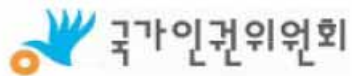


2005년 도 인권상황실태조사
연구용역최종보고서

주민등록번호 사용현황 실태조사



주민등록번호 사용현황 실태조사

2005년도 국가인권위원회 인권상황실태조사
연구용역보고서를 제출합니다

2005. 12.

연구수행기관	건국대학교
연구책임자	한상희(건국대학교)
연구원	이은우(법무법인지평)
	오병일(진보네트워크)
	윤현식(민주노동당)

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과
물로서, 국가인권위원회의 입장과 다를
수 있습니다

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 목적 및 필요성	1
(1) 연구의 필요성	1
(2) 연구의 목적	3
1) 주민등록번호 사용범위 확인	3
2) 주민등록번호 사용의 정당성 확인	4
3) 주민등록번호 사용에 관한 향후 방향의 도모	6
2. 연구의 내용 및 연구 방법	7
(1) 선행연구 및 관련연구 분석	7
(2) 연구의 대상과 방법	12
1) 연구의 대상	12
2) 연구의 방법	14
II. 프라이버시권과 주민등록번호의 범용	16
1. 주민등록번호 사용의 연원과 배경	16
(1) 주민등록법의 제정과 제1차 개정	16
(2) 주민등록번호의 도입과정	17
(3) 주민등록번호의 사용 목적	18
2. 정보통신사회에서 주민등록번호 사용	19
(1) 정보통신환경에서 주민등록번호의 역할	19
(2) 정보통신기술을 이용한 주민등록번호 유출의 실태	21
(3) 프라이버시권 보장과 주민등록번호 범용의 관계	23
3. 개인정보보호의 원칙과 주민등록번호의 보호	24
(1) 프라이버시보호를 위한 국제적 기준	24
(2) 프라이버시보호 원칙에 입각한 주민등록번호 범용현상	28
III. 주민등록번호 사용실태	30
1. 법정서식에서 주민등록번호 사용실태	30
2. 민간서식에서의 주민등록번호 사용실태	37
3. 공공기관 데이터베이스의 주민등록번호 사용실태	45

IV. 사회영역별 주민등록번호 사용실태	56
1. 형사사법 영역의 주민등록번호 사용실태	56
(1) 법원 영역	56
1) 다른 정보(직위, 직급, 소속, 이름)를 통해서 본인 식별이 되므로 주민등록번호가 필요없는 경우	56
2) 별도의 식별자가 없는 경우	57
(2) 법무 영역	57
1) 법무부 영역	58
2) 검찰 영역	58
(3) 형사 영역	59
1) 형법 관련	59
2) 보안관찰법 관련	60
3) 형사절차	61
4) 행형 분야	63
(4) 경찰 분야	64
1) 근무평정	64
2) 임용	64
3) 경찰직무	64
4) 출입국	65
(5) 개인정보가 수록되는 형사사법 영역의 양식	66
1) 합의서	66
2) 채무부존재 확인서	67
2. 교육 영역의 주민등록번호 사용실태	68
(1) 학교/대학	68
1) 학생 관련 서식	69
2) 교사/교수 관련 서식	69
3) 취업 관련 서식	69
4) 학교 행정 관련 서식	69
5) 초등학교, 중 고등학교 보유 데이터베이스	70
6) 고등교육기관 보유 데이터베이스	70
7) 개별 학교에서 보유하고 있는 데이터베이스	70
8) 학원	70
9) 어린이집	70
(2) 교육부 등 교육관련 기관	70
1) 교육인적자원부 보유 데이터베이스	71

2) 시·도 교육청 보유 데이터베이스	72
3) 기타 교육관련기관	72
(3) 개인정보가 수록되는 교육부문 양식의 예	73
1) 학교 생활기록부(초등학교)	73
2) 가정환경조사서	74
3. 기업·노무 영역의 주민등록번호 사용실태	75
(1) 경리	76
(2) 관리/총무	76
(3) 노무/인사	77
(4) 4대 보험	77
1) 건강보험	77
2) 고용보험	78
3) 국민연금	79
4) 산재보험	80
(5) 개인정보가 수록되는 노무부문 양식의 예	82
1) 입사지원서	82
2) 재직증명서	83
3) 이력서	84
4. 의료영역의 주민등록번호 사용실태	85
(1) 개요	85
(2) 병원	85
1) 병원 서식 중 주민등록번호를 수집하는 것	86
2) 병원 서식 중 주민등록번호를 수집하지 않는 것	86
(3) 건강보험	86
1) 건강보험 서식 중 주민등록번호를 수집하는 것	87
2) 건강보험 서식 중 주민등록번호를 수집하지 않는 것	88
3) 국민건강보험공단 보유 개인정보화일(데이터베이스) 목록 중 주민등록 번호를 포함하는 것	88
4) 국민건강보험공단 보유 개인정보화일(데이터베이스) 목록 중 주민등록 번호를 포함하지 않는 것	88
(4) 보건복지부 및 기타 기관의 주민등록번호 수집	88
1) 보건복지부 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고 있는 것	89
2) 지방자치단체 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고 있는 것	89
3) 대한적십자사 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고 있는 것	90
(5) 개인정보가 수록되는 의료부문 양식의 예	91

1) 진료의뢰서	91
2) 상급병실사용신청서	92
3) 건강보험증(뒷면)	93
5. 조세영역의 주민등록번호 사용실태	94
(1) 개요	94
(2) 주민등록번호의 사용 필요성과 사용실태	94
(3) 각 영역별 주민등록번호의 사용실태	95
1) 국세기본법 관련	95
2) 국세징수 관련	96
3) 조세특례 관련	96
4) 소득세 관련	98
5) 부가세 관련	99
(4) 개인정보가 수록되는 조세부문 양식의 예	101
1) 원천징수영수증	101
2) 소득공제신고서	102
6. 기타	103
(1) 계약 영역	103
1) 개요	103
2) 주민등록번호가 사용되는 계약관련 서식	103
3) 주민등록번호가 사용되는 계약관련 서식 예	105
(2) 행정자치부 주민등록전산망 정보제공	106
1) 주민등록전산망의 수록정보	106
2) 주민등록전산망의 활용실태	106
(3) 인터넷을 이용한 주민등록번호의 유통	108
 V. 주민등록번호 관련 법제에 대한 검토	 111
1. 개인정보보호법제의 주민등록번호의 보호 실태	111
(1) 주민등록번호의 정의에 관한 규정	111
(2) 주민등록번호의 보호에 관한 규정	113
2. 주민등록번호 민간 영역 사용의 적법성 검토	115
3. 주민등록번호제도의 합헌성 판단	118
(1) 비례성의 원칙 충족 여부	119
(2) 긴절한 사유에 의한 기본권제한 법리 충족 여부	121
(3) 법률의 규정	123
4. 소결 : 법제의 미비와 주민등록번호 범용현상과의 관계	124

