

# 주민등록제도 50년 비판과 대안 심포지엄

■ 일 시 : 2012년 2월 16일 (목) 오후 1시30분

■ 장 소 : 국회도서관 421호 대회의실

주관\_ 민주주의법학연구회, 진보네트워크센터, 천주교인권위원회

주최\_ 녹색당 창당준비위원회, 진보신당, 통합진보당, 다산인권센터,

문화연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 불교인권위원회,

인권연대, 인권운동사랑방, 참여연대,

청소년인권행동 '아수나로', 함께하는 시민행동

후원\_ 통합진보당 조승수 의원실





# 목 차

## 제1부

### 발제

주민등록제도 : 그 헌법적 문제점을 중심으로 (한상희) ..... 1

### 토론

김보라미 ..... 37

장여경 ..... 42

심우민 ..... 48

## 제2부

### 발제

주민등록 지문날인제도의 위헌성 (이상명) ..... 55

### 토론

윤현식 ..... 90

공현 ..... 97

좌세준 ..... 100

## 자료

주민등록법 ..... 107

## 주민등록제도

### - 그 헌법적 문제점을 중심으로 -

한 상 희\*

#### 제1절 개인정보와 국가<sup>1)</sup>

세계에서 유래를 찾아보기 어려울 정도로 강력한 주민감시체계를 구축하고 있는 주민등록제도는 그 원천부터 식민주민들을 감시하고 수탈하기 위한 일본제국주의의 산물이었다. 그것은 주민들의 주거현황과 동태를 파악하고 자원-인적자원과 물적자원을 확보하기 위한 수단으로 이용되었다. 아울러 이러한 근대국민국가적 감시체계의 수준을 넘어 모든 주민들에게 언제나 소지하고 검열받을 수 있도록 강제한 주민동태감시수단으로 활용되었다. 그래서 그것은 자원수탈과 주민통제의 가장 강력한 도구로 이용되었고 경우에 따라서는 “양민(良民)”과 “불량민(不良民)” 내지는 빨갱이를 구분하는 증표로도 이용되었다. 그리고 이러한 감시의 기제는 이제 정보통신기술의 발달 및 전자정부의 개념과 결합하면서 그 수혜자를 국가로부터 기업과 같은 사적 권력으로까지 이전하고 있다. 정보화의 흐름을 따라 국가감시의 수단이었던 주민등록제도는 소비자감시 혹은 작업장감시의 토대로 전용되고 있는 것이다.

이 글은 박정희정권에 의해 1962년 주민등록제도가 새로이 구축된지 반세기를 맞이하면서 그 제도의 폐해를 진단하고 이의 반인권성, 반민주성을 지적하면서 그 폐지를 주장하기 위하여 작성되었다. 주민등록제도의 역사적 흐름을 살피는 동시에 그

\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

1) 총론에 해당하는 제1절 및 제2절은 한상희, “정보화와 헌법,” 중앙대 법학논문집 제26권 제2호, 2002를 중심으로 정리하였다.

것이 정보통신기술의 발전과 결합하면서 가장 “폭력”적인 악법으로 전이될 수 있도록 만든 주민등록번호제도의 위헌성을 검증해 보고자 한다. 다만, 이 주민등록번호는 소비자감시나 작업장감시의 주요수단으로 활용되고 있음<sup>2)</sup>은 물론이나, 이 글의 목적상 주된 관심은 국가감시-특히 정보화시대의 국가감시와 주민등록번호제도의 결합과 그 문제점-에 집중하게 될 것이다. 국가가 행정업무수행이나 안보를 위하여 적극적으로 목적으로 필요한 정보를 획득, 처리하는 첩보(Intelligence)작용과 국민의 일상생활 또는 어떠한 현상에 대하여 일반적, 불특정적으로 행하는 모니터링으로 특징지어지는 국가감시가 그 일상적 수준을 넘어 전방위적 국민감시로 이어지면서 국민의 사생활의 자유 및 개인정보자기통제권과 같은 헌법상의 기본권에 대한 본질적 침해로 국가신분제도-특히 주민등록번호제도-를 분석해 보고자 하는 것이다.

## 제2절 초감시국가의 헌법학

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 자기 지배, 자기실현의 기회가 넘치는 찬란한 미래를 약속하고 있기도 하지만, 그와 동시에 기술회의자들이 말하듯, 기존의 권력관계가 그대로 관철되거나 강화되는 계기로서 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

2) Rotenberg는 이렇게 소비자의 구매행위나 그에 대한 판촉행위로부터 그의 개인정보를 추출하는 과정을 ‘개인정보의 상품화(commodification of identity)’라 한다. Agre, Philip E. & Rotenberg, Marc, *Technology and Privacy: The New Landscape*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1998

가장 핵심적인 지위를 차지한다. 그것은 Giddens의 말처럼 근대국가의 관료제적 특성에서 연유하는 필연적 현상이자, 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.

## 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 중심으로 하는 재산의 현황과 변동사항, 천연자원의 양과 분포 등 거의 모든 생활관련자료들이 국가적 관리의 대상으로 규정되며 이를 통하

여 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 국민 국가는, 정보를 항시적으로 추구하는, 감시를 필수적인 기초로 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 예정이



다. 노점상 단속과 관련해 여러 차례 집단 시위가 발생했고 일부 노점상들은 사무실에 와 흥기로 자해소동을 일으키는 바람에 공무원이 가해자로 몰리기도 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 공동시스템 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 1억 9500만원)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 기술

력을 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 자유로워야 하는 ‘정의의 공간’ 혹은 ‘정당한 법치의 공간’임을 선언하는 것이기도 하며, 그 사무실에서 시위하는(또는 시위하고자 하는) 자들에 대한 낙인(labeling)행위이기도 하며, 동시에 그 사무실을 왕래하는 일반인들에 대하여 폭력(적 시위)행위가 뼉음을 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 결합

과 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 모니터되는 사람들의 행동이나 언어 등을 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 데이터베이스와 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, 국가 권력이 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 <별침>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 의

미(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-콘텍스트-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 분류되는 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 되지 못하는 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, 2000>

한마디로 “양적 관계가 질적인 것을 구축한다; 범주와 종류 기타 “객관적” 구성이 인간(human being)을 구축한다.” 정보화는 이와 같이 국가로 하여금 분편화된 개인

적 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.<sup>3)</sup>

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 의사결정과정에 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.<sup>4)</sup> 한마디로 국민들은 경직된 국가정보활동에 의하여 자신을 대표(representation)할 수 있는 기회를 제한당하는 것이다. 그래서 국민에 의한 정부가 아니라, 정보에 의한 정부라는 민주적 정치과정 자

3) 김민호교수에 의하면 현재 개인정보에 대한 침해원인은 크게 ① 부적절한 접근과 수집, ② 부적절한 모니터링, ③ 부적절한 분석, ④ 수집목적 이외의 사용, ⑤ 개인정보의 오류, ⑥ 부적절한 보관과 관리 등이 있다고 한다. 김민호, “정보사회에서 주민등록제도와 개인 식별번호체계의 공법적 쟁점,” 공법연구, 제40집 제1호, 2011, 359면

4) 실제 2004년의 한 언론보도에 의하면 당시 호적정보시스템에 등록된 5,200여만 명 가운데 10%가 넘는 550만 명의 주민등록번호가 잘못 기록되어 있는 것으로 조사됐다(MBC 9시 뉴스데스크, 2004년 7월 7일자): 장종인, “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책 제17권 제18호, 2005, 28면. 이런 오류는 그 자체 국가작용으로부터 그 당사자들이 배제될 수도 있는 위험을 야기하게 된다. 또한 주민등록 자체가 말소되는 경우에는 엄청난 불이익을 안게 된다. 이에 대하여 자세한 것은 국가인권위, 주민등록말소자 기초생활 실태조사: 2006, 국가인권위원회, 2006 참조.

체가 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 악화된다.<sup>5)</sup>

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. 그것은 국민을 주권자로 만들기 보다는 관료 중심으로 하는 감시자로 하여금 주권적 권력을 작동할 수 있는 여지를 마련한다. 그리고 이 점에서 그것은 민주주의와 법치주의를 침해한다. 소수에 의한 다수의 통제가 이루어지며 사생활과 사적 결정권을 중심으로 하는 인권과 인격의 본질적 침해가 이루어질 위험을 안고 있기 때문이다.

### 제3절 국가신분증명제: 주민등록제와 전자주민카드<sup>6)</sup>

#### 1. 국민등록제와 주민등록제

5) 한겨레신문의 보도에 의하면 심모라는 사람은 출생당시 주민등록번호의 앞자리만을 부여 받았기 때문에 주민등록을 제대로 하지 못 한 채 46년을 살면서 고등학교 진학도 하지 못 하였고, 내내 실업상태로 오대산에서 야영생활을 하며 20여 년을 살았다고 한다. 주민등록이 없다보니 학교진학을 거부당하고 간첩의혹, 불심검문 등의 어려움을 겪어야 했다고 한다. 2005년 3월에 민변의 도움으로 주민등록증을 발급받았다고 한다(한겨레신문, 2005년 5월 25일자). 장종인, 앞의 글, 29면

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



### 1) 국가신분등록제의 연혁<sup>7)</sup>

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 우리나라에서의 주민등록제도는 저 멀리 일제강점기로부터 소급된다. 일제는 식민지조선의 주민들을 관리하고 인적·물적 자원들을 수탈하기 위한 수단으로 1909년의 민적법(民籍法)과 1922년의 조선후적령(朝鮮戶籍令) 등을 통해 조선의 전통적인 호적제도를 없애고 일본식의 가(家)를 중심으로 하는 신분등록제를 확립하였다. 일제는 호주(戶主)를 만들고 이 호주를 중심으로 남계혈통에 해당하는 가족들을 가(家)라는 관념적 집합체에 편입시켜 이를 대대로 영속시키면서 그 기본적인 승계체제를 직계비속남자에 연결시키는 신분등록방식을 취하였다.<sup>8)</sup> 즉, 모든 사람을 국가 신분체제에 편입시키면서 가(家)의 중심이 되는 호주와의 관계를 기준으로 그 사람의 신분됨을 획정하였던 것이다.

문제는 이러한 신분제도는 그 사람의 법률적 관계를 증명하는데는 도움이 되었을지 모르나 그 사람의 현재 상태를 파악하고 감시하기에는 별다른 기능을 하지 못하였다. 그의 호적지-즉 본적-와 거주지가 다른 경우에는 속수무책이었던 것이다. 특히 일제하에서 진행되었던 도시화와 이향민(離鄉民)의 증가현상은 자원동원이 절실하였던 군국주의체제 내지는 전시체제에서는 더더욱 행정불편을 야기하게 되었다. 이에 일제는 1942년 조선기류령을 선포하여 주거지 신고의무제를 실시하였다. 90일 이상 본적지를 떠나 거주하는 자, 또는 본적이 불분명한 자는 이 사실을 거주지 관할 행정기관에 신고해야 하며, 관할 행정기관은 이 정보를 본적지에 연락하여 호적에 기록하도록 하였다. 그리고 이러한 신분등록제를 통해 1944년의 징병제를 비롯한 다양한 전시인력동원 및 물자동원을 효과적으로 수행할 수 있었다.

해방이 된 이후에는 미군정이 이 기류령을 반복한다. 미군정은 1947년 1월 '인구동태의 정확성'과 '투표' 등의 목적으로 전 국민이 거주등록을 하고 '등록표'를 발급받을 것을 요구하였다. 이는 북한에서 1946년 9월부터 실시하던 공민증에 갈음하는 것으로 '남조선의 합법적 주민인 것을 증명'하는 용도로 홍보되었다고 한다.<sup>9)</sup> 이 등

7) 이 부분 서술은 주로 김영미, “해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원-,” 한국사연구, 제136호, 2007, 287-323면을 참조하였음

8) 헌법재판소, 2005. 2. 3. 선고 2004헌가5 민법 제778조 위헌제청

9) 여기에는 ①시일(등록번호), ②성명, ③연령, ④신중(몸무게), ⑤신장, ⑥신체 특징, ⑦직업, ⑧고용주, ⑨서명(지문), ⑩발행자(면장), ⑪발행자의 서명 등이 기재되어 있었다고 한

록표에는 등록번호가 기재되었으나 그것은 지역의 고유번호와 등록순서를 기재한 것으로 추정되고 있다. 이 등록표는 항시적인 소지의무가 부여되어 국가검열, 통제 의 수단으로 이용되기도 하였다. 등록표에 하던 지문날인에 대하여 당시 민정장관이던 안재홍이 “등록표에 지문을 받는 것은 현재의 사태가 과도기에 있는 만큼 경찰 수사상에도 필요함으로 그리한 것이다”(동아일보, 1947. 3. 20)라고 발언한 기록이 있는 것을 보면 좌익세력 색출을 중심으로 한 경찰목적의 수단으로 이용된 것이라 보아 잘못됨이 없는 것이다.

1949년 ‘빨치산 토벌지역’에서 발급된 “국민증”은 이런 치안적 성격을 명확히 한다. 그 국민증의 관할청은 경찰청으로 일정한 시간간격(6개월?)을 두고 경찰청의 검인을 받도록 하였다. 그중 경북지역에서 발급된 국민증에는 우무인과 좌무인을 날인하고 이에 경찰서장의 검인이 첨부되어 있다. 즉, 경찰이 주관하여 “공비”와 “주민”을 구분하는 증표로써 이 국민증을 사용한 것이다. 그리고 한국전쟁 중에는 이런 국민증이 전국에 걸쳐 확대 시행되었고 거기에도 여전히 우무인·좌무인의 날인이 행해졌다. 이 국민증은 14세 이상의 모든 남녀가 보증인 2명, 반장, 통장, 동회, 경찰서의 5단계 심의를 거쳐 발급받도록 하였다. 다만, 이 때의 국민증은 지방자치단체 단위로 발부되어 시민증 내지는 도민증의 형식을 취하였다. 하지만, 그 형식의 차이에도 불구하고 이 시민증·도민증은 주기적인 갱신절차와 함께 경찰의 불심검문의 주된 목표가 되었다. 즉, 항시적 소지·제출의 의무를 부과하고 이를 바탕으로 ‘양민’과 ‘간첩’을 구분하는 수단으로 이용되었던 것이다.<sup>10)</sup>

이러한 시·도민증 제도는 4.19혁명과 함께 유명무실화되다가 5.16 쿠데타 이후에 다시 부활한다. 쿠데타세력이 반공을 내세우자 시민들은 “자신의 안전을 보장할 첫 번째의 조치로서 시민증부터 발급받았던 것이다.” 그리고 이런 흐름 속에서 1942년의 조선기류령을 확대 강화한 1962. 5. 10. 주민등록법이 제정, 공포된다.

---

다.

10) 1959년 9월 3일 다가오는 대통령선거의 전략을 발표하는 와중에 자유당 당무회의에서는 시·도민증의 폐지는 시기상조라고 하면서 그 이유를 다음과 같은 7가지를 내세웠다. ①간첩색출에 절대 필요하다, ②불심검문의 계기가 된다, ③간첩기소의 증거물이 된다, ④간첩이 위조하더라도 경찰을 그것을 적발할 수 있는 압호가 있다, ⑤내년의 정부통령선거를 앞두고 대량의 간첩이 남하한다는 정보가 있다, ⑥병력기피자 단속할 수 있고 시민의 기동을 정리할 수 있다, ⑦선량한 국민으로서 당연히 가져야 한다. 동아일보, 1959. 9. 3. 김영미, 314면

〈표 1〉 주민등록법 연혁

공포일자	시행일자	내 용
1962.5.10	1962.6.25	○ 기류법에 대체하여 주민등록법 제정
1968.5.29	1968.8.29	○ 주민개개인에 주민등록번호 부여(12자리) ○ 30일 이상 거주자 시읍면에 등록 ○ 호적신고로 주민등록신고를 같음 ○ 주민등록에 관한 본적지 통보제 마련 ○ 주민등록지를 공법관계의 주소로 함 ○ 18세이상자에게 주민등록증 발급(시·도민증 폐지)
1970.1.1	1970.2.1	주민등록증 발급 의무화 ○ 필요시 경찰관이 증 제시 요구할 수 있도록 함 - 간첩색출, 범인체포 등 직무수행 목적
1975.7.25	1975.8.25	○ 증발급대상자를 18세에서 17세로 인하확대하고 받을 의무부여 ○ 주민등록증경신(1차) ○ 주민등록번호 일제경신(현행13자리)
1977.12.31	1978.9.1	○ 개인별 주민등록표 작성제도 신설 ○ 주민의 거주지이동에 따른 신고는 인정(병역법, 향토예비군 설치법)
1980.12.31	1981.1.1	○ 복귀 및 신거주지변경신고 기한도 14일 이내에 하도록 의무화 ○ 주소의 중복, 공백이 없도록 하기 위하여 퇴거신고일 익일로부터신거주지에 주민등록이 된 것으로 인정
1988.12.31	1989.1.1	○ 경범죄처벌법 중 주민등록증소지 관련조문 삭제
1991.1.14	1991.3.1	○ 전산조직에 의한 사무처리근거 마련 ○ 주민등록표의 열람 및 등·초본 교부 제한 ○ 주민등록전산정보 자료이용 시 사전승인제도 규정 ○ 신거주지변경신고제도개편 - 주민편의상 최종전입주소지에 신고
1993.12.27	1994.7.1	○ 거주지이동시 전출신고를 폐지하고, 전입신고만 하도록 함(전출신고, 복귀신고, 신거주지변경신고 폐지) ○ 주민등록지를 공법상의 주소로 하는 경우에 전입신고일로부터 신거주지에 등록된 것으로 인정
1997.12.17	1998.12.1	○ 주민등록증을 주민카드로 경신발급 및 주민카드발급센터 설치
1999.5.24	1999.7.1	○ 경신 발급되는 새 주민등록증의 명칭을 '주민카드'에서 '주민등록증'으로 환원 ○ 주민등록증 발급센터의 설치근거마련
1999.9.7	2000.10.1	○ 국민기초생활보장법 개정으로 용어변경 - 제14조의2중 '생활보호법'을 '국민기초생활보장법'으로 함
2001.1.26	2001.4.27	○ 주민등록번호의 부여근거를 법으로 규정함 ○ 무인민원발급기에 의하여 본인의 주민등록표 등·초본을 교부받을 수 있는 근거규정 마련
2004.3.22	2004.3.22	○ 주민등록 관련 민원신청 등의 전자문서처리 근거 마련 ○ 주민등록전산정보자료에 의한 주민등록사항의 진위확인 근거 마련 ○ 주민등록증발급센터의 명칭변경과 주민등록전산정보 백업시스템의 기능 및 설치 근거 마련

\* 출처: 주민등록사무편람, 행정안전부(2006).

이 주민등록제도는 일제의 기류법의 전통과 해방 이후의 국민증 체제를 복합하여 확립된다. 그것은 다른 나라에서 흔히 보듯 사회복지혜택이나 국가적인 서비스의 제공을 위한 신분관리체제를 구축하려는 목적이 아니라, “간첩이나 불순분자를 용이하게 색출·식별하는 등, 모든 국민을 효과적으로 관리하려는 목적으로 도입되었다.”<sup>11)</sup> 실제 1968년 1.21 청와대기습사건과 1.23 푸에블루호사건을 계기로 시·도민증을 폐지하고 주민등록번호가 기재된 주민등록증을 발급하는 주민등록법의 개정이 이루어질 당시 내무부의 언론홍보는 이 점을 분명히 한다.

새로운 개정안이 통과되면 주민등록은 호적과 일치되게 내용을 일일이 본적지에 조회하여 통일하게 되므로 국민들의 주거실태를 정확히 파악할 수 있다는 점에서 시·도민증보다 북괴간첩의 잠입을 막을 수 있을 것으로 기대되고 있다.(동아일보, 1968. 2. 16. 제1면, “주민등록증 곧 발급”)

주민등록제도 자체가 “부동·불온분자의 색출”을 용이하게 하는 데 그 목적을 두고 있는 것이다. 실제 이렇게 만들어진 주민등록제도는 13차의 개정을 거치면서도 그 본래의 모습을 잃지 않고 있다. 여기서 주의할 점은, 권위주의체제하에서의 주민등록법 개정이 국민에 대한 통제와 감시를 강화하는 방향으로 이루어졌다는 점 외에도 민주화 이후의 개정 역시 이 권위주의 체제에 대한 교정이나 반성의 모습을 담지 않고 있다는 점이다.<sup>12)</sup> 오히려 그 외관상의 변화보다는 정보통신기술의 발달과 함께 주민등록제도의 문제점이 기하급수적으로 확대되고 있음에도 불구하고 기존의 틀을 완화하거나 제거하지 않고 유지하였다는 점에서 그 폐해를 방치 내지는 방조하였다는 비판을 넘어서기 어렵다. 일종의 부작위에 의한 통제·감시 강화로 나아간 것이다.

그리고 이렇게 만들어진 주민등록제도는 이제 정보화와 결합하면서 그 폐해와 위험은 제정 당시에는 도저히 꿈도 꾸지 못할 정도로 확산되고 있다.

## 2) 국가신분증명제

실제 국가가 국민들의 정보를 수집, 관리하는 것은 전술한 바와 같이 그리 특별하

11) 김민호, “정보사회에서 주민등록제도와 개인식별번호체계의 공법적 쟁점,” 공법연구 제40집 제1호, 2011, 372면.

12) 장종인, 위의 글, 30면

게 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 외국인도 포함됨) 혹은 주민의 신분을 확인하고 이를 공부(公簿)에 등록하는 방식으로 이루어진다. 호적제도나 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 만들었으므로 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.

### 3) 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 지역공동체

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

〈표 2〉 각종 등록제도

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(선거인등록, 납세자등록, 사회보장수급자 등록 등) 등록방식 *의무등록제, 임의등록제	국가에서 관리하는 의무적인 등록제도로 주민등록제도
국민특정제도	행정처리의 목적 (데이터식별자)	*특수 목적에 따른 특정제도/일반적인 특정제도 *국가/지방자치단체가 관리 *전국민에 부여/원하는 자에게만 부여	국가에서 관리하는 전국민 고유번호제도인 주민등록번호 기타 납세자 번호, 여권번호 등의 특수목적 특정제도
신분 또는 자격증명제도	행정처리의 목적 (자격/신분확인)	*국가나 지방자치단체가 관리 *특수목적에 따른 신분증/일반적 목적에 따른 신분증 *단일기능/통합기능	여권, 운전면허증, 공무원증 등의 특수목적 신분증 제도 일반적 목적의 주민등록증

\* 출처: 이은우

#### 4) 신분증제도

이러한 신분·주민등록제도는 그 신분/주거여부를 증명하거나 혹은 그러한 등록을 필요하였음을 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.

대체로 신분증-주민등록증은 주민의 거주관계 등 인구동태파악을 위한 제도로서 국가의 행정사무처리와 국민들의 인적사항의 공증에 활용되며는 자료로서의 의미를 가지면서 다음과 같은 순기능을 수행한다고 보고되고 있다.<sup>13)</sup>

- ① 신분확인 측면에서 주민등록제를 통해 국민들의 신분을 쉽게 확인할 수 있어 행정기관에서 주민의 거주관계 파악에 용이하다.
- ② 국가 보안의 측면에서는 불순분자 및 범법자를 색출하는데 매우 효율적인 도구로서 사회 안정 및 질서유지에 기여할 수 있다.
- ③ 국민의 편의성 측면에서는 주민등록증에 수록된 번호를 통하여 주민들에게 신속하고 안정성 있는 서비스를 지속적으로 제공할 수 있다.
- ④ 사회윤리적 측면에서 주민등록제도는 청소년을 유해환경으로부터 보호하는 효과를 가지고 있으며, 노약자를 우대할 수 있는 근거가 된다.
- ⑤ 국민통합의 측면에서도 주민등록제도를 통하여 모든 국민들에 대한 전방위의 관리가 가능하기 때문에 매우 긍정적이다.

---

13) 김민호, 371

〈표 3〉 신분증의 발급 현황

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	

\* 출처: 이은우

## 2. 우리 주민등록제도의 문제점

### 1) 개요

그러나, 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 주민등록 제도는 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)



유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.”(제7조제3항)로 하여 모든 국민이 평생동안 바뀌지 않는 단일하고도 유일한 주민등록번호를 부여하도록 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 개인정보의 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 번호체제로 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.

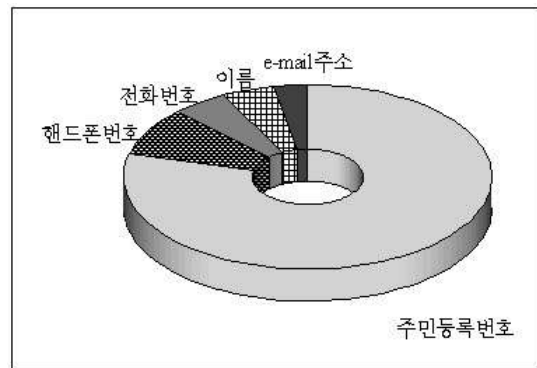
실제 국가인권위원회의 조사결과에 의하면, 이 주민등록번호는 2005년 현재 법령

이 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 개인정보를 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.

아래의 그림은 국가인권위원회가 2003년 ‘금융기관과 인터넷에서의 개인정보 공유현황’에 대하여 네티즌 1,042명을 대상으로 실시한 조사의 결과를 표기한 것이다.

여기서 응답자들은 주민등록번호의 도용 문제에 대해 무려 26.6%가 ‘주민등록번호가 도용돼 회원가입에 실패한 경험이 있다’고 응답하였다고 한다. 그리고 ‘인터넷 사이트 회원 가입시 입력을 가장 꺼려하는 정보’는 주민등록번호(75.0%)였으며, 핸드폰번호(8.2%)나 전화번호(4.5%), 이름(4.4%), e-mail 주소(2.8%) 등의 개인정보는 그렇게 강한 거부감을 보이지 않았다.<sup>14)</sup>



<그림> 가장 입력을 꺼려하는 정보

14) 국가인권위원회 2003년 12월 18일자 보도자료 참조. 또한 한국정보보호진흥원이 조사한 다른 자료에서는 주민등록번호를 도용하는 경우 친구의 것을 도용하는 비율이 61.7%이며 주민등록번호생성기 26.7%, 다른 사람 26.7%, 가족 20.0%(중복응답) 등의 순위를 보이고 있다. 이들은 주민등록번호를 도용하는 이유로 ‘번호유출이 걱정되서’(38.3%) 혹은 ‘흔적을 남기기 싫어서’(36.7%) 등의 응답을 보인다.(중복응답) 한겨레 2004년 3월 24일자. 이러한 주민등록번호의 남용에 관하여는 이민영, “주민등록번호 남용억제에 관한 법적적고찰,” 정보통신정책 제16권 제8호, 2004 참조.

사정이 이러함에도 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. 한마디로 민간부문에서 주민등록번호를 사용하는 것은 오로지 민간의 자율에 맡겨져 있다시피 한 것이 현실이다. 예외적으로 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 있기는 하나 이는 “주민등록번호를 특별히 보호하는 규정으로 볼 수는 없고, 계속적인 이용을 가능하게 하는 규정이라고 판단된다.”<sup>15)</sup>

실제 우리나라의 주민등록제도와 가장 유사하게 구성되어 있는 곳이 스웨덴의 경우이다. 스웨덴은 우리 주민등록번호 제도와 유사한 개인식별번호(PIN: Personal Identify Number)제도를 운영하고 있다는 점에서 그러하다. 하지만, 이 개인식별번호 제도(10자리 숫자조합)는 사회보장 등 국민의 편의성과 생활 안정 등 사회보장 서비스전달의 효율성을 위한 것으로 사회민주주의체제의 특성으로부터 나온 것이라고 보는 것이 타당하다. 즉, 그 목적과 사용도 등의 면에 있어서는 우리의 제도와는 상당한 거리를 두고 있는 것이라고 보아야 할 것이다.<sup>16)</sup>

미국의 경우도 마찬가지다. 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 안 된다는 규정을 두고 있다. 미국의 사회보장번호(Social Security Number: SSN 지역번호 3자리 - 집단번호 2자리 - 일련번호 4자리)는 그 번호 및 그와 관련된 기록등에 대하여 비밀성이 보장되며 그것이 외부로 공개되는 것은 금지된다.<sup>17)</sup> 또한 이 사회보장번호는 개인의 신청에 기하여 발급

15) 김민호, 382

16) 더구나 스웨덴의 경우 정보통신기술의 발전과 같은 환경변화를 감안하여 1998년 개인정보보호법을 대폭 개정하여 국가에 등록되어 있는 개인정보의 범위 및 용도를 엄격히 제한하고, 그 사용의 필요가 있는 때에는 개인의 명시적 동의를 받도록 명문화해 개인정보의 무분별한 유출을 방지하고 있다고 한다. 김민호 367, 김일환 “住民登錄番號의 違憲性與否에 관한 考察,” 헌법학연구 제11권 제3호, 2005, 315-6

17) 프라이버시보호법은, 연방이나 주 정부기관이 사회보장번호를 필요로 하는 때에는 제출의 필수성 여부, 요구의 법률 근거, 제공된 사회보장번호의 사용목적 및 제시 거부경우 처리방법 등을 미리 고지하도록 하고 있으며, 법령이 정하는 경우를 제외하고는 공공기관이 사회보장번호를 요구하는 것을 금지시키고, 이를 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.(5 U. S. C. Sec. 552a) 서지원, 프라

된다는 점에서 출생과 더불어 그 발급이 강제되는 우리의 경우와는 질적으로 차이가 난다.<sup>18)</sup>

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

217세 이상의 모든 국민이 의무적으로 발급받아 의무적으로 소지하게 되어 있는 주민등록증은 개인정보보호에 대한 침해가능성뿐 아니라 전국민에 대한 일종의 보안통제장치로 기능한다는 점에서 또 다른 문제거리다.

---

이버시와 국가신분증제도, 서울대학교 석사학위 청구논문, 1998, 68쪽.

18) 이러한 미국의 틀은 2007년 11월부터 시행된 네델란드의 시민서비스번호(BSN: Burger Service Number) 제도에도 이어지고 있다. 주로 조세·복지 등 공공업무용으로 사용되는 이 시민서비스번호는 개인정보보호법(Personal Data Protection Act)에 의거, 그 사용범위가 엄격히 제한되고 있으며, 개인 사업자 등이 시민서비스번호를 취급할 경우, 사전 허가된 사람만 접근할 수 있도록 철저한 보안시스템의 설치를 의무화하고 있다. 김민호, 365면.

