

보도자료

보안관찰처분대상자에 대한 신고의무 부과 사건

[2017헌바479 보안관찰법 제2조 등 위헌소원]

[선 고]

헌법재판소는 2021. 6. 24. 보안관찰처분대상자에 대한 신고의무 부과에 관한 보안관찰법 조항들에 대하여 아래와 같은 결정을 선고하였다.

① 헌법재판소는 보안관찰처분대상자가 교도소 등에서 출소한 후 7일 이내에 출소사실을 신고하도록 정한 구 보안관찰법 제6조 제1항 전문 중 출소 후 신고의무에 관한 부분 및 이를 위반할 경우 처벌하도록 정한 보안관찰법 제27조 제2항 중 구 보안관찰법 제6조 제1항 전문 가운데 출소 후 신고의무에 관한 부분에 대하여는 재판관 5(합헌):4(위헌)의 의견으로 각 헌법에 위반되지 아니한다는 결정을 선고하였다. [합헌] 이에 대하여는 헌법에 위반된다는 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 반대의견이 있다.

한편, ② 헌법재판소는 보안관찰처분대상자가 교도소 등에서 출소한 후 기존에 보안관찰법 제6조 제1항에 따라 신고한 거주예정지 등 정보에 변동이 생길 때마다 7일 이내에 이를 신고하도록 정한 보안관찰법 제6조 제2항 전문 및 이를 위반할 경우 처벌하도록 정한 제27조 제2항 중 제6조 제2항 전문에 관한 부분에 대하여는 재판관 4(위헌):2(헌법불합치):3(합헌)의 의견으로 헌법에 합치되지 아니한다는 결정을 선고하였다. [헌법불합치] 이에 대하여는 헌법에 위반되지 아니한다는 재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.



2021. 6. 24.

헌법재판소 공보관실

■ 사건개요

- 청구인은 국가보안법위반(국가기밀 탐지·수집)죄 등으로 2013. 7. 26. 징역 5년 및 자격정지 5년 형을 선고받고, 2016. 7. 17. ○○교도소에서 형 집행을 종료한 자이다.
- 청구인은 보안관찰법상 보안관찰처분대상자에 해당하여 출소 후 출소사실 및 기존에 신고한 사항에 변동이 발생한 주거지 변동사실에 관하여 신고의무가 있음에도 이를 신고하지 아니하여 보안관찰법위반죄로 기소되었다.
- 청구인은 제1심 계속 중 보안관찰법 제2조, 제3조, 제6조 제1항, 제2항, 제27조 제2항에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각되자 2017. 11. 30. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

■ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 구 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16928호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 전문 중 출소 후 신고의무에 관한 부분, 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것) 제27조 제2항 중 구 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16928호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 전문 가운데 출소 후 신고의무에 관한 부분(이하 위 두 조항을 합하여 ‘출소후 신고조항 및 위반 시 처벌조항’이라 한다), 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것) 제6조 제2항 전문(이하 ‘변동신고조항’이라 한다), 제27조 제2항 중 제6조 제2항 전문에 관한 부분(이하 변동신고조항과 합하여 ‘변동신고조항 및 위반 시 처벌조항’이라 하며, 위 조항들을 모두 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

[심판대상조항]

구 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16928호로 개정되기 전의 것)

제6조(보안관찰처분대상자의 신고) ① 보안관찰처분대상자는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 형의 집행을 받고 있는 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장, 군교도소 또는 영창(이하 “교도소등”이라 한다)에서 출소 전에 거주예정지 기타 대

통령령으로 정하는 사항을 교도소등의 장을 경유하여 거주예정지 관할경찰서장에게 신고하고, 출소 후 7일 이내에 그 거주예정지 관할경찰서장에게 출소사실을 신고하여야 한다. (후문 생략)

보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것)

제6조(보안관찰처분대상자의 신고) ② 보안관찰처분대상자는 교도소등에서 출소한 후 제1항의 신고사항에 변동이 있을 때에는 변동이 있는 날부터 7일 이내에 그 변동된 사항을 관할경찰서장에게 신고하여야 한다. (후문 생략)

제27조(벌칙) ② 정당한 이유 없이 제6조 제1항·제2항 및 제18조 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 한 자 또는 그 신고를 함에 있어서 거주예정지나 주거지를 명시하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금에 처한다.

[관련조항]

보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것)

제4조(보안관찰처분) ① 제3조에 해당하는 자 중 보안관찰해당범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정할 충분한 이유가 있어 재범의 방지를 위한 관찰이 필요한 자에 대하여는 보안관찰처분을 한다.

