

도로상 집회 관련 개선방안 마련을 위한  
「집회 및 시위에 관한 법」 개정 촉구 건의안

## 검 토 보 고

### 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2232
- 발 의 자 : 박중화 의원 외 29명
- 발 의 일 : 2024년 10월 16일
- 회 부 일 : 2024년 10월 18일

### 2. 주문

- 심야 집회시위로 인한 국민 피해를 최소화하기 위해 옥외집회·시위 금지 시간을 '0시~6시'로 명확화하고, 도로법상 필요한 규제와 주요 도로에서의 집회시위 제한 판단기준을 구체화함으로써 국민의 평온권을 보장하기 위해 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정을 건의함.

### 3. 제안이유

- 과거에 비해 폭력행위 등을 동반한 불법·과격 집회시위는 줄어들어 非폭력 집회시위 문화가 자리를 잡았음에도 불구하고, 최근 대규모 집회 시 도심권 무단 1박2일 집단 노숙 및 양방향 전차로 점거 등 불법집회들이 지속적으로 발생하고 있음.

- 법원은 이러한 집회시위에 대해 “사회통념상 용인될 수 있는 어느 정도의 소음이나 통행의 불편 등 다소간의 피해를 발생시킨 경우에는 일반 국민들도 수인할 의무가 있다.”라고 판결하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 최근의 불법집회 양태는 국민의 평온권과 교통권 등 헌법상 보장된 기본권을 침해하고, 공공질서의 균형을 무너뜨리는 등 대다수 국민의 수인 범위를 넘어선 수준이라는 여론이 상당함.
- 정부도 합법적 집회는 보장하되, 불법집회로 인한 국민 피해가 수인한도를 넘어서는 경우에는 엄격하게 대응하고 현행 법령을 악용·회피하는 과도한 집회 소음 규제와 함께 심야시간대 국민 평온권 보호 등을 위한 제도 개선을 추진한다고 밝혔으나, 22대 국회 개원 이래 현재까지 관련 내용을 담은 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」 5건 모두 계류 중인 상황임.
- 따라서, 「집시법」 제10조(옥외집회와 시위의 금지시간 일부개정) 및 제12조 제1항(주요도로상 집회시위 제한기준 구체화) 개정 사항에 대해서 대한민국 국회와 관계부처인 행정안전부, 경찰청 등에 건의하고자 함.

## 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「집회 및 시위에 관한 법률」

## 5. 이송처

- 대한민국 국회, 행정안전부, 경찰청

## 6. 검토의견

### 가. 건의안 개요

- 본 건의안은 심야 집회·시위로 인한 국민 피해를 최소화하기 위해 옥외집회·시위 금지 시간을 '0시~6시'로 명확화하고, 「도로법」상 필요한 규제와 주요 도로에서의 집회·시위 제한 판단기준을 구체화함으로써 국민의 평온권을 보장하기 위해 「집회 및 시위에 관한 법률」의 신속한 개정을 촉구하고자 하는 것임.

### 나. 건의안의 주요내용 검토

- 집회 및 시위의 자유는 「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 함) 제21조에 따라 기본권으로 보장되지만, 절대적 자유는 아니며, 「헌법」 제37조제2항에 따라 필요한 경우 법률로 제한할 수 있으며, 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 “집시법”이라 함) 제10조는 옥외집회와 시위의 금지 시간, 제11조는 옥외집회와 시위의 금지 장소, 제12조는 주요 도로에서의 집회 및 시위의 제한 등에 관하여 규정하고 있음.

「대한민국 헌법」 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.

② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

「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.

[헌법 불합치, 2008헌가25, 2009. 9. 24., 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부 개정된 것) 제10조 중 ‘옥외집회’ 부분 및 제23조 제1호 중 ‘제10조 본문의 옥외집회’ 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 조항들은 2010. 6. 30.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.]

[한정위헌, 2010헌가2, 2014. 3. 27. 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 개정된 것) 제10조 본문 중 ‘시위’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 ‘제10조 본문’ 가운데 ‘시위’에 관한 부분은 각 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 시위’에 적용하는 한 헌법에 위반된다.]

