

국민과 함께하는 **정의의 파수꾼**

2019. 9. 5. 보도자료

공보관실 02)708-3411 / 팩스 02)766-7757



제 목 : 8월 선고 즉시보도사건 외 보도자료

우리 재판소에서 2019. 8. 29.(목) 선고한 심판사건 결정요지 등 (즉시보도 외 사건 보도자료)을 보내 드리오니 참고하시기 바랍니다.

- 일시 : 2019. 8. 29.(목) 14:00 ~
- 장소 : 헌법재판소 대심판정

붙임 즉시보도 외 사건 보도자료 6건. 끝.

보 도 자 료

의료기관 중복운영 사건

[2014헌바212 의료법 제87조 제1항 제2호 위헌소원;

2014헌가15(병합) 의료법 제33조 제8항 본문 위헌제청;

2015헌마561(병합) 의료법 제33조 제8항 본문 등 위헌확인

2016헌바21(병합) 의료법 제33조 제8항 본문 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2019년 8월 29일 재판관 전원일치 의견으로, 의료인으로 하여금 둘 이상의 의료기관 운영을 금지한 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정된 것) 제33조 제8항 본문 중 ‘운영’ 부분 및 이를 위반한 자를 처벌하는 구 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정되고, 2015. 12. 29. 법률 제13658호로 개정되기 전의 것) 제87조 제1항 제2호 중 제33조 제8항 본문 가운데 ‘운영’ 부분이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [합헌, 기각]

□ 사건개요

- 청구인들 및 제청신청인들은 의료인은 둘 이상의 의료기관을 개설·운영할 수 없다고 규정한 의료법 제33조 제8항을 위반하였다는 이유로 기소되어 유죄판결이 확정되거나 소송 계속 중인 자들이다.
- 청구인 박○○(2014헌바212)는 1심 계속 중에 의료법 제33조 제8항에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각되자, 2014. 5. 15. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 제청신청인들(2014헌가15)은 1심 계속 중에 의료법 제33조 제8항 본문 중 ‘운영’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였고, 제청법원은 위헌이라고 인정할 만한 상당한 이유가 있다면서 2014. 8. 24. 이 사건 위헌법률심판제청을 하였다. 청구인 조□□, 임△△, 김▽▽, 김◇◇(2015헌마561)은 의료법 제33조 제8항 위반으로 경찰서에서 조사를 받게 되자, 2015. 6. 1. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 청구인 최◎◎(2016헌바21)은 1심 계속 중에 의료법 제33조 제8항 본문 중 ‘운영’ 부분에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각되자, 2016. 1. 11. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정된 것) 제33조 제8항 본문 중 ‘운영’ 부분 및 구 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정되고, 2015. 12. 29. 법률 제13658호로 개정되기 전의 것) 제87조 제1항 제2호 중 제33조 제8항 본문 가운데 ‘운영’ 부분(이하 합하여 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정된 것)

제33조(개설 등) ⑧ 제2항 제1호의 의료인은 어떠한 명목으로도 둘 이상의 의료기관을 개설·운영할 수 없다. (단서 생략)

구 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정되고, 2015. 12. 29. 법률 제13658호로 개정되기 전의 것)

제87조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역이나 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제12조 제2항, 제18조 제3항, 제23조 제3항, 제27조 제1항, 제33조 제2항·

제8항(제82조 제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자

결정주문

1. 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정된 것) 제33조 제8항 본문 중 ‘운영’ 부분 및 구 의료법(2012. 2. 1. 법률 제11252호로 개정되고, 2015. 12. 29. 법률 제13658호로 개정되기 전의 것) 제87조 제1항 제2호 중 제33조 제8항 본문 가운데 ‘운영’ 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.
2. 청구인 조□□, 임△△, 김▽▽, 김◇◇의 심판청구를 모두 기각한다.

이유의 요지

● 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부 - 소극

- ‘운영’의 사전적 의미와 이에 대한 법원의 해석, 의료법 개정의 취지 및 그 규정 형식 등을 종합하여 볼 때, 이 사건 법률조항에서 금지하는 ‘의료기관 중복 운영’이란, ‘의료인이 둘 이상의 의료기관에 대하여 그 존폐·이전, 의료행위 시행 여부, 자금 조달, 인력·시설·장비의 충원과 관리, 운영성과의 귀속·배분 등의 경영사항에 관하여 의사 결정 권한을 보유하면서 관련 업무를 처리하거나 처리하도록 하는 경우’를 의미하는 것으로 충분히 예측할 수 있고, 그 구체적인 내용은 법관의 통상적인 해석·적용에 의하여 보완될 수 있다. 따라서 이 사건 법률조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 반하지 않는다.

● 과잉금지원칙 위반 여부 - 소극

- 이 사건 법률조항은 의료인으로 하여금 하나의 의료기관에서 책임 있는 의료행위를 하게 하여 의료행위의 질을 유지하고, 지나친 영리추구로 인한 의료의 공공성 훼손 및 의료서비스 수급의 불균형을 방지하며, 소수의 의료인에 의한 의료시장의 독과점 및 의료시장의 양극화를 방지하기 위한 것이다.
- 이 사건 법률조항이 금지하는 중복운영방식은 주로 1인의 의료인이 주도적인 지위에서 여러 개의 의료기관을 지배·관리하는 형태이다. 이러한 형태의 중복

운영은 의료행위에 외부적인 요인을 개입하게 하고, 의료기관의 운영주체와 실제 의료행위를 하는 의료인을 분리시켜 실제 의료행위를 하는 의료인이 다른 의료인에게 종속되게 하며, 지나친 영리추구로 나아갈 우려도 크다. 이에 입법자는 기존의 규제들만으로는 효과적으로 규제하기에 부족하다고 보고 이 사건 법률조항을 도입한 것이다. 위반 시의 법정형도 집행유예나 벌금형의 선고가 가능하도록 상한만 제한하고 있어, 형벌의 종류나 형량의 선택폭이 과도하게 제한되어 있다고 보기도 어렵다.

- 그 외에 의료의 중요성, 우리나라의 취약한 공공의료의 실태, 의료인이 여러 개의 의료기관을 운영할 때 의료계 및 국민건강보험 재정 등 국민보건 전반에 미치는 영향, 국가가 국민의 건강을 보호하고 적정한 의료급여를 보장해야 하는 사회국가적 의무 등을 종합하여 볼 때, 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 반한다고 할 수 없다.

● 신뢰보호원칙 위반 여부 - 소극

- 이 사건 법률조항으로 인하여 침해되는 의료인의 신뢰이익이, 건전한 의료질서를 확립하고 나아가 국민건강상의 위해를 방지한다는 공익에 우선하여 특별히 헌법적으로 보호해야 할 가치나 필요성이 있다고 보기 어렵다. 따라서 이 사건 법률조항은 신뢰보호원칙에 반하지 않는다.

● 평등원칙 위반 여부 - 소극

- 이 사건 법률조항은 수범자를 의료인으로 한정하여, 의료법인 등은 위 조항의 적용을 받지 않고 둘 이상의 의료기관을 운영할 수 있다.
- 그러나 의료법인 등은 설립에서부터 국가의 관리를 받고, 이사회나 정관에 의한 통제가 가능하며, 명시적으로 영리추구가 금지된다. 이처럼 의료인 개인과 의료법인 등의 법인은 중복운영을 금지할 필요성에서 차이가 있으므로, 의료인과 의료법인 등을 달리 취급하는 것은 합리적인 이유가 인정된다. 따라서 이 사건 법률조항은 평등원칙에 반하지 않는다.

