

보도자료

집회·시위를 위한 인천애들 잔디마당의 사용을 제한하는 인천광역시 조례 조항에 관한 헌법소원 사건

[2019헌마1417 인천애(愛)들의 사용 및 관리에 관한 조례 제6조 등
위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2023년 9월 26일 재판관 전원일치 의견으로, 집회·시위를 위한 인천애들 잔디마당의 사용허가를 예외 없이 제한하는 ‘인천애(愛)들의 사용 및 관리에 관한 조례’ (2019. 9. 23. 인천광역시조례 제 6255호로 제정된 것) 제7조 제1항 제5호 가목이 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. [\[위헌\]](#)



2023. 9. 26.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인들은 인천광역시에서 거주·활동하는 자연인 또는 법인·단체이다. 인천광역시는 인천 남동구 구월동 시청사 부지 가장자리에 설치되어 있던 외벽과 화단 등을 철거하여 잔디마당과 그 경계 내 부지에 광장을 조성하고(이하 이들을 합하여 ‘잔디마당’이라 한다), 시청 앞 도로 건너편 미래광장에 있었던 다목적 광장과 수경공간에 ‘바닥분수 광장’과 ‘음악분수 광장’을 조성하였으며(이하 이들을 합하여 ‘분수광장’이라 한다), 잔디마당과 분수광장을 서로 연결하였다. 인천광역시는 잔디마당과 분수광장 일대의 명칭을 ‘인천애(愛)뜰’(이하 ‘인천애뜰’이라 한다)이라 정하고, 2019. 11. 1.부터 일반인에게 널리 개방하였다.
- 청구인들은 잔디마당에서 ‘인천애뜰, 모두를 위한 뜰’이라는 이름으로 집회를 개최하기 위하여, 2019. 12. 13. 잔디마당에 대한 사용허가 신청을 하였으나, 인천광역시장은 잔디마당에서 집회 또는 시위를 하려고 하는 경우 그 사용허가를 할 수 없도록 규정한 ‘인천애(愛)뜰의 사용 및 관리에 관한 조례’ 제7조 제1항 제5호 가목을 들어 이를 허가하지 않았다.
- 이에 청구인들은, ‘인천애(愛)뜰의 사용 및 관리에 관한 조례’ 제6조, 제7조가 청구인들의 집회의 자유 등 기본권을 침해한다고 주장하며, 2019. 12. 20. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

이 사건 심판대상은 ‘인천애(愛)뜰의 사용 및 관리에 관한 조례’(2019. 9. 23. 인천광역시조례 제6255호로 제정된 것, 이하 ‘이 사건 조례’라 한다) 제7조 제1항 제5호 가목(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

인천애(愛)뜰의 사용 및 관리에 관한 조례(2019. 9. 23. 인천광역시조례 제6255호로 제정된 것)

제7조(사용허가 또는 제한) ① 시장은 제6조에 따른 신청이 있는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당되지 않은 경우에 한하여 허가할 수 있다.

5. 인천애뜰의 잔디마당과 그 경계 내 부지를 사용하고자 하는 사항 중 다음 각
목에 해당하는 경우
가. 집회 또는 시위

□ 결정주문

인천애(愛)뜰의 사용 및 관리에 관한 조례(2019. 9. 23. 인천광역시조례 제 6255호로 제정된 것) 제7조 제1항 제5호 가목은 헌법에 위반된다.

□ 이유의 요지

● 법률유보원칙 위반 여부에 대한 판단(소극)

- 이 사건 조례는 지방자치법 등에 근거하여 인천광역시 소유의 공유재산이자 공공시설인 인천애뜰의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규율하기 위하여 제정된 것이다.
- 따라서 심판대상조항은 법률의 위임 내지는 이에 근거하여 규정된 것이므로, 법률유보원칙에 위배되는 것으로 볼 수 없다.

● 과잉금지원칙 위반 여부에 대한 판단(적극)

