住民登錄法에 대한 憲法的 考察

金日煥*

1. 問題提起
2 住民登錄法의 제정 및 개정과정
1) 제정경위와 개정과정
2) 위 법률의 개정
3 住民登錄法의 問題點에 대한 憲法的 檢討
1) 基本權과 法律留保 헌법 제37조 제2항
2) 헌법상 기본권보호를 위한 審査類型과 基準
3) 情報社會에서 情報自己決定權保護의 필요성
4) 現行 住民登錄法의 違憲與否檢討
4 結論

1. 問題提起

우리에게 그동안 憲法은 있으되 憲法에 의하여 국가권력이 통제되지 못한 시절이 있었다. 그러다 1987년 제9차 개헌이후 국민의 다양한 활동 및 憲法裁判所의 적극적인 노력에 힘입어 이제는 어느 정도 "憲法에 의한", "憲法에 근거한", "憲法에 반하는"이란 표현을 자주 듣게 된다. 그런데 현재 우리에게는 동시에 해결해야 할 두 가지 헌법적 과제가 부과되어 있다 : 근대민족국가의 완성을 위한 분단국가의 통일 및 국가권력의 통제라는 '고전적인' 문제와 더불어 정보사회, 첨단과학기술사회에서 국가기능의 재정립 및 기본권 보호수단의 구축이라는 '새로운' 문제. 이는 바로 이 논문에서 설명하려고 하는 住民登錄法의 도입 및 시행의 違憲性與否와 연결된다. 곧 국가권력의 민주적 성립이나 법적 통제가 불충분하였던 박정희정권 하에서 추진된 住民登錄, 住民登錄證, 住民登錄番號, 指紋捺印 그 자체가 많은 문제점을 갖고 있음에도 불구하고 그동안 이를 헌법상 거의 다루어지지 못한 상태 하에서 이제 이러한 것들이 정보사회에서 새로운 기본권침해의 중요수단으로 부각, 활용되고 있다[1] 결국 정보사회에서 주민등

---

* 成均館大學校 法科大學 副敎授, 法學博士

1) 오래된 신문기사이지만 이에 대한 극명한 사례로 다음을 참조 "통합전자주민카드사업계획에

록번호에 근거한 개인정보의 공동활용 등의 違憲與否를 검토하려면 住民登錄法의 違憲與否에 관한 판단으로까지 거슬러 올라가야만 한다.[2] 그렇다면 이는 이러한 새로운 基本權制限을 다루기 위하여 우선 우리가 주목하지 못했던 문제에 대한 분석이 선행되어야 함을 뜻한다 따라서 이 論文에서 筆者는 住民登錄法에 대하여 다양한 헌법적 관점에서 분석을 시도하고자 한다.[3] 이러한 분석에 근거하여 앞으로 필자는 住民登錄

따르면 중앙에 설치된 1개의 발급센터에는 주민등록사항, 카드에 기록되는 의료보험사항, 국민연금사항, 운전면허사항을 통합하여 수록하고 발급센터와 주민등록망간에는 내무부, 시도청, 시군·구, 읍·면·동, 무인발급기 등 1035개의 단말기가 연결될 예정이며, 중앙경찰청, 지방경찰청, 면허시험장 등 37개 단말기, 의료보험관리공단, 직장조합, 지역조합 등 379개 단말기, 국민연금관리공단과 기타 금융기관 등등의 공공기관과 연결될 예정이었다. 이에 따라서 이를 모두 합치면 약 2만여개의 단말기와 연결될 예정이다 또한 "신용정보공동망이 가동되면 은행의 일선점포들은 온라인망을 통해 어음수표부도거래처, 신용카드불법대출자 및 위변조자, 대출금연체자 등 모든 신용불량거래자에 대한 부실대출을 사전에 예방할 수 있게 된다. 연합회는 앞으로 신용정보공동망을 은행뿐만 아니라 보험사·종합금융사·리스·상호신용금고 등 전 금융기관으로 확대할 계획이며 국세청의 국세채납정보 등 공공정보를 포함시키는 방안도 추진하고 있다"중앙일보 1996. 11 1 이와 유사한 신문기사로는 "정보통신부는 대국민행정서비스를 획기적으로 개선하기 위한 정부정보화작업의 일환으로 주민등록정보 공동활용 ·· 등 공공응용서비스 5대정책과제를 확정, 추진키로 했다. 정책과제별 내용을 보면 주민등록공동활용시스템의 경우 국세 지방세 자동차 의료보험 국민연금 고용보험 등 6개 분야에서 주민등록정보를 공동활용할 수 있게 된다"(한국일보 1996 10 31)

2) 우리나라는 전 세계적으로 인터넷 및 정보통신기술이 가장 발달된 나라이며, 과학기술의 발전이나 육성에 매우 친화적인 나라이다 곧 이는 아직까지 개인의 권리보호의식은 충분히 높지 않은 반면, 개인의 권리를 침해하는 정보통신기술 등의 도입은 전 세계적으로 가장 빠른 편에 속함을 뜻한다 복지혜택 등과 상관없이 모든 국민에게 개인식별번호가 부여되어 있는 상황 하에서 행정전산망을 포함한 5대 국가기간전산망, 국세전산망 그 외 무수히 많은 전산망의 연결을 통하여 국가가 개인들에 관하여 알고 있는 나라가 바로 '대한민국'이다 게다가 기술친화적 사회와 국민의 낮은 권리보호의식 하에서 개인의 사생활, 정보보호에 관한 법제도는 있으나 실제로 이런 법제도를 통하여 국민의 권리는 거의 보호되지 못하고 있는 실정이다.

3) 이와 관련하여 姜京根敎授는 주민등록제도의 합헌을 이유로 주민등록번호나 관련 개인정보의 전산화 또한 합헌이라고 주장하는 듯하다.(住民登錄과 電算化 그리고 프라이버시, 亞太公法硏究, 제4집, 1997, 27면 이하) 하지만 이러한 주장은 개인정보를 수집, 처리할 수 있는 법적 근거가 있는가라는 문제는 이렇게 수집된 개인정보를 수기로 처리하느냐, 전자화할 수 있는가가 다른 문제임을 오해한 것이다 그렇다면 住民登錄과 관련하여 개인정보를 수집, 처리하기 위한 근거법률을 요구하는 이유는 개인정보의 수집으로 인한 기본권의 제한이 있기 때문이지, 그 정보를 전자화하기 때문이 아니다 다음으로 해당 개인정보를 수집, 처리할 수 있는 법적 근거가 마련된다면, 이러한 법적 근거가 비례성원칙, 특히 규범명확성원칙과 목적구속원칙을 준수하고 있는지, 해당 주체의 권리보호에 관한 규정 및 감독기구를 통한 통제가 이루어지고 있는지를 계속적으로 살펴보아야 한다 그렇다면 강경근교수는 주민등록법의 목적, 주민등록증에 기재되는 개인정보, 주민등록번호의 강제적 부여, 지문날인 등의 문제점을 정확하게 인식하지 못한 채 주민등록 제도 자체의 합헌판단이 곧장 다른 쟁점들의 합헌판단으로 연결되는 것으로 오해한 듯하

