

## 2015년 인구주택총조사 위헌확인

[2015헌마1094, 2017. 7. 27., 기각, 전원재판부]



### 【판시사항】

- 가. 피청구인 통계청장이 2015. 11. 1.부터 2015. 11. 15.까지 2015 인구주택총조사의 방문 면접조사를 실시하면서, 담당 조사원을 통해 청구인에게 피청구인이 작성한 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들에 응답할 것을 요구한 행위(이하 '심판대상행위'라 한다)가 법률유보원칙에 위배되어 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부(소극)
- 나. 심판대상행위의 근거법률이 포괄위임금지원칙에 위배되어, 심판대상행위가 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부(소극)
- 다. 심판대상행위가 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부(소극)

### 【결정요지】

- 가. 인구주택총조사의 조사항목은 시의성을 가지고 시대와 상황에 따라 변경될 수 있는 사항이므로, 인구주택총조사의 모든 조사항목을 입법자가 반드시 법률로 규율하여야 한다고 볼 수 없다. 나아가 심판대상행위는 통계법 제5조의3에 근거하여 이루어졌으므로, 법률유보원칙에 위배되어 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다.
- 나. 인구주택총조사의 조사항목은 사회·경제 변화상의 반영, 국제비교, 시계열 유지, 조사가능성, 응답자 편의 등 여러 가지 요소를 고려하여 선정하여야 하므로, 그 사항을 탄력성이 있는 행정입법에 개방적으로 위임하는 것이 불가피하다. 한편, 관련 법조항, 인구주택총조사가 추구하는 목적 등을 유기적·체계적으로 종합하여 보면, 결국 통계법 제5조의3 제2항에 의하여 하위법령에 규정될 인구주택총조사의 조사사항은, 개인정보에 속하는 것들로서 '인구 특성, 인구 이동, 경제활동, 가구 특성, 주택 특성 등에 관한 사항으로 해당 인구주택총조사 실시 당시 인구 및 주택의 실태를 파악하기 위하여 필요한 사항'이 될 것임을 충분히 예측할 수 있다. 따라서 통계법 제5조의3 제2항은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙에 반하지 아니하므로, 심판대상행위는 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다.
- 다. 심판대상행위는 방문 면접을 통해 행정자료로 파악하기 곤란한 항목들을 조사하여 그 결과를 사회 현안에 대한 심층 분석과 각종 정책수립, 통계작성의 기초자료 또는 사회·경제현상의 연구·분석 등에 활용하도록 하고자 한 것이므로 그 목적이 정당하고, 15일이라는 짧은 방문 면접조사 기간 등 현실적 여건을 감안하면 인근 주민을 조사원으로 채용하여 방문면접 조사를 실시한 것은 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이 된다. 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들은 당시 우리 사회를 진단하고 미래를 대비하기 위하여 필요한 항목들로 구성되어 있다. 저출산, 고령화, 변화하는 가구, 사회의 다양화와 통합, 주거복지 관련 실태를 파악하고자 자녀 출산 시기, 일상생활

및 사회 활동 제약, 결혼 전 취업 여부, 경력단절 항목 등을 신규로 추가하였고, 기존의 조사항목 중 불필요한 항목들(수도 및 식수 사용 형태, 정보통신기기 보유 및 이용현황, 교통수단 보유 및 이용 현황)은 폐지하였으며, 나머지 항목들은 시계열 축적을 통해 통계자료로서의 효율성을 높이 고자 유지하였다. 또 조사항목 52개 가운데 성명, 성별, 나이 등 38개 항목은 UN통계처의 조사권 고 항목을 그대로 반영한 것이어서 범세계적 조사항목에 속한다. 한편, 1인 가구 및 맞벌이 부부의 증가, 오늘날 직장인이나 학생들의 근무·학업 시간, 도시화·산업화가 진행된 현대사회의 생활 형태 등을 고려하면, 출근 시간 직전인 오전 7시 30분경 및 퇴근 직후인 오후 8시 45분경이 방문 면접조사를 실시하기에 불합리할 정도로 이르거나 늦은 시간이라고 단정하기 어렵다. 나아가 관련 법령이나 실제 운용상 표본조사 대상 가구의 개인정보 남용을 방지할 수 있는 여러 제도적 장치도 충분히 마련되어 있다. 따라서 심판대상행위가 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 개인정보 자기결정권을 침해하였다고 볼 수 없다.