- 잔디마당에서 집회·시위가 평화적으로 이루어지지 않을 경우 이와 근접한 시청사의 안전과 기능 유지에 직접적인 위협이 되므로, 심판대상조항은 시청사의 안전과 기능을 확보하기 위한 것이다. 또한, 심판대상조항은 집회·시위 참여자의 잔디마당에 대한 독점적·배타적 사용을 차단하여, 집회·시위에 참여하지 않는 시민이 자유롭게 잔디마당을 산책, 운동, 휴식 등의 장소로 이용할 수 있도록 하기 위한 것이기도 하다. 이러한 입법목적은 정당하고, 집회·시위를 위한 잔디마당 사용허가를 전면적·일률적으로 제한하는 것은 이에 적합한 수단이다.
- 잔디마당은 도심에 위치하고 일반인에게 자유롭게 개방된 공간이며, 접근하기 편리하고 다중의 이목을 집중시키기에 유리하여, 인천광역시 또는 그 인근 지역에 거주하거나 생활근거지를 둔 다수인이 모여 공통의 의견을 표명하기에 적합하다. 특히 잔디마당을 둘러싸고 인천광역시, 시의회 청사 등이 자리 잡고 있으므로, 지방자치단체의 행정사무에 대한 의견을 표명하려는 목적이나 내용의 집회를 여는 경우에는 장소와의 관계가 매우 밀접하여 상징성이 큰 곳이다.

이러한 장소적 특성을 고려하면, 집회 장소로 잔디마당을 선택할 자유는 원칙적으로 보장되어야 하고, 공유재산의 관리나 공공시설의 설치·관리 등의 명목으로 일방적으로 제한되어서는 안 된다.

- 잔디마당에서 집회·시위가 개최되는 경우 시청사의 안전과 기능 유지에 위협이 될 수도 있으나, 인천광역시가 스스로 결단하여 시청사에 인접한 곳까지 개방된 공간을 조성한 이상, 이는 불가피한 측면이 있다. 인천광역시로서는 시청사 보호를 위한 방호인력을 확충하는 등의 대안 마련을 통하여, 잔디마당에서의 집회·시위를 전면적으로 제한하지 않고도 시청사의 안전과 기능 유지라는 입법 목적을 달성할 수 있다.
- 잔디마당이 현재 일반인에게 널리 개방되어 자유로운 통행과 휴식 등 공간으로 활용되고 있는 이상, 이곳이 여전히 국토계획법상 공공청사 부지에 속하고, 집회·시위를 목적으로 한 분수광장의 사용이 용이하다는 점만으로, 심판대상조항에 따른 제한이 정당화될 수 없다. 따라서 심판대상조항은 침해의 최소성 요건을 갖추지 못하였다.
- 심판대상조항을 통하여 시청사의 안전과 기능을 확보하고, 공무원이 외부로부터의 심리적 압력을 받지 않고 공무에 집중할 수 있는 환경이 조성되며, 집회·시위의 영향을 받지 않고 잔디마당을 산책, 운동, 휴식을 위한 공간으로 사용하려 하는 사람의 편익이 증진될 여지가 있는 반면, 잔디마당을 집회 장소로 선택할 자유는 완전히 제한되는바, 공공에 위협을 야기하지 않고 시청사의 안전과 기능에도 위협이 되지 않는 집회나 시위까지도 예외 없이 금지되는 불이익이 발생하게 된다. 그렇다면 심판대상조항으로 인하여 제한되는 사익이 위공익보다 중대하여, 심판대상조항은 법익의 균형성 요건도 갖추지 못하였다.
- 그렇다면 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 청구인들의 집회의 자유를 침해한다.

결정의 의의

- 헌법재판소 선례는, ‘집회 장소가 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 보장

된다’는 점을 강조한 바 있다(헌재 2003. 10. 30. 2000헌바67등 참조).

- 잔디마당은 인천광역시 스스로 결단하여 종래의 시청사 외벽 등을 철거하고 새롭게 조성한 공간으로, 평소 일반인에게 자유롭게 개방되어 있으며, 도심에 위치하여 도보나 대중교통으로 접근하기 편리하고 다종의 이목을 집중시키기에 유리하며, 주변에 지방자치단체 주요 행정기관들의 청사가 있다.
- 헌법재판소는 위와 같은 잔디마당의 장소적 특성과 현황을 고려할 때, 집회 장소로 잔디마당을 선택할 자유는 원칙적으로 보장되어야 하고, 공유재산의 관리나 공공시설의 설치·관리 등의 명목으로 일방적으로 제한되어서는 안 되지만, 집회·시위를 목적으로 하는 경우에는 잔디마당의 사용을 전면적·일률적으로 제한하는 심판대상조항이 과잉금지원칙에 위배된다고 판단하였다.
- 한편, 잔디마당에서의 집회·시위는 ‘집회 및 시위에 관한 법률’에 따른 절차 및 제한을 준수하여야 하므로, 심판대상조항을 위헌으로 선언하더라도 시청사의 안전과 기능 보장, 시민의 자유로운 이용이라는 목적은 달성될 수 있을 것이다.