



집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈미신고 옥외 집회·시위에 대한 형사 처벌 예외 신설〉

- 박홍배의원 대표발의(의안번호 제2217529호)
- 이용우의원 대표발의(의안번호 제2217777호)
- 박균택의원 대표발의(의안번호 제2218388호)
- 이성윤의원 대표발의(의안번호 제2218582호)
- 권철승의원 대표발의(의안번호 제2218756호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 김 세 현

목 차

I . 개요	1
--------------	---

【박홍배의원안】

1. 제안 경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1

【이용우의원안】

1. 제안 경위	4
2. 제안이유 및 주요내용	4

【박균택의원안】

1. 제안 경위	6
2. 제안이유 및 주요내용	6

【이성윤의원안】

1. 제안 경위	7
2. 제안이유 및 주요내용	7

【권칠승의원안】

1. 제안 경위	9
2. 제안이유 및 주요내용	9

II . 검토의견	11
-----------------	----

I. 개 요

【박홍배의원안】

1. 제안 경위

가. 제 안 자 : 박홍배의원 등 21인

나. 제안연월일 : 2026. 3. 17.

다. 회부연월일 : 2026. 3. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

현행 「집회 및 시위에 관한 법률」은 옥외집회 또는 시위를 개최하려는 경우 관할 경찰관서장에게 일정한 사항을 사전에 신고하도록 하고, 이를 위반한 경우 형사처벌하도록 규정하고 있음. 이러한 사전 신고 제도는 옥외집회의 시간·장소·규모 등을 미리 파악하여 집회의 자유를 보장하면서도 교통 소통과 시민의 안전을 확보하고 공공의 안녕질서를 유지하기 위한 제도로써 운영되고 있음.

그러나 헌법재판소는 2026년 2월 26일, 옥외집회에 대한 사전신고의무를 위반한 경우를 예외 없이 형사처벌하도록 한 「집회 및 시위에 관한 법률」 제22조제2항 중 제6조제1항 본문 가운데 옥외집회 부분에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하였음. 헌법재판소는 미신고 옥외

집회에 대한 형사처벌 자체가 곧바로 위헌이라고 보기는 어렵지만, 집회의 발생 경위, 규모 및 진행 방식, 질서유지인 배치 여부, 공공의 안녕질서를 해칠 위험의 발생 여부 등 구체적 사정을 고려하지 않고 일률적으로 형사처벌하는 것은 집회의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있다고 판단하였음.

현행 규정은 긴급하거나 우발적으로 이루어진 집회, 규모가 작고 평화적으로 진행된 집회, 실제로 공공의 안녕질서에 대한 위험이 발생하지 않은 집회 등 다양한 상황을 구분하지 않고 미신고 옥외집회를 일률적으로 형사처벌의 대상으로 규정하고 있어 집회의 자유 보장과 형벌의 보충성 원칙에 비추어 제도 개선 필요성이 제기되고 있음.

이에 사전신고의무 자체는 유지하되, 미신고 옥외집회에 대한 형사처벌 단계에서 집회의 발생 경위, 규모, 진행 방식, 질서유지인 배치 여부 및 실제로 공공의 안녕질서에 미친 영향 등을 고려할 수 있도록 처벌 예외를 명시하여 헌법재판소 결정 취지를 반영하려는 것임. 이를 통해 신고제의 행정질서 유지 기능은 유지하면서도 미신고 집회에 대한 형사처벌 적용 범위를 합리적으로 조정하고, 집회의 자유와 공공질서 보호 사이의 균형을 보다 적절하게 확보하려는 것임(안 제22조).

나. 주요내용

- 1) 미신고 옥외집회에 대한 형사처벌 규정은 유지하되, 공공의 안녕

질서에 대한 명백한 위험이 없는 경우에는 처벌하지 아니하도록
예외를 규정함.

2) 천재지변, 재난, 그 밖의 긴급한 사유로 사전에 신고할 수 없었던
경우에는 처벌 대상에서 제외하도록 함.

