

나. 전입신고만으로 주소지변경신고를 한 것으로 간주되는 법령을 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·생활보호법·의료보험법·장애인복지법 이외에 의료보호법·공무원및사립학교교직원 의료보험법 및 도로교통법까지 확대하고, 증빙서류 첨부대신 증명에 의한 확인사항을 주민등록사항 이외에 주민카드에 수록되는 항목까지 확대하여 국민편의를 도모함

(안 제14조의2, 제17조의9)

다. 주민카드재발급수수료를 분실재발급자 이외에 훼손등으로 인한 재발급자까지 확대하여 주민카드의 본인 관리책임을 강화함

(안 제17조의8제5항)

라. 주민등록증분실시 7일이내 신고토록 하고 7일을 넘겨 분실신고시 과태료를 부과토록 한 규정을 없애는 한편, 등·초본 감축추진을 위해 일부 업무에 대해서는 관계중앙행정기관장의 심사절차를 생략할 수 있도록 주민등록전산정보자료 제공절차를 간소화 함

(안 제17조의8제10항, 제20조제1항, 제18조의2제1항)

마. 기타 법적 미비사항을 보완함

(안 제17조의2, 제21조제1항)

法律 第 號

住民登錄法中改正法律(案)

住民登錄法中 다음과 같이 改正한다.

第14條의2의 本文中 "醫療保險法 및 障礙人福祉法"을 "醫療保險法, 國民年金法, 醫療保護法, 公務員 및 私立學校教職員醫療保險法, 障礙人福祉法 및 道路交通法"으로 한다.

第17條의2의 題目 "催告와 職權措置"를 "事實調査와 職權措置"로 하고, 第1項의 "市長·郡守 또는 區廳長은 申告義務者가 이 法에 規定된 期間내에 申告를 하지 아니하거나 不實하게 申告된 것을 발견한 때에는 一定한 期間을 정하여 申告義務者에게 申告할 것을 催告하여야 한다. 第13條의3第2項의 規定에 의한 通報를 받은 때에도 또한 같다"를 "市長·郡守 또는 區廳長은 住民登錄의 정확을 기하기 위하여 第10條에 規定된 事項에 관하여 申告된 내용이 事實과 다르거나 申告義務者가 이 法에 規定된 期間내에 申告를 하지 아니하거나 不實하게 申告된 것을 발견한 때에는 그 事實을 調査할 수 있다."로 하고, 同條에 第2項을 다음과 같이 新設한다.

②事實調査한 事項은 一定한 期間을 정하여 申告義務者에게 申告할 것을 催告하여야 한다. 第13條의3第2項의 規定에 의한 通報를 받은 때에도 또한 같다.

第17條의2第2項을 第3項으로, 3項을 第4項으로 하고, 内容중 "第1項 또는 第2項"을 "第2項 또는 第3項"으로 한다.

第17條의2第4項을 第5項으로 變更하고, 内容중 "第3項"을 "第4項"으로 하고 後段에 "이 경우, 事實調査의 방법으로 職權措置한 때에는 職權措置 통지절차를 생략할 수 있다."를 新設하며, 同條에 第6項을 다음과 같이 新設한다.

⑥第1項의 規定에 의하여 市長·郡守나 區廳長 또는 그 命을 받은 公務員은 그 權限을 證明하는 證표를 携帶하고 이를 미리 관계인에게 제시하여야 한다.

第17條의8의 題目중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하고, 第1項중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 同條에 第2項 내지 第4項을 다음과 같이 新設한다.

②住民카드에는 住民登錄사항을 收錄한다. 이 경우 收錄하는 事項은 第7條의2第1項의 規定에 의한 住民登錄票화일에 의하고 收錄되는 事項은 內務部令으로 정한다.

③市長·郡守 또는 區廳長은 第1項의 規定에 의한 住民카드를 發給함에 있어 第2項에 의한 住民登錄事項이외에 大統領令이 정하는 바에 의하여 印鑑證明法, 道路交通法, 國民年金法, 醫療保險法, 醫療保護法, 公務員및私立學校敎職員醫療保險法에 의한 事項을 收錄할 수 있다.

④內務部長官은 第3項의 規定에 의한 住民카드 관련사항 收錄을 위하여 中央에 住民카드發給센터를 설치하여야 하며 關係기관의 長은 住民카드에 收錄되는 資料를 內務部長官에게 通報하여야 한다.

第17條의8第2項 내지 第8項을 각각 第5項 내지 第11項으로 하고, 第2項 내지 第4項과 第6項의 内容중 "住民登錄證"을 "住民카드"로, "住

民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 第5項중 "住民登錄證의 發給에 있어서는"을 "住民카드를 최초로 發給할 때에는"으로, "住民登錄證"을 "住民카드"로, "紛失者에 대하여 住民登錄證"을 "紛失者등 住民카드"로 하며, 第7項중 "住民登錄證을 紛失한 者는 紛失한 날로 부터 7日이내에"를 "住民카드를 紛失한 者는 즉시"로, "住民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 第8項중 "住民登錄證이"를 "住民카드가"로, "住民登錄證의 再發給申請을 할 수 있다."를 "住民카드를 回收한 다음 再發給申請을 하도록 하여야 한다."로 한다.

第17條의9의 題目중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하고, 本文을 第1項으로 하며, 内容중 "本籍, 住所, 姓名, 生年月日, 住民登錄番號, 兵役事項, 寫眞의"를 "이 法에 의한 住民登錄事項 기타 住民카드에 收錄되는 事項 등의"로 하고, "住民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 同條에 第2項을 다음과 같이 新設한다.

②住民카드의 확인을 위하여 閱覽할 수 있는 者의 資格과 閱覽의 範圍는 大統領令으로 정한다.

第17條의10의 題目중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하고, 第1項과 第3項중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 第2項중 "住民登錄證"을 "住民카드"로, "住民登錄證"을 "住民카드"로 한다.

第18條의2第1項의 本文 後段에 "다만, 大統領令이 정하는 경우에는 關係 中央行政機關의 長의 審査를 요하지 아니한다."라는 단서 조항을 新設한다.

第19條를 削除한다.

新 · 舊條文對比表

第21條第1項第1號중 "第17條의8第2項"을 "第17條의8第3項"으로, "住民登錄證"을 "住民카드"로, "7월이내에 주민등록증"을 "발급신청기간이 경과한 후 30일이 지나도록 주민카드"로 하며, 同項 第2號중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하고, 同條 第2項第1號중 "住民登錄證"을 "住民카드"로, 同項 第4號중 "住民登錄證"을 "住民카드"로 하며, 同項에 第6號 내지 第9號를 다음과 같이 新設한다.

- 6. 第17條의9第2項의 規定에 違反하여 權限없이 住民카드의 내용을 閱覽한 者
- 7. 本人의 동의없이 다른 사람의 住民카드를 閱覽하거나 使用한 者 또는 이에 협조한 者
- 8. 住民카드를 故意的으로 훼손한 者와 偽造 또는 變造한 者
- 9. 正當한 事由없이 住民카드를 二重으로 發給받아 使用한 者

< 附 則 >

第1條 (施行日) 이 法은 1998年 4月 1日부터 施行한다.

第2條 (住民카드의 發給時期에 관한 特例) ①이 法에 의한 住民카드의 發給時期는 이 法 시행일부터 1年을 초과하지 않은 범위내에서 시·道 別로 大統領令으로 정한다.

②第1項의 規定에 의하여 住民카드가 發給되기전까지는 종전의 規定에 의하여 住民登錄證을 發給하며 이를 使用할 수 있다.

③종전의 規定에 의하여 發給받은 住民登錄證은 1999年 9月 30日까지 그 效力을 가진다.

第3條 (다른 法令의 改正) 이 法 施行당시 다른 法令에서 使用하고 있는 "住民登錄證"은 이 法에 의한 "住民카드"로 본다.

현 행	개 정 안	개 정 이 유
第14條의2 (他 法令에 의한 申告와 의 관계) 住民의 居住地移動에 따른 住民登錄의 轉入申告가 있을 때에는 兵役法, 鄉土豫備軍設置法, 民防衛基本法, 印鑑證明法, 生活保護法, 醫療保險法 및 障礙人福祉法에 의한 居住地 移動의 轉出申告와 轉入申告를 한 것으로 본다.	第14條의2 (他 法令에 의한 申告와 의 관계) ----- ----- ----- ---- 醫療保險法, 國民年金法, 醫療保護法, 公務員및私立學校敎職員醫療保險法, 障礙人福祉法 및 道路交通法 -----	· 주민카드에 수록되는 증명의 주소변경절차 간소화를 위해 해당 법령 추가
第17條의2 (催告와 職權措置) ①市長·郡守 또는 區廳長은 申告義務者가 이 法에 規定된 期間내에 申告를 하지 아니하거나 不實하게 申告된 것을 발견한 때에는 一定한 期間을 정하여 申告義務者에게 申告할 것을 催告하여야 한다. 第13條의3第2項의 規定에 의한 通報를 받은 때에도 또한 같다.	第17條의2 (事實調査와 職權措置) ①市長·郡守 또는 區廳長은 住民登錄의 정확을 기하기 위하여 第10條에 規定된 事項에 관하여 申告된 내용이 事實과 다르거나 申告義務者가 이 法에 規定된 期間내에 申告를 하지 아니하거나 不實하게 申告된 것을 발견한 때에는 그 事實을 調査할 수 있다.	· 부적합한 직권조치절차 보완 < 현행 > ① 최고(공고)⇒사실조치⇒직권조치 < 개정 > ① 사실조사⇒최고(공고)⇒직권조치
< 新 設 >	②事實調査한 事項은 一定한 期間을 정하여 申告義務者에게 申告할 것을 催告하여야 한다. 第13條의3第2項의 規定에 의한 通報를 받은 때에도 또한 같다.	· 조문정리 - 제19조(사실조사)와 통합
②申告義務者에게 催告를 할 수 없을 때에는 大統領令이 정하는	③(現行과 같음)	

현 행	개정안	개정 이유
<p>바에 의하여 一定한 期間을 정하여 申告할 것을 公告하여야 한다</p> <p>③申告義務者が 第1項 또는 第2項의 規定에 의하여 정하여진 期間내에 申告를 하지 아니한 때에는 市長·郡守 또는 區廳長은 事實調査와 公簿上의 根據 또는 統·里長의 확인에 의하여 住民登錄을 하거나 登錄事項을 訂正 또는 抹消하여야 한다.</p> <p>④市長·郡守 또는 區廳長이 第3項의 規定에 의하여 職權措置를 한 때에는 14日이내에 그 事實을 申告義務者에게 통지하고, 통지할 수 없을 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 公告하여야 한다. (新 設)</p> <p>< 新 設 ></p>	<p>④-----第2項 또는 第3項-----</p> <p>⑤-----第4項-----</p> <p>----- 이 경우, 事實調査의 방법으로 職權措置한 때에는 職權措置통지절차를 생략할 수 있다.</p> <p>⑥第1項의 規定에 의하여 市長·郡守나 區廳長 또는 그 命을 받은 公務員은 그 權限을 證明하는 證표를 携帶하고 이를 미리 관계인에게 제시하여야 한다.</p>	<p>· 사실조사후 최고 또는 공고절차를 거쳐 직권조치한 사항으로 개별통지에 따른 불필요한 행정력 및 예산낭비를 방지하기 위해 공고절차만 이행토록 함</p> <p>· 제19조와 통합</p>

현 행	개정안	개정 이유
<p>第17條의8 (住民登錄證의 發給과 所持義務) ①市長·郡守 또는 區廳長은 管轄區域안에 住民登錄이 된 者중 17歲이상의 者에 대하여 住民登錄證을 發給한다.</p> <p>< 新 設 ></p> <p>< 新 設 ></p> <p>< 新 設 ></p>	<p>第17條의8 (住民카드의 發給과 所持義務) ①-----</p> <p>住民카드를 -----</p> <p>②住民카드에는 住民登錄사항을 收錄한다. 이 경우 收錄하는 事項은 第7條의2第1項의 規定에 의한 住民登錄票화일에 의하고 收錄되는 事項은 內務部令으로 정한다.</p> <p>③市長·郡守 또는 區廳長은 第1項의 規定에 의한 住民카드를 發給함에 있어 第2項에 의한 住民登錄事項이외에 大統領令이 정하는 바에 의하여 印鑑證明法, 道路交通法, 國民年金法, 醫療保險法, 醫療保護法, 公務員및私立學校敎職員醫療保險法에 의한 事項을 收錄할 수 있다.</p> <p>④內務部長官은 第3項의 規定에 의한 住民카드 相關사항 收錄을 위하여 中央에 住民카드發給센터를 設치하여야 하며 關係기관의 長은 住民카드에 收錄되는 資料</p>	<p>· 명칭변경</p> <p>· 주민카드의 항목 수록 근거 명시</p> <p>· 주민카드에 통합되는 7개사항의 수록 근거 명시</p> <p>· 주민카드 발급을 위한 발급센터 설치근거와 주민카드에 수록되는 자료의 통보를 의무화함</p>

