정된 집회 또는 시위의 일시가 초과되었다 하더라도 이의신청 또는 행정소송을 제기한 주최자가 당해 금지통고 처분의 취소를 구할 소의 이익은 여전히 인정된다 할 것이다” [부산지방법원 2010. 5. 7. 선고 2010구합642 판결 참고] 라고 실시하고 있는 바, 즉 위법한 금지통고 처분으로 시기를 놓쳤더라도 다시 집회를 개최할 이익이 있다는 취지의 실시를

하고 있으며,

서울행정법원은“집시법 제9조 제3항 은 ‘당해 금지통고가 위법 또는 부당한 것으로 재결되거나 그 효력을 잃게 되는 경우 금지통고 등으로 인하여 시기를 놓친 이의신청인은 일시를 새로이 정하여 집회 또는 시위 24시간 전에 관할 경찰서장에게 신고함으로써 집회 또는 시위를 개최할 수 있다’고 규정하고 있는바, 금지통고 취소를 구하는 행정소송이 계속되는 동안 당초에 예정된 집회 또는 시위의 예정일시가 모두 지났다고 하더라도 집회 또는 시위 주최자는 행정소송에서 승소가 확정되는 경우 시기를 놓친 집회 또는 시위를 개최할 수 있으므로, 이의신청 또는 행정소송을 제기한 주최자가 당해 금지통고처분 취소를 구할 소의 이익은 여전히 인정된다.”

[서울행정법원 2011. 11. 24. 선고 2011구합34122 판결 참고] 라고 하여 부산지방법원과 유사한 논거로서 이미 효력이 끝난 금지통고 처분에 대한 취소의 이익을 인정하고 있습니다.

(4) 그러므로 이 사건은 이미 예정된 집회일이 도과하였으나, 집시법 제9조 제3항의 규정에 따라 이 사건 처분의 취소의 판결이 있을 경우에는 언제든지 다시 집회를 개최할 수 있으며, 그간의 하급심 판례들 또한 이와 유사한 사안에서 계속적으로 소의 이익이 있다고 인정하여 왔으므로, 이 사건 처분 또한 취소를 구할 소의 이익이 인정되므로, 원고들이 적법하게 다시 집회를 개최할 수 있도록 본안 판단하여 주시기 바랍니다.

#### 4. 이 사건 처분의 위법성

##### (1) 원고를 포함한 청와대 근처 61곳 집회의 일괄 금지

(가) 원고의 집회 신고를 포함한 이 사건 당일에 있었던 61곳 집회가 금지된 곳은 청와대가 멀리 않은 곳에 있습니다.

(나) 금지통고가 헌법상의 집회의 자유를 심각하게 제약하기에 최후적이고 불가피한 수단으로 사용되어야 함에도, 경찰 측은 61곳 모두를 일괄적으로 금지하였습니다. 피고는 각 금지통고에 집시법상의 근거를 제시하고 있기는 하나, 실질적으로는 청와대 근처에서는 집회를 불가능하게 하려는 의도가 아닌 것인지 심각한 의문이 있습니다. 또한 61곳에 대한 일괄적 금지통고는 집회 자유에 대한 제한은 ‘최후적이고 불가피한 수단’이어야 한다는 헌법상 원칙에도 정면으로 반합니다.

(다) 특히 61곳 중 원고들이 본건으로 다투는 집회 장소는 집회가 금지될 이유가 전혀 없습니다.

## (2) '세종로 1-55(국립민속박물관 입구) 앞 인도' 금지통고의 위법성

(가) 서울종로경찰서는 2014. 6. 9.경 이 사건 집회장소들 중 하나인 '세종로 1-55(국립민속박물관 입구) 앞 인도' 신고 부분에 대하여서는 집시법 제8조 제3항 제1호(주거지역에서의 집회시위 금지, 제한)을 근거로 하여 금지통고 처분을 하였습니다.

(나) 본 장소에 대한 금지통고서의 '금지 근거 및 이유'를 정리해보면, ①집회장소가 일반주거지역에 해당하여 본 집회를 개최 시 발생하는 소음 등으로 인해 주민들의 사생활 평온에 현저한 해를 입힐 우려가 있는 점, ②동 장소의 주민 및 자영업자들이 집회로부터 보호 요청서 및 탄원서 및 서명부를 제출한 바 있다는 취지의 이유를 들어 금지통고를 하였습니다.

(다) 그러나 이 사건 집회는 사생활 평온에 해를 입힐 우려가 없습니다.

첨부한 사진자료를 보시면, 서울 종로구 세종로 1-55 부분은 국립민속박물관 앞에 있는 인도 부분을 말하는 것인데, 이 장소는 주위에 국립민속박물관, 경복궁관리소, 국립현대미술관 정도가 위치해 있고, 심지어 그 외에는 건물 자체도 얼마 보이지 않습니다. [첨부된 사진자료 <사진1>, <사진2>, <사진3>, <사진4> 참조] 그림에도 경찰 측은 이 장소를 일반주거지역에 해당한다는 형식적으로 이유로 금지통고를 하였는바, 실질적으로 사생활 평온 침해의 우려가 있는지 전혀 검토하지 않은 것입니다.

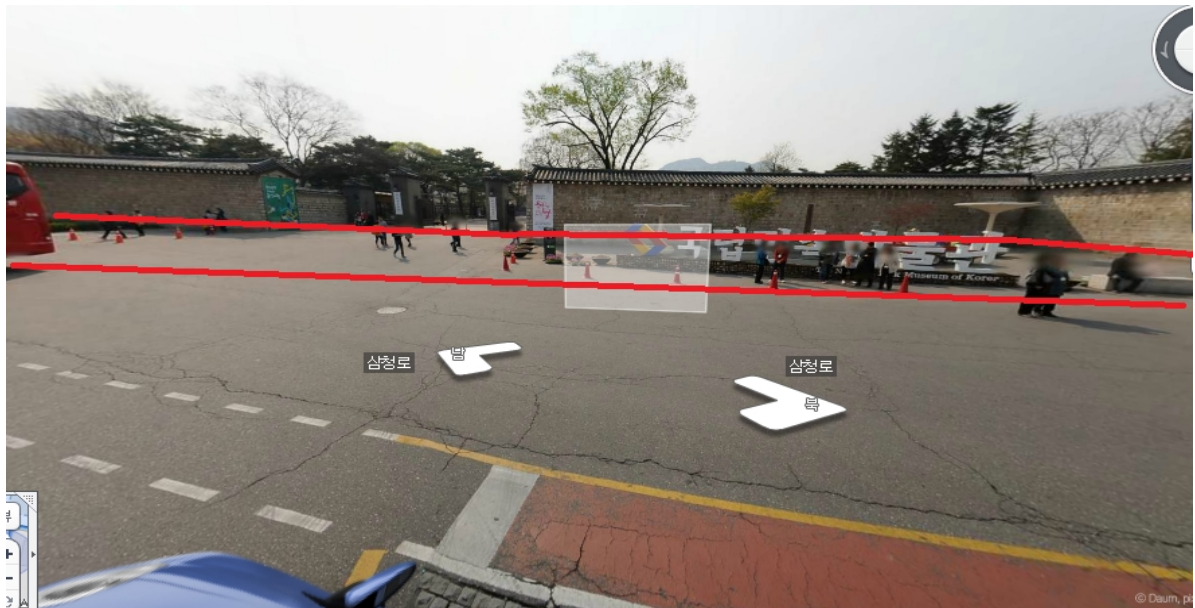


<사진1> 서울 종로 세종로 1-55 지도 (출처 : 다음지도), 지도를 보면 신고 장소 주위를 보면 박물관, 미술관 외에는 거의 시설(건축물) 자체가 없습니다. 사생활 평온 침해의 우려가 없습니다.

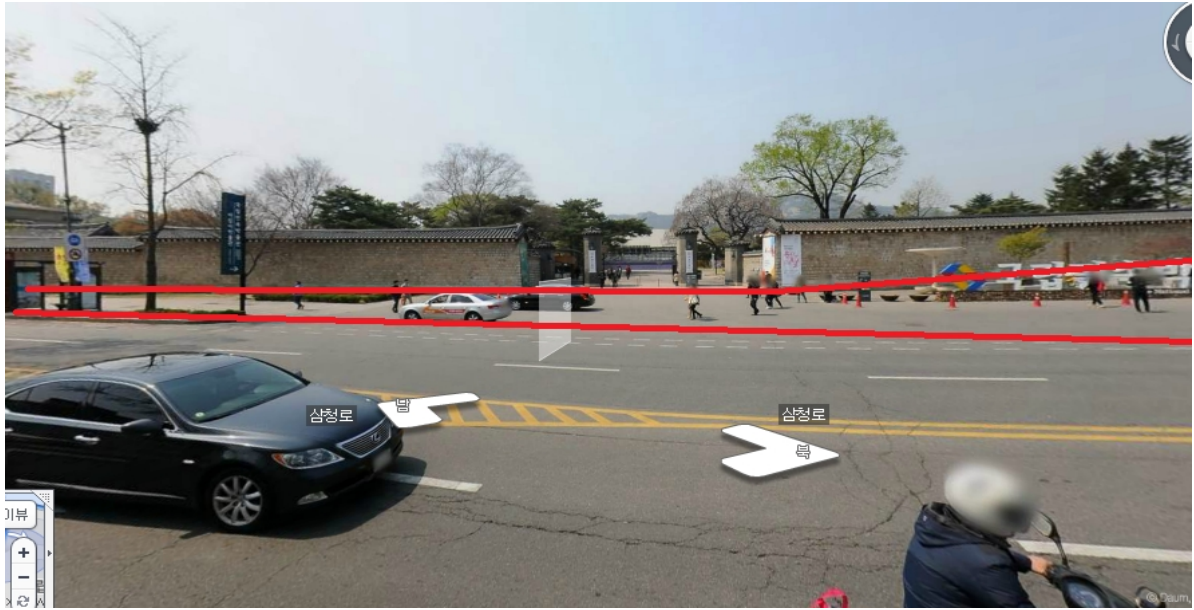




<사진2> 서울 종로 세종로 1-55 지도 (출처 : 다음지도), <사진1>의 위치를 위성으로 찍은 사진입니다.



<사진3> 서울 종로 세종로 1-55 거리 전경, '빨간색 선'으로 표시한 부분이 집회신고범위 중 일부입니다. (출처: 다음지도), 입구 쪽 인도방향이 집회신고 장소이고, 박물관 입구 바로 앞에서 주거지역은 찾아보기 어렵습니다.



