

전기통신사업법 일부개정법률안(최재천의원 대표발의) 에 대한 반대 의견

2012년 10월 2일
진보네트워크센터

배 경

지난 8월 17일 최재천 의원을 비롯한 17인의 의원이 전기통신사업법 일부 개정법률안을 대표발의하였습니다(의안번호: 1901196). 이 법안은 서민을 상대로 한 '휴대전화 개통사기'를 방지하기 위한 취지로 "이동통신사업자가 휴대전화 개설 시 본인 사용 여부 등을 판단하여 휴대전화 개설을 제한할 수 있도록" 하였습니다.

그러나 휴대전화 본인확인절차의 강화로는 휴대전화 개통사기를 방지한다는 입법목적은 달성하기 어려우며, 휴대전화 본인확인제를 법률로서 규정하는 것은 이용자의 기본권을 침해하는 것은 물론, 주민번호의 민간 수집과 이용을 제한하라는 유엔 인권이사회의 권고와 이에 부합하는 최근 입법 경향을 거스릅니다.

이에 본 단체는 아래와 같이 이 법안에 대한 반대 의견을 밝히며, 발의 의원들에 철회를 요청합니다.

이 유

- 이 법안으로는 휴대전화 개통사기를 방지하기 어렵습니다.
- 대출을 빙자해 금품을 뜯어내는 신종범죄인 '대출사기'가 크게 증가하면서 올 상반기에만 그 피해 금액이 470억여원에 달하였는데, 그중 대표적

인 ‘휴대전화 개통사기’는 다음과 같은 수법으로 이루어집니다¹⁾.

- 범인들은 대부업체를 가장해 소액 대출을 원하는 시민들에게 “급하게 소액 쓰실 분, 무직, 신불, 누구나 당일 가능” 등의 내용으로 스팸 문자를 뿌립니다.
- 이후 전화를 건 피해자들에게 범인들은 “휴대전화를 개통해 담보로 보낸 뒤 3개월 동안 해약없이 유지하면 100만~300만원 대출이 가능하다. 다만 고객 신용도 확인을 위해 공인인증서가 필요하다”고 설명하며 신분증과 공인인증서 발급신청서를 교부받습니다.
- 범인들은 넘겨받은 인적사항으로 11번가 등 인터넷 쇼핑몰에 접속해 온라인 대리점에서 피해자 명의의 휴대전화를 개통합니다. 이후 범인들은 명의자에게 배송된 휴대전화를 수거해 갑니다.
- 이같은 수법으로 대출사기단이 획득한 휴대전화는 장물아비를 통해 중국 등지로 팔아넘겨져 다른 범죄에서 대포폰으로 악용됩니다.
- 방송통신위원회는 “휴대전화를 개통해 타인에게 넘겨주거나 개통에 필요한 서류를 넘겨주는 조건으로 대출을 받는 것은 불법”이라며 ‘통신서비스 명의도용 피해예방 수칙’을 발표한 바 있습니다²⁾. 금융감독원도 대출사기 유형별 대응방법을 소개하면서, 우선 사전 동의 없는 대출광고 문자메시지는 불법임을 인지해야 한다고 경고하였습니다. 또한 주민등록증이나 체크카드, 통장 등 대출관련 서류를 보냈을 경우에는 해당 은행 영업점이나 금감원 민원센터의 ‘개인정보노출자 사고예방시스템’에 신고할 것을 안내하고 있습니다³⁾. 경찰 역시 방송통신위원회 등 유관기관과 협의해 불법 대부광고 문자메시지 전송에 사용된 전화번호를 정지하는 등 제도 개선을 추진하고 있습니다. 결국 대출사기 방지를 위해 중요한 것은 휴대전화

1) 한국경제 2012. 9. 13, <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201209134962i> ; 중앙일보, 2012. 9. 11, http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=9289968&cloc=olink|article|default 등 참조.

2) “방통위, ‘휴대폰 명의도용 주의’ 당부”, EBN산업뉴스, 2012. 3. 8, http://www.ebn.co.kr/news/n_view.html?id=544574; “방통위, 사금융 대출 신청시 개인정보 관리 주의 당부”, 아이티투데이, 2012. 3. 8, <http://www.ittoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=25709> 등.

3) “금감원, 대출사기 유형별 대응방법 소개”, 이데일리, 2012. 7. 2, <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=DA22&newsid=02007366599590584&DCD=A01202&OutLnkChk=Y>

등을 통한 불법 대부광고의 근절과, 휴대전화 개통에 필요한 본인의 서류를 타인에게 넘겨주지 못하도록 방지하는 것입니다.

