
수 신 : 국회 법제사법위원회

발 신 : 123개 시민사회단체

제 목 : '집회 및 시위에 관한 법률 제11조 개정안에 대한 의견서' 전달의 건

날 짜 : 2020년 3월 10일

문 의 : 집시법 11조 폐지 공동행동 02-365-5363

1. 3월 6일 국회 행정안전위원회는 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법') 제11조에 대한 개정안을 의결하였습니다. 절대적 집회금지장소 조항인 집시법 11조 중 국회의사당, 국무총리 공관, 각급 법원 100미터 이내 집회·시위 금지가 헌법에 위반된다는 헌법불합치 결정이 2018년 있었지만, 개정시한인 2019년 12월 31일이 경과할 때까지 제대로 논의된 바가 없습니다. 그러다 지난 6일 행정안전위원회 의결에 따라 하루 만에 대안을 의결하였습니다.
2. 예외적 허용 규정을 신설하는 개정안이 헌법불합치 결정의 취지를 반영한 개선안으로 보일 수 있습니다. 하지만 행정안전위원회에서 통과한 개정안은 헌법재판소 결정의 취지와도 어긋나며, 집회의 자유 보장에 역행하는 법안입니다. 각 기관의 업무에 영향을 미칠 '우려', 대규모의 집회 또는 시위로 확산될 '우려' 등이 모두 존재하지 않는 경우에만 집회를 허용하며, 그 '우려'에 대한 판단은 모두 경찰에게 일임되어 있습니다. 나아가 집회의 장소를 선택할 자유가 집회의 자유를 보장하는데 기본적인 전제이자 본질적인 내용이라는 것을 간과하고 있습니다. 헌법불합치 결정의 취지는 절대적 금지 장소 규정이 집회의 자유라는 기본권을 침해한다는 것입니다. 여전히 이를 유지하면서 형식적인 예외적 허용 규정 도입하는 것은 문제이며, 예외적 허용 규정의 내용 또한 여러 문제를 지닙니다.
3. 이에 123개 시민사회단체들은 국회 법제사법위원회에 <집시법 11조 개정안에 대한 의견서>를 붙임과 같이 전달합니다. 이번 집시법 제11조 개정안에 대한 전면적인 재논의가 필요합니다. 이후 의정활동에 꼭 반영해주기를 바랍니다.