VI. 결론	126
1. 연구의 결과	126
(1) 종합 검토	126
(2) 대안의 제시	127
2. 연구의 한계 및 향후 과제	129

부록	131
----------	-----

참고문헌	133
------------	-----

표 목차

표 1 불법적 주민등록수집의 경로	23
표 2 법정서식 법령규칙별 분류	30
표 3 법정서식 주민등록번호 사용 실태조사 내용	31
표 4 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용실태(단위 : 개)	32
표 5 법정서식의 종류별 분류 기준	33
표 6 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태	34
표 7 대소분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태	35
표 8 법정서식 주민등록번호사용 연대별 추이	36
표 9 민간서식 주민등록번호사용 실태조사 내용	38
표 10 분류별 조사서식 수	38
표 11 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도	39
표 12 직원 또는 고객의 주민등록번호 미수집시 업무에 대한 영향	44
표 13 행정자치부 목록 누락 기관 명단	46
표 14 공공기관의 개인정보파일 보고실태	47
표 15 공공기관의 개인정보 파일 중 주민등록번호 사용실태	48
표 16 중앙행정기관별 주민등록번호 사용실태	49
표 17 지방자치단체별 주민등록번호 사용실태	49
표 18 교육기관별 주민등록번호 사용실태	50
표 19 정부투자기관 및 기타 기관별 주민등록번호 사용실태	50
표 20 개인정보 수집항목 우선순위	53
표 21 주민등록번호로 파악되는 유사코드	54

표 22 주민등록전산망 활용실태	107
표 28 개인정보에 관한 규정과 근거 법률	111

그림 목차

그림 1 주민등록번호를 매개로 한 개인정보의 유통	21
그림 2 주민등록번호 도용현황	22
그림 3 법정서식 법령규칙별 비율	31
그림 4 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용비율	32
그림 5 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용 비율	34
그림 6 법정서식 주민등록번호사용 연도별 비율	36
그림 7 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도	40
그림 8 건설부문 서식의 주민등록번호 사용 현황	41
그림 9 민원행정부문 서식의 주민등록번호사용 현황	42
그림 10 생활부문 서식의 주민등록번호 사용현황	43
그림 11 법원부문 서식의 주민등록번호 사용현황	44
그림 12 공공기관의 개인정보 파일에서 주민등록번호 사용비율	48

요 약 문

전 국민이 출생과 동시에 부여받아 종신에 이르기까지 사용하는 주민등록번호는 국가가 행정효율을 도모하기 위해 사용하는 일종의 국민 개인식별번호이다. 행정행위를 하는 과정에서 그 필요에 따라 어떤 형태이든 일정한 일련번호가 부여될 수 있으며, 행정행위에 필요한 한도 내에서의 사용을 용인할 필요성도 있다.

그런데 현행 주민등록번호제도는 한 개인의 정보에 가장 확실하면서도 쉽게 접근할 수 있는 방법임에도 불구하고 그 위험성이 간과된 채 범용되고 있다. 공공부문에서는 주민의 편의를 제공하기 위한 목적과 동시에 행정의 편의를 위해 전 분야에서 주민등록번호가 사용된다. 민간부문에서 역시 주민등록번호는 기업이 고객 등의 개인정보를 수집하고 관리하며 사용하는 과정에서 개인식별용도로 광범위하게 사용되고 있다. 유일독자성, 영구성(종신불변성), 전속성이라는 요소를 가진 개인식별번호인 주민등록번호는 개인정보이용의 편의를 제공하는 성질과 동시에 매우 간이한 방법으로 개인정보를 유출시킬 수 있는 성격을 동시에 가지고 있는 것이다. 결국 공공부문과 민간부문을 막론하고 주민등록번호를 광범위하게 사용하는 것은 기본권의 침해와도 밀접한 관련을 가지게 된다.

이에 따라 대다수 국민들은 사회생활을 위해 수시로 주민등록번호를 제공하면서도 동시에 주민등록번호의 유출로 인하여 피해가 발생할 것을 염려하고 있다. 실제 주민등록번호가 유출됨으로써 수많은 피해가 발생하고 있으며, 주민등록번호의 사용범위가 넓기 때문에 피해의 실체를 파악하기도 불가능한 상황이다.

본 연구는 주민등록번호의 사용이 사회생활의 어느 정도 범위까지 이루어지고 있는지를 조사함으로써 주민등록번호의 범용현상을 실증적으로 확인하는 것을 목적으로 하였다. 우선 주민등록번호가 사용되는 근거가 무엇인지를 살펴보고 주민등록번호가 일상생활에서 범용으로 사용될 수 있는지의 여부를 확인했다. 다음으로 일상생활에서 이용되는 법정서식과 민간서식에 주민등록번호가 기재되는지 여부를 확인하였다. 법·령·규칙에 의하여 작성하도록 규정되어 있는 각 법정서식 안에 주민등록번호가 사용되는 현황을 살핌으로서 공공부문에서 어느 정도의 범위로 주민등록번호가 수집·활용되는지를 확인하였다. 또한 주로 일상생활에서 많이 사용되는 양식에 주민등록번호가 어느 범위에서 이용되고 있는지를 확인하는 작업으로 민간서식을 검토하였다.

한편, 공공기관 데이터베이스에서 주민등록번호가 어느 정도나 수집·활용되고 있는지를 조사하였다. 서식에 주민등록번호가 기재되는 현상을 조사한 것이 본인의 직접적 개입 또는 현실적 행위를 중심으로 하는 조사라면 데이터베이스

의 주민등록번호 저장·이용 현상을 조사한 것은 특히 정보화사회에서 주민등록번호가 전자적 방식으로 집적되며 이용되는지를 확인하기 위한 조사이다.

이렇게 조사된 자료를 바탕으로 사회 각 영역별로 주민등록번호가 수집되고 활용되는 현황을 분류하여 검토하였다. 사회영역은 형사·사법/ 교육/ 기업·노동/ 의료/ 조세/ 기타로 나누었고, 각각의 영역에서 주민등록번호의 사용필요성과 사용실태, 각 영역별 중요 양식 등을 검토하였다.

마지막으로 주민등록번호의 범용현상이 현행 법제에 적합한지 여부를 검토하였다. 특히 주민등록번호가 민간영역에서 광범위하게 사용되는 것이 적절한 것인지 여부를 판단하였으며, 주민등록번호의 범용현상이 법제의 미비와도 밀접한 관련이 있음을 확인하였다.