- 급전이 필요한 저소득층을 대상으로 휴대전화를 이용하여 이루어지는 사기행각은 근절되어야 마땅합니다. 그러나, 이러한 대출사기에 대한 대응으로서 휴대전화 본인확인절차를 강화하는 것은 전혀 실효성이 없습니다.
 - 휴대전화 개통사기에서는 본인확인절차를 주요한 본인확인수단인 공인인증서로 손쉽게 회피되어 왔고, 앞으로도 그럴 가능성이 높습니다.
 - 또한 채무자 본인이 직접 배송을 받아 다른 경로로 범인들에게 전달하도록 하는 현재의 수법 또한 본인확인절차로서 방지하기 어렵습니다.
 - 범인들이 급전이 필요한 채무자에게 직접 휴대전화를 개통하도록 요구한다면 본인을 확인한다고 하여 사기 방지에 효과를 발휘할 수 없습니다.
 - 무엇보다 휴대전화를 이용한 사기수법 중에는 이용자의 개인정보를 이용하는 경우도 많아, 이용자 보호를 위하여서는 오히려 휴대전화 개통시 본인정보를 연동하는 관행을 재고해야 할 필요성이 증가하고 있습니다⁴⁾.
 - 나아가 이러한 휴대전화 실명관행을 전제로 주민번호를 대체하는 또 다른 본인확인수단으로 휴대전화 이용을 확대하려는 것 또한 대책이 필요합니다.

□ 주민번호를 이용한 본인확인 업무는 국민의 중대한 기본권 침해입니다.

○ 최근 대규모 개인정보 유출이 계속되어 왔습니다. 특히 올해 2012년에도

4) “서울 성북경찰서는 19일 대출상당자의 개인정보를 빼내 수천만원을 챙긴 휴대폰 소액대출 블로그 운영자 김모(32)씨 등 2명을 사기 등 혐의로 구속했다.” 연합뉴스, 2012. 9. 19, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004722982> ; “휴대폰깡은 소액의 급전이 필요한 사람에게 대부업자가 대출의뢰인의 휴대전화 소액결제를 이용해 게임머니 등을 구매하고 결제금액에서 선이자를 공제한 30~65%만 빌려주는 수법이다. 대부업자는 이렇게 구매한 게임머니 등을 전문거래 사이트에서 현금화하고 대출의뢰인은 다음달 휴대전화 요금으로 결제대금 전액을 상환하게 된다. 경찰은 ... 소액결제로 게임머니 등을 구매하면서 대부업자가 의뢰인의 이름, 주민등록번호, 휴대전화 번호 등을 넘겨받기 때문에 개인정보를 이용한 2차 범죄의 피해 가능성도 상존한다고 전했다.” 연합뉴스 2012. 6. 3, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005635453> 등 참고.

KT에서 870만 명의 개인정보가 유출되어 큰 충격을 주었습니다. 대규모 개인정보 유출이 계속되는 원인으로는, 주민번호를 식별자로 한 온/오프라인 공공/민간 서비스의 증가와 그에 따른 사회적 이득이 증가해옴에 따라 타인의 주민번호를 사용하고자 하는 합법적/불법적 욕구 또한 증가해 왔다는 사실이 꼽힙니다⁵⁾. 이러한 개인정보 유출 사태는 국민의 개인정보 자기결정권 등 정보인권에 중대한 위협을 가하고 있습니다.

- 2008년 1,800만 명의 개인정보가 유출된 옥션 사태 이후 유엔 인권이사회는 한국 정부에 “사생활 보호를 위해 주민등록제도 재검토 및 주민번호를 공공서비스 제공을 위해 엄격히 필요한 경우로 제한”할 것을 권고한 바 있습니다.

- 또한 헌법재판소는 지난 8월 23일 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 규정된 본인확인제가 표현의 자유, 개인정보자기결정권, 언론의 자유에 위배되어 위헌이라고 결정하였습니다. 헌법재판소는 위헌 결정문에서 본인확인업무에 대하여, “본인확인제에 의하더라도 가해자가 주민등록번호와 명의를 도용하는 경우에는 가해자를 특정하기 어려움”을 지적하는 한편, “본인의 이름, 주민등록번호 등의 노출에 따른 규제나 처벌 등 불이익”이 발생할 수 있다는 점을 인정하고, “현재 주로 이용되고 있는 신용정보회사에 의한 게시판 이용자의 이름, 주민등록번호 일치 여부를 확인하는 방법에 의한 본인확인, 주민등록번호를 부여받을 수 없는 외국인이나 주민등록번호가 없는 재외국민에 대하여 게시판에의 정보 게시를 봉쇄함으로써 그들의 표현의 자유를 사실상 박탈하는 결과에 이르고 있다”고 하며 현재 이루어지고 있는 본인확인업무의 문제점 또한 적시하고 있습니다.

