

“주민등록번호제도 이대로 좋은가?”



일시 : 2005년 4월 6일(수) 오후 2시~4시 30분
장소 : 국가인권위원회 배움터 1

주민등록번호제도 이대로 좋은가?

☞ 국가인권위원회

목 차

발제문

- 발제1 ■ 個人識別番號(住民登錄番號)의 違憲性與否에 관한 考察
김 일 환(성균관대학교 법과대학)3
- 발제2 ■ 정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점
강 동 석(한국전산원 전자정부지원단장)57

토론편

- 토론1 ■ 주민등록번호 체계의 경신 타당성에 대한 고찰과 오남용 방지대책
최 두 영(행정자치부 주민제도팀장)69
- 토론2 ■ 인터넷상의 주민번호 보호 방안 검토
전 성 배(정보통신부 개인정보보호전담팀장)75
- 토론3 ■ 정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점
이 은 우(변호사)83
- 토론4 ■ 주민등록번호제도의 폐지가 대안이다
윤 현 식(민주노동당 정책연구원)93

[발제 1] 個人識別番號(住民登錄番號)의 違憲性與否에 관한 考察

[요약문]	3
1. 問題提起 : 情報社會에서 憲法의 規範力確保를 통한 基本權保護의 再認識, 再確認	10
2. 現行法上 住民登錄番號의 이용실태에 관한 고찰	12
3. 憲法上 基本權保護와 制限에 대한 一般的 考察	13
4. 住民登錄制度에 관한 憲法上 考察	19
5. 現行法上 個人識別番號(住民登錄番號)에 대한 憲法上 考察	27
6. 정보사회에서 個人識別番號(住民登錄番號)의 이용에 대한 憲法的 檢討	42
7. 憲法的 考察에 터 잡은 立法論的 代案의 提示	55

요 약 문

김 일 환

(성균관대학교 법과대학)

1. 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. 결국 정보사회에서 주민등록번호에 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. 헌법상 보호되어야만 하는 것은 國民의 基本權行使이지 國家의 基本權制限이 아니다. 그러므로 國民의 基本權을 制限하려는, 곧 모든 국민에게 개인식별번호를 부여하려는 國家가 왜 이러한 국민의 기본권제한이 필요하며, 국민의 기본권을 가장 작게 제한하면서도 필요한 국가목적 달성할 수 있는지를 입증해야만 비로소 이러한 基本權制限의 正當性이 확보된다. 결국 개인식별번호의 필요성이나 그 도입여부는 행정의 효율성이나 편리성차원이 아니라 '憲法'次元에서 과연 허용되는지를 '規範的'으로 살펴보아야만 한다. 國家가 그 正當性을 입증하지 못하는 한, 國民은 당연히 이러한 번호부여를 거부할 권리를 갖고 있다.
3. 따라서 個人識別番號에 대한 검토는 憲法理論的 考察의 對象이자, 이러한 個人識別番號를 둘러싸고 있는 주민등록법, 개인정보보호법제의 정비 - 감독기구를 통한 통제, 개인정보 공동이용에 대한 통제 등 -, 공공부문과 민간부문에서 전자인증법제 정비 등과 같은 법제정비작업과 맞물려 돌아가는 문제임을 반드시 기억해야 한다.
4. 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 住民登録番號가 부여된다. 이렇게 住民登録番號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 住民登録番號를 숫자조합정도로만 생각해서는 안 된다. 왜냐하면 住民登録番號란 情報社會에서 어쩔 수 없이 인간바코드로 작용할 것이기 때문이다.

5. 이미 국민 개개인에게 고유한 코드번호가 부여된 住民登録證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 개인식별번호를 부여하는 것에 대하여 헌법적인 검토와 반대가 제기되었다.
6. 국가가 기본권을 제한함으로써 기본권의 침해자로서 지위에 서는 경우 국가는 원칙적으로 개인의 자유와 권리를 침해하여서는 아니 되며, 예외적으로 기본권을 제한하는 때에도 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하고, 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없으며 그 형식은 법률에 의하여야 하고 그 침해범위도 필요최소한도에 그쳐야 한다(헌법 제37조 제2항). 이러한 요건을 갖추지 아니한 채 국민의 기본권을 제한한 경우에는 그 침해의 정도가 비록 작다 하더라도 이는 헌법에 위반되는 위헌적인 조치라고 판단하여야 한다.
7. 이에 따라서 國家를 통한 個人情報의 利用이 違憲인지를 판단하기 위해서는 먼저 國家가 헌법상 보호되는 個人情報를 다루는지를 판단하여야 한다. 다음으로 國家가 個人情報를 처리한다고 해서 무조건 違憲인 것은 아니다. 따라서 이를 正當化하는 근거와 기준들이 충분하다면 해당 정보를 수집, 처리하는 게 헌법상 허용된다. 그렇다면 國家가 개인정보를 처리하기 위해서는 憲法 제37조 제2항에 따라서 이에 관한 근거법률이 존재해야 하는 바, 여기서 말하는 法律은 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률을 말한다. 다만 여기서 수집된 個人情報를 電子化하는 근거법률이 있다고 해서 이것이 곧장 수집행위의 근거법률이 될 수는 없음을 인식해야만 한다. 곧 個人

情報을 수집, 처리할 수 있는 법적 근거가 있는가라는 문제는 이렇게 수집된 개인정보를 手記로 처리하느냐, 電子化할 수 있는가는 다른 문제인 것이다. 그렇다면 國家가 個人情報를 처리하기 위한 근거법률을 요구하는 이유는 個人情報의 수집으로 인한 基本權의 制限이 있기 때문이지, 그 정보를 電子化하기 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.

8. 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 인구동태 파악”을 위하여 필요한 개인기록만을 수집·처리해야만 한다. 이런 점에서 볼 때 現行 住民登錄法에 따른 住民登錄制度나 住民登錄證制度의 合憲성은 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.
9. 결국 주민등록법상 신고의무자가 신고해야만 하는 사항 외에 世帶別, 個人別 住民登錄票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. 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 통하여 이제 우리나라의 주민등록법은 주민의 거주관계를 파악하는 법이 아니라 개인에 관하여 종합적으로 기록하는 법으로 바뀐 것이다. 게다가 이러한 상황 속에서 전산화된 각종 개인정보를 국가가 충분한 법적 근거없이 공동이용하고 있다는 점에서 정보사회에서 새로운 개인정보침해가 발생하고 있다.
10. 따라서 현행 주민등록법 규정중 일부분의 합헌성을 인정한다 할지라도 住民登錄制度, 住民登錄證의 발급, 住民登錄番號의 부여, 指紋捺印制度는 각각 별개의 제도로

서 그에 따라 각각의 基本權侵害與否를 검토해야 하는 것이다. 따라서 住民登錄制度가 헌법상 일정부분 인정된다고 하는 것이 곧장 住民登錄證의 발급, 그리고 住民登錄番號의 부여, 指紋捺印의 憲法合致性까지 보장하는 것은 아니며, 보장해서도 안 된다.

11. 그렇다면 이제 주민등록법상 주민등록번호 부여의 헌법합치성여부를 검토해야 한다. 모든 국민에게 어떠한 형식과 내용을 갖고 있는 個人識別番號를 부여할지는 국회 스스로가 반드시 法律에 규정해야만 하는 사항인데도 이를 行政府에 委任하는 것은 違憲이다.

12. 이제 個人識別番號에 관한 내용을 “法律”에 규정한다면, 곧 형식적인 법적 근거를 충족하기만 한다면 위헌요소가 사라지는지를 검토해야 한다. 이에 대하여는 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 아닌 것과 동일한 비판이 제기될 수 있다. 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. 아래에서 설명되는 것처럼 개정된 주민등록법 또한 “주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하는”(제1조)것을 목적으로 하고 있다. 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 個人識別番號의 부여에 관한 법률규정을 마련한다고 해도 이 법률규정은 비례성원칙에 반하므로 違憲이다.

13. 주민등록법 제정당시부터 목적상 필요하지도 않은 개인식별번호를 부여하는 현행 법체계 자체가 違憲임을 확인한 상태 하에서, 다음으로 정보사회에서 개인식별번호의 위험성 및 보호관련 법제의 문제점 및 정비방안에 대하여 검토하고자 한다. 우선 “생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성”되어 모든 국민에게 부여되는 개인식별번호(住民登錄番號)는 당연히 개인을 식별할 수 있는

정보로서 헌법을 통한 법제도를 통하여 보호되어야 하는 것이다.

정보사회의 발전으로 인하여 새롭게 등장한 電子政府는 정보통신기술을 기반으로 하여 정부업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성과 투명성을 제고하고, 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 그런데 이러한 電子政府의 핵심적 내용이 되는 새로운 행정시스템은 지금까지 행정시스템과는 전혀 다르다. 왜냐하면 이러한 새로운 행정시스템에서는 서류전달이 아니라 컴퓨터전산망의 연결을 통하여 정보교환이 행해지고 있기 때문에 국가기관 상호간에 업무와 과제를 구분하거나 특별히 ‘정보협조’를 구할 필요성이 없어지기 때문이다. 다시 말하면 이러한 정보통신기술은 무엇보다도 비용인하, 신속한 결정보장, 행정절차의 합리화에 기여하나 바로 동시에 이것이 정보사회에서 개인정보의 침해, 정보자기결정권의 침해로 연결될 수 있다는 데에 결정적인 문제점이 있다. 이미 설명된 것처럼 결국 정보사회에서 우리가 가장 두려워하는 것이 개개인마다 고유번호를 부여한 상태에서 이들에 관한 각종 자료를 통합하여 수집·처리하는 중앙정보은행의 출현이라고 할 때, 이를 가능하게 하는 것이 바로 전산망연결을 통한 개인정보의 검색과 통합이다. 그렇다면 해커와 같은 외부인에 의한 전산망침투보다는 공무원에 의한 정보유출이나 법적인 통제 없이 개인정보가 함부로 전혀 다른 과제를 수행하는 국가기관들로부터 검색, 처리되는 것으로부터 더 심각하게 개인의 사생활이 침해된다.

그런데 현행 개인정보보호법규정을 통하여 이러한 주민등록번호가 충분히 보호되지 못하고 있다. 오히려 공공기관 사이의 “개인정보의 공동이용”을 전자정부의 개념요소로 당연시하고 있는 현 상황에서 행정자치부가 전자정부의 가치와 상반되는 개인정보보호의 가치를 충실히 실현하는 개인정보감독기구로서 기능할 것을 기대하는 것은 애초부터 무리이다.

14. 입법론적 대안의 제시

위에서 설명한 것처럼 現行 住民登錄法上 個人識別番號(住民登錄番號)의 도입 및 그 적용은 憲法理論적으로 고찰해 볼 때 違憲이다. 그렇다면 이제부터 앞으로 個人識別番號와 관련된 法制度整備方案에 대하여 검토해야만 한다. 이와 관련하여 個人識別番號制度의 개선 및 폐지와 관련하여 취할 조치들을 단계별로 검토하면서 그

에 대한 법제정비방안도 동시에 고려해야만 한다.

먼저 현행 住民登錄法上 個人識別番號는 법률개정작업을 통하여 지금이라도 법에 구체적으로 열거한 특정한 목적을 위하여 이를 필요로 하는 행정내부에서만 사용 되는 것으로만 한정해야만 한다.

다음으로 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호의 사용중단을 곧장 요구할 수 없다면 첨단인증기술의 개발 및 전자서명의 이용을 촉진하기 위한 법제도적 정비방안을 강구해야만 한다. 그리고 일정한 기간을 거쳐 새로 출생하는 대한민국 국민에게는 주민등록법에 따른 최소한의 정보만을 요구하고, 주민등록제도와는 무관한 지문 날인 등은 철폐하고, 주민등록번호와 같은 개인식별번호를 부여하지 않던가, 또는 개개인이 아니라 지방자치단체 등에서 일련번호가 기재된 주민등록증을 교부하던가. 아니면 마지막으로 개개인을 식별할 수 없는 번호로 바꾸는 법제정비작업을 해야만 한다.

個人識別番號(住民登錄番號)의 違憲性與否에 관한 考察

金日煥*

“통합전자주민카드사업계획에 따르면 중앙에 설치된 1개의 발급센터에는 주민등록사항, 카드에 기록되는 의료보험사항, 국민연금사항, 운전면허사항을 통합하여 수록하고 발급센터와 주민등록망간에는 내무부, 시·도청, 시·군·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 어음·수표부도거래처, 신용카드불법대출자 및 위·변조자, 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.”¹⁾

“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.”²⁾

* 成均館大學校 法科大學 副教授, 法學博士

1) 중앙일보 1996. 11. 1.

2) 한국일보 1996. 10. 31.

1. 問題提起 : 情報社會에서 憲法の 規範力確保를 통한 基本權保護의 再認識, 再確認

憲法은 있으나 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.³⁾ 그런데 현재 우리에게서 동시해결해야 할 두 가지 헌법적 과제가 부과되어 있다 : 근대민족국가의 완성을 위한 분단국가의 통일 및 국가권력의 통제라는 ‘고전적인’ 문제와 더불어 정보사회, 첨단과학기술사회에서 국가기능의 재정립 및 기본권 보호의 구축이라는 ‘새로운’ 문제. 이는 바로 이 논문에서 설명하려고 하는 個人識別番號(住民登錄番號)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’ 기본권 침해의 중요수단으로 부각, 활용되고 있다. 결국 정보사회에서 주민등록번호에 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.⁴⁾ 그렇다면 정보사회에서 나타나는 새로운 基本權制限을 다루기 위하여 우선 우리가 주목하지 못했던 문제에 대한 분석이 선행되어야 함을 뜻한다. 따라서 정보사회로서 대한민국에서 개인정보침해문제를 검토하다보면, 個人識別番號(住民登錄番號)의 문제로 연결되고, 이는 다시 주민등록법의 문제로 연결되며 이는 결국 헌법의 규범력이 충분하지 못하였던 시대의 문제로 거슬러 올라가는 것이다. 하지만 헌법상 보호되어야만 하는 것은 國民의 基本權行使이지 國家의 基本權制限이

3) 물론 최근에 탄핵 및 수도이전에 관한 헌법재판소의 결정으로 인하여 민주법치국가에서 헌법재판의 의의와 기능, 헌법재판소의 역할에 대한 논의가 재부각되고 있으며, 이는 1987년 헌법개정 불충분성으로 인하여 앞으로 헌법학계가 마땅히 다루어야 할 중요한 주제중 하나라고 생각된다.

4) 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.

아니다. 그러므로 國民의 基本權을 制限하려는, 곧 모든 국민에게 개인식별번호를 부여하려는 國家가 왜 이러한 국민의 기본권제한이 필요하며, 국민의 기본권을 가장 작게 제한하면서도 필요한 국가목적 달성할 수 있는지를 입증해야만 비로소 이러한 基本權制限의 正當性이 확보된다. 그렇다면 바로 이러한 논의와 토론이 ‘法治國家’라는 普遍的, 抽象的 命題가 진정 우리나라에서 구체적으로 실현될 수 있도록 도와줄 것이다. 결국 개인식별번호의 필요성이나 그 도입여부는 행정의 효율성이나 편리성차원이 아니라 ‘憲法’次元에서 과연 허용되는지를 ‘規範的’으로 살펴보아야만 한다. 國家가 그 正當性을 입증하지 못하는 한, 國民은 당연히 이러한 번호부여를 거부할 권리를 갖고 있다. 그렇다면 이러한 작업을 통하여 우리가 정보사회, 첨단과학기술사회에서 國家의 役割과 機能을 “재”검토하는 선진적이고 미래지향적인 작업과 아울러 ‘범치국가의 토대와 기반구축이라는 고전적이고 기초적인 문제에도 동시에 매달려서 해결해야만 하는 특수한 상황에 있다는 사실을 분명하게 인식해야만 한다. 결국 個人識別番號는 단순히 이의 違憲性與否로 한정되는 것이 아니라 ‘정보사회’, ‘첨단과학기술사회’에서 국가의 역할과 기능 및 이러한 사회에서 國民의 基本權이 어떻게 보호되어야만 하는지에 관한 논의를 시작하게 하는 아주 중요한 문제이다.⁵⁾ 특히 이 논문에서 강조하고 싶은 것은 정보사회, 첨단과학기술사회에서 개인정보를 포함한 개인의 다양한 권리보호문제는 微視的 接近과 巨視的 分析이 동시에 이루어져야만 가능함을 인식해야만 한다는 것이다. 微視的 接近은 관련되는 개별 기본권의 보호범위, 이에 관한 법령을 검토하는 일이고, 巨視的 分析은 정보사회, 첨단과학기술사회에서 (憲)法의 역할과 대응, 이러한 사회에서 새로운 권리보호의 이론과 방안제시, 국가조직의 새로운 편성 및 통제를 그 내용으로 한다. 이는 국민의 基本權을 侵害하지 않는 기술체계들이 발전될 수 있도록 憲法이 과학기술사회, 정보사회에 작용, 반응해야만 한다는 것을 뜻한다.⁶⁾

따라서 個人識別番號의 違憲性與否에 대한 검토는 憲法理論的 考察의 對象이자, 이러한 個人識別番號를 둘러싸고 있는 주민등록법, 개인정보보호법제의 정비 - 감독기구를 통한 통제, 개인정보 공동이용에 대한 통제 등 -, 공공부문과 민간부문에서 전자인증법제 정비 등과 같은 법제정비작업과 맞물려 돌아가는 문제임을 이 論文에서 설명하고자 한다.

5) 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, 憲法學研究 제9권 제3호, 2003, 181면 이하 참조.

6) 이에 관하여는 金日煥, 憲法上 새로운 情報秩序確立을 위한 序說的 考察, 憲法學研究 제7권 제1호, 2001, 207면 이하 참조.

2. 現行法上 住民登録番號의 이용실태에 관한 고찰

아래에서 설명되는 것처럼 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 住民登録番號가 부여된다. 그런데 우리나라에서 주민등록법상 기록되는 모든 개인정보의 처리는 물론 국가기관에 의하여 작성되는 모든 개인관련정보의 처리 또한 이 住民登録番號에 근거하여 행해지고 있다. 그렇다면 다른 사람으로부터 한 개인을 구별시키는 이 住民登録番號만 알면 관련개인정보가 정보사회에서 연결, 결합, 통합되는 것이 얼마나 쉬운지는 쉽게 상상이 갈 것이다. 게다가 정보사회의 발전으로 인하여 이제 우리는 어디에서든지 컴퓨터에 접속하여 네트워크에 연결될 수 있는 환경, 곧 ‘유비쿼터스’시대로 진화하고 있는 현실 속에서 주민등록번호를 매개로 하여 우리의 사생활, 개인정보가 얼마나 침해될지는 아무도 모른다. 결국 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.⁷⁾

결국 이렇게 住民登録番號와 같은 個人識別番號는 公的, 私的 領域에서 모든 국민을 확인하고 식별하기 위한 기초적인 자료로 활용되기 때문에 단순히 이를 숫자조합 정도로만 생각해서는 안 된다.⁸⁾ 왜냐하면 住民登録番號란 情報社會에서 어쩔 수 없이 인간 바코드로 작용할 것이기 때문이다. 그래서 다른 나라의 경우에는 전자주민카드를 고사하고 개개인에게 이러한 고유번호를 부여하려는 것 자체에 반대하였던 것이다.⁹⁾

아래에서 설명되는 것처럼 우리나라의 住民登録制度는 원래 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.¹⁰⁾ 게다가 이 당시에는 國家權力이 憲法 및 法에 구속된

7) 한국정보보호진흥원, 2003 개인정보보호백서, 37면 이하.

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

9) David. H. Flaherty, 前掲書, 148면.

10) 金基中, 우리나라 住民管理制度的 비판적 분석, 인권과 정의 1997. 7, 46면 이하 참조.

다는 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 거주관계 파악에 관하여 기록하는 것이 아니라 바로 이렇게 포괄적으로 개인에 관하여 기록을 해놓음으로써 외국과 달리 우리나라에서는 언제든지 마음만 먹으면 예를 들어 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적으로' 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.¹¹⁾ 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 개인식별번호를 부여하는 것에 대하여 헌법적인 검토와 반대가 제기되었던 것이다.

3. 憲法上 基本權保護와 制限에 대한 一般的 考察

1) 憲法上 基本權保護를 위한 審査類型과 基準¹²⁾

法治國家理念의 핵심은 국가권력을 통제하고 개인의 자유를 보호하는 데에 있다. 이러한 개인의 자유는 한편으로는 헌법에 규정된 기본권들을 통하여, 다른 한편으로는 권력 상호간의 견제와 균형을 의미하는 權力分立을 통하여 보호된다. 이에 따라서 기본권을 효율적으로 보장하고 국가권력을 구속시키기 위해서는 다음과 같은 基本權保護審査

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

12) 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, 公法研究 제27집 제2호, 1999. 317면 이하 참조.

節次를 거쳐야만 한다 : ① 먼저 헌법상 보장된 기본권들이 기본권주체의 어떤 행태(作爲, 不作爲 또는 狀態)들을 보호하는지를 검토해야만 한다.(基本權保護範圍¹³⁾) ② 그러나 인간은 더불어 살아야만 하기에 공동체생활 속에서 개인의 이러한 기본권행사는 타인의 권리나 사회(공동체)이익들과 충돌할 수 있다. 따라서 이러한 영역들에 대한 경계 설정을 필요로 하는 바, 이는 국가가 기본권주체의 행태에 간섭함으로써 행해진다.(基本權制限) ③ 하지만 국가의 이러한 기본권제한은 왜 제한이 필요하며, 불가피한지를 국가 쪽에서 立證해야만 한다. 국가가 이러한 正當化要求에 따르지 못할 때, 국가의 基本權制限은 違憲이 되며, 이때에 비로소 기본권보호를 위한 여러 법적 효과들이 등장하게 된다.(基本權侵害)¹⁴⁾ 결국 이러한 심사와 형량과정을 거쳐서 공동체 속에서 살고 있는 개인의 이익과 공동체이익간 긴장관계를 조정할 수 있는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 우선 基本權制限을 위한 전제조건으로서 우선 基本權主體의 어떤 행태가 基本權의 保護範圍에 포함되어야만 한다. 이것이 긍정되는 경우에만 그 다음에 비로소 이것으로부터 基本權制限의 존재문제가 제기된다. 더욱이 基本權制限의 존재가 확인된다 하더라도 이것이 곧장 그러한 제한의 위헌성을 암시하는 것이 아니라, 그 정당화를 필요로 할 뿐이다. 기본권 제한에 요구되는 이러한 헌법상 정당화가 결여된 경우에 비로소 이에 대한 구체적인 법적 효과가 발생하게 된다.

2) 國家를 통한 基本權制限의 正當性檢討

이에 따라서 국가가 기본권(주관적 권리)을 제한함으로써 기본권의 침해자로서 지위에 서는 경우 국가는 원칙적으로 개인의 자유와 권리를 침해하여서는 아니 되며, 예외적으로 기본권을 제한하는 때에도 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하고, 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없으며 그 형식은 법률에 의하여야 하고 그 침해범위도 필요최소한도에 그쳐야 한다(헌법 제37조 제2항).

13) 기본권보호범위(구성요건)에 관하여는 尹在萬, 基本權構成要件概念, 헌법학연구 제9권 제1호, 99면 이하 참조.

14) Wolfgang Höfling, Grundrechtstatbestand - Grundrechtsschranken - Grundrechtsschrankenschranken, Jura 1994, 169면.

15) Michael Kloepfer, Grundrechtstatbestand und Grundrechtsschranken in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Christian Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, J. C. B. Mohr, 407면.

이러한 요건을 갖추지 아니한 채 국민의 기본권을 제한한 경우에는 그 침해의 정도가 비록 작다 하더라도 이는 헌법에 위반되는 위헌적인 조치라고 판단하여야 한다.¹⁶⁾

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¹⁷⁾

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 등장 이후에 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.¹⁸⁾ 왜냐하면 정보사회에서는 정보소유자와 전자정보처리자가 지금까지 인식되지 않았던 정도로 막강한 권력을 행사하고, 이를 남용할 가능성을 갖게 되었기 때문이다. 이제 중요한 것은 두려움의 대상인 정보처리를

16) 1997. 1. 16. 90헌마110등

17) 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 研究, 公法研究 제29집 제3호, 2001, 87면 이하 참조.

18) 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, 憲法學研究 제8권 제3호, 2002, 65면 이하 참조.

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 아는지를 시민들이 더 이상 알 수 없는 사회질서 및 이를 가능하게 하는 법질서는 情報自己決定權과 조화되지 못한다.¹⁹⁾ 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) 憲法上 情報自己決定權의 保護

그렇다면 國家를 통한 個人情報의 利用이 違憲인지를 판단하기 위해서는 먼저 國家가 헌법상 보호되는 個人情報를 다루는지를 판단하여야 한다. 다음으로 國家가 個人情報를 처리한다고 해서 무조건 違憲인 것은 아니다. 따라서 이를 正當化하는 근거와 기준들이 충분하다면 해당 정보를 수집, 처리하는 게 헌법상 허용된다. 그렇다면 國家가 개인정보를 처리하기 위해서는 憲法 제37조 제2항에 따라서 이에 관한 근거법률이 존재해야 하는 바, 여기서 말하는 法律은 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률을 말한다. 다만 여기서 수집된 個人情報를 電子化하는 근거법률이 있다고 해서 이것이 곧장 수집행위의 근거법률이 될 수는 없음을 인식해야만 한다. 곧 個人情報를 수집, 처리할 수 있는 법적 근거가 있는가라는 문제는 이렇게 수집된 개인정보를 手記로 처리하느냐, 電子化할 수 있는가는 다른 문제인 것이다. 그렇다면 國家가 個人情報를 처리하기 위한 근거법률을 요구하는 이유는 個人情報의 수집으로 인한 基本權의 制限이 있기 때문이지, 그 정보를 電子化하기 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 결국 국가의 정보조사와 모든 정보처리는 관련자가 명

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

시적으로 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.²⁰⁾

(4) 정보사회에서 새로운 基本權制限에 대한 正當性檢討

우리는 정보사회에서 중요한 정보와 중요하지 않은 정보간 구별이 의미 없어지고, 컴퓨터의 연결을 통하여 참으로 엄청난 정보들을 처리, 결합하여 순식간에 질적으로 전혀 다른 정보들을 만들어낼 수 있는 情報社會에 우리가 살고 있음을 또 한 번 깨닫게 된다.²¹⁾ 이와 더불어 情報社會의 발전으로 인하여 새롭게 등장한 電子政府는 정보통신기술을 기반으로 하여 정부업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성과 투명성을 제고하고, 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.²²⁾ 그런데 이러한 電子政府의 핵심적 내용이 되는 새로운 행정시스템은 지금까지 행정시스템과는 전혀 다르다. 왜냐하면 이러한 새로운 행정시스템에서는 서류전달이 아니라 컴퓨터전산망의 연결을 통하여 정보교환이 행해지고 있기 때문에 국가기관 상호간에 업무와 과제를 구분하거나 특별히 ‘정보협조’를 구할 필요성이 없어지기 때문이다. 정보사회에서 발전된 현대정보기술을 행정조직이

20) 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, 憲法學研究 제9권 제3호, 2003, 181면 이하 참조.

