

국 가 인 권 위 원 회

상임위원회

결 정

제 목 외교통상부 소관 「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대한
의견표명

주 문

국가인권위원회는 외교통상부가 개정중인 『여권법 전부 개정 법률(안)』과 관련하여 외교통상부장관에게 다음과 같이 의견을 표명한다.

『여권법 전부 개정 법률(안)』 제5조 여권정보의 수집·등록 및 관리에 관한 규정에서는 “여권정보”에 대한 정의가 구체화되어 있지 않아 해석상 논란의 여지가 있으므로 “여권정보”의 정의를 명확히 하여 사전에 정보의 주체와 객체에게 그 수집 한계와 범위를 명확하게 인식시켜 줄 필요가 있으며,

동 법률안 제8조 제1항 여권의 발급신청 규정에서 지문 등을 수집할 수 있는 근거를 마련하고 있으나 지문을 포함한 생체정보는 그 정보 본래의 특성상 필요 최소한의 범위에서 수집·사용되어야 할 것이며, 만약 필요에 의하여 지문 정보를 수집하더라도 여권 사용 목적에 한정해야 할 것이고,

현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항의 규정에 의거 여권에 주민등록번호를 표기하는 것은 그 사용목적이 불분명하고 여권의 본래 목적을 위해

반드시 필요한 개인정보라고 보기도 어려우며, 여권 기재사항을 『여권법 시행령』에서 “기타 외교통상부령이 정하는 사항”이라고 규정하면서 외교통상부령에 위임하는 것은 법률의 구체적 위임없이 시행령만으로 하위 명령인 외교통상부령에 포괄적으로 위임하게 되는 것이므로,

『여권법 전부 개정 법률(안)』 제5조 및 제8조와 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항(여권의 규격 및 기재사항)은 보완 또는 재검토하는 것이 바람직하다.

이 유

I. 의견표명의 배경

외교통상부에서는 2006. 3. 이후 테러 방지 및 보안 강화를 위한 수단으로 현재 사용중인 여권을 생체 정보를 담고 있는 전자적 여권으로 변경하는 사업을 추진하고 있으며, 이 전자여권 사업을 원활하게 추진하기 위하여 법적·제도적 미비점을 사전에 점검·보완하고 있고, 이에 따라 『여권법』도 개정 추진하고 있다.

이에 대해 국가인권위원회에서는 2007. 4. 6.에 있었던 제6차 전자여권도입추진위원회에 참석하여 전자여권 도입과 관련된 입장을 이미 전달한 바 있으며, 이 전자여권 사업을 지원하기 위해 개정중인 『여권법 전부 개정 법률안』(이하 '여권법 개정안'이라 한다.)에 대하여도 인권 침해적 요소는 없는지, 개정 사항이 인권적 측면에서 충분히 고려되었는지 등을 판단하기 위하여 『국가인권위원회법(이하 '인권위법'이라 한다)』 제19조 제1호의 규정에 의거하여 검토하였다.

II. 검토기준

1. 개인정보관련 일반 기준

- 가. UN '전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침'(Guideline for The Regulation of Computerized Personal Data Files)¹⁾
- 나. OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'(Guidelines on The Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)²⁾
- 다. EU '개인정보의 처리와 관련된 개인정보와 해당 정보의 자유로운 이동에 관한 지침'(2005년)

2. 여권과 관련된 개인정보(생체정보)에 관한 기준

- 가. 국제민간항공기구(ICAO)의 전자여권 발급 권고안(2005. 3.)
- 나. 유럽각료이사회(The Council of The European Union) 여권 및 여행증명서의 생체정보 및 보안에 대한 기준(2004. 12. 13.)³⁾

1) UN '전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침'

- ① **합법성과 공정성의 원칙(Principle of Lawfulness and Fairness)** : 개인에 관한 정보는 합법적인 방법으로 수집, 처리되어야만 하고 UN헌장에 명시된 목적과 원칙에 반해서는 안 된다.
- ③ **목적구체성 원칙(Principle of the Purpose specification)** : 개인정보를 수집하고 처리하는 목적이 구체적이고 정당해야만 한다.

2) OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'

7조. 수집제한의 원칙 (Collection Limitation Principle)

개인 정보의 수집에 대한 제한이 있어야 하며, 그러한 개인 정보는 적법하고, 공정한 수단에 의해 수집되어야 하고, 적절한 경우에도 정보주체의 인지 또는 동의를 얻어 수집되어야 한다.