番號의 違憲與否, 정보사회에서 住民登錄番號使用의 違憲與否, 指紋捺印의 憲法合致性與否를 검토하고자 한다

2. 住民登錄法의 제정 및 개정과정

1) 제정경위와 개정과정

어느 나라든지 그 국가의 국민이나 해당 지방자치단체의 주민에 관하여 출생, 혼인, 가족상황 등에 관하여 등록하도록 하고 있다. 이렇게 국민이나 해당 주민에 대하여 일정한 사항을 반드시 등록하도록 하는 제도로는 身分登錄制度와 居住者登錄制度가 있다. 이중에서 먼저 身分登錄制度는 어떤 개인의 출생, 혼인, 이혼, 사망, 가족상황 등에 관하여 등록하도록 하여 個人의 血緣的 身分關係를 등록하는 제도이다. 이에 반하여 居住者登錄制度는 어떤 사람의 居住關係를 登錄, 公證하는 제도이다.[4] 우리나라의 戶籍制度가 바로 身分登錄制度에 해당하며, 住民登錄制度가 바로 사람의 거주관계를 등록, 공증하는 居住者登錄制度에 속한다.[5] 곧 戶籍制度는 개인의 혈연적 신분관계를 공부에 등록, 공증하는 제도로서 개인신분상 중요한 사건들을 통일적으로 기록하는 소위 신분관계의 계보적 구조를 갖고 있는 것인데 반하여, 住民登錄制度는 개인의 거주지를 기준으로 생활을 공동으로 하는 세대단위로 개인의 動的인 居住移動實態를 등록 공증하는 제도이다.[6]

그런데 우리나라에서 住民登錄制度가 처음 실시된 것은 일제시대인 1942년 10월 15일부터 시행된 寄留制度로부터 비롯된다.[7] 이때부터 비로소 우리나라에 身分登錄制度인 戶籍制度와 居住者登錄制度인 住民登錄制度가 병존하게 되었다. 그 뒤 1962년 5월

다

4) 미국, 영국과 같은 국가들에서는 身分登錄制度만 존재하며, 프랑스, 독일, 이탈리아와 같은 나라는 身分登錄制度와 居住者登錄制度를 모두 갖고 있다 그런데 서구국가들의 경우에, 居住者登錄制度와는 달리 身分登錄制度는 어느 국가든 간에 그 나라의 國敎의 確立 및 다른 宗敎를 탄압하기 위하여 작성된 敎會簿制度로부터 유래하였다고 한다 이에 관하여는 金丙郁, 住民登錄制度와 戶籍制度의 目的과 現行法上 聯關關係, 사법행정 1979 10, 91면 이하 참조

5) 金丙郁, 住民登錄制度와 戶籍制度의 目的과 現行法上 聯關關係, 사법행정 1979 10, 91면 이하 참조

6) 따라서 戶籍制度는 屬人的이고 靜的인 性格을 갖는데 반하여, 住民登錄制度는 地緣的인 登錄으로서 動的을 性格을 지녔다고 할 수 있다. 이에 관하여는 金丙郁, 前揭論文, 77면 참조

7) 住民登錄制度의 沿革에 관하여는 金丙郁, 住民登錄制度의 意義와 沿革概觀, 사법행정 1979. 12, 102면 이하 ; 金基中, 우리나라 住民管理制度의 비판적 분석, 인권과 정의 1997. 7, 39면 이하 참조.

10일 법률 제1067호로 住民登錄法이 공포 실시됨으로써 寄留法에 의한 寄留制度가 폐지되고 처음으로 住民登錄制度가 실시되었다 이 법에 따라 모든 대한민국국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시·읍·면에 등록하도록 의무화하였다. 그 뒤 이 住民登錄法은 몇 차례 개정되었는데, 그중 중요한 내용을 보면 다음과 같다 . 제1차 개정 때 兵役事項과 特殊技術에 관한 事項을 신고사항으로 추가하였으며, 18세 이상의 주민등록자에 대하여 住民登錄證을 발급하도록 하였다. 제2차개정 때에 "사법경찰관리는 간첩의 색출, 범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어 주민의 신원 또는 거주관계를 확인하지 아니할 수 없는 경우에 18세 이상의 자에 대하여 주민등록증의 제시를 요구할 수 있다."는 규정을 삽입하였으며, 주민등록증의 일제경신과 주민등록번호의 전면적인 개정을 위하여 다시 개정되었다 이에 따라서 제3차 개정에 따라 주민등록증 발급대상자의 연령이 18세에서 17세로 인하되었으며, 주민등록을 기피할 목적으로 기간내에 신고를 하지 아니한 자에 대하여 형벌이나 벌금에 처하게 하는 등, 벌칙조항과 과태료조항이 크게 강화되었다. 그리고 제4차 개정때 세대별 주민등록표 외에 개인별 주민등록표를 작성 구비토록 하였으며, 주민등록증발급연령에 달한 자로서, 대통령령이 정하는 발급통지를 받고도 정당한 사유 없이 1년 이상 발급신청을 아니한 자는 10만원 이하의 벌금 또는 구류에 처하도록 규정하였다.[8] 그리고 住民登錄番號는 住民登錄證을 최초로 발급할 때 발급대상자 전원에게 부여되었는데, 초기 주민등록번호는 12자리로 구성되어 있었으나 1975년 주민등록법 시행령과 시행규칙개정으로 인하여 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13자리 숫자체제로 바뀌어 지금까지 이 체제가 유지되고 있다[9]

2) 위 법률의 개정

그런데 舊 内務部가 도입하려던 전자주민카드에 대하여 시민단체와 학계로부터 강한 비판이 제기됨에 따라[10], 이러한 비판을 의식한 舊 内務部는 종전의 계획에서 후퇴하여 원래 수록하려고 하였던 사항중 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 호주, 세대사

---

8) 이에 관하여 자세한 것은 김기중, 국가의 국민관리체계와 인권 - 호적과 주민등록제도를 중심으로(세계인권선언 50주년 기념 학술행사), 6면 이하 , 윤현식, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2002 참조

9) 이에 관하여 자세한 것은 이재일, 주민등록번호 도용에 대한 문제점 및 개선방안(제2회 개인정보보호 심포지엄), 한국정보보호진흥원, 2003, 104면 이하 참조

10) 이에 관하여는 김일환, 전자주민카드의 위헌성여부에 관한 비판적 고찰, 민주사회를 위한 변론, 1998년 8월호 (통권 제22호), 22면 이하 참조.

