



제429회 국회(정기회)
제3차 법제사법위원회

형법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈소요죄 처벌 강화〉

■ 최민희의원 대표발의(의안번호 제2207651호)

2025. 9.

법 제 사 법 위 원 회

수석전문위원 정 환 철

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 개정안의 내용	2
2. 개정안에 대한 검토	2
가. 소요죄에 관한 일반론	2
나. 검토의견	5
다. 관계기관 의견	7

I. 제안경위

1. 발 의 자: 최민희의원 등 10인
2. 발 의 일: 2025. 1. 20.
3. 회 부 일: 2025. 1. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 다중이 집합하여 폭행, 협박 또는 손괴 행위를 한 경우 소요죄로 규정하며 1년 이상 10년 이하의 징역이나 금고 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그러나 해당 조항은 1995년 개정 이후 한 차례도 개정을 거치지 않아, 현재의 사회적, 국가적 위기 상황에 비추어볼 때 처벌 수위가 지나치게 낮다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음.

특히, 최근 국가 주요 시설에서 발생한 대규모 소요 사태는 단순한 질서 위반 행위를 넘어 헌법 질서와 법치주의를 위협하는 심각한 중대 범죄로 평가받고 있음. 이에 대응하여 검찰과 경찰은 전원 구속 수사를 원칙으로 하는 강력한 대응 방침을 세웠으나, 현행 「형법」상의 처벌 수준으로는 소요죄의 예방 및 억제 효과를 기대하기 어려운 실정임.

이에 소요죄의 처벌 기준을 현실적 수준으로 상향 조정하여 공공의 질서를 중대하게 훼손하는 행위에 대한 법적 책임을 강화하고, 헌법 질서와 법치주의를 더욱 확고히 수호하고자 함(안 제115조).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용

개정안은 소요죄의 처벌 수준을 현행 ‘1년 이상 10년 이하의 징역이나 금고 또는 1천5백만원 이하의 벌금’에서 ‘1년 이상 15년 이하의 징역이나 금고 또는 3천만원 이하의 벌금’으로 상향하려는 것임(안 제115조).

현행	개정안
<u>第115條(騷擾) 多衆이 集合하여 暴行, 脅迫 또는 損壞의 行爲를 한 者는 1年 以上 10年 以下の 懲役이나 禁錮 또는 1千 500萬원 以下の 罰金에 處한다.</u>	<u>제115조(소요) 다중이 집합하여 폭행, 협박 또는 손괴의 행위를 한 자는 1년 이상 15년 이하의 징역이나 금고 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</u>

2. 개정안에 대한 검토

가. 소요죄에 관한 일반론

소요죄는 다중이 집합하여 한 지방의 평온을 해할 정도¹⁾의 폭행, 협박 또는 손괴행위를 함으로써 성립하는 범죄로서, 다수인의 행위를 예정하고 있는 필요적 공범임.

소요죄와 행위 태양이 유사한 특수폭행죄,²⁾ 특수협박죄³⁾ 및 특수

1) 장운석, 각칙 1, 주석형법 제5판, 151쪽

2) 제261조(특수폭행) 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하여 제260조제1항 또는 제2항의 죄를 범한 때에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3) 제284조(특수협박) 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하여 전조제1항, 제2항의 죄를

손괴죄⁴⁾에 비하여 소요죄의 법정형을 높게 규정한 것은 다중이
집합하여 한 지방의 평온과 안전을 해할 수 있을 정도로 행한 폭행
· 협박 · 손괴가 개인적 범익의 침해를 넘어 국가적 혹은 사회적 보호
범익에 대한 침해로 볼 수 있기 때문이다.⁵⁾

한편, 다수인이 결합 또는 집합하여 한 지방의 평온을 해할 정도
의 폭행 · 협박을 한 경우 내란죄⁶⁾와 소요죄의 객관적 구성요건에
모두 해당될 수 있으나, 대한민국 영토의 전부 또는 일부에서 국가
권력을 배제하거나 국헌문란(國憲紊亂)의 목적이 있는 경우는 내란
죄가, 이러한 목적이 없는 경우는 소요죄가 적용됨.⁷⁾ 내란죄는 소요
죄와 마찬가지로 필요적 공범이나 관여한 자의 지위와 역할에 따라
법정형을 달리 정함.

또한, 집단적인 폭행 · 협박 · 손괴 · 방화 등으로 공공의 안녕질서
에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회나 시위에 참가하거나
그러한 집회나 시위를 주최하는 것은 「집회 및 시위에 관한 법
률」 위반죄(제5조제1항제2호 및 제22조)⁸⁾에도 해당하는데, 소요죄와는

범한 때에는 7년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

4) 제369조(특수손괴) ①단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위협한 물건을 휴대하여 제366조의 죄를 범한 때
에는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

②제1항의 방법으로 제367조의 죄를 범한 때에는 1년 이상의 유기징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처
한다.

