

개인정보대량유출사태로 본  
“주민등록번호체계 문제점과 해결방안” 긴급간담회

---

Program

❖ 개회

❖ 인사말

이상규 국회의원

김재연 국회의원

❖ 발제

한국에서의 국민식별번호와 인터넷본인확인

한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수)

❖ 토론

1. 주민등록번호체계 개선에 대한 의견

좌세준(변호사)

2. 주민등록번호체계를 바꾸어야 한다.

신훈민(변호사, 진보네트워킹센터)

# Contents

---

인사말	이상규 안전행정위원회 위원	3
	김재연 기획재정위원회 위원	
발제	한국에서의 국민식별번호와 인터넷본인확인	7
	한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수)	
토론문	주민등록번호체계 개선에 대한 의견	53
	좌세준(변호사)	
	주민등록번호체계를 바꾸어야 한다.	56
	신훈민(변호사, 진보네트워크센터)	

---

## 인사말




---

국회의원(안전행정위원회 위원) **이상규**

---

안녕하십니까?

서민의 정이 묻어나는 서울 관악을 국회의원 이상규입니다.

‘주민번호등록체계 문제점과 해결방안’ 긴급간담회에 참석해 주신 여러분께 감사드립니다.

새해 벽두 카드3사의 사상 최대 규모 개인정보 유출 사고는 아직까지 온 국민을 불안하게 하고 있습니다. 혹시라도 금융사고로 이어지지 않을까 불안한 마음에 교체한 카드가 아직도 발급되지 않은 상황이라고 합니다. 이 사고로 유출된 정보 1억 4백만 건은 유사 이래 세계 6위의 정보유출 규모라는 보도도 있었습니다. 국민들은 내 정보가 누구에게 유출되었는지, 어떻게 무단으로 사용되고 있는지, 금융 사고를 포함한 어떤 2차 피해로 이어질 것인지 우려하며 불안해하고 있습니다. 정부는 카드사에 대한 징벌적 처벌을 하겠다고는 하지만 막상 유출된 개인정보와 이로 인한 2차 피해에 대해서는 근본적인 대책을 전혀 마련하고 있지 못합니다.

이번 사건에는 오랫동안 고질적으로 개인정보 문제의 중심에 있었던 주민등록번호 체계가 있습니다. 개개인의 유일한 식별번호로 사용되고 있는 우리나라 주민등록번호 체계에 대한 재검토와 개편논의가 급물살을 타고 있습니다. 일제강점기 식민통치를 용이하게 하기 위해 만들어진 주민등록법은, 박정희군사독재 시절 ‘주민등록번호’라는 국민 통제 수단으로 도입되어 40년 넘게 사용되어 왔습니다.

정보화 시대에 접어들면서 주민등록번호는 ‘나’를 증명하는 고유번호의 기능을

넘어 모든 서류의 발급과 접수, 인터넷 사이트 가입, 휴대폰 구입, 전자상거래, 신용카드사용 등 주민등록번호 없는 일상생활은 불가능합니다. 반대로 말하자면 ‘나’의 주민등록번호만 유출되면 ‘나’의 모든 정보가 유출되고 동시에 ‘나’의 일상생활 모두가 언제든지 낱낱이 공개될 수 있다는 위험성을 내포하고 있는 것입니다.

오늘 ‘긴급간담회’는 오는 2월 19일에 예정되어 있는 국회 안전행정위원회 ‘개인정보유출방지와 관련한 입법청문회’를 앞두고 주민등록번호체계가 가지고 있는 여러 문제점을 짚어보고 개선방안을 모색하고자 마련되었습니다. 국민통제 수단이었던 주민등록번호가 국민 불안의 주범이 된 현실에서 오늘 간담회를 통해 모아진 의견과 개선방안이 입법과정에 담겨질 수 있도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

## 인사말



국회의원(기획재정위원회 위원) 김재연

안녕하세요. 통합진보당 김재연 의원입니다.

카드사 개인정보 대량 유출 사태는 큰 충격을 주었습니다. 불과 몇 명의 범죄 행위로 인해 우리나라 거의 모든 경제활동 인구의 민감한 개인정보, 금융정보가 유출 될 수 있다는 사실은 커다란 공포입니다. 저 역시도 이번 정보 유출 사태의 예외가 될 수 없었습니다. 아마도 정보보안에 대해 일가견이 있는 오늘 오신 발제자 및 토론자 분들도 개인정보를 지키기에는 어려웠을 것입니다.

저는 이번 카드 정보유출 사태 이후 이러한 불행한 일이 다시 반복되지 않도록 몇 가지 대책을 발표한 바 있습니다. 첫째로 카드사들은 피해 배상 방법과 범위를 스스로 마련하고 모든 카드 회원들의 신용카드를 새로 발급해야 한다는 것입니다. 둘째로, 금융당국은 고객의 주요 정보를 암호화 보관할 것, 관계사 등에 정보를 넘기지 말 것, 해지 고객 정보를 삭제할 것, 무분별한 아웃소싱을 규제해야 한다는 내용의 대책입니다. 셋째로, 금융소비자집단소송법과 요약약관을 의무적으로 작성하는 약관법 개정안을 마련하고 발의절차에 들어갔습니다.

물론 이러한 대책은 중요하게 계속 추진되어야 하겠지만 오늘 논의될 주민번호 체계 변경은 이번 카드사태의 가장 근본적인 해법이라고 생각 듭니다.

주민번호체계를 바꾸어야 한다는 주장이 사회적으로 크게 논란이 된 것은 카드사태 이후입니다만, 시민사회와 학계에서는 아주 오래전부터 준비된 과제입니다. 우리나라 주민번호 체계 안에서만 살아온 일반적인 시민입장에서 보면

주민번호 체계를 바꾸는 것은 좀 당혹스러운 일일 수도 있겠습니다.

그러나 해외 사례를 보면 우리나라와 같은 주민번호 체계를 가진 국가는 거의 없습니다. 이러한 주민번호 체계의 위헌성이나 반인권적인 모습은 오늘 전문가 분들이 잘 지적을 해주시겠습니다.

제가 오늘 간담회를 긴급하게 마련한 이유는 이제는 주민번호 체계에 인권적인 문제 정도만 발생하는 것이 아니기 때문입니다. 전국민의 주민번호가 이미 유출된 현실에서, 우리에게 주민번호 체계를 바꾸지 않을 수 있는 선택권은 없어졌다는 문제의식이 있었기 때문입니다.

이미 전국민의 주민번호는 암거래상에서 유포, 매매되고 있습니다. 한상희 교수님은 라디오 인터뷰에서 심지어 중국의 양쯔강에 있는 노인분들도 한국 주민번호 한 두 개씩은 다 가지고 있다는 표현도 하셨습니다.

이런 상황까지 되었으니 정부도 결국 주민번호 체계를 개혁한다고 합니다. 그래서 정부가 마련한다는 주민번호 체계 개혁안의 문제점을 오늘 긴급 간담회에서 같이 논의해 보는 것은 대단히 중요하고 시의적절한 일로 보입니다.

저도 공부하는 학생의 자세로 간담회를 지켜볼 것이며 오늘의 간담회 결과는 입법 등을 통해 현실에 반영할 수 있도록 적극적으로 노력하겠습니다.

와주셔서 감사합니다.

## 한국에서의 국민식별번호와 인터넷본인확인<sup>1)</sup>

한상희 (건국대 법학전문대학원 교수)

### 1. 서론

정보화가 사회구조의 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는가는 보는 관점에 따라 다를 수가 있다. 더욱이 그것이 미래에 어떠한 결과를 야기할 것인가에 대하여는 더욱 다양한 논의가 제시될 수 있다.<sup>2)</sup> 하지만, 적어도 현상으로서 또는 예측가능한 변화수준이라는 점에서 정보화의 사회구조적 영향을 서술할 수는 있을 것이다. 왜냐하면 정보화는 미래학자들이 주장하듯 자유와 자기지배, 자기실현의 기회가 넘치는 찬란한 미래를 약속하고 있기도 하지만, 그와 동시에 기술회의자들이 말하듯, 기존의 권력관계가 그대로 관철되거나 강화되는 계기로서 작용하기도 한다. 그것은, 그 동안 소수의 정치적·경제적 권력엘리트의 수중에 장악되어 있던 정보에 일반인들이 접근할 수 있는 통로를 제공하는 한편, 그것은 그 정보네트워크를 따라서 기존의 권력집단들이 자신들의 권력을 강화할 수 있는 가장 효율적이고 능동적인 메카니즘을 구축할 수 있도록 한다. 그리고 이를 통하여 개인의 일상생활을 항시적으로 감시·감독할 수 있는 터전을 제공한다. 또는 정치경제학적 수준에서 본다면, 경제적 이윤추구의 동기에 굴복하여 삶의 폭을 획일화하고 편협한 것으로 만들어 버릴 가능성 또한 없지 않다.

이 글은 이렇게 개인을 향하여 전방위적으로 투사되고 있는 감시의 눈길을 다루고자 한다. 벤담이 창안하고, 조지 오웰의 소설 「1984년」에서 가상적인 형태로나마 실천되었고, 푸코가 그토록 경계하였던 판옵티콘, 그 원형감옥은 오늘날 더 이상 국가의 전유물이 아니다. 밀레니움의 전환기를 거치면서 급속도로 발전하는 기술은 항시적, 전방위적, 그리고 편재적 감시체제를 국가의 손으로부터 약간의 비용부담의 의지가 있기만 하다면 그 어떤 자의 손에도 쥐어줄 수 있

1) 이 글은 프라이버시 워킹 그룹의 도움을 바탕으로 쓰여졌다. 특히 본인확인제에 관련한 실태조사나 문제점의 적시 등은 이 그룹에서 작성한 것을 원용하였다. 특히 장여경, 윤철한, 전용휘 선생님의 도움은 절대적이었다. 물론 이 글의 내용은 전적으로 발제자의 책임에 속한다.

2) 이는, 세 가지 정도의 입장들-신미래학자(neofuturists), 기술회의론자(teletechnology dystopians), 그리고 기술현실주의자(technorealists)-로 정리될 수 있다. A. G. Wilhelm, Democracy in the Digital Age(New York: Routledge, 2000), pp.14-23

도록 하였다. 전사회적인 수준으로 감시‘권력’이 확산되는 현상을 초래하고 있는 것이다. 그래서 R. Whitaker가 말하는 「감시국가에서부터 감시사회로」의 전이가 의미를 가지게 된다.<sup>3)</sup> 그는 감시사회를 말하면서 주로 기업에 의한 소비자 감시 즉, 고객서비스라는 이름으로 주어지는 각종의 혜택을 미끼로 소비자정보를 수집하고 이를 바탕으로 혜택을 받을 자를 선별하면서 위험인물이나 (소비자로서의) 자격미달자를 배제시키는 데이터감시를 중심을 설명한다. 그가 말하는 참여적 판옵티콘(participatory panopticon)-피감시자의 자발적 혹은 추정적 동의에 의한 감시체제-는 이를 지칭하면서, 기업이 이윤추구의 목적을 위하여 일종의 마케팅전략의 일환으로 전방위적 감시의 망을 구축하는 가운데, 사람들은 시민(citizen)이 아니라 소비자(consumer)로 전락하게 됨을 비판하고 있다.

대체로 감시체제는 그 영역에 따라 국가감시, 작업장감시, 소비자감시 등으로 나뉠 수 있으며 그 감시의 양태에 따라 쌍방향적 감시와 일방향적 감시로 구분할 수 있다. 대체로 국가감시와 작업장감시는 소비자감시와 다른 맥락에서 거론된다. 국가감시나 작업장감시는 법률이나 고용계약과 같은 포괄적 지배체제하에서 국가 또는 사용자/관리자가 일방적으로 국민이나 노동자의 신원이나 신분관계, 거주관계 혹은 그의 행동이나 성과, 성품 등을 감시하고 이에 대해 국민이나 노동자는 복종할 것이 의무지워지는 일방향성으로 특징지워진다. 반면 소비자감시는 새로운 유형의 감시사회에 해당되는 감시유형으로 적어도 외관상 참여적 판옵티콘의 체제를 이룬다. 즉, 소비자들은 판매자의 유혹에 대한 동의의 형식을 통해 자신에 대한 감시를 자발적으로 수용하면서 그 댓가로 일정한 혜택을 수령하는 구조를 띤다. 개인이 자신의 정보를 제공하고 정보수령자는 그에 대해 마일리지라든가 포상과 같은 대가를 교환하는 순수한 사적 거래의 형식을 취하는 것이다.

그러나 소비자감시의 메카니즘은 이런 순수형에 머무르지 않는다. 단일 상품에 대한 단일 거래의 경우에는 이런 순수형의 사적 거래로서 종결될 것이지만, 계속적으로 이루어지는 거래관계라든가 혹은 복수의 거래가 포괄적·연쇄적으로 일어나는 경우 또는 독·과점적 지위에서 이루어지는 경우에는 전혀 다른 모습이 된다. 모든 상품과 모든 서비스가 다 집약되어 있는 인터넷 쇼핑물이나 모든 정보가 집적되어 있는 포털과 같은 경우가 이에 해당한다. 단순간에 완료되는 거래가 아니라 앞으로도 계속하여 거래가 이루어질 것이고, 또 그 곳을 통하지 않으면 사실상 거래가 불가능하거나 혹은 고비용의 한계에 빠지게 되는 위험까지 안고 있는 경우이다. 이런 상황에서는 소비자감시의 문제는 국가감시나 작업장감시와 마찬가지로 일방향적으로 이루어진다. 개인정보를 제공하는 댓가로 받는 편익이 결코 무시할 수 없는 수준에 이르고 있는 만큼 일반적인 소비자들이 그 개인정보의 제공 혹은 감시에의 종속을 거부할 수 없는 사실상의 강제가 작용하는 것이다. 혹은 휴대폰과 같은 생활필수적인 서비스의 경우에는 그 부의 편익이 가지는 불편함이 이런 사실상의 강제를 야기한다.

3) 이에 관하여는 R. Whitaker, The End of Privacy(Melbourne: Scribe Publications, 2000) 참조.



문제는 여기에서 나온다. 그 감시의 구조와 효과-후술한다-는 국가감시와 거의 동일함에도 불구하고 그 감시의 관계가 설정되는 계기와 영역에 있어서는 전통적으로 별개의 개념화작업을 통하여 논의되고 있다. 국가감시의 경우에는 소위 「공적 영역」이라는 관념 속에서 국가권력으로부터의 자유라고 하는 고래의 인권관념과 더불어 정치과정·통치과정의 민주화의 요청이 적용되고 있는 반면, 작업장 감시나 소비자 감시의 경우에는 첫째, 감시의 전제가 되는 계약 자체가 「사적 영역」으로 확정되면서 그것이 쌍방간의 합의에 의하여 형성되는 것으로 간주되고 있다는 점에서, 그리고 둘째, 재산권의 비인격화현상과 대응하여 노동자 및 소비자의 인권 또한 하나의 상품 내지는 재산권으로서 이전의 대상이 되는 동시에 그에 대한 지배권이 사용자에게 이전되는 형식으로 개념화되고 있다는 점에서 문제가 발생하게 된다. 국민국가와 국민의 관계에서 통상적으로 실시되는 감시는 그 자체 권력성이 인정되면서 「공법적」 규제의 대상이 되는 반면, 사용자의 노동자에 대한 감시와 판매자의 소비자에 대한 감시는 고용관계 내지는 임노동 관계에 선행하는 고용계약과 그 전제로서의 사적 재산의 절대라는 관념에 의거하여 「사법적」 규율의 대상에 머무를 뿐, 그로 인하여 발생하는 노동자의 프라이버시의 권리에 대한 제한 내지는 프라이버시의 물화·상품화현상에 대하여는 전혀 속수무책인 것이다.

이 글은 이러한 문제점을 중심으로 작업장에서 일어나는 각종의 감시체제에 대한 (현)법적 이해를 모색하고, 이를 바탕으로 우리나라에서 현재 시행되고 있는 본인확인제도의 현황과 그 문제점을 살펴보고자 한다. 이를 위해 우선 제2장에서는 개인식별번호제를 기반으로 이루어지는 국가감시를 비롯한 감시 일반의 문제점을 검토하고 제3장에서는 본인확인제에 대한 헌법재판소의 판단을 정리한 다음, 이어서 “사적” 영역에서 이루어지는 본인확인제의 실태와 그 문제점, 그리고 그 개선방안을 검토해 보기로 한다.

## 2. 국가감시와 국민식별번호

### 2.1. 국가감시의 정치학

국가감시(state surveillance)는 감시사회의 기본틀을 이룬다. 그것은 Giddens의 말<sup>4)</sup>처럼 관료제 체제를 특징으로 하는 근대국가에서 필연적으로 드러나는 현상 중의 하나로 국가가 행정의 효율성을 향상시키거나 복지서비스를 실효성 있게 제공하는 가장 유효한 수단중의 하나로

4) A. Giddens, 진덕규 역, 민족국가와 폭력, 삼지연, 1991, 2130215면 참조. Giddens에 의하면 공동체 중심 사회를 국민국가(nation state)가 대체하면서, 근대국가는 그 재정적 수요와 더불어 상실적인 군사력을 관리하기 위하여 국가내의 모든 자원들에 대한 관리체제를 구축하여야 한다. 나아가 국가는 인력이나 재정 등 자원의 확보 및 집행을 위한 ‘분배적 자원’(계획이나 행정)과 법집행 및 경찰작용을 관철시키기 위한 ‘권위적 자원’(권력과 통제)의 양자를 확보하여야 하며 ‘정보사회’는 이 점에서 필연적으로 나타나기 마련이다. 요컨대, Giddens의 국민국가는, 정보를 항시적으로 추구하는, 감시를 필수적인 기초로 삼아 운영되는 국가-감시국가(surveillance state)일 수밖에 없는 것이다.

국민감시의 체제를 확보하고 또 가동한다. 치자인 국가가 피치자인 국민에 대한 정보를 수집하고 관리함으로써 기본적인 행정영역을 구축하고 이를 바탕으로 국가와 국민의 관계들을 설정, 관리, 집행하는 것이다. 그리고 이러한 현상은 오늘날과 같은 행정국가적 현상이 가중되는 국가체제라든가 냉전적 국가관리체제 혹은 대테러목적 등의 국가·사회안보에 중점을 두는 국가체제에서는 더욱 강화될 뿐 아니라 그 감시의 강도나 심도 또한 더욱 고도화되는 추세를 보이기도 한다.

하지만, 문제는 이러한 국가감시가 또 다른 면도 가지고 있다는 점이다. 그것은 안보와 질서, 행정의 효율성이라는 점에서는 정의 기능을 수행하기도 하지만, 역으로 감시의 대상인 국민들에 대한 사생활의 침해와 그에 기반한 강력한 권력현상을 야기한다. 나아가 이 일방향적 권력현상에 의해 민주주의의 기본틀까지도 왜곡될 위험을 야기하기도 한다. 나치정권이나 구 동독, 혹은 Stalin체제하에서의 소련의 경우처럼 전체주의적 국민관리의 수단 혹은 국가내부의 위협인자(안보위험인자 혹은 질서위험인자)를 적발하고 처리하기 위한 수단으로 기능하기도 하는 것이다.

이런 체제하에서는 국민의 지위 자체가 심각하게 교란되어 버리고 만다. 국가과정을 능동적으로 구성해 나가는 참여적 시민이 아니라, 국가가 원하는 모습으로 가공되고 변형된 시민 혹은 국가과정으로부터 교묘하게 배제되고 소외된 시민들이 속출하는 상황이 벌어지게 되는 것이다. 이 점은 국가감시의 가장 기본적인 형태인 모니터링에서 잘 드러난다. 이것은 불특정 다수의 시민을 상대로 그들의 구체적인 행동이나 신원을 포착하고 일정한 기준에 해당하는 행동 또는 신원자를 식별해내기 위한 포괄적이고 무차별적인 감시활동으로 이루어진다. 그리고 그것은 세 가지의 목적에 봉사한다. 첫째 모니터링은 국민에 대한 다양한 정보를 제공한다. 국가가 원하는 정보설계에 따라 필요한 정보요소들을 추출하는 것이다(정보수집으로서의 모니터). 둘째 그것은 모니터의 대상이 되는 감시대상자들을 다른 일반인으로부터 구분하고 구획하기 위한 작업이다. 국가가 설정하는 일정한 기준에 따라 국민들을 구획하고 이 구획선의 어느 한 쪽에 있는 자에 대하여 처벌이나 배제, 사전검속 등과 같은 소극적 제재를 가하거나 혹은 그들을 추적할 수 있는 기회를 확보하기 위하여 이루어지는 작업인 것이다(위험배제 또는 지배로서의 모니터). 셋째, 하지만 이 모든 것보다 더 문제적인 것은 이 모니터링을 통해 이루어지는 훈육이다. Foucault의 판옵티콘이 수행하는 주된 기능이 여기에 해당한다. 감시자 또는 모니터를 하는 자는 전체 사회나 전체 대중에 대하여 그러한 감시 또는 모니터가 이루어지고 있음을 주지시키고 그에 의하여 일정한 공적 제재가 가해짐을 알림으로써 피지배자인 대중들이 그러한 규율 자체를 자신의 의식속에 내재화하도록 유도하는 일종의 지배의 수단으로서의 기능을 말한다(훈육으로서의 모니터).<sup>5)</sup> 그래서 사회적 관계들을 분할하고 계열화, 위계화함으로써 권력현상이 사

5) 후술하듯 주민증이 국민 혹은 양민(良民)으로서의 아이덴티티를 확인하는 증표로 이용되는 것은 이를 단적으로 드러낸다. 스스로 “빨갱이”가 아님을 증명하도록 함으로써 그 “빨갱이”를 사회적 터부로 만들어버리는 것이다.

회 모든 부분에 편재하도록 만들고 이런 사회구조를 사회의식의 수준에서 정당화하고 그것을 정상적인 것으로 인식하도록 대중의 의식 자체를 바꾸어버리는 것이다. 그리고 감시국가에서의 국가주의는 이렇게 완성된다.

넷째, 모니터링으로 획득된 다양한 개인정보들을 연동을 통해서 새로운 시민-일종의 가상적 시민(virtual citizen)-들을 양산하게 한다. 여러가지의 정보들을 서로 결합시키거나 혹은 그 정보(들)에 일정한 알고리즘을 적용, 당해 정보주체에 대하여 어떠한 가치판단을 내릴 수 있는 제2차-제3차 정보를 생산하게 만드는 경우 그 폐해는 이루 말할 수 없게 커진다. 예컨대, 컴퓨터가 인공지능을 갖추고 자기성찰적(self-reflexive) 기능을 수행하면서 어떠한 판단을 내리고 이에 기하여 그 다음의 절차를 진행하는 자동화의 상황은 한 예가 된다.<sup>6)</sup> 혹은 반의 국가과정에 적극적으로 참여하는 능동적 시민으로서의 국민이 아니라, 국가는 자신이 수집, 관리하는 정보에 의하여 국가가 요구하는 틀에 맞는 일정한 프로파일을 만들고 이에 따라 그 국가작용의 내용과 형식, 절차를 결정하는 과정은 또 다른 예가 된다. 사회내에는 현실의 시민이 아닌 가상적 시민만이 존재하고 되고 여기서 파생되는 시민의 소외현상은 민주주의의 가장 본질적인 내용까지 침해하게 되는 극단적 상황까지도 예견할 수 있게 하는 것이다. 바로 이 점에서 국가감시의 문제를 단순히 개인정보에 대한 자기통제·관리권의 맥락에서만 파악하고 있는 우리 (현)법학계의 입장은 문제를 안고 있다. 국가감시의 문제는 개인적 기본권의 문제이자 동시에 민주주의의 그 자체의 문제인 것이다.<sup>7)</sup>

이는 특히 다음과 같은 형태로 발현된다.

