

“올드 빅브라더에서 뉴 빅브라더로”

한국사회에 감시가 화두입니다.

국가권력의 민간인 사찰, 전자주민증, 인터넷 실명제...

갈수록 지능화, 고도화되는 감시사회는 어떤 역사적 배경을 갖고 있을까요?

구글, 페이스북으로 대표되는 온라인에서의 상업적 감시는 문제가 없을까요?

신자유주의 세계화와 감시사회에 대한 철학적 고찰,

법과 인권의 관점에서 바라본 프라이버시와 감시의 문제.

감시사회와 인권을 둘러싼 이슈와 쟁점에 대해 여섯 분의 강사를 모시고

대한민국 감시사회를 진단합니다.

오늘 우리 시대가 직면한 감시사회의 위기를 현재의 관점에서 뿐 아니라

보다 역사적이고 체제적인 관점에서 성찰하고

이에 맞설 수 있는 여럿의 힘과 혜안을 모으는 기회가 되기를 바랍니다.

2011년 감시사회 대강연회 주최단체들

감시사회 대강연회

“올드 빅브라더에서 뉴 빅브라더로”

일시 2011년 4월 21일 ~ 6월 2일 (매주 목요일 오후 7시)

장소 여의도 이룸센터 교육실

주최 민주사회를 위한 변호사 모임, 진보네트워크센터,
천주교인권위원회, 청소년인권행동 ‘아수나로’,
함께하는시민행동

후원 (재)인권재단 사람

홈페이지 <http://bigbrother.jinbo.net>

문의 천주교인권위원회 전화 02-777-0641

진보네트워크센터 전화 02-774-4551

차례

한국 현대사와 감시 : 사찰과 정보정치

2011년 4월 21일 / 한홍구 (성공회대학교 교양학부 교수)

* 사회 : 박래군 (인권재단 사람)

이명박 정부와 감시 : 시민 감시를 중심으로

2011년 4월 28일 / 진중권 (문화 평론가)

* 사회 : 박래군 (인권재단 사람)

(5월 5일 휴강)

상업적 감시 : 구글, 페이스북 등 온라인 사이트를 중심으로

2011년 5월 12일 / 최철웅 (중앙대 문화연구학과 박사과정)

* 사회 : 장여경 (진보네트워크센터 활동가)

신자유주의 세계화와 감시 : 사회철학적 논의를 중심으로

2011년 5월 19일 / 엄기호 (우리신학연구소 연구위원)

* 사회 : 장여경 (진보네트워크센터 활동가)

프라이버시권과 감시 : 법과 인권의 관점에서

2011년 5월 26일 / 홍성수 (숙명여자대학교 법과대학 교수)

* 사회 : 장여경 (진보네트워크센터 활동가)

전자주민증 : 신분증명제도를 중심으로

2011년 6월 2일 / 한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

* 사회 : 박래군 (인권재단 사람)

누군가 들여다보고 있다 - 한국 현대사와 감시체제

한홍구 (성공회대 · 평화박물관)

1. 들어가는 말

- 이명박 정권의 민간인 사찰 / 사찰, 그 아련한(?) 추억
- 누가 누구를 감시해야 하는가?
 - 국민이 권력을 감시해야 하는데 / 권력이 오히려 국민을 감시
 - 어디에도 국민을 감시하라고 되어 있지 않다 / 그러나 다 한다
- 누군가를 감시해 본 적 있는가?: 떠든 애들 이름적기에서부터...
- 누구에겐가 감시당해본 적이 있는가?: 어느 수준부터 감시이고 사찰인가?
- 사전적 정의: 감시: 단속하기 위하여 주의 깊게 살핌 /
- 사찰: 1 조사하여 살핌. 또는 그런 사람. 2 주로 사상적(思想的)인 동태를 조사하고 처리하던 경찰의 한 직분.

2. 감시체제로의 편입과 내면화

- 상호감시
- 감시의 내면화: 인터뷰, 밀착다큐의 경험: 카메라가 돌고 있다는 사실을 곧 잊게 마련
 - 수많은 CCTV가 지켜보고 있다는 사실을 의식하고 사는 사람 거의 없음
 - 감시에 대한 저항 약화

- 척 보면 압니다
- 그걸 꼭 봐야 아남유? / 안 봐도 비디오
- 잘 보면 보입니다
- 조사하면 다 나와

*** 신고체제의 강화**

- 오가작통법 / 연좌제 / 족정 · 인정
- 부모 고발 / 자식 고발
- 불고지죄
- 부천서 성고문사건도 신고에 의해서 발단

- 공개적으로 하는 감시
- 몰래 하는 감시
- 공공연히 하는 감시

*** 행정력과 과학기술의 강화**

- 국가가 어느 차원에서 파악하고 있는가?: 마을 / 호 / 개인
- 행정의 전산화: 1970년대

*** 북쪽과 남쪽 중 어느 쪽 정부가 자기 사회 구성원들을 잘 파악하고 있을까?**

- * IT기술의 발전: 블로그 / 미니홈피 / 트위터 / 페이스북 //
- 신용카드 사용내역 //
- 이동전화 통화기록

3. 주민등록증 제도

*** 신분등록**

- 마을에 대한 감시와 통제
- 호에 대한 감시와 통제
- 개인에 대한 감시와 통제
- 호패제도 / 인보제도
- 규율을 어겼을 때 어느 단위에서 어느 정도의 처벌을 가하는가? / 최고 권력이 누구와 관계를 맺고 있는가?

* 일제시기 호적제도: 1909년 민적법 / 1922년 조선후호적령 // 일제의 주민통제는 호주를 통한 혈연 중심의 주민통제 / 실제 거주민에 대한 파악과 통제는 상대적으로 취약 / 도시화와 사회적 유동성의 증가로 본적지와 주소지의 불일치현상 심화

- 일제시대의 조선기류령: 1942: 주거지 신고 의무화
 - 1944년 징병제 시행을 앞두고 실시
- 미군정: 1947년 초 주민등록의 실시와 등록표 발부

* 1949년 ‘공비토별’과 ‘양민증’: 전국이 아니라 공비토별 지역 / 등록표는 주민의 거주파악이 목적 / 국민증이나 도민증은 비민분리가 목적 / 군인, 군속, 경찰, 공무원 등 별도의 신분증명서가 있는 사람은 발급대상에서 제외

- 만주국에서도 비민분리를 목적으로 신분증 발급: 국민수장(國民手帳)

* 한국전쟁과 시·도민증 / 전시배급과 전시인력 및 물자동원의 근거로 신분증 필요성 증대 / 비민분리 여전히 필요

- 시민증이나 도민증을 소지하지 않으면 간첩이나 병역기피자로 간주 / 전시상황에서 국가와 시민은 매우 불평등하고 비정상적인 관계를 맺게 됨
- 한국전쟁과 병역제도의 변화 / 1950년대 이남정권의 개인에 대한 파악 수준은?: 북에서 내려온 피난민 / 애초부터 호적제도 미흡 / 전쟁으로 인한 혼란과 호적 소실 / 높은 인구이동과 도시화 / 매우 높은 수준의 병역기피 가능 / 호적의 위조와 세탁 만연
- 도민증 / 양민증: 빨치산 세력과 일반인을 구분하기 위한 행사적, 군사적 목적
 - 철저한 사상검열에 의해 발급: 좌익혐의자는 발급대상에서 제외
 - 시민증 없으면 배급도 받을 수 없고 통행도 불가능
- 정부는 시도민증 발급의 목적을 여전히 ‘간첩색출’이라 표방: 1950년대 시도민증은 간첩 색출을 위해서는 효용이 없었으나 국가의 주민사찰 제도로서 유효성 입증 (김영미)
- 1968년의 위기: 1·21 사건 등 / 한국사회의 병영국가화 급속히 진행
- 한국사회의 병영국가화를 떠받칠만한 기술적 진보와 행정력 강화

* 주민등록증:

- 주민등록법: 1962년 5월 최초 도입 /
- 1968년 18세 이상 남녀에게 개인별 영구번호 부여 / 대공 목적
- 1975년 발급 및 휴대의 의무화 / 명분은 행정의 효율화

- 1970년 이후 병역기피자 비율 급격히 감소
 - 당국의 의지
 - 한국전쟁 이후 출생자들이 징병대상으로 성장
 - 행정력 강화: 국가의 개개인에 대한 파악능력 제고 / 전산화
 - 강력한 집행: 병역기피자 0%를 목표: 여호와의 증인에 대한 심각한 박해
 - 일체의 예외를 불허 / 한 명도 열외 없이...

4. 중앙정보부-안기부와 한국현대사

* 중앙정보부의 창설

- 5·16쿠데타 주동자들은 장악한 권력을 공고하게 정착시키기 위해서는 강력한 권한을 지닌 정보 기구가 필요하다고 생각: 당시 김종필 중령은 쿠데타가 성사되던 5월 16일 아침 10시에 최우선적으로 중앙정보기구에 관한 복안을 제시한 후 곧바로 설치 작업에 착수

- 최고회의 위에 군림: 김종필: “나는 최고위원이 되기보다는 중앙정보부장을 일하려고 했을 뿐”

- 중정은 처음부터 정권안보를 목적으로 조직

- 장면정권은 실패한 정권이었나?: 정통성 지닌 정권의 실패를 임기 1년도 지나지 않은 상황에서 논해선 안 됨: 단 정보에서 실패했다는 점은 분명 //

- 5·16은 정보장교들이 일으킨 군사반란: 박정희 정권의 핵심주체들, 중앙정보부 창설 주역들이 처음 만난 곳은 육본 정보국: // 유사한 반란을 막는 것이 가장 중요

- 중앙정보부가 정권 유지의 수단으로: 권력투쟁의 도구: “혁명과업 수행의 장애를 제거”(국가재건최고회의법) / 경쟁자에 대한 정보수집: 누구와 누가 만나 술먹나: 일반인에게는 가십성이지만 정권투쟁하는 자들에게는 극히 중요 ---> 정보의 가치가 왜곡되는 현상 발생

- 국익을 위해 복무하는가, 정권을 위해 복무하는가? //

- 국익은 누가 정하나?: 민주적인 국가에서의 정보기관인가 독재국가에서의 정보기관인가?

* 정통성 없는 정권이 정권 유지 위한 공포정치를 위한 도구로 국가 속의 국가, 국가 위의 국가를 만들어 악용: 국정 전 분야에 걸쳐 불법·탈법적 개입

*** 대한민국이라는 국가 내에서 남산공화국, 중앙정보부의 위상

- 중앙정보부는 최고 독재자에게만 머리를 숙일 뿐, 제도적으로 국가의 어떤 기관보다도 우월한 지위를 점하게: 박정희에게만 책임을 지는 기관: 국회 등의 감시와 견제의 손길이 미치지 못함 // 국가 속의 또 다른 국가 / 국가 위의 국가

- 중앙정보부가 막강했던 것은 역설적으로 중앙정보부가 지켜야 했던 박정희 정권이 극도로 취약했기 때문이다. 정통성이 없는 정권은 권력을 지키기 위해 자꾸 정보기관에 의존해야 했고, 정보기관은 자신에게 기대려는 독재자를 만족시키기 위해 자꾸 무리수를 두지 않을 수 없었음

- 정보기관은 있는지 없는지 모르는 그런 존재이어야 하지만, 박정희 시대의 중앙정보부는 국민들에게 어디에나 있고, 모든 것을 다 알고 있는 그런 기관으로 비쳐짐. 어떤 의미에서 중앙정보부는 국민들이 중앙정보부의 능력을 과대평가하는 것을 한편으로 즐기며, 활용

*** 박정희: 기본적으로 중앙정보부에 의존: (김형욱의 방약무도함은 박정희가 보장해 준 것): / 그러나 다른 정보기관 통해 중앙정보부 견제 // 특히 방첩대 - 보안사 // 경호실: 정보처 내지는 비선 정보조직 운용 (차지철: 이규광 라인)

- 실력자 키우고 서로 경쟁시키는 방식: 그러다 보니 중앙정보부장이나 방첩대장-보안사령관들의 뒤끝이 좋을 수 없음

- 김형욱 / 이후락 / 김재규 / 장세동 / 권영해

- 정승화 / 윤필용 / 강창성 / 김재규

국가최고정보기관의 일탈과 왜곡

- 중정-안기부가 막강했던 것은 역설적으로 중정-안기부가 지켜야 했던 군사정권이 극도로 취약했기 때문: 정통성이 없는 정권은 권력을 지키기 위해 자꾸 정보기관에 의존해야 했고, 정보기관은 자신에게 기대려는 독재자를 만족시키기 위해 자꾸 무리수를 둘 수밖에

- 국가최고정보기관의 일탈: 그러다보니 중앙정보부장-안기부장-국정원장을 지낸 사람들 중 뒤끝이 좋지 않았던 사람이 많음

- 중정-안기부는 최고 독재자에게만 머리를 숙일 뿐, 제도적으로 국가의 어떤 기관보다도 우월한 지위를 점하게: 독재자에게만 책임을 지는 기관: 국회 등의 감시와 견제의 손길이 미치지 못함 // 국가 속의 또 다른 국가 / 국가 위의 국가

- 정보기관은 정보장교끼리의 파워게임의 수단이 됨: 정보기관 간의 경쟁: 10·26사건의 원인: 권력의 최고 상층부 내에서 중앙정보부 대 중앙정보부를 견제하기 위해 직제에도 없는 비선 정보조직을 만든 경호실간의 갈등이 폭발

- 정보기관이 국가나 국민이 아니라 정통성이 없는 독재자를 위해 물불을 가리지 않고 뛰어다니는 결과는 부메랑이 되어 정보기관을 압박

- 최고의 불신

* 10·26도 기본적으로는 정보 채널 사이의 경쟁: 경호실 vs 정보부

- 지금 국정원 과거사로 문제가 되는 사건이나 국정원의 행태는 모두 국가의 최고정보기관이 독재정권의 사병(私兵)집단으로 전락했기 때문에 발생한 사건들임

- 중앙정보부-안기부가 자꾸 사사건건 개입해서 얻은 것이 무엇인가?

* 한국의 과거청산 작업에서 국정원 과거청산이 갖는 의미

* 한국현대사에서 공포정치의 구조화

* 공안·정치사찰 등 중앙정보부-안기부 권력의 공포정치의 대상이 시기별로 변화

- 60년대 전반: 집권 세력 내부의 권력 투쟁

- 각종 '반혁명' 사건 등 // JP - 반JP 투쟁

- 황용주 사건 (반공법)

- 부일장학회 / 경향신문: 언론 사주 (경향신문은 사주를 간접 조작)

- 물론 인혁당 사건도 있었음

- 60년대 후반: 권력 내부에서 박정희의 위치 확립: 권력 투쟁에서 통제·사찰로

- 공화당 항명사건

- 3선개헌 개헌

- 70년대: 대상이 여당에서 야당으로 // 김대중 감시에 전력투구

- 80년대 초반: 야당이 침묵하자 재야·학생·노동으로

- 보안사의 민간인 사찰

5. 참여정부의 국정원 개혁

- 참여정부는 '권력기관 제자리 찾기'를 주요 국정 개혁과제의 하나로 제시 / 국정원에게는 과거 '정권안보기관'이라는 오명을 탈피하고 오로지 '국민에게 봉사하는 정보기관'으로 거듭나라는 과제가 주어짐

- 이에 따라 우선적으로 추진한 과제는 '탈정치·탈권력화': 그동안 국정원 특권의 상징이었던 주례 대면보고를 중지하고, 정치권 동향 보고 등 정치개입과 사찰 의혹을 불러일으킬 가능성이 있는 일체의 활동을 중단

- 노회찬: 노무현 대통령은 대선공약을 지키기 위해 취임 초부터 국정원직원의 기관출입을 금하고 국정원으로부터 국내정치관련 정보보고를 듣지 않고 있다. 이것은 모든 권력기관의 정권안보기관이 아닌 정상적인 국가기관으로 되돌려 놓기 위한 조치의 하나이며, 국정원을 정상적인 정보기관으로 탈바꿈시키기 위한 노력의 일환

- 국내 정보 수집요원의 행정부처·언론사 상시 출입관행을 정보수요 파악 등을 위한 연락관 개념으로 전환하는 등 정보수집활동 방식도 변화

- X파일 문제: 도청사건 / 삼성 관련 사항
- 일심회 간첩단 논란 / 386실세와 국정원 갈등 논란
- 이명박 재산형성과정 조사
- 원 출신 원장 임명

- 과거 국가정보기관의 음습한 이미지는 민주정권 10년을 거치면서 얼마만큼 불식되었나?
- 참여정부가 힘을 쏟은 과거사 정리 작업은 어느 정도의 성과를 거두었는가?

- 대통령 자신부터 정보기관을 자신의 정치적 도구로 보지 말아야: 노무현 대통령은 이점에서는 평가할 만함: 그러나 노무현 대통령은 이를 나이브하게 생각: 자신의 후임자도 정보기관을 정치적 도구로 삼지 않을 것이라고 근거 없이 기대하거나, 자신이 국정원을 개혁한 정도면 후임자가 정보기관을 정치적 도구로 삼고자 해도 별 문제가 없이 정치적 중립성이 유지될 것이라고 생각

- 인수위원회 시절 국정원 개혁 방안을 검토했으나 너무나 상처가 깊은 것을 보고 그대로 덮어버렸다. 대신 조직을 축소하고, 힘을 빼는 한편 대통령이 국정원을 정권 보위의 수단으로 악용하지 않으면 된다고 보았다.

- 2005년 8월 18일 정치부장 초청 간담회에서 나온 노 대통령 발언

“국정원을 산업정보 지키기, 사이버 보안, 테러 정보에 집중하도록 바꾸었다.”