3) 처벌 여부 판단 시 집회의 발생 경위, 일시, 장소, 규모, 진행 방
식, 질서유지인 배치 여부 및 실제로 공공의 안녕질서에 미친 영
향 등을 종합적으로 고려하도록 함.

【이용우의원안】

1. 제안 경위

가. 제 안 자 : 이용우의원 등 10인

나. 제안연월일 : 2026. 3. 26.

다. 회부연월일 : 2026. 12. 19.

2. 제안이유 및 주요내용

헌법은 모든 국민의 집회 및 결사의 자유를 근본적인 기본권으로 두텁게 보장하고 있으나, 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」은 옥외 집회 주최 시 사전 신고 의무를 부과하고 이를 위반할 경우 일률적으로 형사처벌하도록 규정하고 있음.

그러나 헌법재판소는 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해할 구체적인 위험이 없는 평온한 집회조차 단지 신고 절차를 밟지 않았다는 이유만으로 형사처벌하는 것은 과잉금지원칙에 위배되어 헌법상 집회의 자유를 침해한다는 취지의 결정을 선고하였음. 대법원 판례 또한 집회의 목적과 형태, 규모 등을 종합할 때 제3자의 법익과 충돌하거나 공공의 질서에 해를 끼칠 예견가능성이 없는 경우에는 미신고 옥외집회라 하더라도 처벌할 수 없다고 판시하며 형벌권 행사의 엄격한 한계를 제시한 바 있음.

신고제는 집회의 평화적 개최를 보호하고 공공질서를 유지하기 위한 행정적 절차일 뿐, 신고가 없다는 사실 그 자체가 형벌을 부과할 만큼의 실질적 가벌성을 갖는다고 보기 어려움. 이에 헌법재판소의 결정 취지와 대법원의 법리를 입법적으로 명확히 구현하기 위하여, 미신고 옥외집회 주최 행위에 대한 형사처벌 규정을 삭제하고자 함.

이를 통해 신고 유무라는 형식적 요건만으로 국민을 범죄자로 만드는 불합리한 구조를 개선하고, 법익 침해의 위험이 없는 정당한 의사표현에 대한 국가 형벌권의 남용을 근본적으로 차단함으로써 헌법상 집회의 자유를 실질적으로 보장하려는 것임(안 제22조제2항).

【박균택의원안】

1. 제안 경위

가. 제 안 자 : 박균택의원 등 10인

나. 제안연월일 : 2026. 4. 16.

다. 회부연월일 : 2026. 4. 17.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 옥외집회 및 시위에 대하여 사전신고 의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정함.

그런데 헌법재판소는 옥외집회에 대한 신고의무를 위반한 경우 예외 없이 일률적으로 형사처벌하도록 하는 것은 집회의 자유를 과도하게 제한한다는 이유로, 사전신고 의무 위반에 따른 벌칙 중 ‘옥외집회’에 관한 부분에 대하여 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였음(2021헌바168등, 2026년 2월 26일 선고).

이에 헌법재판소 결정의 취지를 반영하여 옥외집회 또는 시위의 신고의무 위반에 대하여 일정한 경우 형사처벌을 하지 아니하도록 예외를 마련함으로써, 집회의 자유와 공공의 안녕질서를 간의 조화를 도모하려는 것임(안 제22조제2항).

【이성윤의원안】

1. 제안 경위

가. 제 안 자 : 이성윤의원 등 16인

나. 제안연월일 : 2026. 4. 23.

다. 회부연월일 : 2026. 4. 24.

2. 제안이유 및 주요내용

대한민국 헌법은 모든 국민의 집회 및 결사의 자유를 보장하고 있으며,이를 구체화한 현행법은 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서 간의 조화를 도모하고 있음.

한편, 최근 헌법재판소는 미신고 옥외집회 주최자에 관한 처벌규정과 관련하여, “객관적으로 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해할 위험성이 매우 적고 실제로 평화롭게 진행·종료된 집회까지 예외 없이 처벌하는 것으로서 집회의 자유를 과도하게 제한한다”고 보아 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였음(2026. 2. 26. 2021헌바168등 참조).

