

헌법소원심판청구서

청구인

1. 이 가 빈(주민등록번호 생략)

미성년자이므로 법정대리인

부

모

주소 천안시

2. 최 선 아(주민등록번호 생략)

미성년자이므로 법정대리인

부

모

주소 서울

3. 정 승 호(주민등록번호 생략)

미성년자이므로 법정대리인

부

모

주소

청구인들의 대리인

여는합동법률사무소 담당 변호사 강문대, 권두섭, 권영국.

맹주천, 서상범, 송영섭, 안태윤, 이은옥

여민합동법률사무소 변호사 김선수, 김진
법무법인 길상 담당 변호사 김인회
여는합동법률사무소 변호사
법무법인 덕수 담당 변호사 송호창, 윤영환, 이정희
해람합동법률사무소 변호사 안상운
필동합동법률사무소 변호사 안영도
법무법인 한결 담당 변호사 이상희, 이지선
법무법인 지평 담당 변호사 이은우

청 구 취 지

1. 주민등록법 시행령(2003. 11. 29 개정, 대통령령 제18146호) 별지 제30호 서식 중 왼손과 오른손의 열손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 하고 있는 부분은 헌법에 위반된다.

2. 주민등록법 시행규칙 제9조는 헌법에 위반된다

라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

헌법 제10조 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 인격권, 제12조 제1항 신체의 자유, 제16조 양심의 자유, 제17조 사생활의 비밀과 자유(자기정보통제권), 제27조 제4항 무죄추정의 원칙, 제37조 제2항 법률유보의 원칙, 과잉금지의 원칙.

침해의 원인(위헌인 법률)

1. 주민등록법 시행령(2003. 11. 29 개정, 대통령령 제18146호) 별지 제30호 서식 중 왼손과 오른손의 열손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 하고 있는 부분

2. 주민등록법 시행규칙 제9조

청 구 이 유

1. 사건의 경위

청구인 1은 1986. 11. 26. 생으로 2003. 11. 26. 만 17세가 되었고, 청구인 2는 1986. 10. 24. 생으로 2003. 10. 24. 만 17세가 되었고, 청구인 3은 1986 생으로 만 17세가 되었습니다. 청구인들은 주민등록법 제17조의 8 제1항에 의한 주민등록증 발급대상자로서 주민등록법 제17조의 8, 동법 시행령 제32조 제1항, 제33조 제1항에 의하여 2003. 11. 내지는 12. 부터 2004. 5. 내지는 6. 까지 주민등록증을 발급받아야 합니다.¹⁾ 이 기간 내에 주민등록증을 발급받지

1) 제32조 (주민등록증의 발급)

①법 제17조의8제1항의 규정에 의한 주민등록증의 발급은17세가 되는 달의 다음달 1일부터 한다.

②시장·군수 또는 구청장은 법 제17조의8제1항의 규정에 의하여 주민등록증을 발급하고자 하는 때에는 법 제13조의3 및 제19조의 규정에 의하여 본적지의 시장·구청장 또는 읍·면장의 확인을 거친 후에 발급하여야 한다.

③법 제17조의8제2항 단서의 규정에 의하여 주민등록증에 혈액형을 수록하는 경우 그 신청절차와 수록방법 기타 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하되, 혈액형의 검사기관·검사방법·확인절차 등 혈액형에 관한 의학적 사항은 보건복지부장관과 협의하여 정한다.

제33조 (주민등록증의 발급절차)

①시장·군수 또는 구청장은 법 제17조의8제1항의 규정에 의하여 주민등록증을 발급하고자 하는 때에는 그 발급대상자에게 6월 이상의 신청기간을 정하여 별지 제29호서식에 의하여 통지하되, 그 발급대상자가 무단전출 등으로 인하여 통지서를 교부할 수 없는 때에는 이를 읍·면 또는 동사무소의 게시판에 공고하여야 하며, 통지 또는 공고한 사실을 개인별 주민등록표에 표기하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 주민등록증 발급통지를 받은 자 또는 공고된 자는 그 통지서또는 공고문에 기재된 발급신청기간내에 본인이 직접 주민등록이 되어 있는 시·군·자치구(이하 "주민등록지의 시·군·구"라 한다)의 관계공무원에게 사진(6월 이내에 촬영한 가로 3센티미터 세로 4센티미터의 탈모상반신의 사진을 말한다. 이하 같다) 1매를 제출하거나 그 사무소에서 직접 사진을 촬영하고, 본인임을 소명한 후, 그 공무원앞에서 별지 제30호서식에 의한 주민등록증발급신청서에 지문을 날인하여 신청하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 소명은 국가·지방자치단체 또는 공공기관에서 발급한 증명서(사진이 첨부된

