신분증 지문등록에 대한 해석유보부 합헌결정[1)]

1. 사건개요

일반 국민인 청구인 보두왕 꼬라드(Baudoin Collard) 등은 2019년 2월 11일, 12세 이상 벨기에 국민에게 두 손가락의 지문을 채취하도록 규정하고, 동 지문을 디지털 이미지로 신분증에 저장하도록 규정한「국가등록[2)] 및 주민등록에 관한 다양한 규정을 신설한 2018년 11월 25일 법률(loi du 25 novembre 2018 portant des dispositions diverses concernant le Registre national et les registres de population)」제27조가 사생활 존중을 받을 권리 및 개인정보보호권을 위반하였다는 이유로 헌법재판소에 취소소송(recours en annulation)을 제기하였다. 헌법재판소는 2019년 2월 11일부터 2019년 6월 12일까지 위 사건을 포함한 총 5건(n° 7125, n° 7150, n° 7202, n° 7203, n° 7211)을 병합하여 심리한 후 2021년 1월 14일 해석유보부 합헌결정을 내렸다.

2. 결정주문

헌법재판소는 B.41.3, B.42.2.2 그리고 B.43.2에 언급된 해석 유보 하에, 소송을 모두 기각한다.

3. 심판대상조항

1) Arrêt n° 2/2021 du 14 janvier 2021.
2) 시민의 신원에 관한 정보를 저장, 기억, 전달하는 국가정보처리시스템을 가리킴. https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/registre-national/

[제27조] 2015년 11월 9일 법률에 의해 마지막으로 개정된 「주민등록, 신분증, 외국인증·체류증에 관한 그리고 개인국가등록을 정비하는 1983년 8월 8일 법률을 개정한 1991년 7월 19일 법률」 제6조를 다음과 같이 개정한다 :

1° 패러그래프 2, 세 번째 단락은 다음과 같이 작성된 8°에 의해 보완된다 :

[전자적 방식으로 읽을 수 있는 개인정보][3)]

"8° 왼손과 오른손 검지 지문 또는, 신체장애 또는 (지문을 채취하기) 부적격한 경우 각각의 손의 다른 손가락 지문의 디지털 이미지. 국왕은 데이터 보호청(l'Autorité de protection des données)의 의견을 청취한 후 국무회의에서 심의한 아레떼(arrêté)를 통해 지문의 디지털 이미지 캡쳐 조건 및 방식을 정한다."

2° 패러그래프 2는 다음 단락을 통해 보완된다 :

"세 번째 단락 8°에 규정된 정보는 신분증 제조와 발급에 필요한 기간 동안만 보존될 수 있으며, 모든 경우에 최대 3개월의 기간을 넘을 수 없다. 이 3개월의 기한이 지나면, 데이터는 반드시 파기 및 삭제되어야 한다.

세 번째 단락 8°규정된 정보를 읽을 수 있는 자격은 다음에게 주어진다 :

- 신분증 발급을 담당하는 꼬뮌 직원;
- 인신매매, 사기 및 배임, 금전 세탁, 테러, 위조 및 위조문서행사, 명의도용, 가명 사용, 「외국인의 입국, 체류, 시설 및 격리에 관한 1980년 12월 15일 법률」 위반, 행정경찰 업무방해 등 불법행위에 대처하는 범

3) 「주민등록, 신분증, 외국인증·체류증에 관한 그리고 개인국가등록을 정비하는 1983년 8월 8일 법률을 개정한 1991년 7월 19일 법률」 제6조의 패러그래프 2, 세 번째 단락은 전자적 방식으로 읽을 수 있는 개인정보를 열거하고 있음.

위 내에서, 행정경찰과 사법경찰의 적법한 임무 수행을 위하여 필요하다고 인정되는 경찰;

- 벨기에 및 외국 국경 통제를 담당하는 자;
- 「외국인의 입국, 체류, 시설 및 격리에 관한 1980년 12월 15일 법률」 및 「외국인 노동자의 고용에 관한 1999년 4월 30일 법률」위반 조사 및 확인을 위해 필요하다고 인정되는 출입국관리소 직원;
- 불법행위에 대처하기 위해 필요하다고 인정되는 연방외교부 직원 및 대사관으로부터 개별적으로 자격을 부여받은 직원 또는 영사;
- 신분증 제조를 담당하는 회사와 그 회사로부터 오직 신분증 제조 및 발급 목적으로 엄격히 자격을 부여받은 직원."