이에 헌법재판소의 결정 취지를 반영하여 미신고 옥외집회를 행정적 제재대상으로 전환하는 한편, 실제 집회가 공공의 안녕질서를 해치지 않은 등 일정한 경우를 과태료 부과 예외사항으로 인정하고자

함. 국회에 부여된 입법의무에 충실히 임하는 동시에, 공공질서 유지와 국민 기본권 보호를 합리적으로 아우르려는 것임(안 제22조제2항 등).

【권철승의원안】

1. 제안 경위

가. 제 안 자 : 권철승의원 등 10인

나. 제안연월일 : 2026. 4. 30.

다. 회부연월일 : 2026. 5. 4.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 옥외집회를 개최하려는 경우 관할 경찰관서에 사전 신고를 의무화하고, 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 형사처벌을 규정하고 있음.

그러나 최근 헌법재판소는 집회의 자유가 민주사회에서 핵심적 기본권임을 강조하면서, 단순히 신고의무를 위반했다는 이유만으로 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해할 위험성이 객관적으로 확인되지 않는 평화로운 미신고 옥외집회까지 예외 없이 일률적으로 형사처벌하는 것은 책임과 형벌 간의 비례원칙에 반하여 국민의 집회의 자유를 과도하게 제한한다는 이유로 헌법불합치 결정(2021헌바168 등)을 선고한 바 있음.

이에 사전 신고 절차를 거치지 않은 옥외집회라 하더라도, 집회 주최자가 사전 신고 위반을 제외한 다른 법령 위반이 없고, 교통·보행

에 지장을 주지 않으며, 집회 장소의 권리자로부터 사전 허락을 받은 경우에는 신고의무 위반에 대한 제재를 형사처벌 대신 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 함으로써 집회의 권리 보호와 사회 질서유지를 조화롭게 달성하려는 것임(안 제26조제2항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안들의 주요 내용

개정안들은 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」 제22조(벌칙)제2항 중 미신고 옥외집회에 대해 예외 없이 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 한 부분이 헌법에 합치되지 않는다는 헌법재판소의 결정¹⁾을 반영하려는 취지임. 헌법재판소는 동 법률 조항이 2027년 8월 31일을 시한으로 개정될 때까지 적용되도록 결정함.

개정안들은 미신고 옥외집회에 대한 처벌과 미신고 시위에 대한 처벌 규정의 개정 사항을 정하고 있음. 개정안에는 ①처벌 규정을 삭제하는 방안, ②처벌 규정을 과태료로 전환하는 방안, ③처벌 규정은 유지하되 예외 사유를 정하는 방안(처벌 받지 않거나 과태료 부과)이 있음.

< 개정안의 주요 내용 >

대상 조항	이용우 의원안	박균택 의원안	이성운 의원안	박홍배 의원안	권칠승 의원안
미신고 옥외 집회 형사 처벌 규정 (헌법불합치 결정)	삭제	삭제	① 처벌 규정을 과태료로 전환 (과태료 미부과 예외 신설)	① 처벌 규정 유지 ② 처벌 받지 않는 예외 신설	① 처벌 규정 유지 ② 예외 사유 해당 시 과태료 부과
미신고 시위 형사 처벌 규정	삭제	① 처벌 규정 유지 ② 처벌 받지 않는 예외 신설	처벌 규정 유지	삭제	처벌 규정 유지

1) 헌법재판소 2026년 2월 26일 선고, 2021헌바168, 2024헌바276, 2025헌바193(병합) 결정

이용우의원안은 미신고 옥외집회·시위에 대한 형사 처벌 조항을 모두 삭제함.

박균택의원안은 미신고 옥외집회에 대한 형사 처벌 규정을 삭제하고 미신고 시위에 대한 형사 처벌을 하지 않는 예외 사유로 공공의 안녕 질서에 대한 명백한 위험이 있다고 인정되지 않는 경우 등을 규정함.