### 【참조조문】

헌법 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 제75조

구 통계법(2007. 4. 27. 법률 제8387호로 전부개정되고, 2016. 1. 27. 법률 제13818호로 개정되기 전의 것) 제41조 제3항 제3호

통계법(2007. 4. 27. 법률 제8387호로 전부개정된 것) 제17조 제1항 제1호, 제26조 제1항, 제2항, 제32조

통계법(2012. 12. 18. 법률 제11553호로 개정된 것) 제5조의3 제1항, 제2항

구 통계법 시행령(2015. 9. 22. 대통령령 제26531호로 개정되고, 2016. 7. 26. 대통령령 제27373호로 개정되기 전의 것) 제2조의2 제3항

통계법 시행령(2013. 3. 18. 대통령령 제24400호로 개정된 것) 제2조의2 제1항

통계법 시행령(2015. 9. 22. 대통령령 제26531호로 개정된 것) 제2조의2 제2항, 제4항

인구주택총조사 규칙(2000. 7. 1. 재정경제부령 제143호로 제정된 것) 제4조 제3항

인구주택총조사 규칙(2005. 10. 18. 재정경제부령 제464호로 개정된 것) 제4조 제1항 제3호

인구주택총조사 규칙(2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것) 제4조 제1항 제2호, 제4호, 제5호, 제2항, 제7조 제1항

인구주택총조사 규칙(2015. 10. 5. 기획재정부령 제501호로 개정된 것) 제4조 제1항 제1호, 제4조의2 제4항, 제5항

### 【참조판례】

가. 헌재 2015. 5. 28. 2013헌가6, 판례집 27-1하, 176, 182-183

헌재 2016. 4. 28. 2012헌마549등, 판례집 28-1하, 48, 72

나. 헌재 2012. 2. 23. 2011헌가13, 판례집 24-1상, 25, 36

## 【전문】

[당 사 자]

청 구 인 이○옥(변호사)

피청구인 통계청장

대리인 정부법무공단

담당변호사 조민현 외 3인

[주문]

이 사건 심판청구를 기각한다.

[이유]

### 1. 사건개요

가. 피청구인 통계청장(이하 '피청구인'이라 한다)은 2015. 10. 19. 통계법 제17조 제1항에 의한 지정통계 제10101호(인구총조사) 및 제10102호(주택총조사)와 인구주택총조사 규칙(기획재정부령 제501호)에 따라, 『① 조사기준 시점: 2015. 11. 1. 0시 현재, ② 조사실시기간: 2015. 11. 1.부터 2015. 11. 15.까지 15일간[인터넷조사: 2015. 10. 24.~10. 31.(8일간)] 방문 면접조사 실시 전 8일 동안 인터넷조사를 우선 실시하고, 인터넷조사로 응답하지 않은 가구에 한하여 방문 면접조사 실시, ③ 조사방법: 인터넷조사, 방문 면접조사, ④ 조사대상: 조사기준 시점 현재 대한민국 영토 내에 상주하는 모든 내·외국인과 이들이 살고 있는 거처, ⑤ 조사사항: 전수 12개, 표본 52개 항목』을 내용으로 하는 '2015 인구주택총조사 실시공고'를 하였다.

나. 피청구인은 위 공고에 따라 심층조사가 필요한 표본 52개 항목에 대해 전국 가구의 20%를 표본으로 선정하여 2015. 10. 24.부터 2015. 10. 31.까지 8일간 인터넷조사를 우선 실시하고, 인터넷조사로 응답하지 않은 가구에 한하여 2015. 11. 1.부터 2015. 11. 15.까지 15일간 방문 면접조사를 실시하였다. 청구인의 가구는 2015 인구주택총조사의 표본조사 대상으로 선정되었는데, 청구인이 인터넷으로 조사에 응답하지 않자 담당 조사원이 2015. 11. 1.부터 2015. 11. 15.까지 사이에 수차례 청구인의 주거에 방문하여 면접조사를 실시하고자 하였다. 그러나 청구인은 끝내 방문 면접조사에도 응하지 아니하였다.

다. 청구인은, 조사원이 야간 등 시간에 제한 없이 개인의 주거에 방문하여 성명, 생년월일, 종교 등 개인정보의 제공을 요구하고, 이를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하여 사실상 개인정보의 제출을 강요하는 '2015 인구주택총조사'가 법률유보원칙, 포괄위임금지원칙 및 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 사생활의 비밀과 자유, 종교의 자유, 평등권 등 기본권을 침해한다고 주장하면서, 2015. 11. 23. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

## 2. 심판대상

청구인은 피청구인이 실시한 '2015 인구주택총조사' 전부의 위헌확인을 구하고 있다. 그런데 청구인이 2015 인구주택총조사와 관련하여 다투는 내용은, 표본조사 대상 가구를 방문하여 면접하는 '방문 면접조사'를 함에 있어 조사원이 야간이나 이른 아침에 방문하여 청구인에게 개인정보를 묻는 조사표의 표본조사항목들에 응답할 것을 요청하는 행위의 기본권 침해성이므로, 심판대상을 이와 관련된 부분으로 한정한다.

따라서 이 사건 심판대상은 피청구인이 2015. 11. 1.부터 2015. 11. 15.까지 2015 인구주택총조사의 방문 면접조사를 실시하면서, 담당 조사원을 통해 청구인에게 피청구인이 작성한 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들에 응답할 것을 요구한 행위(이하 '심판대상행위'라 한다)가 청구인의 기본권을 침해하는지 여부이고, 관련조항은 [별지]와 같다.

