

서울시 인감증명 제도 개선을 위한 의견서

2012년 7월 23일

진보네트워크센터, 천주교인권위원회, 함께하는시민행동, 진보신당(준)

배경

- 최근 인감증명 발급과 관련하여 사고 방지 등을 명목으로 인감증명 발급기관인 서울시 산하 자치구에서 지문인식기 확인 강제 사례가 다수 발생하고 있음
- 또한 지문날인 제도의 인권침해성에 항의하고자 오랫동안 주민등록증 발급을 거부해온 시민들이 인감증명의 발급을 요구할 경우, 자치구가 타신분증 제시를 수용하지 않고 지문날인된 주민등록증 제시를 강제하는 사례 또한 다수 발생하고 있음
- 한편 정부에서는 인감증명 폐지 방침을 세우고 있는 바 서울시 및 산하 자치구에서 인감증명 폐지를 선도적으로 대비하는 한편, 인감증명 제도의 인권침해성을 고려하는 차원에서, 지문인식기 확인 및 주민등록증 제시를 강제하지 않도록 행정지도할 것을 서울시에 요구하는 바임
- 더불어 주민의 지문 등 생체정보 보호를 위한 가이드라인 및 관련 조례 제정을 촉구하는 바임

인감증명의 연혁

- 역사적으로 중국을 비롯한 동양권에서는 왕의 옥새 또는 서간 등에

날인하는 낙관 등 인장(印章) 문화가 존속되어 왔음

- 서구에서도 밀납봉인에 문장등을 새긴 인장(seal)을 찍는 관행이 있었으나 근대 이후 공적 사용은 사라짐
- 인장의 날인과 이를 통한 확인은 문서 등의 작성이 실제 본인에 의하여 이루어진 것인지를 판단하는 근거가 되기 때문에 광범위하게 통용되어 왔음
- 한국에서 인감에 의한 공적 확인이 근대적 제도로 도입된 것은 일제가 본격적 식민지배를 시작한 직후인 1914년 조선총독부령으로 공포된 인감증명규칙에 의한 것임
- 해방 이후에도 인감증명규칙이 공사에 걸쳐 적용되어 오다가 박정희 군사정권에 의하여 1961년 9월 23일 인감증명법으로 제정되어 오늘에 이르고 있음(2012년 7월 19일 현재 16차에 걸쳐 개정됨)
- 현재 세계적으로도 법률행위에 있어 인감을 통해 본인을 확인하는 것을 제도적으로 운영하는 나라는 한국, 대만, 일본 3국에 불과하며, 대만은 실질적으로 인감증명의 사용이 거의 사문화된 상황이고 일본의 경우 2000년대 들어와 인감증명의 사용을 단계적으로 축소하여 2004년부터는 부동산 거래에서 인감증명 사용을 중단한 상황

인감증명법의 구조

- 증명청 : 시장(특별시장 및 광역시장 제외), 군수 및 자치구청장
- 발급기관 : 증명청 및 증명청으로부터 위임 받은 읍, 면, 동장 또는 출장소장
- 운영방식 : 본인 또는 대리인의 방문 신청 후 발급하여 인감대장에 그 사항을 기록 보관하고 필요시 증명청 등이 신청인에 대하여 그 증명을 발급함
- 주요용도

2008년 통계 - 부동산 거래 25.7%, 은행 담보대출 24.9%, 인허가 양도 9.2%, 자동차 양도 8.2% 등

2011년 행안부 자료 - 은행 담보대출 24.7%, 부동산 거래 24.1%, 자동차 양도 14.6%, 인허가 양도 6.8%, 전세권 설정 5.8% 등

○ 인감증명 발급 현황

2008년 4,846만 통, 2010년 약 4,300만 통

○ 인감증명 발급신청 주체 : 2010년 행안부 통계로는 본인 87%, 대리인 13%

○ 발급방식 : 2003년 3월 25일까지는 소지하고 있는 인감과 신고된 인감을 비교 확인한 후 증명청 등에서 수기로 증명을 발급하였으나, 2003년 3월 26일부터는 인감전산화를 통해 비교절차 없이 전국에서 발급

