

인권정보자료실
CPj1.14

2003 학술토론회

국가신분등록제도와 프라이버시권의 충돌과 대안

일시 : 2003년 10월 31일 (오후 2시~6시)
장소 : 건국대학교 법과대학 원격강의실 (102호)

건국대학교 법과대학 법학연구소
건국대학교 법과대학 BK21 연구팀

국가신분등록제도와
프라이버시권의
충돌과
대안
건국대학교법과대학
법학연구소

인권정보자료실
CPj1.14

2003 학술토론회

국가신분등록제도와 프라이버시권의 충돌과 대안

일시 : 2003년 10월 31일 (오후 2시~6시)

장소 : 건국대학교 법과대학 원격강의실 (102호)

건국대학교 법과대학 법학연구소
건국대학교 법과대학 BK21 연구팀

국가신분등록제도와 프라이버시권의 충돌과 대안

[토론회 진행순서 및 자료집목차]

사 회 - 한상희(건국대학교 법과대학, 학장)

제1부 - 프라이버시권과 관련된 신분등록법제의 분야별 문제점

- 1. 신분등록 및 주민등록제도의 개선방안 1
 - 이은우 (민주사회를 위한 변호사모임, 변호사)
 - 지정토론 1 - 이인호 (중앙대학교 법과대학, 교수) 17
- 2. 신분등록제도의 민사법적 문제점 56
 - 주지홍 (정보통신정책연구원, 책임연구원)
 - 지정토론 2 - 박준우 (함께하는 시민행동 정보인권국, 간사) 69

중간휴식(10분)

제2부 - 국가신분등록제도의 개선방안과 개인정보보호

- 1. 주민등록법과 호적법의 포괄적 개선을 통한 신분등록제도의 변환방향 72
 - 문홍안 (건국대학교 법과대학, 교수)
 - 지정토론 1 - 윤현식 (지문날인 반대연대, 활동가) 87
- 2. 개인정보 자기결정권의 강화를 중심으로 하는 신분등록제도의 변화방향 91
 - 임규철 (동국대학교 강사, 법학박사)
 - 지정토론 2 - 정영화 (서경대학교 법학과, 교수) 108

종합토론 : 청중과 대화 30분

[제1부 제1주제]

신분등록 및 주민등록제도의 개선방안

이은우 (법무법인 지평, 진보네트워크 운영위원)

1. 국가 또는 지방자치단체의 국민, 주민관리체제의 개요

(1) 신분등록제도¹⁾

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 편제 방식과 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 신분변동을 하나의 기록부에 반영하는 인적 편제방식을 채택하고 있다. 이것은 그 사람의 신분관계를 쉽게 파악할 수 있는 장점이 있지만, 그 사람의 신분관계가 누구에게나 쉽게 노출된다는 단점이 있다²⁾. 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.³⁾

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 스위스민법에서 찾아볼 수 있다고 하나, 중국과 스위스법상의 가(家)는 현실에서 함께 생활하는 가족을 의미하므로 사실상 가족별편제방식으로 볼 수 있을 것이다. 우리나라의 가별편제방식은 철저하게 혈연을 중심으로 한 호적편제방식이다.

1 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.

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

3 장영아, 앞의 책, 14페이지

(2) 국민(주민)등록제도

(가) 주민등록제도

한편 각 나라들은 신분등록제도 외에 조세, 행정 등의 목적을 위하여 국가나 지방자치단체가 국민이나 주민을 별도로 관리하는 등록제도를 두고 있기도 하다. 특정한 행정목적 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.

(나) 식별 시스템

국가나 지방자치단체, 그 밖에 기업이나 학교 등은 특정한 목적 아래 특정한 범주의 사람들을 따로 묶어서 관리하게 되는데, 이때 필요한 것이 식별 시스템이다. 식별의 방법은 다양한데, 신체적 특징을 이용하기도 하고, 숫자를 이용하기도 한다. 국가나 지방자치단체가 모든 국민이나 주민을 대상으로 하여 이들을 특정하기 위한 단일한 식별 시스템을 만들 경우 이를 전국민 식별자 제도(National ID)라고 부를 수 있다. 이렇게 되면 개인의 모든 개인정보가 단일한 식별자를 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 위험도 더욱 커지게 된다. 그래서 전국민을 대상으로 하는 단일한 특정번호 제도가 있느냐, 없느냐는 그 나라의 국민의 프라이버시 상황을 단적으로 보여주는 시금석이 되기도 한다. 이러한 전국민 식별자 제도는 편리할 수는 있지만 매우 위험한 제도이다. 이러한 전국민 식별자 제도를 의무적으로 시행하고 있는 나라는 많지 않다.

(다) 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 신분증이 없는 나라도 있다. 강제적으로 전국민을 대상으로 일반 신분증을 발급받도록 하고 있는 나라들은 몇 나라에 불과하다^{4),5)}

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

2. 우리나라의 신분등록제도의 현황과 개선방안

4 국가의 신분등록과 주거등록제도, 신분증 제도와 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 지방자치단체에서 취급	행정처리의 목적	*국가 또는 지방자치단체에서 관리 *주거등록 없이 선거인 등록, 납세자 등록, 사회보장 수급자 등록 등 개별적으로만 등록받는 경우와 일반적인 주거등록을 요구하는 경우 *의무등록제, 임의등록제	국가에서 관리하는 의무적 등록제도로 주민등록제도
국민특정제도 : 국가나 지방자치단체에서 취급	행정처리의 목적 (데이터 식별자)	*특수 목적에 따른 특정제도/일반적인 특정제도 *국가/지방자치단체 *전국민에 부여/원하는 자에게만 부여	국가에서 관리하는 전국민 고유번호제도인 주민등록번호, 기타 납세자 번호, 여권번호 등의 특수목적 특정제도
신분 또는 자격증명 제도 : 국가나 지방자치단체에서 취급	행정처리의 목적 (간편한 자격 또는 신분확인)	*특수목적에 따른 신분증/일반적 목적에 따른 신분증 *단일기능/통합기능	여권, 운전면허증, 공무원증 등의 특수목적 신분증 제도 일반적 목적의 주민등록증

5 각국의 범용적 국가등록제도 및 신분증제도, 국민특정제도

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	지방 신청, 중앙 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	

(1) 현황

먼저 우리나라의 신분등록제도인 호적제도는 호적법이 규정하고 있는데, 인적 편제 방식이서 개인의 신분관계가 일목요연하게 드러나게 되고, 게다가 인적 편제도 개인별 편제방식이 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 있다⁶⁾. 그리고 국가에 신고해야 하는 사항도 너무 많다. 구체적으로 살펴보면 호적법에서 규정하고 있는 신분변동의 신고는 출생신고⁷⁾, 입양신고⁸⁾, 혼인신고⁹⁾, 이혼신고¹⁰⁾, 사망신고¹¹⁾인데, 이를 토대

6 장영아, 앞의 글

- 7 제49조 (출생신고의 기재사항) ①출생의 신고는 1월 이내에 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 혼인증 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
 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>
- 8 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 성별
 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>
 ②삭제 <1990.12.31>
- 9 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.
- 10 제79조 (리혼신고의 기재사항) ①리혼의 신고서에는 다음 사항을 기재하여야 한다. <개정 1998.6.3>

로 하여 호적부12)에 신분의 변동상황이 기재된다.

(2) 개선방안

현재 호적제도의 개선방안으로 기본가족별 호적제도, 개인별 호적제도¹³⁾, 주민등록제도를

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]

- 11 제87조(사망신고와 그 기재사항) ①사망의 신고는 제88조에 규정한 자가 사망의 사실을 안 날로부터 1월이 내에 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.

- 12 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 신분과 관한 사항
10. 기타 대법원규칙으로 정하는 사항

[전문개정 1990.12.31]

- 13 좀 길지만 서울고등법원 조대현 부장판사의 글 중에서 개인별 신분등록제도에 관한 부분을 싣는다.

개인별 신분등록제도의 내용

- (1) 모든 국민의 신분기록을 하나의 시스템으로 전산화하되, 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, 평생 동안의 신분변동사유를 그 신분등록표에 모두 기재한다. 본인의 성명·주민등록번호·출생년월일·성별과 같은 개인의 특징을 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 양친부모를 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 주민

등록번호에 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 개인특정 사항이나 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.

다. 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 호적사항란도 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 가족부제도에서 자녀의 신분기록을 부모 중 누구의 가족부에 편제할 것인가에 관한 복잡한 문제가 생기지 아니한다.
- ④ 가족부제도에서 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. 가족부제도에서는 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 제1순위 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

- ㉓ 현재 전국의 호적이 단일 시스템으로 전산화되고 있지만, 그것은 현행 호적제도에 따른 것이므로, 개인별 신분등록제로 바뀌면 그 전산시스템의 내용을 변경하여야 한다.
- ㉔ 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.
- ㉕ 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.
- ㉖ 신분기록이 개인별로 작성되기 때문에 친족들의 구체적인 신분사항을 파악하기 위해서는 관련자의 신분등록표를 모두 열람하여야 한다. 그러나, 개인별 신분등록표에 배우자·부모·자녀의 성명과 주민등록번호가 모두 기재

보완하는 호적제도¹⁴⁾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, 미국¹⁵⁾, 프랑스¹⁶⁾, 독일¹⁷⁾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 것이다¹⁸⁾. 또한 호적사무의 처리와 관련해서 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 허

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

14 장영아, 앞의 글, 대통령직속 여성특별위원회, 현행가족법의 문제점과 개선방안 연구 - 호주제도 폐지를 중심으로, 1999. 12.

