

## 서울 행정 법 원

### 제 5 행정 부

#### 결 정

사 건 2022아11236 집행정지  
신 청 인 성소수자차별반대 무지개행동

소송대리인 변호사 조윤희, 박한희  
피 신 청 인 서울 용산경찰서장  
소송수행자 이현민, 정삼모, 김우열, 장상우  
소송대리인 정부법무공단 담당변호사 문병화

#### 주 문

1. 피신청인이 2022. 4. 20. 신청인에게 한 옥외집회 금지통고의 효력을 [별지] '집회·시위가 추가로 허용되는 범위' 기재 범위에 한하여 이 법원 2022구합64556호 옥외집회금지통고처분취소 사건의 판결선고시까지 정지한다.
2. 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

#### 신 청 취 지

피신청인이 2022. 4. 20. 신청인에게 한 옥외집회 금지통고의 효력을 이 법원 2022구합64556호 옥외집회금지통고처분취소 사건의 판결선고시까지 정지한다.

#### 이 유

## 1. 기초사실

기록 및 심문 전체의 취지를 종합하면 아래와 같은 사실이 소명된다.

가. 신청인은 2022. 4. 19. 피신청인에게 참가예정인원 약 500명(신청인단체와 연대단체 및 시민), 질서유지인 20명의 규모로 2022. 5. 14. (토) 14:00부터 19:00까지 ① 15:00경 용산역광장에서 사전집회를 개최한 다음 ② 16:00경 아래의 행진경로(이하 '이 사건 경로'라 한다)로 행진한 후 ③ 17:30경 녹사평역 사거리 광장에서 마무리집회를 예정으로 하는 "4월 내 차별금지법 제정을 요구하는 성소수자들의 문화제 및 행진"을 개최하겠다고 집회신고를 하였다.

- 신고장소 : <집회> 용산역광장, 녹사평역사거리광장(이태원광장)

<행진경로> 용산역광장 → LS용산타워 → 삼각지역 → 녹사평역 → 이태원광장

(인도 및 하위 1개 차로, 2.5km)

[용산역광장→LS용산타워] 구간과 [녹사평역→이태원광장] 구간은 사람은 인도 및 횡단보도 이용

- 준비물 : 방승차량 2대, 피켓 500개, 깃발 220개 등

나. 피신청인은 2022. 4. 20. 신청인에게 이 사건 경로(인도 및 하위 1개 차로, 2.5km) 중 '이태원로 상 국방부 앞 구간'은 2022. 5. 10. 이후부터 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제11조 제3호의 옥외집회 금지장소인 '대통령 관저(官邸) 경계 지점으로부터 100m 이내의 장소'에 해당함을 이유로, "용산역광장에서 출발하여 이태원광장에 도착하는 행진"을 금지하는 옥외집회 부분금지통고(이하 '이 사건 부분금지통고'라 한다)를 하였다.

## 2. 당사자들의 주장

신청인은 집시법 제11조 제3호가 규정한 대통령 관저는 대통령과 그 가족이 생활하는 공간으로서 공적 업무를 보는 대통령 집무실과는 구분되는 곳이므로 이 사건 경로는 집시법 제11조 제3호의 옥외집회 금지장소에 해당하지 않는다고 주장한다.

반면에, 피신청인은 입법연혁과 입법목적 등을 종합적으로 고려할 때 대통령 집무실

이 대통령 관저에 포함된다고 주장한다.

### 3. 관계 법령

<p><b>■ 헌법</b></p> <p><b>제21조</b></p> <p>① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.</p> <p>② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.(이하 생략)</p> <p><b>제37조</b></p> <p>② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.</p> <p><b>■ 집시법</b></p> <p><b>제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소)</b> 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 국회의사당. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우</p> <p>나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>2. 각급 법원, 헌법재판소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 각급 법원, 헌법재판소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 법관이나 재판관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 경우</p> <p>나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>3. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관</p> <p>4. 국무총리 공관. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국무총리 공관의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 국무총리를 대상으로 하지 아니하는 경우</p> <p>나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>5. 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 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우</p> <p>나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우</p> <p>[2020. 6. 9. 법률 제17393호에 의하여 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조 제1호 및 제3호를 개정함.]</p> <p><b>■ 대통령 등의 경호에 관한 법률(이하 '대통령경호법'이라 한다)</b></p> <p><b>제5조(경호구역의 지정 등)</b> ① 처장은 경호업무의 수행에 필요하다고 판단되는 경우 경호구역을 지정할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 경호구역의 지정은 경호 목적 달성을 위한 최소한의 범위로 한정되어야 한다.</p> <p>③ 소속공무원과 관계기관의 공무원으로서 경호업무를 지원하는 사람은 경호 목적상 불가피하다고 인정되는 상</p>
---

당한 이유가 있는 경우에만 경호구역에서 질서유지, 교통관리, 검문·검색, 출입통제, 위험물 탐지 및 안전조치 등 위해 방지에 필요한 안전 활동을 할 수 있다.

■ 구 대통령경호법 시행령(2022. 5. 9. 대통령령 제32633호로 개정되기 전의 것)

제4조(경호구역) ① 법 제5조제1항에 따른 대통령경호처(이하 "경호처"라 한다)의 경호구역 중 대통령집무실·대통령관저 등은 내곽구역과 외곽구역으로 나누며, 그 범위는 부도(附圖)와 같다.

② 제1항에 따른 대통령집무실·대통령관저 등을 제외한 각종 행사장·유숙지 등에 대한 경호구역은 행사의 성격, 경호위해요소 등을 고려하여 처장이 지정한다.

