

헌법소원심판청구서

1999. 9. 1.

청구인의 대리인

법무법인 덕수합동법률사무소

담당변호사 김 기 중

헌 법 재 판 소 귀 중

법무법인 덕수합동법률사무소

변호사 이돈명 김창국 이석태 김형태 조용환 김기중 도재형 진선미

전화 : 567-2316

팩스 : 568-3439

헌법소원심판청구

청구인 1. 오 창 익
서울 용산구 한남2동 0의 0
XXXXXX-XXXXXXX

2. 홍 석 만
서울 용산구 갈월동 0의 0
XXXXXX-XXXXXXX

대리인 법무법인 덕수합동법률사무소
담당변호사 김창국, 이석태, 김형태, 조용환, 김기중, 도재형, 진선미
서울 종로구 창신1동 327-1 금호팰레스빌딩 5층(110-541)

청 구 취 지

주민등록법(1968. 5. 29. 개정법률 제2016호) 제17조의 8, 같은 법 시행령(1970. 4. 10. 대통령령 제4914호) 제33조 제2항에 의해 청구인들이 주민등록증 발급신청서(별지 제33호 서식)에 날인함으로써 만들어진 열 손가락의 지문원지를 경찰청장이 보관하면서 범죄수사목적에 활용하는 공권력의 행사 및 청구인들의 지문을 포함하여 경찰청이 보관하고 있는 3,600만명 정도되는 17세 이상 국민의 열 손가락지문을 전산정보로 변환하여 자기테이프, 자기디스크 기타 이와 유사한 방법에 의하여 기록, 보관(전산정보처리조직에 의한 기록, 보관)하는 공권력의 행사는 청구인들의 행복추구권, 인격권, 신체의 자유, 무죄추정의 원칙, 자기정보통제권을 침해한 것이므로 위헌임을 확인한다.

침해된 권리

헌법 제10조 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 인격권, 제12조 제1항 신체의 자유, 제17조 사생활의 비밀과 자유(자기정보통제권), 제27조 제4항 무죄추정의 원칙, 제37조 제2항

침해의 원인

경찰청이 청구인들의 지문을 포함하여 3,600여만명에 달하는 17세이상 국민의 지문정보를 보관하며 지문수집목적은 벗어나 범죄수사목적에 활용하는 권력적 사실행위, 위와 같은 범죄수사목적은 좀 더 효율적으로 달성하기 위해 지문정보를 전산처리하는 권력적 사실행위

청 구 이 유

1. 청구인들의 지위

청구인 오창익은 사회운동단체인 인권실천시민연대의, 청구인 홍석만은 사회진보연대의 실무자로서, 1999. 6. 초경부터 주민등록증 일제경신을 계기로 한 지문날인반대운동을 벌여 왔습니다. 청구인들은 지문날인반대운동의 과정에서 경찰청이 아무런 권한없이 지문을 보관하고 그 지문을 범죄수사 목적에 활용하며 나아가 보관하고 있는 지문을 전산화하고 있다는 사실을 알게 되었습니다. 하지만 경찰청의 위와 같은 행위는 헌법과 법률에 위반되는 것으로 부정되어야 마땅합니다.

2. 헌법소원의 적법성과 기간의 준수

가. 청구인들은 경찰청의 지문보관 및 범죄수사활용 등의 행위로 아래에서 보는 바와 같이 헌법상 기본권을 침해받았으나, 이를 시정할 다른 구제수단이 없으므로 직접 헌법재판소에 위헌여부의 심판을 구하게 되었습니다.

나. 경찰청이 주민등록법에 의하여 수집된 지문을 보관하고 경찰행정목적으로 활용한 것으로 오래 전의 일인 것으로 보이나, 그동안 이 사실은 비밀에 부쳐져 외부로 알려져 있지 않았기 때문에 청구인들은 이 사실을 알지 못하였습니다. 청구인들은 물론이고 일반 국민이 경찰청의 위헌적인 행위를 알게 된 것은 이번에 유력한 사회인사들을 중심으로 지문날인거부운동이 벌어지면서 경찰청이 보도자료를 내고 신문사의 취재과정에서 밝혀진 사실때문이었습니다.

