

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

사 건 22긴급0000100 수요시위 방해에 대한 경찰의 부작위 관련 긴급구제

진 정 인 ○○○(○○○'○○○' ○○○○○ ○○ ○○○ ○○○○○ ○○
○○ ○○○)

피 해 자 일본군'위안부' 피해자, 수요시위 주관 시민 및 활동가

피진정인 ○○경찰서장 및 ○○경찰서 소속 경찰들

주 문

○○경찰서장에게,

1. 일본군'위안부' 문제해결을 위한 정기 수요시위에 방해가 되지 않도록, 반대집회 주최 측에 시간과 장소를 달리할 것을 적극 권유하고,
2. 동시에 대립되는 집회가 이루어진다고 해도, 반대집회 측에서 지나친 스피커 소음 등으로 집회를 방해하거나 일본군'위안부' 피해자를 비롯해 수요시위 참가자들에 대한 명예훼손이나 모욕행위가 발생하지 않도록, 현장에서 해당 행위들에 대해 중지 권유 또는 경고하고, 이 사건 피해자들의 처벌요구가 있는 경우, 적극적으로 제지하고 수사하기를 권고합니다.

이 유

1. 진정요지

진정인 등은 30년간 매주 수요일 일본대사관 앞에서 일본군‘위안부’ 피해자 문제 해결을 요구하는 ‘수요시위’를 진행하고 있다. 약 1년 전부터 일부 단체에서 수요시위와 같은 시간, 같은 장소 또는 인접 장소에서 수요시위를 반대하는 집회(이하 ‘반대집회’라고 한다)를 진행하여 일본군‘위안부’ 피해자들을 모욕하고 대포소리 등을 사용하여 집회를 방해하였다. 최근에는 일부 단체에서 소녀상이 설치되어 있는 장소를 선점하여 그동안 집회를 하던 장소에서 수요시위를 할 수 없게 되었다. 이는 진정인 등의 집회·시위 등의 자유를 보호해야 하는 피진정인의 의무를 방기한 것에서 비롯되었으므로 긴급구제를 요청한다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

두 개 이상의 대립되는 집회가 신고되는 경우 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’이라 한다) 제8조 제2항에 따라 사전에 조정하여 집회가 개최되도록 하고 있기에 수요시위 측과 반대집회 측의 충돌을 막기 위해 신고된 구역을 나누고 신고 우선순위 등을 고려하여 평화롭게 집회가 이루어지도록 조정하고, 집회 날에는 상당한 인력을 투입하여 충돌이 발생하지

않도록 철저히 경비하고 있다.

집회 중에 나온 일부 행위나 발언들이 모욕 또는 명예훼손의 가능성이 있다고 하더라도 이러한 혐의는 수사를 통해서 처벌가능성을 판단할 수밖에 없다. 집회가 안전하고 평화롭게 진행되도록 경비 임무를 부여받고 현장에 배치된 경찰이 이러한 범법행위 여부가 모호한 언행을 이유로 곧바로 집회를 제지할 수는 없다. 그러한 경우 자칫 과도한 공권력 행사로 인한 집회와 시위의 자유를 침해할 우려가 있다.

집시법 시행령에는 단일 집회에 대한 소음 기준은 제시되어 있으나, 두 개 이상의 집회에서 발생하는 '중복소음'에 대한 기준이 제시되어 있지 않기에 소음 기준을 넘는 소음이 측정된다고 하더라도 한 쪽의 집회만을 대상으로 소음을 낮추도록 강제할 수 없다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 측의 진술, 진정인이 제출한 동영상 자료 및 사진 자료, 국가인권위원회의 2022. 1. 5. 현장모니터링 결과 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○○○○는 1992년부터 매주 수요일 일본대사관 근처 소녀상 앞에서 일본군'위안부' 피해자에 대한 사과 등을 요구하는 수요시위를 개최하였다. 약 1년 전부터 수요시위에 반대되는 입장을 가진 ○○○○, ○○○○

○○○○○○, ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○, ○○○○○○○○○ 등의 단체가 수요시위가 진행되는 같은 장소·같은 시간에 집회를 개최하고 있다. 한편 다른 단체인 ○○○○는 소녀상의 훼손 등을 방지하기 위한 목적으로 집회 신고를 하고, 소녀상 주변에서 집회를 진행하고 있다.