※ 붙임. 집시법 11조 개정방향에 대한 시민사회단체 의견서

123개 시민사회단체

(사)민주화운동정신계승국민연대, (사)양심수후원회, (사)이주민과 함께, (사)함께걷는길벗회, 10월문학회, 거제고성통영 노동건강문화공간 새터, 건설노조, 겨레하나, 경기도건설지부, 경의선공유지시민행동, 경제정의실천시민연합, 공공운수노조 민주버스본부, 공공운수노조 사회복지지부, 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 광주인권지기활짝, 광주진보연대, 교육노동자 현장실천 추진위원회, 구속노동자후원회, 국제민주연대, 권리찾기유니온 권유하다, 나아장애인권교육센터, 남원 시민참여제도연구회, 노동당, 노동당 강북당협, 노동사회과학연구소, 노동예술단 선언, 노동전선, 녹색교통운동, 녹색당, 다른세상을향한연대, 다산인권센터, 대학노조 한국예술종합학교비정규직지부, 동자동사랑방, 마트노조 홈플러스지부 서울본부, 무지개예수, 민주노점상전국연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회, 민주평등사회를 위한 전국교수연구자협의회, 민중당, 민중당 안양시위원회, 민중당 충북도당, 부산민중연대, 빈곤과 차별에 저항하는 인권운동연대, 빈민해방실천연대, 사월혁명회, 사회적파업연대기금, 삼성일반노조, 생명안전 시민넷, 서울교통공사노동조합, 서울인권영화제, 서울진보연대, 성소수자차별반대 무지개행동, 성적소수문화인권연대 연분홍치마, 손잡고, 수원여성회, 시민사회단체연대회의, 실천불교전국승가회, 안성청년회, 여성엄마민중당 성남, 예수살기, 옥바라지선교센터, 용산시민연대, 용산참사진상규명위원회, 울산인권운동연대, 원불교인권위원회, 유니브페미, 이주민방송MWTB, 이후연구소, 인권교육센터 들, 인권운동공간 활, 인권운동네트워크 바람, 인권운동사랑방, 인권중심 사람, 인문학공동체 이음, 인천시민사회단체연대, 인천인권영화제, 일하는2030, 적폐청산의열행동본부, 전국교직원노동조합, 전교조 경기지부, 전교조 부천중등지회, 전교조 인천지부, 전교조 해고자원직복직투쟁특별위원회, 전국농민회총연맹, 전국민주노동조합총연맹, 전국불안정노동철폐연대, 전국빈민연합, 전국여성농민회총연합, 전국여성연대, 전국영화산업노동조합, 전국장애인차별철폐연대, 전국철거민연합, 전국해고자복직투쟁특별위원회, 전남시민단체연대회의, 전북평화와인권연대, 정의당 성소수자위원회, 제주평화인권연구소 왓, 좋은세상을만드는사람들, 주권자전국회의, 중랑민중의집 <사람과공감>, 참여연대, 천주교인권위원회, 청년정치공동체 너머, 청주 생활교육공동체 공룡, 충남차별금지법제정연대, 콜렉티브 뒹굴, 터사랑청년회, 트랜스해방전선, 평화재향군인회, 한국게이인권운동단체 친구사이, 한국다양성연구소, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국이주인권센터, 한국청년연대, 한국청소년청년감염인커뮤니티 알, 함께하는시민행동, 행동하는성소수자인권연대, 혐오문화대응네트워크, 형명재단, 홈리스행동, 환경정의

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 개정안에 대한 의견서

지난 3월 6일, 국회 행정안전위원회는 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’) 제11조에 대한 개정안을 의결하였습니다. 집시법 제11조에 관한 개정법률안에 대해서는, 2018. 5. 집시법 제11조 각 장소규정에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정 이후 개정시한인 2019. 12. 31.까지 제대로 논의되지 않았습니다. 그러던 중 행정안전위원회에서의 의결에 따라 하루만에 대안을 의결하였고, 법제사법위원회에 상정되기에 이르렀습니다.

이번 개정안은 기존의 집회금지장소 규정에 예외적으로 가능한 경우를 정하였기 때문에, 언뜻 보면 헌법불합치 결정의 취지를 반영한 것으로 보일 수 있습니다.

그러나 위 개정안은,

① 원칙적으로 집회금지장소를 정함으로써 집회의 장소를 선택할 자유가 집회의 자유 보장을 위한 기본적인 전제이자 본질적인 내용에 해당한다는 점을 간과하였고, ② 각 기관의 업무에 영향을 미칠 ‘우려’, 대규모의 집회 또는 시위로 확산될 ‘우려’ 등이 모두 존재하지 않는 경우(이중의 ‘우려’가 없는 경우)에 한해서 집회가 가능하기 때문에 사실상 해당 기관을 대상으로 하는 집회는 여전히 금지되며, ③ 위 ‘우려’에 대한 판단은 모두 법집행기관인 경찰에게 일임되어 경찰의 자의적인 판단의 범위를 넓히고 오히려 정당화시키고 있고, ④ 헌법재판소 결정이 대규모의 집회는 모두 금지되어야 한다는 취지가 아님에도 불구하고 ‘대규모’의 집회로 확산될 우려가 있으면 모두 금지하고 있으며, ⑤ 어떤 기준으로 ‘대규모’를 상정할지 여전히 알 수 없어 집회신고에 관한 행정업무뿐만 아니라 관련 수사, 재판업무에 혼란을 초래할 수밖에 없고, ⑥ 어떤 경우에 집회가 허용되고 금지되는 것인지 개정안의 규정만으로는 알 수 없어 헌법상 기본권인 집회의 자유를 실현하고자 할 때 국민에게 위험부담을 전가하고 있으며, ⑦ 100미터가 기준이 되는 이유가 무엇인지, 100미터의 기준점을 어디로 할 것인지에 대해서는 여전히 아무런 설명이 되지 않고 있어,

헌법재판소 결정의 취지조차 제대로 반영하지 못하고 있는, 집회의 자유 보장에 역행하는 법안이라고 할 것입니다.

