

국민과 함께하는 **정의의 파수꾼**

2024. 5. 30. 보도자료

공보관실 02)708-3411 / 팩스 02)766-7757



제 목 : 5월 선고 즉시보도 외 사건 보도자료

우리 재판소에서 2024. 5. 30.(목) 선고한 심판사건 결정요지 등 (즉시보도 외 사건 보도자료)을 보내 드리오니 참고하시기 바랍니다.

- 일시 : 2024. 5. 30.(목) 14:00 ~
- 장소 : 헌법재판소 대심판정

붙임: 즉시보도 외 사건 보도자료 3건. 끝.

보도자료

□□호 사고에 대한 대한민국 정부의 구호조치 사건

[2014헌마1189등 신속한 구호조치 등 부작위 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2024. 5. 30. 재판관 5 : 4의 의견으로, 2014. 4. 16. □□호가 전남 진도군 조도면 병풍도 북방 1.8마일 해상에서 기울기 시작한 때부터 대한민국 정부가 행한 구호조치에 대한 헌법소원심판청구는 권리보호이익이 소멸하였고 예외적인 심판청구이익도 인정되지 아니하여 부적법하다는 결정을 선고하였다. [각하] 이에 대하여, 이 사건 심판청구는 예외적인 심판청구이익이 인정되며, 대한민국 정부의 위 구호조치는 과소보호금지원칙에 반하여 희생자들에 대한 생명권 보호의무를 다하지 않은 것이므로 유가족들의 행복추구권을 침해한다는 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미의 반대의견이 있었다.



2024. 5. 30.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 주식회사 ○○ 소유의 □□호는 2014. 4. 15. 21:00경 △△고등학교 학생 325명, 교사 14명, 일반인 104명, 선원 33명 등 총 476명의 인원과 짐을 실은 상태로 인천에서 제주도로 출항하였다. □□호는 2014. 4. 16. 08:48경 전남 진도군 조도면 병풍도 북방 1.8마일 해상에 이르러 우현 변침을 시도하던 중 선체가 급속히 기울면서 복원력을 상실하여 좌현으로 약 30도 전도되었으며, 결국 10:17경 108.1도까지 기운 후 10:31경 선수의 일부만 남기고 침몰하였다. 그 결과 탑승인원 476명 중 299명은 □□호에서 탈출하지 못하여 사망하고 5명은 실종되었다(이하 ‘□□호 사고’라 한다).
- 청구인들 중 일부는 □□호 사고로 사망한 자이며(이하 ‘희생자인 청구인들’이라 한다), 나머지 청구인들은 위 사고로 사망한 자들의 유가족이다(이하 ‘유가족인 청구인들’이라 한다).
- 청구인들은 □□호가 기울기 시작한 때부터 완전히 침몰하기까지 국민의 생명을 구호할 의무를 진 피청구인이 신속하고도 유효·적절한 구호조치를 취하지 아니한 부작위로 인하여 청구인들의 기본권이 침해되었다고 주장하며, 2014. 12. 31. 및 2015. 1. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은, 2014. 4. 16. □□호가 전남 진도군 조도면 병풍도 북방 1.8마일 해상에서 기울기 시작한 때부터 피청구인이 행한 구호조치(이하 ‘이 사건 구호조치’라 한다)가 국민에 대한 생명·신체의 안전에 대한 보호의무를 다하지 못한 것으로서 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

□ 결정주문

- 이 사건 심판청구를 모두 각하한다.

□ 법정의견 요지 (재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 이영진, 재판관 김형두, 재판관 정형식)

1. 권리보호이익 및 심판청구이익 인정 여부

- □□호 사고는 2014. 4. 16. 발생하였고, □□호 사고에 관한 이 사건 구호조치는 이 사건 심판청구가 제기되기 전에 종료되었으므로, 이 사건 심판청구는 권리보호이익이 없었던 경우에 해당된다.
- 다만, 이 사건 심판청구에 있어 예외적으로 심판청구이익을 인정할 것인지 문제된다. 심판청구이익은 침해행위가 이미 종료되었더라도 헌법적으로 그 해명이 긴요한 경우에 예외적으로 인정되는 것이므로, 공권력 행사에 대하여 위헌성이 아니라 단지 '위법성'이 문제되는 경우에는 가사 유사한 침해행위가 반복될 가능성이 있다 하더라도 그 헌법적 해명의 필요성이 인정되지 아니한다(헌재 2016. 10. 27. 2014헌마626 참조).
- □□호 사고의 경우, 피청구인의 구호조치가 적절했는지 여부는 개별 기관 등이 해난사고와 관련된 법령이나 매뉴얼 등을 준수하였는지를 기초로 판단하게 된다. 즉, □□호 사고 당시 '재난 및 안전관리 기본법', 수난구호법, 국가위기관리기본지침 및 관련 매뉴얼이 시행되고 있었고, 개별 기관 등이 이러한 법령과 매뉴얼의 조치를 이행하였는지 여부는 공권력 행사의 위헌성 판단 문제라기 보다는 법령의 해석·적용에 관한 것으로서, 위법성 문제로 귀결된다.
- 그런데 법원은, 형사적으로 □□호 사고 관련자들에 대한 수난구호법위반죄 등 인정 여부를 판단하였고, 민사적으로 관련 공무원들의 직무집행상 과실에 의한 위법행위와 그에 따른 국가배상책임을 인정하여, □□호 사고와 관련된 구호조치의 위법성에 관한 구체적인 판단이 이루어진 상황이다. 한편, □□호 사고 이후 입법자는 '재난 및 안전관리기본법'을 제정하여 재난대응체계를 정비하고 신속한 긴급구조가 가능하도록 하여 재난 안전에 대한 대응을 강화하였다.
- 과거 헌법재판소는 미국산 쇠고기 수입위생조건 사건에서 국민의 생명과 안전에 관한 국가의 기본권 보호의무의 내용에 대해 밝힌 바 있고(헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419등 참조), 박근혜 대통령 탄핵심판 사건에서 □□호 참사로 인하여 곧바로 대통령의 생명권 보호의무 위반을 인정하기 어렵다고 판단한 바 있다(헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1 참조).
- 결국 □□호 사고와 같은 대형 해난사고로부터 국민의 생명을 보호할 국가의 포괄적 의무가 있음은 종래 헌법재판소가 해명한 바 있고, 다만 구체적인 구호조치의 내용은 관련 법령의 해석·적용의 문제로서 이미 법원을 통해 구체적

