

주민등록번호 수집 법령에 대한 검토보고서

2014.12

진보네트워크센터

1. 배경

2014 년 8 월 7 일, 주민등록번호 수집 법정주의가 시행되었다. 즉, 개정된 개인정보보호법 제 24 조의 2(주민등록번호 처리의 제한)에 근거하여 '법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우' 외에는 정보주체의 동의가 있어도 주민등록번호를 수집할 수 없다.¹

2014 년 1 월 기준으로 주민등록번호 수집을 허용하는 법령은 866 개에 달한다. (법률 77 개, 시행령 404 개, 시행규칙(서식 포함) 385 개)² 또한, 주민등록번호 수집 법정주의에 즈음하여 안전행정부는 주민등록번호 수집이 필요한지 여부를 각 정부 부처와 협의하여 135 개의 대통령령을 일괄 정비하였다.³ 법정주의 시행 후 개최된 한 토론회⁴에서 안전행정부 담당자는 주민등록번호 수집을 허용하는 법령이 1000 개가 넘을 것으로 추산했다.

¹ 법령에서 허용한 경우 외에 '정보주체 또는 제 3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우' 및 '제 1 호 및 제 2 호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 안전행정부령으로 정하는 경우'에는 주민등록번호를 수집할 수 있다.

² 안전행정부, 주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인, 2014.1

³ 민감정보 및 고유식별정보 처리 근거 마련을 위한 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 등 일부개정령(안) 입법예고,

그 동안 주민등록번호가 공공, 민간 가리지 않고 무분별하게 수집 되어 왔고, 이것이 잇따른 대량 개인정보의 유출과 피해의 주요한 원인임이 지적되어 왔다. 주민등록번호의 무분별한 수집을 제한해야 한다는 요구가 높아지면서, 지난 몇 년 동안 정부는 불필요하게 주민등록번호를 요구하는 서식을 일괄 변경하기도 하였다. 지난 2013 년 2 월 18 일부터 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제 23 조의 2(주민등록번호의 사용 제한)에 따라 정보통신망에서 법령에 근거가 없는 주민등록번호 수집이 제한되었다. 이어 2014 년 8 월 7 일부터 사회 전 영역에서 법령에 근거 없는 주민등록번호 수집이 제한되게 된 것이다.

이러한 흐름은 개인정보 보호 측면에서 분명한 진전이기는 하지만, 여전히 1000 개가 넘는 법령에서 주민등록번호를 수집할 수 있도록 허용하고 있는 것은 '주민등록번호 수집 법정주의'의 취지를 훼손하기에 충분하다. 주민등록번호 수집 법정주의가 '법령에 근거만 있으면 자유롭게 주민등록번호를 수집할 수 있다'는 것으로 그 취지가 왜곡되지 않기 위해서는 주민등록번호 수집 필요성 여부가 엄격하게 검토될 필요가 있다.

이를 위해 8.7 주민등록번호 수집 법정주의에 맞춰 개정된 시행령을 중심으로 과연 주민등록번호의 수집 필요성이 엄격하게 검토되었는지, 주민등록번호의 수집을 최소화할 수 있는 다른 방안은 있는지 분석해보았다. 시행령 개정안에 대한 각 부처의 의견과 이에 대한 안전행정부의 평가 자료⁵를 참고로 한 것이다. 각 시행령과 관련된 현장의 구체적인 관행에 대해 여기서 일일이 판단하는 것은 불가능하기에, 각 시행령 개정안에 대한 개별적인 판단을 하기보다는, 시행령 개정안에서 공통적으로 나타나는 주민등록번호 수집 필요성의 유형을 구분하고, 이를 토대로 분석을 진행하였다.

http://www.mogaha.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_00000000017&nttlId=42251

⁴ [토론회] "8 월 7 일부터 주민등록번호 법정주의 시행" 개인정보 보호 대책 이로써 충분한가?
<http://act.jinbo.net/drupal/node/8160>

⁵ 이 자료는 2014 년 국정감사에서 정청래 의원실이 안전행정부로부터 제공받은 것이다.

2. 주민등록번호 수집 필요성에 대한 유형

소관 부처나 사회 영역은 다르지만, 여러 시행령에서 주민등록번호 수집이 필요한 근거로 공통적으로 나타나는 유형이 있다. 몇 가지 유형을 구분해보면 다음과 같다. 각 유형별로 주민등록번호 수집이 과연 필수불가결한 것인지, 다른 방식으로 대체 가능하거나 주민등록번호의 수집이 없이도 운영 가능한지 검토해보았다.

1) 임원 등 결격 사유 확인

많은 법령에서 기관 및 회사의 임원, 공무원 등의 임명 과정에서 결격 사유 등을 확인하기 위해 주민등록번호의 수집을 요구하고 있다. 안전행정부의 '결격사유조회 업무처리요령'에 따라, 대표자, 임원의 등록 기준지에 신청인의 성명, 주민등록번호, 등록 기준지 주소 등이 포함된 결격사유조회 신청서를 송부하고 그 결과를 회신 받아 결격 여부를 확인하는 것으로 보인다.⁶

이러한 결격 사유 확인은 금치산자, 한정치산자, 형사처벌 조회 등 일반적인 자격요건의 확인과 특정 영역에 고유한 결격 사유(예를 들어, 특정 법률의 위반 사실이나 등록 취소 경력 등) 확인으로 구분된다.

○ 정부법무공단법 시행령 : 공단 임원의 결격 사유 확인

제 9 조(임원의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공단의 임원이 될 수 없다.

1. 금치산자 또는 한정치산자
2. 파산자로서 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
4. 금고 이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
5. 법률 또는 법원의 판결에 따라 자격이 상실 또는 정지된 자

⁶ “안전행정부 결격사유조회 업무처리요령”에 따라 결격사유는 대표자, 임원의 등록기준지에 신청인의 성명, 주민등록번호, 등록기준지 주소 등이 포함된 결격사유조회 신청서를 송부하고 그 결과를 회신받아 결격여부 확인”(국토교통부 제출자료 중 ‘건설산업기본법 심사자료’)

○ 건설산업기본법 시행령 : 건설업 등록증의 변경사항 신청, 혹은 재발급 등의 경우 결격사유 확인 제 13 조(건설업 등록의 결격사유) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자(법인인 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 임원으로 있는 경우를 포함한다)는 제 9 조제 1 항에 따른 건설업 등록을 할 수 없다. 외국인이나 외국법인이 해당 국가에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유와 같거나 유사한 사유에 해당하는 경우에도 같다. <개정 2011.5.24, 2012.6.1, 2014.5.14>

1. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자

2. 피성년후견인 또는 피한정후견인

3. 제 82 조의 2 또는 제 83 조에 따라 건설업의 등록이 말소된 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자. 이 경우 건설업 등록이 말소된 자가 법인인 경우에는 말소 당시의 원인이 된 행위를 한 사람과 대표자를 포함한다.