① 국가/시민사회/개인의 단절: 그것은 국가와 국민생활의 괴리현상을 야기하여 자의적인 국가작용이 이루어질 수 있게 한다. 정보화의 과정에서 국가가 수집하는 정보들이 현실생활과는 다른, 기호화·분편화된 형태의 단위정보로 구성되고 그것이 다시 국가에 의하여 형성되는 체계에 의하여 재조합되는 과정에서 국민들의 욕구와 의지들이 국가 자체의 욕구와 의지에 의하여 획일적으로 구성되는 왜곡된 현실을 야기할 수 있다.<sup>8)</sup> 국가가 수집한 단편적인 정보들이 그 자체의 수행성원리에 의하여 역으로 국민생활을 엮어 내고, 국가는 이렇게 인공적으로 조합된 가상적 생활을 실제의 국민생활로 파악하게 되는 단절적 상황이 발생할 수 있는 것이다.<sup>9)</sup> 역으

6) 키보드 입력시간 통제, POS(Points of Sales) 시스템 등과 같은 작업장감시의 자동경보메커니즘에서 사용되는 다양한 시스템들은 그 두드러진 예가 된다. 자세한 것은 고영삼, 전자감시사회와 프라이버시, 한울아카데미, 1998, 179-202면 참조.

7) 이런 논의는 “훈육에서 스마트 통치로” 이행하는 과정을 서술한 이광석, 지배양식의 국민 변화와 빅데이터 감시의 형성, “사이버커뮤니케이션 학보, 제30권 제2호, 2013, 191-231면, 특히 199-202면 참조.

8) 실제 2004년의 한 언론보도에 의하면 당시 호적정보시스템에 등록된 5,200여만 명 가운데 10%가 넘는 550만 명의 주민등록번호가 잘못 기록되어 있는 것으로 조사됐다(MBC 9시 뉴스데스크, 2004년 7월 7일자): 장종인, “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책 제17권 제18호, 2005, 28면. 이런 오류는 그 자체 국가작용으로부터 그 당사자들이 배제될 수도 있는 위험을 야기하게 된다. 또한 주민등록 자체가 말소되는 경우에는 엄청난 불이익을 안게 된다. 이에 대하여 자세한 것은 국가인권위, 주민등록말소자 기초생활 실태조사: 2006, 국가인권위원회, 2006 참조.

로 국민들은 자신의 생활상의 욕구를 제대로 국가에 반영시킬 수 있는 기회를 박탈당하게 된다. 한마디로 국민들은 경직된 국가정보활동에 의하여 자신을 대표(representation)할 수 있는 기회를 제한당하는 것이다. 그래서 국민에 의한 정부가 아니라, 정보에 의한 정부라는 민주적 정치과정 자체가 위협받게 되는 탈정치화의 상황이 벌어질 수도 있다.

② 관료주의·행정편의주의에 따른 생활세계의 왜곡가능성: 이러한 단편적 정보에 대해 관료적 합리주의 내지는 관료주의적 편의주의가 작용하게 되는 경우에는 그나마의 정보마저도 취사선택되거나 왜곡됨으로써 국민생활은 더욱 더 국가작용으로부터 소외되고 그 반작용으로 국가는 전례 없이 강력한 권력을 장악하거나 자의적인 권력행사를 초래하는 등의 역작용이 예상될 수 있다. 전문적 지식을 갖추고 있는 행정관료들은 일반국민에 비하여 엄청난 양의 정보들을 자신의 패러다임에 상응하게 분석하고 처리할 수 있음으로 인하여 정보시스템의 쌍방향성의 특성조차도 부인하고 독단적이고 자의적인 결정으로 나아갈 수도 있다. 또한 정보의 쌍방향성은 행정업무의 저효율성을 초래하거나 역으로 행정관료의 독단을 정당화하는 기능을 할 가능성도 있다. 수많은 민원사항이 정보망을 통하여 동시다발적으로 제기됨으로써 한정된 자원을 가진 정부로서는 대처불능의 상황에 빠질 수도 있고 또 그를 이유로 행정관료가 이 정보들을 자의적으로 선별하여 부분이익만 정책으로 반영하는 행태를 야기할 수도 있는 것이다.

③ 초감시국가 - 절대권력의 가능성: 국가는 경우에 따라 국민들간의 의사소통과정을 감시하고 통제함으로써 국민들의 생활관계 내지는 생활양식 자체에 영향을 미칠 수도 있다. 정보통신기술의 발전이 냉전체제와 복지국가의 요청에 의하여 이미 강화된 정보국가로 하여금 보다 효율적인 형태로 국민들을 항시적으로 감시하고 통제할 수 있는 틀을 확보할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 하지만 문제는 국가를 중심으로 모든 국민생활들이 중앙집권적인 통제하에 놓이게 되는 상황에만 한정되지 않는다. 그것은 국가가 관리하는 정보를 중심으로 국민들이 자신들의 생활을 재구성하도록 한다는 점에서 더욱 더 악화된다.<sup>10)</sup> 국가가 자신에 관한 정보를 확보하고 있고, 그것을 통하여 자신의 일상생활을 포착하고자 노력하고 있다는 인식으로 인하여 개개인들이 자신의 일상생활을 스스로 통제하게 되는 현상이 보편화될 소지가 있는 것이다.

## 2.2. 주민등록제와 초감시국가

9) 국민기초생활보장법상의 부양의무제는 이러한 단절의 대표적인 예가 된다. 자세한 것은 전국장애인차별철폐연대, 상반기 전국 순회자료집, 전국장애인차별연대, 2013, 24-31면 참조.

10) 한겨레신문의 보도에 의하면 심모라는 사람은 출생당시 주민등록번호의 앞자리만을 부여받았기 때문에 주민등록을 제대로 하지 못 한 채 46년을 살면서 고등학교 진학도 하지 못 하였고, 내내 실업상태로 오대산에서 야영생활을 하며 20여 년을 살았다고 한다. 주민등록이 없었으니 학교진학을 거부당하고 간첩의혹, 불심검문 등의 어려움을 겪어야 했다고 한다. 2005년 3월에 민변의 도움으로 주민등록증을 발급받았다고 한다(한겨레신문, 2005년 5월 25일자). 장종인, 앞의 글, 29면에서 재인용.

요컨대 오늘날 가장 중요한 헌법문제는 이 초국가로서의 감시국가이다. 그것은 국민을 주권자로 만들기 보다는 스스로를 국가의 대리인으로 상정하는 관료들로 하여금 주권적 권력을 작동할 수 있는 여지를 마련한다. 소수에 의한 다수의 통제가 이루어지며 사생활과 사적 결정권을 중심으로 하는 인권과 인격의 본질적 침해가 이루어질 위험을 안고 있기 때문이다.

실제, 국민들은 일종의 자기검열에 의하여 국가가 원하지 않는 행동을 자발적으로 회피하는 동시에 그러한 생활방식 자체를 자신의 것으로 내재화함으로써 스스로를 국가에 길들이는, 그럼으로써 자신을 국가에 종속시키게 되는 전방향적 통제국가가 등장하게 된다. 비유적으로 말하자면, 모든 국민의 생활을 자신의 감시와 통제하에 두고 있는 조지 오웰의 Big Brother와 같은 국가의 수준을 넘어서, 그 감시에 길들여진 국민들은 미리 국가의 의사에 자신의 생활을 순응시키게 되는 Foucault식의 Panopticon이 등장하여 국가의 실체를 이루게 되는 셈이다.

주민등록제도는 이러한 자기검열과 자기순치의 훈육효과를 극대화하는 매개가 된다. 개인에 관한 주요한 정보를 자신의 거주지와 동거가족을 중심으로 수집 당하고 주민등록번호라는 생애불변의 고유인식자를 바탕으로 자신의 모든 생활정보를 드러내어야 하는 상황에서는 언제나 자신의 행동에 대한 자기검열은 불가피하게 된다. 언제 어디서라도 들여다 보여질 수 있다는 인식, 그리고 그러한 감시가 자신도 모르는 사이에 이루어진다는 무지의 베일 이 양자가 판옵티콘의 절대권력을 형성한다는 것은 벤담만의 지혜는 아닌 것이다.

그리고 이 점에서 그것은 민주주의와 법치주의를 침해한다. 초감시국가가 야기하는 세 가지의 문제 - 국가와 시민사회의 절대적 분열 및 시민사회의 탈정치화, 관료중심의 국가행정체제, 그리고 시민사회 및 개인의 생활에 대한 국가의 가부장적 후견과 개입 - 은 이미 권위주의적 국가주의의 가장 두드러진 특징으로 등장한다.<sup>11)</sup> 첩보로부터 정보를 골라내고, 이를 자신이 정립한 목적을 위하여 체계화하고 그 목적의 달성에 필요한 형태로 가공하고 처리해 내는 작업들 모두가 바로 이런 국가주의의 전형적인 모습인 것이다. 그리고 이러한 초국가(superstate)로서의 감시국가(state of surveillance)는 “정보관료제”<sup>12)</sup>는 엄청난 부가가치를 지니는 무한의 정보를 확보하면서 그 정보불균형을 토대로 또 다른 권력을 행사할 수 있게 된다. 감시활동을 통한 경찰력의 강화뿐 아니라 도덕적 전체주의, 정보화구국론, 대테러적 가치의 선전, 국가정보기관의 팽창, 지도자에 대한 개인숭배와 같은 직접적 권력뿐 아니라 정치적 무관심의 조장이라든가 정치적 데마고그의 동원 등 다양한 방식으로 권력의 집중과 전횡의 가능하게끔 할 수 있게 되는 것이다. 이하에서는 이러한 전방위적 감시의 틀로 구성되어 있는 주민등록제-특히 주민등록번호제를 살펴보기로 하자.

## 1) 국민등록제와 주민등록제<sup>13)</sup>

11) 우리나라의 권위주의적 헌법현실에 관한 분석으로는 한상희, 앞의 글 참조.

12) 고영삼, 앞의 책, 293면, 또한 285면도 참조.

13) 이하의 서술은 이은우, 「신분등록 및 주민등록제도의 개선방안」, 건국대학교 법학연구소, 『국가신분등록제

대체로 국가가 국민을 관리하는 체계는 국가신분제 내지는 국가신분증명제로 대변된다. 개인의 신분은 그 사람의 지위와 권리를 특정하는 가장 기초적인 지표가 된다는 점에서, 그리고 이러한 지표를 바탕으로 국가는 그에 대한 징집이나 과세 기타 공적 규제와 관리를 할 수 있게 된다는 점에서 국가신분제는 근대국가의 기본요소를 이룬다. 이는 국가나 지방자치단체가 국민(경우에 따라서는 외국인도 포함됨) 혹은 주민의 신분을 확인하고 이를 공부(公簿)에 등록하는 방식으로 이루어진다. 호적제도나 가족부제도는 그 예로서, 전자는 이 신분을 가(家)를 중심으로 법률로 정한 가(家)의 범위에 따라 편제하는 가(家)별 편제방식이며, 후자는 개인 혹은 그의 가족을 중심으로 편제하는 개인별/가족별 편제방식이다. 그 외에도 한 사람의 인격이 아닌, 그 사람의 일생사를 중심으로 하는 사건별 편제방식도 있다. 즉, 독일이나 미국, 프랑스의 경우처럼 그 사람의 출생, 사망, 혼인 등 사건별로만 편제하고 이를 따로 개인별로는 편제하지 않는 경우가 그것이다.<sup>14)</sup>

반면, 주민등록제는 일정한 지역공동체나 생활공동체를 바탕으로 그 구성원들을 파악, 관리하기 위한 일종의 행정적 목적을 위한 것이다. 즉, 그것은 지역공동체나 생활공동체에 정주(定住)하는 사람들을 일정한 행정관청에 등록하게 함으로써 정주민-주민-의 거주관계나 상시 인구동태를 파악하고 이를 각종 행정의 기반으로 삼거나 혹은 그 행정의 목적으로 하고자 하는 제도다. 따라서 앞서 언급한 국민등록제도와는 달리 이 주민등록제는 그 행정목적이나 행정방식에 따라 도입하는 경우도 있고 그렇지 않는 경우도 있으며, 전자의 경우에도 국가가 관리하는 경우와 지방자치단체 등이 관리하는 경우로 나뉘기도 한다. 예컨대, 미국, 아일랜드, 오스트레일리아, 캐나다 등과 같은 나라들은 주민등록제도-전국민을 대상으로 주민등록을 하게 만드는 제도-를 두지 않고 개별적인 사안/사건별로 등록할 필요가 있는 경우에만 등록하게 하는 나라들이다. 예컨대 영국의 경우에는 납세관리(주로 Council Tax)의 목적으로 주민등록을 하게 하며, 미국의 경우에는 선거인등록이 대표적이다. 엄밀히 보자면 강제적인 국민(주민)등록제도를 두고 있는 나라들은 소수이다.

## 2) 주민등록제도와 그 문제점

그러나, 우리나라의 신분/주민 등록제도는 무엇보다 양자가 서로 중복되어 있을 뿐 아니라 불

와 프라이버시권의 충돌과 대안』, 학술토론회 자료집, 2003. 10. 31을 주로 참고하였음

14) 여기서 우리나라와 같은 방식의 국가신분등록제도는 한 사람의 권리의무관계를 명확히 한다는 점에서는 나름 강점을 가진다고 할 수 있으나, 하나의 공부에 지나치게 많은 개인정보들을 담아냄으로써 그의 혈연관계나 신분관계를 손쉽게 추적해 낼 수 있다는 단점을 가진다. 특히 종전의 호적방식은 중국의 경우처럼 단순한 가족만을 등록하는 것이 아니라 확장된 혈연개념인 가(家)와 그 가의 소재지(본적지)를 바탕으로 등록하게 함으로써 생계여부와 혈연여부 및 그 지역적 생활관계를 동시에 등록하게 만들기도 하였다. 이 호적방식은 성별에 의한 차별금지라는 헌법명령에 의하여 위헌판단을 받음으로써 이제 가족부방식으로 바뀌기는 하였지만, 현행의 가족부방식 역시 너무 많은 정보를 하나의 공부에 담아내고자 한다는 점에서는 크게 나아진 제도라 하기는 어렵다고 할 수 있다.

필요하게 많은 정보들을 담고 있다는 점에 그 문제점이 있다. 뿐만 아니라 이 모든 정보들이 강제적으로 제출 혹은 수집되도록 하고 이를 거대한 국가 데이터베이스에 통합, 관리할 수 있도록 한다는 점도 문제다. 그 중에서도 주민등록제도는 주민등록번호라는 통일적, 불가변적 식별자를 사용하여 모든 국민을 일생 전반에 걸쳐 통합관리할 수 있도록 하고 있음은 가장 큰 문제를 이룬다. 국가가 시민사회를 통치의 대상으로만 규정하고 그 위에 군림할 수 있는 강력한 정보권력을 부여하고 있는 것이다.

### ① 국가신분등록제의 연혁<sup>15)</sup>

우리나라에서의 주민등록제도는 저 멀리 일제강점기로부터 소급된다. 일제는 식민지조선의 주민들을 관리하고 인적·물적 자원들을 수탈하기 위한 수단으로 1909년의 민적법(民籍法)과 1922년의 조선후적령(朝鮮戶籍令) 등을 통해 조선의 전통적인 호적제도를 없애고 일본식의 가(家)를 중심으로 하는 신분등록제를 확립하였다. 일제는 호주(戶主)를 만들고 이 호주를 중심으로 남계혈통에 해당하는 가족들을 가(家)라는 관념적 집합체에 편입시켜 이를 대대로 영속시키면서 그 기본적인 승계체제를 직계비속남자에 연결시키는 신분등록방식을 취하였다.<sup>16)</sup> 즉, 모든 사람을 국가신분체제에 편입시키면서 가(家)의 중심이 되는 호주와의 관계를 기준으로 그 사람의 신분됨을 획정하였던 것이다.<sup>17)</sup>

문제는 이러한 신분제도는 토지와 인간이 밀접히 연결되어 있는 농경사회에서는 본적을 중심으로 그 사람의 법률적 관계를 증명하는 데는 큰 도움이 되었을 것<sup>18)</sup>이나 이러한 농경사회 혹은 지역공동체적 생활방식이 해체되는 상황에서는 그 사람의 현재 상태를 파악하고 감시하기에는 별다른 기능을 하지 못 하였다. 그의 호적지-즉 본적-와 거주지가 다른 경우에는 속수무책이었던 것이다. 특히 일제하에서 진행되었던 도시화와 이향민(離鄉民)의 증가현상은 자원동원이 절실하였던 군국주의체제 내지는 전시체제에서는 더욱 행정불편을 야기하게 되었다. 이에 일제는 1942년 조선기류령을 선포하여 주거지 신고의무제를 실시하였다. 90일 이상 본적지를 떠나 거주하는 자, 또는 본적이 불분명한 자는 이 사실을 거주지 관할 행정기관에 신고해야 하며, 관할 행정기관은 이 정보를 본적지에 연락하여 호적에 기록하도록 하였다. 그리고 이러한 신분등록제를 통해 1944년의 징병제를 비롯한 다양한 전시인력동원 및 물자동원을 효과적으로 수행할 수 있었다.

15) 이 부분 서술은 주로 김영미, “해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원-,” 한국사연구, 제136호, 2007, 287-323면을 참조하였음

16) 헌법재판소, 2005. 2. 3. 선고 2004헌가5 민법 제778조 위헌제청

17) 김병유, “주민등록제도의 의의와 연혁 개관,” 사법행정, 1979. 12. 103-104면

18) 실제 일제의 호적령 자체가 혈연을 기반으로 하는 것이기 보다는 그 혈연집단의 거주지, 즉 ‘본적지’를 중심으로 구성되어 있다는 점에서 그 기본적 지향은 신분관리와 더불어 정착농업에 기반한 봉건사회에서의 거주민관리에 있었다고도 할 수 있다.

해방이 된 이후에는 미군정이 이 기류령을 반복한다. 미군정은 1947년 1월 ‘인구 동태의 정확성’과 ‘투표’ 등의 목적으로 전 국민이 거주등록을 하고 ‘등록표’를 발급받을 것을 요구하였다. 이는 북한에서 1946년 9월부터 실시하던 공민증에 같음하는 것으로 ‘남조선의 합법적 주민인 것을 증명’하는 용도로 홍보되었다고 한다.<sup>19)</sup> 이 등록표에는 등록번호가 기재되었으나 그것은 지역의 고유번호와 등록순서를 기재한 것으로 추정되고 있다. 이 등록표는 항시적인 소지의무가 부여되어 국가검열, 통제의 수단으로 이용되기도 하였다. 등록표에 하던 지문날인에 대하여 당시 민정장관이던 안재홍이 “등록표에 지문을 받는 것은 현재의 사태가 과도기에 있는 만큼 경찰 수사상에도 필요함으로 그리한 것이다”(동아일보, 1947. 3. 20)라고 발언한 기록이 있는 것을 보면 좌익세력 색출을 중심으로 한 경찰목적의 수단으로 이용된 것이라 보아 잘못됨이 없는 것이다.

1949년 ‘빨치산 토벌지역’에서 발급된 “국민증”은 이런 치안적 성격을 명확히 한다. 그 국민증의 관할청은 경찰청으로 일정한 시간간격(6개월?)을 두고 경찰청의 검인을 받도록 하였다. 그 중 경북지역에서 발급된 국민증에는 우무인과 좌무인을 날인하고 이에 경찰서장의 검인이 첨부되어 있다. 즉, 경찰이 주관하여 “공비”와 “주민”을 구분하는 증표로써 이 국민증을 사용한 것이다. 그리고 한국전쟁 중에는 이런 국민증이 전국에 걸쳐 확대 시행되었고 거기에도 여전히 우무인·좌무인의 날인이 행해졌다. 이 국민증은 14세 이상의 모든 남녀가 보증인 2명, 반장, 통장, 동회, 경찰서의 5단계 심의를 거쳐 발급받도록 하였다. 다만, 이때의 국민증은 지방자치단체 단위로 발부되어 시민증 내지는 도민증의 형식을 취하였다. 하지만, 그 형식의 차이에도 불구하고 이 시민증·도민증은 주기적인 갱신절차와 함께 경찰의 불심검문의 주된 목표가 되었다. 즉, 항시적 소지·제출의 의무를 부과하고 이를 바탕으로 ‘양민’과 ‘간첩’을 구분하는 수단으로 이용되었던 것이다.<sup>20)</sup>

이러한 시·도민증 제도는 4.19혁명과 함께 유명무실화되다가 5.16 쿠데타 이후에 다시 부활한다. 쿠데타세력이 반공을 내세우자 시민들은 “자신의 안전을 보장할 첫 번째의 조치로서 시민증부터 발급받았던 것이다.” 그리고 이런 흐름 속에서 1942년의 조선기류령을 확대 강화한 1962. 5. 10. 주민등록법이 제정, 공포된다.

이 주민등록제도는 일제의 기류법의 전통과 해방 이후의 국민증 체제를 복합하여 확립된다. 그것은 다른 나라에서 흔히 보듯 사회복지혜택이나 국가적인 서비스의 제공을 위한 신분관리체제를 구축하려는 목적이 아니라, “간첩이나 불순분자를 용이하게 색출식별하는 등, 모든 국민을

19) 여기에는 ①시일(등록번호), ②성명, ③연령, ④신중(몸무게), ⑤신장, ⑥신체 특징, ⑦직업, ⑧고용주, ⑨서명(지문), ⑩발행자(면장), ⑪발행자의 서명 등이 기재되어 있었다고 한다.

20) 1959년 9월 3일 다가오는 대통령선거의 전략을 발표하는 와중에 자유당 당무회의에서는 시·도민증의 폐지는 시기상조라고 하면서 그 이유를 다음과 같은 7가지를 내세웠다. ①간첩색출에 절대 필요하다, ②불심검문의 계기가 된다, ③간첩기소의 증거물이 된다, ④간첩이 위조하더라도 경찰을 그것을 적발할 수 있는 암호가 있다, ⑤내년의 정부통령선거를 앞두고 대량의 간첩이 남하한다는 정보가 있다, ⑥병력기피자 단속할 수 있고 시민의 기동을 정리할 수 있다, ⑦선량한 국민으로서 당연히 가져야 한다. 동아일보, 1959. 9. 3. 김영미, 314면



효과적으로 관리하려는 목적으로 도입되었다.”<sup>21)</sup> 실제 1968년 1.21 청와대기습사건과 1.23 푸에블루호사건을 계기로 시·도민증을 폐지하고 주민등록번호가 기재된 주민등록증을 발급하는 주민등록법의 개정이 이루어질 당시 내무부의 언론홍보는 이 점을 분명히 한다.