다. 경찰청은 1999. 7. 16. 첨부서류와 같은 보도자료(“경찰청, 현행 주민등록증 지문날인제 존속입장 표명”)를 내고 경찰청이 주민등록법에 의하여 수집되어 있는 지문을 보관하여 그 지문을 범죄수사목적에 활용하고 있다고 공식적으로 밝혔습니다. 한편 종합중앙일간지인 한겨레신문은 같은 달 13. 지문날인거부운동에 대한 기사를 게재하면서 지문을 경찰청이 보관하면서 범죄수사목적에 활용하고 있다는 내용을 게재하였고, 같은 신문은 같은 달 19.자에서 “주민증 대상 만17세이상 열손가락 컴퓨터입력, ‘지문전산화’ 인권침해 논란”이라는 제목으로 경찰청이 1990.이후 만17살이상 국민의 열손가락지문을 컴퓨터에 전산입력해 왔으며, 현재까지 만17살부터 33살에 이르는 남자 800만명, 만17살부터 27살까지의 여자 370만명의 열 손가락 지문을 이미 전산입력했다고 밝혔습니다.

라. 따라서 청구인들의 이 사건 위헌소원청구는 기본권을 침해받은 사실을 안 날로부터 60일 이내에 제기된 것으로 적법합니다. 한편 청구인들은 모두 만33세이하의 남자이므로, 경찰청이 청구인들의 열 손가락지문을 보관하면서 범죄수사목적으로 활용하고, 청구인들의 열 손가락지문을 모두 전산입력하여 둔 대상자로서, 이 사건 위헌소원의 청구인적격도 갖추었습니다.

3. 위헌인 이유

가. 주민등록, 주민등록증과 지문날인제도의 역사

(1) 현행 주민등록의 역사는 일제시대로 거슬러 올라갑니다. 조선총독부는 이른바 ‘대동

아전쟁'이 한창이던 1942. 9. 26. 조선기류(寄留)령(제령 제32호)와 기류수속규칙(조선총독부령 제 235호)을 공포하였습니다. 기류법이전에는 신분등록제도만 있었고 당시 상황에 비추어 신분등록제도만으로 신분관계확인 과세처리에 크게 불편함이 없었을 것으로 생각합니다. 기류법의 내용은 90일 이상 거주할 목적으로 본적지 외의 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자는 府邑面(조선호적령에 의하여 호적사무도 부읍면에서 했음)에 비치한 기류부에 등록하여야 한다는 것입니다. 기류에 관한 사항은 제출뿐만 아니라 직권으로도 할 수 있으나, 기류에 관한 제출을 해태한 자는 10원이하의 과료에 처하도록 하고 있습니다¹⁾. 이 조선기류령은 대한민국정부수립이후에도 그 효력을 유지하였습니다.

