

B4-1-56

연도	월	일
B4-1		56

토 · 론 · 회

『통합전자주민카드』무엇이 문제인가

일 시 : 1997. 6. 16. (월) 14:00~17:00
장 소 : 변호사회관 지하1층 대회의실

대한변호사협회

토 · 론 · 회

『통합전자주민카드』무엇이 문제인가

일 시 : 1997. 6. 16. (월) 14:00~17:00

장 소 : 변호사회관 지하1층 대회의실

대한변호사협회

토·론·회

『통합전자주민카드』 무엇이 문제인가

● 진행순서

- 14:00 ~ 14:10(10분) 개회 및 협회장 인사
- 14:10 ~ 14:15(05분) 김창국 공대위대표 인사
- 14:15 ~ 14:25(10분) 참가자 소개
- 14:25 ~ 15:45(80분) 주제발표
- 15:45 ~ 15:55(10분) Coffee Break
- 15:55 ~ 16:35(40분) 지정토론
- 16:35 ~ 16:50(15분) 일반토론
- 16:50 ~ 17:00(10분) 정리 및 폐회

● 참 가 자

사 회 : 하경철 대한변협 인권위원장·변호사

- 발 표 자 : 제1분야 - 정보화사회에서 전자주민카드의 의미와 그 폐해
/ 변재욱 영남대 법대교수
- 제2분야 - 전자주민카드 제도의 헌법적 문제
/ 김승환 전북대 법대교수
- 제3분야 - 전자주민카드 과연 편리하고 효율적인가
/ 박홍운 충주산업대 행정학과 교수
- 제4분야 - 우리나라 주민관리제도의 비판적 분석
/ 김기중 변호사

지정토론 : 내무부 1인

- 김학원 신한국당 내무위원·국회의원
- 추미애 국민회의 내무위원·국회의원
- 권수창 자민련 내무위간사·국회의원

차례

발표문

제1분야 - 정보화사회에 있어서 전자주민카드의 의미와 그 폐해	11
/ 변재욱 영남대 법대교수	
1. 정보화사회의 의미	11
2. 정보화사회에 있어서 개인정보의 수집·처리·유통	11
3. 표준통일식별표	12
4. 맺는 말 - 개인정보집중관리의 두려움 -	14
제2분야 - 전자주민카드 제도의 헌법적 문제	19
/ 김승환 전북대 법대교수	
1. 전자주민카드제도의 도입	19
2. 프라이버시 보호에 관한 입법과 판례	20
3. 전자주민카드와 프라이버시	22
4. 주민등록제도와 인간의 존엄	23
5. 전자주민카드와 민주주의	24
6. 프라이버시 보호법 제정의 필요성	24
제3분야 - 전자주민카드, 과연 편리하고 효율적인가	29
/ 박홍윤 충주산업대 행정학과 교수	
1. 머리말	29
2. 주민카드 사업의 정책적 특성	30
3. 주민카드 사업의 주요 인과적 가정의 문제	33
4. 주민카드 사업은 어떻게 추진되어야 할 것인가?	41
5. 작은 카드 큰 문제	44

제4분야 - 우리나라 주민관리제도의 비판적 분석 49
/ 김기중 변호사

1. 서론 49
2. 신분등록제도와 거주민등록제도의 구분 49
3. 주민등록과 주민등록증 제도의 역사 50
4. 주민등록과 주민등록증 제도의 내용 52
5. 외국의 주민등록과 국가신분증제도 54
6. 우리 주민등록과 주민등록증 제도의 문제점 56
7. 결론 58

부 록

● 입법예고된 주민등록법중개정법률안 전문 61
/ 내무부

● 주민등록법중개정법률안에 대한 의견 81
/ 대한변호사협회

● 주민등록법중개정법률안에 대한 의견회신문 93
/ 내무부

발 표 문

제 1 분야

정보화사회에 있어서
전자주민카드의 의미와 그 폐해

情報化社會에 있어서 전자주민카드의 의미와 그 폐해

嶺南大學校 法科大學
教授 卞 在 玉

一. 정보화사회의 의미

현대사회의 한 특징을 표현하여 情報化社會란 말을 쓴다. 이 말은 여러 가지 뜻으로 사용되고, 따라서 여러 가지로 定義될 수 있겠으나, 일단 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. [즉 情報化社會란 컴퓨터에 의하여 가공·처리된 情報가 에너지나 서비스·농공업제품보다 우월적 가치를 가지는 資源이 되고 따라서 정보의 가공유통이 경제활동에 있어서 우위를 차지하며, 정치행정에 있어서도 정보활용이 불가결하게 된 社會를 말한다.]

이러한 情報化社會에 있어서는 可視的인 물량의 풍부함보다도 無形의 知識 및 지식을 상호결합하여 综合运用하는 것이 人間生活에 새로운 가치를 가져오게 된다. 따라서 情報化社會에 있어서는 知識産業·情報産業이 활기를 띠고 經濟上 높은 비중을 차지하게 된다.

情報化社會에 있어서 폭주한 갖가지 정보 중에서 人權保障이라는 견지에서 우리의 관심을 끄는 것은 [個人에 관한 情報]이다. 人的 情報는 주로 個人의 私生活에 관한 정보를 말하며, 국가기관은 효과적 통치를 위하여, 政治人은 선거운동을 위하여, 행정기관은 행정결정의 자료로서, 각종 기업은 이윤추구를 위하여 개인의 사생활에 관한 정보를 필요로 한다. 따라서 個人情報는 상품적 가치를 가지는 것으로서 수집·처리되어 유통되게 된다. 따라서 우리들은 歷史上 가장 많은 정보를 산출하는 社會에 살고 있다.

二. 정보화사회에 있어서 個人情報의 蒐集·處理·流通

1. 個人情報의 蒐集

정치적·경제적 가치를 가지고 유통되는 個人情報는 갖가지 方法으로 수집된다. ① 우선 과학기술의 발달에 따라 감시기술 등 정보수집기술이 발달하게 된다. [도청·녹음·비밀촬영 등 私生活를 탐지]하는 機器가 경찰·정보기관 등에 사용되어, 엄밀한 사생활의 영역이 폭로된다. ② 또한 국민은 행정기관에 제출하는 각종 신청서·허가·복지급여 등을 받기 위하여 自己情報를 스스로 또는 半強制的으로 제출한다.

2. 個人情報의 處理

상술한 바와 같은 경로를 통하여 수집된 정보는 수집기관에 의하여 종류별 또는 수집목적별로 정리된다. 예컨대, 국세청은 납세실적·재산상황을, 건설교통부는 토지소유상황을, 경찰은 교통법적상태·범죄기록을, 정보기관은 국가안보상의 정보를, 시청 등 일반행정기관은 주민등록사항·사회복지상의 정보를 보유하고, 병원은 출생 당시의 체중 등 이상유무를 기록하고 육체적·정신적 건강상태·병력·성인병 등을, 학교는 성장과정·학업성적·성격발달·가정환경 등에 관한 정보를 보유하고 있다. 또한 은행·백화점·여행사·보험회사·信用調査事業所 등은 개인의 신용상태, 거래행위, 오락·운동 등 소비행위의 성향을 기록하고 있다. 오늘날 정보화사회에 있어서 정보는 기업에게는 돈이며, 政府에게는 權力이다. 정보를 쥐는 자가 支配力을 가진다. 피지배자인 국민의 입장에서 본다면 이와 같은 公私의 개인정보수집기관은 한 人間이 出生부터 死亡時까지 平生을 기록한다. [이 기록은 요람에서 무덤까지 尾行하며, 이 기록의 감독에서 탈출할 수 없고 평생 감시를 받게 된다.]

이행

3. 컴퓨터에 의한 情報處理와 流通

情報化社會에 있어서 情報産業·知識産業을 수행하는 主人公은 컴퓨터이다. 컴퓨터는 종전의 手作業과 書類綴에 의한 정보처리와는 차원이 다른 능력을 발휘하고 있다. 즉 종전의 手記式의 자료처리는 자료의 정리·보관·활용에 있어서 한계가 있었으나, 오늘날의 컴퓨터의 電算處理는 자료의 입력·정리·보관 등의 처리에 있어서 무한한 용량을 가지고 있을 뿐 아니라, 정보의 수수전달에 있어서 정보의 量·時·所를 초월하여 초고속성과 초광범성을 발휘하고 있다. 在來의 手記作業의 제약에서 해방된 전산자료처리는 數千萬·數億의 人口에 관하여

있을 수 있는 모든 자료를 처리할 수 있으며, 處理能力이 증대되면 더 많은 정보를 수집하려는 의욕이 생기고, 여기에도 Perkinson의 法則이 적용되어 정보는 정보를 부르게 된다. 이에 따라 정보관리자는 더 많은 정보를 수집하고자 하는 욕망이 생기게 된다.

4. Data Bank의 Network(중앙집중관리) 및 컴퓨터連結

1) 전술한 바와 같은 公·私의 각 Data Bank는 분리하여 존재하는 것이 아니라 각 분야별로 어느 한 곳에 集中管理된다. 이것은 생산·재고·판매관리가 각각 분리되어 있던 것을 종합적인 경영정보시스템(MIS)으로 발전시키고, 이것을 다시 전국적인 정보망으로서의 全國정보시스템(NIS)으로 확대시킨 경영학의 기법을 행정관리에 도입한 것이다.

개인정보·행정정보의 집중관리의 예는 미국의 FBI가 국가범죄정보센터를 설치하여 연방 및 주의 법집행기관으로부터 범죄정보를 入力하게 하고, 이 정보를 필요할 때마다 언제 어디서나 단말기에 의하여 引出하도록 한 것을 들 수 있다. 또한 신용조사사업소(홍신소)끼리, 보험회사끼리, 병원끼리 전국을 단위로 개인정보를 집중관리할 수 있다. 이와 같은 정보의 집중관리는 정확한 판단과 낭비없는 종합계획을 가능하게 한다.

여기에서 우리는 1965년 미국에 있어서 National Data Center의 창설을 위한 움직임과 그 반응을 고찰할 필요가 있다. 「경제자료의 보관 및 이용에 관한 위원회」는 4년간의 조사연구 끝에 한 보고서를 제출 하였는데 거기에는 연방정부의 각 기관이 방대한 자료를 수집하여 통계를 작성하고 있음에도 불구하고, 이 통계자료가 각 기관에 분산되어 있으므로 외부의 연구자에게나 정부의 다른 기관에게 현저히 불편할 뿐 아니라, 예산낭비가 많다고 비판하고, 모든 연방기관이 작성한 기본통계자료를 보관 활용하기 위하여 Federal Data Center를 창설해야 한다고 주장했다. 이 보고서의 접수기관인 예산국은 이를 검토하여 자료의 집중관리에 효율적 이용을 위한 더욱 적극적인 제안을 Kaysan보고서를 통하여 제출했다.

이러한 제안이 발표되자 개인정보의 중앙집중화가 시민의 자유와 프라이버시에 어떤 영향을 미치는가에 대한 논의가 연방의회에서 전개되었다. 이에 대한 찬반양론이 활발하게 전개되었는데, 학계나 언론계에서는 손해가 더 많다하여 이에 반대했다. Data Bank에 대한 비판론으로 다음과 같이 주장했다. 즉, 지금까지 우리들이 향유한 프라이버시의 정도는 그 침해자의 능력에 좌우되었다. 그 능력이란 ① 입수한 산만한 자료를 결합하는 능력, ② 특정개인에 관한 중요하고 확실한 자료를 기록하는 능력, ③ 광범한 이동성을 갖는 사회에서 특정개인의 행동을 추적 파악할 수 있는 능력, ④ 특정개인에 관하여 이미 수록된 자료에 접근하는 능력, ⑤ 자료를 통하여 정보를 검색하고, 이것을 해석하는 능력이다. 지금까지의 침해자는 이상의 능력이 모두 한정되어 있었으나, 개인정보를 중앙에 집중하고 컴퓨터로 다각적으로 이용하게 하면 침해자의 능력을 비약적으로 확대한다고 했다. 이와 같은 반대여론에 부닥쳐 National Data Center의 창설은 중단되었으나, 그 이후 정부각기관은 분야별로 Data Bank를 구축하고 있었다.

2) 컴퓨터연결(Computer Matching)이란 둘 사이의 유사점이나 상이점을 색출하기 위하여 둘 이상의 情報 data base를 비교하는 컴퓨터의 이용이라 할 수 있다. 이러한 컴퓨터연결은 支拂過誤·公課金徵收·社會保障給與의 사기를 색출하여 정부의 예산절감에 큰 성과를 얻었다. 예컨대 聯邦醫療記錄과 聯邦福祉記錄의 兩 file를 연결시키면 가공적인 家族를 색출해 낼 수 있다. 복지수혜자는 언젠가는 병원을 찾기 마련인데, 가공인물은 병원을 찾는 일이 없기 때문이다. 또한 복지 사기는 매년 수백만불의 부담을 납세자에게 가중시켰는데, 무자격자의 복지수혜를 색출하는 방법으로 복지수혜자명부와 임금소득자명부를 비교하는 것이었다.

이와 같은 컴퓨터연결은 예산낭비를 방지할 수 있었으나, 이것은 프라이버시를 침해하며, 컴퓨터化한 記錄社會(computerized dossier society)의 첫걸음이라는 비판을 받게 되었다.

1974년의 프라이버시법은 컴퓨터연결에 대하여 아무런 규정은 없었지만, 컴퓨터연결을 위하여 여러 가지 걸림돌이 되는 조항은 있었다. 그러나 실제에 있어서 컴퓨터연결에 아무런 지장을 주지 아니했다. 그것은 첫째는 프라이버시법의 여러 규정의 애매성과 정보공개법에 의한 공개를 들 수 있고, 둘째는 同法 시행의 책임관청인 행정관리예산청을 비롯하여 모든 관청들이 개인정보의 보호에 무성의 했기 때문이다.

이러한 사정하에서 프라이버시법에 위반하여 컴퓨터連結이 성행했고, 이로부터 프라이버시의 권리를 보호하기 위하여 1974년의 프라이버시법을 개정하는 1988년 컴퓨터연결 및 프라이버시保護法을 제정하기에 이르렀다.

三. 標準統一識別票(Standard Universal Identifier)

1. 미국의 사회보장번호

컴퓨터에 의한 人的 情報의 자동처리 및 Date Bank간의 자료교환을 위한 連結網이 기술적으로 가능하기 위하여서는 그 정보주체인 개인은 다른 모든 사람과 구별되는 고유한 번호 또는 기호로서 특정되어야 한다. 數億, 數千萬의 人口 중에는 同名異人도 生年月日이 같은 자도 많으므로, 사람을 특정할 수 있는 방법은 一連番號를 붙일 수 밖에는 없다. 北歐諸國에서는 社會保障의 증진과 함께 이러한 번호가 있다. 日本에서는 행정사무처리가 電算化하므로서 능률향상·사무처리의 정확·신속, 각종 자료의 종합적 이용, 각종신고서의 간소화 등을 이유로 行政管理廳이 중심이 되어 「事務處理用統一個人코오드」제의 실시를 계획한 바 있었으나, 국민의 반대로 좌절되었다. 미국에 있어서는 사회보장번호가 너무나 광범하게 법적 근거도 없이 반강제로 사용되어, 사생활보호를 위하여 두려움과 우려를 나타내고 있다. 미국에서는 이 번호는 당초 社會保障行政에 쓰이기 위한 것이었으나, 지금은 납세·운전면허·은행거래·외국인등록·학생등록 등에 광범하게 사용되어, 身元을 증명하는 표준통일식별표의 역할을 하고 있다. 標準統一識別票는 어떤 사람을 다른 모든 사람과 식별할 수 있도록 고안되어야 한다. 그러기 위해서는 이 식별표는 다음 요건을 갖추어야 한다.

① 唯一獨自性(uniqueness) : 各者는 하나의 부호를 가져야 하고, 2인 이상이 같은 부호를 가지거나, 한 사람이 둘 이상의 부호를 가져서는 안된다.

② 永久性(permanence) : 一生동안 그 부호는 변경되어서는 안되며, 그 死後에도 그와 관련된 기록이 모두 소멸될 때까지 再使用되어서도 안된다.

③ 同時普遍性(ubiquity) : 부호는 그것이 필요한 모든 사람에게 동시 발급되어야 한다.

④ 利用可能性(availability) : 필요한 사람은 누구나 쉽게 入手할 수 있고, 분실·망각했을 경우 간편하게 再發給받을 수 있어야 한다.

⑤ 必須性(indispensability) : 누구나 그 부호를 정확히 기억하여 사용할 수 있도록 벌칙 등으로 강요되어야 한다. 그렇지 않으면 不當한 사용으로 자료처리장치가 고장날 것이다.

⑥ 專屬性(arbitrariness) : 부호는 그 개인을 특정하는 것 외에는 다른 어떠한 정보도 포함해서는 안된다. 만약 어떤 다른 정보를 포함하고 있으면, 그것은 더 이상 필요없게 되며, 簡潔性의 원칙에 위반된다. 만약 이름·주소 등의 변경가능한 항목이 포함되면 永久性의 원칙에도 반한다.

⑦ 簡潔性(brevity) : 그것은 人間 또는 機械에 의한 인지·처리의 효율성을 위하여 가능한 한 간단해야 한다.

⑧ 信賴性 : 通用에 있어서 잘못을 찾아낼 수 있도록 만들어져야 한다. 기계에 의한 처리는 오류를 줄일 수 있으나, 사람이 記入하는 경우는 오용의 가능성이 많을 것이다.

이상과 같은 요건을 갖춘 標準統一識別票는 個人記錄의 정확한 관리(정확성·병합·최신성)와 유통을 쉽게 하고, 誤謬를 없앤다고 한다. 그럼에도 불구하고, 미국인들은 표준통일식별표에 대하여 두려움과 우려를 가지고 있는 바, 그것은 人間疎外를 가져온다고 한다. 즉

① 관료조직은 이미 시민에게 過負荷의 의무를 과하고 있는데, 標準統一識別票를 만들어 새로운 감시를 하려고 하며,

② 標準統一識別票의 便益性을 실감하고, 國家가 시민에게 개인신분증으로서 휴대를 강제하면, 분실·도난의 우려가 있고, 또한 행정권이 그것을 압수하겠다는 위협을 하면 국민에게 큰 위축효과를 주며,

③ 標準統一識別票는 國家人口登錄을 의미하게 되고, 이것은 요람에서 무덤까지 정보를 보유하겠다는 국가적 차원의 情報綴의 골격의 기능을 발휘할 것이며,

④ 어디서나 언제나 사용되는 不變의 이 식별표는 개인에 대한 추적·탐색·통제를 쉽게 할 것이다. 이것은 광범한 이질적인 기관에 보관된 정보를 통하여 더욱 효율적으로 수행될 것이다.

⑤ 출생과 동시에 발부된 永久的인 표준통일식별표는 기록보유기관으로 하여금 人間の 기록을 저장·연결하도록 자극할 것이며, 그것으로서 어떤 사람에 대한 중요한 決定을 하게 할 것이다. 원래 미국문화는 個人에게 새로운 모험을 감행하여 새 出發을 할 수 있는 신념을 주는 것인데, 표준통일식별표에 의하여 신분이 밝혀지면, 그 사람은 그의 기록된 과거의 囚人이 되고 말 것이다.

이상과 같은 이유에서 미국 사람들은 標準統一識別票를 현재 또는 가까운 장래에 있어서의 채택을 반대하고 있다. 그러나 이러한 반대가 이미 늦은 것으로 보고 있다. 그것은 社會保障番號가 標準統一識別票의 역할을 하고 있기 때문이다. 미국사회에 있어서 전자는 후자의 충분한 요건을 갖추지 못했으나 유사성을 가지고 있으며, 이것이 널리 사용되어 프라이버시를 침해하고 있다고 한다.

2. 우리나라의 住民登錄證番號

우리나라의 주민등록증번호는 상술한 표준통일식별표로서의 요건 중 유일성·영구성·보편성·유용성·필수성·신뢰성을 갖고 있으나, 간결성·전속성을 결하고 있다. 간결성을 결한 이유는 그 번호 속에 生年月日·최초주민등록지·성별에 관한 정보를 수록하고자 하는 욕심에서 13자리 數로 길어졌기 때문이다. 億대 이하의 千萬단위의 인구라면 8자리 數로서 고유번호를 모두 부여할 수 있다. 또한 고유번호 이외의 요소 즉 성별·주소 등을 주민등록증번호에 가미함으로써 專屬性의 원칙에도 어긋나게 되었다. 그러나 우리나라 주민등록번호는 길어서 불편한 점을 제외하고는 통일표준식별표로서 완전한 기능을 발하고 있다고 할 수 있다.

프라이버시라는 권리의식은 교양을 갖춘 신사숙녀가 구성원이 되어 있는 문명사회에서만 싹틀 수 있는 성질의 것이다. 우리는 南北對峙의 긴장상황 속에서 각 개인에게 붙여진 고유번호가 앞으로 어떤 명에가 될지, 어떻게 끌려다녀야 할 것인지 미처 깨닫기 전에 아무런 저항없이 그 속에 목을 밀어넣고 말았다.

이러한 주민등록번호는 행정기관에 제출하는 각종신청서·신고서 등 모든 서류에 필수적으로 기재되며, 모든 증명서에 주민등록번호가 명시된다. 公共部門 뿐 아니라 학교·기업체·노동조합 등 사적 부문에서도 널리 쓰인다. 우리들은 우리의 모든 정보를 강제 또는 반강제로, 부지불식간에 公·私의 각종 data base에 쏟아 붓고 있다.

