



서울 행정 법 원

제 7 부

판 결

사 건 2013구합16845 옥외집회금지통고처분취소
원 고 참여연대
서울 종로구 통인동 132
대표자 정현백
소송대리인 법무법인 여는 담당변호사 송영섭, 김유정
피 고 서울남대문경찰서장
소송수행자 마경석, 이용훈, 신의성, 김상문
변 론 종 결 2013. 7. 9.
판 결 선 고 2013. 7. 16.

주 문

1. 피고가 2013. 6. 21. 원고에 대하여 한 옥외집회 금지통고처분 중 2013. 6. 23. 00:00부터 같은 해 7. 17. 24:00까지의 옥외집회에 관한 부분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지



주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고는 2013. 6. 19. 피고에게 다음과 같은 내용의 집회신고를 하였다(이하 '이 사건 신고'라 하고, 그 신고된 집회를 '이 사건 집회'라 한다).

- 집회명칭 : 집회시위 권리찾기 시민캠페인
- 개최목적 : 쌍용자동차 해고자, 비정규직 노동자 등 사회적 약자의 유일한 의사 표현·전달의 공간으로서 집회시위가 평화적으로 보장될 수 있도록 올바른 집회문화를 정립하기 위한 캠페인
- 개최일시 : 2013. 6. 21. 18:00부터 2013. 6. 22. 19:00까지
2013. 6. 23. 00:00부터 2013. 7. 17. 24:00까지
- 개최장소 : 덕수궁 대한문 앞(정문앞 수문장 교대시간 제외)
- 주최자 : 원고
- 연락책임자 : 이진영
- 질서유지인 : 15명
- 참가예정단체 : 참여연대, 민주노총, 민변, 사회진보연대
- 참가예정인원 : 150명
- 시위(행진) 방법 : 확성기, 플래카드, 피켓 등을 이용한 집회
- 시위(행진) 진로 : 행진계획 없음

나. 피고는 2013. 6. 21. 원고에게 다음과 같은 사유로 이 사건 집회가 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 '법'이라 한다) 제5조 제1항 제2호에 해당한다고 보아 법 제8조 제1항 제1호에 따라 이 사건 집회를 금지할 것을 통고하였다(이하 '이 사건 처분'이라



한다).

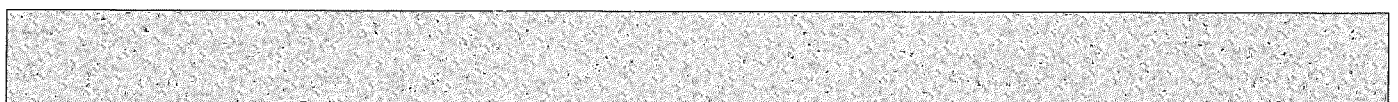
쌍용자동차문제해결을위한범국민대책위원회(이하 ‘쌍용차범대위’라 한다)는, 2012. 5.부터 대한문에 불법 적치물을 설치한 후 중구청의 도로점용허가 없이 장기간 도로를 무단 점용하였으며, 이와 관련하여 중구청이 수차례에 걸쳐 대화와 계고장 발부 등을 통해 자진 철거하도록 요청하였으나 쌍용차범대위는 이를 거부하여 2013. 3. 8. 및 같은 해 4. 4. 행정대집행 시 중구청 공무원들의 정당한 공무집행을 방해하고 폭력을 행사하는 등 수차례의 불법·폭력을 행사한 바 있어 집회 및 시위에 관한 법률에 의거 금지통고된 단체임