1. 주민등록번호 사용실태

먼저 법정서식에서 주민등록번호가 사용되는 실태를 조사하였다. 1,364개 현행 법·령·규칙에 의하여 사용토록 되어 있는 16,232개 법정서식을 대상으로 전수조사를 하였다. 모든 법정서식에서 주민등록번호를 기재하는 항목이 있는지 여부만을 가지고 조사한 결과 총 7,648개의 법정서식이 주민등록번호를 요구하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 수치는 조사대상 법정서식 중 개인정보를 필요로 하지 않는 것까지 모두 포함해서 조사한 결과 추출된 수치이다.

주민등록번호사용의 실질을 보다 명확히 파악하기 위하여 법정서식을 신청관련서류/ 통보관련서류/ 증명서/ 조직내부서류/ 계약서/ 기타로 분류하였으며 각 분류별로 주민등록번호 사용실태를 조사하였다. 그 결과 개인정보가 직접적으로 필요한 분야인 신청관련서류에서는 72.9%, 증명서에서는 62.7%의 비율로 주민등록번호를 요구하고 있었다. 반면 개인정보가 직접적으로 필요하지 않은 경우가 있는 분야인 조직내부서류(회의록, 명부 등)은 30.4%, 기관 간 또는 기관과 업체 간 계약서에서는 25.6%의 법정서식이 주민등록번호를 요구하고 있었다.

법정서식이 주민등록번호를 요구하는 현상은 주민등록번호제도가 시행된 1969년 이후부터 나타나는 것이다. 그런데 1968년 이전에 제정되었고 이후 거의 개정이 되지 않았음에도 불구하고 현행 제도로 남아있는 법·령·규칙의 경우, 1969년 이후에도 이들이 규정하고 있는 각 서식은 주민등록번호 항목을 따로 두지 않고 있었다.

다음으로 민간부문에서 사용되고 있는 서식을 조사하였다. 민간부문에서 서식은 ‘비즈폼(<http://bizforms.co.kr>)’ 사이트에서 제공하는 서류양식을 대상으로 조사하였다. 총 22,872개의 서식을 회사/ 건설/ 민원행정/ 법원/ 생활/ 세무회계/ 은행금융/ 학교로 분류하고 각 서식 중 조회수 100회 이상의 서식 22872개를 중심으로 주민등록번호 사용유무를 조사하였다. 조사대상서식이 주민등록번호를

사용하는지 여부만을 분석하면 민간서식의 경우 전체 중 42%의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있었다. 그런데 조회수 비율이 50% 이상 되는 민원행정과 세무금융관련 서식은 각각 77.3%와 68.5%의 비율로 주민등록번호를 요구하고 있었다.

여기서 주의할 점은 조사대상의 설정과 관련한 문제이다. 즉, 비록 조사대상을 조회수 100이상의 서식으로 한정하였다고는 하나, 조회수가 높지 않더라도 실생활에서 활용도가 낮은 것으로 볼 수 없는 서식들이 있다는 점이다. 또는 그 반대로 너무 일상적으로 사용되기 때문에 굳이 비즈폼과 같은 사이트에서 유료로 양식을 구매할 필요가 없는 서식들의 경우에는 조사가 이루어지지 않았다는 점이다.

공공기관 데이터베이스의 주민등록번호 사용실태를 위해 행정자치부가 발간한 공공기관의 개인정보 파일 목록집을 조사하였다. 중앙행정기관(소속기관 포함)/지방자치단체(시군구 포함)/교육청 및 각급학교/정부투자기관 및 기타의 4가지 범주로 분류하였다. 공공기관 데이터베이스에서는 80.4%의 파일에서 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있는 것으로 나타났다. 중앙행정기관은 81.7%, 지방자치단체는 81.2%, 교육청 및 각급학교에서는 82.0%, 정부투자기관 및 기타에서는 79.0%의 파일에서 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있는 것으로 확인되었다. 세부적으로 시도교육청의 경우에는 88.2%, 보험개발원의 경우 95.2%, 보건복지부는 90.5%의 파일에서 주민등록번호를 수집활용하고 있는 것으로 나타났다.

2. 사회영역별 주민등록번호 사용 현황 분석

조사된 자료를 근거로 사회영역별 주민등록번호 사용 현황에 대하여 분석하였다. 주민등록번호가 사용되는 각 분야에서 실제 주민등록번호가 필요한지 여부를 확인하였다.

형사사법영역은 법원/법무/형사/경찰로 분류하여 법정서식을 통해 주민등록번호가 수집 활용되는 현상에 대해 분석하였다. 법원조직과 법원행정영역은 법원 내부의 조직과 행정에 관한 것들인데, 내부에서 활용되는 보고서, 서약서, 각종 기록부 등의 서식은 주민등록번호를 수집하지 않고 있었다. 인사관련서식도 법원 공무원인사기록카드를 제외하고는 주민등록번호를 수집하지 않고 있었다. 그러나 신원진술서나 비취인가서약서 등의 경우에는 주민등록번호를 수집하고 있었다.

법무영역에서는 수사관련기록에는 거의 대부분 주민등록번호를 사용하고 있다. 수사개시 이후에는 사건 번호 등으로 대체할 수 있음에도 불구하고 주민등록번호의 사용은 일상화되어있는 현실이다. 형사영역에서 역시 주민등록번호가 광범위하게 사용되고 있는데 사건번호나 수형번호 등을 통해 해결할 수 있는 행정행

위에서는 주민등록번호를 사용하지 않아도 무방할 것이다.

학교에서는 학생생활기록부를 비롯한 학생관련 서식 및 직원인사와 행정에 관한 서식에서 광범위하게 주민등록번호를 사용하고 있었다. 학생의 경우 학번이라는 별도의 식별자가 있는 만큼 주민등록번호를 일반적으로 사용할 필요가 없을 것으로 보이며, 교사를 비롯한 직원의 경우에도 주민등록번호가 굳이 필요하지 않은 경우가 많다고 판단된다. 교육부 및 시도교육청에서는 학생정보를 따로 보유하지 않고 있는 것으로 확인되었다. 그러나 시도교육청의 경우 학원관련 개인정보를 수집하는 과정에서 주민등록번호가 수집되고 있었다. 또한 교육부와 시도교육청의 홈페이지, 에듀넷에서는 인터넷 회원에 대해 주민등록번호를 수집하고 있었다.

민간기업의 경우에는 입사에서부터 퇴직까지 노무관리와 관련된 서식 전반에서 주민등록번호를 수집하고 있었다. 기업별로 차이는 있다고 할지라도 통상적으로 이용되는 서식에서는 주민등록번호를 수집하는 경우가 많았다. 내부에서 이루어지는 급여지급관리, 보안·노무관련 서식의 경우 사번으로 대체할 수 있음에도 불구하고 주민등록번호를 과도하게 요구하는 경향을 보였다.