새로운 거주민등록제도는 박정희 군사정부에 의하여 만들어졌습니다. 최고입법회의는 1962. 1. 15. 조선기류령과 별 차이가 없는 기류법(법률 제967호)을 제정, 공포하였으나, 1962. 5. 10. 주민등록법(법률 제1067호)을 제정, 공포되면서 기류법을 시행하지 않고 폐지하였습니다. 이 주민등록법에 의하여 현행의 제도처럼 형식상 지방자치단체의 '주민관리'라는 형식을 갖고 있으나 실질적으로는 통일적인 국가거주민등록체계가 만들어지게 되었습니다. 제정 주민등록법은 「주민의 거구관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하기 위하여」(제1조), 기류법과 달리 '본적지를 떠났는지 여부'에 관계없이 모든 대한민국 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시·읍·면에 등록하도록 하고, 세대의 전부 또는 일부가 이동할 때에도 퇴거와 전입신고를 하도록 의무화하고 있습니다(제2조, 제6호, 제10조). 이러한 신고를 하지 아니한 자에게는 3만원이하의 과태료를 부과하도록 하였습니다(제20조). 개정내역을 보면, 1968. 5. 29.의 1차개정(법률 제2016호)때 병역사항과 특수기술사항을 신고사항으로 추가하였고, 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 하는 규정을 신설하였습니다. 1970. 1. 1. 2차개정(법률 제2150호)은 주로 주민등록증에 관한 사항을 추가한 것이며, 1975. 7. 25. 3차개정(법률 제2777호)으로 주민등록증 제도를 개선하고 과태료와 벌칙규정을 강화하였으며, 1977. 12. 31. 4차개정(법률 제3041호)으로 세대별 주민등록표 외에 개인별 주민등록표를 작성하도록 하고 개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로 편재하도록 하였습니다. 1991. 1. 14. 7차개정(법률 제4314호)으로 주민등록사무를 전산으로 처리할 수 있도록 근거규정을 마련하고 주민등록표의 열

1) 김병유, "주민등록제도의 의의와 연혁 개관", 사법행정, 1997. 7., 103쪽

람, 등초본의 교부신청을 이해관계자만이 할 수 있도록 하였으며, 1993. 12. 27. 8차개정(법률 제 4608호)으로 주민등록사무의 전산처리에 따라 전출신고제도를 폐지하고 주민등록증발급연령에 달한 자가 발급통지를 받고 60일이내에 발급신청을 하지 아니하는 경우 처벌하도록 하던 것을 7월이내로 연장하였습니다.

(2) 주민등록증 제도는 제정 주민등록법에서는 도입되지 않았으나, 1968. 5. 29. 주민등록법 제1차 개정때 도입되었습니다²⁾. 이 개정법에서는 ‘18세이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다’고 하여 발급을 강제하지 않았으나³⁾, 1970. 1. 1. 주민등록법 제2차 개정에 의하여, ‘치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여’(개정이유중 일부), 시장 또는 군수에게 18세이상의 모든 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 하는 법적의무를 부과하고, 사법경찰관에게 간첩의 색출·범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민의 신원이나 거주관계를 확인하지 않을 수 없는 ‘일정한 경우’에 주민등록증의 제시를 요구할 수 있도록 하였습니다. 하지만, 주민등록증을 발급받지 않는 경우에 처벌하는 규정을 두지는 않았습니다.

1975. 7. 25.의 3차 개정때에는 ‘안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여’(개정이유), 주민등록증 발급대상자의 연령을 17세로 낮추면서, 17세이상의 주민등록증 발급대상자에게 주민등록증 발급의무를 부과하였으며, 사법경찰관리가 간첩의 색출·범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민의 신원이나 거주관계를 확인할 필요가 있을 때에는 ‘언제든지’ 주민등록증의 제시를 요구할 수 있도록 하였습니다. 1977. 12. 31.의 4차 개정때에 ‘드디어’ 주민등

2) 1968년은 1.12.무장공비침투사건으로 국가안보론이 팽배한 한 해였다. 당시 정부와 공화당은 국가안보를 이유로 향토 예비군의 조직과 무장을 강화하는 내용의 향토예비군설치법 개정안을 제안하였으나, 야당인 신민당은 국민의 기본권 침해, 정치적 목적이용 우려 등을 이유로 강력히 반대하였다. 이에 공화당은 5. 10. 국회 본회의에서 신민당이 불참한 가운데 공화당 단독으로 법안을 통과시켰고, 주민등록증의 발급규정을 삽입한 주민등록법 1차 개정안은 위 향토예비군설치법 개정안이 단독처리될 때 함께 통과된 것이다(조선일보 1968. 5. 11.자 1면).