<사진4> 서울 종로 세종로 1-55 거리 전경 ‘빨간색 선’으로 표시한 부분이 대강의 집회신고범위입니다. (출처: 다음지도), 입구 쪽 인도방향이 집회신고 장소이고, 박물관 입구 바로 앞이어서 주거지역은 찾아보기 어렵습니다.



<사진5> 서울 종로 세종로 1-55 거리 맞은 편 사진 (출처: 다음지도), 신고 장소 맞은편에도 국립현대미술관이 보일 뿐 사생활 침해의 우려가 있는 주거지역은 보이지 않습니다.

(라) 또한 본 집회개최시간은 17:00부터 24:00까지로서, 경복궁 개장시간이 끝날 즈음부터 시작하므로 이 집회장소를 이용하는 유동인구는 별로 많지 않습니다.

(마) 또한 경찰 측은 금지통고의 다른 근거로써, 집회 장소 주민 및 자영업자들이 ‘집회·시위로

부터 보호 요청서 및 탄원서 및 서명부'를 제출한 바 있다는 점을 들고 있습니다.

(바) 그러나 위에서 이미 언급한 바와 같이 집회 장소 근처에는 국립민속박물관, 국립현대미술관, 경복궁 관리소 외에는 상가나 주거지역이 거의 없습니다. [첨부한 <사진1> 내지 <사진4> 참고] 다만 집회신고를 약간 벗어나면 인근의 일부 자영업자들이나 주민들이 집회로 인한 일시적인 불편함을 호소할 수는 있겠으나, 그렇다고 이 사건 처분과 같은 무분별한 금지통고가 인정된다면, 사실상 집회는 '사람들이 없는 장소', 즉 '소수의 목소리가 다수에게 영향을 미칠 수 없는 장소'에서만 하여야 하는 폐단이 생깁니다.

헌법재판소에서도 “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.” [헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67 결정 참고] 라고 설시함으로써 집회가 약간의 불편함을 수반한다고 하여 국가나 제3자가 금지하거나 방해할 수 없는 헌법상 중대한 기본권임을 강조하고 있으며, 또한 헌법재판소는 같은 판례에서 “특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적 수단이다.” 라는 판시를 통하여, 집회에 대한 금지통고는 모든 가능성을 소진한 후에야 고려될 수 있는 최종적 수단이 되어야함을 분명히 하고 있습니다.

(사) 그러므로 이 사건 집회장소의 경우, 국립현대미술관이나 국립민속박물관, 경복궁 관리소 외에는 주위에 상가시설이나 주택시설이 거의 없으므로, 인근지역의 주민들이나 상인들에게 집회를 금지할 만큼의 현저하고 명백한 법익침해의 위협이 있다고 할 수 없고, 그에 비하여 국가와 제3자가 집회로 인하여 불가피하게 발생하는 불편함을 수인함으로써 보장되는 집회참가자들의 이익은 현저하게 크다고 할 수 있으므로, 경찰 측에서 이와 같은 근거 또한 '금지통고'의 근거로서 도저히 수긍할 수 없습니다.

(아) 결론적으로 '세종로 1-55(국립민속박물관 입구) 앞 인도' 금지통고의 경우, ①본 장소가 사생활의 평온을 침해할 우려는 거의 없고, 집회의 개최시간 상으로 주위 시설은 운영하지 않는 시간대이므로 유동인구도 많지 않을 것으로 예상되며 ② 본 장소에서의 집회가 인근지역 주민들이나 상인들에게 불가피한 불편함을 줄 수는 있겠으나, 그러한 불편함은 비폭력, 평화적 집회인 만큼 헌법상 보장되는 중대한 기본권인 '집회의 자유'를 보장하기 위하여 수인할 수 있을 정도의 불편함으로 예상이 되며, 이 사건 장소에서의 집회가 경찰 측에서 금지통고를 할 만큼 지역 주민 또는 상인들에게 현저하고 명백한 법익침해의 피해를 준다고 할 수 없으므로 이 장소에 대한 서울종로경찰서의 금지통고는 위법하다 할 것입니다.

### (3) '자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도' 금지통고의 위법성

(가) 서울종로경찰서는 '자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도'에 신고한 부분에 대하여서는 집시법 제8조 제3항 제1호(주거지역에서의 집회시위 금지, 제한), 동법 제8조 제3항 제2호

(학교시설주변), 동법 제12조 제1항(교통소통을 위한 금지제한)을 근거로 하여 금지통고 처분을 하였습니다. 그러나 다음과 같은 이유로 수긍할 수 없습니다.

(나) 본 장소에 대한 금지통고서의 ‘금지 근거 및 이유’를 정리해보면, ①집회장소가 제1종 일반 주거지역에 해당하고, 서울맹학교, 서울농학교, 청운초등학교가 위치하고 있어 학교에 주변지역에 해당, 학교장 명의의 집회. 시위 금지요청서 접수하였고(주변 학생들의 교육 환경 침해우려), ② 인근 주민들이 청운동사무소 앞 집회 등으로 인해 소음피해와 보행통행에 불편 등 영업권 침해, 주거평온권을 심각하게 침해받고 있다고 호소하며 보호요청서 및 탄원서가 접수되었고(주민들의 사생활 침해우려), ③본 집회장소의 인도. 차도는 일평균 교통소통량이 상위권에 해당할 정도로 교통량이 매우 많은 도로로 다수가 모여 집회 개최 시 일반 시민 및 차량 통행 불편을 줄 것이 확실하다는 취지의 이유를 들어 금지통고를 하였습니다. 이러한 근거가 경찰 측에서 ‘금지통고’를 하기에는 부당하다는 점에서 차례대로 논거를 제시하여 기술하겠습니다.

(다) 먼저, 본 집회의 경우 개최 일시가 2014. 6. 10. 17:00부터 24:00까지로서 이 시간에는 사실상 학교의 수업이 모두 종료된 상태입니다. 특히 서울맹학교, 서울농학교, 청운초등학교의 경우 고등학교와 같이 야간자율학습을 하는 것도 아니기에 집회시간에는 사실상 주변 학생들의 교육 환경을 침해할 여지가 없습니다.

그러므로 경찰 측에서 ‘학생들의 학습권 침해’를 들어 본 집회를 금지하는 것은 수긍하기 어렵습니다.

(라) 또한 경찰 측에서는 주민들의 사생활 침해우려가 명백하다는 근거로 본 집회를 금지통고 하였으나, 아래 첨부한 사진자료[<사진5>, <사진6> 참고]를 보면 집회신고 장소인 ‘청운효자동주민센터’ 앞 인근에는 주거건물이나 상가건물이 비교적 적은 편이고, 바로 앞에 사거리가 있어 거리가 넓은 편이어서, 인근 주민들에게 다소 불가피한 불편함을 줄 수는 있겠으나, 본 집회를 경찰이 사전에 금지할 만큼, 주민들의 사생활 침해 우려가 명백하다고 할 수는 없습니다.

(마) 마지막으로 경찰 측에서는 본 집회장소가 ‘일 평균 교통소통량이 상위권에 해당 할 정도로 교통량이 많다’는 근거를 금지통고의 이유 중 하나로 제시하였습니다.

그러나 본 집회는 ‘차도’가 아닌 ‘인도’에서 집회를 하겠다는 취지여서 일 평균 교통소통량이 상위권인 점이 본 집회의 금지통고의 근거가 될 수 없습니다. 그리고 금지통고서를 보면, 집시법 제 12조 제1항의 ‘주요도로’에는 인도도 포함되는 개념이라는 확장해석의 논거를 제시하면서, 인도. 차도 교통소통량이 많다는 이유로 ‘인도’로 신고한 본 집회를 금지하였으나, 이미 앞에서 언급한 바와 같이 “집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적 수단”이 되어야 하며, 더욱이 ‘집회의 허가제’가 금지된 만큼 국가가 집회를 금지하는 데에 있어서는 집시법 규정을 오히려 축소 해석하는 방향이 옳다고 볼 수 있음에도, 이 사건에서 경찰 측은 오히려 인도 또한 ‘주요도로’에 해당한다는 확장해석을 하고, 인도.차도 교통소통량이 상위권에 해당된다는 추상적인 논거(금지통고서 상으로는 인도.차도 교통소통량이 상위권에 해당된다고 서술함으로써 마치 ‘인도 교통소통량’ 또한 많다는 취지로 기술하고 있는 바, 이 사건 집회장소가 인도 교통소통량이 많다는 점은 수긍할 수 없기에, 이에 대한 구체적인 근거제시를 요구합니다.)를 제시하여 무리하게 이 사건 집회를 금지하기에 이르렀습니다.

(바) 최근 서울행정법원에서는 이와 같은 경찰 측의 ‘일평균 교통소통량’을 이유로 한 금지통고 처분이 계속적으로 쓰이는 것에 대하여 제동을 건 결정을 한 바 있습니다. 2014. 4. 24. ‘서울진보연대’가 제기한 금지통고처분 집행정지 청구 사건에서, [서울행정법원 2014아10267 결정 참고] 집회 및 행진의 신고내용이 동화면세점 앞, 종로1가, 종로2가, 남인사마당, 북인사마당 순으로 인도를 행진하는 것이었으며, 이 경우 행진범위 내에 인사동과 같은 주요 관광지를 포함하고 있어 유동인구 및 관광객, 지역상가가 상당히 밀집되어 있는 지역임에도, 법원은 원고의 손을 들어주어 금지통고 집행정지 결정을 하였습니다. 이는 “집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적 수단”이 되어야한다는 헌법재판소의 판시사항을 충실히 적용한 것으로 보입니다. 경찰 측은 이러한 법원의 결정 등을 충분히 고려하여 본 집회를 금지여부를 판단하였어야 함에도, 단순히 ‘일평균 교통소통량’을 근거로하여 본 집회를 금지하였으므로 이는 위법한 처분이라 할 것입니다.

(사) 결론적으로 자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도 금지통고의 경우, ① 본 집회를 진행하는 시간대인 17시 이후에는 사실상 인근 지역의 학교의 정규수업이 없는 시간대여서 주변 학생들의 학습권을 침해할 여지가 적으며, 본 집회가 계속적으로 개최되는 것이 아닌 일시적으로 하루에 마쳐지는 점 등을 고려하여 볼 때, 본 집회가 금지통고를 받을 정도로 학생의 학습권을 명백하게 침해한다고 볼 수 없으며, ② 주민들의 사생활 침해우려가 명백하다는 부분은 본 집회 신고 장소인 ‘청운효자동주민센터’ 인근에는 주거건물이나 상가건물이 비교적 적은 편이고, 바로 앞에 사거리가 있어 거리가 넓은 편이므로, 인근 주민들에게 다소 불가피한 불편함을 줄 수는 있겠으나, 본 집회를 경찰이 사전에 금지할 만큼, 주민들의 사생활 침해 우려가 명백하다고 할 수는 없고, ③ 경찰 측이 본 집회장소가 ‘일 평균 교통소통량이 상위권에 해당’한다는 근거에 대하여서도 이를 근거로 하여 집회를 금지하기에는 본 집회가 교통소통을 명백하고 현저하게 침해할 것이라는 구체적인 근거가 부족하므로, 이 장소에 대한 서울종로경찰서의 금지통고는 위법하다 할 것입니다.