〈표 4〉 주민증 기재사항

구분	최초발급	1차변경	2차변경	3차변경
연도	1968	1975	1983	1999
전면정보	성명 사진 주민번호(12자리) 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	성명 사진 주민번호(13자리) 생년월일 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
후면정보	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

\* 출처: 송희준, 전자주민증관련 주민등록제도 발전방안, 2010

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 담게 되어 있는 지문은 “법적 근거나 합리적 사유없이 인격권

을 침해하는 제도로서 헌법이 보장하는 무죄추정권, 인격권을 침해하는 위헌의 소지가 있다”(이은우)다.

### 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.

〈표 5〉 주민등록증의 구비조건 및 개선방향

구분	구비조건				개선방향
	사생활 보호	위변조 방지	정보화 적합성	소지필 요성	
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

\* 출처: 송희준, 위의 글

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 한다

고 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 제24조제4항 신설)을 국회에 제출하였다. 이 개정안에 의하면 그 외에도 부칙을 개정하여 “2017년 12월 31일까지 새로운 주민등록증 발급을 전국적으로 완료”하도록 하되, 그 이후에는 “중전의 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 주민등록증발급신청서의 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 IC칩을 삽입할 것을 예상하고 있는 바, 이 전자적 정보가 현재 주민등록증에 기재된 아날로그식의 정보에 비하여 어떻게 안전하며 보안이 강화되는지에 대한 명확한 해답을 내어놓지 못 하고 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 못 하고 있는 것이다.

이에 대하여 행정안전부는 기술적 보호조치를 통하여 이런 위협은 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 못 하다. 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 칩에 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. 19)

## 제4절 결론

### 1. 위헌성의 문제

실제 이런 주민등록제도는 다음과 같은 점에서 우리 헌법에 위반되는 것이라 할 수 있다.

첫째, 그것은 법치주의의 기본원칙인 의회유보의 원칙에 위반된다. 의회유보란 국가공동체 혹은 국민의 기본권과 관련하여 중요한 사항은 의회가 행정부에 맡길 것이 아니라 스스로 그 본질적 내용을 법률의 형식으로 규율할 것을 요구하는 헌법원칙이다. 이를 주민등록제도의 적용해 보면 그 결과는 분명해진다. 주민등록제도는 위에서 언급한 것처럼 백여건에 이르는 개인정보들을 별다른 목적이나 합리적 근거를 특정하지도 않고 자의적으로 수집하여 국가가 관리하는 체제를 갖춘다. 특히 주민등록번호제도는 생년월일에서부터 성별, 주민등록지역, 등재순위는 물론 지문과 같은 생체정보까지 노출시키고 있다. 그 자체 개인정보자기결정권을 침해하고 있다.

19) 민주법연에서도 ①도입명분의 타당성 결여 ②보안성 우려 ③행안부의 보안대책에 대한 불신 ④정보연계 가능성 ⑤생체정보의 남용 ⑥법률유보원칙 위반 ⑦과도한 재정부담(예산의 축소전망) 등을 이유로 반대성명을 내었다. 민주법연, 전자주민증 관련 '주민등록법' 개정안에 대한 민주주의법학연구회 의견서, 민주법학, 제46호, 2011

하지만, 이렇게 중대한 기본권의 침해가 있음에도 불구하고 그 근거가 되는 규정은 주민등록법이 아니라 시행령으로 위임하고 있으며(법 제7조제4항), 시행령은 다시 시행규칙으로 위임한다(령 제7조제5항). 복위임의 틀에 의거하여 최하위의 법규명령이 기본권의 실질적 내용을 제한하도록 하는 방식을 취하고 있는 것이다. 따라서 이는 그 내용 여하는 접어두더라도 입법형식의 면에서만도 의회유보 내지는 법치주의의 원칙에 위반된다 할 것이다.

둘째, 그것은 헌법 제37조제2항이 정하고 있는 과잉금지의 원칙에 어긋난다. 먼저 목적의 정당성만 보더라도 현저히 잘못된 내용의 규율을 취하고 있다. 주민등록법은 그 목적을 “주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것”(제1조)에 두고 있다고 선언한다. 하지만, 위에서 살펴 보았듯이 주민등록법의 제정사와 그 연혁은 이런 목적이 아니라 치안목적 내지는 반공과 “북괴간첩의 잠입”을 막는데 초점이 맞추어져 있다. 그리고 이런 ‘목적외의 목적’은 십지문을 날인한 주민등록신청서 원본을 주민센터나 지방자치단체가 아닌 경찰청이 보관하고 있음에서도 재확인된다. 요컨대, 주민등록제도의 진정한 목적 자체가 주민등록법에 드러나 있지 않고 은닉되어 있는 것이다. 그리고 이렇게 명목상의 목적과 실질적 목적이 상이한 경우에는 그 입법은 국민을 기망하고 있는 것이라는 점에서 입법에 있어서의 민주주의의 요청 및 의회주의의 요청에 반하는 것일 뿐 아니라, 과잉금지의 원칙에서 말하는 목적의 정당성 자체도 위반하는 것이라 하지 않을 수 없다.

또한 이렇게 반공이나 간첩식별 혹은 치안이라는 실질적 목적 자체를 위하여(혹은 그 명분상의 목적이라는 경우도 마찬가지다) 국민 전체의 기본권을 포괄적이고 영구적으로 제한하는 것 자체가 수단의 합리성과 침해의 최소성의 원칙에 반하는 것이 된다. 주민등록을 강제하고 영구불변의 주민등록번호를 부여하는 것이 이 목적의 이행에 어떻게 관련되는지가 분명하지 않을 뿐 아니라, 보다 덜 침해적인 방법(*less restrictive alternatives*)이 충분히 존재함에도 불구하고 가장 침해적인 방법을 사용하고 있다는 점에서 최소침해의 원칙에도 어긋난다. 즉, 인구 동태의 명확한 파악과 주민생활의 편익증진과의 인과연결이 입증되어 있지 않을 뿐 아니라, 인구 동태의 명확한 파악을 위하여 그렇게 많은 개인정보를 수집하여야 할 필요는 어디에 있는지, 그리고 그 각각의 개인정보와 주민생활의 편익증진과의 관계는 또 어떠한지에 대한 고려가 전혀 존재하지 않는다. 뿐만 아니라, 주민등록번호의 조합방식과 인구동태파악, 주민생활의 편익증진 상호간의 관계는 아예 존재하지 않는다. 나

아가 주민등록번호는 평생에 걸쳐 불변적인 것을 만든 것 또한 마찬가지이다.

법익의 균형성 심사는 더욱 문제적이다. 주민등록제도가 요구하는 그 많은 개인정보로써 달성할 수 있는 공익은 그리 크지 않다. 실제 그 개인정보와 공익간의 인과 연결조차 분명하지 않은 실정에서 전자로부터 얻어지는 후자의 양을 측정하는 것 자체가 불가능하다. 반면 그렇게 수집되는 개인정보는 전술한 바와 같이 개인(뿐 아니라 그 가족까지)의 전인격을 드러내는 것이 된다. 그 침해되는 개인의 이익이 너무도 큰 것이다.

결국 이렇게 보면 현행의 주민등록제도는 완벽하게 위헌적인 것이 되어 버리고 만다. 김민호<sup>20)</sup>의 말처럼 “도입 당시인 1960년대와 1970년대에는 현재와 같이 국가 권력이 헌법과 법률에 구속된다는 법치주의 원칙이 제대로 확립되어 있지 않았던 시기였기 때문에 이러한 법률이 국민의 기본권을 침해하는지에 대해서는 제대로 검증할 기회도 없이 입법된 것으로 보인다”고 구차한 변명을 할 수는 있을지나, 그것으로 이러한 위헌성을 가릴 수는 없다.<sup>21)</sup>

## 2. 주민등록제도와 초감시국가

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 관계없이 권력에 의하여 설정된 행위준칙을 준수하게 되는 인간 즉, 규율된 인간을 만들어낸다. 그래서 이 판옵

20) 김민호, 372

21) 이희훈, “주민등록번호에 대한 헌법적 고찰 - 개인정보자기결정권의 침해를 중심으로,” 토지공법연구 제37집 제1호, 2007 참조.

티콘은, 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.

그뿐 아니다. 벤담이 창안하고, 조지 오웰의 소설 「1984년」에서 가상적인 형태로나마 실천되었고, 푸코가 그토록 경계하였던 판옵티콘-원형감옥은 더 이상 국가의 전유물이 아니다. 밀레니움의 전환기를 거치면서 급속도로 발전하는 기술은 항시적, 전방위적, 그리고 편재적 감시체제를 국가의 손으로부터 약간의 비용부담의 의지가 있기만 하다면 그 어떤 자의 손에도 쥐어줄 수 있도록 하였다. 전사회적인 수준으로 감시‘권력’이 확산되는 현상을 초래하고 있는 것이다. 그래서 R. Whitaker(The End of Privacy, 2000)가 말하는 「감시국가에서부터 감시사회로」의 전이가 의미를 가지게 된다. 그는 감시사회를 말하면서 주로 기업에 의한 소비자 감시 즉, 고객센터서비스라는 이름으로 주어지는 각종의 혜택을 미끼로 소비자정보를 수집하고 이를 바탕으로 혜택을 받을 자를 선별하면서 위험인물이나 (소비자로서의) 자격미달자를 배제시키는 데이터감시를 중심으로 설명한다. 그가 말하는 참여적 판옵티콘(participatory panopticon)-피감시자의 자발적 혹은 추정적 동의에 의한 감시체제-는 이를 지칭하면서, 기업이 이윤추구의 목적을 위하여 일종의 마케팅전략의 일환으로 전방위적 감시의 망을 구축하는 가운데, 사람들은 시민(citizen)이 아니라 소비자(consumer)로 전략하게 됨을 비판하고 있다.

더구나 작업장 감시의 체제는 보편적 의미에서의 감시사회와는 그 성격을 달리 한다. 감시사회의 주요현상으로서의 참여적 판옵티콘이 최소한 외관상으로도 쌍방향적 형태를 띠고 있음에 비하여 작업장 감시의 경우는 국가감시와 마찬가지로 일방향성을 띠고 있기 때문이다. 즉, 전자처럼 유혹과 동의의 형식을 띠면서 소비자들이 자발적으로 감시에 응하는 한편 그로부터 일정한 혜택을 수령하는 구조가 아니라, 「

고용계약」에 의하여 일정한 지위를 획득한 자-노동자-에 대하여 감시자-관리자, 사용자-가 일방적으로 그 행동이나 성과, 성품등을 감시하고 이에 대하여 노동자는 복종해야 되는, 바로 이 점에서 국가감시의 틀과 조금도 다를 것이 없는 구조를 띤다. 바로 이 점에서 작업장 감시는 국가감시의 적자인 셈이다.

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 전자칩에 접근할 수 있는 모든 사적 권력조차도 이런 초감시의 권능을 행사할 수 있도록 한다.

결국 국민에 대한, 그리고 국민 상호간의 전방위적 감시를 가능케 하고 있는 현재의 주민등록제도하에서 진행되는 정보화는 전체적인 국가사회로 하여금 거대한 원형감옥을 설치할 수 있는 충분한 여지를 남긴다. 정보인프라의 구축과 관리의 주체로서, 최대의 정보자원과 능력의 보지자로서의 국가 또는 기업은 관료들이나 그 관리자들이 가지는 전문·기술성과 결합하여 국내에 존재하는 모든 정보를 자신의 의지에 따라 마음대로 처리하고 분석·평가할 수 있는 상태에 들어서게 된다. 이러한 가능성은 반대로 국민이나 소비자, 노동자의 편에서는 모든 사적 사항들이 그 감시자에게 노출됨을 의미하며 언제나 감시와 감독의 대상이 됨으로써 결국에는 민주질서의 기반을 이루는 정치적 의사소통 그 자체가 단절될 가능성까지 의미하게 된다. 뿐만 아니라, 그 정보의 흐름을 감시자가 통제하게 됨으로써 감시자는 스스로 공개가능한 정보와 공개되지 않아야 할 정보를 유효하게 선별, 시행할 수 있게 된다. 이는 인간행위의 가장 기반을 이루는 인식의 근거 내지는 대상 자체를 소수의 정보통제자가 통제·관리함을 의미하며, 결과적으로 이들이 모든 사람들의 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 현재의 주민등록제를 바탕으로 하는 국가신분증명제는 가장 악한 극단에서는 헌법에서 보장하고 있는 민주주의와 인간의 존엄 및 가치의 보장이라는 궁극적 이념 자체에 대한 도전이자 동시에 인간성의 본질에까지 일관체제로 통제할 수 있는 최첨단의 전체주의를 형성할 가능성을 내포하고 있다고도 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, 온라인  
뱅킹 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 프로필, 자동차 등의 렌트/임대 기록, 숙소예약,  
항공예약, 선박예약, 기차예약, 오락 티켓/예약, 신문 및 정기간행물 구독, 텔레비  
전/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 서비스<sup>22)</sup> □

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



## 토론문 별첨

김 보 라 미 (변호사, 주민번호 변경소송 대리인)

### 문제제기

우지숙(2005) "우리는 프라이버시라는 권리를 위하여 이러한 종류의 식별되지 않을 권리, 불투명한 권리, 나아가 거짓말을 할 권리를 허용할 준비가 되어 있으며 그러한 의지가 있는가? 이러한 새로운 네트워크 환경에서 우리는 둘 중의 하나만을 얻을 수는 없는 것으로 보인다. 프라이버시권을 위해서 식별되지 않을 권리는 필수적인 것이 되어버린 것이다. 또한 네트워크상 프라이버시를 위해 투명성과 관료적 효율성을 희생할 의지가 있는가? 네트워크화 된 환경에서 우리는 프라이버시와 투명성 또는 프라이버시와 효율성 둘 다를 가질 수는 없다. 그러므로 우리가 프라이버시를 얻기 위해 기본적 윤리 개념을 재고할 준비가 되었는지 아닌지를 결정하지 않고서 프라이버시를 보장하기 위한 기술적, 사회적 방법들을 논의하는 것은 무의미하다"

- 익명성과 개인정보관리통제권의 중요성

## 익명성과 관련된 사회적 합의가 어떻게 이루어졌는가

"익명성과 관련한 법, 정책 결정과정은 '사회적 합의의 형성' 과정인가 혹은 '시민적 동의의 획득과정' 인가?" 헤게모니 모델(임영일 1985, 최장집 1985, Gramsci) : 동 의가 형성되는 과정은 사회집단 간 권력관계가 드러나는 사실 (이항우, 2008년) : 이것 밖에는 대안이 없다는 논리로 다른 논리들을 무시해버리는 방법으로 정책이 추진되어 왔다.

02/18/12

8

## 익명성의 개념검토

### 1. Identity 개념의 구성

- metaphysical identity
- cultural/social/political identity
- epistemological identity

### 2. 익명성의 개념의 구성

identity를 드러나지 않게 한다. / 비인격적 익명성(샤르트르), 다중자아(황경식), 생활속의 익명성과 사회의 익명성(김광기)

### 3. 익명커뮤니케이션 개념의 구성

익명커뮤니케이션(나은영) (한상희)

그렇다면 인터넷상의 익명성의 본질은 무엇인가?

"기술적, 법적 개념을 검토해야 할 필요성"

02/18/12

4

## 인터넷 네트워킹에 있어서의 익명성의 의미

1. 인터넷 프로토콜  
넓은 의미의 end-to-end principle  
( IP와 TCP의 분리) = 나머지는 모두 옵션
2. 인터넷 TCP/IP 프로토콜 구조에서의 추적가능한 익명성
3. 암호기술의 발전과 익명성의 구현  
길모어에 의한 정부의 도청을 막기 위한 암호운동의 주장  
(1991년), 스탠포드대에서의 NSA에 대한 저항을 통한 Public  
키의 사용화, GNU에 의한 PGP키의 암호 대중화
4. 무선인터넷에 있어서의 익명성의 구현  
스마트 디바이스의 발전과 익명성의 구현
5. IPv6에서 제안된 익명성 장치

02/18/12

5

## 현행 법제도에서의 익명성 장치

1. 헌법 : 프라이버시권만 규정 (익명권 최근 판례에서 간접적 언급)
2. 망법/ 개인정보보호법  
망법 : 제한적 의미의 개인정보보호장치(모순장치: 인터넷  
실명제과 개인식별번호-주민등록번호)  
개인정보보호법 : 익명처리의무 명시
3. 위치정보법 : 위치정보의 보호를 통한 위치정보활성화에 목  
적 (위치정보와 익명권과의 관계)
4. 통신비밀보호법 : 通信 및 對話의 秘密의 제한 방법 규정하여  
간접적인 익명성 보장

02/18/12

6

## 주민등록번호소송

1. 주민등록번호제도의 문제점
2. 주민등록번호를 계속 유지할 경우 예상할 수 없는 손해가 발생할 경우 이를 통제할 수 있는 권리의 부여 (개인정보관리통제권)
3. 개명절차와 같이 이름을 변경하는 절차로 진행하는 방법
4. 주민등록번호 정정절차 존재

그렇다면 주민등록번호 정정절차에는 변경절차가 포함되는가?

02/18/12

7

## 현행법상 절차

- 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제19조의3 "북한이탈주민의 주민등록번호 '정정' (그 실질은 '변경' 임) 허용"
- 대법원은 구 호적법 제120조가 호적의 기재에 착오나 유류가 있는 경우에만 정정을 허용한다고 제한적으로 규정하고 있고 다른 규정이 없음에도 불구하고 그 필요성을 인정하여 성전환자의 성별 '정정' (그 실질은 '변경' 임)을 허용(대법원 2006. 6. 22. 선고 2004스42 결정)

이러한 선례들에 비추어 볼 때 주민등록번호 정정절차에는 변경까지 포함된다고 해석

02/18/12

8

## 익명성에 대한 사회적 공감대 형성의 필요성

1. 주민등록번호의 민간 사용 금지
2. 주민등록번호의 폐지

우리는 프라이버시라는 권리를 위하여 이러한 종류의 식별되지 않을 권리, 불투명할 권리, 나아가 거짓말을 할 권리를 허용할 준비가 되어 있으며 그러한 의지가 있는가?

02/18/12

9

감사합니다.

02/18/12

10

## 보론 : 주민등록번호 관련 현안 검토

장 여 경 (진보네트워크센터)

### 1. 국제 인권기준과 주민등록번호

○ 2008년 유엔 인권이사회의 제1차 한국 정례인권검토(UPR) 결과, “사생활 보호를 위해 주민등록제도 재검토 및 주민등록번호를 공공서비스 제공을 위해 엄격히 필요한 경우로 제한”할 것이 권고되었음

- 이에 대한 한국정부의 입장은 ‘수용’이었음(소관부처: 행정안전부/방송통신위)
- 2012년 제2차 한국 정례인권검토를 앞두고 한국 정부에는 주민번호의 민간 사용 제한 등 주민번호 제도 개선을 국제사회에 천명할 것이 요구되고 있음

○ 그러나 한국 정부는 주민등록제도 재검토와 주민번호 제한을 위한 법제도 개선을 추진하지 않았음.

- 그동안 주민번호의 유출 규모가 더욱 커지면서 한국 시민들의 프라이버시권에 대한 침해는 더욱 심해졌음

- 2008년 1월 전자상거래 사이트인 옥션에서 약 1천8백만 명의 주민번호 등 개인정보가 유출된 데 이어, 지난 2011년 7월 SK커뮤니케이션즈가 운영하는 포털 사이트인 네이트와 싸이월드에서 해킹에 의해 약 3천5백만 명의 주민번호가 또다시 유출되었는데 이는 대한민국 경제활동인구보다 더 많은 숫자임. 또한 2011년 11월에는 넥슨(Nexon)에서 운영하는 온라인게임사이트 메이플스토리(MapleStory)에서 약 1천3백20만 명의 주민번호 등 개인정보가 유출되었으며 그중 대다수는 초등학생과 중학생 등 미성년자의 것이었음.

- 주민번호가 유출된 피해자들이 주민번호 변경을 요구하였으나 행정안전부는 사회적 혼란과 비용이 많이 든다는 이유로 이를 거절하여<sup>1)</sup> 그 침해가 더욱 심각함
- 행정안전부는 주민번호 수집 웹사이트를 최소화하고 법령상 본인확인·연령확인 의무를 위해 주민번호를 수집하는 웹사이트에 대해 신용정보업체가 부여하는 I-PIN 사용 의무화를 추진하겠다고 밝혔음<sup>2)</sup>. 또한 행정안전부는 주민번호 유출을 방지한다는 명목으로 전자주민증 도입을 추진하고 있음.

## 2. 전자주민증과 주민등록번호

○ 주민등록증 경신에 있어 우선적으로 고려할 사항은 전자적 기능의 도입 여부보다 인권침해적인 요소에 대한 재고임

○ 주민등록증에 주민번호의 수록을 재고할 필요가 있음

- 주민번호가 연령, 성별, 지역 등 개인정보를 내포하는 조합체계를 가지고 영구적인 고유식별자로 기능하고 있으며, 공공과 민간의 영역에 걸쳐 광범한 목적에 활용되도록 요구되고 있는 것이 문제임.
- 뿐만 아니라 주민번호가 전산망에 의해 분리된 개인정보들이 서로 비교되거나 통합될 수 있도록 연결시키는 매개체로 활용됨으로써 국민은 정보의 객체로 전락함
- “주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하는”(제1조) 것을 목적으로 하는 주민등록법상 전 국민에 주민번호를 부여하는 것 자체에 위헌 소지가 있음<sup>3)</sup>.
- 주민번호의 유출 및 오남용 위험성과 위헌성을 제고하기 위하여 주민등록증에서 주민번호를 삭제할 필요가 있음. 주민등록증에 주민번호가 삭제된다면 주민번호 보호를 명분으로 전자칩을 도입할 필요도 없음

○ 신분 확인에 있어 주민번호 사용을 제한할 필요가 있음

- 
- 1) 주민번호 유출 피해자들은 행정안전부를 대상으로 주민번호를 변경해 줄 것을 요청하는 소송을 제기하여 현재 재판 중이다.
  - 2) 2012년 1월 행정안전부가 개인정보보호위원회에 제출한 ‘개인정보보호 기본계획’ 등 참조.
  - 3) 김일환, “個人識別番號(住民登錄番號)의 違憲性與否에 관한 考察”, 국가인권위원회 주최 토론회 「주민등록번호제도 이대로 좋은가?」, 2005. 4. 6.

- 증 표면에서 주민번호를 없애더라도 그것으로 주민번호에 대한 사회적 수요가 완전히 사라지는 것은 아니기 때문에, 주민번호를 요구할 수 있는 사용 범위를 고유의 행정 목적으로 엄격하게 제한하는 등의 입법적 조치가 필요함<sup>4)</sup>.

- 법률상 주민번호의 고지를 의무화하고 있지 않은 분야에서 주민번호의 고지를 거부하더라도 불이익을 가할 수 없도록 명문화하는 조치도 필요함<sup>5)</sup>

### 3. 주민등록번호 대체수단으로서 아이핀

○ 아이핀은 효과성, 신뢰성, 활용도 측면에서 다음의 문제점을 가지고 있음<sup>6)</sup>

- 효과성 측면에서 금융실명제 등 현행법상 관련 규정으로 인해 주민등록제도를 대체하기 어려움

- 신뢰성 측면에서 부정 발급의 사례와 유출 위험성, 아동 및 사망자의 가입문제 등을 봤을 때 결코 안전하지 않음

- 특히 국민 대다수의 주민번호가 이미 유출된 상황에서 아이핀 발급 체계 허점을 이용한 불법 발급 사례나 대포폰을 이용한 아이핀 발급 등 명의 도용 위험이 남아있음<sup>7)</sup>.

- 아이핀의 기술적인 문제가 점차 부분적으로 해결된다 하더라도 조직적인 개인정보 탈취세력이 있는 한 부정발급 시도가 끊이지 않을 것임. 개인정보 탈취세력의 가장 큰 동인은 게임 아이템 거래와 개인정보 직접 판매 등 내국인 개인정보의 현금성 가치에 있음. 개인정보 사용처가 많을수록 개인정보에 대한 부정확한 수요가 계속 증가할 것.

- 가입자의 경우 발급 절차의 불편함이 있음. 이용자에게 여러 가지 프로그램을

4) 캐나다 등 우리의 주민번호와 유사한 사회보험번호 제도를 가지고 있는 국가들도 그 용도를 벌금부과, 소득세 징수, 실업급여 등에 한하여 법률로써 제한하고 있는 경우가 많으며, 번호의 제시를 요구하는 경우 개인에게 제시요구의 목적과 강제성 여부, 제시 거부시의 결과에 대하여 미리 고지하도록 하고 있다.

5) 고문현·류시조·권건보·김주영·고문철·이남경, 「국가신분확인체계 발전방안연구」, 사단법인 한국비교공법학회, 행정안전부 지원, 2010. 12.

6) 국회입법조사처, “아이핀 활용에 대한 실효성 조사”, 입법조사화답: 조승수 의원 귀하 (2011. 9. 16.)

7) 이러한 방식으로 민간에서 부정발급이 된 아이핀이 공공영역에서도 활용될 위험성이 있음. 실제로 2010년 6월, 유출된 주민번호와 휴대전화 대리인증, 대포폰과 무기명 선불카드(기프트카드)로 아이폰 발급에서의 신원확인 절차를 모두 통과해 총 13,000여 건에 달하는 아이핀을 부정발급한 사건이 발생함.



깔게 하고, 신용카드나 휴대전화가 가족 명의인 경우 발급 절차에 사용할 수 없음. 이용자는 이 경우 인증기관에 찾아가 본인임을 확인받아야 함. 공공아이핀의 경우, 초중고생이 직접 가입할 때는 부모님의 주민등록증 활용할 것을 유도하여 문제가 있고, 단독 세대주는 공공아이핀 발급 불가함.

- 모바일 환경에 부합하지 않음. 네이버 다음 네이트 등 국내 3대 포털의 모바일 접속이 이미 PC 접속의 절반을 넘어선 상황에서 모바일 기기에서의 본인확인을 굳이 아이핀으로 해야 할 기술적 필요가 없음<sup>8)</sup>.

- 인터넷 본인확인 구조를 아이핀으로 통일시킨다면 아이핀 구조의 보안취약점이 발생하거나 더 이상 사용할 수 없는 상황이 되었을 때 국내 인터넷 서비스가 중단 되는 등의 문제점이 예상됨<sup>9)</sup>.

#### ○ 본인확인기관에의 개인정보 집중과 영리적 이용의 문제가 심각함

- 아이핀을 사용하게 되면 모든 국민의 개인정보가 몇 개의 본인인증기관에 모이게 되어 이는 더 심각한 개인정보 유출을 가져 올 수도 있음<sup>10)</sup>.

- 웹사이트가 아이핀 인증을 선택할 경우 유저가 아이핀으로 그 웹사이트 뿐 아니라 다른 여러 웹사이트(아이핀 인증을 채용하는 웹사이트들에 언제 접속했는지에 대한 이력(아이핀 인증기록)이 아이핀 서비스 제공자에 의하여 수집될 수 있고, 아이핀 서비스 제공자는 전기통신관련 법령 등에 기하여 국가기관이 이 자료의 제출을 요구할 경우 이를 제출하게 됨. 이 자료 제출에는 법원의 영장을 요하지 않음

- 무엇보다 아이핀의 발급 및 관리를 경제적 이득을 위해 사업하는 사인에 맡긴 것은 부적절함.

- 신용정보업자들이 구체적으로 어떤 경로로 많은 사람들의 이름/주민번호를 확보했는지는 투명하게 밝혀지지 않고 있음. 신용정보업자들이 신용정보주체의 명시적 동의 없이 실명확인 서비스를 함부로 제공함으로써 악의적 유저가 이를 도용할 위험에 신용정보주체를 무방비상태로 노출시키는 행위는 신용정보법 제50조 제1항 제5호(신용정보의 부당한 사용)와 주민등록법 제37조 제10호(주민등록번호의 부정 사용)를 위반한 행위라고 평가될 여지가 있음<sup>11)</sup>

8) 김기창, “정통망법상 본인확인제도의 한계와 문제점 -기술과 법의 갈등”, 안암법학, Vol.35, p371~404, 2011.

9) 이동산 페이지게이트 이사: 《3500만명 개인정보 유출 사태의 원인 및 대책 마련을 위한 토론회》(2011. 8. 16), 공공미디어연구소·진보네트워킹센터 주최.

10) 전병헌, “MB정부4년, 개인정보 침해 1억 명”(2011. 9. 21.)

○ 아이핀도 식별성이 있는 개인정보로서 보호되어야 함

- 아이핀도 주민번호에 기반한 인증방식으로 주민번호와 1:1 매칭이 가능함. 모순되게도 주민번호 대체 수단인 아이핀을 발급받기 위해서는 주민번호의 사용이 필수적임. 아이핀이 개인식별 번호인 점을 감안한다면 가상 공간에서 주민번호와 무슨 차이가 있는지에 대해서 의문.

- “아이핀도 기본적으로 개인식별번호가 불필요하다면 사용하지 않는 것을 원칙으로 한다. 아이핀도 개인식별번호다.”라는 방통위의 방침은 정부의 ‘아이핀 보급 확대’와 충돌함.

- 개인정보보호법 제24조 제1항은 정보주체로부터 별도의 동의가 있거나 법령에서 구체적으로 허용하지 않는 한 고유식별정보의 처리를 금지하고 있으므로 법 제24조 제2항에 따른 주민번호의 대체수단도 개인을 식별할 수 있는 정보가 아닌 다른 수단을 마련하는 것이 법 취지에 부합함.

#### 4. 주민번호 유출 문제의 해결책은 관련 법제도 개선에 있음

○ 전반적으로 신분 확인 관행에 대한 성찰이 필요함. 신분 확인에 대한 과도한 요구가 주민번호를 비롯한 개인정보의 수집과 이용을 조장하기 때문임.

○ 대규모 개인정보 유출의 원인으로 인터넷 실명제가 원인으로 지목되고 있음

- 온라인에서 인터넷 실명제가 강제되면서 인터넷서비스제공자들의 개인정보 수집이 늘고 이에 대한 공격 또한 늘면서 개인정보 유출이 대규모로 발생하고 있음.

- 따라서 온라인 개인정보 유출을 방지하는 대책은 인터넷 실명제 등 주민번호 및 개인 식별번호의 활용을 규정하고 있는 다수의 관련 법제들의 정합적인 정비로 볼 수 있음<sup>12)</sup>.

- 국내 웹사이트들이 성명과 주민번호로 수행하는 실명확인 대신 아이핀으로 본인확인을 하도록 강제될 경우, 다수의 유저들은 아이핀 발급 신청의 불편함을 감수하기 보다는 아예 해당 국내 서비스를 이탈하거나 외면할 가능성도 있음.

11) 김기창, 앞의 글.

12) 심우민, 2011, “네이트 해킹사고와 포털의 개인정보보호”, 「이슈와 논점」 제282호, 국회 입법조사처, 2011. 8. 9.

