

[공동의견서] 개정 집시법의 위헌성

2026. 02. 09. (월) 24개 인권/시민사회단체 일동

1. 의견의 요지

국회는 2026. 1. 29. 대통령 집무실을 인근 100m 집회·시위(이하 ‘집회’로만 약칭) 금지 장소에 추가하고, 외교기관과 외교 사절의 숙소(이하 ‘외교기관 등’으로만 약칭)에 관해 집회 대상이 아닌 경우 및 휴일 집회를 각 허용하는 예외를 삭제하며(제11조 제5호 가목·다목), 집회 허용 예외사유로 ‘업무 저해 우려가 없는 경우’를 신설한 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’)을 의결하였습니다(이하 개정 집시법을 ‘개정 집시법’으로 약칭).

개정 집시법은 대통령 관저와 별도로 ‘대통령 집무실’을 집회 금지 장소로 추가하였습니다. 이는 1963년 집시법 개정 이래 처음으로 ‘대통령 집무실’이 집회 금지 장소로 추가된 것이고, 1987년 민주화 이래로도 처음으로 집회 금지 장소가 추가된 것입니다. 이로 인해 2023년부터 ‘관저’와 ‘집무실’을 구분하여 용산 대통령실 인근 집회를 허가한 법원의 판단이 무색해졌습니다. 특히 국민의 의사에 귀기울여야 할 대통령이 집무실 인근 100m 이내 집회를 원칙적으로 금지하는 것은 집회의 자유 보장의 후퇴에 해당합니다. 업무저해성과 확산가능성 없음을 이유로 경찰이 적극적으로 예외적 허용을 할 것으로 기대하기도 어렵습니다.

개정 집시법은 외교기관 등에 관해 대상성이 없는 경우 및 휴일인 경우 집회를 허용하던 예외를 삭제하고, ‘업무 저해 우려’가 없는 경우에만 허용하는 예외를 신설하였습니다. 그러나 ‘업무 저해 우려’에 관해서는 어떠한 구체적 심사기준도 마련되어 있지 아니하고, 개정 집시법상 위임 근거 조문도 전무합니다. 결국 이는 집회 제한·금지통고를 내리는 관할 경찰서의 전적인 판단에 맡길 수밖에 없습니다. 그러나 경찰은 지금까지도 휴일 개최 집회이거나 단순 경유 행진인 경우에도 미·일·이스라엘 대사

관 인근 집회를 엄격하게 제한하여 왔습니다. 기존에 예외적으로 허용되는 경우도 보장하지 아니한 경찰이 개정 집시법 하에서 더욱 폭넓은 판단재량권을 가지고 외교시설 등 인근 집회를 허용해줄 것이라고 기대하기는 어렵습니다.

결국 개정 집시법은 기존 금지 장소 인근 예외적 허용 가능성도 축소한 후 절대적 금지 장소를 추가하는 한편 불명확한 예외를 규정하여 경찰에게 사실상 허가권한을 부여한 것이 다름없으므로, 대단히 위험적인 법률에 해당합니다. 내란을 일으킨 윤석열 정권에서도 대통령실 인근 집회와 미대사관 인근 광화문 일대 대규모 행진 등 집회는 가능하였습니다. 내란을 극복하고 ‘빛의 혁명’을 되돌리는 개정 집시법은 반드시 재의 요구되어야 합니다.

2. 개정 집시법 제11조 제3호의 문제점

가. 개정의 요지 및 경과

개정 집시법 제11조 제3호는 100m 이내 집회·시위 금지 장소 중 하나로 ‘대통령 집무실’과 ‘국무총리 공관’을 추가하였습니다. 후자는 제4호에서 조문위치만 변경한 것입니다.