한편, 쌍용차범대위에서 이에 불복하여 제출한 행정처분 집행정지 신청 소송에 대해 지난 6. 18. 서울행정법원 제4부에서 ‘기각’결정한 바 있음

원고 단체는 쌍용차범대위에 속해 있고, 원고 단체의 공동 대표가 쌍용차범대위의 공동대표로 활동한 점, 원고 단체가 제출한 집회신고 명칭은 ‘집회시위 권리 찾기 캠페인’이고, 집회의 목적은 ‘쌍용자동차 해고자, 비정규직 노동자 등 사회적 약자의 유일한 의사표현·전달 공간으로서 집회시위가 평화적으로 보장될 수 있도록 올바른 집회문화를 정립하기 위한 캠페인’으로 기재되어 있는바 불법행위로 금지통고된 쌍용차범대위의 ‘쌍용차 정리해고 희생자 추모문화제’의 공간을 확보하는 의미를 담고 있으며, 집회 참가 예정단체들 대부분이 쌍용차범대위 소속인 점 등을 종합적으로 살펴볼 때, 원고 단체의 집회신고는 이미 금지통고된 쌍용차범대위의 집회신고와 “집회주최자·제목” 등의 명칭만 일부 다를 뿐, 실제 집회 개최 목적·참가예정단체가 동일하여, 집회 개최시 집단적인 폭행 등 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위에 해당된다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑제2, 3호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부





가. 원고의 주장

원고는 다음과 같은 이유로 이 사건 처분이 위법하다고 주장한다.

1) 재량권의 일탈·남용

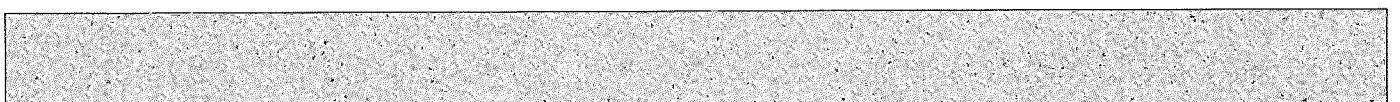
법 제5조 제1항 제2호 소정의 '집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위'에 해당하는지 여부는 신고된 집회내용을 토대로 객관적으로 판단하여야 하는바, 이 사건 집회가 이에 해당한다고 볼 객관적인 자료가 없고, 이 사건 신고는 이미 금지통고된 쌍용자동차범대위의 집회신고와 주최자, 집회장소, 집회목적, 집회용품, 참가단체, 참가인원 등이 상이하며, 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 현존하거나 명백하지 않으므로, 이 사건 처분은 재량권을 일탈·남용한 것이어서 위법하다.

2) 신뢰보호의 원칙 위배

피고는 쌍용차범대위가 이 사건 집회장소에서 집회신고를 하였을 때 수차례 질서유지선을 고지하면서 집회가 가능함을 표명하였을 뿐 아니라, 원고가 이 사건 신고를 할 당시에 당초 신고 예정이던 집회신고서의 집회장소를 수정하도록 요구하면서 경찰의 질서유지선 설정 사실을 알려 줌으로써, 원고가 피고의 요구에 따라 집회장소를 수정하면 이 사건 신고를 수리할 것이라는 공적인 견해를 표명하였고, 이에 원고는 위와 같은 피고의 견해표명을 믿고 피고의 요구대로 집회장소를 수정하여 신고하였음에도, 피고가 이에 반하여 이 사건 처분을 하였으므로, 이 사건 처분은 신뢰보호의 원칙에 위배된다.

나. 피고의 주장

피고는 다음과 같은 이유로 이 사건 처분이 적법하다고 주장한다.





1) 재량권의 일탈·남용 여부

쌍용차범대위는 2013. 3. 8.경부터 중구청 직원과 경찰공무원 등에게 폭력을 행사하여 공무집행을 방해하고 화단을 훼손하는 등 불법행위를 하였고, 이에 쌍용차범대위가 2013. 5. 30.부터 2013. 6. 1.까지 신고한 집회(이하 '쌍용차범대위 금지통고 집회'라 한다)는 이미 '집단적인 폭행, 협박, 손괴 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회'라는 이유로 금지통고되었을 뿐 아니라, 위 금지통고에 대하여 쌍용차범대위가 서울행정법원에 제기한 집행정지신청도 2013. 6. 18. 기각되었음에도, 쌍용차범대위는 위 금지통고 이후에도 금지통고된 불법집회를 계속하면서 공공질서에 직접적인 위협을 초래하고 있다. 특히 2013. 7. 1.부터는 쌍용차범대위 회원 약 100명이 야간에 대한문 화단 앞에서 불법 노상적치물인 돛자리, 종이박스, 탁자, 향대, 향로, 영정 피켓 등의 설치를 계속하여 시도하였고, 2013. 7. 1.에는 회원 중 1명이 경찰관을 폭행하여 현행범인으로 체포되기도 하였다.

