

# 서울 행정 법 원

## 제 1 행 정 부

### 결 정

사 건 2022아11460 집행정지  
신 청 인 평화와 통일을 여는 사람들  
서울 서대문구 경기대로5길 27, 2층(충정로 3가)  
대표자 문규현  
소송대리인 변호사 김소리  
피 신 청 인 서울용산경찰서장  
소송수행자 장상우, 김희석, 김종훈, 정삼모  
소송대리인 법무법인(유한) 광장  
담당변호사 이종석, 이인수

### 주 문

1. 피신청인이 2022. 5. 12. 신청인에게 한 옥외집회 금지통고처분은 [별지 1] '집회·행진 허용 범위'에 한하여 이 법원 2022구합66675호 사건의 판결 선고시까지 그 효력을 정지한다.
2. 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

### 신 청 취 지

피신청인이 2022. 5. 12. 신청인에게 한 옥외집회 금지통고처분<sup>1)</sup>은 이 법원 2022구합

1) 아래 '2. 집행(효력)정지를 구하는 집회 및 행진의 범위'에서 보듯이, '2022. 5. 21. 12:00~17:00까지 전쟁기념관 정문 앞 인도에서 진행될 예정인 집회'와 '2022. 5. 21. 15:30~17:00 사이에 편도행진의 방법(전쟁기념관 앞에서 녹사평역 교통섬 방면)으로 이루어질 행진'에 대한 금지통고처분을 의미한다.

66675호 사건의 판결 선고시까지 그 효력을 정지한다.

## 이 유

### 1. 기초사실

이 사건 기록 및 심문 결과를 종합하면, 다음과 같은 사실이 소명된다.

가. 신청인은 2022. 5. 11. 피신청인에게 아래 표 기재와 같은 내용의 옥외집회 및 시위(행진) 신고(이하 통칭하여 '이 사건 신고'라 하고, 개별 신고를 지칭할 경우 '이 사건 제○ 신고'로 표시한다)를 하였다.

순번	집회일시	집회장소	행진장소	참가인원
1	2022. 5. 20. 00:00~ 2022. 5. 22. 23:59	전쟁기념관 앞 인도/ 국방부(용산 대통령 집무실) 정문 좌·우측 인도/ 국방부 민원실~1번 게이트 앞 인도	녹사평역 교통섬→ 전쟁기 념관 앞→ 국방부 정문 앞 →국방부 민원실 앞→녹사 평역 교통섬 왕복	200여명
2	"	용산우체국 앞 인도	용산우체국→ 국방부 후문 왕복	200여명

나. 피신청인은 2022. 5. 12. 신청인에게 아래와 같은 취지의 사유로 이 사건 신고에 따른 옥외집회 및 시위(행진)를 금지한다고 통보하였다.

**□ 이 사건 제1 신고에 대하여**

- 신청인이 집회 및 행진하겠다고 신고한 국방부 앞 인도 등은 20대 대통령 임기를 시작한 22. 5. 10.(화) 이후부터 대통령이 주로 직무를 행하는 '대통령 관저' 경계 100m 이내 장소에 해당함
- 따라서 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제11조 제3호에 근거하여 이 사건 제1 신고에 따른 집회 및 행진을 금지함

□ 이 사건 제2 신고에 대하여

○ 신청인이 집회 및 행진하겠다고 신고한 국방부 후문 등은 20대 대통령 임기를 시작한 22. 5. 10.(화) 이후부터 대통령이 주로 직무를 행하는 '대통령 관저' 경계 100m 이내 장소에 해당함

○ 따라서 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제11조 제3호에 근거하여 이 사건 제2 신고에 따른 집회 및 행진 중 행진의 일부 구간을 금지함

○ 용산우체국 앞↔집무실 경계로부터 100m 밖 지점까지 왕복하는 행진을 진행하기 바람 (국방부 후문에서 집무실 경계 100m 안까지 행진 구간 부분 금지통고 함)

2. 집행(효력)정지를 구하는 집회 및 행진의 범위

가. 신청인은 이 사건 신청을 하면서 신청취지에 '신고서 접수번호 제 22-1810001-000938호 신고'(개최일시: 2022. 5. 20. 00:00 ~ 5. 22. 23:59, 집회장소: 전쟁기념관 앞 인도/ 국방부(용산 대통령 집무실) 정문 좌·우측 인도/ 국방부 민원실~1번 게이트 앞 인도, 행진: 녹사평역 교통섬→ 전쟁기념관 앞→ 국방부 정문 앞→국방부 민원실 앞→녹사평역 교통섬 왕복) 및 '신고서 접수번호 제22-1810001-000939호 신고'(개최일시: 2022. 5. 20. 00:00 ~ 2022. 5. 22. 23:59, 집회장소: 용산우체국 앞 인도, 행진: 용산우체국→ 국방부 후문)에 대한 옥외집회 금지통고처분의 집행정지를 구한다는 취지로 기재하였다.

