

## 인감증명법에 관한 입법평가 연구

박 광 동\*

### 〈국문초록〉

인감증명법은 인감제도가 국가에 의한 공적·사적 거래관계상의 본인에 대한 신분확인 및 본인의 거래의사를 확인해 주는 수단으로 활용될 수 있는 법적 기반을 마련하고 있다. 다만, 인감증명제도로 인한 여러 가지 법적 문제가 발생하고 있어 이에 대한 개선이 시급한 상황이다. 이에 정부에서는 여러 번의 인감증명법의 개정을 통해 주로 인감신고 절차의 간소화·전산화 등을 통한 인감신고인 편의 도모 및 인감증명제도의 불합리한 점의 보완을 위해 인감증명제도의 개선에 대해 다양한 시도를 하였으나, 그 한계에 이르렀다고 할 수 있다.

입법평가적 관점에서 인감증명법을 고찰하여 보면, 비교법적으로 인감증명제도의 지역적 폐쇄성과 법의 경제분석에서도 인감증명의 비효율성을 발견할 수 있다.

그리고 사후적 입법평가의 측면에서 인감증명법을 보았을 때, 입법목적 실현이나 법적 정합성·체계성에 대해서는 인감증명법에 대해 어느 정도 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 현실 타당성과 실효성, 비용과 편익 예측 등의 적정성, 국민의 불편 여부에 대해서는 실효성이 적음을 알 수 있다. 또한, 국민도 인감증명법의 개정 또는 폐지에 대한 필요성을 어느 정도 인식하고 있다.

다만, 인감증명법의 대체안으로서 새로운 법률을 제정할 때에는 사전적 입법평가 및 병행적 입법평가를 통해 종래 인감증명법이 가지고 있던 문제들을 효과적이고 실질적으로 개선할 수 있는 법 제도의 구축이 필요하다.

※ **주제어**: 인감, 인감증명, 증명방식, 서명, 입법평가

\* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

- 
- I. 서 론
  - II. 인감증명제도 운영현황과 문제점
    - 1. 현 황
    - 2. 문제점
    - 3. 정부의 개선 노력
    - 4. 제도 개선의 한계
  - III. 인감증명법의 입법체계와 입법연혁
    - 1. 입법체계
    - 2. 입법연혁
  - IV. 인감증명법에 대한 입법평가
    - 1. 입법평가 기준에 따른 검토
    - 2. 사후적 입법평가 방법에 따른 평가
  - V. 결 론
- 

## I. 서 론

우리나라의 인감증명제도는 1914년 조선총독부의 ‘인감증명규칙’을 통해 시행되었고, 현재 인감증명제도는 국가가 사인(私人)에 대하여 후견적 지위에서<sup>1)</sup> 공적·사적 거래관계상의 본인에 대한 신분확인 및 본인의 거래의사를 확인해주는 수단으로 활용되고 있다. 이러한 기능을 하는 인감증명제도의 효율적이고 실질적인 운영을 위해 인감증명제도 운영상 나타나는 문제점 개선 및 국민의 편의 증진을 도모할 수 있도록 정부에서는 다양한 법제도적인 개선과 법률(인감증

---

1) 오늘날 인감증명은 후견적인 것 보다는 각종 재산적 거래에서 본인의 동일성을 추정하게 하는 것 - 국민을 위한 서비스 - 을 주된 내용으로 하고 있다. 다만 아직도 관공서에 인감 증명제출이 요구되고 있고 인감증명사무가 주민등록업무와 밀접한 관련을 갖고 있는 것으로 보아, 인감증명에 후견적 성격이 남아 있다(김병두, “인감증명의 효력과 발급공무원의 주의의무”, 「민사법학」 제40호, 한국민사법학회, 2008.3, 196면).

명법과 인감증명법 시행령)에 대한 개정을 하여 왔다. 그러나 이러한 개선의 노력에도 인감증명제도가 현실의 사회발전에 따라가지 못한다는 문제와 인감증명제도의 본질적인 측면에서의 문제점으로 많은 사회적 문제가 발생하여 왔다. 즉 인감증명제도에 대해서 지속적으로 사적 영역에 대한 국가의 규제 측면과 인감의 분실 위험성 및 대리인에 의한 불법사용의 문제 등이 제기되어 왔다.

이러한 문제에 대해 현재 정부에서는 인감증명서의 사용범위를 축소하고 있으며, 이와 더불어 인감증명제도를 대체할 만한 제도의 구축을 위해 여러 가지 제도를 고려하고 있다. 그 중 최근에 정부 측에서 관심을 보이고 있는 것이 서명제도의 도입이다. 즉, 사회적으로 서명사용이 보편화 되었고, 주체의 진정성 확보가 용이하다는 긍정적인 측면을 고려하여 본인서명사실확인제도의 도입에 대한 고려가 진행 중에 있다.

이러한 인감증명제도에 대한 정책적인 고려들에 대해서는 인감증명법에 대한 평가가 선행되어야 할 것이다. 구체적으로 인감증명법과 관련한 입법평가가 필요한 상황이라고 할 것이다. 즉, 인감증명법에 대한 입법평가를 통하여 법규범 과잉 현상의 방지를 통한 민간 자율성 강화, 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고, 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출, 입법의 신뢰성과 안정성 제고, 입법의 합리화, 정책의 타당성과 정당성 확보기능, 입법과정의 투명성 제고를 위한 입법자의 의사결정에 대한 지원 및 통제기능을 수행할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup>

이 연구에서는 인감증명제도 및 인감증명법에 대해 검토해 보고, 인감증명법에 관한 입법평가를 통하여 인감증명제도 및 인감증명법 개선의 필요성에 대해 분석해 보고자 한다.

---

2) 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 입법학연구 제2집, 한국법제연구원, 2002, 59면; 한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008, 34-39면.