**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.

○ 지난해 5월 전국민주노동조합총연맹 건설노조의 1박 2일 노숙 집회(교통체증과 소음 유발 등)로 인해 집회·시위 금지 시간 규정 및 도로에서의 집회·시위 규제 필요성이 제기되었고,

- 최근 서울 시내 집회·시위 개최 건수는 2021년 1만 4,942건에서 2023년에는 1만 8,438건으로 23.4% 증가하였고, 이에 따라 교통 민원도 증가하였는데, 2021년 3,644건이던 버스 승하차 전 출발 및 무정차 통과로 인한 교통 민원(서울시 교통불편 신고)은 2023년에는 4,819건으로 32.2% 증가하는 등, 주요 도로에서의 대규모 집회·시위로 교통흐름 등 피해 빈발로 출·퇴근 시간대의 주요 도로의 집회 제한 규정 등을 개정할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

### 〈 2020년~2023년 서울시 분야별 집회·시위 개최 횟수 현황 〉

(단위 : 건)

구 분	계	사회	경제	공공
2023년	18,438	7,473	7,629	3,336
2022년	16,280	6,168	7,712	2,400
2021년	14,942	6,404	6,744	1,794
2020년	13,598	4,877	6,638	2,083

※ 자치경찰위원회, 2024년 12월 12일 별도 제출자료 인용.

## 〈 최근 5년간 서울시 버스 승하차 전 출발 및 무정차 통과로 인한 민원 현황 〉

(단위 : 건)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
버스 민원 총계	7,189	5,024	4,856	5,755	6,309
승하차 전 출발 및 무정차 통과	5,570	3,984	3,644	4,453	4,819

※ 서울 열린데이터광장(<https://data.seoul.go.kr>), 서울시 교통불편 민원신고 현황 통계, 최종방문 2024년 12월 10일.

## 〈 2021년~2023년 서울시 집회·시위 관련 소음측정 현황〉

(단위 : 건)

구분	계				
	계	기준이하	유지명령	중지명령	분리조치
2023년	26,398	25,107	896	390	5
2022년	17,083	15,922	673	488	0
2021년	5,663	5,214	379	68	2

\* 소음 측정현황은 신고측정과 자체측정을 합한 수치임.

※ 자치경찰위원회, 2024년 12월 12일 별도 제출자료 인용.

- 더욱이, 올해 광화문 등 서울 도심은 집회가 열리지 않았던 주말은 단 한 번도 없는 등 대규모 집회가 반복되면서 교통체증과 소음 유발로 국민들의 불편이 증가하고 있어 「집시법」 개정이 지속적으로 제기되고 있는 상황으로 보여짐.
- 또한, 경찰청은 「국민권익 보호와 공공질서 확립을 위한 ‘집회·시위 문화 개선 방안’ 추진」(2023년 9월 21일)으로 심야시간대 평온을 보장할 수 있도록 자정부터 오전 6시까지 집회와 시위를 금지, 제한통고 위반 시 처벌 규정 신설, 소음 기준 강화, 집회·시위 신고 시 도로관리청에 통보, 질서유지선 침범 시 처벌 수위를 상향하는 「집시법」 개정을 추진하겠다고 발표하였고,<sup>1)</sup> 현재 국회에는 9건의 「집시법」 일부개정법률안들이 발의되어 소관상임위원회(행정안전위원회)에서 접수 및 심사 중인 상태임.

1) 경찰청 보도자료, “국민권익 보호와 공공질서 확립을 위한 ‘집회·시위 문화 개선방안’ 추진”, 2023년 9월 21일자 참조.