국회의사당, 법원, 국무총리 공관 인근 지역을 집회금지장소로 정하는 규정은 그 범위를 200미터에서 100미터로 줄여왔을 뿐 1962년 제정법률부터 존재하였습니다. 이러한 규정에 대해 2018년 연달아 헌법불합치 결정이 있었고, 이에 따라 마련되는 개정안은 그만큼 신중하게, 국민의 집회의 자유를 보호할 수 있는 방향으로 논의되고 마련되어야 합니다.

그러나 위 개정안은 집회의 장소를 선택할 자유와 집회의 자유의 의의조차 제대로 반영하지 못한 채, 기존 법률보다도 집회의 자유를 제한하고 있습니다. 개정안이 그대로 통과된다면, 집시법 제11조에 대한 헌법불합치 결정을 통해 집회의 자유를 보장하고자 했던 헌법재판소의 취지에도 반할 뿐만 아니라, ‘영향을 미칠 우려’, ‘대규모’의 집회로 ‘확산될 우려’ 등 불명확하고 모호한 개념에 대한 해석을 경찰과 법원의 판단에 맡기면서 법 적용과 해석의 혼란만을 가중시킬 뿐입니다. 개정안이 그대로 통과된다면, 개정 법률의 위헌성에 대한 다툼과 헌법재판소의 판단, 그리고 국회의 법률 개정을 반복하는 과정에서의 혼란과 부담은 모두 오롯이 국민의 몫이 될 수밖에 없습니다.

이에 지금이라도 이번 집시법 제11조에 대한 개정안에 대한 재논의를 촉구하고자 의견서를 제출하니, 신중히 검토하여 집시법 제11조 개정법률안에 대한 전면적인 재논의를 하여줄 것을 요청하는 바입니다.

*첨부: 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 개정안에 대한 의견서 1부

집회 및 시위에 관한 법률 제11조 개정안에 대한 의견서

1. 의견서 제출의 배경

2018. 5. 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’ 이라고 합니다) 제11조 제1호(국회의 사당)에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정¹⁾ 이후 제3호(국무총리공관²⁾), 제1호 후단(각급 법원³⁾)에 대한 헌법불합치 결정이 있었습니다. 헌법재판소는 2019. 12. 31.까지 개정시한을 두고 개정안을 마련할 것을 결정하였으나, 개정안에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않은 채 개정시한을 도과하였습니다.

그러던 중 지난 4일 제376회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위원회에서 발의되어있는 9건의 집시법 개정법률안의 내용을 통합·조정하여 ‘행정안전위원회 대안’ 을 제시하기로 하였고, 6일 국회(임시회) 제2차 행정안전위원회는 현재 제출된 법률안을 대안으로 제안하기로 의결하였습니다.

그러나 대안으로 마련된 이번 개정안은, ① 집회의 자유 보장에 역행하고, ② 헌법재판소의 결정 취지를 왜곡되게 반영하였으며, ③ 법집행기관인 경찰의 자의적인 판단의 여지만 넓혀놓았고, ④ 기본권 실현의 부담을 국민에게 전가하는 결과를 초래하는바,

개정안에 대한 재논의가 필요하여 의견서를 제출하기에 이르렀습니다.

2. 기존 법률 및 개정안의 내용

집회 및 시위에 관한 법률 법률 제13834호 일부개정	개정안
제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소)	제11조(옥외집회와 시위의 금지 장소) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.

1) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 전원재판부 결정 [집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌소원 등]
2) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌가28, 2016헌가5(병합) 전원재판부 결정 [집회 및 시위에 관한 법률 제23조 제1호 위헌제청, 집회 및 시위에 관한 법률 제24조 제5호 위헌제청]
3) 헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2018헌바137 전원재판부 결정 [집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌소원]

<p>누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100 미터 이내의 장소에서는 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니 된다.</p> <p>1. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소</p> <p>3. 국무총리 공관. 다만, 행진의 경우에는 해당하지 아니한다.</p>	<p>1. 국회의사당. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>2. 각급 법원, 헌법재판소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 각급 법원, 헌법재판소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 법관이나 재판관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p> <p>4. 국무총리 공관. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 국무총리 공관의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>가. 국무총리를 대상으로 하지 아니하는 경우 나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</p>
---	---

3. 헌법재판소 결정의 내용 및 취지

가. 집회의 장소를 선택할 자유의 의의

1) 인간의 존엄과 가치를 최고의 헌법적 가치로 삼고 있는 헌법질서 내에서, 집회의 자유는 국민들이 타인과 접촉하고 정보와 의견을 교환하며 공동의 목적을 위하여 집단적으로 의사표현을 할 수 있게 함으로써 개성신장과 아울러 여론형성에 영향을 미칠 수 있게 하여 동화적 통합을 촉진하는 기능을 하며, 나아가 정치·사회 현상에 대한 불만과 비판을 공개적으로 표출케 함으로써 정치적 불만세력을 사회적으로 통합하여 정치적 안정에 기여하는 역할을 합니다. 또한 집회의 자유는 선거와 선거 사이의 기간에 유권자와 그 대표 사이의 의사를 연결하고, 대의기능이 약화된 경우에 그에 갈음하는 직접민주주의의 수단으로서 기능하며, 현대사회에서 의사표현의 통로가 봉쇄되거나 제한된 소수 집단에게 의사표현의 수단을 제공한다는 점에서, 대의제 민주국가에서는 언론·출판의 자유와 더불어 필수적 구성요소가 됩니다(헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2008헌가25 결정 참조). 이러한 의미에서 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다

원적인 ‘열린 사회’에 대한 헌법적 결단이라고 할 수 있습니다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조).

이러한 집회에 대한 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있는 것으로서, 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 가능성이 없는 경우에 비로소 고려될 수 있는 최종 수단입니다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조).

2) 한편 헌법재판소는 “집회의 목적·내용과 집회의 장소는 일반적으로 밀접한 내적인 연관관계에 있기 때문에, 집회의 장소에 대한 선택이 집회의 성과를 결정짓는 경우가 적지 않다. 집회장소가 바로 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 ‘어떤 장소에서’ 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장되는 것이다. 따라서 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한, 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지한다.” 고 하여, 집회의 장소를 선택할 자유는 집회의 자유를 보장하기 위한 기본적인 전제임을 일관되게 확인하였습니다[헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67, 83(병합)].

집시법 제11조는 특정 장소에 해당하면 원칙적으로 집회가 금지되도록 정하고 있는데, 집회금지가 최종 수단으로 적용되어야 한다는 원칙은 이 조항에도 적용되어야 합니다. 이에 더하여 집회 장소가 집회의 자유에서 갖는 의의까지 반영되어야 합니다.

나. 집시법 제11조에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지⁴⁾

1) 각 기관에 국민의 뜻이 전달될 필요성과 일률적인 집회금지의 부당성을 확인함

가) 국회의사당

국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행해야 하므로, ‘민의를 수렴’이라는 국회의 기능을 고려할 때 국회가 특정인이나 일부 세력의 부당한 압력으로부터 보호될 필요성은 원칙적으로 국회의원에 대한 물리적인 압력이나 위해를 가할 가능성 및 국회의사당 등 국회 시설에의 출입이나 안전에 위협을 가할 위험성으로부터의 보호로 한정되어야 한다.

