

2014 국정감사 정책자료집

주민등록번호 제도 문제와 해결방안

2014.10

국회의원 정청래

목 차

1. 서론	7
2. 주민등록번호 제도와 그 문제점	10
2.1. 주민등록번호의 연혁과 특성	10
2.2. 개인정보 유출과 주민등록번호의 문제	13
2.3. 국가감시와 주민등록번호의 문제	16
2.4. 주민등록번호의 위헌성	19
2.5. 소결	22
3. 해외 사례 : 국민식별번호와 목적별 번호	23
3.1. 주요 국가의 식별번호체계 검토	24
3.1.1. 호주	24
3.1.2. 독일	25
3.1.3. 헝가리	27
3.1.4. 캐나다	28
3.1.5. 미국	29
3.1.6. 영국	30
3.1.7. 일본	32
3.2. 국가별 국민식별번호와 그 특성	33

3.2.1. 국민식별번호의 존재여부	33
3.2.2. 의무발급 여부	35
3.2.3. 변경가능 여부	35
3.2.4. 이용규제 여부	36
3.3. 사회 영역별 식별번호체계 검토	36
3.3.1. 여권 및 운전면허증 발급	37
3.3.2. 조세	37
3.3.3. 복지	38
3.3.4. 건강/의료	38
3.3.5. 금융	39
3.3.6. 모바일 통신 서비스	39
3.4. 소결	40
4. 주민등록번호 개편 동향에 대한 비판적 검토	42
4.1 주민등록번호의 수집 제한 정책과 한계	43
4.1.1. 리니지 개인정보 도용 사건 : 주민등록번호 대체수단 도입	43
4.1.2. 옥션 1,800만 명 개인정보 유출 사건 : 주민등록번호 대체수단 법제 화	44
4.1.3. SK컴즈, 3,500만 명 개인정보 유출 사건 : 온라인 주민등록번호 수집 제한	49
4.1.4. 인터넷에서 주민등록번호의 사용 제한 실시와 그 한계	54
4.1.5. 주민등록번호 수집 법정주의 시행과 카드3사 개인정보 유출사건 .	58
4.2 주민등록번호 대체수단에 대한 비판적 검토	61
4.2.1. 아이핀과 본인확인기관의 문제점	61

4.2.2. 마이핀 도입과 그 문제점	64
4.2.3. 통합 PIN 센터	69
4.3 주민등록번호 변경 요구	70
4.3.1. 주민등록번호 정정 현황	70
4.3.2. 주민등록번호 변경 소송 제기	71
4.3.3. 주민등록번호 변경신청권	74
4.3.4. 안전행정부 주민등록법 개정안 입법예고	77
4.4 국가인권위원회 동향	80
4.5 안전행정부 동향	86
4.6 국회의 입법 동향	89
5. 결론 : 주민등록제도 개편 방향 제안	96

※ 본 연구는 정청래 의원실과 김기중 변호사(법무법인 동서양재), 오병일, 장여경, 신훈민 활동가(진보네트워킹센터)가 공동으로 수행하였음.

1. 서론

2014년 1월, 3개 신용카드사에서 발생한 1억 건이 넘는 대량 금융개인정보 유출사고는 한국 사회에 큰 충격을 주었다. 이러한 유출 사고의 배경에는 금융기관의 허술한 보안 체제, 기업들의 과도한 개인정보 수집과 금융지주회사 법과 같이 이를 부추기는 법제, 개인정보 유출사고에 대한 감독기관의 솜방망이 처벌, 소비자 집단소송과 같은 실효성 있는 소비자 구제 제도의 부재 등 다양한 요인이 있지만, ‘만능열쇠’로서의 주민등록번호의 문제도 간과할 수 없는 핵심적인 요인이다.

주민등록번호는 모든 한국 국민에게 태어날 때부터 부여되고, 평생 변하지 않는 고유한 식별번호다. 최근까지 공공 및 민간 영역의 대다수 개인정보 데이터베이스가 주민등록번호를 매개로 개인정보를 수집해왔고, 그래서 주민등록번호는 모든 개인정보를 통합할 수 있는 ‘만능열쇠’가 되었다. 당연히 주민등록번호는 개인정보를 노리는 해커나 악의적인 내부자의 목표가 될 수밖에 없었고, 무분별하게 수집해왔으니 여기저기서 유출 사고가 발생할 수밖에 없었다. 서로 다른 곳에서 유출된 개인정보는 주민등록번호를 매개로 통합되고, 이는 명의도용이나 피싱 등의 피해로 이어진다.

이러한 주민등록번호의 문제가 2014년에 새삼스럽게 불거진 것은 아니다. 이미 2005년에 리니지에서 100만 건이 넘는 명의도용 사건이 발생한 바 있으며, 이는 그 이전에 유출된 한국인의 주민등록번호가 중국으로 넘어가 아 이템 거래를 통한 수익창출을 목적으로 이용된 것이다. 즉, 이미 2005년 이전부터 한국인의 주민등록번호는 국외에서도 유통되고 있었고, 인터넷 검색 엔진을 통해서도 쉽게 접근할 수 있었다. 그래서 이미 이 이전부터 주민등록번호의 수집을 제한하고, 주민등록번호 제도를 개편해야 한다는 목소리가 높았다.¹⁾

¹⁾ 예를들어, 2004년 인권단체들은 인터넷 상에서의 주민등록번호 수집을 반대하며, 주민등록번호의 수집을 제한하고, 주민등록번호의 조합체계를 변경할 것을 요구한 바 있다.

그러나 그동안 주민등록번호의 주무부처인 안전행정부의 대응은 극히 미진했다. 이미 주민등록번호가 유출된 사람을 보호하기 위한 대책이나, 주민등록번호 제도에 대한 근본적인 고민 없이, 명의도용자에 대한 처벌을 강화하겠다는 수준에 머물렀다. 이러한 안전행정부의 정책이 실효성이 없었음은, 2008년 옥션에서 1,863만 명, 네이트에서 3500만 명의 개인정보 유출사고 등 이후 신기록을 갱신해가는 대량 개인정보 유출 사고가 보여준다. 90년대 이후 2014년까지 언론에 보도된 주민등록번호 유출 건수만 더해보아도 4억 건에 이른다.²⁾ 이는 한국 인구수의 8배에 달하며, 언론에 보도되지 않은 수많은 유출사고를 고려하면 한국 국민의 주민등록번호는 1인당 수십 번씩 유출되었음을 짐작할 수 있다. 2014년에 새삼스럽게 주민등록번호가 화두가 된 것은 '1억 건'이 넘는 유출 규모와 유출된 정보가 '금융'과 관련된 정보라는 정황이 영향을 미쳤을 뿐이다.

주민등록번호 유출에 대한 사회적인 불안이 확산되자, 급기야 대통령도 "우리는 주민등록번호가 대다수 거래에 광범위하게 사용되고 있어 한번 유출되면 그 피해가 2차, 3차 피해로 확산될 위험성이 있다"며 "외국 사례를 참고해 주민등록번호와 함께 개인을 식별할 수 있는 다른 대안이 없는지 검토하라"고 지시하였다.³⁾ 이에 안전행정부도 한국지방행정연구원에 주민등록번호 개선대안에 대한 연구 과제를 주고, 2014년 3월 시민사회와 전문가들이 참여하는 '주민등록번호 개선자문단'을 운영해왔다. 그리고 지난 9월 29일, 한국지방행정연구원에서 제시한 개선대안에 대한 공청회가 개최되었다. 그러나 이는 한국지방행정연구원의 중간 연구결과일 뿐, 2014년 10월 현재 안전행 정부는 주민등록번호 개선 대안에 대한 공식적인 입장을 내놓고 있지 않다.

대규모 개인정보 유출 사고만 사회적인 이슈가 되고 있지만, 크고 작은 개인정보 유출 사고는 2014년에도 연이어 발생하고 있다. 2014년 1월의 대량

<http://act.jinbo.net/drupal/node/3162>

2) “위에 언급한 유출된 주민등록번호를 다 더하면 약 3억 7천 4백만 건이 됩니다.” (김영홍, 주민등록번호 유출 사례로 보는 개선의 필요성, “주민등록번호 제도 어떻게 개편할 것인가” 토론회 자료집, 2014.2.19) 토론회 이후 2014년에 유출된 주민등록번호를 더 하면, 4억 건에 이를 것으로 보인다.

3) 박 "주민번호 대안 검토하라...全 금융사 조사", 한국경제, 2014.1.27. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014012772791>

금융개인정보 유출 사고 이후에도, KT에서 주민등록번호를 포함한 1200만 명의 가입자 정보가 유출되었고, 통신 3사와 금융기관 등의 개인정보 1230만 건이 중국을 경유해 불법 유통되고 있음이 드러나기도 했다. 개인정보 유출은 더 이상 예외적인 상황이 아니라, 항상적인 위험이 상존하고 있음을 인식해야 한다. 100% 완벽한 보안은 있을 수 없음을 인식하고, 위험 자체를 분산시키고 관리할 수 있는 사회적인 시스템 마련이 시급하다. 이와 같은 ‘위험사회’에서 주민등록번호를 여전히 만능열쇠처럼 사용하는 것은 언제 붕괴될지 모르는 핵발전소를 두고 있는 것이나 마찬가지다.

지금이라도 주민등록번호의 문제를 정확하게 인식하고, 근본적인 대안 마련을 위해 노력해야 한다. 이 보고서는 주민등록번호의 문제가 무엇인지 검토하고, 주민등록번호에 대한 개선 대안을 마련하기 위해 시민사회, 국회, 정부가 어떠한 노력을 해왔는지 비판적으로 검토하였다. 또한, 한국의 주민등록번호 문제를 좀 더 객관화하여 바라보기 위해, 다른 나라의 국민식별번호와 각 사회영역별 식별번호 체계가 어떠한지 실태를 연구하였다. 이러한 검토를 통해 한국의 주민등록번호를 어떻게 개선해야 하는지에 대한 대안을 제시하고자 한다.

2. 주민등록번호 제도와 그 문제점

2.1. 주민등록번호의 연혁과 특성

주민등록번호의 근간이 되는 주민등록법이 제정된 것은 1962년이다. 한국에서 주민등록 제도는 다른 나라처럼 사회복지 혜택이나 국가적 서비스를 국민에게 제공하기 위한 신분관리체제를 구축하려는 목적이 아니라, “간첩이나 불순분자를 용이하게 색출·식별하는 등, 모든 국민을 효과적으로 관리하려는 목적으로 도입되었다.”⁴⁾

주민등록법 제7조 3항은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 이 주민등록번호는 1968년 주민등록법 제1차 개정 시 추가된 주민등록증 제도와 함께 도입된 것이다. 이는 “간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여” 도입되었는데, 당시 사회적인 반대 여론도 적지 않았다. 제1야당이었던 신민당은 물론 언론에서도 개인의 인격권이라는 헌법상의 권리를 단지 “행정사무의 도구처럼 희생시킨다.”는 비판을 제시하였다.⁵⁾ 1968년이 1.21 김신조 청와대기습사건과 1.23 푸에블로호 사건 등을 계기로 남북 간의 긴장이 높아졌던 시점이었음을 고려하면, 주민등록증과 주민등록번호를 도입한 당시의 정황을 짐작할 수 있을 것이다. 우리 국가가 권위주의 체제로 이행하는 과정에서 반공이데올로기를 빌미로 국가권력의 강화수단으로 주민등록번호 제도가 마련되었던 것이다.⁶⁾ 1968년 도입 당시에 12자리 숫자로 구성되었던 주민등록번호는 1975년에 생년월일, 성별, 출생지를 포함하는 13자리 숫자 체제로 정착되었다.

4) 김민호, "정보사회에서 주민등록제도와 개인식별번호체계의 공법적 쟁점", 공법연구 제40집 제1호, 2011, 372쪽. (한상희, 한국에서의 국민식별번호와 인터넷 본인 확인, “주민등록번호체계 문제점과 해결방안” 긴급간담회 자료집, 2014. 에서 재인용)

5) 이장희, 주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점, 헌법재판연구원, 2013, 8-9쪽

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

주민등록번호는 한 사람에 대하여 그에 특유한 번호 하나가 부여되고(전속성) 그 부여방식은 전국적·전 국민적으로 통일된 체계를 이루며(통일성), 결코 중복되지 아니하며(유일성), 일생 동안 변하지 않으며(종신성), 모든 정보 관리의 기본 식별자로 활용되고 있으며(범용성), 모든 국민이 의무적으로 사용하여야 한다(강제성)는 특징이 있다. 또한 번호 자체에 생년월일 등의 개인정보를 담고 있다는 점(개인정보성)도 특징이라고 볼 수 있다.⁷⁾ 이러한 주민등록번호의 특징은 그 자체로 국민들의 인권에 큰 영향을 미친다.⁸⁾

이와 같은 특징을 가진 주민등록번호는 현재까지 공공행정 및 민간의 각종 법률 관계나 서비스 제공 과정에서 개인을 구별하는 고유 식별번호로 사용되고 있다. 그런데 주민등록번호의 기능과 역할은 비단 서로 다른 개인의 식별기능에 그치고 있지 않다. 국가인권위원회는 2014년 8월 8일 발표한 <주민등록번호제도 개선권고>⁹⁾에서 주민등록번호의 기능을 다음과 같이 구분하고 있다.

주민등록번호는 제도 도입 초기의 「주민등록법」에 따른 주민관리용 식별기능에서 현재에는 표준(범용)식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능으로까지 그 기능이 확장되었고, 구체적인 내용은 다음과 같다.

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

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

셋째, 주민등록번호는 오늘날 여러 가지 정보들과 결합·연결됨에 따라 고유식별번호

7) 한상희, 앞의 글, 2014.

8) 이와 같은 주민등록번호의 특성이 다른 나라의 국민식별번호와 어떠한 차이가 있는지는 본 보고서의 3장 참고.

9) 국가인권위원회, 앞의 글, 2014.

기능에 그치지 않고, 모든 정보에 접근하기 위한 ‘만능열쇠’ 또는 ‘연결자’ 기능을 하고 있으며, 정보화 사회로의 진행이 가속화됨에 따라 이러한 ‘연결자’ 기능의 파급력은 더욱 커질 수밖에 없다.

넷째, 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출신지역 등의 내용을 담고 있어 개인의 특성을 묘사하는 기능을 가지고 있으며, 이는 주민등록번호가 식별이나 인증을 넘어서 개개인의 의사와 무관하게 본인의 특성까지 알려준다는 점에서 프라이버시의 과도한 침해라는 지적을 받고 있다.

주민등록법 시행규칙 제2조는 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리 숫자로 작성한다고 규정하고 있다. 주민등록번호 앞부분 6자리는 생년월일을 나타낸다. 주민등록번호 뒷부분 7자리는 성별, 지역과 검증번호로 구성되어 있다. 7자리 숫자를 abcdefg 라고 할 때, a는 성별(성별뿐만 아니라, 1900년도 생인지 2000년도 생인지, 내국인인지 외국인인지에 대한 정보도 포함한다) 을, bcde는 출생지 지역코드, f는 그 날 등록지에 출생신고를 한 순서대로 부여하며, 마지막 g는 검증코드로 일정한 수학적 규칙에 의해 부여된다. 이와 같이 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 구성되어 있는 주민등록번호(시행규칙 제2조)는 그 자체로서 개인정보의 공개를 강제하는 것이다.

주민등록번호의 구성 원칙은 이 주민등록번호 체제가 단순한 주민관리행정의 수단으로만 이용되지 않고 있음을 보여준다. 즉, 이미 그 번호 만으로도 번호의 주체에 대한 일반적 정보와 함께 그 신원을 검증하고 확인하는 수단으로서의 기능을 수행한다. 주민등록번호의 기능을 식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능 등으로 분류를 하다고 하면¹⁰⁾, 주민등록번호는 개인에 특정된 번호로서 그 인격을 식별하고 나아가 그 인격의 존재양태(남자/여자, 1900년도 생/2000년도 생), 출생 시의 거주 지역(소위 고향 등)를 묘사하는 기능까지 제시한다. 대면적 관계에서 가장 유효한 자기 표시의 수단으로 기능하는 것이다.

오늘날에는 예금계좌번호, 신용카드번호, 운전면허번호, 의료보험번호, 여권

¹⁰⁾ 이장희, 앞의 글, 12쪽

번호 등 개인을 식별하기 위한 다양한 개인 식별번호가 마련되어 있다. 그러나 주민등록번호의 가장 큰 차별적 특성은 그 ‘연결기능’에 있다. 주민등록번호의 통일성, 유일성, 종신성 등의 특성과 결합하여, 주민등록번호는 개인에 대한 식별 기능에 그치지 않고 여러 가지 개인정보를 결합하는 ‘연결기능’을 가지게 된다. 이미 주민등록관계법령은 주민등록표를 가족관계등록부와 결합하고 있을 뿐 아니라 경찰청의 치안행정예까지 연결하고 있다. 또한, 최근에 법령에 근거하지 않는 주민등록번호의 수집이 금지되기 이전까지 수십 년 동안, 주민등록번호는 공공 및 민간 영역에서 본인을 증명하는 고유식별번호로 무분별하게 수집되어 왔다. 그리고 주민등록번호는 신용카드의 할인혜택과 같이 기업 사이의 서비스 연계나 조세, 금융, 건강보험 등 민간기업과 공공기관 사이의 개인정보 교류를 위한 열쇠로 활용되어 왔다. 이와 같은 주민등록번호의 ‘연결기능’은 서로 다른 개인정보를 결합, 통합할 수 있도록 하고, 이에 따라 주민등록번호의 가치가 높아지게 되어 해킹이나 내부자 유출의 위험성을 높이며, 유출되었을 경우의 피해도 더욱 확대하는 요인이 되고 있다.

2.2. 개인정보 유출과 주민등록번호의 문제

개인에 대한 고유한 식별자로서, 그리고 서로 다른 개인정보를 연결하는 연결자로서 주민등록번호는 현대 정보통신기술의 발달과 맞물려 그 위험성이 급증하게 된다. 정보사회의 가장 큰 특징은 디지털화와 네트워크화라고 할 수 있다. 개인정보를 포함한 모든 정보는 디지털 신호로 전환되어 컴퓨터로 처리된다. 개인정보 데이터베이스의 발전은 개인정보의 결합과 검색을 용이하게 하며, 이는 발전된 정보통신망을 통해 쉽게 접근, 복제, 전파될 수 있다.

이로 인한 “개인정보의 통합은 프라이버시 침해의 위험성을 현저히 증가시켰으며 정보통합으로 인한 효율성의 추구와 정보 분산으로 인한 프라이버시 보호 추구는 충돌하는 성격을 띠게 되어 두 가치의 균형을 이루는 문제가 중요한 사회적 과제로 대두되었다.”¹¹⁾

11) 국가인권위원회, 앞의 글, 2014.

특히, 정보화가 진척되면서 데이터베이스는 초거대화 되며, 이름, 생년월일, 주소와 같은 정태적인 개인정보 뿐만 아니라, 거래기록, 위치정보, 블로그나 SNS를 통해 쓴 글들, 검색이나 통화기록 등과 같이 시민들의 일상적인 활동 자체가 기록으로 저장되고, 언제든지 쉽게 검색, 추적될 수 있게 되었다. 이러한 기록들이 주민등록번호와 같은 개인 식별자와 결합하게 되면, 개인의 모든 삶의 궤적을 집적하고 추적할 수 있는 초 감시사회의 위험성이 대두된다.

과거 누구나 수수료만 내면 주민등록등·초본을 발급받을 수 있었고, 이를 통해 타인의 주민등록번호에 접근할 수 있었는데, 1991년 읍면동 사무소에서 행정전산화로 주민등록등·초본 발급 서비스를 시작하면서 타인의 열람과 교부를 제한하는 주민등록법이 개정된 것은 디지털 정보사회로 이행하면서 ‘주민등록번호’ 등의 중요 개인정보가 복제되었을 때의 피해를 인식한 것이라고 볼 수 있다.¹²⁾ 그러나 이후 정보화의 급속한 발전은 연이은 개인정보 유출 사고를 야기하였으며, 이제 개인정보 유출은 예외적인 사고가 아니라 언제든지 발생할 수 있는 우리사회의 위험요소가 되고 있다.

개인정보 유출은 크게 외부 해커에 의한 해킹과 악의적인 내부자에 의한 유출로 나뉠 수 있다. 안전행정부의 자료에 따르면, 그동안의 주민등록번호 유출 사고의 유형을 분석했을 때, 건수 기준으로 해킹이 15건(5.6%), 직원 유출이 7건(25.9%), 확인 중인 경우 등 기타가 5건(18.5%)이고, 인원수 기준으로 직원 유출이 8,394만 명(75.9%), 해킹이 2,328만 명(21.0%), 기타가 38만 명(3.1%)으로 나타났다.¹³⁾

[표1] 개인정보 및 주민등록번호 유출통계

구분	개인정보유출통계 (인원수:만명)				주민등록번호유출통계 (인원수:만명)			
	합계	해킹	직원	기타	합계	해킹	직원	기타
건수	42	23	12	7	27	15	7	5

12) 김영홍, 앞의 글, 2014.

13) 안전행정부, 개인정보보호 종합지원 포털, 마이핀[내 번호]에 대한 모든 것 http://www.privacy.go.kr/file/MyPin_Q_A.pdf

비율	100%	54.8%	28.6%	16.7%	100%	55.6%	25.9%	18.5%
인원수	1억1,868	2,838	8,630*	401	1억1,060	2,328	8,394*	338
비율	100%	23.9%	72.7%	3.4%	100%	21.0%	75.9%	3.1%

* '14.1월 카드 3사 유출사고 3건, 8,359만명 포함

1990년대에는 주로 내부자의 공모에 의한 유출이 많았으며, 2000년대 이후 해킹으로 인한 유출이 증가하게 된다. 또한, 2001년 네띠앙 회원 15만 명 등 27개 인터넷 업체들이 930만 건의 고객 개인정보(이름, 주민번호, 집·직장 주소, 전화번호, 이메일 주소)를 카드사 및 생명보험에 불법 판매한 사례와 같이 기업들에 의한 불법적인 개인정보 판매도 나타나기 시작했다. 2000년대 중반부터는 초고속인터넷업체나 이동통신사 등을 통한 개인정보 유출도 급증했는데, 예를 들어 2006년, KT, 하나로, 두루넷, 온세통신 등 초고속인터넷업체의 771만 명 개인정보(이름, 주민등록번호 등)가 시중에 불법 유출되기도 했으며, KT에서는 2012년에 870만 건, 2014년 1200만 건의 고객 정보가 유출되기도 했다. 또한, 금융기관 등에서 불법 대출 등 금융사기를 위한 개인정보 유출이 증가하는 경향을 보이고 있다. 포털, 통신사, 금융기관 등 대다수 국민들의 개인정보를 보유하고 있는 업체들에서의 개인정보 유출도 다반사로 발생하고 있다. 2014년 초 카드3사의 대량개인정보 유출까지, 언론에 보도된 주민등록번호 유출 건수만 3억 7천 4백만 건에 이르며, 그 이후 2014년에 유출된 것을 더하면 4억 건에 달할 것으로 보인다.¹⁴⁾ 이는 한국 인구수의 8배에 달하며, 언론에 보도되지 않은 수많은 유출사고를 고려하면 한국 국민의 주민등록번호는 1인 당 수십 번씩 유출되었다고 해도 과언이 아니다.

주민등록번호를 포함한 개인정보 유출은 실제로 많은 피해를 야기하고 있다. 심부름센터에 판매¹⁵⁾되어 사생활을 조사하거나, 불법 채권추심에 이용되거나, 업체들의 고객 마케팅에 이용되기도 한다. 선거 시기 홍보 등 정치적 목적으로 이용되기도 하며, 피싱, 파밍 등 신종 사기 수법에 이용되어 심각한 재산 피해를 야기하고 있다.

14) 김영홍, 앞의 글, 2014.

15) 2005년, SK텔레콤 가입자 개인정보 95건, KTF 42건, LG텔레콤 35건, KT 28건 등 총 200여건의 개인정보를 빼내 심부름센터 등에 판매한 일당이 적발되었다. (김영홍, 앞의 글, 2014)

이와 같은 개인정보 유출의 심각성, 그리고 그 원인으로 작용하고 있는 주민등록번호의 문제는 정부 역시 인식하고 있다. 정부는 2012년 4월 20일, ‘주민번호 수집이용 최소화 종합대책’을 발표하며 “주민등록번호는 유일성, 평생불변성 특성으로 각종 서비스 기준·검색값(Key 값)으로 널리 활용되어, 유출될 경우 다른 개인정보에 비해 피해, 문제의 심각성이 지속됨”이라고 적시하였으며, 2014년 7월 31일 ‘개인정보보호 정상화 대책’에서 “과거에 유출된 주민등록번호 악용한 2차 피해를 방지하고 국민 불안을 해소하기 위해 주민번호 변경 허용방안을 마련한다.”고 밝혔다. 주민등록번호의 유출의 심각성뿐만 아니라, 유출된 주민등록번호의 변경 없이는 이를 악용한 2차 피해를 방지하고 국민 불안을 해소하기 어렵다는 점을 인식하고 있는 것이다.

국가인권위원회는 주민등록번호 유출이 국가안보적 측면에서도 심각한 문제라고 지적하고 있다.¹⁶⁾

국가비상사태에서 국가는 국가의 인적·물적 자원을 신속히 동원해야 하는데, 만약 국가 행정 및 동원 시스템의 망에 침투하여 주민등록번호 오류를 발생시키게 되면 동원 시스템 전반에 치명적인 혼란을 일으킬 수도 있고, 주민등록번호를 입수하게 되면 주요 동원 대상 인력의 규모와 성별, 지역별 특성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 위장 신분으로 국가의 동원 명령을 혼란시킬 수 있을 것이므로 주민등록번호 유출 문제는 국가안보 차원의 문제로도 인식할 필요가 있다.

2.3. 국가감시와 주민등록번호의 문제

국가감시(state surveillance)는 감시사회의 기본 틀을 이룬다. 이는 근대국가에서 필연적으로 드러나는 현상 중의 하나로 국가가 행정의 효율성을 향상시키거나 복지서비스를 실효성 있게 제공하는 가장 유효한 수단 중의 하나로 국민감시의 체제를 확보하고 또 가동한다. 이러한 개인정보 관리를 곧 프라이버시 침해라고 단정할 수는 없지만, 국민에 대한 정보 수집을 바탕으로 피치자인 국민에 대한 프라이버시 침해와 강력한 권력 현상을 야기할 위

¹⁶⁾ 국가인권위원회, 앞의 글, 2014.

협이 있다.¹⁷⁾

우리나라의 국가전산망은 행정전산망, 금융전산망, 교육연구전산망, 국방전산망 및 공안전산망으로 구성되며, 47개 행정기관이 1,100여개 정보시스템을 통합관리 운영하고 있다. 이러한 국가전산망의 연계 및 통합 운영으로 인하여 필요시 개인의 주민등록번호를 입력하면, 분산 보관되어 있는 각 전산망(데이터베이스)에서 개인의 자료가 순식간에 한 곳에 모이게 된다. 특히 각 전산망(데이터베이스)의 상당수가 주민등록번호를 기반으로 해서 구축되었고 주민등록번호가 사람마다 모두 다르고 평생 동안 변하지 않기 때문에 주민등록번호는 개인정보를 수집, 보관, 이용, 분석하는데 연결자로 기능할 수 있는 최적의 조건이 되고 있다.¹⁸⁾

이와 같이 공공기관이 보유하고 있는 방대한 개인정보 데이터베이스를 통해 주민등록번호만 입력하면 대상자의 개인정보를 쉽게 확인할 수 있다. 또한, 한 기관이 보유하고 있는 개인정보 데이터베이스는 타 기관의 정보요청에 의해 공동 활용되기도 하며, 내부 직원에 의한 불법적인 무단 열람에 노출되어 있기도 하다.

예를 들어 국민들의 건강정보 뿐만 아니라, 토지, 자동차, 연금 등 방대한 개인정보를 보유하고 있는 국민건강보험공단의 경우, 타 기관으로부터 관련 자료를 제공받을 뿐만 아니라 타 기관에 자신이 보유한 개인정보를 제공하기도 하는데, 그 양이 엄청나다. 2008년~2009년 8월말까지 국민건강보험공단이 타 기관에 건강보험 자료를 제공한 현황을 보면, 총 733회, 1억 건이 넘는 120,138,454 건의 개인정보를 제공한 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 국민건강보험공단 내부 직원에 의한 무단, 불법 열람 및 개인정보 유출 건수도 적지 않은데, 2009년 변웅전 의원실의 보도자료에 따르면, 2008년부터 2009년 9월까지 국민건강보험공단 직원 33명이 개인정보 관련으로 징계를 받았는데, 이 중 9명은 개인정보의 불법 유출, 24명은 무단 열람이 이유였다.²⁰⁾ 이와 같은 공공기관에 의한 무단, 불법 열람은 2014년 현재까지도 근절되지 않고

17) 한상희, 앞의 글, 2014.