3) 하지만, 정부는 1968. 12. 말까지 주민등록증 발급대상자 1,574만명 대부분에게 각자 고유한 주민등록번호가 새겨진 주민등록증을 발급하였다고 한다(한겨레신문, 1992. 11. 18. 18면).

록증의 발급통지를 받고도 정당한 이유없이 1년이상 발급신청을 하지 아니한 자에 대하여 10만원이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있는 형벌규정을 신설하였고, 1980. 12. 31.의 5차 개정(법률 제 3330호, 국가보위입법회의 개정법률임)때에 17세이상의 모든 국민에게 주민등록증 소지의무를 부과함으로써 주민등록증 제도가 완성된 형태를 갖추게 됩니다.

(3) 지문날인제도는 주민등록증과 함께 시작된 것으로 보이나, 1968. 12.경부터 발급하기 시작한 주민등록증과 함께 도입된 것인지는 법률상 분명하지 않습니다. 지문날인에 관하여, 1970. 4. 10. 제정된 주민등록법 시행령(대통령령 제4914호) 제33조 제2항에 “별지 제33호 서식에 의한 주민등록증 발급신청서와 주민등록용지에 무인한다”는 규정이 있는데, 이 규정에는 「열 손가락의 지문을 찍어야 한다고 명시하지 않고 있으나, 「주민등록증 발급신청서」에는 열 손가락의 지문과 엄지손가락의 경우 평면지문 외에 회전지문을 찍도록 하는 란이 마련되어 있으므로, 결국 열 손가락의 지문날인제도는 1970. 4.경부터 시작된 것으로 보입니다. 지문은 주민등록증 발급신청서에 날인하도록 되어 있으므로, 지문날인대상자는 주민등록증 발급대상자인 만17세에 달한 자입니다. 만17세에 달한 자는 주민등록증 발급담당공무원에게 가서 사진 3매를 제출하고 본인임을 소명한 후 그 공무원앞에서 주민등록증 발급신청서에 열 손가락의 지문 및 엄지손가락의 회전지문, 그리고 주민등록증 용지에 엄지손가락 회전지문을 찍어야 합니다.

나. 지문날인제도 자체의 위헌성

(1) 지문날인제도 자체는 이 사건 위헌소원의 대상은 아니나, 위헌소원의 대상인 경찰청의 지문사용행위의 전제가 된다는 점에서 미리 살펴 볼 필요는 있습니다. 청구인들은 지문날인제도 자체에 대한 위헌소원도 함께 제기하고자 하였으나, 검토한 결과 열 손가락의 지문날인은 17세가 되었을 때 주민등록증발급신청을 하면서 하는 것인데, 청구인들은 이미 오래 전에 지문날인을 하였고 그로부터 상당한 기간이 경과하여 이 부분에 관하여는 청구인적격이 없는 것으로 보이고, 달리 주민등록발급신청대상자인 17세에 달한 자와 접촉하지 못하여 이 사건과 함께 제기하지 못하게 된 것뿐입니다.

(2) 지문날인행위는 우선 굴욕적인 것이므로, 지문날인강요행위는 헌법상 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권 조항을 침해하는 것이며, 특히 그 강요주체가 국가일 경우 침해의 정도는 더 강력하다 하겠습니다. 따라서 지문날인강요는 강제체혈과 마찬가지로 타당한 목적이 있고 그 수단외에 다른 수단이 없을 경우에 한하여 불가피한 경우에 법률에 의해서만 가능하다 하겠습니다. 기본권 주체의 자유로운 행동과 사고에 관련되어 있다는 점에서 지문날인강요는 행복추구권의 일 내용인 인격을 침해하는 것이기도 합니다. 그래서 외국의 경우 지문날인은 범죄자나 외국인의 경우 등 특별한 경우에 특별한 상황에 해당하는 타당한 목적을 가진 한도내에서 제한적으로 실시되고 있습니다. 17세 이상의 모든 국민으로부터 열 손가락 지문을 채취하는 국가는 우리나라뿐인 것으로 파악되고 있습니다.