이러한 정보는 주민등록번호에 의하여 각 부문별로 집결되어, 분류 정리 활용되고 있다. 사실 우리는 우리의 사생활의 비밀을 지키기에는 너무 늦었다고 할 수 있다. 다만 自己情報閱覽請求權·訂正請求權·유통을 통지받을 권리 등으로 정보에 대한 自己決定權만이라도 가져야 한다고 주장하고 있으나, 이것은 알고 보면 소 잃고 외양간 고치는 슬픈 일이라 할 수 있다.

정부가 시도하는 주민등록증의 統合電子住民카드化 作業은 국민의 私生活 保護의 차원에서 많은 문제점을 내포하고 있고, 국민 모두를 염려와 두려움 속으로 몰고가고 있다. 이번의 制度 改正의 문제점은 ① 電子住民카드에 너무나 많은 個人情報가 수록된다는 점과, ② 그 정보가 아이러니칼하게도 本人이 휴대하고 다니는 電子카드에 의하여 쉽게 노출되며, ③ 中央에 전자주민카드發給센터를 설치하여 7개 분야의 정보가 단일센터에 統合된다는 점이다.

통합전자주민카드作業은 전문가 토론·공청회 등을 거쳐 國民的 共感 속에 추진한다 하지만, 실제에 있어서 대부분의 전문가와 국민은 이 作業의 핵심적 내용이 무엇인지 잘 알 수 없으며, 잘 알 수 있도록 그 내용의 중요부분이 소상하게 설명되지도 아니했다. 국민이 숙지할 수 있도록 정통한 정보를 제공하지 아니하고 국민의 권리에 심대한 영향을 미치는 제도를 개선하는 일은 民主政府가 해서는 안될 것이다.

個人情報銀行은 일단 구축되면 파괴되지 않는다는 점을 감안하여 보다 신중한 논의를 거듭하기를 바란다.

四. 맺는 말 - 個人情報集中管理의 두려움 -

個人情報화일을 세무서, 경찰서, 구청, 동사무소, 의료기관, 고용자, 은행 등 公·私의 기관에 의하여 독립적으로 수집처리되어 保管된다. 이것만으로도 個人의 私生活를 침해하는 것인데, 나아가서 이러한 個人情報를 관리하는 公·私의 각 기관이 그 자료를 교환하여 어떤 개인에 대한 정보를 종합하면, 그 사람의 모든 비밀은 남김없이 폭로된다. 이러한 상태하에서는 어항 속의 금붕어처럼 국민은 자기의 알몸을 드러내게 된다. 언제나 監視·記錄당하고 있다는 공포는 自由에 대한 놀라운 위축적인 效果(chilling effect)를 준다. 情報化社會에 있어서는 個人의 모든 言動이 記錄되므로 各者는 어떤 언동을 하기 전에, 그것이 어떻게 記錄될 것인가를 두려워 하여 憲法上의 表現의 自由 등을 행사할 수 없는 心理的 萎縮을 느낀다. 情報化社會, 즉 Data Bank Society 또는 Dossier Society에 있어서는 자기의 能力보다는 자기가 컴퓨터화일에 어떻게 기록되느냐에 따라 人生의 成功與否가 결정된다는 과장된 表現도 없지 않다. 이것은 총칼에 의한 독재보다 더 무서운 人間尊嚴性의 침해라 할 수 있다.

이와 같은 個人情報의 集中管理로부터 시작되는 컴퓨터화된 管理社會의 진행을 막기 위하여 각 국가의 個人情報保護法은 개인정보의 目的外 使用禁止, 타기관에의 提供禁止, 제공자의 동의없는 타기관에의 제공금지 등에 관한 규정을 하고 있다. 따라서 個人情報의 종합·집중관리의 금지는 각 국가의 立法이 인정하는 一般原則이라 할 수 있다. 우리나라에 있어서 電子住民카드制를 신설하여 7가지 정보를 종합하는 것은, 정보관리에 있

어서 世界的인 一般原則에 위배되고, 국민을 고충속에 몰아 넣는 일이라 할 수 있다.

參考文獻

1. 卞在玉, 정보화사회에 있어서 프라이버시의 權利(1979), 서울大 大學院 박사학위논문
2. 卞在玉, 立法紹介: 1988년의 컴퓨터連結 및 프라이버시保護法, 미국헌법연구 I, 1990.
3. Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, U.S. Dept. of HEW. 1973.

제 2분야

전자주민카드제도의 헌법적 문제

전자주민카드제도의 헌법적 문제

전북대학교 법대 헌법학
교수 김 승 환

1. 전자주민카드제도의 도입

정부는 1997년 3월 7일 「주민등록법중 개정법률(안) 입법예고」(내무부공고 제1997-2호)와 「인감증명법중 개정법률(안) 입법예고」(내무부공고 제1997-3호)를 하였다. 주민등록법의 개정취지는 “현재 만 17세 이상 전 국민의 신분증으로 사용하고 있는 주민등록증의 경신주기가 도래됨에 따라 21C 정보화시대에 맞는 주민카드로 경신하고 국민편의를 위해 국민생활과 밀접한 7개 증명을 주민카드에 통합운영이 가능하도록 법적 근거를 마련하고, 주민등록증의 분실신고기간 조정 및 제도 운영시 나타난 일부 미비점을 보완하기 위함”이다. 인감증명법의 개정취지는 “주민등록법에 의한 주민카드에 인감을 수록할 수 있는 근거를 마련하고, 전산조직을 이용하여 인감의 열람 또는 증명발급이 가능토록 하기 위함”이다.

전자주민카드에는 주민등록증, 운전면허증, 의료보험증, 국민연금 등 4종의 카드 기능이 갖추어지고, 주민등록등·초본, 인감증명서, 지문 등 국민생활과 밀접한 7가지 증명이 입력된다. 전자주민카드 한 장에 개인에 관한 거의 모든 정보(7개 분야, 35개 항목)가 수록된다. 사회생활의 변화에 따라 또는 국가권력의 필요에 따라 더 많은 정보들이 여기에 추가될 수 있도 있을 것이다.

정부가 내세우는 전자주민카드 입법화의 취지는 행정능률개선과 국민편익의 개선이다. 정부는 전자주민카드의 시행으로 1) 각종 민원서류 제출이나 신분확인이 손쉽게 이뤄져 부동산거래, 금융거래 등의 실생활이 편리해지고, 2) 각종 증명발급 건수가 줄어 한 해 1조원의 경비를 절감하며, 3) 주민등록증 위·변조에 따른 은행대출 및 토지사기 범죄가 사라질 것이라고 주장한다.

현재 우리 나라 공무원 1인당 연간 증명민원발급 건수는 읍지역이 1968건, 면지역이 1191건, 동지역이 2582건이다. 이를 전국 단위로 환산하면 읍사무소 4,720,240건, 면사무소 10,638,012건, 동사무소 100,545,662건이다. 증명민원발급과 관련하여 발생하는 국민들의 대기비용은 관청 내에서의 대기비용을 기준으로 할 때에는 연간 12,276,896,000원이고, 방문시간까지 포함한 대기비용을 기준으로 할 때에는 연간 51,562,963,200원이다(전자주민카드의 사회 및 산업영향 분석, 한국전산원, 1996. 12, 161쪽 참조).

이상의 수치는 전자주민카드의 도입이 가져오는 행정능률개선과 국민편익개선의 효과가 얼마나 막대한 것인지를 보여 주고 있다. 전자주민카드제도 도입의 정당성을 원용하는 근거로서의 가치가 충분하다는 의견을 갖추고 있다.

그러나 전자주민카드 제도의 도입은 헌법적으로 검토해야 할 많은 문제점을 가지고 있다. 그러한 문제점이 무엇인지를 차례로 살펴보기로 한다.

2. 프라이버시 보호에 관한 입법과 판례

「프라이버시권」은 소극적 의미로는 혼자 있을 수 있는 권리(right to be let alone)이다. 이러한 뜻으로 프라이버시권을 파악한 대표적인 학자는 쿨리(Thomas M. Cooley)이다(Treatise on the Law of Torts, 1888). 개인은 그것이 아무리 사소한 것(예를 들어 생년월일)이라 할지라도 다른 사람에게 알리고 싶지 않은 정보들을 보유하고 있다는 데에서 프라이버시권은 출발한다. 그러나 이러한 소극적 의미의 프라이버시권으로는 컴퓨터화가 고도로 진행되어 가고 있는 정보화사회에서 컴퓨터를 이용한 프라이버시의 침해에 적절하게 대응할 수 없게 되었다. 1960년대에 들어서면서「프라이버시권은」 「자기에 관한 정보의 흐름을 컨트롤하는 개인의 권리」(individual's right to control the circulation of information relating to himself)로서의 적극적 의미도 가지는 것으로 이해되었다(William M. Beaney, Alan F. Westin). 이후 프라이버시 보호에 관한 법률들이 등장하기 시작하였다. 미국에서는 1974년에 「프라이버시법」(Privacy Act)이 제정되었고, 1988년에는 「컴퓨터 연결 및 프라이버시 보호법」(Computer Matching and Privacy Protection Act)으로 대체되었다. 컴퓨터 연결은 연방정부의 지불과오의 발견, 차금(借金)징수의 증대, 사회보장사기(詐欺)의 색출에 기여함으로써 연방정부의 예산을 절감하는 효과를 가져오고 있다. 그러나 컴퓨터 연결은 동시에 프라이버시 침해의 위험성도 높이고 있다. 이에 따라 비판자들은 컴퓨터 연결은 인적 자료에 대한 일종의 조작을 초래한다고 비판한다. 그들은 복지사기를 폭로하는 데 연결사업이 가치있는 것이기는 하지만, 특정한 목적을 위하여 수집된 개인정보가 그 유통에 대한 통제의 기회도 없이 다른 목적을 위하여 다른 의미로 사용된다는 것을 문제점으로 지적한다¹⁾.

1965년 미국연방대법원은 Griswold 사건(Griswold v. Connecticut, 381 U. S. 479)에서「프라이버시권」을 “자기에 대한 정보를 선택적으로 개시(開示)하는 권리” 내지는 “자기에 대한 정보를 컨트롤하는 권리”로 파악하였다.

1983년 12월 15일 독일연방헌법재판소는 「국세조사법」(Volkszählungsgesetz)에 대한 판결에서 “1. 현대의 정보처리의 여건하에서 인격의 자유로운 발현은 개인정보의 무제한의 수집·축적·사용 및 유통으로부터의 개인의 보호를 전제로 한다. 그러한 한에 있어서 제2조 제1항(인격의 자유로운 발현권)은 개인이 그 개인정보의 포기 및 사용에 관하여 원칙적으로 직접 결정할 권리를 보장하고 있다. 2. 이러한 자기정보결정권의 제한은 압도적인 공공의 이익을 위해서만 허용된다. 그러한 제한은 규범명확성이라는 법치국가적 요청에 합치해야 하는, 헌법합치적인 법률적 기초를 필요로 한다. 나아가 입법자는 입법시에 비례의 원칙에 주목하여야 한다. 또한 입법자는 인격권의 침해의 위험을 저지하는 조직적·절차법적 예방책을 강구하여야 한다.”고 판시하였다²⁾. 이 판결에서 연방헌법재판소는 정보수집의 목적이 명확해야 할 것과 비례의 원칙에 합치할 것을 요구하였다. 규범명확성은 “어떠한 목적을 위하여 (정보의) 진술이 요구되는지, 그리고 어떠한 연결가능성과 이용가능성이 존재하는지에 관하여 명확성이 존재하는 경우에 비로소, 자기정보결정권의 허용되는 제한의 문제에 대한 답이 가능해진다.”³⁾는 판결이유를 통해서 구체화된다. 비례의 원

1) 이에 관하여 자세한 것은 卞在玉, 立法紹介 : 1988년의 컴퓨터連結 및 프라이버시 保護法, 미국헌법연구, 제1호, 1990, 33쪽 이하 참조.

2) 독일연방헌법재판소 판례집, 제65집 1쪽.

3) 위 판례집, 44쪽.

칙이란 “도달하고자 하는 목적의 달성을 위한 처분이 적합하고 필요해야 한다.”는 것을 뜻한다⁴⁾.

1990년 12월 20일의 독일 연방정보보호법(Bundesdatenschutzgesetz, BGBl. I S. 2954)은 개인정보보호에 관한 상세한 규정을 두고 있다. 정보처리·이용의 허용조건, 정보의 비밀, 정보주체의 권리, 공공기관 또는 비공공기관을 통한 손해배상, 정보의 수집·저장·변경·이용, 공공기관 또는 비공공기관에의 정보전달, 정보의 수정·삭제·폐쇄, 연방정보보호관의 임명·법적 지위·권한 등이 규정되어 있다.

1980년 OECD 가이드 라인은 “목적명확화의 원칙”을 규정하고 있다⁵⁾. 이에 따르면 개인정보의 수집목적은 수집시보다도 늦지 않은 시점에서 명확히 되어야 한다. “이것은 정보의 수집이 구체적이어야 한다는 것, 광범위해서는 안된다는 것을 뜻한다.

1975년 4월에 발표된 일본행정감리위원회의 「행정기관 등에 있어서의 전자계산기 이용에 수반되는 프라이버시 보호에 관한 제도의 현상(現狀)에 대한 중간보고」는 개인정보의 수집목적 외 사용의 위험성을 지적하고 있다. 이에 따르면 “각종의 목적으로 수집된 개인에 관한 정보가 널리 각 기관 상호간에 교환되거나 집중되는 경우에는 정보가 수집목적 이외의 바람직하지 않은 다른 목적에 이용될 가능성이 증대하고, 또한 당초 수집시에 유의했던 관련사정이 무시됨으로써 그릇된 인식을 발생시키거나 또는 부분적 정보만으로 특정 개인에 관한 허상이 형성되어 예단을 갖게 할 우려가 있다.”는 것이다. 이는 국가기관 상호간의 정보의 교환 또는 정보의 집중이 가져오는 피해를 지적하는 것으로서 우리의 주목을 요한다. 이상의 입법과 판례를 종합해 보면 프라이버시권은 자기에 관한 정보의 제공 여부를 결정하는 권리, 자기에 관한 정보의 열람·삭제·수정·추가를 요구하는 권리라고 말할 수 있다. 프라이버시권은 자기정보통제권 내지는 자기정보결정권(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)이다. 즉, 프라이버시권은 자기에 관한 정보의 흐름을 주체적으로 결정할 수 있어야 한다는 것을 그 핵심적 내용으로 한다. 개인은 정보의 주체이지 정보의 부품 내지 정보의 객체가 될 수는 없기 때문이다.

국가권력의 집중이 국가권력의 남용과 부패를 가져온다는 것은 이론의 여지가 없는 경험적 상식이다. 국가권력이 1인에게 또는 하나의 국가기관에 집중되었을 때 그것으로 말미암아 얼마나 심각한 기본권 침해 현상이 발생하는가를 우리는 지금도 경험하고 있다.

개인정보의 집중도 그런 점에서 문제가 된다. 개인정보가 한 곳에 집중되면 특정 국가기관 또는 정보기관은 특정 개인에 관한 모든 정보를 쉽게 한 눈에 알 수 있게 된다. 말 그대로 개인은 「어항 속의 금붕어」(fishbowl existence of human life)의 존재로 전락하게 된다. 국가기관과 정보기관의 개인에 대한 감시와 통제가 그만큼 손쉬워진다는 것은 자명하다. 감시·통제의 대상이어야 할 국가권력이 역으로 감시·통제의 주체가 되는 사태가 도래하게 된다. 개인에 관한 정보의 집중으로 국가권력이 개인을 자의적으로 통제하고 감시할 수 있게 될 때, 정보민주주의가 아니라 정보독재주의가 자리잡게 된다. 외국의 입법과 판례, 정책이 개인정보의 집중을 피하는 방향으로 나아가는 이유가 여기에 있다.

국가권력에 권력집중의 원칙이 아니라 권력분립의 원칙이 적용되어야 하는 것처럼, 개인정보에 정보집중의 원칙이 아니라 정보분리의 원칙이 적용되어야 한다.

4) 위 판례집, 54쪽.

5) OECD 가이드 라인의 자세한 것에 관하여는 김기중, 전자주민카드와 프라이버시, 이달의 민변, 96년 10·11월호 통합호, 55쪽 이하 참조.

3. 전자주민카드와 프라이버시

전자주민카드제도의 도입으로 행정능률이 개선되고 국민편익이 개선될 것이라는 정부의 주장은 전체 자체가 잘못되어 있다. 그러한 주장은 국민들에게 수많은 종류의 증명서류의 제출을 요구하고 있는 우리의 그릇되고 낭비적인 행정현실을 전제로 하고 있기 때문이다. 이러한 비뚤어진 행정현실은 민간부문에까지 낭비적인 업무관행을 조장하고 있다.

주민등록증으로 대표되는 현재의 각종 증명제도는 이처럼 그 자체가 불필요한 것들이다. 또한 그러한 증명제도는 대부분의 선진국가에서는 찾아볼 수 없는 것이라는 점에서 시대착오적인 것들이다. 거기에서 행정낭비와 국민생활불편이 비롯되는 것은 당연한 일이다. 행정낭비와 국민생활불편의 문제는 그 원인을 제거함으로써 해결할 수 있다. 그러나 전자주민카드제도는 낭비적인 행정상의 제도와 현실을 당연한 전제로 하고 행정의 능률성과 국민생활의 편익을 도모하기 위한 수단으로 활용되는 데에 문제의 본질이 있다.

우리 헌법은 제17조에서 국민의 사생활의 비밀과 자유, 즉 프라이버시권을 규정하면서, 제10조 제2문에서 국가권력에 대해 “개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무”를 부과하고 있다. 이들 조항은 소극적으로 국가권력이 국민의 프라이버시권을 침해해서는 안된다는 것을 선언하고 있는 것에 그치는 것이 아니다. 그것은 국가권력에 대해 국민의 프라이버시권이 침해될 수 있는 가능성을 최소화시킬 의무를 부과함으로써, 적극적으로 국가권력에 대하여 프라이버시를 최대한으로 확보해 줄 것을 요구하는 권리를 국민에게 부여하고 있다. 프라이버시 침해가능성 최소화 의무, 그에 상응하는 국민의 권리, 이것이 헌법 제17조와 제10조 제2문의 핵심 내용이다.

그러나 전자주민카드제도는 이러한 국가의 의무, 프라이버시 침해가능성 최소화 의무에 반하고 있다. 그것은 프라이버시 침해가능성의 최대화를 초래하고 있기 때문이다. 전자주민카드제도가 국민생활의 편익을 가져다 주는 수익적 국가작용이라는 외관을 띠고 있지만, 그것은 도리어 국민의 프라이버시를 침해하는 침해적 국가작용의 실질을 내포하고 있다.⁶⁾ 그런 점에서 보면 전자주민카드는 헌법 제37조 제2항이 규정하는 기본권제한의 과잉금지 원칙을 침해하고 있다. 왜냐하면 전자주민카드는 필요한 정도를 넘어서서 지나치게 개인정보의 집중화를 기도하고 있고, 국민으로 하여금 그러한 개인정보의 집중화에 따라오지 않을 수 없도록 강제하고 있기 때문이다.

국가권력이 전자주민카드제도를 강행하기 위한 논거로서 국민의 의식을 활용할 수도 있다.⁷⁾ 국민이 전자주민카드가 생활의 편리함을 가져다 주는 것으로 여기고 있다는 주장이 그것이다. 그러나 만약 국민이 이러한 의식을 가지고 있다면, 그것은 국민이 전자주민카드에 대한 이해를 충분히 하지 못한 데에서 나오는 초기의식에 지나지 않는다. 국민의 프라이버시 침해를 비롯하여 위헌적인 요소를 많이 가지고 있는 전자주민카드제도에 대한 광범위한 공개논의가 절대적으로 중요한 이유가 여기에 있다.

6) 이 때문에 독일연방헌법재판소도 국가가 개인에 대하여 정보의 제공을 요구하고 이러한 정보를 자동처리하는 것을 자기정보결정권에 대한 침해의 각도에서 바라보고 있다. 동 판례집, 제78권 84쪽.

7) 조동기, 정보화사회에서의 개인의 정체성과 프라이버시의 문제 - 전자공동체의 가능성과 관련하여 -, 정보통신기술발달과 현대사회, 1996년 한국사회학회 추계특별심포지움, 56쪽 참조.

4. 주민등록제도와 인간의 존엄

전자주민카드제도에 앞서서 현재의 주민등록증제도 그 자체가 위헌적인 소지를 안고 있다. 국민 모두에게 출생시부터 번호를 부여함으로써 국민개번호제(國民皆番號制)를 취하고 있는 것이 현재의 주민등록제도이다. 주권자인 국민을 관리의 대상으로, 통제의 대상으로 삼고 있는 것이 주민등록제도이다. 더구나 주민등록을 발급받기 위해서는 강제적으로 지문을 채취당해야 한다. 재일교포들에 대한 일본정부의 지문강제 채취가 재일교포들의 인권을 침해하고 있다는 점에 대해서 아무런 이의가 없다. 그러나 정부는 전 국민을 상대로 지문을 강제적으로 찍게 하고 있다. 전 국민을 잠재적 범죄인으로 취급하고 있는 것이다. 전 국민을 잠재적 범죄인으로 취급하는 국가는 현대의 문명사회에서 거의 그 예를 찾아 볼 수 없다. 국민개번호제는 반(反)전체주의적 질서를 지향하는 우리 헌법 제10조 제1문 전단에 반한다. 현대의 전체주의는 주도면밀하게 계획된 조직적 책략과 기술적 수단을 통하여 그 목적을 달성하고자 한다는 점에서 과거의 전체주의와 구별된다. 전체주의의 중요한 관심사는 국가관료제와 사회조직에 정치권력의 정보수집활동을 혼합시킴으로써 국민을 조종하고 통제하는 작업이다.⁸⁾ 현재의 주민등록제도가 취하고 있는 국민개번호제와 지문강제채취제는 바로 현대 전체주의의 특질을 띠고 있다. 따라서 이는 인간의 존엄을 파괴하는 제도이다.