18) 국가인권위원회, 앞의 글, 2014.

19) 진보네트워크센터, 개인정보 수집, 유통 실태조사, 국가인권위원회 연구용역, 2009.12

20) 진보네트워크센터, 앞의 글.

있다. 지난 2011년부터 2014년 6월까지 중앙·지방 행정기관에서 발생한 개인정보 오남용 적발건수는 총 437건(중앙 247건, 교육기관 56건, 지자체 143건)이었다. 특히 중앙행정기관 중에서는 경찰이 115건으로 가장 많았고, 검찰청 54건, 건강보험공단 등 복지부 산하기관 44건 등이 뒤를 이었다.²¹⁾

이와 같은 일탈 행위는 공공기관이 보유하고 있는 개인정보가 내부자에 의해 쉽게 접근 가능하다는 것을 보여주는 것은 하지만, 더 큰 문제는 이를 통해 국가권력에 의한 감시나 사찰이 가능하다는 것에 있다. 대표적인 사례가 채동욱 전 검찰총장의 경우인데, 검찰 조사결과 서울 서초구청과 서초경찰서 반포지구대, 국민건강보험관리공단 등 공공기관 내부 전산망에서 채동욱 전 검찰총장의 아들이라는 의혹을 받은 채군 모자의 개인정보가 무단 조회된 흔적이 확인된 것이다.²²⁾

주민등록번호와 같은 국민식별번호를 매개로 한 개인정보의 축적이 정부와 국민 사이의 권력 불균형을 초래할 것이라는 우려는 다른 나라에서도 제기되고 있다. 특히, 사회보장번호(SSN)를 국민식별번호와 같이 사용하고 있는 미국에서는 1974년에 프라이버시법을 통과시켰는데, 이는 개인정보의 축적 및 참조를 위한 단일한 기구를 만드는 것을 거부하기 위한 것이다. 프라이버시법에 따라 발표된 1997년 보고서는 개인정보 집중화에 따라 정부와 개인 간의 권력 균형이 뒤집어질 것에 대한 위험성을 지적하고 있다.²³⁾

국가감시가 공공기관이 보유하고 있는 방대한 개인정보에만 의존하는 것은 아니다. 특히, 한국에서는 인터넷 실명제에 의해 대다수의 인터넷 서비스들이 이용자의 신원 확인을 요구해왔다.²⁴⁾ 인터넷 서비스 업체들이 보유하고

21) 올해 각급 공공·민간기관 개인정보보호법 위반율 94%, 아시아경제, 2014.10.7

22) '채동욱 의혹' 수사 개인비리 혐의로 중심이동, 연합뉴스, 2014.3.26

23) In a larger context, Americans must also be concerned about the long-term effect record-keeping practices can have not only on relationships between individuals and organizations, but also on the balance of power between government and the rest of society. Accumulations of information about individuals tend to enhance authority by making it easier for authority to reach individuals directly. Thus, growth in society's record-keeping capability poses the risk that existing power balances will be upset. (EPIC, Social Security Numbers, <http://epic.org/privacy/ssn/>)

24) 인터넷 실명제라고 불리는 '제한적 본인확인제'는 지난 2012년 헌법재판소에 의해 위헌 결정을 받았지만, 2014년 현재에도 인터넷 상의 본인 확인 관행은 여전히 남아있다. 선

있는 ‘신원 확인된 개인정보’들은 필요할 경우 언제든지 수사기관에 제공될 수 있다. 국가인권위원회는 2014년 통신비밀보호법 등에 대한 개선권고에서 “국가가 이 제도를 활용하여 인터넷 게시자의 신원을 아무런 절차 통제 없이 파악할 수 있으므로 사실상 표현행위에 대한 국가의 감시를 광범위하게 허용하는 문제점”을 지적하고 있다.²⁵⁾

인터넷 실명제와 더불어 휴대폰에 대한 사실상 실명제를 시행하고 있는 한국에서는 국가의 통제력이 모바일 내지는 유비쿼터스 소통체제에까지 확장되어 국민의 의사소통까지 통제할 수 있는 상황에 이르렀다. 또한, 이와 같이 “개인에 관한 주요한 정보를 자신의 거주지와 동거가족을 중심으로 수집당하고 주민등록번호라는 생애불변의 고유 인식자를 바탕으로 자신의 모든 생활정보를 드러내어야 하는 상황에서는 언제나 자신의 행동에 대한 자기검열이 불가피”하게 되어 관옵티콘과 같이 권력에 스스로 순응하는 효과를 극대화하게 된다. ²⁶⁾

2.4. 주민등록번호의 위헌성

헌법재판소는 1997. 1. 16. 90헌마110등 결정에서 “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)”고 말했다. 즉, 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등의 요건을 갖추지 아니한 채 기본권을 제한하는 경우 위헌이 된다.²⁷⁾

거법 상 제한적 본인확인제나 청소년보호법 등에 근거한 연령확인 의무화 등 법적 규제로 인해, 혹은 기업들의 관행에 의해 주요 인터넷 서비스들이 회원 가입시 여전히 본인 확인을 하고 있기 때문이다.

25) 국가인권위원회, 「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선권고, 2014.4.9

26) 한상희, 앞의 글, 2014.

27) 김일환, 현행 주민등록법에 대한 헌법적 고찰, "주민등록번호 어떻게 개편할 것인가" 토

주민등록번호에 대해서는 많은 학자들이 그 위헌성을 지적해왔다. 김일환에 따르면, “현재 헌법학계에서 주민등록번호부여와 지문날인제도 등에 관한 위헌의견은 많으나 합헌의견은 찾아보기 어렵다.”²⁸⁾

김일환은 “주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한” 주민등록제도가 “결국 전 국민 거주지 등록제도, 전 국민 고유번호 제도, 전 국민 고유 신분증 제도를 통하여 이제 우리나라의 주민등록법은 주민의 거주관계를 파악하는 법이 아니라 개인에 관하여 종합적으로 기록하는 법으로 바뀌었”으며, 이를 해결하게 위해 주민등록과 신원확인(신분증명)으로 이원화하는 방식으로 법제가 정비되어야 한다고 주장한다.

한상희는 주민등록번호 제도는 ‘가장 본질적이고도 핵심적인 자유영역과 관련을 가’지며, 따라서 이에 대한 위헌성의 심사는 보다 강화된 엄격한 심사기준에 의해야 한다고 본다. 이런 관점에서 현재의 주민등록번호 제도는 “입법 당시 추구하였던 입법 목적을 넘어서 개인정보의 연동이라든가 민간 이용에까지 확장된 광대역의 목적에 봉사하는 양상”을 보이고 있어, ‘목적의 정당성’이 충족되지 아니한다. 또한, 대안적 수단(주민등록번호 외에 다른 개인식별수단)이 광범위하게 존재함에도 불구하고 주민등록번호가 모든 생활영역에서 무차별적으로 통용되는 유일한 개인식별번호로 제도화된 것은 가장 침해적인 방법으로 개인의 자기정보결정권을 제한하고 있는 것으로 ‘피해의 최소성과 법익균형성’을 충족하고 있지 못하다. 더불어 이와 같이 기본권을 제한하고 있음에도 불구하고, 주민등록번호는 법률에 근거하고 있지 않고 있기 때문에 ‘법률유보의 원칙’을 위반하고 있다. 즉, 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.²⁹⁾

론회, 2014.2.19

28) 김일환, 앞의 글, 2014.

29) 한상희, 앞의 글, 2014.

주민등록번호에 개인정보를 포함하고 있으며, 그 변경을 제한하고 있는 것도 위헌의 소지가 있다. 주민등록번호는 가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리에 따라 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우 및 주민등록번호가 오류인 경우에만 예외적으로 정정을 허용하고 있을 뿐, 주민등록번호의 변경을 허용하고 있지 않다. 개인정보 유출 사태로 인하여 제2차, 제3차 피해가 우려되는 상황³⁰⁾에서도 유독 유출된 주민등록번호만은 변경할 수 없도록 하고 있는데, 이는 주민등록법의 입법 목적을 달성하기 위한 필요 최소한의 수단이라고 할 수 없다.

주민등록번호 도입 시 개인정보를 기반으로 하여 주민등록번호를 생성한 것은 주민등록번호가 전산으로 관리되기 이전에 수작업으로 번호를 부여하면서 발생할 수 있는 주민등록번호의 중복 발급의 우려 때문이다. 생년월일·성별·지역코드·출생신고 순서를 기반으로 주민등록번호를 발급하게 되면 전국적인 전산망이 갖추어지지 않은 상태에서도 중복되지 않는 주민등록번호를 발급할 수 있다. 그러나 지금은 전국적인 전산망이 갖추어져 있기 때문에 더 이상 개인정보를 기반으로 하여 주민등록번호를 발급할 이유가 없다. 번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 주민등록번호를 구성하더라도 전산망을 갖추기 이전과 같은 주민등록번호 중복 발급 문제는 발생하지 않는다. 그럼에도 불구하고 불필요한 개인정보가 포함된 주민등록번호를 사용하도록 강제하는 것은 주민등록법의 입법 목적을 달성하기 위한 필요 최소한의 수단이 아니라 할 것이다.

결국, 주민등록법 시행령 제8조와 동법 시행규칙 제2조에 의해 강제로 부여되는 주민등록번호로 인해 개인정보를 타인에게 드러나게 해야 하고 평생

³⁰⁾ 헌법재판소는 “지문날인 제도”에 관한 사건에서 “다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성이 높은 것은 지문보다는 오히려 주민등록번호라고 할 것”이라고 하며 주민등록번호의 개인정보 연결자로서의 기능에 대한 문제점을 지적하였다(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513). 유출된 주민등록번호의 사용 규모나 파급력을 감안하면 이를 더 이상 잠재적 해악으로 보기 어렵다. 최근 2014. 6. 7.자 한겨레 기사에 의하면, 고등학생이 주민등록번호 6,000만개를 수집해 이를 스미싱 범죄에 활용한 혐의로 구속된 사건이 있었다. 이는 중복된 주민등록번호를 제한하고 하더라도 약 3,000만개가 넘는 건으로 성인 주민등록번호의 90% 분량에 해당하며, 개인이 불법 수집한 주민등록번호 수량으로는 역대 최대치인 것으로 알려졌다. (주민등록번호 3000만개가 10대의 손안에, 한겨레, 2014. 6. 7.)

동안 그 번호를 변경할 수 없다는 점은 개인정보자기결정권 등 기본권을 심각하게 침해하는 것이며, 행정 편의를 앞세워 국가의 국민에 대한 기본권 보호 의무를 방기하는 것이다.

2.5. 소결

주민등록번호는 모든 한국 국민에게 태어날 때부터 강제적으로 부여되며, 평생 변경할 수 없는 보편적 개인식별번호이다. 번호 자체에 생년월일, 성별, 출신지 등의 정보를 포함하고 있어, 그 자체로 정보 주체의 의사와 무관하게 개인정보를 노출하도록 하고 있어 개인정보자기결정권을 침해한다. 또한, 식별기능을 넘어 서로 다른 개인정보를 연결하는 ‘만능열쇠’로서 기능하고 있는데, 디지털 정보기술의 발전에 따라 개인정보의 통합, 검색, 복제, 전송이 용이하게 됨에 따라, 광범한 개인정보 유출과 이에 따른 피해를 야기하는 요인이 되고 있다. 이와 함께 국가권력과 개인의 권력 균형을 뒤흔들어 국가에 의한 국가감시의 위험성이 증대되고 있다. 이에 국내 법학자들도 주민등록제도 및 주민등록번호의 위헌성을 지적해오고 있다.

이제 더 이상 ‘주민생활의 편의나 행정사무의 적정한 처리’라는 공익만으로 주민등록번호 제도를 현상태로 유지하기는 힘든 상황이다. 주민등록번호 제도의 위헌성 해소라는 규범적 차원에서든, 전 국민의 주민등록번호 유출로 인한 피해라는 현실적인 문제를 해결하기 위해서라도 주민등록번호 제도의 개선을 진지하게 고민해봐야 할 상황이다.

3. 해외 사례 : 국민식별번호와 목적별 번호

주민등록번호는 한국 사회 전반에 깊게 뿌리내리고 있다. 개인 식별을 위해 사용하기도 하고, 서로 다른 데이터베이스들이 주민등록번호를 연결자(열쇠)로 해서 연계되어 있다. 주민등록번호에 너무 익숙해진 나머지, 주민등록번호 없이 개인 식별을 하거나 각 영역의 업무를 수행하는 것이 가능할지 의심스러울 정도다.

물론 어느 나라나 국민에 대한 관리나 공적 서비스 제공을 위해, 당사자들을 식별하기 위한 식별번호 체계를 가지고 있다. 그러나 모든 나라가 한국과 같이 국민식별번호(National Identification Number)를 보편적으로 이용하는 것은 아니다. 각 국가들마다 서로 다른 개인식별번호 체계를 가지고 있고, 각 식별번호가 수집, 이용되는 범위, 그리고 식별번호 사이의 연계 여부 등도 다양하다. 해외 사례를 검토함으로써, 한국의 상황을 좀 더 객관적으로 인식할 수 있고, 주민등록번호 체계를 어떻게 개편할 수 있는지에 대한 상상력도 얻을 수 있을 것이다.

국민식별번호 제도에 대한 기존 연구³¹⁾는 국가신분증이나 국민식별번호를 중심으로 그 역사나 현황을 소개하고 있다. 그러나 교육, 복지, 보건의료, 조세, 금융, 통신 등 사회 각 영역에서 이들 식별번호가 얼마나 광범위하게 사용되는지, 각 국가에서 얼마나 다양한 식별번호 체제가 존재하는지 등에 대해서는 자세하게 다루고 있지 않다. 각 국가마다 국민식별번호의 사회적 의미(예컨대, 국민식별번호 자체가 없는 국가도 존재한다)나 이용 범위가 다른 상황에서, 국민식별번호로 간주되는 것만의 현황을 다루는 것은 사회 전반의 식별번호 체계를 설계하는데 한계가 있다. 한국에서도 현행 주민등록번호

31) 예를 들어, 다음과 같은 논문이 해외 사례를 다루고 있다.

김민호 외, 주민등록번호제도 개선방안연구, 2009.11, 성균관대학교 산학협력단
고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안연구, 2010.12, 사단법인 한국비교공법학회
송희준 외, 주민등록제도 발전방안연구, 2007.11.27, 행정자치부

호 체제의 가장 큰 문제점으로 ‘주민등록번호의 범용성과 연결성’이 지적되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 다른 나라는 국민식별번호를 포함한 영역별 식별번호의 체제가 어떻게 구성되어 있는지, 각 식별번호의 역할은 무엇인지 등에 대한 검토가 필요할 것이다.³²⁾

3.1. 주요 국가의 식별번호체계 검토

3.1.1. 호주

호주에는 국민식별번호라고 할 만한 보편적 개인 식별자가 존재하지 않는다. 호주에서도 80년대에 국민식별번호를 도입하려는 시도가 있었지만, 광범위한 사회적 저항에 부딪쳐 무산되었다. 대신 국가의료카드(national medicare card)가 도입되었다. 의료카드는 개인정보를 포함하고 있지 않으며, 성인의 신원확인을 위해서는 운전면허증이 통상적으로 이용된다.

모든 성인들이 의료카드³³⁾를 가지고 있다. 이 카드를 가지고 있으면 의료서비스가 무료로 제공된다. 아이들의 경우, 보통 엄마의 카드에 등록이 되며, 18세가 되면 자신의 카드를 갖게 되는데, 이는 신청하는 것이 아니라 우편으로 배달이 되어온다. 이름이 바뀌어도 새 번호가 부여되는 않으며, 5년의 카드 유효기간이 만료되면 새 카드가 발급되지만, 새 번호가 부여되는 것은 아니다.

여권이나 운전면허증 발급을 위해 출생증명서, 거주증명(서비스 고지서 등) 다양한 방식으로 신원 확인을 하지만, 이를 연동할 국민식별번호는 없다. 조세를 위해 개인 및 기업을 위한 별개의 세금납부번호(tax file number)가 존재한다. 고용주는 피고용인의 세금납부번호를 수집한다. 세금납부번호(TFN)는 이름이 바뀌어도 번호가 바뀌지는 않는다. 기업이나 단체의 경우, 호주사업번호(Australian Business Number)가 부여된다. 조세정보의 수집 및 이

³²⁾ 이 장의 내용은 진보네트워킹센터가 현재 진행 중인 해외 사례 연구를 바탕으로 정리한 것이다.

³³⁾ 현재로서 의료카드는 상세한 개인정보를 포함하고 있지 않다. 다만, 국가 eHealth 시스템의 일환으로 카드에 의료정보가 포함될 수 있다.

용은 엄격하게 규제되고 있으며, 프라이버시법이 적용된다. TFN을 발급받을 때는 발급기관에서 출생증명서, 여권, 호주시민증 등으로 신원 확인을 한다.³⁴⁾ 사회보장 서비스를 위해서는 고유의 식별번호가 존재하며, 신원확인을 위해 요금고지서, 운전면허증, 여권, 의료카드 등 다양한 수단을 이용한다. 금융기관이나 모바일 통신사 역시 신원 확인은 하지만, 식별번호를 수집하지는 않는다. 다만, 필요에 따라 금융기관에서 세금납부번호를 수집할 수 있다.

호주에 사는 사람들은 신원확인이나 식별번호의 이용의 필요성을 일상생활에서 많이 느끼지 않고 있다. 이러한 호주의 시스템이 어떻게 작동하고 있는지, 이로 인한 다른 문제점은 없는지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

3.1.2. 독일

사실상 독일에는 국민식별번호가 없다. ID 카드의 번호가 있지만, 그 이용범위는 엄격하게 제한되어 있다. 여권, 운전면허증, 조세, 복지 등 사회 제 영역은 고유의 식별번호를 사용하고 있으며, ID 카드 등을 통해 신원확인만 하지만 ID 카드번호를 저장한다든가, 상호 연동되어 있지는 않다. 독일은 영역별 식별번호 시스템이 잘 정착되어 있다.

과거 서독 정부가 모든 시민에게 부여하는 12자리 개인식별번호(Personenkennzeichen, PKZ)를 만들려고 했었다. 그러나 1973년 ‘시민등록에 관한 연방법’에 의해 구현하려 한 이 시스템은, 독일 의회가 모든 국민에 대해 식별자를 부여하는 것은 기존의 법 체제에 부합하지 않다고 하면서 거부하였다.³⁵⁾

16세 이상의 모든 독일 거주민에게 발급되는 ID 카드의 고유번호가 일종의 국민식별번호라고 할 수 있을텐데, 그 이용범위는 상당히 제한적이다. 2010년에 도입된 새 ID카드(nPA)는 전자주민증으로서 저장 공간, 암호기술, RFID 기반 무선통신 등 새로운 기술적 특성을 가지고 있다.³⁶⁾ ID 카드

³⁴⁾

https://www.ato.gov.au/Individuals/Ind/Apply-for-a-TFN-on-the-web/?anchor=Proof_of_identity#Proof_of_identity

³⁵⁾ http://en.wikipedia.org/wiki/National_identification_number#Germany

(nPA)의 유효기간은 10년³⁷⁾이며, 유효기간이 지나 갱신할 때 혹은 카드를 분실했거나 결혼 등으로 이름이 바뀌었을 때 등 새로운 ID 카드를 발급받으면 새로운 번호가 부여된다.³⁸⁾ 번호는 개인정보를 포함하고 있지 않다. ID 카드를 발급받기 위해서는 과거의 ID 카드, 여권, 때로는 출생증명서로 신원을 확인하는데, 법에서 신원 확인을 위해 발급기관이 취해야할 조치를 엄격하게 규정하고 있다. 신원 확인 후 모든 사본은 폐기되어야 한다. 민간 기관은 ID카드 번호를 수집, 처리하는 것이 제한된다. ID 카드 번호를 다른 개인정보와 연결하거나 데이터를 자동으로 처리하는 방식으로 이 번호를 이용, 처리하는 것은 불법이다. 공공영역에서는 개인 식별을 위해 필요할 경우 이용, 처리할 수 있지만, 이 번호를 기록하거나 다른 데이터와 연결하는 것은 더 제한적이다. ID 카드 번호는 신분증등록소(identity card register)에 기록되며, 그 등록소는 지역적이고 이에 대한 접근은 제한된다.

ID 카드번호 외에 다양한 영역에서 고유의 식별번호가 사용되며, ID 카드번호와의 연계도 제한적이다. 여권이나 운전면허증을 발급할 때, ID 카드 등을 통해 신원 확인을 하지만, ID 카드번호를 저장하지는 않는다. 납세자번호(Tax identification number, "Steueridentifikationsnummer")는 모든 개인 및 법인에 부여되는데, 태어날 때 부여되고 (2007년 이후) 평생 유효하며, 사후 20년 후에 삭제된다. 연방 세무당국에 저장되고 금융 당국으로 사용이 엄격하게 제한 된다. ID 카드번호와도 연동되지 않는다. 사회보장을 위해서도 공공건강보험번호, 법정연금보험번호 등 여러 번호가 사용되지만, ID 카드 번호는 사용되지 않는다. 공공건강보험이 지원되는 경우 건강보험카드("elektronische Gesundheitskarte", eGK)가 사용된다. 은행계좌나 신용카드 개설시 오프라인으로 할 때는 ID 카드나 여권으로 신원확인을 하고 이를 복사한다. 온라인으로 할 때는 ID 카드의 온라인 인증기능(

36) 독일신원확인 의무화법(German law of obligation of identification)에 따르면, 16세 이상 모든 독일 시민은 ID카드나 여권을 소지해야 한다. 현재의 ID-1 type 은 2010년 11월부터 발급하기 시작했으며, 전자여권과 유사한 RFID chip을 가지고 있으며, 칩에는 ID 카드 정보, 사진, (소지자가 원할 경우) 지문 등을 포함하고 있다. 전자정부에서의 연 령확인 같이 온라인 인증에도 사용할 수 있다. 사기업이 발행하는 전자서명도 칩에 저장 할 수 있다. (https://en.wikipedia.org/wiki/German_identity_card)

37) 24살 미만의 경우 유효기간이 6년이다. (PAuswG 6조 para 1, 3)

38) 반면, 납세자번호(the tax payer's account number), 건강보험카드번호(the health insurance card number), 사회보험신분카드번호(the social insurance identity card number) 등은 변경되지 않는다.

eID-online-function)을 이용한다. ID 카드번호나 여권번호가 은행/카드사에 저장되지만, 사기업이 그것을 자동 처리하는 것은 허용되지 않는다.

3.1.3. 헝가리

1991년 헝가리 헌법재판소는 보편적 식별자가 위헌이라고 결정(15/1991)했다. 이후 새로운 민주헌법(2011년에 “기본법”으로 대체됨)은 보편 식별자를 명확히 금지하고 있다. 1996년 No.XX 법은 사회보장식별코드(Social Security Identification Code), 조세식별코드(Tax Identification Code), 개인식별자(Personal Identifier) 등 세 개의 주요 부문 식별자를 정의하고 있으며, 이 식별자의 목적과 어떤 기관이 수집할 수 있는지를 규정하고 있다. 민간에서는 개인식별자를 수집할 수 없다. 헝가리에서는 헌법재판소 결정의 영향으로 기능 중심의 분산적인, 영역별 식별 시스템이 작동하고 있고, 이를 권고하고 있다.

개인식별자(Personal Identifier)는 모든 국민에게 의무적으로 부여되는데, 출생등록소(birth registry)의 정보를 받아 중앙인구등록소(central population registry)가 출생시에 부여한다. 같은 번호가 오류로 발급되었다든지 하는 예외적인 경우를 제외하고는 변경할 수 없다. 국가신분증등록증(National ID card)은 개인식별자(Personal Identifier)를 포함하지 않으며, 단지 고유한 카드 번호가 부여된다.³⁹⁾ 개인식별자를 포함한 별개의 카드가 있는데, 이는 ID 카드보다 그 사용이 매우 제한적이다. 통상 신분증명은 ID 카드, 여권, 운전면허증 등 세 개의 공식 신분증으로 한다.

헝가리의 경우 독일과 마찬가지로 목적별 번호 체제가 구축되어 있지만, 이들이 상호 연계되는 경우도 있다. 여권과 운전면허증은 개인식별자와 연동되어 있다. 또한 고용주들은 조세식별코드 외에 다른 식별자도 수집하는데, 법에서 이들 세 개의 식별자들을 별개로 처리할 것을 요구하고 있음에도 불구하고 현실적으로 잘 지켜지지 않고 있다. 대부분의 복지서비스는 조세와 연결되기 때문에 조세식별코드도 수집되지만, 개인식별자와 연계되지는 않는

³⁹⁾ ID는 이름, 생년월일, 성별, 사진, 출생지, 어머니의 이름, 국적, 서명 등의 정보를 포함하고 있다. 주소, 신체 특성, 지문 등은 포함하지 않는다.

다. 병원에서는 사회보장식별코드를 사용하며, 이는 개인식별자와 연계되지 않는다. 금융기관이나 모바일 통신사에서는 세 개 신분증(ID 카드, 여권, 운전면허증) 중 하나로 신원 확인을 하며, 신분증 번호를 기록한다.

3.1.4. 캐나다

캐나다에서는 사회보험번호(Social Insurance Number, SIN)가 국민식별번호로 사용된다. 그러나 법에 규정되거나 허가된 영역에서만 SIN을 수집하도록 규제하고 있다. SIN 카드는 다른 개인정보를 포함하지 않고 SIN 번호만 포함하고 있는데, 이조차 종이형태로 문서로 전환되고 있다.

SIN은 신청을 해서 발급받게 되지만, 은행 계좌개설, 조세, 연금, 사회보험 등을 위해 필수적으로 요구되기 때문에 사실상 전 국민이 발급을 받아야 한다. 출생시 혹은 그 이후에 부모가 신청을 하는데, 출생증명서나 이민증명서가 필요하다. 기존에는 플라스틱 SIN 카드(카드에는 번호만 보여지며 다른 개인정보는 포함하고 있지 않다.)를 발급했는데, 2014년 3월 31일부로 플라스틱 카드의 발급을 중단하고, 종이 형태의 문서로 발급하고 있으며 이를 안전하게 보관하도록 하고 있다. 신원 도용을 당했을 경우 새 SIN 번호를 받을 수 있는데, 기존 번호 역시 필요가 없어질 때까지 삭제되는 것은 아니다.

조세를 위해 고용주가 피고용인의 SIN을 수집하기도 하고, 필요할 경우 은행과 신용카드 회사 등 금융기관 등도 수집하기는 하지만, 한국과 같이 SIN이 광범하게 이용되는 것은 아니다. SIN은 법으로 규정되어 있는 특정한 정부 부처나 허가된 프로그램에서만 수집할 수 있는데, 현재 법에서 15개의 영역을 규정하고 있고, 7개의 공공 프로그램에서 SIN 수집을 허용하고 있다.⁴⁰⁾ 캐나다는 SIN에 대한 상세한 관리 규칙을 가지고 있다.⁴¹⁾

40) <법에서 SIN 수집을 허용한 이용>

- 캐나다 연금계획, 노인 안전 및 고용보험부담 혹은 청구 (애초의 SIN 도입 목적)
- 소득세 식별
- 은행, 신탁회사, 투자회사 (당신에게 이자가 있는 금융상품/서비스를 팔 때 - 저축증권이나 은행계좌)
- 다양한 재향군인수당
- 캐나다 학생대출 혹은 금융지원
- 캐나다 교육저축보조금
- 유류 및 항공유류세

여권이나 운전면허를 발급할 때에도 출생증명서 등으로 신원 확인을 하기는 하지만, SIN은 필요하지 않으며 발급기관이 수집하지도 않는다. 복지 서비스 역시 조세목적 외에는 SIN을 수집하지 않으며, 각 지방정부가 부여하는 고유한 건강보험번호 역시 SIN과 연동되지 않는다. 모바일 서비스 역시 신원 확인을 하지만, SIN을 수집하는 것은 아니다.