새로운 개정안이 통과되면 주민등록은 호적과 일치되게 내용을 일일이 본적지에 조회하여 통일하게 되므로 국민들의 주거실태를 정확히 파악할 수 있다는 점에서 시·도민증보다 복귀간첩의 잠입을 막을 수 있을 것으로 기대되고 있다.<sup>22)</sup>

주민등록제도 자체가 “부동·불온분자의 색출”을 용이하게 하는 데 그 목적을 두고 있는 것이다. 실제 이렇게 만들어진 주민등록제도는 13차의 개정을 거치면서도 그 본래의 모습을 잃지 않고 있다. 가장 대표적인 모습은 주민등록법 시행규칙 제16조이다. 이 조 제1항은 “시장·군수 또는 구청장은 만 17세 이상인 사람이 (.....) 주민등록번호를 정정 또는 부여받거나 주민등록 정정신고, 전입신고, 국외이주신고 및 국외이주포기신고 등을 하였을 때에는 지체 없이 그 사항을 경찰청장에게 알려야 한다.”고 규정함으로써 주민등록제도가 법 제1조에서 말하고 있는 “주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것”이라는 입법목적과 다르게 치안유지의 목적으로 이용되고 있음을 잘 드러낸다.

문제는 권위주의체제하에서의 주민등록법 개정이 국민에 대한 통제와 감시를 강화하는 방향으로 이루어졌다는 점 외에도 민주화 이후의 개정 역시 이 권위주의 체제에 대한 교정이나 반성의 모습을 담지 않고 있다는 점이다.<sup>23)</sup> 민주화 이후의 주민등록제도의 개정방향은 종래 행정청이 자의적으로 운영해 오던 제도를 법령의 형태로 포섭함으로써 규범적 정당성을 부여하는데 급급하였다. 물론 2012. 6. 1. 주민등록법시행령의 일부개정(대통령령 제23825호)으로 주민등록표에 기재하는 사항에서 ⑩인력동원, ⑫학력, ⑬직업 등의 부분을 삭제함으로써 개인정보수집의 영역은 대폭 축소하였다는 진전은 있었다. 그러나, 그럼에도 불구하고 주민등록번호제에 대한 법적 근거를 마련한다든지 주민등록의 관리를 전산조직에 의하여 할 수 있도록 한다든지 하는 것은 효율성을 강화한 관료화의 결과에 다름 아니다. 나아가 이러한 방치 내지는 규범적 정당화의 작업은 정보통신기술의 발달과 결합함으로써 더욱 커다란 문제만 안겨주고 있다. 즉, 정보통신기술의 발달과 함께 주민등록제도의 문제점이 기하급수적으로 확대되고 있음에도 불구하고 기존의 틀을 완화하거나 제거하지 않고 유지하였다는 점에서 그 폐해를 방치 내지는 방조하였다는 비판을 넘어서기 어렵다. 일종의 부작용에 의한 통제·감시 강화로 나아간 것이다.

21) 김민호, “정보사회에서 주민등록제도와 개인식별번호체계의 공법적 쟁점,” 공법연구 제40집 제1호, 2011, 372면.

22) 동아일보, 1968. 2. 16. 제1면, “주민등록증 곧 발급”

23) 장종인, 위의 글, 30면

이 과정에서 주민등록제도가 정보화와 가장 긴밀하게 유기적으로 결합하는 것을 국가는 방치하게 되었고 오늘날에 와서는 그 폐해와 위험은 제정 당시에는 도저히 꿈도 꾸지 못할 정도로 확산되고 있다.

## ② 국민식별번호: 주민등록번호제도

하지만, 정보화사회에서 무엇보다도 큰 문제로 대두되고 있는 것은 다름 아닌 주민등록번호제도이다. 주민등록법은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.”(제7조제3항)로 하여 모든 국민이 평생동안 바뀌지 않는 단일하고도 유일한 주민등록번호를 부여받도록 강제하고 있다. 그리고 주민(국민)의 관리는 모두 이 주민등록번호에 의거하여 처리하도록 시스템들이 구축되어 있다.

이 주민등록번호는 1968. 9. 16. 개정된 주민등록법시행령(대통령령 제3585호) 제3조에 의해 처음 도입되었다. “간첩이나 불순분자의 색출, 병역기피자의 징병관리 등을 위한 용도”로 도입되었는데, 도입될 당시에도 반대론이 적지 않았다. 당시 제1야당이었던 신민당은 물론 언론에서도 개인의 인격권이라는 헌법상의 권리를 단지 “행정사무의 도구처럼 희생시킨다”는 비판을 제시하였다.<sup>24)</sup> 우리 국가가 권위주의 체제로 이행하는 과정에서 반공이데올로기를 빌미로 국가권력의 강화수단으로 주민등록번호제도가 마련되었던 것이다.<sup>25)</sup>

주민등록번호의 구성원칙은 이 주민등록번호체제가 단순한 주민관리행정의 보조인자로만 확정된 것이 아님을 잘 보여준다. 그것은 생년월일과 성별(노소 및 내외국인), 주민등록지, 주민등록순서 및 오류검증번호 등으로 구성되는 주민등록번호는 이미 그 번호만으로도 번호의 주체에 대한 일반적 정보와 함께 그 신원을 검증하고 확인하는 수단으로서의 기능을 수행한다. 실제 주민등록번호의 기능을 식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능 등으로 분류를 하다고 하면<sup>26)</sup> 주민등록번호는 개인에 특정된 번호로서 그 인격을 식별하고 나아가 그 인격의 존재양태(남자/여자, 1900년도생/2000년도생, 출생시의 거주지역(소위 고향) 등)를 묘사하는 기능까지 제시한다. 대면적 관계에서 가장 유효한 자기 표시의 수단으로 기능하는 것이다.

아울러 주민행정의 보조인자로서의 성격을 넘어서는 기능은 연결기능에 집중되어 있다. 이미 주민등록관계법령은 주민등록표를 가족관계등록부와 결합하고 있을 뿐 아니라 경찰청의 치안행정에게까지 연결하고 있다. 그리고 이러한 연결을 가능케 하는 연결점이 바로 주민등록번호이다. “간첩이나 불순분자의 색출, 병역기피자의 징병관리 등을 위한 용도”라는 본연의 목적이 여전히 주민등록번호제도의 본질을 이루고 있으며, 이는 다시 ‘휴대폰의 사실상의 실명인증제’를 통

24) 이장희, 주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점, 헌법재판연구원, 2013, 8-9면.

25) 윤현식, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대 석사학위논문, 2002, 100-101쪽

26) 이장희, 앞의 글, 12면.

해 모바일 내지는 유비쿼터스 소통체제에까지 확장되어 국민의 의사소통에까지 국가의 통제력을 미치게 하는 틀을 이루고 있다.

이러한 주민등록번호제도에 대하여 이은우는 다음과 같은 문제점을 지적한다.

- (i) 주민등록번호는 어디에서든 그 사람을 대표하는 유일한 번호로서 그 사람에 관한 모든 개인정보의 통합자와 식별자 역할을 한다.
- (ii) 주민등록번호의 구성이 외부에서 그 번호만 보아도 나이, 출신지역, 성별(생물학적인 성) 등을 확인할 수 있게 되어 있어서 인권침해의 소지가 있다.
- (iii) 한번 발급된 주민등록번호는 평생 변하지 않는다. 이런 점에서 임의적인 번호체계로 단순한 일련번호에 불과한 번호인 경우나, 번호가 바뀔 수 있는 경우보다 훨씬 더 강력한 전국민 특정번호제도이다.
- (iv) 그 동안 수 십년간 축적된 주민등록자료가 전산화되어 있으며, 행정영역의 경우는 모든 행정영역에서 제한 없이 주민등록번호를 식별자로 사용해 왔으며, 민간부문에서도 주민등록번호를 무분별하게 개인식별 수단으로 사용해 오고 있어서 개인정보의 통합화된 정도가 전세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하다. 오늘날 이 주민등록번호는 각급 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보화일(중앙행정기관 99종, 지방자치단체 126종, 각급학교 22종, 정부투자기관 기타 204종 : 2000. 12. 행정자치부 공고)과 민간영역에서 보유하고 있는 모든 개인정보의 식별자 역할을 하고 있다. 그 뿐만 아니라 최근에는 대부분의 인터넷 웹사이트에서 주민등록번호를 개인의 신분확인용으로 사용하고 있으며, 신용정보회사는 국민들의 주민등록번호를 개인신분확인용으로 사용하도록 데이터베이스로 제공하고 있기도 하다.

주민등록번호는 한 사람에 대하여 그에 특유한 번호 하나가 부여되고(전속성) 그 부여방식은 전국적·전국민적으로 통일된 체계를 이루며(통일성), 결코 중복되지 아니하며(유일성), 일생동안 변하지 않으며(종신성), 모든 정보관리의 기본식별자로 활용되고 있으며(범용성), 모든 국민이 의무적으로 사용하여야 한다(강제성)는 점에서 그 특징이 있다. 아울러 그 자체 개인정보를 담고 있다는 점(개인정보성)도 전세계적으로 유례가 없다. 그리고 바로 이 특징으로 인해 그것은 가장 인권침해적 성향을 가진다.

실제 국가인권위원회의 조사결과에 의하면, 이 주민등록번호는 2005년 현재 법령이 요구하는 법정서식의 47.1%에 달하는 7,648개의 서식이 주민번호를 요구하고 있으며, 공공기관이 사용하는 개인정보파일의 약 80%정도가 사용하고 있다 한다. 민원서식의 경우에는 3,303개중 82%인 2,706개가 주민등록번호를 요구하고 있다. 또한 민간부문의 경우에도 부가통신사업자, 인터넷사업자 등의 경우 2,266개(79.3%)가 주민등록번호를 중심으로 개인정보를 수집하고 있다. 또

한 민간부문에서 사용하는 서식 22,872개의 표본을 조사한 결과에 의하면 그 절반 정도가 주민등록번호를 요구하고 있다고 한다.

이러한 조사결과는 그 자체 개인정보 덩어리(생년월일, 성별, 내외국인여부, 주민등록발급지, 발급순서 등)인 주민등록번호가 무차별적으로 수집되고 또 이를 바탕으로 관련된 개인정보가 집중적·통합적으로 관리되고 있음을 보여준다. 즉, 주민등록번호 하나만 있으면 그 소지자에 대한 모든 개인정보를 추적, 수집할 수 있음을 의미할 뿐 아니라, 그의 행적이나 생각, 생활방식, 거래 및 경제활동, 병력, 정부에 대한 사고나 활동(특히 민원서류에서 추적가능한...) 등을 한 눈에 다 파악할 수 있다는 것이다.

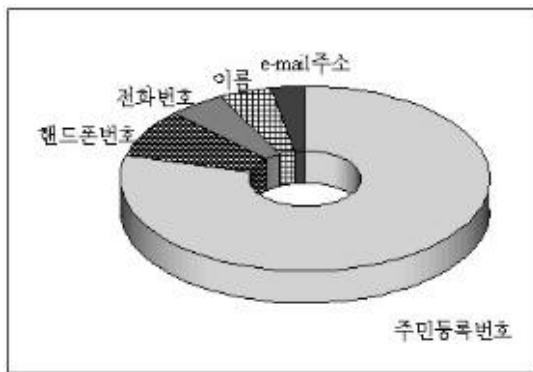


그림 9 가장 입력을 꺼려하는 정보  
였으며, 핸드폰번호(8.2%)나 전화번호(4.5%), 이름(4.4%), e-mail 주소(2.8%) 등의 개인 정보는 그렇게 강한 거부감을 보이지 않았다.<sup>27)</sup>

아래의 그림은 국가인권위원회가 2003년 ‘금융기관과 인터넷에서의 개인정보 공유현황’에 대하여 네티즌 1,042명을 대상으로 실시한 조사의 결과를 표기한 것이다. 여기서 응답자들은 주민등록번호의 도용 문제에 대해 무려 26.6%가 ‘주민등록번호가 도용돼 회원가입에 실패한 경험이 있다’고 응답하였다고 한다. 그리고 ‘인터넷 사이트 회원 가입시 입력을 가장 꺼려하는 정보’는 주민등록번호(75.0%)

사정이 이러함에도 불구하고 주민등록번호를 요구하지 못하게 하거나 그 수집을 규제하는 장치는 2011. 9. 30.부터 시행된 개인정보보호법 제24조에 의하여 비로소 가동되기 시작하였다. 하지만 이러한 수집제한조치는 이미 주민등록번호가 사회 일반의 ‘공유물’이 되어 버린 상태에서 뒤늦게 실시되었다는 점에서 그 조치의 실효성 자체가 의심스러울 지경이 되어 있다. 뿐만 아니라 이런 저런 국가목적을 위하여 국가의 법령은 오히려 이를 부추기고 있을 뿐 아니라(특히 각종의 실명제 등), 주민등록번호와 같은 고유식별번호들을 공공기관이 자의적으로 이용하거나 제3자에 제공할 여지를 폭넓게 인정하고 있는 것이 현실이기도 하다.(개인정보보호법시행령 제19조제1항 단서) 나아가 민간부문에 있어서도 경제적 약자일 수밖에 없는 개인의 경우 주민등록번호를 요구하는 강자-기업이나 단체 등-의 명령에 복종하지 아니할 방법도 없는 것이 현실이다. 한마디로 민간부문에서 주민등록번호를 사용하는 것은 오로지 민간의 “자율”에 맡겨져

27) 국가인권위원회 2003년 12월 18일자 보도자료 참조. 또한 한국정보보호진흥원이 조사한 다른 자료에서는 주민등록번호를 도용하는 경우 친구의 것을 도용하는 비율이 61.7%이며 주민등록번호생성기 26.7%, 다른 사람 26.7%, 가족 20.0%(중복응답) 등의 순위를 보이고 있다. 이들은 주민등록번호를 도용하는 이유로 ‘번호유출이 걱정되서’(38.3%) 혹은 ‘흔적을 남기기 싫어서’(36.7%) 등의 응답을 보인다.(중복응답) 한겨레 2004년 3월 24일자. 이러한 주민등록번호의 남용에 관하여는 이민영, “주민등록번호 남용억제에 관한 법적 고찰,” 정보통신정책 제16권 제8호, 2004 참조.

있다는 것 역시 한 것이 현실이다. 2012. 2. 17. 개정된 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률의 경우 제23조의 2에서 주민등록번호의 사용제한을 규정하고 있기는 하나, 이 또한 너무도 광범위한 예외를 인정하고 있어 개인정보보호의 실익이 의심스러울 뿐 아니라, 그 역시 사후약방문에 불과하다는 비난으로부터도 자유롭지 못 하다.<sup>28)</sup>

스웨덴<sup>29)</sup>이나 미국,<sup>30)</sup> 네덜란드<sup>31)</sup> 등의 개인별번호부여체계와 우리나라의 주민등록번호체계의 본질적 차이는 목적외 사용의 가능성에 있다. 그동안 우리나라의 주민등록번호제도는 1968년 도입된 이래 아무런 제약이나 제재도 없이 민관을 불문하고 자유롭게 사용해 왔다. 앞서 언급한 국가인권위원회의 보고서는 그 단적인 예에 불과하다. 주민등록번호 및 주민등록제도의 목적이 어떠한 관계 없이 개인식별자로서의 주민등록번호의 유효성, 효율성으로 인하여 사람을 대상으로 하는 모든 정보파일은 하나같이 주민등록번호를 중심으로 구성되고 또 이를 기반으로 상호 연동되는 체제를 구축해 왔다. 그리고 이를 위하여 국가영역은 물론 시민사회영역이나 경제영역에서조차 법령<sup>32)</sup>에 의한 강제력을 통해 혹은 관행이나 일방의 요구에 의해 별다른 의식도 없이 주민등록번호가 제공되고 또 이용되어 왔다.

이런 목적외 사용은 애당초 주민등록번호체계의 도입시부터 예정되어 있다고 해도 과언은 아니다. 우선 그 번호를 방첩과 치안의 목적으로 사용하고자 하는 의도가 명시되었을 뿐 아니라,

28) 또 다른 법제로는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 있기는 하나 이는 “주민등록번호를 특별히 보호하는 규정으로 볼 수는 없고, 계속적인 이용을 가능하게 하는 규정이라고 판단된다.” 김민호, 382.

29) 스웨덴은 우리 주민등록번호 제도와 유사한 개인식별번호(PIN: Personal Identify Number)제도를 운영한다. 하지만, 이 개인식별번호 제도(10자리 숫자조합)는 사회보장 등 국민의 편의성과 생활 안정 등 사회보장 서비스 전달의 효율성을 위한 것으로 사회민주주의체제의 특성으로부터 나온 것이라고 보는 것이 타당하다. 즉, 그 목적과 사용도 등의 면에 있어서는 우리의 제도와는 상당한 거리를 두고 있는 것이라고 보아야 할 것이다. 더구나 스웨덴의 경우 정보통신기술의 발전과 같은 환경변화를 감안하여 1998년 개인정보보호법을 대폭 개정하여 국가에 등록되어 있는 개인정보의 범위 및 용도를 엄격히 제한하고, 그 사용의 필요가 있는 때에는 개인의 명시적 동의를 받도록 명문화해 개인정보의 무분별한 유출을 방지하고 있다고 한다. 김민호 367, 김일환 “住民登錄番號의 違憲性與否에 관한 考察,” 헌법학연구 제11권 제3호, 2005, 315-6

30) 미국의 사회보장번호는 개인의 신청에 의하여 발급된다는 점에서 출생과 더불어 그 발급이 강제되는 우리의 경우와는 질적으로 차이가 난다. 프라이버시보호법은, 연방이나 주 정부기관이 사회보장번호를 필요로 하는 때에는 제출의 필수성 여부, 요구의 법률 근거, 제공된 사회보장번호의 사용목적 및 제시 거부의 경우 처리방법 등을 미리 고지하도록 하고 있으며, 법령이 정하는 경우를 제외하고는 공공기관이 사회보장번호를 요구하는 것을 금지시키고, 이를 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.(5 U. S. C. Sec. 552a) 서지원, 프라이버시와 국가신분증제도, 서울대학교 석사학위 청구논문, 1998, 68 쪽.

31) 이러한 미국의 틀은 2007년 11월부터 시행된 네덜란드의 시민서비스번호(BSN: Burger Service Number) 제도에도 이어지고 있다. 주로 조세·복지 등 공공업무용으로 사용되는 이 시민서비스번호는 개인정보보호법(Personal Data Protection Act)에 의거, 그 사용범위가 엄격히 제한되고 있으며, 개인 사업자 등이 시민서비스번호를 취급할 경우, 사전 허가된 사람만 접근할 수 있도록 철저한 보안시스템의 설치를 의무화하고 있다. 김민호, 365면.

32) 이때의 법령 또한 구체적인 범규명령의 틀 속에서 주민등록번호의 제출을 명하는 것이 아니라, 주로 발표상의 서식을 통하여 암묵적으로 주민등록번호의 기재를 요구하는 방식을 사용해 왔다. 개인의 기본권을 제한하면서 암묵적이고도 우회적인 방법을 사용해 온 것이다. 헌법재판소는 “[주민등록법] 시행령조항에서는 주민등록법 제17조의8 제5항의 위임규정에 근거하여 주민등록증발급신청서의 서식을 정하면서 보다 정확한 신원확인인 가능하도록 하기 위하여 열 손가락의 지문을 날인하도록 하고 있는 것이므로, 이를 두고 법률에 근거가 없는 것으로서 법률유보의 원칙에 위배되는 것으로 볼 수는 없다.”(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513등)고 하여 이러한 편법적 기본권제한의 관행들을 정당한 것으로 인정하고 있다.

이를 주민등록증에 명기하도록 함으로써 행정내부적인 편의를 위한 분류번호체계의 수준을 넘어 언제든지 그 사람의 신원을 확인하고(식별기능), 나아가 각종의 데이터베이스와 연동시키거나 혹은 새로운 개인정보파일을 자유롭게 창출할 수 있도록 하는 목적(연결기능) 것이다.

이 점은 주민등록번호제도가 현재의 시점에서 이용되는 양상과 직결된다. 공공기관에서의 주민등록번호는 일반적인 식별자 및 연결자로서의 기능을 넘어 국가가 상정하는 가장 추상적 수준의 위험을 ‘예방’하고 ‘추적’하는 기능을 수행한다. 아직도 공직선거법상에 남아 있는 통신실명제나 휴대폰개통시 주민등록번호의 수집을 허용하는 체제는 그 대표적인 예이다. 헌법상 보장되는 표현의 자유에도 불구하고 그것을 야기할 수 있는 체제위험이나 도덕률 침해의 문제를 사전에 제시하면서 그러한 위법을 적발하고 추적할 수 있는 장치(혹은 이러한 추적의 위협으로 일반예방을 수행하고자 하는 장치)로서 활용되는 것이 통신실명제이다.<sup>33)</sup> 위험이 발생할 수 있는 구체적인 인자들을 지적함이 없이 막연한 상황이나 맥락만으로 일정한 위험을 추상화해내거나 혹은 어떠한 상황인자들을 결합하여 미래의 특정한 조건하에서 어떠한 현상이 발생할 수도 있음을 예측하고 이에 기반하여 사회질서에 대한 위험을 도출하는 한편, 국가는 이를 사전에 예방하고 통제하여야 할 의무와 권한을 가지는 것으로 규정하는 일종의 예방형법 혹은 예방경찰의 현상이 이에 해당한다.<sup>34)</sup> 나타나고 있으며 이를 가능하게 하는 가장 유효한 장치중의 하나로 주민등록번호가 활용되는 것이다.

주민등록번호제도가 국가주의의 전형적인 예에 해당한다고 보는 것은 바로 이 때문이다. 국가의 행위영역 상대방에 국민 개개인의 기본권과 권리를 상정하는 것이 아니라, 국가의 고권적 권력에 복종하는 국민만을 설정하고 그 통제의 기제로서 주민등록번호가 활용되고 있는 것이다. 환언하자면 주민등록번호제도를 구성한다고 일컬어지는 행정편의주의는 단순한 행정효율성의 문제에 한정되는 것이 아니라, 국가에 의하여 일방적으로 규정되는 행정가치와 관료적 편의에 의하여 결정되는 행정수단은 언제나 국민의 권익 위에 존재하며 국민은 이를 위하여 자신의 권리와 이익을 포기할 것이 강요되는 국가주의적 체제의 문제가 표출되는 하나의 양상에 불과한 것이다.

민간영역에서 주민등록번호의 사용이 관례가 된 것은 이러한 국가행태에서부터 비롯된다. 공공영역에서 사용되는 주민등록번호는 마찬가지로 거래의 상대방의 신원을 식별하는 수단으로 최적의 인자가 되어 있으며, 나아가 연결자로서도 가장 효율적이고도 효과적인 것이 되어 있었던

33) 이에 관하여는 한상희, “음란물 규제법제와 통신실명제,” 정보법학 제3호, 1999, 361-386면 참조.

