

<토론회 자료집>

## 정보 인권과 자기정보통제권

일시 : 2003년 4월 15일(화) 오후2시

장소 : 국가인권위원회 배움터

주최 : 민주사회를위한변호사모임, 지문날인반대연대,  
진보네트워크센터

<토론회 자료집>

2. 자기정보통제권과 주민등록번호 : 윤현식 (지문날인 반대연대)

3. 자기정보통제권과 개인정보 (정보통신위원회, 정보통신정책연구원, 정보통신위원회, 정보통신정책연구원, 정보통신위원회, 정보통신정책연구원)

# 정보 인권과 자기정보통제권

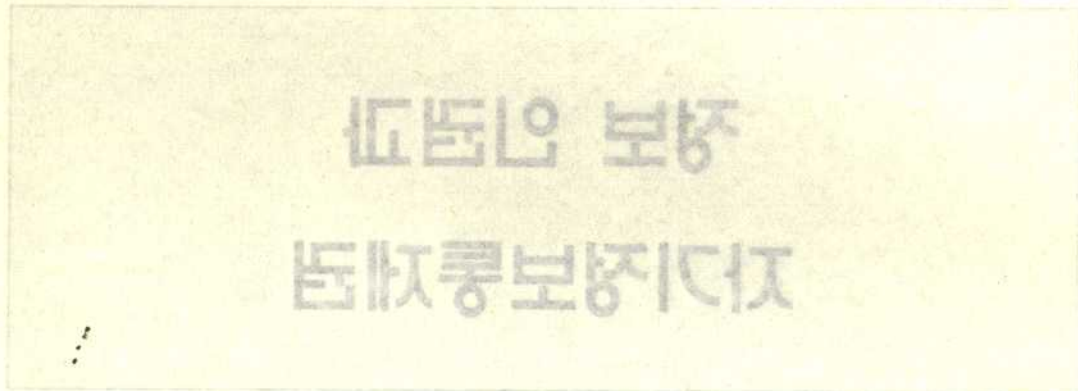
1. 이마리오 (경찰청정보 열람소송 승소)

일시 : 2003년 4월 15일(화) 오후2시

장소 : 국가인권위원회 배움터

주최 : 민주사회를위한변호사모임, 지문날인반대연대,  
진보네트워크센터

<발표 순서>



자기정보통제권

오전 10시 (토) 12월 12일 12월 12일 : 서울

서울특별시 강남구 테헤란로 : 서울

서울특별시 강남구 테헤란로 : 서울

서울특별시 강남구 테헤란로

### 자기정보통제권 토론회 순서

사회 : 이종희 (진보네트워크센터 소장)

발제

- 1. 자기정보통제권의 개념과 의의 : 이은우 (민주사회를위한변호사모임)
- 2. 자기정보통제권과 주민등록번호 : 윤현식 (지문날인 반대연대)
- 3. 자기정보통제권과 교육행정정보시스템(NEIS) : 김학한 (전국교직원노동조합 기획국장)

사례발표

- 1. 이마리오 (경찰청정보 열람소송 승소)
- 2. 배옥병 (NEIS 동의거부 학부모)

토론

- 1. 이인호 (중앙대학교 법학과)
- 2. 배경내 (인권운동사랑방)

전체토론

시 간	내 용
오후 2:00 ~ 3:30	< 발 제 > 1. 자기정보통제권의 개념과 의의 ... 이은우 (민주사회를위한변호사모임) 2. 자기정보통제권과 주민등록번호 ... 윤현식 (지문날인 반대연대) 3. 자기정보통제권과 NEIS ... 김학한 (전국교직원노동조합)
3:30 ~ 3:50	< 사례발표 > 1. 이마리오 (경찰청정보 열람소송 승소) 2. 배옥병 (NEIS 동의거부 학부모)
3:50 ~ 4:00	< 휴 식 >
4:00 ~ 4:30	< 토 론 > 1. 이인호 (중앙대학교 법학과) 2. 배경내 (인권운동사랑방)
4:30 ~ 5:00	< 질의응답 및 전체토론 >

(공공 정보 접근권) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 17조 제 1항) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 19조 제 1항) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 21조 제 1항) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 23조 제 1항) 제 10조 제 1항

제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 25조 제 1항) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 27조 제 1항) 제 10조 제 1항

제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 29조 제 1항) 제 10조 제 1항

(정보 보호법 제 31조 제 1항) 제 10조 제 1항

제 10조 제 1항

구분	내용	제정 일자
1	정보 보호법 제 17조 제 1항	2000. 12. 20
2	정보 보호법 제 19조 제 1항	2000. 12. 20
3	정보 보호법 제 21조 제 1항	2000. 12. 20
4	정보 보호법 제 23조 제 1항	2000. 12. 20
5	정보 보호법 제 25조 제 1항	2000. 12. 20
6	정보 보호법 제 27조 제 1항	2000. 12. 20
7	정보 보호법 제 29조 제 1항	2000. 12. 20
8	정보 보호법 제 31조 제 1항	2000. 12. 20

# 자기정보통제권의 개념과 의의

이은우 (민주사회를위한변호사모임)

## 1. 프라이버시권의 개념

### 가. 제1세대 프라이버시권 : 사생활 보호

주로 개인간의 사적인 영역에서 프라이버시의 침해가 문제가 되었던 과거에는 i) 사생활 공간의 침해 금지, ii) 난처한 사적인 일의 공표 금지, iii) 오해를 낳는 표현의 금지, iv) 성명이나 초상의 영리적 사용의 금지 등을 통하여 개인의 프라이버시 침해를 보호함으로써 족했다. 이를 제1세대 프라이버시권이라고 부를 수 있다).

### 나. 제2세대 프라이버시권 : 자기정보통제권

제2세대의 프라이버시권이라고 볼 수 있는 개인정보에 대한 자기결정권은 국가의 활동이나 거래가 활발해 지면서 개인정보의 수집과 통합이 활성화된 시기에 정립된 권리이다. 이는 독일의 연방헌법재판소에서의 위헌결정을 계기로 정립된 것인데, 제1세대 프라이버시권보다는 적극적인 의미를 갖고 있다. 그 내용은 1980년 OECD의 프라이버시 보호를 위한 8원칙에서 구체화되어 있는데, 그것은 i) 개인정보의 수집시의 고지 또는 동의의 원칙, ii) 정보내용정확성의 원칙, iii) 목적 명확화의 원칙, iv) 이용제한의 원칙, v) 안정성 확보의 원칙, vi) 공개의 원칙, vii) 개인의 접근권의 보장, viii) 책임의 원칙 등이다. 이 권리는 개인과 기업이나 국가와의 관계에서 발생하는 문제에 대한 보호수단으로 기능해 왔다. 즉, 이것은 거래를 통한 개인정보의 수집, 국가나 민간영역과 개인의 1:1의 관계를 중심 영역으로 놓고, 개인의 자기정보에 대한 통제권의 보장을 통해 개인의 인격형성의 핵심을 보호해야 한다는 이념에서 인정되어 온 것이다.

1) 이 개념은 L.D. Brandies and S. Warren의 논문에서 처음 주창되었다고 한다. L.D. Brandies and S. Warren. "The Right to Privacy. The Implicit Made Explicit," in Harvard L.R., 4; (1890) 193-220.

경제협력개발기구(OECD)의 「개인 정보 보호 원칙」(1980)

1. 수집제한의 원칙

모든 개인 정보는 적법하고, 공정한 수단에 의해 수집되어야 하며, 정보주체에게 알리거나 동의를 얻은 후 수집되어야 한다.

2. 정보내용정확성의 원칙

개인 정보는 그 이용목적에 부합하는 것이어야 하고, 이용목적에 필요한 범위 내에서 정확하고 완전하며 최신의 상태로 유지하여야 한다.

3. 목적 명확화의 원칙

개인 정보를 수집할 때는 목적이 명확해야 하고, 이를 이용할 경우에도 애초의 목적과 모순되지 않아야 한다.

4. 이용제한의 원칙

개인 정보는 정보주체의 동의가 있는 경우나 법률의 규정에 의한 경우를 제외하고는 명확화된 목적 이외의 용도로 공개되거나 이용되어서는 안된다.

5. 안정성 확보의 원칙

개인 정보의 분실, 불법적인 접근, 파괴, 사용, 수정, 공개위험에 대비하여 합리적인 안전보호장치를 마련해야 한다.

6. 공개의 원칙

개인 정보에 관한 개발, 운용 및 정책에 관해서는 일반적인 공개정책을 취하여야 한다. 개인 정보의 존재, 성질 및 주요이용목적과 함께 정보관리자의 신원, 주소를 쉽게 알 수 있는 방법이 마련되어야 한다.

7. 개인참가의 원칙

정보주체인 개인은 자신과 관련된 정보의 존재확인, 열람요구, 이의제기 및 정정·삭제·보완 청구권을 가진다.

8. 책임의 원칙

개인정보관리자는 위에서 제시한 원칙들이 지켜지도록 필요한 제반조치를 취해야 한다.

다. 반감시권으로 발전하는 프라이버시권

정보의 디지털화가 급속하게 진행되고, 국가가 개인에 관한 정보를 수집, 보유, 이용하는 최대의 조직인 상황에서 프라이버시권이 추구하는 개인정보의 '유통과 흐름'에 대한 통제는 사실상 불가능한 것으로 여겨지고 있다. 디지털화의 진전에 따라 일단 취득된 개인정보는 무한복제가 가능하게 되고 특히 유통의 과정에서 발생하는 개인정보의 생성에 대해 개인이 적극적인 통제를 가하지 못할 뿐만 아니라, 정보기술의 발달에 따라 발생하는 다중적인 개인정보의 수집과 생성과정에 대해 단순한 유통과 흐름에 대한 통제만으로 개인정보에 대한 적절한 통제권을 갖고 있다고 말하기 어렵기 때문이다.

또한, 국가권력과 자본에 의한 감시와 통제의 양상은 축소되는 것이 아니라 오히려 전방위적으로 확산되고 있다. 오늘날은 비약적인 감시기술의 발달에 따라 국가 및 기업은 매우 저렴한 비용으로, 대규모적이고 신속하게 개인에 대하여 체계적인 정보를 수집, 관리할 수 있음은 물론이고, 개인의 모든 활동과 생각까지도 분석, 감시할 수 있게 되었고, 심지어는 유전자 등의 생체정보를 이용하여 개인의 현재뿐만 아니라 과거와 미래까지도 분석할 수 있게 되었다.

이에 따라 감시의 문제는 프라이버시권이나 개인정보의 자기결정권으로는 해결할 수 없는 새로운 국면의 문제를 제기하고 있다. 오늘날의 이러한 감시에 의하여 야기되고 있는 문제들에 대응하기 위해서는 3세대 프라이버시권이라고 부를 수 있는 보다 고양된 권리인 '반감시권'이 정립되어야 한다는 것이다.

2. 정보화 사회의 국가의 국민통제와 감시

가. 감시기술의 발달과 감시활동의 확대

(1) 오늘날 감시기술은 우리의 상상을 초월할 정도로 발전하고 있다. 우리 사회의 곳곳에는 CCTV가 설치되어 실시간으로 감시가 이루어지고 있다. 특히 최근에는 디지털화되어 화질도 선명할 뿐만 아니라 무제한 저장이 가능하고, 편의에 따라 검색이 가능하고, 줌기능, 각도조절기능, 야간촬영이 가능한 적외선 촬영기능, 투시기능까지 갖추어져 있다. 얼굴인식(형체인식) 기술이 발달하여 조만간 원하는 사람의 사진을 넣으면 얼굴의 특징에 의해 CCTV에 촬영된 화면 속에서 동일인을 식별해 낼 수도 있을 것이라고 한다(2). 신용

2) 프라이버시 인터내셔널의 자료 참조(www.privacyinternational.org). 영국은 도시 곳곳에 CCTV를 설치하여 준법감시용으로 이용하고 있다고 한다. 미국의 뉴욕시, 워싱턴 D.C도 공공장소의 CCTV로 악명이 높다. 최근 우리나라에서도 강남경찰서와 자치단체가 거리에 CCTV를 설치하여 범죄단속을 할 방침이라고 한다.

카드나 전자화폐의 발달에 따라 거래기록이 전산화되어 모든 국민의 거래정보를 통해 모든 활동이 추적될 수 있고, 그 사람의 습관, 생각까지도 파악할 수 있게 되었다. 휴대전화를 이용한 위치추적으로 그 사람의 행동을 언제든지 추적할 수 있고, 교통카드의 기록으로 이동현황도 언제든지 파악할 수 있게 되었다<sup>3)</sup>. 인터넷을 통한 의사소통 활동도 로그기록이나 쿠키를 통해 파악할 수 있고, 전자우편이나 게시판에 남긴 글도 IP 주소를 추적하거나 서버에 저장된 정보에 접근하여 파악할 수 있게 되었다. 그 사람이 흘린 머리카락 하나라도 유전자정보를 분석하여 그 사람의 과거, 현재, 미래를 예측할 수도 있게 되었다.

(2) 최근 국가는 국민에 대한 모든 기록을 정보로 저장하여 전산망을 구축한 후 이를 통합하고 공동이용을 하려는 작업을 추진하고 있다. 전자정부 구현이라는 이름아래 추진되는 이 작업은 행정의 투명성, 효율성, 국민에 대한 서비스의 강화라는 명목아래 전국민의 정보를 하나의 시스템으로 통합하여 관리하는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 국가는 끊임없이 스마트 카드의 도입을 시도하고 있고, DNA 정보의 수집 등 생체정보의 수집을 추진하려고 하고 있다. 이제 한 국민의 모든 정보가 국가에게 고스란히 파악되게 된 것이다.

(3) 이와 같은 감시활동의 비약적 증가는 정보처리기술의 발달, 생명공학 기술의 발달로 인하여 감시기술이 획기적으로 발전한 데다가, 현대 정보사회에서 정보로 처리될 수 있는 양과 범위가 획기적으로 늘어났기 때문에 가능한 것이다. 게다가 현대 소비사회에서 정보가 막대한 재산적 가치를 지니게 되고, 손쉬운 통제 수단인 것이기 때문이다. 정보는 권력인 것이다.

## 나. 감시의 문제점

### (1) 기본권의 침해

감시의 가장 큰 폐해는 감시행위가 감시받는 자의 기본권을 침해한다는 데 있다. 특히 최근의 발달한 감시기술은 감시받는 사람의 일거수 일투족을 모두 감시할 수 있게 됨으로써, 프라이버시 침해를 넘어서서 그 사람의 행동과 사상까지도 파악할 수 있게 되었다. 감시행위로 인하여 감시받는 사람은 프라이버시와 인격권은 물론 표현의 자유, 행동의 자유, 사상의 자유까지도 침해받게 되는 것이다.

3) 최근 미국에서는 교통카드의 기록으로 용의자의 이동현황을 파악하여 범죄수사에 활용하고 있다고 한다.

### (2) 민주주의의 왜곡

감시행위로 인하여 감시받는 사람의 표현의 자유, 행동의 자유, 사상의 자유가 침해됨으로 인하여 국가와 민간에서의 민주주의는 억압되고 왜곡된다. 또한 감시행위로 인하여 수집한 정보를 데이터베이스화하여 이를 통하여 계획을 수립하고, 관리와 통제를 하고, 평가를 하는 경우에는 그 과정에서 다시 한 번 국민과 소비자, 노동자의 의사, 즉 민주주의는 왜곡되게 된다.

### (3) 배제와 차별

감시행위로 인하여 수집한 정보를 데이터베이스화하여 이를 관리와 통제의 수단으로 삼을 경우, 국민과 소비자, 노동자는 데이터베이스에 의하여 범주화된다. 이러한 데이터베이스를 통한 관리와 통제는 정보주체를 하나의 주체로서가 아니라 고정된 객체로서만 보게 만들며, 이로 인하여 국민과 소비자, 노동자에 대한 차별과 배제가 이루어진다.

## 3. 국가의 감시활동과 그에 관한 개별 법제의 검토

### 3-1. 호적제도와 주민등록제도에 대한 검토

#### 가. 국가나 지방자치단체의 국민, 주민관리체제의 개요

##### (1) 신분등록제도<sup>4)</sup>

모든 국가는 사람의 권리의무관계를 정하기 위하여 민법상의 신분관계를 확인해 주는 신분등록제도를 가지고 있다.

국가나 지방자치단체는 국민이나 주민의 신분에 따른 권리관계의 확인을 해 주기 위해 신분을 등록받아 관리하고 있는데, 그 관리방식으로는 편제의 방법에 따라 출생, 사망, 혼인 등 사건별로만 편제하고 이를 따로 개인별로는 편제하지 않는 사건별 편제방식과 이를 개인별로 편제하는 개인별 편제방식이 있고, 함께 편제하는 사람의 범위에 따라 개인별로만 편제하는 개인별 편제 방식과 가족단위로만 편제하는 가족별 편제방식과 가(家)의 범위에 따라 편제하는 가(家)별 편제방식이 있다.

우리나라의 신분등록제도는 호적제도인데, 우리나라는 출생부, 사망부, 혼인부 등 사건별로 편제하는 사건별 편제방식을 따르고 있는 프랑스, 독일, 미국과 달리 각 사람의 신

4) 출생, 혼인, 이혼, 사망을 등록하는 제도로 민법관계를 분명하게 하기 위한 가족관계 및 출생, 사망의 증명을 목적으로 하는 제도를 신분등록제도라고 한다. 김기중, '국가의 국민관리체제와 인권', "21세기의 인권 1", 한길사, 2000. 378페이지.

분변동을 하나의 기록부에 반영하는 인적 편제방식을 채택하고 있다. 이것은 그 사람의 신분관계를 쉽게 파악할 수 있는 장점이 있지만, 그 사람의 신분관계가 누구에게나 쉽게 노출된다는 단점이 있다<sup>5)</sup>. 거기에 우리나라의 호적제도는 입적과 제적에 따른 기록이동이 상호 연결되어 있는 데다가 제적부의 보존연한이 80년이기 때문에 우리나라의 호적의 경우는 사실상 거의 무한으로 혈연관계를 추적할 수 있게 된다고 한다.<sup>6)</sup>

우리 호적제도는 인적편제방식 중에서도 '가(家)별 편제방식을 채택하고 있다. 우리나라가 택하고 있는 가별편제방식은 가족의 범위보다 더 넓은 가(家)를 중심으로 호적을 편제하는 방식으로, 매우 독특한 것이다. 이 방식을 취하고 있는 사례로는 중국민법과 스위스 민법에서 찾아볼 수 있다고 하나, 중국과 스위스법상의 가(家)는 현실에서 함께 생활하는 가족을 의미하므로 사실상 가족별편제방식으로 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 가별편제 방식은 철저하게 혈연을 중심으로 한 호적편제방식이다.

### (2) 국민(주민)등록제도<sup>7)</sup>

한편 각 나라들은 신분등록제도 외에 조세, 행정 등의 목적을 위하여 국가나 지방자치단체가 국민이나 주민을 별도로 관리하는 등록제도를 두고 있기도 하다. 특정한 행정목적 을 수행하기 위하여 목적 수행에 필요한 범위 내에서 특정인으로부터 등록을 받거나 신고를 받는 것은 어느 국가나 지방자치단체에서나 보편적인 현상이지만, 특정한 행정목적 수행을 위한 것이 아니라 일반적으로 행정을 펼치는데 필요하기 때문에 국민이나 주민에게 국가나 지방자치단체에 등록을 하도록 하는 것은 나라마다 편차가 있다. 이 업무는 연방이나 국가에서 담당하기도 하고, 지방정부에서 담당하기도 하고, 어떤 나라에서는 아예 등록제도를 두지 않고 있기도 한다. 즉 이러한 등록제도가 반드시 필요한 것은 아닌 것이다. 미국, 영국, 아일랜드, 오스트레일리아, 캐나다 등과 같은 나라들은 일반적인(전국민적인) 국민(주민)등록제도를 두지 않고 있는 나라들이다. 오히려 강제적인 국민(주민)등록제도를 두고 있는 나라들은 소수의 나라에 속한다.

### (3) 일반 신분증 제도

각 나라들은 국가나 지방자치단체는 신분증 제도를 운영하기도 한다. 운전면허증, 여권, 건강보험증, 공무원증 등은 특수한 목적에 맞추어 발급하는 신분증인데, 그 외에 전국민을 대상으로 하는 범용성을 가진 일반목적의 신분증을 모든 국민에게 의무적으로 발급받도록 하는 나라가 있기도 하고, 원하는 사람만 발급받으면 되는 나라도 있고, 아예 그런

5) 장영아, '호적제도의 개선방안에 관한 연구', 한국여성개발원, "96 연구보고서 200-4", 1996. 10. 37페이지

6) 장영아, 앞의 책, 14페이지

7) 국민의 주거지를 등록하도록 하는 것으로 행정적 통제, 복지급부 및 통계의 목적으로 시행되고 있다. 김기중, 앞의 책, 379 페이지

신분증이 없는 나라도 있다. 강제적으로 전국민을 대상으로 일반 신분증을 발급받도록 하고 있는 나라들은 극히 소수의 나라에 불과하다.

### (4) 국민특정제도

신분증은 아니지만 사실 그보다 더 중요한 것은 국민이나 주민을 특정하기 위하여 부여하는 번호체계이다. 특히 전국민을 대상으로 단일한 특정번호제도(이를 전국민 식별번호제도, National ID 제도라고 부르기도 한다)를 두게 되면 개인의 모든 개인정보가 단일한 특정번호를 중심으로 통합되게 되므로 국가나 민간의 영역에서 개인정보의 통합에 따른 프라이버시 침해나, 감시를 받게 될 위험은 더욱 커지며, 신분 절도(ID Theft: 타인의 신분으로 속여서 타인행세를 하는 것)의 위험이 더욱 커지게 된다. 실로 전국민을 대상으로 하는 단일한 특정번호 제도가 있느냐, 없느냐는 그 나라의 국민의 프라이버시 상황을 단적으로 보여주는 시금석이 되기도 한다. 이러한 전국민 식별번호 제도는 편리할 수는 있지만 매우 위험한 제도이다. 이러한 전국민 식별번호제도를 의무적으로 시행하고 있는 나라도 있고, 원하는 사람에게만 부여하는 나라도 있고(이런 경우는 전국민 식별번호제도로 보기는 어렵다), 그런 종류의 번호가 아예 없는 나라도 있다. 세계 각국 중에서 전국민 식별번호제도를 가지고 있는 나라는 극히 드문 예에 속한다.

국가	범용적 신분증제도	신청과 발급, 신분증의 번호유무
오스트리아	임의적 발급	지방에 신청, 중앙에서 발급
벨기에	의무적 지참	지방에서 발급, 번호없음
덴마크	없음	
핀란드	임의적 발급	지방에서 발급, 개인번호
프랑스	임의적 발급	지방에서 발급, 번호없음
독일	15세 이상 의무적	중앙에서 발급, 번호없음
그리스	14세 이상 의무적	번호 없음
네덜란드	임의적	지방에 신청, 중앙에서 발급, 사회보장번호, 납세자 번호
포르투갈	임의적	법무부에서 발급, 번호없음.
스페인	강제적	번호없음
아일랜드	카드 없음	
이탈리아	임의적	지방에서 발급, 일련번호 부여
룩셈부르크	임의적	지방에서 발급
스웨덴	카드 없음	
미국	카드 없음	
오스트레일리아	카드 없음	
캐나다	카드 없음	

<표1> 각국의 범용적 국가등록제도 및 신분증제도, 국민특정제도

제도	목적	방식	우리나라의 경우
신분등록제도 : 주로 국가(법원) 에서 취급	신분관계의 증명	*사건별 편제/인적 편제 *개인별 편제/가족별 편제/가별 편제	인적 편제, 가별 편제 방식의 호적부
주거등록제도 : 국가나 지방자치 단체에서 취급	행정처리의 목적	*국가 또는 지방자치단 체에서 관리 *주거등록 없이 선거인 등록, 납세자 등록, 사 회보장 수급자 등록 등 개별적으로만 등록받는 경우와 일반적인 주거등 록을 요구하는 경우 *의무등록제, 임의등록 제	국가에서 관리하는 의무적인 등록제도로 주민등록제도
국민특정제도 : 국가나 지방자치 단체에서 취급	행정처리의 목적 (데이터 식별자)	*특수 목적에 따른 특정 제도/일반적인 특정제도 *국가/지방자치단체 *전국민에 부여/원하는 자에게만 부여	국가에서 관리하는 전국민 고유번호제도인 주민등록번호 기타 납세자 번호, 여권번호 등의 특수목적 특정제도
신분 또는 자격증 명 제도 : 국가나 지방자치 단체에서 취급	행정처리의 목적 (간편한 자격 또는 신분확인)	*특수목적에 따른 신분 증/일반적 목적에 따른 신분증 *단일기능/통합기능	여권, 운전면허증, 공무원증 등의 특수목적 신분증 제도 일반적 목적의 주민등록증

<표2> 국가의 신분등록과 주거등록제도, 신분증 제도와 특정번호제도

이하에서는 우리나라의 신분등록제도와 주거등록제도 및 신분증 제도와 국민특정제도에 대해서 살펴보면서 그것이 가지고 있는 문제점과 개선방안을 알아보려고 한다.

## 나. 우리나라의 신분등록제도

### (1) 현황

먼저 우리나라의 신분등록제도인 호적제도는 호적법이 규정하고 있는데, 인적 편제 방식에서 개인의 신분관계가 일목요연하게 드러나게 되고, 게다가 인적 편제도 개인별 편제 방식이 아니라 가(家)별 편제방식으로 구성되어 있어서 다른 혈연구성원의 개인정보까지 드러나게 되고, 혈연관계와 입적과 제적에 따른 기록이 체계적으로 정리되어 있으며, 입적과 제적에 따른 기록의 이동이 연동되어 개인의 혈연관계와 혼인관계, 적출여부 등이 고스란히 드러나게 된다는 점에서 개인의 프라이버시를 심각하게 침해하는 문제가 있다<sup>8)</sup>. 그리고 기본적으로 국가에 신고해야 하는 사항이 너무 많다. 구체적으로 살펴보면 호적법에서 규정하고 있는 신분변동의 신고는 출생신고<sup>9)</sup>, 입양신고<sup>10)</sup>, 혼인신고<sup>11)</sup>, 이혼신고<sup>12)</sup>,

8) 장영아, 앞의 글

9) 제49조 (출생신고의 기재사항) ①출생의 신고는 1월이내에 이를 하여야 한다. <개정 1975.12.31>

②신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. <개정 1984.7.30, 1998.6.3> 1. 자의 성명, 본 및 성별 2. 자의 혼인중 또는 혼인외의 출생자의 구별 3. 출생의 연월일시 및 장소 4. 부모의 성명·본 및 본적(부 또는 모가 외국인인 때에는 그 성명 및 국적) 5. 자가 입적할 가의 호주의 성명 및 본적 6. 자가 일가를 창립하는 때에는 그 취지 및 그 원인과 장소

사망신고<sup>13)</sup>인데, 이를 토대로 하여 호적부<sup>14)</sup>에 신분의 변동상황이 기재된다.

### (2) 개선방안

현재 호적제도의 개선방안으로 기본가족별 호적제도, 개인별 호적제도<sup>15)</sup>, 주민등록제도

- ③자의 이름에는 한글 또는 통상 사용되는 한자를 사용하여야 한다. 통상 사용되는 한자의 범위는 대법원규칙으로 정한다. <신설 1990.12.31>
- ④출생신고서에는 의사·조산사 기타 분만에 참여한 자가 작성한 출생증명서를 첨부하여야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 1990.12.31>
- 10) 제66조 (입양신고의 기재사항) ①입양의 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. <개정 1990.12.31, 1998.6.3> 1. 당사자의 성명·본·출생년월일·본적(당사자가 외국인인 때에는 그 성명·출생년월일·국적) 및 양자의 성명 2. 양자의 친생부모의 성명 및 본적 3. 당사자가 가족인 때에는 호주의 성명, 본적 및 호주와의 관계 4. 일가창립 또는 분가로 인하여 호주로 된 자가 폐가하고 양자로 될 때에는 그 취지 5. 민법 제783조의 규정에 의하여 양가에 입적하는 자가 있는 때에는 그 성명, 본, 출생연월일, 그 부모의 성명 및 양자와의 관계 6. 삭제 <1990.12.31> 7. 삭제 <1990.12.31>
- 11) 제76조 (혼인신고의 기재사항) ①혼인의 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. <개정 1990.12.31, 1998.6.3> 1. 당사자의 성명·본·출생년월일 및 본적(당사자가 외국인인 때에는 그 성명·출생년월일 및 국적) 2. 당사자의 부모와 양친의 성명 및 본적 3. 당사자가 가족인 때에는 그 호주의 성명, 본적 및 호주와의 관계 4. 처가에 입적할 혼인인 때에는 그 사실 5. 당사자가 초혼 아닌 때에는 직전의 혼인이 해소된 연월일 6. 당사자가 동성동본일지라도 혈족이 아닌 때에는 그 사실 7. 여호주가 폐가하고 혼인하는 경우에는 그 취지
- ②제19조의2제1항의 혼인신고의 경우에는 제1항의 기재사항외에 신분적을 신고서에 기재하여야 한다. <신설 1962.12.29, 1975.12.31>
- ③당사자의 일방이 혼가로부터 다시 혼인으로 인하여 타가에 입적하는 경우에는 친가의 호주의 성명, 호주와의 관계 및 본적을 기재하여야 한다.
- 12) 제79조 (리혼신고의 기재사항) ①리혼의 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다.<개정 1998.6.3> 1. 당사자의 성명·본 및 본적(당사자가 외국인인 때에는 그 성명 및 국적) 2. 당사자의 부모와 양친의 성명 및 본적 3. 당사자가 가족인 때에는 호주의 성명, 호주와의 관계 및 본적 4. 혼가를 떠나는 자가 친가에 복적하는 때에는 그 가의 호주의 성명 및 본적. 그러나 친가를 부흥하는 때에는 그 취지 및 부흥의 장소 5. 혼가를 떠나는 자가 일가를 창립하는 때에는 그 취지와 창립의 원인 및 장소 6. 민법 제909조제4항의 규정에 의하여 친권을 행사할 자가 정하여진 때에는 그 취지와 내용
- ②재판상 리혼의 신고서에 제1항제4호 또는 제5호의 기재를 할 수 없는 경우에는 혼가를 떠나는 자가 친가에 복적하는 것으로 본다. 다만, 친가가 없거나 그 본적을 알 수 없는 때에는 리혼 당시의 본적지에 일가를 창립하는 것으로 본다. [전문개정 1990.12.31]
- 13) 제87조 (사망신고와 그 기재사항) ①사망의 신고는 제88조에 규정한 자가 사망의 사실을 안 날로부터 1월이내에 진단서 또는 검안서를 첨부하여 이를 하여야 한다. <개정 1975.12.31>
- ②신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. 1. 사망자의 성명, 성별 및 본적 2. 사망의 연월일시 및 장소 3. 사망자가 가족인 때에는 호주의 성명 및 호주와 사망자와의 관계
- ③불득이한 사정으로 인하여 진단서나 검안서를 얻을 수 없는 때에는 사망의 사실을 증명할만한 서면으로써 이에 갈음할 수 있다. 이 경우에는 신고서에 그 진단서 또는 검안서를 얻지 못한 사유를 기재하여야 한다.
- 14) 제15조 (호적의 기재사항) 호적에는 다음 사항을 기재하여야 한다. 1. 본적 2. 전호주의 성명 및 호주와의 관계 3. 호적의 편제 기타 호적변동사유와 내용과 연월일 4. 호주 및 가족의 성명·본·성별·출생년월일 및 주민등록번호 5. 호주 및 가족이 된 원인과 연월일 6. 호주 및 가족의 친생부모와 양친의 성명 7. 호주와 가족과의 관계 8. 타가에서 입적하거나 타가로 떠난 자에 대하여는 그 타가의 본적과 호주의 성명 9. 호주 또는 가족의 신분에 관한 사항 10. 기타 대법원규칙으로 정하는 사항 [전문개정 1990.12.31]
- 15) 좀 길지만 서울고등법원 조대현 부장판사의 글 중에서 개인별 신분등록제도에 관한 부분을 실는다.  
<개인별 신분등록제도의 내용>
- (1) 모든 국민의 신분기록을 하나의 시스템으로 전산화되, 개인의 성명과 주민등록번호에 의하여 그 신분기록을 검색할 수 있도록 한다. 개인별 신분등록제도를 채택하면서 모든 국민의 신분기록을 하나의 시스템으로 전산화하지 않으면, 친족관계의 파악이 어렵게 된다.
- (2) 모든 국민의 신분기록사무를 하나의 신분등록청에서 지정된 신분기록관이 담당한다. 전산시스템에 의한 신분기록의 정확성과 변조가능성을 예방하기 위한 것이다. 다만, 그 열람과 등본 발급은 전국 어디서나 가능하게 한다.
- (3) 개인의 신분등록표는 출생신고·기아발견신고·취적신고·귀화신고 등에 의하여 새로 편제하고, 일생 동안의 신분변동사유를 그 신분등록표에 모두 기재한다. 본인의 성명·주민등록번호·출생년월일·성별과 같은 개인의 특성을 위한 사항은 물론이고, 본인의 출생·사망·인지·입양·친자관계 변동·혼인·국적변경·개명 등의 신분변동사유를 모두 기록한다.