의료영역의 경우 개인의 건강이나 질병에 관련된 매우 민감한 개인정보들이 포함되어 있기 때문에 주민등록번호의 수집과 관리에 각별한 신경을 써야만 한다. 병원에서는 각종 진단서·소견서, 신체검사, 각종 신청서 및 확인서에 주민등록번호를 고아범위하게 이용하고 있었다. 환자신원의 정확한 확인이 특별히 필요하지 않은 경우에는 병원 내에서 환자관리를 위해 부여한 번호와 성명, 주소, 연락처 등으로 얼마든지 업무수행이 가능할 것이다. 건강보험과의 연동을 위해서도 굳이 주민등록번호를 전 분야에 이용하기 보다는 건강보험증 번호를 이용하여 업무를 볼 수 있다.

조세분야에서는 조세부과 대상이 되는 사람의 관련 정보를 확인하기 위해 공통의 식별자를 이용할 수는 있으나 그 식별자로서 주민등록번호를 이용해야 하는지에 대해서는 숙고가 필요하다. 납세의무자의 재산상태를 파악하기 위해서 주민등록번호를 사용할 경우에는 제한범위 내에서 사용해야 한다. 조세부과에 다툼이 있는 경우에 주민등록번호를 사용하는 것은 제한이 필요하다. 강제징수 시에 주민등록잔산망을 이용한 일괄적 개인정보의 확인이 이루어지지 않도록 조심해야 한다. 그러나 현재 조세분야에서 주민등록번호를 수집하고 활용하는 데에는 이러한 주의가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 매우 광범위한 종류의 서식에서 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있다.

3. 주민등록번호의 민간영역 사용 정당성 여부

주민등록번호가 민간영역에서 사용될 수 있도록 보장하거나 사용하는 경우 주

민등록번호를 보호하는 내용을 따로 정하고 있는 법률은 없었다. 결국 민간영역에서 주민등록번호를 사용하는 것은 민간의 자율에 맡겨져 있는 실정이다.

신용정보의이용및보호에관한법률은 조문규정에 의하여 일정하게 주민등록번호를 수집하는 것이 보장되어 있는 것으로 판단된다. 그러나 이 규정은 주민등록번호를 특별히 보호하는 규정으로 볼 수는 없고, 계속적인 이용을 가능하게 하는 규정이라고 판단된다. 주민등록번호의 범용현상으로 인하여 발생하는 문제를 해결하기 위해서는 우선 법제도의 정비가 필요하나 아직까지는 가시적으로 실효성 있는 법제도의 정비가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 이와 함께 현행 주민등록번호제도는 상당한 위헌성을 가지고 있다. 헌법적으로 문제가 있는 제도가 별다른 대체수단의 강구나 고려도 하지 않은 채 오히려 정부에 의하여 사용확대가 조장되고 있고 민간영역에서 제한 없이 사용하고 있다는 것은 심각한 문제라고 할 수 있다. 결국 법제의 미비가 주민등록번호의 범용현상에 일정한 기여를 했음을 확인할 수 있었다.

4. 대안의 제시

먼저 주민등록번호가 아닌 분야별 식별자의 사용을 활용할 수 있다. 운전면허번호, 여권번호, 의료보험번호, 납세번호, 사원번호, 학번, 군번 등의 식별자는 각각의 분야에서 충분히 식별자로서 기능할 수 있는 만큼, 주민등록번호사용범위를 최대한 좁히는 측면에서 이들 식별자를 이용하는 것이 손쉽게 활용할 수 있는 대안이 될 것이다. 다음으로 민간영역의 주민등록번호사용을 제한해야 한다. 민간에서 주민등록번호가 가장 빈번하게 활용되는 경우는 계약의 경우인데, 계약자체가 요식행위를 필요로 하는 것이 아니므로 주민등록번호를 불필요하게 사용하는 것은 바람직하지 않다. 마지막으로 현행 주민등록번호체계 자체에 근본적인 변화가 있어야 한다. 현재와 같은 체계의 주민등록번호사용이 계속 이루어진다는 것은 정보주체에게 부담을 가중시키는 결과가 발생한다.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

(1) 연구의 필요성

대한민국 헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 개인정보보호 및 프라이버시권 보장의 근거가 되는 이 헌법의 규정에 의하면 사생활의 비밀과 자유는 국가로부터 침해받지 않을 것을 우선 전제한다. 따라서 이 규정을 다른 표현으로 바꾸어본다면 국가는 국민의 사생활의 비밀과 자유를 부당히 침해해서는 안 된다는 금지의 규정이며, 동시에 국가는 국민의 사생활의 비밀과 자유를 보호하기 위한 충분한 조치를 취해야 한다는 의무규정이다.

한편 기본권은 국가 대 국민의 관계에서 보장되어야 할 권리임과 동시에 개인과 개인 간의 관계에서도 존중되어야 할 권리이다. 그러므로 공적영역에서만 아니라 사적영역에서조차 이 기본권은 보장되어야만 한다는 당위를 가진다. 헌법이 규정하고 있는 기본권의 항목인 사생활의 비밀과 자유 역시 사인 간의 관계에서도 반드시 지켜져야만 한다.¹⁾

사생활의 비밀과 자유의 권리는 일정한 경우 제한을 받을 수 있다. 헌법 제37조제2항이 규정하고 있는 일정한 조건에 따라 부분적인 제한이 가능한 것이다. 문제는 그 제한이 과연 어느 정도 적절한 것인지를 판단할 수 있는 정밀한 근거를 제시하기 어렵다는 점이다. “국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”라고 할 때 이러한 내용을 규정하고 있는 법률의 합목적성과 타당성, 최소침해성 등의 판단이 쉽지 않기 때문이다. 기본권 제한의 현실이 얼마나 적정한 것인지를 판단하기 어려운 사례 중 가장 극명한 사례가 바로 전 국민 개인식별번호제도, 즉 주민등록번호제도이다.

국가가 국민에게 일정한 식별번호를 부여하고 이를 이용해 행정효율을 도모하는 것을 근본적으로 부정할 수는 없다. 어떤 형식이든 일정한 형태의 일련번호가

1) 헌법은 제17조뿐만이 아니라 여러 규정을 통해 사생활의 비밀을 보호하고 있다. 예를 들어 거주·이전의 자유(제14조), 직업선택의 자유(제15조), 주거의 자유(제16조), 통신비밀의 보호(제18조), 양심의 자유(제19조) 및 종교의 자유(제20조) 등 헌법이 정하고 있는 상당수의 개별적 기본권보호조항들이 사생활의 자유 또는 비밀과 밀접한 관련을 맺고 있다. 그러나 본 연구에서는 이들 개별 기본권항목이 가지고 있는 의의 등을 따로 분석하지는 않고, 일반적인 프라이버시권만을 전제로 논의를 전개하기로 한다.

