

집회 및 시위에 관한 법률상 중복 집회 신고의 금지통고 규정에 대한 연구

-대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결의 평석을 중심으로-
**A Study on the Provision for Prohibition Notification
of Concurrent a Notice of an Assembly in the
Law on Assembly and Demonstration**
-Focused on the Annotation on the Decision 2014. 12. 11. Sentence
2011Do13299 of the Supreme Court-

이 희 훈*

Lee, Hie-Houn

목 차

- | | |
|---|--|
| I. 들어가는 글 | III. 최근 대법원의 중복 집회 신고의 금지통고 판결인 2011도13299 판결에 대한 평석 |
| II. 집회 신고 중 집회의 개최와 미개최 실태 및 집회신고 중 금지통고 실태와 시사점 검토 | IV. 집시법상 중복 집회 신고에 대한 금지통고 규정의 문제점과 입법적 개선방안 |
| | V. 맺는 글 |

최근 2014년에 대법원이 2011도13299 판결에서 관할경찰관서장이 중복집회 중 뒤에 신고 된 집회에 대해 단지 시간적인 사유만으로 금지통고를 하면 안 되며, 만약 뒤에 신고 된 집회자가 관할경찰관서장이 단지 시간적인 사유만으로 금지통고를 한 것에 대해 위반했더라도 집회 및 시위에 관한 법률상 형사처벌을 할 수 없다고 판시한 것은 헌법상 집회의 자유를 최대한 보장해 주었다는 점에서 타당하다.

투고일 : 2016. 4. 30. / 심사외뢰일 : 2016. 5. 13. / 게재확정일 : 2016. 5. 26.

* 선문대학교 법학과 부교수, 법학박사

Associate Professor of Law at Sunmoon University

이에 비추어 볼 때 2016년 1월 27일에 개정된 집회 및 시위에 관한 법률 제8조 제2항에 의해 관할경찰관서장은 중복 집회 신고 시 각 집회가 서로 방해되지 않게 진행될 수 있도록 노력하고, 동법 동조 제3항에서 동법 동조 제2항에 의해 관할 경찰관서장의 권유가 받아들여지지 않으면 뒤에 접수된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있도록 신설한 것 등은 중복 집회 신고 시 뒤에 집회 신고한 자의 헌법상 집회의 자유를 좀 더 폭 넓게 보장해 줄 수 있다는 점에서 바람직하다.

다만, 향후 집회 및 시위에 관한 법률상 관찰경찰관서장이 앞의 집회 신고가 허위 집회일 가능성이 크다고 판단될 때에는 앞과 뒤에 신고한 양쪽의 집회 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최할 수 있도록 일종의 조정방안을 강제할 수 있도록 개선하고, 동법 제6조 제3항을 위반한 경우에 과태료의 부과보다는 징역 또는 벌금형에 처하도록 개선하며, 집시법에 해당 집회 장소에서 집회 신고를 한 집회의 주최자가 그 신고한 집회의 일수 중 미개최한 일수가 일정한 비율 이상인 때에는 일정한 기간 동안 그 해당 집회 장소에서 집회를 개최할 수 없도록 개선하는 것이 바람직하다.

[주제어] 집회의 자유, 집회 및 시위에 관한 법률, 중복 집회 신고, 금지통고, 허위 집회, 집회의 사전 허가제 금지

I. 들어가는 글

2016년 1월 27일에 동일한 집회나 시위(이하에서 “집회”로 줄임)¹⁾의 장소에 대해

- 1) 본 논문에서 ‘집회 또는 시위’를 ‘집회’로 줄여서 썼다. 왜냐하면 다음과 같은 두 가지 사유로 집회의 개념이 시위의 개념을 포함하는 넓은 개념이라고 할 것이기 때문이다. 첫째, 집회는 개인이 타인과 함께하려는 내적인 유대의사를 가지고 일정한 장소에 타인과 모여 공적 또는 사적인 사항에 대해 그들 상호간에 각자 자신의 의사를 표현하고 의견을 교환하여 자신의 인격을 발현할 수 있게 해 준다. 따라서 개인이 타인과 의사소통을 통해 형성된 공동의 의사를 표현할 수 있는 장소라면 그 장소가 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소이든 자유로이 통행할 수 없는 장소이든 상관없다. 그러나 시위는 그 목적이 다수인들이 공동의 목적을 가지고 모여 타인에게 위력 또는 기세를 보여 자신들의 의견을 집단적으로 표현하여 자신들의 이익을 주장하거나 국가권력을 비판하려고 하는 것이므로, 시위자 자신들을 제외한 불특정다수인 즉, 공중이 많은 곳에서 시위를 개최하면 할수록 시위자 자신들의 주장을 극대화시켜 가장 효과적으로 표현할 수 있게 된다. 이러한 사유로 시위는 필연적으로 ‘공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소’에서 행해져야 할 것이다. 따라서 집회는 시위를 포함하는 넓은 개념이다. 둘째, 시위는 필연적으로 일정한 장소에 모인 다수인이 그들의 공동의 목적을 위해 위력 또는 기세를 보여 불특정다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가할 필요가 없지만, 집회는 개인이 타인과 함께하려는 내적인 유대의사를 가지고 일정한 장소에 타인과 모여 공적 또는 사적인 사항에 대해 그들 상호간에 각자 자신의 의사를 표현하고 의견을 교환하여 공동의 의사를 형성하고 그들의 공동의 의사를 집단적으로 표현을 하려는 것을 뜻하기 때문에 집회는 시위를 포함하는 넓은 개념이다. 이에 대한 것은 이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제12집 제5호, 한국헌법학회, 2006, 165-167쪽. 따라서 본 논문에서는 해당 법 규정 및 판례의 내용을 그대로 인용하는 부분과 특별히 집회의 개념과 달리 시위의 개념을 별도로 표시해야 하는 부분을 제외하고 시위의 개념은 집회의 개념에 포함하여 사용하였다.

간발의 차이로 그 지역을 관할하는 경찰관서장에게 집회 신고를 접수한 ‘중복 또는 경찰 집회’(이하에서 “중복 집회”로 줄임)에 대한 관할경찰관서장의 금지통고 규정인 집회 및 시위에 관한 법률(이하에서 “집시법”으로 줄임) 제8조 제2항에서 “관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 각 옥외집회 또는 시위 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하는 등 각 옥외집회 또는 시위가 서로 방해 되지 아니하고 평화적으로 개최·진행될 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 개정되어 2016년 2월 28일부터 시행되었다. 그리고 2016년 1월 27일에 집시법 제8조 제3항에서 “관할경찰관서장은 제2항에 따른 권유가 받아들여지지 아니하면 뒤에 접수된 옥외집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.”라는 규정과 동법 동조 제4항에서 “제3항에 따라 뒤에 접수된 옥외집회 또는 시위가 금지 통고된 경우 먼저 신고를 접수하여 옥외집회 또는 시위를 개최할 수 있는 자는 집회 시작 1시간 전에 관할경찰관서장에게 집회 개최 사실을 통지하여야 한다.”라는 규정이 각각 신설되어 2016년 2월 28일부터 시행되었다. 또한 이와 관련하여 2016년 1월 27일에 집시법 제6조 제3항과 제4항에서 “주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 24시간 전에 그 철회사유 등을 적은 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하여야 한다(제3항). 제3항에 따라 철회신고서를 받은 관할경찰관서장은 제8조 제3항에 따라 금지 통고를 한 집회나 시위가 있는 경우에는 그 금지 통고를 받은 주최자에게 제3항에 따른 사실을 즉시 알려야 한다(제4항).”라고 개정되어 2016년 2월 28일부터 시행되었으며, 동법 동조 제5항에서 “제4항에 따라 통지를 받은 주최자는 그 금지 통고된 집회 또는 시위를 최초로 신고한 대로 개최할 수 있다. 다만, 금지 통고 등으로 시기를 놓친 경우에는 일시를 새로 정하여 집회 또는 시위를 시작하기 24시간 전에 관할경찰관서장에게 신고서를 제출하고 집회 또는 시위를 개최할 수 있다.”라고 규정되어 있다. 이밖에 이와 관련하여 집시법 제22조 제2항에서 “제5조 제1항 또는 제6조 제1항을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처한다.”라고 규정되어 있으며, 동법 제26조 제1항에서 “제8조 제4항에 해당하는 먼저 신고 된 옥외집회 또는 시위의 주최자가 정당한 사유 없이 제6조 제3항²⁾을 위반한 경우에는 100만 원

2) 집시법 제6조 제3항에서는 “주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 24시간 전에 그 철회사유 등을 적은 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하여야

이하의 과태료를 부과한다.”라는 규정과 동법 동조 제2항에서 “제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방경찰청장 또는 경찰서장이 부과·징수한다.”라는 규정이 2016년 1월 27일에 신설되어 2017년 1월 28일부터 시행될 예정이다.

이하에서는 먼저 이와 관련하여 우리나라에서의 집회 신고 중 집회의 개최 및 미개최의 실태에 대한 통계자료와 이에 대한 분석 및 검토와 집회신고 중 금지통고의 실태에 대한 통계자료와 이에 대한 분석 및 검토를 통해 이러한 허위 집회 내지 위장 집회 또는 가장 집회 내지 유명 집회(이하에서 “허위 집회”로 줄임) 및 해당 집회 장소에 대한 중복 집회 신고에 의한 금지통고로 인한 후순위의 집회 신고자의 헌법상 집회의 자유가 침해될 문제점과 해당 집시법상 관련 규정들의 입법적 개선의 필요성을 제시한다(이하 II).

