

헌법소원(2017헌마1209) 관련 부처의견 검토

1. 개 요

헌법소원이 청구된 법 조항은 전기통신사업법 제32조의4(이동통신단말장치 부정 이용 방지 등) 제2항부터 제4항까지와 제32조의5(부정가입방지시스템 구축)입니다.

청구인은 당해 조항들이 헌법 상 기본권인 익명 통신의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권을 침해하고 있으며, 대한민국 헌법 37조 제2항에 따른 기본권 제한의 한계를 일탈하여 과잉금지 원칙을 위반하고 있다고 주장하고 있습니다. 세부적으로는 입법 목적은 정당하나, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 위배하고 있다고 주장하고 있습니다.

이에 우리부는 당해 조항들로 인한 본인확인 절차는 대한민국헌법 제37조 제2항에 따라 적법하게 기본권을 제한하고 있으며, 수단의 적합성, 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 위배하고 있지 않다는 입장입니다.

2. 입법연혁 및 입법목적

전기통신사업법 제32조의4 제2항은 전기통신역무의 종류, 사업규모, 이용자 보호 등을 고려하여 정하는 전기통신사업자(이하 “이통사”라 한다.)로 하여금 전기통신역무 제공 계약을 체결하는 경우(대리·위탁받은 대리점·위탁점을 통한 계약을 포함) 같은 법 제32조의5에 따른 부정가입방지시스템 등을 이용하여 계약 상대방의 본인여부를 확인하도록 하고 있습니다.

제3항은 이통사에게 제2항에 따른 본인확인시 계약 상대방에게 본인임을 확인할 수 있는 신분증 등의 증서를 제시하도록 요구할 수 있도록 하면서, 제4항은 당해 증서의 종류를 대통령령으로 정하도록 위임하고 있습니다.

전기통신사업법 제32조의5 제1항은 과학기술정보통신부장관으로 하여금 이통사가 계약 상대방에게 제시받은 신분증 등 증서의 진위여부를 확인하는 부정가입방지시스템을 구축·운영하도록 하고, 제2항은 증서의 진위여부를 관계 기관의 장에게 당해 확인요청을 할 수 있도록 하고, 제3항은 한국정보통신협회에게 동 시스템의 구축·운영 업무를 위탁할 수 있다고 규정하고 있습니다.

당해 조항들의 입법취지를 파악하기 위해서는 같은 법 제32조의4 제1항을 함께 살펴볼 필요가 있습니다.

이우현 의원이 발의한 전기통신사업법 일부개정법률안 1903098호(2012.12.17., 대안반영폐기, 現제32조의4)는 개정이유를 현금을 지급하거나 대출을 해주는 조건으로 휴대전화를 개통하여 넘겨받는 ‘휴대전화 개통사기’를 방지하기 위함으로 적시하고 있습니다.

같은 의원이 발의한 전기통신사업법 일부개정법률안 1905988호(2013.7.16., 대안반영폐기, 現제32조의5)는 사망자, 완전 출국 외국인의 명의 또는 위조신분증을 통해 휴대전화를 부정개통 하여 범죄에 악용하거나 해외로 밀반출하는 행위를 방지하기 위한 취지임을 적시하고 있습니다.

이를 통해 볼 때, 입법자의 의도는 ‘휴대전화 개통사기’ 및 ‘타인명의로의 휴대전화 개통’ 행위를 방지하여 국민들의 경제·사회적 피해를 사전에 방지하고, 범행 도구로서의 휴대전화가 양산되는 것을 최소화하기 위함을 알 수 있습니다. 또한, 청구인들의 주장과는 달리 국민들의 개인정보를 수집·집적하여 수사 편의를 제고하기 위한 의도로 제정되지 않았음을 명백히 확인할 수 있습니다.

아울러 당해 조항이 입법화 되기 이전에도, 이미 전기통신사업법 제50조(금지행위) 제5항 및 동 법 시행령 제42조 제1항은 이용자의 가입의사를 확인하지 않고 전기통신역무의 이용계약을 체결하는 행위를 금지하고 있었습니다.

< 금지행위의 유형 및 기준(전기통신사업법 시행령 별표4) 중 관련조항 >

◆ 5. 이용자의 이익을 해치는 전기통신서비스의 제공 행위

법 제50조제1항제5호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 한다.