## II. 인감증명제도 운영현황과 문제점

### 1. 현 황

인감증명제도는 인감증명법상 간접증명방식을 채택하고 있으며, 인감등록사무와 인감증명사무로 구분할 수 있다. 인감증명사무와 관련하여 우리나라에서는 2008년에는 28,516천 건의 인감이 발급되었고, 48,462천 통의 인감증명서가 발급되었으며, 2009년에는 23,340천 건의 인감이 발급되었고, 41,180천 통의 인감증명서가 발급되었다. 그리고 2010년 8월 현재 13,308천 건의 인감이 발급되었고, 23,854천 통의 인감증명서가 발급되었다.

인감증명서 주요 발급용도인 부동산매도와 관련하여, 2008년에 부동산매도용으로 발급된 건수는 1,130,914건이고, 1,225,403통이 발급되었으며, 2009년에는 발급건수는 1,909,000건이고, 2,088,000통이 발급되었다.<sup>3)</sup> 그리고 2010년 8월 현재 785,000건의 인감이 발급되었고, 875,000통의 인감증명서가 발급되었다.

### 2. 문제점

인감증명제도와 관련한 문제점에 대해서는 다양하게 논의될 수 있을 것이다. 첫째는 인감증명제도의 지역적인 제한 사유로서 인감증명제도가 국제화 시대에 부합하지 못하는 측면이 있다는 문제이다. 즉, 인감증명제도의 사용국가가 일본, 대만, 우리나라에 한정되어 여러 가지 국제적 거래에서 제한요인으로 작용한다는 측면이 있다.<sup>4)</sup> 이는 입법평가방법 중 비교법적 분석에 해당하며, 사후적

3) 2010년도 인감발급건수(2010.08.31기준 행안부 내부자료)

(단위 : 건/통)

구분	계	관 내		관 외	
		부동산매도	기타	부동산매도	기타
계	13,308/23,854	475/530	7,282/12,880	310/345	5,237/10,099
본인	10,915/19,363	413/460	6,074/10,879	240/263	4,188/7,761
대리	2,393/4,491	66/70	1,208/2,001	70/82	1,049/2,338

4) 인감제도를 채택하고 있는 나라는 세계적으로 동양권, 특히 한국, 일본 및 대만의 3개국만을

입법평가 방법 중 국민의 불편 여부에 해당한다고 할 수 있다.

둘째는 인감의 위조 및 분실, 도난 등으로 말미암은 법률적 분쟁의 문제가 있다. 인감은 현재 일부 도장 제작업소에서는 컴퓨터와 연결된 도장제작기계를 활용하여 도장을 제작하고, 도장을 스캔하여 이와 동일하게 도장의 제작이 가능하다. 또한, 인감은 보통 작으므로 분실 및 도난으로 인한 부동산거래 등에의 불법 사용 문제가 대두된다.<sup>5)</sup> 이는 입법평가방법 중 실무검토에 해당하며, 사후적 입법평가 방법 중 현실 타당성과 실효성 문제에 해당한다고 할 수 있다.

셋째, 인감증명제도에 의한 규제의 문제를 들 수 있다. 인감증명제도의 이용 시 반드시 필요하지 않음에도 동 제도를 이용하려는 행정기관이 아직은 다수가 있고, 또한 사인 간의 거래에서도 불필요하게 관행적으로 인감증명서 및 인감을 요구하는 경우가 많아 개인들의 사적 거래에도 하나의 규제로서 작용하고 있다. 이는 입법평가방법 중 실무검토에 해당하며, 사후적 입법평가 방법 중 현실 타당성과 실효성 문제에 해당한다고 할 수 있다.

넷째, 인감증명제도로 인한 비용의 부담문제가 있다. 즉, 국민뿐만 아니라 정부에도 인감증명제도의 운영과정에서 큰 비용이 소요되고 있다. 예컨대 일반 국민에게는 인감을 제작·보관해야 하는 등의 불편 및 인감증명서 발급을 위해 비용이 소요(시간비용 등)되고 있다. 구체적으로 인감증명 발급과 관련하여 시간 비용을 추산하면 약 2천5백억 원 정도가 든다. 그리고 공공분야에서도 인감증명서 발급 등에 따라 인적·물적 비용이 지출<sup>6)</sup>되는 등의 인감증명제도 운영과정에

들 수 있다(김익식·이승중, “인감증명제도, 이렇게 개선할 수 있다.”. 「규제완화」 2권4호, 한국경제연구원 규제연구센터, 1993.12, 105면). 그러나 일본과 대만은 간접증명방식에 의한 인감등록제로 바뀜으로써 인감증명제도를 그대로 유지했던 것은 우리나라 밖에 없었다(배상철, 「서명제도 도입방안 연구」, 특허청, 2007, 34면).

5) 인감증명서 관련 사고 현황('08년)(행정안전부·법무부·국토해양부·법원행정처·국가경쟁력강화위원회, 인감증명제도 개편방안, 제15차 국가경쟁력강화위원회 회의자료, 2009. 7.29, 7면).

계	인감증명 위·변조	신분증 위·변조	신분증 부정사용, 허위 위임장 발급	사망자 허위발급	기 타
89	31	4	29	22	3

6) 인감분야 전담 공무원 약 4천명 / 연간 2천억(인건비, 시스템 유지·관리비용) 소요(행정안

서 큰 비용이 소요되고 있다.<sup>7)</sup> 이는 입법평가방법 중 실무검토에 해당하며, 사후적 입법평가 방법 중 비용과 편익예측 등의 적정성 문제에 해당한다고 할 수 있다.

