



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈옥외집회·시위 금지 장소에 도시철도 역사, 철도 역시설,
여객자동차터미널, 공항터미널, 편도 3차로 이하 도로 등 추가〉

■ 주호영의원 대표발의(의안번호 제2206152호)

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	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 주호영의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2024. 12. 3.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 4.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화됨을 목적으로 하고 있음.

그런데 최근 옥외집회 및 시위의 양상이 평일 출퇴근 시간대에 분비는 대중교통시설에서 대중교통의 이동을 장시간 방해하거나 주말 동안 가두행진으로 좁은 도심의 도로를 점거하여 도로교통의 마비를 초래하는 등 국민 불편을 가중시키고 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 의견이 있음.

이에 옥외집회와 시위의 금지 장소에 대중교통시설 중 도시철도 역사, 철도 역사설, 환승시설, 여객자동차터미널, 항만 대합실 및 공항 여객터미널과 3차로 이하의 도로를 추가하여 국민의 교통 불편을 최소화하고 바람직한 집회 및 시위 문화를 정착하려는 것임(안 제11조제2항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 옥외집회와 시위가 금지되는 장소에 도시철도 역사, 철도 역 시설, 환승시설, 여객자동차터미널, 「도시교통정비 촉진법」 제2조제3호에 따른 환승시설, 항만 대합실 및 공항 여객터미널과 편도 3차로 이하의 도로를 추가하려는 것임.

현행	개정안
제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) (생략)	제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<u><신설></u>	② 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 경계 지점 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.
	1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 대중교통시설
	가. 「도시철도법」 제2조제3호에 따른 도시철도시설 중 역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 따른 시설을 포함한다)
	나. 「철도산업발전기본법」 제3조제2호에 따른 철도시설 중 역시설(물류시설·환승시설 및 편의시설 등을 포함한다)

	다. 「도시교통정비 촉진법」 제2조제3호에 따른 환승시설 라. 「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널 마. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 대합실 바. 「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설 중 여객터미널 2. 「도로교통법」 제2조제1호에 따른 도로 중 편도 3차로 이하의 도로
--	--

현행법 제11조에서는 도시철도의 역사, 편도 3차로 이하의 도로 등을 집회와 시위의 금지 장소로 정하고 있지 않으므로¹⁾, 현행법에서 금지하고 있는 폭력 시위 등이 아닌 경우 집회와 시위를 할 수 있음. 또한, 현행법 제12조²⁾는 대통령령으로 정하는 주요도시의 주요도로에 대해서는 집회·시위를 제한할 수 있도록 정하고 있지만 그 밖의 도로에 대해서는 특별한 제한을 두고 있지 않음.

1) 참고로, 「집회 및 시위에 관한 법률」은 1962년 제정 이후 1989년 3월 29일 개정될 때까지 역(驛)을 옥외집회 시위의 금지장소로 규정했음.

2) 「도로교통법」 제12조(교통 소통을 위한 제한) ① 관할경찰관서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다.

② 집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항에 따른 금지를 할 수 없다. 다만, 해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있으면 제1항에 따른 금지를 할 수 있다.

수도권 등에 인구 밀집이 심화되면서 출·퇴근시간 등에는 도시철도의 승강장과 대합실 등 역사와 공항 여객터미널 등의 혼잡도가 높아지는 경우가 많고, 도로에서도 정체가 발생하는 곳이 많음.

최근에는 철도 역시설, 도시철도 역사 등이 혼잡도가 높은 시간대에 실시되는 집회·시위로 인해 대중교통 이용자 등이 통행에 불편을 겪는 경우가 발생하기도 하며, 주말 도심의 도로에서 가두행진이 실시되면 차량 통행에 제한이 되는 경우도 있음.

개정안은 철도 역시설 등 대중교통시설과 편도 3차선 이하의 도로를 옥외집회와 시위의 금지 장소로 정함으로써 도시철도, 철도 등의 대중교통시설과 편도 3차로 이하의 도로를 이용하는 국민의 불편을 줄이기 위한 취지임.

다만, 집회의 자유는 대의제 민주주의의 기능을 강화·보완하고 사회통합에 기여하는 등 대의제 민주국가의 필수적 구성요소라는 점에서 집회 장소를 제한하는 것은 필요최소한에 그치도록 할 필요가 있다고 헌법재판소가 판시³⁾한 점을 고려하여, 옥외집회 및 시위의 금지 구역을 현행보다 더 확대하는 것은 신중할 필요가 있어 보임.

또한, 개정안 제11조제2항제2호에 따른 편도 3차로 이하의 도로는 경찰청에 따르면 전체 도로의 97%를 차지하고 있으며, 현실에서 옥외집회

3) 헌법재판소 2022년 12월 22일 선고 2018헌바48, 2019헌가(병합) 결정

와 시위는 도로와 인접한 곳에서 이루어진다는 점을 감안하면 동 규정에 따라 제한받는 옥외집회와 시위의 범위가 매우 넓을 수 있어 집회 및 시위의 자유 제한이 과도한 것은 아닌지에 대한 검토할 필요가 있어 보임.

그리고, 개정안 제11조제2항제1호에서 규정한 도시철도 역사, 철도 역 시설, 공항 여객터미널 등에서 다른 이용자의 이용에 불편을 가하지 않는 집회와 시위는 보장될 필요가 있고, 만일 철도 역 시설 등에서 집회 또는 시위 과정에서 폭력 등이 발생하는 경우에는 현행 「형법」상 업무방해, 「철도안전법」 및 「공항시설법」에 따른 금지행위 규정⁴⁾ 등이 적용될 수 있는 점 등을 고려하면, 개정안에 따라 도시철도 역사 등에서의 옥외집회와 시위를 전면적으로 금지하는 것은 집회·시위의 자유를 과도하게 제한하는 측면이 있어 보임.

4) 「형법」 제314조(업무방해) ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

「철도안전법」 제48조(철도 보호 및 질서유지를 위한 금지행위) ① 누구든지 정당한 사유 없이 철도 보호 및 질서유지를 해치는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. ~ 5. (생략)

6. 역시설 등 공중이 이용하는 철도시설 또는 철도차량에서 폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위

7. ~ 11. (생략)

「공항시설법」 제56조(금지행위) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 누구든지 국토교통부장관, 사업시행자등, 항행안전시설설치자등 또는 이착륙장을 설치·관리하는 자의 승인 없이 해당 시설에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 해서는 아니 된다.

(생략)

2. 시설을 무단으로 점유하는 행위

3. (생략)

4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 행위에 준하는 행위로서 해당 시설의 이용이나 운영에 현저하게 지장을 주는 대통령령으로 정하는 행위

「공항시설법 시행령」 제50조(금지행위) 법 제56조제6항제4호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. (생략)

2. 폭언 또는 고성방가 등 소란을 피우는 행위

3. ~ 17. (생략)

참고로, 경찰청은 거리에서의 행진 또는 대중교통시설에서 개최되는 집회·시위 등으로 생기는 불편을 줄이려는 개정취지는 이해되지만, 예외 사유 없이 대중교통시설 및 편도 3차로 이하 도로에서의 집회·시위를 금지하면 기본권 침해가 크다고 판단되고, 형법 등과 개별법에 따라 불법 행위를 제지할 수 있다는 점 등에서 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5345