



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈대통령 관저 등 주변 옥외집회·시위의
예외적 허용 근거 마련 등〉

■ 김종양의원 대표발의(의안번호 제2205767호)

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 : 김종양의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2024. 11. 21.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

헌법재판소는 현행법 제10조에 따른 “옥외집회” 부분과 시위의 금지 시간인 “해가 뜨기 전이나 해가 진 후” 부분에 대하여 국민의 집회 및 시위의 기본권 침해 등을 이유로 헌법불합치 등 결정을 하고, 입법자에게 위헌성을 제거한 개선 입법을 촉구한 바 있음(2008헌가25, 2010헌가2 등).

또한, 헌법재판소는 현행법 제11조에 따른 옥외집회 및 시위의 금지 장소에서 제3호에서 “대통령 관저(官邸)” 부분과 “국회의장 공관” 부분에 대하여도 집회 및 시위의 자유에 대한 과잉금지 원칙 위반 등을 이유로 헌법불합치 결정을 하고, 2024년 5월 31일까지 입법자의 개선입법을 촉구하였음(2018헌바48, 2021헌가1 등).

그러나 이러한 헌법재판소의 결정에도 불구하고 개정시한까지 현행 법에 대한 개선 입법이 마련되지 않아 현재 현행법 제10조 “옥외집회” 부분과 제11조제3호 “대통령 관저” 및 “국회의장 공관” 부분은 법규적 효력이 상실된 상태로 개정입법이 조속히 마련될 필요가 있으며, 추가로 예전과 달리 대통령 집무실이 대통령관저와 별도로 존재함에 따라 옥외 집회 및 시위의 금지 장소에 대통령 집무실을 포함시킬 필요성이 있음.

이에 옥외집회 및 시위의 금지 시간을 오전 0시부터 오전 6시까지로 명확히 하고 예외적 옥외집회 허가를 주민의 사생활 평온을 침해하지 않는 범위에서 질서 유지를 위한 조건을 붙여 허용토록 하며, 옥외집회 및 시위의 금지 장소에 대통령 집무실을 포함하여 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관 인근에서 예외적으로 대통령, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장 본연의 업무활동을 방해할 우려가 없거나 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우에는 집회 또는 시위가 가능하도록 허용함으로써 현행법의 위헌적 요소를 배제하려는 것임(안 제10조 및 제11조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 헌법재판소의 헌법불합치 및 한정위헌 결정취지를 반영하여 ① 야간 옥외집회와 시위¹⁾의 금지시간을 현행 “해가 뜨기 전이나 해가 진 후”에서 “오전 0시부터 오전 6시까지”로 규정하고, ② 대통령 집무실, 대통령 관저, 대법원장 공관, 헌법재판소 공관 경계로부터 100미터 이내의 장소에 대하여 현행법상 국회의사당 인근과 유사한 예외적 허용요건²⁾을 규정하려는 것임.

현행	개정안
제10조(옥외집회와 시위의 금지 시간) 누구든지 <u>해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는</u> 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고한 경우에는 관할경찰관서장은 <u>질서 유지를 위한 조건을 붙여</u> <u>해가 뜨기 전이나 해가 진 후에도</u> 옥외집회를 허용할 수 있다.	제10조(옥외집회와 시위의 금지 시간) ----- <u>오전 0시부터 오전 6시까지에는</u> ----- ----- ----- ----- ----- --- <u>주민의 사생활 평온을 침해하지 않는 범위에서 질서 유지를 위한 조건을 붙여</u> <u>오전 0시부터 오전 6시까지에도</u> -----.
제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100미터	제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) ----- ----- -----

이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1. 국회의사당. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

가. 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

2. (생략)

3. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관 <단서 신설>

<신설>

<신설>

1.·2. (현행과 같음)

3. 대통령 집무실, 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령 집무실, 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

가. 대통령, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장 본연의 업무 활동에 방해가 될 우려가 없는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