### 3. 정부의 개선 노력

입법평가 방법 중 실무검토 중에서 정량적 평가에 해당하는 법의 집행으로 사회구성원들이 얻게 되는 효용(국민편의와 제도의 효율화) 증대를 위해 정부에서는 인감증명제도의 개선에 많은 노력을 하여 왔다. 즉, 법률적으로는 인감증명법 및 동 시행령에 대해 현실상황의 적합성과 국민편의의 증진을 목적으로 지속적으로 개정을 시행했다.<sup>8)</sup> 이와 더불어 공무원 책임의 현실화를 위하여 증명방식을 간접증명방식으로 전환하였으나, 법원은 이에 대해 “인감의 인영임을 증명하는 이른바 간접증명방식으로 전환되었다고 하여 공무원의 책임을 종전과 달리 볼 것은 아니다.”라고 판시하였다.<sup>9)</sup>

그리고 정부는 인감증명제도의 개선을 위하여 다양한 행정 개선 노력을 하여 왔다. 구체적으로 보면, 인감도용 및 위·변조 방지를 위하여 복사방지를 위한 특수인감용지의 사용 등 기술적인 조치를 시행하였고, 또한 인감보호 신청제도의 도입 및 운영을 하고 있다. 즉, 인감보호신청제도는 인감을 신고한 국민이 국가를 상대로 하여 자신의 인감을 보호해 줄 것을 청원하는 제도로, 인감증명의 발급대상을 본인 또는 본인이 지정하는 대상으로 제한하거나 온라인 발급 등을 금지할 수 있게 하는 제도이다.<sup>10)</sup> 2009년부터는 지속적으로 인감보호신청

전부·법무부·국토해양부·법원행정처·국가경쟁력강화위원회, 전게서, 6면.

7) 인감증명제도는 2008년 현재 국민의 증명 발급수수료(통당 600원)와 시간 비용이 약 2천 500억원, 정부가 인감 전담 공무원의 인건비(약 4천명)와 시스템 유지에 쓰는 비용이 약 2천억원으로 총 4천500억원 가량의 큰 비용이 소요되는 문제점을 안고 있다[<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=0301&idno=245040>(2010.2.25)].

8) 인감신고절차의 간소화(제2차 개정), 인감신고자격의 확대(제6차 개정), 인감의 전산화(제7차 개정), 전국 온라인발급 실시(제10차 개정), 발급기관의 확대(제11차 개정) 등.

9) 대법원 2008.7.24. 선고 2006다63273 판결; 대법원 1994.1.11. 선고 93다50185 판결 등.

10) [http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news\\_content.php?id=512717&news\\_area=](http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news_content.php?id=512717&news_area=)

특별신청기간을 운영하고 있다.

또한, 정부에서는 인감증명서 대리발급 시 본인 주민등록증 위·변조 확인방법을 마련하였다. 즉, 대리발급 신청 시, 대리인과 본인의 주민등록증을 동시에 확인할 수 있도록 인감시스템을 구현하였다. 이와 더불어, 전자주민등록증 도입을 고려하고 있으며,<sup>11)</sup> 전자주민등록증이 시행되면 인감증명서 대리발급 시 본인 주민등록증 위·변조의 문제는 어느 정도 개선될 것으로 기대하고 있다.

이와 더불어 정부에서는 인감증명 대리발급 사실을 우편이나 휴대전화의 문자전송(SMS) 등의 방법으로 본인에게 대리발급사실을 통보해 주고 있고, 인감신고·증명발급 시에 신분확인이 곤란한 경우에는 인감신고인의 무인을 주민등록 전산자료와 전자적 방법으로 대조·확인하는 본인확인시스템을 시행하고 있다. 또한, 인감사고로 인한 담당공무원의 피해발생에 대비하기 위하여 증명청의 보험가입을 의무화하였다.

#### 4. 제도 개선의 한계

이와 같이 정부에서는 인감증명제도와 관련하여 다양한 제도 개선 및 법률개정을 하여 왔다. 그러나 인감증명제도와 관련한 여러 가지 문제점에 대해 어느 정도의 개선 효과는 있었으나 근본적인 인감제도 자체의 문제, 예컨대 인감의 위조 및 분실, 도난 등으로 인한 법률적 분쟁, 인감증명제도에 의한 규제 문제, 인감증명제도로 인한 비용의 부담문제 등의 문제에 대한 실질적 해결이 어려운 실정이다. 또한, 사적 거래계의 국제화로 인해 인감증명제도는 시대부합성이 점차 감소하고 있는 상황에 있다.

---

120&news\_divide=&news\_local=&effect=4(2011.2.25).

11) 새롭게 도입하고자 하는 전자주민등록증 표면에는 성명, 생년월일, 성별, 사진 등 기본사항만 기재하고 주민등록번호, 지문 등 민감한 정보는 IC칩에 위·변조 식별 보안장치를 내장한다[행정안전부, 전자주민등록증 도입 국민의견수렴 공청회 개최 보도자료, 2010. 10.25].

그리고 인감증명 개편과 관련하여 어느 정도의 국민적인 공감대가 형성되었다고 볼 수 있고,<sup>12)</sup> 이러한 공감대 아래 정부에서는 단계별로 인감증명 개편을 추진하고 있다. 우선 1단계로서 중앙부처 인감요구 전체사무의 60% 감축을 하였다.<sup>13)</sup> 그리고 2단계로서는 인감증명 대체방안의 마련 및 정착 후에 인감증명 제도에 대한 폐지 여부를 2014년도에 결정하기로 하였다.<sup>14)</sup>

### Ⅲ. 인감증명법의 입법체계와 입법연혁

#### 1. 입법체계

인감증명과 관련한 법체계로는 인감증명법과 동법 시행령으로 되어 있다. 즉, 인감증명법은 총 15조 17개 조항과 부칙으로 구성되어 있다. 구체적인 조항의 내용으로는 목적(제1조), 사무의 관장(제2조), 인감신고 등(제3조), 인감대장(제4조), 인감의 제한(제5조), 인장 규격의 제한(제6조), 본인 신고의 원칙(제7조), 신고사항의 변경신고(제8조), 사망 등의 신고(제9조), 인감대장 등의 보존기간(제10조), 인감의 말소 및 부활(제11조), 인감증명의 발급(제12조), 인감증명의 발급 확인(제12조의2), 인감변경신고(제13조), 인감변경신고와 증명 등(제14조), 권한의 위임(제14조의2), 수수료(제15조) 규정으로 구성되어 있다.