◆ 나. 이용계약의 체결, 해지 또는 전기통신서비스의 이용과 관련한 다음의 어느 하나에 해당하는 행위

1) 이용자(명의를 도용되는 등 본인의 의사에 반하여 전기통신사업자의 이용자로 처리되는 자를 포함한다)의 가입의사를 확인하지 않고 이용계약을 체결하는 행위

이에, 이통사는 자체약관에 따라 이용자의 가입의사를 확인하는 방법으로 계약 상대방의 신분증을 제시받아 본인확인을 해왔으며, 일부 개통절차 상 신분증을 누락하는 등의 이유로 舊 통신위원회의 심결(제102회)에 따라 시정명령·과징금 등의 제재를 받은 바 있습니다

3. 기본권 침해여부

가. 수단의 적합성

(1) 범죄예방 효과

청구인은 휴대전화 개통시 본인확인을 수행하여도 계획적으로 범죄를 도모하는 자는 이미 개통된 타인의 휴대전화를 이용하거나, 차명으로 휴대전화를 개통하여 범망을 피해갈 것이기 때문에, 수사목적으로도 적합하지 않다고 적시하고 있습니다.

그러나 상기에서 밝혔듯 당해 조항들은 사후적인 수사 편의를 위해서가 아니라 ‘휴대전화 개통사기’ 및 ‘타인명의로의 휴대전화 개통’을 사전에 방지하여 국민들의 경제·사회적 피해를 예방하고 범행도구로서의 휴대전화 양산을 방지하기 위함입니다.

이에 따라, 휴대전화 개통시 본인확인 절차로 얻어지는 공익은 휴대전화 부정이용 등 범죄예방에 큰 성과를 거두고 있습니다.

舊미래창조과학부는 2013.8.15일 급증하고 있는 휴대전화 명의도용 등 부정이용으로 인한 피해를 방지하기 위하여 ‘휴대전화 부정사용 피해방지 종합대책’을 마련하였습니다.

동 대책의 주요 내용 중 하나는 휴대전화 개통시 본인확인 절차를 강화하고, 타인 명의의 휴대전화를 유통하는 행위를 금지·처벌하기 위한 규정을 국회와 협조하여 마련해나가는 것입니다. 당해 내용은 2014.10.15일 입법되어 2015.4.16일부터 시행되었습니다.

그 결과 2013년까지 급증하고 있었던 휴대전화 명의도용 피해규모는 2017.11월까지 신고건수가 연평균 20%가 감소하고, 피해액도 연평균 10%가 감소하는 등 명백한 범죄예방 성과를 거두었습니다. 특히 법 시행 연도인 2015년과 비교하여 2017년 11월까지 신고건수는 50% 이상 감소하였습니다.

< 휴대전화 명의도용 피해현황 >

(출처: 이통3사)

구분	명의도용 신고건수	명의도용 인정건수	피해액(백만원)
2012년	17,644	3,882	2,341
2013년	22,972	5,200	2,787
2014년	19,100	3,341	1,971
2015년	17,690	2,269	1,475
2016년*	14,464	1,946	1,608
2017년 11월	7,977	1,737	1,482

* '16년부터 KT가 명의도용 피해액에 단말기 대금을 포함하여 '15년 대비 피해액이 증가

아울러 ‘타인명의로의 휴대전화 개통’을 방지하는 효과는 부정가입방지시스템이 차단한 부정개통시도 건수를 통해 파악할 수 있습니다.

부정가입방지시스템이 도입된 이후 사망자 명의, 분실 신분증 등으로 차단된 개통된 건수는 아래 표에서 확인할 수 있습니다. 특히 2017년에는 주민등록증의 진위확인 요소가 기존 성명·주민등록번호에서 발급일자까지 확대되어, 부정개통을 차단하는 효과가 나타났음을 확인할 수 있습니다.

< 부정개통 시도 차단 현황 >

(출처: 한국정보통신진흥협회)

구분	부정개통 차단건수
2015.4.16~	18,183
2016년	35,435
~2017.11월	66,656

아울러 청구인은 GSMA(세계이동통신사업자협회) 백서*를 인용하며 유심을 등록하지 않는 해외사례를 설명하고 있습니다. 당해 백서를 살펴보면 이는 ‘선불 유심’ 등록에 관한 내용이고, 일부 국가가 ‘선불 유심’에 대해서는 등록을 하고 있지 않다고 예를 들고 있으나, 독일·프랑스·일본 등 주요 국가에서는 ‘선불 유심’이라도 등록제를 실시하고 있음을 확인할 수 있습니다.

