

헌 법 재 판 소

결 정

사 건	2013헌바322, 2016헌바354(병합) 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌소원 2017헌바360, 398, 471(병합) 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 등 위헌소원 2018헌가3, 4, 9(병합) 집회 및 시위에 관한 법률 제11조 제1호 위헌제청
제 청 법 원	1. 광주지방법원(2018헌가3, 4) 2. 서울남부지방법원(2018헌가9)
제 청 신 청 인	[별지 1] 제청신청인 명단과 같다.
청 구 인	[별지 2] 청구인 명단과 같다.
당 해 사 건	[별지 3] 당해 사건 목록과 같다.
선 고 일	2018. 5. 31.

주 문

1. 집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’에 관한 부분 및 제23조 중 제11조 제1호 가운데 ‘국회의사당’에 관한 부분은 모두 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 법률조항은 2019. 12. 31.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.

이 유

1. 사건개요

가. 위헌제청 사건

(1) 2018헌가3 사건

당해 사건 피고인은 2016. 8. 18. 광주지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단3294).

『피고인은 2015. 5. 1. 16:20경 국회의사당 국회 본관 앞 계단에서 전국교직원노동조합 및 전국공무원노동조합 소속 조합원 150여 명과 함께 ‘공무원 노후를 팔지 마라’는 피켓을 들고 ‘국회특위 해산하라’는 등의 구호를 제창함으로써 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

광주지방법원은 1심 계속 중 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분이 과잉금지원칙에 반하여 위헌이라고 의심할 만한 상당한 이유가 있다며 2018. 2. 21. 직권으로 위헌법률심판제청을 하였다.

(2) 2018헌가4 사건

당해 사건 피고인은 2016. 12. 28. 광주지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단5869).

『피고인은 2015. 5. 1. 16:05경부터 17:20경까지 전국공무원노동조합 및 전국교직원노동조합 조합원 등 150여 명과 함께 국회의사당 국회 본관 앞 계단에서 연좌하여 ‘공무원연금 개악을 반대한다’는 구호를 외치고, 2015. 5. 6. 14:24경부터 17:00경까지 전국공무원노동조합 및 전국교직원노동조합 조합원 200여 명과 함께 국회의사당 국

회 본관 앞에서 연좌하여 ‘공무원연금 개악을 반대한다’는 구호를 외침으로써 각 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

광주지방법원은 1심 계속 중 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분이 과잉금지원칙에 반하여 위헌이라고 의심할 만한 상당한 이유가 있다며 2018. 2. 21. 직권으로 위헌법률심판제청을 하였다.

(3) 2018헌가9 사건

제청신청인들은 2017. 7. 5. 서울남부지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2017고정1193).

『제청신청인들은 2015. 12. 26. 17:05경부터 17:20경까지 다른 집회 참여자들과 함께 국회의사당 경계지점으로부터 6미터 이내의 거리에 있는 국회 앞 노상에서 노동당과 알바노조의 깃발을 중심으로 ‘박근혜 퇴진’, ‘정몽구 구속’이라고 기재된 피켓을 들고 1~2미터 거리의 일정한 간격으로 서 있는 방법으로 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

제청신청인들은 1심 계속 중 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였고(2018초기366), 서울남부지방법원은 이를 받아들여 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분이 과잉금지원칙에 반하여 위헌이라고 의심할 만한 상당한 이유가 있다며 2018. 4. 9. 위헌법률심판제청을 하였다.

나. 위헌소원 사건

(1) 2013헌바322 사건

청구인은 2012. 6. 11. 서울중앙지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2012고정3207).

『청구인은 2011. 11. 3. 15:20경부터 16:00경까지 국회의사당 경계지점으로부터 30~40미터 이내의 거리에 있는 국회 북문 앞에서부터 동문 앞까지의 우측 고수부지에서 약 3,000여 명의 다른 참가자들과 함께 ‘한미 FTA 반대’ 등의 구호를 외치고 국회 진출을 시도하면서 대치하고 있는 경력과 몸싸움을 하는 등 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

청구인은 1심 계속 중 서울중앙지방법원에 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였는데(2013초기2495), 같은 법원이 2013. 8. 22. 위 신청을 기각하자 2013. 9. 26. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

(2) 2016헌바354 사건

청구인은 2016. 7. 25. 춘천지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단683).