“국정원에 토착비리 조사 기능이나 맡겨볼까 했는데 두어 번 보고서를 받아보았는데 별게 없어서...”(언론사에 국정원 직원이 여전히 출입하고 있다는 질문에 대해) “국정원 직원들의 출입처를 없애려고 했는데 뒤에 확인 못했다. 지금도 출입처가 있다고 하니 난감하다.”

“‘정책보고’는 대통령이 직접 읽어보지는 않지만 관련 부처 장관에게 참고하라고 보낸다.”

- 참여정부: 국가정보원을 정치적 도구로 사용하지 않으려는 의지: 그러나 더 나아가 정보기관 개혁을 위해 적극적으로 Agenda를 설정하고 개혁프로그램을 진행하는 식의 조치는 취하지 않음 //

- 제도 / 인사 // - 국정원의 조직이기주의와 타협

- 이명박 정권 두어 달 만에 이런 생각이 얼마나 헛된 기대였는지 처절하게 증명됨

- 노회찬: 國家情報院 改革論議의 失敗原因 / 첫째, 국정원의 가장 중요한 개혁실패의 원인은 정권 재창출을 추구하는 집권여당이 철저하게 국정원을 이용: 정보기관이 권력에 봉사하고 또한 권력을 나누어 가지고자 하는 속성 / 둘째, 국정원의 개혁이 어려운 이유는 조직이기주의를 꺾을 수 없다./ 국정원과 같이 비밀활동을 하면서 비용을 마음대로 끌어다 쓸 수 있는 기관의 경우 모두가 기득

권자가 되기 때문에 기득권을 놓치지 않으려고 하며, 결국 이것이 조직이기주의로 발전

- 노회찬 자료: 최고국정책입자도 그 정보기관의 조직이기주의에 반하여 마음대로 움직일 수 없는 지경

- 노무현은 왜 국정원 개혁에 실패했을까? 노무현은 개혁을 위한 지지자들보다는 시스템이라는 명목하에 공무원들에 의거하여 정책을 입안하고 집행: 국정원에 대해서도 자기가 악용 안하면 된다 정도로 안이하게 생각하고 국정원의 조직이기주의를 방치한 것 / 개혁을 불철저성은 정권이 바뀌자마자 국정원이 너무나 빠르게 과거로 회귀하는 결과를 낳았다

6. 이명박 정권 하의 국정원

- 이명박 정부는 대선 과정에서 국정원의 국내 정치 불개입을 촉구하고, 해외·경제정보 역량 강화를 공언해 왔다. 그러나 집권 후에는 국정원의 국내 정보수집 기능 강화를 주문

- 촛불집회가 국정원이 제 기능을 못해서 확대되었다는 황당한 주장

- ‘등’ 법안: 국가정보원법 개정 움직임: 과거 국정원의 부정적 유산의 재발을 방지하기 위하여 국정원의 업무범위를 엄격하게 규정한 현행법에 ‘등’ 이라는 한 글자를 집어넣어 업무의 범위를 무제한적으로 확대하려 하고 있음

- 장유식: 현행법에 국정원의 직무범위를 제한적으로 열거해 놓은 것은 과거 독재정권시절에 정보기관이 저지른 숱한 인권유린과 정치개입으로 국민들의 원성을 샀던 점을 반성하고 다시는 그러한 잘못을 되풀이하지 않기 위함

- 개혁 되돌리기

- 테러방지법

- 사이버 영역

* 정보 환경의 변화

- 1990대 이후 비밀정보기관은 전 세계적으로 보더라도 그 존재의의가 감소: ① 냉전의 종식으로 ‘침투’해야 할 적국이 사라짐, ② 급격한 사회변혁의 위험 감소, ③ 신자유주의의 세계화로 인한 기업 환경 변화.

- 공개정보 비중 압도적: 정보환경의 변화 // 선별, 분석, 판단 능력이 보다 더 중요: 비밀첩보활동, 내사활동에 주로 종사해온 정보기관원들에게 이런 일을 기대하기란 어려움

- 신용카드 사용정보만으로도 사람의 행동, 활동, 영역 등을 모두 파악할 수 있는 등 정보 개념이 바뀌고 있음

- 이계수: “전 지구적 차원에서 벌어지는 정보획득‘전쟁’에서도 정보기관의 가치는 감소하고 있

다. 정보기관은 ‘가공되지 않은 정치적으로 유용한 情報’가 부족한 시기에 유용한 조직이다. 오늘날에는 상황이 달라졌다. 정치적 행위자들은 자신들의 입장과 이해관계를 공개적으로 제시하고(인터넷을 통한 공개 등), 모든 사람들이 그 정보에 접근할 수 있도록 하는 게 자신들에게도 유익하다는 점을 알고 있다.”

- 오늘날에는 예전처럼 방첩정보, 모반음모, 역정보를 캐내는 것이 중요한 것이 아니라, 사안의 배경, 콘텍스트를 이해하는 것이 중요

* 국정원에 대한 민주적 통제의 문제

- 비밀정보활동을 하는 국가정보기관이 불법 활동을 하지 않고 국가안보의 수호라는 본연의 임무를 수행하도록 1970년대 후반 이후 미국, 독일 등 선진민주국가에서는 의회가 국가정보기관의 활동을 감독하는 민주적 통제 제도가 확립 / 대신 이들 국가에서는 정보위원회 소속 의원과 직원들이 정부로부터 지득한 비밀내용을 언론에 공개하지 않도록 하는 엄격한 안전장치

- 국정원은 법적 규정이 미비한 우리나라에서는 비밀 공개 위험성이 더욱 커서 국회 정보위원회에 대한 국정원의 정보 제공을 위축시키는 요인이 된다고 주장 /

- 국정원의 비밀주의가 더 큰 문제 아닐까?: 정보기관의 ‘과잉’ 비밀주의를 해체하기 위한 정비가 필요

- 비밀주의, 경직성과 관료성은 이들 기관에 근무하는 직원들을 사회와 시대의 변화, 흐름으로부터 낙오

- 통제와 감시의 효율성

- 세금을 위한 파악 / 병역을 위한 파악

- 간첩 및 저항세력의 적발을 위한 감시

- 감시의 결과는? / 보도연맹 학살

- 왜 감시하나? / 어디에다 써먹나?: 미리 들여다보고 무슨 짓을 하나 알아보게 / 예방과 차단 / 조작 사건의 기획 / 처벌 / 관음증 / 불안해소

- 감시: 어떻게 막아야 하나?

* 노무현 정권시기 권력기관의 과거사 반성과 정리

7. 맺음말

빅 브라더에서 리틀 시스터즈로 – 상업적 감시의 정치학

최철웅 (중앙대 문화연구학과 박사과정)

빅 브라더와 리틀 시스터즈

감시에 관한 대중적 상상은 여전히 오웰의 ‘빅 브라더’와 벤담의 ‘판옵티콘’ 구상을 결합한 모델에 근거한다. 푸코의 분석에 의해 널리 알려진, 판옵티콘 모델에 따라 설계된 원형감옥의 경우를 살펴보자. 중앙 감시탑을 기점으로 수인들이 갇힌 감방들이 감시탑을 360도 둘러 원형으로 배치된다. 중앙 감시탑의 꼭대기에는 간수가 있어 모든 죄수들의 일거수일투족을 한 눈에 조감할 수 있다. 반대로 감방에 있는 죄수는 중앙 감시탑의 간수를 제대로 볼 수 없다. 죄수는 간수가 자신을 감시하는지 알 수 없지만, 한시도 간수의 눈길을 의식하지 않을 수 없다. 이 모델은 심지어 중앙 감시탑에 간수가 실제로 존재하지 않더라도 제대로 작동한다. 이 고전적인 모델에 따르면 감시권력은 고도로 중앙 집중화된 전체주의적 권력이며, ‘가시성의 위계적 배치’에 근거해 신민들의 생각과 행동을 통제한다. 보는 사람은 지배하고, 보이는 대상은 지배당한다. 감시권력의 목표는 권력의 시선을 내면화한 ‘유순한 신체’를 만들어내는 것이다. 판옵티콘은 이러한 권력 형태를 구현하는 가장 효율적이고 비용절감적인 장치로 도입된다.

그러나 이러한 권력모델은 정보기술의 발달과 기업 자본주의의 지배, 소비문화의 확산 등 21세기를 지배하는 새로운 사회적 코드들의 등장으로 인해 수정될 필요가 있다. 오늘날 국가는 탈중심화하고 있으며, 권력은 점차 분산되고 있다. 물론 이것은 국가의 권한이 축소되고 국민들을 덜 억압하게 되었다는 것이 아니라, 권력의 출처를 확인하기가 덜 명확해지고 권력의 영향이 이전과 다른 형태로 경험되고 있다는 것을 의미한다. 오늘날 데이터화된 개인정보들은 국가기관에 의해서만 생산되고 수

집되는 것이 아니다. 보험회사, 주유소, 학교, 병원 등 다양한 영역에서 수집된 개인정보가 실시간으로 조합되고 검색되며 유통된다. 특히 주목할 부분은 이들 새로운 감시시스템들이 ‘국가’를 넘어 ‘시장’의 영역에 널리 도입되고 있다는 점일 것이다. 오늘날 기업들은 국가기관 못지않게 방대한 개인정보를 수집·관리하고 있으며, 그것을 위협평가나 마케팅에 적극 활용하고 있다. 이때 감시는 국가기관의 음험한 시선이 아니라 ‘차별화된 맞춤형 서비스’로, 즉 순수한 사회경제적 혜택으로 다가온다.

이것은 오늘날 감시 문제에 대한 대중적 저항이 약한 이유를 설명해준다. 새로운 원형감옥은 개인에게 벌을 주는 것이 아니라 보상을 준다. 우리는 프라이버시의 중요성에 대해선 공감하지만, 경품 이벤트에 참가하기 위해 언제든지 개인정보를 내어줄 준비가 되어 있다. 데이터베이스에 등록되는 것은 오히려 나의 신용이 양호하다는 증거가 된다. 예컨대 생체여권을 제출하면 당신은 언제든지 비자 없이 미합중국을 오갈 수 있으며, 불쾌한 검문검색 과정을 건너뛸 수 있게 된다. 반대로, 오늘날 데이터베이스에 등록되지 않았다는 것은 당신이 잠재적 테러용의자거나 주민등록을 말소시킨 신용불량자일 수 있다는 의혹의 근거가 된다. 다시 말해, 오늘날의 감시시스템들은 억압하는 ‘빅 브라더’라기보다 유혹하는 ‘리틀 시스터즈’에 가깝다.

데이터베이스

오늘날 감시시스템의 핵심적인 특징은 디지털혁명으로 인해 디지털화 된 정보의 전지구적인 유통이 가능해졌다는 점이다. 먼저 개개인들에 관한 각종 정보를 수집하는 것이 근대국가의 형성에 있어 매우 중요한 과제였다는 사실을 환기할 필요가 있다. 통계학(statistics)의 어원이 그 자체 국가(state)에 관한 문제의식을 담고 있다는 사실은 많은 시사점을 던진다. 근대국가는 효율적이고 생산적인 통치를 위해 개개인의 출생률과 사망률, 재산과 소유물, 고용상태와 소득, 지출, 법률 위반 사항 등에 관한 광범위한 자료를 필요로 했고, 그러한 정보의 축적은 통계학과 인구학 등 새로운 지식체계의 발전을 필요로 했다. 개개인의 내적인 도덕적 자질이나 사상 등을 파악할 순 없지만, 통계적 지식은 ‘범주’, ‘계층’, ‘계급’ 등 인구를 특징하는 다양한 방식을 통해 단순한 개인들의 합을 넘어서는 사회적 구조에 관한 지식을 산출하고, 그러한 지식에 근거해 국가가 개개인의 삶에 개입할 수 있게 해준다. 그리하여 호적 제도, 주민등록제도, 의료보험제도 등 국민 개개인에 관한 정보를 수집하고 관리하는 것은 중앙 집중화된 관료체제를 근간으로 하는 근대국가의 핵심적인 기제가 된다.

디지털 혁명은 개개인의 정보를 수집하고 처리하는 데 있어 획기적인 전환점이 되었다. 방대한 수 기문서들로 이루어진 기록물 철과 파일들로 이루어진 데이터베이스를 비교해 보라. 이제 시디롬 한 장 또는 USB 하나에 전 국민의 개인정보를 담아 보관할 수 있다. 과거 기록물 철이 데이터에 대한 위계적 통제 구조에 따라 고도로 중앙 집중화 되어 관리되었다면, 데이터베이스는 수평적으로 퍼지고

계적 통제 구조에 따라 고도로 중앙 집중화 되어 관리되었다면, 데이터베이스는 수평적으로 퍼지고 분산되는 경향을 띤다. 게다가 그것은 더 이상 국가기관에 집중되는 것이 아니라, 그 자체 상품이 되어 ‘시장’에 널리 유통된다. 게다가 데이터화 된 정보들은 자료의 검색, 비교, 연관성 분석과 관련해 무한한 가능성을 제공한다. 오늘날 복잡하고 무정형적인 광대한 데이터의 바다에서 유의미한 정보를 추출해내는 ‘데이터마이닝’ 기법은 국가안보 및 기업 마케팅 영역에서 핵심적인 것이 되었다.

맞춤형 마케팅

데이터베이스가 실제로 활용되는 방식을 살펴보자. 아마존 사이트에 접속하면 매번 당신을 위한 추천 서적의 리스트를 보여주는데, 그 중 일부는 당신이 이미 읽었거나 단순히 읽은 정도가 아니라 상당히 좋아했던 책일 가능성이 크다. 싸이월드에서 제공하는 음원 추천 서비스도 이와 유사하다. 원하는 정보를 찾고자 구글에서 검색을 하면 화면 한 쪽에 그와 관련된 배너광고가 뜬다. 이전에 다른 검색업체들은 가장 광고비를 많이 지불한 사이트의 광고와 관련정보를 가장 상위에 보여주었다. 구글의 새로운 맞춤형 광고서비스는 온라인 광고시장을 재편하게 된다.

이것은 변화한 시장 환경에서 기업이 개인정보를 활용하는 방식의 변화를 반영한다. 표준적인 상품의 대량생산에 기반한 포드주의적 축적양식에서는 상품의 개별적 특수성을 강조하는 마케팅 전략이나 소비자 시장에 대한 세분화된 정보가 필요치 않았다. 그러나 다품종-대량생산 체제에 기반하는 후기자본주의적 국면에서는 새로운 전략 마케팅의 관건은 정보이다. 소비자들은 대량의 미분화된 시장으로서가 아니라 매우 특별한 구매 패턴과 구매력을 갖는 하위집단으로 간주된다. 마치 개개인의 다양한 문화적 차이와 개성을 고려하는 듯한 이 과정은 실제로는 매우 차별적인 방식으로 행해진다. 오늘날 백화점의 경영진은 상위 10%의 부자 고객이 전체 백화점 매출의 70~80%를 소화한다는 것을 알고 있다. 그리하여 이들만을 위한 차별화된 상품과 서비스, 각종 이벤트를 제공한다.

판옵티콘의 주요한 목적은 수감자들의 행위에 규율을 주입시키고 동일한 패턴을 부과하는 것이다. 데이터베이스와 그것의 잠재적 사용에는 그러한 목표가 존재하지 않는다. 데이터베이스 배후에서 중요하게 움직이는 사람과 사용자들은 판매 회사들이며, 그들이 추구하는 것은 기록에서 사람들의 ‘신용도’를 확인하고 그들의 행동패턴을 예측하는 것이다. 기업은 고객이 왜 그 상품을 샀는지 알고 싶어하지 않는다. 다만 구매행위 기록을 분석하여 기업의 매출을 극대화하는 데에만 신경 쓸 뿐이다. 알라딘에 들어가면 이 책을 구입한 사람들이 함께 산 다른 책들의 리스트가 나온다. 알라딘 입장에서 중요한 것은 그 사람들이 그 책을 좋아했는지 싫어했는지가 아니다. 다만 함께 구매했다는 사실만이 중요하며, 그 사실만을 던지시 제시한다.

위험평가와 신자유주의

소비자 대상 확인이 체제에 포함할 대상을 선별해내는 작업이라면, 위험평가는 체제에서 배제할 대상을 선별해내는 작업이다. 9.11사태를 계기로 우리 지구시민들을 위협하는 테러리스트들의 준동이 그 어느 때보다 극심해졌다고 널리 간주되는 정치적 환경에서, 사회 내부의 잠재적 위험요소를 미리 식별해 제거하는 것은 국가의 지상과제가 되었다. 그리고 모든 개인은 시민인 동시에 잠재적 테러리스트(혹은 최근의 유행을 따라 사이코패스)로 간주된다. 9.11 테러의 주범들이 이미 미국 사회에서 정상적인 생활을 영위하며 테러를 준비하고 있었던 점을 기억하라.

그렇다면 어떻게 내부의 적을 식별할 것인가? 역시 행동의 패턴을 분석해야 한다. 왕복 비행기 티켓이 아닌 편도 티켓만을 끊는 자, 대금을 신용카드가 아닌 현금으로 지불하는 자, 티켓을 출발지가 아닌 다른 지역에서 구매하는 자, 중동 지역에 호의적인 책을 구매하거나 읽는 자, 또는 이러한 특성을 모두 지닌 자다. 그렇다면 사이코패스는 누구인가? 수도권 외곽지역에 홀로 거주하는 중년 남성, 뚜렷한 직업 없이 도시를 배회하는 자, 컴퓨터에 미성년자가 나오는 포르노동영상을 보관하고 있는 자, 또는 이러한 특성을 모두 지닌 자다. 이방인은 더 이상 외국인이 아니라 이처럼 미묘한 일탈행동을 하는 자들이다. 이러한 패턴들을 실시간으로 분석하고 조합하기 위해 개인의 유전자 정보, 쇼핑 내역, 통화 기록 등 모든 세부사항을 담은 ‘프로파일’이 구축된다. 프로파일링 기술은 과거를 통해 미래를 예측하는 기술이다. 따라서 모든 개인이 무차별적으로 동일하게 감시받고, 식별되고, 분류되는 것은 아니다. 소수인종, 노숙인, 빈민가 거주민, 위험 국가에서 온 여행객 등 과거가 의심스러운 이들이 주요 타깃이 된다.

