

토론회 자료집

국가신분증명제도와 국민기본권

- 한·일의 사례를 중심으로 -

인권정보자료실
CPj1.24

- 일시 : 2002년 8월 27일 (화) 오후 4시~7시
- 장소 : 국가인권위원회 배움터
- 주관 : 지문날인 반대연대
- 주최 : 건국대학교 법과대학 BK21 인권사업팀, 민주사회를 위한 변호사모임,
민주화를 위한 전국교수협의회, 진보네트워크센터

국가신분증명제도와 국민기본권

- 한·일의 사례를 중심으로 -

얼마 전 지문날인 반대자들은 지문날인된 주민등록증을 거부했다는 이유로 지난 지방선거에서 참정권 행사를 제한 받은 것이 기본권 침해라며 위헌 소송을 제기하였다. 근대국민국가의 기본적인 기능인 대국민 행정서비스를 제공하기 위한 국가신분증명제도는 필요하겠지만, 인격권과 프라이버시권 등 국민의 기본적인 권리를 침해하는 국가신분증명제도는 큰 사회적 갈등을 낳아 왔다.

특히 박정희 군사독재정권이 40년 전에 도입한 한국의 주민등록제도는 전세계에 유래 없는 전국민 대상 열손가락 지문채취와 개인정보가 노출되는 주민등록번호 등 큰 문제를 가지고 있는 것으로 지적되어 왔다.

최근에는 정보통신기술이 발달하면서 전자화된 국가신분증명제도를 도입하려는 시도가 계속되고 있다. 한국 정부는 지난 97년 전자주민카드를 도입하려다 전국민의 반대에 부딪쳐 포기했던 바 있지만 끊임없이 재론해 왔으며, 특히 얼마 전 KT에서 전자주민카드나 전자건강카드로 사용될 수 있는 스마트카드 계획을 발표하면서 다시 국가신분증명제도에 대한 논란이 고개를 들고 있다. 가까운 일본에서는 지난 8월 5일자로 새로운 주민기본대장법과 주민기본대장네트워크시스템(주기네트)이 시작되면서 일국적으로 전자화된 주민등록제도가 국민을 감시하고 통제할 것이라는 사회적 우려와 반대 운동이 거세게 일고 있다. 미국과 영국에서도 9.11 테러사건 이후로 전자지문과 전자 홍채 등 생체인식기술을 적용한 국가신분증명제도가 거론되고 있다.

지문날인 반대연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주화를위한전국교수협의회를 비롯한 사회단체들은 최근 들어 우리 사회에서도 논란이 일고 있는 국가신분증명제도에 대하여 국민기본권의 관점에서 비판하는 토론회를 마련하였다. 이번 토론회에는 최근 이에 대한 논쟁이 가장 치열하게 일고 있는 일본의 활동가들을 발제자와 토론자로 초청하여 함께 토론한다. 과연 국가신분증명제도는 국민기본권을 넘어설 수 있는가?

- 일시 : 2002년 8월 27일(화) 오후4시~7시

- 장소 : 국가인권위원회 배움터 (서울시청 옆, 전화 02) 2125-9700)

- 주관 : 지문날인 반대연대

- 주최 : 건국대학교 법과대학 BK21 인권사업팀, 민주사회를위한변호사모임,
민주화를위한전국교수협의회, 진보네트워크센터

목 차

사회

이재승 (국민대학교 교수 / 법학과)

주제 발제

- 1) 국가신분증명제도의 문제점 -----1
... 한상희 (건국대학교 교수 / 법학과)
- 2) 한국 주민등록법의 개정방향 -----15
... 김기중 (변호사)
- 3) 제국의 신민 관리 시스템 -----24
... 이타가키 류타 (ITAGAKI RYUTA, 반감시 네트워크)

토론

- 1) 한홍구 (성공회대 교수 / 한국현대사)
- 2) 타카시 시라이시 (TAKASHI SHIRAISHI, 프라이버시 액션)
- 3) 윤현식 (지문날인 반대연대 활동가)

※ 지문날인 반대연대는 주민등록제도와 지문날인제도의 문제점을 알리고 해결해 나가기 위해 지난 8월 여러 네티즌 단체와 영상단체, 사회단체들이 함께 구성한 연대모임입니다. 서울영상집단, 존재미증명자들의은신처, 주민등록법개정을위한행동연대, 지문날인거부자모임, 지문날인반대프리챌모임, 진보네트워크센터에서 참여하고 있습니다.

국가신분증명제도의 문제점

- 국가감시체제의 통제를 위한 헌법해석 -

한상희(건국대학교 교수, 법학)

제1절 정보와 국가 : 문제제기를 위한 선이해

정보화가 사회구조의 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는가는 보는 관점에 따라 다를 수가 있다. 더욱이 그것이 미래에 어떠한 결과를 야기할 것인가에 대하여는 더욱 다양한 논의가 제시될 수 있다.¹⁾ 하지만, 그럼에도 불구하고 적어도 현상으로서 또는 예측 가능한 변화수준이라는 점에서 정보화의 사회구조적 영향을 서술할 수는 있을 것이다. 왜냐하면 정보화는 미래학자들이 주장하듯 자유와 자기지배, 자기실현의 기회가 넘치는 찬란한 미래를 약속하고 있기도 하지만, 그와 동시에 기술회의자들이 말하듯, 기존의 권력관계가 그대로 관철되거나 강화되는 계기로 작용하기도 한다. 그것은, 그 동안 소수의 정치적·경제적 권력엘리트의 수중에 장악되어 있던 정보에 일반인들이 접근할 수 있는 통로를 제공하는 한편, 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. 또는 정치경제학적 수준에서 본다면, 경제적 이윤추구의 동기에 굴복하여 삶의 폭을 획일화하고 편협한 것으로 만들어 버릴 가능성 또한 가지고 있다.

국가감시(state surveillance)는 이러한 국가권력현상과 정보화의 연관관계속에서 가장 핵심적인 지위를 차지한다. 그것은 근대국가의 관료제적 특성에서 연유하는 필연적 현상이자, 동시에 나찌나 스탈린정권처럼 전체주의적 국민관리의 수단 혹은 세계대전 당시나 냉전기의 전투 혹은 경쟁을 위한 첩보전에서 더 나아가 국가내부의 위협인자(안보위협인자 혹은 질서 위협인자)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 입장에서 보면 단순한 사생활의 침해라는 수준을 넘어 서서, 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 사회 내에는 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. 바로 이

1 이는, A. G. Wilhelm, Democracy in the Digital Age(New York: Routledge, 2000), pp.14-23에 따르면 크게 보아, 세 가지의 입장들-신미래학자(neofuturists), 기술회의론자(teletechnology dystopians), 그리고 기술현실주의자(technorealists)-로 정리될 수 있다.

점에서 국가감시의 문제를 단순히 개인정보에 대한 자기통제·관리권의 맥락에서만 파악하고 있는 우리 (현)법학계의 입장은 문제를 안고 있다. 국가감시의 문제는 개인적 기본권의 문제이자 동시에 민주주의 그 자체의 문제인 것이다.

여기서 우리나라에서는 군사정권이래 너무나도 당연시 되었던 국가신분증명제도의 문제점이 새로이 부각된다. 주민등록법은, 모든 국민이 자신의 생년월일, 성별, 가족, 주거지 등 모든 개인정보를 국가에 제공하고 국가는 이에 주민등록번호라고 하는 통일인식코드를 부착, 전국적으로 관리·통제하는, 전세계적으로 보기 드문 중앙통제적 신분관리체제를 구축하고 있다. 국가는 이를 통하여 국가내의 인구와 주민 자원을 확보하고 관리할 뿐 아니라, 호적과 세대별 주민등록체제를 기반으로 전통적인 가부장적 질서를 유지·강화하는 한편, 주택임대차보호법 등과 결합하면서 세대별 주거현황(자가, 임대, 동거 등) 등의 재산관계 또한 그 사정거리 안에 둔다. 또는, 병력기록과 결합, 일면으로는 징집체제를 구축하고 타면으로는 일부의 신체정보(예컨대, 현역입영, 병역필, 병역면제 등)까지 손쉽게 획득할 수 있는 구조를 만든다. 한마디로 그 어느 나라에서도 찾아보기 힘들 정도의 국가감시체제를 가장 손쉽고도 효율적인 방식으로 구축하고 그것을 가능한 모든 다른 정보들과 결합, 연계시킴으로써 정보 국가 혹은 감시국가로서의 실질을 확보하고 있는 것이다.

이하에서는 국가신분증명제도-우리의 경우 주민등록체제-가 가지는 (헌법적) 문제점을 살펴보고 그 가능한 대안의 방향을 모색하고자 한다. 이를 위하여 먼저 정보화사회에서의 국가감시체제가 가지는 문제를 먼저 살펴보고 그것이 현행의 주민등록체제로 구현될 때 나타나는 개별적인 문제점을 지적하기로 한다.

제2절 초감시국가

1. 정보와 질서·복지-국가의 효율화

정보가 정치적 의미를 가질 수 있게 된 것은 근대국민국가가 등장하면서부터라고 하는 것이 타당할 것이다. 국민국가는 철저하게 정보의 독점 및 장악에 의하여 형성되는 권력 위에서 존재하는 국가이기 때문이다. 실제 Giddens²⁾에 의하면 정보는 근대국가가 등장하면서부터 그 사회적·정치적 의미가 부여된다고 한다. 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 상비군을 중심으로 조성되는 군사력의 관리를 위하여 국가내에 존재하는 모든 자원들에 대한 관리체제를 구축하여야 한다. 인구의 크기와 구성(특히 연령별, 성별, 오늘날에 와서는 교육 정도나 직업별 등), 전담등을 중심으로 하는 재산의 현황과 변동사항, 천연자원의 양과 분포 등 거의 모든 생활관련자료들이 국가적 관리의 대상으로 규정되며 이를 통하여 국가는 자신의 운영에 필요한 인적·물적 자원들을 확보하고 또 동원할 수 있는 것이다. 그래서 국가는 되도록 포괄적이고 편재적인 정보를 확보하고자 노력한다. 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 위해서 필연적으로 '정보사회'를 구성하지 않을 수 없다고 보는 것이다. 이는 내적 평화유지(internal pacification) 즉, 전쟁으로부터 국민국가의 특성이라 할 경계-국경의 유지를 위하여 내적으로는 질서와 안정이 이루어져야 하고(경찰

및 통제국가의 요청) 이를 위하여 국가는 징집대상으로서의 인구의 확보와 물적 자원조달-정세의 수단으로서의 부의 여하를 지득하고 있어야 하기 때문이다.³⁾ 이 점에서 Giddens의 국민국가는, 정보를 항시적으로 추구하는 감시체제의 국가-감시국가(surveillance state) 이다.

이러한 Giddens의 논의의 틀을 따르자면, 이렇게 본다면 정보 내지는 정보화란 적어도 국민국가시대 이래로 시야를 한정할 경우 모든 국가사회에 있어서의 필연적이고 또 필수적인 현상일 따름이다. 정보수집 및 처리기술의 발전은 국가기능의 수행에 있어 하나의 도구합리적인 수단으로 존재하게 된다. 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 국민국가를 강화시키는 가장 유효한 수단이 된다. 국가는 자신이 이미 확보하고 있는 정보들을 정보통신기술의 발전에 힘입어 효율적이고도 대량적으로 처리함으로써 자신의 권력의지를 전국가에 걸쳐 집행함에 필요한 자원을 확보할 수 있게 된다. 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. 질서와 복지 vs. 판옵티콘

국가의 정보작용(감시를 포함하는 일련의 정보수집행위를 포함한다)은 그것이 단순히 「국가권력의 행사 v. 프라이버시 혹은 사생활의 권리」의 도식속에서만 처리될 문제는 전혀 아니다. Giddens가 말하였던 근대국가의 합리성의 확보라는 본질적 요청을 충족시키기 위한 첩보 혹은 감시국가의 모습은 정보통신기술의 발전과 더불어 그 질에 있어서나 양에 있어 엄청난 발전을 거듭하면서 국가에 대립하는 존재로서의 시민사회 및 개인의 존재양상을 총체적으로 재구성하는 단계에까지 이르고 있다는 점에서 문제가 발생한다. 그것은 <별첨>에서도 알 수 있듯 양에 있어서 모든 사회생활관계 또는 개인정보들을 포괄하는 한편, 그것을 가장 미세하고도 세부적인 부분에까지 정보를 집적하고 있으며, 질적 수준에서도 이렇게 수집된 정보들을 대조/비교, 교차, 조합, 분류/유형화, 체계화, 예측 및 검증 등 일련의 과정을 통하여 처리함으로써 하나의 중앙(center) 또는 복수의 중앙들이 자신(들)의 정책목표에 따라 개인과 사회를 재구성할 수 있는 여지를 마련한다.

정태적인 측면에서 국민국가 또는 근대성의 특질을 이루는 것은 정보의 세가지 요소들-지각대상(percept), 기호(sign), 및 의미(meaning)⁴⁾-중에서 기호의 문제-개체화

3 T. H. Marshall에 의하면 바로 이러한 국가의 요구에 대응하여 하나의 계약으로서 국민들은 다양한 시민권을 획득하게 된다고 한다. Marshall, T. H., "Citizenship and Social Class", in : D. Held, et al., ed., States & Societies(New York : New York University Press, 1983) 참조.

4 김주환, 정보화사회와 뉴미디어, 어떻게 볼 것인가, 문화과학, 1996 봄, 32면.

2 A. Giddens, The Nation State and Violence (Cambridge: Polity, 1985)

(individuation)의 문제이다.⁵⁾ 이는 인격의 독자성·주체성이 예정되어 있는 개인성(individuality)과는 전혀 다른 개념으로, 모든 개개인이 어떠한 특정한 성격을 바탕으로 단일한 기록 즉, 기호로 확인될 수 있도록 하는 것 또는 그 행위를 말한다. 주민등록번호나 이름, 연령, 주소, 직업, 성별, 취향, 건강 등이 여기에 해당한다. 이것은 타인과 구별되는 전인격적 존재로서의 개인의 특성 즉 개인성을 완전히 해체하여 일정하게 미리 규정되어 있는 기준(들)에 의하여 인간을 일방적으로 획정하고 분류하는 획일화의 수단이다. 부연하자면 개체화의 수준에서는 모든 인간은 국가권력-특히 정보권력-에 의하여 익명화되고 만다.⁶⁾ 기호가 가지는 텍스트만이 관심의 대상이 될 뿐 그 기호가 대변하는 상황-컨텍스트-는 그대로 은폐되거나 삭제되기 때문이다. 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 그/그녀와 결혼하였으며, 왜 누구와 동거하고 있는지, 무엇을 좋아하며 그 시기에 출산을 하게 되었는지에 대하여는 전혀 나타나지 않는다. 오로지 그들의 인격이나 생활과는 전혀 무관한 코드에 의하여 일방적으로 구축된 자료만이 존재하고 있을 따름이다.

한마디로 “양적 관계가 질적인 것을 구축한다; 범주와 종류 기타 “객관적” 구성이 인간(human being)을 구축한다.”⁷⁾ 정보화는 이와 같이 국가로 하여금 분편화된 개인적 정보들을 그 당사자의 인격이나 생활관계의 특성과는 전혀 무관하게 물화(物化)된 형태로 수집·처리하고 그것을 대량적·무차별적으로 한 순간에 조합, 관리할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 그것을 시간과 공간의 제약 없이 항상적으로 그리고 편재적(遍在的)으로 실시할 수 있도록 한다. 이는 세 가지의 점에서 헌법적 문제를 야기한다.

① 국가/시민사회-생활관계의 단절현상: 그것은 국가와 국민생활의 괴리현상을 야기하여 자의적인 국가작용이 이루어질 수 있게 한다. 국가가 국민들의 생활관계를 있는 그대로 파악하고 그에 따라 국가적 또는 행정적 의사결정을 하며 또 집행하는 것은 자기지배의 원리를 바탕으로 이루어지는 민주주의의 원칙상 너무도 당연한 헌법적 요청이다. 하지만, 정보화의 과정에서 국가가 수집하는 정보들이 현실생활과는 다른, 기호화·분편화된 형태의 단위 정보로 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.⁸⁾ 이는 다음에서

5 F. Webster, 조동기 역, 정보사회이론, 사회비평사, 1997, 102면 이하 참조.
6 이 때의 익명성은 정보대상으로서의 인간에 대한 익명성 뿐 아니라, 정보주체의 익명성도 포함된다. 모든 지각대상이 개체화되어 기호가 부여되는 체계에서는 극도로 객관적이고 표준화된 기법이 활용된다. 따라서 여기서는 누가 그러한 분류를 행하며 또 분류결과를 관리하는지는 별다른 의미를 갖지 못한다. 단지 중요한 것은 그러한 분류의 의도와 목적, 그리고 그에의 접근권한의 귀속여부일 따름이다.
7 Whittaker, The End of Privacy
8 J. Rosen, The Unwanted Gaze: the destruction of Privacy in America(N.Y.:Random House, 2000), pp.159-167은 이러한 문제점을 잘 지적하고 있다. 그는 개인에 관한 단편화된 정보가 순수한 지식으로 혼동이 되고, 그래서 그것이 그 사람의 관심이나 복합적인 인격의 전체를 잘 못 그려내고 있는 현실을 묘사하면서 정보가 구체적인 맥락을 어떻게 호도하고 있는가를 보

설명될 관료적 편의주의와 결합하면서, 국가의 의사결정과정에서 자신에 관한 어떠한 정보를 투입할 것인가를 국민 자신이 결정하는 것이 아니라, 정보수집·관리자인 국가의 결정에 일임하게 됨으로써 자신은 정치과정이나 국가과정으로부터 상당 부분 소외되는 현상을 야기하게 된다. 한마디로 국민들은 경직된 국가정보활동에 의하여 자신을 대표(representation)할 수 있는 기회를 제한당하는 것이다. 그래서 국민에 의한 정부가 아니라, 정보에 의한 정부라는 민주적 정치과정 자체가 위협받게 되는 상황이 벌어질 수도 있다.