인 위법성이 판단되어 그 민·형사적 책임이 인정되었으므로, 이 사건에서 헌법적 해명의 필요성을 이유로 예외적인 심판청구이익을 인정하기 어렵다.

○ 따라서 이 사건 심판청구는 부적법하다.

□ **반대의견 요지 (재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미)**

1. 심판청구이익 인정 여부

○ 기본권 침해사유가 이미 종료되어 청구인의 주관적 권리구제에 도움이 되지 않는 경우라도, 당해사건에 대한 본안판단이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항이어서 그 해명이 헌법적으로 중요한 의미를 지니고 있는 경우나, 그러한 침해사유가 앞으로도 반복될 위험이 있는 경우에는 예외적으로 심판청구이익을 인정할 수 있다(헌재 2008. 5. 29. 2007헌마712 참조).

○ ㉠ □□호 사고와 같이 재해에 준하는 대형 해난사고로 국민의 생명권이 위협을 받는 상황에서 국가의 기본권 보호의무 이행에 관한 문제는 앞으로 반복될 가능성이 있는 점, ㉡ 헌법 제10조 후문과 제34조 제6항이 재해로부터 국민의 기본권을 보호할 국가의 의무를 선언함에도 불구하고, 재해에 준하는 대형 해난사고에서 국가의 생명권 보호의무가 제대로 이행되었는지 여부에 대한 헌법재판소의 확립된 결정은 없는 점, ㉢ □□호 사고에 관한 법원의 확정판결이 있지만 이는 ‘관련자 개개인의 형사처벌 여부’와 ‘국가배상 인정 여부’에 관한 것으로서, ‘피청구인의 헌법상 기본권 보호의무 위반 여부’가 문제되는 이 사건 심판청구와 서로 다른 헌법적 의미를 지니고 있는 점, ㉣ 이 사건 심판청구는 만연한 안전불감증을 지적받는 우리 사회의 해양 안전관리 실태와 구체적인 위기상황에 대응할 피청구인의 책임을 헌법적으로 규명하기 위한 유일한 방법인 점을 고려할 때, 심판청구이익을 인정할 수 있다.

2. 과소보호금지원칙 위반 여부

○ 국가가 국민의 생명권에 대한 보호의무를 다하지 않았는지 여부를 헌법재판소가 심사할 때에는 과소보호금지원칙에 따라 ‘국가가 이를 보호하기 위하여 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가’를 기준으로 삼아야 한다. □□호는 2014. 4. 16. 08:48경 우현 변침을 시도하던 중 선체가 급속히 기울면

서 복원력을 상실하여 좌현으로 약 30도 전도되었고, 10:31경 침몰하였다. 그 결과 탑승자 중 299명은 침몰하는 □□호에서 탈출하지 못하여 사망하고 5명은 실종되었는데, 이러한 과정에서 이 사건 구호조치가 희생자들에 대한 생명권 보호의무를 다 하지 않은 것으로서 과소보호금지원칙에 위반되는지 문제된다.