보 도 자 료

형법상 상해죄로 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 사람에 대하여 화약류관리보안책임자 면허자격을 제한하는 조항에 관한 위헌제청 사건

[2016헌가16 총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률 제30조 제1항
위헌제청]

[선 고]

헌법재판소 전원재판부는 2019. 8. 29. 재판관 전원일치 의견으로 형법상 상해죄를 범하여 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 사람은 화약류관리보안책임자의 면허를 받을 수 없다고 정한 구 ‘총포·도검·화약류 등 단속법’ [2003. 7. 29. 법률 제6948호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것] 제29조 제1항 제4호 중 ‘총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률’ [2015. 7. 24. 법률 제13429호로 개정되고, 2018. 9. 18. 법률 제15766호로 개정되기 전의 것] 제13조 제1항 제6호의2 나목 중 형법 제257조 제1항 가운데 화약류관리보안책임자의 면허에 관한 부분이 헌법에 위반되지 않는다고 선고하였다. [합헌]

한편, 그 외 나머지 위헌법률심판제청은 재판의 전제성이 없다는 이유로 이를 각하하는 결정을 선고하였다. [각하]

□ 사건개요

- 제청신청인은 2010. 12. 20. 서울특별시지방경찰청장(이하 ‘서울지방경찰청장’이라 한다)으로부터 화약류관리보안책임자 1급 면허(이하 ‘이 사건 면허’라 한다)를 받았고, 이 사건 면허 만료일인 2015. 12. 19.이 경과하기 전 2015. 12. 9. 서울지방경찰청장에게 이 사건 면허에 대한 갱신을 신청하였다.
- 서울지방경찰청장은 제청신청인이 2012. 11. 2. 상해죄로 벌금 1백만 원의 벌금형을 선고받고 그 선고일로부터 5년이 경과하지 않았다는 이유로 2015. 12. 14. 면허갱신 신청을 거부하고, 이 사건 면허를 취소하였다(이하 각 ‘이 사건 거부처분’ 및 ‘이 사건 취소처분’이라 하고, 이를 합하여 ‘이 사건 처분’이라 한다).
- 제청신청인은 2016. 4. 29. 서울지방경찰청장을 상대로 이 사건 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였고, 소송 계속 중 위헌법률심판제청신청을 하였는데, 법원은 2016. 10. 12. 이 사건 취소처분의 근거가 되었다고 주장된 법률규정에 대하여 이 사건 위헌법률심판을 제청하고, 이 사건 거부처분의 근거가 된 법률규정에 대한 신청은 각하하였다.

□ 심판대상

- 제청법원은 이 사건 취소처분의 근거가 되었다고 주장되는 법률규정에 대하여 위헌법률심판을 제청하면서 ‘형법 제257조 제1항에 해당하는 죄를 범하여 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 사람’에 해당하는 경우를 화약류관리보안책임자면허를 취득한 사람의 면허갱신 거부사유로 삼는 것에 대한 위헌성도 함께 지적하고 있으므로, 이 사건 거부처분의 근거가 된 법률규정도 심판대상에 포함시키기로 한다.
- 이 사건 심판대상은 구 ‘총포·도검·화약류 등 단속법’(1995. 12. 6. 법률 제 4989호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것) 제30조 제1항 단서 제3호의 제29조 제1항 제4호 중 ‘총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률’(2015. 7. 24. 법률 제13429호로 개정되고, 2018. 9. 18. 법률 제15766호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 제6호의2 나목 중 형법 제257조 제1항 가운데 화약류관리보안책임자 면허를 받은 사람에 관한 부분

(이하 ‘이 사건 취소조항’이라 한다)과 구 ‘총포·도검·화약류 등 단속법’(2003. 7. 29. 법률 제6948호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것) 제29조 제1항 제4호 중 ‘총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률’(2015. 7. 24. 법률 제13429호로 개정되고, 2018. 9. 18. 법률 제15766호로 개정되기 전의 것, 이하 입법연혁에 관계없이 ‘총포화약법’이라 한다) 제13조 제1항 제6호의2 나목 중 형법 제257조 제1항 가운데 화약류 관리보안책임자의 면허에 관한 부분(이하 ‘이 사건 결격조항’이라 하고, 이에 ‘이 사건 취소조항’을 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 총포·도검·화약류 등 단속법(2003. 7. 29. 법률 제6948호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것)

제29조(화약류제조보안책임자 및 화약류관리보안책임자의 결격사유) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 사람은 화약류제조보안책임자 또는 화약류관리보안책임자의 면허를 받을 수 없다.

4. 제13조 제1항 제2호 내지 제7호의 1에 해당되는 사람

구 총포·도검·화약류 등 단속법(1995. 12. 6. 법률 제4989호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것)

제30조(면허의 취소·정지) ① 면허관청은 화약류제조보안책임자면허 또는 화약류관리보안책임자면허를 받은 사람이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그 면허를 취소하거나 6월의 범위 안에서 일정한 기간을 정하여 면허의 효력을 정지할 수 있다. 다만, 제1호 내지 제4호의 1에 해당하는 경우에는 그 면허를 취소하여야 한다.

3. 제29조 제1항의 규정에 의한 결격사유에 해당하게 된 때

[관련조항]

제13조(총포·도검·화약류·분사기·전자총격기·석궁 소지자의 결격사유 등)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 총포·도검·화약류·분사기·전자총격기·석궁의 소지허가를 받을 수 없다.

6의2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 사람

나. 「형법」 제257조 제1항·제2항, 제260조 및 제261조의 죄

총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률 부칙(2015. 7. 24. 법률 제 13429호)

제1조(시행일) 이 법은 2015년 11월 2일부터 시행한다. (단서 생략)

제2조(결격사유에 관한 적용례) 제13조 제1항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 접수된 총포·도검·화약류·분사기·전자총격기·석공의 소지허가 신청 및 갱신과 화약류제조보안책임자면허 및 화약류관리보안책임자 면허의 신청 및 갱신부터 적용한다. (단서 생략)

□ 결정주문

1. 구 총포·도검·화약류 등 단속법(2003. 7. 29. 법률 제6948호로 개정되고, 2015. 1. 6. 법률 제12960호로 개정되기 전의 것) 제29조 제1항 제4호 중 총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률(2015. 7. 24. 법률 제13429호로 개정되고, 2018. 9. 18. 법률 제15766호로 개정되기 전의 것) 제13조 제1항 제6호의2 나목 중 형법 제257조 제1항 가운데 화약류관리보안책임자의 면허에 관한 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.
2. 나머지 위헌법률심판제청을 각하한다.

□ 이유의 요지

● 이 사건 취소조항에 관한 판단 - 각하

- 이 사건 취소조항은 총포화약법 제13조 제1항 제6호의2에 해당하는 사람의 화약류관리보안책임자 면허를 취소하는 조항이고, 제13조 제1항 제6호의2는 총포화약법이 2015. 7. 24. 법률 제13429호로 개정되면서 신설되었다. 총포화약법 부칙(2015. 7. 24. 법률 제13429호) 제1조와 제2조는 결격사유가 신설된 총포화약법 개정법률의 시행일을 2015. 11. 2.로 정하고, 화약류관리보안책임자의 결격사유가 신설된 ‘제13조 제1항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 접수된 화약류관리보안책임자 면허의 신청 및 갱신부터 적용하도록’ 규정하고 있으므로, 위 개정법률 시행일 이전에 발급받은 화약류관리보안책임자 면허에 대하여 이 사건 취소조항을 적용할 수 없다(헌재 2018. 4. 26. 2017헌바341 참조). 당해사건에서 제청신청인은 위 개정법률 시행일 전인 2010. 12. 20. 이 사건 면허를 받았음이 기록상 확인되므로 제청신청인의 기존 면허에 대해서

이 사건 취소조항은 적용될 여지가 없다.

- 그렇다면 이 사건 취소조항은 당해사건 재판에 적용될 법률이 아니며, 그 위헌 여부에 따라 당해사건 재판의 주문이 달라지거나 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 달라지는 경우라고 볼 수 없으므로, 이 사건 취소조항에 대한 위헌법률심판제청은 재판의 전제성이 없어 부적법하다.

● 이 사건 결격조항에 관한 판단 - 합헌

○ 직업의 자유 침해 여부

- 형법상 상해죄를 범한 사람은 통상 폭력성향, 충동성향을 가지고 있을 가능성이 높다고 판단할 수 있다. 위험성이 상존하는 화약류를 직업으로 다루는 화약류관리보안책임자가 폭력적, 충동적 성향을 가지고 있는 경우 화약류 관련 사고가 일어날 가능성이 커질 수 있고, 사고로 인한 위험성은 극대화될 수 있으므로 이를 방지할 필요성이 있다.