- (4) 부부관계와 친자관계를 파악할 수 있도록 하기 위하여 개인별 신분등록표에 본인의 배우자·부모(친생부모와 양친 부모를 모두 포함한다)·자녀(혼인중의 자, 혼인외의 자, 전혼중의 자, 재혼중의 자, 양자 등을 모두 포함한다)의 성명과 주민등록번호를 기재한다. 그리고, 신분등록표에 기재된 본인의 배우자·부모·자녀의 성명과 주민등록번호에 의하여 그 사람들의 각 신분등록표를 바로 검색할 수 있도록 한다. 혼인신고에 의하여 부부의 각 신분등록표에 혼인사유를 기재함과 동시에 배우자의 성명과 주민등록번호를 기재한다. 출생신고에 의하여 출생자의 신분등록표를 편제하면서 출생사유와 부모의 성명·주민등록번호를 기재함과 아울러 그 부모의 각 신분등록표에 출생자의 성명·주민등록번호를 기재한다. 인지나 입양신고의 경우에도 마찬가지로 처리한다. 배우자·부모·자녀에 관해서는 그 신분등록표에 대한 검색부호인 성명과 주민등록번호만 기재하고, 그 밖의 개인특정사항이나 신분변동사유는 기재하지 아니한다.
- (5) 신분변동에 관한 신고를 접수하거나 신분사항을 기재할 때에 검색부호인 주민등록번호의 정확성을 확보하기 위하여 당사자들의 주민등록번호의 정확성을 점검하도록 한다.
- (6) 본인이 사망하거나 국적을 상실하는 경우에도 그 배우자·부모·자녀의 친족관계 검색을 위하여 검색의 필요성이 없어질 때까지 계속 검색 자료로 비치한다.
- (7) 경과조치로서 종전의 호적을 찾아볼 수 있도록 새로운 개인별 신분등록표에 종전 호적의 본적과 호주를 표시하여 줄 필요가 있다.

<개인별 신분등록제도의 장점>

- ① 본인의 성명과 주민등록번호로 신분기록을 찾아낼 수 있기 때문에 따로 신분기록의 색출기능을 마련할 필요가 없다. 본적제도도 필요 없고, 신분기록의 명칭 또는 대표자의 명칭과 같은 것도 필요 없다.
  - ② 현행과 같은 호적사항관리도 필요 없다. 호적사항란은 호적부의 편제·재제·전적·제적 등의 사유를 기재하는 것이다. 개인별 신분등록표는 출생신고·취적신고·국적취득신고 등에 의하여 편제되는데, 그러한 사유를 신분사항란에 기재하면 되고 신분등록표의 편제사실을 별도로 기재할 필요가 없다. 그리고, 본적이 없으므로 전적의 문제도 생기지 아니한다. 신분기록이 모두 전산화되므로 신분기록을 재제할 필요성도 없을 것이다. 본인이 사망하거나 국적을 상실한 경우에도 본인이나 그 배우자·부모·자녀의 친족관계 검색을 위하여 계속 검색 자료로 비치할 필요가 있으므로 말소·제적 등의 조치를 취할 필요도 없다.
  - ③ 가족부제에서 자녀의 신분기록을 부모 중 누구의 가족부에 편제할 것인가에 관한 복잡한 문제가 생기지 아니한다.
  - ④ 가족부제에서 생기는 남녀평등의 문제가 생기지 아니한다. 개인별 신분등록제도에서는 자녀의 성명과 주민등록번호는 부의 신분등록표와 모의 신분등록표에 모두 기재된다.
  - ⑤ 이적(移籍)·이기(移記)의 문제가 생기지 아니한다. 신분등록표가 개인별로 편제되고 가족단위로 함께 편제되는 것이 아니기 때문에, 분가·분적의 문제가 생기지 아니하고, 인지·입양·혼인 등의 경우에도 다른 가족부로 이적하고 신분기록을 이기하여야 하는 문제가 생기지 아니한다. 신분기록사무의 업무량이 대폭 줄어들 것이다.
  - ⑥ 배우자·부모·자녀가 일괄 공시된다. 가족부제에서는 부부와 자녀의 가족부가 서로 나누어지는 현상을 막을 수 없으므로, 친족관계를 확인하기 위해서는 그들의 가족부가 나누어지기 전의 가족부를 추적하여야 하는 문제가 생긴다. 그러나, 개인별 신분등록표에는 본인의 배우자·부모·자녀의 성명과 주민등록번호가 모두 기재되기 때문에 부부관계와 친자관계를 한 눈에 파악할 수 있다. 사망자의 신분등록표를 보면 그 사람의 배우자·부모·자녀가 모두 기재되어 있기 때문에 제2순위 및 제2순위 상속인까지 바로 파악할 수 있다. 다만, 그들의 사망 여부는 그들의 개인별 신분등록표를 보아야 알 수 있다.
  - ⑦ 프라이버시 침해의 문제를 줄일 수 있다. 개인별 신분등록표에는 본인의 신분변동사유만 기재되고 그 배우자·부모·자녀의 신분변동사항은 기록되지 않기 때문에, 본인과 가족들의 신분변동사유가 한꺼번에 공시되는 가족부제도에 비하여 개인의 프라이버시를 더 보호할 수 있다.
  - ⑧ 하나의 신분등록청에서 신분기록업무를 총괄하므로 신분변동신고서를 한 장만 제출하면 되고, 현행과 같이 여러 장 제출할 필요가 없다.
- 라. 개인별 신분등록제도의 문제점
- ㉗ 현재 전국의 호적이 단일 시스템으로 전산화되고 있지만, 그것은 현행 호적제도에 따른 것이므로, 개인별 신분등록제로 바뀌면 그 전산시스템의 내용을 변경하여야 한다.
  - ㉘ 현재의 가족별 호적제도를 개인별 신분등록제도로 바꿀 경우에 본인의 신분사항에 관해서는 다른 바 없으므로 별 문제가 생기지 않을 것이다. 다만, 본인의 주민등록번호와 성명이 컴퓨터에 의한 검색부호이므로, 주민등록번호의 정확성을 확인하고 한자 성명의 한글 표기를 통일시켜 정비할 필요가 있다.
  - ㉙ 본인의 배우자·부모·자녀의 성명과 주민등록번호를 새로 찾아서 기록하여야 하는 문제가 생길 것이고, 이것이 가장 큰 문제이다. 기존 호적도 부부와 그 자녀들이 하나의 호적에 편제되고, 그 호적에 배우자·자녀의 성명과 주민등록번호가 기재되어 있는 경우가 많다. 그러나, 본인과 그 배우자·부모·자녀들의 호적이 서로 다른 경우도 많고, 주민등록번호가 기재되지 않은 경우도 적지 않다. 본인의 배우자·부모·자녀들을 모두 찾아내고 그 주민등록번호를 확인하려면 본인의 신분 내력에 관련된 호적·제적을 모두 찾아서 조사하여야 한다. 그 업무량이 엄청날 것이다. 그러나, 기존 호적의 전산시스템에 호주 뿐만 아니라 가족도 그 성명과 주민등록번호에 의하여 호적을 검색할 수 있는 기능을 부가하고, 주민등록 전산시스템까지 동원한다면 어려운 일은 아닐 것이다. 많은 인력과 시간과 예산이 필요할 뿐이다.
  - ㉚ 신분기록이 개인별로 작성되기 때문에 친족들의 구체적인 신분사항을 파악하기 위해서는 관련자의 신분등록표를 모두 열람하여야 한다. 그러나, 개인별 신분등록표에 배우자·부모·자녀의 성명과 주민등록번호가 모두 기재되어 있

를 보완하는 호적제도<sup>16)</sup>가 제기되고 있는데, 개인정보의 침해를 최소화한다는 측면에서 본다면 개인별 편제방식의 호적제도, 그 중에서도 사건별 편제방식의 호적제도가 가장 바람직하다.

개인별편제방식이란 개인마다 기록표를 만들어 그의 신분사항을 시간별로 기록해 가는 방식인데, 미국<sup>17)</sup>, 프랑스<sup>18)</sup>, 독일<sup>19)</sup>에서는 이 방식을 채택하고 있다고 한다. 그리고 나아가 그 중에서도 인적편제방식을 배제하고 사건별 편제방식을 채택한다면 개인의 프라이버시 침해를 최소화할 수 있을 것이다. 이 경우 독일이나 프랑스의 경우처럼 난외부기의 방식을 통하거나 가족 수첩 등의 보완적인 제도에 의하여 신분관계의 효율적인 파악을 도울 수 있을 것이다.

한편 이와 같이 개인별편제방식의 호적제도를 채택하면서 할 경우 호적에 기재할 내용도 대폭적으로 줄이는 것이 좋을 것이며, 입적과 제적의 기록연동도 없애도록 해야 할 것이다<sup>20)</sup>. 또한 호적사무의 처리와 관련하여 국가에서 담당하고 단일의 시스템으로 운영되도록 연동하는 것보다는 지방에서 처리하는 사무로 분권화시키는 것이 바람직할 것이다. 또한 호적부에 대한 비밀보호의무를 엄격하게 부과하고, 당사자 이외의 열람을 극히 제한적으로 허용해야 할 것이다.

고, 그 기재를 클릭하여 필요한 신분등록표를 바로 검색할 수 있기 때문에 별로 문제되지 않을 것이다.

- 16) 장영아, 앞의 글, 대통령직속 여성특별위원회, 현행가족법의 문제점과 개선방안 연구 - 호주제도 폐지를 중심으로, 1999. 12.
- 17) 미국은 철저한 사건별 기록제도를 가지고 있어, 출생, 혼인, 사망에 따라 각각 증명서를 작성한다. 그리고, 이러한 증명서간에 연결은 없다. 이혼은 법원에서 하고, 그 기록은 법원에서 보관한다. 장영아, 앞의 글
- 18) 프랑스도 독일과 마찬가지로 개인별, 사건별 편제방식에 따라 호적부를 편제한다. 프랑스는 호적제도로서 신분증서 제도를 두고 있고, 출생증서, 혼인증서, 사망증서, 인지증서 등, 다양한 증명서를 작성한다. 이러한 증명서에 기록한 사항을 일람하여 파악하기 위하여, 역시 난외부기방법을 채택하며, 나아가 출생증서에 다른 증명사항을 난외에 대부분 부기하여 출생증서의 일람으로 개인정보를 파악할 수 있도록 하고 있다. 또한 가족관계를 파악하기 위하여 가족대장을 각 가정에 발급하여 보관하도록 하고 있다. 장영아, 앞의 글
- 19) 독일에서는 개인별, 사건별 편제방식에 따라 출생, 혼인, 사망의 각 사건마다 호적부를 작성한다. 따라서, 출생부, 혼인부, 사망부가 존재한다. 그리고, 개인의 이러한 사항을 일람하여 파악하기 위하여, 이러한 호적부간을 연결하는 난외부기방법을 채용한다. 나아가, 가족관계를 분명하게 하기 위하여 가족부도 작성한다. 가족부는 혼인으로 개설하고, 부부와 미혼자녀의 신분사항을 기록한다. 출생부, 혼인부, 사망부에서 가족부에 기록할 사항을 통지한다. 장영아, 앞의 글.
- 20) 한편 김상용 교수는 호주를 중심으로 하는 추상적인 가별편제방식의 호적제도가 실제의 가족생활관계를 반영하지 못함으로써, 주민등록제도가 신분등록제도의 역할까지 하게 되어 개인의 사생활 침해로 이어지고 있다고 한다. "호주를 중심으로 하는 추상적인 '가'를 기본단위로 하여 편제되는 현행 호적은 실제의 가족생활관계를 반영하지 못한다. 그결과 주민등록제도가 비정상적으로 확대되는 문제가 발생하게 되었다. 원래 안보목적으로 도입된 주민등록제도가 본래의 취지를 넘어 일반행정, 민간거래는 물론 호적제도의 기본 기능인 신분관계 확인을 위한 공부로도 이용되고 있는것이 현실이다. 이처럼 주민등록제도가 호적의 기능까지 수행하고 있으므로, 대부분의 국민들은 일상생활에서 호적의 필요성을 거의 느끼지 못하게 되었고, 따라서 현행 호주제와 호적제도의 문제점에 대해서도 제대로 인식하지 못하게된것이다. 그러나 주민등록제도의 비정상적인 팽창은 개인의 사생활 침해로 이어지는 정보유출을 비롯하여 많은 문제를 낳고있다(주민등록표에 의해서 관리되는 개인정보는 140개 항목에 달하며, 이 가운데 78개 항목은 국가가 관리하는 데이터베이스에 수록되어 있다. 국가가 국민 개개인에 대하여 이처럼 방대한 정보를 보유·관리한다는 것은 국가에 의한 개인의 인권침해 가능성을 의미하는 것이다). 결국 현행 주민등록제도의 문제점을 해결하기 위해서도 가를 중심으로 편제하는 현행 호적제도는 개선되어야 한다. 위에서본바와 같이 부부를 중심으로 호적을 편제하는 방식을 따르게 되면, 현실적으로 공동생활을 하는 가족이 같은 호적에 기재될 수 있으므로, 주민등록제도의 필요성이 그만큼 감소하게 될 것이다. 나아가 호적이 주소등록제도를 겸하도록 하는 방법도 생각해볼수 있으며, 이와 같은 방식을 통하여 호적제도와 주민등록제도가 각각의 고유한 기능을 되찾을수 있으리라고 생각한다."

## 다. 국민(주민)등록제도의 개선방안

### (1) 현황

우리나라는 주민등록법을 통하여 국가에서 직접 전국민을 대상으로 주거등록을 하도록 하는 주민등록제도를 실시하고 있다. 주민등록법에 의하여 모든 국민은 30일 이상 거주할 목적으로 주소를 둘 경우 국가에 주민등록신고를 해야 한다.<sup>21)</sup> 주민등록신고를 하면 이를 토대로 개인별 뿐만 아니라 세대별로도 주민등록부가 체계적으로 작성되게 된다.

### (2) 개선방안

주거등록제도는 국가 또는 지방자치단체가 행정처리를 목적으로 주거하는 국민이나 주민의 신상을 등록하게 하는 제도인데 앞서 본 것처럼 많은 선진국들은 아예 이러한 국민등록제도를 두지 않고 있기도 하다. 이것들은 일반적인 인식과는 달리 국민등록제도를 두지 않아도 행정목적은 실현하는데는 아무런 문제가 없다는 것을 방증하는 것이다.

따라서 우리의 경우에도 의무적인 국민등록제도를 아예 폐지하고 임의적으로 원하는 사람만 등록을 하게 국민등록제도를 임의화해도 문제가 없을 것이다. 따라서 우리나라의 경우 의무적인 국민등록제도를 임의적인 국민등록제도로 변경하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그리고 또한 임의적인 등록제도를 둔다 하더라도 등록을 국가에서 받는 것이 아니라 각 지방별로 등록을 하도록 한다면, 개인정보 통합이 덜 가속화될 것이므로 임의적인 지방자치단체에 의한 주민등록제도가 현행의 강제적인 국가의 국민등록제도의 폐해를 줄이는데 도움이 될 것이다. 따라서 지방자치단체에서 주민등록을 받는 임의적인 주민등록제도로 변경하는 것이 가장 바람직할 것이다. 물론 이와 같이 임의적인 주민등록제도로 변경한다 하더라도 각 분야별로는 행정목적에 따라 해당 행정기관에 개인이 등록을

21) 제6조 (대상자) ①시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역안에 주소 또는 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 자(이하 "주민"이라 한다)를 이 법의 규정에 의하여 등록하여야 한다. 다만, 외국인에 대하여는 예외로 한다.<개정 1991.1.14> ②제1항의 등록에 있어 영내에 기거하는 군인에 대하여는 그가 속하는 세대의 거주지에서 본인 또는 그 세대주의 신고에 의하여 등록하여야 한다.<개정 1975.7.25> ③해외이주법 제2조의 규정에 의한 해외이주자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 해외이주를 포기한 후가 아니면 등록할 수 없다.<신설 1991.1.14>

제7조 (주민등록표등의 작성) ①시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기재하기 위하여 개인별 및 세대별 주민등록표를 작성·비치하고, 세대별 주민등록표색인부를 비치·기록하여야 한다.<개정 1991.1.14> ②개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다. ③시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다. <신설 2001.1.26> ④주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식과 기재방법 및 주민등록번호의 부여방법은 대통령령으로 정한다.<개정 1993.12.27>

제10조 (신고사항) ①주민은 다음 각호의 사항을 그 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.<개정 1968.5.29, 1991.1.14, 1993.12.27> 1. 성명 2. 성별 3. 생년월일 4. 세대주와의 관계 5. 합숙사에 있어서는 그 관리책임자 6. 본적 7. 주소 8. 본적이 없는 자 또는 본적이 분명하지 아니한 자는 그 사유 9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명 또는 국적의 유무 10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입전의 주소 또는 전입지와 그 년월일 11. 삭제<1999.5.24> 12. 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항

②누구든지 제1항의 신고를 이종으로 할 수 없다.<신설 1968.5.29, 1975.7.25>

해야 하는 경우가 많이 있을 것이다. 예컨대 예비군이나 민방위와 같은 병무관련 등록, 차량등록, 부동산 등기, 사회보장을 위한 각종 등록, 의료보험 등록 등이 필요할 것이다. 그러나 이러한 특정한 목적에 따른 등록이나 신고는 포괄적인 주민등록제도와는 목적과 효과가 엄연히 다른 것이고, 정보의 공유도 엄격하게 제한되어야 할 것이다.

그리고 현행 주민등록법은 국민등록시에 지나치게 많은 개인정보를 국가에 등록하게 강제하고 있는데, 주민의 지위를 정하는 법률이어야 할 주민등록법이 이와 같이 목적범위를 벗어나는 과도한 정보를 등록하도록 하고 있는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다<sup>22)</sup>. 따라서 지방자치단체가 주민등록법에 의해 수집할 수 있는 정보를 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 데 필요한 최소한의 정보로 한정할 필요가 있다. 그리고 개인에게 민감한 정보일 수 있는 동거가족을 반드시 기재하도록 하고 세대주와의 관계까지 신고하도록 하는 세대별 주민등록표를 폐지해야 한다<sup>23)</sup>. 또한 주민등록정보의 수집, 보관, 관리, 이용에 있어 정보주체가 참여할 수 있는 범위를 최대한 넓히는 방향으로 주민등록법을 개편해야 할 것이다. 특히 주민등록정보를 중앙정부 행정기관이나 다른 공공기관이 이용하도록 할 경우 반드시 필요한 경우로 한정하고, 그 이용의 목적을 분명히 하고 제공의 목적이나 일자 등 관련정보를 문서로 기록하도록 하며, 사후관리를 강화하고, 정보주체에게 주민등록정보의 이용 또는 제공에 관한 사항을 알리거나 적어도 적절한 방법으로 공지해야 할 것이다. 정보주체가 본인 정보의 열람이나 정정을 요구할 경우 즉시처리되도록 해야 하며, 정보주체가 전산화된 정보에 쉽게 접근할 수 있는 장치를 별도로 마련해야 할 것이다.<sup>24)</sup>

## 라. 범용 신분증 제도

우리나라는 18세 이상의 자에게 의무적으로 범용 신분증인 주민등록증을 발급받도록 하고 있는데, 이 제도 역시 많은 프라이버시의 노출의 위험을 가지고 있다. 특히 우리나라의 경우 신분증을 발급받으면서 주민등록증 발급신청서라는 서식에 의해 강제되는 열 손가락 지문날인제도 및 주민등록법에 의해 수집한 지문정보를 법률적 근거도 없이 경찰청이 보관하며 범죄수사에 활용하고 있는데 이것은 법적 근거나 합리적 사유없이 인격권을 침해하는 제도로서 헌법이 보장하는 무죄추정권, 인격권을 침해하는 위헌의 소지가 있기 때문에 폐지되어야 할 것이다.<sup>25)</sup>

## 마. 국민특정제도(National ID)

22) 김기중·윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

23) 김기중·윤현식, 앞의 글.

24) 김기중·윤현식, 앞의 글.

25) 김기중·윤현식, 앞의 글.

### (1) 현황

우리나라의 경우 주민등록법에 따라 국가는 전국민에게 일률적으로 일련번호에 의한 주민등록번호를 부여한다<sup>26)</sup>. 우리나라가 국민에게 부여하고 있는 주민등록번호는 전국민 특정제도(이른바 National ID제도)<sup>27)</sup>로 볼 수 있다. 그런데 우리나라의 주민등록번호제도는 다음과 같은 점에서 가장 강력한 수준의 국민특정제도로 불릴 만하다.

① 주민등록번호를 국가에서 통괄하면서 일률적으로 부여한다. 이것은 분권화된 지방자치단체에서 부여하는 국민특정번호보다 더 강력한 전국민에 대한 특정번호제도이다.

② 국가가 모든 국민에게 부여하는 주민등록번호는 외부에서 그 번호만 보아도 나이, 출신지역, 성별 등을 확인할 수 있게 되어 있으며, 한번 발급된 주민등록번호는 평생 변하지 않고 그 사람을 따라다닌다는 점에서 임의적인 번호체계로 단순한 일련번호에 불과한 번호인 경우나, 번호가 바뀔 수 있는 경우보다 훨씬 더 강력한 전국민 특정번호제도이다.

③ 국가는 개인별 주민등록부 뿐만 아니라 세대별 주민등록부를 전산처리하여 주민등록표 파일의 형태로 보관, 관리한다. 이로써 국가는 전국민에 대한 개인별 자료 뿐만 아니라 세대별 주민등록 전산정보자료까지 함께 구축한다.

④ 특히 우리나라는 그 동안 수십년의 축적된 주민등록자료가 전산화되어 있으며, 행정영역의 경우는 모든 행정영역에서 제한 없이 주민등록번호를 사용해 왔으며, 민간부문에서도 주민등록번호를 개인식별수단으로 사용해 오고 있어서 개인정보의 통합화된 정도가 전세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하다.

우리나라의 주민등록번호는 국가가 모든 국민에게 부여하고 관리하는 번호로서 그 국민에게 유일하고, 영속적이며, 변하지 않는 번호이다. 따라서 그 번호는 국내 어디에서든 그 사람을 대표하는 유일한 번호가 되는 것이다. 그렇기 때문에 그 번호는 그에 관한 모든 개인정보의 통합자와 식별자 역할을 하게 된다. 우리나라의 경우 이렇게 전국민을 대상으로 부여된 식별번호를 바탕으로 전국민에게 의무적으로 신분증을 발급받도록 하고 있는 것이다. 따라서 주민등록증이라는 플라스틱 카드는 전국민에 대한 고유번호 데이터베이스 체계의 외화된 일부에 불과할 뿐, 진정 중요하고 위험한 역할을 하는 것은 전국민

26) 제7조의2 (전산정보처리조직에 의한 주민등록표화일 작성등) ①제7조의 주민등록표 및 주민등록표색인부에 기재할 사항은 전산정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)에 의하여 처리하여야 한다. 이 경우 그 주민등록표화일(자기테이프·자기디스크 기타 이와 유사한 방법에 의하여 기록·보관하는 개인별 또는 세대별 주민등록표 및 세대별 주민등록표색인부를 말한다. 이하 같다)은 제7조제1항 및 제2항의 규정에 의한 주민등록표 또는 세대별 주민등록표색인부로 본다.<개정 1997.12.17> ②제1항의 규정에 의한 주민등록표화일의 정리·관리·보관등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

27) 고유의 일련번호의 특징으로 유일성, 영속성을 들 수 있다.

에 대한 고유번호 체계인 주민등록번호인 것이다.

오늘날 이 주민등록번호는 각급 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보화일(중앙행정기관 99종, 지방자치단체 126종, 각급학교 22종, 정부투자기관 기타 204종 : 2000. 12. 행정자치부 공고)과 민간영역에서 보유하고 있는 모든 개인정보의 식별자 역할을 하고 있다. 그 뿐만 아니라 최근에는 대부분의 인터넷 웹사이트에서 주민등록번호를 개인의 신분확인용으로 사용하고 있으며, 심지어는 국가에서 민간기업들에게 전국민의 주민등록번호를 개인 신분확인용으로 사용하도록 데이터베이스를 제공하고 있기도 하다.

### (2) 문제점

국가가 전국민에 대하여 고유번호를 부여하는 제도는 i) 국가기관이나 민간영역에서의 개인정보에 대한 데이터의 통합을 손쉽게 함으로써, 심각한 프라이버시의 침해위험을 가져오고, ii) 이를 통하여 국민에 대한 감시가 손쉽게 이루어질 수 있게 되며, 국가기관이나 경찰권의 힘을 강화시키고, iii) 전국민에 대한 고유번호가 신분확인 수단으로 사용되면서 손쉽게 신분도용(ID theft)의 문제가 생기게 되며, iv) 개인정보 데이터베이스에 대한 침해를 용이하게 한다는 점에서 국가기관에게 전국민을 감시할 수 있는 우월한 감시능력을 부여하는 제도로서 문제가 있다.

현재 비교법적으로 보더라도 독일<sup>28)</sup>, 프랑스<sup>29)</sup>, 영국<sup>30)</sup>, 미국<sup>31)</sup>, 호주<sup>32)</sup>를 비롯한 대다

28) 독일의 경우는 국가에서 사전별 편제방식의 신분등록제도를 기본으로 하면서, 가족부와 혼인부를 보충적으로 운영하고 있다. 한편 주거등록제도는 각 주별로 주법에 의하여 주소와 본인확인정보를 신고하도록 하고 있는 것으로 알려져 있다. 그런데 각주에서 관리하는 이 주거정보는 연방정부나 각 지방정부 사이에 상호 통보되거나 상호 전산망으로 연동되어 있지 않다고 한다. 한편 독일의 경우 연방차원에서 신분증제도를 가지고 있으나, 이 신분증에는 일련번호가 부여되지만 이 일련번호는 단순히 그 신분증에 부여되는 일련번호일 뿐 그 사람에 대한 일련번호는 아니라고 한다. 그래서 새 신분증을 발급할 때마다 새 번호가 부여된다고 한다. 또한 이 일련번호에는 생년월일이나 성별 등의 인적사항 등을 추정할 수 있는 내용을 담을 수 없도록 하고 있으며, 공적기관은 물론 사적기관도 일련번호를 데이터베이스에서 인적사항을 추출하는 것(프로파일링)이나 여러 데이터베이스 자료의 결합(머징)하기 위하여 사용할 수 없도록 명시적으로 규정하고 있다고 한다. 즉, 독일의 경우 연방차원에서 신분증제도를 가지고 있기는 하지만, 전국민을 대상으로 하는 고유식별번호는 부여하지 않고 있으며, 연방의 신분등록정보와 각 지방의 주거정보와 연방의 신분증 정보가 서로 엄격하게 분리되도록 철저한 법적 장치를 마련해 두고 있다고 한다(이상 김기중, 앞의 책).

29) 프랑스의 경우 모든 국민에게 개인식별번호를 부여하고 있으나 강제적인 주거등록제도는 없다고 한다(이상 김기중, 앞의 책).

30) 영국에서는 최근 전국민을 대상으로 하는 고유식별번호부여 및 전자신분증 도입을 추진하고 있으나 강력한 반대에 부딪혀 실현되기 어려운 상황이라고 한다.(프라이버시 인터내셔널의 사이트 참조 : www.privacyinternational.org)

31) 미국에서는 사회보장번호는 사회보장국에서 운영된다. 사회보장번호는 사업이나 교육에서도 상당히 사용되고 있다고 한다. 사회보장번호는 인구의 대다수가 부여받고 있으나 완전성은 매우 낮다고 한다.(FACFI 1976, CG 1980, OTA 1981). 미국의 경우 최초의 사회보장법(Social Security Act of 1935)이 제정되었고, 피용자와 고용주에게 세금을 부과하는 고유번호가 1936년에 성립되었다고 한다. 피용자는 그 번호를 고용주에게 제출해야 했다. 발행된 사회보장카드에는 '신분증명용이 아님'이라는 설명이 들어 있었다고 한다.(HEW, 1973, pp.114-122). 1943년 사회보장번호를 모든 연방정부의 근로자에게 확대하여 사용하는 결정이 취해졌다(루즈벨트의 행정명령(9937)). 많은 비용 부담이 되는 중복업무를 피하기 위하여 모든 연방기관은 사회보장번호를 이용한 개인 식별시스템을 확립할 것을 명령한 이 명령은 지금도 유효하다고 한다(Westin & Baker, 1972, p.41). 그러나 1961년 재무성 산하의 소득세 담당부서인 Internal Revenue Service(IRS)가 납세자를 확인하기 위하여 사회보장번호를 사용하기 시작하기 전(P.L. 87-397 : 1961. 10. 5.)까지는 사회보장번호의 사용범위에는 큰 영향이 없었다고 한다. IRS는 개인에게 이자를 지급하는 기업에게 해당 개인의 사회보장번호를 수집하여 보고하도록 임무를 부여했다. 사회보장번호는 통합성이 낮다고 한다. 이

수의 많은 국가들이 전국민에 대한 고유 식별번호(National ID)를 도입하지 않거나 최소한 의무적인 국민등록제와 결합된 전국민 고유 식별번호제도를 도입하지 않고 있으며, 전국민에 대한 고유 식별번호로 될 가능성이 있는 번호(예를 들어 미국의 경우는 Social Security Number, 호주의 경우는 Tax Payer's Number)에 대하여 특별한 법적 보호를 하고 있다. 그래서 전국민에 대한 고유 식별번호로 기능하지 않도록 최선의 노력을 기울이고 있다.

실제로 독일과 헝가리, 필리핀에서는 전국민에 대한 고유 식별번호의 부여에 대하여 위헌이라고 판시한 사례가 있기도 하다.<sup>33)</sup> 이런 점에서 볼 때 전국민에 대하여 고유의 일련번호를 부여하는 현재의 고정불변의 주민등록제도는 국가와 민간에 의한 과도한 국민감시를 허용함으로써 헌법상 보장되는 인격권을 침해하는 제도로 판단될 가능성이 높은 제도이다.