21) 이에 관한 고전적인(!) 설명으로는 엘빈 토플러 / 이규행 번역, 권력이동, 한국경제신문사, 1990, 137면 이하 참조.

22) 전자정부에 관하여는 김성태, 전자정부론, 法文社, 2003 ; 정충식, 전자정부론, 녹두, 1997 ; 권기현, 전자정부와 행정개혁, 커뮤니케이션북스, 1999 참조. 전자적 업무처리의 정착, 행정정보공동이용확대, 전자적 국민참여의 확대, 정보보호체계의 강화, 개인의 권리보호확대와 강화 등과 관련되는 전자정부 관련 법제 정비는 성공적인 전자정부가 되기 위한 핵심이다. 따라서 전자정부의 발전에 따른 국가기능의 효율성을 극대화하면서 동시에 개인의 권리보호가 병행발전될 수 있도록 해야만 한다. 이를 위하여 구체적이고 개별적인 법제정비작업의 선결조건으로서 전자정부 구현에 따른 관련 법제도 및 그 흠결을 파악하는 총론 작업에 해당하는 로드맵을 작성할 필요가 있다. 이와 관련된 노무현정부의 전자정부로드맵에 관하여는 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 전자정부 비전과 추진원칙, 2003 참조.

이용하는 장점은 무엇보다도 한 기관에서 다른 기관으로 '情報의 막히지 않은 흐름'이며, 이를 통하여 국가행정은 많은 절차들을 투명화하고, 효율적으로 국민에게 봉사할 수 있다. 다시 말하면 이러한 정보통신기술은 무엇보다도 비용인하, 신속한 결정보장, 행정절차의 합리화에 기여하나 바로 동시에 이것이 情報社會에서 個人情報의 침해, 情報自己決定權의 침해로 연결될 수 있다는 데에 결정적인 문제점이 있다.²³⁾ 그런데 현재 國家나 私人的의 개인정보수집과 처리 및 공동이용 등이 (憲)法的으로 문제가 되는지에 관한 이론적 설명이나 분석은 그리 많지 않은 편이다.²⁴⁾ 결국 지금 우리나라에서는 첨단과학기술, 정보기술의 발전에 따라서 새로운 유형의 基本權侵害가 발생하고 있으나, 憲法을 포함한 법규정과 법제도는 아직 이를 충분히 인식하고 대처하지 못하고 있는 실정이다.²⁵⁾ 하지만 국가에 의한 물리적 폭력이나 인간복제의 경우 등과는 달리 컴퓨터나 전산망 등을 통한 개인사생활감시와 個人情報侵害는 언제, 어디서 무엇이 얼마만큼 침해되고 있는지를 전혀 또는 거의 모르고 있다가 침해되었다는 사실을 알게 되

23) 이러한 양면성에 관하여는 다음 신문 기사를 참조 : “정부가 지난해부터 추진해 온 실업대책과 관련, 감사원이 지난해 11월부터 두 달간 공공근로자, 실업급여자, 직업훈련생 등의 명단을 전산대조한 결과 6천여명이 부정 또는 중복수혜자인 것으로 밝혀졌다. 감사원은 24일 공공근로를 하면서 실업급여도 받은 사람이 1천47명, 자영업자면서 실업급여를 받은 사람이 2백77명, 공공근로와 직업훈련 중복참여자가 3천1백90명 등 모두 6천2백49명이 중복수혜자로 드러났으며 이들에 대한 예산 중복집행만도 10억6천만원에 달했다고 밝혔다.”(중앙일 1999. 3. 24.) “구직등록, 실업급여, 실업자대부, 직업훈련, 공공근로 등 실업관련 5대 데이터베이스(D/B)의 통합 전산망이 곧 가동된다. 노동부 관계자는 5일 『구직등록, 실업급여, 실업자 대부 등 3대 데이터베이스에 이어 최근 직업훈련과 공공근로 데이터베이스의 전산입력 작업을 완료, 이들 5대 데이터베이스의 연계운영이 곧 가능해진다』 고 말했다. 실업관련 5대 데이터베이스의 통합전산망이 가동되면 직업훈련을 받으면서 공공근로사업에 참여하는 등의 부정 및 이중 수혜가 즉각 확인돼 실업대책의 효율성이 높아질 것으로 기대된다.”(조선일보 1999. 5. 5.)

24) 행정정보의 공동이용에 따른 개인정보보호에 관하여 언급한 국내문헌으로는 姜京根, 행정정보의 공동이용에 따른 법적 과제, 한국법제연구원, 2001 ; 姜京根, 행정정보의 공동이용과 기본권, 亞·太公法研究, 제10집, 金載光, 行政情報의 流通에 따른 法的 課題, 법제연구(한국법제연구원), 제24호 ; 김재광, 행정정보의 디지털화에 따른 관련법제 정비방안, 2001, 한국법제연구원 ; 박정훈, 日本의 行政情報電子化와 法的 對應方案에 관한 小考, 인터넷법연구 제1호, 2002 ; 鄭準鉉, 行政情報의 電子의 提供에 따른 法的 問題, 한국법제연구원, 2001 ; 인적정보의 공동활용에 따른 기술적·제도적 프라이버시 보호대책, 한국전산원, 1997 등이 있으나 個人情報의 共同利用이 憲法 제37조 제2항에 따른 法的 根據를 필요로 하는 '새로운' 基本權制限인지에 관한 헌법이론적 분석을 시도한 연구는 그리 많지 않다.

25) 그 대표적인 주장이 다음과 같은 것이다 : “마지막으로 'NEIS의 정책결정과 인권'을 주제로 발표에 나선 하죽봉변호사는 '국가인권위의 결정은 NEIS에 의해 수집된 정보가 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있다는 것이나, 이는 추상적인 이론적 견해에 불과하다'고 반박하고, 하 변호사는 또, NEIS 시행 근거와 관련하여 'NEIS에 의한 정보수집 및 행정기관 공동이용 등은 교육공무원법 제23조 및 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조제2항에 의거 적법하다'고 말하고, 'NEIS 시행에 대한 일부의 부정적인 견해는 빅 브라더 국가를 우려하는 심정적 차원에서 제기된 면이 크다'며 이를 일축했다. 따라서 'NEIS는 하등의 위헌·위법의 문제가 없을 뿐만 아니라, 공공기관의개인정보보호에관한법률을 준수하면 인권침해의 문제도 없다'고 주장했다.”(이는 2003년 6월 4일 4일 한국교총 대회의실에서 열린 'NEIS 긴급토론회'에서 하죽봉 변호사가 발표한 내용임)

면 그 구제가 사실상 거의 불가능하다는 특징을 갖고 있다. 따라서 우리는 첨단과학기술사회, 정보사회에서 國家를 통한 개인관련정보수집과 처리, 전달, 공동이용을 왜 통제해야만 하는지를 憲法理論적으로 분명히 밝혀야만 한다. 이를 통하여 개인정보 수집 '자체'가, 전산망의 연결을 통한 개인정보의 '공동이용'이 正當性을 입증해야만 하는 '새로운' 基本權制限임을 헌법상 인식해야만 한다.²⁶⁾

4. 住民登錄制度에 관한 憲法上 考察²⁷⁾

1) 住民登錄法の 制定경위와 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 身分登錄制度和 居住者登錄制度가 있다. 이 중에서 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.²⁸⁾ 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.²⁹⁾ 곧 戶籍制度는 개인의 혈연적 신분관계를 공부에

26) 특히 公的 領域에서 個人情報保護가 심각하게 토론되는 것은 컴퓨터전산망의 연결을 통하여 行政이 서로 個人情報를 공유하기 시작하면서부터이다. 그런데 현행 個人情報保護法은 1990년대에 제정된 법임에도 불구하고 다른 나라의 1970년대 법률과 비슷한 이유중 하나가 바로 이렇게 컴퓨터와 컴퓨터의 연결로 인한 개인정보의 '공동이용' 및 '공유'에 관한 보호규정이 없다는 데에 있다. 이에 관하여 자세한 것은 金日煥, 個人情報保護法の 改正必要性和 內容에 관한 研究, 公法研究 第26輯 第2號, 1998 ; 金日煥, 行政情報의 共同利用으로부터 情報自己決定權의 保護에 관한 憲法上 考察, 公法研究 第32輯 第4號, 2004, 113면 이하 참조.

27) 이에 관하여 자세한 것은 金日煥, 住民登錄法에 대한 憲法的 考察, 成均館法學 第16卷 第2號, 2004, 285면 이하 ; 김기중, 국가의 국민관리체계와 인권- 호적과 주민등록제도를 중심으로(세계인권선언 50주년 기념 학술행사), 1999 참조.

28) 미국, 영국과 같은 국가들에서는 身分登錄制度만 존재하며, 프랑스, 독일, 이탈리아와 같은 나라는 身分登錄制度和 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, 住民登錄制度和 戶籍制度의 目的과 現行法上 聯關關係, 사법행정 1979. 10, 91면 이하 참조.

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

등록, 공증하는 제도로서 개인신분상 중요한 사건들을 통일적으로 기록하는 소위 신분 관계의 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.³⁰⁾

그런데 우리나라에서 住民登錄制度가 처음 실시된 것은 일제시대인 1942년 10월 15일부터 시행된 寄留制度로부터 비롯된다.³¹⁾ 이때부터 비로소 우리나라에 身分登錄制度인 戶籍制度和 居住者登錄制度인 住民登錄制度가 병존하게 되었다. 그 뒤 1962년 5월 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 주민 등록자에 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 개정 때에 따라 주민등록증 발급대상자의 연령이 18세에서 17세로 인하되었으며, 주민등록을 기피할 목적으로 기간 내에 신고를 하지 아니한 자에 대하여 형벌이나 벌금에 처하게 하는 등, 벌칙조항과 과태료조항이 크게 강화되었다. 그리고 제4차 개정 때 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.³²⁾ 그리고 住民登錄番號는 住民登錄證을 최초로 발급할 때 발급대상자 전원에게 부여되었는데, 초기 주민등록번호는 12자리로 구성

30) 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인 性格을 지녔다고 할 수 있다. 이에 관하여는 金丙郁, 前掲論文, 77면 참조.

31) 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.

32) 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.

되어 있었으나 1975년 주민등록법 시행령과 시행규칙개정으로 인하여 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13자리 숫자체제로 바뀌어 지금까지 이 체제가 유지되고 있다.³³⁾

2) 現行 住民登錄法の 違憲與否檢討

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.³⁴⁾ 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. 그렇다면 住民登錄法을 분석할 수 있는 틀을 헌법이론적 차원 및 정보사회에서 개인정보보호란 관점에서 제시하고 이에 근거하여 住民登錄法에 대하여 헌법적으로 검토해 보고자 한다.

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 住民登錄法の 違憲與否를 분석해 본다.

(1) 住民登錄法에 규정된 目的의 正當性

이와 관련하여 우선 住民登錄法の 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 이동상태를 파악 기록하는 제도로서, 결국 개인의 거주지를 기

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

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

준으로 생활을 공동으로 하는 세대단위로 個人의 動的인 居住移動實態를 기록 공증하는 제도이다. 그렇다면 選舉人名簿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 사람에게 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.³⁵⁾ 그렇다면 ‘주민의 거주관계 등 파악’을 위하여 개인에게 일정한 사항을 신고하도록 하는 ‘住民登錄制度’와 모든 국민 개개인에게 고유번호까지 부여된 證明書を 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.³⁶⁾

35) 金丙郁, 住民登錄證과 그 活用實態, 사법행정 1977. 12, 82면.

다음으로 주민등록제도에 따른 주민등록증의 발급이 헌법상 허용된다 인정할지라도, 여전히 현행 주민등록법에 따르면 국가 등에 의한 신원확인인 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를 侵害하고 있다.

결국 주민등록법상 신고의무자가 신고해야만 하는 사항³⁷⁾ 외에 世帶別, 個人別 住民登錄票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.³⁸⁾ 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 통하여³⁹⁾ 이제 우리나라의 주민등록법은 주민의 거주관계를 파악하는 법이 아니라 개인에 관하여 종합적으로 기록하는 법으로 바뀐 것이다.

36) 이에 관하여 자세한 것은 홍석만, 전자주민카드제도의 문제점, 경제와 사회 1997년 가을(통권 제35호), 150면 참조.

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

38) 金基中, 前揭論文, 43면 이하 참조.

39) 金基中, 前揭論文, 44면.

(3) 住民登錄法上 규정된 目的을 위한 被害의 最小性

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 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.(제18조의 2) 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.

3) 小結

- (1) 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.
- (2) 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. 게다가 이 당시에는 國家權力이 憲法 및 法에 구속된다 는 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 거주관계 파악에 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. 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.

(3) 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 인구동태 파악”을 위하여 필요한 개인기록만을 수집·처리해야만 한다. 이런 점에서 볼 때 現行 住民登錄法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 최소화, 법률의 위임시 구체성이라는 관점에서 볼 때 많은 규정들이 違憲이므로 시급히 개정되어야만 한다.

(4) 결국 주민등록법상 신고의무자가 신고해야만 하는 사항 외에 世帶別, 個人別 住民登錄票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. 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 통하여 이제 우리나라의 주민등록법은 주민의 거주관계를 파악하는 법이 아니라 개인에 관하여 종합적으로 기록하는 법으로 바

편 것이다. 게다가 이러한 상황 속에서 전산화된 각종 개인정보를 국가가 충분한 법적 근거없이 공동이용하고 있다는 점에서 정보사회에서 새로운 개인정보 침해가 발생하고 있다.

- (5) 따라서 현행 주민등록법 규정중 일부분의 합헌성을 인정한다 할지라도 住民登錄制度, 住民登錄證의 발급, 住民登錄番號의 부여, 指紋捺印制度는 각각 별개의 제도로서 그에 따라 각각의 基本權侵害與否를 검토해야 하는 것이다. 따라서 住民登錄制度가 헌법상 일정부분 인정된다고 하는 것이 곧장 住民登錄證의 발급, 그리고 住民登錄番號의 부여, 指紋捺印의 憲法合致性까지 보장하는 것은 아니며, 이를 보장해서도 안 된다.

5. 現行法上 個人識別番號(住民登錄番號)에 대한 憲法上 考察⁴⁰⁾

그렇다면 이미 違憲與否가 문제가 되고 있는 住民登錄法上 ‘또다른’ 基本權制限으로서 住民登錄番號의 憲法合致性與否를 검토해 보도록 하겠다.

1) 現行法上 住民登錄番號의 체계와 특징

우리나라의 주민등록제도는 1962년 주민등록법의 제정을 통해 처음 도입되었으며, 1975년 주민등록법시행령과 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 식별할 수 있도록 된 13자리의 숫자체제로 바뀌어 현재에 이르고 있다. 주민등록번호가 담고 있는 개인정보를 살펴보면 앞의 여섯 자리 숫자는 생년월일을 나타내며, 뒤의 7자리 숫자 중 맨 앞자리 숫자는 출생연대와 성별을 나타낸다. 예를 들어 1900년대에 태어난 남자는 1번, 여자는 2번, 2000년대에 태어난 남자는 3번, 여자는 4번이 부여된다. 두 번째 자리

40) 주민등록번호의 헌법합치성에 관한 문헌으로는 이인호, 住民登錄番號·指紋捺印과 個人情報自己決定權, 인터넷법률 제8호(2001년 9월호), 2001, 50면 이하 ; 정영화, 주민등록번호의 헌법문제, 민주사회를 위한 변론, 2001. 3/4(통권 제39호), 16면 이하 ; 주민등록법 어떻게 바뀌어야 하나- 정보화 시대의 주민등록법 현실과 대안(주민등록법의 올바른 개정을 위한 사회인권단체 개정안 토론회, 2004 ; 윤현식, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2002 참조.

부터 다섯 번째 자리까지의 네 자리 숫자는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유 번호이다. 여섯 번째 자리는 신고순위이다. 곧 신고당일 같은 지역의 같은 성(姓)을 쓰는 사람들 중에 몇 번째로 신고가 되었는지를 기록하는 것이다. 그리고 마지막 일곱 번째 숫자는 주민등록번호가 맞는지 여부를 증명해주는 오류수정번호이다.⁴¹⁾

한편 지역번호의 경우는 업무관장지역의 폐지 또는 분합이 발생할 경우 시장·군수 또는 구청장이 절차를 밟아 특별시장·광역시장 또는 도지사를 거쳐 행정자치부장관에게 지역표시번호의 조정을 요청하도록 되어 있다. 따라서 주민등록번호의 지역번호의 경우는 행정구역의 변경에 의하여 내용의 변화가 있을 수 있으나 이미 주민등록증을 부여받은 자와는 별 관계가 없고 다만 행정처리과정이나 변경 이후에 주민등록을 하는 자의 주민등록번호에 영향을 줄 뿐이다. 주민등록번호의 조합방법은 ‘주민등록번호조립계획’에 의거하여 이루어지며, 그 내용과 방법은 보안업무규정에 의거하여 2급 비밀로 관리되고 있다.⁴²⁾

이러한 주민등록번호 조합체계를 통하여 다른 정보 없이도 이 주민등록번호만으로도 개인의 신상에 관한 열 가지 이상의 정보를 알 수 있다. 곧 개인이 제공하는 주민등록번호를 통하여 곧바로 그 사람의 신원에 대한 일정정도의 정보를 확인할 수 있게 된다. 더욱이 행정전산망의 보급확장 등을 통하여 주민등록번호는 정보망간 매칭기술의 코드가 되기 때문에 주민등록번호만 알고 있으면 주민등록번호 소지자의 많은 정보를 손쉽게 확인할 수 있게 된다.

2) 個人識別番號에 대한 比較法的 考察

(1) 인정하는 국가

a) 스웨덴

독일 등과는 달리 스웨덴에서는 개개 시민들에게 個人確認番號(PINs)가 부여되어 있다. 1978년 情報法改正에 관한 議會委員會는 이러한 개인확인번호가 처음에는 한 가지

41) 과거 12자리의 숫자 조합과 비교할 때 달라진 것은 주민등록일자와 주민등록표 등재순위가 주민등록번호의 내용이었던 것이 사라졌고, 그 대신 생년월일이 주민등록번호의 내용으로 들어갔으며, 앞자리에 있던 6자리의 지역번호는 4자리로 축소되면서 주민등록번호의 뒷자리로 이동하였다. 1975년의 시행령 및 시행규칙의 개정을 통해 주민등록번호는 더욱 많은 개인정보를 함축하는 조합체제로 강화되었고 보다 주도면밀한 관리통계의 방법으로 활용되게 되었던 것이다.

42) 윤현식, 前揭論文, 125면 참조.

목적에 의하여 수집되었으나, 그 후에 계획되지 않았던 다른 목적들을 위하여 사용되는 것을 통하여 개인의 私生活을 부당하게 침해할 가능성이 있다는 것을 인정하면서도, 이議會委員會는 실제로 個人確認番號(PINs)가 없어진다면 나타날 현실적인 어려움들과 이에 따르는 막대한 비용을 강조하면서 이러한 번호의 사용이 금지되어야만 한다는 견해를 거부하였다. 따라서 결국 이議會委員會는 이러한 個人確認番號가 요구되어야만 하는 상황을 제한하자는 대안을 제시하였다. 어쨌든 스웨덴에서 일단 個人確認番號가 존재하게 된 이후로 예를 들어 운전면허증에 이러한 번호를 기입하도록 명령되는 것처럼 이러한 個人確認番號는 언제나 계속적으로 원래 목적과는 다른 경우들을 위하여 사용되고 연결되었다. 결국 이는 이러한 個人確認番號가 일단 어떤 사회에서 존재하는 한 이러한 번호의 사용을 의회나 情報監督委員會가 제한한다는 것이 매우 어렵다는 것을 뜻한다.

게다가 스웨덴에서 個人情報保護에 관하여 아주 독특한 것 중 하나가 情報監督委員會(DIB)의 지원 하에 議會가 1976년 만든 SPAR(National Register of Names and Addresses)라고 알려진 정보시스템이다. 이 정보시스템이 설치됨에 따라서 개인의 성명과 住所를 국가적으로 기록하게 되었다. 본래 이러한 정보시스템은 企業이나 信用調查機關 등이 私的 領域에서 국민전체에 관하여 조사하고 기록할 위험성을 통제함으로써 개인의 私生活을 보호하고자 한 것이었다. 그러나 역설적으로 이러한 정보시스템은 실제로 단일한 國家情報銀行이기 때문에 거꾸로 국민을 감시할 능력을 확대해 버렸다. 이에 따라서 개정된 情報法은 이 정보시스템(SPAR)에 관한 규정을 두고 있다.⁴³⁾ 이 情報法規定에 따라 정당한 목적들을 위하여 특정한 個人情報를 구하는 사람들은 다른 곳에서보다는 SPAR에서 이러한 정보를 우선 획득하여야만 한다. 그런데 이 정보시스템(SPAR)에 담긴 情報는 이제 스웨덴에서는 은밀한 것으로 여겨지지 않는 개인이름, 個人確認番號, 國籍, 婚姻與否, 推定所得, 租稅能力, 不動產所有 등이다. 그래서 예를 들어 私人들은 이 정보시스템으로부터 그들이 원하는 거의 모든 個人情報를 획득할 수 있다. 그러다 보니 실제로 이러한 정보시스템은 다른 나라들에서 오래 전부터 두려워했던 國民을 감시하는 정보은행이 되어버렸다. 결국 이에 따라서 원래 國民의 私生活을 보호하기 위하여 계획되었던 이 정보시스템(SPAR)이 역설적으로 다른 서구국가들이 피하고자 했던 감시형태의 상징이 되어버렸다.⁴⁴⁾

43) 情報法 26조~28조.

결국 스웨덴은 西歐國家中에서 감시사회의 전형적인 모델이 되어 버렸다.⁴⁵⁾ 왜냐하면 매우 높은 정도로 個人情報가 자동처리되고, 기록연결을 촉진하는 個人確認番號가 존재하고, 私的 領域과 公的 領域間에 정보이동이 매우 빈번히 이루어지고 있기 때문이다. 더군다나 유명한 言論自由法 속에 표현된 公開原則 때문에 다른 국가들에서 보통 비밀인 個人情報들을 스웨덴에서는 제3자가 손쉽게 획득, 이용할 수 있다. 실제로 스웨덴에서는 정부나 다른 개인들로부터 비밀로 할 수 있는 個人情報가 상대적으로 별로 없다. 이를 통하여 국가의 여러 행정부처들은 시민의 私生活에 관하여 많이 알고 있다. 결국 결정적인 문제는 個人情報의 수집과 그 사용목적인데 지나친 사회보장혜택이나 租稅回避 등을 막기 위한 광범위한 기록 및 기록연결을 시행하기로 스웨덴정부와 입법부는 결정하였다. 그렇다면 결국 스웨덴은 情報公開와 개인의 私生活 또는 효율적인 국가업무수행이라는 충돌하는 가치들과 목표들의 세심한 형량에 바탕을 둔 정책을 선택한 것이 아니라, 개인의 사생활을 충분히 고려하지 않고서 성급하게 정보기술을 사회에 적용하고 있다고 말할 수 있다.⁴⁶⁾

위에서 설명한 것처럼 스웨덴은 우리 주민등록번호와 같이 출생신고와 동시에 개인 식별번호가 부여된다. 또한 조합방법에 있어서도 번호자체가 생년월일로 이루어져 있어 연령을 확인할 수 있도록 되어 있고, 성별구분이 가능하도록 되어 있다. 번호의 부여와 관리체계도 국가가 직접 관여하도록 되어 있어 이 점에서도 우리나라의 주민등록번호의 관리체계와 유사한 형태를 가지고 있다. 다만 실제 업무를 동사무소가 수행하는 우리와 교회가 수행하는 스웨덴이 다른 형태의 업무수행형태를 보이고 있다. 스웨덴의 개인식별번호는 현재 조세·사회보장·병무행정 등에 광범위하게 사용되고 있다. 그런데 여기서 주의할 점은 스웨덴의 경우 우리나라와는 달리 거의 완벽한 사회보장체계를 갖추고 있는 나라라는 점이다. 따라서 사회보장제도를 비롯한 국가의 행정작용에 사용되는 개인식별번호는 국민의 편의와 생활안정에 직접적인 역할을 하고 있다. 더구나 우리의 주민등록번호는 국가에 등록된 개인의 정보를 모두 확인할 수 있는 매칭코드로 사용될

44) David H. Flaherty, 前掲書, 150면 이하.

45) 다른 나라들과 비교하여 스웨덴은 비교적 작은 840만명이라는 인구를 갖고 있다. 결국 매우 높은 생활수준과 결합하여 이렇게 작은 규모의 인구라는 사회적, 지리적 조건은 스웨덴이 일찍부터 국가사회의 정보화를 통하여 국가행정의 효율성을 높일 수 있는 토대가 되었다. 그래서 스웨덴은 전 세계에서 가장 情報化된 국가들 - 특히 公共行政에서 - 중 하나에 속한다. 그리고 이러한 높은 정도의 自動化는 스웨덴에서 일반적으로 문제없이 받아들여지고 있다. 그러다 보니 결과적으로 스웨덴은 “기록의 천국”이라고 일컬어지고 있는데 예를 들어 情報監督委員會(DIB)는 5만개가 넘는 개인정보시스템의 존재를 확인하였다.

46) David H. Flaherty, 前掲書, 135면.