- 첫째, □□호 사고 발생 후 초기상황에 대한 정보파악과 취득에 관한 문제이다. □□호 사고가 발생한 후 초기 상황에서 각급 구조본부가 효율적인 교신체계를 확립하여 승객·승무원의 신고 등을 통하여 취득한 □□호 사고와 승객들의 대기상황 정보를 상세히 확인하고 이를 각 구조본부와 현장구조세력과 공유하였다면, 함정과 항공기가 사고 현장으로 출동하는 과정에서 상황을 미리 인지하여 보다 적극적인 승객 구조를 준비할 수 있었다. 그러나 목포해양경찰서·서해지방해양경찰청·해양경찰청은 신고전화와 교신을 통해 □□호의 기울기와 승객 대부분이 선내에 머물르고 있다는 사실을 알았음에도 어느 한 기관도 통합적으로 정보를 관리하지 못했고, 주도적·적극적으로 다른 구조본부나 현장구조세력에 전파하지 아니하였다.
- 둘째, 현장구조세력의 구조방식에 관한 문제이다. 신고를 받고 123정, 헬기 3대, 초계기 1대가 사고 해역에 도착하였다. 그러나 123정장은 승조원들로 하여금 □□호 선체 밖으로 빠져나오는 일부 승객들을 123정에 태우는 방식으로 구조작업을 진행하지만, 승객 대부분이 선내에 머물고 있다는 사정을 알았음에도 123정의 방송장비를 통해 적극적으로 승객들의 퇴선을 유도하는 조치를 하지 않았다. 헬기와 초계기 역시 □□호 선체 밖에 나와 있던 승객만 구조하는데 그쳤고, 항공구조사들이 □□호 선내에 진입하여 통로를 개방하거나 승객들을 선체 밖으로 유도하는 등의 적극적인 조치를 하지 않았다.
- 셋째, 해양경찰 지휘부의 판단과 지휘에 관한 문제이다. 승조원 구조 경험이 풍부하였던 목포해양경찰서장은 지역구조본부의 장으로서 사고현장으로 이동하여 필요한 사항을 파악하고 효율적으로 지휘할 수 있었지만, 사고현장으로 출동하는 512호 헬기에 탑승하지 않고 3009함에 머물렀다. 또한 □□호는 6,647톤 규모의 대형 여객선이었음에 반하여 123정은 100톤 규모의 소형 경비정이었으므로, 사고규모에 비해 구조역량이 충분하지 않았다. 해양경찰 지휘부가 사고현장에 가까이 위치한 123정장을 현장지휘관으로 지정한 것은 불가

피한 측면이 있었지만, 사고 규모에 맞는 후속조치를 적절히 취하지 못했다. 특히 목포해양경찰서·서해지방해양경찰청·해양경찰청 등 어느 지휘부도 123 정장과 승조원들로 하여금 □□호 승객들에 대해 퇴선조치를 할 것을 적시에 정확하게 지시하지 않았다.

- 넷째, 대통령과 청와대의 대응에 관한 문제이다. 대통령은 헌법상 행정부의 수반이자 최종결정권자로서 집행에 대한 최고의 지휘·감독권을 부여받는다. 대통령이 사고의 심각성을 인식하였다면 청와대 상황실로 이동하여 실시간으로 현황을 보고받고 필요한 조치가 무엇인지 파악하여 그에 맞게 국가적 역량을 동원함으로써 재난대응을 총괄·지휘·감독할 수 있다. 그러나 대통령은 □□호 사고 발생시부터 침몰시까지의 물론 상당한 시간이 경과할 때까지 관저에 머물며 서면과 전화보고만 받았고, 17:15경 중대본을 방문하기까지 구체적인 지휘를 하지 않았다. 한편 청와대는 09:19경 □□호 사고 발생 사실을 인지한 즉시 해양경찰 지휘부와 상황에 관한 정보를 공유하면서 대통령에게 상황을 정확히 보고하여 대통령으로 하여금 사고에 대하여 총괄·지휘하도록 하였어야 한다. 그러나 청와대 국가안보실과 비서실은 관저에 머물던 대통령에게 서면과 전화로만 보고하였고, 현장에서 구조활동 진행 중인 해양경찰이나 구조업무를 지원하는 다른 국가기관의 가용자산들을 통합적으로 조정·통제하는 역할을 수행하지 못했다.
- □□호 사고의 직접적인 원인은, □□호를 불법개조하여 복원성을 약화시켰음에도 과적과 고박불량 상태로 출항시킨 ‘주식회사 ○○’, 그리고 □□호 급변침으로 상황을 악화시켰음에도 승객 대피에 관한 기본적 의무를 이행하지 아니한 채 자신들만 먼저 탈출한 ‘□□호 선장 및 선원’에게 있음은 분명하다. 다만, 사고 당시의 맑은 날씨, 조류의 흐름과 수온, 인근 해역에서 대기 중인 선박, 바다에 뛰어든 승객 대부분이 구조된 점을 고려하면, 구조작업이 적절한 방법에 따라 효율적으로 진행되었다면 인명피해를 현저히 감소시킬 수 있었을 것으로 판단된다. 그러나 ㉠ □□호 초기상황에 대한 정보파악과 취득에 관한 문제, ㉡ 현장구조세력의 구조방식에 관한 문제, ㉢ 해양경찰 지휘부의 판단 및 지휘에 관한 문제, ㉣ 대통령과 청와대의 대응에 관한 문제가 복합적으로 작용함에 따라, 국민의 생명을 보호하기에 적절하고 효율적인 최소한의 조치가 이루어지지 못하게 되었음을 알 수 있다. 사정이 이와 같다면, 피청구인의 이 사건 구호조

치는 과소보호금지원칙에 반하여 희생자들에 대한 생명권 보호의무를 다하지 않은 것으로 평가되므로, 결국 유가족인 청구인들의 행복추구권을 침해한다.

보도자료

선박 감항성 결함의 미신고행위에 대한 형사처벌 사건

[2020헌바234 선박안전법 제84조 제1항 제11호 등 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2024년 5월 30일 재판관 6:3의 의견으로, 누구든지 선박의 감항성의 결함을 발견한 때에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다고 규정한 구 선박안전법 제74조 제1항 중 '선박의 감항성의 결함'에 관한 부분과, 선박소유자, 선장 또는 선박직원이 위와 같은 신고의무를 위반한 경우 처벌하도록 하는 같은 법 제84조 제1항 제11호 중 제74조 제1항의 '선박의 감항성의 결함'에 관한 부분에 대하여 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [합헌]

이에 대하여는 위 조항들이 죄형법정주의의 명확성원칙과 책임과 형벌 간의 비례원칙에 반하여 헌법에 위반된다는 재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 정형식의 반대의견이 있다.