<사진6> 자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인근 지도, 비교적 상가, 주택건물이 적은 편입니다. (출처 : 다음지도) 빨간 선으로 표시된 부분이 대강의 집회신고범위입니다.



<사진7> 자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인근 지도, <사진6>의 위치를 위성으로 찍은 사진입니다. (출처 : 다음지도) 빨간 선으로 표시된 부분이 대강의 집회신고범위입니다.



<사진8> ‘자하문로 92 (효자동주민센터 앞) 앞 인도’ 부분 전경, 동사무소 주위로 주거, 상가건물이 비교적 적은 편이고 공간이 넓은 편입니다. (출처 : 다음지도) 빨간 선으로 표시된 부분이 대강의 집회신고범위입니다.

## 5. 결론

대한민국헌법 제21조 제1항에서는 ‘모든 국민은 집회·결사의 자유를 가진다.’라는 조문을 두고 있으며, 동조 제2항에서는 ‘집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.’라고 명시하고 있습니다. 그렇기에 집회의 자유는 헌법상 보장되는 중대한 기본권이며, 이미 구체적이고 합법적으로 신고된 집회는 그 집회 자체가 다소 교통의 불편을 줄 수 있다고 하더라도, 최대한 존중되어야 합니다.

그러나 원고를 포함하여 당일 집회를 개최하겠다고 청와대 인근에 집회신고한 총 61곳 장소 모두에 대하여 수감하기 어려운 추상적인 근거로 금지통고 처분하기에 이르렀고, 이는 사실상 ‘집회 허가제’를 인정하는 것이나 다름없기에, 집회주최자의 입장에서는 사실상 본 집회의 ‘사전불허’를 받는 상황이 발생하고 말았습니다. 실제로 본 경찰서의 무책임한 금지통고 때문에, 오랫동안 계획하고 준비해왔던 이 사건 집회 모두 포기할 수밖에 없었습니다.

부디 본 법원에서 현명한 판단을 해주시어 ‘집회의 자유’가 헌법으로 보장되고 있는 나라에서 ‘경찰의 금지통고’의 두려움으로 인하여 집회를 개최하기도 전에 포기하거나 위축되어 버리는 현재의 상황을 개선할 수 있도록 하여주시길 부탁드립니다.

그러므로 2014. 6. 9.경 이 사건 처분 장소들에 대한 서울종로경찰서의 금지통고 처분은 위법하므로, 이를 취소하여 주시기 바랍니다.

## 입 증 방 법

1. 갑 제1호증의 1 원고 1에 대한 옥외집회금지통고처분
2. 갑 제1호증의 2 원고 2에 대한 옥외집회금지통고처분

## 첨 부 서 류

1. 위임장 1부

2014. 7. 17.

원고들의 소송대리인  
변호사 서 선 영

서울행정법원 귀중



# 집회 금지통고의 남용과 평화적인 집회의 자유를 침해하는 경찰폭력의 문제점

| 이호중 (서강대 법학전문대학원 교수)

## 1. 문제 제기

집회·시위의 자유를 억압하고 통제하는 경찰의 공권력 남용은 언제나 그랬듯이, 일종의 공식처럼 행해진다. 우선 경찰은 집시법상 집회·시위를 금지할 수 있는 금지통고의 권한을 최대한 활용하여 비판적인 사회운동으로 전개되는 집회·시위를 무력화시키고자 한다. 그리고는 집회의 예정장소 주변을 차벽과 경찰병력을 동원하여 철저히 봉쇄하고, 집회에 참가하려는 시민들의 접근을 가로막는다. 이런 경찰의 봉쇄에도 불구하고 집회를 개최하려 하면 미신고집회 또는 금지통고된 집회라는 이유로 해산명령을 내린다. 집회참가자들이 차도에 들어서기라도 하면 형법의 일반교통방해죄(제185조)를 적용하여 연행작전에 돌입한다. 경찰과의 물리적 충돌을 빌미로 하여 공무집행방해죄 내지 특수공무집행방해(치상)죄를 적용하여 역시 현행범 연행을 시도하기도 한다. 이렇게 하여 시민들의 집회·시위는 경찰의 공권력 앞에서 철저히 ‘차단·봉쇄’되고, 평화적인 집회·시위의 자유라는 헌법적 기본권은 무참하게 ‘침해’된다.

실사 경찰이 집회나 행진의 신고를 받아들여 집회·시위 자체를 금지하지 않는 경우에도 경찰은 교통소통을 위한 제한(집시법 제12조 제1항) 또는 질서유지선 설정(집시법 제13조 제1항) 등을 통하여 집회·시위를 경찰의 철저한 통제 하에 묶어두려고 한다. 경찰의 요구에 따른 ‘박제된 집회·시위’만이 허용될 뿐이다. 집회·시위의 역동성은 사라진다. 경찰이 허용한 틀을 벗어나는 집회·시위는 역시나 철저한 통제의 대상이 된다.

세월호 관련 집회와 행진에 대해서도 경찰의 통제는 이런 공식을 충실하게 따랐다. 특히나 청와대 인근의 집회신고에 대하여 예외없이 금지통고를 하고, 세월호 관련 집회가 개최될 때마다 청와대로 향하고자 하는 시민들의 행진을 철저히 차단한 것에서 여실히 볼 수 있듯이, 경찰은 헌법상의 기본권인 평화적인 집회·시위의 보장에는 아예 관심이 없고 오로지 청와대를 향한 시민들의 비판적인 외침을 차단하는 데에만 골몰하고 있다.

이 글은 세월호 참사를 계기로 하여 진실규명과 청와대의 책임을 묻고자 하는 시민들의 집회·시위에 대하여 경찰이 행한 금지통고의 남용 및 집회봉쇄조치(차벽, 이동차단, 해산명령 등)가 집회의 자유에 관한 헌법적 원칙과 집시법의 규정을 어떻게 위반하고 있는지를 보여주고자 한다.

## 2. 집회의 자유 보장의 헌법적 기본 원칙

### 가. 평화적 집회의 자유 보장

헌법상 기본권인 집회·시위의 자유의 핵심은 ‘평화적인 집회·시위의 보장’에 있다. 집회의 자유에 관한 헌법재판소의 리딩판례라 할 수 있는 2003.10.30. 결정에서 헌법재판소는 ‘평화적 집회’는 헌법상 집회의 자유에 의하여 보장된다는 점을 분명하게 밝히고 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.”<sup>29)</sup>

## 나. 민주적 의사결정 과정에의 참여권으로서 집회의 권리

집회의 자유가 표현의 자유의 일종으로서 민주주의의 근본을 구성하는 기본권임은 두말할 나위가 없다. 헌법재판소의 표현을 빌리자면, “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.”

특히 집회의 자유는 정치적 소수집단이 민주주의적 공론장에서 자신의 의견과 주장을 펼칠 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 소수집단의 정치참여를 보장하는 기본권으로서 중요성을 가진다. 역시 헌법재판소의 판시를 인용하면, “특히 집회의 자유는 집권세력에 대한 정치적 반대여론을 공동으로 표명하는 효과적인 수단으로서 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서, 소수의견을 국정에 반영하는 창구로서 그 중요성을 더해 가고 있다. 이러한 의미에서 집회의 자유는 소수의 보호를 위한 중요한 기본권인 것이다. 소수가 공동체의 정치적 의사형성과정에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 보장될 때, 다수결에 의한 공동체의 의사결정은 보다 정당성을 가지며 다수에 의하여 압도당한 소수에 의하여 수용될 수 있는 것이다. 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 ‘열린 사회’에 대한 헌법적 결단인 것이다.”

## 다. 주체적 결정권의 보장

위와 같은 원리에 따라 시민들은 집회의 시간·장소·방법 등을 주체적으로 결정할 권리를 가진다. 또한 시민들은 국가공권력의 통제에서 벗어나 자유롭게 ‘평화적인 집회에 참여할 권리’를 갖는다: “집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장한다. 집회의 자유에 의하여 구체적으로 보호되는 주요행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회장소·시간의 선택이다. 따라서 집회의 자유는 개인이 집회에 참가하는 것을 방해하거나 또는 집회에 참가할 것을 강요하는 국가행위를 금지할 뿐만 아니라, 예컨대 집회장소로의 여행을 방해하거나, 집회장소로부터 귀가하는 것을 방해하거나, 집회 참가자에 대한 검문의 방법으로 시간을 지연시킴으로써 집회장소에 접근하는 것을 방해하는 등 집회의

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

자유행사에 영향을 미치는 모든 조치를 금지한다.”<sup>30)</sup>

따라서 설사 신고하지 않은 집회나 금지통고된 집회라 할지라도, 평화적으로 개최되는 집회인 한 집회의 개최여부나 그것에 참가할 권리는 시민 개개인이 보유하고 있는 헌법적 기본권으로 보장되어야 한다.

## 라. 집회 금지와 해산의 최후수단성

평화적인 집회의 자유 보장이라는 헌법적 원칙에 따라 헌법재판소는 집회의 금지와 해산은 ‘공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여’ 예외적이고 최후의 수단으로서만 허용될 수 있다는 점을 분명히 하였다: “집회의 자유를 제한하는 대표적인 공권력의 행위는 집시법에서 규정하는 집회의 금지, 해산과 조건부 허용이다. 집회의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지와 해산은 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다.”<sup>31)</sup>

대법원도 금지통고된 집회의 강행에 대한 경찰의 해산명령의 적법성을 논하면서 위 헌법재판소의 취지와 동일하게 “집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라 한다)상 일정한 경우 집회의 자유가 사전 금지 또는 제한된다 하더라도 이는 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것”이고 특히 집회의 금지와 해산에 대해서는 “원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있고, 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 예컨대 시위 참가자수의 제한, 시위 대상과의 거리 제한, 시위 방법, 시기, 소요시간의 제한 등 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단”임을 분명히 판시하고 있다.<sup>32)</sup>

## 3. 금지통고 남용의 문제점

### 가. 경찰의 집회·시위 금지통고의 법적 근거

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

① 폭력집회의 금지(제5조 제1항) - “집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위”의 금지

30) 헌재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83 병합결정.

