



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈집회·시위 금지장소 규정 폐지〉

■ 용혜인의원 대표발의(의안번호 제2205787호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 서 기 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 용혜인의원 등 12인
2. 제안연월일 : 2024. 11. 22.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

대한민국 헌법은 집회 및 시위의 자유를 기본권으로 인정하며, ‘집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다’고 명시함.

그러나 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」은 거듭된 헌법재판소의 헌법불합치 판결에도 불구하고 국회의사당, 헌법재판소, 대통령 관저, 국무총리 공관, 국내 주재 외국의 외교기관 등에 대해 집회·시위를 전면적으로 금지하거나, 허가 조건을 붙여 허용하는 실정임.

이는 여전히 집회 및 시위를 통제의 대상으로 바라보는 국가권력의 관점으로, 사실상 국가가 자의적으로 집회 기준을 판단하도록 허용하는 것임. 이를 통해 금지통고와 기소 남발로 기본권의 본질적 내용을 침해하도록 용인하는 방식임. 특히 집회의 대규모 확산 우려를 허가 조건으로 삼는 것은 명백히 국가기관과 권력의 편의를 도모하는 규정임.

헌법에 기초한 중요 기관의 경우 집회와 시위로부터 보호될 필요성을 인정한다 하더라도 집시법 제5조, 제6조, 제8조, 제14조, 제16조부터 제18조까지, 제20조, 제22조, 제24조를 통해 집회의 성격과 양상에 따른 다양한 관리 수단이 있어 해당 장소에 대해 집회를 원칙적으로 금지할 이유가 없음.

따라서 집회·시위가 시민의 기본권으로 존중될 수 있도록 본 법의 제11조를 폐지하고자 함(안 제11조 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 옥외집회·시위의 원칙적 금지 장소를 규정하고 있는 현행법 제11조를 삭제하려는 것임.

현행	개정안
제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ①제6조제1항에 따른 신고서를 접수한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다. 다만, 집회 또는	제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ①----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

시위가 집단적인 폭행, 협박, 손
괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질
서에 직접적인 위험을 초래한 경
우에는 남은 기간의 해당 집회
또는 시위에 대하여 신고서를 접
수한 때부터 48시간이 지난 경우
에도 금지 통고를 할 수 있다.

1. 제5조제1항, 제10조 본문 또는
제11조에 위반된다고 인정될 때

2. 3. (생략)

② ~ ⑥ (생략)

제11조(옥외집회와 시위의 금지 장
소) 누구든지 다음 각 호의 어느
하나에 해당하는 청사 또는 저택
의 경계 지점으로부터 100미터
이내의 장소에서는 옥외집회 또
는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당. 다만, 다음 각 목
의 어느 하나에 해당하는 경우
로서 국회의 기능이나 안녕을
침해할 우려가 없다고 인정되는
때에는 그러하지 아니하다.

가. 국회의 활동을 방해할 우려
가 없는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로
확산될 우려가 없는 경우

2. 각급 법원, 헌법재판소. 다만,
다음 각 목의 어느 하나에 해당

-----.

1. -----본문에

2. 3. (현행과 같음)

② ~ ⑥ (현행과 같음)

<삭 제>

하는 경우로서 각급 법원, 헌법재판소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

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

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

3. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관

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

가. 국무총리를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

5. 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침

<u>해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</u> <u>가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우</u> <u>나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</u> <u>다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우</u> 제20조(집회 또는 시위의 해산) ① 관할경찰관서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회 또는 시위에 대하여는 상당한 시간 이내에 자진(自進) 해산할 것을 요청하고 이에 따르지 아니하면 해산(解散)을 명할 수 있다. 1. 제5조제1항, 제10조 <u>본문</u> 또는 <u>제11조</u>를 위반한 집회 또는 시위 2. ~ 5. (생략) ②·③ (생략) 제23조(벌칙) 제10조 <u>본문</u> 또는 <u>제11조</u>를 위반한 자, 제12조에 따른 금지를 위반한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다. 1. ~ 3. (생략)	제20조(집회 또는 시위의 해산) ①- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. -----<u>본문</u>을----- ----- ----- 2. ~ 5. (현행과 같음) ②·③ (현행과 같음) 제23조(벌칙) -----<u>본문</u>을----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음)
---	---

현행법 제11조는 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소 등 보호대상기관
의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서의 옥외집회 또는 시위
를 원칙적으로 금지하고 있음.

