



이슈보고서

코로나19와 집회시위의 권리

이슈보고서 작성에 함께 한 사람들(가나다 순)

랑희(인권운동공간 활)

박한희(공익인권변호사모임 희망을만드는법)

아샤(다산인권센터)

정록(인권운동사랑방)

최홍조(시민건강연구소)

이슈보고서

코로나19와 집회시위의 권리

1. 서론	04
2. 코로나19와 집회금지조치	07
3. 코로나19 관련 지자체 집회금지 행정명령	21
4. 집회금지처분과 사법부의 판단	26
5. 코로나19 상황 속 집회·시위의 권리를 제한하는 법률과 입법부	34
6. 공중보건 관점에서 본 코로나19와 집회·시위의 자유	40
7. 코로나19 시기, 집회·시위의 권리 침해는 어떻게 나타났나	43
8. 결론	50
# 인터뷰	55
# 부록	64

1. 서론

2020년 초부터 전 세계로 확산된 코로나19 감염에 대처하기 위해 정부는 여러 가지 비상 방역조치를 시행하였다. 건강과 안전, 생명을 지켜야 한다는 우선적 목표 앞에서 이러한 조치들은 주로 감염 확산을 막기 위해 확진자를 격리하고 집단 활동을 통제하며 때로는 처벌하는 규제의 방식으로 이루어졌으며, 이로 인해 여러 기본권이 제한될 수밖에 없었다.

이러한 방역조치로 인해 가장 심각하게 위축된 기본권은 바로 모이고 말하고 연대할 권리, 즉 평화적 집회의 자유에 대한 권리였다. 비말과 공기 감염을 통해 전파되는 코로나19의 특성과 미지의 감염병이 가져오는 불안과 공포로 인해 사람들이 모이기 어려워진 것은 어찌보면 불가피한 일이다. 하지만 현재 집회의 자유가 위축된 상황은 감염을 막기 위한 개인들의 자발적 선택에 의한 것이라고 보기는 어렵다. 바로 방역을 빌미로 과도하게 집회의 자유를 제한해 온 정부의 대응에 그 근본적 원인이 있기 때문이다.

여러 국가에서 코로나19를 이유로 여러 기본권을 제한하는 상황에 경각심을 울리기 위해 2020년 4월 14일 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 “위기가 일반적인 권리 또는 평화적 집회의 자유에 관한 권리를 억압하는 구실이 되어서는 안 된다”고 강조한 바 있다. 그러나 각 지자체는 어떠한 기간의 제한도, 구체적 방역조치와의 연관도 없이 전면적으로 집회를 금지하는 조치를 앞다투어 시행했고, 이와 관련하여 중앙정부 차원의 가이드는 존재하지 않았다. 입법부와 사법부 역시 이러한 자의적인 행정을 제대로 견제하는 모습을 보이지 못하였다.

모이고 말한다는 것의 의미

“코로나 시국에 무슨 집회냐”라고 말하는 사람도 있을 것이다. 그러나 이런 시기이기 때문에 더 모이고 말해야 하는 사람들이 존재한다. 전염병은 사람을 가리지 않는다지만 코로나19 확산으로 인한 보건상의 위협과 규제 중심의 방역조치는 기존의 사회적 불평등을 더욱 심화하는 결과를 초래했다. 정부는 아프면 쉬어야 한다고 강조하지만 생계를 유지하기 위해 아파도 쉴 수 없는 노동자들이, 회사의 무급휴직 강요를 거부하다 해고되는 노동자들이, 코로나19로 인한 경제위기를 이유로 먼저 해고되는 노동자들이 있다. 밀접, 밀집, 밀폐 이른바 3밀을 피해야 한다지만, 시설 내 장애인들은 기본적인 방역 조치도 받지 못한 채 코호트 격리를 당해야 했다. 바이러스로 인한 감염병은 누구나 걸릴 수 있는 것임에도 불구하고 이주민, 성소수자 등 특정 집단이나 개인이 전파의 주범으로 지목받으며 혐오와 낙인의 대상이 되기도 했다.

이처럼 코로나19 상황에서 또 다른 차별과 인권침해를 당한 사람들에게는 자신의 목소리를 전할 통

로가 필요하다. 단순히 정부가 내리는 방역지침을 따르는 것만이 아니라 그러한 지침의 문제점을 지적하고 자신의 권리를 이야기할 수 있는 자리가 필요하다. 주류 언론 등을 통해 자신의 이야기를 전하기 쉽지 않은 이들이 모이고 말하는 자리, 그것이 바로 집회이다. 헌법재판소가 지정한 대로 “집회는 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단에게 그들의 권익과 주장을 옹호하기 위한 적절한 수단을 제공한다는 점에서, 소수의견을 국정에 반영하는 창구”이며, “이러한 의미에서 집회의 자유는 소수의 보호를 위한 중요한 기본권인 것이다”.

그럼에도 코로나19 위기 상황 속 다수의 안전을 지켜야 한다는 목소리 앞에서 집회의 자유는 계속해서 축소되어 갔다. 서울시의 경우 전 지역에서 10인 이상의 집회가 금지된지 오래이며 주최 측이 아닌 단순 참여자가 10명 이상만 모여 있어도 경찰의 제지를 받고 흩어져야 하는 상황이다.

이러한 제한 속에서도 권리를 외치는 목소리를 사회에 전하기 위한 다양한 시도들이 이루어졌다. 소규모의 기자회견을 하거나 사람 대신 깃발, 인형, 피켓을 활용한 집회가 이루어졌으며, 쿼어문화축제 등의 대규모 행사는 온라인을 통해 이루어지기도 했다. 그러나 이는 집회가 제한된 상황에서 하나의 대체 수단은 될 수 있을지언정 근본적인 대안은 될 수 없다. 집회는 참가자들의 목소리를 전달하는 수단이기도 하지만 동시에 뜻을 같이 하는 동료 시민들이 서로의 존재를 확인하고 배우며, 용기를 얻는 장이기도 하기 때문이다. 그러나 지금의 상황처럼 서로 고립되어 각자의 이야기만을 할 수밖에 없는 현실은 집회의 자유가 기본권으로서 갖는 의의를 퇴색시킨다. 이제는 이러한 현실을 바꾸어야 할 때이다.

코로나19 상황에서, 집회의 자유를 다시 이야기하자

“코로나19, 우리는 더 모이고 말하고 행동해야 한다.”

“우리는 안전하게 집회하고 싶다.”

2020년 7월 2일 서울시청 앞에서 시민·사회·노동·인권 단체들은 지자체의 집회금지 조치를 규탄하는 기자회견을 진행했다. 그때 외쳤던 위 구호는 현재도 유효하다. 코로나19라는 위기 상황에서도, 아니 위기 상황이기에 더욱 우리는 모이고 말하고 행동해야 한다. 방역을 빌미로 일방적으로 집회의 자유를 축소하는 것이 아니라 방역과 집회의 자유가 결코 대립되는 것이 아님을, 그 사이에 균형점을 찾을 수 있다는 것을 이야기할 수 있어야 한다.

2020년 8월 15일 보수단체의 광화문 집회 후 확진자 수가 증가하자 집회를 그 원인으로 지목하는 목소리들이 나왔고, 이후 집회는 사회적으로 금기시되기 시작했다. 그러나 같은 날 광화문에서 진행되었던 민주노총의 집회는 대규모 인원이 참여했음에도 방역수칙을 준수하며 안전하게 이루어졌고, 참가자 중 한 명만 코로나19 확진 판정을 받았을 뿐 관련 확진자는 나오지 않았다. 8월 15일 이전에도 ‘비

정규직 이제그만'의 노동절 행진과 같이 방역수칙을 준수하며 안전하게 진행된 집회가 있다. 이러한 사례들은 8.15. 보수단체 집회와 같이 방역수칙을 지키지 않은 집회가 위험한 것이지, 코로나19 상황에서 안전한 집회는 가능하다는 것을 방증한다. 또한 시민사회가 방역지침과 집회·시위의 자유 간의 조화를 이루기 위해 고민하며 자체 기준과 원칙을 만들고 구체적으로 실천한 경험들이 존재한다는 것을 보여준다.

이 보고서는 이러한 경험을 상기하며 코로나19 상황에서 집회의 자유가 축소된 상황들을 살펴보고 이에 대한 대안을 제시하고자 한다. 먼저 2020년의 집회금지 현황을 통해 집회금지가 방역조치에 비례하여 이루어지지 않았음을 지적하고, 각 지자체의 집회금지 고시의 현황과 문제점을 분석하는 내용을 담았다. 또한 행정의 이러한 자의적 권한 행사에 대한 견제가 제대로 이루어졌는지 보기 위해 국회에서의 관련 입법 논의와 법원의 집행정지 결정례를 비판적으로 검토하였다. 그리고 집회·시위의 자유가 축소된 상황에서 다양한 현장 활동가들이 경험한 어려움을 담은 인터뷰도 실었다. 마지막으로 방역조치를 이유로 한 집회의 자유 제한의 한계는 무엇이며, 집회의 자유 보장을 위해 필요한 조치들은 무엇인지 대안을 제시하였다.

코로나19라는 전 세계적 감염병의 확산으로 인해 사람들의 일상은 이전과 확연히 달라졌다. 코로나19 이전과 이후는 완전히 다른 세상일 거라는 예측도 많다. 하지만 어떤 세상이든 사람들이 사회적 존재로서 함께 모이고 말하며 행동하고자 하는 욕구는 달라지지 않을 것이다. 감염병이라는 위기가 우리를 두렵게 하는 것은 사실이지만 홀로 고립되지 않고 동료 시민들과 함께 거리에서 만나고 서로에게 용기를 얻는 자리, 이를 통해 모두가 존엄하고 안전한 사회를 만들기 위한 변화는 지속되어야 한다. 이 보고서가 그러한 변화를 만드는데 하나의 실마리가 되기를 바란다.

2. 코로나19와 집회금지 조치

2020년 코로나19가 전 세계로 확산되면서 한국의 대응은 세계적 모범사례로 주목을 받으며 ‘K-방역’이라는 이름을 얻었다. 그러나 좀처럼 끝날 기미가 보이지 않은 코로나19 상황에서 ‘K-방역’의 성공 여부를 결정하기에 앞서 방역 조치의 인권침해 가능성과 함께 국가의 인권 존중 의무를 검토할 필요가 있다. 집회금지가 만들어 낸 현실의 문제와 정부의 권한 남용, 기본권 침해의 문제를 확인하기 위해 서울시의 집회금지의 경향을 통해 살펴보려 한다.

1) 집회금지 경향

2020년 2월 21일 서울시가 광화문광장, 서울광장, 청계광장 그리고 그 주변 차도 및 인도에 집회금지를 통보하고 집회를 예정하고 있던 17개 단체에 집회금지 공문을 발송한 것을 시작으로 집회금지 조치가 전국으로 이어졌다. 2월 23일 정부가 코로나19 위기 경보 수준을 최상위 단계인 ‘심각’으로 격상하면서 경찰청도 감염병 전파가 집시법이 집회금지 사유로 규정한 ‘공공의 안녕질서에 직접적인 위협’에 해당할 수 있다는 적극적인 법 해석이 가능하다는 입장을 발표했다.

2020년 2월 25일 더불어민주당과 정부, 청와대는 고위 당정청 협의회를 열고 다중집회 관리 방안 등을 논의했다. 그에 따라 지자체의 집회금지 조치에도 불구하고 주최 측이 집회를 강행할 경우 경찰은 집회금지를 통고하고 주최자와 참석자에 대해 감염병예방법, 집회 및 시위에 관한 법 등에 따라 엄정한 사법 조치를 하기로 했다.¹⁾

집회금지는 지자체장이 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’ 제49조 1항 2호²⁾에 의해 집회금지 행정명령을 내리고 경찰이 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제5조 1항 2호³⁾를 적용해 이뤄진다. 집회금지 명령을 위반할 경우 300만원 이하의 벌금(감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제80조 제7호)을 부과한다. 아래의 표에서 나타나듯이 지자체의 행정명령과 경찰의 집회·시위 금지와 제한 통고로 2020년 집회·시위 건수와 참석인원은 전년 대비 대폭 감소하였다.⁴⁾

1) 연합뉴스, 코로나 확산우려 집회 '공공안녕 위협' 간주되나...경찰 법리검토, 2020.02.25., <https://www.yna.co.kr/view/AKR202002250848000004>

2) 제49조(감염병의 예방 조치) ① 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 하며, 보건복지부장관은 감염병을 예방하기 위하여 제2호, 제2호의2부터 제2호의4까지, 제12호 및 제12호의2에 해당하는 조치를 할 수 있다.

2. 흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 것

3) 제5조(집회 및 시위의 금지) ①누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.

2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

4) 치안정책연구소, 치안전망 2021, 176쪽

연도	신고건수	개최횟수	금지통고건수	금지통고사유
2018	81,358	68,315	12 (0.015%)	8조3항(장소경합) 11건 11조(금지장소) 1건
2019	129,637	95,266	9 (0.007%)	8조3항(장소경합) 6건 11조(금지장소) 2건 12조1항(교통소통) 1건
2020	138,636	77,453	4,380 (3.16%)	5조1항2호(공공질서위협) 4,052건 8조1항(잔여집회금지) 326건 8조5항1호(생활평온침해) 1건 11조(금지장소) 1건

[표1] 전국 집회 개최/금지 현황 (자료: 경찰청 정보공개청구)

연도	신고건수	개최횟수	금지통고건수	금지통고사유
2018	29,592	16,170	1 (0.003%)	11조(금지장소) 1건
2019	36,551	19,936	1 (0.002%)	11조(금지장소) 1건
2020	34,944	13,595	3,865 (11.06%)	5조1항2호(공공질서위협) 3,641건 8조1항(잔여집회금지) 222건 8조5항1호(생활평온침해) 1건 11조(금지장소) 1건

[표2] 서울 집회 개최/금지 현황 (자료: 경찰청 정보공개청구)

[표1]과 [표2]를 보면 2020년 집회금지 통고 건수는 2018년, 2019년에 비해 상당히 증가했고, 금지 사유의 대부분이 코로나19(공공질서위협)였다는 것을 확인할 수 있다.

집회금지는 주로 각 지자체의 고시에 의해 집회금지 장소를 지정하는 방식으로 시행되었는데, 고시를 해제하지 않는 이상 금지장소는 유지된다. 지자체가 특정 집회의 개최를 앞두고 집회 취소를 요청하거나 집회금지 행정명령⁵⁾을 내리는 경우도 있었다. 그와 더불어 집회금지 장소가 아닌 곳에 대해서는 방역 단계에 따라 지자체가 집회 인원 제한을 두었다.

5) 서울소식, 보도자료, 7월 4일 민주노총 집회에 대해 집회금지 행정명령 조치, 2020.07.02., https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/319973?tr_code=snews
서울소식, 보도자료, 서울시, 8월 15일 개최 집회에 대해 집회금지 행정명령 조치, 2020.08.13., https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/322914?tr_code=snews
서울소식, 보도자료, 서울시, 민주노총에 여의도 일대 12.4~12.9 집회금지, 2020.12.03., https://www.seoul.go.kr/news/news_report.do#view/329173

2) 집회금지와 방역조치의 상관관계

박원순 전 서울시장은 2020년 2월 21일 긴급 브리핑을 통해 “대규모 집회가 시민 건강을 위협해 집회금지를 통보”한다며 “위반 시 벌금 300만 원의 불이익이 있으니 시민들이 따라주길 바란다”고 말했다.⁶⁾ 이어 2월 26일, 서울시는 서울역 광장에서 서울광장, 청계광장, 광화문광장, 효자동삼거리로 이어지는 광장 도로 및 주변 인도와 종로1가 등 주요 장소에 대한 집회금지 고시(서울특별시고시 제 2020-85호)를 발표하며 “집회금지가 감염병 확산을 막고 시민 생명과 건강, 안전을 지키기 위한 불가피한 조치”라고 밝혔다.⁷⁾ 이튿날 서울시와 종로구는 공무원 100명과 용역 인력 200여 명, 경찰 병력 12개 중대 등을 동원해 광화문 정부서울청사 인근에 설치된 고 문중원 기수 대책위 농성장을 비롯해 4개 단체가 설치한 천막 7개 동과 집회 물품을 강제 철거했다.

집회금지 외에도 코로나19의 확산 상황에 따라 다양한 방역조치가 시행되었다. 이런 조치들은 과학적 근거와 더불어 이러한 조치가 시민들의 건강과 일상생활의 영위에 미치는 영향과 권리침해 정도 등의 조건과 상황을 고려하여 유동적으로 적용하는 것이 원칙이다. 집회금지가 불가피하더라도 여타의 방역조치의 정도와 비교해 봤을 때 적절한 정도로 취해진 조치였는지 평가해볼 필요가 있다.

질병관리청은 국내 코로나19 발생 시기 및 양상에 따라 2020년을 크게 5개의 시기로 구분하였다.⁸⁾

• 제1기 (1.20.~2.17.)

20년 1월 20일 국내 첫 확진자(해외유입)가 발생하였으며 이후 중국 등 해외유입 및 이를 통한 전파 등 개별적, 산발적 사례가 주로 확인

• 제2기 (2.18.~5.5.)

본격적으로 국내 대규모 유행이 발생한 시기이며 신천지대구교회 관련 대규모 집단 발생을 중심으로 2~3월 대구·경북지역에 큰 유행이 발생. 이 기간 확진자는 일 평균 138.1명

• 제3기 (5.6.~8.11.)

5월 초 클럽, 물류센터 등의 집단발생을 시작으로 수도권 지역 내 소규모·산발적 집단감염으로 발생. 해당기간 동안 일 평균 확진자는 39.3명

• 제4기 (8.12.~11.12.)

8월 중순 사랑제일교회·815 서울도심집회 관련 집단발생 등 수도권 지역 내 종교시설·집회·다중이용시설 등에서 확진자가 증가, 수도권발 집단감염이 전국으로 확산되는 양상

• 제5기 (11.13.~12월)

11월 중순까지 전국 일 평균 100명 내외로 억제 중이던 발생이 12월 현재까지 일 평균 1,000명 수준으로 증가. 집단발생 양상은 종교시설, 의료기관·요양병원, 사업장, 다중이용시설 등에서 계속 발생 중이며, 가족·지인·동료 등을 통한 추가 전파도 지속.

6) 중앙일보, 박원순 "광화문 일대 집회금지...서울내 신천지 폐쇄한다", 2020.02.21., <https://news.joins.com/article/23711960>

7) 내 손안에 서울, 코로나19 확산 방지를 위해 도심 집회 제한 강화, 2020.02.26., <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1270860>

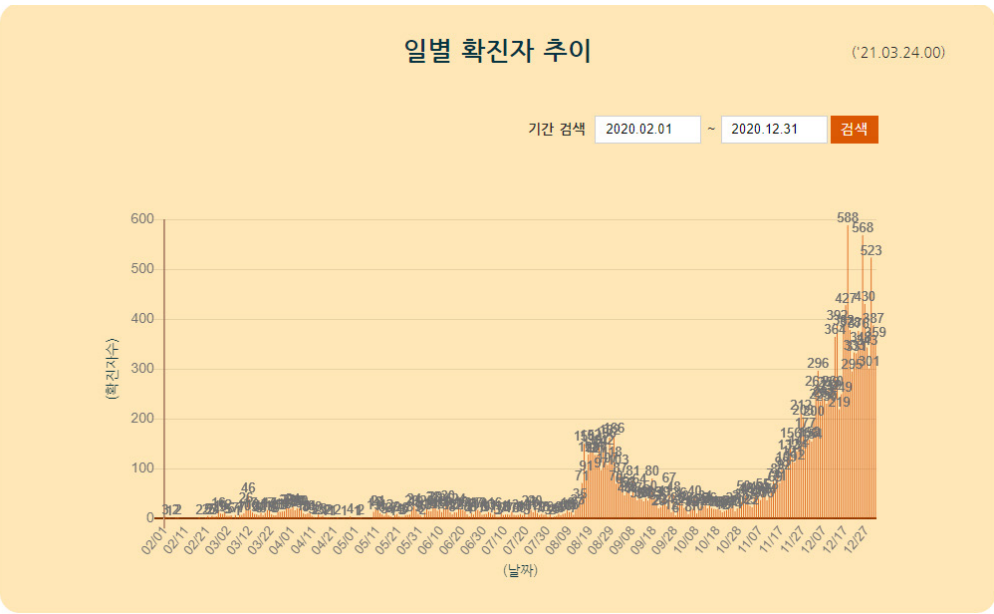
8) 질병관리청 정례브리핑, 2020.12.31., https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a20501010000&bid=0015&list_no=711635&cg_code=&act=view&nPage=26

질병관리청의 구분에 따르면 코로나19가 확산된 시기는 제2기, 제4기, 제5기라는 것을 알 수 있다. [그림1]을 보면 전국적으로 확진자가 증가하던 시기를 구체적으로 확인할 수 있다. 제2기 중 2월 19일부터 증가했다가 4월에 들어서면서 감소했고, 제4기인 8월 15일 이후 증가해서 9월 이후 감소세를 보이다가 제5기에 다시 증가했다.

그런데 서울시의 경우 [그림2]에서 볼 수 있듯이 확진자 추이는 8월 15일을 경계로 증가했고 9월 이후 감소했다가 11월부터 다시 증가한 것을 확인할 수 있다. 제2기에는 대구·경북 지역을 중심으로 코로나19가 확산되었기 때문이다.



[그림1] 2020년 전국 신규 확진자 현황(자료: 시사IN)(*)



[그림2] 2020년 서울시 신규 확진자 현황(자료: 서울특별시)(**)

(*) <https://covid19.sisain.co.kr/>

(**) <https://www.seoul.go.kr/coronaV/coronaStatus.do>

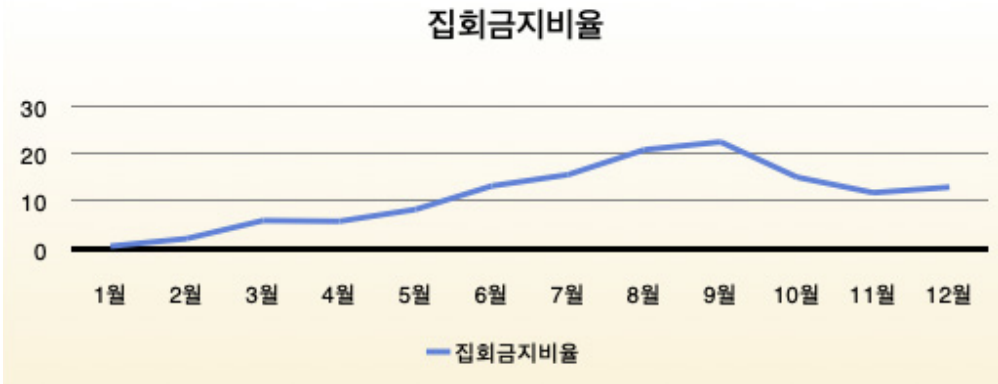
그렇다면 서울시의 집회금지 조치는 확진자의 증감에 따라 조정되었을까? 2020년 서울의 월별 집회 금지 현황(표3)을 보면 집회금지는 2월부터 시간이 지날수록 꾸준히 증가하는 경향을 보인다. 특히 3월, 6월, 8월에 집회금지 건수가 큰 폭으로 증가했고, 6월 이후부터는 금지 건수 비율이 개최 건수 비율을 앞질렀다.

	신고건수	개최횟수	개최건수	금지통고건수	금지통고사유
1월	3,105	1,503	421(13.6%)	14 (0.45%)	잔여집회금지 14건
2월	2,886	1,268	261(9.04%)	59 (2.04%)	잔여집회금지 19건 공공질서위협 39건 사생활평온침해 1건
3월	2,743	1,080	230(8.38%)	160 (5.83%)	잔여집회금지 5건 공공질서위협 155건
4월	2,522	872	225(8.92%)	145 (5.68%)	잔여집회금지 1건 공공질서위협 144건
5월	2,696	834	251(9.31%)	220 (8.16%)	잔여집회금지 2건 공공질서위협 218건
6월	3,008	1,064	327(10.87%)	394 (13.1%)	잔여집회금지 147건 공공질서위협 247건
7월	3,305	1,409	363(10.98%)	511 (15.46%)	잔여집회금지 6건 공공질서위협 505건
8월	2,884	840	191(6.62%)	597 (20.7%)	잔여집회금지 19건 공공질서위협 578건
9월	2,408	673	185(7.68%)	538 (22.34%)	잔여집회금지 9건 공공질서위협 529건
10월	2,824	1,108	356(12.6%)	422 (14.94%)	공공질서위협 421건 금지장소 1건
11월	3,237	1,521	386(11.92%)	378 (11.68%)	공공질서위협 378건
12월	3,326	1,423	255(7.67%)	427 (12.84%)	공공질서위협 427건
합계	34,944	13,595	3,451 (9.88%)	3,865 (11.06%)	

[표3] 2020년 서울 집회 개최/금지 월별 현황(자료: 경찰청 정보공개청구)^{*)}

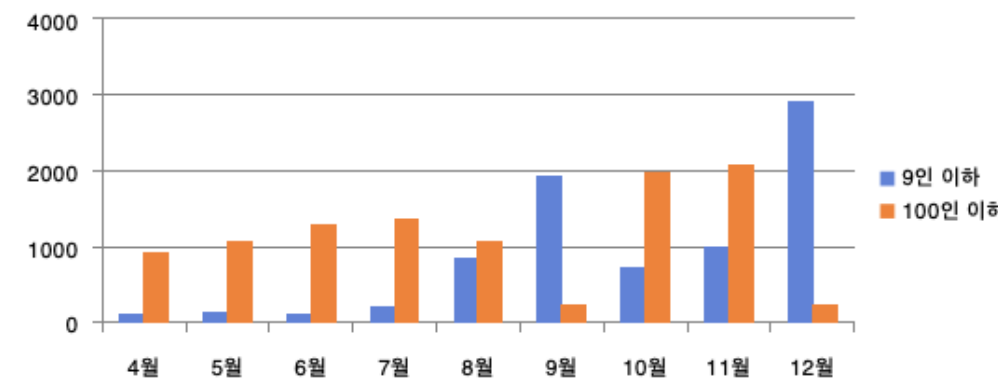
(*) 집회 신고가 1건이어도 같은 집회를 여러 날짜에 반복해서 하는 경우 신고 1건에 여러 날짜가 포함되는 경우가 많다. 개최 횟수는 신고 1건에 포함된 여러 날짜 중 실제로 집회를 개최한 수이기 때문에 개최 건수보다 많다. 집회신고 된 각 집회가 개최된 것이 개최 건수이다.

[그림2]에서 볼 수 있듯이 2020년 3월 중순부터 8월 중순까지 서울시 확진자 수는 상대적으로 적은 수를 유지하고 있었다. 그러나 이 시기 집회금지율은 계속 상승(그림3)하였다. 이는 서울시의 집회금지 조치 이후 각 자치구의 집회금지 조치가 이어졌고, 이와 더불어 집회금지 고시의 해제가 드물어 집회가 금지된 장소의 수 역시 늘었기 때문이다.