항, 병역사항, 주민등록기관 및 지문을 수록하는 플라스틱 주민카드를 도입하는 법안을 국회에 제출하게 되었다 이 법안은 마침내 1997년 11월 17일 국회본회의를 통과하여 1997년 12월 17일 법률 제5459호로 공포되었다. 이에 따라서 개정된 주민등록법은 1998년 12월 1일부터 시행되고 2000년 3월까지 주민카드발급을 완료하도록 하였다. 우선 개정된 주민등록법을 보면 주민등록증의 상시소지의무규정이 삭제되었고, 주민등록이 된 사람 중에서 17세 이상의 자에 대하여 "주민카드"를 발급하며, 이 주민카드에는 주민등록표화일에 수록된 사항중 "성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 호주, 세대사항, 병역사항, 주민등록기관 및 지문"을 수록하도록 하였다.(제17조의8) 그리고 주민카드에 주민등록자료외에 인감증명법이 정하는 자료를 수록할 수 있도록 하였으며, 주민카드에 수록할 사항을 정함에 있어서는 업무수행을 위하여 필요한 최소한의 사항만을 수록하고 재산상태 등 個人의 私生活을 침해할 우려가 있는 사항을 수록하여서는 안된다고 규정하였다.(제17조의12) 그 외에 주민등록표화일이나 주민카드자료를 보관하거나 관리하는 기관의 개인자료보호의무를 규정하였고(제18조의3 이하), 이에 관한 벌칙규정도 강화하였다.(제21조 이하) 그뒤 이 법률은 1999년과 2001년 다시 개정되어 개인정보보호와 관련되어 문제가 되는 규정들을 삭제하기에 이르렀다.

3. 住民登錄法의 問題點에 대한 憲法的 檢討

法治國家原則이란 國家權力을 憲法 및 法에 구속시킴으로써 국가권력의 행사를 예측하고 통제하는 것을 명령하는 憲法上 基本原則이다. 결국 그렇다면 法治國家理念의 核心은 國家權力의 統制와 拘束 및 個人自由의 保護에 있다[11] 결국 民主法治國家에서 國民을 위하여 國家가 존재해야 한다면, 그래서 이를 통하여 '國家權力의 成立'이 정당하다면 그 다음으로 '國家權力行使'의 正當性與否가 검토된다. 따라서 모든 國家權力의 行使는 法治國家原則을 따르고 존중하는 것일 때에만 비로소 節次的 正當性과 實體的 正當性 모두를 확보할 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 住民登錄法을 분석할 수 있는 틀을 헌법이론적 차원 및 정보사회에서 개인사생활보호란 관점에서 제시하고 이에 근거하여 住民登錄法에 대하여 헌법적으로 검토해 보고자 한다.

1) 基本權과 法律留保 : 헌법 제37조 제2항

11) Ulrich Karpen, Der Rechtsstaat des Grundgesetzes, Nomos, 1992, 19면 이하

헌법우위가 확립된 '민주법치국가'인 미국, 독일, 한국에서 法律留保란 우선 법률에 유보된 곧 행정의 자율적인 규정에서 벗어나 있는 사항영역과 대상을 뜻한다.[12] 그래서 法律留保란 개념에서는 오로지 의회에게 유보되어 있고 형식적인 법률형태로 행해져야만 하는 규정들이 포섭된다. 그런데 독일에서 과거에 행해졌던 法律留保에 관한 논쟁은 행정부가 갖고 있는 고유한 권한에 따라 스스로 행해도 되는 경우와 행정부가 활동하기 위하여 形式的 授權을 필요로 하는 경우를 구분하는 것이었다. 이에 대하여 오늘날 법률유보에 관한 논쟁에서는 의회가 어떠한 규정을 스스로 만들어야만 하고 그 결과로 행정부에 위임해서는 안 되는 것이 무엇인지를 다룬다.[13] 따라서 法律留保는 법제정권력을 위임하는 넓은 개념이고 議會留保는 법제정권한위임을 배제하는 좁은 개념으로 이해된다.[14]

이를 통하여 다음과 같은 것을 확인할 수 있다 : 첫 번째로 헌법상 법률유보개념에서는 입법과 행정간 권한설정문제가 다루어진다.[15] 반대로 말하면 의회입법자에 대한 행정부의 독자적인 작용범위가 법률유보를 통하여 확정된다. 따라서 결국에는 法律留保와 관련되는 중요한 원칙들인 민주주의, 법치국가, 기본권은 전체적으로 헌법상 모든 국가권력의 정당성심사와 관련된다.[16] 두 번째로 법률유보 적용범위의 확대는 입법자의 활동영역을 넓히기는 하나, 이를 통하여 입법자가 전지전능해질 수도 없고, 해서도 안 된다.[17]

위에서 설명한 것처럼 法律留保가 민주법치국가에서 입법부와 행정부간 관계를 규율하는 문제라면 기본권에서 작용하는 법률유보의 의미는 바로 우리나라 헌법의 기본권규정을 살펴보아야만 한다. 우리나라 헌법은 제10조에서부터 국민의 기본권을 열거하고 있다. 이 기본권 중에는 개별적인 법률유보를 갖고 있는 규정도 있지만 거의 대부분의 규정은 "모든 국민은 …권리 또는 자유를 가진다."라는 형태를 택하고 있고 비

---

12) Fritz Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, Isensee / Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd III, C. F Müller, 1988, 320면.
13) Carl-Eugen Eberle, Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, DÖV 1984, 490면 이하 참조
14) Michael Kloepfer, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, JZ 1984, 696면 이하 참조
15) Reinhard Hermes, Der Bereich des Parlamentsgesetzes, Duncker & Humlot, 1988, 14면.
16) Reinhard Hermes, 전게서, 12면 ; Hasso Hoffmann, Legitimität und Rechtsgeltung, Duncker & Humblot, 1977, 78면 이하
17) BVerfGE 49, 89/124 따라서 이를 해결하기 위한 타협책으로서 독일 연방헌법법원이 제시하는 본질성기준은 결국 법률유보의 범위를 확대하면서 동시에 그 확대의 한계를 설정하고자 하는 것이다 세 번째로 몇몇 영역들에서 행정이 법률유보밑에 있지 않다 할지라도, 이는 행정이 법으로부터 자유로울지도 모름을 뜻하지는 않는다 이러한 경우에는 헌법(특히 기본권)구속이 직접적으로 고려되어야만 한다 이에 관하여는 Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd III/1, C H Beck, 1988, 1355면 이하 참조

로소 제37조 제2항에서 국민의 권리를 제한할 경우 법률에 의하도록 규정하고 있다. (일반적 법률유보) 그렇다면 여기서 헌법 제37조 제2항의 의미는 국가 - 특히 행정부 - 가 국민의 기본권을 제한하려면 입법부가 만든 법률에 의하거나 이에 근거해야 한다는 것을 말한다. 곧 이 조항은 ① 본질적 내용을 침해하지 않으면서 ② 입법부가 만든 법률에 의하거나 근거하는 ③ 국가의 기본권제한만이 허용됨을 말한다.

