미국의 "운전면허증, 사회보장카드 등 국가기준"에 관한 논의와 주민번호 대체수단

정 준 현
단국대학교 법과대학 교수

Ⅰ. 문제의 제기
Ⅱ. 의회연구반의 보고서 내용
1. 보고서의 서론
2. 운전면허증과 개인신분증명카드
3. 사회보장번호(SSN)
4. 출생증명서
Ⅲ. 시사점

Ⅰ. 문제의 제기

우리 법상 온라인 실명제는 2004년 3월 12일 개정법률 제7189호로 공포된 「공직선거 및 선거부정방지법(현행 '공직선거법')」 제82조의 6에 규정된 개념으로, 인터넷 언론사의 게시판에 선거에 관한 의견을 게시하고자 할 때 의견 게시자가 기입하는 성명과 주민등록번호의 일치 여부를 확인한 후 일치하는 경우에 한하여 의견을 게시할 수 있도록 하는 기술적 조치[1]로서 제17대 국회의원총선거에 대비해 익명성을 악용해 인터넷 공간에서 불법 선거운동을 하지 못하도록 하자는 취지에서 도입된 것으로, 이를 어길 경우에는 1,000만 원 이하의 과태료에 처하도록 하고 있다(제261조 제1항).

이러한 조치와 관련하여 인터넷 언론사 범위의 불명확성은 차치하고 익명에 의한 표현자유권에 대한 침해 및 주민등록정보의 노출에 따른 개인지배 내지 사생활침해의 가능성 등의 반론이 제기되기도 한다. 이와 달리, 현대 정보화기술은 새롭게 등장하는 다양한 미디어기기와 융합하여 방송과 통신의 구별을 곤란하게 할 뿐만 아니라 전자식별장치(RFID)를 통해 인간과 동·식물을 비롯한 모든 물건과도 전자적인 소통을 가능하게 하는 IT기술(특히, 시멘틱 웹의 개발)[2]과 위치정보기술(Global Position System)의 결합에 힘입어 미래 고도정보사회는 언제·어디에서나 인간의 수요를 실시간으로 충족할 수 있는 '거침없이 원활한 전자적 소통사회' (seamless networking society) 내지 '유비쿼터스사회' (Ubiqutous society)[3]로서 '사생활이 없는 사회' (Zero Privacy Society)[4]에 대한 두려움[5]과 공공적 내지 비공공적 수요에 대한 실시간의 충족을 매개하게 될 본인식별정보의 효용성 및 이를 기준으로 이루어진 개인별 데이터베이스를 통한 맞춤서비스의 요구

1) 2008년 2월 29일에 개정된 법률 같은 조 제1항에서는 "행정안전부장관 또는 「신용정보의이용및보호에관한법률」 제2조 제4호에 따른 신용정보업자(이하 이 조에서 '신용정보업자'라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치'를 취하도록 하고 제6항에서는 '인터넷 언론사는 당해 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 '실명인증'의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 글이 게시된 경우에는 지체없이 이를 삭제하여야 한다"고 하여 실명인증이 되지 아니하면 의견을 제시할 수 없도록 하는 기본적인 틀은 여전히 유지되고 있음을 알 수 있다.

2) 현재의 컴퓨터처럼 사람이 마우스나 키보드를 이용해 원하는 정보를 찾아 눈으로 보고 이해하는 웹이 아니라, 컴퓨터가 이해할 수 있는 웹을 말한다. 즉 사람이 읽고 해석하기에 편리하게 설계되어 있는 현재의 웹 대신에 컴퓨터가 이해할 수 있는 형태의 새로운 언어로 표현해 기계들끼리 서로 의사소통을 할 수 있는 지능형 웹이다. 원리는 사람들이 이해할 수 있도록 자연어 위주로 되어 있는 현재의 웹 문서와 달리, 정보자원들 사이에 연결되어 있는 의미를 컴퓨터가 이해할 수 있는 형태의 언어로 바꾸는 것이다. 이렇게 되면 컴퓨터가 정보자원의 뜻을 해석하고, 기계들끼리 서로 정보를 주고 받으면서 자체적으로 필요한 일을 처리하는 것이 가능해진다. 2004년 현재 시멘틱 웹과 관련된 연구는 RDF(Resource Description Framework)를 기반으로 한 온톨로지 기술과 국제표준화기구(ISO) 중심의 토픽 맵(Topic Map) 기술이 주류를 이루고 있다. http://100.naver.com/100.nhn?docid=780515 <2008.8.1. 접속>.

3) USN 사회로 진입하게 됨에 따라 "인간의 요구사항을 고도로 적용하는 환경", "모든 이에게 가장 기본적인 서비스제공", "어떤 컨텐츠, 기기, 포맷이라도 언제나 접속가능한 환경" 및 "스팸, 정크메일, 해킹, 바이러스 등이 존재할 수 없는 환경(Digital Dystopia)" 등 4대 미래 인터넷 시나리오가 제시되기도 한다. Smart Internet Technology CRC, "Smart Internet 2010", 2005. 9.(한국전산원, "통계로 본 2010년 유비쿼터스사회 조망", 2005.9.30. 5쪽에서 재인용).

4) "현대 고도정보사회에 있어서는 사생활에 대해 조의를 표하여야 하며, 카메라나 데이터 베이스의 침해를 방지하기엔 너무 늦었다. 이미 쏟아진 물이다. 아무리 많은 입법이 행하여진다고 하더라도 입법으로 새로운 감시도구와 데이터 베이스를 제거할 수는 없다"고 한다. D.J. Solove, Marc Rotenberg, "Information Privacy Law", Aspen. 2002. p. 507.