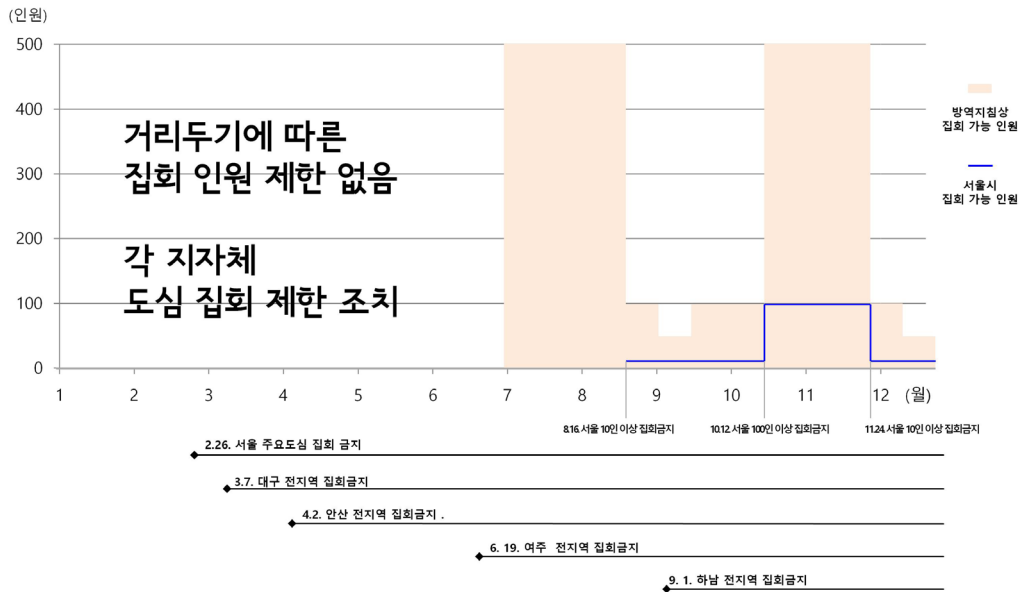
[그림3] 2020년 서울 집회신고 대비 금지 비율

9월 이후 집회 개최율이 상승하고 금지율이 감소하는 경향을 보이는데(표4) 이는 집회 금지, 제한 조치에 따라 집회가 소규모로 진행되었기 때문인 것으로 보인다. 집회를 개최하기 어려운 상황에서 집회를 계획했다가 포기하거나 소규모 기자회견으로 대체하는 상황이 이어진 것이다. 따라서 집회 개최 건수는 늘어도 집회 참가자 수는 상당히 줄었을 것으로 보인다. 제한된 조건 속에서 집회를 진행하기 위해 사람이 아닌 인형을 집회 참가자로 하거나 온라인 행동을 모색하는 등 집회를 대신할 방법을 찾아야 했다. 그러나 이런 방법이 본질적 의미에서의 집회나 농성을 온전히 대신하기는 어려웠다.



	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
9인 이하	96	125	97	213	843	1912	709	997	2902
100인 이하	920	1063	1296	1355	1071	232	1976	2063	238

[표4] 소규모 집회신고 현황



[그림4] 시간에 따른 집회 참여가능 인원수의 변화와 지역별 집회금지조치

2020년 2월 대구 신천지교회를 중심으로 대구·경북 지역에 코로나19가 확산되기 시작하자 2월 21일 서울시는 광화문광장, 서울광장, 청계광장과 주변 차도와 인도에 집회금지를 통보하고 집회를 예정 중이던 17개 단체에 집회금지 공문을 발송했다. 이어서 2월 27일 서울시와 종로구는 문재인하야 범국민투쟁본부(범투본), 고 문중원 기수 시민대책위원회 등 4개 단체가 설치한 천막 7개 동을 강제 철거했다. 코로나19가 본격적으로 확산되자 고 문중원 기수 시민대책위는 오세훈지와 108배 행사만 진행하고, 2월 22일로 예정되었던 희망버스 집회는 연기하였다. 그에 더해 참가자들에 대한 예방조치 계획을 작성하는 등 정부의 코로나19 방역 대책에 협조하는 방향으로 분향소를 운영할 계획을 밝혔지만, 종로구청은 코로나19를 이유로 행정대집행을 진행했다. 정부는 2월 23일 위기 경보를 ‘경계’에서 ‘심각’ 단계로 상향한 뒤 현재까지 유지하고 있다(2021년 7월 기준).

3월 22일부터 4월 19일까지 강도 높은 사회적 거리두기 시행과 함께 정부는 종교 시설, 실내 체육시설 일부, 유흥시설의 운영 중단을 권고했다. 같은 시기에 서울 자치구별로 집회금지 고시가 이어졌다.⁹⁾ 그러다 4월 20일 서울시 코로나19 신규 확진자 ‘0명’을 기록했고, 4월 20일부터 5월 5일까지 완화된 거리두기가 시행되었다. 기존에 운영 중단을 권고했던 유흥시설, 일부 생활체육 시설, 학원, 종교 시설의 경우 가급적 운영을 자제하도록 권고 수준을 하향 조정했다.

9) 강서구(공고 제2020-635호), 영등포구(고시 제2020-58호), 동작구(공고 제2020-1232호), 서초구, 서대문구(고시 제 2020 - 33 호), 중구(제2020-42호), 동대문구(공고 제2020- 302호)

5월 6일부터는 사회적 거리두기가 생활 속 거리두기로 전환되었다. 이 시기에 서울시는 공공시설과 문화시설, 프로스포츠 경기 등은 단계적으로 개방했지만, 집회금지 조치는 그대로 유지했다. 서울시는 도심 집회와 시위는 야외환경이지만 밀집·밀착되어 집단감염 위험도가 높고, 확진자 발생 시 감염 경로 파악이 어렵다¹⁰⁾는 이유로 도심 집회·시위 금지를 이어가겠다고 밝혔다. 경찰은 “감염병 위기경보 단계가 ‘심각’에서 ‘경계’로 낮춰질 경우, 방역 당국의 기초에 맞춰 집회 관리에 나설 예정”이라고 했지만¹¹⁾ 2020년 2월 이후 경보단계는 ‘심각’ 단계에서 한 번도 낮아진 적이 없기 때문에 집회에 대한 금지 기조는 계속해서 이어졌다.

이 기간에 코로나19를 이유로 해고된 아시아나케이오 노동자들의 농성장이 강제 철거됐다. 아시아나 종로사옥 앞에 설치된 농성장은 5월 18일 철거되었고, 5월 26일 종로구청은 농성장이 있는 일대를 포함해 총 7구간에 걸쳐 집회금지 고시(고시 제2020-64호)를 발표하면서 경찰에 농성장 강제 철거를 위한 협조를 요청했다.

6월 28일 정부는 방역체계의 명칭을 ‘사회적 거리두기’로 통일하고 확산 정도에 따라 1~3단계로 구분해 시행하겠다고 밝혔다. 당시 시행 중이었던 ‘생활 속 거리두기’는 사회적 거리두기 1단계에 해당했는데 이 단계에서는 위험을 관리하면서도 방역과 경제활동 등 일상 생활을 양립·지속하는 것을 목표로 한다. 그에 따라 거리두기, 마스크 착용 등의 방역 수칙을 준수하면서 집합·모임·행사를 실시할 수 있었고, 스포츠 행사도 같은 전제하에 관중이 제한적으로 입장할 수 있었다. 학교 및 유치원은 방역 수칙을 준수하며 등교 수업과 원격 수업을 병행실시했다. 그러나 일상의 유지에 집회라는 기본권은 고려되지 않았고, 주요 도시의 집회금지 고시는 계속 유지됐다.

민주노총은 7월 4일 코로나19 사태에 대한 대책으로 해고 금지, 전 국민 고용보험 제도 도입, 비정규직 철폐를 요구하는 전국 노동자대회를 여의도에서 진행할 예정이라고 밝혔다. 그러자 서울시는 언론을 통해 집회 취소를 압박하였고, 6월 30일에는 집회 취소요청 공문을 발송했다. 민주노총은 참가자 체온측정, 명부 작성 등 기본적인 방역 대책을 준수하겠다는 방침을 서울시에 알렸으나 서울시는 7월 2일 집회금지 행정명령을 내렸다. 결국 민주노총은 예정했던 집회를 취소했다.

8월 15일 광복절 집회 이후 확진자가 증가하면서 서울을 시작으로 사회적 거리두기 2단계가 전국적으로 시행되었다. 거리두기 2단계에서는 실내 50인, 실외 100인 이상이 참여하는 행사는 금지되는데 유독 집회만 3단계 기준인 10인 이상 참여 금지 기준이 적용되었다. 이에 대해 서울시는 "코로나19

10) 조선비즈, 서울시, 미술관·박물관 단계적 개방...집회·시위는 계속 금지, 2020. 05. 06., https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/06/2020050602522.html

11) 헤럴드경제, '사회적 거리두기' 종료됐지만...경찰 "집회 관리, 현행 기조 유지", 2020. 05. 06., <https://news.v.daum.net/v/20200506103434109>

확산 위험을 차단하기 위해 선제적인 조치를 결정했다"고 밝혔다. 이 조치는 계속 연장되어 10월 11일까지 유지되었다.

서울시는 9월 28일부터 10월 11일 24시까지 2주간을 ‘추석 특별 방역기간’으로 지정하고 사회적 거리두기 2단계 조치를 이어갔다. 연휴 기간에는 시립미술관, 서울도서관 등 63개의 공공문화시설이 문을 열었다. 그러나 집회의 경우 계속해서 10인 이상 집회는 금지했으며, 10인 이하 집회, 집회금지 구역 외 집회라도 감염 위험이 있는 경우 금지조치하겠다고 밝혔다. 특히 10월 3일 개천절과 10월 9일 한글날 집회 강행시 서울지방경찰청과 협력, 철저한 현장 채증을 통해 금지조치를 위반한 주최자와 참여자를 고발하고 확진자가 발생할 경우 손해배상 청구도 병행할 계획임을 밝혔다.¹²⁾

사회적 거리두기가 1단계로 하향된 10월 12일부터 100인 이상 집회금지로 전환했다. 거리두기 1단계에서는 방역수칙(거리두기, 마스크 착용 등)을 준수하면서 집합·모임·행사가 허용되지만, 집회에 대해서는 2단계 기준을 적용했다. 서울시는 100명 미만이 참가하는 집회에 대해 ▲체온측정 ▲명부 작성 ▲마스크 착용 ▲2m 이상 거리두기 등 7개 항목의 방역수칙을 준수하도록 했다. 그러나 1단계로 내려간 시기에도 종로구와 중구 등 주요 도심의 경우 코로나19 확산 방지를 위해 집회 금지조치를 유지한다는 서울시 방침에 따라 이 지역에서의 집회는 계속 금지하였다.

11월 7일, 정부는 사회적 거리두기를 3단계에서 5단계로 개편했다. 서울시는 11월 24일부터 사회적 거리두기를 1.5단계에서 다시 2단계(100인 이상의 모임·행사 금지)로 상향했는데, 집회의 경우 3단계 조치인 전 지역 10인 이상 집회금지 조치를 시행했다.

집회 인원제한 조치로 서울은 집회금지 지역 이외의 곳에서는 오직 9인 집회만 가능했다. 민주노총은 노동조합 및 노동관계조정법(노조법) 개정안 처리 반대와 중대재해기업처벌법 등 ‘전태일 3법’ 제정을 요구하기 위해 여의도 일대 23개소에 9인 규모의 집회 및 행진을 신고했다. 그러나 서울시는 12월 4일부터 9일까지 여의도 일대 민주노총 및 산별노조의 모든 집회를 금지했고, 경찰은 민주노총과 산별노조에 집회 제한 통고서를 전달했다. 경찰은 “단체 간 연대 및 대규모 집회가 개최돼 불특정 다수 접촉을 통한 코로나19 전파위험이 우려된다”며 “집회를 강행하면 해산 절차를 진행하는 등 법이 허용하는 범위 내 모든 수단을 동원해 엄정 대응하겠다”는 입장을 밝혔다.¹³⁾

12) 내 손안에 서울, 서울시 추석 특별방역 시행...이것만은 지켜주세요!, 2020.09.28., <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1296953>

13) 경향신문, 민주노총 “노조법 개악 반대” 국회 주변서 집회, 2020.12.04., http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202012041655001

서울시의 2단계 거리두기와 10인 이상 집회금지 고시(서울특별시고시 제2020-488호)는 2021년에 도 유지되었다. 방역당국은 2021년 7월 1일부터 새로운 거리두기(4단계 재편)를 적용할 예정이었으나 수도권 확진자 증가에 따라 재편을 유예하고 7월 1일~14일까지 기존 2단계를 유지했다. 서울시의 10인 이상 집회금지 고시도 2021년 7월 8일 00시부터 별도 공표 시까지로 다시 연장(서울특별시고시 제2021-339호)되었다. 이후 7월 12일부터 수도권에 새로운 거리두기 4단계가 적용되면서 현재(8월 1일)까지 1인 시위 외에 모든 집회는 금지되었다.

민주노총은 ‘7.3 전국노동자대회’를 개최하기 위해 6월 21일 여의도 일대 40개소에 각 9명씩 집회신고를 했고, 6월 22일 서울시, 6월 23일 영등포경찰서는 집회금지를 통보했다. 민주노총은 6월 29일 헌법재판소에 집회결사의 자유 보장 헌법소원청구와 함께 김부겸 국무총리에게 방역 수칙을 엄격히 지켜 진행할 것이니 안전한 집회를 위해 충분한 공간을 열어줄 것을 요구했다. 7월 2일 김부겸 국무총리가 민주노총을 기습 방문해 집회 자제를 요구했고, 정부는 ‘집회 강행 시 엄정 대응 방침’을 발표했다. 7월 3일 경찰은 서울 도심에 213개 부대를 동원해 임시 검문소 59곳을 3중으로 운영했고, 집회 차단을 위해 여의대로와 국회 인근, 광화문 앞에 뺑뺑하게 차벽(경찰버스 500여대)과 펜스를 세웠다. 결국 노동자대회는 장소를 종로3가로 변경해서 8천명이 약식으로 진행했다. 서울경찰청은 52명 규모의 특별수사본부를 편성해 감염병예방방법과 집회 및 시위에 관한 법률 위반 혐의에 대한 수사에 착수했다.

7월 16일~17일 공공운수노조 사무처 상근활동가 3명이 코로나19 양성판정을 받아 김부겸 총리가 가장 먼저 집회 참석과 연결해 확진 사실을 공개했고, 질병관리청은 집회 참석자 대상 코로나19 진단 검사 행정명령을 발령했다. 26일 방역대책본부는 양성판정을 받은 3명이 집회와 무관하며 지역 음식점에서 확진된 사실을 발표했지만, 이미 정치권과 언론은 마치 노동자대회가 4차 확산의 진원지인 것처럼 호도하고 일부 언론은 확진자의 주거 지역도 노출했다.

강원도 원주에서 파업 농성하는 국민건강보험고객센터 노동자와 전국공공운수노동조합은 7월 23일 결의대회를 진행하기 위해 강원도와 원주시의 방역지침(새로운 거리두기 2단계)에 따라 100인 이하 집회로 8곳에 집회신고를 했고 신고지 사이의 거리는 500m였다. 원주시는 집회 하루 전 사회적 거리두기 3단계 격상을 발표하면서 집회 기준에만 거리두기 4단계를 적용(1인 시위만 가능)해 집회를 금지했다. 강원경찰청은 23일 오전 입장문을 내어 “모든 수단을 동원해 현장에서 집결하는 것을 차단하고, 금지된 집회 개최 등 불법행위는 법과 원칙에 따라 엄정하게 처리할 방침”이라고 밝혔다. 이날 경찰은 22개 중대 1,600여 명을 투입해 국민건강보험공단 인근 3곳에 검문소를 설치하고 불심검문, 차량검문을 해 집회 참가자와 차량의 접근을 막았다. 집회 예정 장소인 공단 인근에는 경찰버스 차벽과 철제 펜스를 설치했다.

공공운수노조는 당시 원주시가 변경한 거리두기 3단계에 맞춰 49명씩 500m 거리를 띄우고 집회를 하려 했으나, 경찰 봉쇄에 막혀 참가자들이 언덕을 오르기도 했다. 이렇게 집회 장소를 찾아가는 모습을 언론들이 '좀비'에 비유하는 보도를 했다. 강원경찰은 전담 수사팀을 꾸려 집회 주최자와 원주시가 고발한 민주노총 조합원들에 대한 수사에 착수했다.

7월 30일 국민건강보험공단 앞 민주노총 주최 '비정규직 노동자 직접 고용 촉구 집회'를 원주시의 3단계 거리두기에 맞춰 50명 미만으로 민주노총 대표자 등이 참석하고 전국 1인 시위 및 온라인 시위를 병행하는 것으로 발표했다. 그러나 경찰은 집회시간 30시간 전인 29일 오전부터 19개 중대 1,300여 명을 투입하고, 차벽과 철제 펜스를 설치하는 등 원천봉쇄를 했다.

전체적으로 살펴보면, 사회적 거리두기 단계가 구체화되지 않았던 2020년 상반기까지 중앙정부는 기본적으로 정부 운영 기관에 대한 휴관 지침과 실내 밀집 행사나 공간 운영과 관련해 자제할 것을 요

<div> <div> <div></div> <div>보건복지부</div> </div> <div> 주요 방역조치 2. 일상 및 사회·경제적 활동 </div> </div>					
구분	1단계	1.5단계	2단계	2.5단계	3단계
<div> <div></div> <div>마스크착용 의무화</div> </div>	중점·일반관리시설, 대중교통, 의료기관, 약국, 요양시설, 주야간보호시설, 집회·시위장, 종교시설, 실내 스포츠 경기장, 고위험 사업장 등	1단계에 실외 스포츠 경기장 추가	실내 전체, 위험도 높은 실외 활동	실내 전체, 2m 이상 거리 유지가 어려운 실외	
모임·행사	500명 이상 행사는 지자체 신고·협의 필요, 방역수칙 의무화	1단계 조치 유지, 축제 등 일부 행사는 100인 이상 금지	100인 이상 금지	50인 이상 금지	10인 이상 금지
스포츠 관람	관중 입장(50%)	관중 입장(30%)	관중 입장(10%)	무관중 경기	경기 중단
교통시설 이용	마스크 착용 의무화		교통수단(차량) 내 음식 섭취 금지 추가 (국제항공편 제외)	KTX, 고속버스 등 50% 이내로 예매 제한 권고 (항공기 제외)	KTX, 고속버스 등 50% 이내로 예매 제한 (항공기 제외)
<div> <div></div> <div>등교</div> </div>	밀집도 2/3 원칙, 조정 가능	밀집도 2/3 준수	밀집도 1/3 원칙 (고등학교 2/3) 최대 2/3 내에서 운영 가능	밀집도 1/3 준수	원격수업 전환
※ 단계 조정 시 방역 및 집단감염 상황에 따라 종교계와 협의하여 구체적 조치 내용 및 대상 결정					
<div> <div></div> <div>종교활동</div> </div>	좌석 한 칸 띄우기 모임·식사 자제 권고 (숙박행사 금지)	정규예배 등 좌석 수의 30% 이내로 제한 모임·식사 금지	정규예배 등 좌석 수의 20% 이내로 제한 모임·식사 금지	비대면, 20명 이내로 인원 제한 모임·식사 금지	1인 영상만 허용 모임·식사 금지
<div> <div></div> <div>직장근무</div> </div>	기관·부서별 적정 비율 재택근무 등 실시 권고 (예: 1/5 수준)	기관·부서별 재택근무 등 확대 권고 (예: 1/3 수준)		인원의 1/3 이상 재택근무 등 권고	필수인력 이외 재택근무 등 의무화
	고위험사업장 (콜센터, 유통물류센터) 마스크 착용 의무화	고위험사업장 마스크 착용, 환기·소독, 근로자 간 거리두기 등 의무화			

[그림5] 사회적 거리두기에 따른 주요 방역조치 (2020.11.7.부터)

사회적 거리 두기 개편안 주요 방역수칙

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
단계 명칭	지속적 억제상태 유지	지역 유행/인원 제한	권역 유행/모임 금지	대유행/외출 금지
결정·조정 권한	시·군·구, 시·도, 중대본	시·군·구, 시도, 중대본	시·군·구, 시도, 중대본	중대본
기준	인구 10만 명당 1명 미만 (주간 평균) ▶ 전국 : 500명 미만 ▶ 수도권 : 250명 미만	인구 10만 명당 1명 이상 (주간 평균이 3일 이상 기준 초과) ▶ 전국 : 500명 이상 ▶ 수도권 : 250명 이상	인구 10만 명당 2명 이상 (주간 평균이 3일 이상 기준 초과) ▶ 전국 : 1,000명 이상 ▶ 수도권 : 500명 이상	인구 10만 명당 4명 이상 (주간 평균이 3일 이상 기준 초과) ▶ 전국 : 2,000명 이상 ▶ 수도권 : 1,000명 이상
모임	방역수칙 준수	8명까지 모임 가능 (9인 이상 사적모임 금지)	4명까지 모임 가능 (5인 이상 사적모임 금지)	18시 이후 2명까지 모임 가능 (3인 이상 사적모임 금지) ※ 18시 이전에는 4인까지 모임 가능
- 1차 이상 접종자는 직계가족 모임 제한 인원내 미포함 - 예방접종 완료자는 사적모임 제한 인원내 미포함 (4단계 제외)				
행사	500인 이상 행사 시 지자체 사전 신고	100인 이상 행사 금지	50인 이상 행사 금지	행사 금지
예방접종 완료자는 행사 제한 인원내 미포함				
집회	500인 이상 집회 금지	100인 이상 집회 금지	50인 이상 집회 금지	1인 시위 외 집회 금지
예방접종 완료자는 집회 제한 인원내 미포함				

[그림6] 사회적 거리 두기에 따른 주요 방역조치 (2021.7.1.부터)

청 또는 권고하였으나 상황별로 지자체가 행사를 금지하거나 운영을 중단할 수도 있도록 했다. 이에 따라 다른 행사는 주최 측이 자체적으로 중단이나 연기 등을 결정할 수 있는 여지가 있었지만, 집회의 경우 방역수칙을 따르고 규모를 줄인다 하더라도 지자체장에 의해 일방적으로 금지되었다. 기본권 행사의 금지라는 엄청난 권한이 지자체장에게 주어졌는데 어떤 정부 기관도 이에 대한 원칙과 대안을 마련하려고 하지 않았다. 종교활동의 경우 정부가 권고했던 비대면 활동이 실질적으로 이행될 수 있도록 과학기술정보통신부와 문화체육관광부가 다양한 지원을 하였다. 그러나 똑같은 기본권임에도 불구하고 집회 및 시위에 대한 권리와 관련하여 중앙정부 및 지자체는 금지 및 제한이라는 조치를 하는 것 이외에 권리 보장을 위한 어떤 대책도 강구하지 않았다.

2020년 상반기에 서울시는 집회가 전혀 허용되지 않는 도심의 집회금지 구역과 각 자치구가 지정한 집회금지 구역을 중심으로 집회를 금지했다. 이후 거리두기 단계가 설정되면서부터는 금지장소와 함께 인원 제한의 통제가 함께 이뤄졌다. 8월 이후부터는 99인의 집회가 가능했던 사회적 거리두기 1단계(10.12~11.23) 시기를 제외하고는 서울시 전 지역에서 10인 이상 집회를 금지해왔다. 이는 코로나 19의 확산과 이에 따른 거리두기와는 별개로 집회금지 행정명령이 별도로 작용한 결과이다. 집회에

는 사회적 거리두기 단계보다 언제나 한 단계 더 높은 기준이 적용되었다. 사회적 거리두기에서 집회가 별도로 구분되지 않기 때문에 모임·행사와 같은 기준이 적용되어야 하지만, 지자체의 명령으로 집회에만 별도의 조치가 추가로 내려진 것이다.

그리고 이 조치들에 대해 서울시는 “10인 이상 집회금지는 사회적 거리두기 3단계에 준하는 선제적 조치로 집회로 인한 코로나19 확산을 막는데 기여했다”고 평가했다¹⁴⁾. 이와 같은 평가의 구체적인 근거가 무엇인지 확인할 수는 없다. 그러나 서울시는 집회금지에 대한 조치가 적절하고 비례적이었는지, 이 조치로 발생하는 문제는 없었는지 평가·조정하는 과정을 갖지 않았다. 집회의 권리라는 기본권 침해로 발생하는 문제를 고려하지도 않은 채 ‘10인 이상 집회금지 조치’를 성과라고 단정할 수는 없다.

3) 집회금지와 처벌

코로나19는 사람의 생명과 건강에 직접적인 위협을 가하였다. 그러나 코로나19로 파생되는 문제들도 보건 문제 못지않게 심각했다. 경제위기를 이유로 불안정 비정규직 노동자를 해고하고, 감염에 취약한 환경에서 사람이 노동하고 생활하고, 불평등과 혐오가 강화·확산되는 등 여러 측면으로 사회적 약자들의 삶은 더욱 위태로워졌다. 방역조치가 무엇보다 우선시 되는 상황에서 이렇게 취약한 상황에 놓인 당사자들이 자신의 목소리를 내기란 쉽지 않은 일이다. 취약한 조건에 놓인 사람들이 자신의 문제를 드러내고, 논의하고, 공론화하기 위하여 집회는 반드시 필요하다. 이는 집회가 단순히 개인적 차원의 문제가 아니라 공동체적 차원의 문제이고, 사회적 차원의 문제라는 것을 확인시켜준다. 집회가 금지 혹은 제한되는 상황에서, 집회를 했다는 이유만으로 처벌을 받게 된다면 당사자들은 더욱 위축되고 그로인해 더 취약한 상황에 놓일 수밖에 없다.

특히 코로나19와 관련된 노동 현안의 문제를 제기하려 했던 집회가 금지되면서 이후 기소로 이어졌는데, 방역조치를 철저히 했고 확진자가 발생하지 않았음에도 경찰은 금지된 집회를 했다는 이유로 감염병예방법 및 집시법 위반을 적용했다.

2020년 5월1일 노동절에 비정규직 이제그만 공동행동은 코로나19 위기에 처한 비정규직 노동자의 실상을 알릴 목적으로 서울시청과 광화문 등에서 집회를 계획하였으나 서울시와 경찰청은 집회 금지를 통보했다. 당일 모든 참가자들이 마스크와 방진복, 라텍스 장갑을 착용하고 일정 거리를 유지하면서 집회를 진행했지만 이후 경찰은 집회에 참여한 10여 명을 감염병예방법 위반을 적용하여 기소의 견으로 송치하였다. 8월 15일 민주노총은 2천여 명이 참가한 '8·15 노동자대회'를 기자회견으로 변경하여 보신각 인근에서 진행하였는데 참가자 모두에게 마스크와 페이스선틸을 착용하게 하는 등 철

14) 연합뉴스, 서울 집회금지 기준 10명→100명…도심집회 계속 금지, 2020.10.12., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201012066351004>

구분	합계	수사 중	수사 종결	
			기소	불기소 등
격리조치 위반	610명	124명	446명, 구속 7명	40명
집합금지위반	758명	357명	383명	18명
집회금지 위반	108명	40명	60명	8명
역학조사 방해	132명	104명	22명, 구속 3명	6명
기타 위반사항	22명	7명	11명, 구속 1명	4명
합계	1,630명	632명	922명, 구속 12명	76명

[표5] 2020년 코로나19 관련 감염병예방법 위반 사법처리 현황(2020.8.26.)(*)
(8월 15일 광화문 집회 및 성북 사랑제일교회와 관련된 인원 포함)

저하게 방역조치를 했다. 그럼에도 경찰은 집시법 및 감염병예방법 위반 혐의를 적용해 주최자 8명을 검찰에 송치했고, 검찰은 불구속 기소했다. 역시 방역을 이유로 금지했던 12월 8일 국회 전태일 3법 쟁취, 노동개악 저지 투쟁 집회의 주최자 5명도 기소되었다. 11월 13일 진행된 전태일 50주기 비정규직 노동자 결의대회는 금지된 집회가 아니었지만 주최자 3인이 기소되었다.