『청구인은 2015. 5. 2. 10:00경 국회의사당 정문 앞 도로에서 공적연금 개악 저지를 위한 공동투쟁본부 소속 단체원 90여 명과 함께 공무원연금개혁특별위원회 심의에 반대하면서 그 곳 출입구를 막고 도로에 연좌하여 구호를 외치고 국회의원 면담을 요구하면서 국회의사당 진입을 시도하는 등 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

청구인은 1심 계속 중 춘천지방법원에 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였는데(2016초기223), 같은 법원이 2016. 9. 23. 위 신청을 기각하자 2016. 10. 4. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

(3) 2017헌바360 사건

청구인들은 2016. 7. 19. 서울남부지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단3182).

『청구인들은 2015. 5. 1. 16:09경부터 17:45경까지 전국공무원노동조합 및 전국교직원노동조합 조합원 등 150여 명과 함께 국회의사당 국회 본관 앞 계단에서 ‘공무원 연금 개악을 반대한다’는 취지의 글이 기재된 조끼를 입고 머리띠를 두르며 몸자보를 펼친 후 구호를 외치는 등 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 집회를 주최하였다.』

그 밖에 청구인 서○○, 이□□은 2015. 5. 2., 청구인 정◇◇, 전◆◆, 권◎◎, 박●●, 서○○, 이□□은 2015. 5. 6., 청구인 이□□은 2015. 5. 27. 서울남부지방법원에 국회의사당 정문 앞에서 전국민주노동조합총연맹과 전국교직원노동조합 등이 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최한 집회에 참가하였다는 공소사실로 기소되었다(2016고단3182, 2017고단1707).

청구인들은 1심 계속 중 서울남부지방법원에 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분 및 제23조 제3호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였는데(2017초기331), 같은 법원이 2017. 6. 29. 위 신청을 기각하자 2017. 7. 26. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

(4) 2017헌바398 사건

청구인은 2016. 11. 4. 서울남부지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단5228).

『청구인은 2015. 5. 2. 15:28경부터 18:40경까지 국회의사당 정문 앞 도로에서 전

국민주노동조합총연맹 및 전국교직원노동조합 조합원, 일부 전국공무원노동조합 조합원 110여명이 개최 중인 집회 대열에 합류하여 그들과 함께 ‘공적연금 개악저지, 연금을 연금답게’라고 기재된 조끼를 입고 피켓을 들고 연좌하여 구호를 외침으로써 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

청구인은 1심 계속 중 서울남부지방법원에 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분 및 제23조 제3호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였는데(2017초기332), 같은 법원이 2017. 8. 17. 위 신청을 기각하자 2017. 9. 14. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

(5) 2017헌바471 사건

청구인은 2016. 7. 5. 수원지방법원에 다음과 같은 공소사실로 기소되었다(2016고단3645).

『청구인은 2015. 5. 1. 16:07경부터 17:25경까지 국회의사당 국회 본관 앞 계단에서 불상의 집회 참가자들과 함께 ‘멈춰라! 공무원 연금 개악’이라고 기재된 현수막을 들고 구호를 제창하는 등 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 개최된 집회에 참가하였다.』

청구인은 1심 계속 중 수원지방법원에 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분 및 제23조 제3호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였는데(2016초기2403), 같은 법원이 2017. 10. 24. 위 신청을 기각하자 2017. 11. 23. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

제청법원 및 청구인 이▣▣, 김◆◆은 금지규정인 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분에 관하여서만 위헌확인을 구하고 있으나, 위 사건들의 당해 사건이 형사재판이므로 재판에 직접 적용되는 처벌규정인 제23조 중 제11조 제1호 가운데 ‘국회의사당’에 관한 부분도 심판대상에 포함하기로 한다.

한편 청구인 정◇◇, 이해준, 전◆◆, 권◎◎, 조☆☆, 박●●, 서○○, 이□□, 박△△은 처벌규정인 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제23조 제1호, 제3호에 관하여, 청구인 양▽▽, 박▲▲는 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제23조 제3호에 관하여 위헌확인을 구하고 있으나, 당해 사건에서 청구인들에게 적용되는 부분은 제23조 중 제11조 제1호 가운데 ‘국회의사당’에 관한 부분이라 할 것이므로 이에 관한 부분으로 심판대상을 한정한다.

그러므로 이 사건의 심판대상은 ‘집회 및 시위에 관한 법률’(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것) 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’에 관한 부분 및 제23조 중 제11조 제1호 가운데 ‘국회의사당’에 관한 부분(이하 ‘집회 및 시위에 관한 법률’은 ‘집시법’이라 하고, 위 두 조항을 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항과 주요 관련조항은 다음과 같고, 그 밖의 관련조항은 [별지 4]와 같다.

[심판대상조항]

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것)

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. 국회의사당, 각급 법원, 헌법재판소

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 100만 원 이하의 벌금
2. 질서유지인은 6개월 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료
3. 그 사실을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료

[관련조항]

집회 및 시위에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전부개정된 것)

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.