5) 김정환, 소요죄의 제한적 해석의 논거, 형사법연구 제28권제1호, p. 135

6) 제87조(내란) 대한민국 영토의 전부 또는 일부에서 국가권력을 배제하거나 국헌을 문란하게 할 목적으로
폭동을 일으킨 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

1. 우두머리는 사형, 무기징역 또는 무기금고에 처한다.

2. 모의에 참여하거나 지휘하거나 그 밖의 중요한 임무에 종사한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징
역이나 금고에 처한다. 살상, 파괴 또는 약탈 행위를 실행한 자도 같다.

3. 부화수행(附和隨行)하거나 단순히 폭동에만 관여한 자는 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

7) 김정환, 앞의 논문, p.136

8) 「집회 및 시위에 관한 법률」

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

공공의 안녕질서에 대한 위협의 정도, 즉 ‘한 지방’의 안전을 해할 정도인 경우에 이르렀는지 여부에 따라 구별됨.⁹⁾

<소요죄 관련 범죄의 법정형 비교>

범죄		구성요건	법정형
소요죄 (「형법」 제115조)	현행	다중 집합 + 폭행, 협박 또는 손괴	1년 ↑ 10년 ↓ 또는 1,500만원 ↓
	개정안		1년 ↑ 15년 ↓ 또는 3,000만원 ↓
내란죄 (「형법」 제87조)	영토 전부·일부 에서 국가권력 배제 또는 국헌 문란 목적 + 폭동	우두머리	사형·무기
		중요임무종 사자	사형, 무기 또는 5년 ↑
		부화수행· 단순폭동	5년 ↓
특수폭행 (「형법」 제261조)	단체, 다중의 위력 또는 위험 한 물건 휴대 + 폭행		5년 ↓ 또는 1,000만원 ↓
특수협박 (「형법」 제284조)	단체, 다중의 위력 또는 위험 한 물건 휴대 + 협박		7년 ↓ 또는 1,000만원 ↓
특수손괴 (「형법」 제369조)	① 단체, 다중의 위력 또는 위험한 물건 휴대 + 손괴		5년 ↓ 또는 1,000만원 ↓
	② 단체, 다중의 위력 또는 위험한 물건 휴대 + 공익건조물 파괴		1년 ↑ 또는 2,000만원 ↓
집회·시위 금지 위반 (「집회 및 시위에 관한 법률」 제5조제1항제2호 및 제22조제1항)	집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위 금지 위반		2년 ↓ 또는 200만원 ↓

아니 된다.

1. (생략)

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

② (생략)

제22조(벌칙) ① (생략)

② 제5조제1항 또는 제6조제1항을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.

③ (생략)

9) 김정환, 앞의 논문, p. 140

나. 검토의견

개정안은 소요죄 처벌을 강화함으로써 국가와 사회의 평온과 안전을 해치는 집단적 폭행·협박·손괴행위를 예방하고 억제하려는 입법취지가 인정됨.

다만, 개정안은 다음 사항을 논의할 필요가 있음.

첫째, 「형법」에 규정된 구체적 법정형은 개별적인 보호법익에 대한 가치체계를 표현하는 것으로서,¹⁰⁾ 소요죄는 국헌문란 목적 등의 위험이 객관적으로 실현되어 엄중하게 처벌되는 내란죄보다는 경하게 처벌되지만, 국가·사회에 평온과 안전을 위협하는 정도에 이르지 못한 특수폭행·특수협박·특수손괴나 「집회 및 시위에 관한 법률」 위반죄(제5조제1항제2호 및 제22조)보다는 중하게 처벌되는 범죄라는 점에서, 개정안에 따라 강화하려는 소요죄의 법정형 수준이 관련 범죄들의 법정형 수준과 비교하여 형벌체계상 균형을 이루고 있는지 검토가 필요함.