(3) 하지만 우리의 경우 17세 이상의 모든 국민에게 열 손가락의 지문날인을 강요하면 서, 위에서 본 바와 같이 아무런 법률적 근거를 두고 있지 않으므로, 열 손가락의 지문날인제도는 기본권제한의 법률유보원칙에 위배되어 이 점만으로도 위헌입니다. 다만, 1997. 12. 17. 법률 제5459호로 개정된 주민등록법은 종이재질의 주민등록증을 전자카드형태로 만들기로 하고 제17조의 8 제2항에서 ‘주민카드’에 수록할 사항으로 지문을 명시하게 되었고(그 이전에는 주민등록증의 서식이나 기재사항은 전적으로 내무부장관에게 위임되어 있었음. 법률 제5449호로 개정되기 전 주민등록법 제17조의 8 제4항, 시행령 제31조 제1항 참조), 전자카드형태의 주민등록증을 만들기로 한 계획이 포기되고 원래의 법률로 재개정된 1999. 4.의 개정 주민등록법 제17조의 8 제2항에서 주민등록증 수록사항(성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관)을 명시하면서 지문을 규정하고 있는 하나, 이 규정은 “주민등록증”의 수록사항에 관한 것일뿐 열 손가락의 지문날인에 관한 규정이 아니므로⁴⁾, 지문날인제도의 법적 근거가 될 수는 없다 하겠습니다.

4) 이전의 법률과 달리 1997. 12. 17.자 주민등록법 개정법률에서 ‘전자카드’에 수록할 사항을 규정하게 된 것은 전자주민카드에 반대하는 논자들이 전자주민카드의 위헌성을 지적하며, 전자주민카드에 대한 비판의 하나로 전자방식으로 수록되는 데이터항목을 법률에 규정하지 않는 것은 위헌이라는 주장을 제기했기 때문인 것으로 보인다.

한편, 기존의 법률로 돌아가는 방식의 1999. 4.경 재개정법률에서 주민등록증에 수록할 사항을 법률에 규정하게 된 이유는, 기존의 주민등록법이 주민등록증에 기재할 사항을 전적으로 시행령에 위임하고, 시행령은 다시 이를 내무부장관에게 위임하는 것은 국민의 기본권에 관한 사항을 백지위임한 것으로 위헌의 소지가 있다는 비판이 제기되었기 때문이다.

이런 점에 비추어 보더라도 재개정법률 제17조의 8 제2항의 ‘지문’부분은 “주민등록증”의 수록사항에 관한 부분으로 한

(4) 설사 위 제17조의 8 제2항과 같은 법 시행령 제33조 제2항 및 같은 법 시행령 별지 제33호 서식을 모두 열 손가락 지문날인제도의 법적 근거로 볼 수 있다고 하더라도, 기본권을 제한하는 법률은 그 제한의 목적달성을 위하여 적절한 수단과 방법으로 필요한 최소한도에 그쳐야 함에도 불구하고, 위 법규정에 의한 지문날인제도는 국민의 거주관계를 파악하고자 하는 주민등록법의 목적에 관계없으며, 관계있다고 하더라도 달성하고자 하는 목적에 적절한 수단과 방법이 아니며, 그 목적을 달성하는 최소한의 제한도 아닌 만큼 결국 위헌임을 면하지 못한다 하겠습니까.