않을 경우 청구인들은 5만원 이하의 과태료에 처해집니다. (주민등록법 제21조의 4 제3항).²⁾ 그리고 시장·군수·구청장으로부터 주민등록증 발급신청의 최고를 받고 정해진 기간 내에 신청을 하지 않은 경우에는 10만원 이하의 과태료에 처해집니다. (주민등록법 제21조의 4 제2항).

청구인들은 각 관할 동사무소로부터 주민등록증 발급신청을 하라는 통지를 받고 청구인 1은 2004. 1. 12. 천안 신부동사무소에, 청구인 2는 2004. 2. 16. 서울 도봉구 방학3동사무소에, 청구인 3은 2004. 2. 26. 성남 수정구 신촌동사무소를 방문하여 주민등록증 발급신청을 했습니다. 그러자 담당 공무원들은 청구인들에게 주민등록법 시행령 별지 제30호 서식을 근거로 열손가락 지문의 날인을 요구하였고, 이에 청구인들은 지문의 날인을 거부했습니다. 그런데 담당공무원들은 청구인들이 주민등록증을 발급받기 위해서는 지문을 날인해야 한다면서 다시 동사무소를 방문하여 지문을 날인할 것을 요구하고 있습니다.

2. 주민등록, 주민등록증과 지문날인제도의 역사

것에 한한다)를 제시하거나 주민등록지의 이장이 확인하는 방법으로 한다. 이 경우 관계공무원은 본인 여부가 심히 의심스러울 때에는 그 확인에 필요한 사항에 한하여 물어볼 수 있다.

④시장·군수 또는 구청장이 주민등록증을 발급하고자 하는 때에는 행정자치부장관에게 해당자의 주민등록증발급을 요청하고, 발급된 주민등록증을 송부받은 때에는 별지 제31호서식에 의한 주민등록증 발급대장을 작성하여 보관하여야 한다. [개정 2001.7.18.]

⑤주민등록증의 발급에 필요한 사진과 우무인은 전산조직으로 관리할 수 있다. [신설 2001.7.18.]

2) 제21조의4 (과태료) ①정당한 사유없이 제17조의2제1항의 규정에 의한 사실조사를 거부 또는 기피한 자는 50만원이하의 과태료에 처한다.

②정당한 사유없이 제17조의2제2항·제3항 및 제17조의8제3항 후단의 규정에 의한 최고를 받은 자 또는 공고된 자중 기간내에 신고 또는 신청을 하지 아니한 자는 10만원이하의 과태료에 처한다.

③정당한 사유없이 제11조·제12조·제13조·제14조제 1항 또는 제17조의8제3항 전단의 규정에 의한 신고 또는 신청을 기간내에 하지 아니한 자는 5만원이하의 과태료에 처한다.

④제1항 내지 제3항의 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수 또는 구청장이 부과·징수한다.

⑤제4항의 규정에 의한 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다.

⑥제4항의 규정에 의하여 과태료 처분을 받은 자가 제5항의 규정에 의한 이의를 제기한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.

⑦제5항의 규정에 의한 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다. [개정 2001.1.26.][본조신설 97·12·17][[시행일 2001.4.27.]]

가. 주민등록, 주민등록증, 지문날인제도의 역사

(1) 현재의 주민등록 제도는 일제시대에 조선총독부가 조선기류(寄留)령(제령 제32호)과 기류수속규칙(조선총독부령 제235호)을 제정하여, '90일 이상 거주할 목적으로 본적지 외의 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자에게 기류부에 등록'하도록 하는 기류부 제도를 도입한 것에서부터 연유합니다. 이것이 대한민국 정부수립 이후에도 그 효력을 유지해 오다가, 박정희 군사정부가 기류법, 주민등록법(1962. 5. 10. 제정. 법률 제1067호)을 차례로 제정, 공포하면서 확대 강화되어 온 것입니다. 주민등록 제도는 그 후 주민등록법이 개정될 때마다 점점 강화되어 왔습니다. 우리나라의 주민등록제도는 형식상 지방자치단체의 '주민관리'라는 형식을 갖고 있지만 실질적으로는 '국가'의 통합적인 거주민등록제도입니다.