나. 코로나19로 인해 집회 및 시위가 금지되던 시기에는 각 단체가 별도의 집회 신고 없이 수요시위 측은 소녀상이 설치된 장소에서, 반대집회 측은 소녀상 인근에서 기자회견 또는 1인 시위 등의 형태로 집회를 진행하였다.

다. 2021. 11. 1. 코로나19 관련 거리두기 제한이 완화되어 집회가 허용됨에 따라 각 단체들이 매주 수요일 12:00부터 13:00까지의 시간을 포함하여 ○○경찰서에 집회시위를 신고하고 있다.

라. ○○경찰서는 서로 다른 입장을 가진 단체들의 집회시위 시간과 장소가 중복됨에 따라 집시법 제8조 제2항에 따라 각 집회 단체의 구역 사이에 폴리스라인을 설치하여 물리적 충돌이 이루어지지 않도록 경계를 설치하고 2개 중대 이상의 경찰력을 투입하고 있다.

마. ○○경찰서는 해당 장소에 가장 먼저 집회를 신고한 ○○○○에 1순위를 부여하였고, 두 번째로 신고한 ○○○○에 2순위를 부여하였다. 두 단체의 우선순위는 집회가 허용된 시점부터 2022. 1. 12. 현재까지 동일하다. 그 외 ○○○○○○와 다른 반대집회 단체들은 신고 우선순위 등에 따라 매주 집회장소가 변동되고 있다.

5. 판단

가. 긴급구제 요건 검토

「국가인권위원회법」 제48조에 따른 긴급구제조치는 진정을 접수한 후 조사대상 인권침해나 차별행위가 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있다고 인정될 때, 진정인이나 피해자의 신청에 의하여 또는 직권으로 할 수 있다. 이에 긴급구제 요건에 해당하는지 아래와 같이 검토한다.

1) 이 사건의 의미

먼저 이 사건의 의미를 살핀다. 수요시위는 일본 제국주의에 의해 자행된 반인도적 범죄에 대해 시민사회가 그 책임을 묻는 세계사적으로 전례를 찾아보기 힘든 운동이며, 1992년 1월 이후 30년 이상 매주 같은 시간에 같은 장소에서 이루어진 세계 최장 집회로 알려져 있다. 그런데 지금 수요시위가 위기에 처해 있는바, 그것은 이 운동을 반대하는 일부 단체에 의해 방해를 받고 있기 때문이다. 따라서 이 사건은 단순히 두 개의 보호받아야 할 집회가 동시에 같은 장소에서 이루어질 때 이를 어떻게 조정해야 할 문제로 접근하기는 어렵다. 정의와 진실을 추구하고 불의에 대해 책임을 구하는 세계 최장기 집회를 어떻게 보호해야 할 것인가를 염두에 두는 것이 인권의 기본원칙에 부합하는 것이다.

2) 인권침해가 계속되고 있다는 상당한 개연성

반대집회는 일본군'위안부' 피해자의 증언은 거짓이고, ○○○○○○가 거짓으로 선동하고 있음을 주장한다. 의견이 다른 집회를 주변에서 개최하는 것 자체가 상대 집회에 대한 방해라고 볼 수는 없으나, 그 집회의 방식에 있어서 반대집회 참가자가 일본군'위안부' 피해자의 가면을 쓰고 자신의

피해를 거짓으로 주장하였다고 실토하는 퍼포먼스를 하거나 일본군'위안부' 피해자를 성적으로 모욕하는 발언을 하는 등 지극히 모멸적인 방식으로 시위를 진행한 점, 대포소리를 크게 틀며 돌격하라는 소리와 함께 수요시위 쪽으로 달려가는 위협적인 행위를 하거나 일부 수요시위 진행 시간대에 집회신고를 하여 장소를 선점만 하고 어떠한 집회도 개최하지 않는 점 등을 종합하면, 이 반대집회는 수요시위의 내용과 상반되는 입장을 평화롭게 표명하고자 하는 것이 아니라 오로지 수요시위를 방해할 목적으로 조직된 것이라고 볼 수 있다.