* The Mandatory Registration of Prepaid SIM Card Users(GSMA White Paer, 2013.11월)

특히 우리나라와 통신여건이 유사한 일본은 “휴대음성 통신사업자에 의한 계약자 등의 본인확인 등과 휴대음성 통신역무의 부정이용방지에 관한 법률”을 제정(2005.4.15.)하여 휴대전화 개통절차상 본인확인 의무를 이통사에게 부과하고 있습니다.

즉, ‘선불 유심’에 대해 등록제를 실시하는지 여부는 개별 국가에서 통신여건, 범죄현황 등을 고려하여 결정할 사항이며, 우리나라에서만 실시하는 이른바 ‘갈라파고스 규제’에 해당한다고 보기 어렵습니다.

특히, ‘후불 유심’의 개통은 그 자체로 이용자가 당월 이용한 요금을 익월에 납부하는 신용거래에 해당합니다. 이 경우 본인확인을 하지 않는 국내·외 사례를 찾기 힘든 전세계적으로 일반적인 휴대전화 개통절차이고, 현재 국내 이동통신 시장에서 후불 요금제가 차지하는 가입자 비중은 95%에 달합니다.

이를 종합해보았을 때 범죄효과가 없다는 청구인의 주장은 당해 조항들의 입법 목적과 성과를 살펴보지 않은 것이고, GSMA 백서의 일면만을 부각시킨 것으로, 타당한 이유가 없다고 할 것입니다.

그리고 청구인은 계획적으로 범죄를 도모하는 자는 수단·방법을 가리지 않고 타인 명의의 휴대전화를 확보하기 때문에 휴대전화 본인확인제의 실효성이 없다고 주장하고 있습니다. 실제 경찰청 범죄통계(2016년)를 살펴보면 범행동기 중 가장 많은 비중을 차지하는 동기는 우발동기가 255,616건, 부주의가 244,196건으로, 입법자가 의도하지는 않았더라도 수사과정에도 명백히 기여하는 것으로 보입니다.

(2) 개인정보의 과도한 집적

청구인은 당해 조항에 따른 본인확인이 이통사로 하여금 이용자의 개인정보 집적하도록 강제하여 개인정보 유출 위험과 명의도용 등 범죄의 위험을 높이고 있다고 주장하고 있습니다.

개인정보의 과도한 집적으로 해킹 등의 유출사고의 위험이 커진다는 이유로 이를 일률적으로 수집·처리하지 못하게 하는 경우 정보통신 기술의 발달로 등장한 포털·SNS·이동통신 등 대규모 이용자를 대상으로 서비스를 제공하는 전기통신 사업자의 직업수행의 자유를 제한하는 결과를 초래하게 됩니다.

다만, 개인정보의 집적 및 유출 등에 대한 제도적 보완 장치로 “개인정보 보호법”, “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률”이 제정되어 개인정보를 처리하는 주체에게 개인정보 수집·이용·폐기할 때 준수해야 할 절차와 기술적·관리적 보안조치 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

따라서, 청구인의 주장은 그 이유 없다고 할 것입니다.

(3) 개통절차의 제한

청구인은 당해 조항에 따른 휴대전화 본인확인제로 인해 신분증이 없는 국민은 원칙적으로 휴대전화 이용이 불가능하다고 주장하고 있습니다.

전기통신사업법 제32조의4 제4항에 따라 휴대전화 본인확인을 위한 증서의 종류를 구체화하도록 위임을 받은 같은 법 시행령 제37조의6 제4항은 계약 상대방이 신분증 등을 제시할 수 없는 경우에는 이용약관에서 정하는 이에 준하는 증서로서 본인확인을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이통사의 이용약관을 살펴보면 신분증을 분실한 경우 주민센터·구청에서 주민등록증 발급신청 확인서*를 수령하여 휴대전화를 개통할 수 있습니다.

* 주민등록증 발급신청 확인서에는 성명, 주민등록번호, 주소, 발급신청일 등이 기재되어 있고, 발급 신청 후 1개월까지는 주민등록증을 갈음하여 신분증으로 활용할 수 있음

아울러 비대면 개통 절차(온라인 개통 등)에서는 “전자서명법” 제2조 제3호에 따른 공인전자서명과 이용약관에서 정한 증서로서 신용카드, 휴대전화(기변에 한함)를 통해 휴대전화를 개통할 수 있습니다.