### (3) 개선방안

#### ① 주민등록번호제도의 폐지

중앙과 지방, 행정 각부처와 사법부 등에 산재되어 있는 국민이나 주민들의 개인정보화일의 통합을 막기 위해서는 가장 우선적으로 전국민에 대한 국가의 주민등록번호의 부여 제도가 폐지되어야 한다.

국가의 전국민에 대한 의무적인 등록제에 기초한 주민등록번호제도를 폐지하는 방법으로는 i) 국가에 의한 의무적인 국민등록제를 완전히 폐지하고 주민등록번호 자체를 폐지하는 방안과 ii) 전국적인 의무적 국민등록제를 폐지하고, 지방자치 차원에서 임의적인 주민등록제를 운영하면서 주민등록번호를 폐지하고 임의적인 일련번호를 부여하는 방안, iii) 전국민에 대한 의무적인 등록제를 두되, 국민식별번호제도를 없애고, 국민식별번호를 통한 개인정보의 통합을 억제하는 방안 등을 생각해 볼 수 있는데, i)의 방안이 가장 바람직하겠지만 오랫동안 국민식별번호제를 운용해오고 있었으므로 갑작스런 행정의 공백이 우려된다면 현실적으로 ii)의 방안을 택하여 점진적으로 국민식별제도를 없애 나가는 방법을

것은 의견상 유효해 보이는 번호가 사회보장청으로부터 발행된 것인지 여부를 확인해 줄 수 있는 능력을 갖춘 조직이 별로 없기 때문이라고 한다. 현재 9개의 번호로 구성된 사회보장번호의 약 40%가 배당되었다고 한다. 현재 남아 있는 번호 중에도 의견상 유효한 번호는 많이 있다고 한다. 가장 대표적인 거짓번호는 078-05-1120이라고 하는데, 이 번호는 1940년대와 1950년대에 지갑에 샘플로 넣어져서 판매된 번호라고 한다. 이런 심각한 약점이 있음에도 많은 연방정부 기관들은 신분확인용으로 사회보장번호를 사용하고 있다고 한다. 기업들은 사업을 하는데 법적인 근거가 없음에도 그 번호를 사용한다고 한다(Hibbert 1992). 소비자의 정보를 판매하는 The Lotus Marketplace service도 사회보장번호를 사용한다고 한다.(이상 Roger Clarke, Human Identification in Information Systems: Management Challenges and Public Policy Issues)

32) 호주에서도 최근 전국민 특정번호를 도입하려고 하였다가 강력한 반대로 무산되었다. (프라이버시 인터내셔널 웹사이트 참조 : [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org))

33) 프라이버시 인터내셔널([www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)), 전자프라이버시정보센터([www.epic.org](http://www.epic.org)).

택할 수도 있을 것이다.<sup>34)</sup>

즉, 두 번째 방안을 택한다면 전국민에게 고유번호를 부여하는 국가의 전국민에 대한 통합관리체제인 주민등록제도를, 지방자치단체별 주민에 대한 등록체제로 주민등록법을 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 법률로서 위치짓고, 전국민에 대한 일련번호의 부여 제도를 폐지하고, 지방자치단체에서 자발적으로 원하는 사람들에게 필요한 경우에만 필요한 범위 내에서 통용되는 임시적인 신분등록번호를 부여하는 것으로 하면 될 것이다. 이것은 예컨대 운전면허증의 고유번호, 여권의 고유번호, 납세자 번호 등과 같이 필요한 범위 내에서만 통용되는 것으로 해야 할 것이다. 따라서 주민등록제도의 경우 지방자치단체에서 주민의 등록정보로서만 활용하여야 할 것이다<sup>35)</sup>. 그리고 이 경우 주민등록시 부여되는 신분등록번호는 중앙정부와 통합을 시도해서는 안될 것이며, 지방자치단체에서도 다른 주민의 개인정보와 통합되지 않도록 해야 한다. 또한 이 경우 주민등록제도는 개인별 고유번호가 아니라 신분증발급번호가 되어야 하며, 따라서 다른 목적으로 그 번호를 개인을 특정하기 위한 번호로 사용하는 것을 엄격하게 금지하고 이를 법정해야 한다.

#### ② 주민등록번호의 보호

주민등록을 임의적인 제도로 변경을 하는 경우에도 주민등록번호가 사라지지 않는다면 주민등록번호는 여전히 개인의 정보에 대한 식별자 역할을 하게 될 것이다. 실제로 미국의 경우나 오스트레일리아의 경우 사회보장번호나 납세자 번호가 개인정보에 대한 식별자 역할을 하게 되어 사실상 전국민 고유번호제도로 운용되고 있다는 비판이 제기되고 있는 상황이다. 따라서 이 경우 주민등록번호에 대해서는 특별한 보호가 취해져야 한다. 즉, 주민등록번호를 함부로 사용하지 못하게 하고, 특별히 법적으로 요구되는 꼭 필요한 경우가 아니라면 주민등록번호를 요구하지 못하도록 하고, 주민등록번호가 꼭 필요한 경우가 아니라면 주민등록번호의 제공을 거부했다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안된다는 규정을 두어야 할 것이다.

실제로 미국의 경우 법으로 사회보장번호의 공개를 금지하고 있으며, 법령이 정하고 있는 경우를 제외하고는 사회보장번호를 요구하는 것을 금하고 있으며, 사회보장번호를 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안된다는 규정을 두고 있다(the Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. Sec. 552a). 그리고 미국의 법원은 선거인명부의 등록시에 사회보장번호를 요구하는 것은 프라이버시권을 침해하는 것이라고 판시하였고 {Greidingerv. Davis, 988 F.2d 1344 (4th Cir. 1993)}, 국가는 개인의 사회보장번호를 정보공개시에도 공개해서는 안된다고 하였으며 {Painting and Drywall Work

34) 김기중·윤현식, 앞의 글.

35) 김기중·윤현식, 앞의 글.

Preservation Fund, Inc. v. Department of Housing and Urban Development, 936 F.2d 1300 (D.C. Cir. 1991) 등), 연방직원의 사회보장번호는 공적기록에 해당하지 않는다고도 하고, 일단 사회보장번호가 공개되는 경우에는 그 피해가 막대하다고 보고 사회보장번호는 매우 중대한 프라이버시로서 엄격하게 보호되어야 한다고 판시하였다.(American Federation of Gov't Employees v. United States, 712 F.2d 931, 932 (4th Cir. 1983) 등).

캐나다에서도 사회보장번호가 널리 개인의 식별자로 사용되는 문제가 지적되어 연방직원들에 대하여 사회보장번호 대신 새로운 피용자 번호를 도입하기도 하였다<sup>36)</sup>. 그리고 오스트레일리아의 경우는 프라이버시 보호법(Privacy Act of 1988)에서 납세자 번호를 국가 식별번호로 사용하는 것을 무조건 금지하고 있으며, 그리스의 경우는 국민 식별번호를 도입하였는데, 이것을 어떤 경우에도 데이터 파일의 식별번호로 사용하는 것을 금지하고 있다고 한다.<sup>37)</sup> 그 외에 독일의 경우에도 신분증의 번호가 오용되는 것을 방지하기 위한 법률을 씌으로써 개인정보의 침해를 막기 위하여 특별한 보호조치를 규정해 놓고 있다.<sup>38)</sup>

한편 주민등록제도를 임의적 주민등록제도로 바꾸는 것이 현실적으로 어렵다고 할 때 최소한 주민등록번호의 용도를 제한하는 규정을 두고, 주민등록번호를 정보의 통합자나 식별자로 사용하는 것을 금지하고, 주민등록번호의 제공을 거부한다고 하여 서비스의 제공이 거부되어서는 안된다는 원칙을 법률에 반영할 필요가 있다.<sup>39)</sup> 이런 점에서 볼 때 현재 국가에서 주민등록번호를 거의 모든 행정민원서류에서 본인확인을 위한 수단으로 사용하고 있는 것과, 법적 근거도 없이 국가나 신용조사기관들이 개인들의 주민등록번호 데이터베이스를 민간업체들에게 본인확인을 위한 수단으로 유료로 제공하고 있는 것은 중대한 프라이버시권 침해행위로서 중단되어야 할 것이다. 그리고 민간의 영역에서도 모든 거래에서 주민등록번호를 요구하는 관행과, 본인확인수단으로 주민등록번호를 요구하는 관행과 하다못해 무료 웹사이트에 회원가입시에도 무분별하게 주민등록번호를 요구하는 관행은 중대한 프라이버시 침해행위이므로 중단되어야 할 것이다.

요컨대 현재 우리사회에 광범위하게 퍼져있는 '주민등록번호 = 본인확인 수단'이라는 생각, '주민등록번호 = 개인정보의 식별자'라는 생각은 근본적으로 잘못된 것이므로 고쳐져야 한다. 이러한 관행을 고치는 것이 자발적인 사고의 전환을 통해 이루어질 수 있을 것이라고 기대하는 것은 난망한 일이므로 다른 모든 제도가 점진적으로 개선될 수 밖에 없는 경우라도 우선적으로 주민등록번호의 보호에 관한 법률을 제정하여 먼저 이것부터 고쳐나가고 국민의 인식을 바꾸어 나가야 할 것이다. 또한 검찰과 법원에서도 주민등록번호

36) Privacy Laws & Business, February 1989, at 4, quoted in M. Spencer, 1992 And All That: Civil Liberties in the Balance 60 (1990). Access Reports, July 11, 1990, at 6.

37) M. Spencer, 1992 And All That: Civil Liberties in the Balance 60 (1990)

38) 김기중, 앞의 책.

39) 김기중·윤현식, 앞의 글.

호의 누출에 대하여 중대한 프라이버시의 침해로 인식하여 강력한 처벌과 손해배상책임을 부과해야 할 것이다.

법률의 제정과 더불어 공공기관부터 무분별하게 주민등록번호를 요구하는 관행을 바로잡고 민원서류에서 불요불급한 경우를 제외하고는 주민등록번호를 사용하지 말도록 하고, 각종 데이터베이스에서도 성질에 따라 적절한 개인정보 식별자를 설정하여 주민등록번호를 개인정보식별자에서 제외시켜 나가는 작업을 추진해야 할 것이다. 그리고 민간영역에 대해서도 공정거래위원회나 통신위원회를 비롯해서 각급 기관에서 적절한 계도를 통해서 민간거래에서 주민등록번호를 사용하고 있는 실태를 파악하여 앞으로 주민등록번호를 사용하는 것을 억제, 금지시켜 나가야 할 것이다. 이를 위하여 먼저 민간부문과 공공기관에서 주민등록번호의 사용실태에 대한 조사를 벌여, 불필요한 주민등록번호의 이용을 억제하는 작업을 시작해야 한다.

### 3-2. 전자정부<sup>40)</sup> 추진의 문제점과 행정정보 공동이용과 전산망 통합의 문제점

#### 가. 전자정부의 추진과 행정정보의 공동이용

김대중 정부는 전자정부 구현을 적극 추진하면서 11대 중점추진 과제를 발표하였다. 이를 보면 조만간 5대 국가주요 데이터베이스망(주민전산망, 부동산 전산망, 자동차 전산망, 기업전산망, 세금전산망)을 공동활용하는 시스템이 구축될 전망이고, 4대 사회보험 정보시스템이 연계될 것이다. 그리고 전국적인 교육행정정보시스템으로 교육행정업무 전산처리할 방침이고 나아가 이모든 것들을 아우르는 범정부통합전산센터를 운영하겠다고 한다.

정부는 이러한 통합전산망을 구축하기 위하여 2001. 3. 28. '전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률'(이하 '전자정부법'이라고 줄여서 부름)을 통과시켜 전자정부 실현을 위한 법적 근거 및 행정정보의 공동이용에 관한 법적 근거를 마련하고 있다.

그런데 현재 진행되고 있는 전자정부는 매우 위험스러운 이념에 기초하고 있으며, 국민의 프라이버시 보호와 민주주의와 인권보호의 측면에서 많은 문제를 안고 있기에 시급한

40) 우리나라는 1, 2차 행정전산화사업계획(1978~1986)과, 1, 2차 행정전산망사업계획(1987~1996), 제1차 정보화촉진기본계획(1996~2000)과 제2차 정보화촉진기본계획인 Cyber-Korea 21(1999~2002)과 제3차 정보화촉진기본계획인 e-KOREA VISION 2006<sup>1)</sup>(2002~2006)에 이르기까지 지속적으로 행정전산화를 포함한 '전자정부'를 추진해 왔다. 그러다가 최근 행정자치부와 정보통신부의 힘겨루기 끝에 전자정부법이 통과됨으로 인해 통일적인 법적 근거를 가진 '전자정부'가 추진되기에 이르렀다.

방향전환이 필요하다.

1. 정보화를 통한 민원서비스 혁신	-5대 국가주요 DB 공동활용으로 기관방문 회수 감소(5회?2회) -전자정부 통합웹사이트 단계적 확대: 통합서비스 28종?400종 -무인증명 발급기 확대 보급: 발급대상 증명 32종
2. 전자조달(G2B) 활성화	-모든 조달관련 절차를 온라인으로 단일창구에서 처리 -BPR, ISP 후 8월까지 전자조달 시스템 구축 완료 -조달절차 25% 감축, 조달품목 분류체계 세분화?표준화
3. 4대 사회보험 정보연계서비스	-4대 보험공단 정보시스템을 연계하여 one-stop 서비스 구현 -공통정보를 한 곳에서 공동관리 -7월부터 서비스 제공 추진
4. 인터넷을 통한 종합국세서비스	-국세관련 민원업무를 모두 안방에서 처리 -4월부터 부분서비스, 10월부터 본격 서비스
5. 국가 재정정보시스템 구축	-모든 재정업무를 정보시스템에 의해 자동으로 연결 처리 -전자고지(e-mail), 전자납부(인터넷 뱅킹), 전자이체 기반 -복식부기, 발생주의 회계 도입 및 9개 결산서 통합
6. 시/군/구 행정 종합정보화	-2단계 11개 업무 개발착수(2001.11) -2단계 시범서비스 실시: 서울 양천구등 5개 시군구(2002.10)
7. 전국단위 교육행정 정보시스템 구축	-16개 시도 교육청을 중심으로 10대 교육행정업무 연계 처리 -학부모 등 교육수요자에게 인터넷으로 정보 제공 -전국 어디서나 교육관련 증명서 발급
8. 표준인사관리 시스템 구축	-전체 공무원의 인사 DB 구축, 활용 -인사관리시스템의 행정기관간 중복투자 방지
9. 전자결재 및 전자문서유통	-문서관리업무 전반을 전자화 -전자조달, 인사 등 다른 전자정부 서비스와 호환: 연계표준 안 마련(2002.4)
10. 전자 서명, 전자 관인 시스템 구축	-2002년까지 1,000만명의 국민이 전자서명 이용 -무선 전자 서명 인증서비스 제공 -모든 시중은행과 증권사에서 공인 전자 서명 사용토록 유도
11. 범정부 통합전산 환경 구축	-정보통신부, 행정자치부, 기획예산처 3개 기관 공동 주관 -BPR -> ISP -> 통합전산센터 구축으로 단계적 추진

<표3> 전자정부 11대 중점추진과제

## 나. 전자정부의 이념에 대한 비판

### (1) 전자정부의 이념<sup>41)</sup>

전자정부법에 의하면 다음과 같은 7가지의 전자정부의 운영 및 구현원칙을 전자정부의 이념으로 제시하고 있다.

41) 정부가 펴낸 전자정부에 대한 해설자료에서는 전자정부의 미래상으로 ① '문서의 생산에서 보존까지 전자화를 통한 종이없는 행정, 전자화된 행정정보가 물 흐르듯 유통되는 신속한 행정, 행정정보의 축적 활용을 통한 지식행정' 등에 의한 '생산성 있는 행정', ② '국민욕구를 충족시키는 공무원의 정보기술 이용 일상화'와 '주민들의 인터넷 활용 등 정보생활화를 지원'을 통한 '세계에서 컴퓨터를 가장 잘 활용하는 정부', ③ '국민의 안방으로 찾아가는 전자민원서비스, 구비서류 없이 한번만 신청하면 되는 간편한 서비스, 빠르고, 편리하며, 투명한 서비스를 피부로 느끼는 행정'을 통한 '언제, 어디서, 누구에게나 한번에 서비스하는 정부', ④ '누구나 쉽게 정부로부터 풍부한 행정·생활정보 획득, 국민과 공무원이 언제나 대화하는 빠른 네트워크'를 통한 '국민과 하나가 되는 민주적인 정부'를 제시하고 있다 (행정자치부가 펴낸 '전자정부법의 이해와 해설', 2001).

① 국민편익중심의 원칙(법 제6조) : 행정기관의 업무처리과정은 민원인이 부담하여야 할 시간과 노력이 최소화되도록 설계되어야 한다.

② 업무혁신 선행의 원칙(법 제7조) : 행정기관은 업무를 전자화하고자 하는 경우에는 미리 업무처리과정 전반을 전자적 처리에 적합하도록 혁신하여야 한다.

③ 전자적 처리의 원칙(법 제8조) : 행정기관의 주요 업무는 전자화되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야만 한다.

④ 행정정보공개 원칙(법 제9조) : 행정기관이 보유·관리하고 있는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개되어야 한다.

⑤ 행정기관 확인의 원칙(법 제10조) : 행정기관은 특별한 경우를 제외하고는 행정기관에 전자적으로 확인할 수 있는 사항을 민원인에게 확인하여 제출하도록 요구하여서는 안된다.

⑥ 행정정보공동이용의 원칙(법 제11조) : 행정기관은 자신이 수집·보유하고 있는 행정정보를 이를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 안된다.

⑦ 개인정보보호의 원칙(법 제12조) : 행정기관이 보유·관리하는 개인정보는 법령이 정하는 경우를 제외하고는 당사자의 의사에 반하여 사용하지 못한다.

즉, 전자정부법에 의하면 전자정부가 추구하는 바는 업무의 혁신과 전자적 처리, 행정정보의 공동이용을 통해 행정의 효율성을 강화하고, 국민편익을 우선하고, 필요한 정보는 행정기관이 확인함으로써 국민의 편익을 도모하고, 행정정보의 공개를 통하여 민주적인 정부를 지향하겠다는 것이다. 얼핏 보면 전자정부의 목표는 타당해 보이나 아래에서 보는 바와 같이 매우 심각한 문제를 안고 있다.

### (2) 전자정부의 이념인 효율성에 대한 비판

전자정부가 궁극적으로 지향하는 바는 '문서의 생산에서 보존까지 전자화를 통한 종이 없는 행정, 전자화된 행정정보가 물 흐르듯 유통되는 신속한 행정, 행정정보의 축적 활용을 통한 지식행정'을 통한 '생산성 있는 행정'이라고 한다.

전자정부법에서도 이를 구체화하여 '행정기관은 업무를 전자화하고자 하는 경우에는 미리 업무처리과정 전반을 전자적 처리에 적합하도록 혁신하여야 한다'는 업무혁신 선행의 원칙(법 제7조)과, 행정기관의 주요 업무는 전자화되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업

무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야만 한다는 전자적 처리의 원칙(법 제8조)과, 행정기관은 자신이 수집·보유하고 있는 행정정보를 이를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 안된다는 행정정보공동이용의 원칙(법 제11조)을 규정하고 있다.

즉, 되도록 문서를 없애고 문서대신 전자적 정보처리(digital 정보처리)를 하여야 하며, 되도록 정보처리는 자동화할 것이며, 이러한 효율성의 증대를 위하여 그리고 민원인의 편의를 위하여 되도록 행정정보를 공유하고, 행정기관이 직접 정보를 확인하겠다는 것이다.

얼핏보면 이는 문서의 감축(paperless)을 통한 물자절약과 처리과정의 전자화를 통한 효율성의 증대, 자의적이고 인위적인 인적요소의 개입을 배제함으로써 처리과정의 객관화와 공정성의 확보, 행정정보의 공동이용을 통한 민원인의 불편의 해소라는 긍정적 효과를 지향하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이를 뒤집어 보면 여기에는 다음과 같은 위험이 도사리고 있다.

첫째, 문서의 감축과 업무처리의 전산화는 수집되는 정보의 디지털화를 의미한다. 이러한 정보의 디지털화는 기존의 개인정보의 수집과는 다른 차원의 위험을 내포하고 있다. 예컨대 기존에는 사회보장과 관련하여 개인의 정보를 사회보장 수급자 대장이라는 종이 문서에 수록했었는데, 이것이 문서의 감축에 의하여 디지털화될 경우 전자와 후자는 똑같은 개인정보의 수집이라 할지라도 질적인 차이가 있는 것이다.

둘째, 업무처리의 전산화는 자동화된 판단을 의미하는데, 자동화된 판단은 오류의 가능성이 많으며, 개인의 향변이 봉쇄되며, 객관화된 수치나 범주(자의적인 구별범주로 예컨대 소득수준, 나이, 출신지역, 인종, 전과자 여부 등)에 의한 판단은 인간을 대상화시키고 차별과 배제를 영속화하는 등 많은 문제를 야기한다.

셋째 행정정보의 공동이용은 정보의 통합을 통하여 국민에 대한 국가권력의 우월적인 정보축적으로 인한 국가의 국민감시와 인권침해의 위험을 가중시키고, 수집된 정보가 맥락을 떠나 이해됨으로써 왜곡될 가능성이 높다.

### (3) 전자정부의 이념인 편리성에 대한 비판

한편 전자정부는 국민에 대한 편리한 전자민원 서비스, 원스탑 서비스를 지향한다고 한다. 전자정부법에서도 행정기관은 특별한 경우를 제외하고는 행정기관간에 전자적으로 확인할 수 있는 사항을 민원인에게 확인하여 제출하도록 요구하여서는 안된다는 행정기관 확인의 원칙(법 제10조)이나, 행정기관의 주요 업무는 전자화되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야만 한다는 전자적 처리의 원칙(법 제8조)이나, 행정기관은 자신이 수집·보유하고 있는 행정정보를

이를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 한다는 행정정보의 공동이용의 원칙을 두고 있다.

그러나 앞서 효율성에 대한 비판에서도 언급한바 있지만, 민원인에 대한 편리한 서비스의 제공이라는 원칙 속에는 많은 위험이 도사리고 있다.

첫째, 편리한 전자민원 서비스의 제공은 그과정에서의 개인정보의 침해위험을 가져온다. 둘째, 원스탑 서비스의 지향은 개인정보의 통합을 전제하는바 이는 편리함을 넘어서는 민주주의와 인권침해의 위험을 초래할 수 있다.

셋째, 앞서 본 것처럼 행정정보의 공동이용은 국가의 국민감시와 인권침해의 위험을 가중시킨다.

넷째, 행정기관 확인의 원칙도 행정기관간의 개인정보의 공동활용과 이로 인한 개인정보의 통합을 가속화시킴으로서 국민감시와 인권침해의 위험을 가중시키게 된다.

### 다. 바람직한 전자정부의 이념

전자정부는 분명 행정정보화를 통한 비용의 절감, 투명한 행정을 통한 부패의 방지, 국민에 대한 편리한 서비스의 제공, 정보의 공개와 국민의 행정참여를 촉진함으로써 민주주의의 실현에 도움이 될 수 있다. 그러나 한편 행정의 효율성이나 국민에 대한 편리한 서비스의 제공만을 강조할 경우에는 민주주의와 인권에 대한 침해요소가 될 수도 있다. 따라서 전자정부를 추진할 때에는 이러한 양자를 적절히 조화시켜 나갈 필요가 있다. 그렇기 때문에 전자정부를 추진함에 있어 견지해야 할 원칙을 분명히 하고 적절한 법적 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 그렇다면 전자정부를 추진할 때 지켜야 할 바람직한 원칙은 무엇일까? 그것은 다음과 같은 것이 되어야 할 것이다.

#### (1) 민주주의와 인권의 최우선 원칙

민주주의와 인권의 보호는 국가의 존립기반이기 때문에 무엇보다도 우선되어야 할 원칙이다. 따라서 국가의 국민에 대한 정보의 수집은 민주주의와 인권의 보호라는 측면에서 적절한 수준을 유지해야 하고, 전자정부의 추진도 이러한 민주주의와 인권보호라는 최우선의 원칙에 종속하는 것이어야 한다. 특히 정보통신기술과 바이오테크놀로지 등의 발달로 인한 국가의 정보수집과 분석, 감시능력의 확장으로 국가의 국민에 대한 정보수집에 따른 민주주의와 인권침해의 가능성이 그 어느 때보다도 커진 오늘날에는 국가의 국민에 대한 정보수집이 국민의 인권과 민주주의에 미치는 영향을 면밀히 분석할 필요성이 크다 할 것이다.

## (2) 국가권력으로부터 독립성을 가진 기구에 의한 제어의 원칙

오늘날 국가의 국민에 대한 정보의 수집이나 전자정부의 추진은 단순히 개인정보의 침해나 프라이버시의 침해의 문제를 넘어서서 인권과 민주주의에 대한 위협요소로 될 수 있는 잠재적인 가능성이 있다. 이와 같이 국가의 국민에 대한 정보의 수집이나 전자정부의 추진이 인권과 민주주의에 대한 위협요소로 되어 가고 있기 때문에 이러한 국가의 활동에 대한 제어는 행정부의 일개부처가 아닌 국가권력으로부터 독립성을 가진 기구에 의하여 이루어질 필요가 있는 것이다. 이는 인권의 문제이기 때문에 국가권력으로부터 독립성을 가진 기구에 의하여 다루어져야 하며, 민주주의의 문제이기 때문에 민주주의의 원리에 입각하여 권력분립에 따른 독립성을 가진 기구에 의하여 이루어져야 하는 것이다.

## (3) 잠재적 영향평가의 원칙

국가의 개인정보의 수집이나 처리를 포함하여 전자정부를 추진함에 있어서 그러한 개인정보의 수집이나 처리, 전자정부의 추진이 가져올 수 있는 인권과 민주주의에 대한 영향, 프라이버시 침해의 가능성에 대한 영향을 평가하는 것이 필수적이다. 이러한 영향평가는 해당 부처에 의해서도 이루어져야 하겠지만, 국가권력으로부터 독립성을 가진 기구에 의하여 이루어져야 할 것이다.

이러한 영향평가를 할 때는 다음의 점을 고려해야 한다. 첫째, 행정의 효율성이나 편의성보다는 국민의 편의성이 우선되어야 하고, 국민의 편의성보다는 민주주의와 인권, 프라이버시의 보호가 우선되어야 한다. 둘째, 영향평가는 현재적인 영향평가 뿐만이 아니라 기술의 발전에 따른 잠재적인 영향까지도 평가되어야 하며, 기술의 발전에 따른 잠재적인 위협을 방지하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

## (4) 자동처리과정을 통한 평가시의 고려사항

자동처리과정을 통하여 평가를 할 경우에는 해당 정보가 오류일 가능성, 해당 정보주체의 항변권의 보장을 위한 방안, 해당 정보에 대한 정확성의 확보를 위한 방안, 자동처리과정이 갖는 비민주적인 요소에 대한 고려가 충분히 이루어져야 한다. 이는 정보의 자동처리가 안고 있는 근본적인 위협요소에 대한 최소한의 안전보장책이라고 할 수 있다.

## (5) 정보의 디지털화와 생체정보의 처리 등과 같은 민감한 정보의 처리

정보를 디지털화할 경우는 정보체계의 개방성, 다른 시스템과의 연결가능성, 오용가능성에 의하여 정보의 주체는 새로운 위협에 처하게 된다. 따라서 이러한 점을 충분히 감안하여 그에 대한 대책이 확실하게 마련된 경우에만 영향평가를 통하여 정보의 디지털화는 허용될 수 있을 것이다. 생체정보의 처리 역시 마찬가지이다.

## (6) 정보의 통합

정보의 통합이나 공동이용은 원칙적으로 허용되어서는 안될 것이다. 정보의 통합이나 공동이용은 정보의 축적을 가속화하여 국가에게 국민에 대한 지나친 감시능력을 부여하게 되며, 맥락을 떠난 정보의 이용은 인권의 침해 뿐만 아니라 민주주의의 왜곡을 가져올 수도 있다. 따라서 정보의 공동이용이나 통합은 명백한 필요성이 인정되며, 그로 인하여 파생되는 민주주의와 인권침해의 가능성이 희박하고, 맥락을 떠난 정보의 오용가능성이 없는 경우에만 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

## (7) 문서의 감축은 정보수집의 축소로 이해되어야 한다

문서의 감축은 작은 정부의 실현, 국가의 과도한 정보수집의 억제로 이해되어야 한다. 문서의 감축이 정보의 디지털화와 정보의 자동처리화로 이해되어서는 안될 것이다. 현재의 국가의 정보수집에 대하여 문서감축의 측면에서 필요성 여부와 민주주의와 인권침해의 가능성 여부 등을 심사하여 업무를 재설계하여야 할 것이다. 이를 전제할 때에만 전자정부는 성공가능성이 높아질 것이다.

## 라. 전자정부법의 개정방향

이상의 원칙에 입각하여 볼 때 현재 추진 중인 전자정부와 전자정부법은 근본적인 관점의 수정이 불가피하다. 구체적인 개정방향을 검토해 본다.

### (1) 기본원칙의 재정비

이상에서 보듯이 현재의 전자정부법의 전자정부의 추진원칙은 민주주의와 인권보호, 프라이버시의 보호의 측면에서 많은 문제점을 안고 있다. 전자정부의 추진원칙으로 i) 민주주의와 인권의 최우선의 원칙, ii) 잠재적인 영향평가의 원칙, iii) 정보수집 축소의 원칙, iv) 자동처리와 관련된 정보주체의 보호의 원칙, v) 민감한 정보처리에 대한 원칙 등이 명시되도록 하는 것이 좋을 것이다.

### (2) 국가권력으로부터 독립한 기구에 의한 제어장치의 확립

전자정부법에 국가의 정보수집과, 분석, 이용, 전자정부의 추진과 관련하여 국가권력으로부터 독립한 기구가 이를 제어할 수 있도록 규정을 두는 것이 필요하다. 이를 위하여 전자정부법에서 반감시위원회를 독립한 기구로서 규정하고, 여기에서 국가의 정보수집, 분석, 이용, 전자정부의 추진과 관련하여 잠재적인 영향의 평가, 침해의 구제, 의견의 제시 등을 할 수 있도록 할 필요가 있다.



반감시위원회는 국가권력으로부터 독립한 기구이므로 대통령, 국회, 대법원장이 약간 명씩을 임명하도록 하고, 지위를 보장하며, 영향평가와 침해구제를 위한 조사권과 시정요구권, 의견제시권 등을 갖도록 하는 것이 좋을 것이다. 프라이버시 위원회의 모델은 유럽의 여러 나라나 캐나다, 오스트레일리아 등에 설치된 프라이버시 위원회가 될 수 있을 것이다.

### (3) 잠재적인 영향평가제의 도입

국가의 정보수집, 전자정부의 추진과 관련하여 그것이 민주주의, 인권, 프라이버시에 미치는 잠재적인 영향을 평가하는 제도를 도입할 필요가 있다. 잠재적인 영향평가제는 현재의 영향만을 평가하는 것이 아니라 잠재적인 영향까지도 평가하는 제도이다. 잠재적인 영향평가의 결과가 문제가 있는 것으로 나올 경우에는 그 제도를 시행을 해서는 안될 것이다.