제11조에서 규정하는 국회의사당, 법원, 헌법재판소, 대통령 관저, 국
회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관, 국무총리 공관, 국내
주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소 등은 헌법기관 또는 국제협
약¹⁾에 따라 보호하는 기관으로서, 현행법은 옥외집회 또는 시위로부터
해당 기관을 특별히 보호하기 위하여 인근(경계 지점으로부터 100미터
이내)의 옥외집회·시위를 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 “대규모 집
회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우” 등에 대해 허용하고 있음²⁾.

이에 관하여는, 집회는 표현의 자유의 일부가 되는 중요한 정치적 표
현 수단으로 이러한 기관 인근에서의 집회도 중요한 의미를 지니고, 국
회의사당, 법원, 헌법재판소 및 외교공관 등의 인근을 특정하여 집회를
금지하지 않아도 일반적인 집회에 대한 통제 수단으로 충분히 공공질서
를 유지할 수 있으며, 제11조가 추상적·포괄적으로 규정되어 있어 경찰
이 재량을 남용하여 집회의 자유를 침해할 가능성이 있다는 의견,

1) 「외교관계에 대한 비엔나협약」 (다자조약 제365호, 발효일 1971. 1. 27.)

제22조 1. 공관지역은 불가침이다. 접수국의 관헌은 공관장의 동의없이 공관지역에 들어가지 못한다.

2. 접수국은 어떠한 침입이나 손해에 대하여도 공관지역을 보호하며, 공관의 안녕을 교란시키거나 품위의 손상을 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취할 특별한 의무를 가진다.

3. (생략)

2) 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관에 대해서는 예외적 허용을 규정하지 않음(제11조제3호).

집회·시위의 자유는 중요하지만 공공질서 및 헌법기관의 기능 보호를 위한 제한은 반드시 필요하며 집회가 갖는 저항적 성격을 고려할 때 현재의 집회·시위가 평화적으로 변모하고 있다고 하여 향후에도 평화적인 집회·시위만 존재할 것이라고 단정하기는 어려우므로 공공안전과 헌법기관 및 외교공관 등의 기능 보호를 위한 최소한의 장치로서 제11조를 유지할 필요성이 있다는 의견이 있음.

참고로, 현행법 제11조제1호(국회의사당), 제2호(각급 법원, 헌법재판소) 및 제4호(국무총리 공관)는 개정전 법률 규정이 2018년 헌법재판소의 헌법불합치 결정³⁾을 선고받은 뒤 2020년에 개정⁴⁾된 것임.

개정 전 법률 제11조는 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소에 대해서는 예외를 규정하지 않았고, 국무총리 공관에 대해서는 행진을 제외하고 있었음⁵⁾.

3) 국회의사당 : 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 결정 <참고 1>

각급 법원 : 헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2018헌바137 결정 <참고 2>

국무총리 공관 : 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌가28, 2016헌가5(병합) 결정 <참고 3>

4) 2020년 5월 20일 국회 본회의 의결, 2020년 6월 9일 공포·시행

5) 「집회 및 시위에 관한 법률(법률 제13834호, 2016. 1. 27. 시행)」

제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소

2. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관

3. 국무총리 공관. 다만, 행진의 경우에는 해당하지 아니한다.

4. 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 해당하지 아니한다.