판옵티콘적 통제는 기본적으로 교정 시설로 간주된다. 판옵티콘적 통제의 목적은 규율의 내면화를 통해 사회적 일탈자들에게 ‘정상적인 도덕성’을 주입하고, 자신의 신체를 효율적인 노동기구로 변형시키거나 노동에 대한 의지가 없는 이들에게 노동의 규율을 부과하는 장치였다. 그러나 새로운 감시권력은 더 이상 ‘교정’이나 ‘교화’를 추구하지 않으며, 잠재적 위험요소를 특정 공간으로부터 사전에 배제하거나 사회로부터 추방하는 전략을 취한다. 새로운 빅브라더는 이민국 관리들에게 입국 불허자 명단을 제공하고, 은행가들에게 신용 없는 사람들의 명단을 제공한다. 경비원들에게 아파트 단지에 들어서는 안 될 사람들이 누구인지 지시하고, 하릴없이 어슬렁거리는 불량아들을 쇼핑몰에서 쫓아내도록 지시한다.

‘사회적 문제에 대한 개인적 해결’을 핵심기조로 삼는 지구화된 신자유주의 체제에서 이 모든 것은 국가나 공적기관이 아닌 민간주도로 행해진다. 시민들이 스스로 자신의 집과 마을에 CCTV를 설치하고, 자신의 지문과 유전자 정보를 경찰에 제공하고, 위험한 행동을 보이는 이웃이 나타나면 경찰

에 신고해야 한다. 복지국가 시스템이 개인적 불행을 사회적으로 감당하려는 체제였다면, 신자유주의 국가는 집단적으로 해결해야 할 사회적 의제들을 개인의 선택과 책임으로 돌린다. 따라서 보안의 상품화와 민간감시 권력의 증대는 신자유주의 체제의 사회적 확산과 깊이 관련되어 있다.□

안전에 대한 욕구와 감시하는 권력의 등장

엄기호 (우리신학연구소 연구위원)

감시를 통한 통제는 사실 신자유주의에 고유한 현상이 아니다. 푸코가 <감시와 처벌>에서 지적한 바와 같이 추방을 대신하는 감시하는 권력의 등장은 근대초기에서부터 통제방식으로 등장하였다. 푸코는 박탈과 추방에 대한 공포를 통한 통치가 어떤 이유에서 근대 초기까지 유지되었는지를 잘 보여 준다. ‘죽이게 하고 살게 내버려두는’ 권력으로서의 중세 권력은 자신이 누구를 얼마나 세밀하게 죽일 수 있는지를 통하여 신민들을 복종시켰다. 사형수들의 육체는 세심하게 다루어졌다. 그들의 신체는 금방 죽어 없어져야 하는 것이 아니라 고통의 원칙과 경제성에 입각하여 대중들에게 전시되었다. 이를 통해 신민들은 권력이 작동하고 있음을 눈으로 볼 수가 있었다. 죽을 지도 모른다는 공포가 통치에 대한 복종을 만들어내었다.

그러나 신민들의 눈앞에서 가시적으로 작동하는 공포는 근대의 출발과 함께 사라졌다. 그에 따르면 근대의 권력은 ‘살리려고 노력하고 죽게 내버려두는 권력’이다. 신체형은 사라졌으며 감금의 시대가 도래하였다. 추방과 박탈의 목적도 죽이려는 것이 아니라 살리는 것을 전환하였다. 신분제와 토지로부터 ‘자유’를 얻은 인간에게 가장 큰 형벌은 그 ‘자유’의 박탈, 즉 감금이다. 그러나 이때의 박탈은 과거의 박탈과는 그 성격을 달리한다. 감금의 목적은 훈육이다. 훈육을 통하여 ‘자유’롭게 떠돌아다니는 ‘탈영토화’된 쓸모없는 존재들을 어딘가로 ‘영토화’할 수 있는 존재로 만들어낸다. 아니 더 정확하게 말하면 쓸모 있는 존재로 만들기 위한 여러 가지의 실험 속에서 얻게 되는 인간을 탈/영토화하는 지식이 감금의 목적이다. 따라서 이들에게 신체는 처벌의 대상이 아니라 조사와 연구, 즉 감시의 대상이 된다.

그 대표적인 예가 바로 벤담에 의해 고안된 것을 푸코가 재해석한 ‘판옵티콘’이다. 판옵티콘은 잘 알고 있는 바와 같이 원형의 형태로 감시당하는 사람들은 누가 나를 감시하는지를 알 수가 없다. 다만 내가 감시당하고 있다는 것만을 알고 있을 뿐이다. 따라서 감시당하는 사람은 규율에 자발적으로 복종하게 된다. 규율이 내면화되는 것이다. 이를 통해서 벤담은 ‘최소한의 비용, 최소한의 감시, 최대한의 효과’를 실현할 수 있다고 생각했다. 푸코는 이런 판옵티콘의 사례에서 착안하여 ‘만인이 한 사람의 권력자를 우리러보는 전근대적 권력’에서 ‘한 사람이 만인을 감시할 수 있는 근대적 권력’으로의 이행을 주장한다. 이것이 푸코가 주장하는 규율 사회이다.

네그리와 들뢰즈는 여기서 한 걸음 더 나아가서 판옵티콘의 시선이 원형감옥에서처럼 한 곳으로 수렴되는 것이 아니라 전사회에 편재되어 있는 사회로서의 통제사회를 제시한다. 이 사회는 자유의 박탈이라는 감금을 통해서 움직이는 사회가 아니다. 이 사회는 사회 전체를 감옥으로, 학교로, 병원으로 개방한다. 감금하여 조사하고 훈련하던 그 판옵티콘의 시선이 어디에나 도처에 있는 것이 된다. 모두가 평생교육이라는 이름으로 24시간 학교체제, 재택근무나 노동의 유연화라는 이름으로 24시간 노동체제에서 살아가고 있는 지금의 현실이 단적인 예이다. 이 통제 사회에서 인간의 자유는 자기관리의 문제로 전환된다.

이런 규율사회와 통제사회라는 개념만으로도 지금 우리가 경험하고 있는 현상을 잘 설명할 수 있을 것 같다. 그런데 왜 굳이 여기에 신자유주의를 통한 감시에 대한 분석이 필요할까? 그것은 첫 번째로 ‘안전에 대한 불안’이라는 신자유주의 체제가 새롭게 도입한 통치 전략 때문이다. 감시하는 권력은 권력의 자기 필요와 자가발전에 의해서 자동적으로 만들어진 것이 아니다. 오히려 감시하는 권력은 감시당하는 자들의 요청에 의해서 소환되었다. 안전에 대한 욕구 때문이다. 따라서 가장 성공적으로 작동하는 권력은 감시당하는 자들로 하여금 언제나 삶이 불안하다는 것을 느끼게 만들고, 스스로 권력이 안전을 제공하도록 요청하게 만드는 것이 훨씬 더 공을 들인다. 이것이 더 효율적이기 때문이다.

두 번째로는 이 자기관리에 성공하지 못한 자들에게 남는 것은 영원한 탈락이라는 점이다. 탈락에 대한 공포. 이것이 현대사회에서 통치가 성공할 수 있는 가장 큰 보루이다. 이 사회에 인간은 언제나 넘쳐나기 때문에 노동력을 재생산하는 것이 통치의 핵심이 아니라 누구를 노동의 세계에서 제외할 것인가를 결정하는 것이 가장 중요한 일이 된다. 영구적인 탈락과 추방에 대한 공포에 따라 인간들은 자발적으로 사회의 명령에 복종한다. 패자부활전도 없기 때문이다. 따라서 통치는 밖에서부터 강압적으로 부과될 필요가 없다. 통치는 인간의 내면성으로부터 작동하게 된다. 이 글에서는 어떻게 신자유주의가 안전에 대한 공포와 감시하는 권력의 개입을 요청하였는지를 지그문트 바우만과 스텐트 홀의 이야기를 중심으로 살펴보고자 한다.

안전에 대한 공포와 초칭되는 감시사회

먼저 안전에 대한 공포를 살펴보자. 우리의 자유가 우리를 파괴할지도 모른다는 공포는 권력이 제대로 작동할 것을 자발적으로 요청한다. 나의 안전이 위협받는다라는 공포, 사회가 붕괴할 지도 모른다는 공포는 인간으로 하여금 권력이 제대로 작동할 것을 요청한다. 테러에 대한 공포에 의해 테러방지법과 같은 자유의 박탈을 인간은 스스로 감수한다. 그러나 테러방지법에 의해 억압되는 것은 테러리스트가 아니라 자국의 국민이다.

우리가 전혀 안전하지 않다는 공포에 의해 시장근본주의에 의해 해고당한 것처럼 보이던 국가가 무척이나 바빠졌다. 이 시점에서 국가는 질책받는 것을 두려워하지 않는다. 오히려 국민들이 자신의 게으름에 대해 더 많은 질책을 해주기를 요구한다. 현재 프랑스의 대통령인 사르코지가 정치인으로서 급성장을 할 수 있었던 것은 그가 내무장관을 하던 시절에 발생하였던 도시 근교에 거주하는 이주청년들의 폭동이였다. 이 폭동은 프랑스인들에게 자신들의 공화국이 위협에 처해 있다는 엄청난 공포를 불러왔다. 거리는 불타고 있었으며 경찰은 무능력하게 시위대에게 얻어터지고 있었다. 프랑스의 가치는 무너졌으며 곧 이 사회는 이주청년들에게 접수될 것만 같은 위기감이 미디어를 통해 급속도로 퍼져나갔다.

질책을 받으면 받을수록 오히려 그것이 약이 되어 국가는 치안 국가로 다시 거듭날 수 있다. 사르코지는 무관용의 원칙을 천명하였다. 그 전까지 비효율적이라고 비난받았던 관료제는 기적적으로 재기에 성공하였다. 경찰력과 진압장비, 범죄와의 전쟁, 마약과의 전쟁, 그리고 그것을 홍보하기 위한 수많은 미디어 정책들과 범죄에 대한 단호한 처벌을 위한 수많은 장치들에 국가는 더 많은 예산을 필요로 하고 국민들은 기꺼이 그 부담을 감수한다. 스투어트 홀은 대처리즘이 등장하게 된 배경중의 하나로 사회질서의 붕괴 대한 공포로 인해 대중들이 '밑에서부터 규율을 요구한 것'이 '위로부터의 강제적 회복에 대한 요구'로 이어진 것에서 찾는다. 그는 이것은 권위주의적 포퓰리즘이라고 부른다. 사회의 붕괴에 대한 공포가 규율을 스스로 불러들인 것이다. 공포가 권력을 요청하고 통치가 작동하는 곳은 치안이며 치안은 도덕의 문제가 된다.

이 과정을 가장 잘 보여주고 있는 것이 스투어트 홀의 영국 사례에 대한 분석이다. 홀이 보기에 위기의 국면에서 발생한 일은 대의제 의회 민주주의가 쇠퇴하고 그것이 국익정부로 대체되는 것이었다. 파업은 국익에 반하는 것으로 도덕적으로 지탄을 받게 되었으며, 대의민주주의는 노동귀족들을 중심으로 한 기득권 세력의 야합으로, 좌파는 이도저도 제대로 선택을 하지 못한채 우왕좌왕하는 세력으로 비판받았고, 이에 따라 국익을 중시하는 새로운 질서가 출현되어야한다는 목소리가 높아졌다.

이 과정을 좀 더 자세히 살펴보자. 상층계급들은 이전의 방식을 유지할 수 없고 하층계급들은 이전의 방식을 원하지 않는 ‘시저리즘적인 계기’가 발생하였다. 이 과정에서 옛날 방식대로 일이 진전될 수 없다는 것을 깨달은 것은 급진적 우파였으며 이들은 ‘민주적 포퓰리즘’이라는 카드로 승부수를 던졌다. 이에 반해 좌파들의 대응은 무능하였으며 심지어 우파가 집권할 수 있는 길을 미리 닦아주는 역할까지 수행하였다. 역설적이게도 위기의 국면에서 집권한 노동당 정부가 전략적으로 응용한 적대는 ‘국민’ 대 ‘계급’, ‘소비자’ 대 ‘생산자’, 노동자의 ‘분파이익’ 대 ‘국익’이라는 고전적인 대립이었다. 이 과정에서 사회민주주의는 자본의 대표와 노동의 대표, 그리고 정부의 대표 사이의 ‘동반 관계’를 자본의 논리와 한계 안에서 확립하려는 시도를 고수하였다. 문제는 이 정책이 형식적으로는 대의제적인 형태를 띠지만 실질적으로는 대의적 측면이 아주 약했다는 점이다. 단적으로 말해서 노동조합으로 조직화되어 있는 노동자들의 이해관계는 노조와 노조 지도자들을 통하여 대변될 수 있지만 노조의 바깥에 존재하는 사람들의 이해관계는 이런 협조주의에서 설 땅이 없었던 것이다. 좌파들은 노동자들을 광범위하게 정치의 영역으로 이끌어내기에는 무능하였고, 노동자들의 이해관계보다 자본가들의 이해관계를 우선하기에는 지나치게 노동조합의 눈치를 보았다.

이 과정에서 우파는 조직되지 않은 대중들의 불만을 잘 이용하여 사회민주주의가 자리잡고 있는 조합주의를 반국가주의, 반집단주의 등의 테제를 통하여 전파하였다. 우파들은 도덕적 타락과 사회적 붕괴를 범죄의 증가와 연결시키며 법치주의에 대한 동의를 확산시켰다. 시위나 파업, 그리고 범죄의 증가에서 도덕 질서가 위기에 처하고 그에 따라 사회와 국가 자체가 위기에 빠졌다는 시나리오가 광범위하게 대중들에게 먹혔다. 바우만이 보기에 이 법치를 통해 국가가 약속하고 대중이 원하는 것은 개인의 안전이다. 그가 보기에 개인의 안전 문제란 ‘범죄 행위, 하층민의 반사회적 행동, 그리고 국제 테러리즘으로부터 야기되는 생명, 재산, 거주지에 대한 위협과 두려움’을 가리킨다. 원래 국가는 제약 없이 행사되는 시장의 힘에 의해 초래된 손실과 피해를 제한하고, 약자들을 지나치게 고통스러운 재난으로부터 보호하고, 불확실한 처지의 사람들을 자유 경쟁이 필연적으로 수반하는 위험으로부터 보호하겠다는 약속함으로 국가는 정당성을 획득할 수 있었다. 그러나 신자유주의로 전환되는 과정에서 국가는 시장으로부터 국민을 보호하는 것이 아니라 시장을 보호하는 것이 가장 주된 임무가 되면서 자신의 정당성의 근거를 경제적인 영역이 아니라 비경제적인 영역에서 다시 찾아야 했고 이것이 범죄에 대한 불안감속에서 무능한 좌파를 대신하여 강력한 법 질서 회복을 주장하는 우파를 다시 통치의 영역으로 강하게 불러들인 것이다. 이에 따라 대중들 밑으로부터 규율과 위로부터의 강제력을 요구하게 되었다.

이를 통해 포퓰리즘식 ‘법과 질서’ 운동이 형성되었다. 이미 위로부터의 강제력은 노사협조주의가 제대로 작동하지 않게 되자 좌파정부에 의해서 일상적으로 사용되고 있던 통치의 방식이었다. 정치 집단과 개인에 대한 경찰의 권한과 감시가 확대되었고, 사회적 갈등의 영역이 자율적으로 조율되는

것이 아니라 경찰과 범죄 기구가 동원되어 해결되었고 경제와 산업 분야의 계급투쟁을 저지하는데 사법부의 강제력의 역할이 증가하였고 시위와 파업을 법적으로 제한한 노사관계법 같은 새로운 사법적 수단의 동원이 찾아지고 있는 상황이었다. 역설적이게도 급진적 우파들의 권위주의적인 통치 수단의 대부분은 이미 좌파가 닦아놓은 셈이다. 그 결과 우파들은 한편에는 사회적 불안을 이용하여 집권의 도덕적 정당성을 다른 한편에서는 강력한 통제 수단을 획득할 수 있었다. 이를 정당화한 우파의 담론이 바로 ‘법과 질서 중심의 사회’, 즉 법치주의인 것이다.

이런 점에서 신자유주의의 법치는 도덕적 성격을 강하게 띠고 있다. 신자유주의 법치 이념의 확산 자체가 애초에 대중들의 도덕적 공황에서부터 시작된 것이며, 그 안에서 강화된 것이기 때문이다. 대중들에게 노사협조주의와 복지국가는 별지도 못한 부를 함부로 써버리고, 일반사람들의 자립을 해치며 건강한 시민들의 생활의지를 꺾어버리는 도덕적으로 부패한 체제로 인식되었다. 이 체제에 기생하며 사회를 좀먹고 있는 사람들이 바로 이주노동자와 같은 타자들이다. 여기에 사회에 대한 위협의 세력의 숫자가 늘어간다. 동성애자와 여성운동은 가족이라는 전통적 가치에 대한 위협으로, 마약과 포르노의 확산은 건강한 정신과 노동윤리에 대한 위협으로 여겨진다. 그러나 이 모든 위협세력들은 결국 하나의 얼굴을 하고 있으며 같은 가족에 속해있다는 시나리오가 동의를 얻게 된다. 즉 악마의 발견, 민중적 악당의 설정, 도덕 캠페인의 전개, 고발과 통제로 이어지는 도덕적 공황의 사이클이 바로 우파의 헤게모니가 확립되는 과정인 것이다. 이 도덕적 공황이 정치적 해결이 아니라 사법적 해결로 이어지는 이유는 바로 이 타자들이 한결같은 목적이 내부로부터 국가를 전복하는 것이기 때문에 권위와 규율을 일반적으로 행사하여 국가가 ‘문제를 바로잡도록’ 아주 폭넓은 권력을 이양해야만 효과를 거둘 수 있다는 주장이 설득력 있게 받아들여졌기 때문이다.