이성윤의원안은 미신고 옥외집회에 대한 형사 처벌을 과태료로 전환함. 과태료를 부과하지 않는 예외 사유로 공공의 안녕질서를 침해하지 않은 집회로 종료 후 12시간 이내에 관할 경찰서장에게 신고서를 제출하는 경우를 규정함.

박홍배의원안은 미신고 옥외집회에 대한 형사 처벌은 유지하되, 형사 처벌을 하지 않는 예외 사유로 공공의 안녕질서에 대한 명백한 위험이 없다고 인정되는 경우 등을 정함. 미신고 시위에 대한 처벌 조항을 삭제함.

권칠승의원안은 미신고 옥외집회에 대한 형사처벌 조항은 유지하되, 집회 종료 시까지 다른 사람의 보행이나 교통에 지장을 주지 않고, 집회 장소의 사용과 관련하여 다툼이 없는 경우 등에는 형사 처벌 대신 과태료를 부과함.

< 현행 법률 조항 및 개정안의 내용 >

구 분	현행 법률 조항 및 개정안 내용
현행	제22조(벌칙) ① (생략) ② 제5조제1항 또는 제6조제1항²⁾을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. ③·④ (생략) 제26조(과태료) ① 제8조제4항에 해당하는 먼저 신고된 옥외집회 또는 시위의 주최자가 정당한 사유 없이 제6조제3항을 위반한 경우에는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.
이용우 의원안	제22조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 제5조제1항을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. ③·④ (현행과 같음)
박균택 의원안	제22조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제5조제1항에 따라 금지된 집회 또는 시위를 주최한 자 2. 제6조제1항에 따라 신고서를 제출하지 아니하고 시위를 주최한 자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다. 가. 천재지변, 재난, 그 밖에 불가피한 사유로 신고할 수 없는 경우 나. 집회의 발생 경위, 장소, 규모, 진행 방식, 질서유지인 배치여부 등 제반 사정을 고려하여 공공의 안녕질서를 해칠 명백한 위험이 있다고 인정되지 아니하는 경우 3. 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자 ③·④ (현행과 같음)

구 분	현행 법률 조항 및 개정안 내용
이성윤 의원안	제22조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 제5조제1항 또는 제6조제1항(옥외집회는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. ③·④ (현행과 같음) 제26조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제8조제4항에 해당하는 먼저 신고된 옥외집회 또는 시위의 주최자가 정당한 사유 없이 제6조제3항을 위반한 경우 2. 옥외집회를 주최하려는 자가 정당한 사유 없이 제6조제1항을 위반한 경우. 다만 공공의 안녕질서를 침해하지 아니하였다고 인정된 집회로서 그 종료 후 12시간 이내에 제6조제1항 각 호의 사항 모두와 미신고 사유를 기재한 신고서를 관할 경찰서장에게 제출한 경우에는 그러하지 아니하다. ② (현행과 같음)
박홍배 의원안	제22조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 제5조제1항을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. (신설) ③ 제6조제1항 본문을 위반하여 옥외집회를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. 다만 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 천재지변, 재난, 그 밖의 긴급한 사유로 제6조제1항에 따른 기간 내에 신고할 수 없었던 경우 2. 집회의 발생 경위, 일시, 장소, 규모, 진행 방식, 질서유지인 배치 여부 및 실제로 공공의 안녕질서에 미친 영향 등을 고려할 때 공공의 안녕질서를 현저히 해칠 명백한 위험이 없다고 인정되는 경우 ④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음)

