

헌법소원심판청구서

청 구 인 1. 김00(000000-0000000)

미성년자이므로 법정대리인

2. 조00(000000-0000000)

미성년자이므로 법정대리인

3. 조●●(000000-0000000)

미성년자이므로 법정대리인

청구인들의 대리인 법무법인 한맥

서울 서초구 서초동 1575-1 고려빌딩 2층 (우 : 137-070)

담당변호사 좌세준

청구취지

주민등록법시행령 제36조 제2항 중 별지 제30호 서식에 따른 주민등록증발급신청서에 좌우 열 손가락의 지문을 찍어 주민등록증 발급신청을 하도록 한 부분은 헌법에 위반된다.

라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

인간의 존엄과 가치(헌법 제10조 제1문 전단), 행복추구권(헌법 제10조 제1문 후단), 일반적 행동자유권(헌법 제10조 제1문, 제37조 제1항), 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조), 양심의 자유(헌법 제19조), 개인정보자기결정권(헌법 제17조, 헌법 제10조 제1문)

침해의원인

주민등록법시행령 제36조 제2항 중 주민등록증 발급신청을 하는 사람들에게 별지 제30호 서식에 따른 주민등록증 발급신청서에 좌우 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 찍어 주민등록증 발급신청을 하도록 한 부분.

청구이유

1. 사건의 개요 및 심판의 대상

가. 청구인들의 지위

(1) 청구인 김00은 1993. 00. 00.생, 같은 조00은 1993. 00. 00.생, 같은 조●●은 1994. 00. 00.생으로서, 모두 17세가 되어 주민등록법 제24조 제1항에 의하여 주민등록증 발급대상자가 된 사람들로서(갑 제1호증의 1내지 3 참조), 주민등록증 발급신청을 하라는 통지(청구인 김00은 2010. 6.경, 같은 조00은 2011. 1.경, 같은 조●●은 2011. 10.경)를 받았으나, 주민등록증 발급을 위해서는 주민등록법시행령 제36조 제2항에 따라 각 관할 동사무소의 공무원 앞에서 시행령 별지 제30호 서식인 주민등록증발급 신청서에 좌우 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하여야만 주민등록증을 발급받을 수 있는 것을 알고, 그 지문 날인을 거부하여 주민등록증 발급 신청을 하지 않은 사람들입니다.

(2) 청구인들은 현재 신분 확인을 위한 증명서로 학생증, 청소년증, 여권 등을 사용하고 있습니다.

나. 심판의 대상

(1) 이 사건 심판의 대상은 주민등록증 발급통지를 받은 사람들에게 주민등록법시행령 제36조 제2항의 별지 제30호 서식인 주민등록증 발급신청서에 좌우 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하여 주민등록증 발급신청을 하도록 한 부분입니다.

(2) 심판의 대상이 되는 주민등록법시행령 제36조 제2항의 내용은 다음과 같습니다.

【심판대상조문】

주민등록법시행령(대통령령 제23264호)

제36조(주민등록증의 발급절차) ① 생략

② 제1항에 따라 주민등록증 발급통지를 받은 사람 또는 공고된 사람은 그 통지서 또는 공고문에 적힌 발급신청기간 내에 본인이 직접 주민등록이 되어 있는 시·군·자치구(이하 "주민등록지의 시·군·구"라 한다)의 관계 공무원에게 사진(6개월 이내에 촬영한 가로 3센티미터, 세로 4센티미터 또는 가로 3.5센티미터, 세로 4.5센티미터의 탈모상반신 사진을 말한다. 이하 같다) 1장을 제출하고 본인임을 밝힌 후, 그 공무원 앞에서 별지 제30호 서식에 따른 주민등록증 발급 신청서에 지문을 찍어 신청하여야 한다. 다만, 제출한 사진으로 본인임을 확인하기 곤란한 경우에는 보완을 요구할 수 있으며, 이에 대한 구체적인 사항은 행정안전부령으로 정한다.

③~⑤ 생략

2. 적법성 요건의 충족

가. 청구인들은 모두 만 17세에 달한 주민등록증 발급대상자로서 이 사건 시행령조항에 따라 주민등록증발급신청서에 좌우 열 손가락 회전지문과 평면지문을 날인하여 주민등록증의 발급을 신청해야 할 의무(주민등록법 제24조 제1항, 제3항, 같은법 시행령 제36조 제2항)를 부담하게 되었고, 발급 신청기간 내에 신청을 하지 아니한 경우에는 5만 원 이하 또는 10만 원 이하의 과태료에 처해지게 됩니다.(주민등록법 제24조 제3항, 제40조 제2항, 제3항)

나. 따라서 청구인들의 경우 이 사건 심판대상 조항은 집행행위에 의하지 아니하고 법령 그 자체에 의하여 의무가 부과된 경우로서, 청구인들은 이 사건 심판대상 조항으로 인하여 자기 자신의 기본권을 현재, 직접적으로 침해받고 있는 사람들이므로, 청구인들의 이 사건 헌법소원 청구는 자기 관련성, 직접성 및 현재성의 요건을 모두 갖추고 있습니다.

3. 주민등록증 및 지문날인제도의 연혁

가. 이 사건 심판대상 조항의 위헌성을 검토하기에 앞서, 주민등록증 제도 및 주민등록증 발급 시 주민등록증 발급신청서 등에 지문을 찍어 신청하도록 한 제도(이하 ‘지문날인제도’라고 함)의 연혁을 살펴보면 다음과 같습니다.

나. 주민등록증 제도의 연혁

(1) 주민등록법은 1962. 5. 10. 법률 제1067호로 제정(1962. 6. 20. 시행)되었는데, 제1조에서 그 입법 목적을 다음과 같이 규정하고 있습니다.

주민등록법[법률 제1067호, 1962. 5. 10. 제정]

제1조(목적) 본법은 시(서울특별시를 포함한다. 이하 같다) 또는 군의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모함을 목적으로 한다.

주민등록법은 1962년 제정된 이래 2011. 5. 30. 법률 제10733호로 개정되기까지 총 20회에 걸쳐 개정되었는데, 주민등록법의 목적 조항은 제정 당시의 위 조항에 약간의 문구 수정만 있을 뿐, 현재에 이르기까지 그대로 유지되고 있습니다.

주민등록법 [법률 제10733호, 2011. 5.30, 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 시(특별시·광역시는 제외하고, 특별자치도는 포함한다. 이하 같다)·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.

요컨대 위와 같은 목적 조항의 일관성을 보면, 주민등록법은 주민의 거주관계·인구동태의 명확한 파악, 주민생활의 편익 증진, 행정사무의 적정한 처리를 목적으로 시·군·구의 주민을 등록하도록 하는 데 그 입법 목적이 있는 것으로 파악됩니다.