심판대상조항은 국회의 헌법적 기능을 무력화시키거나 저해할 우려가 있는 집회를 금지하는 데 머무르지 않고, 그 밖의 평화적이고 정당한 집회까지 전면적으로 제한함으로써 구체적인 상황을 고려하여 상충하는 법익간의 조화를 이루려는 노력을 전혀 기울이지 않

4) 이하 내용은 각 헌법재판소 결정에서 그대로 인용함

고 있다. 심판대상조항으로 달성하려는 공익이 제한되는 집회의 자유 정도보다 크다고 단정할 수는 없다고 할 것이므로 심판대상조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배된다.

나) 법원

집회의 자유는 대의제 민주주의의 기능을 강화·보완하고 사회통합에 기여하는 등 대의제 민주국가의 필수적 구성요소다. 따라서 법원의 헌법적 지위와 사법 독립의 중요성을 고려한다 하더라도 각급 법원 인근에서 집회 장소를 제한하는 것은 필요최소한에 그쳐야 한다.

집시법은 심판대상조항 외에도 집회·시위의 성격과 양상에 따라 법원을 보호할 수 있는 다양한 규제수단을 마련하고 있으므로, 각급 법원 인근에서의 옥외집회·시위를 예외적으로 허용한다고 하더라도 이러한 수단을 통하여 심판대상조항의 입법목적은 달성될 수 있다. 심판대상조항은 입법 목적을 달성하는 데 필요한 최소한도의 범위를 넘어 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용 가능한 옥외집회·시위까지도 일률적·전면적으로 금지하고 있으므로, 침해의 최소성 원칙에 위배된다.

다) 국무총리 공관

국무총리는 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에 그 권한을 대행하고(헌법 제71조) 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다(헌법 제86조 제2항). 또한 국무회의의 부의장이 되고(헌법 제88조 제3항), 행정각부의 장 임명을 대통령에게 제청하며(헌법 제94조), 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령을 발할 수 있다(헌법 제95조). 이와 같이 국무총리는 대통령의 권한대행자, 대통령의 보좌기관 및 행정부 제2인자로서의 지위를 가진다.

이 사건 금지장소 조항은 그 입법 목적을 달성하는 데 필요한 최소한도의 범위를 넘어, 규제가 불필요하거나 또는 예외적으로 허용하는 것이 가능한 집회까지도 이를 일률적·전면적으로 금지하고 있다고 할 것이므로 침해의 최소성 원칙에 위배된다. 이 사건 금지장소 조항을 통한 국무총리 공관의 기능과 안녕 보장이라는 목적과 집회의 자유에 대한 제약 정도를 비교할 때, 이 사건 금지장소 조항으로 달성하려는 공익이 제한되는 집회의 자유 정도보다 크다고 단정할 수는 없으므로 이 사건 금지장소 조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배된다

2) 장소 금지 규정이 없더라도, 집시법상 필요한 조치들을 예정하고 있음⁵⁾

대규모, 폭력적인 집회에 대한 우려가 있을 수 있으나 집회·시위의 성격과 양상에 따라

5) 이하 내용은 세부적인 문구 외에는 헌법재판소의 각 결정에 모두 동일한 내용으로 포함됨

국회의사당/법원/국무총리공관을 보호할 수 있는 다양한 규제수단을 마련하고 있다.

즉, 집시법 제5조는 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회의 주최를 금지하고(제1항), 누구든지 제1항에 따라 금지된 집회를 선전하거나 선동하여서는 안 된다고 규정하고 있다(제2항). 집시법 제6조는 옥외 집회를 주최하려는 사람으로 하여금 관할 경찰서장에게 그에 관한 신고를 하도록 하고 있고, 제8조는 관할경찰관서장으로 하여금 신고된 옥외집회가 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백하다고 판단되는 경우 그 집회의 금지를 통고할 수 있도록 하고 있다(제1항). 집시법은 제14조에서 확성기 등을 사용하여 타인에게 심각한 피해를 주는 소음 발생을 제한하고 있고, 제16조 내지 제18조에서는 주최자, 질서유지인, 참가자로 하여금 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를 끼칠 수 있는 기구를 휴대하거나 사용하는 행위 및 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 질서를 문란하게 하는 행위 등을 하지 못하도록 규정하고 있으며, 제20조에서는 집회에 대한 사후적인 통제수단으로 관할경찰관서장의 해산명령에 관하여 규정하고 있다. 집시법은 이러한 제한을 위반한 경우에 처벌하는 규정을 두고 있고(제22조, 제24조), 집회 과정에서의 폭력행위나 업무방해행위 등은 형사법상의 범죄행위로서 처벌된다.