- 방통위는 이미 2012년 업무보고회에서, 안전한 사이버환경 및 건전한 소통사회 실현을 위하여 “본인확인제를 재검토하겠다”고 발표하였음. 해외 SNS 확산 등 소통환경 변화로 국내 기업의 역차별, IT 강국 이미지 저해가 우려되기 때문에 본인확인 제도의 장단점을 분석하여 향후 제도개선을 검토하겠다는 것임(2011. 12. 28). 중앙선거관리위원회 또한 지난 1월 선거법 개정을 논하는 국회 정치개혁특별위원회에 인터넷 실명제 폐지 의견을 제출하였음. 지난 12월 헌법재판소 결정 이후 "인터넷 선거운동이 상시 허용되는 경우 선거운동기간 중에만 실명확인 의무를 부여하는 것은 그 실익이 없다"는 이유.

- 전자상거래, 세금 징수 등의 꼭 필요한 부분에 한해 다양한 방식의 식별 수단을 사용하고 장기적으로 관련 법제도를 정비해 나갈 필요가 있음.

○ 오프라인 신분증에 대한 위·변조 수요를 억제하는 대책도 역시 불필요한 신원확인 요구를 제한하는 데에서 찾을 수 있음

- 주민번호의 수집과 이용을 그 본래 목적인 주민 서비스를 위하여 제한되어야 함

- 민간 기업의 주민번호 수집과 이용은 즉시 중단되어야 함 □

## 인터넷상 주민등록번호 활용과 개인정보보호

심 우 민 (입법조사관, 국회입법조사처 사회문화조사실)

### 1. 인터넷상 개인정보 유출

- 2011년 농협-현대캐피탈 금융전산망 보안 침해사고, 그리고 SK커뮤니케이션즈(네이트온-싸이월드)와 넥슨 등으로 이어지는 대규모 개인정보 유출사고들은 개인정보보호 문제에 대한 경각심을 불러일으킴
- 특히 다양한 개인정보들 중 개인식별번호로서 활용되는 주민등록번호 유출 문제는 심각한 사회적 논란거리를 야기하였음
  - 국내 해킹사고 중 사상 최대규모의 개인정보가 유출된 것으로 기록되는 SK커뮤니케이션즈의 개인정보 유출사고의 경우, 약 3,500만명에 달하는 회원들의 성명, 아이디, e-메일, 비밀번호, 주민등록번호 등이 유출됨
  - 우리나라의 공식적인 인터넷 활용인구가 약 3,700만명이라는 점을 고려한다면, 인터넷을 사용하는 거의 전국민의 개인정보가 유출된 상황이며, 특히 주민등록번호의 경우 다양한 실명인증을 위한 수단으로 활용되고 있다는 점에서 심각한 문제 상황을 노정함
- 방송통신위원회의 정책제시
  - 방송통신위원회는 2011년 12월 말 대통령업무보고를 통해 단계적으로 주민등록번호의 수집 및 이용을 전면적으로 제한하겠다는 계획을 제시함
  - 이를 위해 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하, 정보통신망법)」의 관련 규정들을 개정해 나가겠다고 밝힘

[표 1] 정보통신망법 개정 추진계획

연도	계획
2012년	1일 방문자 1만명 이상 웹사이트 적용
2013년	모든 웹사이트 대상 적용 확대
2014년	주민번호 수집·이용시 행정조치

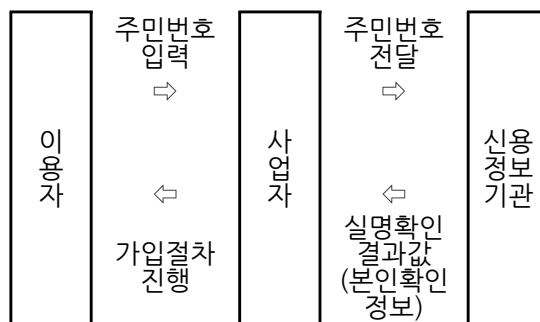
- 또한 방송통신위원회는 ‘주민번호 미수집 전환 지원센터’를 구축하여, 중소 영세기업들을 대상으로 전환 방법 및 절차 등에 대해 기술 지원 및 컨설팅을 수행할 계획임<sup>1)</sup>
- 이상과 같은 방송통신위원회의 계획은 그간 주민등록번호의 활용을 사실상 방치해 왔던 행정적 관행에서 벗어나, 적극적 개선 방안을 강구하고 나섰다 는 점에서 일정부분 의미가 있다고 평가할 수 있음

## 2. 주민등록번호 수집

### 1) 인터넷 실명제

- 현재 주민등록번호 등 개인정보 유출과 관련하여 가장 문제시 되는 것은 인터넷 실명제 규정이라고 할 수 있음
- 방송통신위원회는 주민등록번호 등 개인정보 유출 문제와 인터넷 실명제는 관련이 없다고 주장함
- 이러한 설명은 인터넷 실명제를 위하여 주민등록번호 등 개인식별번호를 저장할 필요가 없다는 논거에서 비롯됨

[그림 1] 실명인증 절차



1) 방송통신위원회, 「2012년 방송통신 핵심과제」, 2011년 12월 29일, p.24.

- 관련 법령에 의하면 인터넷서비스제공자들은 주민등록번호가 아니라, 이의 제공을 통하여 신용정보기관으로부터 부여받은 “본인확인정보”<sup>2)</sup>만을 저장하면 됨
  - 이를 논거로 방송통신위원회는 인터넷 서비스 제공자들이 그들의 경영상 필요로 인하여 주민등록번호를 저장해 온 것이라고 책임을 전가함
- 그러나 인터넷 서비스 제공자들의 측면에서 본다면, 비단 경영상 이유뿐만 아니라, 인터넷 실명제로 인해 주민등록번호의 실명인증에서의 활용이 보편화되었기 때문이라고 할 수 있음
- 실제로 상당수의 인터넷 서비스 제공자들은 자신들이 법령상 인터넷 실명제 대상이 아님에도 불구하고, 추후 자신들이 대상 사업자가 될 것에 대비하거나, 관행적으로 주민등록번호를 활용해 옴
- 또한 인터넷 실명제의 궁극적인 문제점은 주민등록번호 등을 저장하느냐 그렇지 않느냐의 문제가 아니라, 실명인증을 위한 특정정보, 즉 개인식별번호를 활용하게끔 한다는 데에 문제가 있음(이는 인터넷상 주민등록번호 대체수단으로 논의되고 있는 i-PIN의 경우도 마찬가지임)

2) 인터넷상 주민등록번호 활용

- 2011년 한 해 동안 대규모 개인정보 유출을 경험하면서, 인터넷 서비스 제공자들은 수집된 주민등록번호의 자발적 폐기와 수집중단을 선언하고 있음

[표 2] 주요 업체 주민등록번호 관련 계획

업체명	(수집)중단/폐기	공통사항
네이버	중단: 2011 단계적 완료 폐기: 2011.12.28	* 주민등록번호를 저장하지 않고, 인증시 1회 입력된 주민등록번호를 통하여 신용정보회사로부터 수령한 “본인인증정보”만을 저장  * 법령상 요구되는 주민등록번호는 폐기 못함
다음	중단: 현재 준비중 폐기: 현재 준비중	
SK컴즈	중단: 2011.8.31 폐기: 2011.8.31	
야후	중단: 2008 폐기: 2012.2. 계획	
넥슨	중단: 2012.4. 계획 폐기: 현재 준비중	
엔씨소프트	중단: 2011.4. 폐기: 2011.11.부터 진행중	

\* 주: 상기 표에서 “수집중단”은 이용자 가입시 업체 자체적으로 주민등록번호를 저장하지 않는다는 의미임

\*\* 자료: 각 업체 관계자

2) 「정보통신망법 시행령」 제29조 제3호. 이러한 본인확인정보는 실명인증을 통해 도출된 본인인증 결과값을 의미한다.

- 그러나 이상과 같은 주민등록번호 수집중단 및 폐기는 현행법상의 한계로 인하여, 실질적인 수집중단 및 폐기가 이루어지고 있지 못함
- 주민등록번호 수집중단 및 폐기의 목적과는 달리, 「정보통신망법」 등의 규정을 준수하기 위해서는 실명인증 단계에서 일회성으로라도 주민등록번호를 비롯한 개인식별번호를 활용해야함
  - 근본적인 이유는 「정보통신망법」상의 인터넷 실명제 규정뿐만 아니라, 여타의 제반 법률에서 주민등록번호의 활용을 사실상 강제하고 있기 때문임

[표 3] 인터넷상 주민번호활용의 법적근거

법률명	관련조항	내용
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제44조의5(게시판 이용자의 본인 확인)	게시판에 게시물을 올리기 위해서는 실명인증을 받아야 하며, 주민등록번호가 대표적인 인증수단으로 활용됨
전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	제6조(거래기록의 보존 등)	거래기록 보존의 일환으로 주민등록번호를 저장하도록 규정하고 있음
공직선거법	제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)	선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보 등을 남기기 위해서는 실명인증을 받아야 하며, 대표적인 인증수단은 주민등록번호임
게임산업진흥에 관한 법률	제12조의3(게임과몰입·중독 예방조치 등) 및 제4장 등급분류 규정	게임과몰입·중독 예방조치와 게임물 등급제 운영을 위해 연령정보의 확인이 필요하며, 주민등록번호를 활용할 수밖에 없는 상황임
청소년 보호법	제3장 청소년의 인터넷게임 중독 예방	소위 “셋다운제” 운영을 위하여 연령정보의 확인이 필요하며, 주민등록번호를 활용할 수밖에 없는 상황임
전기통신사업법	제83조(통신비밀의 보호) 제3항	전기통신사업자는 국가기관이 수사 등의 목적을 위하여 관련 자료를 요청할 경우 이에 따를 수 있는데(임의규정), 요청 가능 정보에 이용자의 주민등록번호가 명시적으로 규정되어 있음

- 결과적으로 인터넷에서의 주민등록번호 활용 문제는 비단 단일 법률만의 문제라기보다는 전체적·종합적인 입법체계 정비를 필요로 함

### 3. 입법단계에서의 문제

□ 일반적으로 개인정보 유출사고는 “(개인)정보주체”나 “개인정보처리자”의 개인정보 관리소홀에서 그 원인을 찾을 수 있는 것이지만, 우리나라의 경우는 제도적·입법적 측면에서 기인하는 원인이 더욱 큰 것으로 판단됨

#### 1) 주민등록번호 또는 개인식별번호 활용 최소화

□ 개인식별번호 활용 자체를 금지 또는 규제(최소화)할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음

○ 국가가 법령 등에서 개인식별번호의 활용을 합법화하여 규정할 경우, 직접적인 대상 사업자가 아닌 경우에도 이를 활용하고자 할 수 있으며, 이는 개인정보 집적을 통한 유출의 빌미를 제공함

○ 앞서 언급한 바와 같이, 개인정보 유출과 관련한 궁극적인 쟁점은 당해 개인식별번호를 저장하느냐 하지 않느냐의 문제가 아니라, 이를 법에 의해 합법적으로 활용할 수 있는지 또는 관행적으로 묵인되어지는 것인지의 문제임

- 상당수 중소기업자들의 경우, 주민등록번호 등의 개인식별번호를 활용할 경우 비용편의성 문제로 인하여, 공식적인 신용정보기관을 통하여 인증 받을 수 있는 시스템을 갖추기보다는 주민등록번호를 직접 저장하는 방식을 선호할 수밖에 없음

□ 궁극적으로 제도설계 단계에서부터 개인식별번호와 같은 특정 개인정보의 활용을 강제하는 손쉬운 해결방안을 모색하기 보다는, 대체적인 관점과 방안을 종합적으로 검토할 필요성이 있음(과잉금지 등)

○ 개인식별번호를 반드시 활용해야 하는 문제인지 여부를 규제목적에 대한 재성찰을 통해 검증할 필요성이 있음

#### 2) 법령간 체계정합성 확보 문제

□ 주민등록번호 등의 개인식별번호의 활용은 가급적 자체되어야 한다는 것이 사회적 요청이라고 할 수 있음

○ 이는 기본적으로 최근 제정 및 시행되고 있는 「개인정보 보호법」에 반영되어 있음

**개인정보 보호법 제24조(고유식별정보의 처리 제한)** ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 **개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보**로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “고유식별정보”라 한다)를 처리할 수 없다.

1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리고 다른 개인정



보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우

2. **법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우**

... 이하생략 ...

○ 그러나 이와 관련해서는 다음과 같은 법률 규정 등을 대조하여 평가할 필요가 있음

**주민등록법 제1조(목적)** 이 법은 시(특별시·광역시는 제외하고, 특별자치도는 포함한다. 이하 같다)·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 **주민생활의 편의를 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.**

**정보통신망법 제44조의5(게시판 이용자의 본인 확인)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 **게시판을 설치·운영하려면 그 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차의 마련** 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치(이하 “본인확인조치”라 한다)를 하여야 한다.

1. **국가기관**, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 공기업·준정부기관 및 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단(이하 “공공기관등”이라 한다)
2. **정보통신서비스 제공자**로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만명 이상이면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자
  - ② 방송통신위원회는 제1항제2호에 따른 기준에 해당되는 정보통신서비스 제공자가 본인 확인조치를 하지 아니하면 본인확인조치를 하도록 명령할 수 있다.
  - ③ 정부는 제1항에 따른 본인 확인을 위하여 안전하고 신뢰할 수 있는 시스템을 개발하기 위한 시책을 마련하여야 한다.
  - ④ 공공기관등 및 정보통신서비스 제공자가 **선량한 관리자의 주의**로써 제1항에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 이용자의 명의를 **제3자에 의하여 부정사용됨에 따라 발생한 손해에 대한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.**

[전문개정 2008.6.13]

3) 입법평가(입법영향분석)의 제시 필요

□ 인터넷상에서의 실명인증, 특히 「정보통신망법」과 「공직선거법」상의 상시적·한시적 인터넷 실명제의 효과에 대한 명확한 입법평가 제시가 필요함

○ 인터넷 실명제는 소위 악성 게시물 및 댓글들을 중심으로 하는 인터넷 역기능 방지를 입법목적으로 제시하면서, 인터넷상에서의 실명인증을 정당화시키고 있음

○ 그렇다면, 이제까지 인터넷 실명제의 실시를 통하여 그러한 목적을 달성한 것인지 여부가 명확하게 평가되어야 할 것임

- 일반적으로 법률에 대한 (이익)형량의 문제는 당해 법률의 헌법위반 여부를 논하는 위헌법률심사에서 행해지게 되지만, 이러한 형량이라는 것이 다소 규범적 판단에 귀속되는 것이라고 할 수 있으므로, 사실적 판단 차원에서의 형량을 입법 단계에서 수행할 수 있을 것임
- 만일 악성 게시물 및 댓글들이 실명제 실시이후 감소하였다고 하더라도, 전반적인 게시물과 댓글들이 감소하였다고 한다면 이는 표현의 자유를 억제하는 “위축효과”의 반영으로 볼 수 있을 것임<sup>3)</sup>
- 이러한 입법평가를 위해서는 정보통신 기술에 따른 게시물 및 댓글의 증가 추세, 그리고 활용 양태의 변화를 고려할 필요가 있음
  - 따라서 다소 사회과학 방법론적인 전문성이 요구됨
- 만일 이러한 입법효과가 검증 및 설득되지 못한다면, 이는 사실적인 측면에서 다소 자의적인 입법재량권의 행사 또는 정당화되지 못한 입법이라고 평가할 수 있을 것임
- 이러한 영역의 문제는 입법평가를 주기적으로 실시할 수 있도록 법률에 규정할 필요가 있음
  - 그 이유는 이러한 정보통신 기술을 활용한 소통방식 및 사회적 상황 등이 지속적으로 변화되고 있기 때문임 □

---

3) 이러한 입법평가에 활용할 수 있는 관련 연구로는 우지숙 외, “인터넷 게시판 실명제의 효과에 대한 실증 연구: 제한적본인확인제 시행에 따른 게시판 내 글쓰기 행위 및 비방과 욕설의 변화를 중심으로”, 「행정논총」 제48권 제1호, 2009를 참조해 볼 수 있음

## 주민등록 지문날인제도의 위헌성

이 상 명\*

### I. 문제의 제기

개인정보 수집을 통한 국민의 복지향상과 개인의 프라이버시 보호라는 두 가지 명제가 조화적으로 결합될 때 국민은 국가에 대해 기꺼이 자신의 정보를 제공하게 될 것이다. 그런데 정보통신기술의 발달로 인한 개인정보의 데이터베이스화와 전자정부 추진으로 인해 데이터뱅크에 개인정보들이 축적되고 그것이 정부나 민간기업 등에 의해서 이용될 경우 사생활에 대한 감시와 침해 가능성은 그만큼 높아진다.<sup>1)</sup> 즉 정보통신기술의 발전은 사생활을 보호하기도 하고, 침해할 수도 있다는 점에서 중립적이라고 말하지만, 발전하는 기술은 우리 주변의 모든 것을 더욱더 목록화하고 계량화함으로써 쉽게 검색할 수 있는 방대한 자료로 만들고 있기 때문에 사생활을 점점 더 궁지로 내몰고 있다.<sup>2)</sup>

우리나라의 경우 국가에 의한 정보수집이 가장 폭넓게 이루어지는 것이 주민등록 제도인데, 일본의 강력한 식민지 통제정책이었던 조선기류령을 박정희 정권이 도입한 것이어서 애초부터 통제적 성격을 가진 제도였다. 그런데 제정된 이후에도 간첩이나 불순분자를 용이하게 색출하여 반공태세를 확립하고 정권을 유지하기 위한 목적으로 더욱더 강화되어갔다.

\* 순천향대학교 법학과 교수, 법학박사

1) 류승호, “전자정부 구현과 프라이버시 문제”, 정보사회와 정보화정책, 나남출판사, 1998, 271쪽.

2) Simson Garfinkel, Database Nation : The Death of Privacy in the 21st Century, O'Reilly & Associates, 2001, pp. 258~260.

주민등록표에 의하여 수집되는 개인정보는 140개 항목에 달하며, 이 정보 중 78개 항목<sup>3)</sup>은 다시 주민등록전산망이라 불리는 데이터베이스에 수록되어 중앙정부인 행정안전부가 통합 관리한다.<sup>4)</sup> 이처럼 지나치게 많은 개인정보를 국가에 등록하도록 강제하는 것을 두고 과연 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모한다는 주민등록법의 목적에 부합하는 것인지에 대한 의문을 제기할 수밖에 없다.

모든 국민을 상대로 하는 지문날인제도역시 주민등록제도를 전제로 하고 있다. 지문은 생체정보 중의 하나로서 일반적인 개인정보와는 달리 정보 그 자체가 개인을 나타낼 수 있는 정보이기 때문에 수집과 활용시에 일반적인 개인정보보다는 더욱 강화된 보호가 필요하다. 그럼에도 우리의 현실은 만 17세가 되어 주민등록증을 발급받는 과정에서 강제적으로 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 되어 있는데다, 이렇게 수집된 지문정보는 경찰청에서 보관하고 전산화하여 범죄수사목적에 이용하여 왔다. 이러한 지문날인제도는 개인정보자기결정권의 침해 외에도 국가가 17세 이상의 모든 국민에게 지문날인을 강요한다는 점에서 인간의 존엄과 가치·행복추구권·인격권 등을 침해하고, 경찰청이 범죄현장에서 채취한 지문과 동일한 지문을 색출한다는 명목으로 17세 이상의 모든 국민의 지문정보를 전체적으로 검색함으로써 대상 국민 모두를 잠재적 범죄자로 본다는 점에서 무죄추정의 원칙과 영장주의원칙에도 반하는 것인지 여부에 대한 문제를 던져준다.

표면적으로는 국민의 복리를 위하여 이용의 폭을 확대하고 있는 주민등록정보들은 한편으로 개인의 행동반경을 축소하고 미리 조직된 사회구조에 국민의 사고지향과 행동지향을 일치시키는 감시와 통제의 수단으로 작용하는 역기능을 가지고 있다.<sup>5)</sup> 그리고 국가에 의한 통제뿐만 아니라 인터넷 등의 정보화에 의하여 기업 및 개인에 의한 감시로부터 개인은 더욱더 자유스럽지 못하게 됨으로써, 개인은 실종되고 감시와 통제의 객체만이 남는 위험을 가중시키고 있다.

따라서 지문날인의 문제는 단순히 위험성 여부로 한정되는 것이 아니라, ‘정보사회’, ‘첨단과학기술사회’에서 국가의 역할과 기능 및 이러한 사회에서 국민의 기본권

3) 주민등록전산망의 개인정보 입력내용은 고영삼, 전자감시사회와 프라이버시, 한울아카데미, 1998, 117쪽 참조할 것.

4) 문홍안, “신분등록제도 개편논의에 있어 개인정보의 보호와 주민등록번호의 역할”, 가족법연구 제18권 1호, 2004, 223쪽.

5) 박홍윤/변종화/임동욱, “주민등록제도 및 주민등록정보활용에 대한 연구: 개인정보프라이버시 권리 확보를 중심으로”, 충주대학교 논문집, 2003, 103쪽.

이 어떻게 보호되어야만 하는지에 관한 논의를 시작하게 하는 아주 중요한 문제이다.<sup>6)</sup>

## II. 정보사회와 지문날인제도

### 1. 지문날인제도의 개관

#### 가. 지문정보의 특성

일반적으로 지문은 손가락 끝마디 안쪽에 있는 피부의 무늬 또는 그것이 어떤 물건에 남긴 흔적을 말하는데,<sup>7)</sup> 지문정보는 만인부동(萬人不同)<sup>8)</sup>, 종생불변(終生不變)<sup>9)</sup>의 특징을 지니고 있어 개인의 고유성, 동일성을 나타내는 중요한 정보로서, 가장 정확하고 효율적인 사람의 신원확인수단의 하나로 사용되고 있는바, 다음과 같은 특성을 가진다. 첫째, 지문정보는 개인의 동일성을 확인할 수 있는 하나의 징표일 뿐 종교, 학력, 병력, 소속 정당, 직업 등과 같이 정보주체의 신상에 대한 인격적·신체적·사회적·경제적 평가가 가능한 내용이 담겨 있지 아니하므로, 그 자체로는 타인의 평가로부터 단절된 중립적인 정보라고 할 수 있다. 둘째, 지문정보는 누구나 손쉽게 정보주체를 확인할 수 있는 성명, 사진, 주민등록번호 등과 달리 일반인의 경우 지문정보의 내용을 가지고 정보주체를 파악하는 것이 거의 불가능하고, 이에 대한 전문적인 감식능력이 있는 경우에만 그 정보주체의 확인이 가능하다. 셋째, 지문정보는 지문을 직접 날인하는 방법에 의하여 생성되기 때문에 정보주체로부터 정

6) 김일환, “개인식별번호(주민등록번호)의 위험성여부에 관한 고찰, 주민등록번호제도 이대로 좋은가?”, 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2005. 4. 6, 11쪽.

7) 경찰청훈령 제616호(2010.12.27) 지문및수사자료표등에관한규칙 제2조 제1호에 따르면 “지문이라 함은 손가락 끝마디의 안쪽에 피부가 융기한 선 또는 점(이하 “융선”이라 한다)으로 형성된 각종 문형 및 그의 인상을 말한다”고 규정하고 있다.

8) 지문은 개인별로 고유한 특성을 가지고 있어 부모형제와는 물론이고 일란성 쌍둥이와도 상이한 특징을 가지고 있다.

9) 지문은 직업적인 원인에 의하여 마멸되거나 창상 등에 의하여 일시적으로 손상될 수도 있고 극심한 창상 등으로 피부 하부조직까지 손상된 경우에는 융선이 파괴되어 이전과는 다른 문형의 지문이 새로이 생기기도 하지만, 통상 동일한 문형을 가진 지문이 재현된다. 문성도, “수사상 지문채취의 법적 근거와 문제점”, 형사정책연구 제13권 제4호, 2002, 65쪽.

보수집자에게로 전달되는 과정에서 정보의 내용이 실제 내용과 다르게 왜곡될 염려가 없는 객관적인 정보라고 할 수 있다.

이러한 특성을 가진 지문을 인식하는 시스템의 원리는 지문의 골이나 곡점 등 지문 이미지의 특징을 파악하여 저장된 원본데이터와 일치하는지를 비교하는 것이다. 지문인식기술은 1870년 프랑스에서 Alphonse Bertillon<sup>10)</sup>가 범죄수사에 지문식별을 이용한 것이 시초이며,<sup>10)</sup> 1950년대부터 지속적인 연구가 이루어져 상당한 기술이 확보되어 있고, 생체인식기술 가운데 가장 간편하고 비용이 저렴하며, 0.5% 이내의 에러율이라는 비교적 높은 인식률과 1초 이내에 이루어지는 빠른 검증속도가 장점으로 꼽힌다.<sup>11)</sup> 다만, 땀이나 물기가 스캐너에 배어있는 경우 에러발생율이 크게 높아지고, 여러 사람이 연속적으로 접촉한 곳에 자신의 손가락을 댄다는 불쾌감이 있으며, 손상되거나 건조한 지문<sup>12)</sup>은 인식이 곤란하다는 단점을 갖고 있다.<sup>13)</sup>

#### 나. 지문날인제도의 연혁

지문날인제도는 주민등록법 제정당시부터 있었던 것은 아니고, 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법이 개정되어 주민등록증 제도가 도입되면서 주민등록증의 발급과 관련하여 비로소 도입된 것이다. 지문날인제도의 법적 근거는 1968. 9. 16. 대통령령 제3585호로 개정된 주민등록법시행령 제32조 제2항에서 “주민등록증의 발급을 받고자 하는 자는 그 자신이 … 별지 제33호 서식에 의한 주민등록증발급신청서와 주민등록용지에 무인한다.”라고 규정함으로써 양손 무지지문을 날인하도록 한 것이 처음이다.

그리고 1975. 8. 26. 대통령령 제7759호로 주민등록법시행령이 개정되면서 주민등록증발급신청서에 열 손가락 지문을 날인하도록 하였는데, 지문날인대상자인 만 17세에 달한 자는 주민등록증 발급담당공무원에게 가서 사진 3매를 제출하고 본인

10) 한국정보보호진흥원, 의료·생체인식 등 개인의 신체적 특성정보의 보호에 관한 연구, 2002. 12, 17쪽.

11) 연광석, “생체인식정보 보호에 관한 연구”, 법제현안 2005-4호, 통권 제173호, 국회사무처 법제실, 2005. 9, 5~6쪽.

12) 우리나라는 전체인구의 약 5% 정도가 이 경우에 해당한다고 한다. <http://webteacher.new21.net/hard/input/bio.html>

13) 이민영, “생체정보의 보호에 관한 법제도적 정책방향”, 정보통신정책 제16권 21호, 2004. 11, 46쪽.

임을 소명한 후 그 공무원 앞에서 주민등록증 발급신청서에 열 손가락의 지문 및 엄지손가락의 회전지문, 그리고 주민등록증 용지에 엄지손가락 회전지문을 찍어야 했다.

또한 1997. 12. 17. 법률 제5459호로 개정된 주민등록법은 21세기 정보화시대에 대비하여 종전의 주민등록증 대신 주민카드로 갱신 발급하도록 하는 내용을 담고 있었으나, 1999. 5. 24. 법률 제5987호로 개정된 주민등록법에서 국민의 프라이버시권을 침해할 우려가 있고 막대한 비용을 필요로 한다는 이유로 전자주민카드사업은 보류되었다. 주민등록법에 ‘지문’이라는 표현이 사용됨으로써 지문날인제도가 법률에 명시적 근거를 갖게 된 것은 위 1997. 12. 17. 개정법 제17조의8 제2항에서 주민카드에 수록할 사항 중의 하나로 지문을 규정하면서부터이고, 그 후 위 1999. 5. 24. 개정법 제17조의8 제2항 본문에서 “주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관을 수록한다.”라고 하여 주민등록증에 수록할 사항 중의 하나로 지문을 규정한 이래 오늘에 이르고 있다.

#### 다. 경찰청장의 지문정보의 보관·전산화 및 이용현황

앞에서 본 바와 같이 열 손가락 지문날인제도가 시행된 것은 1975. 8. 26. 대통령령 제7759호로 주민등록법시행령이 개정되면서부터이고, 현재 경찰청에서는 주민등록법시행규칙에 의거하여<sup>14)</sup> 열 손가락 지문이 날인된 주민등록증발급신청서를 보관하고 있다.

1999년 경찰청에서는 지문자동검색시스템(AFIS)을 구축하여 가동하기 시작하였는데, 이는 개인의 인적 사항, 열 손가락 지문 등이 포함되어 있는 주민등록증발급신청서를 고속의 대용량컴퓨터에 이미지 형태로 입력한 다음, 필요시 단말기에 현출시켜 지문을 확인하거나 또는 변사자의 인적 사항 및 현장유류지문 등을 자동으로 검색하여 동일인 여부를 확인하는 체계이다. 2002년에는 전국에 네트워크를 연결해 경찰관서 어디에서나 지문자동검색시스템을 활용할 수 있도록 하였다.

경찰청에서는 보관·전산화하고 있는 지문정보를 우선 범죄수사활동에 이용하고 있다. 즉 살인, 강도, 절도 등 각종 범죄가 발생하게 되면 지방청 및 경찰서의 과학

14) 주민등록법시행규칙 제8조(주민등록증 발급신청서의 송부) 시장·군수 또는 구청장은 주민등록증 발급신청서와 별지 제4호서식의 주민등록증 발급신청서 집계표를 다음 달 5일까지 해당자의 주민등록지를 관할하는 경찰서의 지구대장 또는 파출소장에게 보내야 한다.

수사반(감식요원)이 현장에 출동, 과학적 방법으로 현장에 남겨진 지문을 채취함으로써 용의자의 신원을 파악하고 검거하는 데 이용하고 있다.

