

## 전자주민증 관련 「주민등록법 개정안」 토론회

### 토론회 일정 및 진행순서

- 목 적: 주민등록증 위변조로 인한 대안 마련과 국민의 프라이버시권 침해 논란에 관한 의견수렴
- 일 시: 2010. 10. 14.(목) 14:00~16:30
- 장 소: 국가인권위원회 배움터1(11층)
- 진행순서

시간	순서	내용 및 발표자
14:00~14:10	개회	개회 및 안내
	인사	인사 및 참석자 소개
14:10~15:30	기조발제 (각 40분)	[발제1] 전자주민증 관련 주민등록제도 발전 방안 송희준 (이화여자대학교 행정학과교수)
		[발제2] 전자주민증과 국민의 프라이버시권 보호 좌세준 (변호사)
15:30~15:40	휴 식	
15:40~16:20	토론 (각 20분)	류중근 (행정안전부 전산총괄팀장)
		윤현식 (진보신당 정책위원)
16:20~16:30	종합토론 정리 및 폐회	

# 목 차

## ❖ 발제문

- 전자주민증 관련 주민등록제도 발전 방안 ..... 1  
송 희 준 (이화여자대학교 행정학과교수)
  
- 전자주민증과 국민의 프라이버시권 보호 ..... 23  
좌 세 준 (변호사)

## ❖ 토론

- 류 중 근 (행정안전부 전산총괄팀장)
- 윤 현 식 (진보신당 정책위원)



# 전자주민증 관련 주민등록제도 발전 방안

---

송 희 준

이화여자대학교 행정학과교수

## 1. 서론

1962년에 도입되어 1969년부터 체계화된 주민등록제도는 한편으로 우리 사회의 발전에 많은 긍정적인 영향을 미쳐왔지만, 다른 한편으로 개인정보와 인권 보호 차원에서 문제가 제기되기도 하였다. 특히 최근 정보기술이 급속도로 진화하는 과정에서, 주민등록제도에 대한 찬반과 개편 방향에 대한 논쟁은 여전히 계속되고 있다.

주민등록제도는 도입되던 당시에는 예상하지 못하였으나, 모든 국민을 대상으로 디지털 번호가 부여됨으로써 정보화 수준을 세계 최고로 향상시키는데 기여하였다. 한국의 국가정보화 또는 전자정부는 1987년에 착수된 제1차 국가기간전산망사업에서 주민등록정보를 매개로 자동차, 부동산, 과세 등 국가 핵심정보의 DB화가 시작된 이후 많은 계획과 사업을 시행함으로써 대민 서비스(프론트 오피스)와 내부업무(백오피스)의 전자화에 성공하였다. 국가기간전산망사업이 착수되기 직전인 1986년 한국의 정보화 수준은 미국의 1/8, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 1/4 정도에 불과하였으나(송희준·조택, 2007), 2010년 UN의 전자정부준비지수와 온라인참여지수 평가에서 192개 UN 회원국가 중에서 1위를 차지하였다. 스웨덴 등 북구 복지국가들도 전자정부 서비스에서 선두국가를 형성하는 것도 이와 비슷한 맥락으로 설명될 수 있다.

전자주민증의 발급과 관련된 주민등록제도에서 그동안 제기된 문제점과 쟁점들은 사회적 공론과정을 거쳐 하나씩 해결되어야 한다. 그 동안 주민등록제도와 관련된 주된 쟁점들은 주민등록번호, 주민등록증 및 십지문 날인, 주민등록표 등초본 발급, 그리고 주민등록 말소

\* 이 논문은 필자를 포함한 3인이 수행한 주민등록제도 발전방안 연구(행정자치부, 2007.12)의 일부를 발췌 및 보완하여 작성되었으며, 정리 및 발표 과정에서의 오류 책임은 필자에 귀착된다.

제도로 모아진다. 이 발표에서는 주민등록 말소제도를 제외한 세 가지에 초점을 두고 주민등록제도의 현황과 문제점을 제기한 뒤, 그 개선 방안을 모색하고자 한다.

이 연구를 위하여 행정자치부 등 정부부처와 정부출연기관의 현황자료와 언론보도자료, 그리고 선행연구들을 참고하여 현황을 파악하였다. 그리고 주민등록제도 관련 실무공무원들을 면접하였으며, 일반국민과 공무원을 대상으로 한 인식조사 결과를 반영하여 문제점을 정리하고, 개선대안을 모색하였다. 설문조사는 행정자치부 고객 시스템을 이용하는 1,736명(일반인 1,587명, 공무원 149명)을 대상으로 시행되었다. 설문은 모두 28개 문항으로 구성되었으며, 강한 부정(1)에서 강한 긍정(5) 사이를 5점 리커트 척도로 조사하였다.

<표 1> 설문응답자 분석

구분	합계	성별		연령					
		남	여	-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60+
일반인	1,575 (73.2)	1,219 (77.4)	356 (22.6)	2 (0.1)	97 (6.1)	417 (26.3)	544 (34.3)	438 (27.7)	86 (5.4)
공무원	132 (26.8)	31 (23.5)	101 (76.5)	0 (0.0)	40 (30.1)	66 (49.6)	26 (19.5)	1 (0.8)	0 (0.0)
합계	1,707 (100)	1,250 (73.2)	457 (26.8)	2 (0.1)	137 (8.0)	483 (28.1)	570 (33.2)	439 (25.6)	86 (5.0)

## 2. 주민등록제도의 현황과 문제점

주민등록법은 1962년 주민의 거주관계, 상시 인구동태 파악을 목적으로 제정되었고, 1968년 12자리 주민등록번호가 도입된 후 1975년 7월 현행 13자릿수의 주민등록번호가 도입되어 현재까지 유지되고 있다. 도입 이후 주민등록 제도는 사회질서의 유지와 경제거래 활성화에 기여하는 등 긍정적인 평가가 일반적이다. 설문조사 결과도 주민등록제도가 사회 전반에 활용되고 있는 점에 대하여 응답자의 84.5%가 인정하고 있고(평균=4.206), 사회질서 유지와 경제거래 활성화에 대한 기여에 대해서도 73.4%가 동의하고 있다(평균=3.914). 그러나 최근에 일각에서는 개인정보나 인권 침해 요소를 지적하고 제도적 정당성에 의문을 제기하면

서 그 존재 문제까지 거론하고 있는 실정이다.

제2차 세계대전 이후 많은 서구 국가들에서 자유민주주의가 확산되면서, 선거인명부관리 등 일반 행정 목적과 사회복지 서비스 전달을 위한 인적정보 관리 추세와 더불어 인권과 프라이버시를 강조하는 시민사회와 일부 학계의 주장이 대립하는 상황이 전개되었다. 우리 사회의 일부에서도 주민등록제도가 사실상 국가등록제도로써 국가의 국민 통제, 주민등록번호의 생년월일과 성별 포함, 한번 부여된 번호의 평생 유지에 따른 유출 시 피해 복구 불가능, 공공 및 민간영역의 주민등록번호에 대한 과도한 수집, 주민등록증 소지 의무화, 전 국민을 잠재적 범죄자로 취급하는 지문날인제도 등 많은 문제점을 지적하면서 제도개편을 요구하고 있다.

학술적으로는 주민등록제도가 국가신분등록과 거주증명, 그리고 신분증명의 다 기능을 통합적 DB화함으로써 국가에 의한 개인정보의 통제 우려가 크고, 주민등록번호가 개인의 귀속성(ascribed properties)에 따라 부여됨으로써 개인정보가 그대로 노출되고, 십지문 날인 제도는 개인 인권을 침해하며, 대량유출이 가능한 인터넷 상의 주민등록정보의 기술적 대체 방법에 모아지고 있다.

이와 같이 주민등록번호 등 주민등록제도에 내포된 개인정보 통제 및 오남용 가능성과 개인정보 유출로 인한 잠재적 피해 등에 대한 우려는 정보기술 발전과 더불어 더욱 심화되고 있다. 설문조사 결과에서도 주민등록번호의 빈번한 유출로 인한 개인정보 침해가능성을 우려하고 있다(평균=3.910). 이에 대한 대안으로 인터넷 상 주민등록번호를 대체하는 수단(i-PIN) 이용 활성화를 위한 정책적 노력이 계속되고 있으나, 사용상의 불편 등의 이유로 널리 확산되는데 한계를 보이고 있다. 이로 인하여 언론, 시민단체, 국가인권위원회 등에서 보도, 실태보고서와 학술연구 등을 통하여 주민등록제도의 문제점에 대한 지적을 제기하여 왔다. 특히 주민등록제도는 주민등록번호, 주민등록증, 주민등록말소, 주민등록등초본 발급제도 등에서 많은 쟁점이 발생하고 있다.

현재 주민등록제도에 대해서는 폐지론, 디지털 환경에 부응하는 보완론, 행정정보 공동이용 대상으로서의 적극적 활용론 등 광범위한 스펙트럼을 형성하고 있다. 대체로 다수의 전문가들은 현행 주민등록 제도가 국가사회발전에 기여하였다고 인정하면서 글로벌화, 정보화, 민주화, 사회복지화 등 환경변화에 따른 개인정보와 인권을 보호하는 방향으로 보완하자는데 대체로 동의하고 있다(국가인권위원회, 2004:102-103).

### 3. 주민등록제도의 핵심쟁점과 개선방안

#### 가. 주민등록번호제도

##### 1) 현황과 문제점

주민등록번호는 국가나 지방자치단체가 국민을 특정하게 구분 및 식별하기 위하여 발급하는 일종의 개인식별번호(PIN, personal identification number)이다. 이것은 개인식별번호로서 부여대상자 간에 중복되지 않고(유일 독자성), 일생동안 변하지 않으며(종신성), 개인을 특정하는데 사용되는 특성(전속성)을 가지며(김기중, 199), 동시에 다른 사람과 부별하여 특정인을 지시할 수 있는 식별기능, 본인 여부를 특정문서나 기관에서 인용하여 증명하는 인증기능, 그리고 개인이 가지고 있는 속성을 알려주는 묘사기능을 가진다.

주민등록제도가 출범하는 1962년에는 현행 번호제도가 없었으나, 1968년 12 자릿수로 부여되다가 1975년 일제 갱신 시 현재와 같은 13 자릿수 번호부여 방식이 채택되고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같은 번호부여 체계는 1980년대의 제1차 국가기간전산망사업에서 주민등록 DB가 구축된 이후, 인적 정보의 시스템간 통합 및 연계 처리를 가능하게 하는 연결 핀(linking pin)으로서의 장점이 발휘하면서 공공부문과 민간부문에서 광범하게 활용되어 왔다.

실제로 공공부문에서 주민등록번호는 각종 법정서식과 민원서식 등에서 국민을 특정 및 식별하는 수단 등으로 사용되고 있으며(국가인권위원회, 2006; 정충식, 2005), 행정기관과 공공기관들 사이에 행정정보의 공유 및 공동이용 수단으로도 널리 활용되고 있다(송희준·오철호, 2010). 이에 따라 정부가 국민을 대상으로 내부업무 처리(back office)와 창구 서비스(front office)를 위한 모든 인적 정보의 토대는 바로 주민등록번호로부터 출발하는 셈이다.

민간부문에서 개인의 식별을 위한 주민등록번호의 효용성이 공공부문과 크게 다르지 않다. 한국정보보호진흥원의 조사에서 총 2,856개의 인터넷 관련 업체의 79.3%가 주민등록번호를 포함한 개인정보를 수집하고 있으며, 주민등록번호 대체수단이 없고(69%), 새로운 시스템 구축비용이 소요되는(13%) 등의 이유로 주민등록번호 수집 제한 및 규제에 반대하고 있는 실정이다(한국정보보호진흥원 2005:24).

---

1) 생년월일이 없는 기존 12자릿수 체계는 외우기 어렵고, 검증번호가 없다는 비판이 제기되어 생년월일을 포함한 13 자릿수로 변경되었다.

그러나 주민등록번호 자체가 생년월일, 성별, 출생지 등 개인정보를 식별할 수 있는 요소로 구성되어 있어서 본인 의사와 관계없이 개인정보가 유출 및 오·남용되면, 개인정보 자기결정권을 침해하고, 마케팅의 표적집단(target group)으로 활용된다는 지적이 일고 있다. 실제로 공공 및 민간부문에서 광범하게 주민등록번호가 이용됨에 따라 인터넷상의 주민등록번호 노출 및 도용 등 사건이 빈번히 발생한 바 있다. 2006년 2월 리니지 게임의 1,200만 명의 주민등록번호 도용 게임계정이 대량 생성되었고, 2008년 2월에 옥션 해킹으로 고객정보 1천만 건이 유출되었으며, 같은 해 9월 GS 칼텍스 내부직원이 11만명의 고객정보가 유출되기도 하였다.

이에 따라 위와 같은 주민등록번호 정보를 필요한 영역에서만 활용하고 그 유출과 오남용을 방지하기 위한 다양한 법제도적인 노력이 경주되어 왔다. 공공부문에서는 주민등록법, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률, 전자정부법, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 등에서, 그리고 민간부문에서는 주민등록법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률 등에서 주민등록번호의 이용업무와 보호적 규제를 규정하고 있다. 그러나 이러한 법률들은 대부분 공공 및 민간 부문 모두에서 주민등록번호의 수집 사용이 가능한 상황을 전제로 하고 있다. 반면 새로 제정을 추진하고 있는 개인정보보호기본법(안)에서는 주민등록번호 등 개인정보를 제한적으로만 수집 및 이용하도록 허용하는 방식을 도입하는 방안이 강구되고 있다.

## 2) 해외 동향

이미 많은 현황 조사와 학술 연구를 통하여 다른 국가들의 신분 및 주거등록제도의 실태가 국내에 소개되어 있다. 독일, 일본, 포르투갈 등은 전 국민을 대상으로 하는 개인신분번호 체계가 존재하지 않고, 미국, 영국, 프랑스, 캐나다 등에서는 사회보장 및 복지급여를 위한 용도로 한정된 번호체계가 존재하며, 스웨덴과 같은 북구국가에서 한국과 유사한 번호조합체계나 활용제도가 존재한다. 그러나 스웨덴과 같은 완벽한 사회보장국가로서 국가에 등록된 개인정보의 범위와 사용용도가 엄격히 한정되어 있어서 개인정보 유출과 오남용 우려가 훨씬 적다. 미국, 스웨덴, 프랑스, 캐나다 등 선진 국가들은 사회보장행정 목적으로 번호를 부여하고 있다.