2021년에 진행된 집회 중 6월 전국택배노조의 상경집회에 대해 서울경찰청은 31명에 대해 내사에 착수했고, 7.3 전국노동자대회에 대해서는 25명에 대해 내사에 착수했으며 그 중 23명을 입건(7.19)했다. 7월 23일 전국공공운수노동조합 결의대회와 관련해 집회 및 시위에 관한 법률과 감염병예방법 위반 등 혐의로 20여명이 입건되었고, 앞으로 적어도 수백 명이 입건 대상인 것으로 알려졌다.

민주노총 양경수 위원장은 5월 1일 노동절 전국노동자대회, 6월 9일 청운효자동 주민센터 앞 분향소 설치 집회, 6월 15~16일 전국택배노조 집회, 6월 19일 중대재해 노동자 합동추모제 등 2021년 5~6월 개최 민주노총 집회에 관해 조사를 받았다. 7월 3일 노동자대회에 대해서도 출석 요구를 받고 있다.

대구의 경우 2020년 2월부터 지금까지 대구 전 지역에서 집회가 금지된 상태가 지속되고 있다. 집회·시위에 대한 권리를 최소한으로라도 보장받을 방법이 없었기 때문에 대구에서는 이 기본권을 행사하는 것 자체가 불법이 되어 버렸다. 민주노총 대구지역본부가 2020년 6월과 7월에 방역조치를 준수하며 집회를 진행했지만, 대구지법은 민주노총 대구지역본부장에게 징역 10월에 집행유예 2년을 선고했다. 재판부는 “코로나19 ‘심각’ 단계에서 집회금지 통고를 위반하고 집회를 연 피고인 행위는 위험성에 비추어 책임이 무겁지만 방역수칙을 준수하면서 집회를 진행한 점, 다행히 감염 사례가 발생하지 않은 점 등을 종합했다”고 밝혔다.¹⁵⁾

15) 연합뉴스, 집회제한명령 어긴 민주노총 대구본부장 징역형 집행유예, 2020.12.19., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201218112000053>

(*) <http://www.monews.co.kr/news/articleView.html?dxno=213195>
8월 이후부터는 집회금지와 집합 금지를 통합해 집계했기 때문에 집회금지 위반 현황은 8월까지의 자료로만 확인할 수 있다.

3. 코로나19 관련 지자체 집회금지 행정명령

코로나19라는 팬데믹 상황에 맞춰 정부는 국무총리를 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부(중대본)를 꾸려서 일사불란한 대응체계를 운영해왔다. 코로나19의 특성상 국가적 차원의 대책들이 쏟아졌지만, 핵심 방역조치인 ‘사회적 거리두기’는 지자체가 상당한 재량권을 행사할 수 있었다. 특히 집회·시위의 경우 대부분의 지자체가 행정명령을 통해 집회와 시위를 금지하였다. 서울 및 수도권과 광역시를 중심으로 지금까지 발표된 지자체들의 ‘집회·시위 금지 또는 제한’ 행정명령 현황과 문제점들을 살펴본다.

1) 수도권과 광역지자체의 집회금지 행정명령 현황

• 서울특별시

| 서울시

서울시는 2020년 2월 26일부터 서울역, 광화문 광장, 종로 일대에서의 모든 집회를 금지하는 행정명령을 내렸다. 이 고시는 별도의 해제조치 없이 현재까지 이어지고 있다. 2020년 여름 코로나19 확산 이후 8월, 9월, 11월에는 서울시 전 지역에서 10인 이상 집회를 금지하는 행정명령이 발표됐다. 10월의 경우에는 100인 이상 집회를 금지하였다. 11월 24일 수도권 거리두기 2단계가 실시된 후, 집회에 대해서는 10인 이상 집회 금지 고시가 이어졌다. 2021년에도 10인 이상 집회 금지 고시는 계속 유지되었으며, 7월 12일 수도권에 거리두기 4단계가 실시되면서 1인 시위 외에 모든 집회가 금지되고 있다.

| 서울 자치구

서울시 25개 자치구 가운데, 서울시와 별도로 집회금지 고시를 낸 곳은 10개구였고, 주로 코로나 확산 초기에 집중되어 있다. 이 중 집회금지 고시를 내고 이를 해제하는 별도 고시를 낸 곳은 노원구와 중구(2020년 10월 13일) 두 곳뿐이었다. 동작구, 강서구, 강남구, 종로구는 구청 일대의 집회를 금지했다. 특히 종로구, 동작구, 영등포구는 집회가 많이 개최되는 특정 장소들을 중심으로 광범위하게 집회 금지 고시를 발표했다. 자치구의 행정명령은 모든 형태의 집회를 금지하는 것이며(인원제한이 아님), 특정 장소 또는 관내 일대를 대상으로 했다.

• 6대 광역시(인천, 부산, 울산, 대구, 광주, 대전)

| 인천

2020년 5월 20일 인천시는 시청사 주변 집회·시위를 비롯한 모든 행사에 대해 집합금지 고시를 했으나, 같은 날 100여 명이 모인 드라마 촬영은 허가했다. 차별적 행정명령에 대한 비판이 쏟아지자 다음날(21일) 문화예술 목적의 행사, 기자회견(30인 이내)은 허용하는 행정명령 변경 고시를 했다. 코로나19가 확산되자 2020년 8월 23일 인천시 전역에서 10인 이상 집회를 금지하는 행정명령을 내렸다.

이 고시는 이후 3차례 기간 연장 고시를 통해 유지되고 있다.

| 부산

2020년 11월 27일부터 별도 해제 시까지 집회·시위 인원을 100인 미만으로 제한하는 행정명령을 내렸다.

| 대구

2020년 3월 7일부터 대구시 전역에 별도 고시 전까지 모든 집회를 금지하는 행정명령을 내렸다. 이는 현재까지 유지되고 있다.

| 대전

2020년 10월 6일에서 11일까지 대전역 광장을 비롯해 다수의 장소에서 모든 집회를 금지했다.

| 울산

2020년 9월 6일에서 12일까지 실내 50인 이상, 실외 100인 이상에 대해 집합을 금지하는 행정명령을 내렸다. 집회 참여자들에게 마스크 착용과 함께 2m 간격유지, 발열체크, 손소독과 같은 방역조치 준수를 요청했다.

| 광주

2020년 7월 4일에서 15일까지 실내 50인 이상, 실외 100인 이상 집합금지 행정명령을 내렸다. 집합자들에 대해서는 마스크 착용을 비롯한 방역수칙 준수 의무를 부과했다. 이후 별도 고시를 통해 기간 연장 조치를 4차례 발표했다.

2020년 10월 12일에 실내 50인 이상, 실외 100인 이상 집합 모임 행사를 허용하는 행정명령을 발표했고 참석자들에게 방역수칙 준수 의무를 부과했다.

2020년 11월 15일 500인 이상 모임 행사는 자체방역수칙을 세워 진행하도록 하는 행정명령을 내렸으나, 집회·시위의 경우에는 500인 이상 모이는 것을 금지했다. 11월 17일 변경고시를 통해 집회·시위는 100인 이상 집합을 금지했다.

2020년 12월 3일부터 6일까지 100인 이상 모이는 모임, 행사를 금지하는 행정명령을 내렸다.

• 경기도 지자체(총 31개)

경기도 31개 지자체의 경우, 아래와 같이 모든 집회 또는 5인, 10인 이상 집회를 금지하는 지자체가 대부분이었다. 동두천시만 집회 핵심방역조치 준수를 전제로 집회금지 조치를 발표하지 않았다. 지자체별로 기한을 정하거나 별도 고시를 통해 집회금지 조치를 해제하기도 했지만 대부분 '별도 해제 시까지', '심각단계 해제 시까지'와 같은 사실상의 기한의 정함이 없는 행정명령을 남발했다.

	모든 집회금지	5인 이상 집회금지	10인 이상 집회금지	50인 이상 집회 금지	100인 이상 집회금지
지자체	하남시, 여주시, 안산시, 용인시 (구청사 주변)	광명시, 포천시, 파주시, 가평군, 양평군,	구리시, 의정부시, 고양시, 양주시, 수원시, 용인시, 성남시, 부천시, 화성시, 평택시, 안성시, 과천시	안양시	시흥시

- | 수원시: 별도 해제 시까지 10인 이상 집회금지
- | 용인시: 4개 구청사 집회금지 장소 그 밖의 지역은 100인 이상 집회금지 장소(2020.10.19) // 구청사 집회금지 및 그 밖의 지역은 10인 이상 집회금지 (2020.12.2)
- | 성남시: 지하철역, 건설현장 주변 집회금지 (2020.3.1) // 전 지역 10인 이상 집회금지(2020.12.2)
- | 부천시: 별도 해제 시까지 전 지역 10인 이상 집회금지 (2020.8.22)
- | 화성시: 전 지역 100인 이상 집회금지, 100인 미만 시 방역수칙 준수의무(2020.8.19) // 10인 이상 집회금지, 10인 미만 집회 시 방역수칙 준수(2020.9.3)
- | 안산시: 심각 단계 해제 시까지 관내 모든 집회금지(2020.4.2)
- | 안양시: 심각 단계 해제 시까지 전 지역 50인 이상 집회금지 (2020.11.17)
- | 평택시: 거리두기 2단계 해제 시까지 10인 이상 집회금지 (2020.9.22)
- | 시흥시: 별도 해제 시까지 관내 100인 이상 집회금지 (2020.11.30)
- | 안성시: 별도 해제 시까지 10인 이상 집회금지 (2020.10.7)
- | 과천시: 2020.12.1~14 10인 이상 집회금지
- | 광명시: 별도 해제 시까지 관내 5인 이상 집회금지 (2020.12.20)
- | 양평군: 별도 해제 시까지 5인 이상 집회 금지(2020.9.1)
- | 하남시: 별도 해제 시까지 관내 모든 집회금지(2020.9.1)
- | 여주시: 별도 해제 시까지 관내 모든 집회금지(2020.6.19)
- | 고양시: 별도 해제 시까지 관내 모든 집회금지(2020.4.2) // 2020.11.28~12.7까지 관내 10인 이상 집회금지
- | 파주시: 심각 단계 해제 시까지 전 지역 10인 이상 집회금지(2020.9.4) // 집회제한해제 고시 (2020.11.3) // 2020.12.23~2021.1.3까지 5인 이상 집회금지 // 별도 해제 시까지 5인 이상 집회 금지(2020.1.20)
- | 의정부시: 2020.8.20~9.3까지 집회 시 핵심방역수칙 준수의무 // 심각단계 해제 시까지 10인 이상 집회금지 (2020.9.4)
- | 구리시: 심각단계 해제 시까지 시청사, 역, 마트 호수공원 등 다중이 모이는 곳 집회금지 (2020.3.14) // 심각 단계 해제 시까지 관내 10인 이상 집회금지, 9인 이하 집회 시 방역수칙 준수의무(2020.10.13)

- | 포천시 : 관내 5인 이상 집회금지(2021.1.21)
- | 동두천시 : 심각단계 해제 시까지 집회 핵심방역수칙 준수의무(2020.9.9)
- | 양주시 : 10인 이상 집회금지 (2020.8.24)
- | 가평군 : 별도 해제 시까지 관내 5인 이상 집회금지(2021.2.1)

2) 수도권과 광역지자체의 집회 및 시위 금지 행정명령 경향

집회·시위 관련한 행정명령은 합리적 방역조치와 거리가 멀었다.

작년 2월부터 코로나19가 확산되기 시작하면서 서울시가 가장 먼저 집회금지 고시를 발표했다(2020년 2월 26일). 이때 서울시는 서울 도심을 중심으로 한 특정 장소에 대해 모든 형태의 집회를 금지했고, 기간도 정하지 않았다. 이후 서울의 자치구들과 광역지자체들도 서울시가 내린 형태의 집회금지 행정명령을 발표하였다. 집회 현장에는 다수의 사람이 모이고, 구호 등을 외침으로서 바이러스 감염 위험도가 높아진다는 측면이 있지만, 그와 동시에 대부분 실외에서 진행되어 참가자 간에 충분한 거리두기를 할 수 있다는 점, 쇼핑몰이나 공원처럼 불특정 다수가 모이는 게 아니고 주최 측의 협조를 받아 참여자를 특정할 수 있다는 점 등은 감염 위험도를 낮추는 요인이다. 이런 점을 충분히 고려하여 집회 현장에서 적절한 방역조치를 할 것을 집회 주최 측에 요구하거나 지원하는 형태의 행정을 펼치기는 커녕 지자체들은 시민들의 다양한 공적 활동 중에 집회시위를 가장 먼저, 전면적으로 금지하기 시작했다.

2차 확산 시기인 8월 이후, 주요 지자체들은 장소 제한이 아닌 인원 제한 형태로 집회를 금지하기 시작했다. 기간을 특정하지 않고, ‘심각 단계 해제’ 또는 ‘별도 해제 시’까지라는 단서 조항을 달고 10인 이상 혹은 5인 이상 집회를 금지했다. 지자체가 방역조치를 열심히 수행하고 있다는 인상을 남기기 가장 손쉬운 방법이 집회·시위 금지였던 것이다. 가장 심각한 경우는 대구광역시인데, 코로나 대규모 확산을 경험한 2020년 3월 이후부터 지금까지 관내 모든 집회를 금지하고 있다.

지자체의 고시가 집회·시위를 탄압할 목적으로 내려진 경우도 많았다.

특정 장소에 대한 모든 형태의 집회를 금지하는 고시 중에는 평소에 집회가 자주 열리거나, 장기 농성과 집회가 이미 진행되고 있는 현장을 겨냥한 고시들이 많았다. 서울시와 종로구의 주요 도심 집회금지 고시, 영등포구가 여의도 국회 일대에 내린 금지 고시, 동작구가 노량진 수산시장 상인들의 집회를 겨냥한 금지 고시, 동대문구와 성남시가 건설 현장 주변 집회를 금지 고시한 것이 그렇다. 다른 한편 눈에 띄는 것은 코로나19 상황을 이용해 청사 주변 집회를 금지한 경우다. 서울시 동작구, 강서구, 강남구, 종로구, 인천시, 용인시가 행정명령을 통해 청사 주변 집회를 금지했다.

광주광역시, 울산광역시의 집회관련 고시는 달랐다.

대부분의 지자체가 기간을 정하지도 않은 채 모든 형태의 집회를 금지하거나, 극소수의 인원만 참여

가능한 집회를 허용하는 사실상의 집회 봉쇄조치를 내렸던 것과 달리 광주와 울산은 집회 자체를 금지하기 위한 목적이 아닌 지자체가 관리 가능한 방역 수준을 고려하여 고시를 발표했다.

두 광역시가 발표한 집회관련 고시는 다른 지자체와 비교하여 다음과 같은 차이점을 보였다.

- 1) 행정명령의 발효 기간과 종료 기간을 설정한 점. 연장 시 별도 고시
- 2) 장소 제한과 결합된 모든 형태의 집회금지가 아닌, 실내/실외를 구분하는 현실적인 인원제한 조치 발표
- 3) 모든 행정명령에 핵심 방역수칙 준수 의무를 중요하게 강조한 점(참가자 간 거리두기, 마스크 착용, 발열체크, 손 소독 등)

집합 금지 행정명령은 집회·시위 또는 개최 주체에 따라 차별적으로 적용되었다.

서울시는 2020년 7월 11일부터 13일까지 서울광장에 고 박원순 서울시장 시민분향소를 설치했다. 이는 그동안 서울광장을 비롯한 도심 일대에서 집회·시위를 금지하면서 대규모 인원의 집합을 막은 서울시 방역 정책에 전면적으로 대치되는 행위였다. 이에 서울시는 감염병예방법에 따라 금지한 ‘집회’는 집시법상의 집회이며, 시민분향소는 제례에 해당하기 때문에 법 위반이 아니라는 입장을 밝혔다. 하지만 감염병예방법 제49조 제2항은 ‘흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지’한다고 명시한다. 감염병 예방을 위해 다중의 집합을 금지할 수 있다는 조항이며, 집회와 제례 등이 바로 그 예라는 것이다. 시민들의 집회는 금지하면서 서울시가 직접 대규모 제례 행사를 개최한 것은 결국 집회·시위만 금지하겠다는 것으로 이는 명백히 차별적인 행정명령이다. 더구나 서울시는 2021년 2월 22일 서울광장에서 열린 고 백기완 선생의 영결식에 대해 집합 금지 위반 행위라며 고발 조치했다.

인천시는 2020년 5월 20일 시청사 주변에 대한 집합금지명령을 내렸는데, 고시 당일 100여 명이 모이는 드라마 촬영은 허가하는 모순적 행태를 보였다. 이는 중요한 건 방역이 아니라 단순히 집회를 금지하는 것이었다는 것을 인천시 스스로 보여준 것이었다. 경기도 여주시의 경우, 2020년 12월 23일부터 논란이 많았던 ‘신속PCR 검사’를 시작했는데 2021년 3월 30일에는 문화공연 전에 관람객들에게 ‘신속PCR 검사’를 실시하고 공연을 진행하도록 했지만 집회·시위는 그러한 조치도 적용하지 않은 채 여전히 전면 금지하고 있다.

4. 집회금지처분과 사법부의 판단

앞서 살펴본 각 지자체의 집회금지 행정명령에 근거하여 집회금지처분을 받은 경우 주최자가 대응할 방법은 법원에 집행정지를 신청하는 것이다. 코로나19 확산 초기에는 법원에서 전면적 집회금지는 위법하다는 결정들이 나오기도 했다. 그러나 법원의 집행정지 결정으로 인해 진행될 수 있었던 8.15 광화문 집회에 대한 비난 여론이 견잡을 수 없이 커지자 법원은 점차 별지조건이라는 것을 붙여 집회 허가 결정을 내리고 있는데, 이는 집회·시위를 제한하는 새로운 형태의 조치라고 볼 수 있다.

행정부의 구체적 근거 없이 집회·시위의 자유를 과도하게 침해할 때 행정의 적법성을 심사하고 이를 적절하게 견제하는 것이 바로 사법부의 역할이다. 각 법원의 집행정지 결정례를 통해 법원이 이러한 역할을 제대로 수행했는지, 집회·시위에 대한 권리 보장을 위해 법원이 어떤 역할을 해야 하는지 살펴보고자 한다.

1) 집회금지처분에 대한 집행정지 결정례

번호	사건명	신청인(주최단체)	피신청인	결과	비고
1	서울행정 2020아11589	공공운수노조	종로구청장	기각	5. 14.~ 6. 12. 집회 (금호아시아나 본사)
2	서울행정 2020아12428	A	서울종로 경찰서장	기각	7.31. ~ 8. 28. 집회 (광화문)
3	서울행정 2020아651	경기도 의사회장	서울시장	인용	7.29. 집회 (종로구)
4	서울행정 2020아697	A	서울시장	기각	8.8 집회 (동화면세점 앞)
5	서울행정 2020아708	A	서울시장	기각	8.13 집회 (광화문 교보빌딩 앞)
6	서울행정 2020아720	일파만파	서울시장	인용	8.15 집회 (한은 로타리 ~ 을지로입구)
7	서울행정 2020아721	자유연대	서울시장	기각	8.15. 집회 (광화문)
8	서울행정 2020아 12438	기독교자유통일당	서울시장	기각	8.15~17 집회 (종로구)

번호	사건명	신청인(주최단체)	피신청인	결과	비고
9	서울행정 2020아 12443	자유연대	서울시장	기각	8.15~17집회 (광화문)
10	서울행정 2020아 12444	8.15민족자주대회 추진위원회	서울시장	기각	8.15. 집회 (광화문)
11	서울행정 2020아 12441	주권회복운동본부, 국가비상대책국민위	서울시장	인용	8.15. 집회 (세종대로 행진)
12	서울행정 2020아 12437	우리공화당 (천만인무죄석방)	서울시장	각하	8.15. 집회 본안소송 없어 각하
13	인천지법 2020아519	A단체	부천시장 외 1	인용 (별지조건)	9. 15. 부천 집회 (부천시의회 앞)
14	서울행정 2020아849	자유민주국민 운동 등	서울종로 경찰서장	기각	9. 16. 집회 (광화문)
15	서울행정 2020아12828	새로운 한국을 위한 국민행동	서울경찰 청장	기각	10.3. 집회 (200대 차량시위)
16	서울행정 2020아12842	새로운 한국을 위한 국민행동	서울강동 경찰서장	인용 (별지조건)	10. 3. 집회 (9인 차량시위)
17	서울행정 2020아12845	애국순찰팀	서울시장 외 1	인용 (별지조건)	10.3.집회 (9인 차량시위)
18	서울행정 2020아878	8.15비대위	서울시장	기각	10.9. 집회 (광화문)
19	서울행정 2020아889	자유연대	서울시장	기각	10.17.-11.8. 집회 (광화문)
20	서울행정 2020아903	8.15비대위	서울시장	기각	10.25.집회 (광화문)
21	서울행정 2020아10313	자유연대 외	서울서초 경찰서장	인용 (별지조건)	2. 16. ~ 3.3. 집회 (대법원 앞)
22	서울행정 (다수 사건)	3. 1. 절 집회 관련 10건 신청 중 3건 인용, 7건 기각			

2) 주요 결정 내용

(1) 인용결정

① 서울행정법원 2020. 8. 14.자 2020아720 결정

- 대상 집회: 2020. 8. 15. 광화문 인근 집회 (참여 인원 100명)

- 결정 요지 : 집회시간, 규모 등과 무관하게 일정 지역 내의 집회를 전면적으로 금지하는 것은 국민의 감염병으로부터의 건강보호를 고려하더라도 집회에 대한 허가를 넘어서는 과도한 제한이다. 이러한 법리에 비추었을 때, 1) 피신청인이 8. 15. 광화문광장 인근 집회에 대해 개별집회의 시간 규모를 고려하지 않고 전부 금지한 점, 2) 이 사건 집회는 그 시간이 4-5시간으로 짧고, 100명 정도의 참여자가 사회적 거리두기를 할 수 있는 점, 3) 옥외 집회가 실내활동 등에 비해 감염 위험이 낮은 점 등을 고려하면 집회금지 통보는 과잉금지원칙에 위배된다.

② 인천지방법원 2020.9.20.자 2020아5319 결정

- 대상 집회 : 2020. 9. 18. ~ 9. 21. 부천시의회 앞 집회(참여 인원 99명)
- 결정 요지 : 부천시가 고시로 전 지역에서 10인 이상 집회를 무기한 금지하는 것은 시민의 보건을 확보할 필요성을 고려하더라도 지나치게 과도한 제한이어서 그 효력을 인정할 수 없다. 따라서 부천시 내에서 10인 이상 집회에 해당하더라도 코로나19의 국내 및 부천시 내 확산 상황, 집회장소, 집회시간, 방법 등을 개별적·구체적으로 살펴 코로나19의 확산 예방 등을 위하여 필요한 최소한 범위 내에서만 집회의 개최를 제한할 수 있다고 보아야 한다.

이러한 법리에 비추어 보았을 때 이 사건 집회로 인해 코로나19가 확산될 가능성은 상당히 적다고 보인다. 다만 확산 위험성을 줄이기 위해 다음과 같은 조건 범위에서 허용한다. (1) 입구에 테이블을 두고 체온을 측정, 손소독제 사용 후 입장 허용 (2) 집회 때 상시 마스크 착용 (3) 참가자 명부 작성하여 2개월간 보관할 것 (4) 집회 장소 내 의자를 설치하고 참가자간 2m 거리두기 할 것 (5) 집회가 종료하면 즉시 해산할 것 (6) 방역당국과 경찰의 조치에 협조할 것

③ 서울행정법원 2020. 10. 2.자 2020아12845 결정

- 대상 집회 : 2020. 10. 3. 차량행진(9대, 방배동 및 구의동 인근)
- 결정 요지 : 이 사건 신고에 의하면 차량 9대에 참석인원도 9명이다. 이는 10인 이상의 집회를 금지하는 이 사건 고시에 의해서도 허용되는 것으로 이 사건 차량시위로 인하여 증가하는 감염병 확산의 위험이나 일반교통에 위해 발생가능성은 개인이 집회의 자유를 집단적으로 행사함으로써 불가피하게 발생하는 일반대중에 대한 불편함이나 법익에 대한 위험으로서 집회·결사의 자유에 대한 보호법익과 조화를 이루는 범위 내에 있다고 봄이 상당하다.

다만 이 사건 시위가 대규모 시위로 확산되지 않기 위해 다음과 같은 조건 범위에서 허용함. (1) 참가자 이름, 연락처, 차량번호를 기록하여 경찰에 확인받을 것 (2) 집회물품을 퀵서비스 등을 이용 비대면 방식으로 배부 (3) 차량 내에는 1인만 탑승 (4) 창문을 열지 않고 구호도 외치지 말 것 (5) 신고된 경로

로만 이동하고 긴급한 사유가 없는 한 차에서 내리지 말 것 (6) 최종 목적지에 도달한 즉시 해산, 기자회견은 불허

④ 서울행정법원 2020. 2. 16.자 2021아10313 결정

•대상 집회: 2021. 2. 6. ~ 3. 3. 대법원 청사 앞 집회(참여 인원 9명)

•결정 요지: 집시법 제11조에 대한 현재 결정과 개정 조항을 고려했을 때 ① 구체적 사건의 재판에 관한 집회가 아니고, 법관의 직무상 독립이 확보되어야 하는 구체적 재판활동을 대상으로 하지 않는 집회, 예를 들어 법관의 재판상 직무와 관련이 없는 사법행정과 관련된 의사표현 또는 일반적인 재판 제도의 개선을 촉구하는 집회이거나, ② 소규모·평화적인 방식으로 행해질 것으로 예상되며 대규모 집회에서의 확산 우려가 명백하지 않은 집회로서 ③ 집회 과정에서 과도한 소음을 발생시키거나 법관 개인에 대한 수인하기 어려운 모욕적 언사를 게시하는 등으로 집회 방법과 관련하여 법원의 기능, 안녕 및 법관의 원활한 재판활동에 구체적 지장을 초래할 우려가 없는 것으로 인정되는 경우에는 법원 청사로부터 100미터 이내의 장소라도 집회가 허용되어야 한다. 그리고 이 사건 집회의 목적, 방법 등을 고려할 때 구체적 사건의 재판에 관한 집회나 법관의 구체적인 재판활동을 대상으로 하는 집회에 해당한다고 보기 어렵다.