금지 장소로 ‘대통령 집무실’이 추가된 것은 집시법 제정 이래 최초입니다. 1962. 12. 31. 제정되어 익일 바로 시행된 집시법(법률 제1245호) 제7조 제2호는 ‘대통령관저, 국회의장공관, 대법원장공관, 국무총리공관, 국내주재외국의 외교사절의 숙소’를 경계 주위 200m 이내 집회·시위 금지 기준 장소로 규정하였습니다. 이 때부터 대통령관저만 주요 정부요인의 숙소 중 하나로서 금지 장소로 규정되어 왔을 뿐, 집무실이 별도로 포함된 바는 없었습니다.

‘국무총리 공관’은 1963년 제정 집시법 당시에는 금지 장소에 포함되었고, 이후 2020. 6. 9. 일부개정 이전에는 예외적 허용사유로 ‘행진인 경우’가 규정되었으며, 현

법재판소 헌법불합치 결정을 거쳐 2020. 6. 9. 일부개정 시 대상성 및 확산 우려를 예외로 더욱 엄격히 규정한 후(제11조 제4호), 이번 개정 집시법에서 ‘업무저해성 여부’가 새로운 예외사유로 대상성을 대체하였습니다(제11조 제3호로 편입, 기존 제4호는 삭제).

나. 집시법상 절대적 집회·시위 금지 장소에 관한 헌법적 규제

집시법 제11조의 절대적 금지장소에 관하여 헌법재판소는 다음과 같이 실시하며 각 위헌 취지의 헌법불합치 결정을 하여왔습니다.

① 헌법재판소 2018. 5. 31.자 2013헌바322 등 결정 (국회의사당)

- 국회의 헌법적 기능은 국회의사당 인근 집회와 양립이 가능하고, 이를 통해 보다 충실하게 헌법적 기능을 수행할 수 있으며, 국회에 대한 보호는 국회의원에 대한 물리적 압력·위해 가능성 및 시설 안전 보호로 한정되어야 한다. 또한 불법·폭력·대규모 집회는 현행 집시법 및 형사법적 규제수단으로 처벌된다. 결국 집시법 제11조 제1호는 평화적이고 정당한 집회까지 전면적으로 제한하여 법익 균형성 원칙, 결국 과잉금지원칙을 위반한다.

집회의 장소는 일반적으로 집회의 목적·내용과 밀접한 연관관계를 맺는다. 집회는 특별한 상징적 의미 또는 집회와 특별한 연관성을 가지는 장소, 예를 들면, 집회를 통해 반대하고자 하는 대상물이 위치하거나 집회의 계기를 제공한 사건이 발생한 장소 등에서 개최되어야 그를 통한 의견표명이 효과적으로 이루어질 수 있다. 따라서 집회의 장소에 대한 선택은 집회의 성과를 결정짓는 주요 요인이 될 수 있으며, 집회의 장소를 선택할 자유는 집회의 자유의 한 실질을 형성한다

② 헌법재판소 2018. 6. 28.자 2015헌가28 등 결정 (국무총리 공관)

- 소규모 및 대상성이 없는 옥외집회·시위인 경우에도 예외없는 금지는 입법목적を超える 과도한 제한이고, ‘행진’ 허용은 기본권 제한을 완화하는 효과를 기대하기 어려우며, 집시법상 다양한 규제수단을 고려하면 과잉금지원칙을 위반한다.

③ 헌법재판소 2018. 7. 26.자 2018헌바137 결정 (각급 법원)

- 법원의 독립은 사회적 세력으로부터의 독립도 포함하므로 법원 인근 집회·시위 금지 장소 설정은 수단의 적합성이 있으나, 법원 인근 집회라 하더라도 법원의 독립을 위협하거나 재판업무에 영향을 미칠 우려가 없는 경우가 있고, 집시법상 다양한 구제수단으로 입법 목적을 달성할 수 있으므로, 일률적·전면적 집회 금지는 과잉금지원칙을 위반한다.