### 3) 개선방안

#### 가) 주민등록번호제도의 개편방안

주민등록제도의 출발은 주민 개개인을 특정 및 식별하고 이를 통하여 주민을 통제하기 위한 목적으로 도입되었지만, 최근에 정보화가 진전되고 10여년 간 다양한 사회복지 프로그램이 도입됨에 따라 국민별 식별번호의 필요성이 존재하는 상황이 되었으므로 이제 와서 주민등록번호제도를 폐지하는 것은 오히려 사회적 혼란을 유발할 가능성이 매우 크다.<sup>2)</sup> 주요 선진 국가들에서도 개인신분번호 체계를 갖지 않은 국가에서조차 사회복지 프로그램을 관리하기 위한 번호체계를 운용하고 있을 뿐만 아니라, 새로운 효율적인 번호체계의 도입을 모색하고 있다.

현재 고려할 수 있는 주민등록번호제도의 개편방안은 <표 2>와 같다. 가장 급진적인 대안은 현행 번호제도를 완전히 폐지하는 것으로서 인권과 프라이버시 보호의 장점은 있지만, 경제적·사회적·행정적 혼란이 오히려 극심해지고, 마디 없는 통합을 지향하는 전자사회에 역행하는 결과를 가져온다. 그 동안의 주민등록제도와 관련된 엄청난 투자와 시행착오 과정을 거쳐 획득한 학습효과도 모두 매몰비용(sunk cost)으로 전락하게 된다는 점에서 고려대상에서 제외할 필요가 있다.

이 점에서 폐지 후 대체번호나 자릿수 변경은 새로운 번호 체계로 대체하여 용도를 제한하거나 생년월일 등 인적 속성 정보요소를 제거하는 방안이 도입될 수 있다. 이 방안들은 국가의 통제를 축소하고 프라이버시 보호를 강화하는 효과를 기대할 수는 있으나, 사회·행정적 비용이 증가하고, 주민이 새로운 번호를 기억해야 하는 개인적 비용도 상당히 많다.

마지막으로 현행 번호체계를 유지하면서 개인정보 침해 요소를 제거 및 최소화하는 법제도적, 관리적, 기술적 장치의 도입방안이 있다. 이것은 적은 행정비용으로 프라이버시를 강화할 수 있는 장점이 있지만, 이미 유출된 번호를 통제하는 행정비용은 소요될 것이다.

---

2) 1998년에 사회복지지출예산은 21조이었으나, 2009년에는 80.4조원으로 연평균 12.7%씩 급증하고 있다. 이에 따라 유사 급여의 중복·부정수급 문제의 발생 소지를 방지하고 효율적이고 고객 지향적인 서비스를 제공하기 위하여 수급자 인적사항의 통합관리에 주민등록번호 체계는 중요한 역할을 할 수 있다.

<표 2> 주민등록번호제도 개편방안

대안	주요내용	장점	단점
완전 폐지	개인식별번호 완전폐지	프라이버시 보호	큰 사회적·행정적 혼란, 전자정부 후퇴
폐지 후 대체번호 도입	복지·조세 용도 번호 채택 (비강제적 부여)	국가의 개인통제 최소화, 기 유출된 번호 무력화	사회적·행정적 비용 증가, 새 번호 기억 필요
전체 자릿수나 뒷 자릿수 변경	생년월일, 성별, 출생지 등 정보요소 제거 및 무작위수 부여	프라이버시 보호	사회적·행정적 비용 발생, 새 번호 기억 필요
현행 유지 및 보완	현행 번호체계 유지 및 프라이버시 침해 요소 제거	적은 행정비용, 프라이버시 보호 강화	기 유출 번호 통제비용 발생

종합적으로 판단할 때 주민등록번호가 이미 사회적으로 유출되어 오·남용되는 피해가 발생하거나 발생할 가능성이 있는 것이 사실이지만, 그 해결책으로 현행 시스템을 변환 또는 대체하는 방안은 그리 권장할 만하지 않다. 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이는 방안에 대한 공무원들의 인식조사에서도 주민등록번호의 사용 제한에 대하여 75%가 찬성하는 반면, 번호체계 변경에 대해서는 24.1%만이 찬성하고 있다. 행정정보 중 인적정보는 모두 주민등록번호를 매개로 전자적으로 관리되고 있는 현실을 감안할 때, 현재의 주민등록번호 시스템을 변경하는 데는 너무 많은 사회비용이 소요된다.

따라서 기 유출된 번호 정보에 대하여 한편으로 불법화 및 단속을 강화하면서, 다른 한편으로는 공공부문에서는 행정정보 공동이용을, 민간부문에서는 대체적인 대안을 마련해 줌으로써 주민등록번호의 유출 및 오남용을 방지하는 노력이 요구된다. 이를 위하여 주민등록번호의 필요 및 불필요 유형과 대체수단의 유무 유형별로 관리하는 방안을 도입하는 것이 바람직하다. 즉 <표 3>과 같이 고유식별자의 필요/불필요 영역과 대체수단의 유무로 각각 분류하여 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다.

<표 3> 고유식별자 필요/불필요영역과 대체수단 유무에 따른 해결방안

구분		고유 식별자 필요	고유 식별자 불필요
대체 수단 없음	상황	정교한 식별수단이 없으면 중대한 금전적, 법적 손해가 발생할 가능성이 있는 경우	정교한 식별수단이 없어도 금전적, 법적 손해가 발생할 이유가 없거나 손해가 경미한 경우
	관리 방안	주민등록번호 이용유지 및 이용에 관한 법규정비, 대체수단 개발 및 적용(i-PIN 등)	주민등록번호 사용제한, 생년월일 등 대체 가능한 수단 활용유도
대체 수단 있음	상황	정교한 식별수단이 없으면 중대한 금전적, 법적 손해가 발생할 가능성이 있는 경우	정교한 식별수단이 없어도 금전적, 법적 손해가 발생할 이유가 없거나 손해가 경미한 경우
	관리 방안	주민등록번호 사용 제한 및 대체수단 활용	주민등록번호 사용 제한

### 나) 번호유출 등의 피해자의 구제방안

앞에서 언급하였듯이 리니지게임 명의도용사건 등을 통하여 주민등록번호가 국내는 물론 중국, 대만 등 한국의 행정 및 사법 관할권이 미치지 못하는 지역으로까지 상당히 많이 유출되었다. 이와 같이 개인정보로서 주민등록번호가 유출된 피해자를 보호할 필요가 있다. 이를 위하여 재발급절차가 매우 까다롭게 규정되어 있는 현행 주민등록번호의 재발급제도에 융통성을 부여하여야 한다.

첫째, 주민등록번호의 변경을 법원 허가를 받아서 할 수 있는 신규조문을 주민등록법에 신설하고, 둘째, 주민등록법 제33조의 주민등록전산정보자료제공심의위원회의 명칭 및 기능을 조정하여 동 위원회의 주민등록번호 변경 신청심사를 거쳐 행정안전부장관이 새로운 주민등록번호의 발급을 허가할 수 있도록 개정하는 방안을 추진할 수 있다.

## 나. 주민등록증 제도

### 1) 현황과 문제점

행정안전부는 2010년 7월 전자주민증 도입을 위한 주민등록법 개정법률안을 입법 예고하였다. 전자주민증 발급사업은 이미 국가정보화의 일환으로 1990년대 초부터 추진되어 1997

년 주민등록법이 국회 의결을 거쳐 1998년부터 시행될 예정이었으나, 참여연대, 민주사회를 위한 변호사 모임 등 시민단체의 반대와 1998년 출범한 김대중정부의 반대로 전면 보류된 바 있다. 이 사례는 개인정보와 인권 보호, 주민감시 및 통제에 대한 국민적 인식을 제고시키는데 기여하였지만, 그만큼 정보화와 정보통신산업 발전의 기회는 지체된 측면도 있다.

주민등록증은 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정 처리를 도모하기 위한 주민등록제도의 의의를 구현하기 위하여 시장, 군수, 구청장이 관할구역 내 등록되어 있음을 증명하기 위하여 대한민국 17세 이상 주민에게 발급하는 보편적인 공적 정보가 수록된 증명서를 말한다(주민등록법 제24조). 이러한 주민등록증 제도와 관련된 쟁점은 크게 국가신분증 제도 여부, 증의 재질과 인쇄기술, 전자 칩 탑재 여부, 탑재된 개인정보 종류와 내용, 정보의 식별방법, 위·변조 가능성, 소지 필요성 등 매우 다양하다.

주민등록증은 1968년에 최초로 발급된 이후 1975년, 1983년, 1999년 등 세 차례에 걸쳐 발급되면서 수록 정보도 변경되었다. 주민등록증에 수록되는 정보는 최초 발급 시에는 전면에 성명, 사진, 주민번호, 생년월일, 본적, 주소, 병역, 병역특기번호, 발급일자, 발급기관장, 소지의무 안내, 습득 시 안내문 등 12종, 후면에 주소 변경란, 직업, 지문(양쪽 엄지) 등 3종 등 총 15종의 정보가 수록되었으나, 이후 세 차례 변경되어 오는 과정에서 전면에 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 발급일자, 발급기관장, 후면에 주소 변경란, 지문, 습득 시 안내문 등 9종으로 줄어들었다.

<표 4> 주민등록증 수록정보의 변천경과

구분	최초발급	1차 변경	2차 변경	3차 변경
연도	1968	1975	1983	1999
전면 정보	성명 사진 주민번호(12자리) 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장	성명 사진 주민번호(13자리) 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장	성명 사진 주민번호(13자리) 본적 주소 병역 호주 명 발급일자 발급기관장	성명(한자병기) 사진 주민번호(13자리) 주소 발급일자 발급기관장

구분	최초발급	1차 변경	2차 변경	3차 변경
	소지의무 안내 습득 시 안내문	소지의무 안내 습득 시 안내문		
후면 정보	주소 변경란 직업 지문(양쪽 엄지)	주소 변경란 직업 지문(양쪽 엄지)	내용 변경란 병역특기번호 지문(한쪽 엄지) 습득 시 안내문	주소 변경란 지문 습득 시 안내문

현행 주민등록증의 수록정보 및 활용정도를 보면, 기본적/대표적인 신분확인 수단으로 활용되는 정보, 활용 정도는 낮으나 항목 특성상 필요한 정보, 필요한 정보이지만 외부노출 필요성이 적은 정보, 즉 프라이버시 침해 가능성이 높은 정보, 데이터 가변성이 상대적으로 높은 정보 등으로 분류된다(<표 5> 참조). 여기서 증의 수록정보에서 특히 주민등록번호와 지문이 민감한 개인정보로서 많은 문제가 제기되어왔다.

<표 5> 주민등록증 수록정보별 활용 유형

정보 활용 유형	수록정보
기본적/대표적 신분확인 수단	성명, 사진
활용도는 낮으나, 항목 특성상 필요 정보	증 명칭, 발급일자, 발급기관장 명, 증 습득 시 안내문
필요정보이지만, 외부 노출 필요성이 적은 정보(프라이버시 침해 가능성 높은 정보)	주민등록번호, 주소, 주소변경란, 지문
데이터 가변성이 상대적으로 높은 정보	주소, 주소 변경란, 사진
현재 활용도 및 신빙성이 낮은 정보	주소 변경란

현재 제기되는 주민등록증 사용상의 문제점은 주민등록번호와 지문 등 개인정보 노출로 인한 프라이버시 보호 취약 이외에도, 현행 플라스틱 증의 위변조 가능성, 사회변화로 인한 실제생활의 활용도 미흡, 현 주민등록증의 재질상 탈·변색 가능성 등이 제시되고 있다. 경찰의 주민등록증 위변조 검거실적이 2002년 240건에서 해마다 증가하여 2005년에는 448건으로 거의 배증하였고, 이에 따른 주민등록증 위변조 등에 대한 행정자치부의 진위확인 서비스 건수도 2003년의 12백만 건에서 2006년의 2천만건으로 꾸준히 증가하고 있으며, 위변조

실태의 심각성 우려에 대한 설문조사에서 응답자들은 상당한 우려를 보여주고 있다(평균=3.648).

또한 주민등록증은 오프라인 상의 행정민원처리, 금융거래, 검문 등을 위한 신분확인이 주된 용도이지만 급격히 확산되고 있는 온라인 환경에 적합한 신분확인 매체로서의 기능은 없는 셈이다.

현재의 주민등록증은 1999년에 보급되기 시작하였으며, 재질은 무형광 PVC로서 이색성 형광 잉크를 사용하고, 디자인과 인쇄를 개선하였다. 그러나 플라스틱 특성상 일광에 장시간 노출되거나 가소제 접촉 시 탈·변색되기 쉬우며, 내구성이 약하고 최신 보안기술을 적용하기 어렵다는 문제도 지적되고 있다. 이와 같은 수많은 문제로 인하여 새로운 주민등록증을 발급할 필요성에 대하여 공무원은 물론, 일반국민들도 대체로 찬성하고 있다(공무원=3.918, 일반국민=4.073, 평균=4.059).

또한 1968년 최초 도입 이후 거의 10여년 전후로 새로운 주민등록증이 도입된 과거사례를 참고하더라도, 2010년 전후로 개인정보 보호 강화, 전자정부를 통한 행정효율성과 대민 서비스 향상, 첨단 정보기술 반영 등 새로운 환경에 맞는 방향으로 새로운 주민등록증의 도입을 검토할 시점으로 볼 수 있다.

개인정보와 관련된 큰 쟁점의 하나는 주민등록증 발급 시 해야 하는 십지문 날인제도이다. 최초의 주민등록표에 등록할 때부터 날인해 오고 있는 십지문 날인제도<sup>3)</sup>는 인권 침해와 프라이버시 침해 문제가 제기되고 있다. 십지문 날인제도에 대한 비판은 주민등록법 상 십지문 날인의 근거규정이 제대고 구비되지 못하고 단지 주민등록증 수록내용으로서 별지 서식에서 다루어지고 있을 뿐이라는 점, 십지문 정보의 경찰청 이첩 근거 법률 규정이 없다는 점, 주민등록법이 전 국민을 대상으로 십지문 정보를 받는 정당성과 근거를 제시하지 않고, 국민의 개인정보자기결정권을 매우 제약한다는 점 등을 들고 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 주민등록증제도에 따른 지문정보의 수집 및 활용은 ‘신원확인’이라는 특정된 목적 내에서는 합헌으로 판결한 바 있으며(헌재결 2005.5.26), 경찰청은 지문정보는 종교, 학교, 병력, 소속정당 등과 달리 중립적 정보로서 전문적 감식능력으로만 판별되고, 실제내용과 다르게 왜곡될 염려가 없는 객관적 개인정보 등의 이유로 십지문 날인제도에 반대하고 있다.