② 보안관찰처분을 받은 자는 이 법이 정하는 바에 따라 소정의 사항을 주거지 관할경찰서장(이하 “관할경찰서장”이라 한다)에게 신고하고, 재범방지에 필요한 범위 안에서 그 지시에 따라 보안관찰을 받아야 한다.

구 보안관찰법 시행령(1989. 9. 11. 대통령령 제12807호로 전부개정되고, 2020. 7. 28. 대통령령 제30880호로 개정되기 전의 것)

제6조(보안관찰처분대상자의 신고) ① 보안관찰처분대상자가 법 제6조 제1항의 규정에 의하여 출소 전에 신고할 때에는 다음 각호의 사항을 기재한 신고서 5부를 작성하여 교도소, 소년교도소, 구치소, 유치장, 군교도소 또는 영창(이하 “교도소등”이라 한다)의 장에게 제출하여야 한다.

1. 원적·본적·주거(실제로 생활하는 거쳐. 이하 같다)·성명·생년월일·성별·주민등록번호
2. 가족 및 교우관계
3. 입소전의 직업·본인 및 가족의 재산상황
4. 학력·경력

5. 종교 및 가입한 단체
6. 병역관계
7. 출소예정일
8. 출소 후의 거주예정지 및 그 도착예정일
9. 보안관찰해당범죄사실의 요지·판결법원·판결연월일·죄명·적용법조·형명·형기
10. 보안관찰해당범죄외의 전과관계
11. 법 제20조 제3항에 해당하는 경우에는 거소제공 결정일자과 제공된 사회복지시설 등의 명칭 및 그 소재지

구 보안관찰법 시행령(1989. 9. 11. 대통령령 제12807호로 전부개정되고, 2021. 1. 5. 대통령령 제31380호로 개정되기 전의 것)

제9조(출소사실 신고 등) ① 출소한 보안관찰처분대상자는 법 제6조 제1항의 규정에 의한 출소사실 신고를 하는 때에는 출소일·출소교도소·출소사유 기타 필요한 사항을 기재한 신고서를 작성·제출하여야 하며, 신고서에는 2인 이상의 신원보증인이 서명·날인하여야 한다. 신원보증인이 없는 때에는 그 사유를 명기하여야 한다.

보안관찰법 시행령(1989. 9. 11. 대통령령 제12807호로 전부개정된 것)

제9조(출소사실 신고 등) ② 보안관찰처분대상자는 교도소등에서 출소한 후 제6조 제1항의 신고사항중에 변동이 있는 때에는 그 변동사항을 기재한 신고서를 작성하여 관할경찰서장에게 제출하여야 한다.

□ 결정주문

- 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것) 제6조 제2항 전문 및 제27조 제2항 중 제6조 제2항 전문에 관한 부분은 각 헌법에 합치되지 아니한다.
- 위 법률조항들은 2023. 6. 30.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용한다.
- 구 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16928호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 전문 중 출소 후 신고의무에 관한 부분 및 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정된 것) 제27조 제2항 중 구 보안관찰법(1989. 6. 16. 법률 제4132호로 전부개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16928호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 전문 가운데 출소 후

신고의무에 관한 부분은 각 헌법에 위반되지 아니한다.

□ 이유의 요지

● 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대한 부분 - 합헌

[과잉금지원칙 위반 여부]

- 헌법재판소는 2001. 7. 19. 2000헌바22 결정에서 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항과 동일한 취지의 조항에 대하여 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판단하였다. 선례의 요지는 다음과 같다.
 - 출소 후 출소사실을 신고하여야 하는 신고의무 내용에 비추어 보안관찰처분대상자(이하 '대상자'라 한다)의 불편이 크다고 볼 수 없고, 행정 편의를 위해 국민에게 불필요하고 과중한 신고의무를 다시 부과한 것이라거나 7일의 신고기간이 지나치게 짧다고 할 수 없다.
 - 보안관찰해당범죄는 민주주의체제의 수호와 사회질서의 유지, 국민의 생존 및 자유에 중대한 영향을 미치는 범죄인 점, 보안관찰법은 대상자를 파악하고 재범의 위험성 등 보안관찰처분의 필요성 유무의 판단 자료를 확보하기 위하여 위와 같은 신고의무를 규정하고 있다는 점 등에 비추어, 보안관찰법상의 처벌내용과 다른 법률에서의 처벌 내용을 그대로 비교할 수 없고, 출소 후 신고의무 위반에 대한 법정형이 다른 법률들에 비하여 과중하다고 볼 수도 없다.
- 위 선례의 판시이유는 여전히 타당하고, 이 사건에서 달리 판단할 사정 변경이나 필요성이 인정되지 않는다. 이에 더하여, 대상자에 해당하기 위해서는 보안관찰해당범죄 또는 이와 경합된 범죄로 금고 이상의 형기 합계 3년 이상의 형을 선고받고 형의 집행을 종료한 자여야 하므로 그 범죄의 종류와 죄질이 무거운 정도가 제한적인 점에 비추어 보더라도 마찬가지이다.