가. 제 82 조의 2 제 3 항, 제 83 조제 1 호 · 제 3 호의 3 · 제 5 호 · 제 8 호 · 제 10 호 및 제 13 호에 해당하는 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 5 년이 지나지 아니한 자

나. 제 83 조제 2 호에 해당하는 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 2 년 6 개월이 지나지 아니한 자

다. 제 82 조의 2 제 3 항, 제 83 조제 1 호 · 제 3 호의 3 · 제 4 호 · 제 5 호 · 제 8 호 · 제 10 호 및 제 13 호 외의 사유로 건설업의 등록이 말소된 후 1 년 6 개월이 지나지 아니한 자

4. 이 법 또는 「주택법」을 위반하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 그 집행이 면제된 날부터 3 년이 지나지 아니한 자

5. 「형법」 제 129 조부터 제 133 조까지의 죄 중 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 5 년이 지나지 아니한 자

6. 제 4 호 또는 제 5 호의 죄를 범하여 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자

결격사유 조회 시 주민등록번호 뿐만 아니라 성명과 주소 등의 정보가 필요하다고 했을 때, 주민등록번호를 생년월일로 대체하여 성명, 생년월일, 주소의 3 가지 정보를 조합하면 충분히 특정 가능하지 않은지 검토할 필요가 있다.

또한, 신원 조회만을 위해 주민등록번호가 필요하다면, 신원 조회 후 그 결과만을 남기고 주민등록번호를 삭제해도 무방할 것이다.

2) 사업자 신고, 등록 시

각 부문에서 사업자 신고 혹은 등록 시 대표자 등의 주민등록번호를 요구하고 있다. 그 근거는 대표자 등의 결격 사유 확인과 동일인 식별을 목적으로 한다고 한다.

○ 건설산업기본법 : 건설업 등록 업무 (결격사유 조회, 동일인 식별 등), 기재사항 변경 업무(동일인 식별 등), 공사대장 기재사항의 신고, 등록기준의 적합 여부 확인, 건설전문인력 관련 내용, 보증가능금액확인서의 발급 신청, 실태조사, 건설업 승계 업무(결격사유 조회, 동일인 식별 등), 폐업 신청의 접수(동일인 식별 등), 기술인력 보유현황 및 건설전문인력 경력 관리·인증, 건설업 등록 업무(결격사유 조회, 동일인 식별 등), 개인건설업자는 주민등록번호를 활용하여 해당 업체의 동일 여부 확인(개인건설업자의 성명과 생년월일이 같은 건설업자 존재)

○ 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 : 수매·비축 및 판매사무 수행 시 사업자 등록·입찰 등 관련 자격에 대한 보유여부 확인을 위하여, 도매시장 개설자는 지정을 신청한 사업자가 필요한 자격을 갖춘 자인지 여부를 확인하기 위하여 주민번호 수집할 수 있도록 하고 있음.

그러나 앞서 1)에서 얘기한 바와 같이 결격 사유 확인이나 동일인 식별을 위해 반드시 주민등록번호가 필요한지는 의문이다. 성명과 생년월일이 같은 사람은 존재할 가능성이 있지만(이 역시 전 국민이 아니라 제한된 영역에서는 그 가능성이 줄어든다.), 주소까지 고려한다면 충분히 개인 식별이 가능할 것으로 보인다. 물론 주소는 변경이 가능한 정보이기는 하지만, 과거 주소도 기록되어 있음을 고려하면 동일인 입증이 불가능한 것은 아니다.

실제로 서식에서 주민등록번호 대신 생년월일을 사용하고 있는 경우도 있다. 예를 들어, 건설산업기본법 시행령에서 건설업 등록 업무에 주민등록번호를 수집할 수 있도록 개정이 되었지만, 건설업 등록신청서는 생년월일 혹은 법인등록번호를 기입하도록 하고 있다. 건설업등록증 역시 마찬가지다. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령에서도 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 것과 달리, 도매시장법인(인수·합병)승인신청서 서식, 매매참가인 신고서, 경매사 임면 신고서 등은 생년월일을 사용하고 있다. 이미 주민등록번호

대신 서식에서 생년월일을 사용하고 있음에도 불구하고, 굳이 시행령 개정을 통해 주민등록번호 수집을 허용할 필요가 있는지 의문이다.

3) 자격 시험, 면허증, 각종 자격증 발급

초중고등학교 뿐만 아니라, 다양한 전문 학교, 혹은 전문 영역 시험의 수험자 등록, 합격자에 대한 면허증 발급 등의 업무에 주민등록번호 수집을 허용하고 있다.

- 초중등교육법 : 검정고시 응시자, 합격자 증명
- 국군간호사관학교, 사관학교, 국방대학교 등 : 입학자격, 학위수여

이 역시 개인 식별 및 동일인 확인의 목적인데, 앞의 경우와 마찬가지로 성명, 생년월일, 주소 등으로 충분히 식별 가능하다고 본다.

특히, 초, 중, 고등학교처럼 거의 전 국민이 대상인 경우가 아니라, 아래와 같이 특정 부문에 한정될 경우 반드시 주민등록번호를 수집할 필요가 있는지 의문이다.

- 말산업 육성법 : 말산업 관련 자격시험, 마주등록 자격의 확인, 마주등록 취소 또는 마주활동 정지명령, 조교사 면허, 기수 면허 또는 장제(裝蹄)를 하려는 자의 등록
- 건축사법 : 건축사 자격시험에 응시하고자 할 경우 실무수련자로 신고하여야하고, 시행규칙 제 7 조에 따라 자격시험에 응시하기 위해 주민등록번호를 의무 기재토록 규정하고 있음.
- 관광진흥법 시행령 : 관광종사원의 자격 취득 및 자격증 교부, 문화관광해설사 선발·활용 및 자격 부여
- 국민체육진흥법 시행령 : 체육지도자 자격검정, 연수, 자격증 발급, 체육유공자 지정 및 보상, 선수 및 체육지도자 양성, 복지, 보조금 등

실제로 서식에서 주민등록번호 대신 생년월일을 사용하고 있는 경우도 있다. 예를 들어, 건축사법 시행령에도 불구하고, 건축사보 신고서 및 확인증, 실무교육이수증명서에서 생년월일을 사용하고 있다. 관광진흥법 시행령과 관련하여, 관광종사원 자격시험 응시원서에는 주민등록번호를 수집하고 있지만, 관광종사원 자격시험 면제신청서, 관광종사원 등록신청서 및 자격증, 문화관광 해설사 양성 교육프로그램 인증 신청서 및 인증서 등은 생년월일을 이용하고 있다. 반면, 경기지도자, 생활체육지도자 등의 자격증은 주민등록번호를 포함하고 있다.