- 상해죄의 죄질이 다양한 것은 사실이지만, 사안이 경미한 경우 범죄의 혐의가 인정되더라도 검사가 범인의 성행, 환경, 범행의 동기와 수단 및 결과, 범죄 후 정황 등을 고려하여 기소유예 처분을 내릴 수 있고, 기소가 되더라도 법원이 벌금형의 선고유예 내지 집행유예의 판결을 선고할 수도 있다. 그런데 법원이 범죄의 모든 정황을 고려한 후 상해죄에 대하여 벌금형의 선고를 하였다면, 구체적 범죄의 태양, 벌금형의 액수와 무관하게 상해죄로 벌금형을 선고받았다는 사정은 화약류관리보안책임자 업무에 요구되는 윤리성과 책임감, 준법의식 수준에 미달되었다고 평가할 수 있다.

- 이 사건 결격조항은 어느 범죄이든 벌금형을 받기만 하면 결격사유가 되는 것으로 규정한 것이 아니라 고의범인 형법상 상해죄로 범죄를 한정하고 있어 어느 정도 특수성을 반영하고 있다. 또한, 상해죄의 혐의가 인정되더라도 사안이 경미한 경우 기소유예 처분이 내려지거나, 벌금형의 선고유예 내지 집행유예가 선고될 가능성도 있으므로, 벌금형을 결격사유의 요건으로 정하며 벌금 액수를 한정하지 않았다고 하더라도 피해의 최소성의 요건에 반한다고 단정할 수 없다.

- 이 사건 결격조항은 결격사유에 해당하는 사람이 화약류관리보안책임자로서 활동할 기회를 영원히 박탈하는 조항이 아니라, 벌금형의 선고를 받은 후 5년

의 기간 동안만 화약류관리보안책임자로서의 업무 수행을 금지하여 다시 준법 정신을 갖추고 윤리의식을 제고할 시간을 주는 것으로, 그 기간이 경과하면 얼마든지 면허를 취득할 수 있다.

- 그렇다면, 이 사건 결격조항은 직업의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.

○ 평등원칙 위반 여부

- 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 3년이 지나지 아니한 사람은 화약류관리보안책임자 면허를 받을 수 없다(제29조 제1항 제4호, 제13조 제1항 제6호). 이 조항에 의하면 집행유예 기간 중인 경우도 결격기간에 당연히 포함되므로 ‘총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 사람’의 결격기간은 법이 정한 3년에 법원에서 선고받은 집행유예기간을 합친 기간이 된다. 형법은 3년 이하의 징역 또는 금고형을 선고할 경우 1년 이상 5년 이하의 기간 형의 집행을 유예할 수 있도록 규정하고 있으므로(제62조 제1항), 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 경우 4년에서 8년까지 화약류관리보안책임자 면허를 받을 수 없다.

- 이 사건 결격조항에 따르면 상해죄로 벌금형을 선고받은 사람은 일률적으로 5년 동안 화약류관리보안책임자 면허를 받을 수 없으므로, 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 사람의 결격기간의 장기는 상해죄로 벌금형을 선고받은 사람의 결격기간에 비하여 더 길다.

- 다만, 선고받은 집행유예기간에 따라 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 사람의 결격기간이 상해죄로 벌금형을 선고받은 사람의 결격기간에 비하여 짧은 경우가 발생할 수 있다. 그러나 입법자에게는 특정한 유형의 범죄를 범한 자에 대하여 다른 유형의 범죄를 범한 자에 비해 더 길거나 짧은 결격기간을 규정할 수 있는 입법재량이 있다. 입법자가 화약류관리보안책임자의 자격 요건 중 특별히 상해죄와 같은 폭력성향을 가진 경우를 비교적 엄격하게 규율하고자 하여, 상해죄로 벌금형을 선고받은 사람의 결격기간과 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 사람의 결격기간을 다르게 규정하였고, 이로 인하여 상해죄로 벌금형을 선고받은 사람에 대한 결격기간이 총포화약법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받은 사람에 대한 결격기간에 비하여 다소 긴 경우가 발생한다고 하여도 이를 자

의적인 차별이라 볼 수는 없다.

- 따라서 이 사건 결격조항은 평등원칙에 위반되지 아니한다.

□ 결정의 의의

- 이 사건에서 헌법재판소는 형법상 상해죄를 범하여 벌금형을 선고받고 5년이 지나지 아니한 사람은 화약류관리보안책임자 면허를 받을 수 없다고 정한 이 사건 결격조항이 직업의 자유를 침해하지 아니하고 평등원칙에도 위반되지 않는다고 판단하였다.

보도자료

사고후 미조치시 운전면허 임의적 취소 사건

[2018헌바4 도로교통법 제93조 제1항 제6호 등 위헌소원]

[선 고]

1. 헌법재판소는 2019년 8월 29일 재판관 전원일치 의견으로, 교통사고로 사람을 사상한 후 필요한 조치를 하지 아니한 경우 운전면허를 취소 또는 정지시킬 수 있도록 한 도로교통법 제93조 제1항 제6호 중 ‘교통사고로 사람을 사상한 후 제54조 제1항에 따른 필요한 조치를 하지 아니한 경우’ 부분이 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다. [합헌]
2. 운전면허가 취소된 날부터 4년간 운전면허를 받을 수 없도록 한 도로교통법 제82조 제2항 제4호는 재판의 전제성이 없고, 운전면허 취소처분의 기준을 정한 도로교통법 시행규칙 제91조 제1항 해당 부분은 청구기간을 경과하였으므로, 모두 각하하였다. [각하]

□ 사건개요

- 청구인은 2017. 3. 10. 서울지방경찰청장으로부터 교통사고로 사람을 사상케 한 후 필요한 조치 등을 하지 않았다는 이유로 운전면허 취소처분(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다)을 받았다.
- 청구인은 이 사건 처분의 취소를 구하는 소를 제기하여 재판 계속 중 도로교통법 제93조 제1항 제6호 및 제82조 제2항 제4호에 대하여 위헌제청신청을 하였으나 기각 및 각하되자, 2018. 1. 5. 위 조항들에 대하여 헌법재판소법 제68조 제2항의 헌법소원심판을 청구함과 동시에, 도로교통법 시행규칙 제91조 제1항 [별표 28] 중 2. 취소처분 개별기준 일련번호란 1 부분의 위헌 확인을 구하는 취지의 헌법재판소법 제68조 제1항에 따른 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 구 도로교통법(2016. 1. 27. 법률 제13829호로 개정되고, 2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것) 제93조 제1항 제6호 중 ‘교통사고로 사람을 사상한 후 제54조 제1항에 따른 필요한 조치를 하지 아니한 경우’ 부분(이하 ‘이 사건 취소조항’이라 한다) 및 도로교통법(2015. 8. 11. 법률 제13458호로 개정된 것) 제82조 제2항 제4호(이하 ‘이 사건 결격조항’이라 한다)가 헌법에 위반되는지 여부, 도로교통법 시행규칙(2006. 5. 30. 행정자치부령 제329호로 전부개정된 것) 제91조 제1항 [별표 28] 중 2. 취소처분 개별기준 일련번호란 1 부분(이하 ‘이 사건 시행규칙조항’이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하여 위헌인지 여부이다. 심판대상조항 및 관련조항의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

구 도로교통법(2016. 1. 27. 법률 제13829호로 개정되고, 2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것)

제93조(운전면허의 취소·정지) ① 지방경찰청장은 운전면허(연습운전면허는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 행정자치부령으로 정하는 기준에 따라 운전면허(운전자가 받은 모든 범위의 운전면허를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 취소하거나 1년 이내의 범위에서 운전면허의 효력을 정지시킬 수 있다. (단서 생략)

6. 교통사고로 사람을 사상한 후 제54조 제1항 또는 제2항에 따른 필요한 조치 또는 신고를 하지 아니한 경우

도로교통법(2015. 8. 11. 법률 제13458호로 개정된 것)

제82조(운전면허의 결격사유) ② 다음 각 호의 어느 하나의 경우에 해당하는 사람은 해당 각 호에 규정된 기간이 지나지 아니하면 운전면허를 받을 수 없다. (단서 생략)

4. 제43조부터 제46조까지의 규정에 따른 사유가 아닌 다른 사유로 사람을 사상한 후 제54조 제1항 및 제2항에 따른 필요한 조치 및 신고를 하지 아니한 경우에는 운전면허가 취소된 날부터 4년

도로교통법 시행규칙(2006. 5. 30. 행정자치부령 제329호로 전부개정된 것) 제91조(운전면허의 취소·정지처분 기준 등) ① 법 제93조에 따라 운전면허를 취소 또는 정지시킬 수 있는 기준(교통법규를 위반하거나 교통사고를 일으킨 경우 그 위반 및 피해의 정도 등에 따라 부과하는 벌점의 기준을 포함한다)과 법 제97조 제1항에 따라 자동차등의 운전을 금지시킬 수 있는 기준은 별표 28과 같다.