④ 헌법재판소 2022. 12. 22.자 2018헌바48 등 (대통령 관저)

심판대상조항은 대통령과 그 가족의 신변 안전 및 주거 평온을 확보하고, 대통령 등이 자유롭게 대통령 관저에 출입할 수 있도록 하며 경우에 따라서는 대통령의 원활한 직무수행을 보장함으로써, 궁극적으로는 대통령의 헌법적 기능 보호를 목적으로 한다. 심판대상조항은 대통령 관저 인근 일대를 광범위하게 집회금지장소로 설정함으로써, 집회가 금지될 필요가 없는 장소까지도 집회금지장소에 포함되게 한다. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 소규모 집회의 경우, 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 대해 직접적인 위협이 될 가능성은 낮고, 이러한 집회가 대통령 등의 안전이나 대통령 관저 출입과 직접적 관련이 없는 장소에서 열릴 경우에는 위험성은 더욱 낮아진다. 또한, ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 및 ‘대통령 등의 경호에 관한 법률’은 폭력적이고 불법적인 집회에 대처할 수 있는 다양한 수단을 두고 있다. 이러한 점을 종합하면, 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 집회의 자유를 침해한다.

⑤ 헌법재판소 2023. 3. 23.자 2021헌가1 결정 (국회의장 공관)

- 집시법은 국회의장 공관의 기능과 안녕을 보호할 다양한 규제 수단을 마련하고 있고, 집회·시위 과정에서의 폭력행위나 업무방해 행위 등은 형사법상의 범죄행위로 처벌되므로, 국회의장 공관 인근에서 예외적으로 옥외집회·시위를 허용한다고 하더라도 국회의장 공관의 기능과 안녕은 충분히 보장될 수 있다.

이상과 같이 헌법재판소는 기존에 집회 금지 장소로 규정된 국회의사당, 각급 법원, 대통령 관저, 국회의장·국무총리 공관에 관해 일률적 집회 금지 또는 극히 예외적인 허

용 구조는 과잉금지 원칙에 위배되어 위헌이라는 점을 분명히 확인하였습니다. 이러한 점을 고려하면, 원칙적으로 집회를 금지하는 장소를 법률에 추가하는 것은 헌법상 보장되는 집회의 자유를 제한하는 위헌적인 입법으로서 극히 자제되어야 합니다.

나아가 헌법재판소는 대통령 관저에 관한 2018헌바48 등 사건에서 집시법이 ‘대통령 관저의 경계 지점’을 명시적으로 정의하는 규정을 두지 아니한 점 및 이로 인해 경찰 등이 청와대 외곽 담장을 기준으로 집회를 금지함으로써 대통령 관저 출입 등 보호법익에 직접적 위협을 초래하기 어려운 장소까지 광범위하게 집회를 금지하게 된다고 지적하였습니다(예 : 분수대 광장).

위와 같은 점을 고려하면, 집시법 개정 시 ‘대통령 관저’에 관해 입법기술적으로 정리할 내용은 집시법 제11조 본문의 ‘저택의 경계 지점’이 구체적으로 어디부터인지를 정하는 것입니다. 이는 ‘저택이 소재한 부지(주소)의 경계 지점’ 등으로 명확히 정할 수 있습니다.

이번 집시법 개정안은 불과 3년여 전에 헌법재판소가 대통령 관저에 관한 헌법소원 사건에서 집시법 제11조의 침해의 최소성에 관하여 판단한 내용을 간과하고 금지 장소 자체로 집무실을 추가함으로써 본질적 기본권인 집회의 자유 행사 자체에 관하여 중대한 제한을 야기하였습니다.

다. 대통령 ‘관저’ 등 숙소의 보호필요성과 ‘집무실’의 구분

법원은 개정 전 집시법 즉 대통령 관저만 금지장소로 명시된 제11조 제3호를 근거로 용산 대통령실 집무실 인근 집회를 금지한 처분에 관하여, 관저와 집무실을 엄격히 구분한 후 집무실은 집회 금지 장소로 보지 아니하였습니다.