② 관료주의적 왜곡의 가능성: 이러한 단편적 정보에 의한 국가과정에서 관료적 합리주의의 내지는 관료주의적 편의주의가 작용하게 되는 경우에는 그나마의 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. 국가의 경우에는 사회내의 다양한 정보망들의 기반이 되는 통신망을 스스로 구축하고 통합할 수 있는 능력을 갖춘 만큼, 이들을 국가영역으로 집중하여 관료적 행정조직을 바탕으로 관리하는 경우 엄청난 정보력을 갖추고 이를 바탕으로 공권력을 행사할 수 있는 여지를 마련하게 된다. 특히 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 있다. 정보능력의 불균형을 이용하여 자신의 권한과 조직을 강화하는 행태를 야기하는 것이다.⁹⁾ 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 부분이었던 정책으로 반영하는 행태를 야기할 수도 있다.¹⁰⁾ 더불어 국민들간의 정보능력의 불균형으로 인하여 일정한 사회계층은 애당초부터 정책결정과정에서 소외될 가능성조차 존재하는 것이다.¹¹⁾

여준다.
9 물론 그 긍정적 효과로 행정의 고효율화, 대민서비스의 다양화·간편화, 행정업무의 신속화, 주민참여의 기회확대 등의 측면도 고려하지 않을 수 없다. 특히 사회국가·복지국가의 요청에 의하여 개별적 국민에 대한 종합적 행정처리가 요구되는 오늘날의 행정양태에 비추어볼 때 정보국가의 현상은 보기 나름으로는 필요악이기도 하다. 자세한 예시는 스웨덴의 정보행정을 중심으로 정보와 행정, 프라이버시의 관계를 설명하고 있는 유승호, 사이버커뮤니케이션론: 공동체, 지역 그리고 윤리, 녹두, 2000, 299면 이하 참조.
10 컴퓨터를 이용한 직접민주주의를 급진적으로 추구하고자 하는 T. Stryker의 극도민주주의(super-democracy) 계획을 비판하는 D. Shenk는 정보의 과잉이 “좋지 않은 의사결정”을 초래함을 지적하고 있다. D. Shenk, 전계역서, 제11장 참조.
11 역으로 이러한 정보기술에 의한 정책결정, 판단의 과정은 다시 그 결정자, 판단자를 이 정보기술에 구속시키는 효과도 발생시킨다. 즉, 컴퓨터나 데이터베이스에 입력되어 있는 사항을 중심으로, 그리고 그 처리결과를 중심으로 자신의 판단을 조정하는 현상이 나타나는 것이다. 컴퓨터등의 정보기술이 어떠한 판단의 보조자료 혹은 기초자료에 머무는 것이 아니라, 그것 자체가 행정관료들의 행위를 제약하고 감시하고 또 그에 적용되도록 훈련시켜 행정관료들이 컴퓨터등에 부속되도록 만드는, 전도된 결정과정을 형성해 내는 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. 그것은 국가를 중심으로 모든 국민생활들이 중앙집권적인 통제하에 놓이게 할 뿐 아니라, 국가가 관리하는 정보를 중심으로 국민들이 자신들의 생활을 재구성하도록 함으로써 문자 그대로 초국가(superstate)로서의 감시국가(state of surveillance)가 등장할 수 있도록 한다. 일전에 사회적 논란거리를 제공하였던 전자주민카드와 같은 것¹²⁾은 대표적인 예이다. 주민등록정보와 의료정보, 연금정보 등이 통합관리되도록 함으로써 국가라는 하나의 중앙이 원하기만 한다면 주민등록번호와 같은 하나의 코드로써 그 당사자의 모든 정보-주거지, 가족상황, 소득상황, 건강상태, 교육정도, 경력사항, 심지어 신용카드정보를 통한 취향이나 생활방식까지-들을 실시간으로 분류·처리할 수 있는 상태가 발생할 수 있다.

3. 공화주의의 붕괴?

실제 이러한 상태는 헌법에서 정하는 사생활의 비밀과 같은 자기정보통제권의 문제에 그치지 않는다.¹³⁾ 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 전환시킴으로써 제한국가(limited government)의 원리에 입각하고 있는 자유민주주의의 기본질서 그 자체를 위협하는 중대한 상황을 예정하고 있다. 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 생활양식 자체를 자신의 것으로 내재화함으로써 스스로 국가에 길들이는 - 그럼으로써 자신을 국가에 종속시키게 되는 일종의 전체주의에 가까운 통제국가가 등장할 수 있게 되는 것이다. 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, Foucault가 염려하고 있는 Panopticon으로서의 국가로 전환하게 되는 중대한 국면적 위기를 예상할 수 있는 것이다. 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 판

12 여기에는 주민등록사항, 의료보험사항, 국민연금사항, 지문 등 4개의 증명사항과 7개분야 42개 정보가 통합관리될 예정으로 되어 있었다.

13 이는 전술하였듯이 자기정보통제권과는 별개의 개념이다. 자기정보통제권은 이미 국가가 장악하고 있는 정보에 접근하고, 또 통제하는 권리일 따름이지, 자신에 관한 어떠한 정보를 어떻게 투입하고 디자인하도록 할 것인가에 관한 권리는 아니다. 그래서 자기정보통제권은 기존의 정보에 대한 권리라는 점에서 이차적이고 소극적인 것에 불과하다.

없이 권력에 의하여 설정된 행위준칙을 준수하게 되는 인간 즉, 규율된 인간을 만들어낸다. 그래서 이 판옵티콘은, 모든 인간에 대하여 그들의 의식과 생활관계까지도 지배하는, 권력의 효과를 가장 세부적이고 깊숙한 곳까지 확장시키는 "판옵티시즘(panopticism)"의 메카니즘을 구축하게 된다.¹⁴⁾

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.¹⁵⁾

여기서 우리 헌법이 예정하고 있는 공화국의 이상은 위기에 봉착하게 된다. "대한민국은 민주공화국"이며, "모든 권력은 국민으로부터 나온다"고 하는 자기지배의 이상이 국가의 정보권력장악으로 인하여 역의 현상으로 왜곡되는 가능성이 있다는 것이다. 국가가 정보를 장악하고 그것을 통하여 '국가생활'의 표준을 정하고 이 표준에 따라 국가적 규율을 행하는 과정에서 국민들은 자신의 생활방식을 이 국가의 표준에 조응시키지 않을 수 없게 되고 이 과정에서 국민들은 스스로의 삶을 스스로 운영해 나가는 것이 아니라, 국가의 현재적, 잠재적 통제에 의하여 타율적인 삶을 강요받는 상황이 예견되기 때문이다. 특히 이 부분에서 우리나라와 같은, 단일한 국가신분증명제도는 최대의 요인으로 작용한다. 그것은 전술한 바와 같이 국가가 관리하는 모든 정보들을 통합·연계할 수 있는 지표로 작용할 뿐 아니라, 국가-시민의 관계를 매개하면서 국가권력을 완충시키는 중간적 존재-생활공동체로서의 지방자치체, 시민사회 등-를 배제하고 제거하는 효과를 가지기 때문이다. 환언하자면, 지방자치체가 신분을 증명하는 체계가 아니라 중앙정부가 그것을 직접 관리하는 체계는 앞서도 언급하였듯이 시민들의 개개의 생활관계가 가지는 특수성-컨텍스트-을 배제하거나 은닉하는 효과를 가지게 되며, 여기서 개별화되는 시민들은 국가권력에 대항하거나 그것을 완충시켜주는 어떠한 조정공간도 없이 직접 국가권력에 직면하게 되는 경찰국가·야경국가적 상황에 봉착하게 된다. 그래서 이는 근대 '국민'국가의 틀에는 부합할지 몰라도 자치 내지는 자기지배를

14 M. Foucault, *Surveiller et punir*(1975), trans. A. Sheridan, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*(N.Y.: Pantheon, 1978), 216. 이러한 감시는 Bentham의 panopticon과는 다른 특성을 가진다. Bentham이 애초 원형감옥을 말할 때에는 중앙의 감시자가 구체적으로 존재하고 이 감시자가 자신에게만 개방된(피감시자는 바라 볼 수 없는) 건축구조를 통하여 피감시자의 모든 행동들을 감시하게 만들어졌다. 하지만, Foucault의 원형감옥은 중앙의 감시자 자체가 추상화되고 편재화되어 있을 뿐 아니라, 원격조종에 의한 항시적인 감시가 가능하다는 점에서 전자와는 차이가 난다. 그리고 특히 정보화사회에 있어서의 원형감옥은 원격감지(remote sensing)의 방식을 취하면서 네트워크의 구조에 따라 다원적이고 다층적으로 편재되어 있어 피감시자의 입장에서는 자신이 현재 감시당하는지 또는 누구에 의하여 감시당하는지를 알 수 없게 된다. 이 불확실성이 피감시자로 하여금 감시의 불안을 느끼고 이 불안을 경감하기 위하여 자신의 행동을 감시자의 의사에 조정하는, 항시적인 통제를 가능케 한다. 이에 관하여 자세한 것은 O. H. Gandy, Jr., "The Surveillance Society Information Technology and Bureaucratic Social Control," *Journal of Communication*, vol.39 No.3, 1989 참조.

15 물론 이는 국가에만 특유한 현상은 아니다. 민간부문에서도 작업장내에서 그리고 시장에서 마찬가지로 감시가 이루어진다. 즉, 사용자 v. 노동자, 공급자 v. 소비자의 관계에서도 전자에 의한 후자의 감시가 정보통신기술을 이용하여 편재적이고 항시적으로 행하여진다. Gandy, op.cit. 참조.

원칙으로 하는 현대의 '공화국'의 체계에는 정면으로 대치된다. 이 것이 바로, 우리 헌법에 규정하고 있는 인격발현의 터전으로서의 국가관념이 국가권력의 활동공간으로서의 국가관념으로 대체되는 지점이다.

요컨대, 정보화는 국가과정의 측면에서는 결코 장미빛 희망만을 약속하는 것은 아니다. 그 이면에서 국가로 하여금 거대한 원형감옥을 설치할 수 있는 여지를 남겨 두는 것이다. 정보인프라의 구축과 관리의 주체로서, 최대의 정보자원과 능력의 보지자로서의 국가는 관료들이 가지는 전문·기술성과 결합하여 국내에 존재하는 모든 정보를 자신의 의지에 따라 마음대로 처리하고 분석·평가할 수 있는 상태에 들어서게 되는 것이다. 이러한 가능성은 반대로 국민의 편에서는 모든 사적 사항들이 국가에 대하여 노출됨을 의미하며 언제나 감시와 감독의 대상이 됨으로써 결국에는 민주질서의 기반을 이루는 정치적 의사소통 그 자체가 단절될 가능성까지 의미하게 된다. 뿐만 아니라, 그 정보의 흐름을 국가가 통제하게 됨으로써 국가는 스스로 공개가능한 정보와 공개되지 않아야 할 정보를 유효하게 선별, 시행할 수 있게 된다. 이는 인간행위의 가장 기반을 이루는 인식의 근거 내지는 대상 자체를 국가가 통제·관리함을 의미하며, 결과적으로 국가가 국민의 인식과, 그를 바탕으로 한 사고 및 행위까지도 통제할 수 있음을 의미하게 된다.¹⁶⁾ 이 점에서 법과 강제를 통한 폭력적 지배를 행하였던 전체주의적 지배양식은 비교도 되지 않을 만큼, 정교하고도 은밀한 구조적 지배체제가 형성되는 것이다.¹⁷⁾ 결국 정보화는 가장 악한 극단에서는 헌법에서 보장하고 있는 민주정부의 이념 자체에 대한 도전이자 동시에 인간성의 본질에까지 국가의 통제력이 행사되는 최첨단의 전체주의를 형성할 가능성을 내포하고 있다고도 할 것이다.¹⁸⁾

제3절 주민등록체계의 문제점

이상과 같은 선이해를 바탕으로 우리나라의 국가신분증명제도 특히 주민등록제도는 국가행정의 효율화라는 그 기여도를 훨씬 능가하는 수많은 문제점을 안고 있다. 그것은 **개인정보의 무분별한 수집과 공개라는 개인권적인 차원을 넘어서서 권력분립과 통제라고 하는 공화주의적 국가원리 자체에 대한 위협요소를 안고 있는 것이다.** 이하에서는 현행의 주민등록제도를 중심으로 이를 하나씩 나누어서 살펴 보기로 한다.

1. 개인정보와 주민등록체계

우리의 주민등록체계에 대하여 가장 흔히 제기되는 역기능의 하나가 바로 개인정보침해의 문제이다. 주지하듯, 주민등록표에는 엄청난 양의 개인정보가 수록된다. 주민은 주민등록법

16 Habermas가 말하는 생활세계의 식민화현상은 대체로 사회국가원리에 입각한 국가영역의 확대에 따른 의존성강화로 말미암은 것이지만, 이러한 정보화의 비관적 문제설정은 생활세계 그 자체가 모두 국가적 감시영역내로 편입됨으로써 생활세계의 존재 자체가 위협을 받고 있는 것이라 할 것이다. 그래서 이 부분과 관련하여 공공영역의 현저한 축소경향에 관한 우려가 나타난다. 결국 우리 헌법학에서 당연한 전제로 제시되고 있는 국가-사회의 2분법적 사고는 이 점에서 그 기저가 흔들리게 된다.

17 이러한 논의의 가능성은 인터넷이나 단위 정보망(인트라넷, LAN 등)의 보안장치가 국가기관에 의하여 승인되지 않을 수 없는 현실에서는 더욱 그러하다. 그 기관은 마음만 먹으면 언제든지 원하는 정보시설에 잠입할 수 있는 만능열쇠를 확보하는 셈이 되기 때문이다.

18 일종의 정보테러리즘, 또는 친숙한 파시즘 등으로 언급되는 현상이 그것이다. 데이비드 론펠트, 정보지배사회가 오고 있다. 자작나무, 1977, 155면 참조.

제10조에 의해 자신의 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙사에 있어서는 그 관리책임자, 본적, 주소, 본적이 없는 자 또는 본적이 분명하지 아니한 자는 그 사유, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명 또는 국적의 유무, 거주지를 이동하는 경우에는 전입전의 주소 또는 전입지와 그 연월일, 국외이주여부(제17조) 등을 신고하여야 하며, 제13조의 2는 호적상의 신고와 주민등록을 연계시켜 호적변동여부가 그대로 주민등록에 반영되도록 하고 있다.

이에 따라 개인별주민등록표에는 ①주민등록번호, 세대번호, 인력동원종류(1종, 2종), 성명, 생년월일, 성별, 혈액형, 혼인관계, 본적 및 그 변동사유, 호주, 호주와의 관계, 주소 및 그 이동사항, 전입/전출의 일자, 변동사유, 세대주 성명 및 관계 등의 **주민행정관련 사항과**, ②동원여부(동원대상, 제외, 보류, 면제), 동원대상종별, 동원보류사유, 동원면제사유, 근무하는 직종, 근무처, 동원지정업체여부, 동원순위 및 그 사유, 혼련일자, 혼련일수, 혼련일시기관, 이들에 대한 조사년도, 직업혼련여부, 자격·면허사항, 전시영장발부, 신고상황, 동원해제여부, 기타 사항등의 **병력관련사항과**, ③주민등록증발급 및 재발급여부, 사진, 학력, 졸업년도, 졸업학과 등의 **사항들이 기재되게 되어 있다.** 또한 세대별주민등록표의 경우, 주소뿐 아니라, 세대주의 성명과 그 세대원과의 관계, 세대주의 호주의 성명 및 관계, 주민등록구성·변동의 사유 및 일자, 세대원의 성명, 주민등록번호, 전입일, 변동일 및 그 사유, 각세대원의 호주의 성명 등이 기록된다.

뿐만 아니라, 이러한 사항은 주소지가 변동될 경우 그대로 승계되며, 제14조의2에 따라 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법 등과 자동적으로 연계되어 그 관련 정보가 자동변경 처리되도록 되어 있다.

이와 같은 체제는 주민들의 일상생활과 가장 직결되어 있는 인적 정보들을 거의 총망라한 것이나 다름 없다. 즉, 그것은 그의 거주공간 및 환경, 주거의 양태, 가족관계(특히 가족의 형태-기혼·미혼, 동성/이성가족, 편부·편모가족 등), 기초적인 신체정보(연령 및 혈액형), 간접적인 건강정보(동원대상/제외 등), 직업사항 및 사회생활관계(면허·자격, 학력 등), 혈연관계(호적·호주관련 사항) 등을 표지하거나 암시·추론할 수 있는 사항들을 신고/조사/대조에 의하여 일목요연하게 정리하고 그것을 국가의 관리체계하에 두고 있는 것이다. 그리고 이 과정에서 개인의 일상생활은 그 시점의 개인별주민등록표 혹은 세대별 주민등록표만 취득하여 그 정보들을 추출하고 이를 당해 지역사회에서의 일반적인 생활방식과 통계학적으로 연계시키면 비록 그 사람을 대면하지 않더라도 상당한 정확성을 가지고 재구성할 수 있는 지경에까지 이르게 된다. 한 개인에 대한 프로파일을 구축할 수 있는 기초자료들을 모두 국가가 확보하고 있는 것이다.

문제는 여기에 그치지 않는다. 주민등록법 제7조 제3항은 "시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다."고 규정, 이상과 같은 인적·생활정보들에 대하여 고유한 식별번호를 부여하고 그것을 모든 국가관리의 기초요소로 삼고 있다. 하나의 통일적 인식코드를 구축하고 있는 것이다. 그리고 이 인식코드를 바탕으로 제13조의2에서 말하는 호적법, 제14조의2에서 말하는 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법 등에 대한 연계처리가 가능하게 된다. 환언하자면 **주민등록번호를 바탕으로 국가가 관리하는 제반의 데이터베이스를 일련의 분산데이터베이스시스템(distributed database systems)으로 체계화하고 상호간의 데이터교환 및 연계처리를 가능하게 하는 것이다.** 이는 후술하는 바와 같이 국가구조의 면에서도 상당한 문제를 야기하지만, 일차적으로는 개인정보보호의

법리에서 금기시 하는 개인프로파일의 작성금지라는 명제에 정면으로 충돌하는 체제를 형성한다. 즉, 국민건강보호법 등 4대보험제도에서 구축되는 개인의 건강·의료정보, 직업 및 재산·소득정보(보험료산정기준으로서의), 금융실명제에 의한 모든 금융거래정보, 부동산실명제에 의한 부동산보유현황에 의한 정보, 신용카드에 의한 각종의 생활거래정보, 체신·전화·전기요금 등 각종 공과금정보, 학교에서 구축되는 교육정보, 자동차정보, 직장의 인사정보 등 우리나라에서 구축되는 모든 개인정보(이에 관하여는 별첨 참조)를 한 눈에 꿰뚫는 공통된 인식코드가 바로 이 주민등록번호¹⁹⁾이며, 어느 한 순간 '국가적' 목적을 위하여 누군가가 기획하고 그 법적 근거만 획득되는 순간 이 주민등록번호 하나만 가지고 있으면, 언제 어디서든지 그 개인의 모든 생활관계에 대한 모든 정보들을 한꺼번에 확보할 수 있는 장치가 이미 구축되어 있는 것이다.²⁰⁾

여기서 국가는 개인의 생활에 대한 모든 정보를 확보할 수 있다는 사실만으로 그 개인의 생활에 대한 통제의 가능성을 확보하게 된다. 예컨대, 선거법 및 정치자금법 개정논의에서 흔히 제기되는 일정액 이상의 정치자금은 수표로 거래하게 하도록 한다든지, 소위 8학군에의 '위장'전입을 금지한다든지 등의 행위는 추적가능성을 전제로 사적 거래의 자유나 학부모의 학교선택권을 제한하는 한 방편으로 이용된다. 그리고 이러한 틀 속에서 개인은 거대한 국가적 기획 속에 함몰되어 자신의 행위를 스스로 규제하는 종속적 위치로 전락하고 마는 것이다.

벤담이나 푸코의 '관옵티콘'이 제기하는 문제의식은 바로 이를 지향한다. 정보를 효율적으로 통제할 수 있는 중앙이 존재하고, 그 정보체계가 내포하는 담론의 구조를 통하여 외면적으로건 내면적으로건 혹은 강제적이건 자발적이건 관계없이 개인들로 하여금 자신의 행위를 규율하게 만드는 일련의 통제구조가 형성되는 것이다. 그리고 이는 다시 국가구조의 문제로까지 확장된다. 항을 바꾸어 살펴보자.

2. 초국가의 등장

여기서 '초'국가라는 말은 국가들의 관계속에서 이들 국가를 규율하는 국가적 조직 즉 transnational state를 의미하지 않는다. 그것은 국민국가적 구조를 넘어서서 개인과 시민사회위에 절대적으로 군림하는 국가 즉 모든 개인생활영역에 침투하고 그것을 통제할 수 있는 권력을 가지되, 시민사회나 개인의 권력통제에 복종하지 않는 구조를 확보하고 있는 국가를 말한다.