현행	개정안	개정이유
	를 內務部長官에게 통보하여야 한다.	
②第1項의 規定에 의하여 住民登錄證을 發給받은 年齡에 달한 者는 大統領令이 정하는 바에 따라 市長·郡守 또는 區廳長에게 住民登錄證의 發給을 申請하여야 한다.	⑤----- 住民카드를 ----- 住民카드-----	· 항목조정 · 명칭변경(주민등록증⇒주민카드) - 이하 같음
③內務部長官은 필요하다고 인정될 때에는 市長·郡守 또는 區廳長으로 하여금 住民登錄證을 일제히 更新하거나 檢印하게 할 수 있다.	⑥----- 住民카드를 -----	· 항목조정 · 명칭변경
④住民登錄證 및 그 發給申請書의 書式과 그 發給節次등은 大統領令으로 정한다.	⑦住民카드 -----	· 항목조정 · 명칭변경
⑤住民登錄證의 發給에 있어서는 手數料를 徵收하지 못하며, 住民登錄證의 發給을 理由로 租稅 기타 如何한 名目の 公課金도 徵收하여서는 아니된다. 다만, 紛失者에 대하여 住民登錄證을 再發給할 때에는 內務部令으로 정하는 手數料를 徵收할 수 있다.	⑧住民카드를 최초로 發給할 때에는 ----- 住民카드 ----- 紛失者등 住民카드를 -----	· 주민카드발급 수수료 징수 근거 - 최초발급 : 자치단체 부담 - 재발급 : 본인 부담 · 항목조정
⑥住民登錄證을 發給받은 者는 常時 住民登錄證을 所持하여야 한다.	⑨住民카드를 ----- 住民카드 -----	· 항목조정 · 명칭변경

현행	개정안	개정이유
⑦住民登錄證을 紛失한 者는 紛失한 날로부터 7日이내에 市長·郡守 또는 區廳長에게 申告하여야 하며, 大統領令이 정하는 바에 따라 住民登錄證의 再發給申請을 하여야 한다.	⑩住民카드를 紛失한 者는 즉시 ----- 住民카드 -----	· 주민카드분실신고기간 삭제 · 항목조정
⑧住民登錄證이 훼손되어 그 내용을 알아보기 어려운 경우에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 住民登錄證의 再發給申請을 할 수 있다.	⑩住民카드가 ----- 住民카드를 回收한 다음 再發給申請을 하도록 하여야 한다.	· 항목조정 · 명칭변경 · 훼손된 주민카드 소지시 업무운영자가 회수할 수 있도록 함
第17條의9 (住民登錄證에 의한 확인) 國家機關, 地方自治團體, 公共團體, 社會團體, 一般企業體 등에서 그 業務를 수행함에 있어 다음 各號의 경우에 17歲이상의 者에 대하여 本籍, 住所, 姓名, 生年月日, 住民登錄番號, 兵役事項, 寫眞의 확인을 필요로 하는 때에는 證憑書類를 첨부하지 아니하고 當該人의 住民登錄證에 의하여 이를 확인하여야 한다. 다만, 大統領令으로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.	第17條의9 (住民카드-----) ①----- 이 법에 의한 住民登錄事項 기타 住民카드에 收錄되는 事項 등의 ----- 住民카드-----	· 명칭변경 · 항목신설 · 주민카드에 의해 확인가능한 사항을 주민등록사항이외의 수록항목까지 확대 · 명칭변경
1. 民願書類 기타 書類를 接受할 때	1. (現行과 같음)	

현행	개정안	개정이유
2. 特定인에게 資格을 인정하는 證書를 發給할 때 3. 기타 身分을 확인하기 위하여 필요할 때 < 新 設 >	2. (現行과 같음) 3. (現行과 같음) ②住民카드의 확인을 위하여 閱覽할 수 있는 者의 資格과 閱覽의 範圍는 大統領令으로 정한다.	· 주민카드를 열람할 수 있는 자의 범위를 명확하게 하여 무권한자의 열람 방지
第17條의10 (住民登錄證의 提示要求) ①司法警察官吏는 間諜의 索出, 犯人의 逮捕등 그 職務를 수행함에 있어서 住民의 身元 또는 居住關係를 확인할 필요가 있는 경우에는 17歲이상의 者에 대하여 住民登錄證의 提示를 要求할 수 있다. ②第1項의 規定에 의하여 住民登錄證의 提示를 要求한 司法警察官吏는 住民登錄證을 提示하지 아니한 者로서 身元을 證明하는 證票나 기타 방법에 의하여 그 身元이나 居住關係가 확인되지 아니한 者에 대하여 犯罪의 嫌疑가 있거나 間諜이라고 인정되는 상당한 理由가 있을 때에 限하여 隣近 關係官署에서 그 身元이나 居住關係를 밝힐 것을 要求할 수 있다.	第17條의10 (住民카드) ① -- 住民카드 ②-----住民카드 -----住民카드를	· 명칭변경 · 명칭변경

현행	개정안	개정이유
③第1項의 司法警察官吏가 住民登錄證의 提示要求를 할 때에는 親切과 禮儀를 지켜야 하며 미리 그 身元을 標示하는 證票를 提示하여야 한다. 다만, 征服勤務中에는 例外로 한다. 第18條의2 (住民登錄電算情報資料의 이용등) ①第7條의2의 規定에 의한 住民登錄票화일등 住民登錄電算情報資料를 이용 또는 활용하고자 하는 자는 관계中央行政機關의 長의 審査를 거쳐 內務部長官의 승인을 얻어야 한다. (新 設) ②(省 略) 第19條(事實調查) ①市長·郡守 또는 區廳長은 住民登錄의 正確을 期하기 爲하여 第10條에 規定된 事項에 關하여 申告된 內容이 事實과 相異하다고 認定할 만한 相當한 理由가 있는 때에는 그 事實을 調査할 수 있다. ②第1項의 規定에 의하여 調査를 하는 市長·郡守나 區廳長 또는	③-----住民카드----- 第18條의2 (住民登錄電算情報資料의 이용등) ①----- 다만, 大統領令이 정하는 경우에는 關係中央行政機關의 長의 審査를 요하지 아니한다. ②(現行과 같음) < 削除 > < 削除 >	· 명칭변경 · 등.초본감축을 위해 일부업무에 대해 시장·군수·구청장이 관계 중앙행정기관장의 심사를 생략하고 자료제공을 할 수 있도록 함 · 제17조의2와 통합

현 행	개 정 안	개 정 이 유
그 命을 받은 公務員은 그 權限을 證明하는 證票를 携帶하고 이를 미리 關係人에게 提示하여 야 한다.		
第21條 (罰則) ① 다음 各號의 1에 해당하는 者는 10萬원이하의 罰金 또는 拘留에 處한다.	제21조 (罰則) ①(現行과 같음)	
1. 第17條의8第2項의 規定에 의한 住民登錄證發給年齡에 달한 者로서 發給通知를 받고도 正當한 事由없이 7月이내에 住民登錄證發給申請을 하지 아니한 者	1. 第17條의8第3項 -- 住民카드 -- ----- 發給申請期間이 經過한 후 30日이 지나도록 住民카드 --	· 주민카드에 7개사항 통합수록근거 삽입에 따라 관련조항 ②항이 ③항으로 변경됨 · 문구정리
2. 正當한 事由없이 第17條의8第7項의 規定에 의한 住民登錄證紛失申告를 한 날로부터 80日이내에 住民登錄證再發給申請을 하지 아니한 者	2. ----- 住民카드 ----- ----- 住民카드 -----	· 명칭변경
② 다음 各號의 1에 해당하는 者는 3年이하의 懲役 또는 300萬원 이하의 罰金에 처한다.	②(現行과 같음)	
1. 第10條第2項의 規定에 違反한 者나 住民登錄 또는 住民登錄證에 관하여 虛偽의 事實을 申告 또는 申請한 者	1. ----- 住民카드 -----	· 명칭변경

현 행	개 정 안	개 정 이 유
2. 第17條의2第1項 또는 第2項의 規定에 의한 催告나 公告를 받고도 住民登錄을 忌避할 目的으로 期間內에 申告를 하지 아니한 者	2. (現行과 같음)	
3. 正當한 事由없이 第17條의2第3項이나 第19條第1項의 規定에 의한 事實調査를 拒否·忌避 또는 妨害한 者	3. (現行과 같음)	
4. 住民登錄證을 債務履行의 확보 등의 手段으로 제공한 者 또는 그 제공을 받은 者	4. 住民카드를 -----	· 명칭변경
5. 第18條의3第2項 또는 第3項의 規定에 위반한 者	5. (現行과 같음)	
< 新 設 >	6. 第17條의9第2項의 規定에 違反하여 權限없이 住民카드의 내용을 閱覽한 者	· 주민카드를 권한없이 열람한 자는 처벌토록 규정
< 新 設 >	7. 本人의 동의없이 다른 사람의 住民카드를 閱覽하거나 使用한 者 또는 이에 협조한 者	· 분실주민카드를 타인이 악용하거나 협조한 자는 처벌토록 규정
< 新 設 >	8. 住民카드를 故意적으로 훼손한 者와 偽造 또는 變造한 者	· 카드를 고의적으로 훼손, 위조, 변조한 자는 처벌토록 규정
< 新 設 >	9. 正當한 事由없이 住民카드를 二重으로 發給받아 사용한 者	· 주민카드를 이중으로 발급받아 악용한 자는 처벌토록 규정

< 附 則 >

第1條 (施行日) 이 법은 1998年 4月 1일부터 施行한다.

第2條 (住民카드의 發給時期에 관한 特例) ①이 법에 의한 住民카드의 發給時期는 이 법 시행일부터 1年을 초과하지 않은 범위내에서 시·도 別로 大統領令으로 정한다.

②第1項의 規定에 의하여 住民카드가 發給되기전까지는 종전의 規定에 의하여 住民登錄證을 發給하며 이를 使用할 수 있다.

③종전의 規定에 의하여 發給받은 住民登錄證은 1999年 9月 30일까지 그 效力을 가진다.

第3條 (다른 法令의 改正) 이 법 施行당시 다른 法令에서 使用하고 있는 "住民登錄證"은 이 법에 의한 "住民카드"로 본다.

부 록 2

주민등록법증개정법률안에 대한 의견
-대한변호사협회-



大韓辯護士協會
KOREAN BAR ASSOCIATION

서울特別市 瑞草區 瑞草洞 1718-1

1718-1, SEOCHO-DONG, SEOCHO-GU, SEOUL, KOREA
TEL : (02) 3476-4000, FAX : (02) 3476-4008

변 협 제626호

1997. 5. 29.

수 신 내무부장관

제 목 『주민등록법중개정법률(안)』에 대한 의견제출

1. 귀부의 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 본 협회는 귀부에서 입법예고한 바 있는 『주민등록법중개정법률(안)』을 검토 하였던 바, 동 개정안은 헌법 제17조에 위반되기 때문에 반대합니다. 자세한 이유는 별 첨과 같습니다.

붙임 : 『주민등록법중개정법률(안)』에 대한 의견서 1부. 끝.

대한변호사협회 협회장 함 정 호

주민등록법중개정법률안에 대한 의견서

1997. 5.

대한변호사협회

'통합 전자주민카드'의 문제점

1. 서론

내무부는 시민사회단체의 격렬한 반대가 있었음에도 예정대로 1998년부터 이른바 '전자주민카드'를 발급하고 1999년부터 전면시행한다는 97년 업무계획을 발표하였다. 전자주민카드에 대한 정부의 입장은 확고해 보인다. 내무부는 이미 지난 해 12월에 전자주민카드 영상 입력시스템의 공급업체로 기아정보시스템을 선정하였고, 주민전산망에 들어갈 주전산기와 영상단말기용 PC의 납품업체로 삼성전자를 선정하는 등 전자주민카드 발급을 위한 작업을 착착 진행하고 있다. 전자주민카드의 제도 기반을 만들기 위하여 내무부가 1996년에 사용한 예산만 300억이상이며 1997년에 사용할 예산은 지방비를 제외하고도 400억원에 이르고 있다. 이대로 두면 모든 국민을 감시, 통제하는 기반시설이 1999년(1999년이라는 상징적 의미에 주목!)이면 완성이 되고, 모든 국민은 어느 영화에 나오듯 전자목걸이를 반드시 소지하여야 '사람'으로 대접받게 될 것이다.