수 있으나 스웨덴의 경우 비록 매칭코드의 역할을 한다고 하더라도 국가에 등록된 개인정보의 범위와 사용용도가 엄격히 한정되어 있다는데서 개인정보의 유출에 대한 우려의 범위가 한층 줄어들게 된다.⁴⁷⁾

b) 프랑스

프랑스는 가장 일찍, 그리고 정열적으로 情報社會에 진입하고자 노력한 국가에 속하였다. 그래서 프랑스사람들은 재빨리 새로운 情報通信技術이 개인의 자유 및 私生活에 미칠 수 있는 위험을 인식하게 되었다. 특히 모든 개인기록들을 연결하려는 행정부계획 - 소위 사파리(Safari)사건 - 을 1975년 언론이 보도한 이후에 公的, 私的 領域에서 시민의 私生活自由 및 다른 自由 등을 존중하는 정보처리발전을 보장하기 위한 위원회를 法務部가 설치하게 되었다.⁴⁸⁾ 그런데 財經部(the Ministry of Economy and Finance)管轄下에 있는 統計와 經濟에 관한 國家調査廳(the National Institute of Statistics and Economic Studies)은 이미 약 5000만명에 달하는 인구에 관한 정보를 담고 있는 국가적인 身分記錄(National Identification Register, NIR)을 갖고 있었다. 1973년 낭트에 설치된 이 자동화된 국가신분(확인)기록(NIR)은 국민들에 관한 기록을 저장하는 國家記錄所 - 選舉人名簿로도 작용하는 - 로서 기능하기 시작하였다. 특히 이중에서 프랑스에서 태어나는 모든 어린이들에게 부여되는 13자리숫자는 결국 國家的인 個人確認番號였다. 이런 個人確認番號(NIR)는 1970년대 말까지 행정부에서 다양한 목적으로 사용되었다. 그러나 1982년에 정부는 이러한 기록(NIR)에 개인이름, 출생일과 출생장소, 性, 個人確認番號만을 포함하도록 규정하면서, 개인의 주소, 婚姻與否, 자녀의 이름 등은 기록에서 제외시켰다. 따라서 이러한 기록을 사용하도록 허용하는 규정이 다른 法律들이 존재하지 않는 한, 이러한 기록(NIR)은 어떤 개인을 찾기 위하여 사용될 수 없었다.⁴⁹⁾

마침내 1974년에 새로운 국가적인 신분카드를 도입하겠다고 프랑스 정부가 발표하면서 1960년대 중반에 미국에서 국가정보은행설립에 관하여 벌어졌던 것에 비유할만한 論爭에 프랑스는 휩싸였다. 프랑스정부의 원래 계획에 따르면 프랑스거주민들은 종이로 만들어져서 위조되기 쉬운 국가적 신분카드를 휴대하도록 하는 것이었다. 그런데 1979년말 內務部(Ministry of the Interior)는 컴퓨터가 읽을 수 있는 새로운 형태의 개인확

47) 이에 관하여는 윤현식, 前掲論文, 127면 이하 참조.

48) James Michael, Privacy and Human Rights, Dartmouth 1994, 65면.

49) David H. Flaherty, 前掲書, 230면.

인카드시행계획을 발표하였다. 물론 이러한 새로운 카드를 도입하고자 한 주요 목표는 종이로 만들어진 카드보다 더 신뢰할 수 있는 신분증을 만드는 것이었다. 이 계획에 따르면 약 5000만명 정도 되는 사람 모두에게 컴퓨터가 읽을 수 있는 카드를 발급하고자 하였다. 그리고 이러한 카드의 수령자들은 연결된 6개의 컴퓨터센터에 기록되고 이 카드 속에는 서명, 사진 등이 들어가도록 하였다. 또한 外國人과 內國人的 카드는 그 색깔을 달리해서 구별할 수 있도록 하였다. 다만 이 身分證은 명백히 이름과 출생일을 바탕으로 해서만 개인을 확인할 수 있도록 계획되었지, 어떠한 個人確認番號도 사용하지 않고 하지 않았다. 그런데 이러한 새로운 身分證은 情報貯藏能力을 포함하여 기존 신용카드가 갖고 있던 모든 특징들을 공유하였다. 그러다 보니 우선 다른 정보시스템들과 연결가능성 때문에 이러한 身分證이 갖고 있는 위험성에 대하여 비판되었다. 이에 대하여 內務部는 카드에 담긴 정보를 체크하는 과정에서 다른 목적을 위하여 사용되거나 연결될 수 없다고 주장하였으나 컴퓨터가 읽을 수 있다는 가능성은 결국 이 카드가 또 다른 목적을 위하여 사용될 수 있을지도 모른다는 우려를 불러 일으켰다. 그 동안 새로운 국가적 개인확인카드가 바람직한지에 관한 論爭은 1980년 초반에 더욱 더 커져갔는데, 이러한 국가적 신분카드에 관하여 1980년 6월 국가정보처리위원회가 제시한 대안은 사람이 아니라 카드에 번호를 붙여서 만약 카드를 잃어버린다면 개인은 새로운 번호를 받도록 하자는 것이었다. 결국 이러한 주장은 카드는 해당 개인을 확인하기 위해서만 사용될 수 있을 뿐이며, 카드 그 자체나 개인확인번호와 같은 숫자에 의한 또 다른 확인이 가능할 수 없도록 하자는 것이었다. 어쨌든 이러한 카드도입계획은 1981년 사회당의 승리로 인하여 취소되었다. 곧 그 당시 사회당의 대통령후보였던 미테랑은 전자주민카드의 도입은 개인의 자유를 현실적으로 위협한다고 주장하면서 이러한 카드도입계획에 반대하였다. 결국 프랑스 정부는 국가적인 개인확인카드를 만들려고 노력하였지만 이에 國民들이 격렬하게 반대하였다. 그래서 결국 새로 취임한 미테랑정부는 1981년 9월에 새로운 개인확인카드의 도입을 포기한다고 공식적으로 발표하였다.⁵⁰⁾

결국 프랑스는 중앙주민등록시스템(NIR : National Identification Register)을 운영하고 있으며, 여기에 개인식별번호가 포함되어 있다. 그러나 이 번호를 강제적으로 부여하는 것은 아니며, 국민의 자발적인 요청에 의하여 번호가 부여되는데 실제 생활에서 이 번호가 신원확인을 위한 목적으로는 거의 사용되지 않고 있다.

50) 國民들의 격렬한 반대를 겪은 이후에 정부는 새로운 委員會를 만들었는데 이 위원회는 개인의 私生活이나 다른 自由 등을 존중하는 정보처리의 발전을 확보하는 방법들을 제안하였다.

(2) 인정하지 않는 국가

a) 獨逸⁵¹⁾

원래 獨逸에 거주하는 사람들은 해당 거주지역의 관청에 신고해야만 했다. 이렇게 신고하도록 하는 이유는 本人 및 住所를 확인하고자 하는 것이 일차적인 목적이나, 그 외에 조세부과나 選舉人名簿 등을 작성하기 위한 것도 있다. 그런데 이는 원래 州의 관할 사항이었기 때문에 州마다 신고사항 등에 관하여 많은 차이를 보이고 있으므로 聯邦議會는 申告(記錄)法(Melderechtsrahmengesetz)⁵²⁾을 제정하였다. 이에 따라서 州의 해당 관청은 거주자의 신고를 기록하고 이를 보관해야만 했다. 이 법 제11조에 따라 어떤 지역으로 이사를 오거나, 나가는 모든 사람은 해당 관청에 신고해야만 한다. 제3자는 해당 지역에 거주하는 특정인의 이름과 주소만 물어볼 수 있고, 다만 정당한 이해관계를 갖는 사람만이 좀 더 자세한 정보를 해당 관청으로부터 얻을 수 있다. 물론 해당 관청에 신고된 個人關聯情報는 法的 根據가 있어야만 조사, 처리 또는 이용이 가능할 뿐만 아니라 위 申告法에는 정보저장, 목적구속, 정보조사에 관한 규정과 아울러 공무원의 비밀의무, 관련자의 권리 등이 담겨있다. 그러나 이렇게 해당 지역에 거주하는 인구의 기록 및 법에 규정된 목적을 위하여 이러한 기록을 사용하도록 규정한 申告法에는 個人確認番號에 관한 規定은 없다. 결국 위 申告法에 따라 해당 관청이 선거준비, 조세카드발급, 여권발급, 병역사항 등을 위하여 이러한 기록을 사용할 수 있을 뿐이다. 따라서 獨逸에서는 우리나라와 같은 전국민확인번호는 존재하지 않고, 다만 어떤 정부기관이 자신들이 수행하는 업무를 위하여 개별적인 번호시스템을 사용하고 있을 뿐이다. 예를 들어 獨逸에서는 사회보장목적용을 위한 연금카드와 연금보험번호 또는 치료받기 위하여 필요한 의료보험카드 등이 있으나 이는 美國의 社會保障番號⁵³⁾와는 달리 일반적인 개인확인카드로 사용되지는 않는다.⁵⁴⁾

그런데 獨逸에서는 1983년 3월 15일 제정된 個人證明書法(Gesetz über Personalausweis)⁵⁵⁾

51) 獨逸에서 전자주민카드가 個人의 私生活과 어떤 관련을 갖고 있는지에 관하여는 Helmut Bäumler, Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Sicherheitsbereich und der maschinenlesbaren Ausweis, Harald Hohmann (Hrsg.), Freiheitssicherung durch Datenschutz, Suhrkamp, 1987, 248면 이하 참조.

52) BGBl. I 1429

53) 이에 관하여는 卞在玉, 情報化社會에 있어서 電子住民카드의 의미와 그 폐해, 인권과 정의 1997. 7, 12면 이하 참조.

54) 예를 들어 연금카드와 같은 사회보장카드를 고령보험목적 등을 위해서만 사용될 수 있고 의료보험카드를 환자의 의료사항에 관하여 파악하기 위하여 보험회사와 병원에서만 사용될 뿐이다.

55) BGBl. I 289

에 따라 만 16세가 된 독일 국민은 證明書を 소지하고 이러한 증명서제시를 요구할 수 있는 정당한 권한을 가진 공무원의 요구에 따라 證明書を 제시할 의무를 갖고 있다. 그리고 이 증명서의 유효기간은 10년이며, 10년이 지나면 재발급을 받아야만 한다.⁵⁶⁾ 이러한 證明書 또한 個人情報保護法에 따른 보호를 받는데, 특히 證明書에는 指紋이나 증명서소지자에 관한 秘密情報가 수록되어서는 안 된다. 독일 정부 또한 1970년대에 모든 거주자에게 12자리 숫자로 구성된 個人確認番號(Personal Identification Number)를 도입하려고 하였으나, 이러한 個人確認番號가 헌법상 보장되는 私生活自由를 근본적으로 위협한다고 비판되었다. 議會 또한 이러한 個人確認番號에 근거한 정보처리시스템이 만 들어져서는 안 된다는 것에 동의하였다. 특히 1976년에 立法府가 個人確認番號를 도입하려는 행정부계획에 분명하게 반대한 이후로 한동안 이를 도입하려는 생각은 제기되지 않았다.⁵⁷⁾ 그 뒤 1986년에 다시 연방정부가 컴퓨터가 읽을 수 있는 개인확인카드를 도입하려고 하였으나⁵⁸⁾ 시민단체와 법조계의 거센 비판 때문에 이러한 카드의 도입이 무기한 연기되었다.

b) 미국

미국은 주거등록제도와 개인식별번호, 국가신분증 제도가 없다. 미국에서는 출생기록이 곧 국적기록이다. 그리고 출생, 사망, 혼인 등 사건별로 기록부가 작성되고 개인별로 기록되므로 철저한 사건별·개인별 기록제도가 시행되고 있다. 다만 신청지역, 발급그룹, 발급순서를 나타내는 각 3자리 숫자 총9개로 이루어진 사회보장번호(SSN: Social Security Number)는 결과적으로 강제적인 주민등록과 개인식별번호를 부여하는 것과 같은 효과를 낳는다. 그러나 미국에서 사회보장번호를 공개하는 것은 법으로 금지되어 있으며, 사회보장번호를 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.⁵⁹⁾

캐나다의 경우는 미국과 마찬가지로 주민등록제도를 가지고 있지 않은 대신 사회보험번호(SIN : Social Insurance Number)를 사용하고 있다. 이 사회보험번호는 주민등록

56) 만 26세 이하의 경우에는 5년마다 재발급을 받아야만 한다.

57) David H. Flaherty, 前掲書, 77면.

58) 그러나 이 당시 獨逸이 도입하려고 하였던 이 전자주민카드는 우리나라의 舊 內務部가 추진하였던 전자주민카드와는 달리 社會保障目的을 위한 것이었다.

59) The Privacy Act of 1974. 5 U.S.C. Sec 552a Sec7(a) 이에 관하여 자세한 것은 변순정, 미국의 사회보장번호(SSN)와 ID도용 및 대응현황, 정보보호진흥원, 2003 참조.

번호와는 달리 그 용도가 엄격하게 제한되어 있는데, 벌금부과, 소득세 징수, 실업급여 등 15개 행정업무에만 사용할 수 있도록 되어 있으며, 법률의 규정이 없는 한 사회보험 번호의 수집 등의 행위가 프라이버시침해를 상회하는 사회적 이득이 있음이 규정된 경우에만 사회보장번호의 수집·사용이 가능하고, 사회보험번호의 제시를 요구하는 경우 개인에게 제시요구의 목적과 강제성 여부, 제시 거부시의 결과에 대하여 미리 고지해야 한다.⁶⁰⁾

c) 다른 국가들

그 다음으로 個人情報의 保護에 관하여 네덜란드인들이 관심을 가졌던 첫 번째 이유는 2차대전 동안에 나치(Nazi)가 네덜란드 국민중 유대인들을 확인하기 위하여 人口調査記錄을 사용했다는 역사적 사실 때문이었다. 그리고 1980년대에 네덜란드정부가 새로운 개인신원확인카드를 도입하려 한 것에 대하여 국민들이 반대하면서 個人情報保護에 관하여 새롭게 주목하게 되었다. 네덜란드에서는 이미 대부분의 사람들을 위한 個人確認番號(Personal Identification Numbers, PINs)가 존재하기는 하였으나 원래 이러한 번호는 오로지 행정부 내에서 사용할 목적으로만 이용되었다.⁶¹⁾ 그런데 네덜란드정부는 두 가지 개인확인번호시스템도입 - 하나는 이미 내부적으로 사용되고 있는 個人確認番號에 바탕을 두고 있는 시스템이고, 다른 하나는 租稅와 社會保障目的을 위해서만 사용되는 시스템 - 을 계획하였다. 그런데 네덜란드정부는 1986년부터 個人情報를 보호하는 法案을 준비하면서 동시에 위 시스템을 추진하였으나 다른 나라에서처럼 이러한 개인번호확인시스템은 채택되지 않았고 個人情報保護法을 제정하는 계획만이 받아들여졌다.⁶²⁾

그리고 1975년의 포르투갈헌법은 제33, 제34조에서 프라이버시에 관한 권리를 규정하고 있으며, 憲法 제35조는 개인정보처리에 관한 규정을 담고 있었다 : “1. 모든 시민들은 자기에 관한 情報銀行의 내용 및 사용목적에 관한 정보권을 가져야만 한다. 이들 시민들은 자신의 정보에 관한 삭제권 및 수정권을 가져야만 한다. 2. 情報處理는 統計目

60) 이에 관하여는 윤현식, 前掲論文, 129면 이하 참조.

61) 1985년 여론조사에 의하면 응답자의 65%는 이러한 개인식별번호를 갖는 것에는 반대하지 않았으나, 응답자의 47%는 이러한 번호가 컴퓨터에 의하여 처리되지 않기를 희망하였다.

62) 여론은 정보프라이버시에 관하여 관심이 있고 잘 알고 있는 것처럼 보였다. 1979년 한 조사에 따르면 57%는 자신에 관한 정보를 스스로 결정할 일반적인 권리에 찬성하였고, 51%는 정보보호에 관한 입법을 지지하였고, 47%는 기록연결을 위한 PINs의 사용에 반대하였다.

의을 위하여 확인할 수 없는 정보의 경우를 제외하고는 개인의 정치적 신념, 종교적 믿음이나 私生活에 관한 정보를 다루어서는 안 된다. 3. 시민들은 모든 목적의 국가적인 확인번호를 가져서는 안 된다.(필자강조)” 또한 1989년에 改正된 憲法 35조는 다시 “1. 國家秘密과 司法秘密에 관한 法律을 제외하고는 모든 시민들은 자기에 관한 情報銀行의 내용 및 使用目的에 관한 정보권을 가져야만 한다. 이들 시민들은 자신의 정보에 관한 삭제권 및 수정권을 가져야만 한다. 2. 개인정보나 파일에 접근은 法律에 규정된 예외적인 경우를 제외하고는 금지되어야 하고, 특히 이러한 파일들의 內的 連結은 물론 제 3자에 대한 정보획득의 목적을 위한 접근은 금지되어야 한다. 3. 統計目的을 위하여 확인할 수 없는 정보를 다루는 경우를 제외하고는 개인의 철학적이거나 정치적 신념, 종교적 믿음, 政黨과 勞動組合에 가입여부, 私生活에 관한 情報가 다루어져서는 안 된다. 4. 法律은 公的, 私的 領域에서 情報銀行과 데이터베이스를 만들 조건과 활용 및 접근조건은 물론 정보저장목적을 위하여 個人情報의 개념을 규정해야만 한다. 5. 시민들은 모든 목적의 국가적인 확인번호를 가져서는 안 된다. 6. 法律은 국경 없는 정보흐름에서 국가이익상 그 보호가 정당화되는 다른 정보와 個人情報의 보호에 관하여 적절한 규정을 만들어야만 한다.”고 규정하고 있다. 결국 포르투갈은 憲法規定을 통하여 우리나라와 같은 住民登錄番號를 도입할 가능성을 근본적으로 차단하였다.

(3) 小結

대부분의 국가에서는 우리나라의 住民登錄番號와 같은 個人識別番號를 제도적으로 금지하고 있다. 또한 국가기관은 물론이고 민간기관도 신분을 나타내는 일련번호를 데이터베이스에서 인적사항을 추출하거나 여러 데이터베이스의 연결고리로 사용할 수 없도록 명시적으로 규정하고 있다.

3) 現行法上 個人識別番號(住民登錄番號)의 도입 및 시행에 대한 憲法的 檢討

(1) 合憲見解에 대한 批判

姜京根教授는 주민등록제도의 합헌을 이유로 주민등록번호나 관련 개인정보의 전산화 또한 합헌이라고 주장하는 듯하다.⁶³⁾ 하지만 이러한 주장은 개인정보를 수집, 처리

할 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 살펴봐야 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 듯하다.

(2) 住民登錄法上 住民登錄番號附與의 正當性檢討

국가가 전 국민에게 아무런 사용목적의 제한 없이 개인식별번호로서 주민등록번호를 강제부여하고 있고, 이러한 주민등록번호를 전면적이고 무분별하게 요구하고 이용하는 현재의 관행은 개인정보통합관리시스템의 구축을 사실상 가능하게 함으로써 헌법상 정보자기결정권을 심각하게 위협할 수 있는 가능성을 안고 있다.⁶³⁾ 이에 따라서 個人識別番號(住民登錄番號)를 부여하는 현행 법규정의 違憲與否를 검토해 보고자 한다.

a) 個人識別番號(住民登錄番號)를 부여하는 法的 根據의 判斷

그렇다면 이제 주민등록법상 주민등록번호 부여의 헌법합치성여부를 검토해야 한다. 위에서 이미 설명한 것처럼 헌법상 보장된 基本權들은 헌법규정을 통하여 또는 헌법규정을 바탕으로 해서만 制限될 수 있다. 그렇다면 여기서 憲法 제37조 제2항에 따라 國家 - 특히 行政府 - 가 國民의 基本權을 制限하려면 立法府가 만든 法律에 의하거나 이에 근거해야 한다는 것을 말한다. 곧 이 조항은 ① 본질적 내용을 침해하지 않으면서 ② 立法府가 만든 法律에 의하거나 근거하는 ③ 國家의 基本權制限만이 허용됨을 말한다. 따라서 기본권침해를 인정하기 위한 판단기준으로는 먼저 국가에 의한 법적 근거

63) 住民登錄과 電算化 그리고 프라이버시, 亞·太公法研究, 제4집, 1997, 27면 이하

64) 이인호, 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 2004, 한국전산원, 236면 이하.

의 제시, 다음으로 국가에 의한 일정한 기본권제한사유의 제시, 마지막으로 국가에 의한 기본권제한이 실질적 기준을 통과하는 지이다.⁶⁵⁾

먼저 形式的 基準으로서 국회가 제정한 法律에 의한 경우와 法律이 委任한 경우(헌법 제75조와 제95조)의 경우에만 基本權制限이 허용된다. 이에 따라서 國民의 基本權은 일정한 목적을 위하여 필요한 경우에 한하여 원칙적으로 法律에 의해서만 제한될 수 있는데, 여기서 基本權을 制限하는 “法律”이란 국민의 대표기관인 國會에서 제정한 形式的 意味의 法律을 말한다. 그러나 사회현상의 복잡화 및 國會의 專門的·技術的 能力的 限界로 인하여 세부적 사항까지 예외 없이 形式的 意味의 法律에 의하여 규정한다는 것이 사실상 불가능할 뿐만 아니라 적합하지도 아니하므로, 예외적인 경우에 法律로 정할 專門的·細部的 事項을 行政府에 委任할 수 있다. 이에 따라서 委任立法을 허용하는 憲法 제75조는 委任立法의 根據이면서, 동시에 이러한 委任이 반드시 具體的·個別的으로 행해지도록 명령하는 것이다.⁶⁶⁾

이러한 관점에서 본다면 대한민국 국민에게 출생과 더불어 個人識別番號(住民登錄番號)를 부여하는 경우 이는 국회가 제정한 법률에 담겨야 할 사항을 행정부에게 委任하게 되면, 이는 이미 委任의 범위를 넘어섰으므로, 법적 근거의 제시와 관련하여 형식상으로 이미 違憲이다. 그런데 현행 법체계상 모든 국민에게 일률적이고 강제적으로 個人識別番號를 부여하는 법적근거는 법률이 아닌 법규명령이다. 곧 住民登錄法 第7條 제3항에 따르면 “시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다.”, 그리고 제4항에서 “住民登錄票와 世帶別 住民登錄票 索引簿의 書式과 기재방법 및 住民登錄番號의 부여방법은 大統領令으로 정한다”고 규정하고, 이에 근거한 주민등록법시행령(대통령령 18312호) 제7조 제5항은 다시 “주민등록번호의 부여에 관하여 필요한 사항은 행정자치부장관이 정”하도록 규정하였고 드디어 주민등록법시행규칙(행정자치부령 144호) 제2조에서 “주민등록법(이하 “법”이라 한다) 제7조제3항의 규정에 의한 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.”는 규정을 통하여 개인식별번호의 내용 등에 대하

65) 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, 公法研究 제27집 제2호, 1999, 317면 이하 참조.

66) 그러므로 憲法 제75조의 ‘구체적으로 범위를 정하여’라 함은 법률에 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용을 대강을 예측할 수 있어야만 한다는 것을 뜻한다.(1996. 6. 26. 93헌바 2)

여 비로소 파악할 수 있게 된다.⁶⁷⁾

이미 위에서 설명한 것처럼 주민등록법은 많은 사항을 대통령령 등에 위임하고 있다. 하지만 모든 국민에게 어떠한 형식과 내용을 갖고 있는 個人識別番號를 부여할지는 국회 스스로가 반드시 法律에 규정해야만 하는 사항인데도 이를 行政府에 委任한다는 것은 違憲이다.⁶⁸⁾ 곧 헌법우위가 확립된 ‘민주법치국가’인 우리나라에서 法律留保란 우선 법률에 유보된 곧 행정의 자율적인 규정에서 벗어나 있는 사항영역과 대상을 뜻한다. 따라서 個人識別番號의 부여와 같은 基本權을 제한하는 국가작용이 행해지기 위한 法的 根據로는 行政府가 제정한 ‘法規命令’이 아니라 議會가 제정한 法律에 근거해야만 한다.

b) 규범명확성원칙과 비례성원칙의 충족여부 판단

다음으로 이러한 형식적 기준을 갖춘 국가작용은 法治國家原則로부터 나오는 規範 明確性原則을 충족해야만 한다. 이 원칙은 國家가 개인의 권리를 얼마만큼, 어떻게 제한하는지를 시민이 명백하고 확실하게 인식할 수 있어야만 한다는 것을 뜻한다. 따라서

67) 이 규정도 2001.7.28 개정을 통하여 포함된 것이다.

68) “헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있으며, 법치주의는 행정작용에 국회가 제정한 형식적 법률의 근거가 요청된다는 법률유보를 그 핵심적 내용의 하나로 하고 있다. 그런데 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요하고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(이른바 의회유보원칙). 그리고 행정작용이 미치는 범위가 광범위하게 확산되고 있으며, 그 내용도 복잡·다양하게 전개되는 것이 현대행정의 양상임을 고려할 때, 형식상 법률상의 근거를 갖출 것을 요구하는 것만으로는 국가작용과 국민생활의 기본적으로 중요하고도 중요한 요소마저 행정에 의하여 결정되는 결과를 초래하게 될 것인바, 이러한 결과는 국가의사의 근본적 결정권한이 국민의 대표기관인 의회에 있다고 하는 의회민주주의의 원리에 배치되는 것이라 할 것이다.··· 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다. 헌법 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다’고 규정하고 있는바, 여기서 ‘법률로써’라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다.”(1999. 5. 27. 98헌바70) “헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항···에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하여 위임입법의 헌법상 근거를 마련하는 한편 대통령령으로 입법할 수 있는 사항을 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항”으로 한정함으로써 일반적이고 포괄적인 위임입법은 허용되지 않는다는 것을 명백히 하고 있는데, 이는 국민주권주의, 권력분립주의 및 법치주의를 기본원리로 하고 있는 우리 헌법 하에서 국민의 헌법상 기본권 및 기본의무와 관련된 중요한 사항 내지 본질적인 내용에 대한 정책 형성기능은 원칙적으로 주권자인 국민에 의하여 선출된 대표자들로 구성되는 입법부가 담당하여 법률의 형식으로써 이를 수행하여야 하고, 이와 같이 입법화된 정책을 집행하거나 적용함을 임무로 하는 행정부나 사법부에 그 기능을 넘겨서는 아니 되기 때문이다.”(1995. 7. 21. 94헌마125)

이는 基本權의 제한 및 이에 관한 전제조건이 法律 自體에 명확하게 규정되어, 시민이 이를 인식할 수 있어야만 한다는 것을 말한다. 그렇다면 결국 規範明確性原則은 행정의 개인의 권리를 얼마만큼 제한해도 되는지를 立法者 스스로 규정하도록 명령한다. 따라서 개인의 基本權을 제한하는 경우에 그 法的 根據는 충분히 구체적이어야만 한다. 그리고 이러한 具體性原則은 규범적용시 行政府가 준수해야만 하는 법규정에 반영되어야만 한다. 이는 관련자가 자기의 기본권이 어떤 구체적인 목적들을 위하여 제한되는지를 해당 법률을 통하여 명확하게 인식할 수 있어야만 한다는 것을 뜻한다.⁶⁹⁾

다음으로 기본권을 제한하는 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 모두 갖추어야 하며 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로 헌법에 위반된다.⁷⁰⁾ 이에 따라서 비례의 원칙은 국가작용의 한계를 명시하고, 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성(보호하려는 공공이 침해되는 사익보다 더 커야 한다는 것으로서 그래야만 수인(受忍)의 기대가능성이 있다는 것)을 의미하는 것으로서 그 어느 하나에라도 저촉되면 위헌이 된다는 헌법상의 원칙이다.⁷¹⁾ 따라서 국민의 기본권을 제한하는 법률은 그 제한의 방법에 있어서도 일정한 원칙의 준수가 요구되는바, 그것이 비례성원칙이며, 이러한 원칙이 충족될 때 국가의 입법작용에 비로소 정당성이 인정되고 그에 따라 국민의 수인(受忍)의무가 생겨나는 것이다.⁷²⁾

그렇다면 이제 個人識別番號에 관한 내용을 “法律”에 규정한다면, 곧 형식적인 법적 근거를 충족하기만 한다면 위헌요소가 사라지는지를 검토해야 한다. 이에 대하여는 과

69) “법치국가원리의 한 표현인 명확성의 원칙은 기본적으로 모든 기본권제한입법에 대하여 요구된다. 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 또한 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것이기 때문이다(1990. 4. 2. 89헌가113) “법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있다. 따라서 법률은 국민의 신뢰를 보호하고 법적 안정성을 확보하기 위하여 되도록 명확한 용어로 규정하여야 하는 것이다. 특히 법률이 형벌법규인 때에는 더욱 그러하다. 왜냐하면 법률이 규정한 용어나 기준이 불명확하여 그 적용대상자가 누구인지 어떠한 행위가 금지되는지의 여부를 보통의 지성을 갖춘 사람이 보통의 이해력과 관행에 따라 판단할 수 없는 경우에도 처벌된다면, 그 적용대상자에게 가혹하고 불공정한 것일 뿐만 아니라, 결과적으로 어떠한 행위가 범죄로 되어야 하는가를 결정하는 입법권을 법관에게 위임하는 것으로 되기 때문에 권력분립의 원칙에도 반하는 것으로 되기 때문이다.”(1992. 4. 28. 90헌바27등)

70) 1990. 9. 3. 89헌가95

71) 1989. 12. 22. 88헌가13

72) 1990. 9. 3. 89헌가95

거에 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 아닌 것과 동일한 비판이 제기될 수 있다. 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. 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 住民登錄制度的 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 個人識別番號의 부여에 관한 법률규정을 마련한다고 해도 이 법률규정은 비례성원칙에 반하므로 違憲이다.

