



제418회국회(정기회)  
제12차 행정안전위원회

# 주민등록법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈선거운동 기간 인터넷 실명제 운영을 위한 주민등록사항  
진위확인 근거 삭제 등〉

■ 정동만의원 대표발의(의안번호 제2203580호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

## 목 차

|                |   |
|----------------|---|
| I . 제안경위 ..... | 1 |
|----------------|---|

|                        |   |
|------------------------|---|
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1 |
|------------------------|---|

|                  |   |
|------------------|---|
| III . 검토의견 ..... | 2 |
|------------------|---|

|                                         |   |
|-----------------------------------------|---|
| [참고] 공직선거법 제82조의6 제1항 등 위헌확인 결정요지 ..... | 9 |
|-----------------------------------------|---|

## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정동만의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 3.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 4.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행 주민등록법은 선거기간 중 인터넷 언론사·정당 등이 해당 인터넷 사이트에 선거에 관한 의견게시를 하려는 자의 실명 여부를 확인하여 줄 수 있도록 하고 있으나, 이의 근거가 된 「공직선거법」 관련 조항의 위헌 판결(2018헌마456 등 병합)에 따라 「주민등록법」 해당 조항의 삭제가 필요함

또한 행정안전부는 대국민 온라인 행정 서비스 제공을 위하여 주민등록 진위확인 서비스를 제공하고 있는데, 현행 「개인정보보호법」은 주민등록번호 처리 근거를 대통령령 이상에 규정하도록 하고 있는바, 법률에 그 근거를 명시할 필요가 있음.

### Ⅲ. 검토의견

개정안은 선거운동 기간 중 인터넷 실명제 운영을 위한 주민등록사항의 진위확인 근거를 삭제하고, 주민등록정보시스템을 이용하여 주민등록증등의 진위 확인이 필요한 경우를 대통령령에서 정하도록 위임하며, 전자정부서비스<sup>1)</sup>를 제공하기 위해 대상자의 성명 및 주민등록번호의 진위 확인이 필요한 경우 행정안전부장관이 이를 확인하여 줄 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제35조).

| 현 행                                                                                                                                                                                                                                                         | 개 정 안                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>법률 제19841호 주민등록법 일부 개정법률</p> <p>제35조(주민등록사항의 진위 확인) 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 주민등록사항의 진위를 확인하여 줄 수 있다.</p> <p>1. 「공직선거법」에 따라 인터넷 언론사·정당 또는 후보자가 해당 인터넷 사이트의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견게시를 하려는 자의 성명 및 주민등록번호의 진위 확인을 위하여 필요한 경우</p> <p>2. 주민등록정보시스템에 따라</p> | <p>법률 제19841호 주민등록법 일부 개정법률</p> <p>제35조(주민등록사항의 진위 확인) -----<br/>-----<br/>-----<br/>---.</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>2. 주민등록정보시스템을 이용</p> |

| 현행                              | 개정안                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주민등록증등의 진위 확인이<br><u>필요한</u> 경우 | <u>하여</u> -----<br><u>필요하다고 대통령령으로 정</u><br><u>하는</u> ----                                                                                                                                                                               |
| 3. (생략)                         | 3. (현행과 같음)                                                                                                                                                                                                                              |
| <신설>                            | 4. 「전자정부법」 제2조제5호<br>의 전자정부서비스를 제공하<br>기 위하여 대상자의 성명 및<br>주민등록번호의 진위 확인이<br><u>필요한 경우. 이 때 진위 확인</u><br><u>이 필요한 경우는 제29조제2</u><br><u>항제1호 또는 같은 항 제3호</u><br><u>에 따라 주민등록표의 열람</u><br><u>또는 등·초본의 교부를 신청</u><br><u>할 수 있는 경우로 한정한다.</u> |
| 부 칙                             |                                                                                                                                                                                                                                          |
| 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.    |                                                                                                                                                                                                                                          |

현행법은 「공직선거법」에 따라 인터넷 언론사, 정당 또는 후보자가 해당 인터넷 사이트의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견게시를 하려는 자의 성명 및 주민등록번호의 진위확인 필요

1) 「전자정부법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “전자정부”란 정보기술을 활용하여 행정기관 및 공공기관(이하 “행정기관등”이라 한다)의 업무를 전자화하여 행정기관등의 상호 간의 행정업무 및 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다.

5. “전자정부서비스”란 행정기관등이 전자정부를 통하여 다른 행정기관등 및 국민, 기업 등에 제공하는 행정서비스를 말한다.

한 경우 행정안전부장관이 주민등록사항의 진위를 확인하여 주등록 하고 있음.