15 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

16 프랑스도 독일과 마찬가지로 개인별, 사건별 편제방식에 따라 호적부를 편제한다. 프랑스는 호적제도로써 신분증서제도를 두고 있고, 출생증서, 혼인증서, 사망증서, 인지증서 등, 다양한 증서들을 작성한다. 이러한 증서에 기록한 사항을 일람하여 파악하기 위하여, 역시 난외부기방법을 채택하며, 나아가 출생증서에 다른 증서사항을 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

17 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

18한편 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. 그 결과 주민등록제도가 비정상적으로 확대되는 문제가 발생하게 되었다. 원래 안보목적으로 도입된 주민등록제도가 본래의 취지를 넘어 일반행정, 민간거래는 물론 호적제도의 기본 기능인 신분관계 확인을 위한 공부로도 이용되고 있는 것이 현실이다. 이처럼 주민등록제도가 호적의 기능까지 수행하고 있으므로, 대부분의 국민들은 일상생활에서 호적의 필요성을 거의 느끼지 못하게 되었고, 따라서 현행 호주제와 호적제도의 문제점에 대해서도 제대로 인식하지 못하게 된 것이다. 그러나 주민등록제도의 비정상적인 팽창은 개인의 사생활 침해로 이어지는 정보유출을 비롯하여 많은 문제를 낳고 있다(주민등록표에 의해서 관리되는 개인 정보는 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. 위에서 본 바와 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 생각해 볼 수 있으며, 이와 같은 방식을 통하여 호적제도와 주민등록제도가 각각의 고유한 기능을 되찾을 수 있으리라고 생각한다."

용해야 할 것이다.

3. 국민(주민)등록제도의 현황과 개선방안

(1) 개요

우리나라의 주민등록제도의 문제점을 크게 세 가지 측면에서 살펴 보면 (i) 의무적인 주민등록제도 및 의무적인 주거등록제도의 문제점, (ii) 개인식별자로서 주민등록번호제도의 문제점, (iii) 신분증 제도로서 주민등록증 제도의 문제점으로 나누어 볼 수 있다. 이하에서는 이 세가지 측면에서 현황과 문제점을 살펴 보고 개선방안을 모색해 보겠다.

(2) 의무적인 주민등록 및 의무적인 주거등록제도의 문제점과 개선방안

(가) 문제점

우리나라의 모든 국민은 출생과 동시에 출생신고를 해야 한다. 이와 같이 출생신고가 된 자에게는 주민등록번호가 부여되고, 개인별·세대별 주민등록표가 작성된다. 그리고 모든 국민은 주민등록법에 의하여 30일 이상 거주할 목적으로 주소를 둘 경우, 주거의 이동상황을 국가에 신고해야 한다.¹⁹⁾ 이와 같이 수집되는 정보는 주민등록표와 전산화된 주민등록화일

19 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

로 정리되며, 이를 중앙정부인 행정자치부가 통합 관리한다. 이처럼 우리나라는 전국민을 대상으로 (i) 주민등록 의무와 (ii) 주거등록 의무를 부과하고 있다.

이러한 의무적인 주민등록제도는 국가(또는 지방정부)는 모든 국민(또는 주민)의 개인정보를 파악할 필요가 있다는 전제에서 출발하는 것인데, 논리적으로는 국가나 지방정부가 행정 목적 실현을 위해서 모든 국민이나 주민의 개인정보를 파악하고 있어야 할 필요는 없다. 실제로 많은 나라들은 의무적인 주민등록제도를 두지 않고 있는데, 이들 나라들이 행정 목적을 실현하는 데에는 큰 문제점은 없어 보인다. 우리나라의 경우는 의무적인 주민등록제도를 시행함은 물론, 나아가 주거등록까지 강제하고, 이러한 정보를 개인별, 세대별로 정리하여 중앙정부에서 집중하여 수집, 보유하고 있어서, 개인의 정보통제권은 매우 약화된 상태이다.

비교법적으로 보더라도 독일²⁰⁾, 프랑스²¹⁾, 영국²²⁾, 미국²³⁾, 호주²⁴⁾를 비롯한 많은 국가

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 이증으로 할 수 없다.<신설 1968.5.29, 1975.7.25>

20 독일의 경우는 국가에서 사건별 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 연방 차원에서 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, 국가의 국민관리체계와 인권).

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

22 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)

23 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 없

들이 전국민에 대한 의무등록제를 도입하지 않고 있다. 독일과 헝가리, 필리핀에서는 전국민에 대한 고유 식별번호의 부여에 대하여 위헌이라고 판시한 사례가 있기도 하다.²⁵⁾ 이런 점에서 볼 때 전국민을 의무적으로 등록하게 하고, 주거현황을 등록하게 하고, 이를 중앙정부에서 통합 관리하도록 하고 있는 현재의 주민등록제도는 국가의 국민에 대한 과도한 감시를 초래함으로써 헌법상 보장되는 인격권을 침해하는 제도로 판단될 가능성도 높다.

(나) 개선방안

따라서 우리나라도 의무적인 주민등록제도를 폐지하고, 임의적인 주민등록제도를 채택하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 많은 나라들도 주민등록제도를 두지 않고 있지만, 행정목적 실현하는 데는 큰 문제가 없다. 그러므로 우리의 경우에도 의무적인 국민주거등록제도를 폐지하고 임의적으로 원하는 사람만 등록을 하게 하는 임의적인 국민등록제도를 실시해도 행정목적 실현하는 데는 큰 문제가 없을 것이다.

둘째, 현재 국가에서(행정자치부에서) 통합관리하는 개인의 주민등록정보를 지방자치단체별로 구분관리하도록 할 필요가 있다. 지방자치단체에서 구분관리를 하게 되면 개인정보의 침해가능성이 줄어들 것이다.

셋째, 의무적인 주거등록제도를 폐지하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 주거지별로 이동현황을 신고하도록 하고 있는 것은 행정편의에는 크게 기여할 수 있겠지만, 개인의 민감한 프라이버시가 될 수 있는 주소가 외부적으로 노출될 가능성이 커진다는 점에서 문제가 있다. 따라서 특정한 행정 목적별로 경우에 따라서 주거지를 신고해야 할 수도 있겠지만, 모든 국민에게 주거지를 신고하도록 의무를 부과하는 것은 폐지하는 것이 좋을 것이다.

물론 이와 같이 임의적인 주민등록제도로 변경한다 하더라도 각 분야별로는 행정목적에 따라 해당 행정기관에 개인이 등록을 해야 하는 경우가 많이 있을 것이다. 예컨대 예비군이 나 민방위와 같은 병무관련 등록, 차량등록, 부동산 등기, 사회보장을 위한 각종 등록, 의료보험 등록 등이 필요할 것이다. 그러나 이러한 특정한 목적에 따른 등록이나 신고는 주민등

었다고 한다. IRS는 개인에게 이자를 지급하는 기업에게 해당 개인의 사회보장번호를 수집하여 보고하도록 임무를 부여했다. 사회보장번호는 통합성이 낮다고 한다. 이것은 외견상 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 외견상 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)

24 호주에서도 최근 전국민 특정번호를 도입하려고 하였다가 강력한 반대로 무산되었다. (프라이버시 인터내셔널 웹사이트 참조 : www.privacyinternational.org)

25 프라이버시 인터내셔널(www.privacyinternational.org), 전자프라이버시정보센터(www.epic.org)

등록제도와는 목적과 효과가 엄연히 다른 것이다. 따라서 정보의 공유도 엄격하게 제한되어야 할 것이다.

한편 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 없다²⁶⁾. 따라서 지방자치단체가 주민등록법에 의해 수집할 수 있는 정보를 지방자치단체 주민의 지위를 정하는 데 필요한 최소한의 정보(이름, 주소, 생년월일, 부모의 이름 정도)로 한정할 필요가 있다. 그리고 개인에게 민감한 정보일 수 있는 동거가족을 반드시 기재하도록 하고 세대주와의 관계까지 신고하도록 하는 세대별 주민등록표를 폐지해야 한다²⁷⁾. 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.²⁸⁾

(3) 주민등록번호의 문제점과 개선방안

(가) 문제점

우리나라의 경우 전국민이 의무적으로 주민등록을 해야 하는 주민등록법에 따라 국가는 전국민에게 일률적으로 일련번호에 의한 주민등록번호를 부여하고 있다²⁹⁾. 우리나라가 국민에게 부여하고 있는 주민등록번호는 전국민 특정제도(이른바 National ID제도)³⁰⁾이기도 하다. 그런데 우리나라의 주민등록번호제도는 다음과 같은 점에서 심각한 문제점을 안고 있다.

26 김기중, 윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

27 김기중, 윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

28 김기중, 윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

29 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.

30 고유의 일련번호의 특징으로 유일성, 영속성을 들 수 있다.

(i) 주민등록번호는 어디에서든 그 사람을 대표하는 유일한 번호로서 그 사람에 관한 모든 개인정보의 통합자와 식별자 역할을 한다.

(ii) 주민등록번호의 구성이 외부에서 그 번호만 보아도 나이, 출신지역, 성별(생물학적인 성) 등을 확인할 수 있게 되어 있어서 인권침해의 소지가 있다.

(iii) 한번 발급된 주민등록번호는 평생 변하지 않는다. 이런 점에서 임의적인 번호체계로 단순한 일련번호에 불과한 번호인 경우나, 번호가 바뀔 수 있는 경우보다 훨씬 더 강력한 전국민 특정번호제도이다.