전자주민카드에는 각각의 비밀번호가 수록된다. 이 비밀번호는 본질적으로 주민등록번호와 아무런 차이가 없다. 오히려 노령자, 정신병환자, 정신박약자까지도 반드시 자신의 비밀번호를 암기하고 있어야 한다는 점에서 주민등록번호보다 더 큰 불편을 국민에게 끼치게 된다. 비밀번호를 비밀히 활용하기가 어려운 노령자, 정신병환자, 정신박약자는 정상적인 국민에 비하여 차별적인 불편을 감수할 수 밖에 없다. 이 점에서 전자주민카드제도는 헌법 제11조의 평등의 원칙도 침해한다. 나아가 정상적인 국민의 경우에도 비밀번호를 분실할 경우의 생활상의 불편은 상상을 초월할 정도이다.

전자주민카드가 발행되는 경우 국가권력은 국민에 대한 감시와 통제를 현재보다 훨씬 더 쉽게 할 수 있다. 국가권력이 국민을 국가권력의 객체로 삼을 수 있는 가능성이 대폭 증대한다. 국민은 정보의 주체의 지위에서 정보의 부품 내지는 정보의 객체의 지위로 전락하기 때문이다. 이것은 헌법 제10조 제1문 전단이 규정하는 인간의 존엄과 가치를 침해하는 결과를 초래한다. 인간의 존엄은 국민은 어떠한 경우에도 국가권력의 단순한 객체로 전락되어서는 안되는 것을 의미하기 때문이다.⁹⁾ 전자주민카드제도는 우리 헌법의 최고구성원리로서의 효력을 갖는 인간의 존엄¹⁰⁾을 침해하기 때문에 위헌이다. 독일연방헌법재판소는 분기별 인구조사(Mikrozensus)의 표본통계의 합헌성에 대한 결정에서 “국가가 인간으로 하여금 그 인격에 관한 모든 것을 강제적으로 등록시키고 목록화하며, 통계상의 (정보)수집이 익명성을 떨지라도 이로써 어떠한 관계에서도 재고조사가 가능한 하나의 물건처럼 인간을 취급하는 것은 인간의 존엄과 합치하지 않을 것”이라고 말하고 있다.¹¹⁾

8) R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 12. Aufl., 1994, S. 279.

9) 독일연방헌법재판소 판례집, 제5권 85쪽; 제7권 198쪽; 제30권 25쪽 등.

10) 인간의 존엄이 헌법의 최고구성원리라는 해석은 Wintrich에 의하여 시작되었는데, 이제 이러한 해석은 아무런 이의도 허용하지 않는 일반적 해석이 되었다. 특히 G. Dürig, zu Art. 1 Abs. I, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, S. 9 참조.

5. 전자주민카드와 민주주의

민주주의는 주권자인 국민의 국정참여를 통하여 실현된다. 그런 점에서 기본권 중에서도 정치적 성격을 강하게 갖는 기본권의 행사는 민주주의 실현에 불가결하다.

전자주민카드가 제도화되는 경우 자신의 비밀번호를 제대로 기억할 수 없는 노령자 또는 비밀번호를 잊어버린 유권자들은 자신의 선거권을 제대로 행사할 수 없을 것이다. 그런 사람에게는 비밀번호를 다시 알려 주면 된다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 그 경우 비밀번호의 비밀성은 그 순간에 이미 상실되고 만다.

문제의 심각성은 또 다른 곳에 있다. 전자주민카드는 미래에 전자투표의 수단으로 활용될 수도 있을 것이다. 경우에 따라서는 투표권자가 일일이 투표장에 나오지 않더라도 집에 앉아서 자신의 한 표를 던지는 재택투표(在宅投票)도 가능해진다. 조직적인 대리투표는 매우 간단해진다. 나아가 컴퓨터 프로그램 조작에 의한 투표계수 조작도 가능해질 것이다. 만약 이러한 사태가 현실로 된다면 전자주민카드에 의한 영구집권, 영구독재는 얼마든지 가능해질 것이다. 이 경우 헌법이 규정하는 민주적 기본질서, 그리고 그 본질적 내용에 속하는 국민주권은 형해화되고 말 것이다.

6. 프라이버시 보호법 제정의 필요성

한 장의 카드에 개인정보의 거의 모든 것을 입력하는 전자주민카드는 대부분의 나라에서 감히 시도할 엄두조차 내지 못하고 있다. 그것은 그들의 기술력이 우리보다 뒤져서가 아니다. 그러한 전자주민카드는 바로 프라이버시의 침해뿐만 아니라 헌법위반의 결과를 초래하기 때문이다.

그러한 국가들이 현재 주목하고 있는 것은 여러 국가기관에 산재해 있는 개인정보를 어떻게 효과적으로 보호하는가이다. 이를 위하여 입법의 개선이 행해지고 있고, 필요한 판례가 축적되어 가고 있는 것이 오늘의 실정이다.

우리의 경우 아직 초보적인 프라이버시 보호법조차도 갖추어져 있지 않다. 프라이버시권 보호의 기초조차도 세워 놓지 못하고 있는 국가가 역으로 프라이버시 침해의 가능성을 크게 열어 놓는 전자주민카드제도를 도입하려고 하는 이유가 전혀 설득력을 갖지 못하고 있다.

전자주민카드는 한편으로 국민에 대한 감시와 통제를 효율적으로 할 수 있는 제도이다. 지금도 정보기관을 비롯한 국가기관이 개인정보를 불법적으로 수집·보유·활용하고 있다는 것은 공지의 비밀이다. 이들은 새로운 개인정보를 입력하고 정리하는 데 많은 시간과 노력을 들여야 한다. 그러나 전자주민카드가 시행되면 그러한 부담이 대폭적으로 줄어든다. 다른 한편으로 시간이 흐르면 흐를수록, 국민의 인권의식이 높아지면 높아질수록, 국가기관과 정보기관이 망라적으로, 불법적으로 보유하고 있는 개인정보의 열람을 요구하는 국민의 요구가 높아질 것이다. 만약 이러한 사태가 현실화된다면, 국가기관과 정보기관으로서는 감당하기 어려운 사태가 벌어질 것이다. 지금까지 국가권력에 의해서 개인정보가 얼마나 무분별하게, 자

11) 독일연방헌법재판소 판례집, 제27권 6쪽.

의적으로 수집·보유·활용되어 왔는지가 명백히 드러나게 될 것이다. 전자주민카드 제도는 국가기관과 정보기관의 이러한 미래의 부담을 덜어 주는 작용을 할 수 있을 것이다. 그들이 지금까지 보유해 왔던 개인정보가 전자주민카드에 수록되어 있는 개인정보의 양과 내용에 비하여 지나친 것이 아니라는 항변의 구실로 이용될 수 있을 것이기 때문이다.

국가권력이 전자주민카드제도의 도입 대신에 해야 할 일이 있다. 그것은 법적 보호의 사각지대에 놓여 있는 국민의 프라이버시를 효과적으로 보호하는 법률을 제정하는 것이다. 프라이버시 보호법에는 국가기관, 정보기관이 불법적으로 또는 합법적으로 보유하고 있는 개인정보에 대한 열람·삭제·정정·추가청구권이 규정되어야 하고, 이를 위반하는 경우의 강도 높은 형사처벌 규정이 마련되어야 한다.

제3분야

전자주민카드,
과연 편리하고 효율적인가

전자주민카드, 과연 편리하고 효율적인가?

충주산업대학교 행정학과
교수 박 홍 윤

2018년 12월 14일

I. 머리말

정부는 행정의 효율화, 국민편익 도모, 정보산업의 육성 등을 목적으로 현행 주민등록증을 의료보험증, 운전 면허증, 국민연금, 주민등록 등·초본, 인감증명, 지문의 7가지를 하나의 IC 카드(Smart Card)에 수록하는 다기능 주민카드를 발급할 계획을 가지고 입법예고 및 국무회의의 법안 심의를 통과시켰다.

오늘날 전 세계 100여개국에서 운영하는 주민등록제도들은 정보화와 더불어 대부분의 개인정보가 전산 처리되고 있다. 한편 발전도상국을 중심으로 증명서도 기존의 종이 형태에서 내구성과 위·변조가 어려운 플라스틱 카드로 대체하고, 형태도 마그네틱이나 바코드 형태로 바꾸는 시도를 하고 있다. 또한 민간부문에서 이용이 확산되고 있는 스마트 카드를 공공부문에 활용하려는 검토작업이 이루어지고 있다. 그러나 서구 선진국의 경우에는 통제된 사회에 대한 두려움과 개인의 프라이버시 보호라는 측면에서 통일된 국가신분증제도의 도입과 신분증의 스마트 카드화를 반대하고 있는 실정이다.

우리의 주민등록제는 1962년 도입되어 1991년 전 국민의 주민등록을 전산화 한 뒤에 전세계적으로 가장 발전된 체계를 유지하고 있다고 할 수 있다. 그 결과 종합토지세, 금융실명제, 부동산 실명제를 도입하였다. 그러나 기술적인 측면에서 고도화된 주민관리 시스템은 그의 운용과정에서 도입의 근본목적은 달성하고 있지 못하고 있다. 전산처리된 개인정보가 불법 부당하게 유출되어 정치적, 상업용으로 사용되고, 범법자에게 들어가 범죄의 수단으로 이용되며, 다양한 형태의 개인 협박의 수단으로 이용되기도 한다. 이는 기술의 변화에 적합한 행정 및 사회의 변화가 뒤따르지 않는 결과라 할 수 있다.

이러한 상황에서 주민등록 및 각종 증명체제를 더욱 고도화하기 위하여 대규모적인 체제에서 검증되지 않은 스마트 카드형태의 통합주민카드를 도입하려는 노력은 '작은 카드 큰 문제'를 가져올 위험을 내포하고 있다.

오늘날 서구 선진국을 중심으로 전산화된 전국민 주민등록제 및 주민카드제를 도입하는 데 가장 커다란 논쟁은 'Big Brother'로 상징화되는 다음과 주제와 관련된 것들이다.

- ① 주민등록 및 주민카드제는 정보주체인 개인의 이익에 반하여 사용될 수 있을 것이라는 두려움. 특히 개인의 정보프라이버시를 침해할 것이라는 두려움
- ② 주민카드는 인간을 더욱 디지털화하여 비인간화를 촉진할 것이라는 두려움
- ③ 주민등록 및 카드제는 국가와 조직의 개인에 대한 권력을 증대시킬 것이라는 두려움 **정보는 권력**
- ④ 개인정보의 전산화에 의하여 사회는 국민의 참여나 대의제적인 정부보다는 기술에 의하여 도움을 받는 관료제에 의하여 지배될 것이라는 두려움
- ⑤ 주민등록이나 카드제는 사회적 차별의 중요한 도구가 될 것이라는 두려움
- ⑥ 주민등록과 이에 의하여 부여받는 번호는 멸망의 상징이요, 짐승의 표시라는 종교적 예시의 상징에 의한 두려움

이러한 두려움이 제기되면서도 개인정보를 전산화하여 관리하고자 하는 데에는 이것이 조직을 운영하고 관리함에 있어서 효율성을 제고할 수 있다는 신화에 의하여서이다. 우리의 경우에도 주민카드를 도입하는 정당성의 근거로 생활의 편의라는 국민복지 차원의 주장과 행정비용과 인력의 감축 및 정보산업의 육성을 내세우고 있다. 이러한 정책의 가정이 합리적인 것인가? 이러한 가정에 의하여 달성될 수 있는 관료제적인 수단적 가치가 인간의 존엄성과 교환할 만한 가치가 있는 것인가? 이에 대한 결론은 가치판단의 문제이기도 하다.

이러한 문제의식 하에서 본 연구는 주민카드 도입에 대한 평가성 사정(Evaluability Assessment)¹⁾의 연구로서 전자주민카드 도입에서 주장하는 가정의 문제점을 재평가하여 주민카드 사업의 관리와 재설계에 활용할 수 있는 정보를 제공하는 데 기본적인 목적을 두고자 한다.

II. 주민카드 사업의 정책적 특성

1. 개인정보화 정책의 기본 패러다임

정보화 사회에서 개인정보의 가치는 크게 세 가지 가치를 가지는 것으로 이해 될 수 있다.

첫째는 공적가치로서 국민에게 의무를 부과하는 기초가 되고, 공공정책의 형성, 집행, 관리 및 알 권리, 언론 출판의 자유, 학문의 자유 등과 관련하여 다수의 국민이 공유함을 기본으로 하는 정보의 가치이다.

둘째는 사적가치로서 개인정보는 정보주체인 개인의 정당한 권리를 주장할 수 있는 근거가 된다. 특히 정보화 사회에서 개인정보는 개인과 더욱 동일시하게 된다. 이는 개인정보의 노출에 의한 사생활(프라이버시)의 침해, 심리적, 경제적 피해 등과 관련되는 가치이다.

셋째로 정보화 사회에서 개인정보는 DM(Direct Mail) 등에서 볼 수 있듯이 그 자체가 하나의 상품이 되어 거래의 대상이 되는 데 이 경우 개인정보는 상업적 가치를 가지게 된다.

정보화 사회에서의 정책의 기본 정향은 개인정보가 가지는 이러한 세 가지 가치를 극대화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 이러한 세 가지 가치는 상호 보완의 관계도 있으나 상호 갈등의 관계를 가지기 때문에 이들 가치를 극대화할 수 있는 공통분모적인 정책을 결정하고 집행하는 것은 매우 어려운 일이다.

개인정보관리에 대한 정책의 패러다임은 개인정보의 어떠한 가치를 강조하느냐에 따라서 <표 2-1>과 같이 크게 세 가지 패러다임으로 구분할 수 있다.

1) 官僚中心主義

정보화 사회에 대하여 낙관론적인 입장을 취하는 관료중심주의는 기능적 합리성을 강조하면서 개인정보의 공적가치를 제고하기 하는 데 관심을 가진다. 관료중심주의가 개인정보를 전산처리할 것을 주장하는 이유를 보면 행정경비절감, 서비스 제공의 신속성, 복지 사기자의 적발 및 범죄 예방, 정부 의사결정의 합리화 등을 제시한다.²⁾

1) 평가성 사정에 대하여는 다음을 참조할 수 있다. 노화준, 정책평가론(제2 전정판), 법문 사, 1997. 제3장, 김명수, 공공 정책평가론, 박영사, 1987제 2편 3절.

2) 이의 대표적인 주장은 컴퓨터 분야에서의 국익을 강조한 다음의 보고서에서 볼 수 있다. S, Nora and Minc, A Informatisation de la Societe La Documentation Francaise (Paris, 1978) 李敏雄, 安東根 共譯, 現代資本主義와 情報社會-텔레마티크와 國家政策-(나남, 1988) 이러한 경향은 미국 OMB, 영국의 주민카드제 도입, 호주, 싱가포르 등의 주민 등록 체계의 개혁에서 살펴볼 수 있다.

개인정보를 공적인 조직의 소유로 이해하는 관료중심주의는 개인정보의 문제를 개인의 프라이버시 문제로 보다는 조직의 자산이라는 시각에서 보려고 한다. 그러므로 개인정보 프라이버시 문제를 조직과 개인의 상호 관계로 보다는 조직 자체의 관리체계의 문제로 이해한다.

관료중심주의는 이론적으로 컴퓨터화된 개인정보는 手作業에 의한 정보보다 더 잘 보호될 수 있다고 한다. 이들은 프라이버시의 문제를 보안과 같은 차원으로 이해하여 보안기술의 발전에 의하여 많은 부분이 해결될 수 있다는 입장을 택한다. 한편 관료중심주의는 보호자적인 입장에서 개인과 민간기업간의 관계에 대하여는 규제의 강도가 강한 정책수단을 일반적으로 선호한다.

특히 관료중심주의에서 엘리트 기술관료적 관점은 사회를 복잡한 정치적인 관계로 보다는 단순화된 개념으로 본다. 이들은 가치중립적인 가치에 의하여 자신들의 이익을 취하고, 낙관론적인 대중의 모습을 대변하고³⁾, 행태 상으로는 강한 경쟁의식과 비밀주의를 보인다. 컴퓨터와 기술을 하나의 토템(Totem)으로 보는 기술관료주의자들은 프라이버시의 문제를 단순한 기술적인 문제로 생각한다.

2) 商業中心主義

자유시장 경제의 논리를 강조하는 상업중심주의 시각은 이익 추구의 수단으로 개인정보를 활용하고자 한다. 이외에 개인정보를 보는 시각은 기능적 합리성을 강조하는 관료중심주의와 비슷한 시각을 가진다. 이러한 비슷한 논리는 관료중심주의와 협력하여 조합주의적인 정보정책을 양산한다.⁴⁾ 상업주의적 시각은 개인정보를 기업의 자산으로 이해하면서 개인정보 프라이버시의 문제를 자기 조직이 개인정보를 잘못 관리한 결과로 나타난 부산물로 인식한다. 그렇기 때문에 엄격한 프라이버시 보호 입법의 제정을 반대한다.⁵⁾

상업중심주의자들은 개인정보를 하나의 상품으로 또는 소비자의 행태를 파악하여 제품의 판매고를 제고하기 위한 수단으로 이용한다. 상업주의 시각의 사기업들은 자기의 정보에 대하여는 개인중심주의 입장을 옹호하고 고객의 정보를 이용함에는 관료중심주의자의 가치를 주장한다.

3) 個人中心主義

자유주의를 사상적 기반으로 하는 개인중심주의는 정보사회에 대하여 비교적 비판적인 견해를 피력한다. 이들은 조직에서 개인정보를 전산화하는 기능적인 목적보다는 개인의 프라이버시의 침해, 개인의 尊嚴性의 침해, 자율성의 결여 등의 문제에 관심의 초점을 둔다.⁶⁾ 이들은 문제의 원인을 조직의 정보화에 의하여 조직의 개인에 대한 統制力을 증대시키는 데에서 찾는다. 이들 가치체계는 Stone and Warner가 "컴퓨터는 官僚制에게 전지전능이라는 선물을 주었다"⁷⁾라는 말과 관료제의 권력은 정보의 독점에서 나온다⁸⁾는 주장으로 요약 될 수 있을 것이다.

개인중심주의는 관료중심주의자나 상업중심주의가 가지는 인간의 합리적인 가정을 전제로 하기보다는 인간의 판단, 사회 제도, 기술체계의 불완전성, 인간의 실패의 자유를 더욱 존중한다. 특히 Rule은 현대의 거대한 관료적 조직은 사회통제와 감시의 기구이며 공식적인 기록체계는 이의 중요한 수단이 된다고 한다. 그는

3) Rosemary Chalk, "Over View : AAAS Project on Secrecy and Openness in Science and Technology," *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 10 (Spring, 1985), P.33.

4) MacCulloch, Arthur, "Clients, Computers and Welfare Work," *Australian Social Work*, Vol.42, No.2. (June, 1989) P.21.에서는 사회복지에 컴퓨터를 사용하도록 자극하는 요인의 하나로 컴퓨터 산업의 마케팅을 들고 있다.

5) F. Gregory, "The Privacy Issue - A Reply," *Records Management Quarterly*, Vol.11 No.1 (Jan, 1977), P.7-9. J. W. Rossman, "Financial Industry Sees EFT Privacy Laws Adequate," *American Banker* CXLI, 210 (Oct.28, 1978), P.1, P.9.

6) 그러나 정의사회의 실현이라는 면에서 정보기술의 탈세나 보이지 않는 범죄의 색출 등에 이용할 것을 주장하기도 한다.

7) M. G. Stone and Malcolm Warner, "Politics, Privacy, and Computers," *Political Quarterly*, Vol.40 (1969), P.260.

8) E Meyer, "Bureaucracy and Policy Formation in Sweden," *Scandinavian Political Studies*, Vol.4 (1969), PP.103-6.

컴퓨터 시대에 있어서 발달된 정보기술은 거대한 조직에게 보다 많은 권력을 주게 되며 이러한 권력은 개인을 감시하는 힘으로 작용한다고 한다.⁹⁾

개인중심주의자들은 개인정보 프라이버시에 대한 침해를 극소화하고 공평성을 극대화하며 그들에 대한 기록의 내용과 공개에 대한 개인의 통제를 극대화 할 수 있는 시스템의 설계, 조직활동 및 법의 제정에 의한 보호를 강조한다.