가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우

헌법재판소는 2018년 위 규정들에 대해 헌법불합치 결정을 선고함. 헌법재판소는 국회의사당 인근의 집회 금지 규정에 대한 헌법불합치 결정 이유에서 동 규정은 ① 국회의원 등이 자유롭게 국회의사당에 출입하여 업무를 수행하며, 국회 시설의 안전이 보장될 수 있도록 하기 위한 목적에서 입법된 것으로 그 목적은 정당하고, ② 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소(이하 ‘국회의사당 인근’이라 함)에서의 옥외집회를 전면적으로 금지하는 것은 국회의 기능을 보호하는 데 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정되지만,

③ 집회의 자유는 대의제 민주국가의 필수적 구성요소라고 할 것이므로, 국회의사당 인근에서 집회의 장소를 제한하는 것은 필요 최소한에 그쳐야 하므로, 국회의사당 인근에서의 집회가 국회 시설의 안전 등에 직접적인 위협을 초래하지 않는 경우(예를 들어 소규모집회, 공휴일이나 휴회기 등에 행해지는 집회 등)에는 입법자로서는 예외적으로 옥외집회가 가능할 수 있도록 심판대상조항을 규정하여야 함에도, 심판대상조항은 예외적으로 허용이 가능한 집회까지도 이를 일률적·전면적으로 금지하고 있으므로 침해의 최소성 원칙에 위배되고, ④ 평화적이고 정당한 집회까지 전면적으로 제한함으로써 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익간의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않고 있으므로 심판대상조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배하고 있다고 판시함.

헌법재판소의 헌법불합치 결정 이후 2020년 현행법 제11조와 같이 개정되어 국회의사당, 법원, 헌법재판소, 국무총리 공관에 대해서는 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우 등에 대해서는 집회·시위의 금지 장소에 해당하지 않도록 규정하고 있음.

<국회의사당, 법원, 헌법재판소, 국무총리 공관에 대한 예외적 집회 허용 요건>

구 분	예외 요건
국회의사당 (법 제11조제1호)	가. 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우
각 급 법 원 헌법재판소 (법 제11조제2호)	가. 법관이나 재판관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우
국무총리 공관 (법 제11조제4호)	가. 국무총리를 대상으로 하지 아니하는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

한편, 현행법은 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관에 대해서는 집회·시위의 예외적 허용 요건을 규정하고 있지 않은데(제11조제3호), 이와 관련하여 김종양 의원이 대표발의하여 우리 위원회에 회부되어 있는 “집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안”(의안번호 2205767)은 위 장소에 대해서도 예외적 허용 규정을 두는 내용이 포함되어 있음.

문 의 처

02) 6788-5345

국회의사당 인근 집회 금지(구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조제1호)에 대한 헌법불합치 결정의 주요 내용

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌소원 등

[2018. 5. 31. 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합)]

【심판대상조문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 (옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소
- 2.~4. 생략

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제23조 (벌칙) 제10조 본문 또는 제11조를 위반한 자, 제12조에 따른 금지를 위반한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주최자는 1년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금
2. 질서유지인은 6개월 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료
3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료

【주 문】

1. 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’에 관한 부분 및 제23조 중 제11조 제1호 가운데 ‘국회의사당’에 관한 부분은 모두 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 법률조항은 2019. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.

【결정요지】

1. 가. 국회는 국민을 대표하는 대의기관으로서 법률을 제정하거나 개정하며, 국정통제기관으로서 특히 행정부에 대한 강력한 통제권한을 행사하는 등 국가정책결정의 주요한 기능을 담당하고 있다. 이와 같은 국회의 기능과 역할은 그 특수성과 중요성에 비추어 특별하고도 충분한 보호가 요청된다.

심판대상조항은 국회의원과 국회에서 근무하는 직원, 국회에 출석하여 진술하고자 하는 일반 국민이나 공무원 등이 어떠한 압력이나 위력에 구애됨이 없이 자유롭게 국회의사당에 출입하여 업무를 수행하며, 국회의사당을 비롯한 국회 시설의 안전이 보장될 수 있도록 하기 위한 목적에서 입법된 것으로 그 목적은 정당하고, 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소(이하 ‘국회의사당 인근’이라 한다)에서의 옥외집회를 전면적으로 금지하는 것은 국회의 기능을 보호하는 데 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다.