(iv) 그 동안 수 십년간 축적된 주민등록자료가 전산화되어 있으며, 행정영역의 경우는 모든 행정영역에서 제한 없이 주민등록번호를 식별자로 사용해 왔으며, 민간부문에서도 주민등록번호를 무분별하게 개인식별 수단으로 사용해 오고 있어서 개인정보의 통합화된 정도가 전세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하다. 오늘날 이 주민등록번호는 각급 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보화일(중앙행정기관 99종, 지방자치단체 126종, 각급학교 22종, 정부투자기관 기타 204종 : 2000. 12. 행정자치부 공고)과 민간영역에서 보유하고 있는 모든 개인정보의 식별자 역할을 하고 있다. 그 뿐만 아니라 최근에는 대부분의 인터넷 웹사이트에서 주민등록번호를 개인의 신분확인용으로 사용하고 있으며, 신용정보회사는 국민들의 주민등록번호를 개인신분확인용으로 사용하도록 데이터베이스로 제공하고 있기도 하다. 이러한 상황에서 다음과 같은 문제해결 방안을 생각해 볼 수 있다.

(나) 주민등록번호의 보호

무엇보다도 먼저 신속하게 주민등록번호를 보호하기 위한 조치가 취해져야 한다. 주민등록제도를 근본적으로 개혁하기 전부터라도 주민등록번호의 남용을 방지하고, 주민등록번호를 보호하기 위한 조치를 취해야 한다. 주민등록번호를 보호하는 일은 주민등록제도를 근본적으로 개혁하여 의무적인 전국민 주민등록제도가 임의적인 주민등록제도로 변경되는 경우에도 계속되어야 한다. 왜냐하면 이 경우에도 주민등록번호 자체는 사라지지 않을 것이고, 주민등록번호가 국민식별자로 사용될 가능성이 높기 때문이다. 그러므로 이 경우에도 여전히 주민등록번호를 보호해야 한다. 결국 주민등록번호를 보호하는 일은 언제나 필요한 일이다.

외국의 경우를 예로 보더라도 전국민 고유 식별자(National ID)를 도입하지 않거나, 의무적인 국민등록제와 결합된 전국민 고유 식별번호제도를 도입하지 않고 있으며, 전국민에 대한 고유 식별번호로 될 가능성이 있는 번호(예를 들어 미국의 경우는 Social Security Number, 오스트레일리아의 경우는 Tax Payer's Number)에 대해서는 특별한 법적 보호를 하여, 이런 것들이 전국민에 대한 고유 식별번호로 기능하지 않도록 최선의 노력을 기울이고 있다. 예컨대 미국의 경우나 오스트레일리아의 경우는 의무적인 주민등록제도가 없고, 임의적으로 사회보장번호를 발급받든가, 아니면 다른 목적에 의하여 생성되는 납세자 번호가 있는데, 이들 나라에서는 이런 정보들이 개인정보에 대한 식별자 역할을 하게 되어 사실

상 전국민 고유번호제도로 운용되고 있다는 비판이 제기되고 있는 상황이다. 그래서 이러한 번호에 대해 특별한 보호를 취하고 있다.

(i) 주민등록번호의 남용억제

주민등록번호에 대한 보호를 위해서 특별히 주민등록번호를 사용해야 할 필요가 있는 경우를 제외하면 주민등록번호를 함부로 사용하지 못하게 해야 한다. 주민등록번호가 반드시 필요한 경우란 주민등록사무와 관련된 일 외에는 특별히 없을 것이다. 그래서 특별히 주민등록번호가 꼭 필요한 경우나, 법률로 규정하고 있는 경우가 아니라면 주민등록번호를 요구하지 못하도록 법률로 정하고, 주민등록번호가 꼭 필요한 경우가 아니라면 주민등록번호의 제공을 거부했다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안된다는 규정을 법률에 두는 것이 좋을 것이다. 이를 통해 주민등록번호가 정보의 통합자나 식별자로 사용되는 것을 막아야 한다. 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 기대하기는 어려운 일이므로 주민등록번호의 보호에 관한 법률을 제정하여 먼저 이것부터 고쳐나가고 국민의 인식을 바꾸어 나가야 할 것이다. 또한 검찰과 법원에서도 주민등록번호의 누출에 대하여 중대한 프라이버시의 침해로 인식하여 강력한 처벌과 손해배상책임을 부과해야 할 것이다. 그리고 공공기관부터 무분별하게 주민등록번호를 요구하는 관행을 바로 잡고 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. 실제로 미국의 경우 법으로 공공기관에서의 사회보장번호의 공개를 금지하고 있으며, 법령이 정하고 있는 경우를 제외하고는 공공기관의 경우 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. 552a³¹). 그래서 미국의 법원은 선거인명부의 등록시에 사회보장번호를 요구하는 것은 프라이버시권을 침해하는 것이라고 판시하였고{Greidingerv. DavisGreidingerv. Davis, 988 F.2d 1344 (4th Cir. 1993)}, 국가는 개인의 사회보장번호를 정보공개시에도 공개해서는 안된다고 하였으며 {Painting and Drywall Work 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 하였다³²). 그리고 오스트레일리아의 경우는 프라이버시 보호법(Privacy Act of 1988)에서 납세자 번호를 국가식별번호로 사용하는 것을 무조건 금지하고 있으며, 그리스의 경우는 국민 식별번호를 도입하였는데, 이것을 어떤 경우에도 데이터 파일의 식별번호로 사용하는 것을 금지하고 있다고 한다³³). 그 외에 독일의 경우에도 신분증의 번호가 오용되는 것을 방지하기 위한 법률을 둬으로써 개인정보의 침해를 막기 위하여 특별한 보호조치를 규정해 놓고 있다³⁴).

우리나라의 경우 주민등록번호의 사용을 규제할 때 문제가 되는 것은 다음과 같다.

첫째, 공공영역에서 주민등록번호가 필요한 경우는 엄밀하게 본다면 주민등록과 관련한 경우 뿐일 것이다. 그러나 대부분의 민원서류에서 주민등록번호를 요구하는 것은 주민등록번호를 민원인의 동일성을 확인하기 위한 개인식별자로 사용하고 있기 때문이다. 이처럼 주민등록번호가 개인식별자로서 사용되는 경우에는 주민등록번호 대신 이름과 생년월일(그 밖에 해당 민원에서 특유한 개인정보를 추가)을 개인식별자로 사용할 수 있을 것이다. 주민등록번호가 데이터 매칭의 기준 식별자로 사용되는 경우에는 먼저 그러한 데이터 매칭이 필요하고 적법한 것인지를 검토하고, 필요한 것일 경우에는 주민등록번호 외에 다른 기준 식별

31 DISCLOSURE OF SOCIAL SECURITY NUMBER

Section 7 of Pub. L. 93-579 provided that: "(a)(1) It shall be unlawful for any Federal, State or local government agency to deny to any individual any right, benefit, or privilege provided by law because of such individual's refusal to disclose his social security account number. "(2) the (The) provisions of paragraph (1) of this subsection shall not apply with respect to - "(A) any disclosure which is required by Federal statute, or "(B) the disclosure of a social security number to any Federal, State, or local agency maintaining a system of records in existence and operating before January 1, 1975, if such disclosure was required under statute or regulation adopted prior to such date to verify the identity of an individual. "(b) Any Federal, State, or local government agency which requests an individual to disclose his social security account number shall inform that individual whether that disclosure is mandatory or voluntary, by what statutory or other authority such number is solicited, and what uses will be made of it."

32 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.

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

34 김기중, 앞의 책.

자(예를 들어 이름과 생년월일)로 데이터 매칭을 할 수도 있을 것이다. 이렇게 본다면 공공 영역에서 주민등록번호가 필요한 경우는 거의 없을 것이다.

둘째, 민간영역에서 필요없는 경우에 개인식별을 위해서 주민등록번호를 요구하는 경우는 이를 규제할 수 있을 것이다. 예를 들어 주차장에 주차를 시킬 때 주민등록번호를 적도록 한다든가, 인터넷 웹사이트에 가입할 때 주민등록번호를 적도록 하는 것은 필요없는 주민등록번호의 요구로 볼 수 있다.

셋째, 민간영역에서 문제가 되는 것이 '청소년 유해매체물'에 청소년의 접근을 막기 위하여 청소년보호법에서 요구하고 있는 연령확인 의무의 이행방법의 하나로 활용되고 있는 주민등록번호와 실명을 이용한 실명확인 서비스이다. 그리고 인터넷에서의 실명가입 서비스이다. 이러한 것들은 프라이버시를 심각하게 침해하는 중대한 문제이다.

넷째, 민간영역에서 문제되는 것으로 금융거래시에 주민등록번호의 제공이 필요한지에 관한 것이다. 현재는 본인확인의 필요 때문에 주민등록번호의 제공을 요구하는 것 같은데, 그러한 용도로라면 주민등록번호의 제공이 필요없다.

다섯째는 민간영역에서 주민등록번호가 식별자로 사용되는 경우에 관한 것이다. 이 경우는 주민등록번호 대신 다른 정보를 식별자로 사용하도록 해야 할 것이다.

(ii) 주민등록번호 체계의 변경

다음으로 중요한 것이 주민등록번호 체계의 변경이다. 지금의 주민등록번호는 그 자체가 중대한 인권침해의 소지가 있다. 게다가 현재의 주민등록번호는 한번 부여되면 평생 고칠 수 없게 되어 있다. 이러한 문제를 시정하기 위하여 주민등록번호를 새로운 체계에 의하여 부여하고, 그 사용을 제한해야 한다. 따라서 주민등록번호는 필요한 경우에만 필요한 범위 내에서 통용되는 임시적인 신분등록번호가 되어야 한다. 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 것이다³⁵⁾. 그리고 이 경우 주민등록시 부여되는 신분등록번호는 중앙정부와 통합을 시도해서는 안될 것이며, 지방자치단체에서도 다른 주민의 개인정보와 통합되지 않도록 해야 한다. 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. 그리고 주민등록번호를 재발급을 받기를 원하는 사람에게는 재발급의 기회를 제공해야 한다.