이상에서 살펴본 것처럼 신자유주의는 법질서 바깥의 것에 대해 정치적 해결을 시도하는 것이 아니라 엄격하게 사법적 규율과 통제를 통하여 통치하려는 시도이다. 이에 따라 법질서 바깥의 것이 정치적 과정을 통해 법질서 안으로 들어오는 것은 허용되지 않는다. 이것은 랑시에르의 개념에 따르면 법질서에 의해서 썬되지 않던 사람들이 썬해달라고 요구하는 것에서 출발하는 본래적 의미의 정치의 원천적 봉쇄이다. 또한 이미 법 질서 내부에 포함되어 있는 세력들이라고 하더라도 정치적 타협에 의해 해결을 시도하기 보다는 사법적 판단에 의한 일방적 해결을 선호한다는 의미에서 사회의 불화를 조정한다는 마키아벨리적인 의미에서의 정치 또한 가능하지 않게 한다. 따라서 신자유주의의 법치 아래서 허용되는 것은 정치가 아니라 단지 치안일 뿐이다. 감시사회는 이렇게 정치를 치안으로 대체하는 과정에서 추방할 자를 선택하는 통치의 방식으로 탄생한 것이다. □

감시사회와 프라이버시권: 법과 인권의 관점에서

홍성수 (숙명여대 법학부 조교수)

I. 몇 가지 문제제기

- 여는 이야기: 벤담의 파놉티콘, 채플린의 [모던 타임즈](1936) 조지 오웰의 [1984년](1949), 영화 [이글아이](2008), [에너미 오브 스테이트](1998), [기프트](2009), 스마트 시대의 명암 (위치기반 서비스, SNS 등)

- 정보화사회, 인터넷시대, 네트워크사회의 정보와 인권

- 우문(愚問) 한 가지: 인권 중 가장 중요한 권리는?

※ 우리 헌법상 프라이버시권의 위상

- privacy의 번역어는 ‘사생활’?: 프라이버시개념의 확장

- 한국에서 프라이버시 현황

i) 국가 권력의 광범위한 정보수집: 주민등록표, 연말정산서비스, NEIS, 신정아 사건, PD수첩에 대한 이메일 수사

ii) 사적 권력의 광범위한 정보수집: 채용서류, 근로자 감시, CCTV, 온라인금융거래, 온라인 서점

iii) 프라이버시 침해에 대한 국민들의 무감각: 주민등록, 지물날인, ‘TV는 사랑을 싣고’에서의 생활기록부, 대통령과 감사원장 후보의 생활기록부, 온라인 신상털기의 유희, SNS의 시대, 독거수용과 혼거수용, 피의자 얼굴 공개, 주민들의 CCTV 설치 요구, 솔직함과 프라이버시의 사이 (“우리 툭 터놓고 얘기해봅시다”, “그건 제 프라이버시입니다”)

- 프라이버시를 둘러싼 세 가지 문제

- i) 공적/사적 권력의 욕망 vs. 프라이버시권
- ii) 편리한 생활 vs. 프라이버시권
- iii) 공익적 필요 vs. 프라이버시권

II. 인권과 프라이버시권의 역사

1. 근대 이전

- 불평등과 계급지배: 인간으로서의 ‘권리’의 부재
- 노예/농노는 영주의 소유물
- 노예/농노는 자신의 공간도 시간도 없음
- 프라이버시는 지배계급(귀족)의 전유물
- cf) 귀족의 사생활을 다룬 통속소설들의 급진성?

참고) 전근대사회의 구조 원리로서의 사회적 ‘지위’: 근대사회 이전의 인간들은 신분이나 가족 등을 통해 각각 지위와 직분을 부여받고, 그에 따라 인격을 얻을 수 있었다. 인간은 어떤 집단(예컨대, 부족, 가족, 국가 등)에 완전히 포함되어 있었고, 이를 통해서만 그들의 특정한 사회적 지위를 보장받을 수 있었다. 즉, 특정한 사회적 지위는 인격의 가장 안정된 특징이었던 셈이다. (Luhmann)

2. 근대시민혁명 이후

“사람은 자유롭게 그리고 권리에서 평등하게 태어나며 또 그렇게 존속한다” (1789년 프랑스 인간과 시민의 권리선언 제1조)

“모든 사람은 평등하게 태어났으며, 조물주는 몇 가지 양도할 수 없는 권리를 부여했다. 그 권리 중에는 생명과 자유와 행복의 추구가 있다” (1776년 미국 독립선언서)

- 자유를 달라! = 프라이버시를 보장받을 권리를 달라!
- 프라이버시권의 포괄성: 표현의 자유, 사상-양심의 자유, 종교의 자유, 인신의 자유, 주거의 자유, 통신의 자유, 혼인과 가족생활의 보장 등
- 개인주의/자유주의: 국가의 간섭 없이 시민들이 최대한의 자유를 누릴 때 최상의 결과가 나올 수 있다는 생각; 타인에게 내 정보를 얼마나 공개할지를 내가 결정할 수 있을 때, 타인이 나에게 대한 정보를 얼마나 아는지를 정확하게 알 수 있을 때 나는 더 자유로울 수 있다는 생각

- ‘사적인 것’과 ‘공적인 것’의 분리

“각자가 자신에게 좋다고 생각되는 방식대로 살게 내버려 두는 것이, 각 개인을 타인에게 좋다고 생각되는 방식대로 살도록 강제하는 것보다 인류에게 더 큰 혜택을 준다.” (Mill, 자유론)

- 국가와 자유: 국가의 소극적 임무, 야경국가, 파수꾼
- 법치주의와 자유: 국가의 손과 발을 ‘법’으로 묶어 달라!
- 자유의 내용: 재산권, 영리활동, 거주/이전, 신체, 생각(사상/양심)

참고) 사회적 지위로부터의 ‘해방’과 인권의 보장: 전근대사회에서 인간은 집단으로부터 특정한 사회적 지위를 부여받았지만, 근대사회의 인간은 그 속박에서 벗어나 자유를 얻었고, 이것이 ‘인권’이라는 사회적 장치를 통해 규범화되었다 (Luhmann)

3. 현대사회에서 국가권력의 확대와 프라이버시의 위기

- 자유주의의 모순 심화: 강자/약자 양극화 심화, 형식적 자유의 역설
- 국가 개입의 필요성 대두: 국가의 일정한 개입이 있을 때 진정한 자유가 가능하고 가장 좋은 올바른 사회가 될 수 있다는 생각
 - 민주주의의 역설: 개인의 자유 보장을 위해 공공질서의 민주적 강화가 요구됨 (이진우)
 - 새로운 이념과 국가모델의 출현: 수정자유주의, 사회적 자유주의, 사회국가, 복지국가
 - 공통점: 공익을 위한 국가의 역할 증대 (국가의 유혹 + 국민의 요구)
 - 형식법의 실질화: 경제규제법, 노동법, 사회보장법, 주택임대차보호법 등
 - 프라이버시 공개의 불가피성
 - i) 페미니즘과 프라이버시: 불평등한 사적 영역의 문제를 해결하기 위한 국가(법) 개입 주장
 - 프라이버시와 자유에 대한 위협이 될 수 있음 (Cohen) 예) 성폭력소송과 프라이버시
 - ii) 사회복지국가와 프라이버시: 국가 관리를 위한 광범위한 개인정보수집 필요
 - 개인정보보호에 위협이 될 수도 있음

4. 현대사회에서 사적 권력의 확대와 프라이버시의 위기

- 기업과 소비자: “프라이버시를 포기하지 않고는 소비활동이 불가능하다”
- 근로자 감시 문제: “프라이버시를 포기하지 않고는 취업이 불가능하다”

- 일상적 감시: “프라이버시를 포기하지 않고는 집밖에 나갈 수 없다”
- 사적 권력을 가진 자(기업)에 의한 프라이버시권 침해: 통제하기에 더 어렵다는 점에서 더욱 심각한 문제로 대두

III. 프라이버시권의 의의

1. 프라이버시권 보호의 역사

- 1890년 Warren과 Brandeis의 논문(The Right To Privacy): "혼자 있게 내버려두라는 개인의 일반적 권리" ("the more general rights of the individual to be let alone") → 1891년 이후 판례에 의해 발전
- 1891년 뉴욕주 판결, 1900년대 초 주최고법원 판결들, 1965년 연방대법원 판결
- 일본, 독일: 헌법상 프라이버시권 명시규정 없음; 행복추구권, 인격의 자유발현권 및 기타 조항을 근거규정으로 보고 있음
- 한국, 터키, 이집트, 포르투갈, 스페인: 헌법상 명시규정
- 국제규범: 세계인권선언, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약, 유럽인권협약, 미주인권협약상 명시 규정
- 국가 법령: 미국 프라이버시보호법, 독일 연방정보보호법, 영국 정보보호법, 한국 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 (1994)

2. 프라이버시권의 의의

- “혼자 있을 권리” → “자기정보통제권” → “반감시권”

“이들 헌법 규정(10조와 17조)은 개인의 사생활활동이 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. 96다42789 판결)

1) 소극적 권리로서의 프라이버시권: “혼자 있을 권리”

- privacy의 라틴어 어원 privatus: 어떤 것으로부터 분리/단절
- “홀로 있을 권리” (the right to be let alone) (헌법 제17조)

i) 사생활의 비밀을 침해받지 않을 권리: 사생활의 비밀 침해의 금지

예) 주거침입금지 (감시, 도청), 사생활 공개 금지 (사적 사항, 명예, 신용), 오해될 수 있는 사생활 공개 금지, 인격적 징표의 영리적 이용금지 (성명, 초상, 경력 등) 등

ii) 사생활을 자율적으로 형성하고 전개할 권리: 사생활 자유 침해(방해/간섭)의 금지

예) 결혼, 임신, 피임, 성생활, 교육, 양육, 의식주, 취미생활 등에 있어서 자신이 원하는 방법으로 사생활을 형성하고 전개할 권리

2) 적극적 권리로서의 프라이버시권 (자기정보통제권)

- 자신에 관한 정보와 프라이버시를 스스로 통제할 권리 (정보에 관한 자기결정권, 자기정보통제권; Das Recht der informationellen Selbstbestimmung)

- 헌법상 헌법에 열거되지 아니한 권리로 해석됨 (헌재 2005.5.26 2004헌마190, 99헌마513[병합])

- 정보에 관한 자기결정권의 보호: 자기 정보를 누가 어떤 목적으로 보유하고, 누구에게 제공했고, 그 정보가 정확한 것인지를 통제하는 것, 정보의 자의적 수집 금지, 자기정보열람청구권 (누가, 무엇을, 언제, 어디서, 어떻게, 왜 수집했고, 제공했는지), 자기정정청구권(정보에 오류가 있는 경우), 적절한 제도적 장치 마련(법률, 기구 등)

- 현행 법령: 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 (1994, 폐지), 개인정보보호법 (2011), 공공기관의 정보공개에 관한 법률 (1996), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 (1986), 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 (1995), 통신비밀보호법 (1993)

OECD 개인정보보호 8원칙 (1980): 수집제한의 원칙, 정확성의 원칙, 수집목적의 명확성 원칙, 이용제한의 원칙, 안전보호의 원칙, 공개성의 원칙, 개인 참여의 원칙, 책임원칙

3) 포괄적, 기본적 권리로서의 프라이버시권

- 프라이버시권의 포괄성: 표현의 자유, 사상-양심의 자유, 종교의 자유, 인신의 자유, 주거의 자유, 통신의 자유, 혼인과 가족생활의 보장 등

- 인격의 자유로운 발현과 인간 존엄성 보호를 위한 가장 기본적인 전제

- 개인의 자유로운 공간의 확보: 자기실현과 자기완성을 위한 필수 조건

참고) 행복추구권의 포괄성: 헌법 상 모든 기본권과 기타 헌법에 열거되지 아니한 모든 자유와 권리까지 포함하는 포괄적 기본권의 성격을 가짐 (헌법재판소 결정); 일반적 인격권, 일반적 행동의 자유

3. 주요 규범

세계인권선언 (1948) 제12조: 어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 그러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다.

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (1966) 제17조 1. 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다. 2. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

유럽인권협약 (1950) 제8조: 1. 모든 사람은 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다. 2. 법률에 합치되고, 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리, 질서유지와 범죄의 방지, 보건 및 도덕의 보호, 또는 다른 사람의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 경우 이외에는, 이 권리의 행사에 대하여는 어떠한 공공당국의 개입도 있어서는 안된다.

미주인권협약 (1969) 제11조 1. 모든 사람은 자신의 명예를 존중받고 자신의 존엄성을 인정받을 권리를 가진다. 2. 어느 누구도 자신의 사생활, 가족, 가정 또는 서신에 대하여 자의적이거나 남용적인 간섭을 받지 아니하며, 자신의 명예나 신용에 대한 불법적인 공격을 받지 아니한다. 3. 모든 사람은 그러한 간섭 또는 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다.

대한민국 헌법 제17조: “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다” (제5공화국 헌법)

IV. 프라이버시의 제한과 한계

1. 기본권 제한의 일반적 요건

헌법 제37조 제2항: 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

1) 목적: 국가안전보장, 질서유지, 공공복리

- 2) 비례성원칙 또는 과잉금지원칙: “필요한 경우에 한하여”
 - 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성
- 3) 형식: 법률
- 5) 기타: 본질내용 침해의 금지
- ※ 실제적 조화의 원칙

참고) 유럽인권협약 (1950) 제8조 제2항: 법률에 합치되고, 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리, 질서유지와 범죄의 방지, 보건 및 도덕의 보호, 또는 다른 사람의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 필요한 경우 이외에는, 이 권리(*사생활권)의 행사에 대하여는 어떠한 공공당국의 개입도 있어서는 안된다.

2. 프라이버시를 침해하는 세 가지 유혹

1) 공적/사적 권력의 욕망

- 정보를 더 많이 더 자세히 알면 알수록, 더 쉽게 통제할 수 있다!
- “미래에는 정보를 가진 자가 권력을 갖는다.” (앨빈 토플러)

예) 권위주의정부 시절의 사생활 통제 (두발, 치마길이, 복장, 불심검문, 야간통금, 금지곡 등), 경찰의 범죄정보관리시스템(CIMS), 주민등록제, 전화번호/아이디 감청, 보험회사의 의료정보 수집, 기업의 노동자 감시, 채용 시 개인정보 요구, 인터넷사이트의 회원정보 수집

2) 편리한 생활에 대한 유혹

- 정보를 많이 줄수록 그만큼 우리의 생활은 편리해진다!

예) 주민등록제, 연말정산시스템, 복지제도 (건강보험, 국민연금, 기초생활보장제, 실업자 수당), 신용정보 공유, 저축(연금저축, 청약저축) 가입 여부 공유

3) 공익적 필요의 유혹

- 공익을 위해 프라이버시 침해는 불가피하다!
- 공익의 유형: 보도적 가치 (공인의 사적 정보), 범죄예방(예: 방법CCTV 설치, 성폭력범 신상공개, 전자발찌 등), 범죄자 체포 (구속, 압수, 수색 등), 여성 인권 보호 (성희롱, 가정폭력), 국민 보건 (의료기관 간 의료정보 공유, 마약금지, 음주제한), 알 권리 (피의자 얼굴 공개), 여성인권 보호와 정교분리 (프랑스의 부르카 착용 금지법), 공중도덕/사회윤리, 건전한 성풍속/성도덕 (음란물죄), 공공질서 (경범죄처벌법: 물품강매, 단체가입강청, 음주소란, 불안감 조성, 과다노출, 미신요법, 암표매매,

뱀 진열 등), 공공행정 (주민등록제), 기타 공익적 필요 (사이버 종교, 종교비리, 인사채용), 거래 안전 (부동산 등기, 전문직 자격증)

- 기타: 공적 인물 (연예인, 운동선수, 정치인, 관료)의 사생활

→ 프라이버시 침해에 대한 ‘악한 의도’ vs. ‘선한 의도’

→ 프라이버시 침해는 어느 정도 불가피하지만, 문제는 그 한계를 어떻게 설정하는가에 있다.

(사생활 vs. 공생활)

V. ‘벌거벗은 사회’에서 살아가기

1. 자유롭고 평등한 ‘벌거벗은 세상?’

- “벌거벗은 사회” (The Naked Society) (Packard, 1964)

- “파놉티콘: 정보사회 정보감옥” (홍성욱, 2002)

- “동물원이 된 사회” (엄기호)

- ‘모든 것을 소유할 수 있는 시대’ vs. ‘그 어느 것도 소유할 수 없는 시대’

- 정보화사회는 더 자유로운 사회인가? 더 억압적인 사회인가?

- 모두 투명하게 공개해 놓고 산다면, 우리는 더 평등하고 자유로울까?

2. 몇 가지 전략

1) 다른 사람의 프라이버시 - 그 유혹에서 벗어나기

- 타인의 프라이버시 - 거리두기와 눈감기

- 타인의 프라이버시 침해는 결국 부메랑이 되어서 돌아옴

예) 법관 신상털기, 연예인 사적 정보, 신정아 사건을 대하는 우리의 자세, 채용 시 개인정보, 생활기록부와 NEIS, 학생정보와 학생관리

- 공적, 사적 권력이 강화된 세상은 누구를 위한 것인가?