[평등원칙 위반 여부]

- 피보안관찰자와의 차별
 - 보안관찰법은 대상자와 피보안관찰자에 맞게 각각에 대하여 신고의무를 부과하고 있다는 점에서 이러한 신고의무 부과 자체가 불합리하다고 볼 수 없는 점, 대상자의 신고의무와 피보안관찰자의 신고의무 모두 행정청이 신고를 통해 관련 자료를 확보할 필요성이 있다는 측면에서는 유사한 점 등에 비추어 대상

자와 피보안관찰자 모두에게 ‘신고의무’를 부과하고 그 위반 시 동일한 법정형에 처하도록 한 것 자체가 평등원칙에 위반된다고 보기는 어렵다.

○ 치료감호, 보호관찰과의 차별

- 보안관찰과 치료감호·보호관찰 사이의 신고의무 부과 대상자의 범위와 요건, 위반 시 제재가 각기 다른 이유는, 각 제도의 목적과 취지, 법적 성질, 대상자의 지위와 처분의 내용이 다르기 때문이다.

○ 따라서 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항은 평등원칙에 위반되지 않는다.

● **변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대한 부분 - 헌법불합치**

1. 변동신고조항의 포괄위임금지원칙 위배 여부

- 사회적 변화에 대응하기 위해 대상자가 신고해야 할 구체적 사항을 하위법령에 위임할 필요성이 인정된다. 변동신고조항 및 보안관찰법 제6조 제1항에서 정한 신고의무사항은 재범의 위험성이 있는지 판단하기 위한 정보일 것이므로, 위 제6조 제1항에서 위임한 신고사항에는 대상자의 생활환경, 성행 등을 파악하는데 필요한 직업, 재산, 가족 및 교우관계 등에 관한 정보도 포함될 것임을 충분히 예측할 수 있다. 따라서 위 제6조 제1항에 의한 신고사항에 변동이 있을 경우 신고하도록 정한 변동신고조항은 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다.

2. 과잉금지원칙 위반 여부

가. 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 위헌의견

- 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항은 아직 재범의 위험성 판단이 이루어지지 아니한 대상자에게, 재범의 위험성이 인정되어 보안관찰처분을 받은 사람과 유사한 신고의무 및 그 위반 시 동일한 형사처벌을 규정하고 있다. 이는 재범의 위험성이 없으면 보안처분을 부과할 수 없다는 보안처분에 대한 죄형법정주의적 요청에 위배되고, 입법목적 달성에 필요하지 않은 제한까지 부과하는 것이다.
- 피보안관찰자의 경우 2년 마다 그 시점을 기준으로 재범의 위험성을 심사하여 갱신 여부를 결정하도록 하고 있는데, 대상자의 경우에는 정기적 심사도 없이 무기한의 신고의무를 부담하게 된다. 이 때문에 종국결정이라 할 수 있는 보안관찰처분이 없음에도 보안관찰처분이 있는 것과 유사한 효과를 선취하는 불합리한 결과를 초래하고 있다.

- 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항은 과잉금지원칙에 위배되어 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권을 침해한다.

나. 재판관 유남석, 재판관 이은애의 헌법불합치의견

- 변동신고조항은 출소 후 기존에 신고한 거주예정지 등 정보에 변동이 생기기만 하면 신고의무를 부과하는데, 의무기간의 상한이 정해져 있지 아니하여, 대상자로서는 보안관찰처분을 받은 자가 아님에도 무기한의 신고의무를 부담한다.
- 대상자로서는 행정청이 어느 시점에 보안관찰처분을 할지 모르는 불안정한 상태에 항상 놓여 있게 되는데, 이는 행정청이 대상자의 재범 위험성에 대하여 판단을 하지 아니함에 따른 부담을 대상자에게 전가한다는 문제도 있다.
- 대상자가 면제결정을 받으면 신고의무에서 벗어날 수 있으나, 그 절차가 까다롭고, ‘면제결정요건에 해당하지 아니하게 된 때’로 판단되면 면제결정이 취소될 수도 있으므로, 이는 기간의 상한 없는 변동신고의무의 위헌성을 치유하기에는 부족하다. 나아가 이와 같은 구제수단은 어디까지나 현행 신고제도하에서는 ‘예외’에 해당할 뿐이므로, 근본적 문제점을 해결할 수 있는 것이 아니다.
- 그렇다면, 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항은 대상자에게 보안관찰처분의 개시 여부를 결정하기 위함이라는 공익을 위하여 지나치게 장기간 형사처벌의 부담이 있는 신고의무를 지도록 하므로 과잉금지원칙에 위배되어 청구인의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 침해한다.
- 헌법불합치결정과 잠정적용 명령
 - 헌법재판소가 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대해 단순위헌결정을 하여 그 효력이 즉시 상실되면 대상자에 대하여 변동사항 신고의무를 부과함이 정당한 경우에도 그러한 의무가 즉시 사라지게 되므로, 헌법불합치결정을 선고하고, 입법자의 개선입법이 있을 때까지 잠정적용을 명하는 것이 타당하다. 입법자는 늦어도 2023. 6. 30.까지 개선입법을 하여야 하며, 그때까지 개선입법이 이루어지지 않으면 이는 2023. 7. 1.부터 그 효력을 잃는다.

