

집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 12. .
행정안전위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 11월 21일, 김종양의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 11월 22일

다. 상정 및 의결일자:

제422회 국회(임시회)

제1차 행정안전위원회(2025. 2. 18.) 상정, 제안설명, 검토보고,
대체토론, 소위원회 회부

제427회 국회(임시회)

제1차 법안심사 제2소위원회(2025. 7. 9.) 상정, 축조심사

제429회 국회(정기회)

제1차 법안심사 제2소위원회(2025. 9. 3.) 상정, 축조심사

제2차 법안심사 제2소위원회(2025. 11. 18.) 상정

제3차 법안심사 제2소위원회(2025. 11. 26.) 상정, 축조심사, 의결
(대안반영폐기)

제16차 행정안전위원회(2025. 11. 27.) 상정, 소위심사보고, 축조심사,
찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(김종양 의원)

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 대하여서도 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 현행법에 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 옥외집회 및 시위의 금지 장소에 대통령 집무실을 포함시킬 필요성이 있음.

이에 옥외집회 및 시위의 금지 시간을 오전 0시부터 오전 6시까지

로 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).

3. 전문위원 검토보고의 요지

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 허용요건을 규정하려는 것임.

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

현행 「집회 및 시위에 관한 법률」 제10조²⁾ 본문은 누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.

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 다수인이 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) 「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.

이중 옥외집회에 대하여 헌법재판소는 일몰 후 일출 전 옥외집회에 대한 원칙적 금지 및 예외적 허용은 사전허가제에 해당하고 과잉금지 원칙에 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 하였고³⁾,

시위에 대하여는 일률적으로 야간시위를 금지하는 것은 지나친 제한이므로 해가 진 후부터 24시까지의 시위 금지는 과잉금지원칙에 위배하여 집회의 자유를 침해한다는 한정위헌 결정을 하였음⁴⁾.

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 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 요건

3) 헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2008헌가25 결정

4) 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2010헌가2, 2012헌가13(병합) 결정

을 규정(개정안 제11조제3호)하는 것과 관련하여,

헌법재판소는 대통령 관저 및 국회의장 공관 인근 일대를 광범위하게 전면적인 집회 금지 장소로 설정하고 있는 현행 규정에 대해 입법 목적 달성에 필요한 범위를 넘어 집회의 자유를 과도하게 제한하고 있어 과잉금지원칙에 위반하여 집회의 자유를 침해한다는 이유로 2024. 5. 31.을 개정시한으로 하는 헌법불합치 결정을 하였음⁵⁾.

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.

대통령 집무실 경계로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 금지하되 예외적 집회 허용 요건을 규정(개정안 제11조제3호)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.

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

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

(법안심사 제2소위원장 서범수)

본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 4건의 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」을 통합·조정한 대안을 제안하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

(반대의견: 용혜인 위원)

옥외집회·시위 금지 장소에서의 예외적 집회·시위 허용 조건으로 업무를 방해할 우려가 없는 경우가 추가되었는데, 이로 인해 집회·시위 신고 제도의 운영 과정에서 나타나는 허가제 성격이 더욱 강해질 수 밖에 없으므로 이에 대해서도 결국에 위헌 시비가 불가피해 보임.

대통령 집무실은 국민들의 목소리에 개방되어 있어야 함에도 새롭게 집회 절대 금지 구역에 포함되었고, 옥외집회·시위 금지 장소에 청와대 사랑채가 포함되는 경우 이전 집회 및 시위에 관한 법률보다 더 후퇴한 개정안이 될 수밖에 없다는 우려를 표함.

7. 심사결과

대안반영폐기