정보의 기원적 성격 +

<표 3-1> 개인정보와 관련된 정책의 기본 패러다임

기 준	관료중심주의	상업중심주의	개인중심주의
인식론	객관주의	객관주의	주관적 해석주의
기본사상	국가주의, 관료주의, 기능주의	자유시장논리	자유주의 개인주의
정보사회관	낙관론	낙관론	비관론
중시하는 개인정보 가치	공적 가치	상업적 가치	사적 가치
정보공개에 대한 시각	비공개	비공개	공개
프라이버시에 대한 관심	2차적	2차적	1차적
보호의 기본 수준	조직차원	조직차원	개인차원
보호방법	내부통제, 기술적 통제, 보안	내부통제, 기술적통제, 보안	외부통제, 사전·사후통제, 사법적통제, 개인통제

2. 주민카드 사업의 정책적 특성

앞의 패러다임에 의할 경우 우리의 주민카드 사업은 기본적으로 관료중심주의와 상업주의의 결합의 산물로서 개인정보의 사적 가치를 고려하지 않은 편협한 가치를 내포한 사업이라고 할 수 있다. 우리의 주민등록 제도는 도입 시기부터 정보 주체인 개인을 위한 제도라기보다는 방위 등의 국가목적에 위한 제도였다고 할 수 있다. 이의 근거로 주민등록원장의 수록 정보 가운데 60%가 군 및 방위활동과 관련된 것들이다. 주민등록에 대한 근본적인 변화가 없이 주민등록증을 전자카드 형태로 바꾸는 사업은 기존제도의 성격을 오히려 강화시키는 것으로 해석될 수 있다. 주민카드 사업이 개인정보의 사적 가치보다 관료중심주의와 상업주의적 시각을 가짐은 다음과 같은 특성에서 찾아볼 수 있다.

첫째 주민카드 및 주민대장에 있는 정보를 가장 많이 이용하는 기관은 개인이 아니라 행정기관 및 민간조직들이다. 개인은 1년에 약 3.7건의 주민등록등·초본 및 인감증명을 발급 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 일반주민이 1회 방문에 의하여 발급 받는 숫자로 이해할 수 있다.

둘째 주민카드 가운데 주민등록등·초본의 발급과 관련된 모든 내용을 카드에 입력시켜 개인이 소지하게 함은 주민등록 관련 업무를 개인과 책임으로 전가시키고 정부는 이를 통제만 하겠다는 시각으로 이해될 수도 있다.

셋째 스마트 카드 형태의 주민카드를 세계 최초로 도입하려는 사고와 보안시스템에 의하여 개인의 사생활 및 프라이버시를 보호할 수 있다는 발상은 엘리트 기술관료 중심주의 사고의 발상이라고 할 수 있다.

넷째 주민카드 사업을 정보산업의 육성과 관련시키려는 도입 취지는 상업주의적 시각이라고 할 수 있다.

다섯째 주민카드는 내무부의 위상을 제고하기 위한 활동의 성격도 가지고 있다고 볼 수도 있다. 지방자치제 이후 내무부는 그 위상이 저하되면서 자체의 위상을 높이기 위하여 재난관리, 남북통일에 대한 대비 등의 새로운 영역에 많은 관심을 가지고 있다. 이의 한 부분으로서 주민카드를 실시함으로써 지방행정에 대한 통제권을 계속적으로 행사하려는 의도로 생각할 수 있다.

여섯째 주민카드 사업은 더욱 행정 편의주의적으로 주민관리체계를 변경하려고 하고 있다. 개정안은 불필

9) James Rule, *Privates Lives and Public Surveillance* (New York : Schocken Books, 1974)

요한 행정력 및 예산낭비를 방지하기 위하여 '사실조사 방법으로 직권조치할 때에는 직권조치 통지절차를 생략'하려고 하고 있으며 카드에의 수록 내용도 내무부 장관의 부령으로 정하려고 하고 있다.

일곱째 주민카드 사업계획은 이 사업이 개인중심주의의 가치를 침해할 수 있다는 것을 부인하지는 않지만 이보다는 자기들의 계획을 정당화하기 위하여 비용은 극소화하고 편익은 극대화하여 발표하고 있고, 보안의 완전성을 더욱 강조하는 등 사업의 정당화의 논리만 강조한다.

III. 주민카드 사업의 주요 인과적 가정의 문제

1. 주민카드 사업의 정책적 가정들

모든 사업은 인과적인 가정에 의하여 실시하게 된다. 주민카드 사업이 정책의 정당화를 위하여 제시하고 있는 주요 인과적 가정을 살펴보면 다음과 같이 구체화 할 수 있을 것이다.

- ① 제 1 가정 : 주민카드 사업은 국민종합복지카드로 국민 편의를 증진 할 것이다.
- ② 제 2 가정 : 여러개의 증명을 하나로 통합함으로써 편리성과 효율성을 증진시킬 것이다.
- ③ 제 3 가정 : 주민카드 사업은 행정비용과 인력의 절감을 가져올 것이다. *김은민영장회*
- ④ 제 4 가정 : 주민카드 사업은 정보산업을 육성하여 국가 경쟁력을 제고시킬 것이다.
- ⑤ 제 5 가정 : 주민카드 사업은 작은 정부를 실현할 것이다.
- ⑥ 제 6 가정 : IC 칩의 특성과 철저한 보안장치로 주민의 사생활(프라이버시)을 최대로 보호할 수 있을 것이다.
- ⑦ 제 7 가정 : 주민카드는 법의 집행과 경찰활동을 효율화시킬 것이다.

1) 제 1의 가정 : 주민카드는 국민종합복지카드로 국민 편의를 증진 할 것인가? *II이상영*

주민카드는 21C 국민복지카드로 이용되게 될 것이라고 한다. 그러나 우리의 경우 복지수준은 GNP나 예산에서 복지비 지출이 차지하는 객관적인 지표로 보나 주관적인 삶의 질로 보나 복지국가라 할 수는 없다. 복지 서비스의 수준이 낮은 상황에서 주민카드에 의료보험이나 국민연금 증명을 통합한다고 복지 서비스가 개선된다고 할 수는 없다. 국민연금의 경우 아직은 전국민을 포함하고 있지 못하고, 아직 본격적인 연금 지급 단계에 이르지 못하고 있다. 국민연금이 본격적인 지급단계에 접어들기 위하여는 주민카드를 도입한 뒤 이를 다시 갱신하여야 할 2010년 이후라 할 수 있다. 의료보험의 경우 통합의료보험제도가 확립되어 있지 않은 상황에서 증명만 통합한다고 비용의 절감이나 의료의 질이 향상될 수는 없을 것이다. 즉 복지서비스가 없는 상황에서 증명서만 개선한다고 복지 서비스가 개선될 수 있을 것인가?

소위 복지국가로 불리우는 스칸디나비아 제국들은 주민등록자료를 전산화함으로써 복지의 서비스 및 복지 행정을 효율화시키는 데 많은 기여를 하였다. 특히 전산화함으로써 정보의 최신성을 유지할 수 있게 하고, 연금 사기자를 적발하여 복지재원을 보호하거나 합리적인 복지정책의 수립에 기여하는 등의 효과를 보고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 모든 효과를 우리와 같은 주민등록증을 발급하지 않고서도 달성하고 있다.

10) Philip Redfern, "Population registers : Some administrative and pros and con," *Journal of the Royal Statistical Society*, No.152,(1989),PP.1-41.

이들 국가들의 주민등록제가 비교적 갈등이 없이 잘 유지되어 오는 데에는 일찍부터 국민들이 정부의 독자적인 활동으로부터 개인데이터를 보호하기 위한 법률 및 제도적 장치를 가지고 있다는 것을 들 수 있다. 이외에 관료제에 대한 시민의 신뢰와 정부가 시민으로부터 과도하게 정보를 요구하지 않는 행태 등에 의한다. 그리고 이들 정보체계가 비교적 오류와 갈등이 없이 유지되는 것은 이들 정보가 개인을 통제하기 위한 수단으로보다는 복지와 관련되어 유지 운영되고 있기 때문이라고 할 수 있다.

주민카드는 국민의 편의를 증진시킬 것인가? 명확히 주민카드는 여러 장의 증명서를 가지고 다니지 않아도 되니 편리한 것은 사실이다. 그리고 계획대로만 이루어진다면 주민등록등초본 발급이나, 운전면허증의 갱신, 개인별 의료보험 카드의 소지 등에 의하여 편리성이 증대하는 측면이 있을 것이다. 그러나 이러한 편리성은 저비용에 의하여 향유할 수 있는 편리성은 아니라 고비용을 지불하여야 얻을 수 있는 서비스이다. 이러한 편리성을 얻기 위하여 우리는 다음과 같은 물적 심리적인 비용을 지불하여야 할 것이다.

첫째 주민들은 새로운 서비스를 향유하기 위하여 새로운 비용을 지불하여야 한다. 전자주민카드에 의한 서비스 비용은 지금보다는 더 싸질 것이라는 기대를 할 수 없다. 현실적으로 주민등록 전산화 이후에 주민등록등초본 발급에서 새로운 거주지 무관 서비스를 받기 위하여 1통 발급비용인 60원에 비하여 10배인 600원을 지불하고 있다. 무인증명 발급기를 이용할 경우 이에 대한 설치비 및 운영비를 서비스의 향유자는 부담하여야 할 것이다.

둘째 주민카드의 발급과 재발급을 위하여 주민은 새로운 비용을 지출하여야 한다. 즉 새로운 주민카드를 발급 받기 위하여 최소한 1만원 이상하는 사진을 다시 찍어야 할 것이고 인감을 입력시키고자 할 경우에는 오래된 도장을 다시 새겨야 할 것이다.

셋째 주민카드 시스템의 서비스를 이용함에는 높은 위험비용을 부담하여야 할 것이다. 개인정보를 전산화함으로써 모든 증명서의 발급이나 신원확인 등은 컴퓨터와 커뮤니케이션 시스템에 의존성이 높아지게 될 것이다. 이 경우 시스템의 오류나 고장, 정전 등은 복지 서비스의 중단을 가져오고 증명서를 발급 받기 위하여 2회 이상 방문하여야 할 것이다. 과거의 경우 우리는 동사무소에만 가면 시간이 걸리더라도 증명서를 발급 받을 수 있을 것이라는 신뢰를 가질 수 있었으나 주민카드 시스템에서는 이러한 신뢰를 가지기 어렵게 될 것이다.

넷째 주민카드의 분실이나 도난 시에 우리는 많은 물적 심리적 비용을 부담하여야 한다. 일반적으로 발전이란 체제의 분화와 분화를 전제로 한 통합을 의미한다. 통합이 되었다고 분화가 없어져서는 아니되고 오히려 이를 보다 고도화할 필요가 있다. 주민카드 사업은 사회변화의 기본 논리에 어긋나는 사업이라고 할 수 있다. 환경이 불확실한 경우 체제의 신뢰성을 높일 수 있는 수단은 가외성 있는 장치나 제도를 확보하는 것이다. 그러나 주민카드제는 정보화 사회에 더욱 필요한 가외성을 줄여 제도와 체제의 신뢰성을 떨어뜨리려는 사업이라고 할 수 있다.

지금 주민등록증이 없는 경우에는 운전면허증으로 대신할 수 있었으나 전자주민카드를 도입할 경우 주민카드를 분실 도난 당하게 되면 자신을 증명할 수 있는 방법이 없다. 즉 공식적인 증명서를 재발급 받을 때까지 개인은 부당한 의심을 받거나 정당한 서비스의 제공을 받을 수 없게 될 위험이 높아지게 된다. 주민카드제는 서비스의 신속성은 제고시킬지는 모르나 서비스 제공의 신뢰성과 위험성을 확대하는 사업이라고 할 수 있다. 이의 논리는 많은 사람들이 하나의 신용카드만을 사용하지 않고 여러 장의 신용카드를 소지하는 심리적인 요인에서도 볼 수 있다.

한편 현행 운전면허, 국민연금, 의료보험제의 경우 기재 내용을 변경하는 경우에 길게는 1주일 이상이 시간이 걸리게 된다. 이들 시스템을 완전히 온 라인 체제로 바꾸고 관리방식을 창구 즉결 민원체제로 바꾸지 않는 한 우리는 몇 일씩 자기를 확인시킬 수 없게 된다. 현재의 이들 관리체계에서는 이를 기대하기가 어렵

다고 할 수 있다.

한편 거주지의 이전이나 직장의 변경 시 가족 모두의 주민카드를 가지고 가서 카드의 내용을 변경하여야 할 것이다. 이 경우에도 증명서 없이 하루를 보내야 하고 거리의 불심검문이나 교통경찰의 면허증 제시를 두려워하면서 생활하여야 할 것이다.

다섯째 민원 대행 서비스를 받기가 더욱 어려워질 위험이 있다. 현대 생활은 다양한 서비스의 시대이다. 바쁜 생활에 의하여 대부분의 민원 업무를 가족이나 민원대행 업소에 대행을 시키는 경우가 많다. 그러나 이 제도가 엄격하게 유지된다면 모든 것을 스스로 처리하여야 하는 번거로움이 증대하게 될 것이다.

여섯째 정보화에 익숙하지 않은 세대에게 새로운 서비스는 오히려 더 많은 불편을 주게 될 것이다. 특히 무인증명 발급기의 경우 오히려 이에 익숙하지 않은 노인 등에게는 보다 낮은 행정 서비스로 전락할 위험이 있다. 한편 인감발급에 있어서 입력기 및 스캐너의 이용 등은 현재보다 증명발급에 더 많은 시간을 소모할 가능성도 배제하기 어렵다.

일곱째 주민카드제도의 도입은 기관의 입장에서 카드 리더기를 조작할 수 있는 사람만이 이를 이용하여 신원을 확인하여야 할 것이다. 이 경우 카드 리더기나 관련 장비가 부족하거나 이를 운용하는 사람이 없는 경우에는 주민은 정상적인 민원 업무를 처리할 수 없게 될 것이다.

2) 제 2 가정 : 여러 개의 증명을 하나로 통합함으로써 편리성과 효율성을 증진시킬 것인가?

주민카드 사업은 여러 개로 분리되어 관리되던 증명서를 통합하여 관리함으로써 편리성과 행정의 효율성을 제고시킬 수 있다고 한다. 그러나 정책을 주장하는 사람들은 개인의 프라이버시 침해에 대한 위험이 제기되자 이를 집중관리가 아닌 병렬적 분산관리를 하겠다고 한다. 그러나 PC 및 카드 판독기 장애 또는 주민카드의 훼손시 발급센터에 구축된 자동응답 서비스를 이용하여야 할 것이다. 또한 한번 신고로 모든 신고를 마친 것으로 하기 위하여는 기관간의 연결이 없이는 불가능한 것이다.

이러한 통합을 법적으로 금지한다고 하더라도 이미 통합된 체제는 법의 개정에도 의하여 쉽게 통합적으로 운영될 수 있을 것이다. 실제 오늘날의 정보체계의 변화는 기관별 운영에서 기관간 통합운영을 목적으로 개발되고 있다. 우리의 경우도 국가기간전산망 계획이나 한국전산원의 보고서¹¹⁾도 공공 및 민간부문의 정보시스템과 주민등록관리 및 전자주민카드의 연계 활용을 제시하고 있다. 이와 함께 정부는 '공공기관의 행정정보 공동이용에 관한 규정'을 입법예고 하고 있는 상태이다. 이러한 상황에서 발급을 위하여 구축하여 놓은 통합개인정보망을 이용하지 않고 방치할 수 있겠는가? 이는 관료제의 속성에 비추어 거의 불가능할 것이다.

신분확인제도가 처음에 계획하였던 것보다 부가적인 목적에 사용되는 증거는 오늘날 거의 모든 국가에서 살펴볼 수 있다. 미국의 사회보장번호(SSN), 캐나다의 사회보험 번호, 호주의 납세자 번호, 네덜란드의 SOFI 등은 점차로 조세, 실업자 지원, 연금 지급, 보건 및 고등교육 등의 분야에까지 확대되어 사용되고 있다.¹²⁾

이러한 통합은 정보의 공동 수집, 공유에 의하여 정보의 부가가치를 높이고, 민원일회 방문처리를 가능하게 하며, 의사결정정보시스템을 구축하게 하여 의사결정의 합리성을 제고시키는 데 기여할 것이다. 이러한 이점을 알고 있는 상황에서 통합체제를 구축하여 놓고 이의 이용을 제한한다는 것이 관료제 체제에서 가능하다고 할 수는 없다. 현실적으로 우리의 경우 이러한 개인정보의 통합이 아무런 법적인 제한이 없이 종합토지세, 1가구 2주택 소유자에 대한 중과세, 금융종합소득세의 개발, 1가구 2차량 소유자에 대한 중과세에 이용되고 있다.

11) 한국전산원, 전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석, 1996.12.

12) J. Holvast, 'Vulnerability of Information Society' in *Managing Information Technology's Organizational Impact*, Eds. Elsevier Sciences Publishers B.V. North Holland, Amsterdam, 1991, R. Clarke, 'The Resistible Rise of the Australian National Personal Data System' *Software Law Journal*, 5,1. January, 1992.

상이한 기관에 의하여 운영되는 개인정보파일은 컴퓨터 매칭(Computer Matching), 컴퓨터 프로파일링(Computer Profiling), 컴퓨터 身元照會(Computer Screening) 및 프론트 엔드(Front-Ending)¹³⁾ 등의 기술에 의하여 공동이용을 촉진하게 될 것이다. 이러한 통합관리체계에서는 개인정보관리의 일반원칙으로 제시되고 있는 OECD의 원칙¹⁴⁾을 확보하기가 더욱 어려워지게 된다.

통합관리체계에서는 개인정보의 수집을 제 3자로부터 획득하는 기회가 확대하게 되고, 컴퓨터 프로파일링에 의하여 개인의 소비행태와 같은 미래에 대한 정보를 구축하기가 용이하게 된다. 또한 이들 기술은 부당한 수색, 체포 및 압수에 대하여 안전을 보장받기가 더욱 어려워지고, 수색 및 체포와 관련된 정당한 절차(due Process)의 원칙을 위배할 위험이 높아진다. 이에 의하여 개인정보의 관리원칙으로서 수집제한의 원칙과 목적의 이용을 확대시키게 된다. 즉 통합체계에서는 개인이 인지하지 못하는 상태에서 기관에서 개인정보가 관리되고 이용되기 때문에 자기 정보에 대한 통제력을 의미하는 개인정보 프라이버시를 확보하기가 더욱 어려워지게 된다.

통합은 컴퓨터와 커뮤니케이션 기술을 이용하여 다양한 기관이 연결되기 때문에 시스템의 노출 정도는 더욱 커지게 될 것이다. 이에 의하여 데이터 안정성 확보가 어렵게 되고, 데이터의 중복성이 결여되기 때문에 데이터의 질을 검증할 기회가 줄어들게 된다. 한편 하나의 시스템의 개인정보가 오류인 경우 다른 시스템의 개인정보의 오류를 가져오는 폭포의 효과가 발생하게 된다.

통합정보관리 체계에서 질이 좋은 정보에 대한 필요는 개별시스템에서 사용될 때보다 더 크다. 일차자료의 오류는 수평적인 전파를 통하여 훨씬 큰 결과를 가져올 수 있다. 통합시스템에서의 정보는 수집목적과 관련이 없는 목적에 이용될 가능성이 커지고, 비맥락적인 의사결정의 가능성을 확대하게 될 것이다. 예로서 중고차의 소유자와 신형차의 소유자를 동일하게 대우하는 것과 같은 문제를 가져오게 한다.

통합정보관리체계에 대하여는 시스템 통제를 더욱 어렵게 할 것이다. 통합은 개인의 정보체계에 대한 책임과 개인이 조직을 감시하는 능력간에 격차를 심화시키게 될 것이다. 통합관리체계에서 개인정보의 이용은 정보의 주체가 배제된 조직간의 활동이다. 이에 의하여 개인의 책임뿐만 아니라 개인정보 관리에 대한 책임을 확보하기가 더욱 어려워진다. 즉 잘못된 주민등록정보를 가지고 국민연금 상의 의사결정을 한 경우 그의 책임을 주민등록을 책임지는 지방자치단체에 있는지, 이 경우에도 주민등록관리자의 책임인지 아니면 전산담당자의 책임인지, 국민연금공단의 책임인지를 명확히 하기가 더욱 어려워지게 된다.

주민카드는 조직별 개인정보파일을 통합하는 기초를 제공하여 줄 것이다. 이에 의하여 조직의 효율성은 증대할 것이다. 특히 국가와 조직은 많은 개인을 다양하게 카테고리화하여 통제할 수 있는 기회를 더욱 많이 가질 수 있게 될 것이다. 이러한 효율성은 개인의 프라이버시에 대한 위협의 대가만큼 확보될 수 있는 것이다.

3) 제 3의 가정 : 주민카드는 행정 비용과 인력을 절감시킬 것인가?

13) 비용: 1인당 1천원 x

대부분의 나라에서 기존의 종이 형태의 증명서를 플라스틱이나 전자주민 카드 형태로 바꾸려는 관료주의자들은 상업주의자들과 결합하여 구축 및 운영비를 매우 적게 산정하여 도입을 정당화하려고 한다. 예로서

13) 컴퓨터 매칭의 예로 건설교통부의 주택전산망과 주택청약자 파일을 비교하여 부적격자를 적발하는 데 이용되고 있다. 컴퓨터 프로파일링은 오늘날 국세청에서 일상적으로 이용되는 불법 납세자의 적발 등에서 사용되고 있다. 컴퓨터 프론트 엔딩 기법은 경찰의 신원조회에서 일반화되고 있다.