5) 바람난 남편이나 가출한 자녀를 찾기 위해 이들이 조난을 당했다고 허위로 신고할 경우 GPS를 작동해 이들의 위치를 파악하는 것이 개인 프라이버시 문제와 어떻게 상충될지 등에 대한 연구가 필요할 뿐 아니라 정치인이나 저명인사의 동선이 파악돼 엉뚱한 용도로 악용될 가능성에 대한 우려의 시각도 있다. 졸고, "位置認識 및 通信事實確認資料 등의 個人情報與否에 관한 小考", 토지공법연구 제24집, 2004.12. 494쪽.

나 낭비 없는 생산을 통한 자원분배의 최적화라는 기대 속에 주민번호의 존재를 전제로 고도정보사회에 합당한 대체수단(G-Pin 또는 I-Pin 등)의 활용이 시급하다는 주장도 가능하다.

이하에서는 역설적일 수도 있지만, 미국의 「2004년 첩보개혁 및 테러방지법」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)상 "운전면허증, 사회보장카드, 출생증명서에 관한 국가기준"에 대한 의회연구반의 보고서[6]를 통해 우리가 갖고 있는 주민번호의 유용성과 그 대안으로서 주민번호 대체수단이야말로 정보화시대의 녹색성장의 매개체가 됨을 확인하고자 한다.

Ⅱ. 의회연구반의 보고서 내용

1. 보고서의 서론

'9/11 위원회'의 최종보고서에 의하면, 연방정부는 출생증명서와 운전면허증[7]과 같은 신분증명서류의 발급에 관한 기준을 세워야 함을 제언하고 있다. 특히 신분변조가 증가하고 있음을 고려할 때, 신분증명 자료들은 그들이 테러리스트가 아님을 확인시켜 줄 수 있는 마지막 보루라는 점을 '9/11 위원회'가 명시하고 있는 것이다.[8] 미국의 「2004년첩보개혁및테러방지법」이 제정·시행되기 전까지 운전면허증과 출생증명서는 국가적 통일기준 없이 각 주의 기준에 따르도록 되어 있었다. 최근에 이르러 미국의 각 주는 자녀 부양과 관련된 자료수집을 목적으로 운전면허 신청자에게 사회보장번호를 구비할 것을 요구하는 경향을 보이고 있지만, 대부분의 주는 여전히 운전면허증에 사회보장번호를 기재할 것을 요구하고 있지 않다. 하지만 운전면허증에 사회보장번호를 기재할 것을 요구하는 주 역시 이를 선택사항으로 할 뿐 강제하고 있는 것은 아니다.

이와 관련하여 하원[9]과 상원[10]은 국가적인 기준을 확립하자는 입법안을 제안하고 있지만 이에 대한 양 원의 접근방법에는 차이를 보이고 있다. 즉, 하원의원은 세부 요건을 입법화하는 쪽을 선호하는 반면, 상원의원은 강행규제를 선호하면서

6) Todd B. Tatelman, Lagislative Attorney American Law Division, 「CRS Report for Congress」, Order Code RL 32722, 2005.1.6.

7) THE 9/11 COMMISSION REPORT: FINAL REPORT OF THE NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS ON THE UNITED STATES, 390 (2004).

8) Id.

9) See H.R. 10, 108th Cong. §§ 3051-3076(2d Sess. 2004).

10) See S. 2845, 108th Cong. §§ 1026-1028(2d Sess. 2004).

관할 연방기관에 대해 법집행상의 광범위한 재량을 부여하는 입장을 취하였다. 오랜 회의 끝에 도출된 「2004년첩보개혁및테러방지법」의 최종안은, 상·하 양 원의 견해 차이를 상당부분 인정하면서,[11] 논쟁의 여지가 있는 많은 조항은 최종법률안에 포함시키지 아니하되 운전면허증과 관련된 쟁점들은 차기회인 제109회 회기 중에 재검토할 것에 합의하였다. 따라서, 이건 보고서에서는 운전면허증과 개인 신분증명서류, 사회보장번호, 출생증명서와 관련하여 상원과 하원의 원안에 있어서 최종 의결안과 관련된 내용을 살펴보기로 한다.

2. 운전면허증과 개인신분증명카드

(1) 최종안

「2004년첩보개혁및테러방지법」은 교통부장관에 대해 국토안보부 장관과의 협의를 거쳐 운전면허증과 개인 신분증명카드를 위한 연방 최소기준에 관한 규칙을 제정할 수 있는 권한을 위임하였다.[12] 위 법률은 교통부장관으로 하여금 연방정부의 공적 목적에 사용될 수 있는 운전면허증이나 신분증명카드에 대한 규정을 정하여 18개월 안에 시행하게 할 것을 요구하고 있다. 여기에는 ①성명, ②생년월일, ③성별, ④운전면허번호 또는 신분증명번호, ⑤사진, ⑥주소, ⑦서명[13] 등이 포함되어야 한다. 그밖에, 이들 카드는 기계판독기술상 불가피하게 요구되는 최소한의 요건으로서 그리고 신분증의 매매나 위조, 혹은 범죄를 목적으로 한 복제를 막기 위해서 개인의 신체적 특징이 수록될 것을 요구하고 있다.[14] 또한 주(州)에 대하여는 위의 보안요소 중의 어느 하나라도 손상이 될 경우에는 해당 운전면허

11) Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, P.L. 108-408 §§ 7211-7214, 118 Stat. 3638, 3825-3832(2004). H.R. 10과 S. 2845 는 각자의 당에서 통과하였지만 당회 위원회는 S. 2845를 최종 의결안의 청사진으로 사용하였다. 그렇기 때문에 S. 2845는 입법 절차의 마지막에 사용되는 수단이 될 것이다.