○ 인감증명 활용의 목적 : 주로 재산권과 관련된 법률행위를 함에 있어 법률행위의 상대방이 본인인지 여부를 확인하기 위함

인감증명제도의 문제점과 현재 상황

○ 행안부는 2009년 이후 제도개선 차원에서 인감증명의 범위를 지속적으로 축소하는 한편, 장기적으로 인감증명제도를 폐지할 것을 계획하고 있음

○ 행안부는 2011년 3월, “본인서명 사실확인제” 도입을 필두로 하는 인감사용 축소방안을 발표

○ 동시에 2011년 1월까지 총 209종에 달하는 인감증명 요구 사무 중 120종을 감축한 바 있음

○ 행안부의 주장에 따르면, 인감도장의 제작 및 관리에 불편함이 따르고, 서명에 의한 경제활동의 보편화 추세에 부합하지 못하는 등의 한계로 인해 인감증명을 장기적으로 폐지해야 한다는 것임(2011년 3

월 30일 행안부 보도자료 중)

- 2009년 행안부의 발표 자료에 따르면, (1) 정부추산 연간 2500억 원에 달하는 인감증명발급사무비용 소요, (2) 공공분야에 인감증명 발급 전담인원으로 총 4,050개 기관에서 약 4,000명 이상이 운용되고 있으며, (3) 인건비와 시스템 유지관리비 등으로 연 2,000억 원이 소요되는 것으로 추산
- 행정기관에서 광범위하게 요구되는 인감증명의 관행으로 인하여 사적거래에서 역시 불필요한 분야에까지 과도하게 인감증명이 요구되고 있음
- 인감의 위조기술이 발달함에 따라 인감 및 인감증명서를 위조하여 부동산 사기, 금융사기, 채무변제 등에 악용 등 불법 및 위법행위에 이용하는 사례 발생
- 재산권 관련 거래 등이 있을 때마다 인감증명을 발급받아야 하는 불편함이 제기되어 왔으며,
- 특히 공인인증서 등을 활용하여 전자적 방식으로 공적 증명을 하는 방식이 확대되는 현대적 추세와 맞지 않고
- 외국 투자자로 하여금 자국의 공증문화에는 없는 인감제도를 요구하게 됨에 따라 국제적 표준(global standard)에 부합하지 않는다는 문제 제기

인감증명 제도 폐지에 대한 반대논리

- 매년 4,000만 통의 인감증명이 발급되고 있으나 연평균 인감사고 건수는 190여 건에 지나지 않아 그 사고율이라는 것이 불과 0.0005%에 불과할 뿐만 아니라, 그 희박한 사고 중에서도 특히 인감의 위변조에 의한 사건은 연간 10건도 채 되지 않는 상황에서 인감의 위조 등에 따른 불안요인을 이유로 인감을 폐지한다는 것은 말이 되지 않음

- 전자적인 방식으로 활용되는 공인인증서나 서명 등은 특히 노약자 등 취약계층이 활용하는데 불편함이 따르므로 이에 대한 대책 없는 인감증명 폐지는 사회적 약자를 더욱 불리하게 함
- 인감증명 발급을 위해 부담되는 인지대가 600원(인감증명법시행령 제19조제1항제1호)인데 비하여 재산권 거래 등 법률행위를 위해 사적 방식의 공증을 받게 될 경우 부담이 대폭 증대할 것임
- 인감증명은 공신력을 갖춘 정부가 개인에 대한 신용의 보증을 서는 것인 반면, 인감증명을 대신할 것으로 예정되는 사적 공증은 계약당사자가 보증의 부담을 스스로 지는 것이므로 본인의 책임성이 현저하게 강화되는 경향 발생

반대논리에 대한 재반론

- 인감의 위변조에 의한 사고가 전체 인감증명 발급 건수 대비 0.000025%도 되지 않는다는 것은 인감제도의 안정성을 증명하는 수치라기보다는 인감증명이 없어도 된다는 것을 의미하는 것임
- 부동산 등 재산권 관련 실제 거래에 있어서 본인확인, 공증은 인감증명 외의 방식으로 지금도 충분히 이루어지고 있기 때문에 실질적으로는 인감증명만의 고유한 보증능력이라는 것이 존재하지 않기 때문임
- 노약자 등 전자적 환경에 적응하기 어려운 취약계층의 경우 사실상 인감증명을 이용한 거래를 할 수 있는 위치가 아닌 상황이 거의 대부분이고, 본인확인의 경우 인감증명이 아니라도 가능한 대안이 있으므로 문제가 되지 않음
- 경제적 부담의 경우에는 인감증명이 없어짐으로 인해 해소될 수 있는 것이지 인감의 대체물을 찾게 되어 늘어나는 경우는 발생하지 않음. 공증이 필요한 고가의 거래의 경우 인감증명이 아니더라도 이미 비용이 지불되는 공증(예를 들어 법무사의 등기대행 또는 변호사의 공