## 3. 청구인의 주장

가. 통계법 제5조의3 제2항은 "총조사의 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다."라고만 규정하고 있을 뿐 인구주택총조사의 내용 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있지 않으므로, 법률유보원칙 및 포괄위임금지원칙에 반하여 청구인의 기본권을 침해한다.

나. 심판대상행위는 방문 면접조사를 위한 조사원의 방문시간에 아무런 제한을 두고 있지 않아, 조사원이 이른 아침이나 야간에 청구인의 가구를 방문하여 청구인의 성명, 생년월일, 종교, 직장명 등 개인의 사생활에 관한 정보를 요구하고, 이에 응하지 않으면 과태료를 부과하도록 함으로써 청구인의 응답을 사실상 강제하고 있다. 국가정책을 위한 통계작성의 필요성은 인정하지만, 대부분 인근 주민을 조사원으로 채용하여 그 주거지 부근의 조사를 실시하도록 하면서 구체적인 개인정보를 요구하는 것은 방법의 적절성을 인정하기 어렵다. 표본조사에 의해 수집되는 정보도 결국은 통계작성을 위한 것이어서 그 정보가 어떤 개인의 것인지 특정할 필요가 없음에도, 심판대상행위는 통계작성을 위해 필요한 범위를 넘어 민감한 개인정보를 요구하고 사실상 종교의 공개까지 강요하므로 침해의 최소성 원칙에 반한다. 나아가 조사원이 야간이나 휴일 등에 주거에 방문하여 종교 등 민감한 개인정보를 요구하고 사생활의 평온을 해하는 것은 달성하려는 공익에 비해 제한되는 사익이 크므로 법익의 균형성 원칙에도 반한다. 따라서 심판대상행위는 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유, 주거의 자유, 종교의 자유를 침해한다.

다. 심판대상행위는 표본조사 대상이 된 국민에게만 개인정보를 요구함으로써 표본조사 대상이 되지 아니한 국민에 비해 이들을 합리적 이유 없이 차별하므로, 청구인의 평등권을 침해한다.

## 4. 판 단

가. 제한되는 기본권 및 쟁점의 정리

(1) 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로서, 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장된다. 이와 같이 개인정

보의 공개와 이용에 관하여 정보주체 스스로가 결정할 권리인 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서, 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보이다. 또한, 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다(헌재 2005. 7. 21. 2003헌마282; 헌재 2012. 12. 27. 2010헌마153 등 참조). 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들은 성명, 나이, 종교 등과 같은 '가구원에 관한 사항', 가구 구분, 거주기간 등과 같은 '가구에 관한 사항', 거처의 종류, 총 방수 등과 같은 '주택에 관한 사항'으로 구성되어 있는데, 이는 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항들로서 독자적으로 또는 결합하여 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하므로 개인정보자기결정권에 의하여 보호되는 개인정보에 해당한다. 표본조사 대상으로 선정된 청구인은 정당한 사유가 없는 한, 피청구인이 작성한 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들에 대한 응답요구에 응할 의무가 있으므로, 심판대상행위는 청구인의 개인정보자기결정권을 제한한다.

(2) 청구인은 심판대상행위가 사생활의 비밀과 자유, 주거의 자유도 침해한다고 주장한다. 그런데 청구인이 침해받았다고 주장하는 사생활 및 주거의 평온은 통계의 기초자료가 되는 정보들을 수집하기 위해 표본조사 대상 가구를 방문하여 조사하는 과정에서 부득이하게 발생할 수밖에 없는 것인바, 그것이 독자적으로 기본권 침해를 불러온다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 이 사건에서는 위 기본권들에 대해서 따로 판단하지 않는다.

또한, 청구인은 심판대상행위가 종교의 자유를 침해한다고 주장한다. 심판대상행위는 '종교가 있는지 여부'와 '있다면 구체적인 종교명이 무엇인지'를 묻는 조사항목들에 응답할 것을 요구하고 있는바, 이는 통계의 기초자료로 활용하기 위한 조사사항 중 하나로서 특정 종교를 믿는다는 이유로 불이익을 주거나 종교적 확신에 반하는 행위를 강요하기 위한 것이 아니다. 결국 청구인의 위 주장은 종교를 포함한 개인정보의 수집·활용 등이 개인정보자기결정권을 침해하는가의 문제로 귀결되므로, 개인정보자기결정권에 대한 침해 여부에 포함시켜 판단하면 충분하다.

(3) 청구인은 심판대상행위가 표본조사 대상이 된 사람에게만 개인정보를 요구함으로써 표본조사 대상이 아닌 사람에 비하여 청구인을 차별한다는 취지로도 주장한다. 그런데 헌법상 문제되는 평등권은 동일한 법적 효과를 받아야 할 자들에 대해 동일한 법적 효과를 주지 않는 공권력행사를 한 경우에 발생하는 문제라고 할 것이므로(헌재 2009. 3. 26. 2006헌마72 참조), 표본조사 대상자를 선정하는 과정에서 아무런 차별취급이 발생하지 않는 이 사건에서는, 표본조사 대상자로 선정된 사람이 선정되지 않은 사람과 다른 취급을 받는다는 주장은 결국 심판대상행위가 과도하게 청구인의 기본권을 제한하는지 여부를 다투는 것에 불과하여, 이에 대해 과잉금지원칙 위반 여부를 판단하는 이상 이 주장에 대해 따로 판단하지 아니한다.