12) See supra note 5, at § 7212. 연방의 수용 기준을 주 정부의 연방 규정에 반하여 제한하는 것은 대법원의 사법권과 연방주의의 사이의 논란거리를 미연에 방지하는 것이다. 법원은 통상조항을 법원의 권력하에 두는 것을 유지하여 왔으며, 의회는 국가에서 연방 규제 프로그램을 제정하고 시행함으로서 주 정부의 규제권을 인정하고 있고, 이를 징발하는 행위는 하지 않을 것이다. See New York v United States, 505 U.S. 144 (1992). 법원은 이러한 원칙을 확장시켜 왔으며(in Printz v. United States), 의회는 국가의 규제권을 정부 공무원을 차출하는 등 우회적으로 표현하지 않을 것이다. Printz v. United States, 521 U.S. 898, 935 (1997). 운전면허증 발급은 정부의 기능 중 하나이기 때문에 정부에 의한 최소한의 발행과 증명은 법률에 정해져 있고, 연방의 수용범위가 정해져 있다 하더라도 단속 절차에 대하여 의회가 면허증을 발부하는 주 정부나 지역 공무원을 징집하는 징집안을 만드는 것에 대해서는 논의가 있을 것이다.

13) Id. at § 7212(b)(2)(D)(i)-(vii).

14) Id. at § 7212(b)(2)(E)-(F).

증이나 개인 신분 카드를 법령이 정한 바에 따라 몰수할 것을 규정하고 있다.[15]

또한 법률은 주 정부의 운전면허증과 신분관련서류 발급 요건에 관해서도 규정할 것을 요구하고 있다. 구체적으로 위 규정은 신청인이 갖추어야 할 서류와 사용된 서류들의 유효성 여부를 검사하는 절차에 관한 최소기준 및 신청의 처리에 관한 기준을 정할 것을 각각 요구하고 있다.[16] 그러나, 이 규정은 "운전면허증이나 신분증명카드를 발급받을 수 있는 개인의 범위에 관한 기준을 설정할 주의 권한에 대한 침해"[17] 및 "운전면허증이나 신분증명카드를 발급받을 자격이 있는 개인의 범위에 관한 주(州)기준에 저촉되거나 대립하는 조치를 주가 취하도록 하는 요구"[18]을 금지하고 있다. 바꾸어 말하자면, 만약 주가 합법 혹은 불법 이민자와 같은 특정 범주의 개인에 대해 면허취득을 허용한다면, 후속 규정의 어떠한 것도 주의 결정 또는 그 결정에 대한 주의 집행능력을 침해하지는 못할 것으로 보인다. 규정은 또한 단일의 통일디자인을 요하지는 않으나, 신청인 개인의 사생활권을 보호하도록 고안된 절차를 포함하고 있어야 한다.[19]

결국, 행정절차법이 정한 바에 의한 '협의규칙제정' (negotiated rulemaking)이라고 하는 상원의 권고안이 최종 문안으로 채택된 것이다.[20] 이러한 절차(협의규칙제정)는 각 부처의 대표와 관계 이익집단으로 하여금 제안된 법령문안을 협의하도록 하는 것이다. 규칙제정위원회는 ①운전면허증과 개인신분증명카드를 발급하는 각 주와 지방 사무소, ②주 공무원, ③국토안보부, ④이해 관계자 등의 대표로 구성되어야 한다.[21]

(2) 하원의 제안[22]

하원은 연방기관에 대해 운전면허증과 신분증명카드의 증명과 발급을 위한 승인기준의 최소 서류요건의 설정을 요구한다. 특히 하원은 개개인의 운전면허증이나 신분증명카드에는 연방기관에 의한 어떠한 공식적 목적도 수용할 수 있는 개인의 ①성명, ②생년월일, ③성별, ④운전면허번호 혹은 신분증명번호, ⑤사진, ⑥

15) Id. at § 7212(b)(2)(G).

16) Id. at § 7212(b)(2)(A)-(C).

17) Id. at § 7212(b)(3)(B).

18) Id. at § 7212(b)(3)(C).

19) Id. at § 7212(b)(3)(D)-(E).

20) See Negotiated Rulemaking Act of 1990, P.L. 101-648, 104 Stat. 4970(1990)(codified as amended at 5 U.S.C. § 581 et seq.).

21) See supra note 5, at § 7212(b)(4)(A)-(B).

22) 하원의 제안과 관련된 이 부분의 모든 참고사항들은 H.R. 10, 108th Cong. §§ 3051-3060(2d Sess. 2004)에서 찾아볼 수 있다.

주소, ⑦서명 등이 포함될 것을 요구하고 있다. 또한 카드에는 개인의 신체적 특징을 담고 있을 것을 요구하는데, 이는 기계판독기술에서 필요한 최소한의 요건을 충족시키기 위한 것일 뿐만 아니라 신분증의 매매나 위조, 혹은 범죄를 목적으로 한 복제를 막기 위함이다.

하원은 또한 이러한 최소기준에 합치되는 서류를 발급하기 전에, 주는 발급기관과 함께 다음 사항에 대한 – ①개인의 성명과 생년월일이 기재된 사진이 부착되거나 부착되지 아니한 본인확인서류, ②생년월일, ③사회보장번호(SSN) 또는 사회보장번호 발급의 부적격 사유에 대한 증명 및 ④거주지의 주소 – 발급사실, 유효성 및 완결성을 입증할 것을 요구하고 있다. 하원이 제안한 법문에 따라 州는 공식적인 여권을 제외하고는 외국에서 발행한 어떠한 서류도 승인할 수 없게 되었다.