14) OECD, Guidelines, On the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (Paris : OECD 1980), 1) 蒐集制限의 原則(Collection Limitation Principle), 2) 데이터 質의 原則(Data Quality Principle), 3) 目的 具體性의 原則(Purpose Specification Principle), 4) 使用制限의 原則(Use Limitation Principle), 5) 安全性 確保의 原則(Security Safeguards Principle), 6) 公開의 原則(Openness Principle), 7) 個人參與의 原則, 8) 책임의 原則(Accountability Principle)

필리핀의 경우는 컴퓨터 회사의 자문가에게 의뢰한 비용의 추정이 너무 낮게 추정된 것이 문제가 되어 주민카드 도입이 무산되었다. 호주의 경우도 도입을 주장한 국가가 최초의 추정된 비용은 8억2000만 달러이지만 이는 ID 카드 체계 구축비용, 구축에 필요한 훈련비, 행정 감독비, 직원교체 비용, 해외의 카드 발급비 등을 포함시키지 못한 것으로 나타났다. 이에 대한 실질적인 비용은 처음 산정한 것의 약 배가 넘는 것으로 계산되고 있다. 영국의 경우에도 내무성 장관도 인정하였듯이 최초의 산정에 배 이상의 비용이 들어갈 것으로 추정하고 있다. 우리의 경우에도 이러한 현상을 살펴볼 수 있다.

외국의 연구 조사를 바탕으로 우리의 비용효과 추정의 문제점을 살펴보고자 한다.¹⁵⁾ 우리의 주민카드의 내용 연한을 10년으로 할 경우 주민카드가 전면적으로 실시되는 2000년부터 2009년까지의 총효과는 한국전산원의 계산에 의하면 행정비용 절감과 주민편익을 합하여 연간 1980억원으로 계산하고 있어서 10년간 약 2조원의 효과를 발생할 수 있다고 계산하고 있다.

한편 전자주민카드 시스템의 초기 구축비용은 약 2735억원으로 추정하고 있고 연간 운영비용은 재발급비와 전산망 운영비를 합하여 200억 정도로 계산되고 있다. 이에 의할 경우 10년간 총비용은 4735억으로 계산되어 행정기관만을 대상으로 한 경우 약 4배의 투자효과가 있는 것으로 계산된다. 그러나 동 연구에서도 다른 비용들을 고려할 경우 읍면동사무소의 행정비용의 절감은 10%미만이라고 평가하고 있다.

한편 관련 업계에서는 2000년까지 카드 발급에 2천억원, 판독기, 열람기, 주민등록등·초본발급기를 비롯한 관련기기 3천억원 등 전자주민카드 초기보급단계에서만 5천억원의 국내시장이 형성될 것으로 보고 있다.(중앙일보: 1997.4.20) 이에 의할 경우 초기의 구축비용이 2700억원이 들어간다는 것은 잘못된 것으로 이해될 수 있다. 즉 관련업계는 오히려 초기 카드 구축비용으로 정부 계획의 배정도를 예상하고 있다고 할 수 있다.

카드 발급 비용도 우리의 경우 카드 구입비와 발급비를 합하여 건당 약 6천원으로 계산하고 있다. 정부당국자들은 카드비용을 대량생산에 의하여 이보다 더 싸게 생산할 수도 있을 것이라고 주장한다. 이는 영국 정부가 계산한 IC카드 발급 비용 일인당 5-8 파운드 보다 낮게 추정된 것이다. 영국의 경우 이 발급비용에는 행정 및 민간의 추진비가 포함되지 않은 것이다. 이에 1996년 8월에 영국이 전국민 ID 카드 도입을 발표하였을 때 CCTA가 추산한 비용은 처음 추산한 비용의 약 배인 10 내지 15파운드로 계산하였다.

이의 중간치 13파운드(파운드 당 환율 1400원)로 추산하여 우리의 주민카드 발급비용을 계산한다면 초기발급과 10년간 재발급 수를 합하여 약 5400만건의 발행비용만 9828억원이 소요되는 것으로 추산될 수 있다. 그러나 카드 발급비용을 3 ~ 7만원으로 추정하는 경우도 있다.(한국전산원, 31) 이에 의할 경우 주민카드 시스템의 구축비용은 초기 계산의 5내지 10배 이상의 비용이 들어가는 것으로 이해될 수 있다.

한편 싱가포르의 경우 최초의 발급비용은 국가에서 지원하여 Pink card는 \$4(한화 약 2400원), Blue Card는 \$8(한화 약 4800원)이고 손상과 분실에 의한 재발급 비용으로는 \$25(한화 15000원)로 계산하고 있다. 우리의 경우 싱가포르 보다 대규모 생산에 의한 생산비 절감할 수 있다고 하더라도 카드 발급비용 6000원은 전체적으로 낮게 책정된 것으로 이해될 수 있다. 재발급시 전액 주민부담으로 하는 싱가포르의 카드발급비용(\$25)을 그대로 우리에게 적용할 경우 그 비용은 10년간 약 8000억원을 상회하는 것으로 추정할 수 있다.

한편 주민카드제를 실시할 경우 주민카드를 읽고 쓰기 위하여 민간부분 - 은행, 보험, 우체국, 병·의원, 약국 -이 부담하여야 할 부담에 대하여는 정확하게 계산되고 있지 않다. 이러한 민간이 부담할 비용에 대하여 우리보다 인구가 적은 호주의 경우 민간 은행이 도입 이후 부담할 비용으로 1억 달러, 전체 민간부문이 부담할 비용으로 10억 달러로 추산하기도 하였다. 이를 원용 할 경우 우리에게도 민간부문의 비용 부담이 10년간 약 9000억원 이상이 소요된다고 할 수 있다.

15) 이에 사용한 기본적인 우리의 수치는 다음의 자료를 바탕으로 하였음, 한국전산원, 전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석, 1996.12, P. 163

한편 주민카드 도입에 있어서 행정기관 자체의 비용만 계산하지 주민들이 부담하는 비용을 계산하지 않고 있다. 특히 초기 발급과정에서 주민들은 사진을 새로 찍고 오래된 도장을 새로 새겨야 할 필요가 발생할 것이다. 이 비용과 실시 후 재발급과 관련하여 개인이 부담할 비용을 대략 건당 1만원씩 계산할 경우 총 5,000 억원의 사회적 비용을 부담하여야 할 것이다.

이상의 직접비용으로서 주민카드 발급비와 민간부분의 지출액, 개인부담액 등의 사회적 비용을 계산하면 10년간의 전체 편익 2조원을 상회할 것으로 추정할 수 있다.

한편 정책을 주장하는 사람들은 전자주민카드가 본격 보급되면 매년 1억7천만 통에 달하는 주민등록 초본 발급 비용 등 연간 1조원을 줄일 수 있다고 한다. 그러나 현재의 사회관행과 관료제의 서류중심의 관행이 급격하게 변하지 않는 한 주민등록 및 인감증명서의 이용을 주민카드에 의하여 현저하게 줄일 수는 없을 것이다. 작은 카드에 의하여 관료제의 뿌리깊은 절차와 관행이 쉽게 변화될 수 있을 것이라는 생각은 환상에 불과하다. 정부는 이러한 서류의 감축을 위한 행정개혁과 규제완화를 지난 10여년간 실시하였으나 커다란 변화를 가져오지 못했다. 관리적인 측면에서 모든 서류에 첨부하여 놓는 주민등록등초본을 카드 리더기로 어떻게 대체할 것인가는 의문이다.

현실적으로 주민등록 및 인감 관련 서류 및 주민등록 정보의 약 80%를 이용하는 민간부분에 있어서 신원 확인용 서류를 획기적으로 없앤다는 것은 거의 불가능하다. 정책당국자들은 주민카드로 1억 7천만통의 증명을 대신할 수 있다는 허구적인 숫자에 의하여 카드의 도입을 정당화하고 있다. 그러나 행정절차나 민간의 관행이 변화되지 않는 한 일반국민은 고도화된 서비스라는 명목에 의하여 오히려 비싼 증명을 발급 받아야 하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

정책당국은 주민카드의 도입에 의하여 '공무원을 5,000명 줄인다. 10,000명을 줄일 수 있다'는 것으로 사업의 정당화의 논리를 제시한다. 한국전산원의 분석에 의하면 인력 절감의 효과는 약 30%로 국가 전체적으로는 9228명(한국전산원, P. 186)이 줄어들 것으로 추정하고 있다. 이에 의하면 면단위의 평균 2.2에서 읍은 3.34명, 동은 2.5명 줄어드는 것으로 계산되고 있다. 그러나 이는 하나의 마술적인 숫자에 불과하다. 국가 전체적인 통계적 숫자는 줄어들 수 있으나 개별 기관을 고려할 경우 공무원 숫자를 줄인다는 것은 어려운 일이라 할 수 있다. 사람은 소수점으로 계산될 수 없고 2명이 있는 곳에서 업무가 30% 준다고 1명을 줄일 수는 없는 것이다. 한편 동사무소의 의료보험업무는 공무원이 아닌 의료보험관리공단의 소속 직원의 업무로 이들의 업무가 준다고 공무원이 대행할 수는 없는 것이다.

과거 주민등록을 전산화하면서 정부는 많은 인력을 줄일 수 있다고 하였으나 오히려 전산 담당자만큼 인력을 증대시킨 결과를 가져왔다. 이러한 현상은 거의 모든 나라에서 똑같은 형태로 경험되고 있는 것들이다. 이러한 모순을 은폐하기 위하여 계획서는 인원을 줄이는 것이 아니라 이를 사회복지분야를 강화하도록 인원 재배치하여 복지기능을 강화하겠다고 한다.

통합에 의하여 새로운 인력이 필요하게 된다. 특히 보안전문가 등이 필요하게 되고 업무와 관련하여 기관간의 조정활동이 더욱 필요하게 될 것이다. 현실적으로 행정기관간에 업무조정이 제대로 이루어지지 않는 상황에서 시스템이 형식적으로만 구축될 위험도 배제할 수는 없다.

4) 제 4 가정: 주민카드는 정보산업을 육성하여 국가경쟁력을 증진시킬 것인가?

한국전산원의 분석에 의하면 전자주민카드의 도입에 의하여 산업 파급효과는 1996년부터 2009년까지 약 9386억원의 효과를 가져올 것으로 계산하고 있다. 미래 정보화 사회에서 스마트 카드는 매우 높은 부가가치를 가지는 산업이 될 것이라는 데에는 많은 사람이 동의한다. 이 사업은 2000년대 확산될 IC 카드 분야에 대

한 기술개발과 산업의 육성에 기여할 수 있는 효과는 있다.

이러한 산업연관 분석에서는 산업효과만을 개괄적으로 언급할 뿐 주민카드를 이용하는 민간 부문이 부담할 비용부분은 고려하고 있지 않다. 앞서 언급한바와 같은 금융기관이나 의료기관 등의 추가 관리비용 부담을 고려할 경우 산업부분에 미치는 효과는 상당히 줄어들 수밖에 없을 것이다.

주민카드 사업과 같이 대규모 사업에서 혜택을 받을 수 있는 기업은 중소기업보다는 대기업이라고 할 수 있다. 실제 IC 칩의 생산과 관련하여 관심을 가지고 있는 주요 기업은 삼성전자, 현대전자, LG정보통신 등 IC카드 3사와 사업의 주관 업체인 테이콤이다. 이 사업은 일면 대기업과 기술관료에 의한 합작품으로서 주민을 위한 제도라기 보다는 소수 대기업의 기업논리에 의하여 도입되고 있음을 부정할 수 없을 것이다.

한편 금융시장, 정보시장, 교육시장을 개방하여야 할 상황에서 주민카드는 다른 국가들로 하여금 우리 국민에 대한 정보수집을 더욱 용이하게 할 것이다. 최근의 OECD나 EU의 기본원칙이 자유로운 정보의 국가간 이동을 인정하는 방향으로 변화되고 있다. 이러한 상황에서 정보능력이 약한 우리의 기업은 외국과의 경쟁에서 상대적으로 열세를 면하지 못하게 할 것이다. 이러한 면에서 주민카드 사업이 국가 전체적인 측면에서 효율적인 사업이라고 단정할 수는 없을 것이다.

5) 제 5의 가정: 주민카드 사업은 작은정부를 실현할 것인가?

기술은 집권화를 가져올 수도 분권화를 조장할 수도 있다. 그러나 일반적으로 받아 드리는 논리는 그 체제를 더욱 견고하게 하는 경향을 가진다고 한다. 즉 집권화된 체제는 더욱 집권화시키고 분권화된 체제는 더욱 분권화된 체제로 만든다. 우리는 집권화된 체제인가 분권화된 체제인가?

우리 나라는 작은 정부인가, 큰 정부인가? 단적으로 말하여 우리 나라는 기능이라는 면에서는 작은 정부이나 권력이라는 면에서는 큰 정부라 할 수 있다. 즉 우리의 복지나 사회기능은 서구에 비하여 크지 않다. 반면에 서구의 발전된 국가에 비하여 국가가 개인이나 민간기업에 행사하는 권력은 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 구조를 주민카드가 개선할 수 있을 것인가? 그의 대답은 '아니다' 이다.

정보화 시대에서 정보는 권력의 원천이 된다. 스마트 카드에 의하여 통합된 주민카드는 정보의 집중을 가져온다는 것은 사업을 추진하는 기관도 인정하고 있다. 특히 주민카드 발급기간을 단축하고, 개인별 자료를 일치시키기 위하여 "중합자료망"의 구축은 불가피하나 경신이후 자료의 분산관리와 통합된 저장자료를 카드 발급 이외에는 사용할 수 없도록 법적 규제를 하겠다고 한다. 그러나 관료제의 속성상 효율성을 높일 수 있는 도구를 이용하지 않고 방치하여 둔다는 것은 기대하기가 어려운 일이다.

스마트 카드는 지금보다는 많은 량의 개인정보를 보다 신속하게 이용할 수 있는 능력을 이를 관리하고 열람할 수 있는 행정 및 민간기관에게 제공할 것이다. 스마트 카드는 권력을 줄이는 작은 정부로의 길이 아니라 중앙정부의 권력을 확대하는 큰 정부로의 길을 열어 주는 기초라 할 수 있다. 특히 지방화 시대에 주민의 모든 것은 지역으로 위임하여야 함이 기본 논리이나 주민카드는 통합에 의하여 중앙집권을 조장한다고 할 수 있다. 즉 주민카드 사업은 제도적으로 분권화 되고 있는 기능을 기술적으로 통합하여 국가의 권력을 확대하는 집권주의적인 사업이며 지방자치의 이념에 저해되는 사업이다.

6) 제 6 가정: IC 칩의 특성과 철저한 보안장치로 주민의 사생활(프라이버시)을 최대로 보호할 수 있는가?

주민등록제 및 개인정보의 전산화에 대하여 가장 첨예하게 대립하는 가치는 개인중심주의에서 강조하는

프라이버시의 문제이다. 개인정보 프라이버시는 다양한 의미로 발전되어 왔으나 프라이버시권을 “개인의 자기의 정보에 대한 통제권”이라고 정의 할 수 있을 것이다. 개인정보를 전산화하고 스마트 카드 형태로 바꾸어서 정보 통제권으로서 개인의 프라이버시권은 다음과 같은 이유로 인하여 더욱 확보하기가 어려워지게 될 것이다.

첫째 개인정보를 주민카드의 IC 칩에 저장할 경우 개인은 이에 어떠한 내용이 저장되어 있는지를 알기가 더욱 어려워지게 된다. 저장내용을 알기 위하여는 카드 리더기에 의존하여야 하는 데 이는 행정기관과 이를 이용하는 조직만이 가지게 될 것이다. 이에 의하여 개인정보 보호원리 가운데 참여의 원칙을 침해할 위험이 확대되게 된다.

현재의 의료보험 카드에는 수진내역을 기재하여 개인이 언제 어느 병의원을 몇일간 이용하였는지를 알 수 있다. 그러나 주민카드를 이용하게 되면 개인은 이를 따로 적어 두지 않는 한 모두 기억한다는 것은 어렵다. 이 경우 의료보험관리공단에서 수진내역을 확인하기 위하여 개인에게 통보하는 것의 진위여부를 명확하게 하기 어렵게 된다. 한편 개인별 의료카드는 편리성을 높일 수는 있으나 가족 공동체 의식을 저해할 위험도 있다.

둘째 개인정보의 전산화와 주민카드제의 도입은 행정 및 민간기업에서 이를 바탕으로 한 의사결정의 속도를 증진시킬 것이다. 개인은 빨라지는 관리활동을 통제하기가 더욱 어려워지게 된다.

셋째 주민카드의 도입은 기관간 통합과 이에 의하여 기관 정보의 상호 이용을 확대할 것이다. 이에 의하여 개인정보를 정보주체인 개인으로부터 얻기보다는 제 3자로부터 얻는 기회가 확대됨으로서 개인정보 관리의 일반원칙으로 수집제한의 원칙을 침해할 기회가 증대하게 된다.

넷째 개인정보의 전산화는 조직으로 하여금 개인에 대한 정보를 더욱 많이 소유하게 함으로서 조직과 개인간에 정보의 격차를 심화시키게 될 것이다. 즉 점점 커지는 조직의 정보력에 대항하여 개인이 자기의 정보 통제권을 행사하기는 더욱 어려워지게 될 것이다.

한편 관료주의 특히 기술관료주의자들은 개인정보 프라이버시권의 침해는 철저한 보안기술에 의하여 근절되거나 줄어들 것이라고 한다. 확실히 스마트 카드는 현재의 주민등록증보다는 위변조를 줄일 수 있을 것이다. 프라이버시의 문제와 보안의 문제는 별개의 문제로 이해하여야 하나 관료중심주의나 상업중심주의자들은 양자를 동일한 것으로 이해한다. 주민카드 도입계획에서도 카드와 전산시스템의 보안에 의하여 개인의 사생활을 보호하겠다는 계획이 추가 되고 있다. 그러나 대부분의 프라이버시의 문제는 시스템 자체의 문제나 보안의 허술함에서 나타나기보다는 주로 전산처리된 개인정보에 대한 정상적인 정보이용 과정 및 정보이용의 행태에서 나타나게 된다.

1980년대 말 이후 전산 처리된 개인정보의 유출에 의하여 개인이 경제적 심리적인 피해를 입거나 범죄에 이용되는 사례들은 해킹 등의 기술적인 측면에서 발생하기보다는 입력과정의 오류, 정보의 최신성의 결여, 시스템의 안정성의 결여, 정당한 권한을 가진 관리자의 정보유출 등에 의하여 발생하고 있다.

또한 완벽한 위변조를 막는다는 것은 기술 세계에서 불가능하다고 할 수 있다. 보안이 완벽할수록 위변조된 주민카드에 대한 신뢰도도 정상카드와 같이 신뢰하게 될 것이다.

7) 제 7 가정 : 주민카드는 법의 집행과 경찰의 활동을 효율화시킬 것인가?

주민카드 도입의 첫 번째 이유로 제시되고 있는 것 가운데 기존의 주민등록증은 갱신한지 13년이 지나고 있기 때문에 신원확인에 어려움이 있고, 위변조가 용이하기 때문에 갱신하여야 한다고 한다. 그러나 1983년 갱신 이후 재 발급된 주민카드가 2000만건 이상이 되는 상태에서 약 2/3정도의 주민등록증의 사진이 최신의

것으로 갱신되었다고 할 수 있다. 주민카드를 일제 갱신하고자 함에는 범법자나 수배자에 대한 일제 검거와 같은 경찰의 수사상의 목적과도 연결되는 활동이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 목적은 공식화되고 있지 않다.

또한 IC 카드가 신원을 확인함에 있어서 현행의 주민등록보다 더 정확할 것이라는 증거는 없다. IC 카드 체계에서도 5-6년이 지나면 개인의 신체적인 특성의 변화에 의하여 사진에 의한 식별력은 똑같이 떨어지게 될 것이다. 특히 10대와 20대의 경우 이는 더욱 심하다고 할 수 있다.

우리의 경우 주민등록을 전산화함으로써 금융실명제가 실시되고 부동산 실명제가 실시되었다. 그러나 최근의 한보사건 등에서 볼 수 있듯이 이들 제도가 돈의 흐름을 투명하게 하는 데 기여하기보다는 정상적인 사람들의 금융거래를 더욱 복잡하게 하고, 오히려 부정축재나 정치자금의 추적을 어렵게 하는 데 일조한 면을 간과할 수 없을 것이다. 한편 주민등록을 전산화한 뒤에 경찰의 범인검거율이 증대하고 범죄발생을 억제하는데 기여하였다는 보고는 없다. 개인정보의 전산화나 주민카드제는 경찰의 효율적인 질서유지의 기능을 제고하기보다는 단순히 경찰권력을 증진시키는 결과를 가져오는 것으로 전락될 위험도 있다.

특히 기존의 주민등록증에 개인의 지문을 날인하게 하는 것은 파출소에서 날인하여 관련기관에서 보관하여 이용하고 있는 상태에서 불필요한 것이라고 할 수 있다. 실제 범죄 용의자로 구속될 경우 첫 번째로 하는 것이 지문을 다시 찍는 상태에서 주민등록증의 지문의 효용은 상징적인 효력밖에는 아니될 것이다.

한편 주민카드에 있는 사진을 디지털화하여 IC 칩에 입력하여 관리하겠다는 것이 신원확인에 있어서 어느 정도의 효용이 있을 지에 대하여는 많은 의문이 지적될 수 있다. 오늘날 컴퓨터에 의한 신원확인의 생물학적 특성(biometric)의 자료로는 지문, 음성, 눈동자, 유전자적 특성 등이 활용되지 사진이 사용되는 경우는 거의 없다. 이러한 상태에서 IC 칩 저장 능력의 1/5을 사진의 입력에 사용하려는 것은 카드의 오류를 확대하고 개인의 부당한 초상권의 침해를 가속화시킬 뿐 아니라 경제성이라는 면에서도 타당성이 떨어지는 것이라고 할 수 있다.