34) 이러한 국가주의적 경찰국가의 모습은 나치형법체제에서 가장 잘 드러났었다. 사회질서의 유일한 보장자·실천자로서의 국가는 일정한 신조나 경향만으로도 반사회적 위험을 규정할 수 있게 되고(혹은 있어야 하고), 개인은 민족공동체개념으로 구성되는 국가를 위하여 자기의 자유와 권리에 불구하고 국가의 이러한 위험예방적 조치에 복종하여야 할 것을 요구하였던 것이다. 한마디로 “모든 국민은 자신과 자신의 삶을 ‘민족 전체에 대한 봉사’라는 관점에서 바라보아야 하며, 개인의 자유는 전체를 위해 언제든지 제한될 준비가 되어 있어야 했다.” 윤용선, “나치의 범죄정책: 남성 동성애 사례를 중심으로,” 역사와문화 제13호, 2007, 84-104면. 권위주의체제에서의 우리 국가도 마찬가지로 위험을 제시하며 사회와 개인을 통제하였고, 그러한 국가주의적 경찰관행은 서울광장의 통행권제한 사건에서 보듯 여전히 지속되고 있다.

것이다. 뿐만 아니라 국가에 의하여 정례적으로 이루어지는 각종의 검색·검속-예컨대 정보통신망사업자에 대한 통신기록의 요구 등-에 대응함에 있어서도 저렴하고도 효과적인 수단이 될 수 있었다. 게다가 주민등록번호는 한번 부여받으면 어떠한 경우에도 변경할 수 없다는 불변성, 항구성을 가진다. 그를 바탕으로 구축되는 데이터베이스의 효율성을 최대화하고 있는 것이다.<sup>35)</sup>

(보론) 소위 전자주민증의 경우

하지만, 이렇게 문제가 있는 주민등록증제도에 대하여 그 위·변조의 가능성, 마모 및 탈·변색의 문제, 최신 보안기술의 적용곤란성, 디지털시대에의 적응력 등을 들어 전자주민증으로 변경하자는 주장이 행정안전부를 중심으로 계속 제기되고 있다.

구분	구비조건				개선방향
	사생활 보호	위변조 방지	정보화 정합성	소지필 요성	
증 재질		○			신소재 활용
인쇄기술		○			레이저 잉크레이빙 등 신보안인쇄기술 적용
전자 칩 탑재	○	○	○	○	스마트카드 형태의 칩적용
개인정보탑재	○		○	○	표면 칩에 선별 탑재
정보식별방법	○	○	○		디지털 정보 식별방법 도입
위변조 가능성		○			칩을 통한 위변조 방지
활용도			○		전자정부 서비스 제공

<주민등록증의 구비조건 및 개선방향(출처: 송희준)>

위의 표는 이런 전자주민증 발급주장을 정리한 것이다. 이에 의하면

①개인정보 보호 차원에서

- 증 본연의 신분확인 기능을 기본으로 표면 인쇄 범위를 조정하여 필수적인 최소 사항만 수록하고,
- 기타 사항은 육안식별이 불가능한 매체를 적용하며,
- 카드발급번호를 통하여 카드 관리 및 진위확인을 할 필요가 있으며,

②보안기능을 고양하기 위하여

- 위·변조를 방지하는 매체로 전환하고,

35) 이 점은 후술하듯 주민등록번호제도가 가지는 최대의 문제점이다. 자신의 주민등록번호가 유출되어 지금까지 축적된 자기 개인 정보가 온전히 다 노출되었음을 넘어, 미래의 개인정보까지도 유출될 가능성이 명확함에도 불구하고 그 당사자(뿐만 아니라 국가까지도)는 이 주민등록번호를 변경할 수 없는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

증 인쇄 부분의 보안 수위를 향상시키며,

③온라인 신분확인 용도로도 활용 가능한 대안을 선택하여야 한다고 주장한다.

그래서 이 주장에 의하면, 주민증 자체의 위·변조를 방지하도록 보안기술을 강화하고, 개인정보 및 프라이버시를 보호하며, 정보화시대에 적합한 매체로의 전환을 도모하는 차원에서 IC칩이 탑재된 새로운 주민등록증의 형태로 전환하는 것이 바람직하다는 것이다.

실제 행정안전부는 이러한 주장들을 바탕으로 주민등록법을 개정, 주민등록증 수록사항에 성별, 생년월일, 발행번호 및 유효기간을 추가하는 한편, 주민등록증에 수록되는 정보는 전자적으로 수록할 수 있도록 하는 안(안 제24조제2항, 안 제24조 제4항 신설)을 국회에 제출하였다. 이 개정안에 의하면 그 외에도 부칙을 개정하여 “2017년 12월 31일까지 새로운 주민등록증 발급을 전국적으로 완료”하도록 하되, 그 이후에는 “종전의 주민등록증을 사용할 수 없다.”고 못 박았다.

하지만 이러한 개정안은 기존의 주민등록제도가 가지는 문제점에 부가하여 다음과 같은 심각한 문제점을 야기한다.

- ① 이미 주민등록증에 너무 많은 정보가 담겨 있음에도 불구하고 새 주민증에 별도로 정보를 추가하여 기재할 여지를 마련하고 있다. 즉, 안 제24조제2항 제12호는 “혈액형 등 대통령령으로 정하는 사항 중 주민의 수록신청이 있는 것”이라고 정하여 현행법에서 정한 혈액형 외에 “대통령으로 정하는 사항”을 더 기재할 수 있도록 하였다. 물론 이에는 “주민의 수록신청이 있는 것”이라는 조건이 붙어 있으나, 이는 주민등록증발급신청서를 어떠한 서식형태로 만드느냐에 따라 그 임의기재사항은 사실상 의무기재사항 내지는 강제적 기재사항으로 변질될 가능성이 항존한다. 특히 이 점은 주민등록증발급신청서의 양식 자체가 법률사항이 아니라 행정부가 자체적으로 정할 수 있는 시행령사항이라는 점에서 더욱 우려스럽다.
- ② 또한 새로이 기재되는 발행번호 역시 마찬가지로 불필요한 정보를 주민등록증에 담게 된다는 점에서 문제적이다. 개정안에서는 그 이유를 “주민등록번호의 오·남용”을 방지하기 위한 것이라고 밝히고 있어, 전자칩에 담기는 주민등록번호에 대응될 수 있는 번호로서의 의미를 부여하고 있다. 하지만, 그 경우에도 발행번호는 그대로 주민등록번호에 대응하는 고유번호가 되지 않을 수 없는 바, 그렇다면 이것이 주민등록번호의 오·남용을 어떻게 방지하도록 가능하는지에 대한 명확한 답이 있어야 한다.
- ③ 주민등록증에 담기는 각종의 개인정보들을 전자적으로 기재할 수 있도록 하고 이를 위하여 IC칩을 삽입할 것을 예상하고 있는 바, 이 전자적 정보가 현재 주민등록증에 기재된 아날로그식의 정보에 비하여 어떻게 안전하며 보안이 강화되는지에 대한 명확한 해답을 내어놓지



못 하고 있다. 실제 보안의 목적만으로 바라본다면 아날로그방식의 경우 가시권에 있는 사람만 그 정보를 획득할 수 있을 뿐인 반면, 디지털 정보는 네트워크에 연결되어 있기만 하면 그 정보는 얼마든지 획득가능할 뿐 아니라 무한 복제까지 가능하다는 점에서 위험의 정도와 폭은 더욱 더 커질 수 있다. 즉, 보안의 측면에서 정보에의 접근가능성은 조금 더 어려워질지 모르나 그 정보침해의 위험성 자체-일종의 기대확률-는 훨씬 더 커짐에도 불구하고 이에 대한 납득가능한 대책을 제시하지 못 하고 있는 것이다.

이에 대하여 행정안전부는 기술적 보호조치를 통하여 이런 위험은 방지할 수 있다고 주장한다. 하지만, 그 기술적 보호조치라는 것은 단순히 카드 및 입력기·판독기, 정보저장장치 등 기계 자체의 기술안전성에 불과한 것이라는 점에서 이런 반론은 타당하지 못 하다. 즉, 그 기술 자체의 안전성도 완벽할 수는 없는 것이거니와, 대부분의 정보유출사건은 안전장치의 문제가 아니라 안전관리의 문제였다는 점을 주의할 필요가 있다. 즉 정보를 보관·유통·처리하는 과정에서 인위적으로 유출되는 경우가 많은 것이지, 기술의 안전성을 뚫고 들어오는 첩보전처럼 정보를 유출하는 경우는 오히려 드물다.

④ 사실 행정안전부는 그동안 전자주민증과 관련하여 여러번의 제안을 하였으나 시민사회의 반대에 부딪혀 좌절되고 말았다는 점은 이 제안의 의도를 짐작케 하는 부분이기도 하다. 즉, 행정안전부의 본래의 목적은 전자화된 주민등록증이 아니라 스마트카드화된 주민등록증이라는 반론이 여전히 유효하다는 것이다. 실제 행정안전부는 1996년 전자주민증의 구상을 처음 내어 놓았을 때, 전자카드 하나로 주민등록증은 물론 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증서, 주민등록 등·초본, 인감, 지문 등 7종의 기능을 수행하는 안을 구상하고 있었다. 하지만, 이렇게 될 경우 그 카드는 개인의 전생활을 총체적으로 정보화하여 칩에 담게 되고 이 점에서 개인정보의 침해위험은 극도에 달하게 된다. 이에 시민사회의 커다란 저항에 직면하게 되었고 행정안전부는 어쩔 수 없이 그 안을 포기하지 않을 수 없었다. 이 점에서 전자주민증의 제안은 그 표면적 이유는 어떻든, 역시 이전의 그 스마트카드안의 반복이 아니냐는 의심이 가능하게 된다.

⑤ 만일 전자주민증이 스마트 카드라면 여전한 반발이 가능하며, 그렇지 안하면 보안의 위험이 항존하며 엄청난 비용의 투여가 필요한 전자주민증제도를 새로이 도입할 이유가 없다는 점에서 행정안전부의 개정안은 의미를 상실한다. 그 몇 안 되는 정보들을 담아두기 위해 굳이 전자칩을 도입할 필요는 없기 때문이다.

참고: 1996년 전자주민증 발급계획을 내어놓으면서 당시 내무부는 5개년 계획으로 총 2,675억원의 사업비가 투입될 것으로 예상하였으나, 1998년 감사원의 감사결과 2.4배가 넘는 6,547억원이 소요될 것으로 드러남. 이와 같은 막대한 예산소요액은 지금의 경우에도 다를 바 없음.

⑥ 엄밀히 보자면 행정안전부 혹은 그 용역자들이 주장하는 현행 주민등록증체제의 문제점들은

그 중의 방식에서 연유하는 것이라기 보다는 주민등록제도 자체로부터 연유하는 본질적인 것이다. 따라서 굳이 그것을 시정하려면 주민등록제도 자체를 개선하거나 폐지하는 방향으로 나아가야 한다. 전자주민증의 도입은 이런 문제점을 되려 악화시킬 뿐이다.

## 2.3. 주민등록번호제도의 위헌성

### 1) 주민등록번호제도의 헌법침해

#### ① 심사기준

우리나라의 주민등록제도는 반공냉전이데올로기를 기반으로 한 권위주의체제의 구축 수단으로 구성되었던 그 출발점에서부터 정보사회에서 수많은 개인정보와 연동됨으로써 개인의 생활관계 자체를 침해하는 상황에 이른 지금에 이르기까지 수많은 비판과 도전을 받아왔다. 주민등록번호제도가 처음 도입될 때 그 반대론은 개인에게 번호를 붙여 호명함은 그의 인격을 침해하는 것이라는 이유를 들었다. 개인의 인격권 및 그 근거로서의 존엄권을 침해하는 것이라 보았던 것이다. 하지만, 오늘날과 같은 정보사회에 있어서는 주민등록번호제도는 개인정보자기결정권에 대한 직접적 침해 혹은 제한으로 규정하여 크게 무리하지 않다.<sup>36)</sup> 즉, 주민등록번호제도는 생년월일 등의 개인정보를 수집하여 숫자의 조합의 형태로 가공하여 분류하고 이를 주민등록증에 기재함으로써 외부에 노출하는 한편 다른 개인정보와 연동시킬 수 있는 가능성을 열어둔다는 점에서 개인정보자기결정권과 직접적인 연관을 가진다.

문제는 이렇게 개인정보자기결정권을 제한하는 주민등록번호제도의 위헌성여부를 판단하는 심사의 기준을 어떻게 설정하여야 할 것인가라는 점이다. 이와 관련하여 우리 헌법재판소는 “그런데 이 사건은 (.....) 개인의 본질적이고 핵심적 자유영역에 속하는 사항이라기보다는 사회적 연관관계에 놓여지는 경제적 활동을 규제하는 경제사회적인 입법사항에 해당하므로 비례의 원칙을 적용함에 있어서도 보다 완화된 심사기준이 적용된다고 할 것이다”<sup>37)</sup>라고 함으로써 독일의 경우와 같이 개인의 핵심적 자유영역에 대하여는 엄격한 심사기준을 적용할 것을 밝히고 있다.

36) 주민등록제도 그 자체의 유효성에 대한 거의 유일한 헌법판단인 주민등록법 제17조의8등 위헌확인사건(지문 날인 및 지문정보의 경찰정보관·처리행위의 위헌확인사건: 헌법재판소, 2005. 5. 26. 99헌마513등)에서도 헌법재판소는 이 문제를 개인정보자기결정권의 맥락에서 다루고 있다.

37) 헌법재판소 2005. 2. 24. 2001헌바71. 이러한 판단은 직업선택의 자유와 관련하여서도 이어져 헌법재판소는 “핵심적 자유영역에 대한 침해”인가의 여부로써 그 심사의 강도를 정하고 있다.(헌법재판소, 2002.10.31. 99헌바76등) 즉, 생명권이나 신체의 자유, 사적 영역의 보호, 개인의 인격권 등의 본질적·핵심적 자유는 물론, 여타의 자유권의 경우에도 그것이 사회적 연관성이나 사회적 기능보다 개인의 자유실현의 물질적 기초가 되거나 혹은 개성신장의 불가결한 요소일 경우에는 보다 강한 헌법적 보호를 받는 것으로 이해하고 있다.

오늘날과 같은 정보사회에서의 개인정보자기결정권은 이런 맥락에서 엄격한 심사기준이 적용되어야 할 기본권영역에 속한다. 그것은 개인의 사적 영역에서 그의 인격과 사적 생활이 구성되고 또 보호되는 핵심요소를 이룬다. 통상적으로 민감정보(sensitive information)라 불리는 정보영역은 그 대표적인 예이겠으나, 그외에도 수많은 개인정보들이 상호 결합되는 과정에서 이러한 민감정보를 추출할 수 있는 가능성을 내포하게 된다.<sup>38)</sup> 그리고 바로 이 점에서 일부의 개인정보 혹은 개인정보의 결합정보에 대한 정보주체의 통제권은 자신의 자기운명결정을 위한 기본적인 전제를 이룬다. 민주주의의 기초라 할 수 있는 자가지배의 생활영역이 형성되는 본질적 요소가 되는 것이다.

주민등록번호제도는 이 점에서 가장 본질적이고도 핵심적인 자유영역과 관련을 가진다. 그것은 그 자체 개인정보를 담고 있는 것일 뿐 아니라, 그의 사적 생활을 판별하는 인식자로서의 기능과 함께 그의 사적 생활영역의 모든 것을 규정하고 구성하는 개인정보를 추출할 수 있는 연결자로서의 기능을 수행하고 있기 때문이다.<sup>39)</sup> 환언하자면 그것은 개인의 인격발현과 개성신장의 불가결한 부분에 관한 정보 내지는 정보연결자로서의 성격을 가지고 있는 것이며, 이에 그 위험성에 관한 심사는 보다 강화된 엄격한 심사기준에 의하여야 한다.

## ② 목적의 정당성

전술하였듯이 주민등록번호제도는 두 가지의 목적을 가진다. 그 하나는 명시적 목적으로 “주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것(주민등록법 제1조)”을 들 수 있다. 또 다른 하나는 헌법재판소도 인정하였듯이 “간첩이나 불순분자를 용이하게 식별 색출하여 반공태세를 강화”하는 방첩과 치안목적이라는 묵시적·입법사적 목적을 가진다. 이에 이러한 목적은 헌법 제37조 제2항에 의한 목적 정당성의 원칙에 부합한다는 의견도 없지 않다.<sup>40)</sup> 냉전적인 반공국가의 체제를 기반으로 형성된 우리 국가체제를 감안할 때 이러한 의견의 타당성을 부인할 수는 없다. 하지만, 그러한 목적정당성의 판단은 주민등록제도에 대한 경우라면 몰라도 주민등록번호제도에 관한 한 그의 본질적 기능을 축소왜곡하는 것이라는 점에서 심각한 오류에 빠진다.

주지하듯, 주민등록번호는 네 가지의 기능을 지향한다: 식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능이 그것이다. 여기서 위의 두 목적에 봉사하는 기능은 식별·인증기능과 묘사기능뿐이다. 오늘

38) 예컨대 교원의 봉급명세서에는 정당이나 사회단체에 대한 당비나 기부금의 지급명세가 담겨 있어 민감정보를 알 수 있는 단서가 되며, 한 개인이 포털의 뉴스제공서비스에 접속한 로그기록들은 종합적으로 그 사람의 정치적·종교적 성향을 알 수 있는 빅데이터를 구성하게 된다.

39) 개인정보보호법이나 정보통신망법 등에서 최근 법개정을 통하여 주민등록번호의 수집을 제한하고자 한 것도 정보사회에서 주민등록번호의 수집으로 인하여 개인의 사생활을 본질적으로 침해될 수도 있음을 자각하였기 때문이다.

40) 고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안연구, 행정안전부연구용역보고서, 한국비교공법학회, 2010. 92면

날 광범위하게 사용되고 있는 연결기능은 전체 국가행정의 영역과 관련시켜 볼 때 주민등록번호제도의 가장 본질적 기능으로 고양되어 있음에도 불구하고 그것은 주민생활의 편익증진이라든가 혹은 대간첩·치안목적과는 거리가 있다. 특히 그러한 주민등록번호가 민간영역에서까지 폭넓게 사용되도록 방임함으로써 가장 보편적인 연결자로 기능하고 있는 현실은 이러한 입법목적 이외의 현상이기도 하다. 환언하자면 현재의 주민등록번호제도는 그 입법 당시 추구하였던 입법 목적을 넘어서서 개인정보의 연동이라든가 민간이용에까지 확장된 광대역의 목적에 봉사하는 양상을 보인다.<sup>41)</sup>

더불어 주민등록법 제1조에서 “주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것”을 편익증진과 행정사무적정처리라는 두 가지의 목적을 열거한 것이라고 본다면 이 “행정사무의 적정 처리”라는 입법목적이 과연 기본권제한의 정당한 사유로 인정될 수 있을런지도 의문이다. 헌법 제37조제2항에서 열거하는 국가안전보장, 사회질서유지 및 공공복리의 증진과 거리가 있는 단순한 행정편의주의의 표현에 불과하기 때문이다. 만일 그것을 편익증진을 위한 행정사무의 적정처리라는 하나의 목적을 제시한 것이라고 한다면 주민편익증진과 무관하게 진행되고 있는 각종의 개인정보 연결자로서의 주민등록번호의 기능은 목적외의 것이 되고 만다.<sup>42)</sup>

### ③ 수단의 적합성

주민등록번호제도의 수단적합성 판단에서도 동일한 오해가 존재한다. 일설에서는 “그 조치나 수단이 목적달성을 위하여 유일무이한 것일 필요는 없는” 것이라는 헌법재판소의 결정을 인용하면서 주민등록번호의 부여를 통해 범죄예방이나 범인의 검거, 행정사무의 적정하고 간이한 처리 등의 공익에 봉사하고 있음을 들어 그 수단적합성의 판단에 긍정적 입장을 내어놓고 있다.<sup>43)</sup> 하지만 지금 문제로 되고 있는 것은 무색무취의 주민등록번호의 부여라는 수단이 아니라 전속성·통일성·유일성·종신성·범용성·강제성을 갖추고 일정한 개인정보까지 담고 있는 주민등록번호를 부여하고 있다는 현실이다. 비록 헌법재판소에서 수단적합성에 관한 판단은 거의 형식적으로 운영되고 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 주민등록번호가 가지는 이러한 속성들

41) 실제 주민등록법은 주민등록번호의 용도를 개인별 주민등록표의 정리(주민등록번호순: 제8조), 주민등록증기재를 통한 신원확인(제24조제2항), 국가기관등에서의 신원확인(제25조), 주민등록사항의 진위확인(제35조) 등으로 열거하고 있다. 주민등록번호제도의 입법목적을 식별자 및 인증자에 한정하고 사법경찰관리의 직무와 관련하여 예외적으로 대면관계에서 본인을 확인하거나 조회하기 위한 묘사기능을 추가하고 있을 따름이다. 하지만 오늘날 주민등록번호가 가장 많이 활용되고 있는 연결자로서의 기능은 주민등록법 그 어디에도 존재하지 않는다.

42) 실제 주민등록법은 주민등록증의 발급주체를 시군구청장으로 하고(법 제24조제1항) 사무의 관정 역시 지방자치단체에 두고 있으나(법 제2조) 실질적으로는 행정안전부의 총괄지휘를 받도록 하고 있는(법 제3조) 이중적 구조를 가지고 있다. 즉, 목적이 “주민생활의 편익”에 놓여지기는 하지만, 그 실체에 있어서는 ‘국민’통제의 수단임을 간접적으로 보여준다.

43) 고문현 외, 위의 글, 92-3면.

이 위에서 열거한 목적의 달성의 위해 어떠한 유효성을 가지고 있는지를 판단하여야 한다. 특히 생애주기를 걸쳐 어떠한 변화도 인정하지 않는 종신성과 같은 속성이 이런 행정목적의 달성에 어떻게 유효하게 기여할 수 있는지에 대한 판단은 반드시 짚고 넘어가야 할 부분이기도 하다.

#### ④ 피해의 최소성 및 법익균형성

엄격한 심사기준은 주로 피해의 최소성이나 법익균형성에 대하여 작용한다. 즉 달리 가벼운 제한의 방법이 있다면 그 방법을 취하여야 하며, 공익과 사익의 균형판단도 보다 엄격하게 이루어진다. 주민등록번호제도에 관한 한 이 부분의 판단은 무엇보다 그 범용성에 주목하게 된다. 개인이 이용할 수 있는 자기식별번호로서는 주민등록번호 외에도 “운전면허번호, 의료보험번호, 여권번호, 인사번호, 학번, 예금계좌번호, 신용카드번호 등” 다양한 번호가 있다.<sup>44)</sup> 하지만 그럼에도 불구하고 주민등록번호는 이 모든 생활영역에서 무차별적으로 통용되는 유일한 개인식별번호로 제도화되어 있다. 심지어 이상의 개인별 번호들을 연동시키는 보편적 연결자로서 기능하기까지 한다. 대안적 수단이 광범위하게 존재함에도 불구하고 주민등록번호제도는 가장 침해적인 방법으로 개인의 자기정보결정권을 제한하고 있는 것이다.

