

(2) 공공기관개인정보법을 선진국 수준으로 개정

- 행정자치부는 2003. 8. 20. 공공기관개인정보법 개정안을 입법예고하였음
- 개정안은 일부 개선된 점이 있다고도 볼 수 있으나, 여전히 문제점을 지니고 있는 것으로 판단됨. 선진국 수준에는 미치지 못하고 있음.

※ 개정안에 대한 문제점 분석에 대해서는 【별지 2】 참조.

(3) 공공부문 개별입법상의 개인정보 관련규정과 공공기관개인정보법의 관계 정립

- 통계법·주민등록법·호적법 등의 개인정보 관련 규정 검토

(4) 전자정부사업에서 구축되는 개인정보처리시스템의 법률적 근거 마련

- 각 사업의 소관법률에서 근거규정 마련

(5) 전자정부사업에 개인정보영향평가제 도입

○ 개인정보처리시스템을 구축하기 전에 그 필요성과 위험성을 사전에 객관적으로 평가해 봄으로써 정책판단을 위한 보다 명확히 인식을 얻을 수 있고, 그 결과를 국민에게 공개함으로써 민주적 참여의 가치를 높일 수 있음.

- 시민단체 : 전면적 도입 및 즉시 제도화를 주장함
- 행정자치부 : 장기검토과제로 두고, 현재로서는 사전협의를 강화하는 것으로 충분

○ 사전 :

- ☞ 위험성이 높은 사업을 선별하여 개인정보영향평가를 우선 실시

(6) 정통망법상의 개인정보보호규정을 분리하여 소비자프라이버시법으로 확대 제정

○ 현행의 정통망법은 제4장(개인정보의 보호), 제6장(제50조 내지 제50조의5), 제8장(제58조)에서 online 사업자 및 일부 offline 사업자의 개인정보처리를 규율하고 있음.

○ 현행 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률 제11조는 전자상거래 또는 통신판매를 위하여 소비자정보를 수집·이용하는 사업자는 정통망법 등 관련 규정에 따라 공정하게 수집·이용하도록 요구하고 있음.

○ 최근 online과 offline을 구별하는 것이 큰 의미가 없어지고 있음.

(7) 주민등록번호의 사용을 제한하는 입법 마련

○ 시민단체 : 주민등록번호제도 폐지, 국민의 주민등록재부여 신청권 및 정정권 보장

○ 보안전문가 : 주민등록번호를 암호화 또는 난수화

○ 사건 :

☞ 주민등록번호를 폐지하는 것은 현실적으로 무리임.

☞ 주민등록번호체계를 재조정하는 연구를 시작하면서, 우선적으로 그 사용을 제한하는 입법을 마련

(8) 암호기술을 포함한 개인정보보호기술이 활성화될 수 있는 법제 기반 마련

(9) 민간부문의 자율규제체계를 강화하기 위한 법제 마련

【별지 1】

현행 공공부문 개인정보보호법제의 문제점 분석¹⁾

<목차>

1. 전자정부법상의 행정정보공동이용의 원칙
2. 공공기관개인정보법의 한계와 문제점
3. 주민등록법상 주민등록번호 강제부여의 위험성
4. 통계법의 문제점

1. 전자정부법상의 행정정보공동이용의 원칙

정보기술의 활용을 통하여 작고 효율적인 시민위주의 질 좋은 행정서비스를 제공하는 이른바 전자정부를 실현하기 위해 2001년 3월 28일 제정된 [전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률](이하 "전자정부법"이라 한다)은 전자정부의 운영원칙의 하나로써 행정정보공동이용의 원칙과 개인정보보호의 원칙을 선언하고 있다. 즉, 제11조(행정정보공동이용의 원칙)는 "행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보²⁾를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니된다."고 규정하고 있고, 제12조(개인정보보호의 원칙)는 "행정기관이 보유·관리하는 개인정보는 법령이 정하는 경우를 제외하고는 당사자의 의사에 반하여 사용되어서는 아니된다."고 선언하고 있다.

그러나 이 법상의 개인정보보호의 원칙은 선언에 불과할 뿐 이를 구체화하는 규정은 존재하지 않으며, 대신 행정정보공동이용의 원칙에 보다 초점을 맞추고 있다. 동법 제21조는 행정기관간에 행정정보를 공동이용하도록 의무지우고 있고, 특히 "공공기관의개인정보보호에 관한법률 제10조 제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보"를 공동이용 대상정보의 하나로 규정하고 있다. 그리고 동법 제22조는 행정정보공동이용의 절차를 규정하고 있으나, 이 규정은 공동이용의 활성화를 위한 일반적 절차를 규정한 것일 뿐 달리 개인정보보호를 위한 절차적 제한을 가하고 있는 규율은 아니다.

결국, 전자정부법에 의한 개인정보의 공동이용을 통제할 수 있는 장치는 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률에 일임되어 있다고 하겠다. 전자정부법상 의무적인 공동이용의 대상이 되는 개인정보의 범위도 또한 위 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조 제2항의 규율범위에 달려 있는 문제인 것이다. 그렇다면, 현재 공공부문에서 개인정보자기결정권이 어느 정도 보장되고 있는지의 판단은 공공기관의개인정보보호에관한법률의 규율체계의

1 이 자료는 필자가 지난 2003. 8. 19. 국가인권위원회가 주최한 토론회("정보화사회에서의 인권")에서 주제발표했던 글("전자정부에서 정보프라이버시의 실현과제") 중에서 관련 부분을 발췌한 것임.

2 "행정정보"라 함은 "행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것"을 말한다(법 제2조 제4호). 따라서 개인정보도 여기의 행정정보의 개념에 속한다.

분석에 달려 있다고 하겠다. 아래에서는 위에서 살핀 개인정보자기결정권에 담긴 헌법적 요철을 판단의 기준으로 삼아 위 법률의 한계와 문제점을 분석한다.

2. 공공기관개인정보법의 한계와 문제점

가. 서언

공공부문에서 개인정보자기결정권을 구체화하는 법률로서 공공기관의개인정보보호에 관한 법률(이하 "공공기관개인정보법"이라 한다)³⁾이 시행되고 있다. 이 법은 공공기관⁴⁾의 컴퓨터에 의하여 처리⁵⁾되는 개인정보⁶⁾를 보호하기 위하여, 각 행정기관이 개인정보처리시스템 내지 개인정보DB, 즉 개인정보화일⁷⁾을 보유⁸⁾하고자 하는 경우에 그 보유범위 및 내부적 절차를 규율하고, 개인정보화일에 개인별로 수록된 개인정보(이른바 "처리정보")⁹⁾를 이용하거나 제3자에게 제공하는 것에 대해 일정한 실제적 및 절차적 제한을 가하며, 정보주체에게는 열람 및 정정청구권을 인정하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이 법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 수집·이용·제공되는 개인정보의 보호를 위한 일반법으로서, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 특별규정에 따른다(법 제3조 제1항). 그리하여 공공부문에서 개인정보의 수집·이용·제공을 규율하는 몇 가지 특별법이 존재하고 있다.

결론적으로, 개인정보자기결정권을 구체화하는 일반법인 공공기관개인정보법은 여러 가지 한계와 문제점을 가지고 있는 것으로 분석된다.

- 3 법률 제4734호로 1994. 1. 7. 공포되어 1995. 1. 8.부터 시행된 이후 1998. 12. 24. 부분적으로 개정되었다. 미국 연방의 공공기관개인정보보호법인 Privacy Act가 1974년에 제정되었고, 독일의 연방데이터보호법이 1977년에, 프랑스의 [정보처리·축적 및 자유에 관한 법률]이 1978년에, 일본의 [행정기관이 보유하는 전자계산기처리에 따른 개인정보의 보호에 관한 법률]이 1988년에 제정된 것과 비교하면, 공공부문에서의 우리의 입법적 대응은 매우 뒤늦은 것이다.
- 4 이 법의 규율대상인 공공기관에는 '국가행정기관, 지방자치단체, 각급 공·사립학교, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 특별법인(단, 금융기관 제외)'이 속한다(법 제2조 제1호 및 시행령 제2조).
- 5 "처리"라 함은 "컴퓨터를 사용하여 정보의 입력·저장·편집·검색·삭제 및 출력 기타 이와 유사한 행위를 하는 것"을 말한다(법 제2조 제3호).
- 6 "개인정보"라 함은 "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 포함한다)"를 말한다(법 제2조 제2호).
- 7 "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 것"을 말한다(법 제2조 제4호). "개인정보화일"이라는 용어는 적절하지 못하며, "개인정보처리시스템" 내지 "개인정보DB"라는 용어가 이해하기 쉬운 것으로 보인다.
- 8 "보유"라 함은 "개인정보화일을 작성 또는 취득하거나 유지·관리하는 것(개인정보의 처리를 다른 기관·단체 등에 위탁하는 경우를 포함하되, 다른 기관·단체 등으로부터 위탁받은 경우를 제외한다)"을 말한다(법 제2조 제6호).
- 9 법률상의 "처리정보"라는 용어의 사용은 적절하지 않은 것으로 보인다. 개인정보DB에 개인별로 수록되는 "개인기록"(record)과 이 개인기록상의 여러 항목(field)에 담긴 개인정보들을 구별하지 않고 있다.

나. 규율범위에 있어서의 한계

(1) 보호대상의 제한

우선, 이 법의 규율대상은 '컴퓨터에 의하여 처리되는 생존하는 자연인의 개인정보'로 한정되어 있다. 여기서의 개인정보는 '신원확인이 가능한 개인에 관한 일체의 정보'를 가리키는 것으로 그 범위가 대단히 넓다. 즉 개인의 신상정보 내지 인격적 특성에 관한 정보뿐만 아니라 재산상황, 채권채무관계, 친구관계, 구매습관이나 취향 기타 각종의 사회경제적 활동에 관한 모든 정보가 포함된다.¹⁰⁾ 이 법이 이처럼 개인정보의 범위를 넓게 잡은 것에 대해 강경근 교수는 의미 있는 평가를 내리고 있다. 즉 "이는 개인정보의 보호에 관한 우리의 최초의 실정법이 이미 인격권적 의미의 프라이버시라는 전제를 극복하고 정보사회에서의 개인정보가 지니는 합의 즉 그 다양성과 대량적 이용가능성 등에 따른 정보의 재산적 성격도 배제한 것은 아니라는 점을 지적할 수 있다."고 한다.¹¹⁾

사실, 정보사회에서 개인정보의 처리와 관련한 사생활보호의 모델은 산업사회에서와 같이 은둔으로서의 사생활보호(privacy as seclusion)를 뛰어 넘어 민주적 참여의 가치를 담고 있는 사생활보호(privacy as participation)의 모델로 전환되어야 한다. 이러한 관점에서 공공기관개인정보법이 신상정보 외에 개인에 관한 일체의 정보를 그 보호대상으로 설정한 것은 긍정적으로 평가되어야 할 것이다. 그러나 동일한 맥락에서, 자연인에 관한 정보만을 보호대상으로 하고, 동일한 사회적 활동단위인 법인이나 단체에 관한 정보를 제외하고 있는 것은 아직 참여로서의 사생활보호의 가치를 전면 수용하지 못하고 있는 아쉬운 부분이라고 하겠다. 그리고 수기화일에 의해 처리되는 개인정보를 제외하고 있는 것도 이 법의 결함이라고 하겠다.¹²⁾

특히, 이 법은 행정기관이 다양한 방식으로 수집·처리하고 있는 모든 형태의 개인정보를 보호하는 것이 아니고, 일정한 개인식별자(personal identifier)에 의해 검색할 수 있도록 체계적으로 구성된 개인정보처리시스템, 즉 개인정보화일에 담긴 개인정보(이른바 "처리정보")만을 그 보호대상으로 하고 있음에 유의할 필요가 있다.

(2) 적용범위의 제한 : 기본법으로서의 성격 부존재

법 제3조 제1항은 "공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다."고 규정하고 있다. 그러나 일반법으로서의 성격을 나타내는 이 규정은, 필자가 보기에, 이 법이 명실상부한 개인정보보호법으로서 기능함에 있어 오히려 제약요인으로 작용할 수 있다.

10 심지어 총무처, [축조해설 개인정보보호법], 1994, 32면은 개인사업자의 당해 사업에 관한 정보도 여기에 포함되는 것으로 해석하고 있다.

11 강경근, [행정정보의 공동이용에 따른 법적 과제], 한국법제연구원, 2001, 53면, 각주 26.

12 성낙인, 앞의 글(각주 31), 295면.

이 법은 공공기관에 의한 개인정보의 수집·이용·제공으로부터 정보주체의 자기결정권을 보호하기 위하여 정보처리의 기본원칙들을 구체화한 것으로서, 그 수집·이용·제공의 과정에 일정한 절차적 및 실체적 제한을 가하고 있는 법률이다. 그리고 그 제한은 개인정보자기결정권을 보장하기 위한 기본적인 헌법적 요청이고, 뒤에서 살피는 바와 같이 현재 제도화된 제한의 정도는 아직 충분하지 못한 상태로서 최저한의 제한이라고 할 수 있다. 그리고 이 법은 종래 공공기관에 의한 개인정보처리의 근거가 되던 다른 법률에서는 규율하지 않던 새로운 제한과 절차를 설정하는 것이기 때문에 종래의 처리관행을 이 법의 규율에 따라 개선해야 할 필요가 있다. 그렇다면, 이 법은 오히려 "다른 법률의 규정에 불구하고 공공기관에 의한 개인정보의 수집·이용·제공에 관하여는 이 법이 정하는 바에 의한다."고 규정하였어야 했던 것이 아닌가 생각된다.

더 나아가, 법 제3조 제2항은 "통계법에 의하여 수집되는 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다."고 규정하고 있다. 이러한 적용제외는 이 법의 치명적인 결함이다. 통계법 적용제외의 문제점은 아래에서 언급한다. 그리고 국가안보와 관련한 개인정보처리에 관해 전면적으로 이 법의 적용을 배제한 것은 심각한 문제이다. 법상 요구되는 절차적 및 실체적 제한 중 합리적인 범위 내에서 그 일부분의 적용을 배제하는 것은 타당성이 있을 수 있지만, 국가안보와 관련한 개인정보처리의 존재 자체가 정보주체의 인식으로부터 그리고 사회적 감시로부터 완전히 벗어날 수 있도록 하는 것은 민주적 참여의 가치를 담고 있는 개인정보자기결정권의 헌법정신과 양립하지 않는다고 하겠다.

다. 수집제한 원칙의 부분적 구체화

개인정보자기결정권의 보장의 출발점은 수집 단계에서부터 시작되어야 하고,¹³⁾ 그렇기 때문에 그 파생원칙의 하나로서 수집제한의 원칙이 요구된다. 동 원칙은 (i) 정당한 수집목적 을 위하여(수집목적의 정당성) (ii) 필요한 범위 내에서(수집범위의 필요최소성) (iii) 공정하고 합리적인 방식으로(수집방식의 합리성) (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에(정보주체의 인식명확성) 수집되어야 한다는 것을 의미한다.

그런데 공공기관개인정보법은 이러한 수집제한의 원칙을 부분적으로만 구체화하고 있다. 위에서 언급한 바와 같이, 동법은 공공기관이 다양한 방식으로 수집·처리하고 있는 모든 형태의 개인정보를 규율대상으로 하는 것이 아니고, 개인정보처리시스템 즉 개인정보화일에 기록된 처리정보만을 그 보호대상으로 한다. 그리하여 동법은 개인정보의 개별적인 수집에 대해 수집제한의 원칙을 밝히고 있는 것이 아니라, 공공기관이 개인정보화일을 보유하고자 하는 경우 그 범위 및 내부절차에 관해서만 한정적으로 규율하고 있다. 즉 법 제5조는 "공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다."고 규정하고 있고, 제6조는 개인정보화일을 보유하기 전에 보유목적 등 일정한 사항¹⁴⁾을

13 최영규, 앞의 글(각주 37), 49면.