(2) 주민등록증은 주민등록법이 제정될 당시에는 존재하지 않았던 제도입니다. 제정 당시 주민등록법은 세대별 주민등록표(제7조)만을 두고 있었을 뿐, 현재 유지되고 있는 개인별 주민등록표(현행법 제7조)¹⁾는 물론 주민등록증이라는 신분증 제도 자체가 규정되어 있지 않았습니다.

(3) 주민등록증 제도는 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법이 개정(1968. 8. 30. 시행, 이하 ‘1차 개정 법률’이라고 함)되면서 비로소 도입된 것인데, 1968. 11. 21.부터 서울을 비롯한 각지에서 발급되기 시작한 이래²⁾ 현재에 이르고 있습니다.

그런데 주민등록증 제도가 도입되는 과정을 살펴보면, 당초 주민등록법의 입법 목적인 주민의 거주관계·인구동태의 파악, 주민생활의 편익증진 등의 목적 보다는 1960년대의 시대상황 등을 고려한 ‘간첩 색출’ 등의 목적을 위해 그 발급의 필요성이 논의되었던 사실을 확인할 수 있습니다.

1) 주민등록법에 따라 ‘세대별 주민등록표’ 외에 ‘개인별 주민등록표’가 작성되기 시작한 것은 1977. 12. 31. 개정된 주민등록법(법률 제3041호,)이 시행된 1978. 9. 1. 이후부터입니다.

2) 동아일보. 1968. 11. 21.자, 제1면을 보면 「주민등록증은 1·21 사태 이후 정부에서 서둘러 마련한 주민등록법에 의해 발급되는 것」이라는 내용과 함께, 「박정희 대통령 내외가 11월 21일 상오 11시 서울 종로구 자하동 사무소에 나가 제1호로 주민등록증을 발급받았다. 박 대통령 내외는 발급신청서에 현주소, 본적 등을 기입하고 사진을 첨부, 지문을 채취한 다음 정종실 동장으로부터 등록증을 발급」 받았으며, 「11월 21일부터 서울을 비롯한 전국 각지에서 연말까지 4단계로 나누어 주민등록증이 발급된다」 는 기사를 확인할 수 있습니다.

예컨대 1968년 1차 개정 법률에 따라 주민등록증이 발급되기 이전인 1965년에도 주민등록증 제도의 도입을 위해 주민등록법 개정이 논의되었던 사실이 있습니다. 주목할 만한 사실은 1965. 10.경 주민등록증 제도를 시행하기 위해 주민등록법 개정안이 마련되었을 당시 국민의 기본권 제약의 우려가 있다는 여론의 비판을 받고 그 제도의 도입이 보류되었다는 사실입니다.

1965년 당시 주민등록증 제도의 도입과 관련한 여론의 추이를 살펴볼 수 있는 신문 기사를 살펴보면 다음과 같습니다.

**주민등록법 개정 성안(成案), 기본권 제약 우려
(1965. 10. 30. 경향신문 1면)³⁾**

최근 급증하는 무장간첩 준동에 대비, 정부가 주민등록증의 소지 등 의무규정을 강화하는 주민등록법 개정안을 성안한데 대해 야당은 물론 공화당도 비판적인 태도를 보이고 있다. 공화당은 막대한 예산이 소요되는 이와 같은 정부의 조치가 과연 실효를 거둘 것인지에 대해 극히 회의적인 반응을 나타내는 한편 국민의 기본권을 제약할 우려성을 다분히 내포하고 있다는 점에 관심을 모았다. <중략>

김동환 공화당 원내총무는 30일 상오, “정부가 추진하고 있는 이 법 개정의 결과가 어느만큼 효과를 가질 것인지에 대해 의문을 품지 않을 수 없다”고 말하고 이 법 개정을 반대했다.

**주민등록법을 개정할 필요 없다
(1965. 12. 8. 동아일보 사설)⁴⁾**

주민등록법은 개정할 필요 없다. 무엇 때문에 막대한 예산을 들여 1천 700만의 성인남녀를 귀찮게 구는 법 개정을 서둘고 있는지, <중략>

3) 네이버 뉴스 라이브러리

<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1965103000329201014&editNo=2&printCount=1&publishDate=1965-10-30&officeId=00032&pageNo=1&printNo=6166&publishType=00020>

4) 네이버 뉴스 라이브러리

<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1965120800209202001&editNo=2&printCount=1&publishDate=1965-12-08&officeId=00020&pageNo=2&printNo=13580&publishType=00020>

차관회의에서 채택됐다는 주민등록법 중 개정 법률안을 보면 18세 이상 65세 이하의 국민은 주민등록증을 발급받아야 하고, 언제나 휴대하여야 하며, 관계 기관원의 제시 요구에 응하여야 하며, 만일 이 의무를 거부, 기피, 방해하면 1만 원 이하의 벌금 또는 구류를 받게 된다.

<중략> 더구나 일부 보도에 의하면 치안국(治安局)서는 1천 7백만을 대상으로 지문을 등록시킬 계획이라니 민주법치국가에서 이런 방자하고 무도한 것이 어디 있던 말인가. 국민을 모두 요시찰인으로 간주하려는 것인지, 또는 범죄혐의자로 취급하려는 것인지 험문하고 싶다. 도대체 이런 사고방식이 어디에서 연유되는 것인지, 기가 차고 가슴이 아플 뿐이다.

우리 국민은 치안유지에 무능한 당국을 위해서, 당국의 편의를 위해서 존재하고 있는 것이 아니라 하는 것을 우선 똑바로 인식해야 한다. 경찰이 국민의 생명, 재산의 보호를 위해 존재하는 것이지, 국민이 경찰의 수사편의를 위해서 존재하는 것이 아니라 하는 근본원칙을 주민등록법개정안을 입안한 사람들이 착각하고 있는 것이다.

이 문제는 간첩사건을 계기로 생겨난 것이다. 즉, 주민등록을 실시하고 등록증을 의무적으로 휴대, 제시케 함으로써 간첩을 더 잘 잡을 수 있다는 생각에서 이런 수단을 고안했다는 이야기다. 그러나 만일 그렇더라도 이렇듯 모든 국민을 괴롭히는 것을 감히 상상할 수 없는 일이거니와, 실제에 있어 주민등록이 간첩색출에 무슨 도움을 준다는 것인지 전혀 납득이 안가는 일이다. 위조지폐까지 만들어내는 복괴 간첩이 그래 주민등록증 한 장쯤 가지고 올 수 없다고 믿는 것인가.