이는 근대 국민국가의 초기에 그것이 대의제를 기반으로 시민사회와 국가를 연계시키고 이 연계선상에서 개인의 참여와 국가의 통제를 조화시켰던 소위 공화주의적 구조를 형성해왔던 것과는 상당히 다른 모습을 하고 있다. 현대 국가 특히 우리나라의 정보국가는 국가의 작용영역으로부터 시민적 생활공간을 추상화해 버리고, 개개인의 구체적인 생활관계를 배제한 채 그가 수집한 정보들만으로 그 개인의 프로파일을 형성하고 그것을 국가적 표준에 의

19 이 주민등록번호는 그 번호부여체계 자체가 또다른 개인정보침해요인이 되고 있다. 생년월일, 성별, 주민등록지 등에 관한 정보가 적나라하게 열거되어 있다. 뿐만 아니라 주민등록법에 그 근거도 명확하지 않은 지문날인제도는 개인의 신체정보를 등록하게 한다는 문제뿐 아니라, 인신에 대한 직접적인 통제를 가하고 있다는 점에서 위헌적인 것이다.

20 예컨대 근래 국무총리인준과정에서 당사자인 지명자에 대한 개인정보가 어떻게 그리 빨리 수집될 수 있는지를 생각해 보면 이 사실을 잘 알 수 있을 것이다. 이 점은 근래 가시화되고 있는 전자정부계획에 의하여 더욱 가속된다.

하여 규율하는 일련의 국가중심적, 중앙집권적 구조를 형성하는 양상을 보이고 있다.

위에서 오늘날 국가감시의 폐해로 논의하였던 ①국가/시민사회의 단절이라는 현상은 헌법상의 자기지배를 바탕으로 하는 민주주의의 원칙에 어긋나는 결과를 야기한다. 국민에 의한, 국민의 정치가 아니라, 데이터베이스나 프로파일에 의하여 구축되는 가상적 개인(virtual person)을 상대로 정치와 행정이 이루어지며, 더 나아가서 현실적 개인-시민-은 자신에 관한 데이터가 어떻게 구축되고 그것이 어떠한 과정을 거쳐 어떠한 프로파일로 형성되는 것인지, 즉 자신의 정체성과 생활과 인격이 국가과정에서 어떠한 모습으로 대표(representation)되고 있는지 알지 못하는 상황이 야기되는 것이다. ②의 관료주의의 모습은 명실공히 법치의 원칙에 어긋나는 결과를 야기하게 된다. 법치주의는 법에 의한 국가작용으로 일컬어지지만, 그와 동시에 법의 형성과 해석과 집행이 그때 그때 상대방의 존엄성과 절차의 공정성(decency and fairness)속에서 이루어질 것 또한 요구한다. 한마디로, 법치주의는 행정의 자동화와는 배치되는 개념이다. 그것은 법의 이념과 법적 기준에 따르면서(자의성의 배제) 동시에 그때 그때의 상황에 대한 새로운 법해석(목적합리성)과 형평적 법 적용(형평성)을 요구하는 것이다. 따라서 데이터베이스나 프로파일로 익명화된 추상적 현실에 대하여 기계적으로 법을 적용하는 것 또는 데이터나 데이터 외의 구체적 현실에 대한 임의적 취사선택은 그 자체 법치주의의 이념과는 전혀 어울릴 수 없는 형식주의에 불과해진다. ③의 초감시국가 현상은 두말 할 것도 없이 제한정부의 이념을 바탕으로 국민의 기본권을 보장하고, 나아가 자율적, 능동적 시민의 참여로써 이루어지는 민주주의 헌법체제 전반에 대한 도전이다.

여기서 정보화를 바탕으로 하는 국가권력의 확대라는 점은 다른 외국의 경우에도 마찬가지로 지임에도 굳이 우리나라의 경우만 특별히 논의하는 까닭은 무엇인가라는 의문이 나올 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 전술한 바와 같이 신분증명의 시스템을 철저히 국가중심으로 운영하고 있다는 점에서 엄청난 차이가 있다. 첫째, 그것은 권력의 분할과 이를 통한 견제와 균형의 틀이 작동할 가능성을 배제한다. 우리나라의 경우에는, 개인의 생활공간으로서의 지방자치단체가 그 지역공동체적 특성에 입각하여 주민을 관리하는, 자치사무로서의 주민관리 내지는 주민신분증명제도가 아니라, 국가가 주축이 되어 국가적 목적-인력확보 및 통제의 준거확보-을 위하여 주민을 관리하고 그에 관한 제반의 정보를 수집, 처리하는 체제로 되어 있다. 물론 주민등록법의 규정으로는 주민관리 및 신분증명의 시스템이 전적으로 지방자치단체에 귀속되어 있다(주민등록법 제2조 참조). 하지만, 이렇게 분권화된 주민등록의 체제를 주민등록번호라고 하는 통일인식코드를 이용하여 전국적으로 전국민을 체계화하고 그것을 이용하여 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법뿐 아니라 각종의 금융거래, 부동산거래, 조세행정 등 거의 모든 영역의 국가행정에 활용하고 있음이 문제이다. 표면적으로는 지방의 지역공동체가 구성원인 주민들을 관리하게 하는 외양을 갖추지만 실질적으로는 이러한 지역공동체의 업무는 전적으로 국가관리작용의 한 부분 내지는 외곽에 위치시킴으로써 지역공동체 그 자체가 국가행정의 한 말단집행기관에 지나지 않도록 해 두고 있는 것이다.

여기서 우리 헌법이 예정하고 있는 수직적 권력분립-지방자치제도-의 형해화현상이 발생하며, 자기지배의 원칙을 바탕으로 하는 공화주의적 구상이 국가주의에 함몰되는 위기에 처하게 된다. 한마디로 우리나라의 주민등록체계는 전방위적인 국가감시를 가능하게 하는 한편 그 감시의 권한을 오로지 중앙정부에만 집중시켜 놓는 구조를 가지고 있다.

제4절 결론

발전된 정보기술을 채용함으로써 강화되는 국가권력 그 자체에 대한 회의론적 입장에서 접근하고자 하는 해방론자들의 우회론이나 권력배제론도 나름의 의미는 있지만, 적어도 오늘날 정보화사회가 처하고 있는 실존적 상황-offline과 online의 병존현상을 고려할 때, 질서 유지와 안보, 복지행정효율화라는 명분으로 offline상에서 이루어지는 국가감시의 문제를 오로지 이러한 소극적 논의만으로는 해결하기가 불가능하다. 그것은 하나의 주장이나 운동으로서의 의미는 몰라도 헌법적 차원에서는 아직은 시기상조의 것이라 할 수 있다. 그래서 감시로부터 자유로운 영역, 또는 감시-또는 그 감시의 길목(gateway)을 우회할 수 있는 대안적 기술이나 생활공간을 구축하자는 주장²¹⁾은 offline이 현실의 다수부분을 차지하고 있는 현재의 상황에서는 절실하나 유효하지는 못하다 할 것이다.

오히려 이 지점에서 요청되는 것은 국가감시에 대응하는 일종의 대항감시의 체제를 어떻게 online상이나 offline상으로 구축할 수 있을 것인가, 혹은 국가에 의한 중앙집중적감시로 인하여 발생하는 권력의 집중가능성은 어떻게 제어할 수 있을 것인가? 그리고 그것을 뒷받침하는 헌법적 요청은 어떻게 구성될 수 있을 것인가 하는 점이다. 나아가 국가감시를 정당화시키고, 또 현실적으로도 정당하게 요청되고 있는 치안목적이나 질서유지목적, 또는 안보와 복지의 요청들을 훼손하지 않으면서 국가감시의 오·남용의 폐해를 어떻게 차단할 수 있을 것인가의 문제가 중요하게 제기된다.

문제는 여기에 그치지 않는다. Whittaker가 적절히 지적하듯이 동의에 의한 감시, 즉 기업의 소비자감시체제가 전사회적으로 확장되면서 이 통일인식코드로서의 주민등록번호, 그리고 그 번호를 중심으로 형성되고 있는 엄청난 양의 개인정보는 이제 개인에 대한 국가의 지배를 넘어서서 개인에 대한 기업의 지배까지도 가능케 한다. 자본주의적 생산양식에서 기업이 소비를 창출하고 그로부터 이윤을 추구하기 위한 전략의 하나로 나타나는 소비자 감시(consumer surveillance)의 문제는 국가감시의 문제가 비교도 되지 않을 만큼 엄청난 속도로 그 진행을 가속화하고 있다. 또는 보기나름으로는 국가감시가 이러한 기업감시의 한 부분으로, 또는 그것에 보조하여 그 기업들을 위하여 이루어지는 양상까지도 보인다.

오늘날 국가감시에 관한 나름의 헌법적 대안들을 모색하여야 하는 또다른 필연적 이유도 여기서 나온다. 국가감시가 요즈음에 오면서 종래의 국가목적-질서유지나 국가안보, 공공복리-의 수준을 넘어서 아웃소싱, 민영화, 비용합리화 등의 명목으로 서서히 자본주의시장경제질서에 편입되어가고 있는 경향을 보이게 되면서 그것은 시민에 대한 정치적 지배의 수준과 더불어 기업에 의한 소비자지배의 양상까지도 부가하게 되는 이중적 문제를 야기하게 될 수 있기 때문이다. 주권자이어야 할 시민은 국가감시를 통하여 단순한 피치자의 지위에 더하여 기업의 소비자지배/조작의 대상으로까지 전락하게 될 가능성이 있는 것이다. 여기서 우리는 한시 바빠, 국가영역에 대한 민주적 참여의 길을 확보하여야 할 시대적 요청에 직면하게 된다. 경제부문-사적 부문이라는 명분하에서 일상생활의 깊숙한 곳까지 침투해오는 자본권력으로부터 우리의 시민사회공간을 지켜내기 위해서라도 우선 경제-시민사회의 대항관계에서 중립적이고 공동선의 대표자로서 국가의 위상을 지켜내어야 하는 절실한 삶의 과제를 안고 있기 때문이다.

이렇게 본다면, 국가감시를 바탕으로 하는 초감시국가의 등장을 예방하는 최우선적인 방책은 국민개개인에 대한 전방위적 감시를 가능케 하는 구조-국가신분증명제도로써의 주민

21 예컨대 Clipper논쟁에서 볼 수 있듯, 암호화기법에 대한 국가개입을 배제하거나 그 기법을 자유화·공개화함으로써 국가가 손쉽게 이메일등 온라인 통신을 감시하지 못하도록 하는 것은 좋은 예이다.

등록체계-의 개선이다. 그것은 너무도 많은 정보를 한꺼번에 수집·관리하고 있다는 점에서도 문제적이지만, 동시에 주민등록번호라고 하는 통일인식코드를 구축하여 모든 데이터베이스를 한 곳에서 집중관리할 수 있는 가능성을 열어두고 있다는 점에서 개인의 사적 생활 그 자체를 국가가 감시하고 관리할 수 있는, 미시권력을 양산하게 된다는 것은 더 큰 문제를 야기한다. 뿐만 아니라 그를 통하여 개인은 어떠한 완충장치도 없이 그대로 적나라하게 국가적 규제에 직면하게 되고, 이 과정에서 자기지배의 원칙이 함몰되어 버리는 가능성까지 야기한다는 점에서 우리 헌법이 예정하고 있는 국가구조 자체에 대하여도 위협이 된다.

<별첨>

O. Gandy는, 현재 기계가 판독가능하고 네트워크에 연결되어 있는 데이터파일의 형태로 공적 데이터뱅크와 사적 데이터뱅크에 통상적으로 존재하는 개인적 정보를 다음과 같이 11개의 범주로 나누어 설명한다:

- (1) 신원확인 및 자격부여를 위한 개인적 정보
출생증명서, 운전면허, 여권, 선거인명부, 자동차등록, 학교기록, 결혼증명서 등
- (2) 재정정보
은행기록, 저금통장, 현금자동지급카드, 신용카드, (직불카드, 현금카드, 온라인뱅크 파일), 신용기록/파일, 조세환급, 증권계좌, 여행자수표 등
- (3) 보험정보
건강보험, 자동차보험, 주택보험, 사업보험, 일반적 또는 특정 책임보상보험, 단체 또는 개인 보험증권 등
- (4) 사회복지서비스 정보
사회보장보험, 건강보험, 취업수당, 실업수당, 장애, 연금, 식량할인권(food stamps) 기타 정부보조, 퇴역군인수당, 노후연금/보조금 등
- (5) 각종 공과금(utility services) 정보
전화, 전기, 가스, 케이블 텔레비전, (인터넷 서비스), 오물처리, 난방, 쓰레기처리, 보안, 배달 등
- (6) 부동산 정보
구매, 판매, 전세, 임대 등
- (7) 오락/여가 정보
여행일정, 레크리에이션에 관한 프로파일, 자동차 등의 렌트/임대 기록, 숙소예약, 항공예약, 선박예약, 기차예약, 오락 티켓/예약, 신문 및 정기간행물 구독, 텔레비전/케이블 시청률 등
- (8) 소비자 정보
구매신용카드(merchant credit cards), 기타 계정, 상품예약, 리스 및 렌탈, 구매, 구매요청, 구독리스트, 의복 및 신발 사이즈 등
- (9) 고용 정보
취업신청, 건강검사, 추천인, 성과평가, 취업내력, 직업알선신청 등
- (10) 교육 정보
학교지원, 학력, 추천인, 과외활동/회원, 상벌, 성적 등
- (11) 법률 정보
법원기록, 변호사 기록, 신문기사, 검색 및 요약 서비스²²⁾

22 O. Gandy, Jr., The Panoptic Sort: A Political Economy of Personal Information (Boulder: Westview Press, 1993), p.63; Whittaker, op.cit., pp.126-127에서 전재. 이 중 ()안의 것은 Whittaker가 삽입한 것이며, 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.

한국 주민등록법의 개정방향

김기중(민주사회를 위한 변호사모임, 변호사)
윤현식(지문날인 반대연대 활동가)

문제의 제기

한국의 주민등록제도는 단순히 지방자치단체 주민의 주거관계를 등록하는 제도가 아니라 국가의 국민관리 및 국민의 신분증명제도로 기능해 왔다고 할 수 있다¹⁾. 특히 주민등록법의 출생과 변천과정을 살펴보는 것은 주민등록제도가 국가적 차원에서 국민을 관리하고 통제할 목적에서 수립되고 발전해 왔다는 점을 이해하는데 큰 도움을 준다²⁾. 주로 주민등록법에 따라 규율되는 한국의 주민등록제도는 주거등록제, 국가신분증, 주민등록번호라는 3가지 요소로 구성되어 있다. 한국의 주민등록제가 국가적 차원에서 국민을 관리하고 통제할 목적에서 수립되고 발전해 왔음에도 불구하고 그동안 별다른 문제 제기를 받지 않고 자기발전만을 해 왔고, 이제는 기본적인 생활조건을 규율하고 사회적 관계의 인프라가 된 것으로 보이기 때문에, 제도에 근본적인 무늬가 있음에도 불구하고 어디에서부터 손을 보아야 할 지 알 수 없을 정도로 우리의 일상 속에 침투해 버렸다.

하지만 최근 이웃 나라 일본에서 우리의 주민등록제도와 유사한 방식의 주민등록번호와 주민등록증을 도입하기로 결정하고 실행에 옮기고 있는 중이고 일본의 이 제도는 그 효율성 때문에 필연적으로 우리와 유사한 형태로 계속 발전할 것이 틀림없으므로 일본의 반대운동과 공조한다는 의미에서, 나아가 주민등록제도에 의해 고통을 받는 사람들이 존재하고 그 문제점을 지적하는 사람들이 차츰 늘어나고 있는 이상 시간이 오래 걸리더라도 인젠가는 보다 바람직하고 합리적인 제도로 변경될 수 있을 것으로 보이므로, 그 실현가능성에 관계없이 보다 바람직하고 합리적인 제도의 모습을 제시할 필요는 있다고 생각한다.

주민등록제도와 그 일부분인 국가신분증명제도의 근본적인 문제점은 이 토론회의 다른 발표에서 다룰 것으로 보이므로, 이 글에서는 주민등록법 자체의 문제점을 큰 범주에서 구조적으로 조망하면서 동시에 그 개정방향을 제시해 보고자 한다.

주민등록법의 구조적인 문제점과 개정방향 제안

- 1 국가의 국민관리체계로서 주민등록제도에 관한 자세한 사항은 김기중, 국가의 국민관리체계와 인권, 「21세기의 인권1」, 한국인권재단편, 한길사, 2000., 375쪽 이하 참조.
- 2 주민등록제도의 성립과 발전과정에 관하여 자세한 사항은 김기중, 우리나라 주민관리체계의 비판적 분석, 인권과정의 251호(1997년 7월호), 대한변호사협회, 38쪽 이하 참조.

1. 과도한 국가의 관여

가. 현행 법률의 문제점

주민등록제도는 원칙적으로 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 것을 기본적인 목적으로 하므로, 지방자치단체에 그 운용과 관리에 관한 전권이 부여되어야 하고, 국가는 지방자치단체와 협의에 의해 주민등록제도를 이용할 수 있어야 할 것이다. 이런 취지를 반영하고자 했는지 알 수 없지만, 우리 주민등록법도 주민등록에 관한 사무는 시장, 군수 또는 구청장이 관장한다고 규정하고 주민등록에 관한 사무에 필요한 경비를 시·군·구에서 부담한다고 규정하고 있기는 하다.

하지만 주민등록법은 전국적으로 통일된 주민등록증의 발급에 관한 사항과 모든 국민에서 서로 중복되지 않는 고유한 번호의 부여에 관한 사항³⁾을 주거등록제와 함께 규정하고 있는 외에 주거등록제도에 관하여도 국가의 과도한 관여를 허용하고 있어, 실질적으로는 지방자치단체가 주민의 지위를 정하는 사무를 처리한다기보다는 국가의 국민을 관리하는 사무를 위탁받아 처리하는 형국이다. 즉 주민등록에 관한 사무를 행정자치부장관이 지도·감독하도록 하고 있으며, 주민등록법에 의한 주소지를 공법관계의 주소지로 한다고 규정하고 있고, 주민등록전산정보자료를 이용하고자 하는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하였으며⁴⁾, 국가 행정기관의 하나인 행정자치부장관이 주민등록전산정보자료를 이용할 절차를 따로 규정하지 않고 있어 행정자치부장관은 당연히 전산정보자료를 이용할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 주민등록법에 의해 수집한 지문정보를 경찰청에 송부하도록 하고 있는 점, 주민관리방식의 지방자치단체별 독자성이 인정되지 않는 점 등도 함께 지적할 수 있을 것이다.

위와 같은 제도적 장치를 기반으로 주민등록증과 주민등록번호제를 포함하는 주민등록제도는 국가가 한국 국민을 직접 관리하고 통제할 수 있는 시스템으로 기능하게 되는 것이다.

나. 개정방향

따라서 주민등록법을 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 법률로 명확하게 정의하고, 지방자치단체가 모든 업무를 관장하는 방향으로 법률의 체계를 전면 개편할 필요가 있다. 중앙정부는 필요한 범위 내에서 개별 지방자치단체와 협의하여 지방자치단체 주민에 관한 정보를 이용할 수 있어야 하고, 지방자치단체 주민에 관한 정보를 통합하여 관리해서는 아니될 것이다. 주민등록법을 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 법률로 전면 개편할 경우 필연적으로 신분증명에 관한 사항(즉, 주민등록증에 관한 사항)과 주민등록번호는 주민등록법의 규율대상이 될 수 없으므로 별도의 법률에 의해 규율해야 할 것이다. 독일의 경우처럼 '신분증명법'을 별도로 제정하여 신분증을 주거등록제와 분리하여 국가가

3 주민등록법이 2001. 1. 26. 법률제6385호로 개정되기 전에는 주민등록법 시행령에만 주민등록번호에 관한 사항이 규정되어 있었으나, 위 개정법률에 주민등록번호 부정사용죄(제21조 제2항 제2호, 제8호)와 함께 주민등록번호를 부여할 수 있는 근거규정이 신설되면서 주민등록번호는 법률적 근거를 갖게 되었다. 제7조 제3항의 규정은 다음과 같다. "시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 주민등록번호라 한다)를 부여하여야 한다"
4 만약 주민등록법이 주민등록사무를 지방자치단체 고유사무로 보고 있다면, 주민등록전산정보의 이용과 활용에 관하여 지방자치단체의 동의를 요건으로 하지 않고 단지 중앙행정기관의 승인만으로 처리할 수 있도록 규정할 수는 없을 것이다.