이를 종합해볼 때 청구인의 주장은 휴대전화 본인확인 절차상 신분증의 대안과 비대면 개통절차상의 본인확인 수단을 살펴보지 못한데 근거하고 있습니다.

따라서 청구인의 주장은 그 이유 없다고 할 것입니다.

나. 침해의 최소성

(1) 기술적 대안의 존재

청구인은 타인 명의의 휴대전화를 범행에 사용하는 경우 수사과정에서 범죄자를 특정하기 어렵게 되나, 이는 불법행위에서 통상적으로 발생하는 문제이고, 통화 내역 확인, 기지국 수사, 위치추적 등 명의를 상관없이 범죄에 악용된 휴대전화의 실 사용자를 검거할 수사기법이 충분히 발달되어 극복할 수 있다고 주장하고 있습니다.

위에서 설명하였듯이 본인확인 당해 조항들의 입법취지는 범죄 발생 후 사후적인 수사편의를 제공하기 위함이 아니라, ‘휴대전화 개통사기’, ‘타인명의 휴대전화

개통'행위를 사전에 방지하기 위함입니다.

따라서 청구인의 주장은 당해 조항들의 입법취지를 살피지 못한데 기인하였으므로, 그 이유가 없다고 할 것입니다.

아울러 청구인은 본인확인에 대한 대안으로 통화내역 확인, 기지국 수사, 위치추적 등 명의와 관계없이 수행하는 수사기법을 제시하고 있습니다.

그러나 용의자 또는 용의자에게 휴대전화를 제공한 명의자의 개인정보를 보호하고자 수사기관에게 용의자와 우연히 통화를 한 이용자나, 용의자와 우연히 인근거리에 있었던 이용자의 개인정보까지 광범위하게 수집하는 수사기법을 제안하는 청구인의 주장이 개인정보 보호 관점에서 진정으로 합당한지에 대한 의문이 있습니다.

특히 기지국을 활용한 수사기법은 우연히 범행현장 인근에 있었던 모든 이용자의 통신기록을 부득이 광범위하게 수집하게 되는 측면이 있으므로, 엄격한 요건 하에 필요·최소한의 범위 내에서만 이루어지는 수사기법임을 참조할 필요가 있습니다.

(2) 법률적 대안의 존재

청구인은 전기통신사업법 제30조를 통해서 타인 명의의 휴대전화 사용행위를 처벌할 수 있으므로, 법률적 대안이 이미 마련되어 있으며, 이를 통해 입법 목적을 달성할 수 있다고 주장하고 있습니다.

그러나, 헌법소원 대상이 된 당해 조항들은 휴대전화 개통시 본인확인을 하여 사전적으로 이용자의 피해를 예방하기 위한 것이지, 사후적으로 타인에게 휴대전화를 제공하여 이용하도록 하는 행위를 처벌하기 위한 것이 아닙니다.

별론으로, 대법원 판례(2013도6062)를 통해 본인 명의의 이동통신서비스를 타인에게 제공하는 행위를 제30조로서 처벌할 수 있음이 확인된 바 있습니다.

따라서, 청구인의 주장은 이유 없다고 할 것입니다.

(3) 현재 결정례

청구인은 2001헌바5 현재결정이 타인에게 휴대전화를 제공할 권리가 있음을 확인하였다고 주장하고 있습니다.

당해 헌재 결정은 구 전기통신사업법 제74조가 위반시 형사벌(징역·벌금)을 예정하고 있음에도 불구하고, 구체적인 예외사항을 대통령령으로 정한 것은 죄형법정주의에서 도출된 명확성의 원칙을 위배하였다고 판결한 사항입니다. 이에 구 정보통신부는 당해 헌재 결정에 따라 전기통신사업법을 개정하여 구체적 예외사항을 법률에서 명확히 규정하였습니다.

이를 통해 볼 때, 당시 헌법재판소는 위반 시 형사처벌을 예정하고 있는 법 조항의 처벌 범위가 불명확한 것을 지적했다고 볼 수 있습니다. 따라서, 위 헌법재판소의 결정례만으로는 타인에게 휴대전화를 제공하는 것이 정당한지 아닌지에 대해 판단이 내려졌다고 보기 어렵습니다.