이와 같이 실제 각종 자격증, 혹은 증명서에서 주민등록번호를 포함하는 경우와 아닌 경우가 혼재되어 있다. 혹은 해당 영역의 고유한 번호(장애인등록번호, 공제가입번호 등)가 포함된 경우도 있다.

- 주민번호 포함 : 장애인등록증명서, 건강보험증납부확인서, 건설근로자 경력증명서, 518 민주유공자 증서, 국가유공자 요건 관련 사실확인서, 참전유공자증
- 미포함 : 건설근로자 퇴직공제 가입자증(공제가입번호 포함), (국가유공자) 교육지원 대상자 증명서(생년월일), 건축사 자격증(생년월일)

이러한 사례를 보면, 주민등록번호의 수집이 필요한 경우와 아닌 경우의 명확한 기준이 있다기 보다는, 일부 영역에서 주민등록번호 수집의 관행이 남아있는 것으로 판단할 수 있다. 주민등록번호 대신 생년월일을 사용하고 있는 영역이 있음을 고려하면, 특별한 이유가 없는 한 전반적으로 생년월일로 대체해도 무관하다고 볼 수 있다. 또한, 특정 영역에서의 개인식별이나 신원증명을 위해서라면, 장애인등록번호와 같은 고유한 식별번호 체계를 사용하는 것을 고려할 수 있다.

불가피하게 주민등록번호의 수집이 필요하다고 하더라도, 굳이 자격증에 주민등록번호를 표기할 필요가 있는지도 검토할 필요가 있으며, 해당 영역의 고유한 번호체계를 이용하는 것이 바람직할 것이다. 최근 다수의 증명서에서 주민등록번호 뒷자리 일부를 가리고 제공하고 있음을 볼 때, 비록 관리용으로는 주민등록번호를 수집하더라도 유통되는 문서에서 이를 반드시 명시할 필요는 없다.

4) 금융업무와 연계된 신원확인

은행, 보험, 신용카드 등 금융 관련 영역에서는 주민등록번호를 기반으로 하고 있다. 이에 따라 신용도 파악이 필요한 경우, 대리해서 보험에 가입을 하는 경우 등 직접 금융업과 관계되지 않은 다른 영역에서도 금융업무와 연계된 경우에 주민등록번호를 수집하고 있다.

- 여신전문금융업법 시행령: (신용카드회사) 신용카드 발급을 위한 신용조사, 가맹점 해지 의무 수행 등, (여전회사) 대출 및 신용카드 등 발급을 위한 신용조사 등을 위한 주민번호 수집
- 전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률 시행령 : 전자어음에는 이미 전자어음 이용자의 주민번호가 기재되어 있으므로 전자어음과 관련한 사무에서는 주민번호 수집이 필요
- 어선원 및 어선 재해보상보험법 : 어선원 보험 및 어선보험, 가입, 보험급여, 반환 등 업무
- 산업기술혁신촉진법 시행령 : 수행기관 선정에 관한 사무, 협약 체결·변경 및 평가에 관한 사무, 사업비의 지급·정산에 관한 사무를 위하여 필요 (채무불이행자명부등재 등 신용상태가 극히 불량한 자 및 국세, 지방세등을 체납한 자 및 휴폐업 기업 해당여부를 국세청 및 은행연합회의 정보에서 조회, 1인당 과제 참여수에 제한이 있는바(3책 5공), 이에 대한 초과 여부 확인 등에 주민번호가 필요)

현실적으로 현재 금융 분야에서 주민등록번호를 사용하고 있으므로, 금융 업무와 연계된 경우 불가피하게 주민등록번호를 수집할 필요가 있어 보인다.

그러나 금융 영역에서 주민등록번호를 계속 수집할 필요가 있는지에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 금융 영역에서도 서로 다른 여러 목적으로 주민등록번호를 수집하고 있는 것으로 보이는데, 금융실명제법 등을 근거로 한 정확한 신원 확인, 금융자산에 대한 과세 등 조세와의 연계, 신용도 파악 등 금융기관 간의 연계 등이다. 각 세부 목적을 위해 주민등록번호를 다른 방식으로 대체할 수 있느냐에 따라, 설사 주민등록번호를 수집하더라도 그 활용 영역은 제한될 수 있다. 예를 들어, 은행에서 고객의 신원 확인을 해야 한다고 해서 반드시 주민등록번호를

저장해야 하는 것은 아니다.⁷ 조세와의 연계를 위해 현재로서는 주민등록번호를 사용할 수 있겠지만, 향후 조세번호 등 별도의 식별자가 도입된다면 이것으로 대체될 수 있을 것이다. 금융기관 간의 연계는 금융기관들이 자체적으로 고민해야 할 문제이다.

5) 협회/조합/공제회 업무

업종별로 다양한 협회 혹은 공제회가 존재한다. 그런데 공제회 등에서 업무 수행을 위해 주민등록번호를 수집하고 있다. 공제조합 등기 서류에도 임원의 성명과 주민등록번호가 포함되어 있으며, 공제회 회원(조합원)의 주민등록번호를 수집하고 있다.

○ 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률 : 공제회 및 재위탁 받은 기관은 자금의 대부분을 신청·취소한 피공제자의 자격 구비 여부 확인 및 중복 수혜 방지를 위하여, 피공제자의 정확한 신원 확인과 그에 따른 납부명세의 확인을 위해.

○ 건축사법 : 건축사협회는 법 제 31 조의 2 제 1 항제 7 호에 따른 회원의 업무수행에 따른 손해배상책임의 보장, 하자보수보증 등의 보증사업 및 자금의 용자를 위한 공제사업에 관한 사무를 수행하기 위하여

○ 여객자동차운수사업법 : 법 제 53 조 및 제 59 조에 따른 조합 및 연합회 또는 법 제 61 조에 따른 공제조합은 법 제 60 조 또는 제 64 조에 따른 공제사업에 관한 사무를 수행하기 위하여

○ 공무원연금법 시행령 : 공무원연금공단의 고유목적 사업달성(급여지급, 비용 징수, 주택 공급임대, 후생복지사무)을 위해 주민번호의 처리 필요

⁷ 예를 들어, 어느 나라나 여권 발급 시 철저히 신원 확인을 하지만, 그 나라의 국민식별번호를 반드시 수집하는 것은 아니다. 캐나다의 경우, 여권발급 시 출생증명서나 이민증명서 등을 통해 신원 확인을 하지만, 국민식별번호로 이용되는 사회보험번호를 수집하지는 않는다.

그런데 협회나 공제회의 업무는 특정 영역의 회원들을 대상으로 한 것인데, 반드시 주민등록번호를 수집해야 하는지 의문이다. 주민등록번호 대신, 공제회 회원번호 등 자체적인 식별번호를 활용해야 할 것이다.