그러나 2021년 1월 28일 「공직선거법」의 관련 근거 조항<sup>2)</sup>에 대해 헌법재판소가 위헌결정<sup>3)</sup>을 내림에 따라 현행법 제35조제1호는 개정이 필요한 상황임<sup>4)</sup>.

### <선거기간 중 인터넷 실명제 관련 헌법재판소 결정요지>

심판대상조항은 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수 없다.

그러므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권, 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다.

- 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16(병합) -

#### 2) 「공직선거법」(법률 제19696호로 개정되기 이전의 것)

제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호가목에 따른 개인신용평가회사(이하 이 조에서 “개인신용평가회사”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다.

② 정당이나 후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보등을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 따른 기술적 조치를 할 수 있다.

③ 행정안전부장관 및 개인신용평가회사는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 제공한 실명인증자료를 실명인증을 받은 자 및 인터넷홈페이지별로 관리하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 그 실명인증자료의 제출을 요구하는 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.

④ 인터넷언론사는 제1항의 규정에 따라 실명인증을 받은 자가 정보등을 게시한 경우 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증” 표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.

⑤ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 정보등을 게시하고자 하는 자에게 주민등록번호를 기재할 것을 요구하여서는 아니된다. <개정 2010.1.25>

⑥ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증”의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보등이 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 한다.

⑦ 인터넷언론사는 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 제6항의 규정에 따른 정보등을 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.

3) 헌법재판소 2021. 1. 28. 선고. 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16(병합)

4) 참고로, 「공직선거법」 제82조의6은 2023. 8. 30. 「공직선거법」 개정으로 삭제되었음.

한편, 「주민등록법」(법률 제19841호, 2024. 12. 27 시행) 제35조제2호5)는 주민등록정보시스템에 따라 주민등록증등의 진위 확인이 필요한 경우 그 진위를 확인하여 줄 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 진위 확인이 필요한 구체적인 경우에 관하여 하위법령에 위임하고 있지 않으나,

현행법 시행령<sup>6)</sup>은 주민등록증 진위확인시스템을 이용할 수 있는 경우를 ①국가 또는 지방자치단체 등에서 공무상 필요한 경우, ②금융거래질서 확립을 위해 금융회사 등에서 필요한 경우 및 ③전기통신사업자가 계약상대방이 본인임을 확인하기 위하여 필요한 경우로 한정하여 규정하고 있음.

위임명령은 상위의 수권법령의 범위 내에서 제정되어야 하며, 수권되지 않은 입법사항에 대해서는 스스로 규정할 수 없는데<sup>7)</sup>, 현행법 시행령 제58조제3항은 위임받지 않은 사항에 대해 규정하고 있으므로 개선이 필요한 것으로 보임.

---

5) 「주민등록법」

**제35조(주민등록사항의 진위 확인)** 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 주민등록사항의 진위를 확인하여 줄 수 있다.

2. 주민등록정보시스템에 따라 주민등록증의 진위 확인이 필요한 경우

6) 「주민등록법 시행령」

**제58조(주민등록증의 진위 확인)** ③ 다음 각 호의 어느 하나의 사유로 제1항에 따른 주민등록증 진위확인시스템을 이용하려는 자는 별지 제41호서식에 따라 행정안전부장관에게 신청하여야 한다.

1. 국가 또는 지방자치단체 등에서 공무상 주민등록증 진위 확인이 필요한 경우
2. 금융거래질서 확립을 위하여 금융회사 등에서 주민등록증 진위 확인이 필요한 경우
3. 「전기통신사업법」 제2조제8호의 전기통신사업자가 계약상대방이 본인임을 확인하기 위하여 주민등록증 진위 확인이 필요한 경우

7) 「행정법개론」, 정하중, 2019, p.123

대법원, 2020추5169, “위임명령은 법률이나 상위명령에서 구체적으로 범위를 정한 개별적인 위임이 있을 때에 가능하고”

또한, 행정안전부는 행정안전부 예규인 「주민등록정보시스템 운영 및 관리규정」<sup>8)</sup>에 근거하여 국가기관(중앙행정기관, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 국가인권위원회에 한정함)이 구축 및 보급 또는 운영하는 정보시스템에 한하여 실명확인을 지원할 수 있으며, 이에 따라 ‘웹실명확인시스템’을 운영 중인데,

### <웹실명확인시스템 현황>

- **개념:** 국가기관\*이 구축·보급·운영하는 정보시스템에 실명확인을 지원하여 주는 시스템  
 \* 중앙행정기관, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 국가인권위원회  
 ※ 예를 들어, 국회 홈페이지에서 회원가입을 하는 경우 등에 대한 실명확인을 지원함

- **신청절차**

- 신청 서류\* 제출 → 적정성 검토\*\* → 검토결과 송부 → 시스템 연계  
 \*주민등록정보시스템 운영 및 관리규정 별지 제3호 서식, 개인정보 보호 및 안전관리 대책 등  
 \*\*국가기관 여부, 주민등록번호 처리 법령 근거 유무, 실명확인 서비스 이용목적 및 안전관리 대책 등 검토