2. 대통령 관저(官邸), 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소장 공관
3. 국무총리 공관. 다만, 행진의 경우에는 해당하지 아니한다.
4. 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 해당하지 아니한다.

가. 해당 외교기관 또는 외교사절의 숙소를 대상으로 하지 아니하는 경우

나. 대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우

다. 외교기관의 업무가 없는 휴일에 개최하는 경우

3. 제청법원의 위헌제청이유 및 청구인들의 주장요지

심판대상조항은 국회 및 그 하부기관의 헌법상 기능을 해할 가능성이 없거나 국회

의원들의 신체적 안전에 위협을 가할 위험성이 없는 옥외집회 및 시위(이하 ‘집회 및 시위’를 통틀어 ‘집회’라 한다)까지도 그 집회가 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 행하여지기만 하면 예외 없이 그 집회를 금지하면서 이를 처벌하고 있으므로 과잉금지원칙에 반하여 집회의 자유를 침해한다.

4. 판단

가. 심판대상조항 개관

(1) 심판대상조항의 입법연혁

1962. 12. 31. 법률 제1245호로 제정된 집시법은 국회의사당 경계지점으로부터 주위 2백미터 이내의 장소에서 옥외집회를 금지하고(제7조 제1호), 이를 위반한 경우 주최자는 3년 이하의 징역 또는 6만 원 이하의 벌금을, 그 정을 알면서 참가한 자는 1년 이하의 징역 또는 2만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처하여질 수 있도록 규정하였다(제15조). 집시법이 1980. 12. 18. 법률 제3278호로 개정되면서 위 법정형이 변경되어 주최자는 5년 이하의 징역 또는 200만 원 이하의 벌금, 그 정을 알면서 참가한 자는 2년 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처하여질 수 있게 되었다(제15조).

이후 집시법은 1989. 3. 29. 법률 제4095호로 전부개정되었는데, 개정시 국회의사당 경계지점으로부터 1백미터 이내의 장소에서 옥외집회를 금지하도록 옥외집회금지장소가 축소되었다(제11조 제1호). 위 개정시 벌칙규정도 개정되어 주최자는 1년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금, 질서유지인은 6월 이하의 징역 또는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료, 그 정을 알면서 참가한 자는 50만 원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처하여질 수 있게 되었다(제20조). 이후 위 조항은 집시법이 2007. 5. 11.

법률 제8424호로 전부개정되면서 일부 자구수정을 거치는 외에는 그 내용이 그대로 유지되어 심판대상조항에 이르고 있다.

(2) 심판대상조항의 내용

심판대상조항은 국회의사당 경계지점으로부터 100미터 이내의 장소(이하 ‘국회의사당 인근’이라 한다)에서 옥외집회를 할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 주최자, 질서유지인, 그 사실을 알면서 참가한 자인지 여부에 따라 각기 다른 법정형을 부과하여 처벌할 수 있도록 하고 있다.

심판대상조항에 의한 집회의 제한은 개별적인 경우에 구체적인 위험 상황이 발생하였는지를 고려하지 않고, 국회의사당 인근이라는 특정한 장소에서 옥외집회가 행하여진다는 사실만으로 이를 일괄적으로 금지하는 내용으로서, 예외 없는 절대적인 집회금지장소를 설정한 것이다.

심판대상조항에 의한 금지에도 불구하고 국회의사당 인근에서 집회를 주최하고자 신고하는 경우에는 관할 경찰서장 또는 지방경찰청장(이하 ‘관할경찰관서장’이라 한다)은 주최자에게 금지통고를 할 수 있고(집시법 제8조 제1항 제1호), 심판대상조항을 위반한 집회에 대하여 그 집회의 해산을 명령할 수 있다(집시법 제20조 제1항 제1호). 이를 위반하여 집회를 주최한 사람 등은 심판대상조항 위반에 따른 처벌 이외에 별도의 집시법 위반으로 처벌될 수 있다(집시법 제22조 제2항, 제24조 제5호).

(3) 관련 선례

헌법재판소는 2009. 12. 29. 2006헌바20등 결정에서, 누구든지 국회의사당 경계지점으로부터 1백미터 이내의 장소에서 옥외집회 또는 시위를 하여서는 아니된다고 규정한 구 집시법(2004. 1. 29. 법률 제7123호로 개정되고, 2007. 5. 11. 법률 제8424호

로 전부개정되기 전의 것) 제11조 제1호 중 ‘국회의사당’ 부분이 과잉금지원칙에 반하여 집회의 자유를 침해하지 않는다고 판단하였다.