관장하는 국민신분증명제도로만 기능하도록 하고, 더불어 다양한 신분증명방법을 함께 허용함으로써 주민등록증의 과도한 사용을 방지하며, 주민등록증의 제시를 요구할 수 있는 경우도 '권한있는 행정청 또는 공무원'으로 제한할 필요가 있다. 국가신분증을 주민등록(지방자치단체 주민의 지위를 정하는 주민등록)과 구분하게 되면 주민등록번호도 주민등록과 분리되어 국가신분증 발행번호로 개편할 수 있을 것이다. 독일 신분증명법의 경우 신분증을 발급할 때 일련번호를 부여하되 이 일련번호는 새로운 신분증을 발급할 때 새로 부여하도록 하고 일련번호에 인적사항이나 기타 사항을 암시하는 내용을 담을 수 없도록 하고 있으며, 일련번호를 자료에서 인적사항을 추출하는 것 또는 자료와의 결부를 가능하게 하는데 이용할 수 없도록 하고 있다⁵⁾. 이같은 독일의 제도는 우리의 '신분증명법'을 제정하는 데 많은 참고가 될 것이라 믿는다.

2. 신분증의 강제발급과 폐쇄적인 신분증명방법

가. 현행 법률의 문제점

주민등록법상 주민등록증제도의 가장 기본적인 문제점은 개인의 필요에 관계없이 모든 국민에게 주민등록증의 발급을 강제하고 있는 점이라 하겠다. 주민등록법은 주민등록증을 발급받을 연령(17세)에 달한 자에 대하여 주민등록증의 발급신청의무를 부과하고, 정해진 기간 내에 주민등록증 발급신청을 하지 아니하고 시장·군수 또는 구청장의 최고까지도 거부한 자에 대해서는 10만원이하의 과태료에 처하도록 하고 있다.

또한 주민등록법은 주민등록증의 사용을 강제하고 있기도 하다. 비록 1980. 12. 31.의 개정법률에서 신설된 주민등록증 소지의무는 1997. 12. 17.의 개정법률(전자주민카드 도입법률)에 의해 폐지되기는 하였으나, 주민등록증의 사용은 여전히 주민등록법 제17조의 9)에 의해 간접적으로 강제되고 있다고 볼 수 있다. 주민등록증에 의해 일정한 사항을 확인해야 한다고 규정하고 있는 주민등록법 제17조의 9)의 규정은 원래 행정업무의 필요에 의해 주민등록증을 활용할 목적에서 규정된 것이었으며⁶⁾, 주민등록법에 최초로 이 규정이 신설될 당시의 규정은 현재와 같은 '확인하여야 한다'는 강제규정이 아니라 '법령에 의하여 정당한 권한이 있는 공무원은 직무를 수행함에 있어 18세 이상의 자가 다음 각호의 1에 해당할 때에는 본적·주소·성명·연령·병역사항·사진을 그 자의 주민등록증에 의하여 확인할 수 있다'는 임의적인 규정이었다. 더구나 '정당한 권한을 가진 공무원'만이 주민등록증을 확인할 수 있었으며, '신분확인'에 필요한 경우'에 주민등록증을 요구할 수 있다는 현재와 같은 규정도 없었다.

그런데 1980. 12. 31. 헌법과괴적인 입법기구였던 '국가보위입법회의'에서 주민등록법을 개정하면서

5 법제처가 발행한 최신입법동향(1987. 5.)에 소개되어 있는 1986년 개정 독일 신분증명법을 기초로 한 것이다.
6 제17조의 9(주민등록증에 의한 확인) ①국가기관·지방자치단체·공공단체·사회단체·기업체등에서 그 업무를 수행함에 있어 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 17세 이상의 자에 대하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소의 확인을 필요로 하는 때에는 증명서류를 첨부하지 아니하고 주민등록증에 의하여 이를 확인하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 민원서류 기타 서류를 접수할 때
2. 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때
3. 기타 신분을 확인하기 위하여 필요한 때
7 1970. 1. 1. 법률 제2150호로 개정된 것. 개정취지 : 행정상 주민등록증을 활용할 수 있도록 하여 행정능률과 주민의 편의를 도모하려는 것임

주민등록증을 요구할 수 있는 주체를 국가기관이나 지방자치단체뿐만 아니라 '공공단체, 사회단체, 일반기업체 등'으로 확대하고, 주민등록증에 의한 확인을 '의무사항'으로 규정하고 동시에 '일반적인 신분 확인을 위해 필요한 경우'에도 주민등록증에 의해서 하도록 하여, 현재에 이르렀다.

위와 같은 입법적 연혁과 '... 공공단체, 사회단체, 기업체 등은 ... 주민등록증에 의하여 이를 확인하여야 한다'는 의무사항인 듯이 규정하고 있는 본문의 형식 및 제1항 제3호의 '기타 신분을 확인하기 위하여 필요한 때'라는 문구 때문인지, 현실에서 운영중인 신분확인방법을 보면 운전면허증이나 여권 등도 신분확인용으로 일반적으로 통용되기는 하나⁸⁾ 경우에 따라서는 운전면허증이나 여권 등에 의한 신분확인이 거부되는 사례도 있으며⁹⁾, 운전면허증이나 여권 이외의 사진이 부착된 신분증에 의한 신분 확인은 대부분 거부되고 있는 것으로 보이므로, 우리 사회의 신분확인제도는 과도하게 주민등록증에 의존하고 있다고 하겠다. 이로 인하여 주민등록증을 발급받지 않은 자는 신분확인이 필요한 사회 활동에 커다란 제약을 받게 되어 있다.

나. 개정방향

앞에서 지적한 대로, 국가신분증인 주민등록증을 주민등록법에 규정하는 것은 법률의 체계와 목적에 맞지 않기 때문에 '신분증명법'과 같은 별도의 법률에 의해 규율하는 것이 옳을 것이다. 별도의 법률에 의해 국가신분증을 규율할 경우 그 발급을 굳이 강제할 필요는 없을 것으로 보인다. 왜냐하면 신분증이란 그것을 필요로 하는 자가 발급받아 자신의 필요에 따라 사용하면 그만이기 때문이다. 모든 성인의 국민에게 신분증을 발급하도록 강제하는 것은 국가의 통일성과 국민을 관리하는 데 편리할지 모르나, 자유로운 개인들의 집합인 시민사회의 자율성을 침해할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다. 설사 신분증의 발급을 강제하는 경우라 하더라도 다른 신분증의 가능성을 열어두어야만 할 것이다. 사진과 주소가 기재되어 있어 신분확인용으로 전혀 손색이 없는 여권이나 운전면허증을 소지하고 있는 경우 굳이 국가신분증의 발급을 강제할 필요가 없기 때문이다. 독일 신분증명법의 경우도 여권을 갖고 있는 자는 여권에 의해 신분을 증명할 수 있다고 규정하고 있으며, 일본은 새로 도입할 주민기본대장카드(우리의 주민등록증)의 발급을 강제로 하지 않고 본인이 신청하는 경우에 한하여 발급하도록 하고 있다.

국가신분증을 최초로 발급받을 경우 신분증 발급신청자는 자신이 누구임을 증명해야 하므로, 국가신분증을 발급받지 않은 자가 최초로 여권이나 운전면허증의 발급을 신청하는 경우 국가신분증을 최초로 발급신청할 때와 동일한 절차를 거치게 하면, 국가신분증이나 여권 또는 운전면허증의 본인확인 기능에 아무런 차이가 없을 것이다.

8 대법원 2001.4.19.선고 2000도1985판결(공문서부정행사사건)은 운전면허증의 신분확인기능을 정면으로 인정한 판결이며, 인감증명법, 공직선거법부정선거방지법, 부동산등기법 등은 운전면허증에 의한 본인확인을 법정하고 있다.

9 하지만, 주민등록법 제17조의 9는 신분확인을 '주민등록증에 의해서만' 해야 한다는 의미가 아니라, 일정한 사항의 확인을 필요로 할 때 주민등록증에 의할 경우 증빙서류를 제출하지 않도록 해야 한다는 취지이기 때문에, 다른 신뢰할만한 신분증을 거부하는, 나아가 경우에 따라서는 운전면허증이나 여권조차 신분확인용으로 거부하는 현실의 관행은 잘못된 것임이 분명하다. 더구나 주민등록법 자체도 주민등록증이 원칙적인 신분증명서이지만, 주민등록증을 제시하지 아니한 사람에 대하여 신원을 증명하는 증표나 기타 방법에 의하여 신분을 확인하도록 규정(제17조의 10)하는 등으로 다른 문서의 신분증명서로서의 기능을 예상하고 있기도 하며(대법원 위 2000도1985호 판결), 주민등록법 시행령 제36조 제1항은 '주민등록증의 발급 또는 재발급을 받지 못하여 주민등록증을 소지하지 아니한 경우'에는 증빙서류에 의해 필요한 사항을 확인할 수 있도록 하고 있다.

특히 현행 법률 제17조의 9와 같은 규정은 불필요할뿐더러 오히려 사회적으로 해악을 끼치고 있으므로 신분증명법과 같은 별도의 법률을 제정하기 전이라도 가급적 빠른 시일 내에 삭제되어야 한다. 앞에서 지적했듯이 1970. 1. 1. 개정 주민등록법에 제17조의 9가 신설되었던 이유는 주민등록증을 도입한 초기에 그 이용을 활성화하기 위한 것이었으므로, 이제 권한의 유무나 제시요구의 필요성 여부에 관계없이 주민등록증의 제시가 과도하게 요구되고 있는 현실에서 그 필요성이 없어졌으며, 오히려 주민등록증 이외의 신분확인수단을 배제하는 장치로 기능하고 있기 때문이다.

새로 제정할 '신분증명법'에는 앞에서 지적한 바와 같이 다양한 신분증명방법을 허용함으로써 국가신분증(주민등록증)의 과도한 사용을 방지하며, 국가신분증의 제시를 요구할 수 있는 자를 권한있는 행정청 또는 공무원으로 제한해야 할 것이다.

3. 주민등록번호의 강제부여

가. 현행 법률의 문제점

2001. 1. 26. 주민등록법이 개정되기 전까지 주민등록번호는 법률적 근거도 없이 시행되어 왔다. 현행 주민등록번호는 번호 자체에 의해 알 수 있는 개인정보가 과다하다는 점만으로도 위헌의 문제를 야기한다¹⁰⁾. 본인의 의사와 관계없이 주민등록번호 자체에 의해 개인정보가 누출, 이용되며, 경우에 따라서는 주민등록번호에 의한 차별(성, 지역, 내외국인 차별 등)도 가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이같은 개인의 권리를 제한하고 침해하는 제도가 법률적 근거도 없이 시행되어 왔다는 데에 주민등록번호의 문제의 심각성이 있다. 정부의 정책담당자는 주민등록번호의 의미나 위험성에 대해 전혀 이해하지 못하고 있다는 반증이기 때문이다.

특히 그 범위를 알 수 없을 정도로 각종 데이터베이스가 곳곳에 구축되어 있는 현실에서 모든 데이터베이스를 꿰뚫을 수 있는 주민등록번호는 이미 과거의 주민등록번호라 할 수 없다. 하지만 주민등록번호에 대한 규율은 전혀 존재하지 않고 그 위험성은 아무런 대응없이 방치되어 오로지 주민등록번호의 보유자가 주민등록번호의 사용이나 오남용에 따른 책임을 전적으로 져야 한다. 반면 주민등록번호 보유자는 자신의 주민등록번호를 거부할 수도 없고, 번호의 변경을 신청할 수도, 번호의 조합방법을 알 수도 없으며, 행정기관이 번호를 어떻게 이용하고 있는지 어느 범위까지 사용하고 있는지 알 수 없는 등 주민등록번호는 마치 천형처럼 개인에게 덧씌워진 굴레일뿐 번호보유자는 번호에 대한 어떠한 권리도 보유하고 있지 않다.

나. 개정방향

주민등록번호는 원칙적으로 폐지되어야 한다. 적어도 앞에서 지적한 바와 같이 별도로 제정할 '신분증명법'에서 규율하되, 개인별 고유번호가 아니라 신분증발급번호가 되어야 하고, 그 번호를 인적사항을 관리하는 방법으로 사용할 수 없도록 범정해야 한다. 하지만 현실적으로 가능하지 않다고 보는 것이 현실적인 판단이라 생각한다. 그렇다면 주민등록번호가 아무런 제한없이 요구되는 현실, 주민등록

10 주민등록번호의 위헌여부에 대한 구체적인 분석에 관하여는 이인호, 개인정보 국가등록제도의 문제점 - 주민등록법을 중심으로, 프라이버시보호네트워크 2차 공동토론회 자료집, 2001. 8. 22. 참조(이인호교수의 위 글은 주민등록번호·지문날인과 개인정보자기결정권이라는 제목으로 약간 수정되어 법무부 발간의 인터넷법률 제8호(2001년 9월)에도 게재되어 있다.)

번호의 제공이 없을 경우 행정서비스는 물론 민간서비스 조차 제대로 수령할 수 없는 현실에 대한 제도적인 제한장치를 마련하는 일이 주민등록번호의 문제나 위험에 대한 최소한의 시정노력이며, 당장 실현할 수 있는 현실적인 방안이 아닐까 한다. 그 방법은 구체적으로 **법률에 주민등록번호의 용도를 제한하는 규정을 두는 것이다.** 주민등록번호가 반드시 필요한 특정한 분야가 아니면 주민등록번호의 제공을 거부한다고 하여 서비스의 제공이 거부되어서는 아니된다는 원칙이 법률에 반영될 필요가 있는 것이다. 일본의 주민기본대장법은 위와 같은 취지를 규정하고 있다. 물론 일본 정부가 1999년 주민기본대장법을 개정하여 우리의 주민등록번호와 유사한 형태인 주민표코드를 모든 주민에게 부여할 수 있는 근거를 마련하고 올해부터 이를 시행하려고 하는 것에 대해 일본의 시민사회단체가 강력하게 반발하고 있고 일부 지방자치단체의 경우 법률의 시행을 거부하고 있다고 하므로, 일본의 주민기본대장법을 참고하는 것이 꼭 바람직한 것으로 보이지는 않으나, 우리의 현실을 보면 이미 주민등록번호를 30년 이상의 오랜 기간 동안 사용해 왔기 때문에 그 폐해는 무척 크면서도 주민등록번호 자체를 폐지하기에는 그 뿌리가 워낙 깊으니 어쩔 수 없이 일본의 주민기본대장법이라도 참고하여 개정방향을 가늠해 볼 수밖에 없다는 생각이다. 다만, 일본의 주민기본대장법 중 일부 규정을 아래에 제시하는 데에 그친다.

한편 주민등록번호의 용도를 제한하기 위해서는 주민등록번호가 어떤 곳에 어떤 용도로 사용되고 있는지에 관한 광범위한 조사가 필요하고 주민등록번호가 필요한 부분과 불필요한 부분을 분류해야 할 것이나, 이에 대한 조사는 전무하고, 이를 민간부분에서 시행하기에는 너무 광범위한 작업이다. 따라서 행정부의 관여에 의한 광범위한 조사가 이루어져야 할 것이다.

(주민표코드의 고지요구제한)

제30조의 42 ①시정촌장 기타 시정촌의 집행기관은 이 법률에 규정에 의한 사무 혹은 그 처리한 사무에 있어서 이 법률의 정한 바에 따라서 당해 사무의 처리에 관한 본인확인정보의 제공을 요구할 수 있도록 되어 있는데, 수행을 위해 필요한 경우를 제외하고는 누구에 대하여도 당해 시정촌의 주민 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

②도도부현지사 기타 도도부현의 집행기관은 이 법률에 규정한 사무 혹은 그 처리한 사무에 있어서 이 법률의 정한 바에 따라서 당해 사무의 처리에 관한 본인확인정보의 제공을 요구할 수 있도록 되어 있는데, 수행을 위하여 필요한 경우를 제외하고는 누구에 대하여도 그 자 혹은 그 자 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

③지정정보처리기관은 이 법률에 규정하는 사무의 수행을 위해 필요한 경우를 제외하고, 누구에 대하여도 그 자 혹은 그 자 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

④별표 제1의 상단에 기재된 국가 기관 혹은 법인은 그 처리하는 사무에 있어서 이 법률의 정한 바에 따라서 당해 사무의 처리에 관한 본인확인정보의 제공을 요구할 수 있도록 되어 있는데, 수행을 위해 필요한 경우를 제외하고는 누구에 대하여도 그 자 혹은 그 자 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

(주민표코드의 이용제한 등)

제30조의 43 ①시정촌장 기타 시정촌의 집행기관, 도도부현지사 기타 도도부현의 집행기관, 지정정보처리기관 혹은 별표 제1의 상단에 기재된 국가기관 혹은 법인 (이하 본조에서 시정촌장등이라 한다.) 이외의 자는 누구도 자기와 동일한 세대에 속한 자 이외의 자(이하 본조에서 제3자라 한다.)에 대하여, 당해 제3자 혹은 당해 제3자 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

②시정촌장등 이외의 자는 누구도 그 자가 업으로서 행하는 행위에 관하여 그 자에 대

한 판매, 대여 고용 기타 계약 (이하 본항에서 계약이라 한다)의 신청을 하도록 한 제3자 혹은 신청을 한 제3자 혹은 그 자와 계약을 체결한 제3자에 대하여, 당해 제3자 혹은 당해 제3자 이외의 자에 관한 주민표에 기재된 주민표 코드를 고지하는 것을 요구해서는 아니된다.

③시정촌장등 이외의 자는 누구도 업으로서 주민표코드가 기록된 데이터베이스(제3자에 관한 주민표에 기재된 주민표코드를 포함한 당해 제3자에 관한 정보의 집합물에 관하여 이들의 정보를 전자계산기를 이용하여 검색할 수 있도록 체계적으로 구성한 것을 말한다. 이하 본항에서 동일하다.)에 관하여 당해 주민표코드가 기록된 데이터베이스에 기록되어진 정보가 타인에 제공되어질 것을 예정하고 있는 경우를 구성해서는 아니된다.

④도도부현지사는 전2항의 규정에 위반하는 행위를 행한 경우에 있어서, 당해 행위를 행한 자가 거듭 반복하여 이들 규정에 위반하는 행위를 할 우려가 있다고 인정되는 때에는 당해행위를 위반한 자에 대하여 당해행위를 중지시키기 위해 필요한 조치를 강구할 것을 권고할 수 있다.

⑤도도부현지사는 전항의 규정에 따라 권고를 받은 자가 그 권고에 따르지 않은 때에는 도도부현의 심의회의 의견을 청취하여, 그자에 대하여 기한을 정하여 당해 권고에 따를 것을 명할 수 있다.

4. **개인정보의 수집 및 관리체계**

가. **현행 법률의 문제점**

주민등록법은 지나치게 많은 개인정보를 국가에 등록하도록 강제하고 있다. 주민등록법 제10조는 주거에 대한 등록신고를 할 때 이름, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 본적, 주소, 국적, 전입전의 주소, 특수기술에 관한 사항¹¹⁾을 신고대상으로 규정하고 있으나, 주민등록법 시행령 제6조의 별지 제1호 서식(개인별 주민등록표), 제2호서식(세대별 주민등록표)에는 법률이 정하고 있는 사항 외에도 혈액형, 혼인관계, 본적변경사유, 호주와의 관계, 주소이동사항, 주민등록증발급에 관한 사항, 학력과 직업, 동거인과 같은 민감한 개인정보항목이 포함되어 있다¹²⁾.