다음으로 집시법상 해당 집회 장소에 대한 중복 집회 신고에 의한 금지통고 규정에 대해 최근 2014년 12월 11일에 우리나라 대법원은 “집회의 신고가 경합할 경우 특별한 사정이 없는 한 관할경찰관서장은 집시법 제8조 제2항의 규정에 의하여 신고 순서에 따라 뒤에 신고 된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있지만, 먼저 신고 된 집회의 참여에 정인원, 집회의 목적, 집회의 개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 제반 사정을 확인하여 먼저 신고 된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 또는 가장 집회신고에 해당함이 객관적으로 분명해 보이는 경우에는 뒤에 신고 된 집회에 다른 집회금지 사유가 있는 경우가 아닌 한, 관할경찰관서장이 단지 먼저 신고가 있었다는 이유만으로 뒤에 신고 된 집회에 대하여 집회 자체를 금지하는 통고를 하여서는 아니 되고, 설령 이러한 금지통고에 위반하여 집회를 개최하였다고 하더라도 그러한 행위를 집시법상 금지통고에 위반한 집회개최행위에 해당하여 처벌하면 아니 된다.”라고 판시하였다.³⁾ 이러한 대법원의 판시 내용은 2016년 1월 27일에 개정되기 전의 집시법 제8조 제2항(이하에서 “개정 전 집시법 제8조 제2항”으로 줄임)에서 뿐만 아니라 2016년 1월 27일에 개정되거나 신설되어 2016년 2월 28일부터 시행된 집시법 제8조 제2항과 제3항에서도 거의 동일하게 동 규정에 대한 해석상 적용될 수 있다. 따라서 이러한 집시법상 중복 집회 신고에 대한 금지통고 규정에 대해 집시법상 금지통고의 의의와 집시법상 금지통고 규정의 합헌성 여부에 대한 검토 및 이러한 대법

한다.”라는 규정이 2016.1.27.에 신설되어, 2016.2.28.부터 시행되었다.

3) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결.

원의 2011도13299 판결의 판시 내용이 과연 헌법적으로 과연 타당한 것으로 볼 수 있는지 여부에 대해 각각 자세히 고찰한다(이하 III).

그리고 2016년 1월 27일에 개정 또는 신설되어 2016년 2월 28일부터 시행된 현행 집시법 제6조 제3항부터 제5항까지 및 동법 제8조 제2항부터 제4항 및 동법 제22조 제2항과 동법 제26조 제1항의 중복 집회 신고 시 금지통고 관련 집시법상 규정들의 문제점은 없는지를 살펴본 후, 만약 이들 규정들의 문제점이 있다면 향후 이들 규정의 바람직한 입법적 개선방안은 무엇인지 이에 대해 상세히 고찰한다(이하 IV).

끝으로 본 논문의 결론에 해당하는 맺는 글 부분에서는 이상에서 논의된 주요 내용들을 요약 및 정리하여 제시한다(이하 V).

II. 집회 신고 중 집회의 개최와 미개최 실태 및 집회신고 중 금지통고 실태와 시사점 검토

1. 집회 신고 중 집회의 개최와 미개최 실태 및 검토

먼저 경찰청이 제공하고 있는 집회 신고의 통계표 중에서 집회의 개최 및 미개최 현황은 다음과 같다.⁴⁾

〈표 1〉 집회 신고 중 집회의 개최·미개최 실태(현황)

구분	신고		개최 회수	미개최 회수	미개최율
	건수	회수			
'08. 1~12월	123,495	952,039	25,245	926,794	97.35%
'07. 1~12월	96,142	827,560	23,116	804,444	97.21%
'06. 1~12월	65,704	628,808	25,035	603,773	96.02%
'05. 1~12월	52,696	593,993	27,025	566,968	95.45%
'04. 1~12월	28,220	336,847	26,748	310,099	92.06%
'03. 1~12월	18,685	545,728	22,892	522,836	95.81%
'02. 1~12월	32,040	482,325	32,443	449,882	93.27%

4) 사이버경찰청, “통합검색→집회신고→일반문서 93693번”, <<http://www.police.go.kr/portal/main/search.do>>, 검색일: 2016.4.30. 다만, 위의 사이버경찰청의 인터넷 사이트에서는 2002.1.부터 2008.12.까지의 집회 신고 중 집회의 개최와 미개최의 통계표를 제시하고 있고, 2009년부터 현재까지의 통계표는 제시하지 않고 있어, 2009년 이후의 기간 동안 집회 신고 중 집회의 개최와 미개최의 통계표는 본 논문에 부득이하게 제시하지 못하였음을 밝힌다.

위의 <표 1>을 살펴보면, 지난 2002년부터 2008년까지 7년 동안 우리나라에서 집회의 주최자가 해당 집회 장소에서 집회를 개최하겠다고 신고한 회수에 대한 집회의 미개최 회수에 해당하는 집회 신고의 미개최율은 무려 평균 90%를 넘는 약 92%~97%에 이르러 먼저 집회 신고를 해 놓은 집회 중 10건 무려 9건 이상은 관할경찰관서장에게 신고만 해 놓고 실제로는 해당 집회를 개최하지 않는 허위 내지 위장 또는 가장 집회임을 알 수 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 해당 집회 장소에서 같은 시간대에 개최하려고 했던 중복 집회 중 시간적으로 뒤에 접수한 다른 집회는 이보다 조금 먼저 접수된 미개최의 집회로 인하여 결과적으로 10건 중 9건 이상의 상당 수 집회를 개최할 수 없게 되어 뒤에 집회신고 한 집회를 행하려는 자(이하에서 “집회자”로 줄임)의 헌법상 집회의 자유를 부당하게 제한하는 문제점이 매우 상당히 크다는 것을 위의 <표 1>을 통해 알 수 있다.

2. 집회신고 중 금지통고 실태 및 검토

위의 <표 1>과 관련하여 경찰청이 제공하고 있는 집회 신고의 통계표 중에서 관할경찰관서장이 집회신고 중에서 금지통고를 행한 현황은 다음과 같다.⁵⁾

<표 2> 집회신고 중 금지통고 실태(현황)

유형별 연도별	신고 건수	계 (%)	공공질 서위협	보 완 불이행	잔여 집회 금지	장소 경합	생활 평온 침해	학교 시설 주변	군사 시설 주변	금지 시간	금지 장소	교통 소통
			5조1항 2호	8조 1항	8조 1항	8조 2항	8조 2항	8조3항 2호	8조3항 2호	10조	11조	12조
08년	123,495	299 (0.24)	31	16	8	140	16	4	6	2	7	69
07년	96,142	368 (0.39)	86	12	3	181	5	2	1	3	10	65
06년	65,704	454 (0.69)	134	14	75	164	11	6	4	2	9	35
05년	52,696	1,669 (3.17)	25	64	6	1,506	34	1		4	5	24
04년	28,220	159 (0.56)	3	9	3	92	8	3		3	20	18
03년	18,685	164 (0.88)	13	21		89	14			4	15	8
02년	32,040	213 (0.66)	35	33		79	14				21	31

5) 사이버경찰청, “통합검색→집회신고→일반문서 93692번”, <<http://www.police.go.kr/portal/main/search.do>>, 검색

위의 <표 2>을 살펴보면, 지난 2002년부터 2008년까지 7년 동안 우리나라에서 관할경찰관서장이 집회신고에 대한 집시법상 금지통고를 행한 여러 사유들 중에서 집시법상 다른 그 어떤 집회신고의 금지통고에 대한 사유들보다 매우 월등히(무려 약 150배의 차이도 있음) 집시법 제8조 제2항에 의한 장소 경합에 따른 금지통고 (중복 집회 신고에 의한 금지통고)의 횟수가 많다는 것을 알 수 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 해당 집회 장소에서 같은 시간대에 집회를 개최하려고 할 때에 단지 조금의 시간적인 차이로 인하여 뒤에 집회신고를 행하려고 했다는 사유로 중복집회 신고에 해당하여 집시법 제8조 제2항에 의해 해당 집회장소의 관할경찰관서장으로부터 금지통고를 받을 수 있게 되어 단지 시간적으로 뒤에 접수한 다른 집회는 이보다 선순위로 접수된 집회로 인하여 결과적으로 개최할 수 없게 되어 뒤에 집회신고한 집회자의 헌법상 집회의 자유가 부당하게 제한받을 수 있는 문제점이 매우 상당히 크다는 것을 위의 <표 2>을 통해 알 수 있다.

3. 시사점 검토

이렇듯 집회의 개최 720시간 전부터 48시간 전까지 관할경찰관서장에게 신고하도록 규정하고 있는 집시법 제6조 제1항과 관할경찰관서장으로 하여금 집회의 개최 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 집회 신고가 있을 때 시간적으로 뒤에 신고 접수된 집회에 대하여 그 집회의 금지를 통고할 수 있다고 규정하고 있는 집시법 제8조 제2항에 의해 단지 시간적으로 뒤에 신고 된 집회는 먼저 신고 된 집회 때문에 실제로 해당 집회장소에서 오랜 기간 동안 개최되지 못하여 뒤에 집회신고 한 집회자의 헌법상 집회의 자유가 부당하게 제한받는 문제점이 매우 크므로, 이에 대한 입법적 개선의 필요성이 매우 크다는 것을 우리에게 시사해 준다.