3.1.5. 미국

미국에서 국민식별번호와 같이 쓰이는 것은 사회보장번호(Social Security Number, SSN)이다. SSN은 한국의 주민번호와 같이 의무적으로 부여되지는 않으며, 신청을 해서 발급을 받아야 하지만 급여를 받거나 주요 서비스를 이용하는데 필요하기 때문에 사실상 대다수 국민이 부여를 받고 있다. 미국에서도 SSN이 상당히 광범하게 사용되고 있기 때문에, 명의도용으로 인한 피해도 많이 발생하고 있으며, 이에 대한 시민사회의 비판도 활발하게 제기되어 왔다.

SSN은 출생 후 곧바로 신청을 하는데, 부모가 대신 신청을 해준다. 신원 도용이 일어났거나, 삶에 위협을 받을 때, 종교적, 문화적 이유 등으로 변경할

-
- 캐나다 농산물위원회법
 - 노동조정수당법
 - 조세환급할인규칙
 - 경마장 감시규칙
 - 채권압류규칙(가족질서및합의이행지원법)
 - 캐나다 선거법
 - 캐나다 노동기준규칙 (캐나다노동규약)
 - 농장수입보호

<SIN을 사용할 수 있도록 허가된 프로그램>

- 이민조정지원 프로그램
- 수입및건강관리프로그램
- 소득세 이의및반복결정
- 노동조정평가위원회
- 직업적방사능노출을 위한 국가노출량등록소
- 지역 및 원주민 주거 프로그램
- 사회적 지원 및 경제개발 프로그램

(https://www.priv.gc.ca/resource/fs-fi/02_05_d_02_e.ASP 참고)

41) <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/about/reports/sin/cop/toc.shtml>

수는 있으나 혼한 일은 아니다. 사회보장카드(social security card)에는 사진이 부착되어 있지 않다. 통상의 신원확인을 위해서는 운전면허증이 사용되며, 면허증이 없는 경우 주의 ID카드(state ID)가 이용된다. 이들은 연방이 아니라 주 차원의 규제를 받는다.

여권 및 운전면허증 발급, 조세⁴²⁾, 복지 및 의료 서비스 등을 제공받기 위해 SSN을 제공해야 하는 경우가 많다. 따라서 한국의 주민번호와 같이 미국의 SSN 역시 상당히 광범하게 수집, 이용되고 있으며, 이에 따라 명의도용 등의 문제에 대한 우려가 많이 제기되고 있다. 미국의 ‘전자프라이버시정보센터(EPIC)’는 SSN을 식별자(identifier) 및 인증자(authenticator)로 광범위하게 사용하는 것은 신원 도용을 증가시킬 위험이 있으며, 매년 50~70만명의 신원 도용 피해가 발생하고 있다고 지적하고 있다.⁴³⁾ 2010년 통과된 사회보장보호법(Social Security Protection Act)은 정부가 SSN에 접근하고 이용하는 것을 제한하고 있다. 또한, 지난 2012년 8월, 미국회계감사원(GAO)은 보고서에서 4800만 메디케어 수혜자가 ID 카드에 노출된 SSN 때문에 명의도용 위험에 처해있다고 밝혔다. 미국보건복지부(HHS)도 GAO의 권고에 동의하지만, SSN의 제거를 위해서는 자금지원이 필요하다고 주장하고 있다.⁴⁴⁾

3.1.6. 영국

영국에서 국민식별번호의 역할을 하는 것은 국가보험번호(National Insurance Number, NIN)라고 할 수 있다. 그러나 NIN은 미국의 사회보장번호(SSN)만큼 보편적으로 이용되지는 않으며, 고용, 조세, 연금 등 정부 기

⁴²⁾ 미국의 납세자식별번호(Taxpayer Identification Number, TIN)는 SSN을 비롯하여, 고용주식별번호(Employer Identification Number, EIN), 개인납세자식별번호(Individual Taxpayer Identification Number, ITIN), 조세환급자식별번호(Preparer Taxpayer Identification Number, PTIN) 등이 사용된다. SSN은 사회보장청(Social Security Administration)에서, 다른 번호들은 국세청(Internal Revenue Service)에서 발급한다. 고용주, 기업, 정부기관 등은 EIN을 사용한다. 고용주는 피고용인의 사회보장번호를 수집한다.

⁴³⁾ <http://www.epic.org/privacy/ssn/>

⁴⁴⁾

<http://www.fiercehealthit.com/story/gao-pushes-removal-social-security-numbers-medicare-ids/2013-10-18>

관에서만 사용한다. 그리고 영국에는 NIN을 포함한 신분증 국가신분증 역시 존재하지 않는다. 45)

NIN은 의무적으로 발급되며, 대부분 16세 생일 직전, 혹은 영국에 도착했을 때나 직장에 등록할 때 발급이 된다. 영국에는 국가신분증이 없다. 2006년 통과된 ‘신분카드법’(Identity Cards Act 2006)⁴⁶⁾은 인권단체, 전문가, 정치인 등의 많은 반발⁴⁷⁾을 불러왔다. 내국인에 대한 ID 카드발급은 2009년부터 시작되었는데, 의무발급은 아니었고 자발적인 선택에 의해 발급을 받았다. 그러나 이조차 2010년 ‘신분증법’(Identity Documents Act 2010)에 의해 철회되었다.⁴⁸⁾ 현재 영국에서 일상생활에서 사용할 수 있는 신분증은 운전면허증 정도다.⁴⁹⁾

여권 발급을 위해서는 출생증명서 등으로 신원 확인을 하지만, NIN을 수집하지는 않는다. 운전면허증을 온라인에서 신청할 경우, 운전면허발급 기관은 NIN을 수집하게 된다.⁵⁰⁾ 조세를 위해 자영업자는 NIN과 고유조세표시(Unique Tax Reference, UTR)를 부여받으며, 피고용인은 NIN을 이용한다. 고용주는 피고용인의 NIN을 수집하며, 국세청(Tax records with Revenue and Customs, HMRC) 혹은 수당기관(Benefit Agency-실업급여 지급기관)과 NIN을 통해 연동한다. 건강보건 서비스를 위한 국가건강서비스번호(NHS number)가 존재한다. 이 번호는 국가보험번호와 연계될 수 있지만, 항상 그런 것은 아니다. 금융기관은 신원확인을 위해, 여권, 운전면허증, 혹은 거주주소를 확인할 수 있는 다른 증명서를 활용한다.

45) 영국에서는 신분증 소지 의무 역시 없다.

http://en.wikipedia.org/wiki/National_identification_number#United_Kingdom

46) http://en.wikipedia.org/wiki/Identity_Cards_Act_2006

47) 국가신분증에 반대하는 NO2ID 캠페인이 벌어지기도 했다. <http://www.no2id.net/>

48)

<https://www.gov.uk/identity-cards-and-new-identity-and-passport-service-suppliers>

49) http://en.wikipedia.org/wiki/Identity_document#United_Kingdom

50) 전자여권을 가지고 있으면, 9자리 여권번호로 신원확인을 한다. 전자여권이 없다면, 기존 여권, 전자거주허가서, 영국귀화증명서 원본을 보내야 한다. 영국출생/입양증명서와 다른 서류를 함께 보내는 등 다른 방법도 있다. 온라인에서 신청할 경우, 국가보험번호 등 개인정보 확인에 동의하게 된다. 발급기관인 DVLA는 직업연금부(department of work and pension, DWP) 및 국세청(HM revenue and custom)을 통해 신원확인을 한다. 자세한 내용은 <https://www.gov.uk/id-for-driving-licence> 참조.

3.1.7. 일본

일본이 현재 이용하고 있는 국민식별번호는 주민등록코드⁵¹⁾이다. 주민등록코드는 단지 공공행정기관에서만 수집, 이용할 수 있으며, 조세, 복지, 건강보험 등 각 영역에서는 고유의 식별번호를 사용해왔다. 그러나 일본은 조만간 공통번호(共通番号制度, MyNumber System)⁵²⁾라는 새로운 국민식별번호 제도를 도입할 예정인데, 기존의 주민등록코드에 비해 훨씬 광범위한 사회 영역에서 범용 식별번호로 사용될 예정이다. 공통번호는 2015년 10월에 발급을 시작해서, 2016년부터 시행될 예정이다. 공통번호의 도입으로 기존 사회영역의 운영이 어떻게 바뀔지는 미지수이지만, 일본의 시민사회단체는 한국의 주민등록번호 오남용 사례를 들며, 공통번호 도입에 반대해왔다.

주민등록코드는 태어날 때 의무적으로 발급되지만, 원할 경우 변경할 수 있다. 공통번호 역시 태어날 때 의무적으로 발급이 되며, 일반적으로는 변경할 수 없지만, 번호가 오용되었을 경우(예를 들어, 번호가 유출되어 지역 정부가 허가받지 않은 이용을 인지했을 경우) 변경할 수 있다.

2016년부터 시행될 예정인 공통번호 역시 태어날 때 의무적으로 발급이 되며, 일반적으로는 변경할 수 없지만, 번호가 오용되었을 경우(예를 들어, 번호가 유출되어 지역 정부가 허가받지 않은 이용을 인지했을 경우) 변경할 수 있다. 공통번호의 사용목적은 법에 명시되어 있다. 목적 외로는 사용할 수 없지만, 예외조항을 둘 수 있다고 한다. 주민등록코드와 달리 사기업도 공통번호를 수집할 수 있다.

여권이나 운전면허증 발급 시에는 가족등록증(family register), 거주증명서 혹은 기본주민등록카드, 얼굴사진, 운전면허증과 같은 공공기관이 발급한 신분증이 필요하다. 2016년 이후에는 거주증명서나 기본주민등록카드 대신 공통번호 카드를 사용하게 될 것이라는 것 외에, 자세한 내용은 알려지지 않았

51) 기본주민등록카드는 이름, 주소, 생년월일, 성별, 주민등록코드, 사진, 그리고 개인을 식별할 수 있는 다른 정보들을 포함하고 있다.

52) 공통번호 카드는 이름, 주소, 생년월일, 성별, 공통번호, 사진, 그리고 개인을 식별할 수 있는 다른 정보를 포함한다.

다. 조세와 관련하여, 소득세는 전국적인 세금으로 국세청에서 납세자번호를 발급하고, 주민세는 지방의 세금으로 지방정부가 별도의 번호를 부여하는데, 마이넘버가 발급되면, 이는 납세자번호와 연동되게 된다. 마이넘버 제도가 시행이 되면 어떻게 바뀔지 알 수 없으나, 일본 역시 현재까지는 각 사회영역에서 고유의 식별번호를 사용하고 있다. 운전면허증, 복지 서비스, 건강보험 서비스 등 각각 고유의 식별번호를 이용한다.

3.2 국가별 국민식별번호와 그 특성

각 국가별 현황에서 볼 수 있는 바와 같이, 식별번호 부여의 목적과 대상, 국가적인 식별번호 관리 체계와 상호 관계, 식별번호의 이용 범위 등이 각 국가마다 다르다. 때문에 무엇이 국민식별번호인지 단일하게 규정하기 힘들다. 또한, 국민식별번호가 국민들의 프라이버시에 미치는 영향은 그 특성에 따라 달라진다. 식별번호가 의무적으로 발급되는 것보다는 당사자의 신청에 의해 발급하는 것이, 식별번호 변경을 금지하는 것보다는 허용하는 것이, 보편적으로 이용하는 것보다 발급 목적에 맞게 제한적으로 수집, 이용할 수 있도록 규제하는 것이 정보인권 보호 측면에서는 바람직할 것이다. 이런 측면에서 각 국가의 국민식별번호를 구분해보면 다음과 같다.

3.2.1. 국민식별번호의 존재여부

한국의 주민등록번호와 같은 보편적 국민식별번호가 모든 나라에 있는 것은 아니다. 호주에는 국가의료카드, 여권이나 운전면허증, 조세납부번호와 같은 각 목적별 식별번호 외에 보편적 국민식별번호가 존재하지 않는다. 80년대에 국민식별번호를 도입하기 위한 시도가 있었으나 국민적 반발로 인해 무산되었고, 대신 의료보장 카드(medicare card)가 도입되었다. 통상적인 신원 확인은 운전면허증을 이용한다.

신원 확인을 위한 ID 번호를 부여하기는 하지만, 그 수집 및 이용범위를 제한하고 다른 사회 영역에서는 고유의 식별번호를 사용하는, 소위 목적별 번호체계가 잘 구축되어 있는 국가들도 사실상 보편적 국민식별번호가 없다고

볼 수 있다. 모든 독일 거주민은 16세가 되면 의무적으로 ID 카드를 신청해야 하고, 이 카드의 번호가 국민식별번호라고 할 수 있지만, 보편적으로 가장 많이 쓰이는 것은 아니다. 목적에 따라 납세자번호(the tax payer`s account number), 건강보험카드번호(the health insurance card number), 사회보험신분카드번호(the social insurance identity card number) 등이 활용되고 있다. 헝가리의 경우, 1991년 헌법재판소가 보편적 개인식별자에 대해 위헌 결정을 내렸다. 현재 여전히 개인식별자(personal identifier)가 사용되기는 하지만, 사회보장식별코드(Social Security Identification Code), 조세식별코드(Tax Identification Code) 역시 사용되고 있으며, 각 식별자의 목적과 어떤 기관이 수집할 수 있는지 등이 법으로 규정되어 있다.

캐나다의 사회보험번호, 미국의 사회보장번호, 영국의 국가보험번호 등과 같이 특정 목적의 번호를 국민식별번호와 같이 사용하는 나라도 있다. 이 번호가 수집, 이용되는 범위는 국가마다 다르다. 캐나다의 경우에는 사회보험번호의 수집, 이용 범위를 법으로 규정하고 있으며, 미국의 사회보장번호는 그 사용범위가 넓은 편이다. 반면 영국은 미국에 비해 국가보험번호가 사용되는 범위가 제한되어 있다. 국민식별번호의 이용 범위가 제한적일수록, 각 영역별 번호체계가 사용되고 있다고 볼 수 있다. 한국, 체코, 루마니아, 수단, 우간다, 콜롬비아, 아르헨티나 등은 국민식별번호를 부여하고 있으며, 상당히 범용으로 사용하고 있는 나라들이다.

범용 국민식별번호는 여러 나라에서 위헌성이 지적되고 있다. 1991년 헝가리 헌법재판소는 보편적 식별자가 위헌이라고 결정했으며, 포르투갈은 헌법에서 보편적 식별자 도입을 금지하고 있다. 독일에서도 모든 시민에게 개인식별번호를 부여하려는 시도가 의회에 의해서 거부된 바 있다. 한국에서도 여러 헌법학자들이 주민번호의 위헌성을 지적하고 있다.⁵³⁾

[표2] 국가별 국민식별번호 방식 구분

보편적 국민식별번호 없음	호주, 필리핀, 일본(2016년부터 공통번호 도입)
목적별 번호를 국민식별번호로	캐나다, 미국, 영국

⁵³⁾ 한상희, <주민등록제도, 그 헌법적 문제점을 중심으로>, 주민등록제도 50년 비판과 대안 심포지엄 자료집 (2012.2.16)

이용	
목적별 번호체계	독일, 헝가리
범용 국민식별번호 이용	한국, 체코, 루마니아, 수단, 우간다, 콜롬비아, 아르헨티나

3.2.2. 의무발급 여부

한국의 주민등록번호는 태어나면서 모든 국민에게 의무적으로 발급된다. 헝가리, 체코, 루마니아, 남아프리카공화국, 수단, 콜롬비아 등도 모든 국민들에게 국민식별번호를 출생시에 부여하고 있다. 말레이시아, 독일 등은 특정 연령이 되었을 때 의무적으로 신청하도록 하고 있다.

그러나 캐나다, 캄보디아, 미국, 아르헨티나 등은 국민식별번호를 신청을 해서 부여받는다. 다만, 사회생활을 위해서는 발급받을 수밖에 없기 때문에 사실상 의무적인 국민식별번호로 사용이 되고 있다.

[표3] 국가별 국가식별번호 의무발급 여부

의무 발급	한국, 헝가리, 체코, 루마니아, 남아프리카공화국, 수단, 콜롬비아, 독일
신청에 의한 발급	캐나다, 캄보디아, 미국, 아르헨티나

3.2.3. 변경가능 여부

한국을 비롯하여 헝가리, 영국, 체코, 말레이시아, 루마니아, 우간다, 아르헨티나 등에서는 국민식별번호의 변경이 사실상 불가능하다. 캐나다와 미국의 경우, 신원도용을 당했을 때와 같이 특별한 경우에는 변경을 허용한다. 카메룬, 캄보디아, 독일과 같이 카드를 분실했거나 재발급을 받을 경우 번호가 변경되는 국가도 있다.

[표4] 국가별 국가식별번호 변경가능 여부

변경 불가능	한국, 헝가리, 영국, 체코, 말레이시아, 루마니아, 우간다, 아르헨티나
--------	--

특별한 경우 변경가능	캐나다, 미국
재발급시 등 변경가능	카메룬, 캄보디아, 독일

3.2.4. 이용규제 여부

주민등록번호의 가장 큰 문제점은 그동안 별다른 규제 없이 공공 및 민간 영역에서 주민등록번호를 수집, 이용해왔고, 이에 따라 그 유출 가능성, 유출되었을 경우 피해 가능성이 커진다는 데 있다. 반면, 다른 나라의 경우, 국민식별번호의 수집, 이용은 주로 공공영역으로 제한하는 모습을 보이고 있다.

캐나다는 사회보험번호를 국민식별번호로 사용하고 있는데, 애초의 목적인 캐나다 연금계획을 비롯하여, 소득세 납부, 은행, 재향군인수당 등 사회보험 번호를 수집할 수 있는 16개 영역을 법으로 규정하고 있다. 적법한 목적없이 사회보험번호를 수집하는 것은 민간영역 프라이버시법(PIPEDA) 위반이 된다. 보편적 개인식별번호에 대해 위헌 결정을 내린 바 있는 헝가리 역시 사회보장식별코드, 조세식별코드, 개인식별자 등 3개 주요 식별자에 대해 그 사용목적과 어떤 기관이 수집할 수 있는지를 규정하고 있다.

독일의 경우 민간업체가 국민식별번호를 이용, 처리하는 것을 제한하고 있으며, 이를 다른 개인정보와 연결하거나 데이터를 자동으로 처리하는 방식으로 이용하는 것을 금지하고 있다. 공공영역에서도 개인식별을 위해 필요할 경우 이용, 처리할 수 있지만, 국민식별번호를 기록하거나 다른 데이터와 연결하는 것은 더욱 제한적이다. 일본에서는 2016년부터 도입되는 공통번호제도(My number)가 사회적 논란이 되고는 있지만, 이 번호의 사용목적이 법에 규정되어 있다. 영국 역시 국가보험번호는 고용, 조세, 연금 등 주로 공공기관에서만 사용한다.

3.3 사회 영역별 식별번호체계 검토

한국에서는 서로 다른 영역에서 공통적으로 주민등록번호를 사용하고 있는

경우가 많다. 여권, 운전면허증, 공공 건강보험 등 별도의 식별번호를 갖고 있더라도, 주민등록번호를 동시에 수집하고 있어 주민등록번호와 연계되어 있다. 그러나 반드시 그래야만 하는 이유가 있는 것은 아니다. 사회 영역별로 다른 나라의 사례를 살펴보면, 다른 방식이 충분히 가능하다는 것을 알 수 있다.

3.3.1. 여권 및 운전면허증 발급

대부분의 나라에서 여권이나 운전면허증을 발급할 때 신원 확인을 한다. 신원 확인을 위해서 출생증명서, 여권, 운전면허증 등 다양한 신분증이 활용될 수 있는데, 그렇다고 국민식별번호를 여권이나 운전면허증 발급기관이 반드시 저장할 필요가 있는 것은 아니다. 즉, 신원 확인과 국민식별번호의 수집, 이용은 구분될 필요가 있다. 신원 확인을 거친 후 각 발급기관에서의 수급자 관리는 여권번호나 운전면허증 번호 등으로 가능하기 때문이다. 예를 들어, 캐나다, 호주, 독일 등은 여권이나 운전면허증 발급 시 신원 확인은 하지만, 발급기관이 국민식별번호를 수집하지는 않는다.

3.3.2. 조세

조세, 특히 소득세의 징수는 어느 국가의 정부에게나 필요한 일이다. 조세의 대상이 해당 국가의 국민에게만 제한되는 것은 아니며, 그 국가에서 일하는 외국인도 포함할 수 있기 때문에, 개념적으로도 납세자번호와 국민식별번호는 구분될 수 있다. 그래서 국민식별번호와 별개로 납세자번호를 가지고 있는 나라들도 많다. 예를 들어, 캄보디아, 헝가리, 호주, 독일, 필리핀 등에서는 국민식별번호와 분리된 납세자 번호를 가지고 있다.

카메룬, 캐나다, 남아프리카공화국, 콜롬비아, 아르헨티나 등은 별개의 납세자번호를 가지고는 있지만, 이것이 국민식별번호와 연결되어 있다. 한국과 같이 국민식별번호를 납세자번호로 사용하거나 납세자번호 자체가 국민식별번호의 역할을 하는 나라들로는 미국, 영국, 체코, 말레이시아, 루마니아 등이 있다.

3.3.3. 복지

복지 서비스의 성격과 범위가 다양하고, 각 국가의 복지 수준이나 복지 서비스를 제공하는 방식이 다르기 때문에 단순히 얘기하기는 힘들다. 그러나 각 복지 서비스의 종류에 따라 서로 다른 식별번호가 부여되는 경우도 많다.

독일의 경우 공공건강보험번호, 법정연금보험번호 등 사회보장을 위해서도 다양한 번호가 활용된다. 캐나다의 경우에는 복지 서비스를 연방이나 지방정부가 관리하는데, 조세목적 외에는 사회보험번호를 수집하지 않는다. 헝가리의 경우, 복지서비스를 위한 신원 확인을 위해서 3개의 신분증(사회보장식별코드, 조세식별코드, 개인식별자) 중 하나가 사용되며, 대부분의 복지 서비스가 조세와 연결되기 때문에 조세식별코드가 수집되고, 건강상태와 관련된 경우 사회보장식별코드도 요구된다. 그러나 국민식별번호인 개인식별자가 복지 서비스와 연계되지는 않는다. 호주는 사회보장 서비스를 위한 별개의 식별번호가 있으며, 신원 확인은 요금고지서, 운전면허증, 여권, 의료 카드 등 다양한 수단을 이용한다.

3.3.4. 건강/의료

공적인 건강 혹은 의료서비스 제공을 위해서는 그 수혜자를 위한 식별번호가 필요할 수 있다. 또한, 한국과 같이 공적인 건강보험 서비스가 수혜자의 수입 등과 연계되는 경우, 건강보험 관리기관이 조세와 관련된 정보에 접근할 필요도 있으며, 이 경우 어떠한 식별자를 매개로 연동할 것인가의 문제도 발생한다.

캐나다, 헝가리, 호주, 독일, 필리핀 등은 국민식별번호와 별개의 건강보험번호를 두고 있다. 캐나다는 각 지방정부에서 고유한 건강보험체계와 건강보험번호를 운용하고 있으며, 국민식별번호 역할을 하는 사회보험번호(SIN)와는 연동되지 않는다. 건강보험은 조세정보와 연동되지 않으며, 조세기록은 최고의 기밀이 유지되는 정보이다. 헝가리의 경우, 병원에서는 사회보장식별코드를 사용하며, 이는 국민식별번호인 개인식별자와 연동되지 않는다. 저소득 계층을 위한 특별한 건강 서비스 제공을 제외하고는, 일반적으로 건강보험기

관이 조세기록에 접근하는 것이 허용되지 않는다. 호주에서는 모든 성인들이 의료카드(medicare card)를 가지고 있는데, 이 카드가 있으면 의료 서비스가 무료로 제공된다. 그러나 호주에는 보편적 국민식별번호가 존재하지 않는다. 의료카드의 번호는 다른 식별자와 연동되지 않는다. 독일의 경우, 공공건강보험이 지원되는 경우에는 건강보험카드("elektronische Gesundheitskarte", eGK)가 사용된다.

3.3.5. 금융

대부분의 국가에서 은행 등 금융기관에 계좌를 개설할 때 신원 확인을 한다. 그리고 신원 확인 방법은 다양하다. 예를 들어, 국가 신분증, 여권, 운전면허증, 출생증명서 등 다양한 신분증이 활용된다. 신분증을 확인하고, 그 사본을 복사하여 기록으로 남겨놓을 수는 있다. 그러나 이것이 반드시 금융기관이 국민식별번호를 기록할 필요를 의미하지는 않는다.

독일에서는 은행계좌나 신용카드를 개설할 때, 오프라인에서는 ID 카드나 여권으로 신원 확인을 하고 사본을 복사한다. 온라인으로 할 경우에는 ID 카드의 온라인 인증(eID-online-function) 기능을 이용한다. 그러나 사기업이 ID 카드번호를 자동처리하는 것은 허용되지 않는다.

금융자산으로부터 발생하는 조세 등을 위해 조세번호나 국민식별번호가 수집될 필요가 있을 수 있다. 예를 들어, 캐나다의 경우 이자가 발생하는 은행계좌를 개설할 경우에는 사회보험번호(SIN)가 필요하다. 신용카드 업체의 경우 반드시 요구하는 것은 아니다. 국민식별번호가 없는 호주의 경우에도 여권, 출생증명서, 운전면허증 등 다양한 방법을 통해 신원 확인을 한다. 그러 이들이 식별번호를 수집하는 것은 아니다. 다만, 은행은 조세를 위해 조세과일번호(TFN)을 수집할 수도 있다. 은행과 세무당국 사이에 이에 기반하여 필요한 정보를 공유한다.

3.3.6. 모바일 통신 서비스

이동통신 서비스의 경우, 기본적으로 서비스의 제공을 위해 신원 확인이나

국민식별번호의 수집이 필요한 것은 아니다. 이동통신 서비스의 경우 선불결제와 후불결제로 나눌 수 있는데, 후불제 서비스의 경우 신용도 확인이나 채권 추심을 위해 신원 확인을 하는 경우가 있다. 또한, 수사나 범죄 예방을 위한 목적으로 이동통신 서비스 가입시 신원 확인을 법적으로 의무화하는 나라도 있다.

후불제의 경우에는 신원 확인을 하지만, 선불제 서비스의 경우에는 하지 않는 나라들이 많이 있다. 예를 들어, 체코에서는 후불제의 경우 ID 카드로 신원 확인을 하지만, 선불제의 경우에는 신원 확인이 필요 없이 이용할 수 있다. 필리핀도 누구나 신원 확인 없이 선불 SIM을 구입할 수 있다. 후불제의 경우 통신사는 최소한 1~2개의 정부발급 신분증과 주소 확인을 위한 요금 고지서(과거의 수도/전기 요금고지서, 케이블이나 신용카드 고지서 등)를 요구한다.

미국의 경우 후불제의 경우 신용조사를 위해 신원 확인을 하는데, 사회보장번호와 신분증(운전면허증이나 여권)을 통상적으로 요구한다. 그러나 선불제의 경우, 혹은 많은 보증금을 지불할 의사가 있는 경우에는 사회보장번호가 필요하지 않다. 독일은 통신법에서 소비자 데이터의 정확성을 담보하도록 요구하고 있지만, 그 방법을 특정하지는 않고 있다. 서비스 계약 시 신분증 카드 제시를 요구하기는 하지만, ID 카드 번호를 기록하지는 않는다. 온라인으로 신원 확인 없이 선불폰 서비스를 이용할 수도 있다고 한다. 루마니아는 후불제의 경우에는 ID 카드나 여권으로 신원 확인하고 국민식별번호를 수집하고 있으나, 선불폰은 그렇지 않다. 그러나 최근에 선불폰의 경우에도 신원 확인을 하도록 하는 법안이 국회에 계류되어 있어 논란이 되고 있다고 한다.

3.4 소결

다른 나라의 국민식별번호와 목적별 번호 체제의 검토를 통해 국내 주민등록번호 체제의 개선을 위한 몇 가지 함의를 얻을 수 있다.