[별표 28] 운전면허 취소·정지처분 기준

2. 취소처분 개별기준

일련 번호	위반사항	적용법조 (도로교통법)	내 용
1	교통사고를 일으키고 구호조치를 하지 아니한 때	제93조	○교통사고로 사람을 죽게 하거나 다치게 하고, 구호조치를 하지 아니한 때

[관련조항]

구 도로교통법(2016. 12. 2. 법률 제14356호로 개정되기 전의 것)

제54조(사고발생 시의 조치) ① 차의 운전 등 교통으로 인하여 사람을 사상하거나 물건을 손괴(이하 “교통사고”라 한다)한 경우에는 그 차의 운전자나 그 밖의 승무원(이하 “운전자등”이라 한다)은 즉시 정차하여 사상자를 구호하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

도로교통법 시행규칙(2006. 5. 30. 행정자치부령 제329호로 전부개정된 것)

제91조(운전면허의 취소·정지처분 기준 등) ① 법 제93조에 따라 운전면허를 취소 또는 정지시킬 수 있는 기준(교통법규를 위반하거나 교통사고를 일으킨 경우 그 위반 및 피해의 정도 등에 따라 부과하는 벌점의 기준을 포함한다)과 법 제97조 제1항에 따라 자동차등의 운전을 금지시킬 수 있는 기준은 별표 28과 같다.

[별표 28] 운전면허 취소·정지처분 기준

3. 정지처분 개별기준

나. 자동차등의 운전 중 교통사고를 일으킨 때

(2) 조치 등 불이행에 따른 벌점기준

불이행사항	적용법조 (도로교통법)	벌점	내용
교통사고 야기시 조치불이행	제54조 제1항	15	1. 물적 피해가 발생한 교통사고를 일으킨 후 도주한 때 2. 교통사고를 일으킨 즉시(그때, 그 자리에서 곧) 사상자를 구호하는 등의 조치를 하지 아니하였으나 그 후 자진신고를 한 때
		30	가. 고속도로, 특별시·광역시 및 시의 관할구역과 군(광역시·시의 군을 제외한다)의 관할구역 중 경찰관서가 위치하는 리 또는 동 지역에서 3시간(그 밖의 지역에서는 12시간) 이내에 자진신고를 한 때
		60	나. 가목에 따른 시간 후 48시간 이내에 자진신고를 한 때

□ 결정주문

- ‘구 도로교통법(2016. 1. 27. 법률 제13829호로 개정되고, 2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것) 제93조 제1항 제6호 중 '교통사고로 사람을 사상한 후 제54조 제1항에 따른 필요한 조치를 하지 아니한 경우' 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.
- 청구인의 나머지 심판청구를 각하한다.

□ 이유의 요지

● 이 사건 결격조항에 대한 심판청구의 적법 여부 - 소극

- 이 사건 결격조항은 사상후 미조치 등을 이유로 운전면허 취소처분을 받은 경우 그 면허취소일로부터 4년이 지나지 아니하면 운전면허를 받을 수 없다고

규정하는바, 운전면허 취소처분인 이 사건 처분은 이 사건 결격조항을 근거법률로 하여 이루어진 것이 아니다. 또 위 조항이 위헌으로 선고된다 하더라도 그 위헌 여부에 따라 운전면허 취소처분 취소소송인 당해 사건의 주문 또는 재판의 내용과 효력 관한 법률적 의미가 달라지는 것도 아니다.

- 그렇다면 이 사건 결격조항은 재판의 전제성이 인정되지 않으므로 이 부분 심판청구는 부적법하다.

● 이 사건 시행규칙조항에 대한 심판청구의 적법 여부 - 소극

- 이 사건 기록에 의하면, 청구인은 이 사건 처분의 취소를 구하는 소송을 제기하였으나 청구기각되어 그 판결문이 2017. 9. 27. 청구인에게 송달되었으며, 2017. 9. 28. 항소를 제기한 사실이 인정된다. 그리고 위 1심 판결문에는 이 사건 처분이 이 사건 시행규칙조항의 기준에 부합한다는 점이 기재되어 있다. 그렇다면 청구인으로서 늦어도 항소를 제기한 때에 자신에게 이 사건 시행규칙조항에 해당하는 사유가 발생하였음을 알았다고 볼 수 있는데, 그로부터 90일이 경과한 이후인 2018. 1. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였으므로 청구기간을 준수하지 못하였다.
- 따라서 이 사건 시행규칙조항에 대한 심판청구는 부적법하다.

● 이 사건 취소조항의 법률유보원칙 위배 여부 - 소극

- 이 사건 취소조항은 교통사고로 사람을 사상한 후 필요한 조치를 하지 않은 경우 '행정자치부령으로 정하는 기준에 따라' 운전면허를 취소 또는 정지시킬 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 운전자가 교통사고로 사람을 사상한 후 필요한 조치를 하지 않은 경우의 구체적 유형은 사고의 경중이나 경위, 피해의 정도 및 위법성의 정도 등에 따라 매우 다양하므로, 사고후 미조치의 모든 유형이 기본권 제한의 본질적인 사항으로서 입법자가 반드시 법률로써 규율하여야 하는 사항이라고 볼 수 없다.
- 그렇다면 이 사건 취소조항이 기본권 제한의 본질적인 사항을 하위법령에 위임함으로써 법률유보원칙을 위배하였다고 볼 수 없다.

● 이 사건 취소조항의 포괄위임금지원칙 위배 여부 - 소극

- 현대 생활에서 자동차 등 이용이 일상생활에서 보편화되면서 자동차 등에 대한 의존도가 높아짐에 따라 도로교통상의 위험과 장애의 유형 또한 다양해진 현실에 대응하여 운전면허의 취소 또는 정지에 관한 구체적 기준을 적절히 규율하기 위해서는 전문성을 가진 행정기관이 사회적·경제적 여건의 변화 및 교통 관련 정책의 변화 등을 고려하여 유연하게 규율할 필요가 있다. 따라서 이 사건 취소조항이 운전면허의 취소 또는 정지의 기준에 관하여 행정자치부령에 위임할 필요성을 인정할 수 있다.
- 운전면허제도 및 그 취소제도의 취지, 도로교통법의 입법목적, 도로교통법 제 93조 제1항 각 호의 규율내용 및 이 사건 취소조항의 문언적 의미 등을 유기적·체계적으로 종합하면, 이 사건 취소조항에 의하여 행정자치부령에 규정될 내용은 해당 운전자가 구호조치를 이행하지 않음으로 인하여 추가적으로 발생할 수 있는 도로교통상 위험 내지 교통에의 장애의 정도에 따른 행정청의 처분 기준이 될 것임을 충분히 예측할 수 있다.
- 따라서 이 사건 취소조항은 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다.