곧 이러한 관점에서 보았을 때 個人識別番號(住民登錄番號)에 관한 내용을 “法律”에 규정한다 할지라도 住民登錄法上 규정된 “住民의 居住關係 등 把握”이라는 목적의 달성을 위하여 도대체 모든 국민에게 일률적이고 강제적으로 주민등록번호를 부여해야 할 필요성은 설명되지 않는다. 결국 주민등록법의 목적 그 자체에 비추어볼 때 모든 국민에게 출생과 더불어 개인식별번호를 부여하는 것은 違憲이다. 왜냐하면 주민등록법의 목적상 반드시 모든 국민에게 개인식별번호를 부여해야 할 필요성 자체가 설명되지 않을 뿐만 아니라⁷³⁾, 설사 이를 인정한다 할지라도 기본권을 덜 침해는 다른 수단 등이 있음에도 불구하고 반드시 개인을 식별할 수 있는 방법으로만 번호를 부여하도록 하는 것은 방법의 적절성⁷⁴⁾, 피해의 최소성⁷⁵⁾ 등에 반한다.

73) 예를 들어 헌법재판소는 동성동본금혼제도는 “그 입법목적이 이제는 혼인에 관한 국민의 자유와 권리를 제한할 ‘사회질서’나 ‘공공복리’에 해당될 수 없다는 점에서 헌법 제37조 제2항에도 위반된다.”(1997. 7. 16. 95헌가6등)고 결정하였다.

74) “무릇 국가가 입법, 행정 등 국가작용을 함에 있어서는 합리적인 판단에 입각하여 추구하고자 하는 사안의 목적에 적합한 조치를 취하여야 하고, 그때 선택하는 수단은 목적을 달성함에 있어서 필요하고 효과적이며 상대방에게는 최소한의 피해를 줄 때에 한해서 그 국가작용은 정당성을 가지되 상대방은 그 침해를 감수하게 되는 것이다. 그런데 국가작용에 있어서 취해진 어떠한 조치나 선택된 수단은 그것이 달성하려는 사안의 목적에 적합하여야 함은 당연하지만 그 조치나 수단이 목적달성을 위하여 유일무이한 것일 필요는 없는 것이다. 국가가 어떠한 목적을 달성함에 있어서는 어떠한 조치나 수단 하나만으로서 가능하다고 판단할 경우도 있고 다른 여러 가지의 조치나 수단을 병과하여야 가능하다고 판단하는 경우도 있을 수 있으므로 과잉금지의 원칙이라는 것이 목적달성에 필요한 유일의 수단선택을 요건으로 하는 것이라고 할 수는 없는 것이다.”(1989. 12. 22. 88헌가13)

75) 입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적을 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다. 기본권을 제한하는 규정은 기본권행사의 ‘방법’에 관한 규정과 기본권행사의 ‘여부’에 관한 규정으로 구분할 수 있

6. 정보사회에서 個人識別番號(住民登錄番號)의 이용에 대한 憲法的 檢討

주민등록법 제정당시부터 목적상 필요하지도 않은 개인식별번호를 부여하는 현행 법 체계 자체가 違憲임을 확인한 상태 하에서, 다음으로 정보사회에서 개인식별번호의 위험성 및 보호관련 법제의 문제점 및 정비방안에 대하여 검토하고자 한다.

1) 情報社會에서 住民登錄番號가 갖는 새로운 위험성

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

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 연관이 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 국가가 전 국민에게 아무런 사용목적의

다. 침해의 최소성의 관점에서, 입법자는 그가 의도하는 공익을 달성하기 위하여 우선 기본권을 보다 적게 제한하는 단계인 기본권행사의 '방법'에 관한 규제로서 공익을 실현할 수 있는가를 시도하고 이러한 방법으로는 공익달성이 어렵다고 판단되는 경우에 비로소 그 다음 단계인 기본권행사의 '여부'에 관한 규제를 선택해야 한다.(1998. 5. 28. 96헌가5)

제한 없이 주민등록번호를 강제부여하고 있고, 이러한 주민등록번호를 전면적이고 무분별하게 요구하고 이용하는 현재의 관행은 개인정보통합관리시스템의 구축을 사실상 가능하게 함으로써 헌법상 정보자기결정권을 심각하게 위협할 수 있는 가능성을 안고 있다.⁷⁶⁾

다시 말하자면 이렇게 情報社會에서 개인이 국가의 객체로 되는 것을 가장 우려하는 이유는 바로 모든 개인에 관한 정보를 담을 수 있는 中央情報銀行이 技術적으로 충분히 가능하기에 그렇다. 그렇다면 바로 情報社會에서는 이 中央情報銀行을 다루고 통제하는 사람이 권력의 핵심에 있게 되므로, 立法·司法·行政間 權力分立에 근거한 民主法治國家原則이 이런 사회에서는 박물관에 전시되는 유물 정도로 전락할 수도 있다.⁷⁷⁾

2) 個人情報⁷⁸⁾로서 住民登錄番號의 保護

개인정보란 구체적인 사람에 관한 정보를 포함할 뿐만 아니라, 명확히 한 사람에게 귀속시킬 수는 없으나, 다른 정보들의 도움을 받아서 그 동일성을 확인할 수 있는 모든 개개 정보들 또한 포함한다.⁷⁹⁾ 예를 들어 단지 개인이름만 생략한 경우(형식적 익명정보)에 다른 정보를 통하여 한 개인을 여전히 확인할 수 있다면 이러한 정보는 누구에 관한 정보인지를 전혀 알 수 없게 만든 익명정보가 아니다.⁸⁰⁾ 위에서 설명한 것처럼 개인정보란 “신원을 확인할 수 있는 자연인에 관한 일체의 정보”를 말한다. 따라서 신원을 확인할 수 없는 형태로 수집, 처리되는 어떤 자연인에 관한 정보는 개인정보에 해당하지 않는다. 그러나 이 같은 비신원확인정보라도 그 속에 개인의 인격적 특성이 담겨 있게 되고, 다른 개인정보들과 결합하여 쉽게 신원확인이 가능한 비신원확인정보도 보호대상이 된다.⁸¹⁾ 게다가 정보사회, 첨단과학기술의 발전으로 인하여 보호되어야 할

76) 이인호, 前掲書, 239면.

77) 정보시스템 및 통신시스템이 제공하는 새롭게 달라진 조건들 하에서 國家的인 (情報)權力分立, 立法府와 行政府間 關係, 새로운 권력강화 및 이동의 문제가 심각하게 제기된다. 특히 立法府와 行政府間 權力균형이 심각하게 위협받을 가능성이 많이 지적되고 있다. 이에 관하여 자세한 것은 Evangelia Mitrou, Die Entwicklung der institutionellen Kontrolle des Datenschutzes, Nomos, 1993, 20면 참조.

78) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 개인정보보호법제의 정비방안연구, 한국법제연구원, 1997, 90면 이하 ; 김연수, 개인정보보호, 사이버출판사, 2001, 31면 이하, 길준규, 개인정보의 개념과 특징, 토지공법연구 제 16-1집, 2002, 242면 이하 참조.

79) BVerfGE 67, 100/144 ; BVerfGE 77, 1/46.

80) BVerfG NJW 1987, 2805/2807 ; NJW 1988, 962/963.

81) 이재일/조규범/이용필, RFID의 발전에 따른 정보프라이버시보호에 관한 법적 연구, 한국정보보호진흥원,

개인정보의 범위가 고정되어 있는 것이 아니라 지속적으로 확대되고 있다는 것에도 주목해야 한다. 지식정보사회의 발달과 더불어 전자우편주소, 신용카드 비밀번호, 로그파일, 쿠키정보, 위치정보, DNA정보 등 새로운 개인정보들이 계속 등장하고 있다.⁸²⁾

따라서 “생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성”되어 모든 국민에게 부여되는 개인식별번호(住民登錄番號)는 당연히 개인을 식별할 수 있는 정보로서 헌법을 통한 법제도를 통하여 보호되어야 하는 것이다.

3) 個人情報로서 個人識別番號(住民登錄番號)의 保護에 관한 現行法制檢討

(1) 현행 개인정보보호법제상 보호여부검토

위에서 설명하고 있는 것처럼 우리나라에서 주민등록법상 기록되는 모든 개인정보의 처리는 물론 국가기관에 의하여 작성되는 모든 개인정보관련정보의 처리 또한 이 住民登錄番號에 근거하여 행해지고 있다. 그렇다면 현행 개인정보보호 관련법상 개인식별번호(주민등록번호)가 충분히 보호되고 있는지를 검토해야 한다.

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.

현재 공적 영역에서 個人情報에 관한 일반법은 공공기관의개인정보보호에관한법률이 다. 따라서 제3자 제공과 관련한 규율의 한도 내에서 개인의 주민등록정보는 우선적으

2004, 26면.

82) 한국정보보호진흥원, 2003 개인정보보호백서, 22면

로 주민등록법에 의해서 규율된다. 그러나 주민등록법에서 직접 규율하고 있지 않는 사항, 예컨대 주민등록표화일 자체에 대한 공개절차 및 정보주체의 열람 및 정정청구권에 관해서는 일반법인 공공기관개인정보보호법의 규율을 받는다고 하겠다.⁸³⁾

(2) 個人情報保護法の 目的

個人情報를 保護하기 위하여 분명히 인식해야만 하는 전제조건은 정보사회에서 個人情報保護 관련 법률들은 초창기 個人情報保護法처럼 個人關聯情報의 '誤·濫用'으로부터만 市民을 보호하는 것이 아니라 그 濫用與否와는 상관없이 個人關聯정보의 조사, 수집으로부터 저장·사용·전달 및 삭제될 때까지 해당 個人정보를 보호해야만 한다는 것이다. 따라서 이는 個人情報保護法이 情報處理의 誤·濫用으로부터 個人을 보호하는 것에만 제한되지 않음을 명백히 하면서 그 保護目的을 확대해야만 한다는 것을 뜻한다. 그렇다면 個人情報保護의 목적이 惡意的인 잘못된 행위의 억제만이 아니라 이를 넘어서서 個人情報의 合法的 處理를 지향함을 뜻한다. 그러므로 個人의 情報自己決定權이 부당하게 제한되지 않는 경우에만 이러한 個人정보의 처리는 허용된다. 이를 다시 한 번 강조하면 공적 영역을 규율하는 個人정보보호법의 목적은 個人정보의 '誤·濫用'으로부터 保護가 아니라 국가를 통한 수집에서 삭제에 이르기까지 '個人정보 그 자체의 보호'에 있다.⁸⁴⁾ 따라서 수집된 個人정보의 오·남용이 아니라 어떤 목적을 위하여 어떤 정보를 수집해도 되는지부터 법률을 통하여 명확하고 구체적이어야만 비로소 個人정보가 효율적이고 체계적으로 보호될 수 있는 것이다.

그런데 일부에서는 個人정보 오·남용을 방지하는 것으로 충분한 듯 한 설명을 하고 있는데 이는 잘못된 것이다.⁸⁵⁾ 곧 正當한 목적을 위하여 必要한 最低限度의 個人정보

83) 이인호, 前掲書, 277면 이하.

84) 이와 관련하여 주목할 만한 판례가 있다. 대법원은 96다42789(1998. 7. 24.)판결에서 우선 "헌법 17조(사생활의 비밀과 자유)는 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있다"며 정보자기결정권을 인정하였다. 계속해서 대법원은 "피고가 원고들에 대하여는 색인카드만 작성된 것이므로 불법행위를 구성하는 것으로 볼 수 없다는 취지로 주장하나, 위와 같은 내용의 전산개인카드와 개인신상자료철이 작성·보관되었으므로 불법행위 성립에 지장이 없다. ... 피고 산하 국가보안사령부가 위법하게 원고들에 대한 정보를 수집·관리함으로써 인하여 원고들이 입은 정신적 손해는 윤석양이 위와 같이 사찰관계 자료를 공개함으로써 이를 알게 되었다고 할 수는 있으나, 상고이유에서 피고가 주장하는 바와 같이 그 손해가 윤석양에 의한 사찰관계자료의 공개에 의하여 비로소 발생한 것으로 볼 것은 아니다."고 결정하였다.

85) 서울대학교 행정대학원 전자정부 제15회 포럼(온라인상의 주민등록번호시스템 관리, 어떻게 할 것인가?)

만이 수집 및 처리되어야 하고, 그렇게 하고 있는지가 상시적으로 통제, 감독되어야 한다. 그렇다면 주민등록법상 규정된 목적을 위하여 개인식별번호가 필요한지, 필요하다고 생각되어 수집되는 정보가 그 목적을 위하여 최소한으로 수집되었는지, 이렇게 수집된 정보가 구체적이고 명확한 법적 근거하에서 활용되고 있는지에 관한 통제가 중요하지, 수집된 정보의 오·남용대책을 강구한다는 인식만으로는 정보사회에서 개인정보 보호에 대한 효율적 대처라고 할 수 없다.

(3) 個人識別番號와 같은 개인정보 공동이용의 법제검토 : 個人情報の共同利用 關聯法規정의整備必要性

a) 정보통신기술의 발전에 따른 行政情報 共同利用의 必要性和 方式

전자정부는 정보통신기술을 기반으로 하여 정부업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성과 투명성을 제고하고, 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.⁸⁶⁾ 따라서 전자정부의 구현과 발전을 위하여 핵심적인 것이 바로 ‘행정정보’⁸⁷⁾의 ‘공동이용’이다. 여기서 행정정보의 공동이용이란 행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 정보통신망에 의하거나 디스켓·테이프 기타 이와 유사한 매체에 의하여 제공받아 이용하는 것을 말한다.⁸⁸⁾ 따라서 행정정보를 공동이용하고, 동일한 정보의 중복수집을 금지하며 행정기관간 확인가능한 민원첨부서류의 제출요구를 금지하기 위하여 전자정부법상 규정하고 있는 것이 바로 행정정보 공동이용의 원칙이다.⁸⁹⁾ 결국 정보통신망에 의

의 토론문중 최정례, 주민등록번호는 잘만 사용하면 정보화의 최고 Key(“잘 사용하면 약이요, 잘못 사용하면 독”이 될 수 있는 개인정보) 참조. 하지만 이러한 주장은 행정자치부가 스스로 입법예고한 공공기관의개인정보보호에관한법률안(제3조의 2 (개인정보보호의 원칙) ① 공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 그 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다. ② 공공기관의 장은 처리정보의 정확성 및 최신성을 보장하고, 그 보호의 안전성을 확보하여야한다. ③ 공공기관의 장은 개인정보관리의 책임관계를 명확히 하여야 한다. ④공공기관의 장은 개인정보의 수집·활용 등 개인정보의 취급에 관한 사항을 공개하여야 하며, 개인정보처리에 있어서 처리정보의 열람청구권 등 정보주체의 권리를 보장하여야 한다.)에도 반한다.

86) 결국 전자정부란 일하는 방법을 정보화에 맞게 쇄신하여 모든 업무처리를 전자화함으로써 행정기관간, 행정기관과 국민·기업간 모든 업무를 전자적으로 빠르고, 투명하고, 편리하고, 효율적으로 처리할 수 있는 정부를 말한다.(행정자치부, 전자정부법의 이해와 해설, 2001, 5면) 그리고 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 제2조의 1에 따르면 “전자정부”란 “정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부”를 말한다.

87) 위 법 제2조제4호에 따르면 행정정보란 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것이다.

88) 행정자치부, 전자정부법의 이해와 해설, 2001, 53면.

한 행정정보의 공동이용은 컴퓨터시스템과 네트워크를 활용한 공동이용방법으로 정보 전달의 신속성·정확성 확보, 지리적·시간적 한계의 극복, 종이문서 사용 절약 등의 효과가 있으므로, 전자정부구현을 위한 이상적이며 필수적인 수단이라 할 수 있다. 그리고 이러한 행정정보 공동이용을 Data의 가공여부에 근거한 공동이용 방식에 따라 분류하면 (1) Data Integration 방식⁹⁰⁾, (2) Data Pool 방식⁹¹⁾, (3) Data Profiling 방식⁹²⁾, (4) Data matching 방식⁹³⁾ 등이 있다.⁹⁴⁾

b) 行政情報 共同利用의 法的 根據

행정정보 공동이용에 관한 첫 번째 법적 근거로는 行政節次法 제8조의 行政應援制度⁹⁵⁾를 들 수 있다. 이 규정에 따라서 행정청은 다른 행정청에 필요한 서류나 전자화된 자료를 제공해주도록 요청할 수 있다. 다음으로 행정정보 공동이용에 관한 두 번째 법적 근거로는 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률을 들 수 있다. 이에 따라서 위 법 제11조에 따르면 보유하고 있는 행정정보를 이를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니 된다. 따라서 행정정보의 공동이용에 관한 일반규정이 행정절차법 제8조이고, 전자정부법상 관련 규정들은 이에 관한 특별규정이라고 판단된다.

89) 이에 따라서 위 법 제11조에 따르면 보유하고 있는 행정정보를 이를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동 이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니 된다.

90) 이는 관련 DB의 요약본을 수집하여 하나의 DB로 통합 구축하고, 개별 수요자에게 제공하는 방식인데, 사실상 이중적 DB가 구축된다는 문제점이 있다고 한다.

91) 이는 관련 DB의 요약 DB를 수집하여 pool로 관리하고, 통합활용 시스템에 요약 DB를 제공하는 방식을 말한다.

92) 이는 일관된 정보를 집적하는 DB complex에 변동되는 DB 구성요소를 전송, 업데이트하는 Super DB를 제공하는 방식을 말한다.

93) 이는 DB를 보유기관에 그대로 두고, 대조할 DB를 대조될 DB와 대조하여 목적을 달성하는 시스템 방식으로서, 여권전산망에서 여권신청자의 신청항목을 주민 DB에 보내어 그 항목의 진위여부를 yes/no로 회신 받는데 활용하고 있다.

94) 이에 관한 자세한 설명은 행정자치부, 전자정부법의 이해와 해설, 2001, 56면 이하 참조.

95) 행정절차법 제8조 (행정응원) ①행정청은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원을 요청할 수 있다. <개정 2002.12.30>

1. 법령 등의 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우
2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무수행이 어려운 경우
3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·통계 등 행정자료가 직무수행을 위하여 필요한 경우
5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우

c) 行政情報 共同利用의 判斷

따라서 개인정보에 해당하지 않는 행정정보의 공동이용은 위에서 언급한 행정절차법이나 전자정부법상 관련규정들에 의하여 판단하면 된다.

d) 전자정부의 등장에 따른 개인정보침해가능성의 증대

정보사회의 발전으로 인하여 새롭게 등장한 電子政府는 정보통신기술을 기반으로 하여 정부업무의 전자적 처리와 유기적 연계로 행정의 효율성과 투명성을 제고하고, 국민과 기업이 원하는 정보와 서비스를 언제 어디서나 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.⁹⁶⁾ 그런데 이러한 電子政府의 핵심적 내용이 되는 새로운 행정시스템은 지금까지 행정시스템과는 전혀 다르다. 왜냐하면 이러한 새로운 행정시스템에서는 서류전달이 아니라 컴퓨터전산망의 연결을 통하여 정보교환이 행해지고 있기 때문에 국가기관 상호간에 업무와 과제를 구분하거나 특별히 '정보협조'를 구할 필요성이 없어지기 때문이다. 정보사회에서 발전된 현대정보기술을 행정조직이 이용하는 장점은 무엇보다도 한 기관에서 다른 기관으로 '정보의 막히지 않은 흐름'이며, 이를 통하여 국가행정은 많은 절차들을 투명화하고, 효율적으로 국민에게 봉사할 수 있다. 다시 말하면 이러한 정보통신기술은 무엇보다도 비용인하, 신속한 결정보장, 행정절차의 합리화에 기여하나 바로 동시에 이것이 정보사회에서 개인정보의 침해, 정보자기결정권의 침해로 연결될 수 있다는 데에 결정적인 문제점이 있다.

이미 설명된 것처럼 결국 정보사회에서 우리가 가장 두려워하는 것이 개개인마다 고유번호를 부여한 상태에서 이들에 관한 각종 자료를 통합하여 수집·처리하는 중앙정보은행의 출현이라고 할 때, 이를 가능하게 하는 것이 바로 전산망연결을 통한 개인정보의 검색과 통합이다. 그렇다면 해커와 같은 외부인에 의한 전산망침투보다는 공무원에 의한 정보유출이나 법적인 통제 없이 개인정보가 함부로 전혀 다른 과제를 수행하는 국가기관들로부터 검색, 처리되는 것으로부터 더 심각하게 개인의 사생활이 침해된다.⁹⁷⁾

96) 전자정부에 관한 일반적인 설명으로는 김성태, 전자정부론, 법문사, 2003 ; 정충식, 전자정부론, 녹두, 1997 ; 권기현, 전자정부와 행정개혁, 커뮤니케이션북스, 1999 참조.

97) 이에 관해서는 고영삼, 전자주민카드와 개인정보침해의 일상화, 경제와 사회 1997 제35호, 175면 이하 참조.

e) 個人情報에 해당하는 行政情報 共同利用의 檢討

따라서 個人情報에 해당하는 行政情報의 共同利用이 확인된다면 동일 기관이 아닌 다른 행정기관에게 개인정보의 제공이나 수신과 관련되는 법적 근거의 유무여부를 확인해야만 한다. 곧 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. 그렇다면 특정기관이 저장하고 있는 개인정보가 동시에 모든 다른 행정기관의 공통된 정보를 뜻하는 정보통일체란 존재해서는 안 된다. 결국 국가기관 상호간에 개인정보가 전달되는 한 이러한 정보권력분립원칙과 목적구속원칙을 통하여 시민이 이러한 정보전달을 알 수 있도록 그 정보이동과정이 공개되어야 한다.⁹⁸⁾

위의 설명에 따라서 개인정보의 조사와 정보처리는 관련자가 명시적으로 목적이 구체화된 정보처리에 동의하거나 중요한 공공복리에 따라 제정된 법률에 근거한 경우에만 허용됨을 알 수 있다. 곧 이는 憲法 제37조 제2항에 따라서 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여’ 개인정보의 공동이용이 ‘필요’함을 입증하는 ‘法的 根據’를 국가가 제시해야만 헌법상 그러한 基本權制限이 정당화될 수 있음을 뜻한다.⁹⁹⁾

f) 改正案의 檢討

(a) 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률의 검토

전자정부법 제12조는 행정기관이 보유·관리하는 개인정보는 법령이 정하는 경우를 제외하고는 당사자의 의사에 반하여 사용하지 못하도록 하면서 제21조 제1항에서 공동이용 대상정보로 민원사항의 처리를 위한 행정정보, 통계정보·문헌정보 등 행정업무의 수행에 참고가 되는 행정정보, 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보 등을 들고 있다.

98) Bernhard Schlink, Datenschutz und Amtshilfe, NVwZ 1986, 249면.

99) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 행정정보의 공동이용으로부터 정보자기결정권의 보호에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제32집 제4호, 2004, 19면 이하 참조,

(b) ‘공공기관의개인정보보호에관한법률’의 개정안¹⁰⁰⁾검토

그런데 위 개정안은 2003년 8월 20일 개정안보다 개인정보의 이용 및 제공에 관하여 위에서 언급한 것처럼 개선된 규정을 담고 있다. 하지만 여전히 공동이용의 사유와 목적, 정보수령인, 전달되는 정보의 종류 등에 관하여 해당 기관이 이를 기록하고 이러한 기록을 정보보호위원회와 같은 통제기관이 감독할 수 있어야만 한다는 내용이 행정부의 개정안에는 없다.¹⁰¹⁾ 개인정보의 공동이용에 관한 통제를 해당 국가기관들에게 맡기는 이러한 개정안은 개인정보의 보호라는 측면에서 본다면 문제가 있다고 판단된다.¹⁰²⁾

게다가 이미 설명한 것처럼 개인정보를 보호하기 위하여 가장 시급한 것이 바로 이렇게 컴퓨터의 연결을 통하여 자동적으로 정보를 조회, 처리하는 것을 통제하는 규정을 두어야만 한다. 이러한 전산망의 연결 등으로 인한 공동이용으로부터 개인정보를 얼마만큼 보호하느냐에 따라서 바로 개인정보보호법의 효율성여부를 판단할 수 있다. 따라서 미국의 경우처럼 자동호출절차에 관한 특별법을 제정하든지, 독일처럼 개인정보보호법에 이에 관한 규정을 현행 개인정보보호법에 신설해야만 한다. 그런데 위 개정안에는 컴퓨터의 연결을 통한 개인정보 공동이용 및 제공의 사유와 목적, 정보수령인, 전달되는 정보의 종류 등에 관하여 해당 기관이 이를 기록하고 이를 정보보호위원회와 같은 통제기관이 감독할 수 있어야만 한다는 내용이 포함되어 있지 않다. 이에 관한 개선책이 시급히 필요하다고 판단된다.