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. (생략)	4.·5. (현행과 같음)
--	-----------------------

- 1) 「집회 및 시위에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "옥외집회"란 천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 아니한 장소에서 여는 집회를 말한다.
 2. "시위"란 여러 사람이 공동의 목적을 가지고 도로, 광장, 공원 등 일반인이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 행진하거나 위력(威力) 또는 기세(氣勢)를 보여, 불특정한 여러 사람의 의견에 영향을 주거나 제압(制壓)을 가하는 행위를 말한다.
- [참고 : '집회'의 개념]
- 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전문 개정되기 전의 것)이 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리의 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화되게 함을 그 목적으로 하고 있고(제1조), 집회 그 자체의 개념에 관하여는 아무런 정의규정을 두고 있지 않으면서도 시위에 관하여는 다수인이 공동목적 을 가지고 도로·광장·공원 등 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소를 진행하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위를 말한다고 정의하는 한편(제2조 제2호), 그 제3조 이하에서 옥외집회를 시위와 동렬에서 보장 및 규제하고 있는 점 에 비추어 볼 때, 위 법률에 의하여 보장 및 규제의 대상이 되는 집회란 '특정 또는 불특정 다 수인이 공동의 의견을 형성하여 이를 대외적으로 표명할 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것'을 말한다고 봄이 상당하다.(출처 : 대법원 2008. 6. 26. 선고 2008도3014 판결)
- 2) <참고 3>

먼저 야간옥외집회와 시위의 금지시간을 규정(개정안 제10조)하는 것과 관련하여,

현행 「집회 및 시위에 관한 법률」 제10조³⁾ 본문은 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다고 규정하고 있음.

이중 옥외집회에 대하여 헌법재판소는 일몰 후 일출 전 옥외집회에 대한 원칙적 금지 및 예외적 허용은 사전허가제에 해당하고 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해하므로 2010. 6. 30.을 시한으로 개정할 때까지 적용하되 개선입법이 이루어지지 않을 경우 2010. 7. 1.부터 효력을 상실하도록 하는 헌법불합치 결정을 하였고⁴⁾,

시위에 대하여는 일률적으로 야간시위를 금지하는 것은 지나친 제한이므로 해가 진 후부터 24시까지의 시위 금지는 과잉금지원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해한다는 한정위헌 결정을 하였음⁵⁾.

개정안은 이에 대하여 헌법재판소의 결정 취지에 따라 옥외집회 및 시위를 제한할 수 있는 시간의 범위를 주민의 사생활 평온을 침해하지 않는 범위에서 오전 0시부터 오전 6시까지로 설정하려는 것으로 집회의

3) 「집회 및 시위에 관한 법률 제10조(옥외집회와 시위의 금지 시간) 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고한 경우에는 관할경찰관서장은 질서 유지를 위한 조건을 붙여 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에도 옥외집회를 허용할 수 있다.

4) 헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2008헌가25 결정 <참고 1>

5) 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2010헌가2, 2012헌가13(병합) 결정 <참고 2>

자유와 공공의 안녕질서가 조화를 이룰 수 있도록 하려는 것으로 입법 취지는 타당한 것으로 보임.

야간의 특정한 시간 동안 옥외집회·시위의 금지를 통하여 보호하려는 일반 시민들의 주거·사생활의 평온과 제한되는 옥외집회·시위의 자유를 함께 고려하고, 국민의 활동시간, 취침·기상시간, 일출시각 등을 참고하여 입법정책적 결정이 필요한 것으로 보임.

다음으로 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 관저 경계로부터 100미터 이내의 장소에 대한 예외적 집회 허용 요건을 규정(개정안 제11조제3호)하는 것과 관련하여,

헌법재판소는 대통령 관저 및 국회의장 공관 인근 일대를 광범위하게 전면적인 집회 금지 장소로 설정하고 있는 현행 규정에 대해 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘어 집회의 자유를 과도하게 제한하고 있어 과잉금지원칙에 위반하여 집회의 자유를 침해한다는 이유로 2024. 5. 31. 을 개정시한으로 하는 헌법불합치 결정을 하였음⁶⁾.