(2) 주민등록증 제도는 처음 주민등록법이 제정될 당시에는 도입되지 않았습
니다. 그러던 것이 1968. 5. 29. 주민등록법의 제1차 개정³⁾ 때 처음으로 도입
되었습니다. 이 개정법에서도 '18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발
급할 수 있다'고 하여 주민등록증의 발급을 강제하지 않았으나, 1970. 1. 1.
주민등록법 제2차 개정⁴⁾에 의하여, '치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록
증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반

3) 주민등록법 [일부개정 1968.5.29 법률 제02016호]

제17조의8 (주민등록증의 발급)

- ① 시장(구가 설치되어 있는 시의 시장을 포함한다) 또는 군수는 관할구역 안에 주민등록이 된 자중 18세이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다.
- ② 전항의 규정에 의하여 주민등록증을 발급하는 경우의 그 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.
- ③ 전2항의 규정에 의한 주민등록증발급에 있어서는 수수료를 징수하지 못하며, 주민등록증의 발급을 이유로 조세 기타 여하한 명목의 공과금도 징수하여서는 아니된다. [본조신설 1968·5·29]

4) 주민등록법[일부개정 1970.1.1 법률 제02150호]

제17조의8 (주민등록증의 발급)

- ① 시장(구가 설치되어 있는 시의 시장을 포함한다) 또는 군수는 관할구역안에 주민등록이 된 자중 18세이상의 자에 대하여 주민등록증을 발급하여야 한다. 다만, 국외에 주소를 두고 일시귀국하여 국내에 체재하는 자와 외국인에 대하여는 예외로 한다.<개정 1970·1·1>
- ② 전항의 규정에 의하여 주민등록증을 발급하는 경우의 그 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.
- ③ 전2항의 규정에 의한 주민등록증발급에 있어서는 수수료를 징수하지 못하며, 주민등록증의 발급을 이유로 조세 기타 여하한 명목의 공과금도 징수하여서는 아니된다. [본조신설 1968·5·29]

공태세를 강화하기 위하여'(개정이유 중 일부), 시장 또는 군수에게 18세 이상의 모든 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 하는 법적 의무를 부과하였고, 사법경찰관리에게 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.

그러던 것이 1975. 7. 25.의 3차 개정⁵⁾ 때 '안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여'(개정이유), 주민등록증 발급대상자의 연령을 17세로 낮추면서, 17세 이상의 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. 그리고 1977. 12. 31.의 4차 개정 때에 '드디어' 주민등록증의 발급통지를 받고도 정당한 이유없이 1년 이상 발급신청을 하지 아니한 자에 대하여 10만원 이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있는 형벌규정을 신설하였고, 1980. 12. 31.의 5차 개정(법률 제3330호, 국가보위입법회의 개정법률임) 때에는 17세 이상의 모든 국민에게 주민등록증 상시 소지의무를 부과함으로써 가장 강력한 국민통치수단으로서 주민등록증 제도를 완성하였습니다.

5) 주민등록법 제17조의8 [일부개정 1975.7.25 법률 제02777호]

제17조의8 (주민등록증의 발급)

- ① 시장(구가 설치되어 있는 시의 시장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 군수는 관할구역안에 주민등록이 된 자중 17세이상의 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. 다만, 국외에 주소를 두고 일시귀국하여 국내에 체재하는 자와 외국인에 대하여는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 주민등록증을 발급받을 연령에 달한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장·군수에게 주민등록증의 발급을 신청하여야 한다.
- ③ 시장·군수는 필요하다고 인정될 때에는 주민등록증을 일제히 갱신하거나 검인할 수 있다.
- ④ 주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 주민등록증의 발급에 있어서는 수수료를 징수하지 못하며, 주민등록증의 발급을 이유로 조세 기타 여하한 명목의 공과금도 징수하여서는 아니된다. 다만, 분실자에 대하여 주민등록증을 재발급할 때에는 내무부령으로 정하는 수수료를 징수할 수 있다. [전문개정 1975·7·25]