주민등록번호체계를 변경하는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 향후 주민등록번호를 부여 받을 사람에 대해서만 새로운 체계에 의한 주민등록번호를 부여하고, 기존에 부여된 사람들에게 대해서는 그대로 기존의 주민등록번호를 사용하도록 하는 방안이고, 다른 하나는 기존에 주민등록번호를 부여받았던 사람에게도 원하는 경우에는 새로운 체계에 의한 주민등록번호

35 김기중, 윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

를 사용하도록 허용하는 방안이다. 전자와 후자는 각각 입장일단이 있겠으나, 기존에 주민등록번호를 사용하던 사람에게도 새로운 체계에 의한 주민등록번호를 발급받아 사용할 수 있도록 해 주는 것이 좋을 것이다.

(다) 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.³⁶⁾

36 김기중, 윤현식, 한국주민등록법의 개정방향.

[지정토론]

디지털시대 개인정보보호법제의 정비방안

이 인 호 (중앙대학교 법대 교수 · 법학박사)

- 목 차 -

I. 법제정비의 이념적 기초와 원칙: 개인정보보호의 헌법정신과 개인정보자기결정권

1. 개인정보 통제권 다툼의 사회적 배경과 헌법적 함축
2. 개인정보처리의 사회적 필요성
3. 위험성과 필요성의 균형 회복: 개인정보자기결정권의 보장
 - (1) 균형추로서의 개인정보자기결정권
 - (2) 개인정보자기결정권의 성격 : 역감시의 참여모델
 - (3) 개인정보자기결정권의 헌법이념
4. 개인정보처리의 기본원칙
 - (1) 익명거래의 원칙
 - (2) 합법성의 원칙
 - (3) 분리처리의 원칙
 - (4) 시스템공개 원칙
 - (5) 수집제한의 원칙
 - (6) 목적구속의 원칙
 - (7) 제공제한의 원칙
 - (8) 정보정확성의 원칙
 - (9) 참여의 원칙
 - (10) 보안의 원칙
 - (11) 책임의 원칙
 - (12) 감독의 원칙

II. 개인정보보호법제의 현황

III. 현행 개인정보보호법제의 문제점

1. 개인정보보호의 헌법정신에 대한 올바른 인식의 부족
2. 보호법제의 미완성
3. 보호법제의 체계부조화
4. 개인정보처리시스템의 구축에 있어 법률적 근거의 부존재
5. 주민등록번호에 의한 원형감옥(전국민감시시스템) 구축의 가능성
6. 전문적인 독립된 감독기구의 부존재
7. 권리구제체계의 미흡

IV. 개선방안

1. 장기적인 개선방안

- (1) [개인정보보호기본법]과 [부문별 개별입법]의 체계 구축
- (2) 전문적이고 독립된 감독기구의 설치

2. 단기적인 개선방안

- (1) 참여모델로서의 개인정보보호체계를 갖추고 있지 않은 부문에서 개별입법 마련
- (2) 공공기관개인정보법을 선진국 수준으로 개정
- (3) 공공부문 개별입법상의 개인정보 관련규정과 공공기관개인정보법의 관계 정립
- (4) 전자정부사업에서 구축되는 개인정보처리시스템의 법률적 근거 마련
- (5) 전자정부사업에 개인정보영향평가제 도입
- (6) 정통방법상의 개인정보보호규정을 분리하여 소비자프라이버시법으로 확대 제정
- (7) 주민등록번호의 사용을 제한하는 입법 마련
- (8) 암호기술을 포함한 개인정보보호기술이 활성화될 수 있는 법제 기반 마련
- (9) 민간부문의 자율규제체계를 강화하기 위한 법제 마련

【별지 1】 현행 공공부문 개인정보보호법제의 문제점 분석

【별지 2】 입법예고된 공공기관개인정보법 개정안에 대한 문제점 분석

I. 법제정비의 이념적 기초와 원칙

- 개인정보보호의 헌법이념과 개인정보자기결정권 -

1. 개인정보 통제권 다툼의 사회적 배경과 헌법적 함축

○ 오늘날 디지털혁명으로 인해 개인정보에 대한 통제권을 누가 장악하느냐를 놓고 정부와 시민사회간에, 또 시민사회 내부에서 격렬한 투쟁과 논쟁이 목하 진행 중에 있음

○ 개인정보보호의 문제는 국제적 성격을 띠고 있음.

(1) 사회적 배경

☞ 디지털화된 개인정보가 당해 정보주체도 인식하지 못한 상태에서 정부나 기업의 수중에서 무한대로 수집·처리·이용·제공될 수 있게 되었음

☞ 그에 따라 당해 개인의 실존인격과 분리된 또 하나의 인격상이 정부나 기업의 수중에서 조작될 수 있는 가능성이 현실화되고 있음(실존인격이 가상인격에 의해 규정될 위험성)

☞ 전 국민의 개인정보가 통합됨으로써 전국민감시체계 또는 원형감육의 실현가능성이 높아짐

(2) 헌법적 함축

☞ 개인정보를 둘러싼 투쟁은 '자유와 권력의 투쟁'이라는 성격을 지니고 있음

☞ 이것은 곧 자유민주주의체제에 대한 새로운 도전을 의미함. 자유민주주의체제란 "개인의 존엄과 자유의 조건을 보장하는 체제"인데, 개인정보처리시스템으로 인해 이러한 자유의 조건이 위협을 받고 있음.

2. 개인정보처리의 사회적 필요성

○ 개인정보처리의 위험성만을 지나치게 강조해서 개인정보의 수집과 유통을 전면 금지시킨다면 그것은 곧 정부와 시장의 기능을 마비시킬 것이고, 심지어 시민사회도 제대로 기능할 수 없게 될 것임.

☞ 사회공동체는 타자에 대한 평가를 통해 일정한 결정을 내림으로써 유지됨.

☞ 정부는 개인정보를 수집·처리할 수 있어야 함. 정부의 기능과 역할이 커지면 커질수록 개인정보 수집 및 처리의 필요성은 커짐. 예컨대, 효과적인 법집행, 복지사기의 방지, 조

세포탈자의 추적, 국민보건의 증진 등.

☞ 시장도 개인정보의 수집·처리를 통해 자원배분의 효율성을 극대화할 수 있음.

3. 위험성과 필요성의 균형 회복: 개인정보자기결정권의 보장

(1) 균형추로서의 개인정보자기결정권

○ 여기서 정부가 해야 할 일은 개인정보처리의 위험성과 필요성 사이의 균형을 맞추는 일임. 그 균형추로서 기능하는 것이 "개인정보자기결정권"이라는 새로운 정보인권임

☞ 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 수집·이용·제공되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 함.

☞ 개인정보자기결정권이란 「자신에 관한 정보가 언제 어떻게 그리고 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 그 정보주체가 결정할 수 있는 권리」를 의미함

☞ 정보주체의 결정권을 무시한 채 정부나 기업이 개인정보를 수집·이용·제공하는 경우 개인정보자기결정권을 침해하는 것임.

(2) 개인정보자기결정권의 성격 : 역감시의 참여모델

○ 종래의 사생활권이 비밀보호를 위한 은둔으로서의 사생활보호(privacy as seclusion)라는 소극적 성격의 것이었다면, 개인정보자기결정권은 개인감시체계에 대한 역감시의 기능을 수행하는 참여로서의 사생활보호(privacy as participation)라는 적극적 성격을 지님.

(3) 개인정보자기결정권의 헌법이념

○ 인간존엄과 개인의 인격보장

☞ 개인정보자기결정권은 각 국민 개인의 존엄·품위·개성·자율을 보장함.

※ "사람은 자신의 인격, 신체 그리고 그 정신의 주권자이다."라고 J. S. Mill이 갈파한 바와 같이, 개인의 존엄과 인격의 존중은 모든 자유사회의 기본원리임.

☞ 자기의 정체성 및 인격의 완전성을 확보하고, 자기 나름의 독자적인 인간관계를 형성하며 자신만의 구원방법을 찾기 위해서는, 각 개인은 타자와 관계하는 영역을 한정적으로 설정하고 자신만의 고유영역을 확보할 수 있어야 함.

※ 인간은 자기 자신만의 생각과 느낌, 믿음과 회의, 희망, 계획, 두려움과 환상을 자신의 내부에 비밀스럽게 간직할 수 있어야 함. 거기에는 다른 이유가 없고, 단지 그가 그러한 내면의 것들을 누구하고 어느 정도로 공유할 것인지를 자유로이 선택할 수 있기를 원하기

때문임.

☞ 개인의 행동과 그 역사는 그것을 행한 본인 자아의 한 부분이며, 그러한 자아의 부분은 그것을 함께 공유하기를 원하는 사람하고만 공유되어야 함. 이러한 전제가 확보되지 않을 때 개인의 자아는 완전할 수 없고 인간존엄은 확보될 수 없음.

※ 개인의 인격발현은 완전한 자아의 확보로부터 출발되는 것임. "외부의 누군가가 나에게 관한 무언가를 알고 있다"는 두려움과 불안감은 개인의 소외감을 형성시키고 자유의 습관을 대체하게 될 것임.