2) 헌법상 기본권보호를 위한 審査類型과 基準[18]

법치국가이념의 핵심은 국가권력을 통제하고 개인의 자유를 보호하는 데에 있다. 이러한 개인의 자유는 한편으로는 헌법에 규정된 기본권들을 통하여, 다른 한편으로는 권력 상호간의 견제와 균형을 의미하는 권력분립을 통하여 보호된다 이에 따라서 기본권을 효율적으로 보장하고 국가권력을 구속시키기 위해서는 다음과 같은 기본권보호심사절차를 거쳐야만 한다 : 1) 먼저 헌법상 보장된 기본권들이 기본권주체의 어떤 行態(作爲, 不作爲 또는 狀態)들을 보호하는지를 검토해야만 한다.(基本權保護範圍[19]) 2) 그러나 인간은 더불어 살아야만 하기에 공동체생활 속에서 개인의 이러한 기본권 행사는 타인의 권리나 사회(공동체)이익들과 충돌할 수 있다. 따라서 이러한 영역들에 대한 경계설정을 필요로 하는 바, 이는 국가가 기본권주체의 행태에 간섭함으로써 행해진다.(基本權制限) 3) 하지만 국가의 이러한 基本權制限은 왜 제한이 필요하며, 불가피한지를 국가 쪽에서 立證해야만 한다. 국가가 이러한 정당화요구에 따르지 못할 때, 국가의 기본권제한은 違憲이 되며, 이때에 비로소 기본권보호를 위한 여러 법적 효과들이 등장하게 된다(基本權侵害)[20] 결국 이러한 심사와 형량과정을 거쳐서 공동체 속에서 살고 있는 개인의 이익과 공동체이익간 긴장관계를 조정할 수 있는 것이다.[21]

---

18) 이에 관하여 자세한 것은 金日煥, 基本權의 制限과 侵害의 區別必要性에 관한 考察, 公法硏究 제27집 제2호, 1999. 317면 이하 참조
19) 기본권보호범위(구성요건)에 관하여는 尹在萬, 基本權構成要件槪念, 헌법학연구 제9권 제1호, 99면 이하 참조
20) Wolfgang Hoflıng, Grundrechtstatbestand - Grundrechtsschranken - Grundrechtsschrankenschranken, Jura 1994, 169면
21) 따라서 우선 기본권제한을 위한 전제조건으로서 우선 기본권주체의 어떤 행태가 기본권의 보호범위에 포함되어야만다. 이것이 긍정되는 경우에만 그 다음에 비로소 이것으로부터 기본권제한의 존재문제가 제기된다 더욱이 기본권제한의 존재가 확인된다 하더라도 이것이 곧장 그러한 제한의 위헌성을 암시하는 것이 아니라, 그 정당화를 필요로 할뿐이다 기본권제한에게 요구되는 이러한 헌법상 정당화가 결여된 경우에 비로소 이에 대한 구체적인 법적 효과가 발생하게 된다(Michael Kloepfer, Grundrechtstatbestand und Grundrechtsschranken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Christian Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und

3) 情報社會에서 情報自己決定權保護의 필요성

(1) 情報自己決定權의 意義와 機能[22]

정보사회에서 왜 사생활자유가 더 침해될 가능성이 높은지는 정보기술의 발전이 인간에 대하여 갖고 있는 위험성에 관한 토론을 배경으로 해서만 이해할 수 있다 과거에 국가는 자신이 독점하고 있는 물리적 폭력을 행사하거나 행사할 수 있다는 가능성을 통하여 국가권력을 효율적으로 행사할 수 있었다. 그러나 오늘날 국가는 이러한 물리적 폭력대신에 급부제공 및 정보조사와 처리라는 새로운 수단들을 더 애용하고 있다 바로 그러하기 때문에 정보통신기술의 위험성이 존재하는 것이다. 왜냐하면 물리적 폭력과는 달리 정보통신기술을 사용하는 경우에는 개인은 그들이 감시 받고 있다거나 통제되고 있다는 것을 쉽게 또는 전혀 인식할 수 없기 때문이다. 결국 컴퓨터의 등장이후에 ① 자동정보처리와 ② 정보의 끊임없는 연결을 통하여 국가가 모든 개인정보에 대하여 알 수 있다는 것에 대한 두려움이 증가하였다.

(2) 情報自己決定權을 통한 私生活自由保護의 강화

이에 따라서 국가는 자신에게 부여된 과제를 수행하기 위하여 당연히 필요한 지식과 정보를 조사 처리 저장해야만 하지만 그와 동시에 과제수행을 필요한 것 이상의 정보를 국가는 수집하거나 전달 저장해서는 안 된다. '인간친화적이고' '헌법친화적인' 정보사회가 되기 위한 가장 중요한 기준중 하나가 바로 정보사회에서 개인의 '사생활자유'를 어떻게 보호해야 하는 지라는 문제이다.[23] 왜냐하면 정보사회에서는 정보소유자와 전자정보처리자가 지금까지 인식되지 않았던 정도로 막강한 권력을 행사하고, 이를 남용할 가능성을 갖게 되었기 때문이다. 이제 중요한 것은 두려움의 대상인 정보처리를 가능한 한 투명화함으로써 기술적 발전에 관하여 '규범적으로' 판단하고 예측함으로써 개인의 존엄성과 자율을 앞으로도 계속해서 보장해야만 한다. 이에 따라서 情報自己決定權이란 個人關聯情報의 使用과 公開에 대하여 원칙적으로 개인 스스로 결정할 권리이다. 이러한 권리는 個人關聯情報의 公開와 利用에 대하여 결정할 개인의 권한을 보호하기 때문에 누가, 무엇을, 언제 그리고 어떠한 경우에 자기에 관하여 아

Grundgesetz, J C B Mohr, 407면)

22) 이에 관하여 자세한 것은 金日煥, 情報自己決定權의 憲法上 根據와 保護에 관한 硏究, 公法硏究 제29집 제3호, 2001, 87면 이하 참조

23) 이에 관하여는 金日煥, 尖端科學技術社會에서 효율적인 基本權保護에 관한 豫備的 考察, 憲法學硏究 제8권 제3호, 2002, 65면 이하 참조

는지를 시민들이 더 이상 알 수 없는 사회질서 및 이를 가능하게 하는 법질서는 情報自己決定權과 조화되지 못한다.24) 그러므로 情報自己決定權의 목표는 개인의 의사소통능력을 보장하는 데에 있다. 결국 이러한 情報自己決定權을 바탕으로 하여 개인은 국가가 자기 자신에 관한 어떤 정보를 조사, 처리해도 되는지를 결정, 통제할 수 있는 권리를 갖게 된다.

(3) 헌법상 정보자기결정권의 보호

이에 따라서 國家는 자신에게 부여된 과제를 수행하기 위하여 당연히 필요한 지식과 정보를 조사 처리 저장해야만 하지만 그와 동시에 과제수행을 필요한 것 이상의 정보를 수집하거나 전달 저장해서는 안 된다.25) 결국 이러한 情報自己決定權을 바탕으로 하여 개인은 국가가 자기 자신에 관한 어떤 정보를 조사, 처리해도 되는지를 결정, 통제할 수 있는 권리를 갖고 있다. 따라서 국가를 통한 개인관련정보의 모든 조사, 저장, 전달은 정보자기결정권의 제한이므로 이에 관한 法的 根據를 필요로 하는 것이다.26) 이러한 인식이 선행되어야 정보조사와 모든 정보처리는 관련자가 명시적으로 목적이 구체화된 정보처리에 동의하거나 중요한 공공복리에 따라 제정된 법률에 근거한 경우에만 허용됨을 알 수 있다. 다음으로 모든 국가기관은 그들이 갖고 있는 자료나 정보를 갖고서 그들의 과제를 처리하기에 충분하지 않다면 그들의 과제를 이행할 수 있도록 기관 상호간에 원조해야만 한다. 문제는 이러한 국가기관 상호간 기관협조('행정응원')가 전자정보처리시대에서도 헌법합치적으로 존재할 수 있도록 해야만 한다는 것이다. 결국 정보처리시 요구되는 목적구속원칙은 한편으로 정보처리목적을 확정하고 다른 한편은 정보처리의 범위를 한정한다. 이에 따라서 필요한 최소한도로 사전에 명백하게 규정된 목적을 위한 정보처리만이 허용된다.27)

4) 現行 住民登錄法의 違憲與否檢討

24) Wolfgang Hoffmann-Riem, Informationelle Selbstbestimmung in der Informationsgesellschaft, AöR 1998 Bd. 123 Heft 4, 522면 이하.