(5) 경찰청이 분명히 밝히고 있듯이 열 손가락의 지문을 채취하는 목적은 “주민의 거주관계를 파악하는데”에 있지 않습니다. 경찰청은 1999. 7. 16.자 보도자료에서 범죄자 검거와 대형사고 등의 경우 개인신원을 확인하는데 필요하다고 주장하고 있습니다. 경찰청은 또한 위 보도자료에서 분단국가의 현실을 운운하고 있으나 열 손가락 지문날인행위와 분단국가의 현실이 어떤 관계에 있는지 알 수는 없습니다. 지문날인제도에 관하여 현재까지 경찰청만 입장을 밝히고 있고 수집한 지문을 실제로 경찰이 보관하고 있는 이상, 지문날인제도의 입법목적은 범죄자 검거와 대형사고 등의 경우 개인신원확인 필요 및 간첩유입방지에 있다고 할 수 있겠습니까. 하지만 위와 같은 목적은 “주민의 거주관계를 파악”하는 것을 기본적인 목적으로 하는, 나아가 “인구의 동태를 명확히 하고 행정사무의 적절한 처리”를 도모하는 것을 목적으로 하는 주민등록법의 규율범위를 현저하게 일탈하는 것이므로, 그 타당성을 인정할 수 없습니다. 설혹 위와 같은 목적이 헌법상 타당하다면, 범죄자 검거와 같은 입법 목적을 달성하기 위해서는 형법이나 형사소송법 또는 경찰관직무집행법 등과 같은 법률에, 간첩색출을 목적으로 하는 것이라면 위와 같은 법률 또는 국가보안법 등에 규정할 일이지, “주민의 거주관계를 파악”하는 것을 기본적인 목적으로 하는 주민등록법에 규정하여, 주민등록사무의 일환으로 실시해서는 아니되는 것입니다.

(6) 설사 경찰청이 밝힌 위와 같은 목적이 타당하다 한들, 그 목적의 수행을 위하여 모든 국민으로부터 열 손가락의 지문을 강제채취하는 것이 과연 타당한 것인지는 의문입니다. 세계 어느 정되는 규정임이 분명하다.

느 나라든 범죄자 검거와 대형사고때 신원확인의 필요가 있음에도 불구하고 어느 나라에서도 전 국민을 대상으로 하는 지문채취제도를 시행하지 않고 있다는 점만 보더라도 이 점을 쉽게 이해할 수 있습니다. 1년간 총 범죄 150만여건(형법범을 기준으로 해도 약55만여건)중에서 약1,000여건의 범죄를 해결하기 위하여(경찰청 보도자료, 98년도 지문감식에 의한 검거건수) 3,600만명의 국민 모두로부터 열 손가락의 지문을 채취한다는 것은 넌센스에 불과하며, 대형사고때의 신원확인문제는 사실 입법의 목적이라기 보다는 전 국민의 지문이 이미 수집되어 있는 상태에서의 부수적인 효과 내지 결과적 효과에 불과하기 때문에 제도의 타당성을 논할 때 고려할 가치는 없는 것이기 때문에, 경찰청이 주장하는 지문날인제도의 목적 자체도 그 타당성이 없다고 하겠습니다.

(7) 지문날인제도는 주민등록증을 도입하면서 함께 시행된 것이므로, 주민등록증의 입법 목적이 타당하면 지문날인제도의 입법목적도 타당하다는 주장도 논리적으로는 가능합니다. 하지만 주민등록증도 도입목적이 타당한지 의문이 있으며 현재는 헌법적으로 다시 한번 평가해야 할 정도로 현저히 남용되고 있는데다 그 도입목적 자체도 주민등록법의 입법 목적을 벗어난 것이기 때문에 주민등록법에 의해서 규율하는 것이 타당하지 않다고 보지만, 그 목적이 타당하다고 하더라도 주민등록증의 도입, 시행과 지문날인제도의 도입, 시행은 사실 직접적인 관련이 없기 때문에 함께 고려할 대상은 아닙니다. 이미 주민등록제의 역사 부분에서 살펴 보았듯이, 주민등록증을 도입한 이유는 “치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위해서” 였습니다. 위와 같은 문구는 입법 당시의 시대상황을 반영한 것이고 일반적인 서술로 변경한다면, 모든 성인의 국민에게 국가가 공인하는 신분증을 발행하고 이 신분증을 소지하도록 함으로써, 사회에 위해를 주는 존재로부터 사회를 방위하는 것을 목적으로 한다는 것이며, 이는 외국에서 시행되고 있는 국가신분증제도가 갖고 있는 기본적인 목적입니다(예를 들면 독일의 신분증명법 참조5)).