이러한 지문을 이용한 수사는 1910년 조선총독부 행정과에서 지문계를 창설한 것을 시작으로 1931년 경기도 경찰부 형사과에 지문계가 설치되었고, 1946년 미군정 시기에 법무부 지문계와 경기도 경찰부 형사과 지문계를 통합하여 경무부 수사국 감식과로 개편하는 한편 법의학시험소가 설치되었다. 1948년에는 내무부 치안국내에 감식과를 설치하고 그 아래 지문계를 운영하여 지문감식업무를 수행하였으며, 1963년 지방경찰국 수사과에 감식계를 설치하여 지문감식을 전담하였고, 현재는 경찰청 수사국 과학수사센터와 지방경찰청 과학수사계에서 지문감식업무를 수행하고 있다.<sup>15)</sup>

## 2. 지문날인제도와 관련된 각국의 사례

### 가. 개관

국가가 모든 국민을 대상으로 열 손가락 지문을 강제 채취하는 국가는 우리나라가 거의 유일한 사례라고 할 수 있다. 외국에서는 경찰 등 공간기관이 수사를 위해 지문정보를 활용하는 경우 주로 범죄경력이 있거나 신원확인이 필요한 자들에게 지문을 채취하여 보관하면서 이를 이용하는 것과는 달리, 우리나라는 만17세 이상 전 국민의 지문정보를 경찰이 일괄적으로 보관하면서 이를 이용하고 있다는 특징을 가지고 있다.<sup>16)</sup>

우리나라의 경우 2003. 12. 31. 출입국관리법을 개정하여 20세 이상의 외국인으로서 외국인등록을 하는 자에 대한 지문날인 제도를 폐지하였는데,<sup>17)</sup> 외국인을 잠재적 예비범죄자로 취급하면서 민감한 신체정보인 지문을 강제적으로 채취해왔던 관행이 후진적이라는 지적에 따른 것이었다. 다만 법무부가 2003. 5. 31. 출입국관리

15) 윤현식, “지문정보의 오남용 사례”, ‘생체정보와 프라이버시’ 토론회 자료집, 2004. 7. 14, 21쪽 참조.

16) 윤현식, 앞의 글, 21쪽.

17) 다만 출입국관리법에 위반하여 조사를 받거나 기타 다른 법률에 위반하여 수사를 받고 있는 자, 신원이 확실하지 아니한 자, 기타 법무부장관이 대한민국의 안전이나 이익을 위하여 특히 지문을 찍을 필요가 있다고 인정하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 지문을 찍어야 한다. 지문찍기를 거부하는 외국인에 대하여는 체류기간연장허가 등 출입국관리법에 의한 허가를 하지 아니할 수 있다(출입국관리법 제38조).



법을 입법예고 하였을 때 국가인권위원회는 “출입국관리법중개정법률안의 등록외국인에 대한 지문날인제도를 원칙적으로 전면 폐지하여 인권침해 소지를 축소시켰다는 점에서 긍정적으로 판단되지만 법률안 제38조 제1항18)은 그 문구가 확실하지 않고 포괄위임성을 지니고 있음으로써 수법자의 이해가능성 및 예측가능성을 제한하고 자의적이고 차별적으로 적용될 수 있다는 의심을 초래할 우려가 있어 명확성의 원칙에 반하므로 인권침해를 최소화하는 방향으로 개정할 것을 권고”<sup>19)</sup>하는 등 입법과정에서의 논의가 있었다.

한편 프랑스는 현재 의료보험증으로 신분증을 대신하고 있지만, 내무부는 전자태그(Radio Frequency Identification: RFID) 칩에 안면과 지문정보를 내장한 새로운 신분증 발급을 계획하고 있으며, 영국 정부는 범죄에 대응한다는 이유로 생체인식 칩이 내장된 새로운 신분증을 도입하려고 하였으나 인권침해 우려 속에 폐지되었다. 독일의 경우 일부 피의자나 범죄자에 대해 사진촬영과 함께 열 손가락 지문을 수집하고 있으며(형사소송법 제81조의b), RFID 칩 속에 디지털 사진과 양손 검지 지문을 채취하여 여권에 수록하고 있다. 또한 과거 일본은 재일동포를 포함한 외국인에 대한 지문날인제도를 실시했으나, 우리 정부의 항의와 자국내에서도 차별이라는 공감대가 형성되어 1999년 지문날인제도를 완전히 철폐했으며, 미국은 운전면허증에 극히 제한적으로 사용하고 있는 실정인데, 일본과 미국의 경우 각각 출입국관리법과 애국법에서 자국에 입국하는 외국인에 대한 강제 지문채취를 규정하고 있는 것이 특색이다.

아래에서는 지문날인에 관한 주요국가의 사례 중 독일과 일본, 그리고 미국의 제도에 대해 좀더 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 나. 주요국가의 사례

### (1) 독일

독일에서는 통일경찰법모범초안(MEPolG)에서 경찰이 다른 방법으로 신원확인 불가능하거나 현저히 곤란할 때, 또는 범죄를 범하였다는 혐의를 받고 있고, 행위의 성질상 반복될 위험이 존재하기 때문에 범죄예방을 위하여 필요한 경우에는 감식조

18) 당시 법률안에서 ‘강제되거 대상자, 다른 법률 위반으로 수사를 받고 있는 자, 국가 안전이나 이익을 위하여 특히 필요한 자’에 대해 지문날인을 하도록 그 대상을 규정하고 있었다.

19) 국가인권위원회 결정례집(인권정책분야), 제1집, 2005, 525쪽.

치<sup>20)</sup>의 일환으로 지문을 채취할 수 있음을 규정하고 있다(제10조 제1항). 다만 신원이 확인되었으면 신원확인과 관련하여 입수한 자료는, 그것을 계속하여 보존하는 것이 다른 법규에 의하여 허용되지 않는 한 폐기하여야 한다(제10조 제2항)는 규정도 두고 있다.

그런데 독일은 2009년에 전자주민증 도입이 확정되어 2010년 11월부터 전자주민증을 보급하고 있다. 독일의 전자주민증(Personalausweis, 개인증명서)은 IC칩을 삽입하여 그 속에 개인정보와 얼굴 앞면부 사진, 6자리 핀(PIN) 번호, 그리고 2개의 지문을 저장하고 있다. 다만 2개의 지문은 개인이 원할 경우에만 수록가능한 사항이다.

## (2) 일본

### (가) 재일 외국인의 지문날인 폐지

1952. 4. 28. 제정된 외국인등록법에 따라 일본에 거주하는 모든 외국인은 외국인 등록시에 지문을 날인해야 했고, 재일한국인 역시 예외가 아니었다. 이러한 지문제도는 법률시행일로부터 1년 이내에 실시할 것을 규정하였으나 애초부터 반대가 심해서 1955. 4. 27. 부터 실시되었다.<sup>21)</sup> 외국인등록법의 지문날인에 관한 주요내용을 보면 제14조에서 16세 이상의 외국인의 지문날인의무를, 제18조에서는 지문날인거부자 및 그 방해자, 외국인등록증명서의 제시를 거부한 자, 등록증명서의 수령을 거부하거나 방해한 자 등에 대해서는 1년 이하의 징역 또는 금고 또는 20만엔 이하의 벌금에 처한다고 규정하였다.<sup>22)</sup>

그러나 재일외국인의 지문날인거부가 잇따랐고, 그 중 일부는 형사피고인으로서 법정에 서야했다. 1984. 8. 29. 동경지방법판소는 재일한국인에게 지문날인거부를 이유로 벌금 1만엔을 선고하였는데, 이 재판에서는 첫째, 일본헌법 제13조<sup>23)</sup>에 규정

20) 감식조치로는 지문과 장문(掌紋)의 채취, 사진촬영, 신체적 특성의 확인, 신장이나 체중의 측정이 있다(MEPolG 제10조 제3항).

21) 田中宏, “外國人指紋ためぐる立法事實と現状(1)”, 法律時報, 日本評論社, 1984. 9, 71面.

22) 이동근, “지문날인제도에 나타난 재일 한국인의 법적지위 문제”, 입법조사월보 제170호, 국회사무처, 1988. 6, 117쪽.

23) 모든 국민은 개인으로서 존중된다. 생명, 자유 및 행복추구에 대한 국민의 권리에 대하여는 공공의 복지에 반하지 않는 한 입법 기타의 국정에 있어서 최대한도로 존중됨을 요한다.

된 개인의 존엄성 문제, 국제인권규약(B) 제7조에 보장된 개인의 존엄과 프라이버시의 권리 및 품위존중의 문제, 둘째, 일본헌법 제14조의 법 앞의 평등문제, 셋째, 일본헌법 제31조<sup>24)</sup>의 적정절차의 문제 등이 제기되어 지문날인제도의 위헌여부가 논의되었다.<sup>25)</sup>

첫번째 논점인 개인의 존엄성에 대해 법원은 지문이 개인을 식별하는 신체적 특징이란 점을 감안하면 하나의 프라이버시이며 누구든지 그 의사에 반해서 지문을 채취당하지 않을 것을 요구할 수 있는 권리를 갖는다고 하였다.

두번째 논점인 평등에 대해서는 헌법학설에서 인용하는 국민과 외국인간의 합리적 차별을 용인하고 지문날인제도가 헌법 제14조에 위반되는 것은 아니라고 판단하였다.

세번째 논점인 적정절차에 대해서는 외국인에 대한 합리성을 결한 부당한 차별이 아닌 한 입법정책의 문제이며 형벌에 의해 강제되는 것은 적정절차위반이 아니라고 위헌주장을 부인했다.

이 판결은 지문을 채취당하지 않을 권리가 프라이버시권리의 하나임을 인정하면서도 제도의 필요성, 합리적 차별 등을 이유로 그 자유권이 제한된다고 판단한 것이다.

법원의 판결에도 불구하고 재일한국인은 지문날인제도에 대해 1980년에서 1999년까지 약 20년 동안 폐지운동을 벌였고, 결국 1993. 1. 8. 개정된 외국인 등록법을 통해 한국과 대만계 등 영주권을 가진 자는 지문날인을 하지 않게 되었으며, 1999. 8. 에는 마침내 지문날인을 규정하는 항목이 완전히 사라지고 서명으로 대신하는 것으로 바뀌었다.

#### (나) 출입국관리법상 지문채취

일본에 입국하는 16세 이상 외국인의 지문 채취와 얼굴사진 촬영을 의무화한 출입국관리·난민인정법 개정안이 2006. 5. 참의원 본회의를 통과해 가결되었다. 테러리스트 입국 방지를 겨냥한 이 법안은 일본 정부가 2004. 12. 책정한 ‘테러 방지에 관한 행동계획’에 기초한 것이다. 일본 법무성은 스캐너로 채취한 지문과 디지털카메라로 촬영한 얼굴사진을 컴퓨터에 등록해 지명수배자 명부 등과 대조해 테러리스트

24) 모든 국민은 법률이 정하는 절차에 의하지 아니하고는 그 생명 또는 자유를 박탈당하거나 또는 기타의 형벌을 받지 아니한다.

25) 한현주, “외국인의 기본권에 관한 연구: 재일 외국인의 지문날인제도와 관련하여”, 논문집 제6권 제1호, 세무대학, 1986. 12, 9쪽.

트를 가려내며, 만약 지문채취와 얼굴사진 촬영을 거부할 경우 즉각 추방하도록 규정하였는데, 이 법안은 2007년 11월부터 시행에 들어가게 되었다. 일본 변호사협회와 시민단체들은 그동안 범죄에 관계가 없는 관광객 등의 지문 채취는 명백한 인권 침해라고 법 개정 철회를 요구했으나 받아들여지지 않았다.<sup>26)</sup>

### (3) 미국

#### (가) Ten Print Card

미국은 강제적인 지문등록프로그램을 추진하지는 않았으며, 대신 주정부와 연방정부가 체포된 사람이나 특수정부기관에 종사하는 사람의 지문파일을 만들었다.<sup>27)</sup> 이러한 지문은 열 손가락을 모두 찍는, 소위 ‘Ten Print Card’라는 것에 기록되었다. 전문가들은 그 카드를 분류해 파일상자에 보관하며, 경찰당국이 카드를 관할 지역용과 FBI용 두 가지로 만들기도 한다.<sup>28)</sup>

이렇게 전산화된 표본은 용의자의 이름, 인적사항과 함께 그 주(州)의 AFIS로 전송된다. 주의 시스템이 일치되는 인물을 찾지 못했을 경우 표본은 FBI의 범죄정보센터(Criminal Justice Information Center: CJIC)로 보내진다. FBI의 장치는 이 의뢰 지문을 체크하여 통합자동지문탐색시스템(Integrated Automated Fingerprint Identification System: IAFIS) 데이터뱅크로 보내고, 여기서 일치하는 전과자의 지문을 찾게 되는 것인데,<sup>29)</sup> FBI가 보유하고 있는 시민들의 지문표본은 4천만개에 이르고 있다.<sup>30)</sup>

다만 Ten Print Card가 우리나라의 지문날인제도와 다른 점은 ‘전국민’을 대상으로 하는 강제적인 지문채취가 아니라는 점이다.

26) 다만 16세 미만이거나 재일한국인 등 일본 영주자격을 가진 외국인, 외교 공무 방문자, 국민은 대상에서 제외하였다(법 제6조 제3항).

27) Richard Hunter 지음/윤정로·최장욱 옮김, 유비쿼터스, 21세기북스, 2003, 38쪽.

28) Simson Garfinkel, Database Nation: The Death of Privacy in the 21st Century, O'Reilly & Associates, 2001, p. 44.

29) Eric Scigliano, “The tide of prints”, Technology Review Vol. 102 Issue.1, Massachusetts Institute of Technology, 1999. 1, p. 64.

30) Eric Scigliano, Ibid., p. 66.

### (나) 개별 주 차원의 지문날인제도

1996년부터 코네티컷 주에서는 ‘디지털 영상 프로젝트(Digital Imaging Project)’라는 시험사업(pilot project)으로서 사회사업부(Department of Social Services: DSS)가 사회복지업무에 생체인식절차를 이용하였다(90개 프로그램 가운데에는 생계 보조, 난방비 보조, 질병보험, 생필품 배급표 등이 포함된다). 여기에서는 지문이 이용되었는데, 신청자의 손가락 중 두 개의 지문을 채취하여 기존의 신청자의 지문과 비교하는 방식이며, 다른 주의 데이터와 교환을 계획 중이라고 한다.<sup>31)</sup>

이 시험사업의 법규정은 생체정보를 오로지 코네티컷 주와 다른 주에서 사회보장급부의 편취를 방지하기 위한 동일성 식별 목적으로만 사용할 수 있고, 사기죄의 소추를 위한 경우를 제외하고는 다른 곳에 전달할 수 없으며, 이를 위반한 때에는 벌금형 내지 최고 5년의 징역형에 처하도록 하였다.<sup>32)</sup>

한편, 뉴욕 주는 현행 사회복지법(Social Services Law) 제139의a조 제3항 (a)호의 규정에 따라 주 전체에 다중등록을 방지할 목적으로 사회복지의 수령자 및 수혜자를 대상으로 지문영상을 강제하는 시스템(Automated Finger Imaging System: AFIS)을 채택하였다. 지문영상으로 수집된 데이터는 복지기관에 다중으로 등록하는 것을 방지하기 위한 목적 이외의 목적을 위하여 이용, 공개 또는 재공개될 수 없으며, 소환장(subpoena) 또는 영장에 응하여 만·형사상 조사, 소추 또는 소송절차에서 이용되거나 인정될 수 없다. 본인에게는 공개될 수 있지만, 본인의 승인 없이 정보를 취득하거나 공개하는 것은 범죄를 구성한다(제139의a조 제3항 (b)호). 모든 수령인들은 지문영상에 대한 고지를 받아야 하고, 지문인식과 저장된 데이터가 일치하는 것은 비밀스런 복지정보와 동일한 정도로 그 비밀이 유지되며(동 (c)호), 수집된 데이터는 프라이버시보호법의 적용을 받고(동 (k)호), 관계부서는 수령인의 지위가 중지된 개인의 지문영상을 파기하고 삭제할 책임이 있다(동 (d)호). 만일 지문이 일치되는 경우에는 개인에 대하여 사전고지를 하지 아니하고는 어떠한 제재도 할 수 없으며, 청문 및 지역사회복지국은 지문인식의 결과를 먼저 확인하여야 한다(동 (f)호). 또한 기록의 정확성 및 완전성, 위법한 공개가 없는지, 승인 없는 접근을 방지할 수 있는 효과적인 소프트웨어·하드웨어 그리고 시스템이 있는지, 접근이 승인된 자에 한정됨 등과 같은 적절한 보안장치가 있는지를 주기적으로 감시받아야 한다(동 (g)호).<sup>33)</sup>

31) <http://www.dss.state.ct.us/digital/project.htm>

32) <http://www.dss.state.ct.us/digital/faq/dilegis.htm>

### (다) US-VISIT 제도

19세기 후반 미국 캘리포니아 주에서 값싼 노동자 유입 문제가 큰 정치쟁점이 되었다. 당시 이민자들이 가장 많이 몰려 살았던 캘리포니아 주에 임금이 싼 중국인들이 대거 유입되면서 주내 노동자들이 반발하자 정치인들이 이들을 규제할 공약을 내걸었고, 그 규제안 중 하나가 지문날인을 받아 입국 노동자를 추적하는 시스템이었다. 그러나 이 제도는 인종차별이라는 거센 반발을 불러일으켜 폐지되었다.<sup>34)</sup>

그러나 2001년 9·11 테러 직후 인권 침해라는 논란 속에 제정된 ‘애국법(USA Patriot Act)’<sup>35)</sup>이 근거가 되어 지문날인제도가 2004. 1. 5. 부활했으며, 주 목적은 잠재적 테러범 및 불법 이민자 유입방지였다. 이에 따라 국토안보부(DHS)는 미국행 일부 비행기에 무장 요원을 탑승시키도록 하였고, ‘미국 방문객 및 이민자 신원 감식(United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology: US-VISIT)’ 제도를 마련하여 미국 내 115개 공항과 15개 항만, 그리고 154개 육로국경검문소를 통해 입국하는 비자 비면제 국가 외국인을 상대로 출입국 기기를 통하여 지문채취 및 사진촬영을 의무화하였다.<sup>36)</sup> US-VISIT 제도가 시행됨에 따라 비자를 발급받아 미국에 들어가는 연간 약 2,400만 명의 여행객들은 입국할 때 지문날인은 물론 사진을 찍어야 했고, 그 과정에서 이상이 발견되면 입국이 지연되거나 강제 출국되었다.<sup>37)</sup>

또한 미국 의회는 2002. 5. ‘국경보안과 비자개혁법(Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act)’<sup>38)</sup>을 제정하여, 미국의 비자면제를 받는 국가들에게 ‘생체여권 프로그램(Biometric Visa Program)’을 도입할 것을 의무화하였다. 이 법이

33) [http://www.ipc.on.ca/scripts/index\\_.asp?action=31&N\\_ID=1&P\\_ID=11551&U\\_ID=0](http://www.ipc.on.ca/scripts/index_.asp?action=31&N_ID=1&P_ID=11551&U_ID=0)

34) 변창섭, “국경 안보 내세워 인종 차별”, 시사저널 통권 제743·744호, 2004. 1. 22·29, 84쪽.

35) H. R. 3162, Public Law No. 107-56, 2001.

36) <http://www.epic.org/privacy/us-visit/>. 2004. 1. 가동 이후 6,400만 명의 미국입국 외국인들을 검색해 디지털 지문과 사진을 찍어 데이터베이스에 저장해 왔으나, 그동안 투입된 9억 달러의 예산과 미국방문객들에게 주는 불쾌감, 다른 여행객들이 겪는 불편에 비해서는 효율성이 형편없다는 비판을 받고 있다. US-VISIT는 2년반 동안 6,400만 명을 검색하는 과정에서 범죄경력자, 이민법위반자 등 1,300명만 적발해 냈을 뿐, 테러용의자는 단 한명도 포착해내지 못해 당초 취지를 무색케하고 있다.

37) 지문등록제도를 도입한 이후 모두 3만3천여명의 외국인 범죄자를 입국 심사 단계에서 체포했는데 이 중 살인범이 100여명, 성범죄자가 200여명에 달하는 것으로 집계되었다.: ‘외국인 지문등록해외에선 대세’, 연합뉴스, 2010. 3. 2.

38) H. R. 3525, Public Law No. 107-173, 2002.

제정된 후 상당수의 관련 국가들이 미국의 비자면제국가로 남기 위해 생체여권을 도입하기 시작하였다.

툼 리지 국토안보부장관은 “정부의 주된 책무 중 하나는 국경의 안전을 확보하는 것이다”라며 신원 감식의 불가피성을 역설하였으나, 미국시민자유연맹(ACLU)의 티모시 에드거 입법자문관은 “정부가 모든 사람을 잠재적 테러범으로 간주하는 일망타진식 보안제도를 적용하고 있다”고 비난하면서,<sup>39)</sup> 대조용 데이터베이스가 방만하게 구축되면 무고한 시민들을 포함시킬지도 모른다는 점에 우려를 표하고 있는 실정이다.<sup>40)</sup>

### III. 지문날인제도의 위헌성

#### 1. 개인정보수집의 일반원칙 위배

생체정보의 활용은 기존의 개인식별 및 인증수단에 비해 정확성과 보안성이 높은 장점을 갖고 있으며, 제한적인 순기능을 할 수 있는 측면을 포함하고 있다. 반면, 고유한 신체적 특성을 담고 있는 민감한 정보로 국가기구 또는 민간에 의해 일반적 인 신원인식 시스템으로 구축되는 경우에는 오히려 정보의 전용(轉用), 이용범위 확대, 시스템 안전성의 위협<sup>41)</sup>을 초래할 수 있는 요소가 큰 정보이기도 하다. 또한 충분한 설명에 기초한 정당한 수집이 아닌 본인의 동의 없는 수집이 가능하다는 점, 그 이용이 확산될 경우 차별 등 여타의 인권문제를 야기할 수 있는 점 등에서 그 도입 및 이용을 신중히 고려해야 할 사안이다.<sup>42)</sup>

39) <http://www.aclu.org/safefree/general/16930prs20040105.html>. 9·11 이후 미국이 시행한 일련의 감시시스템에 대해 미국시민자유연맹(ACLU)은 “지금 우리는 테러의 공포에 끌려 다닐 것인지 아니면 우리의 가치를 되찾은 것인지를 선택해야 할 시점에 서 있다. 정부는 테러와의 전쟁을 위해 필요하다며 우리의 자유와 권리를 제한했지만 그와 같은 제한이 계속되다 보면 언젠가는 미국이 건국 이후 지금까지 추구해온 자유와 민주주의 제도의 기본개념조차 누구도 원하지 않는 방향으로 변질되어 버릴지 모른다”고 하였다. 한중호, 빅브라더 아메리카, 나남출판사, 2004, 336쪽.

40) 장여경, “US-VISIT과 화상인식기술”, ‘생체정보와 프라이버시’ 토론회 자료집, 2004. 7. 14, 12쪽.

41) 시스템의 취약성에 대해서는 이은우, “생체인식과 개인정보보호”, ‘지문 등 생체정보이용, 무엇이 문제인가’, 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2004. 11. 23, 19~20쪽 참조할 것.

42) 박원석, “생체정보 활용의 인권적 쟁점과 사회적 통제”, ‘지문 등 생체정보이용, 무엇이

특히 본인의 동의에 의한 수집은 개인정보에 대한 일반적인 원칙이다. 미국 프라이버시법(Privacy Act of 1974)에 의하면 행정기관에 의한 개인의 프라이버시에 관한 정보의 수집에 제한을 두어 필요한 한도로만 정보를 보유할 것, 수집은 가능한 본인으로부터 수집할 것 등을 의무로 하고 있으며, 정보의 보유에 관해서는 정확성 및 비밀유지 등의 규제를 가하고 있다. 독일<sup>43)</sup>의 경우에도 연방개인정보보호법 제4조에서 개인정보의 처리에 있어 우선 정보주체가 동의한 경우에 한한다고 되어 있다.<sup>44)</sup> 우리나라의 현행 개인정보보호법 제3조에서는 개인정보보호 원칙으로 8가지를 들고 있으며, 그 중에서 “개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 함”을 규정하고 있다. 그리고 제4조에서는 “정보주체가 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리가 있음”을 규정하고 있다. 그러나 현행 지문날인제도는 주민등록증을 발급받는 과정에서 강제적으로 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 되어 있어 본인의 동의에 의한 수집이라고 볼 수 없을뿐더러, 경찰의 수사과정에서 자동지문인식시스템을 가동하는 경우에도 지문날인을 한 국민들에게 동의나 영장은 커녕 사전통보조차 하지 않고 있는 실정이다.<sup>45)</sup>

문제인가’, 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2004. 11. 23, 40쪽.

43) 독일의 개인정보보호에 관한 문헌으로는 박병섭, “독일의 개인정보보호제도에 관한 연구”, 민주법학 제25호, 2004. 2.가 있다.

44) 정보주체에게 동의를 얻으려면 정보의 축적 및 제공의 예정된 목적을 제시하여야 하며 또 요구가 있는 경우에는 동의를 거부할 경우의 결과에 대해서도 알려주어야 한다. 동의는 원칙적으로 서면으로 하여야 하는데, 학술연구의 분야에서는 서면에 의한 동의방식을 취할 경우 특정한 연구목적이 현저히 침해될 수 있는 경우에는 ‘특별한 상황’인 것으로 간주되어 서면으로 하지 않을 수 있다는 특칙을 두고 있다(다만 이 경우에도 그 데이터의 예정된 목적, 동의 거부시 결과에 대한 입증과 특정한 연구목적이 현저히 침해된다는 근거를 서면으로 확인하여야 한다).

45) 본인의 동의라 함은 개인정보자기결정권을 침해할 수 있는 자기에 관한 정보를 제3자가 수집·처리하는 것에 대한 정보주체의 승인을 말한다. 본인의 동의 그 자체를 개인정보자기결정권의 행사로 볼 수 있는 것이다. 그러나 본인의 동의가 있으면 법률의 규정이 없더라도 개인정보를 무제한적으로 수집할 수 있다는 것은 아니며 본인의 동의에 근거한 개인정보의 수집에도 다음의 요건이 적용되어야 한다. ① 본인의 자유의사에 기초한 동의일 것이 필요하다. 본인의 동의가 행정기관의 어떠한 압력에 의해 유도된 경우에는 그 동의에 근거한 정보수집은 위법한 것이 된다. ② 정보수집에 대한 동의의 범위가 명확할 것이 요구된다. 행정기관이 정보주체의 개인정보를 모두 자유롭게 수집하는 것을 허용하는 것과 같은 백지위임적 동의는 당해 정보수집을 정당화하지 않는다. ③ 나아가 본인의 동의에 의하여 권한의 결여를 대체할 수 있는 영역에서 이루어질 필요가 있으며 불가침적 기본권



지문은 개인의 신체의 일부분이므로, 그 속성상 언제 어디서나 개인은 지문을 남겨두고 다니고 있어, 개인의 지문정보를 모두 가지고 있는 국가나 기업, 타인은 그 개인의 행위나 사생활을 추적할 수 있는 여지가 있고, 그 가능성이 알려지거나 스스로 인식하게 되는 경우 개인의 일반적 행동의 자유에 제약을 가져오는 등 개인의 인격과 자유는 심히 위축될 여지가 있다.<sup>46)</sup> 그럼에도 현행 주민등록법상의 지문날인은 모든 국민을 잠재적인 범죄자로 보고 이에 대비해 신속한 행정처리를 위해 정보를 축적함으로써 시민들에 대해 반인격적 취급을 하고 있는 것이다.<sup>47)</sup>

요컨대 주민등록증 발급과정에서 강제로 이루어지는 지문날인제도를 개인정보수집의 일반원칙과 개인정보자기결정권의 파생원칙에 비추어 볼 때, 당사자의 동의에 의한 수집이라고 볼 수 없을뿐더러 나아가 인격권침해의 위험성이 높고 현대정보화 사회에서 남용될 위험이 너무나 큰 개인식별수단이어서 수집제한청구권에 근거하여 수집이 금지되어야 할 개인정보라고 할 수 있으며, 지문의 고유성으로 인해 개인의 다른 민감한 정보를 포함하여 모든 디지털화된 개인정보를 통합시킬 수 있는 연결자로 기능할 수 있으므로 정보처리금지청구권을 침해할 소지도 있는 것이다.

## 2. 경찰에 의한 지문정보수집의 문제점

정보는 행정과제의 신속하고 효과적인 수행을 위한 기본요건이 된다. 이러한 정보는 공공의 안녕과 질서에 대한 위협의 방지, 범죄의 수사를 위한 사전준비와 범죄의 예방 및 장래의 위험을 방지하기 위한 준비를 직무로 하는 경찰행정에 있어 특히 중요한 의미를 갖는다. 경찰에 의한 정보의 수집 및 처리는 효율적인 경찰활동을 위한 전제요건으로 이해될 수 있으며 경찰활동의 중심은 정보의 수집 및 처리라고 할 수 있다.<sup>48)</sup> 경찰은 종래부터 직무수행에 필요한 정보를 심문, 감시 등의 수단을 통해 수집하여 왔다. 그러나 현대 정보화사회에 있어 경찰의 정보수집 및 처리는 새로

---

의 침해에 해당하는 것과 같은 정보수집행위를 본인의 동의에 근거하여 행하는 것은 인정되지 않는다. ④ 법령상 행정기관의 임무의 범위를 일탈하는 정보수집행위가 본인의 동의에 의하여 정당화될 수 없다. Reinhard Riegel, Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden, 2. Aufl., 1992, S. 5.

46) 현재 2005. 5. 26, 99헌마513, 판례집 17-1, 696쪽의 소수의견.

47) 명재진, “국가에 의한 지문강제날인제도의 헌법적 문제점”, 공법학연구 제7권 제1호, 2006. 2, 210쪽.

48) Christoph Gusy, Polizeifecht, 4. Aufl., 2000, Rn 180.

운 특성을 갖는다. 경찰은 대량의 정보를 자동화된 정보처리기술을 이용하여 기술상 무제한적으로 신속하게 수집·처리할 수 있게 되면서 종래와는 다른 새로운 위험상황을 초래하게 되었다. 경찰에 의한 정보활동의 필요성이 증가하고 특히 개인관련정보의 수집과 처리가 용이해 질수록 개인정보에 대한 경찰작용은 기본권실현과 자유민주주의질서에 대한 중요한 위협이 될 수 있으며 이는 경찰기관이 개인정보자기결정권을 특히 준수하여야 하는 이유이다.<sup>49)</sup>

경찰에 의한 개인정보의 수집과 처리는 정보주체의 의사에 반하거나 또는 정보주체가 전혀 알지 못하는 상태에서 은밀하게 이루어지는 경우가 많다. 예를 들어 경찰이 개인정보를 경찰상의 감시, 컴퓨터에 의한 범죄혐의자의 검색·조사, 신분위장자의 투입에 의해 수집하거나 또는 정보주체가 전혀 모르게 제3자에게서 수집하는 것과 같은 은밀한 방법에 의해 수집하는 경우에 이는 곧 정보주체의 개인정보자기결정권의 행사에 대한 중대한 침해를 의미한다.<sup>50)</sup> 따라서 경찰에 의한 은밀한 방법에 의한 개인정보의 수집은 누가 어떠한 계기로 자신에 관한 정보를 수집하는지를 알 수 있어야 하는 정보주체의 권리와 정면으로 배치된다는 점에서 보다 큰 문제가 되는 것이다.<sup>51)</sup>

이러한 점에서 경찰에 의한 개인정보의 수집 및 처리에 대해서는 다른 어떤 국가기관의 정보활동보다도 엄격하고 구체적인 요건규정과 함께 보다 강화된 조직법적·절차법적 보호장치가 마련될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 현행 경찰법제상으로는 개인정보의 수집 및 처리에 관한 법적 근거·요건·절차 등에 관한 규율은 전혀 이루어지고 있지 않으며 이로 인해 경찰목적의 개인정보의 수집 및 처리는 현재 어떠

49) Helmut Bäuml, Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., 2001, Rn. 24.