- 나. 국회의 헌법적 기능은 국회의사당 인근에서의 집회와 양립이 가능한 것이며, 국

회는 이를 통해 보다 충실하게 헌법적 기능을 수행할 수 있다. 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행해야 하므로, ‘민의를 수렴’이라는 국회의 기능을 고려할 때 국회가 특정인이나 일부 세력의 부당한 압력으로부터 보호될 필요성은 원칙적으로 국회의원에 대한 물리적인 압력이나 위해를 가할 가능성 및 국회의사당 등 국회 시설에의 출입이나 안전에 위협을 가할 위험성으로부터의 보호로 한정되어야 한다.

심판대상조항의 입법취지를 감안하여 ‘국회의사당’을 ‘국회 본관뿐만 아니라 의원회관, 국회도서관 등 국회의 기능적 활동이 이루어지는 국회 부지 내의 장소 전체’로 해석할 수 있으나, 심판대상조항을 이와 같이 해석하게 되면 국회의사당으로의 출입과 무관한 지역 및 국회 부지로부터 도로로 분리되어 있거나 인근 공원·녹지인 장소까지도 집회금지장소에 포함된다. 더욱이 대한민국 국회는 국회 부지의 경계지점에 담장을 설치하고 있고, 국회의 담장으로부터 국회의사당 건물과 같은 국회 시설까지 상당한 공간이 확보되어 있으므로 국회의 헌법적 기능은 이를 통하여서도 보장될 수 있다.

한편 국회의사당 인근에서의 집회가 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 대한 직접적인 위협을 초래한다는 일반적 추정이 구체적인 상황에 의하여 부인될 수 있는 경우라면, 입법자로서는 예외적으로 옥외집회가 가능할 수 있도록 심판대상조항을 규정하여야 한다. 예를 들어, 국회의 기능을 직접 저해할 가능성이 거의 없는 ‘소규모 집회’, 국회의 업무가 없는 ‘공휴일이나 휴회기 등에 행하여지는 집회’, ‘국회의 활동을 대상으로 한 집회가 아니거나 부차적으로 국회에 영향을 미치고자 하는 의도가 내포되어 있는 집회’처럼 옥외집회에 의한 국회의 헌법적 기능이 침해될 가능성이 부인되거나 또는 현저히 낮은 경우에는, 입법자로서는 심판대상조항으로 인하여 발생하는 집회의 자유에 대한 과도한 제한 가능성이 완화될 수 있도록 그 금지에 대한 예외를 인정하여야 한다.

물론 국회의사당 인근에서 폭력적이고 불법적인 대규모 집회가 행하여지는 경우 국회의 헌법적 기능이 훼손될 가능성이 커지는 것은 사실이다. 그러나 ‘집회 및 시위에 관한 법률’은 이러한 상황에 대처할 수 있도록 다양한 규제수단들을 규정하고 있고, 집회 과정에서의 폭력행위나 업무방해행위 등은 형사법상의 범죄행위로서 처벌된다.

이처럼, 심판대상조항은 입법 목적을 달성하는 데 필요한 최소한도의 범위를 넘어, 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용하는 것이 가능한 집회까지도 이를 일률적·전면적으로 금지하고 있으므로 침해의 최소성 원칙에 위배된다.

다. 심판대상조항은 국회의 헌법적 기능을 무력화시키거나 저해할 우려가 있는 집회를 금지하는 데 머무르지 않고, 그 밖의 평화적이고 정당한 집회까지 전면적으로 제한함으로써 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익간의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않고 있다. 심판대상조항으로 달성하려는 공익이 제한되는 집회의 자유 정도보다 크다고 단정할 수는 없다고 할 것이므로 심판대상조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배된다.

라. 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해한다.

2. 심판대상조항이 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 금지하는 것에는 위헌적인 부분과 합헌적인 부분이 공존하고 있다. 따라서 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 입법자는 2019. 12. 31.까지 개선입법을 하여야 한다.