● 이 사건 취소조항의 일반적 행동의 자유 및 직업의 자유 침해 여부 - 소극

- 이 사건 취소조항은 교통사고로 타인의 생명 또는 신체를 침해하고도 이에 따른 피해자의 구호조치의무를 위반한 사람이 계속하여 교통에 관여하는 것을 금지함으로써 국민의 생명·신체를 보호하고 도로교통에 관련된 공공의 안전을 확보함과 동시에, 교통사고 발생 시 운전자가 구호조치의무를 이행하여 도로교통상의 위험과 피해의 확대를 방지하게 함으로써 궁극적으로 안전하고 원활한 교통을 확보하고자 하는 입법목적에 가진다. 이러한 입법목적은 정당하고, 그 수단적 적합성 또한 인정된다.
- 자동차 등 운전이 가지는 본질적인 위험성에 비추어 운전면허의 요건으로 일정 수준 이상의 교통관련법규에 대한 준법의식 및 사고발생 시 책임 있는 태도가 요구된다. 교통사고로 인하여 사람을 사상한 후 교통상의 위험과 장애를 제거·

방지하고 2차 피해를 방지하기 위한 구호조치를 하지 아니한 자는 자동차 등 운전요구에 요구되는 안전의식 및 책임의식이 결여되었음을 징표하는 행위를 한 사람에게 해당하므로, 이러한 자들을 교통 관여에서 배제하는 것은 불가피한 수단이다. 이 사건 취소조항은 사상 후 미조치를 운전면허의 임의적 취소사유로 규정하여, 처분청이 구체적·개별적 사정에 따라 운전면허 취소 외에 다른 내용의 처분을 할 가능성을 허용하고 있고, 운전면허 취소처분을 받은 당사자가 그 처분의 위법성 등을 다툴 수 있는 길을 열어두고 있다. 따라서 위 조항이 침해최소성 원칙에 반한다고 할 수 없다.

- 이 사건 취소조항은 직업수행에 있어 자동차 운전이 필수적인 사람들에 있어서 직업의 자유를 제한하는 효과를 가져 오지만, 이러한 사람들은 도로교통과 관련한 공공의 안전에 미치는 효과가 다른 직업군에 비하여 더 크므로, 이들이 구호조치를 하지 않았을 경우 교통 관여에서 배제할 필요성은 더욱 크다. 이 사건 취소조항에 의한 기본권 제한에는 그 제한되는 사익에 상응하는 정도 이상의 중대한 공익이 인정되므로, 위 조항은 법익균형성 요건 또한 충족하였다.

□ 결정의 의의

- 헌법재판소는 2002. 4. 25. 2001헌가19등 결정에서 사상 후 미조치를 운전면허의 필요적 취소사유로 규정하였던 구 도로교통법 조항에 대하여 6:2로 합헌 결정을 내린 바 있다. 그 후 도로교통법 개정으로 사상 후 미조치가 임의적 면허 취소·정지사유로 변경되었다. 이 사건 취소조항은 합헌으로 선고된 구 도로교통법 조항에 비하여 기본권 제한을 완화하고 있으므로 위헌의 소지가 줄어들었다고 할 수 있다. 이 사건은 이러한 점을 확인하며 재판관 전원일치로 합헌 결정을 선고하였다는데 의의가 있다.

보 도 자 료

현금영수증 발급의무 위반에 대한 과태료 부과 사건

[2018헌바265,266(병합) 조세법 처벌법 제15조 제1항 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2019년 8월 29일 현금영수증 의무발행업종 사업자로 하여금 건당 10만 원 이상의 현금거래시 현금영수증을 의무발급 하도록 하고, 위반 시 현금영수증 미발급 거래대금의 100분의 50에 상당하는 과태료를 부과하도록 한 법인세법 제117조의2 제4항 본문, 구 조세법 처벌법 제15조 제1항 본문 중 법인세법 제117조의2 제4항 본문에 관한 부분이 모두 헌법에 위반되지 않는다는 결정을 선고하였다.

이에 대하여 구 조세법 처벌법 상 과태료조항이 헌법에 위반된다는 재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있다. [합헌]

□ 사건개요

○ 2018헌바265

청구인은 예식장업 등을 영위하여 온 법인인데, 2015년 3월경부터 2016년 6월경까지의 거래대금 중 현금영수증 발급 대상인 1,336,594,945원에 대하여 현금영수증을 발급하지 아니하였다는 이유로 현금영수증 미발급 거래대금의 100분의 50에 상당하는 668,297,472원의 과태료 부과처분을 받았다.

청구인은 위 과태료 부과처분에 대하여 이의제기를 하여 과태료 재판 계속 중 과태료 부과처분의 근거가 된 구 조세법 처벌법 제15조 제1항에 대하여 위헌 법률심판제청을 신청하였으나 기각되자, 2018. 7. 10. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

○ 2018헌바266

청구인은 예식장업 등을 영위하여 온 법인인데, 2014년 7월경부터 2016년 6월경까지의 거래대금 중 현금영수증 발급 대상인 484,302,726원에 대하여 현금영수증을 발급하지 아니하였다는 이유로 현금영수증 미발급 거래대금의 100분의 50에 상당하는 242,151,362원의 과태료 부과처분을 받았다.

청구인은 위 과태료 부과처분에 대하여 이의제기를 하여 과태료 재판 계속 중 과태료 부과처분의 근거가 된 구 조세법 처벌법 제15조 제1항에 대하여 위헌 법률심판제청을 신청하였으나 기각되자, 2018. 7. 10. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 법인세법(2014. 1. 1. 법률 제12166호로 개정된 것) 제117조의2 제4항 본문(이하 '현금영수증 발급의무조항'이라 한다), 구 조세법 처벌법(2010. 1. 1. 법률 제9919호로 전부개정되고, 2018. 12. 31. 법률 제16108호로 개정되기 전의 것) 제15조 제1항 본문 중 법인세법(2014. 1. 1. 법률 제12166호로 개정된 것) 제117조의2 제4항 본문에 관한 부분(이하 '과태료조항'이라 하고, 현금영수증 발급의무조항과 합하여 '심판대상조항'이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

- 법인세법(2014. 1. 1. 법률 제12166호로 개정된 것)

제117조의2(현금영수증가맹점 가입·발급 의무 등) ④ 대통령령으로 정하는 업종을 경영하는 내국법인이 건당 거래금액(부가가치세액을 포함한다)이 10만 원 이상인 재화 또는 용역을 공급하고 그 대금을 현금으로 받은 경우에는 제3항에도 불구하고 상대방이 현금영수증 발급을 요청하지 아니하더라도 대통령령으로 정하는 바에 따라 현금영수증을 발급하여야 한다. (단서 생략)

- 구 조세범 처벌법(2010. 1. 1. 법률 제9919호로 전부개정되고, 2018. 12. 31. 법률 제16108호로 개정되기 전의 것)

제15조(현금영수증 발급의무의 위반) ① 「소득세법」 제162조의3 제4항, 「법인세법」 제117조의2 제4항에 따른 의무를 위반한 자에 대해서는 현금영수증을 발급하지 아니한 거래대금의 100분의 50에 상당하는 과태료를 부과한다. (단서 생략)

□ 결정주문

법인세법(2014. 1. 1. 법률 제12166호로 개정된 것) 제117조의2 제4항 본문, 구 조세범 처벌법(2010. 1. 1. 법률 제9919호로 전부개정되고, 2018. 12. 31. 법률 제16108호로 개정되기 전의 것) 제15조 제1항 본문 중 법인세법(2014. 1. 1. 법률 제12166호로 개정된 것) 제117조의2 제4항 본문에 관한 부분은 모두 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

- 심판대상조항은 현금거래가 많은 업종의 사업자에 대하여 과세표준을 양성화하여 세금탈루를 방지하고 공정한 거래질서를 확립하기 위한 것으로 입법목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다.

