

**집회 및 시위에 관한 법률 시행령
일부개정안(경찰청공고 제2020-8호)에 대한 의견서**

2020. 4. 28.

공권력감시대응팀

(공익인권변호사모임 희망을만드는법, 다산인권센터, 민주주의법학연구회,
인권운동공간 활, 인권운동사랑방, 진보네트워크센터)

**민주사회를 위한 변호사모임
공익인권변론센터**

집회 및 시위에 관한 법률 시행령
일부개정안(경찰청공고 제2020-8호)에 대한 의견서

I. 개정 이유 및 주요 내용

1. 개정이유

심야시간대 주거지역 등에 한해 소음 기준을 강화하고, 최고소음도 기준도입을 통해 집회·시위의 자유와 국민의 평온권(수면권·건강권) 등 보호의 조화를 도모하며, 진행에 정온성이 요구되는 국경일 및 호국·보훈성 기념일 행사장에 대해 개최시간에 한하여 ‘주거지역’ 과 동일한 소음 기준을 적용하여 행사를 보호하고자 함.

2. 주요내용

가. 심야·주거지역 등에 대한 소음기준 강화 (시행령 별표2)

- 야간(해진 후 ~ 해뜨기 전)에서 심야(00~07시)를 별도 구분
- 심야시간에 한해 주거지역·학교·공공도서관·종합병원에 영향을 미치는 소음기준을 강화 (60dB(A)→55dB(A))

나. 최고소음도 기준 도입 (시행령 별표2)

- 기존 등가소음도(Leq)와 병행해 최고소음도(Lmax) 기준을 신설, 대상 지역과 시간에 따라 95~75dB(A)로 차등 설정

- ‘1시간 내 3회 이상’ 최고소음도 기준 초과 시 위반

다. 국경일, 호국·보훈성 기념일(국가보훈처가 주관 부처인 기념일, 국군의 날, 경찰의 날) 행사장에 영향을 미치는 소음에 대해 ‘주거지역’ 수준으로 규정 (시행령 별표2)

- 개최시간에 한하여 ‘주거지역’ 기준 적용

II. 검토의견

1. 의견의 요지 : 반대의견

○ 위 개정령안은 과도한 소음기준 설정, 자의적인 심야시간대 신설 등으로 헌법상 보장된 집회의 자유를 본질적으로 침해하고 있는바, 위와 같은 개정에 전부 반대함

2. 집회 소음 규제의 한계

○ 대법원은 “집회나 시위는 다수인이 공동목적으로 회합하고 공공장소를 행진하거나 위력 또는 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위로서 그 회합에 참가한 다수인이나 참가하지 아니한 불특정 다수인에게 의견을 전달하기 위하여 어느 정도의 소음이 발생할 수밖에 없는 것은 부득이한 것이므로 집회나 시위에 참가하지 아니한 일반 국민도 이를 수인할 의무가 있다고 할 수 있으며, 합리적인

범위에서는 확성기 등 소리를 증폭하는 장치를 사용할 수 있고 확성기 등을 사용한 행위 자체를 위법하다고 할 수는 없다” 고 설시함(대법원 2004. 10. 15. 선고 2004도4467 판결 등)

- 즉, 집회·시위에서 발생하는 소음은 그 특성상 수반되는 것으로 이것이 과도하지 않은 한 집회의 자유에 의해 보장되어야 함. 일반 시민들 역시 이러한 원칙을 충분히 이해하고 있음. 경찰청이 2019 성인 1,500명을 대상으로 실시한 ‘집회 소음 규제 관련 국민 여론조사’에 따르면 응답자의 69.9%가 “집회의 자유 보장을 위하여 집회 소음에 대해 감수할 필요가 있다” 고 응답함

- 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’이라 함) 제14조는 확성기 등 사용에 있어 소음기준을 시행령에 위임하고 있음. 그러나 집시법의 목적이 집회의 자유를 보호하기 위함이라는 것과 위와 같이 집회에서의 소음 역시 집회의 자유의 일부로서 보장되어야 함을 고려한다면, 시행령에 따른 소음기준은 집회의 자유를 과도하게 침해해서는 안 된다는 위법령의 한계를 준수해야만 함.

