

서울 행정 법 원

제 4 부

판 결

사 건 2016구합79809 옥외집회금지통고처분취소  
원 고 민중총궐기투쟁본부  
서울 영등포구 영신로15길 5, 2층(영등포동, 풍민빌딩)  
대표자 집행위원장 김은진  
소송대리인 변호사 김선희  
소송대리인 법무법인 이공 담당변호사 양홍석  
피 고 서울특별시지방경찰청장  
소송수행자 김승철  
변 론 종 결 2017. 7. 18.  
판 결 선 고 2017. 8. 25.

주 문

1. 피고가 2016. 11. 4. 원고에게 한 옥외집회 금지통고처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

청 구 취 지

주문과 같다.

## 이 유

### 1. 처분의 경위

가. 원고는 2016. 11. 3. 피고에게 「집회 명칭 및 목적 '이제 나라나 박근혜는 퇴진하라 국민행진', 개최일시 '2016. 11. 5. 16:00부터 23:59까지', 개최장소(시위·행진의 진로) '광화문우체국->종각->종로2가->종로3가->을지로3가->을지로입구역->서울광장->대한문앞->일민미술관(진행방향 전차로)', 참가예정인원 '20,000명', 질서유지인 '300명」이라는 내용의 옥외집회 및 시위(이하 '이 사건 시위'라 한다)를 신고하였다.

나. 피고는 2016. 11. 4. 원고에게 '이 사건 시위는, 신고된 행진 구간이 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제12조상 주요도로(세종대로·종로·을지로)로서 교통량이 많은데다, 신고인원 20,000명이 진행방향 전차로를 이용, 행진할 경우 해당 도로를 비롯한 주변 교통 소통에 심각한 장애 발생이 예상된다'는 이유로 집시법 제12조 제1항, 제2항에 따라 이 사건 시위를 금지하는 내용의 통고(이하 '이 사건 처분'이라 한다)를 하였다.

다. 원고는 이 사건 처분에 불복하여 이 사건 소를 제기하면서 동시에 이 법원 2016아12248호로 이 사건 처분에 대한 집행정지를 신청하였고, 이 법원은 2016. 11. 5. 이 사건 처분의 효력을 이 판결 선고시까지 정지하였다. 이에 따라 원고는 2016. 11. 5. 이 사건 시위를 개최하였다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증, 을 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 관계법령

별지 관계법령 기재와 같다.

## 3. 이 사건 처분의 적법 여부

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 있으나(집시법 제12조 제1항), 집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항에 따른 금지를 할 수 없다(집시법 제12조 제2항 본문). 다만, 해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있으면 제1항에 따른 금지를 할 수 있다(집시법 제12조 제2항 단서). 하지만, 모든 국민은 집회 및 시위의 자유를 가지고, 집회 및 시위에 대한 허가는 인정되지 아니하므로(대한민국헌법 제21조 제1, 2항) 그러한 교통 소통의 장애가 집회 및 시위에 수반하는 교통 불편의 수인한도를 초과함이 명백히 드러나야 한다. 집회 및 시위에 관한 법률 시행령(이하 '집시법 시행령'이라 한다) 제12조 제1항 [별표1]은 ① 세종대로-한강대로(경유지 광화문-남대문 등), ② 마포대로-종로-왕산로(경유지 광화문사거리-종로 등), ⑤ 양화로-을지로(경유지 동교동-을지로1가~6가-성동교 등) 등을 법 제12조 제1항에 따른 주요 도시의 주요 도로로 규정하고 있으므로, 이 사건 시위의 행진의 진로 가운데 '광화문우체국~종로3가', '을지로3가~을지로입구역', '서울광장~일민미술관'이 위 [별표1]에 따른 주요 도로에 해당한다. 그러나 원고가 질서유지인 300명을 두고 이 사건 시위의 행진을 하겠다고 신고한 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 피고는 교통 소통을 위하여 필요하다는 사유만으로는 이 사건 시위를 금지할 수 없고, 이 사건 시위가 개최되면 개최장소와 주변 도로의 교통 소통에 장애

를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있어야만 이 사건 시위를 금지할 수 있다.

피고는 이 사건 시위 일주일 전인 2016. 10. 29.에 있었던 원고의 집회에 신고인원(2,000명)의 10배 가량인 20,000명이 참가하였고, 행진 코스 또한 신고된 북인사마당이 아닌 광화문광장 방향으로 행진하여 신고 범위를 현저하게 일탈한 점, 원고 스스로 실제로 얼마나 많은 인파가 올지 모른다면서도 원고가 2016. 10. 29.자 집회의 질서유지인 명단을 이 사건 시위 신고에 그대로 사용한 점, 이 사건 시위의 행진이 실제로 신고내용을 현저히 일탈하여 진행된 점 등을 이유로 들면서 이 사건 시위가 집시법 제12조 제2항 단서에서 정한 '해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있는 경우'에 해당한다고 주장한다.