### (4) 자동처리에 의한 평가에 관한 규정의 신설

자동처리과정을 통한 평가가 허용되는 경우는 그것이 미치는 영향이 미미한 경우로서 자동처리과정을 통하지 않은 다른 평가에 대하여 보조적으로 이루어지는 경우로 제한되어야 한다. 이 경우에도 해당 정보가 오류일 가능성, 해당 정보주체의 항변권의 보장을 위한 방안, 해당 정보에 대한 정확성의 확보를 위한 방안이 보장되어야 한다. 이러한 원칙이 전자정부법에 규정되어야 한다.

### (5) 생체정보의 엄격한 관리

정보의 디지털화와 생체정보의 처리 등과 같은 민감한 정보의 처리에 관해서는 당사자의 특별한 동의를 받도록 하거나, 정보의 확장가능성을 차단할 수 있는 안전장치의 보장이 선행되어야 한다는 점이 분명하게 규정되어야 한다.

정보의 디지털화가 허용되는 경우를 제한적으로 인정하되, 충분한 영향평가가 이루어져야 할 것이다. 그리고 정보의 디지털화가 허용되는 경우에는 정보체계의 개방이나 다른 시스템과의 연결, 오용가능성 등에 대한 대비 방안이 마련되도록 해야 한다. 생체정보의 처리 역시 마찬가지이다. 이 점에 대해서는 전자정부법에 특별한 규정을 두어야 할 것이다. 그리고 이러한 정보에 대해서는 원칙적으로 정보주체의 거절권을 인정해야 할 것이다.

### (6) 행정정보의 공동이용 및 행정정보의 통합의 제한

그런데 앞서 본 것처럼 원칙적으로 정보의 통합이나 공동이용은 허용되어서는 안되며, 다만 정보의 공동이용이나 통합은 명백한 필요성이 인정되며, 그로 인하여 파생되는 민주

주의와 인권침해의 가능성이 희박하고, 맥락을 떠난 정보의 오용가능성이 없는 경우로만 제한적으로 허용되어야 할 것이다.

그런데 전자정부법은 행정기관은 1) 민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보, 2) 통계정보·문헌정보 등 행정업무의 수행에 참고가 되는 행정정보, 3) 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제10조제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보, 4) 정보화촉진기본법 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회가 행정기관간 공동이용이 필요하다고 인정하는 행정정보는 이를 공동이용<sup>42)</sup>하여야 한다고 규정하고 있어서 많은 문제점을 안고 있다. 이 규정들을 약간 자세히 검토해 본다.

우선 민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보는 공동이용하여야 한다는 규정은 너무나도 문제가 많은 규정이다. 행정정보의 공동이용은 어떤 행정기관이 수집한 개인정보를 다른 행정기관에서 이용하는 것으로서 이는 개인정보를 수집한 목적범위 외로 이용하는 것이며, 이를 통하여 개인정보가 통합되게 되는 것이다. 따라서 이는 원칙적으로 허용되어서는 안되는 것이다. 그런데 '민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보'를 공동이용하도록 허용하고 있는 것은 원칙의 포기라 다를 없다.

다음으로 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조 제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 정보처리의 경우도 지나치게 포괄적인 예외사유이다. 이 규정에서는 원칙적으로 법률의 규정이 있는 경우에만 개인정보를 다른 기관에 제공할 수 있다고 하면서도 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우와 같은 광범위한 예외규정<sup>43)</sup>을 두어 사실상 행정의 목적을 위해서라면 언제라도 개인정보를 다른 기관에 제공할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이런 규정 하에서라면 공공기관이 보유하고 있는 개인정보는 행정목적 달성을 위해서라면 거의 무제한적으로 공동이용이 가능한 것이 된다. 공공기관의 개인정보에 대한 보호는 행정의 목적이라는 관점이 아닌 개인정보의 침해의 정도라는 관점에서 기준이 마련되어야 한다. 더구나 최근에는 자동처리되는 데이터베이스로 인하여 개인정보의 공유는 과거와는 그 파급력에서 차이가 난다. 이 규정도 좀더 구체적으로 허용사유를 열거하는 방식으로 바뀌어야 한다.

42) 그 한 예로 정부는 현재 올해 안으로 아래의 20개 행정정보를 민원을 위하여 공동이용하기로 하였다. 주민등록정보, 전산호적정보, 개별공시지가확인서, 토지(임야)대장, 사용승인서, (일반/집합)건축물대장, 토지등기부등본, 건물등기부등본, 자동차등록원부(갑/을), 이륜자동차사용신고필증, 건설기계등록원부(갑/을), 사업자등록증명원, 휴업사실증명원, 폐업사실증명원, 법인등기부등본, 납세증명서, 지방세납세증명서, 자동차세납세증명서, 소득금액증명, 납세사실증명원.

43) 예외조항은 1) 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우, 2) 다른 법률에서 정하는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우, 3) 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우, 4) 통계작성 및 학술연구등의 목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우, 5) 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 동의를 할 수 없는 경우로서 정보주체외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우, 6) 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우, 7) 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우임.

그리고 법은 행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니된다는 규정을 두어서(법 제 11조), 행정정보의 공동이용을 강제하고 있다. 그러나 행정기관은 원칙적으로 동일한 내용의 정보라도 각각의 목적에 따라 정보를 따로 수집해야 한다. 이것은 개인정보 수집에 있어서 목적특정성의 원칙에 의한 것이다. 이 규정은 이런 원칙을 근본적으로 거스르고 있는 규정이다. 특히 행정정보의 경우는 반드시 동일한 내용의 정보가 겹칠 수 밖에 없으며, 우리나라의 경우 행정기관이 불필요한 개인정보를 요구하는 경우가 많기 때문에 겹치는 범위는 더욱 더 광범위하다. 법의 동일한 행정정보의 공동처리의 원칙은 행정정보의 통합을 가속화시킬 것이며, 개인정보의 목적특정성의 원칙을 형해화시킬 것이다.

한편 법은 정보화촉진기본법 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회가 행정기관간 공동이용이 필요하다고 인정하는 행정정보를 공동이용할 수 있다고 규정하고 있는바 이것도 문제이다. 이는 행정부가 행정정보의 공동이용의 범위를 정할 수 있게 하고 있는 것이어서, 민주주의와 인권보장의 기본원리에도 정면으로 위배되는 것이다.

행정정보의 공동이용의 범위에 대하여 법은 아무런 규정을 두고 있지 않다. 행정정보의 공동이용의 범위는 개인정보의 통합의 범위를 결정하는 중요한 문제이기 때문에 반드시 법에 규정을 두어야 한다. 특히 개인정보의 식별자의 기능을 하는 정보에 대해서는 특별한 보호조치가 마련되어야 한다. 개인정보의 식별자 기능을 하는 정보를 통하여 동일한 행정부처 내에서도 분리되어 수집되어야 할 정보가 통합될 수 있기 때문이다. 행정정보의 공동이용은 그 범위가 최소한으로 제한되어야 하며, 행정정보의 공동이용에 대해서는 3권 분립의 원칙에 의거한 반감시위원회의 통제가 있어야 한다. 행정정보의 공동이용의 범위를 확정하는 문제에 대해서는 그것이 미칠 인권침해의 가능성 등을 고려하여 반감시위원회의 사전의견을 듣도록 제도를 보완해야 한다.

정부는 전자정부를 추진하면서 국민의 개인정보를 담고 있는 전산망을 통합할 계획을 발표한 바 있다. 예컨대 주민전산망과 부동산전산망, 자동차전산망, 교육전산망, 납세와 관련한 전산망, 4대보험 전산망 등이 통합될 경우 그것이 가져올 개인정보의 침해와 인권 침해의 문제는 여간 심각한 것이 아니다. 통합되는 전산망에 포함된 개인정보가 무엇인지를 검토하고, 각각의 전산망이 수집하고 있는 개인정보의 수집목적이 통합되어도 되는 것 인지를 검토해야 한다. 특별한 법적 근거도 없이 전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률의 행정정보의 공동이용 규정을 근거로 각 전산망을 통합하는 것은 위헌적이고 위법한 것이 아닐 수 없다.

#### (7) 정보수집 심사위원회

현재의 국가의 정보수집과 관련하여 그 필요성 여부와 민주주의와 인권침해의 가능성 여부 등을 심사하여 업무를 재설계하여야 할 것이다. 이를 위하여 프라이버시 위원회와 문서감축위원회의 협력으로 정보수집 업무에 대한 재설계가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 마. 전자정부의 성공의 선결조건

이상에서 보았듯이 현행 전자정부법과 그에 기초한 전자정부는 프라이버시의 보호, 민주주의와 인권의 보호라는 측면에서 보았을 때 매우 심각한 문제점을 안고 있다. 따라서 법적 제도적 장치가 보완되지 못할 경우 전자정부는 정부가 주창하고 있는 바와는 달리 민주주의와 인권보장에 중대한 위협요소로 작용할 수도 있다. 현재 제기되고 있는 문제점들이 선결되지 않을 경우 전자정부는 국민의 지지를 받지 못하여 실패하거나, 국민에 대한 거대한 감시기구로 민주주의의 저해요소가 될 수도 있다.

### 3-3. 국가의 개인정보의 수집, 이용에 관하여 - 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률의 문제점

#### 가. 개관

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률은 공공기관이 컴퓨터에 의하여 처리하는 개인정보의 보호에 대한 법률이다. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률은 OECD의 개인정보 처리에 대한 원칙에 근거하여 제정된 것인데, 개인정보주체의 권리가 각종 예외규정으로 형해화되어 있다.

#### 나. 문제점과 개정방안

##### (1) 적용범위의 확장

법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 정하는 바에 의한다(제3조 제1항)라고 하여 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보만을 그 보호의 대상으로 하고 있다. 현재 대다수의 개인정보들이 컴퓨터에 의하여 처리되고

있기는 하지만, 어차피 공공기관이 개인정보를 수집, 활용함에 있어서 필요한 사항들에 대하여 규정하고 있는 것이므로 적용범위를 컴퓨터 처리정보로 국한시키지 말고 포괄적으로 규정해야 한다.

### (2) 적용배제범위의 모호함

국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다(제3조 제2항)고 하여, 이러한 정보에 대해서는 전면적으로 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률의 적용을 배제하고 있으나, i) 국가안전보장이라는 것이 지나치게 포괄적이며, ii) 오히려 이런기관의 감시와 개인정보 침해의 문제가 더 심각하며, iii) 이러한 정보에 대하여도 전면적으로 법의 적용을 배제하는 것보다는 일부 조항을 개별적으로 배제하여야 한다.

### (3) 개인정보 수집의 범위

개인정보의 수집에는 제한을 두어야 하고, 어떠한 개인정보도 합법적이고 공정한 절차에 의하여 수집하여야 한다. 그리고 가능한한 정보주체로부터 직접 정보를 수집하여야 한다. 이러한 원칙에 입각하여 공공기관의 개인정보 수집은 법령에 정해진 업무를 수행함에 있어서 개인정보의 수집이 필요한 경우, 그 목적달성에 필요한 범위 내에서 목적달성에 가장 적절한 개인정보만을 수집해야 한다. 미국의 프라이버시 보호법(Privacy Act of 1974; 5 USC Section 552a)의 (e)의 (1)은 이러한 원칙을 천명하고 있다.

그리고 개인정보를 수집할 때에는 개인정보주체에게 i) 개인정보 수집의 근거, ii) 개인정보의 제공이 강제되는 것인지 여부, iii) 개인정보 수집의 목적과 개인정보의 용도, iv) 보유기간, v) 정보를 제공하지 않을 경우 개인에게 미치는 효과 등에 대하여 알려야 한다는 조항을 두어야 한다.<sup>44)</sup>

개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 아예 수집을 금지하거나, 법률에 규정을 두고 제한적으로만 허용하여야 할 것이다. 이런 관점에서 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조<sup>45)</sup>를 보면, 개인정보 수집의 자유를 원칙으로 해 놓고, 사상, 신조 등 양심의 자유와 관련되어 있는 정보들(이런 정보들은 수집해서는 안되는 정보이거나, 법률의 규정이 있는 경우에만 수집이 허용될 정보들이다)에 대해서만 동의나 법률의 근거를 요하는 것으로 규정하고 있어서 큰 문제를 안고 있다. 한편 법에서 다른 법률의 규정이 있는 경우에만 개인정보를 수집할 수 있다고 규정하고 있는데, 여기에서의

44) 미국의 프라이버시 보호법 Sec. 552a (e) (3).

45) 제4조 (개인정보의 수집) 공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

법률은 형식적 의미의 법률, 즉, 법률의 형식을 띤 것만을 의미하는 것으로 해석해야지, 시행령이나 시행규칙 등은 여기에 해당하지 않는 것으로 해석해야 할 것이다.

### (4) 개인정보화일의 보유범위와 사전통보

“개인정보화일”이라 함은 특정개인의 신분을 식별할 수 있는 사항에 의하여 당해 개인정보를 검색할 수 있도록 체계적으로 구성된 개인정보의 집합물로서 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크 기타 이와 유사한 매체에 기록된 것을 말한다(법 제1조 제4호). 따라서 개인정보화일의 보유범위란 곧 공공기관이 개인정보를 보유할 수 있는 범위를 의미한다. 결국 공공기관의 개인정보화일의 보유범위는 공공기관이 개인에 대한 정보를 어느 범위까지 확보할 수 있는 것인지를 정하는 것이므로, 그것은 법률로 정해진 업무수행에 적합한 범위 내에서만 보유할 수 있어야 할 것이다.

이러한 관점에서 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제5조<sup>46)</sup>는 공공기관은 법률에 정해진 업무를 수행함에 있어서 개인정보의 수집이 필요한 경우에는 그 목적달성에 필요한 범위 내에서 목적달성에 가장 적절한 개인정보화일만을 보유할 수 있다는 규정으로 바꾸어야 할 것이다. 또한 이 경우에도 수집하는 개인정보가 적절인지에 대한 반감시위원회의 통제권이 인정되어야 한다.

그리고 수집된 개인정보의 보유기간과 목적을 달성한 개인정보들의 폐기에 대해서도 규정을 두어야 한다.

### (5) 보유정보화일에 대한 공개의 원칙

법은 보유정보화일에 대하여 공공기관 상호간의 내부적인 공개의 원칙을 천명하고 있는데, 그 내용을 보면 부실하기 짝이 없다. 현행 법령은 공개의 범위도 제한적이며, 예컨대 개인정보 개인정보화일보유에 관한 법령상 근거가 있는 경우에만 법령상의 근거를 공개하도록 하고, 기간의 정함이 있는 경우에만 기간을 공개하는 등 많은 문제점을 안고 있다(법 제6조 제1항, 시행령 제5조).

그리고 법 제6조 제2항과 시행령 제6조에 의하면 개인정보화일 공개에 대하여 광범위한 예외사유를 두고 있는데, 여기에도 문제의 소지가 있는 조항들이 많이 있다.

법 제6조 제2항의 제1호 국가의 안전 및 외교상의 비밀 기타 국가의 중대한 이익에 관한 사항을 기록한 개인정보화일이란 규정은 지나치게 추상적이어서 문제가 있으며, 제2호 범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정처분, 보안처분과 출입국관리에 관한 사항을 기록한 개인정보화일, 제3호 조세범처벌법에 의한 조세범칙조사 및 관세법에 의한

46) 제5조 (개인정보화일의 보유범위) 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다.

관세법적조사에 관한 사항을 기록한 개인정보화일의 경우는 그 범위가 지나치게 넓고, 이와 같은 국가공권력의 행사에 대해서는 비밀의 유지도 필요하지만, 그와 함께 이에 대해서는 더욱 더 엄격한 통제가 필요하고, 또한 이 경우는 특히 잘못된 정보로 인한 개인의 사생활의 침해가 치명적일 수 있다는 측면에서 오류의 정정이 필요하므로, 정보의 공개와 비밀의 유지 사이에 적절한 조화를 이룰 수 있는 방안이 필요하다. 제4호 컴퓨터의 시험 운영을 위하여 사용되는 개인정보화일의 경우 역시 개인정보 유출의 위험을 감안한다면 시험운영을 위해 개인정보화일을 사용한다는 것이 문제의 소지가 있는 조항이다. 제6호의 보유기관의 내부적 업무처리만을 위하여 사용되는 개인정보화일의 경우는 그것이 구체적으로 어떤 개인정보화일을 의미하는 것인지도 애매하고(국민들의 개인정보화일을 내부적으로 사용하는 것을 의미하는 것인지, 아니면 공공기관의 내부성원들의 개인정보화일을 의미하는 것인지), 개인정보화일의 공개가 필요한 이유가 무엇인지를 망각한 조항이다. 제7호의 대통령령이 정하는 일정한 수 이내의 정보주체를 대상으로 하는 개인정보화일의 경우는 대통령령에서 일정한 수를 1000명으로 구체화하고 있는데, 이것 역시 지나치게 자의적인 규정으로서 법의 취지를 몰각시키는 규정이 아닐 수 없다.

예컨대 미국의 프라이버시 보호법은 법의 집행을 위하여 수사기록에 축적된 정보로서 정보의 공개로서 연방법에 의하여 부여된 권리, 특권, 혜택이 부정되거나, 정보의 유지나 공개로 인하여 비밀이 유지될 것이라는 명백한 약속 아래 정부에 정보를 제공한 사람의 신원이 밝혀질 정보, 대통령이나 법에서 정하고 있는 요인들의 경호와 관련되어 유지되는 정보, 통계목적만으로 법에 의하여 유지되는 정보, 연방 민간 고용, 대, 연방계약의 적합성, 적정성, 자격을 판단할 목적으로 수집된 수사자료, 연방서비스의 채용이나 승진의 자격을 결정하는 것만을 목적으로 사용되는 시험에 관한 정보로서 공개되면 시험이나 평가의 공정성이나, 목적에 야합이 개입될 수 있는 정보, 군대의 장래의 승진 관련된 판단을 하기 위한 평가정보로서 비밀을 유지해 주겠다는 명백한 약속 아래 정부에 정보를 제공한 자의 신분이 밝혀질 정보에 대해서만 개인정보화일의 공개를 제한하고 있다.

#### (6) 개인정보화일의 공고

1980년의 OECD의 이사회 권고인 프라이버시 보호원칙은 개인정보의 수집시에 개인정보의 존재, 성질 및 그 주요 이용 목적을 공개해야 한다는 원칙을 천명하고 있다. 이 원칙이 구체화 된 것이 개인정보화일의 공고제도이다. 개인정보화일의 공고는 공공기관의 개인정보의 보유범위에 대한 정보공개로서 개인정보의 열람청구와 정정청구의 수단이 된다는 측면에서 매우 중요한 역할을 한다. 이때 공고되어야 할 내용으로는, 정보시스템의 이름, 정보시스템에 정보가 포함되어 있는 사람들의 범주, 정보시스템에 포함되어 있는 정보의 범주, 정보시스템에 포함되어 있는 정보의 모든 통상적인 사용, 이용자의 범주와

이용의 목적, 정보의 저장과 복구와 접근통제, 보유, 폐기의 정책과 지침, 정보시스템의 책임자의 직함과 근무처 주소, 자신에 관한 정보를 포함하고 있는 정보시스템에 대한 정보주체의 요청에 대하여 통지해 줄 기관과 절차, 자신의 정보를 정보시스템 안에 포함하고 있는 정보시스템에 접근할 수 있는 방법, 절차, 정보의 내용에 대하여 다룰 수 있는 방법, 정보시스템 안의 정보의 출처의 범주 등이 포함되어야 한다. 이에 비하여 우리의 현행법상의 개인정보화일의 공고는 형식적이고 부실하기 그지없다.

그리고 법은 관계중앙행정기관의 장은 제6조제1항의 규정에 의한 통보를 받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 통보받은 사항을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하여야 한다고 하면서, 적절한 업무수행을 현저하게 저해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 개인정보화일에 기록되어 있는 항목의 전부 또는 일부를 공고하지 아니할 수 있다고 규정하고(법 제7조), 시행령에서는 법 제13조의 규정에 의하여 열람을 제한할 수 있는 처리정보에 해당하는 항목에 대하여는 그 항목의 전부 또는 일부를 공고하지 아니할 수 있다고 규정하여, 광범위한 제한사유를 두고, 열람을 제한할 수 있는 정보에 대하여 아예 보유여부에 대하여도 공개를 하지 않고 있어서 큰 문제이다.

#### (7) 개인정보의 목적외 이용의 금지 및 타 기관에의 제공의 제한

법 제10조는 다른 법률에 의하여 개인정보를 보유기관의 내부에서 이용하거나 보유기관 외의 자에게 제공하는 경우를 제외하고는 당해 개인정보화일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공하여서는 아니된다고 하여 개인정보의 목적외 이용과 타 기관에의 제공을 제한하고 있다.

그러나 법은 이에 대한 단서조항을 두어 단서조항에 해당하는 경우에는 당해 개인정보화일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공할 수 있다고 규정하고 있다.

그 단서조항은 1) 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우, 2) 다른 법률에서 정하는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우, 3) 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우, 4) 통계작성 및 학술연구등의 목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우, 5) 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 동의를 할 수 없는 경우로서 정보주체외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우, 6) 범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우(지나치게 넓은 규정), 7) 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우, 8) 기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우(대통령령은 이 부분에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다) 등으로 구성되어 있다.

그런데 단서조항 2)의 경우는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우라고 하여, 행정의 편의를 위해서는 사실상 언제나 정보주체의 동의없이도 정보를 다른 기관에 제공할 수 있는 것으로 하고 있어서 개인정보의 목적외 이용금지 및 다른 기관에의 제공의 금지원칙을 유명무실하게 만들고 있다. 단서조항 6), 7)의 경우도 지나치게 포괄적이다. 이 경우도 영장주의나 이에 준하는 요건과 절차가 규정되어야 할 것이다. 한편 법 제10조 제2항에 의하여 제정된 시행령 제11조 제2항에 의하면 처리정보를 제공하는 보유기관의 장은 처리정보대장에 개인정보화일의 명칭, 제공받는 기관의 명칭 등을 기재하도록 하고 있는데, 제공의 근거를 법령상 제공근거가 있는 경우에만 기재하도록 한다거나, 이용기간도 이용기간이 정해져 있는 경우에만 그 기간을 기재하도록 하고 있어서 처리정보대장 작성의 취지를 퇴색시키고 있다(시행령 제11조 제2항 제4호, 제8호).

한편 미국의 프라이버시 보호법에서는 원칙적으로 정보의 공개를 금지하면서 일정한 요건하에서 정보의 공개가 허용되는 것으로 하면서 다른 기관에의 정보의 제공도 정보의 공개의 한 측면으로 다루고 있다. 이 법은 아래의 경우에 해당하지 않는 때에는 정보주체로부터 서면에 의한 동의나 요구가 있지 않고서는 다른 기관이나 어떠한 사람에게도 공개(제공 포함)하지 못하도록 하고 있다. 즉, 공개가 허용되는 경우란 (1) 공공기관의 내부에서 직무수행을 위하여 해당 공공기관의 관리나 직원이 이용하는 경우, (2) 수집된 정보의 수집목적(compatible)의 통상적인 이용으로 미리 공지된 경우(미국 내에서 이에 대해 많은 비판이 있다), (3) 인구조사 목적으로 통계청에 제공하는 경우, (4) 통계목적으로 사용하는 경우, (5) 계속 보존할 역사적 가치가 있어서 국가 문서 기록청에 제공하는 경우, (6) 법률에 규정된 활동으로서 민, 형사상의 법률의 집행을 위한 활동을 하는 기관의 장이 필요한 정보의 부분에 대하여 상세하게 정리하여 서면요청이 있는 경우, (7) 정보의 제공을 받지 아니하면 생명, 건강의 위험에 처하게 된 자에게 제공, (8) 의회의 공동위원회에 대하여 직무의 범위 내에서, (9) 법원의 명령, (10) 소비자 보고기관에서 사용하는 경우

#### (8) 개인정보의 열람과 정정청구

법은 정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위안에서 서면으로 본인에 관한 처리정보의 열람(문서에 의한 사본의 수령을 포함)을 보유기관의 장에게 청구할 수 있다고 규정하고 있다(제12조 제1항). 이 경우 보유기관의 장은 제1항의 규정에 의한 열람청구를 받은 때에는 제13조 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 청구서를 받은 날부터 7일 이내에 열람의 허용여부, 열람일시, 장소를 결정하여 열람결정 통지서를 송부하여야 하고(령 제14조 제1항), 15일 이내에 청구인으로 하여금 당해 처리정보를 열람할 수 있도록 하여야 한다(법 제12조 제2항).

한편 보유기관의 장이 처리정보의 전부 또는 일부에 대하여 열람을 허용하지 아니하기로 결정한 때에는 그 사유와 법령상 근거 및 당해 결정에 대한 불복절차에 관한 사항을 기재한 열람제한결정서를 청구인에게 송부하여야 한다(령 제14조 제2항).

한편 법은 보유기관의 장은 열람을 청구한 청구인으로 하여금 당해 처리정보를 열람하도록 하는 것이 아래의 예외사유에 해당하는 경우에는 그 사유를 통지하고 당해 처리정보의 열람을 제한할 수 있다고 규정하고 있다.

그 예외사유로는 조세의 부과·징수 또는 환급에 관한 업무, 교육법에 의한 각종 학교에서의 성적의 평가 또는 입학자의 선발에 관한 업무, 학력·기능 및 채용에 관한 시험, 자격의 심사, 보상금·급부금의 산정등 평가 또는 판단에 관한 업무, 다른 법률에 의한 감사 및 조사에 관한 업무, 토지 및 주택 등에 관한 부동산투기를 방지하기 위한 업무, 증권거래법에 의한 불공정증권거래를 방지하기 위한 업무로서 당해 업무의 수행에 중대한 지장을 초래하는 경우와, 개인의 생명·신체를 해할 우려가 있거나 개인의 재산과 기타의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우 등을 두고 있다.

그런데 위의 예외사유들 중 조세의 부과·징수 또는 환급에 관한 업무, 교육법에 의한 각종 학교에서의 성적의 평가 또는 입학자의 선발에 관한 업무, 학력·기능 및 채용에 관한 시험, 자격의 심사, 보상금·급부금의 산정 등 평가 또는 판단에 관한 업무 등은 열람제한의 필요성이 있다고 볼 수 없는 경우들이다.

예컨대 미국의 프라이버시 보호법에서는 CIA의 보유 정보, 형사법의 집행을 위한 목적으로 유지되는 정보 중 개인식별 정보, 체포일, 형기, 출소일 등의 정보와 같은 것에 대해서만 열람이 제한될 뿐이다.

또한 법은 개인정보의 열람과 정정청구에 대해서는 근거규정을 두고 있지만 개인정보의 삭제청구에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않아서 문제이다. 개인정보가 근거없이 수집되었을 경우 삭제청구를 할 수 있다는 조항을 명시해 놓을 필요가 있다.

#### (9) 처벌조항의 미비

이 법은 처벌조항에 있어서는 부실하기 짝이 없다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률과 비교해 보더라도 확연히 드러난다. 위법한 정보의 수집, 처리, 각 의무의 위반에 대하여 민간영역보다 더 엄격한 처벌조항을 두어야 할 것이다.

**(10) 구제수단의 실효성 보장**

개인정보의 침해는 일단 침해가 이루어진 후에는 침해의 결과가 언제 나타날지 모른다는 특징이 있다. 따라서 신속한 권리구제가 필수적이다. 그리고 공공기관의 개인정보 보호에 대한 일반법인 본 법의 성질상, 공공기관의 개인정보 보호에 관한 구제수단이 망라적으로 입법화되어야 할 것이다. 그래서 개인정보 침해의 우려가 있는 제도의 도입시의 개인들의 정보공개권, 그러한 제도에 대한 사전적인 구제청구권까지도 보장되도록 입법이 정비될 필요가 있다.

**3-4. 교육정보의 보호와 전국단위 교육행정정보시스템의 문제점**

**가. 전국단위 교육행정정보시스템**

전국단위 교육행정정보시스템(National Education Information System : NEIS, 이하 'NEIS'라고 줄여서 부른다)은 전자정부 구현을 위한 11대 중점추진업무의 하나로 교육인적자원부가 주관이 되어 추진하고 있는 사업이다. 이것은 전국 1만여 개의 초·중등학교, 16개 시·도교육청 및 산하기관, 교육인적자원부를 인터넷으로 연결하여, 교육관련 정보를 공동으로 이용할 전산환경을 구축하는 총사업비 729억원에 달하는 대규모 사업이다. 정부는 2001년부터 이 사업을 추진하여 2002. 3. 시스템 설계를 완료하고, 2002. 11. 인사, 예산, 회계, 시설 등 22개 영역에 대한 서비스를 개통하였고, 2003. 3. 에는 교무, 학사 등 5개 영역의 서비스를 개통할 예정이라고 한다<sup>47)</sup>.

이 시스템에 통합되는 정보는 각종 교육통계와 학생수용계획 등의 기획에 관한 정보와 교원과 일반직의 인사와 급여, 보험 등에 관한 정보, 학생들의 생활지도, 학적관리, 시험, 보전에 관한 정보와, 각종 장학계획 및 결과, 재정, 시설에 대한 정보 등이다. 각급학교와 모든 교사들은 이 정보들을 NEIS에 입력해야 하고, 시도교육청과 교육인적자원부는 이 정보들을 종합적으로 관리하게 된다. 한마디로 말해서 NEIS는 교육인적자원부에서 교육에 관한 모든 정보를 주관하여, 통합 관리할 수 있도록 하는 시스템인 것이다<sup>48)</sup>.

교육인적자원부는 NEIS를 구축하는 목적이 편리하게 교육관련 민원을 처리해 주고,<sup>49)</sup> 부모에게 자녀의 학교생활을 더 잘 알 수 있게 해 주고<sup>50)</sup>, 교원의 업무환경을 개선해 주고, 효율적인 행정처리를 할 수 있게 해 주기위함<sup>51)</sup>이라고 한다. 그러나 NEIS가 교육인적

47) NEIS 소개(<http://www.neis.go.kr/html/sub02-02.html>). NEIS는 아래 그림에서 보드시피 국가(교육인적자원부와 타 부처 및 타기관)와 시도교육청, 각급학교가 하나의 정보시스템에 통합되는 구조인데, 각 주체가 어느 정도의 범위에서 정보시스템의 정보에 대한 접근권을 갖게 될지는 구체화되어 있지 않아서 파악하기 힘들다.

48) NEIS의 대상 업무는 다음과 같다.