색알: 2016.4.30. 다만, 위의 사이버경찰청의 인터넷 사이트에서는 2002년부터 2008년까지의 집회신고 중 금지통고를 행한 통계표를 제시하고 있고, 2009년부터 현재까지의 통계표는 제시하지 않고 있어, 2009년 이후의 기간 동안 집회 신고 중 집회신고 중 금지통고에 대한 통계표는 본 논문에서 부득이하게 제시하지 못하였음을 밝힌다.

III. 최근 대법원의 중복 집회 신고의 금지통고 판결인 2011도13299 판결에 대한 평석

1. 사건의 개요⁶⁾

○○○○○○○○ 서울시협의회는 서울 남대문경찰서장에게 서울 광장에서 ◇◇◇◇◇ 연합 사무총장으로서 ‘△△△△△ 국민행동’ 집행위원장 겸 ‘□□□ □□□ 사업저지 범 국민대책위원회’(이하에서 “□□□ 사업저지 범대위”로 줄임) 집행위원장인 피고인보다 먼저 신고한 집회가 2009년 6월에만 무려 총 8회로, ‘집회명칭: 기초질서 지키기 운동 및 새서울 거리청결운동 전개 캠페인’, ‘개최목적: 시민 질서의식 개도’, ‘개최일시: 2009년 6월 27일 일출-일몰’, ‘개최장소: 서울 시청광장, 시청후정, 지하철 시청역 4번 출입구’, ‘주최자: ○○○○○○○ 서울시협의회’, ‘참가예정인원: 1,000명 이상’으로 이러한 ‘시민 질서의식 계도’를 목적으로 하여 이러한 각 집회는 집회의 개최장소와 그 진행방식에 있어서 상호 충돌할 가능성이 없었다. 그리고 먼저 신고 된 ○○○○○○○ 서울시협의회회의의 집회의 목적에 비추어 볼 때 굳이 1,000명 이상이 참여하여 서울 시청광장 전체의 공간에서 일출시부터 일몰시까지 집회를 계속할 필요가 있었던 것인지 상당한 의문이 들고, 특히 ○○○○○○○ 서울시협의회가 서울 남대문경찰서장에게 총 8회의 집회를 개최하겠다는 신고한 것 중에서 실제로 개최된 집회는 단 1번도 없었다.

이에 피고인은 2009년 6월 24일에 남대문경찰서에 2009년 6월 27일에 16시:00분부터 18시 00분까지 서울 시청광장에서 □□□ 사업저지 범대위 소속 1,000여명이 참석하는 ‘□□□의 생명과 평화를 염원하는 문화 한마당’을 개최하는 내용의 옥외집회 신고서를 제출하였다.

이에 대해 남대문경찰서는 같은 일시 및 장소에 먼저 신고 된 집회가 있어 동시 개최할 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다는 이유로 2009년 6월 25일에 피고인의 위 집회신고에 대한 금지통고서를 피고인에게 발송하였다. 그럼에도 피고인은 2009년 6월 27일에 16시 10분부터 18시 05분경까지 서울 중구 태평로 1가 서울 시청광장에서

6) 이러한 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결에 대한 사건의 개요 부분은 서울중앙지방법원 2011. 7. 20. 선고 2010고단3517 판결(1심)과 서울중앙지방법원 2011. 9. 29. 선고 2011노2748 판결(2심) 및 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결(최종심)의 범죄의 사실과 사건의 개요에 해당되는 부분들을 필자가 요약·정리하여 새롭게 제시하였다.

□□□ 사업저지 범대위 소속 회원 등 700여명이 참석한 가운데, ‘□□□ 사업반대’ 배지를 일반인에게 교부하며 자유발언 등으로 진행된 집회의 사회를 보는 등 ‘□□□의 생명과 평화를 염원하는 문화 한마당’ 집회를 주최하였다. 즉, 2009년 6월 27일에 서울 남대문경찰서장은 피고인의 서울 광장에서의 집회 신고가 ○○○○○○○○ 서울시협의회의의 서울 광장에서의 집회보다 단지 시간상 뒤에(늦게) 신고가 되었다는 이유만으로 피고인의 뒤에 접수한 서울 광장에서의 집회 신고에 대하여 금지통고를 적법한 것으로 보아 피고인에게 금지통고를 하였다. 이후 피고인이 이러한 서울 남대문경찰서장이 금지통고를 한 것에 대해 위반하여 피고인이 서울 광장에서 2009년 6월 중에 해당 집회를 개최하였다는 사유로 집시법 제22조 제2항에 의해 서울 남대문경찰서장의 집회에 대한 금지통고규정을 위반한 집회개최행위에 해당한다고 보아 피고인에게 벌금 200만원을 부과하였다.

이에 피고인은 ○○○○○○○○ 서울시협의회의의 집회는 헌법상 집회의 자유로 보호할 필요성이 없었음에도 불구하고 피고인의 서울 광장에서의 집회에 대해 서울 남대문경찰서장이 금지통고를 한 것은 헌법상 집회의 자유에 대한 중대한 침해에 해당하여 서울 남대문경찰서장의 금지통고 자체에 위법이 있으므로, 피고인이 이를 위반하여 2009년 6월 중에 서울 광장에서 해당 집회를 개최하였더라도 이러한 집회개최행위를 위법하다고 볼 수 없어, 벌금 200만원을 부과하는 것은 타당하지 않다는 사유로 이에 불복하여 대법원에 상고하였다.

2. 대법원의 중복 집회신고에 대한 금지통고 판결인 2011도13299 판결의 주요판시 내용⁷⁾

집회의 신고가 경합할 경우에 특별한 사정이 없는 한 관할경찰관서장은 집시법 제8조 제2항의 규정에 의하여 집회의 신고 순서에 따라 뒤에 신고 된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있을 것이지만, 먼저 신고 된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 중복 집회의 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 제반 사정을 확인하여 먼저 신고 된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 집회신고에 해당함이 객관적으로 분명해 보이는 경우에는 뒤에

7) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결.

신고 된 집회에 다른 집회금지 사유가 있는 경우가 아닌 한, 관할경찰관서장이 단지 먼저 신고가 있었다는 이유만으로 뒤에 신고 된 집회에 대하여 집회 자체를 금지하는 통고를 해서는 아니 되고, 설령 이러한 금지통고에 위반하여 집회를 개최하였다고 하더라도 그러한 행위를 집시법 제22조 제2항의 관할경찰관서장의 금지통고를 위반한 집회 개최행위에 해당한다고 보아서는 아니 될 것이다.

원심은 집회의 경합을 이유로 뒤에 신고 된 이 사건 집회에 대한 금지통고가 적법하고, 가사 위법하다고 하더라도 유효하므로, 피고인이 그 금지통고에 위반하여 집회를 개최한 것은 집시법 제22조 제2항 위반죄에 해당한다는 이유로 이 사건 공소사실을 유죄로 인정하였다. 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유에서 그대로 수긍하기 어렵다. 즉, 원심은 피고인보다 앞서 신고 된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 집회신고에 해당하는지 여부 및 관할 남대문경찰서장의 금지통고가 적법한지 여부에 대하여 면밀한 심리를 거친 다음, 피고인의 행위가 집시법상 금지통고 규정에 위반되는 집회개최에 해당하는지 여부를 판단하였어야 할 것임에도, 이에 이르지 아니한 채 단지 이 사건 공소사실을 유죄로 단정하였으니, 이러한 피고인보다 앞서 신고 된 집회에 대한 뒤에 신고 된 집회에 대해 금지통고 자체에 위법이 있다면 이에 위반하여 뒤에 신고 된 집회를 개최하였다고 하여 이러한 집회개최행위를 위법하다고 볼 수는 없을 것이다. 기록에 의하면 이 사건에서 먼저 신고 된 집회의 목적에 비추어 굳이 1,000명 이상이 참여하여 서울시청 광장 전체 공간에서 일출시부터 일몰시까지 집회를 계속할 필요가 있었던 것인지 상당한 의심이 들고, 특히 ○○○○○○○○ 서울시협의회가 2009년 6월에 8회의 집회신고를 하였으나 실제로는 단 한 차례도 집회를 개최한 바 없다는 점에서 먼저 신고 된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 집회신고에 해당할 가능성이 매우 커 보인다. 사정이 이러하다면 관할 남대문경찰서장은 먼저 집회를 신고한 자에 대하여 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 먼저 신고 된 집회가 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 집회신고에 해당하는지의 여부를 확인하여 뒤에 신고 된 집회에 대하여 금지통고 여부를 결정하였어야 함에도 불구하고, 단지 시간상 뒤에 신고 되었다는 이유만으로 이 사건 집회에 대하여 금지통고를 한 것은 위법하다고 볼 여지가 크고, 피고인이 이러한 금지통고에 위반하여 집회를 개최하였다고 하더라도 이를 집시법상 금지통고에 위반한 집회개최행위에 해당한다고 선불리 단정해서는 아니 될 것이다. 따라서 원심의 판단에는 집시법상 금지통고 위반 집회개최행위에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니한 위법이 있다. 그러

므로 원심판결을 파기하고, 이 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원인 서울중앙지방법원 합의부에 환송한다.