4. 개정법안의 문제점

가. 집회의 장소를 선택할 자유 보장에 역행함

개정안에서는 여전히 국회의사당, 법원, 국무총리공관 인근 100미터를 집회금지장소로 정하면서, 집회 및 시위가 허용되는 예외적인 경우를 정하고 있습니다.

그러나 개정법안은,

① 집회에 대한 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다는 점, ② 누구나 어떤 장소에서 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장된다는 점, ③ 이에 따라 집회의 자유는 다른 법익의 보호를 위하여 정당화되지 않는 한 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지해야한다는 점 등이 전혀 반영되지 않은 채, 형식적으로 ‘예외적인 경우’를 마련한 것으로 오히려 집회의 자유 보장에 역행하는 법안이라고 할 것입니다.

특히 집회장소를 항의의 대상으로부터 분리시키는 것을 금지해야한다는 원칙에 비추어보면, 국회/법원/국무총리공관의 업무에 영향을 줄 우려가 없거나 국무총리공관을 대상으로 하지 않는 경우에만 집회가 허용된다는 것은, 국회/법원/국무총리공관과 관련 없는 집회를 진행할 때 우연히 장소가 국회/법원/국무총리공관 인근 100미터 범위 내에 있을 경우에만 집회가 가능하고, 사실상 위 장소들을 대상으로 하는 집회는 금지한다는 것에 다른

아닙니다. 이는 집회에서 장소가 갖는 의의와 장소를 선택할 자유 보장의 필요성을 전혀 반영하지 않는 결과라 할 것입니다.

앞서 헌법재판소의 결정에서도 지적한 바와 같이, 폭력적인 집회 등 다른 법익을 보호할 필요성이 큰 경우에 대해서는 이미 집시법과 형법 등에서 제재의 근거를 마련해두고 있습니다. 개정안은 특정장소에서의 집회를 일률적으로 금지할 필요성 및 정당성이 전혀 설명되지 않은 채, 오히려 집회의 장소를 선택할 자유, 나아가 집회의 자유를 보장하기 위해 지켜야 하는 헌법상 원칙들에 반하는 법안이라고 할 것입니다.

나. ‘우려’ 에 ‘우려’ 를 더해 금지

- 집행자(경찰)의 자의를 넓혀주는 불명확하고 법적안정성을 침해하는 규정임

1) 개정안에 따르면,

국회의사당의 경우, ① 국회의 활동을 방해할 우려가 없거나 대규모 집회나 시위로 확산될 우려가 없으면서 동시에 ② 국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없어야 합니다. 법원의 경우, ① 법관의 직무상 독립이나 구체적 사건의 재판에 영향을 미칠 우려가 없거나 대규모 집회나 시위로 확산될 우려가 없으면서 동시에 ② 법원의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없어야 합니다. 국무총리공관의 경우, ① 국무총리를 대상으로 하지 않거나 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없으면서 동시에 ② 국무총리의 기능이나 안녕을 침해할 우려 모두 없어야 합니다.

즉, ‘이중의 우려’ 가 없어야만 비로소 국회의사당, 법원, 국무총리 공관 인근 100미터에서 집회가 가능합니다.

2) 이와 같이 ‘우려’ 가 집회가능여부를 판단하기 위한 기준이 되는데, 이러한 ‘우려’ 를 어떻게 판단할 것인지는 결국 집시법을 집행하는 기관, 즉 경찰에 전적으로 맡겨지게 됩니다. 경찰이 자의적으로 판단할 수 있는 여지를 넓히고 그 법적인 근거를 마련하는 결과라고 해도 과언이 아닙니다.