물론 이러한 범용성 및 보편성으로부터 과생되는 위험을 예방하기 위하여 주민등록법은 주민등록번호의 무단생성이나 부정사용 등을 형사처벌하고 있기는 하지만,<sup>45)</sup> 그것만으로 피해의 최소성을 확보하기 위한 입법적·제도적 방비가 이루어졌다고 할 수는 없다. 다른 어떠한 법리적 판단에 선행하여 지금 현재 개인의 주민등록번호가 중국등 외국에까지 누출되어 각종의 사기행각에 활용되는 지경에 이르고 있는 현실<sup>46)</sup>만으로도 이러한 위험방지책의 허구성을 잘 알 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 합헌론이 들고 있는 다양한 행정적 수요에 대한 봉사라는 법익 또한 주민등록번호제도의 본원적 속성-전속성·통일성·유일성·종신성·범용성·강제성-과 무관하게 이루어지는 것이 대부분이다. 국방, 치안, 조세, 선거, 사회복지 등의 영역은 그 각각에 특유한 개인식별번호를 사용하거나 혹은 ‘무색무취’의 개인식별자를 이용함으로써 충분히 그 목적을 이룰 수 있다. 환언하자면 주민등록번호를 하나의 일련번호라는 내부적 분류코드로 규정하지 아니한 채 개인의 인격 전체를 대표하는 가상의 인격으로 고양시켜 놓은 것에 상응하는 공익은 어디에도 존재하지 않는 것이다.<sup>47)</sup> 아울러 현재 널리 도용당하고 있는 주민등록번호로 인하여 자신의 모든 생

44) 고문헌 외, 위의 글, 93면.

45) 고문헌 외, 위의 글, 93면.

46) 대체로 주민등록번호의 유출로 인한 2차피해로 거론되고 있는 것은 명의도용, 개인정보불법유통, 스팸, 피싱 등이다. 성관대학교 산학협력단, 주민등록번호제도 개선방안연구, 국가경쟁력강화위원회, 2009. 11. 98면 참조.

47) 사실 이런 논리는 ‘국가적으로 선인 것은 헌법적으로도 선이다’라는 철저한 국가주의적 명제의 단순반복에

활영역에서 불안에 빠질 수밖에 없는 사람들의 피해를 감안한다면 어떠한 논거로서도 법익의 균형성 심사를 통과하기 어려울 것이다.<sup>48)</sup>

### ⑤ 입법체계의 문제: 포괄적 위임입법

주민등록법에서 주민 개개인에게 일정한 고유번호를 부여하는 제도 자체는 외국의 예에서도 보듯 그 위헌성을 판단하기가 쉽지는 않다. 다만 현행의 주민등록번호제도는 그 고유번호에 일정한 속성-전속성·통일성·유일성·종신성·범용성·강제성-을 부여하고 이를 행정내부적 목적으로만 사용하는 것이 아니라 외부적 목적에도 활용할 수 있도록 함으로써 식별자, 인증자의 기능 외에도 연결자로서의 기능을 수행하게 만들었다. 한마디로 개인정보자기결정권을 제한하는 중요한 인자로 주민등록번호를 구성하고 또 활용하고 있는 것이다.

하지만, 이러한 기본권제한적 제도가 입각하고 있는 법률적 근거는 거의 없다. 주민등록법 제7조 제3항과 제4항은 “주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여”할 것만 규정한 채 그 번호를 부여하는 구체적인 방법은 대통령령으로 위임하였고, 대통령령 제7조제4항은 이를 다시 시행규칙으로 위임해 버렸다. 유일하게 주민등록법에서 주민등록번호를 규율하고 있는 조항은 제24조 제2항으로 주민등록증 기재사항 중에 하나로 주민등록번호를 열거하고 있을 따름이다. 주민등록법의 이러한 규정방식은 국민의 기본권 실현과 관련된 영역에서는 항시 의회유보의 원칙이 적용될 것을 요구하고 있는 헌법의 명령에 위반된다. 주민등록번호가 가지는 기본권의 제한적 성격을 법률의 차원에서 규정하지 아니한 채(법률유보의 위반), 대통령령에 포괄적으로 위임하고(포괄적 위임금지 위반), 나아가 그조차도 곧장 시행규칙으로 재위임해 버리는 우를 범하고 있는 것이다. 더구나 주민등록번호에 의하여 제한되는 개인정보자기결정권에서 가장 필수적인 요소라 할 수 있는 자기정보통제권-정정권, 변경권, 삭제권 등-에 대해서는 아무런 규정조차 두지 않음으로써 철저한 입법상의 직무유기를 범하고 있다.

결국 이렇게 보면 현행의 주민등록제도는 완벽하게 위헌적인 것이 되어 버리고 만다. 김민호<sup>49)</sup>의 말처럼 “도입 당시인 1960년대와 1970년대에는 현재와 같이 국가권력이 헌법과 법률에 구

불과하다. 근대입헌주의 이래 국가는 절대적 선의 영역에서 떠나 헌법적 가치에 종속되는 하위개념으로 상정된다. 즉, 권력의 통제와 국민의 기본권보장이라는 보다 상위의 가치에 국가가 봉사하여야 하는 것이 곧 근대 입헌주의의 본질적 이념이다. 그리고 이 관점에서 본다면 비록 행정적 편의가 증진되었다 하더라도 그것이 국민의 기본권에 어떠한 영향을 미친다면 그 편의를 후자의 입장에서 재심사하고 재평가하는 것이 필요하다.

48) 엄밀히 보자면 합헌론 역시 결론에 이르러서는 주민등록번호제도의 한계를 인정하고 있다. 특히 이들은 범용성과 종신성 등에 관하여는 “주민등록번호 자체의 위헌성과 별개로”라는 전제하에 제도의 수정을 촉구하고 있다. 다만 이들이 합헌론의 논거로 제시하고 있는 “그와 같은 문제는 주민등록번호의 무분별한 활용을 허용하고 있는 법제도나 사회적 현실에서 비롯되는 것이지 주민등록번호 그 자체의 고유한 문제라고 보기는 어렵다”라는 판단(위의 글, 94면)은 상당히 문제적이다. 제도를 그 맥락에서 떼어 놓고 현실적 한계를 제도의 하자라 분리시키는 입장은 결국 입법자의 무한정한 입법형성권을 그대로 승인하는 것에 다름 아니기 때문이다. 헌법재판소가 동성동본금혼제도에 대해 위헌선언을 한 것도 제도 자체의 고유한 문제를 이유로 한 것이 아니라 시대변화에 따른 그 목적의 타당성상실을 이유로 하였다. 헌법재판소, 1997. 7. 16. 95헌가6 참조.

49) 김민호, 앞의 글, 372면

속된다는 법치주의 원칙이 제대로 확립되어 있지 않았던 시기였기 때문에 이러한 법률이 국민의 기본권을 침해하는지에 대해서는 제대로 검증할 기회도 없이 입법된 것으로 보인다”고 구차한 변명을 할 수는 있을지나, 그것으로 이러한 위헌성을 가릴 수는 없다.<sup>50)</sup>

## ⑥ 보 론

누차 언급되었듯이 오늘날 주민등록번호를 중심으로 구성되는 개인정보는 그 자체 중요한 상품이 되어 커다란 시장을 형성하고 있다. 최근만 하더라도 2004. 5. 리니지2 가입자 8,500명의 개인정보가 유출된 것을 비롯하여 2006. 3. 국민은행의 고객정보 3만여건이 공개되었으며, 이듬해에는 국민건강보험공단에서 72만여명의 개인정보가 유출되기도 하였다. 2008. 2.에는 옥션 경매사이트와 하나로텔레콤에서 각각 1천만명과 6백만명의 고객정보가 유출되었고, 2008. 9.에는 GS칼텍스의 고객정보 1,100만건이 유출되기도 하였다.<sup>51)</sup> 2011년에도 SK나 넥슨 등에서 각각 3,500만건 및 1,320만건의 정보가 유출되었다. 그리고 이러한 개인정보의 핵심에는 언제나 주민등록번호가 존재한다. 그것은 모든 것에 관련된 범용적 식별자이자 동시에 모든 것을 연결하는 보편적 연결자로서 기능하는 만큼 무엇보다도 부가가치가 높은 개인정보이기 때문이다.

그리고 이렇게 유출된 개인정보는 또다른 제2차 피해를 양산한다. 전술한 바 있지만 중복의 우려를 무릅쓰고 인용하자면 다음의 표와 같다.<sup>52)</sup> 실제 그동안 알려진 개인정보유출 건수만 하더라도 그 합계가 우리 국민의 총수를 넘어선다는 보도도 있다. 이것이 사실이라면 거의 모든 국민이 주민등록번호를 유출당한 채 전생애에 걸쳐 전방위적 피해 또는 그 가능성에 고통을 받아야 하는 것이다. 게다가 하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 피해를 교정하거나 예방할 수 있는 길은 아무데도 없다. 통상적으로 주민등록번호제도의 대안으로 I-PIN의 사용과 같은 방법을 거론하기는 하지만, 그것은 미래를 향하여 나의 주민등록번호와 그에 기반한 나의 개인정보를 보호할 수 있는 방안에 관한 것이지 이미 유출되어 다른 사람의 수중에 들어가 있는 나의 개인정보와 그 주민등록번호의 해악성을 교정할 수 있는 방안은 아니다. 나아가 I-PIN제도가 유효성이 검증된다 하더라도 그것 또한 주민등록번호에 기반한 본인확인에 터잡고 있는 만큼 유출된 나의 주민등록번호로써 새로운 I-PIN을 만들어내거나 혹은 나의 I-PIN을 무효화하는 가능성도 없지 않다.

하지만, 우리의 주민등록법제는 이렇게 이미 유출되어서 각종의 제2차피해의 잠재성을 구축하고 있는 주민등록번호와 그 해악성에 대한 대책은 전혀 마련하고 있지 않다. 일종의 국가적 부

50) 이희훈, “주민등록번호에 대한 헌법적 고찰 - 개인정보자기결정권의 침해를 중심으로,” 토지공법연구 제37집 제1호, 2007 참조.

51) 성균관대학교산학협력단, 위의 글, 97면.

52) 위의 책, 98면

피해구분		이용정보	피해유형
명의도용	인터넷회원가입	성명, 주민번호	· 회원가입 가능한 사이트에 타인명의 회원가입 · 사이버머니 취득 후 판매
	기존회원 자격도용	ID, PW, 성명, 주민번호	· 회원자격 도용 · 타인명의 비방글 게시
	신분증 위조	성명, 주소, 주민번호	· 타인명의 각종 신분증 위조(2차 유출시 재산피해가 큼) · 위조신분증으로 타인명의 부동산 절취 · 불법취업 등 신분 위장
	오프라인서비스 명의도용	성명, 주소, 주민번호, 계좌번호	· 타인명의 금융계좌 및 휴대폰 개설 · 증권사 CMS 계좌이체로 금전 탈취 · 보이스포싱용 대포통장 판매 · 타인명의 대포차 할부구매후 판매
개인정보 불법유통	개인정보불법유통	모든 개인정보	· 통신사 영업점, 스팸발송업자, TM업자 등에게 판매되어 이용
	인터넷 유포	모든 개인정보	· 개인정보 판매 목적
스팸	불법 스팸발송	이메일, 전화번호	· 불법 스팸 및 TM 발송에 이용
피싱	보이스피싱	성명, 전화번호	· 기관사칭 전화사기, 납치사칭 전화사기 등에 이용

작위로 일관하고 있는 것이다. 그리고 바로 이 점에서 이 글의 출발점이 되었던 헌법소원심판 청구사건-주민등록법 제7조제3항 및 제4항의 위헌을 구하는 사건-은 의미를 가진다. 국가목적의 수행을 위하여 국가의 입법 및 집행작용에 의하여 유발된 위험-주민등록번호의 유출로 인한 제2차피해의 발생위험-은 그 인과의 관계뿐 아니라 발생의 과정과 양상에 있어서도 명약관화격이다. 주민등록번호를 유출시킨 것은 주로 사기업이지만 그러한 위험 자체를 야기한 것은 주민등록번호제도를 창출하고 운용하여온 국가이다. 국가의 부작위에 대한 책임을 추궁할 수 있다는 것이다.

물론 이때의 책임은 국가배상의 수준에 이르지 못하는 못 한다. 주민등록번호를 수집하고 관리해온 사기업의 책임이 그 인과의 연결을 단절시키기 때문이다. 하지만, 국가의 입법교정의 책임은 의연히 존재한다. 더 이상의 위험을 방지하고 이미 발생된 위험을 제거하기 위한 추상적이고 일반적인 교정책을 마련하여야 할 책임이 있는 것이다. 그리고 그 중의 가장 손쉬운 방법이 주민등록번호의 유출을 당한 주민에게 그의 주민등록번호를 변경해 주는 것이다. 이는 이미 불법의 가능성에 노출된 자신의 아이덴티티를 변경함으로써 그 불법의 가능성으로부터 벗어날 수 있도록 한다.<sup>53)</sup> 하지만, 안전행정부는 물론 지방자치단체조차도 이러한 주민등록번호의 변경을

53) 실제 개인식별수단으로서의 주민등록번호제도의 대안으로는 그 수단의 다양화가 최우선적으로 꼽힌다. 여권이나 공무원증, 학생증 등과 같이 공인된 기관에 의하여 발부된(그러나 그에는 주민등록번호가 기재되지 아니한) 신분증으로 그를 대신하도록 법제를 정비하여야 한다는 것이다. 주민등록번호의 종신성을 해체하고 필요한 때에 주민등록자의 요구에 의하여 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하는 것은 또 다른 측면에서의 개인



위한 법적 근거가 없다는 이유로 그 신청을 거부하였다. 국가에 의하여 위험이 발생하였고 그 위험에 의한 직접적 피해를 입고 있거나 입을 가능성에 처한 사람에 대해 국가는 입법의 불비를 거론하여 책임을 회피하고 있는 것이다. 문제는 이러한 피해에 직면한 사람이 거의 전 국민적 규모에 이르고 있다는 점이다. 그 피해는 개별적·특수적 피해가 아니라 일반적·보편적 피해이며 추상적·잠재적 피해가 아니라 지금 현재화되어 있는 구체적인 피해임에도 불구하고 국가는 직무유기로만 일관하고 있을 따름이다.

이 사건에서 위험판단이 절실함은 바로 이 때문이다. 그것은 정보사회라는 현상에서 주민등록번호제도가 안고 있는 본질적 하자로 인한 것이기도 하지만 동시에 국민 대다수가 지금 현재 처해 있는 법적 불안을 제거하여야 한다는 국가적 책무로부터도 연유하는 것이기도 하다.

### 3. 인터넷실명제

#### 3.1. 인터넷상의 본인확인

이상과 같은 문제점과 위험성을 내포하고 있는 우리나라 주민등록번호제도는 이제 인터넷상의 의사소통까지 통제하는 수단으로 작용한다. 인터넷상의 의사소통이 이루어지는 과정에서 그 통신자의 실명 또는 본인성을 확인하도록 강제하는 장치가 시행되고 있기 때문이다. 사이버공간에서의 익명성이 지나친 해방감을 부여하여 무책임한 발언이나 명예훼손·모욕, 타인의 권리침해 혹은 유언비어나 허위사실유포 등의 폐해를 드러내기도 한다는 점을 우려하여 인터넷상에서 통용되던 익명성을 규제하고자 한 것이다. 그 출발은 1998년 12월7일 정보통신부의 발표에서부터 비롯된다. 정보통신부는 정보통신망 이용자들이 건전한 정보를 손쉽게 빠르게 이용할 수 있도록 하기 위해 PC통신과 인터넷 등 온라인서비스를 이용하려면 반드시 실명으로 가입해야 하고, 기존 가입자도 주민등록번호와 성명이 맞지 않으면 강제 해지된다는 것을 골자로 하는 '온라인서비스 이용증진방안'을 마련, 발표한 바 있다.<sup>54)</sup> 또한 2003년에는 정부부처가 개설한 게시판 등의 경우 "인권 침해와 명예 훼손 등을 막기 위해" 주민등록번호와 성명으로 실명을 확인받은 자만이 이용할 수 있도록 하는 방침을 추진하였음<sup>55)</sup>은 이의 대표적인 예이다.

식별수단의 다양화에 해당한다. 엄밀히 보자면 그러한 변경제도를 도입함으로써 지나치게 많은 의존의 대상이 되었던 주민등록번호제도가 서서히 해체될 수 있는 시간적·상황적 여건을 조성하는 과도기를 구성할 수 있게 되기도 한다.

54) 정보통신부 보도자료(1998.12.04) 경향신문, "PC통신·인터넷 가입 실명제," 1998. 12. 7일자 22면.

55) 실제 2003년초 현재 이러한 실명제는 18개 중앙 정부 부처 중 9개 부처에서 실시되고 있는 바, 정보통신부는 그것을 모든 부처로 확대한다는 것이다. 중앙일보 2003.3.28, [http://news.naver.com/news\\_read.php?oldid=200303280000450522012&s=6&e=245](http://news.naver.com/news_read.php?oldid=200303280000450522012&s=6&e=245). 이에 발맞추어 그 당시 개정되었던 주민등록법은 소위 주민등록번호생성기 등을 이용하여 주민등록번호를 위조하는 것을 금지함으로써 통신 실명제를 향한 강제장치를 확보하고 있다. 그리고 2003년안의 경우도 전체로서의 정책목표가 이러한 취지와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

하지만 이 당시에도 수많은 찬반의 논란들이 있었음에도 불구하고 2007. 1. 26. 「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」(이하 정보통신망법) 제44조의 5로 도입되어 시행되었다.<sup>56)</sup> 이 규정은 게시판을 설치·운영하는 자는 그를 이용하려는 자의 본인 확인을 위한 조치(이하 "본인확인조치"라 한다)를 취하도록 강제하면서 그 대상을 ①국가기관, 지방자치단체, 공기업·준정부기관, 지방공사·지방공단(이하 "공공기관등") 등과, ② 정보통신서비스 제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만명 이상이면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자로 하였다. 하지만 이러한 규율은 2012. 8. 23. 헌법재판소에 의하여 그 일부(위의 ②부분)가 위헌으로 선언되면서 그 효력을 상실하였다.<sup>57)</sup>

인터넷실명제에 관한 이런 일련의 경과를 정보사회에 있어서의 개인정보수집행위—그것이 국가감시든, 작업장 또는 소비자 감시든 관계없이—에 있어 중요한 모멘텀을 제공한다. 비록 공공기관등의 게시판에 대한 인터넷실명제와 공직선거법상의 인터넷실명제는 여전히 그 명목을 유지하고 있기는 하지만, 그럼에도 불구하고 이 한정된 위헌선언의 의미는 적지 않다. 그것은 첫째, 질서 또는 선풍양속을 빌미로 사이버공간을 침투하는 국가적 규제의 가능성을 일부 차단하고 보다 자유로운 의사소통의 가능성을 마련하였다는 의미를 가진다. 인터넷상의 의사소통행위에 대하여 국가적 개입의 방법과 절차, 한계를 명확히 함으로써 국가로부터 자유로운 인터넷공간을 열어두고 있는 것이다. 뿐만 아니라 둘째, 익명성의 헌법적 의미를 명확히 함으로써 그것이 소비자감시가 이루어지는 사적 영역에서도 개인정보보호를 위한 규제의 가능성을 마련한다. 이를 조망하기 위하여 우선 위의 헌법재판소 결정부터 살펴보고 그것의 의미를 다시 구성해 보기로 하자.

### 3.2. 헌법재판소의 결정

#### ① 결정요지

이 사건은 인터넷실명제를 규정한 정보통신망법이 ①인터넷게시판이용자의 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권을 침해하며, ②인터넷언론사의 언론의 자유와 그 실명확인비용의 지출로 인한 직업수행의 자유를 침해한다는 주장에 대한 헌법적 판단을 내린 것이다. 여기서 헌법재판소는 ①게시판 이용자가 자신의 신원을 누구에게도 밝히지 아니한 채 익명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 익명표현의 자유와 ②그러한 게시판 이용자의 표현의 자유에 대한 제한으로 말미암아 게시판 이용자의 자유로운 의사표현을 바탕으로 여론을 형성·전파하려는 정

56) 실제 인터넷실명제의 원조는 2004. 3. 12. 개정된 「공직선거 및 선거부정방지법」 제82조의6이었다. 여기서는 선거에 관한 게시판이용은 성명과 주민등록번호의 일치여부를 확인한 후 할 수 있도록 하였다.

57) 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고, 2010헌마47·252(병합) 결정 [정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의5 제1항 제2호 등 위헌확인]

보통신서비스 제공자의 언론의 자유, 그리고 ③게시판 이용자가 자신의 개인정보에 대한 이용 및 보관에 관하여 스스로 결정할 권리인 개인정보자기결정권을 이 사건의 헌법적 쟁점으로 선택하였다. 하지만, 청구인들이 주장한 ④인터넷실명제가 사전검열이라는 주장과 ⑤평등권침해, ⑥사생활의 침해라는 주장은 받아들이지 않았다. ④사전검열 주장에 대하여는 “게시 글의 내용에 따라 규제를 하는 것이 아니”기 때문에 사전검열금지의 원칙에 해당되지 않는다고 보았으며, ⑤와 ⑥의 주장은 위의 ①-③의 판단으로 포섭될 수 있다고 본 것이다.

우선 헌법재판소는 **입법목적의 정당성과 규제수단의 적합성**은 별다른 판단 없이 인정하고 있다. 즉, 인터넷실명제는 “인터넷상의 언어폭력, 명예훼손, 불법정보의 유통 등을 방지”하고 “게시판을 보다 책임 있는 공론의 장이 되도록 유도하여 건전한 인터넷 문화를 조성하기 위한” 목적을 가진 것으로 이는 정당하다고 보았다. 그리고 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 “향후 신원 확인을 통하여 형사처벌 또는 손해배상책임을 부담할 수도 있다는 점을 인식하게 하여 표현내용에 신중을 기하고 불법정보 등의 게시를 자제하도록” 하는 동시에 “실제로 피해가 발생한 경우에는 피해자 구제를 위하여 가해자를 특정할 수 있는 기초자료를 확보”하는 것인 만큼 그 또한 적합한 것이라고 하였다.

하지만, 침해의 최소성에 있어서는 심각한 하자를 제기한다. 즉, 가해자추적은 “인터넷 주소 등의 추적 및 확인 등을 통하여서도 할 수 있”다고 하면서, 가해자가 타인의 컴퓨터 또는 아이디를 이용하는 경우와 마찬가지로 “본인확인제에 의하더라도 가해자가 주민등록번호와 명의를 도용하는 경우에는 가해자를 특정하기 어렵다는 점을 지적하면서 가해자의 은폐시도에 대하여는 일반적인 수사기법을 통해 극복할 수 있음을 제시한다. 또한 피해자 구제의 필요성은 당해 정보의 삭제·임시조치, 불법정보 취급의 거부·정지 또는 제한명령 등이나 사후적인 손해배상 또는 형사처벌 등의 방법을 통하여 충분히 달성할 수 있다고 한다.

나아가 이 본인확인제는 목적 달성에 필요한 범위를 넘어서는 과도한 규제를 하고 있다고 보면서, “본인확인 대상인 ‘게시판 이용자’는 ‘정보의 게시자’ 뿐만 아니라 ‘정보의 열람자’도 포함”하고 있다는 점에서 과잉규제이자, 동시에 인터넷 이용자 수의 산정기준이나 그 산정의 정확성이 명확하지 않음으로써 본인확인제의 적용범위를 광범위하게 정하고 이에 따라 법집행자에게 자의적인 집행의 여지를 부여하고 있다고 하였다. 그외에도 본인확인정보를 보관하여야 하는 기간은 게시판에서 당해 정보가 삭제되지 않는 한 무기한에 이르고 있음도 과잉규제에 해당한다고 보았다.

