

보도자료

대통령 관저 인근 집회금지 사건

[2018헌바48, 2019헌가1(병합)]

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제2호 위헌소원 등

[선 고]

헌법재판소는 2022년 12월 22일 재판관 전원일치 의견으로, 대통령 관저 인근에서 집회를 금지하고 이를 위반하여 집회를 주최한 자를 처벌하는 ① 구 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ [2007. 5. 11. 법률 제 8424호로 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 아니하고, 위 법률조항의 적용을 중지하며, 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 아니하고, 위 법률조항은 2024. 5. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다는 결정을 선고하였다. **[헌법불합치]**

이에 대하여는 심판대상조항의 위헌이유에 대하여 ‘대통령 관저(官邸)’ 의 해석을 명시하고 그 해석을 토대로 위헌이라는 점을 논증하여야 한다는 재판관 이선애, 재판관 이종석의 별개의견이 있다.



2022. 12. 22.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인(2018헌바48)은 청와대 인근에서 집회를 개최하기 위하여 2016. 10. 20. 옥외집회 및 시위를 신고하였으나, 서울중로경찰서장은 위 집회 장소가 대통령 관저의 경계 지점으로부터 100 미터 이내에 있어 구 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(이하 ‘집시법’이라 한다) 제11조 제2호에 위반된다는 이유로 집회를 금지하는 내용을 통고를 하였다. 청구인은 위 통고의 취소를 구하는 소를 제기하고 항소심 계속 중 구 집시법 제11조 제2호 중 ‘대통령 관저’ 부분에 대하여 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
- 제청신청인(2019헌가1)은 2017. 8. 7. 대통령 관저의 경계 지점 100 미터 이내인 청와대 앞 분수대 근처 노상에서 옥외집회를 주최하였다는 범죄사실로 기소되었다. 제청신청인은 재판 계속 중 구 집시법 제11조 제2호 중 ‘대통령 관저’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청 신청을 하였고, 제청법원은 이를 받아들여 이 사건 위헌법률심판을 제청하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 ① 구 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제 8424호로 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(이하 ‘이 사건 구법조항’이라 한다), ② ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것) 제 11조 제3호 중 ‘대통령 관저(官邸)’ 부분 및 제23조 제1호 중 제11조 제3호 가운데 ‘대통령 관저(官邸)’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 현행법조항’이라 하고, 이 사건 구법조항과 통틀어 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

구 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정되고, 2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정되기 전의 것)

제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하

는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

2. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관

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 100만원 이하의 벌금

집회 및 시위에 관한 법률(2020. 6. 9. 법률 제17393호로 개정된 것)

제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

3. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관

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 100만원 이하의 벌금

□ 결정주문

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 국가 기관 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.

□ 이유의 요지

● 심판대상조항이 집회의 자유를 침해하는지 여부(적극)

○ 심판대상조항은 대통령과 그 가족의 신변 안전 및 주거 평온을 확보하고, 대통

령과 그 가족, 대통령 관저 직원과 관계자 등(이하 ‘대통령 등’이라 한다)이 자유롭게 대통령 관저에 출입할 수 있도록 하며, 경우에 따라서는 대통령의 원활한 직무수행을 보장함으로써, 궁극적으로는 대통령의 헌법적 기능 보호를 목적으로 한다. 이러한 심판대상조항의 입법목적은 정당하고, 대통령 관저 인근에 옥외집회 및 시위(이하 ‘옥외집회 및 시위’를 통틀어 ‘집회’라 한다) 금지장소를 설정하는 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이다.

- 심판대상조항은 대통령 관저 인근 일대를 광범위하게 집회금지장소로 설정함으로써, 집회가 금지될 필요가 없는 장소까지도 집회금지장소에 포함되게 한다. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 소규모 집회(이하 ‘소규모 집회’라고만 한다)의 경우, 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 대해 직접적인 위협이 발생할 가능성은 상대적으로 낮다. 나아가 ‘대통령 등의 안전이나 대통령 관저 출입과 직접적 관련이 없는 장소’에서 ‘소규모 집회’가 열릴 경우에는, 이러한 위험성은 더욱 낮아진다. 결국 심판대상조항은 법익에 대한 위협 상황이 구체적으로 존재하지 않는 집회까지도 예외 없이 금지하고 있다.
- 집시법은 폭력적이고 불법적인 집회에 대처할 수 있도록, 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회의 주최 금지(제5조 제1항) 등 다양한 규제수단을 두고 있고, 집회 과정에서의 폭력행위 등은 형사법상의 범죄행위로서 처벌된다. 또한, ‘대통령 등의 경호에 관한 법률’은 경호구역의 지정(제5조 제1항) 등 이러한 상황에 대처할 수 있는 조항을 두고 있다. 그렇다면 대통령 관저 인근에서의 일부 집회를 예외적으로 허용한다고 하더라도, 위와 같은 수단들을 통하여 대통령의 헌법적 기능은 충분히 보호될 수 있다. 따라서 막연히 폭력·불법적이거나 돌발적인 상황이 발생할 위험이 있다는 가정만을 근거로 하여 대통령 관저 인근에서 열리는 모든 집회를 금지하는 것은 정당화되기 어렵다. 심판대상조항은 침해의 최소성에 위배된다.
- 국민이 집회를 통해 대통령에게 의견을 표명하고자 하는 경우, 대통령 관저 인근은 그 의견이 가장 효과적으로 전달될 수 있는 장소이다. 따라서 대통령 관저 인근에서의 집회를 전면적·일률적으로 금지하는 것은 집회의 자유의 핵심적인 부분을 제한한다. 심판대상조항을 통한 대통령의 헌법적 기능 보호라는 목적과 집회의 자유에 대한 제약 정도를 비교할 때, 심판대상조항은 법익의 균형성에도 어긋난다.