- 감시사회를 벗어나는 아이디어

예) CCTV없는 세상, 주민등록 없는 세상을 상상하라! 스팸메일 규제 방법, 실명제 없이도 좋은 인터넷, 신상정보에 대한 편견 버리기

2) 끝까지 따져 묻기

- 프라이버시 침해의 불가피성과 효용성에 대한 입증 요구
- 프라이버시 침해의 효용에 대한 입증책임은 '침해하려는 자'에게 있음

(예: CCTV와 범죄예방, 전자발찌와 범죄예방, 전자주민카드의 효율성, NEIS의 필요성, 이메일 수사의 정당성, 온라인 사이트 가입 시 개인정보요구)

- 노동자 반감시권: 정보 수집/기록/저장에 대한 동의권과 거부권, 개인정보수집 공개 요구, 개인 정보수집절차에의 참여

3) 철저히 감시하기

- 국가에 대한 역감시: 정보 수집/기록/저장 절차에 대한 철저한 감시, 정보공개청구
- 언론과 시민사회의 감시

전자신분증

- 국가신분증명제도와 주민등록제도의 문제 -

한상희(건국대 법학전문대학원 교수)

제1절 개인정보와 국가

정보화가 사회구조에 어떠한 영향을 미치고 있는가는 보는 관점에 따라 다르며, 그것이 미래에 가져올 결과에 대하여는 더욱 다양한 논의-예컨대 신미래학자(neofuturists), 기술회의론자(teletechnology dystopians), 그리고 기술현실주의자(technorealists)-가 제시될 수 있다. 정보화는 미래학자들이 주장하듯 자유와 자기지배, 자기실현의 기회가 넘치는 찬란한 미래를 약속하고 있기도 하지만, 그와 동시에 기술회의자들이 말하듯, 기존의 권력관계가 그대로 관철되거나 강화되는 계기로 서 작용하기도 한다. 그것은, 그 동안 소수의 정치적·경제적 권력엘리트의 수중에 장악되어 있던 정보에 일반인들이 접근할 수 있는 통로를 제공하는 한편(집단지성 및 전자민주주의의 가능성), 그것은 그 정보네트워크를 따라서 기존의 권력집단들이 자신들의 권력을 강화할 수 있는 가장 효율적이고 능동적인 메카니즘을 구축할 수 있도록 하고 이를 통하여 개인의 일상생활을 항시적으로 감시·감독할 수 있는 터전을 제공한다(정보권력의 가능성). 또는 정치경제학적 수준에서 본다면, 경제적 이윤추구의 동기에 굴복하여 삶의 폭을 획일화하고 편협한 것으로 만들어 버릴 가능성 또한 가지고 있다. (시민사회의 식민화!)

국가감시(state surveillance)는 이러한 국가권력현상과 정보화의 연관관계속에서 가장 핵심적인 지위를 차지한다. 그것은 Giddens의 말처럼 근대국가의 관료제적 특성에서 연유하는 필연적 현상이

자, 동시에 나찌나 스탈린정권처럼 전체주의적 국민관리의 수단 혹은 세계대전 당시나 냉전기의 전투 혹은 경쟁을 위한 첩보전에서 더 나아가 국가내부의 위험인자(안보위험인자 혹은 질서위험인자)를 적발하고 처리하기 위한 수단으로 기능하기도 한다. 또는 오늘날 자유민주주의를 주창하는 국가에 있어서도 각종의 행정효율성 내지는 복지서비스의 실효성을 확보하기 위한 수단으로 구축되기도 한다.

하지만, 문제는 이러한 국가감시가 양면성을 가지고 있다는 점이다. 그것은 안보와 질서, 행정의 효율성이라는 점에서는 正의 기능을 수행하기도 하지만, 역으로 감시의 대상인 국민들의 입장에서보면 단순한 사생활의 침해라는 수준을 넘어서서, 권력의 일방향적 흐름에 의한, 자기지배원리의 현저한 왜곡현상이 수반되기도 한다. 제반의 국가과정에 적극적으로 참여하는 능동적 시민으로서의 국민이 아니라, 국가는 자신이 수집, 관리하는 정보에 의하여 실제의 생활과는 괴리된 프로파일을 만들고 이에 따라 그 국가작용의 내용과 형식, 절차를 결정함으로써 사회내에는 현실의 시민이 아닌 가상적 시민(virtual citizen)만이 존재하고 되고 여기서 파생되는 시민의 소외현상은 민주주의의 가장 본질적인 내용까지 침해하게 되는 극단적 상황까지도 예견할 수 있게 하는 것이다. 그리고 이 점에서 국가감시의 문제는 개인적 기본권의 문제이자 동시에 민주주의 그 자체의 문제이다.

이하에서는 이러한 국가감시의 문제를 국가신분증명제도, 특히 주민등록제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 국가가 행정업무수행이나 안보를 위하여 적극적이고 목적적으로 필요한 정보를 획득, 처리하는 첩보(Intelligence)작용과 국민의 일상생활 또는 어떠한 현상에 대하여 일반적, 불특정적으로 행하는 모니터링으로 특징지워지는 국가감시의 일환으로 이루어지는 국가신분제도를 분석해 보고자 하는 것이다.

제2절 초감시국가의 헌법학

1. 근대국가와 첩보

정보가 정치적 의미를 가지는 것은 근대국민국가가 등장하면서부터이다. 실제 Giddens(The Nation State and Violence, Cambridge: Polity, 1985)에 의하면 국민국가는 철저하게 정보의 독점 및 장악에 의하여 형성되는 권력 위에서 존재하는 국가이다. 공동체를 중심으로 구성되던 사회를 국민국가(nation state)가 대체하면서, 국가는 인적·물적 자원의 동원을 위하여 보다 정확한 자료를 구축하고 또 정리, 분류해 둘 필요를 느끼게 된다. 근대국가는 그 재정적 수요와 더불어 상시적으로 구성되는 군사력을 관리하기 위하여 국가내에 존재하는 모든 자원들에 대한 관리체제를 구축하여야 한다. 인구의 크기와 구성(특히 연령별, 성별, 오늘날에 와서는 교육정도나 직업별 등), 전담등을 중심으

로 하는 재산의 현황과 변동사항, 천연자원의 양과 분포 등 거의 모든 생활관련자료들이 국가적 관리의 대상으로 규정되며 이를 통하여 국가는 자신의 운영에 필요한 인적·물적 자원들을 확보하고 또 동원할 수 있는 것이다. 그래서 국가는 인력이나 재정 등 자원의 확보 및 집행을 위한 ‘분배적 자원’(계획이나 행정)과 법집행 및 경찰작용을 관철시키기 위한 ‘권위적 자원’(권력과 통제)의 양자를 확보하여야 하며 ‘정보사회’는 이 점에서 필연적으로 나타나기 마련이다. 국제적으로는 전쟁으로부터 국경을 유지하고 국내적으로는 질서와 안정을 이루기 위해(경찰 및 통제국가의 요청), 국가는 징집대상으로서의 인구를 확보하고 과세의 수단으로서의 재산을 파악하고 있어야 하기 때문이다. 요컨대, Giddens의 국민국가는, 정보를 항시적으로 추구하는, 감시를 필수적인 기조로 삼아 운영되는 국가-감시국가(surveillance state)일 수밖에 없는 것이다.

이러한 논의를 따르자면, 정보 내지는 정보화란 근대 이래 모든 국가사회에 있어서의 필연적이고 또 필수적인 현상일 따름이다. 요컨대, 첩보활동을 효율화하기 위한 수단으로서의 정보화의 요청이 나오게 되는 것이다. 정보화가 이루어짐에 따라, 모든 사람과 토지(및 경제), 물적 자원에 대한 집중적인 통제가 가능해질 수 있으며, 이러한 통제의 틀을 구축함으로써 전국을 통제할 수 있는 효율적이고도 강력한 중앙이 존재할 수 있게 된다.

오늘날의 정보화 내지는 정보통신기술의 발전은 이 점에서 현대국가를 강화시키는 가장 유효한 수단이 된다. 국가는 정보통신기술의 발전에 힘입어 자신이 이미 확보하고 있는 정보들을 효율적이고도 대량적으로 처리함으로써 그 권력의 극대화를 도모한다. 정보화의 권력을 통해 전국가에 걸쳐 필요한 자원을 확보할 수 있게 되는 것이다. 뿐만 아니라 전국에 걸쳐 잘 설치되어 있는 정보통신망을 통하여 국가는 자신이 원하는 정보는 언제 어디서든지 손쉽게 확보하고 그것을 기존의 정보와 결합시켜 처리·분석할 수 있는 유효한 틀을 구축할 수 있다. 한마디로, 오늘날과 같은 정보통신기술이 발전된 상황에서는, 고용량·초고속의 정보처리매체를 집중적으로 관리할 수 있는 자는, 동시에 모든 정보의 흐름을 제어하고 그로부터 감시와 통제에 필요한 유효적절한 정보를 획득할 수 있게 되는 것이다. 따라서 오늘날의 정보통신기술의 발전은 전통적인 정보개념을 더욱 심화·발전시키면서 국가의 중요한 기능수단이자 기능영역을 구축하게 된다.

2. 질서목적적 모니터링: 판옵티콘의 구축

① 일산구청 건설과에는 다음달에 고정식과 회전식의 감시카메라 2개가 설치될 예정이다. 노점상 단속과 관련해 여러 차례 집단 시위가 발생했고 일부 노점상들은 사무실에 와 흥기로 자해소동을 일으키는 바람에 공무원이 가해자로 물리기도 해 이를 막기 위한 카메라 설치가 불가피하다는 것이 구청의 주장.<동아일보, 2001.07.23>

음성을 전달해주는 감시카메라가 등장했다. 어울림네트웍스(대표 박동혁)는 제이디솔루션(대표 제영호)과 공동으로 방어용 지향성음향장비를 탑재한 감시카메라를 출시한다고 2일 밝혔다. 이 제품은 일명 음향대포라 불리는 지향성음향장비를 탑재한 PTZ(Pan-Tilt-Zoom)형 감시카메라다. 영상으로 주변을 관찰하면서도 최대 2km까지 주변의 필요 없는 소음을 발생 시키지 않고 또렷한 음성을 전달해, 인명구조가 필요한 사고 현장 등에서 활용도가 높다.<전자신문 2010.11.2>

② 통상 무인단속카메라 운영 컴퓨터는 경찰청의 수배정보 시스템에 접속돼 있어 (……) 모니터에 ☒도난차량☒☒수배차량☒ 등 문구를 인식하고 이런 문구를 인식할 경우 신호음을 내는 장치를 장착해 다른 일을 하다가도 수배 차량 출현을 곧바로 알 수 있도록 했다. 충북경찰청은 7일부터 이 시스템의 본격 운영에 들어간 결과 13일까지 21건의 수배차량 적발해 추적, J씨 등 2명의 수배자를 검거했다. <동아일보 2001.03.14>

지난해 7월 종이없는 사이버 형사사법시대를 예고하며 전국 법원과 검찰, 경찰에서 전면 시행된 ‘형사사법정보시스템’이 시행 6개월만에 사건처리건수 1만4,000여건을 돌파하며 자리를 잡아가고 있다. (……) 법무부 형사사법 공통시스템 운영지원단(단장 송길룡)에 따르면 형사사법정보시스템을 이용한 사건처리건수는 시행 첫 달인 지난 7월 354건에 불과했다. 하지만 다음달인 8월 718건을 기록해 2배 이상 급증했으며, 이후에도 9월 2,379건, 10월 3,550건, 11월 3,257건, 12월 4,031건 등으로 꾸준히 증가추세를 보여 시행 6개월만에 총 1만4,289건이 처리된 것으로 집계됐다.<법률신문, 2011.4.18.>

③ 탬파시 경찰은 최근 36대의 감시 카메라를 유흥가인 이보르시티 지역에 설치해 운용중이다. 카메라는 하루 최대 15만명을 촬영해 메인 컴퓨터로 전송하며 메인 컴퓨터는 눈썹 눈 코 입술 턱의 크기와 모양 등 얼굴 부위의 80가지 요소를 이미 입력된 3만여명의 수배자 얼굴과 비교한다. 수배자가 검색될 경우 인근 경찰차로 즉각 연락해 체포에 나서게 한다. 버지니아주 버지니아비치시도 최근 이 시스템을 도입하기 위해 15만달러(약 1억9500만원)의 예산을 시의회에 요청해 놓은 상태다.<동아일보 2001.07.19>

얼굴인식시스템은 지난 11, 12일 서울 삼성동 코엑스에서 열린 주요 20개국(G20) 서울정상회의에서도 화제가 됐다. 기존 ‘RFID(Radio Frequency Identification)’ 시스템에 얼굴인식프로그램 기술을 접목한 보안 검색 시스템이 코엑스 행사장 출입문에 설치돼 드나드는 사람들의 신원을 그 어느 정상회의 때보다 빠르고 정확하게 확인하는 최첨단 기술력을 과시한 것. (……) G20 정상회의가 열리는 동안 출입자는 코엑스 출입구 게이트 2m 앞에 설치된 얼굴인식시스템과 금속 탐지기를 통과해야 했다. (……) 자신도 모르는 사이에 얼굴인식시스템에 의해 △사람의 키에 따라 세 대의 카메라로 구성된

얼굴검출기 △인증서버에 화상자료를 전송하는 클라이언트PC △출입카드에 들어있는 RFID카드를 읽는 리더기가 작동하며 출입자의 사진, 이름, 국적, 직업 등의 신상정보가 관리자의 모니터에 실시간으로 뜨고 있었던 것이다.<동아일보 2010.11.29>

첩보가 의도적이고 목적합리적으로 체계화된 정보수집행위라면, 모니터는 포괄적이고 무차별적인 감시활동이다. 이것은 불특정 다수의 시민을 상대로 그들의 구체적인 행동이나 신원을 포착하고 일정한 기준에 해당하는 행동 또는 신원자를 식별하기 위하여 이루어진다. 고속도로상에서 과속하는 차량을 적발하거나, 시위나 집회에서 주동자 또는 수배자를 찾기 위하여 감시카메라를 설치한다든지, 또는 우범지역이나 현금자동지급기에 CCTV를 설치하여 범죄를 예방하거나 또는 범죄발생시에 신속하게 경찰이 출동할 수 있도록 하거나 사후 범죄사실에 대한 입증자료로 활용하는 경우가 그것이다.

이와 같은 모니터는 크게 세 가지의 목적에 봉사한다.

첫째가 첩보에 있어 가장 선행하는 일반적 정보수집의 단계에 해당하는 것으로, 필요에 따라 체계화·구조화된 정보를 수집하기 위하여 그 정보대상의 특성들을 관찰하고 일정한 기준에 의하여 필요한 정보요소들을 추출하는 행위가 모니터이다(정보수집으로서의 모니터).

둘째, 그것은 모니터되는 자들-감시대상을 구분하고 구획하기 위한 작업이기도 하다. 즉, 특정한 국가행위의 대상이 되는 자 또는 대상이 될 수도 있는 자를 그렇지 않는 자로부터 구분하고, 전자에 대하여는 처벌이나 배제와 같은 소극적 제재를 가하고, 경우에 따라서는 그들을 추적할 수 있는 기회를 확보하게 된다. 또는 예방적인 수준에서 국가행위의 대상이 될 수 있는 자들을 위험인자로 특정하고 이에 대하여 사전에 검속하거나 억지적 경고를 보내기도 한다(위험배제 또는 지배로서의 모니터). 하지만, 이러한 목적보다 더 중요한 것이 바로

세 번째의 훈육의 효과이다. Foucault가 말하는 판옵티콘이 의도하는 기능이 바로 이것으로, 감시자 또는 모니터를 하는 자는 전체 사회나 전체 대중에 대하여 그러한 감시 또는 모니터가 이루어지고 있음을 주지시키고 그에 의하여 일정한 공적 제재가 가해짐을 알림으로써 피지배자인 대중들이 그러한 규율 자체를 자신의 의식속에 내재화하도록 유도하는 일종의 지배의 수단으로서의 기능을 말한다(훈육으로서의 모니터).

하지만, 이 훈육으로서의 모니터는 단순히 어떠한 규칙(예컨대 쓰레기투기 금지)에 대한 이행(쓰레기봉투의 이용)이라는 일면적인 명령-복종의 관계에 머무르지 않는다. 그것은 지배의 관계를 이런

식의 국지적 수준에만 머무르게 하지 않는다. 오히려 사회적 관계들을 분할하고 계열화, 위계화함으로써 권력현상이 사회 모든 부분에 편재하도록 만든다. 그래서 사회내에서 지배하고 있는 일련의 권력관계들이 가족이나 성, 지식, 기술 전체에 확산되도록 하는, 그리고 이를 바탕으로 그 사회내에서 (지배적) 의미와 가치를 가지는 담론을 형성하며 그 담론에 진리가(眞理價)를 부여한다. 전체로서의 권력관계를 사회의식의 수준에서 정당화하고 그것을 정상적인 것으로 인식하도록 대중의 의식 자체를 바꾸어버리는 것이다.

바로 이 점에서 일산구청 건설과에 설치되어 있는 감시카메라 한 대가 행사하는 사회통제의 의미는 지대하다. 그것은 그 사무실내에 혹시라도 있을지도 모르는 폭력사범을 체포하거나, 또는 그 자의 또다른 범행을 억지하거나, 그에 의한 일반인(또는 사무관리들)의 피해를 사전에 예방하는 의미를 넘어서서, 그러한 지역 자체가 모든 폭력적 시위로부터 자유로와야 하는 ‘정의의 공간’ 혹은 ‘정당한 법치의 공간’임을 선언하는 것이기도 하며, 그 사무실에서 시위하는(또는 시위하고자 하는) 자들 대한 낙인(labeling)행위이기도 하며, 동시에 그 사무실을 왕래하는 일반인들에 대하여 폭력(적 시위)행위가 혐의를 가르치는 교육의 기회를 마련하기도 한다.