25) Klaus Vogelgesang, Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung?, Nomos Verlag, 1987, 37면 이하 참조

26) Adalbert Podlech, Das Recht auf Privatheit, Joachim Perels(Hrsg.), Grundrechte als Fundament der Demokratie, Suhrkamp, 1979, 55면

27) 이에 관하여는 金日煥, 情報社會에서 基本權制限概念의 擴大必要性에 관한 考察, 憲法學硏究 제9권 제3호, 2003, 181면 이하 참조

그렇다면 이제 法治主義, 國民의 基本權保護, 특히 情報自己決定權의 保護란 관점에서 現行 住民登錄法의 違憲與否를 분석해 본다. 곧 개인과 공동체간 관계를 개인의 共同體關聯性과 拘束性이라는 의미에서 개인은 원칙적으로 중요한 일반이익에 따른 情報自己決定權의 制限을 받아들여야만 한다. 그러나 情報自己決定權의 制限은 우선 比例性原則에 따르는 경우에만 허용된다

(1) 住民登錄法에 규정된 目的의 正當性

이와 관련하여 우선 住民登錄法의 目的이 憲法上 그 正當性이 인정되는지를 살펴보아야만 한다. 그런데 現行 住民登錄法 제1조에 따르면 "이 법은 시·군 또는 구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 한다." 이미 위에서 설명된 것처럼 국민에 대한 등록제도로는 身分登錄制度와 居住者登錄制度가 있는데, 양자중 하나를 채택할지 또는 모두를 채택할지는 개개 국가의 입법자가 판단해서 결정할 사항이다. 이미 설명된 것처럼 住民登錄制度란 행정기관이 관할구역 안에 거주하는 주민의 주거상황과 이동실태를 파악 기록하는 제도로서, 결국 개인의 거주지를 기준으로 생활을 공동으로 하는 세대단위로 個人의 動的인 居住移動實態를 기록 공증하는 제도이다 그렇다면 選擧人名簿의 作成, 租稅, 社會福祉, 인구센서스 등 오늘날 국가나 지방자치단체가 행하는 수많은 기능들에 비추어 볼 때 戶籍制度와는 별도로 자신의 거주관계를 등록하게 하는 住民登錄制度 自體가 違憲이라고는 할 수 없다 그렇다면 住民登錄法에 규정된 目的은 憲法上 그 正當性이 인정된다

(2) 住民登錄法上 규정된 目的을 위한 方法의 適切性

그렇다면 그 다음으로 住民登錄法上 규정된 "住民의 居住關係 등 把握"이라는 목적의 달성을 위하여 위 법에 채택된 방법이 효과적이고 적절한지를 살펴보아야만 한다 現行 住民登錄法上 住民은 성명, 성별, 생년월일 등에 관한 사항을 신고하도록 하고 있으며(제10조), 허위신고 등의 경우에 관한 벌금이나 징역형 규정을 두고 있다.(제21조) 이렇게 "주민의 거주관계 등 파악"을 위하여 국민에게 일정한 사항에 관하여 신고하도록 하고, 허위신고 등의 경우에 벌금이나 징역형을 부과하는 것은 위 住民登錄法에 규정된 목적을 수행하기 위하여 적절한 것이라고 할 수 있다.

다음으로 住民登錄證이란 시장, 군수 또는 구청장이 주민등록법에 의하여 그 관할구역 내에 주민등록이 된 사람 중에서 戶籍과 兵籍이 확인된 만 17세 이상의 사람에

게 발급하는 公的 證明書이다. 따라서 住民登錄證은 住民登錄法에 의하여 그 관내에 합법적인 주민등록을 하였다는 證明書인 동시에 그 관내의 주민임을 증명하는 身分證明書로서 성격을 갖고 있다.[28] 그렇다면 '주민의 거주관계 등 파악'을 위하여 개인에게 일정 사항을 신고하도록 하는 '住民登錄制度'와 모든 국민 개개인에게 고유번호까지 부여된 證明書를 발급하는 '住民登錄證制度'는 전혀 다르게 취급되어야만 하는 사항이다. 따라서 住民登錄制度를 인정한다고 해서 언제나 반드시 해당 주민이나 국민에게 住民登錄證을 발급해야만 하는 것은 아니다. 특히 우리나라의 住民登錄證은 외국의 증명서와 달리 개인의 신분증명기능만을 갖고 있다. 주민등록제도를 인정하고 있는 나라들 모두가 주민등록증제도를 동시에 갖고 있는 것은 아닌데다가, 국가가 국민에게 일정한 서비스기능 - 예를 들어 사회복지혜택 - 을 부여하기 위하여 발급되는 증명서에 개인정보를 담는 다른 나라의 증명서제도와는 달리 우리나라의 住民登錄證制度는 오로지 어떤 개인의 신분을 증명하기 위한 기능만을 갖고 있다는 데에 우선 논란의 여지가 있다.[29] 다음으로 주민등록제도에 따른 주민등록증의 발급이 헌법상 허용된다 인정할지라도, 여전히 현행 주민등록법에 따르면 국가 등에 의한 신원확인의 경우 주민등록증에 의하도록 하고 있고, 특히 제17조의10에 따르면 사법경찰관리가 주민등록증의 제시를 요구할 수 있게 되어있다. 결국 이는 주민등록증의 소지의무에 대한 논란이 끊이지 않자 관련 규정을 삭제한 의미를 퇴색시키고 있는 셈이다.

게다가 현행 주민등록법상 개인의 주민등록사항을 기재하기 위하여 世帶別, 個人別 住民登錄票를 작성하도록 규정하고 있는데(제7조), 특히 個人別 住民登錄票에는 주민등록법상 신고사항이외에 혼인여부, 혈액형, 예비군교육훈련사항, 자격면허사항, 졸업연도와 졸업학과, 원호대상자 관련사항, 생활보호대상자 사항, 학력, 직업 등을 기재하도록 하고 있다.(시행령 별지 제2-1호 서식) 분명히 현행 주민등록법의 목적이 '주민의 거주관계 등 파악'이라면, 그리고 이를 위하여 필요한 주민등록사항을 기록하기 위하여 世帶別, 個人別 住民登錄票를 작성해야 한다면 이에 관한 정보만 수록되어야 하는데, 주민등록법 제7조 제2항은 명시적으로 "개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리"하도록 규정하고 있다. 결국 이러한 법규정은 위 법의 목적을 벗어나는 많은 개인기록들을 수록, 검색하는 것을 가능하게 함으로 個人의 私生活을 侵害하고 있다.