또한 '생활공동체'를 반영하지 못하고 '가(家)'의 계통을 나타내는 전근대적인 호적제도로 인하여 호적이 제 기능을 하지 못하고 있기 때문에, 그 부족함으로 메꾸기 위하여 주민등록제에 개인별 주민등록표 외에도 세대별 주민등록표를 작성하도록 하여 세대주와 동거하는 모든 동거인의 목록과 그 주민등록번호를 통합·관리하고 있는 것도 커다란 문제로 지적하지 않을 수 없다.

주민의 지위를 정하는 법률이어야 할 주민등록법이 위와 같이 그 목적범위를 벗어나는 과도한 개인정보를 수집하고 있는 것을 바탕으로 주민등록전산정보에도 과도한 정보가 수록되어 있다.

더구나 개인정보의 수집과 관리행위에 해당 개인이 참여할 수 있는 길이 제한적이며, 주민등록정보가 다양한 용도로 사용되고 있음에도 불구하고 정보주체는 자신의 정보가 어떤 용도로 어떤 기관에서

11 병역사항은 1999. 5. 24. 주민등록법의 개정(법률제5987호) 때 삭제되었다. 병역사항이 신고대상에서 제외되기 전에는 주민등록법 시행령에서 신고해야 할 병역사항으로 병역미필자는 역종·신체등위와 그 처분사항을, 의무복무를 마친 자는 역종·군별·계급·군번·병과·주특기·복무기간·전역사유·전역근거 및 역종변경사항을 정해 두고 있었다.

12 또한 병역사항 중 인력동원에 관한 사항이 여전히 남아 있다.

사용되고 있는지 전혀 알지 못하고 있다.

나. 개정방향

따라서 지방자치단체가 주민등록법에 의해 수집할 수 있는 정보를 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 데 필요한 최소한의 정보로 한정할 필요가 있다. 현행 법률 제10조가 정하고 있는 사항을 넘어서서 개인의 민감한 정보까지 수집할 수 있도록 규정하고 있는 주민등록법 시행령의 규정은 삭제되어야 할 것이며, 남녀평등의 원칙에도 어긋나는 호주제를 폐지함으로써 호적을 부부와 자녀중심의 생활공동체를 반영하는 형태로 편제하도록 하여 주민등록법 상 세대별 주민등록표를 폐지해야 한다. 세대별 주민등록표는 개인에게 민감한 정보일 수 있는 동거가족을 반드시 기재하도록 하고 세대주와의 관계까지 신고하도록 하는 불필요하며 과도한 개인정보 수집장치에 불과하기 때문이다.

또한 주민등록정보의 수집, 보관, 관리, 이용에 있어 정보주체가 참여할 수 있는 범위를 최대한 넓히는 방향으로 주민등록법을 개편해야 할 것이다. 특히 주민등록정보를 중앙정부 행정기관이나 다른 공공기관이 이용하도록 할 경우 그 이용의 목적을 분명히 하고 제공의 목적이나 일자 등 관련 정보를 문서로 기록하도록 하며 사후관리를 강화하고, 정보주체에게 주민등록정보의 이용 또는 제공에 관한 사항을 알리거나 적어도 적절한 방법으로 공지해야 할 것이다. 정보주체가 본인 정보의 열람이나 정정을 요구할 경우 즉시 처리되도록 해야 하며, 정보주체가 전산화된 정보에 쉽게 접근할 수 있는 장치를 별도로 마련해야 할 것이다.

5. 지문날인의 강요

주민등록증 발급신청서라는 서식에 의해 강제되는 열 손가락 지문날인제도 및 주민등록법에 의해 수집한 지문정보를 법률적 근거도 없이 경찰청이 보관하며 범죄수사에 활용하는 제도는 위헌이므로 당장 폐지되어야 한다¹³⁾. 물론 주민등록증의 엄지손가락 지문날인도 아무런 효용이 없는 불필요한 사항이므로 삭제되어야 한다.

요 약

주민등록법은 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 법률로 전면 개편되어야 한다. 주민등록법은 주민의 지위를 정하는 데 필요한 사항을 규율하고 지방자치단체가 그 업무를 전적으로 관장하도록 하며, 나머지 사항, 즉 주민등록증에 관한 사항, 주민등록번호에 관한 사항은 '신분증명법'과 같은 별도의 법률로 규율해야 한다.

13 열 손가락의 지문원지를 경찰청장이 보관하는 행위, 이들 지문정보를 전산처리하는 행위에 대해서는 이미 1999. 9. 1. 헌법소원이 제기되어 현재 헌법재판소에서 심리중이다(헌법소원 신청서 전문은 지문날인 반대연대(<http://fprint.jinbo.net>) 홈페이지중 '공공문서 자료실'에서 구할 수 있다).

지문날인제도에 대한 헌법소원은 청구인이 될 수 있는 자가 17세의 어린 나이인 관계로 제기하기 어려운 현실적인 어려움이 있었다. 다만, 지문날인제도가 위헌이라는 견해로는 이인호, 위 논문; 김승환, 전자주민카드제도의 헌법적 검토, 국회 내무위원회 공청회 자료집, 1997. 7. 등 참조

주민등록법에 의해 규율할 사항은 주거등록과 이를 바탕으로 한 개인별 주민등록표이다. 현행 개인별 주민등록표에 수록되어 있는 개인정보의 양은 과다하므로 주민의 지위를 정하는 데 필요한 최소한의 사항만을 수록하도록 하며, 그 효용이 의심되고 민감한 개인정보일 수 있는 동거가족 등에 관한 개인정보를 수록하고 있는 세대별 주민등록표는 폐지하고, 세대에 관한 행정관리가 필요한 경우에는 호적을 이용하도록 해야 한다. 이를 위해 호적법을 개정하여 남녀평등의 헌법원칙에도 위배되는 호주제를 폐지하고 호적을 부부와 그 자녀중심으로 편제하도록 해야 한다.

'신분증명법'과 같은 별도의 법률에 의해 규율될 주민등록증에는 본인확인을 위해 필요한 최소한의 정보만을 수록하도록 하며 강제발급이 아니라 필요한 사람에게 한해 발급받을 수 있는 임의적인 것으로 해야 하고, 신분확인방법으로 여권이나 운전면허증은 물론 신뢰할만한 다른 신분확인수단을 허용해야 한다. 주민등록번호는 폐지하되, 대신 신분증발급 일련번호를 부여하고 신분증 일련번호는 새로운 신분증을 발급할 때 변경될 수 있도록 하며 의미없는 일련번호가 되어야 하고 인적정보를 추출하거나 인적 사항을 관리하는 데이터베이스에 이용할 수 없도록 해야 한다. 별도의 법률을 제정하기 전까지는 현재와 같이 과도하게 사용되고 있는 현실을 개선하기 위하여 주민등록번호의 용도를 법률에 의해 제한해야 하며, 주민등록번호의 용도제한 범위를 합리적으로 설정하기 위해 주민등록번호 사용실태에 대한 광범위한 조사가 필요하다. 지문날인제도는 당연히 폐지되어야 하며, 주민등록정보에 대한 정보주체의 접근권을 보다 강화해야 할 것이다.

제국의 신민 관리 시스템: 과거와 현재

이타가키 류타(板垣 龍太, 일본 반감시네트워크)

한국의 독자들에게

이 글은 2002년 8월 5일부터 일본 전역에서 가동되기 시작한 주민기본대장(住民基本臺帳) 네트워크 문제를 역사적인 맥락에서 비판적으로 고찰한 시론이다. 원래 일본의 『현대사상』(現代思想)지의 의뢰를 받아 급하게 쓴 것인데, 자칫 이를 일본 국내에 살고 있는 일본 국민만의 작은 문제라고 생각하기 쉬운 사람들을 대상으로, 문제를 시간적·공간적으로 열어나갈 방향으로 유도하기 위해 쓴 것이다. 그러므로 어디까지나 현재 일본에서 일어나고 있는 일에 초점을 맞추었으며 한국에서 이것이 어떻게 읽힐지는 상정하지 않았다.

그러나 내가 일본의 주민기본대장 네트워크 문제를 알고 관련을 갖게 된 데에는 한국에서 체제한 경험이 크게 작용했다. 나는 작년까지 2년 동안 한국에 체재했다. 90일 이상 한국에서 살기 위해서는 외국인 등록을 해야 한다. 그 때문에 출입국관리사무소에 가서 열 손가락의 지문을 날인하고 13자리수의 외국인등록번호가 붙은 외국인등록증을 발급받아야 한다. 지문 등록 수속을 할 때 직원은 내 팔을 쥐고 잉크를 바르고 등록 원지에 지문을 찍은 다음 화장지를 건네면서 손을 닦게 하고는 “화장실에 가서 손 씻어”라고 말했다. 너무나 조심성 없는 태도라서 명할 뿐 아무 말도 할 수 없었다. 분명 제일 외국인의 지문 날인이나 등록증의 상시 휴대 의무라는 차별적인 정책에 대해 한국에서도 비판의 목소리가 있었을 텐데, 그렇다면 이것은 도대체 무슨 일인가.

원래 제일 한국인을 비롯한 외국인의 지문 날인 반대 투쟁은 두 개의 방향성을 동시에 가지고 있다. 물론 그 하나는 반차별 투쟁이지만, 또 하나는 반감시 투쟁이라는 벡터를 가지고 있다. 실제로 제일 조선인의 재판 투쟁 결과, 일본 정부는 외국인만이 아니라 일본인으로부터도 함부로 지문을 채취할 수 없게 되었다. 역으로 말하면 외국인에 대한 차별 대우를 형식적으로 해소하기 위해, 예컨대 일본인에게도 신분증의 휴대 의무 제도를 도입한다고 하면 문제를 해결하기는커녕 더욱 심각하게 할 뿐이다. 감시와 차별은 동시에 논해지고 동시에 비판할 필요가 있는 것이다.

한국의 인터넷 환경은 일본에 비해서도 훌륭하다. 사료도 점점 디지털화되고 있어 도쿄의 집에서든 문헌을 볼 수가 있다. 그러나 한편으로는 불쾌한 느낌을 받을 때도 많다. 성인 사이트도 아무것도 아닌 극히 평범한 페이지의 내용을 보는 데도 13자리수의 번호가 요구된다. 시험삼아 외국인등록번호를 입력해 본다. ‘짱’ 하는 윈도우즈 특유의 불쾌한 에러 음이 나고, “부정(不正)한 번호입니다”라는 메시지가 뜬다. 나는 ‘부정’한 존재이다! 그러한 사이트를 만날 때마다 나는 관리자에게 항의 메일을 보내왔다. 그런데 최근 출입국관리국은 외국인등록번호로 인터넷 인증이 가능하도록 변경하고 인증 프로그램을 업자에게 무료로 배포하기 시작했다. 그렇게 함으로써 불편을 해소한다는 것이다. 그러나 문제는 외국인의 번호도 인증할 수 있도

록 하는 데 있는 것이 아니라 과잉된 본인 인증 시스템 자체에 있는 것이다.

그러한 일을 생각하는 동안 일본에서도 국민을 대상으로 11자리수의 번호를 부여해 주민기본대장 카드라는 ID 카드를 임의 발행하는 법안이 통과되었다는 소식이 전해졌다.(1999년) 지금까지 몇 번이나 떠올랐다가 사라진 국민총등번호제(國民總背番號制)가 드디어 현실화된다. 나는 곧 이걸 좀 곤란하지 않은가라고 생각했지만 반대 운동은 좀처럼 불붙지 않았다. 그런데 의외에도 반대 운동으로 메스컴에 노출된 것은 지금까지 견실하게 반대 운동을 전개해 온 사람들이 아니라 ‘새로운 역사 교과서를 만드는 모임’에도 참여한 듯한 사람들 그룹이었다. 처음에 나는 당황했다. 잠시 지켜보고 있는 사이에, 요컨대 그들이 주장하고 있는 것은 ‘국민의 프라이버시를 지킨다’라는 것이라는 사실을 알았다. 프라이버시권이 신분제적 특권으로부터 국민 국가의 국민에게까지 확장된 지점에 그들의 사고는 정지해 있다. 국민주의에 입각한 프라이버시를 ‘보전’한다는 것이 그들의 명분이고, 처음부터 제일 조선인 따위는 시야에 들어 있지도 않았다.

나는 이 분할을 인정할 수 없다. 이 글은 이러한 관점에서 ‘국민의 아이덴티티의 보전’이라는 명분을 위해 동원과 배제의 논리가 얼마만큼 기능해 왔는지를 상기시키고, 일본의 일본인/외국인에 의한 반대 운동과 한국의 반대 운동을 연결시킬 목적으로 쓴 것이다. 비판의 연대를 위해서.

‘국민총등번호제’론을 폭로한다

2002년 8월 5일, 드디어 주민기본대장(住民基本臺帳) 네트워크가 가동되었다.¹⁾ 전국의 시·구·정·촌(市區町村)이 개별적으로 관리해 온 기존의 주민기본대장 시스템을 연결시켜 모든 ‘주민’(법률상 외국인은 ‘주민’에서 제외되어 있기 때문에 실제로는 ‘국민’이다)에게 11자리 수의 번호를 붙여 성명, 주소, 생년월일, 성별이라는 네 가지 정보에다 번호와 변경 이력 정보를 더한 여섯 가지 정보를 전국의 서버로 관리한다는 거대한 데이터베이스의 스위치가 눌러진 것이다. 1999년에 자자공(自民黨, 自由黨, 公明黨—우진) 연립 정권이 국회에서 법률을 통과시켰을 때 시행의 전제라고 공언했던 개인정보보호법안이 각계의 비판을 받아 일시 좌절된 적도 있고, 직접적인 실무를 담당하는 지방 자치체가 차례로 가동 연기를 요구하는 의견서를 채택하거나 주민기본대장 네트워크로부터의 이탈을 선언했다. 또한 네 야당과 여당의 일부가 가동의 일시동결법안(一時凍結法案)을 제출했다. 그럼에도 정부는 완강하게 운용 일정을 변경하려 하지 않았다.

저간의 경위는 주민기본대장 네트워크의 실시를 달가워하는 것은 주민도 아니고 지방 자치체도 아니며 오직 정부밖에 없다는 사실을 부각시켰다. 정부가 가동을 강행한 배경에는 주민

1 주민기본대장 네트워크의 문제점 등을 지적한 정리된 서적으로는 佐藤文明, 『개인정보를 지키기 위하여—민사의 프라이버시를 구출하고 감시 사회를 끝장내자』(個人情報を守るために—瀕死のプライバシーを救い、監視社會を終わらせよう) (綠風出版, 2001)나 ‘짱어라! 주민기본대장 네트워크 시민행동’(やぶれっ! 住民基本臺帳ネットワーク市民行動)에서 편찬 『나를 번호로 부르지 마세요! —‘국민총등번호제’ 관리는 싫다』(私を番號で呼ばないで! —‘國民總背番號制’管理はイヤだ) (社會評論社, 2002) 등을 참조할 것.

기본대장 네트워크가 단순히 기존의 주민기본대장 시스템을 연결시키는 것에만 그치지 않는다는 점이 있다. 주민기본대장 네트워크는 현재 급속히 진행되고 있는 전자 정부 계획에 편입되어 그것을 구축하는 데 빼놓을 수 없는 본인 증명의 골자로 이용할 목적으로 도입되었다.²⁾ 따라서 이것이 실패하면 전자 정부 계획 전체를 대폭적으로 수정할 수밖에 없게 된다. 전자 정부의 구축은 NTT 커뮤니케이션즈, NTT 데이터, 후지츠(富士通), NEC 등의 대기업과 일체가 된 대규모의 '공공' 사업으로 진행되고 있기 때문에, 'IT 산업'에 의욕을 불태우고 있는 산업계의 욕망과도 깊이 관련되어 있다. 내년 8월에는 주민기본대장 카드라는 IC 카드 교부가 시작되고, 주민기본대장 네트워크가 본격적으로 가동하게 되는데, 이에 따라 '관민일체'(官民一體)의 전자 정부 계획은 더욱 진전을 보게 될 것이다. 정부가 가동을 멈출 수 없는 것은 바로 관(官)과 기업의 이러한 힘이 강하게 작용하고 있기 때문이다.

이에 대해 각지에서는 다양한 형태의 반대 운동이 일어났다. 이번 반대 운동에서 주목해야 할 것은 반도청법운동(反盜廳法運動)을 비롯하여 노동 운동, 소비자 운동, 인터넷 관련 운동, 반전 운동, 피차별 부락 해방 운동, 트랜스젠더 등 다양한 활동을 전개하고 있는 집단 및 개인이 각각의 입장에서 각각의 생각을 담아 반대의 목소리를 내고 있다는 사실이다. 그리고 이들 사이에 연대가 형성되었다는 것은 하나의 커다란 성과였다.³⁾ 그것도 단순한 '국민 전선'이 아니라 '국민'이라는 틀을 넘어선 운동을 전개했다는 점은 명기할 필요가 있다. 한국에서 주민등록제도 반대 운동을 담당하고 있는 그룹과도 연대의 메시지를 주고받은 것 외에도 제일 한국인의 지문 날인 거부 투쟁에 참가한 사람들의 참여도 있었다. 한국의 다큐멘터리 영화 「주민등록증을 찢어라!」(이마리오 감독, 2001년)의 일본어판을 전국적으로 상영한 운동⁴⁾이 풀뿌리 차원에서 주민기본대장 네트워크 반대 운동의 불씨가 되었다는 점도 간과할 수 없는 사실이다. 즉 주민기본대장 네트워크 자체는 여전히 정(政)·관(官)·재(財)의 유착에 의해 계획된 대규모의 공공 사업이라는 일본만의 지역적인 구조로 성립되었고, 그 대상도 일본에 거주하고 있는 일본인이다. 그럼에도 문제는 거기에서 그치지 않고 전지구적으로 전개된다.

그러므로 '국민총등번호제 반대!'라는 슬로건에서 한 걸음 물러나 분석할 필요가 있다. 일본에는 애당초 외국인등록법에 의해 모든 외국인에게는 등록 번호가 매겨졌고, 외국인등록증의 상시 휴대 의무를 부과하고 있는 제도가 엄연히 존재하고 있다. 구마모토(熊本)에서 경찰관이 주민기본대장이나 호적부를 자유롭게 열람해 왔다는 사실이 미디어에서 떠들썩하게 다루어졌는데, 그것이 문제되기 훨씬 전부터 자치체가 보유하고 관리하는 외국인등록원표(原票)는 '조회'(照會)라는 명목으로 마치 국가의 공유 재산이기라도 한 것처럼 경찰의 열람이나 복사가 빈번히 이루어져 왔던 것이다. 그래서 이러한 문제를 동시에 논하고 비판할 수 있는 틀을 마련할 필요가 있다. 그렇게 하지 않는 한, 특히 9·11 이후 일본만이 아니라 각국에서 국민/비국민을 개별적으로 분할·관리하는 장치가, 마치 테가 빠진 것처럼 차례로 도입되는 상황에 대응할

2 총무성(總務省), 「지방 공공단체에 의한 공적 개인 인증 서비스 제도의 창설에 대하여」(地方公共團體による公的個人認證サービス制度の創設について) (2002년 2월 28일).
 3 이러한 연대의 하나로서 '주민기본대장 네트워크 8월 5일 실시를 허락하지 않는 실행위원회'(住基ネット八月五日實施を許さない実行委員会)를 들 수 있다.(http://www1.jca.apc.org/juki85)
 4 2002년 4월부터 8월까지 전국 40여 군데 이상의 회장(會場)에서 상영되었다. 상영은 주민기본대장 네트워크의 문제를 설명하는 강연과 세트로 전개되었다. 홈페이지 http://idcard2001.wo.to/(일본어판 http://ripitup.hoops.ne.jp) 또는 줄고 「주민등록증을 찢어라!」 다큐멘터리 상영 운동에 대하여」(「住民登録證を引き裂け!」ドキュメンタリー上映について) (『インパクション』 130호, 2002)를 참조할 것.