또한 탈세의 유인이 큰 현금거래로 그 적용범위가 한정되어 있고, 현금영수증 미발급행위 자체는 위법성의 정도에 있어 큰 차이가 있다고 볼 수 없는 점, 고액 현금거래가 많아 소득탈루의 가능성이 높은 업종으로 그 대상을

한정하는 점, 현금영수증 발급절차가 까다롭거나, 많은 시간과 비용이 소요되지 않고, 자진납부나 수급자 요건 등에 해당하는 경우 과태료를 감면받을 수 있는 점, 현금영수증의 발급 시기와 방식 등을 다양화하고 있는 점, 착오나 누락에 의한 경우 과태료 감경규정이 별도로 마련된 점 등에 비추어 침해의 최소성 원칙에도 반하지 않는다.

투명하고 공정한 거래질서를 확립하고 과세표준을 양성화하려는 공익은 현금영수증 의무발행업종 사업자가 입게 되는 불이익보다 훨씬 커 법익균형성도 충족하므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 직업수행의 자유를 침해하지 않는다.

또한 법인세법이 2014. 1. 1. 개정되어 의무발급의 기준금액이 건당 10만원 이상으로 변경된 것은 거래의 투명성과 세원관리의 효율성을 위한 것인 점, 2018. 12. 31. 조세범 처벌법 및 법인세법 등의 개정으로 과태료가 가산세로 바뀌고 그 부과금액도 낮아졌으나 이는 정책적 판단에 따른 것이지만 반성적 고려에 더 잡은 것이라 볼 수 없는 점 등에 비추어 볼 때, 종전 헌법재판소의 합헌 선례(헌재 2015. 7. 30. 2013헌바56등; 헌재 2017. 5. 25. 2017헌바57)에서 밝힌 이유와 같이 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위반되지 아니한다.

- 한편, 과태료조항은 현금영수증 미발급 거래대금의 100분의 50으로 과태료 부과기준을 일률적으로 정하고 있으므로 사업자별로 실질적인 이익에 따른 차이를 고려하지 않고 있으나, 현금영수증 미발급행위 자체에는 위법성의 정도에 있어서 큰 차이가 있다고 보기 어렵고, 현금영수증 미발급 거래대금이 클수록 비난가능성 또한 커진다는 점 등에 비추어 보면, 실제 취득한 이익이 아니라 현금영수증 미발급 거래대금을 과태료 부과 기준으로 삼았다는 점만으로 과태료조항이 평등원칙에 위반되었다고 볼 수도 없다.

재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 과태료조항에 대한 반대의견

- 과태료조항은 위반의 동기 및 태양, 현금을 수령한 시기와 방법, 현금영수증 미발급 경위, 사후의 정황 등 구체적·개별적 사정을 고려하지 않고 미발

금액만을 기준으로 하여, 일률적으로 상한 없이 과태료를 부과하도록 하므로 책임 정도에 상응한 제재로 보기 어렵고, 가산세의 형식을 취하거나, 상한 또는 구체적·개별적 사정에 따른 감면 가능성을 두는 것으로도 입법목적 달성이 충분히 가능한 점을 고려할 때 과잉수단에 해당한다. 착오나 누락에 따른 감경조항이 신설되었으나 과태료의 일률적 부과와 상한이 없다는 점은 동일하며, 발급 지연에 정당한 사유가 있는 경우에도 과태료가 부과될 수 있어 기본권 제한이 충분히 완화되었다고 볼 수 없다.

2018. 12. 31. 법 개정으로 현금영수증 미발급액의 20% 가산세로 제재수준을 경감한 것은 이 같은 지적 사항을 반영한 것이므로 과태료조항은 과잉금지원칙에 반하여 직업수행의 자유를 침해한다.

결정의 의의

- 심판대상조항과 관련하여 헌법재판소는 두 차례에 걸쳐 합헌결정을 선고한바 있고(헌재 2015. 7. 30. 2013헌바56등; 헌재 2017. 5. 25. 2017헌바57), 이 사건에서도 선례의 입장을 그대로 유지하였다.
- 현금영수증 발급의무조항이 2014. 1. 1. 개정되어 기준금액이 건당 10만 원 이상으로 하향되었고, 2018. 12. 31. 조세법 처벌법 및 법인세법 등의 개정으로 과태료조항이 없어지고 현금영수증 미발급 거래대금의 100분의 20에 상당하는 가산세 부과로 바뀌게 되었으나, 헌법재판소는 위 개정의 취지와 이유 등을 고려하여 선례를 변경할 만한 사정에 해당하지 않는다고 보아 합헌결정을 그대로 유지하였다.

보 도 자 료

특별시·광역시가 아닌 시에 지방자치단체가 아닌 행정구를 두고 그 구청장은 임명하는 조항 위헌확인 사건

[2018헌마129 지방자치법 제3조 제3항 등 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소 전원재판부는 2019. 8. 29. 재판관 전원일치 의견으로, 인구 50만 이상의 일반 시에는 자치구가 아닌 구를 두고 그 구청장은 시장이 임명하도록 규정한, 지방자치법[2011. 5. 30. 법률 제10739호로 개정된 것] 제3조 제3항 중 ‘특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고’ 부분, 지방자치법[2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전부개정된 것] 제118조 제1항 중 ‘자치구가 아닌 구의 구청장은 시장이 임명한다’ 부분이 행정구 주민의 평등권을 침해하지 않는다는 결정을 선고하였다. [기각, 일부 각하]

□ 사건개요

- 2010. 7. 1. 각각 별개의 지방자치단체였던 경상남도 창원시, 마산시 및 진해시를 폐지·통합하여 경상남도 창원시를 설치하는 내용의 ‘경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률’ 제2조가 시행되었다. 통합 창원시가 된 이후에 의창구, 성산구(이상 구 창원시 지역), 마산합포구, 마산회원구(이상 구 마산시 지역), 진해구의 5개의 구가 설치되었는데, 위 구들은 모두 지방자치단체가 아닌 구(이하 ‘행정구’라 한다)이다.
- 청구인은 2017. 9. 28. 창원시 마산합포구에 주민등록 전입신고를 하고 거주하고 있다. 청구인은 특별시·광역시·특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 지방자치단체인 구(이하 ‘자치구’라 한다)가 아닌 행정구만을 둘 수 있게 하고, 행정구의 구청장은 시장이 임명하며 그 구청장은 시장의 지휘·감독을 받아 사무를 처리하도록 규정하고 있는 지방자치법 제3조 제3항, 제118조 제1항, 제119조로 인하여, 마산합포구의 구청장, 구의원을 선거로 뽑을 수 없으므로, 위 조항들이 청구인의 평등권 등 기본권을 침해한다고 주장하면서 2018. 2. 5. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 지방자치법(2011. 5. 30. 법률 제10739호로 개정된 것) 제3조 제3항 중 ‘특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고’ 부분, 지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전부개정된 것) 제118조 제1항 중 ‘자치구가 아닌 구의 구청장은 시장이 임명한다’ 부분(이하 위 두 조항을 합쳐 ‘임명조항’이라 한다), 제119조 중 ‘자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고’ 부분(이하 ‘권한조항’이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이다.

[심판대상조항]

지방자치법(2011. 5. 30. 법률 제10739호로 개정된 것)

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ③ 특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌

인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전부개정된 것)

제118조(하부행정기관의 장의 임명) ① 자치구가 아닌 구의 구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장이 임명한다.

제119조(하부행정기관의 장의 직무권한) 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장이나 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장을 말한다)이나 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무와 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

[관련조항]

지방자치법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것)

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 도의 관할 구역 안에, 군은 광역시, 특별자치시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시, 특별자치시의 관할 구역 안에 둔다.

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.

제30조(의회의 설치) 지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다.

제31조(지방의회의원의 선거) 지방의회의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

제93조(지방자치단체의 장) 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다.

제94조(지방자치단체의 장의 선거) 지방자치단체의 장은 주민이 보통·평등·직접·비밀선거에 따라 선출한다.

□ 결정주문

1. 지방자치법(2011. 5. 30. 법률 제10739호로 개정된 것) 제3조 제3항 중 ‘특별시·광역시 및 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고’ 부분, 지방자치법(2007. 5. 11. 법률 제8423호로 전부개정된 것) 제118조 제1항 중 ‘자치구가 아닌 구의 구청장은 시장이 임명한다’ 부분에 대한 청구인의 심판청구를 기각한다.
2. 청구인의 나머지 심판청구를 각하한다.