3. 개정령안의 구체적 문제점

가. 심야·주거지역 55dB 기준은 집회의 자유를 본질적으로 침해함

- 개정령안은 현행 시행령이 야간(해진 후 - 해뜨기 전) 주거지역에 대해 등가소음도 60dB의 기준을 설정한 것에 대해, 심야(00시 - 07시) 시간대

를 신설하고 심야·주거지역은 55dB로 하여 소음기준을 5dB 강화하고 있음

- 이러한 5dB의 차이는 결코 작은 것이 아님. dB은 로그척도 ($dB = 10 \times \log_{10} \frac{P_1}{P_0}$)로서 dB이 증가함에 따라 음량은 지수적으로 증가

함. 이에 따라 60dB과 55dB에서의 음량 차이는 $10^{\frac{5}{10}} = 3.16$ 임. 즉, 개정령안은 기존에 비해 심야·주거지역에서 음량을 약 1/3로 낮출 것을 요구하고 있는 것임

- 환경부가 주관하는 국가소음정보시스템에 따르면 60dB는 보통회화, 조용한 승용차에서 발생하는 소음 정도임.¹⁾ 집회가 다수의 사람이 회합하는 것으로서 일정 정도의 소음이 발생할 수밖에 없다는 것을 고려하면, 보통회화 수준인 60dB보다 1/3로 음량을 낮출 것을 요구하는 개정령안은 심야시간대에 사실상 집회를 금지하는 것으로, 이는 집회의 자유를 본질적으로 침해하는 것임

- 또한 생활소음의 규제기준을 설정한 「소음진동규제법 시행규칙」은 야간(22:00-05:00) 주거지역의 경우 옥외 설치한 확성기의 소음기준을 60dB로 하고 있음. 이에 따라 개정령안이 시행될 경우 헌법상 집회의 자유에 의해 보장되어야 할 집회 소음이 생활 소음보다도 더 규제되는 불합리한 결과가 초래되는바, 이 역시 집회의 자유에 대한 본질적인 침해임

1) <http://www.noiseinfo.or.kr/about/info.jsp?pageNo=942>

나. 심야시간대(00시 - 07시)의 자의적인 설정

- 현행 시행령이 야간과 주간을 해가 뜨기 전과 후로 구분하는데 비해 개정령안은 07시를 기준으로 설정하고 있음. 그러나 07시는 한겨울을 제외하고는 모두 해가 뜬 이후의 시간으로, 일반인들의 통념에 비추어 보아도 심야시간대라고 볼 수 없음
- 또한 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2010헌가2·2012헌가13 결정에 따르면 야간 시위는 금지되나 이 때의 야간은 ‘00시부터 해가 뜨기 전’ 까지 임. 그리고 「소음진동규제법 시행규칙」은 야간을 ‘22시 - 05시’ 로 규정하고 있고, 「공직선거법」은 야간연설을 금지하고 있으나 이 역시 ‘23시 - 06시’ 임. 즉 어떠한 법령도 07시를 야간·심야로 보고 규제를 하고 있지 않는 것임. 그럼에도 개정령안은 07시를 심야로 설정하고 소음 기준을 강화하고 있는바, 이는 결국 자의적인 시간 설정으로 집회의 자유를 침해함

다. 국경일 등을 특별히 보호할 정당한 목적이 없음

- 개정령안은 국경일, 호국·보훈성 기념일에 대해 주거지역과 동일한 기준으로 소음을 규제하는 내용을 담고 있음. 그러나 주거지역에서의 소음 규제는 인근 주민들의 주거, 평온권 보장이라는 목적의 정당성이 일응 인정된다 할 수 있으나, 국경일 등의 행사의 정온성을 유지하는 것은 시민들의 기본권 보장과 전혀 무관한 사항이며 이것이 헌법적으로 보호되

어야 할 만큼의 가치를 지니고 있다고 볼 수 없음. 따라서 국경일 등 행사 보호를 목적으로 소음기준을 강화하는 것은 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 제한의 목적, 한계를 전혀 준수하지 않은 것으로 그 자체로 위헌·위법임