(4) 청구인은 심판대상행위가 법률유보원칙과 포괄위임금지원칙에 위배되는 법률에 근거한 행위로서 개인정보자기결정권을 침해한다는 취지로 주장하는바, 이에 관하여 살펴본다. 또 심판대상

행위가 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부도 문제된다.

나. 개인정보자기결정권 침해 여부

(1) 심판대상행위의 근거법률이 법률유보원칙을 위반하는지 여부

(가) 국민의 기본권은 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 이를 제한할 수 있으나, 그 제한은 원칙적으로 법률로써만 가능하다. 이러한 법률유보원칙은 '법률에 의한' 규율만을 뜻하는 것이 아니라 '법률에 근거한' 규율을 요청하는 것이므로 기본권 제한의 형식이 반드시 법률의 형식일 필요는 없고, 법률에 근거를 두면서 헌법 제75조가 요구하는 위임의 구체성과 명확성을 구비하면 위임입법에 의하여도 기본권을 제한할 수 있다(헌재 2016. 4. 28. 2012헌마549등 참조). 다만, 오늘날의 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구, 즉 의회유보원칙까지 내포하는 것으로 이해되고 있다. 이 때 입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 사항이 어떤 것인지 일률적으로 획정할 수 없고, 구체적인 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성 등을 고려하여 개별적으로 정할 수 있다고 할 것이다(헌재 2015. 5. 28. 2013헌가6 참조).

(나) 인구주택총조사는 특정 시점에 국가의 모든 인구, 가구, 주택의 총수는 물론 규모, 구조, 분포와 개별 특성까지 파악하여 사회 전체 상황을 조망할 수 있는 국가의 기본 통계조사이므로, 그 이용가치를 담보하기 위해서는 사회·경제의 변화에 부응하여 그 변화상을 반영할 수 있는 조사항목의 선정이 필요하고, 통계로서의 의미를 가질 수 있도록 일정 비율 이상의 국민을 대상으로 할 필요가 있다. 사회·경제적 상황은 시대에 따라 변하고, 당시의 사회가 필요로 하는 유의미한 통계를 얻기 위해서는 조사항목의 적절한 선정과 일정비율 이상 국민의 성실한 답변이 중요하기 때문이다. 이처럼 인구주택총조사의 조사항목은 시의성을 가지고 시대와 상황에 따라 변경될 수 있는 사항이라는 점에서 법률에서 직접 정해야 하는 불변의 본질적인 사항이라고 보기는 어렵다. 따라서 인구주택총조사의 모든 조사항목을 입법자가 반드시 법률로 규율하여야 한다고 볼 수 없다. 다만, 인구주택총조사의 조사항목을 직접 법률에 명시할 것이 요구되지는 않는다 하더라도 이는 개인정보자기결정권이라는 기본권에 중대한 영향을 미치는 내용이므로 그 근거는 법률에 두어야 하는바, 통계법 제5조의3 제1항은 '통계청장은 정책수립과 각종 통계작성의 기초자료로 활용되는 기본통계를 작성하기 위하여 전국을 대상으로 하는 인구, 주택, 사업체 등에 관한 전수조사(총조사)를 실시하여야 한다.'라고 규정하고, 같은 조 제2항은 '총조사의 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.'라고 규정하고 있으므로, 위 통계법 조항들은 심판대상행위의 법적 근거가 된다.

(다) 통계법 제5조의3에 근거하여 이루어진 심판대상행위는 법률유보원칙에 위배되어 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다.

(2) 심판대상행위의 근거법률이 포괄위임금지원칙에 위배되는지 여부

(가) 헌법은 제75조에서 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항.....에 관하여 대통령령을 발할 수 있다."라고 규정함으로써 위임입법의 근거를 마련함과 동시에, 입법상 위임은 '구체적으로 범위를 정하여'하도록 함으로써 그 한계를 제시하고 있다. '구체적으로 범위를 정하여'라 함은 법률에 대통령령 등 하위법령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다고 할 것이고, 다만 그 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것은 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상 법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야 한다(헌재 2012. 2. 23. 2011헌가13 참조).

(나) 인구주택총조사를 통해 국가 정책수립에 필요한 양질의 기초자료를 확보하여 통계의 활용도를 넓히기 위해서는, 보다 비교가능하고 시의성 있는 통계자료가 필요하다. 따라서 조사항목은 인구와 주택의 일반적인 특성뿐만 아니라 인구와 주택에 관한 경제, 사회, 문화 등 제반 특성을 파악할 수 있도록 작성되어야 하며, 시대적 과제 또한 반영되어야 한다. 사회·경제활동이 다면화·복잡화됨에 따라 이를 정확하게 파악하기 위해서는 조사항목을 확대하고 세분화하는 것이 필요한 경우도 있을 수 있고, 기존 조사항목의 수정·보완·삭제가 필요한 경우도 있을 수 있다.