소프트웨어산업진흥법 시행령 개정안에서 공제조합 관련된 내용은 지나치게 포괄적이라는 이유로 수용되지 않았다. 그러나 개정 제안에 포함된 내용은 자금의 대여 및 투자, 채무에 대한 보증, 이행보증 등 다른 공제회의 업무와 크게 다르지 않아 보인다. 공제조합에서 주민등록번호 수집이 필수적이라면 소프트웨어공제조합은 주민등록번호 없이 어떻게 운영되고 있는지 의문이며, 만일 필요가 없다면 다른 영역의 협회나 공제회도 주민등록번호를 수집할 이유가 없을 것이다.

6) 국가가 경제적 혜택을 부여하거나 지원하는 경우

장애인, 유공자 등 특정 당사자 및 가족들에게 법에 근거하여 정부가 경제적 혜택을 제공하는 경우, 대상자 식별, 자격 여부 확인, 부정수급 방지, 중복수혜 방지 등의 명목으로 주민등록번호를 수집하고 있다.

○ 유아교육법 : 국가 및 지방자치단체는 사립유치원 지원을 위해 사립유치원을 설립하려는 자, 사립유치원 교사 등의 주민등록번호 수집 필요, 유치원의 설립·경영자가 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자의 자녀인지 여부를 확인하기 위해.

○ 수도법 : 노인, 장애인, 취약계층에 대한 요금 감면 (자격여부 확인)

○ 자동차관리법 : 교통안전공단에서는 장애인, 국가유공자, 기초생활수급자에 대하여 자동차검사수수료 감면혜택을 부여하고 있으며, 수혜자 정보 확인(주민번호 조회)을 행정안전부, 보건복지부, 여성가족부, 보훈처의 정보통신망과 연계하여 시행하고 있음

○ 5.18 유공자, 고엽제 후유증 환자지원, 독립유공자 등 유공자, 유족, 가족의 지원을 위해 : 유공자 등록, 변경, 예우, 보상(가족 포함) 등을 위한 대상자 식별

○ 환경보건법 : 환경부장관은 가습기살균제로 인한 폐질환 등 환경유해인자로 인한 건강피해여부를 확인하고, 건강피해가 인정되는 경우 의료비 등을 지원하기 위하여 폐질환 인정 신청인 및 피인정인에 대한 건강정보와 주민등록번호가 필요 / 피인정인이 지출한 의료비 등 비용의 적정성 여부 확인(관련 기관 사실 조회 포함)

○ 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 시행령 : 임대주택의 우선 입주권 부여, 보호비용 지원(생계비/아동교육지원비/아동양육비/직업훈련비/의료비 등 법률에서 정한 보호비용 청구시 복지대상자 선정 및 보호 실시의 적정성 확인), 보호시설 업무, 치료보호 비용 지급 등에 관한 사무

○ 대기환경보전법 : 탄소포인트제운영에관한규정(환경부고시)을 '09 년 제정하여 운영하고 있으며 참여자중 온실가스 감축비율에 따라 일정금액 인센티브를 지급하고 있음. 아울러, 본인 거주여부 등 정확한 신원확인 조회를 통해 인센티브를 지급해야 하므로 부정수급자 예방(방지)을 위해서.

앞서 살펴본 '결격사유 확인'과 같이 대상자 식별 및 자격 확인을 위해 주민등록번호를 수집하는 경우는 당사자에게 본인의 자격을 입증할 수 있는 서류를 제출하도록 하면 된다. 사실 자격이 되는지 여부(예를 들어, 진폐근로자인지, 군인인지, 유공자인지 등)는 주민등록번호와 관계가 없는 경우가 많다. 국토교통부는 자동차관리법 심사자료에서 "고유식별번호로 확인하지 않을 경우 증빙서류를 징구해야 하며 그로 인한 불편민원이 증가될 것으로 예상됨"이라고 주민등록번호 수집 필요성을 주장하고 있는데, 이는 역으로 주민등록번호를 수집하지 않아도 증빙서류의 제출을 통해서 가능하다는 얘기이다. 만일 당사자의 편의를 위해서 기관이 조회하는 방식을 선택한다고 하더라도, 성명, 생년월일, 주소 등의 정보를 통해서도 충분히 조회가 가능할 것으로 보인다.

부정수급 방어나 중복수혜 방지 등의 목적을 위해서도, 수혜 대상자의 성명, 생년월일 등의 정보를 관리하는 것으로도 충분할 것으로 본다. 그 대상 자체가 한정되어 있기 때문에 주민등록번호를 사용하지 않더라도 식별오류의 가능성이 낮아지기 때문이다.

유공자의 등록 및 보상과 관련해서도 굳이 주민등록번호를 수집할 필요가 있는지 의문이다. 유공자의 등록 과정에서 자격 여부에 대한 확인은 주민등록번호가 아니라 유공자 자격 증명에 필요한 다양한 근거를 확인해야 할 것이고, 본인 여부의 확인은 신분증 등의 기타 서류로 확인

가능한 부분이다. 등록 후에 관리나 보상 등을 위해서는 고유의 식별번호를 이용하는 것이 바람직할 것이다. 주민등록번호를 이용하는 것은 지금까지 관행적으로 사용해왔고, 편리하기 때문인 것으로 보인다.

제공되는 혜택이 얼마나 되는지에 따라 유연하게 할 필요도 있다. 실제 수혜가 얼마나 큰 지에 따라 부정행위의 가능성에 영향을 미친다. 크지 않은 혜택을 받기 위해, 부정행위를 하기 위한 노력과 적발되었을 경우의 위험을 감당할 사람은 많지 않기 때문이다. 즉, 실제 수혜가 그렇게 크지 않은 경우에는 굳이 엄격한 신원 확인을 할 필요가 없다. 엄격한 신원 확인으로 인한 인권 침해의 우려나 행정적 비용이 더 커지기 때문이다.

7) 조세 관련 업무

조세와 관련한 업무를 수행하기 위해 주민등록번호를 수집하고 있다.