3) 주민등록증은 1968년 신규 발급 시부터 1982년까지 양쪽 엄지 지문을 모두 포함하였으나, 1983년 제2차 갱신 때부터는 한쪽 엄지지문만 수록하고 있다.

## 2) 해외동향

개인의 신상정보를 보여주는 신분증은 국가에 따라 다르다. 많은 국가가 국가신분증을 운영하고 있지만, 일부 국가들은 국가신분증 대신 여권, 사회보장카드, 운전면허증, 출생증명서, 시민카드 등 대체 증명이 사용되기도 한다.

국가신분증 제도가 없는 미국은 2001년 9/11 테러 이후 각 주에서 발급하는 운전면허증에 대하여 연방정부가 정한 인증 및 표준을 준수하도록 의무화하는 신분증명법(RIDA, Real identification Act of 2005)을 제정하였고, 2012년까지 국가전자신분증(NDIC, national digital identification card)을 발급하는 계획을 추진하고 있다. 이를 위하여 국립표준기술연구소(NIST)를 통하여 ID/PW, PKI, 바이오 정보 등을 통한 사용자 인증사업을 추진하고 있다. 국가신분증제도가 없는 영국도 2008년까지 생체정보가 내장된 전자통합신분증발급계획을 블레어정부이래 추진하고 있다.

벨기에는 핀란드, 에스토니아와 더불어 전자주민증 도입을 선도하고 있다. 2004년에 이미 전자주민증 도입 방침을 확정하였는데, 전자주민증의 기본 기능은 공식적인 신분확인인 기본수단, EU 내에서의 여권, 온라인 접속을 통한 e-Service 구현 등 세 가지이다. 핀란드는 신분증명으로 표준신분증, 마이너 신분증, 임시 신분증, 운전면허증, 여권, 선원여권 등을 사용하고 있으나, 신분증 소지 의무는 없다. 출생 시 출생정보가 병원직원이나 지역등록소(local register office)에서 인구정보시스템(population information system)에 입력되면서 고유 ID 번호가 할당된다.

주요국가들의 국가신분증 존재 유무나 운용형태에는 차이가 있으나, 정보기술 진화, 글로벌화와 지역권역화 추세, 테러 등 국가위협 상황 대처, 사회복지 기능 강화 등 다양한 요인으로 인하여 국가신분증이 도입되는 추세이다. 특히 EU는 물론 아시아 국가들에서도 정보기술의 진전에 따라 종이나 플라스틱을 대체하는 IC 칩이 탑재된 스마트카드 형태의 국가신분증이 도입되고 있다.

## 3) 개선 방안

### 가) 전자주민증 발급

주민등록증을 개선하기 위하여 다음과 같은 몇 가지를 고려할 필요가 있다. 첫째, 개인정

보 보호 차원에서 증 본연의 신분확인 기능을 기본으로 표면 인쇄 범위를 조정하여 필수적인 최소 사항만 수록하고, 기타 사항은 육안식별이 불가능한 매체를 적용하며, 카드발급번호를 통하여 카드 관리 및 진위확인을 할 필요가 있다.

둘째, 위·변조를 방지하는 매체로 전환하고, 증 인쇄 부분의 보안 수위를 향상시키며, 온라인 신분확인 용도로도 활용 가능한 대안을 선택하여야 한다. 설문조사 결과 주민등록증에 온라인 신분확인 기능을 추가하는 질문에 대하여 74.2%가 찬성하고 있다.

이와 같은 고려사항을 감안하여 도출되는 주민등록증의 구비조건 및 개선방향은 <표 6>과 같다. 요컨대, 증 자체의 위·변조를 방지하도록 보안기술을 강화하고, 개인정보 및 프라이버시를 보호하며, 정보화시대에 적합한 매체로의 전환을 도모하는 차원에서 새로운 주민등록증의 형태는 IC 칩이 탑재된 전자주민증이 바람직하다고 생각된다.

<표 6> 주민등록증의 구비조건 및 개선방향

구분	구비조건				개선방향
	사생활 보호	위변조 방지	정보화 적합성	소지 필요성	
증 재질		○			신소재 활용
인쇄기술		○			레이저 잉크레이빙 등 신보안인쇄기술 적용
전자 칩 탑재	○	○	○	○	스마트카드 형태의 칩 적용
개인정보 탑재	○		○	○	표면 칩에 선별 탑재
정보식별방법	○	○	○		디지털 정보 식별 방법 도입
위변조 가능성		○			칩을 통한 위변조 방지
활용도			○	○	전자정부 서비스 제공

### 나) 주민등록증 관련 주민등록법 정비

현재의 주민등록증을 전자주민증으로 대체하는 경우 발생할 수 있는 여러 가지 문제점을 고려하여 주민등록법을 개선할 필요가 있다. 이 경우 전자주민증의 다양한 기능에 따른 편의성에도 불구하고 가장 큰 장애요인은 바로 개인정보의 보호 문제이다. 따라서 법적인 예방장치와 사후적인 처벌조항을 마련하여 위법성을 고지하고 국민에 홍보하여야 한다. 주요



내용으로는 주민등록증 수록정보의 최소화, 주민등록증의 개인정보보호, 주민등록증에 의한 확인·열람, 온라인상의 본인확인, 분실신고와 사용중지 요청, 주민등록전산정보센터 및 인증센터, 위변조 금지, 벌칙 등의 규정이 포함된다.

또 다른 쟁점으로 주민등록증 유효기간 도입 여부가 있다. 유효기간 도입 필요성에 대하여 응답자의 50% 정도가 찬성하고 있다. 현재의 주민등록증은 유효기간이 없지만, 앞에서 언급한 바와 같이 대략 10여년 주기로 일제 갱신되어 왔다. 그동안 유효기간이 따로 없어도 유지될 수 있었던 이유는 바로 이러한 일제 갱신이 이루어졌기 때문이다. 그러나 전자주민증이 도입되면 카드 칩의 라이선스 기간 및 기술적 유효기간(대체로 5년 전후) 등으로 인하여 주민등록증의 유효기간 부여는 불가피하다. 따라서 주민등록법에 유효기간 근거규정을 두고 구체적인 기간은 대통령령으로 정하는 형태가 고려될 수 있다.

마지막으로 십지문 날인제도와 관련하여, 현재의 십지문 수집은 직접적으로는 경찰 직무를 위해 필요한 것은 분명하지만, 주민등록증제도의 목적을 위해서는 과도한 것으로 볼 수 있다. 헌법재판소가 구별한 주민등록제도를 통하여 현재 정당화될 수 있는 지문정보 수집의 범위는 우무인이고, 만약 오른손이 없거나 쓰지 않는다면 죄무인까지로 볼 수 있다. 주민등록증 발급 신청 시 수집하는 지문정보의 범위와 관련하여, 경찰청이 직무수행을 위하여 주민등록증 발급과정에서 필요 이상으로 십지문 정보를 수집해 줄 것을 요구할 정당한 이유도, 법적인 근거는 없다고 볼 수 있다. 따라서 현재 주민등록증 발급신청서 서식으로 형식화되어 있는 십지문 수집은 주민등록증을 통한 신원확인 목적(현재 판결)을 위하여 필요한 범위로 한정될 필요가 있다. 따라서 경찰 직무를 위하여 필요한 지문정보는 별도로 경찰 직무와 관련된 법률에 근거를 두고 수집 활용하는 것이 바람직하다.

행정안전부 입장에서도 비록 주민등록법이 주민통제 목적으로 제정되었고, 경찰청이 행정안전부 소관 행정청이라고 하더라도, 현행 주민등록법이 다른 선진 국가들처럼 지식정보사회의 복지 정책과 사회보장사업을 원활하게 추진하는데 필요한 주민정보를 관리하는 기능으로 전환되는 시점에서 개인정보 유출과 인권 침해 논란이 많은 십지문 날인 수집과 같은 법적 근거가 명확하지도 않은 업무를 경찰청을 대신하여 수행할 이유는 없다고 볼 수 있다.

## 다. 주민등록표 등초본 교부제도

### 1) 현황과 문제점

현행 주민등록법에서 주민등록표의 작성, 보관, 발급의 주체는 시장, 군수, 구청장이다. 발급 주체인 시장, 군수, 구청장은 개인의 사생활 침해 우려가 있거나 공익에 반한다고 판단되면, 제3자의 등초본발급신청을 거부할 수 있다. 등초본 발급신청자는 원칙적으로 본인이나 세대원으로 한정되어 있으나, 본인이나 세대원의 위임이 있거나, 법과 공익상 필요한 경우 이외에, 동일 호적 내 가족의 신청과 채권·채무관계 등 정당한 이해관계자의 신청을 인정하고 있다.

발급절차는 본적지 시장, 구청장, 읍·면장에 의하여 주민등록자로 확인된 자에 한하여 발급이 가능하고, 등초본 발급 시 신청자 본인의 신원을 확인해야 하며, 제3자라면 정당한 이해 관계자인지 여부를 입증하는 자료를 제출하여야 한다.

발급신청자와 발급절차에서 가장 큰 쟁점은 세대주 가족만 위임장 없이 신청이 가능하고 세대를 달리하는 세대원 가족은 발급이 까다로운 반면, 제3자에 대한 발급은 의외로 용이하여 개인정보가 유출되는 경우가 많다는 점이다. 특히 정당한 이해 관계자의 범위와 입증자료가 쟁점이었다. 설문조사 결과 등초본의 제3자 발급에 의한 오남용 피해 경험은 그리 많지 않았으나(평균=1.872), 등초본 발급요건, 사용범위, 요건 강화의 필요성에 대하여 높은 찬성(평균=3.960)을 보였고, 등초본 열람 및 발급에 관한 개인정보보호 감독기구의 설립 필요성에 대해서도 비교적 높은 찬성(3.802)을 보였다. 실제로 자신이 피해를 보지는 않았지만, 주민등록 등초본발급요건을 강화하여 개인정보를 보호할 필요성에 대한 높은 인식을 가지고 있음을 보여준다.

쟁점이 되는 정당한 이해관계자의 범위는 법률적인 해석과 논의가 필요하므로 생략하고, 등초본 발급의 투명성과 책임성 확보방안과 주민등록정보의 보호감독 장치확보방안에 초점을 두고자 한다.

### 2) 개선방안

#### 가) 등초본 발급의 투명성과 책임성 확보

주민등록표 등초본은 개인정보로서 그 관리 주체는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(제3의2조)에 따라 투명하고 책임지는 행정 상황에서 개인정보를 처리해야 한다.

첫째, 등초본 발급업무에서 투명성을 담보하기 위하여 주민등록자는 자신의 주민등록정보가 누구에게, 왜 제공되었는지를 알 수 있어서 한다. 이것은 정보주체의 알 권리를 보장하는 문제로서, 위 제3의2조 제4항에 처리정보의 열람청구권 보장을 명시하고 있으며, 2010년부터 개정 시행중인 전자정부법 제43조에서도 행정정보 공동이용에 대한 정보주체의 열람청구권을 명시하고 있다. 따라서 주민등록 정보주체의 알 권리를 보장하기 위하여 주민정보를 열람하는 데는 원칙적으로 정보공개 청구절차에 따라야 한다. 그러나 주민등록표 등초본 발급 이력에 대해서는 정보공개청구절차를 보다 완화하여 주민등록 정보주체가 인터넷 등을 통하여 쉽게 접근 및 조회할 수 있는 시스템을 구축하고, 본인 및 세대원이 교부받을 때를 제외하고 제3자에 의하여 신청 및 교부될 때에는 SMS나 이메일 등 연락받을 수 있는 시스템을 구축하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, 등초본 발급의 책임성 문제에서는 책임성 있는 개인정보 제공을 위하여 등초본 발급신청자에게 적절한 량의 정보만을 제공하여야 하고, 발급 이후 정보가 이용되는 범위를 통제할 수 있어야 한다. 이를 위하여 제3자에게 주민등록표 등초본이 발급되는 경우 정보제공의 적합성 여부를 충분히 판단할 수 있도록 최대한 그 발급신청자에 대한 정보를 확보하여 발급기관의 책임 하에 각종 법제도적, 관리적, 기술적 보호 장치를 통하여 발급하여야 한다. 문제는 개인 및 법인의 채권·채무와 관계되는 자의 입증자료의 진위 여부를 확인하기 어렵다는 것이 실무자들의 지적이다. 예를 들면, 법원에 접수된 소장 여부를 확인하기 어렵고 서식을 통한 발급 시 실제로 변호사, 법무사, 행정사가 작성한 이해관계사실확인서를 제출하였는지 여부를 확인하기 어렵다는 것이다. 그러나 이런 입증자료의 진위 여부 확인을 위하여 더 많은 입증자료를 요구하는 것은 현재의 행정정보 공동이용 추세와 맞지 않기 때문에 기관 간 정보공유를 통하여 해결하는 것이 바람직하다.

## 나) 주민등록정보의 보호감독 강화

현행 주민등록법은 ‘거짓의 주민등록번호를 만들어 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용하거나, 거짓의 주민등록번호를 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달 또는 유포하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람 또는 등초본을 교부받거나’ 하는 경우 처벌을 받도록 규정하고 있다(제37조). 그러나 경제거래 활성화와 정보기술 발달에 따른 활용도 증가에 따라 주민등록정보의 유출 및 오남

용으로 인한 개인정보 침해가 빈번히 발생하므로 이에 대한 적절한 통제가 필요하다. 특히 주민등록정보는 가족, 생체와 건강, 재산과 금융, 여행, 소비행태 등 유비쿼터스 환경하의 수많은 정보들을 식별 또는 확인할 수 있는 중개 연결 핀으로 기능한다.

이 점에서 주민등록정보를 보호하기 위한 제도적 장치를 강화할 필요가 있다. 이를 위하여 개인정보보호기본법을 시급히 제정하고, 관련 법령을 정비하여야 한다.