※ 더 나아가, 분산되어 있던 개인정보가 통합처리되고 그 결과 타자 앞에 알몸으로 드러나 있는 개인은 더 이상 자유로운 인격체로서 존립할 수 없으며 타자와의 의사소통관계도 온전할 수 없음. 상대방이 자기에 대하여 얼마만큼 아는지를 모르면서 개인이 자신의 결정을 자율적으로 행사한다는 것은 거의 불가능한 일임

☞ 요컨대, 개인정보에 대한 통제권의 상실은 필연적으로 인간으로서의 존엄과 자율성의 상실로 이어짐. 따라서 개인정보자기결정권은 인간성의 본질적인 구성요소이며 인간존엄과 인격보호를 위한 핵심적인 기본권임.

0 자유민주체제의 보장

☞ 개인정보자기결정권은 자유민주적 기본질서를 보장하기 위한 전제조건임

※ 정보기술은 시민 개인에 관한 방대한 양의 정보를 수집하고 조작할 수 있는 정부의 권력을 향상시킴. 이제 개인정보를 장악하는 정부는 물리력에 의한 권력 이상으로 그 개인을 통제하는 힘을 가지는 것임. 이러한 개인통제력은 또 다른 절대권력(Big Brother)을 낳게 될 것이고, 이는 결코 자유민주주의 정치질서와 양립할 수 없음.

☞ 자유민주국가는 불가침·불가양의 인권 보장, 권력제한적인 정부, 법의 지배, 시민사회의 자율성 확보를 기본적인 전제조건으로 하고 있음. 정부는 시민들에 의해서 구성되며 언제나 그들에게 책임을 져야 함.

☞ 개인이 민주적인 정치적 결정과정에 적극적으로 참여하기 위해서는 누가, 무엇을, 언제 그리고 어떤 목적에서 자기에 관하여 얼마만큼 알고 있는지를 인식할 수 있어야 함.

※ 정부가 개인정보의 통합처리를 통해서 시민 개인의 일거수일투족을 뻔히 들여다 볼 수 있는 상황에서는 개인의 정치적 의사형성과 사회적 자율성은 상실되어 버릴 것임.

※ "컴퓨터는 정부의 손에 '아는 능력'(power to know)을 쥐어 줌으로써 설령 全能(omnipotence)은 아니라 하더라도 全知(omniscience)의 힘을 부여한다. 기록되지 않는 사실이란 하나도 없고, 어떠한 사실도 잊혀지거나 소실되지 않으며, 그 어떤 것도 용서되는

것이란 없다."¹⁾

※ 미국 최초의 프라이버시보호법(Privacy Act of 1974)을 제정하는데 주도적 역할을 담당했던 Sam Ervin 상원의원은 "한정된 목적에서 시민들에 대해 결정을 내리는 이 나라의 모든 공무원들은 시민 개인에 관한 모든 가능한 정보를 수집하여 그 '개인의 전체상'(total man)을 알고자 하는 욕구에 사로잡혀 있는 것으로 보인다."고 공언하였음.²⁾

※ 유럽에서도 개인정보보호법이 제정되게 된 주된 동기 중의 하나는 1930년대와 40년대 나치정권과 파시스트정권 하에서의 경험의 재발을 방지하기 위한 것이었음.

☞ 요컨대, 시민 개인의 자율성을 국가의 감시와 통제로부터 보호하는 것은 자유민주체제의 불가결의 전제조건임.

○ 다른 기본권의 보장

☞ 개인정보자기결정권은 다른 기본권을 보장하기 위한 수단적인 기본권으로서 기능함

☞ 개인정보처리의 위험성은 디지털화된 가상인격이 실존인격을 규정짓게 된다는 사실에 있음. 즉, 개인의 사회적 정체성이 디지털화된 개인정보에 의해 좌우될 위험성이 상존하고 있음.

※ 일례로 잘못된 개인정보에 의해 개인의 사회적 정체성이 왜곡되는 경우 그 개인이 입게 되는 피해는 예측하기 힘들 정도로 그 파장이 커짐.

※ 범죄자로 오인되어 체포되는 경우 신체의 자유가 침해되고, 신용거래불량자명단에 잘못 이름이 기록되는 경우 경제적 생활에 치명적인 손상을 입는 것은 아주 비근한 예에 불과함. 취업기피인물명단의 유통 등 고용에 있어서의 차별, 복지수혜자의 자격배제, 공동체생활에서의 명예의 상실 등 개인정보의 정확성(accuracy)과 무결성(integrity)이 확보되지 못한 결과로 오는 피해는 엄청남. 더구나, 개인정보의 보안성(security)과 적합성(adequacy)이 결여되어 강력범죄의 표적이 되는 경우 생명권마저도 위협받을 수 있음.

☞ 각국에서 개인정보보호법을 처음에 제정하게 된 이유 중의 하나도, 이처럼 개인의 인격과 분리될 수 없는 개인정보가 인격이 없는 기관의 시각으로 이것을 처리·사용하여 개인에 관한 불리한 경제적 및 사회적 결정을 내리게 된다는 사실에 있었던 것임.

※ 봉급, 보험, 건강, 신용 등 수많은 영역에서 개인이 가지는 권리나 이익에 영향을 미칠 어떤 결정들이 자신의 개인정보에 기초해서 타인에 의하여 행하여지는데도 이러한 결정과정에 정작 정보주체인 자신은 참여할 수 없다는 사실이 사태를 더욱 어렵게 만들고 있음.

1 Britons Michael Stone & Malcolm Warner, "Politics, Privacy, and Computers", The Political Quarterly Vol. 40 (1969), p. 260.

2 Sam J. Ervin, Jr., "Privacy and Government Investigations", University of Illinois Law Forum (1971), p. 138.

☞ 요컨대, 개인은 자신의 개인정보가 정확하고 적절하며 시의성이 있어야 한다는 것, 그 정보는 정당한 권한을 가진 사람들에 의해서만 사용되어야 한다는 것, 그리고 그것을 알아야 될 필요가 있는 사람 이외의 사람에게 전달되어서는 안 된다는 것을 보장받을 권리를 가지며, 이러한 개인정보자기결정권이 확보되지 않고서는 가상인격이 실존인격을 규정짓는 정보사회에서는 여타의 다른 기본권도 온전하게 보장될 수 없음.

4. 개인정보처리의 기본원칙

※ 아래 12개의 기본원칙은 공·사 부문에 모두 적용됨

※ 다만, 이들 각 기본원칙의 보장수준은 공공부문과 민간부문에서 각각 다를 수 있음.

(1) 익명거래의 원칙

○ 「정보주체는 정부 또는 기업과 온라인 교섭 내지 거래를 할 때 불필요하게 자신의 신원을 밝히지 않고 거래할 수 있어야 한다.」

☞ 불필요한 신원확인을 억제할 필요가 있음.

※ 1994년 12월 6일 채택된 오스트레일리아의 프라이버시헌장(Privacy Charter) 제10조(익명의 거래)는 "사람들은 거래를 할 때 자신의 신원을 밝히지 않을 선택권을 가져야 하고, 이 선택권은 압도적인 공익 또는 사익에 의해 정당화되는 경우에 한하여 제한을 받는다."고 선언하고 있음.

※ 1997년의 독일 정보통신정보보호법(TDDSG) 제4조 제1항은 인터넷에서 이용자의 익명성보호를 서비스제공자의 목표로 설정하고 있음: "서비스제공자는 기술적으로 가능하고 합리적인 범위 내에서 이용자가 익명 또는 가명으로 서비스를 이용하고 또 비용지불을 할 수 있도록 하여야 한다. 서비스제공자는 이러한 선택에 대해 이용자에게 고지하여야 한다."

※ 우리의 현행 법제는 익명화기술이나 암호기술이 개발되고 활용될 수 있는 법적 조건을 확보하지 못하고 있음.

(2) 합법성의 원칙

○ 「개인정보처리시스템은 법률의 의사에 따라 합법적으로 구축되어야 한다.」

○ 정부기관이 개인정보처리시스템을 구축하는 경우 법률에 명시적인 근거가 있어야 함.

☞ 법률유보의 헌법정신은, 중요한 인권의 침해가능성이 있는 시스템을 도입하면서 국민

의 대표기관인 의회에서 충분한 공개토론을 통해 시스템의 위험성과 필요성을 명확히 하고 결과적으로 입법자가 정치적 책임을 지는 명시적인 결정을 내림으로써 국민적 합의를 도출해 낼 것을 요구하는 것임. 그럼으로써 민주적 의사형성과정을 촉진하고 동시에 사후에 발생할 수 있는 소모적인 논쟁을 예방하고자 하는 것임.

※ 이 점은 전국단위 교육행정정보시스템(NEIS)의 추진과정에서 빚어진 혼란·사회적 갈등·예산낭비·소모적 논쟁의 교훈에서 확인할 수 있음.

○ 민간기관이 개인정보처리시스템을 구축하는 것은 원칙적으로 자유이나, 명시적인 법률의 의사에 위반되어서는 아니 됨.

(3) 분리처리의 원칙

○ 「특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다.」

☞ 정보주체의 총체적인 인격상을 한 눈에 볼 수 있도록 정보구성이 이루어지거나 관리되어서는 아니 됨.

☞ 이 원칙은 실존인격과 분리된 개인의 총체적인 인격상이 정부나 기업의 수중에 들어가는 것을 방지하기 위한 것임.

※ 오늘날 컴퓨터결합(computer matching)이나 컴퓨터프로파일링(computer profiling) 등의 기법에 의한 정보통합이 기술적으로 용이하게 이루어질 수 있는 상황, 그리하여 개인에 대한 광범위하고 엄청난 양의 정보를 소유하고 있는 정부나 기업이 개인의 총체적인 인격상을 마음만 먹으면 언제든지 획득할 수 있는 상황에서 요구되는 원칙임. 그러므로 정부가 포괄적인 개인정보통합관리시스템을 구축하는 것은 분리처리의 원칙에 정면으로 반하는 것으로서 헌법적으로 허용되지 않는다고 하겠음.