결국 주민등록법상 신고의무자가 신고해야만 하는 사항[30] 외에 世帶別, 個人別 住

28) 金內郁, 住民登錄證과 그 活用實態, 사법행정 1977. 12, 82면
29) 이에 관하여 자세한 것은 홍석만, 전자주민카드제도의 문제점, 경제와 사회 1997년 가을(통권 제35호), 150면 참조

民登錄票에 담긴 상세한 개인기록을 통하여 現行 住民登錄法은 이제 주민의 거주관계 등의 파악을 위하여 지방자치단체의 주민에게 주민등록증을 발급하는 주민관리사무에 관한 법률이 아니라 國家에 의한 人的 管理를 목적으로 하는 國家事務에 관한 法律로 바뀌었다.31) 이에 따라서 현실적으로 住民登錄證 또한 개인의 주민등록을 확인하기 위한 證明書라기 보다 國家身分確認證明書가 되어 버렸다. 결국 全國民居住地登錄制度, 全國民固有番號制度, 全國民固有身分證制度를 통하여32) 이제 우리나라의 주민등록법은 주민의 거주관계를 파악하는 법이 아니라 개인에 관하여 종합적으로 기록하는 법으로 바뀐 것이다.

그리고 주민의 거주관계를 파악하기 위한 목적으로 주민에 관한 일정사항을 기록하면서 주민등록법 시행규칙 제2조에 따라 모든 국민에게 "생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성"된 住民登錄番號가 부여된다. 그런데 우리나라에서 주민등록법상 기록되는 모든 개인정보의 처리는 물론 국가기관에 의하여 작성되는 모든 개인관련정보의 처리 또한 이 住民登錄番號에 근거하여 행해지고 있다 그렇다면 다른 사람으로부터 한 개인을 구별시키는 이 住民登錄番號만 알면 관련개인정보가 정보사회에서 연결, 결합, 통합되는 것이 얼마나 쉬운지는 쉽게 상상이 갈 것이다.33)

결국 이렇게 住民登錄番號와 같은 個人確認番號는 公的, 私的 領域에서 모든 국민을 확인하고 식별하기 위한 기초적인 자료로 활용되기 때문에 단순히 住民登錄番號를 숫자조합정도로만 생각해서는 안된다.34) 오히려 住民登錄番號를 개개인을 식별할 수 없는 번호로 바꾼다던가, 적어도 특정한 목적을 위하여 행정내부에서만 사용되는 것으로만 한정해야만 한다 왜냐하면 住民登錄番號란 情報社會에서 어쩔 수 없이 인간바코드로 작용할 것이기 때문이다 그래서 다른 나라의 경우에는 전자주민카드는 고사하고 개개인에게 이러한 고유번호를 부여하려는 것 자체에 격렬하게 반대하였던 것이다.35)

(3) 住民登錄法上 규정된 目的을 위한 被害의 最小性

---

30) 성명, 성별, 생년월일, 세대주와 관계, 본적, 주소, 전입전 주소, 병역의무자의 병역사항, 특수기술에 관한 사항

31) 金基中, 前揭論文, 43면 이하 참조.

32) 金基中, 前揭論文, 44면.

33) 이에 관하여 자세한 것은 이재일, 주민등록번호 도용에 대한 문제점 및 개선방안(제2회 개인정보보호 심포지엄), 한국정보보호진흥원, 2003, 104면 이하 참조

34) David H Flaherty, Protecting Privacy in Surveillance Societies, The University of North Carolina Press, 1989, 147면

35) David. H. Flaherty, 前揭書, 148면.

그 다음으로 비례성원칙에 따라 입법권자가 선택한 방법이 설사 적절하다고 하더라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 한다는 관점에 따라 주민등록법규정을 살펴보면 많은 문제점들을 갖고 있다. 우선 現行 住民登錄法은 "주민의 거주관계 등 파악"이라는 목적과는 전혀 관련 없는 너무나도 많은 개인정보를 수집, 관리하도록 규정하고 있다. 예를 들어, 신고의무자는 주민등록법 제10조에 따라 거주관계파악과는 전혀 연관성이 없는 兵役事項과 特殊技術에 관한 事項을 신고해야만 할뿐만 아니라, 시행령 별지 제1호에 의하여 個人別 住民登錄票에 직업, 혈액형, 학력, 자격면허사항, 예비군교육훈련사항, 생활보호대상자사항 등에 관한 기록이 기재되며, 주민등록증발급통지를 받은 자는 주민등록발급신청서와 주민등록증용지에 指紋을 捺印해야만 한다. 결국 주민의 거주관계파악을 위하여 관련되는 개인기록을 수집, 처리할 수 있도록 한 주민등록법의 원래 목적을 벗어나는 지나친 개인정보수집을 가능하게 하고 犯罪人이 아닌 者의 指紋捺印을 강요하는 이러한 규정들은 過剩禁止原則에 위배되어 違憲이다.

(4) 規範明確性原則과 法律을 통한 委任의 合憲性與否

現行 住民登錄法은 舊 住民登錄法에 대한 비판을 많이 수용하였다. 이에 따라서 개정된 주민등록법을 보면 주민등록증의 상시소지의무규정이 삭제되었고, 주민등록이 된 사람 중에서 17세 이상의 자에 대하여 "주민카드"를 발급하며, 이 주민카드에는 주민등록표화일에 수록된 사항중 "성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 호주, 세대사항, 병역사항, 주민등록기관 및 지문"을 수록하도록 하였다.(제17조의8) 그렇다면 현행 주민등록법은 憲法과 合致되는 法律인가? 그렇지 않다. 왜냐하면 개정된 주민등록법 또한 "주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하는"(제1조)것을 목적으로 하고 있기 때문이다. 따라서 주민등록법에 규정된 것처럼 "주민의 거주관계 등 파악"을 위하여 필요한 개인기록만을 수집·처리해야만 한다면, 현행 주민등록법에 따른 住民登錄制度의 合憲性은 인정할 수 있지만(目的의 正當性) 이러한 목적을 실현하기 위한 방법의 적절성이나 피해의 최소성, 법률의 위임시 구체성이라는 관점에서 볼 때 많은 규정들이 違憲이므로 시급히 개정되어야만 한다. 예를 들어 과거에 대통령령에 존재하던 指紋捺印規定을, 이제 住民登錄'法'에 규정하였다고 해서 결코 이 규정이 合憲이 되는 것은 아니다. 왜냐하면 헌법상 기본원리중 하나인 法治主義는 實質的 法治主義를 뜻하므로, 法律의 成立뿐만 아니라 內容 또한 憲法合致的이어야만 하기 때문이다. 다음으로 현행 주민등록법은 많은 사항을 대통령령 등에 위임함으로써 바로 規範明確性原則

과 目的拘束原則을 위협하고 있다. 이러한 規範明確性原則은 개인관련정보를 이용하는 목적이 범위 구체적이고 정확하게 法律上 규정될 것을 요구한다. 그러나 주민등록법 제7조 이하에 따르면 전산정보처리조직에 의한 주민등록표화일작성시 기재사항 등을 대통령령에 위임하고 있으며, 주민등록전산정보자료를 이용 또는 활용하고자 하는 경우에는 關係中央行政機關의 長의 審査를 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하나 대통령령이 정하는 경우에는 關係中央行政機關의 長의 審査를 필요로 하지 않는다고 규정하였다.(제18조의2) 결국 이러한 委任 때문에 시민들은 도대체 본인의 어떤 정보에 관하여 어떤 국가기관이 처리, 저장하고 있는지를 파악하기가 매우 힘들다. 게다가 위 법의 적용이 배제됨으로써 발생할 수 있는 위험성에 관한 별도의 보호대책 없이 위 법의 적용을 배제하는 것은 個人情報保護를 포기하는 것과 다름없다. 어떤 국가기관에게 위 법이 적용되며, 어떤 사유로 위 법의 적용이 배제되며 그러한 경우에 어떤 보호대책이 확립되어 있는지는 立法者 스스로가 반드시 法律에 규정해야만 하는 사항인데도 이에 관한 규정이 전혀 없거나 이를 行政府에 委任한다는 것은 規範明確性原則에 반한다.