2. 통합 전자주민카드의 개요

정부가 전자주민카드를 처음으로 공식화한 것은 1995년 4월경이다. 이때 정부는 국무회의에서 현행 주민등록증, 의료보험증, 운전면허증, 국민연금증서, 주민등록등·초본 사항, 인감증명서, 지문 등 7개분야 42개 정보를 하나의 IC칩에 담아 한 장의 카드로 통합하는 전자주민카드제의 시행계획을 확정하였다. 카드의 발급을 위해 모든 주민등록정보가 중앙으로 통합되고 의료보험, 국민연금, 운전면허정보가 서로 연결된다. 42개 정보항목은 다음과 같다. 주민등록사항으로 이름, 사진, 인감, 주민등록번호, 주소, 개인사항, 인적사항, 개인주소이력(주소변동내역), 병역사항(역종, 군별, 전역일, 병과, 주특기 등), 세대사항(호주, 호주와의 관계), 가족사항(세대주, 처, 자의 인적사항과 주소변동 사항), 세대주소이력, 검증항목(주민등록보관지 등), 기타(혈액형 등), 운전면허사항으로 면허종류, 면허번호, 발행기관, 면허조건, 적성검사기간, 교부일자, 벌점, 정지/취소여부, 의료보험사항으로 보험자기호 및 명칭, 보험자구분, 관리번호, 피보험자사항, 피부양자사항, 자격취득일 및 상실일, 진료지역, 유효기간, 국민연금사항으로 최초취득일, 최초가입종별, 총납입액, 총가입월수, 가입자와의 관계, 가입자연금번호, 급여종별, 수급사유일, 수급증서번호, 최종수록일이 수록되며, 지문특징점과 각 증명의 발급기관장이 수록된다. 막대한 양이다. 1996년 6월부터 과천시 중앙동과 지방자치단체중 일부에서 시범사업을 시행하였다(본격적인 논의를 하기 전에 먼저 한가지 지적해야겠다. 어떠한 조건에서도 예산 등의 문제때문에 4월에 확정된 시행계획에 따른 시범사업을 6월부터 곧바로 시행할 수는 없는 일이다. 즉, 정부는 이 제도를 오래 전부터 준비해 왔다는 것이다. 한겨레신문도 이미 1988년 12월 28일자 기사에서 정부가 '통합전자신분증'을 추진하려고 있음을 보도한 바 있다. 사회단체에서 이 문제를 지적하자 내무부의 관계자는 전자

주민카드 시행계획은 1995년 4월부터 비로소 시작된 것이라고 수차례 강조하였다. 이는 어느 모로 보아도 분명한 거짓말이다. 이런 점은 전자주민카드에 대한 우리의 우려를 더욱 크게 한다. 전자주민카드는 투명한 행정작용과 정부에 대한 신뢰를 전제로 하는 것이기 때문이다.) 이 제도를 위한 전송망은 현재의 주민망을 활용할 계획이라고 하며, 각종 자격증과 금융기능 등과의 통합문제도 이후 검토할 예정이라고 한다. 또한 공공기관이나 사람의 왕래가 많은 장소에 무인발급기를 설치하여 주민등록등·초본을 발급할 수 있도록 하며(이후 무인발급기에 대한 보안문제가 지적되자 이 계획은 슬그머니 철회되었다. 따라서 아무 곳에서도 주민등록등본 등을 발급받을 수 있다는 홍보는 잘못된 것이다), 경찰에 휴대용 판독기를 보급하여 운전면허 자격을 즉시 확인하고 범칙금납부통고서를 자동으로 발급하도록 하겠다고 한다. 이렇게 통합된 주민등록정보는 각 행정기관이 공동활용할 수 있도록 중앙센터의 기능을 하며, 조세, 연금, 의보 등 국가적 정책정보사업의 인적정보 제공을 지원하게 된다. 1998년까지의 총사업비는 2,735억원으로 책정되어 있으나, 이 예산에는 지방자치단체의 전산화비용, 중앙컴퓨터와 전산망의 유지보수비용, 담당 공무원의 교육비용 등은 제외되어 있어 실제 예산은 훨씬 증가할 것이다.

3. 문제의 뿌리 - 주민등록제도

정부가 아무런 문제의식 없이 통합 전자주민카드제의 시행을 추진하고, 많은 사람들이 이를 무감각하게 받아들이고 있는 근원은 모든 국민이 '자신'을 국가에 '등록'하고 이에 따라 발급받은 주민등록증을 지난 28년동안 항시 소지하여 왔는데에 있는 것으로 보인다(또한 주민등록증은 전자주민카드의 제도적 전제이다). 그런데 이제와서 운전면허증 등을 주민등록증과 함께 묶는다고 하여 큰 차이가 있겠는가 하는 생각이 있는 것이다. 하지만 남북대치상황과 간첩색출을 이유로 시행된 주민등록과 주민등록증이 국민의 기본권을 얼마나 침해하고 있는지, 이에 대하여 우리가 얼마나 무감각하게 지내 왔는지 이제 분명히 지적하여야 한다. 모든 국민은 특별한 경우외에는 누구에게든 자신이 누구인지 밝힐 의무가 없다. 헌법이 정한 '사생활의 비밀과 자유'는 자신이 누구인지 밝히지 않을 권리에서부터 시작된다. 그런데 주민등록법은 모든 국민에게 등록의무와 주민등록증을 소지하고 경찰의 제시요구에 응할 의무를 부과하고 있다. 주민등록증에는 개인의 기초적인 신상정보가 모두 들어 있다. 주소, 생년월일, 본적지, 병역사항, 지문 등 우리 사회와 같이 연공서열과 출신지역, 그리고 군복무 여부를 중요시하는 사회에서 관련된 '신상정보'를 강제로 공개하도록 하는 것은 문제라 아니 할 수 없다. 더욱 큰 문제는 모든 개인정보의 키워드로 사용되는 '주민등록번호'만으로도 그 사람의 나이, 출신지, 가족관계 등을 알 수 있다는 점이다. 최근 일본이 도입을 추진하고 있는 '주민기본대장코드제도'의 경우 주민코드에 의하여 출신지, 나이 등을 판별할 수 없도록 단순한 일련번호만을 부여하는 것으로 되어 있는데도 국민의 반대에 부딪혀 시행에 난항을 겪고 있다. 모든 국민에게 고유한 일련번호를 부여하고 이 번호만으로 그 사람의 모든 것을 알 수 있게 하는 나라는 우리 나라뿐이다. 우리 신분확인제도는 17세 이상의 모든 국민에게 고유일련번호를 부여하고 있다는데 가장 큰 특징이 있고, 모든 개인정보침해 사례의 근원은

이 고유번호를 기초로 하고 있다(개인고유번호제도는 모든 상품에 고유번호를 부여하는 바코드 시스템과 본질에 있어서 아무 차이가 없다). 결국 개인 신상제도를 강제로 공개하도록 하는 제도는 개인의 인격권과 자기결정권을 침해하는 제도임이 분명하다. 또 그 정보의 악용여부를 떠나 자신을 드러내지 않을 권리인 프라이버시권을 정면으로 침해하는 것이다. 17세만 되면 열 손가락의 지문을 찍어 주민등록증에 수록하는 것도 마찬가지이다. 우리는 일본정부의 외국인지문날인제도를 비인간적인 제도라고 하며 비판하여 왔다. 왜냐하면 지문은 범죄자로부터 강제채취하여 또 다른 범죄가 발생하였을 때에 대비하기 위함인데, 외국인에게 그런 지문을 강제로 등록하게 하는 제도는 외국인을 모두 잠재적인 범죄자로 취급하겠다는 것과 같기 때문이다. 그런데 우리는 모든 국민이 잠재적인 범죄자로 취급받고 있는 것이다. 우리는 일본 정부를 비판할 자격이 없다. 이러한 주민등록제도의 문제는 '전자주민카드제'의 시행으로 확대, 강화될 것이다.

4. 개인정보의 전산화와 통합 - 통제능력의 무한확대

전자주민카드제를 말할 때 주로 '카드' 자체의 보안성 문제에 관심을 갖게 마련이다. 하지만 '전자주민카드제'의 핵심은 '카드'가 아니라 아무런 통제장치 없이, 나아가 아무런 법률적 근거 없이 '국가기관이 보유하고 있는 모든 개인정보'가 전산화되고 통합된다데에 있다. 모든 정보가 그러하듯, 정보는 통합하고 데이터베이스로 묶일 때 힘을 발휘하여 그 힘은 갈수록 증대되고 그 자체의 논리에 따라 통합을 가속화하게 마련이다. 통합되는 정보가 개인의 신상에 관한 것일 때 그 정보는 그 개인을 통제하는 강력한 힘을 발휘하게 마련이다. 미국과 유럽의 각 나라에서 1970년대 이래 다투어 '개인정보보호법' 또는 '프라이버시보호법'을 제정하게 된 이유는 전산화된 개인정보의 위력이 막강하다는데 근거를 두고 있다. 정보화 시대에 프라이버시권 침해의 위험성은 이전의 프라이버시권의 침해양상과 그 질을 달리하기 때문에 엄격한 규제를 가하게 된 것이다. 특히 미국은 독립적으로 존재하는 컴퓨터의 정보에 대한 규제만으로는 프라이버시권을 제대로 보호할 수 없음을 인식하고 1988년에 기존의 '프라이버시보호법'을 '컴퓨터연결(computer matching) 및 프라이버시보호법'으로 명칭을 바꾸면서, 컴퓨터 연결이 프라이버시보호법의 입법목적에 상실시켰다고 보고 정당한 컴퓨터 연결만을 허용하되, 컴퓨터 연결의 상세한 내용을 공고하고 국회에 보고하도록 하는 제한을 가하며 연결을 허용하는 경우에도 그 연결기간은 18개월을 초과할 수 없도록 규정하게 되었다.

즉, 개인정보를 수집하는 문제와 수집한 개인정보를 전산화하는 문제는 별개의 문제이며, 각 행정부처가 수집하여 전산화한 개인정보를 네트워크로 연결하는(computer matching) 문제 또한 별개로 보아야 한다. 수집한 개인정보를 종이매체에 수록하여 둘 때 종이매체에 수록되어 있다는 자체가 개인정보의 악용을 방지하는 효과를 갖기 때문이다. 최근 주민등록정보나 사기업이 수집한 개인정보가 유출되어 다른 목적으로 사용된 사례들은 모두 전산화된 개인정보들이다. 이런 전산화된 개인정보들이 대량으로 유출되어 다른 목적으로 사용될 수 있는 이유는 그 정보들이 전산화되어 있어 목록화하기가 용이하며 그 비용 또한 아주 저렴

하기 때문인 것이다. 컴퓨터가 상호 연결되어 상호검색할 수 있도록 하는 문제는 더욱 심각하다. 지난 92년 감사원은 보험회사 교통사고전산자료의 음주운전사고기록과 경찰전산망을 상호비교하여 음주운전 목인행위를 적발하였고, 국세청은 공직자에 대한 국세청의 재산양도, 양수전산자료와 내무부 재산세자료를 상호검색해 처나 친, 인척 명의로 되어 있는 부동산 현황을 산출해 낸 적이 있다. 전산화와 컴퓨터 연결은 정보수집과 다른 별도의 새로운 정보를 창출하고 있는 것이다. 물론 위와 같은 사례는 '비교적' 좋은(?) 목적에 활용하기 위하여 전산화된 개인정보를 상호검색한 경우이기는 하나, 개인정보의 상호검색은 선거에 이용할 목적으로, 권력기관의 특정한 목적을 위하여 이용될 수도 있다. 또한 직업별, 연령별, 거주지별 등으로 분류되고 상호검색된 정보는 경제적으로 거의 무한의 가치를 지니는 것이기 때문에 이를 필요로 하는 경제주체들의 좋은 목표가 된다. 따라서 종이매체에 수록된 개인정보를 전산화하는 것 자체에 법률적인 통제를 가하여야 하며, 전산화된 개인정보를 컴퓨터로 연결하여 사용하도록 하는 것은 그 사용목적의 타당성 여부를 떠나 강력히 규제하는 것이 '사생활의 비밀과 자유'를 보장하는 길임이 분명하다. 그런데 전자주민카드제는 정부의 일방통행만이 있을 뿐이었고, 지금도 그렇고, 이대로 가면 앞으로도 그럴 것이다.

한편, 국내 정치상황은 그리 밝지 않고 정부의 주장대로 우리는 남북대치의 상시 위기상황에 놓여 있으며 주변 열강들과의 관계도 항상 좋지만은 않을 것이다. 민주주의의 역사가 일천한 우리나라에서는 위와 같은 상황을 핑계로 반민주적인 전체주의 정부가 다시 등장할 가능성을 완전히 배제할 수는 없다. 미래를 어떻게 알겠는가. 히틀러정권도 선거제도를 통하여 정권을 장악했다. 만약 전산화되고 전산망으로 연결되어 있어 무한통제능력이 있는 전자주민카드의 개인정보 데이터베이스를 위와 같은 정권이 장악하게 되는 경우는 상상만 해도 끔찍한 일이다.