50) 2001년 1월 수퍼볼 경기가 열렸던 미국 플로리다주 탐파시에서는 시당국과 경찰이 전국에서 몰려든 수퍼볼 관중을 화상인식기능이 있는 카메라로 촬영하여 지명수배자 데이터베이스와 대조한 사건이 발생했다. 경찰은 화상인식 자동 카메라가 관중이 모르는 사이 경기장에 입장하는 관중의 얼굴을 하나하나 디지털로 촬영했고 경기가 진행되는 동안 10만 명의 사진을 3천명의 지명수배자 데이터베이스와 대조했다. 모든 과정은 컴퓨터의 도움으로 순식간에 진행되어 경기가 끝났을 때 경찰은 퇴장하는 관중 가운데 수배자로 간주되는 19명을 골라냈다. 그런데 문제는 카메라로 촬영하고 데이터베이스와 대조한 것은 분명 수배자를 검거한다는 명목으로 경찰이 불특정 다수의 시민을 ‘혐의자’로서 수색하고 조사했다는 점이다. 그럼에도 경찰은 관중에게 사전에 양해나 동의를 구하지 않았으며 오히려 이러한 과정을 기술의 발달로 자연스레 달성된 수사기법의 개선으로 생각했다. 기술의 발달이 과거에는 불가능했던 광범위하고 신속하며 은밀한 수색을 가능하게 한 것이다.

51) 김명연, “경찰법상 개인관련정보의 보호에 관한 법리”, 토지공법연구 제25집, 2005. 2, 251쪽.

한 법적 규제도 받지 않고 수행되고 있다.<sup>52)</sup> 이는 인격과 사적 영역, 특히 외부에 대하여 인격상의 발현을 스스로 형성할 수 있는 권리의 보호가 정보보호의 본질적 내용이며 이로써 국민에게 개인정보의 모든 국가적 침해, 특히 경찰에 의한 침해에 대해 헌법상 보장된 방해배제청구권이 귀속될 수 있다<sup>53)</sup>는 점에서 문제로 지적된다.

한편, 지문과 관련하여 2002. 2. 경찰수사과정에서 신원확인을 위한 지문날인을 거부한 사람이 경범죄처벌법<sup>54)</sup> 위반 혐의로 구류 3일, 유치명령 3일을 선고받은 사건이 있었다.<sup>55)</sup> 그런데 이 사건에서 드는 의문은 피의자의 신원을 확인하는 것 또한 범죄수사의 일부분으로서 궁극적으로는 수사기관이 밝혀내야 할 사항이라고 할 수 있으며, 형사처벌을 감수하면서 지문채취를 거부하리라고 기대하기는 어려우므로 지문채취의 간접적인 강요는 영장주의가 적용되는 강제처분으로 파악하여야 한다는 것이다.<sup>56)</sup> 다시 말해 피의자의 의사에 반해서 영장 없이 피의자를 경찰서 보호실에 압류하는 것이 불법구금인 것과 마찬가지로 피의자의 의사에 반해서 영장 없이 피의자의 지문을 채취하는 것은 불법압수에 해당한다.<sup>57)</sup>

결국 수사기관이 지문날인을 거부하는 피의자에게 벌금·구류 등 경제적·신체적 불이익을 주는 것은 ‘신체의 자유를 제약하는 강제처분은 법관이 발부한 영장에 의한다’는 헌법 제12조 제3항의 영장주의 원칙에 위배된다. 또한 수사기관이 긴급체포,

52) 김명연, 앞의 글, 243쪽.

53) Württenberger/Heckmann/Riggert, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Aufl., 2002, Rn. 537.

54) 제1조 (경범죄의 종류) 다음 각호의 1에 해당하는 사람은 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 벌한다. ... 중략 ... 42. (지문채취불응) 범죄의 피의자로 입건된 사람에 대하여 경찰공무원이나 검사가 지문조사외의 다른 방법으로 그 신원을 확인할 수 없어 지문을 채취하려고 할 때 정당한 이유 없이 이를 거부한 사람.

55) 이 사건과 관련한 위헌제청사건에서 헌법재판소는 “지문채취의 강요는 영장주의에 의하여야 할 강제처분이라 할 수 없다. 또한 수사상 필요에 의하여 수사기관이 직접강제에 의하여 지문을 채취하려 하는 경우에는 반드시 법관이 발부한 영장에 의하여야 하므로 영장주의원칙은 여전히 유지되고 있다고 할 수 있다”고 하면서 “지문채취 그 자체가 피의자에게 주는 피해는 그리 크지 않은 반면 일단 채취된 지문은 피의자의 신원을 확인하는 효과적인 수단이 될 뿐 아니라 수사절차에서 범인을 검거하는 데에 중요한 역할을 하는 한편, 이 사건 법률조항에 규정되어 있는 법정형은 형법상의 제재로서는 최소한에 해당되므로 지나치게 가혹하여 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 필요한 정도를 이탈하였다고 볼 수도 없다”고 판시하였다. 현재 2004. 9. 23, 2002헌가17. 판례집 16-2, 379~383쪽.

56) 권건보, “지문날인제도의 현황과 헌법적 문제점의 검토”, 세계헌법연구, 제14권 1호, 2008, 65쪽.

57) 백형구, “지문채취”, 사법행정, 1985. 10, 5쪽.

구속 등 강제처분에 의해 피의자의 신원확인이 가능함에도 수사 편의적 측면에서 지문채취에 불응하는 피의자를 처벌하는 것은 헌법 제12조 제1항의 적법절차원칙에도 어긋나는 것이다.

다음으로, 지문날인과 관련하여 주민등록과정에서 발생하는 또다른 중대한 문제는, 경찰청 예규 제247호(2000.3.10) 주민등록증발급신청서등자료관리규칙 제4조 제1항이 ‘입력이 완료된 주민등록증발급신청서는 남녀별로 양분하고 외국인지문원지는 국가별로 구분한 다음, 좌수시지를 기준으로 지문번호순서(1·2·3·4·5·6·7·8·9·9·0·0)대로 배열·보관한다.’고 규정함으로써, 대한민국 국민이 주민등록번호 외에 생체인식번호로서 지문번호를 하나씩 더 가지게 된다는 것이다. 국민에 대한 국가의 개인식별번호부여 자체가 비록 국민이 이러한 정책적 정황을 사전에 인지하고 있다고 할지라도 국민의 인격권을 침해한다는 논란은 여전히 남는다. 그런데 열 손가락 지문번호는 국민들이 사전에 이를 인지하지도 못하고 있었을 뿐만 아니라 법률에도 그 근거가 없이 오직 관계기관의 예규에 근거하여 이러한 개인정보의 전산화와 목적범위 이외의 활용이 일어나고 있다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.<sup>58)</sup> 또한 이러한 지문번호가 주민등록번호와 마찬가지로 개인정보 통합과 식별과정에서 연결자 역할을 할 수 있는 가능성도 얼마든지 존재하고 있다.

### 3. 지문을 통한 범죄수사의 불안전성

증거로서의 지문은 이 세상에 어떤 사람들도 동일한 지문을 갖고 있지는 않다는 특성에 기초를 두고 있다. 그러나 경찰서에서 세심하게 채취된 지문과 불완전하기 일쑤인 범죄현장 지문의 일치 여부에 관해 누구도 자신있게 이야기할 수 없다는 데에 문제가 있다.

지문이 범죄수사나 신원확인의 수단으로 불완전하고 불필요하다면 이제는 전 국민에 대한 감시수단으로 전락할 수밖에 없는 것이다. 호주의 Roger Clarke 교수 역시 오늘날 생체인식기술이 사회통제(social control)를 가능케 하였으며, 개인의 이익에는 지나치게 무관심했다고 하면서, 허위의 생체를 진정한 생체라고 판단하는 ‘잘못된 긍정(false positives)’과 진정한 생체를 허위의 생체라고 판단하는 ‘잘못된 부정

58) 윤현식, “개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구: 감시와 통제 의 기제로서 주민등록법을 중심으로”, 건국대학교 대학원 석사학위논문, 2002. 2, 116쪽 참조.

(false negatives)’의 결과가 때로는 일어날 수 있다는 부정확성을 지적하였다.<sup>59)</sup> 일반적으로 허위의 사람이 인증을 통과하는 경우 심각한 피해가 발생할 수 있기 때문에 ‘잘못된 긍정’이 ‘잘못된 부정’보다 해악이 더 크다고 할 수 있다.<sup>60)</sup>

한편, 경찰의 잘못된 수사관행에서도 지문정보의 불완전성은 나타나고 있다. 총선 전날인 2004. 4. 14. 배재대학교 후문 게시판에 한나라당을 비방하는 글과 사진이 담긴 포스터가 부착되자, 경찰이 이를 수사하는 과정에서 포스터에서 나온 지문을 근거로 범인을 단정하는 바람에 물의를 빚은 경우가 있었다.<sup>61)</sup> 누구나 볼 수 있는 포스터에서 지문을 채취한 후, 그 지문이 나왔다는 이유만으로 대상자 모두를 수사하는 것이 우리의 현실임을 감안하면, 지문정보를 기초로 한 수사가 얼마나 위험한지를 짐작할 수 있다.<sup>62)</sup>

#### 4. 지문수집에서 유전자정보수집으로 확대의 위험성

국가의 생체정보수집과 관련하여 지금은 지문수집에 그치고 있지만 앞으로 다른 유전자정보 등을 강제로 수집하여 이를 토대로 더욱더 개인에 대한 사적인 정보를 추적할 가능성이 높다고 본다. 즉 유전자기술의 발전으로 인해 어느 한 개인의 성격·지적능력·외관·생활습관·건강·질병 등에 대한 설명은 물론, 나아가 개인 또는 그의 후손의 장래 신체적 운명에 대해서까지도 매우 정확하게 확인 또는 예견할 수 있게 될 것이다.<sup>63)</sup>

59) Roger Clarke, Biometrics and Privacy, Notes of 15 April 2001. <http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/Biometrics.html>.

60) 이민영, 앞의 글, 43쪽.

61) 경찰은 당시 포스터에서 수십 명의 지문을 채취한 뒤 이중 재학시절 학생회장 경력이 있는 구씨를 지목한 것으로 알려졌다. 이 사건을 보더라도 일체의 다른 정보가 포함되지 않은 상황에서도 언제든지 지문만 확보하면 당사자의 개인정보, 예를 들어 학력, 경력, 현재의 상황 등을 모두 확인할 수 있는 특정한 데이터베이스를 활용할 수 있음을 알 수 있다. 즉 주민등록번호와 마찬가지로 국가가 일괄적으로 수집하여 관리하고 있는 지문정보는 언제든지 데이터베이스간의 연동을 가능하게 하는 매개체(matching field)가 될 수 있다는 것이다. 윤현식, “지문정보의 오남용 사례”, ‘생체정보와 프라이버시’ 토론회 자료집, 2004. 7. 14, 26쪽.

62) 범죄현장에서 지문이 발견되면 경찰은 이를 저장된 수많은 사람들의 지문들과 컴퓨터로 대조할 것이고, 그렇게 되면 아무 관련 없는 사람들도 용의선상에 오르게 된다. 그 사람은 수사관 앞에서 자신의 무죄를 스스로 입증해야 한다. Gössner, Rolf, Bundesrepublik Deutschland: Mit neuen „Anti-Terror“ - Gesetzen in den autoritären Sicherheitsstaat?, 민주법학 제21호, 2002. 2, 266쪽.

유전자정보의 활용은 유전자에 의한 개인의 차별이라는 심각한 유전학적 불평등을 야기할 수 있다. 현재의 지문날인강제제도가 합헌이라면 개인식별이 훨씬 정확한 유전적 정보야말로 국가가 축적하고 싶은 개인정보가 될 것이다. 유전자 정보는 특정한 병력과 장애의 발병가능성에서부터 그의 개인적 특질, 습관 및 신체적·정신적 특성에 이르기까지 ‘한 개인의 실체’를 있는 그대로 보여준다. 이러한 정보가 국가의 관리를 벗어나 공개되는 경우 개인은 고용·보험과 같은 예견하지 못한 차별에 따른 경제적 손실을 초래할 수 있고 유전적 질환의 공개는 유전적 낙인으로 이어져 방향, 사회적 고립 및 자존심의 상실을 야기할 수 있다.<sup>64)</sup>

## 5. 법률유보원칙과 지문날인제도

현행 지문날인제도가 주민등록과정에서 지문날인이 이루어지고, 수집된 지문을 경찰청장이 보관하며, 수집된 지문을 경찰청장이 전산화하여 각종 사건·사고에 활용하고 있는 일련의 절차를 헌법상 법률유보원칙의 관점에서 살펴본다면 대체로 세 가지 논점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 지문 강제날인제도에 요구되는 법적 근거, 둘째, 경찰청장이 수집된 지문을 보관하는 데 요구되는 법적 근거, 셋째, 경찰청장이 수집된 지문을 전산화·이용하는 데 요구되는 법적 근거가 법률유보원칙을 충족하고 있느냐 하는 것이다.

### 가. 지문 강제날인의 법적 근거

지문날인과 관련된 규정을 살펴보면, 현행 주민등록법에서 ‘주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록’함을 규정하면서(법률 제24조 제2항), 하위규범인 시행령에 주민등록증의 발급절차에 관하여 ‘주민등록증 발급통지를 받은 자 또는 공고된 자는 그 통지서 또는 공고문에 기재된 발급신청기간내에 본인이 직접 주민등록이 되어 있는 시·군·자치구의 관계공무원에게 사진 1매를 제출하고, 본인임을 소명한 후, 그 공무원 앞에서 별지 제30호 서식에 의한 주민등록증발급신청서에 지문을 날인하여 신청’함을 규정하였고(시행령 제33조 제2항), 별지 제30호 서식에서 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 각각 날인하도록 하고

63) 명재진, 앞의 글, 214쪽.

64) 정상기/명재진, 생명과학기술의 응용과 기본권보호적 한계, 집문당, 2003, 163쪽.

있는 바, 과연 이러한 규정들이 열 손가락 지문날인의 법적 근거가 될 수 있는지, 그리고 법률과 시행령 규정 간에 위임입법에 관한 일반원칙이 준수되었는지가 논의되어야 할 것이다.

이에 대해 헌법재판소는 ‘구 주민등록법 제17조의8 등 위헌확인사건’<sup>65)</sup>에서 다수의견(이하의 다수의견과 소수의견은 모두 ‘구 주민등록법 제17조의8 등 위헌확인사건’을 말한다)을 통해 “주민등록법 제17조의8 제2항 본문은 주민등록증의 수록사항의 하나로 지문을 규정하고 있을 뿐 ‘오른손 엄지손가락 지문’이라고 특정한 바가 없으며, 이 사건 시행령조항에서는 주민등록법 제17조의8 제5항<sup>66)</sup>의 위임규정에 근거하여 주민등록증발급신청서의 서식을 정하면서 보다 정확한 신원확인이 가능하도록 하기 위하여 열 손가락의 지문을 날인하도록 하고 있는 것이므로, 이를 두고 법률에 근거가 없는 것으로서 법률유보의 원칙에 위배되는 것으로 볼 수는 없다.”고 하였다.

이에 반해 소수의견은 경찰청장이 수집된 열 손가락 지문을 보관하는 데 요구되는 법적 근거와 경찰청장이 수집된 열 손가락 지문을 전산화·이용하는 데 요구되는 법적 근거에 대해서는 부정적인 의견을 제시했지만 열 손가락 지문 강제날인제도에 요구되는 법적 근거에 대해서는 별다른 언급을 하지 않았다.

생각건대 구 주민등록법 제17조의8 제2항 본문에서 언급한 ‘지문’은 성명·사진·주민등록번호 등과 함께 주민등록증에 수록되는 ‘오른손 엄지손가락 지문’을 의미할 뿐, 주민등록증과는 아무런 관련이 없는 ‘열 손가락 지문’을 의미하는 것으로는 쉽게 예측할 수 없다.<sup>67)</sup> 따라서 “헌법 제75조의 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위

65) 99헌마513 사건의 청구인들은 이미 주민등록증을 발급받은 사람들로서, 자신들이 주민등록증발급신청서에 날인함으로써 만들어진 열 손가락의 지문정보를 피청구인 경찰청장이 보관·전산화하고 이를 범죄수사목적에 이용하는 공권력행사로 인하여 자신들의 인간의 존엄과 가치, 개인정보자기결정권 등을 침해받았다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 그리고 2004헌마190 사건의 청구인들은 모두 17세가 되어 주민등록증 발급 대상자가 되었으나, 주민등록법시행령 제33조 제2항에 의한 별지 제30호 서식을 근거로 한 주민등록증발급신청서에의 지문날인을 거부한 사람들로서, 주민등록법시행령 제33조 제2항에 의한 별지 제30호 서식 중 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 한 부분과 주민등록법시행규칙 제9조 중 주민등록증발급신청서를 송부하도록 한 부분이 자신들의 인간의 존엄과 가치, 개인정보자기결정권 등을 침해한다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다. 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합), 668~708쪽.

66) 주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다.

67) 이전의 법률과는 달리 1997. 12. 17. 주민등록법 개정법률에서 ‘전자카드’에 수록할 사항을 규정하게 된 것은 전자주민카드에 반대하는 논자들이 전자주민카드의 위험성을 지적하며, 전자주민카드에 대한 비판의 하나로 전자방식으로 수록되는 데이터항목을 법률에

임받은 사항'이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다.”<sup>68)</sup>는 헌법재판소의 판례에 비추어 볼 때 다수의견과 같은 확대해석은 옳지 않다. 또한 현대국가의 행정국가화경향에 부응하여 집행부에 대하여 광범한 행정입법권을 부여하고 있지만, 그것은 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’에 관해서만 행정입법을 하는 것일 뿐이므로 구 주민등록법 제17조의8 제2항은 입법권을 포괄적·일반적으로 명령에 위임하는 것으로 포괄적 위임입법금지의 원칙에 반할뿐만 아니라 기본권 침해영역에서는 급부 행정영역에서보다 구체성과 명확성의 요구가 강화되어야 한다는 헌법재판소의 판례<sup>69)</sup>와도 합치되지 않는다.

더욱이 개인의 지문은 생체정보로서 민감한 정보이므로 기본권적 보호가치가 있는 중요한 개인정보이다. 따라서 이처럼 본질적이고 기초적인 것에 해당한다면 법률이 구체적인 사항을 하위입법에 위임하는 경우에도 법률이 직접 규정해야 한다는 한계가 있다.<sup>70)</sup> 헌법재판소 역시 “국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다.”<sup>71)</sup>고 하였다. 따라서 열 손가락 지문날인에 관한 사항은 모법인 주민등록법이 직접 규정해야 하는 것이다.

---

규정하지 않는 것은 위헌이라는 주장을 제기했기 때문인 것으로 보인다. 한편 기존의 법률로 돌아가는 방식의 1999. 4. 재개정법률에서 주민등록증에 수록할 사항을 법률에 규정하게 된 이유는, 기존의 주민등록법이 주민등록증에 기재할 사항을 전적으로 시행령에 위임하고, 시행령은 다시 이를 내무부장관에게 위임하는 것은 국민의 기본권에 관한 사항을 백지위임한 것으로 위헌의 소지가 있다는 비판이 제기되었기 때문이다. 이러한 점에 비추어 보더라도 재개정법률 제17조의8 제2항의 ‘지문’부분은 ‘주민등록증’의 수록사항에 관한 부분으로 한정되는 규범임이 분명하다. 덕수합동법률사무소, 헌법소원심판청구서, 1999. 9. 1, 7쪽.

68) 헌재 1991. 7. 8, 91헌가4, 판례집 3, 341쪽.

69) 헌재 1996. 10. 31. 93헌바14; 1998. 2. 27. 95헌바59; 1998. 6. 25. 95헌바35등.

70) BVerfGE 47, 46(78).

71) 헌재 1999. 5. 27. 98헌바70, 판례집 11-1, 644쪽.



## 나. 경찰청장의 지문보관의 법적 근거

다음으로 주민등록증 발급과정에서 개인이 낯인한 지문을 경찰청이 제공받는 근거에 대해 헌법재판소의 결정내용을 살펴보면, 다수의견은 “개인정보보호법 제10조 제2항 제6호<sup>72)</sup>는 컴퓨터에 의하여 이미 처리된 개인정보뿐만 아니라 컴퓨터에 의하여 처리되기 이전의 원 정보자료 자체도 경찰청장이 범죄수사목적에 위하여 다른 기관에서 제공받는 것을 허용하는 것으로 해석되어야 하고, 경찰청장은 같은 법 제5조<sup>73)</sup>에 의하여 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 이를 보유할 권한도 갖고 있으며, 여기에는 물론 지문정보를 보유하는 것도 포함된다”고 하면서 “경찰청장이 지문정보를 보관하는 행위는 개인정보보호법 제5조, 제10조 제2항 제6호에 근거한 것으로 볼 수 있고, 그밖에 주민등록법 제17조의8 제2항 본문, 제17조의10 제1항, 경찰법 제3조 및 경찰관직무집행법 제2조에도 근거하고 있다”고 하였다.

반면에 소수의견은 “주민등록증발급기관이 주민등록증에 지문정보를 수록하는 것에 대하여만 주민등록법 제17조의8 제2항에 근거가 마련되어 있을 뿐 경찰청장이 지문원지를 수집·보관할 수 있도록 하는 법률의 직접적인 규정은 찾아볼 수 없다”고 하면서 “개인정보보호법은 공공기관이 적법하게 보유하고 있는 개인정보를 전제로 이를 컴퓨터에 의하여 이용·처리하는 경우에 발생하는 개인정보에 대한 침해로부터 개인의 기본적 인권을 보호하고자 제정된 법률로서 컴퓨터에 의하여 처리되기 전의 원 정보자료의 적법성 등을 규율하고자 하는 것은 아니므로, 경찰청장이 지문정보를 보관하는 행위가 위 법률 제5조, 제10조 제2항 제6호에 근거한 것으로는 볼 수 없다. 그 밖에 주민등록법 제17조의8 제2항 본문, 제17조의10 제1항, 경찰법 제3조 및 경찰관직무집행법 제2조 또한 경찰청장이 지문원지를 송부받아 보관할 수 있는 근거규정이라고 해석할 수는 없다”고 하였다.

다수의견과 소수의견을 간략하게 정리해보면, 다수의견은 경찰청장이 지문정보를 보관하는 행위는 개인정보보호법 제5조, 제10조 제2항 제6호가 주요한 근거규정이라고 주장하는 반면, 소수의견은 경찰청장이 지문원지를 수집·보관할 수 있도록 하

72) 제10조(처리정보의 이용 및 제공의 제한) ② 보유기관의 장은 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 당해 개인정보화일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에도 정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다. 6. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우

73) 제5조(개인정보화일의 보유범위) 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다.

는 법률의 직접적인 규정은 찾아볼 수 없다는 입장이다.

이를 검토해 보면, 동법 제10조 제2항 제6호에서는 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우에는 보유기관의 장은 당해 개인정보화일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공할 수 있으며, 동법 제5조에서는 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보화일을 보유할 수 있음을 규정하고 있다. 이에 근거하여 경찰은 각 지문마다 형태별 지문번호를 부여하고 이를 조합하여 사용하고 있다.<sup>74)</sup> 그러나 현재 경찰청장이 전국민의 열 손가락 지문을 보관하고 있는 것은 범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지가 아니라 아직 발생하지도 않은 범죄에 대해 미리 개인정보를 보유하고 있는 것이다. 즉 개인정보보호법 제10조 제1항과 제2항 제6호의 규정은 이미 확보된 지문정보의 활용에 관한 것임에도 헌법재판소의 다수의견은 정보수집의 일반원칙이라 할 수 있는 개인정보보호법 제4조<sup>75)</sup>의 규정이 준수되었는가에 대하여는 언급을 하지 않고 있다.<sup>76)</sup>

그리고 동법 제5조에서 말하는 ‘필요한 범위’에 전 국민의 열 손가락 지문이 포함되는 것으로 볼 수 없는 바, 동법 제1조가 규정하였듯이 “개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정한다”는 입법목적에 비추어 동법은 공공기관이 적법하게 수집한 개인정보를 보관·이용하고 개인정보에 대한 침해행위를 방지·처벌하기 위한 법률이기 때문이다. 즉 다수의견과 같이 해석할 경우 동법은 개인정보자기 결정권을 구현하고자 하는 법이 아니라 전국민을 대상으로 하는 개인정보통합시스템의 구축을 허용하는 법으로 전락할 우려가 있다.<sup>77)</sup>

74) 경찰청 예규 제247호(2000. 3. 10) 주민등록증발급신청서등자료관리규칙 제4조(보관) ① 입력이 완료된 주민등록증발급신청서는 남녀별로 양분하고 외국인지문원지는 국가별로 구분한 다음, 좌수지지를 기준으로 지문번호순서(1·2·3·4·5·6·7·8·9·9·0)대로 배열·보관한다. ②동일지문번호가 다수인 주민등록증발급신청서 등은 생년월일순으로 구분하여 보관한다. ③천재지변 또는 비상시를 대비하여 주민등록증발급신청서 등을 마이크로 필름화하여 별도로 보관한다.

75) 제4조 (개인정보의 수집) 공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

76) 이에 대해 주민등록법상의 지문정보수집과 개인정보보호법상의 그 밖의 개인정보수집의 일반원칙과는 차이가 있어 체계정당성의 원리에 위반된다고 보는 견해가 설득력있게 주장되고 있다. 즉 주민등록법에 지문수집의 근거와 경찰청의 이용에 대한 자세한 언급이 없는데다 두 법률이 상호 다른 원리에 의해 지배되고 있기 때문에 체계정당성의 원리상 양립하기 어려운 구조를 가지고 있고 개인정보보호법이 개인정보보호에 있어 일반법적인 역할을 하므로 주민등록법은 이에 어울리는 규정을 가지고 있어야 하는데 그렇지 못한 실정 이므로 주민등록법의 개정이 필요하다. 명재진, 앞의 글, 214쪽.

77) 이인호, “디지털시대 개인정보보호법제의 정비방안”, 국가신분등록제도와 프라이버시권의

더욱이 동법 제10조 제2항 제6호에서 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우에는 개인정보화일을 다른 기관에 제공할 수 있다고 규정한 취지는, 범죄수사기관에서 어떤 수사대상자나 범죄혐의의 단서가 발견되어 수사상 필요한 경우 그 관련 개인정보를 보유하고 있는 기관의 장에게 그에 대한 소명과 함께 개인정보자료를 송부해 줄 것을 요청하여 특정 개인정보를 제공받을 수 있도록 하는 데 있는 것이지 수사기관에서 향후 범죄수사를 위하여 사전에 주민등록증발급신청서상 지문정보를 모두 송부받고 이를 전산화하여 범죄수사목적으로 활용하라는 데 있는 것은 아닌 것이다.

따라서 지문정보가 필요한 경우는 적법한 절차를 통해 허락을 받든지, 영장을 발부하여 지문수집을 하여야 할 것이다. 그렇지 않다면 지문수집은 신원확인 이외의 방법으로 활용될 위험성이 커지게 되며, 일상에 남기는 개인의 지문은 사생활의 보호를 위해 국가에 의해 추적되어서는 안되기 때문이다.<sup>78)</sup>

#### 다. 경찰청장의 지문 전산화·이용의 법적 근거

지문날인의 법적근거와 관련하여 마지막으로 검토해야 할 내용은 경찰청이 제공 받은 지문을 경찰청장이 전산화하여 범죄수사목적에 이용할 수 있는 법적 근거가 무엇인냐의 문제이다. 이에 대해 헌법재판소의 다수의견은 “경찰청장은 개인정보화일의 보유를 허용하고 있는 개인정보보호법 제5조에 의하여 자신이 업무수행상의 필요에 의하여 적법하게 보유하고 있는 지문정보를 전산화할 수 있고, 지문정보의 보관은 범죄수사 등의 경우에 신원확인을 위하여 이용하기 위한 것이므로, 경찰청장이 지문정보를 보관하는 행위의 법률적 근거로서 거론되는 법률조항들은 모두 경찰청장이 지문정보를 범죄수사목적에 이용하는 행위의 법률적 근거로서 원용될 수 있다”고 하였다.

이에 반해 소수의견은 “경찰청장이 지문원지를 수집·보관하는 행위는 법률상의 근거가 없는 것이므로 개인정보 침해의 위험성이 더 큰 경찰청장의 지문원지의 전산화나 범죄수사목적에 활용하는 행위는 더욱더 법률상 근거가 없는 것이다”고 하였다.

이 논점에서 다수의견은 경찰청장이 보관하고 있는 개인의 지문정보를 전산화

충돌과 대안, 학술토론회 자료집, 건국대학교 법학연구소, 2003. 10. 31, 32쪽.

78) 명재진, 앞의 글, 209쪽.

고 이를 범죄수사목적에 이용하기 위한 법적 근거로 개인정보보호법 제5조를 들고, 이 조항에 따라 지문정보를 개인정보화일로 변환하는 전산화도 허용되는 것이므로, 경찰청장은 자신의 업무수행상의 필요에 따라 적법하게 보유하고 있는 지문정보를 전산화할 수 있다는 것이다.