첫째, 위에서 사례로 든 캐나다, 미국, 호주, 독일, 헝가리, 영국, 일본 등 대

다수의 선진국에서는 식별번호 자체에 개인정보를 포함하고 있지 않다. 물론 전 세계적으로 보면 식별번호에 생년월일, 성별 등 개인정보를 포함하고 있는 사례를 많이 볼 수 있다. 이는 전산화가 되기 이전에 중복되지 않게 고유한 식별번호를 부여하는 손쉬운 방식이기 때문인 것으로 보인다. 그러나 국민들의 프라이버시 의식이 높은 선진국에서는 공통적으로 식별번호에 개인정보를 포함하고 있지 않다.

둘째, 국민식별번호의 발급이 의무가 아니거나 변경을 허용하는 나라들도 있다. 물론 원활한 사회생활을 위해 대다수 국민들이 국민식별번호를 발급받는 경우가 보편적이기는 하지만, 이는 종국적인 선택의 권한을 준다는 점에서 의무화하는 것과는 차원이 다른 문제이다. 또한, 신분증 번호를 식별번호로 이용하는 경우에는 재발급을 통해 정기적으로 식별번호가 변경되거나 필요할 경우 번호를 변경해주기도 한다.

셋째, 국민식별번호의 수집, 이용을 극히 제한하고 있다. 캐나다, 일본, 독일 등 여러 사례에서 볼 수 있다시피, 국민식별번호의 수집, 이용 범위를 법으로 명확히 규정하고 있다. 독일, 헝가리와 같이 목적별 번호체계를 가지고 있는 국가들 역시 국민식별번호가 이용되는 범위는 극히 제한적이다. 호주의 경우에는 아예 국민식별번호 자체가 없다.

넷째, 국민식별번호의 수집 제한과 연결되어 있는 것이지만, 각 국에서는 영역별로 고유한 식별번호 체계를 가지고 있었다. 즉, 국민식별번호를 범용으로 이용하는 것이 아니라, 영역별로 고유한 식별번호(목적별 번호)를 사용하고 있으며, 영역별 식별번호와 국민식별번호의 연동을 제한하는 경우도 많았다. 예를 들어, 국민식별번호와 별개로 조세를 위한 납세자번호(혹은 조세식별번호)를 가지고 있는 나라들은 상당히 많으며, 헝가리나 독일과 같이 국민식별번호와 아예 연동이 되지 않는 나라들도 있다. 캐나다나 독일과 같이 여권을 발급할 때에도 신원 확인은 하지만, 국민식별번호와 연동하지 않는 경우도 있다.

4. 주민등록번호 개편 동향에 대한 비판적 검토

주민등록번호를 비롯한 개인정보 대량유출 사고가 연이어 발생하면서 정부 역시 주민등록번호의 무분별한 수집, 처리 관행을 일정하게 규제해야 할 상황에 처하게 되었다. 이에 따라 주민등록번호를 수집할 수 있는 부문이 일정하게 제한되어 왔다. 이는 긍정적인 방향이기는 하지만, I-PIN과 같은 주민등록번호 대체수단을 만드는 것과 같이 주민등록번호에 대한 근본적인 대책보다는 여전히 임시방편을 마련하는 것에 머물러 온 한계를 보였다. 주민등록번호가 만능열쇠로 사용되고 있다는 비판에도 불구하고, 이는 거꾸로 보면 행정 관료들에게 더없이 편리한 도구라는 점을 입증해준다. 주민등록번호의 처리를 제한하거나, 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하거나, 영역별로 고유번호를 사용하는 것은 정부 입장에서 보자면 국민의 관리, 통제를 위한 효율적인 수단을 잃어버리는 셈이 되기 때문이다.

그러나 2014년 초 발생한 카드3사의 대량 개인정보 유출 사고는 주민등록번호의 근본적인 재편을 더 이상 늦출 수 없다는 사회적인 경각심을 불러일으키는 계기가 되었다. 주민등록번호 개선에 대한 입법 제안들이 국회에 제출이 되었고, 국가인권위원회도 주민등록번호에 대한 개선 권고를 내놓았다. 주무부처인 안전행정부도 최소한 주민등록번호 제도 개선에 대한 모종의 대책을 내놓지 않을 수 없는 상황이다.

이 장에서는 그동안 있어왔던 주민등록번호 제도 개선 대책의 역사를 비판적으로 검토해보고, 국가인권위원회, 안전행정부, 국회 등에서 주민등록번호 제도 개선 논의가 어떻게 진행되고 있는지 살펴보고자 한다.

4.1 주민등록번호의 수집 제한 정책과 한계

주민등록번호 수집과 사용 및 처리 제한 제도⁵⁴⁾는 주요 개인정보 유출 사고가 발생할 때마다 정부가 수립한 대책을 통하여 도입되고 정착해 왔다고 볼 수 있다. 초기에는 주민등록번호를 대체하는 본인인증수단 도입과 보급으로 주민등록번호의 수집 제한을 간접적으로 피하였으나 정책 목표 달성에 실패하였다. 주민등록번호를 비롯한 개인정보 유출 사고가 계속되자 주민등록번호의 수집을 직접 제한하는 정책이 실시되어 2014년 8월 7일 시행된 ‘주민등록번호 수집 법정주의’에 이르렀다. 그러나 주민등록번호 수집 법정주의가 실시되었음에도 주민등록번호 대체수단만 그 예외가 인정되는 데 따른 논란이 끊이지 않고 있다.

4.1.1. 리니지 개인정보 도용 사건 : 주민등록번호 대체수단 도입

2000년대 중반 들어 인터넷상에서 주민등록번호가 본인확인 수단으로 널리 이용되면서 주민등록번호 도용으로 인한 피해사례가 증가해 왔다. 2006년 2월 온라인게임 리니지에서 약 120만 명의 명의도용이 대규모로 이루어진 사건이 대표적이다. 2005년에 한국정보보호진흥원에 접수된 개인정보 침해유형 중 타인정보의 훼손·침해·도용의 경우가 전체 18,206건 중 53.9%에 달하는 9,810건으로 가장 많은 비중을 차지하였다⁵⁵⁾.

이에 정부는 2005년부터 주민등록번호 수집 제한 정책을 추진해 왔다. 이때 주민등록번호 수집 제한 정책은 ‘주민등록번호 대체수단’ 도입을 중심으로 이루어졌다. 인터넷에서 주민등록번호를 이용한 본인 인증이 만연함에 따라 “누구든지 다른 사람의 이름과 주민번호를 쉽게 알 수 있고 또한 온라인상에는 많은 주민번호 DB가 노출·유통되고 있어 타인에 의한 도용 또는 부정사용이 매우 용이하기 때문”에 “인터넷상에서의 주민번호 오·남용 위험을 줄이면서도 신뢰할 수 있는 대체수단의 도입이 시급”하다는 취지였다⁵⁶⁾. 이에

⁵⁴⁾ 정보통신망법에서는 ‘주민등록번호의 사용 제한’을, 개인정보보호법에서는 ‘주민등록번호 처리의 제한’을, 그리고 각종 정부 대책에서는 ‘주민등록번호의 수집 제한’이라는 용어를 각기 사용해 왔으나, 그 정책 목표가 같은 것이라는 점에서 이 절에서는 해당 용어를 본래 출처에서 규정한 대로 혼용하여 사용하였다.

⁵⁵⁾ 한국정보보호진흥원(KISA), 「주민번호 대체수단 소개 및 진행현황」, 정보보호 정책동향 정책개발 06-04, 2006. 4.

2005년 2월 한국정보보호진흥원을 중심으로 산·학·연으로 구성된 ‘주민번호 대체수단 실무작업반’을 구성하여 본인확인 기술 기준(안) 마련 작업을 시작하였고, 같은 해 5월 인터넷 사업자, 보안/인증 전문가 등을 대상으로 ‘주민번호 대체수단(안)’에 대해 시연설명회를 개최한 후, 6월에 곧바로 ‘대체수단 가이드라인’ 마련에 착수하여 10월 공청회를 개최하였다.

그러나 이 제도는 시작부터 실효성을 의심받았다. 의무화 아닌 자율화로 “업체들이 막대한 비용을 감수해 가면서까지 대체수단을 적극적으로 활용할지 의문”이 제기되었고 시민단체와 이용자들은 다른 나라에 없는 본인인증을 강제하는 인터넷 환경에 반대하였다⁵⁷⁾.

4.1.2. 옥션 1,800만 명 개인정보 유출 사건 : 주민등록번호 대체수단 법제화

주민등록번호 수집 제한 제도에 본격적으로 법적 근거가 마련된 것은 2008년 들어서부터였다. 2008년 4월 24일 방송통신위원회는 「인터넷상 개인정보 침해방지 대책」을 마련하였다. 이 대책은 옥션 해킹으로 1천863만 명의 개인정보 유출⁵⁸⁾ 등 인터넷상 대량 개인정보 유출사건이 연이어 발생하고 유출된 개인정보를 이용한 명의도용, 스팸, 보이스 피싱 등 2차 피해 가능성이 커짐에 따라 개인정보 유출로 인한 국민 불안감 해소, 피해 최소화 및 향후 재발 방지를 위해 수립 및 추진된 것이었다. 대책에서는 주민등록번호와 관련하여서 국내 사이트의 73% 이상이 주민등록번호를 수집(2006년 기준)하는 등 “주민등록번호 등 서비스 제공과 무관한 개인정보를 과다 수집하는 관행으로 개인정보침해의 주요 원인이 됨”이라고 지적하고 △주민등록번호 수집 제한 추진(필요 최소한의 개인정보 수집) △주민등록번호 대체수단(i-PIN) 도입 의무화 △주민등록번호 암호화 보관 및 비밀번호 생성기준 적

56) 이 절에서 ‘주민번호 대체수단’의 의미는 정보통신망법상 ‘이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법’을 의미하는 것으로서, 2014년 이후 안전행정부 중심으로 논의되어 온 ‘주민등록번호 개선방안’에서 거론되는 ‘대체수단’과는 다른 것이다. 4.2 절 및 4.5 절 참조.

57) “주민번호 대체수단이 나왔다는데..”, 오마이뉴스 2005. 10. 31.

58) 지난 2008년 1천81만명으로 집계됐던 옥션 개인정보유출 피해 건수가 실제로는 전체 회원인 1천863만명 모두인 것으로 밝혀졌다. 이상 “옥션 회원 782만명 피해 사실 몰라”, 아이뉴스24, 2010. 3. 25일자 참고.

용 의무화 등을 주요 추진과제로 선정하였다. 그 중 주민등록번호 수집 제한의 구체적인 방안으로는 2007년 12월 국회에 제출된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」(이하 정보통신망법) 개정 법률안의 제23조의2에 신설된 “주민등록번호를 사용하지 않는 회원가입방법 제공 의무화”를 꼽았다. 이 조항은 유형별 일일평균 이용자가 일정기준 해당하는 정보통신서비스 제공자는 주민등록번호를 사용하지 않는 회원가입 방법을 제공하도록 의무화하는 내용이었다.

[표 5] 정보통신망법 주민등록번호의 사용 제한 조문 연혁

구분	일자	조문
조문 신설	2008.6.13.	제23조의2(주민등록번호 외의 회원가입 방법) ① 정보통신서비스 제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 이용자가 정보통신망을 통하여 회원으로 가입할 경우에 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다. ② 제1항에 해당하는 정보통신서비스 제공자는 주민등록번호를 사용하는 회원가입 방법을 따로 제공하여 이용자가 회원가입 방법을 선택하게 할 수 있다.
일부 개정	2011.4.5.	제23조의2(주민등록번호 외의 회원가입 방법) ① 정보통신서비스 제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 이용자가 정보통신망을 통하여 회원으로 가입할 경우에 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법(이하 "대체수단"이라 한다)을 제공하여야 한다. ② 상동
전문 개정	2012.2.17.	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 제1항제2호 또는 제3호에 따라 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(이하 "대체수단"이라 한다)을 제공하여야 한다.
--	---

그러나 이러한 대책은 한계가 있는 것이었다. 우선 이 대책은 주민등록번호 수집이 만연한 원인을 업계의 관행으로 전제하고 있었으며 그에 따라 주민등록번호와 대체수단을 ‘자율적으로’ 병행 운용하도록 하였다. 제도 설계 당시 본래 계획은 본인확인이 필요한 경우에는 대체수단을 적용하되, “본인확인이 필요 없는 경우에는 ID/PW로 이용자 식별”하는 것을 함께 염두에 두었고, 본인확인이 필요한 경우로는 “법령에 특별한 규정이 있는 경우, 인터넷사업자가 제공하는 서비스의 운영을 위하여 필요한 경우, 정보주체의 권리를 보호하기 위하여 필요한 경우”를 꼽았다⁵⁹⁾.

그러나 실제로 당시 한국 인터넷 환경에서 주민등록번호 수집은 관행이 아니라 대부분 법적 의무로 인한 것이었다. 2007년 1월 26일 주민등록번호의 인터넷 수집을 제한한 법과 같은 법(정보통신망법) 제44조의5에 “게시판 이용자의 본인 확인”, 즉 인터넷 본인확인제가 인터넷 사업자의 의무사항으로서 도입되었다(불이행시 3천만 원 이하의 과태료). 2009년에는 그 대상이 대폭 확대되어 국내 이용자가 이용하는 대부분의 인터넷 사이트를 포괄하였다. 주민등록번호 수집을 통해 법적 의무를 이행해야 하는 인터넷 사업자 입장에서는 주민등록번호 수집을 제한할 이유가 없었다.

[표 6] 제한적본인확인제 적용대상

연도	제한적 본인확인제 적용대상
2008년	37개 웹사이트
2009년	138개 정보통신서비스제공자의 153개 웹사이트
2010년	157개 정보통신서비스제공자의 167개 웹사이트
2011년	133개 정보통신서비스제공자의 146개 웹사이트

⁵⁹⁾ 한국정보보호진흥원, 2006, 앞의 글 참조.

2012년	123개 정보통신서비스제공자의 131개 웹사이트
-------	----------------------------

또한 선거운동기간 동안 인터넷언론사 게시판에 한정되기는 하지만 공직선거법상 인터넷 실명제가 2004년 3월 12일부터 이미 도입되어 시행 중이었다⁶⁰⁾. 이러한 환경 속에서 주민등록번호를 인터넷 사이트 대부분에서 공통으로 사용되는 인증번호, 즉 ‘만능키’로 사용하는 데 익숙해진 이용자들이 다른 대체수단 가입의 필요성을 느끼지 못한 것은 당연한 일이었다. 이 때문에 ‘주민등록번호를 사용하지 않는’ 회원가입 방법으로 정부가 권장하는 주민등록번호 대체수단 ‘아이핀’(i-PIN)의 발급률은 매우 저조하였다⁶¹⁾.

한국 인터넷 사이트의 ‘만능키’로서 주민등록번호의 위상은 이 번호의 불법적인 유출과 유통의 강력한 유발요인이 되었다. 주민등록번호는 어느 곳에서 유출된 것이어도 대다수 한국 인터넷 사이트에서 사용이 가능했을 뿐더러, 여러 곳에서 유출된 다양한 개인정보를 통합하는 기준자가 될 수 있었다.

2010년 국정감사를 앞두고 국회 문화체육관광방송통신위원회 최문순 의원은 주민등록번호 등 개인정보 유출이 급격히 확산된 이유로 ‘인터넷 실명제’를 지목하였다⁶²⁾.

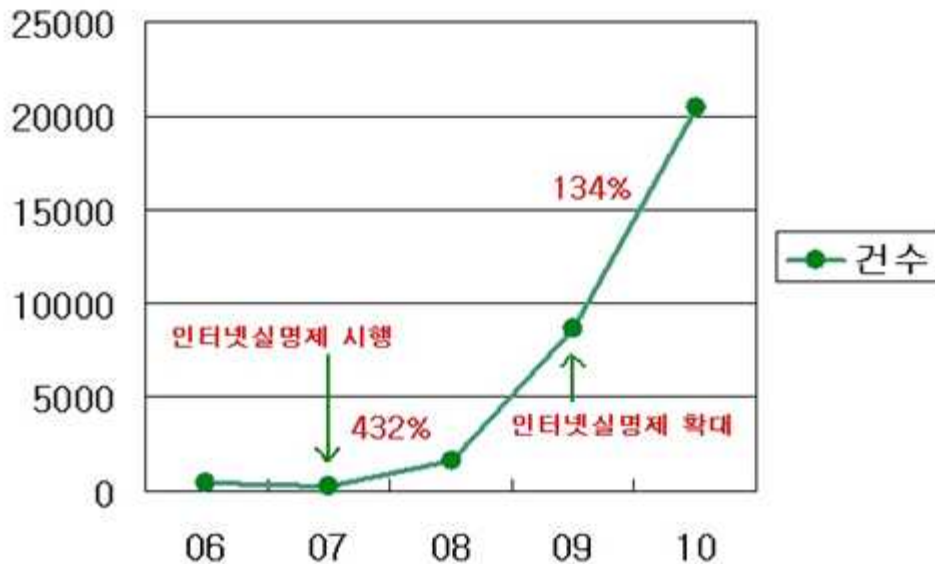
[그림 1] 해외 웹페이지 주민번호 노출 현황

60) 2014. 7. 기준으로 중앙선거관리위원회가 인터넷언론사로 간주하는 사이트는 2,877개에 달한다.

61) 교육행정정보시스템 나이스 등 공공기관 사이트 일부에서 아이핀 가입을 강권했다는 비판에도 불구하고 2011년 8월 기준으로 겨우 360만건이 발급되었을 뿐이다. 포털 네이버의 경우 신규 가입자가 아이핀을 사용한 비율은 1%, 다음은 0.35%에 불과해, 사용자 절대다수는 여전히 주민번호를 쓰고 있었다. “학부모 가입실적 올리기 ‘막무가내 나이스’”, 한겨레 2011. 7. 27.자와 “주민번호 대신 아이핀? 정보유출 막기 ‘헛바퀴’”, 한겨레 2011. 8. 12. 참고.

이는 2014년 현재에도 마찬가지인데, 네이버에서는 핸드폰을 통한 본인인증 수와 아이핀을 사용한 공인인증 수의 비율을 9대1이라고 응답했으며, 다음(Daum)은 아이핀 인증률이 전체 인증 건수에 1%도 미치지 못했다. “마이핀·아이핀 활용 기대이하”, 경남일보, 2014.10.7

62) 보도자료 “범죄유발자 되어버린 인터넷실명제, 존재 가치 없다!”, 최문순 의원(2010. 9. 7).



* 자료: 한국인터넷진흥원 / 최문순의원실 재가공

이처럼 2008년 옥션 개인정보 유출 사고 이후 인터넷 상 주민등록번호 보호에 대한 정부 대책이 인터넷 본인확인제와 모순을 빚는 가운데, 주민등록번호 제한 제도의 주요한 축은 아이핀 보급에 놓여 있었다. 이 점은 앞서 방송통신위원회 뿐 아니라 2008년 출범한 이명박 정부에서 개인정보보호 주무부처가 된 행정안전부도 마찬가지였다.

행정안전부는 2008년 7월 16일 범정부적인 「주민등록번호 보호 종합대책」을 발표하였다⁶³⁾. 그중 인터넷 관련 주요 대책은 “주요 웹사이트를 대상으로 I-PIN 보급을 확대”하겠다는 것이었다. 기존에 인터넷상 주민번호 대체 수단 의무 도입 대상 사이트를 공시하겠다는 방침을 밝혔다. 정보통신망법 시행령에 의해 포털 서비스의 경우 전년도 말 기준 직전 3개월간 일일 평균 이용자수 5만 명 이상과, 게임이나 전자상거래 등의 서비스 제공자의 경우 1만 명 이상인 경우가 이에 해당한다.

[표 7] 주민번호 대체 수단 의무 도입 대상 사이트

⁶³⁾ “행안부 “주민등록번호 보호 종합대책” (5개분야 17개추진과제) 발표”, 행정안전부 보도자료(2008. 7. 16).

연도	대상
2009년	총 1,039개 웹사이트(911개 사업자)
2010년	총 922개 웹사이트
2011년	총 1,042개 웹사이트

그 외에, 아이핀을 교육기관, 공사·공단 등 2,000여개 웹사이트에 우선 보급하고 전체 공공기관으로 단계적 확대하며, 제휴사 통합 포인트 서비스, 온라인 예매 항공권 오프라인 발급 서비스 등 오프라인으로 확대하겠다는 방침도 밝혔다.

그러나 개인정보 보호의 본령은 과도한 개인정보 수집을 방지하는 데 있으며, 실명제로 주민등록번호의 민간 수집을 방치한 것이 유출 사고의 원인이고, 아이핀은 또 다른 주민등록번호에 불과하다는 비판이 제기되었다⁶⁴⁾.

4.1.3. SK컴즈, 3,500만 명 개인정보 유출 사건 : 온라인 주민등록번호 수집 제한

2011년 11월 싸이월드, 네이트온 등의 인터넷 서비스를 제공하는 SK컴즈에서 또다시 3천5백만 명의 주민등록번호 등 개인정보가 유출되었다. 대한민국 인구가 약 5천만 명이고 경제활동인구가 약 2,500만 명(통계청 2013년 기준)임을 감안하였을 때, 국민 대다수의 주민등록번호가 유출된 것으로 추정된다. 이 사고 이후 방송통신위원회는 「개인정보 유출 방지 및 2차 피해 예방을 위한 인터넷상 개인정보보호 강화 방안」을 발표하였다.

이 개인정보보호 강화 방안에서는 대량 유출사고의 첫째 문제점으로 다수 인터넷 기업이 서비스 제공과 관계없이 상당수 국민의 주민번호·휴대전화번호·주소 등 중요 개인정보를 과도하게 수집·보관 중인 점을 꼽고, “이로 인해, 경제적 이득을 목적으로 전화사기·메신저 피싱·스팸 등 개인정보를 악용하려는 해킹 사건이 계속 발생”한다고 지적하였다. 대책으로는 ‘인터넷상 주

⁶⁴⁾ “옥션사태, 주민등록번호가 문제이며, 아이핀(I-PIN)은 대안이 될 수 없다.”, 민주사회를 위한변호사모임, 2008. 4. 24.

민번호의 수집·이용 제한 추진’하겠다고 하며 그 내용으로 “현재 이용자의 동의를 받아 누구나 주민번호를 수집할 수 있으나, 이를 원칙적으로 금지하고 예외적인 허용 정책으로 전환”하겠다고 밝혔다. 이를 위해 2011년 12월까지 주민번호의 수집 제한에 따른 사회적 비용 분석을 통해 중·장기 주민번호 수집 제한 로드맵을 마련하고 정보통신망법 개정 등 관련 법률 개정을 추진하겠다는 방침이 나왔다⁶⁵⁾. 주민등록번호의 대체수단으로 주민등록번호 수집 제한을 간접적으로 피하는 것이 아니라 직접적인 제한에 나선 것으로서, 이후 주민등록번호 수집 법정주의의 도입을 예고한 것이었다.

이듬해 2월 방송통신위원회는 앞서 내용을 주요 골자로 한 개정 정보통신망법 공포 소식을 알렸다. 이 법률에는 원칙적으로 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없다는 내용이 포함되어 있었다. 다만 그 예외사항으로 ① 정보통신망법에 따른 본인확인기관으로 지정받거나, ② 법령에서 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우 ③ 영업목적상 주민번호 이용이 불가피하여 방통위가 고시하는 경우가 명시되었으며 시행일로부터 2년 이내 보유 주민번호 파기하도록 하였다⁶⁶⁾.

또한 행정안전부는 SK컴즈 사건 당시 사업자의 ‘무분별한 개인정보 처리’를 주요한 문제점으로 지적하고 그 대책으로 “온라인상 주민등록번호 대체수단(I-PIN 등) 전면 보급” 방침을 밝혔다⁶⁷⁾.

그러나 이런 대책들에 대해서는 2008년 옥션 사고 당시 지적된 대로, 인터넷 본인확인제가 주민번호 수집을 부추기는 문제를 해결하는 것이 급선무라는 지적이 계속되었다. 아이핀 역시 이미 유출된 주민등록번호에 기반해 발급된다는 점에서 대체수단 기능을 상실했다는 비판도 나왔다⁶⁸⁾.

65) “인터넷 개인정보보호 체계, 전면 강화된다.”, 방송통신위원회 보도자료(2011. 8. 8).

66) “개인정보보호체계 강화를 위한 정보통신망법 개정”, 방송통신위원회 보도자료(2012. 2. 17).

67) “최근 개인정보 유출사고에 따른 개인정보보호 종합대책”, 안전행정부(2011.8.11, 당정 협의자료). 이때 개인정보 유출의 주요 원인으로 인터넷 본인확인제가 연일 지목되는 가운데 당정이 인터넷 실명제의 단계적 폐지를 논의하였다는 보도가 있었으나 그런 일이 없었다는 해명으로 일단락되기도 하였다. “정부 “인터넷실명제 폐지 논의한 바 없어”...주요 언론보도 반박”, 전자신문 2011. 8. 11.

68) “주민번호 다 유출됐는데... 수집 제한 ‘뒷북’”, 오마이뉴스 2011. 8. 8.; “개인정보 유출 ‘네 탓’, 뒷짐 진 방통위”, 블로터닷넷 2011. 8. 9. 참조.

정부의 대책과 달리 국회 입법조사처는 “개인정보 유출 위험성을 증대시키고 있는 주요한 원인”으로 “인터넷 실명제”를 지목하였다⁶⁹⁾. 후에 헌법재판소 또한 인터넷 본인확인제가 “게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성”을 증가시켰다고 명백히 설시하였다⁷⁰⁾.

결국 본인확인제는 그 입법 목적을 달성할 다른 수단이 있음에도 불구하고 모든 게시판 이용자의 본인확인정보를 수집하여 장기간 보관하도록 함으로써 본래의 입법 목적과 관계없이 개인정보가 유출될 위험에 놓이게 하고 다른 목적에 활용될 수 있도록 하며, 수사 편의 등에 치우쳐 모든 국민을 잠재적 범죄자와 같이 취급하는 바, 목적 달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한을 하는 것으로서 침해의 최소성이 인정되지 아니한다.

헌법재판소 2012. 8. 23.

한편, 이때 행정안전부는 온라인 대책과 별개로 "주민번호 수집 및 처리 관련 법령 단계적 정비" 방침을 발표하였다. 이 대책에서는, “행정목적상 필요한 범위내에서 주민번호 등을 수집 및 처리하는 경우, 과도한 수집·처리제한 및 법령상 근거를 명확히 하기 위하여 법령을 일제 정비”하겠다는 방침을 밝혔다⁷¹⁾. 더불어 “주민번호 대신 개인을 식별할 수 없는 ‘주민증 발행번호’를 활용하는 방안 추진”할 계획이었다. 이런 대책은 이듬해 「주민번호 수집, 이용 최소화 종합대책」이라는 이름으로 좀더 체계적으로 발표되었고 후에 일부 정책이 주민등록번호 수집 법정주의로 이어졌다.

정부가 합동으로 마련하여 2012년 4월 20일 발표한 「주민번호 수집, 이용 최소화 종합대책」에서는 공공기관 또는 민간기업 등에서 주민번호를 수집, 이용하는 것이 원칙적으로 금지되고, 수집된 주민번호에 대한 관리 책임도 대폭 강화하였다. 이 대책은 “그 동안 주민번호는 행정 목적 외에 민간에서도 금융, 의료, 복지 서비스 등 사실상 사회 전 분야에서 개인 식별을 위해

69) “네이트 해킹사고와 포털의 개인정보보호”, 국회입법조사처 <이슈와 논점> 제282호 (2011. 8. 9).

70) “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의5 제1항 제2호 등 위헌확인”, 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합).

71) 행정안전부, 위 대책(2011. 8. 11). 현황조사결과, 주민번호 수집 허용 법령은 총 311개이고 처리 허용 법령은 50여 개(11.4)로 집계되었다.

널리 사용되어” 온 관계로 “최근 주민번호가 무단으로 수집, 제공되고, 해킹에 의한 유출과 오남용으로 국민들의 불안감이 급증하고 있”고 “특히, 유출된 주민번호는 명의도용이나 보이스피싱 등에 활용되어 개인뿐만 아니라, 기업과 사회 전체의 문제로 부각되고 있”기 때문에 “관련 부처가 합동으로 국민들의 소중한 개인정보인 주민번호를 보호하기 위해” 마련한 것 이었다⁷²⁾.

