

서울 행정법원

제 12 행정부

결정

사 건	2016아12441 집행정지
신 청 인	박근혜정권퇴진 비상국민행동 서울 중구 정동길 3, 13층 (정동, 경향신문사) 대표자 공동상황실장 박병우 소송대리인 법무법인 이공 담당변호사 양홍석 소송대리인 변호사 김선희
피 신 청 인	서울종로경찰서장 소송수행자 박창환 외 2인 소송대리인 법무법인 정부법무공단 담당변호사 김성수

주 문

1. 피신청인이 2016. 11. 23. 신청인에게 별지 1 접수번호란 기재 각 신고에 관하여 한 옥외집회(시위/행진) 조건통보 중 교통질서유지를 위한 조건 제1항과 별지 2 접수번호란 기재 각 신고에 관하여 한 옥외집회(시위/행진) 금지통고 처분은 각각 별지 3 기재 사항을 초과하는 범위에 한하여 이 법원 2016구합81420 사건의 판결선고시까지 그 효력을 정지한다.
2. 신청인의 나머지 청구를 기각한다.

신 청 취 지

피신청인이 2016. 11. 23. 신청인에게 한 별지 1 접수번호란 기재 각 신고에 관하여 한 옥외집회(시위/행진) 조건통보 중 교통질서유지를 위한 조건 제1항과 별지 2 접수번호란 기재 각 신고에 관하여 한 옥외집회(시위/행진) 금지통고 처분은 이 법원 2016구합81420 사건의 판결선고시까지 그 효력을 정지한다.

이 유

1. 처분의 경위

이 사건 기록 및 심문결과에 의하면, 신청인은 2016. 11. 22. 서울지방경찰청장에게 질서유지인 300명을 두고 광화문 일대 총 13개 코스의 행진과 4개 지점에서의 집회를 개최한다는 집회·시위 신고를 하였는데, 피신청인은 별지 1 기재와 같은 신청인의 행진(시위·행진)(이하 '이 사건 행진'이라 한다) 신고에 대하여 교통통행의 장애발생 우려, 안전사고의 우려가 있다는 이유로 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제12조 제1항 및 같은 법 시행령 제12조를 근거로 행진 구간을 일부 제한하는 통고를 하였고, 별지 2 기재와 같은 신청인의 옥외집회(이하 '이 사건 집회'라 한다) 신고에 대하여 차도 점거 등으로 인해 해당 도로 및 주변 도로 교통소통에 심각한 장애 발생이 예상되고, 병목현상 발생이 불가피하여 압사 등 안전사고의 발생 위험이 상당하다는 이유로 집시법 제12조 제1, 2항에 의하여 옥외집회를 금지하는 통고를 하였다(이하 이 사건 행진에 대한 통고와 아울러 '이 사건 각 통고'라 한다).

2. 신청인의 주장

신청인은 피신청인이 들고 있는 사유 중 교통소통의 장애는 신청인의 집회의 자유에

비하여 더 큰 공익이라 할 수 없고, 안전사고의 우려는 집시법에 근거가 없는 제한사유일 뿐만 아니라 그 위험성이 구체적이지도 않다는 점에서 이 사건 각 통고는 위법하고, 이 사건 각 통고의 집행이 정지되지 않을 경우 신청인의 집회의 자유 및 정치적인사표현의 자유가 침해될 뿐만 아니라 그로 인한 손해를 회복하기도 어려우므로 이 사건 각 통고의 집행정지를 구한다.

3. 판단

가. 헌법 제21조 제1항이 보장하는 집회의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소로서 국민들이 집회를 통하여 자신의 의견과 주장을 집단적으로 표명함으로써 여론의 형성에 영향을 미친다는 점에서, 집회의 자유는 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위한 불가결한 근본요소에 속한다. 한편 집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장하고, 집회 장소는 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에 누구나 '어떤 장소'에서 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장된다(헌법재판소 2003. 10. 30. 2000헌바67 참조).

이러한 취지에서 집시법은 원칙적으로 집회·시위를 허용하되 제5조, 제11조, 제12조 등 예외적인 경우에 한하여 집회·시위를 금지하거나 제한하도록 규정하고 있다. 특히 집시법 제12조 제2항은 집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 교통 소통을 이유로 한 집회·시위의 제한이 허용되지 아니하고, 교통소통에 장애를 발생시켜 '심각한' 교통 불편을 줄 우려가 있는 경우에 한하여 집회·시위의 금지가 허용된다고 규정하고 있다.

나. (1) 이 사건 집회와 행진의 목적은 범죄혐의를 받고 있는 대통령에 대한 항의와

책임을 촉구하는 데 있으므로, 이 사건 집회 등이 상정하는 항의의 대상과 집회·행진의 장소는 밀접한 연관관계에 있다고 볼 수 있다.

이 사건 집회 및 행진이 허용될 경우 교통 불편이 예상되는 것은 사실이나, 집회의 자유는 교통상 불편을 수반할 수밖에 없고, 이 사건 집회 및 행진이 예정된 일시·장소에서 원활한 교통 소통을 확보해야 할 공익이 이 사건 집회와 행진을 보장할 헌법적 요정보다 더 무겁다고 보기 어려울 뿐만 아니라 이 사건 집회와 행진의 장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 정당화한다고 볼 수도 없다.