그러나 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 개인정보화일을 보관하는 것과 이를 전산화하는 것은 다른 차원의 문제라는 비판이 따른다. 전산화, 특히 전국의 어느 경찰관서에서건 열람·복사가 가능한 온라인 전산화는 개인정보자기결정권의 침해가능성과의 관계에서 특별한 문제점을 갖고 있기 때문에, 그 목적·범위·관리·자·불법적 접근시의 처벌·불법적 유통행위의 처벌 등 필요한 사항들을 구체적으로 규정하는 법률조항을 필요로 한다. 공공기관이 소관업무를 수행하는 데 필요한 개인정보화일을 보유할 수 있다는 조항을, 이로 인하여 발생하는 개인정보자기결정권의 문제도 동시에 해결해 주는 조항으로 해석하는 것은 법률조항 해석의 문리적·목적론적·체계적 한계를 명백히 벗어난 것이다.<sup>79)</sup>

## 6. 규범명확성원칙과 지문날인제도

지문날인제도를 법률유보원칙에 비추어 살펴본 바와 같이 헌법재판소는 다수의견에서 개인정보보호법 제5조를 주요한 근거규정으로 들고 있다. 그러나 기본권제한 법률의 내용이 불명확한 경우에는 불명확하기 때문에 무효라는 ‘규범명확성원칙’에 따라 제5조 규정을 살펴볼 필요가 있다. 그동안 헌법재판소는 명확성 판단의 기준에 대해 “법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석·집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 구유하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지 여부, 다시 말하면 예측가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 이를 판단할 수 있고”<sup>80)</sup>, “명확성의 원칙은 모든 법률에 있어서 동일한 정도로 요구되는 것은 아니고 개개의 법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도에 차이가 있을 수 있으며 … 일반론으로는 어떠한 규정이 부담적 성격을 가지는 경우에는 수익적 성격을 가지는 경우에 비하여 명확성의 원칙이 더운 엄격하게 요

79) 김승환, “열 손가락 지문 강제날인 제도와 관련한 쟁점들”, 민주법학 제28호, 2005. 9, 229쪽.

80) 헌재 2005. 6. 30. 2002헌바83, 판례집 17-1, 821-822쪽.

구된다고 할 것이고 따라서 형사법이나 국민의 이해관계가 침해하게 대립되는 법률에 있어서는 불명확한 내용의 법률용어가 허용될 수 없으며, 만일 불명확한 용어의 사용이 불가피한 경우라면 용어의 개념정의, 한정적 수식어의 사용, 적용한계조항의 설정 등 제반방법을 강구하여 동 법규가 자의적으로 해석될 수 있는 소지를 봉쇄해야 하는 것이다.”<sup>81)</sup>고 하였다.

개인정보에 대한 법규범 역시 법치국가의 원칙에 따라 개인과 관련된 정보가 어떠한 목적과 요건 하에 어떤 기관에 의해 수집·처리되는지를 개인이 당해 규정에서 충분히 인식할 수 있을 정도로 명확하게 정립되어야 한다.<sup>82)</sup> 따라서 시민은 경찰이 무슨 목적으로 자신에 관한 어떤 정보를 수집하고 처리하는지에 대하여 당해 법규범을 통하여 명백하고 의문의 여지없이 확인할 수 있어야 하며 이를 위하여 경찰의 개인정보의 수집 및 처리를 위한 권한은 충분히 특정된 그 범위에 특유한 법률에 의해서 행해져야 한다.

이에 따라 독일의 경찰법은 기존의 개괄적 수권조항과는 별도로 정보수집의 목적과 대상 및 요건을 보다 구체화한 경찰의 개인정보의 수집 및 처리에 관한 개괄적 수권조항을 두고 있다.<sup>83)</sup>

81) 현재 1992. 2. 25. 89헌가104, 판례집 4, 78-79쪽.

82) Helmut Bäuml, Normenklarheit als Instrument der Transparenz, JR 1984, S. 362.

83) 통일경찰법모범초안(MEPolG) 제8조의a (정보의 수집) ① 경찰은 위협의 방지 또는 제1조제2항 및 제3항에 규정된 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호에 규정하는 자의 개인정보를 수집할 수 있다. 1. 제4조 또는 제5조에 열거된 자 및 제6조의 요건 하에 그 조문에 열거된 자, 2. 피해자, 타인의 조력을 필요로 하는 자 또는 행방불명자 및 그들의 친족, 법정대리인 또는 신뢰자(Vertrauensperson), 3. 위협에 처해 있는 자, 4. 증인, 단서제공자(참고인) 기타 정보제공자 ② 경찰은 사실적 근거에 기초하여 경협직상 범죄의 예방을 위하여 필요한 경우 다음 각 호에 규정하는 자의 개인정보를 수집할 수 있다. 1. 장래에 범죄를 행할 것으로 의심되는 자, 2. 제1호에 규정된 자의 접촉자 또는 동반자, 3. 범죄의 희생자가 될 우려가 있는 자, 4. 증인, 단서제공자 기타 정보제공자 ③ 경찰은 위협방지의 준비를 위해 필요한 경우 다음 각 호에 규정하는 자의 성명, 학문의 정도, 주소, 전화번호 및 기타 연락을 할 수 있는 정보 및 이들 인적 집단이 속하는 소속에 대한 보다 자세한 정보를 수집할 수 있다. 1. 위협방지를 위하여 그의 특별한 지식이나 능력이 요구되는 자, 2. 그로부터 현저한 위협이 야기될 수 있는 설비, 시설의 책임자, 3. 위협에 처한 시설, 설비의 책임자. 경찰은 경협직에 따를 때 특별한 위험상황을 초래할 수 있는 요인들이 있다고 판단되는 경우에는 필요한 경우 경찰투입의 준비 및 실행을 위하여 개인정보를 수집할 수 있다. 제2문의 규정에 의하여 수집된 정보는 그 요인이 종료된 때로부터 늦어도 4주 이내에 폐기되어야 한다. 제10조의a 제2항 내지 제4항은 이에 영향을 받지 않는다. ④ 개인정보는 원칙적으로 공개적으로 그리고 당사자로부터 수집되어야 한다. 다만 경찰은 당사자로부터 정보를 수집하는 것이 불가능하거나 불합리하게 고액의 지출을 통해서만 가능한 경우 또는 그렇지 아니하는 경우 경찰의 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 위협하게 되는 경우에는 다른 행정기관, 제3자 또는 비밀리에 개인정보

이에 반해 우리나라는 경찰이 개인정보를 수집하고 처리하는데 있어 그 목적과 대상, 그리고 범위 등에 대해 법률로 명확히 규정하고 있지 않을뿐더러 헌법재판소는 지문정보가 개인의 인격과 밀접하게 연관된 민감한 정보가 아니라는 전제에서 “경찰청장이 지문정보를 보관하는 행위와 관련하여 요청되는 법률에 의한 규율의 밀도 내지 수권법률의 명확성의 정도는 그다지 강하다고 할 수 없다”<sup>84)</sup>고 하였다.

그러나 헌법재판소가 현대의 고도로 발달된 정보기술사회에서 개인정보보호와 관련한 규범명확성을 판단함에 있어 개인의 민감한 신체정보의 중요성을 간과하고, 정보처리의 목적특정성이 현저히 결여된 개인정보보호법 제5조를 경찰의 지문정보 수집과 보관에 대한 개괄적 수권조항으로 이해함으로써 이를 근거조항으로 드는 것은 타당하지 않다.

또한 앞서 법률유보원칙에도 언급했듯이 구 주민등록법 제17조의8 제2항 본문에서 언급한 ‘지문’은 성명·사진·주민등록번호 등과 함께 주민등록증에 수록되는 ‘오른손 엄지손가락 지문’을 의미할 뿐, 주민등록증과는 아무런 관련이 없는 ‘열 손가락 지문’을 의미하는 것으로는 쉽게 예측할 수 없고, 수집된 지문정보마다 일련번호를 부여함으로써 주민등록번호와 마찬가지로의 역기능을 수행할 가능성에 대해서는 더욱 예상하기 어려우므로 규범명확성원칙에 반한다.

## 7. 목적구속성원칙과 지문날인제도

규범명확성원칙과 함께 살펴보아야 할 것은 ‘목적구속성원칙’이다. 개인정보수집과 관련한 법률에서 목적구속성원칙이란 ‘개인정보를 수집·저장·사용·전달하는 일련의 정보처리과정에서 개인정보를 수집하는 목적을 미리 정한 후, 수집·저장·사용·전달 등 개인정보를 처리하는 조치는 그 수집목적에 부합해야 한다는 원칙’을 말한다. 이 원칙은 정보처리목적을 확정함과 동시에 다른 한편으로는 정보처리의 범위를 제한하게 되는 바, 개인정보의 수집은 수집목적이 분명해야 하고, 수집한 개인정보가 수집목적에 부합하지 않을 때는 폐기해야 함을 뜻할 뿐 아니라, 개인정보는 수집목적 이외의 다른 목적을 위해 공개·이용·제공되어서는 안된다는 것이다. 이러한 원칙을 통

---

를 수집할 수 있다. 제3항의 경우에는 은밀한 정보수집이 허용되지 않는다. ⑤ 개인정보가 당사자에게서 수집되는 경우 당사자의 요청에 따라 정보수집의 법적 근거 또는 정보제공에 대한 임의성이 통지되어야 한다.

84) 헌재 2005. 5. 26, 99헌마513·2004헌마190(병합), 판례집 17-1, 687~688쪽.

해 정보수집기관 내부의 이용을 제한함과 동시에 수집기관 이외의 제3자 제공을 통제할 수 있게 된다.

문제가 된 구 주민등록법 제17조의8 등의 위헌확인사건을 다시 살펴보면, 헌법재판소의 다수의견은 법률에 전혀 규정되지 않는 목적을 스스로 추론하여 범죄수사 등을 위해 지문원지를 제공받은 경찰청이 지문자동검색시스템(AFIS)을 구축하여 이용할 수 있다고 판단하고, 더구나 이를 정당화하기 위하여 분단국가에 있어 체제대립과 국가안보까지 그 논거로 들고 있는 바, 이는 주민등록법상 지문날인제도의 취지에 비추어 목적구속성의 원칙과 부합하지 않는다.

또한 헌법재판소는 경찰청의 지문정보의 보관과 전산화 및 그 이용에 관한 법적 근거의 하나로 개인정보보호법 제10조 제2항 제6호의 ‘범죄의 수사’와 ‘공소의 제기 및 유지에 필요한 경우’ 개인정보화일의 제공을 들고 있으나 이 경우 ‘범죄의 수사’라 함은 소수의견이 적절히 밝히고 있는 바와 같이 구체적인 수사상 필요한 경우에 특정한 개인정보를 제공할 수 있다는 취지인 것이지 범죄의 수사에 대비하여 사전에 주민등록증 발급신청서상의 모든 지문정보를 송부받고 이를 전산화하여 범죄수사의 목적에 활용할 수 있다는 취지는 아닌 것으로 해석하여야 한다.

따라서 지문날인제도는 지문정보의 수집목적을 벗어나 경찰청에 의해 활용되고 있어 목적구속성원칙에 반한다고 할 것이다.

## 8. 과잉금지원칙과 지문날인제도

지문날인제도가 법률유보원칙에 위배됨을 살펴보았는데, 문제점으로 지적된 위배 사유가 헌법적으로 해결된다 하더라도 기본권 제한입법의 한계인 과잉금지원칙을 충족해야만 헌법상 합헌성을 인정받을 수 있다. 이와 관련한 헌법재판소의 다수의견과 소수의견을 살펴본 후 비판적으로 검토해 보기로 한다.

### 가. 목적의 정당성

입법자는 입법목적의 선택과 관련하여 광범위한 자유를 가지는 것이 원칙이며, 일반적으로 승인된 공동체적 가치만이 아니라 입법자의 특별한 경제·사회적 목표로부터 나오는 공동체적 가치도 정당성을 펼 수 있으므로<sup>85)</sup> 입법목적 자체가 헌법에 위

85) 가령 현재 2002. 7. 19. 2000헌바86: “미등기 전매행위로 인한 부동산의 투기적 거래와

반되는 경우는 극히 예외적일 수밖에 없다.<sup>86)</sup>

헌법재판소 역시 다수의견에서 “지문날인제도가 범죄자 등 특정인만이 아닌 17세 이상 모든 국민의 열 손가락 지문정보를 수집하여 보관하도록 한 것은 신원확인기능의 효율적인 수행을 도모하고, 신원확인의 정확성 내지 완벽성을 제고하기 위한 것이므로 목적의 정당성이 인정된다”고 하였다.

생각건대 수집된 지문이 사고 발생시 신원확인 기능보다는 거의 대부분 범죄사건에서 수사목적으로 이용되고 있는 현실에서 지문날인제도의 실효성과 진정성이 의심받을 수밖에 없다. 즉 지문날인제도가 주민등록법에 규정되어 있지만 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간소한 처리를 도모하기 위한 목적이라고 보기는 어렵다. 그보다는 경찰법 제3조<sup>87)</sup>나 경찰관직무집행법 제2조<sup>88)</sup> 등을 통해서 볼 때 지문정보가 경찰에서 범죄수사목적 등으로 이용되는 것을 염두에 둔 것이라는 것을 알 수 있다. 그러나 그러한 이유라 하더라도 신원확인기능의 효율적인 수행을 도모하고, 신원확인의 정확성 내지 완벽성을 제고하기 위한 목적에 비추어 볼 때 목적의 정당성은 충족한다고 본다.

#### 나. 방법의 적정성

방법의 적정성과 관련하여 헌법재판소의 다수의견은 “지문날인제도가 범죄자 등 특정인만이 아닌 17세 이상 모든 국민의 열 손가락 지문정보를 수집하여 보관하도록 한 것은 신원확인기능의 효율적인 수행을 도모하고, 신원확인의 정확성 내지 완벽성을 제고하기 위한 것으로서, 그 목적의 정당성이 인정되고, 또한 이 사건 지문날인제도가 위와 같은 목적을 달성하기 위한 효과적이고 적절한 방법의 하나가 될 수 있다.”고 하였다.

---

조세포탈을 방지함으로써 건전한 부동산 거래질서를 확립”한다는 입법목적은 특별한 사회경제적 목표이지만 헌법재판소는 그 정당성을 인정하고 있다.

86) 정태호, “헌법재판의 한계에 관한 고찰 - 입법형성의 여지를 규정하는 요인들에 대한 분석을 중심으로 -”, 공법연구 제30집 제1호, 2001. 12, 227쪽.

87) 제3조 (국가경찰의 임무) 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

88) 제2조 (직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다. 1. 범죄의 예방·진압 및 수사, 2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 3. 치안정보의 수집·작성 및 배포, 4. 교통의 단속과 위해의 방지, 5. 기타 공공의 안녕과 질서유지



앞서 지문의 특성에 대해 살펴본 대로 지문은 일치하는 사람이 없고, 일생동안 없어지지 않을뿐더러, 직업적인 원인에 의하여 마멸되거나 창상 등에 의하여 일시적으로 손상되거나 극심한 창상 등으로 피부 하부조직까지 손상되어 용선이 파괴됨으로써 이전과는 다른 문형의 지문이 새로이 생긴다 하더라도 통상 동일한 문형을 가진 지문이 재현된다. 따라서 지문에 의해 신원을 확인하고 범죄자 여부를 확인하는 수단으로 기능할 수 있다는 점은 인정된다. 그리고 방법의 적정성의 개념상, 채택된 수단이 어떤 목적을 달성하는데 적합하거나 또는 적어도 위 수단의 도움으로 원하는 결과의 발생이 촉진될 수만 있다면 방법의 적정성은 충족하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 국가가 수집한 지문정보는 목적달성을 위한 방법으로 적절하다고 볼 수 있으므로 방법의 적정성도 충족한다.

#### 다. 피해의 최소화

피해의 최소화와 관련하여 헌법재판소의 다수의견은 “범죄자 등 특정인의 지문정보만 보관해서는 17세 이상 모든 국민의 지문정보를 보관하는 경우와 같은 수준의 신원확인기능을 도저히 수행할 수 없는 점, 개인별로 한 손가락만의 지문정보를 수집하는 경우 그 손가락 자체 또는 지문의 손상 등으로 인하여 신원확인이 불가능하게 되는 경우가 발생할 수 있고, 그 정확성 면에 있어서도 열 손가락 모두의 지문을 대조하는 것과 비교하기 어려운 점, 다른 여러 신원확인수단 중에서 정확성·간편성·효율성 등의 종합적인 측면에서 현재까지 지문정보와 비견할만한 것은 찾아보기 어려운 점 등을 고려해 볼 때, 지문날인제도는 피해 최소화성의 원칙에 어긋나지 않는다.”고 하였다.

이에 반해 소수의견은 “주민의 거주관계 등 인구 동태를 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모하고자 하는 주민등록법의 입법취지를 달성하기 위하여 반드시 하나가 아니라 열 손가락의 지문 모두를 수집하여야 할 필요성이 있다고 보기는 어렵다.”고 하였다. 또한 “수사상의 목적을 위한 경우라도 범죄의 전력이 있는 자나 성향을 가진 자의 지문정보를 수집·보관하고 이를 후일 범죄수사에 활용할 수 있을 것임에도, 그런 전력이 없는 모든 일반 국민의 주민등록증발급신청의 기회에 열 손가락의 지문 일체를 보관·전산화하고 있다가 이를 그 범위, 대상, 기한 등 어떠한 제한도 없이 일반적인 범죄수사목적 등에 활용하는 것은 개인정보자기결정권에 대한 최소한의 침해라고 할 수 없다.”고 하였다.

피해의 최소성과 관련하여 다수의견과 소수의견이 견해를 달리하게 된 가장 큰 쟁점은 두 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 열 손가락 중 어느 한 손가락의 지문이 아닌 열 손가락 모두의 지문을 채취해야 할 필요가 있는지, 둘째는 범죄자 등 특정인의 지문이 아닌 17세 이상의 모든 국민의 지문을 채취해야 하는지이다.

생각건대 첫 번째 쟁점에서는 헌법재판소의 다수의견과 같이 지문정보가 신원확인을 위한 가장 정확하고 효율적인 자료라고 하더라도 열 손가락의 평면지문과 회전지문 모두를 수집해야 할 필요성에 대해서는 의문을 제기할 수밖에 없다. 한 손가락의 지문을 수집하는 경우에 생길 수 있는 문제점은 지문날인한 손가락 자체 또는 해당 지문의 손상 등으로 인하여 신원확인이 불가능해지는 경우에 어떻게 신원확인을 할 것이냐이다. 그러나 이 문제는 신원확인방법의 우선순위를 어떻게 정하느냐와 관련지어 살펴보아야지 지문날인을 전제로 한 후 몇 개의 손가락의 지문을 채취할 것이냐로 풀어서는 안된다. 즉 범죄가 발생한 경우 먼저 범죄현장에 남겨진 다른 증거물이나 범죄혐의자와 관련된 사람들에 대한 탐문조사, 기타 과학적 수사방법을 통하여 범인의 신원확인을 해야 하며, 대형사고나 변사자의 신원도 그러한 사고가 발생한 때에 치아나 유전자감식 등 다른 대체수단을 활용하여 확인해야 한다. 이러한 방법으로도 신원확인이 안되는 부득이한 경우 생체정보인 지문을 활용한다 하더라도 최소한의 기본권 제한을 위해 열 손가락 모두의 지문채취는 허용되어서는 안될 것이다.

다음으로 두 번째 쟁점에서는 지문날인제도가 신원불명자에 대한 신원확인, 범죄의 수사 및 예방을 위한 것이라면 신원이 불명확한 자, 혹은 범죄를 행하였거나 범죄의 혐의가 있는 자 중 범죄의 성질상 재범의 위험성이 있는 경우에 그 자의 지문정보를 수집하고 보관하여 범죄의 수사나 예방에 이용하면 충분할 것이다. 그러므로 지문날인제도가 비록 수사상의 목적을 위한 경우일지라도 17세 이상의 모든 국민을 대상으로 주민등록증발급신청의 기회에 열 손가락의 회전지문과 평면지문 일체를 수집·보관·전산화하는 행위는 범죄수사 등의 목적과의 관계에서 개인정보자기결정권에 대한 최소한의 제한이 아니라고 보아야 한다.

#### 라. 법익의 균형성

법익의 균형성과 관련하여 헌법재판소의 다수의견은 “지문날인제도로 인하여 정보주체가 현실적으로 입게 되는 불이익에 비하여 경찰청장이 보관·전산화하고 있

는 지문정보를 범죄수사활동, 대형사건사고나 변사자가 발생한 경우의 신원확인, 타인의 인적사항 도용 방지 등 각종 신원확인의 목적을 위하여 이용함으로써 달성할 수 있게 되는 공익이 더 크다고 보아야 할 것이므로, 지문날인제도는 법익의 균형성의 원칙에 위배되지 아니한다”고 하였다.

이에 반해 소수의견은 “어떤 사람이 우연히 범죄 현장에 당해 범죄와 관계없이 시차를 달리하여 있는 적이 있어 지문을 남긴 경우, 경찰이 모든 국민의 지문정보를 범죄수사에 활용함에 따라 범죄와 무관한 사람도 수사대상자 내지 범죄혐의 대상으로 지목되어 범죄수사를 위한 소환 등으로 이어질 소지가 있으며, 전 국민을 대상으로 하는 지문정보는 구체적인 범죄수사를 위해서 뿐 아니라 일반적인 범죄예방이나, 범죄정보수집 내지는 범죄예방을 빙자한 특정한 개인에 대한 행동의 감시에 남용될 수 있어 법익균형성도 상실될 우려가 있다”고 하였다.

두 의견을 검토해 볼 때, 지문수집과 관련하여 무엇보다 염려스러운 것은 지문의 특성에 주민등록번호와 유사한 위험성이 내재되어 있는 바, 지문의 고유성으로 인해 개인의 다른 민감한 정보를 포함하여 디지털화된 개인정보를 통합시킬 수 있는 연결자(key data)로 기능할 수 있다는 점이다. 소수의견 역시 “현대 고도정보화사회에서는 주민등록증에 수록된 지문정보를 복사하는 것만으로도 지문정보 수집이 가능할 것이므로, 국가기관뿐만 아니라 기업이나 개인도 이를 수집할 수 있으리라고 충분히 예상할 수 있고, 오늘날 공·사생활에서 우리는 자신들의 정보를 제공하고 편익을 취하는 경우가 많고 그러한 생활방식이 급속히 확산되어 가고 있는 것이 현실”임을 지적하고 있다. 그리고 “지문정보를 수집한 국가나 기업, 개인이 이를 집적하고, 그것을 통하여 그 개인의 성향이나 취미, 소비행태, 병력 등 사생활을 엿볼 수 있으며, 그 개인에 대한 평가, 분석을 함부로 할 수 있어 개인의 사생활의 자유가 침해될 소지가 크다”고 하였다.

그럼에도 다수의견은 “지문정보가 중립성·객관성·이용주체제한성 등의 특성을 가지고 있음을 고려하여 보면, 지문날인제도에 의하여 17세 이상 모든 국민의 열손가락 지문정보를 수집하고 경찰청장이 이를 보관·전산화하여 범죄수사목적 등에 이용한다고 하더라도 그로 인하여 정보주체가 현실적으로 입게 되는 불이익은 그다지 심대한 것으로 보기 어렵다”고 판단하였다.

그러나 개인의 외부적 생활영역과의 관계에서 외관상 중요하지 않게 보이는 정보라 하더라도 이 정보가 다른 정보와 결합되어 인격의 핵심영역과 관련되는 새로운 가치있는 정보가 생산될 수 있다는 점을 고려할 때 현대의 자동화된 정보처리에 있

어 모든 정보가 나름의 중요성을 가지고 있다고 보아야 한다.<sup>89)</sup> 더욱이 개인정보를 통합하는 수단으로서의 지문은 주민등록번호보다 더 큰 위험성을 가지고 있다고 볼 수 있는데, 주민등록번호는 정보주체가 그 제공 또는 공개여부를 결정할 수도 있지만, 지문은 정보주체가 그 공개를 인식하지 않는 상태에서 일상생활 속에서 무한정 공개되고 있고, 우리가 인식하지 못하는 사이에 손이 닿는 모든 곳에서 발견될 수 있기 때문이다. 현재의 기술발전에 비추어 볼 때, 만약 지문을 개인정보 통합을 위한 연결자로 활용하는 경우 개인의 가장 비밀스러운 생활영역마저도 더 이상 존립할 수 없게 될 것이다.<sup>90)</sup>

결과적으로 현행 지문날인제도는 17세 이상의 모든 국민을 예비적 범죄자나 신원 불명자로 의제하는 것으로 구체적인 범죄수사뿐만 아니라 범죄의 예방이나 범죄수사에 대비한다는 명목으로 국민을 감시와 통제의 객체로 전락시키고 있으므로 인간의 존엄과 가치, 개인정보자기결정권을 현저히 침해하는 제도이다. 따라서 지문날인의 목적이나 대상, 보존기간 등을 전혀 특정하지 않고 단순히 신원확인의 정확성 내지 완벽성의 제고를 이유로 17세 이상의 모든 국민에 대해 지문을 날인하게 하는 것은 행정의 편의성만을 고려한 것으로 볼 수밖에 없다. 즉 무제한적인 지문정보의 수집, 보관, 전산화, 이용행위로 인해 침해되는 개인정보자기결정권과 이를 통해 이루려는 행정 혹은 범죄수사의 효과를 비교해 볼 때 법익의 균형성을 인정하기는 어렵다.

#### IV. 지문날인제도의 개선방안

앞서 현행 지문날인제도의 위험성에 대해 살펴보았듯이 지문날인제도는 본인의 동의 없이 강제로 수집되는 등 개인정보수집의 일반원칙에 위배되고, 무죄추정원칙, 영장주의원칙, 법률유보원칙, 과잉금지원칙 등에 반하며, 현장에서 채취한 지문을 실제 범인이라고 단정할 수 없는 불완전성을 가지고 있는 등의 문제점을 가지고 있어 위험적인 제도이므로 조속히 폐지되어야 한다.

다만 지문날인제도에 대해 헌법재판소에서 합헌결정이 내려진데다 경찰청에서도 범죄수사와 신원확인을 위해 지문정보수집이 불가피함을 주장하는 현실에서 입법론

89) 김명연, 앞의 글, 253쪽.

90) 이인호, “주민등록번호·지문날인과 개인정보자기결정권”, 인터넷법률 제8호, 2001. 9, 66쪽.

적으로는 주민등록법을 개정하여 지문날인제도의 대상과 범위, 그리고 기한 등의 요건을 엄격하게 법률로 규율할 필요가 있다. 그리하여 신원의 확인이 불가능하거나 현저히 곤란할 때, 혹은 범죄를 행하였거나 범죄의 혐의가 있는 자 중 범죄행위의 성질상 재범의 위험성이 있는 경우에만 지문정보를 수집하고, 지문수집 후 그 사유가 소멸한 경우에는 지문정보를 삭제하여야 할 것이다.

최근 행정안전부가 전자주민증 도입을 통해 지문정보를 IC칩 내부로 숨겨, 필요시 이를 조회토록 하고 표면에는 발행번호와 유효기간을 신설한다는 안을 제시하였고, 현재 국회 행정안전위원회를 통과한 상태다. 정부의 주장에 따르면, 전자주민증이 보급되어 개인정보가 전자칩에 내장되면 주민등록증 위변조 범죄율을 낮출 수 있고 개인정보가 무단으로 노출되는 폐해도 방지할 수 있다고 하지만, 2010년 8월 독일 공영방송 ARD에서는 해커들이 기본적인 가정용 스캐닝 장치들을 가지고도 전자주민증을 복제하고 별 문제없이 개인정보를 추출해 낼 수 있다는 것을 보여주었다. 우리나라 역시 2011년 7월 네이트(Nate)의 데이터베이스에 저장된 가입자 3500만 명의 아이디, 비밀번호, 이름, 주민등록번호, 연락처 등의 개인정보가 유출된 사건이 발생하였고, 그 이전에도 옥션이나 GS칼텍스 가입자의 개인정보 유출사고가 끊이지 않았다는 점을 잊어서는 안될 것이다.

그러나 전자주민증의 보안과 안전성을 아무리 높인다고 한들 지문날인제도의 본질적인 문제점을 해결할 수는 없는 것이다. 정부는 주민등록번호와 지문을 수집하여 행정의 효율성을 높이려 할 것이 아니라, 모든 국민의 지문정보를 수집하지 않고도 우리나라보다 더 향상된 과학수사기법을 통해 범인을 검거하고 신원을 확인하고 있는 다른 나라의 사례를 면밀히 조사할 필요가 있다. □

## 토론문

윤 현 식 (진보신당 정책위원회)

### 발제문에 대한 검토

이상명 교수의 발제문은 주로 지문날인제도의 문제점을 지적하고 그 대안을 제시하는 데에 초점이 맞추어져 있음

발제에 따르면, 지문날인제도를 폐지하되 필요에 따른 지문정보 수집에 대해 요건을 엄격하게 하여 법률로 규정할 필요가 있다고 주장. 기존 인권단체와 진보신당이 주장하던 바와 대동소이하므로 별도의 논의는 하지 않겠음

다만 오해의 소지를 없애기 위하여 부연하자면, 우리가 중요하게 생각하는 지문날인제도의 폐지는 주민등록법 상에 지문날인을 강제하는 규정을 없애자는 것이고, 발제에서 언급된 요건이 강화된 법률의 규정은 형사소송법, 경찰직무집행법 기타 관련 법률에 개별적으로 규정하면 되는 것임. 따라서 전국민을 대상으로 하는 일괄적인 지문날인제도는 주민등록법 개정을 통해 완전 폐지하는 것 이외에 다른 대안은 없음

발제문과는 별도로 지문날인제도를 주민등록증 제도와 관련하여 판단할 필요도 있음. 발제에서 충분히 거론된 바, 현행 주민등록증 표면의 지문은 실질적으로 경찰의 검문검색과정, 혹은 행려자나 변사체의 신원확인에만 필요할 뿐 이외의 어떠한 사회활동에 있어서 활용되는 바가 없음. 결국 현행 제도상으로 보더라도 주민등록증의 지문정보 수록이라는 것은 경찰행정업무의 편의를 위한 것일 뿐 주민등록증 소지자 즉 시민을 위한 아무런 의미도 없이 개인정보의 유출 위험만을 안고 있는 것임을 확인할 필요 있음

## 주민등록증의 문제와 대안

관련하여 주민등록증 제도에 대한 문제제기와 대안제시가 필요할 것임.

과거 지문날인 반대연대의 활동과정 및 이후 주민등록증 제도와 관련한 수많은 기회에 인권단체에서는 지속적으로 다음과 같이 주민등록증 제도의 문제와 대안에 대해 이야기해왔으며 진보신당 역시 이와 의견을 같이 하고 있음

### 1. 주민등록증 발급주체의 문제

현행 주민등록법은 형식상 주민등록증의 발급주체를 ‘시장·군수 또는 구청장’으로 정하고 있으나(법 제24조 제1항) 실질적으로는 그 형식과 내용을 모두 법으로 정한 바에 따라 전국에 일괄 공통으로 하고 있음.