#### 4. 결론

주민등록번호제도, 주민등록증과 십지문 날인제도, 주민등록 말소제도 등 최근의 문제제기와 사회적 논쟁에도 불구하고 주민등록제도는 잘 기능하여 왔다. 그러나 시대와 상황이 바뀌면, 제도도 변화하여야 한다. 이 점에서 주민통제 목적으로 출발한 제도가 지식정보사회에 부합되는 방향으로 개선되어야 한다. 이 경우 첨단 정보기술을 활용하여 개인정보와 인권을 보호하고, 사회복지 등 대민 서비스의 편의성과 행정업무의 효율성을 제고하는 법제도적, 관리적, 기술적 노력이 요구된다.

첫째, 주민등록번호제도는 현재와 같은 13자릿수 체제를 유지하되, 유출과 오남용에서 발생하는 피해가 없도록 조치해 나가야 한다. 이를 위하여 고유식별자의 필요성과 대체수단의 유무에 따라 주민등록번호의 사용을 제한하고 대체수단을 활용하는 관리방안이 도입되어야 한다. 즉 주민등록번호 사용의 원칙적 제한을 명시하고, 필요한 영역에 예외적으로 사용하는 법률적 근거를 구축하여 감독·규제 시스템을 구축하며, 위반하는 경우에 대한 벌칙을 강화할 필요가 있다. 동시에 주민등록번호 수요를 억제하는 제도적 정비가 병행하여야 한다.

둘째, 주민등록증의 교체와 관련하여 어차피 갱신할 시점에 도달하였으므로 그 동안 제기된 문제점들을 수용하여 수록정보의 조정, 개인정보보호의 기술적 장치(PET, privacy enhancing technology)의 도입, 재질의 변경 등을 종합적으로 고려한 전자주민증으로 대체할 상황이다. 전자주민증의 도입과 더불어 주민등록법의 관련 조항들도 개정할 수요가 많이 존재한다.

셋째, 주민등록표 등초본 발급과 관련하여 세대원 가족의 발급을 용이하게 하면서 정당한 이해관계자의 불법 부당한 발급을 방지하기 위한 제도적 장치가 요구된다. 이를 위하여 등

초본 발급의 투명성과 책임성을 담보하고, 주민등록정보의 보호제도가 강화될 필요가 있다.

그러나 단순히 주민등록법의 개정만으로는 주민등록제도와 관련하여 제기된 모든 문제를 해결할 수는 없다. 개인정보보호와 관련하여 2010년 5월부터 시행된 전자정부법은 행정정보 공동이용을 위하여 정보주체의 사전동의제와 열람 청구권 등 개인정보자기결정권의 필수 구성요소들을 법제화하였고, 위반 시에 엄중한 형벌과 과태료를 부과하도록 규정하였다. 이 규정들은 행정기관과 공공기관 등 공공부문은 물론 금융기관과 같은 민간부문의 주민등록정보에 대한 유출과 오남용을 강력하게 규제할 수 있는 법적 근거로 작동할 수 있다. 더 나아가 오랫동안 표류하고 있는 개인정보보호기본법을 신속히 제정하여 개인정보 사전영향평가(PIA) 등 법제도적인 보호 장치를 보완할 필요가 있다. 주민등록제도와 관련된 법제도적인 정비 노력과 더불어 관리적, 기술적 차원의 개인정보 및 인권 보호 노력이 요구된다.

## <참고문헌>

- 강휘원(2002), “정보프라이버시 보호와 자율규제: 한계와 정책적 시사,” 한국행정정보, 34:3, 111-128.
- 국가인권위원회(2004), 개인정보와 사생활의 비밀과 자유보호를 위한 정책연구.
- 국가인권위원회(2005), 주민등록번호 사용현황 실태조사.
- 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권선언50주년기념학술대회.
- 김일환(2005), “주민등록번호의 위헌성 여부 고찰,” 헌법학연구, 11:3, 303-336.
- 김일환(2006), “개인정보보호 감독기구의 설치에 관한 연구: 외국사례를 중심으로,” 전자정부법제연구, 1, 창간호, 153-180.
- 문성제(2003), “온라인상에서의 개인정보 보호에 관한 국제동향: 미국의 제도를 중심으로,” 비교법학연구, 3, 57-81.
- 박영우(2006), 주민번호 대체수단 가이드라인 개정안, 한국정보보호진흥원.
- 송희준·조택(2007), “한국의 전자정부: 성과와 과제,” 정보화정책, 14:4, 20-38.
- 송희준·김종철·조동섭(2007), 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구보고서.
- 송희준·오철호(2010), 정보공유 실천방안 연구, 행정정보공유추진단 보고서.
- 윤재석·민경식·김정희(2007), “인터넷 디지털 ID 추진현황 및 전망,” 주간기술동향, 정보통신연구진흥원, 1311. 2007.8.29.
- 이민영(2004), “주민등록번호 남용억제에 관한 법제적 고찰,” 정보통신정책, 16:8, 1-17.
- 이창범(2005), “개인정보의 영리적 활용과 프라이버시 보호,” 개인정보판매제도의 바람직한 도입방향, 국회과학기술정보통신위원회 공청회 자료, 7-40.
- 장종인(2005), “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책, 17:18, 26-50.
- 정충식(2001), “정보사회의 신원확인을 위한 국가정책 방안,” 21세기 정치학회보, 11:1, 93-112.
- 정보통신부·한국정보보호진흥원(2006), 인터넷상의 개인정보보호를 위한 가이드북.
- 한국정보보호진흥원(2005), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안 연구.
- 한국정보보호진흥원(2006), 2006 정보보호 실태조사.

행정자치부(2006), 개인정보 침해유형 및 취약점 보안대책, 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.

행정자치부(2006), 정보자원관리 매뉴얼(개정판).

행정자치부(2006), “통합 ID 관리 서비스 추진방향,” 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.

황보열(2004), “우리나라 주민등록증 현황과 개선방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로,” 한국행정학회 동계대회 발표논문집, 519-538.



# 전자주민증과 국민의 프라이버시권 보호

---

좌 세 준  
변호사



## 2

### 발 제

# 전자주민증과 국민의 프라이버시권 보호

좌 세 준 변호사

## I

### 프라이버시권 일반론

#### 1. 정보화 사회와 프라이버시권

- 전자주민증과 국민의 ‘프라이버시권’ 보호를 이야기 할 때의 ‘프라이버시권’은 고전적 의미의 프라이버시권(혼자 있을 권리 The Right to be let alone)을 넘어서는 현대적 의미의 ‘프라이버시권’을 의미한다.
  - 정보화 사회
  - 복지국가, 사회국가 이념의 등장
- 현대적 의미의 프라이버시권과 자기정보통제권
  - 사회적 관계 속에서의 프라이버시권  
(사인 : 사인 / 사인 : 국가)
  - 개인정보의 제공과 개인정보자기통제의 공존
  - 국가에 의한 정보수집(전자정부 구현)과 개인정보자기결정권
- 개인정보와 프라이버시권
  - 개인정보 : 정보주체인 개인에 관련한 모든 자료 / 개인을 식별할 수 있는 모든 정보<sup>1)2)</sup>

1) 경제개발협력기구(OECD) 이사회 : 식별된 또는 식별될 수 있는 개인에 관한 모든 정보  
유럽연합(EU) : 자연인을 식별하거나 식별할 수 있는 모든 정보

## 2. 개인정보자기결정권

- 개념

자신에 관한 정보(개인정보)가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리.

- 헌법적 근거

헌법재판소는 ‘개인정보자기결정권’과 관련하여 “개인정보자기결정권은 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권, 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정, 국민주권의 원리, 민주주의 원리 등을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권”임을 인정하고 있다.(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190 병합)

- 내용

- 익명권

- 수집제한청구권 : 정보의 수집은 정당한 수입목적을 위하여, 필요한 범위 내에서, 공정하고 합리적인 방법으로, 정보주체의 분명한 인식 또는 동의하에 수집되어야 한다.

- 정보처리금지청구권 : 기본적인 정보처리원칙이 충족되지 않는 경우에는 개인 정보의 이용, 제공 등의 정보처리를 금지하도록 요구할 수 있는 권리

- 정보열람청구권

- 정보정정청구권

- 정보차단청구권 : 개인정보 제공자가 정보 보유기관에 대해 자신의 정보에 대한 일방이나 권한 없는 자의 접근을 지속적으로 막아줄 것을 요구할 수 있는 권리

---

2) "개인정보"라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 및 화상 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.[**공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제2조 제2호**]

"개인정보"란 생존하는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 특정한 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 경우에는 그 정보를 포함한다)를 말한다.[**정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제2조 제6호**]

- **정보분리청구권** : 특정목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 원칙적으로 통합되지 않고 분리된 상태로 유지될 것을 요구할 수 있는 권리
- **정보삭제청구권** : 정보보유기관이 법의 취지에 반하여 개인정보를 부당하게 이용할 경우 정보주체가 자기 정보의 삭제를 요구할 수 있는 권리

[참고자료]

1. 주민등록증발급신청서 [주민등록법시행령 별지 30호 서식]
2. 동아일보 사설 [1965. 12. 8. ‘주민등록법을 개정할 필요 없다’]

[참고자료] 1

[별지 제30호서식] <개정 2010.8.4>

### 주민등록증 발급 신청서

※ 뒤쪽의 유의사항과 작성방법을 읽고 작성하여 주시기 바라며, [ ]에는 해당되는 곳에 √표를 합니다. (앞 쪽)

접수번호	접수일	처리기간	즉시
사진(남자) (3cm×4cm)	성명(한글)	성명(한자)	사진(여자) (3cm×4cm)
	주민등록번호	세대주 성명	
	주소		
	등록기준지		
	혈액형	특수기술	
	전화번호	휴대전화번호	
신청내용	주민등록증 발급 신청 확인서 [ ]교부 [ ]미교부		
	주민등록증 수령 방법 [ ]주민등록기관 방문 [ ]등기우편		
	등기우편 수령 주소 (우 - )		
본인 확인	담당 공무원	통장·이장	가족 소명 관계 서류

년 월 일

신청인

(서명 또는 인)

왼손 회전 지문 (각 칸의 크기 : 가로 4cm × 세로 3cm)				
둘째 손가락	셋째 손가락	넷째 손가락	다섯째 손가락	첫째(엄지) 손가락

오른손 회전 지문 (각 칸의 크기 : 가로 4cm × 세로 3cm)				
둘째 손가락	셋째 손가락	넷째 손가락	다섯째 손가락	첫째(엄지) 손가락

왼손 엄지 평면	왼손 4지 평면 (가로 7.1cm × 세로 5.5cm)	오른손 4지 평면 (가로 7.1cm × 세로 5.5cm)	오른손 엄지 평면

210mm×297mm [파일지 170g/m<sup>2</sup>]

첨부서류	1. 본인 사진 1장 가. 6개월 이내에 촬영한 탈모(脫帽) 상반신 사진(3cm×4cm)이어야 합니다. 나. 주민등록증 발급신청 확인서를 발급받으려는 경우에는 사진을 2장 첨부해야 합니다.	수수료
	2. 학생증이나 국가·지방자치단체 또는 공공기관에서 발급한 증명서(사진이 부착된 것이어야 합니다)	없음

### 유의사항

- 본인이 직접 발급신청을 해야 하며, 해당 발급기일 내에 발급신청서를 제출해야 합니다.
- 본인이 아니거나 이종으로 발급신청을 하게 되면 지문에 의하여 그 사실이 판명되며, 이 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형을 받게 됩니다.(「주민등록법」 제37조)
- “주민등록기관 방문” 수령을 선택한 경우에는 신청 후 3년 내에 주민등록증을 찾아가시기 바랍니다. 3년이 지나도 찾아가지 않은 주민등록증은 파기 됩니다.
- “등기우편” 수령을 원하는 사람은 신청할 때 등기우편료를 납부하여야 하며, 최초 발송일부터 5일 이내 3회 발송을 하였음에도 신청인의 사정으로 주민등록증을 받지 못한 경우에는 신청인이 직접 발급신청기관을 방문하여 주민등록증을 찾아가셔야 합니다.
- 등기우편으로 발송한 주민등록증을 신청인이 아닌 다른 사람이 대리 수령하여 발생한 사고에 대해서 발급신청기관은 책임이 없음을 알려드립니다.
- 제출하신 사진으로 본인임을 확인하기 곤란한 경우 발급기관은 신청인에게 보완을 요구할 수 있습니다.

### 작성방법

- 앞쪽 중 “담당 공무원”란과 “소명 관계 서류”란은 비워둔 채로 제출해야 합니다.
- 모든 항목은 검정색 불펜이나 잉크가 나오는 필기구를 사용하여 한글로 기재하고, “한자”라고 표시된 항목만 한자로 기재해야 합니다.
- “등기우편” 수령을 선택한 경우에는 “등기우편 수령 주소”란에 기재된 주소로 주민등록증이 발송되므로 주소를 정확하게 기재해야 하며, 주민등록증을 등기우편으로 발송하였을 때 휴대전화 문자전송(SMS) 안내를 받으려는 경우에는 반드시 휴대전화번호를 기재하여 주시기 바랍니다.
- “통장·이장”란과 “가족”란은 신청인이 본인임을 확인하기 위하여 학생증이나 국가·지방자치단체 또는 공공기관에서 발급한 증명서(사진이 부착된 것이어야 합니다)를 제시할 수 없는 경우에만 작성하는 난입니다. “가족”란은 17세 이상의 같은 세대원, 배우자, 직계혈족 또는 형제·자매가 신분증명서를 지참하여 동행한 경우에 동행자와 신청인과의 관계를 기재합니다.

210mm×297mm[파일지 170g/m<sup>2</sup>]

## [참고자료 2] 주민등록법을 개정할 필요 없다 (1965. 12. 8. 동아일보 사설)

주민등록법은 개정할 필요 없다. 무엇 때문에 막대한 예산을 들여 1천 700만의 성인남녀를 귀찮게 구는 법 개정을 서둘고 있는지, 적어도 우리의 상식, 우리의 지혜로선 전혀 납득할 수 없고 명백히 지적하고 싶은 한마디가 있다면 쓸데없는 일로 평지풍파를 일으켜 시간과 정력과 금전을 낭비해서는 안 된다는 것이다. 그런 돈 그런 에너지, 그런 시간이 있다면 모름지기 국가건설에 집중 투자하여야 한다.