그러나 전국민에 대한 강압통치의 수단으로 기능하던 주민등록제도에 대한 저항의 움직임이 거세지면서 1997. 12. 17.에 이르러 법률 제05459호로 주민등록법을 개정하면서 주민등록증 상시 소지의무 조항은 폐지되었고, 주민등록증 미발급시에 형벌을 부과하던 조항도 과태료를 부과하는 것으로 개정되었습니다. 그러나 아직까지도 여전히 주민등록증의 의무발급 조항은 여전히 존재하고 있습니다.

(3) 국민들을 대상으로 하는 지문날인 제도는 정식으로 국회가 제정한 법률에 의해서 도입된 것이 아닙니다. 1968년에 주민등록증을 도입하면서 법률의 규정이 없음에도 불구하고 주민등록법 시행령에서 '주민등록증'의 양식을 정하면서 주민등록증에 오른손과 왼손의 엄지손가락 지문을 날인하도록 하는 난을 만들고, '주민등록증 발급신청서'에도 오른손과 왼손의 엄지손가락 지문을 날인하는 난을 만들어 양손의 엄지손가락 지문날인을 강요해 오다가, 1975. 8. 26. 주민등록법 시행령 개정시에는 아예 '주민등록증 발급신청서' 서식에 주민등록증에도 수록하지 않는 양손의 열손가락의 지문을 회전지문과 평면지문으로 날인하여 제출하도록 한 것입니다.

지문날인이 주민등록법에 규정된 것은 그보다 한참 후인 1997. 12. 17. 에 이르러서입니다. 그러나 주민등록법에는 '주민카드(후에 주민등록증으로 명칭 변경)에는 제7조의2제1항의 규정에 의한 주민등록표화일⁶⁾에 수록된 사항 중

6) 참고로 주민등록 신고시 신고할 내용은 다음과 같습니다.

주민등록법 제10조 (신고사항)

①주민은 다음 각호의 사항을 그 거주지를 관할하는 시장 또는 읍, 면장에게 신고하여야 한다.<개정 1968·5·29>

1. 성명
2. 성별
3. 생년월일
4. 세대주와의 관계
5. 합숙사에 있어서는 그 관리책임자
6. 본적
7. 주소
8. 본적이 없는 자 또는 본적이 분명하지 아니한 자는 그 사유
9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명 또는 국적의 유무
10. 전입 또는 퇴거의 경우에는 전입전의 주소 또는 행선지와 그 년월일

성명·사진·주민등록번호·주소·호주·세대사항·병역사항·주민등록기관 코드 및 지문(이하 '주민등록자료'라 한다)을 수록한다'는 내용이어서 양손 열손가락의 지문을 날인해야 한다는 내용은 포함되지 않았습니다.

나. 현행 법률상의 주민등록증 발급신청절차와 지문날인

(1) 현행 주민등록법에 의하면 만17세 이상의 주민은 주민등록증을 발급받도록 되어 있습니다(주민등록법 제17조의 8 제1항). 그리고 주민등록 발급신청 기간 내에 정당한 사유없이 주민등록증의 발급신청을 하지 않을 경우에는 5만원 이하의 과태료에 처해지고, 발급신청을 하지 않아서 시장, 군수, 구청장의 최고를 받았는데도 다시 정해진 기간 내에 신고를 하지 않을 경우에는 10만원 이하의 과태료에 처해지게 됩니다.(주민등록법 제21조의 4).

(2) 주민등록증의 규격은 가로 8.6센티미터, 세로 5.4센티미터인데(주민등록법 시행령 제34조 제1항 제1호), 시행령은 주민등록증의 앞면에는 성명·사진·주민등록번호·주소·발행일·주민등록기관 및 혈액형(제32조제3항의 규정에 의하여 수록하는 경우에 한한다)을, 뒷면에는 오른손 엄지손가락 지문 및 주소변동사항을 수록하도록 하고 있습니다(위 시행령 2호와 3호).