수는 없을 것이다. '국민총등번호제'론은 그러한 방향으로 나아가야 한다.

현재 각국에서 진행되고 있는 사태는 한마디로 전지구화에 대한 대응으로서 정부 기구를 재편성하는 것이라고 말할 수 있다. 이 재편성은 국민 국가를 단위로 각각 독자적으로 진행되면서도 분명히 상호 영향을 미치고 있다. 현재 전자 정부를 구축하는 일도 '북(北)의 선진 국가를 중심으로 해나가는 추세이다. 최근에는 UN에 가맹한 각 나라들을 벤치마크 테스트(benchmark test)한 전자 정부 지표(E-Government Index)의 통계 수치조차 발명되었고, 각국의 '진보' 정도가 순위로 매겨지기 시작했다.⁵⁾ 완전 통합(seamless)이라든가 윈스톱 서비스라는 구호에 의해 장밋빛 미래가 펼쳐지고, 각 나라는 체면을 걸고 전자 정부 구축을 위해 격전을 벌이고 있다. 그 과정에서 말 그대로 정부=통치(government)의 양식 변화가 일어나고 있다. 다만 그것은 그저 글로벌 스탠더드에 의해 종래의 통치 양식이 밀려나듯이 대체되는 것이 아니라 기존의 통치 양식과 함께 재편성하는 형태로 진전되고 있다.

옥상옥(屋上屋)이 될 수도 있지만, 이 글은 이 문제를 동북아시아라는 역사적·공간적인 관점에서 근대 국가에 의한 인구 관리의 형성과 변용의 문제로 위치 지우려는 하나의 시도이다. 우선 전제 조건이 되는 대일본제국 시기의 신민 관리 시스템에서 출발하여 '전후'(戰後) 일본의 국민 등록/외국인 등록과 대한민국의 주민 등록이 복잡하게 뒤엉켜 있는 구도를 되돌려 간결하게 파악하려고 한다. 그 다음 그것과 대비하면서 오늘날의 개인 데이터⁶⁾의 전자화가 동원과 배제의 구조에서 어떠한 의미를 지니는가에 대해 생각해 보고자 한다.

식민지 제국의 신민 관리와 전시 체제

「주민등록증을 찢어라!」의 마지막 장면. 카메라가 부유하면서 경상북도 구미에 있는 고(故) 박정희 대통령의 생가를 비춘다. 제단에 모셔진 그의 사진으로 카메라가 스윙 다가가자, 자신의 주민등록증을 자랑스럽게 바라보는 박정희의 스틸 사진으로 화면이 바뀐다. 인상적인 장면이다. 나도 그 박정희의 생가를 방문한 적이 있다. 그가 유소년기에 사용했다는 책상이 그대로 놓여 있고 생전의 '위업'을 찬양하는 사진이 다수 전시되어 있었다. 함께 간 어떤 초로의 남성은 박정희 부처의 사진이 모셔진 제단 앞에 서자, 등을 한번 곧추세운 뒤 머리가 땅에 닿듯 절

5 UN 공공경제행정국과 미국 행정학회가 다음과 같은 보고서를 제출했다. UN-DPEPA&ASPA, Benchmarking E-government: A Global Perspective—Assessing the Progress of UN Member States, 2002. 이 보고서에서는 각국의 전자 정부 진전도를 5단계로 평가하고 있다. 1단계는 '이제 막 생김'(emerging), 2단계는 '발신 확대'(enhanced), 3단계는 '쌍방향 발신'(interactive), 4단계는 '거래 가능'(transaction), 5단계는 '완전 통합'(seamless)이다. 현단계에서는 5단계로 평가된 정부는 없고, 가장 위가 미국(3.11, 4단계)이었다. 아시아에서는 싱가포르(2.58, 4단계)가 선두(전체 3위)였고, 한국이 가장 드라마틱한 진전을 보였다고 평가되어 2.30(15위, 4단계), 일본은 그 다음으로 2.18(26위, 3단계)이었다.

6 서구나 국제 기관 등에서는 일반적으로 '개인 정보'라는 용어보다는 '개인 데이터'라는 용어를 사용한다.(岡村久道·新保史生, 『電子ネットワークと個人情報保護』, 經濟産業調査會, 2002, 76쪽) 일본 정부에 의한 '개인정보보호법안'에서는 개인에 대한 데이터나 개인에 대한 표현물(혹은 개인에 의한 표현물)을 함께 뒤섞어버리는 문제가 있었던 것처럼 '개인 정보'라는 개념은 아주 모호하게 사용되었다. 그렇기 때문에 이 글에서는 데이터베이스 등에 의해 형식화 가능한 개인에 대한 정보라는 의미에서 '개인 데이터'라는 용어로 통일한다.

을 했다. 마치 '조국 근대화'의 순례지라도 되는 것 같은 분위기였다. 스테디캠에 의해 부유하듯 스크린에 비친 광경은 오늘날에도 한국을 떠도는 박정희의 망령, 즉 '박정희 없는 박정희 체제'를 구성하는 주민등록제도라는 존재를 깊이 인상 지우고 있었다.

현재 한국의 주민등록제도는 ① 출생할 때부터 13자릿수의 주민등록번호가 부여되고, ② 만 17세가 되면 주민등록증이라는 카드의 발급 의무가 있으며, ③ 카드를 발급할 때에는 열 손가락의 지문을 날인하고 등록해야 하는 체계를 축으로 하고 있다. 모든 요소가 박정희 대통령 시절에 도입되었는데, 그 장면은 직접적으로는 민주화되었다고 하는 오늘날에도 독재 시대의 유산이 사회의 구석구석까지 두루 미치고 있다는 사실을 비판한 것으로 받아들일 수 있다.⁸⁾

그러나 떠돌고 있는 것은 대한민국 대통령으로서의 박정희의 망령만이 아니었다. 영화에서도 시사하고 있는 것처럼 지문 등록 제도나 ID 카드 제도는 젊은 박정희가 청년 시절을 보낸 만주국에서 도입한 제도였다. 또한 1962년에 한국에서 제정되어 오늘날에 이르고 있는 주민등록법의 원형은, 일본의 식민지화였던 1942년에 제정된 조선기류령(朝鮮寄留令)에 있다. 즉 옛 식민지 제국의 신민 관리 제도의 망령이 박정희의 군사 독재 체제에서 호출되었고, 오늘날에도 동북아시아를 떠돌고 있는 것이다. 따라서 그 장면은 그렇게 역사적·공간적으로 전개된 문제 제기로서 받아들여지지 않으면 안 된다.

여기에서 말하는 '동북아시아'라는 지역을 일반적으로 정의하는 것은 곤란하다. 그리고 아무런 의미도 없다. 그러나 대일본제국이라는 제국주의 국가가 예전에 이 지역에 군림했었고, 적어도 동북아시아로 부를 수 있는 영역에서 인구 관리 제도의 구축에 커다란 영향을 끼쳤다는 것은 분명하다. 실제로 현재 일본의 주민기본대장과 외국인등록법, 그리고 한국의 주민등록법은 기원을 거슬러 올라가면 모두 대일본제국의 신민 관리 시스템으로 귀착된다.⁹⁾ 그 과정은 아주 복잡하지만 개괄적으로 추적하자면 다음의 표와 같다.

① 일본의 근대 주민등록제도의 연원은 1871년의 호적법(이른바 壬申戶籍)에 있다. 본적을 주소로 하는 것이 기본 방침이었기 때문에, 이때부터 90일 이상 본적지를 벗어나 주소나 거주지를 정한 경우 신고서를 제출해야 하는 기류제도(寄留制度)가 호적법에 부속되었다. 1886년의 호적취급수속령(戶籍取扱手續令)에서 시·정·촌에 기류부(寄留簿)의 구비를 의무화했고, 1914년의 기류법에 의해서는 이를 독립된 법률로 정했다. 요컨대 메이지(明治) 초기에는 호적부만으로 신분 등록뿐만 아니라 주민 등록까지 겸하려고 했지만, 그후 인구 이동의 격화 등에 따라 본적과 실제의 주소가 분리된 인구가 증가했기 때문에 주민 등록을 신분 등록과 별도로 실시할 필요가 생겼던 것이다. 더욱이 1937년에 중일전쟁이 전면적으로 전개되고 배급 체제나 총동원 체제가 필요하게 되자 호적+기류제로는 사무 처리가 거기에 따라갈 수 없게 되었다. 그래서 1940년 전후로 각 시·정·촌은 주민 관리를 위한 세대대장(世帶臺帳)을 만들게 되었다.¹⁰⁾ 세대대장은 법률이 정한 것에 따르지 않고 시·정·촌이 독자적으로 작성했는데, 기류

시기 일본/일본인 조선 만주

~1900년대

1871 임신호적 1886 호적취급수속령 1899 호적법(구)
조선 왕조의 호적 제도 1896 호구 조사 규칙

1900~1910년대

1914 기류법 1909 민적법

1920년대

1923 조선호적령 1920년대 노동자의 지문 등록 시작되다

1930~37년

1933 간도 '집단 부락'에서 거민증 1934 호구 조사 규정 1935 외국 노동자 단속 규칙

1938~45년

1939 국민직업능력신고령 1940 세대대장이 만들어지기 시작하다 1940 협화회 수첩
1942 조선기류령의 적용 1939 광복개명 시작/국민직업능력신고령 적용 1942 조선기류령
1944 병역법 시행 1938 만주노동조합 설립(노동표) 1939 지문관리국 설립, 직업능력등록령
1940 잠행민적법, 국법법 1943 기류법 1944 국민수첩법

1945~50년대

1948 호적법(신) 1951 주민등록법 1947 외국인등록령 1952 외국인등록법 (이하는 남조선/한국)

1949~50 도민증, 시민증 개시

1960년대

1967 주민기본대장법 1962 주민등록법 1968 주민등록증+번호제 개시

부처럼 호적과 연동하지도 않았기 때문에 중복·기재 누락·가공 인물 등이 발생할 여지도 있었다. 하지만 그것은 어쨌든 전전·전후 배급 체제의 기초 자료로 이용되었다.

② 한편 대일본제국에 의해 식민지화된 조선에서는 이와는 다른 제도가 도입되었다. 조선에서는 1896년의 호구 조사 규칙에 의해 직역등록제도(職役登錄制度)에서 탈피한 독자적인 근대 호적이 작성되고 있었다. 하지만 조선은 그 도중에 일본의 보호국이 되고 말았다.(1905년) 그 직후(1906년) 호적의 등록 사무를 일단 경찰관서에 맡기게 되었고(~1915년), 의병 투쟁을 '토벌'하는 전문 집단인 헌병대와 순사가 '실지 조사'(實地調査)를 전개한 결과, 호적 등록자가 급증하게 되었다. 1909년에는 민적법(民籍法), 1922년에는 더욱 세밀하게 조항을 규정한 조선호적령이 제정됨으로써 '내지'(內地)의 호적과는 확실히 구별되는 호적 체계가 만들어졌다.¹¹⁾ 이 시점에 기류법이 적용되지는 않았지만 전시기(戰時期)인 1942년 9월이 되어 조선기류령이 제정되었다. 그때 기류령이 제정된 이유는 지극히 단순하다. 1942년 5월의 각의(閣議)에서, 1944년부터 조선인에 대해 병역법을 시행하기로 결정되었지만, 많은 사람들이 호적에 올라 있지 않았고 또 주소의 이동이 있었기 때문에 징병의 기초가 되어야 할 기존의 호적부만으로는 정

7 문부식, 『光州 20年後—歷史의記憶と人間の記憶』, 『戦後東アジアとアメリカの存在—'ポストコロニアル状況'を東アジアで考える』, 『現代思想』 7月臨時増刊號.(이 글은 2002년 『당대비평』 특별호 『기억과 역사의 투쟁』에 실려 있다.)

8 1961년부터 오늘날까지 주민등록제도의 변천에 관한 간결한 정리는 윤현식의 「한국에 있어서의 주민등록법의 변천과정과 문제점」(줄역, 『住民登録證を引き裂け!』 홈페이지 참조)

9 그러한 의미에서는 타이완도 고찰의 대상이 되어야 한다. 하지만 필자의 능력 부족 때문에 여기에서는 조선과 일본(內地)이 중심이 될 수밖에 없으며 괴뢰 국가인 만주국에 대해서만 약간 언급하는 데 그친다.

10 임신호적(壬申戶籍)에서 주민기본대장까지의 주민등록제도를 행정부 측의 입장에서 요령 있게 정리한 글은 다음과 같다. 瀧口進, 「寄留, 住民登録制度から住民基本臺帳への移行」, 『住民行政の窓』 198호, 1999년.

11 호적을 둘러싼 이러한 과정에 대해서는 사카모토 신이치(坂元眞一)의 「패전 전 일본에서의 조선 호적 연구—등록기술과 징병기술의 관계를 중심으로」(敗戦前日本國における朝鮮戶籍の研究—登録技術と徴兵技術の關係を中心として) 『靑丘學術論集』 제10집, 1997년)가 징병제와의 관계를 중심으로 통시적으로 정리하고 있다.

병 실무에 전혀 도움이 되지 않았던 것이다. 그래서 총독부 당국은 조선기류령을 제정하고 이미 조직되어 있던 애국반의 반장이나 임시 조사원을 동원하여 호적 정비 및 기류 신고 촉진 운동이나 '일제 조사'를 하게 했다. 나아가 배급과 기류를 결부시키는 등 다양한 방법을 획책했다. 그 조사는 일본 국내 및 만주국에 거주하고 있는 조선인에게까지 미쳤다.¹²⁾

③ 일본의 괴뢰 국가였던 만주제국의 주민등록제도는 극히 복잡했다.¹³⁾ 최종적으로는 1944년에 지문과 얼굴 사진이 붙은 '국민수첩' 시스템으로 통합되었다. 하지만 그 이전의 등록부는 크게 나누어 노동자 통제, 치안 유지, 민적(民籍), 이렇게 세 부문으로 만들어져 있었다. 노동자 통제라는 의미에서는 1920년대부터 탄광 등에서 기업이 독자적으로 지문을 등록하기 시작했고, 1938년에 설립된 만주노공협회(滿洲勞工協會)는 노동표를 발급하고 지문 등록도 실시했다. 치안 유지면에서는 항일 무장 투쟁에 대한 대책으로 만들어진 '집단 부락'에서 거민증(居民證)이 발행되는 등 '비적'을 토벌하는 공작 과정에서도 거주증(居住證)이 발행되었는데, 모두 지문 등록이 포함되어 있었다. 이렇게 노동 통제와 치안 유지에서 지문 관리가 확대된 일이 있었고, 1939년에는 지문관리국이라는 전문 관청까지 설치되었다. 또 호적에 상당하는 만주국의 민적은 1940년부터 보갑제도(保甲制度, 1933), 호구 조사의 연장으로서 정비되기 시작했는데, 그것은 만주제국에서 징병을 위한 기초 자료가 되었다.

이상과 같은 제국의 신민 관리 시스템에서 몇 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

첫째로는, 등록 제도가 국가의 동원과 깊이 관련되어 있다는 사실이다. 특히 병력으로서의 동원과 노동력으로서의 동원이 두 기둥이다. 전자에서 가장 노골적인 것은 조선에서 징병제가 결정되자마자 시작된 소란스런 등록극(登錄劇)이고, 후자에서 노골적인 것은 만주국의 노동 통제 정책이다. 그렇기 때문에 바로 1937년 이후의 총동원 체제 구축 시기에 동북아시아에서 주민 등록 제도가 단번에 '혁신'되었다고 할 수 있다.

둘째로는, 사회의 변화에 따라 등록 시스템이 재편된다는 점이다. 1914년의 기류법이 인구 이동의 격화에 의해 주소 파악이 곤란하게 된 상황 때문에 도입된 것처럼, 국가의 관리 시스템 역시 부동의 것은 아니다. 사회의 속도 통제 기능이 불안정하게 될지도 모르는 상황일 때 관리 측의 필요와 사회의 상황에 맞게 재편되는 것이다.

셋째로는, 동원의 이면에 배제가 존재한다는 사실이다. 이 점에서도 만주국이 가장 알기 쉽다. '비민분리'(匪民分離) 등으로 말해진 것처럼 한편에서는 노동력으로 동원하면서 다른 한편에서는 '비적'으로 적발하는 것이 등록 시스템의 주요 목적이었기 때문이다. 일본에 병합된 시점 전후(前後)의 조선에서 '토벌'과 등록이 병행해서 실시되었던 것도 이러한 맥락에서 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로, 제국 내의 계층 질서에 따라 이렇게 동원과 배제의 배분이 조정되었다는 사실이다. 식민지나 점령지라는 '주변'으로 향할수록 동원보다는 배제나 통제의 측면이 강해지는 것으로 보인다. 또한 개인을 관리하는 시스템이 개인 데이터를 집적하는 장부 관리와 신분증과 같은 본인 확인 수단에 의해 성립된다면, 개개인에 대한 의심을 전제한 상황일수록 개체의

12 樋口雄一, 『戰時下朝鮮の民衆と徴兵』(總和社, 2001), 제2장.

13 만주에 대한 논의는 다음의 보고서에 따른다. 指紋なんてみんなで“不”の會編, 『抗日こそ誇り一訪中報告書』(中國東北地區における指紋實態調査團, 1988); 尹輝鐸, 『日帝下 滿洲國 研究』(一潮閣, 1996).

인증 시스템이 강화되는 측면을 볼 수 있다.

다음에서 보듯 이러한 제국의 유산은 일본에서 '전후'(戰後)라고 불리는 시대에도 모습을 바꾸면서 계속해서 기능한다.

한국전쟁과 그 전후의 재편성

대략적으로 구분해서 제2차 세계대전 후의 일본에서 실시한 일본인을 대상으로 한 등록 시스템을 복지형 주민 등록 제도라고 한다면, 일본의 외국인이나 한국의 주민에 대한 등록 시스템은 통제형 주민 등록 제도라고 할 수 있다. 이 차이는 대일본제국의 신민 관리 시스템에서의 계층화와 '전후'의 국제 정세가 짜 맞춘 산물이라고 생각된다.

총동원 체제의 구축 과정에서 일본 '내지'에서는 후생연금제도나 건강보험제도가 실시되는 등 사회 보장 분야가 일정하게 확장되었다.¹⁴⁾ 한편 이 시기 조선이나 타이완과 같은 식민지나 만주와 같은 괴뢰 국가에서는 사회 보장에 있어 특기할 만한 진전은 보이지 않았다. 1945년 이후의 일본에서는 군대 철폐에 따른 징병제 폐지에 의해, 주민 등록이 '동원'으로서의 측면보다는 복지 서비스적 측면을 점차 두드러지게 갖게 되었다. 그러나 일본의 외국인등록법에는 서비스 향상이라는 명분조차 없고 등록 시스템은 단지 감시와 통제의 수단으로만 기능하게 되었다. 또한 한국에서는 남북이 분단되어 반공 체제가 구축되는 과정에서 역시 통제형 주민 등록 제도가 형성되었다.

어떤 의미에서는 이러한 '전후'(戰後) 구조가 결정적이 된 것은 한국전쟁을 전후한 시기였다고 할 수 있다. 현재의 주민기본대장의 전신인 주민등록법의 공포가 1951년 6월이었고 그 시행은 1952년 7월이었으며, 외국인등록법의 공포와 시행은 샌프란시스코 강화조약이 체결된 1952년 4월이었다. 이 두 법률 모두 한국전쟁이 한창 진행중일 때 국회에서 논의되고 제정·시행되었다는 사실은 단순한 우연은 아닐 것이다. 국민/정주 외국인/불법 입국자를 분할·관리하는 시스템의 구축 과정으로서, 이 두 제도의 도입은 동시에 파악될 필요가 있다. 더욱이 대한민국의 주민 등록 제도 역시 이 시대에 그 연원을 두고 있다. 다음에서는 이 동시대성에 착목하여 구조의 지속과 변화를 보기로 하자.