5. 프라이버시 보호의 일반원칙과 전자주민카드

프라이버시권의 내용과 법률적 근거에 관하여는 학자들 사이에 논란이 있으나 이 권리가 헌법에 의하여 보장되는 적극적 권리라는 점에 대하여 이론을 제기하지 않고 있다. 프라이버시권에 관하여는 미국의 시각이 중요한 참고가 된다. 1974년에 제정된 미국의 프라이버시보호법(United States Code 552a; Privacy Act of 1974) 서문은 다음과 같이 되어 있다. 비록 내용이 많으나, 이제 막 프라이버시보호를 논하는 우리에게 나아갈 방향을 제시하고 있어 모두 인용한다.

'입법취지 : ① 개인의 프라이버시는 정부의 각종 기관이 수집, 유지, 사용, 전파하는 개인 정보에 의해 직접적인 영향을 받는다. ② 컴퓨터 사용의 증가와 정보기술의 발달은 한편으로 정부의 효율적인 업무수행을 가능하게 하지만 다른 한편으로는 개인의 프라이버시에 대한 위협을 심각하게 증가시켰다. ③ 개인의 직업, 보험, 신용상태, 공정한 절차에 대한 권리는 물론 그밖의 여러 가지 법적인 보호장치가 정부의 개인정보시스템에 의해 위협받고 있다. ④ 개인의 프라이버시 권리는 미국 헌법에 의하여 보호받는 기본적 인권이다. ⑤ 정부의 각종 기관이 유지하고 있는 정보 시스템으로부터 개인의 프라이버시를 보호하기 위하여 정

부기관의 개인정보에 대한 수집, 유지, 사용, 전파행위를 의회가 규율하는 것이 필요하다.', '본 법의 목적은 개인의 다음과 같은 권리를 보장하기 위해서이다. ① 정부기관이 어떠한 개인정보를 수집, 유지, 사용, 전파할 것인가를 결정할 권리는 각 개인에게 있다. ② 정부기관은 개인의 동의없이 하나의 목적을 위해 수집한 정보를 다른 목적을 위해 사용할 수 없다. ③ 개인은 정부기관이 보유하고 있는 자신의 정보에 접근할 수 있으며 그 일부나 전부의 복사본을 요구할 수 있고 그 수정을 요구할 수 있다. ④ 정부기관은 법이 정한 범위내에서만 개인 정보의 수집, 유지, 사용, 전파를 할 수 있다.'

이러한 미국 프라이버시보호법의 원칙은 이후에 제정된 영국의 정보보호법(Data Protection Act of 1984), 프랑스의 1978년 정보처리·축적·자유에 관한 법률, 독일의 연방정보보호법(1977년) 등에 그대로 반영되었다. 유엔경제개발협력기구(OECD)도 1980년 10월 1일 "개인정보의 국제적 유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인"을 설정하여 발표하였다.

전자주민카드제는 위와 같은 프라이버시의 기본원칙에 여러 측면에서 위배된다. 먼저 전자주민카드에 수록되는 정보중 가장 기초적인 정보인 주민등록정보는 정보주체의 동의에 기한 것이 아니라 법률에 의하여 강제되는 것이다. 복지행정 등의 사유로 주민등록의 강제가 현실적으로 필요하다는 논의는 별론으로 하더라도 주민등록사항이 정보주체의 자발적인 신고에 의하여 제공되고 있다는 정부의 주장은 어불성설이다. 그런데 정보주체의 동의가 있었다는 정부의 주장이 위협하다는 이유는 위에서 지적한 바와 같이 수집한 정보를 전산화하는 것, 나아가 전산화한 정보를 네트워크로 결합하는 것은 정보를 단순히 수집하는 것과 차원을 달리하는 새로운 침해의 위험성을 가져온다는 점은 아예 고려조차 하지 않고 있다는 점이다. 침해의 위험이라는 점에서는 오히려 수집정보의 전산화와 정보의 결합에 따른 위험이 훨씬 크므로 이에 대한 정보주체의 의식적이고 확실한 동의, 그리고 사전입법후에 시행하는 것이 프라이버시보호의 기본원칙에 부합하는 것이다.

한편, 전자주민카드제 시행목적중의 하나는 주민등록사항의 공동활용을 통한 행정의 효율을 제고하겠다는 것이다. 하지만 개인정보는 그 수집목적외의 목적으로 사용되어서는 아니된다는 것은 모든 나라에서 일관된 원칙이다. 개인정보를 '공동활용'하겠다는 발상 자체가 전자주민카드제의 악용위험을 내포하고 있는 것이다. 또한 '비밀파일'의 문제는 전자주민카드제에 대한 우리의 두려움을 증폭시키고 있다. 모든 개인정보파일에는 '비밀정보'가 들어있어서는 아니된다. 그렇지 아니하면 모든 국민의 감시의 대상이 되어 두려움에 떨게 되고 자유로운 활동이 위축되게 마련이다. 그런데 우리에게 개인신상에 관한 '비밀파일'이 존재하지 않는다고 아무도 단언하지 못할 것이다. 1990년의 보안사 민간인 사찰파일 폭로사건은 이를 단적으로 보여준다. 국가안전기획부는 국회에서도 통제하기 힘든 강력한 비밀경찰조직이다. 비밀경찰조직은 그 조직의 속성상 많은 개인들에 대한 신상명세파일을 보관할 수밖에 없다. 그런데 우리는 이 파일의 내용이 무엇인지 알지 못한다. 이 비밀파일은 주민전산망과 결합되어 막강한 힘을 발휘할 것이다.

6. 보안대책과 정보유출의 문제

정부는 주민전산망과 전자주민카드에는 각종 보안장치를 마련할 것이기 때문에 보안은 전혀 문제가 되지 않는다고 하고 있다. 여기서 정부의 보안대책을 상술할 필요는 없을 것이다. 나름대로 최선의 이론적인 보안대책을 마련하여 두었을 것이기 때문이다. 하지만, 문제는 지구상에 안전한 전산망은 결코 존재하지 않는다는데 누구도 이의를 달지 않고 있다는 점이다. 정부가 주장하는 안전장치는 현재의 기술수준에 따른 안전장치에 불과하다. 모든 행정행위, 경제활동, 개인적인 활동은 사람에 관한 정보로부터 출발한다는 점에 이의를 달지 않는다면, 통합된 개인정보에 눈독을 들이지 않을 분야는 없다고 해도 과언이 아니다. 이는 국내 외를 막론하다. 중앙컴퓨터에는 전국 읍·면·동의 10,000여대의 단말기가 연결되어 있고, 금융기관의 단말기, 휴대용 판독기까지 감안한다면 엄청난 숫자의 단말기가 중앙컴퓨터에 물려 있어 단말기의 숫자만큼 침해의 위험은 증가된다. 또한 중앙컴퓨터에 연결된 의료보험망, 국민연금망을 등을 통한 침투가 전혀 불가능한 것도 아니다. 최신의 보안장치를 갖춘 금융망의 경우 해킹으로 인하여 1996년 11월부터 홈뱅킹이 중단되었다. 세계 최고의 보안시스템을 자랑하는 미국 FBI나 국방성의 전산망이 매년 수십차례씩 침투당하고 있다고 한다. 전산망에 대한 '물리적인' 침해문제도 간과할 수 없다. 지난 1월 23일 어느 동사무소에 외부인이 침입하여 주민전산망 컴퓨터를 훔친 사건이 발생하였다(조선일보 1997년 1월 25일자 기사, 분실된 물품, 현금 등은 없었다고 한다). 전국 5,000여 기관에 설치된 단말기 모두에 군사시설에 준하는 보안장치를 마련할 수는 없는 일이다.(정부는 그럴 시간도, 돈도, 의지도 없다). 통합된 개인정보를 보유하고 있는 중앙컴퓨터가 외부인에 의하여 침해될 가능성은 어쩌보면 시간문제일지도 모른다.

한편, 외부인에 의한 컴퓨터망 침투는 내부인에 의한 정보유출의 위험성에 비하면 오히려 거론의 필요성조차 없을지도 모른다. 정부는 전산망 담당자들이 전산망을 이용할 경우 '전자서명'을 하여 그 이용기록이 그대로 남기 때문에 내부자에 의한 정보의 유출위험은 '전혀' 없다고 한다. 하지만, 개인신상정보 판매업이 성행하고 이들은 동사무소와 은행간부들을 통하여 개인정보를 입수하고 있다고 증언하고 있다. 현실적인 피해가 발생한 주민등록정보의 유출사례는 수없이 열거할 수 있으며, 심지어 경찰전산망의 정보마저 유출되고 있는 현실에서 정부의 주장은 공허하다. 작년에 미국의 '인포메이션 위크'지가 미국의 1,320개 기업의 보안·기술담당자를 상대로 실시한 "정보 보안관련 설문조사"에 따르면 정보유출의 주범은 회사직원으로서 이 비율은 해커침입으로 인한 것보다 2배 정도가 높은 것으로 나타났듯이(1996년 일자미상, 경향신문 매거진 X 기사 참조), 정보유출은 외부침입보다 내부에서의 유출이 훨씬 많다. 지금까지 처벌규정이 약해서 정보관리자들에 의한 유출이 빈번히 일어났다고 할 수는 없다. 따라서 정부가 처벌규정을 강화한다고 하더라도 이들에 의한 정보유출은 근본적으로 막을 수 없고, 만약 유출된다면 그로 인한 피해는 통합 개인정보의 효용성이 큰만큼에 비례하여 막대할 것이 분명하다.

7. 그밖의 문제

전자주민카드의 전산망이 천재지변 등의 사유로 마비된다거나 '논리폭탄' 등으로 일컬어지는 의식적인 전산망 공격행위(이른바 '사이버 워')로 인한 피해는 단순히 보안장치의 강화로 해커의 침입을 막는다는 것과는 차원이 다른 문제이다. 또한 전자주민카드제가 반드시 국민의 편익만을 가져오지는 않는다. 오히려 신분증이 통합됨으로써 통합신분증의 분실로 인한 불편은 통합으로 인한 편리함을 상쇄하고도 남음이 있다. 행정비용이 감소될 것이라는 정부의 주장도 반드시 옳은 것만은 아니다. 주전산기 관리에 드는 인력 비용과 당설치와 유지비용, 10,000여대 이상의 단말기의 관리비용 등은 어느 정도가 될지 아직 짐작도 못하는 수준이다. 연간 주민등록증 분실사고가 200만건이 넘는 상황에서 재발급 비용도 그리 만만한 것은 아니다. 프라이버시 인터내셔널이 실시한 세계의 전자카드 비용분석에 따르면 호주는 훈련비용과 행정감독비용, 요원교체비용, 적응비용 등을 고려하지 않은 채 발급·유지비를 적게 추정해 사업추진 1년만에 거의 두배로 비용을 재조정했다(한겨레신문 1996년 11월 25일자).

8. 결론

이제까지 여러 각도에서 이른바 '전자주민카드'의 문제점을 짚어 보았다. 이 제도에 관하여 정부는 제도의 순수한 목적을 강조하거나 그 경제적 효용성만을 주장하고 있다. 하지만 모든 제도는 도입목적의 순수함에 억매이지 않고 자유롭게 자신의 속성에 따라 발전하는 것이다. 전자주민카드제가 시행되면 분명히 IC카드형태로 변해가는 신용카드나 같은 형태의 버스·지하철카드 등과 결합되어 갈 것이다. 폐쇄적으로 운영할 것이라는 '주민망'도 그 효율성 때문에 다른 전산망과 결합되어 갈 것도 자명한 이치다. 결합으로 인한 편리성, 경제성, 효율성이 이루 말할 수 없이 크기 때문이다. 하지만, 우리는 그러한 편리성을 얻는 대신 '우리 자신'을 잃게 될 것이다. 우리는 밥을 먹고, 전화를 걸고, 버스를 타고, 돈을 찾고, 호텔에서 자고, 관공서를 이용하는 등의 모든 행적을 전자적으로 기록하고 다니게 될 것이다(과장이 아니다, 전자주민카드가 그 시작이다). 편리하고 경제적이기 때문에 이 제도를 도입하여야 한다면, IC칩을 분실 우려가 있는 카드에 담아 다닐 것이 아니라 차라리 손목이나 이마에 이식하여 다니는 것이 훨씬 편리하고 효율적이다. 이 주장에는 '누구나' 반대할 것이다. 하지만, IC칩을 카드에 담아 '반드시' 가지고 다니는 것이나 피부에 이식해 다니는 것이나 별반 차이는 없다. 따라서 이 제도는 결코 도입되어서는 아니된다. 적어도 지금은 아니다. 이 사회와 우리 정부, 나아가 '우리들' 자신도 좀더 민주적으로 사고하게 되고 사회의 전 분야에 걸쳐 합리적인 이성이 지배하게 된 이후에야 다시 논의할 수는 있을 것이다. 또한 전자주민카드의 문제는 서울이나 몇몇 사람의 문제가 아니다. <끝>

부록 3

주민등록법중개정법률안에 대한 의견회신
-내 무 부-

"봉사하는 소명의식 사랑받는 공직사회"

내 무 부

우110-760/서울종로구세종로 77 종합청사 1306호/전화731-2330/전송731-2863 김경희

문서번호 주민 13210- 347

시행일자 '97. 6. 7 (3년)

경 유

수 신 대한변호사협회

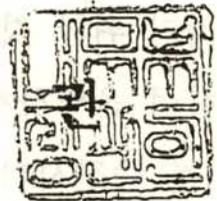
합 정 협회회장 귀하

제 목 『주민등록법중개정법률안』에 대한 의견 회신

1. 변협 제626호('97.5.29)와 관련됩니다.
2. 우리부가 추진하고 있는 주민카드사업에 대하여 큰 관심을 가지고 고견을 보내주신데 대해 감사드립니다.
3. 그간 우리부는 주민카드사업을 반대하는 분들과도 토론회·공청회를 같이 하면서 주민카드에 대한 오해해소를 위해 적극 노력하는 한편, 그 분들의 의견과 입법예고기간중 접수된 각계의 의견을 빠짐없이 수렴하여 주민등록법개정안을 성안하였습니다.
4. 귀협회에서 보내주신 우려사항에 대하여 붙임과 같이 회시하오니 참고하시고, 주민카드사업은 국민생활의 편익을 증진시키고 21세기 정보화시대를 대비하기 위한 것일 뿐 결코 다른 의도가 없음을 이해하시고 사업추진에 적극 협조해 주시기 바랍니다.