행정자치부장관에게 사전통보하도록 요구하고 있을 뿐이다. 다만, 법 제4조는 "사상·신조 등 개인의 기본적인 권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보"를 동의에 의하지 않고 수집하는 것을 금지하고 있다.

따라서 위 제4조 소정의 수집금지대상이 아니고 또 개인정보화일에 기록되지 않는 개인정보에 대한 수집은 아무런 제한 없이 행해질 수 있다.¹⁵⁾ 이것은 이 법의 중요한 흠결부분이다.

한편, 개인정보화일을 보유하고 그에 따라 개인정보를 수집하고자 하는 경우에, "소관업무 수행에 필요한 범위" 안에서의 보유 및 수집이라는 실체적 요건을 규정하고 있는 것은 수집제한의 원칙 중 수집범위의 필요최소성 요건을 채택한 것으로서 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 따라서 개인정보화일의 보유 자체 및 수집되는 특정한 개인정보가 합법적인지의 여부는 "업무수행의 필요성" 요건의 판단에 좌우될 것이다.

그러나 이러한 수집과 관련하여 이 법의 취약점은 수집제한의 원칙의 또 다른 요건인 수집방식의 합리성 요건과 정보주체의 인식명확성 요건을 규정하고 있지 않다는 점이다. 우선 수집방식의 합리성 요건과 관련하여, 수집되는 개인정보에 기초해서 당해 정보주체에게 불이익한 행정결정이 내려질 수 있는 경우에는 가능한 한 당해 정보주체로부터 직접 수집되어야 한다.¹⁶⁾ 또한 정보주체의 인식명확성 요건과 관련하여, 개별적인 정보수집시에, 설령 정보주체의 동의는 반드시 요구되지 않는다 하더라도, 적어도 수집의 법적 근거, 정보제공이 강제적인 것인지 임의적인 것인지의 여부, 수집목적, 이용형태, 요청된 정보를 제공하지 않는 경우 당해 정보주체에 미칠 효과 등을 합리적인 방법으로 고지하여야 할 것이다.¹⁷⁾ 현행 공공기관개인정보법이 이렇게 개별적인 고지가 아니고 개인정보화일의 보유와 관련한 일반적 사항들을 행정자치부장관에게 통보하도록 하고(법 제6조 제1항), 이 사항들을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하도록 규정하고 있는 것(법 제7조)만으로는 헌법적 요청인 정보주체의 인식명확성 요건을 충족시킬 수 없다고 할 것이다.

라. 목적구속 원칙의 형해화 가능성

(1) 목적구속 원칙의 선언과 예외사유의 광범위한 인정

개인정보자기결정권에 포함된 목적구속의 원칙이란 '개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집

14 "1. 개인정보화일의 명칭 2. 개인정보화일의 보유목적 3. 보유기관의 명칭 4. 개인정보화일에 기록되는 개인 및 항목의 범위 5. 개인정보의 수집방법과 처리정보를 통상적으로 제공하는 기관이 있는 경우에는 그 기관의 명칭 6. 개인정보화일의 열람예정시기 7. 열람이 제한되는 처리정보의 범위 및 그 사유 8. 기타 대통령령이 정하는 사항"(법 제6조 제1항).

15 同旨 : 김연태, 앞의 글(각주 19), 206면.

16 미국 연방프라이버시법(Privacy Act) 5 U.S.C. §552a(e)(2) 참조.

17 미국 연방프라이버시법(Privacy Act) 5 U.S.C. §552a(e)(3) 참조. 우리의 민간부문 일반법이라고도 할 수 있는 [정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률] 제22조 제2항도 수집시에 정보주체에게 일정한 사항을 고지하도록 의무지우고 있다.

당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치되어야 한다(목적일치성)'는 요청이다. 이 원칙은 개인정보 수집기관 내부의 이용을 제한함과 동시에 특히 수집기관 이외의 제3자 제공을 통제하기 위한 것이다. 물론 이 원칙이 절대적일 수는 없고, 법률이 명시적으로 허용하는 예외가 있을 수 있다. 다만, 제3자 제공의 경우에도 위 수집제한의 원칙이 적용되기 때문에 제공목적의 정당성, 제공범위의 필요최소성, 제공방식의 합리성, 정보주체의 인식명확성이 요구된다.

공공기관개인정보법 제10조는 사전에 공시된 개인정보화일의 보유목적이 아닌 다른 목적으로 처리정보를 이용하거나 제공하는 것을 금지하는 이른바 목적구속의 원칙을 규정하고 있다.

그러나 여기에는 매우 광범위한 예외가 인정되고 있다. 첫째, 다른 법률이 보유목적 이외의 목적으로 보유기관의 내부에서 이용하는 것을 허용하거나 또는 제3자 제공을 허용하는 경우에는 그에 따른다(제10조 제1항 전단). 따라서 공공기관개인정보법이 선언하는 목적구속의 원칙은 다른 법률에 의하여 얼마든지 훼손될 수 있다. 즉 위 법상의 목적구속의 원칙은 다른 법률에서 보유목적 외의 이용 및 제공을 규정하고 있지 않는 한도 내에서만 적용되는 원칙일 뿐이다. 이러한 규범적 태도는 공공기관개인정보법이 기본법으로서의 성격을 가지는 것이 아니라 단순한 일반법으로서의 성격을 가질 뿐이라는 것을 의미한다. 다시 말해서, 다른 법률의 규정에도 불구하고 동법상의 목적구속의 원칙이 적용되는 것이 아니라, 언제든지 다른 법률의 규정에 의하여 목적구속의 원칙이 배제될 수 있는 것이다. 이러한 규범적 성격은 이미 동법 제3조 제1항에서 선언되고 있다.

둘째, 이 법 자체에서도 8가지 광범위한 예외(18)를 인정하고 있다. 이러한 예외의 경우에는 사전에 공시된 보유목적에 구속되지 않고 얼마든지 다른 용도로 수집기관 내부에서 활용할 수 있으며, 또 정보주체의 동의를 받거나 통지함이 없이 임의로 제3자에게 제공할 수 있다(법 제10조 제2항 본문). 이에 따라 각 공공기관이 자신이 보유하는 개인정보화일과 다른 기관이 보유하는 개인정보화일을 상호 연결시키는 것(computer matching)이 법적으로 허용되어 있는 셈이다. 심지어, 2001년 7월 1일부터 시행된 전자정부법 제21조 제1항은 이들 예외의 경우에 보유하고 있는 처리정보를 공동이용하도록 각 행정기관에 의무지우고 있는 실정이다.

여기서 특히 제2호, 6호, 7호, 8호의 예외사유가 문제된다. 이처럼 광범위한 예외는 목적구속의 원칙을 무의미하게 만들 가능성을 지니고 있기 때문이다. 그 중에서도 특히 제2호의

18 "1. 정보주체의 동의를 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 학술연구 등의 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 경우

8. 기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우" (법 제10조 제2항 본문 각호)

사유는 행정기관 상호간에 거의 무제한적으로 개인정보를 공동이용할 수 있도록 하는 포괄적인 조항이다. 각 행정기관의 활동 중 "법률에서 정하는 소관업무의 수행"이 아닌 것이 없기 때문이다. 더 나아가, 제8호는 소관업무의 수행과 관련이 없는 보유목적 이외의 이용과 제3자 제공(예컨대, 상거래의 활성화를 위한 이용 및 민간기업에의 제공 등)을 포괄적이고 무제한적으로 대통령령에 위임하고 있다. 현행 시행령은 이러한 특별사유를 별도로 정하고 있지 않지만, 언제든지 대통령령에 의해 목적구속의 원칙이 파기될 수 있는 규범상태라고 하겠다.

다행히, 법은 이 같은 보유목적 이외의 이용 및 제3자 제공에 대해 몇 가지 실체적 및 절차적 제한을 두고 있다.

(2) 제3자 제공에 대한 실체적 제한

우선, 이들 예외사유 전부에 적용되는 실체적 제한으로서, "정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때에는" 보유목적 이외의 이용 및 제3자 제공이 허용되지 않는다(법 제10조 제2항 단서). 그러나 "부당한 침해의 우려" 여부는 당해 보유기관의 장에게 판단여지가 있다고 보아야 하기 때문에 법원에 의한 엄밀한 사법적 평가를 기대하기 어려울 것으로 보이고, 그 만큼 이 제한요건은 개인정보의 남용을 통제하는 효과적인 장치로 보기 어렵다. 더구나 전자정부법이 공동이용을 강제하고 있는 규범상태에서는 더욱 그러하다.

다음으로, 각호의 예외사유에 고유한 실체적 제한으로서, 제2호의 경우 소관업무 수행을 위한 "상당한 이유"가 존재하여야 한다. "상당한 이유"의 존재 여부는 전적으로 법원이 판단할 사항이고, 따라서 이 사유에 의한 제3자 제공의 합법성 기준은 향후의 법원의 정책에 맡겨져 있는 문제이다. 그렇지만, 법원은 제2호가 목적구속의 원칙을 무의미하게 만들 수 있는 포괄적인 예외조항이라는 점을 고려하여 "상당성" 판단을 엄격하게 하여야 할 것이다. 예컨대, 수령기관에서의 용도가 원래의 보유목적과 상호관련성이 있어야 하고, 또 당해 개인정보의 이용이 수령기관의 소관업무에 필수불가결한 것이어야 하는 등의 요건이 충족되는 경우에 한하여 그 상당성을 인정하여야 할 것이다.

한편, 제6호의 경우 그 실체적 제한으로서, 범죄수사 및 공소유지를 위한 "필요성"이 인정되어야 한다. 이 필요성 판단에 있어서도 법원은 엄격해석을 해야 할 것이다. 그리고 제7호의 경우 법원의 재판업무수행의 "필요성"은 법원의 제출명령이 있는 경우로 한정되어야 할 것이다. 물론 여기의 법원에는 헌법재판소도 포함된다고 해석된다.

한편, 법은 이렇게 보유목적을 넘어서서 제3자 제공을 하는 경우, 보유기관의 장은 수령기관에게 그 "사용목적·사용방법 기타 필요사항에 대하여 제한을 하거나 제공정보의 안전성을 위해 필요한 조치를 강구하도록 요청하여야 한다."고 규정하고 있고(법 제10조 제3항), 특히 정보제공이 "통신망을 이용하여" 이루어지는 것일 때 만약 수령기관이 위 제한이나 요청사항을 이행하지 않는 경우에는, 보유기관의 장은 "즉시 처리정보의 제공을 중지"하

도록 하고 있다(시행령 제12조 제2항). 그 밖에 정보수령기관은 "제공기관의 동의 없이 당해 처리정보를 다른 기관에 제공하여서는 아니 된다."(법 제10조 제5항).

(3) 제3자 제공에 대한 절차적 제한

법은 위 보유목적을 넘어선 제3자 제공에 대한 절차를 달리 규정하고 있지 않다. 다만, 법시행령은 보유기관이 임의로 제공할 수는 없고, 수령기관이 그 이용목적 및 이용하고자 하는 처리정보의 범위를 명시하여 보유기관의 장에게 문서로 요청하도록 하고 있다. 그리고 이에 따라 제공하는 경우 보유기관의 장은 관련사항¹⁹⁾을 처리정보제공대장에 기록하고 이를 관리하여야 한다(시행령 제11조). 특히 보유기관의 장은 "통신망을 이용하여" 정보제공을 하는 경우에는 제공정보의 항목을 한정하고, 수령기관이 그 범위를 넘어서 이용할 수 없도록 필요한 조치를 취해야 하며, 위 처리정보제공대장에 기록되는 사항을 행정자치부장관 또는 관계중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다(시행령 제12조 제1항).

(4) 제3자 제공절차에 있어서의 기본결합

그러나 이러한 절차적 제한만으로는 개인정보자기결정권의 헌법정신과 양립할 수 없다. 개인정보자기결정권에 포함된 정보주체의 인식명확성의 요건은 자신에 관한 정보가 어떤 법적 근거 하에서 어떤 목적을 위하여 어떤 기관에 의해 어떻게 이용될 것인지를 당해 정보주체가 명확하게 인식할 수 있을 것을 요구한다. 그러나 현행의 법은 정보주체 이외의 제3자에게 개인정보를 제공하는 경우 달리 정보주체의 동의를 받거나 그에게 통지하도록 요구하지 않고 있다.

더 나아가, 시행령이 규정하는 처리정보제공대장은 법상의 개인정보화일의 개념에 포함되지 않기 때문에, 개인정보화일에 적용되는 법 제7조에 의한 관보게재, 제8조에 의한 일반인의 열람, 그리고 제12조에 의해 정보주체에게 인정되는 열람청구권의 대상이 되지도 않는다. 다만, 처음에 개인정보화일을 보유하고자 할 때, 당해 보유기관의 장은 "처리정보를 통상적으로 제공하는 기관이 있는 경우에는 그 기관의 명칭, 제공항목 및 법령상 근거(법령상 근거가 있는 경우에 한한다)"를 행정자치부장관 또는 관계중앙행정기관의 장에게 사전통보하고(법 제6조 제1항 제5호 및 시행령 제5조 제4호), 그 통보사항이 연 1회 이상 관보에 게재되며(법 제7조), 이 사항이 기재된 개인정보화일대장이 일반인에게 열람되도록 하고 있을 뿐이다(법 제8조).

요컨대, 현행법은 정보주체의 인식이 없는 상태에서 컴퓨터결합(computer matching)을 통한 보유정보의 공동이용을 거의 무제한적으로 허용하면서 정보주체에 대한 행정결정을 가

19 ① 개인정보화일의 명칭 ② 제공받는 기관의 명칭 ③ 이용목적 ④ 법령상 제공근거가 있는 경우에는 그 근거 ⑤ 제공하는 처리정보의 항목 ⑥ 제공의 주기 ⑦ 제공의 형태 ⑧ 이용기간이 정하여져 있는 경우에는 그 기간 ⑨ 법 제10조 제3항의 규정에 의하여 수령자에 대하여 사용목적등에 제한을 가하거나 필요한 조치를 취할 것을 요청한 경우에는 그 내용

능하게 하고 있는 바, 이는 목적구속의 원칙 및 수집제한의 원칙을 크게 약화시키는 규범상 태라고 하지 않을 수 없다. 컴퓨터결합에 대한 보다 엄격한 실체적 및 절차적 요건을 설정 하고, 동시에 효과적인 감독장치를 마련하여야 할 것이다.

마. 시스템공개 원칙의 위반

개인정보자기결정권의 파생원칙인 시스템공개 원칙은 '개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다'는 요청이다. 그러나 공공기관개인정보법은 이러한 시스템공개에 대해 애매하고 포괄적인 예외를 지나치게 넓게 인정하고 있는 것으로 판단된다.

이 법에 의하면, 개인정보화일을 보유하고자 하는 각 공공기관은 그 처리내역²⁰⁾을 관계중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계중앙행정기관은 이를 종합하여 행정자치부장관에게 제출하도록 하고(제6조 제1항), 관계중앙행정기관과 행정자치부장관은 이들 처리내역을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하도록 규정하고 있다(법 제7조 본문). 또한 각 보유기관의 장은 그 처리내역을 개인정보파일별로 기재한 대장(개인정보화일대장)을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다(법 제8조 본문).

그러나 이러한 시스템공개에 대한 예외가 지나치게 넓다. 즉 일정한 유형의 개인정보화일²¹⁾은 관계중앙행정기관에의 통보 및 행정자치부장관에의 제출이 요구되지 않고(제6조 제2항), 따라서 관보게재에 의한 공고대상에서 처음부터 제외되며(제7조 본문), 일반인의 열람 대상에서도 제외된다(제8조 본문).