이러한 반대집회 행위가 피진정인 소속 경찰들이 집회 장소에 배치된 가운데 이루어지고, 진정인 등이 이에 대한 제지를 요구했음에도 특별한 변화가 없는 점 등을 종합하면, 전반적으로 피진정인의 태도와 대응이 미온적이었다고 판단하지 않을 수 없다.

즉, 피진정인이 수요시위를 방해할 목적으로 반대집회의 집회신고가 있을 때 집시법 규정에 따라 시간과 공간을 분리하기 위해 적극적인 노력을 했는지 의심스럽고, 집회 도중 반대집회 참가자에 의한 고성, 명예훼손적 언행 등이 있을 때 적절히 경고하고 필요한 경우 현장대응을 했는지도 의문이다. 이에 우리 위원회는 이 사건에서 피진정인들의 소극적 대응(집회와 시위의 자유에 대한 국가의 보호의무 위반)이 진정인 등의 집회·시위 등의 자유를 침해한 것으로 판단한다.

또한 인권침해의 계속성과 관련하여 진정인이 제기한 문제들은 진정제기 시점에는 이미 종결되었으나, 수요시위가 매주 1회 진행되었고 향후에도 매주 1회 진행될 것으로 예정되어 있는 점, 수요시위에 대응한 반대집회도

같은 시간대에 반복하여 개최될 것으로 합리적으로 예상되는 점, 진정인이 제기한 문제가 발생한 이유는 반대집회가 인접하여 개최되는 것이기 때문에 이러한 문제가 향후에도 반복하여 발생할 가능성이 현저히 높은 점, 피진정인의 답변 등을 참고할 때 현재로선 경찰의 대응이 크게 달라질 것이라 기대하기 어려운 점이라는 점 등을 종합하면, 인권침해의 계속성을 인정할 수 있다.

3) 회복하기 어려운 피해

다음으로 방치하는 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있는지에 대하여 검토함에 있어, 수요시위가 아무 때나 아무 장소에서나 하는 집회가 아니라는 점이 중요하게 고려되어야 한다. 이 집회는 지난 30년 간 같은 장소(일본 대사관 근처, 소녀상 앞)에서 같은 시각(정오)에 계속적으로 이루어져 왔다. 따라서 반대집회 측의 수요시위 방해 행위가 지속된다면 수요시위에 참여하는 이 사건 피해자들의 집회의 자유와 인격권은 회복하기 어려운 피해를 당할 것은 명확하고, 같은 장소와 같은 시간에 계속적으로 집회를 하지 못하면 이 집회의 목적과 역사성까지도 상실하게 된다. 따라서 본안 결정 전에 우리 위원회가 임시적인 조치를 권고할 필요가 있다.

나. 긴급구제 조치 사항

위와 같은 이유로 ○○경찰서장에게, 수요시위 측의 집회에 방해가 되지 않도록 반대집회가 시간과 장소를 달리 하도록 적극 권유하고, 두 집회가 동시에 같은 장소 또는 인접하여 이루어지는 경우, 반대집회 측에서 지나친 스피커 소음 등으로 집회를 방해하는 행위나 일본군'위안부' 피해자를 비롯해 수요시위 참가자들에 대해 명예훼손이나 모욕행위가 발생하지 않도록 현장에서 해당 행위에 대해 중지 권유 또는 경고하고, 이 사건 피해자

측에서 반대집회 참가자들의 명예훼손이나 모욕행위 등에 대해 처벌요구를 할 경우, 적극적으로 제지하고 수사할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제48조 제1항 제4호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2022. 1. 13.

위 원 장 송 두 환

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

위 원 남 규 선

<별지>

관련 규정

1. 「대한민국헌법」

제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

②~④ 생략

2. 「집회 및 시위에 관한 법률」

제3조(집회 및 시위에 대한 방해 금지) ① 누구든지 폭행, 협박, 그 밖의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.

② 누구든지 폭행, 협박, 그 밖의 방법으로 집회 또는 시위의 주최자나 질서유지인의 이 법의 규정에 따른 임무 수행을 방해하여서는 아니 된다.