둘째, 범죄행위를 나타내는 행위규범과 그에 대한 제재규범으로서의 법정형은 일정한 비례관계에 있어야 함.¹¹⁾ 개정안의 경우 소요행위에 관여한 자의 가담유형이나 위험성 등을 고려하지 않고 가담자 전부를 필요적 공범으로서 단일 법정형으로 규정하고 있는 현재 소요죄의 법정형 상한과 하한의 폭보다 더 커진다는 점에서,¹²⁾ 소요

10) 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2009헌바354 결정례

11) 이진국, 합리적 법정형의 입법 방안, NARS정책연구용역보고서, 국회입법조사처, p.5

12) 다만, 법정형에 불합리한 점이 존재한다는 이유만으로 그러한 법정형이 반드시 위헌이 되는 것은 아니고,

범죄의 불법성을 1차적으로 평가하는 법정형이 가담유형이나 위험성 등에 따른 형벌과 책임 간의 비례성을 담보하기 어려워질 수도 있음. 따라서, 가담자의 가담유형이나 위험성에 따라 법정형을 세분화하는 내란죄의 법정형 체계나 행위 위험성을 근거로 가중처벌하는 독일 형법의 입법례¹³⁾를 참고하여 소요 가담자의 행위책임에 따라 법정형을 세분화하는 방안을 검토할 필요가 있음.¹⁴⁾¹⁵⁾

셋째, 소요죄는 종종 정치적 확산 때문에 저지르는 정치범의 성격을 가질 수 있는 점,¹⁶⁾ 과격 집회 또는 시위에 수반될 정도의 소요 행위를 일률적으로 가중된 소요죄로 처벌하는 것은 집회의 자유를

법관의 양형으로 불법과 책임을 일치시킬 수 있으면 법정형이 내포하고 있는 약간의 위험성은 극복될 수 있다는 것이 헌법재판소의 태도임.(헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2007헌가24 결정례)

13) 「독일형법」

제125조(소요) (1) 공공의 안전을 위태롭게 할 수 있는 방법으로 다중이 집합하여 그 합동력에 의하여 저지른 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위에 정범이나 공범으로서 가담한 자 또는 그 준비행위를 원조할 목적으로 다중에 협력한 자는 다른 법규에서 더 중한 형을 규정하고 있지 아니한 경우에는 3년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.

1. 사람 또는 물건에 대한 폭행
2. 사람에 대한 폭행을 고지한 협박

(2) 제1항제1호 제2호에 언급된 행위를 제113조에서 처벌규정을 두고 있는 경우 제113조 제3항과 제4항을 준용한다. 이는 직무행위가 제113조 제1항에서 의미하는 집행행위인 경우 제114조의 사례에도 준용된다.

제125a조(소요 중 특히 중한 경우) 제125조제1항의 특히 중한 소요의 경우(행위가 특히 중한 경우에는) 6개월 이상 10년 이하의 자유형에 처한다. 이때 특히 중한 경우란 일반적으로 행위자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 총기를 휴대한 경우
2. 다른 무기나 다른 위험한 도구를 소지한 경우
3. 폭행에 의하여 다른 사람을 사망 위험이나 중상해 위험에 빠뜨린 경우
4. 다른 사람의 재물을 약탈하거나 심각한 해를 입힌 경우

14) 내란죄와 같이 가담형태에 따라 법정형을 세분화하는 입법례로는 일본형법이 있음.

「일본형법」

제106조 소란

다중이 집합하여 폭행 또는 협박한 자는 소란죄로 하고, 다음의 구별에 따라 처벌한다.

1. 주도자는 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.
2. 타인을 지휘한 자 또는 술선하여 분위기를 조성한 자는 6개월 이상 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.
3. 부화수행한 자는 10만엔 이하의 벌금에 처한다.

15) 「독일형법」과 같이 가중적 근거가 되는 약탈 등의 중한 행위의 경우를 별도로 규정하는 입법론으로는 신영호, 소요죄, 경찰학연구 제11권제1호, p. 161 이하 참고

16) 김일수, 소요죄에 관한 고찰, 법조 제43권제5호, p.19

제한하는 역기능을 할 수 있다는 점¹⁷⁾을 고려하여, 소요죄 법정형의 가중 필요성에 대해 입법정책적 측면에서 검토할 필요가 있음.

정리하면, 개정안은 소요죄의 법정형을 강화하여 국가와 사회의 평온과 안전을 보호하려는 입법 취지를 고려하면서도, 소요죄와 관련 범죄와의 형벌체계상 균형성, 가담유형이나 행위의 위험성 등을 고려한 형벌과 책임 간의 비례성 요청, 소요죄의 정치적 성격 및 집회의 자유 보장 측면과의 관계 등을 종합적으로 고려하여 입법하여야 할 것으로 보임.

다. 관계기관 의견

법원행정처는 어떤 행위를 범죄로 규정하고, 이에 대하여 어떠한 형벌을 과할 것인가의 문제, 즉 법정형의 종류와 범위 선택은 범죄의 죄질과 보호법익에 대한 고려, 국민 일반의 가치관 내지 법감정 그리고 범죄예방을 위한 형사정책 측면 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 의견임.

문 의 처
02)6788-5056

17) 신영호, 앞의 글, pp. 156-157