2024. 5. 30.
헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 청구인 ○○ 주식회사(이하 ‘선사’라 한다)는 철광석, 석탄 등 원자재의 해상화물운송을 목적으로 설립된 법인이며, 청구인 김□□은 위 선사의 대표이사이다. 청구인 김△△은 위 선사의 해사본부장이고, 청구인 변◆◆과 청구인 박▲▲은 청구인 선사의 공무감독으로 근무하면서 선박의 수리나 유지·보수, 선박검사의 준비 등에 관한 업무를 수행하였던 사람이다.
- 청구인 선사 소속 광석 화물선 ★★호가 2017. 3. 31. 남대서양 해역에서 침몰하면서 선원 22명이 실종되는 사고가 발생하였다. 수사 결과 청구인들은 ‘2016. 5.경 ★★호의 3번, 4번 평형수 탱크 사이 횡격벽이 휘어져 횡격벽에 부착된 수직보강재가 흰 사실’과 ‘2017. 2.경 ◆◆호의 상갑판 등 선체에서 좌굴이 발생하고, 여러 화물창과 평형수 탱크에 균열이 발생하여 누수가 생긴 사실’을 알고도 이를 신고하지 아니함으로써, 선박의 감항성의 결함을 발견한 자에게 해양수산부장관에 대한 신고의무를 부과하는 구 선박안전법 제74조 제1항 및 위 신고의무 위반에 대한 벌칙조항인 같은 법 제84조 제1항 제11호를 위반하였다는 혐의로 기소되었다.
- 청구인들은 1심 계속 중 위 조항들에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였으나, 부산지방법원은 2020. 2. 18. 위 신청을 기각하였고, 위 기각결정과 함께 청구인 김□□을 징역 6개월에 집행유예 1년, 청구인 김△△을 징역 1년에 집행유예 2년, 청구인 변◆◆을 벌금 300만 원, 청구인 박▲▲을 벌금 300만 원, 청구인 선사를 벌금 1,500만 원에 각 처한다는 판결을 선고하였다. 이에 청구인들은 2020. 3. 24. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 선박안전법(2015. 1. 6. 법률 제12999호로 개정되고, 2020. 2. 18. 법률 제17028호로 개정되기 전의 것) 제74조 제1항 중 ‘선박의 감항성의 결함’에 관한 부분(이하 ‘신고의무조항’이라 한다) 및 같은 법 제84조 제1항 제11호 중 제74조 제1항의 ‘선박의 감항성의 결함’에 관한 부분(이하 ‘벌칙조항’이라 하고, 이를 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 선박안전법(2015. 1. 6. 법률 제12999호로 개정되고, 2020. 2. 18. 법률 제17028호로 개정되기 전의 것)

제74조(결함신고에 따른 확인 등) ① 누구든지 선박의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.

제84조(벌칙) ① 선박소유자, 선장 또는 선박직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

11. 제74조 제1항에 따른 선박의 결함신고를 하지 아니한 때

[관련조항]

선박안전법(2007. 1. 3. 법률 제8221호로 전부개정된 것)

제1조(목적) 이 법은 선박의 감항성(堪航性) 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 재산을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “감항성”이라 함은 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능을 말한다.

구 선박안전법(2009. 12. 29. 법률 제9871호로 개정되고, 2020. 2. 18. 법률 제17028호로 개정되기 전의 것)

제84조(벌칙) ④ 선박소유자의 대리인(선박소유자가 법인인 경우 대표자를 포함한다), 사용인, 그 밖의 종업원(선박승무원은 제외한다)이 선박소유자의 업무에 관하여 제1항의 위반행위를 하면 그 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원을 벌하는 외에 그 선박소유자에게도 같은 항의 벌금형을 과한다. 다만, 선박소유자가 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

□ 결정주문

- 구 선박안전법(2015. 1. 6. 법률 제12999호로 개정되고, 2020. 2. 18. 법률 제17028호로 개정되기 전의 것) 제74조 제1항 중 ‘선박의 감항성의 결함’에 관한 부분 및 같은 법 제84조 제1항 제11호 중 제74조 제1항의 ‘선박의 감항성의 결함’에 관한 부분은 모두 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