5) “기혼여부 등 정보 도둑들, 안파는게 없다”, 파이낸셜뉴스, 2012. 8. 19.

- 정부와 국회에서 주민번호의 수집과 사용을 제한하는 내용의 입법이 이루어져 왔으나 이동통신사업자에 대한 예외가 관행적으로 인정되어 오면서 국민적 불안이 증가하고 있습니다.
- 대규모 개인정보 유출 사고가 계속된 후로, 범정부적으로 주민번호의 수집과 이용을 제한하는 법제도 개선이 추진되어 왔습니다.
- 방송통신위원회는 인터넷상에서 주민번호의 수집이나 이용을 원칙적으로 금지하고 이미 보유 중인 주민번호도 2년 이내에 파기하도록 하는 내용의 정보통신망법을 개정 시행하고 있습니다(제23조의2). 다만 ① 정보통신망법에 따른 본인확인기관으로 지정받거나, ② 법령에서 주민번호 수집 이용을 허용하는 경우 ③ 영업목적상 주민번호 이용이 불가피하여 방통위가 고시하는 경우 이 법의 예외로 두었습니다6).
 - 이와 같은 입법 조치는 지난 2011년 9월 제정시행된 개인정보보호법에서 원칙적으로 고유식별정보의 처리를 제한하도록 규정한 조항(개인정보보호법 제24조)이 신설됨에 따라 기존에는 단지 '주민등록번호 외의 회원가입 방법'만을 규정하였던 정보통신망법상의 조항 또한 그에 조응하기 위해 개정된 측면이 있습니다.
- 그러나 주민번호에 대한 수요가 큰 업종에 대해서 이런저런 이유로 예외가 인정되는 상황으로 인하여 이 법의 입법 목적 달성에 회의적인 시각과 우려가 계속되고 있습니다. 특히 방송통신위원회가 대규모 개인정보 유출 사고를 일으킨 KT 등 이동통신사업자를 이 법의 예외로 인정하려는데 대하여 국민적 불신이 증가되고 있습니다7).

6) 방송통신위원회, “개인정보보호체계 강화를 위한 정보통신망법 개정” 보도자료(2012.2.17)

7) “인터넷 주민번호 수집 금지..통신사 예외”, 파이낸셜뉴스, 2012. 8. 17, http://www.fnnews.com/view?ra=Sent0901m_View&corp=fnnews&arcid=201208170100145160008494&cDateYear=2012&cDateMonth=08&cDateDay=17; “통신사 '주민번호 수집' 허용 논란... 해킹 사고와 무관?”, 오마이뉴스, 2012.8.17. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001768605; “개인정보 유출 사건에도...이통사 '주민번호 수집허용' 왜?”, SBS CNBC 2012. 8. 22, <http://sbscnbc.sbs.co.kr/read.jsp?pmArticleId=10000478423>.

□ 이동통신사업자가 이용자의 주민번호 등 본인확인정보를 수집하고 이용해야 할 정당성과 법적 근거가 부족합니다.

○ 현재 휴대전화를 개통할 때 본인을 확인하고 이를 이유로 휴대전화가 본인 인증 수단으로 사용되고 있는 것은 법적 근거가 없는 사적 관행일 뿐입니다.

- KT 등 이동통신사업자들은 회원관리, 요금정산 등 사적 목적으로 이용자의 주민번호를 수집하고 이용해 왔습니다. 때로 이동통신사업자들은 가족요금할인이라는 명목 하에 가족 중 1인에게 집중하여 명의 변경을 하도록 권장하는 정책을 시행하기도 했으며, 이 과정에서 본인 명의가 아닌 휴대전화를 사용하고 있는 국민이 상당수에 이릅니다.

- 얼마전 KT의 870만 명 고객정보 유출 사고에서 볼 수 있듯이, 이동통신사업자의 이러한 주민번호 수집과 사용 관행은 개인정보에 대한 대규모 유출과 오남용을 조장합니다. 지금도 이동통신 대리점을 통해 고객 개개인의 개인정보가 유출될 위험성이 상존하고 있습니다⁸⁾.