계획에 의하여 경찰이 휴대하면서 전자주민등록카드를 현장에서 조회, 신분 확인할 수 있는 휴대용 신분확인단말기로 삼성이 개발한 (모델명 SHIC-300H)는 주민카드의 진위를 확인할 뿐만 아니라 수배자 및 도난 차량 리스트를 담고 있는 PCMCIA(Personal Computer Memory Card International Association)카드를 단말기에 삽입, 전과기록이나 수배여부를 현장에서 확인할 수 있다. 이 경우 전과기록을 모든 경찰이 손쉽게 볼 수 있으므로 인하여 부당한 인권침해의 가능성은 더욱 커지게 될 것이다. 한편 지금과 같이 공안망 데이터의 최신성과 질이 떨어지는 상황에서 이의 이용을 확대할 경우 시민의 인권이나 프라이버시의 침해는 지금보다 더욱 심각한 문제로 대두되게 될 것이다.

IV. 주민카드 사업은 어떻게 추진되어야 할 것인가?

전자주민카드의 도입문제는 단순히 주민등록증을 IC 카드로 바꿀 것이냐 아니냐의 논쟁으로 보아서는 아니될 것이다. 문제는 주민등록관리 문제 이외에 다양한 형태로 전산화되고 있는 모든 개인정보의 관리 문제로 이해될 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 보다 광의의 시각에서 사업의 방향을 제시하고자 한다.

1. 정책에 대한 기본 시각의 변화

정보화 사회에서 개인정보에 대한 정책이 개인정보의 특정 가치만을 강조하게 되면 정책에 대한 갈등만을 확대시키고 전체 정보화의 효과도 극대화되지 못하게 된다. 기술에 대한 낙관적 신화는 기술이 가져올 위험에 대한 적절한 대응에 의해서만 확보될 수 있는 것이다. 지금까지 관료중심적이고 상업주의적인 가치만을 강조한 주민카드 사업은 개인중심주의의 가치도 조화될 수 있는 상호작용주의적 시관으로 변화될 필요가 있다.

주민카드제의 도입을 주장하는 사람들은 개인중심주의적인 가치를 강조하는 시민단체 등의 활동이 개인정보의 전산화나 주민카드 도입의 효용성을 저해하는 것으로 이해하고 있다. 그러나 이들 사업에 개인중심주의적인 사고를 반영할 경우 관료중심주의나 상업중심주의의 가치도 극대화될 수 있음을 인식할 필요가 있다. 특히 주민등록 및 카드제가 주민의 권리 및 사회정의의 위하여 사용될 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 프라이버시 보호 위원회의 설치

개인정보를 전산화하고 주민카드를 스마트 카드화함으로써 개인의 프라이버시권 즉 자기 정보에 대한 통제권을 행사하기가 더욱 어려워지게 될 것이다. 전산화에 의하여 확대되는 조직의 권력을 적절하게 통제하여 개인정보의 남용을 억제하기 위하여는 개인을 대신하여 이들을 통제할 수 있는 프라이버시 보호기관을 만들어야 할 것이다.

선진 외국의 경우 대부분 독립된 보호기관을 가지고 있다. 예로서 영국의 옴부즈만 형태의 '데이터 보호 등록관', 프랑스의 사법부 형태의 '정보처리와 시민 자유위원회', 독일의 '연방 정보보호수탁관' 등이 있다. 이들은 공공 및 민간기관에서 개인정보파일을 구축하고자 할 때에 허가를 하고, 일반적인 관리에 대한 지도와 감독, 부당한 활동에 대한 고충처리 등을 담당하는 독립된 기관들이다.

우리의 경우 공공기관에 대한 개인정보처리에 대한 감독기관으로 총무처가 있고, 국무총리 산하에 '개인정보보호 위원회'를 두어 제도 개선 및 기관간의 이용에 있어서 조정 등의 업무를 관장하고 있다. 그러나 총무처 중심의 보호는 행정에 대한 내부통제로서 개인정보의 사적가치를 강조하기보다는 개인정보의 관료중심적 가치를 강조하는 결과를 가져올 위험이 있다. 이러한 현상은 미국의 OMB에서도 볼 수 있다.

한편 국무회의를 통과된 법안은 민관합동으로 '주민카드 정보보호위원회'를 설치키로 계획하고 있다. 그러나 이 위원회도 기본적으로 공공기관에 대한 내부통제의 성격을 벗어나고 있지는 못하다고 할 수 있다. 현재의 안대로 한다면 기존의 기관과 중복성도 문제점으로 지적될 수 있다.

이 보호위원회는 행정부 내가 아닌 독립된 제4부 형태나 사법부 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 인적 구성에서는 관료뿐만 아니라 정보 주체인 시민 대표와 이를 이용하는 관료와 민간기업 등이 同數로 구성되어야 할 것이다. 위원회의 주요 업무는 주로 전국민을 대상으로 하는 개인정보파일의 구축, 수록 내용, 이용 및 기관의 상호 이용에 대한 등록이나 인·허가, 프라이버시 보호와 관련한 공공 및 민간기관에 대한 감독, 개인정보와 관련된 고충처리의 기능을 담당하도록 할 필요가 있다. 특히 국민들이 심적으로 두려움을 가지는 안기부 및 공안망의 개인정보의 이용에 대한 통제권도 부여할 필요가 있을 것이다.

3. 통합의 전제로서 기존 시스템의 효율화

통합의 효율성을 확보하기 위하여는 기존의 부처나 조직별 개인정보 시스템의 안정성 및 데이터의 신뢰성이 확보되어야 할 것이다. 그러나 현실적으로 우리의 개인정보 시스템은 기술적으로 안정적이지 못하고 질적으로 완벽하지 못한 상태이며, 관리적으로 불법 부당한 이용의 사례가 확대되는 상황에 있다. 이러한 상황에

서 시스템의 통합은 현재의 문제를 더욱 가속화시킬 위험이 있다.

우리의 개인정보 시스템은 제도는 과거의 수작업 체계를 유지하면서 데이터만 전산화 시켜 놓고 있는 상태이다. 이를 새로운 기술환경과 정보가치를 반영한 시스템 운영의 고도화가 요구된다.

4. 제도의 개선

정부는 전자주민 카드와 관련한 개인의 사생활 보호는 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'에 의하여 보호될 수 있다고 한다. 그러나 기존의 법이 부처 편의주의 등에 의하여 적용범위가 매우 제한되어 있다. 주민카드를 도입한다면 카드가 활용되는 공공 및 민간의 모든 영역을 포괄할 수 있는 개인정보보호법의 제정이 요구된다. 이외에 국민연금, 의료활동과 관련된 프라이버시를 보호하기 위한 보다 구체적인 개별법도 제정될 필요가 있다. 그리고 입법예고된 '행정정보 공동이용에 관한 규정'에 의하여 확대되는 기관의 공동이용에 의하여 발생할 수도 있는 개인의 기본권 및 프라이버시를 보호하기 위한 제도적 장치가 함께 만들어져야 할 것이다. 이외에 부당한 정보의 국외유출을 억제할 수 있는 제도적인 장치와 기술적인 보안에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

그리고 제도적으로 불비되어 있는 민간기업이나 조직 등을 통제하는 법률이 제정되어야 할 것이다. 그러나 가능한 민간기업 등에 대하여는 강제적 규제적인 방법보다는 시장유인적인 접근의 방법이 선호될 필요가 있다. 민간조직의 경우에는 개별 조직의 유형에 적합한 윤리규범이나 규칙을 스스로 제정하여 자율적인 통제를 강화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한편 개인차원에서는 정보화 사회에서 개인정보가 중요하다는 인식을 제고하기 위한 다양한 사회 프로그램이 만들어져야 할 것이다.

5. 주민카드 사업의 방향

1) 비용편익분석의 재고

주민카드의 도입과 관련하여 관료중심주의 및 상업중심주의자들이 사업을 정당화하기 위하여 편협하게 이루어졌던 비용편익분석을 다시 할 필요가 있다. 주민카드 사업은 행정기관 이외에 민간부문에 커다란 비용을 수반하는 사업이다. 새로운 비용편익은 주민카드의 도입에 따른 사회적 비용과 편익을 고려하고, 직접 비용과 편익 이외에 간접비용과 편익도 함께 고려하여 광범위한 차원에서 실시되어 사업의 타당성을 재검토하여야 할 것이다.

2) 수록 내용의 문제

주민등록 및 주민카드에 수록되는 정보를 결정하기 위하여 광범위한 여론 수렴이 전제되어야 할 것이다. 특히 수록 내용으로서 병적 사항 및 지문은 재고되어야 할 부분이다. 그리고 이용빈도의 측면과 시스템의 효율화를 위하여서 카드에 있는 사진을 IC에 저장하고 마스터 파일도 저장할 필요가 있는지를 검토하여야 할 것이다. 특히 사진이 입력될 경우 개인의 초상권 및 프라이버시의 침해의 가능성은 더욱 커질 위험이 있을 것이다.

한편 주민카드에 수록되는 사항을 내무부령으로 정하도록 하는 법안의 개정은 IC 칩의 여분을 이용하기 위하여 내무부 장관이 자의적으로 수록 내용을 변경하더라도 법적인 통제를 할 수 없게 된다. 이를 보다 엄격하게 하여 법률에 구체적으로 규정하도록 하여야 할 것이다.

3) 주민등록번호 체계의 개선

현행 주민등록번호는 번호 자체가 개인의 프라이버시를 침해할 소지가 있다. 이에 신규발급자에 대하여는 개인의 생년월일을 중심으로 하는 번호체계를 새롭게 무작위적인 번호체계로 변경할 필요가 있을 것이다. 한편 주민등록번호가 지금과 같이 너무 일반적으로 사용되는 것을 억제할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

4) 분실 및 도난에 대한 대비

통합 주민카드가 주민의 편의를 저해하는 데 가장 커다란 위협은 가외성의 결여에 의하여 신뢰성을 떨어뜨린다는 것이다. 이에 분실과 도난에 의하여 각종 서비스의 제공이 중단되는 사례를 억제할 수 있는 제도와 장치를 만들어 선의의 피해자가 발생하는 것을 억제할 필요가 있다. 오늘날 신분확인용으로 주민등록 이외에 가장 많이 사용되는 운전면허증을 통합하기보다는 별도로 관리하는 것도 고려할 필요가 있다.

5) 통합정보관리체계의 개선

다양한 개인정보를 공동으로 사용하는 등의 통합운영은 지금보다 개인정보 프라이버시를 침해할 위험이 있다. 그러나 주민등록법 개정안은 등·초본 감축을 위하여, 대통령령이 정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 요하지 아니한다고 한다. 이는 전산처리된 주민등록정보 자료의 이용범위를 더욱 확대하여 통합운영을 더욱 용이하게 하는 것이다. 한편 최근에 입법예고된 “공공기관의 행정정보 공동이용에 관한 규정”은 개인정보의 이용을 다양한 목적으로 활용할 가능성을 증대시키게 될 것이다.

이를 관리하기 위하여 개인정보에 대한 기관간의 매칭이나 적격심사에의 이용을 제한할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이에 대한 규제는 프라이버시 보호위원회를 만들 경우 이의 사전 인·허가에 대상으로 할 필요가 있다.

V. 작은 카드 큰 문제

주민카드제도는 행정기관, 민간기업, 개인에게 많은 편리함을 제공하여 줄 수 있을 것이다. 그러나 이는 높은 비용에 의해서만 향유될 수 있는 서비스임을 간과하여서는 아니된다. 지금껏 정책을 주장하는 사람들이 이 제도가 가져올 낙관적인 편익만을 고려하였다. 다음은 이 제도가 가져올 수도 있는 역기능과 비용을 고려하여야 할 것이다. 그러나 대부분의 권위주의적인 발전도상국의 경우 이를 고려하지 못하고 기술관료와 상업주의의 제물로 개인의 프라이버시가 침해되곤 하고 있다.

우리 사회의 많은 재난은 ‘빨리 빨리병’, ‘세계 최대 최초’에 집착하는 사고에 의하여 발생하였다. 불확실한 상황에서 위험을 줄일 수 있는 최선의 방법은 점진적인 추진이라는 생각을 가져야 할 것이다. 성급한 주민카드의 도입은 ‘작은 카드 큰 문제’를 가져올 것이다.

아직 전국민을 대상으로 주민등록증을 전자카드로 바꾼 선례가 거의 없는 상황에서 기술적인 확신만으로 스마트 카드형의 주민등록증을 도입하는 것은 재고되어야 할 것이다. 개인정보관리의 문제는 기술적인 문제만이 아니라 행정관리 및 사회의 가치체계와 연관된 문제이다. 이러한 상황에서 대규모적인 신용카드 회사 등에서도 정확한 검증이 이루어지지 않은 기술을 바탕으로 한 주민카드 사업은 재고하여야 할 것이다.

이미 사업을 위하여 240여 억원이 투자되었기 때문에 중단할 수 없다거나, 과거의 권위주의 정부와는 달리 국가와 사회가 많이 달라졌기 때문에 개인정보가 개인을 통제하기 위한 수단으로 활용할 가능성은 없을 것이라는 낙관적인 가정은 수단에 의하여 목표가 침해되는 어리석은 우를 범하는 행위이다.

국가나 민간 조직의 입장에서 개인의 프라이버시는 작은 문제이고 확률의 문제로만 다룬다. 그러나 개인에게 있어서 사생활은 큰 문제이고 존재의 문제이다. 정보화 사회에서 조직의 작은 문제는 개인의 모든 것을 잃게 할 것이다. 복지를 위하여 도입된다는 주민카드는 정의론적인 개인의 자유를 침해하는 수단이 됨을 인식하여야 할 것이다.

작은 칩 큰 정보로 대변되는 스마트 카드형의 주민카드를 작은 변화로 보아서는 아니된다. 작은 변화로 인식될 수 있는 주민카드 도입은 국민 생활에 큰 변화를 가져올 위험이 있다. 개인을 숫자로 바꿀 때 인간의 존엄성은 더욱 떨어지고 개인의 자유는 조직이 만든 규범에 더욱 종속될 수 있다. 정보화 사회에서 정부와 조직의 개인정보 활용에 대항하여 개인이 자기정보를 통제하기 위하여는 정보의 중요성을 인식하는 것부터 시작되어야 할 것이다. 그러나 개인은 사회적 비용보다는 개인의 편의를 강조하는 근시안적인 사고에 의하여 장기적으로 개인을 노예의 길로 이끌 수 있는 가능성을 인식하지 못하게 된다.

이러한 개인의 근시안적이고 비합리적인 선택을 바로잡을 수 있는 길은 주민카드가 개인의 프라이버시를 침해할 수 있는 가능성이 있음을 조직적이고 집단적인 차원에서 확대시킬 수 있는 시민운동이 확대되어야 할 것이다.

제 4 분 야

우리나라 주민관리제도의
비판적 분석

우리나라 주민관리제도의 비판적 분석

변호사 김 기 중

1. 서 론

우리는 지난 30여년 동안 국가기관에 자신과 가족의 신상명세 그리고 주소이동상황을 항상 등록하면서 살아왔고 그러한 등록을 제대로 하지 않을 경우 벌금이나 과태료를 물어 왔으며, 국가가 본임임을 확인하여 주는 신분증을 항상 소지하여 왔고 이러한 신분증을 소지하지 못하는 것이 오로지 자신의 잘못된 것처럼 생각하며 살아왔다. 이렇게 국가가 국민에게 부여한 의무로 인하여 일정 범위의 국민이 일정한 고통을 받았을 것이 분명히 분명한 제도에 대하여 그동안 아무런 문제제기도, 문화적·사회적 검토도 없었다는 것은 오히려 경이라고 할 수 있을 정도로 특별하다. 특히, 헌법적 측면에서 거주민강제등록제도나 강제적인 국가신분증제도는 개인의 인격권과 행복추구권을 침해할 여지가 있고 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 것이며 더 크게 보면 결국 인간의 존엄과 가치를 경시하는 제도라고 볼 수가 있으므로, 위와 같은 제도가 국민의 기본권을 제한하는 것인지, 그리고 그러한 제한이 기본권제한의 일반원칙에 부합하는 것인지, 나아가 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 것은 아닌지 하는 등에 대한 논의는 있었어야 할 것인데, 그동안 이러한 문제에 대한 어떠한 지적이나 논의도 없었던 것으로 보인다. 이런 상태에서 정부는 주민등록증을 IC칩이 내장된 전자카드로 제작하고 이러한 전자카드를 운용하는 과정에서 일정 범위의 주민등록정보를 관련기관 사이에 상호교류하여 사용하겠다는 계획을 발표¹⁾하였고, 이에 대하여 많은 사람들이 우려를 표시하고 있다. 하지만, 이른바 '전자주민카드'가 시행되는 전제조건은 주민등록과 주민등록증 제도이므로 이들 제도가 갖는 의미와 문제점을 파악하고 이를 어떻게 고칠 것인지에 관한 논의가 선행되지 않고서는 전자주민카드의 제도 자체에 대한 올바른 이해, 나아가 그 문제점에 대한 올바른 이해를 할 수 없다고 본다. 이처럼 거주민등록과 국가신분증 제도에 대한 우리의 인식수준이 아주 낮다는 점 자체가 전자주민카드 제도를 다시 한번 신중히 검토해 보아야 하는 근거가 될 수 있을 것이다. 이 글에서는 먼저 신분등록제도와 주민등록제도 그리고 주민등록증 제도를 서로 구분하고 이들중 주민등록과 주민등록증 제도를 분석의 대상으로 하며, 주민등록과 주민등록증 제도의 현황과 문제점을 검토하고자 한다.

2. 신분등록제도와 거주민등록제도의 구분

전 국민을 대상으로 일정한 개인사항을 반드시 등록을 하도록 하는 제도는 신분등록제도와 거주민등록제도(inhabitant registration)가 있다. 우리나라는 신분등록제도로 호적제도를 두고 있고 거주민등록제도로 주민등록제를 두고 있다. 신분등록제도는 출생, 혼인, 이혼, 사망, 가족 등을 등록하도록 하여 공증하는 제도로,

1) 전자주민카드 기재사항에 대한 관심은 읍·면·동, 경찰청, 의료보험보험자(관리공단, 조합), 국민연금관리공단 등의 연관기관에서도 가능하도록 계획되고 있다. 예를 들어 의료보험관리자는 발급센터로부터 주민망을 통하여 의료보험업무 관련자료(인적사항, 주소 등)를 수신할 수 있고, 의료보험내역 변동자료와 신규 전자카드 발급대상자의 의료보험자료를 발급센터로 전송하는 기능을 수행할 수 있다. 이는 결국 전자주민카드 제도에 연동기관들이 주민의 인적정보를 담은 통합 데이터베이스에 접근하지는 못하지만, 주민의 이름, 주소 등과 같은 기본적인 인적자료를 발급센터와 주민망을 통하여 제한적으로 공유하게 됨을 뜻한다(한국전산원, 「전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석」, 1996. 12., 254쪽).

한편, 정보통신부 등 주민등록정보를 필요로 하는 다른 행정기관은 행정기관 사이의 주민등록정보 공동활용을 요구하고 있고(한국전산원, 위 책, 253쪽; 1995. 4., 주민등록증갱신 기본계획; 1997. 2. 12., 정보통신부 주최 '주민등록정보 공동활용 관련 간담회'), 주민등록정보의 공동활용계획은 전자주민카드 제도가 도입되면 더욱 쉽게 받아 들여질 수 있고, 이러한 공동활용은 전자주민카드와 결합하여 더욱 능률적으로 가능하게 될 것이다.

어느 나라나 유사한 형태의 신분등록제도를 두고 있다. 이같은 신분등록제도는 민법(특히 가족법)에 기반을 두고 있는 제도²⁾로 행정법(특히 지방행정)에 기반을 두고 있는 거주민등록제도와는 일정한 관련이 없지 않으나 등록의 목적, 내용, 사용처 등이 다르기 때문에 정보처리시스템과 관련하여 주민관리제도를 논하고자 하는 이 글의 논의에서는 일단 제외한다³⁾.

한편 이 글에서 함께 분석하고자 하는 주민등록증 제도는 실질적으로는 그 명칭과 달리 '주민등록'을 확인하는 증명서라기보다는 국가신분확인카드(National Identification Card)의 성격을 갖는 국민신분증제도로 위와 같은 등록제도와 전혀 별개의 것이다. 하지만 우리 주민등록증 제도는 주민등록제도와 관련하여 함께 발전하여 왔고, 전자주민카드 제도는 서로 다른 역할을 하는 국가신분증 제도와 거주민 등록제도를 정보처리 시스템을 매개로 융합시키는 결과를 가져오기 때문에 함께 분석하고자 한다. 더구나 주민등록증은 신고의무, 처리절차, 발급의 주체, 수록내용 등이 주민등록제도와 관련되어 처리되고 있어 주민등록증이 주민등록제도의 외피인 것처럼 착각될 정도로 밀접한 관련을 가지고 있어 함께 살펴보는 데는 아무런 지장이 없다.