인감증명법 시행령으로는 총 20조 23개 조항과 부칙으로 구성되어 있다. 구체적인 조항의 내용으로는 목적(제1조), 신고·신청의 정의(제3조), 재외국민의 최

---

12) 정부의 인감제도개편에 따른 국민의식 조사결과에 따르면, 인감증명 개편의 필요성을 인식하고 있으며(64.5%), 인감증명제도의 문제점으로는 위·변조, 오·남용으로 인한 사고 발생(43.1%), 과도한 인감요구(27.2%), 인감 분실 또는 도난(15%) 등을 들고 있다. 또한 인감증명제도 개편시 고려사항으로서는 당사자 확인의 정확성(70.2%), 이용의 편리성(23.4%) 등을 제시하고 있다[행정안전부, 2010 인감증명제도 개편 워크숍, 행정안전부, 2010.9, 12면].

13) 공공부문 총 209종 사무 중 125종 감축하였는데, 구체적으로 보면 법률개정 5건, 시행령 및 시행규칙 75건, 예규·지침 등 45건을 감축하였다[행정안전부, 전게서, 12면].

14) 행정안전부, 전게서, 12~13면.



종주소와 등록기준지 변경의 통보(제4조), 인감대장 등의 서식(제5조), 전산정보 처리조직의 운영 및 관리(제5조의2), 인감대장의 이송(제5조의3), 인장의 규격(제6조), 방문에 의한 인감신고(제7조), 인감보호의 신청 및 해제(제7조의2), 서면에 의한 인감신고(제8조), 재외국민과 국내거소신고자의 인감신고 여부 확인(제9조), 신고수리의 거부(제10조), 사망 등의 신고(제11조), 인감의 말소 및 부활(제12조), 인감증명의 발급(제13조), 인감증명의 발급사실 확인(제14조), 인감증명발급의 거부(제15조), 인감변경신고(제16조), 인감증명관계서류의 보존기간(제17조), 열람의 금지(제18조), 권한의 위임(제18조의2), 수수료(제19조), 보험·공제 등에의 가입(제20조), 부칙으로 구성되어 있다.

입법체계를 보았을 때 법령체계상에 중심이 되는 원리 중의 하나는 수범자의 이해도 증진 및 해석의 실효성 확보라고 할 수 있다. 이때 검토해야 할 사항으로는 적절한 조문 수와 분량, 조문구조의 간결성, 특례조항의 적절성 등을 들 수 있다. 인감증명법에 대해서 이를 검토해 보면 인감증명법은 총 15조 17개 조항과 부칙으로 구성되어 있어 조문수와 분량에서 부적절하다고 볼 수 없을 것이다. 그리고 조문구조의 간결성에서도 동법이 부적절하다고 볼 수 없고, 또한 특례조항도 두지 않고 있다. 결론적으로 입법체계상 부적절한 측면을 파악하기는 어렵다.

인감증명법 시행령에 대해서 검토해 보면 총 20조 23개 조항과 부칙으로 구성되어 있어 조문수와 분량은 적정하다.

## 2. 입법연혁

인감증명법은 1961년 제정된 이래 현재까지 그 법률 내용에서 많은 개편이 이루어졌다. 이러한 입법연혁과 관련하여서 사후적 입법평가기준 중 입법 목적의 실현에 적합한 개정인가에 대하여 고려할 필요가 있다. 즉, 인감증명법의 개정이 행정청이 출원자의 현재 사용하고 있는 인감을 증명함으로써 국민편의를 도모하는 역할을 하고 있는가에 대한 검토가 필요하다.

**(1) 인감증명법의 제정(1961.9.23 법률 제724호)**

인감증명법 제정의 목적은 행정청이 출원자의 현재 사용하고 있는 인감을 증명함으로써 국민편의를 도모하기 위한 것이고, 이 법률에서는 증명청, 인감신고, 인감대장, 인감의 제한, 본인신고의 원칙, 증명원 제출, 직권말소 및 개인신고, 대장의 보존기간 등을 규정하고 있다.

**(2) 1차 개정(1962.12.12 법률 제1216호)**

인감신고 절차를 간소화함으로써 인감신고인의 편의를 도모하고 인감의 직권 말소 범위를 확대하여 부정인감의 사용을 방지(사망·실종신고, 개인요구 불응 시)하고(제11조), 시장·구청장의 권한을 동장에게 위임하는 규정(제14조의2)을 두었다.

**(3) 2차 개정(1977.12.31 법률 제3040호(1978.1.1 시행))**

인력관리장표 단일화 시책에 의거 현재 별도 작성 관리하고 있는 인감대장을 주민등록법에 의한 주민등록표에 통합하고 대한민국에 거주하고 있는 외국인과 미성년자 등에 대한 현행 인감증명발급 상의 불합리한 점을 보완하여 국민의 재산권 보호에 이바지하고자 개정을 하였다.

주요 개정사항으로는 ①미성년자의 인감신고 시 법정대리인 동의를 얻게 하였고(제3조 제1항), ②인감대장을 개인별 주민등록표와 통합 관리(제4조, 1978.9.1 시행), ③인감대장의 기록내용을 관독할 수 없거나 서식을 변경한 경우에는 인감의 재신고 요구 가능, ④주민등록 말소 및 재등록 시 신고된 인감도 말소 또는 재신고 한 것으로 규정(제11조)하였다.

**(4) 3차 개정(1991.1.14 법률 제4315호(1991.3.1 시행))**

주민등록업무이 전산화에 맞추어 인감대장의 관리방법을 정하고 그에 따른 인감신고에 관한 사항을 정하기 위해 개정을 하였다.