3° 1° 두 번째 단락 패러그래프 3은 다음과 같이 개정한다 :

"1° 주민등록 및 외국인등록 및 제6조의2에 규정된 신분증 등록 및 외국인증 등록에 있어서, 개인국가등록에 포함된 정보를 열람한다.";

4° 패러그래프 4는 다음과 같이 개정한다 :

"§4. 소지자의 사진, 국가등록번호, 지문의 디지털 이미지를 제외하고, 전자신분증에 기재된 데이터는 육안으로 보이는 데이터뿐만 아니라 카드리더기를 이용하여 읽을 수 있는 데이터 모두 사생활 보호와 개인정보 보안에 관한 법령 규정들에 부합하게 읽힐 수 있으며/있거나 저장된다.

국가등록정보 및 소지자의 사진은 법률, 데크레 또는 오르도낭스에 근거하여 허가된 경우에만 사용될 수 있다. 전자신분증은 전자신분증 소지자의 자유롭고 특정의 명백한 동의가 있는 경우에만 읽히거나 사용될 수 있다.

전자신분증을 이용한 혜택이나 서비스를 시민에게 제안할 때, 당사자에게 전자신분증을 사용하지 않는 대안도 제시하여야 한다.

「신분증에 관한 2003년 3월 25일 국왕 아레떼」 제1조와 별도로, 전자신분증 소지자는 국무회의에서 심의한 아레떼를 통해 국왕이 정한 경우를 제외하고 자신의 정보가 읽히거나 저장되는 것을 거부할 수 있다.";

5° 패러그래프 7의 첫 단락은 다음과 같이 개정한다 :

"국왕은 데이터보호청의 의견을 청취한 후 신분증 제조, 교부, 사용 형식과 방법을 정한다.";

6° 패러그래프 7은 다음과 같이 작성된 단락을 통해 보완된다 :

"서명인증서는 미성년자의 신분증에 활성화될 수 없다.";

4. 결정이유

헌법 제22조는 "누구나 법률로 정한 상황 및 조건을 제외하고, 그의 사생활 및 가정생활을 존중받을 권리를 가진다. 법률, 데크레 또는 제134조에 규정된 규칙은 이 권리의 보호를 보장한다."고 규정한다.

유럽인권협약 제8조는 "1. 모든 사람은 사생활, 가정생활, 주거와 통신을 존중받을 권리를 가진다. 2. 법률에 의해 공권력의 개입이 규정된 경우와 민주사회에서 국가안보, 공공안전, 국가의 경제 후생, 공공질서 수호, 형사 불법행위 예방, 건강과 정신 보호 또는 타인의 권리와 자유 보호에 필요한 조치를 구성하는 경우를 제외하고 이 권리의 행사에 대해 공권력의 간섭이 있

어서는 안 된다.”고 규정한다.

[B.14.1.] 상기 헌법과 협약 조항에 의해 보장된 사생활을 존중받을 권리는 그들의 사생활에 대한 간섭으로부터 개인을 보호하는 본질적인 목적을 가진다. 이 권리는 특히 개인적 성격을 갖는 데이터 및 개인정보 보호를 포함한다.

[B.14.2.] 그러나 사생활을 존중받을 권리는 절대적인 것이 아니다. 헌법 제22조와 유럽인권협약 제8조는 민주사회에서 절대적인 필요에 부응하고 추구하는 목적이 정당하며 그 목적에 비례하는 간섭이 충분히 구체적인 법률 조항을 통해 규정된 이상 그 권리 행사에 공권력의 간섭을 배제하지 않는다.

입법자는 판단여지를 가진다. 그러나 이 여지는 무한하지 않다 : 입법자는 규범이 사생활을 존중받을 권리와 양립할 수 있도록 문제되는 모든 권리와 이익 사이에 공평한 균형을 잡아야 한다.

(1) 두 개의 지문 재취와 신분증에 저장된 지문의 디지털 이미지

청구인은 두 개의 지문을 채취하고 지문의 디지털 이미지를 저장하도록 한 심판대상조항이 사생활을 존중받을 권리 및 개인정보보호권에 대한 개입을 초래하며, 심판대상조항이 추구하는 목적은 개인정보보호규칙(GDPR) 제9조 §2 g에 규정된 공익적 이유를 구성하지 않는다고 주장한다. 또한 청구인은 심판대상조항이 심판대상조항의 시행에 관하여 국왕에게 위임하면서 본질적인 내용을 모두 정하지 않고 충분히 구체적으로 서술하지 않음으로써 적법성원칙을 위반한다고 주장한다.