부여되는 행정행위는 존재하며, 각 행정행위에 필요한 범위의 한도 내에서 해당 번호들이 사용되는 것에 대해서는 일정정도 용인이 가능하다. 그러나 ‘중신불변성’과 ‘개인전속성’을 갖춘 고유식별번호가 일괄적으로 전 국민에게 부여되고 이 번호가 공공부문의 모든 행정행위는 물론 민간영역에서까지 범용으로 사용된다면 사정이 달라진다.

한 개인의 정보에 가장 확실하면서도 쉽게 접근할 수 있는 방법을 특별한 제한 없이 광범위하게 사용한다는 것은 곧 개인정보의 보호가 근원에서부터 위협하다는 것을 의미한다. 그런데 이렇게 위험한 장치를 다름 아닌 국가가 설계하여 유포한다는 것은 기본권보장을 규정하고 있는 헌법정신을 정면으로 위반하는 일이 된다. 다시 말해 국민의 기본권에 대해 부당한 침해를 하지 말아야 할 국가에 대하여 금지된 사항을 위반하는 것이며, 기본권의 보장을 위하여 취해야 할 국가의 의무를 국가 스스로가 저버리고 있다는 이야기와 통한다.

국가의 이러한 행위는 사인간의 관계에도 영향을 미친다. 전 국민 고유식별번호가 국가에 의해 조립되고 유포되는 과정에서 민간영역에서의 사용용도제한이나 범위의 한정 등 필요한 조치가 병행되지 않음에 따라 민간영역에서 역시 이 식별번호를 사용하고자 하는 욕구가 발생하게 되는 것이다. 기업 등은 고객 등의 개인정보를 수집하고 관리하며 사용하는 과정에서 개인식별용도의 별도의 개인식별번호체제를 구성할 필요성을 가지게 된다. 이때, 국가차원에서 조립된 확실한 신원인증체계인 전 국민 고유식별번호를 사용한다면 우선 새로운 번호체제를 구성하는데 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 또한 고객관계관리(customer relationship management : CRM)등 새로운 통합적 경영기법이 도입됨에 따라 민간은 물론 행정분야의 데이터베이스와 연결하는데 공통된 개인식별번호를 사용할 경우 상당한 효율과 비용절감효과를 얻을 수 있게 된다.²⁾

우리의 주민등록번호는 개인식별번호(personal identification number, personal reference number, universal identification number)가 갖추어야 할 최적의 조건을 가지고 있다. 즉, 유일독자성, 영구성(중신불변성), 전속성이라는 요소를 가장 적절하게 갖추고 있는 것이다. 전 국민이 출생신고와 동시에 행정자치부로부터 의무적으로 부여받는 이 번호는 이론적으로는 대한민국에 생존하는 어떠한 사람 간에도 중복되지 않도록 설계되어 있다. 또한 13자리라는 비교적 간단한 숫자로 구성되며 각 부분별로 특정한 정보를 담고 있어 주민번호만으로 상당한 양의 개인정보를 확인할 수 있게 된다.

주민등록번호의 이와 같은 특징은 공사를 막론하고 신원확인을 필요로 하는

2) 이에 대해서는 Roger Clark, Human Identification in Information System: Management Challenger and Public Policy Issues, Information Technology & People Vol.7 No.4. 1994. V. 1. para. 2~3. 참조.

모든 분야에서 주민등록번호의 수집과 이용을 유발하였다. 특히 정보통신기술이 발달하면서 데이터베이스 간 정보이동, 개인정보의 유통, 통신서비스의 이용 등을 위해 주민등록번호는 당연히 제공되어야 하는 것으로 인식되고 있다. 반면, 현행 법률체계 어디에도 주민등록번호의 사용범위를 제한하는 내용은 규정되어 있지 않은 것이 현실이다. 오히려 공사영역을 불문하고 주민등록번호를 광범위하게 사용할 수밖에 없는 환경이 조성되고 있는 실정이다. 그리하여 대다수 국민들은 사회생활을 위해 수시로 주민등록번호를 제공하면서 동시에 주민등록번호 유출로 인한 피해가 발생하지 않을까 전전긍긍하게 되는 것이다.

그런데, 주민등록번호 유출로 인한 피해에 대해 광범위한 위기감이 형성되어 있는 것에 비해 정작 실제 주민등록번호가 어느 만큼이나 광범위하게 수집되고 이용되고 있는지에 대해서는 실질적인 확인이 되지 않고 있다. 이것은 역설적으로 지나치게 광범위한 영역에서 사용되고 있다보니 그 실체를 확인하기조차 어렵다는 이야기일 수도 있을 것이다. 따라서 그 실제 사용실태를 구체적으로 확인하는 것은 매우 지난한 작업이 될 수도 있다. 그러나 최소한 어느 영역에서 어느 정도로 주민등록번호가 수집되고 활용되는지에 대한 객관적 자료의 확보는 여전히 필요하다. 그러한 근거 없이 주장되는 주민등록번호의 위험성은 막연한 추상적 위험성의 가정으로 치부될 수 있으며, 더 나가서는 권력집단을 소재로 한 음모론으로 전락할 수도 있기 때문이다.

본 주민등록번호 사용현황 실태조사연구는 이러한 측면에서 그 필요성이 제기된다. 즉 주민등록번호가 사회 영역 전반에 걸쳐 어느 정도나 이용되고 있는지를 확인함으로써 주민등록번호라는 개인식별번호가 가지고 있는 위험성의 실제성 정도를 판단할 수 있는 근거자료를 확보한다는 것이다.

(2) 연구의 목적

1) 주민등록번호 사용범위 확인

사회 전반에서 주민등록번호가 광범위하게 사용된다는 것은 그만큼 주민등록번호가 신원확인을 위한 매우 유용한 장치라는 것을 의미한다. 주민등록번호 자체가 생년월일, 성별, 출생연대, 출신지역, 신고순위, 진위여부 등 상당히 많은 개인정보를 보여주고 있다. 이 번호들은 또다시 추론으로 가정할 수 있는 개인정보를 만들어낸다. 즉, 연령, 내외국인 여부, 각 단계별 취학시기 및 사회진출시기, 현재의 사회적인 위치 등을 유추할 수 있는 중요한 단서로 작동하는 것이다.³⁾ 주민등록번호의 이러한 특징은 일상생활에서 주민등록번호를 이용하여 신

3) 윤현식, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2002. 123쪽.

원을 확인하고자 하는 욕구를 증대시킨다.