- 또한 개정령안이 규정한 행사들이 모두 정온성을 요구하지도 않음. 가령 국군의 날은 전투기들의 편대비행이 이루어지는 등 무기사열을 주된 행사내용으로 하고 있는바, 행사 그 자체로 발생하는 소음이 상당함. 그럼에도 행사장 주변 전체를 주거지역과 동일하게 소음을 규제하겠다는 것은 정당한 목적 없이 집회의 자유를 과도하게 침해하는 것임.²⁾

라. 비교법적으로도 개정령안은 과도한 규제임

- 외국의 경우 집회의 자유를 폭넓게 규정하며 집회 소음에 대해 별도로 규제하고 있지 않거나, 설령 규제하더라도 집회의 자유를 보장해야 한다는 원칙을 분명히 하고 있음
- 독일, 프랑스, 영국의 경우 집회소음과 관련해 별도 법규가 없고, 생활소음·공장소음 등 소음 일반법규만이 존재함. 이에 따라 집회의 자유를 보장해야 한다는 기본 원칙을 준수하면서 개별 상황에 따라 소음에 대한 대응이 이루어짐

2) 이와 같은 이유로 국경일 등 행사에서의 소음 규제를 찬성하는 입장에서도 행사시간 전체에 대한 규제는 이야기하고 있지 않음.
“통상적으로 이러한 기념일 행사의 전체 식순 시간 중에서 애국가 제창과 묵념 시간인 국민의례와 대통령 등의 기념사를 하는 시간대까지로 한정하여 향후 집시법 시행령 제14조의 별표 2에서 해당 집회 소음을 규제하는 것이 바람직하다.” - 이희훈, 「최근 우리나라의 집회 소음 문제에 대한 입법적 개선방안」, 『인권과 정의』 통권 제486호, 2019, 77쪽.

- 미국 역시 집회 소음만을 별도로 규제하는 규정은 없고 각 주별로 소음 일반에 대한 규제가 존재. 이 중 미국의 정치적 중심지인 워싱턴 D.C의 경우 소음규제법(District of Columbia Noise Control Act)에 의해 소음을 규제(주거지역 주간 60dB)하고 있으나, 노동조합 시위를 비롯해 수정헌법 제1조 시위(First Amendment demonstrations), 즉 집회의 자유가 보장되는 집회·시위의 경우는 보다 완화된 기준(주간 80dB)을 설정하고 있음.
- 일본의 경우 각 도도부현에서 조례를 제정해 최고소음도를 85dB로 규정하고 있음. 그러나 한편으로 해당 조례들은 집회의 자유를 최대한 보장해야 한다는 원칙을 규정하고 있음. 가령 도쿄도 「확성기에 의한 폭소음 규제에 관한 조례」 제2조는 “이 조례의 적용에 있어서는, 집회, 결사 및 표현의 자유 및 노동자의 단결, 단체행동 권리 기타 일본국헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 제약하지 않도록 해야 한다”고 명시하고 있음
- 이상과 같이 외국의 경우 집회의 자유를 최대한 보장해야 한다는 원칙에 따라 집회 소음을 별도로 규제하지 않거나 하더라도 최소한에 그치고 있음. 이에 비해 개정령안은 생활소음보다도 과도한 집회소음 기준을 설정하고 있는바, 이는 비교법적으로 보더라도 과도한 제한임.

4. 결어

- 경우에 따라 집회에서 발생하는 소음으로 주민들의 주거, 평온한 생활에 불편이 초래될 수 있고 이에 대해 조화로운 해결 방안을 찾아야 한다는 것에는 동의함. 그러나 이 경우에도 집회의 자유와 주민들의 주거, 평온권 모두가 최대한 보장되는 방안이 고려되어야 함

- 그럼에도 개정령안은 소음 기준을 과도하게 강화하고 자의적인 시간대를 설정함으로써 사실상 심야 집회를 불가능하게 만들고 있음. 또한 주거, 평온권과는 전혀 무관한 국경일 등 행사에서까지 과도한 소음기준을 설정하고 있음. 이는 집회의 자유에 대한 본질적 침해이자 집시법 제14조 위임법령의 한계를 넘는 것으로 위헌·위법하다 할 것임

- 결론적으로 개정령안은 전면 재고되어야 함 (이상).

2020. 4. 28.

공권력감시대응팀

민주사회를 위한 변호사모임
공익인권변론센터