나. ‘집회의 장소’ 제한의 헌법적 의미

(1) 헌법 제21조 제1항은 ‘모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.’고 규정하여 집회의 자유를 보장하고 있다.

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 한다. 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 된다(헌재 2009. 9. 24. 2008헌가25 참조). 이러한 의미에서 헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 ‘열린 사회’에 대한 헌법적 결단이라고 할 수 있다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조).

(2) 집회의 자유는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정하는 것을 보장하는 것으로, 구체적으로 보호되는 주요 행위는 집회의 준비 및 조직, 지휘, 참가, 집회 장소·시간의 선택이다(헌재 2016. 9. 29. 2014헌가3등 참조).

이 가운데 집회의 장소는 일반적으로 집회의 목적·내용과 밀접한 내적 연관관계를 가질 수 있다. 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 행해져야 이를 통해 다수의 의견표명이 효과적으로 이루어질 수 있으므로, 집회의 장소에 대한 선택은 집회의 성과를 결정짓는 주요 요인이 될 수 있다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조). 따라서 집회의 장소를 선택할 자유는 집회의 자유의 한 실질을 형성한다고 할 수 있다(헌재 2005. 11. 24. 2004헌가 17 참조).

(3) 심판대상조항은 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 절대적으로 금지하고 이를 위반한 경우에는 형사처벌을 예정하고 있으므로 집회의 자유를 장소적으로 제한하고 있다. 심판대상조항의 옥외집회장소의 제한은 입법자에 의한 것으로 헌법 제21조 제2항의 ‘사전허가제 금지’에는 위반되지 않으나, 헌법 제37조 제2항이 정하는 기본권 제한의 한계 내에 있는지 여부가 문제된다(헌재 2009. 12. 29. 2006헌바20등 참조).

다. 집회의 자유 침해 여부

(1) 목적의 정당성 및 수단의 적합성

국회는 국민을 대표하는 대의기관으로서 법률을 제정하거나 개정하며, 국정통제 기관으로서 특히 행정부에 대한 강력한 통제권한을 행사하는 등 국가정책결정의 주요한 기능을 담당하고 있다. 이와 같은 국회의 기능과 역할은 헌법이 부여하고 보장하는 것으로 헌정질서의 유지·작동을 위한 기초가 되고, 그 특수성과 중요성에 비추어 특별하고도 충분한 보호가 요청된다. 그런데 국회의사당 인근에서 옥외집회가 행

하여지는 경우 그러한 집회는 이해관계나 이념이 대립되는 여러 당사자들 사이에 갈등이 극단으로 치달거나 입법자에 대한 압력행사를 통하여 일정한 이익을 확보하려는 목적으로 이루어질 수 있고, 물리적 충돌이 발생할 여지도 있다.

심판대상조항은 위와 같은 사정을 감안하여 국회의원과 국회에서 근무하는 일반 직원, 그리고 국회에 출석하여 진술하고자 하는 일반 국민이나 공무원 등이 어떠한 압력이나 위력에 구애됨이 없이 자유롭게 국회의사당에 출입하여 업무를 수행하며, 국회의사당을 비롯한 국회 시설의 안전이 보장될 수 있도록 하기 위한 목적에서 입법된 것이다(헌재 2009. 12. 29. 2006헌바20등 참조).

이러한 심판대상조항의 입법목적은 정당하고, 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 전면적으로 금지하는 것은 국회의 기능을 저해할 가능성이 있는 집회를 사전에 차단함으로써 국회의 기능을 보호하는 데 기여할 수 있으므로 수단의 적합성도 인정된다.

(2) 침해의 최소성

(가) 집회의 자유는 대의제 민주주의의 기능을 강화·보완하고 사회통합에도 기여하는 등 언론·출판의 자유와 더불어 대의제 민주국가의 필수적 구성요소라고 할 것이므로, 국회의 특수성과 중요성을 고려한다 하더라도 국회의사당 인근에서 집회의 장소를 제한하는 것은 필요최소한에 그쳐야 한다.

위에서 본바와 같이 국회는 국민을 대표하는 대의기관으로서 법률을 제정하거나 개정하며, 국정통제기관으로서 특히 행정부에 대한 강력한 통제권한을 행사하는 등 국가정책결정의 헌법적 기능을 담당한다. 이와 같이 국회가 국가의 주요한 공익적 기능을 수행함에 있어 국회의원은 자신을 선출한 ‘국민의 의사’에 반드시 기속되는

것은 아니라고 하더라도, ‘국민주권에 바탕을 둔 대의제 민주주의’를 실현하기 위해서는 국회는 ‘국민의 의사’에 다가가 이를 국정에 가능한 반영하여야 한다. 그렇다면 국회의 헌법적 기능은 국회의사당 인근에서의 집회와 양립이 불가능한 것이 아니라 양립이 가능한 것이며, 국회는 이를 통해 보다 충실하게 헌법적 기능을 수행할 수 있다고 할 것이다.