(c) 새로운 전자정부법안의 검토

게다가 행정자치부는 행정정보 공동이용 및 제공, 행정전자서명발급 대상기관을 공공기관까지 확대하여, 전자정부 서비스의 원활한 제공 기반을 마련하고, 공동이용이 불가능한 정보를 열거함으로써 행정정보의 공동이용 원칙을 강화하는 전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률중개정법률(안)¹⁰³⁾을 입법예고한 상태이다. 결국 기

100) 이에 관하여는 金日煥, 個人情報保護法制的 體系的 整備方案에 관한 考察-특히 ‘공공기관의개인정보보호에관한법률안’을 중심으로-, 인터넷법률 통권 제27호, 2005, 18면 이하 참조.

101) 물론 위 개정안에는 개인정보보호심의위원회의 심의를 거친 경우라는 문구를 새로운 개정안에 추가하였지만 이것만으로는 불충분하다.

102) 이와 관련하여 국가인권위원회는 2003년 7월 31일 결정에서 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조 제2항 제2호의 “다른 법률”이란 개인정보 보유기관에 대해 문제의 개인정보 취득을 허용한 특정 법률이 아닌 제3의 법률을 의미하며, “다른 법률에서 정한 소관사무”란 “다른 법률”에 의해 “문제의 보유기관”이 수행할 것으로 정해진 사무를 의미하는 것으로 해석했다.

103) 제21조 (행정정보공동이용)①행정기관은 다음 각 호를 제외한 행정정보를 공동이용하여야 한다.

1. 법률에 의하여 다른 기관에 제공할 수 없는 행정정보
2. 국가의 안전보장과 관련된 행정정보와 비밀 또는 이에 준하는 행정정보

존의 개인정보보호법제를 통하여 개인정보보호가 충분하지 않은 상태 하에서 개인정보를 공동이용하는 법규정은 강화되고 있는 것이다.

(d) 개인식별번호(주민등록번호) 공동이용의 검토

주민등록관리시스템의 경우에는 세대주의 주민등록번호로 같은 가족 또는 세대원임을 알 수 있고 주민등록번호 앞자리 7자리만 가지고도 연령별, 성별 인구통계를 다른 항목의 추가 없이도 집계 및 분석활용이 가능하고 DB화 구축 운영시 Primary Key로 지정하여 아주 빠르게 원하는 자료를 검색할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그리고 이러한 주민등록전산정보자료를 다른 기관이 이용 또는 활용할 수 있도록 허용하고 있다. 다만, 그 이용 및 활용할 시 행정자치부장관에 의한 일정한 승인절차를 정하고 있다(주민등록법 제18조의2). 즉 이용기관은 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(동조 제1항). 이용기관은 (i) 이용 또는 활용의 목적 및 근거, (ii) 이용 또는 활용하고자 하는 전산자료의 범위, (iii) 전산자료의 제공방식·보관기관 및 안전관리대책 등의 사항을 기재하여 신청하고, 관계 중앙행정기관의 장은 (i) 이용 또는 활용목적의 정당성, (ii) 전산자료범위의 적정성, (iii) 신청내용의 타당성·적합성·공익성, (iv) 개인의 사생활 침해 여부, (v) 목적 외 사용방지 및 안전관리대책 확보여부를 심사한다(대통령령 제45조 제1항 및 제3항). 심사결과통지서를 첨부하여 행정자치부장관에게 신청하고, 행정자치부장관이 이를 심사하여 그 승인 여부를 결정한다. 그리고 신청기관은 필요한 최소한의 자료범위에 한하여 신청하여야 하고, 주민등록표 자체를 복제하거나 주민등록표화일 자체의 제공을 신청할 수는 없도록 하고 있다(영 제45조 제2항). 그리고 이용기관이 그 본래의 목적 외의 용도로 이용·활용하는 것을 금지하고 있고(법 제18조의2 제2항), 그 위반에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(법 제21조 제2항 제6호).

g) 小結

이러한 電子政府의 핵심적 내용이 되는 새로운 행정시스템은 지금까지 행정시스템과는 전혀 다르다. 왜냐하면 이러한 새로운 행정시스템에서는 서류전달이 아니라 컴퓨터 전산망의 연결을 통하여 정보교환이 행해지고 있기 때문에 국가기관 상호간에 업무와

3. 제44조의 규정에 의한 프로세스혁신위원회가 행정기관간 공동이용에 적합하지 아니하다고 인정하는 행정정보

104) 서울대학교 행정대학원 전자정부 제15회 포럼(온라인상의 주민등록번호시스템 관리, 어떻게 할 것인가?)의 최정례, 토론문 참조.

과제를 구분하거나 특별히 '정보협조'를 구할 필요성이 없어지기 때문이다. 다시 말하면 이러한 정보통신기술은 무엇보다도 비용인하, 신속한 결정보장, 행정절차의 합리화에 기여하나 바로 동시에 이것이 情報社會에서 個人情報의 침해, 情報自己決定權의 침해로 연결될 수 있다는 데에 결정적인 문제점이 있다.

위의 설명에 따라서 개인정보 수집 '자체'가, 전산망의 연결을 통한 個人情報의 '共同利用'이 正當性을 입증해야만 하는 '새로운' 基本權制限임을 헌법상 인식하게 되었다. 그렇다면 個人情報의 調査와 情報處理는 關係자가 명시적으로 목적이 구체화된 정보처리에 동의하거나 중요한 公共福利에 따라 제정된 法律에 근거한 경우에만 허용됨을 알 수 있다. 곧 이는 憲法 제37조 제2항에 따라서 '국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여' 個人情報의 共同利用이 '필요'함을 입증하는 '法的 根據'를 국가가 제시해야만 헌법상 그러한 基本權制限이 정당화될 수 있음을 뜻한다. 국가를 통한 個人情報의 共同利用과 관련하여 특히 강조되어야만 하는 것이 바로 '規範明確性原則'과 '目的拘束原則'이다. 결국 법적 근거의 제시 및 내용의 정당성입증 그리고 '比例性原則'과 '目的拘束原則'등을 충족하는 경우에 한하여 국가의 個人情報 共同利用은 비로소 정당화될 수 있다.

결국 전자정부법에 의한 개인정보의 공동이용을 통제할 수 있는 장치는 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률에 일임되어 있다고 하겠다. 전자정부법상 의무적인 공동이용의 대상이 되는 개인정보의 범위도 또한 위 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조 제2항의 규율범위에 달려 있는 문제인 것이다. 그렇다면 현재 공공부문에서 정보자기결정권이 어느 정도 보장되고 있는지 판단은 공공기관의개인정보보호에관한법률의 규율체계의 분석에 달려 있다.¹⁰⁵⁾ 하지만 위에서 이미 언급한 것처럼 현행 개인정보보호법규정을 통하여 개인정보의 공동이용을 효율적으로 통제한다는 것은 거의 불가능하다. 이러한 상황 속에서 전자정부의 구현을 책임지는 행정자치부는 그 동안 이러한 감독기능을 충실히 수행해 오지 않았다. 오히려 공공기관 사이의 "개인정보의 공동이용"을 전자정부의 개념요소로 당연시하고 있는 현 상황에서 행정자치부가 전자정부의 가치와 상반되는 개인정보보호의 가치를 충실히 실현하는 개인정보감독기구로서 기능할 것을 기대하는 것은 애초부터 무리이다.¹⁰⁶⁾

105) 이인호, 前掲書, 221면. .

106) 이에 관하여는 이인호, 前掲書, 219면 이하 참조.

(4) 외부적인 통제기관의 결여¹⁰⁷⁾로 인한 개인식별번호(주민등록번호)보호의 불충분

a) 행정자치부 개정안¹⁰⁸⁾

행정자치부는 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 강화하였다고 위 개정안에 관하여 설명하나 행정자치부가 개정안에서 제시한 기구로는 개인정보를 충분히 보호할 수 없다.

(a) 범형식상 문제점

우리나라의 현행 개인정보보호법 및 개정안처럼 통제기관의 권한이나 지위, 조직에 관한 사항을 하위법규에 위임하는 것 자체에 문제가 있다. 개인정보를 보호하기 위하여 활동하는 통제기관은 매우 중요하므로 입법자가 직접 이에 관한 사항을 법률로 자세히 규정해야만 한다.¹⁰⁹⁾

(b) 내용상 문제점

결국 현행법이나 개정안을 보면 우리나라 개인정보보호법은 통제기관을 통한 감독 없이 개개 국가기관에게 개인정보를 보호하도록 맡기고 있으며 이를 개개인이 자신에 관한 기록을 열람하는 것 등을 통하여 통제하는 아주 제한적이고 비효율적인 방식을 채택하고 있음을 뜻한다. 결국 우리나라 개인정보보호법의 가장 취약한 점은 바로 개개 국가기관이 제대로 개인정보를 보호하고자 하는지를 통제할 권한을 가진 기관이 전혀

107) 이에 관한 대표적 문헌으로는 김연수, 개인정보보호, 사이버출판사, 2001 ; 金日煥, 情報社會에서 個人情報保護機關의 權限과 機能에 關한 類型別 考察, 土地公法研究 第16-1輯, 2002 ; 이인호, 前揭書 ; 이창범 /윤주연, 각국의 개인정보피해구제제도 비교연구, 개인정보분쟁조정위원회, 2003 ; 이은우, 정보의 수집과 유통을 통제하기 위한 독립감독기구의 구성 ; 장여경, 프라이버시시위원회에 대한 각국 실태 및 한국에서의 자리매김을 위하여, 함께 하는 시민행동 자료집, 2003 등이 있다.

108) 이와 관련하여 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 경우에만 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·개정 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.

109) 1999. 5. 27. 98헌바70

없기 때문에 개인정보가 제대로 보호되지 못하고 있다는 데에 있다. 물론 외관상으로는 행정자치부 또는 개인정보보호심의위원회가 이러한 임무를 담당하고 있는 것처럼 보이거나 이는 미국의 사례를 보아도 실패할 수밖에 없다. 왜냐하면 이미 법원이 이러한 분야에서 효율적인 통제기관으로서 불충분하다는 것은 미국에서 그 동안의 경험을 통하여 입증되었기 때문이다.¹¹⁰⁾ 게다가 통상적인 공무원에 의한 내부감독이란 너무 약하고 형식적인 통제가 되어버린다. 이는 국가기관을 통한 개인정보의 처리와 연결중 통제되어서 시정된 사례가 그동안 우리나라에서 전혀 보고되거나 기록되고 있지 않다는 것을 통하여 분명하게 알 수 있다. 따라서 우리나라에서도 개인의 사생활보호를 위한 경보시스템으로서 정보보호위원회와 같은 통제기관을 설치해야만 한다. 이러한 통제기관은 우선 국가의 정보처리를 지속적으로 감독하고 법률에 규정된 목표를 준수하는지를 검토해야만 한다. 그리고 이들은 구체적인 국가정보시스템들의 작동을 규율하고 정보통신기술의 새로운 적용을 감독, 평가해야만 한다. 특히 통제기관은 모든 국가기관을 감독해야만 하며 특히 경찰과 정보기관 또한 효율적으로 감독할 수 있는 방안을 강구해야만 한다. 결국 개인정보보호기구가 이러한 임무를 수행하기 위해서는 그 독립성과 중립성을 보장할 수 있는 법적 지위가 인정되어야만 한다.¹¹¹⁾

이러한 관점에서 본다면 개정안 제20조에 규정된 개인정보보호심의위원회는 개인정보를 보호하기 위한 충분한 역할을 할 수 없을 뿐만 아니라 감독(통제)기구의 독립성 자체를 확보하지 못하므로 있다는 비판을 받을 수밖에 없다.¹¹²⁾

110) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 미국의 개인정보보호법제에 관한 연구, 미국헌법연구 제10호, 1999, 325면 이하 참조.

111) 이에 관하여는 金日煥, 個人情報保護法制의 整備方案研究, 韓國法制研究院, 1997 ; 金日煥, 情報社會에서 個人情報保護機關의 權限과 機能에 관한 類型別 考察, 土地公法研究 第16-1輯, 2003 ; 이인호, 개인정보 감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 2004, 한국전산원 참조.

112) 이와 관련하여 개인정보보호기구를 “국가인권위원회”내에 두는 法案이 제시되었다. 정부혁신지방분권위원회에서 만든 이 法案의 특징으로는 우선 공공부문과 민간부문 전체에 적용되는 개인정보보호에 관한 기본법이라는 것과 다음으로 새로운 감독기구의 신설이라 할 수 있다. 이 법안의 중요한 특징으로 개인정보보호 업무의 체계적·일관적 집행을 위해 국가인권위원회로 하여금 개인정보특별위원회를 설치하도록 하고 국가인권위원회에 개인정보침해신고센터를 설치(안 제22조 및 부칙 제3항)하고 국가인권위원회가 개인정보 침해사건에 관하여 자료제출, 현황조회 및 방문조사를 할 수 있도록 함으로써 실질적·효과적인 구제기능을 수행할 수 있는 근거를 마련(안 제23조 및 24조)하였다는 데에 있다. 다음으로 이 법안의 두 번째 특징으로는 적용(규율)범위와 관련하여 공공부문과 민간부문을 구별하지 않고 공공부문에 적용되는 개인정보보호 원칙과 기준을 동일하게 민간부문에 적용한다는 것이다.

따라서 개인정보의 공동이용 및 개인정보보호기구에 대한 불충분한 법규정을 갖고 있는 현행 개인정보보호법제도 하에서 개인식별번호(주민등록번호)의 수집 및 처리의 일관된 통제는 고사하고 그 오·남용조차 충분히 통제하지 못하고 있다고 판단된다.

7. 憲法的 考察에 터 잡은 立法論的 代案의 提示

위에서 설명한 것처럼 現行 住民登錄法上 個人識別番號(住民登錄番號)의 도입 및 그 적용은 憲法理論的으로 고찰해 볼 때 違憲이다. 그렇다면 이제부터 앞으로 個人識別番號와 관련된 法制度整備方案에 대하여 검토해야만 한다.

이와 관련하여 個人識別番號制度의 개선 및 폐지와 관련하여 취할 조치들을 단계별로 검토하면서 그에 대한 법제정비방안도 동시에 고려해야만 한다.

먼저 현행 住民登錄法上 個人識別番號는 법률개정작업을 통하여 지금이라도 법에 구체적으로 열거한 특정한 목적을 위하여 이를 필요로 하는 행정내부에서만 사용되는 것으로만 한정해야만 한다. 곧 지금이라도 個人識別番號의 사용을 엄격하게 제한하는 법제정비작업에 들어가야 한다.¹¹³⁾ 이에 따라서 주민등록번호의 사용 및 제공을 주민등록사무로 한정하고 주민등록번호가 반드시 필요하다고 법률에서 정하고 있는 정당한 경우가 아닌 영역에서는 주민등록번호를 처음부터 수집, 요구하지 못하도록 하고, 이미 수집된 개인식별번호는 폐기, 삭제하도록 해야 한다.

다음으로 인터넷 사이트에서 실명확인과 연령확인 등을 위하여, 또는 청소년 유해매체물의 경우 연령확인을 위하여 온라인에서 주민등록번호를 요구하는 것 등과 관련하여 민간부문¹¹⁴⁾ 등에서 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호의 사용중단을 곧장 요구할 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

113) 이에 관한 논의로는 이은우, 토론문(주민등록제도의 문제점과 해결방안), 주민등록법 어떻게 바뀌어야 하나-정보화 시대의 주민등록법 현실과 대안(주민등록법의 올바른 개정을 위한 사회인권단체 개정안 토론회, 2004 참조.

114) 민간부문에서 개인식별번호사용과 관련된 법제정비방안에 대하여는 이민영, 주민등록번호 남용억제에 관한 법적 고찰, 정보통신정책 제16권 제8호, 2004, 1면 이하 참조.

방법이 있는데, 디지털상으로 본인을 확인하는 공개 키 기반의 방식을 PKI(Public Key Infrastructure)라고 부른다.¹¹⁵⁾ 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 본인 확인을 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.

그리고 일정한 기간을 거쳐 새로 출생하는 대한민국 국민에게는 주민등록법에 따른 최소한의 정보만을 요구하고, 주민등록제도와는 무관한 지문날인 등은 철폐하고, 주민등록번호와 같은 개인식별번호를 부여하지 않던가, 또는 개개인이 아니라 지방자치단체 등에서 일련번호가 기재된 주민등록증을 교부하던가. 아니면 마지막으로 개개인을 식별할 수 없는 번호로 바꾸는 법제정비작업을 해야만 한다.

따라서 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.

마지막으로 個人識別番號 關聯法制 整備作業은 個人識別番號를 둘러싸고 있는 주민등록법, 개인정보보호법제의 정비 - 감독기구를 통한 통제, 개인정보 공동이용에 대한 통제 등 -, 공공부문과 민간부문에서 전자인증법제정비 등과 같은 법제정비작업과 맞물려 돌아가는 문제임을 반드시 기억해야 한다.

115) 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.

[발제2] 정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점

1. 서론	59
2. 주민등록번호제도의 의의	60
3. 주민등록번호제도의 문제점	62
4. 주민등록번호제도의 개선방안	65
4. 맺음말	67

정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점

강 동 석

(한국전산원 전자정부지원단장)

1. 서론

오늘날 우리 사회는 정보통신기술과 인터넷의 급속한 발달로 가히 혁명적이라 할 만한 변화를 겪고 있다. 바야흐로 디지털혁명에 기반한 디지털(전자) 정부, 디지털 경제, 디지털 사회에 본격적으로 진입한 것이다. 컴퓨터와 인터넷의 급속한 확산은 우리 생활을 근본적으로 변화시키고 있다. 인터넷, 휴대폰 등을 통해 전자적으로 민원을 신청·처리하고, 세금을 납부하고, 은행 업무를 처리하고, 쇼핑 및 대금을 결제하는 등 디지털 문화가 정치, 경제, 사회, 문화 전 영역에 걸쳐 급속히 확산되고 있는 것이다.

여기서 우리는 이러한 디지털 문화의 대부분이 본인식별 및 확인이라는 기본적인 절차를 전제로 하고 있음을 주시할 필요가 있다. 물론 정보화시대 이전의 사회에서도 국민들이 정치, 경제, 사회 활동을 정상적으로 영위하기 위해서는 본인식별 및 확인을 위한 어느 정도의 절차는 필요하였다. 하지만 오늘날과 같이 인터넷이라는 시간적·공간적 제약을 초월한 가상공간에서의 활동이 점차 주된 생활 패턴으로 자리 잡아 가고 있는 정보화시대에 있어서는, 이러한 본인식별 및 확인을 위한 수단이 과거와는 비교가 되지 않을 정도로 아주 중요한 요소가 되고 있다. 혹자는, 우리나라가 오늘날과 같이 정보통신 분야에 있어 강국으로 도약할 수 있었던 것은 세계 최고 수준의 초고속정보통신망, 인터넷 이용율 등 여러 요인들도 있지만, 주민등록번호제도와 같은 기능적으로 우수한 본인 식별 및 확인 수단이 사회기반시스템의 하나로서 오래 전부터 제도적으로 잘 정착되어 운영되고 있는 것도 하나의 중요한 요인이라고 말한다.

우리나라의 주민등록번호는 전국적인 주거등록제도라 할 수 있는 주민등록제도¹⁾와

1) 한국의 국민은 태어나면 1개월 이내에 행정관청에 이름, 성별, 출생일, 혼인중의 출생인지 아닌지, 부모의 성명과 본적, 주소 등을 신고해야 하고 이를 위반할 때 과태료에 처해진다. 출생신고를 받은 행정관청은 신생아에게 생년월일과 성별코드 및 신고지 주소의 코드로 구성된 13자리의 주민등록번호를 부여하고 신생아의 개인별 주민등록표를 작성하며, 소속된 세대의 세대별 주민등록표에 등재한다. 그 숫자만으로 출생일과 성별, 주민등록신고지를 알 수 있도록 구성되어 있는 주민등록번호는 결코 변경되지 않고 개인의 일생동안, 나아가 개인이 사망한 이후에도 사용되는 개인에 대한 핵심적인 식별기호이다.(김기중, 권력의 감시와 통제 - 한국의 현실, 2000.10.18)

관련이 있다. 주민등록증에는 당연히 고유번호가 따르게 마련이고, 우리의 경우는 주민등록번호라는 이름으로 주민등록증을 최초로 발급할 때부터 발급대상자 전원에게 고유한 번호가 부여되었다. 초기의 주민등록번호는 2부분으로 구분된 6자리 숫자(모두 12자리)로 이루어졌으나²⁾, 1975. 8. 26. 주민등록법 시행령과 같은 해 11. 4. 같은 법 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13자리의 숫자 체제로 바뀌어 현재에 이르고 있다(주민등록법 시행령 제3조의 2, 시행규칙 제1조). 아무튼 다행인지 불행인지는 몰라도 우리나라는 일찍이 개개인을 식별하고 확인할 수 있는 주민등록번호를 근간으로 하여 정치, 경제, 사회 전 영역의 시스템들을 효과적으로 구축하고 이를 여러 가지 행정 목적에 활용할 수 있었으며, 결과적으로 정보통신 분야의 눈부신 발전의 중요한 기반으로 작용할 수 있었다.

이렇듯 국가의 행정업무 및 국민 생활의 핵심 Primary Key로서, 그리고 우리나라 국가사회정보화 발전의 중요한 기반으로 주민등록번호가 갖는 여러 가지 순기능에도 불구하고, 오늘날 주민등록번호제도는 인권침해, 프라이버시보호 차원에서 여러 가지 비판에 직면하고 있는 것이 현실이다. 이는 주로 정보화가 진전되면서 나타나는 정보화 역기능적 현상에 관한 것으로서, 향후 고도 정보화사회로 한 단계 더 도약하기 위해서는 반드시 극복해야 될 과제라고 생각된다.

이에 따라 본고에서는 우리나라 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역의 핵심 기반으로서의 중요한 기능을 하고 있는 주민등록번호제도가 오늘날 정보화시대에 있어 갖는 의의와 문제점, 그리고 이에 대한 개선방안을 정보화 측면에서 살펴보고자 한다.

2. 주민등록번호제도의 의의

앞에서도 언급했지만, 본인 식별 및 확인 수단으로서 주민등록번호의 기능은 정보화가 진전되기 이전에도 신분확인 등 개인에 대한 핵심 식별기호로서 이미 그 사회적 기능을 수행하고 있었다.

하지만 컴퓨터와 인터넷 기반의 정보화시대에서 우리나라의 주민등록번호는 개인식별기능 이외에, 다른 개인정보들의 Primary Key로서 주민등록번호가 이들과 함께 디지

2) 앞의 여섯자리 숫자는 지역을, 뒤의 여섯자리 숫자는 거주세대와 개인번호를 나타낸다.

털화되고, 한 곳에 대량으로 집적되어 다양한 행정기관들이 이들 정보를 이용하고 있으며, 나아가 공공분야가 아닌 민간분야의 일반적인 거래에서도 본인식별 및 확인을 위한 중요한 수단으로서 널리 활용되고 있다는 점에서 근본적인 차이가 있다.

또한 정보화시대에서의 주민등록번호는 개인을 특정하고, 흩어져 있는 개인정보를 모아 가공할 수 있는 기준이 될 수 있다는 점에서 유출에 따른 인권 및 프라이버시 침해, 경제적 손실 등 유출에 따른 위험성이 대단히 크다고 할 수 있다. 물론 각 국가마다 제도의 차이는 있을지 모르지만, 대부분의 국가들의 경우도 개인식별을 위한 제도들을 마련하여 운영하고 있다.³⁾ 그러나 우리나라의 경우처럼 개인식별기호로서의 주민등록번호가 개인에 대한 유의미한 많은 정보를 담고 있고, 또한 이들 정보가 다른 개인정보들의 Primary Key로서 그 핵심적 역할을 하고 있는 경우는 거의 없다. 실제 그동안 우리나라 정부는 주민등록번호를 핵심 Key로 하여 주민정보, 부동산정보, 자동차정보 등 국가 운영의 기본이 되는 정보들을 디지털화 하였으며⁴⁾, 최근에는 이들 국가기간정보를 기반으로 하여 행정의 효율성을 향상시키고 대국민서비스를 획기적으로 개선하기 위한 전자정부사업을 지속적으로 추진해 나가고 있다.⁵⁾ 우리나라에 있어서 주민등록번호는

3) 미국에서는 우리나라의 주민등록번호와 유사한 것으로 사회보장번호 (SSN, Social Security Number)가 사용되고 있다. 1935년에 도입된 이 사회보장번호(Social Security Number)는 1961년 국세청(IRS)에서 납세자번호로 사용하는 등 몇 가지 기능으로 함께 이용되고는 있으나 그 기능의 대부분이 국민의 복지 혜택을 부여하기 위한 기능들이다. 미국시민권자와 영주권자는 물론 합법적인 외국인 거주자도 발급받을 수 있는 사회보장번호는 9자리의 숫자 3부분으로 구성되어 첫번째 세자리 수는 신청지역을, 중간 두자리 수는 발급그룹을, 마지막 4자리 수는 발급순서를 나타내며, 범죄에 이용되는 등 특별한 사정이 없는 한 평생동안 사용하도록 되어 있다.

일본에서는 우리나라의 주민등록제도와 유사한 주민기본대장 및 주민기본대장카드제의 도입하여 운용하고 있다. 이를 통해서 이름, 생년월일, 성별, 주소 등 4가지 정보와 주민표 코드 등에 의해 전국 어디에서나 공통적으로 본인확인을 가능하게 하도록 하고 있다. 하지만 주민기본대장카드는 교부 주체가 국가가 아니라 시·읍·면장이 주민의 신청에 의해 교부하게 되어 있으며, 서비스 제공주체인 시·읍·면의 서비스 제공범위는 시·읍·면이 조례로 정하는 목적내로 한정하고, 시·읍·면이 허가한 서비스 이외의 서비스를 제공할 수 없으며, 서비스 선택은 주민이 선택하도록 하고 있다.(국가의 국민관리체제와 인권, 김기중)

4) 정부는 1987년부터 국가기간전산망 사업을 추진하면서 행정전산망, 금융전산망, 교육·연구전산망, 국방전산망, 공안전산망 등 5대 분야로 구분하고, 국가행정관리에 필수적인 제1·2차 행정전산망 사업('92~'96)을 추진하였다. 당시 행정전산망 사업은 주로 대민행정서비스 편의제고, 개별 부처의 업무통합 정보화에 주력하여 제1차 사업('87~'91)에서는 주민, 부동산, 자동차, 고용, 통관관리 등 6대 우선업무를 중점 개발하였고, 제2차 사업('92~'96)에서는 각 부처의 업무중 EDI 통관자동화, 국세정보통합관리, 토지종합전산망, 여권민원전산망 등 11개 업무를 중점사업으로 선정·추진하였으며, 우체국 종합서비스, 국민복지업무, 어선관리, 산업재산권정보관리, 기상정보관리, 물품목록관리 등 7개 업무를 추가로 개발하였다.(전자정부백서, 전자정부특별위원회)

5) 1990년대 중반에 들어서면서 국가기간전산망사업의 성과를 바탕으로 전자정부 서비스 개발도 급물살을 타고 진전되었다. 이 시기에 부동산 등기업무, 특허, 병무 등 민원업무의 온라인화가 빠르게 이루어졌고, 정부 내에서도 전자결재 및 전자문서 유통이 활성화되기 시작하는 등 정부생산성 향상을 위한 중앙과 지방의 주요 행정업무 정보화가 괄목할만한 성과를 보였다. 2000년대에 접어들어서는 정보화의 진전과 함께

더 이상 단순히 개인식별기호로서의 의미를 넘어 전자정부의 핵심적 기반으로서는 기능을 수행하고 있는 것이다.