□ 이유의 요지

● 권한조항에 대한 적법요건 판단

- 행정구의 구청장이 시장의 지휘·감독을 받아 사무를 처리하도록 하는 권한조항의 수범자는 행정구의 구청장이고, 행정구에 거주하는 주민인 청구인의 법적 지위나 권리의무에 어떠한 불이익을 준다고 볼 수 없다. 권한조항에 따라 행정구의 구청장이 시장의 지휘·감독을 받음에 따라 청구인이 주민으로서 행정서비스를 제대로 받지 못할 가능성은 간접적·사실적 이해관계에 불과하다.

따라서 권한조항에 대한 심판청구는 청구인의 기본권 침해의 자기관련성이 인정되지 아니하여 부적법하다.

● 지방자치단체의 현황

- 우리나라의 현행 지방자치의 기본적인 모습은 광역자치단체, 기초자치단체의 2단계 구조로 되어 있다(지방자치법 제2조). 다만 광역자치단체 중 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우에는 기초자치단체를 두지 않고 있어(지방자치법 제174조 제2항, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제6조 제2항, 제주특

별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제10조), 지방자치단체가 1단계로 이루어져 있다.

- 행정구는 지방자치단체가 아니며, 인구 50만 이상인 기초자치단체인 시에서 행정안전부장관의 승인을 받아 조례로 그 설치 여부를 결정할 수 있다(지방자치법 제3조 제3항). 도시의 규모가 커지면서 대도시의 시청에서 지역의 모든 일을 직접 처리하기 어려울 때, 주민과 가까운 행정구에서 주민이 요구하는 다양한 공공서비스를 제공하는 것이다. 이는 행정에 대한 주민의 접근성과 주민참여를 강화하고, 주민에 대한 지방자치단체의 적절한 대응과 행정의 효율성을 높이기 위한 것이다.
- 현재 우리나라의 지방자치단체 사이의 인구편차는 매우 크며, 광역자치단체와 기초자치단체, 기초자치단체인 시·군·자치구와 기초자치단체가 아닌 행정시(제주시, 서귀포시)·행정구의 구분이 인구의 수에 비례하여 정해지는 것은 아니다. 그로 인해, 기초자치단체들 사이에서 100 배 이상의 인구 편차가 나타나고 있다. 인구가 많은 일부 기초자치단체는 인구가 적은 광역자치단체의 인구보다 많거나 비슷한 규모이다. 반면 기초자치단체인 자치구나 시·군 중에는 청구인이 주민등록을 둔 창원시 마산합포구와 같은 행정구보다도 인구가 적은 곳도 여럿 있다.

● **임명조항이 청구인의 평등권을 침해하는지 여부 - 소극**

- 인구가 비슷한 자치구 또는 인구가 더 적은 시·군과 같은 기초자치단체의 주민들은 지방자치단체의 장과 지방의회의원을 선거로 선출하는 것에 비하여, 행정구에 거주하는 청구인은 행정구의 구청장이나 구의원을 주민의 선거로 선출할 수 없어, 비교집단에 대한 다른 취급이 존재한다.
- 임명조항에 의하여 행정구 지역만의 지방의회가 구성되지 않고 주민에 의하여 선출되는 자치단체장 대신 임명직 구청장이 행정을 담당하게 되므로, 청구인이 행정구인 마산합포구의 구청장과 구의원 선출에 참여할 기회가 없다. 이처럼 행정구역이 주민들의 생활권을 넘어 광역화되면 동일한 이해관계를 바탕으로 일상생활에서 발생하는 요구를 충족시키기 위한 주민들의 적극적인 참여가 어렵게 된다. 따라서 임명조항이 주민들의 직접적이고 구체적인 민주적 의사정책의 수립과 실행에 반영하는 지방자치제의 민주주의적 기능을 일부 약화시

키는 측면을 인정할 수 있다(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1190 참조).

- 헌법은 지방자치단체의 종류와 단계를 입법자의 광범위한 형성에 맡기고 있고, 기초자치단체가 성립하는 면적이나 인구 등의 규모에 대하여 규정하고 있지 않다.
- 또한 어떤 행정구역 단위 또는 어떤 인구 규모의 주민에게 기초자치단체 지위를 부여할 것인지에 관해서는 광범위한 입법자의 재량이 인정된다. 어느 정도 규모의 행정구역의 단위에 지방자치단체의 지위를 부여할 것인지, 지방자치단체의 구조를 몇 단계로 형성할 것인지 등에 대한 판단은 주민대표성 강화와 민주적 정부 운영, 자치행정의 효율성, 행정구역의 역사성 등 여러 상충하는 법익을 함께 고려하여야 한다.
- 행정구가 설치된 시의 경우 행정구 경계를 넘어서 시 전체가 같은 생활권에 있는 경우가 많고, 같은 시에 있는 행정구들 사이에서는 같은 도에 있는 시·군들 사이에 비하여 상대적으로 동질성이 있다. 따라서 행정구와 기초자치단체인 시·군 사이에는 자치행정의 효율성이나 행정구역의 역사성 등에서 다른 측면이 있다. 기초자치단체인 자치구는 광역자치단체인 특별시·광역시 관할 구역 안에 있는 것과 달리 행정구는 기초자치단체인 시 관할 구역 안에 있다는 점에서 역시 차이가 있다.
- 일정한 인구 이상의 주민이 거주하는 행정구가 지방자치단체의 지위를 가지게 된다면, 주민자치와 통제를 통한 책임행정이라는 민주주의 실현과 주민 선호의 특성에 따른 대응이 가능하여 행정의 효율성이 증진되는 긍정적인 면을 상정할 수 있다. 반면 지방자치단체가 구, 시, 도라는 3단계 구조가 됨에 따라, 각각 지방자치단체인 시 및 이웃 구와의 협력 관계 약화, 시와 구의 중복 행정, 규모의 경제를 달성하지 못하고 구별로 시설의 중복 건립과 운영경비 과다 지출, 구 사이 재정자립도 차이에 따른 행정서비스 불균형 등의 비효율성도 나타날 수 있다.
- 이러한 점들을 비교형량하여, 행정구에 지방자치단체의 지위를 부여하지 않고 현행 지방자치의 일반적인 모습인 2단계 지방자치단체의 구조를 형성한 입법자의 선택이 현저히 자의적이라고 보기 어렵다.
- 청구인이 지방자치단체로서의 마산합포구의 대표자를 선출할 수 없다고 하더라도, 청구인은 여전히 기초자치단체인 창원시와 광역자치단체인 경상남도의 대

표자 선출에 참여할 수 있어, 행정구에서도 지방자치행정에 대한 주민참여가 제도적으로 동일하게 유지되고 있다. 따라서 임명조항이 주민들의 민주적 요구를 수용하는 지방자치제와 민주주의의 본질과 정당성을 훼손할 정도에 이르고 단정할 수 없다.

- 따라서 인구가 적거나 비슷한 다른 기초자치단체 주민에 비하여, 행정구에 거주하는 청구인이 행정구의 구청장이나 구의원을 선출하지 못하는 차이가 있지만, 이러한 차별취급이 자의적이거나 불합리하다고 보기 어렵다(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1190 참조).
- 구 창원시, 마산시, 진해시는 행정구역은 다르지만 이어져 있었고, 역사적인 연원을 같이 하며, 여러 차례 행정구역이 서로 조정되는 등 동일한 생활권과 경제권에서 주민들이 거주하여 왔다. 같은 생활권의 행정구역을 합쳐 주민생활의 편의를 증진하려는 것도 창원시의 통합을 추진한 배경이자 목적 중 하나였다. 따라서 임명조항이 창원시 주민을 인구 증가에 따른 행정 수요의 증가에 따라 행정구가 설치된 다른 도시의 주민과 같게 취급하더라도, 차별취급이 존재한다고 할 수 없다.
- 임명조항은 청구인의 평등권을 침해하지 아니한다.