따로 붙임 : 귀협회 의견에 대한 검토의견 1부. 끝.

내 무 부 장



주민카드사업에 대한 귀협회 의견에 대한 검토의견

< 주요제시의견 >

- 주민카드를 정부가 각각의 분리되어 있는 정보를 통합하여 모든 국민을 감시하고 통제하기 위한 수단으로 추진
- 모든 주민등록정보와 의료보험, 국민연금, 운전면허정보가 중앙으로 통합되고 서로 연결되어 사생활 침해 우려
- 주민등록제도가 문제의 뿌리로서 주민등록증에 개인의 신상정보가 모두 들어 있어 헌법상 "사생활의 비밀과 자유" 침해
- 지구상에 안전한 전산망은 결코 존재하지 않으므로 정부의 보안 대책에 대한 의혹제기와 함께 주민카드사업을 추진하기 위한 근거법인 주민등록법개정안 반대

□ 우리부 의견

- 주민카드사업은 주민등록제도와 인감제도를 관리하고 있는 내무부와 운전면허증제도를 관리하는 경찰청, 의료보험제도와 국민연금제도를 관리하는 보건복지부가 공동으로 추진하는 사업입니다.
- 주민카드사업은 현재 위·변조등으로 악용되고 있는 종이 주민등록증을 경신하기 위한 것이 주목적이며, 권한과 소관이 다른 타증명을 함께 수록하여 운영하게 된 것은 전자카드의 장점을 최대한 이용하여 국민편의를 증진시키고 행정비용도 절감하기 위한 것입니다.

- 우리부와 보건복지부 및 경찰청이 공동으로 추진하고 있는 주민카드사업은 현재 이미 각각의 전산망으로 운영하고 있는 운전면허증, 의료보험증, 국민연금사항을 주민카드라는 매체에 담아 해당업무별로 각각의 소관과 권한에 따라 현재와 똑같이 운영하게 되는 것이므로 새로이 전산망을 구성하여 정보를 통합하는 것이 아닙니다. 따라서 주민카드에 의해 국민을 감시하거나 통제할 수는 없는 것입니다.

※ 참고로 여러개의 증명은 본인이 소지하는 주민카드에만 수록되며 정부기관 어느 곳에서도 주민카드의 전체 수록내용을 보관하거나 볼 수 있는 곳은 없습니다

- 또한 각각의 증명자료는 주민카드를 발급할 때에만 해당기관으로부터 통보받아 사용하고 주민카드발급이 끝나면 통보받은 자료는 삭제하게 되므로 정보가 중앙에 집중될 수가 없을 뿐만 아니라 각각의 전산망 간에도 서로 연결되지 아니합니다.
- 그리고 국회에서 제정되어 오랫동안 국민생활속에 뿌리를 내린 주민등록법이 헌법상 "사생활의 비밀과 자유"를 침해한다는 의견에 대해서는 보다 신중한 판단이 필요하다고 생각합니다.
- 주민등록제도는 국가가 국민의 재산과 생명을 보호하기 위해서 국민의 인적사항을 관리하면서 국민이 필요할 때 적은 비용으로 공증도 해주고 국민을 위한 교육·주택·교통·고용정책등을 수립하는 기본자료로 활용되는 등 국민들의 일상생활속에 별다른 거부감 없이 정착되어 있는 제도입니다.

- 그간 우리부는 주민카드를 반대하는 분들의 의견과 입법예고를 통해 접수된 각계의견을 최대한 수렴하여 주민카드에 대한 제도적·기술적인 대책을 마련하고 주민등록법개정안을 성안하기까지 개인의 사생활보호를 위해 최선의 노력을 기울여 왔습니다.
- 끝으로, 다시한번 귀협회의 주민카드사업에 대한 깊은 관심에 감사드리며 주민등록법개정안에 반영된 주민카드자료의 개인사생활보호 내용을 첨부하니 참고하시기 바랍니다.

※ 귀협회에서 반대하는 주민등록법중개정법률안에 대한 의견서는 지금까지 민변협등 시민단체에서 제기한 문제점과 동일사안으로 판단되며, 이에 대한 토론회·공청회 등을 여러번 추진하여 왔음을 말씀드립니다.

< 참고자료 >

주민카드資料의 個人私生活保護對策

□ 개인의 사생활침해를 방지하기 위해

- 주민카드에 수록되는 자료는 사생활 침해우려가 있는 병원진료기록, 교통법규위반사항, 재산상태 등은 수록할 수 없도록 하고
- 주민카드자료의 오·남용방지를 위해 민관합동으로 "주민카드자료 보호위원회"를 설치 운영함
- 주민카드자료를 사용하는 개인 및 단체등에 대해서도 당해업무 수행목적외로 사용하거나 다른사람 또는 기관에 제공하지 못하도록 함

□ 분실카드를 악용하지 못하도록

- 주민카드에 개인별 비밀번호를 넣도록 하고
- 분실신고된 카드는 발급센타에 분실카드로 등록하여 사용할 수 없도록 함

□ 자료유출을 방지하기 위해서

- 자료를 열람할 수 있는 자를 법에서 규정
 - 본인 또는 그 위임을 받은 자, 주민등록업무담당자, 법에 의해 열람이 가능한 자, 업무수행자

MEMO

- 주민카드 발급을 위해 통보된 운전면허, 의료보험, 국민연금자료는 주민카드발급외의 목적으로 사용할 수 없도록 하고, 주민카드발급 후에는 해당자료를 삭제하도록 함
- 자료관리기관장에게 주민카드자료의 훼손, 유출, 멸실방지 등의 안전조치 및 자료보호조치를 의무화 함
- 주민카드자료 관리자와 운영자는 목적외 처리하거나 자료누설을 할 수 없도록 하고
- 자료관리기관장은 업무담당자를 지정하고 관리하도록 함
- 주민등록법에서 정한 사항외에 주민카드자료보호에 관하여는 "공공기관의개인정보보호에관한법률"이 정하는 바에 의하도록 함

□ 주민카드를 불법사용시 처벌규정 강화

- 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금

- 주민카드에 관하여 허위의 사실을 신고 또는 신청한 자
- 주민카드를 채무이행의 확보등으로 제공 또는 제공받은 자
- 주민카드자료를 열람할 권한이 없이 열람한 자
- 내무부장관과 시장·군수·구청장이 주민카드자료를 통보받아 주민카드발급 목적외로 사용하거나
- 자료를 이용하는 기관·단체·개인이 취득한 자료를 목적외 사용하거나 다른사람 또는 다른기관에 제공한 자
- 주민카드자료를 관리하는 자가 목적외 자료처리를 하거나 지득한 기밀을 누설한 자
- 다른 사람의 주민카드를 부정사용한 자

住民카드 收錄項目 調整內譯

분 야	현 행	조 정	조 정 내 역
계	42개 항목	35개 항목	7개항목 감소(명칭조정 4, 삭제 6, 신설 3)
주민등록 (13 → 8)	<ul style="list-style-type: none"> · 성명 · 주민등록번호 · 개인주소이력 · 세대주소이력 · 개인사항 · 가족사항 · 병역사항 · 기타(혈액형 등) · 사진 · 주소 	<ul style="list-style-type: none"> · 성명 · 주민등록번호 · 호주 · 병역사항 · 사진 · 주소 · 세대사항 · 주민등록 기관코드 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명칭조정(4) <ul style="list-style-type: none"> · 주소 · 개인주소이력 · 세대주소이력 ⇒ 주소 <ul style="list-style-type: none"> · 가족사항 · 세대사항 ⇒ 세대사항 · 개인사항 · 인적사항 · 검증항목 — ⇒ 주민등록 기관코드 ○ 삭제(1) : 기타 (혈액형등) ○ 신설(1) : 별점 ○ 신설(1) : 면허상태
운전면허 (8)	<ul style="list-style-type: none"> · 면허종류 · 발행기관 · 적성검사기간 · 교부일자 · 정지/취소여부 · 면허번호 · 면허조건 · 별점 	<ul style="list-style-type: none"> · 면허종류 · 발행기관 · 적성검사기간 · 교부일자 · 정지/취소여부 · 면허상태 	
의료보험 (8)	<ul style="list-style-type: none"> · 보험자기호 및 명칭 · 보험자구분 · 피보험자사항 · 피부양자사항 · 자격취득일 및 상실일 · 진료지역 · 관리번호 · 피부양자사항 · 상실일 · 유효기간 	<ul style="list-style-type: none"> · 보험자기호 및 명칭 · 보험자구분 · 피보험자사항 · 피부양자사항 · 자격취득일 및 상실일 · 진료지역 · 유효기간 	
국민연금 (10 → 8)	<ul style="list-style-type: none"> · 최초취득일 · 총납입액 · 가입자와의 관계 · 가입자연금번호 · 급여종별 · 수급증서번호 · 가입종별 · 총가입월수 · 수급사유일 · 최종수록일 	<ul style="list-style-type: none"> · 최초취득일 · 가입종별 · 총가입월수 · 급여종별 · 수급증서번호 · 가입상태 · 최종수록일 · 최종보험료납입유무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 삭제(4) : 총납입액, 가입자와의 관계, 가입자연금번호, 수급사유일 ○ 신설(2) : 가입상태, 최종보험료납입유무
인 감	· 인감	· 인감 (선택)	
지 문	· 지문	· 지문	
발급기관	· 발급기관장	· 발급기관장	

이 권 기 록 기		
등록일	장	
	B4-1	51

정보지배사회에서 전자주민카드의 의미와 그 위험성

변호사 김기중

1997. 4. 24. 내무부 공청회 발표문

1. 전자주민카드의 의미

정부가 제안하고 있는 전자주민카드 시스템은 전국 각지에 분산되어 있는 데이터베이스와 각 데이터베이스 시스템에 연결된 수만대의 단말기, 그리고 모든 국민이 소유하고 독자적인 컴퓨터 역할을 하는 3,400만개의 전자주민카드와 이 모두를 연결하여 주는 통신망으로 구성되어 있는 거대한 시스템이다. 이 시스템은 기존의 여러 증명을 하나의 매체에 통합 수록하는 증명의 통합과 각각의 정보를 표준화하고 전산망으로 연결하는 정보의 통합을 가져온다. 전자주민카드로 모든 증명이 완전히 하나의 증명으로 '혼합'되는 것은 아닐지라도, 한장의 카드로 모든 증명이 수렴된다는 점에서 별개의 목적으로 사용되는 각 증명이 하나로 통합된다고 할 수 있다. 정부도 전자주민카드를 통합증명이라 하고 있다. 또한 비록 각각의 전산망에 보안장벽을 설치하고 일정한 권한을 가진 자만이 그 권한에 할당되어 있는 정도의 정보만을 볼 수 있다고 하여도, <지방자치단체에 흩어져 있던 주민등록정보가 한 곳에 집중되며, 이 집중된 정보중 기본 인적정보를 상호 사용한다는 점에서 정보의 통합이라는 점도 부인할 수 없다.>

이런 점에서 전자주민카드 시스템을 논할 때 '카드' 자체에 초점을 맞추는 것을 전자주민카드 시스템을 옳게 본 것이 아니다. 전자주민카드 시스템은 단순히 여러 신분증을 하나의 IC카드에 수록하는 정도에 그치는 것이 아니라, 모든 개인정보가 전자화(Digitalize)된다는 것, 전자화된 개인정보가 표준화된다는 것, 표준화된 개인정보의 일부는 여러 부분에서 공유하는 방식으로 유통된다는 것, 전자화된 개인정보가 상호 유통될 수 있는 통로(전산망의 상호 연결)가 만들어 진다는 데에 중요한 의미가 있다.