서울행정법원은 ‘관저’는 일상생활을 영위하는 주거장소에 해당하고, 관저 개념에는 집무실을 포함할 수 없으며, 청와대는 집무실과 주거공간이 사실상 하나의 시설 내에

있었으므로 주거공간에 대한 집회만을 금지하더라도 집무실까지 동시에 보호할 수 있었다고 판시한 후, 집무실 인근에서의 집회·시위는 반드시 장소적으로 금지되지 아니하더라도 다른 규제(집회 목적, 방식, 해산 대상 등)로 통제 가능하다고 판단하였습니다(서울행정법원 2023. 1. 12. 선고 2022구합66385 판결).

특히 서울고등법원은 집회의 장소를 선택할 자유는 집회의 자유 보장의 핵심적 내용임을 전제로, 집시법 제정 당시부터 공직자의 직무공간과 주거공간을 이원화하는 체계 하에 보호법익을 달리하였고, 집무실을 별도로 구분한 용산 대통령실은 ‘대통령 관저’에 포함되지 아니하며, 대통령이 관저에서 주거의 평온을 누리는 것과 별개로 ‘국민의 의사에 귀를 기울이며 소통에 임하는 것은 대통령이 일과 중에 집무실에서 수행하여야 할 주요 업무로 볼 수 있는 점, 따라서 대통령 집무실을 반드시 대통령의 주거공간과 동등한 수준의 집회금지장소로 지정할 필요가 있다고 보기 어려운 점’을 들어 집무실을 ‘관저’에 포함하여 해석할 수 없다고 판단하였습니다(서울고등법원 2023. 11. 10. 선고 2023누38433 판결, 이후 대법원 2024. 4. 12. 선고 2023두62335 판결로 확정).

또한 서울고등법원은 별도의 사건에서 구 용산 대통령실 집무실에 일부 주거공간이 포함되어 있더라도 일상생활 영위의 주거기능을 핵심으로 하는 관저로 볼 수 없어 집회 금지 장소에 포함될 수 없음을 재확인하였습니다(서울고등법원 2024. 1. 24. 선고 2023누33506 판결, 대법원 2024. 6. 27. 선고 2024두37541 판결로 확정).

그런데 개정 집시법은 대통령 집무실만 청와대로 복귀한 이후 관저와 별도로 집회 금지를 위하여 이를 제11조 제3호에 추가한 것으로 보입니다. 이는 기존 집시법상 대통령 집무실을 ‘광의의 관저’와 구분하여 집회의 대상으로 삼았던 법원의 판단 취지를 무력화하는 한편, 결국 적어도 용산 대통령실 인근에서는 집회가 원칙적으로 가능하였던 윤석열 정부 당시보다 집회의 자유가 후퇴한 결과를 야기한 것입니다.

라. 단서 및 예외적 허용사유의 문제점

개정 집시법 제11조 제3호 단서는 예외적으로 100m 이내 집회·시위를 허용하는 경우로서 ‘다음 각 목의 어느 하나에 해당... 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때’를 규정하고, 하위 각 목으로서 ‘직무를 방해할 우려가 없는 경우’(가목) 및 ‘대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우’(나목)을 신설, 규정하였습니다(표).

개정 전	개정 후
3. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관	3. 대통령 집무실, 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관, 국무총리 공관. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령 집무실, 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관, 국무총리 공관의 <u>기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.</u> 가. 대통령, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리의 <u>직무를 방해할 우려가 없는 경우</u> 나. <u>대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우</u>

이와 같은 규정체계는 대통령 관저·집무실·국회의장/국무총리/대법원장/헌법재판소장 공관 인근 100m를 절대적 집회·시위 금지구역으로 남지 않고, 외교기관·숙소와 동일한 사유를 들어 예외적으로 허용하는 경우를 신설하여, 집회의 권리 보장의 영역이 원리적으로나마 넓어진 의의가 있습니다.