주요개정사항으로 ①개인별로 주민등록표에 통합·관리하고 있는 인감대장을 주민등록업무가 전산화됨에 따라 이를 분리하여 별도관리하도록 하였다(제4조 제2항, 제11조 제2항 삭제). ②또한, 인감을 새로 신고하도록 하고, 기존 인감은 효력을 상실시키도록 하였다(부칙 제1항·제2항).

#### (5) 6차 개정(1996.12.30 법률 제5203호(1997.4.1 시행))

인감을 대리신고하는 경우에는 반드시 동일 읍·면·동에 인감이 신고된 성인만이 보증할 수 있도록 하던 것을 인감이 신고된 성인이면 누구라도 보증할 수 있도록 하여 일반 국민은 물론 재외국민의 편의를 도모하고, 한정치산자 및 금치산자도 인감을 신고할 수 있도록 하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려고 개정을 하였다.

주요개정사항으로 ①인감의 대리신고 시 보증인의 거주범위를 전국으로 확대하였고, ②한정치산자와 금치산자도 인감을 신고할 수 있도록 하였다.

#### (6) 7차 개정(1997.12.17 법률 제5460호(1998.12.1 시행))

7차 개정에서는 당시 사용 중인 주민등록증의 대부분은 1983년 일제경신(一齊更新)시 발급한 것으로서 발급된 지가 너무 오래되어 신분확인이라는 본래의 기능을 수행하면서도 지장이 있고, 위조·변조가 용이하여 각종 범죄에 악용되는 사례도 있으며, 운전면허증·의료보험증 등 국민 생활과 밀접한 관련이 있는 여러 증명서의 인적 기재사항은 주민등록을 기초로 하여 작성되고 있음에도 이들 증명서가 각각 따로 발급됨으로써 행정의 번잡 및 소지의 불편을 초래하는 등 문제점이 있기 때문에, 이번의 일제갱신발급에 있어서는 종전의 주민등록증에 갈음하여 21세기 정보화시대에 대비할 수 있는 주민카드로 갱신발급하도록 하면서 운전면허 등 7개 기능을 주민카드에 수록하여 각종 증명서의 별도 발급 및 소지에 따른 번잡과 불편을 줄이도록 하고, 특히 주민카드를 매개로 하여 주민등록표 등본 및 초본의 발급을 줄이고 그 발급이 신속·간편하게 이루어지도록 함으로써 국민 생활의 편의증진 및 행정능률의 향상에 이바지함과 아울러,

주민카드에 수록된 개인에 관한 자료를 보호하기 위하여 주민카드자료의 관리·운영은 이 법과 관계 법령이 정하는 바에 따라 각 소관기관에서 독립적으로 담당하도록 하고 주민카드의 운영자 및 이용자 등에 대한 기술적·제도적인 자료보호장치를 마련하도록 하며, 그 밖에 주민카드의 분실 시 재발급 절차를 간소화하고, 각 법령상의 주소지 변경신고절차를 이 법에 의한 전입신고로 일원화하는 범위를 확대하며, 주민등록의무위반 등에 대한 제재조치를 대폭 완화하는 등 행정편의 위주의 제도를 국민편의와 행정능률의 조화를 이룰 수 있는 제도로 개선·보완하려는 것이다.

주요개정사항으로 ①주민카드제도 도입을 위하여 개정되는 주민등록법에 맞추어 인감을 주민카드에 수록하도록 하였고, ②전산정보처리조직을 이용하여 인감에 관한 사무를 수행할 수 있는 법적 근거를 규정하였으며, ③주민등록 말소 및 재등록 시 신고된 인감도 말소 또는 재신고한 것으로 보도록 규정하였다.

#### (7) 8차 개정(1999.1.21 법률 제5649호)

인감대리신고 시 보증인을 2인 이상에서 1인으로 완화하여 인감신고인의 편의를 도모하고자 개정하였다.

#### (8) 10차 개정(2002.3.25 법률 제6667호(2003.3.26 시행))

인감증명업무를 전산화하여 전국의 읍·면·동사무소 어디에서나 인감증명을 발급받을 수 있도록 하고, 재외동포도 국내거소를 관할하는 읍·면·동사무소에 인감을 신고하면 인감증명을 발급받을 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려고 개정을 하였다.

주요개정사항으로 ①재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률의 규정에 의거 국내거소신고를 한 재외동포의 신고 명의, 인감관련 서류 이송, 인감의 이중신고 여부 확인, 인감증명 발급 절차를 규정하였고, ②전국의 읍·면·동에서 온라인으로 인감증명서 발급이 가능하도록 규정하였다. 또한, ③인감을 서면으로 신고할 수 있는 경우와 제출서류를 규정하였고, ④주소변경신고(전입)와 동

시에 증명발급이 가능하도록 개정하였다.

#### (9) 11차 개정(2004.10.16 법률 제7231호(2005.1.17 시행))

인감업무의 전산화가 완료됨에 따라 전국의 시·군·구청과 읍·면·동사무소에서 인감증명서를 발급할 수 있도록 하고, 국외이주자의 인감제도를 개선하는 등 현행제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정을 하였다.

주요개정사항으로 ①인감증명 발급을 시·군·구청에서도 발급할 수 있도록 규정하고, ②인감증명 발급사실을 수요처에서 직접 확인할 수 있도록 인감증명 발급사실확인시스템을 구축·운영에 대한 근거 규정을 두었으며, ③인감을 신고한 자가 말소신고를 하지 않고 국외이주를 한 경우에는 그 출국한 날에, 현지이민의 경우에는 재외국민으로 신분을 정리한 날에 재외국민 인감을 신고한 것으로 간주하는 규정을 두었다. 또한, ④말소신고된 인감을 본인이 부활신청을 하는 경우 다시 사용할 수 있도록 하였다.