상기 B.14.1.에 설시한바와 같이, 사생활을 존중받을 권리는 개인적 성격의 데이터 및 개인정보(특히 지문) 보호를 포함한다. 그러므로 두 개의 지문을 채취하고 신분증에 지문의 데이터 이미지를 저장하도록 규정한 심판대상조항은 헌법과 개인정보보호규칙이 보장하는 사생활을 존중받을 권리 및 개인

적 성격의 데이터 보호권에 대한 제한을 초래한다. 이러한 제한이 B.14.2.에 설시한바와 같이, 충분히 구체적인 법률 조항에 의해 규정되었고, 민주사회에서 절대적인 사회적 필요에 부응하며, 추구하는 적법한 목적에 비례한다면 용납될 수 있다.

심판대상조항은 신분 등을 위조하는 등의 신원에 관한 불법행위 대응 강화를 위하여 개인에게 가장 효율적인 신원확인을 가능하게 하는 것을 목표로 한다. 이 조항은 대부분 다른 범죄와 결합된 신원을 속이는 불법행위를 예방하는데 기여한다. 이러한 목표는 타인의 권리와 자유를 보호하는 것을 목표로 하고 있으므로 정당하다. 또한 상기 목표는 개인정보보호규칙(GDPR) 제9조 §2 g[4]에 규정된 중대한 공익적 동기를 구성한다. 또한 심판대상조항은 신분증에 지문의 디지털 이미지 저장을 가능하게 하므로 추구하는 목표를 실현하기에 적절하다. 한편으로, 신분증 위조 위험을 줄이고 국경에서 신분증의 진위 조사를 담당하는 기관의 업무를 용이하게 하고, 다른 한편으로 위조된 신분증 사용을 예방한다.

헌법 제22조는 입법자에게 사생활을 존중받을 권리를 제한하는 경우와 그 조건을 정할 수 있는 권한을 유보하였다. 입법자는 이 권리행사에 따른 기본권 제한이 민주적으로 선출된 의회에 의해 채택된 법률에 근거하여야 한다는 것을 보장하여야 한다. 그러나 위임이 충분히 구체적으로 규정되고, 입법자가 사전에 정한 본질적인 내용의 조치들을 시행하는 것이라면 다른 권력에 위임하는 것이 적법성 원칙에 반하는 것은 아니다. 따라서 심판대상조항의 내용이 ① 국왕에게 위임한 것이 적법성 원칙에 부합하는지와 ② 심판대상조항 안의 여러 가지 요소에 대하여 신분증 소지 의무가 있는 모든 사람이 충분히 구체적으로 지문 채취 및 그 디지털 이미지 저장을 위한 조건을

4) GDPR 제9조 §2 (g) “추구하는 목표에 비례하도록 유럽연합 또는 회원국 법률에 근거하여 중대한 공익상의 이유로 처리가 필요한 경우와 개인정보보호권의 본질을 존중하고 개인정보주체의 기본적 권리 및 이익을 보호하기 위해 적절하고 구체적인 조치를 제공하는 경우”

알 수 있는지 및 필요한 경우 국왕에 의해 정해진 수단에 따라 알 수 있는지 여부를 검토하는 것이 바람직하다. 재판소는 본질적으로 관련이 있는 이 두 가지 문제를 동시에 검토한다.

[B.23.1.] 심판대상조항은 두 지문의 디지털 이미지를 신분증 제조와 발급을 위하여 보관할 수 있는 최대 기한과 디지털 이미지에 대한 열람 자격을 가진 기관을 규정하고, 신분증에만 저장된 데이터는 전적으로 전자적 방식으로만 읽을 수 있음을 선언하고 있다. 청구인의 주장과 반대로, 심판대상조항은 신분증에 저장된 지문의 디지털 이미지는 명백하게 전자적 형태 하에서만 읽힐 수 있으며 육안으로는 읽힐 수 없고, 그 정보는 최대 3개월의 범위 내에서 신분증 제조와 발급에 필요한 기간이 지난 후에는 최종적으로 데이터의 사후 복구가 불가능하도록 파기되어야 한다고 규정하였다. 또한 입법자는 국왕에게 한 위임을 한편으로 지문의 디지털 이미지 캡쳐 조건과 방법을 정하는 것으로, 다른 한편으로 신분증 제조, 발급, 사용 형식과 방법을 정하는 것으로 제한한다. 이 위임의 시행은 데이터보호청의 의견을 청취한 후 국무회의 심의를 거쳐 아레떼로 이루어져야 한다.

상기한 바에 따르면, 입법자는 국왕에게 위임한 시행조치와 관련한 본질적인 요소를 정하였다. 그러므로 이 위임은 헌법 제22조에 내재된 적법성 원칙에 반하지 않는다.