증 등)이 이미 이루어지고 있음. 또한 무료로 발급되고 있는 공인인증서의 경우 법적으로 그 효력을 어디까지 하느냐의 문제일 뿐 이미 광범위한 거래활동에 이용되고 있음

○ 국가의 공신력이 아닌 본인 책임이 과도하게 늘어난다는 것은 실제적으로 민간의 계약관계에서 중심이 되는 자기책임의 원칙을 무시한 주장임. 국가 공신력이라는 것은 일종의 부가장치일 뿐 실제 계약의 문제는 본인이 책임지는 것이 근대 이후 사적자치의 원칙임

○ 근래 문제가 된 인감관련 사건의 경우, 그 양태의 다양함에도 불구하고 근본적인 원인은 인감증명에 과도한 공적 신뢰를 부여하였기 때문에 발생한 문제들로서 개인의 사실 확인에 대한 책임성을 강화하는 것이 오히려 문제의 발생을 억제할 수 있을 것임

인감증명 발급과 지문날인의 관계

○ 특히 인감증명 발급과 관련하여 문제가 되고 있는 것은 지문을 날인하도록 강제하고 있는 것임

○ 인감증명법 및 시행령 상 신청인 본인 또는 대리인의 지문을 요구하는 규정은 다음과 같음

인감증명법

제12조(인감증명의 발급) ① 인감증명을 받으려면 본인 또는 그 대리인이 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다. 이하 이 조 및 제12조의2에서 같다)이나 읍장·면장·동장 또는 출장소장에게 신청서를 제출하여야 한다. 다만, **대리인인 경우에는 자신의 무인(捺印)을 하여 직접 제출하여야 하고**, 미성년자와 한정치산자는 법정대리인의 동의를 받아 제출하여야 하며, 금치산자는 법정대리인이 제출하여야 한다.

인감증명법 시행령

제7조(방문에 의한 인감신고) ② 증명청은 제1항의 규정에 의한 인감신고를 받은 때에는 그 신고인이 본인인지 여부를 주민등록증, 자동차운전면허증, 장애인등록증(주민등록번호 및 주소가 기재되어 있지 아니한 장애인등록증을 제외한다) 또는 여권(재외국민인 경우에는

여권, 외국인인 경우에는 외국인등록증, 국내거소신고자인 경우에는 국내거소신고증과 여권을 말한다. 이하 "주민등록증등"이라 한다)에 의하여 직접 확인하고, 신고인이 보는 앞에서 인감대장의 해당란에 필요한 사항을 기재한 후 인감란에 인장을 날인하여야 한다. 이 경우 증명청은 인감대장의 비고란에 "구술신고"라 기재하고, 신고인으로 하여금 관계사항을 확인하게 한 후 **그의 무인을 받아야 하며**, 법정대리인이 미성년자 또는 한정치산자와 함께 방문한 경우에는 **법정대리인의 무인을 받아야 한다**.

③증명청은 제2항의 규정에 의한 방법으로 **신분확인이 곤란한 경우에는 인감신고인의 무인을 주민등록전산자료와 전자적 방법으로 대조하여 확인할 수 있다**.

제7조의2(인감보호의 신청 및 해제) ④제1항 단서의 규정에 의한 인감보호 신청을 받은 증명청은 인감대장의 인감보호신청란에 요청한 사항을 기재하고 신청인(미성년자 또는 한정치산자의 경우에는 법정대리인)으로 하여금 확인하도록 한 후 **신청인이 본인인 경우에는 서명 또는 무인, 대리인인 경우에는 무인을 받아야 한다**.

제8조(서면에 의한 인감신고) ④증명청은 제2항 및 제3항의 규정에 의한 신고를 받은 때에는 인감대장의 해당란에 필요한 사항을 기재하고 인감지를 첨부하여 인감대장과 인감지가 겹치는 부분에 직인으로 간인한 후 인감대장의 비고란에 그 사유를 명시한 후 "서면신고"라고 기재하여야 하며, **대리신고인으로 하여금 신고사항을 확인하게 한 후 그의 무인을 받아야 한다**.

제12조(인감의 말소 및 부활) ④제2항 및 제3항의 규정에 의한 인감말소·부활신청을 받은 증명청은 주민등록증등에 의하여 본인 또는 대리인의 신분을 확인하고, 인감말소·부활신청서의 인감 및 법정대리인의 인감의 진위여부를 확인하여야 하며, 본인 또는 대리인의 신분과 인감임이 확인된 때에는 인감대장 비고란에 인감말소·부활일자 및 그 사유와 "말소신고"·"부활신고"로 표기한 후 **신청인의 무인을 받아야 한다**.