이와 같이 인구주택총조사의 조사항목은 사회·경제 변화상의 반영, 국제비교, 시계열 유지, 조사가능성, 응답자 편의 등 여러 가지 요소를 고려하여 선정하여야 하므로, 그 사항을 탄력성이 있는 행정입법에 개방적으로 위임하는 것이 불가피하다. 이 경우 그 위임의 구체성과 명확성의 요구는 완화된다.

통계법은 통계분야의 일반법으로서 통계의 작성·보급 및 이용과 그 기반구축 등에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 통계의 신뢰성과 통계제도 운용의 효율성을 확보함을 목적으로 한다(제1조). '통계'란 통계작성기관이 정부정책의 수립·평가 또는 경제·사회현상의 연구·분석 등에 활용할 목적으로 산업·물가·인구·주택·문화·환경 등 특정의 집단이나 대상 등에 관하여 직접 또는 다른 기관이나 법인 또는 단체 등에 위임·위탁하여 작성하는 수량적 정보를 말하는데(제3조 제1호), 그 속성상 지속적으로 변화하는 사회·경제 현상을 객관적인 자료를 통해 분석하는 것을 내용으로 한다. 따라서 변화하는 사회·경제 환경에 따라 정부와 사회가 필요로 하는 다양한 통계 수요를 반영하고, 신뢰성 있는 통계를 적시에 생산하여 이용하기 편리하게 제공할 필요가 있다. 이에 통계법은 통계는 각종 의사결정을 합리적으로 수행하기 위한 공공자원으로 사회발전에 기여할 수 있도록 작성·보급 및 이용되어야 하고, 정확성·시의성·일관성 및 중립성을 확보할 수 있도록 과학적인 방법에 따라 작성되어야 하며, 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀이 보장되는 범위 안에서 널리 보급·이용되어야 한다고 규정하고 있다(제2조).

한편, 통계청장은 정책수립과 각종 통계작성의 기초자료로 활용되는 기본통계를 작성하기 위하여 전국을 대상으로 하는 인구, 주택, 사업체 등에 관한 전수조사 즉, 총조사를 실시하여야 한다(통계법 제5조의3 제1항). 이에 근거하여 실시되는 인구주택총조사는 인구규모, 분포 및 구조와 주택에 관한 여러 특성을 파악하여 각종 정책입안의 기초자료로 활용하고자 함에 그 목적이 있다. 통계법 제5조의3 제2항은 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 인구주택총조사의 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이처럼 관련 법조항, 인구주택총조사가 추구하는 목적 등을 유기적·체계적으로 종합하여 보면, 결국 통계법 제5조의3 제2항에 의하여 하위법령에 규정될 인구주택총조사의 조사사항은, 개인정보에 속하는 것들로서 '인구 특성, 인구이동, 경제활동, 가구 특성, 주택 특성 등에 관한 사항으로 해당 인구주택총조사 실시 당시 인구 및 주택의 실태를 파악하기 위하여 필요한 사항'이 될 것임을 충분히 예측할 수 있다.

(다) 통계법 제5조의3 제2항은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙에 반하지 아니하므로, 심판대상행위는 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다.

### (3) 과잉금지원칙 위반 여부

#### (가) 목적의 정당성 및 수단의 적정성

인구주택총조사는 앞서 본 것처럼 사회 전체 상황을 조망할 수 있는 국가의 기본 통계조사로서, 그 조사결과를 정책수립과 각종 통계작성의 기초자료나 경제·사회현상의 연구·분석 등에 활용하고자 함에 그 목적이 있다.

담당 조사원으로 하여금 청구인의 가구에 방문하여 청구인에게 피청구인이 작성한 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들에 응답할 것을 요구한 심판대상행위는, 행정자료로 파악하기 곤란한 항목들을 방문 면접을 통해 조사하여 그 결과를 사회 현안에 대한 심층 분석과 각종 정책수립, 통계작성의 기초자료 또는 사회·경제현상의 연구·분석 등에 활용하도록 하고자 한 것이므로 그 목적이 정당하다. 15일이라는 짧은 방문 면접조사 기간 등 현실적 여건을 감안하면, 인근 주민을 조사원으로 채용하여 가구표본을 대상으로 행정자료로 파악하기 곤란한 표본조사 항목에 대한 정보를 수집하도록 한 것은 이러한 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이다.

