

서울 행정 법 원

제 1 2 부

판 결

사 건 2006구합24787 옥외집회금지통고처분취소청구
원 고 한미FTA저지범국민운동본부
서울 중구 남산동 3가 34-5 남산빌딩 310호
대표자 오종렬, 정광훈, 조준호, 문경식, 문성현, 김세균, 김정현
소송대리인 변호사 권두섭

피 고 종로경찰서장
소송수행자 유명범

변 론 종 결 2007. 1. 25.
판 결 선 고 2007. 3. 15.

주 문

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

피고가 원고에 대하여 한 2006. 6. 30.자 별지 목록 1기재 옥외집회금지통고처분과

2006. 7. 1.자 별지 목록 2기재 옥외집회금지통고처분을 각 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 한미FTA의 졸속 추진을 저지한다는 목적으로 참여연대, 민주노총, 민주사회를 위한 변호사모임 등 약 300여 개의 단체로 구성되어 2006. 3. 28. 출범한 단체이다.

나. 원고는 피고에게 ① 2006. 6. 29. 16:00경 참가인원을 각 1,000명으로, 개최목적은 '한미FTA저지'로 하여 별지 목록 1 기재와 같은 집회 및 행진신고(종로경찰서 접수번호 제2334호, 제2335호, 이하 '1차 집회신고'라 한다)를 하였고, ② 2006. 6. 30. 14:45경 각 참가인원을 30명으로 하고 3명씩의 질서유지인을 두는 것으로, 개최목적은 '공공성 파괴/양극화 심화하는 한미FTA저지'로 하여 별지 목록 2 기재의 각 장소 및 삼청동사무소 앞 등 13곳에 대하여 각 13건의 옥외집회신고(종로경찰서 접수번호 제2350호~제2362호, 이하 '2차 집회신고'라 한다)를 하였다.

다. 피고는 ① 1차 집회신고에 대하여는 2006. 6. 30. 원고가 신고한 집회장소인 청운동사무소 앞 인도가 청와대와 100m 이내의 장소에 위치하고 있고, 나아가 경복궁 앞 인도상 광화문 로터리(R) 도로는 대통령령에 의하여 주요도로에 해당한다면서 집회 및시위에관한법률(이하 '집시법'이라 한다) 제8조 제1항, 제11조 제2호, 제12조의 규정에 의하여 옥외집회금지통고처분(이하 '1차 금지처분'이라 한다)을 하였고, ② 2차 집회신고에 대하여는 2006. 7. 1. 원고가 신고한 집회장소 중 경복궁 앞(울곡로), 경복궁역 3번 출구 앞(사직로), 경복궁 서문(효자로) 등 3개 장소는 대통령령에 의하여 주요도로

에 해당하고, 또한 원고가 배포한 유인물에 2006. 7. 12. 17:00부터 청와대 인간띠잇기를 개최한다는 문구가 명시적으로 포함되어 있어 집회 개최시 명백히 현행법을 위반하여 공공질서에 위협을 가하는 행위를 할 것이 우려된다는 이유를 들어 집시법 제5조 제1항, 제11조, 제12조의 규정에 의하여 옥외집회금지통고처분(이하 '2차 금지처분'이라 하다)을 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑1~3-각 1, 2, 을2, 3, 을4-1~3, 을5-1~11, 을19, 변론 전체의 취지