- 관세법 시행령 : 관세법에 따른 관세 등의 부과·징수, 수출입물품 통관 및 그 외 사무와 관련하여, 납세의무자, 통관 관련 당사자 혹은 결격사유 있는 자 등 개별신원 확인을 위하여 주민번호 처리 필요

- 농·축산·임·어업용 기자재 및 석유류에 대한 부가가치세 영세율 및 면세 적용 등에 관한 특례규정 : 면세유 부정유통을 방지하기 위해 농어민등 면세유 사용자와 면세유판매업자에 대한 조사·단속 등의 업무 수행(농·임·어업기계 보유현황, 농·임·어업 경영사실 등과 면세유판매업자의 지정·취소 등). 농어민등 면세유 사용자와 면세유판매업자의 주민등록번호 수집 필요

현재 조세 업무가 주민등록번호를 기반으로 이루어지고 있기 때문에 수집이 불가피한 측면이 있다. 이는 조세와 관련한 업무에는 조세번호(혹은 납세자번호)와 같은 새로운 목적별 번호를 도입함으로써 해결 가능하다. 해외의 주요 국가에서는 국민식별번호와 별개로 조세번호를 두고 있다.⁸

⁸ 해외 사례와 관련해서는 <국민식별번호와 목적별 식별번호에 대한 해외사례 보고서> (진보네트워크센터, 2014) 참조. <http://act.jinbo.net/drupal/node/8314>

8) 교육실시 후 교육 참가자 확인을 위한 주민등록번호 수집

법에서 특정 대상자에 대한 교육의 실시를 요구하는 경우, 참가자들의 교육 이수 여부를 확인할 필요가 있다는 이유로 주민등록번호를 수집하는 경우가 있다.

- 주택법 : 주택관리사 및 시설물안전관리자(책임자) 등에 대한 교육 시 교육이수 여부 확인, 교육이수등록, 경력관리 및 시행규칙 제 26 조제 4 항제 2 호(제 28 조제 4 항, 제 35 조제 4 항)에 따라 교육대상자 및 이수자명단등을 시·도지사 등에 보고하기 위해 주민번호 수집.

- 급경사지 재해예방에 관한 법률 : 계측전문인력의 사전 실무교육에 관한 사무에 수집 허용.

- 소방시설공사법 : 교육 수료자 명단의 관리를 위하여 인적사항 수집이 필요하다며 주민번호 수집 허용.

단지 참가자들의 교육 이수 여부를 확인하기 위하여 주민등록번호를 수집하는 것은 과도해 보인다. 안전행정부가 2014 년 1 월 발간한 <주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인> 에서도 '<사례 17> 법령 위임을 통한 협회·단체 등의 교육과정 운영'에서 '교육이수 증명, 교육경력 발급 등은 다른 개인정보 조항으로 처리 가능'이라고 권고하고 있다.

소방시설공사법 시행령의 경우 이번 개정으로 교육 수료자 명단 관리를 위해 주민등록번호 수집을 허용했지만, 서식에는 생년월일을 수집하도록 되어 있다. 지방공무원 교육훈련법 시행령은 안전행정부에서 개정요구를 반영하지 않았는데, "현행 법령에서는 생년월일 이용 규정, 대체수단 도입이 바람직"이라는 의견을 달았다. 반면, 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률의 경우에는 역시 개정요구를 반영하지 않았는데, "현행 수료증은 현행 법정서식상 생년월일로 되어 있어 발급 시 주민번호 처리 불가피성 인정 곤란"이라면서도 "단 법정 의무교육임을 고려하여 안전관리 종사자 교육 시행을 위한 주민번호 처리 불가피성을 소명한 후 반영 여부 검토"라고 하고 있다. 이를 보면, 안전행정부 역시 주민등록번호 수집 필요성에 대한 판단이 오락가락하고 있는 것으로 보인다.

9) 기타 불필요한 주민등록번호 수집

기타 출입통제, 민원인 신원확인 등 다양한 목적을 위해 주민등록번호를 수집하고 있는데, 주민등록번호의 수집이 불가피한 것인지 의심스러운 부분이 많다.

○ 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행령 : 교정시설의 안전 및 질서유지를 위해서는 출입하는 외부인들의 주민등록번호 등 고유식별정보의 수집을 통한 엄격한 신원확인이 필요 (외부인 : 종교행사 관련 외부인, 외부전문가, 작업에 필요한 외부인, 직업능력개발훈련에 필요한 외부인, 교정위원, 외부의사 등 교정시설을 출입하는 외부인, 수사기관의 직원, 법원 직원, 물품의 공급, 시설의 수리 등을 위한 인부 등)

일종의 출입통제를 위한 것인데, 이 역시 신분증 확인이나 기본 인적 사항만으로도 충분히 운영 가능하다고 본다. 8.7 주민등록번호 수집 법정주의 시행을 전후하여, 기존에 수집하던 주민등록번호를 생년월일로 대체한 곳도 있다. (예 : 국회)

○ 동물보호법 : 동물등록을 하려는 동물소유자의 정확한 신원파악을 위하여

○ 관광진흥법 시행령 : 카지노 출입 통제를 위해

○ 사립학교법 시행령 제 8 조의 3 은 이번에 개정된 것은 아니지만, 이사회 회의록 공개청구서에서 주민번호 기재하도록 하고 있음

동물소유자의 신원확인, 카지노 출입 통제, 회의록 공개청구인의 신원확인을 위해 주민등록번호를 수집하는 것은 과도해 보인다.

○ 한국마사회법에서 경마비위행위 적발시 사실조사(출석요구, 자료제출, 진술청취 등) 및 수사의뢰를 위하여 마필관계자(마주, 조교사, 기수, 마필관리사)의 주민등록번호 수집

사실조사 등은 연락처, 주소 등 기본적인 인적 사항으로도 충분히 가능하며, 수사 등 추후 필요할 경우에 주민등록번호를 수집하는 것이 바람직하다.

○ 선원법은 선원의 구직등록 및 선원을 고용하려는 자의 구인등록에 관한 사무를 수행하기 위하여 주민번호 수집 허용

안전행정부는 <주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인>의 Q&A 에서 “구직자의 경우에는 아직 근로계약 체결 여부가 확정되지 않은 상태이므로 사용자가 구직자의 주민번호를 수집하여야 하는 필요성이나 법적 근거가 있다고 볼 수 없습니다.”라고 하고 있다. 그러나 선원법에서는 구인, 구직 단계에서 주민등록번호 수집을 허용하고 있다.

○ 자원봉사활동 기본법 시행령 : 자원봉사자에 대한 공헌 인정 방안의 하나인 봉사활동 시간 확인을 위해 시스템 상호간 실적 연계 제공하고 자원봉사자 보험가입을 위하여 주민등록번호 처리 필요

자원봉사자 관리를 위해 주민등록번호를 수집하는 것은 과도하다. 안전행정부도 “자원봉사활동 공헌 인정 사무 : 법 제 11 조 내용상 학교, 직장의 소관사무이므로, 안행부 업무의 법령 근거를 마련하거나 대체수단 도입 바람직”이라는 의견을 제시했으나, 결국 주민등록번호를 수집할 수 있는 것으로 통과되었다.

○ 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 시행령 : 긴급구조기관 또는 경찰관서는 긴급구조를 위한 개인위치정보의 이용에 관한 사무를 수행하기 위하여

긴급구조는 핸드폰 등의 위치정보를 기반으로 수행하는 것이지, 왜 개인의 주민등록번호가 필요한지 의문이다.