3. 주민등록과 주민등록증 제도의 역사

가. 주민등록제도

현행 주민등록의 역사는 일제시대 거슬러 올라간다. 조선총독부는 이른바 '대동아전쟁'이 한창이던 1942. 9. 26. 조리기류(寄留)령(제령 제32호)와 기류수속규칙(조선총독부령 제235호)을 공포하였다. 기류법이 전에는 신분등록제도만 있었고 당시 상황에 비추어 신분등록제도만으로 신분관계확인 과세처리에 크게 불편함이 없었을 것으로 생각된다. 기류법의 내용은 90일 이상 거주할 목적으로 **본적지 외의 일정한 장소**에 주소 또는 거소를 정한 자는 府邑面(조선호적령에 의하여 호적사무도 부읍면에서 한다)에 비친 기류부에 등록하여야 한다는 것이다. 기류에 관한 사항은 제출뿐만 아니라 직권으로도 할 수 있으나, 기류에 관한 제출을 해태한 자는 10원 이하의 과료에 처하도록 하고 있다⁴⁾. 이 조리기류령은 대한민국정부수립이후에도 그 효력을 유지하였다.

거주민등록제도

새로운 거주민등록제도는 박정희 군사정부에 의하여 만들어졌다. **국고압박회**의는 1962. 1. 15. 기류법(법률 제967호)을 제정, 공포하였다. 이 기류법은 1가구별 1용지의 기류부를 개설하고 본적지 이외의 일정한 장소에 30일 이상 주소 또는 거소를 정한 자에게 신고의무를 부과하는 외에 조리기류령과 아무런 차이가 없었으나, 1962. 5. 10. 주민등록법(법률 제1067호)이 제정, 공포되면서 시행되지 못하고 폐지되었다. 이 주민등록법에 의하여 현행의 제도처럼 형식상 지방자치단체의 '주민관리'라는 형식을 갖고 있으나 실질적으로는 통일적인 국가거주민등록체계가 만들어지게 되었다. 제정 주민등록법은 「주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하기 위하여」(제1조), 기류법과 달리 '본적지를 떠났는지 여부'에 관계없이 모든 대한민국 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시·읍·면에 등록하도록 하고, 세대의 전부 또는 일부가 이동할 때에도 퇴거와 전입신고를 하도록 의무화하고 있다(제2조, 제6호, 제10조). 이러한 신고를 하지 아니한 자에게는 3만원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제20조).

1968. 5. 29.의 1차개정(법률 제2016호)때 병역사항과 특수기술사항을 신고사항으로 추가하였고, 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 하는 규정을 신설하였다. 1970. 1. 1. 2차개정(법률 제2150호)은 주로 주민등록증에 관한 사항을 추가한 것이며, 1975. 7. 25. 3차개정(법률 제2777호)으로 주민등록증 제도를 개선하고 과

2) 중국, 일본, 한국 등 동양의 신분등록제도는 전통적으로 '家'를 중심으로 신분관계를 정리하고 있으나 서구의 경우는 개인을 중심으로 하고 있다는 점에서 동서양의 신분등록제도에 상당한 차이가 있다고 한다(신분등록에 관한 자세한 사항은 구분권, "신분등록제도에 관한 연구", 동국대학교 법학과 석사학위논문, 1994, 참조)

3) 다만, 신분등록제도를 두고 서구 여러나라의 경우에도 이러한 신분등록제도의 전산화가 급진전하여 이에 대한 통제문제가 주요한 논의대상이 되고 있다.

4) 김병유, "주민등록제도의 의의와 연혁 개관", 사법행정, 1997. 7., 103쪽

태료와 벌칙규정을 강화하였으며, 1977. 12. 31. 4차개정(법률 제3041호)으로 세대별 주민등록표 외에 개인별 주민등록표를 작성하도록 하고 개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로 편제하도록 하였다. 1991. 1. 14. 7차개정(법률 제4314호)으로 주민등록사무를 전산으로 처리할 수 있도록 근거규정을 마련하고 주민등록표의 열람, 등초본의 교부신청을 이해관계자만이 할 수 있도록 하였으며, 1993. 12. 27. 8차개정(법률 제4608호)으로 주민등록사무의 전산처리에 따라 전출신고제도를 폐지하고 주민등록증발급연령에 달한 자가 발급통지를 받고 60일 이내에 발급신청을 하지 아니하는 경우 처벌하도록 하던 것을 7월이내로 연장하였다.

나. 주민등록증 제도

주민등록제도의 또다른 축은 주민등록증 제도와 전 국민 단일식별코드인 주민등록번호제도이다. 주민등록증 제도는 제정 주민등록법에서는 도입되지 않았으나, 1968. 5. 29. 주민등록법 제1차 개정 때 도입되었다⁵⁾. 이 개정법에서는 '18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다'고 하여 발급을 강제하지 않았으나⁶⁾, 1970. 1. 1. 주민등록법 제2차 개정 에 의하여, '치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 **간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여**'(개정 이유중 일부), 시장 또는 군수에게 18세 이상의 모든 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 하는 법적의무를 부과하고, 사법경찰관에게 간첩의 색출·범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민의 신원이나 거주관계를 확인하지 않을 수 없는 '일정한 경우'⁸⁾에 주민등록증의 제시를 요구할 수 있도록 하였다. 하지만, 주민등록증을 발급받지 않는 경우에 처벌하는 규정을 두지는 않았다.

1975. 7. 25.의 3차 개정 때에는 '안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여'(개정 이유), 주민등록증 발급대상자의 연령을 17세로 낮추면서, 17세 이상의 주민등록증 발급대상자에게 주민등록증 발급의무를 부과하였으며⁹⁾, 사법경찰관이 간첩의 색출·범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민의 신원이나 거주관계를 확인할 필요가 있을 때에는 '언제든지' 주민등록증의 제시를 요구할 수 있도록 하였다.

1977. 12. 31.의 4차 개정 때에 '드디어' 주민등록증의 발급통지를 받고도 정당한 이유없이 1년 이상 발급신청을 하지 아니한 자에 대하여 10만원 이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있는 형벌규정을 신설하였고, 1980. 12. 31.의 5차 개정(법률 제3330호) 때에 17세 이상의 모든 국민에게 주민등록증 소지의무를 부과하고 분실시 7월 이내에 신고하도록 함으로써 주민등록증 제도가 완성된 형태를 갖추게 된다.

한편, 전국적인 신분증제도에는 당연히 고유번호가 따르게 마련이고, 우리의 경우는 주민등록번호라는 이름으로 주민등록증을 최초로 발급할 때부터 발급대상자 전원에게 고유한 번호가 부여되었다. 초기의 주민등록번호는 2부분으로 구분된 6자리 숫자(모두 12자리)로 이루어졌으나¹⁰⁾, 1975. 8. 26. 주민등록법 시행령과 같은

5) 그 이전에는 시·도민증 발급조례 또는 규칙에 의하여 시장 또는 도지사가 발급하는 시민증 또는 도민증이 있었다. 이 제도는 주민등록법 제2차 개정 법률의 시행으로 폐지되었다(김병유, "주민등록증 제도에 관하여", 사법행정 1979. 2., 114쪽)

6) 1968년은 1.12 무장공비침투사건으로 국가안보론이 팽배한 한 해였다. 당시 정부와 공화당은 국가안보를 이유로 향토예비군의 조직과 무장을 강화하는 내용의 향토예비군설치법 개정안을 제안하였으나, 야당인 신민당은 국민의 기본권 침해, 정치적 목적이용 우려 등을 이유로 강력히 반대하였다. 이에 공화당은 5. 10. 국회 본회의에서 신민당이 불참한 가운데 공화당 단독으로 법안을 통과시켰고, 주민등록증의 발급규정을 삽입한 주민등록법 1차 개정안은 위 향토예비군설치법 개정안이 단독처리될 때 함께 통과된 것이다(조선일보 1968. 5. 11. 자 1면).

7) 하지만, 정부는 1968. 12. 말까지 주민등록증 발급대상자 1,574만명 대부분에게 각자 고유한 주민등록번호가 새겨진 주민등록증을 발급하였다고 한다(한겨레신문, 1992. 11. 18. 18면).

8) 1. 호텔·여관 등 숙박업소에 투숙할 때, 2. 대통령령으로 정하는 접적지역에 출입할 때, 3. 국방 또는 치안상의 필요로 군 또는 경찰에 의하여 특별히 경비 또는 경계되고 있는 지역이나 장소에 들어갈 때, 4. 선박 또는 항공기에 승강할 때

9) 위 2차개정 때에는 시장 또는 군수의 발급권한만을 규정하였으나, 3차 개정에서 발급대상자의 발급의무를 새로이 규정한 것이다.

10) 앞의 여섯자리 숫자는 지역을, 뒤의 여섯자리 숫자는 거주세대와 개인번호를 나타낸다. 1968. 11. 당시 대통령이었던 박정희부부에게는 110101-100001과 110101-200002가 부여되었다고 한다(위 한겨레신문, 같은 기사).

해 11. 4. 같은 법 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13자리의 숫자 체제로 바뀌어 현재에 이르고 있다(주민등록법 시행령 제3조의 2, 시행규칙 제1조).

4. 주민등록과 주민등록증 제도의 내용

가. 주민등록

(1) 목적 : 주민등록은 시, 군, 구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모함을 목적으로 하고 있다(주민등록법 제1조, 아래에서는 법이라고만 함). 하지만 이제 주민등록은 단순히 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하는 목적으로만 사용되는 것이 아니라 모든 국가사무의 기본적 전제가 되고 있다.

(2) 등록대상자 : 시읍면의 관할구역안에 30일 이상 거주할 목적으로 주소 또는 거소를 가진 자(법 제6조)는 세대주나 세대를 관리하는 자 또는 본인(법 제11조)이 그 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 일정한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조). 또한 하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동한 때에는 위 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 전입신고를 하여야 한다(법 제14조). 정당한 이유없이 이러한 신고의무를 위반할 때에는 2만원 이하의 과태료에 처한다(법 제20조). 신고의무자가 위와 같은 신고를 하지 아니할 때 시장·군수 또는 구청장은 사실조사와 공부상의 근거 또는 통·리장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소할 수 있다(법 제17조의 2 제3항).

(3) 등록사항 : 신고의무자는 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 본적, 주소, 전입전의 주소, 병역의무자의 병역사항, 특수기술에 관한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조 제1항), 병역의무자가 신고하여야 하는 병역사항은 병역미필자는 역종·신체등위와 그 처분사항, 의무복무를 마친 자는 역종·군별·계급·군번·병과·주특기·복무기간·전역사유·전역근거 및 역종변경사항이며(시행령 제8조), 특수기술에 관한 사항은 국가기술자격법 및 기타 법령에 의하여 취득한 기술에 관한 자격과 면허이다(시행령 제9조). 하지만, 주민의 신고로 작성되는 세대별, 개인별 주민등록표에는 법률과 시행령에 의하여 제한되는 위와 같은 사항만이 기록되어 있는 것이 아니라 보다 광범위한 내용을 포함하고 있다.

세대별 주민등록표에는 호주, 개인별 주민등록번호와 주소이동상황을 추가로 기재하도록 되어 있다(시행령 별지 제2-2호 서식). 개인별 주민등록표에는 이보다 훨씬 광범위한 기재사항을 두고 있다. 위 신고사항외에 기재하도록 되어 있는 사항은 세대번호, 혼인여부, 혈액형, 본적변경사유, 개인별주소이동상황, 예비군교육훈련사항(편성부대, 편성구분, 교육훈련보류사유), 동원훈련사항(소집부대, 집결장소, 동원보류 또는 면제사유, 훈련일수, 기능보유여부, 동원순위 및 사유 등), 자격면허사항과 관련하여 직업훈련의 직종과 훈련 실시기관, 졸업년도와 졸업학과, 학령아동 관련사항(보호자성명, 생년월일, 주소, 취학년도, 졸업년도), 원호대상자 관련사항(보호번호, 생활등급, 대상구분), 민방위관련사항(소속민방위대, 교육시간, 참석시간, 불참시간 등의 목록), 생활보호대상자 사항(등록번호, 건강상태, 의료보호대상, 재산상황, 가동능력자의 수 등), 주민등록증 발급사항과 관련하여 재발급한 날, 학력, 직업 등을 기재하도록 하고 있다(시행령 별지 제2-1호 서식). 이렇게 하여 수집된 정보항목은 모두 140개 항목에 달하고 있다고 한다. 다만, 주민등록전산망에 수록되어 전산화된 항목은 140개 항목의 원시기록중 73개 항목과 전산화 사업당시 다른 부처에서 요구한 5개 항목¹¹⁾을 포함하여 11개 분야 78개 항목¹²⁾이다. 78개 항목중에는 주민등록법과 시행령에 규정되어 있지 않은 혈액형, 혼인관계, 직업, 전화번호, 학력, 민방위사항(편성, 소속, 교육시간, 참석시간 등), 병력동원사항, 생활보호대상자사항(건강상태, 월 평균 소득액, 적용년수 등)이 여전히 포함되어 있다.

(4) 관장기관 : 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 관장하며, 내무부장관의 지도·감독을 받게

11) 안기부, 외무부, 노동부에서 요구하였다고 한다. 추가된 항목은 전화번호, 의료보장구분과 진료증번호, 주민등록표 보관지, 호주변경 사유이다(제144회 국회, 예산결산특별위원회 제13차 회의록, 내무부장관의 답변).

12) 전태수, "고도정보화사회에 있어서 공공기관의 개인정보 보호에 관한 연구", 고려대 정책과학대학원 석사학위논문, 1992. 12., 54쪽

되어 있다(법 제3조 제1항).

나. 주민등록증

(1) 성격 : 주민등록증은 주민등록법에 의하여 그 관할구역내에 주민등록이 된 주민임을 증명하는 공적 증명서라고 할 수 있다¹³⁾. 하지만 주민등록증은 단순히 주민등록된 주민임을 확인하는 증명서에 그치지 않고 있어, 그 성격규정을 어떻게 하여야 할지 논란이 될 수 있다. 이 점은 아래에서 살펴본다.

(2) 발급대상자와 발급기관장 : 주민등록증 발급대상자는 17세이상의 주민등록이 된 자이다(법 제17조의 8). 외국인이나 국외에 영주권을 갖고 있는자, 호적이 확인되지 않는 자 등은 발급받을 수 없다. 주민등록증의 발급기관장은 시장 또는 군수이다.

(3) 발급절차와 기재사항 : 주민등록증 발급통지를 받은 자는 발급기간내에 직접 발급업무담당공무원에게 가서 사진 3매를 제출하고 본인임을 소명한 후, 그 공무원앞에서 주민등록증 발급신청서와 주민등록증용지에 지문을 찍어야 한다(시행령 제33조 제2항). 주민등록증 발급신청서에는 열 손가락의 지문을 날인하는 칸이 있고, 엄지손가락의 경우에는 회전지문과 함께 평면지문도 날인하도록 되어 있다(시행령 제33조 별지 제33호 서식). 이처럼 모든 국민을 범죄자 취급하는 심각한 기본권 제한제도인 열 손가락의 지문날인제도와 주민등록증 지문날인제도가 단순히 시행령과 서식규정에 근거를 두고 있을 뿐이다¹⁴⁾. 한편 주민등록증 자체의 서식이나 기재사항은 전적으로 내무부장관에게 위임되어 있다(법 제17조의 8 제4항, 시행령 제31조 제1항¹⁵⁾). 내무부장관이 주민등록증의 서식에 관하여 어떠한 규정을 제정하였는지는 확인하지 못하여, 주민등록증 서식이 어떻게 변천하였는지 알 수는 없다. 다만 현재 사용되고 있는 여러 주민등록증을 비교하여 본 결과, 그 기재사항은 앞면에 사진, 이름, 주민등록번호(생년월일 포함), 본적, 주소, 호주이름, 발행일, 병역사항, 발급기관장이 기재되어 있고, 뒷면에는 주소변경사항을 기재하는 곳, 엄지손가락의 지문, 특기번호(특수기술에 관한 사항임)와 함께 "이 증은 항상 휴대하여야 하며 습득하신 분은 우체함에 넣어 주십시오"라는 문구가 기재되어 있다. 현재의 주민등록증은 1983년에 일제갱신한 것으로 사용한 지 13년정도가 되었다. 정부는 이렇게 주민등록증이 낡고 노후해져서 갱신주기가 되었다는 점을 전자주민카드를 도입하는 출발점으로 삼고 있다¹⁶⁾.

다. 주민등록제도와 주민등록증의 성격

우리의 거주민등록제도는 '주민등록'이라는 이름으로 시행되고 있고 더불어 '주민등록증'이라는 이름으로 신분증을 발급하고 있으며, 이들 제도의 관장기관이나 발급주체도 시장 또는 군수이므로, 이 제도는 지방자치단체의 구성원인 '주민'을 관리하기 위한 제도라고 일단 개념지을 수 있다. 하지만, 주민등록과 주민등록증 제도를 단순히 '주민'을 관리하기 위한 제도라고만 하기에는 이미 그 범위를 넘어서는 요소를 너무

13) 김병유, "주민등록증 제도에 관하여", 사법행정, 1979. 1., 114쪽

14) 더구나 지문은 주민관리와 아무런 관련이 없어 주민등록법에서 규율할 대상도 아니다. 주민등록법에 의하여 등록된 지문은 경찰청에서 관리하고 있다.

15) 법 제17조의 8 제4항은 "주민등록증 ... 의 서식과 그 발급절차는 대통령령으로 정한다"고 규정하고 있고, 시행령 제31조 제1항은 "법 제17조의 8 제1항의 규정에 의한 주민등록증의 서식은 내무부장관이 정한다"고 규정하여 주민등록증의 기재사항을 포함한 서식에 관하여 아무런 제한을 하지 않고 전적으로 내무부장관에게 위임하고 있어, 위 시행령의 규정은 법률의 위임범위를 벗어난 백지위임으로 무효라고 볼 여지가 있다.

16) 하지만, 1984년 이래 주민등록증 재발급 건수가 매년 280만 내지 310만건에 달하여 1994년까지 누적된 재발급 건수는 3,000만건에 달하기 때문에(한국전산원, 「전자주민카드사업의 타당성 분석」, 1996. 8., 116쪽), 83년에 갱신된 주민등록증은 이미 대부분 재발급되었다고 하여도 무방하다(주민등록증 발급대상자는 3,400만명 정도이다). 이렇게 주민등록증을 재발급받는 건수가 1년에 300만건에 달한다는 점은 유일한 신분증인 전자주민카드를 분실하는 경우도 300만건에 달할 수 있다는 것이므로, 전자주민카드의 사용위험을 현저히 증가시킬 것이라는 예측의 근거가 되기도 한다.

많이 가지고 있다.

대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정하도록 되어 있고(헌법 제2조), 국적법은 대한민국의 국민이 되는 요건으로 출생한 당시에 부(父)가 대한민국의 국민인 자(제2조 제1항 제1호)라고 규정하여 이른바 '출생지주의'를 따르고 있기 때문에 대한민국의 국민임을 정하는 관계는 민법과 호적법에 근거한 신분등록관계에 의하여 결정된다. 한편 따로 대한민국의 국민임을 증명하는 신분증은 존재하지 않는다. 따라서 주민등록증은 지방자치단체의 주민임을 증명하는 신분증임이 분명하고 주민등록도 마찬가지일 것이다.

하지만, 주민등록과 주민등록증 제도에는 국가적 특성이 너무나 분명하게 나타나 있다. 법률에 의하여 강제되는 제도이며 그 양식과 수록내용이 전국적으로 통일되어 있고, 전 국민에게 단일한 체계의 고유번호가 부여되며 등록사항이나 주민등록증에 수록할 내용에는 주민임을 증명하는데 필요한 내용외에도 국가적 사무에 필요한 내용, 즉 병역사항, 지문, 본적지, 호주성명 등을 망라하고 있는데, 주민등록관리자나 주민등록증 발급기관장은 등록사항이나 증명의 양식, 내용을 바꿀 수도 없고 등록이나 발급을 거부하거나 다른 방식으로 할 수도 없고 조례나 규칙으로 수록내용을 추가할 수도 없게 되어 있기 때문이다.

이런 점에 비추어 주민등록과 주민등록증 제도는 오히려 그 형식적 측면보다는 실질적 측면에 의하여 성격을 규명하는 것이 보다 정확하다고 본다. 즉, 이들 제도가 갖고 있는 위와 같은 광역적인 또는 국가적인 속성에 비추어 볼 때 주민등록제도는 전 국민 주거등록제도이고 주민등록증은 국가신분증이라고 봐야 한다는 것이다. 이 제도는 서구에서 보이는 교회적(籍)에서 출발하여 지방자치단체의 고유사무로 발전하게 되는 주민관리사무와는 그 성질이 다른 것으로 보아야 한다. 지방자치법도 주민등록사무를 '법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무'(이른바 단체위임사무)로 규정하고 있고(지방자치법 제9조 제2항), 단체위임사무란 업무의 실제와 그 수행이 분리되어 업무의 실제는 국가적인 것으로 남아 있으며 법률에 의하여 위임되는 것은 오로지 그 업무의 수행에 관한 것을 말하므로¹⁷⁾, 주민등록과 주민등록증 제도는 주민관리라기 보다는 국가의 인적자원 관리를 목적으로 하고 있음이 분명하다.

주민등록제도의 성격을 규명하는 것은 현행 제도의 문제점이 무엇이고 어떻게 바뀌어야 하는지를 밝히는 출발점이 되는 부분이기 때문에 아주 중요하다. 만약 주민등록과 주민등록증 제도가 지방자치단체의 주민관리사무라면 지방자치단체의 고유한 업무로서 주민관리방식에 각자의 독자성을 인정할 수도 있는 것이고, 등록이나 수록항목의 범위도 현행의 것을 대폭 줄여야 하기도 하고, 자치단체의 조례나 규칙으로 그 범위를 정할 수도 있기 때문이다(과거 시, 도민증은 조례에 의하여 발급되었다). 만약 위 제도가 국가적인 것이라면 기본권 제한의 성격을 갖는 위 제도들의 한계는 기본권 제한의 일반원칙에 따르게 될 것이다.