국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행해야 하므로(헌법 제46조 제2항), 특정인이나 일부 세력의 영향 때문에 직무의 순수성이 왜곡되어서는 안 된다. 따라서 ‘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 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 집회금지장소

로 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.

(나) 헌법재판소는 ‘집회의 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다. 집회의 금지는 집회의 자유를 보다 적게 제한하는 다른 수단, 즉 집회참가자 수의 제한, 집회 대상과의 거리 제한, 집회 방법·시기·소요 시간의 제한 등과 같은 조건을 붙여 집회를 허용하는 가능성을 모두 소진한 후에 비로소 고려될 수 있는 최종적인 수단이다.’라고 판시하였다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조). 이러한 헌법재판소의 결정에 비추어 보았을 때, 국회의사당 인근에서의 집회가 심판대상조항에 의하여 보호되는 법익에 대한 직접적인 위협을 초래한다는 일반적 추정이 구체적인 상황에 의하여 부인될 수 있는 경우라면, 입법자로서는 예외적으로 옥외집회가 가능할 수 있도록 심판대상조항을 규정하여야 할 것이다.

예를 들어, 국회의 기능을 직접 저해할 가능성이 거의 없는 ‘소규모 집회’의 경우 국회의원 등에게 물리적인 압력이나 위해를 가할 가능성 또는 국회의사당 등 국회

시설의 출입이나 안전에 위협을 가할 위험성은 일반적으로 낮다. 이러한 소규모 집회가 일반 대중의 합세로 인하여 대규모 집회로 확대될 우려나 폭력집회로 변질될 위험이 없는 때에는 그 집회의 금지를 정당화할 수 있는 헌법적 근거를 발견하기 어렵다. 그리고 국회의 업무가 없는 ‘공휴일이나 휴회기 등에 행하여지는 집회’의 경우에도 국회의원 등의 국회의 자유로운 출입 및 원활한 업무 보장 등 보호법익에 대한 침해의 위험이 일반적으로 낮다. ‘국회의 활동을 대상으로 한 집회가 아니거나 부차적으로 국회에 영향을 미치고자 하는 의도가 내포되어 있는 집회’의 경우에도 국회를 중심으로 한 법익충돌의 위험성이 낮고, 국회의원 등에 대한 직접적·간접적 물리력이 행사될 가능성도 낮다. 이처럼 옥외집회에 의한 국회의 헌법적 기능이 침해될 가능성이 부인되거나 또는 현저히 낮은 경우에는, 입법자로서는 심판대상조항으로 인하여 발생하는 집회의 자유에 대한 과도한 제한 가능성이 완화될 수 있도록 그 금지에 대한 예외를 인정하여야 한다.

외국의 입법례를 보더라도 심판대상조항과 같은 전면적인 옥외집회 금지는 이례적이다. 예를 들어 독일은, ‘연방헌법기관의 보호구역에 관한 법률’(Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes)에서 연방의회를 보호구역으로 설정하고 이러한 보호구역 내에서의 집회를 금지하면서도, 연방의회의 활동을 저해하거나 연방의회에 위치한 건물로의 출입을 방해할 염려가 없을 때에는 연방내무부 장관이 연방의회 장의 동의를 얻어 그 집회를 허가할 수 있도록 규정하고, 특히 연방의회의 각 기관 및 위원회 등의 회의가 없는 날에 집회가 열리면 원칙적으로 이를 허가할 수 있도록 해석하고 있다. 또한 미국은 연방법전(U.S.C)에서 국회의사당 구역에서의 집회를 금지하면서도, 그 책임자가 임명되어 있고, 상원과 하원의 의장이 질서를

유지하며 국회의사당을 훼손하지 않도록 할 적절한 수단이 마련되어 있다고 판단하는 경우 상원과 하원의 의장은 공동으로 집회에 대한 제한을 유보할 수 있다고 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 심판대상조항은 전제되는 위험 상황이 구체적으로 존재하지 않는 경우까지도 예외 없이 국회의사당 인근에서의 집회를 금지하고 있는바, 이 또한 입법목적의 달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한이라고 할 것이다.

(다) 오늘날 우리 사회에서는 각종 사회·이익단체에 의해 주최되는 대규모 집회가 폭력적이고 불법적인 집회로 흐를 위험이 있고, 이러한 집회문화에 비추어 국회의사당 인근에서의 집회를 앞으로도 폭넓게 금지하여야 할 필요가 있다는 목소리도 있을 수 있다.