법익의 균형성부분에 관하여는 이 제도가 “국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있”어 “당초 목적과 같은 공익을 실질적으로 달성하고 있다고 보기 어렵다”고 보았다. 뿐만 아니라 “본인확인제 이후에 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거는 찾아볼 수 없다”는 것도 고려대상

이 되었다. 이렇게 과소한 효과에 반하여 본인확인제에 의한 익명표현의 자유의 제한은 매우 중대하여, “기간 제한 없이, 표현의 내용을 불문하고 주요 인터넷 사이트의 대부분의 게시판 이용과 관련하여 본인확인을 요구하”는 것은 “정보 등을 게시하고자 하는 자가 무엇이 금지되는 표현인지 확신하기 어려운 상태에서 본인의 이름, 주민등록번호 등의 노출에 따른 규제나 처벌 등 불이익을 염려하여 표현 자체를 포기하게 만들 가능성이 높고, 인터넷을 악용하는 소수의 사람들이 존재하고 있다는 이유로 대다수 시민의 정당한 의사표현을 제한하는 것으로서 익명표현의 자유에 대한 과도한 제한”을 가하고 있다고 보았다. 뿐만 아니라, “주민등록번호를 부여받을 수 없는 외국인이나 주민등록번호가 없는 재외국민에 대하여 게시판에의 정보 게시를 봉쇄함으로써 그들의 표현의 자유를 사실상 박탈하는 결과에 이르고 있”다고 판시하였다. 아울러 “정보통신서비스 제공자에 대한 본인확인정보 보관의무 부과로 인하여 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가함에 따라 게시판 이용자가 입는 불이익 및 수사기관 등이 정보통신서비스 제공자에게 이용자의 개인정보 제출을 요청하는 경우 발생할 수 있는 본인확인정보의 보관목적외 사용 우려에 비추어 보면, 개인정보자기결정권의 제한 역시 중대함을 부인할 수 없다”는 점도 위헌판단의 이유로 제시되었다.

## ② 평가

이 결정은 그 결정문에서도 말하고 있듯이, “국민 개인적인 차원에서는 자유로운 인격발현의 수단임과 동시에 합리적이고 건설적인 의사형성 및 진리발견의 수단이 되며, 국가와 사회적인 차원에서는 민주주의 국가와 사회의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권이 되는” 표현의 자유를 “익명이나 가명으로 이루어지는 표현”에까지 확장하였다는 점에서 상당한 의미를 가진다. 익명·가명의 표현은 “외부의 명시적·묵시적 압력에 굴복하지 아니하고 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하고 전파하여 국가권력이나 사회의 다수의견에 대한 비판을 가능하게 하며, 이를 통해 정치적·사회적 약자의 의사 역시 국가의 정책결정에 반영될 가능성을 열어 준다는 점에서 표현의 자유의 내용에서 빼놓을 수 없는 것”이라고 본 것이다.

나아가 정보통신서비스 제공자가 보관하는 개인정보는 경우에 따라서는 외부에 유출되어 부당하게 이용될 가능성도 위헌여부의 판단에 있어 중요한 고려사항임을 밝힘으로써 개인정보자기결정권에 대한 사실상의 침해가능성도 입법자의 입법형성 혹은 입법재량의 한계를 이루게 됨을 명확히 하고 있다. 입법과정에서 선택한 규율의 수단이 최소침해에 이를 것만을 요구하는 수준을 넘어, 그 수단을 선택한 결과(output과 함께 outcome이라는 의미에서) 또 다른 위험이 파생될 가능성—일종의 추상적 위험의 수준에서의 가능성—이 있는지의 여부도 고려되어야 한다고 본 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 이 결정은 나름의 한계를 가진다. 표현의 자유에 대한 헌법재판소의

판단이 너무 한정된 것이어서 향후의 확장성을 기대하기 어렵다는 한계도 아울러 가지고 있는 것이다. 우선 첫째, 청구인측이 주장한 사전검열원칙 위반의 문제에 대해서는 너무도 쉽게 그를 쟁점에서 제거한 것이 눈에 띈다. 헌법재판소는 “본인확인제”는 “게시 글의 내용에 따라 규제를 하는 것이 아니고”라고 하지만, 이는 어떠한 표현에 실명이나 가명을 밝히거나 혹은 익명으로 아예 이름을 밝히지 않는 것 등은 그 자체 표현의 내용을 이룬다는 점을 감안하지 못한 소치라 할 것이다. 문자상으로는 똑같은 표현이라 하더라도 그것을 누가 말하였는가에 따라 다른 의미를 부여할 수 있다. 특히 익명표현과 현명표현은 그 표현자에 대한 신뢰의 문제를 부수함으로써 표현을 받아들이는 자가 어느 정도로 그 표현을 수용하는가를 결정하는 가장 중요한 요소 중의 하나가 된다. 그리고 바로 이런 연유에서 익명·가명으로 표현할 수 있는 자유는 표현의 자유의 중요한 부분으로 자리잡게 되는 것이다. 따라서 본인확인제는 내용에 의한 규제에 해당하며, 만약 이름을 어떻게 밝히는가에 따라 표현할 수 있거나 못하거나 결정된다면 그것은 사전적 내용심사에 해당하여 사전검열금지의 원칙에 위반되는 것이라 판단했어야 했다. 이 점은 미국 연방대법원의 판결에서도 명확히 드러난다.<sup>58)</sup>

유권자에게 정보를 제공하고자 하는 주의 목표(이익)가 그 문건에 표현되어 있는 논쟁들을 지지하거나 깎아내릴 수도 있는 추가적인 정보를 제공하는 것에 불과하다고 한다면, 당 법원으로서 화자(speaker)의 신원은 작가가 포함시키든지 빼든지 마음대로 결정할 수 있는, 그 문건의 다른 부분과 전혀 다를 바 없는 것이라고 판단한다.

유권자들에게 [발화자의 신원과 같은] 추가적인 관련정보를 제공하도록 함으로써 얻어지는 단순한 주의 이익은, 작가가 생략할 수도 있는 내용을 진술하라고 하거나 공개하라고 요구하는 주의 명령을 정당화하지 못한다.

이 판결은 선거와 관련한 팸플릿이나 리플릿에 실명공개하도록 하고 위반시에 처벌하겠다는 규정을 위헌이라고 선언한 것이다. 실명으로 팸플릿을 작성하는가 아니면 익명·가명으로 작성하는가는 작가가 결정할 수 있는 것이며 그것은 그 문건의 다른 부분을 작가가 결정할 수 있는 것과 마찬가지로 보장되어야 한다는 취지이다.

요컨대, 헌법재판소는 실명/익명/가명의 게재여부를 표현물의 다른 내용과 같은 성격의 것으로 규정하고 이 모든 것이 조합되어 하나의 표현을 이룬다고 보았어야 했다. 그리고 이런 논리에 따라 헌법재판소는 게시판실명제를 사전검열로 규정한 다음 다른 논의로 나아갈 것도 없이 위

58) McIntyre v. Ohio Elections Comm'n (93-986), 514 U.S. 334 (1995) "Insofar as the interest in informing the electorate means nothing more than the provision of additional information that may either buttress or undermine the argument in a document, we think the identity of the speaker is no different from other components of the document's content that the author is free to include or exclude." "The simple interest in providing voters with additional relevant information does not justify a state requirement that a writer make statements or disclosures she would otherwise omit."

헌판단을 하는 것이 옳았다.

둘째, 청구인측이 주장한 평등원칙 위반의 점도 마찬가지로 판단했어야 하였다. 오프라인에서의 표현과 온라인에서의 표현은 그 실질에 있어서는 같습니다. 그런데도 실명제는 온라인에서만 강제하니 차별이라는 주장이 나올 수 있다. 문제는 온라인상의 표현과 오프라인상의 표현을 같이 볼 것이냐(그렇다면 실명제는 차별이다), 다르다고 볼 것이냐인데, 현재는 이부분의 판단을 하지 않았다. 실명제가 그 자체 위헌이면 평등이니 차별이니 할 것 없이 청구인측이 만족하지 않겠냐는 입장이었던 것이다.

그런데 실상은 그렇지 않다. 양자가 같으나 다르냐의 판단이 이루어져야 향후 대체입법이 이루어질 때 그에 대처할 수 있기 때문이다. 특히 현재는 인터넷에서의 표현행위는 출판과 같은 맥락에서 이해되어야 한다는 판단을 내린 적이 있다.<sup>59)</sup> 그렇다면 온/오프라인에 대한 규제는 동일한 것이어야 한다는 것인지, 아니면 그럼에도 불구하고 양자는 달리 규제할 수 있다, 그 이유는 무엇이다 라고 판단을 해 주었어야 했다. 오프라인에 비하여 온라인상의 표현은 어떻게 다르기 때문에 어떠한 규제의 가능성이 존재한다는 명확한 지침을 입법자와 행정부에 주었어야 했다는 말이다.

셋째, 현재는 익명표현의 자유도 표현의 자유의 한 내용이라고 하면서도 표현의 자유에 대한 규제입법의 판단기준인 명백성(명백한 위협)의 원칙을 적용하지 않았다. 현재는 그동안 미국식의 명백하고도 현존하는 위협의 법리에서 약간 후퇴한, 명백한 위협의 법리를 사용해 왔다. 국가보안법상의 이적동조죄 한정합헌, 집시법한정합헌 등의 사건에서 “실질적 해악을 미칠 명백한 위협성이 있는 행위” “직접적인 위협을 가할 것이 명백한 경우” 등의 표현을 쓰고 있다.<sup>60)</sup> 하지만 이 사건 결정에서는 이런 법리를 전혀 적용하지 않았다.

그것은 목적의 정당성과 수단의 적합성을 판단하는 부분에서도 전혀 고려되지 않았다. 그냥 “언어폭력, 명예훼손, 불법정도의 유통 등을 방지하기 위하여”라는 말로 넘어가 버리고 그나마도 표현자에게 ‘까불면 다쳐’식으로 협박하여(소위 일반예방?) 이런 목적을 추구하는 것이 적합하다고 판단하고 있다. 이는 심각한 문제가 있는 판단으로 향후 실명제가 아닌 다른 국가규제에도 그대로 적용하여 합헌선언을 할 우려가 적지 않은 것이다. 실제 이 명백한 위협의 존재는 국가가 입증하여야 할 것이나 우리 현재는 아직도 입증책임 전환이라는 판단에까지 나아가지는 못 하고 있다. 그렇다 하더라도 최소한 ‘명백한 위협’에 상응할 정도로 실질적인 증거가 존재해야 하는데 현재는 그냥 국가의 답변을 그대로 인용하면서 아무런 검증도 하지 않은 채 ‘그럴듯한 목적과 그럴 수도 있어 보이는 수단’을 인정해 버리고 말았다.

이 점은 나중에 법익의 균형성 부분에서도 이상한 형태로 변형되었다. 실제 명백성의 원칙은 표현에 대한 규제 그 자체의 허용성 여부를 판단하는 기준이다. 명백한 위협이 있지 않으면 규

59) 예컨대, 헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정

60) 예컨대, 1990. 4. 2. 선고, 89헌가113 결정; 1990. 6. 25. 선고, 90헌가11 결정; 1992. 1. 28. 선고, 89헌가8 결정 등

제를 하지 말아야 하는 것이지요. 그런데 현재는 이 판단은 하지 않은 채, 위에서 말한 어중간한 목적이 있으니 규제할 수도 있다고 전제하고, 규제는 해도 되는 데 너무 심한 규제를 하였다는 선에서 판단을 그치고 만다. “표현의 자유는 민주주의의 근간이 되는 중요한 헌법적 가치이므로 표현의 자유의 사전 제한을 정당화하기 위해서는 그 제한으로 인하여 달성하려는 공익의 효과가 명백하여야 한다”는 것이 현재의 입장이지만, 이는 종래 현재가 가지고 있던 명백성의 법리를 뒤집는(?) 것일 수도 있다는 점에서 상당히 우려되는 서술이다. 실제 “공익의 효과가 명백하여야 한다”는 판단은 수단의 적합성에서 적용해야 할 명제이고 그 전제는 명백성의 원칙이어야 한다는 것이다.

### 3.3. 헌법재판소 결정과 본인확인

이러한 헌법재판소의 결정은 여전히 양적 한계를 가진다. 그것은 공직선거법상의 인터넷실명제를 무효화하지 못 하였고, 나아가 공공기관등의 게시판실명제 또한 방치하고 있다. 실제 공직선거법상의 인터넷실명제의 경우 헌법재판소는

소수에 의한 여론 왜곡으로 선거의 평온과 공정이 위협받아 발생하는 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이므로 목적의 정당성이 인정되고 그 수단의 적합성 또한 인정되며, 인터넷의 특성상 흑색선전이나 허위사실이 빠르게 유포되어 정보의 왜곡이 쉬운 점, 짧은 선거운동기간 중 이를 치유하기 불가능한 점, 인터넷이용자의 실명이 표출되지 않고 다만 ‘실명확인’ 표시만이 나타나는 점을 고려하면, 피해를 최소화하기 위한 요건도 갖추었다<sup>61)</sup>

고 하여 일반적인 인터넷실명제와는 성격이 전혀 다름을 제시한 바 있다. 즉, 국민주권주의의 실천방식으로 헌법재판소가 가장 큰 가치를 부여하고 있는 선거와 관련된 사항이며 그 중에서도 선거의 평온과 공정이라는 본질적 가치를 보호하기 위한 제도인 만큼 나름의 보호가치가 충분하며 우리 선거법제상 지나치게 짧은 선거운동기간이라는 점도 더불어 고려되었다. 따라서 이 공직선거법에 대한 위헌여부의 판단은 별론으로 하더라도 그것을 일반적인 인터넷실명제에 확장적용하는 것은 타당하지 않다 할 것이다. 즉, 이러한 헌법재판소의 결정근거를 공공기관등의 게시판실명제에까지 확대하여 전자가 합헌이므로 후자도 합헌이다라는 식의 판단은 곤란하다는 것이다. 오히려 익명표현이 가지는 비판적 기능을 감안할 때 더더욱 익명표현의 가능성은 열어두어야 할 것이다.

그러나 이 모든 의미에도 불구하고 이 헌법재판소의 결정이 가지는 특별한 의미는 그것이 국가

61) 헌재 2010. 2. 25. 2008헌마324

감시의 한계를 설정하고 있다는 점이다. 헌법재판소는 인터넷상에서 의사소통하는 자들에 대한 모니터링을 용이하게 하기 위한 수단으로서의 실명제는 허용되지 않는다고 보았다. 실명제가 아니라도 “인터넷 주소 등의 추적 및 확인 등” 오프라인에서의 수사기법을 사용하여 그 범법 행위를 사후적으로 추적, 관리할 수 있는 만큼 별도의 실명확인수단은 부가적인 규제로서 과도한 기본권제한에 해당한다고 본 것이다.

이러한 논의는 그대로 주민등록번호제도나 현재 인터넷상에서 과도하게 사용되고 있는 본인확인제에 적용할 수 있다. 국가(혹은 사인도 경우에 따라서는)가 주민등록번호와 같은 일신전속적이고 항구적인 개인식별자를 사용하거나 수집하는 것 또는 실명확인이나 본인확인에 대하여 다른 대체수단의 존재여부에 따라 그 위헌성의 여부를 달리 판단할 수 있는 여지를 마련하고 있는 것이다. 부연하자면 실명확인이나 본인확인 또는 개인식별자의 수집이 이루어지는 상황이 포털 등에서의 의사소통이나 정보열람을 목적으로 하는 경우는 의당 이런 법리가 적용되어야 할 것이며(물론 동의에 의한 제공은 별론으로 하되, 이는 후술함), 전자상거래 등의 경우에도 당사자의 정보제공동의의 범위와 한계를 결정하는 주요한 지표로 작용할 수 있다는 것이다. 이는 절을 바꾸어 살펴보자.

## 4. 우리나라의 본인확인제

### 4.1. 본인확인제와 실명확인제

위의 헌법재판소 결정(그 심판대상인 정보통신망법 포함)에서는 “본인확인제”라는 용어를 사용한다. 하지만, 이 용어는 실명확인제라는 용어와 혼용하여 사용되고 있어 약간의 혼란을 야기한다. 대체로 인터넷상 “실명확인”은 인터넷 이용자가 사용하는 명의가 실제로 존재하는 자의 명의인지를 확인하는 것을 말한다. 반면, “본인확인”은 현재 인터넷을 이용하는 자가 실제로 존재하는 자(실명확인)이며 현재 이용자가 본인인지(즉, 현재 이용자가 그 실재자와 동일한자인지)를 확인하는 것을 말한다. 명의의 실재성과 본인성이 결합되어 있음을 확인하는 것이 본인확인인 것이다.

여기서 가장 중요한 요소는 신분의 공적 증명이다. 국가신분증명제는 15세기 중반부터 제도화되기 시작한 것으로 국민(혹은 주민)의 통제와 치안(범인수배)의 목적을 위해 공적 주체가 신분에 관한 공적 기록(즉, 등기부)을 확보하고 그 사본 혹은 초본(즉 신분증)을 당사자에게 교부하여 소지하게끔 한 것이다.<sup>62)</sup> 그리고 이 신분증명제도는 본인, 등기부, 증표, 사용인 등 네 가지의 요소로 구성된다. 본인은 그의 명의를 공적 주체에 등록을 하고 그 등록부에 의거하여 증

62) 발렌틴 그뢰브너, 김희상 역, 너는 누구냐?, 청년사, 2005, 314면 이하



표가 발행된다. 그리고 이 증표를 이용(제시 또는 소지)하는 자와 증표상의 기재내용, 그리고 등록부상의 기재내용이 서로 일치할 때 증표제시자는 본인으로 인정되는 체계를 가진다. 만일 증표내용과 등록부 내용이 서로 다르다면 그것은 위조·변조된 증표로서 무효가 된다. 증표이용자와 증표내용이 서로 다르다면 그 증표이용자의 신원은 확인되지 못한다.

하지만 이러한 구조는 대면관계를 중심으로 하는 오프라인에서 이루어지는 방식이다. 증표의 내용이 사진이든 지문이든 혹은 신체의 일정한 특징을 서술한 문구이든 신원확인을 필요로 하는 사람은 증표의 내용과 그것을 제시하는 자 사이에 일정한 일치성이 있는가를 오감을 통하여 확인하는 것으로 신원의 확인은 종료된다. 이에 신분증명제는 증표의 진실성을 확보하고, 증표내용과 소지인의 일치성여부를 판단하기 쉽게 구성하는 것 정도가 문제될 뿐이다. 증표의 위·변조 방지책과 증표기재사항의 문제(성명, 출신지, 사진, 지문, 이름, 연령, 신체특징 등)그러나 온라인의 경우에는 이러한 감각의 방식에 의한 확인 자체가 불가능하다. 그래서 주민등록번호나 공인인증서, 신용카드, 휴대폰 혹은 i-pin과 같은 방식을 사용하고, 일정한 조회시스템을 부가한다. 디지털화할 수 있는 정보를 제공받아 그것을 사전등록받아 관리하고 있는 공적 기관에 조회하는 방식으로 그 사람의 신분을 확인하는 것이다. 그리고 바로 이 때문에 실명확인과 본인확인의 구별이 이루어질 수밖에 없다. 즉, 인터넷 망 저 편에 있는 사람이 현재 이용하고 있는 명의가 실재인지를 먼저 확인해야 하며 그 실재명의를 등록한 본인이 저 편에 있는 사람 인지를 다시 확인하여야 하는 체제로 구성되는 것이다.

하지만, 이러한 체제에서도 상당한 문제가 있다. 이전부터 사용해 왔던 주민등록번호에 의한 신분확인의 방법은 실명확인을 위해서는 가장 유효한 방법이기도 하지만, 주민등록번호와 성명이 해킹 등에 의해 널리 유출되어 있는 상황에서는 본인확인에는 그리 적절한 것이 되지 못한다. 이용자가 주민등록번호와 성명을 도용하거나 차용하여 사용할 수가 있기 때문이다. 더구나 2011.3. 제정된 개인정보보호법 제24조제1항은 주민등록번호를 포함하는 고유식별번호는 정보주체의 동의를 받거나 법령에서 구체적으로 고유식별번호의 처리를 요구하거나 허용하는 경우를 제외하고는 그 고유식별번호를 처리할 수 없다고 규정하고, 또 정보통신망법 제23조의2 제1항도 본인확인기관이 아닌 정보통신서비스 제공자는 법령에서 허용하거나 혹은 방송통신위원회의 고시에 의한 경우가 아니면 주민등록번호를 수집·이용할 수 없도록 함으로써 이러한 주민등록번호의 일반적 사용은 급제동이 걸리게 되었다. 주민등록번호 자체에 내재되어 있는 개인정보들과 그로 인하여 연동될 수 있는 개인정보의 보호문제로 인하여 더 이상 주민등록번호를 보편적인 개인식별자로 사용하지 못하도록 하려는 정책의지가 깔려 있는 것이다.

## 4.2. 본인확인 수단

### 1) 관련 법규정

이에 현행법은 주민등록번호를 대체할 수 있는 수단들—“주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법”(개인정보보호법 제24조제2항), “이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법”(정보통신망법 제23조의2 제2항)—을 별도로 제공하고 있다. 아래의 표<sup>63)</sup>는 이를 정리한 것이다.

법령명	조항	수집대상
개인정보보호법	24①	고유식별정보 수집금지
	24②	대체수단 제공
정보통신망법	23-2①	주민등록번호수집금지
	23-2②	대체수단 제공
전자상거래소비자보호법	6②	거래기록관련 개인정보(주민등록번호) 보존
	21①vi다	도용방지목적 실명확인(주민등록번호)
전자서명법	15①	공인인증서발급시 주민등록번호 요구가능
신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	24	안행부장관에 대한 주민등록번호 제공요청권
전자금융거래법	6①	주민등록번호 요청
여신전문금융업법	19②	신용카드소유자의 주민등록번호
청소년보호법	17①	연령확인용 주민등록번호 요구
공직선거법	82-⑥	인터넷실명제

## 2) 본인확인, 대체수단의 발급 및 이용실태

개인정보보호법 및 정보통신망법에 의하여 주민등록번호를 대체하는 수단으로 현재 주로 는 것은 2006. 6. 도입된 i-PIN(2009.7. i-PIN 2.0 개정)과 휴대폰, 그리고 공인인증서 등 세 가지가 있다. i-PIN은 개인정보보호법 및 정보통신망법에 의하여 방송통신위원회가 본인확인기관으로 지정한 민간기관(현재는 3개) 및 공공i-PIN센터가 발급하는 것으로 ID와 비밀번호를 입력하는 방식으로 본인확인을 하게 된다. 공인인증서에 의한 본인확인방법은 전자정부법, 전자서명법 등에 따라 현재 5개의 공인인증기관에서 발급하는 것으로 인증서 버전, 인증서 일련번호, 인증서 유효 기간, 발급기관 이름, 가입자의 전자서명 검증정보, 가입자 이름 및 신원 확인 정보, 전자서명 방식 등이 포함되어 있고 사용할 때 비밀키를 암호화한 패스워드를 입력하면 자동으로 전자서명이 생성되는 방식으로 작동한다. 휴대폰의 경우에도 전기통신사업법 및 전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률 등에 의해 성명, 휴대폰번호, 이동통신사를 입력하여

63) 이형규, “인터넷상 주민등록번호에 의한 본인확인의 문제점과 개선방안,” 한양법학 제23권 제1집, 2012, 341-371면, 357-362면에서 정리.