31) 헌재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83 병합결정 ; 헌재 2011.6.30. 선고 2009헌마406 결정(서울특별시 서울광장통행저지행위 위헌확인).

32) 대법원 2011.10.13. 선고 2009도13846 판결.

- ② 야간시위의 금지(제10조)<sup>33)</sup>
- ③ 집회금지구역에서의 집회·시위의 금지(제11조)
- ④ 주거지역이나 학교주변지역에서의 집회·시위의 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
- ⑤ 주요도시 주요도로에서의 집회·시위의 금지 또는 제한(제12조 제1항) - “대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정”되는 경우
- ⑥ 중복집회의 금지(제8조 제2항)

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 경우도 점차 늘어나고 있다. 세월호 관련 집회·시위에 대하여 경찰이 금지통고한 것도 모두 집시법 제8조 제3항과 제12조 제1항에 근거한 것이었다.

## 나. 제도적 차원에서 금지통고제의 문제점 - “사실상의 허가제”

### (1) 경찰의 광범위한 금지재량을 허용하는 금지통고제

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.<sup>34)</sup> 일반적 금지를 전제로 하지 않는다면 집회·시위가 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.<sup>35)</sup> 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.<sup>36)</sup>

33) 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 얼마전 헌법재판소의 한정위헌 결정이 있었다(헌재 2014.3.27. 선고 2010헌가2등 결정).

34) 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.

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

36) 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.

그런데 현행 집시법에는 집회주최자의 신고에 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 포괄적이어서 이고 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 집회·시위의 허용여부를 결정하도록 설계되어 있다. 결국 신고를 했더라도 실제 집회·시위의 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 집회·시위의 경우 집회·시위 자체를 원천적으로 봉쇄하는 근거로 활용되어 왔다. 그렇기 때문에 집시법의 사전신고제와 결합한 금지통고제는 사실상 집회의 자유에 대한 사전허가제로 운영되고 있는 셈이다.<sup>37)</sup> 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 헌법이 금지하는 전형적인 허가제의 형태를 취하고 있다고 보아야 한다.<sup>38)</sup>

## (2) 집회의 자유의 핵심인 선택의 자유 침해

현행 집시법상 경찰의 금지통고는 집회의 장소, 시간, 방법, 내용 모든 면에서 가능하다. 앞서 언급한 바와 같이, 집회의 자유는 집회의 장소, 시간, 방법 등을 시민들이 주체적으로 결정할 수 있는 자유를 핵심으로 한다. 이와 같은 헌법적 원칙은 경찰의 광범위한 재량적 금지를 허용하는 금지통고제의 현실 앞에서 무력화되어 버린다. 경찰의 금지통고는 집회 주최자나 참가자들의 집회 장소·시간·방법의 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 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.<sup>39)</sup> 시민들이 세월호 관련 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 집

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

38) 김승환, “집회의 자유”, 332쪽.

39) 헌재 2003.10.30. 선고 2000헌바67·83 병합결정.

회·시위의 가장 효과적인 수단을 무력화시켜 버리는 것이다. 이는 집회의 자유의 본질과 양립할 수 없다.

### (3) 신고제의 기능변질

신고제는 흔히 협력의무라고 포장되고 있지만, 위와 같은 금지통공제의 현실을 보면, 신고의무의 강제성은 집회의 자유를 실질적으로 보장한다는 목적이 아아니라, 경찰의 규제기능의 실효성 확보를 위한 것임을 간과하기란 어렵지 않다. 신고제의 실질적인 기능과 목적은 집회의 성격이나 내용을 기초로 하여 경찰의 사전적 통제가능성을 확보한다는 차원에서 있다. 현행 집시법의 신고의무는 경찰의 사전적 규제를 실효성있게 담보하기 위한 목적에서 집회 주최측에 정보제공의무를 부과하는 것에 다름 아니다.

집시법은 신고의무제의 연장선에서 “신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위”(제16조 제4항 제3호)를 금지하고 있다. 신고의 범위를 현저히 일탈하여 “질서를 유지할 수 없는 집회”에 해당하면 해산사유가 된다(제20조 제1항 제5호). 그 주최자는 “1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금”에 처해진다(제22조 제3항). 신고의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위인가 여부의 판단에 있어서 대법원은 “집회 및 시위에 관한 법률이 신고제도를 둔 취지에 비추어, 현실로 개최된 옥외집회 또는 시위가 위 법 제16조 제4항 제3호에서 정한 ‘신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위’에 해당하는지 여부는 그 집회 또는 시위가 신고에 의해 예상되는 범위를 뚜렷이 벗어나서 신고제도의 목적 달성을 심히 곤란하게 하였는지 여부에 의하여 가려야 하고, 이를 판단할 때에는 집회·시위의 자유가 현법상 보장된 국민의 기본권이라는 점, 집회 등의 주최자로서는 사전에 그 진행방법의 세부적인 사항까지 모두 예상하여 빠짐없이 신고하기 어려운 면이 있을 뿐 아니라 그 진행과정에서 방법의 변경이 불가피한 경우 등도 있을 수 있는 점 등을 염두에 두고, 신고 내용과 실제 상황을 구체적·개별적으로 비교하여 살펴본 다음 이를 전체적·종합적으로 평가하여 판단하여야 한다.”고 판시하고 있다.<sup>40)</sup>

판단기준을 엄격히 해야 한다는 요청은 당연한 것이지만, 신고범위를 일탈하는 집회에 대한 해산과 처벌이 가능하다는 점에서 결국 ‘신고범위 일탈’ 집회의 경우 신고제가 집회의 자유의 내용과 표현방법 등에 대해 경찰의 실질적인 통제를 허용하는 방식으로 작동하고 있음을 분명하게 보여주는 예가 된다. 집회의 자유는 집회의 장소라든가 표현방법 등을 선택할 수 있는 자유를 포함하며, 그러한 자유는 시위의 도중에 시위의 방법을 변경하는 경우에도 보호되어야 한다. 신고의 범위를 일탈하였다는 이유로 집회에 대해 해산명령을 하거나 주최자를 처벌할 수 있다고 하면 결국 집회의 방법을 결정할 자유가 시민에게서 경찰에게로 넘어가는 결과를 가져온다는 점에서 ‘신고범위 일탈’에 대한 규제는 위헌적이다.

더구나 경찰은 집회나 시위에서 그 표현방법이나 시위의 경로 등을 이유로 하여 처음부터 금지통고를 하는 것도 가능할 터이니, 결국 신고의 범위를 일탈하는 행위에 대한 규제는 집회의 표현방법을 경찰의 입맛에 맞게 규격화시키는 제도로 기능하는 것이다. 이것은 허가제금지의 취지에 정면으로 반하는 방식으로 집회의 자유를 침해하는 것이다.

40) 대법원 2010.3.11, 2009도12609.

## 다. 현실적 기능에서 바라본 금지통고의 문제점 - 경찰의 재량남용의 심각성

강성준의 발표에서 명확하게 드러났듯이, 4월 16일 이후 세월호 관련 집회·시위에 대한 경찰의 금지통고는 오로지 ‘시민들이 청와대로 향하는 것’을 철저히 차단한다는 목표에 따라 이루어진 것이다. ‘만민공동회’의 사례는 이를 극명하게 보여주었다. 만민공동회 측은 5월 8일 청운동, 적선동 등에서 집회를 개최하겠다고 2회에 걸쳐 14곳의 집회신고를 하였으나 정부종합청사 앞 집회를 제외하고는 모두 금지통고를 받았으며, 5월 18일 집회의 경우 10곳의 집회신고에 대하여 경찰이 모두 금지통고를 하였고, 6월 10일 ‘만민대회’의 경우 청와대 인근(61곳<sup>41)</sup>의 집회신고 모두 금지통고되었다.

행진의 경우에도 행진의 종착지가 경복궁역이나 청운동 등 청와대 인근인 경우 경찰은 예외없이 금지통고처분을 하였다. 민주노총이 개최하려 한 “세월호 희생자 추모! 철저한 진상조사 촉구 노동자, 시민 행진” 16건은 모두 경찰로부터 금지통고를 받았는데, 여기에서도 결국 청와대 인근의 집회·시위를 허용하지 않겠다는 경찰의 의도가 분명하게 확인된다. 금지통고된 6월 2일 행진의 경로는 ‘청계광장-태평로-광화문광장-경복궁역 앞 인도’였고, 역시 금지통고된 6월 14일의 행진은 ‘청계광장-광교-보신각-인사동사거리-경복궁역-청운동사무소’의 경로였다.

경찰이 이처럼 청와대 인근의 집회·시위에 대하여 금지통고를 한 법적 근거는 집시법 제8조 제3항 제1호(주거지역 사생활의 평온 보호) 및 제2호(학교주변지역의 학습권 보호) 그리고 제12조 제1항(교통소통을 위한 제한)이었다. 이러한 금지통고는 과연 적법하다고 말할 수 있는가?

### (1) 집시법 제8조 제3항 제1호 및 제2호의 경우

집시법 제8조 제3항 제1호는 집회신고서에 기재된 장소가 ‘다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있을 것’을 요건으로 규정하고 제2호는 ‘학교의 주변지역으로서 집회 또는 시위로 학습권을 뚜렷이 침해할 우려가 있는 경우’를 규정하고 있으며, 제1호와 제2호 모두 ‘그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우’에 한하여 금지통고가 가능하다.

이 규정은 주거지역이나 학교 주변 지역에서의 집회·시위를 제한할 수 있는 근거규정인데, 경찰은 인근 주민들의 민원이 있었음을 집회금지의 주요한 근거로 내세우고 있다. 그러나 집시법 제8조 제3항을 보면, 주민들의 민원이 있다고 해서 곧바로 집회를 금지할 사유가 되지 않는다. 그것은 최소한도의 요건일 뿐이다. 더구나 주민들의 민원이 해당 집회를 특별히 금지해 달라는 요청인지, 아니면 그냥 일반적인 차원에서 집회로 인한 소음이나 생활상의 불편 등을 이유로 한 민원인지도 고려해야 한다. 청와대 만민공동회, 특히 6·10 만민대회와 관련하여 청와대 인근 지역의 주민들이 특별히 해당 집회의 금지를 요청한 것인지는 분명하게 확인되지 않았다. 만약 특정 집회와는 무관하게 일반적인 차원에서 주민들이 집회로 인한 불편을 호소하는 민원이 있었다고 하더라도 그러한 일반적인 민원은 집시법 제8조 제3항의 ‘그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우’에 해당하지도 않는다.