○ 물론 분리처리의 원칙이 절대적일 수는 없음.

☞ 그렇지만 개인정보의 통합이 허용되기 위해서는 기본권제한의 법리를 규정한 헌법 제 37조 제2항 소정의 법률유보의 원칙과 비례의 원칙을 충족시켜야 할 것임. 즉, 명시적인 법률의 근거 하에서 중대한 공익을 위해 불가피한 경우에 한하여 필요한 범위 내에서 한시적으로 개인정보의 통합이 허용될 수 있음.

(4) 시스템공개의 원칙

○ [개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템은

영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개 되어야 한다.]

☞ 비밀리에 운용되는 개인정보처리시스템은 그 자체 개인정보자기결정권에 위협적인 요소가 됨.

☞ 시스템공개 원칙은 정보주체가 정보처리에 참여할 수 있는 전제가 됨.

(5) 수집제한의 원칙

○ [개인정보의 수집은 (i) 정당한 수집목적 하에 (ii) 필요한 범위 내에서 (iii) 공정하고 합리적인 방식으로 (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야 한다.]

☞ 수집목적의 정당성, 수집범위의 필요최소성, 수집방식의 합리성³⁾, 정보주체의 인식명확성⁴⁾ 요건의 판단은 관련되는 이익의 형량을 통해 결정되어야 할 것임.

○ 다만, 수집에 있어서의 동의권은 반드시 절대적일 수는 없음. 법률의 의사는 정보주체의 의사에 우선함.

○ 그렇지만 정보주체의 인식명확성 요건은 언제나 충족되어야 함.

☞ 수집기관은 정보주체에게 i) 어떤 법적 근거 하에서 정보를 수집하는지, ii) 왜 정보를 수집하는지, iii) 수집된 정보가 어떻게 이용될 것인지, iv) 정보의 정확성·보안성을 보장하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지, v) 정보제공이 강제적인 것인지 아니면 임의적인 것인지, 제공하지 않는 경우 어떻게 되는지, vi) 어떤 구제방법과 절차가 있는지 등을 적정한 방법으로 알려주어야 함.

(6) 목적구속의 원칙

○ [개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치하여야 한다(목적일치성).]

(7) 제공제한의 원칙

3 예컨대, 수집되는 개인정보에 기초해서 당해 정보주체에게 불이익한 행정결정이 내려질 수 있는 경우에는 가능한 한 당해 정보주체로부터 직접 수집되어야 한다.

4 자신에 관한 정보가 어떤 법적 근거 하에서 어떤 목적을 위하여 어떤 기관에 의해 어떻게 이용될 것인지를 당해 정보주체가 명확하게 인식할 수 있어야 한다. 독일에서는 이것을 연방헌법재판소의 결정(BVerfGE 65, 1)에 따라 일반적으로 규범명확성의 원칙이라고 표현하고 있다. 김일환, "개인정보보호법의 개정필요성과 내용에 관한 연구", {공법연구} 제26집 제2호 (한국공법학회, 1998), 235면.

○ 「수집기관 외부의 제3자에게 개인정보를 제공하는 것은 정보주체의 사전 동의 또는 분명한 인식 하에 이루어져야 한다.」

○ 다만, 정보주체의 사전 동의 없이도 명확한 법률의 근거 하에 제공될 수 있음.

☞ 그러나 이 경우에도 수집제한의 원칙이 요구하는 제공목적의 정당성·제공범위의 필요최소성·제공방식의 합리성·정보주체의 인식명확성의 요건과 목적구속의 원칙이 요구하는 목적의 특정성·목적의 일치성 요건이 준수되어야 함.

☞ 특히 정보주체의 동의 없는 제3자 제공의 경우라 하더라도 정보주체는 그 제공과 관련한 상세한 내역을 분명히 인식할 수 있어야 함.

☞ 이들 요건의 준수를 확보하기 위해서는 제공에 관한 기록이 상세하고 철저하게 보존·관리되어야 함. 누가 언제 어떤 목적으로 어떤 자료에 접근했는지 로그파일이 생성·보존되어야 함.

(8) 정보정확성의 원칙

○ 「개인정보는 정확성·최신성·적실성을 항상 유지하여야 하며, 처리과정에서 부당하게 변경·훼손되어서는 아니 된다(무결성).」

☞ 부정확한 오류의 개인정보는 정보주체에게 예상할 수 없는 현실적인 피해를 가져올 수 있음. 때문에 개인정보는 정확하게 입력되어야 할 뿐만 아니라 잘못된 정보에 대한 수정이 신속하게 이루어져야 한다.

☞ 시간이 경과하여 이미 입력된 자료의 내용이 시의성을 가지지 못하는 경우에도 개인정보의 정확성은 손상된다.

☞ 수집목적에의 적실성을 상실한 개인정보는 더 이상 보존되어서는 아니 된다.

☞ DB프로그램의 내재적인 문제로 인하여 출력된 개인정보가 체계적으로 왜곡될 수도 있으며, 하드웨어의 오작동이나 관리자의 실수에 의해 개인정보의 무결성이 훼손될 수 있음. 또한 컴퓨터결합의 과정에서 자료가 잘못 통합되거나 재분류되는 경우 출력된 개인정보는 무결성을 상실하게 됨.

(9) 참여의 원칙

○ 「정보주체는 자신에 관한 정보의 소재를 확인할 권리를 가지며, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보의 내용을 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의해 알기 쉬운 형태로 열람할 권리를 가진다. 정보주체는 정확성·시의성·적실성·무결성을 상실한 자기정보를 수정·보완·삭제를 요구할 권리를 가진다. 이들 권리가 거부되는 경우 효과적인 구제수단을 보장받아야 한다.」

☞ 이를 통해 부정확하거나, 무관하거나 또는 시의성이 없는 개인정보를 수정 또는 삭제할 수 있어야 할 것임.

☞ 설령 구제절차를 통해 구제결정을 받지 못한다 하더라도 적어도 기록된 개인정보가 부정확하거나 부당하다고 하는 진술을 그 기록파일에 적어 넣을 권리를 가져야 함. 이 진술은 영구히 당해 기록에 부착되어야 하고, 장차 기록에 대한 정당한 제3자의 요청이 있는 경우 함께 제공되어야 함.

(10) 보안의 원칙

○ 「개인정보는 적절한 보안장치를 통해 내부자 및 외부자에 의한 불법적인 접근·사용·훼손·변조·공개 등의 위험으로부터 보호되어야 한다.」

(11) 책임의 원칙

○ 「개인정보의 관리주체를 명확히 설정하고, 관리주체에게는 상술한 원칙들이 지켜지도록 필요한 조치를 취해야 할 책임이 부여되어야 한다.」

(12) 감독의 원칙

○ 「개인정보처리원칙의 이행 여부를 감시·감독할 수 있는 독립적인 감독체계가 마련되어야 한다.」

☞ 개인정보보호를 위한 훌륭한 법제가 잘 정비되어 있고 개인의 권리를 충분히 법적으로 보장하고 있다고 하더라도 그 법제운용이 미숙하거나 권리실현이 사실상 불가능 내지는 어렵게 되어 있는 경우 개인정보보호의 이념은 충분히 실현될 수 없음.

☞ 자기정보에 대한 열람청구권과 갱신청구권 등 개인정보자기결정권을 법률에서 구체화하고 있다고 하더라도 그 실현을 위한 이니셔티브는 각 정보주체에게 있기 때문에 언제나 일정한 한계를 지닐 수밖에 없음.

☞ 개인정보보호와 관련한 문제의 심각성은 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제공된다는 사실에 있고, 이러한 현실에서 개인에게 주어지는 법률상의 권리는 무의미한 것이 될 수도 있음. 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성이 없기 때문임.

☞ 나아가, 설령 개인정보처리의 원칙 중 수집제한의 원칙과 시스템공개의 원칙이 잘 지켜져 개인정보의 수집과 처리에 대한 정보주체의 인식이 있다 하더라도 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사

할 수도 없음.

☞ 더 나아가, 설령 그것을 정보주체가 충분히 파악했다고 하더라도 자신의 노력과 주도 하에 법원을 통한 그 복잡하고 장기적인 소송절차를 밟아서 권리구제를 받으라고 하는 것은 오히려 무책임한 일일 것임.

☞ 또한 개인정보처리는 특정 개인이 아니라 수많은 개인들을 대상으로 하는 것이기 때문에 위법적인 개인정보처리의 영향은 그들 모두에게 똑 같이 미칠 수 있음. 즉, 위법한 개인정보처리에 따르는 피해는 대규모적이고 집단적인 성격을 지님.