정보통신환경에서 온라인 서비스의 이용 및 데이터베이스 간 자료유통 과정에서 개인을 식별할 수 있는 효과적인 연결고리(matching field)로 주민등록번호가 사용되는 현상은 이제 새삼스러운 것도 아니다. 대한민국 국민 거의 모두는 인터넷을 이용한 서비스를 받기 위해서는 당연히 실명과 주민등록번호를 상대방에게 알려주어야 한다고 여길 정도이다. 일반인의 보편적 인식 속에서 주민등록번호라는 개인정보를 제공하는 것이 싫건 좋건 간에 선택의 여지가 없는 것으로 받아들여지고 있다는 사실은 역으로 일반인들이 문제의식을 느끼지 못할 정도로 주민등록번호의 제공이 광범위한 영역에서 일상적으로 이루어지고 있음을 의미한다.

본 조사연구의 우선 목적은 주민등록번호의 사용범위가 도대체 어디까지 확장되어 있는가를 확인하는 것이다. 주민등록번호는 개인정보보호에 매우 치명적인 결과를 야기할 수 있을 정도로 중요한 개인정보이다. 그런데 이토록 중요한 개인정보를 본인의 의사여부와 관계없이 일상적으로 사용하는 사회현상은 쉽게 납득하기 어렵다. 그렇다면 사회구성원들의 인식을 이렇게 조장하기 위해서는 도대체 어느 정도로 주민등록번호사용이 일반화되어있어야 하는가라는 의문이 발생한다. 본 연구는 실태조사를 통해 이 의문을 해소하는 것이 최초의 목적인 것이다.

2) 주민등록번호 사용의 정당성 확인

무수하게 많은 영역에서 주민등록번호를 수집하고 사용하고 있음에도 불구하고 정작 이러한 현상이 합목적적으로 적절히 이루어지고 있는지에 대해서는 가부를 쉽게 판단하기 어렵다. 그것은 각 분야에서 과연 주민등록번호가 동원되어야 할 만큼 정밀한 신원확인이 필요한 것인지, 그러한 필요성이 제기되는 업무는 얼마나 되는지에 대해 판단할 수 있는 실증적인 근거가 없기 때문이다. 즉, 민간 영역은 물론이려니와 공공영역에서조차 절실히 필요한 특별한 목적이 존재하기 때문에 주민등록번호를 수집하는 것인지, 아니면 특별한 목적 없이 관행적으로 주민등록번호를 수집하는 것인지를 명확하게 판단할 근거가 없다는 것이다.

이에 본 조사연구의 두 번째 목적은 사회 전 영역에 걸친 주민등록번호 수집이 과연 적절한 수준에서 이루어지고 있는 것인지를 확인하는 것이 된다. 공공기관과 민간부문에서 주민등록번호가 어떤 목적으로 요구되는지를 실태조사를 통해 확인하고 그 목적의 정당성과 수단의 적정성을 확인하도록 한다. 특히 포털사이트 등 온라인을 통해 주민등록번호를 수집하는 경우를 보다 면밀히 분석하도록 한다.

공공부문의 경우 현재 본격적으로 시행되고 있는 전자정부사업에 따르면 행정전산망에 등록된 국민의 개인정보는 행정기관 간 공동이용을 원칙으로 하는데,

이 과정에서 공공기관들이 각 개인정보를 확인하고 이용하기 위한 수단으로서 주민등록번호를 활용하고 있다. 일견 그 목적이 정당하고 수단이 적절한 것으로 보일 수 있으나 국제적으로 인정되고 있는 개인정보보호의 원칙에 따라 검토할 때, 전자정부의 이러한 원칙은 개인정보보호를 위한 전제조건을 정면으로 위반하는 것일 수도 있다.

민간영역에서도 마찬가지로 정보통신기술의 활용과정에서 개인정보의 전산처리가 당연한 것이 되었고, 그 과정에서 주민등록번호는 가장 확실한 식별자로서 선호되고 있다. 기업의 입장에서 주민등록번호는 가장 경제적이면서도 효과적으로 개인정보를 관리할 수 있는 도구이기 때문이다. 최근 입법발의된 각 개인정보보호 기본법의 내용 중 주민등록번호의 목적 외 사용 금지규정에 대해 기업들이 반발하고 나선 것은 바로 이러한 배경을 전제로 하고 있는 것이다.⁴⁾

그런데 어느 누구도 주민등록번호 수집의 목적과 당위에 대해서 명확하게 그 이유를 설명하는 모습은 보이지 않는 것이 현실이다. 기업들의 경우 이용자의 서비스 이용이나 업체의 고객관리에 무리가 있다는 주장만이 보일 뿐 자신들이 굳이 주민등록번호를 이용하여 신원인증을 하는 이유라던가 스스로 대체수단을 마련하고자 하는 의지는 전혀 보이지 않는 것이다.⁵⁾

정부 역시 마찬가지이다. 행정자치부의 경우 주민등록번호 사용이 필요하다는 이야기는 줄곧 하고 있음에도 불구하고 왜 주민등록번호가 이렇게 광범위하게 사용되어도 괜찮은가에 대한 설명은 하지 않고 있다. 확실한 신원인증을 통해 행정효율을 높이는 것은 바람직한 것이지만 그렇다고 해서 주민행정의 효율을 목적으로 만들어진 주민등록번호가 주민행정 이외에 다른 모든 행정행위를 목적으로 이용되어도 괜찮은 것인지에 대해서는 침묵하고 있는 것이 행정자치부의 입장이다.⁶⁾

4) 한국인터넷기업협회, 한국계임산업협회, 전자상거래및통신판매협회 등 주로 인터넷을 이용한 온라인 상거래를 하는 기업들이 가입되어 있는 각 협회들은 2005년 3월 3일 보도자료를 통해 입법발의된 개인정보보호법들이 주민등록번호사용을 규제하고 있는 것에 대해 반발하면서 대체수단이 마련될 때까지 법안 통과를 유보해달라고 요청했다.

http://www.kinternet.org/now/K_Board_View1.asp?Page=2&Table=KDB19&Inx=13

한편 2005년 10월 31일 정보통신부가 인터넷 상에서 주민등록번호를 대체할 5가지 대안을 제시하며 빠르면 2007년부터 주민등록번호사용을 중단토록 할 수 있다는 계획을 발표하자 인터넷 업체들은 또다시 실효성 등의 문제를 거론하면서 정보통신부의 대안에 대해 반발하는 모습을 보였다. 쿠키뉴스, 2005. 11. 1. 기사참조.

5) 인터넷 기업협회가 지난 8월 정보통신부의 주민등록번호대체수단 계획에 대해 관련업계의 입장이라는 제목으로 낸 보도자료에서는 단지 주민등록번호 대체수단을 사용함으로 인하여 발생하는 피해나 불이익을 민간에 전가하는 것은 바람직하지 않다는 것만을 이유로 내세우고 있을 뿐, 왜 주민등록번호를 수집하고 있었는지에 대해서는 별다른 설명이 없다.

http://www.kinternet.org/now/K_Board_View1.asp?Page=1&Table=KDB19&Inx=28

6) 이에 대해서는 강동석, 정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점, 국가인권위원회, “주민등

그렇다면 이 시기에서 적어도 주민등록번호를 수집하고 사용하는 것이 행정행위든 기업활동이든 그 목적에 부합하고 수단으로서 적절한 것인지에 대한 판단이 필요할 것이다. 주민등록번호 수집이 가지고 있는 목적의 정당성과 수단의 적정성을 확인하는 작업이 본 조사연구의 목적이 될 수밖에 없는 이유가 여기 있다.