구 분	현행 법률 조항 및 개정안 내용
권칠승 의원안	제22조(벌칙) ① (현행과 같음) ② 제5조제1항 또는 제6조제1항(제26조제2항에 해당하는 경우는 제외한다)을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다. ③·④ (현행과 같음) 제26조(과태료) ① (현행과 같음) ② 제6조제1항을 위반하여 집회(시위는 포함하지 아니한다)를 주최한 자가 다음 각 호에 모두 해당하는 경우에는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제6조제1항을 제외하고 이 법에 따른 규정을 위반하지 아니할 것 2. 집회가 종료될 때까지 다른 사람의 보행이나 교통에 지장을 주지 아니할 것 3. 집회 장소의 사용과 관련하여 토지 또는 건물의 권리자에게 사전에 허락받거나 승인받아 다툼이 없을 것 ③ (현행 제2항과 같음)

2) 「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등) ① 옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 시·도경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 시·도경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 시·도경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. 목적
2. 일시(필요한 시간을 포함한다)
3. 장소
4. 주최자(단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다), 연락책임자, 질서유지인에 관한 다음 각 목의 사항
 - 가. 주소
 - 나. 성명
 - 다. 직업
 - 라. 연락처
5. 참가 예정인 단체와 인원
6. 시위의 경우 그 방법(진로와 약도를 포함한다)

2. 헌법재판소 헌법불합치 결정의 주요 사유

: 미신고 옥외 집회에 대한 형사처벌의 예외사유 미규정

헌법재판소는 2026년 2월 미신고 시위에 대해 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 규정한 「집회 및 시위에 관한 법률」 제22조제2항 중 제6조제1항 본문 가운데 ‘옥외집회’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 않는다는 결정을 선고함(2021헌바168 등).

헌법불합치 결정의 이유는 동 조항이 과잉금지원칙을 위배하여 집회의 자유를 침해한 것임. 구체적으로, 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해할 위험성이 매우 적고, 실제로 타인의 기본권이나 공공의 안녕질서를 침해함이 없이 평화롭게 집회가 진행·종료된 소규모집회 등의 경우에는 사전신고를 하지 않았다고 하더라도 처벌의 필요성이 있다고 보기 어려움에도 이에 대한 예외를 규정하지 않고 형사처벌을 하는 것은 필요 최소한의 정도를 넘어 집회의 자유를 과도하게 제한하는 것으로 침해의 최소성을 갖추지 못했다고 판단함.

헌법재판소가 헌법불합치 결정을 한 것은 입법자로 하여금 집회의 참여인원, 목적, 일시, 장소, 방법, 참여자의 행위 태양, 진행 내용 및 소요시간 등 모든 사정을 고려하여 어떠한 경우에 예외적으로 미신고 옥외집회 주최 행위를 처벌하지 않을 것인지를 밝히도록 하는 것이 처벌조항의 위헌성을 제거하면서도 입법자의 입법재량을 존중하는 것이라고 판단했기 때문임.

3. 개정안 중 미신고 옥외집회 처벌 조항에 대한 검토

미신고 옥외집회 처벌 조항을 삭제하는 이용우의원안과 박균택의원안은 국민들이 헌법상 기본권인 옥외집회의 자유를 보다 적극적으로 행사할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

형사처벌을 과태료로 전환하고 과태료 부과 예외 사유를 정하는 이성윤의원안은 미신고 옥외 집회에 대한 처벌의 강도를 과태료로 완화하면서, 추가적으로 과태료를 부과하지 않는 방식임.

미신고 옥외집회 처벌 조항을 유지하되 예외 사유에 해당하는 경우 처벌을 받지 않도록 하는 박홍배의원안과 과태료를 부과받도록 하는 권칠승의원안은 헌법재판소의 결정 취지를 반영하려는 것으로 보임.

박홍배의원안에서 규정하는 예외 사유는 공공의 안녕질서를 해칠 명백한 위험이 없다고 인정되는 경우 등으로서 헌법재판소의 결정 이유에서 정하고 있는 사항임.