다만 이 사건 시위가 사법기능을 훼손하는 집회로 발전하지 않기 위해 다음과 같은 조건 범위에서 허용함. (1) 사회적 거리두기 3단계 격상 시 집회 중단 (2) 입구에 테이블을 두고 체온을 측정, 손소독제 사용 후 입장 허용 (3) 집회 때 상시 마스크 착용 (4) 참가자 명부 작성하여 2개월간 보관할 것 (5) 집회 장소를 구획하고 참가자간 2m 거리두기 할 것 (6) 집회 장소에 화환 등 적치물 둘 수 없음 (7) 확정기는 9~10시, 12~13시, 18~19시에만 사용하고 55dB 이하로 할 것

⑤ 서울행정법원 3.1.절 집회 관련 결정들

•대상 집회: 2021. 3. 1. 집회

주요 내용(언론 보도): 서울행정법원 행정8부(이종환 부장판사)는 자유대한호국단의 광화문 인근 집회에 대한 금지처분 집행정지 신청을 인용했다. 하지만 집회 참가 인원을 당초 신고된 50명이 아닌 20명으로 제한했다. 재판부는 "서울시가 고시한 집회금지 장소에 해당하더라도 코로나19 확산 상황과 구체적인 집회 구간·시간·규모 등을 살펴 '필요한 최소 범위'에서만 집회 개최를 제한할 수 있다"며 전면적인 집회금지는 헌법상 집회의 자유를 본질적으로 침해한다고 판단했다. 또한 "옥외집회는 실내활동보다 코로나19 확산 위험성이 현저히 덜한 것이 과학적 사실"이라고 지적하기도 했다. 행정5부(정상규 부장판사)도 황모 씨가 신고한 100명 규모의 집회를 30명으로 규모로 줄여서 열도록 허용하는 결정을 내렸다. 그러면서도 모든 집회 참가자가 코로나19 음성 판정 결과서를 지참하도록 하는 등 9가지 방역 수칙을 조건을 제시했다. 재판부는 "방역수칙의 철저한 준수가 어느 때보다 절실히

요구되는 것은 말이 필요 없지만, 집단적 표현의 자유가 숨 쉴 기회나 공간이 완전히 닫혀서는 안 된다"고 강조했다.

(2) 기각결정

① 서울행정법원 2020. 6. 1.자 2020아11589 결정

- 대상 집회 : 2020. 5. 14. ~ 6. 12. 금호아시아나 본사 인근 집회(참여 인원 100명)
- 결정 요지 : 종로구청장은 감염병예방법 제49조에 따라 포괄적 처분권한이 부여되어 있고, 수도권 코로나19 확산세를 고려하면 고시가 위법하다고 단정하기 어렵다. 또한 해당고시는 집회의 장소를 제한하는 것을 주된 내용으로 하여 다른 장소에서의 집회개최도 가능하므로 집회 및 표현의 자유의 본질적 내용이 박탈된 것으로 볼 수 없다.

② 서울행정법원 2020. 8. 14.자 2020아12444 결정

- 대상 집회 : 2020. 8. 15. 광화문 인근 집회(참여 인원 2,000명)
- 결정 요지 : 이 사건 처분의 근거가 되는 감염병 예방법 제49조 제1항 제2호는 집회 또는 그 밖의 여러 사람의 집합이 일반적으로 허용되는 것을 전제로 '감염병을 예방하기 위하여' 필요한 경우 이를 제한하거나 금지할 수 있다는 내용이므로 행정청이 어느 집회를 사전심사하여 그 판단에 따라 일반적인 집회금지를 해제하여 주는 조항이 아님이 그 문언 자체로 명백하다. 따라서 이 사건 처분은 일반적 집회금지를 특정한 경우에 해제하는 '허가'라고 볼 수 없다.

이 사건 집회는 그 참여 인원이 2,000명이라는 대규모에 전국에서 참여자가 오고, 이에 비해 방역 대책을 전담하는 자원봉사자 수는 50명에 불과하여 적절한 방역이 이루어질 수 없다고 보인다. 따라서 이 사건 집회는 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 초래한다.

③ 서울행정법원 2020. 9. 29.자 2020아12828 결정

- 대상 집회 : 2020. 10. 3. 차량행진(200대, 마포-서울역-서초경찰서)
- 결정 요지 : 신청인은 비대면 차량집회라는 이유로 집회 당일 방역수칙을 어떻게 준수, 관리할 것인지에 대해 아무런 대책도 마련해놓고 있지 않다. 더욱이 차량 시위가 대규모 대면 집회에 이용될 가능성과 차량에 2인 이상이 동승할 가능성, 계획을 넘는 차량이 동원될 가능성 등을 고려하면, 신청인이 집회의 자유 등 제한으로 입게 될 손해에 비하여 이 사건 처분을 통하여 달성하려는 공공복리의 공익상 필요가 더 크다고 판단되고, 방역수칙의 철저한 준수도 어려울 것으로 보이는 이상, 일정한 방역수칙의 준수를 조건으로 신청인의 집회를 허용하여야 할 필요가 있다고 인정하기도 어렵다.

이 사건 차량행진이 지나는 경로는 서울시 주요 도로로 교통 소통에 장애가 초래될 우려가 있고 집회 규모가 예상치 않게 더욱 커져 혼란이 가중될 우려도 있다. 따라서 이와 같이 당초 신고된 범위나 방법을 현저히 일탈하거나 집시법 제12조에 따른 허가조건을 중대하게 위반하여 도로 교통을 방해함으로써 통행을 불가능하게 하거나 현저하게 곤란하게 할 우려가 예상되는 이상, 일정한 질서유지의 준수를 조건으로 신청인의 집회를 허용하여야 할 필요가 있다고 볼 수도 없다.

3) 법원 결정의 문제점

2월 중순 코로나19 감염이 대규모로 확산되면서 각 지자체에서는 집회 제한·금지 고시를 통해 주요 도심에서의 집회를 막아 왔다. 특히 서울시는 2020년 2월 26일부터 서울시 코로나19 확산 방지를 위한 도심 내 집회 제한 고시를 통해 서울 주요 도심에서의 집회를 전면 금지하였고 이는 현재까지 이어지고 있다. 그밖에 서울시 자치구들도 유사한 고시를 제정했다.

이러한 지자체의 고시가 집회의 자유를 전면 제한하는 것은 위헌, 위법하다는 문제 제기가 있었지만 법원은 이를 인정하지 않았다(서울행정 2020아11589, 2020아12428). 특히 2020아11589 결정의 경우 감염병예방법 제49조가 포괄적인 처분권한을 부여한다고 판시하는 등 해당 법조항이 지자체 장에게 광범위한 집회·시위 제한 권한을 부여하고 있다는 중요한 문제점을 외면하는 판단을 하였다.

그러던 중 서울행정 2020아651 결정에서 비로소 이러한 집회의 전면적인 제한이 위법하다는 판단이 나왔다. 여기서 법원은 “집회를 전면적이고 일률적으로 금지하는 것은 감염병관리의 측면을 고려하더라도 과도한 제한에 해당하여 허용할 수 없다”고 판단했고 이는 8. 15. 집회에 대한 2020아720 결정에서도 이어졌다.

유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 2020년 4월 14일 인권보장을 위한 10가지 핵심원칙을 발표하면서, “위기가 일반적인 권리 또는 평화적 집회의 자유에 관한 권리를 억압하는 구실이 되어서는 안 된다”고 강조했다. 그러면서 “위기의 맥락에서 행정부의 과도하고 광범위한 권한 행사를 막고, 자의적인 행정권한 발동을 점검하기 위하여 사법부 및 입법부의 견제와 균형이 더욱 강화되어야 한다”고 밝혔다. 이러한 원칙에 비추어 봤을 때 위 법원의 집행정지 결정은 과도한 행정 권력을 사법부가 적절히 견제한 것이라 평가할 수 있다.

문제는 이렇게 허용된 8.15 집회에서 신고된 인원보다 훨씬 많은 인원이 참가하고 참가자들이 방역수칙을 제대로 지키지 않아 이 집회 이후 코로나19가 확산되는 일이 벌어졌다는 것이다. 이로 인해 법원이 해당 집회를 허가해준 것이 코로나19 2차 대유행을 불러왔다는 사회적인 비난이 커졌고, 국회에서는 법원의 집행정지 결정을 제어하려는 법안들까지 발의됐다.

그러나 법원이 집회를 허용한 것 자체가 문제라고 할 수 있을까? 서울시가 2월부터 광화문 인근의 집회를 전면 금지한 것은 분명히 과도한 조치였고, 이에 대한 사법적 견제가 필요했다는 점에서 법원의 판단이 전적으로 잘못된 것이라고 말하기는 어렵다. 8.15 집회와 관련하여 사법부의 결정 못지않게 중요한 것은 해당 집회에서 경찰이 어떤 역할을 어떻게 수행했는지가 문제이기 때문이다.

집회 상황에서 경찰은 참여자들이 집회·시위의 권리를 안전하고 온전하게 누릴 수 있도록 필요한 조치를 해야 한다. 만일 광화문 집회에 신고된 인원보다 많은 인원이 몰려 감염병 확산의 우려가 있었다면 경찰은 주최 측에게 참여자 수를 통제하도록 요청하는 동시에 주변에 장소를 더 확보하면서 참가자들 간의 구획을 나누거나 간격을 넓히는 등의 조치를 해야 했다. 그러나 해당 집회에서는 이러한 조치들이 적절히 이루어지지 않았다.

이러한 요소는 무시한 채, 해당 집회에서 발생한 문제는 법원의 허가 때문이라고 단정하고 법원이 마치 코로나19 확산의 주범인 듯 이야기하는 주장들이 이어졌다. 이런 비판 여론 속에서 법원의 태도 역시 이전보다 훨씬 소극적으로 변했다. 그 때문인지 2020년 10월 3일 개천절 집회에 대해서는 대부분의 집행정지 신청이 기각되었다.

인천지법 2020아5391 결정은 금지 통고에 대한 집행정지를 인정하면서도 별지로 조건을 부과하는 드문 결정례로 화제가 되었다. 이 결정 이후 법원은 집회금지 통고에 대한 집행정지 결정에서 8. 15. 집회 이전처럼 전면적 인용이 아닌 별지의 조건을 붙여 제한된 범위로만 인용하는 경향을 보이고 있다. 문제는 이러한 별지 조건이 단지 방역수칙의 준수를 넘어 집회·시위의 권리를 과도하게 제한하고 있다는 것이다. 처음 이러한 결정을 내린 인천지법이 붙인 별지 조건은 기본적으로 중대본의 사회적 거리두기 단계에 따른 지침을 벗어나지 않는 수준의 일반적 방역지침이라고 볼 수 있었다. 그러나 이후 내려진 결정들에서는 집회 물품을 비대면으로 받아야 한다고 하거나, 행진 도착지에서의 기자회견을 전면 불허하거나, 확산기 이용 시간까지 지시하거나, 참가자들에게 코로나19 음성확인서를 지참하도록 하는 등 통상의 방역지침의 수준을 넘어 집회·시위 권리의 중요한 구성 요소들을 제한하는 내용의 별지를 남발하고 있다.

이러한 별지조건을 붙이는 것은 사실상 법원이 집회·시위에 대한 또 다른 형태의 제한 통고를 하는 것이나 마찬가지다. 중요한 것은 별지조건이 내용이 방역과 무슨 상관인지에 대한 구체적인 근거가 없다는 점이다. 도착지에서 기자회견을 하지 않고, 집회 물품을 비대면으로 받는 것이 어떻게 과학적 측면에서 방역을 위해 필요한 조건인지에 대한 구체적인 고려는 결정문에서 찾아보기 어렵다. 서울행정법원 2021아10313 결정은 거리두기 3단계 격상 시에는 집회를 중단해야 한다고 적시하고 있으나, 3단계에서도 10인 이하의 모임과 행사는 허용된다는 점에서 다른 방역조치와의 정합성도 없다. 심지어 참가

자 전원에게 음성확인서를 받아야 한다는 조건은 집회 자체를 다른 어떤 활동보다 위험한 것으로 간주하는 관점을 지나치게 드러내는 것이다. 이는 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관이 지적한 것처럼 위기를 구실로 평화적 집회·시위에 대한 자유의 권리를 억압하는 것이나 다름없다.

경찰이 집시법에 따라 집회금지 통고를 하도록 하고, 법원의 집행정지로 이러한 금지 통고의 위법성을 판단하는 것은 행정부와 사법부가 적절한 견제를 통해 힘의 균형을 이루게 함으로써 민주주의의 가치를 구현하고 집회·시위에 대한 권리라는 기본권을 제대로 보장하고 하기 위함이다. 그러나 법원은 과도한 별지 조건을 달고 집행정지 결정을 내림으로써 이러한 균형을 무너뜨리고 있다. 이는 법원이 기본권 보장을 위한 보루의 역할을 제대로 하지 못하고 있음을 스스로 보여주는 것이나 마찬가지다.

5. 코로나19 상황 속 집회·시위의 권리를 제한하는 법률과 입법부

코로나19와 관련하여 주로 정부 대처, 피해자 지원 및 확진자 관리 등을 중심으로 감염병예방법 개정
에 집중했던 국회가 집회·시위를 제한하는 법률 개정안을 발의하기 시작한 것은 보수단체들이 광화
문 일대에서 강행한 2020년 8.15 광복절 집회 이후였다.

서울시의 집회금지 명령으로 이날 신청했던 집회 대부분이 통제되었으나 전날 법원의 집행정지 결정
으로 종로구 동화면세점 앞과 중구 을지로입구역 등 두 곳에서 집회 개최가 가능해지면서 2만여 명의
사람들이 집회에 참여하였다. 이날 가장 큰 논란이 되었던 집회는 전광훈 목사가 이끄는 사랑제일교
회의 집회로, 사랑제일교회는 이날 신고한 경복궁역 인근 상경집회가 금지되자 신도들에게 다른 집회
에 참여하도록 독려한 것으로 알려졌다. 사랑제일교회 신도들을 포함하여 전국에서 상경한 참여자들
이 모이면서 애초 보수단체 ‘일파만파’가 100명 규모로 신고한 동화면세점 앞 세종대로 집회는 참가
자가 5천 명을 넘게 되었다.¹⁶⁾

갑자기 수많은 사람이 참여한 탓에 이날 집회에서 사람들 사이에 거리를 두는 것은 거의 불가능하였
고 참가자들이 마스크를 제대로 쓰지 않거나 바닥에 앉아 음식을 나눠 먹는 등 방역수칙 또한 지켜지
지 않았다. 이날 집회에 참여한 사람 중 코로나19 확진자가 다수 나왔는데 2020년 9월 20일 언론보
도 기준, 광복절 집회 관련 확진자 수는 616명에 이르렀다.¹⁷⁾

광복절 집회 이후 코로나19 감염이 확산되면서 국민적 공분이 커지고, 집회·시위를 여는 것 자체에
대한 반대 여론이 높아지자 국회는 이러한 여론에 호응이라도 하듯 감염병 상황에서 집회·시위의 자
유를 더욱 강력하게 제한하는 내용을 담은 법률 개정안을 앞다투어 내놓기 시작하였다. 집회 후 며칠
지나지 않은 8월 20일과 21일에 더불어민주당은 정부의 감염병 방역조치를 조직적·계획적으로 방
해할 경우 처벌을 강화하는 것을 골자로 하는 소위 ‘전광훈 방지법’(재난안전관리기본법, 감염병의 예
방 및 관리에 관한 법률 개정안)을 5건 발의하였고, 8.15 광화문 집회를 허용한 재판부 부장판사의 이
름을 딴 ‘박형순 금지법’(집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법) 및 행정소송법 개정안)을 발의하였다.

16) 한겨레신문, 서울 도심서 광복절집회 결국 강행...사랑제일교회 신도 합류, 2020.8.15.,
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/957923.html

17) SBS뉴스, 광복절 서울 도심집회 관련 확진자 3명 추가...누적 616명, 2020.9.20.,
https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1005988528

1) 코로나19 관련 집회 및 시위 관련하여 발의된 법률 개정안의 현황 및 문제점

8.15 광복절 집회 이후 집회 및 시위의 자유의 제한을 주요 내용으로 한 개정안이 발의된 법률은 감염병예방법, 집시법 그리고 행정소송법이다.

(1) 감염병예방법 개정 발의안

의안번호	의안명	제안일자	주요내용
2103154	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (전용기의원 등 10인)	2020-08-21	감염병 사태의 심각성을 감안하여 방역당국의 집합행위 금지행위를 위반할 경우 「집회 및 시위에 관한 법률」의 예를 참고하여 형량을 징역형 수준으로 제고하고, 징벌적 손해배상의 형태로 구상권 청구의 근거를 마련하며 감염자 또는 감염병의심자에 의한 악의적인 감염병 전파노력을 차단함으로써 공공의 안녕과 질서를 유지하려는 것임.
2103136	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (오영환의원 등 11인)	2020-08-21	현행 집회 등의 금지조치를 위반한 경우 300만원 이하의 벌금을 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제77조제4호 및 제80조제7호).
2103889	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (신영대의원 등 10인)	2020-09-15	가. 감염병 위기관리대책의 수립 사항에 감염병 유행의 심각성 및 방역조치 강도에 따른 단계별 방역지침을 추가함(안 제34조제2항제2호의2 신설). 나. 질병관리청장 등은 이 법에 따른 역학조사, 감염병의 감염 전파 차단 조치 및 예방조치를 위반한 감염병환자등 및 감염병의심자에 대하여 감염병환자등의 진료 및 보호에 드는 경비 등을 본인에게 전부 또는 일부 부담하게 할 수 있도록 함(안 제69조의3 신설). 다. <u>흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 등의 조치를 위반한 자에 대한 처벌을 현행 300만원 이하의 벌금에서 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 상향함(안 제79조의3제6호 신설 등).</u>

감염병예방법 개정 발의안은 소위 ‘전광훈 방지법’에 포함되는 오영환 의원 안과 전용기 의원 안 그리고 9월에 발의된 신영대 의원 안으로, 세 안 모두 방역 당국의 집합행위 금지조치를 위반하는 경우 처벌의 수위를 강화하는 것을 골자로 하고 있다. 전용기 의원 안의 경우 방역 당국의 집합행위 금지행위를 위반할 경우 「집회 및 시위에 관한 법률」의 예를 참고하여 형량을 징역형 수준으로 제고하고, 징벌적 손해배상의 형태로 구상권을 청구하는 것이 주요 내용이다. 신영대 의원 안의 경우 감염예방법 제 49조 제2호에 따른 집회 등의 금지조치를 위반한 경우 현행 300만원 이하의 벌금을 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로, 오영환 의원 안의 경우 처벌의 수준을 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 상향할 것을 제안하고 있다.

그러나 현재 이 법상 강제 입원 치료를 거부하고 도망친 확진자에게 적용할 수 있는 형량이 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이라는 점을 고려했을 때 이러한 개정안은 법균형에도 벗어날 뿐만 아니라 기존의 체계에도 맞지 않는 법안이다. 이런 식으로 충분한 검토 없이 성급하게 발의된 개정안은 그저 여론에 편승하려는 시도라고밖에 볼 수 없다. 이 법안을 대표 발의한 의원들은 ‘법 위반 시 경미한 과태료 조치와 구상권 청구의 법적 근거 미비로 인해 위법행위에 대한 경각심이 저조’하다거나 (전용기 의원 안), ‘처벌 기준을 강화하여 법 준수율을 높여야 한다’(오영환 의원 안)는 이유로 개정안을 발의하였는데, 이 이유만 보더라도 의원들이 감염병 상황에서 시민들이 안전하게 집회·시위의 권리를 누릴 수 있는 환경과 조건을 조성하려 노력했다기보다는 단순히 처벌을 강화함으로써 기본권의 향유를 제한하는 편의주의적 방식을 선택했다는 것을 알 수 있다.

(2) 집시 및 시위에 관한 법률 개정 발의안

의안번호	의안명	제안일자	주요내용
2103167	집회 및 시위에 관한 법률 일부 개정법률안 (이원욱의원 등 11인)	2020-08-21	국가 재난 상황이어서 신속한 재난 복구를 위해 사회적 질서 유지가 더 시급한 경우이거나 불특정 다수의 국민의 생명권을 보장하기 위해서 <u>감염병 확산을 막기 위한 조치가 내려진 경우에도 집회나 시위가 원칙적으로 금지되어야 할 필요가 있기에 이를 신설하여 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 법원의 판단을 통해서 허용되도록 하고자 함.</u>
2104154	집회 및 시위에 관한 법률 일부 개정법률안 (한병도의원 등 11인)	2020-09-23	<u>「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 감염병 전파·확산, 「재난 및 안전관리 기본법」의 재난사태 선포에 따른 조치·명령 위반도 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위임을 분명히 열거하여 법원의 집행정지 결정에 있어 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려를 판단함에 참조가 되게 함.</u>

다음으로 집시법 개정안을 살펴보자. 이원욱 의원이 발의한 집시법 개정안은 집시법 제5조(집회 및 시위의 금지) 제1항에 제3호를 신설한 것으로 △감염병 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법)에 따른 교통 차단 △집합 제한·금지 지역과 재난 및 안전관리 기본법에 따른 재난 사태 선포 지역에서의 집회·시위를 금지하는 내용을 담고 있다. 한병도 의원 안의 경우 감염병 위기를 집회금지의 사유로 명시하고 있다.

이원욱 의원 안은 감염병 상황에서 집회·시위를 전면적으로 금지할 수 있도록 하는데 이러한 법률 조항은 기본권의 심각한 침해로 이어질 가능성이 매우 크다. 게다가 우리나라 헌법은 집회·결사에 대해 허가를 인정하지 않는데, 이러한 개정안이 통과되면 헌법에 정면으로 배치되는 법안이 만들어질 수 있다.

국가인권위원회는 이 개정안에 대해 “집회의 자유를 필요 이상으로 과도하게 제약할 우려가 있다고 판단돼 적절하지 않”고 “집회·시위로 인한 각각의 위험 상황을 구체적으로 고려하고 집회 시간·인원·방법·장소 등도 개별적으로 판단해 허용 여부를 결정하는 것이 헌법과 국제인권기준에 따른 집회의 자유 보호 취지에 부합”한다는 의견을 밝힌 바 있다. 국회 행정안전위원회의 검토보고서 역시 집합 제한 또는 재난사태 선포 지역에서의 모든 집회 또는 시위를 금지하기보다는 더욱 엄격한 대상이나 요건에 따라 집회·시위를 금지함으로써 국민의 권리 침해를 방지하면서도 집회·시위의 자유를 필요 한 도 내에서 최소한으로 제한하는 방안에 대하여 논의할 필요가 있다고 적시하였다.

한병도 의원 안과 관련하여 생각해 봐야 할 문제는 감염병예방법이나 재난 기본법상 조치·명령 위반을 집회·시위 금지 사유로 볼 수 있는가 하는 것이다. 현재 집시법에 열거된 사유는 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 이는 위험성이 명백할 뿐만 아니라 공공의 이익 및 사람의 생명과 신체를 위협할 수 있다. 그러나 감염병예방법 또는 재난 기본법상의 조치·명령 위반을 기존에 나열된 사유와 같은 수준의 위험으로 취급할 수 있는지, 그리고 그것을 집회금지의 사유로 인정하는 것이 맞는지의 진지하게 검토하고 논의해 봐야 한다. 이러한 조치는 기본권 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다는 헌법 원칙에 역행하는 것일 수 있기 때문이다.

(3) 행정소송법 개정 발의안

의안번호	의안명	제안일자	주요내용
2103166	行政訴訟法 일부개정법률안 (이원욱의원 등 11인)	2020-08-21	일명 박형순 금지법. 현행 「행정소송법」은 행정청의 처분에 대한 집행정지 신청사건에 있어서 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있을 때에는 허용되지 아니한다는 선언적 규정만 있을 뿐, 실질적으로 재난 사태이거나 감염병 확산의 우려가 있는 경우에도 관련 감염병 분야에 전문 지식이 없는 법관의 판단에 일임하고 있는 불합리한 부분을 개선하고자 <u>감염병 예방을 위한 조치와 관련한 집행정지 사건에 있어서는 해당 질병 관리 기관의 의견을 반드시 청취하도록 규정하여 보다 합리적인 법원의 결정을 도출하고자 함.</u>
2103564	行政訴訟法 일부개정법률안 (이수진의원 등 21인)	2020-09-07	① 감염병 예방조치 처분과 관련된 집행정지 사건에서 법원이 의무적으로 질병관리청장의 의견을 청취하도록 하고, ② 질병관리청장이 우려의견을 제출한 경우로서 행정청이 법원의 집행정지결정에 즉시항고한 경우에는 그 결정의 집행을 정지하도록 함으로써, 법원이 감염병 예방조치 처분을 집행을 정지시킨 원재판을 한 차례 속고하여 신중히 결정할 수 있도록 함.

행정소송법 개정안 중 일명 ‘박형순 금지법’이라고 불리는 이원욱 의원 안은 감염병 예방을 위한 조치와 관련한 집행정지 사건에 있어서는 해당 질병 관리 기관의 의견을 반드시 청취하도록 규정하도록 하고 있다. 이수진 의원 안의 경우 감염병 예방조치 처분과 관련된 집행정지 사건에서 법원이 의무적으로 질병관리청장의 의견을 청취하도록 하고, 질병관리청장이 우려 의견을 제출한 경우로서 행정청이 법원의 집행정지결정에 즉시 항고한 경우에는 그 결정의 집행을 정지하도록 함으로써, 법원이 감염병 예방조치 처분의 집행을 정지시킨 원재판을 한 차례 숙고하여 신중히 결정할 것을 제안하고 있다. 즉, 코로나19와 같은 감염병 집단감염 우려가 있는 경우엔 즉시항고에 대한 법원 결정이 나올 때까지 집회금지처분의 효력을 유지해 집회를 열지 못하게 하겠다는 것이다.

법조계는 이수진 의원의 행정소송법 개정안에 대해 이른바 ‘집행부정지’ 원칙에 반한다고 지적한다. 행정소송법의 집행부정지 원칙은, 예를 들어 집회금지 처분을 취소해 달라고 낸 소송 등 행정소송을 내는 것 자체가 해당 처분의 효력이나 집행에 영향을 주지 않는다는 원칙을 말한다. 그런데 만약 법원이 집행정지 결정을 내렸는데 서울시가 이에 불복해 즉시 항고를 했다고 해서 서울시의 원래 처분대로 집회를 금지한다면 이는 소송 제기 자체가 효력을 갖는 것으로 집행부정지 원칙에 정면으로 반하게 되는 것이며 집회금지 처분 집행정지 결정 자체를 무력화한다. 게다가 현행법상 집행정지 처분은 공공복리에 중대한 영향이 미칠 우려가 없을 때만 하게 되어 있기 때문에 이러한 내용의 개정이 꼭 필요한 것이라고 보기도 어렵다.

2) 국회 동향의 문제점

사회적으로 크게 논쟁이 되는 사건이 터졌을 때 국회의원들이 관련 법안을 우후죽순 쏟아내는 것은 이번이 처음은 아니다. 8세 여아를 성폭행해 12년형을 선고받고 복역 중인 조두순이 2020년 12월 출소한다는 소식이 전해지자 여야 할 것 없이 ‘제2의 조두순 사태’를 막아야 한다며 관련 법안을 쏟아내었다. 발의된 법안들을 살펴보면 다른 법안과 충돌하거나 이동 제한 등 헌법의 기본권을 침해하는 등 그 내용이 제대로 갖춰지지 않은 것들이 많았다. 일부 법안은 ‘소급 적용’까지 가능하게 하여 위험소지가 크다는 지적까지 받았다. 위에서 살펴본 것처럼 코로나19 관련 일부 법률 개정안도 비슷한 비판을 받았다. 소위 ‘전광훈 방지법’, ‘박형순 금지법’이라는 이름으로 발의된 개정안들은 감염병 상황을 정치적으로 이용하여 개인적 인지도나 정당 지지율을 높이려는 시도에 불과했다. 8.15 집회가 이슈가 된 후 잠깐 떠들썩했을 뿐 발의 후 법안을 통과시키기 위한 어떤 노력도 없었다는 점 또한 이것의 하나의 퍼포먼스에 지나지 않았다는 것을 방증한다.