이처럼 초기에 단순히 신분확인을 위해 시작된 우리나라의 주민등록번호제도는 정보화시대에 진입한 지금에서는 국민들의 생활과 경제활동의 핵심 근간이 되고 있을 뿐만 아니라, 선거, 조세, 취학, 병역, 복지, 주택 등 국가의 주요행정 사무처리의 모태가 되고 있다. 또한, 금융실명제, 부동산실명제, 공무원 재산등록, 국토정보센타, 국민연금제도 등 국가의 주요시책 추진도 기본적으로 주민등록번호제도를 포함한 주민등록제도를 토대로 하지 않고는 시행이 거의 불가능할 정도로 이제 주민등록번호제도는 경제, 사회적으로 중요한 기초 자료가 되고 있다.⁶⁾

3. 주민등록번호제도의 문제점

최근 우리사회 일각에서 주민등록번호제도의 문제점으로 제기하고 있는 내용들의 대부분은 결국 개인의 인권 및 프라이버시문제와 관련되어 있다. 주민등록번호와 관련한 인권단체 및 시민단체들의 주장을 자세히 들여다보면 문제의 원인은 비단 주민등록번호 그 자체에만 국한되어 있지 않으며, 오히려 주민등록번호로부터 파생되어 나타날지도 모르는 경제적, 사회적 문제에 초점이 있음을 알 수 있다. 이는 주민등록번호제도와 불가분의 관계에 있는 우리나라 주민등록제도의 특징을 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 외국의 제도와 구분되는 우리나라 주민등록제도의 가장 큰 특징은 주민등록제도를 구성하고 있는 주거 등록, 주민등록번호, 주민등록증 등 세 가지 제도가 거의 분리되어 있지 않고 상호 연동되고 있으며, 중앙정부 차원에서 이를 통합구축 및 관리되고 있다는 점이다⁷⁾. 물론 우리나라와 같이 개인 식별 및 행정의 필요에 의해서 유사한 제

행정정보화의 추진방향이 기관 내부의 행정업무 처리 중심에서 기관간 정보공동활용 및 온라인 민원처리 확대 등 국민 편의 위주로 통합서비스를 제공하는 방향으로 발전하게 되었으며(전자정부백서, 전자정부특별위원회), 최근에는 전자정부를 정부혁신과 연계하여 이를 전략적으로 추진해 나가고 있다. 국민의 정부에서 추진된 전자정부 11대 과제, 참여정부의 전자정부 로드맵 31대 과제 등은 이러한 전자정부 흐름을 잘 보여주고 있다.

6) 정충식, 정보사회에서 신분확인을 위한 국가정책 방안, 경성대학교

7) 우리나라의 주민등록정보는 대략 140여개 정보항목으로 되어 있는데, 이 중 78개 항목의 정보는 DB화되어 국가행정전산망에 수록되어 다양한 행정기관들이 이용하고 있다. 국가행정전산망에 수록되어 있는 정보는 이러한 개인식별정보 외에도 혈액형, 혼인관계, 직업, 전화번호, 학력과 같은 정보도 포함되어 있음.

도들을 운영하고 있는 나라들은 많지만 우리나라의 경우처럼 개인에 대한 대량의 정보를 그것도 중앙 한 곳에 집적하여 통합적으로 관리하는 경우는 거의 없다. 더욱이 우리나라의 주민등록번호는 특정 개인을 지정하고(전속성), 부여대상자 중에 중복되는 자가 없으며(유일독자성), 개인의 일생동안 변하지 않고 사망한 이후에도 계속 사용되는(영구성) 특징을 가지고 있다⁸⁾.

어찌되었건 주민등록번호를 핵심 키로 하여 전 국민의 주민등록정보⁹⁾ 등 개인정보의 중앙 집권화는 행정의 편의성과 효율성 등을 제고하는 데에는 아주 효과적이었을지는 모르지만, 오늘날과 같이 정보화가 급속히 확산되고 있는 상황 하에서는 집적된 개인정보의 유출 및 오·남용으로 인한 피해가 이전과는 비교할 수 없을 정도로 광범위하고 클 수 밖에 없다는 것이 인권단체 및 시민단체들의 주장이다. 또한 주민등록번호와 관련한 공공부문에서의 이러한 구조가 민간분야에서도 이미 널리 보편화되어 있어 그 문제의 심각성을 더하고 있다고 주장한다. 공공부문의 경우에는 개인정보 유출에 따른 여러 피해 방지를 위해 관련된 법규 등을 통해 어느 정도 제어가 가능하다고 해도, 상대적으로 규제가 어려운 민간부문의 경우에는 통제가 어려워 많은 사회적 문제를 낳을 수 있는 소지가 매우 높다고 하겠다.

정보화시대에 있어 우리나라의 주민등록번호제도가 안고 있는 문제점은 크게 세 가지 정도로 요약될 수 있다.

첫 번째 문제점은, 주민등록번호가 개인 식별 및 확인이라는 본래 기능을 넘어 분산되어 있는 개인정보를 통합하는 연결고리로서 작용한다는 것이다. 이는 로저 클락이 경고한 이른바 “프로파일링 (profiling)의 위험”(Clarke, 1993)에 관한 것이다¹⁰⁾.

-
- 8) 한국에서는 의료서비스, 행정서비스, 교육서비스를 받을 때는 물론 일반 거래에서도 주민등록번호를 일상적으로 제시하지 않을 수 없도록 제도가 구성되어 있다. 그래서 출생이후 각종 학교의 입학과 졸업 등 성장과정과 일반 생활상의 각종 정보가 주민등록번호를 중심으로 일생동안 축적된다. 심지어 주민등록번호는 어떤 사람의 존재를 증명해 주는 역할을 하기도 한다.(김기중, 권력의 감시와 통제 - 한국의 현실, 2000.10.18)
 - 9) 주민등록정보는 국가 행정을 수행하는 기초 자료로 중요하게 활용되는 국가의 기간정보로서, 주민분야의 이용기관 및 이용업무건수는 각각 121개 기관, 1077종으로 5대 주요정보(주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금) 중 이용 수요가 가장 높음(행정자치부, 기획예산처, 정보통신부, 국민지향적 민원서비스 혁신계획 수립사업 최종보고서, 2001. 5)
 - 10) “프로파일링 (profiling)의 위험”이란 공공기관에 의해서 수집된 여러 개인정보화일 (데이터베이스)들에 분산 수록되어 있는 각종 정보는 각 데이터베이스에 공통된 항목인 주민등록번호 등을 통해서 순식간에 한데 통합되어 개개인에 대한 자세한 신상명세서를 생산해 낼 수 있다는 것을 의미하는 것으로, 파산기록부, 전문직 등록부, 사업등록자명부, 부동산 등기부, 자동차등기부, 운전면허기록부, 교통사고기록부, 교통법규위반부, 세금기록부, 전화번호부 등이 통합되어 프로파일링으로 남용될 가능성이 있는 개인정보 데이터베이스의 예로 로저 클락은 들고 있다(Clarke, 1997)(김주환, 정보의 디지털화와 사민권 ; ‘권리리

우리는 살아가면서 우리의 행적에 대한 흔적을 여기 저기에 남기게 된다. 이러한 흔적이 여러 데이터베이스에 분산되어 저장되어 있다면 프라이버시에 대한 심각한 위협은 되지 않는다. 각각의 데이터베이스의 책임 소재가 분명하기 때문에 특정 개인정보가 누출되었을 때는 누구에게 책임을 물어야 할지도 쉽게 알 수 있다. 하지만 수많은 데이터베이스에 흩어져 있는 한 개인에 대한 자료를 한데 묶어 자세한 프로파일을 만들어 낼 수 있다면 사정은 크게 다르다. 이런 면에서 불행하게도 우리나라의 주민등록번호는 주민등록번호 하나면 분산되어 있는 수많은 데이터베이스에 담겨있는 개인들의 신상과 행적에 관한 모든 정보를 한데 묶여지게 할 수 있는 연결고리로서의 기능을 수행하도록 시스템화 되어 있다. 그리하여 주민등록번호가 개인 식별 및 확인이라는 본래 기능을 훨씬 뛰어 넘어 분산된 정보들에 대한 데이터베이스 머징(merging)을 위한 연결고리로서 작용, 정보 유출에 따른 많은 사회적 피해의 유발 가능성을 높이고 있는 실정에 있다. 이러한 사실은 인권단체나 시민단체들이 주민등록번호와 관련하여 우려를 표시하는 하고 있는 가장 주된 이유 중의 하나다¹¹⁾.

두 번째 문제점은, 첫 번째 문제에서 언급한 “프로파일링(profiling)의 위협”으로부터 야기될 수 있는 피해가 반복되거나 확산되지 않도록 하는 기술적 장치가 미흡하다는 것이다. 현행 우리나라 주민등록번호는 최초에 한 번 부여받게 되면 영구적으로 변경할 수 없어, 일단 주민등록번호가 한 번 유출되면 이로 인해 파생되는 다양한 형태의 피해에 대해서 이를 사전에 예방하거나, 발생한 피해가 더 이상 반복되거나 확대되지 않도록 하는 차단 방법이 없다.

세 번째 문제점은, 공공부문이 아닌 민간부문에서도 주민등록번호를 비교적 손쉽게 수집하고, 이를 영리 목적으로 활용하여도 이를 통제하거나 제한할 수 있는 장치가 별로 없다는 것이다¹²⁾. 이러한 점은 개별 민간업체들이 영리 활동 과정에서 개인정보를 사전에 개인 동의 없이 수집하고, 경우에 따라서는 이를 불법적으로 외부로 대량으로 유통시키다가 적발되는 사례가 최근에 아주 빈번하게 일어나고 있다는 사실에서도 그

서의 프라이버시’를 기본적 인권의 하나로 정립하기위한 시론. 『언론과 사회』, · 2000년 여름 통권 제28호, p117)

11) 진보네트워크센터 등 시민단체들은 한국 사회에서 개인정보 침해가 만연하게 된 가장 근본적인 원인이 주민등록번호에 있고, (인터넷 기업 등의) 주민등록번호 수집을 규제하는 것은 명의 도용을 통한 인터넷 범죄 등 각종 피해를 최소화시키기 위한 기본 조치라고 강조하고 있다.(디지털타임스, 2005. 2. 28)

12) 각종 인터넷 사이트에 회원으로 가입하려고 할 때 거의 모든 사이트에서 주민등록번호의 입력을 필수적으로 요구하는 경우가 거의 대다수임

문제의 심각성을 짐작할 수 있다.

이 밖에도 국가가 행정 목적의 실현 등 국가 경영차원에서 수집, 관리하고 있는 국민 개개인에 대한 정보가 지나치게 많고, 이를 규정하고 있는 법규가 법률이 아닌 규칙 수준에서 이루어지고 있는 등 법·제도적으로 개선이 필요한 문제점이 있지만, 이러한 일반론적인 사항들은 여러 곳에서 이미 많이 논의되고 있는 만큼 여기서는 더 이상 언급하지 않도록 하겠다.

4. 주민등록번호제도의 개선방안

이상에서 우리는 우리나라의 주민등록번호가 인터넷기반의 정보화시대에 있어서 개인 식별 및 확인 기능으로서의 기능과 역할을 넘어, 다른 많은 정보들의 핵심 Primary Key로서 국민들의 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역의 핵심 근간을 이루고 있음을 알았다. 또한 “프로파일링(profiling)의 위험”, “불변성으로 인한 한계”, “부실한 관리체계” 등 극복해야 할 여러 가지 문제점을 안고 있다는 사실도 알게 되었다.

그렇다면 이제 마지막으로 우리나라 주민등록번호가 안고 있는 이러한 문제점들을 어떻게 극복할 것인가에 대해서 몇 가지 개선방안을 제시해 보도록 하겠다.

주민등록번호가 안고 있는 여러 가지 위험성들을 근원적으로 해결할 수 있는 가장 확실한 방안은 아무래도 문제 소지가 있는 주민등록번호 자체를 아예 폐지하는 것이라 할 수 있겠다. 그러나 이러한 방안은 사회적으로 막대한 비용을 요구하거나 엄청난 사회적 혼란을 초래할 수 있다는 점에서, 그저 이상적인 방안 중의 하나로 만족해야 할 것 같다.

이와 같이 현실적으로 주민등록번호제도 자체를 폐지하는 것이 매우 어려운 상황이라고 한다면, 이의 사용을 최대한 억제할 수 있도록 대체 수단을 개발/활성화하여 결과적으로 주민등록번호제도를 폐지하는 효과를 거두게 하거나, 또는 주민등록번호의 수집이나 활용을 법으로 보다 강력하게 규제하여 이의 오·남용으로 인한 피해를 예방하는 것이 비교적 현실적인 방안일 것이다.

주민등록번호의 문제점 해결을 위하여 첫 번째로 고려해 볼 수 있는 방안은 주민등록번호를 대체하여 공인인증서를 적극 활성화하는 방안이다. 이 방안은 오늘날 인터넷이라는 가상공간에서 이루어지는 수많은 본인 식별 및 확인 절차 과정에서, 인권 및 프

라이버시 침해 요소가 많은 주민등록번호 대신, 본인 식별 및 확인 기능은 물론이거니와 거래의 안전성도 담보하는 “공인인증서”를 사회적으로 널리 활성화하는 것을 의미한다. 이러한 방안은 최근 정통부가 민간부분에서 개인정보 침해 우려가 있는 주민등록번호의 수집과 이용을 제한하는 조항을 포함한 “민간부분의 개인정보보호 등에 관한 법률”을 입법예고하면서 논의되기 시작하였으며, 현재 정부나 시민단체 등에서 주민등록번호를 대체할 수 있는 신원확인방법으로 제시하고 있는 방안이기도 하다. 물론 이러한 방안에 대해서는 사회적으로 많은 논란이 있는 것이 사실이다¹³⁾. 하지만 오늘날 주민등록번호의 주된 기능이 본인 식별 및 확인 기능이라고 한다면, 기술적으로나 현재 구축된 인프라 측면에서 볼 때 공인인증서가 온라인에서 신원확인을 할 수 있는 가장 합리적인 대안이라고 할 수 있겠다. 비록 공인인증서의 활성화에는 복잡한 발급절차와 추가적인 비용 부담 등 여러 가지 걸림돌이 예상되긴 하지만, 이러한 문제는 정책적으로 충분히 해결될 수 있는 사항이라고 판단된다.

두 번째로 고려해 볼 수 있는 방안은 주민등록번호의 수집과 이용을 범규범을 통해 보다 강력하게 규제하는 것이다. 우리 사회에서 기능적으로 데이터베이스 머징(merging)의 연결고리 특성을 갖고 있는 주민등록번호에 대하여 임의적인 수집과 오·남용으로 부터 각종 피해를 사전에 방지하기 위한 법적 대응 방안이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 현재 우리나라에는 공공부분의 경우에는 공공기관에 의한 개인정보 침해를 방지하기 위한 “공공기관의 개인정보보호에 관한 법률”이 있으며, 민간부분의 경우는 별도의 개별적인 법률은 없고 “정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률”을 통해 이를 규제하고 있다. 하지만 공공부분 뿐만 아니라 민간부분에서의 개인정보 오·남용 및 불법 유통 등의 피해가 사회적으로 심각해지고 있는 지금의 상황에서는 민간부분에

13) 진보네트워크센터 등 시민단체들은 한국 사회에서 개인정보 침해가 만연하게 된 가장 근본적인 원인이 주민등록번호에 있고, (인터넷 기업 등의) 주민등록번호 수집을 규제하는 것은 명의 도용을 통한 인터넷 범죄 등 각종 피해를 최소화시키기 위한 기본 조치라고 강조하고 있다. 이들은 반드시 신원확인이 필요한 업종들은 공인인증서나 별도의 자체 인증방법을 활용하고 있다며, 공인인증서를 대안 중 하나로 제시하고 있다.

정통부 관계자도 "현재 여러 가지 대안을 검토 중이나 현재로서는 기술적인 측면에서 공인인증서를 활용하는 방식이 가장 현실적"이라고 밝히고 있다.

그러나 인터넷 업계 등은 현재 주민등록번호는 인터넷에서 이용자의 실명 및 성인 여부를 확인하는 데 쓰여 지고 있는 유일한 방식으로 사용이 불가피하며, 공인인증서 제도는 아직 시기상조라는 입장이다. 한국인터넷기업협회 관계자는 "현재 1000만장 이상의 공인인증서가 발급돼 있다고 하나 중복 발급된 경우도 있고, 인터넷뱅킹 등 용도제한용이 아닌 범용으로 발급된 경우는 극히 적어 시기상조"라고 밝혔다. (디지털타임스, 2005. 2. 28)

서의 개인정보보호를 위한 법제도적 장치 마련에도 관심을 가질 필요가 있다. 근래 정 통부나 일부 국회의원들이 추진하고 있는 민간부문에서의 개인정보보호를 위한 법 제 정의 노력은 이러한 면에서 일응 의미 있는 일이라고 하겠다. 물론 이러한 법 제정 노 력에 대해서 사회적으로 논란의 여지가 많은 것이 사실이지만¹⁴⁾, 주민등록번호 등 개 인정보의 보호를 위한 하나의 방안으로서 진지하게 고민할 필요는 있을 것이다.

마지막으로 주민등록번호의 변경이 가능하도록 제도를 바꾸는 것도 검토할 수 방안 중의 하나이다. 물론 이러한 방안은 당장 실현 가능한 방안이라고는 할 수 없지만, 향 후 우리 사회가 고도로 네트워크화 되어 한 번의 주민등록번호 변경만으로도 행정기관 내 모든 시스템의 그것이 자동적으로 일괄 변경되게 되는 등 기술적으로 훨씬 성숙되 고, 사회적으로도 민간부문에서의 주민등록번호 사용이 최대한 억제된다면 가능할 것이 다. 이러한 방안은 최근 우리나라의 전자정부가 점차 고도화되면서 한 번의 전입신고에 따른 일괄 주소변경 서비스가 가능하게 된 것에서도 알 수 있듯이 그렇게 요원한 것은 아니라고 생각된다.

또한 주민등록번호를 변경할 수 있게 한다면 현행의 번호조합체계를 유지하기 힘들 것으로 예상된다. 따라서 새로운 번호조합체계는 현재와 같이 주민등록번호 자체만으로 개인의 기본 정보를 드러낼 수 있는 체계가 아니라, 개인에 대한 식별기호로서의 의미 만을 지니도록 새롭게 검토되어야 할 것이다.

4. 맺음말

우리사회에서 주민등록번호가 갖는 의의나 역할에 대해서 이를 긍정적으로 평가 하

14) 한국인터넷기업협회, 한국게임산업협회, 온라인쇼핑협회 등 인터넷산업 3개 단체와 옥션, 네이버, 다음커 뮤니케이션 관계자들은 지난 2월 16일 기자회견을 열고 '주민등록번호 수집' '이용 제한 및 민간부문에 대한 과도한 규제' 등 개인정보보호관련 법안의 문제점을 지적했다.

여기서 관계자들은 "국민의 기본권 보장과 프라이버시 보호차원에서 개인정보보호 관련법의 취지와 필요 성에 적극 공감한다"고 밝혔으나 "성급한 입법추진은 소비자 보호에 역행할 수 있으며 산업을 위축시킬 수 있다"고 지적했다.

또한 인터넷산업 관계자들은 주민등록번호가 인터넷에서 이용자의 실명과 성인여부를 확인하는 유일한 방식이라면서 "이에 대한 수집 및 이용이 제한받을 경우 연령 식별이 불가능해지고 청소년들의 음란사이 트 접근을 막을 수 없게 된다"고 이구동성으로 주장했다. 또 비대면 거래라는 인터넷 특성상 전자상거래 이용시 본인 확인이 불가능해져 카드 도용 사례가 빈번할 것이라고 덧붙였다(EBN, 2005-02-17 05:26)

든 부정적으로 평가 하든, 분명한 사실은 주민등록번호가 우리들 개개인을 증명하고, 정치, 경제, 사회 등 우리의 모든 생활의 기본 전제로서 기능을 하고 있다는 것이다. 특히 오늘날과 같이 정보통신기술과 인터넷의 발달로 시공을 초월하여 정보가 자유롭게 유통되고, 가상의 사이버 공간에서의 삶이 점차 확대되고 있는 상황에서는 더 더욱 그렇다고 할 수 있다.

반면에 앞선 “프로파일링(profiling)의 위험”에서 살펴보았듯이 우리사회에 있어 주민등록번호는 단순히 개인식별기호로서의 기능을 넘어, 분산된 정보들에 대한 데이터베이스 머징(merging)의 연결고리로서 작용하여 인권 및 프라이버시 침해 문제 등 여러 가지 사회문제를 유발할 가능인자(Enabler)로서의 위험성을 많이 안고 있다.

이러한 점은 우리가 주민등록번호 문제를 접근할 때 국민의 기본권 보장과 프라이버시 보호차원에서 주민등록번호 등을 포함한 개인정보의 보호를 위한 다각적인 방안을 강구하되, 갑작스러운 변화로 인한 사회적 혼란과 관련 산업에 미치는 영향이 최소화될 수 있도록 보다 신중하게 접근할 것을 요구하고 있다고 하겠다.

[토론1] 주민등록번호 체계의 경신 타당성에 대한 고찰과 오남용 방지대책

1. 주민등록제도의 의의71
2. 주민등록번호의 부여 배경71
3. 정보화시대의 개인식별자로서의 주민등록번호 활용72
4. 주민등록번호 부여체계 변경에 대한 의견72
5. 주민등록번호의 오·남용 방지방안73
6. 향후 대책74

주민등록번호 체계의 경신 타당성에 대한 고찰과 오남용 방지대책

최 두 영

(행정자치부 주민제도팀장)

1. 주민등록제도의 의의

주민등록제도는 시장·군수·구청장이 관할 지역내에 30일이상 거주하고자 하는 주민을 등록하게 하여 주민의 거주지 이동상태를 상시로 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 목적을 두고 있다.

주민등록제도는 1950년 한국전쟁으로 인해 신분확인을 위한 시·도별로 발급한 시·도민증이 시초가 되었으며, 본적지 이외의 장소에 30일이상 거주시 신고하도록 되어 있는 기류법을 폐지하고 '62.5.10 최초의 주민등록법이 제정되었다. 당시의 주민등록제도는 간첩과 범죄자를 색출하기 위한 목적의 주민 통제수단으로 이용되었다. 그러나, 시대적 발전과 국가 및 사회적 환경의 변화에 따라 그 목적도 주민생활 편익 위주로 변화되었다.

2. 주민등록번호의 부여 배경

주민등록번호는 '68.8월 거주지 행정기관에 주민을 등록하게 하여 주민 개개인을 특정하게 구분하고 식별하기 위하여 12자리체계로 주민등록번호를 부여하였으며 지역번호(6자리)+성별구분(1)+등록순서(5)를 나타내는 개인별 고유번호를 부여하였다. 그러나, 12자리체계는 대다수 국민이 기억하기 어렵고 부여된 주민등록번호 자체를 검증할 수 있는 검증번호가 없어 위장이민 발생등 사회적 문제가 발생되어 새로운 체계의 주민등록번호 변경의 필요성이 대두되었다.

이로인해, '75.8월 현재의 13자리체계[생년월일(6)+성별구분(1)+지역번호(4)+등록순서(1)+검증번호(1)]로 일제 경신하였으며, 경신된 주민등록번호는 국민 개개인이 기억하기

쉽고 1인1번호 체계로 개인에 대한 신분확인으로 주민생활의 편익을 증진시키고 국가
는 물론 민간에 까지 개인 식별자로서 수십년간 사용되어 왔다.

3. 정보화시대의 개인식별자로서의 주민등록번호 활용

오늘날 선진국들은 정보기술을 이용하여 정부를 혁신시키고자 하는 전자정부를 구현
하고자 박차를 가하고 있다. 우리나라의 전자정부에 대한 2004년도 UN의 평가는 우
리나라를 세계 5위 국가로 평가하였다. 우리나라의 전자정부가 성공적으로 추진될 수
있었던 것은 초고속정보통신기반의 최고 수준과 더불어 정보화시스템을 성공적으로 구
축하고 인적정보에 대한 데이터베이스를 효과적으로 처리하고 관리할 수 있는 주민등
록번호가 또하나의 일익을 담당하고 있다고 본다.

주민등록번호는 정보시스템간 자료를 연동시키고 통합처리할 수 있는 핵심적인 Key
로 사용되고 있음을 누구나 인정하고 있다. 이러한 장점으로 인하여 정부는 물론 민간
에서도 정보시스템에서 데이터베이스 관리에 필수적인 항목으로 이용함에 따라 개인정
보를 검색하고 처리에 효율성 증대와 비용을 획기적으로 절감시켜주고 있다. 또한 정보
통신기술과 인터넷의 급속한 발달로 전자상거래, 고용, 각종 민원처리 및 선거업무 등 모
든 행정업무의 처리와 민간의 상거래 및 기업경영에 핵심적인 기반으로 사용되고 있다.

4. 주민등록번호 부여체계 변경에 대한 의견

우리나라에서 주민등록번호가 개인식별자로 활용되고 있기 때문에 잘못 사용되어지
면 부작용도 또한 크다. 그러나 주민등록번호의 개인정보 식별방지를 위하여, 또는 성
별구분에서 성차별이라는 등의 이유로 새로운 체계로 변환한다는 것은 신중하게 접근
하여야 한다.

우선 주민등록번호 부여체계 변경에 따른 사회적 영향과 경제적 비용부담 등 사회적
혼란이 예상되며, 국가기관보다는 오히려 민간기관에서 정보처리시스템 변경 및 관련공
부의 변경 등에 부담해야 하는 사회적 비용을 감당하기 어려울 것으로 보기 때문이다.

또한, 주민등록번호의 성별구분에 대하여 여성보다 남성에게 앞번호를 부여한 것은 성차별이라는 일부 의견도 있으나 그것은 성별을 구분하기 위하여 홀수는 남자 짝수는 여자로 구분한 것으로 이해하면 좋을 것 같다. 쌍생아의 경우 주민등록시스템에서는 여아가 먼저 태어났을 경우 전산시스템을 개선하여 출력순서를 재조정할 수 있도록 데이터베이스를 관리하고 있다. 이렇듯 주민등록번호 체계를 일시에 변경하는 것 보다는 불합리한 점을 전산시스템 등을 통하여 개선하고 사회적 환경의 변화를 유도하고 개인정보 보호정책을 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 사회적 부작용을 최소화하면서 주민등록번호 부여체계 변경의 문제를 중·장기적인 방안으로 연구 검토하여 추진하는 것이 타당하다고 본다.