#### (나) 침해의 최소성

1) 모든 통계의 기초가 되는 인구주택총조사 결과의 이용가치를 담보하기 위해서는 앞서 본 것처럼 사회·경제의 변화에 부응하여 그 변화상을 보다 자세하게 반영할 수 있는 조사항목의 선정이 필수적으로 요청되고, 통계의 정확성을 높여 각종 기초자료로 활용될 수 있도록 일정 비율 이상의 국민을 대상으로 행정자료로 파악하기 곤란한 항목에 대한 현장조사를 시행하는 것이 불가피하다. 국가의 각종 정책은 사회·경제의 변화상을 반영하여 국민을 위해 수립될 때 비로소 그 의의를 가질 수 있는데, 통계로서의 의미를 가질 수 없는 소수 국민만을 대상으로 하거나 사회·경제의 변화를 반영하지 못한 조사항목의 선정을 통해 얻은 부실한 통계자료는 사용할 수 없게 되거나 사



용하더라도 현실을 반영하지 못한 잘못된 결과를 낳을 수 있기 때문이다. 또 인구주택총조사는 개인정보의 결합을 통한 인격의 전체상을 파악하고자 하는 것은 아니지만, 사회·경제와 관련하여 다측면적으로 결합된 통계적 전체상 즉, 수량적 정보의 제공을 목적으로 하기 때문에 인구, 주택 등 모든 조사분야로부터 나오는 개인정보의 조사가 불가피한 측면이 있다.

2) 2015 인구주택총조사는 대내외적으로 조사환경에 많은 변화가 있었기 때문에 1925년 첫 조사를 시작한 이후 90년 만에 조사방식이 크게 변경되었다. 기존의 인구주택총조사가 전 가구를 대상으로 현장조사를 했던 것과 달리, 전수조사는 행정자료를 활용하고, 활동제약, 경력단절, 아동보육, 사회활동 등 행정자료로 파악하기 곤란한 항목은 전체 20% 정도의 가구를 대상으로 기존과 같은 현장조사 방식을 병행한 것이다. 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들은, 2012년부터 2014년까지 2년여 동안 185개 기관의 의견을 포괄적으로 수렴하여 2015 인구주택총조사 당시 우리 사회를 진단하고 미래를 대비하기 위하여 필요한 항목들로 구성되어 있다. 저출산, 고령화, 변화하는 가구, 사회의 다양화와 통합, 주거복지 관련 실태를 파악하고자 자녀 출산 시기, 일상생활 및 사회 활동 제약, 결혼 전 취업 여부, 경력단절 항목 등을 신규로 추가하였고, 기존의 조사항목 중 불필요한 항목들(수도 및 식수 사용 형태, 정보통신기기 보유 및 이용현황, 교통수단 보유 및 이용 현황)은 폐지하였으며, 나머지 항목들은 시계열 축적을 통해 통계자료로서의 효율성을 높이 고자 유지하였다. 또 조사항목 52개 가운데 성명, 성별, 나이 등 38개 항목은 UN통계처의 조사권 고 항목을 그대로 반영한 것이어서 범세계적 조사항목에 속한다.

3) 청구인은 2015 인구주택총조사 조사표의 조사항목들 중 특히, 성명, 나이, 직업, 근로장소와 같이 피조사자를 특정할 수 있는 정보나 종교, 혼인 상태, 추가 계획 자녀 수와 같은 민감한 개인정보의 수집은 불필요하다는 취지로 주장한다. 그러나 ① '성명'은 조사의 누락이나 중복을 방지하고 나중에 조사항목이 잘못 기입되었거나 의문 사항이 있을 때 질의하기 위한 것으로서, 다른 목적으로는 사용되지 않는 점, ② '나이'는 인구의 구조를 파악하는 중요한 항목으로 학령인구, 병역인구, 생산연령 인구, 가임여성 인구, 고령인구 등 인구를 특성집단별로 구분하는 수단이 되는 점, ③ 국가와 지방의 직업별 발전 계획 및 인력수급 계획 등을 보다 과학적으로 수립하기 위해서는 '자세한 직업 분류별 정보'가 제공되어야 하는 점, ④ 노동의 질을 측정하기 위해 '근로장소'를 파악할 필요가 있는 점, ⑤ '종교'는 각 종교단체별, 지역별 종교인구의 규모 및 분포를 파악하여 종교 관련 정책의 기초자료로 제공될 수 있는 점, ⑥ '혼인 상태'는 인구 규모의 변동은 물론 가구의 형성과 해체를 파악하고 예측할 수 있는 점, ⑦ '향후 출산 계획'에 대한 정보를 통해 차별 출산력은 물론 실현된 출산력과 계획된 출산력의 간극을 파악하여 저출산 대책의 기초자료로 제공될 수 있는 점 등에 비추어 보면, 이들 조사항목의 필요성은 충분히 수긍할 수 있으므로 청구인의 위 주장은 받아들이기 어렵다.