3) 주민등록번호사용에 관한 향후 방향의 도모

위의 각 목적들에 대한 검토는 결론적으로 주민등록번호를 계속 사용할 것이냐 여부를 판단하는 기준을 설정하는데 도움이 될 것이다. 또한 주민등록번호를 계속 사용할 경우 개인정보보호를 위한 방법을 어떻게 고민할 것인가에 대한 앞으로의 논의를 유발할 수 있을 것이며, 반대로 주민등록번호를 사용하는 것이 위협하거나 불필요한 상황이라면 신원인증을 위한 장래의 방법은 어떠해야하는가를 판단하는 시발이 될 것이다. 이처럼 주민등록번호사용에 관한 향후 방향을 설정하는데 일정한 기준을 생성하는 것이 본 조사연구의 또 다른 목적이 될 것이다.

주민등록번호의 사용이 적실한 것이라면 주민등록번호를 사용하는 것 자체를 문제로 삼을 수는 없을 것이다. 행정행위를 하거나 기업활동을 하는데 있어 주민등록번호가 없으면 시스템 자체가 붕괴하는 현상이 올 수 있다고 한다면 주민등록번호의 사용은 오히려 바람직한 일이 될 수도 있다. 이러한 전제의 성립이 가능하다면 결국 문제는 주민등록번호의 사용 그 자체가 아니라 주민등록번호를 보호하기 위한 장치를 어떻게 마련할 것인가로 귀착될 것이다. 개인정보유출에 대한 불안감이 가중되는 상황에서 보다 안전하게 주민등록번호를 보호할 수 있는 방법의 고민은 여전히 필요하기 때문이다.

반대로 주민등록번호 수집과 사용이 나름대로의 적실한 목적에서가 아니라 주민등록번호가 없더라도 행정행위나 기업활동에 문제가 없다면 주민등록번호 자체를 최대한 사용하지 않도록 유도해야할 것이다. 전 국민에게 개별적으로 고유한 식별번호를 부여하지 않는 국가들의 예도 상당히 있는 것으로 볼 때, 이러한

록번호 이대로 좋은가?” 토론회 자료집, 2005. 63쪽. 그러나 이 글에서조차 현재 주민등록번호가 공공부문에서 어떻게 활용되고 있는가를 일일이 열거하고 있을 뿐 실질적으로 주민등록번호의 수집과 사용이 왜 절실하게 필요한 것인가에 대해서는 논의가 없다. 즉, “선거, 조세, 취학, 병역, 복지, 주택 등 국가의 중요행정사무처리의 모태”라고 할 정도로 주민등록번호가 중요하며, “금융실명제, 부동산실명제, 공무원 재산등록, 국토정보센터, 국민연금제도 등 국가의 주요시책 추진도 기본적으로 주민등록번호체도를 포함한 주민등록제를 토대로 하지 않고는 시행이 거의 불가능할 정도”라고 하면서 주민등록번호의 사용용도에 대한 예시만을 하고 있는 것이다. 또한 정보화시대에 주민등록번호가 국민들의 “생활과 경제활동의 핵심근간”이라고 인정하는 것은 민간영역에서의 광범위한 주민등록번호 수집과 사용을 정부입장에서는 전혀 문제로 여기지 않고 있는 것이 아닌가 하는 의구심마저 들게 만든다.

방향성의 모색 역시 불가능한 것만은 아니라고 판단된다.

본 조사연구의 목적이 주민등록번호의 대안체제 구축은 물론 아니다. 본 조사연구는 주민등록번호의 사용실태 파악과 이를 통한 현상분석이 주 목적이며, 대안체제의 구축은 다른 기회로 미룰 것이다. 그러나 이번 조사연구를 토대로 주민등록번호체제에 대한 일정한 방향의 설정은 가능할 것이다. 본 조사연구의 최종 목적은 결국 주민등록번호에 대한 문제의식을 해소하고 보다 합리적인 대안을 도출하기 위한 방향을 설정하는 것이 된다.

2. 연구의 내용 및 연구 방법

(1) 선행연구 및 관련연구 분석

주민등록번호의 사용현황실태를 조사하기 전에 주민등록번호가 도입되어 사용되게 된 배경 및 주민등록번호의 문제점에 대한 이론적 검토를 진행한다. 단지 현상적으로 나타나는 사실들을 정리하는 것만으로는 본 조사연구의 목적을 달성하기 어렵기 때문이다.

정보사회의 도래와 더불어 급격히 사회문제로 대두된 프라이버시보호문제와 관련한 선행연구는 이미 다방면에서 상당한 폭과 깊이로 이루어지고 있다. 또한 주민등록번호가 가지고 있는 프라이버시보호에 관련된 비중이 무겁게 인식되면서 주민등록번호를 소재로 하는 연구가 다채롭게 발표되고 있는 실정이다. 그러나 그동안 주민등록번호에 관한 연구의 상당수가 프라이버시권 전반에 대한 논의 과정의 한 소재로, 혹은 주민등록법 체계에 대한 분석 중 한 분야로 다루어져 왔다. 주민등록번호를 집중적으로 다룬 연구는 매우 제한적인 측면에서 이루어져 왔으며, 그 양도 그리 많지 않은 것이 사실이다. 또한 정보통신부 등 개인정보보호와 밀접한 관련을 가지고 있는 정부기관을 중심으로 주민등록번호사용실태의 문제점에 대한 조사연구가 진행된 바도 있으나, 주로 개인정보보호와 관련된 문제해결에 주안점을 둔 나머지 주민등록번호의 범용현상에 대해서는 부족한 측면이 있다.

주민등록번호에 대한 논의구조는 일반적으로 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. 하나는 주로 프라이버시보호의 측면과 관련하여 특히 주민등록법과 관련된 법적·제도적 차원의 고찰을 수행하는 연구형태이며, 다른 하나는 실제 현실에서 주민등록번호를 사용함에 있어서 발생하는 문제점에 대한 분석과 신원확인을 위한 식별자로서 주민등록번호의 효용성을 검토하는 형태이다.