1. 신고의무조항의 죄형법정주의의 명확성원칙 위배 여부

- ‘감항성(堪航性)’이란 ‘선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능’을 말한다(선박안전법 제2조 제6호). 감항성은 해상법 및 보험법 분야에서 발달한 개념으로서 해운업계에서는 보편적으로 사용되고 있으므로, 청구인들은 감항성의 의미와 그에 관한 구체적 사례를 숙지하고 있을 것으로 보인다.
- 선박안전법의 목적은 ‘선박의 감항성 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정’하는 것이다(제1조). 선박안전법은 건조검사(제7조), 정기검사(제8조) 등 선박이 운항하는 동안 받아야 하는 여러 검사들을 규정하고 있으며, 특히 청구인 선사와 같은 국제항해에 취항하는 선박의 소유자는 선박의 감항성 및 인명안전과 관련하여 국제적으로 발효된 국제협약에 따른 검사를 받아야 한다(제12조 제1항). 그렇다면 어떠한 선박이 위와 같은 검사들의 합격기준을 충족하지 못하는 경우에는 감항성의 결함이 존재한다고 볼 수 있다.
- ‘감항성의 결함’은 일반적·규범적인 개념으로서 그 의미가 다소 광범위하기는 하나, 이는 안전한 항해와 관련된 무수히 많은 요소를 고려하여야 하는 감항성이라는 개념의 본질에서 비롯된 것이어서 불가피한 측면이 크다. 선박이 감항성을 갖추려면 선박의 규모와 운항목적, 운항하려는 바다의 특성을 고려한 각종 설비와 이를 운용할 수 있는 선원을 탑승시켜야 하는데, 바다의 상황은 계절과 기상, 시간에 따른 조류의 변화 등에 따라 같은 해수면 위라고 하더라도 천차만별이므로, 가능한 모든 경우의 수를 가정하여 법령에 구체적으로 기술하는 것은 기대하기 어려울뿐더러 바람직하다고 할 수도 없다.
- 결국 어떤 선박이 감항성을 갖추고 있는지를 판단하는 확정적이고 절대적인 기

준은 없고, 특정 항해에서의 구체적·개별적인 사정에 따라 상대적으로 판단하여 야 하는바, 심판대상조항의 수범자들은 자신이 소유하거나 운항하는 선박에 관하여 누구보다 잘 알고 있는 자들로서 선박이 감항성을 갖추었는지 여부에 관하여 충분히 파악하고 예측할 수 있는 지위에 있다고 할 것이다.

- 이처럼 정기적 혹은 임시적으로 이루어지는 선박안전법상 검사들에 합격할 수 있는 상태를 감항성을 갖춘 것이라고 본다면, 청구인들이 주장하는 바와 같이 선박의 감항성에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 매우 경미한 결함까지 신고의무의 대상에 포함된다고 해석되지는 아니하며, 구체적 사안에서 법관의 보충적인 해석으로 해결할 수 있을 것이다.
- 위와 같은 사정들을 종합하면, 신고의무조항의 ‘선박의 감항성의 결함’이란 ‘선박안전법에서 규정하고 있는 각종 검사 기준에 부합하지 아니하는 상태로서, 선박이 안전하게 항해할 수 있는 성능인 감항성과 직접적인 관련이 있는 흠결’이라는 의미로 명확하게 해석할 수 있다. 따라서 신고의무조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 아니한다.

2. 심판대상조항의 책임과 형벌 간의 비례원칙 위배 여부

- 신고의무조항의 의미가 위와 같이 명확하게 해석되는 이상, 선박의 감항성과 직접적인 관련이 없는 매우 경미한 결함을 발견한 경우까지 신고의무가 발생한다고 볼 수는 없다.
- 심판대상조항의 개정이유는 선박의 결함을 발견하고도 경제적 이익을 위하여 이를 은닉하고 운항을 계속함으로써 막대한 인명피해와 경제적 손실을 야기하는 사고로 이어져온 해운업계의 잘못된 관행에 경각심을 주기 위한 것인바, 이러한 입법목적은 고려한다면 선박소유자의 관계인에게도 신고의무를 부담시키는 것이 과도하다고 보기 어렵다.
- 행정법규 위반행위에 대하여 과태료를 과할 것인지 행정형벌을 과할 것인지는 기본적으로 입법권자의 재량인데, 선박 사고는 장거리를 장시간 운항하는 선박의 특성상 육지에서 발생하는 사고에 비하여 발생하였을 때 외부의 즉각적인 조력을 기대하기 어려워 막대한 인명피해와 물적 손실이 발생할 위험성이 크다. 이러한 피해는 한 번 발생하면 돌이킬 수 없는 것이므로 사전에 그러한 위험이 발생하지 않도록 철저히 예방할 필요가 있는바, 사후적인 보완명령이나 과태료 처분 등 단순한 행정상의 제재수단만으로 이와 같은 위험을 충분히 방

지할 수 있다고 단정하기 어렵다.

- 항공안전법에서는 선박안전법과 달리 결함 미신고 행위에 대해 과태료를 부과하도록 하고 있으나 항공기와 선박은 물리적으로 전혀 다른 구조와 작동원리를 가지고 있고, 운항 환경과 안전통제 제도, 해당 업계의 관행, 사고 위험성과 규모 면에서도 동일하다고 할 수 없으므로, 운송수단이라는 공통점을 가지고 있다는 이유만으로 그와 관련된 규정들도 동일하여야 하는 것은 아니다.
- 벌칙조항은 법정형을 징역형과 벌금형으로 선택적으로 규정하면서, 하한의 제한 없이 상한만을 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금으로 제한하고 있다. 그에 따라 법관으로서는 행위의 위법 정도와 행위자의 책임에 비례하는 형벌을 부과하는 것이 가능하고, 집행유예나 선고유예를 할 수도 있다.
- 따라서 심판대상조항은 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위배되지 아니한다.