더욱이 위 규정을 위반할 경우에 대한 처벌규정이 마련되어있는데⁶⁾, 불명확한 개념인 이중의 ‘우려’ 를 기준으로 위법성을 판단하고 처벌까지 가능하도록 한 것은 명확성의 원칙에 반합니다. 수범자인 국민들의 입장에서는 어떤 경우에 집회가 가능하고, 어떤 경우에 처벌받게 되는지를 예측하기 어려워 법적 안정성 또한 심각하게 흔들리게 됩니다.⁷⁾

6) 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
2. 질서유지인은 6개월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료
3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료

7) 헌법재판소는 아래와 같은 이유로 “공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는”이라는 불온통신의 개념이 명확성 원칙에 위배되어 표현의 자유를 침해한다고 봄.

“표현의 자유를 위축시키지 않게 명확하면서도, 진정한 불온통신을 효과적으로 규제할 수 있도록 입법한다

3) 한편 세 장소의 경우 모두 ‘대규모의 집회 또는 시위로 확산될 우려’가 없어야 하는데, ① 헌법재판소의 결정은 ‘불법적이고 폭력적인 대규모의 집회’, ‘국회(각 기관)의 헌법적 기능을 무력화시킬 정도의 대규모 집회’의 경우 금지대상이 될 수 있다는 것이지 모든 대규모의 집회를 금지해야한다는 취지가 아니었을 뿐만 아니라, ② ‘대규모’를 어떻게 판단해야할 지 최소한의 기준조차 알 수 없어서 집회신고에 관한 행정업무뿐만 아니라 관련한 수사 및 재판에서 지속적인 혼란만 가중시킬 뿐입니다.

다. 기본권을 실현하기 위한 부담을 국민에게 전가함

1) 집회 및 시위의 자유는 국민의 기본권이고, 국가는 이를 보호하고 보장할 의무가 있습니다. 집시법 또한 이를 전제로, 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로 부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 하고 있습니다.

2) 집시법 제11조에 대한 헌법불합치 결정 이후, 집시법 11조 위반 혐의로 유죄판결을 받은 국민들의 재심청구가 여러 차례 있었습니다. 일부 청구에 대해서는 재심개시결정이 이루어졌고, 무죄 확정판결⁸⁾을 받거나 1심에서 무죄판결을 받고 항소심을 진행 중인 경우⁹⁾도 있습니다. 무죄판결을 받고 명예를 회복하기까지 다시 1년이 넘는 시간과 노력을 들여야 했고, 그마저도 아직 시작조차 하지 못한 이들이 더 많습니다. 개정이 필요했던 잘못된 법률로 인한 피해는 온전히 국민에게 전가되고 있는 것입니다.

만약 개정안대로 법안이 통과된다면, 집회가 가능한지 여부에 대한 판단은 경찰과 법원에 맡겨지게 됩니다. 국민으로서는 자신의 행위가 처벌대상이 되는 것인지 알 수 없고, 여전히 위헌적인 개정안에 근거하여 처벌받게 된다면 다시 법률의 위헌여부를 다투어 원상회복하기 위해서는 결국 개개인에게 시간과 노력을 감수하도록 하게 됩니다. 또한 현재 재심사건을 진행 중이거나 재심개시결정을 받은 당사자들의 경우에는 개정법안에 따라 처벌대상이 될지 여부가 다시 불투명해질 수밖에 없습니다.

3) 더욱이 현재 집시법 제11조 제2호 대통령 공관 부분에 대해서도 헌법소원이 제기되어 헌법재판소에 계류 중입니다. 이번에 개정안이 그대로 통과된다면, 제2호에 대한 헌법재판소의 판단 결과와 이에 따른 개정안의 내용과도 일관성을 어떻게 담보할 수 있을지 불확실한 상태에 놓이게 됩니다.