〈 22대 국회 제출된 「집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안」 현황('24.12.3. 기준) 〉

의안번호 및 대표발의자	제안일자	주요 내용
(2200141) 권영세 의원	2024.06.05.	대통령령에서 정하고 있는 확산기 등의 소음기준을 법률로 정하고, 처벌 기준 강화
(2201024) 박수영 의원	2024.06.27.	학교 외에 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원 또는 「영유아보육법」 제10조에 따른 어린이집의 주변 지역도 집회 및 시위를 금지·제한하도록 함
(2202399) 서지영 의원	2024.07.30.	야간의 옥외집회 또는 시위 금지 시간을 <b>오후 9시부터 다음날 오전 7시까지</b> 로 명확히 함
(2202683) 김도읍 의원	2024.08.09.	집회 또는 시위의 주최자가 집회신고서에 기재되지 아니한 방법으로 레이저 등을 사용하여 공공의 안녕질서를 해치거나 타인에게 피해를 주어서는 아니 됨을 명시
(2204065) 윤건영 의원	2024.09.19.	· 개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 비합리적인 비난 등을 “혐오표현”으로 정의 · 집회·시위의 금지·제한 통고 대상인 사생활의 평온을 해치는 경우를 소음·진동, 혐오표현 등으로 인한 것으로 명확히 함 · 확산기 등의 소음기준을 법률에 직접 명시하도록 함
(2205767) 김종양 의원	2024.11.21.	· 야간의 옥외집회 또는 시위 금지 시간을 <b>오전 0시부터 오전 6시까지</b> 로 함 · 예전과 달리 대통령 집무실이 별도로 존재하므로, 옥외집회 및 시위의 금지 장소에 대통령 집무실 포함 규정
(2205781) 윤재욱 의원	2024.11.21	야간의 옥외집회 또는 시위 금지 시간을 <b>오전 0시부터 오전 6시까지</b> 로 함
(2205787) 용혜인 의원	2024.11.22.	집회·시위가 시민의 기본권으로 존중될 수 있도록 제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소)를 폐지함
(2206152) 주호영 의원	2024.12.03.	옥외집회와 시위의 금지 장소에 대중교통시설 중 도시철도 역사, 철도 역사설, 환승 시설, 여객자동차터미널, 항만 대합실 및 공항 여객터미널과, 3차로 이하의 도로를 추가함

※ 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr>) 2024년 12월 3일 검색.

- 먼저, 현행 「집시법」 제10조 본문은 “누구든지 해가 뜨기 전이나 해가 진 후에는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있으나,
  - 이에 대하여 헌법재판소는 ‘일몰 후 일출 전’이라는 광범위한 시간대를 옥외 집회 및 시위를 금지 시간으로 정하는 것은 집회·시위 자유를 실질적으로 박탈하거나 명목상의 것으로 만드는 결과를 초래하는 것이어서 과잉금지 원칙에 위배된다고 결정하였고, 이에 따라 「집시법」 제10조 본문은 현행 조문에도 불구하고 ‘옥외집회’에 대해서는 효력이 없고, ‘시위’는 ‘해가 진 후 부터 같은 날 24시까지의 시위’에는 적용할 수 없는 상황임.<sup>2)</sup>

2) 옥외집회 부분(헌법불합치) - 헌법재판소 2009.9.24. 2008헌가25, ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부 개정된 것) 제10조 중 “옥외집회” 부분 및 제23조 제1호 중

※ 「헌법」 제37조제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지·공공 복리를 위해 필요한 경우에 한해 법률로 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라는 **“과잉금지의 원칙”**을 명시하고 있고, 법률이 과잉금지의 원칙에 맞게 제정되려면 ① 목적의 정당성, ② 방법의 적절성, ③ 침해의 최소성, ④ 법익의 균형성을 갖추어야 하고, 이중 어느 하나라도 침해할 경우 헌법상 위헌(違憲)으로 판단될 수 있다.