또 다른 문제는 이런 식의 시도들에서 법률 제·개정 원칙조차 제대로 지켜지지 않고 있다는 점이다. 특정 사건이나 개별 인물과 관련하여 법을 제정하게 되면 형평·평등이라는 법의 원칙에 반할 수 있고, 결과적으로 법적 안정성이 깨지고 법의 일반성도 훼손될 수 있다. ‘ooo방지법’이 대표적 예인데, 여론

에 편승하기 위해 졸속으로 만들다 보니 특정 사건이 일어났을 때만 떠들썩할 뿐 이후 입법 실적으로 이어지지 않는 경우가 허다하다. 20대 국회의 경우 이러한 발의안이 입법으로 이어진 경우는 한 건도 없었다. 법으로 만들어진다고 하더라도 이후에 헌법재판소에 가서 헌법불합치나 위헌 판정을 받는 경우도 허다하다.

모든 것을 법률로 정하면 해결할 수 있다는 법률 만능주의도 문제다. 어떤 문제가 발생한 경우 그 원인과 배경을 제대로 밝혀 이를 근본적으로 해결하려 노력해야 하는데 이러한 형태의 입법추진은 대체로 문제가 되는 사건의 원인을 제대로 다루지 못하고 표면적인 ‘현상’을 규제하는 것에 그치는 경우가 대부분이다. 이 경우에도 코로나19 상황에서 집회·시위에 따른 위험요소는 무엇인지, 그 위험은 어느 정도인지, 안전한 집회·시위를 위해 필요한 것들은 무엇이고 과연 법률 개정이 그러한 목적을 달성할 수 있는지 신중하게 검토하여 논의하여야 하는데 발의안의 내용을 살펴보면 그런 의도는 찾아볼 수 없다. 법은 기본적으로 한 사회가 나아갈 방향을 규율하기 때문에 그 제·개정에는 있어 신중한 접근이 필요하므로 이러한 식의 제정안 발의는 지양해야만 한다.

법은 한 사회가 경험하는 변화를 반영할 수밖에 없다. 코로나19라는 전대미문의 위기를 겪고 있는 우리 사회가 이 경험을 통해 어떤 사회적 조건들을 만들어 갈 것인지, 그 과정에서 법률이 어떤 역할을 해야 하는지에 대해 다양한 시민들의 의견을 듣고 논의하는 것이 필요하다. 감염병 상황에서도 세상을 향해 외쳐야 하는 이야기가 있다. 그런 상황이기에 더 절실하게 해야 하는 이야기들이 많이 마련이다. 그렇기 때문에 국회를 포함한 정치권은 감염병 상황을 핑계로 집회·시위의 권리를 무조건 제한하거나 금지하려 드는 것이 아니라 시민들이 최대한 안전하게 자신의 권리를 행사할 수 있는 구체적 조건을 만드는 것에 집중해야 할 것이다.

6. 공중보건 관점에서 본 코로나19와 집회·시위의 자유

방역수칙을 준수하는 집회·시위권리 보장은 감염병으로부터 안전한 사회를 만드는 출발선

역학은 감염병을 다루는 학문으로 출발했다. 역학에서 다루는 가장(?) 어려운 개념 중 하나가 ‘반사실적 접근’이다. 사실에 반대되는 접근이라면 거짓을 말하는 것인지 도무지 알 길이 없다. ‘30년 흡연한 나’의 폐 건강에 대한 반사실적 접근은 ‘30년 금연한 나’의 폐 건강을 비교하는 것이다. 물론, 불가능하다. 역학에서는 하나의 상황과 매우 똑같은 것으로 생각하는 상황을 비교하여 질병의 원인을 탐구한다. 역학에서도 이렇게 이해하기 어려운 개념으로 글을 시작하는 이유가 무엇일까? ‘코로나19 대유행 시기의 집회·시위 권리’를 이야기할 때 ‘코로나19’만 지우고 집회·시위 권리를 따져보는 것이 바로 반사실적 접근이기 때문이다. 그럼, 코로나19를 지운 채 떠올려본 집회·시위 권리는 지금과 얼마나 차이가 있을까.

집회·시위는 기본적인 권리다. 집회·시위권리 보장은 민주주의 사회의 척도다. 하지만, 솔직하게 이야기하자. 코로나19 이전에도 집회·시위권리는 온전히 보장받지 못했다. 청와대와 국회 앞 집회 금지는 오랜 논란의 대상이었다. 이 논란의 중심에는 집시법의 집회금지 장소 규정이 있다. 집회·시위권리를 가로막는 장애물은 법률적 문제만이 아니다. 쿼터퍼레이드 등 특정 집회를 대상으로 집회 금지가 처분신청을 하는 이들이 있다. 집회·시위를 교통방해의 원인인 듯 분위기를 조장하는 언론도 한몫이 아니다.

지금은 코로나19 방역을 이유로 집회·시위의 권리는 제약받고 있다. 사회적, 제도적으로 대단하게 집회·시위권리를 보장해주던 국가가 코로나19와 방역을 이유로 집회·시위를 금지하는 것이 아니다. 코로나19 이전에도 공권력은 틈새만 보이면 집회·시위권리를 제약하려 했다. ‘반사실적 접근’ 우리는 코로나19 이전의 인식, 문화, 제도라는 토대 위에서 코로나19 시대의 집회·시위권리를 살펴보아야 한다.

코로나19라고 하는 바이러스 감염병은 다양한 방식으로 사회의 약한 고리를 파고든다. 거리두기와 방역수칙 준수가 어려운 사람들을 공격한다. 기존의 불평등과 취약성은 감염병 대유행의 우선적 표적이 된다. 개인정보보호라는 토대가 취약한 공간에서는 ‘방역’을 이유로 무분별한 권리 침해가 이루어진다. 접촉자 현황이 모두 파악된 동선을 공개하는 것이 ‘방역’을 위해서 아무런 도움이 되지 않는다는 사실이 받아들여지는데 최소한 반년 - 메르스 때부터 세어보면 5년 - 이 지나서였다. 집회·시위 권리 보장의 토대도 크게 다르지 않았다. 중앙정부와 지방정부는 틈만 나면 집회·시위 권리 축소를 시도했

다. 코로나19 대유행 이후 거리두기 지침의 규정을 넘어서 과도하고 집회·시위의 범위를 제한하거나 집회금지장소를 확대하는 것은 어쩌면 예상한 수순이다. 지방정부는 감염병예방법에 따라 자신들이 가진 권한을 최대한으로 활용한다. 심지어 일부 지자체는 모든 집회를 금지하기도 한다. ‘방역’에 어떤 도움이 되는지 아무런 설명이 없다. 아니, 설명할 필요성을 느끼지 않는다. 한 나라의 국무총리가 나서서 집회·시위가 감염병 전파의 원흉인 것처럼 주장하는 나라인데, 집회 금지에 대해 다른 무슨 설명을 더 할 필요가 없다.

사실관계 혹은 과학은 이제 그리 어렵지 않다. 실외 집회를 통한 바이러스 전파 가능성은 매우 낮다. 바이러스 전파에서 실내보다 실외가 안전하다. 내가 마스크를 쓰면 안전은 더해진다. 상대방도 마스크를 쓰면 더더욱 안전해진다. 나와 상대방이 거리를 두면 안전은 극대화된다. 자. 이제 물어보자. 이 상황 – 모두가 마스크를 쓰고, 거리를 두고 서서 실외에서 무언가를 말하는 –에서 어떻게 하면 바이러스가 전파될 수 있는지 물어보자. 코로나19 바이러스가 눈빛만 스치면 옮겨가는 무슨 초능력 바이러스인가. 얼마 전 보건사회연구 6월호에 한 연구논문이 출판되었다.¹⁸⁾ 수도권 지역에서 코로나19 감염 경로를 분석한 연구다. 당연한 이야기지만, 밀폐된 실내공간이 가장 감염에 취약했다. 사업장이 가장 많은 집단감염 발생 공간이었다(약 6.1%). 종교관련, 의료기관, 요양관련 등이 그 뒤를 이었고, 각각 2.5%에서 5.9%를 차지했다. 도심집회도 분석에 포함되었다. 도심집회는 0.4%를 차지했고, 모두 소위 8·15집회 관련 집단발생사례였다. 다시 말해, 그 외의 어느 자료에서도 도심집회가 감염 전파의 원인이라는 근거는 없다. 2020년 8월 영국의학저널에서 마스크를 쓴 상태로 장시간 접촉하며 소리치거나 노래를 하더라도 밀집도가 낮고 환기가 잘 되는 실외 상태라면 전파위험은 가장 낮은 것으로 분류한다.¹⁹⁾ 집회·시위권리 보장이 방역의 위험이 아니라는 설명을 위해 다른 과학적 사실을 더 동원할 필요는 없다.

집회·시위 공간에서 전파 가능성에 대한 설명만으로 이 논의를 마치면 안 된다. 집회·시위권리 보장이 어떻게 코로나19 대유행으로부터 우리를 구할 수 있을지 논해야 한다. 현대 최대의 사망률을 자랑하는 감염병은 HIV와 결핵이다. 이 만성감염병을 둘러싼 불평등과 차별에 맞서 전세계 민중은 오랜 투쟁을 이어왔다. 그리고 실천적으로 증명한 하나의 명제가 있다. ‘차별과 배제가 아니라 인권보장이 가장 좋은 감염병 치료제다’라는 사실이 그것이다. 이 명제는 코로나19에도 그대로 적용되어야 한다. 민주주의는 가장 중요한 건강의 사회적 결정요인 중 하나다. 더 민주적인 사회가 더 건강하다. 또한, 집회·시위 권리 보장이 한 사회의 민주성을 평가하는 잣대다. 좀 추상적으로 들릴 수 있다. 그렇다면, 구체적으로 이야기해 보자. 2021년 상반기 정부는 평균 이상의 사람들 백신접종을 위해서, 교정 및 보호시설 수용자들은 접종에서 배제되었다. 말하지 않고 가만히 있으면, 이 상황을 누가 나서서 바꾸어

18) 이진희, 박민숙, 이상원. 2021. 수도권 지역 코로나바이러스감염증-19 발생 시기별 감염경로 다이나믹스. 보건사회연구. 41(2):007-026.

19) https://www.bmj.com/content/370/bmj.m3223?fbclid=IwAR2bRo28tyJeupp4C4kV_6fzqXZQvoSJWD0v1xS42r5ih95Y56JR_SwpUcg

줄까? 고용불안정성은 코로나19 대유행으로 그 어느 때보다 높다. 총고용의 유지를 주장하는 민주노동당의 목소리가 거리에서 사라진다면, 어느 정부, 어느 정치가 이 문제에 관심을 기울일까? 코로나19 대유행 상황이 악화할수록, 소외당한 목소리는 더 외면받는다. 지금은 방역이 급하니, 그 문제는 나중에라는 주장도 있다. 틀렸다. 지금 방역이 급하니 집회·시위권리가 더 적극적으로 보장되어야 한다. 내가 백신접종을 했다고 집단면역이 생기지 않는다. 어디고 비어 있는 곳이 있다면, 그 곳에서부터 다시 감염병은 퍼져 나간다. 지금 방역이 급하니, 그 비어 있는 곳을 살피라는 목소리가 거리에 더 울려퍼져야 한다. 거리에서라도 말해야 세상이 듣고 반응한다.

집회·시위는 과학적으로 방역의 장애물이 아니다. 오히려, 집회·시위권리 보장은 더 건강한 세상을 만들기 위해 필수적인 권리이고, 방역을 위해서도 필요하다. 따라서, 감염병 위기를 극복하기 위해, 지금 필요한 것은 방역수칙을 준수하는 집회·시위권리의 보장이다.

7. 코로나19 시기, 집회·시위의 권리 침해는 어떻게 나타났나

코로나19로 전 세계가 전례 없는 위기를 겪고 있다. 무엇보다 생명을 구하는 것이 중요하기에 위기 대응을 목적으로 이례적인 조치들이 취해졌다. 집회·시위의 권리 역시 공중보건을 이유로 제한할 수 있다. 그러나 그 제한은 적법성, 필요성, 비례성의 원칙에 따라 이뤄져야 한다. 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관은 코로나19 관련 성명에서 공중보건 위기 상황에서도 인권 존중 의무를 준수하는 방식의 대응이 필요하다는 점을 상기시켰다. 또한 인권과 기본적 자유에 대한 포괄적 제한(blanket restriction)은 용인될 수 없으며, 위기를 권리 일반, 특히 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 탄압하는 데 이용해서는 절대 안 된다고 발표²⁰⁾했다.

그러나 코로나19 시기 집회에 대한 정부의 조치는 집회는 안전을 위해서 자제해야 하는 것, 더 나아가 안전을 위협하는 행위로 인식하게 했다. 지자체와 경찰은 언론 브리핑과 행정명령, 법률 적용 등을 통해 중앙정부의 대응과 상호 작용하면서 집회·시위를 금지했다. 이런 조치를 통해 사람들은 감염병 상황에서는 집회를 금지하는 것이 자연스러운 것이라고 받아들이게 되었고, 생명 및 안전과 집회·시위의 권리는 서로 대립하는 것으로 이해하게 되었다. 그 결과 삶과 사회, 권력의 문제에 대해 목소리를 내려 했던 사람들은 점점 머뭇거리게 되고 위축되었다. 여러 권리가 서로 긴장을 형성할 수밖에 없는 위기 상황에서 권리들이 양립할 수 있는 조건을 형성하기보다는 어느 하나의 권리만을 선택하게 만든 것은 국가가 시민의 권리 보장 의무를 다하지 못한 것이라고밖에 말할 수 없다.

코로나19 확산을 이유로 1년이 넘도록 지속된 집회·시위에 대한 금지 및 제한 조치의 실태를 살펴보면서 이러한 조치가 적절했는지, 감염의 (불확실한) 위험성만을 강조하면서 권리 보장의 의무를 외면한 것은 아니었는지 질문을 던져야 한다. 중앙정부와 지자체는 구체적 근거도 부족한 상태에서 특정 지역들에 대해 기간의 제한 없이 집회 및 시위를 금지했다. 여타의 방역 조치와 비교해 봤을 때 이는 명백히 차별적 조치이다. 기본권 제한 조치로 발생하는 문제를 검토하고 이를 해결하려는 노력은 하지 않은 채 이러한 조치가 방역에 효과적이라고 평가함으로써 마치 집회를 금지하는 것이 방역 자체인 듯한 착시효과를 만들었다. 전형적인 행정편의주의적 조치이다.

집회·시위에 대한 금지 및 제한 조치가 장시간 유지될 수 있었던 이유의 근저에는 집회·시위에 대한 국가의 시각이 있다. 이번 조치를 통해 코로나19와 무관하게 국가가 집회·시위는 ‘공공질서’ 유지에 위협적인 요소이며 불온한 것이라고 인식했다는 점이 분명하게 드러났다. 정부는 코로나19 확산 초

20) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E&Type=EmailBlastContent&id=b175afc0-0cf5-4f8b-93e7-f7038c60108a>

기부터 방역과 함께 경제활동을 유지하는 것이 필요하다는 점을 강조해왔고, 방역과 경제는 함께 가야 한다며 각종 경기부양책을 동시에 진행했다. 반면 집회의 경우, 집회·시위의 권리가 방역 정책과 함께 할 수 있다는 인식 자체가 없었을 뿐 아니라 집회에 대해 경고와 비난으로 일관하였다. 이는 집회를 억제하고 통제하려 했던 이전 정부와 그리 다르지 않은 모습이었다. 정부와 언론의 태도로 인해 집회는 권리가 아닌 ‘하지 말아야 하는 행동’이 되었다. 이런 사회적 분위기 속에서 집회의 권리를 보장하라는 요구는 쉽지 않았고, 집회·시위에 대한 금지 및 제한 조치에 대해 문제를 제기하기도 어려웠다.

장시간 이어진 집회·시위에 대한 금지 및 제한 조치의 문제점을 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

1) 집회·시위에 대한 금지/제한 원칙의 부재로 권리가 차별적으로 행사되었다.

서울시와 각 자치구는 각각 집회금지 행정명령을 내렸는데, 이 조치가 자치단체장의 권한에 의해 이뤄지다 보니 지역에 따라 집회·시위에 대한 권리 행사에 차이가 발생하게 되었다. 집회금지 조치가 일정한 원칙 속에서 구체적 상황에 근거하여 이뤄지지 않았고, 조치에 대한 평가 기준도 없어 지자체장이 권한을 자의적으로 남용할 소지가 컸다. 이는 집회·시위에 대한 권리 침해로 이어질 가능성이 크다. 집회금지는 장소를 금지하는 방식으로 이뤄졌는데 구체적 공간의 이용 및 방역조치 여부와 상관없이 일률적으로 금지하였다. [표6]은 생활 속 거리두기가 진행되던 시기(2020년 5월 6일~6월 25일)의 금지된 집회(녹색)와 개최된 집회(흰색) 일부이다. 금지된 집회는 금지된 장소에 신고된 것이기 때문에 집회금지 고시를 근거로 금지되었다. 코로나19 예방을 위해 집회를 금지하는 근거는 밀접 접촉을 피하기 위함이다. 공간의 넓이와 참가 인원수에 따라서 전파의 위험 정도는 다를 것이다. 그러나 아래의 표에서 알 수 있듯이 같은 서울시임에도 불구하고 참가자의 수와 상관없이 금지된 장소에서의 집회는 허용되지 않은 반면 금지 장소로 지정되지 않은 곳의 집회는 금지 장소로 지정된 곳의 신고인원보다 많아도 개최 가능했다.

집회명	집회장소	집회기간	관서	주관단체	인원
강남문화재단 부당노동행위 규탄, 단체협약 체결촉구 결의대회	삼성동 16-1 강남구청 앞 학동로변 인도	2020.5.6~ 2020.6.3	서울청 강남	민주노총 공공운수노조 강남교향악단지회	100
GTX-A 노선변경을 위한 청담비대위 결의대회	한강대로98길 3 SG 레일 앞 인도 상	2020.5.6~ 2020.6.3	서울청 용산	GTX-A 노선변경을 위한 청담비대위	50
강동경찰서 경제팀 조 OO수과관 정보통신망 명예훼손죄 등	경찰청 앞 우측 인도상	2020.5.7~ 2020.6.2	서울청 서대문	택견홍동가족	10

집회명	집회장소	집회기간	관서	주관단체	인원
정의 기억연대 규탄, 윤00 규탄집회	성산동 39-3 정의기억연대 사무실 앞 인도	2020.5.10~ 2020.6.7	서울청 마포	자유연 대한민국애국 시민연합	30
재능교육 단체협약 체결 촉구 투쟁 결의대회	서울 종로구 창경궁로 293(혜화동) 재능교육 정문 앞	2020.5.11~ 2020.6.7	서울청 혜화	전국학습지산업 노동조합 재능교육지부	50
제13회 한부모 가정의 달 기념 인식 개선 캠페인	신천동 잠실역 7, 8 출구 사이 인도상	2020.5.3~ 2020.5.16	서울청 송파	한국 한부모가정 사랑회	200
중소기업 고의부도나게 한 신한은행 규탄집회	신행은행 본점 앞 인도	2020.5.18~ 2020.6.15	서울청 남대문	(주)엔씨씨	70
4.15 부정선거 의혹 진상규명 국민대회	서초구 서초동 대법원 정문 좌우측 인도구간	2020.5.14~ 2020.6.10	서울청 서초	국가비상대책 국민위원회	400
시각장애인 안마사 생존권 보호를 위한 대회	가산디지털1로 149 신한 이노플렉스 2차, 주) 에브리플레이 앞	2020.5.14~ 2020.6.11	서울청 금천	대한안마사협회	500
성암산업노조 분할매각 철폐 및 고용안정 쟁취 결의대회	대치4동 테헤란로 440(포스코 센터) 앞 인도상	2020.5.24~ 2020.6.20	서울청 수서	전국 금속노동조합 연맹	100
생존권 사수를 위한 결의대회	을지로4가 239-2 써밋타워(대우건설) 앞 인도	2020.5.24~ 2020.6.21	서울청 중부	서울경기타워 크레인지부	400
미지급 공사비 지급하라	동교동 162-5 홍대 엠배서더 호텔 정문 앞 좌,우인도	2020.5.24~ 2020.6.21	서울청 마포	강00	40
반트럼프 반미 집회	광화문KT 남측인도	2020.5.28~ 2020.6.3	서울청 종로	민중민주당	100
불공정한 운송료 개선 촉구 집회	마장동 521-13 마장축산물시장 서문 입구	2020.6.1~ 2020.6.25	서울청 성동	마장축산물시장 한우협동조합	200
청년 발언대회	세종문화회관 중앙계단 앞 인도	2020.6.5~ 2020.6.5	서울청 종로	청년 사회주의자 모임	50
K파티 청년문화제	세종문화회관 중앙계단 앞 인도	2020.6.6~ 2020.6.6	서울청 종로	K파티	2

[표6] 2020년 5월 서울 시내 신고된 집회의 개최, 금지 현황(회색: 집회금지 / 흰색: 집회개최) (자료: 경찰청 정보공개청구)

청년사회주의자모임은 2020년 6월 5일 청년들의 절박한 삶의 문제 해결을 위한 청년발언대회를 개최하기 위해 집회신고를 했는데, 종로경찰서는 서울시 도심 내 집회 제한 고시 및 신종 코로나바이러스 확산 우려를 이유로 집회금지를 통고했다. 그러나 이 시기는 생활 속 거리두기로 전환한 시기였다. 주최 측은 예상 참가자 수가 50명 내외이고 세종문화회관 계단이 참가자 간 2m 거리두기가 가능한 장소이므로 감염을 예방하며 안전하게 진행할 수 있다고 판단했기 때문에 집회금지에 대한 이의신청을 했으나 서울지방경찰청장은 이를 기각했다.

세종문화회관 계단은 서울시가 집회금지를 고시한 장소인데 청년발언대회만이 아니라 2명으로 신고한 K파티 청년문화제도 금지되었다. 반면 비슷한 시기 서초구 대법원 앞 400명 규모의 집회는 금지장소가 아니기 때문에 진행할 수 있었다. 이처럼 집회 개최 여부는 지자체장의 방역 조치에 따라 달라지다 보니 정작 필요한 장소에서는 방역 조치를 한다고 해도 집회를 못 하게 되어 포기하거나 집회 목적과 전혀 상관없는 장소로 변경해야 집회를 열 수 있었다. 지역의 코로나19 발생상황에 맞게 지자체장이 방역 조치를 할 수 있도록 권한을 주는 것이 필요하다고 주장할 수 있으나 권한 행사에도 원칙은 필요하다. 그러나 어떤 조건에서 집회금지 구역을 지정할 수 있는지, 인원수의 제한을 둘 수 있는지, 집회 주최 측의 방역 조치는 어떻게 반영될 수 있을지 등의 원칙은 공식적으로 밝힌 적이 없다.

서울시는 자치구별로 집회금지 고시가 달랐는데 서울을 포함해 수도권이 직장장과 거주지로 연결되는 하나의 생활권이라는 점을 고려하면 각 지역이 개별적으로 집회금지 구역을 지정하는 조치의 방역 효과와 크다고 하기는 어려울 것이다. 오히려 집회를 안전하게 개최할 수 있는 방역 조치를 발표하고 집회의 제한을 최소화할 수 있는 원칙을 세웠어야 한다.

2) 집회와 다른 사회활동에 대한 방역 조치의 형평성 문제가 드러났다.

사회적 거리두기에 따른 방역지침은 실내와 실외를 구분하고 밀접도를 조절했지만, 집회의 경우 예외적으로 전면금지가 가능했고, 기본권 행사가 금지·제한되는 것에 대한 대안이나 구제 조치가 없었다. 집회금지와 인원 제한은 선제적 방역 조치라는 이유로 장기간 강도 높게 시행되었지만, 경제활동은 방역과 함께 이뤄져야 한다는 기조가 유지되었다. 일부 업종의 영업 중단과 실내활동 제한이 있기도 했지만, 대규모의 박람회나 백화점 영업 등은 가능했다.

12월 8일 확진자 수가 증가함에 따라 정부가 사회적 거리두기를 수도권은 2.5단계, 비수도권은 2단계로 격상했고, 이에 따라 각종 모임·행사 규모는 50명 미만으로 제한됐으나 산업통상자원부가 주최한 ‘2020 한국전자전’은 12월 9~12일 코엑스에서 진행되었다. 주최 측은 국제회의 등은 시설면적 16㎡(약 4.8평)당 1명으로 인원을 제한하는 선에서 운영할 수 있다는 지침²¹⁾에 따라 전시장 내 관람

21) 전시회, 박람회, 국제회의의 경우 필수경제부문을 고려하여 16㎡당 1명으로 인원 제한, 50인 기준 미적용(2.5단계 거리두기 지침 중)

객 수를 QR코드를 통해 시간당 최대 650명으로 관리했다고 밝혔다. 같은 시기 수도권에서는 10인 이상 집회는 금지조치하였다. 거리두기 2단계를 시행하면서 서울 전역에서 10명 이상 모이는 모든 집회를 전면 금지했던 8월 21일 이후, '2020 더 골프쇼 in 서울양재'(8.20~8.23 서울 양재동 aT센터)도 입장객에 대한 체온측정과 마스크 착용을 의무화하면서 진행되었다. '2020 더 골프쇼'는 코로나19 영향으로 위축된 오프라인 시장 활성화와 수도권 골프 인구 확대를 목적으로 서울 강남(7.23~7.26)과 수원 광고(7.30~8.2)에서도 진행되었다.

2021년 2월 26일에는 서울 최대 규모 백화점인 '더현대 서울'이 오픈했다. 현대백화점은 현재 구체적인 방문객 수와 매출액을 공개하지 않고 있으나 업계에서는 하루 평균 20만 명 방문, 매출은 개장 일주일 만에 400억 원 안팎에 이르렀을 것으로 보고 있다.²²⁾ 개점 당시 수도권 확진자가 일일 300여 명 수준이었다. 2월 28일 직원이 확진자 통보를 받은 뒤에는 매장을 임시 폐쇄하였지만 접촉한 직원들의 음성 판정을 확인한 후 영업을 이어갔다. 방역 문제와 관련해 더현대 서울 관계자는 "외부에서 드나드는 7개 모든 출입구에 공항 등에서 사용되는 '대형 다중 인식 발열 체크기'를, 차량이 진입하는 3곳의 입차로와 지하 출입구에 휴대용 열화상카메라와 안면 인식 발열 체크기를 운영 중"이라며 "국내 최고의 공조시스템을 갖춰 10분 단위로 전체 층의 환기를 실시하고 있다"라고 설명했다.²³⁾

코로나19 상황이라도 경제활동을 비롯한 일상을 멈출 수는 없기에 방역 조치와 함께 이를 유지할 수 있는 방법을 찾을 수밖에 없다. 시간이 흐르면서 사회적 거리두기 단계를 구분하고 방역지침을 현장에 맞게 구체화하고 세분화하는 것이 그런 노력의 일환일 것이다. 마찬가지로 집회를 해야 할 필요성이 있는 사람들, 특히 코로나19로 해고의 위기, 삶의 위기를 겪는 사람들이 목소리를 낼 수밖에 없는 이유가 있다. 이때 정부가 취해야 하는 조치는 일방적인 금지보다는 방역과 함께 집회가 가능한 조건을 만드는 것이어야 했다. 그런데 정부와 지자체는 실외에서 이뤄지는 집회에 대해 실내활동보다 강도 높은 조치를 했다. 대구시처럼 지금까지 전 지역을 집회금지로 지정하는 경우도 있었다. 아래 민주노총 관계자와의 인터뷰에서 나오듯이 다른 방역 조치와 동일한 수준도 되지 않는 집회금지 및 제한 조치는 오히려 방역 당국에 대한 신뢰만 떨어뜨릴 뿐이다. 감염병예방법을 근거로 아시아나케이오 해고노동자의 농성 천막을 3번이나 철거했던 종로구청은 조계사 대웅전 앞에 천막을 치고 진행하는 기도회에 대한 민원과 신고에는 별다른 조치를 하지 않았다.²⁴⁾ 이처럼 집회에만 적용되는 강도 높은 방역 조치를 보면 정부가 코로나19를 핑계로 집회·시위의 권리를 탄압하고 있다는 문제를 제기할 수밖에 없다.