자원부의 주장처럼 편리함과 효율을 가져다 줄 수 있을지 몰라도, NEIS와 같은 전국적인 교육행정정보망의 구축이 몰고 올 민주주의와 프라이버시와 개인정보 통제권 등의 인권에 대한 영향에 대해서는 제대로 평가가 되지 못하고 있다. 이하에서 NEIS가 갖는 의미를 간략히 살펴보고, 교육정보에 대한 보호는 어떻게 이루어져야 하는지에 대해서 살펴본

대영역	중영역	내 용
기획	기획	· 교육통계, 감사, 학생수용계획 등 기획에 관한 업무
교원 인사	교원 인사	· 교원인력정책의 기본이 되는 교육공무원의 인사정보 및 통계자료 관리, 교육공무원의 임용 및 발령 등의 교육공무원 인사 전반을 지원
일반직 인사	일반직 인사	· 일반직 공무원인력관리를 위해 정·현원관리, 인사기록 및 통계관리, 임용, 복무 등의 일반직 공무원 인사 전반을 지원
급여	급여	· 급여, 연말정산, 연금, 보험 등의 효율적 관리를 지원 · 호봉제와 연봉제를 모두 지원
교육장학	장학	· 교육과정 편제, 편성 및 운영 · 장학계획 및 결과관리
	시험	· 초등학교 취학 및 중·고 진학에 관한 관리 · 검정고시 관리 및 대학수학능력시험 지원
	교무/학사	· 학교단위에서 발생하는 학교교육과정 편제, 편성 및 운영, 성적, 학적, 학생생활지도, 교과용도서, 학교생활기록부 관리절차에 대한 관리 체제 지원
	평생교육	· 평생교육운영, 평생교육시설, 학원(교습소)에 대한 관리지원
보건체육	보건체육	· 보건, 전염병, 급식, 위생정화구역 등 보건업무 지원 · 체육특기자 관리
재정	예산	· 예산편성, 배정에 관한 업무
	회계	· 회계자료의 초기발생부터 결산까지의 지원업무
	학교회계	· 학교예산회계제도에 적합하도록 학교의 예산 및 회계 업무 관리
	재산	· 재산현황, 변상금, 재해복구공제회현황 관리
시설	물품	· 물품과 교구 정보에 대한 관리
	시설	· 공사, 시설현황, 학교시설건축승인 등 교육시설관리업무 지원
법인	법인	· 법인정보 및 법인재산 현황에 대한 관리
기타행정	비상계획	· 공익근무요원 및 직장민방위 관리
	기타행정	· 차량, 위원회, 신분증 등 기타 업무관리 · 각종 증명명 발급업무
	시스템 관리	· 코드, 사용자 권한, 로그 등에 대한 관리

※ 출처 : 김진철, "전국단위 교육행정정보시스템은 과연 무엇인가?"  
 ※ 인사(교원 인사, 일반직 인사) 및 급여 업무는 중앙인사위원회에서 추진중인 「인사정책지원시스템」의 표준을 준용하여 별도 개발하고, 이를 인사정책지원시스템과 연계한다.

- 49) 전자정부사이트의 NEIS 소개자료(<http://www.neis.go.kr/html/sub02-01.html>) "그동안 일일이 발품 팔아가며 출신 학교나 해당 교육청을 직접 방문하여 발급 받았던 민원 서류를 인터넷을 통해 신청하거나, 가까운 학교 또는 교육청에서 발급 받을 수 있어 한결 편리해집니다. 언제 어디서나 인터넷을 통해 졸업증명서, 성적증명서 등의 민원서비스를 신청하고 서류를 우편으로 받아볼 수 있습니다. 가까운 학교나 교육청을 방문하여 해당 서류를 즉시 발급받을 수도 있습니다. 유관기관과 정보를 공동 활용함으로써 학교 전·편입, 학비지원 신청, 검정고시 응시, 공무원 임용시험, 취업 준비 등에 필요한 민원 구비 서류가 줄어듭니다. 상급학교 진학이나 전학 때 필요한 학생건강기록부, 학교생활기록부 등의 서류를 학교 간에 인터넷으로 주고받아 처리합니다. 학부모가 서류를 들고 학교를 직접 방문하던 그동안의 수고와 불편이 사라집니다."
- 50) 전자정부사이트의 NEIS 소개자료(<http://www.neis.go.kr/html/sub02-01.html>) "학부모가 학교를 직접 방문하지 않고도 인터넷을 이용하여 자녀의 학업성취 등을 비롯한 학교생활의 기록을 안방이나 직장에서 손쉽게 확인할 수 있습니다. 특히 아이들이 학교생활을 하면서 겪을 수 있는 여러 가지 문제점을 미리 파악하여 가정과 학교가 함께 고민하고 해결할 수 있는 기틀이 마련됩니다."
- 51) 전자정부사이트의 NEIS 소개자료(<http://www.neis.go.kr/html/sub02-01.html>) "학교생활기록부 등 학생지도에 필요한 자료가 초등학교부터 고등학교까지 누적 관리됩니다. 이를 활용하면 선생님들이 좀더 효율적이고 체계적으로 학생을 지도하고, 다양한 교육 활동을 펼 수 있습니다. 일일이 손으로 적어서 처리하는 단순 반복 업무, 통계 자료 작성, 관련 공문서 작성 등의 행정 업무 부담이 줄어듭니다. 교수·학습 관련 연구활동, 학생지도 등 질 높은 교육을 할 수 있는 환경이 조성됩니다. 교육행정정보시스템을 이용하면 수작업, 자료 취합 등에 소요됐던 시간과 업무량이 대폭 줄어듭니다. 기초 자료의 실시간 제공으로 신속한 의사결정과 신뢰성 있는 교육정책을 추진합니다. 또한 기관간/업무간 자료의 공동 활용으로 중복업무가 줄어들고 처리절차가 간편해집니다. 교육행정 업무의 재설계와 정보화사업을 추진하는 효과를 2008년까지 환산하면 1조 4,000억여원에 이릅니다. 이것은 교육행정정보시스템 초기 투자 비용인 521억원의 약 25배에 달합니다."

다.

## 나. 교육과 관련한 정보의 보호

### (1) 교육과 관련한 정보보호<sup>52)</sup>의 중요성

오늘날 대부분의 사람들은 본격적인 사회생활을 하기 전에 교육기관에서 교육을 받으면서 사회생활에 대한 준비를 한다. 의무교육기간만이 아니라 대학교육까지를 생각한다면 이들이 교육기관에서 보내는 기간은 10여년에서 길게는 약 20여년에까지 달한다. 한 개인이 사회생활을 하는 기간을 40여년으로 본다면 교육기간은 그 4분의 1 내지 3분의 1에 달하는 것이다. 이 기간 동안 교육기관에는 개인에 대하여 엄청나게 많은 정보가 쌓이게 된다.

교육기관이 수집하는 정보는 공식적인 학적관련 기록(입학과 졸업에 관한 기록), 교과성적 등에 관한 정보(대학기의 이수정보, 이수과목, 학과성적 등), 학생지도 기록(교칙위반에 대한 기록, 상벌기록 등), 재정에 관한 기록(수업료 납부, 저축이나 대출 등의 재정에 관한 기록), 보건이나 의료에 관한 정보, 기타 학생의 개인적인 신상에 관한 정보 등이 있을 수 있다.

교육과정에서 생기는 정보는 다음과 같은 특징들을 가지고 있기 때문에 다른 일반적인 개인정보에 비하여 더욱 더 엄격한 보호가 필요하다.

첫째, 이 정보들은 매우 깊은 신뢰관계를 전제로 한 정보들이다. 따라서 교육자와 피교육자의 신뢰관계를 보호하기 위해서 이 정보들은 더욱 엄격하게 보호되어야 할 것이다.

둘째, 교육을 받는 기간은 개인의 가치관이 형성되어 가는 과정이기 때문에 교육을 받는 과정에 축적되는 개인의 정보는 가치관이 형성되어 가는 과정에 생긴 정보로서 향후 변화될 가능성이 큰 정보들이다. 그러므로 이때 수집된 정보가 함부로 공개된다면 개인에 대해 잘못된 편견이 생길 위험이 매우 크다.

셋째, 교육기관에서 수집하는 정보는 교육목적을 전제로 수집되는 정보들로서 매우 민감한 정보들이기 때문에 엄격하게 교육목적으로만 이용되어야 할 것이다.

넷째, 교육의 목적을 가지고 있기 때문에 다른 곳에서보다 많은 양의 정보와 내밀한 정보들이 수집된다. 이러한 정보가 국가기관으로 제공된다면 그것은 민주주의와 인권에 대한 중대한 위협이 될 것이며, 이러한 정보가 기업이나 제3자에게 넘어간다면 심각한 인권 침해나 차별의 문제가 생길 수 있는 것들이다.

52) 예컨대 미국의 교육정보보호법(Family Education Rights and Privacy Act ; Sec. 1232g)은 교육정보(education record)를 교육기관에서 수집한 개인에 대한 정보로 정의하고 있다.

### (2) 교육과 관련된 정보보호에 관한 원칙

이상에서 본 교육과 관련된 정보의 특수성에 비추어 볼 때 교육관련 정보의 수집과 처리에 있어서는 다음과 같은 원칙이 지켜져야 할 것이다.

① 정보의 수집은 각 단위별로 교육목적에 필요한 최소한의 범위로 한정되어야 한다.

교육기관은 피교육자로부터 교육 목적을 달성하는데 필요한 최소한의 정보를 수집해야 한다. 과연 어떤 정보가 교육 목적을 달성하는데 필요한 정보인지에 대하여는 보다 심도 깊은 논의를 통해서 기준이 마련되어야 할 것이다. 그러나 '보다 많은 정보를 수집해야만 올바른 교육이 이루어질 수 있다'는 생각이나, '교육자는 피교육자에 대하여 모든 것을 알아야 한다'는 생각이 먼저 고쳐져야 한다. 피교육자로부터 필요보다 많은 정보를 수집하거나 수집해서는 안되는 정보를 수집함으로써 오히려 교육 목적을 달성하는데 해가 될 수도 있다. 예컨대 부모의 직업에 대한 정보나 부모의 재산에 대한 정보는 일반적으로 피교육자로부터 수집할 필요가 없는 정보들이다. 그리고 예컨대 초등학교 시절의 생활기록부를 중학교에서 볼 수 있게 할 필요가 있는지 등에 대해서도 깊이 있는 논의가 필요하다.

특히 피교육자의 사상, 양심의 자유를 해칠 수 있는 정보수집은 이루어져서는 안될 것이다. 미국의 경우 학생에 대하여 학교에서 마약복용 여부에 대한 검사를 하는 것이 허용되는가에 대하여 논의가 있었는데, 연방대법원은 제한적으로 허용한 바 있다. 즉 미국의 연방대법원은 학과 외의 체육활동을 하는 학생들에게 학교에서 불법적인 약물복용여부에 대하여 검사하기 위하여 소변검사를 하는 것과 관련하여 학생들이 과외활동에 참여하는 경우에는 그에 따라 약물복용 여부에 대한 검사를 할 것에 대해서도 감수한 것으로 보아야 한다고 하면서 과외활동과 관련한 학생들에 대한 소변검사는 학생들의 권리를 침해한 것이 아니라고 판시하였다(In Board of Ed. of Independent School Dist. No. 92 of Pottawatomie Cty. v. Earls, 536 U.S. \_\_\_, No. 01-332 : 2002).

한편 학생들의 소지품 검사와 관련하여서는 미국의 연방대법원은 미국 헌법상의 수정 제4조의 권리인 압수, 수색시에는 법관에 의하여 발부받은 영장에 의하여야 한다는 것은 학교 직원이 학생들의 소지품에 대하여 검사를 할 때에도 적용된다고 전제하면서, 교직원이 자신이 담당하거나 지도권한을 갖는 학생을 수색할 경우 그 학생이 법이나 학교 교칙을 어긴 증거가 발견될 것으로 보이는 합리적인 의심이 들 상황에서는 학생을 수색하는데 법원의 영장을 받을 필요는 없다고 판시하였다. 이 경우 학생의 소지품에 대한 수색은 그 학생의 나이나 성별, 위반행위의 성질에 비추어 지나치게 침해적이지 않고 그 수색의 목적에 합당한 방법으로 이루어져야 허용될 수 있다고 보았다(New Jersey v. T.L.O., 469

U.S. 325 : 1985). 한편 법원은 여학생이 교직원에 의하여 교칙에 위반하여 흡연을 하여 붙잡힌 경우, 그 여학생의 지갑에서 교직원이 마리화나를 사용한 증거를 발견한 경우 교직원의 여학생의 지갑 수색은 허용된다고 본 사례도 있다(New Jersey v. T.L.O., 469 U.S. 325 :1985).

현재 미국에는 연방법률인 '가족의 교육에 대한 권리와 프라이버시 보호법'(Family Education Rights and Privacy Act; 이하 FERPA)은 아래에서 보는 바와 같이 교육정보에 대하여 엄격한 보호규정을 두고 있으며, 2002. 9. 현재 미국의 23개 주는 다음과 같은 교육정보에 대한 보호법률이 제정되어 있다<sup>53)</sup>.

○ 캘리포니아 : 대학생들에 대하여 프라이버시권을 주 헌법의 권리로 보장하고 있으며, 부모에게는 자신들의 자녀인 학생의 기록에 대하여 검사할 권리를 부여하고 있다.(Cal. Educ. Code § 49060-49083.)

○ 루이지애나 : 주 검찰총장은 1974년에 학생들은 프라이버시권이 있다고 의 견을 제시하였고, 학생들의 기록은 비밀로 여겨지고 있다.

○ 네브라스카 : 학과기록과 학생에 대한 처벌에 대한 기록들은 분리되어 보존되어야 하며, 처벌에 대한 기록들은 학생들이 졸업할 경우 주의 기록위원회의 인가를 받아서 파괴되어야 한다는 법률을 제정하여 시행하고 있다(Neb. Rev. Stat. § 79-4,157.).

○ 오하이오 : 학교는 학생들의 교육정보를 어떠한 영리목적을 위해서도 제공해서는 안 된다는 법률이 제정되어 있다.(Ohio Rev. Code § 3319.321.)

○ 오클라호마 : 교사들이 교직원활동을 통해서 얻은 학생들의 정보를 부모가 요구하거나 의무를 이행하기 위하여 누설하는 것을 제외하고 그 외에 누설하는 것을 위법으로 하는 법률이 제정되어 있다.(Okla. Stat. Ann. 7-6-115.)

○ 텍사스 : 교육정보는 비밀정보로 간주되며, 학교의 관련자나 학생이나 부모나 배우자의 요구에 의해서만 공개될 수 있다는 법률이 제정되어 있다.(Tex. Gov. Code § 552.114.)

## ② 적재적소의 원칙

학적에 관한 정보, 성적에 관한 정보, 생활지도에 관한 정보, 재정에 관한 정보 등을 각 분야별로 누가 수집하여 누가 관리하는 것이 적당한지, 누구까지 알도록 공유할 것인지를 분명히 정해 두어야 할 것이다. 원칙적으로는 개인에 대한 정보는 단위학교에서 수집, 관리되어야 하며, 단위학교에서도 무분별한 통합이 이루어지지 않고, 해당 교사에게 분리, 수집되고 관리되어야 한다. 단위학교에서 해당 교사도 교육의 달성을 위하여 반드시 필요

53) 이상 전자 프라이버시 정보센터(www.epic.org).

한 정보가 아니라면 필요없는 정보를 피교육자로부터 수집해서는 안될 것이다. 단위학교를 넘어서는 개인의 교육에 관련된 정보의 공유나 교류는 엄격하게 필요한 경우로 한정되어야 한다.

③ 원칙적으로 국가나 시·도교육청은 학생의 개인정보를 수집할 필요가 없다

원칙적으로 교육은 학생이 교육기관을 선택하여 받는 것이다. 따라서 원칙적으로 해당 교육기관 외에 교육청이나 교육인적자원부나 다른 국가기관은 학생이나 학부모의 교육에 관련한 정보를 알 필요도 없고 알려고 해서도 안된다. 단, 교육청에서 학생들에게 장학금 지원을 하는 경우 신청학생이 장학금 수혜자격이 있는지 여부를 확인해야 할 때처럼 해당 학생의 정보를 꼭 알아야 할 필요가 있는 경우가 있을 수도 있는데 이 경우에는 학생의 개인정보를 수집할 수도 있을 것이다.

원칙적으로 국가나 교육청에서는 개인의 학적부를 관리할 필요가 없다. 학적부의 관리는 각급학교에서 하면 될 것이다. 다만 국가나 교육청에서 교육행정을 위하여 필요한 정보는 개인별 정보가 아닌 정기적인 센서스를 통한 통계정보만 있으면 충분할 것이다.

우리 초중등교육법에서도 학생생활기록부는 학교장이 수집, 관리하도록 하고 있을 뿐, 교육청이나 국가에서 이를 수집하지 못하도록 하고 있다(초중등교육법 제25조).

한편 이와 관련해서 최근 영국에서는 국가가 초등학교에 대한 센서스(Pupil Level Annual Schools' Census; PLASC)를 실시하면서 과거에는 학교단위로만 정보를 수집하고 개인별 센서스를 하지 않다가(Form 7로 알려진 학교단위 연례 센서스), 개인별 센서스를 시작해서 문제가 되고 있다. 개인별 센서스의 설문에는 인종이 무엇인지, 특수한 교육이 필요한지 여부, 무료급식을 받아야 하는지 여부, 학교에서 유급된 적이 있는지 여부 등이 포함되어 있으며, 여기에 해당 초등학교들의 이름을 반드시 기입하도록 해서 큰 반발이 일고 있다. 이에 대하여 영국의 교육부는 초등학교의 이름을 기입하도록 한 것은 초등학교의 개인정보를 국가에서 취득하려고 하기 위함이 아니라고 하면서, 국가는 개인별 정보가 아닌 통계수치에만 관심이 있다고 변명하고 있다. 그러나 많은 국민들은 국가가 학생들의 정보를 취득하는 것이 프라이버시를 심각하게 침해하는 일종의 감시행위라고 비난하고 있다.<sup>54)</sup>

④ 정보는 수집목적에 특정하여 분명히 고지하고, 직접 수집해야 한다

정보수집시에는 해당 정보를 누가 언제 어떻게 이용할 것인지, 정보를 수집하는 목적은 무엇인지, 정보를 보유하는 기간은 언제까지인지, 정보의 수집에 응해야 하는지 여부 등을 반드시 고지하고 정보를 수집해야 할 것이다. 정보를 수집할 때는 교육을 담당하는 선

54) BBC 2002.1.17. School census 'is surveillance'(http://news.bbc.co.uk/1/hi/education/1765816.stm).



생님이 직접 정보를 수집하도록 해야 할 것이고, 다른 사람들이 알지 못하도록 하여야 할 것이다.

⑤ 정보의 이용은 교육목적으로 국한해야 할 것이다

교육의 목적으로 정보가 수집되는 것이므로, 수집되는 정보는 엄격하게 해당되는 교육 목적에 한정되어 이용이 허용되어야 할 것이다. 교육의 목적으로 수집된 정보가 이를 떠나 개인의 평가를 위하여, 고용의 목적을 위하여 이용되어서는 안될 것이다.

⑥ 정보의 공개나 제3자에 대한 제공은 당사자의 동의 하에서만 허용되어야 한다

정보의 공개나 제3자에 대한 제공은 원칙적으로 허용되어서는 안되나, 다만 당사자의 동의를 얻어서 허용될 수 있을 것이다. 다만 예외적으로 범죄수사나 재판에의 제출을 위하여 법원의 명령이 있는 경우에는 당사자의 동의 없이도 공개나 제3자에 대한 제공이 허용될 수 있을 것이다.

미국의 FERPA는 사전에 서면으로 교육정보의 공개의 목적, 공개의 대상, 공개하는 정보의 내용 등에 대하여 설명을 듣고 당사자가 사전에 서면 동의를 한 경우에만 공개하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 규정하고 있다(34 CFR § 99.31). 단 이 법은 다음과 같은 제한적인 예외사유를 인정하고 있다.

- i) 적법한 교육목적을 가진 해당학교의 교직원에게
- ii) 상급학교로 진학하는 경우 입학허락을 얻기 위해 제공되는 경우
- iii) 특정 프로그램의 평가나 감사를 하기 위한 목적에서 해당 공무원에게 제공되는 경우
- iv) 학생에게 재정지원을 하는 자에게 재정지원과 관련된 정보
- v) 학교의 연구목적으로 제공되는 경우
- vi) 적법한 법원의 명령에 따르기 위해 제공되는 경우 : 이 경우에도 법원은 원칙적으로 사전에 교육정보의 주체에게 고지를 해야 한다.
- vii) 건강과 안전에 관한 긴급상황시에 해당 공무원에게 제공되는 경우

이런 관점에서 미국의 법원은 신문사가 대학생들의 징계에 대한 내용을 신문기사로 보도한 것에 대하여 학생들의 징계에 관한 내용은 교육정보에 해당하며, 신문사가 보도 목적으로 교육정보의 내용을 공개하는 것은 허용되지 않으며, 알권리나 보도의 권리도 이 경우 허용되지 않으므로 학생의 징계사실을 신문에서 보도한 것은 FERPA 위반의 위법행위라고 판시한 바 있다(United States v. Miami Univ., No. 00-3518, 2002 FED App. 0213P :

6th Cir. 2001).

우리의 경우에도 이처럼 제한적인 예외사유에 해당하는 경우에만 개인의 교육정보의 공개가 허용되어야 할 것이다.

⑦ 학생이나 학부모에게 수집, 보관되는 교육정보에 대해 통지를 받을 권리가 인정되어야 한다

학생이나 학부모는 수집되거나 보관되는 교육정보에 대해 통지를 받을 권리가 있어야 한다. 미국의 FERPA의 경우도 연 1회씩 수집, 보관되는 교육정보에 대해서 서면으로 통보를 하도록 규정하고 있다.

⑧ 학생이나 학부모에게 교육정보를 열람하고 정정할 권리가 인정되어야 한다

학생이나 학부모에게 학교측에 해당 정보를 열람해 보거나 복사해 볼 수 있으며, 잘못된 것을 수정해 달라고 요구할 권리가 인정되어야 한다.

다. 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률의 규정과 교육정보의 보호에 관한 특별규정의 필요성

이상에서 보듯이 교육정보의 보호는 올바른 교육을 위해서 반드시 필요한 전제요소가 아닐 수 없다. 그런데 우리나라의 경우 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령에 의해서 각급학교가 공공기관에 포함되어 이 법의 적용을 받지만<sup>55)</sup> 교육정보의 특수성을 감안하여 공공기관이 수집, 보유하는 개인정보에 비하여 보다 엄격한 보호가 이루어져야 할 것이다.

(1) 현재 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 의하여 보호되는 내용

현재 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률에 의하여 각급학교가 수집하는 개인정보의 수집과 보관에 대하여는 다음과 같은 권리가 인정되고 있다.

① 개인정보의 수집 : 공공기관은 사상, 신조등 개인의 기본적 인권을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집해서는 아니된다. 공공기관은 소관업무의 수행을 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다.

55) 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률에서는 공공기관의 범위에 각급학교를 포함시키고 있다(법 제2조 제1호, 시행령 제2조 제1호)

② 개인정보 파일의 사전통보와 공고 : 공공기관의 장은 개인정보화일을 보유하고자 할 때에는 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 하고, 중앙행정기관의 장은 이를 년 1회이상 관보에 게재하여 공고하여야 한다.

③ 개인정보화일대장의 작성 : 보유기관의 장은 개인정보화일대장을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 해야 한다.

④ 처리정보의 이용 및 제공의 제한 : 보유기관의 장은 다른 법률에 의하여 보유기관의 내부에서 이용하거나 보유기관 이외의 자에게 제공하는 경우를 제외하고는 당해 개인정보화일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공하여서는 아니된다. 그러나 정보주체의 동의가 있거나, 다른 법률에서 정하는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우에는 예외로 한다.

⑤ 처리정보의 열람 및 정정 : 정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위 안에서 서면으로 본인에 관한 처리정보의 열람을 청구할 수 있고, 정정을 청구할 수 있다.

## (2) 교육정보의 특수한 성격에 따른 가중적인 보호조항의 필요성

① 교육정보의 수집 및 보관에 대한 정책의 수립의무 : 각급학교에 교육정보의 수집 및 보관에 대한 정책을 수립하여 발표할 의무를 부과하여야 한다.

② 학생과 학부모의 교육정보에 대한 권리를 년 1회 서면으로 통지할 의무 : 각급학교로 하여금 학생과 학부모가 가지고 있는 교육정보에 대한 권리를 서면으로 1년에 1회 통지할 의무를 부과하여야 한다. 미국의 FERPA에도 각급학교에 이러한 의무를 부과하고 있다. 이는 국민의 인권의식 함양과 프라이버시 의식의 함양에 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

③ 교육정보의 공개시 당사자의 동의권 : 교육정보에 대해서는 일반적인 개인정보에 비해서 엄격한 보호가 필요하므로, 교육정보의 공개에 대해서는 반드시 사전에 당사자의 동의를 얻도록 해야 하고, 열거된 예외사유에 해당하는 경우에만 당사자의 동의없이도 공개를 허용하되 예외조항을 엄격하게 정해야 할 것이다. 이때의 예외조항은 미국의 FERPA의 규정 정도가 적당할 것이다.

④ 초등학생의 정보에 대한 특별한 보호 : 미국의 경우도 초등학생에 대하여는 특별한 규정을 두고 있다<sup>56)</sup>. 판단능력이 미숙한 초등학생에 대한 가중적 보호장치가 필요하다.

56) 초등학생의 권리보호에 대한 법률(Protection of Pupil Rights Amendment : PPR): 학교나 교육부에 의하여 재정 지원을 받는 자들은 학생에게 교육부에 의하여 지원을 받는 조사나 분석, 평가로서 아래의 정보가 누설될 가능성이 있는 조사를 할 경우에는 학부모의 사전 서면동의를 받아야 한다. - 정치적 활동, 본인이나 가족에게 당혹감을 줄 수 있는 정신적, 심리적 문제, 성적 행동이나 태도, 불법, 반사회적, 스스로의 책임을 자인하게 하는 것, 품위없는 행동, 응답자가 가까운 가족관계에 있는 타인에 대한 비판적인 평가, 법적으로 인정되거나 그와 유사한 특별관계(변호사, 의사, 목사 등), 수입.

## 라. 우리나라 현행 법률의 규정에 비추어 본 NEIS

공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률에 의하면 국가행정기관 등 공공기관이 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함)를 수집할 때는 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 수집하여서는 안되고, 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에만 수집할 수 있는 것으로 규정되어 있다(공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률 제4조). 그리고, 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 안에서 개인정보를 보유할 수 있는 것으로 규정되어 있다(제5조).

그런데 현재의 NEIS는 부모의 직업이나 학력까지도 수집하고 있는바 이는 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위를 넘어서는 개인정보의 수집, 보유로 위법한 것으로 볼 수 있을 것이다. 그리고 NEIS는 재학생은 물론 졸업생의 학적기록까지도 무분별하게 수집·보관하고 있는바, 이것 역시 소관업무를 수행하기 위한 필요한 정보의 수집이라고 보기 어렵다. 또한 초·중·고등교육법에 의하면 학생들의 생활기록부는 학교장이 작성, 보관하도록 하고 있는바, 이를 국가에서 운영하는 행정전산망에 입력하도록 하는 것은 위법하다고 볼 수 있다(초·중·고등교육법 제25조).

그리고 NEIS는 당해 학교 뿐만 아니라 교육인적자원부나 시도교육청에서도 학생이나 학부모, 졸업생들에 대한 광범위한 개인정보를 수집, 보관하고 있는바 이것 역시 소관업무 수행과 무관한 개인정보의 수집, 보관행위로서 위법하다고 볼 수 있다. 예컨대 학생들의 출결 관리<sup>57)</sup>나, 성적관리, 보전에 관한 정보를 당해 학교 뿐만 아니라 교육청이나 교육인적자원부에서 관리하는 것도 위법한 것이 아닐 수 없다.

특히 NEIS의 보전 메뉴의 경우는 아래와 같이 매우 민감한 정보들로 구성되어 있는데 국가나 교육청이 학생들의 보전에 관한 정보를 개별적으로 수집해야 할 필요나 이유는 전혀 없다. 따라서 국가에서 NEIS의 보전 항목의 자료를 수집하는 것도 위법한 것이다.

57) NEIS의 출결관리 ※ 출처 : 김진철, "전국단위교육행정정보시스템은 과연 무엇인가?"

\* 교과시간별출석부출력 \* 교과시간별출결등록 \* 출석부출력(담임용) \* 일일출결관리(담임용) \* 반별일출결마감관리 \* 일일결석자조회 \* 장기결석자추출 \* 장기결석자처리결과등록 \* 반별월출결마감관리 \* 월출결마감현황 \* 학급별출결현황 \* 기간별출결현황 \* 월별출결 및 재적현황 \* 학년출결통계

<기초자료관리>	<학교보건관리>	<학교환경관리>	<건강기록관리>
<b>학교공동자료관리</b> *의료기관등록 *의료기관조회 *학교의사/약사기본정보등록 *학교의사/약사기본정보조회 *신체검사표본학생등록 *신체검사표본학생조회 *주요질병등록 *주요약품등록	<b>처치투약담당관리</b> *처치투약등록 *처치투약조회 *보건일지등록 *보건일지조회 *병결지명단조회 *건강관리대상자등록 *건강관리대상자조회 *건강상담결과등록 *건강상담결과조회	<b>교내위생점검관리</b> *교내위생점검결과등록 *교내위생점검결과조회 <b>학교환경위생정화구역관리</b> *학교위생정화구역순회점검등록(학교별) *학교위생정화구역순회점검조회(학교별) *단속대상정보자료수집통보등록(단속대상정보자료수집통보조회(학교별)) *각종업소등록 *정비대상업소현황생성 *각종업소현황조회(지역교육청)	<b>건강기록부관리</b> *건강기록부입력대상자생성 *개인별건강기록부등록(보건교사) *개인별건강기록부조회(보건교사) *항목별건강기록부등록(보건교사) *항목별건강기록부조회(예방접종) *항목별건강기록부등록(비교체중) *항목별건강기록부조회(시력) *항목별건강기록부등록(결핵검사) *항목별건강기록부조회(소변검사) *항목별건강기록부등록(간염검사) *항목별건강기록부조회(구강검사) *항목별건강기록부등록(체력검사) *항목별건강기록부조회(중환자) *건강기록부출력 *건강기록부미감등록
<b>공통일정관리</b> *항목일정등록 *항목일정조회	<b>약품수불관리</b> *보유약품조회 *약품수불등록 *약품수불조회	<b>전염병발생현황관리</b> *전염병발생현황등록 *전염병발생현황조회(지역별) *연간전염병발생현황조회	<b>종합검진결과관리</b> *종합검진등록(보건교사) *종합검진조회(보건교사)

※ 출처 : 김진철, "전국단위교육행정정보시스템은 과연 무엇인가?"

학생들의 생활기록부를 교육행정정보전산망에 등록하도록 하는 것 역시 교육인적자원의 부의 필요없는 정보수집행위로서 위법한 행위로 볼 수 있다.

기본신상관리

학년도 2002 학년 1 반 1반 조회

[기본신상] [누가주소등록] [가족사항등록] [학적사항] [학년반이력조회]

번호	이름	성명	연락처	영문명	Ki
1	연욱1101	성명(한자)	연락처1101	주연번호	880101 - 0131101
2	연욱1102	성명	연락처1102	주간/야간	주간
3	연욱1103	성명	연락처1103	학력구분	입학
4	연욱1104	생년월일	1988.01.01	연락처	입학
5	연욱1105	전화/연락처	0234465512 / 0112584563	연락처	입학
6	연욱1106	관계	부	성명	하병수
7	연욱1107	주민번호	500406 - 1839748	학력	초등학교
8	연욱1108	직업	정무직	전화/연락처	01156732937
9	연욱1109	내외국인구분	내	국적구분	초등학교졸업
10	연욱1110	주소	152 - 082 서울특별시 구로구 고척2동 171-8(14/1)	중학교	중학교졸업
11	연욱1111	E-mail	haha@haha.com	고등학교	고등학교졸업
12	연욱1112	사진등록		대학	대학졸업
13	연욱1113			대학	대학졸업

생활보호대상자  특수학교입학대상자  체육특기자  보

※ 출처 : 김진철, "전국단위교육행정정보시스템은 과연 무엇인가?"

심지어 NEIS에서는 생활지도카드나, 자치/적응/행사활동, 계발(클럽)활동, 봉사활동, 체험활동, 학급/학교활동, 창의적재량활동, 담임상담, 일반상담 등을 누가하여 기록하도록 하고 있는데, 이러한 정보를 행정정보시스템에 기입하도록 하는 것은 소관업무의 수행에 필요한 것으로 볼 수 없는바 역시 위법한 것이라고 볼 것이다.