2. 처분의 적법 여부

가. 원고의 주장

원고의 2차 집회신고는 1차 집회신고가 금지되자 다시 낸 집회신고로서 1차 집회신고와 2차 집회신고는 실질적으로 하나의 집회를 위한 것이고, 원고가 신고한 집회는 헌법 제21조 제1항에서 보장하고 있는 집회의 자유에 근거한 것이므로, 민주사회에서 집회의 자유가 표현의 자유의 실질적 보장, 대의민주주의의 보완, 국정에 대한 공개적 비판을 가능하게 함으로써 사회갈등을 해소하는 등의 기능을 하는 점과 헌법 제21조 제2항에 규정된 집회의 사전허가제금지의 원칙 및 헌법 제37조 제2항에 규정된 기본권제한의 일반원칙 등에 비추어 집시법상의 금지통고 요건은 엄격하게 제한적으로 해석·적용되어야 할 것인바, 피고가 한 이 사건 각 처분은 다음과 같이 그 요건을 갖추지 못하였거나 과도하게 사전적으로 집회를 금지하는 내용의 처분을 함으로써 경찰 재량을 일탈·남용 또는 과잉금지원칙을 위반하여 위법하므로 취소되어야 한다.

(1) 1차 금지처분에 대하여

(가) 연무관은 대통령관저와 아무런 관계가 없다고 할 것이어서 청운동사무소

는 대통령관저인 청와대로부터 100m를 훨씬 넘은 거리에 있음에도 피고가 연무관을 대통령 관저로 보고 청운동사무소가 청와대로부터 100m 이내의 거리에 있다고 본 것은 잘못이다.

(나) 원고는 도로상에서의 집회나 행진을 신고한 것이 아니라 인도를 이용한 행진 및 집회를 신고하였는바, 인도는 집시법상 도로에 포함된다고 볼 수 없을 뿐 아니라 원고가 신고한 집회는 인도상을 행진하는 평화적인 집회이므로 교통소통에 장애를 초래할 위험이 있다고 할 수 없다. 가사 다소 교통소통에 장애를 초래하는 불편이 있다 하더라도 이는 인원이나 시간을 제한하거나 질서 유지선 설정 등을 통하여 그 목적을 달성하는 것이 충분하다.

(2) 2차 금지처분에 대하여

(가) 피고는 경복궁 서문, 경복궁 앞, 경복궁역 3번 출구 앞 등이 주요도로라는 이유로 2차 금지처분을 하였으나 원고가 개최하는 집회는 도로가 아닌 인도를 이용한 것으로 인도는 집시법상 도로에 포함된다고 볼 수 없다.

(나) 가사 원고가 집회신고한 장소가 주요도로에 해당된다고 하여도 2차 집회 신고한 집회로 인하여 당해 도로와 주변도로의 교통소통에 장애를 초래할 위험이 없다.

(다) 원고 및 원고 구성단체가 개최한 일부 집회가 과거 폭력시위로 변질된 적이 있었다고 하여 2차 집회신고한 집회 내지 원고의 청와대 인간띠잇기가 집시법 제5조 제2항에 규정된 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회에 해당된다고 단정할 수 없다.

나. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

다. 판단

1차 금지처분과 2차 금지처분을 함께 본다.

(1) 청운동사무소가 대통령관저로부터 100m 이내에 있는지 여부

(가) 집시법 제11조는 '누구든지 다음 각호에 규정된 청사 또는 저택의 경계지점으로부터 1백미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다'고 규정하면서 제1호에서 국회의사당, 각급법원, 헌법재판소를, 제2호에서 대통령관저, 국회의장공관, 대법원장공관, 헌법재판소장공관 등을 들고 있다.

(나) 그리고 갑 제10호증의 1, 2, 갑 제11호증, 갑 제12호증의 1 내지 4, 을 제1호증의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면, 연무관은 청와대 담장 밖에 위치한 지상 3층 지하 2층의 독립된 건물로서 대통령경호실에서 일상적인 관리를 하면서 주로 경호원의 훈련장, 체력단련장으로 사용되고 있고, 대통령이 2005년 3회, 2006년 1회 회의를 개최하기도 하였는데 연무관과 청운동사무소와의 거리는 약 98.74m 정도이고, 청운동사무소와 청와대 본관 또는 담장과의 거리는 100m 이상 떨어져 있는 사실을 인정할 수 있다.