사무의 관장 역시 형식상 지방자치단체에 두고 있으나(법 제2조) 실질적으로는 행정안전부의 총괄지휘를 받도록 하고 있음으로 인하여(법 제3조) 주민등록증의 형식과 내용에 대해서 지방자치단체의 자율성이 개입될 여지는 전혀 없음

이러한 문제는 법의 형식이 마치 주민등록사무에 대한 자율성을 지방자치단체에 부여하는 것처럼 보이나 중앙통제적 장치로 주민등록법이 설계되었음을 보여주는 움직일 수 없는 증거임

주민등록법은 그 취지 자체가 주민의 거주관계와 인구의 동태를 명확하게 하여 주민생활의 편의를 증진하는 것이 목적이므로, 법 시행의 편의를 향유하는 주체는 총체적 범주로서 ‘국민’이 아니라 개별 행정단위의 구성원으로서 ‘주민’이 되어야 함

따라서 주민등록법 자체가 국민통제기제로 활용되는 악폐와 단절하고 실질적인 주민편의를 도모하기 위한 법제로 실질화하기 위해선 주민등록법체계 전체가 지방자치에 적합하도록 재설계되어야 하며, 이 과정에서 주민등록증의 발급 역시 완전히 지방자치단체의 자율적 판단에 따라 결정되어야 할 것임. 관련하여 주민등록증의 발급절차를 정한 대통령령을 개정할 필요가 있음(법 제24조 제5항)

이러한 문제의식에 기반하여 제시되는 방안은, 첫째, 주민등록증을 발급할 것인지 아니면 발급하지 말 것인지를, 둘째 만일 발급한다면 행정구역 내 주민들에게 의무적으로 발급할 것인지 아니면 필요에 따른 신청에 의하여 자율적으로 발급할 것인지를 지방자치단체 스스로 결정하도록 하며, 셋째 발급할 경우 형식과 내용 등 일체를 지방자치단체가 자율적으로 정하도록 하는 것임

## 2. 주민등록증의 수록 사항

현행 주민등록증에 따르면 주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관을 수록하도록 되어 있음(법 제24조 제2항)

발제의 주제가 된 지문과 관련하여 현행에서는 물론, 향후 주민등록증 발급주체가 지방자치단체로 형식적 및 실질적으로 완전하게 이양될 경우조차 주민증에 지문이 수록되지 않도록 해야 함. 이 문제는 주민등록법 상에서 수록 혹은 수집정보의 항목에서 지문을 삭제함으로써 가능함

다음으로 주민등록번호는 일체 그 체계가 변해야 하며(그 내용에 대해선 1부 발제 참조), 주민등록증에 개인의 신원을 확인할 수 있는 식별번호를 수록하는 것은 금지되어야 함. 이와 관련하여 인권단체는 주민등록증 및 주민등록증을 활용하기 위해 이용할 수 있는 번호를 개인의 신원에 대해 전혀 알 수 없는 주민등록증 발급번호체계로 전환할 것을 주장해왔음

그런데 현재 행정안전부의 전자주민등록증 계획에 따르면, 마치 그동안 인권단체에서 주장했던 증 발급 번호를 도입함으로써 주민등록번호의 폐해를 차단하겠다는 것처럼 제도도입에 대해 이야기하고 있으나, 실질적으로는 “주민등록번호 + 증 발급번호”의 이중체계를 구성함으로써 오히려 개인정보 유출가능성의 범위만 넓혀놓고 있음

증 발급번호는 지방자치단체가 주민등록증을 발급하는 과정에서 고유하게 자율적으로 부여하는 것으로 해결할 수 있음

## 3. 주민등록증 일제갱신의 문제

현행 주민등록법은 주민등록증의 발급과 관련하여 행정안전부 장관의 판단에 따라 주민등록증을 일제 갱신하거나 검인할 수 있도록 하고 있음(법 제24조 제4항). 이 규정에 의하면 중앙행정기관의 편의에 따라 전 국민이 주민등록증을 갱신해야 하는 일이 벌어지며, 바로 이 규정에 의하여 행정안전부가 생각 날 때마다 전자주민증을 도입하겠다고 주장하게 됨

이러한 규정이 가능한 이유는 주민등록증 발급에 대한 모든 권한을 중앙행정기관 즉 행정안전부가 관장하기 때문에 생기는 것임

따라서 인권단체의 대안처럼 주민등록증 발급사무가 전적으로 지방자치단체의 고유권한이 되면서 그 발급여부 역시 주민 개인의 자율적 판단에 의할 경우 이러한 전국일괄의 갱신사태가 발생할 이유가 없음



인권단체의 대안은 주민등록증이 자율적으로 발급될 경우 그 유효기간을 정해(예를 들어 5년) 재발급하도록 함으로써 이 문제를 피할 수 있음. 전자주민등록증 발급과 관련하여 발생하는 예산편성에 대한 논란은 원천적으로 의미 없는 것이 됨

#### 4. 주민등록증에 의한 확인

현행 주민등록법은 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 주민등록증으로 신원을 확인할 수 있도록 규정하고 있는데(법 제25조), 바로 이 규정에 의하여 주민등록증이 “신분증 중의 신분증”, 달리 말해 “신분증의 왕”으로 군림할 수 있게 됨

주민의 편의를 위하여 필요시 주민등록증으로 평상의 일을 처리할 수 있도록 하는 것 자체는 인정할 수 있으나, 주민등록법의 규정이 과잉적용됨으로써 주민등록증이 아닌 다른 신분증을 신원확인용 용도로 인정하지 않는 경향이 만연해 있음

반면 행정기관의 유권해석을 통해 이 문제를 해결하는 사례가 있음. 대표적인 예로 공직선거법상에는 기표소에서 투표를 하기 위해 필요한 신원확인용 증명서로 주민등록증 이외에 “관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서”를 사용할 수 있도록 규정하고 있음(공직선거법 제157조 제1항)

물론 “관공서 또는 공공기관이 발행”해야 한다는 제한이 있기는 하나, 행정업무를 수행하거나 기타 민간에서 역시 신원확인이 필요할 경우 주민등록증 이외의 신분증을 얼마든지 이용할 수 있다는 사례가 될 것임

따라서 굳이 주민등록법상에 주민등록증에 의한 신원확인을 명시하지 않더라도 족하며, 만일 이와 유사한 규정이 필요하다면 주민등록증 이외의 다른 신분증 역시 공통으로 사용될 수 있음을 명기해야 할 것임

#### 5. 사법경찰관리의 주민등록증 제시요구

주민등록법은 사법경찰관리가 주민등록증을 요구할 때 주민등록증을 제시하도록 규정하고 있음(법 제26조). 그러나 이 규정은 주민등록증으로 신원확인을 할 수 있도록 규정하고 있는 동법 제25조와 중복되는 규정일 뿐이며, 더구나 경찰관직무집행법 상에 이미 불심검문에 대한 상세 내용이 들어가 있으므로 불필요한 규정일 뿐임(경찰관 직무집행법 제3조 참조)

사법경찰관리의 주민등록증 제시요구와 그에 대한 제시가 비록 강행규정의 형식

을 띠고 있지 않다고 하더라도(“제시를 요구할 수 있다”) 실질적으로 주민등록증의 소지의무를 강제하는 내용이 됨. 이러한 형식은 과거 주민등록법이 주민등록증의 소지의무를 규정하고 있었으나 주민통제를 위한 강압적 수단이라는 비판에 의하여 삭제된 바 있음(1980년 주민등록법 개정으로 주민등록증의 상시소지의무를 정하고 있었음. 구 법 제17조의8 ⑥ “주민등록증을 발급받은 자는 상시 주민등록증을 소지하여야 한다.” 이 규정은 1998년 개정으로 삭제되었음).

따라서 비록 주민등록법 상 주민등록증 소지의무규정이 삭제되었다고는 하나 법 제25조의 규정과 제26조의 규정으로 인하여 실질적으로는 여전히 주민등록증의 상시소지가 강제되고 있는 상황임. 주민이 자신의 소지품에 언제 사용될지도 모를 주민등록증을 상시 소지하도록 강제하는 것은 주민편의를 위한다는 주민등록법의 본래 목적에 부합하지 않는 것임. 따라서 법 제26조의 규정은 삭제되어야 할 것임

## 6. 기타

주민등록증과 직접적인 관련은 없다고 볼 수 있겠으나, 거주지 이전사항의 의무신고제(법 제16조 제1항)와 직권말소제도(법 제20조 제4항)를 정비해야 함. 행정안전부는 직권말소제도가 가지고 있는 위헌성을 인식하고 현행법에 직권말소제도보다는 낮은 수준의 제재수단인 “거주불명등록”제도를 도입했으나(법 제20조 제4항 및 제6항), 직권말소제도가 그대로 유지되고 있다는 측면에서 2중규제로 역할함

거주이전 시 전입신고의 의무를 규정하고 있는 것 자체에 대한 문제는 별도의 논의가 필요한 부분임. 다만, 이러한 전입신고의무제가 ‘위장전입’이라는 일종의 위법행위를 유발한다는 점에서 문제가 있음을 지적해야 함. 일반적으로 주소지가 어느 한 곳으로 특정되어 있는 경우, 주소지와는 별도로 거소를 둘 수 있으며, 직업이나 학업 등의 이유로 자주 거주지를 이전할 수 있음. 그런데 법적 주소지를 주민등록 신고지로 정하고 있는데다가 거주이전 14일 이내에 의무적으로 신고를 하게 함으로써 주민들에게 불편을 초래함.

이미 법정 주소지가 정해져 있기 때문에 주소지와 관련된 일체의 공적 의무, 예컨대 주민세의 납부, 향토예비군 및 민방위 수행 등과 관련하여 그 고지가 주소지로 이루어지고, 만일 이러한 의무를 불이행 했을 경우에는 과태료 등 행정처벌이 이루어지며, 행정처분의 해태로 일어나는 불이익은 반드시 주민 본인이 질 수 있는 구조가 되어 있음

그럼에도 불구하고 굳이 전입신고 의무제를 두고 있는 동시에 직권말소제도를 둔

다는 것은 불필요할 뿐만 아니라, 직권말소로 인하여 발생하는 불이익은 주민으로 하여금 사실상 그 존재 자체를 말소하는 결과를 낳게 함으로써 헌법상의 모든 기본권을 박탈하는 반인권적 사태를 유발함

따라서 전입신고의무제도는 그 필요성에 따라 일정하게 유지하도록 한다고 하더라도 직권말소제도는 존재의 의미도 없으며 그 위헌적 성격을 고려해서라도 삭제되어야만 할 것임

## 전자주민등록증 도입과 관련한 문제

현행 주민등록법 상 주민등록증의 규정을 그대로 인정할 경우, 중앙행정기관 즉 행정안전부가 전국민의 주민등록증을 일제갱신하면서 전자주민등록증을 도입하려는 시도는 앞으로도 계속될 수밖에 없음

전자주민등록증이 가지고 있는 위험성에 대해서는 이미 수많은 지적이 있었으므로 굳이 재론할 필요는 없겠으나, 본질적으로 이 문제는 주민등록증이 ‘주민’등록증이 아니라 말 그대로 ‘국민’등록증으로 기능하기 때문에 발생하는 문제임

주민등록법 제1조가 천명하고 있는 목적은 “주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리”하는 것임. 이러한 목적에 부합하도록 현행 주민등록법의 체계 전반을 획기적으로 전환할 필요가 있으며, 그 중추에 주민등록증 발급사무와 행정처리 및 사용용도에 대한 인식변화가 있어야 할 것임

즉 주민등록증은 분명히 “주민생활의 편익을 증진”하기 위한 목적에서 설계되어야 하며, 그 사용에 있어서도 “주민생활의 편익”에 맞추어져야 함. 이때 적정한 행정사무는 지방자치단체로 하여금 주민이 발급된증을 통하여 생활의 편익을 도모할 수 있도록 하는 선에서 충분하며, 주민편의와는 무관하게 중앙정부차원의 국민통제목적에 따라 전자주민등록증을 도입하는 등의 행위와 연관되어서는 안 될 것임

전체적인 주민등록법의 개정, 즉 발상의 전환을 동반한 주민등록제도 자체의 체제 변환에는 (1) 주민등록번호의 폐지, 주민행정과 관련된 일련번호체계의 도입 여부, 이러한 일련번호체계를 도입하더라도 개인정보보호를 위해 무작위의 일련번호를 사용하고, 민간사용을 금지하는 것이 필요. 또한 (2) 지문날인제도의 무조건적 철폐, (3) 주민등록증 업무의 완전한 지방자치단체로의 위임, (4) 직권말소제도와 같은 위헌적 제도의 철폐가 동시에 필요함.

이러한 전환이 있어야만 주기적으로 발생하는 전자주민등록증 도입과 같은 논란

이 근본적으로 사라질 것이며, 주민등록법이 본래 의미에 충실한, 즉 국민통제의 기  
체가 아닌 주민편의를 위한 법제로 기능할 수 있을 것임 □

## 강제적 지문날인 제도와 청소년의 인권

공 현 (청소년인권행동 '아수나로')

### 제대로 알려주지도 않는 지문날인

주민등록상 생일이 2월이었던 나는, 고3이 되어서야 주민등록증을 발급하라는 통보를 받았다. 나는 마침 딱 고3 때부터 청소년인권운동을 하고 있었던 터라, 그 당시에 도 지문날인 거부를 심각하게 고민하며 주민등록증 발급을 미루고 또 미루고 있었다. 하지만 결과적으로 2005년 8월, 내 주민등록증 발급은 '순조롭게' 이루어졌다. 부모의 눈치를 봐야 했고, 딱히 대체할 만한 신분증을 준비해두지도 못했고, 지문날인 거부자로 주민등록증 없이 살 각오가 되어 있지 않았기 때문이었다. 나와 같이 청소년인권운동을 하는 청소년들 중에도 만 17세가 되는 해에 지문날인 문제로 고민하는 사람들이 많이 있다. 하지만 대부분은 결국 찍고 만다. 지금 내 주변에 지문날인을 거부하고 주민등록증을 발급받지 않은 청소년활동가는 3~4명 정도밖에 되지 않는다. 이 지문날인 문제 때문에 청소년활동가들은 많은 고민과 갈등을 하며, 때로는 자괴감과 패배감을 느끼기도 한다.

하지만 그럼에도 나는 이렇게 고민할 기회라도 있는 청소년활동가들이 더 운이 좋다는 생각을 하곤 한다. 사실 대부분의 청소년들이 만 17세에 주민등록증을 만들 때 지문날인에 대해 제대로 생각해볼 기회조차 얻지 못하고 지문날인을 한다. 상당수의 청소년들이 주민등록증 발급 직전까지도 열 손가락 지문을 다 찍는다는 사실을 모르고, 엄지손가락 지문만 찍으면 되는 것으로 아는 경우도 있다. 또한 지문을 날인하는 것이 어떤 의미가 있는지, 날인한 지문 정보가 어떻게 저장되고 관리되는지, 어디에 사용되는지 등에 대해서 자세한 안내를 받지도 못한다. 지문날인은 그냥

주민등록증을 만들 때 당연히 해야 하는 관례적인 행동으로 생각되는 것이다. 그러다가 주민등록증을 발급 받으러 가서 주민센터에서 열 손가락을 까맣게 물들이고 난 뒤에, 어떤 사람은 불쾌감이나 이상한 기분을 느꼈다고 하기도 하고, 어떤 사람은 신기하고 재미있었다고 하기도 한다. 요컨대, 대부분의 청소년들이 지문날인 제도에 대해 정보를 제공받고 생각해보거나 스스로 고민해볼 기회조차 제대로 가지지 못하는 것이다.

이상명 교수는 발제문에서 개인정보 자기결정권에서 중요한 이슈인 본인의 동의 문제를 이야기하며, "현행 지문날인제도는 주민등록증을 발급받는 과정에서 강제적으로 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 되어 있어 본인의 동의에 의한 수집이라고 볼 수 없"다고 지적하고 있다. 한국에서 지문날인이 주민등록증 발급과 연동되어 사실상 강제되고 있는 것은 지문날인과 주민등록증 제도의 근본적인 문제라고 할 수 있다. 또한 본인의 동의 문제에 더해, 개인정보에 관한 원칙에서는 수집 목적과 범위, 이용 등에 대해서 당사자에게 알리도록 하고 있다. 그런데 지문날인 과정에서는 이러한 공지조차도 전혀 제대로 이루어지지 않고 있다. 하다못해 당사자의 동의 없이 영장을 받아 강제적으로 압수·수색을 하는 경우에조차도 압수·수색의 목적과 범위 등을 자세히 고지하도록 되어 있는데, 강제 지문날인은 그러한 절차마저도 갖추지 않고 이루어지고 있는 것이다. 이는 이상명 교수가 발제문에서 지적한 바와 같이, 지문 정보를 관리하고 이용하는 데 대한 법적 근거나 제한도 제대로 마련되어 있지 않은 것과도 연관된 문제로 보인다.

## 청소년인권 문제로서의 지문날인

주민등록증 발급 연령은 다들 아시다시피 만 17세이고, 그렇기 때문에 주민등록증 발급시 지문날인의 문제는 청소년인권 문제에 해당한다고 할 수 있다. 주민등록증 제도와 지문날인 제도는 모든 국민들에게 해당하는 문제이지만, 특히 지문날인 문제에 맞닥뜨리는 것은 대체로 청소년일 때이기 때문에, 청소년들의 인권 상황 전반이 이 문제에 연관되기 마련이다.

지문날인이 그동안 커다란 저항 없이 순조롭게 유지되어온 것은 청소년들의 인권 상황 전반과 무관하지 않은 것으로 추측해볼 수 있다. 청소년들이 학교 등지에서 굴욕적이고 반인권적인 처우를 일상적으로 경험하는 일이 많고, 또한 청소년들이 정치적으로나 사회적으로나 어떠한 발언권도 가지고 있지 못하기 때문에, 지문날인 제도

가 별다른 문제제기 없이 유지되고 있는 것이다. 혹시라도 어떤 문제제기를 하려고 해도 넘어야 하는 사회적 장벽들이 적지 않다.

하나의 예를 들어, 만 17세의 청소년들은 다수가 고등학교에 재학 중이며, 대부분은 친권자나 후견인에게 사회적·경제적으로 의존하는 삶을 살고 있다. 그렇기 때문에 청소년들의 지문날인에 있어서, "행정기관의 어떠한 압력에 의해 유도"되는 경우 뿐 아니라 친권자에 의해서 유도되는 문제 역시도 고려할 필요가 있다. 지문날인 제도의 문제점에 대해서 알게 되고 지문날인 거부를 고민하게 되는 청소년들도 가장 많이 갈등을 겪게 되는 것이 친권자와의 관계나 친권자로부터의 압력 문제이다. 이번에 개인정보 유출 사건 등에 관련하여 주민등록번호 변경 소송에 참여하거나, 또는 지문날인 헌법소원에 참여하고자 했던 청소년들도, 법적 대리인인 친권자의 동의 문제에 걸려서 참여하지 못한 이들이 많다.

또한 역으로 강제 지문날인 제도와 같이 정보인권 보장에 소홀한 사회 현실은 청소년을 포함하여 모든 사람들의 인권 전반을 악화시키는 방향으로 작용하기도 한다. 내가 다니던 고등학교에서는 급식비를 미납한 학생들을 가려내는 방법으로 지문 인식기를 도입하는 방식을 검토했다가 문제가 된 적이 있었으며, 다른 중고등학교들 역시 지문 인식기를 도입하려 하거나 실제로 설치하여 운영하고 있는 곳들이 적지 않다. 또한 내가 다니던 대학교 기숙사에서 학생들의 출입을 통제하는 데에 지문 인식기를 이용하고 있었다. 굳이 지문 인식을 이용할 필요가 없는 곳에서도 굉장히 무감각하게 지문 정보를 이용하고 있는 것이다. 그리고 지문 뿐 아니라 다른 개인정보에 관해서도 개인정보 수집 및 이용에 관한 원칙을 제대로 지켜지는 경우는 찾아보기 힘들 지경이다. 나는 이 역시 개인정보를 너무 과다하게 수집하고 이용하는 주민등록제도가 존재하고 있기 때문에 사회 전반적으로 정보인권의 하한선이 낮춰진 것의 영향이 있다고 생각한다. 그 자체의 인권 침해 문제 때문에도 그렇고, 사회 전반적인 인권 상황에 미치는 영향 때문에도 그렇고, 강제 지문날인 제도를 포함하여, 주민등록제도를 인권의 기준에 맞게 개선하는 것은 하루 빨리 이루어져야 할 것이다. □

## 토론문

좌 세 준 (변호사, 2011년 지문날인 헌법소원 대리인)

### 1. 발제문과 토론에 대하여

이상명 교수의 발제문은 현재 주민등록증 발급 과정에서 강제되고 있는 지문날인 제도의 위헌성과 관련하여, 기본권(개인정보자기결정권) 제한의 근거로서의 법률유보 원칙과 과잉금지원칙의 한계 일탈의 문제점 등을 종합적으로 지적하고 있습니다. 현재 진행되고 있는 헌법소원심판청구 사건<sup>1)</sup>의 심리 과정에서 반드시 검토되어야 할 헌법이론적 쟁점들이 모두 망라되어 있다고 판단됩니다.

윤현식 정책위원이 제기한 ① 주민등록업무의 완전한 지방자치단체 위임, ② 주민등록증 발급절차에서의 지문날인제도 완전 폐지, ③ 주민등록번호 제도의 폐지, ④ 전자주민증 도입 시도의 문제점 등은 오늘 심포지엄의 2가지 화두인 ‘비판’과 ‘대안’ 모두를 지적해주고 있습니다.

아수나로 활동가 공현님의 토론문은 “과거 세대가 만든 위헌적 제도” 때문에 “열 손가락의 자유”를 상실한 청소년들의 ‘고민’과 ‘갈등’, ‘자괴감’, ‘패배감’을 잘 보여주고 있습니다.

1) 2011헌마731 주민등록법시행령 별지 제30호 서식 위헌 확인(청구인 김0솔 외 2명)

<진행경과>

- 2011. 11. 21. : 헌법소원심판청구서 제출
- 2011. 11. 29. : 전원재판부 회부 결정
- 2012. 1. 3. : 이해관계인 행정안전부장관 의견서 제출
- 2012. 2. 9. : 이해관계인 경찰청장 의견서 제출



주민등록제도 50년의 역사 속에는 대한민국 현대사의 명암이 모두 녹아들어가 있습니다. ‘제도’를 만든 자들, ‘제도’를 아무런 문제의식 없이 받아들인 사람들, 문제의식을 느끼면서도 어쩔 수 없이 ‘받아들일 수밖에 없었던’ 사람들, 그리고 끊임없이 ‘제도’의 문제점을 지적하며 싸워 온 사람들 모두가 ‘주민등록제도’ 50년, 주민등록증 제도 44년의 역사 속에 함께 숨 쉬고 있습니다.

오늘 토론자로서 말씀드리고 싶은 부분은 2가지입니다.

첫째, 우리나라 주민등록제도는 반세기의 역사 속에서 2번의 큰 전환점이 있었고, 이제 3번째 전환점을 맞고 있다는 것입니다. 제가 이러한 ‘전환점’을 이야기하는 이유는 이와 같은 ‘전환점’을 계기로 하여 주민등록제도에 대한 우리들의 ‘인식’ 자체도 ‘제도’에 순응하는 형태로 길들여져 왔다는 것을 확인하기 위함입니다.

둘째, 3번째 전환점을 맞은 현 시점에서 주민등록증 제도, 그 중에서도 지문날인 강제의 폐지를 위해 진행 중인 헌법소원 사건의 진행과 전자주민증 도입의 문제점을 ‘제도’의 대상인 ‘주민’들과 어떻게 공감할 수 있는지에 대해 말씀드리고자 합니다.

## 2. 주민등록법 50년, 3번째 전환점을 맞으며

주민등록제도는 1962. 5. 10. 주민등록법이 제정(1962. 6. 20. 시행)됨으로써 도입되었는데, 이후 50년 역사를 거치면서 다음과 같이 중요한 전환점을 맞게 됩니다.

### 가. 전환점 1 : 1968년 주민등록증 제도의 도입

- 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법 개정  
1968. 11. 21.부터 서울을 비롯한 각지에서 발급 시작
- 주민등록증 도입 이전의 반응

#### ① 주민등록법을 개정할 필요 없다.(1965. 12. 8. 동아일보 사설)

「주민등록법은 개정할 필요 없다. 무엇 때문에 막대한 예산을 들여 1천 700만의 성인 남녀를 귀찮게 구는 법 개정을 서둘고 있는지, <중략>

차관회의에서 채택됐다는 주민등록법 중 개정 법률안을 보면 18세 이상 65세 이하의 국민은 주민등록증을 발급받아야 하고, 언제나 휴대하여야 하며, 관계 기관원의 제시 요구에 응하여야 하며, 만일 이 의무를 거부, 기피, 방해하면 1만 원 이하의 벌금 또는 구류를 받게 된다.

<중략> 더구나 일부 보도에 의하면 치안국(治安局)서는 1천 7백만을 대상으로 지문을 등록시킬 계획이라니 민주법치국가에서 이런 방자하고 무도한 짓이 어디 있던 말인가. 국민을 모두 요시찰인으로 간주하려는 것인지, 또는 범죄혐의자로 취급하려는 것인지 힐문하고 싶다. 도대체 이런 사고방식이 어디에서 연유되는 것인지, 기가 차고 가슴이 아플 뿐이다.

우리 국민은 치안유지에 무능한 당국을 위해서, 당국의 편의를 위해서 존재하고 있는 것이 아니라는 것을 우선 똑바로 인식해야 한다. 경찰이 국민의 생명, 재산의 보호를 위해 존재하는 것이지, 국민이 경찰의 수사편의를 위해서 존재하는 것이 아니라는 근본원칙을 주민등록법개정안을 입안한 사람들이 착각하고 있는 것이다.

이 문제는 간첩사건을 계기로 생겨난 것이다. 즉, 주민등록을 실시하고 등록증을 의무적으로 휴대, 제시케 함으로써 간첩을 더 잘 잡을 수 있다는 생각에서 이런 수단을 고안했다는 이야기다. 그러나 만일 그렇더라도 이렇듯 모든 국민을 괴롭히는 짓을 감히 상상할 수 없는 일이거나와, 실제에 있어 주민등록이 간첩색출에 무슨 도움을 준다는 것인지 전혀 납득이 안가는 일이다. 위조지폐까지 만들어내는 복괴 간첩이 그래 주민등록증 한 장쯤 가지고 올 수 없다고 믿는 것인가.」

② 박목월(시인) : 주민등록법 개정 나는 이렇게 본다(경향신문, 1965. 12. 11. 경향신문, 3면)

「간첩의 침투를 막기 위한다는 모양인데, 글썄 그 성과여부를 나로서는 어떻다고 내다 볼 수 없는 것이지만 그것이 시민과 국민의 심리적인 면을 어둡게 할 것이 분명하다는 것만은 말할 수 있을 것이다. 이제 겨우 신분증 없이 거리를 다닐 수 있었는데 또 신분증(주민등록증)을 들고 다녀야 한다면 답답한 노릇이다. 정부는 간첩색출을 위하여 다른 방법으로 국민들에게 협조를 받는 길을 찾아주었으면 좋겠다.」

나. 전환점 2 : 1975년 열손가락 지문날인제도 도입

- 1975. 7. 25. 주민등록법 개정(1975. 8. 25. 시행) : 주민등록증 발급대상 18세에서 17세로 한 살 낮춤. 1975년 4월말 베트남 공산화 등 이른바 ‘인도차이나 사태’를 계기로 민방위기본법(1975. 7. 25. 제정) 상의 민방위 편성대상자 연령

과 주민등록증 발급대상 연령을 일치시킴

- 1975. 8. 26. 주민등록법시행령 개정 : 좌우 열손가락 회전지문, 평면지문 날인 제도 도입
- 제도의 문제점에 대한 언론의 ‘침묵’

다. 전환점 3 : 현재, 전자주민증 도입 시도

- 1997. 12. 17. 주민등록법 개정
  - ☞ 종전의 주민등록증 대신 전자주민카드로 갱신 발급하도록 하는 내용
- 1999. 5. 24. 주민등록법 개정
  - ☞ 국민의 프라이버시권을 침해 우려, 막대한 비용, 전자주민카드 사업 폐기
- 현재 : 전자주민증 제도 도입을 위한 정부의 주민등록법 개정안 국회 제출
- 10여년 만에 다시 등장한 전자주민증 제도 도입 시도는 주민등록제도 50년의 역사에서 3번째 맞는 중요한 전환점이라 할 수 있습니다. 전자주민증 제도는 그 특성상 한 번 ‘도입’되면 다시는 ‘도입’ 이전의 상태로 되돌아갈 수 없고, 전자적 방법으로 수집·보관된 개인정보는 반드시 어떠한 방법으로도 ‘사용 범위와 영역’의 확대로 이어지게 될 것이 명백히 예상됩니다. 열 손가락 지문날인제도는 사실상 ‘헌법의 진공 상태’에서 도입된 것입니다. 그런데 이와 같이 한 번 도입된 제도는 결국 제도의 대상인 ‘주민’들이 주민등록증을 발급받는 과정에서 일종의 통과의례처럼 받아들이도록 만드는 ‘피해의식의 진공상태’를 가져왔습니다. 행정안전부가 전자주민증 제도를 어떻게 하든 일단 ‘도입’하려고 끈질긴 시도를 하는 이유는 바로 여기에 있다고 생각합니다. 일단 ‘도입’되면 그 대상인 ‘주민’들이 그 제도에 순치될 것이라는 확신이 행정안전부의 주민등록법개정안에 숨어 있습니다.

### 3. 지문날인 위헌 헌법소원 : “열 손가락 지문 날인, 굴욕적인가?”

가. 경찰청장의 의견서

현재 진행 중인 헌법소원 사건에 제출된 이해관계인, 그 중에서도 최근 제출된 경

찰청장의 다음과 같은 주장을 살펴보면, 주민등록증 발급절차에서 강제되고 있는 10지문 날인제도에 대한 정부의 인식을 읽을 수 있습니다.

「청구인들은 17세 이상의 국민 모두를 잠재적 범죄자로 취급하는 것이어서 청구인들로 하여금 굴욕감을 느끼게 한다는 취지의 주장을 하고 있습니다.