(3) 주민등록법 시행령에 의하면 주민등록증을 발급받을 때에는 본인이 직접 주민등록이 되어 있는 시·군·자치구(이하 "주민등록지의 시·군·구"라 한다)의 관계공무원에게 사진(6월 이내에 촬영한 가로 3센티미터 세로 4센티미터의 탈모상반신의 사진을 말한다. 이하 같다) 1매를 제출하거나 그 사무소에서 직접 사진을 촬영하고, 본인임을 소명한 후, 그 공무원 앞에서 별지 제 30호 서식(2001. 7. 18. 개정)에 의한 주민등록증 발급신청서에 지문을 날인하여 신청하도록 되어 있습니다(주민등록법 시행령 제33조 제2항). 그런데

11. 병역의무자는 병역사항

12. 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항

②누구든지 제1항의 신고를 이종으로 할 수 없다.<신설 1968·5·29, 1975·7·25>

주민등록법 시행령 별지 제30호 서식(주민등록증 발급신청서)은 주민등록증 발급신청자의 왼손과 오른손의 열손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 하고 있습니다.

다. 주민등록증 발급신청시 받은 열손가락 지문을 이용한 지문자동검색시스템(AFIS : automatic fingerprint identification system)의 운용

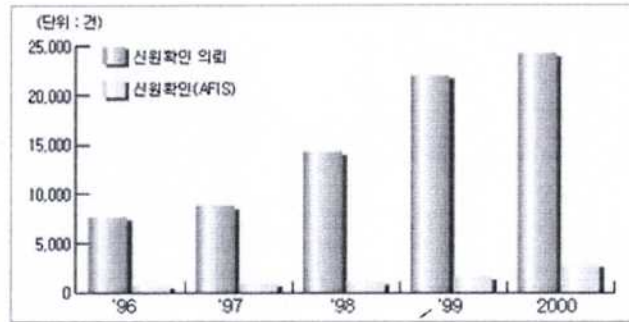
(1) 주민등록증을 발급받기 위해서 국민들이 주민등록증 발급신청서에 날인한 열손가락 지문은 경찰청에 집중되어 전산처리되어 데이터베이스로 구축되어 지문자동검색시스템(AFIS : automatic fingerprint identification system)이라는 이름으로 범죄수사에 활용되고 있습니다.

(2) 경찰청에서 발간하는 경찰백서에 의하면 경찰청은 1990년부터 이러한 지문자동검색시스템(AFIS : automatic fingerprint identification system)을 구축해 왔다고 합니다. 이 지문자동검색시스템은 24시간 가동되는데, 2000년의 경우 지문자동검색시스템을 활용한 신원확인 실적은 2,877건이라고 합니다. 최근에는 지문자동검색시스템의 성능개선 프로젝트를 민간기업에게 발주하였다고 합니다. 그리고 지문자료 관리 자동화 시스템도 구축하기로 하었다고 합니다. 그래서 메신저 등을 통해 지문자료에 대한 정보요구서가 접수되면 해당 지문자료 정보를 디지털 자료로 스캔(scan)하여 요청자에게 전달할 수 있도록 하고 있다고 합니다. 그리고 무선 바코드 PDA를 통해서 원격으로 지문자료의 보관 현황과 신상정보 등을 자동 검색할 수 있는 기능도 개발하기로 했다고 합니다.⁷⁾

(3) 그런데 주민등록증 발급신청서에 날인한 열손가락 지문을 경찰청에 제공하여 경찰청에서 범죄수사의 목적으로 사용해도 된다는 규정은 현행법상 어디에도 존재하지 않습니다. 다만 주민등록법 시행규칙에서 '시장·군수 또는

7) 경찰청 정보화시스템 구축 디지털타임즈, <남상훈 기자 nsh21@dt.co.kr>

구청장은 주민등록증 발급신청서와 주민등록증 발급신청서 집계표를 다음 달 5일까지 해당자의 주민등록지를 관할하는 경찰서의 파출소장에게 송부하여야 한다'는 규정만 있을 뿐입니다. (1999. 7. 24. 개정 행정자치부령 제59호, 주민등록법 시행규칙 제9조).