대책에서는 “법령에 명확한 근거가 있거나, 기타 불가피한 경우 등을 제외하고는 공공기관이나 민간기업 등의 주민번호 신규 수집, 이용이 원칙적으로 금지”된다고 밝혔다. 온라인 분야는 2012. 8월부터 시행하고 공공기관, 오프라인 분야는 2012년 하반기 예정으로 「개인정보보호법」을 개정하여 단계적 확대 적용하겠다는 것이었다. 현재 주민번호 사용을 허용하는 법령에 대해서도 타당성을 전면 재검토하여 일제 정비하고, 공공기관 민원신청 서식, 금융, 통신 업종 계약서 등도 일괄 정비해 나갈 계획이었다. 행안부·국토부 등 39개 부처, 410개 법령, 1,558종 서식에서 주민번호를 생년월일로 대체하는 개정을 2012년 4월부터 추진할 방침이라고 하였다.

2012년 5월 15일 국무회의에서는 「상가건물 임대차보호법 시행령」 등 20개 시행령 개정안이 통과 됐다. 행정기관에 제출하는 59종의 서식에서 관행적으로 개재했던 ‘주민등록번호’를 신원조회 등을 위해 꼭 필요한 경우를 제외하고는 모두 ‘생년월일’로 대체하는 내용이었다. 추후 각 부처(31개)는 소관 부령(386개)을 개정하여 1,598종 서식에서 ‘주민등록번호’ 기재를 ‘생년월일’로 대체하기로 했다⁷³⁾.

그러나 이러한 방침과 달리 개인정보보호법에서 동의를 받으면 주민등록번호를 계속 사용할 수 있도록 하고 있어 제도의 실효성에 대한 논란이 그치지 않았다. 정부 대책과 달리 국민들의 일상생활에서는 주민등록번호 요구가 끊이지 않았던 것이다. 이러한 논란은 2014년 8월 7일 주민등록번호 수집 법정주의가 시작되기 전까지 계속되었다.

⁷²⁾ “정부 합동 ‘주민번호 수집·이용 최소화 종합대책’ 발표”, 행정안전부·방송통신위원회·금융위원회 보도자료(2012. 4. 20). 이 대책에서 지적된 주민번호 수집·이용 허용하는 법령은 633개였고 8,141개 민원서식 중 3,156개(39%)가 주민번호를 요구하였다.

⁷³⁾ “행정기관 서류에 ‘주민번호’ 대신 ‘생년월일’ 적는다.”, 행정안전부 보도자료(2012. 5. 15)

[표 8] 개인정보보호법 주민등록번호의 처리 제한 조문 연혁

구분	일자	조문
조문 신설	2011.3.29.	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 알리고 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.
조문 신설	2013.8.6.	제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) ① 제24조제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 처리할 수 없다. 1. 법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우 2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우 3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 안전행정부령으로 정하는 경우 ② 개인정보처리자는 제1항 각 호에 따라 주민등록번호를 처리하는 경우에도 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로

		가입하는 단계에서는 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다. ③ 안전행정부장관은 개인정보처리자가 제2항에 따른 방법을 제공할 수 있도록 관계 법령의 정비, 계획의 수립, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 조치를 마련·지원할 수 있다.
--	--	---

또 주민등록번호 등 개인정보 유출의 주요 경로가 되어온 온라인에 있어 정부 대책은 인터넷 본인확인제가 존속하는 한 한계가 있을 수밖에 없었다. 이런 반복적인 논란에 종지부를 찍은 것이 헌법재판소의 인터넷 본인확인제 위헌 결정이었다.

4.1.4. 인터넷에서 주민등록번호의 사용 제한 실시와 그 한계

2012년 8월 본인확인제 위헌 결정이 이루어졌다. 그 주요 취지는 익명 표현의 자유를 보장하라는 것이었고 그에 대한 보장은 주민등록번호의 수집 제한으로 달성해야 할 것이었다.

이 사건 본인확인제는 기간 제한 없이, 표현의 내용을 불문하고 주요 인터넷 사이트의 대부분의 게시판 이용과 관련하여 본인확인을 요구하고 있다. 이는 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 제한이라 할 것이다.

- 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합).

그러나 정부는 위헌결정 직후 보도자료를 통해 악성댓글을 함부로 올리면 반드시 추적하고 엄중한 처벌을 받게 할 것이라고 발표하였다⁷⁴⁾. 인터넷 익명처리를 인정하지 않는 정부의 태도는 그 원칙에 “개인정보처리자는 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다”를 명시한 개인정보보호법(제3조제7항)에도 배치되는 것이었다. 이

⁷⁴⁾ “본인확인제 없어졌다고 악플허용 아니다.”, 국무총리실·방송통신위원회 보도자료(2012. 9. 28).

런 태도의 배경으로 “경찰과 국정원이 방통위가 실명제를 포기하지 않도록 전방위 로비력을 기울였다”는 지적이 나왔다는 사실에 주목할 필요도 있다⁷⁵⁾.

본인확인제 위헌 결정 이후 본인확인기관 제도에 대한 문제제기가 이어지는 가운데⁷⁶⁾ 방송통신위원회는 그해 12월 28일 이동통신 3사를 본인확인기관으로 지정하고 본인확인업무를 휴대전화로 더욱 확대하였다. 기존에 본인확인기관으로 공식적으로 지정되어왔던 기관들로는 NICE신용평가정보, 서울신용평가정보, 코리아크레딧뷰로(KCB) 등 아이핀 발급 사업자들과 한국정보인증, 한국전자인증, 한국무역정보통신, 코스콤, 금융결제원 등 공인인증 발급 기관들이 있었지만 보급이 매우 미흡한 상황이었다.

2012년 개정된 정보통신망법 제23조의2의 계도기간이 끝나 2013년 2월 18일부터 온라인 주민등록번호의 사용 제한 조항이 실시되었다. 일반 인터넷 사이트의 경우 원칙적으로 주민등록번호 사용이 제한되었고 보유 주민등록번호도 2014년 8월 17일까지 삭제해야 하였다. 그러나 예외가 많았다. 본인확인기관의 주민등록번호 수집을 예외로 두었고, 타 법령에서 주민등록번호 수집을 허용하는 경우, 그리고 방송통신위원회가 고시한 경우도 예외로 하였다(정보통신망법 제23조의2 제1항).

우선 타법령에 의해 주민등록번호 수집이 허용되는 경우는 다음과 같았다.

[표 9] 주민등록번호 사용을 명시한 법률

근거법령	내용
금융실명거래법 법 §3, 령 §3	금융거래시 성명·주민등록번호 등으로 실지명의 확인
부가가치세법 법 §16, 령 §53	세금계산서상에 공급받는 자의 주소·성명·주민등록번호 기재
부가가치세법	세무서에 대손세액공제 신고시 재화·용역을 공급받는자의

75) 박경신, “인터넷실명제 위헌결정에 대한 소평석”, 2012. 8. 29. <http://www.peoplepower21.org/PublicLaw/944768> 참조.

76) “위헌적인 본인확인정보 폐기에 대한 민원”, <http://act.jinbo.net/drupal/node/7215>.

법 §72의2, 령 §63의 2	주민등록번호 기재
부가가치세법 법 §33, 령 §84	관할세무서에 납세관리인 선정 신고시 납세관리인의 주민 등록번호 기재
소득세법 법 §145, 령 §193	기타소득 지급시 원천징수영수증상에 주민등록번호 기재
소득세법 법 §164, 령 §213	기타소득 등에 대한 지급명세서 제출시 기타소득자의 주민 등록번호 기재
신용정보보호법 법 §34, 령 §29	신용정보회사는 신용정보 제공·이용자로부터 본인의 동의 를 얻은 뒤 주민등록번호 등 개인정보 수집가능
전자서명법 법 §15, 규칙 §13의2	공인인증서 발급 시 발급자의 성명·주민등록번호 등으로 신 원확인

* 출처 : “온라인상 주민등록번호 수집금지 정책의 시행과 쟁점”, 국회입법조사처
<이슈와 논점> 제614호(2013. 3. 4).

직접 법령에 의해 주민등록번호 수집이 명시되지 않았어도 실명확인 또는 본인확인 의무가 부과된 경우 본인확인기관에 주민등록번호를 제출하고 본인인증을 해야 했다. 인터넷 언론사가 공직선거법에 따라 인터넷 실명제를 실시해야 하는 경우, 웹툰 등에서 성인 연령 확인을 실시해야 하는 경우, 인터넷 게임 사이트에서 2011년 5월 19일부터 이용자 회원가입 시 실명·연령 확인 및 본인 인증(일명 '셋다운제')을 실시해야 하는 경우가 그러한 경우였다.

마지막으로 방송통신위원회가 “영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자”로 고시한 경우로는 2013년 2월 8일 「전기통신사업법」 제38조 제1항 또는 제2항에 따라 기간통신사업자로부터 이동통신서비스를 도매제공 받아 재판매하는 전기통신사업자가 있다. 이에 따라 알뜰폰 사업자(MVNO: Mobile Virtual Network Operator)들에게 주민등록번호의 수집 및 이용을 허용해주고 있다.

그러나 국회입법조사처는 이러한 제도에 대하여 당사자 협의 등 준비절차가 미흡하였고, 본인확인기관 활용이 불안정하고, 주민등록번호의 활용이 여전

하다는 점을 문제로 지적하였다⁷⁷⁾. 특히 아이핀, 공인인증서, 휴대폰 등을 통한 인증수단들도 최초 발급단계에서는 주민등록번호 활용을 기본전제로 하고 있는 점이 주민등록번호 사용 제한의 정책으로서 한계로 지적되었다. 입법조사처는 “우리나라의 포털 사이트들이 해킹의 주요한 표적이 되고 있는 것은 주민등록번호와 같은 개인식별번호를 보편적으로 활용하기 때문이다. 그러나 이러한 주민등록번호의 활용이 비단 서비스 사이트에서 직접적으로 주민등록번호를 입력하는 것만을 의미하지는 않는다.” 며, 개인정보 유출 사고의 원인은 “주민등록번호와 같은 개인 식별번호가 중요한 가치를 가지는 인증수단으로 인식 및 활용되도록 하는 일체의 행위 또는 관행” 때문이라고 지적하였다. 이미 우리나라 인터넷 사용인구 대부분의 주민등록번호가 해킹 등으로 유출된 상태임은 물론이었다. 결론적으로 온라인상 주민등록번호의 활용을 최소화하기 위해서는 단편적으로 그것의 직접적인 활용만을 제한하는 것이 아니라, 장기적으로 주민등록번호에 기반한 우리나라의 인터넷 본인 인증체계 전반에 대해 단계적 개선이 요구된다는 것이었다. 여기에는 주민등록번호 등 개인 식별번호를 근간으로 하는 본인 인증체계가 우리나라의 인터넷 환경에서 반드시 필요한 것인지에 대해 근원적인 성찰도 요구될 터였다.

한편 2012년 11월 26일 개인정보보호위원회는 「주민등록번호의 사용 제한」 관련 규정을 개선할 것을 방송통신위원회 위원장에 권고하였다. 주민등록번호의 사용을 제한하여 이용자를 보호하도록 한 입법 목적과 달리 동의 조항이 명확치 않아 일반 개인정보의 수집·이용시 보장되는 이용자의 동의권이 이 경우 보장되지 않을 우려가 있다는 것이었다. 이에 △ 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 각 호에 따라 예외적으로 주민등록번호를 수집할 수 있는 경우에도 동법 제2조에 따라 원칙적으로 이용자의 동의를 받아야 함을 명확히 할 것, △ 「정보통신망법」 제2조 제2항 제1호 및 제2호에서 규정한 동의 없이 개인정보를 수집·이용할 수 있는 사유가 ‘주민등록번호’의 경우에는 적용되지 않도록 조치할 것, △ 「정보통신망법」 제23조의2 제1항 제3호의 ‘영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우’에 대한 기준을

77) “온라인상 주민등록번호 수집금지 정책의 시행과 쟁점”, 국회입법조사처 <이슈와 논점> 제614호(2013. 3. 4).

대통령령에 구체적으로 제시할 것 등이었다⁷⁸⁾.

4.1.5. 주민등록번호 수집 법정주의 시행과 카드3사 개인정보 유출 사건

정보통신망법에서 주민등록번호의 원칙적인 사용제한이 이루어져 법령에 근거가 없는 인터넷 기업의 주민등록번호 사용이 제한됨에 따라 곧 개인정보보호법에서도 같은 취지의 개정이 이루어졌다. 개인정보보호법 제정법은 고유식별정보의 처리 제한 규정을 두고서도 동의하에 처리할 수 있도록 하여 형식적인 동의가 남발되고 제한 효과가 전혀 없다는 비판이 제기되어 온 터였다. 2013년 1월 31일 정부와 교감 하에 국회 안전행정위원회 여당 간사 황영철 의원이 대표로 발의한 개인정보 보호법 일부개정법률안은 법령에 근거가 없는 주민등록번호의 처리를 원칙적으로 제한하였다.

2014년 1월 국민, 농협, 롯데 등 카드3사에서 사상 최대 규모인 1억 4백만 건의 개인정보 유출 사고가 발생하였다. 사실상 전 국민 주민등록번호 유출이 기정사실화하고 후속 수사도 2차 피해도 확인되었다. 2014년 2월 13일 안전행정부의 국회 정무위원회에서 <개인정보보호 강화 및 주민등록번호 유통 최소화 대책>을 발표하였다. 이 대책에서 안전행 정부는 △ 주민번호는 법적근거 외 수집금지 △ 거래·계약상에서 본인인증을 할 필요성이 있는 경우, 다른 인증수단으로 대체·확대 △ 고객관리·서비스 연계 관련 I-PIN을 오프라인 확대 등을 발표하였는데, 그 주요 내용은 같은 해 8월 7일 시행을 앞두고 있는 주민등록번호 수집 법정주의와 다를 바가 없었다.

주민등록번호 수집 법정주의는 새로운 원칙을 창설한 것이 아니다. 원래의 원칙을 재확인한 것에 불과하다. 주민등록번호 부여를 규정하고 있는 주민등록법의 입법목적은 “주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리”하는데 있다. 즉, 주민등록번호는 주민등록사무와 주민관리사무에 한정하여 도입된 것이다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호는 오랫동안 공공·민간을 가리지 않고 거의 모든 분야에서 무분별하게 사용되었다. 뒤

⁷⁸⁾ 진보네트워킹센터의 민원에 의해 이루어진 이 결정은 그러나 헌법재판소의 위헌 결정의 대상이 된 인터넷 본인확인제와 해당 결정의 대상인 본인확인기관은 입법 목적이 다른 별개의 제도라고 보았다.

늦었지만 이제라도, 주민등록번호의 목적 외 사용을 최대한 제한하려는 것이 개인정보보호법 개정의 목적이다. 개인정보보호법에서 주민등록번호 처리를 금지하면서 “법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우”라는 예외를 둔 것도 같은 맥락에서 이해해야 한다. 즉, 이 예외 규정은 그 동안 주민등록번호가 널리 이용되어 온 현실을 고려한 불가피한 경과 규정 정도로 해석해야 한다.

그러나 주민등록번호 수집 법정주의에 맞춰 정부가 법령을 정비하는 과정에서 이러한 취지가 몰각되고 말았다. 안전행정부는 2014년 1월 <주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인>을 발표하였는데 이때 주민등록번호 처리 제한의 예외, 즉 주민등록번호 수집을 허용하는 법령이 866개로 집계되었다. 또 그 이후 이루어진 법령 정비 과정이 충실하게 진행되었는지에 대해서도 의문이 제기되었다.

첫째, 주민등록번호 수집 관련 법령을 다급하게 개정하면서 국민들의 의견을 충분히 수렴하지 않은 절차적인 문제가 있었다. 정부는 주민등록번호 수집을 허용하기 위하여 2014. 7. 14. 안전행정부 공고 제2014-237호를 통해서 무려 135개 대통령령을 일괄 정비하였다. 대통령령 일부 변경으로 인해, 2014. 6. 9.부터 6. 30.까지, 2014. 7. 14.부터 2014. 7. 18.까지 두 번에 걸친 입법예고기간이 있었지만, 국민들에게 135개 대통령령을 검토하는데 주어진 시간은 모두 합치더라도 고작 25일에 불과했다. 행정절차법 제41조에서 행정상 입법예고를 두어 누구든지 예고된 입법안에 대해 의견을 제출할 수 있도록 하고, 동법 제43조에서 입법예고기간을 40일로 규정한 것은 국민의 의견을 충실히 반영하라는 의미이다. 135개 대통령령을 입법예고하며 불과 25일의 입법예고기간을 둔 것은 의견을 듣지 않겠다는 것과 다를 바 없었다. 개인정보보호법 개정안 공포부터 시행까지 1년에 걸린 시간이 있었지만, 정부는 다급하게 개정안을 졸속으로 처리한 것이다. 주민등록번호 수집 법정주의가 정부의 주민등록번호 수집을 자유롭게 하는 정책이 되지 않도록 세심한 검토가 필요할 터였다.

둘째, 행정목적 이외에 여전히 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 사례가 있다. 예컨대 현행 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제6조

는 소비자가 개인정보의 이용에 관한 동의를 철회하는 경우 정보통신망법 등 대통령령으로 정하는 개인정보보호와 관련된 법률의 규정에도 불구하고 주민등록번호를 수집·보존할 수 있도록 하고 있다. 전자상거래의 안전성을 위하여 본인확인이 요구된다고 하나, 사인간의 거래에 주민등록번호를 본인 확인 목적으로 활용할 수 있도록 길을 열어두는 것은 주민등록법과 주민등록번호 수집 법정주의 도입 취지에 위배된다고 할 것이다.⁷⁹⁾

셋째, 현재 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령과 관련하여 주민등록번호의 수집이 반드시 필요한 것인지가 엄격하게 검토되었는지 의문이다.⁸⁰⁾ 예를 들어, 전통시장 상품권을 구매할 때에도 주민등록번호를 쓰도록 하거나⁸¹⁾(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령 제34조의2), 청소년 지도자 양성, 방과 후 활동 지원 등의 사업에도 주민등록번호를 수집할 수 있도록 하고 있다. (청소년보호법 시행령 제37조의2) 신원 확인이 요구된다고 주민등록번호의 수집이 반드시 필요한 것은 아니다. 당사자에게 필요한 서류의 제출을 요구할 수도 있고, 대상자 자체가 많지 않은 경우 이름, 생년월일, 주소 등의 개인정보를 통해 당사자 특정 및 조회가 가능할 수 있기 때문이다.

넷째, 행정기관이 고시로 주민등록번호를 수집할 수 있게 한 한계도 있었다. 주민등록번호 수집 법정주의를 행정기관의 ‘고시’ 제정으로 손쉽게 회피할 수 있다면 주민등록번호 수집 법정주의는 의미가 퇴색할 것이다. 따라서 행정기관이 자의적으로 주민등록번호 수집을 결정할 수 있는 권한을 부여하는 법령들은 개정해야 한다. 그런데 앞서 살펴보았듯이 현행 정보통신망법 제23조의 2 제1항 제3호는 “영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수

79) 다행히 지난 10월 8일, 공정거래위원회는 <전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률> 등에서 주민등록번호 보존 근거를 삭제하는 개정안을 입법 예고했다고 밝혔다. '인터넷쇼핑몰 주민번호 보존 금지' 법 개정 추진, 아시아경제, 2014.10.8

80) 이와 관련하여 안전행정부는 정청래 의원실에 제출한 자료에서, 2014.3.13~8.7 약 5개월간 검토기간을 가졌으며, 법령 소관기관별 실무회의를 총 22회(2014.5.13~6.2) 진행했다고 밝혔다. 안전행정부는 반영 기준(즉, 주민등록번호 수집이 가능하도록 시행령 개정에 반영할 수 있는 기준)으로 ① 법령상 소관업무 또는 의무가 명확히 규정되어 있고, ② 그 업무 또는 의무 이행을 위해 주민번호 수집이 불가피하며, ③ 주민번호 외 다른 대체수단 적용이 곤란한 경우라고 밝히고 있다. 그러나 개정된 시행령이 모두 이러한 기준을 충족하고 있는지에 대해서는 개인정보 전문가들의 보다 엄밀한 검증이 필요할 것으로 보인다.

81) ‘전통시장 상품권’구매도 개인정보 요구, 영남일보, 2014.9.26

집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우”에 주민등록번호 수집을 허용하도록 하고 있다.

최성준 방송통신위원장이 2014년 7월 10일 국회 미래창조과학방송통신위원회에서 “고시를 통해 주민번호 수집을 허용하는 방안을 마련하겠다”라며 이동통신사가 본인확인 목적 이외에도 채권 추심 등 목적을 위해 주민등록번호를 활용할 수 있게 하겠다고 밝힌 사례⁸²⁾는 행정기관이 ‘고시’를 통해 주민등록번호 수집 법정주의의 엄격한 입법취지를 회피할 수 있다는 점을 여실히 보여준다.

결론적으로 개정 개인정보보호법에 부응하는 주민등록번호 수집 법정주의의 취지를 달성하기 위해서는 정부가 내부 단속부터 시작해야 한다. 정부도 개인정보 유출로부터 자유롭지 않다. 2009년부터 2013년까지 관공서, 공기업 등 공공기관에서 439만 건의 개인정보가 유출⁸³⁾되었다. 정부는 개인정보보호법의 취지에 따라 주민등록번호 수집과 관련된 법령을 성실히 정비하고 주민등록번호의 목적 외 사용을 최소화하여 목적별 번호체계를 도입을 위한 디딤돌을 만들어야 한다. 이를 위해 안전행정부나 해당 부처에 이와 관련된 검토를 맡겨놓는 것이 아니라, 개인정보보호위원회와 같은 개인정보 보호기구에서 관련 법률을 전면 재검토하는 것도 고려할 필요가 있다.

4.2 주민등록번호 대체수단에 대한 비판적 검토

4.2.1. 아이핀과 본인확인기관의 문제점

앞 절에서 검토하였다시피 아이핀(및 마이핀)이라고 불리는 주민등록번호 대체수단은 본래 주민등록번호 수집 제한 정책 차원에서 도입된 것이었다. 그러나 아이핀을 발급하는 본인확인기관 제도는 여러 가지 문제점을 지적받아 왔다. 현재 정보통신망법상 본인확인기관은 아이핀을 발급하는 나이스신용평

82) 최성준 방통위원장 "통신사 주민번호 수집금지 예외 지정" 발언, 디지털타임즈, 2014.7.10, http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2014071102100860800001

83) “5년간 유출된 개인정보 2억건, 과태료 14곳 9439만원 불과”, 한겨레 2014. 1. 22.

가정보(주), 서울신용평가정보(주), 코리아크레딧뷰로(KCB)(주)과 휴대폰으로 인증하는 (주)케이티, (주)엘지유플러스, 에스케이텔레콤(주) 등이다.

헌법재판연구원은 아이핀에 의해 인터넷 상 주민등록번호의 불법적 수집과 이용의 문제가 상당히 개선될 수 있을 것이라는 점은 긍정적으로 평가될 수 있을 것이라고 보면서도, 이로써 주민등록번호의 단점이 보완되거나 그 위험성이 저감되었다고 단정하기는 어려울 것으로 보았다⁸⁴⁾. 예컨대, 아이핀은 아이핀 발급업체인 본인확인기관이 매개된 차이가 있을 뿐, 아이핀 역시 기본적으로 주민등록번호를 기반으로 한다는 점에서 주민등록번호와 큰 차이가 없다는 지적이 가능하기 때문이다.⁸⁵⁾ 또한 본인확인기관 역시 ‘국가의 늘어난 팔’이라고 볼 수 있다면 국가 주도의 일률적 주민등록번호 부여와 집중 관리의 구도는 여전히 크게 달라지지 않는다는 것이다.

연구원은 여기서 두 가지 근본적인 의문을 제기한다. 이러한 다양한 노력까지 하면서 정작 왜 주민등록번호는 그대로 유지하려 하는지에 대한 의문과 과연 이러한 대체수단이 주민등록번호의 문제점을 해소할 수 있는 것인지에 대한 의문이다. 대체수단이란 것이 주민등록번호를 말 그대로 완전히 대체하는 것이 아니라면, 결국 질병의 근원적 원인은 그대로 둔 채 겉으로 드러난 증상을 완화하는 정도의 ‘대증요법’에 그치는 것은 아닌지에 대한 의문인 것이다.

또한 2012년 개인정보보호법과 정보통신망법의 제·개정에 따라 주민등록번호의 사용을 제한하였음에도 불구하고 여전히 그 문제점이 사라지지 않은 것으로 보이는 것은 근본적인 문제가 해결되지 않았기 때문이라는 지적도 따른다. 무엇보다 일률적이고 강제적으로 전 국민에게 주민등록번호를 부여

84) 헌법재판연구원, <주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점>, 2013, p102~103.

85) 실제로 유출된 주민등록번호를 이용하여 아이핀을 부정발급한 사례도 나타나고 있다. 2014년 2월 27일, 중국 인터넷 사이트 등을 통해 구매한 아이핀 등 개인정보 1만여 건을 팔아 1억7000만원 상당의 부당이익을 올린 일당이 구속되었는데, 이들은 개인정보를 거래하는 인터넷 카페 등에서 아이핀 800여 개를 개당 6000원에 구매해 1만원씩 받고 되팔았다. 이들이 최초로 구입한 아이핀도 인터넷상에 유출된 이름과 주민번호 등을 도용해 만들어진 것으로 드러났다. "아이핀 1개 만원 ... 부정발급 받아 수천 건 유통", 중앙일보, 2014.2.28. 2014년 3월에는 다른 사람 주민등록번호를 이용해 아이핀을 부정발급받은 20대가 구속되기도 했다. "다른 사람 주민번호로 아이핀 부정 발급한 20대 딜미", 뉴시스, 2014.3.21

하고 있으며, 주민등록번호가 여전히 주민등록법상의 목적을 넘어 광범위하게 수집·사용되고 있다는 점, 여전히 주민등록번호를 열쇠로 사용하는 많은 데이터베이스가 구축되고 있다는 점에서 사생활 침해의 잠재적 위험성이 계속 남아있기 때문이다. 주민등록번호의 활용상의 문제가 적어진다고 하여 주민등록번호 자체의 문제점이 함께 사라진다고 할 수는 없다. 주민등록번호 제도의 합헌성은 주민등록번호 자체의 변화 없이 주민등록번호의 활용 제한만으로 확보되기는 어렵기 때문이다.

국회입법조사처 또한 본인확인기관 제도에 대하여 근본적으로 국민의 중요한 기본권 중 하나라고 할 수 있는 개인정보자기결정권(자기정보통제권)을 보장해야 하는 국가가 입법을 통하여 국민들의 개인정보를 사적영역의 사업자들에게 보유할 수 있도록 합법화시켜 주었다고 문제점을 지적하였다⁸⁶). 즉, 시장 지배적 성격을 가지는 사업자들이 국민들의 개인 식별번호까지 합법적으로 수집 및 이용할 수 있게 되었다는 점을 의미한다. 특히 국내의 경우 본인확인기관의 개인정보 수집의 정당성뿐만 아니라 정보유출 문제가 심각하게 논란이 되고 있는 상황에서, 이들에 대한 본인확인기관 지정은 정책적 타당성 측면에서 의문이 제기된다. 2014년에도 981만 건의 정보유출 사고가 발생한 KT의 경우 기존에도 수차례 정보유출 사고를 경험한 바 있으며, 2012년에는 해킹사고로 인하여 개인정보보호관리체계(PIMS) 인증이 취소된 바도 있었다. 또한 2014년 카드사 정보유출 사고와 연관된 신용평가사 KCB의 경우에도 당시 개인정보 유출 원인이 본인확인 업무와 직접적인 연계를 가지지 않는다고 볼 수 있지만, 물적·인적 관리라는 측면을 고려해 볼 때 관련 기관의 개인정보 관리 체계상의 문제점이 있음을 부인할 수 없다. 그러나 방송통신위원회는 이들 본인확인기관 업무에 대해 현실성 있는 관리 감독상의 제재 조치를 취한 바 없다⁸⁷).

이러한 본인확인기관 제도는 개인정보 독점 우려도 낳는다. 입법조사처는 첨예화된 자본주의 사회에서 신용평가사가 본인확인기관의 자격으로 개인정보의 수집 및 활용에 관해 독점적 권한을 가짐으로써 수집된 정보가 언제든지 경제적 목적으로 악용될 가능성이 높아진다고 보았다. 또한 이동통신 3사의

⁸⁶) 국회입법조사처 앞의 <이슈와 논점> (2013. 3. 4).

⁸⁷) “개인정보 유출사고와 본인확인기관 활용의 문제점”, 국회입법조사처 <이슈와 논점> 제 814호(2014. 3. 17).