그러나 ‘업무 저해 우려’에 관해서는 어떠한 입법적 심사기준도 마련되어 있지 아니하고, 개정 집시법상 위임 근거 조문도 전무합니다. 결국 이는 집회 제한·금지통고를 내리는 관할 경찰서의 전적인 판단에 맡길 수밖에 없습니다.

또한 ‘대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우’ 역시 예외적 허용 사유로서 명확성 및 기대가능성이 전혀 없습니다. 침해의 최소성을 판단할 때 거론되는 ‘소규모 집회’에 관한 입법적 심사기준이 전혀 마련된바 없습니다. 나아가 신고 당시 인원이 극히 소수라 하더라도, 집회 의제 및 주최자의 조직력과 동원력을 평가하기에 따라 얼마든지 확산될 우려가 크다고 판단할 수 있습니다. 결국 위 사유 역시 경찰의 전적인 판단재량에 의할 수밖에 없습니다.

한편 경찰은 지금까지 휴일이나 행진인 경우에도 미·일·이스라엘 대사관 인근 집회를 엄격하게 제한하여 왔습니다. 기존의 허용 예외 조항도 보장하지 아니한 경찰이 더욱 폭넓은 판단재량권을 가지고 집회를 허용해줄 것이라고 기대하기 어렵습니다.

3. 개정 집시법 제11조 제5호 가목의 문제점

가. 개정 집시법 제11조 제5호의 요지

개정 전	개정 후
5. 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.	5. ----- -----, ----- ----- ----- -----.
가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 <u>숙소를 대상으로 하지 아니하는</u> 경우	가. ----- <u>업무</u> <u>를 방해할 우려가 없는</u> ---
나. (생략)	나. (현행과 같음 - 대규모 확산 우려)
다. <u>외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우</u>	<u><삭 제></u>

나. 개정 집시법 제11조 제5호의 위헌성

1) 예외적 허용 사유의 중복

기존 집시법 제11조 제5호 나목 ‘대규모 집회 시위로 확산될 우려가 없는 경우’와 다목 ‘업무가 없는 휴일에 개최하는 경우’는 모두 업무 저해성을 기준으로 한 것입니다. 이는 제11조 제5호 본문의 단서 즉 ‘다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때’를 보충 규정한 것입니다.

그러나 개정 집시법 제11조 제5호 가목은 기존 제5호 본문 단서는 물론이고 나목, 다목의 기준과 실질적으로 내용이 중복되고, 오히려 더욱 명확한 예외적 허용 기준인 다목(휴일 개최)을 삭제했습니다. 즉 집회·시위가 외교기관 인근에서 예외적으로 허용되는 기준이 축소된 것이나 다름없습니다.

2) 경찰의 예외적 허용 판단 재량의 상당한 확대

개정 집시법상 외교기관의 ‘업무 방해 우려’는 관할 경찰서가 전적인 판단 재량을 가지고, 기존 가목 즉 외교기관이 집회 대상 여부인지보다 훨씬 광범위한 판단 재량을 갖는다고 보아야 합니다.

기존 집시법 하에서는 해당 외교기관을 대상으로 하지 아니하는 경우에는 100m 이내 집회·시위가 가능하였어야 합니다(제5조 가목). 그러나 실제로는 행진 경로 중 미국대사관, 일본대사관, 이스라엘 대사관 100m 인근을 단순 경유하는 신고가 계속해서 금지·제한되었습니다. 이는 탄핵 이후, 새 정부 하에서도 마찬가지입니다. 경찰은 미·일 대사관을 지나갈 때 기습 시위 가능성 등을 언급하며 대체 경로를 제시하고, 이에 대한 집행정지가 인용된 사례는 거의 없었습니다. 법원도 대체 경로로 집회 목적 달성이 가능하다는 식으로 판단합니다.

그렇다면 개정 집시법상 기준인 업무저해성 역시 더욱 확대된 재량판단 범위 하에서 실제 허용되는 경우를 거의 상정하기 어렵습니다.