이 같은 광범위한 예외는 시스템공개 원칙과 부합할 수 없다. 위 법률조항의 통보, 공고 및 열람의 대상이 되는 정보는 구체적인 개인정보가 아니라 처리내역정보이다. 이러한 처리내역정보가 공개된다고 해서 개인의 사적 정보가 공개되는 것이 아니다. 오히려 처리내역정보의 공개는 국가기관에 의한 은밀한 개인정보처리를 막음으로써 개인의 인격과 존엄을 보장하고 민주적 정부운동을 위한 기본적인 전제조건이다. 따라서 중대한 공익에 의해 불가피한 사정이 존재하지 않는 한, 모든 개인정보처리시스템의 운용 및 활용상황이 일반에게

20 ① 개인정보화일의 명칭 ② 개인정보화일의 보유목적 ③ 보유기관의 명칭 ④ 개인정보화일에 기록되는 개인 및 항목의 범위 ⑤ 개인정보의 수집방법과 처리정보를 통상적으로 제공하는 기관이 있는 경우에는 그 기관의 명칭 ⑥ 개인정보화일의 열람예정시기 ⑦ 열람이 제한되는 처리정보의 범위 및 그 사유 ⑧ 기타 대통령령이 정하는 사항 (법 제6조 제1항)

21 "1. 국가의 안전 및 외교상의 비밀 기타 국가의 중대한 이익에 관한 사항을 기록한 개인정보화일
2. 범죄의 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정처분, 보안처분과 출입국관리에 관한 사항을 기록한 개인정보화일
3. 조세범처벌법에 의한 조세범칙조사 및 관세법에 의한 관세범칙조사에 관한 사항을 기록한 개인정보화일
4. 컴퓨터의 시험운동을 위하여 사용되는 개인정보화일
5. 1년 이내에 삭제되는 처리정보를 기록한 개인정보화일
6. 보유기관의 내부적 업무처리만을 위하여 사용되는 개인정보화일
7. 대통령령이 정하는 일정한 수 이내의 정보주체를 대상으로 하는 개인정보화일
8. 기타 이에 준하는 개인정보화일로서 대통령령이 정하는 개인정보화일" (법 제6조 제2항)

공개되어야 한다. 위 법률조항의 예외는 정당화되기 어려운 사유라고 하겠다.

더 나아가, 법 제7조 단서는 제6조의 통보대상이 되는 처리내역정보라 하더라도 "공공기관의 적정한 업무수행을 현저하게 저해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 개인정보화일에 기록되어 있는 항목의 전부 또는 일부를 공고하지 아니할 수 있다."고 하여 이종의 예외를 설정하고 있고, 이 공고 제외 사항은 개인정보화일대장에도 기재하지 않을 수 있도록 하고 있다(법 제8조 단서). 또한 법 제12조에 의하면, 정보주체는 "개인정보화일대장에 기재된 범위안에서"만 본인에 관한 처리정보의 열람을 청구할 수 있도록 되어 있다.

이 같은 규정들은, 공공기관에 의한 개인정보의 처리에 대해 당해 정보주체 및 사회 일반에게 감시의 기회를 제공함으로써 개인정보자기결정권을 구체화하고자 하는 이 법의 입법취지를 무색하게 만드는 것으로서, 시민이 전혀 알지 못하는 상태에서 국가가 개인정보를 마음껏 처리할 수 있는 길을 열어 주고 있다. 요컨대, 이들 규정은 시스템공개의 원칙을 위반하여 개인정보자기결정권을 위헌적으로 침해하고 있는 것이 아닌가 생각된다.

바. 개인정보분리 원칙의 무시

개인정보분리의 원칙은 특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다는 요청이다.

그런데 공공기관개인정보법은 그 입법목적이 "컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호"에 있음에도 불구하고, 디지털화된 개인정보의 특성을 충분히 고려하지 못한 채 개인정보화일을 마치 종이 문서인 양 취급하고 있는 것이 아닌가 생각된다.²²⁾ 컴퓨터 데이터베이스는 그 전부 또는 일부가 다른 데이터베이스의 일부 또는 전부와 매우 용이하게 결합되어 새로운 데이터베이스를 형성할 수 있다. 특히 우리나라의 경우 표준개인식별자인 주민등록번호를 중심으로 하여 모든 개인정보화일을 구축하고 있기 때문에, 개인정보화일간의 정보통합은 매우 용이하다. 이는 포괄적인 개인정보통합관리시스템의 구축을 용이하게 하고, 그 결과 국가는 개인의 총체적인 인격상을 손쉽게 파악할 수 있는 위험성을 드러낸다. 이것은 개인정보자기결정권의 헌법정신과 양립하기 어렵다. 개인정보자기결정권은 타인의 수중에서 총체적인 인격상이 형성되는 것 자체를 거부하는 개인의 기본권이기 때문이다.

그럼에도 공공기관개인정보법에는 컴퓨터결합 등에 의한 정보통합을 효과적으로 규율하는 장치가 대단히 미흡하고, 심지어 전자정부법은 컴퓨터결합을 통한 공동이용을 오히려 의무화하고 있다.²³⁾ 위에서 본 바와 같이, 보유목적 외의 이용 및 제공이 정보주체의 동의나 인

22 김주환, "디지털 時代의 個人情報保護와 私民權", {인터넷법률} 제4호, 법무부, 2001년 1월, 54면 참조.

23 행정자치부가 2001년 7월 발간한 {전자정부법의 이해와 해설}, 56면은 현재 Data 가공여부에 따른 행정정보 공동이용의 방식에 네 가지가 있는 것으로 설명하고 있다.

(i) Data Integration 방식 : 관련 DB의 요약본을 수집하여 하나의 DB로 통합 구축하고, 개별 수요자에게 제공하는 방식. 사실상 이중적 DB가 구축된다는 문제점 있음.

(ii) Data Pool 방식 : 관련 DB의 요약 DB를 수집하여 pool로 관리하고, 통합활용시스템에 요약 DB를 제공하는 방식. 주민, 부동산, 호적 등 DB의 요약 DB 등 시군구 공통 21개 업무 DB의 pool을 구축하고 이를 시

식 없이 폭넓게 허용되고 있는 반면에, 이러한 이용 및 제공의 결과 컴퓨터결합 등에 의한 새로운 개인정보화일의 생성을 명시적으로 금지하는 규정을 두고 있지 않다.

다만, 법 제10조 제3항은 보유목적 외 제3자 제공의 경우 보유기관의 장이 그 수령기관에 대하여 "사용목적·사용방법 기타 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 처리정보의 안전성확보를 위하여 필요한 조치를 강구하도록 요청하여야 한다."고 규정하고 있고, 시행령은 그 정보제공이 "통신망을 이용하여" 이루어지는 것일 때 만약 수령기관이 위 제한이나 요청사항을 이행하지 않는 경우에는, 보유기관의 장은 "즉시 처리정보의 제공을 중지"하도록 하고 있을 뿐이다(시행령 제12조 제2항). 그러나 이들 규정만으로는 개인정보의 통합에 따르는 위험성을 차단하기에는 역부족이다.

참고로, 지난 2002년 9월 19일자 미국의 연방관보(Federal Register)에 고시된 교육부(Department of Education)와 연방이민국(Immigration and Naturalization Service) 사이에 운용되는 컴퓨터결합프로그램에 관한 내용을 소개한다.²⁴⁾ 우리의 규범상태와 크게 비교된다.

두 기관 사이에 운용되는 컴퓨터결합프로그램은 "연방이민국과 교육부간의 자격확인용 외국인조회시스템"(Systematic Alien Verification for Entitlement INS/ED)이라는 타이틀을 가진다. 이 프로그램은 교육부가 연방학생보조금을 받고 있거나 또는 신청을 한 외국인학생의 입국자격(immigration status)을 조회할 수 있도록 허용할 것이다.

입국자격정보는 1986년의 입국개혁및통제법(Immigration Reform and Control Act of 1986)에 근거하여 연방이민국이 외국인자격조회색인(Alien Status Verification Index)이라는 개인정보DB를 통해 보유하고 있다. 한편, 교육부는 1965년의 고등교육법(Higher Education Act of 1965)에 근거하여 위 외국인자격조회색인에 접근할 수 있는 권한을 부여받고 있고, 또 연방이민국은 입국및국적법(Immigration and Nationality Act) 제103조의 일반적 권한에 따라 입국자격을 다른 기관에게 확인해 줄 수 있다. 연방학생보조금을 받고 있거나 신청을 한 외국인학생이 그러한 자격이 있는지를 검증하기 위한 목적에서 교육부가 연방이민국의 외국인자격조회색인 데이터베이스에 접속하는 것을 허용하는 두 기관 사이의 컴퓨터결합협정(matching agreement)이 최초로 승인된 것은 1990년이였다.²⁵⁾

위 컴퓨터결합프로그램의 운용을 통해, 교육부는 자신이 보유하는 "연방학생보조금신청화일"(Federal Student Aid Application File)에 담겨 있는 외국인학생의 데이터(외국인등록번호와 생년월일을 포함해서)를 연방이민국에 전송할 것이다. 이 데이터를 이용해서, 외국인

군구 행정종합정보화시스템에 제공하여 일선 민원처리시 활용하고 있음.

(iii) Data Profiling 방식 : 일관된 정보를 집적하는 DB complex에 변동되는 DB 구성요소를 전송, 업데이트하는 Super DB를 제공하는 방식. 자동차등록기록 등 자동차 관련 사항을 발생시점별로 입력하여 일관된 관리를 도모함.

(iv) Data matching 방식 : DB를 보유기관에 그대로 두고, 대조할 DB를 대조될 DB와 대조하여 목적을 달성하는 시스템 방식. 여권전산망에서 여권신청자의 신청항목을 주민 DB에 보내어 그 항목의 진위여부를 yes/no로 회신 받는데 활용하고 있음.

24 Notice of Computer Matching Program, 67 Fed. Reg. 59056, 59056 (Sept. 19, 2002)

25 55 Fed. Reg. 5904 (1990).

자격조회책인 데이터베이스에서 검색이 이루어질 것이고, 서로 일치하는 개인기록들이 있으면, 그 데이터베이스는 교육부에게 당해 외국인학생의 입국자격정보를 제공하게 될 것이다.

그러나 교육부는 무자격자를 발견했다라도 곧 바로 보조금지급과 관련한 불이익결정을 내릴 수 없다. 즉, (i) 교육부가 무자격이라는 정보의 정확성을 독자적으로 확인하거나, 아니면 (ii) 교육부 소속의 자료보전위원회(Data Integrity Board)가 그 정보가 정확하다는 점 및 당해 외국인학생이 교육부로부터 그 요지와 그에 대해 다룰 수 있는 기회가 있음을 통지받았다는 점을 상당한 확신을 가지고 판단을 내리기 전에는 달리 불이익결정을 할 수 없다. 또한 교육부는 당해 외국인학생이 위 컴퓨터결합프로그램에 의한 무자격 인정사실을 통지받은 후 최소 30일 이내에는 그 불이익결정을 집행할 수 없다.

위 컴퓨터결합프로그램은 양 기관의 자료보전위원회가 승인한 컴퓨터결합협정(matching agreement)의 사본이 연방의회에 제출되어 관리예산국(Office of Management and Budget)의 승인을 받은 후 40일이 지나 발효한다.

사. 소결

요컨대, 우리의 현행 전자정부 모델에서는 개인정보자기결정권의 기본권적 이익이 효율성의 가치에 밀려 상당부분 무시되고 있으며, 공공부문의 개인정보보호법제는 아직 참여로서의 사생활보호 모델을 완전하게 구현하지 못하고 있는 것으로 평가된다.

3. 주민등록법상 주민등록번호 강제부여의 위험성

1996년 정부가 국가통합전자신분증 내지 전국민신원확인카드(National Identification Card)의 개념으로 추진하려고 했던 전자주민카드사업은 시민사회단체와 학계 등 여론의 강력한 반대에 부딪혀 일단 유보되었다.²⁶⁾ 사실 전국민신원확인카드의 개념에는 전 국민을 추적할 수 있는 통합된 데이터베이스(centralized database)의 구축이 전제되어 있다.

비록 현재는 정부가 이 같은 전자주민카드사업을 유보한 상태지만, 표준개인식별번호(universal identification number)와 전국민신원확인카드 및 이에 기초한 개인정보통합관리 시스템을 구축하고자 하는 시도는 그 무시할 수 없는 효용성 때문에 어느 정부도 쉽게 포기할 수 없는 유혹이다. 최근 미국과 유럽에서는 불법이민의 고용통제, 범죄방지 등의 효율적인 법집행, 복지사기의 방지, 조세포탈자의 추적, 국민보건의 증진 등의 강력한 논거에 입각

26 정부가 애초 계획했던 전자주민카드에는 중앙처리장치(CPU)를 내장한 스마트카드에 주민등록등·초본 수록정보, 운전면허증 수록정보, 의료보험증 수록정보, 국민연금증 수록정보 등 7개 분야 42개 정보를 수록하도록 되어 있었다. 그러나 여론의 반대에 부딪히자 정부는 1997년 11월 주민등록자료와 인감만을 스마트카드에 수록하는 주민등록법개정안을 정기국회에 제출하였고, 개정안은 야당의 반대 속에 통과되었다(1997. 12. 17. 법률 제5459호). 이 동안의 경과에 대해서는, 김기중, "전자주민카드 반대운동의 성과와 정보지배사회에서 시민사회의 역할", {인권보고서} 제12집 (대한변호사협회, 1998), 420-422면 참조. 그러나 이 제한된 형태로 제도화된 전자주민카드는 사실상 시행되지 못한 상태에서, 결국 1999년의 개정법률에 의하여 전자주민카드사업은 유보되고, 다만 그 동안 투자된 설비를 활용하여 종이와 비닐재질로 된 주민등록증을 플라스틱재질의 주민등록증으로 일제히 경신하였다(1999. 5. 24. 법률 제5987호).

하여 개인정보통합관리시스템의 구축을 주장하는 목소리가 점차 높아지고 있다. 이에 더하여 시장의 압력도 가중되고 있다. 전자상거래의 성공 여부는 전자거래를 하고자 하는 자의 신원을 확인할 수 메커니즘의 존재에 달려 있기 때문이다.²⁷⁾

북유럽과는 달리 표준개인식별번호를 부여하지 않는 미국에서도 이미 1960년대 중반에 전국민을 대상으로 하는 통합데이터뱅크(comprehensive national databank)의 구축이 주장된 적이 있었다. 그러나 연방의회에서의 격렬한 논쟁 속에서 그 주장은 크게 후퇴하였고, 그 결과 연방의 각 정부기관이 분리된 개인정보처리시스템을 구축하는 것으로 일단락되었다.²⁸⁾ 그러나 이후의 정보기술의 발전은 물리적 정보분리를 무의미하게 만들고 있다. 즉 표준개인식별자(universal identifier)를 이용한 무제한적인 컴퓨터결합(computer matching)은 사실상의 전국민통합데이터뱅크를 가능하게 하는 것이다.

우리들은 거래연관에 따라 여러 개인식별자(personal identifier)를 가지고 있다. 예금계좌번호, 신용카드번호, 운전면허번호, 의료보험번호, 여권번호 등이 그것이다. 이들은 원래는 각자 다른 목적을 위해 분리되어 사용되는 것으로 예정되었다. 그리고 이들이 분리되어 존재한다는 사실 자체가 개인정보통합관리시스템의 형성에 있어 자동적인 방화벽이 될 수 있는 것이다.

그러나 전 국민이 표준개인식별자로서의 주민등록번호를 강제로 부여받고 있고, 또한 정부와의 거래 또는 민간에서의 거의 모든 거래에 있어 주민등록번호의 제출을 요구하고 있는 우리의 상황²⁹⁾은 개인정보통합관리시스템의 형성을 막을 수 있는 자동적인 방화벽이 이미 존재하지 않는다는 것을 의미한다.