따라서, 청구인의 주장은 이유 없다고 할 것입니다.

다. 법익의 균형성

(1) 비례의 원칙의 위반

심판청구서는 당해 조항들이 달성하고자 하는 휴대전화 부정이용 방지 및 범죄를 예방하고자 하는 공익과 청구인들의 기본권(익명통신의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권)이 제한되는 정도를 비교형량해 볼 때, 그 정도가 과도하여 비례의 원칙에 위배된다고 적시하고 있습니다.

아울러 인터넷 본인확인제에 관한 헌재 결정례(2010헌마47)를 인용하며 휴대전화 개통시 본인확인 절차를 통신의 자유에 대한 ‘사전제한’이라고 주장하고 있습니다.

당해 헌정 결정례 전문을 살펴보면 인터넷 게시판 본인확인제에 대한 위헌결정은 익명성과 공간의 제약을 받지 않는 인터넷의 특성과 해외에서 유사 입법례를 찾기 힘든 점을 고려하였음을 알 수 있습니다.

인터넷은 전세계를 망라하는 거대한 컴퓨터 통신망의 집합체로서 이용자는 언제든지 손쉽게 국경의 제약을 받지 않고 해외 사이트로 접속할 수 있습니다.

이러한 공간의 제약을 받지 않은 인터넷의 특성상 해외 사이트에는 법 적용이 곤란하고, 이용자가 이러한 해외 사이트로 도피하게 되는 결과 국내·외 사업자에 대한 차별을 발생시켜 실질적인 법 집행이 곤란한 부분을 지적하고 있습니다.

이와는 달리 휴대전화는 이동통신서비스를 제공하는 통신망에 연결되어야 하기 때문에 공간의 제약을 받게 됩니다. 또한 본인확인을 수행하는 장소도 이동사의 대리점 등 공간의 제약을 받습니다. 따라서 법 집행의 곤란함이 없습니다.

아울러 인터넷 게시판 본인확인제와 달리 휴대전화 본인확인제에 대한 유사사례는 쉽게 찾을 수 있습니다. ‘후불 유심’에 대해서는 본인확인을 하지 않은 사례가 오히려 찾아보기 힘들며, ‘선불 유심’의 경우에도 독일·프랑스·일본 등 주요국에서 시행중입니다.

휴대전화 개통시 본인확인을 하도록 하는 당해 조항들은 청구인이 주장하는 바와 같이 통신의 자유에 대한 ‘사전제한’일 수 있으나, 인터넷 게시판 본인확인제와 달리 법 집행의 곤란함이 있거나, 유사입법 사례를 찾기 힘든 점이 없습니다.

(2) 전 국민은 잠재적 범죄자로 취급

청구인은 휴대전화 개통시 본인확인 절차가 휴대전화의 부정이용 및 범죄 예방에 미치는 영향은 밝혀진 바가 없으므로, 이를 통해 얻어지는 명백한 공익은 수사의 용이성뿐이라고 적시하고 있습니다.

그리고 수사의 대상은 극소수인 범죄자인데, 당해 조항은 본인확인을 전국민에게 예외 없이 적용하여, 전국민을 범죄자로 취급하여 감시하는 결과를 초래하는 바, 당해 조항으로 실제 달성하는 공익인 수사의 용이성만으로는 이를 정당화할 수 없다고 주장하고 있습니다.

상기에서 설명하였다 시피, 당해 조항은 ‘휴대전화 개통사기’, ‘타인명의로의 휴대전화 개통’을 방지하기 위해 도입되었습니다.

‘휴대전화 개통사기’를 방지하는 효과는 명의도용 신고건수를 지표로 파악할 수 있는데, 범죄예방 효과를 설명한 부분에서 설명하였듯이 당해 조항이 시행된 이후 명의도용 신고건수가 50% 이상 감소하였습니다.

‘타인명의로의 휴대전화 개통’을 방지하는 효과는 부정가입방지시스템이 차단한 부정개통시도 건수를 통해 파악할 수 있는데, 2015년 18,183건, 2016년 35,435건, 2017년에는 11월까지 66,656건의 부정개통 시도를 차단한 바 있습니다.