경우에도 모바일 통신의 보편화와 개인 밀착형 서비스의 발전을 감안해 볼 때 새로운 감시사회의 출현을 예고하고 있다고 지적하였다.

정부는 아이핀이나 마이핀의 도입이 주민등록번호 남용으로 인한 피해를 막고 국민들의 개인정보를 보호하기 위한 방안으로 내놓았지만, 본인확인기관에 개인들의 인증 내역, 즉 이용자들의 사이트 가입 내역을 집중시키는 것은 오히려 더 큰 피해를 야기할 우려가 크다. 사이트 가입 내역을 통해 이용자들의 내밀한 관심사를 파악할 수 있기 때문이다. 통신사나 신용평가사인 본인확인기관들이 자신들의 경제적 이익을 위해 이러한 민감한 정보를 활용할 가능성도 큰 문제이고, 만일 이 정보들이 유출된다면 개별 사이트에서의 유출보다 훨씬 큰 피해가 클 것이다. 아이핀 역시 도용이나 유출에서 자유롭지 않기 때문이다.

무엇보다 인터넷 본인확인제에 대한 위헌 결정 이후 본인확인의 필요성이 매우 감소하고 있다는 점에서 본인확인 목적의 불분명성도 문제로 지적할 수 있다. 유해 콘텐츠 및 게임 규제와 관련하여 청소년 보호를 목적으로 하는 성인인증 및 연령확인 업무에서 본인확인이 제도적으로 필요한 상황이다. 그러나 이를 위해 다수의 민간영역 본인확인기관을 제도적으로 활용해야 한다는 주장에는 다소 문제가 있어 보인다. 또한, 구글, 페이스북, 트위터, 아마존 등 우리나라 이용자들도 많이 이용하는 해외의 주요 인터넷 서비스의 경우 본인확인을 하지 않고도 운영하고 있는 것을 고려한다면, 지금과 같이 본인확인을 강제하는 것이 바람직한 것인지 반성해볼 필요가 있다. 현재의 광범위한 본인확인기관을 국가적 차원에서 유지해야 하는 이유가 무엇인지를 진지하게 성찰해볼 필요성이 있다고 입법조사처는 제언하고 있다.

그러나 헌법재판연구원과 입법조사처의 지적대로 본인확인체계가 전반적으로 재검토되고 본인확인기관의 엄격한 관리가 이루어지기는커녕, 그 적용 영역이 최근 오프라인으로 확대되었다는 점은 심각한 문제라 아니할 수 없다.

4.2.2. 마이핀 도입과 그 문제점

안전행정부는 2014. 8. 7. 주민등록번호 수집 법정주의의 도입과 함께 주민

등록번호 처리 제한으로 초래되는 불편을 최소화하기 위하여 마이핀 제도를 시행한다고 발표하였다⁸⁸⁾. 그러나 주민등록번호 수집 법정주의의 도입과 마이핀은 사실상 별 관계가 없다. 개인정보보호법은 앞으로 법령에 근거해서만 주민등록번호를 수집할 수 있도록 하고 있을 뿐, 마이핀에 대해서는 한마디도 하고 있지 않다. 또한 국민들이 이제 굳이 주민등록번호를 제공하지 않게 되었다고 해서 불편해질 일은 없다. 마이핀은 기업들에게 편의를 제공하기 위한 정부의 과잉행정일 뿐이다.

마이핀 제도의 문제점은 우선 마이핀을 도입할 법적 근거가 없다는 것이다. 안전행정부의 ‘마이핀의 법적 근거가 무엇인가’에 대한 정청래 의원실의 질의에 대한 답변에서 “마이핀은 개인정보보호법 제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) 관련 시책 중 하나인 주민번호 대체 본인확인서비스로서, 인터넷 상에서 주민번호 대체수단인 아이핀을 오프라인까지 확대한 것”이라며, 마이핀이 아닌 아이핀의 법적 근거(개인정보보호법 제24조의2 정보통신망법 제23조의2 제2항)를 제시하였다. 그러나 개인정보보호법 제24조의2는 법령에 근거가 없는 주민등록번호의 처리를 제한하는 규정일 뿐이고, 정보통신망법 제23조의2는 온라인상에서의 주민등록번호 대체수단에 대한 규정일 뿐, 그 자체로 마이핀에 대한 법적 근거는 될 수 없다.

안전행정부 역시 이 점을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 안전행정부가 정청래 의원실에 제출한 또 다른 자료를 보면, 마이핀 서비스 준비를 위해 ‘TF회의’를 4차례 개최하였는데, 2014년 3월 27일 개최되어 ‘I-PIN 관리체계 개선에 대한 이용기관 의견수렴’을 논의한 3차 TF회의에서 마이핀의 법적 근거를 묻는 질의에 대해 ‘개인정보보호법에 포함하여 개정 예정’이라고 나온다.⁸⁹⁾ 즉, 아직 법적 근거가 없기 때문에 개인정보보호법을 개정해야 한다는 얘기다. 이것으로 미루어볼 때, 안전행정부는 법적 근거도 없이 마이핀 정책을 시행했다고 볼 수밖에 없다.

둘째, 정부가 주도적으로 마이핀을 도입할 필요성이 있느냐는 것이다. 마이

88) “앞으로 주민등록번호 대신 마이핀(My-pin) 사용하세요!”, 안전행정부 보도자료(2014. 6. 11).

89) 정청래 의원실, I-PIN 이용기관 회의 쟁점사항_TF3차 회의결과, 안전행정부의 국정감사 제출 자료, 2014

핀은 사기업의 고객관리 용도로 주로 쓰일 것으로 보인다. 기업의 고객관리는 기업의 몫이다. 정부가 주도적으로 주민등록번호에 기반한 새로운 식별번호를 만들어 기업의 고객관리를 위해서 제공해서는 안 된다. 소상공인의 경우 고객 수가 많지 않기 때문에 포인트 발급 등을 위해서 별도의 본인확인 수단을 도입할 필요가 없다. 이름, 주소, 생년월일, 핸드폰 번호 뒷자리 등의 조합이면 충분히 식별이 가능하다. 고객 중복 가능성이 있는 대기업의 경우에도, 규모에 맞게 자체적인 시스템 개발에 중점을 두었어야 한다. 민간에서 개인식별이 필요하다면 각 민간업체들이 알아서 고객식별을 위한 번호를 마련하면 되며, 굳이 정부가 범용 식별번호 사용을 권장할 이유가 없다.

셋째, 사기업에서 폭넓게 이용될 경우 또 다른 범용 식별번호가 될 가능성이 크다는 것이다. 안전행정부 관계자가 일부 언론을 통해 “기업에 일부 대안일 뿐이고, 기업이 준비할 시간을 주고자 마이핀을 제시한 것⁹⁰⁾”이라 밝혔으나, 주민등록번호 수집 법정주의 시행 이후 각종 언론은 마이핀이 주민등록번호의 대안번호라고 보도했다. 정부정책 포털인 정책브리핑에서도 “마이핀, 주민번호 대신하는 ‘신원확인번호’”라는 제목으로 마이핀을 홍보하고 있으며, 마이핀 발급업체(나이스평가정보, 서울신용평가정보, 코리아크레딧뷰로)도 마이핀 발급 홈페이지를 통해서 주민등록번호 수집 법정주의에 따른 주민등록번호 대체수단으로 홍보하고 있다.

[표 10] 본인확인기관의 마이핀 홍보

나이스평가정보 (http://www.niceipin.co.kr)	
--	--

90) “마이핀은 임시방편, 기업은 자체 시스템을 갖춰라”, 블로터닷넷 2014. 8. 10.

서울신용평가정보 (https://www.siren24.com)	
코리아크레딧뷰로 (http://ok-name.co.kr)	

또한 정부는 현행 마이핀의 다음 단계로 주민등록번호가 아닌 ‘관리번호에 근간한 마이핀 서비스’⁹¹⁾를 준비하고 있다. 이러한 준비는 “기업에게 준비할 시간을 주기 위해 도입했고, 마이핀은 임시방편일 뿐이니 기업은 자체 시스템을 갖추어야 한다”는 안전행정부 관계자의 발언과 앞뒤가 맞지 않다. 마이핀이 임시방편이 아니라 민간영역에서 주민등록번호 대체수단으로 도입된 것이라면, 마이핀은 범용 식별번호로 오남용될 가능성을 우려할 수 밖에 없다. 국민들은 불필요하게 범용 식별번호를 사용하게 되고, 또 다시 개인정보 유출의 위험에 놓이게 될 것이다. 그 과실은 본인확인업체와 같은 기업들에게 돌아가게 된다. 개인정보보호를 위해서는 식별 자체를 최소화하거나 다양화하고 헌법재판소가 지적했던 익명의 자유를 보장하는 것이 최선이다.

넷째, 주민등록번호에 기반한 대체수단 도입은 지양되어야 한다는 점이다. 마이핀 역시 앞서 아이핀에 대하여 지적했던 문제와 동일한 문제점을 안고 있으며, 이와 같은 대체수단 도입으로 주민등록번호의 단점이 보완된다고

91) 안전행정부 앞의 보도자료(2014. 6. 10).

단정하기는 어렵다. 마이핀 역시 ‘국가의 늘어난 팔’로서 기본권 침해 소지가 있으며 주민등록번호 처리 제한 정책으로 한계가 있는 것이다⁹²⁾.

아이핀의 실제 활용도가 높지 않은 것과 마찬가지로 마이핀 역시 얼마나 활용이 될지는 알 수 없다. 안전행정부가 정청래 의원실에 제출한 자료에 따르면, 8.7 주민등록번호 수집 법정주의를 전후로 도입된 마이핀은 2014년 9월 21일 현재 약 72만건 정도가 발급된 것으로 나타났다. 그러나 마이핀을 통한 본인확인 건수는 15,489건에 불과하다. 2014년 9월 현재 24개 업체⁹³⁾가 마이핀을 도입하고 있는데, 아직 마이핀을 발급받지 않는 이용자들이 대다수임을 고려할 때 업체들도 그러한 이용자를 감안하지 않을 수 없고, 그럼 이용자들이 굳이 불편하고 불필요한 마이핀을 발급받을 이유도 없기 때문이다.

[표 11] 마이핀 발급건수

(기간 : 2014.7.25~9.21, 단위 : 건)

구분	총계	공공 아이핀센터	나이스 평가정보	서울 신용평가	코리아 크 레딧뷰로
발급 합계	724,409	315,494	219,721	129,412	59,782
아이핀 보유자 중 마이핀 발급	53,536	37,701	10,886	4,144	805
아이핀 미보유자 중 마이핀 발급	670,873	277,793	208,835	125,268	58,977

(자료 : 안전행정부, 정청래 의원실 제출자료)

[표 12] 마이핀 카드(방문) 발급건수

(기간 : 2014.7.25~9.21, 단위 : 건)

구분	총계	공공 아이핀센터	나이스 평가정보	서울 신용평가	코리아 크 레딧뷰로
발급종 발급 총계	38,163	37,664	274	177	48

(자료 : 안전행정부, 정청래 의원실 제출자료)

92) 헌법재판연구원, 앞의 보고서.

93) 오케이몰, 이마트, 벅스, 현대자동차, 기아자동차, 롯데멤버스, S-Oil, 대한항공, 신세계 백화점, 신세계사이먼, (주)엔씨소프트, 다음커뮤니케이션, NAVER, (주)E1 LPG충전소, 네오플, 현대오일뱅크, LG생활건강, The-K 예다함 상조, 아시아나항공, 엔도어즈, 전북도청도서관, CJONE 포인트카드, SC캐피탈, 삼성전자 (안전행정부, 정청래 의원실 제출자료)

향후 마이핀이 얼마나 활용될 것인지와 무관하게 정부가 민간영역에 깊숙이 개입하여 주민등록번호에 기반한 마이핀과 같은 단일한 범용 식별번호를 조장하는 것은 곤란하다. 창조경제가 정부의 주요 정책이다. 그러나 정부의 주도 하에 마이핀이 활성화 된다면 다양한 신원확인 기술 개발은 요원하다. 기업의 몫은 기업에 맡기면 된다. 정부의 역할은 민간에서의 불필요한 본인 확인을 최소화하고 국민의 개인정보가 악용되지 않도록 감시하는 것이다.

4.2.3. 통합 PIN 센터

아직 안전행정부가 공식적으로 공개한 것은 아니지만, 안전행정부는 현재 아이핀과 마이핀을 발급하고 있는 본인확인기관의 주민등록번호와 PIN(관리번호)을 통합하는 ‘통합PIN센터’를 구축할 계획을 갖고 있는 것으로 보인다.

안전행정부가 정청래 의원실에 제출한 국정감사 자료에 따르면, 안전행정부는 기존에 ‘온라인에서의 주민번호 대체수단’이었던 아이핀을 ‘오프라인 본인 확인수단’인 마이핀으로 확대 시행하는 계획을 논의하면서 정부가 통합PIN센터를 운영하는 것을 검토하고 있다. 즉, 지금까지 개별 본인확인기관이 관리하고 있는 주민번호와 PIN(관리번호) 등을 정부가 통합 관리하겠다는 것이다. 통합PIN센터를 구축하는 이유는 공공 및 민간 본인확인기관에서 수집, 관리하는 주민번호의 유출 위험성이 상존하기 때문에, 통합PIN센터에서 주민번호와 관리번호를 통합 관리하고, 개별 본인확인기관은 관리번호를 기반으로 본인확인서비스를 제공하도록 하겠다는 것이다.

앞에서 지적한 바와 같이 민간의 본인확인기관이 주민등록번호를 관리하고 있는 것의 문제점을 안전행정부 역시 인식하고 있다. 그러나 안전행정부가 통합PIN센터를 운영하는 것은 ‘빅브라더’와 같이 정부가 국민들의 사생활을 감시할 수 있다는 또 다른 우려를 불러일으킬 수 있다. 안전행정부 역시 이러한 비판을 이미 인식하고 있는 것으로 보인다. 안전행정부가 제출한 회의록을 보면, 안전행정부 역시 ‘정부가 통합PIN센터 구축·운영시 문제점’으로 ▷ 데이터 통합에 따른 사회적 문제(빅브라더)와 해커의 집중화된 공격의 위험성, ▷ 개인 인증내역의 집중관리에 따른 국제적 인권문제 제기 우려, ▷

PIN 유출 등에 대한 국가의 기술적, 법적, 사회적 책임의 부담 등이 있을 것으로 보고 있다.

안전행정부가 이러한 문제점을 이미 인식하고 있다면, 불필요한 본인확인을 요구하는 본인확인기관 지정을 폐지하고, 시장에서 기업 스스로 소비자들을 관리할 수 있는 방안을 마련하도록 하는 것이 적절할 것이다.

4.3 주민등록번호 변경 요구

현행 주민등록번호 제도의 문제점 중의 하나는 주민등록번호의 변경이 사실상 불가능하다는 것에 있다. 때문에 거의 전 국민의 주민등록번호가 유출된 상황임에도 불구하고, 주소, 연락처, 신용카드 등 다른 개인정보와 달리 주민등록번호를 바꿀 수 없어 언제 유출로 인한 피해가 발생할지 전전공공할 수밖에 없다. 그러나 개인정보 유출자들은 유출된 자신의 주민등록번호를 변경해달라는 소송을 제기하며 줄기차게 요구하고 있다.

4.3.1. 주민등록번호 정정 현황

주민등록법 시행령 제8조는 ‘주민등록번호의 정정’에 관한 사항을 규정하고 있다.

제8조(주민등록번호의 정정) ① 주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 "주민등록지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 "번호부여지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 별지 제7호서식에 따라 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.

1. 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우
2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우
3. 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우

이에 따라 지난 2000년부터 15년 동안 약 26만건 정도의 주민등록번호 정

정이 이루어졌다. 1년에 약 17,000 건에 달하는 적지 않은 수이다.

[표 13] 연도별 주민등록번호 정정 현황

(단위 : 건)

연도	합계	부여착오	가족관계 등록부 정정	착오기재정정	직권정정 등
합계	260,930	20,513	193,285	44,517	2,615
2000	16,431	1,510	14,027	700	194
2001	16,521	1,492	14,342	511	176
2002	16,426	1,824	13,799	583	220
2003	17,874	1,741	15,225	607	301
2004	21,839	2,520	17,871	1,045	403
2005	18,358	1,540	15,822	738	258
2006	17,579	1,307	15,643	477	152
2007	16,720	1,146	14,931	492	151
2008	48,190	1,876	22,270	23,794	250
2009	20,530	936	9,508	9,853	233
2010	12,823	1,206	9,149	2,453	15
2011	11,396	1,126	8,955	1,306	9
2012	10,901	950	9,054	887	10
2013	9,662	818	7,934	668	242
2014.7	5,680	521	4,755	403	1

(출처 : 안전행정부, 정청래 의원실 제출 자료)

그러나 이는 대부분 생년월일을 잘못 신고하거나, 혹은 담당자의 실수나 착오로 인한 주민등록번호 오류에 대한 변경일 뿐, 일반적인 주민등록번호 변경 신청을 수용되지 않고 있다. 다만, ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제19조의3(주민등록번호 정정의 특례)에 따라 탈북주민에게 정착지원시설 소재지를 기준으로 발급되는 주민등록번호를 1회에 한해 현 거주지 기준으로 바꿀 수 있도록 하고 있을 뿐이다.

4.3.2. 주민등록번호 변경 소송 제기

2011년 7월 SK컴즈에서 약 3천5백만 건의 개인정보 유출 사고가 발생했다. 이에 개인정보 유출 피해자들은 자신의 주민등록번호를 변경해줄 것을 정부에 촉구하였다. 이와 같은 주민등록번호 변경 요구는 이미 2008년에 옥션에서의 1천80만건 개인정보 유출 사고가 발생한 후에도 제기된 바가 있다.⁹⁴⁾ 그러나 이러한 요구가 수용되지 않자 2011년 11월 행정안전부 장관과 시군

구청장을 상대로 ‘주민등록번호 변경신청 거부처분 취소’ 행정소송을 제기하였다.⁹⁵⁾ 그러나 2012년 5월 4일, 두 개의 소송이 모두 각하되었다. 이에 즉시 항소하고 위헌법률심판제청을 신청하였다. 2012년 12월 행정안전부 장관에 대한 소송이 먼저 기각되었고, 이에 헌법소원을 제기하였으나 2013년 4월 각하되었다.(2013헌마124) 시군구청장에 대한 소송은 2013년 1월에 2심에서 기각되었으나 이에 항소하여 2014년 현재 대법원에 계류 중이며, 헌법소원도 제기하여 이 또한 심리 중이다.(2013헌바68) 또한, 2014년 1월 카드 3사의 대량 개인정보 유출사고 이후, 개인정보 유출 피해자들은 다시한번 주민등록번호 변경을 요구하며 행정심판과 행정소송, 그리고 헌법소원을 제기하였다.⁹⁶⁾

이러한 요구에도 불구하고 주무부처인 안전행정부는 사회적 혼란과 비용, 혹은 법적 근거가 없음을 주장하며, 주민등록번호 변경을 거부하고 있는 상황이다. 그러나 주민등록번호와 함께 가장 중요하고 일반적인 신원 확인 정보인 ‘이름’조차 쉽게 바꿀 수 있는 상황에서 유독 주민등록번호만 바꿀 수 없다는 것은 쉽게 납득이 되지 않는다. 2010년 전후로 한해 평균 16만 1천여 명이 개명 신청을 하고 있고, 같은 기간 법원이 개명 신청을 받아들인 인용률이 94.1%에 달한다. 하루 442명꼴로 개명을 신청하는데, 94%인 415명이 매일 개명을 하고 있다.⁹⁷⁾ 물론 이름을 바꾸면 본인이 일일이 관련 공공서류 정보를 정리해야 하지만, 이는 본인이 감당하는 것이며 이에 따른 사회혼란도 거의 없다. 비록 정정이라고 하지만, 한 해에 17,000건의 주민등록번호가 변경되고 있음에도 불구하고 사회적 혼란은 발생하지 않고 있다.

‘착오’ 등과는 다른 이유로 주민등록번호를 변경해준 전례도 존재한다. 지난 2012년 세종특별자치시 행정심판위원회는 특정 숫자가 연속되는 지역표시번호로 주민등록번호가 부여된 사람들의 주민등록번호의 변경 청구를 인용한 바 있다. 즉, 주민등록번호 뒷자리가 444 혹은 4444로 시작되어 발음이 ‘죽을 사(死)’자를 연상시킨다는 이유로 한국인들이 전통적으로 기피하는 숫자

94) 옥선과 하나로텔레콤 피해자, 주민등록번호 변경 신청, <http://act.jinbo.net/drupal/node/3612>

95) “유출된 주민번호 바꾸자!”네이트 유출 피해자 주민번호 변경 소송 기자회견담회, <http://act.jinbo.net/drupal/node/6612>

96) 주민등록번호 변경신청 안내 및 청구인단 모집, <http://act.jinbo.net/drupal/node/7785>

97) 하루 400명 개명 『이름 바꾸면 나아져』 상술기승, SBS기사, 2014. 1. 5.

(4)가 중복됐다면 일부 신생아의 부모가 민원을 낸 사례인데, 감정상·정서상의 이유로 한 주민등록번호의 변경 신청에 대하여 변경을 허용하는 내용의 의결을 한 것이다.

동 위원회는 그 인용의 이유로 다음과 같은 내용을 설시한 바 있다(세종행심 2012-01 주민등록번호부여처분 취소 및 변경부여 청구).

주민등록법 시행령은 법률의 시행을 위하여 법률에서 위임된 범위 내에서 세부적인 사항을 정하는 것으로, 이러한 시행령에 명확한 규정이 없다고 하여 헌법상의 기본권이 침해되어서는 안 될 것으로 판단되며,

같은 법 시행령 제8조의 내용은 행정청이 행정업무를 함에 있어 필요한 절차적인 규정일 뿐, 주민등록의 정정이 오로지 동법 시행령 제8조에서 정한 경우에만 가능하고 다른 사유에 의한 정정은 절대로 인정되지 않는다는 원칙을 정한 규정은 아니며,

또한 주민등록번호를 정정할 사유를 모두 예상하기 어려워 이를 법으로 규정하기 힘든 점을 감안하면 이 사건과 같이 특별한 사정이 있는 경우에는 주민등록번호의 정정이 가능한 것으로 보아야 하고, 이는 일부 주민이 이의를 제기하자 같은 법 시행령의 소관부처인 행정안전부에서 지역 표시번호를 변경하여 준 점을 보더라도 제8조 소정의 사유 이외에도 주민번호의 정정은 가능할 것으로 판단되며,

주민등록법이 주민을 등록하게 하면서 개인마다 주민등록번호를 부여하는 취지는 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하고 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 원활하게 처리하는 것을 목적으로 하는 것이므로,

따라서 주민생활 편익 증진에 도움이 되고 행정사무의 원활한 처리에도 지장이 없다면 주민등록번호 정정을 불허할 이유가 없다고 판단하였습니다.

비록 명시적으로 ‘변경’을 인정한 것은 아니라고 하더라도, 주민등록법이 규정하고 있는 ‘주민등록번호 오류에 의한 번호정정’이 아니라 ‘감정상, 정서상’의 사유를 원인으로 하는 사후적 변경이라는 점에서 변경신청권을 인정한 사례라고 보아야 할 것이다. 이러한 전례를 보았을 때, 구체적인 피해를 야기했거나 야기할 수 있는 주민등록번호 유출의 경우에, 주민등록번호를 변경

해주지 않을 이유가 없다.

4.3.3. 주민등록번호 변경신청권

주민등록번호 변경을 위한 행정소송에서 주요 쟁점은 국민들에게 주민등록번호의 변경을 구할 신청권이 있는지 여부이다. 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권과 주민등록법 시행령에 근거하여 주민등록번호 변경신청권이 인정될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

헌법재판소는 개인정보자기결정권을 “헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권 원리와 민주주의 원리 등을 이념적 기초로 한 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권”이라고 하였다(헌재 2005. 5. 26. 결정 99헌마513, 2004헌마190(병합)).

헌법재판소가 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 “현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성⁹⁸⁾으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주주의 체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치라고 할 수 있기” 때문이다(위 헌재 결정 참조)

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다. 주민등록번호 및 이와 연계된 성명, 주소, 전화번호, 이메일, 기

98) 현대의 정보통신기술의 발달은 그 그림자도 짙게 드리우고 있다. 특히 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무단대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다(위 헌재 결정 참조).

타 금융 정보가 유출되는 피해를 입었다면, 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권에 기초하여 기존의 주민등록번호의 변경을 구할 권리가 인정됨은 의문의 여지가 없다.

한편, 주민등록법에서 주민등록번호의 변경 자체를 금지하고 있는 것도 아니다. 주민등록법 시행령 제8조가 ‘정정신청’으로 규정되어 있다고 하더라도 특별한 사유에 기한 ‘변경신청’을 명시적으로 금지하고 있지는 않다. 또한 동법 시행령의 세부 내용은 행정청이 행정업무를 함에 있어 필요한 절차적인 규정일 뿐, 주민등록의 정정이 오로지 시행령 제8조에서 정한 경우에만 가능하고 다른 사유에 의한 정정은 절대로 인정되지 않는다는 원칙을 정한 규정도 아니라 할 것이다.

시행령을 제정하면서 변화하는 현실을 고려하여 주민등록번호를 정정할 사유를 모두 예상하기 어려운 상황에서 정정사유를 규정한 점을 감안하면, 주민등록번호의 유출과 같이 특별한 사정이 있는 경우에는 법령의 목적론적 해석을 통해, 또한 조리 상 그 변경을 허용할 필요가 있다. 권익을 침해받은 사람의 권리 구제가 행정편의보다 우선하는 공익이기 때문이다.

앞서 보았던 세종시의 경우와 같이 사후에 주민등록번호가 변경된 사례도 있다. 법원 또한 특별한 사유가 있는 경우, 주민등록번호의 변경을 허가하였다. 2006년 ‘성전환자에 대한 호적상 성별 기재의 정정사례’에서 대법원은 구 호적법 제120조가 호적의 기재에 착오나 오류가 있는 경우에만 정정을 허용한다고 제한적으로 규정하고 호적 변경에 관한 다른 규정이 없음에도 불구하고, 그 필요성을 인정하여 성전환자의 성별 정정을 허용하였고, 이에 따라 이들은 주민등록번호를 변경하였다.

위 사례에서 대법원은, “현행 호적법에는 출생 시 호적에 기재된 성별란의 기재를 전환된 성에 따라 수정하기 위한 절차 규정이 따로 마련되어 있지 않다. 그러나 진정한 신분관계가 호적에 기재되어야 한다는 호적의 기본원칙과 아울러, 첫째 성전환자도 인간으로서의 존엄과 가치를 향유하며 행복을 추구할 권리와 인간다운 생활을 할 권리가 있고 이러한 권리들은 질서유지나 공공복리에 반하지 아니하는 한 마땅히 보호받아야 한다는 점, 둘째 호적

법이 성전환자의 호적상 성별란 기재를 수정하는 절차규정을 두지 않은 이유는 입법자가 이를 허용하지 않기 때문이 아니라 입법 당시에는 미처 그 가능성과 필요성을 상정하지 못하였기 때문이라는 점, 셋째 호적법 제120조에 의한 호적정정사유 중 호적의 기재가 법률상 허용될 수 없는 경우를 해석함에 있어서 호적 기재 후의 법령의 변경 등 사정의 변경에 의하여 법률상 허용될 수 없음이 명백하게 된 경우를 반드시 배제하여야 할 필요가 있다고 보기 어려울 뿐 아니라, 호적법 제120조에 의한 호적정정 절차를 둔 근본적인 취지가 호적의 기재가 부적법하거나 진실에 반하는 것이 명백한 경우에 그 기재 내용을 판결에 의하지 아니하고 간이한 절차에 의하여 사실에 부합하도록 수정할 수 있도록 함에 있다는 점을 함께 참작하여 볼 때, 성전환자에 해당함이 명백한 사람에 대하여는 호적정정에 관한 호적법 제120조의 절차에 따라 호적의 성별란 기재의 성을 전환된 성에 부합하도록 수정할 수 있도록 허용함이 상당하다”고 판시하였다.