나. 그러나 신청인은 2022. 5. 17. 제출한 준비서면을 통해 실제 신청인이 계획하는 '집회시간 및 장소'는 '2022. 5. 21. 12:00~17:00, 전쟁기념관 정문 앞 좌·우측 인도/ 국방부 정문 앞 좌·우측 인도'이고, '행진시간 및 장소'는 '2022. 5. 21. 12:00~16:00, 녹사평역 교통섬→ 전쟁기념관 앞→ 국방부 정문 앞→국방부 민원실 앞→녹사평역 교통섬 왕복행진 및 용산우체국→국방부 후문 왕복행진'이라고 진술하였고, 이 사건 제2회 심문기일에 출석하여 '2022. 5. 21. 12:00~17:00까지 전쟁기념관 정문 앞 인도'에서 집회를 할 예정이며, '2022. 5. 21. 15:30~17:00 사이에 전쟁기념관 앞에서 녹사평역 교통섬

방향으로 편도행진의 방법'에 따라 행진을 할 예정이라고 진술하였다.

다. 따라서 신청인이 이 사건 신청을 통해 집행정지를 구하는 부분은 신청인의 위 각 진술에 따라 이 사건 제1 신고 중 ① '2022. 5. 21. 12:00~17:00까지 전쟁기념관 정문 앞 인도에서 진행될 예정인 집회'와 ② '2022. 5. 21. 15:30~17:00 사이에 편도행진의 방법(전쟁기념관 앞에서 녹사평역 교통섬 방면)으로 이루어질 행진'(이하 '이 사건 집회 및 행진'이라 한다)으로 특정하고, 그에 대한 금지통고처분(이하 '이 사건 처분'이라 한다)에 한정하여 집행정지 필요성에 대하여 판단하기로 한다.

### 3. 신청인의 주장

집시법 제11조 제3호에서 규정하고 있는 '대통령 관저'는 문언 그대로 대통령과 그 가족이 생활하는 공간으로서 공적 업무를 보는 '대통령 집무실'과는 구분되는 개념이므로, 이 사건 집회 및 행진은 집시법 제11조 제3호에 의한 옥외집회 및 시위(행진) 금지 장소에서 이루어지는 집회 및 행진에 해당하지 않는다.

### 4. 관계 법령

[별지 2] '관계 법령' 기재와 같다.

### 5. 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 이러한 집행정지의 소극적 요건에 대한 주장·소명책임은 행정청에게 있다(대법원 1999. 12. 20.자 99무42 결정 등 참조). 공공복리에 미칠 영향이 중대한지 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) 한편 침익적 행정행위의 근거가 되는 행정법규는 엄격하게 해석·적용하여야 하고 그 행정행위의 상대방에게 불리한 방향으로 지나치게 확장해석하거나 유추해석하여서는 안 되며, 그 입법 취지와 목적 등을 고려한 목적론적 해석이 전적으로 배제되는 것은 아니라 하더라도 그 해석이 문언의 통상적인 의미를 벗어나서는 아니 된다(대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791, 13807 판결 등 참조).

나. 구체적 판단

1) 위 관련 법령의 내용 및 관련 법리에 비추어 살펴건대, 집시법 제11조 제3호에서 옥외집회 및 시위의 금지 장소로 규정하고 있는 '대통령 관저(官邸)'에 '대통령 집무실'이 포함된다고 단정할 수 없음에도, 피신청인이 이 사건 집회 및 행진을 전면적으로 금지한 이 사건 처분은 신청인의 집회의 자유를 지나치게 제한하고 있다고 봄이 상당하다.

㉠ 관저(官邸)의 사전적 정의는 '정부에서 장관급 이상의 고위직 공무원들이 살도록 마련한 집'이라는 뜻으로서(표준국어대사전 참조), 집시법 제11조 제3호의 '대통령

관저'에 주거공간이 아닌 '대통령 집무실'이 포함되는 것으로 해석하는 것은 문언의 통상적인 의미를 벗어나는 것으로 보인다.