9조. 목적 명확화의 원칙 (Purpose Specification Principle)

개인정보를 수집되는 목적은 수집 당시에 명확하게 제시되어야 하며, 이후의 정보이용은 당초의 목적의 성취를 위한 것으로 제한되거나, 그 목적에 어긋나지 않은 여타의 상황에 이루어지거나, 그 목적이 변경될 때에는 새로운 목적이 명확히 제시되는 조건하에서 가능하도록 한다.

10조. 이용제한의 원칙 (Use Limitation Principle)

개인정보는 정보주체의 동의가 있는 경우나 법률의 규정에 의한 경우를 제외하고는 9조에 따라 명시된 목적 이외의 용도로 공개되거나 이용되어서는 안된다.

3) 유럽각료이사회 여권 및 여행증명서의 생체정보 및 보안에 대한 기준

제1조 제1항

여권과 여행증명서는 안면 생체정보를 포함하는 저장 공간을 포함하여야 한다. 또한 회원국은 공동이용이 가능한 지문 정보를 여권에 포함하여야 할 것이다.

다. 생체정보보호가이드라인(2005. 12. 한국 정통부 한국정보보호진흥원)

III. 판단

1. 여권 정보의 수집·관리

가. 여권정보에 대하여

『여권법』 개정안은 제5조(여권정보의 수집·등록 및 관리)에 “외교통상부장관은 여권업무의 수행에 필요한 관련정보(이하 ‘여권정보’라 한다)를 수집·보관 및 관리할 수 있다.”라는 규정을 신설하고, 『여권법』 개정안 제8조(여권의 발급신청)에서는 “여권을 발급받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 여권의 발급에 필요한 지문 그 밖의 사항을 제공하여 외교통상부장관에게 발급을 신청하여야 한다”라고 규정함으로써 법률에는 “여권정보”에 대하여 구체적으로 기술하지 않은 채 대통령령에서 여권정보의 내용을 정하도록 위임하였다.

우리나라의 경우 아직 개인정보보호에 관한 일반법이 제정되어 있지는 않지만 개별 법률에서 개인정보 관련 사항을 규정하고 있고, 해당 법률에서 관련 개인정보에 대한 정의를 규정함으로써 그 정보 이용 주체 및 객체에 게 그 개인정보의 범위와 한계를 사전에 명확하게 알려주고 있음을 알 수 있다.(『정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률』 제2조 제1항 제6호에서 “개인정보”의 정의 규정, 『생명윤리 및 안전에 관한 법률』 제2조 제6호 및 제7호에서 “유전정보”의 정의 규정 참조)

전자여권에 포함되는 여권정보도 개인정보의 하나이므로 개인정보에 대한 정의를 규정하고 있는 개별 법률에서 기술하고 있듯이, 생체정보 등이

제6조

이 규정은 the Official Journal of the European Union에 게재된 후 20일 후에 효력을 발생한다. 회원국은 제2조에서 언급한 정책의 채택에 따라서 안면 정보에 대해서는 18개월 안에, 지문 정보에 대해서는 36개월 안에 이 규정을 적용할 것이다.

이 규정은 유럽연합협정(the Treaty establishing the European Community)에 따라 회원국에 완전히, 즉시 적용될 것이다.

포함되는 여권정보의 정의도 명확하게 할 필요가 있으며, 더욱이 여권정보가 생체정보까지 포함하는 것이 세계적 추세이고 우리나라도 이 추세에 부응하기 위해서 전자여권을 추진하여야 한다면, 개정하려는 『여권법』에는 여권정보에 대한 정의를 보다 구체적으로 기술할 필요가 있다고 본다.

나. 여권정보의 수집·관리에 대하여

『여권법』 개정안 제5조에 따르면, “외교통상부장관은 여권업무의 수행에 필요한 관련정보(이하 ‘여권정보’라 한다)를 수정·보관 및 관리 할 수 있다.”라고 규정하면서 기존 『여권법』에 없던 여권정보의 관리 규정을 신설하고 있다.