따라서 주민등록증의 도입목적은 모든 성인의 국민으로 하여금 전국 통일의 신분증을

5) 주민등록증은 그 형식과 내용의 모든 면에서 '주민'등록증이라는 이름과 달리 실질상 국가신분증이기 때문에, 독일의 경우처럼 신분증법을 별도로 제정하여 수록내용과 형식을 비롯하여 신분증의 용도와 수록정보의 이용한계(예를 들면 제시 의무의 제한, 신분증발급번호의 내용제한이나 이용제한 등) 등을 규정하는 것이 옳을 것이다.

소지하도록 함으로써 본인확인을 저렴하고 용이하게 하며 결과적으로 신분증을 소지하지 않은 불순한 존재를 쉽게 구별, 색출하도록 하는데 있고, 이러한 목적은 전국 통일의 신분증을 발급하는 행위 자체로 즉시 달성되는 것이기 때문에, 별도의 지문날인제도가 필요한 것이 아님이 분명합니다. 다만, 신분증을 발급할 때 본인임을 보다 확실하게 확정하기 위하여 신분증 용지 자체나 발급신청서 용지에 열 손가락의 지문 중 1개를 날인하도록 할 수는 있겠으나 이를 위해서는 신분증 용지에 지문 1개를 찍도록 함으로써 족하므로(미국의 경우 운전면허증을 발급할 때 용지에 지문 1개를 날인하는 것으로 알려져 있음), 그 지문을 발급기관이 보관할 필요도 없으며, 나아가 열 손가락의 지문 모두를 날인하도록 하는 것은 전혀 필요성이 없습니다.

(8) 어느 모로보나 전 국민을 대상으로 열 손가락의 지문을 날인하도록 하는 제도는 기본권제한의 법률유보원칙, 기본권제한의 합목적성의 원칙, 최소한 제한의 원칙 등에 위배되어 위헌무효입니다.

다. 지문의 경찰청 보관 및 범죄수사목적에 활용하는 행위의 위헌성

(1) 위에서 지적한 바와 같이 열 손가락의 지문날인을 강요하는 것 자체가 위헌인 이상, 수집한 지문을 다른 목적으로 사용하는 것은 그 목적이 무엇이든 당연히 위헌입니다.

(2) 그렇지 않다 하더라도, 주민등록법에 의하여 수집한 지문정보를 수사목적으로 활용하고 이를 효율적으로 수행하기 위하여 전산화하는 경찰청의 행위는 지문날인제도가 위헌인 점과 같은 이유로 국민의 인격권과 신체의 자유를 침해하는 것입니다.

(3) 나아가 기본권제한은 법률에 의해서만 가능함에도 불구하고 아무런 법률적 근거없이 국민의 지문정보를 경찰청이 수사목적으로 사용하는 것은 기본권제한의 법률주의원칙에 위배되며, 법률에 의하여 제한하더라도 해당 법률이 추구하는 목적을 달성하는데 필요최소한의 수단을 사용해야 함에도 불구하고, 1년간 총 범죄 150만여건(형법범을 기준으로 해도 약55만여건)중에서 약1,000여건

의 범죄를 해결하기 위하여 3,600만명의 국민 모두로부터 열 손가락의 지문을 채취하는 것은 그 목적에 부합하는 합리적이며 최소한의 수단이라고 볼 수 없으므로 과잉금지의 원칙에도 위배됩니다.