이를 통해 청구인이 주장하는 바와 같이 당해 조항이 달성하는 공익은 ‘수사의

용이성'만이 아니라, 본래 입법취지였던 '휴대전화 개통사기' 및 '타인명의로의 휴대전화 개통'의 공익을 명백히 달성하고 파악할 수 있습니다.

따라서, 청구인의 주장은 이유 없다고 할 것입니다.

(3) 사인에 의한 주민등록번호의 광범위한 수집 및 개인정보의 집적

심판청구서는 당해 조항으로 인해 이통사가 본인확인 과정 중 수집한 주민등록번호를 광범위하게 수집하고 있는데, 국가는 주민등록번호가 유출·악용되지 않도록 관리하고, 유출시 피해가 최소화 되도록 노력해야 하는 헌법적 의무에 반한다고 적시하고 있습니다.

아울러 개인정보 보호법이 제정되어 주민등록번호의 수집은 원칙적으로 금지되었지만, 당해 조항들로 인해 제정취지가 무색하게 되었다고 주장하고 있습니다.

청구인이 주장하는 바와 같이 국가는 주민등록번호가 유출·악용되지 않고 유출시 피해가 최소화 되도록 노력해야하는 의무가 있습니다. 다만, 이는 모든 자연인·법인에게 어떤 이유로도 주민등록번호를 일률적으로 사용하지 못하도록 관리·감독해야 한다는 취지는 아닙니다.

이는 “개인정보 보호법” 제24조의2 및 전기통신사업자가 규율받는 “정보통신망의 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률”(이하 “정보통신망법”) 제23조의2에서 확인할 수 있습니다. 법령에 주민등록번호의 수집·이용·처리를 요구·허용하거나, 정보주체의 생명, 재산상 이익을 보호하거나, 영업상 불가피한 경우에는 주민등록번호를 처리할 수 있습니다.

다만, 국가는 이통사 등 개인정보 처리자가 광범위하게 수집한 주민등록번호가 유출되지 않도록 “개인정보 보호법”과 “정보통신망법”의 규정에 따른 기술적·관리적 보안조치 등을 취하도록 관리·감독해야할 책임이 있습니다.

< 개인정보 관련 법률 중 주민등록번호 관련조항 >

◆ 개인정보 보호법 제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) ① 제24조제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 처리할 수 없다.

1. 법률·대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우

- 2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우
- 3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 행정안전부령으로 정하는 경우

◆ **정보통신망법 제23조의2(주민등록번호의 사용 제한) ①** 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없다.

- 1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우
- 2. 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우
- 3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우

전기통신사업법 시행령 제65조의2(고유식별번호의 처리) 제2항을 살펴보면 기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자와 한국정보통신진흥협회에게 이용자의 가입의사를 확인하지 아니하고 이용계약을 체결하는 행위를 방지하기 위한 사무처리를 위하여 주민등록번호를 처리할 수 있도록 근거를 마련되어 있음을 확인할 수 있습니다.

< 전기통신사업법 시행령 중 주민등록번호 관련 규정 >

◆ **제65조의2(고유식별정보의 처리) ②** 기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자 또는 한국정보통신진흥협회는 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

- 3. 법 제50조제1항제5호에 따른 금지행위 중 이용자의 가입의사를 확인하지 아니하고 이용계약을 체결하는 행위 및 이용약관(요금 반환에 관한 내용만 해당한다)과 다른 전기통신서비스를 제공하는 행위를 예방하기 위한 사무

따라서, 이동사가 계약 상대방이 본인임을 확인하기 위하여 주민등록번호를 수집·이용하는 행위는 당해 조항과 전기통신사업법 시행령 제42조 제1항 및 제65조의 2의 효력이 인정되는 한, 정당하다고 할 것입니다.

(4) 통신자료제공 제도의 남용

청구인은 전기통신사업법 제83조제3항에 따른 수사기관의 영장 없이 전기통신사업자에게 요청하는 ‘통신자료 제공’이 헌법상의 영장주의를 따르지 아니하고

남용되고 있으며, 이는 당해 조항들에 따른 휴대전화 본인확인제에 따라 이동사가 개인정보를 수집·보관하고 있기 때문이라고 주장하고 있습니다.

대한민국헌법 제12조제3항을 살펴보면 영장주의를 채택하고 있는 수사기관의 활동을 체포·구속·압수 또는 수색으로 열거하고 있습니다.