3. 평석

3.1 집시법상 금지통고의 의의

먼저 집시법상 ‘금지통고’란 집회가 개최되기 전에 미리 해당 집회의 개최로 인하여 발생하게 될 여러 위험⁸⁾들을 예방하기 위해서 계획된 집회를 개최하는 것을 저지하는 행정처분을 뜻한다.⁹⁾

3.2 집시법상 금지통고제도에 대한 헌법적 검토

헌법 제21조 제1항에 의해 보장되는 집회의 자유는 다른 헌법상의 기본권과 마찬가지로 원칙적으로 헌법상 최대한 보호해야 한다. 즉, 헌법상 집회의 자유는 표현의 자유의 집단적인 형태로서 집단적인 의사표현을 통하여 개인의 인격을 발현하고, 공동의 이익을 추구하며 자유민주국가에 있어서 국민의 정치적·사회적인 의사형성과정에 효과적인 역할을 하여 민주정치의 실현을 통해 오늘날 대의민주주의 하에서 민주주의적 정당성을 보충 내지 보완해주는 역할 내지 기능을 하며, 소수자를 보호해 주는 헌법적 기능¹⁰⁾을

8) 여기서 ‘위험’이란 일반적인 생활경험상 판단에 의할 때 어떠한 행위나 상태가 방해를 받지 않고 계속될 때 가까운 시점에 공공의 안녕과 질서에 손해를 가져올 충분한 개연성이 있는 상태를 뜻한다. 그 손해가 수인될 수 없는 것일 때 경찰권의 행사가 요구된다. 여기서 개연성의 정도는 침해될 우려가 있는 법익의 중요도에 따라 개별적이고 구체적으로 판단되어야 한다. 한편 ‘손해’란 경찰이 경찰권을 행사하여 공공의 안녕이라는 개념에 의해 보호되는 법익과 질서라는 개념에 의해 보호되는 가치가 어떠한 행위나 상태에 의하여 객관적으로 감소하는 것을 뜻한다. 이에 대한 것은 김재호, “경찰권의 근거”, 저스티스 제32권 제2호, 한국법학원, 1999, 24-25쪽; 홍정선, “경찰작용의 법적 근거로서 일반조항”, 공법이론의 현대적 과제, 구병석 박사 정년기념논문집, 박영사, 1991, 740-741쪽. 이러한 ‘위험(Gefahr)’을 ‘위해’로 번역하여 사용하는 견해가 있다. 류지태, “행정법에 있어서의 위험의 개념”, 고시계 제416호, 고시계사, 1991, 110쪽. 그러나 ‘위해’는 ‘위험’과 ‘장해(Störung)’의 복합어로, 여기서 ‘장해’란 위험과 달리 이미 위험으로 인한 손해가 현실적으로 발생한 상태를 뜻한다. 김남진, 경찰행정법, 경세원, 2002, 134쪽. 따라서 위험을 위해로 번역하여 사용하는 것에 대해 동의하지 않는다. 동지: 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구, 세창출판사, 2009, 137쪽.

9) 이희훈, “집회시 경찰의 사전자단조치에 대한 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008, 486쪽.

10) 이러한 집회의 자유의 헌법적 기능에 대한 것은 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009, 531쪽; 김철수, 헌법학신론,

하는 매우 중요한 기본권이지만, 다른 한편으로는 언론의 자유와는 달리 집회의 자유는 필수적으로 다수인¹¹⁾의 집단행동에 관한 것이기 때문에 집회 시 집단행동의 속성상 의사표현의 수단으로서 개인적인 행동의 경우보다 공공의 안녕질서나 법적 평화와 마찰을 빚을 가능성이 크다고 하겠다. 따라서 헌법상 집회의 자유는 국가안전보장, 질서유지, 공공복리 등 기본권 제한입법의 목적원리에 의한 제한의 필요성이 그만큼 더 요구되는 기본권으로서, 이러한 헌법상 집회의 자유는 스스로의 한계가 있어 무제한의 자유로 헌법상 보호되지 않는다.¹²⁾

즉, 헌법상 집회의 자유는 다른 기본권과 마찬가지로 헌법상 원칙적으로 최대한 보장하지만, 예외적으로 공공의 안녕¹³⁾과 질서¹⁴⁾를 유지하기 위해서 제한할 수 있는바, 집회

-
- 박영사, 2013, 886-887쪽; 김학성, 헌법학원론, 피앤씨미디어, 2014, 562쪽; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2016, 1211쪽; 양건, 헌법강의, 법문사, 2012, 536-538쪽; 이희훈, “집회 및 시위에 관한 법률의 헌법적 문제점과 개선방안”, 중앙법학 제9집 제1호, 중앙법학회, 2007, 80-81쪽; 장영수, 헌법학, 홍문사, 2015, 680쪽; 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2015, 380쪽; 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2015, 428-429쪽; 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2015, 627쪽; 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011, 752-753쪽; 허영, 한국헌법론, 박영사, 2015, 601-602쪽; 홍성방, 헌법학(중), 박영사, 2010, 181쪽; Emerson, Thomas L., *System of Freedom of Expression*, Random House, New York, 1970, pp. 286-287; Kloepfer, Michael, “Versammlungsfreiheit”, in: Isensee Josef/ Kirchhof Paul, (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, C.F. Müller, 1989, S. 740; 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67·83(병합) 결정.
- 11) 여기서 ‘다수인’은 2인 이상으로 보는 것이 타당하다. 왜냐하면 헌법상 집회의 자유는 개인이 일정한 장소에 모여 타인과 사적 또는 공적인 사항에 대해 각자 자신의 의사를 표현하거나 의견을 교환하여 그들의 공동의 의사를 집단적으로 표현할 수 있게 하여 개인이 사회로부터 고립되지 않도록 해 주어 개인의 인격을 발현할 수 있게 하는 헌법적 기능을 한다는 점에 비추어 볼 때 집회를 행하는 자의 인격을 발현할 수 있도록 일정한 장소에 모일 타인의 수는 그 자신을 제외한 1인 이상이면 충분하다는 점과 헌법 제21조에 제1항에서 보장하고 있는 개인적(개별적)의사표현의 자유인 언론·출판의 자유와 구분하여 별도로 집단적 의사표현의 자유인 집회의 자유를 보장하고 있는바, 여기서 집단은 집회를 행하기 위하여 모이는 수의 다과에 상관없이 그 1인의 개인을 제외한 다른 1명만 있어도 집단을 이룰 수 있다는 점 등의 사유로 집회의 자유의 보호영역에 속하는 인적요건은 2인설이 타당하다. 이에 대한 것은 이희훈, “사이버 집회·시위에 대한 헌법적 고찰”, 홍익법학 제11권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2010, 507-508쪽; 대법원 1982. 10. 26. 선고 82도1861 판결; 대법원 1983. 11. 22. 선고 83도2528 판결.
- 12) 헌법재판소 1994. 4. 28. 선고 91헌바14 결정.
- 13) ‘공공의 안녕’이란 개인의 생명·신체·명예·재산 등과 관련된 정신적·물질적인 사익을 보호하고, 국가와 국회·정부·법원 등의 국가기관들이 자신들의 업무를 원활히 수행할 수 있도록 모든 위법한 방해를 방지하며, 영토를 보전하고 헌법상의 기본질서를 보장하는 등 국가의 법 질서 및 국가제도를 침해하지 못하도록 하는 것을 뜻한다. 이에 대한 것은 김재호, 앞의 논문, 20-21쪽; 이희훈, “집회시 경찰권 행사의 법적 근거와 한계”, 경찰학연구 제8권 제3호, 경찰대학교, 2008, 90쪽; Alfred Dietel/Kurt Gintzel/Michael Kniessel, “Demonstrations und Versammlungsfreiheit”, *Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Köln, 2004, S. 55.
- 14) ‘질서’란 지배적인 사회의 가치관과 윤리관에 비추어 그것을 준수하는 것이 원만한 공동생활을 하는데 필요불가결한 전제조건이 되는 법규범 이외의 사회규범의 총체를 뜻한다. 즉, 공공의 안녕을 위해 보장되는 법규범을

의 주최자로 하여금 집회일과 집회시간, 집회장소, 집회인원 등 일정한 여러 집회 관련 사항들을 미리 신고하게 한 후에 해당 집회 신고를 받은 관할경찰관서장이 이러한 여러 제반사항들을 검토하여 집시법 제8조 제1항과 제2항에 해당하는 일정한 경우에 개최하려는 집회에 대해 금지통고를 할 수 있도록 규정한 집시법상 금지통고제도는 헌법에 저촉되지 않는 합헌적 제도로 보는 것이 타당하다.¹⁵⁾