물론 국회의사당 인근에서 폭력적이고 불법적인 대규모 집회가 행하여지는 일정한 경우에는 국회의 헌법적 기능이 훼손될 가능성이 커지는 것은 사실이다. 그러나 집시법은 이러한 특수한 상황에 대처할 수 있도록 집회의 성격과 양상에 따른 다양한 규제수단들을 규정하고 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 옥외집회를 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 사용

하여 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.

그렇다면 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 예외적으로 허용한다고 하더라도 위와 같은 수단들을 통하여 심판대상조항이 달성하려는 국회의 헌법적 기능은 충분히 보호될 수 있다고 할 것이므로, 단지 폭력적·불법적의 가능성이 있다는 이유만으로 심판대상조항에 의한 일률적·절대적 옥외집회의 금지가 정당화되는 것은 아니라 할 것이다.

(라) 이러한 사정들을 종합하여 볼 때, 심판대상조항은 그 입법목적은 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.

(3) 법익의 균형성

공통된 이익에 대한 공동의 의사를 일정한 장소에 모여 사회에 표출하여 여론을 형성하고 국가의 정책결정과정에 간접적으로 참여하거나 자신들의 의사를 효과적으로 반영하기 위해서는 국민을 대표하는 대의기관이며 국가정책결정기관으로서

공익적 기능을 수행하는 국회가 집회의 장소로 선택될 수 있다. 그러나 국회의사당 인근에서 집회가 열린다고 하여 국회의 기능이 멈추는 것은 아니며, 오히려 국민주권에 바탕을 둔 대의제 민주주의를 충실하게 실현하기 위해서는 국회가 국민의 목소리에서 벗어난 곳에 존재하여서는 안 된다.

헌법기관인 국회의 기능을 보호하는 것이 매우 특별한 중요성을 지닌 공익에 해당함은 의심의 여지가 없으나, 심판대상조항은 위에서 살펴본바와 같이 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 않고 있다.

이처럼 심판대상조항을 통한 국회의 헌법적 기능 보호라는 목적과 집회의 자유에 대한 제약 정도를 비교할 때, 심판대상조항으로 달성하려는 공익이 제한되는 집회의 자유 정도보다 크다고 단정할 수는 없다고 할 것이므로 심판대상조항은 법익의 균형성 원칙에도 위배된다.

(4) 소결론

심판대상조항은 입법 목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다고 하더라도, 침해의 최소성 및 법익의 균형성 원칙에 반한다고 할 것이므로 과잉금지원칙을 위반하여 집회의 자유를 침해한다.

라. 헌법불합치 결정

앞서 본바와 같이 심판대상조항이 가지는 위헌성은 국회의 헌법적 기능을 보호하는 데 필요한 범위를 넘어 국회의사당 인근에서의 집회를 일률적·전면적으로 금지하는 데 있다. 즉, 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 금지하는 것에는 위헌적인 부분

과 합헌적인 부분이 공존하고 있는 것이다.

그런데 국회의사당 인근에서의 옥외집회 중 어떠한 형태의 옥외집회를 예외적으로 허용함으로써 집회의 자유를 필요최소한의 범위에서 제한할 것인지에 관하여서는 이를 입법자의 판단에 맡기는 것이 바람직하다. 입법자로 하여금 국회의사당 인근에서의 옥외집회를 개최하는 사람의 지위나 수, 국회의 헌법적 기능을 저해할 우려가 없는 구체적 상황 등 제반 사정을 감안하여 어떠한 경우 예외적으로 옥외집회가 허용된다고 할 것인지를 밝히도록 하는 것이 심판대상조항의 위헌성을 제거하면서도 입법자의 입법재량을 존중하는 것이기 때문이다.

따라서 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 선고하되, 심판대상조항에는 위헌적인 부분과 합헌적인 부분이 공존하고 있으므로 입법자가 2019. 12. 31. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용되어 그 효력을 유지하도록 하고, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 심판대상조항은 2020. 1. 1.부터 그 효력을 상실하도록 한다.

5. 결론

심판대상조항은 헌법에 합치되지 아니하므로, 심판대상조항에 대하여 헌법불합치결정을 함과 동시에 2019. 12. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 이를 적용하기로 하여, 관여 재판관들의 일치된 의견에 의하여 주문과 같이 결정한다.