개정안은 위 결정의 취지를 반영하여 헌법불합치 결정의 대상이 된 대통령 관저와 국회의장 공관뿐만 아니라 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관과 대통령의 집무공간을 의미하는 집무실로부터 100미터 이내의 장소에 대해 국회의사당 인근과 유사한 예외적 집회 허용요건을 규정하려는 것으로 입법취지는 타당한 것으로 보임.

6) 대통령 관저 인근 집회금지 사건: 헌법재판소 2022. 12. 22. 선고 2018헌바48, 2019헌가1(병합) 결정 <참고 4>, 국회의장 공관 인근 집회금지 사건: 헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2021헌가1 결정 <참고 5>

<국회의사당에 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

대통령 집무실 경계로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 금지하되 예외적 집회 허용 요건을 규정(개정안 제11조 제3호)하는 것과 관련하여

대통령 집무실은 현행 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조제1호에 따른 국회의사당, 같은 조 제2호에 따른 법원, 헌법재판소와 마찬가지로 중요한 기능을 수행하는 장소라는 점을 감안하면 해당 장소를 보호하기 위한 입법취지는 타당한 것으로 보임.

문 의 처

02) 6788-5345

집회 및 시위에 관한 법률 제10조 등 위헌제청

[2009. 9. 24. 2008헌가25 전원재판부]

【심판대상조문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부 개정된 것) 제10조(옥외집회와 시위의 금지 시간) 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. 다만, 집회의 성격상 부득이하여 주최자가 질서유지인을 두고 미리 신고한 경우에는 관할경찰관서장은 질서 유지를 위한 조건을 붙여 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에도 옥외집회를 허용할 수 있다.

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부 개정된 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

【주 문】

‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부 개정된 것) 제10조 중 “옥외집회” 부분 및 제23조 제1호 중 “제10조 본문의 옥외집회” 부분은 헌법에 합치되지 아니한다.

위 조항들은 2010. 6. 30.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

【결정요지】

1. 가. 재판관 이강국, 재판관 이공현, 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 송두환의 위헌의견

헌법 제21조 제2항은, 집회에 대한 허가제는 집회에 대한 검열제와 마찬가지로 이를 절대적으로 금지하겠다는 헌법개정권력자인 국민들의 헌법가치적 합의이며 헌법적 결단이다. 또한 위 조항은 헌법 자체에서 직접 집회의 자유에 대한 제한의 한계를 명시한 것이므로 기본권 제한에 관한 일반적 법률유보조항인 헌법 제37조 제2항에 앞서서, 우선적이고 제1차적인 위헌심사기준이 되어야 한다. 헌법 제21조 제2항에서 금지하고 있는 ‘허가’는 행정권이 주체가 되어 집회 이전에 예방적 조치로서 집회의 내용·시간·장소 등을 사전심사하여 일반적인 집회금지를 특정한 경우에 해제함으로써 집회를 할 수 있게 하는 제도, 즉 허가를 받지 아니한 집회를 금지하는 제도를 의미한다.

집시법 제10조 본문은 야간옥외집회를 일반적으로 금지하고, 그 단서는 행정관인 관할경찰서장이 집회의 성격 등을 포함하여 야간옥외집회의 허용 여부를 사전에 심사하여 결정한다는 것이므로, 결국 야간옥외집회에 관한 일반적 금지를 규정한 집시법 제10조 본문과 관할 경찰서장에 의한 예외적 허용을 규정한 단서는 그 전체로서 야간옥외집회에 대한 허가를 규정한 것이라고 보지 않을 수 없고, 이는 헌법 제21조 제2항에 정면으로 위반된다. 따라서 집시법 제10조 중 “옥외집회” 부분은 헌법 제21조 제2항에 의하여 금지되는 허가제를 규정한 것으로서 헌법에 위반되고, 이에 위반한 경우에 적용되는 처벌조항인 집시법 제23조 제1호 중 “제10조 본문의 옥외집회” 부분도 헌법에 위반된다.