41) 집회신고를 61곳으로 낸 것은 6·10 민주항쟁의 상징성을 반영하고자 한 것이었다고 한다.

어쨌거나 주민들의 민원요청이 있었다고 하더라도 그것만으로는 집회를 금지할 충분한 사유가 될 수 없다. 집시법 제8조 제3항에서 규정하고 있는 ‘사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려’ 내지 ‘학습권을 뚜렷이 침해할 우려’가 인정되어야 한다.<sup>42)</sup>

집회나 시위는 통상 인근 주민들이나 통항하는 시민들에게 일정 정도의 불편을 초래할 수 있지만, 이는 집회의 자유의 본질적 속성 때문에 그러한 것이므로 집회·시위에 일반적으로 수반되는 정도의 생활상의 불편은 사회적으로 감수되어야 할 성질의 것이다. 국제인권기준으로서 “평화적 집회의 자유에 관한 지침”은 ‘평화적’이라는 용어는 성가시거나(annoy) 화나게 하는(give offence) 행위를 포함하며, 심지어 제3자의 활동을 일시적으로 방해하거나 훼방하거나 차단하는(hinders, impedes or obstructs) 행위까지도 포함하는 것으로 해석되어야 한다는 점을 분명하게 밝히고 있다.<sup>43)</sup> 그리고 “집회의 자유에 대한 제한은 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용”된다는 엄격한 요건도 제8조 제3항의 금지통고에 반영되어야 한다.

그러므로 집시법 제8조 제3항의 ‘뚜렷하게 침해한다’는 것은 어떤 집회·시위가 일반적으로 동반되는 주민들의 생활상의 불편을 현저하게 뛰어넘는 정도로 사생활의 평온을 해침으로써 그것이 사회적으로 수인되어야 할 용인한도를 넘어서는 것임을 의미한다. 일회적인 집회시위로는 이러한 요건을 충족하지 않는다. 금지통고의 요건으로 집시법 제8조 제3항은 특정 지역에서의 집회·시위가 장기간에 걸쳐 지속되면서 확산기의 과도한 사용 등으로 인근 주민의 주거의 평온이나 학생들의 학습권에 상당한 정도의 지장이 초래되는 경우에 한하여만 그 적법성이 인정될 수 있을 것이다. 세월호 관련 청와대 인근의 집회가 이에 해당하지 않음은 너무나도 명백하다.

## (2) 집시법 제12조 제1항의 경우

‘주요 도시 주요 도로’에서의 집회·시위의 경우 경찰은 ‘교통 소통을 위하여 필요하다고 인정되면’ 집회·시위를 금지하거나 교통질서 유지의 조건을 붙여 제한할 수 있다. 이 규정은 대규모 집회나 행진을 제한하는 근거규정으로 자주 활용되고 있는 바, 이 규정의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있다.

집시법 시행령에 규정된 ‘주요 도로’의 범위는 매우 광범위하다. 서울시의 경우 웬만한 큰 도로는 모두 ‘주요 도로’로 지정되어 있다. 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. 이 요건은 헌법재판소가 판시한 “집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용”되어야 한다는 헌법적 원칙을 전혀 반영하지 못한다는 점에서 위헌적이다.

42) 집시법 제8조 제3항 제1호는 ‘사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있는 경우’ 외에 ‘재산이나 시설에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우’도 요건으로 규정하고 있으나, 이는 심각한 폭력적 사태가 우려되는 경우를 상정한 것으로 세월호 관련 청와대 인근 집회에 대해서는 적용될 가능성이 없는 요건이다.

43) 2010년 6월 4일, 유럽안보협력기구 ‘민주제도와 인권 사무소’의 집회의 자유 위원단과 ‘법을 통한 민주주의를 위한 유럽위원회’ 발간 <평화적 집회의 자유에 관한 지침> (제2판).



우리의 현실에서 집시법 제12조에 의한 경찰의 재량 남용은 실제로 어렵지 않게 목격할 수 있다. 물론 경찰은 주요 도로에서의 집회·시위라고 해서 무조건 금지하지는 않는다. 세월호 참사 관련 집회의 경우에도 국민대책회의가 주관한 촛불집회는 대개 청계광장에서 집회를 마친 후 광고-보신각-종로1가-종로3가-을지로3가를 거쳐 서울시청광장까지 행진하도록 ‘허용’되었다.

그러나 광화문사거리부터 효자동, 삼청동 등에 이르는 길은 경찰의 마지노선이다. 광화문사거리를 기점으로 하여 청와대로 향하는 도로에서의 집회나 행진은 모두 금지통고되었다. 경찰의 금지통고서에는 “일평균 교통소통량이 상위권에 해당할 정도로 교통량이 매우 많은 도로로 다수가 모여 집회 개최 시 일반 시민 및 차량통행 불편을 줄 것이 확실”(6월 10일 자하문로 69 옥인교회 앞 인도), “동 장소에 집회 개최 시 이로 인해 수반되는 제반 상황들로 인해 주변 원활한 교통소통, 일반시민들의 자유로운 통행에 방해가 될 것이 확실”(6월 10일 효자로 3 고도빌딩 앞 인도)이라고 적혀 있다.

난센스도 이런 난센스가 없다. 5·8, 5·18 만민공동회, 6·10 만인대회 등 세월호 참사와 관련해서 시민들이 경찰에 신고한 청와대 인근 지역의 집회는 적게는 10여명에서 많게는 100 내지 200명 정도의 참여인원을 예정한 집회로서 ‘소규모’의 집회였으며, 집회신고장소도 모두 차도가 아니라 ‘인도’였다. 상식적으로 생각해 보면, 집회의 규모로 볼 때 교통소통에 지장을 줄 우려는 거의 없으며, 그나마 차도도 아니고 인도에서 개최되는 집회인 이상 더더욱 그러하다. 100여명 정도의 소규모 집회를 인도에서 개최하는데도 원활한 교통소통에 방해가 된다는 경찰의 금지통고사유에 수긍할 시민은 아무도 없을 것이다. 경찰의 설명은 인도에서 개최하는 집회라도 주민들의 자유로운 통행에 방해가 된다는 것인데, - 도로의 개념에 인도도 포함된다는 점을 악용하는 문제점은 차치하고라도 - 이러한 금지통고가 “집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용”된다는 헌법적 원칙에 부합하지 않는다는 것은 자명하다.

집시법 제12조에 의하면, 경찰은 교통소통을 이유로 하여 주요 도로에서의 집회·시위에 대하여 금지할 수도 있고, 조건부로 제한할 수도 있다. 이 때 집회를 완전히 금지시킬 것인지 (조건부)허용할 것인지 여부는 그야말로 완전히 경찰의 재량에 맡겨져 있는 셈이다. 평화적인 집회의 자유를 최대한 보장해야 하고 집회의 금지는 조건부 허용 등의 조치로도 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협을 방지할 수 없는 경우에 한하여 엄격하게 최후의 수단으로서만 허용된다는 헌법적 원칙은 현실에서 전혀 작동하지 못하고 있다.

## 라. 경찰의 금지통고 남용에 대한 통제장치가 존재하지 않는 문제

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).<sup>44)</sup> 대부분의 경우에 집회신고는 집회개최일에 임박해서 하는 경우가 많기 때문에 경찰의 금지통고 역시 대부분 집회개최

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

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.

집시법 상 집회·시위 주최자는 금지통고를 받은 날로부터 10일 이내에 상급경찰관서의 장에게 이의 신청을 할 수 있는 이의신청제도가 있기는 하지만, 유명무실한 제도로 전락한지 오래이다. 무엇보다 경찰의 상급 지휘기관이 관할 경찰서장의 금지통고에 대하여 그 적법성을 판단하게 하는 제도는 실효성을 기대할 수 없기 때문이다. 엄격한 지휘명령체계를 가진 경찰조직 안에서 동료 경찰의 금지통고처분에 대해 명시적으로 불법이라고 판단할 리 만무할 뿐만 아니라, 대규모집회·시위의 경우에 관할 경찰서장의 금지통고처분은 대개 지방경찰청의 협의 내지 지휘를 받아 이루어지는 때문이다.

금지통고처분은 행정처분이므로 이에 대해서는 행정소송으로 다룰 수 있기는 하지만,<sup>45)</sup> 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.

결국 경찰이 위법하게 금지통고를 하더라도 시민들의 입장에서 그 위법성을 효과적으로 다룰 수 있는 법제도적 장치가 없기 때문에 경찰은 일단 문제된 집회·시위를 어떻게든 봉쇄하기 위하여 위법한 공권력남용을 서슴지 않는 상황이 반복되고 있는 것이다.

#### 4. 집회의 원천봉쇄 - 이동차단, 고착, 해산명령, 연행으로 이어지는 경찰의 폭력적인 집회탄압의 문제점

##### 가. 문제상황

집회·시위에 대한 경찰통제의 궁극적인 목적은 경찰이 ‘허용’하지 않은 집회·시위가 실제 개최되는 것을 차단하고 봉쇄하는데 있다. 그래서 경찰은 집회·시위에 대하여 금지통고를 한 이후에 시민들이 집

45) 행정처분의 취소를 다투는 행정소송에서 ‘소의 이익’이 문제될 수 있는데, 법원은 “집회 및 시위에 관한 법률 제9조 제3항은 ‘당해 금지통고가 위법 또는 부당한 것으로 재결되거나 그 효력을 잃게 되는 경우 금지통고 등으로 인하여 시기를 놓친 이의신청인은 일시를 새로이 정하여 집회 또는 시위 24시간 전에 관할 경찰서장에게 신고함으로써 집회 또는 시위를 개최할 수 있다’고 규정하고 있는데, 금지통고 취소를 구하는 행정소송이 계속되는 동안 당초에 예정된 집회 또는 시위 예정일시가 모두 지났다고 하더라도 집회 또는 시위 주최자는 행정소송에서 승소가 확정되는 경우 시기를 놓친 집회 또는 시위를 개최할 수 있으므로, 이의신청 또는 행정소송을 제기한 주최자가 당해 금지통고처분 취소를 구할 소의 이익은 여전히 인정된다.”고 보고 있다. 서울행정법원 2011.11.24. 선고 2011구합34122 판결.