(4) 또한 경찰청이 일정한 범죄현장에서 채취한 지문과 동일한 지문을 색출한다는 명목으로 모든 17세이상 국민 약3,600만명의 지문정보를 전체적으로 검색하면서 대상자를 찾아 내겠다고 하는 것은 곧 대상국민을 모두 잠재적 범죄자로 보는 것으로 이는 헌법상 무죄추정의 원칙은 물론 영장주의와 이로부터 파생하는 강제수사법정주의원칙에 위배됩니다. 전 국민의 지문정보를 모아 두고 이 중에서 범인을 색출하겠다고 하는 것은 곧 전 국민은 유죄로 추정되고 범죄현장에서 채취한 지문과 다를 경우에만 무죄로 보는 것이기 때문입니다. 경우에 따라서는 지문이 유사하다는 이유만으로 선량한 개인이 용의자로 몰려 범죄수사의 대상이 될 수도 있습니다. 범죄수사를 위한 사진촬영의 경우에도 현재 죄를 범하였다고 의심할만한 상당한 이유가 있거나 범죄가 막 행해지려고 하는 경우 등 증거보전의 필요성과 긴급성이 인정되는 경우에 한하여 인정될 때에만 헌법에 위배되지 않는다는 점(일본 최고재판소 1969. 12. 24.)에 비추어, 우리의 지문날인제도는 모든 국민을 무차별적으로 범죄수사의 용의선상에 올려 두는 것으로 어떠한 명분으로도 허용될 수 없습니다.

(5) 한편, 현대정보화사회에서 프라이버시권(사생활의 비밀과 자유)은 자기정보통제권이라는 적극적인 권리로 파악되고 있고, 자기정보 또는 개인정보란 개인을 식별할 수 있는 모든 정보를 말하며, 지문은 이름이나 번호와 함께 개인을 식별할 수 있는 대표적인 정보이므로, 개인의 지문정보를 법률적 근거없이 수집하는 행위는 자기정보통제권이라는 헌법적 권리를 침해하는 것이며, 나아가 수집된 지문정보를 경찰청이 아무런 법률적 근거없이 가져가 범죄수사목적으로 활용하면서 이를 전산화하는 행위 또한 자기정보통제권을 침해하는 위헌적 조치라 하겠습니다.

(6) 하지만 이 사건 위헌소원대상행위가 위헌이라는 점을 밝히기 위하여 굳이 위와 같은 구구한 논리를 펼 필요조차 없는 것으로 보입니다. 왜냐하면 경찰청이 모든 국민을 수사대상에 놓고 검색을 하도록 허용하는 지문날인제도와 날인된 지문의 경찰정보관행위는 국민이 나라의 주인이라는 헌법의 기본정신 자체를 부정하는 것이기 때문입니다. 국민주권의 원리는 국가권력 구성의 토대가 국

민이며 국가권력발동에 정당성을 부여하는 근거가 곧 국민이라는 것인데, 국가권력의 하부기관에 불과한 경찰청이 국가의사와 국가적 질서를 최종적, 전반적으로 결정할 수 있는 헌법상 최고결정자인 「유권적 시민」(유권자 전체)에 대한 지문정보를 강제수집하여 범인색출에 사용하는 행위는 곧 국민주권의 원리를 부정하는 것이기 때문입니다.

4. 결 론

이상과 같은 이유로 경찰청이 지문원지를 보관하며 범죄수사목적으로 활용하는 행위 및 지문원지에 수록되어 있는 열 손가락의 지문정보를 전산화하는 행위는 행복추구권, 인격권, 신체의 자유, 무죄추정의 원칙, 자기정보통제권을 침해하는 것이므로, 경찰청의 행위에 대한 위헌확인결정을 선고해 주시기 바랍니다.

참 고 자 료

1. 경찰청 1999. 7. 16.자 보도자료
1. 한겨레신문 1999. 7. 13., 7. 19.자 기사

1999. 9. 1.

위 청구인의 대리인

법무법인 덕수합동법률사무소

담당변호사 김 창 국

변호사 이 석 태

변호사 김 형 태

변호사 조 용 환

변호사 김 기 중

변호사 도 재 형

변호사 진 선 미

헌법재판소 귀중