위의 사례는 이러한 모니터링의 특성들을 잘 보여준다. 사례 ①의 경우는 더 이상 설명할 필요는 없을 것이며, 사례 ②의 경우는 일단 모니터의 목적(과속방지)과 수단(감시카메라)의 수준을 넘어서서 다른 어떠한 국가행위를 위한 자료의 수집으로서의 의미를 가진다. 사례 ③의 경우에는 모니터링의 모든 가능성을 포괄하는 형태를 취한다. 그것은 범죄자의 체포라는 본래의 목적 외에도 유흥가 출입자들의 외형적 특성에 대한 정보의 수집이라는 기능과, 그 유흥가와 우범자가 연계됨으로써 형성되는 사회적 낙인(유흥가는 좋지 못한 곳: 일탈구역이라는 의식) 등이 이루어지는 종합적 성격을 가지는 것이다. - 물론 그렇다고 해서 ②의 경우 또한 이러한 훈육의 의미가 없는 것은 아니다.

불특정다수자를 향한 감시에 있어 위의 사례들은 그 순서에 따라 점차 발전된 모습을 보이고 있다. 여기서 우리가 주의하여야 할 점은 ①의 경우와는 달리 ②의 경우는 데이터베이스의 결합이라는 요소가 등장하며, ③의 경우는 데이터베이스 결합과 더불어 컴퓨터가 스스로 판단을 내린다는 점에서 차이가 있다. 오늘날에는 이에 더하여 컴퓨터가 자기성찰적(self-reflexive) 기능을 겸비하면서 자신이 저장하고 있는 데이터베이스에 스스로 정보를 추가하면서 그 판단의 정교성을 확장하고 이를 바탕으로 그 다음의 절차를 진행하는 자동화의 단계로 넘어가고 있다. 자동인식기술과 데이터베이스의 발전이 행동과학과 연계됨으로써 모니터링되는 사람들의 행동이나 언어등을 스스로 분석하여 그것이 범죄연관행위인지 아니면 일상적인 대화행위인지를 평가하고 전자에 해당할 경우에는 계속하여 그를 감시하고 경찰등에 통보하는 한편, 그에 관한 일련의 데이터베이스를 추적하면서 그에 상응하는 수사를 계속한다. 물론 이 과정에서 컴퓨터는 새로이 입력되는 정보를 바탕으로 자신의 데이터베

이스와 그 처리과정을 업데이트하게 된다. 그래서 컴퓨터 및 데이터베이스에 (법)규범이 포함됨으로써 법집행의 과정이 상당부분-사건의 발생단계에서 인지한다는 것에서부터 관련된 자료·증거에 대한 실질적인 수사에 이르기까지의, 현실적인 수준에서는 상당히 의미를 가지는 부분까지 인공지능적으로 자동화된 메카니즘이 담당하게 된다. 한마디로, 정보화국가에 있어서의 감시는 일반예방적 순찰의 수준이나 첩보의 초기단계에서부터 더 나아가 판단과 결정, 그리고 집행까지도 감당하는, 국가권력이 아주 깊숙한 부분까지도 장악하고 있는 것이다.

3. 초감시국가의 헌법문제

국가의 감시-정보행위는 단순히 「국가권력의 행사 v. 프라이버시 혹은 사생활의 권리」의 도식속에서만 처리될 문제가 아니다. 감시국가는 정보통신기술의 발전과 더불어 시민사회 및 개인의 존재양상을 총체적으로 재구성하는 단계에까지 이르고 있다. 그것은 <별첨>에서도 알 수 있듯 양에 있어서 모든 사회생활관계 또는 개인정보들을 포괄한다. 아울러 가장 미세하고도 세부적인 부분까지도 포괄하는 정보를 집적하고 있다. 나아가 질적 수준에서도 이렇게 수집된 정보들을 대조/비교, 교차, 조합, 분류/유형화, 체계화, 예측 및 검증 등 다양하고도 다차원적으로 처리할 뿐 아니라 그것을 대량적, 초고속으로 처리한다. 모든 국민들에 관한 가장 포괄적이고 자세한 정보를 다양하고도 다차원적으로 초고속의 방식으로 처리함으로써 하나의 중앙(center) 또는 복수의 중앙들이 자신(들)의 정책목표에 따라 개인과 사회를 재구성할 수 있는 여지를 마련하고 있는 것이다.

대체로 정보(information)는 세 가지의 요소-지각대상(percept), 기호(sign), 및 의미(meaning)로 나뉜다. 여기서 가장 문제의 소지는 기호의 문제에서 나타난다. 이는 개개의 국민들을 국가가 원하는 방식으로 분해하고 규정한다. 개개인을 개체화(individuation)하는 것이다.

개체화는 인격의 독자성·주체성이 예정되어 있는 개인성(individuality)과는 전혀 다른 개념이다. 그것은 모든 개개인이 어떠한 특정한 성격을 바탕으로 단일한 기록 즉, 기호로 확인될 수 있도록 하는 것 또는 그 행위를 말한다. 주민등록번호나 이름, 연령, 주소, 성별, 혈액형, 종교, 직업, 소득, 취향, 건강 등이 여기에 해당한다. 문제는 이런 개체화의 과정은 그 기호가 가지는 텍스트만을 관심의 대상으로 할 뿐 그 기호가 대변하는 상황-컨텍스트-는 그대로 은폐하거나 삭제한다는 점이다. 이것은 전인격적 존재로서의 개인의 특성 즉 개인성을 완전히 해체하여 일정하게 미리 규정되어 있는 기준(들)에 의하여 인간을 일방적으로 획정하고 분류하는 획일화의 수단이다.

이런 개체화의 수준에서는 모든 인간은 국가권력-특히 정보권력-에 의하여 익명화되고 만다. 구체적인 상황속에서 나름의 정향을 가지고 행위하는 생활인이 아니라, 일정한 표준적 특성으로 분류

되는 코드만이 존재하는 것이다. 예컨대, 주민등록부에는 성명과 주민등록번호, 생년월일, 가족관계, 주소만이 나타날 뿐이지, 그/그녀가 왜 그녀/그와 결혼하였으며, 왜 누구와 동거하고 있는지, 무엇을 좋아하며 그 시기에 무엇이 되고자 하였는지에 대하여는 전혀 나타나지 않는다. 오로지 그들의 인격이나 생활과는 전혀 무관한 코드에 의하여 일방적으로 구획된 자료만이 존재하고 있을 따름이다.

사회는 [국가의 사회규율은 통계적 방법을 위주로 이루어진다.]-정량적(quantitative)인 관계가 정성적(qualitative)인 관계를 밀어내고, 범주, 계급 등 “객관적” 구성이 인간을 구축한다. (……) 개개인의 내적 도덕성은 측정되지 않는다. 그들의 생산활동, 소유재산, 가처분소득, 지출, 계약관계, 위법행위-이 모든 것들이 측정가능하고 또한 규율의 기회를 제공한다. 개개인의 내적 생활(생각이나 동기)은 산술적 계산이 불가능하지만, 행동은 감시되고 기록될 수 있다. 통계적인 감시는 그 자체 지식이 되지는 못하여 철학(문자 그대로 지식에 대한 사랑)이 될 수도 없다. 그것은 그 자체 통제의 목적을 위한 지식일 따름이며 (……)<R. Whitaker, The End of Privacy>

한마디로 “양적 관계가 질적인 것을 구축한다; 범주와 종류 기타 “객관적” 구성이 인간(human being)을 구축한다.” 정보화는 이와 같이 국가로 하여금 분편화된 개인적 정보들을 그 당사자의 인격이나 생활관계의 특성과는 전혀 무관하게 물화(物化)된 형태로 수집·처리하고 그것을 대량적·무차별적으로 한 순간에 조합, 관리할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 그것을 시간과 공간의 제약을 받지 않고 항시적으로 그리고 편재적(遍在的)으로 실시할 수 있도록 한다.

정보화와 이에 입각한 정보국가가 헌법문제를 야기하게 되는 것은 이 지점에서이다.

① 국가/시민사회/개인의 단절: 그것은 국가와 국민생활의 괴리현상을 야기하여 자의적인 국가작용이 이루어질 수 있게 한다. 정보화의 과정에서 국가가 수집하는 정보들이 현실생활과는 다른, 기호화·분편화된 형태의 단위정보로 구성되고 그것이 다시 국가에 의하여 형성되는 체계에 의하여 재조합되는 과정에서 국민들의 욕구와 의지들이 국가 자체의 욕구와 의지에 의하여 획일적으로 구성되는 왜곡된 현실을 야기할 수 있다. 국가가 수집한 단편적인 정보들이 그 자체의 수행성원리에 의하여 역으로 국민생활을 엮어 내고, 국가는 이렇게 인공적으로 조합된 가상적 생활을 실제의 국민생활로 파악하게 되는 단절적 상황이 발생할 수 있는 것이다. 역으로 국민들은 자신의 생활상의 욕구를 제대로 국가에 반영시킬 수 있는 기회를 박탈당하게 된다.

이는 다음에서 설명될 관료적 편의주의와 결합하면서, 국가의 의사결정과정에서 자신에 관한 어떠한 정보를 투입할 것인가를 국민 자신이 결정하는 것이 아니라, 정보수집·관리자인 국가의 결정에 일임하게 됨으로써 자신은 정치과정이나 국가과정으로부터 상당 부분 소외되는 현상을 야기하게 된다.

한마디로 국민들은 경직된 국가정보활동에 의하여 자신을 대표(representation)할 수 있는 기회를 제한당하는 것이다. 그래서 국민에 의한 정부가 아니라, 정보에 의한 정부라는 민주적 정치과정 자체가 위협받게 되는 상황이 벌어질 수도 있다.

② 관료주의·행정편의주의에 따른 생활세계의 왜곡가능성: 이러한 단편적 정보에 의한 국가과정에서 관료적 합리주의 내지는 관료주의적 편의주의가 작용하게 되는 경우에는 그 나머지의 정보마저도 취사선택되거나 왜곡됨으로써 국민생활은 더욱 더 국가작용으로부터 소외되고 그 반작용으로 국가는 전례없이 강력한 권력을 장악하는 역작용이 예상될 수 있다.

정보화사회에서의 권력은, 정보능력의 불균형으로부터 야기된다. 정보시설(컴퓨터, 통신망 등)이나 정보기술(정보처리의 기술적·전문적 능력), 정보인력의 불균형, 그리고 정보 자체의 불균형이 오늘날과 같은 정보화시대에서는 그 자체가 곧장 권력의 불균형으로 이어지는 것이다. 국가는 사회내의 다양한 정보망들의 기반이 되는 통신망을 스스로 구축하고 통합할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 나아가 그런 능력이 관료적 행정조직을 바탕으로 이루어진 관리체제와 결합하게 되면, 국가는 엄청난 정보력과 이를 바탕으로 한 엄청난 공권력을 확보하게 된다.

문제는 이 과정에서 전문적 지식을 갖추고 있는 행정관료들은 일반국민에 비하여 엄청난 양의 정보들을 자신의 패러다임에 상응하게 분석하고 처리할 수 있음으로 인하여 정보시스템의 쌍방향성의 특성조차도 부인하고 독단적이고 자의적인 결정으로 나아갈 수도 있다는 점이다. 정보능력의 불균형을 이용하여 자신의 권한과 조직을 강화하는 행태를 야기하는 것이다. 뿐만 아니라, 정보의 쌍방향성은 행정업무의 저효율성을 초래하거나 역으로 행정관료의 독단을 정당화하는 기능을 할 가능성도 있다. 수많은 민원사항이 정보망을 통하여 동시다발적으로 제기됨으로써 한정된 자원을 가진 정부로서는 대처불능의 상황에 빠질 수도 있고 또 그를 이유로 행정관료가 이 정보들을 자의적으로 선별하여 부분이익만 정책으로 반영하는 행태를 야기할 수도 있다. 더불어 국민들간의 정보능력의 불균형으로 인하여 일정한 사회계층은 애당초부터 정책결정과정에서 소외될 가능성조차 존재하는 것이다.

③ 초감시국가: 절대권력의 가능성: 세 번째의 문제는 위의 두 가지보다 더욱 더 심각한 헌법적 관심대상이 된다. 국가는 경우에 따라 국민들간의 의사소통과정을 감시하고 통제함으로써 국민들의 생활관계 내지는 생활양식 자체에 영향을 미칠 수도 있다. 정보통신기술의 발전이 냉전체제와 복지국가의 요청에 의하여 이미 강화된 정보국가로 하여금 보다 효율적인 형태로 국민들을 항시적으로 감시하고 통제할 수 있는 틀을 확보할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 하지만 문제는 국가를 중심으로 모든 국민생활들이 중앙집권적인 통제하에 놓이게 되는 상황에만 한정되지 않는다. 그것은 국가가 관리하는 정보를 중심으로 국민들이 자신들의 생활을 재구성하도록 한다는 점에서 더욱 더 악화된

다.

국가가 자신에 관한 정보를 확보하고 있고, 그것을 통하여 자신의 일상생활을 포착하고자 노력하고 있다는 인식으로 인하여 개개인들이 자신의 일상생활을 스스로 통제하게 되는 현상이 보편화될 소지가 있는 것이다. 즉, 국민들은 일종의 자기검열에 의하여 국가가 원하지 않는 행동을 자발적으로 회피하는 동시에 그러한 생활방식 자체를 자신의 것으로 내재화함으로써 스스로 국가에 길들이는 - 그럼으로써 자신을 국가에 종속시키게 되는 전방향적 통제국가가 등장하게 된다. 비유적으로 말하자면, 모든 국민의 생활을 자신의 감시와 통제하에 두고 있는 조지 오웰의 Big Brother와 같은 국가의 수준을 넘어서, 그 감시에 길들여진 국민들은 미리 국가의 의사에 자신의 생활을 순응시키게 되는 Foucault식의 Panopticon이 등장하여 국가의 실체를 이루게 되는 셈이다. 초국가(superstate)로서의 감시국가(state of surveillance) 그것이 오늘날 가장 중요한 헌법문제로 등장하는 것이다.

제3절 국가신분증명제: 주민등록제와 전자주민카드¹

3.1. 국민등록제와 주민등록제

1) 국가신분등록제

우리나라에서 이 모든 것들을 가능하게 하는 것은 주민등록제이다. 모든 국민들을 하나의 코드체계로 분해, 분류하여 하나의 인식표식-인식자로 고정시키고 그 개개인의 정보 모두를 이 인식자와 연계시켜 관리하는 체제가 그것이다.

실제 국가가 국민들의 정보를 수집, 관리하는 것은 전술한 바와 같이 그리 특별하게 이상한 일은 아니다. 이런 일을 하지 않는 국가는 거의 없는 만큼 그 자체만으로 문제삼을 일은 아니다. 다만, 우리나라의 경우 주민등록제가 그 본래의 목적을 넘어서서 모든 국민을 하나의 데이터베이스에 통합하고 이를 바탕으로 포괄적이고도 전면적인 통제와 지배를 가능하게 만드는 초감시국가의 모습을 가지고 있다는 점에서 문제가 된다.

대체로 국가가 국민을 관리하는 체계는 국가신분제 내지는 국가신분증명제로 대변된다. 개개인의 신분은 그 사람의 지위와 권리를 특정하는 가장 기초적인 지표가 된다는 점에서, 그리고 이러한 지표를 바탕으로 국가는 그에 대한 징집이나 과세 기타 공적 규제와 관리를 할 수 있게 된다는 점에서 국가신분제는 근대국가의 기본요소를 이룬다. 이는 국가나 지방자치단체가 국민(경우에 따라서는 외국

1 이하의 서술은 이은우, 「신분등록 및 주민등록제도의 개선방안」을 주로 참고하였음

인도 포함됨) 혹은 주민의 신분을 확인하고 이를 공부(公簿)에 등록하는 방식으로 이루어진다. 호적 제도나 가족부제도는 그 예로서, 전자는 이 신분을 가(家)를 중심으로 법률로 정한 가(家)의 범위에 따라 편제하는 가(家)별 편제방식이며, 후자는 개인 혹은 그의 가족을 중심으로 편제하는 개인별/가족별 편제방식이다. 그 외에도 한 사람의 인격이 아닌, 그 사람의 일생사를 중심으로 하는 사건별 편제방식도 있다. 즉, 독일이나 미국, 프랑스의 경우처럼 그 사람의 출생, 사망, 혼인 등 사건별로만 편제하고 이를 따로 개인별로는 편제하지 않는 경우가 그것이다.

여기서 우리나라와 같은 방식의 국가신분등록제도는 한 사람의 권리의무관계를 명확히 한다는 점에서는 나름 강점을 가진다고 할 수 있으나, 하나의 공부에 지나치게 많은 개인정보들을 담아냄으로써 그의 혈연관계나 신분관계를 손쉽게 추적해 낼 수 있다는 단점을 가진다. 특히 종전의 호적방식은 중국의 경우처럼 단순한 가족만을 등록하는 것이 아니라 확장된 혈연개념인 가(家)를 바탕으로 등록하게 함으로써 생계여부와 혈연여부를 동시에 등록하게 만들기도 하였다. 이 호적방식은 이런 점들로 인하여 위헌판단을 받음으로써 가족부방식으로 바뀌기는 하였지만, 현행의 가족부방식 역시 너무 많은 정보를 하나의 공부에 담아내고자 한다는 점에서는 크게 나아진 제도라 하기는 어렵다고 할 수 있다.