2. 예상되는 부정적인 효과에 관한 근본적인 문제제기

전자주민카드 시스템이 완비되면 행정부의 통제시스템이 강화될 것이라는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이다. 특히 주민등록증과 운전면허증을 동시에 확인하고 검색할 수 있는 경찰의 경우에는 그 힘이 어느 정도까지 확장될지 추측하기 힘들 정도라는 점도 명백하다. 말하자면 전자주민카드 시스템은 국민 모두에게 컴퓨터를 하나씩 가지고 다니도록 하고 이 개인별 컴퓨터와 국가전산망을 서로 연결하겠다는 것과 같기 때문에 나라 전체가 하나의 거대한 컴퓨터 시스템으로 통합되는 효과를 가져오게 된다. 모든 국민과 모든 경제주체들은 전자주민카드의 강력한 신분확인기능과 컴퓨터 자동처리 기능으로 인하여 전자주민카드를 사용하지 않을 도리가 없게 된다. 따라서 대부분의 개인활동은 어떤 형태로든 전자적인 기록을 남기게 될 것이다. 입법부나 사법부는 행정부의 전산시스템을 이용할 수 없지만, 행정부는 모든 국가전산망을 상시 이용할 수 있게 되며, 공안전산망의 비밀파일은 전자주민카드 전산망의 잘 정비되고 표준화된 정보와 결합하여 갈 것이나, 이러한 결합은 사람들의 눈에 띄지 않는 방법으로 이루어질 것이며, 설혹 눈에 보이더라도 이를 막을 방법은 없을 것이다. 대통령은 이 모든 전산망을 실질적으로 통제하는, 또는 실질적으로 운영하거나 실질적으로 장악하는 궁극적인 힘이 될 것이다. 앞으로 올 사회체제(물론 현재도 거의 그러하지만)에서는 '정보'의 가치가 중시되고 '정보'에 의한 지배사회가 될 것이라는 점에 동의한다면, 결국 전자주민카드 시스템에 의한 행정부의 통제시스템 강화는 힘의 균형을 파괴하여, 민주주의의 기본원리인 권력의 분립을 무력화시킬 것이다.

3. 전산화된 개인정보의 의미와 우리 보호법제의 현황

가. 전자주민카드 시스템이 결국 권력분립을 무력화시킬 것이라는 결론에 이르게 되는 이유는 컴퓨터와 커뮤니케이션 기술에 의한 개인정보의 통제능력이 갖는 막강한 힘때문이다. 개인정보보호에 관한 선진국에서는 이러한 막강한 통제능력을 정확히 인식하고 이를 규제하는 여러 제도적 장치를 마련하여 왔다. 즉, 1960년대 이래 컴퓨터와 커뮤니케이션 기술의 발전은 개인정보를 전산처리하여 개인정보에 대한 접근성, 이용성, 축적성을 높여왔다. 또한 전산처리정보는 온라인 시스템에 의하여 공간을 초월하여 수수전달·활용되기 때문에 기존의 조직 단위로 이루어지던 정보관리가 조직간의 연결과 공동이용의 통합정보관리체계로 변화하여 왔다. 요약하자면 전산화된 정보는 서류에 기록된 개인정보와 달리 장소에 구애받지 않고 원격지 이용이 가능하며, 많은 사람들이 동시에 사용할 수 있고,

분실이나 손실의 가능성이 훨씬 적어 오랜 기간동안 보관할 수 있으며, 대량의 정보를 한 곳에 보관하여 상호대조할 수 있고, 정보의 일부만을 추출하거나 일괄적인 변환 등이 가능한데다, 개인의 다양한 생활상을 동시에 기록·보관할 수 있다는 특성을 갖고 있다. 따라서 자유로운 개인활동을 침해할 가능성은 비교할 수 없을 정도로 상승하였던 것이다. 하지만, 전산화된 정보는 전산화되었다는 것 자체가 곧 비밀의 성질을 갖게 되며 전산정보에대한 지식과 관련 장비를 요구하기 때문에 투명해진 개인이 조직이나 국가에 대하여 아는 것은 갈수록 힘들어지게 되었다.

이런 상황에서 세계 각 나라는 국가가 무분별하게 개인정보를 수집하고 전산처리하는 것을 규제하는 입법을 하여 온 것이다.

나. 다른 나라에서 데이터법, 프라이버시법 등의 이름으로 제도화된 개인정보 보호제도의 핵심은 개인정보의 전산처리 자체를 규제하고, 전산화된 개인정보의 보호를 강화하며, 전산화된 개인정보의 상호이용과 목적의 사용을 엄격하게 금하는 것으로 요약할 수 있다. 개인정보를 포함하는 시스템을 설치하고자 할 때는 별도의 위원회 등으로부터 허가를 받도록 하거나(스웨덴, 캐나다, 프랑스) 사전에 신고하도록(스웨덴, 미국, 프랑스) 하고 있으며, 모든 개인정보는 본인의 동의를 받아 본인으로부터 직접 수집하여야 한다는 등의 수집방법에 제한을 가하고 있다. 특히 개인정보를 본인으로부터 직접 수집하여야 한다는 원칙, 따라서 개인정보를 직접 수집하지 않고 행정부처 상호간에 교환하여 사용하는 것을 엄격하게 금하는 원칙은 어느 나라에서나 일반적으로 받아들이고 있다. 외국의 제도에 관한 비교, 분석에 관하여는 차명진, 「프라이버시보호와 자기정보통제권」, 인하대학교 법학과 박사학위 논문 참조). 왜냐하면 각종의 상이한 목적으로 수집된 개인에 관한 정보가 여러 수집 주체간에 교환되고 집중되는 경우에는 정보가 수집목적 이외의 다른 목적으로 이용될 수 있는 가능성이 높아지고 처음에 수집할 당시에 유의된 관련 사정이 무시되거나 오인되든가 부분적인 정보에 의하여 특정 개인에 대한 허상이 형성되어 예단을 가지게 할 수도 있기 때문이다(강경근, “정보화사회에서의 개인정보의 보호”, 행정과전산, 1988. 12. Vol.10 No.4).

특히, 세계경제협력개발기구(OECD)가 1980. 9.에 제안한 이른바 ‘가이드라인’은 일반적인 프라이버시 보호입법의 원칙으로 받아들여지고 있다. 그 원칙은 개인데이터의 수집은 제한되어야 하고 그러한 자료는 합법적이고 정당한 수단에 의하여 그리고 데이터 주체의 인지도나 동의에 의하여 수집되어야 한다는 ‘수집제한의 원칙’, 개인데이터의 수집목적은 수집할 당시에 구체화되어 있어야 하고,

그 후의 이용은 구체화된 목적의 실현 또는 수집목적과 모순되지 아니하여야 한다는 '목적구체화의 원칙', 개인데이터는 법률의 규정에 의하는 경우와 데이터 주체가 동의하는 경우외에는 목적외로 공개하거나 이용하여서는 아니된다는 원칙 등 8개의 원칙으로 구성되어 있다.

다. 특히, 전산화된 개인정보의 문제는 국가신분증 제도와 관련하였을 때 더욱 큰 의미를 갖는다. 왜냐하면 전산화된 개인정보가 국가신분확인제도와 결합하게 되면 그 힘이 배가되므로, 여러 나라의 정부는 국가신분제도를 기초로 하여 개인정보를 전산화하려 하기 때문이다. 국가신분증 제도가 없는 나라의 정부는 신분증을 도입하려고 하였고, 국가신분증이 있는 나라의 경우에는 기계적으로 읽을 수 있는 제도로 변경하려는 시도를 하여 왔다. 그러나 이른바 선진국이라 불리는 나라에서는 정부가 효율성을 이유로 도입하려는 국가신분증 제도에 국민이 반대함으로써 대부분 실패로 끝났다. 특히 지난 80년대말 호주와 뉴질랜드 정부가 도입하려고 하였던 국가신분증(National ID Card)제도를 온 국민의 저항으로 막아낸 사례는 유명하다(자세한 사항은 공동대책위원회 주최의 1996. 11. 2.자 토론회 자료집 참조). 이들은 국민에게 ID카드의 보유를 요구한다면 다음에는 그 휴대를, 또 그 제시요구 등이 있게 되어 시민생활에 국가가 개입하는 것을 막을 수 없게 된다, 사람은 숫자로서가 아니라 인간으로서 취급받아야 한다, 특히 ID카드가 중앙컴퓨터와 접속되면 정부는 광범한 데이터베이스에 의하여 권위주의국가로 나갈 수 있다고 주장하였다고 한다(강경근, 위의 글). 또한 서독 정부도 1983년에 기계적으로 읽을 수 있는 신분증을 도입하려고 하였으나, 헌법재판소의 시행중지결정으로 도입하지 못하였으며, 심지어 최근에야 자유민주주의 헌법질서를 선택한 헝가리도 지난 1991. 4. 인구조사(the state census)에 관한 법률에서 도입하려고 하는 개인번호제도를 위헌이다(a general and uniform personal identification mark(personal number) for unrestricted use is unconstitutional)라고 판정한 사례도 있다(URL [http://www.privacy.org/pi countries/hungarian_const_court_decision_id_number.txt](http://www.privacy.org/pi_countries/hungarian_const_court_decision_id_number.txt)).

라. 1980년대부터 시작된 우리나라의 개인정보의 전산처리도 급진전하여 평균 성인남자의 경우 그에 관한 각종 정보가 최소한 20-30개의 공공 및 민간 데이터베이스에 입력되어 있을 것으로 추정하고 있다. 더구나 1980년대 초반부터 정부주도로 추진되고 있는 국가기간전산망 사업은 모든 국가부분을 전산화하여 이를 상호 연결하겠다는 것이어서 전 세계에서 선례가 드문 초유의 사업이다. 그런데 앞에서 언급하였듯이 서구에서는 1960년대이래 이러한 국가적인 개인정보의 통합관리는 개인의 자유

와 프라이버시의 보호라는 면에서 항상 사회의 주요한 논의의 대상이 되었고 이러한 신중한 논의를 거쳐 조심스럽게 추진되어 왔다. 그러나 우리의 경우 전산화에 의한 긍정적 효율성만을 강조하고 이에 의한 역기능을 방지하기 위한 보호조치의 도입에는 거의 관심이 없었다.

마. 1991. 초정부터 주민등록전산망이 본격 가동되는 등 국가부분의 전산망 사업은 갈수록 확대되고 국가가 보유한 대부분의 개인정보를 전산처리방식으로 바꾸고 이를 전산망으로 연결한 상태에서 정부는 개인정보보호법의 제정을 늦추다, 1994. 1.에야 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」을 제정하였다. 이외에 몇몇 개별법에 개인정보의 누출행위를 처벌하는 규정이 있는 외에 전산화된 개인정보를 체계적으로 규율하는 법률은 없다.

바. 그러나 개인정보보호법은 공공기관이 보유하고 있는 개인정보에 대하여 개인이 열람과 정정을 요구할 수 있는 권리가 있다고 선언하는 외에 실질적으로 개인정보를 보호할 수 있는 조치를 전혀 설정해 놓지 못하고 있다. 우리의 개인정보보호법은 모든 공공기관이 그 소관업무의 수행을 위한 필요만 있다면 언제든지 개인정보를 전산화할 수 있도록 제도화하고 있고(제5조), 보유하고 있음을 공개하지 않아도 되는 개인정보파일목록의 범위가 너무 광범위하여 '비밀파일'의 존재를 적극적으로 인정하고 있으며(제6조), 보유기관의 장이 보유목적외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공하여서는 아니된다는 의무규정을 두고 있으면서도 위반행위에 대한 처벌규정이나 시정조치방법에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 더구나 보유목적외에 개인정보를 제공하거나 사용할 수 있는 범위를 넓게 설정하여, 각 행정부처가 개인정보파일을 자유롭게 사용할 수 있도록 하고 있다. 즉, 행정부처의 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우에는 언제든지 개인정보 보유기관의 장이 보유목적외에 사용하도록 개인정보를 제공할 수 있다(제10조 제2항 제2호). 이렇듯 우리의 개인정보보호법은 전혀 '공공기관이 보유하고 있는 개인정보에 대한 보호장치'가 되지 못하고 있다. 따라서 이 법률을 근거로 전자주민카드 시스템에 대한 전제가 가능하다는 생각은 헛된 환상에 불과하다.