< 미신고 옥외 집회에 대한 개정안의 주요 내용 >

대상 조항	이용우 의원안	박균택 의원안	이성윤 의원안	박홍배 의원안	권칠승 의원안
미신고 옥외 집회 형사 처벌 규정 (헌법불합치 결정)	삭제	삭제	① 처벌 규정을 과태료로 전환 (과태료 미부과 예외 사유 규정)	① 처벌 규정 유지 ② 처벌 받지 않는 예외 신설	① 처벌 규정 유지 ② 예외 사유 해당 시 과태료 부과

개정안의 심사와 관련해서는 옥외 집회에 대한 신고의무 위반 시 제재를 유지할 것인지 여부와 제재를 유지한다면 형사처벌을 과태료로 전환할지, 또는 형사처벌을 유지하되 예외 사유를 둘 지에 대한 입법 정책적인 결정이 필요함.

해외사례³⁾를 살펴보면, 독일의 경우 2026년 집회에 관한 입법 권한을 각 주로 이양했으며, 각 주에서 집회와 행진에 대한 사전 신고의무를 유지하고, 우발적 집회와 긴급집회에 대한 예외 규정을 두며, 노르트라인 베스트팔렌주는 1년 이하의 징역 또는 벌금에 처하고, 나머지 7개 주는 신고 의무 위반시 과태료를 부과하고 있음.

프랑스 「치안법」 제L211-1 본문은 공공도로에서 이루어지는 행진, 모임 등에 대해 사전 신고의무를 부과하고, 사전 신고 의무를 위반한 주최자에 대해 6개월 이하의 징역 또는 7,500유로 이하의 벌금에 처하고 있음.

영국의 「1986년 공공질서법」은 행진에 대해서는 주최자에게 사전 신고의무를 부과하지만 집회는 사전신고 대상에서 제외함. 신고 의무를 위반한 행진 주최자는 1,000파운드 이하의 벌금형에 처해짐. 사전 신고를 하는 것이 합리적으로 불가능한 경우에는 신고의무가 면제됨.

스페인에서는 집회와 시위 행진은 사전에 신고하도록 하는데, 집회의 경우 20인 이상의 집회만을 적용대상으로 정하여 소규모 집회는 신고 대상에서 제외함. 신고를 누락한 경우에는 과태료를 부과함.

3) 정재하, 고지원, “「집시법」 헌법불합치 결정, 개선입법 어떻게? 미신고 집회·시위에 대한 형사처벌 규정 개정 방안” 2, 3면, 2026년 5월 24일, 국회입법조사처 이슈와 논점 제2498호

< 해외 주요국의 집회·시위 신고제 >

국가	신고의무자	신고 의무 특례	미신고 시 제재
독일	옥외집회·행진 주최자	긴급집회, 우발적 집회	7개 주: 500~3000유로 이하 과태료 1개주: 1년 이하의 징역·벌금
프랑스	공공도로에서의 행진, 모임 등 주최자	지역적 관습에 따른 공공도로 출입	6개월 이하 징역 또는 7,500유로 이하 벌금
영국	행진 주최자 (집회는 제외)	긴급집회, 우발적 집회	1,000파운드 이하 벌금
스페인	20인 이상 공공집회·시위 주최자	긴급집회	601~30,000유로 과태료

자료: 정재하, 고지원, “「집시법」 헌법불합치 결정, 개선입법 어떻게? 미신고 집회·시위에 대한 형사처벌 규정 개정 방안”, 2026년 5월 24일, 국회입법조사처 이슈와 논점 제2498호

개정안들의 심사와 관련해서는 적법하고 평화적인 옥외집회 문화가 확산되고 있다는 점, 법률을 통해 집회 신고의무에 대한 제재를 완화함으로써 집회의 자유를 보다 강화할 필요가 있다는 점을 고려하는 한편, 옥외 집회에 참여하지 않은 사람의 기본권이나 공공 질서의 보장 필요성 등도 함께 고려하여 옥외집회 신고제의 향후 운영 방식에 대한 결정이 필요해 보임.