다음으로, 재판소는 개입의 필요성과 비례성에 대하여 검토한다.

심판대상조항은 신분증 소지자 전체의 지문을 한 곳에 기록하는 등록시스템을 만들지 않았으며, 지문의 디지털 이미지 보관에 대해서는 신분증 제작 및 발급을 위하여 필요한 최대 3개월의 기간 동안 신분증에 두 개 지문의 디지털 이미지를 내장하는 것에 한정하였다. 또한 신원에 관한 불법행위에 대응하고자 한 심판대상조항은 신분증 소지자 전체를 “미리 형사재판에 소환하는(précriminaliser)” 목적을 가지지도 그러한 결과를 초래하지도 않는다.

따라서 심판대상조항의 필요성에 관한 입법자의 판단은 사리에 어긋나지 않는다. 물론 지문에 관한 데이터 도용은 신원 도용으로 관련 정보주체에게 심각한 불편을 초래할 수 있으나, 신분증 제조 및 발급에 필요한 데이터 저장기간 제한과 국왕의 보안기술조치 발령을 통해 이러한 위험을 크게 경감시킬 수 있다. 따라서 심판대상조항은 추구하는 목표에 비하여 관련 정보주체에게 불균형한 효과를 초래하지 않는다.

그러므로 두 개의 지문 재취와 지문 디지털 이미지의 신분증 저장에 대하여 규정한 심판대상조항은 사생활을 존중받을 권리 및 개인정보보호권 위반이 아니다.

(2) 신분증 제조 및 발급에 필요한 지문의 디지털 이미지 저장

청구인은 신분증 제조 및 발급을 위하여 최대 3개월 동안 지문의 디지털 이미지를 수집하고 보관하는 것을 비판한다. 이러한 조치는 기술적으로 소지자가 신분증을 교부받을 때 칩 안에 있는 정보를 직접 통합하자마자 더 이상 필요하지 않다고 주장한다. 한편 보관된 데이터의 무결성과 정보기밀유지를 보장하기 위한 적절한 기술적 조치의 부재를 지적한다.

“신분증 제조 및 발급에 필요한 기간 동안 그리고, 어쨌거나 최대 3개월 동안” 지문의 디지털 이미지 보존은 추구하는 목적, 즉 신분증 제조 및 발급에 비하여 명백하게 과도하지 않다. 심판대상조항은 이 기간이 끝난 후 데이터 파기와 삭제의무를 규정하였다. 또한 국왕은 그에게 부여된 위임된 내용의 수행을 통해 데이터의 완전성과 무결성을 보장하기 위한 적절한 기술조치를 취할 수 있다. 따라서 상기 청구인의 주장은 이유 없다.

(3) 지문의 디지털 이미지 열람

1) 청구인은 심판대상조항이 지문의 저장 및 열람 기술과 방법을 정하지 않았으며, 열람 시 데이터 저장을 금지하지 않았다고 지적한다.

[B.41.3.] 심판대상조항은 지문의 디지털 이미지를 읽을 수 있도록 여러 기관에게 자격을 부여했다. 이 자격은 열람을 위한 경우에만 유효하다. 또한 심판대상 조항은 열람 시 데이터 저장을 허락하지 않는다고 해석되어야 한다. 입법준비 과정(travaux préparatoires)에서 “지문은 신분증 제조 및 발급에 필요한 기간이 아니라면 어떠한 방식으로도 저장되지 않으며 정보를 수집하지 않는다.”고 적시하였다. 상기 B.41.3.에 규정된 해석 하에, 상기 청구인의 주장은 이유 없다.

2) 다음으로 청구인은 지문의 디지털 이미지를 열람할 수 있는 자격이 관련 기관에게 너무 광범위하게 부여되었다고 주장한다.

열람 자격을 부여받은 기관이 지문의 디지털 이미지를 열람하는 합목적성은 논리적으로 생각할 때 그 기관들이 담당하는 임무로부터 나온다.

[B.42.2.2.] 벨기에 및 국외의 국경 통제를 담당하는 직원과 관련하여, 심판대상 조항은 국경 통제 및 오직 그러한 목적 범위 내에서 열람을 허가하는 것이라고 마땅히 해석되어야 한다. 국외에서 근무하는 직원이 지문의 디지털 이미지를 열람할 자격을 부여받는 것은 벨기에 국경뿐만 아니라 국내, 회원국 간, 그리고 유럽연합 밖 국경에서 개인의 신분을 확인할 필요에 의한 것이다.