그런데 다음과 같은 사정들을 종합하면, 원고는 쌍용차범대위 금지통고 집회와 실질적으로 동일한 집회를 개최하거나 쌍용차범대위에 집회장소를 제공하기 위하여 쌍용차범대위 금지통고 집회의 일부 사항을 수정하여 다시 신고한 것일 뿐이므로, 이 사건 집회에 쌍용차범대위 회원들이 참가하여 농성용 천막이나 분향소 설치를 다시 시도하여 이를 제지하는 중구청 직원이나 경찰과 집단적 마찰을 빚거나 중구청이 설치한 화단을 훼손할 것이 분명하고, 따라서 이러한 집단적 폭행·손괴 등으로 인하여 공공의 안녕질서에 명백한 위협이 예상된다.

① 원고의 공동대표 중 한 명인 김균이 쌍용차범대위의 공동대표 중 한 명인 점, 원고는 인터넷 홈페이지(www.peoplepower21.org)를 통해 쌍용차범대위가 대한문



앞에서 노숙을 시작한 2012. 4.경부터 최근까지 그에 관한 사항을 10여 회 이상 공지 해온 점, 2012. 11. 13. 10:00경 여의도 새누리당 당사 앞에서 쌍용차범대위 명의로 개최된 기자회견에서 원고의 사무처장 이태호가 전면에 참석한 점, 2013. 4. 4. 오후 대한문 앞에서 쌍용차범대위 회원들이 화단에 나무를 심으려는 중구청 직원들과 실랑이 하는 과정에서 원고의 사무처장이 범대위 회원 20여 명과 화단에 올라앉아 중구청 직원들과 대치한 점, 2013. 4. 5. 12:00경 청와대 입구에서 쌍용차범대위 명의로 개최된 기자회견에서 원고의 공동대표 중 한 명인 김균이 기자회견문을 낭독하는 등 실질적인 주최자로서 핵심적인 역할을 수행한 점, 2013. 6. 10. 11:13경 대한문 앞에서 쌍용차범대위 회원 30명이 중구청의 농성용품 철거에 항의하며 경찰관을 밀치고 화단으로 이동하려고 시도하여 남대문경찰서 경비과장이 해산질차를 진행하였는데 이때 원고의 간사이자 이 사건 신고를 한 이진영이 참석한 점, 2013. 6. 13. 11:30경 대한문 앞에서 쌍용차범대위 명의로 개최된 기자회견에서 원고의 사무처장이 참석하여 정부와 경찰을 비난하는 발언을 한 점 등을 종합하면, 이 사건 집회의 주최자는 쌍용차범대위 금지통고 집회의 주최자와 실질적으로 동일하고, 가사 그렇지 않다고 하더라도 원고는 쌍용차범대위에 단순히 소속된 것이 아니라, 주도적으로 참가하고 있다.

② 이 사건 집회의 참가예정단체로 기재된 민주노총, 민변, 사회진보연대는 모두 쌍용차범대위에 소속된 단체들이다.

③ 이 사건 집회와 쌍용차범대위 금지통고 집회의 개최장소가 동일하다.

④ 이 사건 집회와 쌍용차범대위 금지통고 집회 모두 매일 24시간 연속적으로 집회를 개최하겠다는 것으로서 집회라기보다는 사실상 농성을 진행하겠다는 취지에서도 동일하다.



⑤ 이 사건 집회의 개최목적은 '쌍용자동차 해고자, 비정규직 노동자 등 사회적 약자의 유일한 의사표현·전달의 공간으로서 집회시위가 평화적으로 보장될 수 있도록 올바른 집회문화를 정립하기 위한 캠페인'으로, '쌍용자동차 해고자의 ... 집회시위가 보장될 수 있도록 하기 위한 것'임을 명시하고 있는 만큼, 쌍용차범대위 금지통고 집회의 목적과 사실상 동일하다.

⑥ 이 사건 집회의 참가 예정인원은 150명으로 쌍용차범대위 금지통고 집회와 동일하다.