동법 개정으로 실시되는 주민등록 실시에 소요되는 예산이 무려 4억 4,000만 원이라니 이 어마어마한 돈을 국민에게 괴로움과 번거로움을 주는데 써야만 되겠단 말인가. 차관회의에서 채택됐다는 주민등록법중개정법률안을 보면 18세 이상 65세 이하의 국민은 주민등록증을 발급받아야 하고, 언제나 휴대하여야 하며, 관계 기관원의 제시 요구에 응하여야 하며, 만일 이 의무를 거부, 기피, 방해하면 1만 원 이하의 벌금 또는 구류를 받게 된다.

도시 어처구니없는 이야기다. 주민등록증을 가지고 있지 않으면 헌법 제12조에 명시된 바, ‘모든 국민은 거주 이전의 자유가 있다’는 보장이 치명상을 입게 되니 말이다. 더구나 일부 보도에 의하면 치안국(治安局)서는 1천 7백만을 대상으로 지문을 등록시킬 계획이라니 민주법치국가에서 이런 방자하고 무도한 짓이 어디 있단 말인가. 국민을 모두 요시찰인으로 간주하려는 것인지, 또는 범죄혐의자로 취급하려는 것인지 힐문하고 싶다. 도대체 이런 사고방식이 어디에서 연유되는 것인지, 기가 차고 가슴이 아플 뿐이다.

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

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

고 올 수 없다고 믿는 것인가. 또한 주민등록증의 발급, 소지 여부 등의 조사 등에 소요되는 방대한 인원, 업무, 시간, 경비, 에너지 등을 생각할 때 이것을 간첩 색출에 전용함으로써 얻는 이득은 어떤 것인가.

사리와 명분에서 추호의 타당성이 없고 또한 실리에서 백해무일익(百害無一益)한 주민등록법개정기도는 단호히 저지되어야 할 것이다.

## 1. 개정안의 개요

### 가. 제안자 및 제안이유

- (1) 제안자 : 정부(2010. 9. 20. / 국회 의안번호 1809418)
- (2) 제안이유<sup>3)</sup> : (前略) 주민등록증의 수록사항을 추가하며, 주민등록증의 위조·변조 방지와 개인정보의 보호를 위하여 주민등록증 수록사항을 전자적으로 처리할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

### 나. 주요내용

#### (1) 주민등록증 수록사항의 추가 및 전자적 수록(안 제24조제2항, 안 제24조 제4항 신설)

- ① 현행 주민등록증 수록사항은 1990년대에 규정된 것으로서 그 동안의 시대 변화에 맞추어 수록사항을 추가할 필요성이 있고, 주민등록증의 표시방법이 가시적이어서 개인정보가 쉽게 노출될 우려가 있음.
- ② 주민등록증 수록항목에 **성별, 생년월일, 발행번호 및 유효기간을 추가**하고, 주민등록증에 수록되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있도록 함.
- ③ 주민등록증 수록사항을 보완하여 주민등록증의 활용도를 높이는 한편, **주민등록증 수록정보를 전자적으로 처리**함으로써 수록정보의 위조 및 변조를 방지하고 개인정보 유출을 방지하는 데에 기여할 것으로 기대됨.

3) 개정안은 “국의 이주국민이 국내에서 경제활동을 하는 데에 편의를 도모하기 위하여 주민등록을 할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한” 내용도 포함하고 있으나, 본 의견서에서는 주민등록증의 수록사항 추가, 수록사항의 전자적 처리와 관련한 개정안 내용에 한정하여 기재함. 이하 동일.



## (2) 부칙

- ① 새로운 주민등록증의 발급 및 사용에 관한 사항은 새로운 주민등록증의 발급 준비상황을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 적용하되, **2017년 12월 31일까지** 새로운 주민등록증 발급을 전국적으로 완료하여야 한다.
- ② 주민등록증 발급이 전국적으로 완료된 후에는 종전의 주민등록증을 사용할 수 없다. 새로운 주민등록증을 발급받기 전까지는 종전의 주민등록증을 사용할 수 있다.

## (3) 개정안 조문 : 별지 참조

## 2. 검토의견

### 가. 수록항목 추가의 문제점

#### (1) 개정안의 내용

정부가 국회에 제출한 개정안 ‘주요내용’을 보면, 「주민등록증 수록항목에 **성별, 생년월일, 발행번호 및 유효기간**을 추가하고」라고 되어 있다.

위와 같은 기재만을 놓고 보면 마치도 이번 개정안에서 추가하고 있는 주민등록증 수록항목은 위 4가지 항목(**성별, 생년월일, 발행번호, 유효기간**)에 국한된 것으로 해석될 수 있다. 그러나 개정안 제24조 제2항 제12호의 문언을 보면 상황이 달라진다. 개정안 제24조 제2항 제12호와 현행법 제24조 제2항 단서의 문언을 비교하여보면 다음과 같다.

[개정안 제24조 제2항 제12호]

12. 혈액형 등 대통령령으로 정하는 사항 중 주민의 수록신청이 있는 것.

[현행법 제24조 제2항 단서]

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

위에서 보는 바와 같이 현행법 제24조는 주민등록증에 수록할 사항으로 7개 필수수룩사항(성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관)과, 주민의 신청이 있는 경우 추가될 수 있는 임의수룩사항으로 ‘혈액형’만을 규정하고 있다. 즉, 현행법상 주민등록증에 수록될 수 있는 항목은 최대 8개 항목이다.

그런데 개정안 제24조 제2항 제12호의 신설로, 새로운 주민등록증에는 현행 7개 필수수룩사항에 추가되는 4개 항목을 포함한 11개 필수수룩사항과, ‘혈액형’ 이외에도 “대통령령으로 정하는 사항 중 주민의 수룩신청이 있는 것”이면 임의수룩사항으로 얼마든지 추가될 수 있게 된다.

한편, 신설되는 개정안 제24조 제4항은 “주민등록증에 수록되거나 표시되는 정보는 전자적으로 수룩할 수 있다. 이 경우 전자적 수룩의 방법, 전자적으로 수룩된 정보의 타인에 대한 제공 또는 열람 방법, 보안조치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정하고 있으므로, 위 개정안 제12호 신설 규정과 연관하여 보면, 개정안에 따라 도입되는 ‘전자주민증’에 수룩, 표시되는 항목은 대통령령이 규정하는 바에 따라 얼마든지 늘어날 수 있게 된다.

## (2) 수룩사항 추가와 관련한 개정안의 위헌성

- ① 우리나라의 주민등록증은 일정 연령(17세) 이상의 국민이면 누구나 발급받도록 강제성이 부여된 국가신분증이라는 점에서, 그 수룩사항의 범위와 적정성에 대하여는 개인정보자기결정권<sup>4)</sup>과 관련하여 헌법적 평가가 논의될 수밖에 없다.

특히 현행법과 개정안에 필수수룩사항으로 되어 있는 항목 중 ‘주민등록번호’와 ‘지문’ 정보의 주민등록증 수룩에 대하여는 그 위헌성이 오래전부터 논의되어 왔다.<sup>5)</sup>

헌법재판소는 주민등록증 발급 신청시 이루어지는 지문날인의 위헌성을 다룬 헌법소원 사건(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190 병합)에서 청구인들의 심판청구

4) 헌법재판소는 ‘개인정보자기결정권’과 관련하여 “개인정보자기결정권은 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권, 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정, 국민주권의 원리, 민주주의 원리 등을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권”임을 인정하고 있다.(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190 병합)

5) 이상명. 「주민등록제도에 대한 헌법적 평가-주민등록번호와 지문날인을 중심으로」(한양대학교 대학원 박사학위논문(2007. 8.).

를 각하·기각하였으나, 그 판단의 전제사실로서 「개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다」고 판시한 바 있다.

② 정부는 올해 들어서만도 총 3회에 걸쳐 주민등록법 개정안에 대한 입법예고를 하였는데<sup>6)</sup>, 입법예고된 개정안 중 주민등록증 수록사항에 대한 부분을 보면 다음과 같다.

[※ 밑줄 부분은 ‘필수수록사항’임]

- 2010. 3. 26.(행정안전부공고 제2010-76호) : 생년월일, 성별, 서명, 발행번호, 유효기간 추가 / 주민의 신청에 의한 사항을 추가로 수록할 수 있다.<sup>7)</sup>
- 2010. 5. 20.(행정안전부공고 제2010-147호) : 생년월일, 성별, 발행번호, 유효기간 추가 / 대통령이 정하는 사항은 주민의 신청에 따라 추가로 수록할 수 있다.<sup>8)</sup>
- 2010. 7. 8.(행정안전부공고 제2010-168호) : 생년월일, 성별 추가 / 발행번호, 유효기간과 주민의 신청이 있는 사항은 추가로 수록할 수 있다.<sup>9)</sup>

6) 9. 20. 국회에 제출된 개정안에 대하여는 행정안전부 홈페이지에 입법예고 사항을 발견할 수 없음.

7) 행정안전부공고 제2010-76호

나. 주민등록증 수록사항 정비

- 1) 서명 사용의 보편화와 주민등록증 일제경신에 대비하여 주민등록증에 서명, 주민등록증 발행번호, 유효기간 등을 추가 수록함
- 2) 주민등록증의 서명을 본인 확인 보조수단으로 활용하고, 유효기간을 수록하여 주민등록증을 통한 본인 신원확인 기능을 강화하며, 주민등록증 발행번호를 신설하여 주민등록번호의 오·남용이 방지될 것으로 기대됨

8) 행정안전부공고 제2010-147호

나. 주민등록증 수록사항 정비(안 제24조제2항)

- 1) 현행 주민등록증 수록사항은 90년대에 규정된 것으로서 그간의 시대 변화에 맞추어 수록사항을 추가할 필요성이 있음.
- 2) 주민등록증에 성별, 주민등록증 발행번호, 유효기간 등을 추가로 수록할 수 있도록 규정함.
- 3) 주민등록증 발행번호를 신설하여 주민등록번호의 오·남용을 방지하고, 유효기간을 수록하여 주민등록증을 통한 본인 신원확인 기능을 강화하는 등 현행 주민등록증의 기능과 미비점을 개선·보완할 수 있을 것으로 기대됨.

9) 행정안전부공고 제2010-168호

가. 주민등록증 수록사항 정비(안 제24조제2항)

- 1) 현행 주민등록증 수록사항은 90년대에 규정된 것으로서 그간의 시대 변화에 맞추어 수록사항을 추가할 필요성이 있음.
- 2) 주민등록증에 성별, 생년월일을 추가로 수록하고 주민등록증 발행번호, 유효기간 등은 신청에 의해

위에서 보는 바와 같이 행정안전부의 3회에 걸친 개정안 입법예고 과정에서 추가 수록사항으로 입안되었던 항목들이 수시로 변경되었음을 확인할 수 있다. 필수수룩사항의 종류를 보더라도 최초 입안에서 개인의 ‘서명’을 규정하였다가 이후 입안예고에서는 삭제하였고, 2008. 7. 8. 입법예고안에서는 생년월일과 성별만을 규정하였다가, 다시 이번 개정안에서 성별, 생년월일, 발행번호, 유효기간의 4가지를 규정하는 등 뚜렷한 일관성이 보이지 않는다. 이번 개정안에 추가수룩사항으로 규정하고 있는 항목에 대하여 입법 제안자인 정부조차 그 추가 수록의 당위성을 확신하지 못하고 있음을 보여주는 증거이다.

개정안의 추가수룩사항과 관련하여 반드시 검토되어야 할 것은, 앞서 본 개정안 제 24조 제2항 제12호의 신설 부분이다. 위 입법예고안의 변경을 통해 확인되는 것처럼, 그 표현의 차이는 있으나 ‘주민의 신청이 있는’이라는 요건과 ‘대통령령이 정하는 사항’이라는 요건을 통해 주민등록증에 수록되는 사항을 현행법의 8가지 항목에서 사실상 모든 개인정보로 확장할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 개정안에 ‘주민의 신청이 있는’이라는 요건을 둔 것은 개인정보의 무한 수록이 가져올 개인정보자기결정권 침해로 인한 위헌 논란을 차단하기 위한 것으로 보인다. 나아가 개정안 제12호에서 “혈액형 등 대통령령으로 정하는 사항”이라는 법률의 근거규정을 뚫으로써 개인 정보 자기결정권의 제한에 대한 법률유보원칙<sup>10)</sup>에 문제가 없다는 논거가 주장될 수 있다.

그러나 문제는 그렇게 단순하지 않다. 우선, ‘주민의 신청이 있는’이라는 요건과 관련하여서는 주민등록증 발급신청절차 등과 관련하여 다음과 같은 문제가 제기될 수밖에 없다. 개인정보자기결정권의 내용 중 핵심이라 할 수 있는 ‘수집제한청구권’<sup>11)</sup>은

추가로 수록할 수 있도록 하고, 전자적으로 수록할 수 있도록 함.

3) 주민등록증 발행번호를 신설하여 주민등록번호의 오·남용을 방지하고, 유효기간을 수록하여 주민등록증을 통한 본인 신원확인 기능을 강화하는 등 현행 주민등록증의 기능과 미비점을 개선·보완할 수 있을 것으로 기대됨.

10) 헌법재판소는 앞서 본 2005. 5. 26. 결정에서, 주민등록증 발급 신청을 할 때 열 손가락의 지문을 채취하도록 한 주민등록법시행령 규정의 위헌성을 판단함에 있어, 「기본권제한에 관한 법률유보의 원칙은 ‘법률에 의한 규율’을 요청하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 기본권의 제한에는 **법률의 근거**가 필요할 뿐이고 기본권 제한의 형식이 반드시 **법률의 형식**일 필요는 없다.」는 전제 하에, “주민등록법 제17조의8 제5항의 위임규정에 근거하여 주민등록증발급신청서의 서식을 정하면서 보다 정확한 신원확인이 가능하도록 하기 위하여 열 손가락의 지문을 날인하도록 하고 있는 것이므로, 이를 두고 법률에 근거가 없는 것으로서 법률유보의 원칙에 위배되는 것으로 볼 수는 없다.”고 판시한 바 있다.

개인정보를 대상으로 한 조사·수집의 경우, 정보주체의 분명한 인식 또는 동의하에 수집되어야 함을 내용으로 한다.