각급 법원 인근 집회 금지(구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조제1호)에 대한 헌법불합치 결정의 주요 내용

2018. 7. 26. 2018헌바137

【심판대상조문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 ‘각급 법원’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제1호 가운데 ‘각급 법원’에 관한 부분

【주 문】

1. ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 ‘각급 법원’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제1호 가운데 ‘각급 법원’에 관한 부분은 모두 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 법률조항은 2019. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.

【결정요지】

가. (1) 법관의 독립은 공정한 재판을 위한 필수 요소로서 다른 국가기관이나 사법부 내부의 간섭으로부터의 독립뿐만 아니라 사회적 세력으로부터의 독립도 포함한다. 심판대상조항의 입법목적은 법원 앞에서 집회를 열어 법원의 재판에 영향을 미치려는 시도를 막으려는 것이다. 이런 입법목적은 법관의 독립과 재판의 공정성 확보라는 헌법의 요청에 따른 것이므로 정당하다. 각급 법원 인근에 집회·시위금지장을 설정하는 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이다.

(2) 법원 인근에서 옥외집회나 시위가 열릴 경우 해당 법원에서 심리 중인 사건의 재판에 영향을 미칠 위험이 존재한다는 일반적 추정이 구체적 상황에 따라 부인될 수 있는 경우라면, 입법자로서는 각급 법원 인근일지라도 예외적으로 옥외집회·시위가 가능하도록 관련 규정을 정비하여야 한다.

법원 인근에서의 집회라 할지라도 법관의 독립을 위협하거나 재판에 영향을 미칠 염려가 없는 집회도 있다. 예컨대 법원을 대상으로 하지 않고 검찰청 등 법원 인근 국가기관이나 일반법인 또는 개인을 대상으로 한 집회로서 재판업무에 영향을 미칠 우려가 없는 집회가 있을 수 있다. 법원을 대상으로 한 집회라도 사법행정과 관련된 의사표시 전달을 목적으로 한 집회 등 법관의 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 집회도 있다. 한편 집시법은 심판대상조항 외에도 집회·시위의 성격과 양상에 따라 법원을 보호할 수 있는 다양한 규제수단을 마련하

고 있으므로, 각급 법원 인근에서의 옥외집회·시위를 예외적으로 허용한다고 하더라도 이러한 수단을 통하여 심판대상조항의 입법목적은 달성될 수 있다.

심판대상조항은 입법 목적을 달성하는 데 필요한 최소한도의 범위를 넘어 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용 가능한 옥외집회·시위까지도 일률적·전면적으로 금지하고 있으므로, 침해의 최소성 원칙에 위배된다.

(3) 심판대상조항은 각급 법원 인근의 모든 옥외집회를 전면적으로 금지함으로써 상충하는 법익 사이의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않아, 법익의 균형성 원칙에도 어긋난다.

(4) 심판대상조항은 과잉금지 원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해한다.

나. 각급 법원 인근에서의 옥외집회·시위를 금지하고 있는 심판대상조항에는 위헌적 부분과 합헌적 부분이 공존하고 있는데, 입법자로 하여금 어떤 경우 옥외집회·시위가 허용된다고 할 것인지를 정하도록 하는 것이 입법재량을 존중하는 방법이 된다. 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 입법자는 2019. 12. 31.까지 개선입법을 하여야 한다.

국무총리 공관 인근 집회 금지(구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조제3호)에 대한 헌법불합치 결정의 주요 내용

집회 및 시위에 관한 법률 제23조 제1호 위헌제청 등

2018. 6. 28. 2015헌가28, 2016헌가5(병합)

【심판대상조문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 (옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

- 1.~2. 생략
3. 국무총리 공관. 다만, 행진의 경우에는 해당하지 아니한다.
4. 생략

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제23조 (벌칙) 제10조 본문 또는 제11조를 위반한 자, 제12조에 따른 금지를 위반한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 주최자는 1년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금
- 2.~3. 생략

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제24조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.