#### (10) 15차 개정(2010.3.12 법률 제10057호)

“알기 쉬운 법령 만들기 사업”에 따라, 법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서, 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 간결하게 다듬음으로써 누구나 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있으며 국민의 언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하여, 지금까지 공무원이나 법률 전문가 중심의 법률 문화를 국민 중심의 법률 문화로 바꾸기 위하여 개정하였다.

#### (11) 타법 개정에 따른 인감증명법 개정

타법에 의한 개정으로는 4차 개정, 5차 개정, 9차 개정, 12차 개정, 13차 개정, 14차 개정을 들 수 있다. 우선 4차 개정(1992.12.8 법률 제4522호(1993.4.1 시행))<sup>15)</sup>은 출입국관리법 개정에 따른 것이고, 5차 개정(1994.12.22 법률 제4796

호(1995.1.1 시행))<sup>16)</sup>은 도농복합형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률 제정에 따라 관련사항을 정비하였다.

그리고 9차 개정(1999.5.24 법률 제5897호)<sup>17)</sup>은 주민등록법 개정법률 부칙에 의한 개정으로 주민등록법 제17조의8 규정에 의한 인감을 전자주민카드에 수록할 수 있도록 한 인감증명법 관계규정을 삭제하도록 하였다(부칙 제3조).

12차 개정(2007.5.11 법률 제8422호)은 주민등록법 전부 개정법률<sup>18)</sup>의 개정으로, 13차 개정(2007.5.17 법률 제8435호)은 가족관계의 등록 등에 관한 법률의 개정<sup>19)</sup>으로, 14차 개정(2009.4.1 법률 제9574호)은 주민등록법 일부개정법률<sup>20)</sup>에 따른 인감증명법의 개정이 있었다.

이와 같이 인감증명법의 개정의 주요이유는 타법 개정에 따른 인감증명법 개정을 제외하고는 주로 인감신고 절차의 간소화·전산화를 통한 인감신고인 편의도모 및 인감증명제도의 불합리한 점의 보완을 들 수 있고, 이는 입법목적의 실현에 적합한 개정들이라 할 것이다.

---

15) 인감증명법 중 다음과 같이 개정한다. 제3조제3항중 “거류지”를 “체류지”로 한다.

16) 제3조 (다른 법률의 개정) ①및 ②생략

③인감증명법 중 다음과 같이 개정한다.

제2조 중 “시장(구가 설치되지 아니한 경우에 한한다. 이하 같다)·구청장(과”를 “시장(구가 설치되지 아니한 시의 시장을 말하며, 도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다. 이하 같다)·구청장(도농복합형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다. 이하 같다)과”로 한다.

17) 제3조 (다른 법률의 개정) 인감증명법 중 다음과 같이 개정한다. 제3조제4항 및 제5항을 각각 삭제한다.

18) 인감증명법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조제5항 본문 중 “주민등록법 제17조”를 “「주민등록법」 제19조”로 한다.

19) 인감증명법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제3조제2항 중 “본적지”를 “등록기준지”로 한다.

20) 제11조제4항을 다음과 같이 한다. ④ 「주민등록법」에 따라 주민등록이 말소되거나 거주불명 등록이 된 자의 신고인감은 주민등록의 말소 또는 거주불명 등록과 동시에 직권말소된 것으로 보며, 주민등록이 말소되거나 거주불명 등록이 된 자가 「주민등록법」에 따라 재등록되었을 때에는 말소된 신고인감을 다시 신고한 것으로 본다.

## IV. 인감증명법에 대한 입법평가

### 1. 입법평가 기준에 따른 검토

입법평가의 방법은 비교법적 분석, 효과분석, 시뮬레이션, 실무검토, 실험입법, 비용분석, 전문가 자문 및 워크숍, 교차분석, 전문문헌 분석 등 다양하다.<sup>21)</sup> 다만, 동 연구에서는 인감증명법과 관련하여서 비교법적 분석, 실무검토 등을 중심으로 고찰하고자 한다.

첫째, 비교법적 분석으로서는 인감증명제도를 채택하고 있는 국가는 세계적으로 동양권, 특히 우리나라, 일본 및 대만의 3개국만을 들 수 있다.<sup>22)</sup> 그러나 우리나라와 일본은 직접증명방식에서 간접증명방식에 의한 인감등록제로 전환되었다. 즉, 인감증명제도는 인장문화를 지닌 문화적 특수성에 기인한 법 제도라고 볼 수 있으나, 다른 국가와의 비교법적인 보편성은 떨어진다고 할 수 있으며, 특히 현대와 같은 국내·외 거래활동이 활발히 이루어지는 상황에서는 거래활동에 대한 제한적 요소로서 작용도 어느 정도 하고 있다.

둘째, 실무적인 검토에서 특히 법의 경제분석 또는 입법평가는 정량적 평가(quantitative evaluation)<sup>23)</sup>와 정성적 평가(qualitative evaluation)<sup>24)</sup>로 분류해 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 인감증명제도를 이와 관련하여 고찰하여 보면, 먼저, 정량적 평가의 측면에서 보면 인감증명제도는 정부와 국민 모두에게 큰 비용이 든다는 점을 들 수 있다. 즉, 공공분야 등에서 인감증명서 발급 등에 따라 인적·물적 비용이

21) 김수용·사동천·류창호, 「농지규제법제에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2009, 27면.  
 22) 김익식·이승중, 전제논문, 105면.  
 23) 정량적 평가란 입법이 중앙정부나 지방정부의 재정에 미치는 영향, 법의 집행이 개인이나 기업 등에 부과하는 비용, 법의 집행으로 사회구성원들이 얻게 되는 효용 증대(예컨대, 안전성이나 환경의 쾌적성 향상) 등을 계량적으로 평가하는 것을 말한다.  
 24) 정성적 평가란 입법을 기본권보장, 법의 지배, 비례의 원칙, 법의 안정성, 실효성, 효율성 등의 측면에서 비계량적으로 평가하는 것이다.  
 25) 신도철, “법에 대한 경제적 분석의 의의와 방법”, 「입법에 대한 범경제학적 분석방법 연구」 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.8.29, 15-18면.