재판장 재판관 이진성 _____

재판관 김이수 _____

재판관 김창중 _____

재판관 안창호 _____

재판관 강일원 _____

재판관 서기석 _____

재판관 조용호 _____

재판관 이선애 _____

재판관 유남석 _____

[별지 1]

제청신청인 명단

제청신청인들 대리인 법무법인 송경, 담당변호사 정병욱

법무법인 민국, 담당변호사 최석균

법무법인 시민, 담당변호사 김선수, 김남준, 권숙권, 고윤덕,

이종훈

법무법인 여는, 담당변호사 조세화, 이종희

변호사 서채완, 김중보, 서선영, 김두나, 박한희, 김수영

[별지 2]

청구인 명단

1. 대리인 법무법인 이공

담당변호사 허진민, 박진석, 양홍석

2. 대리인 법무법인 여는

담당변호사 권두섭, 강영구, 이광교

3.~13.

청구인 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13의 대리인 법무법인 시민

담당변호사 이영직, 전영식, 김선영,

이새나

[별지 3]

당해 사건 목록

1. 서울중앙지방법원 2012고정2673, 2012고정3207(병합) 집회및시위에관한법률위반 등(2013헌바322)
2. 춘천지방법원 2016고단683 집회및시위에관한법률위반등(2016헌바354)
3. 서울남부지방법원 2016고단3182, 2017고단1707(병합) 집회및시위에관한법률위반 등(2017헌바360)
4. 서울남부지방법원 2016고단5228 집회및시위에관한법률위반(2017헌바398)
5. 수원지방법원 2016고단3645 집회및시위에관한법률위반등(2017헌바471)
6. 광주지방법원 2016고단3294 집회및시위에관한법률위반(2018헌가3)
7. 광주지방법원 2016고단2431, 2016고단5869(병합) 집회및시위에관한법률위반등 (2018헌가4)
8. 서울남부지방법원 2017고정1193 집회및시위에관한법률위반(2018헌가9)

[별지 4]

관련조항

집회 및 시위에 관한 법률(2016. 1. 27. 법률 제13834호로 개정된 것)

제5조(집회 및 시위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.

1. 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 집회 또는 시위
2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

② 누구든지 제1항에 따라 금지된 집회 또는 시위를 할 것을 선전하거나 선동하여서는 아니 된다.

제6조(옥외집회 및 시위의 신고 등) ① 옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 지방경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 지방경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 지방경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. 목적
2. 일시(필요한 시간을 포함한다)
3. 장소
4. 주최자(단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다), 연락책임자, 질서유지인에 관

한 다음 각 목의 사항

가. 주소

나. 성명

다. 직업

라. 연락처

5. 참가 예정인 단체와 인원

6. 시위의 경우 그 방법(진로와 약도를 포함한다)

② 관할 경찰서장 또는 지방경찰청장(이하 “관할경찰관서장”이라 한다)은 제1항에 따른 신고서를 접수하면 신고자에게 접수 일시를 적은 접수증을 즉시 내주어야 한다.

③ 주최자는 제1항에 따라 신고한 옥외집회 또는 시위를 하지 아니하게 된 경우에는 신고서에 적힌 집회 일시 24시간 전에 그 철회사유 등을 적은 철회신고서를 관할경찰관서장에게 제출하여야 한다.

④ 제3항에 따라 철회신고서를 받은 관할경찰관서장은 제8조 제3항에 따라 금지통고를 한 집회나 시위가 있는 경우에는 그 금지통고를 받은 주최자에게 제3항에 따른 사실을 즉시 알려야 한다.

⑤ 제4항에 따라 통지를 받은 주최자는 그 금지통고된 집회 또는 시위를 최초에 신고한 대로 개최할 수 있다. 다만, 금지통고 등으로 시기를 놓친 경우에는 일시를 새로 정하여 집회 또는 시위를 시작하기 24시간 전에 관할경찰관서장에게 신고서를 제출하고 집회 또는 시위를 개최할 수 있다.

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ① 제6조 제1항에 따른 신고서를 접수

한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다. 다만, 집회 또는 시위가 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 초래한 경우에는 남은 기간의 해당 집회 또는 시위에 대하여 신고서를 접수한 때부터 48시간이 지난 경우에도 금지 통고를 할 수 있다.

1. 제5조 제1항, 제10조 본문 또는 제11조에 위반된다고 인정될 때
2. 제7조 제1항에 따른 신고서 기재 사항을 보완하지 아니한 때
3. 제12조에 따라 금지할 집회 또는 시위라고 인정될 때

제14조(확성기등 사용의 제한) ① 집회 또는 시위의 주최자는 확성기, 북, 징, 팽과 리 등의 기계·기구(이하 이 조에서 “확성기 등”이라 한다)를 사용하여 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통령령으로 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시켜서는 아니 된다.