22) 이코노믹리뷰, '더현대서울' 판교 이어 2연속 '축포'... 백화점 판도 뒤집다, 2021.03.08., <https://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=522325>

23) 금융경제, '더현대 서울' 직원 확진자 발생 속 영업에도 '고객복직'... '방역실종' 우려, 2021.03.02., <https://www.fetimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=97337>

24) KBS NEWS, [취재후] 방역지침 위반한 조계사 천막...종로구청의 이중 잣대, 2021.01.09., <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5090920>

2021년 4·7 재·보궐선거에서는 선거 유세 과정에서의 5인 이상 모임을 방역 위반으로 판단하지 않았는데, 선거운동의 특성을 반영한 것이며 공적영역의 행위라는 것이 그 이유였다. 공중보건 위기 상황에서 선거와 같은 정치참여의 권리를 보장하기 위한 노력은 민주주의를 유지하는데 필요한 조치다. 집회·시위에 대한 권리 역시 민주주의의 유지를 위해 필요한 기본권으로 다른 권리와 동일하게 보장을 것을 요구할 수 있다. 코로나19의 위험을 이유로 권리를 포기하게 하는 것이 아닌 방역과 기본권이 함께 달성될 수 있도록 모색하는 것이 국가의 책임이다.

3) 집회금지/제한 조치에 대한 검토와 개선이 없었다.

유엔 평화적 집회와 결사의 자유에 대한 권리 특별보고관은 코로나19에 대응하기 위해 새롭게 통과된 조치의 과정과 내용 모두 인권 존중의 의무를 준수해야 하며, 가능하다면 새로운 조치들이 채택되기 전 시민사회와 논의해야 하는 원칙을 제시했다.²⁵⁾ 유엔 사무총장은 ‘인권을 위한 행동방안(Call to Action)’ 보고서를 통해 코로나19 대응에 있어 시민의 참여를 강조했다. 참여는 공공의 지지를 얻는 것과 관련 있을 뿐 아니라 실행된 모든 조치가 실질적으로 효과가 있고, 의도치 않은 결과를 예방 또는 해결할 수 있다는 확신과도 연관이 있으므로 사회 모든 부문과 다양한 시민사회 실행자들이 코로나19 대응 정책 결정 과정에 유의미하게 참여할 수 있도록 보장해야 한다는 것이다.

방역에의 참여는 단지 정부의 지침을 그대로 수용하고 수행하는 것을 의미하지 않는다. 그러나 정부와 지자체는 방역 관련 전문가와의 논의만을 중요하게 여길 뿐, 시민사회의 의견을 적극적으로 듣고 반영하지 않았다. 2020년 7월, 시민사회와 집회를 금지당한 노동자, 철거민들이 서울시청에 집회금지 조치에 대한 개선을 요청했다. 집회금지 조치로 발생하는 문제를 이야기하면서 방역을 해야 하는 지자체의 입장도 이해하니 함께 방법을 찾자고 제안했다. 그러나 서울시는 금지조치를 변경할 생각이 없으며 개별 집회를 판단하는 것은 어렵고 방역에 효율적이지 않기 때문에 일괄적으로 금지하는 방식을 바꿀 생각도 없다고 밝혔다. 이후에 좀 더 의논해보자는 제안도 거절했다. 더는 대화할 수 없다고 판단하여 이후 서울시에 인권침해 진정(2020년 8월 4일)을 했지만, 지금까지 조사 결과 발표를 계속 미루고 있다.²⁶⁾

서울시 홈페이지에는 집회금지 조치에 대한 민원이 여러 건 접수되었다. 민원에 대해 서울시는 코로나19 확산을 선제적으로 차단하고 시민의 안전과 건강을 보호하기 위한 불가피한 조치라는 답변만

25) <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25788&LangID=E&eType=EmailBlastContent&eld=b175afc0-0cf5-4f8b-93e7-f7038c60108a>

26) 본 보고서 완료 중 서울시로부터 기각 결정문이 도착했다.(2021.6.25.) 서울시는 집회금지/제한조치는 적법하게 이루어졌으며, 감염차단을 위해 엄격하게 실행한 측면이 없지는 않으나 거리두기 단계에 따라 집회가능 인원수에 대해 탄력적으로 운영했고 공공복리 차원의 불가피성이 인정되기에 인권침해에 해당한다고 보기 어렵다는 결론을 냈다.

반복하고 있다.²⁷⁾ 동시에 수많은 노동자의 최소한도 삶을 유지하고 사회적 약자들의 다양한 목소리를 내고자 하는 집회의 권리는 당연히 보장되어야 한다고 생각하고 있다²⁸⁾고 밝히면서도 집회금지 조치를 한 번도 변경하지 않았다.

집회의 권리와 같은 기본권 제한이 예외적으로 시행될 때는 그 기한이 일시적이어야 하고 조치의 효과와 피해에 대한 검토가 사전/사후적으로 이뤄져야 한다. ‘심각 단계 해제시’ 또는 ‘별도의 고시가 있기 전’까지라는 기약 없는 기간 설정은 집회금지 조치를 검토하지 않겠다는 말이나 마찬가지이다. 그에 더해 정부와 언론, 정치인이 집회에 대한 공포와 적대감을 조성해 방역 조치에 대한 사회적 토론이 불가능한 분위기가 형성되었다. 일방적 통제와 강력한 행정지침은 오히려 공포와 불안감만을 조성할 뿐이다. 긴급한 시기일수록 시민들과 소통·참여하여 의사결정의 주체가 될 수 있도록 하는 민주주의의 기본원칙을 지키는 것이 중요하다.²⁹⁾

27) <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/20355628>
<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/20712643>

28) <http://opengov.seoul.go.kr/sanction/20749085>
<http://opengov.seoul.go.kr/sanction/20794335>

29) 코로나19 인권대응네트워크, <코로나19와 인권, 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인>, 2020.06.11., 186쪽

8. 결론

전 지구적으로 발생한 코로나19로 인해 세계 여러 도시가 봉쇄되기도 했지만, 그와 동시에 세계 곳곳에서 대규모 집회가 열리기도 했다. 부패하고 비민주적인 정권을 규탄하기 위해, 폭력적인 공권력과 인종차별에 맞서기 위해, 임신 중지 금지에 반대하기 위해 사람들은 시위를 열었다. 특히 2020년 5월 조지 플로이드가 백인 경찰의 진압으로 사망한 사건 이후 세계 시민들은 곳곳에서 집회를 열어 '흑인의 목숨은 소중하다(Black Lives Matter)'는 구호를 외쳤다. 코로나19 확산을 이유로 집회를 금지하거나 제한한 국가도 있었지만 시위를 멈출 수는 없었다. BLM 시위는 미국 역사상 가장 많은 지역에서 시위가 벌어진 사건으로 기록됐다. 인종차별 항의 시위가 시작되자마자 사람들은 코로나19 확진자 급증을 우려했다. 그러나 감염 위험이 상대적으로 낮은 야외에서 진행됐고 많은 시위 참가자들이 마스크를 착용해 바이러스 전파위험을 낮췄다. 공중보건 전문가와 의사는 감염 확산 예방을 위해 경찰에게 최루탄 사용을 최소화하고 군중들을 좁은 장소로 몰아넣는 방법을 사용하지 않도록 요구했다. 뉴욕시는 집회에 참여한 누구나 코로나19 진단 검사를 받을 수 있도록 조치하고 검사를 독려했다.³⁰⁾

올해 노동절에도 세계 여러 도시에서 노동절 시위와 행진이 진행되었다. 프랑스에서는 전국 각 지역에서 300개 이상의 시위가 열렸는데, 파리에서만 1만 7,000명이 참석했고 전국적으로 10만 6,000명 이상이 거리로 나왔다. 1년 가까이 계속된 야간통행금지 해제부터 실업수당 축소 계획 반대, 복지제도 개선, 일자리 창출 등 사람들의 요구는 다양했다. 스페인에서도 70개 이상 도시에서 노동절 기념 시위가 열렸는데 노동부 장관 등 6개 부처 장관들도 참석해 거리를 행진했다. 시민들은 최저임금 인상과 동일노동·동일임금 적용 등을 요구했고, 코로나19로 비정규직 비율이 늘어나는 것을 비판했다. 미국 워싱턴에선 BLM 단체를 중심으로 이주노동자들의 권리 향상과 미등록이주민들에게 시민권을 부여하라는 내용의 시위가 열렸고, 영국 런던에선 수천 명이 경찰권을 강화하는 법 개정제에 반대하는 거리 행진을 했다.³¹⁾

이런 집회들은 참가자들이 공중보건을 위해 마스크를 착용하고 다양한 방식으로 거리두기를 실천하며 진행되었다. 적절한 보호 수칙을 준수하고 고위험 행위를 피한다면 집회나 여러 군중이 모이는 행사에서도 코로나19 전파위험이 낮다는 분석도 나왔다.³²⁾ 물론 세계 여러 도시에서 코로나19를 부정하고 정부의 방역 조치를 반대하는 집회도 있었다. 참가자들은 마스크를 착용하지 않고 거리두기 방

30) 동아닷컴, 美 인종차별 항의시위서 코로나 감염 적어...1.8% 내외, 2020.06.19., <https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20200619/101585028/1>

31) 경향신문, "살기 힘들다..." 코로나 노동절 세계 곳곳 다양한 시위, 2021.05.02., <https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202105021618001#csidxad1ae100edbc7ac9dcdf316c620f55e>

32) 동아사이언스, "개인방역수칙 준수하면 대규모 집회에서도 코로나19 전파 위험 낮아", 2020.11.02., <http://dongascience.donga.com/news.php?dx=41163>

침을 무시한 채 집회에 참여했는데, 정부 당국은 참가자들이 방역수칙을 따르지 않을 때는 집회를 제지했다. 이렇듯 적절한 방역 조치를 한 집회와 방역 조치를 거부한 집회는 구분되어야 한다.

이와 대조적으로 한국에서는 대규모 집회가 거의 불가능했다. 2020년 12월 4일 중대재해기업처벌법 등 전태일 3법 통과를 요구하기 위해 민주노총 조합원 400여 명이 여의도 일대 20여 곳으로 나누어 소규모 집회를 진행했는데, 경찰은 이 집회에 대응하기 위해 181개 중대 1,200여 명 경력을 배치했다. 집회에 앞서 서울시는 코로나19 확진자 급증을 이유로 12월 9일까지 여의도 일대에서 민주노총과 산별 노조의 모든 집회를 금지했다. 결국 이 집회에 5명이 기소되었다. 올해 노동절 집회도 9명 신고인원을 초과했다는 이유로 경찰은 참가자들을 막고 몸싸움을 벌였다. 경찰은 집회주최자 등에 대해 집시법 및 감염병예방법 위반 혐의로 신속히 출석 요구해 수사할 예정이라고 밝혔다. 이처럼 집회 참가자가 신고인원을 한 명이라도 초과하면 현장에서 바로 진압하기 위해 다수의 경찰이 동원되었다. 최근 소성리에서는 일주일에 두 번씩 장비를 반입하기 위해 경찰 1,000여 명이 동원되어 반대하는 주민들을 진압하고 있다. 집회참가자에게는 감염병 예방을 위해 최소한의 인원과 장비를 요구하면서 수많은 경찰이 참가자들을 밀어내고 제압하는 행위가 얼마나 위험하고 방역에도 적절하지 않음을 지적하면 경찰은 자신들은 예외라고 주장한다. 시민들이 경찰의 행동을 수긍할 수 없는 이유이다.

1) 코로나 시기 집회·시위 권리 보장의 필요성

코로나19 시기 집회는 불필요한 것이고 오히려 사람들을 위험에 빠뜨리는 것처럼 호도되지만 사실 집회는 오랜 시간 사회구성원의 삶과 안전을 지키는 역할을 해왔다. 코로나19가 전 세계를 위협하고 있음에도 집회·시위에 대한 자유의 권리를 요구하는 것은 이것이 제일 중요한 권리이기 때문이 아니다. 집회의 자유가 보장된다는 것은 의사 표현의 자유, 다른 사람들과 함께 단결하고 행동할 수 있는 자유, 안전과 생명에 대한 권리, 인권침해로부터 구제를 받을 수 있는 권리, 정치와 공무에 참여할 수 있는 권리 등 우리 삶과 연관된 여러 권리를 요구하고 보장받을 수 있다는 것을 의미한다. 그러므로 집회가 금지된다는 것은 단지 모이는 행위가 금지되는 차원의 문제가 아니다. 코로나19 상황 속에서 집회는 시민을 위험에 빠뜨리는 것이 아니다. 지금은 오히려 집회가 더 필요한 상황이라고 할 수 있다.

(1) 집회·시위 권리 보장은 생명·안전을 위한 조치가 민주적으로 시행될 수 있게 한다.

집회는 생명을 보호한다는 명목으로 행해질 수 있는 행정 권력의 일방적인 조치를 견제해 민주적이고 인권을 우선하는 방향으로 전환할 수 있게 한다. 임시적이고 예외적인 상황이기 때문에 정부의 조치를 그대로 수용하는 것이 아니라, 오히려 더욱 감시하고 민주적으로 통제해야 한다. 국가적 위기라는 이유로 행정 권력이 남용되기 쉽고, 위기가 가라앉은 이후에도 임시적 조치가 지속될 수 있기 때문이다. 집회를 통해 정부에 의견을 전달하고 여론을 형성하며 권력 남용에 저항하는 것은 시민사회가 정부를 감시하고 견제하는 중요한 방법 중 하나이다.

(2) 집회·시위 권리 보장은 사람들을 고립된 개인으로 남겨두지 않고 공동의 문제 해결이라는 방향으로 나아갈 수 있게 한다.

방역 조치로 사람들이 각자의 공간에 머무르는 시간이 길어지면서 많은 것들을 개인적으로 해결해야 하는 상황에 맞닥뜨리게 되었다. 특히 감염병에 취약한 사람들, 감염병의 위기가 삶의 직접적 위기로 이어진 사람들, 방역 조치가 닿지 않는 사람들은 자신의 문제를 드러내고 해결하기 쉽지 않다. 취약한 사람들의 목소리가 더욱 취약해지기 쉬운 상황에서 집회는 개인의 문제가 아니라 공동의 문제이고, 사회적 문제임을 확인시켜준다. 이 과정에서 개인은 안전을 위해 자신에게 필요한 것이 무엇인지 구체적으로 요구하고 공동의 해결을 위한 힘을 얻게 된다.

(3) 집회·시위 권리 보장은 사회의 문제를 공론의 장으로 끌어내고 논의를 지속할 수 있게 한다.

코로나19를 겪으며 우리 사회의 문제-불평등, 사회적 취약 계층, 편견과 혐오, 공공성 등-가 더욱 분명하게 드러났다. 이 위기가 확인시켜준, 그러나 이미 존재하고 있었던 이러한 문제는 코로나19를 겪는 과정에서 더 심화되었다. 방역 조치가 무엇보다 우선이니 이런 문제는 위기 상황 이후에 논의하자는 핑계로 미뤄두면 결국은 사람들의 관심에서 멀어지게 된다. 현재 상황에서 경험하는 문제들을 지금 여기에서 드러내고 논의할 수 있도록 공론화의 힘이 필요한 이유이다. 그런 공론화를 이뤄낼 수 있는 주요한 방법의 하나가 바로 집회이다. 코로나19 이후의 사회를 위해서라도 공론의 장을 튼튼하게 유지할 필요가 있다.

2) 코로나 시기 집회·시위 권리 보장을 위한 제안

앞에서 살펴본 것처럼 기본권 제한에 대한 원칙이 부재한 상황에서 집회·시위의 권리를 제한하는 규제가 광범위하게 이루어진다면 이는 집회·시위 권리에 대한 제한을 넘어 권리 침해라고 할 수밖에 없다. 집회금지를 최후의 수단으로 하기 위해 어떤 노력을 했는지, 집회가 가능한 방법을 모색하기 위해 주최 측과 어떻게 논의했는지 국가가 권리 보장의 의무를 다했는지 평가하는 척도가 될 수밖에 없는 이유이다. 이런 최소한의 과정과 노력 없이 금지부터 한 뒤 불가피한 조치라고 하는 것은 국가가 그 책임을 다하지 못한 것을 시인한 것이나 마찬가지이다. 시민의 협조를 바란다고 하지만 정부의 일방적인 조치를 그대로 따르라는 것이다.

앞서 코로나19 시기 방역 조치로서의 집회금지/제한의 현실과 문제점을 살펴보았다. 전 세계가 여전히 코로나19 상황을 겪고 있지만 다른 국가의 사례를 보면 감염병의 예방과 집회의 자유가 공존하는 것이 불가능한 일처럼 보이지 않는다. 감염병 확산을 완벽하게 차단하는 것은 거의 불가능하기에 정부와 시민이 방역과 함께 기본권 존중을 위한 공동의 노력을 할 수밖에 없다는 것 그렇기 때문에 전면적인 집회금지는 피해야 할 조치라는 것을 함께 확인해야 한다.

세계보건기구 사무총장은 미국의 인종차별 반대 집회의 취지에 공감하며 집회가 안전하게 이루어질 것을 장려한다는 뜻을 밝혔다. 또 미국 공중보건 전문가 1,288명은 집회와 시위의 자유를 지지하는 내용의 공개서한을 발표하며 "코로나19 방역을 이유로 집회를 해산시켜서는 안 된다"고 요구했다. 프랑스 최고행정법원은 방역 수칙을 지키는 집회는 개최될 수 있어야 하며, 코로나19 방역을 이유로 집회를 금지해서는 안 된다는 판결을 하기도 했다.³³⁾ 우리 방역 당국도 "방역수칙을 제대로 지켰을 때 방역에 취약한 시설에서도 감염 확산을 방지할 수 있다는 것을 실제 사례로 확인할 수 있다"³⁴⁾고 밝히고 있다.

결국 중요한 것은 방역 조치와 함께 집회의 권리를 보장하기 위해 노력하면서 함께 방법을 찾는 것이다. 한동안 지속될 코로나19 상황과 또 다른 감염병의 위기 상황에서 같은 문제가 반복되지 않기 위해 몇 가지 제안을 제시한다.³⁵⁾

(1) 방역 당국은 집회·시위가 안전하게 개최될 수 있도록 최선의 조치를 해야 한다.

코로나19 방역 조치에서 가장 중요한 인권 원칙은 방역을 이유로 시민들의 일상과 기본권을 제한하는 것이 아니라, 안전한 일상과 기본권 행사가 가능한 방향으로 이뤄져야 한다는 것이다. 즉 방역 조치와 기본권은제로섬 관계가 아니며, 집회·시위의 경우 안전한 집회가 개최될 수 있도록 방역 당국이 필요한 지원을 해야 한다는 것이다. 무조건적으로 기본권을 제한하고 침해할 것인지가 아니라, 어떻게 기본권을 보장하고 증진할 것인지가 코로나19 시기 방역 당국의 주요 목표이자 과제가 되어야 한다.

(2) 방역 당국은 집회·시위 주최 측과 참여자를 통제대상이 아닌 방역의 주체로 대하고 소통해야 한다.

방역 조치 속에서 집회를 안전하게 진행하기 위해 상황에 따라 집회·시위의 형태, 장소, 참여자 의무 등이 달라질 수 있다. 이를 실효성 있게 집행하려면 방역 당국과 집회 주최 측과의 충분한 소통과 협의가 필수적이다. 10인 이상 집회금지, 특정 장소 집회금지 조치를 일방적으로 강제하고 이를 주최 측에게 통보하고 강요하는 것은 소통과 협의의 모습이 아니다. 주최 측이 애초에 기획한 집회가 안전하게 진행될 수 있도록 필요한 행정적 조치를 지원하고 집회 주최 측과 참여자를 통제의 대상이 아닌, 방역의 주체로 인정하고 적극적으로 소통하는 것이 필요하다.

33) KBS, [취재후] '집회·시위의 자유'와 코로나19...공존은 가능할까?, 2020.07.10., <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4491136>

34) 대한민국 정책브리핑, 정부 "감염취약 시설이라도 방역수칙 잘 지키면 추가 확진 없어", 2020.07.06., <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148874365>

35) 최근 정부는 2021.7.부터 적용되는 새로운 사회적 거리두기 개편 내용을 발표했다. 집회와 행사에 대한 제한에 있어 집회가 기본권이나 행사와 동일한 제한이 타당하다고 밝혔다. 기본권으로서의 보장을 위한 조치는 없고 오히려 1단계에서 행사는 500인 이상 가능하지만 집회는 금지하고 있다. 더불어 지자체의 자율을 강화해 지자체가 기본적인 거리두기와 함께 별도의 조치를 할 가능성이 있다. 개편된 거리두기가 백신접종으로 위험도가 감소해 이를 반영하는 취지이나 집회에 있어서는 이전과 달라진 것이 없으며, 그동안 기본권 침해 문제에 대한 개선을 기대하기 어렵다.

(3) 그럼에도 불가피한 집회 제한·금지는 일시적이며 개선 가능해야 한다.

집회의 제한 방식은 공중보건을 보호하기 위한 목적에 부합해야 하며, 목적 달성을 위한 여러 방안 중 가장 권리를 덜 침해하는 것이어야 한다. 더불어 제한 조치가 계속해서 필요한지, 제한 방식이 적절한지를 판단하고 지속적으로 평가해야 한다. 방역 효과뿐만 아니라 집회금지·제한으로 발생하게 되는 권리 침해 문제에 대해서도 평가해야 한다. 그래야만 집회금지·제한 조치가 방역과 함께 권리를 보장할 수 있는 방향으로 개선될 수 있다. 이런 점검과 평가는 정부만이 아니라 시민사회와 논의하여 진행하여야 한다.

(4) 집회금지의 남용이 가능한 「감염병예방법」 제49조 제1항은 개정되어야 한다.

코로나19와 관련해 집회를 금지하고 있는 「감염병예방법」 제49조 제1항은 그 내용이 포괄적이어서 남용 가능성이 크다. 집회 제한에 대한 필요 최소한의 조건, 방법, 범위, 보상 등의 내용이 없이 권한만 있는 법률은 재량권을 확장하기 쉽다. 국가는 법률로 확립된 근거와 적절한 절차적 안전장치를 갖춰 있을 때만 최후의 수단으로써 개인의 자유를 제한할 수 있다.



인터뷰

코로나19 때문에 집회·시위를 여는 것이 거의 불가능해지면서 시민·노동·인권단체의 활동은 크게 위축되었다. 모이고 말하는 권리가 제한되면서 주요 의제를 사회에 알리지 못하고, 그에 대한 여론을 형성하는 것도 어려워졌다. 권리 제한이라는 추상적 단어 속에는 각 단체와 활동가들의 구체적 고민이 담겨 있었다. 이 보고서를 작성하면서 집회·시위 제한 조치로 인해 활동에 어려움을 겪고 단체의 활동가들을 만나 어떻게 이 시기를 경험하고 있는지, 이와 관련하여 어떤 고민이 있는지에 대한 이야기를 들어보았다.

일시/장소 | 2021. 5. 21. 민주노총 사무실

인터뷰이 | 박효선 전국민주노동조합총연맹 조직국장

인터뷰어 | 랑희 인권운동공간 할 활동가

코로나19는 많은 노동자를 삶의 위기를 만들었다. 산업의 위기라며 해고되었고 불안정 노동은 위험한 환경에 노출되어도 건강을 돌볼 수 없게 했다. 고용유지와 안전한 일터에 대한 책임을 기업과 정부에 요구하기 위한 행동의 하나인 집회는 방역 조치라는 이유로 제한되었다. 언론은 민주노총의 집회가 예정되면 노동자들의 상황을 들여다보기보다는 ‘코로나 시기에 집회라니’라는 논조로 민주노총의 집회를 비난하기 바빴다. 코로나19로 인한 권리 침해에 맞서기 위한 집회를 했다는 이유로 노동자들은 경찰조사를 받고 벌금을 내야 하는 상황이 되었다.

코로나19 상황에서 2020년 민주노총의 집회 상황은 어땠나요?

민주노총이 가장 잘 할 수 있는 것은 사람들을 모아서 각자의 목소리를 내는 것인데 이것 자체를 통제하니 할 수 있는 것이 협소해졌어요. 결국 선전전이나 기자회견을 하는 이런 방식을 제외하고는 어려운 조건이 됐죠. 300명, 100명 이렇게 하다가 작년 말부터는 9명으로 제한되니까 ‘집회를 하라는 건가 말라는 건가...’ 이런 심경이었어요. 민주노총은 언론을 통해 나오지 않는 내용들, 정부와 국회가 무엇을 해야 하는지, 민주노총의 주장과 요구 등을 집회를 통해 시민들에게 알리고, 조합원들과 투쟁의 결의를 다지는 자리인데 코로나 방역지침으로 제한을 해서 지난 한 해는 매우 어려운 상황이었어요.

집회(2020년 ‘7.4 전국노동자대회’)를 추진했다가 취소를 결정하기도 했는데요, 연기 결정이 쉽지는 않았을 거 같아요.

이 집회는 1월에 이미 결정된 것이고 6월에도 노동안전 관련 집회를 5천 규모로 여의도에서 했었고 집회가 금지된 장소가 아니었기 때문에 가능하다고 판단했어요. 비정규직 문제로 원래는 도심에서 해야 했지만 청와대, 종로 등 서울시가 집회금지 구역을 설정해서 도심에서는 할 수 없으니 여의도에서도라도 집회를 해야 한다고 결정했어요. 그리고 점차 확진자가 줄어다는 것 같다가 다시 늘어나는 2차 대유행 변수가 생기면서 서울시에서 압박을 하기 시작했어요. 민주노총에 집회 규모 축소, 자제해달라는 공문을 몇 차례 보내고 집회금지 통고하고, 여론몰이도 안 좋은 방향으로 했어요. 이런 상황과 관련해 내부에서 집회를 개최하자는 의견과 취소하자는 의견이 팽팽했어요. 결국 민주노총은 중앙집행위 회의를 7월 2일 개최하여 공식적으로 연기 결정을 할 수밖에 없었죠.

8월 15일 집회 이후에는 집회하는 것이 더 어려워졌을 거 같아요.