□ 반대의견(재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 정형식)

1. 신고의무조항의 죄형법정주의의 명확성원칙 위배

- 신고의무조항은 ‘누구든지 선박의 감항성의 결함을 발견한 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.’고만 규정하고 있으므로, 신고의무조항의 문언만으로는 ‘선박의 감항성의 결함’의 의미가 무엇인지 알 수 없다. ‘감항성’에 관한 정의규정인 선박안전법 제2조 제6호 역시 포괄적이고 광범위하며, 선박안전법의 다른 규정들을 살펴보아도 선박의 감항성에 관하여 검사를 받아야 한다는 점을 확인할 수 있을 뿐이다. 또한 법원의 판단에서도 감항성의 결함에 관한 구체적인 지침을 얻기 어렵다.
- 법정의견과 같이 ‘선박의 감항성의 결함’을 ‘선박안전법에서 규정하고 있는 각종 검사 기준에 부합하지 아니하는 상태로서, 선박이 안전하게 항해할 수 있는 성능인 감항성과 직접적인 관련이 있는 흠결’이라는 의미로 해석하더라도 수범자에게 신고의무조항이 그 의미내용을 합리적으로 파악할 수 있는 해석기준을 명확히 제시하고 있다고 보기 어렵다. 신고의무조항은 ‘선박의 감항성의 결함’의 구체적인 내용에 관하여 선박안전법의 다른 조항이나 다른 법률을 참조하도록 규정하지도, 하위법령에 위임하고 있지도 아니하며, 감항성에 관한 정의규정인 선박안전법 제2조 제6호도 앞서 본 바와 같이 포괄적이고 광범위하게 규정하고 있을 뿐이므로, 신고의무조항의 수범자가 어떠한 선박의 결함을 발견하

였을 때 이를 신고하여야 할지 여부를 선박안전법에 규정된 각종 검사 기준을 보고 판단하여야 한다는 것은 위와 같은 신고의무조항의 규정형식에 비추어볼 때 합리적이지 아니하며, 현실적으로 기대하기도 어렵다.

- 선박안전법에서는 선박이 건조되어 운항하는 동안 해양수산부장관에게 받아야 하는 여러 검사에 대하여 규정하고 있지만 그 구체적인 내용은 해양수산부령에 위임하고 있을 뿐이며, 선박안전법 시행규칙 및 별지 서식에서도 검사의 세부적인 항목이나 기준이 무엇인지 알기는 어렵다. 결국 신고의무조항 자체뿐만 아니라 간접적으로 관련이 있다고 볼 수 있는 규범들을 살펴보더라도 어떠한 선박의 결함을 발견한 수범자가 이를 신고하여야 할지 여부를 합리적으로 판단하고 결정할 수 있다고 보기 어렵다.
- 게다가 실무적으로는 해양수산부장관이 선박안전법상 각종 검사들을 한국해양교통안전공단과 국내외 선급법인으로 하여금 대행하게 하고 있으므로, ‘감항성의 결함’의 의미를 선박안전법에 규정된 각종 검사 기준 부합 여부로 판단하는 것은 위 기관들에게 형사처벌의 대상이 되는 신고의무 위반의 내용을 형성하는 권한을 준 것이나 다름없어 죄형법정주의에 비추어 볼 때 허용되기 어렵다.
- 선박안전법에서는 포괄적이고 광범위한 개념인 감항성의 결함에 관한 신고의무 위반에 관한 처벌규정을 두면서도 그 의미에 관한 구체적 해석기준을 발견할 수 없는 반면, 운송수단이라는 점에서 선박과 유사한 항공기의 경우, 항공기의 결함에 관하여 보고의무를 부과하는 항공안전법 관련 조항은 보고의무자 및 보고의무의 대상이 되는 결함의 종류 등을 상세하게 규정하고 있다.
- 이처럼 형벌조항의 구성요건에 해당하는 감항성의 결함의 의미가 법률에 구체적으로 규정되거나 하위법령에 위임되어 있지도 않은 까닭에, 수범자로서는 아주 사소한 결함까지 모두 신고함으로써 선박의 운항에 지장이 초래되는 것을 감수하거나, 이를 신고하지 아니한 뒤 사후에 적발되지 아니하거나 법 집행기관에서 이를 감항성의 결함으로 해석·적용하지 아니하기만을 기대하여야 한다.
- 따라서 신고의무조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다.

2. 심판대상조항의 책임과 형벌 간의 비례원칙 위배 여부

- 앞서 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부에 관하여 살펴본 바와 같이, 심판대상조항의 구성요건인 ‘감항성의 결함’은 그 의미가 불명확하거나 적용범위가 지나치게 광범위한 개념으로서, 이에 관한 합리적인 해석기준을 발견하기도 어

렵다. 그 결과 선박의 안전과 조금이라도 관련된 요소라면, 비록 방치하더라도 해양사고나 위험을 초래할 중대한 우려가 없는 결함의 신고를 누락한 경우에도 법 집행기관의 자의적인 판단에 따라 처벌받게 될 위험이 상존하게 된다. 이는 결함의 중대성 여부나 해양사고 발생 여부 등으로 구성요건을 한정하고 있는 선박안전법상 다른 처벌규정들과 현저히 대조된다.

- 벌칙조항에서 직접 규정하고 있는 수범자는 ‘선박소유자, 선장 또는 선박직원’이나, 구 선박안전법 제84조 제4항에 의하여 ‘선박소유자의 대리인, 사용자, 그 밖의 종업원’까지 수범자의 범위가 확장된다. 그런데 육상에서 업무를 수행하는 선박소유자의 일반 직원들은 선박의 감항성 유무에 대하여 판단하는 것이 사실상 불가능함에도 신고의무를 부담하게 되고, 사후적으로 선박의 감항성에 문제가 있음이 확인되었을 때 처벌받게 되는바, 이는 결과책임을 묻는 것으로서 책임주의원칙에도 어긋난다고 보아야 한다.
- 운송수단이라는 점에서 선박과 유사한 항공기 및 철도에 관한 항공안전법과 철도안전법에서는 결함 미신고행위에 대하여 과태료에 처할 뿐, 심판대상조항과 같이 형벌을 부과하고 있지는 아니하다.
- 따라서 심판대상조항은 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위배된다.