위와 같은 반대 여론에 부딪혀 결국 1965. 12. 10. 국무회의에서는 주민등록증 발급을 내용으로 하는 주민등록법 개정안을 보류하게 됩니다.

주민등록법 심의를 보류, 국무회의 (1965. 12. 11. 동아일보 1면)⁵⁾

정부는 12월 10일 국무회의에, 이미 차관회의에서 통과된 ‘주민등록법 중 개정안’을 상정했으나 그 심의를 보류했다. 소식통은 이날 국무회의에서 이 법 개정안의 심의가 보류된 것은 국민의 기본권을 침해할 수도 있는 요소가 있다는 강한 반대 여론 때문이었던 것으로 안다고 말했다.

5) 네이버 뉴스 라이브러리

<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1965121100209201020&editNo=2&printCount=1&publishDate=1965-12-11&officeId=00020&pageNo=1&printNo=13583&publishType=00020>

(4) 위와 같이 당시 여당이었던 공화당에서도 반대할 정도였던 강한 반대 여론을 잠재우고 1968. 5. 29. 주민등록법을 개정하고 주민등록증 제도를 도입하게 된 것은 1968. 1. 21.에 있었던 북한 대남무장 침투조의 청와대 기습사건, 이른바 ‘1·21 사태’를 배경으로 한 것이었습니다.

법 제정 이후 최초로 개정된 위 주민등록법(1차 개정법률)에서는 “시장 또는 군수는 관할구역 안에 주민등록을 둔 자 중 18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다.”는 규정을 두었고(제17조의 8 제1항), 이에 따라 주민등록증을 발급하기 시작한 것입니다.

1968년 개정 법률에서는 위와 같이 시장, 군수가 주민등록증을 발급할 수 있다는 규정만 두었을 뿐, 주민등록증을 발급받으려는 자로 하여금 “주민등록증의 발급을 신청하여야 한다”는 의무 조항이 없었고, 따라서 주민등록증 발급신청을 하지 않는 사람에 대한 과태료의 제재 규정도 없었습니다. 실제로 위 개정 법률에 따라 주민등록증을 발급하기 시작한 이후 서울을 비롯한 전국에서 주민등록증 발급실적이 부진하였는데 (1969. 1. 23. 동아일보는 “서울의 경우 불과 29%의 주민만 주민등록증을 발급받았다”는 기사를 실고 있습니다.), 이는 당시 새로 도입된 주민등록증이 일반 국민들의 실생활에 있어 반드시 필요하다는 것으로 인식되지 않았음을 추정할 수 있는 자료라 할 것입니다.

(5) 이후 주민등록법은 또 한 번의 중요한 전환점을 맞게 되는데, 1975. 7. 25. 3차 개정 법률(1975. 8. 25. 시행, 이하 ‘3차 개정 법률’이라고 함)이 그것입니다.

3차 개정 법률에서는 주민등록증 발급 대상 연령을 18세에서 17세로 한 살 낮추고(제17조의 8 제1항), 17세 이상의 주민등록증 발급대상자로 하여금 “주민등록증의 발급을 신청하여야 한다.”는 의무조항(제17조의 8 제2항)과 함께 주민등록증 발급신청을 하지 않는 사람들에 대한 1만 원 이하의 과태료 규정(제20조 제1항)을 두었습니다.

이와 같은 3차 개정 법률은 법 개정 3개월 전인 1975년 4월말에 발생한 베트남 공산화 등 이른바 ‘인도차이나 사태’를 계기로 한 것인데, 주민등록증 발급대상자를 1975. 7. 25. 제정된 민방위기본법 상의 민방위대 편성 대상자(민방위기본법 제17조 제1항)와 일치시키기 위해 18세에서 17세로 한 살 낮추어 규정하였습니다. 주민등록증 발급 대상자를 ‘17세 이상인 자’로 규정하고, 이들로 하여금 주민등록증 발급신청 의무와 그 위반에 대한 과태료를 부과하도록 한 것은 바로 위 3차 개정 법률 이후 현재에 이르기까지 시행되고 있는 것입니다.

3차 개정 법률의 시행으로 주민등록증 발급 대상자의 연령이 17세로 낮아진 것 이외에, 그 시행 과정에서 이루어진 중요한 변화는 바로 이 사건에서 문제되고 있는 주민등록증 발급신청서에 좌우 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 하는 제도가 1975. 8. 26. 개정된 주민등록법시행령(대통령령 제7759호)에 의거 시행되기 시작하였다는 것입니다. 이에 대하여는 항을 달리하여 주민등록증 발급절차에서의 지문 날인제도의 연혁을 간략히 살펴보도록 하겠습니다.

다. 지문날인제도의 연혁

(1) 주민등록증 발급절차에서 지문을 날인하도록 한 제도는 1968년 1차

개정 법률 시행 이후 1968. 9. 16. 대통령령 제3585호로 개정된 주민등록법시행령 제32조 제2항에서 “주민등록증의 발급을 받고자 하는 자는 그 자신이 …… 공무원 앞에서 별지 제33호 서식에 의한 주민등록증발급 신청서와 주민등록용지에 무인한다.”라고 규정함으로써 양손 무지 지문을 날인하도록 한 것이 처음입니다.{**갑 제2호증, 별지 33호 서식(1968)**}

(2) 이후 주민등록증 발급절차에서는 양손 무지(엄지) 지문을 주민등록증 발급신청서와 주민등록용지에 날인하도록 하였는데, 이와 같은 제도가 현재와 같이 좌우 열 손가락 회전지문과 평면지문을 주민등록증발급신청서에 날인하도록 변경된 것은, 앞서 본 바와 같이 1975. 7. 25. 3차 개정 법률 시행 직후에 개정된 주민등록법시행령(1975. 8. 26. 개정, 대통령령 제7759호) 제33조 제2항의 별지 제33호 서식이 사용되기 시작하면서부터입니다.{**갑 제3호증, 별지 33호 서식(1975)**}

위와 같이 1975. 8. 26. 주민등록법시행령 별지 33호 서식의 개정만으로 주민등록증 발급대상자로 하여금 “좌우 열 손가락 회전지문과 평면지문을 주민등록증발급신청서에 날인하도록 하는 것”에 대하여는 기본권 제한에 있어서의 법률유보원칙 및 위임입법의 한계에 반하는 것이라는 지적이 있습니다.

왜냐하면 1975. 7. 25. 개정된 3차 개정 법률에서는 주민등록증의 발급과 관련하여 “주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있을 뿐(제17조의 8), 지문 날인에 대하여는 아무런 변경이 없었음에도 불구하고 종래 시행되고 있던 양손 무지 지문 날인 제도(이와 같은 양손 무지 지문의 날인 또한 주민등록법 상에 근거

규정이 없었던 것은 동일합니다.)를 단순히 시행령 서식만의 변경을 통해 좌우 열 손가락 회전지문과 평면지문을 날인하는 것으로 확장하고 있기 때문입니다.