(5) 주민등록법상 개인정보보호법규정의 미비

a) 현행 개인정보보보호법제의 개관 : 규율영역 및 통제기관의 二元化

현행 우리나라 개인정보보호 법제는 공공분야와 민간분야로 분리하여 운영중인 바, 공공분야는 공공기관의개인정보보호에관한법률에 의해서 규율되고 있으며 관련 개별법으로는 전자정부법, 주민등록법, 민원사무처리법, 국가공무원법, 공직자윤리법, 형법 등이 있다. 민간분야는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률에서 개인정보보호에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있으며, 관련 개별법으로는 신용정보이용및보호에관한법률, 금융실명제법, 의료법, 보건의료기본법, 전기통신사업법, 전파법, 전자거래기본법 등이 있다. 그리고 公的 領域의 경우에는 개인정보의 보호와 감독에 관하여 행정자치부를 비롯한 해당 국가기관의 자율규제에 맡기고 있으며 私的 領域의 경우에는 한국정보보호진흥원에 개인정보침해신고센터를 두고, 개인정보 상담 및 고충처리 업무를 수행하도록 하고 있다.

b) 개인정보보호 관련 법규정의 미비

행정자치부는 2003년 8월 공공기관의개인정보보호에관한법률중 개정법률안을 입법예고하였는데 그 주요내용을 보면 개인정보수집의 최소성의 원칙, 목적명확성의 원칙 등 개인정보보호원칙을 구체적으로 명시하고, 공공기관의 장은 법률의 규정에 의하거나 정부주체의 동의 등을 얻은 경우에 한해서만 개인정보를 수집하도록 하고, 개인정보를 수집하면서 개인정보 수집의 법적근거, 목적 및 이용범위, 정보주체의 권리등에 관하여 서면 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 정보주체가 그 내용을 쉽게 확인할 수 있도록 안내하여야 하며, 공공기관의 장이 개인정보를 통합·유지 및 관리하거나, 별도의 개인정보데이터베이스를 구축하여 집적·운영하고자 하는 경우, 소관법령중 개인정보 관련 법령 제·개정의 경우에는 행정자치부장관과 사전협의 하여야 하고, 공공기관의 장이 개인정보를 통합 관리 또는 별도의 개인정보데이터베이스를 구축 운영하거나 중앙행정기관의 장이 개인정보 관련 법령을 제·개정하고자 하는 경우에는 개인정보보호심의위원회에서 사전심의를 하는 등 개인정보보호심의위원회의 기능을 강화하였다. 행정자치부가 제시한 개정안에는 정보사회, 전자정부의 발전에 따라 나타나는 개인정보침해를 보호하고자 일정 부분 노력한 흔적이 보이기는 하나, 여러 가지 부분에서 현실적으로 나타나는 개인정보의 침해로부터 보호하기에는 상당부분 미흡해서, 새로운 보완책이 강구되어야 한다고 판단된다.[36] 결국 공적 영역에서 개인정보보호에 관한 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률은 물론 관련 개별법인 주민등록법 등에서 관련개인의 권리규정, 개인정보 공동활용으로부터 보호, 외부적 통제기관의 신설 등이 충분히 확보되어 있지 않다.

c) 情報社會에서 住民登錄番號가 갖는 새로운 위험성

그리고 주민의 거주관계 등을 파악하기 위한 목적으로 주민에 관한 일정사항을 기록하면서 주민등록법 시행규칙 제2조에 따라 모든 국민에게 "생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성"된 住民登錄番號가 부여된다. 그런데 우리나라에서 주민등록법상 기록되는 모든 개인정보의 처리는 물론 국가기관에 의하여 작성되는 모든 개인관련정보의 처리 또한 이 住民登錄番號에 근거하여 행해지고 있다. 그렇다면 다른 사람으로부터 한 개인을 구별시키는 이 住民登錄番號만 알면 관련개인정보가 정보사회에서 연결, 결합, 통합되는 것이 얼마나 쉬운지는 쉽게 상상이 갈 것이다. 게다가 정보사회의 발전으로 인하여 이제 우리는 어디에서든지 컴퓨터에 접속하여

36) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 일반행정분야에서 개인정보보호 관련 법제정비방안에 관한 고찰(개인정보보호 정책 Forum, 정부혁신지방분권위원회, 2004. 21면 이하 참조

네트워크에 연결될 수 있는 환경, 곧 '유비쿼터스'시대로 진화하고 있는 현실 속에서 주민등록번호를 매개로 하여 우리의 사생활, 개인정보가 얼마나 침해될지는 아무도 모른다

결국 이렇게 住民登錄番號와 같은 個人確認番號는 公的, 私的 領域에서 모든 국민을 확인하고 식별하기 위한 기초적인 자료로 활용되기 때문에 단순히 住民登錄番號를 숫자조합정도로만 생각해서는 안 된다. 주민등록번호는 간단한 13자리 숫자로 구성되어 있으나, 성별이나 연령 및 출생지 등 개인에 관한 기초정보를 확인할 수 있으며, 공공기관 대부분의 정보(자동차, 주소, 호적, 부동산, 교육, 보험 등)는 이 기초정보를 토대로 하고 있다 게다가 이 주민등록번호로 인하여 전자정부가 급속도로 발전, 진행되었음을 부인할 수 없다.[37]

따라서 住民登錄番號를 개개인을 식별할 수 없는 번호로 바꾼다던가, 적어도 특정한 목적을 위하여 행정내부에서만 사용되는 것으로만 한정해야만 한다. 그리고 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호를 곧장 없앨 수 없다면 첨단인증기술의 개발 및 전자서명의 이용을 촉진하기 위한 법제도적 정비방안을 강구해야만 한다. 곧 상거래 등에서 계약상 본인을 확인하는 방법으로는 공공기관에 등록하고 필요에 따라서 증명서를 공공기관으로부터 발행받아 이용하는 종래의 방법이 있는데, 디지털상으로 본인을 확인하는 공개 키 기반의 방식을 PKI(Public Key Infrastructure)라고 부른다.[38] 이러한 PKI는 사이버상 전자거래에서 일반적으로 사용되는 비밀번호(Pssword)보다 더욱 안전한 보안기술을 제공해 준다 개인정보(주민등록번호와 같은)의 누설위험없이 온라인상에서 데이터의 무결성, 인증을 위하여 사용할 수 있다는 특징을 갖는 PKI의 활용을 통하여 개인정보보호 및 공적, 사적 영역에서 본인확인을 위한 주민등록번호를 요구하는 관행도 없애면서 해당 업무처리의 안전성과 신뢰성을 담보할 수 있게 된다 이를 위하여 현행 우리나라 법체계상 관련 법규정(특히 전자서명법)의 검토와 분석을 통하여 문제점을 법제도적으로 보완하는 작업이 이루어져야만 한다.