주민등록법 제7조는 개인별 및 세대별 주민등록표를 작성하도록 하고(제1항), 개인별 주민등록표는 "개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리"하며 세대별 주민등록표는 "그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리"하도록 하고 있다(제2항). 그리고 같은 조 제3항은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(주민등록번호)를 부여하도록 하고 있다.³⁰⁾ 나아가 제9

27 이러한 신원확인도구로서 현재 개발된 대표적인 것이 여러 형태의 전자서명(digital signature)이다. 이 전자서명방식은 전자상거래를 가능하게 하지만, 동시에 심각한 개인정보자기결정권의 침해문제를 야기한다. 전자서명에 개인정보 보호장치가 내장되지 않는다면, 전자서명은 완벽한 전자추적기능을 수행할 것이기 때문이다. 현재까지의 전자서명 자체에는 개인정보 보호장치가 없는 것으로 알려지고 있다. Graham Greenleaf & Roger Clarke, "Privacy Implications of Digital Signatures (Mar. 10, 1997)" <<http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/DigSig.html>>

28 John Shattuck, "In the Shadow of 1984: National Identification Systems, Computer-Matching, and Privacy in the United States", 35 *Hastings L.J.* 991, 996 (1984). 최근에 미국 재무부 산하 비밀보호국(Secret Service)은 운전면허증상의 사진과 이름을 연결시키는 사기방지용 전국민데이터뱅크(comprehensive national anti-fraud database)를 구축하려고 시도하였으나, 여론의 반대에 부딪혀 갑작스레 취소하였는데, 취소하기 전에 이미 비밀보호국은 많은 주로부터 2200만명 이상의 미국민의 사진과 이름을 구입한 상태였다고 한다. "The Surveillance Society", *The Economist*(U.S. Edition), May 1, 1999, at 22.

29 [주민등록법 개정을 위한 행동연대]가 2001년 4월에 조사한 바에 따르면, 회원가입제 인터넷 웹사이트의 경우 무작위로 선정된 총 547개 사이트 중 주민등록번호를 요구하는 곳은 500개 사이트(91.41%)였고, 주민등록번호를 기재하지 않는 사이트는 31개 사이트(5.67%)였으며 주민등록번호의 기재가 선택사항인 곳은 모두 16개 사이트(2.92%)였다고 한다. 윤현식, "주민등록관련 피해사례 실태 및 주민등록번호문제의 환기", <<http://www.privacy.or.kr/>>에서 인용.

30 이 조항은 2001. 1. 26. 공포된 법률 제6385호에 의하여 신설되었다.

조는 개인별 주민등록표를 주민등록번호순으로 정리하도록 하고 있다. 또한 이렇게 정리된 주민등록표의 기재사항은 전산정보처리조직에 의하여 처리하도록 하고, 이 전산화된 주민등록표화일은 주민등록표와 같은 것으로 간주된다(제7조의2 제1항).

개인별 주민등록표에 수록되는 개인정보는 법 제10조에서 명시적으로 신고사항으로 정하고 있는 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 본적, 주소, 주소이동사항 외에도 시행령이 정하는 항목으로서 세대번호, 혈액형, 혼인여부, 본적변경사유, 호주와의 관계, 인력동원사항(동원대상여부, 기술·기능·예능사항, 동원훈련사항, 자격면허, 직업훈련사항 등), 학력, 직업 등으로 이루어져 있다(시행령 제6조 별지 제1호 서식).³¹⁾ 물론 이들 개인정보는 강제부여되는 주민등록번호를 표준개인식별자로 하여 전산 처리된다. 이들 정보 중 특히 "혈액형, 혼인여부, 학력, 직업"은 비록 그 자체 개인의 비밀에 속하는 정보는 아니라 하더라도, 주민등록표라고 하는 국가운영의 전산화된 개인기록관리시스템에 통합관리된다는 측면에서 볼 때 이들 정보에 대해서는 정보주체의 사생활보호의 이익이 존재한다고 보아야 할 것이고, 따라서 이들 정보를 수집해서 통합관리하고자 하는 경우에는 기본권 제한에 있어 요구되는 법률유보의 원칙에 따라 법률에 그 명시적 근거가 있어야 할 것이다. 나아가 혈액형이나 학력의 수집과 주민등록표의 작성·관리목적 사이에 합리적인 비례관계를 입증하지 못하는 한 그 수집은 개인정보자기결정권을 침해하는 것이 될 것이다.³²⁾

한편 정부는 이 외에도 디지털화된 수많은 개인정보파일을 보유하고 있다. 2000. 8. 30. 현재 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 전체 4,373개의 공공기관이 모두 452종, 8,421개의 개인정보화일을 보유하고 있다. 그리고 이들 개인정보화일은 예외 없이 주민등록번호를 중심으로 구축되어 있다.³³⁾ 이처럼 디지털화된 수많은 개인정보파일이 강제부여된 표준개인식별자로서의 주민등록번호에 의해 전산처리되고 있다고 하는 사실은 곧 정부가 의도하기만 한다면 포괄적인 개인정보통합관리시스템을 언제라도 구축할 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

요컨대, 국가가 전 국민에게 아무런 사용목적의 제한 없이 표준개인식별자로서의 주민등록번호를 강제부여하고 있고, 이러한 주민등록번호를 전면적이고 무분별하게 요구하고 이용하는 현재의 관행은 개인정보통합관리시스템의 구축을 사실상 가능하게 함으로써 헌법상의 개인정보자기결정권을 심각하게 위협할 수 있는 가능성을 안고 있다.

한편, 주민등록번호의 구성상의 문제점을 지적할 수 있다. 주민등록번호의 구성은 생년월

31 현행 시행령은 1999. 5. 24. 법률 제5987호로 개정된 주민등록법에 따라 1999. 7. 23. 대통령령 제16477호로 전문개정된 것으로서, 이전의 전자주민카드 시행계획을 담고 있었던 1997. 12. 17. 법률 제5459호의 개정법률에서보다 개인정보항목의 수를 줄이고 있다.

32 정영화, "현행 주민등록번호의 헌법문제와 행정개선방안", {민중사회를 위한 변론} 2001년 3/4월호는 개인별 주민등록표에 수록되는 데이터는 "법적 보호이익을 요청하는 민감한 개인정보(sensitive personal information)로서 그 수집과 처리에서 본인의 명시적인 동의를 필요로 한다"고 전제하고, "현행 주민등록법은 본인에게 의사에 반하여 개인 데이터의 신고의무를 지우고 있다는 점에서 명백한 개인의 프라이버시를 침해하는 결과를 초래한다."고 주장하나, 다소 의문이다. 국가에 의한 개인정보수집이 모두 정보주체의 명시적인 동의를 필요로 한다면, 국가의 기능은 정지될 가능성이 높다. 개인정보자기결정권은 정보주체의 동의에 의해서만 정보수집이 이루어질 것을 요구하는 것은 아니라고 보아야 한다.

33 박홍윤, {한국의 통합정보관리체계에서 개인정보 프라이버시 보호에 관한 연구}(서울대 행정학박사학위논문, 1994), 178면.

일, 주민등록발행지, 성별, 검색숫자로 되어 있는데, 개인의 특성을 식별할 수 있는 생년월일(연령)과 성별은 개인에 따라서 공개하고 싶지 않은 정보일 수 있다. 국가가 이러한 개인 정보를 주민등록번호의 강제부여를 통해 공개하는 것은 개인정보자기결정권을 합리적 이유 없이 제한하는 것이라고 생각된다. 물론 주민등록번호의 공개는 직접적으로는 정보주체에 의해 이루어지는 것이지만, 현실 생활에서 주민등록번호의 무분별한 요구 관행은 정보주체가 원하든 원치 않든 공개하고 싶지 않은 개인정보를 드러내도록 사실상 강요하고 있다. 주민등록번호의 구성은 개인의 특성을 식별할 수 없는 임의의 번호로 이루어져야 할 것이다.

4. 통계법의 문제점

통계목적의 개인정보 수집과 이용을 규율하는 통계법이 있다. 이 법은 통계청장이 지정·고시하는 이른바 지정통계의 경우 통계작성을 위한 정보수집에 응해야 할 의무를 부과하고 있고(법 제10조 및 제12조), 달리 익명권 보호를 위한 장치를 마련하고 있지 않다. 다만, 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 "비밀에 속하는 사항"을 통계작성의 목적 외에 사용하는 것을 금하고 있고(법 제13조 제2항 및 제14조), 통계작성기관에서 통계작성을 위하여 수집·보유·관리하고 있는 기초자료를 변경 또는 말소하거나 통계결과를 변경하는 행위를 금하고 있다(법 제23조). 그러나 이 법 제16조는 통계작성기관의 장에게 법 제13조의 규정에 위배되지 아니하는 범위 안에서 통계자료를 널리 활용하도록 의무지우고 있다. 이 법의 취지에 따른다면, 통계 목적으로 수집한 기초자료가 신원확인이 가능한 형태로 보유·관리하는 것이 허용되고 있고, 그것이 "비밀"에 속하지 않는 개인정보인 경우에는 이용 및 제3자 제공에 있어 목적구속의 원칙도 받지 않도록 되어 있다.

더 나아가, 통계 목적으로 수집된 개인정보의 이용 및 제3자 제공에 대해서는 그 규율의 일반법인 공공기관개인정보법의 적용도 받지 아니한다(공공기관개인정보법 제3조 제2항). 따라서 수집제한의 원칙, 목적구속의 원칙, 시스템공개의 원칙, 정보주체의 열람 및 갱신청구권의 보장 등 개인정보자기결정권의 헌법적 요청이 거의 무시되고 있다. 판단컨대, 통계 목적으로 수집되는 개인정보는 가능한 한 익명으로 수집되어야 하고, 설령 신원확인이 가능한 형태로 수집되었다 하더라도 통계작성의 목적이 완수된 경우에는 그 기초자료는 지체 없이 폐기되어야 할 것이다.³⁴⁾

34 정부가 5년마다 실시하는 인구주택총조사는 매우 광범위한 개인정보를 수집하면서도 그 법률적 근거가 매우 취약하다. 지난 2000년 11월 1일 오전 0시를 기준으로 실시한 인구주택총조사의 직접적인 법적 근거는 2000년 7월 1일 재정경제부령 제143호로 제정된 인구주택총조사규칙이다. 물론 동규칙 제1조는 그 법률적 근거로 통계법 제4조를 들고 있으나, 통계법 제4조 제1항은 "통계청장은 해당 기관의 신청에 의하여 지정기관 또는 지정통계를 지정한다. 이 경우 지정기관 또는 지정통계의 지정요건은 대통령령으로 정한다."고만 규정하고 있을 뿐 인구주택조사에 관한 직접적인 근거규정이라고 보기 어렵다. 가사 이 조항이 법률적 근거가 될 수 있다 하더라도, 재정경제부장관에게 인구주택조사에 관한 권한을 위임하고 있지도 않다. 그렇다면 조사규칙은 일종의 집행명령이라고 할 수 있을 것이나, 이러한 집행명령만으로 국민의 개인정보자기결정권을 심각하게 제한하는 국가행위의 법적 근거로 삼기에는 매우 부족하다. 현행 인구주택조사제도를 본질성이론에 입각하여 그 위헌성을 논하고 있는 것으로, 정태호, 앞의 글(각주 15), 218-225면 참조.

【별지 2】

입법예고된 공공기관개인정보법 개정안에 대한 문제점 분석

1. 6개 시민단체의 의견

(민주사회를위한변호사모임, 지문날인반대연대, 진보네트워크센터, 참여연대, 한국노동네트워크협의회, 함께하는 시민행동)

(1) 개인정보보호의 적용범위가 제한적이고 모호함

- 전산처리되는 개인정보 외에 수기정보 등을 포괄적으로 보호해야 함
- 통계목적 및 국가안전보장 목적으로 수집·처리되는 개인정보에 대해 적용을 전면 배제하는 것은 타당하지 않고, 일부 조항을 개별적으로 배제해야 함.

(2) 수집제한의 원칙이 국제기준에 미달하고 예외가 많음

- 개정안은 개인정보 수집의 자유를 원칙으로 하고 있음.
- 정보주체의 동의획득에 관한 규정이 모호함(안 제4조 제1항)
- 동의 또는 법률에 의하지 않고 수집할 수 있도록 허용하는 조항(안 제4조 제1항 제3호: "개인정보를 수집하지 아니하고서는 당해 법률에서 정하는 소관업무를 수행할 수 없는 경우)은 삭제되어야 함
- 수집 자체가 원칙적으로 금지되는 개인정보를 보다 명시적으로 규정해야 함(안 제4조 제2항)
- 부득이한 경우가 아닌 한 정보주체로부터 직접 수집해야 함(안 제4조 제3항)
- 개인정보의 통합관리에 있어 개인정보데이터베이스를 연계·활용할 것을 전제하고 있는 점(안 제4조의2 제2항)은 국민의 기본권을 심각하게 침해할 우려가 있음. 개정안의 분리처리의 원칙(안 제3조의2 제5항)과도 모순됨. 이것은 현행 법률보다 보호가 후퇴한 것임. 따라서 삭제되어야 함.
- 개인정보영향평가와 같이 수집에 대한 사전통제장치가 마련되어야 함.

(3) 개인정보의 보유범위를 더욱 제한적으로 규정하고, 사전협의의 예외를 축소해야 함

- 안 제5조를 '공공기관은 법률에 정해진 업무를 수행함에 있어서 개인정보의 수집이 필

요한 경우에는 정보주체의 명시적인 동의를 받고 그 목적달성에 필요한 범위 내에서 목적달성에 가장 적절한 개인정보를 보유할 수 있다'로 수정해야 함

○ 사전협의의 예외사유(안 제6조 제3항) 중 제1호를 더욱 구체화하고, 제2호·3호를 재검토하며, 제6호의 의미를 명확히하며, 제8호는 삭제하여야 함.

(4) 개인정보데이터베이스등의 공고가 형식적이고 부실함

(5) 목적외 이용금지 및 제공제한이 행정편의적임

- 안 제10조 제3항 제3호는 개인정보보호의 원칙(안 제3조의2 제3항)과 모순됨
- 안 제10조 제3항 제7호·8호는 포괄적이어서, 영장주의에 준하는 요건과 절차가 규정되어야 함.
- 안 제10조 제3항 제9호는 삭제되어야 함.

(6) 열람청구권을 광범위하게 제한하고 있고, 정정·삭제청구권이 제한적임

(7) 개인정보보호를 위한 감독기구는 행정부로부터 독립되어야 함

- 개인정보보호심의위원회는 독립적인 기관이라고 볼 수 없음
- 개인정보침해신고센터는 타부처의 기능과 중복되어 예산 낭비 가능성 있음.

(8) 처벌조항이 미흡하고 구제수단의 실효성이 부족함

(9) 종합적으로, 개정안은 국민의 기본권을 보장하고 있지 못할 뿐 아니라 현행법률보다 후퇴하고 있음

2. 문제점 분석

(1) "개인정보시스템"의 개념을 신설·명문화함으로써 통합DB의 구축을 명시적으로 허용하고 있음

○ 현행 법률은 각 기관별로 보유하는 개별 DB를 중심개념으로 하면서 그 DB를 다른 기관과 활용하는 경우에 준수해야 할 내부절차를 규율하고 있는데, 개정안은 이에 더하여 개별 DB를 통합한 개념인 "개인정보시스템"의 개념을 신설하여 처음부터 그것을 보유할 수

있도록 하고 있음.