그러나 청구인들의 위 주장은 다분히 주관적인 것이고 굴욕적이라는 표현도 청구인들의 개인적인 느낌에 불과합니다. 가령 일본의 경우, 전과자의 열 손가락 지문만 보관하고 있으므로 전과자가 아닌 자의 경우 지문날인을 하지 않고 있는데, 결국 지문날인을 한 사람은 곧 전과자라는 사회적 인식이 있어 지문날인이 강제되는 상황을 굴욕적인 것으로 볼 여지가 있겠으나, 우리나라의 경우 17세 이상인(청구인들과 같이 고의적으로 지문 날인을 거부하고 있는 사람들을 제외한) 모든 국민이 주민등록을 위하여 지문을 날인하므로 일반 국민의 입장에서 지문날인이 굴욕적이라고 볼 아무런 이유도 없습니다. 또한 기본권의 침해 여부 등을 판단함에 있어 일반 국민의 법감정 및 사회적 인식 등이 그 주요한 기준이 될 수 있는 바, 과연 청구인처럼 지문 날인을 거부하고 있는 사람들을 제외한 일반국민이 주민등록을 위한 지문날인을 굴욕적으로 느끼고 있는지 의문입니다.」(2011헌마731 헌법소원에서 제출된 경찰청장의 2011. 2. 9.자 의견서, 제27면)

## 나. 반론

### (1) 헌법소원 청구인들

#### ① 김O솔

「동사무소에서 10지 지문을 찍는 것이 굴욕적임, 개인의 지문을 국가에서 보관한다는 것이 옳지 않다고 봄. 국가에서 원하면 열람할 수 있다고 생각하면 불쾌함. 대한민국에 살면서 주민등록증이 있어야만 혜택을 누릴 수 있다는 것은 부당하다고 생각함.」

#### ② 조O성

「내가 어떤 말, 생각, 행동 등등 무엇을 할지는 온전히 본인 스스로가 선택, 결정할 수 있는 자유로서, 기본적인 근본적인 권리라고 생각한다. 지문 또한 나의 한 부분으로 어찌할 지를 결정할 수 있는 건 당연히 나 스스로의 자유라 생각함. 개인의 기본적인 선택의 자유와 권리마저 인정하지 않는 잘못된 공무집행에 대한 항의와 나 스스로의 정보를 지켜내기 위해 지문날인을 거부함」

### ③ 청구인 조O별

「국가가 개인의 생체정보를 수집한다는 것 자체에도 거부감이 들었고, 그것이 국가권력에 의해 부당하게 사용될 수도 있다는 불안감도 들었습니다. 그리고 지문날인에 반대해서 주민등록증을 만들지 않겠다고 결심하게 된 가장 큰 계기는 지문날인을 거부하다 열손가락을 자해한 김O현씨의 기사였습니다. 그동안은 막연한 거부감이나 불안감이 컸다면 김O현씨의 기사를 읽게 되면서 부당함과 분노를 느꼈고 주민등록증 발급 거부라는 행동을 결심하게 되었습니다.」

#### (2) 조효제, 『인권의 풍경』 (366-367쪽), ‘주민등록증과 스무 개의 지문’

「미국에서 귀국한 후 우편물을 정리하다 주민등록증 발급 통지서를 발견했다. 드디어 ‘민증’을 받게 되었다고 좋아하는 딸아이를 데리고 동사무소에 갔다. 지문을 찍을 거라고 예상은 했지만 그렇게까지 할 줄은 몰랐다. 손가락 하나씩 해서 지문 10개, 그리고 양손의 손가락을 한꺼번에 한 번씩 각각 해서 총 20개의 지문을 찍었다. 왜 이렇게 많이 찍느냐고 묻는 내게 직원은 웃으면서 ‘우리 때보다 늘었지요’라고 동문서답을 한다. 열 손가락에 묻은 시커먼 잉크를 닦고 있는 아이를 보니 화가 치밀었다. 성인이 되려면 무조건 잠재적 범죄자 취급을 받아야 한다니, 도대체 이런 무도한 법이 어디 있는가? 이런 식의 지문 채취는 외국에선 경찰의 기록에 사용될 뿐이다. 뉴욕, 토론토, 런던의 경찰에서 사용하는 중범죄자 지문 채취 방식과 똑같다. 전 국민의 지문을 20번씩이나 묻지 마 식으로 강탈하는 나라는 전 세계에서 대한민국밖에 없다.」

#### (3) 그룹 시나위, 98년 앨범 중 ♪ ‘주민등록증’ ♪

「나의 나이 18세, 등록되었지 열손가락 밑으로 지문 찍었지 내가 없다면은 추적당할까 대한민국 사람은 주민등록증  
내가 잃어버리면 재발급하지 누가 나이 많은지 비교해봤지 미성년 출입금지 위조를 했지 대한민국 사람은 주민등록증  
Talk:800216-1068312 나에게 번호를 매겼어 고유번호를 외워 봐 내 이름보다 더 필요할 거야 내 머리에 새긴 내 몸 안의 숫자 지울 수 없어 잊을 수 없어  
새겨놔야지 죽을 때 까지 기억해야 하니까 나의 묘지위에도 새겨놔야지 번호 없는 사람은 무엇을 할까 4천만의 번호를 기록했을까 대한민국 사람은 주민등록증  
내 머리에 새긴 내 몸 안의 숫자 지울 수 없어 잊을 수 없어 새겨놔야지 죽을 때 까지 기억해야 하니까」

#### 4. “44년이면 족하다. 정상국가로 돌아가자!”

2012년은 주민등록제도 도입 50년, “박정희의 공화당이 주민등록 지문날인을 국회에서 단독으로 통과시킨 지 44년이 되는 해”입니다. 자신의 딸이 주민등록증을 발급받는 과정에서 10지문을 날인하는 것을 보고 분노한 조효제 교수는 다음과 같이 말하고 있습니다.

「44년<sup>2)</sup>이면 족하다. 이제 제발 정상국가로 돌아가자. 지금이라도 강제로 빼앗아 간 지문을 반환하고 지문날인제도를 폐지해야 한다.」(조효제, 위 글, 368쪽)

2012년 올 한 해는 현재 진행 중인 헌법소원 사건에서의 공개변론, 대선 후보들의 주민등록제도에 대한 공약 제시 등을 통해, 지난 50여 년 동안 파행적으로 운영되어 온 주민등록제도에 대한 근본적인 문제제기가 이루어져야 할 것입니다. □

---

2) 원문에는 ‘40년’으로 되어 있습니다. 토론문 작성자가 2012년을 기준으로 ‘44년’으로 수정한 것입니다.

## 주민등록법

[시행 2011.8.31] [법률 제10733호, 2011.5.30, 일부개정]

**제1조(목적)** 이 법은 시(특별시·광역시는 제외하고, 특별자치도는 포함한다. 이하 같다)·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다. <개정 2009.4.1>

**제2조(사무의 관장)** ①주민등록에 관한 사무는 시장(특별시시장·광역시장은 제외하고, 특별자치도지사는 포함한다. 이하 같다)·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 관장(管掌)한다. <개정 2009.4.1>  
②시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 해당 권한의 일부를 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장만 해당한다)·읍·면·동장 또는 출장소장에게 위임할 수 있다.

**제3조(감독 등)** ①주민등록에 관한 사무의 지도·감독은 행정안전부장관이 한다. <개정 2008.2.29>  
②행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 권한의 일부를 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2009.4.1>

**제4조(수수료와 과태료 등의 귀속)** 이 법의 규정에 따라 수납하는 수수료·사용료 및 과태료는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 또는 시·군·구의 수입으로 한다. <개정 2009.4.1>

**제5조(경비의 부담)** ①주민등록에 관한 사무에 필요한 경비는 해당 시·군 또는 구의 부담으로 한다.  
②제24조제1항에 따른 주민등록증의 발급에 드는 경비는 해당 시·군 또는 구와 국가가 대통령령으로 정하는 기준에 따라 분담한다.

**제6조(대상자)** ①시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 자(이하 "주민"이라 한다)를 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

②제1항의 등록에서 영내(營內)에 기거하는 군인은 그가 속한 세대의 거주지에서 본인이나 세대주의 신고에 따라 등록하여야 한다.

③「해외이주법」 제2조에 따른 해외이주자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해외이주를 포기한 후가 아니면 등록할 수 없다.

**제7조(주민등록표 등의 작성)** ①시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 "주민등록표"라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

②개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.

③시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

④주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.

**제8조(등록의 신고주의 원칙)** 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정, 말소 또는 거주불명 등록은 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있으면 예외로 한다. <개정 2009.4.1>

**제9조(정리)** 개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로, 세대별 주민등록표는 세대주의 주민등록번호순으로 각각 정리하며, 이에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제10조(신고사항)** ①주민은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. <개정 2007.5.17, 2009.4.1>

1. 성명
2. 성별
3. 생년월일
4. 세대주와의 관계
5. 합숙하는 곳은 관리책임자



6. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 등록기준지(이하 "등록기준지"라 한다)
  7. 주소
  8. 가족관계등록이 되어 있지 아니한 자 또는 가족관계등록의 여부가 분명하지 아니한 자는 그 사유
  9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명이나 국적의 유무
  10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 해당 연월일
  11. 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항
- ②누구든지 제1항의 신고를 이증으로 할 수 없다.

**제11조(신고의무자)** ①제10조에 따른 신고는 세대주가 신고사유가 발생한 날부터 14일 이내에 하여야 한다. 다만, 세대주가 신고할 수 없으면 그를 대신하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 할 수 있다. <개정 2009.4.1>

1. 세대를 관리하는 자
2. 본인
3. 세대주의 위임을 받은 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
  - 가. 세대주의 배우자
  - 나. 세대주의 직계혈족
  - 다. 세대주의 배우자의 직계혈족
  - 라. 세대주의 직계혈족의 배우자

②제1항 단서에 따른 위임에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

**제12조(합숙하는 곳에서의 신고의무자)** 기숙사나 그 밖에 여러 사람이 동거하는 숙소에 거주하는 주민은 신고사유가 발생한 날부터 14일 이내에 그 숙소의 관리자가 신고하여야 한다. 다만, 관리자가 신고할 수 없으면 본인이 하여야 한다.

**제13조(정정신고)** 제11조와 제12조에 따른 신고의무자는 그 신고사항에 변동이 있으면 변동이 있는 날부터 14일 이내에 그 정정신고(訂正申告)를 하여야 한다.

**제14조(가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리)** ①이 법에 따른 신고사항과 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 신고사항이 같으면 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 신고로써 이 법에 따른 신고를 갈음한다. <개정 2007.5.17>

②주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 이 법에 따른 신고에

같음되는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 신고를 받으면 주민등록표에 등재하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다. <개정 2007.5.17>

③신고대상자의 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제4조에 따른 신고지(이하 "가족관계등록 신고지"라 한다)와 주민등록지가 다를 경우에 가족관계등록 신고지의 시장·구청장 또는 읍·면장이 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 신고를 받아 가족관계등록부의 기록사항을 변경하면 지체 없이 그 신고사항을 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 이에 따라 관계 사항을 주민등록표에 등재하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다. <개정 2007.5.17, 2009.4.1>

④제1항에 따라 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 신고로써 이 법에 따른 신고에 같음되는 신고사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2007.5.17>

[제목개정 2007.5.17]

**제15조(주민등록과 가족관계등록과의 관련)** ①등록기준지와 주민등록지가 다른 경우에 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장이 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제9조제2항에 따른 가족관계등록부의 기록사항과 같은 내용의 주민등록을 하였거나 등록사항을 정정 또는 말소하면 그 내용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 등록기준지(제14조제3항에 따른 경우에는 가족관계등록 신고지를 말한다)의 시장·구청장 또는 읍·면장에게 알려야 한다. <개정 2007.5.17, 2009.4.1>

②제1항에 따른 통보를 받은 시장·구청장 또는 읍·면장은 통보받은 사항 중 가족관계등록부의 기록사항과 다른 사항에 대하여는 지체 없이 그 내용을 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 알려야 한다. <개정 2007.5.17, 2009.4.1>

[제목개정 2007.5.17]

**제16조(거주지의 이동)** ①하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동하면 제11조나 제12조에 따른 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 신거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전입신고(轉入申告)를 하여야 한다.

②신거주지의 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 전입신고를 받으면 지체 없이 전 거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전입신고 사항을 알리고 전산조직을 이용하여 주민등록표와 관련 공부(公簿)의 이송(移送)을 요청하여야 한다.

③제2항에 따른 이송요청을 받은 전 거주지의 시장·군수 또는 구청장은 전출대상자(轉出對象者)가 세대원 전원이거나 세대주를 포함한 세대의 일부 전출인 경

우에는 주민등록표와 관련 공부를, 세대주를 제외한 세대의 일부의 전출인 경우에는 전출자의 개인별 주민등록표와 관련 공부를 지체 없이 정리하여 신거주지의 시장·군수 또는 구청장에게 전산조직을 이용하여 이송하여야 한다.

④신거주지의 시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 주민등록표와 관련 공부 가 이송되어 오면 제1항에 따른 전입신고서와 대조·확인한 후 지체 없이 주민 등록표와 관련 공부를 정리 또는 작성하여야 한다.

⑤전입신고에 관한 절차와 전입신고사항의 통보방법 등은 대통령령으로 정한다.

**제17조(다른 법령에 따른 신고와의 관계)** 주민의 거주지 이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있으면 「병역법」, 「민방위기본법」, 「인감증명법」, 「국민기초생활 보장법」, 「국민건강보험법」 및 「장애인복지법」에 따른 거주지 이동의 전 출신고와 전입신고를 한 것으로 본다.

**제18조(신고의 방법과 신고 서식 등)** ①이 법에 따른 신고는 구술이나 서면으로 한다.

②신고에 관한 서식과 그 보존기간 등은 대통령령으로 정한다.

**제19조(국외이주신고)** 이 법에 따라 주민등록을 한 자가 대한민국 외에 거주지를 정하려는 때에는 그의 현 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 미리 신고하여야 한다.

**제20조(사실조사와 직권조치)** ①시장·군수 또는 구청장은 신고의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 사실을 조사할 수 있다.

1. 제10조에 규정된 사항을 이 법에 규정된 기간 내에 신고하지 아니한 때
2. 제10조에 규정된 사항을 부실하게 신고한 때
3. 제10조에 규정된 사항의 신고된 내용이 사실과 다르다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때

②시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 사실조사 등을 통하여 신고의무자가 신고할 사항을 신고하지 아니하였거나 신고된 내용이 사실과 다른 것을 확인하면 일정한 기간을 정하여 신고의무자에게 사실대로 신고할 것을 최고(催告)하여야 한다. 제15조제2항에 따라 통보를 받은 때에도 또한 같다.

③시장·군수 또는 구청장은 신고의무자에게 최고할 수 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 신고할 것을 공고하여야 한다.

④제2항에 따른 최고 또는 제3항에 따른 공고를 할 때에는 정하여진 기간에 신

고하지 아니하면 시장·군수 또는 구청장이 주민등록을 하거나 등록사항의 정정, 말소 또는 제6항에 따른 거주불명 등록을 할 수 있다는 내용을 포함하여야 한다. <개정 2009.4.1>

⑤ 시장·군수 또는 구청장은 신고의무자가 제2항 또는 제3항에 따라 정하여진 기간에 신고하지 아니하면 제1항에 따른 사실조사, 공부상의 근거 또는 통장·이장의 확인에 따라 주민등록을 하거나 등록사항의 정정, 말소 또는 제6항에 따른 거주불명 등록을 하여야 한다. <개정 2009.4.1>

⑥ 시장·군수 또는 구청장은 신고의무자가 제5항에 따른 확인 결과, 거주사실이 불분명하다고 인정되는 경우에는 그 신고의무자가 마지막으로 신고한 주소를 행정상 관리주소로 하여 거주불명 등록을 하여야 한다. 다만, 시장·군수 또는 구청장은 거주불명 등록 후 1년이 지나고 제3항에 따른 공고를 2회 이상 하여도 신고의무자가 정당한 거주지에 재등록하지 아니한 경우에는 읍·면사무소 또는 동 주민센터의 주소를 행정상 관리주소로 하여 거주불명 등록을 할 수 있다. <신설 2009.4.1>

⑦ 시장·군수 또는 구청장이 제5항 또는 제6항에 따라 공부상의 근거 또는 통장·이장의 확인을 받는 방법으로 직권조치를 하면 14일 이내에 그 사실을 신고의무자에게 알리고, 알릴 수 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다. <개정 2009.4.1>

⑧ 관계 공무원은 제1항에 따른 조사를 할 때에, 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다. <개정 2009.4.1>

**제21조(이의신청 등)** ① 시장·군수 또는 구청장으로부터 제20조제5항 또는 제6항에 따른 주민등록 또는 등록사항의 정정이나 말소 또는 거주불명 등록의 처분을 받은 자가 그 처분에 대하여 이의가 있으면 그 처분일 또는 제20조제7항에 따른 통지를 받거나 공고된 날부터 30일 이내에 서면으로 해당 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 신청할 수 있다. <개정 2009.4.1>

② 시장·군수 또는 구청장이 제1항에 따른 이의신청을 받으면 그 신청을 받은 날부터 10일 이내에 심사·결정하여 그 결과를 지체 없이 신청인에게 알려야 하며, 그 요구가 정당하다고 결정되면 주민등록표를 정정하여야 한다.

③ 시장·군수 또는 구청장이 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 하면 제2항에 따른 결과통지서에 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 함께 적어 신청인에게 알려야 한다.

**제22조(주민등록표의 재작성)** ①시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 종전 주민등록에 관한 여러 신청서 등에 따라 주민등록표를 다시 작성하고 신고의무자의 확인을 받아야 한다. 다만, 주민등록에 관한 여러 신청서 등에 따라 다시 작성할 수 없으면 주민등록표를 다시 작성한다는 뜻을 신고의무자에게 알리거나 공고하고 그 신고의무자의 신고에 따라 이를 작성하여야 하며, 제2호의 경우에는 세대별 주민등록표에 한정하여 작성한다.

1. 재해·재난 등으로 주민등록표가 멸실되거나 손상되어 복구가 불가능한 때
2. 세대주가 변경된 때

②제1항제1호의 경우에는 다시 작성한 주민등록표에 그 사유를 기록하여야 하고, 같은 항 제2호에 따라 변경되기 이전의 주민등록표는 보존·관리하여야 하며, 그 보존·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제23조(주민등록자의 지위 등)** ①다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에 따른 주민등록지를 공법(公法) 관계에서의 주소로 한다.

②제1항에 따라 주민등록지를 공법 관계에서의 주소로 하는 경우에 신고의무자가 신거주지에 전입신고를 하면 신거주지에서의 주민등록이 전입신고일에 된 것으로 본다.

**제24조(주민등록증의 발급 등)** ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다. 다만, 「장애인복지법」 제2조제2항에 따라 제1급부터 제3급까지의 장애등급에 해당하는 중증시각장애인이 신청하는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급할 수 있다. <개정 2011.5.30>

②주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 수록한다. 다만, 혈액형에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 신청이 있으면 추가로 수록할 수 있다.

③제1항에 따라 주민등록증을 발급받을 나이가 된 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록증의 발급을 신청하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 기간에 발급신청을 하지 아니한 자에게 발급신청을 할 것을 최고할 수 있다.

④행정안전부장관은 필요하다고 인정되면 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록증을 일제히 갱신하거나 검인(檢印)하게 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

⑤주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.

⑥주민등록증을 발급할 때에는 제27조에 따른 경우 외에는 수수료를 징수하지 못하며, 주민등록증의 발급을 이유로 조세나 그 밖의 어떠한 명목의 공과금(公課金)도 징수하여서는 아니 된다.

**제25조(주민등록증에 따른 확인)** 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 해당 업무를 수행할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 17세 이상의 자에 대하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인할 필요가 있으면 증빙서류를 붙이지 아니하고 주민등록증으로 확인하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 민원서류나 그 밖의 서류를 접수할 때
2. 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때
3. 그 밖에 신분을 확인하기 위하여 필요할 때

**제26조(주민등록증의 제시요구)** ①사법경찰관리(司法警察官吏)가 범인을 체포하는 등 그 직무를 수행할 때에 17세 이상인 주민의 신원이나 거주 관계를 확인할 필요가 있으면 주민등록증의 제시를 요구할 수 있다. 이 경우 사법경찰관리는 주민등록증을 제시하지 아니하는 자로서 신원을 증명하는 증표나 그 밖의 방법에 따라 신원이나 거주 관계가 확인되지 아니하는 자에게는 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에 한정하여 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있다.

②사법경찰관리는 제1항에 따라 신원 등을 확인할 때 친절과 예의를 지켜야 하며, 정복근무 중인 경우 외에는 미리 신원을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

**제27조(주민등록증의 재발급)** ①주민등록증을 발급받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 재발급을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 신청하여야 한다.

1. 주민등록증의 분실이나 훼손
2. 성명, 생년월일 또는 성별의 변경
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유

②주민등록 업무를 수행하는 공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 업무수행이 어려우면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 주민등록증을 회수

하고, 본인이 시장·군수 또는 구청장에게 재발급신청을 하도록 하여야 한다.

1. 주민등록증이 훼손되거나 그 밖의 사유로 그 내용을 알아보기 어려운 경우
2. 주민등록증의 주요 기재내용이 변경된 경우

③시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 주민등록증을 재발급 신청하는 자에게 행정안전부령으로 정하는 수수료를 징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다. <개정 2008.2.29>

1. 주민등록증 발급상의 잘못으로 인하여 재발급하는 경우
2. 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 경우

**제27조의2(중증장애인에 대한 주민등록증의 발급 및 재발급)** ① 시장·군수 또는

구청장은 신체적·정신적 장애정도가 심하여 자립하기가 매우 곤란한 장애인(이하 이 조에서 "중증장애인"이라 한다)으로서 본인이 직접 주민등록증의 발급·재발급을 신청하기가 어렵다고 판단하는 경우에는 해당 중증장애인, 그 법정대리인 또는 대통령령으로 정하는 보호자의 신청에 따라 관계 공무원으로 하여금 해당 중증장애인을 직접 방문하게 하여 주민등록증을 발급·재발급(발급의 경우는 관할구역에 주민등록이 된 중증장애인에 한정한다)할 수 있다.

② 중증장애인을 위한 주민등록증의 발급 및 재발급 신청 기준·방법 및 절차, 관계 공무원의 방문 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2011.5.30]

**제28조(주민등록전산정보센터의 설치 등)** ①행정안전부장관은 주민등록전산정보의

관리 및 주민등록증의 발급 등을 위하여 주민등록전산정보센터를 설치하고, 주민등록전산정보센터에서 시장·군수 또는 구청장의 요청에 따라 주민등록증을 대행하여 발급하게 할 수 있다. <개정 2008.2.29>

②행정안전부장관은 재해나 재난 등에 대비하기 위하여 주민등록전산정보 백업시스템을 구축한다. <개정 2008.2.29>

③제1항에 따른 주민등록전산정보센터와 제2항에 따른 주민등록전산정보 백업시스템의 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제29조(열람 또는 등·초본의 교부)** ①주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초

본의 교부를 받으려는 자는 행정안전부령으로 정하는 수수료를 내고 시장·군수 또는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)이나 읍·면·동장 또는 출장소장(이하 "열람 또는 등·초본교부기관의 장"이라 한다)에게 신청할 수 있다.

<개정 2008.2.29>

②제1항에 따른 주민등록표의 열람이나 등·초본의 교부신청은 본인이나 세대원이 할 수 있다. 다만, 본인이나 세대원의 위임이 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다. <개정 2007.5.17, 2009.4.1>

1. 국가나 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우
2. 관계 법령에 따른 소송·비송사건·경매목적 수행상 필요한 경우
3. 다른 법령에 주민등록자료를 요청할 수 있는 근거가 있는 경우
4. 다른 법령에서 본인이나 세대원이 아닌 자에게 등·초본의 제출을 의무화하고 있는 경우
5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 신청하는 경우
  - 가. 세대주의 배우자
  - 나. 세대주의 직계혈족
  - 다. 세대주의 배우자의 직계혈족
  - 라. 세대주의 직계혈족의 배우자
6. 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자가 신청하는 경우
7. 그 밖에 공익상 필요한 경우

③제1항에 따른 주민등록표의 열람이나 등·초본의 교부는 전산조직을 이용하여 열람하게 하거나 교부한다. 다만, 전자문서나 무인민원발급기(無人民願發給機)를 이용하는 경우에는 신청자 본인이나 세대원의 주민등록표 등·초본의 교부에 한정한다.

④제2항제6호 및 제7호에 해당하는 경우는 대통령령으로 정하는 자만 해당하고, 제2항제6호에 해당하는 자에 대하여는 제2항 각 호 외의 부분 단서에도 불구하고 주민등록표 초본에 한정하여 열람하게 하거나 교부할 수 있다.

⑤열람 또는 등·초본교부기관의 장은 본인이나 세대원이 아닌 자로부터 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청을 받으면 그 열람 또는 등·초본의 교부가 개인의 사생활을 침해할 우려가 있거나 공익에 반한다고 판단되면 그 열람을 하지 못하게 하거나 등·초본을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 신청인에게 서면으로 알려야 한다.

⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자(이하 이 조에서 "가정폭력피해자"라 한다)는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 제2항제5호에 해당하는 사람 중에서



대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 세대원의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다. <신설 2009.4.1>

⑦ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 제6항의 제한신청이 있는 경우 제한대상자에게 가정폭력피해자의 주민등록표 열람을 하지 못하게 하거나 등·초본을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 제한대상자에게 서면으로 알려야 한다. <신설 2009.4.1>

⑧ 제2항에도 불구하고 이혼한 자와 같은 세대를 구성하지 아니한 그 직계비속이 이혼한 자의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청한 경우에는 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 주민등록표 초본만을 열람하게 하거나 교부할 수 있다. <신설 2009.4.1>

⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정에 따른 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부, 무인민원발급기에 따른 주민등록표 등·초본의 교부시의 본인확인방법, 무인민원발급기의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009.4.1>

**제30조(주민등록전산정보자료의 이용 등)** ① 주민등록표에 기록된 주민등록 사항에 관한 주민등록전산정보자료(이하 "전산자료"라 한다)를 이용 또는 활용하려는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 필요로 하지 아니한다. <개정 2008.2.29>

② 전산자료를 이용·활용하려는 자의 범위는 제29조제2항에 따라 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청할 수 있는 자료 하되, 전산자료의 형태로 제공하는 것이 적합한 경우에 한정한다.

③ 전산자료의 제공범위는 주민등록표의 자료로 하되, 제29조제2항제2호부터 제7호까지의 경우에는 주민등록표 등·초본의 자료에 한정한다.

④ 행정안전부장관은 제3항에 따라 전산자료를 제공하는 경우 자료의 이용·활용 목적을 고려하여 필요 최소한의 자료를 제공하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.4.1>

⑤ 제1항에 따른 전산자료를 이용·활용하는 자는 본래의 목적 외의 용도로 이용·활용하여서는 아니 된다.

⑥ 전산자료의 이용·활용에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 전산자료의 사

용료에 관한 사항은 행정안전부령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

**제31조(주민등록표 보유기관 등의 의무)** ①주민등록표 보유기관의 장은 주민등록표를 관리할 때에 주민등록표가 멸실, 도난, 유출 또는 손상되지 아니하도록 필요한 안전조치를 하여야 한다.

②주민등록표의 관리자는 이 법의 규정에 따른 보유 또는 이용목적 외의 목적을 위하여 주민등록표를 이용한 전산처리를 하여서는 아니 된다.

③주민등록업무에 종사하거나 종사하였던 자 또는 그 밖의 자로서 직무상 주민등록사항을 알게 된 자는 다른 사람에게 이를 누설하여서는 아니 된다.

**제32조(전산자료를 이용·활용하는 자에 대한 지도·감독)** ①행정안전부장관은 필요하다고 인정하면 전산자료를 이용·활용하는 자에 대하여 그 보유 또는 관리 등에 관한 사항을 지도·감독할 수 있다. <개정 2008.2.29>

②제1항에 따른 지도·감독의 대상·절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제33조** 삭제 <2009.4.1>

**제34조(주민등록 관련 민원신청 등의 전자문서 처리)** ①주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청과 교부, 제21조제1항에 따른 이의신청이나 그 밖에 주민등록과 관련된 제반 신고·신청 등은 전자문서로 할 수 있다.

②제1항에 따른 전자문서를 이용할 경우 공인인증 방법 등에 관하여는 「전자서명법」의 규정을 준용한다.

③제1항에 따른 주민등록표의 등·초본 교부시 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제35조(주민등록사항의 진위확인)** 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 주민등록사항의 진위를 확인하여 줄 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 「공직선거법」에 따라 인터넷 언론사·정당 또는 후보자가 해당 인터넷 사이트의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견게시를 하려는 자의 성명 및 주민등록번호의 진위 확인을 위하여 필요한 경우
2. 주민등록 전산조직에 따라 주민등록증의 진위 확인이 필요한 경우

**제36조(보험·공제 등에의 가입)** 시장·군수 또는 구청장은 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 소속 직원의 주민등록사고로 인한 피해발생에 대비하기

위하여 보험(신원보증보험을 포함한다)이나 공제 등에 가입할 수 있다.

**제37조(벌칙)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2009.4.1>

1. 제7조제4항에 따른 주민등록번호 부여방법으로 거짓의 주민등록번호를 만들어 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용한 자
2. 주민등록증을 채무이행의 확보 등의 수단으로 제공한 자 또는 그 제공을 받은 자
3. 제10조제2항을 위반한 자나 주민등록 또는 주민등록증에 관하여 거짓의 사실을 신고 또는 신청한 자
4. 거짓의 주민등록번호를 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달하거나 유포한 자
5. 제29조제2항부터 제4항까지의 규정을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초본을 교부받은 자
6. 제30조제5항을 위반한 자
7. 제31조제2항 또는 제3항을 위반한 자
8. 다른 사람의 주민등록증을 부정하게 사용한 자
9. 법률에 따르지 아니하고 영리의 목적으로 다른 사람의 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자
10. 다른 사람의 주민등록번호를 부정하게 사용한 자. 다만, 직계혈족·배우자·동거친족 또는 그 배우자 간에는 피해자가 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

**제38조(벌칙)** 제26조제2항에 따른 사법경찰관리가 그 직무를 수행하면서 직권을 남용하면 「경찰관직무집행법」 제12조에 따라 처벌한다.

**제39조(양벌규정)** 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1. 제29조제2항 또는 제3항을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초본을 교부받은 때
- 2. 제30조제5항을 위반한 때
- 3. 제37조제2호 또는 제8호를 위반하는 행위를 한 때

[전문개정 2008.12.26]

**제40조(과태료)** ①정당한 사유 없이 제20조제1항에 따른 사실조사를 거부 또는 기피한 자에게는 50만원 이하의 과태료를 부과한다.

②정당한 사유 없이 제20조제2항·제3항 및 제24조제3항 후단에 따른 최고를 받은 자 또는 공고된 자 중 기간 내에 신고 또는 신청을 하지 아니한 자에게는 10만원 이하의 과태료를 부과한다.

③정당한 사유 없이 제11조부터 제13조까지, 제16조제1항 또는 제24조제3항 전단에 따른 신고 또는 신청을 기간 내에 하지 아니한 자에게는 5만원 이하의 과태료를 부과한다.

④제1항부터 제3항까지의 과태료는 거주지의 시장·군수 또는 구청장이 부과·징수한다. <개정 2009.4.1>

⑤ 삭제 <2009.4.1>

⑥ 삭제 <2009.4.1>

⑦ 삭제 <2009.4.1>

**부칙** <제10733호, 2011.5.30>

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.