는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 그러나 규제대상이 다양·다기하다 하더라도, 개별화·유형화를 통한 명확성의 추구를 포기하여서는 아니되고, 부득이한 경우 국가는 표현규제의 과잉보다는 오히려 규제의 부족을 선택하여야 할 것이다. 해악이 명백히 검증된 것이 아닌 표현을 규제하는 것은 득보다 실이 크다고 보는 것이 표현의 자유의 본질이기 때문이다. 결론적으로 전기통신사업법 제53조 제1항은 규제되는 표현의 내용이 명확하지 아니하여 명확성의 원칙에 위배된다.”(헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480결정)

8) 서울중앙지방법원 2020. 1. 23. 선고 2019노2711판결

9) 서울중앙지방법원 2019노3608호, 서울중앙지방법원 2019노3244호 등

4) 요컨대 개정안은, 자신의 헌법상 기본권을 실현할 수 있을지, 실현하고자 했을 때 처벌을 받게 되는지, 처벌을 받더라도 이후 명예회복이 가능할지 여부에 대한 위험부담을 모두 국민들에게 전가하는 결과를 초래합니다.

라. 일률적인 100미터 금지 이유에 대해 여전히 설명되지 않음

헌법재판소는 “심판대상조항은 국회의사당 인근에서의 집회를 전면적으로 금지하면서도 ‘국회의사당’이라는 구체적인 공간의 범위를 명시적으로 정의하는 규정을 두고 있지 않고, 집시법과 국회법의 규정을 살펴보더라도 ‘국회의사당’의 의미를 구체적으로 설정하는 규정은 없다. 국회의 헌법적 기능 보호라는 심판대상조항의 입법취지를 감안하여 ‘국회의사당’을 ‘국회 본관뿐만 아니라 의원회관, 국회도서관 등 국회의 기능적 활동이 이루어지는 국회 부지 내의 장소 전체’로 해석할 수 있고, 실제로 법원이나 검찰·경찰 등 법집행기관에서 심판대상조항을 이와 동일하게 해석·적용하고 있다.

그런데 이와 같이 ‘국회의사당’을 해석하게 되면 국회의사당으로의 출입과 무관한 지역 및 국회 부지로부터 도로로 분리되어 있거나 인근 공원·녹지까지도 집회금지장소에 포함된다. 결국 심판대상조항은 국회의사당 인근 일대를 광범위하게 집회금지장소로 설정함으로써, 국회의원에 대한 물리적인 압력이나 위해를 가할 가능성이 없는 장소 및 국회의사당 등 국회 시설에의 출입이나 안전에 지장이 없는 장소까지도 집회금지장소에 포함되게 한다. 더욱이 대한민국 국회는 국회 부지의 경계지점에 담장을 설치하고 있고, 국회의 담장으로부터 국회의사당 건물과 같은 국회 시설까지 상당한 공간이 확보되어 있으므로 국회의원 등의 자유로운 업무수행 및 국회 시설의 안전이 보장될 수 있다. 그럼에도 심판대상조항이 국회 부지 또는 담장을 기준으로 100미터 이내의 장소에서 옥외집회를 금지하는 것은 국회의 헌법적 기능에 대한 보호의 필요성을 고려하더라도 지나친 규제라고 할 것이다.”

라고 하여, 집시법이 금지하고 있는 장소의 범위에 대한 설명을 요구하고 있습니다.

개정안이 갖고 있는 근본적인 문제점에 더하여, 구체적으로는 일률적으로 금지되는 장소 범위가 왜 100미터인지, 무엇을 기준으로 100미터를 산정할 것인지에 대해서 이번 개정안은 아무런 답변을 하지 못하고 있습니다.

5. 결론

이상과 같이 행정안전위원회에서 의결되어 법제사법위원회에서 논의를 앞두고 있는 개정안은, 헌법상 집회의 자유 보장에 오히려 역행하고, 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지에도 반하며, 경찰의 자의적인 판단의 여지만을 넓히고, 기본권 실현을 위한 부담을 국민에게 전가하는 결과를 초래하는바, 그대로 통과되어서는 아니되며 전면적인 재논의가 필요합니다. 끝.