#### 4. 판단

##### 가. 관련 법리

1) 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 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. 선고 2000헌바67 등 결정 참조). 이러한 취지에서 집시법은 원칙적으로 집회·시위를 허용하되 제5조, 제8조, 제11조, 제12조 등 예외적인 경우에 한하여 집회·시위를 금지하거나 제한하도록 규정하고 있다. 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(헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67 결정 등의 취지 참조).

2) 행정소송법 제23조 제3항은 '공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있을 때'에는 집행정지가 허용되지 아니한다는 소극적 요건을 정하고 있다. 여기서 말하는 '공공복리'는 그 처분의 집행과 관련된 구체적이고도 개별적인 공익을 말하는 것으로서 이러

한 집행정지의 소극적 요건에 대한 주장·소명책임은 행정청에게 있다(대법원 1999. 12. 20.자 99무42 결정 등 참조). 공공복리에 미칠 영향이 중대한지의 여부는 신청인의 '회복하기 어려운 손해'와 '공공복리' 양자를 비교·교량하여 전자를 희생하더라도 후자를 옹호하여야 할 필요가 있는지 여부에 따라 상대적·개별적으로 판단하여야 한다(대법원 2001. 2. 28.자 2000무45결정 참조).

3) 법률의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없고, 어떠한 법률의 규정에서 사용된 용어에 관하여 그 법률 및 규정의 입법 취지와 목적을 중시하여 문언의 통상적 의미와 다르게 해석하려 하더라도 당해 법률 내의 다른 규정들 및 다른 법률과의 체계적 관련성 내지 전체 법체계와의 조화를 무시할 수 없으므로, 거기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결, 대법원 2017. 12. 21. 선고 2015도8335 전원합의체 판결 등 참조).

#### 나. 구체적 판단

1) 이러한 법리에 비추어 보건대, 기록 및 심문결과 등에 의하여 알 수 있는 다음과 같은 여러 사정들을 종합하여 보면, 대통령 집무실이 집시법 제11조 제3호의 대통령 관저에 포함된다고 단정하기 어려움에도, 피신청인이 "용산역광장에서 출발하여 이태원광장에 도착하는" 2.5km에 이르는 구간의 행진을 전면적으로 금지한 이 사건 부분금지통고는 신청인들의 집회의 자유를 지나치게 제한한 것으로 볼 여지가 크다.

① 관저(官邸)의 사전적 정의는 '정부에서 장관급 이상의 고위직 공무원들이 살도록 마련한 집'이라는 뜻으로서(표준국어대사전 참조), 집시법 제11조 제3호의 입법 취지와 목적, 대통령 관저와 집무실이 같은 공간에 있었던 입법 연혁 등을 고려해 보더라도, 집무실이 관저에 포함된다고 해석하는 것은 문언의 통상적인 의미를 벗어나는 것으로 보인다.

② 종래 대통령 집무실이 있던 청와대의 외곽 담장으로부터 100미터 이내 장소에서의 옥외집회나 시위가 제한되었지만 이는 대통령 관저(官邸) 인근의 옥외집회나 시위를 제한함에 따른 반사적이고 부수적인 효과로 볼 수 있다.

③ 구 대통령경호법 시행령(2022. 5. 9. 대통령령 제32633호로 개정되기 전의 것) 제4조에서도 "경호구역 중 대통령집무실·대통령관저 등은 내곽구역과 외곽구역으로 나누며"라고 규정하여 '대통령집무실'과 '대통령관저'를 구분하고 있었다.

2) 결국 이 사건 경로의 행진 자체를 전면적으로 금지하는 이 사건 부분금지통고는 공공의 안녕을 침해할 명백하고 현존하는 우려가 소명되지 아니한 집회까지도 원천적으로 금지하는 것으로서 이를 그대로 유지하는 경우 신청인에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있고, 이를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정된다.

3) 다만, 이 사건 경로의 행진을 제한 없이 허용하면, 대통령 집무실, 국방부 인근의 교통정리 및 경호에 예기치 못한 혼란이 발생할 수 있는 점, 신청인 스스로도 시간대별로 구체적인 이동장소를 특정하여 일부 구간은 인도 및 횡단보도를 이용할 것이라고 명시하는 등 그 침해를 최소화하는 방식으로 집회를 예정하고 있고, 신청인이 목적하는 표현의 자유는 신속하고 1회적인 방법으로 이 사건 경로를 통과하는 것으로도 달성될 수 있는 것으로 보이는 점 등을 아울러 고려하여, [별지] 기재와 같이 일정한 조건하에 이 사건 경로의 행진과 관련한 이 사건 부분금지통고의 효력을 정지하기로 한다.

## 5. 결론

그렇다면 이 사건 신청은 위 인정범위 내에서 이유 있어 이를 인용하고, 나머지 신청은 이유 없어 이를 기각하기로 하여, 주문과 같이 결정한다.

2022. 5. 11.

재판장

판사

김순열



판사

지은희



판사

김도형



[별지]

## 집회·시위가 추가로 허용되는 범위

1. 장소(구간): 행진경로(인도 및 하위 1개 차로, 2.5km)

[용산역광장 → LS용산타워 → 삼각지역 → 녹사평역 → 이태원광장]

2. 조건: 위 행진 구간은 1회에 한하여 1시간 30분 이내에 최대한 신속히 통과하여야 한다. <끝>



# 정본입니다.

2022. 5. 11.

서울행정법원

법원주사보 이영옥