외교통상부에서는 이 규정에 따라 실제 운영할 때에는, 획득된 생체관련 여권정보를 데이터베이스화하여 단기간(약 30일 정도)만 관리·운영한다는 방침⁴⁾이며, 이를 통하여 여권 발급 직후 발생할 수 있는 착오를 즉시 치유하고, 외교통상부가 보관·관리하는 정보를 최단기화 함으로써 생체관련 여권정보의 오·남용 등을 방지하겠다는 것이다.

그러나 『여권법』 개정안 제5조에 따르면 동조 규정 어디에도 생체관련 여권정보를 단기간만 관리·보관하겠다고 규정하고 있지 않고 위의 제6차 전자여권추진위원회의 방침도 입법으로 규정하지 않는 이상 향후 정책 변화에 따라 그 운영도 예측할 수 없는 것이며, 단기간이라도 정보를 수집·관리하고자 할 경우 그 정보를 이용하고자 하는 기관도 있을 수 있는 등 향후 발생 가능한 위험이 없다고 담보할 수 있는 것은 아니라고 보여진다.

또한 추진중인 전자여권의 작동 원리에 의해 판단하더라도, 전자여권내에 여권정보가 육안으로 볼 수 있는 부분이 있고, 그 동일한 여권정보가 전자칩 형태로 내장되어 전자여권 소지자가 입·출국을 위하여 출입국 심사대를 통과할 때에 전자여권 판독장치에서 자동으로 전자여권의 진위 여부가 판

4) 2007. 4. 6.(금) 외교통상부 제6차 전자여권추진위원회 회의 결과임. 전자여권 발급시 수집한 지문 정보를 여권발급업무의 필요에 의해 한시적(약 30일)으로 외교통상부에서 저장·관리한다는 것임

독되게 되어 있으므로, 결국 전자여권만으로 여권 소지자의 신분 식별이 가능한 것이고, 수집된 생체정보를 본인 확인외에 별도로 사용할 곳이 없는 것이므로, 수집된 생체 정보를 저장할 실익이 크다고 볼 수도 없다.

따라서 전자여권 시행과 관련된 생체 정보는 그 사용 목적을 달성하는 범위내에서 수집·관리되어야 할 것이며, 생체정보 관리 운영 방침을 구체적으로 입법화함으로써 그 운영의 책임성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 여권 발급 신청시 지문 정보 수집 관련

『여권법』 개정안 제8조 제1항에 따르면, “여권을 발급받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 여권의 발급에 필요한 지문 그 밖의 사항을 제공하여 외교통상부장관에게 여권의 발급을 신청하여야 한다.”라고 규정하면서 여권 신청자들로부터 여권 발급관련 개인 정보외에 생체 정보인 지문 정보를 수집할 수 있는 법률적 근거를 마련하고 있다.

외교통상부는 전자여권에 담은 지문 정보가 얼굴 인식 성능을 보완하여 본인 확인 성능을 극대화할 수 있고, 이를 통해 여권관련 국가적 신인도를 제고할 수 있으며, 결국 지문정보를 포함하는 전자여권은 우리 국민의 해외 여행시 타국으로부터 신속한 서비스를 제공받을 수 있다는 장점을 들어 전자여권을 도입·추진하고 있다고 설명하고 있다.

또한 전자여권의 지문을 포함시키는 또 다른 이유로서, 국제민간항공기구(ICAO)에서 회원국에 전자여권 도입과 관련하여 지문 정보의 수록을 선택 사항으로 권장하고 있고, 이에 따라 유럽 각국 등 미국 비자면제프로그램(VWP)에 가입하고 있는 대부분의 나라가 전자여권에 지문정보를 포함하여 실시하고 있거나 향후 추진 예정이라는 것이다.

그러나 국제민간항공기구의 권고에 따라 많은 유럽 국가들이 안면정보 및 지문정보를 담고 있는 전자여권을 2009년 중순까지 실시할 것으로 예정한 것은 사실이라고 할지라도 이들 국가들은 개인정보보호에 관한 법제가

이미 구비되어 전자여권에 지문정보까지 수록하는 것을 허용하는 것으로 볼 수 있으며, 전자여권을 이미 시행하고 있는 미국·일본·영국 등 일부 선진 국가들도 안면정보만을 전자여권에 포함시키고 있음을 알 수 있다.