나. 재판관 조대현, 재판관 송두환의 위헌보충의견 (생략)

다. 재판관 민형기, 재판관 목영준의 헌법불합치의견

(1) ‘행정청이 주체가 되어 집회의 허용 여부를 사전에 결정하는 것’으로서 행정청에 의한 사전허가는 헌법상 금지되지만, 입법자가 법률로써 일반적으로 집회를 제한하는 것은 헌법상 ‘사전허가금지’에 해당하지 않는다. 집시법 제10조 본문은 “해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는” 옥외집회를 못하도록 시간적 제한을 규정한 것이고, 단서는 오히려 본문에 의한 제한을 완화시키려는 규정이다. 따라서 본문에 의한 시간적 제한이 집회의 자유를 과도하게 제한하는지 여부는 별론으로 하고, 단서의 “관할경찰관서장의 허용”이 ‘옥외집회에 대한 일반적인 사전허가’라고는 볼 수 없는 것이다. 집시법 제10조는 법률에 의하여 옥외집회의 시간적 제한을 규정한 것으로서 그 단서 조항의 존재에 관계없이 헌법 제21조 제2항의 ‘사전허가금지’에 위반되지 않는다.

(2) 옥외집회는 그 속성상 공공의 안녕질서, 법적 평화 및 타인의 평온과 마찰을 빚을 가능성이 크다. 야간이라는 특수한 시간적 상황은 시민들의 평온이 더욱더 요청되는 시간대이고, 집회참가자 입장에서든 주간보다 감성적으로 민감해져 자제력이 낮아질 가능성이 높다. 또한 행정관서 입장에서든 야간옥외집회는 질서를 유지시키기 어렵다. 집시법 제10조는 야간옥외집회의 위와 같은 특징과 차별성을 고려하여, 원칙적으로 야간옥외집회를 제한하는 것이므로, 그 입법목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다.

한편 집시법 제10조에 의하면 낮 시간이 짧은 동절기의 평일의 경우에는 직장인이거나 학생은 사실상 집회를 주최하거나 참가할 수 없게 되어, 집회의 자유를 실질적으로 박탈하거나 명목상의 것으로 만드는 결과를 초래하게 된다. 또한 도시화·산업화가 진행된 현대 사회에서, ‘야간’이라는 시간으로 인한 특징이나 차별성은 보다 구체적으로 표현하면 ‘심야’의 특수성으로 인한 위험성이라고도 할 수 있다. 집시법 제10조는 목적달성을 위해 필요한 정도를 넘는 지나친 제한이다. 나아가 우리 집시법은 제8조, 제12조, 제14조 등에서 국민의 평온과 사회의 공공질서가 보호될 수 있는 보완장치를 마련하고 있으므로, 옥외집회가 금지되는 야간시간대를 집시법 제10조와 같이 광범위하게 정하지 않더라도 입법 목적을 달성하는데 큰 어려움이 없다.

집시법 제10조 단서는, 관할경찰관서장이 일정한 조건하에 집회를 허용할 수 있도록 규정하고 있으나, 그 허용 여부를 행정청의 판단에 맡기고 있는 이상, 과도한 제한을 완화하는 적절한 방법이라고 할 수 없다. 따라서 집시법 제10조는 침해최소성의 원칙에 반하고, 법익균형성도 갖추지 못하였다.

따라서 집시법 제10조 중 ‘옥외집회’에 관한 부분은 과잉금지 원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해하는 것으로 헌법에 위반되고, 이를 구성요건으로 하는 집시법 제23조 제1호의 해당 부분 역시 헌법에 위반된다.