(3) 한편, 1997. 12. 17. 법률 제5459호로 개정된 주민등록법(이하 '97년 개정 법률'이라고 함)은 종전의 주민등록증 대신 전자주민카드로 갱신 발급하도록 하는 내용을 담고 있었으나, 1999. 5. 24. 법률 제5987호로 개정된 주민등록법(이하 '99년 개정 법률'이라고 함)에서 국민의 프라이버시권을 침해할 우려가 있고 막대한 비용을 필요로 한다는 이유로 전자주민카드 사업은 폐기되었습니다.

주민등록법 상에 '지문'이라는 표현이 규정된 것은 위 97년 개정 법률 제17조의 8 제2항에서 주민카드에 수록할 사항 중의 하나로 '지문'을 규정하면서부터이고, 그 후 위 99년 개정 법률 제17조의 8 제2항 본문에서 "주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록한다."라고 하여 주민등록증 수록사항 중 하나로 지문을 규정한 이래 오늘에 이르고 있습니다.

4. 이 사건 심판대상 조항으로 인하여 침해되는 청구인들의 기본권

가. 앞서 살펴본 바와 같이, 이 사건 심판청구의 대상이 되는 것은 현행 주민등록법시행령 제36조 제2항 중 별지 제30호 서식에 따른 주민등록증 발급신청서에 좌우 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 한 부분이 청구인들의 기본권을 침해하여 헌법에 위반되는지 여부입니다.

나. 이 사건 심판대상 조항은 청구인들 개인의 신체에 관한 정보 중 하나인 좌우 열 손가락의 지문정보를 주민등록증 발급 절차에서 관계 공무원 앞에서 청구인들의 의사에 반하여 날인하도록 하는 것으로서, 이와 같은 규정은 청구인들의 인간의 존엄과 가치(헌법 제10조 제1문 전단), 행복추구권(헌법 제10조 제1문 후단), 일반적 행동자유권(헌법 제10조 제1문, 제37조 제1항), 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조), 양심의 자유(헌법 제19조), 개인정보자기결정권(헌법 제17조, 헌법 제10조 제1문)을 침해하는 것입니다.

이하에서는 우선 이 사건 심판청구와 가장 밀접한 관련을 가지고 있는 개인정보자기결정권을 중심으로, 이 사건 심판대상 조항이 헌법 제37조 제2항의 법률유보원칙 및 기본권 제한의 한계로서의 과잉금지의 원칙에 비추어 볼 때 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해하고 있음을 살펴보도록 하겠습니다.

나아가 이 사건 심판대상 조항으로 인하여 침해되는 청구인들의 기본권 중 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유와 관련하여서는, 개인정보자기결정권의 침해와는 별도로 이 사건 심판대상 조항이 청구인들의 위 각 기본권의 핵심적 내용을 침해하고 있음을 별도의 항목을 통해 검토하도록 하겠습니다.

5. 개인정보자기결정권의 침해

가. 개인정보자기결정권의 개념

(1) 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할

수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말하는 것입니다.

(2) 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함하는 것입니다.

나. 개인정보자기결정권의 내용

(1) 앞서 살펴본 바와 같이 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리를 말하는 것이므로, 적어도 정보주체의 인격적 요소인 개인정보가 국가나 사인에 의해 자의적으로 수집·보관·이용되어서는 안 된다는 것이 헌법상 개인정보자기결정권의 핵심 내용이라 할 것입니다.

특히 헌법재판소가 선행 판례를 통해 인정하고 있는 바와 같이 「오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다」 {헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합)}는 점을 감안할

때, 국가에 의한 개인정보의 수집, 보관, 이용에 이르는 모든 과정에서 개인정보 주체의 자기결정권이 최대한 존중될 수 있는 법령해석, 개인정보자기결정권을 침해하는 공권력 행사의 자제가 이루어져야 할 것입니다.

(2) 개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호되는 영역을 각 기본권들의 보호영역으로 완전히 포섭시키는 것은 불가능하다고 할 것이므로, 오히려 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것입니다.(위 현재 결정 참조)

(3) 이와 같은 개인정보자기결정권의 구체적 내용 및 기본권으로서의 보호영역을 헌법적으로 체계화하는 실익은 국가나 사인에 의한 개인정보자기결정권의 침해를 예방하고, 침해가 발생한 경우 실효성 있는 그 구제를 도모할 수 있다는 데서 찾아야 할 것입니다.

이와 같은 관점에서 개인정보자기결정권을 이루는 구체적 권리의 내용 또는 보호영역을 세분화해 본다면, ① **수집제한청구권 / 수집제한의 원칙** (개인정보주체의 분명한 인식 또는 동의, 수집 목적의 정당성, 수집 방식의 합리성, 수집 정보의 필요 최소성의 준수를 요구할 수 있는 권리 또는 이와 동일한 내용의 입법 및 공권력 행사의 원칙), ② **정보처리금지청구권 / 정보처리금지원칙**(특정 목적을 위해 수집된 정보가 그 수집 목적의 한도 내에서만 보관·이용되어야 하고, 수집 목적을 벗어나는 보관·이용에 대하여는 개인정보주체가 그와 같은 행위의 금지를 청구할 수 있는

권리 또는 이와 동일한 내용의 입법 및 공권력 행사의 원칙), ③ **정보의 공개·열람청구권 / 정보공개**의 원칙(국가나 사인에 의해 수집·보관·이용되는 개인정보에 대하여 정보주체가 자신에 관한 정보의 공개와 열람을 청구할 수 있는 권리 또는 이와 동일한 내용의 입법 및 공권력 행사의 원칙), ④ **정보의 정정·삭제·분리청구권 / 정보의 정확성·분리**의 원칙(정보주체가 국가나 사인에 의해 수집·보관·이용되는 자신의 정보에 대한 정정, 삭제를 요구하고, 자신의 정보가 원칙적으로 통합되지 않고 분리된 상태로 유지될 수 있도록 요구할 수 있는 권리 또는 이와 동일한 내용의 입법 및 공권력 행사의 원칙) 등으로 분류될 수 있을 것입니다.

다. 이 사건 심판대상 조항은 청구인들의 개인정보자기결정권을 제한하는 법률입니다.