결국 경찰은 기존에도 집시법 제11조 제5호 가목 또는 다목을 적용하여 예외적 집회 허용을 회피하였는데, 개정 집시법 하에서는 ‘업무저해성’ 및 ‘확산가능성’에 관하여 더욱 폭넓은 판단재량을 갖게 되고, 사실상 특정 집회가 예외적으로 허용될 수 있는 경우에 관해 집회의 자유 행사를 허가하는 권한을 갖게 됩니다. 이는 헌법이 금지하는 집회에 대한 ‘허가제’와 다름없습니다(제21조 제2항).

3) 예외적 허용 사유의 축소

기존 집시법을 엄격히 해석하면, 모든 외교기관 인근 집회는 휴일 개최이기만 하면 100m 이내 집회·행진이 가능하였습니다. 여기에 더해 외교기관 등을 대상으로 하지 아니하면 즉 ‘대상성’이 없으면 3개 중 2개의 예외적 허용 요건을 충족하였습니다.

[표] 기존 집시법에 따른 외교기관 100m 인근 집회 가능성

	대상 아닌 경우	확산 우려 없음	휴일 개최
외교기관 100m 이내 허용되는 경우	대상 아님	확산 무관	휴일 무관
	[예] 광화문 일대 탄핵 반대 집회, 청계천 인근 재개발 반대 집회		
	대상 무관	확산 불가	휴일 아님
	[예] 주한일본대사관 소녀상 집회 / 동 건물 입주 기업 대상 집회		
	대상 해당	확산 가능	휴일 개최
	※ 대부분의 촛불집회, 탄핵집회가 이에 해당		
금지되는 경우	대상 해당	확산 가능	휴일 아님
	※ 대부분의 평일 촛불집회, 탄핵집회가 이에 해당		

※ 3개 요건 조합 전체 경우의 수는 8개, 위 표에서 ‘대상 아님’ 전제로 4개 경우, ‘확산 불가’ 전제로 2개 경우에 해당.

그런데 개정 집시법 제11조 제5호에 따르면 외교기관 등 100m 인근에서의 집회가 예외적으로 허용되려면 외교기관 등에 대한 업무방해 우려가 없거나, 대규모 확산 우려가 없어야 합니다. 개정 집시법을 이와 같이 개정한 의의가 있으려면 해당 외교기관을 집회·시위의 대상으로 하면서도 업무를 방해할 우려가 없어 집회가 허용되어야 하고, 이는 대규모 확산 가능성이 있더라도 마찬가지로(없으면 나뭇 해당, 실익 없음), 휴일 여부는 삭제되어 무관합니다. 이를 표로 비교하면 다음과 같습니다.

[표] 개정 집시법에 따른 외교기관 100m 인근 집회 가능성

	대상 여부	업무방해 우려	대규모 확산 우려	휴일 개최
허용되는 경우	대상 무관 / 대상 해당	방해 불가	확산 불가	휴일 무관 / 휴일 시
		방해 불가	확산 가능	
		방해 가능	확산 불가	
	※ 방해/확산 불가 둘 중 하나는 충족되어야			
금지되는 경우	대상 무관	방해 가능	확산 가능	휴일 무관
	※ 평일/휴일 촛불집회, 탄핵집회 전체가 이에 해당			

개정 집시법 하에서는 재량판단 기준인 ‘외교기관 업무 방해 우려’ 및 ‘대규모 확산 우려’ 둘 중 하나는 불가능하다고 판단되어야 100m 이내 집회·시위가 가능한데, 종전 경찰의 제한·금지 통보 실무 관행상 이는 거의 불가능하다고 보아야 합니다. 경찰은 휴일이고 대상성이 없는 경우에도 외교기관 업무를 방해할 우려가 있다고 미·일·이스라엘 대사관 인근 집회를 불허하여 왔습니다.