② 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자가 제1항에 따른 기준을 초과하는 소음을 발생시켜 타인에게 피해를 주는 경우에는 그 기준 이하의 소음 유지 또는 확성기등의 사용 중지를 명하거나 확성기 등의 일시보관 등 필요한 조치를 할 수 있다.

제16조(주최자의 준수 사항) ① 집회 또는 시위의 주최자는 집회 또는 시위에 있어서의 질서를 유지하여야 한다.

② 집회 또는 시위의 주최자는 집회 또는 시위의 질서 유지에 관하여 자신을 보좌하도록 18세 이상의 사람을 질서유지인으로 임명할 수 있다.

③ 집회 또는 시위의 주최자는 제1항에 따른 질서를 유지할 수 없으면 그 집회 또

는 시위의 종결(終結)을 선언하여야 한다.

④ 집회 또는 시위의 주최자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 총포, 폭발물, 도검(刀劍), 철봉, 곤봉, 돌덩이 등 다른 사람의 생명을 위협하거나 신체에 해를 끼칠 수 있는 기구(器具)를 휴대하거나 사용하는 행위 또는 다른 사람에게 이를 휴대하게 하거나 사용하게 하는 행위

2. 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 질서를 문란하게 하는 행위

3. 신고한 목적, 일시, 장소, 방법 등의 범위를 뚜렷이 벗어나는 행위

⑤ 옥내집회의 주최자는 확성기를 설치하는 등 주변에서의 옥외 참가를 유발하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제17조(질서유지인의 준수 사항 등) ① 질서유지인은 주최자의 지시에 따라 집회 또는 시위 질서가 유지되도록 하여야 한다.

② 질서유지인은 제16조 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

③ 질서유지인은 참가자 등이 질서유지인임을 쉽게 알아볼 수 있도록 완장, 모자, 어깨띠, 상의 등을 착용하여야 한다.

④ 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자와 협의하여 질서유지인의 수(數)를 적절하게 조정할 수 있다.

⑤ 집회나 시위의 주최자는 제4항에 따라 질서유지인의 수를 조정할 경우 집회 또는 시위를 개최하기 전에 조정된 질서유지인의 명단을 관할경찰관서장에게 알려야 한다.

제18조(참가자의 준수 사항) ① 집회나 시위에 참가하는 자는 주최자 및 질서유지인의 질서 유지를 위한 지시에 따라야 한다.

② 집회나 시위에 참가하는 자는 제16조 제4항 제1호 및 제2호에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제20조(집회 또는 시위의 해산) ① 관할경찰관서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회 또는 시위에 대하여는 상당한 시간 이내에 자진(自進) 해산할 것을 요청하고 이에 따르지 아니하면 해산(解散)을 명할 수 있다.

1. 제5조 제1항, 제10조 본문 또는 제11조를 위반한 집회 또는 시위
2. 제6조 제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 제8조 또는 제12조에 따라 금지된 집회 또는 시위
3. 제8조 제5항에 따른 제한, 제10조 단서 또는 제12조에 따른 조건을 위반하여 교통 소통 등 질서 유지에 직접적인 위험을 명백하게 초래한 집회 또는 시위
4. 제16조 제3항에 따른 종결 선언을 한 집회 또는 시위
5. 제16조 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 질서를 유지할 수 없는 집회 또는 시위

제22조(벌칙) ① 제3조 제1항 또는 제2항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 군인·검사 또는 경찰관이 제3조 제1항 또는 제2항을 위반한 경우에는 5년 이하의 징역에 처한다.

② 제5조 제1항 또는 제6조 제1항을 위반하거나 제8조에 따라 금지를 통고한 집회 또는 시위를 주최한 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제5조 제2항 또는 제16조 제4항을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 100만원

이하의 벌금에 처한다.

④ 그 사실을 알면서 제5조 제1항을 위반한 집회 또는 시위에 참가한 자는 6개월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.

제24조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 50만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 처한다.

1. 제4조에 따라 주최자 또는 질서유지인이 참가를 배제했는데도 그 집회 또는 시위에 참가한 자
2. 제6조 제1항에 따른 신고를 거짓으로 하고 집회 또는 시위를 개최한 자
3. 제13조에 따라 설정한 질서유지선을 경찰관의 경고에도 불구하고 정당한 사유 없이 상당 시간 침범하거나 손괴·은닉·이동 또는 제거하거나 그 밖의 방법으로 그 효용을 해친 자
4. 제14조 제2항에 따른 명령을 위반하거나 필요한 조치를 거부·방해한 자
5. 제16조 제5항, 제17조 제2항, 제18조 제2항 또는 제20조 제2항을 위반한 자