(1) 지문은 개인의 고유성, 동일성을 나타내는 신체에 관한 정보로서, 그 정보주체를 타인으로부터 식별가능하게 하는 개인정보에 해당하므로, 시장·군수 또는 구청장이 개인의 지문정보를 수집하고, 국가 또는 공공기관이 이를 보관·전산화하여 범죄수사목적에 이용하는 것은 모두 개인정보자기결정권을 제한하는 것이 됩니다.(위 현재 결정 참조)

(2) 이 사건 청구인들은 모두 17세에 달한 주민등록증 발급대상자로서, 이 사건 심판대상 조항에 따라 주민등록증발급신청서에 좌우 열 손가락 회전지문과 평면지문을 날인하여 주민등록증의 발급을 신청해야 할 의무를 부담하게 되었고, 발급신청기간 내에 신청을 하지 아니한 경우에는 5만원 이하 또는 10만원 이하의 과태료에 처해지게 됩니다.

결국 이 사건 심판대상 조항은 개인정보주체인 청구인들의 동의 여부와는 무관하게 개인정보에 해당하는 청구인들의 지문을 주민등록증발급 신청서에 찍도록 하는 의무를 부과하고 있으므로, 청구인들의 기본권인 개인정보자기결정권을 제한하는 법령에 해당합니다. 이하에서는 이 사건 심판대상조항에 의한 청구인들의 개인정보자기결정권에 대한 제한이 헌법상 허용되는 것인지 여부를 살펴보도록 하겠습니다.

라. 법률유보의 원칙 위배

(1) 기본권은 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 이를 제한할 수 있으나, 그 제한의 방법은 원칙적으로 법률로써만 가능하고(법률유보의 원칙) 제한의 정도도 기본권의 본질적 내용을 침해할 수 없고 필요한 최소한도에 그쳐야 합니다.(과잉금지의 원칙)

기본권제한에 관한 법률유보의 원칙은 반드시 ‘법률에 의한 규율’을 요청하는 것은 아니지만 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 주민등록증 발급대상자로 하여금 좌우 열 손가락의 지문을 날인하도록 하고 있는 이 사건 심판대상조항이 법률의 근거가 있는 것인지 여부가 검토되어야 합니다.

(2) 우선 이 사건 심판대상조항과 관련하여 주민등록법 제24조 제1항 및 제3항은 주민등록이 된 자 중 17세 이상의 자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 하면서 그 발급은 발급대상자의 신청에 의하도록 하고 있고, 같은 조 제2항 본문은 “주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록한다.”라고 규정하고 있으며, 같은 조

제5항은 “주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있습니다.

한편 이 사건 심판대상 조항인 주민등록법시행령 제36조 제2항은 주민등록증 발급대상자는 관계공무원 앞에서 별지 제30호 서식에 의한 주민등록증발급신청서에 지문을 찍어 주민등록증 발급을 신청하도록 규정하고 있는데, 별지 제30호 서식은 좌우 열 손가락의 회전지문(회전지문의 경우 왼손, 오른손 모두 둘째-셋째-넷째-다섯째-엄지 평면지문 순)과 평면지문(평면지문의 경우, 왼손 엄지평면-왼손 4지평면-오른손 4지평면-오른손 엄지평면 순)을 날인하도록 하고 있습니다. {갑 제4호증 별지 30호 서식(1968)}

(3) 이 사건 심판대상조항이 청구인들로 하여금 주민등록증발급신청서에 좌우 열 손가락의 지문을 날인하도록 하는 것은 다음과 같은 점들에 비추어 볼 때 법률유보의 원칙에 위배됩니다.

① 첫째, 주민등록법 제24조 제2항 본문이 규정하고 있는 ‘지문’은 성명·사진·주민등록번호 등과 함께 주민등록증에 수록되는 ‘오른손 엄지손가락 지문’을 의미할 뿐, 주민등록증의 수록사항과는 아무런 관련이 없는 ‘열 손가락 지문’을 의미하는 것으로 해석될 수 없습니다. 이와 같은 해석은 주민등록증에 수록할 사항으로 ‘지문’이 규정되기까지의 입법 연혁 및 기존의 주민등록증 발급절차에서 이루어진 지문날인제도의 변천 과정을 살펴보면 좀 더 명확해집니다.

앞서 본 바와 같이 주민등록증 발급의 시초가 된 1차 개정 법률에서는 “주민등록증을 발급하는 경우의 그 서식과 발급절차는 대통령령으로 정

한다.”는 규정(제17조의 8 제2항) 이외에 주민등록증에 수록되는 사항에 대하여는 아무런 규정이 없었으며, 다만 당시 주민등록법시행령 제32조 제2항에서 주민등록증발급신청서와 주민등록용지에 양손 무지(엄지) 지문을 날인하도록 하고 있었습니다.

이후 1975. 7. 25. 개정된 3차 개정 법률에서도 “주민등록증을 발급하는 경우의 그 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.”는 규정(제 17조의 8 제4항)만이 있었을 뿐인데, 그로부터 한 달 후 개정(1975. 8. 26.)된 주민등록법시행령 제33조 제2항에서는 별지 제33호 서식인 ‘주민등록증발급신청서’만을 변경하여 현재와 같이 좌우 열손가락의 지문을 날인하도록 그 지문 날인의 범위를 확장하였던 것입니다.

위와 같이 1차 개정 법률, 3차 개정 법률에서 주민등록증에 수록할 개인 정보의 내역을 전혀 규정하지 아니한 것이나, 주민등록증 발급을 위한 서식과 절차 또한 구체적으로 범위를 정하지 아니한 채 시행령에 포괄 위임한 입법 형식은 당시의 헌법은 물론 현행 헌법의 해석상으로도 위헌임을 면치 못하는 것입니다.

왜냐하면 현행 헌법 제75조가 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”고 규정한 것은, 위임입법의 헌법상 근거를 마련함과 동시에, 그와 같은 위임입법의 한계로서 행정부에 입법을 위임하는 수권 법률의 명확성과(헌법재판소 2007. 4. 26. 선고 2004헌가29 결정 등), 예측 가능성(헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 2000헌바23 결정, 헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2004헌바8 결정 등)을 선언한 것인데, 1차 개정 법률과 3차 개정 법률 규정만으로는 행정

입법에 따라 주민등록증에 수록될 개인정보의 내역이나, 주민등록증 발급 신청서에 수록될 내용 등을 전혀 예측할 수 없기 때문입니다.

이와 같은 상태에서 주민등록법 상에 ‘지문’이라는 표현이 처음 도입된 것은 기존의 주민등록증 대신 전자주민카드로 갱신 발급하도록 하는 내용을 담고 있던 97년 개정법이 제17조의 8 제2항에서 주민카드에 수록할 사항 중 하나로 ‘지문’을 규정하면서부터입니다. 그러나 위 97년 개정법이 도입하려 했던 전자주민카드 제도는 국민의 프라이버시권을 심각하게 침해할 우려가 있고 막대한 예산이 소요되는 문제점 등이 지적되어 시행령도 마련되지 못한 상태에서 폐기되었습니다.