① 일본의 주민등록법은 기류법과 세대대장을 합친 것이었다. 기류법은 패전 후의 혼란과 징병제 폐지도 있고 해서 그다지 사용되고 있지 않은 상태였다. 세대대장은 원래 법적 근거도 없이 작성되었기 때문에 형식적으로 불비(不備)한 점이 많았고 또 점차 물자의 통제가 완화되면서 그 필요성도 희박해졌다. 그것을 이 시점에서 하나로 정리한 것이다. 이미 한국전쟁이 발발한 후인 1950년 8월에 경찰예비대도 조직되었고 또 군대의 부활이 염려되고 있었던 만큼, 국회에서는 '인적 자원'의 동원 및 물자의 동원과 각각 깊이 관련된 장부의 통합에 대해 "전쟁 동원의 준비법이다"라는 비판도 나왔다.¹⁵⁾ 법무 관료도 "주민 등록 제도는 나라의 입장에서

14 더욱이 미국에서 사회안전보장번호(social security number)가 도입된 것은 뉴딜 체제하인 1936년의 일이었다. 뉴딜 체제와 파시즘을 모두 '총력전 체제'라고 파악하는 논의와 함께 생각하면 흥미롭다.(山之内靖他 편, 『總力戰と現代化』, 柏書房).

15 일본 공산당 가토(加藤充) 의원의 발언.(衆議院法務委員會議錄, 1951년 3월 30일)

자국민을 극히 용이하게 파악할 수 있는 효용성을 가진다"라고 말했다.¹⁶⁾ 또한 경시청도 주민등록법이 성립하면 "범죄를 조사할 때 실제적으로 여러 면에서 편의가 주어지고 치안의 확보라는 견지에서 보면 굉장히 효과적인 측면이 많다"라고 말했다.¹⁷⁾ 1949년에는 제국은행¹⁸⁾·시모야마(下山)¹⁹⁾·미타카(三鷹)²⁰⁾ 사건 등을 계기로 '범죄의 과학적 조사'라는 명분하에 국회에서도 '국민지문법'이 검토되었지만,²¹⁾ 국민 등록에 동원 및 치안 유지적 성격이 있었다는 사실은 부정할 수 없다.

다른 성격도 동시에 가지고 있었다. 주민등록법이 기류법의 연장선으로 도입되었던 만큼 호적과 연동한다는 원칙이 채용되었고, 그 결과 외국인 및 외국인 취급을 받았던 조선인이나 타이완인을 '주민'이라는 범주에서 배제하게 되었다.²²⁾ 게다가 선거인 명부, 학력부, 예방접종대상

- 16 平賀健太·阿川清道, 『改訂 住民登録法詳解』(帝國判例法出版社, 1959), 29쪽.
- 17 도쿄 경시청 형사부장인 후루야 토루(古屋亨)의 발언.(衆議院行政監察特別委員會, 1951년 5월 25일)
- 18 제국은행 사건은 패전 직후 GHQ 지배하에 있었던 시대에 일어난 독극물에 의한 대량 살인 사건으로 아직도 의혹에 싸여 있다. 1948년 1월 26일, 도쿄 제국은행 시이나(椎名) 지점에 도쿄도의 소독반 완장을 두른 중년의 남성이 찾아와 16명의 행원에게 이질 예방약이라고 속여 청산 화합물을 마시게 해 12명을 죽인 다음, 16만 엔과 수표 한 장을 훔쳐 달아났다. 이 사건의 범인으로 체포된 사람은 무죄를 주장했으나 사형 판결을 받고 39년을 복역하다 1987년 옥사했다.—울긴이.
- 19 시모야마 사건이란, 1949년 초대 국철(國鐵) 총재인 시모야마 사다노리(下山定則)가 철로변에서 사체로 발견된 사건을 말한다. 1949년 당시의 일본 국내는 제2차 요시다 내각이 발족하고 GHQ(연합군총사령부)가 명령한 9원칙의 수행을 사명으로 삼고 있었다. 그 9원칙에는 국철 20만 명을 포함한 전산업 100만 명의 인원 정리 강행이 정부의 과제로 포함되어 있었다. 초대 국철 총재인 시모야마는 국철 직원의 인원 정리에 관한 최고 책임자였다. 한편 노동 단체의 세력이 강해지고 공산당의 의식이 대약진하는 등 해고 반대의 노동 활동이 활발해져 교섭은 극히 곤란하게 되었다. 이러한 배경에서 시모야마 사건이 터졌다. 1949년 7월 5일 노사와의 단체 교섭이 있는 날, 오전 9시 30분 경에 미즈코시백화점에 들어간 것을 마지막으로 그가 행방불명이 되었는데, 다음날인 6일, 철로변에서 사체로 발견되었다. 이 사건이 계기가 되어 국철에서는 단숨에 인원 정리를 가속화했고, 기타의 기업에서도 인원 정리가 성공하는 등 연합군총사령부의 의도대로 일이 진행됨으로써 GHQ가 관여한 것이 아니냐는 추측이 난무했다. 일단 자살로 발표되었지만, 아직도 이 사건이 자살인지 타살인지, 그 배후에 누가 있는지 수수께끼에 싸여 있다.—울긴이.
- 20 1949년 7월 13일 제2차 해고자 6만 2,000명의 명부가 발표되었다. 그리고 그 이틀 후, 즉 시모야마 총재 사건 10일 후인 7월 15일 오후 9시 24분 중앙선 미타카역 구내에서 무인 전차가 폭주해 역사와 역 앞의 민가를 덮쳐 사망 6명, 부상자 20명을 낸 사고가 발생했다. 요시다 수상은 재빨리 16일 오후 5시 '공산주의자의 선동'이라는 기자회견을 가졌으며 경찰은 일본공산당원을 포함한 10명을 체포했다. 그리고 일종의 정신적 고문과 유도로 자백을 받은 다음 이를 근거로 기소했다. 1심은 검찰측의 주장인 공산당원의 공동 음모설을 '공중 누각'으로 단정하고 한 명만을 무기징역 나머지 9명을 무죄로 판결했다. 2심에서도 무죄 판결은 유지되었지만 그 중 한 사람에게 사형이 선고되었고 당사자는 무죄를 주장하다 옥사했다. 사건의 진상은 분명하지 않지만 시모야마, 마츠카와 사건과 함께 당시의 노동 운동을 후퇴, 좌절시키기 위한 조작 사건이라는 것이 대다수 현대사학자들의 평가이다. 시모야마, 마츠카와 사건에서는 미군이 관련되어 있었음에 비해 이 사건에서는 일본 정부가 정면에 나와 있다는 점이 있다고 할 수 있다.—울긴이.
- 21 "예산이 허락한다면 모든 국민으로부터 지문을 받을 수 있다면 받고 싶다"라고 히가이 센조(樋見詮三) 국무대신이 말했다.(衆議院法務委員會議錄, 1949년 7월 25일) 결국 예산 문제나 국민의 저항이 예상되기도 했기 때문에 실현되지는 못했다. 다만 미야기현(宮城縣)이나 아이치현(愛知縣)에서는 조례에 의한 지문 등록이 시도되었다. 그 경위는 김영달(金英達)의 『日本の指紋制度』(社會評論社, 1987)을 참조할 것.
- 22 패전 직전에는 조선인이나 타이완인에게 선거권·피선거권이 부여되었다. 하지만 패전 직후인

이라는 '주민'의 권리와 관련된 장부 작성의 기초 대장으로서 주민 등록 제도를 이용하고, 등록되는 것에는 그것 나름의 이점을 부여하는 형식을 만들어낸 것이다. 한국전쟁중이나 그후의 과정에서 동원이나 치안 유지라는 측면이 후퇴하고, 이번에는 '특수(特需)다 '가미가제'(神風)다 하면서 경제 성장에 편승함에 따라 국민을 향한 '서비스'로서의 측면이 부상한 것이다. 또한 불완전하나마 '지방 자치'라는 흐름 속에서 주민 등록은 호적이나 외국인 등록과 같이 나라의 기관 위임 사무가 아니라 시·정·촌의 고유 사무가 되었다.²³⁾ 하지만 공교롭게도 50년 후인 현재에는 이것이 자치체가 주민기본대장 네트워크에 대해 저항하는 근거가 되었다.

② 그런데 외국인 등록을 할 때 외국인에게 부여되는 이점 따위는 없었고 지방 자치와도 전혀 무관했다. 처음부터 관리하는 국가의 시선이 관통하고 있었던 것이다. 특히 조선인을 대상으로 치안을 유지한다거나 '불법 입국' 여부를 식별한다거나 하는 일이 목적이 되었다. 외국인 등록법은 형식적으로는 샌프란시스코 강화조약 때 포츠담 선언의 수락에 즈음하여 나온 외국인등록령(1947년)을 폐지하는 대신에 제정된 것이었다. 그러나 실질적으로는 '밀수', '밀입국'을 하거나 '치안을 어지럽힌다'고 본 조선인을 어떻게 단속할까 하는 것이 국회 등에서 자주 논의되고 있었다. 게다가 한국전쟁이 발발했으므로 단속 강화를 위한 법률 제정이었다고 할 수 있다. 그것을 명확하게 보여주는 것이 바로 지문 날인이다. 실제로 국회에서 외국인의 지문 날인이 논의되기 시작한 것은 한국전쟁 발발 후, 한국군이 남쪽으로 밀린 상황에서 열린 참의원 외무위원회에서였다.(1950년 9월 4일) 큐슈(九州)로 시찰을 나간 정부 위원은 '사변'과의 관계에서 '불법 입국' 문제를 논하고, 그것과 관련하여 등록증의 위조 문제를 제시하면서 "지문과 사진, 이것은 이미 상식입니다"라고 주장했다. 이미 외국인등록령에 따라 사진을 붙여 부조판(浮彫版)으로 찍은 '외국인등록서'가 도입되어 있었지만, 그것만으로는 위조 등의 문제 때문에 더욱더 식별할 수 없다는 정부의 근본적인 의문이 기초가 되어 지문 날인과 '외국인등록증'의 상시 휴대 의무라는 감시 시스템이 부과된 것이다.

또한 제일 조선인을 비롯한 외국인에게 등록증을 휴대하게 하고 지문을 등록하게 하는 제도는 대일본제국의 유산을 활용한 것임과 동시에 미국의 관여도 표면에 드러낸 것이다. 애당초 미국은 1940년의 외국인등록법에서 외국인의 지문 등록을 채용했었다.²⁴⁾ 1946년 오사카부(大阪府)에서는 독자적인 '조선인등록증'이 도입되었고 지문 등록 구상이 부상해 있었는데, 그때 미군의 관여가 있었다고 한다.²⁵⁾ 이 점에 대해서는 현재의 문제와 관련하여 명심해 둘 필요가 있을 것이다.

- 1945년 12월에 선거법을 개정함으로써 호적에 기초해 참정권을 정지시켰고 선거인 명부에서 제외하기로 결정했다. '주민'에서 배제할 방침은 이때 이미 예정되어 있었다고 할 수 있다. 참정권 정지에 대해서는, 水野直樹, 「在日朝鮮人臺灣人參政權停止條項の成立」(一)(二), 『世界人權問題研究センター研究紀要』 제1, 2호, 1996·1997년.
- 23 원래 기류법(寄留法)은 기관 위임 사무였으며 당초 법무성 내에서는 주민등록법도 그 방향에서 생각되었다. 하지만 사우푸 권고나 지방행정조사위원회의의 권고 등도 있어서 시·정·촌의 고유 사무가 되었던 것이다.(衆議院法務委員會議錄, 1951년 9월 17일)
- 24 미국은 전쟁에 대한 위협으로부터 1940년 8월에 외국인등록제도를 도입하여 지문이나 서명을 비롯한 상세한 개인 데이터를 등록시켰고, 번호가 부여된 외국인 등록증 수령증을 발행했다. (이민귀화국 INS의 홈페이지 <http://www.ins.gov/>를 참조할 것) 전후에 지문 등록은 쇠퇴했지만 2002년 6월 9. 11 이후의 대처책으로서 외국인 지문날인제도의 부활이 애쉬크로프트 사법성장관에 의해 발표되었다. 그것도 중동 국가들을 비롯한 특정 국가 출신자를 대상으로 한다고 한다.
- 25 田中宏, 「外國人指紋制度の導入経緯」, 『指紋制度を問う—歴史·實態·闘いの記録』((財)神戸學生·青年センター出版部, 1987).

③ 한편 남한에서는 해방 후에도 전시하(戰時下)의 조선기류령이 그대로 잔존해 있었다. 대한민국 정부 수립 후인 1949년이 되자 전시기(戰時期)에 조직되었던 애국반을 재조직하고 10세대를 한 반으로 하여 아래에 동회장(洞會長)을 두고 이동을 감시함과 동시에 외부에서 온 손님이 있을 때는 반장에게 신고할 의무가 있는 유숙신고제(留宿屆制)를 도입했다. 그와 함께 각 도(道)에서는 '도민증'이 '양민'에게 임의로 발행되었다.²⁶⁾ 여기에서 '양민'이라는 것은 공산주의자가 아니라는 말이다. 요컨대 이 제도들은 바로 반공 체제의 구축 과정에서 도입된 것이다. 도민증 및 시민증이 더욱 널리 발급된 것은 한국전쟁하에서이다. 1950년 9월 인천 상륙 작전 이후에 형세가 역전되는 과정에서 각 시도는 역시 '양민'을 식별하기 위해 시민증과 도민증을 발급했다. 휴전 후에도 시민증과 도민증은 정기적인 갱신이나 1959년 8월의 일제 조사 등 '간첩 색출'의 도구로 사용되었는데, 법적인 근거가 없었기 때문에 그에 대한 무용론이 자주 제기되었다.²⁷⁾

게다가 박정희가 군사 쿠데타(1961년 5월)를 일으켰고, 같은 해에 조선기류령을 폐지하고 기류법을 제정했다. 그런데 '혁명 정부'는 그것이 시행되기도 전인 그 이듬해(1962년)에 주민등록법을 제정했다. 번잡한 기류 제도를 폐지하고 기존의 동적부²⁸⁾에 법적 근거를 부여한다는 명목으로 행정상의 주민 명부를 만든다는 것이 목적이었다. 이때 주민등록증의 도입이 제안되었지만 예산의 형편이나 기존의 시민증·도민증으로 충분하다는 이유에 따라 찬성 다수로 폐기되었다.²⁹⁾ 그러나 북한과의 긴장이 고조되고 등록 누락·이중 등록·허위 등록도 많이 발견되었고, 시민증·도민증의 발행도 잘 진행되지 않았으며, '이동 상황 파악 곤란'이라는 상황에서 "대공 태세 강화의 국민적 기반을 구축"하기 위해서도 새로운 주민등록증의 발급과 주민등록번호의 부여를 포함한 주민 등록 제도가 도입되었다.³⁰⁾ 이와 함께 '비상시 인력 동원'을 위해 개인의 병역(兵役)이나 특기에 대해 기록할 제도도 도입되어 '인적 자원' 확보를 위한 기초 자료가 되었다.³¹⁾ 나아가 1970년이 되자 '간첩', '불순분자'를 식별한다는 목적하에 주민등록증의 발급 의무와 제시 의무를 제정했다. 국회의 심의 과정에서는 자유권의 침해라는 비판도 나오는 등 격론이 벌어졌지만, 결국 '치안'의 논리에 밀려 법안은 통과되었다.³²⁾

이처럼 한국전쟁을 전후한 시기에 오늘날의 주민 등록 제도의 원형이 형성되었다. 와다 하루키(和田春樹)는 한국전쟁에 의해 "동북아시아의 구조가 형성되었다"라고 하며, 그것을 '동북아시아전쟁'이라고 위치 지우고 있다.³³⁾ 이는 주로 국제 관계의 틀과 관련된 표현이지만, 국민/비국민을 분할하여 등록하는 제도의 틀에 관해서도 같은 말을 할 수 있을지 모른다.

26 藤井豪, 「大韓民國建國初期における反共體制の形成過程—農村政策を中心に」, 大阪大學大學院文學研究科修士論文, 2000년.

27 『조선일보』, 1959년 7월 25일·8월 5일·8월 28일·9월 2일자.

28 '동적부'(洞籍簿)는 '동회'(洞會)에서 관리하게 되어 있었지만, 어느 정도 실시되었는지에 대해서는 불분명하다. 식량 정책이나 선거인 명부 작성 등을 위해 이용된 적은 있는 것 같지만(『서울신문』 1948년 1월 17일자, 『조선일보』 1960년 5월 12일자) 그만큼 엄격한 실체는 없었다고 생각된다. 요컨대 법무부 관리의 기류부(寄留簿)에서 내무부 관리의 주민등록표로 전환하기 위한 근거로 동적부가 나왔을 것이라고 생각된다. 또한 법률 심의 과정에서 일본의 주민등록법에 대한 언급도 있었는데 세대 대장(世帶臺帳)과 대비해서 생각하면 흥미롭다.

29 내무부, 『住民登錄法沿革集』(1972).

30 내무부, 같은 책, 126쪽.

31 『조선일보』 1968년 5월 3일자.

32 심의 과정은 『住民登錄沿革集』, 225~354쪽.

33 和田春樹, 『朝鮮戰爭全史』(岩波書店, 2002).

오늘날의 동원과 배제

지금까지 동북아시아라는 관점에서, 현재의 주민 등록 제도의 역사적인 조건 형성을 동원과 배제라는 측면에 주목하면서 보아왔다. 주민을 식별하고 등록하는 제도는 어딘가 아주 수상쩍은 상황에서 생겨났고 동원과 배제의 역학과 밀접하게 관련되어 왔다.

전시중의 일본이나 1960~1980년대의 한국에서 전형적으로 나타난 것이 중앙 집권적인 관료 기구에 의한 전체주의적 동원과 배제의 역학이었다. 그러나 오늘날 관료 기구의 재편성은 다시 힘의 작용 방법을 변경시키고 있는 것으로 생각된다. 앞에서 말한 대로 관리하는 측의 필요와 사회 상황의 변화에 의해 시스템은 '혁신'을 요구받기 때문이다.

베니거(James R. Beniger)는 산업 혁명을 계기로 19세기 후반 이후의 대량 생산·대량 유통·대량 소비 시스템이 형성되어 가는 과정에서 통제의 '위기'가 생겨났고, 그것에 대처하기 위해 사회의 광대한 영역에서 관료제에 의한 통제 혁명이 일어났다고 명쾌하게 분석·정리하고 있다.³⁴⁾ 또 당테커(Christopher Dandeker)는 '관료제적 감시'라는 개념을 도입하여 산업 혁명 이후 자본주의의 전개만이 아니라 근대 국민 국가에서의 군대 및 경찰의 구축도 역시 관료제적 감시를 확대하는 커다란 요인이 되었다고 분석한다.³⁵⁾ 그렇다면 산업에서의 글로벌화 및 대량 생산 모델의 전환, 군대에서의 기능의 세분화와 C3I(지휘·통제·통신·정보)의 역할 증대라는 변화와 함께 관료제에 의한 관리 양식에 '혁신'이 요구되는 것은 지극히 당연한 일일 것이다.