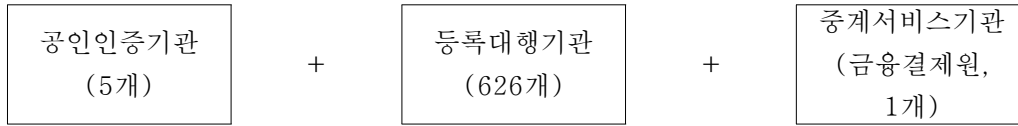
확인하는 방법을 취한다. 그외 여신전문금융업법에 의한 신용카드 방식의 본인확인방법 등이 있다. 아래의 표는 이를 정리한 것이다.

대체수단	발급기관	발급현황(누적)		
		2011년	2012년	2013년
아이핀	나이스신용평가정보	1,802,513	2,837,954	4,744,583
	서울신용평가정보	1,465,987	2,121,405	3,150,028
	코리아크레딧뷰로	139,810	296,258	825,754
	안전행정부	1,119,780	1,753,060	2,267,317
	<b>합계</b>	<b>4,528,090</b>	<b>7,008,677</b>	<b>10,987,682</b>
휴대폰 (불명확)	SKT	26,552,716	26,961,045	27,046,666
	KT	16,563,158	16,501,639	16,420,628
	LGU+	9,390,919	10,161,743	10,420,562
	<b>합계</b>	<b>52,506,793</b>	<b>53,624,427</b>	<b>53,887,856</b>
공인인증 서	범용	3,076,520	3,170,079	3,204,268
	민간	26,548,700	28,381,968	29,827,199
	<b>합계</b>	<b>29,625,220</b>	<b>31,552,047</b>	<b>33,031,467</b>

※ 공인인증기관: 한국정보인증(주), (주)코스콤, 금융결제원, 한국전자인증(주), (주)한국무연정보통신

여기서 특기할 만한 것은 주민등록번호를 대체하기 위해 특별히 고안된 i-PIN의 경우 그 발급량이 다른 대체수단에 비해 현저하게 적다는 점이다. i-PIN은 주민등록번호와 달리 웹사이트에 저장되지도 않으며 폐지나 변경이 손쉽게 이루어진다는 점에서 개인정보보안성이 훨씬 뛰어난 편이다. 실제 처음 만들어진 i-PIN은 연동이 불가능하게 되어 있는 등 그 사용효용이 현저하게 낮아 보급률이 떨어질 수밖에 없었으나, 이를 개선한 i-PIN 2.0의 경우에도 교육기관등에 의한 발급유도행위에 힘입어 약 1천만건 정도의 기록을 이룰 수 있었다.

또한 공인인증서의 경우에는 공인인증기관외에 등록대행기관과 중계서비스기관이라는 매개기구를 설정하여 다단계의 인증절차를 밟도록 하고 있는 것이 특징적이다. 물론 이런 매개기구에 대하여는 전자서명법 등 법률적 근거는 전혀 없으며, 단지 전자서명법 제8조가 미래창조과학부장관에게 고시의 형식으로 위임한 것에 의거하여 제정된 전자서명인증업무지침(미래창조과학부 고시 제2013-53호, 2013.8.8., 일부개정)만 그 근거규정으로 존재하고 있을 뿐이다. 하지만 이 전자서명법 제8조는 공인인증업무의 안전성과 신뢰성 확보를 위하여 공인인증기관이 인증업무 수행에 있어 지켜야 할 구체적인 사항을 규정하게끔 한 것에 불과하며 등록대행이나 중계서비스라는 새로운 인증의 방식 및 절차를 규정할 수 있는 근거규정은 되지 못한다는 점에서 후술하는 바와 같이 법제적인 하자가 있는 것이라 할 수 있다.



이를 다시 이용자들에게 본인확인을 요구하는 온라인 사이트를 중심으로 구분해보면 다음의 표와 같다.

분야	사이트	인증수단	인증업체(아이핀/휴대폰)
포털(3)	네이버	휴대폰, 유선전화, 이메일	× / NICE신용평가·서울신용
	다음	휴대폰, 유선전화, 이메일	× / 서울신용평가
	네이트	휴대폰, 이메일	× / NICE신용평가·서울신용
쇼핑몰(5)	Gmarket	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / NICE신용평가
	옥션	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / NICE신용평가
	11번가	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	인터파크	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
	이마트몰	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 서울신용평가
홈쇼핑(3)	CJ오쇼핑	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / NICE신용평가
	GS홈쇼핑	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
	현대홈쇼핑	아이핀, 휴대폰, 공인인증서	서울신용평가 / 드림시큐리티
인터넷서점(3)	교보문고	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	예스24	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	알리딘	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
쇼셜커머스(3)	쿠팡	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	티켓몬스터	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	위메프	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
통신(3)	SKT	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / ?
	KT	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
	LGU+	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
신문(5)	조선일보	아이핀	서울신용평가 / ×
	중앙일보	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	동아일보	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증
	한겨레신문	아이핀	NICE신용평가 / ×
	경향신문	아이핀, 휴대폰	코리아크레딧 / 코리아크레딧
방송(3)	KBS	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 드림시큐리티
	MBC	아이핀, 휴대폰	서울신용평가 / 모바일인증
	SBS	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / NICE신용평가
게임(3)	넥슨	아이핀, 휴대폰, 이메일	NICE신용평가 / 모바일인증
	네오위즈	아이핀, 휴대폰, 이메일	서울신용평가 / 모바일인증
	엔씨소프트	아이핀, 휴대폰, 이메일	서울신용평가 / 모바일인증

기타(3)	CGV	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / NICE신용평가
	벨론	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / NICE신용평가
	잡코리아	아이핀, 휴대폰	NICE신용평가 / 모바일인증

### 4.3. 현행 본인확인 수단의 문제점

#### 1) 주민등록번호제도로의 회귀

우리나라에서 그동안 본인확인의 가장 주요한 수단으로 사용되어 왔던 것은 주민등록증이며, 온라인상에서는 그에 기재된 주민등록번호와 주민등록증발급일자 등이었다. 하지만, 이러한 주민등록번호가 가지는 문제점—특히 해킹 등에 의한 도용·차용의 가능성—으로 인하여 개인정보보호법이나 정보통신망법에서는 원칙적으로 이의 수집·사용을 금지하였다. 그리고 그 대체수단으로 i-PIN이나 공인인증서, 휴대폰, 신용카드 등을 사용하도록 하였다. 하지만, 그럼에도 불구하고 이 제도들은 하나같이 주민등록번호로 귀일한다는 점에서 그 효율성은 물론 효과성조차 신뢰하기 어렵게 된다.

i-PIN의 경우 그것을 발급받기 위해서는 휴대폰인증, 신용카드인증, 범용공인인증서인증, 혹은 대면확인(방문하여 신분증 제시) 등의 본인확인이 선행되어야 한다. 하지만 후술하듯 이러한 선행본인확인제도 역시 주민등록번호가 기반이 되어 구축된 것들이다. 신용카드의 경우에는 금융정보수집과정에서 주민등록번호가 수집되며, 공인인증서의 경우에도 신분증 사본의 제출이 요구되며 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호 등의 정보가 수집된다.

휴대폰은 그 대표적인 경우로서 현재 휴대폰인증기관으로 되어 있는 3사 모두 휴대폰 가입시에 주민등록번호를 제출할 것을 요구하고 있다. 물론 이들은 정보통신망법 제23조의2 제1항 제3호에 따라 “영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우”에 해당하기 때문에 주민등록번호를 수집할 수 있다고 주장할 수 있을 것이나, 휴대폰 가입자의 경우에도 휴대폰을 단순한 통화의 목적으로만 사용하되 본인확인의 수단으로 하지 않으려는 의지를 가진 이용자에 대해서도 대체수단을 마련하지 않은 채 주민등록번호를 수집하는 관행은 이해하기 어렵다. 즉, 대부분의 통신사들이 주민번호를 수집, 이용하는 목적으로 제시하는 사항들 중 “이동전화서비스의 가입고객을 대상으로 한 본인확인서비스 제공”이라는 항목을 제외한 나머지 항목들(온라인신청서 작성을 위한 본인확인/인증, 서비스가입/변경/해지 처리등, 계약의 이행에 필요한 업무의 위탁 등)은 대체수단에 의한 본인확인으로써 충분히 처리할 수 있는 것이기 때문이다.

결국 모든 본인확인 대체수단의 출발점은 주민등록번호에 귀결된다. 이는 제도설계에 있어 중

대한 하자를 의미한다. 정보통신망법 제23조의3 등에서 본인확인기관을 지정하고 대체수단의 개발·제공·관리업무를 수행하도록 한 제도의 취지는 모두 같은 법 제23조의2 제1항에서 “주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법”을 “대체수단”으로 규정함으로써 가능했던 것이다. 즉, 본인확인을 위한 대체수단에는 주민등록번호가 전제되어 있지 않아야 양자는 서로 “대체” 가능한 것이 된다.<sup>64)</sup> 하지만, 현재의 체제는 본인확인의 대체수단이 아니라 주민등록번호의 또 다른 변형에 불과한 것이 되어 있다.

그리고 이 과정에서 통일식별자로서의 주민등록번호가 가지는 무한연동가능성이라는 폐해가 그대로 잔존하게 되는 문제를 낳게 된다. 실제 i-PIN 2.0의 가장 큰 특징으로 제시되는 것중의 하나가 기업에서 이 i-PIN을 가지고 복수의 데이터베이스를 연동할 수 있도록 하였다는 점이다. 나아가 본인확인기관의 지정 등에 관한 기준 별표2의 7-5는 본인확인기관 간 상호연동(나목), 공공부문 시스템과의 연동(라목), 중복가입확인정보의 제공(마목), 연계정보의 제공(바목) 등 다양한 연동장치에 관한 규정들을 설정하여 본인확인기관의 지정요건으로 삼고 있다. 이는 본인확인이라는 정보수집의 목적 외에 다른 부가가치의 증식에 개인정보를 사용하는 것이 되어 개인정보보호의 원칙에 반하는 셈이 된다. 물론 이 과정에 이용자의 동의를 구하는 절차를 경유하겠지만, 이렇게 다양한 정보의 연동까지 요건으로 삼아 본인확인기관의 시설로 충당하게 만들어놓고 이를 바탕으로 다시 이용자에게 굳이 그 정보연동의 동의를 구하는 것 자체가 본말이 전도된 것이라는 느낌을 피할 수 없다. 더구나 몇 개 되지 않은 본인확인기관 모두에 대해 고시의 형태로 연동이 강제되어 있는 현실에서는 이용자가 이러한 동의를 거부할 방법도 없다. 요컨대, 본인확인기관의 본래 기능은 본인확인에 있는 만큼 그 기능에만 한정하여 업무를 처리하도록 하는 것이 개인정보보호라는 점뿐 아니라 기본권의 최대보장이라는 헌법이념에도 적합한 방식이다.

## 2) 본인확인의 강박증: 불확실성에 수반되는 위험비용의 전가

본인확인제도의 또 다른 문제점은 지나치게 많은 본인확인수요가 발생하고 있다는 점이다. 다음 표는 우리나라의 주요 포털 및 사이트에서 본인인증을 요구하는 방식을 조사, 정리한 것이다. 일견하여 특징적인 것은 모든 사이트가 본인인증을 요구하고 있고 그것도 결제시나 성인인증시에 다시 한번 더 본인인증할 것을 요구하는 경우가 적지 않다는 점이다. 특히 헌법재판소의 결정 이후 민간부문에서의 인터넷실명제는 폐지되었음에도 불구하고 이들 사이트는 여전히 실명확인 혹은 본인확인의 단계에까지 나아가고 있다. 예전과 다름 없이 이들 사이트들은 이용자의 익명표현의 자유를 보장하지 않고 있는 것이다.

64) 본인확인기관 지정 등에 관한 기준[방송통신위원회고시 제2012-48호, 2012.8.8. 제정] 별표2의 7-5, 라목에서는 본인확인기관은 “공공부문 인터넷 사이트에서 본인확인정보 사용 시 해당 본인확인정보를 주민등록번호로 변환하여 한국인터넷진흥원에 전송하는 기능”을 갖출 것을 요구하고 있음은 이의 단적인 예가 된다.

물론 이러한 본인인증 강박증은 여러 가지의 장점을 가져다준다. 짐작컨대, 중복가입을 방지하며 아이디/패스워드를 망각하였을 경우 인증정보를 활용해 쉽게 복구할 수 있다는 장점도 있을 것이다. 하지만, 그보다 더 큰 이유는 인터넷상에서 발생할 수 있는 명예훼손이나 모욕, 타인의 권리침해 등의 위험이 발생할 때를 대비하여 손쉽게 가해자를 추적하고 처벌할 수 있게 하는 것 또는 그러한 가능성을 공시함으로써 일반예방의 효과를 거두고자 하는 것에 있다 할 것이다. 아울러 이러한 인터넷상의 질서유지의 의무를 지는 국가의 입장에서는 이 사이트들의 자료제출 협조만으로도 범법자를 발견하고 차단할 수 있을 뿐 아니라, 어느 정도의 자기검열의 효과도 거둘 수 있다는 점에서 상호 공생의 관계에 놓이게 된다. 한 마디로, 인터넷 사이트를 개설함으로써 필연적으로 발생하게 되는 일정한 위험을 사이트 개설자나 국가가 부담하지 않고 본인확인의 방식을 통해 사이트 이용자에게 전가하는, 그래서 개인정보를 노출하게 만들고 자기검열에 빠지게 하는 방식을 사용하고 있는 것이다.

문제는 이러한 본인인증제의 남용에도 불구하고 국가는 이에 대해 별다른 규제를 하지 않고 있다는 점이다. 앞서 설명한 헌법재판소의 결정에서 보듯 인터넷 공간에서의 의사소통은 최대한 보장되어야 하는 헌법상의 최고가치중의 하나이다. 그리고 본인확인제도는 익명으로 표현할 수 있는 자유에 대한 중대한 침해가 된다. 물론 이는 국가와의 관계속에서 충분한 의미를 발휘할 것이나, 기본권의 객관성을 고려한다면 국가는 그 실현을 위해 최대한 노력해야 할 의무를 지게 된다. 즉, 이러한 본인인증의 남발을 막기 위한 입법적 조치를 하여야 한다는 것이다. 하지만 현재의 정보통신망법이나 개인정보보호법은 주민등록번호의 수집만 원칙적으로 금지하고 있을 뿐이지 본인확인에 관하여는 별다른 제재규정을 두지 않고 있어 그 주민등록번호를 기반으로 구성되는 대체수단의 수집에 대해서는 오히려 권장하는 듯한 뉘앙스까지 주고 있는 실정이다.

사이트명	회원가입	게시글, 댓글	유료 결제	성인인증	기타 콘텐츠 이용
네이버	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인
다음	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인
네이트	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인
조선일보	본인인증	회원 로그인	회원 로그인	-	회원 로그인
중앙일보	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인	-	회원 로그인
동아일보	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인	-	회원 로그인
한겨레신문	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인	-	회원 로그인
경향신문	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인	-	회원 로그인

긴급 간담회

사이트명	회원가입	게시글, 댓글	유료 결제	성인인증	기타 콘텐츠 이용
Gmarket	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 비회원 본인확인	로그인 후 본인인증 (비회원 휴대폰 인증)	로그인 불필요
옥션	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 비회원 본인확인	로그인 후 본인인증 (비회원 휴대폰 인증)	로그인 불필요
11번가	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인 비회원 본인확인	로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	로그인 불필요
인터파크	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	로그인 불필요
이마트몰	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	로그인 불필요
CJ 오쇼핑	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	로그인 후 본인인증 (비회원 휴대폰 인증)	로그인 불필요
GS 홈쇼핑	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	로그인 후 본인인증 (비회원 휴대폰 인증)	로그인 불필요
현대홈 쇼핑	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	로그인 불필요
KBS	본인인증	회원 로그인	회원 로그인	회원 로그인	로그인 불필요
SBS	본인인증	회원 로그인	회원 로그인	회원 로그인	로그인 불필요
MBC	본인인증	회원 로그인	회원 로그인	회원 로그인	로그인 불필요
SKT	본인인증	회원 로그인	회원 로그인	-	로그인 불필요
KT	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 휴대폰 인증)	-	로그인 불필요
LGU+	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	-	로그인 불필요
넥슨	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	비로그인
네오위즈	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	비로그인
엔씨소프 트	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증	회원 로그인 후 본인인증	비로그인
교보문고	본인인증	회원 로그인 소셜 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	회원 로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	비로그인
에스24	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	비로그인
알라딘	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	비로그인



사이트명	회원가입	게시글, 댓글	유료 결제	성인인증	기타 콘텐츠 이용
쿠팡	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	별도인증 없음	회원 로그인
티켓몬스터	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	회원 로그인
위메프	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	회원 로그인
CGV	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 결제정보 수집)	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	비로그인
멜론	본인인증	회원 로그인	회원 로그인 후 본인인증 (비회원 이용 불가)	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	비로그인
잡코리아	본인인증 이메일 인증	회원 로그인	회원 로그인 (비회원 이용 불가)	별도인증 없음	비로그인

### 3) 본인확인기관에 대한 법적 근거의 문제

전술하였듯이 공인인증서발급의 경우에는 공인인증기관외에도 등록대행기관 및 중계서비스기관이라는 매개체가 존재한다. 문제는 개인식별정보를 수집할 수 있는 권한이 법적으로 보장되어 있는 공인인증기관이 사적인 계약을 통하여 아무런 법률적 근거도 없는 등록대행기관에 그 권한의 전부/일부를 위임할 수 있는가이다. 미래부의 답변은 “공인인증기관과 등록대행기관 두 기관간의 업무 위탁에 관한 계약은 사적 계약사항”이며 “두 기관 간 업무위탁 계약사항으로 인해 공인인증서 발급의 신뢰성이 저해되지 않도록 ‘전자서명인증업무지침’에 ‘등록대행기관’에 대해 정의하고 있음”을 강조한다. 하지만, 공인인증기관이 법률에 의하여 부여받은 주민등록번호 수집권한을 사적 계약에 의하여 위임할 수는 없는 일이다. 공인인증기관은 비록 그 존재형식은 사적 기업 - 사인의 모습을 하고 있으나 공인인증이라는 국가신분확인 기능을 대행하는 공적 업무를 수행하고 있다고 보아야 하며, 이러한 공적 기능의 위임은 법령의 근거가 있을 때에야 가능한 것이라 할 것이기 때문이다.

나아가 주민등록번호의 수집은 일종의 일반법적 지위를 가지는 개인정보보호법이나 정보통신망법 등에서 원칙적으로 금지하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 물론 공인인증제도는 이들 법률들과는 별개의 전자서명법에 의하여 규정되고 있는 것으로 그 독자성을 인정할 수는 있을 것이나 이 경우에도 앞서 설명한 헌법재판소의 최소침해의 원칙에 충실하는 것이 바람직하다. 그 주민등록번호의 수집은 최소한에 그쳐야 하며 여기서 말하는 “최소한”이라는 개념속에는 기관의 최소한이라는 개념도 포함된다고 보는 것이 헌법지향에 합치되는 해석이기 때문이다.

여기서 미래부가 언급하는 “전자서명인증업무지침”은 등록대행기관의 지정에 관한 사항을 규정

할 수 없다고 보아야 한다. 왜냐하면 그 근거조항인 전자서명법 제8조는 “미래창조과학부장관은 인증업무의 안전성과 신뢰성 확보를 위하여 공인인증기관이 인증업무수행에 있어 지켜야 할 구체적 사항을 전자서명인증업무지침으로 정하여 고시할 수 있다”고 하기 때문이다. 즉, 이 전자서명인증업무지침의 내용에는 “인증업무의 안전성과 신뢰성 확보”에 관한 사항이 들어가야 하며 그 의무의 주체로 “공인인증기관”만이 규정되어 있기 때문이다. 더구나 이 “지침”은 행정규칙의 형식을 띠고 있는 만큼 공적 기능의 위임과 같은 법규사항은 가능한 한 축소하는 것이 입법위임의 법리에 적합하다고 할 수 있을 것이다.<sup>65)</sup>

아울러 정보통신망법 제25조 제1항에 의하여 정보통신서비스 제공자가 제3자에게 개인정보의 취급을 위탁하는 경우에도 그 위탁가능한 개인정보에는 제23조의2에서 규정한 주민등록번호는 제외된다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 제23조의2는 일종의 특별법적 규정으로 모든 개인정보 중에서 주민등록번호의 경우에만 적용되는 특례를 규정하고 있는 것이라 보아야 할 것이며, 이러한 특례는 개인정보의 취급위탁의 경우에까지 적용되는 것이라고 보아야 할 것이기 때문이다. 즉 개인정보 중에서도 주민등록번호만큼은 일정한 조건을 충족한 정보통신서비스 제공자 “만”이 수집·이용할 수 있게 한 제23조의2의 규정취지에 비추어 그러한 정보통신서비스 제공자 아닌 자는 위탁이든 다른 방법이든 어떠한 경우에도 주민등록번호의 수집을 할 수 없다고 해야 한다는 것이다.<sup>66)</sup>

## 5. 결론

이상에서 우리나라에서의 본인확인제도의 현실과 그 문제점을 살펴보았다. 그것은 한 마디로 그동안 시민사회에서 지속적인 비판을 받아왔던 주민등록번호제도를 외형만 변경시킨 것에 지나지 않는다. 오히려 인터넷실명제에 대한 위헌결정에도 불구하고 변형된 형태의 인터넷실명제를 강화하고 그를 통해 국가감시가 보다 치밀하게 이루어질 수 있게끔 하는 또 다른 형태의 통로가 되어 있을 뿐이다. 정보통신서비스제공자는 또 그대로 사이버공간에서 발생할 수 있는 갖가지의 위험을 회피하거나 전가할 수 있는 수단으로 그 본인확인제도를 무차별적으로 사용하고 있다. 어쩌면 국가의 감시욕구와 기업의 비용경감욕구 그리고 일부 본인인증기관들의 상업적 욕구가 결합하여 정보통신서비스의 이용자들의 개인정보를 침탈하는 거대한 구조가 형성된 것처럼 보이기도 한다.

물론 그 대안은 쉽지 않다. 헌법재판소의 결정에서도 언급하였듯이 인터넷상의 질서유지는 나름 중차대한 국가목적이며 이를 위해 국가는 적지 않게 노력해야 하는 것도 사실이다. 하지만,

65) 이에 대하여 위탁을 금지하는 규정이 없으니까 위탁 가능하다는 취지의 방송통신위원회의 답변은 이런 법리의 범주를 일탈한 것이 된다.