그밖에 주는 어떠한 개인이 미국 내에서 합법적으로 거주하고 있는지 여부에 대하여도 입증할 것으로 요구받고 있다. 하원안은 늦어도 2005년 9월 11일까지, 주는 국토안보부 장관과 양해각서(MOU)를 체결하여 미국 시민권자를 제외한 미국 체류민의 거주 합법성을 증명하기 위한 '외국인 자격 증명시스템'의 활용을 정례화할 것을 요구한다. 하원안에 따르면, 어떠한 개인이 6개의 범주 중의 하나에 해당하게 되면,[23] 주는 미국 내 합법적인 체류 만기일과 동일한 만기일이 기재된 일시적인 운전면허증과 신분증명서만을 발급할 수 있게 된다. 만약 거주기간에 대한 인가된 명시사항이 없다면, 이러한 신분증명 서류의 만기일은 1년으로 확정된다. 임시의 신분증명카드에는 임시적이라는 사실과 만기일이 분명하게 명시되어야 한다. 임시적인 신분증명카드의 갱신은 국토안보부에 의해서 연장되었다는 유효한 문서증명에 의해서만 가능하다.

운전면허증 또는 신분증명카드의 갱신, 복제 또는 재발급에 있어서, 신청 당시에 운전면허증 또는 신분증명카드가 기간만료 또는 철회·정지 또는 취소되지 않았다면, 주는 최초에 발급된 운전면허증이나 신분증명카드를 합법적으로 발급된 것으로 추정하여야 한다. 다만, 카드갱신을 요구한 신청인의 서류에 복제나 재발급이 미국 시민권자의 것이 아니거나 합법적인 미국 정부에 의한 것이 아니었음을 주 또는 연방의 정부기관으로부터 통보받은 경우에는 이러한 합법성의 추정은 적용되지 아니한다.

그밖에 하원안은 주에 대하여 다음과 같은 절차와 실무를 채택할 것을 요구하

23) 만일 개인이 다음과 같은 증명서류를 제출한다면 임시의 운전면허증과 신분증명서만을 발급받을 수 있을 뿐이다. 즉, ① 미국 입국 당시 유효하며 기간이 만료되지 아니한 비이민비자 또는 비이민비자 지위, ②미국 망명에 대한 미결신청서 또는 승인신청서, ③피난민 지위로 미국 입국, ④미국에서의 일시적 보호를 위한 미결신청서 또는 승인신청서, ⑤승인된 유예조치상태 또는 ⑥외국인에 대한 미국의 영구 영주권 혹은 조건부 영구 영주권 자격을 조정하기 위한 신청서의 미결.

고 있는바, ①신분증명 원본서류의 디지털 이미지를 확보하기 위한 기술의 채택, ②최소 7년간 원본문서의 사본보유 또는 최소 10년간 제출된 원본문서의 이미지 보유, ③모든 신청자에 대한 얼굴 이미지 확보, ④신청자 정보의 갱신 및 확인, ⑤사회보장번호를 사용하는 개인에 의해 나타난 사회보장번호에 대한 사회보장관리청(SSA)의 확인,[24] ⑥운전면허증이 만료기일에 가깝거나 만료되었는지 여부에 대한 확인 없이 다른 주에 의하여 발급된 운전면허증을 보유한 자에 대한 운전면허증 또는 신분 증명서류의 발급거부, ⑦카드가 생산된 장소의 물리적 보안 및 운전면허증과 신분증명카드가 생산된 문서자료의 보안에 대한 보장, ⑧운전면허증이나 신분증명서류를 제조 또는 발급을 위해 필요한 보안요건의 준수, ⑨운전면허증과 신분증명서류의 발급기관에 종사하는 직원을 대상으로 하는 가짜문서 판독훈련 프로그램의 설정 등이 그 내용을 이룬다.

(3) 상원안[25]

하원의 제안과 같이, 상원안도 연방기관의 운전면허증과 신분증명서류에 대한 국가기준을 확립하려는 노력을 하였다. 그러나 상원안은 교통부장관에게 국토안보부장관과 협의하여 최소기준을 정할 권한을 위임하자는 것이다.

상원은 장관에게 법령의 제정 이후 18개월 이내에, 연방기관이 신분확인을 위해 사용할 수 있는 주에 의하여 발급되는 운전면허증과 신분증명카드의 최소기준을 설정할 것을 요구하였다. 운전면허증과 신분증명카드에 필요한 문서와 증거자료 및 절차를 위한 기준을 포함한 규정을 둘 것을 요구하고 있는 것이다. 그 규정에는 또한 운전면허증과 신분증명카드가 변조, 개조, 위조들에 대한 저항력을 가지고 있고, 디지털 사진이나 다른 유일한 식별자에 대한 보안성을 보유하고 있다는 사실을 보증할 수 있는 보안기준이 포함되어 있어야 한다. 규정에는 또한 운전면허증이나 신분증명카드의 세목이나 보안적 특징이 제대로 나타나지 않았을 경우에는 주가 그 운전면허증이나 신분증명카드를 압수할 것이 요구되고 있다. 마지막으로 규정에는 운전면허증과 신분증명카드를 신청한 자의 사생활과 시민권을 보호하는 절차가 포함될 것이 요구되고 있다. 이러한 요구규정의 충족을 보장하기 위하여 상원은 주로 하여금 교통부장관에 대해 운전면허증이나 신분증명카드의 발급절차가 입법요건에 합치된다는 것을 규정을 통하여 수시로 입증할 것을 요구하고 있다.