한편 이 사건 집회나 행진에는 신청인 측이 신고한 참가 예정인원 외에 개별적으로 참여하는 일반 시민들의 숫자가 훨씬 더 많을 것으로 예상되고, 이 사건 행진 경로 중 예컨대, 경복궁역 교차로에서 자하문로 방향, 정부종합청사교차로에서 효자로 방향, 경복궁 교차로에서 삼청로 방향으로 진입하는 지점 등 넓은 도로에서 좁은 도로로 진입하는 일부 구간은 다수의 행진 참여자가 몰릴 경우 병목현상으로 인하여 안전사고가 발생할 가능성을 배제할 수 없기는 하다.

그러나 지난 몇 주간 이 사건 집회 및 행진과 동일한 취지에서 열린 대규모 집회에서, 참가한 시민들이 확인시켜 준 건강한 시민의식과 질서있는 집회문화에 비추어 보면 위와 같은 일부 행진 구간의 도로상황에서 비롯되는 안전사고의 우려도 참여 시민들의 자제와 배려에 의해 충분히 예방할 수 있을 것이라는 신뢰를 갖게 한다.

따라서 안전사고의 발생 가능성이라는 추상적 위험성 역시 이 사건 집회 및 행진의 장소를 전면적으로 제한할 사유가 되지 못한다.

(2) 다만 주간과 달리 야간에는 사물의 분별이 용이하지 않고, 질서유지도 상대적으로 어려워질 것이므로 위에서 본 안전사고가 우발적으로 발생할 개연성 역시 주간에

비해 훨씬 높아질 것으로 예측할 수 있고, 이 사건 집회 및 행진 장소에서 대규모 집회나 행진을 시도한 경험이 축적되지 않은 상태라는 점까지 고려하여 보면, 적어도 현 단계에서는 야간에 위 장소나 구간에서 이루어지는 집회 및 행진은 이를 제한할 필요성이 있다고 판단된다.

따라서 이 사건 집회 및 행진이 열리는 2016. 11. 26.의 일몰시각(17:15)을 고려하여 별지 2 기재 각 집회는 2016. 11. 26. 13:00부터 17:00까지 허용하고, 별지 1 기재 구간의 각 행진은 별지 2 기재 각 집회 참여자들의 해산에 소요되는 시간을 감안하여 2016. 11. 26. 13:00부터 17:30까지 허용하기로 한다.

4. 결론

따라서 이 사건 각 통고는 별지 3 기재 사항을 초과하는 범위에 대해서 신청인에게 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정되고, 달리 효력정지로 인하여 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 때에 해당한다고 인정할 자료도 없으므로, 이 사건 신청을 일부 인용하기로 하여 행정소송법 제23조에 의하여 주문과 같이 결정한다.

2016. 11. 25.

재판장

판사

장순옥



판사

박기주



판사

이희수



별지 1 조건통보된 행진신고 목록

구분	신고내용	접수번호
1코스	세종대로사거리-광화문교차로-경복궁역교차로-자하문로-자하문로9길-필운대로-사직동주민센터-경복궁역교차로(20,000명/진행방향전차로)	서울지방경찰청 2016-3720호 (종로경찰서 제3772호)
2코스	세종대로사거리-광화문교차로-경복궁역교차로-자하문로-신교동교차로-자하문로-경복궁역교차로(2000명/진행방향 1개차로)	서울지방경찰청 2016-3722호 (종로경찰서 제3773호)
3코스	세종대로사거리-광화문교차로-정부종합청사교차로-효자로-서울정부청사창성동별관-자하문로10길-경복궁역교차로(20,000명/진행방향전차로)	서울지방경찰청 2016-3719호 (종로경찰서 제3774호)
4코스	세종대로사거리-광화문교차로-경복궁교차로-삼청로-세움아트스페이스 앞(20,000명/진행방향전차로)	서울지방경찰청 2016-3721호 (종로경찰서 제3775호)

별지 2 금지통고된 집회신고 목록

구분	신고내용	접수번호
1	푸르메 재활센터 앞 인도 (2000명)	서 울 지 방 경 찰 청 2016-3734호 (종로경찰서 제3768호)
2	새마을금고 광화문본점 앞 인도 (2000명)	서 울 지 방 경 찰 청 2016-3733호 (종로경찰서 제3769호)
3	서울정부청사 창성동 별관 앞 인도 (2000명)	서 울 지 방 경 찰 청 2016-3732호 (종로경찰서 제3770호)
4	세움아트스페이스 앞 인도 (2000명)	서 울 지 방 경 찰 청 2016-3735호 (종로경찰서 제3771호)

별지 3

이 사건 집회 및 행진이 제한되는 시간은 아래와 같다.

1. 행진신고

2016. 11. 26. 17:30부터 같은 날 23:59까지

(※ 2016. 11. 26. 13:00부터 17:30까지 별지 1 기재 구간의 행진은 허용된다.)

2. 집회신고

2016. 11. 26. 17:00부터 같은 날 23:59까지

(※ 2016. 11. 26. 13:00부터 17:00까지 별지 2 기재 장소에서의 집회는 허용된다.)

끝.

정본입니다.

2016. 11. 25.

서울행정법원

법원주사보 이지영



※ 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.