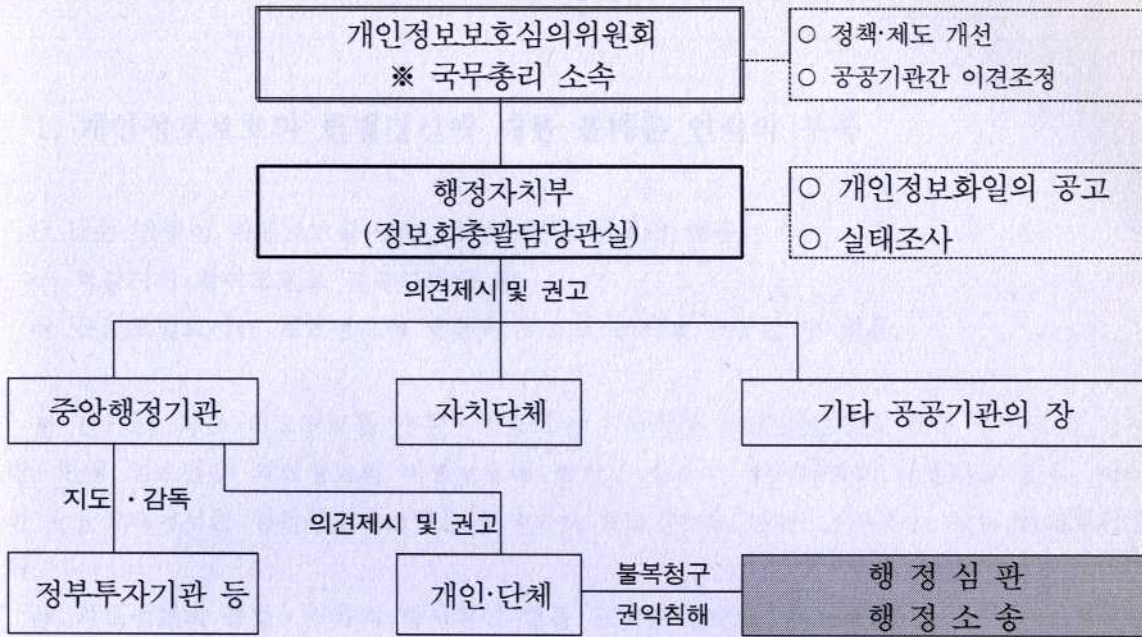
☞ 법원을 통한 권리구제는 언제나 사후적인 것이기 때문에, 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요망됨.

II. 개인정보 보호법제의 현황

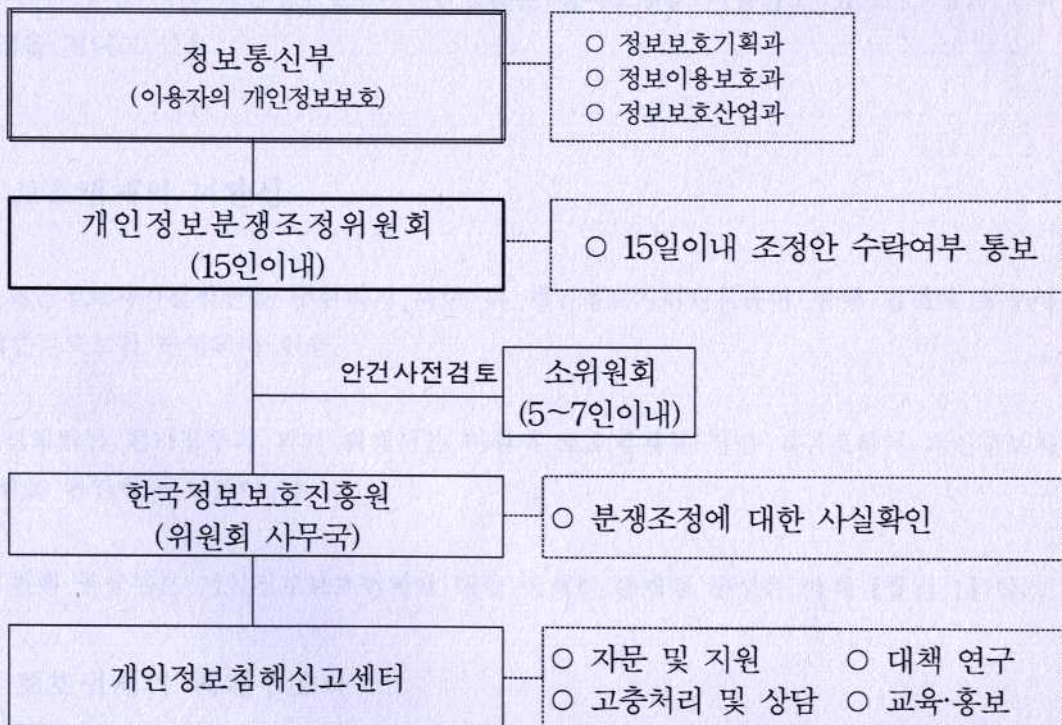
< 표 1 > 개인정보 보호 관련법제의 현황

적용분야	법률명	비고	
공공부문	공공기관의개인정보보호에관한법률	1994년 제정, 1999년 개정	
민간부문	온라인 사업자	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한 법률	2001년 전문개정으로 개인정보보호강화, 2002년 개정
	신용정보	신용정보의이용및보호에관한법률	1995년 제정, 2002년 개정
기타분야(개별법)	전자정부법, 주민등록법, 국세기본법, 통신비밀보호법, 보건의료기본법, 범죄신고자보호법, 금융실명법, 형법 등	개별 분야별로 업무상 비밀보호 및 정보보호규정 산재	

< 표 2 > 공공부문의 개인정보 보호체계



< 표 3 > 민간부문의 개인정보 보호체계



III. 현행 개인정보보호법제의 문제점

1. 개인정보보호의 헌법정신에 대한 올바른 인식의 부족

○ 많은 법령이 비밀보호를 위한 은둔모델에 머물러 있음.

☞ 역감시의 참여모델로 전환시켜야 함.

☞ 은둔모델로서는 개인정보의 활용과 보호를 동시에 추구할 수 없음.

※ [사례] 최근 의료정보를 통합·공유하는 병원정보시스템(HIS)이 적극 추진되고 있지만, 현행 의료법은 의료정보의 비밀보호에 초점을 맞추어 형사처벌로 규율하고 있음. 이러한 규율상태에서는 병원정보시스템을 구축하여 의료정보를 통합·공유하는 것은 범죄행위가 됨.

☞ 의료정보의 통합·공유의 명시적인 법률 근거를 만들고, 동시에 개인정보자기결정권을 완전히 구현해야 함.

○ 일부 법령이 참여모델을 지향하고는 있으나, 완전한 참여모델을 구현하지 못하고 있음

☞ 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률은 참여모델을 지향하고 있으나, 많은 한계와 문제점을 지니고 있음.

2. 보호법제의 미완성

○ 개인정보자기결정권을 구현하기 위한 위 개인정보처리원칙들이 현행 법제에 부분적이고 제한적으로만 반영되어 있음.

○ 신뢰받는 전자정부가 되기 위해서는 미완의 보호법제를 전면 재검토하여 개인정보자기결정권을 완전히 구현해야 함.

※ 현행 공공부문 개인정보보호법제에 대한 상세한 문제점 분석은 아래 【별지 1】 참조.

3. 보호법제의 체계부조화

○ 개인정보처리의 위험성이 높고 그만큼 보호필요성이 큰 분야에 보다 엄격한 보호체계가 마련되어야 함에도 현행 법제는 그러한 체계성이 부족함.

○ 민간부문보다는 정부부문에서의 개인정보처리의 위험성이 더 높기 때문에 정부부문의 보호체계를 더욱 강화하여야 함.

☞ 개인정보처리의 위험성의 정도는 정부부문과 민간부문에서 각각 다르고, 민간부문 내에서도 처리하는 개인정보의 종류와 성격에 따라 다르게 마련임.

☞ 정부부문에서는 여러 개인정보처리기관들이 존재하면서 상이한 목적에 따라 개별적인 DB를 구축하고 있지만, 정부 내의 이들 개인정보DB는 공익이라는 단일의 관점에서 언제든지 용이하게 통합될 수 있는 가능성이 항상 존재함.

☞ 이와는 달리 민간부문에서는 수많은 개별 기업들이 각자 독립된 법적 주체로서 서로 대립되는 이해관계 속에 있기 때문에 보유하는 개인정보DB를 통합하기란 어렵고 통합하더라도 부분적으로만 이루어질 뿐임.

☞ 또한, 정부부문과 민간부문에서 개인정보보호의 가치와 충돌하는, 그리하여 조율해야 되는 상반되는 가치가 동일하지 않음. 그에 따라 정부부문에서의 개인정보처리를 규율하는 법리와 민간부문에서의 법리가 구체적인 측면에서는 각각 다르게 마련이고, 민간부문 내에서도 의료정보나 생체정보, 금융정보, 온라인정보 등 각 개인정보의 성격이 다르고 침해의 위험성의 정도가 달라서 구체적인 규율방식이나 내용에 있어서 차이가 있을 수 있음.

○ 전자정부에서 정보공개의 가치와 개인정보보호의 가치를 적정하게 재조정할 필요가 있음.

☞ 전자정부에서 개인정보 보호의 문제는 두 가지 상이한 측면에서 제기됨.

☞ 하나는 정부기관 상호간 또는 국민에 대한 정부업무의 효율성을 위해 개인정보를 수집·처리·이용하는 측면("정보이용의 측면")이고, 또 하나는 정부의 투명성을 확보하기 위해 정부 보유의 공공정보를 국민에게 공개하는 가운데 개인정보가 공개되는 측면("정보공개의 측면")이다.

☞ 정보이용의 측면에서는 「정부기능의 효율성 가치」와 「개인정보보호의 가치」가 충돌하고, 정보공개의 측면에서는 「정부활동의 투명성 가치」와 「개인정보보호의 가치」가 충돌함.

☞ 이 양 측면에서 개인정보보호는 그 초점을 달리함. 정보이용 측면에서의 개인정보보호는 참여모델이 중심이 되고, 정보공개 측면에서의 개인정보보호는 은둔모델이 중심을 이룬다고 판단됨.

○ 그런데 현재의 공공부문 개인정보보호법제는 양 측면에서 상충하는 가치간의 균형이 다소 일그러져 있다는 판단임.

☞ 정보이용 측면에서는 정부의 효율성 가치가 개인정보보호의 가치를 압도하고 있는 반면, 정보공개 측면에서는 개인정보보호의 가치가 정부의 투명성 가치를 상회하고 있는 것으로 보임.