3.3 대법원의 2011도13299 판결에 대한 검토

집시법상 중복 집회 신고에 대한 금지통고 관련 규정(현행 집시법 제8조 제2항과 제3항 및 동법 제22조 제2항)이었던 개정 전 집시법 제8조 제2항에 대해 살펴보면 개정 전 집시법 제8조 제2항에 의해 중복 집회 신고 시 시간적으로 뒤에 신고한 집회는 관할경찰관서장으로부터 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 금지통고를 받을 수 있는 점을 악용하여 그동안 우리나라에서 집회를 개최하려는 측에 대해 반대할 목적이나 또는 예를 들어, 집회 장소가 어떤 대기업이나 대기업의 계열사인 대형 마트나 백화점 등의 회사 주변의 지역일 때 집회의 개최로 인한 소음 등으로 인하여 대기업 등 회사의 업무가 방해되지 않도록 하기 위한다는 목적으로 회사 주변장소 등 자신이 원하는 일정한 장소를 장기간동안 독점하기 위하여 해당 집회의 개최 장소를 미리 관할경찰관서장에게 집시법 제6조 제1항의 집회 사전신고를 해 놓고, 그 기간 동안에는 실제로 집회를 개최하지 않는 허위 집회가 우리나라에서 굉장히 성행하였다. 그리고 2016년 현재에도 여전히 성행하고 있어 그 문제점은 매우 크다.¹⁶⁾

이러한 점은 위에서 제시한 본 논문의 II번에서의 <표 1>과 <표 2>의 경찰청이 게시해 놓은 집회신고의 미개최 집회 관련 통계자료 및 중복집회 신고에 대한 금지통고 관련 통계자료를 통해서 실증되며, 이는 결국 허위 집회를 행하는 자의 집시법상 허위 집회의 사전 신고로 인하여 해당 집회 장소에서 같은 시간대에 다른 집회자가 해당 집회를

제외한 관습이나 도덕의 영역까지 포함하는 불문의 행위규범인 공동체의 가치개념에 근거한 모든 사회규범을 의미한다. 이에 대한 것은 김재호, 앞의 논문, 22-23쪽; 이희훈, 앞의 논문(주 13), 90쪽; Alfred Dietel/Kurt Gintzel/Michael Kniessel, a.a.O., S. 54.

15) 동지: 대법원 1991. 11. 21. 선고 91도1870 판결.

16) 이러한 허위 집회에 대한 실태와 현황에 대한 것은 김종길, “유령 집회·시위의 문제점 및 대응방안”, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 한국경찰학회, 2013, 69-72쪽; 손동권, “평화적 집회 및 시위문화의 정착”, 한국경찰학회보 제2권 제1호, 한국경찰학회, 2000, 420쪽; 조병인, “집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구”, 한국형사정책연구원 연구보고서, 한국형사정책연구원, 2002, 191-192쪽.

부당하게 개최하지 못하게 하는 결과를 발생시키게 되어, 해당 집회 장소에서 집회를 개최하려는 다른 집회자의 헌법상 집회의 자유를 비교적 장기간 동안 지나치게 봉쇄하는 효과를 발생시켜 단지 시간적으로 뒤에 집회 신고를 한 헌법상 집회의 자유를 과도하게 침해할 수 있는 문제점이 있다.¹⁷⁾

즉, 국가는 2016년 개정 전의 집시법 제8조 제2항(현행 집시법 제8조 제2항과 제3항)의 중복집회 신고 시 시간적으로 조금 뒤에 집회신고에 의해 이들 후순위 집회신고자에 대해 관할경찰관서장이 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 보아 금지통고에 의해 결과적으로 해당 집회 장소를 일정기간 동안 부당하게 사실상 독점적으로 사용하기 위하여 허위 집회 신고를 행하는 특정한 먼저 집회신고를 한 집회자의 헌법상 집회의 자유만을 보장해 주는 결과를 초래하게 된다는 점에서 헌법상 타당하지 않다.¹⁸⁾

따라서 부당하게 일정기간 동안 해당 집회 장소에 대해 단지 시간적으로 선순위의 집회 신고자에 의하여 시간적으로 조금 늦게 집회신고를 하여 관할경찰관서장으로부터 집회 금지통고를 받아 해당 집회를 개최할 수 없게 된 뒤에 집회 신고를 한 후순위 집회자에 대해서도 해당 집회 장소에서 일정한 경우에 집회를 개최할 수 있도록 관할경찰관서장은 먼저 신고 된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회의 개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 확인하고 조금 시간적으로 먼저 집회신고 한 자와 뒤에 집회신고 한 자와의 사이에 집회의 개최 시 사용하려는 집회 장소나 집회 시간 등에 대한 일정한 조정이 가능하다면 일률적으로 단지 시간적으로 조금 늦게 뒤에 신고를 한 집회에 대해 금지통고에 의해 일체 전면적으로 뒤에 신고 된 집회를 개최하지 못하게 할 것이 아니라, 이러한 여러 정황들을 고려하여 일정한 조정을 통해 중복집회 시 선순위와 후순위의 집회 신고자의 양쪽의 집회가 모두 개최될 수 있도록 제한통고에 의해 처리하거나 또는 먼저 집회신고 한 자의 집회가 해당 집회시간에 시작

17) 동지: 한수웅, “집회의 자유와 집회 및 시위에 관한 법률”, 저스티스 제37권 제1호, 한국법학원, 2004, 27쪽.

18) 이에 2016.1.27.에 집시법 제8조 제2항이 개정되어 2016.2.28.부터 시행되기 전에 일률적으로 뒤에 접수된 집회신고에 대해 금지통고를 할 수 있게 할 것이 아니라, 당사자 간에 협의를 할 수 있는 기회를 주어 앞에 신고한 자가 자신의 집회와 동시에 뒤에 신고가 된 집회를 개최할 수 있도록 허락하거나 또는 앞에 신고한 자가 취소신고를 한 경우에는 뒤에 접수된 집회신고에 대해 금지통고를 할 수 없게 하고, 실제로 앞에 신고가 된 집회가 개최되지 않을 때에는 이러한 집회를 신고한 자에게 과태료의 부과와 같은 행정적인 제재를 가해야 한다는 견해가 있었다. 이관희, “현행 집시법의 문제점과 개선방향”, 경찰대학교 논문집 제23집, 경찰대학교, 2003, 17쪽.

되지 않을 때 집시법상 금지통고 된 뒤에 신고 된 집회를 개최하더라도 집시법상 금지통고 위반으로 형사처벌을 부과하지 않아야 중복집회 신고 시 단지 시간적으로 관할경찰관 서장에게 뒤에 신고 된 집회자의 헌법상 집회의 자유가 침해되지 않는 것이 되어 헌법적으로 타당하다.

이러한 점에 비추어 볼 때 대법원의 2011도13299 판결의 해당 사건에서 서울 남대문경찰서장에게 서울 시청광장에 대해 피고인보다 먼저 신고 된 집회는 주로 ‘시민 질서의식 제도’를 목적으로 한 것으로, 피고인이 뒤에 신고 된 집회와 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 되는 것으로 보기 어렵다는 점과 이 2개의 집회는 집회개최장소와 그 진행방식에 있어 상호 간에 충돌할 가능성이 거의 없었다는 점 및 먼저 신고 된 집회에 굳이 1,000명 이상이 서울 시청광장 전체의 공간에서 일출시부터 일몰시까지 집회를 계속할 필요성을 거의 인정하기 어렵다는 점과 특히 먼저 서울 남대문경찰서장에게 신고한 집회가 총 8회의 집회를 개최하겠다는 신고한 것 중에서 실제로 개최된 집회는 단 1번도 없었다는 점 등에 의할 때 먼저 신고 된 집회는 다른 집회의 개최를 봉쇄하기 위한 허위 집회의 신고에 해당할 가능성이 매우 크다고 판단된다.¹⁹⁾

이러한 점에 비추어 볼 때 대법원이 2011도13299 판결에서 집시법상 시간적으로 먼저 관할경찰관서장에게 신고 된 집회가 있더라도 단지 약간의 시간적인 이유만으로 관할경찰관서장이 먼저 신고 된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회의 개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 확인하거나 고려하지 않고 뒤에 신고 된 집회에 대하여 금지통고를 하면 안 된다고 판시한 것은 헌법적으로 타당하다.²⁰⁾

그리고 대법원의 2011도13299 판결에서 관할경찰관서장이 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 확인하거나 고려하지 않고 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정하여 뒤에 신고 접수된 집회에 대해 금지통고를 행한 후, 뒤에

19) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결.

20) 필자의 이러한 견해와 동일한 취지로 헌법재판소는 지난 2008.5.29.에 2007헌마712 결정에서 “집회신고에 관한 사무를 처리하는데 있어서도 적법한 절차에 따라 접수순위를 확정하려는 최선의 노력을 한 후, 집시법 제8조 제2항에 따라 후순위로 접수된 집회의 금지 또는 제한을 통고하였어야 한다. 만일 접수순위를 정하기 어렵다는 현실적인 이유로 중복신고 된 모든 옥외집회의 개최가 법률적 근거 없이 불허되는 것이 용인된다면, 집회의 자유를 보장하고 집회의 사전허가를 금지한 헌법 제21조 제1항 및 제2항은 무의미한 규정으로 전락할 위험성이 있기 때문이다.”라고 판시하였다. 헌법재판소 2008. 5. 29. 선고 2007헌마712 결정.

접수한 집회가 이러한 금지통고에 위반하여 개최될 경우에 집시법상 금지통고 규정에 대한 위반으로 형사처벌을 할 수 없는 것으로 판시한 것은 단지 시간적으로 조금의 차이로 뒤에 중복된 집회의 신고를 한 집회를 개최할 수 있는 가능성을 법적으로 허용해 주어 이들의 집회의 자유를 최대한 보장해 주었다는 점에서 헌법적으로 타당하다.