이후 99년 개정법 또한 “주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록한다.”라는 규정(제17조의 8 제2항 본문)을 두었고, 현행 주민등록법 제24조 제2항 본문에서도 동일한 내용을 규정하고 있습니다.

이상 살펴본 바와 같은 주민등록법 개정의 연혁 등을 종합하여 볼 때 현행 주민등록법 제24조 제2항 본문이 주민등록증에 수록할 사항으로 성명·사진·주민등록번호 등과 함께 ‘지문’을 규정한 것은 기존에 아무런 법률적 근거 없이 주민등록증에 개인의 지문 정보(양손 무지, 오른손 무지 지문)를 수록해온 위헌적 관행(법률유보원칙 위배)에 대한 입법적 반성에서 비롯된 것이라 할 수 있습니다.

그렇다면 99년 개정 법률과 현행 주민등록법이 주민등록증에 수록할 사항으로 ‘지문’을 규정함으로써 인하여, 1975년 주민등록법 시행령 개정

이후 현재에 이르기까지 주민등록증 발급 절차에서 계속되고 있는 좌우 열 손가락 회전지문, 평면지문 채취 행위의 위헌성이 아울러 제거된 것인지에 대하여 살펴볼 필요가 있습니다.

살피건대 i) 1968년 주민등록증이 발급되기 시작한 이래, 주민등록증의 서식이 수회에 걸쳐 변경되었으나, 양손 엄지손가락 지문, 또는 오른손 엄지손가락 지문(1983. 11. 1. 새로 발급되기 시작한 주민등록증 이후부터 오른손 엄지손가락 지문만을 수록함) 이외에 다른 손가락 지문이 주민등록증에 수록된 적은 단 한 번도 없었던 사실,

ii) 99년 개정법 이후 주민등록법에 ‘지문’이라는 문언이 규정된 것은 ‘주민등록증의 발급 등’을 규정한 조문(99년 개정법 제17조의 8, 현행법 제24조)에서 기존의 주민등록증에 수록되어 오던 개인정보들을 특정하여 기재함으로써 그와 같은 개인정보를 주민등록증에 수록하는 데 대한 법적 근거를 부여하기 위한 것으로 보아야 하므로, ‘지문’ 또한 ‘성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 발행일, 주민등록기관’과 마찬가지로 기존의 주민등록증에 수록되었던 ‘오른손 엄지손가락 지문’을 의미하는 것으로 해석함이 상당하고,

iii) 위와 같이 주민등록증에 수록할 사항으로 ‘지문’을 규정한 다음, 같은 조문 내의 다른 항에서 “주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다.”라는 규정(99년 개정법 제17조의 8 제5항, 현행법 제24조 제5항, 이하 ‘위임 입법규정’이라고 함)을 둔 위임입법의 형식을 감안할 때, 그 위임 입법규정에 따라 시행령에서 ‘주민등록증’ 및 ‘발급신청서’의 ‘서식’에 수록할 수 있는 지문의 범위 또한 ‘오른손 엄

지손가락 지문'으로 한정되는 것으로 해석함이 위임입법의 한계를 규정한 우리 헌법 제75조에 부합합니다.

이와 같은 사실들을 종합하여 보면 99년 개정 법률과 현행 주민등록법이 주민등록증 수록 사항으로 규정하고 있는 '지문'은, 그와 같은 입법 당시까지 주민등록증에 수록되어 온 '오른손 엄지 지문'에 대한 법률유보 원칙을 준수하기 위해 이루어진 입법일 뿐, 이 사건 심판대상조항인 시행령 별지 제30호 서식인 주민등록증 발급신청서에 의해 수집되어 온 열 손가락 지문 날인의 관행에 대한 법률유보의 근거로는 원용될 수 없다 할 것입니다.

② 둘째, 이와 같이 현행 주민등록법 제24조 제2항이 규정하는 '지문'의 의미와 같은 조 제5항의 위임입법 규정에 따른 '발급신청서'의 '서식'에 수록될 수 있는 지문의 범위를 축소 해석하는 것은 합헌적 법률해석의 원칙에도 부합하는 것이라 할 것입니다.

왜냐하면 현행 주민등록법 제24조 제5항과 같이 불명확한 위임입법 규정을 해석함에 있어서는 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여 법률조항과 법률의 입법 취지를 종합적으로 고찰할 때 합리적으로 그 대강이 예측될 수 있는 것이라면 위임의 한계를 일탈하지 아니한 것이 되기 때문입니다.(헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 2000헌바23 결정, 헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2004헌바8 결정 등)

요컨대 위와 같이 '지문'의 의미를 축소 해석하는 것만이 현행 주민등록

법 제24조 제5항의 위임 입법 조항이 포괄적 위임 입법조항임을 이유로 위헌으로 선언되는 것을 피하면서도 그 조항으로 인한 기본권 침해를 막고, 주민등록법 입법자의 입법 의도를 존중하는 것이 될 것입니다.

③ 셋째, 개인의 지문은 주민등록증에 수록되는 다른 정보들(예컨대 성명, 사진, 주소)과는 달리 개인의 신체에 전속하는 생체정보에 해당하므로 이와 같은 정보를 국가가 수집할 수 있는 법률적 근거를 부여함에 있어서는 가급적 국회가 직접 제정하는 법률에 명확한 규정을 두도록 함이 상당합니다.

오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요하고도 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있기 때문입니다(의회유보원칙, 헌법재판소 1999. 5. 27. 98헌바70)

따라서 현재 이 사건 심판대상조항과 같은 행정입법 형식(시행령)으로 개인의 신체 정보에 해당하는 열 손가락 지문 모두를 회전지문과 평면 지문의 형태로 국가가 채취하는 것을 허용하는 것은 우리 헌법 제37조가 선언하고 있는 기본권 제한의 형식으로서의 법률유보원칙(의회유보원칙)에 위배되는 것으로 봄이 상당합니다.

(4) 소결

이상 살펴본 바와 같이 청구인들로 하여금 주민등록증 발급신청서에 좌우 열 손가락의 지문을 날인하도록 한 이 사건 심판대상 조항은 청구인

들의 기본권인 개인정보자기결정권을 제한하는 것임에도, 현행 주민등록 법에는 이와 같은 기본권 제한의 근거가 되는 규정이 존재하지 않습니다.

따라서 이 사건 심판대상 조항은 기본권 제한을 위한 우리 헌법 제37조 제2항의 법률유보 원칙에 위배된다 할 것입니다.