5. 주민등록번호의 오·남용 방지방안

우리부에서는 개인정보 보호를 강화하기 위하여 '04~'05년중 주민등록법, 동법시행령 및 동법시행규칙을 개정하여 개인정보 보호를 강화하고 있으며, 각종 서식등에 주민등록번호가 표시되지 않도록 조치를 취하였으며, 타인의 주민등록번호를 불법적으로 남용 시에는 1,000만원이하의 벌금 또는 3년이하의 징역에 처하도록 하는 벌칙을 강화하는 법안을 입안중에 있다.

주민등록번호의 사용은 국가기관 뿐만아니라 민간기관에서도 폭넓게 사용되고 있으나 현 시점에서 주민등록번호의 수집이 해당업무를 수행하기 위하여 꼭 필요한 것인가를 재정립할 때라고 본다. 반드시 필요한 경우라면 개인정보 보호정책을 마련해 두고 철저하게 체계적으로 관리하여야 하며 반드시 필요한 경우가 아니라면 기재를 생략하거나 또는 생년월일로 대체하는 등 개인정보 보호체계를 재정립하여 무분별한 개인정보 수집을 최대한 억제할 수 있는 방안 등의 제도적 장치를 마련하고 개인정보 보호정책이 점차 민간에까지 확산시켜 나가는 것이 바람직할 것이다.

우리부에서는 정보통신부와 합동으로 국가기관과 민간기관에서 주민등록번호의 사용을 최소화 하고 무분별한 주민등록번호의 수집을 제한하도록 지속적으로 노력해 나갈 계획이다.

6. 향후 대책

우리부에서는 각종 토론회·공청회 등을 통하여 국민, 사회단체 및 민간기관들의 의견을 다양하게 수렴하여 주민등록번호 체계의 중·장기적인 발전방안을 마련하고 수립해 나갈 계획이며 이 토론회에서 좋은 의견들을 기대한다.

[토론2] 인터넷상의 주민번호 보호 방안 검토

I. 문제점	77
II. 수집제한에 대한 찬·반 의견	78
III. 향후 추진 방안	79
【첨부1】 주민번호 오·남용 및 피해 현황	80
【첨부2】 사업자의 주민번호 수집 이유	81
【첨부3】 외국사이트의 회원가입시 입력정보 현황	82

인터넷상의 주민번호 보호 방안 검토

전 성 배

(정보통신부 개인정보보호전담팀장)

I. 문제점

- 대부분의 인터넷사이트 회원가입 시 주민번호를 필수입력 사항으로 요구하고 있어, 타인의 주민번호를 도용하거나 수집된 주민번호가 유출될 위험 상존
 - 주민번호 오·남용을 방지하기 위해서 인터넷 회원 가입 등을 통한 주민번호 수집을 제한하고 철저히 관리해야 한다는 의견 대두
- 반면, 주민번호는 지금까지 가장 일반적이고 편리한 본인확인 수단으로 사용되어, 수집 제한에 대한 이용자 및 사업자 등의 반대도 예상되므로
 - 인터넷 사이트 회원 가입시 주민번호 수집을 제한하는 등 인터넷상에서의 주민번호 사용에 대한 전반적인 검토 필요

주민번호를 이용한 본인확인의 문제점

- 주민번호는 개인 식별을 위해 부여하는 고유번호일 뿐이며 본인임을 증명하기 위해서는 별도의 입증절차가 필요
 - 대면관계에서는 주민등록증상의 사진·지문을 대조하여 본인확인 가능
 - ※ 주민등록증의 위·변조가 불가능함을 전제
 - 온라인상에서는 대면하여 주민등록증상의 사진·지문을 대조하는 것이 불가능하므로 성명·주민번호만으로 본인확인
 - ※ 본인만이 자신의 이름과 주민번호를 알고 있다고 전제
- 따라서 주민번호를 이용한 온라인상의 본인확인은 그 신뢰도가 매우 낮으므로 이를 대체하기 위한 방안 검토 필요
 - ※ 전자서명법에 의한 공인인증제도가 이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 대표적 제도임

II. 수집제한에 대한 찬·반 의견

구분	수집제한 찬성		수집제한 반대(현행유지)	
	찬성 집단	시민단체, 이용자(88%)사업자 (18%)*	반대 집단	이용자(12%),사업자(82%)
주요 논거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민번호는 고유의 개인 식별번호로 유출시 피해가 크므로 반드시 제한 필요 - 인터넷상의 주민번호 오·남용을 원천적으로 근절 - 오프라인 상에서의 주민등록증 위·변조와 관련 범죄 예방 ○ 도용증가로 주민번호가 본인확인 기능을 제대로 하지 못하고 있음 ○ 다른 본인식별 정보로 대체 가능 ○ 주민번호 없이도 사업자의 고객 DB관리에 문제가 없음 ○ 주민번호 제공을 꺼리는 이용자들의 인터넷 사이트 회원가입을 가능케 하여 회원증가 유도 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 가장 간편하고 익숙한 본인확인 수단을 사용하지 못하게 되어 이용자 불편 초래 ○ 익명성으로 인한 인터넷 커뮤니티 등의 혼탁 우려 ○ 실명확인이 불가능하여 불량이용자 제재가 어려움 ○ ID/PW 분실시 본인확인 절차 복잡 ○ 회원관리를 위해 사용하고 있는 주민번호를 대체할 수단 부재 ○ 기존 고객 DB 변경 또는 새로운 시스템 구축 비용 발생 	
주요 해외 사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미국: 사회보장번호(SSN) 민간 이용 금지 ○ 일본: 주민표 코드의 민간부문 수집 및 이용 금지 ○ 프랑스·독일·벨기에: 신분등록번호의 수집 및 이용을 법률을 통해 엄격히 규제 		<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국 <ul style="list-style-type: none"> - 주민번호의 민간 이용 및 수집에 대한 제한이 없음 - 단순도용의 경우 처벌조항이 없음 ※ 재산상의 이익을 목적으로 하는 주민번호 도용행위만 처벌 	

※ 전자신문·(주)엠브레인 이용자 설문조사(2004. 3월), 한국정보보호진흥원 사업자 인식 조사(2004. 8월) 결과

Ⅲ. 향후 추진 방안

- 주민번호 유출 및 오·남용을 원천적으로 방지하기 위해 주민번호 수집 제한에 대한 검토가 필요한 시점임
 - 시민단체의 반대로 중단된 인터넷 실명제와는 달리 시민단체, 이용자 등의 지지를 이끌어 낼 가능성이 충분히 있을 것으로 예상
 - ※ 전자신문과 (주)엠브레인이 2004. 3월에 실시한 이용자 설문 조사에서 조사대상의 87.9%가 회원가입시 주민등록번호의 수집을 제한하는 것에 찬성
 - ※ 사업자의 경우 약 82%가 반대하고 있으나 주민번호 대체수단이 없다는 것을 가장 큰 반대이유(76%)로 들고 있어, 적절한 대체수단을 제시할 경우 반대를 완화시킬 것으로 예상

- 외국의 경우 우리나라의 주민등록번호제도와 같은 전국민신분등록번호제도를 도입하고 있는 사례는 드물며
 - 신분등록번호제도를 실시하는 경우에도 민간부문에서의 수집과 이용을 엄격히 제한하고 있음

- 본인확인을 위해 사용되어 온 주민번호는 온라인상에서는 그 본인확인 기능이 약함에도 불구하고 다양한 분야에 폭넓게 사용되고 있는 점을 감안하여
 - **각계각층의 의견수렴을 거쳐 실현가능한 대안을 도출하되 이용자·사업자 등의 불편을 최소화 하도록 추진**

【첨부1】 주민번호 오·남용 및 피해 현황

□ 인터넷상 주민번호 도용 현황

- 2004. 10월 현재 개인정보침해신고센터에 신고·접수된 개인정보침해사건 유형 중 주민번호 등 타인정보의 도용·유출 등이 전체의 약 44%를 차지

□ 도용에 이용된 주민번호의 수집 방법

수집 방법	주요 내용
주민번호 생성기	· 실명인증 절차를 거치지 않는 웹사이트의 경우 주민번호 생성기를 통해 생성된 주민번호를 도용하여 회원가입 등에 이용
해킹	· 스파이웨어 등의 악성 프로그램 또는 설치해 놓은 백도어(backdoor)를 통해 주민등록번호를 해킹
유출	· 사업자 내부직원 또는 대리점등의 위탁업체 직원에 의한 고의적 유출 · 회원 및 고객의 개인정보에 대한 부적절한 접근권한 설정 등 관리 부주의로 인한 유출
인터넷 검색사이트를 통한 노출	· 별도의 DB가 아닌 웹서버에 주민등록번호를 포함한 개인정보를 직접 게시, 인터넷 검색사이트를 통한 개인정보 노출로 이어짐 · P2P(파일공유프로그램)
개인정보의 구매	· 인터넷 개인정보 중개상을 통한 개인정보의 대량 구매 · 해킹, 유출, 노출된 주민번호를 모아서 거래가 이루어짐

□ 주민번호 도용으로 인한 피해

- 도용된 주민번호로 인터넷사이트 회원 가입 후 유료 컨텐츠 이용, 사이버머니 구입 등의 요금을 본인에게 전가
- 인터넷을 통해 수집한 주민번호를 신용카드 발급, 대포폰, 대포통장 개설 등 범죄에 악용
- 도용된 주민번호로 사이트 회원으로 가입된 경우, 본인은 해당 사이트에 가입이 불가능하고 이를 삭제하기 위해 많은 노력 필요

[첨부2] 사업자의 주민번호 수집 이유

□ 주민번호 수집의 이유

- 온·오프라인을 통한 사업자의 주요 주민번호 수집 목적은 회원 DB에서 본인확인(71%), 개인 식별 Key로 활용(56%), 성인인증(20%), 마케팅 자료로 활용(8%), 관행적 수집(5%) 등의 순임

- 인터넷 사이트에서 주민등록번호를 수집하는 이유로는
 - 회원 가입시 실명 확인
 - 개인 식별 key로 사용: 중복 가입 방지 및 DB간 연동·통합
 - 아이디/패스워드 분실시 본인 확인
 - 불량이용자의 제재
 - 성인 인증 및 14세 미만 아동식별
 - 웹사이트의 가치 상승 및 마케팅 통계자료 분석을 위함

□ 주민등록번호 수집 제한에 대해서는 사업자 82.1%가 반대

- 반대이유로는 주민번호 대체수단이 없음(76%), 새로운 시스템 구축비용 수반(18%), 회원들의 혼란 우려(15%) 등임
- ※ 출처 : KISA, 민간분야 개인정보 관리 현황조사, 한국전산원, 2004.

[첨부3] 외국사이트의 회원가입시 입력정보 현황

□ 미국 웹사이트의 개인정보 수집 현황, 2004. 6 현재

업체명	무료 서비스	유료 서비스
미국 야후 (메일 서비스)	성명, 국적, 우편번호, 성별, 업종, 직급, 이메일	카드정보, 주소, 전화번호
이베이 (온라인 경매)	성명, 우편번호, 주소, 이메일, 생년월일, (전화번호)	카드정보, 주소, 전화번호
아마존닷컴 (온라인 쇼핑)	성명, 이메일, (생일)	국적, 우편번호, 주소, 전화번호, 카드정보
GO (종합 엔터테인먼트)	성명, 이메일, 성별, 생년월일, 국적, 주소	-
MSN (포털 및 검색)	이메일 주소	-

□ 일본 웹사이트의 개인정보 수집 현황, 2004. 6 현재

업체명	무료 서비스	유료 서비스
야후 재팬 (메일 서비스)	우편번호, 주소, 한자성명, 영문성명, 전화번호, 직업, 업종, (이메일)	-
GOO (포털 및 검색)	이메일, 한자성명, 히라가나성명, 우편번호, 주소, 휴대메일주소, 생년월일, 성별	카드정보
라쿠텐 (온라인 쇼핑)	우편번호, 한자성명, 히라가나성명, 성별, 생년월일, 주소, 자택전화번호, 주간전화번호, 이메일	카드정보
Blobe (인터넷망서비스제공업체)	성별, 히라가나성명, 한자성명, 생년월일, 우편번호, 주소, 이메일	-
익사이트 (종합 엔터테인먼트)	이메일 주소	-

※ 출처 : KISA, 민간분야 개인정보 관리 현황조사 연구, 한국전산원, 2004

[토론3] 주민등록번호의 남용의 규제

○ 주민등록번호의 남용	71
○ 영역별 번호/범용적 번호	71
○ 주민등록번호의 남용사례	71
○ 주민등록번호가 사용되는 실태	71
○ 주민등록번호의 규제	71
○ 궁극적 해결	71
○ 과도적 해결방안(I)	71
○ 과도적 해결방안(II)	71

[토론4] 주민등록번호제도의 폐지가 대안이다

1. 들어가며 - 실제상황	95
2. 주민등록번호에 대한 인식의 문제점	98
3. 대안에 대한 검토	101
4. 문제해결을 위한 제언	105

주민등록번호제도의 폐지가 대안이다

윤 현 식

(민주노동당 정책연구원)

1. 들어가며 - 실제상황

Episode 1 - 주민등록번호 제한은 대체기술 개발 이후에나 가능?

2005년 2월 16일, 한국인터넷기업협회, 한국게임산업협회, 전자상거래및통신판매협회로 이루어진 일단의 기업집단이 기자회견을 가지면서 배포한 보도자료¹⁾의 내용을 간단히 살펴보자.

현재 주민등록번호는 인터넷에서 이용자의 실명 및 성인여부를 확인하는 데 쓰여지고 있는 유일한 방식으로서 이에 대한 수집, 이용이 포괄적으로 제한받을 경우 연령의 식별이 불가하여 청소년들에게 음란사이트 등 유해 콘텐츠의 무분별한 노출이 우려되고, 비대면 거래인 인터넷의 특성상 결제, 환불, 교환 등 소비자 민원에 대한 구제가 어려운 상황이 초래될 수 있다. 또한 신용카드 또는 개인 ID의 악의적 도용 등 각종 범죄가 오히려 용이해져 이용자 보호에 치명적인 영향을 끼칠 수 있어 심히 우려된다고 설명했다.

그동안 잘 쓰고 있던 주민등록번호에 대해 이들이 갑작스레 부산을 떠는 이유는 현재 입법 발의되어 있는 개인정보보호법안 때문이다. 국회에 계류 중인 3가지 개인정보보호법 제정 법률안 중 2가지가 법률규정 내에 주민등록번호의 수집과 사용을 제한하는 내용을 담고 있기 때문이다.²⁾ 주민등록번호는 인터넷을 이용한 상거래에 없어서는 안 되는 중요한 수단이었다. 그런데 제정 발의된 각 개인정보보호법안들이 주민등록번호를 사용하지 못하게 함으로써 영업에 중대한 지장을 초래할 수 있다는 것이 이들 인터넷 업계가 제기하는 문제이다.³⁾

1) 한국인터넷기업협회 등의 보도자료.

http://www.kinternet.org/now/K_Board_View1.asp?Page=1&Table=KDB19&Inx=13

2) 정부안(이은영의원 대표발의) 제16조, 노회찬의원 안 제15조.

이들 인터넷 업체는 주민등록번호 관련 규정에 대해 “현실에 맞는 방향으로 법안을 수정하거나, 주민등록번호를 대체할 수 있는 시스템이 마련될 때까지 관련 법조항을 유예해 해줄 것을 요청”했다.

Episode 2 - 더 많이 더 넓게 이용하라!

행정자치부는 지난 2004년 11월 ‘전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률’(이하 전자정부법)의 개정안을 제출했다. 법률 제호를 ‘전자정부촉진에관한법률’로 간소화 내지 명확화 하는 것을 비롯하여 총 28개조의 규정을 개정 내지 신설하는 등 대폭적인 변화가 예견된다.⁴⁾

그 중 단연 눈길을 끄는 부분은 법률의 적용 범위(공동이용 및 제공)를 확대하는 부분이다. “행정정보의 공동이용 대상 기관 및 행정전자서명 발급 대상기관을 관련 공공기관까지 확대하여 행정정보의 공동이용을 활성화”라는 목적을 설정하고 이를 실현하기 위해 법규정을 개정하였다. 즉, 법 제2조에 “공공기관”의 정의 규정을 신설하고, 제20조제4항의 적용대상에 행정기관 외에 공공기관을 추가하였으며, 제37조제3항을 신설하여 행정기관으로 하여금 공공기관에 행정정보를 제공할 수 있도록 한 것이다.

법안에 따르면 “공공기관”은 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단, 특별법에 의하여 설립된 특수법인, 초·중등교육법 및 고등교육법 기타 다른 법률에 의하여 설치된 각급 학교 및 기타 대통령령으로 정하는 기관 및 단체를 말한다. 이들 공공기관이 행정정보를 공동이용할 수 있는 대상이 됨에 따라 발생하는 효과는 “대국민 서비스를 시행할 때 민원구비서류의 감축”이다.

사례 1에서 확인할 수 있는 사실은 현재 우리나라에서 주민등록번호의 사용범위가 도대체 어디까지인가 하는 점이다. 인터넷 기업들의 주장에 따르면 “주민등록번호 등 고유식별자의 수집과 이용을 제한하는 것은 업계 및 사회 현실을 제대로 인식하지 못한데서 온 것”(허진호 인터넷 기업협회 회장)이다. 이 말만큼 함축적으로 우리 주민등

3) 한편 이들 인터넷 업체는 두 개 입법안이 규정하고 있는 개인정보 사전영향평가제도를 “민간에 대한 무차별 과도규제”라고 주장한다. 개인정보 사전영향평가제도는 국가의 전자정부사업과 관련되어 있을 뿐 민간영역에서 이루어지는 자율규제의 원리를 훼손한다는 것이다. 이 부분에 대한 논의는 생략한다.

4) 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 중 개정법률안 입법예고. 행정자치부 홈페이지 법령자료실 참조. <http://www.mogaha.go.kr/>

록번호의 사용실태를 밝히는 말도 없을 정도다. 말 그대로 주민등록번호는 “업계 및 사회” 전 영역에 걸쳐 쓰이지 않는 곳이 없다. 주민등록번호를 쓰지 않도록 하려면 범용으로 사용되는 인증서를 발급하라는 인터넷 기업들의 주장의 근거가 여기에 있다.

사례 2는 민간이 아닌 국가차원에서 진행되는 데이터베이스 통합 내지는 연동 기획의 일단을 보여준다. 행정기관 이외에 “공공기관”까지 포함한 거의 공공부문 전 범위에서 가지고 있는 정보를 모두 공유하겠다는 것이다. 그런데 이 과정에서 개인정보는 주민등록번호를 이용하여 유통된다. 왜냐하면 사례 1에서 인터넷 기업들이 주장한 것과 마찬가지로 전자정부 시행과정에서 역시 개인정보를 연동(matching)시키는 장치가 주민등록번호이기 때문이다. 결국 민간기업이나 정부나 주민등록번호를 이용해서 정보공유를 확장하겠다는 방침은 내용적인 면에서 큰 차이가 없다고 하겠다.

그러나 현실적인 상황은 민간기업이나 정부가 생각하듯 그렇게 간단치는 않다. 열거를 할 수 없을 정도로 주민등록번호를 비롯한 개인정보 유출사태가 연이어 벌어지고 있고, 날이 갈수록 그 양과 질의 수준이 높아지고 있다. 지문날인 반대연대, 정보인권활동가 모임 등 사회인권단체들이 조사한 바에 따르면 전자정부 시스템을 이용한 통합전산정보처리가 개인정보를 심각한 수준에서 유출하고 있음이 밝혀졌다. 동일한 내용의 정보가 같은 시스템을 사용하는 모든 지방자치단체의 홈페이지를 통해 동시에 공개될 수 있었다.⁵⁾ 우려의 차원으로 치부되던 전자정부 체제의 개인정보 유출위협이 현실로 나타난 것이다. 이미 2월에 진행된 국가 공공기관의 주민등록번호 유출사태에 대해⁶⁾ 총리가 직접 나서 주민등록번호 유출문제를 해결하라고 지시하기까지 했으나⁷⁾ 근본적인 해결책은 제시되지 않고 있는 것이 현실이다. 정부차원에서의 인식수준이 이정도 차원에 머물고 있는 상황에서 민간영역에 대해 고도의 개인정보보호 인식을 가지라고 요구하는 것은 무용한 일이다. 텔레마케팅 등을 이용하여 주민등록번호가 유출되면서 발생하는 문제들은 날이 갈수록 심각해지고 있다.⁸⁾

5) 전자신문 2005. 3. 11. 인터넷 판 기사 참조.

6) 월간 네트워크 2005. 2월호 기사 참조.

7) 세계일보 2005. 3. 1. 인터넷 판 기사 참조.

8) 오마이뉴스 2005. 3. 17. 기사 참조.

2. 주민등록번호에 대한 인식의 문제점

(1) 민간영역에 있어 주민등록번호에 대한 과도한 신뢰

사례 1에서 보았듯이 특히 인터넷이라는 환경 속에서 주민등록번호가 가지고 있는 목적은 몇 가지 형태로 분류될 수 있다. 첫째, 신원정보를 바탕으로 하는 민원의 처리, 둘째, 확실한 신원정보 이용을 통한 범죄 예방, 셋째, 유해사이트 등으로부터 청소년 보호가 그것이다. 인터넷 기업들은 주민등록번호를 사용하지 않을 경우 열거된 행위를 할 수 없어 문제가 발생할 수 있다고 주장한다.

그런데 기업들이 주장하는 내용들을 살펴보면 그러한 목적들을 위해 주민등록번호를 반드시 사용해야한다는 근거가 어디에 있는지 명확하게 확인하기 어렵다. 먼저, 인터넷 기업이 주장하는 민원처리의 어려움에 대해 보도록 하자. “비대면 접촉”이라는 특성으로 인하여 결제, 환불, 교환 등에 있어 소비자민원을 처리하기 곤란하다는 주장이다. 그런데 기본적으로 결제, 환불, 교환이라는 행위가 있기 위해서는 결제수단이 동원되어야 한다. 결제수단으로서는 무통장입금방식, CMS 방식, 카드결제 방식, 핸드폰이나 전화결제 방식 등 여러 가지 방법이 동원된다. 이들 결제방식을 보면 거래구좌, CMS나 카드, 핸드폰이나 전화 등은 사전에 개인이 이들 수단들을 위해 자신의 신원을 일정정도 특별한 은행이나 업체에 제공했던 것이고, 따라서 인터넷 기업들이 결제를 위한 방법을 동원하는 이외에 회원가입에서부터 별도로 신원확인을 할 필요가 없다. 즉, 회원가입 시기부터 주민등록번호 등 민감한 개인정보를 수집할 이유가 없는 것이다. 이들의 주장대로라면 회원가입 시 주민등록번호를 받지 않으면서도 결제과정에서 필요한 정보를 목적범위 내에서만 활용하고 있는 다른 인터넷 업체⁹⁾ 및 개인식별번호를 사용하지 않고 있는 각국의 인터넷 기업들이 어떻게 영업을 하고 있는지에 대해서 설명을 해야 할 것이다.

두 번째, 범죄예방의 부분이다. 인터넷이라는 정보유통방식을 이용하여 발생하는 범죄의 형태는 현실상황의 그것만큼이나 다채롭고 심각한 수준이다. 특히 인터넷 기업들이 주장하듯이 악의적인 신용카드 도용이나 ID 도용 등 신원절도의 문제가 쉽게 발생

9) 포털사이트 Daum이나 EBS의 경우 회원가입 시 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 문화일보 2004. 08. 19. 인터넷 판 기사 참조.

하는 것이 문제이다. 그런데 이 부분에 있어서 기업들은 문제의 본질을 왜곡하고 있다. 주민등록번호와 실명만 확인되면 별다른 소명 없이도 회원 가입 등의 편의를 제공하면서 사세확장에만 혈안이 되었던 관행에 대해서는 전혀 언급조차 하지 않고 있는 것이다. 특히 신원절도라는 범죄행위는 주민등록번호에 과도한 신뢰를 부여함으로써 발생하는 문제이다. 거꾸로 생각해서 주민등록번호라는 전 국민에게 부여되는 단일한 식별코드가 사용되지 않고 있다면 어떻게 될까? 매우 다양한 형태의 신원확인이 가능하게 됨에 따라 범죄자들이 손쉽게 주민등록번호를 이용하듯 범죄를 저지를 수 없게 된다. 따라서 신원절도 등 온라인상에서 발생하기 쉬운 범죄를 예방하고자 하는 목적이라면 오히려 주민등록번호라는 전 국민 고유의 식별번호를 사용하지 않는 것이 훨씬 더 안전한 방법이 되는 것이다.

세 번째 주장인 청소년의 보호. 이것은 앞의 두 가지 이유와는 달리 매우 도덕적인 것처럼 보인다. 하지만 실효성 측면에서도 전혀 효용이 없을 뿐만 아니라 도덕적으로도 매우 유치한 주장이다. 실효성이라는 측면에서는 이미 주민등록번호가 성인인증의 효과가 없다는 것이 여러 가지 사건을 통해 확인되었다. 한국정보보호진흥협회의 자료에 따르면 번호유출에 따른 위험성을 느끼고 있는 네티즌 중 상당수가 친구, 가족, 또는 다른 사람의 주민등록번호를 이용하고 있다. 또한 미성년자들의 경우 연령제한을 피하기 위해 주민등록번호를 도용하는 경우가 매우 많다는 것을 확인할 수 있다. 결국 신원확인을 통한 청소년 보호라는 목적으로 이용되는 주민등록번호는 사실상 별다른 효과가 없다는 것이다.

한편 성인물에 대한 청소년의 접근을 방지하여 청소년을 보호해야한다는 고전적인 주장을 되풀이하고 있는 인터넷 기업들의 도덕적 관점은 별로 감동적이질 못하다. 예를 들어 게임업계의 경우 연령등급이 정해진 게임의 이용자가 주민등록번호를 도용한 미성년자인지 진짜 성인인지 어떻게 확인을 할 수 있다는 것인가? 이용료 등 결제의 수단은 무수한 방법으로 동원할 수 있어 얼마든지 해결할 수 있고, 따라서 회원가입 당시에 확인되는 주민등록번호 정도로 미성년자들을 차단하는 수준의 해법을 가지고 있는 것이 인터넷 기업의 현실이다. 반면에 이들 인터넷 기업들이 청소년의 건전한 이성발달을 위해 문화육성 등 사회활동을 얼마나 하고 있을까? 극진하게 청소년들을 걱정하고 있는 이들 기업들의 현실은 그들의 주장과는 판판이다. 미성년자가 제공한 정보이던 실제 정보주체가 제공한 정보이던 인터넷 기업들은 그 정보의 주체가 중요한 것이 아니

라 그 정보 자체가 중요한 것이다. 본질이 이렇게 들여다보이는데도 불구하고 자신들의 주장을 도덕적 정당성으로 포장하려는 것은 별로 설득력을 가지지 못함을 잘 알아야 할 것이다.