(다) 살피건대, 집시법 제11조는 각호에 규정된 청사 또는 저택이 여러 공공기관 및 공무원 중에서도 특별히 중요한 기능을 수행하는 공공기관 및 공무원의 청사 또는 저택으로서 그 질서와 평온의 유지, 외부의 집단적 위협으로부터 안전이 그 공공기관 및 공무원의 기능수행에 필수적인 요소라는 점을 고려하여 그러한 장소의 경계지점으로부터 100m 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 금지하고 있는 것으로서 위와 같은 집회 및 시위에 있어서의 거리제한 설정은 보호의 이유 및 필요성과 함께 이

로 인해 제한받는 기본권의 범위를 적정히 형량한 것으로 헌법에 합치되는 것이기는 하지만, 헌법 제21조 제1항에서 국민의 기본권의 하나로 보장된 집회의 자유가 갖는 헌법적 의의와 민주사회에서의 기능 및 기본권제한의 일반원칙 등에 비추어 보면 집회 또는 시위 등의 절대금지장소인 위 규정은 엄격하게 해석하여야 한다.

(라) 따라서 집시법 제11조 제2호에 규정된 대통령관저는 그 문언상 대통령이 주로 직무를 행하는 장소와 주거로 사용하는 장소, 대통령을 보좌하거나 경호하는 사람들이 사용하는 필수적 부속건물 및 그 부지, 즉 일반적으로 청와대라고 불리워지는 담장 안에 있는 일단의 건물 및 그 부지만을 의미한다고 봄이 타당하고, 만일 이와 달리 그 담장 밖에 있으면서 대통령이 연 2~3회 방문하여 일시적으로 회의를 주재하거나 시찰하는 장소까지 모두 대통령관저에 포함한다면 광화문과 과천에 있는 각 정부종합청사 및 세종문화회관 등도 모두 대통령관저로 보아야 한다는 납득할 수 없는 결론에 이르게 되어 부당하므로 연무관은 앞에서 본 바와 같은 위치와 성격에 비추어 대통령관저라 할 수 없다.

(2) 인도가 집시법상의 도로에 해당하는지 여부

(가) 집시법 제12조 제1항은 '관할 경찰관서장은 대통령령이 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이를 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다'고 규정하고 있고, 집시법 시행령 제8조 제1항 [별표 1] 주요도시의 주요도로 1. 일반도로는 '서울특별시 ① 서대문구 부암동 260(자하문 앞)을 시점으로 효자동-광화문-남대문-서울역-삼각지-한강대교를 경유하여 종점인 한강대교 남단에 이르는 세종로, 태평로, 한강로를, ② 구로구 오류동 산 17-29를 시점으로 오류동-영등포역-여의도-광화문사거리-종

로-청량리-상봉동-망우리를 경유하여 종점인 중랑구 망우동 52-4에 이르는 경인로-마포로-종로-왕산로-망우로를, ③ 강서구 과해동 316(공항 내 E마트 앞)을 시점으로 양화교-성산대교-연세대 앞-금화터널-광화문-동대문을 경유하여 종점인 중구 광희동 2가 319(광희로터리)에 이르는 공항로-성산로-율곡로-흥인문로 등'을 주요도로로 규정하고 있다.

(나) 그리고 주요도로에 인도가 포함되는지 여부와 관련하여 집시법 및 그 시행령 등에서는 따로 규정을 두고 있지는 아니하지만, 도로교통법 제2조 제1호는 '도로라 함은 도로법에 의한 도로(가목), 유료도로법에 의한 유료도로(나목), 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마의 교통을 위하여 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소(다목)를 말한다'고 규정하고 있고, 같은 조 제4호는 '차도라 함은 연석선(차도와 보도를 구분하는 돌 등으로 이어진 선을 말한다. 이하 같다), 안전표지나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 모든 차의 교통에 사용하도록 된 도로의 부분을 말한다'고 규정하고 있으며, 같은 조 제9호는 '보도라 함은 연석선, 안전표지나 그와 비슷한 공작물로써 경계를 표시하여 보행자의 통행에 사용하도록 된 도로의 부분을 말한다'라고 규정함으로써 보도(인도)가 도로의 일부임을 명확히 규정하고 있다.