2) 주민등록제

실제 국민등록제가 국민의 권리의무와 관련된, 일종의 법률적 목적을 위한 것이라고 한다면 주민등록제는 일정한 지역공동체나 생활공동체를 바탕으로 그 구성원들을 파악, 관리하기 위한 일종의 행정적 목적을 위한 것이다. 즉, 그것은 지역공동체나 생활공동체에 정주(定住)하는 사람들을 일정한 행정관청에 등록하게 함으로써 정주민-주민-의 거주관계나 상시 인구동태를 파악하고 이를 각종 행정의 기반으로 삼거나 혹은 그 행정의 목적으로 하고자 하는 제도다. 따라서 앞서 언급한 국민등록제도와는 달리 이 주민등록제는 그 행정목적이나 행정방식에 따라 도입하는 경우도 있고 그렇지 않는 경우도 있으며, 전자의 경우에도 국가가 관리하는 경우와 지방자치단체 등이 관리하는 경우로 나뉘기도 한다. 예컨대, 미국, 아일랜드, 오스트레일리아, 캐나다 등과 같은 나라들은 주민등록제도-전국민을 대상으로 주민등록을 하게 만드는 제도-를 두지 않고 개별적인 사안/사건별로 등록할 필요가 있는 경우에만 등록하게 하는 나라들이다. 예컨대 영국의 경우에는 납세관리(주로 Council Tax)의 목적으로 주민등록을 하게 하며, 미국의 경우에는 선거인등록이 대표적이다. 엄밀히 보자면 강제적인 국민(주민)등록제도를 두고 있는 나라들은 소수이다.

우리나라의 경우 군사정권이 들어선 1962년 주민의 거주관계, 상시 인구동태 파악을 목적으로 주민등록법이 제정되어 모든 국민들에게 자기가 거주하는 지역에서 주민등록이 하도록 강제되었다. 그

리고, 1968년에는 모든 국민들에게 12자리-1975년에 13자리로 변경-로 구성되는 주민등록번호를 부여하는 방식으로 변경되었다.

제도	목적	방식	우리나라의 경우
신분등록제도	신분관계의 증명	*주로 국가(법원)이 관리 *사건별 편제/인적 편제 *개인별 편제/가족별 편제/가별 편제	인적 편제, 가족별 편제 방식의 가족부
주거등록제도	행정처리의 목적	*국가 또는 지방자치단체에서 관리 *일반적 주거등록방식/사안별(선거인 등록, 납세자등록, 사회보장수급자 등록 등) 등록방식 *의무등록제, 임의등록제	국가에서 관리하는 의무적인 등록제도로 주민등록제도
국민특정제도	행정처리의 목적 (데이터식 별자)	*특수 목적에 따른 특정제도/일반적인 특정제도 *국가/지방자치단체가 관리 *전국민에 부여/원하는 자에게만 부여	국가에서 관리하는 전국민 고유번호 제도인 주민등록번호 기타 납세자 번호, 여권번호 등의 특수목적 특정제도
신분 또는 자격증명제도	행정처리의 목적 (자격/신분 확인)	*국가나 지방자치단체가 관리 *특수목적에 따른 신분증/일반적 목적에 따른 신분증 *단일기능/통합기능	여권, 운전면허증, 공무원증 등의 특수목적 신분증 제도 일반적 목적의 주민등록증

〈각종 등록제도(출처:이은우)〉

3) 신분증제도

이러한 신분·주민등록제도는 그 신분/주거여부를 증명하거나 혹은 그러한 등록을 필하였음을 증명하기 위하여 신분증을 발급하는 제도와 결합되기도 한다. 예컨대, 여권은 외국에 대하여 그 소지자가 국민의 신분을 가지고 있음을 증명하는 신분증으로, 외국을 여행하는 사람은 이를 소지할 것이 의무로 되어 있다. 하지만, 내국에 머물고 있는 국민에 대하여 이러한 신분증을 발급하거나 그것을 소지하게 하는 것은 국가마다 다르다. 어떤 나라에서는 아예 그런 신분증 자체를 두지 않고 운전면허증이나 사회보장증 등 특수한 목적을 위해 그 목적에 부합하는 정도로만 신분을 증명한 서류로 대신 사용하게 하기도 하면 어떤 나라에서는 신분증제도가 있기는 하지만 원하는 사람에게만 그것을 발급하기도 한다. 우리나라의 경우 모든 국민이 단일한 형태의 신분증-주민등록증-을 의무적으로 발급받게 하고 또 그 신분증은 의무적으로 소지하도록 강제하고 있다.

국가	범용적 신분증제도	신청과 발급, 신분증의 번호유무
오스트리아	임의적 발급	지방에 신청, 중앙에서 발급
벨기에	의무적 지참	지방에서 발급, 번호없음
핀란드	임의적 발급	지방에서 발급, 개인번호
프랑스	임의적 발급	지방에서 발급, 번호없음
독일	15세 이상 의무적	중앙에서 발급, 번호없음
그리스	14세 이상 의무적	번호 없음
네덜란드	임의적	지방 신청, 중앙 발급, 사회보장번호, 납세자 번호
포르투갈	임의적	법무부에서 발급, 번호없음
스페인	강제적	번호없음
이탈리아	임의적	지방에서 발급, 일련번호 부여
룩셈부르크	임의적	지방에서 발급
스웨덴	카드 없음	
미국	카드 없음	
오스트레일리아	카드 없음	
캐나다	카드 없음	
덴마크	없음	
아일랜드	카드 없음	

〈신분증의 발급 현황(출처:이은우)〉

3.2. 우리 주민등록제도의 문제점

1) 개요

우리나라의 신분/주민 등록제도는 무엇보다 양자가 서로 중복되어 있을 뿐 아니라 불필요하게 많은 정보들을 담고 있다는 점에 그 문제점이 있다. 뿐만 아니라 이 모든 정보들이 강제적으로 제출 혹은 수집되도록 하고 이를 거대한 국가 데이터베이스에 통합, 관리할 수 있도록 한다는 점도 문제다. 그 중에서도 주민등록제도는 주민등록번호라는 통일적, 불가변적 식별자를 사용하여 모든 국민을 일생 전반에 걸쳐 통합관리할 수 있도록 하고 있음은 가장 큰 문제를 이룬다. 아래에서는 이 중에서 주민등록제도 자체의 문제, 주민등록번호제도의 문제, 그리고 주민등록증 제도의 문제를 다루어보자.

2) 주민등록제도의 문제

주민등록법은 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 “30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 자(이하 "주민"이라 한다)”에 대하여 주민등록을 할 것을 강제하고 있다.(제6조제1항) 그리고 이러한 등록은 주민의 신고에 따라 하는 것을 원칙으로 하며(제8조), 이런 신고를 바탕으로 등록되는 주민의 정보는 아날로그방식의 주민등록표와 디지털화된 주민등록화일로 정리되며, 중앙정부인 행정자치부가 이를 통합 관리한다. 이러한 제도가 가지는 문제점은 다음과 같다.

① 모든 국민/주민의 주거정보를 국가 혹은 지방자치단체가 반드시 등록, 관리하여야 하는가에 대한 원천적인 검토가 부재한 채 제도가 설계되어 있다. 많은 나라들에서는 이런 식의 전국민/주민을 대상으로 의무적인 주민등록을 하게 만들지 않음을 참고할 필요가 있다.

② 주민등록을 함에 있어 지나치게 많은 정보를 수집하고 있다. 참고로 개인별 주민등록표에 기재되는 정보들은 다음과 같은 것들이 있다. 실제 주민등록표에 의해서 관리되는 개인정보는 140개 항목에 달하며, 이 가운데 78개 항목은 국가가 관리하는 데이터베이스에 수록되어 있다고 한다.

- ① 주민등록번호
- ② 세대번호
- ③ 성명: 한글, 한자
- ④ 생년월일
- ⑤ 성별: 남·여
- ⑥ 혈액형
- ⑦ 혼인관계: 기혼, 미혼
- ⑧ 등록기준지: 등록기준지, 등록기준지 변경사유
- ⑨ 주소이동사항: 주소, 전입년월일, 전출연월일, 변동사유, 세대주 성명·관계
- ⑩ 인력동원: 동원구분, 동원대상종류별(1종, 2종, 직종기호, 직종명칭), 동원보류사유, 동원면제사유, 기술·기능·예능(조사연도, 직종, 근무처, 동원지정업체여부), 동원훈련(연도, 훈련일수, 훈련실시기관, 동원순위 및 사유), 자격면허(발행연도, 명칭, 발행기관), 직업훈련(실시연도, 훈련직종, 훈련실시기관), 이공계·실업계(졸업연도, 졸업학과명), 전시기록(영장발부, 신고상황, 동원해제, 기타)

The image shows a sample of a '주민등록증 발급 신청서' (Application Form for Issuance of Resident Registration Certificate). The form is divided into several sections with various input fields. Key sections include:

- 신청인 정보 (Applicant Information):** Fields for name (Hangeul and Hanja), date of birth, sex, blood type, and marital status.
- 가족관계 (Family Relationship):** Fields for spouse and children, including names and dates of birth.
- 등록기준지 (Registration Basis Location):** Fields for the applicant's and spouse's registration basis locations.
- 직업 (Occupation):** Fields for the applicant's and spouse's occupations, including industry and profession codes.
- 기타 (Other):** Fields for other relevant information.

⑪주민등록증발급(발급, 재발급, 사진)

⑫학력(초등학교, 중학교, 고등학교, 대학, 대학원, 학과, 학년, 제·퇴·졸)

⑬직업

⑭경유기관

⑮작성구분(최초작성: 일자 연월일, 작성자직급·성명, 재작성: 일자 연월일, 작성자직급·성명, 재작성사유, 세대주확인)

⑯예비란

③ 뿐만 아니라 주민의 등록 및 관리와는 전혀 관계없는, 지문과 같은 생체정보까지도 수집하여 보관(그것도 경찰청에서 보관)함으로써 전국민들 잠재적 범죄자로 취급하는 과도한 규제를 행하고 있다.

④ 주민등록의 신고나 관리 등에 통장이나 이장과 같은 최말단의 관리자를 삽입함으로써 생활공간 내에서의 밀착형 감시가 가능한 구조를 가지고 있다.

⑤ 주민등록에 너무도 많은 국가·지자체의 행정이 결합되어 있다. 그로 인하여, 사회복지 등 주민 등록을 바탕으로 모든 행정체계가 이루어지는 터라 주거의 변동이 잦거나 혹은 나름의 이유로 주민 등록을 하지 못한 사람(소위 주민등록말소자)들에 대한 국가적·지자체적 권리·이익의 행사가 불가능하게 되는 현상도 발생한다.

⑥ 주민등록정보를 국가가 주로 관리하게 됨으로써 지자체의 주민관리가 목적이 아니라 국가의 국민(밀착)관리가 목적인 것처럼 오용되고 있는 실정이다. 즉 사실상 국가등록체도로 변질되어 있는 셈이다(실제 가족부 등은 법원에서 관리되고 있는 만큼 행정부의 입장에서는 그에 대체할 만한 국민/주민관리를 정보수집이 필요한 상황이기도 하다)

3) 주민등록번호제도

하지만, 정보화사회에서 무엇보다도 큰 문제로 대두되고 있는 것은 다름 아닌 주민등록번호제도이다. 주민등록법은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.”(제7조제3항)로 하여 모든 국민이 평생동안 바뀌지 않는 단일하고도 유일한 주민등록번호를 부여받도록 강제하고 있다. 그리고 주민(국민)의 관리는 모두 이 주민등록번호에 의거하여 처리하도록 시스템들이 구축되어 있다. 이러한 주민등록번호제도에 대하여 이은우는 다음과 같은 문제점을 지적한다.

(i) 주민등록번호는 어디에서든 그 사람을 대표하는 유일한 번호로서 그 사람에 관한 모든 개인 정보의 통합자와 식별자 역할을 한다.

(ii) 주민등록번호의 구성이 외부에서 그 번호만 보아도 나이, 출신지역, 성별(생물학적인 성) 등을 확인할 수 있게 되어 있어서 인권침해의 소지가 있다.

(iii) 한번 발급된 주민등록번호는 평생 변하지 않는다. 이런 점에서 임의적인 번호체계로 단순한 일련번호에 불과한 번호인 경우나, 번호가 바뀔 수 있는 경우보다 훨씬 더 강력한 전국민 특정번호제도이다.

(iv) 그 동안 수 십년간 축적된 주민등록자료가 전산화되어 있으며, 행정영역의 경우는 모든 행정영역에서 제한 없이 주민등록번호를 식별자로 사용해 왔으며, 민간부문에서도 주민등록번호를 무분별하게 개인식별 수단으로 사용해 오고 있어서 개인정보의 통합화된 정도가 전세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하다. 오늘날 이 주민등록번호는 각급 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보화일(중앙행정기관 99종, 지방자치단체 126종, 각급학교 22종, 정부투자기관 기타 204종 : 2000. 12. 행정자치부 공고)과 민간영역에서 보유하고 있는 모든 개인정보의 식별자 역할을 하고 있다. 그 뿐만 아니라 최근에는 대부분의 인터넷 웹사이트에서 주민등록번호를 개인의 신분확인용으로 사용하고 있으며, 신용정보회사는 국민들의 주민등록번호를 개인신분확인용으로 사용하도록 데이터베이스로 제공하고 있기도 하다.

주민등록번호는 한 사람에 대하여 그에 특유한 번호 하나가 부여되고(전속성) 그 부여방식은 전국적·전국민적으로 통일된 체계를 이루며(통일성), 결코 중복되지 아니하며(유일성), 일생동안 변하지 않으며(종신성), 모든 정보관리의 기본식별자로 활용되고 있으며(범용성), 모든 국민이 의무적으로 사용하여야 한다(강제성)는 점에서 그 특징이 있다. 아울러 그 자체 개인정보를 담고 있다는 점(개인정보성)도 전세계적으로 유례가 없다. 그리고 바로 이 특징으로 인해 그것은 가장 인권침해적 성향을 가진다.

실제 국가인권위원회의 조사결과에 의하면, 이 주민등록번호는 2005년 현재 법령이 요구하는 법정서식의 47.1%에 달하는 7,648개의 서식이 주민번호를 요구하고 있으며, 공공기관이 사용하는 개인정보파일의 약 80%정도가 사용하고 있다 한다. 민원서식의 경우에는 3,303개중 82%인 2,706개가 주민등록번호를 요구하고 있다. 또한 민간부문의 경우에도 부가통신사업자, 인터넷사업자 등의 경우 2,266개(79.3%)가 주민등록번호를 중심으로 개인정보를 수집하고 있다. 또한 민간부문에서 사용하는 서식 22,872개의 표본을 조사한 결과에 의하면 그 절반 정도가 주민등록번호를 요구하고 있다고

한다.

이러한 조사결과는 그 자체 개인정보 덩어리(생년월일, 성별, 내외국인여부, 주민등록발급지, 발급순서 등)인 주민등록번호가 무차별적으로 수집되고 또 이를 바탕으로 관련된 개인정보가 집중적·통합적으로 관리되고 있음을 보여준다. 즉, 주민등록번호 하나만 있으면 그 소지자에 대한 모든 개인 정보를 추적, 수집할 수 있음을 의미할 뿐 아니라, 그의 행적이나 생각, 생활방식, 거래 및 경제활동, 병력, 정부에 대한 사고나 활동(특히 민원서류에서 추적가능한..) 등을 한 눈에 다 파악할 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 주민등록번호를 요구하지 못하게 하거나 그 수집을 규제하는 장치는 전혀 존재하지 않는다. 국가의 법령은 오히려 이를 부추기고 있을 뿐 아니라(특히 인터넷 실명제 등), 민간부문에 있어서도 경제적 약자일 수밖에 없는 개인의 경우 주민등록번호를 요구하는 강자-기업이나 단체 등-의 명령에 복종하지 아니할 방법도 없는 것이 현실이다.(실제로 미국의 경우 법으로 공공기관에서의 사회보장번호의 공개를 금지하고 있으며, 법령이 정하고 있는 경우를 제외하고는 공공기관의 경우 사회보장번호를 요구하는 것을 금하고 있으며, 사회보장번호를 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안된다는 규정을 두고 있다.)

하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 주민등록번호는 한번 부여받으면 어떠한 경우에도 변경할 수 없으므로 인하여 이런 문제점은 더욱 가중된다. 자신의 주민등록번호가 유출되어 지금까지 축적된 자기 개인 정보가 온전히 다 노출되었음을 넘어, 미래의 개인정보까지도 유출될 가능성이 명확함에도 불구하고 그 당사자(뿐 아니라 국가까지도)는 이 주민등록번호를 변경할 수 없는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

4) 주민등록증제도

17세 이상의 모든 국민이 의무적으로 발급받아 의무적으로 소지하게 되어 있는 주민등록증은 개인정보보호에 대한 침해가능성뿐 아니라 전국민에 대한 일종의 보안통제장치로 기능한다는 점에서 또 다른 문제거리다.

구분	최초발급	1차변경	2차변경	3차변경
연도	1968	1975	1983	1999
전면 정보	성명 사진 주민번호(12자리) 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	성명 사진 주민번호(13자리) 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	성명 사진 주민번호(13자리) 본적 주소 병역 발급일자 발급기관장 호주 명	성명(한자병기) 사진 주민번호(13자리) 주소 발급일자 발급기관장
후면 정보	주소 변경란 직업 지문(양쪽 엄지)	주소 변경란 직업 지문(양쪽 엄지)	내용 변경란 병역특기번호 지문(한쪽 엄지) 습득 시 안내문	주소 변경란 지문 습득 시 안내문

〈주민증 기재사항(출처: 송희준)〉

첫째, 이 주민등록증은 신분증명의 목적을 감안하더라도 너무 많은 정보를 가지고 있다. 위의 표는 그것을 정리한 것으로 1968년 처음 발급되었을 당시보다는 정보의 양이 상당히 줄어들기는 하였으나, 여전히 성명과 주민번호, 주소 및 그 변동여부, 발급일자 및 발급지, 사진 등의 정보와 더불어 지문과 같은 신체정보를 담고 있다.