#### 4. 자기정보에 대한 정보주체의 통제권 확립을 위한 몇 가지 방안

##### 가. 공공기관과 민간영역의 개인정보 보유현황

###### (1) 공공영역의 개인정보 보유현황

- ① 주민등록정보 : 주민등록제도, 주민등록번호, 주민등록정보
- ② 의료정보 : 건강보험, 의료보험심사평가원의 의료정보 수집, 개인별 의료정보의 축적
- ③ 고용에 관한 정보 : 고용보험, 고용에 관한 정보의 수집과 축적,
- ④ 조세정보 : 종합조세전산망, 조세관련 정보의 수집, 공동이용 현황
- ⑤ 수사 및 형벌에 관한 정보 : 공안전산망, 운전면허와 위반사항에 대한 정보, 교통단속 카메라, 미아관련 정보, 유전자 정보은행
- ⑥ 교육정보 : 교육행정전산망
- ⑦ 자동차, 부동산 관련 정보
- ⑧ 사법관련 정보

###### (2) 민간영역의 개인정보 보유현황

- ① 주민등록번호 : 민간영역에서의 주민등록번호의 남용, 실명확인서비스
- ② 신용정보 : 신용정보의 범위, 신용정보 집중기관, 수집동의의 문제
- ③ 거래정보 : 거래와 관련된 정보의 축적, CRM
- ④ 위치정보 : 위치정보의 활용, 위치정보의 남용
- ⑤ 쿠키와 로그기록 및 인터넷 이용기록

##### 나. 공공기관과 민간에서의 개인정보의 통합 식별자(주민등록번호)의 남용과 그에 대한 대응방안

###### (1) 주민등록번호의 남용과 문제점

- ① 개인정보 통합 식별자의 남용으로 인한 개인정보의 통합 축적  
여러 기업이나 공공기관에 수집된 개인정보가 유출될 경우 주민등록번호를 통해 이들 개인정보를 통합하는 것이 가능

② 신분도용(ID Theft)의 위험성  
주민등록번호의 광범위한 이용

(2) 대응방안

- ① 주민등록제도의 변경
- ② 주민등록번호제도의 변경
- ③ 주민등록번호의 보호

다. 공공기관의 과도한 개인정보 수집과 그에 대한 대응방안

(1) 공공기관의 개인정보 수집현황에 대한 평가 필요

- ① 평가의 주체
- ② 평가의 방식

(2) 불필요한 개인정보 수집 금지

(3) 공공기관을 통제할 수 있는 제도적 장치 필요

라. 민간영역의 과도한 개인정보 수집과 그에 대한 대응방안

(1) 민간영역의 개인정보 보유 및 활용현황에 대한 통제 필요

- ① 민간영역에 대한 통제기관 : 프랑스, 독일, 영국의 사례
- ② 우리나라의 경우

(2) 각종 로그기록, 트래픽 기록

(3) 거래정보의 보유기간 초과

(4) 기타

마. 자기정보에 대한 열람 및 정정, 삭제 청구

(1) 자기정보에 대한 열람, 정정, 삭제 청구의 의미

- ① 개인정보 보호의 기초
- ② 간편성 : 손쉽게 열람, 정정, 삭제 청구를 할 수 있어야 한다.
- ③ 실효성 : 개인정보 자체에 대한 열람 뿐만 아니라 개인정보의 제3자에 대한 제공현황, 개인정보의 보안관리 현황 등 개인정보에 대한 모든 것을 열람할 수 있어야 한다.

(2) 현행법상 근거

- ① 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률58)
- ② 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률59)

58) 제12조 (처리정보의 열람) ①정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위 안에서 서면으로 본인에 관한 처리정보의 열람(문서에 의한 사본의 수령을 포함한다. 이하 같다)을 보유기관의 장에게 청구할 수 있다. ②보유기관의 장은 제1항의 규정에 의한 열람청구를 받은 때에는 제13조 각호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 청구서를 받은 날부터 15일 이내에 청구인으로 하여금 당해 처리정보를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 15일 이내에 열람하게 할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 청구인에게 그 사유를 통지하고 열람을 연기할 수 있으며, 그 사유가 소멸한 때에는 지체없이 열람하게 하여야 한다.<개정 1999.1.29>

제13조 (처리정보의 열람제한) 보유기관의 장은 제12조의 규정에 의하여 열람을 청구한 청구인으로 하여금 당해 처리정보를 열람하도록 하는 것이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 사유를 통지하고 당해 처리정보의 열람을 제한할 수 있다.<개정 1999.1.29> 1. 다음 각목의 1에 해당하는 업무로서 당해 업무의 수행에 중대한 지장을 초래하는 경우 가. 조세의 부과·징수 또는 환급에 관한 업무 나. 교육법에 의한 각종 학교에서의 성적의 평가 또는 입학자의 선발에 관한 업무 다. 학력·기능 및 채용에 관한 시험, 자격의 심사, 보상금·급부금의 산정등 평가 또는 판단에 관한 업무 라. 다른 법률에 의한 감사 및 조사에 관한 업무 마. 삭제<1999.1.29> 바. 기타 가목 내지 라목에 준하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무 2. 개인의 생명·신체를 해할 우려가 있거나 개인의 재산과 기타의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우 3. 삭제<1999.1.29>

제14조 (처리정보의 정정) ①제12조의 규정에 의하여 본인의 처리정보를 열람한 정보주체는 보유기관(다른 기관으로부터 처리정보를 제공받아 보유하는 기관을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 장에게 서면으로 당해 처리정보의 정정을 청구할 수 있다. ②보유기관의 장은 제1항의 규정에 의한 정정청구를 받은 때에는 처리정보의 내용의 정정에 관하여 다른 법률에 특별한 절차가 규정되어 있는 경우를 제외하고는 지체없이 이를 조사하여 필요한 조치를 한 후 그 결과를 당해 청구인에게 통지하여야 한다. ③보유기관의 장은 제2항의 규정에 의한 조사를 함에 있어 필요한 때에는 당해 청구인으로 하여금 정정청구사항의 확인에 필요한 증빙자료를 제출하게 할 수 있다.

59) 제30조 (이용자의 권리 등) ①이용자는 정보통신서비스제공자등에 대하여 언제든지 제22조제1항 본문, 제23조제1항 단서 및 제24조제1항 본문의 규정에 의한 동의를 철회할 수 있다. ②이용자는 정보통신서비스제공자등에 대하여 자신의 개인정보에 대한 열람을 요구할 수 있으며, 자신의 개인정보에 오류가 있는 경우에는 그 정정을 요구할 수 있다. ③정보통신서비스제공자등은 이용자가 제1항의 규정에 의하여 동의를 철회한 경우에는 지체없이 수집된 개인정보를 파기하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다. ④정보통신서비스제공자등은 제2항의 규정에 의하여 열람 또는 정정요구를 받은 경우에는 지체없이 필요한 조치를 취하여야 한다. ⑤정보통신서비스제공자등은 제2항의 규정에 의하여 오류의 정정요구를 받은 경우에는 그 오류를 정정할 때까지 당해 개인정보를 제공 또는 이용하여서는 아니된다. ⑥정보통신서비스제공자등은 이용자로부터 제1항 및 제2항의 규정에 의한 동의의 철회, 개인정보의 열람 또는 정정의 요구를 받은 경우에는 제22조 및 제23조의 규정에 의하여 개인정보를 수집하는 방법보다 쉽게 할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다. ⑦제1항 내지 제6항의 규정은 영업양수자등에 이를 준용한다. 이 경우 "정보통신서비스제공자등"은 "영업양수자등"으로 본다.

## 바. 익명권의 보호

### (1) 익명권의 의미와 가치

- 자신의 신분을 밝히지 않을 권리
- 익명권의 보호는 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 학문 사상의 자유, 사생활 보호, 통신의 비밀 등의 헌법상의 기본권과 관련

### (2) 익명권의 한계

- 타인의 권리침해시 침해되는 타인의 권리와 익명권의 가치를 비교 판단하여야 한다.

#### ○ 거래와 익명성

### (3) 보다 덜 침해적인 방법

- 거래 상대방에게는 실명
- 외부적으로는 익명 또는 가명으로

## 자기정보통제권과 주민등록정보

윤현식 (지문날인 반대연대 활동가)

### 1. 정보기본권 or 정보인권

2001년 10월 22일부터 10월 26일까지 지문날인 반대연대는 봉어빵 봉지로 둔갑한 개인 정보기록서류에 관하여 직접 조사하고 이를 사회적 이슈로 만들어낸 일이 있다.<sup>1)</sup> 공공기관과 금융기관이 보관하고 있는 방대하고 민감한 개인정보기록서류가 엄청나게 외부로 유출되어 노점상의 봉투로 팔렸던 이 사건은 국민의 개인정보가 얼마나 허술하게 다루어졌으며, 피해에 대한 대응책이 얼마나 부실한지를 보여준 대표적인 사례였다. 그런데 이러한 사례가 전혀 줄어들지 않고 계속 발생하고 있음을 확인하면서 개인정보보호운동을 하는 입장에서는 아연한 심정을 감출 수 없다. 예를 들어 2002년 7월 말에는 봉어빵봉지 사건과 다를 바 없는 “개인정보봉투” 사건이 발생했다. 전북 전주에서 발견된 이 “개인정보봉투” 역시 관공서에서 유출된 개인정보기록서류가 노점상에서 사용하는 봉투로 팔렸던 사례였다.<sup>2)</sup> 가장 최근에는 한나라당 당원들의 이름, 주민등록번호, 주소, 휴대전화번호 등이 기록된 개인정보기록서류가 똑같은 형태의 봉투가 되어 시중에 유통된 사건이 발생하였다.<sup>3)</sup>

이들 사건들은 몇 가지 공통점을 보여주고 있다. 물론 “봉투”가 되었다는 공통점이 있지만 이 논의에는 불필요한 이야기이므로 이 점을 제외하고 이 사건들은 첫째, 국가기관 내지 정당이 가지고 있는 개인정보보호에 관한 인식이 매우 저열한 수준에 있으며, 둘째, 각 개인정보의 관리와 이용 및 폐기에 있어서 정보주체인 개인들은 이 과정이 어떠한 형

1) 이와 관련하여 자세한 내용은, 지문날인 반대연대, 「지문날인 반대연대 백서」, 81쪽-86쪽 참조.  
2) 이 사건에 대해서는, 지문날인 반대연대 홈페이지(<http://finger.or.kr>) 자유계시판(게시물 번호 : 106), “제2의 봉어빵 봉투 사건” 참조 그런데 이 사건과 약 1년 전에 발생한 사건과는 묘한 공통점이 있었다. 먼저 개인정보가 유출된 지역이 경기도라는 점이다. 경기도에서 발생하는 관공서의 폐지처리는 재향군인회 경기지회(경기도 재향군인회 사업소)가 위탁 처리하고 있다. 연달아 발생한 “봉어빵 봉투 사건”은 모두 관공서의 폐지를 위탁 처리하는 재향군인회 경기지회의 업무처리 과정에서 발생한 것이다. 다음으로 이 위탁처리에 의하여 폐지를 용해처리하는 업체가 바로 전주에 있는 공장이라는 점이다. 이미 지문날인 반대연대는 1차 봉어빵봉투사건 당시 위탁과정은 물론이려니와 용해과정에서도 개인정보기록문서들이 유출되었을 가능성을 제기한 바 있다. 이러한 유출경로로 파악해보자면 이와 유사한 사례가 분명히 더 존재하였을 것이고, 경기도 일대에 거주하는 주민의 개인정보가 어떤 종류의 ‘봉투’로 둔갑해서 전국, 특히 경기도 일대와 전주 일대에 유출되었을 가능성이 상존하는 것이다. 이에 관해서는 지문날인 반대연대, 위 백서, 83쪽 참조.  
3) 인터넷 한겨레, 4.8. 기사. <http://www.hani.co.kr/section-005100025/2003/04/005100025200304082213264.html>

식으로 이루어지고 있는지 전혀 모르고 있었을 뿐만 아니라 개입할 여지조차 없었다는 점이며, 셋째, 이렇게 개인정보가 대량으로 유출되어 사회적인 문제가 되었음에도 불구하고 정작 개인정보를 침해당한 정보주체에게는 어떠한 피해구제도 이루어지지 않았고, 넷째, 경찰에 의하여 수사가 착수되었다고는 하나 구체적으로 수사의 과정이 어떻게 진행되었는지는 이후에 알려진 바가 없었다는 점이다.

유출된 정보들 역시 공통점을 가지고 있는데, 첫째 집합적 개인정보들이 대량으로 유출되었다는 점이며, 둘째, 유출된 개인정보가 대단히 민감한 정보(공공기관의 정보의 경우 납세관계와 병력관계, 금융기관의 경우 채무추심관계, 정당의 경우 당원가입현황 등)들을 포함하고 있었다는 점, 셋째, 역시 개인들로서는 이러한 정보가 수집되고 보관되어있었는지를 확인하기 어려웠다는 점이 있다.

문서의 유출로 이루어지는 이와 같은 피해사례는 물론이려니와 정보화의 진행으로 인하여 사이버공간 내에서 벌어지는 개인정보의 유출과 프라이버시권 침해양상은 달리 예를 들 필요도 없이 일상화되어버린 감이 있다. 이메일 추출기의 경우 현재는 특정 업체의 이메일을 분류하여 추출하는 것뿐만 아니라 지역·성별·연령 등 일체의 개인정보를 모두 고려하여 필요한 범위의 이메일 주소를 추출할 수 있는 것으로 보인다.<sup>4)</sup> 관공서는 물론이고 기업체에서까지 이렇듯 개인정보의 유출은 쉽게 이루어지고 있는 실정인데, 사이버스페이스에서건 오프라인에서건 정보주체 개인은 별다른 대응을 해볼 방법도 없이 무기력하게 앉아서 당하고만 있어야 하는 것이 현실이다.

이것은 근본적으로 정보, 특히 개인정보를 둘러싼 권력관계가 일방향적으로 이루어져 있다는 것을 의미하는데, 국가나 자본은 최첨단 기술과 막대한 물량을 동원해 개인정보를 수집하고 보관 및 이용함으로써 개인에 대한 통제와 더불어 자신들의 이익을 향유하는데 반해, 개인 또는 개인들의 집합으로서 시민사회는 수동적 위치로 전락함으로써 권력관계의 비민주성을 발현한다. 결국 이러한 비민주성을 극복하고 정보주체 스스로의 정보통제 권한강화를 이론적으로 구체화하는 과정에서 발생하는 기본권의 개념이 정보기본권 또는 정보인권이다.

정보기본권 또는 정보인권으로 통칭되는 권리개념은 사실 정보화사회가 도래하지 이전에도 충분히 논의되었던 내용들이다. 그런데 정보기본권의 개념은 실제로 매우 광범위한 내용을 수반한다. 즉, 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유(제21조), 양심과 사상의 자유(제

4) 이메일 추출기 판매를 위해 발송된 한 스팸메일의 내용을 보면 다음과 같다. "효과 쟁인 9500만개 이메일리스트를 판매합니다. 9500 만개 이메일리스트의 특징과 구성은 다음과 같습니다.

1. 전송 성공된 이메일주소만 가려뽑아 만들어진 8백만개 이메일리스트(중복제거, 한메일제거)
2. 지역 및 성별, 나이로 분류된 3천4백만개 이메일리스트(중복제거, 한메일제거)
3. 이메일을 받는 서버의 스팸필터링을 잘 통과하여 배달률이 높도록 특수하게 잘 정리된 3천8백만개 이메일리스트(중복제거, 한메일제거)
4. 한메일 주소로만 구성되어진 천5백만개 이메일리스트 (중복제거)"

19조), 프라이버시권(제17조)이나 통신비밀의 보장(제18조)이 정보기본권과 밀접한 관련을 맺고 있는 규정들이며, 개별법률로 구성된 공공기관의정보공개에관한법률은 국민의 알권리를 보장하기 위하여 제정 시행되는 법률이고 공공기관의개인정보보호에관한법률은 국민의 개인정보를 임의로 유통시키지 못하도록 제한하는 법률이다. 이러한 법률의 규정 또는 개별법을 통하여 확인할 수 있듯이 정보기본권 또는 정보인권은 자신의 정보에 대하여 그 공개와 사용을 정보주체 본인이 결정할 것을 보장하는 것, 사회적으로 활용될 수 있는 모든 정보를 개인 역시 활용함으로써 자신의 이해를 도모하는 것, 이상의 전제들을 보장받기 위하여 정부의 의무를 확대한 것 등이 모두 포함된 개념으로 볼 수 있다.

## 2. 개인정보 자기결정권 or 자기정보통제권

정보기본권으로 통칭되는 여러 권리 중에 가장 중요한 것이 바로 개인정보의 자기결정권 또는 자기정보통제권이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 자기정보통제권이란 "자신에 관한 정보가 언제 어떻게 그리고 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 그 정보주체가 자율적으로 결정할 수 있는 권리"라고 정의된다.<sup>6)</sup> 정보기본권의 한 내용으로서 자기정보통제권은 기존에 논의되어 왔던 여타의 정보기본권들과 일부 중복되기도 하는 개념이지만 약간은 생소한 개념일 수 있다. 그러나 이러한 생경한 감정은 기실 개인정보수집 및 활용에 관한 여러 가지 통상적인 원칙들을 이해하고 있을 때는 별다른 문제가 되지 않는다. 예를 들어, 개인정보의 수집 및 활용에 관한 기본적 원칙으로 이해되고 있는 OECD의 가이드라인이 규정하고 있는 8가지 원칙, 즉 ① 수집제한의 원칙, ② 정보내용 정확성의 원칙, ③ 목적명확화의 원칙, ④ 이용제한의 원칙, ⑤ 안전확보의 원칙, ⑥ 공개의 원칙, ⑦ 개인참가의 원칙, ⑧ 책임의 원칙을 살펴보면 자기 정보에 관하여 개인이 어디까지 그 범위를 결정하고 그 사용에 있어서 개입할 수 있는지를 보여주고 있는데, 자기정보통제권의 내용은 바로 여기서 그 내용을 확인할 수 있다는 것이다.<sup>7)</sup>

자기정보통제권이 가지고 있는 의미는 사생활 보호의 측면에서 볼 때는 적극적인 참여를 통해 스스로 사생활을 보호하고자 하는 확장된 프라이버시권의 개념일 수 있고<sup>8)</sup>, 권력

5) 이 개념에 대한 용어는 아직까지 완결되게 통일되어 있는 것으로 보이지는 않는다. 또한 개인정보의 자기결정권과 자기정보통제권은 그 어감에서 약간의 차이를 드러내고 있다. 이하 본문에서는 좀 더 적극적으로 개인의 자유의사를 투영할 수 있다는 의미에서 '자기정보통제권'이라는 용어를 사용하기로 한다. 이것은 별도의 학문적 연구성과로서 결정된 사항이 아니라 운동의 관점에서 보다 명확하고 분명한 목적과 기초를 드러내 보일 필요성으로 인한 용어 사용인데, 개인정보는 정보주체 본인에 의한 "결정"사항이기도 하거니와 더 나아가서는 정보주체 본인에 관한 모든 정보를 본인 스스로가 통제해야한다는 것이 운동적 관점에서 더욱 유의미하다고 판단한다.

6) 이인호, 「디지털시대의 정보법 질서와 정보기본권」, 『정보사회에 대비한 일반법 연구(VI)』, 정보통신정책연구원, 2002.12. 168쪽.

7) OECD 홈페이지, <http://www.oecd.org//dsti/sti/it/secur/prod/PRIV-EN.HTM>

관계의 재구성이라는 측면에서는 일방향적인 권력구조의 해체를 통하여 개개인의 자주성을 확보하려는 의미로 확인할 수 있다.<sup>9)</sup>

자기정보통제권의 내용은 위 언급한 OECD 8개 원칙에 모두 포함되어 있다. 좀 더 자세히 설명하면, 정보주체인 개인은 자기 정보를 필요한 범위 내에서 한정적으로 제공할 수 있는 권리를 가지고 있다. 또한 자신의 정보가 어느 정도로 수집되어 있으며 어떻게 활용되는지에 대하여 항상 확인할 수 있는 권리를 가진다. 이와 동시에 자신의 정보에 대하여 정정과 폐기 등을 요구함으로써 적극적으로 자신의 정보에 대한 주체적인 개입을 할 수 있어야 한다. 마지막으로 개인정보가 수집되고 활용되는 시스템에 대하여 공개를 요구할 수 있다.

그런데 우리의 현실을 살펴보면 이상과 같은 자기정보통제권의 행사가 그다지 원활하게 이루어지지 않고 있는 것이 사실이다. 자기정보통제권을 행사하고자 하는 개인은 각종의 법률 및 공공기관의 거부로 인하여 권리행사에 심각한 제한을 받기 때문이다. 예를 들어 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률은 동의없이 수집되거나 불법적으로 수집된 개인정보에 대하여 정보주체 본인이 폐기를 요청할 수 있는 내용을 가지고 있지 않다.<sup>10)</sup> 또한 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 경우 비공개대상정보를 광범위하고 포괄적으로 규정하고 있어서 도대체 이 법률이 정보를 공개하기 위하여 만든 법인지 정보공개를 방지하기 위하여 만든 법인지를 알 수 없게 하고 있다.<sup>11)</sup>

법률의 규정과 이에 대한 유관기관의 해석이 자기정보통제권을 보장하는 것이 아니라 이를 약화시키거나 아예 무력화시키는 방향에서 이루어지고 있는 현실에서, 정보기본권 또는 정보인권의 보장이라는 것은 무용한 논의로 전락하고 만다. 또한 국민의 개인정보를 수집할 때는 수집기관의 임의로 매우 쉽게 수집해가지만 정작 정보주체들에 대한 기본권 보장에는 인색한 현재의 상황은 국가기관이 국민의 개인정보를 장악하고 이에 대한 권한을 독식함으로써 일방적 권력관계를 강화하려고 의도하는 것이라는 비난을 면할 수 없다.

8) 이인호, 위의 논문, 170쪽.

9) 김종철, 「헌법적 기본권으로서의 개인정보통제권의 재구성을 위한 서론」, 『인터넷법률 제4호』, 법무부, 2001.1. 23쪽 이하 참조.

10) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에서는 제14조에 “정정청구권”만을 허용하고 있다. 그런데 여기서의 “정정”에 대하여 행정기관과 법원은 사전적 정의만으로 해석하여 폐기, 반환, 삭제의 의미를 가지고 있지 않다고 판단한다. 문서번호 61240-356, 행정자치부 재결, 사건 02-02254, 2002.5.13. 및 2002구합26105, 2002.11.13. 참조. 본 법률의 “정정”이라는 용어를 이처럼 사전적인 의미로만 파악할 경우, 정보주체의 동의권 범위를 벗어나 국가기관 임의로 수집하거나 또는 불법적으로 수집된 개인정보라고 할지라도 일단 국가기관이 보관하기 시작한 이후에는 정보주체로서는 아무런 상응하는 조치를 취할 수 없게 된다는 모순에 봉착하게 된다.

11) 법률 제7조의 비공개대상정보를 참조. 이 규정에 따르면 “우려가 있다”거나 “이유가 있다”라는 애매한 문구로 구성된 비공개대상정보들의 범위가 해석에 따라 무한히 늘어날 수 있다는 한계가 발생한다. 시쳇말로 귀에 걸면 귀걸이 코에 걸면 코걸이가 되어 버리는 이러한 조문으로 인하여 공공기관이 임의로 정보공개청구를 회피하는 것을 정당화시켜주는 법규정으로 기능하고 있다. 예를 들어 경찰청은 수사가 이미 끝난 사건에 있어서 개인이 자신의 수사기록을 열람하거나 또는 경찰청이 보관하고 있는 개인정보의 내용을 공개하라는 청구에 대하여 본 법률 제7조 제1항 제1호에 기하여 공개청구를 기각해버리는 사례가 있었다. 이에 대한 자세한 논의는 본문에서 지문날인 반대연대의 자기정보통제권 행사운동을 논하면서 진행하기로 한다.

이와 같은 모순된 구조를 해소하기 위해서도 정보주체 스스로가 자기정보통제권을 적극적으로 행사할 필요성이 제기된다.

### 3. 자기정보통제권의 행사 - 지문날인 반대연대의 활동사례

자기정보통제권이 이처럼 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고 그동안 자기정보통제권의 행사가 사회적 의제로 부각되지 못했던 것이 사실이다. 특히 정보운동을 하는 단체나 프라이버시 보호운동을 하는 단체에서 운동적 차원 또는 개별적 차원에서 정보공개청구를 한 사례는 매우 많이 발견할 수 있지만, 그러한 권리행사는 자기정보통제권 자체의 의미를 부각시키는 것 보다는 다른 이슈를 해결하기 위한 과정으로서 무의식적으로 자기정보통제권을 행사했다는 평가가 가능하다. 현재 집합적인 차원에서 사회적 의제로서 자기정보통제권을 행사한 두 가지 사례를 들어본다면 하나는 지문날인 반대연대의 “십지 지문원지 폐기 또는 본인반환 및 동 전산자료 삭제 청구”와 현재 진행되고 있는 NEIS 거부운동의 “81년 이후 졸업자 소송”을 들 수 있을 것이다. 이하의 논의에서는 주로 지문날인 반대연대의 사례를 소개하면서 그 내용들을 분석하고 현재의 한계를 확인하기로 하겠다.

지문날인 반대연대는 그동안 각종의 정보공개 청구 및 정정청구권 행사 등을 통하여 정보주체의 자기정보통제권을 확보하려는 노력을 계속해 왔다. 이 중 몇 가지 사례를 들어보면 다음과 같다.

- ① 주민등록번호 조합방법에 관한 정보공개청구,
- ② 경찰청이 보관하고 있는 본인정보 열람청구,
- ③ 십지 지문원지 폐기 또는 본인반환 및 동 전산자료 삭제청구<sup>12)</sup>

이들 자기정보통제권 행사과정 중 집합적으로 자기정보통제권 자체의 행사를 명확하게 밝힌 동시에 실질적으로 법률 및 국가기관의 한계를 드러낸 대표적인 사례가 “십지 지문 폐기 또는 본인반환 및 동 전산자료 삭제청구” 운동이었다. 이하에서는 이 운동의 진행과정과 내용을 간략히 살펴보고 현재의 한계를 분석해 보기로 한다.

12) 이보다 더 대표적인 사례는 1999.9.에 진행된 십지 지문 원지의 경찰청 보관 및 동 정보의 전산처리에 관한 공권력의 행사가 위헌임을 들어 제기한 헌법소원심판 청구가 있을 것이다. 그러나 이 헌법소원심판 청구는 지문날인 반대연대가 결성되기 전에 있었던 사건으로서 지문날인 반대연대 자체사업이라고 할 수는 없을 것이다. 따라서 이 헌법소원심판 청구에 관한 논의는 본문에서 제외한다.

## (1) 사건의 진행

지문날인 반대연대는 헌법재판소에 계류되어 있는 헌법소원<sup>13)</sup>과는 별도로 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률을 근거로 경찰청이 보관하고 있는 십지문 원지, 즉 “주민등록증발급신청서” 원본을 폐기하거나 폐기가 용이하지 않을 경우 본 문서를 정보주체 본인에게 반환할 것, 또한 본 문서를 기초로 하여 생성된 전산화된 지문정보 데이터를 데이터베이스에서 삭제할 것을 요청하는 청구를 개시했다. 2001년 11월 21일에 제기된 이 청구는 그 이전에 이러한 취지에 공감하는 지문날인 거부자/반대자들을 규합하는 과정이 있었고 이 과정에서 200명의 청구인단이 결성되었다. 청구인단 200명은 연명으로 지문날인제도의 문제점을 다시 제기하고 다음과 같이 주장하였다.

“경찰청이 보관하고 있는 십지문원지를 즉각 폐기하라, 즉각적인 폐기가 불가능할 경우 십지문원지를 정보주체인 각각의 청구인에게 반환하라, 경찰청에 보관·저장 중인 지문정보 디지털 데이터 베이스를 즉각 삭제하라, 목적도 불분명하고 그 효과마저도 기대하기 어려운 전 국민을 대상으로 하는 지문날인제도 철폐하라, 불합리한 주민등록번호제도, 과도한 정보의 수집, 정보주체의 동의 없는 정보의 기관간 공유를 가능하게 하는 주민등록법 전면 재조정 하라”<sup>14)</sup>

상당한 기간을 두고 청구인단을 모집한 지문날인 반대연대는 200명의 청구인단을 구성하여 경찰청과 행정자치부를 대상으로 동시에 청구서를 제출하였다. 청구의 이유는 지문날인제도가 헌법이 보장하고 있는 기본권 일체를 침해하고 있다는 것, 경찰청이 지문정보 수집의 목적범위를 초과하여 십지문원지를 활용하고 있다는 것이었다.<sup>15)</sup> 또한 이 청구는 다른 여타 법률의 규정이 없는 관계로 공공기관의개인정보보호법 상 정정청구권 행사에 기하여 이루어졌다.<sup>16)</sup>

지문정보를 직접 관리하는 경찰청은 이에 대하여 한차례의 결정연기 후 정정거부처분을 내렸다. 이유는 정정의 사전 조건인 열람청구를 행한 바가 없으며, 설령 이를 인정한다고 할지라도 “정정”이라는 용어는 단지 공공기관에 보관되어 있는 본인의 정보와 현재 본인의 정보가 차이가 있을 경우 이를 고친다는 의미이지 수집되어 있는 정보 자체를 없앨 수 있음을 의미하는 것이 아니라는 것이었다.

13) 각주 12)에서 언급한 헌법소원을 이야기한다. 원래는 주민등록증 신규발급자를 당사자로 해서 지문날인제도 자체에 대한 헌법소원을 제기하고자 하였으나 당사자 선정에 곤란함이 있어 경찰청의 공권력행사를 문제로 삼을 수밖에 없는 한계를 띠고 있었다. 지문날인 반대연대는 이후에 계속해서 지문날인제도 자체에 대한 헌법소원을 제기하고자 당사자를 모색하고 있다.

14) 지문날인 반대연대 보도자료 2001.11.21. 별첨자료 참조.

15) 지문날인 반대연대, 위 백서 130~132쪽.

16) 공공기관의개인정보보호에 관한 법률 제14조 제1항 “제12조의 규정에 의하여 본인의 처리정보를 열람한 정보주체는 보유기관의 장에게 서면으로 당해 처리정보의 정정을 청구할 수 있다.”

지문날인 반대연대는 결정 이후 즉각적으로 행정심판을 청구했다. 역시 청구의 내용은 정정청구의 내용과 같았는데, 국무총리행정심판위원회는 경찰청의 의견을 그대로 수용하여 정정이라는 용어를 사전적 의미로 해석하여 경찰청의 정정거부처분을 인정하였다. 즉 “동법 제14조에 규정된 정정의 의미는 행정청이 보유하고 있는 정보가 사실과 다른 경우 이를 조사하여 바로 잡는다는 취지이지 더 나아가 폐기, 반환, 삭제의 의미까지 포함한다고 보기 어렵다 할 것이고, 달리 동법에는 공공기관이 보유하고 있는 개인정보에 대해 폐기, 반환, 삭제 등을 요구할 수 있다는 취지의 규정이 없으므로, 청구인들에게는 처리정보의 폐기, 반환, 삭제 등을 요구할 수 있는 법령상 또는 조리상의 권리가 있다고 할 수 없을 것이다”라는 것이 행정심판의 결론이었다.<sup>17)</sup>

이 결과를 토대로 지문날인 반대연대는 행정소송을 제기하기에 이르렀다. 소송비용 등의 문제로 인하여 개인당사자 자격으로 제기된 이 행정소송에서 지문날인 반대연대는 특히 해당 개인정보를 폐기, 반환 및 삭제해야 하는 다섯 가지의 이유를 다음과 같이 들었다.