지출되는 등의 인감증명제도 운영과정에서 큰 비용이 소요되고 있으며, 인감증명서의 위·변조, 부정 대리발급 등으로 인한 국민의 재산상 피해(피해비용)가 발생하고 있다.

그리고 정성적 평가에 대해서 보면, 현재 인감증명제도에서 나타나는 인감증명서의 과도한 요구로 인해 국민 생활의 불편 초래 및 담당공무원의 업무과부하로 인한 인감증명사고의 발생 등의 문제가 발생하고 있으나, 인감증명법이 이를 제대로 규율하지 못하고 있다는 측면에서 법의 실효성이나 효율성이 떨어진다 고 할 수 있을 것이다.

## 2. 사후적 입법평가 방법에 따른 평가

입법평가는 사전적 입법평가,<sup>26)</sup> 병행적 입법평가,<sup>27)</sup> 사후적 입법평가<sup>28)</sup>로 나누어 볼 수 있는데, 인감증명법과 관련하여서는 사후적 평가를 할 필요가 있을 것이다.<sup>29)</sup> 이러한 사후적 입법평가의 평가기준 중 핵심적인 사항으로는 입법 목적의 실현,<sup>30)</sup> 현실 타당성과 실효성,<sup>31)</sup> 비용과 편익예측 등의 적정성,<sup>32)</sup> 국민의

26) 사전적 평가를 통하여 입법자에게 문제해결을 위한 최적의 대안으로서 입법을 할 것인가에 대한 정치적 판단자료를 제공하는 기능을 수행하며, 주로 입법의 불가피성에 대한 입법자의 판단자료로서 그 평가결과가 제공될 수 있다.

27) 병행적 평가는 문제해결을 입법을 통하여 할 것으로 결정한 입법자에게 해당 법률초안을 중심으로 입법목표를 구체화해 나가는 과정이며, 주로 입법의 정당화 및 구체화를 위한 자료를 제공하는 역할을 수행한다.

28) 사후적 평가는 이미 시행되고 있는 법률의 결과를 분석·평가하는 것으로서 입법자에게 여러 평가요소를 통하여 입법목표의 달성도에 대한 판단자료를 제공하는 기능을 하며, 입법자는 사후적 평가의 자료를 기초로 향후 입법자의 행위방향을 정할 수 있을 것이다.

29) 이상윤, “입법학과 입법평가의 관계”, 입법동향과평가 2008년 여름호, 한국법제연구원, 2008, 68-69면.

30) 당초 제정·개정 당시에 설정한 입법 목적이 달성되었는지 여부.

31) 현실적으로 준수할 수 있는지 여부, 법령 집행에 문제가 없는지 여부, 시대와 상황이 달라짐에 따라 조정할 필요성이 없는지 여부, 예상하지 못하는 부작용이 없는지 여부.

32) 사전평가 시 비용편익분석의 적정성 여부, 예측 비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도, 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부.



불편 여부,<sup>33)</sup> 규제(폐지 등)에 대한 대안의 존재, 사전평가 시의 적용 기준 충족,<sup>34)</sup> 법적 정합성·체계성,<sup>35)</sup> 개정 또는 폐지 요구<sup>36)</sup> 등을 들 수 있다.<sup>37)</sup>

인감증명법과 관련하여 사후적 입법평가의 평가기준에 따라 분석을 하여 보면 첫째, 입법 목적의 실현과 관련하여 인감증명법은 행정청이 현재 신고된 출원자의 인감을 증명함으로써 국민의 편의를 도모함을 목적으로 하고 있고, 동 입법 목적의 실현에 어느 정도 기능을 하고 있다. 둘째, 현실 타당성과 실효성에 대해서는 앞에서 본 바와 같이 인감증명제도에 대한 근본적인 여러 가지 문제점으로 인해 현실 타당성과 실효성이 조금씩 떨어지고 있다고 볼 수 있다. 셋째, 비용과 편익예측 등의 적정성에 대해서는 인감증명제도 운영에 대한 여러 가지 부대비용이 발생하고 있으며, 편익예측 면에 있어서도 그 실효성이 떨어지고 있다고 볼 수 있다. 넷째, 국민의 불편 여부에 대해서 인감증명서 발급에 대해 온라인 신청 및 발급이 인정되고 있지 않아 국민적 불편을 가져오고 있다. 다섯째, 규제(폐지 등)에 대한 대안의 존재에 대해서는 현재 정부에서는 인감증명대체 방안으로서 본인서명 등 사실확인제도 및 관련 법률제정에 대한 연구가 진행되고 있다. 여섯째, 법적 정합성·체계성에 대해서는 인감증명법은 많은 개정을 통해 다른 법률과의 관계에서 볼 때에 법적 정합성·체계성을 가지고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 일곱째, 개정 또는 폐지 요구에 대해서 보면, 국민의 인식조사에서 나타난 바와 같이 인감증명제도의 개편 또는 폐지에 대한 요구가 충분히 있다고 할 것이다.

33) 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부, 지속적 국민 불편의 정도가 어느 정도인지 여부, 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부.

34) 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준에 비추어 볼 때 문제가 있는지 여부.

35) 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지 여부.

36) 개정 또는 폐지 요구가 있는지와 그 강도.

37) 한상우·강현철·류철호, 전게서, 174~175면; 김대희·강현철·류철호, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008, 198면.

## V. 결 론

인감증명제도는 국가가 사인에 대하여 후견적 지위에서 공적·사적 거래관계상의 본인에 대한 신분확인 및 본인의 거래의사를 확인해 주는 수단으로서의 기능을 어느 정도 수행해 오고 있다. 다만, 인감증명제도상에서의 문제점 또한 다양하게 표출되고 있고, 이에 대한 정부의 노력에도 효과적인 해결이 되지 못하고 있다. 또한, 인감증명제도는 사인 간의 자율적인 거래에 정부가 개입하는 규제의 측면도 있기 때문에 규제 완화라는 측면에서의 고려도 필요하다.