- 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

● 헌법불합치 결정

- 대통령 관저 인근의 집회 중 어떠한 형태의 집회를 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지에 관하여서는 이를 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 따라서 이 사건 구법조항에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치결정을 한다. 이 사건 구법조항은 이미 개정되어 향후 적용될 여지가 없지만 계속 적용을 명하는 경우에는 구체적 규범통제의 실효성이 보장되지 못할 가능성이 있으므로, 이 사건 구법조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하되 그 적용을 중지한다.
- 이 사건 현행법조항은 이 사건 구법조항과 내용이 같으므로, 이 사건 현행법조항에 대해서도 위헌을 선언할 필요가 있다. 그러나 이 사건 현행법조항에 대하여 단순위헌결정을 하여 그 효력을 상실시킬 경우, 대통령의 헌법적 기능 보호에 관한 법적 공백이 초래될 우려가 있다. 따라서 이 사건 현행법조항에 대해서 헌법불합치 결정을 선고하되, 2024. 5. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 이를 적용하도록 한다.

□ 재판관 이선애, 재판관 이종석의 별개의견

- 우리는 심판대상조항에 대해 헌법불합치결정을 해야 한다는 점에서 법정의견과 결론을 같이 하고, 헌법불합치결정을 해야 하는 이유 중에서는 ‘대통령 관저’를 ‘광의의 대통령 관저’로 대체하는 것을 제외한 나머지 부분에 대하여 법정의견에 동의한다. 다만, ‘대통령 관저(官邸)’의 해석을 명시하고 그 해석을 토대로 심판대상조항이 위헌이라는 점에 이르는 논증을 한다는 점에서 위헌의 이유를 법정의견과 달리한다.
- 심판대상조항의 위헌 여부를 판단함에 있어 우선 문제되는 것은 ‘대통령 관저(官邸)’가 대통령과 그 가족의 생활공간인 대통령 관저 자체, 즉 ‘협의의 대통령 관저’만을 의미한다고 해석할 것인지, 아니면 협의의 대통령 관저(숙소)와 집무실 등 대통령 등의 직무수행 장소를 포함하는 것, 즉 ‘광의의 대통령 관저’로 해석할 것인지 여부이다.

- 심판대상조항의 입법목적은 국가원수이자 행정부 수반인 대통령의 헌법적 기능을 충실히 보호하기 위한 것인데, 이를 달성하기 위해서는 대통령과 그 가족의 안녕 및 주거의 평온과 생활공간에서 이루어지는 안정적인 직무수행은 물론, 집무실 등 대통령 등이 일반적으로 직무를 수행하는 장소에서의 안정적인 직무수행까지 보호될 필요가 있다.

집회 및 시위에 관한 법률 제정 당시 입법자의 의사는 광의의 대통령 관저를 보호하려는 것이었으나 협의의 대통령 관저와 집무실 등이 담장으로 둘러쳐진 일군의 건물단지 안에 함께 있었기 때문에 따로 직무수행 장소 보호에 대한 규정을 둘 필요가 없었던 것으로 추단할 수 있다.

집회 및 시위에 관한 법률이 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장의 각 직무수행 장소와 그들의 생활공간인 공관을 보호하고 있는 것에 비추어 볼 때, 국가원수이자 행정부 수반으로서 특별한 지위를 가지고 있는 대통령과 관련하여 입법자가 그 생활공간만을 보호하고 그 직무수행 장소는 보호하지 않는 것을 의도하였다고 해석하는 것은 체계에 맞지 않는다. 해당 법률조항을 보더라도 대통령에 대해서는 ‘관저(官邸)’라는 용어를, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장에 대해서 ‘공관’이라는 용어를 구분하여 사용하고 있는데, 이때 ‘관저(官邸)’는 생활공간 및 직무수행 장소까지 포함하는 것으로, ‘공관’은 주로 생활공간을 의미하는 것으로 명확하게 구분될 수 있다.

위와 같은 사항을 종합할 때, 심판대상조항의 ‘대통령 관저(官邸)’는 협의의 대통령 관저(숙소)와 집무실 등 대통령 등의 직무수행 장소를 포함하는 광의의 대통령 관저를 의미한다고 해석된다.

- 심판대상조항은 ‘광의의 대통령 관저’ 인근의 모든 집회를 예외 없이 금지하는 바, 이는 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한으로서 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

결정의 의의

- 종래 헌법재판소는 국내주재 외국의 외교기관 인근(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등)에서의 집회를 금지하는 집시법 조항에 대해 위헌 결정을, 국회의사당 인근(헌재 2018. 5. 31. 2013헌바322등), 국무총리 공관 인근(헌재 2018. 6. 28. 2015헌가28등), 각급 법원 인근(헌재 2018. 7. 26. 2018헌바137)에서

의 집회를 금지하는 집시법 조항에 대해 각 헌법불합치결정을 내린 바 있다.

- 이 결정은 대통령 관저 인근에서 집회를 금지하는 집시법 조항에 관한 최초의 결정이다. 이 결정에서 헌법재판소는 심판대상조항이 대통령의 헌법적 기능을 저해할 우려가 있는 집회를 금지하는 데 머무르지 않고, 대통령 관저 인근의 모든 집회를 예외 없이 금지함으로써 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익 간의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않고 있으므로 집회의 자유를 침해한다고 보았다.