3. 위 규정의 위헌성

가. 법률유보의 원칙의 위배

(1) 헌법은 제37조 제2항에 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 법률유보의 원칙을 천명하고 있습니다. 헌법재판소는 이 조항을 ‘국민의 기본권 침해는 오직 국민의 대표인 입법자가 제정한 형식적 의미의 법률에 의해서만 할 수 있다는 것을 천명한 것으로 해석하고 있습니다.

(2) 그런데 열손가락 지문날인 제도는 국회가 제정한 법률인 ‘주민등록법’의 어디에도 규정되어 있지 않습니다. 다만 법률이 아닌 대통령령인 ‘주민등록법 시행령’에서 열손가락 지문을 날인해야 한다고 규정하고 있을 뿐입니다. 따라서 현행 열손가락 지문날인 제도는 헌법 제37조 제2항에 위반한 위헌적인 제도입니다. 이에 대하여 행정자치부는 주민등록법 제17조의 8 제3항에서

‘주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·호주·세대사항·병역사항·주민등록기관코드 및 지문(이하 ‘주민등록자료’라 한다)을 수록한다’고 규정하고 있는 것을 들어, 이것만으로도 ‘지문날인’의 법적 근거로 충분하다고 주장하고 있습니다. 그러나, 여기에서 언급하고 있는 ‘지문’은 주민등록증에 수록될 정보 즉, 성명·사진·주민등록번호·주소 등과 함께 주민등록증에 수록되는 ‘오른손 엄지손가락 지문’을 의미하는 것으로 봐야지, 주민등록증과는 아무 상관도 없는 ‘열손가락 지문’을 의미하는 것으로는 해석할 수 없는 것입니다. 이를 열손가락 지문날인의 법적 근거라고 주장하는 것은 어불성설입니다.

(3) 그런데 이렇게 위헌적으로 수집한 열손가락 지문정보를 경찰청으로 보내서 집적하도록 하고, 이렇게 집적된 전국민의 열손가락 지문을 경찰청의 지문자동검색시스템에 연결하여 범죄수사에 활용하는 것 역시 아무런 법적 근거가 없이 이루어지고 있는 일입니다.

17세 이상의 전국민에게서 열손가락 지문날인을 받아, 그 열손가락 지문을 경찰청으로 집중시키고, 이것을 범죄수사를 위한 지문자동검색시스템을 구축해서 범죄수사에 활용하는 중대한 기본권 침해행위가 30여년간 법률의 근거도 없이 이루어져 왔다는 것은 실로 충격이 아닐 수 없습니다.

나. 개인정보자기결정권의 침해

(1) 정보처리기술과 감시기술이 고도로 발전한 오늘날 개인들은 국가와 기업과 고용주로부터 국민과 소비자와 피용자의 입장이 되어 끊임없이 개인정보를 수집당하고, 분석당하게 됩니다. 이 과정에서 자신의 개인정보의 수집·가공·처리를 통제할 수 있는 소위 ‘개인정보에 대한 자기결정권’이 충실히 보장되어야만 비로소 개인의 인격권이나 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유

는 물론 양심의 자유와 표현의 자유, 정치 활동의 자유가 보장될 수 있습니다. 대법원도 다음과 같이 자기정보통제권을 인정하고 있습니다.

“헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’고 규정하고, 헌법 제17조는 ‘모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다’라고 규정하고 있는바, 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석된다.(대법원 1998. 7. 24. 선고, 96다42789 판결)

(2) 개인정보 자기결정권을 구체화시키고 있는 것으로는 경제협력개발기구(OECD)의 개인데이터의 국제유통과 프라이버시 보호에 관한 가이드라인(1980), UN과 유럽연합의 여러 지침들, 캐나다의 프라이버시 보호원칙, 뉴질랜드의 프라이버시 보호원칙 등이 있습니다. 우리나라도 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률이나, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률도 그 원칙이 어느 정도 구현이 되어 있기도 합니다. 이러한 원칙들에서 구체화된 개인정보 자기결정권의 내용은 대체로 다음과 같습니다. (i) 개인정보의 수집은 법률의 규정이 있거나 당사자의 동의가 있어야 수집할 수 있다는 원칙, (ii) 개인정보 수집시에는 반드시 특정한 목적을 명확하게 밝히고 개인정보 주체에게 알려주어야 한다는 원칙, (iii) 개인정보의 수집은 특정한 목적에 필요한 최소한도를 수집해야 한다는 원칙, (iv) 수집된 개인정보는 반드시 사전에 고지된 수집 목적의 범위 내에서 활용되어야 하며, 개인정보를 당사자의 동의없이 제3자에게 제공해서는 안된다는 원칙, (v) 정보주체는 언제든지 수집된 개인정보에 접근하여 열람, 정정, 삭제를 요구할 수 있다는 원칙, (vi) 수집된 개인정보는 안전하게 충분한 기술적, 조직적 보호조치 아래 놓여져야 하며, (vii) 개인정보 보관자는 개인정보에 대한 책임을 져야 한다는 원칙 등.