둘째, 주민등록증의 용도 또한 지나치게 확장되어 있다. 민원서류나 기타 서류를 관공서나 기업, 사회단체 등에 접수시킬 때, 자격증서등을 발급받을 때, 그리고 기타 신분을 확인하고자 할 때 기본적으로 주민등록증이 그 신분의 확인수단으로 정해져 있다(주민등록법 제25조). 뿐만 아니라, 사법경찰관리의 경우 주민의 신원이나 거주 관계를 확인할 필요가 있다고 판단할 때에는 주민등록증의 제시를 요구할 수 있으며, 주민등록증을 제시하지 아니하는 사람에 대하여는 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에 한정하여 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있다(제27조제1항). 여기서 “기타 신분을 확인하고자 할 때”라는 문구나, 사법경찰관리의 주민등록증제시요구권 혹은 “인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있”는 권한 등은 지나치게 포괄적인 신분확인권을 관공서등에 부여하였거나 혹은 지나치게 강한 수사권(인근 관계

관서에서의 신원확인요구권은 사실상의 동행요구권을 의미한다)을 부여한 것이 된다.

셋째, 주민등록증에 담겨 되어 있는 지문은 “법적 근거나 합리적 사유없이 인격권을 침해하는 제도로서 헌법이 보장하는 무죄추정권, 인격권을 침해하는 위헌의 소지가 있”(이은우)다.

3.3. 소위 전자주민증의 경우

하지만, 이렇게 문제가 있는 주민등록증제도에 대하여 그 위·변조의 가능성, 마모 및 탈·변색의 문제, 최신 보안기술의 적용곤란성, 디지털시대에의 적응력 등을 들어 전자주민증으로 변경하자는 주장이 행정안전부를 중심으로 계속 제기되고 있다.

구분	구비조건				개선방향
	사생활보호	위변조방지	정보화정합성	소지필요성	
증 재질		○			신소재 활용
인쇄기술		○			레이저 잉크레이빙 등 신보안인쇄기술 적용
전자 칩 탑재	○	○	○	○	스마트카드 형태의 칩적용
개인정보탑재	○		○	○	표면 칩에 선별 탑재
정보식별방법	○	○	○		디지털 정보 식별방법 도입
위변조 가능성		○			칩을 통한 위변조 방지
활용도			○		전자정부 서비스 제공

〈주민등록증의 구비조건 및 개선방향(출처: 송희준)〉

위의 표는 이런 전자주민증 발급주장을 정리한 것이다. 이에 의하면

①개인정보 보호 차원에서

증 본연의 신분확인 기능을 기본으로 표면 인쇄 범위를 조정하여 필수적인 최소 사항만 수록하고,

기타 사항은 육안식별이 불가능한 매체를 적용하며,

카드발급번호를 통하여 카드 관리 및 진위확인을 할 필요가 있으며,

②보안기능을 고양하기 위하여

위·변조를 방지하는 매체로 전환하고,

증 인쇄 부분의 보안 수위를 향상시키며,

③ 온라인 신분확인 용도로도 활용 가능한 대안을 선택하여야 한다고 주장한다.

그래서 이 주장에 의하면, 주민증 자체의 위·변조를 방지하도록 보안기술을 강화하고, 개인정보 및 프라이버시를 보호하며, 정보화시대에 적합한 매체로의 전환을 도모하는 차원에서 IC칩이 탑재된 새로운 주민등록증의 형태로 전환하는 것이 바람직하다는 것이다.

실제 행정안전부는 이러한 주장들을 바탕으로 주민등록법을 개정, 주민등록증 수록사항에 성별, 생년월일, 발행번호 및 유효기간을 추가하는 한편, 주민등록증에 수록되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있도록 하는 안(안 제24조제2항, 안 제24조 제4항 신설)을 국회에 제출하였다. 이 개정안에 의하면 그 외에도 부칙을 개정하여 “2017년 12월 31일까지 새로운 주민등록증 발급을 전국적으로 완료”하도록 하되, 그 이후에는 “종전의 주민등록증을 사용할 수 없다.”고 못 박았다.

하지만 이러한 개정안은 기존의 주민등록제도가 가지는 문제점에 부가하여 다음과 같은 심각한 문제점을 야기한다.

① 이미 주민등록증에 너무 많은 정보가 담겨 있음에도 불구하고 새 주민증에 별도로 정보를 추가하여 기재할 여지를 마련하고 있다. 즉, 안 제24조제2항 제12호는 “혈액형 등 대통령령으로 정하는 사항 중 주민의 수록신청이 있는 것”이라고 정하여 현행법에서 정한 혈액형 외에 “대통령으로 정하는 사항”을 더 기재할 수 있도록 하였다. 물론 이에는 “주민의 수록신청이 있는 것”이라는 조건이 붙어 있으나, 이는 주민등록증발급신청서를 어떠한 서식형태로 만드느냐에 따라 그 임의기재사항은 사실상 의무기재사항 내지는 강제적 기재사항으로 변질될 가능성이 항존한다. 특히 이 점은 주민등록증 발급신청서의 양식 자체가 법률사항이 아니라 행정부가 자체적으로 정할 수 있는 시행령사항이라는 점에서 더욱 우려스럽다.

② 또한 새로이 기재되는 발행번호 역시 마찬가지로 불필요한 정보를 주민등록증에 담게 된다는 점에서 문제적이다. 개정안에서는 그 이유를 “주민등록번호의 오·남용”을 방지하기 위한 것이라고 밝히고 있어, 전자칩에 담기는 주민등록번호에 대응될 수 있는 번호로서의 의미를 부여하고 있다. 하지만, 그 경우에도 발행번호는 그대로 주민등록번호에 대응하는 고유번호가 되지 않을 수 없는 바, 그렇다면 이것이 주민등록번호의 오·남용을 어떻게 방지하도록 기능하는지에 대한 명확한 답이 있어야 한다.

③ 주민등록증에 담기는 각종의 개인정보들을 전자적으로 기재할 수 있도록 하고 이를 위하여 IC 칩을 삽입할 것을 예상하고 있는 바, 이 전자적 정보가 현재 주민등록증에 기재된 아날로그식의 정보

에 비하여 어떻게 안전하며 보안이 강화되는지에 대한 명확한 해답을 내어놓지 못하고 있다. 실제 보안의 목적만으로 바라본다면 아날로그방식의 경우 가시권에 있는 사람만 그 정보를 획득할 수 있을 뿐인 반면, 디지털 정보는 네트워크에 연결되어 있기만 하면 그 정보는 얼마든지 획득가능할 뿐 아니라 무한 복제까지 가능하다는 점에서 위협의 정도와 폭은 더욱 더 커질 수 있다. 즉, 보안의 측면에서 정보에의 접근가능성은 조금 더 어려워질지 모르나 그 정보침해의 위험성 자체-일종의 기대확률-는 훨씬 더 커짐에도 불구하고 이에 대한 납득가능한 대책을 제시하지 못하고 있는 것이다.

이에 대하여 행정안전부는 기술적 보호조치를 통하여 이런 위험은 방지할 수 있다고 주장한다. 하지만, 그 기술적 보호조치라는 것은 단순히 카드 및 입력기·판독기, 정보저장장치 등 기계 자체의 기술안전성에 불과한 것이라는 점에서 이런 반론은 타당하지 못하다. 즉, 그 기술 자체의 안전성도 완벽할 수는 없는 것이거니와, 대부분의 정보유출사건은 안전장치의 문제가 아니라 안전관리의 문제였다는 점을 주의할 필요가 있다. 즉 정보를 보관·유통·처리하는 과정에서 인위적으로 유출되는 경우가 많은 것이지, 기술의 안전성을 뚫고 들어오는 첩보전처럼 정보를 유출하는 경우는 오히려 드물다.

④ 사실 행정안전부는 그동안 전자주민증과 관련하여 여러번의 제안을 하였으나 시민사회의 반대에 부딪혀 좌절되고 말았다는 점은 이 제안의 의도를 짐작케 하는 부분이기도 하다. 즉, 행정안전부의 본래의 목적은 전자화된 주민등록증이 아니라 스마트카드화된 주민등록증이라는 반론이 여전히 유효하다는 것이다. 실제 행정안전부는 1996년 전자주민증의 구상을 처음 내어 놓았을 때, 전자카드 하나로 주민등록증은 물론 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증서, 주민등록 등·초본, 인감, 지문 등 7종의 기능을 수행하는 안을 구상하고 있었다. 하지만, 이렇게 될 경우 그 카드는 개인의 전생활을 총체적으로 정보화하여 집에 담게 되고 이 점에서 개인정보의 침해위험은 극도에 달하게 된다. 이에 시민사회의 커다란 저항에 직면하게 되었고 행정안전부는 어쩔 수 없이 그 안을 포기하지 않을 수 없었다. 이 점에서 전자주민증의 제안은 그 표면적 이유는 어떻든, 역시 이전의 그 스마트카드안의 반복이 아니냐는 의심이 가능하게 된다.

⑤ 만일 전자주민증이 스마트 카드라면 여전히 반발이 가능하며, 그렇지 안하면 보안의 위험이 항존하며 엄청난 비용의 투여가 필요한 전자주민증제도를 새로이 도입할 이유가 없다는 점에서 행정안전부의 개정안은 의미를 상실한다. 그 몇 안 되는 정보들을 담아두기 위해 굳이 전자칩을 도입할 필요는 없기 때문이다.

참고: 1996년 전자주민증 발급계획을 내어놓으면서 당시 내무부는 5개년 계획으로 총 2,675억원의 사업비가 투입될 것으로 예상하였으나, 1998년 감사원의 감사결과 2.4배가 넘는 6,547억원이 소요될 것으로 드러남. 이와 같은 막대한 예산소요액은 지금의 경우에도 다를 바 없음.

⑥ 엄밀히 보자면 행정안전부 혹은 그 용역자들이 주장하는 현행 주민등록증체제의 문제점들은 그 증의 방식에서 연유하는 것이라기 보다는 주민등록제도 자체로부터 연유하는 본질적인 것이다. 따라서 굳이 그것을 시정하려면 주민등록제도 자체를 개선하거나 폐지하는 방향으로 나아가야 한다. 전자주민증의 도입은 이런 문제점을 되려 악화시킬 뿐이다.

제4절 결론

실제 정보화의 문제는 헌법에서 정하는 사생활의 비밀과 같은 자기정보통제권의 문제에 그치지 않는다. 자기정보통제권의 경우는 단순히 국가가 장악하고 있거나 장악하고자 하는 정보에 대한 국민의 접근 및 관리·통제의 권리를 의미한다. 즉, 자신이 원하는 형태와 종류의 정보만을 국가가 활용할 수 있도록 하는 권리이다. 하지만, 정보화사회에 있어서의 국가의 정보권력은 이러한 국민의사에 반하는 정보확보 및 활용의 수준을 넘어선다. 그것은 국가를 고도로 집중되고 강화된 권력체로 전환 시킴으로써 제한국가(limited government)의 원리에 입각하고 있는 자유민주주의의 기본질서 그 자체를 위협하는 중대한 상황을 예정하고 있다. 그 판옵티콘은 권력, 즉 사회를 지배하는 규율(discipline)이 단순히 위반자를 사회적으로 격리시키는 수준을 넘어선다. 그것은 모든 인간의 내면에 작용하여 그들이 항시적으로 감시당하고 있다는 의식을 잠재화시킴으로써 현실적인 감시와는 관계 없이 권력에 의하여 설정된 행위준칙을 준수하게 되는 인간 즉, 규율된 인간을 만들어낸다. 그래서 이 판옵티콘은, 모든 인간에 대하여 그들의 의식과 생활관계까지도 지배하는, 권력의 효과를 가장 세부적이고 깊숙한 곳까지 확장시키는 “판옵티시즘(panopticism)”의 메카니즘을 구축하게 되는 것이다.

정보화사회에서의 국가의 문제는 바로 이 점에서 극단적으로 나타난다. 국가가 정보통신기술을 그 체제내에 포섭함으로써 초감시국가(super-surveillance state)로 되는 것은 이러한 메카니즘을 국가가 확보할 수 있음으로써 가능하다. 국가는 국민들의 모든 생활관계에 관한 정보를 확보하고, 그것을 자신의 의지에 부합하도록 처리, 분석하며, 끊임없는 정보활동-감시활동을 통하여 정보를 재생산하는 과정에서 모든 국민들이 의식적으로 또는 무의식적으로 국가의지에 합치되는 방향으로 자신의 생활세계를 구축해 나가도록 유도하는, 절대적인 권력을 가진 국가로 존재할 수 있게 된다.

우리나라의 주민등록제도는 이런 초감시국가의 등장을 예고하는 단초를 이룬다. 그것은 모든 국민으로 하여금 그의 신분 및 관련정보를 등록하게끔 강제하고 주민등록번호라고 하는 단일식별자를 통해 그 국민들의 일거수 일투족을 감시할 수 있도록 만든다. 나아가 전자주민증에 대한 행정안전부의 맹목적 아집은 이런 국가적 감시의 가능성을 더욱 확장할 뿐 아니라, 그 전자침에 접근할 수 있는 모든 사적 권력조차도 이런 초감시의 권능을 행사할 수 있도록 한다.

결국 국민에 대한 전방위적 감시를 가능케 하고 있는 현재의 주민등록제도하에서 진행되는 정보화는 국가로 하여금 거대한 원형감옥을 설치할 수 있는 충분한 여지를 남긴다. 정보인프라의 구축과 관리의 주체로서, 최대의 정보자원과 능력의 보지자로서의 국가는 관료들이 가지는 전문·기술성과 결합하여 국내에 존재하는 모든 정보를 자신의 의지에 따라 마음대로 처리하고 분석·평가할 수 있는 상태에 들어서게 되는 것이다. 이러한 가능성은 반대로 국민의 편에서는 모든 사적 사항들이 국가에 대하여 노출됨을 의미하며 언제나 감시와 감독의 대상이 됨으로써 결국에는 민주질서의 기반을 이루는 정치적 의사소통 그 자체가 단절될 가능성까지 의미하게 된다. 뿐만 아니라, 그 정보의 흐름을 국가가 통제하게 됨으로써 국가는 스스로 공개가능한 정보와 공개되지 않아야 할 정보를 유효하게 선별, 시행할 수 있게 된다. 이는 인간행위의 가장 기반을 이루는 인식의 근거 내지는 대상 자체를 국가가 통제·관리함을 의미하며, 결과적으로 국가가 국민의 인식과, 그를 바탕으로 한 사고 및 행위까지도 통제할 수 있음을 의미하게 된다. 이 점에서 법과 강제를 통한 폭력적 지배를 행하였던 전체주의적 지배양식은 비교도 되지 않을 만큼, 정교하고도 은밀한 구조적 지배체제가 형성되는 것이다. 결국 정보화는 가장 악한 극단에서는 헌법에서 보장하고 있는 민주정부의 이념 자체에 대한 도전이자 동시에 인간성의 본질에까지 국가의 통제력이 행사되는 최첨단의 전체주의를 형성할 가능성을 내포하고 있다고 할 것이다. □

〈별첨(O. Gandy, Whittaker 등)〉

(1) 신원확인 및 자격부여를 위한 개인적 정보

출생증명서, 운전면허, 여권, 선거인명부, 자동차등록, 학교기록, 결혼증명서 등

(2) 재정정보

은행기록, 저금통장, 현금자동지급기카드, 신용카드, (직불카드, 현금카드, 온라인뱅킹 파일), 신용기록/파일, 조세환급, 증권계좌, 여행자수표 등

(3) 보험정보

건강보험, 자동차보험, 주택보험, 사업보험, 일반적 또는 특정 책임보상보험, 단체 또는 개인 보험증권 등

(4) 사회복지서비스 정보

사회보장보험, 건강보험, 취업수당, 실업수당, 장애, 연금, 식량할인권(food stamps) 기타 정부보조, 퇴역군인수당, 노후연금/보조금 등

(5) 각종 공과금(utility services) 정보

전화, 전기, 가스, 케이블 텔레비전, (인터넷 서비스), 오물처리, 난방, 쓰레기처리, 보안, 배달 등

(6) 부동산 정보

구매, 판매, 전세, 임대 등

(7) 오락/여가 정보

여행일정, 레크리에이션에 관한 프로파일, 자동차 등의 렌트/임대 기록, 숙소예약, 항공예약, 선박예약, 기차예약, 오락 티켓/예약, 신문 및 정기간행물 구독, 텔레비전/케이블 시청률 등

(8) 소비자 정보

구매신용카드(merchant credit cards), 기타 계정, 상품예약, 리스 및 렌탈, 구매, 구매요청, 구독리스트, 의복 및 신발 사이즈 등

(9) 고용 정보

취업신청, 건강검사, 추천인, 성과평가, 취업내력, 직업알선신청 등

(10) 교육 정보

학교지원, 학력, 추천인, 과외활동/회원, 상벌, 성적 등

(11) 법률 정보

법원기록, 변호사 기록, 신문기사, 검색 및 요약 서비스²

2 이 외에도 우리나라의 경우에는 병역에 관한 사항(신체검사 등급, 임대 및 전역일자, 병과, 복무부대, 계급, 예비군 또는 민방위관련사항 등), 출생지와 관련한 사항 등이 포함될 수 있을 것이다.

공지

◇ 이 강연회는 매회 실시간 영상중계 및 녹취녹화되고 있습니다. 중계 및 녹화에 노출되고 싶지 않은 분은 담당자에게 말씀하여 주십시오.

◇ 감시사회 대강연회 홈페이지 <http://bigbrother.jinbo.net> 를 방문하시면 매 강연의 사후 녹취록과 영상을 보실 수 있습니다.

◇ 트윗을 이용한 현장 중계를 비롯하여 강연회의 내용을 널리 알리시는 것을 환영합니다.

강연 평가

※ 강의를 듣고 난 후 이 면을 분리하여 담당자에게 제출하여 주십시오. 소중한 의견 감사합니다.

◇ 전체 주제에 대한 감상을 말씀하여 주십시오

◇ 이번 강연회에서 가장 기억에 남는 강연은 무엇이고 그 이유는 무엇인지 말씀하여 주십시오

◇ 이번 강연회에서 부족했던 점이 있으면 말씀하여 주십시오