통신자료 제공은 전기통신사업법 제83조제3항에 근거하여 법원, 수사기관, 정보수사기관의 장 등이 재판, 수사, 형의 집행, 국가안전보장을 위해 필요한 경우 전기통신사업자에게 가입자의 성명, 주소, 주민등록번호, 전화번호 등 인적사항을 요청하는 제도입니다.

수사기관이 이동사로부터 ‘통신자료’를 요청·제공받는 활동은 체포·구속·압수 또는 수색에 해당하지 아니하며, 수사정보의 수집이라는 별도의 활동에 해당합니다. 따라서, ‘통신자료 제공’이 헌법상의 영장주의를 따라야 한다는 청구인의 주장은 이유가 없다고 할 것입니다.

타 입법 사례를 살펴보면, 옥외광고물법 제10조제3항, 공직선거법 제272조의3제3항, 감염병 예방법 제76조의2제1항, 정보통신망법 제64조제2항 등에서 국가기관 또는 지방자치단체 등이 법원의 영장 또는 허가없이 전기통신사업자에게 가입자에 관한 인적정보를 요청할 수 있도록 하는 근거를 마련하고 있습니다. 최소한으로 제공받은 개인정보를 활용하여 공익상의 목적을 달성하기 위해 전기통신사업법 제83조제3항을 비롯하여 위의 법들을 시행하고 있는 것입니다. 따라서 청구인이 전기통신사업법 제83조제3항을 위헌이라고 주장하는 것은 이유가 없다고 할 것입니다.

< 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률상 관련 규정 >

- ◆ 제10조(위반 등에 대한 조치) ③ 시장등은 광고물등의 허가·신고에 관한 제3조를 위반하거나 제5조에 해당하는 광고물 중 전화번호 외에는 연락처가 없는 광고물에 대해서는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자(이하 "정보통신서비스 제공자"라 한다)에게 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 제5조에 해당하는 광고물에 대해서는 정보통신서비스 제공자에게 해당 전화번호에 대한 전기통신서비스 이용의 정지를 요청할 수 있다.

참고로 해외에서 통신자료 제공과 관련하여 명시적으로 법원의 영장을 요구하는 국가는 현재까지 확인된 바 없습니다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 주요 국에서도 이용자 개인정보 제공 관련 법원의 영장을 요구하고 있지 않습니다.

아울러, 이통사는 동 조항이 신설되기 이전에도 개통 시 신분증을 제시받아 본인확인을 해왔으며, 요금청구, 민원처리 등 전기통신서비스 이용계약 및 이행을 위해 필요한 범위 내에서 개인정보를 보관할 수 밖에 없는 상황입니다. 따라서 당해 조항들로 인해 이통사가 이용자의 개인정보를 보관·집적하게 되었다는 청구인의 주장은 타당하지 않습니다.

나아가 청구인은 통신자료 제공 제도 자체에 대한 통제방안 필요성까지 언급하고 있으나, 이는 휴대전화 본인확인제의 위헌성과는 전혀 무관한 사항이므로, 본 건에서 논의해야 할 이유가 없다고 보입니다.

4. 결 론

정보통신 기술의 발전으로 휴대전화는 기존의 전통적인 전화통화의 기능을 넘어 금융 등 각종 경제·사회 활동과 결합하고 있습니다. 최근에는 인터넷 은행의 출범으로 계좌개설·대출도 휴대전화를 통해 금융기관에 방문하지 않아도 가능하게 됨에 따라, 휴대전화 본인확인은 날이 갈수록 중요해지고 있습니다.

우리부는 이러한 상황에서 ‘휴대전화 개통사기’ 및 ‘타인명의 휴대전화 개통’으로 발생할 수 있는 국민들의 경제·사회적 피해를 방지하고자 당해 조항에 따라 본인확인 제도가 원활하게 시행될 수 있도록 최선을 다하고 있습니다.

청구인은 당해 조항들이 수사편의를 목적으로 신설된 것으로 오해하고, 개인정보 유출 등으로 인한 피해를 우려하여 당해 조항들에 대한 헌법소원을 제기하였습니다. 그러나 당해 조항들은 상기에서 살펴본 바와 같이 익명 통신의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권을 대한민국헌법 제37조 제2항에 따른 수권범위를 넘어서서 제한하고 있지 아니합니다.

따라서, 본 헌법소원심판청구를 기각하여 주시기 바랍니다.