4) 청구인은 담당 조사원이 이른 아침 및 야간에 청구인의 가구를 방문한 것도 침해의 최소성 원칙에 위반된다는 취지로 주장한다. 청구인의 주장에 의하면 담당 조사원이 청구인 가구에 방문한

시간은 오전 7시 30분경과 오후 8시 45분경인데, 1인 가구 및 맞벌이 부부의 증가로 낮 시간에는 응답자가 부재중인 경우가 빈번하고, 오늘날 직장인이나 학생들의 근무·학업 시간, 도시화·산업화가 진행된 현대사회의 생활형태 등을 고려할 때, 출근 시간 직전인 오전 7시 30분경 및 퇴근 직후인 오후 8시 45분경이 불합리할 정도로 이르거나 늦은 시간이라고 보기는 어렵다.

5) 한편, 피청구인은 표본조사 대상 가구가 인구주택총조사 홈페이지의 인터넷조사 사이트에 직접 접속하여 조사표를 인터넷으로 응답하고 전송할 수 있는 '인터넷조사방식'을 먼저 실시한 후 '방문 면접조사'를 실시하였는데, 방문 면접조사 기간(2015. 11. 1.&#12316;15.) 중에도 계속 인터넷으로 응답할 수 있도록 그 기간을 연장하였다. 또 방문 면접조사 시 조사원이 조사표를 배부하고 가구에서 조사표를 작성한 후 재방문하여 회수하는 '응답자 기입조사 방법'을 병행하였으며, 응답자가 직접 작성한 조사표를 응답자 본인이 직접 비밀 보호용 봉투에 넣어 제출할 수 있는 방법도 허용하였다. 정당한 사유가 있는 경우에는 피청구인의 응답요구에 응하지 아니할 수도 있다(통계법 제26조 제2항).

인구주택총조사를 마치면 개인정보가 기재된 조사표는 통계청장이 조사결과를 제출하도록 정한 날부터 5년 동안 일반인의 출입이 엄격히 통제된 안전한 장소에서 보관 후 폐기된다(인구주택총조사 규칙 제16조). 조사표의 조사내용은 컴퓨터를 통해 숫자로 부호화하여 처리함으로써 개인정보의 결합을 통한 인격의 전체상 파악을 방지하고 있다. 나아가 통계법은 인구주택총조사를 통해 수집된 개인정보의 통계작성 목적 외의 사용을 금지하고(제33조), 이를 위반하여 목적 외의 용도로 사용하거나 다른 자에게 제공하면 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제39조 제1항 제3호). 통계종사자 등은 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 되며(제34조), 이를 위반하여 직무상 알게 된 사항(비밀에 속하는 사항을 제외)을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하면 100만 원 이하의 과태료가 부과된다(제41조 제4항 제5호).

이처럼 관련 법령이나 운용상 표본조사 대상 가구의 개인정보 남용을 방지할 수 있는 여러 제도적 장치가 충분히 마련되어 있다.

6) 따라서 심판대상행위가 침해의 최소성 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

(다) 법익의 균형성

심판대상행위에 의하여 제한되는 사익은 청구인의 개인정보를 피청구인에게 제공하여야 하는 불이익인 반면, 심판대상행위로 달성하려는 공익은 그 조사결과를 정부정책의 수립·평가 또는 경제·사회현상의 연구·분석 등에 활용하여 사회발전에 기여하고자 하는 것으로서 청구인의 사익 제한보다 훨씬 크고 중요하다. 따라서 법익의 균형성도 갖추었다.

(라) 소결

심판대상행위가 과잉금지원칙을 위반하여 청구인의 개인정보자기결정권을 침해하였다고 볼 수 없다.

## 5. 결 론

이 사건 심판청구는 이유 없으므로 기각하기로 하여 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정한다.

재판관 김이수 이진성 김창종 안창호 강일원 서기석 조용호 이선애

### [별지] 관련조항

통계법(2012. 12. 18. 법률 제11553호로 개정된 것)

제5조의3(총조사의 실시) ① 통계청장은 정책수립과 각종 통계작성의 기초자료로 활용되는 기본 통계를 작성하기 위하여 전국을 대상으로 하는 인구, 주택, 사업체 등에 관한 전수조사(이하 "총조사"라 한다)를 실시하여야 한다.

② 총조사의 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

통계법(2007. 4. 27. 법률 제8387호로 전부개정된 것)

제17조(지정통계의 지정 및 지정취소) ① 통계청장은 통계작성기관의 장의 신청에 따라 정부의 각종 정책의 수립·평가 또는 다른 통계의 작성 등에 널리 활용되는 통계로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 통계를 지정통계로 지정한다.

#### 1. 전국을 대상으로 작성하는 통계

제26조(실지조사) ① 통계의 작성에 관한 사무에 종사하는 자는 통계의 작성을 위한 조사 또는 확인을 위하여 제18조에 따라 통계청장의 승인을 받은 사항에 관하여 관계인에게 관계 자료의 제출을 요구하거나 질문을 할 수 있다.

② 지정통계의 작성을 위한 조사 또는 확인에 있어 제1항에 따른 관계 자료의 제출을 요구받거나 질문을 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

제32조(통계응답자의 성실응답의무) 통계응답자는 통계의 작성에 관한 사무에 종사하는 자로부터 통계의 작성을 목적으로 질문 또는 자료제출 등의 요구를 받은 때에는 신뢰성 있는 통계가 작성될 수 있도록 조사사항에 대하여 성실하게 응답하여야 한다.