66) 더구나 이러한 등록대행기관에 대한 공인인증기관의 관리현황에 대한 미래부의 감독조차 제대로 이루어지지 않고 있는 듯한 현실에 미루어볼 때 이런 위탁방식의 업무처리현상이 조속히 수정되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 우리의 실태는 본인확인의 필요성에 대한 성찰은 전혀 없이 거의 무조건적으로 본인확인을 요구하고 있는 상황이다. 남용되고 오용됨으로써 정보통신서비스 이용자들만 고통을 받는 체제로 운영되고 있는 것이다. 그래서 이 문제의 극복을 위한 최선의 대책은 이 본인확인제 자체를 원점에서부터 재검토하는 일이다. 왜 주민등록제도를 기반으로 하는 국가감시체제와 직접 결합한 본인확인제도를 구성하고 여기에 모든 사이트들이 포섭되어 있는지를 다시 한 번 생각해 보아야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 너무도 당연한 것으로 전제되어 있는 대체수단을 통한 데이터베이스의 연동이라는 구조는 개인정보보호라는 점에서뿐만 아니라 국가권력(혹은 상업권력)의 통제라는 점에서도 조속히 해소되어야 할 것이다.

실제 정보화의 문제는 헌법에서 정하는 사생활의 비밀과 같은 자기정보통제권의 문제에 그치지 않는다. 자기정보결정권의 경우는 단순히 국가가 장악하고 있거나 장악하고자 하는 정보에 대한 국민의 접근 및 관리·통제의 권리를 의미한다. 즉, 자신이 원하는 형태와 종류의 정보만을 국가가 활용할 수 있도록 하는 권리이다. 하지만, 정보화사회에 있어서의 국가의 정보권력은 이러한 국민의사에 반하는 정보확보 및 활용의 수준을 넘어선다. 그것은 국가를 고도로 집중되고 강화된 권력체로 전환시킴으로써 제한국가(limited government)의 원리에 입각하고 있는 자유민주주의의 기본질서 그 자체를 위협하는 중대한 상황을 예정하고 있다. 그 판옵티콘은 권력, 즉 사회를 지배하는 규율(discipline)이 단순히 위반자를 사회적으로 격리시키는 수준을 넘어선다. 그것은 모든 인간의 내면에 작용하여 그들이 항시적으로 감시당하고 있다는 의식을 잠재화시킴으로써 현실적인 감시와는 관계없이 권력에 의하여 설정된 행위준칙을 준수하게 되는 인간 즉, 규율된 인간을 만들어낸다. 그래서 이 판옵티콘은, 모든 인간에 대하여 그들의 의식과 생활관계까지도 지배하는, 권력의 효과를 가장 세부적이고 깊숙한 곳까지 확장시키는 “판옵티시즘(panopticism)”의 메카니즘 혹은 초감시국가(super-surveillance state)를 구축하게 되는 것이다.

여기서 본인확인제가 만연하고 있는 우리의 현실은 사적 영역 혹은 시민사회의 영역까지도 이 초감시국가에 포획되어 있는 상황을 만들어낸다. 그 본인확인제도는 정보통신서비스 제공자의 이용자에 대한 감시를 단순한 소비자감시의 수준을 넘어서서 국가감시의 수준으로까지 연동시키고 있음을 의미한다. 거의 모든 국민들이 휴대폰을 소지하고 그를 통해 의사소통하는 상황에서 본인확인이 필수적인 휴대폰은 어느 누구도 익명의 통신을 할 수 없도록 만든다. 거의 모든 포털사이트와 언론매체들이 주민등록번호가 전제되어 있는 본인확인시스템을 강요함으로써 사이버공간에서도 익명의 댓글을 달 수 있는 여지는 없어지게 된다. 경우에 따라서는 수사기관의 포털에 대한 협조요청 하나로 수많은 개인정보와 그의 통신내역들이 국가의 수중에 장악되는 것이 현실이기도 하다. 그리고 이 과정에서 권위주의 군사정권에 의해 만들어진 주민등록번호의 위력이 되살아나는 동시에 어렵게 확보한 인터넷실명제에 대한 위헌결정마저도 무위로 돌려 버리고 마는 상황이 이루어지게 되는 것이다.

그리고 이 과정에서 국가는 국민들의 모든 생활관계에 관한 정보를 확보하고, 그것을 자신의 의지에 부합하도록 처리, 분석하며, 끊임없는 정보활동-감시활동을 통하여 정보를 재생산할 수 있게 된다. 나아가 모든 국민들이 의식적으로 또는 무의식적으로 국가의지에 합치되는 방향으로 자신의 생활세계를 구축해 나가도록 유도하는, 절대적인 권력을 가진 국가로 존재할 수 있게 된다.

주민등록제도에 대하여 개인정보자기결정권을 주장하는 것은 이 점에서 기본권의 실현이라는 명제에 그치지 않고 민주적 헌정질서의 확립이라는 또 다른 의미를 가진다. 그것은 개인정보에 대한 사적 이익의 향유행위를 넘어서서 초감시국가가 행사하는 절대권력을 해체하는 시민정치의 표현이기 때문이다. 우리나라의 주민등록제도-특히 주민등록번호제도는 이런 초감시국가의 등장을 예고하는 단초를 이룬다. 그것은 모든 국민으로 하여금 그의 신분 및 관련정보를 등록하게끔 강제하고 주민등록번호라고 하는 단일식별자를 통해 그 국민들의 일거수 일투족을 감시할 수 있도록 만든다. 나아가 전자주민증에 대한 행정안전부의 맹목적 아집은 이런 국가적 감시의 가능성을 더욱 확장할 뿐 아니라, 그 전자침에 접근할 수 있는 모든 사적 권력조차도 이런 초감시의 권능을 행사할 수 있도록 한다. 결국 현재의 주민등록제를 바탕으로 하는 국가신분증명제는 가장 악한 극단에서는 헌법에서 보장하고 있는 민주주의와 인간의 존엄 및 가치의 보장이라는 궁극적 이념 자체에 대한 도전이자 동시에 인간성의 본질에까지 일관체제로 통제할 수 있는 최첨단의 국가주의를 형성할 가능성을 내포하고 있다고도 할 것이다.

우리의 87년체제는 군사적·관료적 권위주의가 행사하였던 탈정치화와 배제의 정치에 대한 시민들의 거부로부터 시작되었다. 정치영역에 대한 능동적 참여와 스스로 정치주체로서 자각하고 인식하는 반성으로부터 현재의 민주화체제가 구성될 수 있었던 것이다. 마찬가지로 국가감시가 만들어내는 초국가의 현상 내지는 초감시사회의 형성은 이제 개인정보자기결정권으로부터 정보주권을 추출하기 시작하는 또 다른 시민들에 의해 해체될 수 있다. 그리고 바로 이 점에서 주민등록제도를 둘러싼 헌법판단은 C. Schmitt가 말하는 새로운 정치적 투쟁의 경로에 접어들게 된다. 정보사회에서의 그것은 이제 ‘정치적인 것’으로서의 실체를 갖추어가고 있는 것이다.

## 토론 1

## 주민등록번호체계 개선에 대한 의견

좌세준 (변호사)

○ 국가가 일방적으로 부여하고 관리하는 주민등록번호를 포함한 주민등록제도의 문제를 단순히 ‘개인정보자기통제권’의 차원에서 접근할 것이 아니라, ‘민주주의 그 자체의 문제’로 인식할 필요가 있다는 발제자의 지적에 공감한다.

– 현행 주민등록번호는 발제자가 지적하고 있는 것처럼 ‘관료주의, 행정편의주의’ 차원에서 도입된 것이다.

최초 도입 당시(1968년)의 12자리 번호 시스템에서 현재의 13자리 주민등록번호 시스템이 도입될 당시(1975년 9월) 내무부가 제시하고 있는 ‘주민등록증 경신의 효과’를 살펴보면, 40년 가까이 유지되어 온 현행 주민등록번호 시스템에 ‘사망신고’를 내려야 필요성이 확인된다.

「...내무부 당국은.....주민등록 경신 효과로 ① 현 주민등록증을 위조하여 잠복 중인 간첩의 용이한 체포, ② 증명서를 위조하여 숨어있는 불순분자나 범법도피자, 행방불명자의 색출, ③ 종래와는 달리 10지문(指紋)을 채용, 범죄수사의 과학화, ④ 주민등록 미신고자, 이중신고자 등의 색출 또는 정리 등을 들고 있다.»<sup>67)</sup>

○ 최근 발생한 카드사의 개인정보유출 사태는 국가가 부여하는 국민식별번호인 주민등록번호가 ‘개인정보를 통합하는 연결자(key data)’로 광범위하게 사용되면서 국가-시장-사적인 영역 모두에서 개인정보 유출과 침해가 발생하고 있다는 것을 보여준 사건이다. 사실 주민등록번호, 지문날인, 강제적인 주민등록증 발급제도의 문제점은 진보넷 등 시민사회 영역에서 꾸준히 제기하여 온 문제라는 점을 감안할 때 이 번 ‘사건’이 새로운 ‘사건’은 아닌 셈이다.

○ 현행 주민등록번호의 종신성, 주민번호 그 자체에 포함되어 있는 개인정보<sup>68)</sup>의 문

67) 경향신문 1975년 9월 9일치. 1면.

68) 주민등록번호를 ‘합법적’ 방법으로든 ‘불법’을 동원한 방법으로든 수집한 사람이라면 그 주민등록번호를 가진 사람의, 생년월일, 성별, 주민등록지역을 곧바로 파악할 수 있게 된다.

제점 이외에도, 40년 가까이 계속된 주민등록번호 중심의 신원확인, 개인정보 수집의 헌법적 문제점에 대해서는 헌법재판소도 그 위험성을 인정한 바 있다.

「지문정보가 다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성을 들어 지문정보 수집의 해악이 크다고 보는 견해도 있으나, 우리나라의 경우 위와 같은 연결자로 사용될 가능성이 높은 것은 지문보다는 오히려 주민등록번호라고 할 것이고, 실제로 그러한 해악이 현실화되고 있다고 볼 아무런 사정을 발견할 수 없는 상황에서 잠재적 해악의 발생가능성만으로 이를 이익형량에 있어서 중요한 고려대상으로 삼기는 어렵다고 할 것이다.」<sup>69)</sup>

○ 대안을 마련함에 있어서 고려되어야 할 원칙과 가이드라인

- 이번 개인정보 대량 유출사고를 계기로 현행 주민등록번호의 문제점을 해결함에 어떠한 원칙이 준수되어야 하는가이다. 발제자가 결론 부분에서 지적하고 있는 것처럼 ‘대안은 쉽지 않지만’ 다음과 같은 원칙(가이드라인)이 검토될 수 있을 것임.

(1) 개인의 식별번호를 국가가 일률적으로 부여하는 시스템이 유일한 방법인지에 대한 근본적 문제 제기가 필요하다.

- 현행 주민등록번호는 ‘통제’와 ‘감시’, ‘행정편의’의 차원에서 도입된 것
- 주민등록을 위해 식별번호가 필요하다 하더라도 그 식별번호는 개인-국가(주민-지방자치단체)의 관계를 규율하는 최소한의 영역에 한정하여 사용되어야 하며 그 번호는 시장-사적인 영역에서는 사용될 수 없도록 규율할 필요성

(2) 개인정보 주체가 선택적으로 자신의 식별번호를 통제할 수 있는 시스템이어야 한다.

- 유출되거나 피해 발생이 예상되는 경우 변경이 가능한 시스템

(3) 식별번호 그 자체를 통해서도 어떠한 개인정보도 파악할 수 없는 시스템이어야 한다.

(4) 식별번호가 개인정보의 연결자로 사용되거나 개인정보가 하나의 시스템으로

69) 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) : 인용한 결정 이유 부분은 「주민등록법시행령 제33조 제2항에 의한 별지 제30호서식 중 열 손가락의 회전지문과 평면지문을 날인하도록 한 부분」에 대한 위헌 확인 헌법소원 사건에서 ‘기각’ 결정(합헌 결정)을 하면서 제시한 논리이다. 이 결정에서 헌재가 동원하고 있는 ‘10지문 날인제도’에 헌법적 평가의 문제점은 논외로 하더라도, 헌재는 ‘지문’과 비교해볼 때 ‘주민등록번호’가 개인정보를 통합하는 연결자로 사용될 가능성, 그로 인한 해악이 ‘현실화’되는 경우 기본권 침해(개인정보자기결정권)의 우려가 있음을 간접적으로 인정하고 있는 셈이다.

집중 관리되어서는 안 된다.

(5) 대안을 마련함에 있어 공개성, 전문가 의견 수렴 등이 이루어져야 한다.

※ 1월 27일 박근혜 대통령 지시 - 2월 3일 안전행정부, 금융위원회, 새누리당  
과 함께 비공개 차관급 당정협의 - 2월 5일개인정보보호 전문가 간담회 - 2월  
14일 대통령에 보고

☞ 너무 서두르는 것 아닌지? 안전행정부는 우선 현행 주민등록번호를 포함한  
주민등록제도 전반의 문제점, 현행 주민등록번호 제도를 대체할 수 있는 다양한  
대안가능성을 우선 보고한 다음, 공청회와 전문가 의견 수렴 등의 절차를 거쳐  
대안을 마련하여야 할 것임.

## 주민등록번호체계를 바꾸어야 한다.

신훈민 (변호사, 진보네트워크센터)

언론 보도에 따르면 박근혜 대통령이 27일 청와대에서 수석비서관회의를 주재한 자리에서 주민등록번호를 대신해 개인을 식별할 수 있는 대안이 없는지 검토하라고 지시했다. 대통령의 발언을 전후하여 정부가 다양한 대책을 쏟아내고 있다.

2009년 이후 금융사, 기업, 공공기관을 통해서 1억 9283만 건의 개인정보유출이 발생했음에도 해킹이나 개인의 일탈 등으로 취급하고 유아무야 정보유출 사태를 처리했던 정부가 태도 변화를 보인 것은 환영할 일이다. 특히 주민등록번호 제도 개선을 꾸준히 요구해온 정보인권단체로서 대통령이 주민등록번호 개선을 언급한 것은 매우 고무적인 일이라고 본다. 그러나 이것이 주민등록번호를 대체하는 다른 식별수단을 도입하려는 시도라면 단호히 거부해야 한다.

**정부는 과거 대안을 답습하고 있다.**

대통령의 발언에도 불구하고 현재 정부의 대안은 유출된 주민등록번호와 또다시 연계되는 대체수단을 도입하겠다는 과거의 논의를 벗어나지 못하고 있다.

주민등록번호 대체수단 중에 하나로 2006년에 도입된 아이핀은 아이핀 발급업체인 본인확인기관이 매개된 차이가 있을 뿐, 기본적으로는 주민등록번호를 기반으로 한다는 점에서 주민등록번호와 큰 차이가 없다. 본인확인기관 역시 ‘국가의 늘어난 팔’이라고 볼 수 있다면 국가 주도의 일률적 주민등록번호 부여와 집중 관리의 구도는 여전히 크게 달라지지 않는다.

이동통신사를 통한 휴대폰 본인 인증도 유출된 주민등록번호를 기반으로 한다는 점에서 아이핀과 맥락이 다르지 않다. 아이핀, 휴대폰 번호 등 또다른 식별번호가 주민등록번호를 대체할 뿐이라면 이번에는 전국민 아이핀, 전국민 휴대폰번호 유출 사태를 불러올 뿐이다.

정부안이 아직 구체적으로 나오지 않은 상태이지만, 정부는 유출된 주민등록번호를



유지한 채 그에 연결하여 임의번호를 도입하는 방법이 검토하고 있다고 한다. 이러한 시도는 앞서 언급한 과거 대체수단들에서 한발도 나아가지 못한 정책이다.

정부의 대안은 이미 전 세계에 뿌려진 주민등록번호 문제를 치유하는 것이 아니라 질병의 근원적 원인은 그대로 둔 채 겉으로 드러난 증상을 완화하는 정도의 ‘대증요법’에 그칠 뿐이다.

### **유출된 주민등록번호로부터 벗어나 근본적인 대안을 만들어야 한다.**

현행 주민등록번호는 개인의 다양한 정보를 상호 연결하는 ‘연결자(node)’로서 기능한다. 주민등록번호는 개인에 관한 거의 모든 정보를 얻을 수 있는 ‘만능열쇠(master key)’이다. 과거 동독에서 우리나라와 유사한 주민등록번호가 사용되었지만, “개인을 감시하려는 수단”이라는 비판을 받았고 독일 통일 과정에서 모두 폐지되었다.

완벽한 보안은 존재하지 않는다. 만능열쇠 역할을 할 수 있는 주민등록번호와 같은 통합적인 개인식별번호가 존재하는 이상 내외부의 유출시도는 끊이지 않을 것이다. 어떠한 종류의 만능 식별번호도 더 이상 도입되어서는 안 된다. 통합적인 개인식별번호 체계를 폐지하고 복지, 의료, 연금 등의 목적에 따른 번호체계로 대체해야 한다.

그리고 주민등록번호는 주민 서비스라는 고유 목적에만 한정해야 한다. 국가가 시민에게 번호를 부여할 수는 없다는 것이 원칙이어야 한다. 다만, 시민들에게 의료, 육아, 연금 등의 제도를 효율적으로 지원하고자 예외적이고 제한적인 범위에서 시민의 권익향상을 위해서만 목적별 번호제가 사용되어야 한다는 것이다.

유엔 인권이사회는 옥션 유출 사고가 있었던 2008년 이미 한국 정부에 주민등록번호를 공공서비스를 위해 꼭 필요한 경우에만 수집·이용하도록 하라고 권고한 바 있다.

### **국가안보를 이유로 주민등록번호 변경을 반대하는 것은 모순이다.**

국민이 변화를 요구할 때마다, 국가의 통제로부터 벗어나려 할 때마다, 자유를 외칠 때마다, 정부는 국가안보를 운운하며 국민을 겁박하였다. 지금도 몇몇 소위 안보전문가들이 국가안보를 운운하며 주민등록번호 변경을 반대하고 있다.

그러나 전 세계로 유출되어 양쯔강에 사는 노인들도 하나씩 가지고 있다는 현행 주민등록번호를 기반으로 국가 행정을 운영하는 것이 그들이 늘 외치는 국가안보에 도움이 되는 일인지 진지하게 고민해야 한다. 정보를 분산하고 사용 목적을 제한하고 정보유출시 자유롭게 변경을 가능하도록 하는 것이 정부가 시도 때도 없이 말하는 국가

안보를 위하는 길이다.

국가안보를 운운하는 목적이 국민의 자유를 억압하고 국민을 겁박하기 위한 것이 아니라면, 정부와 소위 안보전문가라 불리는 사람들은 현실을 직시하고 올바른 판단을 하여야 한다.

**정부는 주민등록번호 변경으로 인한 사회적 혼란만을 지나치게 강조하고 있다.**

주민등록번호 변경으로 인해 사회적 비용이 발생할 것이다. 그러나 변경으로 인한 혼란이 클지, 변경하지 않고 놓아둠으로서 국민들이 평생 겪게 될 정신적·물질적 피해가 클지 진지하게 고민해야 한다. 이번 정보유출 사태로 인해 고작 한달 동안 카드 재발급 하면서 든 비용만 500억원이다. 이것은 사회적 혼란이나 국민들이 입은 정신적·시간적 손해 등은 포함하지도 않은 금액이다. 그리고 추가 유출 여부는 확인조차 수 없는 상태이다. 추가 유출로 인한 2, 3차 피해 혹은 이에 따른 불안감으로 국민들이 평생 지불해야 할 비용 또한 결코 적다고 할 수 없다.

정부가 추진한 도로명주소로 인해 많은 국민들이 불편함을 호소하고 있다. 2013년 도로명주소법의 위헌을 다투는 헌법소원이 제기되었고, 전문가들은 물론 여당에서조차 도로명주소 전면 재검토 등의 논의가 나오고 있는 실정이다. 이런 와중에서도 정부는 도로명주소 도입을 위해서 4000억원의 예산을 투입하였고, 앞으로도 2800억원이 넘는 예산이 더 투입될 것으로 예상된다. 국민의 불만과 전문가들의 문제점 지적에도 불구하고 정부는 꾀꾀하다. 정부가 고민하는 사회적 혼란이나 비용이라는 것이 무엇인지에 대해 물음을 던질 수 밖에 없다.

지난 10년간 24만명 정도가 주민등록번호 변경했지만 사회적 혼란 없었다. 이름을 변경한 후 후속절차는 주민등록번호 변경 후 후속절차와 큰 차이가 없다. 10년간 이름을 바꾼 경우가 120만명이다. 요즘도 한해에 16만명 정도 이름을 바꾸고 있다. 이름을 바꾼 후 관련 문서를 일일이 수정해야 하는데, 지금 국민 개개인이 혼자서 처리해도 사회적 혼란은 없었다.

정부는 주민등록번호 변경 후 후속 작업을 일괄 대리한 경험이 있다. 2008년 정부에서 주민등록부와 가족관계등록부 상의 생년월일 불일치를 해결하는 사업을 추진했다. 당시 정부는 주민등록번호를 변경하는 국민들을 지원하고 사회적 혼란을 완화하기 위해 운전면허증, 금융자료, 자동차등록부, 초중고대 학적부, 사업자등록증, 국가자격증, 건축물대장, 토지대장 등을 일괄 대행처리 했다.

금번 정보유출 사태를 근본적으로 해결하기 위하여 정부가 주도적으로 나서서 주민등록번호 변경을 진행한다면, 변경으로 인해 발생할 사회적 혼란이 개인정보의 만능열쇠 역할을 하는 주민등록번호가 유출되어 국민들이 평생 겪을 직간접적 고통보다 크다고 할 수 없다. 이런 상황이라면 주민등록번호변경을 허용하는 것이 상식에 부합한다.

**국회도 대규모 정보유출 사태에 책임감을 가지고 입법적 해결책을 찾으려 노력해야 한다.**

금번 정보유출 사태나 현행 주민등록번호 체계를 해결할 책임이 정부에만 있는 것이 아니다. 구 시대적이며 세계에서 거의 유일한 한국의 주민등록번호체계를 유지되고 있는 데는 국회도 큰 책임이 있다.

2011년 SK컴즈에서 3,500만건의 개인정보가 유출되었을 때, 주민등록번호를 변경하려는 소송이 있었다. 현재 헌법소원이 진행 중에 있다. 사법부의 최종 판단은 나오지 않았으나, 하급 법원은 “주민등록번호변경(우리가 요구하는 체제 변화를 포함하여)는 주민등록번호체계의 효율성, 폐해 및 그 보완책, 주민등록번호 변경에 따른 사회적 혼란과 비용, 주민등록번호 유출에 따른 개인의 피해 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 입법재량의 문제”로 보았다.

즉, 현행 주민등록번호체계를 방치하고 있는 국회의 책임이라는 것이다. 현재 사태로 정부가 집중 공격을 받고 있으나, 국회 또한 책임에서 자유롭지 못하다는 점을 명심해야 한다.

다시는 국민 대다수의 개인정보가 유출되는 사태가 반복되지 않도록 입법부, 행정부, 사법부가 머리를 맞대고 지혜를 모아야 한다. 미봉책이 아니라 근본적인 해결책을 마련하기를 촉구한다.