또한 상원안은 장관의 규제권한에 대한 한계를 부여하고 있다. 특히 그 규정이

24) 사회보장번호(SSN)가 이미 등록되거나, 어떠한 주가 발급한 운전면허증과 신분증명카드에 그 사회보장번호가 연결되어 있는 경우, 주는 그 불일치를 해소하고 필요한 조치를 취해야 한다.

25) 상원안에 대한 모든 인용은 S. 2845, 108th Cong. § 1027(2d Sess. 2004) 참조.

합리적인 요건을 제시할 주의 권한이나 이러한 요건을 완전하게 시행할 수 있는 주의 권한을 침해하는 것은 허용되지 아니한다. 그밖에 상원은 장관이 운전면허증 또는 신분증명카드 그 어느 것에 대하여도 단일한 국가도안을 요구하지 아니할 것을 제안하고 있다.

상원안은 특정한 요건사항에 더하여 규정은 '협의규칙제정절차'에 따라 공포되어야 함을 명시하고 있다.[26] 이 경우 상원이 의도하는 협의집단은 이러한 서류의 발급을 주관하는 주의 공무원과 주의 선거직 공무원, 국토안보부, 문서보안의 기술·운영 전문가 조직과 신청인의 이익을 대변하는 조직으로 구성되는 대표자를 포함한다.

3. 사회보장번호(SSN)

(1) 최종안

「2004년첩보개혁및테러방지법」은 '사회보장번호(SSN)'에 관한 상원과 하원의 많은 조항을 포함하고 있다.

법률은 사회보장감독관에 대해 1년 이내에 다음의 사항을 요구하고 있다. 즉, 사회보장감독관이 사기의 가능성이 희박하다고 판단한 경우를 제외하고는 개인에 대하여 1년에 3회, 일생 동안 10회에 걸쳐 사회보장카드를 대체할 수 있는 수단의 발급의 제한, 원본카드 또는 대체 카드에 대한 적격자임을 입증할 서류의 최소기준의 설정, 생일에 열거된 것 이외에 사회보장번호의 발급신청자에 의해 제공된 모든 기록에 대한 독립적인 증명, 그리고 직원, 주의 기관 및 감독관에 의해 적절하다고 생각되는 식별사무를 위한 식별시스템에 대한 사망 및 위조에 대한 지시기능의 추가이다.[27]

그밖에 법률은 장차 사회보장카드와 사회보장번호의 보안성을 강화하기 위하여 통합대응팀의 설치를 지시하고 있다.[28] 18개월 이내에 통합대응팀은 사회보장카드의 위·변조나 도난 또는 개조를 방지하기 위한 보안요건과 대체카드의 발급을 위한 서류의 입증을 위한 보안요건을 수립하여 사회보장번호와 사회보장카드의 부정발급이나 사용에 대한 규제를 강화하여야 한다.[29]

또한 법률은 감독관에 대해 신생아에 대한 사회보장카드 발급체계의 개선에 착

26) See supra note 14.
27) See supra note 5, at §§ 7213(a)(1)(A)-(C) & 7213(a)(2).
28) Id. at § 7213(b). 대응팀은 사회보장감독관과 국토안보부의 협의로 이루어진다.
29) Id. at § 7213(b)(1)-(3).

수할 것을 요구하고 있다. 특히 법률은 감독관에 대해 ①이름이 없는 아이에 대한 사회보장계정(social security accounts)의 할당, ②동일한 아이에 대해 하나 이상의 계정번호 발급, ③부정한 수단에 의해 사회보장계정을 획득할 수 있는 그밖의 기회[30] 등의 사항에 대한 개선을 요구하고 있다. 법률은 또한 감독관으로 하여금 1년 내에 국회에 대해 '신생아 신청절차' 의 개선안을 다룬 보고서를 제출하도록 하고 있다.[31] 그밖에 감독관은 출생과정의 세부사항의 보안을 보장하는 가장 효율적인 조건을 연구 · 조사하여 그 결과를 법령제정일 이후 18개월 이내에 국회에 보고하여야 한다.[32]

끝으로, 법률은 「사회보장법(Social Security Act)」의 수정을 요구하는바, 주나 주의 정치적 분파로 하여금 전자적으로 또는 다른 방법으로 사회보장번호(혹은 사회보장번호와 같은 것으로부터 파생된 다른 것들)나 운전면허증, 자동차등록증, 또는 개인의 신분확인을 위해 주에 의해서 발급된 문서의 공개를 금지할 것을 명백하게 요구하고 있다.[33]

(2) 하원안[34]

하원안은 사회보장번호[35]의 완결성과 해당 주체의 사생활을 보호하기 위하여 「사회보장법」[36]의 상당부분의 개정을 요구하고 있다. 하원안은 주나 주의 정치적 분파들이 전자적으로나 또는 다른 방법으로 사회보장번호(혹은 사회보장번호와 같은 기능의 것들)나 운전면허증, 자동차등록증, 또는 개인의 신분확인을 위해 주에 의해서 발급된 다른 문서의 공개를 금지할 것을 요구하고 있다.

하원안은 또한 사회보장감독관에 대해 사회보장번호의 발급체계와 관련된 많은 규정을 공포할 것을 요구하고 있다. 첫째, 개인에 의한 사회보장번호의 신청과 관련하여, 출생조사의 목적 외에, 감독관에 대하여는 신청을 옹호함에 있어 신청인에 의하여 제공된 출생기록을 독자적으로 증명할 것이 명령되어야, 부정의 기회가 없다고 판단할 수 있는 경우에는 합리적인 예외규정이 마련되어야 한다. 두번째로, 감독관은 신생아의 사회보장번호의 발급과 관련한 출생조사프로그램을

30) Id. at § 7213(c)(1)(A)-(C).