구 통계법(2007. 4. 27. 법률 제8387호로 전부개정되고, 2016. 1. 27. 법률 제13818호로 개정되기 전의 것)

제41조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만 원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 제26조 제2항을 위반하여 관계 자료의 제출요구 또는 응답요구를 거부·방해·기피하거나 거짓으로 자료제출 또는 응답을 한 자

통계법 시행령

제2조의2(총조사의 범위·방법) ① 법 제5조의3 제1항에 따른 총조사(이하 "총조사"라 한다)는 다음 각 호의 조사를 말한다. <2013. 3. 18. 대통령령 제24400호로 개정된 것>

1. 인구 및 가구의 실태를 파악하기 위한 인구총조사
2. 주택의 실태를 파악하기 위한 주택총조사
3. 사업체의 산업구조 및 경영실태 등을 파악하기 위한 경제총조사
4. 농가, 임가 및 어가의 농림어업 경영 및 생활의 실태 등을 파악하기 위한 농림어업총조사

② 총조사는 다음 각 호의 방법에 따라 실시한다. <2015. 9. 22. 대통령령 제26531호로 개정된 것>

1. 법 제24조에 따라 제공받은 행정자료를 이용한 조사
2. 법 제24조의2에 따라 제공받은 사법기관 등의 자료를 이용한 조사
3. 면접조사
4. 인터넷을 통한 조사
5. 그 밖에 총조사의 효율적인 실시를 위하여 기획재정부령으로 정하는 조사방법

③ 통계청장은 총조사를 실시하려는 경우에는 조사목적, 조사대상, 조사기간 등 조사에 필요한 사항을 전국적으로 배포되는 일간신문에 공고하고 통계청의 인터넷 홈페이지에 15일 이상 게재하여야 한다. <2015. 9. 22. 대통령령 제26531호로 개정되고, 2016. 7. 26. 대통령령 제27373호로 개정되기 전의 것>

④ 총조사에 필요한 다음 각 호의 사항에 관한 세부적인 내용은 기획재정부령으로 정한다. <2015. 9. 22. 대통령령 제26531호로 개정된 것>

1. 조사대상 및 조사사항
2. 조사의 주기, 기준연도 및 기준일시
3. 조사단위
4. 조사 실시의 공고, 조사 실시에 관한 사항
5. 조사결과의 공표
6. 그 밖에 총조사를 위하여 필요한 사항

인구주택총조사 규칙

제4조(조사사항) ① 인구총조사는 다음 각 호의 사항에 관하여 실시한다.

1. 조사대상자의 성명, 성별, 나이, 가구주(家口主)와의 관계, 국적, 교육 정도 및 혼인 상태 등 인구 특성에 관한 사항 <2015. 10. 5. 기획재정부령 제501호로 개정된 것>
2. 조사대상자의 출생지와 특정 시점의 거주지 등 인구이동에 관한 사항 <2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것>
3. 조사대상자의 경제활동 상태 및 직업(직위를 포함한다) 등 경제활동에 관한 사항 <2005. 10. 18. 재정경제부령 제464호로 개정된 것>

4. 조사대상자의 가구 구분, 주거시설 형태, 사용 방 수 및 점유 형태 등 가구 특성에 관한 사항  
<2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것>

5. 그 밖에 인구 및 가구의 실태를 파악하기 위하여 필요한 사항으로서 통계청장이 정하는 사항  
<2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것>

② 주택총조사는 다음 각 호의 사항에 관하여 실시한다. <2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것>

1. 거처의 종류에 관한 사항

2. 주택의 주거용 연면적, 대지면적, 총 방 수, 건축연도, 주거시설 수 등 주택의 구조·시설 및 그 특성에 관한 사항

3. 그 밖에 주택의 실태를 파악하기 위하여 필요한 사항으로서 통계청장이 정하는 사항

③ 통계청장은 필요하다고 인정되는 경우에는 조사구에 따라 조사사항을 달리 정할 수 있다.  
<2000. 7. 1. 재정경제부령 제143호로 제정된 것>

제4조의2(조사단위 및 조사방법) ④ 인구주택총조사는 등록센서스로 실시한다. <2015. 10. 5. 기획재정부령 제501호로 개정된 것>

⑤ 제4항에도 불구하고 등록센서스가 불가능한 조사항목은 조사요원이 면접조사를 실시하여 작성한다. 다만, 통계청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 인터넷을 통한 조사 또는 응답자 기입조사 등의 방법으로 실시할 수 있다. <2015. 10. 5. 기획재정부령 제501호로 개정된 것>

제7조(조사표) ① 통계청장은 제4조에 따른 조사사항에 따라 조사표를 설계·작성한다. <2010. 10. 19. 기획재정부령 제173호로 개정된 것>