반면 외교기관 대상 여부 및 휴일 여부와는 무관하게, 개정 집시법 제11조 제5호 하에서는 업무 방해 우려가 있거나 확산 가능하다면 외교기관 등 100m 이내 집회가 금지됩니다. 이는 종전 집시법에 따라 대상성이 없거나 휴일에 해당하면 적어도 확산 가능한 집회도 허용될 수 있었던 것보다 집회의 자유 범위가 후퇴한 것입니다.

산술적으로는 개정 전 집시법 제11조 제5호의 금지 예외 사유는 3개이므로 이 중 하나라도 해당하여 집회가 허용될 수 있는 경우의 수는 $7/8$ (0.875)이고, 개정 집시법은 금

지 예외 사유가 2개(업무 방해, 확산 가능성)로 축소되어 허용될 수 있는 경우의 수가 $3/4$ (0.75)이므로, 그 자체로 시민들이 외교기관 100m 인근 집회를 예외적으로 진행할 수 있는 경우의 수가 줄어들었다고 볼 수 있습니다.

다. 소결 - 개정 집시법상 ‘촛불 집회’ 나 ‘응원봉 집회’ 는 불가능합니다.

개정 집시법 제11조 제5호 단서 즉 외교기관의 ‘기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때’의 세부 기준으로서 제5호의 ‘대상성’을 삭제하고 ‘업무 방해 우려’를 도입한 것은 구체적·보충적 기준이 아니라 기존 단서를 그대로 재규정한 것에 불과하여 조문 구조에도 부합하지 아니하고, 경찰의 재량판단 범위만 대폭 확대하였으며, 집회·시위의 원칙적 보장과 예외적 금지라는 기본권 보장 구조를 침해합니다.

특히 개정 집시법은 외교기관 100m 이내 집회·시위를 객관적으로 보장한 제5호 다목 ‘휴일 개최’를 아예 삭제함으로써 집회 규제를 강화하였습니다.

결국 개정 집시법 하에서는 미/일대사관을 대상으로 하는지 및 휴일 개최 여부는 무관하게, 미/일 등 각국 대사관 업무를 방해할 우려가 있거나 대규모 확산 가능성 중 어느 하나만 있다면 100m 이내 집회·행진이 전혀 불가능합니다.

그렇다면 과거 광화문 세종대로·동십자각 일대에서 개최된 촛불집회나 탄핵집회는 모두 미/일대사관 존재로 인해 개최가 불가능합니다. 이스라엘대사관이 위치한 청계천 인근 집회는 물론이고, 대상국을 막론하고 집회 장소 인근에 대사관 및 관저 소재 여부가 항상 ‘업무 방해 우려’만으로 장소적 금지 사유로 작용할 수 있습니다.

물론 이에 관해 개정 전 집시법 제11조 제5호 본문의 단서 즉 ‘다음의 각 목 어느 하나에 해당하는 경우로서 외교기관 또는 외교사절 숙소의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.’는 부분이 예외적 허용을 위한 충분조건이고, 각 목의 사유가 충족되더라도 ‘기능이나 안녕을 침해할 우려’가 있다고

인정되면 예외적 허용 요건이 충족되지 아니하였다고 볼 수도 있습니다. 그러나 위와 같이 볼 경우 우선 기능·안녕의 침해 우려에 관해 경찰이 별도로 판단 재량을 행사할 수 있게 되어 위헌적인 결과를 초래하는 한편, 위 제11조 제5호 조문의 구조가 ‘각 목 어느 하나에 해당하는 경우로서’ 라고 규정되었다면 각 목의 예외적 허용사유에 해당하기만 하면 기능·안녕 침해 우려는 해소된 것으로 보는 것이 기본권 침익적 법률의 엄격한 해석에 부합합니다(이는 제11조 제2호 및 제4호도 마찬가지입니다).

5. 결어

이상과 같은 점을 종합하면, 대통령 집무실을 집회 금지 장소에 추가한 개정 집시법 제11조 제3호는 전례없는 집회의 자유 축소에 해당합니다.