31) Id. at § 7213(c)(2).

32) Id. at § 7213(d)(1)-(2).

33) Id. at § 7214.

34) 하원안과 관련된 사항은 H.R. 10, 108th Cong. §§ 3071-3076(2d Sess. 2004) 참조.

35) See H.R. 10, 108th Cong. §§ 3071-3076(2d Sess. 2004).

36) Social Security Act of 1935, Title II, § 205, 49 Stat. 624(codified as amended at 42 U.S.C. § 401 et seq.)

개선하여야 한다. 이러한 개선은 이름이 없는 아이에 대해 사회보장번호의 부여나 동일한 아이에 대한 하나 이상의 사회보장번호의 발급 및 부정하게 사회보장번호를 획득할 수 있는 그밖의 기회 등을 방지하기 위한 것이어야 한다. 마지막으로 하원안은 감독관으로 하여금 감독관이 부정의 가능성이 희박하다고 판단한 경우를 제외하고는 개인에 대해 1년에 3번, 일생 동안 10번 신분증명카드 대체수단의 발급을 제한하는 규정을 공표할 것을 요구하고 있다.

그밖에 하원안은 의회에 보고와 권고를 요하는 많은 조항들을 포함한다. 이러한 조항들은 사회보장카드의 대체수단을 신청한 자에 의해 제출된 모든 신분증명 서류의 입증의 가능성과 비용효율성을 검증하기 위한 연구 및 입법권고안의 결과와 관련하여 의회에 대한 보고서를 포함한 '對의회 보고 및 권고안'의 제출을 요구하는 다수의 규정이 포함되어 있다. 여기에는 출생일 계산과정의 통합을 보장하는 가장 효율적인 선택에 대한 연구와 입법권고안의 결과, 신청자의 사진에 의한 본인확인에 대한 합리적인 예외를 포함하여, 노인과 유족 및 장애인 공제혜택을 목적으로 사회보장번호나 사회보장카드의 대체수단을 신청한 자의 사진에 의한 본인확인을 요구하고 획득할 수 있는 최선의 방법에 대한 연구 및 입법권고안의 결과 등이 포함된다.

(3) 상원안[37]

상원안은 운전면허증의 경우와 같이 사회보장번호에 대하여도 구별되는 접근을 하고 있다. 하원처럼 상원도 역시 '사회보장감독관'에 대해 부정행위를 최소화하기 위하여 다양한 대체카드의 발급을 제한하는 내용의 규정과 출생조사 이외에 사회보장번호의 신청자에 의해 제공된 모든 기록을 독자적으로 증명할 것을 요구하는 내용의 규정을 공표할 것을 요구하고 있다.

하원과는 달리 상원은 감독관에게 법령의 공표 후 18개월 이내에 사회보장번호 식별체계에 사망, 사기 및 취업허가 여부를 식별하는 장치를 추가할 것을 요구하고 있다. 상원안은 사회보장카드와 번호의 보안성을 개선하기 위하여 통합대응팀의 설치를 요구하고 있다. 통합대응팀은 1년 안에 사회보장카드의 위·변조나 도난 또는 개조를 방지하기 위한 보안요건과 대체카드의 발급을 위한 서류의 입증을 위한 보안요건을 수립하여 사회보장번호와 사회보장카드의 부정발급이나 사용에 대한 규제를 강화하여야 한다. 상원안은 사회보장법의 수정을 요구하거나 하원안에 제시된 연구·권고안 그 어느 것도 사회보장법에 포함시킬 것을 요구하지 않는다.

37) 하원안과 관련된 사항은 S. 2845, 108th Cong. § 1028(2d Sess. 2004) 참조.

4. 출생증명서

(1) 최종안

출생증명서와 관련하여 「2004년첩보개혁및테러방지법」은 보건복지부장관에게 다음과 같은 권한을 위임하고 있다. 이에 따라 장관은 연방기관에 의해 공적인 목적을 위해 사용하는 출생증명서에 관한 최소기준을 법령공포일로부터 1년 내에 완성할 것을 요구할 수 있다.[38] 규정은 주 또는 지방의 발급공무원에 대해 출생증명서를 인증하여야 한다는 것과 부정한 목적을 위한 출생증명서의 위·변조 또는 복제 등을 막기 위하여 고안된 안전용지나 다른 대체수단을 주가 사용할 것을 규정하고 있다.[39]

보안수단과 관련하여 장관에 대하여는 출생증명서의 발급조건으로서 "본인확인의 증거와 입증"[40]에 관한 요건과 "신청인이 아닌 사람을 위한 출생증명서 발급을 위한 보안조치"에 관한 요건의 설정이 명령되어 있다. 이러한 규정에 대하여는 계보조사자들이나 다른 역사 연구자에 대한 출생서류의 접근에 영향을 미칠 것이라는 우려가 제기되기도 한다. 하지만 이러한 영향은 전적으로 위 규정이 최종적으로 어떻게 만들어질 것인가에 달려 있다.