- 따라서, 「집시법」 제10조 본문 중 “해가 뜨기 전이나 해가 진 후” 부분을 “0시부터 오전 6시까지”로 명확화하는 개정은 헌법재판소 결정 취지에 따라 옥외집회 및 시위를 제한할 수 있는 시간적 범위를 정하여 집회의 자유와 공공의 안녕질서가 조화를 이룰 수 있도록 하려는 것으로 보임.
- 다음으로, 도로는 일반의 통행이라는 공익을 위한 시설로, 도로에서의 집회·시위에서 타인의 통행 제한이나 사생활의 평온 제한을 최소화하기 위하여, 평일 출퇴근 시간대(06:00~10:00 및 17:00~20:00)에 주요 도로 또는 인근에서 열리는 집회·시위는 극심한 교통체증으로 인한 사회적 낭비가 발생하지 않도록 주요 도로에서의 집회·시위 제한 기준 구체화를 위한 「집시법」 제12조 개정을 촉구하려는 본 건의안의 취지는 의미있다고 보여짐.
- 다만, 심야시간대(오전 0시부터 6시까지) 집회·시위 전면 금지에 관하여, 심야 집회라 하더라도 폭력 등 질서를 위배할 경우 현행 「집시법」으로 규제가 가능한데도, 집회·시위 시간을 일률적으로 규제하는 것은 헌법이 보장하는 집회·시위의 자유를 과도하게 침해한다는 의견이 있으며,<sup>3)</sup>

---

“제10조 본문의 옥외집회” 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 조항들은 2010. 6. 30.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

시위 부분(한정위헌) - 헌법재판소 2014.3.27. 2010헌가2등, ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 개정된 것) 제10조 본문 중 ‘시위’에 관한 부분 및 제23조 제3호 중 ‘제10조 본문’ 가운데 ‘시위’에 관한 부분은 각 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 시위’에 적용하는 한 헌법에 위반된다.

3) 김선화, “집회·시위 제한 입법의 헌법적 한계 - 심야옥외집회 제한을 중심으로”, 『이슈와 논점』 제2154호, 국회입법조사처, 2023.10.26.

- 집회·시위는 어떤 장소를 선택하는지에 따라 해당 집회·시위의 목적달성의 효율성에 차이가 발생할 수 있다는 점에서, 집회·시위의 장소 선택은 해당 집회·시위의 목적을 효율적으로 전달하는 수단이자 집회·시위 자유의 실질적 보장 자체라고 볼 수 있고,<sup>4)</sup>
- 도로에서의 집회·시위는 해당 집회·시위의 개최 목적을 불특정 다수인에게 나타내고 전달하는데 효과적일 수 있는바, 교통소통을 위해 집회·시위의 제한이 필요하다고 하더라도 집회·시위의 시간과 방법, 당해 도로의 교통상태를 종합적으로 고려하여 가능한 한 집회·시위를 허용하되, 제한은 예외적으로 행해져야 하고,<sup>5)</sup> 그 제한 방식은 헌법 원칙에 부합되는 입법이 필요하며, 집회·시위 문화 개선에 대한 노력 등도 병행하여 건전한 집회·시위 문화가 정착되도록 해야 할 것임.

※ 헌법재판소는 “집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장한다. 집회의 자유에 의하여 구체적으로 보호되는 주요 행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회장소, 시간의 선택이다. … 집회의 목적, 내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계가 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않은 것이다.”라고 하고 있으며(헌법재판소 2003.10.30. 2000헌바67 등, 판례집 15-2하, 41, 53-54), “집회·시위의 자유에는 집회·시위의 장소를 스스로 결정할 장소 선택의 자유가 포함된다. 집회·시위장소는 집회·시위의 목적을 달성하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행하는 경우가 많기 때문에 집회·시위장소를 자유롭게 선택할 수 있어야만 집회·시위의 자유가 비로소 효과적으로 보장된다. 따라서 장소 선택의 자유는 집회·시위의 자유의 한 실질을 형성한다.”고 판시하고 있음(헌법재판소 2005.11.24. 2004헌가17, 판례집 17-2, 360, 366).

전문위원	정찬일	입법조사관	최문숙
------	-----	-------	-----

4) 헌법재판소 2003.10.30. 2000헌바67 등, 판례집 15-2하, 41, 54.

5) 권두섭, “집시법과 경찰당국의 자의적인 금지통고의 문제점”, 국가인권위원회, 『집회시위 금지통고의 문제점과 개선방안』, 2006, 69면 참조.