37) 한국정보보호진흥원, 2003 개인정보보호백서, 37면 이하

38) 이러한 PKI(Public Key Infrastructure)인증서는 데이터 송수신시 암호화 및 복호화키로 구성된 공개키를 이용하고, 디지털인증서를 통해 사용자를 인증하는 시스템으로, 전자상거래나 정보유통의 분야에서 상대방의 신원을 확인하는 솔루션이다 이에 관하여 자세한 것은 정철현 PKI-전자서명과 인증제도-, 다산출판사, 2003 참조

4. 結論

그동안 남북대치상황에 따른 필요성과 더불어 이미 몇십년동안 우리나라에서 住民登錄制度 및 住民登錄證制度가 나름대로 시행되어서 이제 정착되었다고 평가하기도 한다. 그러나 정당하지 않은 법의 시행으로 인하여 생긴 관행은 결코 헌법이 보호할 수 있는 것이 아니며, 더군다나 이러한 관행 때문에 違憲인 法律이 憲法合致的 法律이 되는 것 또한 아니다. 결국 어떤 법률의 違憲與否는 憲法에 따라 規範的으로 판단되어야만 한다.[39] 결국 우리나라의 住民登錄制度는 사회복지혜택 등 대국민 행정분야에서 해당자의 신분을 확인하기 위한 목적으로 만들어진 것이 아니라 간첩이나 불순분자를 용이하게 색출, 식별하는 등, 모든 국민을 효과적으로 관리하고자 하는 필요성에 의하여 도입되었다.[40] 게다가 이 당시에는 國家權力이 憲法 및 法에 구속된다는 法治主義原則 또한 충분히 확립되어 있지 않던 시기라 이러한 법률이 國民의 基本權을 侵害하는지에 관하여 검토되지도 않았다. 그러나 주민의 거주관계파악에 관하여 기록하는 것이 아니라 바로 이렇게 포괄적으로 개인에 관하여 기록을 해놓음으로써 외국과 달리 우리나라에서는 언제든지 마음만 먹으면 전자주민카드를 만들 수 있는 엄청난 물적 토대가 이미 확보되어 있었던 것이다 결국 이는 1960년대부터 80년대까지 住民登錄番號, 住民登錄證制度 또는 전자주민카드의 도입에 반대하였던 외국의 경우와 비교한다면 우리나라의 상황이 외국과는 '質的으로' 다른 차원에 있다는 것, 따라서 개인기록을 마음놓고 수집, 관리하는 국가가 아니라 住民登錄制度나 住民登錄番號의 위험성, 전자주민카드의 違憲性에 관하여 학자나 시민단체가 소리 높여 떠들어야만 하는 역설적 상황에 우리가 처해 있다는 것을 뜻한다 곧 이미 국민 개개인에게 고유한 코드번호가 부여된 住民登錄證이 발급된 상태 하에서 國家權力 또한 (憲)法的으로 충분히 統制되지 않았던 우리나라가 情報社會로 진입하면서 이제 국가는 기존의 잘못된 관행에 의존하여 손쉽게 국민에 관한 기록들을 電子化, 情報化할 수 있었던 반면에 외국에서는 法治國家原則에 의하여 어느 정도 國家權力이 (憲)法的으로 統制되고 있는 상황 하에서, 국민에게 이러한 코드번호를 부여하는 것조차 많은 반대에 부딪혔던 것이다.

따라서 現行 住民登錄法에 관한 전반적이고 체계적인 검토가 필요하다 곧 住民登錄制度는 現行 住民登錄法에 규정된 것처럼 "주민의 거주관계 등 인구동태파악"을 위하여 필요한 개인기록만을 수집·처리해야만 한다. 이런 점에서 볼 때 現行 住民登錄法

39) 다만 違憲法律의 效力與否 등에 관한 문제는 憲法裁判所가 決定을 내릴 때 憲法不合致決定과 같은 變形決定을 통하여 충분히 해결할 수 있다.
40) 金基中, 前揭論文, 46면 이하 참조

에 따른 住民登錄制度나 住民登錄證制度의 合憲性은 인정할 수 있지만(目的의 正當性) 이러한 목적을 실현하기 위한 방법의 적절성이나 피해의 최소성, 법률의 위임시 구체성이라는 관점에서 볼 때 많은 규정들이 違憲이므로 시급히 개정되어야만 한다.[41]

이를 위하여 우선 주민등록법 등에서 불필요한 개인정보의 수집규정을 삭제하며, 지문날인제도를 폐지하고, 주민등록번호제도를 고치며, 주민등록번호의 사용범위를 엄격하게 제한하고, 개인정보의 국가등록과 관련되는 인감증명법, 호적법등과도 연계하여 그 정비여부를 검토해야 한다.

김일환

주민등록(Einwohneranmeldung) 주민등록법(Einwohneranmeldungsrecht) 주민등록번호(Einwohneranmeldungsnummer) 개인정보보호(Datenschutz), 법치국가원리(Rechtsstaatsprinzip)

41) 물론 그동안 개인정보보호의 문제를 인식하고 2001년 1월 주민등록법 개정시 수집한 주민등록 자료를 그 보유, 관리 목적 이외의 용도로 이용 또는 활용을 금지하는 내용을 넣기도 하였다.

[Zusammenfassung]

Die verfassungsrechtliche Untersuchung über das Einwohneranmeldungsrecht

Kim Il Hwan

Wir benutzen heute etwas, das die Menschen sich früher wünschten, und es werden wohl sicher in Zukunft die Dinge passieren, von denen die Menschen heute träumen. Das menschliche Zusammenleben verandert sich schon heute und auch weiterhin in der sogenannten "Technologiegesellschaft". Dieser Prozeß ist allerdings durchaus zweischneidig : Er birgt ebenso die Chance weitergehender individueller und gesellschaftlicher Emanzipation wie die Gefahr der Verhinderung und Unterdruckung eben dieser Vorgänge. Ziel ist es, daß die Technologiegesellschaft sich in einer mit dem Verfassungsrecht vertraglichen Weise entwickelt. Diese Probleme betreffen gerade die moralische Grundlage einer Gesellschaft. Daher mussen wir gerade nachdenken, wie die Einzelne in der hoch entwickelten technologischen Gesellschaft effektiv geschützt werden soll

Daher müssen wir nachdenken, wie die vergangene verfassungswidrige Gesetze beseitigt geworden soll und gleichzeitig die Grundrechte in der technologische Gesellschaft effektiv geschützt geworden muß. In dieser Hinsicht müssen wir die Verfassungswidrigkeit des Einwohneranmeldungsrechts lösen. Dann können wir weiter die Verfassungswidrigkeit der Personenkennzeichennummner u. s. w. in dem Einwohneranmeldungsrecht uberprüfen.