③ 집회 또는 시위의 주최자는 평화적인 집회 또는 시위가 방해받을 염려가 있다고 인정되면 관할 경찰관서에 그 사실을 알려 보호를 요청할 수 있다. 이 경우 관할 경찰관서의 장은 정당한 사유 없이 보호 요청을 거절하여서는 아니 된다.

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ① 제6조제1항에 따른 신고서를 접수한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다. 다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할

수 있다.

1. 제5조제1항, 제10조 본문 또는 제11조에 위반된다고 인정될 때
2. 제7조제1항에 따른 신고서 기재 사항을 보완하지 아니한 때
3. 제12조에 따라 금지할 집회 또는 시위라고 인정될 때

② 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 방해되지 아니하고 평화적으로 개최·진행될 수 있도록 노력하여야 한다.

③~④ 생략

⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 집회나 시위의 금지 또는 제한을 통고할 수 있다. 이 경우 집회나 시위의 금지 통고에 대하여는 제1항을 준용한다.

1.~2. 생략

3. 신고장소가 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설의 주변 지역으로서 집회 또는 시위로 시설이나 군 작전의 수행에 심각한 피해가 발생할 우려가 있는 경우

⑥ 집회 또는 시위의 금지 또는 제한 통고는 그 이유를 분명하게 밝혀 서면으로 주최자 또는 연락책임자에게 송달하여야 한다.

제13조(질서유지선의 설정) ① 제6조제1항에 따른 신고를 받은 관할경찰관서장은 집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하면 최소한의 범위를 정하여 질서유지선을 설정할 수 있다.

② 제1항에 따라 경찰관서장이 질서유지선을 설정할 때에는 주최자 또는

연락책임자에게 이를 알려야 한다.

제14조(확성기등 사용의 제한) ① 집회 또는 시위의 주최자는 확성기, 북, 징, 팽과리 등의 기계·기구(이하 이 조에서 “확성기 등”이라 한다)를 사용하여 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통령령으로 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시켜서는 아니 된다.

② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자가 제1항에 따른 기준을 초과하는 소음을 발생시켜 타인에게 피해를 주는 경우에는 그 기준 이하의 소음 유지 또는 확성기등의 사용 중지를 명하거나 확성기 등의 일시 보관 등 필요한 조치를 할 수 있다.

3. 「집회 및 시위에 관한 법률 시행령」

제14조(확성기등의 소음기준) 법 제14조제1항에 따른 확성기등의 소음기준은 별표 2와 같다.

확성기등의 소음기준(제14조 관련)

[단위: dB(A)]

| 소음도 구분 | | 대상 지역 | 시간대 | | |
|--------|-----------------|----------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| | | | 주간 (07:00 ~ 해지기 전) | 야간 (해진 후 ~ 24:00) | 심야 (00:00 ~ 07:00) |
| 대상 소음도 | 등가소음도 (Leq) | 주거지역, 학교, 종합병원 | 65 이하 | 60 이하 | 55 이하 |
| | | 공공도서관 | 65 이하 | 60 이하 | |
| | | 그 밖의 지역 | 75 이하 | 65 이하 | |
| | 최고소음도 (Lmax) | 주거지역, 학교, 종합병원 | 85 이하 | 80 이하 | 75 이하 |
| | | 공공도서관 | 85 이하 | 80 이하 | |

| | | | |
|--|--|---------|-------|
| | | 그 밖의 지역 | 95 이하 |
|--|--|---------|-------|