- 1.~4. 생략
5. 제16조 제5항, 제17조 제2항, 제18조 제2항 또는 제20조 제2항을 위반한 자

【주 문】

1. 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제3호, 제23조 제1호 중 제11조 제3호에 관한 부분, 제24조 제5호 중 제20조 제2항 가운데 ‘제11조 제3호를 위반한 집회 또는 시위’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 법률조항들은 2019. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.

【결정요지】

1. 국무총리는 대통령의 권한대행자, 대통령의 보좌기관 및 행정부 제2인자로서의 지위를 가지는데, 이러한 국무총리의 헌법상 지위를 고려하면 이 사건 금지장소 조항은 국무총리의 생활공간이자 직무수행 장소인 공관의 기능과 안녕을 보호하기 위한 것으로서 그 입법목적이 정당하다. 그리고 국무총리 공관 인근에서 행진을 제외한 옥외집회·시위를 금지하는 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이다.

이 사건 금지장소 조항은 국무총리 공관의 기능과 안녕을 직접 저해할 가능성이 거의 없는 ‘소규모 옥외집회·시위의 경우’, ‘국무총리를 대상으로 하는 옥외집회·시위가 아닌 경우’까지도 예외 없이 옥외집회·시위를 금지하고 있는바, 이는 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한이다. 또한 이 사건 금지장소 조항은 국무총리 공관 인근에서의 ‘행진’을 허용하고 있으나, 집시법상 ‘행진’의 개념이 모호하여 기본권 제한을 완화하는 효과는 기대하기 어렵다. 또한 집시법은 이 사건 금지장소 조항 외에도 집회의 성격과 양상에 따른 다양한 규제수단들을 규정하고 있으므로, 국무총리 공관 인근에서의 옥외집회·시위를 예외적으로 허용한다 하더라도 국무총리 공관의 기능과 안녕을 충분히 보장할 수 있다.

이러한 사정들을 종합하여 볼 때, 이 사건 금지장소 조항은 그 입법목적 달성에 필요한 최소한도의 범위를 넘어, 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용하는 것이 가능한 집회까지도 이를 일률적·전면적으로 금지하고 있다고 할 것이므로 침해의 최소성 원칙에 위배된다.

이 사건 금지장소 조항을 통한 국무총리 공관의 기능과 안녕 보장이라는 목적과 집회의 자유에 대한 제약 정도를 비교할 때, 이 사건 금지장소 조항으로 달성하려는 공익이 제한되는 집회의 자유 정도보다 크다고 단정할 수는 없으므로 이 사건 금지장소 조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배된다.

따라서 이 사건 금지장소 조항은 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해한다.

2. 이 사건 해산명령불응죄 조항은 이 사건 금지장소 조항을 위반하여 국무총리 공관 인근에서 옥외집회·시위를 한 경우를 해산명령의 대상으로 삼아, 그 해산명령에 불응할 경우를 처벌하도록 규정하고 있다. 앞서 본 바와 같이 이 사건 금지장소 조항이 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해하므로, 이 사건 금지장소 조항을 구성요건으로 하는 이 사건 해산명령불응죄 조항 역시 집회의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다.

3. 심판대상조항이 가지는 위헌성은 국무총리 공관의 기능과 안녕을 보호하는 데 필요한 범위를 넘어 국무총리 공관 인근에서의 집회를 일률적·전면적으로 금지하는 데 있다. 즉, 국무총리 공관 인근에서의 옥외집회·시위를 금지하는 것에는 위헌적인 부분과 합헌적인 부분이 공존하고 있는 것이다. 그런데 국무총리 공관 인근에서의 옥외집회·시위 중 어떠한 형태의 옥외집회·시위를 예외적으로 허용할 것인지에 관하여서는 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다.

따라서 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 입법자가 2019. 12. 31. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용되어 그 효력을 유지하도록 하고, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 심판대상조항은 2020. 1. 1.부터 그 효력을 상실하도록 한다.