(2) 공공영역에 있어 주민등록번호에 대한 과도한 신뢰

사례 2에서 살펴본 것처럼 공공영역에 있어서도 주민등록번호의 무제한적 사용은 갈수록 심각해지고 있는 상황이다. 이러한 인식의 근거에는 주민등록번호가 긍정적인 차원에서 그 역할을 잘 수행했다는 판단이 깔려 있다. 예를 들어 강동석 한국전산원 전자정부지원단장의 발제문에 나타나 있듯이 주민등록번호의 이용이 “정치, 경제, 사회 전 영역의 시스템들을 효과적으로 구축하고 이를 여러 가지 행정 목적에 활용할 수 있었으며, 결과적으로 정보통신분야의 눈부신 발전의 중요한 기반으로 작용”했다는 생각들이다. 주민등록번호의 문제점은 인정하나 그 효용성 역시 부정할 수 없다는 판단이다. 특히 정보화시대에 있어서 주민등록번호는 우리나라를 오늘날과 같이 정보통신분야에 있어서 강국으로 도약할 수 있도록 하는 역할을 했다는 것이 주민등록번호의 효용성을 옹호하는 사람들이 하는 이야기다.

주민등록번호가 가지고 있는 특성, 즉 전속성, 종신불변성, 만인부동성이라는 특수성, 그리고 간편한 형태의 번호조합이 가지고 있는 효율성은 정보화시대에 필수적인 개인 정보처리를 매우 효과적으로 담보한다. 근래 논란이 되고 있는 선거철 인터넷 게시판 실명제 운영 등의 경우 주민등록번호제도가 없다면 쉽게 생각하기 어려운 제도임에 분명하다.¹⁰⁾ 즉, 어떤 특정한 주민등록번호를 사용하는 사람이 있다면 그 사람이 곧 주민등록번호의 실제 정보주체라는 신뢰가 전제되는 것이다. 대면접촉이 이루어지지 않는 상황에서는 어떠한 정보도 마찬가지로 효과가 발생할 수 있겠으나 우리의 경우 주민등록번호에 대한 이러한 신뢰는 다른 개인정보의 경우에 비추어볼 때도 지나치다. 바로 이러한 점을 악용하여 신원절도가 일어나는 경우 발생하는 문제점이 있다.

우선 신원절도의 발생을 제 때에 확인하지 못하게 된다는 점이다. 거의 모든 사회구성원이 일반적으로 인식하고 있는 고정된 신원확인 방법이 없을 경우 범죄자들은 어

10) 최근 국무회의에서는 공직선거관련 게시판의 실명제 운용을 위해 행정자치부의 데이터베이스를 제공하도록 하는 방향으로 하는 주민등록법시행령 개정안을 통과시켰다. 연합뉴스 보도자료 2005. 3. 22 인터넷 판 기사 참조.

떠한 방식으로 신원절도를 해야 할지를 고민하게 된다. 반대로 공공기관의 경우 제공된 개인정보가 실제의 정보인지에 대해서도 보다 많은 확인절차를 거치지 않을 수 없다. 행정과정이 이렇게 진행된다면 신원절도의 발생빈도가 원천적으로 줄어들지 않을 수 없고, 신원절도라는 범죄행위가 발생하는 순간에 이를 확인할 수 있는 확률도 상당히 올라갈 수밖에 없다. 반대로 현재의 상황에서는 신원절도를 하고자 하는 사람들은 타인의 실명과 주민등록번호의 수집만으로 얼마든지 신원절도를 할 수 있으며, 신원절도라는 범죄행위가 발생하는 그 순간 이를 확인할 수 있는 확률은 거의 없다고 보는 것이 타당하다. 결국 신원절도가 발생하더라도 추후 정보주체 본인이 이를 확인하고 문제제기를 하기 전까지는 신원절도행위를 한 범죄자가 정보주체의 역할을 하더라도 속수무책으로 당할 수밖에 없는 상황이 계속된다.

다음으로 문제가 되는 것은 사용범위를 확대하고자 하는 유혹이 끊임없이 이어진다는 점이다. 앞서 살펴보았듯이 전자정부 시행과 더불어 개인정보를 이용하는 범위를 확장하고자 하는 정부의 욕심은 갈수록 구체화되고 있는 실정이다. 전자정부 시스템을 이용하는 지방자치단체의 홈페이지에서 공통된 정보가 동시에 유출될 수 있음이 확인된 현재에도 오히려 개인정보보호와 관련된 전자정부 개선책이 나오기보다는 더 넓은 범위에서 개인정보를 이용하고자 하는 노력만이 계속되고 있는 것이다. 이것은 다름 아니라 주민등록번호가 가지고 있는 효율성에 기인한 것인 바, 정부가 인증시스템의 개발이나 개인정보보호라는 차원보다는 주민등록번호를 이용함으로써 발생하는 행정편의에 더 많은 신경을 쓰고 있음을 방증하는 것이다.

3. 대안에 대한 검토

(1) 발제문에 대한 검토

두 발제문은 현재의 주민등록번호체계와 사용범위가 개인정보보호에 치명적인 결과를 야기하고 있음을 공통적으로 지적하고 있다. 그러나 이에 대한 접근방식과 대안의 제시는 매우 다른 각도에서 진행되고 있음을 파악할 수 있다.

우선 주민등록번호에 대한 접근 방식이다. 김일환 교수는 주민등록번호의 문제점을

주민등록법 전반에 대한 문제 안에서 파악한다. 주민등록번호제도의 근거가 바로 주민등록법이므로 주민등록법이 가지고 있는 목적과 그 내용을 먼저 확인하여 전체적인 주민등록법의 문제점을 지적한 후 주민등록법의 구조 안에서 주민등록번호가 가지고 있는 위치와 문제점을 추출하고 있다.

반면 강동석 단장은 주민등록번호의 문제점을 단지 사용범위만의 문제로 국한한다. 수집행위 또는 근본적인 법률상의 문제는 거론을 하지 않고 있는데, 발제문만으로 보면 수집행위 자체에 대해서는 별다른 문제의식을 가지지 않는 것으로 보인다. 예를 들어 개인정보가 “여러 데이터베이스에 분산되어 저장되어 있다면 프라이버시에 대한 심각한 위협은 되지 않는다”는 인식이 그것이다. 데이터가 흩어져서 수집되고 저장되면 큰 문제가 되지는 않는다는 것이다.

이처럼 문제에 대한 접근 방식이 달라짐에 따라 대안의 제시 역시 그 방법과 강도면에서 차이가 날 수밖에 없다. 김일환 교수는 사용범위의 제한, 대안적 제도의 도입 등의 과정을 통해 궁극적으로 현행 주민등록번호제도를 폐지하는 것이 바람직하다는 결론을 내고 있는 반면, 강동석 단장은 주민등록번호의 완전폐지는 불가능하므로 수집과 사용범위를 한정하고 규제하면서 주민등록번호의 변경이 가능하도록 하는 차원에서 대안을 제시한다.

(2) 주민등록번호는 완전히 폐지할 수 없는 제도인가?

강동석 단장 역시 “주민등록번호가 안고 있는 여러 가지 위험성들을 근원적으로 해결할 수 있는 가장 확실한 방안은 아무래도 문제 소지가 있는 주민등록번호 자체를 아예 폐지하는 것”이라는 점을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호를 완전히 폐기하는 것은 “사회적으로 막대한 비용을 요구하거나 엄청난 사회적 혼란을 초래할 수 있다”면서 “이상적인 방안 중의 하나로 만족”하자고 주장한다. 그런데 강동석 단장의 이러한 주장은 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하자는 자신의 주장과 정면으로 배치된다. 개인이 주민등록번호를 바꿀 수 있도록 한다는 것은 현재 구축되어 있는 정보주체 본인에 대한 사회적 관계를 재구성하는 작업을 필요로 한다. 당사자 본인뿐만 아니라 공공기관이던 기업이던 수집된 개인정보 중 연결자(matching field)의 역할을 하는 주민등록번호가 바뀌게 된다면 그와 관련된 모든 시스템을 수정하지 않으면 안

된다. 따라서 강동석 단장의 주장대로라면 주민등록번호를 아예 폐지하고 다른 수단, 예컨대 성명, 생년월일, 주소, 연락처라는 기본정보를 이용한 신원확인시스템을 구축하는 것이나 때마다 주민등록번호를 변경하도록 해주는 것이나 “사회적으로 막대한 비용을 요구하거나 엄청난 사회적 혼란을 초래”하는 결과는 마찬가지로 있을 수 있고, 오히려 후자의 경우에 더 많은 비용과 혼란이 야기될 수도 있는 것이다.

더불어 발제문이 가지고 있는 한계는 이러한 주민등록번호 변경의 전제조건이다. 즉, “향후 우리 사회가 고도로 네트워크화 되어 한 번의 주민등록번호 변경만으로도 행정기관 내 모든 시스템의 그것이 자동적으로 일괄 변경되게 되는 등 기술적으로 훨씬 성숙되고, 사회적으로도 민간부문에서의 주민등록번호 사용이 최대한 억제”되는 환경이 사전에 조성되어있어야 한다는 것이다. 그런데 “한 번의 주민등록번호 변경만으로도 행정기관 내 모든 시스템의 그것이 자동적으로 일괄변경”된다는 것은 이미 모든 행정기관 내 시스템이 똑같은 방식으로 행정정보를 일괄 공유하고 있다는 것과 마찬가지로 의미이다. 현재 추진되고 있는 전자정부법의 궁극적 목표와 완전히 일치하는 상황을 전제하고 있다는 점에서 주민등록번호의 사용범위제한이나 또는 다른 형태의 신원확인방법이 필요하다는 현재의 논의와는 본질적으로 배치되는 내용인 것이다.

이러한 차원에서 김일환 교수의 문제접근과 대안의 설정은 매우 다른 차원의 방법론으로 고민될 여지를 충분히 안겨주고 있다. 현행 주민등록번호가 폐지되어야 하는 이유를 단순히 유출과 침해라는 현상적 측면의 해결차원에서만 바라보는 것이 아니라 국민의 기본권을 천명하고 있는 헌법정신 자체를 위반하는 것임을 분명히 하는 것은 차제에 주민등록번호제도가 폐지되지 않으면 안 되는 이유를 명확하게 밝혀주고 있는 것이다. 따라서 대안으로 제시되고 있는 각 안 역시 근본적인 문제해결을 어떻게 할 것인가에 초점이 맞추어져 있으며, 향후 중요한 정책적 과제로 검토되어야 할 것이라고 판단된다.

다만, PKI(Public Key Infrastructure)의 발급에 있어서 전제되는 것은 PKI의 발급을 위해 주민등록번호가 제공되어서는 안 된다는 점이다. 기왕에 PKI가 주민등록번호의 문제점을 해결할 목적으로 제시되는 대안이라면 PKI 발급을 위한 신원정보의 제공에 있어서도 주민등록번호 이외의 다른 신원확인방법이 이용되어야 함은 당연하다.

(3) 우선 적용할 수 있는 대안의 고민

기술적인 문제 때문에 당장 주민등록번호를 폐기할 수 없다고 주장하는 것은 인정할 수 없다. 현재의 기술로도 얼마든지 새로운 신원확인시스템을 구축할 수 있기 때문이다. 기술적으로 불가능하기 보다는 오히려 현재의 관행을 이용하여 손쉽게 개인정보를 수집하고 이용하는 행위가 불가능해질 것을 우려하는 것이 주민등록번호폐지를 반대하는 사람들의 솔직한 심정일 것이다. 이러한 심정의 일단은 상기 인터넷 기업들이 개인정보보호법 제정입법안에 대해 “불합리한 규제강화로 인한 산업의 위축을 야기”한다고 비판하는 것에서 확인할 수 있다. 그동안 주민등록번호라는 범용의 연결수단(matching field)을 이용해 제한 없는 개인정보의 이용을 통해 막대한 영업이익을 챙겨왔던 기업들의 입장에서 주민등록번호사용의 규제는 새로운 형태의 자본투여와 개인정보 수집 및 이용에 있어서 새로운 방법의 모색을 요구하는 것이기 때문에 불만스러운 것이다. 더 적나라하게 이야기하자면 이들 기업들은 가만히 앉아서 돈을 벌 수 있었는데 왜 그걸 방해하느냐며 투정을 부리는 것이다. 개인정보를 수집하고 이용하는 기업들은 자신들 스스로 개인정보보호를 위한 최대한의 노력을 경주했어야 한다. 지금까지 그러한 노력을 꾸준히 해왔다면 아마도 새로운 개인정보보호법제가 정비된다고 하더라도 기업의 입장에서 크게 문제가 될 일이 없을 것이다. 인터넷 포털 업체인 다음이나 EBS의 경우 새로 제정되는 개인정보보호법이 주민등록번호사용을 규제하고 있다고 하더라도 아무런 문제가 발생하지 않는다. 이미 주민등록번호를 받지 않고 회원을 관리하고 영업이익을 추구하는 방법을 준비해놓았기 때문이다.

결론적으로 주민등록번호를 당장 폐지하지 못한다면, 일단은 민간영역에서의 주민등록번호사용을 전면 금지시키는 조치를 시행할 수 있을 것이다. IT 강국이라고 일컬어질 만큼 강력한 기술력을 가지고 있는 우리의 인터넷 기업들이 새로운 형태의 신원확인시스템을 전자적으로 구축하는 데는 큰 어려움이 없을 것이다. 이정도의 투자조차도 생각지 않으면서 개인정보를 수집하고 활용하여 영업이익의 획득을 도모한다는 것은 법률적 문제 이전에 상도의적으로도 비판받을만한 것이며, 이정도의 노력조차 하지 않으면서 자율규제를 운운하는 것은 네티즌들을 비롯한 국민들을 전혀 설득하지 못할 것이다.

다음으로 공공영역에서조차도 주민등록번호를 데이터베이스 간 연결자로 이용하는 행위를 중단해야 할 것이다. 주민등록번호는 주민등록법이 목적하고 있는 범위 내, 즉

주민생활의 편익을 증진시키고 (주민)행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 범위 안에서 인구의 동태를 파악하는 정도¹¹⁾의 사용용도로 이용되어야만 한다. 법률의 규정이 명확하게 그 목적을 밝히고 있음에도 불구하고 현행 전자정부법 등의 제도는 주민등록번호를 이용하여 주민행정사무 이외의 목적을 수행하도록 보장하고 있다. 전자정부법을 개정하여 행정기관이 아닌 광범위한 공공기관들까지도 사용할 수 있도록 하겠다는 정부의 발상은 주민등록번호의 사용을 광대역화하겠다는 것에 다름 아니다. 정부가 모범적으로 주민등록번호 사용용도를 확장하고 있는 마당에 민간영역에 대해 주민등록번호를 제한하겠다고 하는 것은 어불성설이다.

두 발제문 모두 우선 대안으로 주민등록번호의 사용용도를 제한하는 것을 들고 있다. 그런데 사용용도의 제한에 있어서도 두 발제자는 미묘한 차이를 보이고 있다. 김일환 교수의 경우 공공부문과 민간부문을 별도로 구분하지 않고 “법에 구체적으로 열거한 특정한 목적을 위하여 이를 필요로 하는 행정내부에서만 사용되는 것으로” 주민등록번호 사용범위를 한정해야한다고 주장하는 반면, 강동석 단장의 경우에는 공공부문에 대한 논의는 특별히 하지 않으면서 다만 민간부문에 있어서 “개인정보보호를 위한 법제도적 장치마련에도 관심을 가질 필요가 있다”고 주장하고 있다. 민간영역에 있어서 필요한 주민등록번호 사용범위 제한은 공공영역에서도 역시 마찬가지로 의미를 가지고 있다는 점에서 강동석 단장의 발제는 상당히 아쉬움을 남겨주고 있다.

4. 문제해결을 위한 제언

(1) 주민등록법의 전면 개정

1962년 제정된 주민등록법은 주민의 편익과 주민행정의 효율이라는 본연의 목적을 달성하기 위한 차원이 아니라 다분히 국민을 감시하고 통제하기 위한 불순한 목적을 위한 것이었다.¹²⁾ “주민생활의 편익”이라는 현행 주민등록법 제1조 목적 규정의 문구

11) 주민등록법 제1조(목적) 이 법은 시(특별시·광역시를 제외한다. 이하 같다)·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 한다.

12) 주민등록법이 국가적 차원의 국민감시와 통제를 위해 기능해왔던 것에 대해서는 윤현식, 개인정보의 국

는 1997년 주민등록법 개정 과정에서 삽입된 것이다. 그 이전까지 주민등록법의 목적에는 주민생활의 편의이라는 문구조차 들어있지 않았다.

비록 1997년 주민등록법의 목적조항에 주민생활의 편의이라는 문구가 삽입되었음에도 불구하고 정작 주민등록법의 구체적 내용은 주민생활의 편의 보다는 행정편의를 위해 개정이 계속 되었다. 지문날인 반대연대는 주민등록법의 문제점을 크게 4가지로 분류하고 이에 대한 대안을 제시한 바 있다. 다음의 표는 현행 주민등록법이 가지고 있는 문제점과 그 대안을 간략하게 도식으로 나타낸 것이다.

문제점	대안
국민등록제도, 국민 감시와 관리 : 행정자치부의 지휘 감독	지방자치단체의 고유권한으로 규정
과도한 정보의 수집	주민등록법 안에 정해져 있는 최소한의 정보로 한정
정보주체의 자기정보통제권 배제	동의권, 동의철회권, 열람, 정정, 삭제, 반환, 폐기 청구권 보장
인권침해적 내용 : 주민등록증, 지문날인, 주민등록번호	지문날인제도 철폐, 주민등록번호제도 철폐, 임의적 신분증발급제도로 전환

표 1) 현행 주민등록법의 문제점과 대안. 지문날인 반대연대, “정보화시대의 새로운 주민등록법에 대한 제언”, 2004. 8. 18. 토론회 자료집.

주민등록번호라는 제도상의 한 부분만을 개선한다고 해서 주민등록번호가 가지고 있던 폐해가 사라지는 것은 아니다. 현재의 주민등록법 구조 안에서는 주민등록번호 이외에 어떠한 다른 신원확인방식이 도입되더라도 현행 주민등록번호가 가지고 있는 문제점이 그대로 재현될 것이기 때문이다. 따라서 주민등록번호제도의 개선은 주민등록법 자체의 전반적인 변화와 함께 이루어져야 할 사안이다.¹³⁾ 다른 부분은 논외로 하더라도, 예를 들어 “국민등록제도”의 기능을 하고 있는 현행 주민등록제도를 본연의 모습으로 되돌려놓기 위한 작업으로서 주민등록에 관한 지도·감독권한을 지방정부가 가지도록 하는 것이 중요하다. 행정자치부라는 중앙정부가 주민등록사무에 대한 지도·감독권한을 가지고 있는 이상 사무관장을 담당하는 지방정부는 기껏 해봐야 정보입력과 관리를

가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2002 참조.

13) 주민등록법 전면개정에 대한 보다 자세한 내용은 지문날인 반대연대, “정보화시대의 새로운 주민등록법에 대한 제언”, 2004. 8. 18. 자료집 참조.

위한 오퍼레이터 역할에 머물 뿐이고, 중앙정부는 주민과의 직접적인 “대면접촉”이 불가능하다는 이유로 인해 더 많은 개인정보를 요구할 수밖에 없는 악순환이 계속된다. 이 과정에서 수없이 늘어나는 개인정보를 효과적으로 다루기 위해 주민등록번호와 같이 명쾌한 확인수단 내지는 연결수단에 대한 유혹을 중앙정부가 뿌리치기는 어려울 것으로 보인다.

(2) 주민등록번호제도의 완전 폐지

앞서 살펴본 것처럼 주민등록번호를 지금 당장 폐지한다는 것은 여러 측면에서 어려울 수도 있다. 기술적으로 어렵다는 것은 전혀 받아들이지 않더라도 다른 차원에서 문제가 제기되는 것이다. 따라서 사용용도의 제한 등 우선 시행할 수 있는 제도적 대안이 거론된다. 그러나 중국에 현행 주민등록번호제도는 폐지되는 것이 바람직하다. 현재 발생하고 있는 각종의 문제점들도 주민등록번호를 폐지해야하는 결정적인 이유겠지만 근본적으로는 김일환 교수의 발제에서 보듯 전 국민에게 주민등록번호라는 고유식별자를 부여하고 이를 범용으로 이용한다는 것 자체가 위헌이기 때문이다.

정보사회의 발전과 더불어 추진되고 있는 개인정보의 통합관리 또는 데이터베이스간의 상시 연동체계구축 과정에서 주민등록번호를 이용하는 것은 국민들에게 치명적인 개인정보유출피해를 안겨줄 수 있다. 그리고 그 일단의 경험을 이미 한 차례 확인한 바 있다.¹⁴⁾ 전 국민에게 일괄적으로 부여하여 관리하고, 제한 없이 거의 모든 영역에서 사용할 수 있도록 보장하고 있는 현행 주민등록번호제도는 완전 폐지하는 것이 맞다. 완전폐지로 가기 위한 중간단계의 과정에 대해서는 김일환 교수가 제시한 대안을 참조하기로 한다.

(3) 개인정보보호를 위한 제도의 정비와 시행

주민등록법 개정과 주민등록번호제도 폐지 이후에도 새로운 형태의 신원확인기능이 도입되고 사용될 때 현재와 똑같은 문제점이 발생할 수 있다. 1996년 전자주민등록카드 도입 반대운동 당시부터 사회인권단체와 시민단체들은 효과적인 개인정보보호를 위해

14) 미디어참세상, 2005. 3. 10. 기사 참조. <http://media.jinbo.net/news/view.php?board=news&id=31961>

민간부문과 공공부문을 통합한 개인정보보호법을 제정하고, 개인정보보호를 위한 독립적인 감독기구를 설치할 것을 요구해 왔다. 그 결과 2004년 한 해에 노회찬 의원, 이은영 의원, 정성호 의원이 각각 개인정보보호법 제정입법안을 만들어 발의를 한 상태이다.

이 가운데 이은영 의원이 발의한 개인정보보호법 제정입법안은 정부가 마련한 안을 그대로 상정한 것이다. 다른 두 의원의 안과는 달리 이은영 의원의 안이 가지고 있는 가장 큰 특징은 개인정보보호를 위한 감독업무를 현재의 수준으로 한정하고 다만 일부 기능을 국가인권위원회로 이전한다는 것이다. 다른 두 의원의 안은 독립적인 개인정보보호 감독기구를 따로 설치하는 것을 내용으로 하고 있는 것에 비해 확연히 다른 차원의 법률안임을 알 수 있다. 현재 개인정보보호를 위한 감독기구의 역할은 공공부문에서는 행정자치부, 민간부문에서는 정보통신부가 담당하고 있다.

주의 깊게 바라보아야 할 부분은 특히 공공부문에 있어서 현재 개인정보보호 감독의 역할을 하는 기관이 행정자치부라는 점이다. 주민등록번호와의 관련성에 입각해 이 문제를 살펴보자. 주민등록법의 주무부처인 행정자치부는 당연히 주민등록번호와 관련한 모든 제반조건을 준비하고 이를 제도화하며 시행하는 임무를 가지고 있다. 그런데 지금까지 주민등록번호와 관련하여 행정자치부가 보여줬던 모습은 주민등록번호의 사용용도를 확장하는 반면 근본적인 문제해결의 의지는 전혀 보여주지 못한 것이었다. 주민등록법의 개정을 통해 행정자치부는 주민등록정보의 전산화와 그 활용에 대해서는 포괄적인 사항을 규정하고 있는 반면(제7조의2, 제18조의2 내지 제18조의 5), 주민등록번호에 대해서는 도용의 금지와 허위생성 금지 정도를 처벌할 뿐이다(제21조제2항 제3호 및 제4호). 주민등록번호 허위생성의 부분은 행정자치부의 조치가 아무런 실효성이 없는 것임을 단적으로 보여주는 예이다. 주민등록번호 허위생성기의 원리가 이미 인터넷을 통해 전부 알려진 상황에서 이를 처벌하겠다고 법률에 규정해 놓는 것은 아무리 긍정적으로 생각해도 자신들이 일을 하고 있다는 생색을 내기 위한 이외에 아무 것도 아니다. 또한 앞에서 잠시 언급했던 것과 마찬가지로 행정자치부는 선거관련 게시판 실명제를 한다는 명목으로 행정자치부의 데이터베이스를 제공하고자 주민등록법 시행령까지 개정하려고 하는 상황이다. 더불어 전자정부법 개정안을 통해 개인정보 데이터베이스의 활용범위를 더욱 넓히려는 움직임까지 보여주고 있다. 이러한 수준의 개인정보보호의식을 가지고 있는 행정자치부가 계속해서 공공부문의 개인정보보호업무를 주관하겠다는 것은 공공부문에서의 개인정보보호를 포기하겠다는 선언이나 마찬가지다.¹⁵⁾

한편 주민등록번호를 요구하고 있는 모든 법제도를 새롭게 정비하는 작업이 필요하다. 현행 법·령·규칙 중 주민등록번호를 요구하거나 이와 관련된 사항을 규정하고 있는 법·령·규칙은 물경 약 250여개에 달한다. 그런데 이들 법률 중 주민등록번호를 사용하는데 있어서 일정하게라도 제한규정을 두고 있는 법률은 주민등록법과 그 시행령뿐이다. 주민등록번호가 오늘날 이렇게 범용으로 사용되면서도 아무런 제재를 받지 않는 이유가 여기 있다. 개인정보보호법 제정법률안에 기껏 조문 하나로 주민등록번호 사용용도를 제한하겠다는 규정을 두었음에도 불구하고 민간영역의 기업들이 반발하고 나선 배경은 바로 이처럼 그동안 어떠한 법률규정에 의해서도 아무런 제재 없이 주민등록번호를 함부로 사용할 수 있었던 지금까지의 관행에 있었던 것이다. 주민등록번호 제도가 폐지되고 새로운 제도가 도입된다고 해도 지금과 같이 개별 법률과 제도가 새로 도입되는 제도를 적절하게 관리하고 범위를 조정해주며 책임을 분명히 하지 않는 이상, 현재 주민등록번호를 둘러싸고 발생하는 문제점은 항상 재발될 수밖에 없는 법률 구조인 것이다. 따라서 차제에 개인정보보호법을 비롯한 각종 법제도를 일체 정비하면서 현재와 같은 문제점이 발생하지 않을 수 있도록 해야 할 것이다.

15) 민간영역을 담당하고 있는 정보통신부에 대한 검토는 생략하기로 한다.