2) 신뢰보호의 원칙 위배 여부

원고의 간사인 이진영이 이 사건 신고를 할 당시, 피고 소속 경찰관 이용훈이 '우측 가로수 앞은 다수 인원이 집회를 개최하기에 물리적으로 불가능한 장소'라는 점을 안내하고 설명하였을 뿐이므로, 피고는 이 사건 집회가 법에 따른 금지통고 대상이 아니라는 취지의 공적인 견해를 표명한 바 없다.

다. 관계 법령

별지 관계 법령 기재와 같다.

라. 판단

1) 집회의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소라는 이 중적 헌법적 기능을 가지고 있다. 인간의 존엄성과 자유로운 인격발현을 최고의 가치로 삼는 우리 헌법질서 내에서 집회의 자유도 다른 모든 기본권과 마찬가지로 일차적으로는 개인의 자기결정과 인격발현에 기여하는 기본권이다. 뿐만 아니라 집회를 통하여 국민들이 자신의 의견과 주장을 집단적으로 표명함으로써 여론의 형성에 영향을 미친다는 점에서, 집회의 자유는 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위하



여 불가결한 근본요소에 속한다. 이러한 집회의 자유를 제한하는 대표적인 공권력의 행위는 법에서 규정하는 집회의 금지, 해산과 조건부 허용인데, 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 있는바, 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. 이러한 의미에서 집회의 절대적인 금지사유를 규정하는 법 제5조 제1항 제2호도 '집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회'라고 하여 집회금지요건을 매우 엄격하게 규정하고 있다[헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바 67, 83(병합) 결정 참조].

나아가 법 제5조 제1항 제2호 소정의 '집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위'란 법과 제도, 개인의 생명·자유·재산 등 기본권 및 국가와 사회의 존속을 위해 필수적인 것으로 인정되는 가치와 기준 등에 대해 사회통념상 수인할 수 있는 혼란이나 불편을 넘는 위험을 직접 초래할 것이 명백한 집회 또는 시위를 말하고, 이에 해당하는지 여부는 법 운영자의 주관적·자의적인 심증에 맡길 것이 아니라, 구체적인 사안을 놓고 집회 또는 시위의 장소·목적·태양·내용 등 모든 정황을 종합해 객관적으로 예측하고 판단해야 한다. 또한 법 제5조 제1항 제2호는 형법상 범죄인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등 행위가 집단적으로 이루어짐으로써 그와 같은 위협이 발생할 것을 요구하고 있으므로, 단순히 대규모 인원이 참석하고 교통혼잡이 유발되며 소음이 발생할 가능성이 있다거



나, 참가자가 개별적으로 폭력을 행사할 가능성이 있다는 이유만으로 위 조항에 의해 집회 또는 시위의 주최를 금지할 수는 없다(헌법재판소 2010. 4. 29. 선고 2008헌바 118 결정 등 참조).

2) 을제4, 5, 6호증(각 가지번호 포함)의 각 기재에 의하면, 원고가 쌍용차범대위에 참여하고 있는 사실, 원고의 공동대표 중 한 명인 김균이 쌍용차범대위의 공동대표를 맡은 사실, 원고의 홈페이지에 쌍용차범대위의 활동에 관한 사항이 게시된 사실을 인정할 수 있으나, 다른 한편으로 원고는 1994. 9.경 결성되어 현재까지 약 19년간 활동하고 있는 단체로서 나름의 목적과 조직을 가지고 있는 사실, 쌍용차범대위는 쌍용자동차문제 해결이라는 제한된 목적을 위해 구성된 단체로서 원고 외에도 여러 단체나 개인이 참여하고 있는 사실은 당사자들 사이에 다툼이 없고, 여기에다가 원고를 비롯한 여러 단체의 대표자들이 쌍용차범대위의 공동대표를 맡은 사정까지 함께 고려하면, 피고가 주장하는 사정만으로는, 원고가 쌍용차범대위와 실질적으로 동일한 단체라고 볼 수는 없다.