○ 이렇게 되면, 수집기관 이외의 제3자제공에 대해 규율하는 것은 사실상 무의미한 것이 됨. 즉, 안 제10조는 개인정보시스템의 개념이 도입되기 이전, 즉 개별DB체제 하에서 의미를 가지는 것이었지만, 개정안의 통합DB체제 하에서는 그 의미를 실질적으로 상실하게 됨.

(2) "처리정보"의 개념을 삭제함으로써, 개인DB에 수록되는 개개인의 정보 전체의 묶음을 가리키는 "개인기록(record) 개념이 존재하지 않음.

○ 개인정보시스템 > 개인정보데이터베이스 > 개인기록(record) > 자료항목(field) > 단위 자료(data)로 이어지는 개념을 설정할 필요가 있음.

○ 그리하여 제3자 제공에 있어 보다 세밀한 규율을 할 수 있도록 해야 함.

(3) 개정안의 조문구성이 산만하고 복잡함

(4) 그 밖의 문제점은 위 【별지 1】에서 언급한 내용이 그대로 적용 가능함.

[제1부 제2주제]

국가신분등록제도의 민사법적 문제점

주지홍 (정보통신정책연구원 책임연구원)

I. 서론

국가신분등록제도 또는 신분증제도는 개인의 식별을 통해서 행정서비스 수급의 원활함을 기하며, 한편으로는 무자격자에게 차별적인 대우를 하는데 있다. 따라서 신분증제도는 자격 부여적 기능과 동시에 무자격자 배제기능을 갖게 된다. 과거 신분등록제도는 Nazi 시대의 강제적인 국가신분증제도와 외국인 차별 등의 목적으로 많이 사용되었으나, 점차 자격 부여적 기능에 그 무게가 옮겨가고 있다. 예컨대 영국에서는 범죄의 방지, 오스트레일리아에서는 조세회피방지, 뉴질랜드에서는 사회복지, 네덜란드에서는 행정효율성의 제고와 국경관리 등의 다양한 목적으로 국가신분증제도를 도입하였다.¹⁾

또한 국가신분증제도는 정보통신기술의 발전으로 인해, 행정효율성과 국민편의성을 위해 여러 가지 정보를 스마트카드에 담아, 이를 이용하고자 하는 방향으로 나아가고 있다. 금융권이 아닌 공공부문에서의 스마트카드 사용은 미국에서 사회보장서비스의 신원확인수단과 급부부여목적으로 시작되었다.²⁾ 일본 이즈모 시에서는 기본인적사항과 혈액형, 알레르기, 가족병력 등의 개인정보를 수록한 복지카드와 아동카드를 발급하였고, 독일에서는 7,300만 명에게 건강카드를 발급하였다. 프랑스에서도 의료카드를 도입하였고, 스페인에서는 사회보장카드를 스마트카드로 도입하였다.³⁾

신분등록제도의 중요한 요소중의 하나가 개인식별번호(personal identification number)이다. 개인에 관한 정보에 있어서 그 정보의 대상자를 식별하기 위해 사용되어지는 일련번호를 개인식별번호라고 한다. 개인을 식별하는 특징으로서 이름, 성별, 주소, 사진 기타 키와 눈색깔 등 신체적 특성이 있는데, 이러한 것들은 중복되거나 명확하지 않을 우려가 있다. 중복가능성이 없는 것으로는 유전자지도⁴⁾와 지문 등이 있지만, 검색비용과 시간상의 문제로 예외적인 경우에만 적용된다. 따라서 개인식별자료로 널리 사용되는 것은 개인식별번호가 된다. 특히 사회에서 널리 사용되는 개인식별번호를 표준통일식별번호(universal identification number)라고 하는데,⁵⁾ 우리나라의 주민등록번호나 미국의 사회보장번호(social security number: SSN)가 그 예이다.⁶⁾

1 서지원, 프라이버시와 국가신분등록제도, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1998, 51면.

2 Roy Bright, Smart Cards: Principles, Practice, Applications(New York Ellis Horwood Limited, 1988), pp. 142-143.

3 국회내무위원회, 주민등록법중개정법률안·인감증명법중개정법률안검토보고, 1997. 7. 14면.

4 미국에서 병원간 합병에 따라, 환자들의 자료정보를 공유 할 필요성이 발생하게 되었는데, 사용하는 컴퓨터와 소프트웨어가 달라 어려움을 겪기도 하지만, 정보공유에 있어서 가장 큰 어려움은 단일의 동일한 환자식별번호가 없다는 점이다. 이를 해결하기 위해 DNA profile을 개인식별번호로 사용하자는 주장도 제기되고 있다. William H. Minor, Identity Cards And Databases In Health Care: The Need For Federal Privacy Protections, 28 Colum. J.L.&Soc. Probs. 253,256(1995).

5 박홍윤, 한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 168면.

사법상(私法上)의 프라이버시 침해는 개인별 고유식별번호가 국가에 의해 강제부여되는 경직된 행정사실에서 출발하지만, 이러한 개인식별번호가 민간영역에서도 신원확인방법으로 광범위하게 사용되고 있다. 현재로서는 주민등록번호만큼 적은 비용으로 신원확인을 할 수 있는 다른 대안이 없기 때문이다.⁷⁾ 문제는 개인별 고유식별번호로서 사용되고 있는 주민등록번호제도 자체라기 보다는, 이를 쉽게 노출시키도록 하는데 문제가 있다. 따라서 법기술적으로 전자서명이나 인증같은 방법을 통해 손쉽게 확실하게 신원확인 방법을 강구해나가면서, 사적 영역에 있어서 과도하게 요구되는 주민등록번호요구를 제거해 나가는 것이 바람직할 것이다.⁸⁾

신분등록제도를 민사법적 측면에서 볼 때 직접적으로는 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 국가신분등록제도가 본질상 국가와 국민간의 관계를 나타내는 공적인 제도이기 때문이다. 따라서 이 제도가 운영되는 과정에서 피해를 본 사람이 민사상 손해배상을 청구하는 것과 같이, 민간부문에는 간접적으로 적용될 수 밖에 없다.

재산상 문제되는 것 외에 가족법상 문제가 될 수 있겠으나, 특히 가족법상의 호적제도와 의 관계는 이미 많은 논의가 되어왔다. 국가신분등록제도인 호적제도는 주민등록제도와 목적에 있어서 본질적인 차이가 있다. 즉 호적제도는 국민의 신분관계를 등록, 공증하는 제도이고, 주민등록제도는 인구행정의 기본사무를 처리하고, 사람의 주거관계를 등록·공증하는 제도이다. 따라서 호적은 屬人的이고 靜的인 성격을 갖고 있고, 주민등록은 地緣的이고 動的인 성격을 지니고 된다.⁹⁾ 이처럼 호적제도와 주민등록제도는 서로 다른 제도적 목적을 가지고 있지만, 주민등록법과 호적법은 편제방식이 유사할 뿐만 아니라, 기재내용에 있어서 중복되는 부분도 많다. 더군다나 그 접점에 개인식별번호인 주민등록번호가 작용하고 있다. 그러나 본고에서는 신분등록제도가 민사상 문제되는 점에 초점을 맞추었으므로, 가족법상의 문제는 제외하고 재산법적 측면만 다루도록 하겠다. 또한 오늘 발표하실 문홍안교수님께서도 충분히 가족법적 측면에서 검토를 하실 예정이므로 본고의 범위에서 제외하겠다.

그렇다면 재산법적 측면에서 국가신분등록제도로 인하여 사후적으로 재산상 피해를 입은 경우에, 무엇을 근거로 누구에게 손해배상을 청구하고, 또 그 기준은 무엇으로 할 것이냐가 문제된다. 또한 이러한 피해는 주로 개인정보보호와 관련되는데, 이런 피해를 사전에 방지

6 서지원, 전거서, 62면.

7 대판 1984.11.27. 선고 84다466 판결에 의하면, 100만원 자기앞수표 취득당시, 수표소지자에게 주민등록증제시를 요구한 것만으로는 불충분하고, 수표에 이서한 전화번호 확인을 하여 본인여부를 확인하지 못한 데에 중과실이 있다고 판결하였다. 즉 주민등록증에 의한 본인확인 외에 기타 전화번호 등을 이용하여 손쉽게 본인확인여부를 해야 할 의무를 거래 상대방에게 부여하고 있다.

8 최근 뉴스(한겨레 2003년 10월 7일자 22면 기사)에 의하면 금융감독원에서 다음 달부터 자기앞수표와 가계수표, 당좌수표 뒷면에 있는 발행자와 배서자의 주민등록번호 기재란을 삭제할 방침이라고 밝혔다. 금감원 관계자는 "수표 뒷면에 발행자와 배서자의 이름과 서명, 주민등록번호를 적는 관례가 널리 퍼져 있어 불필요한 개인정보가 노출되고 있다"면서, "금융기관에 최종적으로 수표를 제시할 때 실명과 주민등록번호를 확인하면 되는 만큼 아예 주민등록번호를 없앨 방침"이라고 말했다. 그 이유로 수표는 신용조사를 거친 고객만이 발행할 수 있기 때문에, 주민등록번호 없이도 피해보상 등에 문제가 없다고 밝히고 있다. 그러나 발행인이 수표를 분실한 후 분실신고를 하였고, 이를 습득한 사람이 제3자에게 주민등록번호 기재 없이 이름과 주소만을 허위배서한 후, 현소지인에게 인도하였다면, 현소지인은 은행에서 수표가 지급거절된 경우에 배상받을 길이 막막하다. 이와같은 경우에는 대법원 판결의 태도와 같이, 수표 인수시 주민등록상의 이름과 주소가 동일한지 확인할 주의의무가 거래 상대방에게 요구된다고 하겠다.

9 문홍안, 호적제도개선에 관한 연구, 가족법연구 제8호, 523면.

하기 위해, 어떤 법제를 마련해야 할 것이냐가 문제된다.

본고에서는 이 두가지 측면을 중심으로 하여 살펴보고자 하겠다. 먼저 사후적으로는, 신분등록제도로 인한 손해발상시 손해배상의 근거 및 기준, 배상범위, 배상의 상대방 등에 대해 다루고자 한다. 사전적으로는 개인정보보호법제를 통해 신분등록제도의 남용을 방지하는 것에 대해 논의하겠다.

II. 신분등록제도로 인한 민사분쟁의 해결

1. 현황 및 문제점

현재 우리나라에서 신분등록제도의 대표적인 주민등록번호와 다른 개인정보의 도용으로 인해, 재산상 피해가 발생하고 있다. 특히 신용불량자가 전화서비스개설이나 신용카드 발급 등이 불가능해지자, 타인명의로 도용하여 서비스를 신청한 뒤 제대로 서비스이용대금을 지급하지 않음으로써, 도용된 명의자의 신용에 해를 끼치고 재산상 손해를 입히지만, 피해자는 이를 해결하기 위해 많은 정신적 고통과 시간적 소요, 재산상 피해를 입게 된다.¹⁰⁾

이같은 경우 이를 회복하기 위한 구제방법도 쉽지 않고, 또 많은 시간과 비용, 노력이 요구된다. 또한 재발방지를 위해 피해를 입은 당사자가 일일이 관련 기관이나 서비스제공업자에게 문의하는 수 밖에 없다.¹¹⁾

우리나라가 점차 신용사회로 접어들게 됨에 따라, 각 개인이 쌓아올린 신용이 매우 중요하게 되고, 한번 신용이 나빠지게 되면 회복하기가 좀처럼 쉽지 않다. 이런 점에서 볼 때, 각종 신원도용의 경우 경찰청사이버신고센터 등에 신고하고자 해도 재산상의 손해가 없으면 신고조차 받지 않는 점은, 한정된 경찰력의 자원을 효율적으로 사용한다는 점을 감안한다면, 보완책을 시급하게 강구해야 할 것이다.

이러한 문제는 외국의 경우에도 동일하게 적용된다. 정보통신기술의 발전에 따라 엄청난 정보를 손쉽게 획득할 수 있게 되었기 때문이다. 예컨대 누군가가 데이터베이스를 만들었을 때, 이름과 전화번호, 지역번호 만으로 주소와 완전한 전화번호를 얻을 수 있게 된다. 이러한 기초적인 정보 외에, 금융정보, 운전경력, 의료기록, 형사기록, 공공기록(출생, 결혼, 사망 증명 등을 포함), 여행기록, 신체적 특징, 지문, 정치적 종교적 특성 등 방대한 정보를 얻을 수 있게 된다. 이러한 방대한 기록을 모든 통합한 데이터베이스는 없지만, 개별 분야별로 데이터 베이스는 존재한다. 그런데 네트워크를 통해, 데이터베이스와 개인식별번호만 알고 있으면, 개별 데이터베이스에서 전체 데이터베이스와 관련된 개인정보자료를 손쉽게 빼낼 수 있다는데 문제의 심각성이 있다. 즉 이름과 전화번호만으로 이러한 방대한 개인정보를 쉽게 얻어낼 수 있는 것이다.¹²⁾

10 구체적인 피해사례는 시민프라이버시센터 홈페이지 주민등록번호 침해제보 참조. www.privacy.or.kr/id/index.html, 2003. 10. 25. 게시.

11 우리나라의 경우 이에 관련한 통계자료를 구체적으로 찾아 볼 수는 없었고, 미국의 통계자료를 예시로 들고자 한다. 예컨대 신원절도(id theft)로 인해 야기된 문제를 해결하기 위해 통상 시간적으로는 개인당 175시간이 소요되고, 금전적으로는 개인당 \$808(약 100만원 상당)을 지출하게 된다. A CALPIRG/PRD REPORT(CALPIRG/PRIVACY Rights Clearinghouse, Sacramento/SanDiego, Ca.), May 2000, at 4, <http://www.pirg.org/calpirg/consumer/privacy/idtheft2000>. 이하 CalPrig Report.

12 George B. Trubow, Protecting Informational Privacy in the Information Society, 10 N.Ill.U.L.Rev. 521,

또한 과학발전에 따른 과학기술에 대한 맹신과 의존은, 앞서 언급한 개인정보추출의 단계를 넘어 실제 존재에 대한 왜곡된 정보창출을 야기시킬 수 있다. 즉 개인식별번호는 데이터베이스 정보화를 구체화시킴으로써, 실재를 왜곡시킬 수 있는 것이다. 데이터베이스 정보는 실제 객체와 무관하게 독립적으로 증보되고, 개인식별번호의 사용은 단지 실재인물과 데이터베이스간의 연결고리 역할을 하게 된다.¹³⁾ 누군가가 개인식별번호와 관련 정보를 획득한다면, 그 존재의 데이터베이스 개인정보를 금전적 목적으로 사용하거나, 개인정보를 왜곡시킬 수도 있게 된다.¹⁴⁾ 개인식별번호는 장점도 많지만, 단점 또한 많게 된다. 장점으로서의 의료기록정보를 통해 미리 예방접종일자를 알 수 있고, 여행기록을 통해 항공권정보를 공유하고, 운전기록을 통해 보험감면을 받는 등 광대한 네트워크를 통한 정보공유로 편의를 증대시킬 수 있다. 단점으로는 수사기관이 영장 없이 관련 기록을 얻게 되고, 신원 및 금융정보를 제3자가 조작하여 부정할 이득을 취할 수 있게 된다.¹⁵⁾

이러한 개인식별번호의 단점을 중시하여, 우리나라의 신분등록제도의 핵심적인 요소인 주민등록번호가 프라이버시 침해를 야기하므로, 이를 폐지하거나 다른 일련번호로 바꾸어야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹⁶⁾ 이러한 지적은 일면 개인정보보호측면에서 타당성이 있으나, 행정상 업무수행에 있어서 개인식별번호부여가 효율성의 증대를 위해 필요하고 40여년간 사용해온 제도를 바꿈에 따라 천문학적 비용과 혼란이 제기될 수 있다는 점을 고려해 볼 때, 비현실적인 주장이라고 생각된다. 또한 이렇게 할 경우 개인식별번호만으로는 불충분하고 신원확인을 위한 2중 3중의 예방조치가 취해질 텐데 과연 우리나라 국민이 이러한 불편을 감수하는 것에 대해 합의가 이루어졌는지도 의문이다.¹⁷⁾ 또한 주민등록번호는 프라이버시침해의 우려가 있기도 하지만, 사회전체적으로 볼 때 신원확인기능을 통해 행정의 효율성을 달성하는데 긍정적인 역할을 하기도 한다. 예컨대 외국에서는 유래가 없는 종합토지세의 도입을 가능하게 했고, 부동산관리시스템에 의한 주택소유현황을 개인 및 가구별로 파악하여 적정과세가 가능하다. 또한 금융실명제의 개인식별인자로서도 주민등록번호가 활용되어 금융종합소득세의 참고자료로 활용가능하다¹⁸⁾ 주민등록번호와 개인정보보호와의 관계는 주민등록번호의 부여 자체의 문제라기 보다는, 주민등록번호가 어떻게 사용되는가에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 우리나라의 경우 주민등록번호가 모든 개인정보데이터베이스의 식별도구 및 신원확인용으로 널리 사용되어지고 있고, 각각의 분리된 데이터베이스에 저장

521-523(1990).