회·시위를 강행하는 것을 막기 위하여 집회예정 장소 주변을 철저히 봉쇄하는 전술을 동원한다. 집회 몇시간 전부터 경찰은 차벽을 설치하거나 경찰병력을 동원하여 집회에 참가하려는 시민들의 접근을 차단한다. ‘6·10 만인대회’의 모든 집회신고에 대해 금지통고한 경찰은 6월 10일 오후 6시경부터 경찰 500여명과 버스 30여 대를 동원하여 동십자각 초입부터 삼청동으로 가는 길목을 전면 봉쇄해 버리고 미술관 부근, 안국역, 정독도서관 부근 등에서 불심검문 등으로 집회참가 시민들의 통행을 가로막았다. 집회가 예정된 현대미술관 정문 앞 인도도 경찰 400여명이 점령한 상태였다.

이는 비단 경찰이 금지통고한 집회의 경우에만 그런 것이 아니었다. 때로는 미신고집회라는 이유로, 때로는 집회나 행진의 신고범위를 벗어났다는 이유로, 아무튼 광화문 사거리를 넘어 청와대 방향으로 집회나 행진을 이어가려는 모든 시도를 경찰은 철저히 봉쇄하였다. 5월 17일, 18일, 24일, 31일 청계광장의 촛불집회 후 신고된 행진경로를 벗어나 청와대로 향해 가려는 시민들의 행진은 모두 경찰병력과 차벽으로 가로막혔다.

그리고 차벽과 경찰병력으로 행진을 막아선 경찰은 집회참가 시민들에게 해산명령을 내린다. 이 때 경찰이 해산명령의 근거로 내세운 것은 신고하지 않은 집회·시위 또는 신고범위를 일탈한 집회·시위여서 불법이라는 것이었다. 3차 해산명령까지 마친 경찰은 드디어 연행작전을 편다. 집회참가자들을 인도로 밀어붙이고 경찰병력으로 에워싸는 고압작전을 펼치면서 집시법상 해산명령불응죄, 일반교통방해죄, 공무집행방해죄 등의 명목으로 집회참가 시민들을 연행하였다.

이처럼 차벽과 이동차단, 고착, 해산명령의 남발 등은 경찰이 정부에 비판적인 집회·시위를 무력화시키기 위하여 일상적으로 동원하는 전술적 방법들이다. 경찰의 차벽은 2002년 미선·효순 추모촛불집회 이래로 경찰이 대규모 집회의 봉쇄를 위한 수단으로 활용하고 있으며, 경찰병력을 활용한 이동차단과 고착도 경찰의 일상적인 수단으로 정착되어 있다. 대표적인 예로, 2011년 희망버스 당시 경찰은 3차 희망버스에서는 부산 영도 청학동 성당에서 골목길을 통해 이동하는 참석자들을 골목에 감금하여 1시간 40분 동안 이동하지 못하도록 하였으며, 당일 희망버스가 부산대교를 건너 영도로 향하려고 하자 2시간 동안 버스진입을 통제하였으며, 서울에서 개최된 4차 희망버스 당시에는 집회에 참가하려는 시민들을 지하철 계단 등에서부터 일찌감치 차단하고 인왕산 출입을 전면통제하기도 하였다.

그러나 이러한 공권력 발동은 평화적인 집회의 자유를 보장하는 헌법원칙에 부합하지 않는 것일 뿐만 아니라, 실정법적 근거도 갖추지 못한 위법한 공권력 남용에 해당한다. 자세히 살펴보자.

## 나. 차벽과 이동차단에 의한 집회의 자유 침해

### (1) 차벽과 이동차단의 법적 근거

경찰의 차벽설치와 이동차단을 가능케 하는 직접적인 법규정은 없다. 경찰은 주로 경찰관직무집행법 제6조 제1항을 법적 근거로 원용하고 있다: 「경찰법 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.」

## (2) 판례

이에 관해서 대법원과 헌법재판소는 한결같이 집회의 자유를 제한하는 경찰 공권력 발동에 대하여 경직법 제6조의 적용요건이 엄격해야 함을 분명하게 강조하고 있다.

대법원 판례는 경찰이 경직법 제6조 제1항을 근거로 하여 집회장소에 참석하려고 상경하는 버스의 고속도로 진입을 차단한 사례에서 경직법 제6조 제1항이 규정한 “범죄행위의 제지”는 경찰행정상의 즉시강제로서 그 요건을 엄격히 적용해야 한다고 판시하면서 경찰의 상경차단조치가 위법한 공무집행이라는 점을 분명히 하고 있다: “위 조항 중 경찰관의 제지에 관한 부분은 범죄의 예방을 위한 경찰 행정상 즉시강제 즉, 눈앞의 급박한 경찰상 장애를 제거하여야 할 필요가 있고 의무를 명할 시간적 여유가 없거나 의무를 명하는 방법으로는 그 목적을 달성하기 어려운 상황에서 의무불이행을 전제로 하지 아니하고 경찰이 직접 실력을 행사하여 경찰상 필요한 상태를 실현하는 권력적 사실행위에 간한 근거조항이다. 행정상 즉시강제는 그 본질상 행정 목적 달성을 위하여 불가피한 한도 내에서 예외적으로 허용되는 것이므로, 위 조항에 의한 경찰관의 제지 조치 역시 그러한 조치가 불가피한 최소한도 내에서만 행사되도록 그 발동·행사 요건을 신중하고 엄격하게 해석하여야 하고, 그러한 해석·적용의 범위 내에서만 우리 헌법상 신체의 자유 등 기본권 보장 조항과 그 정신 및 해석 원칙에 합치될 수 있다. ... 비록 장차 특정 지역에서 구 집회 및 시위에 관한 법률에 의하여 금지되어 그 주최 또는 참가행위가 형사처벌의 대상이 되는 위법한 집회·시위가 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 제1항에 의한 행정상 즉시강제인 경찰관의 제지의 범위를 명백히 넘어서는 것이어서 허용될 수 없으므로, 이러한 제지 행위는 공무집행방해죄의 보호대상이 되는 공무원의 적법한 직무집행에 포함될 수 없다.”<sup>46)</sup>

헌법재판소도 서울광장 차벽설치에 관한 위헌결정에서 다음과 같이 판사하였다: “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 위협이 있는 경우에 한하여 비로소 취할 수 있는 거의 마지막 수단에 해당한다. 서울광장 주변에 노무현 전 대통령을 추모하는 사람들이 많이 모여 있었다거나 일부 시민들이 서울광장 인근에서 불법적인 폭력행위를 저지른 바 있다고 하더라도 그것만으로 폭력행위일로부터 4일 후까지 이러한 조치를 그대로 유지해야 할 급박하고 명백한 불법·폭력 집회나 시위의 위헌성이 있었다고 할 수 없으므로 이 사건 통행제지행위는 당시 상황에 비추어 필요최소한의 조치였다고 보기 어렵고, 가사 전면적이고 광범위한 집회방지조치를 취할 필요성이 있었다고 하더라도, 서울광장에의 출입을 완전히 통제하는 경우 일반시민들의 통행이나 여가문화 활동 등의 이용까지 제한되므로 서울광장의 몇 군데라도 통로를 개설하여 통제 하에 출입하게 하거나 대규모의 불법·폭력 집회가 행해질 가능성이 적은 시간대라든지 서울광장 인근 건물에의 출근이나 왕래가 많은 오전 시간대에는 일부 통제를 푸는 등 시민들의 통행이나 여가문화활동에 과도한 제한을 초래하지 않으면서도 목적을 상당 부분 달성할 수 있는 수단이나 방법을 고려하였어야 함에도 불구하고 모든 시민의 통행을 전면적으로 제지한 것은 침해의 최소성을 충족한다고 할 수 없다.”<sup>47)</sup>

46) 대법원 2008.11.13. 선고 2007도9794 판결.

### (3) 집회의 봉쇄를 위한 차벽과 이동차단의 불법성

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.

(가) 우선 경찰의 이동차단조치가 정당화하려면 “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.

집회에 대하여 이 요건을 적용해 보면, 시간적으로 볼 때 집회가 경찰관의 눈앞에서 막 이루어지려는 상황이어야 하며, 장소적으로 집회개최장소에의 근접성이 인정되어야 한다는 것이 된다. 위 대법원 판례에서 문제가 된 사건은 서울에서 개최될 예정인 집회에 참가하기 위하여 지방에서 버스 등으로 집회장소로 이동하려는 것을 경찰이 차단한 것이었다. 경찰의 이러한 상경차단조치가 시간적·장소적으로 ‘범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다’고 인정될 수 있는 경우가 아님은 너무나도 명백하다.<sup>48)</sup>

(나) 그렇다면, 집회에 참가하려는 시민들을 대상으로 해서 집회장소 부근에서 이루어지는 경찰의 이동제한조치(전철역 봉쇄, 이동차단, 고착 등)는 정당화될 수 있는가?

현행 집시법에 의하면, 집시법상 금지된 집회를 개최하는 행위 그리고 그 사실을 알면서 집회에 참가하는 행위는 형사처벌의 대상이 되기 때문에(집시법 제22조 및 제23조 참조) 경찰은 집회장소 부근의 이동제한조치는 위법하지 않다고 강변하기도 한다. 그러나 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 점에서 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.<sup>49)</sup>

그리고 “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 상황”이어서, 직접 제지하는 방법 외에는 위와

47) 헌재 2011.6.30. 선고 2009헌마406 결정.

48) 불행히도 상경차단조치의 위법성을 분명히 한 대법원 판례 이후에도 경찰의 악의적인 공권력남용은 계속되고 있다. 2014년 4월 20일 새벽 세월호 침몰사고 실종자 가족들이 박근혜 대통령을 직접 면담을 요구하며 청와대로 향했을 때 경찰은 진도체육관에서 버스를 타려던 실종자 가족들을 막아섰다!

49) 헌재 2003.10.30. 선고 2000헌바67등 참조.

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. 구체적 위험이란 법익에 대한 손상이 개연성의 정도로 현실적으로 예견되는 경우를 말하며, 이와 대비되는 개념으로 추상적 위험이란 현실적인 위험에 대한 예측 및 개연성의 요소를 필요로 하지 않고 단지 '관념적으로 형성된 일반적인 사정에 근거한 위험'을 의미할 뿐이라는 점에서 차이가 있다. 법치주의 원칙 및 경찰비례의 원칙에 의할 때, 이동차단조치 등 위험방지를 위한 경찰의 공권력행사는 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.

결국 집회에 참가하려는 시민을 대상으로 하여 경찰관직무집행법 제6조 제1항에 근거한 경찰의 이동제한조치는 집회의 개최 및 참가가 다른 시민의 생명·신체에 위해를 가하거나 재산에 중대한 손해를 가할 "구체적이고 현실적인 위험의 발생"을 요건으로 해서만 가능하다. 집시법상 금지된 집회를 개최한다고 해서 위와 같은 요건이 자동적으로 충족된다고는 결코 말할 수 없다. 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 못한다. 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 차벽설치 등 집회에 대한 과도한 통제에서 비롯된 것이었다.