마. 과잉금지원칙 위배

(1) 목적의 정당성 여부

① 앞서 살펴본 바와 같이, 주민등록법은 주민의 거주관계·인구동태의 명확한 파악, 주민생활의 편익 증진, 행정사무의 적정한 처리를 목적으로 하는 법률입니다. 따라서 주민등록법 또는 그 시행령이 주민들로 하여금 일정한 신고의무나 주민등록증 발급신청 의무를 부여하는 경우에도 주민 등록법의 위와 같은 입법 목적을 넘어서는 의무를 부여할 수는 없다 할 것입니다.

② 이 사건 심판대상조항에 따른 지문날인제도는 17세 이상 모든 국민의 지문정보를, 그것도 한 손가락만이 아니라 열 손가락 모두의 지문정보를 수집하여 보관하도록 하고 있습니다.

이와 같은 지문 날인제도는 주민의 거주관계 및 인구동태의 명확한 파악, 주민생활의 편익 증진, 행정사무의 적정한 처리라는 주민등록법의 어떠한 입법 목적과도 부합하지 않습니다. 앞서 주민등록증 및 지문날인 제도의 입법 연혁에서 상세히 살펴본 바와 같이, 우리나라의 주민등록증 제도 및 지문날인제도는 1960년대와 1970년대의 시대상황, 즉 ‘국가 안보 위기’ 등을 계기로 탄생하여 현재까지 유지되고 있습니다.

물론 국가와 공동체의 안전보장을 위해 헌법과 법률에 따라 국민의 특정 기본권이 제한될 수 있고, 이와 같은 기본권 제한은 전쟁이나 국가 위기 상황에서는 평상시에 비하여 그 제한의 정도가 클 수는 있습니다. 그러나 그와 같은 ‘위기 상황’이 일정 부분 해소되었고, 국가 공동체와 그 구성원들이 그와 같은 ‘위기 상황’에서 감수할 수밖에 없었던 특정 기본권에 대한 제한이 없이도 일상생활을 유지할 수 있음에도, 기존의 기본권 제한 상태가 그대로 유지되는 것은 국민의 기본권 실현을 근본적 가치로 하는 법치국가 원리 및 현대국가가 지향하는 복지국가(사회적 법치국가)의 이념에도 반하는 것입니다. 더욱이 그와 같은 기존의 기본권 제한 상태의 계속이 법률유보원칙 위배, 기본권 제한을 위한 목적의 정당성을 상실하고 있는 위헌적 관행일 경우에는 그 문제의 심각성이 크다 할 것입니다.

이 사건 심판대상조항은 17세 이상의 대한민국 국민이라면 누구에게나 예외 없이 주민등록증 발급신청 의무를 부여하고, 그 발급절차에서 열 손가락 지문 모두를, 그것도 회전지문과 평면지문의 날인을 강제하는 규정입니다. 이와 같은 열 손가락 지문 채취와 그 지문정보를 보관·이용함으로써 달성되는 목적으로는 ‘치안유지’, ‘국가안보’, ‘범죄수사 목적’, ‘대형사건·사고에서의 변사자 확인’ 등이 주장되어 왔습니다. 그러나 이와 같은 목적은 앞서 본 바와 같이 이 사건 심판대상조항의 근거가 되는 주민등록법의 입법 목적을 현저히 이탈한 것입니다.

요컨대 이 사건 심판대상조항이 규정하고 있는 열 손가락 지문날인제도는 청구인들의 기본권 제한의 목적의 정당성이 인정되지 않는 것으로서 우리 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 기본권 제한의 한계를 넘어선 것입니다.

(2) 방법의 적정성 여부

① 17세 이상 모든 국민의 열 손가락 지문정보를 수집하는 것이 ‘치안 유지’, ‘국가안보’, ‘범죄수사 목적’, ‘대형사건·사고에서의 변사자 확인’을 위한 효과적이고 적절한 방법인지도 극히 의문이라 아니할 수 없습니다.

② 만약 이 사건 심판대상조항에 따라 17세 이상 모든 국민의 열 손가락 지문정보를 국가가 수집하는 목적이 ‘치안유지’, ‘국가안보’, ‘범죄수사 목적’을 위한 것이라면, 주민등록증 발급대상자가 되는 17세 이상의 대한민국 국민 모두를 잠재적 범죄자로 취급하는 것이 됩니다.

앞서 살펴본 바와 같이 1965년은 물론 1968년 최초로 주민등록증이 발급될 당시의 여론을 파악할 수 있는 신문기사에서도 확인되는 바와 같이, 「경찰이 국민의 생명, 재산의 보호를 위해 존재하는 것이지, 국민이 경찰의 수사편의를 위해서 존재하는 것이 아니라는 근본원칙」을 잊어서는 안 될 것입니다.

③ 이 사건 청구인들은 모두 17세에 달하여 다른 친구들이 주민등록증을 발급받는 상황임에도, 주민등록증 발급신청서에 열 손가락의 지문을 날인하는 것이, 자기 자신에 대한 굴욕감, 범죄자 취급을 당하는 느낌을 받는다는 진지한 의사표시를 통해 지문날인을 거부하고 주민등록증을 발급받지 못하는 ‘불편함’을 스스로 감수하고 있습니다.

기존에 이 사건 심판대상조항의 합헌성을 주장하는 근거로 주장되어 온 ‘치안유지’, ‘국가안보’, ‘범죄수사 목적’이 정당화되려면 경찰행정을 위한 별도의 절차에서 범법행위를 한 사람들에 한하여 지문을 채취하는 방법

을 마련함이 상당하고, ‘대형사건·사고에서의 변사자 확인’을 위해서는 개인정보 주체의 진지한 동의를 전제로 하여 지문을 포함한 다른 생체 정보를 수집하는 방법이 고려되어야 할 것입니다.

이와 같은 수단들이 먼저 검토되고 입법화되지 않는 한, 주민등록증 발급절차에서 17세 이상의 국민 모두의 열 손가락 지문을 채취하고, 이를 위와 같은 목적을 위해 보관하는 행위는 우리 헌법 제37조 제2항이 예정하고 있는 기본권 제한의 한계로서 효과적이고 적절한 방법이 될 수는 없습니다.

(3) 피해의 최소화성 여부

이 사건 심판대상조항은 그 지문채취의 방법에 있어, 17세 이상 모든 국민의 지문정보를 구체적 사건과 관련 없이 사전에 포괄적으로 수집하는 근거로 활용되고 있다는 점, 개인별로 그 지문정보를 한 손가락만이 아니라 열 손가락 모두의 지문정보를 수집하는 것이라는 점, 특히 그 지문채취의 방법 또한 열 손가락의 회전지문은 물론, 외국에서는 중범죄자의 경우에만 채취 대상이 되는 왼손 4지평면-오른손 4지평면 지문을 포함한 양손 평면지문까지를 채취대상으로 하고 있다는 점 등을 고려할 때, 기본권 제한에 있어 준수되어야 할 피해의 최소화성 원칙에도 반하는 조항이라 할 것입니다.