13 Info. Pol'y Comm., Nat'l Info. Infrastructure Task Force, Options for Promoting Privacy on the National Information Infrastructure, Draft for Public Comment Part III(April 1997); Martin Bright, Identity Cards: A Double-Edged Issue, Guardian, May 30, 1995, 1995 WL 7606007.

14 Eric Grossman, Comment, Conceptualizing National Identification: Informational Privacy Rights Protected, 19 J. Marshall L. Rev. 1022-29.

15 Nina Bernstein, Lives on File: The Erosion on Privacy, N.Y. Times, June 12, 1997, LEXIS, New Library, NYT File(사람들이 개인정보에 합법적인 방법으로 접근하여 정보를 획득한 후 부정사용한 여러 가지 예를 들고 있음).

16 윤현식, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위논문, 164-165면.

17 예컨대 전화가설의 경우 우리는 전화로 접수신고를 하고, 바로 설치를 해주고 있다. 반면에 미국에서는 우리나라의 주민등록번호에 해당하는 사회안전번호(Social Security Number)를 요구하고, 신용카드번호나 계좌번호를 요구한다. 그런데 신용카드발급의 경우 부정발급을 방지하기 위해 지난 몇 개월간 이름과 주소가 명시된 전기요금증명서 같은 것을 제출하도록 요구한다.

18 서지원, 전계서, 82면.

되어 있는 개인정보를 주민등록번호만으로 검색이 가능하기 때문에, 이로 인한 피해가 발생하기가 쉽다. 지금까지 우리나라에서는 주민등록번호를 도용하여 전화를 개설하고 서비스요금을 지불하지 않거나 신용카드를 발급받아 사용후 대금을 지불하지 않는 등 신원도용사례가 대부분을 차지하고 있다. 주민등록번호를 이용해 다른 데이터베이스에 저장된 개인정보를 추출하고 이를 악용하는 예는 그리 많지 않다.

따라서 본고에서는 신분등록제도로 인해 가장 많이 민사상 피해가 발생하는 신원도용의 경우에 초점을 맞추고자 한다.

2. 손해배상의 근거 및 기준

현재 민간영역에서 개인정보보호의 근거되는 법이 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률(이하 정보보호법)¹⁹⁾이기 때문에, 손해배상의 근거는 정보보호법과 일반법인 민법규정이 된다. 또한 인터넷서비스제공업자와 계약을 체결한 경우, 계약에 위반되는 행동으로 개인정보를 침해한 경우에 그 계약상 합의내용이 손해배상의 근거가 된다.

인터넷서비스 이용계약의 내용에는 계약의 목적에 부합하는 정보만을 수집하고, 수집된 개인정보를 저장·가공함에 있어서도 계약목적에 부합하도록 해야 하는 내용을 포함하고 있다. 개인정보의 가공단계에서 잘못된 편집이나 조작의 위험성이 있을 수 있다. 또한 인터넷서비스 이용계약의 내용에는 본인의 동의가 없으면 제3자에게 이를 유통시킬 수 없다는 내용도 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 개인정보를 수집, 저장, 가공함에 대한 정보주체의 동의는 개인정보의 소유권을 양도한다는 취지는 아니고 단지 그 이용권을 부여한다는 취지로 보아야 하기 때문이다. 개인정보는 인터넷 이용자와 불가분의 관계에 있다는 특성상으로도 정보의 이전에는 그 주체인 이용자의 동의를 요한다 할 것이다. 이러한 계약내용을 위반하였을 경우에, 인터넷이용자는 제공자에 대하여 계약위반에 기한 손해배상청구권을 행사할 수 있다.²⁰⁾

한편 정보통신망법 제32조는, 인터넷이용자는 인터넷서비스제공자 등이 규정을 위반한 행위로 손해를 입은 경우에는 그 인터넷서비스 제공자 등에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다. 이 경우 당해 인터넷서비스제공자 등은 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다고 규정하고 있다. 이에 대해서는 입증책임의 전환으로 보는 견해²¹⁾와 당연한 것을 확인하는 차원에서 규정한 것이라고 보는 견해가 있다.²²⁾ 즉 인터넷서비스 제공자의 행위가 단순히 채무불이행에 그친 경우에는 채무자의 귀책사유의 존재는 추정되므로 채무자가 책임을 면하려면 자신에게 귀책사유 없음을 입증해야 하므로, 이 조항은 당연한 것을 확인하는 차원에서 규정한 것에 불과하다고 보는 것이다. 다만 그 행위가 불법행위에도 해당하는 경우에는 청구권경합설을 취하는 통설²³⁾ 및 판례²⁴⁾의 태도에 따라, 인터넷이

19 통상 망법으로 불려지기도 하나, 본고에서는 개인정보보호에 초점을 맞추었기 때문에, 또한 선행연구자들이 정보보호법(박균성, 박훤일, 우리나라 개인정보보호법제의 개선방안, 경희법학 제36권 제2호)으로 약칭하였기에, 망법대신 정보보호법이란 명칭을 사용하고자 한다.

20 구재균, 인터넷이용자의 개인정보 자기결정권, 정보화정책 제10권 제3호, 2003년 가을, 149면.

21 정완용, 전자거래에 있어서 개인정보도용에 대한 법적 구제, 인터넷법연구 2002, 160면.

22 구재균, 전거서, 150면.

23 박윤직, 채권각론, 법문사, 2000, 470면.

24 대판 1983.3.22, 82다카1533.

용자는 자신의 선택에 따라 채무불이행에 기한 손해배상 또는 불법행위에 기한 손해배상을 청구할 수 있게 된다. 따라서 인터넷서비스 이용자가 제공자에게 불법행위에 기한 손해배상을 청구하는 경우에는, 정보보호법 제32조가 입증책임을 전환시킨 것이 된다. 정보보호법 제32조는 정보통신서비스이용계약의 당사자간에 발생하는 손해배상책임문제를 해결하기 위해 마련된 규정이므로, 원칙적으로 채무불이행에 기한 손해배상을 청구하기 위한 규정으로 해석된다.²⁵⁾

불법행위측면에서는 부당한 개인정보 도용 및 부당사용으로 인해 인격권침해가 문제 될 수 있다. 개인정보자기결정권은 인격권의 일종인데, 인격권에 대한 침해는 재산 이외의 손해에 관해 규정한 민법 제751조에 의해 배상 가능할 것이다.²⁶⁾

3. 배상범위

(1) 금전배상

손해배상의 범위는 금전배상이 원칙인데(민법 제394조, 제763조), 원상회복에 의한 손해배상도 긍정할 것인지가 문제된다. 또한 금지청구권의 인정여부도 문제될 것이다. 금전배상의 경우 피해자의 실손해액이 될 것이며, 정신적 고통을 받은 경우에는 위자료 청구도 가능할 것이다. 특히 실손해가 없다 하더라도, 신원도용으로 인해 많은 시간과 노력을 들여 회복하는 경우 실손해액으로 산정하기가 곤란하기 때문에 위자료 청구로 배상하는 방법이 대안이 될 수 있다. 다만 불법행위에 의한 경우 정신적 고통에 대한 입증책임은 배상청구권자에게 있다. 이에 대해서는 인터넷이용자와 같은 정보주체는 자신의 정보가 처리되는 과정을 알기 어려운 상황에 처해 있는 점을 고려하여 입증책임의 전환 내지 무과실책임이 요청된다는 견해도 있다.²⁷⁾

개인정보보호침해에 의한 위자료 청구를 인정한 판례는 아직 없고, 국군보안사령부의 민간인 사찰행위가 직무범위를 넘는 것이고 그 절차상 제한이 전혀 준수되지 않았다는 이유로, 자기정보통제권의 침해 및 그 수집정보 유출로 인한 사생활의 비밀의 자유 침해로 인한 위자료지급책임을 인정한 판례가 있다.²⁸⁾

그러나 인격권 침해에 대해 위자료 지급을 인정받기 위해서는 일반적으로 두가지 요건이 요구되는데, 인격권이 심하게 침해되어야 하고, 그 인격권 침해에 대한 다른 보상방법이 없을 때에 비로소 인정된다.²⁹⁾ 그런데 개인정보침해의 경우 이 두가지 요건을 충족시키기가 쉽지 않을 것이다. 온라인상의 개인정보침해를 통한 인격권 침해의 경우에는, 온라인상의 특수성을 감안하여 그 요건을 완화하고 침해를 미연에 방지하는 방법을 강구할 필요가 있다.

25 구재균, 전제서, 150면.

26 정완용, 전제서, 156면.

27 구재균, 전제서, 149면.

28 서울고법 1996.8.20. 95나44148 손해배상(기)판결, 하급심판결집96(2)277.

29 Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, 12. Aufl.(1986), Rn. 140 Zum §847.

(2) 징벌적 손해배상

미국에서는 Privacy권의 침해가 침해자의 악의에 의한 경우에는 징벌적 손해배상(punitive damages)을 받을 수 있도록 하고 있다. 징벌적 손해배상제도는 가해자의 행태, 가해의 동기 기타 주관적 사정이나 재산상태 등의 가해자측 사정을 고려하여, 실제 발생한 손해발생액과는 무관하게 징벌적 차원에서 가하는 손해배상제도이다.³⁰⁾ 따라서 개인정보침해로 인해 실손해가 없거나 입증이 곤란할 경우에, 악의적 침해자를 처벌하여 미연에 방지하는 효과를 거둘 수 있게 된다. 우리 민법에서는 실 손해의 범위안에서 손해배상액을 정하도록 하고 있기 때문에, 형벌적 요소를 내포하고 있는 징벌적 손해배상액은 도입이 곤란하다. 우리 헌법질서에 어긋난다고 보는 견해도 있다. 다만 우리나라에서 있어서도 위자료를 산정함에 있어서, 가해자의 고의·과실을 참작하고 있으므로, 위자료가 제재기능을 할 수 있도록 운용한다면, 실질적으로 징벌적 손해배상제도를 도입한 효과를 간접적으로 거둘 수 있을 것이다.³¹⁾

(3) 원상회복 청구권

손해배상의 방법은 금전배상이 원칙이다.(민법 제394조, 제763조) 그런데 개인정보가 부당한 방법으로 침해된 경우에, 금전배상 외에 원상회복 청구권이 가능한지 문제된다. 예컨대 신원도용의 경우, 형법상 공문서, 사문서 위조죄의 성립외에, 민사상 원상회복구제수단이 인정될 수 있는가의 문제이다.

민법 제394조는 다른 의사표시가 없으면 손해는 금전으로 배상한다고 규정하고 있으므로, 다른 의사표시나 법률에 규정이 있으면 원상회복에 의한 손해배상도 가능하다. 민법 개정안에 의하면 상당한 이유가 있는 경우에, 채권자는 원상회복을 청구할 수 있도록 하는 방안을 제시하고 있다.³²⁾ 개인정보의 도용으로 실제 재산상 피해가 없더라도 인격권의 침해가 있다고 보아, 원상회복을 가해자에게 청구할 수 있을 것이다. 현재 인터넷사이트에 신원도용당한 경우, 피해자가 가해자를 인지했다 하더라도 자신이 일일이 관련 사이트에 문의하여 정정할 수 밖에 없는데, 이같은 경우 가해자에게 원상회복을 적극적으로 청구 할 수 있을 것이다.

(4) 금지청구권

인터넷이용자의 개인정보침해는 일단 발생된 후에는, 금전배상이나 원상회복을 한다 하더라도 그 기록이 남아 계속해서 피해를 입힐 수 있게 된다. 따라서 그러한 침해에 대해서는 사전에 침해행위 정지, 예방 등의 금지청구권을 인정하는 것도 효율적인 구제방법이 될 것이다. 특히 과거에 계속적으로 신원도용을 하여 피해를 입힌 사람의 경우, 앞으로도 계속해서 신원도용을 할 개연성이 높다고 보아지므로, 이런 경우에는 금지청구권과 같은 구제방법이 효과적일 것이다.³³⁾ 우리 민법에 이를 증명하는 명시적인 규정은 없으나, 인격권 침해가 일정한 수인한도를 초과하는 경우에는 금지청구를 인정하여야 한다는 것이 다수설이다.

30 구재균, 전게서, 151면.

31 김상용, 채권각론(하), 법문사, 1998, 138면.

32 윤진수, 손해배상방법으로서의 원상회복, 비교사법 제10권 제1호(2003. 3), 77면.

33 구재균, 전게서, 152면.

4. 배상의 상대방

개인정보보호법에서 규정한 인터넷서비스제공업자 및 준용규정에서 명시한 사업자중 개인 정보침해를 야기한 자가 손해배상청구권이나 금지청구, 원상회복 등의 상대방이 된다.

III. 신분등록제도 남용방지 방안

1. 서언

신분등록제도의 민사법적 측면은, 개인정보보호와 밀접한 관련을 맺고 있다. 특정개인을 식별할 수 있는 개인정보보호는 정보통신기술의 발전에 따라 점차 중요성을 더해가고 있다. 왜냐하면 정보통신기술의 발전으로 인해, 이전과는 비교가 되지 않을 정도로, 개인정보가 쉽게 획득될 수 있으며, 온라인상의 거래가 활발해 짐에 따라, 개인정보도용을 통한 재산적 피해도 점차 증대되고 있기 때문이다. 특히 신분등록제도인 주민등록번호는 식원확인에 필수적인 요소가 됨으로써, 모든 공사영역 데이터의 중심적 역할을 하고 있다. 그런데 필수적으로 신원확인을 요구하는 기관이나 거래당사자에게, 주민등록번호를 포함한 개인정보가 노출 될 수 밖에 없고, 이를 통해 신원도용이 이루어질 경우, 많은 피해를 야기할 수 있다. 특히 온라인상에서 신원확인이 전자서명을 통해 이루어지는데, 이에 관한 보호도 함께 개인정보보호법제에서 통합적으로 다루어야 할 것이다.

2. 개인정보보호에 관한 법제

민간부문의 경우 개인정보보호는 현재 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률에 의해 보호되고 있다. 동법은 원래 정보화촉진을 위해 전산망 설치, 확장을 주된 목적으로 하는 전산망보급확장과이용촉진에관한법률로 1986년에 제정된 법이다. 그 후 1999년 2월에 정보통신망이용촉진등에관한법률로 이름을 바꾸어서, 하드웨어측면에서 소프트웨어측면이라 할 수 있는 이용촉진에 주된 목적을 두었다. 그러나 점차 개인정보보호의 필요성이 대두되자, 2001년 1월에 개인정보보호에 관한 규정을 대폭 추가하여 현재와 같은 이름으로 전면 개정하였다.