8월 15일 집회 이후 상황은 전혀 예상하지 못했어요. 조합원들이 방역 조치도 하고 발열 체크도 했기 때문에 걱정하지는 않았어요. 집회와 직접적인 상관은 없었지만 참가자 중에 확진자가 발생했기 때문

에 전체 조직별로 참가자들을 확인하고 전원 검사를 받기로 중집에서 결정했어요. 또한 검사에 드는 비용이 발생하면 총연맹에서 비용 문제를 책임지고 참가자 전원은 한 명도 빠짐없이 검사를 받는다는 거였어요. 문제는 참가자들의 명단을 제출하는 것이었어요. 처음에는 민주노총이 명단을 보유하고 검사 여부를 확인하되 제출하지 않는다는 입장을 전했어요. 이는 조합원을 보호하기 위한 민주노총의 최소한의 조치였던 것입니다. 그런데 언론이 계속 서울시에 명단을 받았는지 검사는 얼마나 받았는지 확인 요구를 하니 서울시가 다시 명단을 요구하고 자기들이 검사 여부를 확인하겠다고 압박을 했어요. 그러는 와중에 민주노총 방침을 근거로 진료소를 찾은 조합원들이 진료소에서 검사를 안 해준다는 항의가 빗발쳤어요. ‘서울시 문자통보 받지 않았으면 검사 대상이 아니다, 확진자와 접촉하지 않았으면 검사 대상이 아니다. 광화문 광장 집회(보수단체 집회)에 참석한 게 아니면 검사 대상이 아니다’라고 검사를 해주지 않은 것이다. 특히 모 지역의 조합원들은 인근 검사 진료소가 없어서 하루 일당을 포기하고 가야 하는 곳도 있었는데 여기도 검사 대상이 아니라고 돌려보낸 상황이 있었어요. 서울시는 무조건 검사를 받으라고 하고 해당 지역 진료소는 대상이 아니라고 안 해주고, 심지어 서울시 공문을 들고 갔는데도 안 해주는 상황이 있었죠. 몇 번이나 왔다 갔다 허탕을 치고….

조합원들도 집회 관련 상황으로 영향을 받을 거 같아요.

공공기관 조합원의 경우 실제로 집회가 예정되면 집회에 참여하지 말라는 지침 공문이 내려와요. 이런 공문으로 조합원들은 위축되는 점이 있고, 반면 대중교통이나 식당에는 사람들이 몰리는 것에 대한 제한은 없으면서 집회만 제한하느냐는 반감이 생기기도 하고요.

코로나를 핑계로 임금삭감, 부당해고가 늘어나요. 특히 해고사업장이 가장 취약할 수밖에 없어요. 이런 상황을 알려야 하는데 집회는 제한적이고 현안이 있는 사업장은 타격을 받는 등 영향을 미쳐요. 민주노총은 작년, 재작년 신규조합원들이 늘었어요. 대규모 집회나 노동절 대회 등에 신규조합원들이 참여하는 것이 교육적인 효과가 있는데 집회를 제대로 못 하니 답답한 상황이지요. 최소한 이런 경험을 할 수 있게 만드는 방안을 만들어야 하는데 더이상 어떤 방식을 만들어도 식상하고 재미없고 집중도 안 되는 거 같아요. 실외뿐만 아니라 실내도 문제가 되고 있으니까요.

코로나19 상황에서 집회를 진행하는 데 어떤 어려움이 있나요?

집회는 계속 계획하고 있는데 서울은 9인 제한이고 어디서 해야 할지가 문제예요. 인원의 한계가 집회의 의미를 살리기 어렵게 해요. 장소와 방식 모두 제한된 조건에서 할 수 있는 방법을 찾아내야 하는데 더는 아이디어가 없어요. 적은 인원수를 확장할 수 있는 방법을 찾는데 작년 전태일 3법 투쟁 때 9인으로 제한이었는데 20개의 집회를 해도 200명도 안 돼요. 집회 준비와 현장 진행이 너무 힘들어요. 준비해야 할 것도 많고, 고민해야 할 것도 많고. 품은 더 드는데 참가한 사람은 의미를 못 찾아요. ‘이렇게 해서 우리 얘기를 들을까?’ 이런 의문이 들지만, 이거라도 안 할 수 없으니 할 수밖에 없는 거죠.

현장에서 경찰 통제도 문제예요. 집회 장소를 펜스로 둘러싸서 봉쇄하고 경찰이 인원수를 세서 들어

보내니까 충돌도 일어나고요. 과거에 시민통행로라는 이유로 질서유지선을 쳤는데 지금은 9명만 집회를 하는데도 40M짜리 펜스를 쳐요. 심지어 경찰과 시는 ‘9명이니까 9명에 맞는 음향을 사용해라. 규모에 맞는 음향을 써라.’ 이런 내용으로 제한 통고도 했어요. 기자회견과 관련해서도 인원수에 대해서 특별히 제한이 없었는데 집합 금지라는 방역 조치로 모든 것을 9인으로 하게 만들었어요. 심지어 기자회견에서 실무자들이 (진행 실무 때문에) 있는 것까지도 인원수에 포함해서 9명으로 제한시켜버리니까 실무자들도 주변에 떨어져 있어야 해요. 현장에서 경찰의 통제가 방역적으로 의미가 있나 의문스러워요. 차라리 넓은 공간에서 집회하게 하는 것이 낫지 않을까 하는 생각이 들어요.

코로나19 상황이 일 년 넘게 지속되고 있는데 집회와 관련해 앞으로 어떤 고민을 나누면 좋을까요?

이런 상황이 지속되니 현장에서는 모여야 한다는 분위기가 생기고 있어요. 시간이 흐르면서 코로나 시기에 부담스럽지만, 집회는 필요하다는 거죠. 사람과 사람 관계의 중요성을 느끼면서 대면과 거리두기의 필요성이 혼재된 상황이죠. 코로나가 많은 것을 꺼리게 만들어요. 접촉과 비말이 문제라면, 시민들 모두 방역에 참여하고 있음에도 불구하고 발생하는 코로나를 정부도 해결하지 못하고 있는데 우리가, 각각의 개인들이 어떻게 해결할 수 있죠? 이 상황을 뛰어넘어야 하는 것에는 동의가 되는데 어떻게 뛰어넘는 것이 잘 뛰어넘는 것일까 고민이에요. 집회 이후 발생할 수 있는 상황에 대해서 우리는 대책 방안이 있는지, 특히 지금 민주노총이 앞으로 대회를 계속 이어나갈 것이기 때문에 이런 논의를 어떻게 할지 고민해야 할 것 같아요. 또한 출퇴근 시간 대중 교통은 수많은 사람이 밀집되어 있는데도 제한이 없고 집회·시위만 아주 심각할 정도로 제한하는 것에 대해 대응책을 마련해야 할 것 같아요. 경기 안산, 하남, 이천지역은 해단 지자체에서 전지역을 작년부터 집회금지 고시를 하고 있어요. 집합을 해야 하는 집회의 특성을 고려해서 인원을 제한할 게 아니라 방역을 철저히 하고 서로의 안전을 위해 거리를 충분히 넓혀서 할 수 있는 공간을 제공하면 된다고 생각하는데 이렇게 최선이 아닐까요? 최근엔 백신맞고 집회가자라는 얘기도 하고 있어요.

일시/장소 | 2021. 5. 25. 서울퀴어문화축제 조직위원회 사무실

인터뷰이 | 양은석 서울퀴어문화축제 조직위원회 사무국장

인터뷰어 | 박한희 희망을만드는법 활동가

2000년 대학로에서 첫 개최된 서울퀴어문화축제는 매해 그 규모가 성장하며 성소수자를 비롯해 시민들 누구나 즐기는 축제로 자리 잡았다. 2015년부터 서울퀴어문화축제는 서울광장에서 개최되어 왔으나, 2020년에는 코로나19로 인하여 처음으로 9. 18. ~ 29. 온라인으로 축제가 진행되었다. 이렇게 온라인 축제를 개최한 경위와 그 과정에서의 고민을 양은석 서울퀴어문화축제 조직위원회 사무국장에게 들어보았다.

온라인으로 축제가 개최되기까지 조직위 내에서 어떠한 고민들이 있었나요?

저희가 작년 초에는 당연히 상황이 이렇게 될 것이라 몰랐고 다들 곧 해결될 거라고 생각을 해서 6월쯤이면 (오프라인으로) 가능하겠지라고 생각을 했어요. 그러다가 코로나19에 대한 발표도 계속 업데이트가 되면서 이게 연말, 내년까지는 가겠다고 판단이 되더라고요. 그래서 6월 즈음에 내부적으로 온라인으로의 전환을 모두 다 결정한 상태였어요. 그 후 기획을 다시 해서 안내가 7월쯤 나갔고 9월 축제가 개최되었죠.

그리고 퍼레이드의 경우 거리두기 1단계까지는 200명 집회가 가능한 것으로 알고 있어서 대형 무지개 깃발을 간격 맞춰서 드는 방법 등으로 200명이 행진하는 것도 생각했었어요. 그러다가 축제 2주 전에 거리두기가 상향되면서 이것도 상징적인 여섯 코스를 각 한 명씩 깃발을 들고 하는 걸로 하게 되었어요.

매년 축제를 개최해 온 시청광장이 2월부터 집회금지 구역이 되었어요. 그래서 광장 사용 관련해서 서울시와 이야기가 된 것이 있나요?

작년에는 광장 사용 관련해서 시청과 이야기는 거의 하지 않았어요. 3월에 시청이 광장 사용을 승인한다는 내용의 공문을 보내긴 했죠. 다만 코로나19로 인해서 갑자기 취소될 수 있다는 문구가 신청서에 붙어 있는 상황이었어요. 이것을 알고 저희가 신청을 하고 사용료 관련 청구서도 받은 상황이었어요. 그런데 도저히 진행을 못하겠다는 판단이 들어서 저희가 취소를 했어요.

아무래도 이태원 집단감염 사건의 영향이 컸을 거 같네요.

그렇죠. 조직위에서 다른 문화행사들은 어떻게 하는지 살펴보았는데 (5, 6월) 그 당시에는 진행을 하고 있었어요. 그런데 이것이 우리에게도 통하지 않더라고요. 심지어 7월에 축제 일정을 발표하고, 그 때는 온라인으로 한다고 아직 말을 하지 않은 상황이었었는데, 성소수자 당사자 중에서도 비판을 하는

사람들이 있었어요. 아무래도 사람들 마음이 흥흥하고 위축된 상황이어서 그랬던 듯해요.

그렇게 온라인으로 축제를 진행하면서 특별히 고려한 것이 있나요?

중점을 둔 것은 저희가 실현할 수 있는가 아닌가에 중점을 뒀어요. 이게 예산 문제도 있고 기획단원들이 직접 하는 축제다 보니 빨리 무언가 결과물을 내야 하는 쪽으로 맞춰야 하는 거예요. 그래서 온라인 부스도 홈페이지를 몇 달 전부터 우리가 디자인할 수 있는 방향으로 다 옮기고, 영화제도 퍼플레이랑 함께 진행을 했죠. 그런데 확실히 기술을 배우는 것이 너무 힘들었어요. 사실 방송이잖아요. 퍼레이드 때는 음향이 안 좋았는데 이게 업체가 조금 실수한 부분이 있는데 그런 실수가 일어났을 때 대처라든지 이런 것들이 없는 상황이어서 힘들었어요.

아무래도 축제는 특히 사람들이 모임으로서 느껴지는 고양감이 있는데 온라인으로 하면서 이것이 대체되기 어렵다 느낀 부분이 있나요?

그런 부분은 당연히 있었고요. 안 될 가능성이 높았지만 만약에 그렇게 만날 수 있었다면 조금 더 커뮤니티 등이 느끼는 코로나 블루가 조금 줄어들 수 있지 않았을까 하는 생각이 들긴 들어요. 전체적으로 지금 다 위축된 상황이라서 이 부분을 타개하는 것이 앞으로의 과제일 거 같아요.

퀴어문화축제의 취지 자체가 여기 이 사회에 성소수자가 있다는 말하는 것인데 온라인에서는 그러한 가시화가 잘 드러나지 않는 듯해요.

맞아요. 작년에 JTBC 인터뷰를 당일에 홀릭 조직위원장이 했는데, 보통 퀴어문화축제 관련 인터뷰는 나쁜 뉴스라도 사람이 바글바글한 느낌이 있는데, 홀릭이 무지개 깃발을 들고 고독하게 광장에 있는 모습으로 나오는데 너무 슬픈 거예요. 텅텅 빈 곳에서 혼자 무지개 깃발을 들고 있는 모습으로 인터뷰가 되었는데 확실히 이전과 완전 다른 풍경이었어요. 방송에 노출된 모습이

올해, 그리고 내년에는 어떻게 할 예정인가요?

올해도 지금 이제 막 일정 발표하고 그러고 있는데 기본적으로는 작년과 비슷하게 가려고 해요. 대신에 올해는 차별금지법 제정에 도움이 됐으면 좋겠다 해서 슬로건부터 많은 부분을 제정 운동과 맞추고 있고요. 소규모 대면행사를 한 번 해보면 어떨까, 워크숍같은. 성소수자를 지지하는 상담사 모임에서 오셔서 마음챙김 워크숍을 하는 등의 행사를 소규모라도 진행하려 해요. 그걸로 시작해보려고 해요.

내년에는 규모가 작더라도 조금씩 늘려가는 방식으로 해야 하지 않을까 해요. 다만 어떻게 될지 알 수가 없는 점, 예측하기 어려운 것이 힘든 거 같네요.

일시/장소 | 2021. 5. 26. 온라인인터뷰

인터뷰이 | 예정 차별금지법제정연대 공동집행위원장

인터뷰어 | 아샤 다산인권센터

차별금지법제정연대(이하 '차제연')는 포괄적 차별금지법 제정을 위해 다양한 단체들이 함께 실천하는 연대체이다. 2007년 혐오 선동세력에 밀려 7개의 차별금지사유를 삭제한 체 '차별금지법 제정안'이 발의된 상황에 대응하기 위해 결성된 '반차별공동행동'은 차별금지법 입법운동을 벌이기 위해 2011년 '차별금지법제정연대'를 발족했다. 2017년 조직을 확대하여 재출범한 후 평등행진, 차별잇수다, 2021년 5월 24일 기자회견을 시작으로 차별금지법 제정을 위한 국민동의청원 10만행동을 진행하고 있다.

코로나19로 인해 작년부터 올해까지 집회 및 시위에 대한 제한,금지조치가 있었는데 그러한 조치가 차제연 활동에 어떠한 영향을 미쳤나요?

작년에 국회에서 7년 만에 차별금지법 법안이 발의되고 정치적 압박이 중요한 시기였는데, 서울의 경우 9인 기자회견밖에 허용되지 않아 활동이 많이 위축될 수밖에 없었어요. 게다가 이 의제는 시민들의 반응이 중요한데, 작년 보수단체들의 광복절 집회 이후에 집회·시위에 대한 시민들의 반응을 보고 난 후 차제연 내에서 대규모 집회를 하는 것에 대한 사회적 여론이나 반응을 고려할 수밖에 없었어요. 그러다 보니 활동이 자꾸 벽에 부딪힐 수밖에 없었죠. 그리고 저희의 주요 타겟은 청와대와 국회인데 이 장소들은 집회법상으로도 집회가 불가능하거나 어려운 곳인데, 코로나19 때문에 집회가 거의 불가능하게 되다보니 활동이 타이밍을 놓치고, 그러다보니 점점 활동이 위축되었죠. 국민동의청원 10만행동을 하게 된 것도 집회가 불가능한 상황에서 사실상 할 수 있는 게 이것밖에 없다 보니 온라인 액션을 통해 돌파구를 찾아보려고 한 측면도 있어요.

차제연에서 계획했다가 코로나로 인해 진행하지 못하거나 축소 및 변경하여 진행한 활동들에는 어떤 것들이 있었나요?

대표적으로 작년에 평등버스로 전국을 순회한 이후 오프라인에서 후속 활동을 거의 하지 못했어요. 평등버스가 갔을 때도 몇몇 지역에서는 참가자들이 아예 버스에서 못 내린 경우도 있었어요. 순천에 갔었을 때는 서울에서 온 사람들이 순천에 내리는 것이 부담스럽다며 경찰이 참가자들을 아예 버스에서 못 내리게 했죠.

그 이후 11월 11일을 평등절로 선포하고 한 달 동안 집중행동을 하려고 했었어요. 99인 집회를 총 네 번 기획했었는데, 그때도 상황이 전혀 나아지지 않아서 기존 4개의 기획 중에서 집시법의 제한을 비껴갈 수 있는 4대 종단 기도회 밖에 진행하지 못했어요. 그 이후에 기획했던 집회는 다 취소되면서 사실상 월 제대로 해보지도 못한 채 한 달 집중행동 기간이 그냥 지나갔어요. 이 11월 활동이 세계인권선

일까지 이어지는 활동이었고, 그걸 통해 연말에 국회를 압박하려고 했는데 집회·시위를 못하다보니 거의 아무것도 못하고 끝나 버렸어요.

이 즈음에 차별금지법 제정에 호의적인 국회의원을 만났는데 이 의제와 관련하여 국회에 아무런 이야기도 들려오지 않는다고 하는 거예요. 시민들에게 이 의제를 알릴 수 있는 집회·시위도 못하게 하면서 국회에서 아무 것도 들을 수 없다고 하니 우리보고 도대체 어찌라는 말인지 답답한 마음이 들었죠.

작년과 올해 집회·시위와 관련된 중앙정부, 지자체, 경찰의 대응 중에서 과도하다거나 황당하다고 느낀 것들이 있었나요?

오프라인 집회의 참여자가 10인 미만인지 보려고 현장에 경찰이 수십 명 오는 것이 가면 갈수록 너무 이상한 그림이라는 생각이 들었어요. 몇 번 문제 제기를 했더니 그건 상관없는 일이라고 하더라고요. 그게 왜 상관없는 일이죠? 그런 상황이 좀 납득이 안 됐어요.

그리고 지난 5월 24일에 차별금지법제정 10만동의청원 선포기자회견을 실내에서 진행했는데, 실내에서 할 때는 장소의 면적에 따라 다르긴 하지만 100명 미만으로 참여할 수 있잖아요. 실내에서 기자회견을 하는 건데 실외에서 하는 것보다 사람이 많아도 되는 게 너무 이상했어요. 환기가 바이러스의 감염률을 낮추는데 도움이 된다고 하면서 계속해서 실내 환기를 하라고 하면서 야외에서는 9명밖에 안 된다는 게 모순되잖아요. 그렇다고 실내 기준을 실외 기준으로 맞추라는 것은 아니지만 집회 제한 기준의 근거가 무엇인지 명확히 할 필요가 있고, 그 기준을 일관성 있게 하는 것이 필요한 것 같아요. 지역별 고시도 마찬가지로, 아무 이유 없이 지자체장이 집회금지 지역으로 지정하면 그냥 받아들이야 하는 것은 너무 이상하잖아요. 고시도 지역의 상황에 맞게 정하되, 그 근거가 무엇인지 밝혀야 할 것 같아요.

그리고 이걸 집회는 아니지만, 경기도에서 이주 노동자들 코로나19 검사를 의무화하면서 수백 명이 한꺼번에 나와서 선별검사를 받았잖아요. 이주 노동자들은 원하는 날에 쉴 수 없다 보니까 한 날에 몰려서 줄을 서서 검사를 받는 모습이 연출되었는데 그것도 너무 이상했던 것 같아요. 방역을 위한 것이라고 하지만 실제로 좋은 방역의 모습은 아니었잖아요. 방역조치의 실효성에 대한 검토가 필요하다고 봅니다.

정부 및 지자체가 감염병 예방을 이유로 집회 및 시위를 제한,금지하는 조치가 적절하다고 생각하시나요? 바뀌어야 한다면 어떻게 바뀌는 것이 좋을까?

지자체 고시에 대한 정부 지침이 필요하다고 생각해요. 고시가 한두 달 지속된 게 아니라 1년 동안 집회를 금지하는데 그에 대한 합당한 근거가 없잖아요. 지자체가 방역 당국도 아닌데 제한에 대한 상한선 없이 무제한으로 가는 것이 맞나 싶어요. 방역당국이 제시하는 수준보다 심한 수준의 조치에 대해서는 기간의 한정과 같은 조건을 뒤야 한다고 봅니다. 지금처럼 그냥 위험하다는 이유만으로 1년 가까이 집회금지 구역을 두는 것은 일종의 치외법권이라고도 볼 수 있을 것 같아요.

그리고 코로나19 상황이 지속되면서 외부에서 활동이 감염의 주된 원인이 아니라는 것이 밝혀졌잖아요. 오히려 안전하게 방역수칙을 지키면서 집회·시위를 할 수 있도록 하는 게 필요할 것 같아요. 현장에서 마스크 착용을 잘하도록 한다든지 이런 것들이요. 인원수 제한만으로 이 문제를 해결하려는 것에 대해서 많은 사람들이 문제를 제기하고 있고, 그런 점에서 야외에서도 9인 이하라는 이 모호한 기준을 다시 검토해야 한다고 봐요.

부록

• 공중보건 위기상황에서의 집회 및 결사의 자유에 대한 체크리스트

코로나19로 인해 전세계가 전례없는 인권의 위기 상황을 겪고 있다. 어떤 국가나 정부도 이 위기를 홀로 해결할 수는 없다. 유엔 평화적 집회 및 결사의 자유 특별보고관인 Clément Voule은 코로나19에 효과적으로 대응하기 위해 국가 혹은 정부는 시민·사회단체를 전략적 파트너로 간주하고 함께 대응하는 것이 중요하다고 밝혔다. 또한 국가 혹은 정부가 인권 보호의 의무를 준수하는 방향으로 현재의 공중 보건 위기 상황에 대응해야 한다고 강조하였다. 이러한 조건들이 잘 지켜지고 있는지 점검할 수 있도록 UN 인권위원회가 발표한 체크리스트와 번역본을 부록으로 첨부한다.



1 ENSURING THAT THE NEW LEGAL MEASURES RESPECT HUMAN RIGHTS

COVID-19 emergency measures restricting human rights and freedoms, such as prohibitions of public gatherings and stay-at-home orders, must comply with international human rights norms and standards, including those related to the rights to freedom of peaceful assembly and of association.

Covid-19 measures are provided in law in accordance with constitutional procedures and requirements, are drafted unambiguously, are accessible and publicly available to consult.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Covid-19 legal measures clearly articulate the specific COVID-19 threats that they are seeking to address.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Emergency measures are necessary and proportionate to address those specific Covid-19 threats, meaning the restrictions imposed are the least intrusive available, are appropriate and narrowly tailored to achieve their protective function and are strictly limited in scope to respond to the situation in a non-discriminatory manner.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Restrictions of movement and gatherings have exemptions to ensure civil society actors, particularly journalists, trade unions, legal professionals, human rights defenders, and organizations providing humanitarian assistance and social services, can continue to operate during the emergency, consistent with health protocols and guidelines. These exemptions are clearly communicated to the police and security services in order to ensure that they are adhered to and respected.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable





As governments step up to respond to the public health emergency, they must ensure that measures adopted aim to protect public health without targeting other rights, and ensure that they are not geared at cementing control and cracking down on oppositional figures and human rights defenders.

The State has officially notified derogations of the rights to peaceful assembly and association to international and regional organizations, according to relevant treaty provisions.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Judicial and parliamentary checks and balances to the Executive branch are in place and continue to operate to ensure accountability and transparency of measures imposed. In particular, judicial review and access to a legal remedy in case of human rights violations is guaranteed during the emergency.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Covid-19 emergency measures affecting the right to peaceful assembly have a limited time frame and are renewed only when strictly necessary to address relevant public health threats.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

When authorities object to requests to hold an assembly during the emergency, they notify organizers in a timely manner, in writing, of the justification for the restriction. Organizers can appeal such decisions through judicial or administrative proceedings.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

When dispersing public gatherings deemed in breach of restrictions refrain from the excessive use of force and mass detentions. Emphasis is placed on de-escalation, communication and negotiation. All those detained without appropriate grounds have access to effective judicial remedies.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The use of less lethal weapons, which specifically effect the respiratory system, including for instance tear gas, is avoided as much as possible in accordance with the increased risks posed in the context of Covid-19.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Any police officers facilitating public assemblies have adequate personal protective equipment, for their own protection and that of assembly participants.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Any action directed at exploiting Covid-19 measures to attack, harass and persecute civil society actors, political opponents and journalists is prohibited by law and fully investigated by competent authorities.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable



While the priority in times of health emergency is protecting public health, participation in the conduct of public affairs remains a guiding principle for governments. Temporary suspension of elections in the face of the crisis may be an option; however, States must examine all alternatives to ensure continued citizen's participation in the conduct of public life throughout the crisis.

Government decision-making regarding whether to hold elections in the context of the Covid-19 emergency, and all stages of the elections process, is transparent and is in consultation with all stakeholders. Any decision to postpone or to hold an election can be challenged and is subject to review by an independent judiciary.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

States genuinely engage in consultation and dialogue with civil society actors, political parties and election officials in all decision-making regarding elections, especially decisions to postpone or carry out elections as a result of the Covid-19 emergency.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

Postponement of an election is only undertaken when there is publicly provided evidence of its necessity when appropriate and in consultation with political parties and civil society.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

States strive to ensure the timely and safely carrying out of elections, including using alternative voting procedures such as mail-in ballots where there is capacity to do so in an effective and safe manner.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

States adopt measures to ensure that any alternative voting procedures do not have the effect of disenfranchising any voter or call into question the integrity or outcome of the vote.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

State provides relevant information, including about election preparations, new voting methods, health precautions that will be taken, changes in polling locations, vote counting procedures and changes in elections date to the public, through multiple modes of communication and in collaboration with civil society.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

Civil society, political parties and election authorities are not prevented from designing and carrying out alternative methods of political campaigning, voter outreach and monitor election processes, consistent with health protocols and recommendations.

☐Yes ☐No ☐Not applicable

All the guarantees for fair, equitable, transparent and credible election are publicly put in place before the vote happens.

☐Yes ☐No ☐Not applicable



4 ENSURING INCLUSIVE PARTICIPATION BY CIVIL SOCIETY

Active citizenship is key in times of crisis. Civil society must be regarded as an essential partner of governments in responding to the present crisis, in terms of helping to frame inclusive policies, disseminating information, building shared and cooperative approaches, and providing social support to vulnerable communities.

State authorities publicly recognize the role of civil society, including human rights defenders and trade unions, as an essential partner in responding to and recovering from the Covid-19 emergency crisis.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

States do not impose, in law or practice, undue restrictions for individuals to form associations even during Covid-19.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Civil society enjoys an enabling environment to participate in the design and implementation of effective public health strategies, disseminating information, building shared and cooperative approaches, and providing social support to vulnerable communities amid Covid-19 emergency.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Civil society is free to seek, receive and use resources from national, foreign and international sources. The criminalization or delegitimization of the activities by civil society on account of the origin of their funding is prohibited.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Civil society organizations delivering vital social services and humanitarian assistance have access to emergency public funding while preserving their independence. These funding programs should be transparent, fair and accessible on equal basis to civil society organizations.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

States adopt measures to ensure participation of women and women's organizations in covid-19 response and recovery decision making these measures recognize and accommodate for women's special circumstances and care work.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable



5 GUARANTEEING FREEDOM OF ASSOCIATION AND ASSEMBLY ONLINE



The rights to freedom of peaceful assembly and of association apply online just as they do offline. Digital spaces indispensable for individuals to exercise their rights to freedom of assembly and of association during Covid-19. Ensuring an open, free and accessible internet free should be a priority, including refraining from restrictions such as internet shutdowns or online censorship.

Universal access to the internet, including social media platforms, to exercise their rights to freedom of peaceful assembly and association is guaranteed in law and practice.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The internet and mobile phone connection are constantly available, and States refrain from undue restrictions such as internet shutdowns.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

States put in place measures to increase access to internet and mobile technologies among the entirety of the population and ensure that it is affordable during the Covid-19 crisis.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Specific measures or programs are adopted to ensure low-income and marginalized communities and groups, including women and girls, can remain connected.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Taxes on social media are repealed or at least suspended during the pandemic.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The State works with private Telecommunication companies to reduce fees and waive all fees related to an inability to pay and device use and lift limits around data, voice and text allowances, for at least the duration of the Covid-19 pandemic.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The right to privacy is respected and protected and access to private communications and data are only applied when provided by law and demonstrated to be necessary and proportionate to a specific Covid-19 related threat defined in the law.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable





6 PROTECTING WORKPLACE RIGHTS TO FREEDOM OF ASSOCIATION AND ASSEMBLY

The crisis underscores the need for workplace protections and measures that ensure the right to health of all employees. In no cases may employees be fired for organizing, nor for speaking up as to the need for enhanced protection and safety at their workplaces. Where particular companies are unable to provide these benefits, the State must step in to ensure workers' rights are protected.