제13조(인감증명의 발급) ④인감증명의 발급신청을 받은 인감증명발급기관은 주민등록증등에 의하여 본인이나 법정대리인 또는 위임을 받은 자임을, 미성년자 또는 한정치산자의 경우에는 그 법정대리인의 동의여부를 확인한 후 복사방지를 위한 특수용지를 사용하여 별지 제14호서식의 인감증명서를 발급하여야 하고, 별지 제15호서식의 인감증명발급대장에 **수령인이 본인인 경우에는 서명 또는 무인, 대리인인 경우에는 무인을 받은 후 이를 교부하여야 한다**. 이 경우 인감증명발급기관은 주민등록증등에 의하여 신청인의 신분확인이 곤란한 때에는 제7조제3항의 규정에 의한 방법으로 이를 확인할 수 있다.

⑤인감증명발급기관은 제4항의 규정에 의하여 인감증명을 발급할 수 없는 때에는 인감신청인은 인감신고인의 소관증명청을 방문하여 인감증명서의 발급을 신청하여야 하며, 신청을 받은 인감증명발급기관은 제1항 내지 제4항의 규정을 준용하여 본인 또는 대리인의 신분 등을 확인한 후 인감대장의 신고인감을 복사하여 이를 별지 제14호서식에 첨부·간인하여 발급하고, 별지 제15호서식의 인감증명발급대장에 **수령인이 본인인 경우에는 서명 또는 무인, 대리인인 경우에는 무인을 받은 후 이를 교부하여야 한다**.

- 현행 주민등록법은 만17세 이상 모든 국민으로 하여금 열손가락 지문을 찍도록 하고 그 지문정보를 전산화하여 경찰로 하여금 관리토록 하는 반인권적 제도를 40년째 이어오고 있음
- 인권시민단체는 지난 15년 이상 동안 현행 주민등록법, 주민등록법 시행령 및 시행 규칙에 따라 일괄적으로 전국민의 지문날인을 강제하고 있는 것에 대해 인권침해를 이유로 그 폐지를 주장해오고 있음 (2011년 11월 헌법소원 제기로 현재 위헌심사 중임)
- 인감증명 발급 시 지문날인을 강제하는 것 역시 그 수단의 적절성이나 실효성을 검토할 때 불필요하게 생체정보를 과용하도록 요구하는 것으로써 인권침해라고 할 것이며
- 특히 인감증명제도 자체가 폐지되려는 현재에도 굳이 지문날인을 요구하는 것은 제도의 부당함으로 인한 당사자의 피해보다는 관행에 익숙한 행정기관이 제도의 규정을 빌미로 행정편의를 도모하는 이외의 의미가 없음
- 따라서 인감증명법이 당장 폐지되지 않고 상당 기간에 걸쳐 유예기간을 두어 폐지한다고 하더라도, 인권침해적인 강제지문날인을 하지 않을 수 있는 방법을 찾아 시행하는 것이 타당하다고 판단됨
- 지방자치체 차원에서 주민의 생체정보수집에 관한 가이드라인을 정하여 이를 조례로 제정함으로써 관행적으로 이루어지고 있는 지문 등 생체정보 수집에 제동을 걸 수 있으며
- 인감증명법과 관련하여 인감의 등록과 증명의 발급 과정에서 부당하게 지문을 날인할 수 없도록 관내 행정기관의 관행을 개선하는 것은, 비록 법률 및 시행령에 근거를 둔 지문날인이라고 할지라도 조례가 민원인의 권리를 보장하는 데에 더욱 유리할 경우 법령의 위임범위를 초월한 것이라 볼 수 없으므로 가능한 일임

단기 인감증명 과정에서 지문날인 폐지 및 장기 인감증명제도 폐지

- 행안부의 인감증명제도 폐지에 관한 계획은 비록 논리적인 측면에서 비판받을 근거가 있다고 할지라도 앞서 본 것처럼 그 비판 역시 충분히 반박될 수 있음
- 위 각 이유를 근거로 판단할 때 인감증명제도는 장기적으로 폐지되어야 할 것임
- 그러나 단기적으로 인감증명제도는 일정기간 유지될 것이며, 인감의 등록 및 증명의 발급과정에서 부당하게 지문날인을 강제하는 행정행위는 계속 될 것으로 예측됨
- 증명청 등에서 이루어지는 인감증명 발급과정에서의 지문날인을 억제하기 위해 지자체 차원에서 지방행정기관에 의한 생체정보 수집에 대한 가이드라인을 조례로 제정할 필요 있음

<끝>