정보보호법에서는 개인정보의 보호에 관한 OECD 가이드라인 기타 국제규범에 부합하는 내용을 제4장 제22조에서 제40조까지 규정하고 있다. 그 구체적인 내용으로는 정보통신서비스제공자의 의무를 중심으로 개인정보의 수집, 개인정보의 이용 및 제공, 이용자의 권리에 관해 규정하고 있다. 특히 정보보호법 제32조에서는 정보통신서비스제공자 등이 동법의 위반행위로 손해를 입힌 경우에는, 손해배상을 청구할 수 있도록 하고 있고, 고의 또는 과실 없음에 대한 입증책임을 정보통신서비스제공자가 부담하도록 규정하고 있다. 또한 정보통신사업자 뿐만 아니라, 그 대리점에 대해서도 개인정보를 무단 이용, 배포하는 행위를 규제하고, 과태료 부과, 형사처벌 등의 제재를 가하고 있다.

그런데 정보보호법에서는 정보통신서비스제공자(Internet Service Provider: ISP)를 주된 규율대상으로 하기 때문에, 수작업이나 오프라인으로 개인정보를 수집하는 사업자에 대

해서는 특별규정(정보보호법 제58조, 시행령 제28조)을 두어 흠결부분을 보충하려고 하였다. 즉 정보보호법 제28조내지 제32조의 규정은 정보통신서비스제공자에게만 적용되는 것이 아니라, 재화 또는 용역을 제공하는 자 중 대통령령이 정하는 자가 자신이 제공하는 재화 또는 용역을 제공받는 자의 개인정보를 수집·이용 또는 제공하는 경우에 이를 준용하도록 하고 있다. 시행령 제28조에서는 이 예외규정이 적용되는 대상을 명시하고 있는데, 관광진흥법 제3조제1항의 규정에 의한 여행업 또는 호텔업을 행하는 자, 항공법 제2조제26호의 규정에 의한 항공운송사업을 행하는 자, 학원의설립·운영및과의교습에관한법률 제2조제1호의 규정에 의한 학원 또는 동조 제2호의 규정에 의한 교습소를 설립·운영하는 자, 그 밖에 재화 또는 용역을 제공하면서 회원제 또는 그와 유사한 형태로 개인정보를 수집하는 사업자로서 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 정보통신부령으로 정하는 자가 그 예에 해당한다.

이처럼 우리나라에서는 예외규정이 적용되는 대상을 4가지 형태로 분류하여 규정하고 있는 반면에, EU 개인정보지침 제3조³⁴⁾에서는 개인정보를 오프라인에서 자동화수단 이외의 방법으로 수집한 경우에도 컴퓨터나 인터넷을 통해 파일링 시스템을 구축하는 경우에는 개인정보보호지침을 적용함으로써 규정의 일관성을 유지하고 있다.³⁵⁾

또한 개인정보보호의 감독기관 및 분쟁조정기관이 독립되어 있지 않고 한국정보보호진흥원에서 두 기능을 모두 수행하고 있고, 정부조직내에 속해있다.³⁶⁾

우리나라의 개인정보보호법제를 EU지침과 비교해 보면, 대부분의 EU회원국들이 공공부문과 민간부문을 통합하여 개인정보보호법을 규정하는 점에서 차이가 난다. 각국의 입법동향을 살펴보면, 공공부문과 민간부문을 통합한 유럽형, 두 부문을 구별하여 별도의 법률로 규정하는 일본형, 분야별로 개별법을 두고 있는 미국형³⁷⁾으로 나눌 수 있다.³⁸⁾ 현재 정부에서는 일본형으로 공공부문과 민간부문을 구별하여 별도 법률로 다루고 있으나, 전자정부 법 제정비특위에서 통합법이라 할 수 있는 개인정보보호기본법 제정을 준비하고 있다. 내년 하반기를 목표로 법안을 준비중에 있다. 통합법제를 제정해야 하는 이유는, 국제적인 정보유통에 있어서 민간부문의 위법·부당한 개인정보 침해를 방지하고 정보주체의 권익을 보호하기 위해서이다.³⁹⁾

현재 우리나라는 제10조에서 규정한 행복추구권의 연장선상에서 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유를 헌법 제17조 및 제18조에서 보장하고 있으며, 구체적으로 개별법령을 통해 개인정보를 보호하고 있다.⁴⁰⁾

사전적으로 이러한 신분등록제도의 허점을 이용하여 악용하는 사례를 방지하기 위해, 민간영역에서 포괄적으로 개인정보보호를 할 수 있는 법제도를 강구해야 할 것이다.

현재 우리나라는 사적 영역에 있어서, 정보보호법에서 인터넷서비스제공업자에게 일정한 보호의무를 부과하고 있다. 그러나 그 외 각종 사설학원이나, 헬스클럽, 오프라인상의 동호

34 지침(directive)은 일반적으로 각 EU 회원국을 구속하는 법적 효력을 지닌다.

35 박균성, 박현일, 전게서, 55면.

36 정보보호법 제52조.

37 민간부문에서 개인정보보호를 위한 미국의 법제에 관해서는 한국전산원, 정보시대에 있어서 프라이버시와 자율규제, 1997 참조.

38 박균성, 박현일, 전게서, 55면.

39 상게서, 79면.

40 상게서, 53면.

회 단체, 카페나 쇼핑센터가 개인정보를 수집, 저장, 가공, 판매, 배포하는 경우에 적절하게 규율하는 법이 흠결되어 있다.

이같은 경우 개인간의 영역이라 국가가 적극적으로 간여할 수 없지만, 앞서 언급한 개인 정보누출이 신분등록제도의 허점을 통해 쉽게 이루어질 수 있기 때문에, 특히 우리나라의 경우 주민등록번호가 신원식별의 수단으로 민간영역에서도 광범위하게 사용되기 때문에, 이를 적절하게 규율할 필요가 있다.

먼저 표준약관이나 가이드라인 같은 것을 제정하여, 각 업체에서 자율적으로 이를 사용하도록 권장하고, 개인정보에 관해 당사자간의 동의가 있다 하더라도 형식적인 동의가 있을 시에는 약관조항의 부당성을 심사하여 무효로 하게 하는 등 조치를 취할 필요가 있다. 또한 개인정보에 관해 분쟁이 발생할 경우, 판단기준이 될 수 있는 법령을 제정하는 것이 필요하다.

또한 정보통신기술발전에 따른 신원확인식별의 방법도 변천됨에 주목해야 한다. 즉 실제 생활에서 국민들의 주민등록증은 식원확인수단으로 광범위하게 사용되고 있고 이는 행정자치부가 동사무소를 통하여 발급하고 있다. 그러나 가상공간에서의 주민등록증이라고 할 수 있는 전자서명은 정보통신부를 통하여 발급받아야 한다. 문제가 되는 점은, 이러한 전자서명이 행정자치부가 추진하는 전자적 민원행정서비스에서는 활용되지 못하고 있는 점이다.⁴¹⁾

3. 개선방향

민간부문의 개인정보보호에 관한 정보보호법에서는 정보통신서비스제공자를 원칙적으로 규율대상으로 삼고 있으나, 정보통신서비스제공자로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자에게 까지 정보보호의무를 확대적용시키고 있다. 그러나 확대적용의 범위가 예시적으로 됨으로써, 이 외의 부분에 대해서는 개인정보보호가 불충분하다. 정보보호법은 원래 정보통신망의 이용촉진을 목적으로 제정된 법이었기에, 개인정보보호규정을 추가적으로 두었다 하더라도, 정보통신서비스제공자만을 대상으로 한다는 인상을 심어주기 쉽다. 또한 신용정보, 의료정보 등 다른 개인정보보호를 규정하는 개별법과 보호의 수준 및 방법, 구체절차가 달라 혼란을 일으키게 된다.⁴²⁾ 특히 정보가 노출될 경우 그 정신적 피해가 큰 의료정보와, 노출시 재산적 피해가 큰 신용정보의 경우, 유형별로 개인정보침해 사례를 분석하고 대비책을 강구할 필요가 있다. 즉 통합법제를 취할 경우, 그 유형별 보호법익에 따라 보호수단이나 방법의 정도가 다르므로, 추상적인 원칙만 통합법제에 명시하고, 자세한 내용은 시행령이나 시행규칙에 위임하게 될 것이다.⁴³⁾

위와 같이 정보보호법제를 개선하면서, 공공부문에서는 지역별로 개인정보를 분산하여 관리하고, 민간영역에서는 주민등록번호의 사용을 대체할 신원확인기술을 도입하는 방안이 요구된다. 하지만 우리 사회에는 주민등록번호가 유일한 본인확인수단이자 개인식별자라는 사

41 정충식, 정보사회에서 신원확인을 위한 국가정책방안- 주민등록증에서 전자서명으로의 전환에 따른 제문제-, 21세기 정치학회보 제11집 제1호, 108면.

42 박균성, 박원일, 전계서 79면.

43 문제는 유형별로 규정할 경우, 그 기준을 어디에 둘 것이냐에 있다. 최근 인터넷대란으로 인해, ISP 사업자 등을 대상으로 안전기준의무를 권고사항에서 의무사항으로 강제하는 법개정작업을 하면서, 천차만별인 사업자를 어떤 기준으로 분류할 것인가에 대해 정부는 고심하기도 하였다.

고가 만연하며 그러한 관행이 팽배해 있다.

우리나라에서 개인의 신원을 확인할 수 있는 것으로는 주민등록증, 운전면허증, 공무원증, 학생증, 여권 등을 꼽을 수 있다. 이제는 청소년증도 발급된다고 하니⁴⁴⁾ 일반기업체에서 사용하는 사원증을 포함하여 개인의 신원을 확인할 수 있는 일반신분증은 어느 갖추어지고 있는 상황이다. 의료보험증에는 사진이 부착되어 있지 않아 본인 여부의 확인이 용이하지는 않지만 사적 영역에서 사용가능한 신원증빙자료로 양식을 변경할 수도 있을 것이다. 이러한 논의를 하는 까닭은 다름 아니라 주민등록번호를 이용하지 않아도 되는 민간부문에 있어 활용할 수 있는 신원확인수단이 얼마든지 존재하고 있음에도 불구하고, 주민등록증에 의한 주민등록번호의 확인을 고집하는 데 문제가 있기 때문이다.

따라서 개인정보 유출의 위험성을 최소화하고 이용에 제한을 가할 수 있도록 개인정보에 대한 기술적 보호조치가 강구되어진다면 그러한 정보를 내장한 신원확인기법을 주민등록번호의 대체수단으로 활용하는 것이 필요하다. 정보보안과 정보보호를 구체화하는 암호기술의 활용 방안이나, 전자추적방지기능을 탑재하고 개인정보보호장치를 내장한 전자서명을 주요한 대체적 신원확인수단으로 삼으면서 이를 IC카드에 집적하여 신분증명의 방식으로 현실화하고⁴⁵⁾ 기술의 발달을 수용하여 보다 침해의 위험성을 완화할 수 있는 인증 방안으로 전환하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이러한 전자서명은 전자적 민원행정서비스를 제공하기 위해서 가상공간에서 민원인에 대한 신원확인방식이며, 국가적 차원의 공공부문 인증체계 구축을 통한 전자정부의 구현에도 핵심적인 역할을 한다. 그와 함께 주민등록번호의 유출을 억지(抑止)하면서 본인확인의 무결성(無缺性)을 추구하므로, 이와 같은 해결방안은 인터넷 음란사이트의 이용에 있어 청소년들의 주민등록번호생성기에 의한 신분도용 등의 해소에도 도움을 주리라 예상된다. 물론 그동안 전자주민카드의 도입에 대해 정보독점과 정보유출이 논란의 핵심이 되어 전자적 감시·통제로 인한 '빅브라더' 논쟁 및 개인정보 유출에 따른 사생활 침해 등 심각한 피해의 우려의 목소리가 높은 것도 사실이지만,⁴⁶⁾ 최소한의 시민적·사회적 합의점을 이끌어내는 선행작업을 통하여 스마트카드와 같은 기술적 방안이 수록할 내용의 범위와 사용목적의 한계를 제한하는 지혜를 모어나간다면 프라이버시의 은폐성에 함몰되지 않으면서 정보기술의 선도적 시혜를 향유할 수 있으리라 본다. 덧붙여 정보주체가 정보의 유통에 대한 사전통제를 강화하는 데 개인정보의 활용에 대해 신중한 결정을 가능케 하는 제도적·기술상의 여과장치가 필요하다고 본다.

미국에서도 복잡한 기술의 발전과 사회안전번호가 불충분한 프라이버시보장법제 안에서 발전하였기 때문에 국가식별번호에 해당하는 것은 존재하고 있다. 영국의 분산화된 데이터베이스 제도와 남아공의 스마트카드제도를 예로 삼아 개인정보보호와 효율성 충돌의 균형점

44 학생 여부와 무관하게 만 13~18세 사이의 청소년에게 청소년증이 발급되는 이 제도는 청소년기본법의 개정으로 내년초 전국에 실시될 예정이다; 한겨레 2003년 9월 23일자 16면 기사.

45 중국은 2004년부터 종이신분증을 마이크로칩이 내장된 e신분증으로 교체하며 e주민카드 도입에 본격 나선다. 일본은 지난 8월 집적회로(IC)가 내장된 주기(주민기본대장)카드 운영에 들어갔다. 홍콩도 e주민카드 도입을 서두르고 있다. 영국은 2차 대전 이후 반세기만에 마이크로칩이 내장된 국민신분증을 도입한다. 프랑스도 오는 2006년부터 주민 기본정보와 전자인증시스템을 담은 e신분증을 도입기로 했다. 이탈리아는 올해말까지 e주민증 280만장 지급을 시작으로 5~7년안에 기존 주민증을 모두 e주민증으로 바꿀 계획이다. 이미 독일, 벨기에, 핀란드 등 일부 유럽국가들은 e주민카드를 도입한 상태다; 디지털타임스 2003년 10월 17일자 기사.

46 이에 대하여는 임현만, 전자주민카드 도입정책의 종결에 관한 연구, 한국사회와행정연구 제10권 제2호, 서울행정학회 1999, 173~190쪽; 최두훈, 전자주민카드제도와 그 헌법적 문제, 법정논총 제33권, 중앙대학교 법과대학 1998, 18~28쪽; 고영삼, 전자주민카드와 개인정보 침해의 일상화, 경제와사회 제35호, 한울, 1997, 163~184쪽 참조.

문제를 해결하고자 하는 주장⁴⁷⁾이 있다. 개인적 프라이버시를 존중하고 국가적 개인식별번호를 불신하는 문화 속에서 기술적 진보의 혜택을 보장하는 시스템을 구축하고자 한다면, 어떤 나라든 기관과 개인간의 정보 유통을 잘 조정하여 개인이 개인적 정보의 수집·사용·배포에 대한 통제권을 갖도록 하지 않으면 안될 것이다. 전통적인 개인적 자율성을 존중하고 국제적 프라이버시 가치를 존중하는 원칙들이 준수되어질 때, 정부를 프라이버시의 위기에 서 구해내며, 이러한 가치적 요소들을 고려한 개혁안을 통해 시민들에게 자신의 삶과 정체성을 통제할 수 있는 권리를 부여하게 될 것이다.