States and employers recognize the vital role of trade unions and other workers' organizations in crisis response and in planning, implementing and monitoring measures for recovery and resilience.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

States inform and consult with representative organizations of employers and workers to the laws, regulations and policies to address and mitigate the impact of Covid-19 on workers and the workplace, and to ensure their effective implementation. This includes the designation of any category of worker as "essential".

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Covid-19 is designated as an occupational disease and States adopt occupational safety and health regulations accordingly. States and employers respect the right of workers to remove themselves from a work situation that they have reasonable justification to believe presents an imminent and serious danger to their life or health, without fear of discipline or dismissal.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

States ensure that all workers are freely able to organize and form trade unions, without retaliation, as collective agency is even more important in such a crisis. This includes migrant workers and workers in the informal

economy and under non-standard/precarious forms of employment.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Workers and trade unions are able to hold meetings, issue publications and conduct activities around Covid-19. They are also able to criticize government or employer responses to Covid-19 without fear of reprisals of any kind, including civil or criminal charges.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

State ensures that the right to strike can be exercised without fear of reprisals. While the right to strike may be restricted during an acute national emergency, such restrictions should only be for a limited period and to the extent strictly necessary to meet the requirements of the situation.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Employers do not refuse to bargain or abrogate agreements currently in force as a result of COVID-19. In the case of a full or partial shutdown as the result (in whole or in part) of Covid-19, employers consult with the union on measures to avert or minimize any terminations and measures to mitigate the adverse effects of any terminations on the workers concerned.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable



7 FREEDOM OF EXPRESSION MUST BE ENSURED

The public health emergency underscores the need for full respect for the right of access to information; the need to protect and ensure the vital work of journalists; the necessity of ensuring that any deployments of surveillance technology comply with State's human rights obligations. There is no justification to restrict freedom of expression in times of a public health emergency.

Access to public information is guaranteed by law, according to international human rights norms and standards.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

State proactively provides to the general public reliable and accessible information related to the health crisis, including information regarding the impact of the pandemic and laws and policies being adopted to counter it.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The rights of civil society actors, journalists and human rights defenders, to freely seek, receive and impart ideas and information on all aspects related to the health crisis are ensured.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

State adopts measures to counter disinformation online around health emergencies. These measures are respectful to the rights to freedom of opinion and expression and are not used as excuse to criminalize dissent and criticism or to suppress the ability of activists, journalists, and citizens to freely express their views on topics related to the health crisis.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

State refrains from taking any measures to limit or sanction expression, including any protest or petition, critical of government responses to Covid-19.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Social media and telecommunication companies do not limit or deny access to any user at the request of a government on the basis of the user's legitimate criticism of the government's response to Covid-19.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable





Multilateral institutions remain a key space in which civil society actors can advocate and bring human rights situations needing international community's attention during Covid-19. The United Nations and multilateral organisations must ensure civil society can continue to participate, through different means, in all policy decisions, including those related to the Covid-19 response.

Civil society organizations can participate in all policy decisions related to the Covid-19 response at the UN and multilateral organizations.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

The UN continues to make available broadcasts and archival footage of open sessions of UN human rights bodies and other meetings, and where feasible, facilitates civil society's participation via video link.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

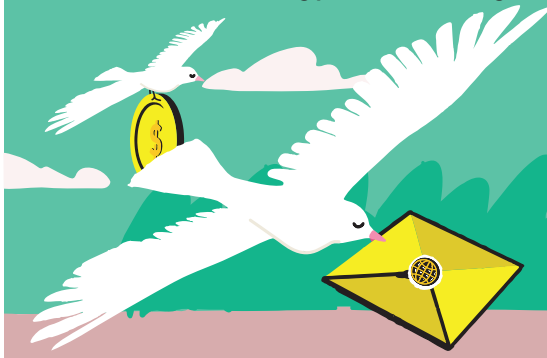
UN Agencies and bodies undertake proactive outreach to civil society organizations, with due consideration to adapting online meetings and consultations to the security needs of human rights defenders and the challenges in exercising freedom of association online.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

UN Country Teams expand their engagement with civil society around Covid-19 responses and human rights, both to ensure the effectiveness of UN/government partnerships and interventions, and to monitor potential restrictions on civil society in the context of Covid-19.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable





9 **INTERNATIONAL SOLIDARITY IS NEEDED MORE THAN EVER**

Covid-19 health crisis cannot be overcome by governments alone, and societies need strong civil networks to act alongside governments to address the common challenge. National and international funding should be strengthened to enhance our collective capacity to address the impacts of Covid-19.

States in the international community recognize the key role many civil society organizations play in addressing covid-19 challenges and commit to defend civic space in the context covid-19 emergency.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Foreign and international funding is accessible to civil society organizations, including to informal associations and civil society groups that serve the most marginalized and at-risk populations. States refrain from any arbitrary or unlawful acts that deprive civil society organizations of those resources.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Laws that unduly constrict civil society's ability to access to foreign and international funding are repealed.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

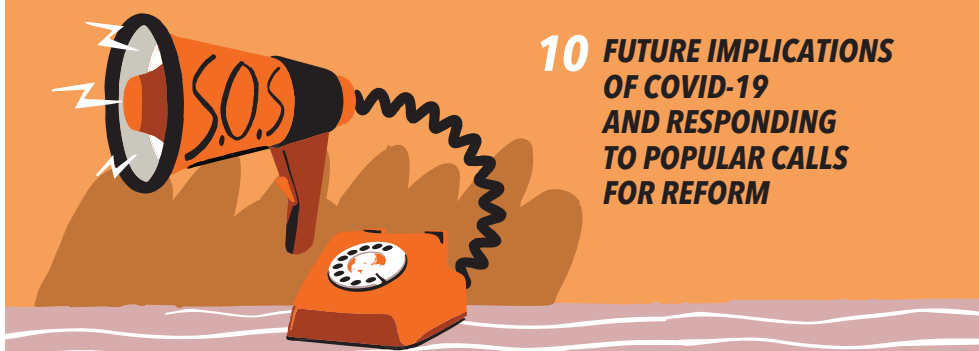
The international donor community offers flexible financing arrangements, long term support or core funding directed towards ensuring civil society organizations can effectively address covid-19 challenges.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

International Financial Institutions mobilize resources to support immediate unemployment benefits and income support to the millions of workers who have lost employment, as well as to support governments, in consultation with trade union organizations, in the establishment of robust social protection schemes to cushion the blow of future crises.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable





10 FUTURE IMPLICATIONS OF COVID-19 AND RESPONDING TO POPULAR CALLS FOR REFORM

The year 2019 was marked by unprecedented wave of protests around the world, with demonstrators demanding more justice, equality, human rights and steps to protect the environment. The Covid-19 pandemic is expected to exacerbate the already fragile order in some countries. It is vital in this context that States' responses to the crisis take citizens' demands fully into account, and that States take measures to enhance rights protection and fulfillment.

State's covid-19 response and recovery plans address popular calls for democratic governance, respect for human rights, equality, an end to austerity, and meaningful steps to combat climate change and widespread corruption.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Covid-19 recovery and prevention measures are designed, developed and implemented with the participation of civil society, including youth groups and women-led civil society organizations, women's rights movements, minority and indigenous communities.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable

Public authorities specifically address the needs and rights of populations whose situation has deteriorated due to the crisis.

☐ Yes ☐ No ☐ Not applicable



1. 새로운 조치가 인권을 존중하도록 보장할 것

공공장소에서의 모임 금지와 외출금지령(stay-at-home orders)과 같이 인권을 제한하는 코로나-19 관련 긴급 조치는 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 규범 및 표준을 포함하여 국제인권규범과 표준을 준수해야 한다.

✓ 코로나-19 조치는 헌법적 절차 및 요건에 따라 법률에 규정되어 있고, 모호하지 않게 입안되어 있고, 협의를 위해 접근 가능하고 대중에게 공개되어 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 코로나-19 관련 법적 조치는 그 조치가 다루고자 하는 코로나-19 관련 위협을 구체적으로 명확하게 밝히고 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 그러한 구체적 코로나-19 관련 위협을 다루기 위한 긴급 조치는 필요하고 비례적인 것이다. 이는 부과된 제한이 최대한 덜 침해적이고, 적절하고, 그 보호적 기능을 달성하기 위해 면밀하게 맞춰졌으며, 해당 상황에 대한 대응 범위 내에서 비차별적인 방식으로 엄격하게 제한되었음을 의미한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 이동과 모임에 대한 제한은 예외를 허용하여 시민사회 행위자, 특히 언론인, 노조, 법률 전문가, 인권옹호자, 인도적 지원과 사회 서비스를 제공하는 조직들이 비상상황 동안 계속해서 활동할 수 있도록 하고, 보건 계획 및 가이드라인과 일치한다. 이러한 예외가 지켜지고 존중될 수 있도록 관련 내용들은 경찰과 보안 서비스를 제공하는 사람들에게 전달된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

2. 새로운 공중보건 위기 상황이 권리 침해의 구실로 이용되지 않도록 할 것

정부는 공중보건 위기 상황 대응에 나섬에 있어 공중보건을 보호하기 위해 채택한 조치들이 다른 권리들을 겨냥하지 않도록 해야 한다. 또한 그러한 조치들이 반정부 인사나 인권옹호자에 대한 통제 및 단속을 굳히기 위하여 조정되지 않도록 해야 한다.

✓ 국가는 평화로운 집회와 결사의 권리가 후퇴되었음을 관련 조약 조항에 따라 국제기구와 지역기구에 공식적으로 통보하였다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 행정부에 대한 사법부와 입법부의 견제와 균형이 이뤄지고 있고, 가해진 조치에 대한 책임성과 투명성을 보장하기 위해 이러한 견제와 균형이 작동하고 있다. 특히 위기 상황 중 인권 침해가 발생한 경우 이에 대한 사법부의 평가와 법적 구제에 대한 접근이 보장된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 평화로운 집회의 권리에 영향을 미치는 코로나19 조치는 제한된 기간 동안에만 적용되고, 공중 보건의 위협을 다루기 위해 엄격하게 필요한 때만 갱신된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 당국이 집회를 열겠다는 요청을 거부하는 경우, 당국은 적시에 주최 단체에 서면으로 제한에 대한 이유를 공지한다. 주최 단체는 그러한 결정에 대해 사법적 혹은 행정적 절차를 통해 이의를 제기할 수 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 집회 제한을 위반하고 열린 대중 집회를 해산할 때 과도한 무력의 사용이나 집단 구금을 자제한다. 대응의 초점은 긴장을 완화시키는 것, 의사소통, 그리고 협상에 있다. 적절한 근거 없이 구금된 사람들은 효과적인 사법적 구제를 이용할 수 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 코로나 19이라는 맥락 속에서 사람들이 더 큰 위험에 노출됨에 따라 구체적으로 호흡기에 영향을 미치는 위험성 무기(예를 들어 최루탄의 사용)의 사용은 최대한 피한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 대중 집회를 촉진하는 경찰은 자기 자신과 집회 참여자를 보호하기 위한 적절한 개인보호장비를 갖추고 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 시민 사회 활동가들, 정치적 적수, 언론인들을 공격하고 괴롭히고 처벌하기 위해 코로나 19 관련 대책을 이용하려는 행위는 법률로 금지되어 있고, 관련 당국에 의해 철저한 조사를 받는다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

3. 민주주의는 무기한 지연될 수 없다.

공중보건 위기의 시기에 시민의 건강을 보호하는 것이 최우선되어야 하지만 공적인 업무와 관련된 행위에 참여하는 것은 여전히 통치의 중요한 원칙이다. 위기를 맞아 선거를 일시적으로 연기하는 것은 선택 사항이 될 수 있다; 하지만 국가는 위기 상황 동안 시민들이 공적 생활과 관련된 행위에 지속적으로 참여할 수 있도록 모든 대안을 검토해야한다.

- ✓ 정부가 코로나 19 위기 상황이라는 맥락 속에서 선거의 진행 여부 및 선거 과정의 모든 단계와 관련된 결정을 내리는 것은 투명하게 진행되었고 모든 이해 관계자와의 협의를 통해 이뤄졌다. 선거를 연기하려거나 진행하려는 결정은 독립적 사법부의 검토 대상이 되고, 그러한 결정에 대해 이의를 제기할 수 있다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 선거와 관련된 결정을 내리는 과정, 특히 코로나 19 위기의 결과로 선거를 연기하거나 진행하려는 경우에 국가는 시민사회 행위자, 정당, 선거 당국과 성실하게 협의한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 선거의 연기는 그러한 필요성의 증거가 대중에게 제공되고 그러한 결정이 적절하며 정당과 시민사회와의 협의 후에 이뤄졌다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 선거를 적시에 안전하게 진행되도록 노력한다. 여기에는 우편 투표와 같이 대안적인 투표 방식을 이용하는 것이 포함되는데 이러한 대안을 효율적으로 안전하게 수행할 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 대안적 투표 방식이 유권자들의 투표할 권리를 빼앗는 효과를 가지거나 투표의 결과를 의심하게 하는 결과를 낳지 않도록 하는 조치를 취한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 선거 준비, 새로운 선거 투표 방식, 보건과 관련하여 취해질 예방 조치, 바뀐 투표 장소, 개표 방식 및 바뀐 선거일과 관련된 정보를 시민 사회와 협의를 통해 다양한 커뮤니케이션 방법을 이용하여 대중에게 제공한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 시민 사회, 정당, 선거 당국은 선거 캠페인, 유권자에게 직접 찾아가는 홍보, 선거 과정 감독을 보건 관련 프로토콜과 권고와 일치하는 대안적 방식으로 만들고 수행하는데 있어 국가의 방해받지 않는다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 투표 전 공정하고, 공평하고, 투명하고, 신뢰할 수 있는 선거를 공식적으로 보장한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

4. 시민 사회의 포괄적인 참여를 보장할 것

위기의 시간에 적극적 시민성은 매우 중요하다. 시민 사회는 현재의 위기 대응 과정에서 필수적인 파트너로 간주되어야 한다. 시민 사회는 포괄적 정책을 고안하고, 정보를 유포하고, 공유적이고 협력적 접근방법을 만들고, 취약한 공동체에 사회적 지원을 제공하는 것을 도울 수 있다.

✓ 국가 당국은 인권옹호자, 노조를 포함한 시민 사회가 코로나-19 긴급 위기에 대한 대응과 회복의 과정에서 주요한 파트너임을 공개적으로 인정한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 국가는 코로나-19 사태 동안 개인은지 결사체를 구성하는 것에 대해 법률로 혹은 실제로 과도한 제한을 부여하지 않는다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 시민 사회는 효과적인 공중보건 정책을 고안·집행하고 정보를 유포하고, 공유적이고 협력적 접근방법을 만들고, 취약한 공동체에 사회적 지원을 제공하는 것에 참여할 수 있는 환경을 누린다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 시민 사회는 국내, 외국, 국제적 소스로부터 자유롭게 자원을 찾고, 받고, 이용할 수 있다. 지원(펀딩)을 받았다는 이유로 시민 사회의 활동을 법으로 처벌하거나 불법화하는 것은 금지되어 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 필수 사회 서비스와 인도적 지원을 제공하는 시민사회단체는 그들의 독립성을 유지하면서 긴급공공지원을 받을 수 있다. 이러한 지원 프로그램은 투명하고, 공정하고, 시민사회단체들에게 평등하게 접근 가능해야 한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 국가는 코로나-19 대응과 회복과 관련된 결정 과정에서 여성들과 여성단체들의 참여를 보장하는 조치를 취한다. 이러한 조치를 통해 여성들이 처해 있는 특별한 상황과 돌봄 노동을 인지하고 고려할 수 있도록 한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

5. 온라인상의 결사와 집회의 자유를 보장할 것

평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리는 오프라인과 마찬가지로 온라인에서도 적용된다. 디지털 공간은 코로나-19 사태 동안 개인이 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 행사하는데 반드시 필요한 것이다. 인터넷 섷타운이나 온라인 검열과 같은 제한을 자제하는 것을 포함하여 개방적이고, 자유롭고, 접근 가능한 자유로운 인터넷을 보장하는 것이 우선되어야 한다.

- ✓ 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 행사할 수 있는 인터넷에 대한 보편적 접근(소셜 미디어 플랫폼을 포함하여)이 법률과 실무에서 보장된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 인터넷과 휴대전화 연결은 항상 이용가능하고, 국가는 인터넷 섷타운과 같은 과도한 제한을 자제한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 전체 인구의 인터넷과 모바일 기술에 대한 접근성을 향상시키기 위한 조치를 취하고, 코로나-19 위기 동안 알맞은 가격에 보급될 수 있도록 보장한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 저소득층과 배제된 공동체와 집단(여기에는 여성과 소녀들도 포함)의 온라인에 연결되어 있을 수 있도록 하는 구체적 조치 혹은 프로그램이 도입되었다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 소셜 미디어에 대한 세금은 폐지되거나 적어도 팬데믹 기간 동안에는 유예되었다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 텔레커뮤니케이션 회사들과 함께 협력하여 적어도 코로나-19 팬데믹 기간 동안은 사용 요금을 낮추고, 요금 연체료나 기기 사용과 관련된 연체료를 면제하고, 데이터, 음성, 문자 허용량과 관련된 제한을 해제한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

- ✓ 사생활에 대한 권리는 존중되고 보호받으며 개인의 통신 내역과 데이터에 대한 접근은 법률에 근거를 두고 있을 때만 적용된다. 또한 그러한 접근은 법률에 정의된 코로나-19와 관련된 구체적 위협에 대응하기 위해 필요하고 비례적인 것이어야 한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

6. 직장에서의 결사와 집회의 자유에 대한 권리를 보호할 것

이 위기는 모든 노동자들의 건강권을 보장하기 위한 직장 내 보호 조치의 필요성을 부각시켰다. 어떤 경우라도 노동자는 직장 내 조직화를 이유로 혹은 직장 내 강화된 보호와 안전의 필요성에 대해 발언했다는 이유로 해고되어서는 안 된다.

- ✓ 국가와 고용주는 위기 대응과 회복 및 복원을 위한 대책을 계획하고 실행하고 감독하는 과정에서 노조 및 노동자들의 조직의 역할이 필수적이라는 점을 인정한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 코로나-19가 노동자와 노동환경에 미친 영향을 다루고 이를 경감시키기 위한 법률, 규제, 정책을 만들기 위해 그리고 효과적인 이행을 보장하기 위해 고용주와 노동자를 대표하는 조직에 관련 내용을 알리고 협의한다. 여기에는 특정 노동자 범주를 “필수”노동자로 지정하는 것도 포함된다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 코로나-19는 직업병으로 지정되었고 그에 따라 국가는 직업적 안전과 건강 관련 규제를 도입하였다. 국가와 고용주는 노동자가 자신의 삶이나 건강에 대한 절박하고 심각한 위험이 있다고 믿을만한 정당한 이유가 있을 때 그가 징계나 해고에 대한 두려움 없이 노동 환경으로부터 이동할 권리를 존중한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 모든 노동자가 보복 받지 않고 자유롭게 노조를 조직하고 형성할 수 있도록 보장한다. 이러한 위기 상황에서 집단적 대리 기관의 역할은 더욱 중요하다. 여기에는 이주 노동자와 비공식 경제에서 일하는 노동자, 특수고용 노동자/비정규직 노동자도 포함된다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 노동자와 노조는 코로나-19 상황에서도 회의를 열고, 간행물을 발간하고, 활동을 할 수 있다. 그들은 또한 민사 혹은 형사 소송을 포함하여 보복에 대한 두려움 없이 코로나-19와 관련된 정부나 고용주의 대응을 비판할 수 있다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국가는 보복에 대한 두려움 없이 파업권을 행사할 수 있도록 보장한다. 긴급한 국가 비상 상황에서 파업권은 제한될 수 있기는 하지만 그러한 제한은 한정된 기간 동안, 그 상황에서 엄격하게 필요한 요구 사항을 충족하는 선에서만 이뤄져야 한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 고용주는 교섭이나 현재 코로나-19의 결과로 시행되고 있는 협의를 폐기하는 것을 거절하지 않는다. 코로나-19의 결과 (코로나가 이유의 전부이든 부분적 이유이든)로 회사가 전체적으로 혹은 부분적으로 임시 휴업을 할 경우, 고용주는 해고를 피하거나 최소화하는 방안 그리고 해당 노동자가 해고로 인해 겪는 영향을 경감해 줄 있는 조치를 노조와 협의한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

7. 표현의 자유는 반드시 보장되어야 한다

공중보건의 위기상황에서는 정보접근권에 대한 완전한 존중의 필요성, 언론인들의 필수적 활동을 보호하고 보장할 필요성, 감시 기술의 사용은 국가의 인권보호 의무를 준수하도록 보장할 필요성이 더욱 강조된다. 공중보건 비상상황이라 하더라도 표현의 자유를 제한하는 것은 정당화될 수 없다.

✓ 공공 정보에 대한 접근은 국제 인권 규범과 기준에 따라 법으로 보장된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 국가는 대중에게 공중보건 위기와 관련된 믿을 수 있고 접근가능한 정보를 적극적으로 제공한다. 이 정보에는 팬데믹의 영향과 이에 대처하기 위해 활용되는 법률과 정책 등이 포함된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 시민사회 활동가, 언론인, 인권 옹호자가 공중보건 위기와 관련된 모든 측면의 정보들을 자유롭게 찾고, 받고, 배포할 권리가 보장된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 국가는 공중보건 비상상태와 관련하여 온라인상의 가짜정보에 대처하기 위한 조치를 취한다. 이러한 조치는 의견과 표현의 자유에 대한 권리를 존중하고 반대나 비판을 처벌하는 구실로 이용되지 않는다. 더불어 활동가나 언론인 시민들이 이 위기와 관련된 주제에 대한 자신들의 관점을 자유롭게 표현하는 것을 억압하는 구실로도 이용되지 않는다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 국가는 표현을 제한하거나 제재하는 조치를 취하는 것을 자제한다. 여기에는 정부의 코로나-19 관련 대응에 대한 시위나 청원, 비판 등이 포함된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 소셜 미디어와 전기 통신 회사는 정부의 코로나-19 관련 대응에 대한 적법한 비판을 근거로 특정 이용자의 접근을 제한하거나 거절하라는 정부의 요청을 받아들이지 않는다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

8. 다자 기구에서 시민사회의 참여가 확보되어야 한다.

다자적 기구(multilateral institutions)는 코로나-19 상황에서 시민사회 행위자들이 인권 옹호활동을 하고 국제 사회의 관심이 필요한 인권의 문제를 제기할 수 있는 중요한 공간이다. 유엔과 다자적 조직들은 시민사회가 다른 수단들을 이용하여 코로나-19 대응 관련 정책을 포함한 모든 정책 결정에 지속적으로 참여할 수 있도록 보장해야 한다.

✓ 시민사회단체는 유엔과 다자적 조직의 코로나-19 관련 대응 정책 결정 과정에 참여할 수 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 유엔은 유엔인권기구의 공개 회기와 다른 회의의 방송분과 기록 영상을 지속적으로 대중에게 공개한다. 그리고 가능하다면 비디오 링크를 통해 시민사회의 참여를 촉진한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 유엔 기관과 기구는 온라인 회의를 한다거나 인권옹호자의 안전과 온라인상 결사의 자유를 행사하는 것의 어려움 등을 협의하는 등 시민사회기구에게 다가가려 적극적으로 노력한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 유엔 국가팀(UN Country Team)은 코로나-19 대응 및 인권과 관련하여 시민사회와의 연대를 확장한다. 이를 통해 UN/정부 파트너십과 개입의 효율성을 보장하고 코로나-19 맥락에서 시민사회에 부여될 수 있는 통제를 감독한다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

9. 어느 때보다 국제적 연대가 필요하다

코로나-19 위기는 정부 혼자만의 힘으로는 극복할 수 없다. 시민들의 강력한 네트워크가 정부와 함께 작동해야 공통의 문제를 해결할 수 있다. 코로나-19가 미치는 영향을 다루는 집단적 역량을 향상시키기 위해 국내/국제적 후원이 강화되어야 한다.

- ✓ 국제적 공동체의 국가들은 시민사회단체가 코로나-19 상황에서 수행하는 중요한 역할을 인정하고 코로나-19 긴급 상황이라는 맥락 속에서 시민 공간을 수호하기 위해 노력한다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 시민사회단체는 외국 펀딩과 국제 펀딩에 접근할 수 있다. 여기에는 비공식 단체와 가장 배제되고 고위험군의 사람들을 대상으로 활동하는 시민사회집단도 포함된다. 국가는 시민사회단체가 가지고 있는 그러한 자원들을 빼앗는 자의적이거나 불법적 행위를 하지 않는다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 시민사회가 외국/국제 펀딩에 접근할 수 가능성을 과도하게 억누르는 법률은 폐지되었다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

- ✓ 국제 재정 기구들은 직업을 잃은 수백만의 노동자들의 임금과 실업 관련 즉각적 혜택을 지원하기 위하여, 더 불어 노조와의 협의를 통해 정부를 지원하여 미래의 위기로 인한 충격을 완화하기 위한 사회적 보호 시책을 위하여 자원을 동원하였다.

☐ 그렇다 ☐ 아니다 ☐ 해당사항 없음

10. 코로나-19가 미칠 향후 영향과 개혁에 대한 대중의 요구에 응답하기

2019년은 전 세계에서 전례 없는 시위의 물결이 넘쳐났던 해였다. 시위참여자들은 정의와 평등, 인권과 환경 보호를 위한 조치를 요구하였다. 코로나-19 팬데믹으로 인해 몇몇 국가에서는 이미 위태로웠던 질서가 더욱 악화될 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 국가는 이 위기에 대응하는 과정에서 시민들의 요구를 최대한 고려하고 인권 보호 및 실현을 강화하는 조치를 취해야 한다.

✓ 국가의 코로나-19 대응 및 회복 계획은 민주적 통치, 인권 존중, 평등, 내핍의 종결, 기후 변화와 만연한 부정 부패에 대응하기 위한 의미 있는 조치에 대한 대중의 요구를 담고 있다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 공공 기관들은 이 위기로 인해 자신들의 상황이 악화된 사람들의 필요와 권리를 구체적으로 다룬다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

✓ 코로나-19 회복과 예방 조치는 시민사회의 참여를 통해 계획되고, 만들어지고, 실행된다. 여기에는 청소년 집단과 여성들이 이끄는 시민사회단체, 여성인권운동단체, 소수자 및 원주민 공동체가 포함된다.

☐ 그렇다

☐ 아니다

☐ 해당사항 없음

이슈보고서

코로나19와 집회시위의 권리

제작 공권력감시대응팀

지원 인권재단사람

디자인 언제나봄그대곁에

발행일 2021년 8월 12일

이 이슈보고서를 만든 공권력감시대응팀은 인권단체들의 연대체로서 집회·시위 현장에서 벌어지는 경찰의 폭력 및 공권력 남용, 집회·시위 자유의 보장 및 확장을 위한 <집회및시위에관한법률> 개정, 경찰력의 민주적 통제 등을 위한 관련법개정 활동 등을 하고 있습니다. 현재 7개 단체(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회, 인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회)가 함께 하고 있습니다.