라. 재판관 김희옥, 재판관 이동흡의 반대의견 (생략)

집회 및 시위에 관한 법률 제10조 등 위헌제청

[2014. 3. 27. 2010헌가2, 2012헌가13 병합]

【심판대상조문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 개정된 것) 제10조(옥외집회와 시위의 금지 시간) 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다. (단서 생략)

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

- 1.~2. 생략
3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료

【주 문】

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 개정된 것) 제10조 본문 중 ‘시위’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 ‘제10조 본문’ 가운데 ‘시위’에 관한 부분은 각 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 시위’에 적용하는 한 헌법에 위반된다.

【결정요지】

1. 시위는 공공의 안녕질서, 법적 평화 및 타인의 평온에 미치는 영향이 크고, 야간이라는 특수한 시간적 상황은 시민들의 평온이 강하게 요청되는 시간대로, 야간의 시위는 주간의 시위보다 질서를 유지시키기가 어렵다. 야간의 시위 금지는 이러한 특징과 차별성을 고려하여 사회의 안녕질서를 유지하고 시민들의 주거 및 사생활의 평온을 보호하기 위한 것으로서 정당한 목적 달성을 위한 적합한 수단이 된다. 그런데 집시법 제10조 본문에 의하면, 낮 시간이 짧은 동절기의 평일의 경우, 직장인이나 학생은 사실상 시위를 주최하거나 참가할 수 없게 되는 등 집회의 자유가 실질적으로 박탈되는 결과가 초래될 수 있다. 나아가 도시화·산업화가 진행된 현대 사회에서 전통적 의미의 야간, 즉 ‘해가 뜨기 전이나 해가 진 후’라는 광범위하고 가변적인 시간대는 위와 같은 ‘야간’이 특징이나 차별성이 명백하다고 보기 어려움에도 일률적으로 야간 시위를 금지하는 것은 목적달성을 위해 필요한 정도를 넘는 지나친 제한으로서 침해의 최소성 원칙 및 법익균형성 원칙에 반한다. 따라서 심판대상조항들은 과잉금지원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해한다.
2. 야간시위를 금지하는 집시법 제10조 본문에는 위헌적인 부분과 합헌적인 부분이 공존하고 있으며, 위 조항 전부의 적용이 중지될 경우 공공의 질서 내지 법적 평화에 대한 침해의 위험이 높아, 일반적인 옥외집회나 시위에 비하여 높은 수준의 규제가 불가피한 경우에도 대응하기 어려운 문제가 발생할 수 있으므로, 현행 집시법의 체계 내에서 시간을 기준으로 한 규율의 측면에서 볼 때 규제가 불가피하다고 보기 어려움에도 시위를 절대적으로 금지하여 위헌성이 명백한 부분에 한하여 위헌 결정을 한다. 심판대상조항들은, 이미 보편화된 야간의 일상적인 생활의 범주에 속하는 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 시위’에 적용하는 한 헌법에 위반된다.

재판관 김창중, 재판관 강일원, 재판관 서기석의 전부위헌의견

심판대상조항들이 과잉금지원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다는 점은 다수의견과 견해를 같이 한다. 그런데 법률조항의 내용 중 일부만이 위헌이라고 하더라도, 위헌적인 부분을 명확하게 구분해 낼 수 없는 경우에는 원칙적으로 그 법률조항 자체가 헌법에 위반된다고 보아야 한다. 헌법재판소가 스스로 일정한 시간대를 기준으로 하여 심판대상조항들의 위헌적인 부분과 합헌적인 부분의 경계를 명확하게 정하는 것은 입법자의 일차적인 입법 권한과 책임에 대한 제약으로 작용하여 권력분립의 원칙을 침해할 가능성을 배제할 수 없으며, 심판대상조항들의 위헌적인 부분을 일정한 시간대를 기준으로 명확하게 구분하여 특정할 수는 없다고 할 것이므로, 심판대상조항들에 대하여 전부위헌결정을 하여야 할 것이다.