위 대법원의 판시를 주민등록번호 변경 소송에 원용한다면, “주민등록번호 유출로 인한 피해자는 인간으로서의 존엄과 가치를 향유하며 개인정보자기 결정권 등을 누릴 권리가 있고, 이러한 권리들은 질서유지나 공공복리에 반하지 아니하는 한 마땅히 보호받아야 하며, 주민등록법이 개인정보 유출로 인한 피해자의 주민등록번호의 변경 절차규정을 두지 않은 이유는 입법자가 이를 허용하지 않기 때문이 아니라 입법 당시에는 미처 그 가능성과 필요성을 상정하지 못하였기 때문이며, 시행령 제8조에 의한 정정사유 중 주민등록번호의 기재가 법률상 허용될 수 없는 경우를 해석함에 있어서 주민등록번호의 기재 후의 사정의 변경 등에 의하여 법률상 허용될 수 없음이 명백하게 된 경우를 반드시 배제하여야 할 필요가 있다고 보기 어려울 뿐 아니라, 시행령 제8조에 의한 주민등록번호 정정 절차를 둔 근본적인 취지가 주민등록번호의 기재가 부적법하거나 진실에 반하는 것이 명백한 경우에 그 기재 내용을 판결에 의하지 아니하고 간이한 절차에 의하여 사실에 부합하도록 수정할 수 있도록 함에 있다는 점을 함께 참작하여 볼 때, 이 사건 원고들처럼 개인정보 유출로 인한 피해자들에 대하여는 주민등록번호 정정에 관한 절차에 따라 주민등록번호의 변경을 허용할 수 있도록 허용함이 상당하다고 할 것”이다.

또한, 대법원은 법규의 명문 규정이 없음에도 평생교육 학력인정 학교형태의 평생교육시설 설치자 명의변경신청에 관한 사례에서, “법령상 평생교육시설 설치자의 지위승계를 명문으로 금지하지 아니하고 있고 그 지위승계를 금지하여야 할 합리적인 필요성도 인정된다고 할 수 없으며, 현실적으로 설치자의 지위승계를 허용하여야 할 필요성도 있다고 할 것이므로, 법규상 또는 조리 상으로 학력인정 학교형태의 평생교육시설 설치자 명의의 변경을 요구할 권리가 있다”고 판시하여 그 명의의 변경을 요구할 권리를 인정하였다(대법원 2003.4.11. 선고 2001두9929판결).

위와 같이 일련의 사례에서 대법원의 판시를 종합하여 보면, 주민등록법상 ① 명문으로 주민등록번호의 변경신청권을 금지하지 않고 있고, ② 이를 금지하여야 할 합리적인 필요성도 인정되지 않으며, ③ 지속적인 침해 사례의 발생으로 인한 사정변경과 공익상, 현실상의 이유로 주민등록번호 변경신청권을 인정하는 것이 합당하다고 볼 것이다.

4.3.4. 안전행정부 주민등록법 개정안 입법예고

주민등록번호 변경에 대한 요구가 높아지자, 그동안 법령상 근거가 없다면 난색을 표했던 안전행 정부는 결국 주민등록번호 변경을 허용하는 내용의 주민등록법 개정안을 2014년 8월 26일 입법예고하였다.⁹⁹⁾ 안전행 정부는 개정 취지를 “주민등록번호의 유출로 2차 피해에 대한 국민의 불안감이 높아짐에 따라 일정한 요건에 해당하는 사람을 대상으로 소정의 절차를 거쳐서 주민등록번호를 변경할 수 있도록” 하려는 것이라고 설명하고 있다.

[표 14] 안전행정부의 주민등록법 개정안 주요내용

구분	기존	개선
근거 법령	·주민등록법 시행령	·주민등록법으로 상향 (국민 권리·의무 관련성 감안)
변경 요건	·가족관계등록부 사항 의 변동이나 번호에	·아래 요건 추가

99) 안전행정부, 주민등록법 일부개정법률안 입법예고, 2014.8.26.
http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000017&nttId=43382

오류가 있는 경우	① 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제7호에 따른 침해 사고 등으로 주민등록번호가 유출되고 주민등록번호가 도용되거나 변조되어 생명·신체를 해치거나 재산상 중대한 피해를 입을 것이 확실한 것으로 인정되는 사람 ② 성폭력 관련 피해자로서 주민등록번호의 유출로 피해를 입을 가능성이 큰 것으로 인정되는 사람
-----------	---

그러나 이 개정안은 현행 주민등록법 시행령에서 주민등록번호 발급 오류나 가족관계등록부 사항의 변동이 있었던 경우에만 변경 규정을 둔 것에 비하면 한발 나아갔다고 평가할 수 있으나, 변경 요건이 까다롭기 때문에 대부분의 국민들은 사실상 주민등록번호 변경이 불가능할 것으로 보인다.

위 표에서 볼 수 있듯이, 개정안은 변경의 요건을 크게 주민등록번호 유출로 ‘생명·신체를 해치거나 재산상 중대한 피해를 입을 것이 확실한 것으로 인정되는’ 사람, 그리고 성폭력 피해자를 규정하고 있다.

그러나 주민등록번호 유출로 인하여 생명·신체를 해치는 상황은 극히 예외적인 경우로 이에 해당하는 국민은 극히 일부에 지나지 않는다. 재산 상 피해가 발생하거나 잠재적 피해자가 되었다는 것이 중요할 것이나, 개정안에 제시된 재산 상 ‘중대한’ 피해를 입을 것이 확실하다는 것을 개인이 입증하는 것은 쉬운 일이 아니다. ‘중대한’ 피해라는 기준 또한 모호하다. 예를 들어, 100~200만원 정도의 금액이라면 ‘중대한’ 피해라고 볼지 의문이다. 이러한 기준으로 본다면 현재 주민등록번호가 유출되었고, 그래서 앞으로 어떤 피해를 입을지 우려가 되기는 하지만 실제 피해를 입증하기 힘든 경우에는 주민등록번호를 변경하기 힘들다. 이렇게 엄격한 조건을 제시한 것은 주민등록번호를 변경하지 않겠다는 것과 다를 바가 없다.

성범죄 피해 아동·청소년, 성폭력 피해자 및 성매매 피해자 등의 주민등록번호를 변경할 수 있도록 해야 한다는 주장은 2014년 초의 개인정보 유출 사

태와 관련 없이 18대, 19대 국회¹⁰⁰⁾에 발의된 주민등록법 일부개정안의 주요 내용이다. 피해자들의 고통을 고려한다면, 이들의 주민등록번호를 당연히 변경해주어야 한다. 그러나 개인정보 유출로 인한 주민등록번호 변경에 엄격한 조건을 부여하여 사실상 변경이 불가능하게 막아 놓은 상태에서, 성폭력 관련 피해자들의 주민등록번호 변경만이 일부 허용된다면, 주민등록번호가 변경되었다는 것 자체가 성폭력 관련 피해자임을 드러내는 결과를 초래하게 되어 자칫 성폭력 피해자에 대한 2차 피해를 유발할 우려가 있다. 유사한 사례로 누구나 발급·열람할 수 있는 부동산 등기사항증명서에 성별을 정정한 성전환자의 성별 변경 사실이 공시되어 사생활의 비밀과 자유 등의 기본권을 침해한다는 이유로 2014년 5월 17일, 국가인권위원회에 진정이 제기된 바 있다.

주민등록번호 변경 요건은 위 개정안과 같이 변경이 가능한 경우를 열거하는 방식에서 ‘신분변조, 범죄 이용, 채무 면탈 등에 이용되는 경우를 제외하고 변경이 가능하다’는 방식으로 바뀌어야 한다.

이름의 변경과 관련하여 대법원은 “... 개명으로 인하여 사회적 폐단이나 부작용이 발생할 수 있다는 점을 지나치게 강조하여 개명을 엄격하게 제한할 경우 헌법상의 개인의 인격권과 행복추구권을 침해하는 결과를 초래할 우려가 있는 점 등을 종합하여 보면, 개명을 허가할 만한 상당한 이유가 있다고 인정되고, 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있는 등 개명신청권의 남용으로 볼 수 있는 경우가 아니라면, 원칙적으로 개명을 허가함이 상당하다(대법원 2005. 11. 16. 자 2005스26 결정)”고 판단하여 범죄 사실을 숨기기 위한 목적 등 특별한 사유가 없다면 이름을 바꿀 수 있는 길을 열었다. 성명학이나 음양오행을 이유로 이름을 바꾸는 것조차 가능하다.

유출된 주민등록번호로 인한 2차 피해를 방지하고 국민 불안을 해소하겠다는 정부의 입장에 따르더라도 위 대법원 판례를 다음과 같이 적용할 수 있다.

100) 김재경 의원(의안번호 10241, 2010. 12. 9.), 김춘진 의원(의안번호 13013, 2011. 9. 1.), 박대출 의원(의안번호 6589, 2013. 8. 29.)

“... 주민등록번호 변경으로 인하여 사회적 폐단이나 부작용이 발생할 수 있다는 점을 지나치게 강조하여 주민등록번호 변경을 엄격하게 제한할 경우 헌법상의 개인의 인격권, 행복추구권과 개인정보자기결정권을 침해하는 결과를 초래할 우려가 있는 점 등을 종합하여 보면, 주민등록번호 변경을 허가할 만한 상당한 이유가 있다고 인정되고, 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있는 등 주민등록번호 변경신청권의 남용으로 볼 수 있는 경우가 아니라면, 원칙적으로 주민등록번호 변경을 허가함이 상당하다”

4.4 국가인권위원회 동향

국가인권위원회는 그동안 수차례 주민등록번호 제도 개선에 대한 의견을 개진해왔다. 우선 국가인권위원회는 2006년 1월, 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 ‘공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고 주민등록번호 유출로 인한 피해사례가 증가하므로, 공공기관 및 민간영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용 방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록번호제도를 개선할 것’을 권고한 바 있다.

○ 제1기 인권NAP 권고내용¹⁰¹⁾

가. 목표

- 정보인권 관련법과 제도를 개선하여 정보화 과정에서의 인권 침해를 목표 예방하고 정보인권을 증진함

나. 현황 및 필요성

- 공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고, 주민등록번호 유출로 인한 피해 사례가 증가함

다. 핵심 추진과제

- 개인정보보호기본법 제정 및 관련 법령 정비로 개인정보 보호 원칙 확립
- 공공기관 및 민간 영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용 방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록제도 개선

그러나 제1기 인권 NAP 수립에 대한 권고 이후, 개인정보보호법이 제정되기는 하였으나, 주민등록번호와 관련해서는 실질적인 진척이 없었다. 정부는 주민등록번호의 과도한 수집을 실질적으로 제한하기 위한 조치를 취하기 보다는 I-PIN 도입과 같이 효과도 미진할 뿐만 아니라 오히려 정보인권을 위협할 수 있는 수단을 도입하는가 하면, 전자주민증 사업과 같이 주민등록번호의 오남용을 확대할 수 있는 계획을 추진하기도 하였다. 제1기 인권 NAP 권고에 대한 국가인권위원회의 평가는 아래와 같다.

○ 제1기 인권NAP 권고의 내용 및 평가¹⁰²⁾

가. 인권NAP 권고의 핵심 추진과제

- 공공기관 및 민간 영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용 방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록제도 개선

나. 인권NAP 평가

1) 계획 평가

- 행정안전부와 방송통신위원회에서 인터넷 가입시 주민등록번호 이외의 대체방법을 강구하도록 하였으나 실질적으로 i-Pin 보급률은 공공기관은 20% 정도 민간부문은 공공기관보다도 훨씬 낮아 사실적으로 주민등록 수집 제한과 오·남용 방지 계획은 없었다고 할 수 있음
- 포털사이트의 3,400만명 개인정보 유출 사건 이후 민간 사업자들은 주민등록번호 수집을 제한하고 있으나, 본인확인을 위한 수단으로서 주민등록번호를 폐기하는 경우는 그리 많지 않음
- 「개인정보 보호법」 및 「정보통신망법」에 주민등록번호 이외의 대체수단을 마련하도록 규정하고 있으나, 전자주민증 관련 「주민등록법 개정법률안」이 발의되는 등 주민등록번호를 더욱 남용할 가능성도 있음

101) 국가인권위원회, 2007~2011 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안, 2006

2) 이행평가

「개인정보 보호법」의 제정 및 시행으로 개인정보 보호를 강화하기 위한 제도적 노력은 긍정적으로 평가할 수 있으나 개인정보 보호위원회의 독립성은 미흡하며, 기업들의 주민등록번호 수집 오·남용과 개인정보의 유출 사고, 급격하게 늘어나는 CCTV의 관리 능력 부재 등으로 개인정보보호를 위한 이행 노력은 미흡하였다고 판단됨

그 후 우리나라는 UN의 2008년 국가별정례인권검토(UPR)에서 ‘사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한할 것’이라는 취지의 권고를 받았다.¹⁰³⁾

그러나 주민등록번호 수집 오·남용 및 유출 사고 등의 문제가 개선되지 않고 있어 위원회는 2012년 1월, 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다.

○ 제2기 인권NAP 권고내용¹⁰⁴⁾

가. 목표

– 정보사회에서 인간의 존엄과 가치의 핵심인 인격권과 사생활의 비밀에 관한 권리가 가지는 중요성을 확인하고, 인터넷상에서 정보의 자유로운 제공·유통과 차별없는 접근을 보장·촉진함으로써 정보인권 보장의 기틀을 마련함

나. 국가 정책방향

– 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비(재권고)

다. 현황 및 필요성

– 공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고, 주민등록번호 유출로 인한 피해 사례가 증가함

다. 핵심 추진과제

102) 국가인권위원회, 2012~2016 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안, 2012

103) "UN인권이사회, 한국 주민등록번호 문제 거론", 아시아경제, 2008.5.8

- 개인정보보호기본법 제정 및 관련 법령 정비로 개인정보 보호 원칙 확립

또한, 2012년 전원위원회의 결정으로 ‘나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체계로 변경하고 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령을 정비할 것’ 등을 내용으로 하는 정보인권보고서¹⁰⁵⁾를 채택하였다.

7. 실명제 기반 개인정보 처리 관행 개선 및 주민등록번호 체계 재정비

○ 나이, 출신지역, 성별 등이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여 체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용 절차 마련

- 컴퓨터 기술의 활용으로 주민등록번호의 무제한적인 생성과 중복체크가 가능하여 기술적 어려움 해소
- 주민등록번호 변경시 변경 표시를 함께 기록함으로써 언제든지 최초 발급한 주민등록번호의 확인이 가능하므로 신분 세탁 위험도 없음

○ 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 강요하고 있는 법령의 정비

- 방만하게 주민등록번호의 수집·이용을 요구하거나 허용하고 있는 현행 법령들을 일체 정비
- 헌법재판소는 인터넷 실명제가 위헌임을 전원일치로 판결(2012. 8. 23. 선고 2010헌마47 등)

○ 행정안전부의 ‘전자주민증’ 도입 추진 중단

- 주민등록번호 오·남용 문제 해결을 위해 행정안전부가 지향해야 할 방향은 주민등록번호의 전자화가 아니라, 주민등록번호에 대한 의존도를 낮추는 것이어야 함

2014년 1월, 3개 카드회사에서 1억 건이 넘는 개인정보가 유출된 이후, 위원회는 다시 ‘주민등록번호의 부여체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련하는 등 보다 근본적인 정책개선을 수립, 시행할 것’을 내용으로 하는 위원회 성명¹⁰⁶⁾을 발표하였다.

104) 국가인권위원회, 2012~2016 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안, 2012

105) 국가인권위원회, 정보인권 보고서, 2013. 1.

106) 국가인권위원회, 카드사 개인정보 유출 관련 국가인권위원회 성명, 2014. 1. 28.

첫째, 이번 카드사 개인정보 유출 사건 뿐만 아니라 지금까지 반복적으로 발생하고 있는 개인정보 유출에서 가장 문제가 되고 있는 것은 개인을 식별할 수 있는 주민등록번호의 유출입니다. 유엔은 우리나라의 주민등록번호 제도 및 본인확인제에 대하여 개선 권고를 한 바 있으며, 주민등록번호라는 개인식별 번호에 의하여 모든 개인의 프로파일링이 가능하다는 점에서 개인정보 유출 사고가 발생할 때마다 이에 대한 대책 마련이 요구되어 왔습니다.

우리 위원회가 주민등록번호 제도 개선의 필요성에 대해 토론회 및 권고 등을 통하여 여러 차례 지적했음에도 불구하고 지금 이 순간에도 우리 국민의 주민등록번호는 인터넷에서 쉽게 찾을 수 있을 뿐만 아니라 외국인들도 마치 공유재인 것처럼 사용하면서 해킹 등 범죄에 사용될 우려가 있는 것이 현실입니다. 또한 공인인증서 등 본인확인을 위한 대체수단도 최초 발급을 위해서는 주민등록번호가 요구되고 있는 상황에서 이제는 주민등록번호의 부여 체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용 절차를 마련하는 등 보다 근본적인 정책 개선이 수립·시행되어야 합니다.

그러나 이와 같은 국가인권위원회의 권고는 정부에 의해 여전히 수용되지 않고 있다. 국가인권위원회는 2014년 8월 8일, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 현행 주민등록번호제도에 대한 평가와 그 개선방안을 검토하여 ‘주민등록번호제도 개선권고’를 발표하였다. 이 개선 권고는 지금까지 국가인권위원회가 발표했던 내용보다 훨씬 구체화된 것으로 평가된다. 국가인권위원회의 이번 권고는 그동안 시민사회단체와 전문가들이 제안했던 내용과 크게 다르지 않다.

○ 국가인권위원회(위원장 현병철)는 주민등록번호에 대한 전면적인 개편을 위해 국무총리와 국회의장에게 다음과 같이 권고 하였습니다.

－ 국무총리에게 주민등록번호를 행정업무에 한정하여 사용하고, 목적별 자기식별 체계를 도입하며, 민간부문에서 주민등록번호 사용을 최소화 할 수 있도록 법령을 재정비할 것을,

－ 국회의장에게 임의번호로 구성된 새로운 번호를 채택하고, 변경절차를 마련하며, 목적외 사용을 금지하는 내용을 담은 「주민등록법」 개정을 위해 노력할 것을 권고했습니다.

[목적별 번호체계 도입]

○ 현행 주민등록번호의 가장 큰 문제점은 평생 변하지 않는 불변성과 모든 영역에서 사용되는 범용성이 결합하여 나타나는 연결기능으로 개선방안의 핵심은 만능키로 작용하는 연결기능을 완화시키기 위하여 주민등록 관련 행정업무와 사법행정업무에 한하여 사용하도록 하고 목적별 번호 제도를 도입하는 것이 필요하다는 것입니다.

○ 예를 들어 운전면허번호, 여권번호 등과 같이 의료보험 업무에는 의료보험증번호를 사용하고, 연금보험 업무 등 복지서비스 관련 업무에는 사회복지번호를 사용하며, 조세업무에는 납세자번호, 금융거래업무에는 고객관리번호를 사용하는 것입니다.

[임의번호 체계에 의한 새로운 주민등록번호 부여]

○ 수많은 개인정보 유출 사고로 인하여 국민 대부분의 주민등록번호가 노출되어 있는 상황에서 새로운 주민등록번호를 부여하는 것이 필요하다는 판단입니다.

○ 또 새로운 주민등록번호를 부여할 때는 현행 주민등록번호가 번호 그 자체에 포함되어 있는 생년월일, 성별, 출신지 등의 개인정보 보호를 위해 번호체계를 무작위 난수체계의 임의번호 체계로 변경하는 것이 바람직한 것으로 보입니다.

[유출된 주민등록번호에 대한 변경절차 허용]

○ 또한 현재 유출된 주민등록번호뿐만 아니라 추후 새롭게 부여된 주민등록번호가 또다시 유출되더라도 언제든지 변경해 줄 수 있는 절차도 필요합니다.

○ 정보화 사회에서 언제든지 발생할 수 있는 개인정보 유출에 대비하여 상시적 변경을 가능하게 함으로써 개인정보 보호를 두텁게 하도록 하기 위한 것입니다.

[주민등록번호 수집을 허용하는 법령의 정비와 목적외 사용 금지]

○ 현재 지나치게 많은 법령(안전행정부 발표 866개, 2014년 1월기준)에서 주민등록번호 수집을 허용하는 것으로 나타났습니다. 법령으로 허용하는 경우를 최소화하기 위한 대규모 법령 정비가 필요하고, 주민등록번호는 원래 목적의 주민등록관련 행정 업무에만 사용하는 것이 바람직하며, 민간영역에서의 허용은 주민등록 행정업무와 밀접한 관련성이 있는 업무 중에서 불가피한 경우에만 한정되어야 한다고 판단했습니다.

4.5 안전행정부 동향

주민등록번호의 주무부처는 안전행정부이다. 그러나 안전행 정부는 2014년 1월 카드 3사의 대량 개인정보 유출 사고 이후 주민등록번호에 대한 대안을 검토하라는 대통령의 지시가 떨어지자 "주민등록번호를 대체할 수 있는 모든 수단을 검토할 계획"이라고 밝히면서도 "전면 개편 시 사회적 혼란과 불편이 우려"된다는 다소 소극적인 자세를 취하고 있다.¹⁰⁷⁾

안전행 정부는 한국지방행정연구원에 주민등록번호 개선 대안에 대한 연구 용역을 맡기는 한편, 2014년 3월부터 시민사회와 전문가들이 참여하는 "주민등록번호 개선자문단"을 운영해 왔다. 그리고 지난 2014년 9월 29일 공청회¹⁰⁸⁾를 개최하여, 그동안 한국지방행정연구원이 연구를 수행한 주민등록번호 개선 대안들을 공개하였다.¹⁰⁹⁾ 그러나 이날 공청회는 상당히 형식적으로 진행되었다. 한국지방행정연구원에서 마련한 주민등록번호 개선 대안에 대한 발표 후 8명의 토론자들이 토론을 하였는데, 발표자와 토론자 사이의 별다른 토론도 없이 예정 시간보다 1시간이나 일찍 마무리되었다.

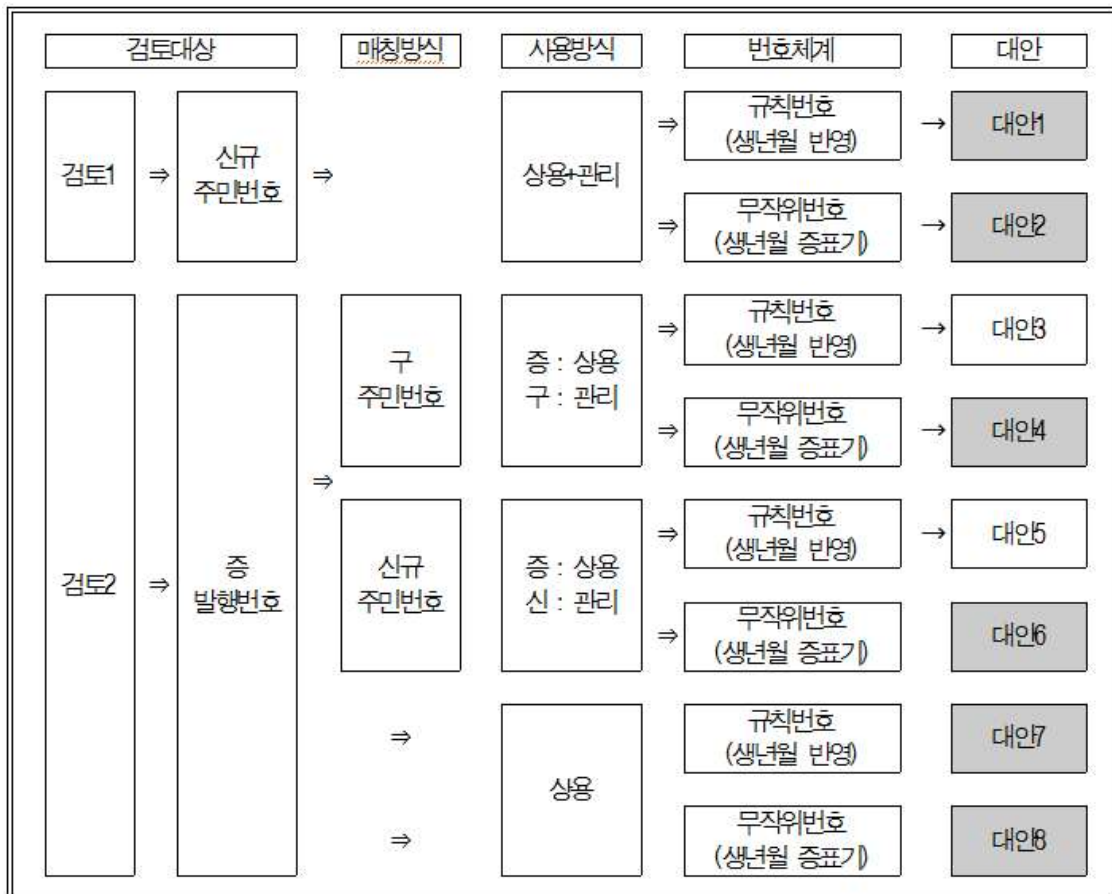
이날 공청회에서 공개된 주민등록번호 개선 대안은 아래와 같다.

[그림 2] 안전행정부 공개 주민등록번호 개선 대안들

107) "시민단체, 주민등록제도 전면 개편 촉구", 경기일보, 2014.2.18

108) 안전행정부 보도자료, "안전행정부, 주민등록번호 개선방안 마련 위한 공청회 개최", 2014.9.28

109) 그러나 안전행 정부는 이날 공청회에서 발표된 개선 대안이 안전행 정부의 안이 아니라 한국지방행정연구원의 연구 결과일 뿐이라며 한발 뒤로 물러섰다. "[기자칼럼] 안전행정부 도대체 왜 이러나", 경향신문, 2014.9.29



대안	내용
대안1	▶ 상용+관리 용도의 신규 주민번호를 생년월을 반영한 규칙적 번호체계로 개발하는 대안
대안2	▶ 상용+관리 용도의 신규 주민번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위의 번호체계로 개발하는 대안
대안4	▶ 구 주민번호를 관리번호로 하고 상용번호 용도의 증 발행번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계로 개발하는 대안
대안6	▶ 신규 주민번호를 관리번호로 하고 상용번호 용도의 증 발행번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계로 개발하는 대안
대안7	▶ 기존 주민등록번호를 폐지하고, 상용번호 용도의 생년월을 반영한 규칙적인 번호체계를 개발하는 대안
대안8	▶ 기존 주민등록번호를 폐지하고, 상용번호 용도의 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계를 개발하는 대안

* 출처 : 주민등록번호 개선대안마련을 위한 공청회 (2014. 9. 29.)

하지만 공청회에 제시된 주민등록번호 개선대안은, 또 다른 국가 공통번호의 도입을 전제로 신규 주민번호나 주민등록증 발행번호를 규칙으로 부여하는가, 무작위로 부여하는가 만을 다루고 있다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 즉, 현행 주민등록번호 체제의 가장 큰 문제인 주민등록번호의 범용성과 연결기능의 문제를 해결할 방안을 아예 연구에서 배제해버린 것이다.¹¹⁰⁾

주민등록번호의 문제는 식별번호 자체에 개인정보를 포함하고 있고, 주민등록번호의 변경이 불가능하여 개인정보자기결정권을 침해하고 있는 점도 있지만, 가장 큰 문제점은 범용 식별번호로 사용되어 서로 다른 개인정보를 연결하는 기능을 가지고 있고, 이에 따라 개인정보 유출의 위험성을 높이고 유출되었을 경우 그 피해가 광범위하다는 점이다. 이를 해결하기 위해서는 주민등록번호의 수집 및 이용목적에 제한하고, 사회 영역별로 고유한 식별번호(목적별 번호)를 도입하는 것이다. 안전행정부도 모든 사회 영역의 영역별 식별번호 체계를 직접 다루지는 못하더라도, 최소한 영역별 식별번호의 신설 등을 포함한 개편 방향성을 제시했어야 바람직했다. 국가가 국민들에게 마땅히 보장해야 할 사회 서비스의 제공을 위해 식별번호의 부여가 불가피하다 하더라도, 더 이상 주민등록번호와 같은 국민식별번호를 범용으로 사용해서는 안된다는 문제의식을 상기시킬 필요가 있었다.

국가인권위원회에서도 2014년 8월 8일 발표한 결정문에서 “현행 주민등록번호제도의 핵심적 문제는 평생 변하지 않는 불변성과 영역의 제한 없이 모든 영역에서 사용되는 범용성이 결합해서 나타나는 연결기능이므로 개선방안의 핵심은 주민등록번호의 연결기능을 완화시키는 것이 되어야 한다”고 지적하며, 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것’을 권고하였다.