또한 개인정보와 관련된 ‘유엔 전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침’과 OECD ‘프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인’을 보더라도 개인 정보는 사용 목적에 적합하게 최소한의 범위내에서 수집하도록 제안하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 개별 국가의 전자여권 도입 현황과 여권의 본래 사용 목적, 개인정보에 대한 국제적 기준 등을 고려 할 때, 여권에 기재되는 정보가 여권 소지자를 구분할 수 있을 정도의 개인 정보를 수록하면 충분할 것으로 판단되며, 특히 지문 정보 등 생체 정보는 생태성, 일신 전속성, 영속성의 특성이 있는 아주 민감한 정보이므로 그 정보의 수집 및 관리에 있어서도 다른 개인정보 보다 더 엄격한 절차와 기준에 의해 수집되는 것이 바람직하다고 본다.

따라서 전자여권 시행과 관련된 지문 생체 정보 수집에 관해서는 이러한 점을 충분히 고려하여 시행하는 것이 바람직하다고 본다.

3. 『여권법 시행령』 제2조 제3항 관련

가. 여권 기재 사항중 주민등록번호에 대하여

현행 『여권법 시행령』 제2조(여권의 규격 및 기재사항) 제3항은 “여권 및 여행증명서에 기재하여야 할 사항을 여권의 종류, 발행국, 여권번호, 성명, 국적, 성별, 생년월일, 주민등록번호, 발급일, 기간만료일, 발행관청, 기타 외교통상부령이 정하는 사항”으로 규정하고 있다.

주민등록번호는 개인의 유일 독자성, 영구성(종신불변성), 일신 전속성이라는 본질적 요소로 그 성질상 생체 정보와 유사하다고 볼 수 있으며, 생체 정보만큼 그 수집과 사용에 대하여 보다 제한적으로 허용되어야 할 것으로 본다.

그러나 이러한 사용 제한성에도 불구하고 우리나라의 경우 주민등록번호 사용이 과용되고 있는 것이 현 실태이며, 현행 여권에도 여권 사용 목적과 관련없이 주민등록번호가 여권의 기재사항으로 되어있는 것을 알 수 있다.

또한 『주민등록법』상 주민등록번호의 사용 목적도 동법 제1조에서 “주민의 거주관계등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로” 규정하고 있는 것으로 볼 때, 여권에 주민등록번호를 기재하여 사용하는 것이 주민등록 제도의 본래 목적에 부합하게 사용하고 있는 것으로 볼 수는 없다고 하겠다.

그러므로 여권의 사용 목적이 외국에 여행중 여권 소지자의 신분 확인 목적을 위한 것이라고 한다면, 주민등록번호는 그 사용 목적과 관계없이 여권에 표기되고 있는 것으로 볼 수 있으므로 향후 『여권법 시행령』 개정 시 이 점을 적극 고려할 필요가 있다고 본다.

나. 여권 기재 사항을 외교통상부령에 위임한데 대하여

현행 『여권법 시행령』 시행령 제2조(여권의 규격 및 기재사항) 제3항 규정에서는 여권 및 여행증명서에 기재하여야 할 사항에 대하여 여권의 종류, 발행국, 여권번호 외에도 기타 외교통상부령이 정하는 사항”으로 여권에 기재할 사항을 규정하고 있다.

여권에 기재할 사항은 개인 신상정보에 관한 권리와 밀접한 관련이 있어서 법률로 규정하여야 할 사항으로 볼 수 있음에도 현행 『여권법』에서는 그 근거 규정을 마련하고 있지 않으며, 단지 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항에 그 기재사항에 대한 근거 규정을 마련하고 있음을 알 수 있다. 그러나 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항은 제1호부터 제12호까지 여권 기재사항을 명시하면서 동조 동항 제12호에서는 “기타 외교통상부령이 정하는 사항”이라고 규정하여 여권의 기재사항을 시행령에 의해 외교통상부령에 포괄 위임하는 것으로 규정하고 있는 바, 이는 결국 법률의 구체적 위

임없이 시행령만으로 하위 명령인 외교통상부령에 재위임하는 경우가 되는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 『여권법 시행령』에서 여권의 기재·수록할 사항을 규정하기 위해서는 『여권법』에 의한 위임이 있어야 할 것으로 판단하며, 그렇게 한 후에 『여권법 시행령』에서 위임하려는 사항에 대하여 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

IV. 결론

따라서 우리 위원회는 『인권위법』 제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2007. 4. 12.

국가인권위원회 상임위원회
위원장(직무대행) 최 영 애
위 원 김 호 준
위 원 정 강 자