참고 3 「집회 및 시위에 관한 법률」 제11조 각 호 예외 요건

<국회의사당, 각급법원·헌법재판소, 국무총리 공관 인근 예외적 집회 허용 요건>

구 분	예 외 요 건
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

대통령 관저 인근 집회 금지(구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조제2호)에 대한 헌법불합치 결정의 주요 내용

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제2호 위헌소원 등

[2022. 12. 22. 2018헌바48, 2019헌가1(병합)]

【심판대상조문】

구 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정되기 전의 것) 제11조 제2호 중 ‘대통령 관저(官邸)’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제2호 가운데 ‘대통령 관저(官邸)’에 관한 부분
집회 및 시위에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것) 제11조 제3호 중 ‘대통령 관저(官邸)’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제3호 가운데 ‘대통령 관저(官邸)’에 관한 부분

【주 문】

1. 구 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정되기 전의 것) 제11조 제2호 중 ‘대통령 관저(官邸)’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제2호 가운데 ‘대통령 관저(官邸)’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.
2. 집회 및 시위에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것) 제11조 제3호 중 ‘대통령 관저(官邸)’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제3호 가운데 ‘대통령 관저(官邸)’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 법률조항은 2024. 5. 31. 을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다.

【결정요지】

가. 심판대상조항은 대통령과 그 가족의 신변 안전 및 주거 평온을 확보하고, 대통령 등이 자유롭게 대통령 관저에 출입할 수 있도록 하며 경우에 따라서는 대통령의 원활한 직무수행을 보장함으로써, 궁극적으로는 대통령의 헌법적 기능 보호를 목적으로 한다. 심판대상조항은 대통령 관저 인근 일대를 광범위하게 집회금지장소로 설정함으로써, 집회가 금지될 필요가 없는 장소까지도 집회금지장소에 포함되게 한다. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 소규모 집회의 경우, 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 대해 직접적인 위협이 될 가능성은 낮고, 이러한 집회가 대통령 등의 안전이나 대통령 관저 출입과 직접적 관련이 없는 장소에서 열릴 경우에는 위험성은 더욱 낮아진다. 또한, ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 및 ‘대통령 등의 경호에 관한 법률’은 폭력적이고 불법적인 집회에 대처할 수 있는 다양한 수단을 두고 있다. 이러한 점을 종합하면, 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

나. 대통령 관저 인근의 집회 중 어떠한 형태의 집회를 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지에 관하여서는 이를 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 이 사건 구법조항에 대해 계속 적용을 명하는 경우에는 구체적 규범 통제의 실효성이 보장되지 못할 수 있으므로, 이 사건 구법조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하되 그 적용을 중지한다. 이 사건 현행법조항에 대하여 단순위헌결정을 할 경우 대통령의 헌법적 기능 보호에 관한 법적 공백이 초래될 우려가 있으므로, 현행법조항에 대하여는 헌법불합치 결정을 선고하되, 2024. 5. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정 적용한다.

재판관 이선애, 재판관 이종석의 별개의견

심판대상조항의 위헌 여부를 판단함에 있어 우선 문제되는 것은 ‘대통령 관저’가 대통령과 그 가족의 생활공간인 대통령 관저 자체, 즉 ‘협의의 대통령 관저’만을 의미한다고 해석할 것인지, 아니면 집무실 등 대통령 등의 직무수행 장소까지 포함하는 것, 즉 ‘광의의 대통령 관저’로 해석할 것인지 여부이다. 대통령의 헌법상 기능을 보호하기 위해서는 대통령 등이 일반적으로 직무를 수행하는 장소에서의 안정적 직무수행까지 보호할 필요가 있다는 점, 대통령은 헌법상 특별한 지위를 가짐에도 입법자가 그 생활공간만을 보호하고 그 직무수행 장소는 보호하지 않는 것을 의도하였다고 해석하는 것은 체계에 맞지 않는 점, ‘관저’는 생활공간 및 직무수행 장소까지 포함하는 것으로, ‘공관’은 주로 생활공간을 의미하는 것으로 구분되어 해석할 수 있다는 점 등을 고려하면, 심판대상조항의 ‘대통령 관저’는 광의의 대통령 관저를 의미한다. 심판대상조항은 ‘광의의 대통령 관저’ 인근의 모든 집회를 예외 없이 금지하는바, 이는 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