라. 결국 위와 같은 우리 제도를 요약하면 우리나라는 전 국민 거주등록제도, 전 국민 고유번호제, 전 국민 고유신분증 제도를 두고 있고, 이 제도들은 모두 그 자체의 고유목적¹⁸⁾을 갖고 있는 강제적인 것이라고 할 수 있다¹⁹⁾.

5. 외국의 주민등록과 국가신분증제도²⁰⁾

17) 이기우, 「지방자치행정법」, 법문사, 1991, 77쪽

18) 운전할 수 있는 자격증인 운전면허증 또는 사회보장카드 등을 신분증으로 전용하거나(미국의 경우), 신분등록을 받으면서 함께 받은 현주소를 이용하여 거주증명까지 하여 주는 것이 아닌, 신분확인이나 거주민관리 자체를 목적으로 하고 있다는 의미이다.

19) 주민등록법에 의하면 주민등록은 신고를 원칙으로 한다고 규정하고 있고, 주민등록증의 경우도 본인의 신청에 의하여 발급하는 형식으로 되어 있다. 하지만, 위와 같은 신고나 신청을 하지 않을 경우 일정한 강제이행수단을 두고 있으므로 이를 임의적 제도라고 할 수는 없다고 본다. 적어도 반강제적인 제도라고 할 수 있겠다.

20) 이 장에서 특별히 근거를 밝히지 않는 부분은 다음의 자료를 발췌, 정리한 것이다. 구체적인 인용을 하지 못하는 이유는 이 자료들이 신분등록제도와 주민등록제도를 혼용하여 설명하고 있는데, 제도의 설명이 단편적이기 때문이다.

① Philip Redfern, "Population Registers : Some Administrative and Statistical Pros and Cons", Journal of Royal Statistical A Vol. 152(1989).

② OECD, Automated Information Management in Public Administration, Paris, 1974,

대부분의 나라는 국민의 신분관계를 확인하기 위한 신분등록제도를 두고 있으나, 거주민등록제도와 국가신분증 제도는 부분적으로 선택하고 있다. 발전된 국가 가운데 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 스웨덴 등은 전 국민 신분증제도를 두지 않고 있다. 특히 호주와 뉴질랜드에서는 1985년경에 정부가 세금포탈과 세금기피에 대한 처리, 복지행정에서의 부정부패 방지, 불법이민확산 방지 등을 이유로 도입하려고 하였던 국가신분증(Australia Card라고 함) 제도는 2년에 걸친 시민저항운동으로 철회되었다²¹⁾.

임의적인 국가신분증 제도와 임의적 거주민등록제도를 두고 있는 프랑스는 원칙적으로 신분등록제도만으로 운영이 되며 국가신분증은 신분등록제도와 무관하게 별개로 운영되나 모든 국민에게 출생신고때 개인고유번호를 부여하고 있다. 역시 임의적인 국가신분증 제도를 시행하고 있는 독일은 프랑스와 달리 개인고유번호를 부여하지는 않고 있으나, 지방정부가 관장하는 거주민등록제도를 두고 있다(중앙의 등록관리소는 없다). 미국, 영국, 캐나다 등의 나라에서는 주민등록제는 물론이고 통일적인 국가신분증제도를 두고 있지 않기 때문에 개인고유번호도 부여하지 않고 있다. 다만, 국민의 대부분이 보유하고 있는 사회보장카드와 그 번호를 유사한 목적으로 사용하고 있다.

서구에서 특이하게 주민등록제도와 개인고유번호제도를 일찍 도입하여 전산처리하고 있는 나라는 이른바 노르딕 시스템으로 불리는 나라의 경우이다. 스웨덴의 경우 1947년부터 전 국민에게 개인고유번호를 부여하고 200여년 이전부터 교회에서 관리하고 있는 거주민등록부를 국가적 차원에서 관리하기 시작하였고 1967년부터는 이를 전산처리하고 있으며²²⁾, 노르웨이는 1963년부터 국가단위의 주민등록제도를 도입하였으나, 이는 주로 통계의 목적으로 도입된 것으로 그 관리도 중앙통계국에서 담당하고 있다. 또한 덴마크와 벨기에는 1968년에, 핀란드는 1972년부터 주민등록제를 도입하였다. 이들 나라는 모두 개인고유번호를 부여하나 국가신분증 제도는 도입하지 않고 있고, 개인의 의무적인 신고보다는 관행적인 교회등록이나 인구센서스를 통하여 변동이 심한 주소에 관한 정보를 확인하고 있다. 한편, 이들 국가의 주민관리체계가 비교적 정확하게 이루어지는 것은 주로 사회보장과 관련하여 개인에게 다양한 이익을 제공함을 목적으로 하기 때문에 개인들이 정확성의 유지에 관심이 크기 때문이라 할 수 있다. 특히 이들 나라에서 위와 같은 제도가 비교적 갈등없이 유지되어 온 데에는 국민들이 정부의 독자적인 활동으로부터 개인데이터를 보호하기 위한 법률 및 제도적 장치를 가지고 있다는 점(개인정보보호에 관한 법률이 이들 나라에서 비교적 일찍 도입되었다)과 정부가 시민으로부터 과도한 정보를 요구하지 않는 점에 대한 시민의 신뢰가 있었다는 점때문인 것으로 분석하고 있다²³⁾.

일본의 경우²⁴⁾ 市町村이 관장하는 주민등록제도인 주민기본대장 제도에 의하여 주민의 주소변동사항을 관리하고 있다. 市町村의 구역을 넘는 주민의 전입과 전출은 각각 신고하도록 되어 있다. 일본은 아직 주민등록에 관하여 전국적 관리체계를 갖추지 않고 있고, 국가신분증과 개인고유번호 제도도 도입하지 않았다. 다만, 최근 市町村별로 구축되어 있는 주민등록데이터베이스를 서로 연결하여 주민등록정보중 이른바 '필수4정보'(이름, 주소, 성별, 생년월일)만을 네트워크로 교환하도록 하며 전산처리되는 개인정보를 구별하기 위하

③ Roger Clarke, "Human Identification in Information Systems : Management Challenge and Public Policy Issues", 1994 (URL : <http://www.aun.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/HumanID.html>),

④ "IDENTITY CARDS, Frequently Asked Questions", 1996, http://www.privacy.org/pi/activities/idcard/idcard_faq.html

21) 그 경과에 대한 소개는 URL : <http://www.privacy.org/pi/activities/idcard/campaigns.html>에 있으며, 이를 번역, 소개하는 글이 「이달의 민변」 6월호에 게재될 예정이다.

22) 스웨덴의 가톨릭교회는 200여년 전부터 교구의 관리구역안에 거주하는 모든 주민들의 주소지를 등록하도록 하여 관리하여 왔는데, 이 제도는 지금도 유지되고 있다고 한다. 1,800여개 교구의 관리구역과 474여개의 지방자치단체의 관할구역은 꼭 일치하는 것은 아니어서 다름의 여지가 있으나 신분등록제도에 포함되어 운영되는 주민관리의 권한은 여전히 교회에 있고, 정부는 교회가 관리하는 명부를 국가적 차원에서 통합한 것이며, 정부의 주민등록부를 갱신하는 것도 주민이 직접 신고함으로써 이루어지는 것이 아니라 교회명부로부터 1주일내 한번씩 취합하는 자료를 통하여 갱신하고 있다. 이런 제도를 전제로 하고 있기에 당연히 국가신분증 제도는 두고 있지 않다.

23) 박홍운, "한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구", 서울대학교대학원 행정학과 박사학위논문, 1994. 2., 169 - 171쪽

24) 山崎重孝, "「住民記録システムのネットワークの構築等に関する研究会報告書」の概要について", ジュリスト, 1092호, 1996. 6. 15.자

여 전국공통의 중복되지 않는 주민기본대장코드를 부여하자는 제안이 있었다. 이 주민기록시스템 네트워크 방안은 전국단위의 전산센타를 구축하되 국가에 의한 네트워크시스템을 구축하는 것이 아니라 지방자치단체 공동의 분권적인 시스템을 구축하는 것이며, 개인코드에는 어떠한 개인정보도 판별할 수 없는 단순한 10자리의 숫자로 하되 다른 행정기관이 구축한 데이터베이스와 결합할 수 없도록 하는 것으로 되어 있다. 하지만 이 제도에 대하여는 전국민 관리체제로 나아가는 첫발이라는 비판과 함께 강력한 반대에 직면해 있다.

이처럼 주민등록제도를 두고 있는 경우에도 지역별 등록을 하는 경우와 국가적 주민등록제도를 두는 경우로 구분되기도 하고, 국가적 주민등록제도가 있는 경우에도 국가신분증과 개인별 고유번호 제도와 결합되지 않는 경우가 있어 다양한 형태를 보이고 있다. 다만, 발전된 국가에서 전 국민 주민등록제와 이와 결합된 국가신분증제도 그리고 개인고유번호 제도를 모두 두고 있는 나라는 없는 것으로 보인다.

6. 우리 주민등록과 주민등록증 제도의 문제점

가. 일반적인 문제점

(1) 이 제도들은 모두 국민들을 효과적으로 '관리'할 필요가 있는 사회변동기(주민등록제도는 박정희 군사정부의 '최고입법회의'에서, 주민등록증의 소지의무는 '국가보위입법회의'에서 도입되었다)에 시행됨으로써 사회적 공론화의 과정이 생략되었다는 일차적인 문제를 내포하고 있다. 이러한 과정이 없이 주민등록제도가 도입되었기 때문에 주민관리목적으로 수집되는 정보의 항목도 원래의 목적을 벗어나 과도하게 확장되었으며, 수집된 정보중 일부는 자유롭게 유통, 사용하게 되는 사태까지 이르게 되었을 것이다. 즉, 주민등록제도는 주민등록법에 명시되어 있는대로 주민의 주거관계를 파악하고 인구동태를 명확히 하는 목적에서만 그 타당성이 인정되어야 마땅한데, 병역관련사항이 주민등록업무에 통합되고, 의료보험사항, 자동차관련사항 등 대부분의 국가행정이 주민등록제도와 결합되어 한 덩어리로 사용되고 있어 큰 문제가 되고 있다. 따라서 주민등록제도를 근거로 하였으면서도 거주지를 파악하여 인구동태를 확인하는데 필요한 정도를 넘어서서 무분별하게 수집, 보관되어 있는 140여개 항목의 주민정보항목, 나아가 혈액형과 전화번호 등을 포함하고 있는 78개 전산정보항목은 꼭 필요한 정보를 제외하고는 모두 삭제되거나, 서로 분리, 관리되어야 할 것이다. 특히 주민등록정보의 상당부분을 차지하는 병역의무 관련정보는 더욱 그러하다.

(2) 거칠게 살펴본 외국의 제도에서 보았듯이, 전국민 주민등록제와 결합하여 전국민 고유번호제, 전국민 신분증제를 시행하는 나라는 우리가 거의 유일하다. 이 제도들은 서로 결합하여 강력한 통제능력을 갖는 국가관리체제로 기능하고 있어, 사실 우리나라는 이 제도들에 의하여 단일한 유기체로 묶여 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 수십년간 운영하여 온 이 제도들을 당장 바꿀 수는 없겠으나, 이 제도들의 상호관련성을 다소 느슨하게 만드는 제도적 방안을 고려해 볼 필요는 있다고 본다. 특히 이 제도들만으로도 강력한 통제시스템으로 기능하는데 이 모두를 전자적 수단에 의하여 하나로 묶는 전자주민카드 제도는 어떠한 경우에도 시기상조일 수밖에 없다.

(3) 주민등록증 제도도 애초부터 복지행정 등의 대국민 행정에서 수급자의 신분확인을 보다 용이하게 하기 위하여 고안된 것이 아니라, 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위한 것이었기에 신분확인을 위한 최소한의 정보(이름, 사진, 주소)만을 수록한 것이 아니라, 범죄자를 쉽게 색출하기 위한 여러 정보들(지문, 병역사항, 본적, 호주, 고유일련번호 등)을 몽땅그려 주민등록증에 수록하게 되었다. 주민등록증이 진정 국가신분증이라면 신분확인과 관계없는 병역사항, 본적, 호주, 지문 등을 수록할 이유는 전혀 없다. 특히 병역사항이나 지문 등은 전시체제를 전제로 하지 않고서는 신분증에 수록되어서는 아니되는 정보임이 분명하다. 더구나 개인을 다른 개인과 구별하도록 해 주는 기본정보이며 정보화사회에서 모든 정보를 켜는 식별자로 기능하는 주민등록번호는 개인의 프라이버시에 관련된 사항인 생년월일, 출신지

역, 성별을 구분할 수 있도록 구성되어 있다²⁵⁾. 영국은 제2차대전중에 도입하였던 개인고유번호를 폐지하였고²⁶⁾, 스페인도 프랑코 독재시절에 존재하였던 고유번호제도를 폐지하였으며²⁷⁾, 최근에는 자유민주주의 헌법 질서를 선택한 헝가리의 헌법재판소는 지난 1991. 4. 인구조사(the state census)에 관한 법률에서 도입하려고 하였던 개인번호제도를 위헌(a general and uniform personal identification mark(personal number) for unrestricted use is unconstitutional)이라고 판정하였으며²⁸⁾, 독일은 개인고유번호제도에 헌법적 제한을 두고 있다. 우리의 주민등록번호제는 오랜 기간동안 사용되어 왔고 사회의 기반시설로 기능하는 면도 있으므로 이 제와서 고유번호제도를 폐지할 수는 없다고 할지라도, 적어도 새로 주민등록번호를 받는 신생아에 대하여는 특정한 개인정보가 들어 있지 않는 단순한 숫자에 의한 일련번호가 부여되어야 할 것이다.

(4) 또한 이 제도는 예외가 없는 강제적인 제도라는 특성때문에 사회적 소수자에 대한 배려가 전혀 없을 수밖에 없다. 모든 사람은 자신에 관한 일정한 사항을 공개하지 않기를 바라고 일부 사람의 이런 바람은 다른 사람에 비하여 특별하게 중요할 수도 있는데, 이러한 고려가 전혀 없어, 이 제도들은 소수자를 배제하는 수단으로 사용될 여지가 많다. 특히 '주소이동상황'의 강제적 등록이라는 점에 주민등록제의 핵심이 있는데, 주소는 코드(고유번호)와 함께 개인을 다른 개인과 구별하는 중요한 요소이기도 하지만, 개인의 은밀성, 생활의 평온함을 유지하는데 없어서는 아니되는 필수적인 요소이기도 하다. 그런데 신고를 강제하는 제도가 없더라도 주민등록제도를 전제로 하는 많은 행정서비스때문에 반드시 거주지 등록을 하게 되는데, 등록한 거주지는 결국 공개되기 마련이고, 적어도 국가는 그 거주지를 알게 되어 행여 있을 수 있는 정치적 압박으로부터 개인은 벗어날 방법이 없게 된다. 따라서 어떤 특별한 상황을 전제로 하는 예외적인 제도를 고안할 필요가 있다고 본다.

나. 헌법적 문제

주민등록과 주민등록증 제도는 이미 서론에서 지적하였듯이, 국민의 거주이전의 자유를 제한하며, 정보에 대한 자기결정권으로 해석되는 '사생활의 비밀과 자유'를 침해하고, 인격의 자유로운 발전과 행복추구권을 제약하는 제도로서, 결국 인간을 숫자로 파악하여 관리하도록 함으로써 인간의 존엄과 가치에 반하는 제도라 할 수 있다. 이러한 제도에 대하여 국가안전보장, 질서유지 그리고 공공의 복리증진을 위하여 요구될 수 있는 것이라며 수긍하는 견해가 있으나²⁹⁾, 그렇게 단정적으로 볼 것은 아니라고 생각한다.

고유한 의미의 거주주민등록제도(즉, 본인확인정보와 주소, 주소이동사항의 등록)과 고유의미의 국가신분증제도(신분확인에 관련된 정보의 수록과 주민등록제도와 분리)를 전제로 생각한다면, 이들 제도는 비교적 국가안전보장 등을 위하여 필요한 제도로서 많은 나라에서 일부분씩 채택, 시행하고 있으므로 합리적인 제한이라고 볼 수 있을 것이다. 하지만, 우리의 주민등록제도는 단순히 주소와 주소이동사항만의 등록으로 그치는 것이 아니라, 병역사항, 특기사항 등이 법정신고사항으로 되어 있고 시행령에 의한 서식항목에는 주민등록정보와 범위를 넘어선 수많은 기재사항을 두고 사실상 강제수속하고 있는 제도이다. 더구나 주민등록제는 주민등록증, 주민등록번호와 분리되어 있는 것이 아니라 상호 결합되어 보완적 역할을 하도록 되어 있다는 점을 무시할 수 없다. 특히 주민등록번호에서 개인정보를 식별할 수 있도록 하고 있고, 주민등록증에는 신분확인의

25) 1992. 1. 25. 경기 평택에 거주하는 박모씨는 23세에 두 아이를 둔 아버지인데 어린 나이에 벌써 아이를 둘씩이나 두었나는 놀림이 싫어 주민등록증에 기재되어 있는 주민등록번호 두번째 자리를 칼로 긁어 고쳐 사용하다가 입건되었으며(조선일보, 1992. 1. 26.자 19면), 1996. 6.경 인천에 사는 윤모씨는 나이에 비하여 너무 늙어 보인다는 놀림이 싫어 89년부터 주민등록번호의 처음 두자리 숫자 '48'을 '55'로 고쳐 사용하다 공문서변조 등의 혐의로 구속되었다(경향신문, 1996. 6. 25.자 23면)

26) 박홍윤, "주민카드 도입과 관련한 개인정보관리체계의 문제점과 개선방안", 서울YMCA시민중계실, 제37회 신문고, 자료집, 8쪽

27) 한겨레신문, 1996. 11. 25.자, 10면

28) URL http://www.privacy.org/pi_countries/hungarian_const_court_decision_id_number.txt

29) 법률신문, 1997. 6. 5.자 사설, 2면

범위를 넘어 과도한 정보를 담고 있다. 게다가 1993년부터는 이 모든 정보가 하나의 전산망으로 상호 연결되어 상호참조할 수 있도록 되어 있고, 인구이동·투표권자 등 114종류로 다양하게 가공, 출력할 수 있도록 되어 있다³⁰⁾.

이 모든 제도가 서로 분리되어 있는 것이 아니라 하나의 묶음체도로 함께 기능하고 있다면 그에 대한 헌법적 평가도 그러한 현상을 전제로 해서 판단하는 것이 옳다고 본다. 그렇다면 우리의 위와 같은 포괄적 주민관리제도는 기본권을 제한할 필요가 있는 경우에도 그 필요한 범위를 벗어날 수 없다는 과잉금지의 원칙에 위배되거나 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 것이라고 볼 여지가 충분히 있다고 보는 것이다.

7. 결 론

이상으로 국가의 국민관리 또는 주민관리제도를 거칠게 분석해 보았으나, 선행연구가 거의 없는 상태이기 때문에 대강의 개요에 그치고 만데다, 외국법제에 대해서는 소개하는 정도에 불과하게 되었다. 하지만, 우리나라의 특수한 상황때문에 아무런 문제제기없이 시행되어 온 주민등록제도와 주민등록증 제도에 관하여 이제는 일정한 사회적 문제의식을 공유할 필요가 있으며, 더우기 주민등록 전산망이 통합, 개편되고 주민등록증을 전자카드화하는 제도를 시행하겠다는 정부의 시책을 앞에 두고 그 뿌리인 주민등록제도에 관하여 아무런 관심을 기울이지 않는다면 전자주민카드 제도의 문제점은 더욱 확대될 수 밖에 없을 것이다. 이 글이 주민관리제도의 의의와 필요성, 그 한계를 논하는 계기가 되기를 바란다.

부 록

■ 입법예고된 주민등록법증개정법률안 전문

■ 주민등록법증개정법률안에 대한 의견/대한변호사협회

■ 주민등록법증개정법률안에 대한 의견회신문/내무부

30) 강경근, "정보화사회에서의 개인정보의 보호", 행정과 전산, 1988. 12. Vol.10 No.4, 27쪽

부록 1

입법예고된
주민등록법중개정법률안 전문

住民登録法中改正法律(案)

内務部

住民登録法中改正法律(案)

内務部

1. 提案理由

- 주민등록증의 경신주기가 도래됨에 따라 21C 정보화시대에 맞는 『주민카드』로 경신하고, 국민생활과 밀접한 7개증명을 주민카드에 통합운영이 가능하도록 법적근거 마련과 개인의 사생활보호 관련조항을 보완하고
- 국민편의를 위해 주민등록증 분실신고기간 조정 및 운전면허, 의료보험, 국민연금가입자 등의 별도 주소변경신고절차를 전입신고만으로 가능토록 간소화하는 등 제도적 보완을 하기 위함

2. 主要骨子

- 가. 주민등록증의 명칭을 주민카드로 변경하고, 주민카드의 발급 및 주민카드에 수록되는 항목의 수록근거를 규정하며, 주민카드열람자의 자격과 범위를 명확하게 하는 한편, 주민카드로 인한 개인의 사생활보호를 위해 주민카드 악용자의 벌칙을 강화함
(안 제17조의8제3항내지4항, 제17조의9제2항, 제21조제2항)