

보도자료

국회의장 공관 인근 집회금지 사건

[2021헌가1 구 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제2호 등 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2023년 3월 23일 재판관 전원일치 의견으로, 국회의장 공관 인근에서 집회를 금지하고 이를 위반하여 집회를 주최한 자를 처벌하는 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 아니하고, 위 법률조항의 적용을 중지하며, 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 아니하고, 위 법률조항은 2024. 5. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다는 결정을 선고하였다. [\[헌법불합치\]](#)



2023. 3. 23.

헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

제청신청인은 ‘2019. 12. 18. 국회의장 공관의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소인 공관 정문 앞에서, 성명불상의 다른 여성 2명과 함께 미리 준비해온 확성기를 나눠 들고 구호를 외치거나, 위 여성들과 나란히 누워 피켓을 들며 경찰의 장소 이동 요청에 불응하는 등으로 옥외집회에 참가하였다’는 공소사실로 기소되었다. 제청신청인은 재판 계속 중 구 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(이하 ‘집시법’이라 한다) 제11조 제2호 중 ‘국회의장 공관’ 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제2호의 ‘국회의장 공관’에 관한 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였고, 제청법원은 이를 받아들여 이 사건 위헌법률심판을 제청하였다.

■ 심판대상

이 사건의 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 ‘국회의장 공관’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 제11조 제2호 가운데 ‘국회의장 공관’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 구법조항’이라 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 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 해당하는 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 위반

한 자는 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료

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.

3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료

□ 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 ‘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.

□ 이유의 요지

● 심판대상조항이 집회의 자유를 침해하는지 여부 - 적극

- 심판대상조항은 국회의장 공관 인근에서 옥외집회와 시위(이하 옥외집회와 시위를 통틀어 ‘집회’라 한다)가 개최될 경우 국회의장의 원활한 직무 수행과 공관 거주자 등의 신변 안전, 주거의 평온, 공관으로의 자유로운 출입 등이 저해될 위험이 있음을 고려하여, 그와 같은 집회를 사전에 차단함으로써 국회의장

공관의 기능과 안녕을 보호하기 위한 것이다. 이러한 입법목적은 정당하고, 국회의장 공관의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 일체의 집회를 하지 못하도록 하는 것은 입법목적 달성을 위한 적합한 수단이다.

- 그러나 심판대상조항이 집회금지장소로 설정한 ‘국회의장 공관의 경계 지점으로부터 100미터 이내에 있는 장소’에는 국회의장 공관으로 출입하는 것과 무관한 지역, 다른 건물이나 녹지로 가로막혀 국회의장 공관 부지에 접근하기 어려운 지역 등 해당 장소에서 집회가 개최되더라도 국회의장에게 물리적 위해를 가하거나 국회의장 공관으로의 출입 내지 안전에 위협을 가할 우려가 없는 장소까지 포함되어 있다. 또한 대규모 집회로 확산될 우려가 없는 소규모 집회의 경우, 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 직접적인 위협을 가할 가능성은 상대적으로 낮다. 따라서 이러한 소규모 집회가 일반 대중의 합세로 인하여 대규모 집회로 확대될 우려 내지 폭력집회로 변질될 위험이 없는 때에는 그 집회의 금지를 정당화할 수 있는 헌법적 근거를 발견하기 어렵다. 게다가 집시법은 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 가할 것이 명백한 집회의 주최 금지(제5조 제1항 제2호) 등 국회의장 공관의 기능과 안녕을 보호할 다양한 규제 수단을 마련하고 있고, 집회 과정에서의 폭력행위나 업무방해 행위 등은 형사법상의 범죄행위로 처벌되므로, 국회의장 공관 인근에서 예외적으로 집회를 허용한다고 하더라도 심판대상조항이 달성하려는 국회의장 공관의 기능과 안녕은 충분히 보장될 수 있다. 그럼에도 심판대상조항은 국회의장 공관 인근 일대를 광범위하게 전면적인 집회 금지 장소로 설정하고 국회의장 공관의 기능과 안녕에 직접적인 위협을 초래할 가능성이 없는 집회까지도 예외 없이 금지하는데, 이는 입법목적 달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한이다. 따라서 심판대상조항은 침해의 최소성과 법익의 균형성에 반한다.
- 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

● 헌법불합치 결정

- 국회의장 공관 인근의 집회 중 어떠한 형태의 집회를 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지는 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 따라서 이 사건 구법조항에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치결정을 한다. 다만 이 사건 구법조항은 이미 개정되어 향후 적

용될 여지가 없으므로, 헌법불합치결정을 선고하되 그 적용을 중지한다.

- 그리고 이 사건 구법조항과 내용이 같은 이 사건 현행법조항의 효력을 그대로 유지한다면 위헌적인 상태를 방지하는 것과 같은 결과가 되므로, 법질서의 정합성과 소송경제의 측면에서 이 사건 현행법조항에 대해서도 위와 같은 이유로 헌법불합치결정을 한다. 그런데 이 사건 현행법조항의 적용을 중지할 경우 국회의장 공관의 기능과 안녕 보호에 관한 법적 공백이 초래될 우려가 있으므로, 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치결정을 선고함이 타당하다. 입법자는 가능한 한 빠른 시일 내에 개선입법을 하여야 할 의무가 있고, 2024. 5. 31.까지 개선입법이 이루어지지 않으면 이 사건 현행법조항은 2024. 6. 1.부터 그 효력을 상실한다.

□ 결정의 의의

- 종래 헌법재판소는 국내주재 외국의 외교기관 인근(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등)에서의 집회를 예외 없이 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), 대통령 관저 인근(헌재 2022. 12. 22. 2018헌바48등)에서의 집회를 예외 없이 금지하는 집시법 조항에 대해 각 헌법불합치결정을 내린 바 있다.
- 이 결정은 국회의장 공관 인근에서의 집회를 전면 금지하는 집시법 조항에 관한 최초의 결정이다. 이 결정에서 헌법재판소는 심판대상조항이 국회의장 공관의 기능과 안녕을 저해할 우려가 있는 집회를 금지하는 데 머무르지 않고 국회의장 공관 인근의 모든 집회를 예외 없이 금지함으로써, 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익 간의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않고 있으므로 집회의 자유를 침해한다고 보았다.