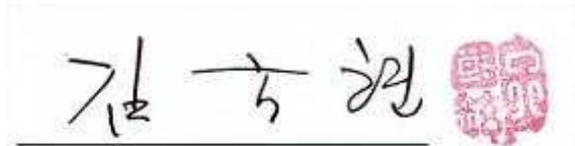
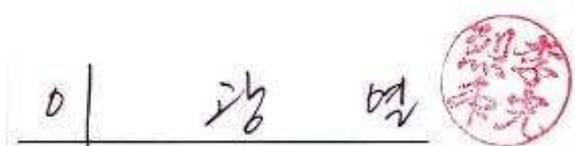
그러나, 갑 제3호증, 갑 제4호증의 1, 2, 갑 제5, 6, 7호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정하거나 알 수 있는 다음의 각 사실 또는 사정, 즉 2016. 10. 29.자 집회에 신고인원(2,000명)의 10배 가량인 20,000여명이 참가하면서 당초 신고된 개최장소가 협소해지고 참가자들 사이에 행진 코스 등이 제대로 알려지지 않아 일부 참가자들이 신고된 개최장소를 벗어나 광화문광장 방향으로 진행한 것으로 보이나, 이는 원고가 집회신고내용을 의도적으로 위반하려고 하였기 때문이라기보다는 원고의 예상과 달리 참가인원이 급증하였기 때문으로 보이고, 그 과정에서 경찰이 중간에 저지선을 형성하였고 경찰과 시민들 사이에 과격한 충돌은 발생하지 않았으며 교통 불편 등으로 인한 큰 혼란 없이 집회가 평화적으로 마무리된 것으로 보이는 점, 원고는 이 사건 시위에 질서유지인 300명을 배치하겠다고 신고하였고, 집회 현장의 질서유지 및 교통 소통의 확보는 피고 본연의 책무이기도 하므로, 원고가 신고한 질서유지인 규모에 비해 집회참가자가 많을 것으로 예상된다 하여 이를 원고에 의한 심각한 교통 불편 초

래라고 보기는 어려운 점, 이 법원의 집행정지 결정에 따라 개최된 이 사건 시위 또한 실제로 교통 불편 등으로 인한 큰 혼란 없이 평화적으로 진행된 것으로 보이는 점 등에 비추어 보면, 을 제1, 3, 4호증의 각 기재만으로는 이 사건 시위가 개최장소와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있다는 점을 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다.

따라서 집시법 제12조 제1, 2항에 근거한 이 사건 처분은 위법하다.

#### 4. 결론

그렇다면, 원고의 이 사건 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 한다.

재판장	판사	김국현	
	판사	김춘화	
	판사	이광열	

별지

## 관계법령

### ■ 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, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

#### 제12조(교통 소통을 위한 제한)

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

### ■ 집회 및 시위에 관한 법률 시행령

#### 제12조(주요 도시의 주요 도로에서의 집회·시위)

- ① 법 제12조제1항에 따른 주요 도시의 주요 도로의 범위는 별표 1과 같다.

#### [별표1]

#### 주요 도시의 주요 도로(제12조제1항 관련)

##### 1. 일반도로

주요 도시명	주요 도로명	시점	경유지	종점
서울특별시	① 세종대로-한강대로	종로구 자하문로 219 (자하문터널 북단)	효자동-광화문-남대문-서울역-삼각지-한강대교	한강대교 남단
	② 경인로-여의대로-마포대로-종로-왕산로-망우로	구로구 경인로 90 (동부제강 입구)	오류동-영등포역-여의도-광화문 사거리-종로-청량리-상봉동-망우리	망우로 구리시 경계지점

	⑤ 경인고속도로-선유로-양화로-을지로-광나루로	양천구 지양로 140 (일미식품)	경인고속도로입구-양화대교-동교동-을지로 1가~6가-성동교-광장동	광진구 천호대로 813 (광장 사거리)
--	---------------------------	-----------------------	-------------------------------------	-----------------------

# 정본입니다.

2017. 8. 25.

서울행정법원

법원주사보 신진수



판결에 불복이 있을 때에는 이 정본을 송달받은 날(발송송달의 경우에는 발송한 날)부터 2주 이내에 상소장을 민사소송법 등 관계 법령에 따라 원심법원인 이 법원(서울행정법원)에 제출하여야 합니다(민사소송법 제 71조의 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.