인감증명법에 대한 입법적 개선 또는 대안의 필요성에 대해서는 여러 가지 고려하여야 할 사항이 있지만, 입법평가적 관점에서 인감증명법을 고찰할 필요가 있다. 즉, 입법평가 기준에 따라 인감증명법을 고찰해 보면, 비교법적 분석에서 인감증명법에 대한 입법례는 3개국 정도에서만 찾을 수 있고, 법의 경제분석 또는 입법평가에 있어서도 인감증명법상에 나타난 비용부담이 많다는 것을 발견할 수 있다.

그리고 사후적 입법평가의 측면에서 인감증명법을 보았을 때, 입법목적 실현이나 법적 정합성·체계성에 대해서는 어느 정도 긍정적인 평가를 할 수 있으나, 현실 타당성과 실효성, 비용과 편익 예측 등의 적정성, 국민의 불편 여부에 대해서는 실효성이 적음을 알 수 있다. 또한, 국민의 법의식에서도 인감증명법의 개정 또는 폐지에 대한 요구는 어느 정도 인식을 하고 있다고 할 수 있다. 다만, 인감증명법의 개정을 통한 인감증명제도의 설계는 앞에서 본 바와 같이 인감제도 자체의 본질적 한계와 현재까지 정부측에서 제도개선을 하였으나 그 한계점에 왔다고 볼 수 있으므로, 새로운 제도구축을 고려할 시기가 되었다고 볼 수 있다.

이와 같은 상황을 고려하였을 때, 현행 인감증명법을 폐지하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 인감증명제도를 즉시 폐지하기에 앞서 동법을 대체할 수 있는 제도에 대한 새로운 법률의 제정과 이에 대한 검증기간이 필요할 것이다. 이러한 검증기간 동안 사전적 입법평가 및 병행적 입법평가를 통해 종래 인감증명법

이 가지고 있던 문제들을 효과적이고 실질적으로 개선할 수 있는 새로운 법제도의 구축을 도모하여야 할 것이다. 즉, 새로운 입법에 대하여 사전입법평가를 통해 입법의 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법의 영향, 범경제성, 입법의 효과성과 효율성, 집행가능성, 입법내용의 통일성과 조화성, 표현의 명료성과 평이성 등에 대한 입법평가가 필요하다. 이와 더불어 사전적 평가로부터 도출된 최적의 입법 대안을 법형식에 합치되는 내용으로 만드는 병행적 입법평가를 통해 최적의 입법을 만드는 것이 필요하다.

## 참고문헌

- 김수용·사동천·류창호, 「농지규제법제에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2009.
- 김병두, “인감증명의 효력과 발급공무원의 주의의무”, 「민사법학」 제40호, 한국민사법학회, 2008.3.
- 김익식·이승중, “인감증명제도, 이렇게 개선할 수 있다.”. 「규제완화」 2권4호, 한국경제연구원 규제연구센터, 1993.12.
- 신도철, “법에 대한 경제적 분석의 의의와 방법”, 「입법에 대한 범경제학적 분석방법 연구」 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2008.8.29.
- 이상운, “입법학과 입법평가의 관계”, 입법동향과평가 2008년 여름호, 한국법제연구원, 2008.
- 김대희·강현철·류철호, 「입법평가기준과 평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008.
- 박영도, 「입법평가제도에 관한 연구」, 입법학연구 제2집, 한국법제연구원, 2002.
- 배상철, 「서명제도 도입방안 연구」, 특허청, 2007.
- 한상우·강현철·류철호, 「국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2008.
- 행정안전부, 2010 인감증명제도 개편 워크숍, 행정안전부, 2010.9.
- 행정안전부, 전자주민등록증 도입 국민의견수렴 공청회 개최 보도자료, 2010.10.25.
- 행정안전부·법무부·국토해양부·법원행정처·국가경쟁력강화위원회, 인감증명제도 개편방안, 제15차 국가경쟁력강화위원회 회의자료, 2009.7.29.
- [http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news\\_content.php?id=512717&news\\_area=120&news\\_divide=&news\\_local=&effect=4](http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news_content.php?id=512717&news_area=120&news_divide=&news_local=&effect=4)(2011.2.25)
- <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=0301&idxno=245040>(2010.2.25).

〈Abstract〉

## A Study on the Legislative Evaluation of the Certification of Seal Imprint Act

Park, Kwang-Dong

(Associate Research Fellow, KLRI)

The Certification of Seal Imprint Act(hereinafter “the Act”) makes the legal basis by which the one’s seal system can be used for certifying the parties’ identification and intent on the public or private transactions. However, the authentication certificate of one’s seal system causes various kinds of legal problems, which requires an immediate improvement. Through several amendments, the government tries to simplify and computerize the reporting process of one’s seal to make the parties more comfortable, and correct the irrationalities of the system. Nevertheless, the efforts reached the limit, and therefore another alternatives should be devised.

In view of the legislative evaluation on the Act, the system is appeared to be locally closed in the comparative legal analysis and economically ineffective in the economic analysis. Considering the Act from the perspective of the ex post evaluation, some positive comments can be made about achieving the legislative purpose and meeting the legal systematic congruity, while the assessment of the suitability to the reality, the effectiveness, the cost-benefit analysis and people’s inconvenience is not good. Besides, the people realize some needs of amending or abolishing the Act.

In case of enacting an alternative of the Act, the legislature should establish a kind of legal system that can effectively and substantially improve the existing problems of the Act through the ex ante and parallel legislative evaluation.

※ **Keywords** : Seal Imprint, Certification of Seal Imprint, Certification System, Signature, Legislative Evaluation