그런데 현재 만 17세 된 국민이면 누구나 주민등록발급신청을 할 때 사용하도록 되어 있는 ‘주민등록증발급신청서’(주민등록법시행령 별지 제30호 서식)를 보면, 성명(한글, 한자), 주민등록번호, 세대주성명, 주소, 등록기준지, 혈액형, 특수기술, 전화번호, 휴대전화번호, 10지문 날인란이 부동문자로 인쇄되어 있다. 성별의 기재 항목은 없으나 사진 부착란이 남성의 경우 왼쪽, 여성의 경우 오른쪽에 있으므로 신청자의 사진 부착 행위를 통해 사실상 성별을 표시하게 되어 있다. 현재 사용되는 주민등록증발급신청서는 양면으로 인쇄되어 있는데, 신청서 뒷부분 유의사항란을 보면 “모든 항목은 검정색 볼펜이나 잉크가 나오는 필기구를 사용하여 한글로 기재하고, ‘한자’라고 표시된 항목만 한자로 기재해야 합니다.”는 기재가 있을 뿐, 신청서 기재 항목 중 “일부 항목을 기재하지 않아도 된다”는 취지의 문구는 없다. 결국 현재 사용되고 있는 주민등록증발급신청서에 의하더라도 “국가에 의한 개인정보의 수집은 정보주체의 분명한 인식 또는 동의하에 수집되어야 한다”는 원칙에 비추어 문제가 있다.

나아가 이번 개정안은 ‘주민의 신청이 있는’이라는 요건과 함께 ‘대통령령이 정하는 사항’이라는 요건을 두고 있으나, 현행 주민등록증발급신청서가 대통령령에 별지 서식 형태로 규정되고 있으므로, 개정안이 시행되는 경우 대통령령의 별지 서식을 개정하는 것만으로도, 현행법이 허용하고 있는 수록사항 8가지를 넘어 얼마든지 그 수록사항이 증가할 수 있다.<sup>12)</sup> 현행 주민등록증 발급신청서의 양식과 발급절차의 실무를 고려하여 볼 때, 개정안에 따라 무한 확장될 것으로 예상되는 임의수록사항의 기재와 관련하여, 발급신청 당시 미성년자인 신청자가 각 수록항목의 내용을 선별하여 ‘분명한

11) 수집제한청구권이란 “정보의 수집은 정당한 수집목적을 위하여, 필요한 범위 내에서, 공정하고 합리적인 방법으로, 정보주체의 분명한 인식 또는 동의하에 수집되어야 함을” 내용으로 한다. 이는 1980년 OECD가 「프라이버시 보호 및 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」을 통해 제시한 바 있는 ‘수집제한의 원칙’(Collection Limitation Principle)도 같은 내용을 포함하고 있다.

12) 물론 주민등록법의 목적(제1조), 개인별, 세대별 주민등록부의 기재사항 등에 의거 그 수록사항이 한정될 수밖에 없다는 반론이 있을 수 있으나, 현행법의 수록사항 8가지에서 주민등록법령상 신고하도록 되어 있는 개인정보 전체로 확장된다는 사실은 부인할 수 없는 사실이다.

인식 또는 동의하에' 기재할 수 있을 것인지 극히 의문이다. 현행법상 최초 주민등록증 발급신청 대상자들은 17세의 청소년이라는 점을 감안할 때, 정보수집에 있어 정보주체의 '분명한 인식 또는 동의'가 필요하다는 요건은 성인의 경우보다 엄격한 기준에 따라 판단되어야 할 것이다.

나아가 개정안 제24조 제2항 제12호는 문언상으로 '혈액형 등 대통령령이 정하는 사항'이라는 근거규정을 두어 '법률에 근거'한 기본권 제한의 '형식'에 문제가 없는 것처럼 보인다. 그러나 개정안은 대통령령으로 그 수록사항의 범위를 사실상 주민등록과 관련한 모든 개인정보로 확장하고 있는데 문제가 있다. 이와 같은 방식의 위임입법은 기본권 제한의 한계라 할 수 있는 '규범명확성의 원칙', '과잉금지원칙'에 반하는 것이다. 특히 주민등록제도는 모든 국민에게 예외 없이 발급신청의무를 부여하고 있는 강제적 국가신분증 제도라는 점을 고려할 때, 위와 같은 개정안은 사실상 시행령에 주민등록증 수록사항을 포괄 위임하는 결과를 초래하게 되어 국민의 개인정보자기결정권기본권에 대한 과도한 제한으로 위헌의 소지가 있다.

## 나. 주민등록증 수록정보의 전자적 처리의 문제점

### (1) 개정안의 내용

개정안은 신설되는 제24조 제4항에서, “제2항 및 제3항에 따라 주민등록증에 수록되거나 표시되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있다. 이 경우 전자적 수록의 방법, 전자적으로 수록된 정보의 타인에 대한 제공 또는 열람 방법, 보안조치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 하고 있다.

위 문언에서 보는 바와 같이 '주민등록증에 수록되는' 정보는 아무런 제한 없이 전자적으로 수록될 수 있다. 앞서 본 개정안 제24조 제2항 제12호가 대통령령으로 주민등록증 수록사항을 무한 확장하고 있는 결과, 전자수록의 범위도 사실상 '주민등록증에 수록되는' 모든 정보로 확장된다.

개정안은 전자적 수록과 관련하여 그 ‘방법’ 및 수록된 정보의 타인에 대한 제공이나 열람방법, 보안조치 등에 대하여 이를 대통령령에 위임하고 있다.

## (2) 주민등록증 정보의 전자적 수록과 관련한 개정안의 위헌성

- ① 개정안에 나와 있는 정부의 입법 제안이유를 보면, 전자적 수록의 필요성으로 “등록증의 표시방법이 가시적이어서 개인정보가 쉽게 노출될 우려가 있음”, “수록정보의 위조 및 변조를 방지하고 개인정보 유출을 방지하는 데에 기여할 것으로 기대됨”이라고 되어 있다.
- ② 개정안에 의해 새로 도입되는 전자적 수록 방식의 주민등록증(이하 ‘전자주민증’이라고 함)과 관련하여서는 그 제도 도입 이전에 논의되어 온 주민등록증과 관련한 위헌성 논란을 넘어서는 새로운 차원의 위헌성 여부가 논의되어야 한다.

왜냐하면 기존의 위헌 논란은 국가가 개인의 정보를 수집, 처리할 수 있는 법적 근거가 있는가라는 문제였다면, 이렇게 수집된 개인정보를 수기로 처리하느냐 전자화할 수 있는가의 문제는 종래의 위헌 논의를 넘어서는 새로운 문제이기 때문이다.

우선 위헌 논의와 관련한 정치한 법이론적 접근을 논외로 하여 보더라도, 개정안에서 제시되고 있는 주민등록정보의 전자적 수록의 필요성에 대하여는 다음과 같은 문제가 제기될 수 있다.

첫째, 정부의 제안이유에 의하면 “주민등록증의 표시방법이 가시적이어서 개인정보가 쉽게 노출될 우려”를 주장하고 있으나 이는 최근 발생한 주민등록번호 등 개인정보의 대량유출 사건(옥션, 하나로텔레콤 등)이 ‘주민등록번호의 표시 방법이 가시적’이어서 발생한 것이 아니라는 점을 도외시한 주장이다. 주민등록번호 등의 개인정보를 대량으로 집중시킨 전자적 수록시스템으로 인한 개인정보유출 피해와, 매년 4-500건 정도인 주민등록증 자체의 위조 범죄<sup>13)</sup>로 인한 개인정보유출 피해 중 어느 쪽이

13) 국회 행정안전위원회 김소남(한나라당) 의원이 10월 4일, 행정안전부에 대한 국정감사에서 질의한 내용에 따르면 "주민등록증 위변조는 2008년 410건에서 작년 499건으로 22% 증가했고 운전면허증 위변조는

더 심각한 상황인지는 다언을 요하지 않는다.

둘째, 개정안은 ‘발행번호’의 추가 이유를 “주민등록번호의 오·남용 방지”를 위한 것이라고 하고 있으나, 구체적으로 발행번호가 오·남용 방지를 위해 어떠한 효용을 하는지에 대하여는 구체적 언급이 없다. 단지 주민등록번호를 비가시적 방법(전자적 수록 방법)으로 수록하고 발행번호를 전자주민증 앞 부분에 가시화한다 하더라도 발행번호가 오·남용될 가능성은 어떻게 차단할 것인지에 대하여는 더 더욱 의문이 생긴다.

셋째, 현행 개정안은 주민등록증 수록정보의 전자적 수록의 방식과 관련하여 그 보안성의 정도(해킹이나 복제 가능성)나 전자적 수록방식 도입을 위한 비용 등과 관련하여 정확한 정보를 공개하지 않고 있다. 개정안은 전자적 수록의 방법을 대통령령에 위임하고 있으므로 사실상 국회통제가 제한되는 점을 고려한다면, 입법의 논의단계에서부터 개인정보보호에 관한 OECD 가이드라인에 제시하고 있는 ‘공개 원칙(Openness Principle)’이 준수되어야 할 것이다.

- ③ 개정안에 따르면, 대표적 개인정보라 할 수 있는 주민등록정보 전체를 전자적으로 수록할 수 있다. 앞서 본 바와 같이 개정안은 제24조 제4항은 “제2항 및 제3항에 따라 주민등록증에 수록되거나 표시되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있다.”라고 하고 있고, 개정안 제24조 제2항 제12호가 사실상 대통령령을 통하여 수록정보의 무한확장을 허용하고 있으므로, 결국 개정안이 통과되는 경우 11개 필수수록사항은 물론 ‘주민이 신청이 있는 것’이면 주민등록 관련 정보 전체를 전자적으로 수록할 수 있게 된다. 정부가 시안으로 내놓은 바 있는 전자주민증 앞 부분에 표시되는 정보들(예컨대 성명, 주소, 성별, 생년월일, 발행번호 등)도 현행 개정안에 따르면 ‘전자적 수록’ 가능성에서 배제되지 않는다.<sup>14)</sup>

위와 같이 전자적으로 수록될 수 있는 주민등록정보의 대부분을 사실상 대통령령에

---

2008년 58건에서 작년 77건으로 33% 증가했다"고 한다.

14) 전자주민증 앞면에 표시되는 성명, 주소, 성별, 생년월일, 발행번호 등도 뒷면의 전자적 수록장치에 수록하는 방법으로 전자주민증을 작성하는 이중적 수록 방법도 개정안에 따르면 얼마든지 가능하다.



위임하는 것은 개인정보자기결정권의 제한과 관련하여 법률유보원칙의 한계를 넘어서는 것이라는 논란이 있을 수 있으며, 개인정보자기결정권에 대한 과도한 제한(과잉금지 원칙 위반)으로 위헌의 소지가 크다고 할 것이다. 이와 관련하여서는 유엔 자유권위원회가 자유권규약 제17조 사생활에 대한 권리와 관련하여 표명한 바 있는 일반논평 {“컴퓨터, 데이터 뱅크 및 기타 장치를 통해 개인 정보를 수집하고 보관하는 것은 공공기관 또는 개인, 사설 단체를 불문하고 반드시 법률로써 규제되어야 한다.”(General comment No. 16: Article 17 Right to privacy)}에 주목할 필요가 있다.

- ④ 이외에도 개정안에 따라 도입되는 전자주민증은 종래 위헌성이 논의되었던 주민등록번호, 지문 정보 등과 관련하여 종래 우리 헌재가 선언하였던 ‘합헌’의 논리가 계속 유지될 수 있는지에 대하여 심각한 의문을 제시하는 계기가 될 것으로 판단된다.

우선 주민등록번호와 관련하여서는, 본 의견서에서 그 위헌성 여부에 대한 상세한 논의를 하기는 어려우나, 개정안이 주민등록번호를 전자적으로 수록하는 경우 발생할 수 있는 새로운 위헌성 논란과 관련하여, 헌법재판소가 2005. 5. 26. 결정에서 지문날인제도의 합헌성을 선언하면서 밝혔던 다음과 같은 결정이유를 소개하고자 한다.

「지문정보가 다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성을 들어 지문정보 수집의 해악이 크다고 보는 견해도 있으나, 우리나라의 경우 위와 같은 연결자로 사용될 가능성이 높은 것은 지문보다는 오히려 주민등록번호라고 할 것이고, 실제로 그러한 해악이 현실화되고 있다고 볼만한 아무런 사정을 발견할 수 없는 상황에서 잠재적 해악의 발생가능성만으로 이를 이익형량에 있어서 중요한 고려대상으로 삼기는 어렵다고 할 것이다.」

주민등록번호는 우리나라 국민들의 대표적 개인인식수단으로 활용되고 있으며, 위헌재 결정에서 보는 바와 같이, “다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)”로서 사용될 가능성에 대하여는 헌재도 이를 인정하고 있다. 이와 같은 상황에서 주민등록번호의 전자적 수록은 헌재가 언급하고 있는 주민등록번호의 ‘연결자’로서의 기능을 강

화시켜주는 것이 명백하므로, 주민등록번호 자체의 위헌성을 넘어 이를 전자적으로 수록하는 것은 별도의 위헌 소지가 있다고 할 것이다.

다음으로 ‘지문’ 정보 또한 기존의 주민등록증 뒷면에 가시적으로 표시되던 것을 개정안에 따라 도입되는 전자주민증에 전자적으로 수록하는 경우에는, “지문 정보가 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성이 높지 않다”거나, “잠재적 해악발생 가능성에 불과하다”는 위 헌재 결정은 더 이상 유지될 수 없을 것으로 보인다. 지문 정보, 그것도 국민 개개인의 열 손가락의 전체 지문이 전자적으로 수록되는 경우, 현재 논의되고 있는 형사사법정보시스템 등의 전국적 시행과 관련하여 대표적 연결자로 사용될 가능성이 높다는 점에서 새로운 헌법소원이 제기되는 경우 헌재는 변경된 사정을 고려하여 위헌 여부를 다시 판단하여야 할 것이다.

- ⑤ 이외에도 개정안은 “전자적으로 수록된 정보의 타인에 대한 제공 또는 열람 방법타인에 대한 제공 또는 열람 방법”을 전적으로 대통령령에 위임하고 있다. 이와 같은 규정은 개인정보자기결정권의 내용으로 인정되어야 할 ‘정보차단청구권’(개인정보 제공자가 정보 보유기관에 대해 자신의 정보에 대한 일반인이나 권한 없는 자의 불법적 접근을 지속적으로 막아줄 것을 요구할 수 있는 권리), ‘정보처리금지청구권’(기본적인 정보처리원칙이 충족되지 않는 경우에는 개인 정보의 이용·제공 등의 정보처리를 금지하도록 요구할 수 있는 권리)을 법률의 근거 없이 침해할 수 있는 소지의 독소조항으로 작용할 우려가 크다. 최소한 전자적으로 수록된 정보의 타인에 대한 제공이나 열람의 요건, 절차 등의 기본 원칙은 법률의 형식으로 규정함이 마땅하다.