○ 보호관찰 등에 관한 법률 시행령

③ 법무부장관은 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 제 1 항에 따른 개인정보가 포함된 자료를 처리할 수 있다. <신설 2014.8.6.>

1. 법 제 18 조에 따른 범죄예방 자원봉사위원의 위촉 등에 관한 사무

- 2. 법 제 78 조에 따른 공단 임원의 결격사유 확인에 관한 사무
- 3. 법 제 79 조에 따른 공단 임원의 해임 및 해촉에 관한 사무

해임 및 해촉은 기존 임원에 대해서 하는 것인데, 해임이나 해촉의 사유는 주민등록번호와 무관할 것이다. 굳이 주민등록번호의 수집이 필요한지 의문이다.

10) 시행령 개정을 수용하지 않은 경우

안전행정부에서 타 부처에서 제출한 시행령 개정안을 검토하면서, 주민등록번호를 수집할 수 있도록 별도의 개정이 불필요하다고 판단한 경우도 있었다. 총 192 건을 심사하여 49 건에 대해서는 수용불가 판단을 하였다. 안전행정부가 수용불가 판단을 한 근거는 아래와 같다.

법정서식에 처리근거가 있는 경우

○ '건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률' : [서식 15] 건설근로자 퇴직공제 부정행위신고서, [서식 16] 신고포상금 지급신청서, 주민등록번호 수집 근거가 있으므로, 시행령에서 별도의 규정이 필요없다고 판단

지나치게 포괄적인 경우

○ 한국연구재단법 시행령 : 개정(안)이 지나치게 포괄적임, 구체화 필요

현행 법문으로 포섭 가능한 경우

○ 관세법 시행령 : "기타 관세에 관한 사무" 는 현행 법문으로 포섭가능

법에 근거가 없는 경우

○ 제주특별자치도 여행객에 대한 면세점 특례 규정 : 법 제 8 조제 1 항은 구입자의 신분 확인 의무만 규정하고 있으며 그 신분을 보관하도록 규정하고 있지는 않음, 상위 법률에 구체적 내용이 없으면 일괄개정 반영 곤란

○ 한국수출입은행법 시행령 : 상위 법률에 임원 자격확인 근거가 되는 자격요건 또는 결격사유에 관한 규정이 없음

다른 법률에 근거가 있는 경우

- 한국은행법 시행령 : 제 2 항 : 대통령 임명 직위에 대한 사항은 다른 법률에서 규정할 예정
- 별정우체국법 시행령 : 제 1 호, 제 2 호 : 근로기준법, 건강보험법 등에 따라 근로자 주민번호 처리 가능

주민등록번호 수집이 불필요하다고 판단한 경우

- 한국은행법 시행령 : 제 1 항 : 불인정, 한국은행의 여수신업무는 기관간 거래이므로 본질적으로 주민등록번호 처리가 불필요, 대리인의 경우 민법상 위임장으로 처리 가능
- 변호사법 시행령 : 주민등록번호 수집 과다, 과거 일괄개정 심사시에도 동일 사유로 누락된 바 있음, 필요하다면 개별적인 개정 추진을 권고

그런데, 주민등록번호 수집이 불필요하다고 판단한 경우 외에는 주로 입법기술 측면에서 판단한 것으로 보인다. 또한, 법이나 시행령에 근거를 두지 않고, 서식에서 주민등록번호 수집 여부를 규정하는 것이 타당한지 의문이다. 주민등록번호의 수집은 법에서 규정한 범위 내로 엄격하게 규제하는 것이 원칙이 되어야 한다.

서식에는 주민등록번호 대신 이미 생년월일을 쓰고 있는데, 시행령 개정을 통해 주민등록번호 수집 근거를 만든 경우도 있었다. 즉, 이미 생년월일을 통해 충분히 처리 가능함에도 불구하고, 시행령 개정을 통해 오히려 주민등록번호를 수집할 수 있도록 한 것이다.

○ 식물방역법 : 수출입목재열처리업 등록에 관한 사무를 처리하기 위하여 주민등록번호를 수집 허용.

그러나 실제 서식([서식 34] 수출입목재열처리업 등록신청서, [서식 35] 수출입목재열처리업 등록증)을 보면 생년월일을 기입하도록 하고 있다. 실제로 서식에서 생년월일을 쓰고 있는 경우, 시행령에 주민등록번호 수집근거를 마련하는 것을 거부하는 경우도 있었다.

○ 도로명주소법 시행령 : '법령 서식상 생년월일 처리 원칙'이라는 이유로, 주민등록번호 수집을 허용해 달라는 시행령 개정안 불수용

법이나 시행령이 아니라 서식에 주민등록번호 수집의 근거를 두는 것도 문제지만, 굳이 생년월일이 아니라 주민등록번호를 수집해야만 하는 근거가 명확하지 않다. 안전행정부도 주민등록번호 수집 필요성에 대해 엄밀히 판단하지 않고, 법적 요건을 갖추도록 하는데 중점을 두고 있는 것은 문제이다.

3. 주민등록번호 기능 구분에 따른 분석

2장에서 주민등록번호의 수집이 필요하다고 여겨지는 몇 가지 유형에 대해 검토하였지만, 이를 주민등록번호의 기능을 중심으로 구분하면 더 단순화될 수 있다. 주민등록번호의 기능은 표준(범용)식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능 등으로 구분할 수 있는데, 국가인권위원회는 <주민등록번호제도 개선권고 결정문>에서 아래와 같이 설명하고 있다.⁹

첫째, 주민등록번호는 각 개인마다 고유하고 변하지 않으며 강제적으로 부여되기 때문에 도입 초기의 주민관리용 식별기능에서 현재에는 모든 영역으로 확대되어 표준적인 식별기능을 갖게 되었다.

둘째, 주민등록번호는 특정 문서나 기관에서 본인여부를 인용하여 증명하게 한다는 점에서 '인증수단'의 역할을 하며, 이러한 '인증기능'은 주민등록번호의 '식별기능'에 기반한 기능이라고 할 수 있다.

셋째, 주민등록번호는 오늘날 여러 가지 정보들과 결합·연결됨에 따라 고유식별번호 기능에 그치지 않고, 모든 정보에 접근하기 위한 '만능열쇠' 또는 '연결자' 기능을 하고 있으며, 정보화 사회로의 진행이 가속화됨에 따라 이러한 '연결자' 기능의 파급력은 더욱 커질 수밖에 없다.

넷째, 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출신지역 등의 내용을 담고 있어 개인의 특성을 묘사하는 기능을 가지고 있으며, 이는 주민등록번호가 식별이나 인증을 넘어서 개개인의

⁹ 국가인권위원회, 주민등록번호제도 개선권고 결정문, 2014.8.8

의사와 무관하게 본인의 특성까지 알려준다는 점에서 프라이버시의 과도한 침해라는 지적을 받고 있다.