IV. 결론

앞서 언급한 바와 같이 정보사회에서 개인정보보호를 위해 충실한 내용을 담은 개인정보보호법을 제정하는 것도 중요하지만, 정보보호를 위한 감시기구와 통제기구가 필요하다. 왜냐하면 이러한 통제기구가 없이는 민간부문에 있어서 개인정보 보호가 효율적으로 이루어지지 않기 때문이다. 예컨대 미국의 경우 연방프라이버시법에서 제정법의 준수여부를 법원이 일차적으로 판단하게끔 하고 있는데, 대응에 있어서 시기적으로 늦어지기 때문에 효율적인 통제가 되지 못하고 있다.⁴⁸⁾

현재 공공영역에서는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 제정되고 시행됨으로써, 형식적으로는 다른 선진국과 거의 동일한 수준의 보호입법을 가지고 있는 것으로 보여진다.⁴⁹⁾

그러나 민간영역에서는 충분한 포괄적 입법이 불충분하다. 특히 전산망확장을 원래 목적으로 제정된 법이, 그후 현실적 필요에 의해 정보보호사항을 담게 되었고, 더욱이 정보보호법이라 약칭을 썼지만, 원래 성격은 정보통신부 관장 정보통신망법이기 때문에, 다른 일반적 영역에까지 포괄하기에는 부족하다. 특히 오프라인상의 개인정보보호에 대해서는 취약하다. 따라서 민간영역에 있어서 개인정보보호를 포괄하는 일반법 제정이 필요하다고 보아진다.

한편 신분등록제도를 개선함에 있어서, 무조건적인 찬성도 무조건적인 반대도 문제가 있다고 보아진다. 효율성과 개인정보보호라는 두 마리 토끼를 쫓는 어려움이 있지만, 둘간의 조화점을 모색하고 이를 기술적으로 뒷받침하려는 노력이 선행되어야 할 것이다.

특히 각나라마다 신분등록제도와 프라이버시에 대한 전통과 관행, 기대수준, 법체계가 다르므로, 각 나라에 맞게 균형점을 도출해야 할 것이다.

예컨대 미국에서는 판례에 실명을 그대로 쓰고 있지만, 우리나라에서는 2002. 3. 1. 판례 편찬물비실명화작업지침에 따라 가명을 쓰고 있다. 그 근거로서 미국의 경우 판례의 공개를 원칙으로 하지만, 우리나라의 경우 소송법에 이행관계자만 소송기록을 열람할 수 있기 때문에 이를 반영한 것으로 보아진다. 또한 우리정부에서는 공식적으로 판례를 민간에게 개방하지 않고 있으며, 판례검색프로그램인 LX와 함께 자체발간자료로 출판하고 있을 뿐이다.

신분증명서에 담은 내용도 각 나라의 가치관에 따라 다를 것이다. 예컨대 독일의 경우

47 R. Brian Black, *Legislating U.S. Data Privacy in the Context of National Identification Numbers : Models from South Africa and the United Kingdom*, 34 Cnl. I. L. J. 397 (2001).

48 김일환, 정보사회에서 개인정보보호기관의 권한과 권능에 관한 유형별 고찰, 토지공법연구 2002. 8., 143면.

49 서지원, 전계서, 99면.

신분증명서에 박사학위, 신장, 눈의 색깔까지도 포함하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 요소를 신분증명서나 전자카드에 담는다면 극심한 반대에 직면할 것이다. 이처럼 각국의 프라이버시 내지 그 보호하고자 하는 기본권은 각 나라마다 그 전통과 사회적 인식도에 따라서 어느 정도 달라질 수 있음을 보여주고 있다.⁵⁰⁾

지금까지 개인정보보호가 공법적 측면에서만 논의되었는데, 실제 국민들이 느끼는 피해구제방법은 민사상 구제방법을 통해 해결되고 있다. 따라서 실제 재산상 피해가 없거나 혹은 재산상 피해입증이 곤란한 경우에도, 특히 개인정보침해가 악의적으로 반복적으로 이루어질 경우에는, 정신적 고통을 이유로 손해배상 및 원상회복, 금지청구 등을 인정하여, 보호의 실효성을 거두는 것이 바람직할 것이다.

50 강경근, 주민등록과 전산화 그리고 프라이버시, 39면 참조.

[지정토론]

주민등록번호로 인한 시민의 피해, 어떻게 방지할 것인가?

박준우 (함께하는 시민행동 정보인권국)

1999년 11월부터 2002년 9월까지 약 2천여건의 함께하는 시민행동의 프라이버시침해제보게시판에 올라온 제보 및 상담 사례를 분석한 결과 667건의 구체적 피해제보 사례 중 25.9%에 해당하는 173건이 주민등록번호 유출에 관한 내용이었다.¹⁾ 또한 2000년 1월에서 2002년 6월까지 전국 150개 소비자고발센터에 접수된 개인정보 침해 관련 상담건수는 총 393건인데, 이 중에서도 주민등록번호의 도용이 약 15.8%를 차지하고 있다. 이 중 구체적 피해가 발생한 사례는 136건인데, 개인정보를 도용한 제3자의 카드발급 및 회원가입이 59건으로 전체의 43.4%에 달했다. 2001년 1월부터 2002년 9월까지 한국소비자보호원에 접수된 개인정보 관련 상담 348건 중에서는 28건(8.0%)가 주민등록번호 도용 사례였다. 2000년 4월에서 2002년 10월까지 한국정보보호진흥원에 접수된 사례 25,834건 중 12,562건(48.6%)가 '타인 개인정보의 훼손, 침해, 도용' 사례이다. 이 경우도 대부분 주민등록번호의 유출과 연관된 경우로 짐작된다.²⁾ 언론 보도에 따르면, 올 들어 경찰에 접수된 12,196건의 개인정보 침해 사건 중 주민등록번호 도용 범 죄는 3,733건(24.6%)라고 한다.³⁾

주민등록번호는 범용의 전국민 평생불변 고유식별번호라는 특성을 갖고 있다는 점에서 세계에서도 유례가 없이 심각한 프라이버시 침해를 야기하는 번호이다. 전국민 고유식별번호는 그 자체로도 프라이버시 침해의 소지가 높음이 이미 여러 차례 지적되고 있다. 그러나, 우리의 주민등록번호가 특히 문제가 되는 것은 '범용'이라는 성격과 '평생불변'이라는 성격이 결합되기 때문이다.

1) 변경 불가능함의 문제

함께하는 시민행동의 프라이버시 상담 게시판을 운영하다보면 주민등록번호를 유출·도용 당했다는 호소를 해오는 시민들을 많이 만나게 된다. 그 경우 상담을 맡은 사람은 "번호를 도용하여 타인에게 재산상 피해를 입힌 사람은 주민등록법 제21조 2항 9호에 의거하여 3년 이하의 징역, 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있습니다"라고 알려주곤 한다. 그런데, 많은 사람들이 다음과 같은 지적을 해온다. "도용한 사람을 처벌하고 싶은 것이 아니라, 그 사람이 다시 제 주민등록번호를 도용할까봐 불안한 것입니다. 도용하지 못하게 하는 방법을 알려주세요."

현재 상황에서 이는 불가능한 요구이다. 물질적 재화를 훔쳐간 것이라면 회수하는 것이 가능하지만, 주민등록번호라는 정보를 회수하는 것은 불가능한 일이다. 그렇다면 유일한 해

1 함께하는 시민행동 보도자료, [인터넷 시대 발상의 전환 '주민등록번호를 바꾸자'](2002.10.6)

2 한국소비자단체협의회, {개인정보 침해관련 실태조사 및 제도개선방안 연구}, 재정경제부 연구용역사업, 2002. 11. pp. 86-94.

3 ['주민번호 도용' 사실상 방치] 한겨레신문 2003.10.20.

결책은 번호를 변경하는 것이다. 그러나 현행 주민등록번호는 평생 불변의 번호이다. 번호 체계의 오류나 중복 발급의 경우를 제외하면, 번호를 변경하는 것은 허용되지 않고 있다.⁴⁾ 이는 자기정보통제권을 근본적으로 부정하는 행위라고 생각된다.

2) 범용의 문제

현행 주민등록법은 공공·민간을 막론하고 모든 신원 확인을 주민등록증으로 하도록 강제하고 있다.⁵⁾ 이는 과도한 신원 확인 서류 요청으로 인한 행정 낭비와 시민들의 불편을 감소시켜주려는 의도가 있는 것으로 짐작되지만, 주민등록번호의 남용을 불러일으킨 원인이기도 하다. 거의 모든 웹사이트가 신원확인이라는 명목으로 주민등록번호를 수집하고 있다.

시민행동이 조사한 바에 따르면, 전국의 지방자치단체들이 실시하는 총 208개의 회원제 서비스 중 주민등록번호를 필수 입력사항으로 하는 곳이 193곳에 달했다. 그러나, 대부분의 회원제 서비스들이 웹메일 서비스, 단순한 커뮤니티 서비스 정도를 제공할 뿐인데 반드시 주민등록번호를 수집해야 하는지는 의문이다. 심지어 단순히 메일을 전달하기만 하면 되는 메일링 서비스만을 제공하면서도 주민등록번호를 수집하는 경우도 여러 곳이 있었다.⁶⁾

또한 최근에는 주민등록번호 생성기로 인해 주민등록번호 자체에 대한 신뢰성이 감소하면서, 주민등록번호와 성명을 매칭시켜 실명을 확인하려는 시도가 증가하고 있다. 그런데, 앞에서 살펴본 바와 같이 주민등록번호 유출·도용이 광범위한 상황에서 실명확인 역시 그 실효성이 의심되는 상황이다.

3) 수사 불가능의 문제

주민등록번호 도용에 대해서는 수사가 거의 이루어지지 않는다. 앞에서 소개한 주민등록법 제21조 2항 9호는 주민등록번호 도용의 경우 재산상 피해가 발생한 경우에 한해서만 처벌하도록 되어 있다. 따라서, 일반적인 도용 사건의 경우 수사가 이루어지지 않는다. 실제

4 주민등록법 시행령에 규정된 주민등록번호 재발급 사유는 다음과 같이 되어 있다.

제8조 (주민등록번호의 정정) ①주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 "주민등록지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발행한 때에는 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 "번호부여지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 별지 제7호서식에 의하여 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.

1. 법 제13조의2의 규정에 의하여 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 때
2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 때
3. 주민등록번호의 오류가 있음을 발견한 때

5 주민등록법은 신원 확인과 관련하여 다음과 같은 규정을 두고 있다.

제36조 (주민등록증에 의한 확인) ①법 제17조의9 단서의 규정에 의하여 국가기관·지방자치단체·공공단체·사회단체 또는 기업체등에서 17세 이상의 자에 대하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소의 확인을 필요로 하는 때에 주민등록증에 의하지 아니하고 증명서류에 의하여 확인할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.

1. 민원서류 기타 서류를 우송의 방법으로 제출한 경우
2. 주민등록증의 발급 또는 재발급을 받지 못하여 주민등록증을 소지하지 아니한 경우
3. 법령에 의하여 증명서류를 제출하도록 되어 있는 경우. 다만, 증명서류를 제출하게 하는 법령을 제정하고자 하는 때에는 주무부장관은 행정자치부장관과 협의하여야 한다.
4. 기타 주민등록증으로 확인이 불가능한 경우

6 함께하는 시민행동, {지방자치단체 홈페이지 개인정보보호현황 조사 보고서}, 2002.10.10.

로, 올 해만도 12,196건의 주민등록번호 도용 사건이 경찰청에 접수되었음에도 실제로 처벌된 경우는 거의 없다고 보도된 바 있다.

물론, 도용한 상대방을 확인할 수 있는 경우에는 개인정보분쟁조정위원회의 조정을 받을 수 있을 것이다. 그러나 대부분의 경우 공권력에 의하지 않고서는 도용한 사람의 신원을 확인하는 것이 거의 불가능하다. 물론, 조사가 가능한 개인정보침해신고센터의 경우에도 주민번호에 대한 조사가 이루어지는 경우는 많지 않다. 발생하는 사건은 많은 반면 개개인이 본 피해의 정도도 작고 신고센터의 조사 인력도 제한적이기 때문에, 실제 조사에 인원을 투입하기가 쉽지 않을 것이다.

4) 주민등록번호 재부여 권리의 부여

근본적인 해결 방법은 주민등록번호의 '범용성'과 '불변성'을 제거하는 것이다. 자기정보통제권을 보장한다는 의미에서 주민등록번호 유출·도용의 피해를 입은 사람들에게 주민등록번호의 재부여 청구권을 인정해야 할 것이다. 현재와 같이 행정전산망 공동활용 시스템이 잘 갖추어진 상황에서 주민등록번호를 재부여한다고 해도 심각한 문제가 발생하지는 않을 것이다. 또한, 재부여는 '불변성'뿐 아니라, '범용성'도 약화시킬 것이다. 매칭 키로서의 주민등록번호의 실효성이 감소하기 때문에 민간 영역에서 주민등록번호를 사용하지 않게 되는 결과를 낳을 것이다.

[제2부 제1주제]

호적법과 주민등록법의 포괄적 개선을 통한 신분등록제도의 변환방향

문흥안 (건국대학교 법과대학 교수, 법학박사)

1. 들어가며

호주제 폐지를 골자로 한 민법 개정안이 지난 10월 28일 국무회의에서 통과되었다. 이 민법 개정안은 민법에서 '호주' 및 호주제에 따른 입적·복적·일가창립·분가 등의 조항을 삭제했다. 반면 생활공동체로서의 '가족' 개념을 강화했다. 가족의 범위는 부부, 그들과 생계를 같이하는 직계혈족 및 그 배우자, 부부와 생계를 같이하는 그 형제자매로 새로 정했다. 이 조항에 따르면 처의 부모라 할지라도 생계를 같이할 경우 가족이 된다. 현행민법에서는 호주와 그 배우자, 호주의 혈족 및 배우자 등 같은 호적에 올라있는 이들을 가족으로 규정하고 있다. 이렇게 개정 민법안이 호주제를 폐지함에 따라 호적도 없어지게 된다. 법무부와 여성부는 당초 민법 개정안을 마련하면서 호적을 없애는 대신 '개인별 신분등록제'로 전환하기로 방침을 세웠으나 개정안에 '가족의 범위'를 다시 정함에 따라 신분등록방식을 둘러싸고 논란이 생길 여지도 있다. 정부의 민법 개정안이 최종 확정됨에 따라 이제 2003년 정기국회에서 통과되는 절차만이 남았다. 그러나 2004년 4월로 예정된 총선을 앞두고 국회의원들이 호주제 폐지를 둘러싼 첨예한 국민적 갈등에 어떠한 입장을 표명할지 예측하기 어려운 것이 현실이다.

따라서 오늘 '호적법과 주민등록법의 포괄적 개선을 통한 신분등록제도의 변환 방향'이라는 주제는 현행의 호주제도와 호적법의 골격이 유지된다는 전제하에서의 논의할 수밖에 없다. 정부의 민법 개정안이 관철된다면 신분공시제도로서의 호적법의 폐지 내지 개정은 필연적이기 때문에 이러한 주제는 진부하기 때문이다. 또 정부안에 의한 호주제도가 폐지되더라도 '가족'의 개념을 인정하고 있으므로 이 '가족'을 공시할 필요성이 있다는 전제에 선다. 정부의 민법안이 '가족'을 인정하고 있으므로 신분등록방안에 대하여 이를 가족별로 할 것인지 개인별로 할 것인지 논의될 수 있기 때문이다. 여성부를 중심으로 한 여러 단체들은 새로운 신분등록제에 대하여 개인별신분등록방안을 공식적인 입장으로 정리했다. 하지만 민법안에 따른 '가족'을 공시할 필요성에 이의를 제기할 수 있을 것이다. 우리 나라에 특이한 가족의식, 유구한 역사성을 지닌 호적제도를 무시할 수 있다면 이론적으로는 개인별 신분등록제도가 가치 중립적인 제도라는 것을 부인하지 않는다. 하지만 우리 사회에서 벌어지고 있는 현상을 규율해야 할 입장에서는 오로지 가치 중립적이기 때문이라는 것만으로 그 정당성