### (3) 전자적으로 수록될 개인정보의 네트워크(정보통신망)를 통한 광범위한 이용의 위험성

개정안은 앞서 본 바와 같이 주민등록과 관련한 광범위한 개인정보를 전자적으로 수록할 수 있도록 하고 있다. 주민등록과 관련한 개인정보가 전자적으로 수록되는 경우 발생할 개인정보 침해의 위험성과 관련하여 반드시 검토되어야 할 것은 전자적 수록방식으로 수집된 개인정보가 네트워크를 통해 각 정부기관에 의해 공유되고 광범위하게 사용됨으로 인하여

발생할 수 있는 개인정보의 과도한 침해의 위험성이다.

현행 ‘전자정부법’ 제2장(제6조 내지 제15조)에 의하면, 전자정부의 운영원칙으로 ‘행정정보 공동이용의 원칙’을 선언하고 있으며, 제21조에서는 행정기관에 대하여 ‘행정정보 공동이용의 의무’까지 규정하고 있다. 행정정보의 공동이용은 필연적으로 행정기관 사이에 구축된 정보통신망을 통한 정보의 송수신과 공유를 전제로 한 것이며 전자정부법 또한 이와 같은 정보통신망 시스템을 규정하고 있다.(전자정부법 제2조 제7호, 제21조, 제22조)

현행법상으로도 가장 광범위한 개인정보를 수집, 수록하고 있는 주민등록정보가 개정안 시행에 따라 전자적으로 수록되는 경우, 각 행정기관이 전자적 주민등록 정보를 신원확인 기타 민원절차에 사용할 것임은 위와 같은 전자정부법의 규정에 비추어 볼 때 불을 보듯 명백한 것이다. 개정안 시행으로 발생하게 될 이와 같은 개인정보의 침해 가능성은 단순히 잠재적인 것이 아니라, 전자정부법 등의 규정에 따라 곧바로 현실화될 수 있는 구체적 위험이라는 점에서 그 문제점과 위험성 여부에 대한 광범위한 의견 수렴이 필요하다고 할 것이다.

## **다. 종전 주민등록증의 사용과 관련한 부칙 규정의 문제점**

### **(1) 개정안의 내용**

개정안은 “새로운 주민등록증을 발급받기 전까지는 종전의 주민등록증을 사용할 수 있지만, 발급이 전국적으로 완료된(2017. 12. 31.) 후에는 종전의 주민등록증을 사용할 수 없다”는 부칙 조항을 두고 있다.(개정안 부칙 제4조 제2항, 제3항)

### **(2) 강제적 국가신분증 발급 제도 하에서의 개인정보 주체의 자기결정권**

위와 같은 개정안 부칙 조항은 현행 주민등록증 제도가 전국민에게 발급신청 의무가 부여되는 강제적 국가신분증 제도라는 점을 고려할 때, 개인정보 주체의 자기결정권에 반하는 것이다.

개인정보자기결정권의 내용을 이루는 수집제한청구권의 핵심적 내용은 무엇보다도 자신에 관한 정보의 유통을 원칙적으로 정보주체의 의사에 따르도록 하는 것이라고 할 수 있으므로, 종래 국가가 자유롭게 수집할 수 있었던 국민의 개인정보에 대해서도 정보주체에게 일정한 통제권을 부여하여야 함은 당연한 논리이다.

주민등록증의 의무적 발급 자체에 대한 위헌성 논란은 논외로 하더라도, 이에 부가하여 주민등록정보를 전자적으로 수록한 이른바 ‘전자주민증’의 발급을 신청할 것인지, 종전의 주민등록증을 그대로 사용할 것인지에 대한 결정권은 개인 정보주체 본인의 결정에 따르도록 함이 상당하다. 이와 같이 종전 주민등록증을 그대로 사용하게 하더라도 주민등록제도의 목적(주민의 거주관계 등 인구의 동태를 명확한 파악, 주민생활의 편의 증진, 행정사무의 적정 처리)에 배치되지 않으며, 현행법이 강제하고 있는 ‘전 국민’ 주민등록증 발급 제도 자체가 무너지는 것도 아니다.

개정안은 부칙 규정에서 종전 주민등록증을 선택할 수 있는 가능성을 아예 배제함으로써, 개인정보 주체의 자기결정권을 침해하고 있다고 판단된다.

### 3. 결론

주민등록법의 개정과정을 보면, 1970년대와 1980년대에는 국민에 대한 국가의 감시와 통제를 강화하는 방향으로 나아갔고, 1990년대와 2000년대에는 전자정부 구현을 위해 개인정보에 대한 전산화와 통합을 강조하고 있다.<sup>15)</sup> 최근 발생했던 개인정보의 대량유출 사건으로 인한 피해자는 사실상 전체 국민이라 해도 과언이 아닐 만큼 그 피해의 범위가 광범위하고, 이와 같은 개인정보유출은 1차 유출에 의한 직접 피해 이외에도 그 피해가 국경을 넘어 연쇄적으로 확산될 수 있다는 데 그 문제의 심각성이 있다.

우리나라의 주민등록제도는 그 도입의 역사와 개정과정이 보여주는 것처럼, 본래의 의미의 주거등록제도의 목적을 한참 넘어서서, 국민 개개인의 정보를 국가가 통합적으로 관리함

---

15) 이상명. 앞의 논문. 88쪽.

으로써 감시와 통제가 강화되는 방향으로 고착되어 왔다. 이번 개정안은 주민등록과 관련한 개인 정보를 전자적 방법으로 수록하는 것을 주된 내용으로 하고 있는바, 앞서 본 바와 같이 이와 같은 개정안은 지난 1997년 도입이 시도되었던 전자주민카드의 문제점을 그대로 답습할 우려가 높다.

이상 살펴본 바와 같이 이번 개정안은 주민등록증에 수록될 항목의 추가, 주민 등록정보의 전자적 수록을 주된 내용으로 하고 있는바, 그 수록사항의 과도한 확장, 전자적 수록 등은 위헌의 소지가 있으며, 전자적 수록 이후 정보통신망을 통한 개인정보 공동이용의 무분별한 확대에 의한 개인정보 침해의 위험성이 명백히 예견된다. 뿐만 아니라, 개정안과 관련하여서는 전자주민증 제도의 도입을 위한 예산 추계의 적정성, 전자주민증이 사용하게 될 전자적 수록 방식의 보안성 등에 대하여도 적절한 정보가 국민들에게 제공되지 않고 있다. 이와 같은 상태에서 이번 개정안이 국회를 통과하는 경우 발생하게 될 개인정보의 침해는 그 본질상 회복될 수 없는 피해를 초래할 위험이 있다.

정부는 이번 개정안의 문제점에 대한 광범위한 의견 수렴이 부족하였던 점 등을 인정하고, 개정안을 철회함이 마땅하다. 아울러 이번 개정안과 관련하여 개최될 공청회 등에서는 앞서 지적된 개정안의 문제점은 물론, 그동안 위헌성 논란이 끊임없이 제기되어온 강제적 주민등록제도, 주민등록번호 부여 및 전 국민 지문 정보의 수집과 관련한 문제점에 대해서도 충분한 의견이 수렴되어야 할 것이다.

[별지]

## 개정안의 내용

제24조 제2항을 다음과 같이 한다.

② 주민등록증에는 다음 각 호의 사항을 수록한다. 이 경우 제10호의 유효기간의 설정에 대해서는 대통령령으로 정한다.

1. 성명
2. 성별
3. 생년월일
4. 주소
5. 사진
6. 주민등록번호
7. 지문(指紋)
8. 발행일
9. 발행번호
10. 유효기간. 다만, 주민등록증의 발급 또는 재발급 당시의 연령 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사람에 대해서는 적용하지 아니한다.
11. 주민등록기관
12. 혈액형 등 대통령령으로 정하는 사항 중 주민의 수록신청이 있는 것

제24조 제4항부터 제6항까지를 각각 제7항부터 제9항까지로 하고, 같은 조 제3항을 제5항으로 하며, 같은 조에 제3항, 제4항 및 제6항을 각각 다음과 같이 신설한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 제10조의2 제1항에 따라 신고한 국외이주국민에게 발급하는 주민등록증에는 대통령령으로 정하는 방법으로 국외이주국민임을 추가로 표시하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항에 따라 주민등록증에 수록되거나 표시되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있다. 이 경우 전자적 수록의 방법, 전자적으로 수록된 정보의 타인에 대한 제공 또는 열람 방법, 보안조치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 생략

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제4조(주민등록증 발급에 관한 특례)

- ① 제24조 제2항 및 제4항의 개정규정에 따른 새로운 주민등록증의 발급 및 사용에 관한 사항은 새로운 주민등록증의 발급 준비상황을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 순차적으로 적용하되, **2017년 12월 31일까지** 제24조 제2항 및 제4항의 개정규정에 따른 새로운 주민등록증 발급을 전국적으로 완료하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 새로운 주민등록증 발급이 전국적으로 완료된 후에는 종전의 제24조 제2항에 따른 주민등록증을 사용할 수 없다.
- ③ 제1항에 따라 새로운 주민등록증을 발급받기 전까지는 종전의 제24조 제2항에 따른 주민등록증을 사용할 수 있다.



토론문



1  
토 론

토론문

류 중 근 행정안전부 전산총괄팀장

## 행정안전부의 선택적 혹은 편의적 건망증, 그리고 전자주민등록증

윤 현 식 진보신당 정책위원

### 전자주민등록증 도입사업 추진 경과

- 1995년~ 소위 ‘스마트카드’ 보급을 추진
- 1998 전자주민증 사업 중단, 플라스틱 카드 발급으로 대체
- 2005 행자부 전자주민등록증 사업 예고
- 2006 상반기 중 행자부 3차에 걸쳐 “주민등록증 발전모델 연구 공청회” 진행
- 2007 주민등록제도 발전방향 연구 용역
  
- 2010 3월 26일 주민등록법 일부개정안 입법예고
- 2010 7월 8일 주민등록법 일부개정안 재입법예고
- 2010 9월 14일 주민등록법 일부개정안 정부안이 국무회의에서 심의 의결됨
- 2010 9월 20일 의안번호 1809418 주민등록법 일부개정법률안 국회접수
- 2010 9월 24일 국회 행정안전위원회에 법안 회부
- 2010 10월 4일 국회 행정안전부 국정감사에서 사업비 축소 의혹 제기

### 개인정보보호의 문제, 인권의 문제

- 개인정보유출의 문제는 3가지 방향에서 원인을 살펴야 함

첫째, 개인정보의 수집범위 : 목적범위 이상의 항목으로 개인정보가 수집되고 있는가?

둘째, 개인정보의 유통범위 : 목적범위 이상의 용도로 개인정보가 활용되고 있는가?

셋째, 보호장치의 실효성 : 기술적·사회적 안정성이라는 것을 확신할 수 있는가?

- 이하에서는 주민등록증, 주민등록번호, 지문날인제도를 중심으로 위 세 가지 방향을 고려하여 살펴도록 함

## 첫째 문제와 관련하여

- 먼저 행안부는 구 내무부 이래로 국민의 인권을 도외시키고 행정편의와 주민동태파악에 주력하기 위해 도입된 제도에 대해 어떠한 제도개선의 의지를 가지고 있지 않음 : 주민등록번호제도, 열 손가락 지문날인제도
- 각국별로 도입실태, 활용실태가 다르긴 하나 유일독자성을 가진 주민등록번호를 출생과 동시에 일괄부여하여 일체의 변동 없이 죽을 때까지 유지하도록 하면서 공공부문은 물론 민간영역에서까지 광범위하게 활용하도록 정부가 보장하는 우리의 주민등록번호와 같은 개인별국가인식번호제도를 운영하는 나라는 없음
- 만17세 이상 전 국민의 열 손가락 지문을 일괄적으로 수집하여 경찰이 관리하면서 전 국민을 범죄자 취급하는 국가는 존재하지 않음
- 강제발급되는 국가신분증제도는 그 일단의 타당성을 인정한다고 하더라도 수록되는 정보의 양 및 질, 활용되는 범위 등을 검토할 때 개인정보유출에 중요한 원인이 되고 있음
- 이들 제도는 기본적으로 인권침해적 제도임과 동시에 부당하게 국가가 요구하는 과도한 개인정보임. 즉, 주민통제의 목적(주민등록법 상 목적인 “인구의 동태를 명확히 파악”)으로는 유의미할지 모르나 주민의 편익증대와 원활한 복지수급이라는 주민등록제도 본연의 취지와는 걸맞지 않은 과도한 정보의 수집 및 수록현상임 → 이것은 국가에 의한 정보의

수집 및 활용이라고 하기보다는 국가에 의한 감시체계라고 봄이 적절함

- 그럼에도 불구하고 현재 국무회의를 통과하고 의안발의 된 주민등록법 일부개정안 정부안에 따르면 주민등록증에 수록되는 사항들이 현재의 수록사항보다 늘어나게 됨(생년월일, 성별, 발행번호, 유효기간)
- 생년월일과 주민증 발행번호는 주민등록번호를 대체하는 성격의 것이지만 주민등록번호에 추가되는 사항이 되어서는 안 됨에도 행안부는 수집정보의 양을 늘리는 데만 급급하고 있음

## 둘째 문제와 관련하여

- 주민등록번호는 이미 통계상 전 국민의 주민등록번호가 1회 이상 유출되었음 : 주민등록번호 유출사건에 대한 각주를 필요로 하지 않을 정도로 일반화된 사실임. 중국과 대만에 서조차 한국인의 실명과 주민등록번호가 공공연하게 거래되고 있다는 사실을 행안부도 잘 알고 있을 것임
- 주민등록번호의 민간 활용은 이미 국가적 차원에서 통제할 수 없는 범위까지 확장되었음. 특히 온라인의 무한성장과정에서 주민등록번호는 국가의 통제기제가 민간의 개인정보 수집에 대한 의욕이 맞물리면서 그 활용범위가 계속 넓어지고 있음
- 만17세 이상 전 국민의 열 손가락 지문을 일괄적으로 수집하여 경찰이 관리하면서 전 국민을 범죄자 취급하는 국가는 존재하지 않음
- 신분증 발급과정에서 일부 지문을 채취하는 국가가 존재하기는 하나 한국의 지문날인제도처럼 열손가락 지문의 일괄채취, 경찰청 이첩, 전자적 등록, 무분별한 활용이라는 개인 정보활용범위의 확장은 없음
- 이러한 상황에서 개인정보활용의 범위를 줄이기는커녕 전자주민증을 도입하여 그 활용범