□ 결정의 의의

- 이 결정은 ‘선박의 감항성의 결함’을 발견하고도 신고하지 아니한 선박소유자 등을 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 한 구 선박안전법 규정들의 위헌 여부에 대하여 헌법재판소에서 처음 판단한 사건이다.
- 헌법재판소는 ‘감항성’의 의미에 관한 선박안전법의 정의규정 및 ‘선박의 감항성 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정’하고자 하는 선박안전법의 목적, 선박이 건조되어 운항하는 동안 받아야 하는 각종 검사에 관한 선박안전법 조항의 내용 등을 종합하면 ‘선박의 감항성의 결함’의 의미가 무엇인지 명확하게 해석할 수 있고, 막대한 인명피해를 초래할 위험성이 큰 선박 사고를 예방하여야 할 필요성 등에 비추어 보면 ‘선박의 감항성의 결함’을 발견하고도 이를 신고하지 아니한 행위를 형사처벌하는 것이 부당하다고 볼 수도 없다고 보아 재판관 6:3의 의견으로 합헌 결정을 하였다.

보도자료

공무원의 직권남용권리행사방해 사건

[2021헌바55, 2021헌바307, 2022헌바27, 2023헌바106(병합)]

형법 제123조 위헌소원 등

[선 고]

헌법재판소는 2024년 5월 30일 재판관 전원일치의 의견으로, 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하는 경우 형사처벌하도록 하는 형법 제123조 중 '직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나'에 관한 부분은 헌법에 위반되지 아니하고, 구 국가정보원법 제11조 제1항 중 '직권을 남용하여' 부분 및 '다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하여서는 아니 된다' 부분, 제19조 제1항 중 '제11조 제1항을 위반하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 사람' 부분에 대한 심판청구는 부적법하여 각하한다는 결정을 선고하였다. [합헌, 각하]



2024. 5. 30.
헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

- 청구인들은 각각 공무원으로 재직하던 중 형법 제123조에 정한 직권남용권리행사방해죄의 범죄사실로 유죄 판결을 받았다.
- 청구인들은 각 형사재판 계속 중 형법 제123조 또는 형법 제123조 중 ‘직권을 남용하여’ 부분 및 ‘사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 한 때’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나, 기각되자, 각각 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

한편, 청구인 우○○는 형법 제123조에 관한 부분뿐 아니라 구 국가정보원법 제11조 제1항 중 ‘직권을 남용하여’ 부분, ‘다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하여서는 아니 된다’ 부분 및 같은 법 제19조 제1항 중 ‘제11조 제1항을 위반하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 한 사람’ 부분에 대해서도 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

■ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제123조 중 ‘직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나’에 관한 부분(이하 ‘이 사건 형법조항’이라 한다), 구 국가정보원법(2011. 11. 22. 법률 제11104호로 개정되고, 2020. 12. 15. 법률 제17646호로 전부개정되기 전의 것) 제11조 제1항 중 ‘직권을 남용하여’ 부분 및 ‘다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하여서는 아니 된다’ 부분, 제19조 제1항 중 ‘제11조 제1항을 위반하여 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 사람’ 부분(이하 위 국가정보원법 조항들을 합하여 ‘이 사건 국정원법 조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것)

제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

구 국가정보원법(2011. 11. 22. 법률 제11104호로 개정되고, 2020. 12. 15. 법률 제17646호로 전부개정되기 전의 것)

제11조(직권 남용의 금지) ① 원장·차장과 그 밖의 직원은 그 직권을 남용하여 법률에 따른 절차를 거치지 아니하고 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해하여서는 아니 된다.

제19조(직권남용죄) ① 제11조 제1항을 위반하여 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다.

□ 결정주문

- 형법(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제123조 중 ‘직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나’에 관한 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.
- 청구인 우○○의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

□ 이유의 요지

● 이 사건 국정원법 조항에 대한 판단 - 부적법

- 이 사건 국정원법 조항에 대해서는 위헌법률심판제청신청이나, 이에 대한 법원의 기각 또는 각하 결정이 없었다. 법원은 불고불리의 원칙에 따라 이 사건 국정원법 조항이 당해 사건에 적용되지 않는다고 판단하였으며, 위헌법률심판제청신청에 대하여 아무런 이유를 설시하지 않고 기각하였는바, 이 사건 국정원법 조항이 묵시적으로나마 위헌법률심판제청신청의 대상으로 판단되었다고 볼 수도 없다. 따라서 청구인 우○○의 이 사건 국정원법 조항에 대한 심판청구는 부적법하다.

● 이 사건 형법조항에 대한 판단

1. 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부 - 소극

- 헌법재판소는 2006. 7. 27. 2004헌바46 사건에서 다음과 같은 이유로 형법

(1995. 12. 29. 법률 제5057호로 개정된 것) 제123조 중 ‘직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나’ 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되지 않는다는 결정을 선고한 바 있다.