(3) 이런 관점에서 본다면 지문날인 강요 및 채취한 지문을 범죄수사에 사용하는 것은 개인정보 자기결정권을 심대하게 침해하는 행위가 아닐 수 없습니다. 즉, 주민등록증의 발급신청시에 본래의 업무인 주민등록증 발급이나, 그 밖의 주민등록사무와는 아무 관련이 없는 목적인 범죄수사의 목적으로, 당사자에게 어떤 고지나 동의나 법률의 근거도 없이 열손가락 지문을 채취하는 행위, 채취한 지문을 개인정보주체에게 알리지도 않고 동의도 받지 않고 경찰청에 보내는 행위, 받은 지문을 전산화하여 범죄수사의 목적으로 지문자동검색시스템으로 운용하는 행위는 앞에서 본 개인정보 자기결정권의 모든 원칙을 한 가지씩은 모두 다 위반하는 행위들입니다.

다. 행복추구권과 인격권의 침해

지문정보는 당사자에게 고유하고 평생 변하지 않는 정보입니다. 그래서 국가가 누군가의 지문을 채취해서 수집·보관한다면 정보주체는 통제받고 있고, 감시되고 있다는 위압감과 굴욕감을 느끼게 됩니다. 그래서 문명국가에서는 재판을 통해서 범인으로 확정이 된 사람 등 극히 예외적인 경우에만 지문의 채취를 하고 있습니다. 이런 지문날인을 강요하는 것은 헌법상 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권 조항을 침해하는 것이며, 특히 그 강요주체가 국가일 경우 침해의 정도는 더 강력하다 하겠습니다. 따라서 지문날인강요는 강제채혈과 마찬가지로 타당한 목적이 있고 그 수단 외에 다른 수단이 없을 경우에 한하여 불가피한 경우에 법률에 의해서만 가능하다고 하겠습니다. 기본권 주체의 자유로운 행동과 사고에 관련되어 있다는 점에서 지문날인강요는 행복추구권의 일 내용인 인격권과 양심의 자유를 침해하는 것이기도 합니다. 그래서 외국의 경우 지문날인은 범죄자나 외국인의 경우 등 특별한 경우에 특별한 상황에 해당하는 타당한 목적을 가진 한도 내에서 제한적으로 실시되고 있습니다. 17세 이상의 모든 국민으로부터 열 손가락 지문을 채취하는 국가는 우리나라뿐인 것으로 파악되고 있습니다.

라. 과잉금지의 원칙의 위배

설사 주민등록법 제17조의 8 제2항과 같은 법 시행령 제33조 제2항 및 같은 법 시행령 별지 제30호 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.

그런데 경찰청이 분명히 밝히고 있듯이 열 손가락의 지문을 채취하는 목적은 "주민의 거주관계를 파악하는데"에 있지 않습니다. 경찰청은 열손가락의 지문날인을 범죄자 검거와 대형사고 등의 경우 개인신원을 확인하는데 필요하다고 주장하고 있습니다. 지문날인제도의 위와 같은 목적은 "주민의 거주관계를 파악"하는 것을 기본적인 목적으로 하는, 나아가 "인구의 동태를 명확히 하고 행정사무의 적정한 처리"를 도모하는 것을 목적으로 하는 주민등록법의 규율범위를 현저하게 이탈하는 것이므로, 그 타당성을 인정할 수 없습니다. 설혹 위와 같은 목적이 헌법상 타당하다면, 범죄자 검거와 같은 입법목적 달성을 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.