(4) 법익의 균형성 여부

이 사건 심판대상조항으로 인하여 침해되는 청구인들의 개인정보자기 결정권은 헌법재판소가 선행판례(위 99헌마513, 2004헌마190 사건)에서 인정한 바와 같이 “헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복

추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등”을 기초로 한 것입니다.

앞서 살펴본 바와 같이 국민의 기본권으로서의 개인정보자기결정권의 핵심적 내용은 “적어도 정보주체의 인격적 요소인 개인정보가 국가나 사인에 의해 자의적으로 수집·보관·이용되어서는 안 된다는 것”이며, 개인의 정보를 수집함에 있어 “개인정보주체의 분명한 인식 또는 동의”를 요구되는 이유 또한 개인정보자기결정권이 개인의 정신적, 문화적 자유의 영역을 보호하는 기본권에 해당함은 물론, 국민주권원리와 민주주의원리를 실현하는 수단이 되는 기본권이기 때문입니다.

개인정보자기결정권이 갖는 이와 같은 특성을 감안할 때, 이 사건 심판대상조항으로 기대되는 공익, 예컨대 치안유지나 범죄수사 활동, 대형사건·사고 피해자의 신원확인을 통해 달성되는 공익에 비하여, 17세에 달하면 누구나 열 손가락 지문의 날인의무를 강요함으로써 인하여 침해되는 청구인들의 정신적, 문화적 자유의 발현으로서의 개인정보자기결정권의 침해가 결코 과소평가될 수 없습니다.

이 사건 심판대상조항으로 인하여 침해되는 청구인들의 피해보다 그로 인하여 달성되는 공익의 우월성이 인정되려면 단순한 규범적 법익형량이 아니라, 우리나라의 범죄 예방율이나 범인 검거율, 대형사건·사고에서의 신원확인 비율이 이 사건 심판대상조항에 따른 지문정보의 수집체계를 가지고 있지 아니한 다른 나라보다 상대적으로 우월하다는 사실이 소명되어야 할 것입니다.

바. 소결

이상 살펴본 바와 같이, 이 사건 심판대상조항은 청구인들의 개인정보 자기결정권을 제한하는 규정으로서, 우리 헌법 제37조 제2항이 규정하는 기본권 제한에 있어서의 법률유보원칙, 기본권제한의 한계로서의 과잉 금지원칙에 위배되어 위헌이라 할 것입니다.

6. 이 사건 심판대상조항에 의하여 침해되는 청구인들의 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유

가. 청구인들은 이 사건 심판대상조항에 대한 헌법소원청구를 하는 사유에 대하여 다음과 같이 이야기하고 있습니다.⁶⁾

(1) 청구인 김00

「동사무소에서 10지 지문을 찍는 것이 굴욕적임, 개인의 지문을 국가에서 보관한다는 것이 옳지 않다고 봄. 국가에서 원하면 열람할 수 있다고 생각하면 불쾌함. 대한민국에 살면서 주민등록증이 있어야만 혜택을 누릴 수 있다는 것은 부당하다고 생각함.」

(2) 청구인 조00

「내가 어떤 말, 생각, 행동 등등 무엇을 할지는 온전히 본인 스스로가 선택, 결정할 수 있는 자유로서, 기본적인고 근본적인 권리라고 생각한다. 지문 또한 나의 한 부분으로 어찌할 지를 결정할 수 있는 건 당연히 나 스스로의 자유라 생각함. 개인의 기본적인 선택의 자유와 권리마저 인정

6) 이하의 내용은 청구인들이 이 사건 헌법소원청구의 의사를 밝히며 작성한 진술서의 내용을 요약한 것입니다.

하지 않는 잘못된 공무집행에 대한 항의와 나 스스로의 정보를 지켜내기 위해 지문날인을 거부함」

(3) 청구인 조●●

「국가가 개인의 생체정보를 수집한다는 것 자체에도 거부감이 들었고, 그것이 국가권력에 의해 부당하게 사용될 수도 있다는 불안감도 들었습니다. 그리고 지문날인에 반대해서 주민등록증을 만들지 않겠다고 결심하게 된 가장 큰 계기는 지문날인을 거부하다 열 손가락을 자해한 김0현씨의 기사였습니다. 그동안은 막연한 거부감이나 불안감이 컸다면 김0현씨의 기사를 읽게 되면서 부당함과 분노를 느꼈고 주민등록증 발급 거부라는 행동을 결심하게 되었습니다.」

나. 위에서 보는 바와 같이 청구인들은 이 사건 심판대상조항이 규정하고 있는 열 손가락 지문날인제도로 인하여 자신들의 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유, 나아가 양심의 자유가 침해되고 있음을 진지하게 진술하고 있습니다.

청구인들은 현재 청소년으로서 어찌면 그들의 부모님들의 세대가 일종의 ‘통과의례’처럼 당연한 것으로 받아들이던 열 손가락 지문날인제도를 인간의 존엄과 가치와 일반적 행동의 자유에 대한 제한이며, 사생활의 자유와 양심의 자유를 침해하는 제도라 주장하고 있습니다.

이 사건 심판대상조항으로 인하여 침해되는 청구인들의 기본권으로서 앞서 살펴본 개인정보자기결정권과 함께, 위와 같은 기본권이 침해되고 있는 사실을 반드시 고려하여야 하는 이유는 바로 여기에 있습니다.

7. 결론

이상 살펴본 바와 같이 이 사건 심판대상조항은 청구인들로 하여금 개인 정보인 열 손가락의 지문을 법률의 근거 없이 채취하도록 허용하고 있는 조항으로서, 이와 같은 시행령 조항은 청구인들의 개인정보자기결정권, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유를 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다 할 것입니다.

입증방법

- | | |
|--------------|-------------------|
| 1. 갑 제1호증의 1 | 가족관계증명서(김00) |
| 2 | 가족관계증명서(조00) |
| 3 | 가족관계증명서(조●●) |
| 1. 갑 제2호증 | 별지 제33호 서식(1968년) |
| 1. 갑 제3호증 | 별지 제33호 서식(1975년) |
| 1. 갑 제4호증 | 별지 제30호 서식(현행) |

첨부서류

- | | |
|------------------------|----|
| 1. 대리인 위임장 및 담당변호사 지정서 | 1부 |
|------------------------|----|

2011. 11.

청구인들의 대리인

범무법인 한 맥

담당변호사 좌세준

헌법재판소

귀중