보 도 자 료

가축분뇨 배출시설 적법화 이행기간 특례에서 개 사육시설을 제외한 사건

[2018헌마297 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 부칙 제10조의
2 위헌확인, 2018헌마306(병합) 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률
부칙 제10조의2 제1항 위헌확인]

[선 고]

헌법재판소는 2019년 8월 29일 재판관 전원일치 의견으로, 배출시설
허가 또는 신고를 마치지 못한 가축 사육시설에 대하여 적법화 이행
기간의 특례를 규정하면서, '개 사육시설' 을 적용대상에서 제외하고
있는 '가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률' 부칙 조항이 개 사육
시설 설치자인 청구인들의 평등권을 침해하지 않는다는 결정을 선고
하였다. 청구인들 중 청구인 00연합회의 청구는 자기관련성이 인정
되지 않아 부적법하다는 이유로 각하하였다. [각하, 기각]

□ 사건개요

- 2014년 개정된 ‘가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률’(이하 ‘가축분뇨법’)은 가축의 사육으로 인하여 가축분뇨가 발생하는 시설로서 허가 또는 신고를 갖추지 않은 무허가·미신고 사육시설에 대하여, 개정법이 시행된 날부터 3년 내지 4년의 기간 동안 허가 내지 신고를 할 수 있고 그 기간 동안 폐쇄명령 등의 행정제재를 유예하도록 하는 특례를 규정하였다.
- 그러나 상당수의 축산 농가가 위 유예기간 내에 배출시설에 대한 신고를 하거나 허가를 받지 아니하자, 2018년 개정된 가축분뇨법은 2014년 개정 가축분뇨법 부칙에 제10조의2를 신설하여 위 유예기간에도 불구하고 해당 배출시설 설치자가 2018. 3. 24.까지 환경부장관이 정하는 바에 따라 허가신청을 하거나 신고하면 적법화 이행기간을 부여하고 그 기간에는 폐쇄명령에 관한 규정과 사용중지명령에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 하는 특례를 규정하면서, 개사육시설을 적용대상에서 제외하였다.
- 청구인들은 개를 가축으로 사육하는 사람들 및 OO연합회(2018헌마306 사건, 이하 ‘청구인 연합회’라 한다)로서, 가축분뇨법 부칙 제10조의2 제1항이 부당하게 가축 사육시설 중 ‘개 사육시설’을 차별하여 청구인들의 평등권 등을 침해한다는 취지의 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 ‘가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률’ 부칙(2014. 3. 24. 법률 제12516호) 제10조의2 제1항(2018. 3. 20. 법률 제15510호로 개정된 것) 중 ‘(개 사육시설은 제외한다)’ 부분이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다[이하 위 부칙 제10조의2 제1항을 ‘이 사건 부칙조항’, 위 부칙 제10조의2 제1항 중 ‘(개 사육시설은 제외한다)’ 부분을 ‘심판대상조항’이라 한다]

[심판대상조항]

가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 부칙(2014. 3. 24. 법률 제12516호) 제10조의2 제1항(2018. 3. 20. 법률 제15510호로 개정된 것)

제10조의2(허가 또는 신고 위반 배출시설에 관한 경과조치 및 특례) ① 시장·군수·구청장은 제11조, 부칙 제8조 및 부칙 제9조 제1항에도 불구하고 해당 배출시설(개 사육시설은 제외한다)의 설치자가 2018년 3월 24일(부칙 제9조

제1항 제1호에 해당하는 배출시설의 설치자는 환경부장관이 별도로 정하는 기한에 따른다)까지 환경부장관이 정하는 바에 따라 허가신청을 하거나 신고하면 환경부장관이 농림축산식품부장관과 협의하여 정하는 기간 이내에 설치허가를 하거나 신고를 수리할 수 있고, 그 기간 중에는 제18조의 규정 중 허가 또는 신고 없이 설치한 것을 이유로 하는 폐쇄명령에 관한 규정과 변경허가 또는 변경신고 없이 변경한 것을 이유로 하는 사용중지명령에 관한 규정을 각각 적용하지 아니한다.

□ 결정주문

1. 청구인 OO연합회의 심판청구를 각하한다.
2. 나머지 청구인들의 심판청구를 모두 기각한다.

□ 이유의 요지

● 청구인 연합회의 심판청구에 대한 판단

- 청구인 연합회의 심판청구는, 연합회의 구성원인 회원의 직업의 자유 및 평등권 침해를 주장하는 취지로서 청구인 연합회 자체의 기본권과는 아무런 관련이 없으므로 자기관련성이 인정되지 않아 부적법하다(헌재 2008. 11. 27. 2006헌마1244 참조).

● 청구인 연합회를 제외한 나머지 청구인들의 심판청구에 대한 판단

1. 쟁점
심판대상조항은 다른 가축 사육시설과 달리 개 사육시설만을 위와 같은 이행기간 부여 특례에서 제외함으로써 개 사육시설 설치자인 청구인들을 차별하는 것이므로, 평등권 침해 여부가 문제된다.

2. 평등권 침해 여부

- 심사기준

심판대상조항에 의한 차별은 가축분뇨법에 따른 배출시설 중 개 사육시설만을 이행기간 부여 특례에서 제외하는 것으로서, 그 차별에 합리적인 이유가 있는지 여부를 심사하는 것으로 충분하며, 혜택을 부여하는 법률에서 수혜대상 차별이 문제되는 경우, 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률

과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다는 점에서, 그 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있다고 보지 않는 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다(헌재 2015. 3. 26. 2014헌바156 참조).

○ 차별취급 여부

이해관계기관은 ‘개’ 사육시설은 축산법 및 축산물 위생관리법의 적용을 받지 않는다는 점에서 다른 가축 사육시설과 본질적으로 다르다고 주장하나, 일정한 규모 이상의 배출시설에 대해서는 신고를 하고 적법한 처리시설을 갖추 것을 요구하는 가축분뇨법상의 배출시설 설치 신고에 관한 한 개 사육시설을 다른 가축 사육시설과 본질적으로 다르다고 보기는 어렵다.

○ 차별에 합리적 이유가 있는지 여부

가축분뇨법의 배출시설 설치에 대한 허가·신고제는 수질오염이나 토양오염을 방지하고 국민의 환경권을 보장하기 위한 것인 점을 감안할 때, 이러한 규제유예나 면제를 규율하는 특례조항은 예외적이고 제한적이어야 할 것이다. 이 사건에서 문제된 특례는 이미 한 차례의 유예기간에 이어 추가로 허가 또는 신고를 위한 이행기간을 부여하여 행정제재를 유예하는 것이므로, 입법자는 제반사정을 종합하여 그 혜택의 범위를 정할 수 있다.

추가로 이행기간을 부여하게 된 배경에는 당초의 이행기간 동안 AI(조류독감), 구제역 등 가축 질병의 발생으로 정해진 기간 내에 적법한 시설을 갖추기 어려웠다는 사정이 있으나, 개 사육시설의 경우 가축 질병의 발생으로 피해를 입었거나 방역 책임 이행으로 인하여 유예기간 내에 적법시설을 갖추어 신고를 할 수 있는 시간이 부족하였다고 인정할 만한 사유가 없는 점 등을 고려할 때 개 사육시설을 이행기간 특례에서 제외한 것을 두고 현저하게 합리성이 결여되어 있다고 보기 어렵다.

소·돼지·닭·오리 등을 사육하는 농가는 모두 축산법에 따라 허가 또는 등록을 하여야 하고, 가축분뇨의 적정한 처리를 확인하기 위한 정기점검의 대상(축산법 제28조)이 되는 데 반하여, 개 사육시설은 축산법의 규율을 받지 아니하고 그 밖의 다른 법령에 의해서도 국가의 관리·감독을 받고 있지 않은 상황이므로, 개 사육시설을 축산법 등 다른 법령에 의하여 가축분뇨의 적정한 처리를 위한 규제를 받고 있는 가축 사육시설과 다르게 취급하는 것은 합리적인 이유가 있다. 그러므로 심판대상조항은 청구인들의 평등권을 침해하지 아니한다.