참고로, 경찰청은 온라인 집회 신고를 도입하는 내용의 「집회 및 시위에 관한 법률 시행령 일부개정령안」을 2026년 4월 13일 입법예고했고, 집회 신고 온라인 접수를 위한 시스템을 구축 중이며, 8월말까지

시범 운영할 예정임.⁴⁾

참고로, 경찰청은 헌법재판소가 미신고 옥외집회에 대한 일률적인 형사처벌을 문제 삼은 것이지, 미신고 처벌조항 자체에 위헌적 요소가 있다고 판단한 것이 아니었으며, 미신고 옥외집회에 대해 형사처벌 대신 과태료로 전면 전환할 경우 자금 여력 있는 주최자에게는 미신고에 대한 억지력을 확보하기 어렵고, 성실히 신고하는 다수 주최자에게 형평의 문제를 야기할 수 있다는 의견임.

또한 경찰청은 「집회 및 시위에 관한 법률」이 사전 신고제를 채택한 사유가, 경찰에게 공공의 안전보호를 위해 필요한 준비를 할 수 있는 시간적 여유를 주기 위함⁵⁾이었으며, 이에 공공 안녕질서에 미치는 영향이 미미한 미신고 옥외집회에 한하여 예외적으로 형사처벌을 면책하는 것이 바람직하다는 의견임.

이와 관련하여 경찰청은, 헌법재판소가 이번 헌법불합치 결정을 하면서 영향이 미미한 옥외집회들의 예시⁶⁾를 들었던 만큼, 해당 내용을 반영하여 개정하는 것이 적절하고, 예외 사유에 해당하더라도 신고 회피에 대한 최소한의 제재 수단 마련을 위해 행정벌(과태료) 부과는 필요하다는 입장임.

4) 이데일리 2026년 4월 1일 기사, ‘경찰서 오픈런 사라지나…경찰, 온라인 집회신고 도입’
<https://www.edaily.co.kr/News/Read?newsId=04601846645411856>

5) 헌법재판소 2014년 1월 28일 선고, 2011헌바174,282,285,2012헌바39,64,240(병합) 결정

6) 다중에 이르지 않은 소규모 집회, 주거의 평온이나 일반 대중의 통행·교통 등을 방해하지 않은 경우, 다른 집회와 연계하거나 경합·충돌함이 없는 경우, 단시간 내에 평화롭게 집회를 진행하고 종료한 경우

4. 미신고 시위 처벌 조항에 대한 검토

개정안들은 헌법재판소에서 헌법불합치 결정을 선고하지 않은 미신고 시위에 대한 처벌 조항에 대해서도 삭제(박홍배·이용우의원안)하거나 예외를 규정(박균택의원안)하고 있음.

< 미신고 시위에 대한 개정안의 주요 내용 >

대상 조항	이용우 의원안	박홍배 의원안	박균택 의원안	이성윤 의원안	권칠승 의원안
미신고 시위 형사 처벌 규정	삭제	삭제	① 처벌 규정 유지 ② 처벌 받지 않는 예외 신설	처벌 규정 유지	처벌 규정 유지

미신고 시위에 대한 처벌조항을 삭제하는 개정안(박홍배·이용우의원안)은 국민들이 시위의 자유를 보다 적극적으로 행사할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

미신고 시위에 대한 처벌의 예외 조항을 규정하는 개정안(박균택의원안)은 다른 사람들의 기본권이나 공공질서를 침해하지 않는 시위에 대한 규제를 완화하려는 취지로 보임.

미신고 시위 처벌 조항과 관련된 개정안과 관련해서는 헌법상 보장되는 시위의 자유 보장을 강화할 필요성, 다른 국민의 기본권 보장 및 공공의 안전 질서 유지 등을 종합적으로 고려할 필요가 있어 보임.

참고로, 경찰청은 통상 ‘행진’을 의미하는 ‘시위’의 경우, 고정된 장소에서 개최되는 옥외집회에 비하여 공공 안녕질서에 미치는 영향이 크다 할 수 있으므로, 사전 신고제의 엄격한 적용을 위해 미신고 시위에 대해서는 현행과 같이 처벌 규정 적용을 유지하는 것이 바람직하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5345