앞으로 각 행정부처의 전산망이 전자주민카드 시스템에 연결되어 갈 것이고 기초정보를 상호 사용하여 갈 것인데, 이를 제한할 아무런 방법이 없다.

4. 국가기간전산망 사업의 위험성

가. 전자주민카드 사업은 국가기간전산망 사업의 정점에 놓여 있다. 내무부는 전자주민카드 사업을 다른 국가전산망 사업과 분리되는 독자적인 사업이라는 인상을 주려고 노력하고 있으나, 전자주민카드 사업은 애초에 국가기간전산망 사업의 일환으로 계획된 것이고, 앞으로 초고속정보통신망과 연결되며, 자동차전산망과 연결되는 등 모든 국가기간전산망과 연결될 것이다. 따라서 국가기간전산망 사업의 문제점은 곧 전자주민카드 시스템의 문제점이 되며, 전자주민카드 시스템으로 인하여 그 문제는 증폭될 것이다.

나. 먼저 국가기간전산망은 정부주도로 추진되면서 전산화의 지배적인 가치체계는 정보화사회에 대한 낙관론을 근거로 한 효율중심주의였다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되어야 한다. 이에 따라 개인정보의 사적가치보다는 공적 가치를 중시함으로써 개인정보의 보호는 2차적인 목표에 불과하였거나 거의 목표가치가 아니었기 때문에 개인정보의 침해조건은 크게 확대되었다. 전산망 사업의 기본적인 목표인 작고 효율적인 정부라는 이념은 예산조건의 뒷받침이 없이 추진되는 사업으로 인하여 컴퓨터의 사용이 곧 비용의 절감이라는 관점에서 조직중심의 관리체계를 구성할 수밖에 없었다. 이러한 조직중심의 관리체계는 정보기술의 발달과 결합하여 외형적, 지리적인 분산화나 지역정보화시스템을 구축하더라도 결국 정부의 업무를 기능적으로 통합시키고 통제의 집중화를 야기할 수밖에 없게 될 우려가 있다. 즉 통합정보관리체계에서는 개인에 대한 모든 것을 통합하여 관리할 수 있는 능력을 국가에게 주게 될 가능성이 많기 때문에, 작은 정부를 구성하고자 하는 정보화사업은 오히려 권력이 큰 정부를 만들 위험도 크다는 점을 전혀 고려하지 않고 있어 무척 위험한 상태이다. 그래서 내무부도 지난 1985년 행정전산망 사업에 대하여 '지방화되어 가는 흐름에 대한 고려가 없다'고 비판하는 보고서를 작성하기도 하였던 것이다(최수목, "과학기술계의 5공비리, 행정전산망", 신동아 1989. 12.). 전자주민카드 사업이 지방화 흐름에 역행하는 사업임이 분명한데, 이에 대한 내무부의 입장이 지금은 어떤지 무척 궁금하다.

다. 둘째 국가기간전산망 사업의 핵심적 기조는 전자주민카드 사업에 의한 전산망 연결계획의

에도 모든 행정전산망을 상호 연결하겠다는 것이다. 이미 주민망은 경찰전산망에 연결되어 있다. 주민등록정보는 원칙적으로 국민의 거주관계 파악을 위한 목적으로 이용할 수 있을뿐 범죄수사를 목적으로 이용되어서는 아니되는 것이 원칙인데 이 원칙이 아무런 법률적 근거없이 무너지고 있다. 지문에 관한 정보도 원래 주민등록법에 의하여 수집되는 정보인데(물론 지문정보는 애초에 주민등록법에 의하여 수집할 수 있는 정보가 아니다), 경찰청 감식과에서 관리하고 있다. 전자주민카드에도 이 지문을 수록하겠다는 것인데, 이렇게 모든 국민으로부터 지문을 강제 채취하는 것이 과연 합헌적인지, 이렇게 강제채취한 지문을 경찰청이 관리하도록 하는 것이 법률에 적합한 것인지에 관하여 새롭게 검토할 때이다. 여권발급전산망도 공개적인 확인절차없이 주민등록전산망에 연결되어 있다. 국민복지망 계획은 의료보험망, 국민연금망 등 복지관련 전산망을 모두 연결하겠다는 계획이다. 1996. 9. 3. 제2차 정보화추진위원회에서는 자동차등록, 검사, 세금, 보험, 도난 및 무적차량 추적업무 등을 일괄처리하기 위하여 건설교통부, 보험회사, 차량검사소, 관세청, 주민등록전산망, 경찰청, 국세청을 상호 연결하는 전산망자동차종합민원정보망을 구축하며, 의료보험, 고용보험, 국민연금, 국세, 지방세, 자동차 등 주민등록정보를 필요로 하는 6개 업무를 대상으로 관련 정보망을 연결하도록 하는 내용을 담은 정보화촉진시행계획을 확정하였다(조선일보, 1996. 9. 4.자). 이러한 개인정보시스템의 연결은 개인정보의 직접수집원칙과 목적외 이용금지의 원칙에 현저히 벗어나는 것이기에 각국은 법률로 컴퓨터의 연결에 일정한 제한을 가하고 있으나, 우리 법에 이에 대하여 아무런 언급을 하지 않고 있다. 전산시스템의 상호연결을 합리적으로 제한하는 문제는 현재 직면해 있는 가장 시급한 문제이다. 이에 대한 제도적인 규제장치없이 시행되는 전자주민카드 사업은 개인정보보호의 모든 원칙을 폐기하겠다는 것과 아무런 차이가 없다.

5. 주민등록증 제도의 폐해

가. 세계에 유래가 없는 우리의 주민등록증 제도의 문제는 곧 전자주민카드 제도가 도입되어서는 아니되는 이유가 된다. 물론 세계 여러 나라에서도 국가신분증을 사용하고 있다. 하지만, 우리처럼 생년월일과 출생지, 호주성명, 지문, 병역사항까지 함께 수록된 신분증의 발급을 강제하고, 그 소지의무를 부과하며, 모든 국가행정과 경제부분에서 사용하도록 하고 있는 나라는 없다고 하여도 무방하다. 이러한 주민등록증 제도에 내포된 근본적인 문제를 해결하지 않은 채 전자주민카드 제도를 시행할

경우 앞으로 우리나라는 국제적인 인권후진국으로 낙인찍히게 될 것이다.

나. 현행 주민등록의 역사는 일제시대로 거슬러 올라간다. 조선총독부는 이른바 '대동아전쟁'이 한창이던 1942. 9. 26. 조선기류(寄留)령(제령 제32호)와 기류수속규칙(조선총독부령 제235호)을 공포(90일 이상 거주할 목적으로 본적지 외의 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자는 등록하여야 한다)하여 모든 주민을 행정기관에 등록하게 하였다. 이후 박정희 군사정부는 1962. 1. 15. 기류법(법률 제967호)을 제정, 공포(1가구별 1용지의 기류부를 개설하고, 본적지 이외의 일정한 장소에 30일 이상 주소 또는 거소를 정한 자에게 신고의무를 부과하며, 신고를 해태하면 과태료를 부과함)하면서 위 법령을 폐지하였고(주민등록법의 제정, 시행으로 이 법은 시행되지 못하고 폐지되었다), 다시 1962. 5. 10. 주민등록법(법률 제1067호)을 제정, 공포하여 모든 국민에게 주민등록의무를 부과하는 현행 제도의 기반을 만들었다. 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 3만원이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제20조). 이후 주민등록제도는 남북대치상황을 이유로 점차 확대되어 왔고 현재는 개인별, 세대별 주민등록대장의 기재사항은 법령에 규정된 신고사항을 훨씬 초과하여 주소이동사항, 가족사항 등을 포함한 140개 항목에 달하고 있다.

다. 위와 같은 주민등록제도는 모두 국민들을 효과적으로 '관리'할 필요가 있는 사회변동기(주민등록제도는 박정희 군사정부의 '최고입법회의'에서, 주민등록증의 소지의무는 '국가보위입법회의'에서 도입되었다)에 시행됨으로써 사회적 공론화의 과정이 생략되었기 때문에 문제점의 공유와 시정없이 오로지 행정편의만을 추구하면서 발전되어 왔는데 문제가 있다. 주민의 주거관계를 파악하기 위하여 일정한 신고의무를 부과하는 것이 행정목적상 필요하고 또 타당한 면이 있다고 할지라도, 모든 국민에게 주소와 주소이동사항, 그리고 가족관계 등을 포괄적으로 강제등록하게 하는 제도는 분명히 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해할 우려가 있는 제도이며, 민주주의의 기본가치인 국민의 자유로운 행동권을 제약하는 제도임이 분명한만큼, 이러한 문제점을 지적하고, 있을 수 있는 폐해를 방

지하는 제도적 장치를 마련하는 노력이 있어야 했다. 이러한 과정이 없이 주민등록제도가 도입되고 확장되어 왔다는 점이 원래의 행정목적을 벗어나 주민등록정보가 자유롭게 유통, 사용하게 되는 사태 까지 이르게 되는 큰 요인이 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 결합 시행되어 어디에서부터 문제를 풀어야 할지 알 수 없는 지경에 이르게 된 것이다.

라. 주민등록제도의 또다른 축은 주민등록증 제도와 전 국민 단일식별코드인 주민등록번호제도이다. 주민등록증 제도는 제정 주민등록법에서는 도입되지 않았으나, 1968. 5. 29. 주민등록법 제1차 개정때 도입되었다(법률 제2016호). 이 개정법에서는 '18세이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다'고 하여 발급을 강제하지 않았으나, 1970. 1. 1. 주민등록법 제2차 개정(법률 제2150호)에 의하여, '치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여'(개정이유중 일부), 18세이상의 모든 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 하고, 사법경찰관에게 간첩의 색출·범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민의 신원이나 거주관계를 확인할 필요가 있을 때 주민등록증의 제시를 요구할 수 있도록 하였으며, 1975. 7. 25.의 3차 개정(법률 제277호)때에는 '안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여'(개정이유), 주민등록증 발급대상자의 연령을 17세로 낮추고 모든 국민과 17세이상자에게 주민등록증 발급의무를 부과하였으며, 1977. 12. 31.의 4차 개정(법률 제3041호)때에는 주민등록증의 발급을 정당한 이유없이 해태한 자에 대하여 10만원이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있는 형벌규정을 신설하고, 1980. 12. 31.의 5차 개정(법률 제3330호)때에 17세이상의 모든 국민에게 주민등록증 소지의무를 부과함으로써 주민등록증을 통한 국민관리체제를 완성하게 된다. 이렇듯 주민등록증 제도가 애초부터 복지행정 등의 대국민 행정에서 수급자의 신분확인을 보다 용이하게 하기 위한 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 뭉뚱그려 주민등록증에 수록

하게 된 것이다.

마. 위와 같이 주민등록증에 수록된 정보는 개인의 자유로운 활동영역을 침범할 수 있는 여러 정보를 포함하고 있어, 주민등록증 제도의 개선없이 전자주민카드를 시행하게 되면 더 큰 문제가 발생하게 된다. 즉, '지문'은 사실 본질적으로 범죄자를 색출하기 위한 것임이 분명하다. 그래서 지문정보를 경찰청이 관리하고 있는 것이다. 따라서 모든 국민에게 지문을 요구하고 있다는 사실은 모든 국민을 범죄자로 보겠다는 것과 별 차이가 없다고도 할 수 있다. 일본에서 시행하고 있는 외국인 지문날인제도는 세계적인 비판의 대상인데, 그 이유는 외국인 지문날인제도가 외국인을 모두 잠재적인 범죄자로 취급하고 있다는 것때문이다. 우리나라에서도 재일동포와 관련된 일부 단체에서 일본의 외국인 지문날인제도를 강력히 비판하고 있는데, 17세이상의 모든 국민으로부터 10지 지문을 받고 주민등록증에 지문을 수록하고 있는 우리에게는 사실 일본을 비판할 자격이 없다. 또한 본적과 호주성명, 병역사항 그리고 개인의 생년월일은 신분확인과 별 관련이 없다. '사생활의 비밀과 자유'(헌법 제17조)는 특별한 경우외에는 자신이 누구인지 밝히지 않을 권리, 신분확인이 필요한 경우에도 필요한 최소한의 정보외의 정보를 공개하지 않을 권리를 당연한 전제로 하고 있는데, 이 헌법상의 권리는 주민등록증 자체에 의하여 침해당하고 있음이 분명하다. 특히 우리 사회와 같이 연공서열을 중시하며 병역의무의 수행여부를 어떤 사람을 평가하는 기준으로 삼기도 하고, 나아가 출신지역에 따른 혜택과 불이익이 분명히 존재하는 사회에서 그와 같은 정보를 강제로 공개하도록 하는 제도는 프라이버시의 존재를 부정하는 제도라는 인식을 분명히 가져야 하고, 이러한 인식이 없이는 결코 그 침해의 양상이 훨씬 클 전자주민카드가 도입되어서는 아니되는 것이다(주민등록에 의하여 수집하는 정보를 제한하여야 한다는 견해에 대하여는 강경근, 위 "정보화사회에서의 개인정보의 보호" 참조). 전자주민카드의 표면에는 주민등록증 기재사항외에 의료보험사항과 운전면허사항이 기재되므로, 구체적인 기재사항에 관계없이 전자주민카드를 보는 것만으로 그 사람의 의료보험 가입여부와 운전면허 소지여부를 알 수 있게 된다. <무릇 홀로 존재할 때 무의미한 정보라도 통합되고 모아지면 별개의 가치를 창출하게 된다는 사실을 인정한다면, 강제로 발급받아야 하는 전자주민카드에 주민등록사항과 운전면허, 그리고 의료보험사항이 수록된다는 사실이 어떤 사람에게는 치명적일 수도 있다는 점도 인정할 수밖에 없을 것이다.>