● 결론

- 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항은 헌법에 위반되지 아니하며, 이에 대하여는 아래와 같은 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선의 반대의견이 있다.

- 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대하여는 4인의 위헌의견에 2인의 헌법 불합치 의견을 가산하면 위헌 정족수를 충족하게 된다. 따라서 위 조항들은 헌법에 합치되지 아니한다고 선언하고, 입법자가 2023. 6. 30. 이전에 개선입법을 할 때까지 계속 적용하되, 만일 위 일자까지 개선입법이 이루어지지 않는 경우 이는 2023. 7. 1.부터 그 효력을 상실한다. 이에 대하여는 아래와 같은 재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있다.

□ 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대한 반대의견(재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선)

- 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항은 대상자라는 이유만으로 재범의 위험성이 인정되지 않은 사람들에게 신고의무 및 그 위반 시 형사처벌하도록 정하여, 보안처분에 대한 죄형법정주의적 요청에 위배된다.
- 발생통고, 출소 전 신고의무 및 통보, 출소 시 통보 등을 통해 대상자의 거주 예정지 및 도착예정일시 등을 포함한 충분한 정보가 관할경찰서장에게 여러 차례 송부된다. 일선 경찰서에 대상자 신규발생이 그리 많지 않고 시행령에 동태보고도 규정되어 있어 이미 확보한 자료를 토대로 대상자의 실거주 여부 확인이 어렵지 않다. 보다 완화된 방법으로 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다.
- 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항은 과잉금지원칙에 위배되어 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권을 침해한다.

□ 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대한 반대의견(재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진)

- 간첩, 내란·이적 등 국가적 법익을 침해하는 보안관찰해당범죄는 민주주의체제의 수호와 사회질서의 유지, 국민의 생존 및 자유에 중대한 영향을 미치는 범죄이므로 재범 억제가 특별히 중요하다. 대상자가 부담하는 신고의무는 기존에 신고한 적이 있는 내용에 대한 변동사항에 국한되므로, 과도한 부담이 아니다.
- 대상자의 재범 가능성을 효과적으로 관리·억제하기 위해서는 대상자로부터 변동신고조항에 따른 변동사항 신고의무의 이행을 확보해야 한다. 보안관찰해당범죄는 장기간의 계획 수립 하에 이루어질 수 있는바, 변동사항 신고의무기간

에 일률적인 상한을 두어서는 입법목적 달성이 어렵다. 한편, 대상자로서는 준법정신이 확립되어 있고, 기타 일정한 요건을 충족할 경우 면제결정을 받을 수 있다. 대상자가 면제결정을 받는 시점을 상한으로 변동신고의무를 부과하는 것은 대상자의 재범을 효과적으로 억제하기 위한 것으로서 합리적인 제한이다.

- 변동신고의무 이행의 강제로 인하여 달성되는 공익은 국가의 안전 등으로 매우 중대한바, 이에 따른 대상자의 불이익이 공익보다 더 크다고 볼 수 없다.
- 따라서 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 침해하지 아니하며, 출소후 신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대한 법정의견에서 제시된 바와 마찬가지로의 이유로 평등원칙에 위배되지도 아니한다.

결정의 의의

- 헌법재판소는 출소 후 기존에 신고한 사항에 변동이 있을 경우 이를 신고하도록 하고 위반 시 처벌하도록 한 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대하여 이번 결정으로써 최초로 본안판단을 하였다.
- 이 사건에서 헌법재판소는 출소후신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대해서는 합헌의견 5인, 위헌의견 4인으로 선례와 마찬가지로 헌법에 위반되지 않는다는 판단을 하였으나, 변동신고조항 및 위반 시 처벌조항에 대해서는 위헌의견 4인, 헌법불합치의견 2인, 합헌의견 3인으로 위헌정족수를 충족하여 헌법불합치 결정을 선고하였다.