첫째, 국민의 열손가락 지문을 피고가 수집 보관하며 이를 전산자료로 전환하고 활용하는 행위에는 법률의 근거가 없다.

둘째, 가장 민감한 개인의 신체정보인 열손가락 지문을 전 국민을 대상으로 피고가 수집하고 보관하는데 명확한 목적이 없다.

셋째, 열손가락 지문을 피고가 수집하고 보관하는 과정에서 정보주체인 국민이 이에 대하여 사전 인지한 바 없으며 그 사용에 대하여 포괄적으로 위임한 바가 없다.

넷째, 국가기관에 보관되어 있는 개인정보에 대하여 정보주체인 국민이 참여하는 방법은 단지 열람이나 정정으로만 종료되는 것이 아니라 반환 또는 폐기 및 삭제 등으로도 가능한 것이다.

다섯째, ‘정정’에 대한 원고 등의 해석은 법률의 입법취지와 제정목적에 위반되는 해석이 아니라 오히려 피고가 ‘정정’이 가지는 의미 자체를 지나치게 협소하게 해석하면서 부당히 반대해석 하는 것이다.

지문날인 반대연대는 이와 동시에 공공기관의개인정보보호에 관한 법률 제14조 제1항 및 제2항이 헌법에 위배됨을 근거로 위헌법률심판제청신청을 제기했다. 그러나 이와 같은 지문날인 반대연대의 주장에 대하여 법원은 행정심판의 결론과 대동소이한 이유를 들어 이 사건 자체가 행정소송의 대상이 될 수 없는 사항에 대하여 제기된 부적법한 소라고 판단했다. 즉, “법 제14조 소정의 ‘정정’은 행정청이 보유하고 있는 정보가 사실과 다른 경우 이를 조사하여 그 오류를 바로잡는 것을 의미하는 것이지 더 나아가 정보자체의 반환·

관련 근거가  
없고, 헌법  
에 규정된  
폐기 등.

17) 문서번호 법무 61240-356), 행정자치부 재결, 사건 02-02254, 2002. 5. 13.



폐기 또는 삭제의 의미까지 포함한다고 볼 수 없음은 명백하다”고 한 것이다.<sup>18)</sup>

또한 위헌법률심판제청신청에 관해서도 법원은 법 제14조의 문제를 “헌법에 위반되는가의 문제가 아니라 그 법률조항의 해석의 문제에 불과”하다는 이유로 위헌제청의 대상이 될 수 없다고 함으로써 신청 자체를 각하했다.<sup>19)</sup>

이 정정청구 사건은 지문날인 반대연대가 항소를 포기함으로써 일단락되었지만 자기정보통제권을 행사하는데 있어서 법률이 가지고 있는 한계를 드러내는 긍정적 결과를 가져오게 되었다.

## (2) 사례로 확인한 자기정보통제권 행사의 한계

앞서도 잠깐 언급했지만 자기정보통제권을 행사하는 여러 방법 중에 한 가지는 현재 국가기관에 의하여 수집되고 보관되며 활용되는 자기 정보에 대하여 적극적인 자기의사의 투영을 가능하게 하는 것이다. 자기의사를 투영하는 방법은 수집과정에서는 수집의 목적 및 수집내용, 이후 활용범위에 대하여 동의권을 행사하는 것이고, 이후 자기정보에 대한 오류를 확인했을 경우 이에 대한 정정을 요구하거나 또는 본인의사에 배치되고 동의 없이 수집된 정보에 대해서는 그 정보의 보관이나 활용을 중단할 것을 요구하는 것이 될 것이다.

그런데 위 사례에서 확인할 수 있듯이 현행법률체계에서는 사전적 의미로서 “정정”만이 가능할 뿐 구체적으로 폐기, 반환, 삭제를 규정하고 있는 법률조항은 어디에도 없다. 이것은 비단 공공기관의개인정보보호에관한법률에서 뿐만이 아니라 다른 여타의 개별법률에서도 마찬가지로 현상으로 나타난다. 또한 정정 등을 위한 사전 조치로 자기정보에 대한 열람권 행사나 정보공개청구가 제 효과를 발휘해야 하는데, 정보공개청구 등의 권리행사는 임의적이고 광범위한 공공기관의 법조문 해석으로 인하여 사전차단당하는 사례가 많다는 문제가 있다.<sup>20)</sup> “정정”조항의 경우 입법부작위의 현상으로 판단하여 입법부에 그 책임을 돌릴 수도 있겠으나, 법원의 판단에만 근거하더라도 이것은 해석의 문제로 해결이 가능한 일이다. 그러나 법원을 비롯한 국가기관은 그 해석을 대단히 협소하게 함으로써 자기정보통제권의 행사를 축소시키고 만다.

18) 2002구합26105, 2002.11.13. 선고.

19) 2002아1476, 2002.11.13. 결정.

20) 예를 들어 주민등록번호 조합방법에 관한 정보공개청구의 경우 행정기관과 법원은 주민등록번호가 공개될 경우 악용될 소지를 들어 공공기관의정보공개에관한법률 제7조 제1항 제1, 2, 3호의 규정에 근거하여 이를 비공개대상 정보로 인정하고 있다. 그런데 주민등록번호의 조합방법이 과연 이러한 규정에 의하여 비공개대상이 될 정보인지에는 의의가 있다. 더욱이 국가기관의 우려처럼 실제 주민등록번호가 그러한 문제점을 가지고 있는 것이 사실이라면 주민등록번호의 조합방법을 비밀로 유지하기 이전에 이러한 문제를 간직하고 있는 현행 주민등록번호체계에 대하여 적절한 조치를 취하는 것이 상식에 비추어보았을 때도 바람직한 일일 것이다. 그러나 국가기관의 행정과 법원의 판단은 상식의 범주를 초월한 곳에 머무르고 있는 것이 우리의 현실이다.

법원과 국가기관의 이러한 해석을 따를 경우 발생하는 문제는 다른 것이 아니다. 만일 국가기관이 국민의 동의도 없이 불법적인 방법을 동원하여 국민의 개인정보를 수집하고 활용하고 있다는 사실을 국민이 알아냈을 경우 어떤 조치를 취할 수 있겠는가? 비록 동의 없이 불법적으로 수집된 정보라고 할지라도 현실의 정보와 수집된 정보에 질적 차이가 없을 경우 정정 자체도 불가능해진다. 대표적인 예가 바로 열손가락 지문정보이다. 국민이 열손가락 지문을 날인하는 이유는 단지 주민등록증을 발급받기 위해서이다. 주민등록증발급신청서에 찍히는 그 지문들이 경찰로 넘어가고 범죄수사 등에 임의활용된다는 내용을 사전 고지받은 적도 없을 뿐만 아니라, 명백히 권리의 제한임이 명확한 이러한 제도가 법률의 규정에도 없이 이루어지고 있기 때문에 국민의 입장에서는, 더구나 만17세 된 청소년의 위치에서는 이러한 개인정보가 경찰청으로 넘어간다는 사실조차 제대로 인식하기 어렵다. 결과적으로 경찰청이 열손가락 지문을 임의로 수집 활용하는 행위는 마땅히 개인정보보호의 원칙을 위반한 것이며, 정보주체인 국민으로서 이러한 현상에 대하여 항의하고 원상회복을 요청할 권리를 가지게 되는 것이다.

그러나 현재의 법률규정과 그 해석에 충실할 경우 이처럼 동의도 없이 불법적으로 수집된 정보에 대해서 정보주체가 할 수 있는 일은 아무 것도 없게 된다. 수집되어 보관되고 있는 열손가락 지문정보는 본인의 생체지문이 훼손되거나 사고 등으로 인하여 지문을 확인할 수 없게 되는 경우를 제외하고는 본인의 현재 정보와 달라질 수 없다. 따라서 지문정보에 대한 사전적 의미의 “정정”은 애초에 발생할 수 있는 사항이 아니게 된다. 그러나 이 정보가 경찰청의 수중에 장악되어 있다는 것은 엄연한 자기정보통제권의 침해가 된다. 그럼에도 불구하고 국민은 자기정보통제권을 행사할 방법을 찾을 수 없다. 이것이 현재 우리 사회의 구조이다.

## 4. 자기정보통제권이 보장되는 사회를 위한 운동적 차원의 제언

자기정보통제권을 내용으로 하는 학문적이고 전문적인 연구와는 별도로, 자기정보통제권을 실질적으로 보장받도록 하는 구체적 권리 행사의 방법은 사회인권운동의 차원에서 제기될 수 있을 것이다.

이 권리행사와 관련된 몇 가지 내용을 언급하면 다음과 같다.

### (1) 자기정보통제권에 대한 인식화 작업

아직까지도 프라이버시권에 대한 사회 전반의 의식이 부족한 상황에서 자기정보통제권은 상당수의 사람에게 낯설고 당황스러운 개념이 될 수 있을 것이다. 그러나 자기정보통제권이야말로 급속하게 진화되어가는 정보사회에 있어서 개인이 보장받아야 할 중요한 기본권의 한 내용임을 널리 알려내고 인식화시키는 작업이 필요하다. 이것은 학적논의만으로는 불가능한 작업인데, 다분히 전문적이고 심도 있는 내용으로 전개되는 학적논의가 과연 얼마만큼이나 대중에게 쉽게 다가갈 수 있을 것인지 의심스럽기 때문이고, 또한 실제적인 방법의 구상과 구사는 학적논의와는 별개로 정보주체인 개인들이 스스로 동참할 수 있는 방법들을 알려내는 작업이 되어야 하기 때문이기도 하다.

### (2) 자기정보통제권 행사의 방법을 개발하여 확산

인식화 작업과 동시에 수행되어야 할 작업이 누구나 쉽게 자기정보통제권을 행사하고 집합적인 자기정보통제권 행사에 참여할 수 있도록 유도할 수 있는 쉽고 분명한 방법들을 찾아내고 이를 확산시키는 것이다. 개인정보와 관련된 정보공개청구나 열람청구권 행사, 현 법률체계 내에서의 정정청구권 행사 및 보다 직접적이고 강제적인 자기정보통제권 보장을 위한 사회적 의제화 등이 바로 이러한 방법 속에서 구체적 결과물로 생성되어야 한다.

### (3) 법제도의 정비와 국가기관의 의무 강화

현재 한계성을 드러내고 있는 법제도에 대해서 명확하게 문제를 제기하고 이를 통하여 자기정보통제권이 실질적으로 보장되는 법제도의 정비를 유도해야 한다. 특히 이 과정에서 국민의 자기정보통제권 행사에 대해 최대한 그 권리를 보장할 수 있도록 국가기관의 의무를 강화하는 것이 필요하다. 즉, 법률의 규정을 정확히 하여 권리행사의 제한은 명백한 법률의 규정이 없이 불가능하도록 하며, 자기정보통제권을 행사하려는 국민에 대해 임의적인 형태로 국가기관이 부당한 공권력을 행사하여 이 권리행사를 방해하는 일이 없도록 하여야 한다.

이러한 전제에 비추어 보았을 때 현재 진행되고 있는 NEIS 거부운동과 지문날인 반대연대가 추진하고자 하는 정보공개청구 및 열람청구권행사 운동은 자기정보통제권을 사회적 의제(agenda)로 부각시키는데 전초적 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 운동 자

체가 가지고 있는 선도성과 시기성, 내용성 등을 종합하여볼 때 이 운동들이 가지고 있는 함의는 기존의 권리보장운동과는 약간의 차이를 가지고 있는 것이 분명하기 때문이다. 즉, 그동안 여타의 운동은 국가기관이 제기한 문제에 대한 일종의 비판작업으로 진행되어왔던 측면의 성격이 강하나 자기정보통제권 보장운동은 특정한 사안에만 한정되어 진행되는 운동이 아니라 정보기본권이라는 국민의 기본권을 사안발생과 관계없이 항상적으로 보장하도록 요구하는 운동이 될 것이기 때문이다.

### 2. 자기정보통제권과 NEIS

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정 등을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기 등에 관한 처리의 정지, 삭제 또는 정정을 청구할 수 있는 권리를 가리키는 것으로 이해될 수 있다. 특히 공공기관의 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집, 이용, 제공, 파기, 변형, 보유, 폐기, 또는 정지, 삭제 또는 정정을 할 수 없도록 하는 것이 요구된다.

# 자기정보통제권과 교육행정정보시스템(NEIS)

전국교직원노동조합 기획국장 김학한

## 1. 행정정보화의 돌연변이-NEIS

교무실에 개인용 컴퓨터가 보급되고 인터넷네트워크 체제가 구축되면서 교무업무의 처리방식이 매우 빠른 속도로 변화되어 왔다. SA시스템이 생활기록부와 건강기록부등 수기장부를 밀어냈고, 얼마 지나지 않아 각 학교에 설치한 서버로 교무업무(출석,시간표관리,성적,생활기록부,건강기록부)를 처리하는 CS시스템이 다시 SA를 대신하였다.<sup>21)</sup>

그러나 교육행정전산망의 변화는 2002년 9월, 기존체제와는 전혀 다른 차원과 방향으로 전개된다. IT강국이라고 하는 대한민국을 배경으로 NEIS가 등장하였기 때문이다. NEIS는 각 학교의 교사가 인증을 거쳐 패스워드를 발급받고 이 패스워드를 통해 시도교육청의 서버에 접속하여 교무업무를 수행하는 새로운 시스템이다.<sup>22)</sup> 즉 지금까지의 시스템들이 교무학사 업무를 학교단위에서 작성, 처리한 것에 반해 NEIS는 이를 교육청과 교육부의 서버에 입력하여 진행하는 것이다. 이런 점에서 NEIS는 지금까지 교무업무를 처리해오던 시스템의 진화경로에서 이탈한 새로운 종(種)의 출현이라 할 수 있다. 다시말해 NEIS는 이전에 존재했던 SA나 CS시스템을 단순히 대체하는것이 아니라 시스템의 진화경로에서 유전자(교육청-교육부에 서버를 두고 집중적으로 관리하는 방식)의 변화를 포함하는 일종의 돌연변이 인 것이다.

이러한 행정전산망의 기술적 원리의 변화는 시스템의 변화를 넘어서서 교육과 교원의 교육활동을 중대하게 변화시키는 것으로 나아갈 것이다. 시도교육청서버를 통한 NEIS의 중앙집권적인 처리방식은 교육노동에 대한 감시를 불러오고 학교의 자율성을 제약하게 된다. 그리고 교육활동의 입력은 교사의 업무가 학생의 지도와 관련된다는 특수성으로 인

21 다른 나라에서 전학오는 학생들의 자료가 수기로 기록되어 오는 것을 볼 때, 학생자료를 전자화하는 SA도 교육정보화와 관련하여 새로운 단계에 들어선 것으로 평가할 수 있다.

22 이 새로운 시스템이 출현할 때 마찰과 갈등은 당연히 존재하였다. 당시 이 새로운 시스템을 주창한 곳은 청와대 전자정부특위였으며 당시 교육부는 ▲교육과 교육행정의 원칙-철학에 위배 ▲해킹등 보안사고에 따른 교육행정미비 우려 ▲정보통신보안지침에 정면위배 등을 들어 NEIS의 전면중단을 요구하였다.

해 학생의 정보를 교육청, 교육부에 입력시키는 것을 의미한다. 즉 교육청과 교육부는 교원의 입력을 통해 학생들의 정보를 자연스럽게 수집하고 광범하게 보유하는 것이다. 이 점에서 NEIS는 기술적 원리의 변화를 의미하는 것일 뿐만아니라 정보수집의 주체를 변화시키고 프라이버시권에 중대한 변화를 가져오는 시스템이다.

## 2. 자기정보통제권과 NEIS

자기정보통제권은 정보주체가 개인정보의 수집, 가공, 생성, 유통에 대한 통제권을 갖는 것이며 이는 정보수집이 정보주체의 동의를 받거나 관련 법률에 근거해서 이루어져야만 보장될 수 있는 것이다. 특히 공공기관의 개인정보에 대한 수집과 활용은 정보주체의 동의가 있거나 법률에 근거한 경우에 한해 소관업무 범위 안에서 이루어져야 한다.

지금까지 학교에서 학생정보의 수집은 '학교의 장은 학생지도 및 상급학교의 학생선발에 활용할 수 있는 자료를 작성, 관리하여야 한다'는 초중등교육법에 근거하여 이루어졌다.<sup>23)</sup> 이러한 근거에 따라 학생생활기록부, 학생건강기록부, 가정환경조사서, 학생선도 관련 장부가 작성되고 있으며, 학생 상담과 관련된 정보는 담임교사나 상담교사의 교무수첩과 상담일지에 기록되고 있다.

즉 성적, 출결, 봉사활동, 수상경력이 대입자료로 축적되고 있고 교과담당교사들은 이러한 자료를 바탕으로 학생들에 대한 교과지도를 하고 있다. 또한 담임교사들은 학생들의 학교활동이 원활하게 이루어지고 학생개개인의 인격적 성장을 지도, 지원하기 위하여 생활기록부와 가정환경조사서의 정보를 활용하고 있으며, 보건교사, 체육교사는 학생들의 교과지도 및 생활지도의 자료로 건강기록부를 활용하고 있다. 따라서 지금까지 학교는 학생지도를 위하여 학부모들의 암묵적 동의와 초중등교육법에 근거하여 학생정보를 수집, 활용하고 있는 것이다.

23) 나. OECD의 「프라이버시 보호와 개인데이터의 국제유통에 대한 가이드라인에 관한 이사회 권고안, 1980」

① 수집제한의 원칙 : 모든 개인정보는 적법하고, 공정한 수단에 의해 수집되어야 하며, 정보주체에게 알려거나 동의를 얻은 후 수집되어야 한다.

③ 목적 명확화의 원칙 : 개인정보를 수집할 때는 목적이 명확해야 하고, 이를 이용할 경우에도 애초의 목적과 모순되지 않아야 한다.

④ 이용제한의 원칙 : 개인정보는 정보주체의 동의가 있는 경우나 법률의 규정에 의한 경우를 제외하고는 명확화된 목적 이외의 용도로 공개되거나 이용되어서는 안된다.

**<자료1> 생활기록부에서 수집하는 자료**

- 기본정보 : 졸업대장번호/학년/반/번호/담임성명/사진  
 1. 인적사항 : 학생성명/성별/주민등록번호/주소/부모성명/생년월일/직업/특기사항  
 2. 학적사항 : 중학교 졸업날짜, 고등학교 입학날짜, 전입학 관련 자료, 특기 사항(졸업 후 진로 등)  
 3. 출결사항 : 수업일수/결석일수/지각/조퇴/결과 횟수를 질병, 사고, 기타에 따라 사유와 함께 기록  
 4. 신체발달사항 : 키/몸무게/체력급수/특기사항  
 5. 수상경력 : 교내외 구분하여 수상명/등급(위)/수상연월일/수여기관  
 6. 자격증 및 인증취득사항 : 명칭 또는 종류/번호 또는 내용/취득연월일/발급기관  
 7. 진로지도사항 : 특기 또는 흥미/학생, 학부모의 진로 희망/특기사항  
 8. 창의적재량활동 : 영역/시간/특기사항  
 9. 특별활동상황 : 특별활동 영역/시간/특기사항, 봉사활동 일자 또는 기간/장소 또는 주관기관명/활동내용/시간/누계시간  
 10. 체험활동상황 : 일자 또는 기간/장소 또는 주관기관명/내용/시간 또는 일수  
 11. 교과학습발달상황 : 학기별로 단위수/성취도/석차/재적수/세부능력 및 특기사항  
 12. 행동특성 및 종합의견

**<자료2> 건강기록부에서 수집하는 정보**

- ① 인적사항 : 성명/성별/주민등록번호/혈액형/보호자성명/학년/반/번호/담임성명  
 ② 전염병 예방접종 : 취학전 예방접종(결핵, 디프테리아, 백일해, 파상풍, 폴리오, 홍역, 유행성이하선염, 풍진, B형간염, 일본뇌염 접종 여부)/취학후 예방접종(접종명, 접종일자)  
 ③ 체격 및 체질 검사 : 체격(키, 몸무게, 가슴둘레, 앉은키, 비만도)/체질(시력, 색각, 눈병 여부, 청력, 귓병 여부, 콧병, 목병, 피부병, 영양상태, 척추형태, 가슴통, 기관능력, 정신장애, 언어장애, 알레르기성질환)/검진일자, 검진 의사 성명, 종합소견  
 ④ 구강 및 병리검사 : 구강검사(치료할 치아, 빠진 치아, 치주질환, 부정교합, 기타질환, 검진 의사 성명, 검사일자)/병리검사(소변검사, 결핵검사, 간염검사)/  
 ⑤ 체력 검사 : 50M 달리기/팔굽혀펴기, 매달리기/윗몸일으키기/멀리뛰기/앞으로굽히기/오래달리기/총득점/체력급수  
 ⑥ 병력 기록 : 학교, 학년/이환 기간/병명/치료 현황  
 ⑦ 건강관리 가정통신

**<자료3> 교무수첩과 가정환경조사서 에서 수집하는 정보**

가족수, 가족성명, 가족직업, 가족나이, 가족학력, 지능지수, 출생서열, 주거환경, 재산정도, 전년도 성적, 종교, 취미, 특기, 출신교, 전자우편, 주소, 약도 및 연락처, 교우관계

이러한 정보들은 교육자와 피교육자의 신뢰 관계를 전제로 수집되는 정보들이고, 교육자가 교육적인 관점에서 행하는 평가 정보들이다. 개인의 가치관이 형성되어 가는 과정에서 발생하는 이 정보들은 향후 변화될 가능성이 큰 정보들이며, 교육적 목적으로 수집되어야만 하는 매우 민감한 개인 정보들이다. NEIS의 보건 메뉴 중 건강기록관리영역의 건강 상태, 신체검사, 질병 치료 기록은 모든 사람에게 있어서 다른 사람에게 보여주기 꺼려지는 소중한 개인 정보이다. 그래서 이와 같은 정보들은 교육을 목표로 해서 알아야 할 사람만이 알아야 하며, 적재적소에 있어야 하고, 교육 목적을 위하여 필요한 시간만큼만 보존되어야 한다.

그러나 NEIS는 바로 이러한 자료들을 학교단위에서가 아니라 교육부장관과 교육청이 관리, 운영하는 '교육청서버에 보관하도록 하였으며 또한 지금까지는 전자화되지 않고 교무수첩에 보관되었던 정보도 학적, 학교생활이라는 항목에 입력하도록 하고 있다.(이는 수기장부의 전자화라는 명목으로 추진되고 있다.) 바로 여기서 다음과 같은

**자기정보통제권에 대한 중대한 침해가 발생한다.**

첫째, 정보수집과 관리의 주체가 학교장에서 시도교육감과 교육인적자원부 장관으로 바뀌게 된다. NEIS운영규정에 의하면 NEIS를 운영,관리하는 총괄센터의 장은 교육인적자원부 장관이며 지역센터의 장은 시도교육감이다. 따라서 학교생활기록부,건강기록부등의 정보수집주체, 정보의 저장과 보관장소가 법률적 근거없이 바뀐 것이다.

둘째, 학교와 담임교사가 학생지도를 위해 수집하는 정보들이 정보주체가 동의하고 있는 범위를 벗어나고 있다는 점이다. 교육청,교육부는 학생들의 정보를 관리할 뿐만 아니라 접근성을 바탕으로 2차 자료를 생성할 수 있고, 행정기관은 이러한 정보를 공동으로 활용할 수 있다. 결국 NEIS는 학생지도와 상급학교의 진학자료 산출이라는 목적의 사용금지원칙을 위배하고 있다. 이 대목에서 자기정보통제권은 유명무실해지고 있다.

셋째, 학생과 학부모의 정보를 교육적 목적으로 수집할 수 있다고 해서 그 정보를 데이터베이스에 수록하는 것까지 정보주체가 동의한 것은 아니다. 다시말해 환경조사서의 작성이나, 상담과정을 통해 학생 지도차원에서 정보가 수집되는 것에는 동의했을 지라도 그것이 전자화 되어 학교 또는 교육청의 데이터베이스에 저장되는 것 까지 동의한 것은 아니다.

넷째, 이러한 정보가 인터넷을 통해 집적되고 저장됨에 따라 해킹이나 내부자유출에 의해 정보주체 뿐만 아니라 정보를 수집하는 공공기관의 통제권을 벗어날 가능성이 상존하고 있다는 점이다. 수집된 학생들의 정보가 정보주체와 수집하는 주체의 의사와 무관하게 타인과 타 기관, 기업 등으로 확산될 수 있는 위험스런 방법으로 수집되고 있다. 이러한 위험성을 충분히 인정하고 있기 때문에 침입차단, 침입탐지 시스템 등의 보안시스템을 가동이 불가피하게 된다. 그러나 이러한 보안도 해킹과 내부자의배신에 의한 유출 때문에 100%보안이 장담할 수는 없다.

**3. 올바른 교육행정정보화의 방향**

NEIS는 개인용 컴퓨터의 보급, 인터넷망의 구축이라는 물리적, 기술적 기반위에서 행정의 효율성을 위하여 추진된 시스템이다. 그리고 데이터베이스를 감시하는 보안시스템을 설치해놓고 학교에서 이루어지는 교육활동 정보를 중앙집중식으로 집적하겠다는 구상의 산물이다.(교육부가 16개 시도 교육청에 나누어서 학생정보를 집적하고 있기 때문에 NEIS가 분산형시스템이라고 주장하는 것은 언어의 유희일 뿐이다.) 정보산업의 발달에 근거한 기술주의적 관점, 행정편의적 관점이 NEIS를 탄생시켰던 배경이었다.

그러나 유전공학의 발전에 근거하여 일부에서 추진되고 있는 인간복제가 비인간적이고 반윤리적인 것처럼, 정보공학의 발전에 근거하여 학생들의 성장과정 정보를 교육청과 교육부의 데이터베이스에 집적하는 정보화의 방향은 인권을 중대하게 침해하는 것이다. 그리고 개인정보통제권을 부정하는 국가기관의 정보수집은 개인에 대한 국가적 감시와 통제로 나갈 것이다. 특히 이러한 개인정보는 상업적 가치가 높기 때문에 자본이 이윤증식의 수단으로 사용하는 것은 개연성을 넘어 필연적인 것이다. 결국 교육부가 강행하고 있는 NEIS는 자기정보통제권에 대한 중대한 도전이며 이것의 필연적인 결과는 정보주체가 동의한 범위를 넘어서서 개인정보가 가공, 활용될 것이라는 점이다.

NEIS가 전자정부의 일환으로 추진되고 있다는 점에서 교육부가 추진하고 있는 NEIS의 제도수정여부는 다른 국가기관의 광범한 개인정보수집에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 이러한 시도의 성패여부는 정보화의 진전에 따라 다른 나라에서도 동일한 유형의 사례를 가져올 것이라는 점에서 교육행정정보시스템의 운명은 세계적인 차원에서도 주목될 사안이다. 우리는 지금 '인간의 얼굴을 한 정보화', '인권의 기반위에 선 정보화'로 나갈 것인지 '자기정보통제권을 부정하는 정보화'로 나갈 것인지를 분기점에 위치하고 있다.

백영성  
 → ! 생활기록부에 기재할 내용을  
 정성을 다할 수 있도록 해야.

\* 자기정보통제권 침해 → but 피해가 구체적으로 무엇인가  
 잘 모르니 모름.  
 '비밀번호 변경하기'  
 기본 내보내 정도...

1) 예전 프라이버시 → 감시에 저항  
 ; 가짜 대인사상, 학원 생활...  
 ; 블래그리스트 공유 → 활동 상황 파악 (생활기록부...)  
 ; 친구, 교사, 학생 등...  
 ; 친구, 교사, 학생 등...  
 ↓ 2) 사생활 침해  
 ; 사생활 침해로 보지 않는 곳에 사생활 침해할 수 있다.  
 예비 형제 형제인으로서 모두 함께. (생활기록부)

- ① 인권의 침해를 줄이기 위한 노력
- ② 정보 수집의 목적이 무엇인지 계속 묻고 나가야.
- 권력, 자본이 이를 삼키는 목적을 위해 권력자는  
 강압적이지 않은 목적으로 삼지 않음  
 '개인'에서 권력, '개인'이 집단으로 가야  
 문제가 발생
- 테러방지법 / 9.11 테러 이후 각종 인권 기준을 훼손하면서  
 테러 예방과 예방정책
- ③ 기존의 인권의 원칙들을 확립하라  
 - ~~생활기록부~~ 신변, 성적, 유족 등 관련 자유 침해 여부를  
 구별

## < 첨부자료 > 교육행정전산망(NEIS)의 근본적 개선 경로

김학한

※ 이 방안은 '전교조 교육정보화연구팀'에서 학교 현장의 실정을 고려하여 1차적으로 검토한 안으로, 추후 더 많은 논의를 거쳐 보완될 것임.

### 1. NEIS에서 교무/학사, 보건 등 5개 항목 분리 폐기에 관한 문제

가. 교무/학사, 보건 등 5개 항목은 전국단위 교육행정전산망(NEIS)에서 물리적으로 분리된 시스템에 정보를 저장해야 한다.

현재 교육인적자원부 정보화추진팀은 NEIS에서 교무/학사 등 5개 학생생활에 관한 정보는 기술적 분리로 해당자에게만 자료 열람을 허용할 수 있다고 주장한다. 이 분리방법을 적용하면 실제 교육부 담당자들도 자료 접근을 할 수 없고 단위 학교 교직원과 본인만 자료를 열람할 수 있다고 한다. 그러나 이번 C/S→NEIS 패치 작업 과정에서 교육부 담당자가 패치가 완료되지 않은 일선학교를 지원하는 과정에서 학생 생활기록부 정보를 낱알이 읽어가며 의견을 교환하고 패치 작업을 지원하는 사례가 발생하였다. 이는 상급단위 권한관리자가 각 학교 학생 정보를 마음대로 조작할 수 있음을 보여주는 단적인 예이다. NEIS의 자료 권한 부여 방식에 의한 기술적 분리로는 개인의 정보 인권을 보호할 수 없기 때문에 교무/학사 등 5개 영역 학교생활에 관한 정보는 자료 저장 서버가 단위학교에 위치하여야 하고 인터넷과 NEIS에 물리적으로 분리되어야 한다.

나. NEIS에서 교무/학사 5개 영역이 분리되면 각급학교는 기존 교무업무지원시스템(C/S 또는 S/A)을 이용하여 생기부와 건기부를 작성해야 한다.

- (1) NEIS로 자료를 이관하였어도 이관된 NEIS 자료를 사용하지 않고 이제까지 학교에서 사용하던 C/S 또는 S/A를 사용할 수 있다.
- (2) C/S나 S/A에서 졸업과 진급 처리를 하고 새학기 업무 분장과 학급 편성을 하면 아무 지장없이 교무 업무를 수행할 수 있다.

(3) C/S나 S/A는 최소 3년 이상 실행된 프로그램이므로 안정성이 입증되어 있고 교사들의 추가 교육이 필요 없다.

(4) C/S 운용시 교육정보부 담당자 1인에게 대부분의 C/S 서버 관리에서 생활기록부 업무까지 떠넘겨 업무 편중을 유발했었다. 따라서 C/S서버관리, 생활기록부 관리, 전출입, 학적 등 오프라인에서 업무를 효율적으로 분산하는 업무분장이 필요하다.

다. 현재 NEIS를 사용하고 있는 교육인적자원부 와 16개 시도교육청 시범학교도 C/S로 돌아가야 한다.