안전행정부의 용역을 수행한 한국지방행정연구원 역시 “주민등록번호는 각 분야에서 공통적으로 개인식별(만능키) 수단으로 활용되고, 타 정보와 결합

110) 오병일, 주민등록번호 개선방안 공청회 토론문, 2014.9.28.
<http://act.jinbo.net/drupal/node/8235>

하여 개인정보가 일괄적으로 노출될 가능성이 존재하고 있음”이라고 올바르게 지적하고 있다. 스스로 문제를 인식하고 있음에도 불구하고, 정작 개선 방안과 관련해서는 “영역별 식별번호는 단일 주민등록번호 시스템이 폐지되는 것을 목적으로 하고 있어 연구목적과 부합하지 않음”이라며 아예 개선 방안에서 배제한 것은 이해할 수 없는 일이다. 이것이 한국지방행정연구원의 자체적인 판단인지, 아니면 안전행정부의 연구범위에 대한 가이드라인을 설정해준 것인지는 알 수 없다. 그러나 어떠한 경우이든, 주민등록번호의 수집, 이용 범위의 제한과 영역별 식별번호의 도입 문제를 아예 검토조차 하지 않는 것은 연구의 신뢰성을 스스로 훼손하는 일이 될 것이다.

한편, 한국지방행정연구원은 발표 자료에서 체제 개편 비용을 추산하면서 “주민증 발급비용은 일반증(개선)의 경우 약 1,600억원 소요 추정, 전자증의 경우 약 2,700억원 소요 추정”이라고 하고 있다. 여기서 눈에 띄는 점은 비용 액수보다는 ‘전자주민증’ 발급을 고려하고 있다는 점이다. 지난 2011년, 안전행 정부는 주민등록번호는 전자칩에 내장하고 증 발행번호 도입을 포함하는 전자주민증 도입을 시도한 바 있다.¹¹¹⁾ 한국지방행정연구원의 개선 대안 중, 구 주민번호를 관리번호로 하고 상용번호 용도의 증 발행번호를 도입하는 내용의 <대안4>가 2011년의 전자주민증 도입계획과 상당히 유사하다. 주민등록번호 체제를 개편해야 한다는 전 국민적 요구를 오히려 전자주민증 도입의 계기로 삼으려고 하는 것이 아닌가 하는 의구심이 제기될 수 있는 부분이다. 그러나 주민등록번호의 범용성과 연결기능을 그대로 존속한 상황에서 전자주민증을 도입하는 일이 발생해서는 안된다. 전자주민증을 도입하고 이 신분증을 공공과 민간의 전자 네트워크에서 범용적으로 처리토록 하는 정책은 국민의 주민등록 정보에 대한 더 큰 위협이 될 수 있기 때문이다.

4.6 국회의 입법 동향

현재 국회 안전행정위원회에는 다수의 주민등록법 개정안이 발의되어 있지

¹¹¹⁾ 전자주민증에 대한 인권시민단체 반대 의견, 2011.11.14, <http://act.jinbo.net/drupal/node/6649>

만, 주민등록번호 체제의 개선과 관련된 법안들은 아래와 같다.

[표 15] 국회에 발의된 주민등록법 개정안 현황

대표 발의자	주민등록번호 변경 요건	개인정보가 없는 임의 숫자로 주민등록번호 부여 여부	목적외 사용금지 여부(목적별 번호제 도입 고려)
김제남 ¹¹²⁾	유출로 인하여 생명, 신체, 재산 상의 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람	개인정보가 없는 임의 숫자 (2018년부터 전 국민)	언급 없음
백재현 ¹¹³⁾	유출로 인하여 재산 등에 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람 성폭력 피해자 등	언급 없음	언급 없음
민병두 ¹¹⁴⁾	유출, 도용, 부정사용 등이 확인된 사람	개인정보가 없는 임의 숫자 (주민등록번호 변경한 사람, 법 개정 후 출생한 사람)	목적 외 사용금지 (법률로 예외)
윤재옥 ¹¹⁵⁾	언급 없음	현행 주민등록번호를 유지하면서 발행번호를 부여하는 방안	언급 없음
이상규 ¹¹⁶⁾	자유로운 변경 (범죄사실은 폐 등은 제한)	개인정보가 없는 임의 숫자 (2016년부터 전 국민)	국가기관, 지방자치단체, 및 대통령령으로 정하는 공공단체로 수집 제한.
박대출 ¹¹⁷⁾	성폭력 피해자 등 유출로 인하여 생명, 신체에 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람	언급 없음	언급 없음

112) 주민등록법 개정안, 김제남 의원 대표발의, 의안번호 1909350, 2014.2.11.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_L1L4G0R2S1W1J1K6I2F2Z1J7T2N3Q9

113) 주민등록법 개정안, 백재현 의원 대표발의, 의안번호 1909371, 2014.2.13.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_C1P4R0A2U1G3D1J5U3H6U4A7O2V9P7

114) 주민등록법 개정안, 민병두 의원 대표발의, 의안번호 1909372, 2014.2.13.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_Q1B4H0O2M1O3C1N5G

백재현 의원안과 박대출 의원안은 주민등록번호의 변경에 대한 내용만을 다루고 있으며, 다른 안들은 주민등록번호 체제의 전면 개편과 관련된 내용을 다루고 있다. 아직 국회에 발의되지는 않았지만, 안전행정부 역시 주민등록번호 변경과 관련된 주민등록법 개정안을 입법예고한 상황이다.¹¹⁸⁾

본 보고서 4.3.4 절에서 검토한 바와 같이, 안전행정부의 입법예고안은 변경요건을 지나치게 엄격하게 규정하고 있어, 자신의 주민등록번호가 유출된 피해자 대다수가 사실상 변경이 불가능해지는 문제와 성폭력 피해자의 2차 피해를 야기할 수 있다는 문제가 있다. 국회에 발의된 의원안들은 정부안보다 훨씬 폭넓게 변경을 허용하고 있다. 김제남, 백재현, 박대출 의원안의 경우에는, 생명, 신체, 재산 등에 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우와 성폭력 피해자 등에게 변경을 허용하고 있다. 민병두 의원안의 경우에는 유출, 도용, 부정사용 등이 확인되면 변경을 할 수 있도록 하여 좀 더 허용의 폭을 넓혔다. 이상규 의원안은 범죄사실 은폐 등의 경우만 제외하고 자유롭게 변경할 수 있도록 허용하고 있다. 개명의 경우 ‘범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있는 등의 개명신청권을 남용하는 경우가 아니라면’ 원칙적으로 개명을 허용하고 있는 것을 고려할 때, 이와 같이 주민등록번호를 허용하는 경우를 나열하기 보다는, 허용하지 않는 경우를 규정하고 이에 해당하지 않으면 원칙적으로 허용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 입법 당시 예상하지 못했지만, 변경 허용이 필요한 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

5V0U0E5X5MOD3

115) 주민등록법 개정안, 윤재옥 의원 대표발의, 의안번호 1909387, 2014.2.14.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_V1T4W0R2A1V4O1A6V2H2Y2A3W1H4E7

116) 주민등록법 개정안, 이상규 의원 대표발의, 의안번호 1909683, 2014.3.12.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_M1H4G0P3X1O2A1S0N5A7D4C9S7V3C8

117) 주민등록법 개정안, 박대출 의원 대표발의, 의안번호 1906589, 2013.8.29.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_X1T3W0N8O2T9W1M3M4M6T5B4J4O4C7

118) 안전행정부, 주민등록법 일부개정법률안 입법예고, 2014.8.26.
http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000017&nttId=43382 이에 대한 상세한 내용은 본 보고서 4.3.4 절을 참고.

주민등록번호 체제 개편과 관련해서는 윤재옥 의원안 만이 현행 주민등록번호를 유지하면서 증 발행번호를 도입하는 방안을 제안하고 있고, 김제남, 민병두, 이상규 의원안은 각각 세부적인 차이는 있지만 공통적으로 현행 주민등록번호 자체를 변경하는 방안을 취하고 있다.

우선 윤재옥 의원안의 경우, 이미 전 국민의 주민등록번호가 유출된 상황임에도 현행 주민등록번호를 그대로 존속하고 있다는 점에서 한계가 있다. 즉, 이미 유출된 주민등록번호의 도용이나 남용으로 인한 문제에 여전히 노출되어 있다는 것이다. 윤재옥 의원안의 제안 이유를 보면, “주민등록번호의 범용의 위험성이 높아졌고, 범용될 경우 주민등록 번호가 하나의 인증키 역할을 해서 개인정보에 대한 권리침해 위험성이 증가할 수 있음”이라며 현행 주민등록번호의 문제를 정확히 인식하고 있다. 그러나 이 법안이 제안하는 바는 “주민등록증 수록항목에 성별, 생년월일, 발행번호 및 유효기간을 추가”하는 것일 뿐, 주민등록번호를 포함하여 다른 항목은 그대로 유지하고 있다. 윤재옥 의원안은 “증 발행번호는 주민번호를 부여하는 발생번호를 개인 고유번호로 활용하는 것으로, 기존 주민번호에 포함된 개인정보를 알거나 유추할 수 없는 번호 체계로 만들어서 주민등록번호를 대체하는 수단으로 사용하고자 함”이라고 하고 있지만, 주민등록증이 여전히 주민등록번호를 포함하고 있고, 증 발행번호와 기존 주민등록번호의 수집, 이용 범위도 규정해놓지 않은 상황에서 윤재옥 의원안대로 증 발행번호가 주민등록번호를 대체해서 사용될 수 있을지는 의문이다.

윤재옥 의원안을 제외하고는 구현의 절차 측면에서의 차이가 다소 있을 뿐, 모두(김제남, 민병두, 이상규 의원안) 현행 주민등록번호 체제의 전면 개편을 제안하고 있다.

우선 세 가지 법안 모두 주민등록번호를 ‘개인정보를 포함하지 않는 임의의 숫자’로 할 것을 제안하고 있다. 주민등록번호에 생년월일, 성별, 출신지 등 개인정보를 포함하는 것은 정보주체의 의도와 무관하게 자신의 정보를 노출시킬 수 있어 개인정보자기결정권을 침해하고, 이러한 개인정보가 차별을 야기할 수 있어¹¹⁹⁾ 임의의 식별번호로 바꾸는 것이 바람직하다.

애초에 주민등록번호를 도입할 때 개인정보를 기반으로 하여 주민등록번호를 생성한 것은 주민등록번호를 수작업으로 부여하면서 발생할 수 있는 주민등록번호의 중복 발급 우려 때문이다. 생년월일·성별·지역코드·출생신고 순서를 기반으로 주민등록번호를 발급하게 되면 전국적인 전산망이 갖추어지지 않은 상태에서도 중복되지 않는 주민등록번호를 발급할 수 있다. 그러나 지금은 전국적인 전산망이 갖추어져 있기 때문에 번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 주민등록번호를 구성하더라도 주민등록번호 중복 발급 문제는 발생하지 않는다.

그러나 세 가지 안은 새로운 주민등록번호 체제의 구현 방안에 대해서는 입장을 달리하고 있다. 김제남 의원안은 부칙 제3조(주민등록번호 부여에 관한 경과조치)에서 “이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 주민등록번호를 부여받은 사람에 대하여는 2017년 12월 31일까지 제7조의2제2항의 개정규정에 따른 주민등록번호를 부여하여야 한다.”고 규정하고, 2017년 말까지 기존의 주민등록번호를 전면 재발급할 것을 의도하고 있다. 반면, 민병두 의원안은 부칙 제2조(주민등록번호 임의의 숫자 부여에 관한 경과조치)에서 “이 법 시행 전에 종전의 규정에 의하여 주민등록번호를 부여 받은 자에 대하여서는 제7조5항의 신설규정의 적용을 배제한다.”고 규정하여 새로 발급되는 주민등록번호부터 점차적으로 개편해나갈 것을 제안하고 있다.¹²⁰⁾ 어떠한 접근이 바람직할 것인지는 효율성과 사회적인 비용이나 혼란을 고려하여 검토되어야 할 것이다.

유출된 주민등록번호의 변경 허용, 주민등록번호 체제를 임의의 일련번호로 변경하는 것과 함께 무엇보다 중요한 문제 중의 하나는 주민등록번호의 수집 및 처리 범위를 제한하는 것이다. 물론 개인정보보호법 개정으로 2014년 8월 7일부터 ‘주민등록번호 수집 법정주의’가 시행되었다. 이에 따라 법령에

119) 예를 들어, 주민등록번호에 포함된 지역번호로 이용한 일명 ‘전라도 홍어 검사기’라는 프로그램이 등장하여 특정지역에 대한 차별을 조장하고 있다. “일베에 『전라도 홍어 검사기』 등장”, 경향신문, 2014. 5. 8.

120) 이상규 의원안은 부칙 제1조(시행일)에서 “이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제7조제3항 및 제37조제5호의 개정규정은 2016년 1월 1일부터 시행한다.”고 하고 있는데, 이것이 2016년부터 전면 재발급을 의도한 것인지, 아니면 신규로 발급되는 주민등록번호부터 바뀌나간다는 것인지 모호하다.

근거가 있는 경우에만 주민등록번호를 수집할 수 있게 되었다. 그러나, 현재 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령의 개수가 1000개가 넘는 상황이기 때문에 개인정보보호법의 취지가 훼손되고 있는 상황이다.¹²¹⁾ 이에 따라 현재 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령에 대해 전면적인 재검토가 필요하다. 더불어 주민등록법에서 주민등록번호의 수집 및 처리 범위를 명확하게 규정하는 것도 검토할 필요가 있다. 민병두 의원안과 이상규 의원안은 이와 관련된 규정을 포함하고 있다.

민병두 의원안은 제7조의3(주민등록번호의 목적 외의 사용금지)에서 “주민등록번호는 주민등록에 관한 사무목적 외의 용도로 사용할 수 없다. 다만, 다른 법률에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우에는 사용할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제7조 6항에서는 “⑥ 안전행정부장관은 제3항의 주민등록번호가 고유 목적을 위하여 달성하기 위하여 사용될 수 있도록 방안을 강구하여야 한다.”고 규정하고 있다. 개인정보보호법이 ‘법령’으로 규정하여, 시행령이나 시행규칙 등을 통해서도 주민등록번호를 수집할 수 있도록 넓혀놓고 있는 반면, 민병두 의원안은 ‘법률에 의해서만 목적외 사용금지의 예외를 둘 수 있도록’ 함으로써 정부가 자의적으로 주민등록번호를 수집하지 못하도록 규정하고 있다.

이상규 의원안은 “국가기관, 지방자치단체, 및 대통령령으로 정하는 공공단체”로 주민등록번호를 수집할 수 있는 기관을 한정하였다. 그러나 이는 공공기관은 대부분 수집할 수 있도록 하여 공공기관에서는 주민등록번호의 고유목적 외의 목적으로도 활용할 수 있도록 열어 놓은 문제가 있다. 또 다른 측면에서 조세 등을 목적으로 민간기업이 피고용인의 주민등록번호를 수집하고 있는데, 이상규 의원안에 따르면 이 역시 금지되게 된다. 이는 별도의 조세번호(혹은 납세자번호)의 신설을 염두해둔 것일 수 있다. 즉, 공공과 민간의 업무가 연동이 되어 있어 민간에서도 주민등록번호를 사용해야 하는 경우에는, 향후 주민등록번호를 사용하지 않도록 별도의 식별번호를 마련할 필요가 발생한다.

주민등록번호의 범용성과 연결기능을 제한하기 위해서는 주민등록번호의 수

¹²¹⁾ 주민등록번호 수집 법정주의에 대한 보다 자세한 내용은 4.1.5절 참조.

집 및 처리 범위를 제한하고, 기존에 주민등록번호를 사용하던 영역에서 목적별 번호를 도입할 필요가 있다. 물론 주민등록법에서 다른 영역의 목적별 번호에 대해 규정할 수는 없다. 그러나 국회에서 주민등록번호 체제 개편을 논의할 때에는, 영역별로 별도의 식별번호-예를 들어, 납세자번호나 사회보장번호와 같은-를 두는 것에 대한 논의를 포함할 필요가 있다. 이는 물론 주민등록법뿐만 아니라 관련된 다른 법률의 개정을 포함하게 될 것이다. 이와 관련하여 국가인권위원회는 2014년 8월 8일, 국회의장에게, ‘임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체제를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지’하는 내용으로 「주민등록법」이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였으며, 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체제를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것’을 권고한 바 있다.

5. 결론 : 주민등록제도 개편 방향 제안

지금까지 살펴 본 바와 같이 주민등록번호 체제는 식별번호 내에 생년월일, 성별, 출신지 등 개인정보를 포함하고 있고, 태어날 때부터 부여되어 평생 변경할 수 없기 때문에 개인정보자기결정권을 침해하고, 이에 따라 그 위헌성이 끊임없이 지적되어 왔다. 1968년 국민에 대한 효과적인 통제 목적으로 도입된 주민등록번호는 공공과 민간 부문을 아울러 널리 수집되어 왔으며, 이는 정보통신기술과 네트워크의 발전과 맞물려 개인정보 유출로 인한 피해를 야기하는 원인이 되었다. 주민등록번호가 가진 범용성과 연결기능으로 인해 한번 유출되면 생활 모든 영역에서 피해가 커질 수밖에 없고, 국가에 의한 국민 사찰의 가능성도 높다. 이에 유엔에서도 한국의 주민등록번호를 개선할 것을 권고하고 있는 상황이다.

다른 나라의 국민식별번호와 목적별 번호 체제를 검토해보면, 현행 주민등록번호의 문제점을 명확히 알 수 있다. 캐나다, 미국, 호주, 독일, 헝가리, 영국, 일본 등 대다수의 선진국에서는 식별번호 자체에 개인정보를 포함하고 있지 않다. 호주와 같이 아예 국민식별번호 자체가 없는 나라들도 있고, 캐나다, 일본, 독일 등은 국민식별번호의 수집, 이용 범위를 법으로 명확히 규정하고 있는 등 그 수집은 공공영역으로 제한되어 있다. 이와 연결되어 독일, 영국 등 주요 선진국은 영역별로 고유한 식별번호(목적별 번호)를 사용하고 있으며, 영역별 식별번호와 국민식별번호의 연동을 제한하는 경우도 많았다.

그러나 이미 2000년대 중반부터 한국의 주민등록번호가 중국 등 해외에서 유통되고, 명의도용이나 피싱 등으로 인한 피해를 야기하고 있음에도 불구하고, 한국 정부는 땀길 처방으로 일관해왔다. 2013년 2월 정보통신망에서의 주민등록번호 수집 제한, 2014년 8월 7일 주민등록번호 수집 법정주의에 이르기까지, 주민등록번호를 수집, 처리할 수 있는 영역이 계속 제한되어온 것은 일정한 진전이지만, 여전히 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 법률은 1000여 개에 달한다. 또한, 정부는 아이핀(I-PIN)이나 마이핀(My-PIN)과

같이 여전히 주민등록번호에 기반한 소위 ‘대체수단’을 개발하여 인터넷 등을 통한 불필요한 신원 확인을 조장하고 있다. 나아가 ‘통합 PIN 센터’와 같이 전 국민의 가입 내역을 통합 관리할 수 있는 감시 시스템을 계획하고 있는 것은 매우 우려할만한 일이다.

2014년 1월, 1억 건이 넘는 대량 개인정보 유출 사고가 발생하고, 주민등록번호 체제 개편이라는 사회적인 요구가 높아짐에 따라 안전행정부가 주민등록번호 개선 방안에 대한 연구를 시작한 것은 고무적인 일이다. 그러나 안전행정부의 연구 용역을 수행하고 있는 한국지방행정연구원이 여전히 범용 식별번호’로서 주민등록번호 체제의 문제를 연구에서 배제하고 있는 것은 크게 우려할만한 일이다. 안전행정부가 주민등록번호에 대한 근본적인 개선이 아니라, 증 발행번호 도입이라는 명분으로 또 다시 전자주민증 사업을 추진하려는 것이 아니냐는 의구심을 불러일으킬 만하다.

주민등록번호 체제에 대한 개선은 현행 주민등록번호 체제의 문제점을 정확히 인식하는 것에서 출발한다. 현 체제의 문제를 간단하게 요약하자면, 첫째, 식별번호 내에 생년월일 등 개인정보를 포함하고 있다는 것, 둘째, 주민등록번호 유출 등의 사고에도 불구하고 변경이 불가능하다는 것, 셋째 주민등록번호가 범용으로 이용되어 서로 다른 개인정보를 연결하는 ‘만능열쇠’ 역할을 하고 있다는 것이다.

각각의 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 번호 체계를 개인정보를 포함하고 있지 않은 임의의 일련번호로 바꾸어야 하고, 둘째 필요할 경우 한번 부여된 주민등록번호를 바꿀 수 있어야 하며, 셋째 주민등록번호를 주민등록 고유의 행정목적으로 한정하여 사용하고, 다른 사회영역에서는 납세자번호, 사회복지번호와 같은 별개의 식별번호 체제를 도입해야 한다. 이는 국가인권위원회가 수 차례 권고했던 바이기도 하며, 현재 국회에는 이러한 내용을 포함하고 있는 주민등록법 개정안이 이미 발의되어 있는 상황이다.

[표 16] 주민등록번호 체제의 문제점과 해결방안

문제점	해결방안
식별번호 자체에 개인정보 포함	임의의 일련번호로 변경

주민등록번호 변경 불가능	주민등록번호 변경 허용
범용성과 연결기능의 문제	주민등록번호 수집 제한 영역별 식별번호(목적별번호) 체제 도입

그러나 안전행정부가 개최했던 주민등록번호 개선 공청회에서도 언급되었다시피, 이에 대한 기득권의 저항도 만만치 않다. 주민등록번호 체제를 변경하기 위해서는 많은 사회적인 혼란과 비용이 들 것이라는 얘기다. 한국지방행정연구원이 추산한 비용은 시스템 개편 비용만 6000억 원 정도¹²²⁾인데, 이 정도면 주민등록번호 개선의 필요성에 비추어 충분히 감당할만한 비용으로 보인다. 다만, 일부에서는 사회적인 혼란 및 국민 불편 등 그 비용이 훨씬 클 것으로 추산하고 있지만, 현재까지는 근거있는 비용 추산은 나오고 있지 않다.

그러나 비용 추산과 관련하여 우리가 고려해야 할 점이 있다.

첫째, 현행 주민등록번호를 유지하는 것 자체가 이미 많은 사회적인 혼란과 비용을 야기하고 있다는 점이다. 올해 초에 발생한 카드3사의 개인정보 유출 사고로 인한 카드사의 손실액이 5000억 원에 이를 것으로 추정되며¹²³⁾, 명의도용이나 피싱 등을 통한 개인들의 재산적, 정신적 손실도 만만치 않을 것

122) ○ 주민등록번호의 개편대안을 적용할 경우에 발생하는 개편비용은 크게 세 가지 비용으로 구분할 수 있음

- 하나는 개편 주민등록증의 발급비용이고, 다른 하나는 주민등록번호 개편에 따른 시스템 개편비용, 또 다른 하나는 신규번호체계와 구 번호체계간 변환 등에 따른 국민불편비용임

○ 주민등록증의 발급비용은 주민등록번호의 개편에 따라서 커다란 차이를 갖지 않을 것으로 추정됨

- 일반 주민등록증(개선)은 약 1,600억원이 소요되고, 전자주민증은 약 2,700억원이 소요될 것으로 추정되고 있음

○ 또한 주민등록번호의 개편에 따른 각종 시스템의 개편비용의 추계는 다음과 같이 제시할 수 있음

- 행정·공공의 시스템 변경비용은 약 3,100억원 ~ 4,000억원으로, 대안6은 약 4,000억원, 그 외 대안은 약 3,100억원 추계됨('14년 9월 조사 기준)

○ 주민번호 체계 개편에 따른 국민불편 비용은 설문조사 등의 방법을 통해 추정하는 방안을 검토하고 있음

(공청회 발표자료, 2014.9.29)

123) "업종 안 가리고 새는 고객정보 ... 국민 절반이 피해자", 세계일보, 2014.6.12

이다. 따라서 주민등록번호 체제 변경으로 인한 비용을 추산할 때는 변경하지 않을 경우의 비용 역시 고려해야 한다.

둘째, 주민등록번호 체제 개편의 비용이 많이 드는 이유 중의 하나는 그만큼 주민등록번호가 범용으로 사용되고 있기 때문이다. 만일 ‘주민등록번호 수집 법정주의’가 시행되지 않고, 여전히 민간 영역에서도 주민등록번호를 사용하고 있었다면, 민간 영역을 포함한 주민등록번호 체제 개편 비용은 훨씬 더 클 것이다. 다행히 이미 ‘주민등록번호 수집 법정주의’가 시행되었기 때문에, 주민등록번호 체제 개편 논의와 상관없이 민간에서는 자체 시스템을 변경할 수밖에 없게 되었다. 안전행정부는 주민등록번호 개선 방안에 대한 논의를 진행하는 것과 동시에, 현재 주민등록번호 수집을 허용하고 있는, 1000여 개가 넘는 법령에 대한 개정 작업을 통해 주민등록번호의 수집 범위를 최소화해 나간다면, 그만큼 체제 개편으로 인한 혼란과 비용도 축소될 수 있을 것이다.

셋째, 단계적인 방식으로 접근함으로써 사회적인 비용과 혼란을 최소화할 수 있다. 예를 들어, 전 국민의 주민등록번호를 일괄적으로 재발급하는 것보다 신생아나 변경을 원하는 사람들부터 단계적으로 바꿔줄 수 있는 것이다. 물론 일괄적인 재발급이 단기적인 비용이나 혼란은 많겠지만, 그 나름대로의 장점도 있다. 새로운 단일한 시스템을 빨리 적용할 수 있기 때문이다. 어떤 방식이 되었든 최종적인 개편의 방향은 올바르게 설정하고 갈 필요가 있다.

새로운 영역별 번호도 당분간 현행 주민등록번호와 병행해서 사용할 수 있다. 예를 들어, 조세 영역에서는 납세자 번호를 도입하되, 일정기간 동안은 주민등록번호와 병행해서 사용하는 것이다. 물론 조세와 관련하여 그 동안 주민등록번호를 연결자로 사용했다면 이를 납세자번호를 사용하는 방식으로 시스템을 바꿔나가고 일정기간 이후에는 주민등록번호를 사용하지 않도록 해야 할 것이다. 더불어 여권, 운전면허증, 그리고 각종 국가발급 자격증과 같이 별도의 식별번호가 존재하고 있음에도 불구하고 주민등록번호를 동시에 사용하고 있는 영역에서 역시 주민등록번호와의 연동을 하지 않는 방향으로 시스템을 변경해 나가야 한다. 해외 사례에서 볼 수 있는 바와 같이, 초기에 자격 부여 과정에서의 신원 확인과 국민식별번호를 저장하고 연동하는 것은

별개의 문제이기 때문이다.

정리하자면, 주민등록번호 체제는 개인정보가 없는 임의의 일련번호로 바뀌어야 하며, 한번 발급된 식별번호는 필요할 경우 변경할 수 있어야 한다. 주민등록번호의 사용 범위는 주민등록 관련 업무로 최소한으로 제한하고, 사회 영역별로 목적별 번호를 도입해야 한다. 이를 위해 현재 주민등록번호 수집을 허용하고 있는 법령을 재검토하여 개정할 필요가 있다. 납세자번호, 사회보장번호 등 사회 영역별 식별번호를 도입하여 주민등록번호와 일정기간 동안 병행 사용한 후, 해당 영역에서의 주민등록번호의 수집이나 연동은 폐기해 나가야 한다. 신규 주민등록번호의 발급은 사회적 비용과 혼란에 대한 검토를 거쳐 단계적으로 수행하는 것을 고려한다.

현재와 같은 주민등록번호 체제가 존재하는 한, 한국에서 국민들의 프라이버시를 보호하기는 힘들다. 모든 삶의 궤적이 디지털화되고 집적되는 정보사회에서 개인과 관련한 빅데이터가 주민등록번호를 매개로 연계된다면 개인정보자기결정권에 대한 침해는 더욱 심각해질 것이다. 또한, 주민등록번호와 연계된 개인정보의 집적인 증가할수록 향후에 주민등록번호 개편으로 인한 사회적 비용은 증가할 수밖에 없다. 더 이상 미봉책으로 머물러서는 곤란하다. 주민등록번호 체제의 근본적인 개편은 보다 안전하고 인권에 기반한 정보사회를 만들기 위한 필수적인 단계임을 인식할 필요가 있다.