IV. 집시법상 중복 집회 신고에 대한 금지통고 규정의 문제점과 입법적 개선방안

1. 문제점

집시법상 중복 집회 신고에 대한 관할경찰관서장의 금지통고 규정은 개정 전 집시법 제8조 제2항에서 “관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 시간과 장소가 중복되는 2개 이상의 신고가 있는 경우 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되면 뒤에 접수된 집회 또는 시위에 대하여 제1항에 준하여 그 집회 또는 시위의 금지를 통고할 수 있다.”라고 규정되어 있어서 집회자들이 동일한 시간과 동일한 장소에서 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정될 수 있는 집회를 개최하기 위해서 관할경찰관서장에게 중복되는 신고를 했을 때 단지 간발의 시간적 차이로 해당 집회 장소를 관할하는 경찰서장에게 집회 신고서를 누가 먼저 접수하느냐에 따라 시간적으로 조금이라도 뒤에 해당 집회 신고서를 접수한 집회자는 금지통고를 받을 수 있도록 규정되어 있었다.

따라서 그동안 개정 전 집시법 제8조 제2항에 대해서는 해당 집회 장소를 관할하는 경찰관서장이 독단적인 재량권을 가지고 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 보는 집회의 시간과 장소가 중복되는 복수의 집회 신고가 있었을 때 단지 아주 극히 조금의 시간적인 차이만으로(아주 극단적인 예로 단 1초라도) 자신에게 늦게 집회 신고서를 접수한다면 단 1초를 앞서서 자신에게 집회 신고서를 접수한 앞의 집회가 설사 악의적이고 고의적으로 허위 집회였다고 하더라도 집시법상 아무런 형사처벌이나 과태료 등의 어떠한 일체의 제재도 없이 단지 시간적으로 아주 조금 늦게 집회 신고서를 관할경찰관서장에게 접수한 집회는 해당 집회의 장소에서 해당 일시에 집회를 행할 필요성이 순전히 정말 있음에도 불구하고 개정 전 집시법 제8조 제2항에 의해 관할경찰

관서장으로부터 금지통고를 받을 수 있게 되어 규정되어 있었다. 따라서 뒤에 집회 신고를 한 해당 집회는 부당하게 사전에 일체 전면적으로 행할 수 없게 되어서 결국 이는 헌법 제21조 제2항의 집회에 대한 허가²¹⁾제 금지 규정에 저촉될 수 있는 문제점이 있었다.²²⁾

21) 헌법 제21조 제2항에서 금지하고 있는 ‘허가’의 의미에 대해 헌법적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 허가란 집회의 일반적 금지를 전제로 하여 행정청의 재량적 허가 처분에 따라 특정한 경우에 금지를 해제해 주는 것이라고 보는 견해가 있다. 권영성, 앞의 책, 534쪽; 다음으로 헌법이 금지하고 있는 허가란 행정권이 주체가 되어 집회의 내용·시간·장소 등을 사전에 심사하여 일반적인 집회의 금지를 해제함으로써 집회를 가능하게 하는 것이라고 보는 견해가 있다. 김학성, 앞의 책, 572쪽; 그리고 허가란 자연적 자유에 속하는 행위를 법령으로써 일반적으로 제한 또는 금지하고, 특정한 경우에 이를 해제함으로써 그 행위를 적법하게 행할 수 있도록 하는 행정처분을 뜻하는바, 집회 시 허가제 금지에서 허가제란 일반적으로 집회를 금지하고 경찰의 재량적 행정처분에 따라 특정한 경우에 금지를 해제하여 주는 것으로 보는 견해가 있다. 성낙인, 앞의 책, 1179쪽; 또한 헌법상 집회에 대해 금지되는 허가제는 집회의 허용 여부를 행정권의 일반적·사전적 판단에 맡기는 것을 뜻한다고 보는 견해가 있다. 장영수, “야간 옥외집회 금지에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 의미와 집시법의 개정 방향”, 고시계 제54권 11호, 고시계사, 2009, 92쪽; 그리고 허가란 특정한 행위를 일반적으로 금지하고 특별한 경우에 공익에 위반되지 않는 한 해당 금지대상인 행위를 해제해 주는 행정행위로 필연적으로 허가를 하는 과정에서 행정청의 실질적인 심사가 이루어지는데, 헌법상 금지되고 있는 허가제는 집시법에 집회의 자유를 원칙적으로 제한하고 예외적으로 허용하는 규정을 두면서 예외적인 허용 여부에 대해서 행정청이 폭넓은 재량권을 가지는 것이라고 보는 견해가 있다. 전광석, 앞의 책, 377쪽; 또한 허가란 집회의 자유를 전면적으로 금지한 후, 행정청이 일정한 경우에 예외적으로 허용해 주는 것이라고 보는 견해가 있다. 정재황, 앞의 책, 430쪽; 그리고 허가란 집회의 자유를 일반적으로 금지한 후, 행정청이 특정한 경우에 한하여 그 금지를 해제해 주는 행정처분으로 보는 견해가 있다. 정종섭, 앞의 책, 621쪽, 632쪽; 또한 허가란 어떠한 행위에 대한 일반적인 금지를 전제로 일정한 사유가 있는 경우에 예외적으로 그 금지를 해제하는 것인바, 헌법상 금지되고 있는 허가제란 집회의 자유상 옥내 또는 옥외에서 집회를 할 수 있음에도 불구하고 이를 금지한 후 행정청이 그 집회의 가부를 결정하는 것이라고 보는 견해가 있다. 한상희, “집회 및 시위의 자유”, 일감법학 제11호, 건국대학교 법학연구소, 2007, 46쪽; 이밖에 허가는 국가기관이 어떤 행위에 대해 전면적으로 금지한 후, 그 행위의 내용을 외부에(타인에게) 표현되기 전에 심사하여 허가요건에 해당하는 경우에 한하여 해당 금지를 해제해 주는 것을 뜻하는바, 헌법 제21조 제2항의 집회에 대한 허가제의 금지는 국가에게 달갑지 않은 집회를 통하여 집단적으로 표현되는 견해의 내용에 따라 자의적으로 금지하거나 허용하는 것을 방지하기 위한 것이라고 보는 견해가 있다. 한수용, 앞의 책, 724쪽, 761쪽; 이러한 ‘허가’의 헌법적 의미에 대한 여러 견해들을 종합적으로 살펴볼 때 헌법 제21조 제2항에서 집회에 대한 허가제가 금지되는 것은 헌법상 집회의 자유를 실현하기 위해서 집회를 개최하려는 것에 대해 원칙적·일반적으로 허용된다는 것을 뜻하는바, 집시법에서 집회를 개최하려는 것을 일반적·전면적으로 금지한 후에 특정한 경우에 한하여 집회를 개최하려는 장소를 관할하는 경찰서장이 집회에 대한 집회의 내용·시간·장소 등에 대해 사전 심사를 하고, 자의적인 광범위한 재량적 처분에 의해 집회의 일반적·전면적인 금지를 해제해 주도록 규정해서는 안 된다는 것을 뜻한다고 보는 것이 타당하다. 이희훈, “헌법상 집회시 사전 허가제 금지의 의미와 집회 및 시위에 관한 법률상 사전 신고제의 합헌성 및 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제73집, 한국토지공법학회, 2016, 560쪽.

22) 이러한 허위 집회의 실제 사례를 통한 문제점에 대한 것은 권두섭, “집시법과 경찰당국의 자의적 법집행으로 인한 침해 사례”, 집회와 시위의 자유, 사람생각, 2003, 18-20쪽.

해당 집회 장소에 대해 관할경찰관서장이 먼저 신고 된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회의 개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 확인하거나 고려함 없이²³⁾ 악의나 고의를 가지고 선순위의 허위 집회를 개최할 수 있도록 허용해 주고, 단지 선순위의 집회와 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정하여 뒤에 신고한 집회에 대해서는 단지 시간적으로 조금 늦게 집회 신고를 했다는 사유만으로 금지통고를 하여 이러한 후순위의 집회는 일체 전면적으로 행할 수 없도록 하는 것은 헌법 제21조 제2항에서 금지하고 있는 집회에 대한 사전 허가제에 해당하여 해당 집회 장소의 관할경찰관서장에게 뒤에 신고한 집회자의 헌법상 집회의 자유를 침해하는 문제점이 있었다.

이렇듯 개정 전 집시법 제8조 제2항이 헌법 제21조 제2항의 집회에 대한 허가제 금지 규정의 문제점과 2016년 1월 27일에 개정되어 2016년 2월 28일부터 시행된 집시법 제8조 제2항은 강행 내지 강제규정이 아니므로, 만약 앞의 집회 신고자가 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되는 뒤의 집회 신고자에 대하여 관할경찰관서장이 이러한 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양쪽의 집회 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하여 양쪽의 집회가 서로 방해되지 아니하고 평화적으로 개최·진행될 수 있도록 노력하였음에도 불구하고 결국 이를 거절하게 되면, 결과적으로는 사실상 2016년 1월 27일에 신설되어 2016년 2월 28일부터 시행된 집시법 제8조 제3항에서 개정 전 집시법 제8조 제2항과 거의 동일한 문제점이 계속 발생될 수 있다.