위를 더 넓히는 것은 개인정보유출의 공간을 국가적 차원에서 확장시키겠다는 의욕을 보이는 것임

- 행안부는 통합 스마트카드로의 진화를 극구 부인하고 있으나 일단 스마트카드화 된 전자주민증의 경우 그 사용용도 확장을 검토하지 않는다면 구태여 이런 사업을 할 필요가 없음. 이 점은 이미 1998년도 감사원 감사 당시 감사원으로부터 지적받은 내용임
  - 원래 1996년 당시의 사업계획에 따르면 전자카드 하나로 주민등록증은 물론 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증서, 주민등록 등·초본, 인감, 지문 등 7종의 기능을 수행하고자 했던 것이나
  - 시민사회의 대대적인 반발로 인해 수록내용이 축소된 바
  - 감사원은 이에 대해 카드 표면에 수록할 수 있는 사항 이외에 특히 전자적으로 처리할 사항이 없어졌으므로 굳이 IC칩을 부착할 필요가 없게 되었음을 지적하고 있음
  - 만일 현재 행안부가 주장하듯이 통합확장기능을 부여하지 않을 예정이라면 1998년도 감사원 지적사항은 여전히 유효한데, 이러한 지적을 피하기 위해서라면 행안부는 장기적으로 전자주민증에 통합확장기능을 부가하지 않을 수 없게 됨
  - 한편, 바로 이러한 사용범위의 무한 확장으로 인하여 전자신분증을 발급했던 국가 내부에서는 많은 문제제기와 반발이 일어나고 있음(인터넷 참세상 2010.9.9 기사 참조)
  - 이런 정황으로 미루어볼 때 행안부가 전자주민증의 통합확장기능 부가 가능성을 부인하고 있는 것은 신뢰할 수 없음 : 이 신뢰의 부분은 이후 다시 논의함
  
- 궁극에 가서는 3천5백만 이상의 국민이 전자주민증을 통해 자신의 일거수일투족을 행정부의 전산망은 물론 민간 데이터베이스에까지 저장시켜야 하는 상황이 도래할 것임. 즉 전자주민증 도입 → 부가기능 확대 → 공공부문 및 민간영역에서 신원확인요구 증가 → 전자주민증 사용용도 확장 → 개인정보의 축적 및 유통 확산 → 개인정보침해 및 감시국가 도래

## 셋째 문제와 관련하여

- 개인정보보호에 대한 행안부의 안이한 자세를 들여다볼 수 있는 사례 : 2009년 행정안전부 백서 293쪽 이하 “신뢰의 정보사회 구현”의 장에서 행정안전부가 설정한 “2009년 정보보호 8대 역점과제” 제1번 항목이 “주민등록번호 수집·유통 최소화”(296쪽). 주민등록번호(를 포함한 온라인을 통한 고객정보) 유출사고에 관해서도 언급(300쪽, 2008년에 있었던 옥션사건과 GS칼텍스 사건을 언급하고 있는데 이 두 건에서만 약 2,200만건의 개인정보 유출).
  - 이에 대한 행안부의 대책은 법제정비, 관리적·기술적 보호조치 강화, 교육·홍보와 분쟁 조정기능 강화 정도
  - 법제정비는 개인정보보호법 제정을 이야기함(17대 국회에서 논의되었던 수준보다 낮은 수준의 법률제정)
  - 근본적인 주민등록번호유출방지 등에 대한 내용은 따로 두지 않고 있음
- 연구자료(2007년 주민등록제도 발전방안 연구)에 의하면 주민등록번호요구에 대한 일반인의 거부감이 74%에 달함. 일반인의 72%는 주민등록번호의 민간사용을 통제할 것을 원하고 있음. 법령을 통해 주민등록번호 수집·사용을 제한할 것을 요구하는 비율이 92%를 넘어감 → 주민등록번호의 문제가 심각하다는 점을 일반 국민들도 충분히 인식하고 있음
- 행안부는 전자주민증의 도입이 개인정보보호에 도움이 될 것이라고 주장하고 있으나, 이것은 단지 기술적인 사안만을 침소봉대한 것으로서 전자화된 주민증이 사용될 수 있는 범위의 확장에 따른 개인정보유출의 확대에 대해선 어떠한 언급도 하지 않고 있음
- 기술적보호장치의 경우 현재 검토된 여러 안 중 RFID 혹은 IC 칩을 내장하는 방향이 유력한 바, 행안부는 기술적 보호조치를 통해 개인정보유출위험을 줄일 수 있다고 주장하나 기술적 보호조치라는 것은 단순히 카드 및 입력기·판독기, 정보저장장치 등 기계 자체의 기술안전성에 불과한 것임

- 이러한 보안기술은 해킹 등 정보유출을 노린 기술개발에 대응하여 계속 업그레이드시켜야만 한다는 문제가 있는 동시에, 칩 자체가 가지고 있는 안전성과 수명이라는 문제로 인하여 기간의 한계가 원천적으로 존재하는 것임
  - 더불어 그동안 발생한 대규모 개인정보유출사건은 단순히 기계의 안전장치 미흡으로 인하여 발생한 것이 아니라 그것을 보관·처리·유통하는 과정에서 발생한 것임을 행안부는 의도적으로 회피하고 있음
- ◎ 결론적으로 개인정보보호에 관련된 세 가지 문제 중 어느 하나도 행안부는 만족할만한 대책을 내놓은 것이 없으며 이번 개정안은 그 문제들을 더욱 심각하게 만들고 있음

## 특히 주민등록증 강제발급의 문제

- 현재 주민등록증은 만17세 이상 모든 국민이 의무발급하도록 되어 있음.
- 여기에는 출생과 동시에 부여되는 주민등록번호와 만17세 이상 국민들의 열 손가락 지문을 모두 수집하여 경찰에 넘기는 문제가 포함되었을 뿐만 아니라
- 도대체 왜 다른 신분증에 대한 사용여지를 불문한 채 무조건적으로 주민등록증을 의무발급 해야 하는지에 대한 논리적 타당성을 찾기 힘들
- 이러한 발상은 과거 전 국민 주민등록증 의무발급제도를 도입할 당시 군사정권의 행정부가 가지고 있었던 주민통제 의욕의 연장선상에 있는 것임
- 전 국민 주민증발급 및 의무소지, 지문날인제도 도입과 관련한 논의가 있었던 1965년에도, 군사정권이라는 한계 속에서조차 엄청난 반발이 있었음. 예를 들어 당시 동아일보는 주민등록증의 의무발급과 의무소지 제도가 국민의 거주이전자유를 억압하는 기본권 침해적

제도일 뿐만 아니라 경찰로 하여금 전 국민의 지문을 수집관리하도록 하는 제도에 대해 “민주법치국가에서 이런 방자하고 무도한 짓이 어디 있는가”라며 비판할 정도였음 (65.12.8. 동아일보 사설)

- 결국 1·21 사태를 계기로 조장된 공안정국 하에서 반인권적 주민등록법이 개정되었던 것이지 결코 합당한 이유와 사회적 합의를 통해 도입된 제도가 아닌 것이 바로 주민등록번호, 지문날인, 주민증 의무발급 제도였음
- 그러나 시대가 바뀌어 내무부 → 행자부 → 행안부로 부처가 발전변화했음에도 이러한 문제에 대한 행안부의 자세는 전혀 개선되지 않았고, 현재 더욱 강력해진 개인정보유통시스템인 전자주민증을 도입하려 하고 있음
- 주민등록법 개정안 정부안을 보면 부칙 제4조를 통해 전자주민증 사업이 완료되는 2017년부터는 아예 구 주민증 자체를 사용할 수 없도록 함으로써 전자주민증 의무발급을 더욱 명확히 하고 있음
- 국가에 의해 발급되는 신분증은 주민증 이외에 운전면허증, 여권, 선원증, 공무원증 등이 있으며, 민간에서 발행되는 신분증으로는 사원증, 학생증 등이 있음. 그런데 이러한 신분증 가운데 거의 대부분이 주민등록번호를 등재하고 사진을 첨부하고 있음.
- 각종 신분증이 있음에도 불구하고 특히 주민등록증의 요구가 가장 많음. 연구자료(2007년 주민등록제도 발전방안 연구)에 의하면 주민등록증의 경우 일반인의 65% 이상이 주 신분증으로 사용하고 있음 → 타 신분증이 신분증으로서 대접을 받지 못하고 있는 상황을 보여줌
- 신분증에 의한 신원확인을 굳이 주민증으로만 강제할 이유가 없음. 더불어 강제적인 의무발급은 불필요함



## 편의적 건망증 혹은 기억상실증, 그리고 소통의 부재

- 전자주민증 도입에 관한 그동안의 경과를 보면 주민행정업무를 담당하고 있는 행정기관의 행태가 다분히 자의적이며, 시민사회와의 소통과 합의라는 민주적 정당성에 대해서는 거의 인식이 없다고 보여짐
- 구 내무부는 95년 3월 15일 전자주민증 도입을 위한 주민증 경신 기본계획 확립, 96년 5월 14일 전자주민증 발급계획 수립
- 김대중 정부 인수위 백서 중  
“내무부 전자주민카드 사업은 96년 착수돼 2000년까지 5개년 계획으로 총 2,675억의 사업비 소요가 예정. 전자주민카드 발급으로 인한 사생활 침해, 집행된 예산의 부적정성, 향후 사업비의 막대한 투입 등의 문제, IMF체제 하의 예산절감 차원에서 사업유보 등 재검토”  
→ 감사원 특감 요청
- 결국 98년 6월 감사원이 ‘전자주민카드’ 사업에 대한 문제제기 : 당초 예산의 2.4배가 넘는 6천5백47억원이 소요될 것으로 파악.
- 행정자치부는 2005년~2006년에 걸쳐 “주민등록증 발전모델”과 관련한 공청회를 개최하는 등 전자주민증 도입을 위한 노력을 경주
- 각 시기별로 시민사회의 거센 반발에 부딪혔음. 95년부터 진행된 전자주민증사업은 시민사회의 강력한 반발로 정부교체과정에서 유보되는 한편, 감사원으로부터 문제점을 지적당하기도 하였고, 노무현 정부 당시 추진하던 사업 역시 간만 본 후 유야무야 되었음.
- 그러나 행정부의 집요한 노력은 각 시기별로 한 발 물러나는 듯한 자세를 취하면서도 항상 호시탐탐 기회만 엿보고 있었던 것임이 이번 주민등록법 개정과정에서 여실히 드러남

- 전자주민증 안이 나올 때마다 시민사회는 물론 다른 국가기관으로부터도 번번이 문제가 제기됨에도 불구하고, 정권이 바뀔 때마다 벌어지는 이러한 현상은 공교롭게도 기 제기된 문제들에 대해선 의도적으로 기억을 삭제하는 행정기관의 편의적 혹은 선택적 건망증 또는 기억상실증이라고 판단됨
- 지난 시기 동안 이루어졌던 전자주민증 관련 논란의 역사를 훑어보면 행안부는 주민등록법 상의 문제 및 전자주민증과 관련된 사안에 대해선 사회와 소통하고자 하는 의지가 거의 없다는 것을 확인할 수 있음
- 행안부는 때마다 전자주민증 문제를 터뜨리면서 공청회를 하거나 연구용역 및 사업타당성검토 작업을 했지만, 정작 전자주민증을 직접 가지고 다녀야 하는 사람들의 입장에 대해서는 요식행위의 차원에서 의견청취형식의 절차만을 밟아왔음. 그나마도 개선된 의견에 대해선 일고의 여지도 보여주지 않더니 이번 개정안과 관련해서는 국무회의 이전에 그러한 절차조차 밟지 않았음.
- 더불어 행안부는 현재 전자주민증 관련 연구용역결과물에 관한 정보공개를 하지 않고 있음. 비공개 사유는 “공개할 경우 오해의 소지와 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래할 수 있다”는 것인데, 국민의 혈세로 작성된 연구용역서를 자의적 판단에 따라 부당함. “향후 각계의 다양한 의견을 수렴하여 보완하겠다”는 의지를 밝히고 있으나 언제나 그렇듯이 제대로 된 정보를 공개하지 않으면서 무슨 의견을 수렴하겠다는 건지 알 수 없음.
- 행안부는 언제나 개인정보보호에 대한 국민적 의식함양이 매우 중요한 과제라고 떠들어 왔으나, 정작 자신들의 의식함양에는 매우 게으른 모습을 보여주고 있음. 이러한 문제들로 인하여 전자주민증을 도입하려는 행안부를 신뢰하기가 대단히 어려움.

## 대안

- 주민등록번호제도는 폐지해야 함. 그 대신 신분증 수록 사항에 생년월일과 신분증 발급번호를 둘 수 있음
- 열 손가락 지문날인제도는 폐지해야 함.
- 주민등록증 강제발급제도를 자율발급제도로 전환해야 함
- 전자주민증 도입은 즉각 중단되어야 하며 폐기되어야 할 것임.
- 더불어 주민등록제도 전반에 걸친 사회적 합의를 도출하는 과정이 필요함. 1961년 제정된 후 1968년을 기점으로 대대적인 국민감시체제로 구축되었던 주민등록제도가 군사정권이 몰락하고 민주화가 진행된 이후에도 여전히 과거의 구조를 유지하고 있다는 것은 용납할 수 없음. 그럼에도 행정기관은 지금까지 인권침해적 요소를 가지고 있는 주민등록제도의 개선에 대한 논의를 하기는커녕 주민등록제도의 유효성(예를 들면 주민등록제도가 사회 질서유지와 경제거래 활성화에 기여했다는 등의 긍정성)만을 부각하면서 여론을 호도해 왔음. 정보사회의 도래가 완전한 현실이 된 지금 더 늦기 전에 주민등록제도에 대한 사회적 합의를 도출해야만 향후 개인정보의 보호와 행정효율의 증대라는 두 가치를 적절히 조절하면서 발전시킬 수 있을 것임.

---

## 전자주민증 관련 「주민등록법 개정안」 토론회

---

| 인 쇄 | 2010년 10월

| 발 행 | 2010년 10월

| 발행인 | **현 병 철**

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교동길 41  
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9751 | F A X | (02) 2125-9748

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

발간등록번호 11-1620000-000261-01