16개 교육부 시범학교와 220여개 시도교육청 시범학교에서는 작년부터 NEIS로 생기부를 작성하고 있다. 대부분의 학교가 C/S와 NEIS를 병행하여 데이터를 작성하여 C/S로 돌아오는데 별 무리가 없다. 그런데 이들 학교중에서 교육부 시범학교나 신설학교, C/S가 보급되지 않은 학교는 NEIS에만 생기부 데이터가 구축되어 있어서 C/S 서버를 신규로 구축하는 문제가 있다.

(1) NEIS에서 C/S로 자료를 내려받는 메뉴가 있어서 개인 데이터를 C/S 자료로 전환할 수 있다.

(2) NEIS자료를 C/S로 전환해야 하는 학교는 교육부가 책임지고 C/S 서버 구축과 자료 이관 작업을 완료하여 해당 학교에 설치해야 한다. C/S서버 유지보수업체에 용역을 위탁하면 저비용으로 작업을 완료할 수 있다.

(3) NEIS에서 교무/학사가 제외되면 NEIS에서 주장한 대국민서비스가 조정되어야 한다.

(4) 학생 생활기록이나 성적 등 중요 정보는 학부모가 학교에 직접 방문하여 담임교사와 상담하는 가운데 정보가 제공되어야 한다. 교육부와 말하는 대국민서비스는 교육의 3주체를 분리시키려는 기도에 불과하다.

(5) 재학증명서와 졸업증명서 등의 기본적인 민원서류는 학교 웹서버에 신청 메뉴를 신설하여 서비스 할 수 있다.

## 2. C/S 서버와 학교 전산망 관리 문제

가. 학교전산망을 효율적으로 관리할 지원체계가 반드시 필요하다.

학교전산망과 컴퓨터 관리는 교사가 아닌 IT 전문 인력이 담당해야 한다. 현재 우리 나라 IT 인력이 과다하게 배출되어 있는 상황에서 인력관리의 또 다른 방법이 될 수 있다.

(1) 현재 학교 서버와 전산망 보수유지 용역은 목적 경비 소진을 위한 형식적인 절차에 불과하다. 따라서 실질적으로 학교에 상주하면서 정보기기를 관리할 조직 신설이 필요하다.

(2) 현재 학교 전산망, 방화벽서버, C/S 서버 보수유지비용을 적절히 통합하여 활용하면 지원체계 예산을 충분히 확보할 수 있다.

(3) C/S 시스템의 적절한 활용을 위하여 담당자 핸드북 제작이 필요하다.

이제 까지 C/S 서버를 사용하면서 일선 교사들이 개발한 효율적 관리 방법이 여기 저기 산재해 있다. 교육인적자원부는 이 자료를 수집하여 C/S 시스템 활용을 위한 핸드북을 제작하여 일선학교에 보급해야 한다. 교육인적자원부에서 이에 대한 의지를 가지면 전교조 NEIS 대책팀에서 적극적인 지원을 할 수 있다.

나. 교육부 홈페이지에 C/S 서버 활용을 위한 Faq를 제공하고 담당 교사들의 교무업무지원시스템 운영을 지원할 Q/A 사이트를 운영해야 한다.

C/S 유지보수 회사 사이트에 여기 저기 산재해 있는 Faq와 Q/A를 통합하여 교육부 사이트에서 지원할 필요성이 있다.

다. 시도교육청 단위로 C/S 서버와 교무업무지원 시스템 운영 지원팀을 신설하여 운영할 필요성이 있다.

(1) 시도교육청별로 교무업무지원 시스템 운영 부서를 신설하여 현장 경험이 풍부한 C/S 업무 담당 교사를 파견하여 관내 학교를 지원하도록 한다.

(2) 규모가 작은 시도는 초·중·고 급별로 1명씩 3명의 지원교사만으로 질의 응답과 넷 미팅으로 충분히 지원팀을 운영할 수 있다.

(3) 전국단위 운영 지원팀으로는 C/S 운영에 전문적 소양이 있는 교사 3인 정도를 파견하여 전문가 그룹 지원팀을 운용한다.



(4) DB와 운영체제에 전문적 소양을 가진 IT 전문가를 전국단위 지원팀에 배치하여 운영한다.

라. C/S 서버 보안을 위하여 적절한 조치를 강구해야 한다.

(1) 학교전산망 운영지원팀이 신설되기 전까지 임시적으로 C/S 서버 관리와 보안을 담당할 용역 체계를 확립해야 한다.

(2) 방화벽 서버가 구축되지 않은 학교는 C/S 서버에 sysop과 교사들이 접속할 수 있는 IP를 제한하여 보안을 강화할 수 있다.

### 3. 교육정보화심의위원회 신설 방안

지금의 NEIS 도입에 따른 혼란은 정책 시행 과정에서 사회적 합의를 하지 않고 일방적으로 추진한 것에 기인한다. 따라서 앞으로 학생, 교사, 학부모, 시민사회, 정부가 공감할 수 있도록 합의하는 절차가 필요하다. 따라서 교육정보화심의위원회 신설이 필요하다.

가. 교육정보화심의위원회는 다음과 같은 교육정보 구축에 필요한 제반 사항을 심의하고 의결하는 의결기구가 되어야 한다.

(1) 교육정보화 필수 프로세서 규정을 규정한다.

(2) 정보관리 감시와 유출 방지

(3) 사용자의 편리를 위한 프로그램 개선

나. 교육정보화심의위원회는 학부모, 교사, 시민단체, 교육인적자원부의 대표자로 구성한다.

(1) 교육정보화심의위원회는 효율적인 심의를 위하여 10인 이내로 구성한다.

(2) 교육인적자원부와 전교조가 교사, 학부모, 시민단체 중에서 각각 위원 정수의 절반씩 심의위원을 추천한다.

### 情報人權으로서의 個人情報自己決定權

李仁皓(중앙대 교수·법학박사)

#### I. 개인정보를 둘러싼 자유와 권력의 이항대립

정보사회에서 정보의 지배는 자유의 조건이자 동시에 권력의 원천이다. 특히 개인정보의 지배는 그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건이 되지만, 동시에 타자에게 있어서는 무한한 권력의 기초가 된다. 이러한 자유와 권력의 이항대립은 산업사회에서는 재화를 중심으로 전개되었다. 그러나 정보사회에서는 개인정보를 중심으로 한 자유와 권력의 이항대립이 정부 대 시민사회, 그리고 시민사회 내부에서 첨예하게 나타난다. 개인정보의 지배권을 누가 장악하느냐에 따라 종래의 국가권력과 시민사회의 관계는 재조정될 것이며, 동시에 시민사회 내부에서는 새로운 권력관계가 형성될 수도 있다. 이는 자유민주주의체제의 운명과 직결되어 있는 문제이다. 자유민주주의체는 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하는 체제이기 때문이다.

디지털 정보혁명으로 촉발된, 개인정보의 지배를 둘러싼 자유와 권력의 이항대립은 이미 우리 사회에 두드러진 현상이 되고 있다. 그런데 이러한 대립 속에는 결코 무시할 수 없는 개인정보처리의 이익과 가치가 보다 위세를 떨치고 있다. 복지 등 사회적 재생산조건을 보장하기 위한 현대의 정부가 그 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 개인정보의 수집과 처리가 필수적이다. 특히 최근에는 정보기술의 활용을 통하여 대국민 고객지향성이라는 이념 하에 작고 효율적인 시민위주의 질 좋은 행정서비스를 제공한다고 하는 전자정부의 개념이 구체화되고 있다(전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률). 이 전자정부의 성공비결은 개인정보를 포함한 행정정보의 “공동이용”에 있다. 한편, 시장에 있어서도 기업에 의한 고객의 개인정보처리는 자원배분의 효율성을 극대화할 뿐만 아니라 소비자인 정보주체에게는 거부할 수 없을 정도의 달콤하고 편리한 이익을 안겨 준다.

그러나 개인정보처리가 가져다 줄 이익과 가치 못지 않게 그 위험성 또한 무시할 수 없을 정도로 커서 이른바 사이버 원형감옥(Cyber-Panopticon)의 우려를 낳고 있다. 사이버 원형감옥에서의 국민은 국가과정에 적극적으로 참여하는 능동적 시민이 아니라, 정부가 구축한 개인정보처리시스템에 의해 규정되는 수동적 시민으로 전락하게 될 것이다.

이제 고도정보사회로 진입하는 길목에서 이 위험성을 최소화하면서 개인정보처리의 이익과 가치를 극대화할 수 있는 규범적 척도를 찾아내는 것이 우리 사회의 시급하고도 절실한 과제가 되었다.

## II. 디지털기술은 “자유의 기술”인가, 아니면 “통제의 기술”인가?

초기의 디지털기술은 “자유의 기술”로서 출발하였고, 그에 따라 형성된 분권적이고 개방적인 정보환경이 제공해 줄 무한한 잠재력으로 인해 많은 사람들은 그것을 사실로 받아들였다. 자유의 신천지가 새로이 펼쳐진 듯 하였다. 이 신천지에서 전통적인 국가개념은 소멸할 듯이 보였다.

그러나 역설적으로 무정부상태에 대한 우려는 이 신천지에 다시 국가개념을 소생시켰다. 사이버공간에 ‘강제된 질서’의 의미가 새로이 부각되고 그에 따른 요청이 쇄도하고 있는 것이다. 이에 따라 사이버공간에 적용되는 디지털기술은 초기의 출발점이었던 “자유의 기술”에서 점차 “통제의 기술”로 변이되고 있다. 사이버공간 및 현실공간을 구성하는 기술적 코드는 점차 신원확인을 용이하게 하는 방향으로 전환되고 있으며, 그에 따라 초기의 익명성과 자유의 조건은 점차 소실되어 가고 있다.

여기서 우리는 왜 기술적 코드가 이렇게 변이되고 있는지 그 본질을 이해할 필요가 있다. 기술적 코드 그 자체의 자연적 진화라고 이해되어서는 안 될 것이다. 기술은 그것이 처음에 생겨날 때에는 중립적인 관점에서 그 사회에서 채택되지만, 그것이 발전해가는 과정에서 새로운 사회적 의미를 창출하기 때문에 일정한 단계부터는 초기의 중립성을 유지하기 어렵다. 이제 사이버공간을 구성하는 기술적 코드를 설계하고 배치하는 데에는 현실공간을 구성하는 사회적·경제적·정치적 요인이 의도적이거나 또는 암묵적으로 작용하고 있는 것이다.

이러한 변이의 주된 요인으로 우선 범집행의 효율성이라고 하는 결코 무시할 수 없는 사회적 및 정치적 요청을 들 수 있을 것이다. 예컨대, 범죄자를 색출하기 위해서 정부는 불법적 행동을 추적할 수 있어야 하고 그 행위자의 신원을 파악할 수 있어야만 한다. 더구나 크래커 등의 공격에 따르는 사이버 피해가 커질수록, 이러한 요구는 폭발적으로 증대할 수밖에 없을 것이다. 또한 복지사기를 방지하고 한정된 복지자원을 효율적으로 배분해야 될 정부의 입장에서는 필연적으로 시민의 개인정보를 수집하고 통합관리할 필요성을 절실히 느끼게 된다.

한편, 디지털기술이 통제기술로 변이되고 있는 요인으로서 보다 중요한 것은 시장의 무시할 수 없는 요구이다. 사이버공간이 원래 의도하지 않았던 바인 전자상거래가 사이버공간의 중요 부분을 차지하게 되면서, 시장의 논리가 기술적 코드의 설계와 배치에 핵심 요인으로 작용하고 있는 것이다. 예컨대, 신원확인과 인증을 위한 기술은 전자상거래의 필수적인 요소이고, 또한 광범위한 개인정보의 축적·처리는 시장의 효율성과 자원배분을 극대화할 수 있기 때문이다. 최근 정보통신부가 GPS 등 발전하는 위치정보기술을 산업화하고 동시에 긴급구조의 공익적 요청을 충족하기 위해 입법예고한 「위치정보의보호및이용등에관한법률(안)」은 전형적으로 정부의 요구와 시장의 요구가 서로 맞아 떨어져 생겨나는 입법이라고 하겠다.

물론 이러한 정부 및 시장의 요구는 정당한 것이다. 이것을 전면적으로 부정하는 것은 무

책임한 일일 것이다. 문제는 이러한 정당한 목적이 초기의 디지털기술이 담고 있던 자유의 이념을 질식시키지 않도록 하는 데에 있다. 정부와 시장의 정당한 요청을 자유의 이념과 조화시키는 실로 어려운 과제가 우리들에게 맡겨진 것이다.

### III. 규범적 척도로서의 개인정보자기결정권의 내용

개인정보자기결정권이란 자신에 관한 정보가 언제 어떻게 그리고 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리를 의미한다. 따라서 개인정보의 수집·이용·제공이 정보주체의 결정권이 무시된 채 이루어지는 경우 개인정보자기결정권에 대한 제한이 있게 된다.

물론 이 기본권이 절대적인 것은 아니다. 타인이 행하는 정보의 수집·이용·제공에 대해 정보주체가 어느 정도 관여할 수 있을 것인지는 당해 개인정보의 성격, 수집목적, 이용형태, 처리방식에 따르는 위험성의 정도에 따라 다를 수 있다. 그러나 적어도 정보주체의 인격적 요소인 개인정보가 타인에 의해 마음대로 처리·조작되어서는 안된다는 것이 개인정보자기결정권의 기본정신이다. 그러므로 종래 정부가 법적 근거 없이 개인정보를 자유롭게 수집·처리해 온 관행은 개인정보자기결정권의 보장체계에서는 더 이상 용납되지 않는다.

이러한 정보주체의 자기결정권이 실질적으로 보장되기 위해서는 정보주체에게 다음과 같은 파생적 자유와 권리, 즉 익명거래의 자유, 정보처리금지청구권, 정보열람 및 갱신청구권이 보장되어야만 한다.

#### 1. 익명거래의 자유

익명거래의 자유 내지 익명권은 정보주체가 정부 등의 타자와 온라인 교섭 또는 거래를 할 때 불필요하게 자신의 신원을 밝히지 않고 거래할 수 있는 자유를 말한다. 이 익명권이야말로 개인정보자기결정권의 헌법정신을 실현함에 있어 가장 전제되는 기본권이라고 하겠다. 오늘날 빠르게 발전하는 정보통신기술들은 정치적 및 시장의 요구와 필요에 따라 점차 모든 거래에 있어 놀라울 정도로 거래당사자의 신원확인을 가능하게 하는 방향으로 나아가고 있다. 이는 매우 우려할 사태이다. 이러한 신원확인의 흐름에 제동을 거는 법적 장치로서 익명거래의 자유가 보장되어야 한다.

#### 2. 정보처리금지청구권과 정보처리의 원칙

정보처리금지청구권은 기본적인 정보처리원칙이 충족되지 않는 경우에 개인정보의 수집·이용·제공 등의 정보처리를 금지하도록 요구할 수 있는 권리이다. 이러한 정보처리금지청구권의 인정 여부를 판단하기 위한 기준이 되는 정보처리원칙으로서 4가지 원칙을 들 수 있다.

첫째, 수집제한의 원칙이 요구된다. 개인정보자기결정권의 보장은 수집 단계에서부터 이루어져야 한다. 이것은 매우 중요한 출발점이다. 수집제한의 원칙이란 「(i) 정당한 수집목적 하에 (ii) 필요한 범위 내에서 (iii) 공정하고 합리적인 방식으로 (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야 한다」는 원칙이다. 수집목적의 정당성, 수집범위의 필요최소성, 수집방식의 합리성, 정보주체의 인식명확성 요건의 판단은 관련되는 이익의 형량을 통해 결정되어야 할 것이다. 다만, 수집에 있어서의 동의권은 반드시 절대적일 수는 없다. 수집동의권의 인정 여부는 수집되는 개인정보의 민감성, 수집목적과 처리방식에 따라 달라질 수 있을 것이다.

둘째, 목적구속의 원칙이 요구된다. 목적구속의 원칙이란 「개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치되어야 한다(목적일치성)」는 원칙이다. 이 원칙에서의 “이용”에는 “제3자 제공”은 포함되지 않고, 수집기관 내부의 자체 이용만을 의미한다. 제3자 제공의 경우에는 수집제한의 원칙과 목적구속의 원칙이 별도로 적용된다고 할 것이다.

셋째, 시스템공개 원칙이 요구된다. 시스템공개 원칙이란 「개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다」는 원칙이다. 비밀리에 운용되는 개인정보처리시스템은 그 자체 개인정보자기결정권에 위협적인 요소가 되기 때문이다. 그리고 이 시스템공개 원칙은 정보주체의 열람청구권과 갱신청구권 행사의 전제가 된다.

넷째, 정보분리의 원칙이 보장되어야 한다. 이 원칙은 특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 원칙적으로 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다는 요청이다. 이에 따르면, 데이터베이스의 물리적인 통합뿐만 아니라 컴퓨터결합이나 컴퓨터프로파일링(computer profiling)의 기법에 의한 정보통합은 필요불가결한 경우가 아닌 한 원칙적으로 허용되어서는 안 된다는 것이다.

이것은 실존인격과 분리된 개인의 총체적인 인격상이 타인의 수중에 들어가는 것을 방지하기 위한 것이다. 이러한 총체적인 인격상을 보유한 자는 당해 정보주체에게 무한한 권력을 행사하는 것이 가능하게 되기 때문이다. 그러므로 정부가 포괄적인 개인정보통합관리시스템을 구축하는 것은 정보분리의 원칙에 반하는 것이라고 하겠다.

### 3. 정보열람 및 정보갱신청구권

정보주체에게는 정보열람 및 정보갱신청구권이 인정되어야 한다. 이것은 타인에 의해 처리되고 있는 개인정보의 내용에 대해 정보주체가 이를 열람하여, 그 정확성과 최신성 및 충실성을 유지하도록 요구할 수 있는 권리이다. 개인의 일거수 일투족에 관한 상세한 정보가 쉽고 값싼 비용으로 무한대로 저장·처리될 수 있고, 그러한 가상인격에 기초해서 실존인격에 영향을 미치는 결정이 이루어질 수 있는 정보사회에서 특히 위험한 요소는 한번 입력된

정보가 자동으로 지워지지 않는다는 사실에 있다. 낡고 틀린 정보가 지워지지 않은 상태로 계속 존재하면서 실존인격에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 차단하기 위해서는 이 같은 정보열람청구권과 정보갱신청구권이 확실하게 보장되어야 한다.

#### IV. 개인정보자기결정권의 성격

종래의 사생활권이 “은둔으로서의 사생활보호”라는 소극적 성격의 것이었다면, 개인정보자기결정권은 “참여로서의 사생활보호”라는 적극적 성격을 지닌다. 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다. 이러한 참여로서의 사생활보호 모델은 특히 정부가 무분별한 개인정보처리를 통해 국민을 감시하고 통제하고자 하는 위협을 차단시키는 역감시의 기능을 수행한다.

그러나 현재 우리의 공공부문 개인정보보호법제는 아직 참여로서의 사생활보호 모델을 완전하게 구현하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 여러 개별 법률에서는 비밀보호라는 관점에서 처벌조항을 두고 있을 뿐이고, 개인정보자기결정권을 구체화하는 일반법인 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 여러 가지 한계와 문제점을 가지고 있는 것으로 분석된다.

#### V. 개인정보자기결정권의 실현을 위한 제언

##### 1. 개인정보보호의 가치와 자유로운 정보유통의 가치 사이의 적정한 균형점 모색

개인정보보호의 가치가 절대적일 수는 없다. 그와 필연적으로 상충하는 또 다른 가치, 즉 자유로운 정보유통의 가치와 조화될 수 있는 적정한 균형점을 찾아내어야 한다. 이러한 균형의 모색에 있어 우선 유의하여야 할 점은, “개인정보보호의 가치”를 “사생활비밀보호의 가치”와 동일시해서는 안 된다는 것이다.

사생활비밀은 그것이 공개되었을 경우 직접적인 인격적 파괴의 위험성이 있기 때문에 그 수집에서부터 엄격한 보호가 요구된다. 압수·수색에 있어서의 영장주의, 사생활비밀, 통신비밀의 헌법적 보장은 이러한 요구의 반영이다. 반면에, 이러한 사생활비밀에 속하지 않는 개인정보의 유통은 많은 경우 사회의 형성에 불가결한 조건이 되기도 한다. 우리는 타인의 개인정보의 유통을 통해 그를 평가하면서 다양한 사회관계를 형성시켜 나간다. 오히려 헌법 제21조가 보장하는 언론·출판의 자유는 사생활비밀에 속하지 않는 개인정보의 자유로운 유통을 보장하고 있다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 오늘날 개인정보에 대한 보호의 요구가 생겨나는 것은 디지털화된 개인정보의 효과적인 통합가능성에 따르는 위험성을 사전에 봉쇄하기 위한 데에 기본취지가 있다. 따라서 디지털시대의 개인정보보호는 ‘은둔으로서의 사생활비밀보호’에 초점이 있는

것이 아니라, 정보처리에 대한 참여권 내지 역감시권으로서의 기능에 중점이 놓여져 있는 것이다. 즉, 개인정보자기결정권은 타인에 의한 개인정보의 무분별한 수집·축적·처리·가공·이용·제공에 대해 정보주체에게 적극적인 통제권을 부여하고자 하는 데에 그 핵심이 있다.

개인정보보호법제를 형성하고 적용함에 있어 혹시라도 '은둔으로서의 사생활비밀보호'의 관점에서 접근한다면 그것은 상충하는 가치 사이의 균형을 잃게 될 것이다. 개인정보자기결정권의 가치와 자유로운 정보유통의 가치를 함께 조화시키는 방향으로 법제가 마련되어야 할 것이다.

이 점과 관련해서 균형을 상실했다고 볼 수 있는 몇 가지 사례를 예시하면 다음과 같다.

첫째, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조 제1항 제6호는 비공개대상정보의 하나로써 “개인정보”를 제시하고 있다. 이 조항은 개인정보, 즉 “당해 정보에 포함되어 있는 이름·주민등록번호등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보”에 해당하기만 하면 곧 공개하지 않을 수 있도록 하고 있는 것이다. 이는 공공기관이 보유하는 있는 일체의 개인정보를 사생활비밀보호의 관점에서 접근한 결과라고 생각된다. 사생활비밀성이 인정될 수 있는 개인정보에 한정하여 비공개대상으로 하여야 할 것이다.

둘째, 공개되는 판결문에 당사자의 이름을 정확하게 표시하지 않는 법원과 헌법재판소의 관행은 헌법상 공개가 요구되는 공적 기록(헌법 제109조)에 담긴 이름을 마치 사생활비밀성이 인정되는 개인정보로 잘못 이해한 결과라고 하겠다. 이 같은 문제점은 언론사의 범죄 보도와 관련한 명예훼손소송에서 익명보도의 원칙을 법적 기준으로 채택한 대법원의 판결에서도 유사하게 발견된다.<sup>1)</sup>

셋째, 스팸메일 규제방식 중 Opt-in 방식은 온라인상의 이메일계정을 사생활비밀의 보호 영역으로 간주한 결과 광고표현의 자유를 경시하는 정책결정이라고 평가될 수 있다. 또한 우리 정보통신보호법 제50조 제6항이 전자우편주소의 자동생성프로그램을 이용한 광고성 정보전송을 금지하고 위반에 대해 1천만원 이하의 벌금에 처하고 있는 것은 전자우편주소 및 이메일계정을 사생활비밀로 이해한 결과가 아닌가 생각된다. 마찬가지로, 동법 제50조의2는 수집거부의사가 명시된 홈페이지에서 이메일추출기를 이용하여 전자우편주소를 수집하는 행위를 처벌(1천만원 이하 벌금)하고 있는데, 만약 이메일추출기가 수집거부의사를 인식하여 정확히 해당 홈페이지를 제외시키는 것이 기술적으로 불가능하다면, 이 규정은 사실상 이메일추출기의 사용 자체를 금지하는 것이 된다. 이러한 입법정책의 배경에는 공개된 전자우편주소까지도 사생활비밀의 관점에서 지나치게 보호하고자 하는 사고가 작용하고 있는 것이 아닌가 생각된다.

넷째, 현행 개인정보보호법제는 공공부문과 민간부문에서 전도된 형태로 개인정보보호에 접근하고 있는 것으로 평가된다. 다시 말해서, 개인정보처리의 위험성이 더 큰 공공부문에서 개인정보보호의 수준이 더 강화되어야 함에도 불구하고 그렇지 못한 반면, 민간부문에서 보

1) 이 대법원 판결에 대한 비판은 이인호, “범죄보도와 면책사유의 적용”, 『언론중재』 제19권 제3호 (언론중재위원회, 1999. 9) 참조.

다 강력한 규제체계를 마련하고 있다는 점이다.

「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 개인정보자기결정권이 요구하는 수준에 훨씬 못 미치는 보호체계를 가지고 있으며, 오히려 전자정부법은 개인정보의 공동활용에 따르는 위험성에 대한 안전장치 없이 공동활용을 촉구하고 있다. 특히 공공부문에서의 위험성은 전 국민에게 부여되는 단일의 표준개인식별자인 주민등록번호에 의해 더욱 강화되어 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 안전장치는 결여되어 있다.

더 나아가 최근에 개정된 통신비밀보호법이 통신비밀에 대한 보호체계를 다소 강화한 측면이 있긴 하지만, 그럼에도 불구하고 위치정보나 로그기록 등의 통신사실확인자료에 대해서는 수사기관의 공개 요청에 대해 그 공개 여부를 통신사업자의 임의에 맡기고 있는 것은 큰 문제가 아닐 수 없다.<sup>2)</sup> 통신사실확인자료도 통신비밀의 보호대상에 속하는 개인정보이며, 이러한 비밀정보를 통신사업자가 임의로 처분할 수 있도록 하고 있는 현행 법제는 명백히 헌법에 반한다고 하겠다.

요컨대, 현행 공공부문의 개인정보보호법제는 보호수준을 강화하는 방향으로 전면적으로 재검토 및 재조정되어야 한다. 반면, 민간부문의 개인정보보호법제는 상충하는 제가치를 합리적으로 조화시키는 균형을 갖추도록 해야 할 것이다. 아울러 현행의 행정적 규제체계 외에도 시장의 자율규제를 적극 장려함과 동시에 개인정보보호기술이 시장에서 채택될 수 있는 정책방안들을 마련해나가야 할 것이다.

## 2. 「개인정보보호기본법」과 「부문별 개별입법」의 체계

현행 법제는 개인정보처리의 위험성이 높고 그만큼 보호필요성이 큰 분야에 보다 엄격한 보호체계가 마련되어야 함에도 그러한 체계성이 부족한 것이 아닌가 생각된다. 즉, 아직 생성 중에 있고 기술발전이 어떤 방향으로 작용하게 될지 명확한 비전이 확립되어 있지 않은

2) 2001년 12월 29일 개정된 통신비밀보호법(법률 제6546호, 2002년 3월 30일 시행) 제13조 제1항은 “검사 또는 사법경찰관은 수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우 전기통신사업법에 의한 전기통신사업자에게 통신사실확인자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.”고 규정하고, 동조 제2항은 “정보수사기관의 장은 국가안전보장에 대한 위협을 방지하기 위하여 정보수집이 필요한 경우 전기통신사업자에게 통신사실확인자료제공을 요청할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그리고 동법상 “통신사실확인자료”라 함은 “가입자의 전기통신일시, 전기통신개시·종료시간, 발·착신 통신번호 등 상대방의 가입자번호, 사용도수 그 밖에 대통령령으로 정하는 전기통신사실에 관한 자료”를 말하며(제2조 제11호), 그리고 시행령은 그 밖에 ① PC통신·인터넷의 사용자가 전기통신역무를 이용한 사실에 관한 PC통신·인터넷의 로그기록 ② 정보통신망에 접속된 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 발신기지국 위치 추적 자료 ③ PC통신·인터넷의 사용자가 정보통신망에 접속하기 위하여 사용하는 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 접속지 추적자료를 여기에 포함시키고 있다(시행령 제3조의2).

한편, 2000. 1. 28 개정된 전기통신사업법 제54조 제3항은 “전기통신사업자는 검사 또는 수사관서의 장(군 수사기관을 포함한다. 이하 같다), 정보수사기관의 장으로부터 수사 또는 형의 집행, 국가안전보장에 대한 위협을 방지하기 위한 정보수집의 필요에 의하여 이용자의 성명, 주민등록번호, 주소, 가입 또는 해지일자에 관한 자료의 열람이나 제출(이하 “통신자료제공”이라 한다)을 요청받은 때에는 이에 응할 수 있다.”고 규정하고 있다.



인터넷의 초기 발전단계에서, 그리고 온라인 개인정보에 대한 상충하는 이익들의 조정에 대해 충분한 사회적 합의가 없는 상태에서, 온라인 개인정보에 대해서는 보다 엄격한 보호체계를 마련하고 있는 반면, 보다 큰 위험성이 있는 공공기관이 처리하는 개인정보 및 신용정보에 대해서는 그 보다 약한 보호체계를 갖추고 있는 것으로 평가된다.

또한 여전히 법적 공백상태로 남아 있는 영역들이 많이 있다. 특히 근로자의 개인정보, 유전자정보, 의료기록 등 민감한 영역들에 있어서 개인정보자기결정권을 구체화하는 입법의 필요성이 높아지고 있다. 물론 이들 영역의 개별 입법에서 대부분 개인의 “비밀”을 강력한 형사처벌의 수단을 통해 보호하고 있다. 다시 말해서, 개인정보처리기관의 내부자가 권한 없이, 또는 권한 없는 제3자에 의해 개인정보가 불법적으로 유출되는 것을 규율하는 정도에 그치고 있다.

그러나 단순한 비밀보호만으로는 오늘날의 놀라운 정보처리기술로부터 개인의 인격적 이익과 인간존엄을 보호하기에는 역부족이다. 수집단계에서부터 그 이용 및 제3자 제공에 이르는 전 과정에 걸쳐 정보처리의 투명성을 확보할 수 있어야만 한다. 그리고 그 처리과정에서 혹시 있을 수 있는 왜곡된 가상인격을 손쉽게 바로 잡을 수 있는 법적 가능성을 확보하여야 한다.

21세기 인간존엄이 보장되는 고도정보사회로의 기반을 조성하기 위해서는 국가사회의 모든 개인정보처리에 대해 정보주체의 개인정보자기결정권이 구현되어야 한다. 이를 구체화하기 위한 입법체계로서는, 「개인정보보호기본법」과 「부문별 입법」의 체계로 나아가는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

「개인정보보호기본법」에서는 공공부문과 민간부문을 포괄하여 개인정보의 개념과 보호범위, 수집할 수 없는 개인정보의 종류, 개인정보처리의 기본개념들, 개인정보처리의 기본원칙(수집제한의 원칙, 목적구속의 원칙, 시스템공개의 원칙, 정보분리의 원칙), 정보주체의 권리(열람·정정·삭제청구권, 처리된 개인정보에 근거하여 자동결정이 이루어지는 경우 그에 대한 고지를 받을 권리 및 효율적인 불복청구권 등), 그리고 이를 집행하기 위한 독립된 감독기구(가칭 “개인정보보호위원회”)의 조직과 권한을 규정하여야 할 것이다. 이 기본법에서는 개인정보보호를 위한 최저한의 기준을 설정하고, 부문별 입법이 마련되어 보다 강력한 기준이 채택되기 전이라도 기본법상의 최저기준이 집행되어야 할 것이다. 그리고 「부문별 입법」에서는 예컨대 정부부문, 신용정보부문, 의료정보부문, 전자상거래부문(또는 온라인부문) 등 각 부문별로 개인정보처리의 필요성과 위험성의 정도에 따라 보호수준과 기준을 보다 구체적으로 설정하여야 할 것이다.