(다) 따라서 위와 같은 규정을 종합하면, 집시법 제12조 제1항에 규정된 주요도로는 인도를 포함하는 것으로 봄이 타당하므로 경복궁 앞 인도상 광화문 로터리와 경복궁 앞(율곡로), 경복궁역 3번 출구 앞(사직로), 경복궁 서문(효자로) 등의 장소는 주요도로에 해당한다.

(3) 교통소통을 위한 제한의 필요성이 있는지 여부

(가) 집시법 제12조는 제1항에서 '관할 경찰관서장은 대통령령이 정하는 주요 도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이를 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다'고 규정하고 있고, 제2항에서 '집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 금지를 할 수 없고, 다만 당해 도로와 주변도로의 교통소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통불편을 줄 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다'고 규정하고 있다.

(나) 그런데 을 제24호증의 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 각 집회신고 장소 중 하나인 경복궁역은 1일 평균 약 45,000명의 일반 시민이, 경복궁은 평일에만도 약 7,000명 내지 8,000명의 관람객이 각 이용하는 장소일 뿐 아니라 원고의 주요 구성 단체인 민주노총의 대외협력국장 김장호는 '범국본 선전홍보물'로 배포된 유인물인 'FTA 저지와 민주노총 7월 투쟁계획'에서 2006. 7. 12. 총파업에 돌입하여 서울로 집중해서 3만 명 이상의 상경으로 위력적인 국민대회를 개최하는 등 투쟁을 벌이기로 계획하고, 그 투쟁방침 및 총파업지침 2호로 민주노총 소속 전 조합원은 2006. 7. 12. 10:00경부터 전국총파업투쟁에 돌입하며, 같은 날 14:00경 서울 광화문에서 개최하는 민주노총 파업집회와 같은 날 16:00경 개최하는 한미FTA 저지 국민 총궐기 투쟁에 전원 참가한다는 계획을 밝힌 사실을 인정할 수 있다.

(다) 그렇다면, 이 사건 각 집회의 주최자, 일시, 개최 목적이 동일하고 개최 장소가 근접하여 있는 점에 비추어 이 사건 각 집회는 실질적으로는 하나의 집회로 보아야 할 것이고, 원고의 구성 단체 중의 하나인 민주노총 소속의 예상 집회참가 인원만으로도 당초 원고가 집회신고서에 기재한 인원의 총 합계인 약 2,400명과는 크게 차

이가 난다고 할 것인데(2차 집회신고가 1차 집회신고의 대체적 성격을 가진 것이라면 2차 집회신고시 참가예정인원은 합계 약 400명이므로 그 차이는 더욱 커진다), 만일 수만 명의 집회참가자가 집회개최장소인 광화문 일대에서 일시에 집회를 개최한다면 가사 질서유지인을 둔다 할지라도 일부 집회신고서에 기재된 것과 달리 인도뿐 아니라 차도까지 집회참가인들에 의하여 점거되거나 그렇지 않다고 하더라도 일반인들의 그 일대의 인도 통행이 불가능하거나 현저히 곤란하게 됨으로써 광화문 일대의 주요도로와 그 주변도로의 교통소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통불편을 줄 우려가 충분히 있다 할 것이므로 집시법 제12조에 의하여 그 집회를 전부 금지할 필요성이 인정된다고 할 것이다.

(4) 소결론

그러므로 피고가 1차 금지처분을 하면서 그 처분사유 중의 하나로 청운동사무소가 대통령관저로부터 100m 이내에 있다고 본 것은 잘못이지만, 원고가 각 신고한 집회는 집회참가인원이나 규모, 집회의 목적과 행사내용으로 보아 앞서 본 바와 같이 주요도로와 그 주변도로의 일반 행인들의 통행 및 차량의 교통소통에 장애를 초래하여 심각한 교통불편을 줄 우려가 있을 것이 명백하므로, 결국 이를 사유로 한 피고의 이 사건 각 금지처분은 정당한 요건을 갖추었다 할 것이고, 나아가 경찰재량을 일탈·남용 또는 과잉금지원칙을 위반하였다고 할 수는 없으므로 원고의 주장은 나머지 점에 관하여 더 나아가 살펴 볼 것 없이 이유 없다.

3. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 각 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 정종관 _____

 판사 정승규 _____

 판사 홍성욱 _____

목록

1. 개최 일시 : 2006. 7. 12. 09:00-18:00

개최 장소 : 경북궁 앞 정문 앞(인도 이용 행진) :

행진 진로 : 경북구역-청운동사무소-청운중학교-정종수 경사 순직비

행진 진로 : 경북궁 동문-기무사 병원-학교제-삼청동-감사원-가회동사무소

2. 개최 일시 : 2006. 7. 12. 일출~일몰

개최 장소 : 경북궁 서문, 감사원 앞, 교육과정평가원 앞, 학교제, 국군수도병원 앞, 법련사 앞, 고 최규식 경무관 동상 공터, 청운중학교 건너편 버스정류장, 청운동사무소 건너편 인도, 경북궁 동문(동십자각 근처), 경북구역 3번, 광화문 앞

관계 법령

집회및시위에관한법률

제5조 (집회 및 시위의 금지)

①누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 집회 또는 시위를 주최하여서는 아니된다.

1. 헌법재판소의 결정에 의하여 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위
2. 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회 또는 시위

②누구든지 제1항의 규정에 의하여 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니된다.

제8조 (집회 및 시위의 금지 또는 제한통고<개정 1999.5.24>)

①제6조 제1항의 규정에 의한 신고서를 접수한 관할 경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 제5조 제1항, 제10조 본문 또는 제11조의 규정에 위반된다고 인정될 때, 제7조 제1항의 규정에 의한 기재사항을 보완하지 아니한 때 또는 제12조의 규정에 의하여 금지할 집회 또는 시위라고 인정될 때 그 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위의 금지를 주최자에게 통고할 수 있다. 다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 초래한 경우에는 남은 기간의 당해 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 경과된 경우에도 금지통고를 할 수 있다.

제11조 (옥외집회 및 시위의 금지장소) 누구든지 다음 각호에 규정된 청사 또는 저택의 경계지점으로부터 1백미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다. <개정 1991.11.30, 2004.1.29>

1. 국회의사당, 각급법원, 헌법재판소
2. 대통령관저, 국회의장공관, 대법원장공관, 헌법재판소장공관
3. 국무총리공관. 다만, 행진의 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 생략

제12조 (교통소통을 위한 제한)

①관할경찰관서장은 대통령령이 정하는 주요도시의 주요도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통소통을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 이를 금지하거나 교통질서유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.

②집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 금지를 할 수 없다. 다만, 당해 도로와 주변도로의 교통소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통불편을 줄 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2004.1.29>

집회및시위에관한법률시행령

제8조 (주요도시의 주요도로에서의 집회·시위)

①법 제12조 제1항의 규정에 의한 주요도시의 주요도로의 범위는 별표 1과 같다. <개정 2004.9.23>

[별표 1] <개정 2004.9.23>

주요도시의 주요도로(제8조 제1항 관련)

1. 일반도로

주요도시명	주요도로명	시점	경유지	종점
서울특별시	①세종로-태평로-한강로	서대문구 부암동 260(자하문앞)	효자동-광화문-남대문-서울역-삼각지-한강대교	한강대교 남단
	②경인로-마포로-종로-왕산로-망우로	구로구 오류동 산 17-29	오류동-영등포역-여의도-광화문사거리-종로-청량리-상봉동-망우리	중랑구 망우동 52-4
	③공항로-성산로-울곡로-흥인문로	강서구 과해동 316(공항내 E마트앞)	양화교-성산대교-연세대앞-금화터널-광화문-동대문	중구 광희동 2가 319(광희로 터리)

끝.