경찰과 관련하여, 경찰은 인신매매, 사기 및 배임, 금전 세탁, 테러, 위조 및 위조문서행사, 명의 도용, 가명 사용, 「외국인의 입국, 체류, 시설 및 격리에 관한 1980년 12월 15일 법률」위반 등 불법에 대처하는 범위에서 행정경찰 및 사법경찰의 적법한 그들의 임무를 수행하기 위하여 명백히 필요한

경우에만 지문의 디지털 이미지를 읽을 수 있다. 이러한 경찰의 열람 자격은 GDPR 제9조 §2 g에 규정된 중대한 공익상의 동기에 충분히 기초하고 있으며 그 범위도 한정적이다. 따라서 당사자는 신분증에 저장된 지문의 디지털 이미지 열람 목적을 충분히 구체적으로 알 수 있다. 마지막으로, 상기 B.41.3.에서 설시한바와 같이 지문의 디지털 이미지 열람만을 위한 것이고, 데이터 저장을 허가한 것은 아니다. 상기 B.42.2.2.에 규정된 해석 하에, 상기 청구인의 주장은 이유 없다.

3) 한편 청구인은 심판대상조항이 1991년 7월 19일 법률 제6조 §2 여섯 번째 단락에 열거된 기관들에게 신분증에 저장된 지문의 디지털 이미지 열람을 허락한 것뿐만 아니라 제작단계에 있을 때 임시적으로 데이터를 저장한 중앙데이터베이스에도 접근할 수 있게 하였다고 비판한다.

[B.43.2.] 물론, 심판대상 조항은 지문의 디지털 이미지를 읽을 수 있는 자격과 관련하여, 신분증 제조 및 발급 단계와 신분증 소지자에게 발급한 다음 단계를 구별하지 않았다.

그렇지만, 열람 자격을 부여받은 여러 기관들은 법률에 따라 명시된 그들의 기능을 수행하는 범위 내에서 열람할 수 있다. 신분증 제조 및 발급 단계에 있는 동안, 심판대상조항은 오직 신분증 제작과 발급의 목적을 위해서만 지문의 디지털 이미지를 조회하는 것을 허락한 것이라고 마땅히 해석되어야 한다. 입법준비 과정에 따르면, 임시로 지문이 저장된 데이터베이스에 접근하는 것은 제한된다 : “이 데이터베이스는 권한 있는 사람이 자격을 부여받아 접근하는 것으로 제한된다. 이 접근은 보안 접속을 통하여 이루어지며, 사용 기록이 저장된다.”이러한 해석에 따라, 심판대상조항은 신분증 제조 및 발급 단계에서, 경찰과 국경 통제 임무를 맡은 직원에게 지문 열람을 허락하지 않는다. 상기 B.43.2.에 설시한 해석 하에, 상기 청구인의 주장은 이유 없다.

5. 결정의 의의

벨기에와 마찬가지로 우리나라도 「주민등록법」상 주민등록증에 지문을 등록하도록 규정하고 있다. 그러나 두 나라의 차이점은 우리나라는 열 손가락 지문 모두를 채취하는데 반하여 벨기에는 두 개의 지문을 채취하도록 하고 있다는 점이다. 우리나라 헌법재판소는 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513 등 결정(주민등록법 제17조의8 등 위헌확인 등)과 헌재 2015. 5. 28. 2011헌마731결정(주민등록법 시행령 별지 제30호 서식 위헌확인)에서 각각 열 손가락의 지문 전부에 대하여 지문날인을 요구하는 것은 과잉금지원칙에 위배하여 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다고 판단하였으나, 이에 대해서는 열 손가락 지문 전부에 대한 정보를 수집하는 것은 최소한의 수단이 아니어서 위헌이라는 반대의견이 있었다.

벨기에 헌법재판소는 신분증에 지문의 데이터 이미지를 저장하도록 한 규정은 범죄예방과 대처를 위한 것으로서 목적의 정당성과 공익상 필요성이 인정된다고 보았다. 또한 신분증 제작과 발급에 필요한 최대 3개월을 넘지 않는 기간 동안 관련 데이터를 저장하고 그 이후에는 식별할 수 없게 파기하도록 하고 있으므로 추구하는 목적에 비례하는 조치라고 판단하였다.

한편 벨기에는 심판대상법률을 통하여 지문의 디지털 이미지를 읽을 수 있도록 여러 기관에게 자격을 부여했다. 더 나아가 벨기에 헌법재판소는 이 자격은 법률에 따라 명시된 그들의 기능을 수행하는 범위 내에서 열람을 위한 경우에만 유효하며, 열람 시 데이터 저장을 허락하지 않는다고 해석되어야 한다고 판시하였다.