또한 외교기관 등 100m 이내 집회에 관한 예외적 허용 사유인 ‘대상성’과 ‘휴일’을 삭제한 것 역시 집회의 자유를 축소한 것입니다.

정부요인 관저와 대통령 집무실, 외교기관 등 100m 인근 집회의 예외적 허용 사유인 ‘업무저해성’과 ‘확산 가능성’은 제한·금지통고 권한을 가진 경찰의 재량 판단 여지를 광범위하게 확대하여 실질적인 허가제를 도입한 것과 다름없습니다.

문제는 이와 같은 집시법 성안 과정에서 기본권 제한에 적절한 수준의 토론이 한 번도 이루어지지 아니하였다는 것입니다. 2025. 11. 27. 제22대 국회 제429회 제16차 행정안전위원회 전체회의에서는 개정 집시법을 위원회 대안으로 가결하면서 입법의 필요성이나 경찰의 권한 통제 등 찬성 측 의견이 전혀 개진되지 아니하였습니다. 2025. 12. 3. 자법제사법위원회 전체회의에서도 개정 집시법을 의결하였지만 자구심사나 위헌성 등은 전혀 검토되지 못하고 의원 신상에 관한 공방만 진행되었습니다.

이재명 대통령은 헌법을 준수하고 국민의 자유를 증진하는 대통령으로서의 직책을 성실히 수행하겠다고 선서한바 있습니다. 개정 집시법이 이와 같이 현저한 위헌성이 있는 이상, 국회에 재의를 요구하여 재차 숙의를 거치도록 하여야 합니다.

2026. 02. 09.

24개 인권/시민사회단체

(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 노동인권실현을 위한 노무사모임,
대한불교조계종 사회노동위원회, 문화연대, 민변 집회·시위 인권침해감시 변호단,
블랙리스트 이후, 비정규노동자의집 (사)꿀잠, 빈곤과 차별에 저항하는 인권운동연대,
삶과노동을잇는배움터이집, 언론개혁시민연대, 오픈넷, 울산인권운동연대, 인권교육센터
들, 인권교육온다, 인권운동공간 활, 전국금속노동조합, 전국불안정노동철폐연대,
전북평화와인권연대, 제주평화인권센터, 제주평화인권연구소왓, 참여연대,
천주교인권위원회, 한국노동안전보건연구소, 한국여성민우회)

대한민국 청와대 귀중

[첨부] ChatGPT가 분석한 외교기관 등 인근 집회 예외적 허용사유의 경우의 수

2. 개정 전 : 3요건 조합 매트릭스 (8가지)

기준: A 또는 B 또는 C 중 하나라도 O → 허용

A (대상 아님)	B (확산우려 無)	C (휴일)	집회 허용
X	X	X	✗
O	X	X	○
X	O	X	○
X	X	O	○
O	O	X	○
O	X	O	○
X	O	O	○
O	O	O	○

🔍 핵심

- 휴일(C) 단독 O만으로도 허용
- 외교기관을 직접 대상으로 하지 않아도(A) 허용
- 시민 입장에서는 진입 가능한 예외 루트가 3개

3. 개정 후 : 2요건 조합 매트릭스 (4가지)

기준: A' 또는 B 중 하나라도 O → 허용

A' (업무방해 無)	B (확산우려 無)	집회 허용
X	X	✗
O	X	○
X	O	○
O	O	○

🔍 핵심

- 휴일 개최만으로는 더 이상 허용 불가
- "대상이 아니다"라는 형식적 기준(A) → "업무방해 우려"라는 **실질·평가 기준(A')**으로 변경

4. 시민 입장에서 본 실질적 변화 요약

구분	개정 전	개정 후
예외 사유 수	3개	2개
휴일 집회	○ (단독 허용)	✕ (의미 없음)
판단 기준	비교적 객관적	행정청 재량 확대
예측 가능성	높음	낮아짐
집회 자유 범위	상대적으로 넓음	축소