2. 입법적 개선방안

개정 전 집시법 제8조 제2항과 같이 해당 집회장소에 대해 동일한 일시에 중복 집회 신고 시 해당 집회 장소를 관할하는 경찰관서장이 독단적인 재량권을 행사하여 먼저 신고 된 집회의 참여예정인원, 집회의 목적, 집회의 개최장소 및 시간, 집회 신고인이 기존에 신고한 집회 건수와 실제로 집회를 개최한 비율 등 먼저 신고 된 집회의 실제 개최 가능성 여부와 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 상반 또는 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 확인하거나 고려하지 않고 일체 전면적으로 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되는 뒤에 신고한 집회에 대해 금지통고를

23) 대법원 2014. 12. 11. 선고 2011도13299 판결.

하여 뒤에 신고한 집회가 사전에 일체 전면적으로 개최할 수 없도록 차단 내지 봉쇄하는 것은 헌법 제21조 제2항에서 금지하고 있는 집회에 대한 사전 허가제를 행하는 것과 같은 문제점이 있다. 이에 중복 집회 신고 시 시간적으로 먼저 집회 신고를 한 자와 시간적으로 뒤에 집회 신고를 한 자 사이에 헌법상 집회의 자유가 충돌될 때 이를 바람직하게 해결하기 위한 방법으로 이른바 헌법상 ‘실제적 조화의 원칙’²⁴⁾에 의하여 먼저 집회 신고를 한 자와 뒤에 집회 신고를 한 자의 집회의 개최 문제에 대하여 관할경찰관서장이 단지 시간적인 순서만을 기준으로 하여 선순위 집회 신고자의 집회의 자유만을 보호해 줄 것이 아니라 후순위 집회 신고자의 집회의 자유도 적절하게 보호될 수 있도록 집시법상 중복집회에 대한 금지통고 관련 규정에 대한 입법적 개선의 필요성이 충분히 인정된다.

따라서 2016년 1월 27일에 개정되거나 신설되어 2016년 2월 28일부터 시행된 현행 집시법 제8조 제2항에 의해 관할경찰관서장은 중복 집회 신고 시 그 목적으로 보아서로 상반되거나 방해가 된다고 인정될 때에 각 집회 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하는 등 각 집회가 서로 방해되지 아니하고 평화적으로 개최 및 진행될 수 있게 노력하도록 개정된 점과 동법 동조 제3항에서 동법 동조 제2항의 권유가 받아들여지지 않을 때에 비로소 뒤에 접수된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있도록 신설된 점 및 동법 동조 제4항에서 동법 동조 제3항에 따라 뒤에 접수된 집회가 금지 통고된 경우에 먼저 신고를 접수하여 집회를 개최할 수 있는 자는 집회 시작 1시간 전에 관할경찰관서장에게 집회 개최 사실을 통지하도록 신설된 점과 동법 제6조 제3항과 제4항에서 집회의 주최자가 이미 신고해 놓은 집회를 하지 않게 될 때에는 해당 집회의 개최 24시간 전에 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하도록 개정하고, 이에 따라 집회의 철회신고서를 받은 관할경찰관서장은 해당 금지 통고를 한 집회가 있는 경우에 그 금지 통고를 받은 집회의 주최자에게 이러한 사실을 즉시 알려주어야 하는 것으로

24) ‘실제적 조화의 원칙’이란 기본권이 서로 충돌하는 경우에 양자택일적으로 충돌하는 기본권 중 어느 하나의 기본권을 실현하고 다른 하나의 기본권을 희생시켜서는 안 되고, 헌법의 통일성의 관점에서 충돌하는 양 기본권이 모두 최대한으로 실현될 수 있도록 조화의 방법을 찾아야 한다는 원칙을 뜻한다. 즉, 헌법규범 간의 대립과 긴장관계를 헌법규범 간의 우위관계로 해결하는 것이 아니라 헌법의 통일성의 관점에서 충돌하는 헌법규범 모두가 최적의 효과를 발휘할 수 있는 방안을 찾도록 해석해야 한다는 원칙을 뜻하는바, 이를 일명 ‘규범 조화적 해석방법’이라고도 한다. 이희훈, “영국·미국·독일·프랑스의 낙태 규제 입법과 판례에 대한 비교법적 고찰”, 일감법학 제27집, 건국대학교 법학연구소, 2014, 706쪽; 한수웅, 앞의 책, 491쪽. 우리나라의 헌법재판소가 기본권의 충돌 문제를 이러한 실제적 조화의 원칙 또는 규범 조화적 해석방법에 의해 해결하고자 했던 것으로는 헌법재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정; 헌법재판소 2007. 10. 25. 선고 2005헌바96 결정.

개정된 점 및 동법 제26조 제1항에서 동법 제8조 제4항에 해당하는 먼저 신고 된 집회 위의 주최자가 정당한 사유 없이 동법 제6조 제3항을 위반한 경우에 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 2017년 1월 28일부터 시행될 규정을 신설한 것은 모두 그 입법 목적은 충분히 정당하며, 그 입법적 개선방안도 개정 전의 집시법상 중복 집회 시 금지통고 규정에 비해서 시간적으로 뒤에 집회 신고한 자의 헌법상 집회의 자유를 보호해 줄 수 있다는 점에서 바람직한 입법적 개선이 이루어졌다고 사료된다.

다만, 이렇게 2016년 1월 27일에 개정되어 2016년 2월 28일부터 시행된 집시법 제8조 제2항은 강행적 내지 강제적 성격의 규정이 아니므로, 만약 앞의 집회 신고자가 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되는 뒤의 집회 신고자에 대하여 관할경찰관서장이 이러한 양쪽의 집회 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최하도록 권유하여 양쪽의 집회가 서로 방해되지 않고 평화적으로 개최·진행될 수 있도록 노력했지만, 이를 앞의 집회 신고자가 거절하게 되면 사실상 현행 집시법 제8조 제3항에서도 개정 전 집시법 제8조 제2항과 거의 동일한 문제점이 계속 발생할 수 있다.

따라서 2016년 1월 27일에 개정되어 2016년 2월 28일부터 시행된 집시법 제8조 제2항의 입법 목적이나 그 취지를 살릴 수 있도록 좀 더 강한 동 규정의 실현 방법이 필요한바, 관할경찰관서장이 판단 시 만약 앞의 집회 신고자가 그 목적으로 보아 서로 상반되거나 방해가 된다고 인정되는 뒤의 집회 신고자에 대하여 시간적으로 앞의 집회 신고가 허위 집회일 가능성이 큰 경우일 때에는 앞과 뒤에 신고한 양쪽의 집회 간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최할 수 있도록 일정하게 조정한 방안을 강행적 내지 강제적 성격으로 규정하여 시간적으로 앞의 집회 신고가 허위 집회에 의하여 선량한 뒤의 집회 신고자의 헌법상 집회의 자유가 침해되지 않도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 현행 집시법 제6조 제3항에 의한 앞에 신고한 집회의 주최자가 집회를 하지 않게 될 때에 해당 집회 일시 24시간 전에 그 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출해야 하고 만약 이를 정당한 사유 없이 위반 시에는 동법 제26조에 의하여 동법 제6조 제3항을 위반한 경우에는 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하기 보다는 동법 제22조 제2항에 따라 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처하도록 강력하게 규정하여²⁵⁾ 선순위의 허위 집회에 의하여 진실 되고 선량한 후순위에 집회 신고한 자가 헌법상 집회의 자유를 침해받지 않도록 개선하는 것이 바람직하다.

25) 동지: 손동권, 앞의 논문, 421쪽; 장유식, “현행 집시법의 문제점과 개선방안”, 집시법 개정안 마련을 위한 공청회 자료집, 집회와 시위의 자유 완전쟁취를 위한 연속회의, 2001.11.9, 33-34쪽.

이밖에 실제적 조화의 원칙에 비추어 볼 때 선순위의 허위 집회 신고자의 집회의 자유의 부당함을 필요 최소한의 범위 내에서 제한함과 동시에 후순위의 집회 신고자의 집회의 자유도 적절히 함께 보호해 줄 수 있다는 점에서 향후 집시법에 해당 집회 장소에서 집회 신고를 한 집회의 주최자가 그 신고한 집회의 일수(日數) 중 미개최한 일수가 일정한 비율 이상인 때에는 그 집회의 종료일의 다음 날부터 30일의 범위 안에서 그 해당 집회 장소에서 집회를 개최할 수 없도록 하는 규정을 신설하는 것이 바람직하다.²⁶⁾

V. 맺는 글

최근 2014년에 대법원이 2011도13299 판결에서 집회 및 시위에 관한 법률상 시간적으로 먼저 관할경찰관서장에게 신고 된 집회가 있더라도 단지 약간의 시간적인 선 후의 이유만으로 해당 관할경찰관서장이 먼저 신고 된 집회의 실제적 개최 가능성 여부와 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고 된 양 집회의 방해가능성 등 여러 제반 사정들을 면밀히 고려하지 않고 단지 시간적으로 뒤에 신고 된 집회에 대하여 금지통고를 하면 안 되며, 만약 뒤에 신고 된 집회자가 해당 관할경찰관서장의 금지통고를 위반하여 뒤에 신고한 집회를 개최하더라도 집시법상 형사처벌을 할 수 없다고 판시한 것은 헌법상 집회의 자유를 최대한 보장해 주었다는 점에서 타당하다.