(다) 그리고 평화적인 집회의 자유 보장이라는 헌법적 원칙에 비추어 볼 때에도, 집회참가 시민들의 참여와 이동을 제한하는 조치는 용인되기 어렵다.

이와 관련하여 차벽설치와 같은 집회의 원천봉쇄조치는 "집회의 금지나 해산으로는 방지할 수 없는 급박하고 명백한 위험이 있는 경우에만 취할 수 있는 마지막 수단으로만 정당화"될 수 있다고 한 헌법재판소의 판시를 유념할 필요가 있다. 차벽설치는 이동제한조치의 하나로서 경찰이 사용하는 수단이라는 점, 차벽설치도 상경차단이나 전철역봉쇄, 경찰병력에 의한 이동차단 등과 마찬가지로 경찰관직무집행법 제6조 제1항에 근거를 둔 경찰조치라는 점에서 볼 때, 차벽설치에 관한 위와 같은 헌법재판소의 판시는 경찰의 모든 이동제한조치에 대하여 일반적으로 타당한 원칙을 세운 것으로 보아야 한다. 헌법재판소가 제시한 엄격한 기준은 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 '긴급성' 요건을 적용할 때 일반적인 해석기준이 되어야 한다. 즉, 경찰의 차벽이나 이동차단조치는 집회의 조건부 허용이나 개별적인 집회의 해산 등으로는 방지할 수 없는 "급박하고 명백하며 중대한 위험"이 있는 경우에 한해서만 예외적으로 가능하다.

(라) 흔히 경찰관직무집행법 제6조 제1항의 '경찰 제지'로서 이동제한조치는 예방적 경찰권 행사라는 점

에서 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 위협의 원칙이 적용되어야 한다는 점에서 보면, 생명, 신체나 재산에 대한 구체적이고 명백하고 현존하는 위협이 발생하지 않는 한 단지 그러한 '우려'만으로 집회에 대한 사전차단조치로서 이동제한조치가 정당화될 수 없다는 점은 명백하다. 차벽설치에 관한 헌법재판소의 결정과 상경차단조치가 위법이라고 한 대법원 판례에서 우리가 읽어야 하는 핵심은 바로 여기에 있다.

그러므로 이동제한조치가 예방적 경찰활동이기 때문에 집회의 해산보다 앞선 단계에서, 덜 엄격한 요건 하에서 가능하다는 논리는 헌법재판소 및 대법원 판례의 논지를 정면으로 거스르는 논리이다. 집회의 자유에 대한 제한조치로서 이동제한조치는 오히려 집회의 해산으로도 생명, 신체, 재산에 대한 명백하고 현존하는 위협을 방지할 수 없다고 인정되는 매우 예외적인 상황 하에서 최후의 수단으로서만 정당화될 수 있다는 해석원칙이 헌법재판소와 대법원의 판례로부터 도출된다.

두가지 이유를 지적할 수 있다.

첫째, 집회의 자유의 최대한 보호의 원칙에 입각해 보면 집회의 자유에 대한 제한은 원칙적으로 사전통제가 아니라 사후적인 통제조치여야 한다. 이동제한조치와 같은 경찰의 사전예방조치는 원칙적으로 허용되지 않는다고 보아야 한다.

둘째, 집회의 해산과 관련하여 대법원은 집시법상 금지된 집회라 하더라도 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다는 점을 분명히 하였다.<sup>50)</sup> 경찰관직무집행법 제6조 제1항은 '인명·신체에 대한 위해 내지 재산에 대한 중대한 손해의 위협'을 요건으로 규정하고 있는데, 이는 '공공의 안녕질서에 대한 위협'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 행한 이동제한조치는 그 어떤 경우에도 이러한 요건에 합치하지 않는 것임은 분명하다.

## 다. 해산 명령의 문제점

### (1) 판례에 의하여 정립된 엄격한 기준

집시법은 금지통고된 집회, 야간시위, 미신고집회 등에 대하여 경찰이 해산을 명할 수 있다고 규정하고 있다(제20조). 경찰의 해산명령은 재량사항으로 규정되어 있지만, 현실에서는 아무리 평화적으로 진행되는 집회라 하더라도 경찰은 집시법위반의 불법집회라는 이유만으로 기계적으로 해산명령의 절차를 밟

50) 대법원 2011.10.13. 선고 2009도13846 판결 ; 대법원 2012.4.26. 선고 2011도6294 판결.

는다.

그러나 이러한 해산명령의 집행현실은 대법원 판례에 비추어 보면 명백히 불법적인 것이다. 판례는 평화적인 집회의 자유가 최대한 보호되어야 한다는 원칙에서 출발하여, 해산명령은 “타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 초래된 경우에 한하여” 가능하다는 점을 분명하게 밝히고 있기 때문이다.

대법원은 이미 2001년 판결에서 - 이 판결은 민사상 손해배상 판결이었다 - ‘신고의 범위를 일탈한 집회’라고 해도 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위협이 초래된 경우가 아닌 한 경찰의 해산조치는 정당화될 수 없다고 판시<sup>51)</sup>한 데 이어, 최근에는 ‘금지통고된 집회’와 ‘미신고집회’의 경우에도 공공의 안녕질서에 직접적이고 명백한 위협을 초래하지 않는 경우에는 해산명령은 위법하며 집회참가자들을 해산명령불응죄로 처벌할 수 없다고 판시한 바 있다.

대법원 2012.04.19. 선고 2010도6388 전원합의체 판결 : “집회의 자유가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가 금지를 선언한 헌법정신, 옥외집회 및 시위에 관한 사전신고제의 취지 등을 종합하여 보면, 신고는 행정관청에 집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 공공질서의 유지에 협력하도록 하는 데 의의가 있는 것으로 집회의 허가를 구하는 신청으로 변질되어서는 아니 되므로, 신고를 하지 아니하였다는 이유만으로 옥외집회 또는 시위를 헌법의 보호 범위를 벗어나 개최가 허용되지 않는 집회 내지 시위라고 단정할 수 없다. 따라서 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 한다) 제20조 제1항 제2호가 미신고 옥외집회 또는 시위를 해산명령 대상으로 하면서 별도의 해산 요건을 정하고 있지 않더라도, 그 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 초래된 경우에 한하여 위 조항에 기하여 해산을 명할 수 있고, 이러한 요건을 갖춘 해산명령에 불응하는 경우에만 집시법 제24조 제5호에 의하여 처벌할 수 있다고 보아야 한다.”

대법원 2011.10.13. 선고 2009도13846 판결 : “집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라 한다)상 일정한 경우 집회의 자유가 사전 금지 또는 제한된다 하더라도 이는 다른 중요한 법익의 보호를 위하여 반드시 필요한 경우에 한하여 정당화되는 것이며, 특히 집회의 금지와 해산은 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있고, 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 예컨대 시위 참가자수의 제한, 시위 대상과의 거리 제한, 시위 방법, 시기, 소요시간의 제한 등 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다. 따라서 사전 금지 또는 제한된 집회라 하더라도 실제 이루어진 집회가 당초 신고 내용과 달리 평화롭게 개최되거나 집회 규모를 축소하여 이루어지는 등 타인의 법익 침해나 기타 공공의 안녕질서에 대하여 직접적이고 명백한 위협을 초래하지 않은 경우에는 이에 대하여 사전 금지 또는 제한을 위반하여 집회를 한 점을 들어 처벌하는 것 이외에 더 나아가 이에 대한 해산을 명하고 이에 불응하였다 하여 처벌할 수는 없다.”

51) 대법원 2001.10.9. 선고 98다20929 판결 : “위 집회및시위에관한법률 하에서는 옥외집회 또는 시위가 그 신고사항에 미비점이 있었다거나 신고의 범위를 일탈하였다고 하더라도 그 신고내용과 동일성이 유지되어 있는 한 신고를 하지 아니한 것이라고 볼 수는 없으므로, 관할 경찰관서장으로서서는 단순히 신고사항에 미비점이 있었다거나 신고의 범위를 일탈하였다는 이유만으로 곧바로 당해 옥외집회 또는 시위 자체를 해산하거나 저지하여서는 아니 될 것이고, 옥외집회 또는 시위 당시의 구체적인 상황에 비추어 볼 때 옥외집회 또는 시위의 신고사항 미비점이나 신고범위 일탈로 인하여 타인의 법익 기타 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위협이 초래된 경우에 비로소 그 위협의 방지.제거에 적합한 제한조치를 취할 수 있되, 그 조치는 법령에 의하여 허용되는 범위 내에서 필요한 최소한도에 그쳐야 할 것이다.”



## (2) 경찰의 해산명령 남발의 문제점

(가) 집시법 제20조는 미신고집회 또는 야간시위라는 이유만으로도 해산명령이 가능하도록 규정하고 있지만, 평화적 집회의 권리가 헌법상 보장되어야 한다는 점, 그리고 경찰권 행사에서 비례의 원칙이 일반적으로 적용되어야 한다는 점에서 보면 미신고집회 내지 금지통고된 집회, 신고범위를 일탈한 집회라 하더라도 평화적으로 진행되는 집회인 한 경찰의 해산명령이 정당화될 수 없음은 지극히 자명하다. 더구나 표현의 자유에 대한 제한에는 명백하고 현존하는 위협의 법리가 적용되어야 하므로, 경찰의 해산명령은 집회가 폭력행위로 비화하는 등 공공의 안녕질서에 직접적인 위협이 초래된 경우에만 가능하다고 보아야 한다.<sup>52)</sup>

그럼에도 불구하고 경찰은 평화적인 집회에 대하여도 기계적으로 해산명령을 발하는 현실은 거의 개선되지 않고 있다. 세월호 관련 집회·시위의 경우 신고범위일탈, 미신고집회 또는 금지통고된 집회에 해당할 수는 있지만, 모두 시민들의 비폭력적인 평화집회로 개최되었다. 관례의 기준에 따르면 이는 “공공의 안녕질서에 직접적이고 명백한 위협을 초래하지 않는 경우”에 해당하므로, 경찰의 해산명령은 위법한 공권력 남용에 해당한다. 그럼에도 불구하고 경찰이 위법한 해산명령을 남발하는 것은 결국 지배권력의 이익에 반하는, 또는 지배권력의 정치적 정당성을 공격하는 집회·시위에 대하여 수단과 방법을 가리지 않고 무력화시키겠다는 의도에 기초한 것으로 볼 수밖에 없다.