그런데 이 사건 집회의 주최자는 원고로서, 위와 같이 쌍용차범대위 금지통고 집회의 주최자인 쌍용차범대위 내지 그 대표자와 구별되는 별개의 단체이고, 갑제2호증, 을제3호증의2의 각 기재에 변론 전체의 취지를 더하면, 이 사건 집회의 질서유지인은 모두 원고의 구성원으로서 간사, 팀장, 협동사무처장 등의 직책에 있는 김은정, 김주호, 안진경, 신미지, 천웅소, 김남희, 이지은, 이진선, 김승환, 이선미, 송은희, 안진걸, 이미현, 김희순, 김잔디 등 15명으로 쌍용차범대위 금지통고 집회의 질서유지인 15명과 명백히 구별되는 사실이 인정된다.

또한 을제3호증의2의 기재에 변론 전체의 취지를 더하면, 쌍용차범대위 금지



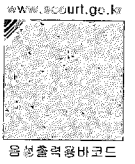
통고 집회의 목적은 '쌍용자동차 정리해고 희생자 추모와 쌍용자동차 정리해고 문제 해결 촉구를 위한 문화제를 개최하는 것'인 사실이 인정되는 데 반해, 이 사건 집회의 목적은 '쌍용자동차 해고자, 비정규직 노동자 등 사회적 약자의 유일한 의사표현·전달의 공간으로서 집회시위가 평화적으로 보장될 수 있도록 올바른 집회문화를 정립하기 위한 캠페인'으로서 쌍용자동차 해고자 문제에 국한된 것이 아니라 오히려 이와 관련된 집회 및 시위를 비롯하여 전반적인 집회 및 시위를 평화적으로 보장하기 위하여 올바른 집회문화를 정립하고자 하는 데에 있다 할 것이므로 쌍용차범대위 금지통고 집회의 목적과 명백히 구별된다.

따라서 이 사건 집회가 쌍용차범대위 금지통고 집회와 실질적으로 동일한 것이라거나 또는 쌍용차범대위 금지통고 집회에 장소를 제공하기 위한 목적에 불과한 것이라고 볼 수 없고, 달리 이를 인정할 아무런 증거가 없다.

나아가 이 사건 집회에 쌍용차범대위의 구성원 중 일부가 참가할 것이라는 점은 충분히 예상할 수 있지만, 그렇다고 하여 쌍용차범대위 구성원이 이 사건 집회에서 폭력을 행사하리라고 단정할 수도 없을 뿐만 아니라 설사 이 사건 집회의 참가자가 개별적으로 폭력을 행사할 가능성이 있다고 하더라도 그 사유만으로 이 사건 집회가 법 제5조 제1항 제2호 소정의 '집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위'에 해당한다고 볼 수는 없고, 달리 이를 인정할 아무런 증거가 없다.

3. 결 론

그렇다면 이 사건 집회가 법 제5조 제1항 제2호 소정의 '집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위'에

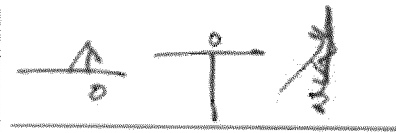


해당함을 전제로 한 이 사건 처분은 위법하고, 그 취소를 구하는 원고의 이 사건 청구
는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장

판사

송우철

판사

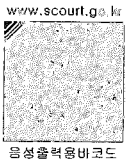
이상덕

판사

윤진규



관계 법령

■ 집회 및 시위에 관한 법률

제5조 (집회 및 시위의 금지)

- ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.
1. 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위
 2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위
- ...(생략)...

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 위협을 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
- ...(생략)...
- ④ 집회 또는 시위의 금지 또는 제한 통고는 그 이유를 분명하게 밝혀 서면으로 주최자 또는 연락책임자에게 송달하여야 한다. 끝.



정본입니다.

2013. 7. 17.

서울행정법원

법원사무관 유해상



판결에 불복이 있을 때에는 이 정본을 송달받은 날(발송송달의 경우에는 발송한 날)부터 2주 이내에 상소장을 이 법원에 제출하여야 합니다 (민사소송법 제71조의 보조참가인의 경우에는 피참가인을 기준으로 상소기간을 계산함에 유의).

※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위,변조 여부를 확인하실 수 있습니다.