바. 더구나 개인의 고유식별코드인 주민등록번호는 주민등록증의 제시와는 또 별개로 개인을 특정하는 모든 서류에 요구되는 것인데도 불구하고, 주민등록번호만으로 그 사람의 생년월일과 본적지, 성별을 알 수 있도록 되어 있는데도 아무런 문제의식없이 통용되고 있다는데, 주민등록제도의 가장 핵심적인 문제가 있다. 1992. 1. 25. 경기 평택에 거주하는 박모씨는 23세에 두아이를 둔 아버지인데 어린 나이에 벌써 아이를 둘씩이나 두었냐는 놀림이 싫어 주민등록증에 기재되어 있는 주민등록번호 두번째 자리를 칼로 긁어 고쳐 사용하다가, 공문서위조죄로 입건된 사례가 있다(조선일보, 1992. 1. 26., 19면). 주민등록증 제도가 프라이버시를 침해하는 문제이전에 이미 주민등록번호 자체가 심각한 문제를 내포하고 있는 것이다. 한편, 주민등록번호는 모든 국민에게 부여되어 있으며, 중복되지 않고 단 하나만 존재하며, 생년월일을 포함하는 숫자로 되어 있다는 특징때문에 행정전산화사업과 각 행정전산망을 연결하겠다는 계획을 가능하게 하는 제도적 전제이며, 다른 나라의 전산망 사업과 핵심적으로 구별되는 우리만의 고유한 특징이다. 모든 국민에게 고유번호를 부여하고 있는 나라는 벨기에, 핀란드, 스웨덴 등 북구유럽의 일부 국가를 제외하고는 세계의 주요한 나라에서는 거의 예가 없다. 하지만 이른바 노르딕시스템으로 불리는 이 나라의 국민개인별 고유번호제도와 신분증명제도는 주로 사회보장과 관련하여 개인에게 다양한 이익을 제공함을 목적으로 하기 때문에 개인들이 오히려 개인정보의 정확성 유지에 관심이 크며, 개인정보를 보호하기 위한 법률과 제도적 장치가 잘 정비되어 있고, 관료제에 대한 시민의 신뢰와 정부가 시민으로부터 과도한 정보를 요구하지 않고 있는 현실을 전제로 하고 있음에 주목하여야 한다. 우리의 주민등록제도와 주민등록번호제는 앞에서 본 바와 같이 국민의 효율적인 관리를 위하여 시행되었고, 현재 추진되고 있는 국가정보화사업도 그 실질적인 목적은 크게 차이가 나지 않는다. 주민등록번호는 공공부분뿐만이 아니고, 민간부분에서의 전산화 사업에서도 개인정보를 꿰는 연결자로 기능하고 있다. 따라서 국가행정전산망사업을 전제로 하는 전자주민카드제가 시행되는 고도정보화사회에 있어 주민등록번호는 그 사람의 모든 것을 쫓아갈 수 있는 키워드로 기능할 것이다. 이러한 표준통일식별번호(Universal Identification Number) 제도에 대한 문제의식과 개선없이 무분별하게 주민등록정보를 통합하고 전산망을 상호연결하는 국가정보화사업은 그 자체로 위험한 것임이 분명하다. 그래서 헝가리의 헌법재판소도 국민고유번호제도가 헌법에 위반된다고 판단하였던 것이다.

사. 최근 일본은 주민기본대장에 기록된 모든 주민을 대상으로 한 「주민기록시스템 네트워크」 제도의 도입을 추진하면서 열자리의 전 국민 고유번호제(전국 공통의 중복되지 않는 주민기본대장번호)를 도입하려고 하고 있으나(유리스트, 1092호, 1996. 6.15.자, “住民記録システムネットワークの課題”), 번호만 두드리면 개인에 관한 기록이 통합되고 공개될 수 있다는 국민들의 강력한 비판(국민총배번제 반대운동)에 직면해 있다(국민일보, 1995. 3. 2.자). 일본의 주민기록시스템네트워크 구축방안은 “개인 식별의 필수 4정보(이름, 주소, 성별, 생년월일)”만을 전산화하되, 국가단위가 아닌 지방자치단체 공동의 분권적 시스템으로 하며, 개인코드에는 어떠한 개인정보도 판별할 수 없는 단순한 10자리의 숫자로 하되 다른 행정기관이 작성한 데이터베이스와 결합할 수 없도록 하는 제안에 불과하기 때문에 우리의 제도와는 커다란 차이가 있다.

6. 전자주민카드 시스템이 도입되어서는 아니되는 이유

가. 민주주의의 기본원리에 위배된다. 이는 앞에서 이미 본 바와 같다.

더구나 인간의 존엄과 행복추구의 보장이 되지 않는 정보화는 허구일 수밖에 없다. 정보화가 될수록 시민은 정보의 완전한 통제자가 될 수 있어야 한다. 행정정보에 관하여도 데이터보호에 관한 법률은 그것이 일정한 기관에 집중되면 남용되기에 정보의 분산을 요청하고 있으며, 그러한 의미에서 ‘정보권력분립제’를 논의하고 있는 것이다(강경근, 위 “정보화사회에서의 개인정보의 보호”).

나. 국가전산망 사업의 문제점이 여전히 시정되지 않고 있다. 전산화된 개인정보를 목적외로 사용하는 권력기관에 대한 통제시스템이 전혀 없으며, 보안대책도 부실하다. 모든 국가전산망이 상호 연결되어 있는 상황에서 주민망이나 전자주민카드의 발급센터에 대한 보안대책을 수립한다고 하여 문제가 해결되는 것이 아니다. 국가주도에 의한 전산화 사업으로 인하여 전산정보의 의미와 위험성, 프라이버시의 의미 등에 관하여 국민들의 인식수준이 형편없이 낮다. 특히 IC카드 또는 스마트카드에 관하여 외국처럼 출입카드 등 보안이나 암호와 관련된 낮은 차원의 사용경험조차 없는 우리의 경우 문제는 더욱 커질 것이다(「하이테크 정보」, 1996. 11. 20.자, 인터뷰에서 L교수는 “정보화사회로 발전하는데 정부의지도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 국민전체의 인식이라고 본다”고 하였다).

다. 주민등록과 주민등록증의 문제, 즉 지문날인, 주민등록번호에 중요한 개인정보가 수록되어 있는 문제, 신분확인에 필요없는 여러 정보들이 함께 수록되어 있는 문제 등을 고려하지 않고 현행 제도를 그대로 유지하면서 이를 전자화하는 것은 있을 수 없는 일이다.

라. 프라이버시 보호원칙에 위배된다. 전자주민카드에 수록되는 모든 정보는 국민이 신고한 것이라는 정부의 주장은 눈가리고 아웅하는 것에 불과하다. 특히 주민등록정보의 경우는 신고를 강제하고 있고, 주민등록증 발급거부와 신고사항 해태에 관하여 형벌과 과태료를 부과하고 있기도 하다. 또한 개인정보를 전산화하고, 전산화한 개인정보의 목적외 이용은 또 다른 문제를 야기하므로, 단순히 정보수집에 관한 근거법률만으로는 부족하다. 독일 헌법재판소도 인구조사법에 대한 일부 위헌결정을 하면서 정보의 수집과 그것을 자동화하는 것은 별개이며, 개인정보의 자동처리를 금지하거나 규제하여야 한다는 취지를 언급하기도 하였다. 한편, 모든 전산화된 개인정보는 그 존재 자체가 비밀로 되어서는 아니된다는 것은 확고한 원칙이다. 그런데, 우리의 공안전산망에는 어떠한 정보들이 수록되어 있는지조차 알 길이 없다. 이렇게 어떠한 정보가 있는지조차 알 수 없는 공안전산망 등의 존재는 표준화되고 잘 정비되어 있는 전자주민카드 시스템에 대한 두려움을 더욱 크게 할 수밖에 없다.

마. 보안과 정보유출의 문제는 기술적인 보안대책만으로 해결되는 문제가 아니다. 보안문제는 사람문제이다. 그런데 우리의 행정체계는 그리 안정적이라 할 수 없고, 부패에 대한 저항력이 강하지도 못하다. 혹자는 우리 사회를 총체적 부패사회라고 하기도 하고, 되는 일도 없지만 그렇다고 안되는 일도 없다고 자조하기까지 할 정도이다. 물리적인 보안장치도 결국 현재의 기술수준에 따른 안전장치에 불과하다. 더구나 전자주민카드 시스템은 거대한 시스템으로 모든 곳에 군사시설에 준하는 보안시설을 갖출 수는 없다. 이에 엄청난 예산의 지원이 필요하기 때문이다. 지난 1. 23. 어느 동사무소에 외부인이 침입하여 주민전산망의 컴퓨터를 훔친 사건이 발생하였다. 그런데 전국 5,000여개 기관에 설치된 단말기 모두에 군사시설에 준하는 보안장치를 할 수는 없는 일이다.

7. 전자주민카드를 시행하더라도 별도 입법이 필요한 이유

가. 전자주민카드 시스템은 모든 국민에게 새로운 의무를 부과하며, 기본권을 제한하는 제도이다. 위에서 보았듯이 <전자주민카드 시스템은 모든 국민에게 모든 증명서를 하나로 통합하여 가지고 다닐 의무를 부과하고 있으며, 국민에게 자신이 누구인지를 직접 증명하도록 요구하는 제도이며, 자신의 증명을 전자주민카드로만 할 수 있도록 제도화하는 것이다> 좀 더 차원을 높여 얘기하면 국민의 프라이버시권을 침해할 가능성을 높이는 제도이며 국민을 전자적으로 관리함으로써 행정부의 권한을 강화하는 제도이다. 정부의 계획안에 의하면 전자주민카드의 중요성때문에 모든 국민에게 전자주민카드의 관리의무를 부과할 예정이기도 하다. <이렇듯 새로운 의무를 설정하고 권리를 제한하는 제도를 단순히 개별법의 '서식개정'만으로 해결하고자 하는 정부의 태도 자체가 전자주민카드 시스템이 도입되어서는 아니되는 이유가 된다.>

나. 또한 전자주민카드는 기존의 주민등록증과는 차원을 달리하는 전혀 새로운 '통합국가신분증'제도이다. 따라서 정부가 주민등록증갱신사업비 항목의 예산으로 전자주민카드 사업을 벌이고 있는 것은 예산의 전용이라고 봐야 한다. 새로운 제도를 시행하기 위해서는 그에 맞는 입법적 조치와 예산조치를 마련한 후에 시행하는 것이 합리적인 방법이다.

다. 한편, 전자주민카드는 이를 운전면허증이라 할 수도 없고, 의료보험증이라 할 수도 없고 그렇다고 단순히 주민등록증이라고 할 수도 없다는 점에도 달리 보아야 한다. 더구나 각각의 증명서는 그 발급목적과 사용처가 달라 공통점이 전혀 없다. 국가적 신분확인제도인 주민등록증은 기본적으로 국민을 통제, 관리하기 위한 기반제도이며, 운전면허증은 운전행위의 위험성때문에 국가가 자격이 있음을 인증하여 주는 일종의 자격증이라는 하나 경우에 따라서는 행정벌이나 형사처벌과 관련이 될 수 있어 엄격히 관리되어야 하는 자격증이며, 의료보험증과 국민연금증서는 복지행정의 일환으로 복지서비스를 받을 수 있는 대상임을 확인하는 증명서에 불과하기 때문이다. 따라서 이를 하나의 카드로 통합하는 것은 법률 체계상으로도 결코 바람직하지 않다고 보아야 한다. 그렇지 않다면 신분확인만이 필요한 자리에서 운전면허증과 의료보험증, 국민연금증의 제시를 강제하는 결과가 되거나, 의료보험증을 제시하는 것으로 충분한 의료서비스 분야에서 운전면허증과 주민등록증까지 제시하도록 강제하는 것이 되어 각 제도의 목적에 반하기 때문이다. 주민등록증의 제시의무는 주민등록법에 의하여 특정한 경