- **웹실명확인시스템 이용 실적**

(단위 : 만건)

|    | 2020  | 2021   | 2022   | 2023   | 2024. 9. |
|----|-------|--------|--------|--------|----------|
| 건수 | 8,241 | 13,587 | 27,987 | 16,997 | 12,374   |

※ 자료: 행정안전부

#### 8) 「주민등록정보시스템 운영 및 관리규정(행정안전부 예규)」

**제39조(실명확인의 이용 및 운영)** ① 행정안전부장관은 주민등록법 제35조, 동법 시행령 제57조에 의한 선거실명확인시스템의 효율적 활용을 위하여 국가기관(중앙행정기관, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 국가인권위원회를 말한다. 지방자치단체 및 기타 공공단체는 제외한다.)이 구축 및 보급 또는 운영하는 정보시스템에 한하여 실명확인을 지원하여 줄 수 있다.

② 제1항에 따른 실명확인을 이용하려는 국가기관은 별지 제3호 서식에 따라 행정안전부장관에게 신청하여야 한다.

③ 제2항에 따라 이용신청을 받은 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실명확인 이용 신청을 거부하거나 이용을 중단할 수 있다.

1. 주민등록번호를 처리할 수 있는 법령상 근거가 없는 경우
2. 실명확인을 통하여 정보주체의 동의없이 주민등록번호를 수집하여 저장하는 경우
3. 승인된 기관 또는 정보시스템 외에 무단으로 사용하는 경우
4. 그 밖에 주민등록정보시스템의 안정적 운영에 지장을 줄 수 있다고 판단되는 경우

「개인정보 보호법」 제24조의2제1항9)에 따르면 주민등록번호를 처리하기 위해서는 ①법률·대통령령·국회규칙 등에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우, ②정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우 또는 ③주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 보호위원회가 고시로 정하는 경우에 해당하여야 하므로 행정안전부는 웹실명확인시스템의 운영 근거를 법령에 명시할 필요가 있음.

따라서 개정안은 「공직선거법」 제82조의6에 대한 헌법재판소의 위헌결정을 반영하여 선거운동 기간 중 인터넷 실명제 운영을 위한 진위확인 근거를 삭제하고, 현행법 시행령에서 주민등록증등의 진위 확인이 필요한 구체적인 경우를 정하도록 위임의 근거를 규정하며, 전자정부서비스를 제공하기 위한 주민등록번호 처리의 근거를 마련하는 것으로 타당한 입법조치로 보임.

다만, 개정안은 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청할 수 있는 경우에 한하여 주민등록사항의 진위확인을 할 수 있도록 하고 있으나, 현재 운영 중인 웹실명확인시스템은 이와 같은

---

9) 「개인정보 보호법」

제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) ① 제24조제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 처리할 수 없다.

1. 법률·대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우
2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우
3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 보호위원회가 고시로 정하는 경우

제한을 두고 있지 않으므로 개정안 제35조제4호 후단을 삭제하는 것을 고려할 필요가 있다고 봄.

참고로, 행정안전부는 헌법재판소의 위헌결정 취지에 따라 법률을 정비하고, 주민등록번호 처리에 대한 명확한 근거를 마련할 필요가 있다는 점에서 개정안에 찬성하는 입장임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5334 |

[참고] 공직선거법 제82조의6 제1항 등 위헌확인 결정요지

심판대상조항의 입법목적은 정당이나 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전으로 인한 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이고, 익명표현이 허용될 경우 발생할 수 있는 부정적 효과를 막기 위하여 그 규제의 필요성을 인정할 수는 있다.

그러나 심판대상조항과 같이 인터넷홈페이지의 게시판 등에서 이루어지는 정치적 익명표현을 규제하는 것은 인터넷이 형성한 ‘사상의 자유시장’에서의 다양한 의견 교환을 억제하고, 이로써 국민의 의사표현 자체가 위축될 수 있으며, 민주주의의 근간을 이루는 자유로운 여론 형성이 방해될 수 있다. 선거운동기간 중 정치적 익명표현의 부정적 효과는 익명성 외에도 해당 익명표현의 내용과 함께 정치적 표현행위를 규제하는 관련 제도, 정치적·사회적 상황의 여러 조건들이 아울러 작용하여 발생하므로, 모든 익명표현을 사전적·포괄적으로 규율하는 것은 표현의 자유보다 행정편의와 단속편의를 우선함으로써 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권 등을 지나치게 제한한다.

<중 략>

심판대상조항은 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수 없다.

그러므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권, 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다.

-헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456 등-