설사 경찰청이 밝힌 위와 같은 목적이 타당하다 한들, 그 목적의 수행을 위

하여 모든 국민으로부터 열 손가락의 지문을 강제채취하는 것이 과연 타당한 것인지도 의문입니다. 세계 어느 나라든 범죄자 검거와 대형사고때 신원 확인의 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 약 2,000여건의 신원확인을 위하여(경찰청 경찰백서 2002년 자료 참조) 전국민 성인의 열 손가락의 지문을 채취한다는 것은 년센스에 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.

라. 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 법률

이 추구하는 목적을 달성하는데 필요최소한의 수단을 사용해야 함에도 불구하고, 1년간 약 2,000여건의 신원확인을 위하여 전국민의 열 손가락의 지문을 집중 보관하며 이용한다는 것은 과잉금지의 원칙에도 위배됩니다.

(4) 경찰청이 일정한 범죄현장에서 채취한 지문과 동일한 지문을 색출한다는 명목으로 모든 17세이상 국민의 지문정보를 전체적으로 검색하면서 대상자를 찾아 내겠다고 하는 것은 곧 대상국민을 모두 잠재적 범죄자로 보는 것으로 이는 헌법상 무죄추정의 원칙은 물론 영장주의와 이로부터 파생하는 강제수사법정주의원칙에 위배되는 행위입니다. 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. 우리의 지문날인제도는 모든 국민을 무차별적으로 범죄수사의 용의선상에 올려 두는 것으로 어떠한 명분으로도 허용될 수 없습니다.

4. 헌법소원의 적법성

헌법재판소는 법령이 기본권을 침해하는 것일 때에는 그 법령의 시행과 동시에 침해가 시작되는 것이므로 헌법소원의 심판청구는 원칙적으로 그 법률이 시행된 사실을 안 날로부터 60일 이내에, 법률이 시행된 날로부터 180일 이내에 하여야 할 것이지만, 법률이 시행된 후에 비로소 그 법률에 해당하는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 된 경우에는 그 사유가 발생하였음을 안 날로부터 60일 이내에 그 사유가 발생한 날로부터 180일 이내에 헌법소원을 청구하면 된다고 합니다. 그리고 여기서 “사유가 발생한 날”이라는 것은 당해 법령이 청구인의 기본권을 명백히 구체적으로 현실 침해하였거나 그 침해가 확실히 예상되는 등 실체적 제요건이 성숙하여 헌법판단에 적합

하게 된 때를 말한다고 합니다.

그런데 이 사건에 있어서 청구인들은 최근 만 17세가 되어 비로소 주민등록증 발급신청을 하게 되었고, 그 와중에 주민등록법 시행령 별지 제30호 서식에 의하여 위헌적인 지문날인을 요구받게 된 것입니다. 그리고 이 위헌적인 기본권 침해의 위협은 끝나지 않고 있습니다. 이는 기본권 침해가 구체화되어 실제적 제요건이 성숙한 것으로 볼 수 있습니다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 주민등록증 발급신청을 할 때 열손가락의 지문날인을 하도록 하고 있는 주민등록법 시행령 별지 제30호 서식 중 지문을 날인해야 하는 부분과 주민등록법 시행규칙 제9조의 주민등록증 발급신청서를 해당 파출소로 보내도록 하는 규정은 행복추구권, 인격권, 신체의 자유, 양심의 자유, 무죄추정의 원칙, 자기정보통제권을 침해하는 것이므로 위헌확인결정을 선고해 주시기 바랍니다.

2004. 3. .

청구인들의 대리인

여는합동법률사무소 담당 변호사 강문대, 권두섭, 권영국.

여민합동법률사무소 변호사 김선수, 김진

법무법인 길상 담당 변호사 김인희

여는합동법률사무소 변호사 맹주천, 서상범, 송영섭, 안태운, 이은옥

법무법인 덕수 담당 변호사 송호창, 윤영환, 이정희

해람합동법률사무소 변호사 안상운

필동합동법률사무소 변호사 안영도

법무법인 한결 담당 변호사 이상희, 이지선

법무법인 지평 담당 변호사 이은우

헌법재판소 귀중