앞서 분석한 모든 유형에서, 아니 사람을 관리하는 모든 업무영역에서 개인식별은 공통적으로 필요한 요소다. 번호이든 이름과 같은 문자형식이든 간에 개인식별은 개인마다 서로 다르게 부여된 식별자 정보를 통해 이루어질 수밖에 없다. 주민등록번호는 모든 한국 국민에게 태어날 때부터 부여되고, 평생 변하지 않는 고유한 식별자다. 이름과 생년월일, 주소 정보 각각이 같은 사람은 여러 사람이 있을 수 있지만, 주민등록번호가 같은 사람은 없다. '어떤 사람이 현실의 누구인지 특정'하는데, 주민등록번호만큼 편리한 수단은 없다. 그래서 오류 가능성을 줄이기 위한 목적이라면 주민등록번호가 선호될 수밖에 없다.

이러한 식별기능은 인증기능과 연결된다. 즉, 과거의 그 사람이 현재의 이 사람과 동일인인지 확인하는 것이다. 수험표에 주민등록번호를 포함시키는 것은 현재 시험을 보고 있는 아무개가 시험에 응시한 사람과 동일인인지 확인하기 위한 것이다.¹⁰

식별과 인증기능은 '사후추적'이라는 목적과 연결된다. 어떤 문제가 생겼을 경우, 문제의 당사자를 특정할 수 있어야 하고, 책임을 물을 현실의 아무개와 동일인인지 확인해야 하기 때문이다. 사업자 등록 시 주민등록번호를 수집하는 것도 이 때문일 것이다.

개인 식별자로서 주민등록번호는 서로 다른 영역의 개인정보를 연결하는 연결자의 역할을 한다. 결격사유 확인과 같은 제 3 기관 조회나 금융기관과 조세업무의 연결 등이 그렇다. 특히 상시적 연결이 필요할 경우에는 이러한 연결기능을 전산 시스템으로 구축해놓고 있을 것이다. 전산 시스템이 주민등록번호를 기반으로 연동되어 있을 경우, 주민등록번호 체계의 변경은 이러한 전산 시스템의 변경을 수반할 수밖에 없다.

¹⁰ 물론 이를 온라인 상의 인증과 혼동하여 인터넷 실명제(제한적 본인확인제) 초기에는 이름과 주민등록번호를 입력하는 방식으로 본인확인을 한 적도 있었다. 이는 아이디(식별번호)를 비밀번호로 사용하는 것이나 마찬가지다. 특히 거의 전 국민의 주민등록번호가 유출된 상황에서 주민등록번호의 제시만으로 인증의 역할을 하기는 불가능하다.

이와 같은 주민등록번호를 사용한 개인식별, 인증, 연결기능은 '효율성' 측면에서는 뛰어나지만, 개인의 프라이버시권과 보안 측면에서 취약점이 있을 수밖에 없다. 범용으로 사용되는 만큼 유출의 위험성도 커지고, 또 명의도용의 가능성이 커지는 역설이 발생하는 것이다. 언제나 편리하게 접근 가능하다는 것은 이를 관리, 통제하고 있는 기관(정부권력)에 의한 감시의 우려도 불러일으킨다. 수많은 대량 개인정보 유출 사고가 이러한 위험성을 보여주고 있으며, 주민등록번호제도 개선에 대한 사회적인 요구가 높아진 것도 이 때문이다.

결국 일정하게 완벽한 개인식별과 인증에 대한 집착을 버릴 필요가 있다. 주민등록번호 수집 필요성에 대한 여러 유형들을 볼 때, 완벽한 개인식별과 인증을 전제로 한다면 언제나 주민등록번호의 수집이 합리화 될 수밖에 없다. 주민등록번호만큼 중복을 배제한 식별번호가 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 보면 소규모 그룹일 경우에는 이름과 생년월일만으로도 식별이나 인증 오류의 가능성이 거의 없다고 볼 수 있다. 관리해야 할 규모가 커진다면 보다 많은 정보를 조합함으로써 오류 가능성을 줄일 수 있을 것이다. 예를 들어, 앞서 언급했다시피, 이름, 생년월일, 주소 등의 조합만으로도 결격사유 조회 등은 충분히 가능하다.

유공자 지원, 공제회, 마필관계자 등 한정된 영역에서는 성명, 생년월일 등 기본 정보와 고유의 식별번호만으로도 충분히 관리 가능하다. 만일 고유의 식별번호를 부여하기 전에 정확한 신원확인이 필요하다고 할지라도, 이는 앞서 얘기한대로 개인정보의 조합으로 가능하거나, 혹은 주민등록번호를 수집하더라도 일시적인 것에 그쳐야 한다. 즉, 일시적인 조회 후 불필요한 정보는 삭제되도록 할 필요가 있다.

서로 다른 개인정보의 연결 기능이 단일한 식별자로만 가능한 것은 아니다. 예를 들어, 전산 시스템의 연결도 주민등록번호라는 단일 식별자가 아니라, 성명, 생년월일, 주소 등 여러 식별자를 조합하는 방식으로 가능하다. 물론 이를 고려하여 기존의 시스템은 개편되어야 하겠지만 말이다. 또한, 연말정산 시스템과 같이 여러 시스템이 연결되는 경우라고 할지라도 이것이 자동으로 연동되는 것보다는 정보주체에게 연결 여부에 대한 선택권을 주는 것도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 연말정산을 위해 의료기록과 같은 다른 개인정보에 접근할 필요가 있을 경우, 의료보험증 번호와 같은 다른 식별번호를 통해 정보주체가 인증하도록 할 수 있을 것이다.

4. 분석 결과 및 제안

지금까지의 분석을 토대로 현재 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 법령의 문제점을 간단히 정리하자면 다음과 같다.

첫째, 주민등록번호 수집 불가피성에 대한 안전행정부의 검토는 매우 미흡하다. 8.7 법정주의 시행에 앞서 안전행 정부가 발표한 <주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인>을 보면, '현재 주민번호를 수집하고 있는 업무가 법령에 근거를 두고 있'다면, '별도 조치 불필요'라고 안내하고 있다. 다만, 법령에 근거가 없을 경우에만 '주민번호 수집의 불가피성'을 검토하여 필요하다면 근거 법률을 만들도록 하고 있다. 즉, 기존에 주민등록번호를 수집하고 있던 영역에서 '정말 주민등록번호 수집이 불가피한가'에 대한 전반적인 검토는 이루어지지 않은 셈이다. 따라서, 주민등록번호의 수집 제한이 의미 있는 것이 되려면, 기존 법령을 포함하여 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 1000 여 개의 법령에 대하여 재검토가 이루어질 필요가 있다. 서론에서 지적했다시피, 주민등록번호 수집 법정주의가 '법령에 근거만 있으면 자유롭게 주민등록번호를 수집할 수 있다'는 것으로 왜곡되어서는 안 된다. 주민등록번호의 목적에 맞게, 그 수집 필요성 여부를 엄격하게 재검토해야 한다.