예를 들어 계보학자들이 추적하고 있는 사람의 명시적인 동의나 허가 없이는 해당인의 출생증명서를 획득할 수 없도록 하는 내용의 규정이 가능한 것이다. 이러한 문제는, 특히 그들의 직계가족으로부터 적절한 허가를 받을 능력을 가지지 못한 버려진 아이 또는 양부모에 의하여 양육되거나 입양된 아이의 경우와 관련하여 야기될 수 있다. 장관이 계보학자나 역사학자들에 대한 특별 예외조항을 만드는 것이 가능한 것으로 보이지만, 이는 법령에 의하여 보증되지도 명령되지도 않는다. 연방기관에 의하여 공적인 목적을 위해 출생증명서가 승인되는 것과 관련하여 이 규정이 적용된다는 점을 명시하는 것은 중요하다. 따라서, 만약 출생증명서가 다른 목적으로 사용된다면 이러한 규정은 적용되지 않고, 주는 비공식적인 출생기록의 발급절차에 대한 통제권한을 보유하게 될 것이다. 즉, 기준의 통합이라고 하는 연방의 압력은 비공식적인 출생증명서의 저장과 발급을 배제하면서 주로 하여금 출생기록을 연방차원의 이의문제로 가져가게 할 가능성이 있음을 보여주고 있다.

법령은 장관의 규제 권한에 제한을 두고 있다. 특히, 규정은 "모든 주에 의해 발

38) See supra note 5, at § 7211(b)(3); 전통적으로 주들의 역할이었던 것에 대하여 만들어진 최소한의 연방기준과 관련한 잠자 연방 사항들에 대하여 supra note 6 참조.

39) Id. at § 7211(b)(3)(A).

40) Id. at § 7211(b)(3)(B).

행되는 증명서는 반드시 하나의 도안을 따를 것"을 요구하고 있지는 않다.[41] 또한 장관의 권한은 출생기록의 저장형태와 방법 및 이들 출생기록으로부터 출생증명서가 생산되는 형태와 방법에 있어서 주와 주간의 차이를 수용할 수 있는 요건에 의해서도 제한받게 된다.[42]

마지막으로 법령은 실행을 위한 일정표를 설정하고 있다. 앞에서 언급하였듯이, 장관은 1년 안에 법령을 공포하여야 하나, 규정은 법령이 공포된 후 2년이 지나기 전에는 효력을 발생하지 아니한다.[43] 주는 자신과 모든 지방정부 또는 다른 공무원은 장관이 수시로 정한 기준에 따르고 있다는 것을 증명하여야 한다.[44] 법령은 또한 장관이 정한 기준에 합치하는 주의 이행을 지원하기 위하여 보조금의 제공을 규정하고 있다.[45]

(2) 하원안[46]

운전면허증에 관한 규정과 비슷하게, 하원안은 출생증명서에 관한 연방승인에 필요한 서류, 발급 및 증명에 관한 최소기준을 설정하고 있다. 이러한 최소기준을 충족시키기 위하여 하원안은 출생증명서의 위·변조 또는 인가받지 않은 복제를 막기 위하여 주와 지방정부에 대해 안전용지, 문서봉인 및 보건복지부 장관이 필요하다고 여기는 모든 조치의 이용을 요구하고 있다. 그러나 장관은 모든 주가 반드시 따라야 하는 하나의 국가도안을 강제할 수는 없다.

증명서 사본을 발급하기 전에, 주는 발급최소기준을 따르기 위하여, 출생증명서상의 이름, 출생일과 출생지역, 모(母)의 결혼 전의 이름과 요청자의 신분확인을 위한 실체적 증명자료를 입증하여야 한다. 만일 신청인의 이름이 출생증명서에 없다면, 주는 출생증명서를 발급하기 전에 법적으로 유효한 자료의 제출을 요구해야 한다. 그밖에 하원은 장관에게 권한이 있는 가족원에 대한 출생증명서의 발급을 위한 최소기준을 정하여 공표할 것을 요구하고 있다.

하원은 주에 대해 주와 지방의 주요 기록물사무소에 대한 최소 건물보안기준을 정하는 것을 요구하고, 다른 보안·사생활보호조치를 실행할 것과 다른 주와 연방기관 상호 간에 데이터를 공유할 수 있는 중앙 데이터 베이스를 설정할 것을 요구하고 있다. 그밖에 하원안은 장관에게 전자적 출생·사망 등록시스템을 위한

41) Id. at § 7211(b)(3)(D).
42) Id. at § 7211(b)(3)(E).
43) Id. at § 7211(b)(1).
44) Id. at § 7211(b)(2)(C).
45) Id. at § 7211(c).
46) 이와 관련한 주요사항은 H. R. 10, 108th Cong. §§§3016-3067(2d Sess. 2004) 참조.

공통의 데이터 베이스와 교환 프로토콜을 확립할 것을 요구하고 있다. 이러한 시스템은 위조방지기술과 출생증명서 발급을 위한 공동전자기술시스템을 갖추고 있어야 하며, 표준화된 공인사본형식을 채택하여야 하고 州出生簿를 위한 통일요건을 갖추고 있어야 한다.

(3) 상원안[47]

운전면허증과 사회보장카드의 기준에서와 같이, 상원은 규제권한을 보건복지부 장관에게 위임하여 보건복지부 장관으로 하여금 연방기관에 의하여 공적 목적을 위하여 사용할 출생증명서에 대한 최소기준을 설정하도록 하고 있다. 장관에 의해서 공표되는 규정에는 주나 지방의 기록물보관자의 증명, 보안용지의 사용, 봉인과 위·변조 또는 그밖에 부정목적을 위한 권한이 없는 복제를 방지하기 위한 장치 등을 담고 있어야 한다. 그밖에 규정에는 사기를 방지하기 위하여 출생증명서 신청절차 및 본인의 확인 및 입증을 위한 요건을 두어야 한다. 그밖에, 장관은 단일한 국가도안의 사용을 요구하여서는 아니되며, 특히 출생증명서를 저장하고 생산하는 형태와 양식에 있어서 주와 주 간의 차이를 수용하여야 한다.