『“직권”이란 직무상 권한을, “남용”이란 함부로 쓰거나 본래의 목적으로부터 벗어나 부당하게 사용하는 것을 의미하는 것으로 문언상 이해되는데, 직권의 내용과 범위가 포괄적이고 광범위한 경우에도 그것이 곧바로 “직권”의 의미 자체의 불명확성을 뜻하는 것은 아니고, 법원은 직권남용의 의미에 대해 문언적 의미를 기초로 한 해석기준을 확립하고 있으며 여러 법률에서 이 사건 법률조항에서와 같은 의미로 “직권 남용” 또는 “권한 남용”과 같은 구성요건을 사용한 처벌규정을 두고 있을 뿐 아니라, 공무원이 직권을 남용하는 유형과 태양을 미리 구체적으로 규정하는 것은 입법기술상으로도 곤란하다. 또한 법률이 보호하고자 하는 것은 개인의 내면적, 심리적 차원에서의 자유가 아니라 법적인 의미에서의 자유이므로 이 사건 법률조항이 의미하는 “의무없는 일”이란 “법규범이 의무로 규정하고 있지 않은 일”을 의미하는 것임은 문언 그 자체로 명백하다.』

- 위와 같은 선례의 결정이유는 심판대상의 내용이 동일한 이 사건에도 그대로 적용될 수 있고, 이와 달리 볼 만한 사정변경이나 필요성이 있다고 보이지 아니한다.
- 다음으로, 이 사건 형법조항 중 ‘사람’의 의미와 관련하여, 이 사건 형법조항이 특별히 ‘사람’의 범위를 제한하고 있지 않고, 상대방이 공무원인 경우라도 그의 직무에 속하는 사항에 관한 의사결정이나 직무집행에 있어 직권남용행위로부터 보호받을 필요성이 부정되는 것은 아니므로 ‘사람’의 범위에서 공무원이 배제된다고 보기 어려우며, 법원 역시 직권남용행위의 상대방인 ‘사람’의 범위에 일반 사인뿐 아니라 공무원 등도 포함됨을 전제로 판단한 바 있다(대법원 2011. 2. 10. 선고 2010도13766 판결; 대법원 2020. 1. 30. 선고 2018도2236 전원합의체 판결; 대법원 2022. 10. 27. 선고 2020도15105 판결; 대법원 2023. 4. 27. 선고 2020도18296 판결 참조). 이와 같이 이 사건 형법조항의 문언, 보호법익, 법원의 해석 방법 등을 고려할 때 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면, ‘사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 한 때’의 범위에 일반

사인으로 하여금 법령상 의무없는 일을 하게 한 경우뿐만 아니라, 공무원으로 하여금 정해진 직무집행의 원칙, 기준과 절차를 위반하여 법령상 의무없는 일을 하게 한 경우도 해당할 수 있음을 충분히 예측할 수 있다.

- 따라서 심판대상조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되지 아니한다.

2. 책임과 형벌 간의 비례원칙 위반 여부 - 소극

- 형법 제123조는 공무원이 직무수행을 위해 부여된 권한을 부당하게 사용하여 개인의 자유를 억압하고 권리행사를 방해하는 행위를 처벌함으로써 국가기능의 공정한 행사에 대한 사회 일반의 신뢰를 보호하고 개인의 자유와 권리를 보호하고자 하는 것에 그 입법목적이 있다. 공무원이 직권을 남용하여 개인의 자유와 권리를 침해하는 행위는, 그 비난이 공무원 개인에 대해서만 그치지 않고, 국가작용 전반에 대한 일반 국민의 불신을 초래하여 국가기능의 적정한 행사를 위태롭게 할 가능성이 있으므로 처벌의 필요성이 크다.
- 또한 공무원의 직무수행과 관련하여 엄정한 책임을 추궁하는 것은 전체국민에 대한 봉사자라는 헌법에 의해 주어진 지위와 책임으로부터 정당화될 수 있을 뿐 아니라, 공무 수행에 있어서는 사적 이해를 초월하여 맡은 바 임무를 충실하고 공정하게 수행해 나갈 것을 기대하는 공무원상(像)에 대한 우리 사회 전체의 인식과도 맥락을 같이 한다.
- 직권남용행위의 폐해를 고려할 때, 이 사건 형법조항의 입법목적인 국가기능의 공정한 행사에 대한 사회 일반의 신뢰 보호 및 개인의 자유와 권리 보호를 위하여 가능한 수단들을 검토하여 그 효과를 예측한 결과, 행정상 제재보다 단호한 수단을 선택하는 것이 필요하다고 본 입법자의 판단이 현저히 자의적이라고 보이지 아니한다.
- 이 사건 형법조항의 법정형은 ‘5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금’으로 형의 하한을 두고 있지 않은데, 이에 따라 법관은 제반 사정을 고려하여 형을 선택하고 적절히 양형을 정할 수 있고, 행위의 개별성에 맞추어 책임에 부합하는 형벌을 선고하는 것이 가능하다.
- 따라서 이 사건 형법조항은 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반되지 아니한다.

□ 결정의 의의

- 이 결정은 2004헌바46 결정 이후 이 사건 형법조항이 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반되지 아니함을 다시금 확인하면서 직권남용행위의 상대방인 ‘사람’에 관한 해석도 명확하다고 판단하였고, 공무원의 직권남용행위를 행정상 제재가 아닌 형사처벌로 규율하는 것이 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반되지 않는다고 처음으로 판단한 사건이다.