- 이동통신사업자들은 후불요금제로 인한 가입자 연체리스크를 상쇄하기 위하여 수집한 주민번호를 이용하여 3개월 이상 연체시 신용정보기관에 해당 연체자의 주민번호를 신용불량자로 등재하겠다고 함으로써 본질적으로 소액일 수 밖에 없는 이동통신요금 체납시에조차 개개인 이용자에게는 막대한 불이익을 초래할 수 있는 신용위험을 부과함으로써 주민번호를 중요한 채권추심수단으로 활용해 왔습니다⁹⁾.

- 특히 최근 휴대전화가 결제수단으로 널리 사용되면서 이들 이동통신사업자들은 자사가 아닌 다른 채권자의 채권추심업무 또한 대리하면서 수수료를 챙겨 왔고, 이러한 휴대전화 본인확인제는 결국 채권추심수단으로서 이동통신 기능의 확대와 채권추심업무의 효율성을 꾀하는 데 기여해 왔

8) “[뉴스시리즈]잇따르는 정보유출...이통사 '날로' 먹는다”, 뉴스스, 2012. 8. 13, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=004&oid=003&aid=0004659856>.

9) “통신요금 연체공화국'..연체액 1조 넘어”, 아시아경제, 2012. 9. 25, <http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012092515060073574&nvr=Y>.

습니다.

- 기본적으로 휴대전화 명의 설정은 이용자의 사적 선택권의 문제입니다.
 - 본인이 원할 경우 본인인증용으로 휴대전화를 사용할 수 있고, 이를 위해 본인확인정보를 제공할 수 있지만, 법률로써 본인확인을 강제하는 것은 이용자 익명의 자유와 개인정보 자기결정권을 침해합니다.
 - 관행처럼 자리잡은 후불요금제와 단말기 할부구입 또한 이용자가 선택할 수 있어야 하며, 외국에서 널리 사용되는 요금의 선불지급이나 신용카드 자동결제 등으로 이동통신사업자가 굳이 이용자의 본인확인정보를 수집할 필요가 없을 경우 이를 제한할 필요가 있습니다.

- 다른 사람의 명의를 도용하는 휴대전화 대출사기는, 오히려 이동통신사업자가 주민번호로써 본인인증절차를 강제하는 관행을 중지시킴으로써 근절될 수 있습니다.
 - 다른 나라에서처럼 이동통신사업자가 원칙적으로 주민번호 수집을 하지 않는다면, 사기범을 비롯한 타인이 다른 사람의 명의를 주장할 일도 크게 사라질 것입니다.

- 만약 이 법이 통과된다면 이동통신사업자가 합법적으로 주민번호를 수집 및 사용할 수 있는 최초의 법적 근거를 가지게 됨으로써 미칠 파급력이 매우 클 것이라는 점을 엄중 경고하고자 합니다.
 - 이동통신에서의 주민번호 수집은 개인정보보호법에서 인정하는 고유식별정보의 처리 사유에도 해당하지 않는 바(개인정보보호법 제24조), 별도의 법적 근거 없이는 이들의 주민번호 처리가 원칙적으로 모두 불법에 해당합니다.
 - 그런데 이 법이 통과되면 이동통신사업자에 대해, 정보인권 침해로써 사적 이윤을 확대할 수 있는 예외적인 법적 근거를 마련해 줄 것입니다.

- 이는 결국 개인정보보호법 및 정보통신망법에 의거하여 주민번호 수집과 사용을 제한받는 타산업계의 반발을 불러올 수 밖에 없고, 결국 비슷한 방식의 편법이나 입법이 증대되어 이 법들의 입법 목적이 형해화될 수 밖에 없습니다.

□ 결론적으로, 휴대전화 본인확인절차의 강화로는 휴대전화 개통사기를 방지한다는 입법목적을 달성하기 어려우며, 휴대전화 본인확인제를 법률로서 규정하는 것은 이용자 익명의 자유와 개인정보 자기결정권 등 기본권을 침해하는 것은 물론, 주민번호의 민간 수집과 이용을 제한하라는 유엔 인권이사회의 권고와 이에 부합하는 최근 입법 경향을 거스릅니다.