이에 비추어 볼 때 2016년 1월 27일에 개정된 집회 및 시위에 관한 법률 제8조 제2항에 의해 관할경찰관서장은 중복 집회 신고 시 각 집회가 서로 방해되지 아니하고 평화적으로 개최 및 진행될 수 있도록 노력할 것을 규정한 것과 동법 동조 제3항에서 동법 동조 제2항의 권유가 받아들여지지 않을 때에 비로소 뒤에 접수된 집회에 대하여 금지통고를 할 수 있도록 신설한 것 및 동법 제6조 제3항과 제4항에서 집회의 주최자가 이미 신고해 놓은 집회를 하지 않게 될 때에는 해당 집회의 개최 24시간 전에 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하도록 개정한 것 등은 모두 중복 집회 신고 시 뒤에 집회 신고한 자의 헌법상 집회의 자유를 좀 더 폭 넓게 기존의 개정 전의 집시법보다 보장해 줄 수 있다는 점에서 바람직한 개정이라고 생각한다.

다만, 향후 집회 및 시위에 관한 법률상 관할경찰관서장이 앞의 집회 신고가 허위 집회일 가능성이 크다고 판단될 때에는 중복 집회 중 앞과 뒤에 신고한 양쪽의 집회

26) 2014.1.10. 김민기 국회의원이 대표 발의한 의안번호 9047의 집시법 개정안 참조.

간에 시간을 나누거나 장소를 분할하여 개최할 수 있도록 일종의 조정방안을 강제할 수 있도록 해당 집시법 규정을 좀 더 개선하거나 현행 집시법 제26조에 의하여 동법 제6조 제3항을 위반한 경우에 100만 원 이하의 과태료를 부과하는 것 보다는 동법 제22조 제2항에 의해 2년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금에 처하도록 개선하는 것이 중복 집회 중 앞과 뒤의 집회신고자의 헌법상 집회의 자유를 좀 더 폭넓게 보장해 줄 수 있다는 점에서 바람직하다. 그리고 현행 집회 및 시위에 관한 법률에 해당 집회 장소에서 집회 신고를 한 집회의 주최자가 그 신고한 집회의 일수 중 미개최한 일수가 일정한 비율 이상인 때에는 그 집회의 종료일 다음 날부터 예를 들어, 30일의 범위 안에서 그 해당 집회 장소에서 집회를 개최할 수 없도록 하는 규정을 신설하여 허위의 선순위 집회신고자가 최대한 발생하지 않도록 하여 진실로 해당 집회장소에서 집회를 개최하려는 자의 헌법상 집회의 자유를 보장해 주는 것이 바람직하다.

참고문헌

1. 단행본

- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2009.
- 김남진, 경찰행정법, 경세원, 2002.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013.
- 김학성, 헌법학원론, 피엔씨미디어, 2014.
- 서정범/김연태/이기춘, 경찰법연구, 세창출판사, 2009.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2016.
- 양 건, 헌법강의, 법문사, 2012.
- 장영수, 헌법학, 홍문사, 2015.
- 전광석, 한국헌법론, 집현재, 2015.
- 정재황, 신헌법입문, 박영사, 2015.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2015.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2015.
- 홍성방, 헌법학(중), 박영사, 2010.
- Emerson, Thomas I., *System of Freedom of Expression*, Random House, New York, 1970.

2. 학술지

- 권두섭, “집시법과 경찰당국의 자의적 법집행으로 인한 침해 사례”, 집회와 시위의 자유, 사람생각, 2003, 18-20쪽.
- 김재호, “경찰권의 근거”, 저스티스 제32권 제2호, 한국법학원, 1999, 20-25쪽.
- 김종길, “유령 집회·시위의 문제점 및 대응방안”, 한국경찰학회보 제15권 제5호, 한국경찰학회, 2013, 61-84쪽.
- 류지태, “행정법에 있어서의 위협의 개념”, 고시계 제416호, 고시계사, 1991, 110-121쪽.
- 손동권, “평화적 집회 및 시위문화의 정착”, 한국경찰학회보 제2권 제1호, 한국경찰학회, 2000, 409-426쪽.

- 이관희, “현행 집시법의 문제점과 개선방향”, 경찰대학교 논문집 제23집, 경찰대학교, 2003, 17쪽.
- 이희훈, “집회의 개념에 대한 헌법적 고찰”, 헌법학연구 제12집 제5호, 한국헌법학회, 2006, 147-187쪽.
- _____, “집회 및 시위에 관한 법률의 헌법적 문제점과 개선방안”, 중앙법학 제9집 제1호, 중앙법학회, 2007, 79-116쪽.
- _____, “집회시 경찰의 사전차단조치에 대한 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제39집, 한국토지공법학회, 2008, 479-498쪽.
- _____, “집회시 경찰권 행사의 법적 근거와 한계”, 경찰학연구 제8권 제3호, 경찰대학교, 2008, 89-109쪽.
- _____, “사이버 집회·시위에 대한 헌법적 고찰”, 홍익법학 제11권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2010, 499-521쪽.
- _____, “영국·미국·독일·프랑스의 낙태 규제 입법과 판례에 대한 비교법적 고찰”, 일감법학 제27호, 건국대학교 법학연구소, 2014, 703-738쪽.
- _____, “헌법상 집회시 사전 허가제 금지의 의미와 집회 및 시위에 관한 법률상 사전 신고제의 합헌성 및 문제점과 개선방안”, 토지공법연구 제73집, 한국토지공법학회, 2016, 560쪽.
- 장영수, “야간 옥외집회 금지에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 의미와 집시법의 개정방향”, 고시계 제54권 11호, 고시계사, 2009, 90-99쪽.
- 한상희, “집회 및 시위의 자유”, 일감법학 제11호, 건국대학교 법학연구소, 2007, 29-62쪽.
- 한수웅, “집회의 자유와 집회 및 시위에 관한 법률”, 저스티스 제37권 제1호, 한국법학원, 2004, 5-33쪽.
- 홍정선, “경찰작용의 법적 근거로서 일반조항”, 공법이론의 현대적 과제, 구병삭 박사 정년 기념논문집, 박영사, 1991, 740-741쪽.
- Alfred Dietel/Kurt Gintzel/Michael Kniessel, “Demonstrations und Versammlungsfreiheit”, *Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*, Köln, 2004, S. 55.
- Kloepfer, Michael, “Versammlungsfreiheit”, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul, (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. VI, C.F. Müller, 1989, S. 740.

3. 보고서

장유식, “현행 집시법의 문제점과 개선방안”, 집시법 개정안 마련을 위한 공청회 자료집, 집회와 시위의 자유 완전쟁취를 위한 연속회의, 2001.11.9, 33-34쪽.
조병인, “집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구”, 한국형사정책연구원 연구보고서, 한국형사정책연구원, 2002, 191-192쪽.

4. 기타 자료

사이버경찰청, “통합검색→집회신고→일반문서 93692번”,
<<http://www.police.go.kr/portal/main/search.do>>, 검색일: 2016.4.30.
사이버경찰청, “통합검색→집회신고→일반문서 93693번”,
<<http://www.police.go.kr/portal/main/search.do>>, 검색일: 2016.4.30.

[Abstract]

A Study on the Provision for Prohibition Notification of Concurrent a Notice of an Assembly in the Law on Assembly and Demonstration

**—Focused on the Annotation on the Decision 2014. 12. 11. Sentence,
2011Do13299 of the Supreme Court—**

Lee, Hie-Houn*

Because the maximum guarantees freedom of an assembly of the person whom an assembly was able to reach later, judgment of the Decision 2014. 12. 11. Sentence, 2011Do13299 of the Supreme Court that Chief jurisdiction police officer must not give notice of prohibition to the person whom an assembly was able to reach for a mere time reason in an repetition assembly later, and, does it, and he or she cannot punish such a prohibition notice even if he or she violates in the Law on Assembly and Demonstration, this Decision 2014. 12. 11. Sentence, 2011Do13299 of the Supreme Courtt is proper.

Therefore, the rule that the jurisdiction police officer head can offer with eight lines of the Law on Assembly and Demonstration Clause 2s revised on January 27, 2016 so that it can be worse without a repetition assembly interfering each other is desirable because it is wide and guarantees freedom of an assembly of a report of assembly figure person in a repetition assembly later.

A future the law on assembly and demonstration must improve it to be able to force time and the side of adjustment plan of a place between in front of and assembly when it is very likely that it is the assembly new high price falsehood that Chief observation police officer is in front. And a clause 3 of an article 6 in the law on assembly and demonstration must improve penal servitude and fine punishment when they violate it in this rule to levy. In addition, the law on assembly and demonstration must improve it when the date that was

* Associate Professor of Law at Sunmoon University

not able to hold assembly report in assembly dates is considerable so that it is not possible for an assembly at an assembly place of pertinence in a schedule period.

[Key Words] Freedom of an assembly, Law of an assembly and a demonstration, Concurrent a notice of an assembly, Prohibition Notification, False assembly, Prohibition of prior authorization system of an assembly