㉠ 집시법이 1962. 12. 31. 법률 제1245호로 제정될 당시부터 '대통령 관저'는 '국회의사당', '각급 법원', '헌법재판소'와는 달리 '국회의장 공관', '대법원장 공관', '헌법재판소 공관' 등과 함께 병렬적으로 옥외집회 및 시위의 금지장소로 지정되어 왔는바, 이는 특정 집단의 이익이 아닌 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행하는 국회의원이나(헌법 제46조), 헌법과 법률에 의하여 양심에 따라 독립하여 심판하여야 하는 법관(헌법 제103조)과는 달리 국가의 원수로서 국민의 다양한 목소리와 고충을 직접 듣고 국민의 자유와 복리를 증진하는 국가 정책을 수립하여야 하는 대통령 직책의 특수성을 고려하여 '대통령 집무실' 등 대통령의 업무가 이루어지는 공간은 집회 및 시위의 금지장소로 지정하지 아니하되, 대통령과 그 가족의 신변과 주거의 평온 및 안전은 보호되어야 하므로 '대통령 관저'를 옥외집회 및 시위의 금지장소에 포함하고 있는 것으로 볼 여지도 충분하다.

㉡ '대통령 집무실'과 '대통령 관저'는 청와대 외곽 담장 내에 함께 위치하고 있었던 관계로 종래에는 청와대 외곽 담장으로부터 100미터 이내 장소에서의 옥외집회나 시위는 금지되어 왔지만 이는 위와 같은 장소적 요인으로 인한 반사적이고 부수적인 효과였던 것으로 볼 수 있다.

㉢ 구 대통령 등의 경호에 관한 법률 시행령(2022. 5. 9. 대통령령 제32633호로 개정되기 전의 것) 제4조에서도 '경호구역 중 대통령 집무실·대통령 관저 등은 내곽구역과 외곽구역으로 나누며'라고 규정하여 '대통령 집무실'과 '대통령 관저'를 구분하고 있었을 뿐만 아니라, 종전 청와대 내에서도 '대통령 관저'는 '대통령 집무실' 등 다른 업무시설과 별도의 담장을 통해 구분되어 있어 별개의 시설로서 관리되어 왔던 것으로 보인다.

2) 결국 '대통령 집무실'이 '대통령 관저'에 포함된다는 이유로 이 사건 집회 및 행진 자체를 전면적으로 금지한 이 사건 처분을 그대로 유지하는 경우 헌법상 보장된 신청인의 집회의 자유가 침해됨으로써 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있고, 이

사건 집회 및 행진의 성격, 일시 등을 고려하면 위와 같은 손해를 예방하기 위하여 이 사건 처분의 효력을 정지하여야 할 긴급한 필요도 넉넉히 인정된다.

3) 다만, 이 사건 집회 및 행진이 이루어지는 장소는 주거지역 인근으로서 다수의 일반 시민들이 자유로이 통행을 하는 장소이자 상시 교통량이 상당한 곳일 뿐만 아니라, 이 사건 집회 및 행진이 이루어지는 시간에는 미국 대통령의 방한으로 한미 정상 회담이 이루어질 것으로도 보이는바, 이 사건 집회 및 행진을 제한 없이 허용하면 국방부 인근의 교통정리 및 경호에 예기치 못한 혼란이 발생할 수 있는 점에다가 이 사건 집회 및 행진에 참석할 것으로 예상되는 사람들의 규모<sup>2)</sup> 등을 아울러 고려하면, [별지 1] '집회·행진 허용 범위' 기재와 같은 조건 하에 이 사건 처분의 효력을 정지함이 타당하다.

**6. 결론**

그렇다면 신청인의 이 사건 신청은 위 인정 범위 내에서 이유 있으므로 일부 인용하고, 나머지 신청은 이유 없어 기각하기로 하여, 주문과 같이 결정한다.

2022. 5. 20.

재판장

판사

강동혁



판사

김용환



판사

정세영



2) 신청인은 이 사건 심문기일에 출석하여 약 100여명 정도가 이 사건 집회 및 행진에 참석할 것이라고 진술하였다.

[별지 1]

### 집회·행진 허용 범위

1. 집회 시간: 2022. 5. 21. 토요일 12:00부터 17:00까지
2. 집회 장소: 전쟁기념관 정문 앞 좌·우측 인도
3. 행진 시간: 2022. 5. 21. 토요일 15:30부터 17:00까지
4. 행진 장소(구간) 및 조건
  - 가. 장소(구간): 전쟁기념관 앞에서 녹사평역 교통섬까지
  - 나. 조건: 위 행진은 인도를 통해서만 1회에 한하여 전쟁기념관 앞에서 시작하여 녹사평역 교통섬 방면(편도)으로 이루어져야 하며, 1시간 이내에 최대한 신속히 통과하여야 한다.

열람용



[별지 2]

관계 법령

■ 집회 및 시위에 관한 법률

제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소)

누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

가. 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

2. 각급 법원, 헌법재판소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 각급 법원, 헌법재판소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

가. 법관이나 재판관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

3. 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관

4. 국무총리 공관. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국무총리 공관의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

가. 국무총리를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

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.

가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우