이에 본 단체는 이 법안에 대한 반대 의견을 밝히며, 발의 의원들에 철회를 요청합니다. <끝>

[별첨1]

전기통신사업법 일부개정법률안(최재천의원 대표발의)

신·구조문대비표

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제32조의3(전기통신역무이용제한) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 다른 사람 명의의 이동전화(제5조제2항에 따른 기간통신역무 중 주과수를 할당받아 제공하는 역무를 이용하기 위한 통신단말장치를 말한다)를 이용하여서는 아니 된다.</u> <u>1. 자금을 제공 또는 융통하여 주는 조건으로 다른 사람 명의의 이동전화를 넘겨받아 그 이동전화에 제공되는 전기통신역무를 이용하거나 해당 자금의 회수에 이용하는 행위</u> <u>2. 제1호의 행위를 알선·중개·권유하거나 광고하는 행위</u> <u>② 전기통신사업자는 전기통신역무이용계약을 체결하는 경우 이용계약을 체결하는 자가</u>

<신 설>

본인인지 대리인인지 여부를 충분히 확인하여야 하며, 필요한 경우 이용계약의 체결을 거부할 수 있다.

③ 방송통신위원회는 제1항의 금지행위를 차단·방지하기 위하여 필요한 사항을 정하여 고시하고, 전기통신사업자와 이동전화 개설자에게 이를 준수하도록 권고하여야 한다.

④ 제2항에 따른 본인 여부 확인 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제95조의2(벌칙) 제32조의3제1항을 위반하여 자금을 융통하여 주는 조건으로 다른 사람 명의의 이동전화를 넘겨받아 그 이동전화에 제공되는 전기통신역무와 자금의 회수에 이용하는 행위 등을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

[별첨2]

관련 법령

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제23조의2(주민등록번호의 사용 제한) ① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집 이용할 수 없다.

1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우
 2. 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집 이용을 허용하는 경우
 3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집 이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우
- ② 제1항 제2호 또는 제3호에 따라 주민등록번호를 수집 이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(이하 "대체수단"이라 한다)을 제공하여야 한다.

제23조의3(본인확인기관의 지정 등) ① 방송통신위원회는 다음 각 호의 사항을 심사하여 대체수단의 개발 제공 관리 업무(이하 "본인확인업무"라 한다)를 안전하고 신뢰성 있게 수행할 능력이 있다고 인정되는 자를 본인확인기관으로 지정할 수 있다.

1. 본인확인업무의 안전성 확보를 위한 물리적 기술적 관리적 조치계획
 2. 본인확인업무의 수행을 위한 기술적 재정적 능력
 3. 본인확인업무 관련 설비규모의 적정성
- ② 본인확인기관이 본인확인업무의 전부 또는 일부를 휴지하고자 하는 때에는 휴지기간을 정하여 휴지하고자 하는 날의 30일 전까지 이를 이용자에게 통보하고 방송통신위원회에 신고하여야 한다. 이 경우 휴지기간은 6개월을 초과할 수 없다.

- ③ 본인확인기관이 본인확인업무를 폐지하고자 하는 때에는 폐지하고자 하는 날의 60일 전까지 이를 이용자에게 통보하고 방송통신위원회에 신고하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 심사사항별 세부 심사기준 지정절차 및 휴지 폐지 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조의4(본인확인업무의 정지 및 지정취소) ① 방송통신위원회는 본인확인기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 6개월 이내의 기간을 정하여 본인확인업무의 전부 또는 일부의 정지를 명하거나 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제2호에 해당하는 때에는 그 지정을 취소하여야 한다.

- 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 본인확인기관의 지정을 받은 경우
 - 2. 본인확인업무의 정지명령을 받은 자가 그 명령을 위반하여 업무를 정지하지 아니한 경우
 - 3. 지정받은 날부터 6개월 이내에 본인확인업무를 개시하지 아니하거나 6개월 이상 계속하여 본인확인업무를 휴지한 경우
 - 4. 제23조의3제4항에 따른 지정기준에 적합하지 아니하게 된 경우
- ② 제1항에 따른 처분의 기준, 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개인정보보호법

제24조(고유식별정보의 처리 제한) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(이하 “고유식별정보”라 한다)를 처리할 수 없다.

- 1. 정보주체에게 제15조제2항 각 호 또는 제17조제2항 각 호의 사항을 알리

고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우

2. 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우
 - ② 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보처리자는 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로 가입할 경우 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.
 - ③ 개인정보처리자가 제1항 각 호에 따라 고유식별정보를 처리하는 경우에는 그 고유식별정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다.
 - ④ 행정안전부장관은 제2항에 따른 방법의 제공을 지원하기 위하여 관계 법령의 정비, 계획의 수립, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 조치를 마련할 수 있다.