둘째, 8.7 법정주의 시행에 즈음하여 이루어진 시행령 개정안들에 대한 심사도 허술하게 이루어졌다. 개별 사안에 대한 판단에 일관성이 없는 경우도 있고(즉, 유사한 사례에서 어떤 경우는 주민등록번호 수집을 허용하고, 어떤 경우는 허용하지 않는 등), 이미 서식에서 생년월일을 사용하고 있음에도 불구하고 시행령 개정을 통해 주민등록번호 수집을 허용하는 식으로 후퇴한 경우도 있었다. 주민등록번호 수집 필요성이 낮음에도 불구하고, 수집을 허용한 경우도 있는 것으로 보인다. 이에 비추어보아도 기존 법령에 대한 재검토는 불가피해 보인다.

셋째, 다른 방식으로 충분히 대체 가능한 경우에도, 여전히 편의상 주민등록번호 수집을 허용하고 있다. 교육이수여부 확인이나 출입통제와 같은 경우에 주민등록번호를 수집하는 것은 과도하다. 생년월일로 대체 가능한 경우에도 주민등록번호 수집을 허용하고 있는데, 실제로

시행령에서는 주민등록번호 수집을 허용하면서도 서식에서는 생년월일을 이용해왔거나, 혹은 유사한 경우임에도 불구하고 주민등록번호를 수집하는 경우와 생년월일을 수집하는 경우가 별다른 기준 없이 혼재되어 있었다. 또한 유공자 지원이나 공제회와 같이 한정된 사람만을 대상으로 하는 경우에도 주민등록번호를 수집하고 있는데, 이는 개인정보의 조합으로 처리 가능하거나 고유의 식별번호를 사용하는 것이 바람직하다. 물론 정보 수집자 입장에서는 기존에 사용해오던 주민등록번호가 더 편리한 것으로 느껴지겠지만, 주민등록번호 유출로 인한 피해가 큰 사회적 문제가 된 상황이므로 이와 같은 편리함보다는 정보 인권을 보호하는 방향으로 관행을 바꾸어나갈 필요가 있다.

넷째, 금융, 조세 등과 연계된 경우에는 현재의 시스템에서는 주민등록번호의 수집이 불가피하지만, 장기적으로 고유한 목적별 번호로 대체해나가는 것이 가능하며, 바람직하다. 실제로 해외의 주요 국가에서는 국민식별번호와 별개로 조세번호(납세자번호)를 사용하고 있다.

이상의 검토를 토대로 다음과 같이 정책 제안을 하고자 한다.

첫째, 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 현행 법령을 대상으로 주민등록번호 수집 불가피성에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 이러한 재검토를 위해 안전행정부 및 각 정부 부처도 참여해야겠지만, 좀 더 독립적인 검토를 위해 '개인정보보호위원회'가 주도하여 수행하는 것이 적합할 것이다. 기존 정부 부처들은 자신들에게 보다 편리하고, 개편 비용이 들지 않는 주민등록번호를 사용하고자 하는 유혹에 약할 수 밖에 없기 때문이다.

둘째, 주민등록번호 수집의 불가피성에 엄격한 기준을 적용해야 한다. 통상적인 출입통제, 자원봉사자 관리, 교육 이수 여부 확인 등의 영역까지 주민등록번호 수집을 허용하는 것은 과도하다. 특히 유사한 영역에서 이미 주민등록번호를 생년월일로 대체하는 등 운영이 가능하다면, 다른 영역에서도 (다른 특별한 이유가 있지 않는 한) 이를 기준으로 판단할 필요가 있다.

셋째, 특정 영역에서의 관리를 위해서는 영역별 식별번호(목적별 번호)를 사용할 수 있도록 할 필요가 있다. 유공자 관리, 공제회 등 특정 그룹만을 대상으로 한 관리를 위해 주민등록번호를

사용할 이유가 없다. 특정 영역에서는 고유한 식별번호를 사용할 것을 권고해야 한다. 조세, 금융 등 전 국민을 대상으로 한 업무의 경우에도 조세번호 등 별도의 목적별 번호를 사용하는 방식으로 바뀌나갈 필요가 있다.

이와 관련하여 주민등록번호 제도 개선방안을 안전행정부가 주도하는 것은 한계가 있다. 안전행정부가 타 부처에 대해 새로운 식별번호를 사용할 것을 요구하는 것은 부처간의 권한 문제 때문에 어려움이 있을 수 있기 때문이다. 타 부처 역시 현재 주민등록번호를 사용하고 있는 상황에서 굳이 비용을 들여 다른 식별번호를 도입할 동기를 갖기 힘들 것이다. 따라서 주민등록번호 제도 개선방안은 총리실의 조정 하에 전 정부 차원에서 마련될 필요가 있다.

넷째, 목적별 번호의 사용 외에도 가능하면 주민등록번호 대신 다른 식별자를 개인식별이나 신원확인 수단으로 다양하게 활용할 필요가 있다. 민간과 마찬가지로 공공 영역에서도 그 영역이 한정적이거나 엄밀한 식별이 요구되는 것이 아니라면, 이름, 생년월일, 주소, 핸드폰번호 등 다른 식별자 혹은 이들의 조합으로 충분히 운영 가능할 것으로 보인다. 예를 들어, 부정수급 방지나 중복수혜 방지 등의 목적을 위해서도 그 대상이 한정적이라면 여타 개인정보만을 갖고도 충분히 해당 목적을 달성할 수 있다.

다섯째, 주민등록번호의 수집 필요성을 세분화하여 해당 목적에 맞는 한도 내에서만 엄격히 활용을 제한하고, 개인정보 처리의 각 단계에서 정보주체가 선택권을 행사할 수 있도록 보장할 필요가 있다. 예를 들어, 신원 조회만을 위해 주민등록번호가 필요하다면, 신원 조회 후 그 결과만을 남기고 주민등록번호를 삭제하는 것이 바람직하다. 혹은 당사자가 제 3 기관에 직접 신원 조회를 하는 것이 아니라, 당사자가 필요한 자격을 입증할 수 있는 서류를 제출하도록 할 수도 있을 것이다.

여섯째, 가능한 주민등록번호의 수집 및 활용 범위를 법으로 규정할 필요가 있다. 지금과 같이 서식만을 통해서도 주민등록번호 수집을 가능하게 한다면, 자의적인 수집 및 활용을 배제할 수 없다. 주민등록법 및 해당 법률에서 규정하도록 하여 주민등록번호 수집 필요성이 엄격하게 심사될 수 있도록 해야 한다.

이 보고서는 4.9 통일평화재단의 후원으로 수행되었습니다.