위법한 해산명령이 남발되는 이유는 경찰의 해산명령이 집회현장을 무력화시키는 매우 효과적인 수단인 반면에, 경찰의 해산명령의 위법성을 근거로 경찰의 물리적 집회탄압에 저항하기란 매우 어렵다는 지극히 현실적인 상황 때문이기도 하다. 경찰의 위법한 해산명령에 대한 시민들의 저항은 법이론상으로는 정당방위권에 해당하지만, 이러한 법적 이야기는 집회의 현장에서는 무기력하기 짝이 없다. 경찰은 위법한 해산명령을 남발함으로써 집회봉쇄라는 소기의 목적을 충분히 달성할 수 있는 반면에, 그 위법성으로 인한 집회의 자유 침해에 대해서는 사실상 아무런 법적 책임을 지지 않는다.

(나) 현실적으로 경찰의 해산명령의 남발은 신고하지 않은 집회나 신고범위를 일탈한 모든 집회를 사실상 금지시키는 효과를 갖고 있다.<sup>53)</sup> 경찰의 입장에서는 매우 유용한 수단임에 틀림없다. 경찰의 해산명령은 평화적인 집회를 ‘그 자체로’ 불법집회로 취급함으로써 집회 현장에서 집회의 자유 보호의 헌법적 원칙을 무력화시킬 뿐만 아니라, 집회의 자유를 현저히 위축시키는 효과를 가져온다.

특히 미신고집회의 주최자는 집시법 제22조 제2항에 의하여 처벌되지만 미신고집회에 참가한 사람들은 원칙적으로 처벌대상이 아니다. 하지만 경찰이 미신고집회에 대해 해산명령을 내리게 되면 해산명령에 불응한 참가자는 모두 집시법 제24조 제5호에 의하여 형사처벌의 대상이 된다. 평화적으로 진행되는 미신고집회에 대한 경찰의 해산명령은 미신고집회 참가자 모두에 대한 광범위한 사법조치를 담보하는 효과를 지니고 있다.<sup>54)</sup>

52) 독일에서도 집회법 제15조 제3항이 미신고집회에 대한 해산명령이 가능하도록 규정하고 있지만, 독일연방 헌법재판소는 단지 미신고집회라는 이유만으로 해산명령은 불가능하고 공공의 안녕질서에 직접적인 위협이 존재하는 경우에만 해산할 수 있다고 하였다. BVerfGE 69, 315, 350(1985).

53) 이 점은, 이호중, “미신고집회의 금지와 처벌에 대한 형사법적 고찰”, 민주법학 제46호, 2011, 210면.

54) 이호중, 앞의 글, 210면.

## 5. 맺 음 말

세월호 참사 이후에 청와대 인근의 집회나 행진은 예외없이 금지되고 있다. 집회나 행진을 강행하려 하면 차벽과 이동차단, 고착에 이어 위법한 해산명령을 동원하고 집회참가자들을 집시법위반, 일반교통방해죄, 공무집행방해죄 등의 죄명으로 연행해 가는 사태가 반복되고 있음은 참으로 참담하다.

집시법은 이미 신고제와 금지통고제의 제도화를 통해 경찰의 자의적인 판단에 따른 집회금지를 광범위하게 허용하고 있으며 이것이 집회의 자유를 본질적으로 침해한다는 비판은 오제오늘의 일이 아니다. 여기에 더하여 최근 경찰이 보인 행태는 이런 위헌적인 제도에 요구되는 최소한도의 합헌적 법적용의 기준마저도 철저히 외면하는 방향으로 나아가고 있다.

집회·시위에 대한 경찰의 공권력남용이 심각한 배경에는 집시법상 경찰의 금지통고 재량을 광범위하게 허용하는 반헌법적인 규정들이 가득한데에도 원인이 있지만, 다른 한편으로 경찰의 위법한 금지통고나 위법한 이동차단, 위법한 해산명령 등에 대해 시민들의 기본권으로 평화적 집회의 자유를 보호할 제도적 장치가 전무하다는 점에서 그 원인이 있다.

이와 같은 법적 공백이 지속되면서 경찰은 자신에게 부여된 집회통제의 권한을 극대화하려 한다. 경찰은 자신이 불허한 집회는 절대로 개최되어서는 안 된다는 기초에서 공권력을 총동원하고 있다. 헌법재판소와 대법원은 경찰이 평화적인 집회를 함부로 차단하거나 해산시킬 수 없다는 점을 분명히 했음에도, 이런 법원칙은 집회의 현장에서 전혀 지켜지지 않는다. 그 결과 청와대 인근 지역은 어느 덧 시민들이 절대로 집회·시위를 할 수 없는 성역으로 자리잡고 있다.

경찰병력을 동원해 평화적인 집회의 자유를 막는 것이 위법한 공권력 행사이기 때문에 시민들이 여기에 항의하는 것은 공권력의 위법한 남용에 저항하는 시민들의 정당방위권 행사이다. 시민들이 폭도가 아니라 평화적인 집회에 참가한 시민들을 막아서고 연행하는 경찰이 폭도인 것이다. 경찰의 입맛에 따른 집회통제가 아니라, 평화적인 집회의 자유가 보장되어야 한다는 헌법의 정신으로 돌아가기 위한 우리 사회의 총체적인 개혁 노력이 절실하게 요구되는 시점이다.

발신	민주사회를위한 변호사모임, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 존엄과안전위원회, 청와대 만민공동회, 새정치민주연합 노웅래 의원, 장하나 의원
수신	각 언론사 정치부, 사회부, NGO 담당
제목	<b>세월호 추모 집회시위 관련 인권침해 보고대회</b> <b>“청와대를 향한 집회시위, 누가 금지하는가?”</b>
담당	이보라 비서관 (새정치민주연합 장하나 의원실 02-784-8231) 장여경 활동가 (존엄과안전위원회, 02-774-4551)
날짜	2014년 7월 17일 (목)
분량	총2매

## [ 보 도 자 료 ]

### 세월호 추모 집회시위 관련 인권침해 보고대회 “청와대를 향한 집회시위, 누가 금지하는가?”

1. 박근혜 대통령은 세월호 대국민담화에서 눈물을 흘리며 “최종 책임은 나에게 있다”고 말했습니다. 그러나 5월부터 시작된 추모 집회시위에서 청와대에 책임을 묻는 시민들의 행동은 진압당해 왔습니다. 경찰은 청와대로 향하는 행진을 봉쇄하기 위해 시민들을 폭력적으로 연행하고 인도 통행도 마구 제한하였습니다. 세월호 사건을 추모하고 책임을 묻는 길에 어찌서 청와대는 성역으로 남아 있어야 합니까? 진상조사에 성역이 있어서는 안 되듯, 시민들의 행진에 성역은 있을 수 없습니다.
2. “헌법 제21조”에 따르면 모든 국민은 “집회·결사의 자유”를 가지고, “집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니”합니다. 그러나 2014년 제헌절을 맞는 이땅 시민들에게는 핵심적인 집회·결사의 자유가 박탈되어 있습니다. 집회시위법에서 청와대를 향하는 주변 도로가 ‘주요도로’로 설정되어 있다는 이유로 청와대를 향한 집회시위가 금지되어 왔습니다.
3. 특히 지난 6월 10일 경찰은 ‘청와대 만민공동회’ 측이 낸 청와대 주변 61곳의 세월호 집회를 모두 불허하였습니다. 청와대 부근은 집회시위의 권리를 행사할 수 없는 곳이라고 선언된 것이나 마찬가지입니다. 청와대 역시 시민의 목소리를 들을 의지가 없어 보입니다. 이에 집회시위 금지를 통고받은 피해자들은 표현의자유 옹호 및 증진을 위한 공익변론기금의 후원을 받아 제헌절인 17일 헌법소원과 행정소송을 제기하는 등 법적 대응에 나섰습니다.

4. 또 민주사회를위한변호사모임, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 존엄과안전위원회, 청와대 만민공동회, 새정치민주연합 노웅래 의원, 장하나 의원은 <세월호 추모 집회시위 관련 인권침해 증언대회>를 개최하였습니다. 인권침해 증언대회에는 6.10 만인대회 삼청동 집회 피해자와 인권단체가 참석하여, 생생한 사례를 증언하고, 법률 전문가들이 그 법적 문제와 대응 방향을 살펴보는 시간을 가졌습니다.참석자들은 청와대를 향한 집회시위를 경찰이 자의적으로 금지하는 것은 위법할 뿐 아니라 위헌적인 인권침해라고 지적하며, 세월호를 추모하고대통령에게 책임을 물을 수 있는 권리를 온전히 회복해야 한다고 입을 모았습니다.  
<끝>

### 6월 10일 집회금지통고에 대한 법적 대응

[일시] 2014년 7월 17일(목)  
 [후원] 민주사회를위한변호사모임「표현의자유 옹호 및 증진을 위한 공익변론기금」  
 [소송 개요] (1) 행정소송 (대리인 : 서선영 변호사 / 희망을만드는법)  
 (2) 헌법소원 (대리인 : 이덕우·김종보 변호사 / 법무법인 창조  
 신훈민 변호사 / 진보네트워크센터)

### 세월호 추모 집회시위 관련 인권침해 보고대회

[일시] 2014년 7월 17일(목) 오전10시  
 [장소] 국회의원회관 제8간담회실  
 [주최] 민주사회를위한변호사모임, 인권단체연석회의 공권력감시대응팀, 존엄과안전위원회, 청와대 만민공동회, 새정치민주연합 노웅래 의원, 장하나 의원  
 ※ 팩트TV 현장 생중계

[발표자] ※ 사회 : 김지미 (민주사회를위한변호사모임 사무차장)

◎피해 사례 발표

- 6.10 만인대회 삼청동 집회 진압의 문제점과 피해사례 : 신소진 (집회 참가자)
- 경찰의 세월호 추모집회 금지통고와 인권침해 :  
 명숙 (인권운동사랑방 / 청와대 만민공동회 제안자)
- 세월호 추모 집회·시위에 대한 인권침해 사례 :  
 변정필 (국제앰네스티 한국지부 / 존엄과안전위원회)

◎분석과 비판

- 6.10 만인대회 금지통고의 위법성과 위헌성 [법적 대응 취지] :  
 김종보 (변호사 / 소송 대리인)
- 경찰의 세월호 집회·시위 관리의 실태와 문제점 :  
 강성준 (천주교인권위원회 / 인권단체연석회의 공권력감시대응팀)
- 금지통고의 남용과 평화적인 집회의 자유를 침해하는 경찰폭력 :  
 이호중 (서강대학교 법학전문대학원 교수)