행정 문서의 전산화가 촉진되는 것도 이러한 상황과 무관하지 않다. 베버의 고전적인 분석에도 있는 것처럼, 관료제에서 문서에 의한 사무 처리는 본질적인 요소이다.³⁶⁾ 그러한 의미에서 문서 처리 기술의 혁신은 지배 기술로서의 관료제의 혁신이기도 하다. 특히 국가의 인구 관리에서 중요한 것은 개인 데이터를 집적하고 관리하는 데이터베이스 기술의 혁신이다.

한국의 주민 등록 제도에서는 개인별 주민등록표에 병역·인력 동원·민방위·취학 관계 정보 등 약 140개에 달하는 정보가 올라 있고, 그 가운데 78개의 정보가 행정 전산망에서 전산화되어 경찰청·국세청 등의 공공 기관에서 공용되고 있다. 병역 정보나 자격 취득 등의 개인 데이터는 본인의 신고에 의하지 않고도 올라 집적되어 나가는 형식이며, 말하자면 거대한 데이터베이스에 의한 일원적인 관리 시스템인 것이다.

한편 총무성의 직원들은, 일본에서 도입하는 것은 이러한 일원 관리 시스템이 아니라고 주장한다. 즉 주민기본대장 네트워크에 실어 공용하는 것은 기본적인 여섯 가지 정보뿐이라고 호언하고 있는 것이다. 그러나 이제 하나의 컴퓨터에 데이터베이스가 집중되어 있는가의 여부는 문제가 안 된다. 1980년대부터 기업의 상품 관리나 고객 관리 등에 자주 이용되어 온 릴레이서널 데이터베이스(RDB, relational database)처럼 분산 관리되는 복수의 표에서 필요할 때

34 James R. Beniger, *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society* (Harvard University Press, 1986).

35 Christopher Dandeker, *Surveillance, Power & Modernity: Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day* (St. Martin's Press, 1990).

36 마ックス·웨어버, 『支配の諸類型』, 世良晃志郎 역(創文社, 1970), 16쪽.

필요한 만큼의 데이터를 꺼내 그것을 결합해 새로운 표를 만드는 시스템이라면, 거대하고 전체를 망라한 데이터베이스 하나가 있는 것보다 오히려 정보 처리는 '효율적'일 수 있다. 실제로 주민기본대장 네트워크의 기본 정보를 이용 가능한 중앙성청(中央省廳)의 사무 수는 확대되는 방향으로 나아가고 있다.³⁷⁾ 그 때 주민표 코드는 각 성청(省廳)에 분산되어 있는 개인 데이터베이스를 관련시키기 위한 열쇠(index)로서, 아주 '편리'한 데이터 필드(data field)가 된다.

즉 예전의 전체주의에서의와 같은 획일화, 상의하달(上意下達) 하정상통(下情上通),³⁸⁾ 일원적 통합 모델이라기보다는 개인에 대한 분산되고 다양한 데이터를 필요할 때 필요한 만큼 빼내는 관리 양식이 계획되고 있다고 할 수 있다. 나아가 현재 진행되고 있는 행정의 전자 부문에서의 아웃소싱이 확대되고 IC 카드 구상 등으로 사정거리에 들어와 있는 행정과 민간이 보유하는 개인 데이터의 상호 정보 교환이 진행된다면, 광범위하게 분산되면서도 상호 관련되어 언제라도 연동 가능한 관리 네트워크가 형성되어 갈 것이다.

이러한 의미에서의 분산은 집중의 대립 개념이 아니다. 행정 정보의 전자화에 의해, 설령 행정 기구의 인원이나 예산이 삭감되는 경우가 있다고 해도, 그것이 작은 정부를 향하는 것으로 생각한다면 큰 오산이다. 오히려 그 반대이다. 기업에서 국경을 초월한 생산의 장이 분산됨에 따라 정보 네트워크에 의한 통제의 중앙 집권화가 진행된 것처럼,³⁹⁾ 중앙의 행정 기구에서 정보 관리, 인구 관리의 능력과 범위는 오히려 확실하게 확대된다. 그것을 단적으로 보여주는 통계를 두 개 정도 들어보도록 하자.



그림 2 행정기관보유 개인정보파일 수

「그림 1」에서도 분명한 것처럼 1990년부터 약 10년간 일본의 행정 기관이 보유하는 개인 정보 파일 수(官報 公示 기준)는 약 1.7배 증가했다. 파일의 규모로 본 경우, 2001년도에는 등록 건수가 10만 건을 넘는 파일은 674파일(36퍼센트), 그 가운데 100만 건을 넘는 거대 파일은

37 종래 10성청(省廳) 93 사무에서 공용한다고 규정되어 있었던 것을 2002년 6월 7일에 정부가 제출한 법안에서는 여기에 171 사무를 더해 264 사무로 확대한다고 되어 있다.

38 상의하달은 위에서 아래로의 커뮤니케이션을 말하고, 하정상통은 아래에서 위로의 커뮤니케이션을 말함.

39 생산의 탈중심화와 정보에 의한 통제에 대해서는 다음의 문헌을 참조할 것. Michael Hardt & Antonio Negri, *Empire* (Harvard University Press), pp. 294~297.

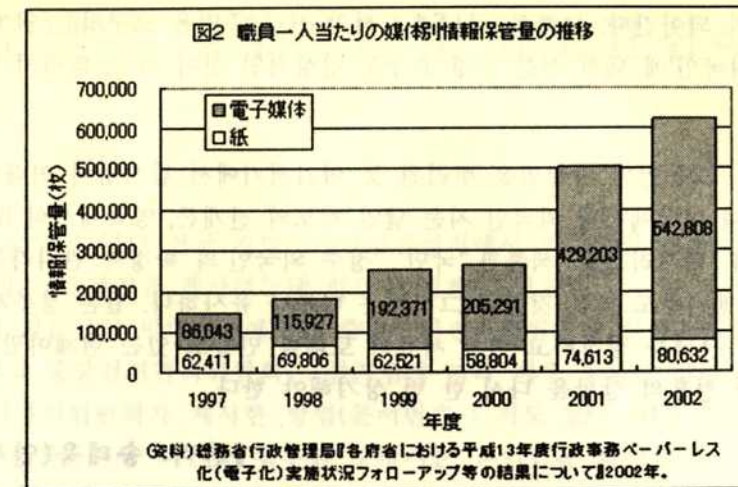


그림 3 직원 1인당 매체별 정보 보관량의 추이

106파일(6퍼센트)에 이른다. 요컨대 중앙성청의 개인 관리가 급속하게 심화되고 있는 것이다.⁴⁰⁾ 다음으로 「그림 2」는 행정 기관의 직원 한 사람 당 매체별 정보 관리량이다.⁴¹⁾ 근래 5년간 전자 매체에 의한 정보의 비율이 증가한 것만은 아니다.(58퍼센트→87퍼센트) 전체적으로 직원 한 사람이 평균적으로 관리하는 정보량이 급증하고 있는 것이다.(4.2배)

행정 분산의 또 하나의 측면이 있다. e-Japan 계획에서는 2003년까지 신청·신고 등의 창구 업무를 인터넷으로 할 수 있도록 한다고 한다. 즉 행정 행위가 '관청'이라는 닫힌 건물에서 개방되어 자택을 비롯 사회 도처에 있는 단말기로 신청·신고 등이 가능하도록 계획하고 있다. 그렇게 되면 공권력과 '나'가 접촉할 기회가 일상적으로 증가하는 것은 분명하다. 그것과 함께 '본인 확인'을 해야만 하는 장면이 급증하고 또 안전성의 요구부터 엄격해진다고 하면, 그것은 잠재적으로 타자 배제의 모멘트가 될 것이다. 데리다는 이를 정보 민주화의 역설이라고 부른다.⁴²⁾

이 글에서 집요하게 말해온 것처럼 주민 등록 제도에서는 국민 국가의 수상적은 냄새가 폭 폭 풍긴다. 그러나 일단 주민 등록이라는 안전성의 체계에 둘러싸여 그 나름의 '편리'함을 제공받고 있는 동안은 이 냄새를 맡을 수 없을 것이다. 최근 자민당(自民黨)의 e-Japan 위원회는 전자 신청의 수수료를 통상의 수속보다 싸게 하고 처리 기간도 줄여주는 제안을 정부에 제출했다.⁴³⁾ 그렇게 되면 IC 카드에 의한 신청이 급증하게 될 것은 일단 틀림없는 사실일 것이다. 이러한 이점과 결점을 배분하는 정치경제학이 작용한 결과, 점차 둘러싸인 '나'를 덮어가 알맞

40 그러나 행정에 관련된 개인 정보 파일은 이것만이 아니다. 특히 커다란 역할을 하는 것은 '공익 법인'의 존재이다. 예당초 주민기본대장 네트워크의 전국 센터를 관할하는 지방자치정보센터부터가 총무성(구 자치성)의 외곽 단체라고도 해야 할 제단 법인이다. 공익 법인 등으로 불리는 그러한 단체가 행정 실무를 광범위하게 도급을 맡고 있는 것이 현상이며, 이러한 사실상의 행정 기관이 소유하고 관리하는 개인 정보 파일을 모으면 더욱 엄청난 양이 될 것이다.

41 단위에 대해서는 아래와 같은 설명이 있다. "정보 보관량은 A4지 매수를 단위로 하고, 환산할 때는 1파일미터(종이를 쌓아올리면 그 두께가 1미터 높이가 되는 것)를 1만 매, 전자 매체로 보관되어 있는 정보는 1,600바이트를 1매로 계산했다."

42 데리다는 정보의 민주화가 경찰 권력의 확장고 병행하고 있다는 역설 때문에 '우리 집'에 대한 '침범'에 대항하여 사유화를 요구하는 반동이 일어나고, 외국인 혐오(xenophobia)가 발생하는 것을 염려하고 있다. 『歡待について』, 廣瀬浩司 역, 産業圖書, 1999, 78~84쪽)

43 <http://japan.internet.com/public/news/20020802/1.html>

게 동원되는 주체가 되어간다. 그래서 '국민'으로서의 신분 증명을 요구하는 일이 정상적인 것이 되면, 저절로 '외국인'에 대한 신분 증명 요구도 정상적인 것이 되고, 따라서 배제의 계기는 늘어나게 된다.

특히 9·11 이후, 그동안의 망설임을 뿌리친 듯 여기저기에서 감시망이 연쇄적으로 구축되고 있다. 이탈리아나 미국에서의 외국인 지문 날인 제도의 전개든, 영국에서의 ID 카드 계획이든, '불법 이민'이나 '테러리스트' 색출과 '국민', '정주 외국인'의 확정과 관리라는 의미에서는, 마치 국제 감시 동맹이라도 맺은 것처럼 그것들은 너무나 유사하다. 일본 정부가 한반도를 비롯한 지역의 '유사' 사태를 상정하고 전시 체제의 토대를 만들고 있는 현재야말로 제2차 세계 대전이나 한국전쟁 전후의 상황을 다시 한 번 상기해야 한다.

【번역: 송태욱(연세대 강사)】

일본 주민기본대장 네트워크 시스템과 그 반대운동

시라이시 타카시(白石 孝, 일본 프라이버시액션)

1. TV 보도를 통해서 본 주기네트 문제

2. 제도에 관한 기본적인 해설

전국민에게 강제적으로 번로를 부여하는 제도임에도 불구하고 번호부여를 담당하는 기관은 "지방정부"라는 모순 (주민기본대장법을 1999년 8월에 개정해서 실시)

2002년 8월 5일은 "자치", "분권"을 둘러싼 중앙정부와 지방정부 사이의 싸움이 되어 버렸다.

정부는 반대여론 확대를 회피하기 위해서 "작게 낳고 크게 키우는 작전"을 취했다. (민간 이용 금지, 공정업무 93에 한정, IC카드 희망제 등등)

3. 실지를 조지하는 운동의 상황

1999년 8월 이후, PIJ(Privacy International Japan), 프라이버시 액션, 찢어라! 주기네트 시민 행동이 운동을 집요하게 전개.

사이토 타카오(齋藤貴男), 이시무라 코지(石村耕治)가 각방면에서 집필, 강영. 카와무라 타카시(河村たかし)중의원 의원의 고군분투.

2001년 가을부터 사쿠라이 요시코(櫻井よしこ), 이토 조이치(伊藤穰一), 일변연(日本辯護士聯盟)등이 활동을 시작.

그것에 호응해서 자민당 내부에서 "자유와 민권파"가 반대 소리를 시작.

2002년 "개인정보보호기본법안" 심의 과정에서 그 내용의 심한 문제 때문에 보도, 출판, 문필업자, 그리고 야당 4당에 운동이 확대함.

기본법의 심의 과정에서 "주기" 문제가 주목을 받음.

방위청 정보공개청구자 리스트 작성 사건에 인하여 "행정기관 개인정보보호법"도 포함한 문제인식이 확대함.

메스 미디어가 "주기"문제를 집중적으로 보도함

야당이 "동결법안"을 제출. 자치체 수장이 "불참", "시민 선택제" 도입, 지방의회가 "연기의 견서". 시민들이 중지 청구, 반환, 항의.

우리는 지방자치체와 의회에 호소, 4월부터 비디어(주민등록증을 찢어라!) 상영+강영회. 6월부터 "8.5 실행"운동. 7.20 긴자(銀座) 시위. 각지에서 항의, 반환 운동. 전화 핫 라인. 요코하마(横浜)에서 "불참"호소운동.

4. 향후의 운동

요코하마시(인구 345만명, 일본 최대의 시)에서 "불참"운동

9월 자치체 회의에서 정보공개와 조례개정운동
10월부터 임시 국회에서 "주기폐지", "보호기본법폐안", "행정기관보호법 완전개정"의 전국
서명운동.

장기적으로는 2002년 8월 가동부분(IC카드)에 대한 운동
호적, 외국인 등록제도의 개악을 막을 운동.

주기네트에 관한 TV보도 (2002.7-8)

시간	방영일	방송국 / 방송프로	내용
000~012	7/30	ABC 오사카아사히(大阪朝日)방송	비디오 소개, 시라이시 인터뷰
012~015	7/30	TBS / 뉴스23	
015~018	7/31	TBS / 뉴스23	
019~022	7/31	NTV	퇴직 시직원의 증언, 쿠마모토시에서 경찰관이 호적등을 열람
023~036	8/2	TBS / 뉴스23	나카다 시장(요코하마시) 인터뷰
037~041	8/2	NTV	우지시(宇治市) 외
041~042	8/3	JNN	유라쿠초(有樂町) 가두 캠페인
042~052	8/4	TBS / 선데이 모닝	
053~113	8/4	JNN	한국 취재, 인터뷰
113~117	8/5	JNN / 아침 뉴스	
118~118	8/5	TBS / 아침 뉴스	
118~134	8/5	텔레비 아사히 / 뉴스 스테이션	미국 해커 회의
134~135	8/5	NHK	
135~151	8/5	TBS / 뉴스23	사쿠라이 요시코(櫻井よしこ)
157~157	8/15	TBS / 뉴스의 숲	투시할 수 있는 엽서, 전화 핫 라인

지문날인 거부자들의 참정권침해사례

지문날인 반대연대

2002년 6월 13일 있었던 전국 지방자치단체장선거에서 지문날인 거부자들은 신원증명방법의 부재로 인하여 참정권을 행사하는데 상당한 침해를 받았다.

선거에 앞서 지문날인 반대연대에서는 중앙선거관리위원회에 신원확인방법에 관한 유권해석을 의뢰하였고 중앙선거관리위원회는 선거법에 따라 매우 폭넓은 신원확인 방법을 제시하였다. 중앙선거관리위원회가 제시한 방법(문서번호 : 지도 3001-502) 중에는 "동사무소에서 발행하는 주민등록등본에 사진을 첨부한 증명서는 본인임을 확인할 수 있는 신분증명서로 인정"될 수 있다는 내용이 있었다.

그러나 주민등록업무를 관장하고 있는 행정자치부는 답변(문서번호 주민 13207-540)을 통해 "요청한 주민등록등본 또는 초본 등에 사진을 첨부한 증명서는 그 발급근거가 따로 없어 발급이 곤란"하고 이에 대해서는 "소관기관인 중앙선거관리위원회로 문의"하라는 책임회피로 일관하였다. 동사무소가 관할지역주민의 신원을 확인하는 것은 동사무소 본연의 업무이고 따라서 참정권 행사를 용이하게 하기 위한 방법으로 신원확인증명을 위한 행위를 하는 것은 별도의 법률 규정이 없어도 반드시 수행해야 할 동사무소의 의무임에도 행정자치부는 법률의 규정을 운운하며 국민의 소중한 기본권인 참정권을 침해하고 말았다.

선거과정에서 지문날인 거부자들이 겪었던 신원확인 과정을 사례별로 분석하면 다음과 같다.

1. 투표할 수 없었던 사례

신원확인 방법이 없고 요청한 서류를 발급받지도 못하여 투표를 할 수 없었던 사례.
- 서울 **구 **동 동사무소에 가서 주민등록표 복사 혹은 대어, 동사무소직원의 투표구까지의 동행을 요구했으나 거절당했습니다. 거절 사유나 확인서를 써줄 것을 요구했으나 이마저 거부당했습니다.

2. 인우보증을 통해 투표를 한 사례

동사무소 직원이 주민등록표를 반출하여 직접 선거관리위원회에 제시하고 투표를 한 사례. 이 사례에서는 주민등록표가 신원확인 방법으로 직접 사용되었다기 보다는 동사무소 직원이 주민의 신원에 관하여 선거관리위원회에 '인우보증'을 서는 방식으로 이루어졌다.
- 울산시 *구 **동 ... 담당공무원이 응해서 담당공무원과 동행하여 해당 선거구에서 개인신상카드로 신원을 확인하고 투표를 하였습니다.

3. 대체신분증으로 투표를 한 사례

운전면허증, 여권 등의 대체신분증으로 신원확인을 하고 투표를 한 사례
- 그러한 선례가 없으며 그렇게 해주기 시작하면 주민등록법체계 자체가 무너진다면 절대 불가하다 ... 결국 (기한만료된)여권으로 신원확인하고 투표했습니다.

4. 구 주민등록증으로 투표를 한 사례

효력이 상실된 구 주민등록증으로 신원확인을 하고 투표를 한 사례.

현재의 플라스틱 주민등록증으로 일제 갱신이 이루어진 이후 2000년 6월부터 구 주민등록증은 효력이 상실된 상태이다.

- 서울시 **구 **8동 동사무소 ... 옛날 주민증만 다시 돌려주며 그걸로도 투표가 가능하다고 말했습니다. ... 하릴 없이 알았다고 하고는 결국 옛날 주민증 가져가서 투표하고 왔습니다.

5. 주민등록등본에 사진을 첨부한 증명서 발급

중앙선거관리위원회의 해석에 따라 주민등록등본에 사진을 첨부한 증명서가 발급된 사례. 그러나 발급된 증명서는 동사무소 직원에 의하여 바로 회수되었다.

- 제작해 온 주민등록등본에 제 복사사진을 붙인 신분증을 보여주며 저를 투표할 수 있게 해주라고 요청했습니다. 당연히 저는 신분증 없이 신원확인이 됐고 투표를 할 수 있었죠. 저는 너무 기뻐지만 아쉽게도 그 대체신분증을 확보할 수는 없었습니다. 동사무소 직원이 제 신원확인만 해주고 그 신분증을 가지고 갔으며 ...

이상의 사례에서 확인할 수 있듯이 지문날인을 거부한 사람들은 선거참여과정에서 상당한 불이익을 받고 있다. 특히 아무런 대체신분증이나 중앙선거관리위원회가 인정하는 신분증을 가지고 있지 않은 사람으로서 지문날인을 거부한 사람들은 참정권마저 행사할 수 없었다.

2002년 7월 23일 지문날인 반대연대는 참정권 행사를 위한 신원확인서류발급을 거부한 공공기관을 대상으로 위헌소송을 제기하였다.