Ⅲ. 시사점

보고서에 나타난 미국 상·하 양원의 사회보장번호를 비롯한 본인확인 수단에 대한 논의는 기본적으로 유일불가변적인 사회보장번호의 완결성과 해당 주체의 사생활을 보호를 위한 보안을 전제로 하여 논의가 진행되었을 뿐 그 필요성에 대하여는 어떠한 의문도 제기되고 있지 아니함을 알 수 있다. 바꾸어 말하자면, 운전면허증에도 사회보장번호를 기재하도록 하는 등 사회보장번호와 같은 유일한 본인확인 수단의 정착을 통해 개인 및 국가에 대한 테러방지의 목적 이외에도 개인별 데이터 베이스를 토대로 고도정보사회에 있어서 각종 급부를 해당개인에게 실시간으로 제공하고자 하는 미국 국회의 보건복지부에 대한 정책적 신뢰 내지 의지 또한 발견되고 있는 것이다.

이와 관련 우리는 개인에 대해 영구불변의 식별정보로서 주민번호를 갖고 있으며, 이에 대하여는 구시대의 개인감시수단으로서 폐지되어야 한다는 주장도 있지만 유비쿼터스 사회의 유용한 도구로서 국가나 불법적인 제3자로부터의 침해가능성이 배제된 보안성의 확보를 전제로 주민등록번호에 기반을 둔 대체수단의 개발과 그 대체수단이 갖고 있는 가치를 극대화할 필요가 있다는 점에 보다 주목할 필요가 있는 것이다.

47) 이와 관련한 참고 사항은 S. 2845, 108th Cong. §1026(2d Sess. 2004) 참조.

특히, 2008년 6월 13일의 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률개정법률」 제23조의 2에 의해 대통령령으로 정한 일정한 정보통신서비스 제공자에 대해 강제되는 주민등록번호 대체수단으로 부각되고 있는 아이핀[48]은 인터넷에서 주민등록번호의 유출과 오·남용 방지를 목적으로 주민등록번호를 대신해 본인임을 확인할 수 있는 사이버 신원 확인번호로서 주민등록번호와는 달리 생년월일, 성별 등의 정보를 갖지 않으며, 언제든 변경이 가능하다는 특징을 갖는다.

이러한 아이핀을 이용하면 온라인상에서의 주민번호 유출 및 도용행위가 억제되어 개인정보 보호가 강화되는 한편, 서비스를 제공하는 인터넷 사이트에서는 이용자의 성명과 13자리 본인확인 정보만 보관하고 이용자의 주민번호는 본인확인기관에 보관되기 때문에 설령 정보가 유출되더라도 다른 사이트에서 재사용될 수 없는 장점과 아울러 13자리 본인확인 정보에 근거한 개인별 데이터는 식별할 수 없는 데이터로서 일종의 통계와 같이 산업적 활용이 가능하다는 장점을 갖는다.

요컨대, 익명성을 통한 자기 자신을 숨길 권리나 표현의 자유권을 확보하여야 한다는 비판을 수용하고,[49] 더 나아가 사회의 정체성에 의해 수집될 수밖에 없는 개인별 데이터를 식별할 수 없는 개인별 데이터화하고 이를 자원화하여, 한정된 자원의 최적 분배가 가능하도록 하는 것이 주민등록번호에 기반을 둔 'G-Pin' 내지 'I-Pin'과 같은 대체수단이라고 할 것이다.

이러한 대체수단에 대하여는 영장에 의하지 아니하고는 본인의 실체를 확인할 수 없도록 법으로 강제한다면[50] '비가시적 실명(또는 가시적 익명)'으로서 익명에 의한 표현의 자유에 가장 근접할 뿐 아니라 그 대체수단을 기준으로 수집된 개인데이터는 식별할 수 없는 개인별 데이터로서 실시간 서비스를 가능하게 하여 최대다수의 최대행복을 가능하게 하는 결과, 주민등록번호를 기반으로 하는 'G-Pin' 내지 'I-Pin'과 같은 대체수단이야 말로 인간의 수요를 중심으로 실시간 공급이 창출될 미래 사회에 있어 녹색성장의 매체가 될 것으로 믿어지는 것이다.

48) 아이핀(Internet Personal Identification Number, i-PIN)이란 인터넷상에서 주민등록번호 사용에 따른 부작용(각종 범죄에 악용)을 해결하기 위한 서비스로 (구)정보통신부와 한국정보보호진흥원(KISA)이 개발한 사이버 신원 확인번호로, 일종의 인터넷 가상 주민등록번호이다. 보안뉴스, "개인정보보호 선진화 모색과 대안" (http://www.boannews.com/media/view.asp?idx=12687&kind=6). 2008.11.19.

49) 프랑스 국가정보자유위원회의 인터넷정책은 익명성을 개인의 자기정보에 대한 통제권을 보호하기 위한 수단으로 권장하고 있으며, 독일정보커뮤니케이션위원회 또한 익명성은 오로지 최초로 개인데이터가 생성될 때에만 침해된다고 규정하면서 사이버공간의 익명성을 보장하고 있다고 한다. 김여라, "인터넷실명제 쟁점", 국회입법조사처, 2008. 8. 13~14쪽.

50) 이와 관련, 한상희 교수의 "이용자로 하여금 언제든지 그리고 누군가에 의하여 자신의 현실적 정체가 드러날 수도 있다는 그럼으로써 익명성의 전제 자체가 흔들릴 수도 있다는 사전적 자기통제·자기검열의 기제에 억압받게 만든다"는 지적에 주목할 필요가 있다. "사이버공간에서의 익명성과 책임", CLIS Monthly, 2003. 5/6호. 25쪽.