비고

1. 확성기등의 소음은 관할 경찰서장(현장 경찰공무원)이 측정한다.
2. 소음 측정 장소는 피해자가 위치한 건물의 외벽에서 소음원 방향으로 1 ~ 3.5m 떨어진 지점으로 하되, 소음도가 높을 것으로 예상되는 지점의 지면 위 1.2 ~ 1.5m 높이에서 측정한다. 다만, 주된 건물의 경비 등을 위하여 사용되는 부속 건물, 광장·공원이나 도로상의 영업시설물, 공원의 관리사무소 등은 소음 측정 장소에서 제외한다.
3. 제2호의 장소에서 확성기등의 대상소음이 있을 때 측정한 소음도를 측정소음도로 하고, 같은 장소에서 확성기등의 대상소음이 없을 때 5분간 측정한 소음도를 배경소음도로 한다.
4. 측정소음도가 배경소음도보다 10dB 이상 크면 배경소음의 보정 없이 측정소음도를 대상소음도로 하고, 측정소음도가 배경소음도보다 3.0 ~ 9.9dB 차이로 크면 아래 표의 보정치에 따라 측정소음도에서 배경소음을 보정한 소음도를 대상소음도로 하며, 측정소음도가 배경소음도보다 3dB 미만으로 크면 다시 한 번 측정소음도를 측정하고, 다시 측정하여도 3dB 미만으로 크면 확성기등의 소음으로 보지 아니한다.

[단위: dB(A)]

| | | | | | | | | | | |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 차이 | 3.0 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 3.7 | 3.8 | 3.9 |
| 보정치 | -3.0 | -2.9 | -2.8 | -2.7 | -2.7 | -2.6 | -2.5 | -2.4 | -2.3 | -2.3 |
| 차이 | 4.0 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 4.6 | 4.7 | 4.8 | 4.9 |
| 보정치 | -2.2 | -2.1 | -2.1 | -2.0 | -2.0 | -1.9 | -1.8 | -1.8 | -1.7 | -1.7 |
| 차이 | 5.0 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | 5.5 | 5.6 | 5.7 | 5.8 | 5.9 |
| 보정치 | -1.7 | -1.6 | -1.6 | -1.5 | -1.5 | -1.4 | -1.4 | -1.4 | -1.3 | -1.3 |
| 차이 | 6.0 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 6.4 | 6.5 | 6.6 | 6.7 | 6.8 | 6.9 |
| 보정치 | -1.3 | -1.2 | -1.2 | -1.2 | -1.1 | -1.1 | -1.1 | -1.0 | -1.0 | -1.0 |
| 차이 | 7.0 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 7.4 | 7.5 | 7.6 | 7.7 | 7.8 | 7.9 |
| 보정치 | -1.0 | -0.9 | -0.9 | -0.9 | -0.9 | -0.9 | -0.8 | -0.8 | -0.8 | -0.8 |
| 차이 | 8.0 | 8.1 | 8.2 | 8.3 | 8.4 | 8.5 | 8.6 | 8.7 | 8.8 | 8.9 |
| 보정치 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | -0.7 | -0.6 | -0.6 | -0.6 | -0.6 |

| | | | | | | | | | | |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 차이 | 9.0 | 9.1 | 9.2 | 9.3 | 9.4 | 9.5 | 9.6 | 9.7 | 9.8 | 9.9 |
| 보정치 | -0.6 | -0.6 | -0.6 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 | -0.5 |

5. 등가소음도는 10분간(소음 발생 시간이 10분 이내인 경우에는 그 발생 시간 동안을 말한다) 측정한다.
6. 최고소음도는 측정기등의 대상소음에 대해 매 측정 시 발생된 소음도 중 가장 높은 소음도를 측정하며, 동일한 집회·시위에서 측정된 최고소음도가 1시간 내에 3회 이상 위 표의 최고소음도 기준을 초과한 경우 소음기준을 위반한 것으로 본다.
7. 다음 각 목에 해당하는 행사(중앙행정기관이 개최하는 행사만 해당한다)의 진행에 영향을 미치는 소음에 대해서는 그 행사의 개최시간에 한정하여 위 표의 주거지역의 소음기준을 적용한다.
 - 가. 「국경일에 관한 법률」 제2조에 따른 국경일의 행사
 - 나. 「각종 기념일 등에 관한 규정」 별표에 따른 각종 기념일 중 주관 부처가 국가보훈처인 기념일의 행사
8. 그 밖에 소음의 측정방법 등에 관한 사항은 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제6조제1항제2호에 따른 소음 및 진동 분야 환경오염공정시험기준 중 생활소음 기준에 따른다.

4. 「경찰관 직무집행법」

제6조(범죄의 예방과 제지) 경찰관은 범죄행위가 목전(目前)에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 하고, 그 행위로 인하여 사람의 생명·신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.