※ 현행 공공기관의정보공개에관한법률(제7조 제1항 제6호)은 사실상 모든 "개인정보"를

비공개대상정보로 규정하고 있음.

○ 양 측면에서의 일그러진 균형을 재조정할 필요가 있음.

4. 개인정보처리시스템의 구축에 있어 법률적 근거의 부존재

○ 각 공공기관이 개인정보처리시스템을 구축할 때 명확한 법률적 근거 없이 추진하고 있음.

☞ 특히, 지문DB 등 매우 민감한 개인정보처리시스템을 명시적이고 구체적인 법률근거 없이 추진하는 결과 사회적 혼란과 갈등만을 야기시키고 있음.

※ 공공기관의개인정보보호에관한법률 제5조 (개인정보화일의 보유범위) 공공기관은 소관 업무를 수행하기 위하여 필요한 범위안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다.

☞ 이 조항이 개인정보처리시스템을 구축하는 일반적인 법률적 근거로 기능할 수 있음. 그러나 이렇게 되면, 이 법률은 개인정보자기결정권을 구현하고자 하는 법이 아니라 전국민을 대상으로 하는 개인정보통합시스템의 구축을 허용하는 법으로 전략할 우려가 있음.

5. 주민등록번호에 의한 원형감옥(전국민통제시스템) 구축의 가능성

○ 컴퓨터 데이터베이스는 그 전부 또는 일부가 다른 데이터베이스의 일부 또는 전부와 매우 용이하게 결합되어 새로운 데이터베이스를 형성할 수 있음.

☞ 특히 우리나라의 경우 표준개인식별자인 주민등록번호를 중심으로 하여 모든 개인정보화일을 구축하고 있기 때문에, 개인정보화일간의 정보통합은 매우 용이한 상태임.

☞ 이는 포괄적인 개인정보통합관리시스템의 구축을 용이하게 하고, 그 결과 정부는 개인의 총체적인 인격상을 손쉽게 파악할 수 있는 위험성을 드러냄.

☞ 이러한 규범상태는 개인정보자기결정권의 헌법정신과 양립하기 어려움. 개인정보자기결정권은 타인의 수중에서 총체적인 인격상이 형성되는 것 자체를 거부하는 개인의 기본권이기 때문임.

○ 2000. 8. 30. 현재 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 전체 4,373개의 공공기관이 모두 452종, 8,421개의 개인정보화일을 보유하고 있고, 이들 개인정보화일은 예외 없이 주민등록번호를 중심으로 구축되어 있음.

○ 표준개인식별번호(universal identification number)와 전국민신원확인카드 및 이에 기초한 개인정보통합관리시스템을 구축하고자 하는 시도는 그 무시할 수 없는 효용성 때문에 어느 정부도 쉽게 포기할 수 없는 유혹임.

☞ 최근 미국과 유럽에서는 불법이민의 고용통제, 범죄방지 등의 효율적인 법집행, 복지사기의 방지, 조세포탈자의 추적, 국민보건의 증진 등의 강력한 논거에 입각하여 개인정보통합관리시스템의 구축을 주장하는 목소리가 점차 높아지고 있음. 이에 더하여 시장의 압력도 가중되고 있는데, 전자상거래의 성공 여부는 전자거래를 하고자 하는 자의 신원을 확인할 수 메커니즘의 존재에 달려 있기 때문임.

☞ 북유럽과는 달리 표준개인식별번호를 부여하지 않는 미국에서도 이미 1960년대 중반에 전국민을 대상으로 하는 통합데이터뱅크(comprehensive national databank)의 구축이 주장된 적이 있었음. 그러나 연방의회에서의 격렬한 논쟁 속에서 그 주장은 크게 후퇴하였고, 그 결과 연방의 각 정부기관이 분리된 개인정보처리시스템을 구축하는 것으로 일단락되었음.

☞ 미국의 경우 표준개인식별자로 기능할 수 있는 사회보장번호에 대해 그 사용을 규제하고 있음.

6. 전문적인 독립된 감독기구의 부존재

○ 전자정부의 집행기관인 행정자치부가 상반된 가치인 개인정보보호기능을 동시에 추구하는 것은 사실상 불가능한 일임. 감독기구의 독립성 원칙과 맞지 않음.

○ 공공기관개인정보법상의 '개인정보보호심의위원회'는 국무총리 소속 하의 단순한 심의기구로서의 성격밖에 가지고 있지 않음.

○ 현재 민간부문에서 온라인 개인정보를 보호하는 집행기관은 정보통신부임. 그 동안 정보통신부가 개인정보보호를 위해 수행해 온 역할과 기능은 과소평가될 수는 없지만, 그럼에도 불구하고 정보통신부는 기본적으로 정보통신기반의 구축과 정보통신산업을 활성화하는 주된 임무를 맡고 있음.

☞ 이처럼 기업과 시장의 목소리를 더 경청할 수밖에 없는 정보통신부가 그와는 상반된 개인정보보호의 가치를 일관되고 강력하게 추진하기는 어렵다고 판단됨.

○ 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률에 의하여 조직된 '개인정보분쟁조정위원회'도 조정기구로서의 성격만을 가지고 있음.

○ 신용정보의 보호를 위한 감독기구로서 금융감독위원회가 존재하고 있음. 그러나 금융

감독위원회는 신용정보보호의 전문기관으로서의 성격이 약함.

7. 권리구제체계의 미흡

○ 참여모델을 지향하는 일부 법률(공공기관개인정보법, 정보통신망법, 신용정보법)은 개인정보자기결정권의 침해에 대해 행정·민사·형사의 전통적인 구제절차만을 허용하고 있음.

☞ 행정과 민사의 전통적인 구제절차(조정제도를 포함)는 기본적으로 정보주체 개인의 주도 하에 스스로 권리구제절차를 밟도록 하는데 그침.

☞ 내밀한 개인정보처리시스템에 의한 대규모의 집단적인 침해를 개별적이고 개인적인 권리구제체계로서 구제하는 데에는 한계가 있음.

☞ 위법한 개인정보처리에 대해 곧 바로 형사처벌로 대응하는 것은 형벌의 보충성 원칙에 비추어 지양할 필요가 있음.

○ 감독기구에 의한 보다 적극적이고 효과적인 구제체계를 마련할 필요가 있음.

IV. 개선방안

1. 장기적인 개선방안

(1) [개인정보보호기본법]과 [부문별 개별입법]의 체계 구축

○ [개인정보보호기본법]에서는 공공부문과 민간부문을 모두 포괄하여 개인정보보호의 기본이념과 원칙을 천명함.

☞ 개인정보의 개념과 보호범위, 수집할 수 없는 개인정보의 종류, 개인정보처리의 기본 개념들, 개인정보처리의 기본원칙, 정보주체의 권리(열람·정정·삭제청구권, 처리된 개인정보에 근거하여 자동결정이 이루어지는 경우 그에 대한 고지를 받을 권리 및 효율적인 불복 청구권 등), 특별한 분쟁해결절차, 그리고 이를 감독·집행하기 위한 전문적이고 독립된 감독기구(가칭 "개인정보보호위원회")의 조직과 권한을 규정함.

☞ 기본법에서 개인정보보호를 위한 최저한의 기준을 설정함으로써, 기술발전에 따라 보다 엄격하고 구체적인 기준을 필요로 하는 입법필요성이 나타나기 전이라도 기본법상의 최저기준이 적용·집행되도록 함.

○ [부문별 입법]에서는 예컨대 정부부문, 신용정보부문, 의료정보부문, 상거래부문, 교육 부문 등 각 부문별로 개인정보처리의 필요성과 위험성의 정도에 따라 보호수준과 기준을 보다 구체적으로 설정함.

※ 시민단체는 이 장기적 방안을 적극 주장하고 있으며, 학계의 유력한 견해도 대체로 이 방안을 지지하고 있음.

(2) 전문적이고 독립된 감독기구의 설치

○ 전문성과 독립성을 갖춘 감독기구의 존재는 전자정부의 신뢰성을 확보하는 관건임.

- ☞ EU개인정보보호지침은 회원국이 독립된 감독기구를 갖추도록 요구하고 있음.
- ☞ 최근 미국에서도 통합감독기구의 필요성을 강조하는 주장이 나오고 있음.

○ 그러나 민간부문과 공공부문을 포괄하는 통합감독기구체제로 갈 것인지, 양 부문을 분리하는 체제로 갈 것인지에 대해 의견대립이 팽팽함. 또한 독립성의 보장 수준과 관련하여 감독기구를 어디에 소속시킬 것인지에 대해서도 의견대립이 있음.

- ☞ 시민단체 : 정부로부터 독립되고, 민간·공공부문을 포괄하는 통합감독기구 설치 주장
- ☞ 행정자치부 : 현행 공공기관개인정보법상의 「개인정보보호심의위원회」 강화 주장
- ☞ 정보통신부 : 현행 정보통신망법상의 「개인정보분쟁조정위원회」 기능 확대·강화 주장

○ 사견 :

- ☞ 전문성과 독립성을 갖춘 통합감독기구체제로 가는 것이 전자정부의 신뢰성을 온전히 확보할 수 있음.
- ☞ 소속 : 법원·헌재·선관위·국회를 규율범위에서 제외할 경우에는 대통령 직속으로, 이들 기관을 포함시킬 경우에는 감사원과 같은 직제로.

2. 단기적인 개선방안

(1) 참여모델로서의 개인정보보호체계를 갖추고 있지 않은 부문에서 개별입법 마련

- 의료정보보호법
- 학생정보보호법
- 범죄·수사정보보호법
- 근로자프라이버시법 등