국회의장 공관 인근 집회 금지(구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조제2호)에 대한 헌법불합치 결정의 주요 내용

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제2호 위헌소원 등

[2023. 3. 23. 2021헌가1]

【심판대상조문】

구 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정되기 전의 것) 제11조 제2호 중 ‘국회의장 공관’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제2호 가운데 ‘국회의장 공관’에 관한 부분
 집회 및 시위에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것) 제11조 제3호 중 ‘국회의장 공관’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제3호 가운데 ‘국회의장 공관’에 관한 부분

【주 문】

1. 구 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정되기 전의 것) 제11조 제2호 중 ‘국회의장 공관’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제2호 가운데 ‘국회의장 공관’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.
2. 집회 및 시위에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것) 제11조 제3호 중 ‘국회의장 공관’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제3호 가운데 ‘국회의장 공관’에 관한 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 법률조항은 2024. 5. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다.

【결정요지】

1. 심판대상조항은 국회의장 공관 인근에서 옥외집회·시위가 개최될 경우 국회의장의 원활한 직무 수행과 공관 거주자 등의 신변 안전, 주거의 평온, 공관으로의 자유로운 출입 등이 저해될 위험이 있음을 고려하여, 그와 같은 옥외집회·시위를 사전에 차단함으로써 국회의장 공관의 기능과 안녕을 보호하기 위한 것이다. 그런데 심판대상조항이 집회 금지 장소로 설정한 ‘국회의장 공관의 경계 지점으로부터 100미터 이내에 있는 장소’에는, 해당 장소에서 옥외집회·시위가 개최되더라도 국회의장에게 물리적 위해를 가하거나 국회의장 공관으로의 출입 내지 안전에 위협을 가할 우려가 없는 장소까지 포함되어 있다. 또한 대규모로 확산될 우려가 없는 소규모 옥외집회·시위의 경우, 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 직접적인 위협을 가할 가능성은 상대적으로 낮다. ‘집회 및 시위에 관한 법률’은 국회의장 공관의 기능과 안녕을 보호할 다양한 규제 수단을 마련하고 있고, 집회·시위 과정에서의 폭력행위나 업무방해 행위 등은 형사법상의 범죄행위로 처벌되므로, 국회의장 공관 인근에서 예외적으로 옥외집회·시위를 허용한다고 하더라도 국회의장 공관의 기능과 안녕은 충분히 보장될 수 있다. 그럼에도 심판대상조항은 국회의장 공관 인근 일대를 광범위하게 전면적인 집회 금지 장소로 설정함으로써 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘어 집회의 자유를 과도하게 제한하고 있는바, 과잉금지원칙에 반하여 집회의 자유를 침해한다.
2. 국회의장 공관 인근의 옥외집회·시위 중 어떠한 형태의 것을 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지는 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 따라서 이 사건 구법조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 위 조항은 이미 개정되어 향후 적용될 여지가 없으므로 그 적용을 중지한다. 그리고 이 사건 구법조항과 내용이 같은 이 사건 현행법조항에 대해서도 위와 같은 이유로 헌법불합치결정을 선고하되, 그 적용을 중지할 경우에는 국회의장 공관의 기능과 안녕 보호에 관한 법적 공백이 초래될 우려가 있으므로 2024. 5. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명한다.