전자의 경우에는 헌법학자들을 비롯하여 기본권 차원에서 프라이버시권을 논

하는 일군의 학자들과 프라이버시보호운동을 하였던 현장의 활동가들의 논의가 중심이 된다. 이들은 1980년 OECD 가이드라인 등 국제적 규범들을 중심으로 현행 개인정보보호관련 국내법제를 분석하고, 이 과정에서 주민등록법 및 관련 제도들에 대한 비판을 수행한다.⁷⁾ 개인정보보호나 프라이버시의 중요성이 사회적인 맥락 속에서 강조되는 현상이 십 수년에 걸친 정보화과정과 그 맥락을 같이 한다는 점에 비추어볼 때, 이러한 연구성과는 매우 짧은 시간 동안 충실한 내용들을 생산해낸 것이라는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 특히 권위주의 시대에 구성되어 마치 ‘당연한 것’처럼 사회적으로 인식되어오던 주민등록법이 개인정보 보호와 프라이버시권 보장을 위해 우선 해결되어야 할 중요한 문제로 부각되게 된 것은 상당히 고무적인 일이라고 하지 않을 수 없다.

그러나 이와 같은 긍정적 평가와 함께 지금까지의 논의는 대부분 포괄적인 논의구조 속에서 주민등록제도를 함께 논하는 형태를 띠고 있어 주민등록제도 안에 있는 각각의 문제들에 대해서는 개별적인 논의가 충분히 이루어지지 못했다는 한계를 가지고 있다. 특히 주민등록번호의 경우 각 연구들은 주민등록법 전반의 문제 속에 한 축으로서만 주민등록번호를 다루고 있다는 한계를 노정한다. 이러한 현상은 주민등록번호를 둘러싼 문제가 사회적으로 가장 심각한 개인정보침해문제와 직결되어 있다는 현실에 비추어볼 때 상당히 아쉬운 점이라고 하지 않을 수 없는 것이다.

이들 선행연구들이 가지고 있는 또 하나의 한계는 현실적으로 벌어지고 있는 문제에 대한 실증적인 자료가 절대적으로 부족하다는 점이다. 특히 주민등록번호의 경우 주민등록번호가 유출됨으로써 발생하는 문제점을 비롯하여 주민등록번호를 둘러싼 각종의 문제점을 다루는데 있어서, 주민등록번호가 가지고 있는 위

7) 이에 대한 연구로는 김연수, “개인정보보호”, 서울 : 사이버출판사, 2001 ; 노순규, ‘정보관련 법 제화와 정보보호’, 한국정보통신진흥협회, “정보화사회” 123호, 1998 ; 이인호, ‘한국의 개인정보보호법제의 문제점과 정비방안’, 한국정보보호진흥원, “각국 개인정보보호법제도의 비교법적 접근”, 제2회 개인정보보호 심포지엄, 2003 ; 서지원, “프라이버시와 국가신분증제도”, 서울대학교 석사학위 청구논문, 1998 ; 강경근, ‘주민등록과 전산화 그리고 프라이버시’, 아세아·태평양 공법학회, “아·태 공법연구 제4집”, 1997 ; 김기중, ‘전자주민카드와 전자감시사회’, “정보법학 창간호”, 1997 ; 김기중, ‘국가의 국민관리체제와 인권’, 한국인권재단편, “21세기의 인권”, 2000 ; 김일환, ‘정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구’, 한국공법학회, “공법연구 제29집 제3호”, 1999 ; 성낙인, ‘프라이버시와 개인정보보호를 위한 입법정책적 과제’, 영남대학교 법학 연구소, “영남법학 제5권 제1·2호”, 1999 ; 정재훈, ‘민간부문에서의 정보프라이버시보호’, 한국정보법학회, “정보법학 제2호”, 1998 ; 정찬모, ‘개인정보보호에 관한 국제적 입법동향 및 우리의 대응’, 정보통신정책연구원, “정보사회연구 제9권”, 1997 ; 조동기, ‘정보화사회에서의 개인의 정체성과 프라이버시에 관한 연구’, 서울대 사회과학연구소, “사회과학 정책연구 제18권 제3호”, 1996 ; 최종원, ‘행정정보 공동활용 정책집행 사례분석 : 주민등록 DB를 중심으로’, 서울대 행정대학원, “행정논총 34(2)”, 1996 ; 한상희, ‘국가감시와 민주주의-공공영역의 창출을 위한 헌법적 해석’, 프라이버시보호네트워크 제2차 공동토론회, “개인정보의 국가등록/관리제도의 문제점”, 2001 등이 있다.

협성을 객관적으로 설득할 수 있는 충분한 데이터가 만족할 만큼 보이지 않는다는 점에서 연구의 한계를 보이고 있다.

학술적 논의와는 별개로, 현실에 대한 문제제기와 논의는 일정부분 학술논의보다는 상대적으로 풍부한 통계자료를 근거로 주민등록번호를 사용함에 있어서 발생하는 현실적 문제점에 대한 분석과 식별자로서 주민등록번호의 효용성에 대한 연구가 이루어지고 있다. 주로 정부기관 등을 중심으로 이루어지는 이 연구작업은 주민등록번호를 대체할 수 있는 대안체제의 논의로까지 영역이 확장되는 현상도 일부 발견된다.⁸⁾

그러나 이들 선행연구결과물들은 주민등록번호에 대한 문제제기의 수준을 충분한 자료로 구체화시키지 못한다는 점에 있어서는 학술적 연구들과 큰 변별력을 가지지 못한다. 특히 주민등록번호와 관련해서는 정부시책 등과 맞물려 근본적인 문제제기 및 획기적인 주민등록번호체제변환에 대한 대안을 제시한다기 보다는 현재의 제도를 그대로 유지하고 그 이용실태를 인정하는 선에서 차선의 방식을 도모하고 있다는 한계를 벗어나지 못하고 있다.

매우 다양한 선행연구들은 이상에서 본 바와 같이 일정한 한계를 가진다.

첫째로는 주민등록번호라는 단일한 주제에 대한 접근이 이루어지는 연구가 매우 부족하다는 점이다. 물론 주민등록번호만을 집중적으로 분석한 연구논문이 없는 것은 아니다. 주민등록번호 자체에 대한 헌법적 문제 및 제반 법률과의 관계에서 발생하는 문제점을 지적한 대표적인 연구로는 김일환의 연구를 들 수 있다.⁹⁾ 김일환은 주민등록번호가 가지고 있는 문제를 집중적으로 분석하면서 주민등록법이 합헌이라는 이유로 그 안에 하나의 제도로 자리잡고 있는 주민등록번호제도까지 합헌이라고 주장하는 것은 불합리하다는 점을 명확히 밝히고 있다.¹⁰⁾ 주민등록법이라는 법률 체계의 문제와 주민등록번호라는 개별 제도의 문

8) 이에 관한 연구로는 이민영, ‘주민등록번호 남용억제에 관한 법제적 고찰’, 정보통신정책연구원, “정보통신정책 제16권 제8호”, 2004 ; 윤현식, ‘표준개인식별자(주민등록번호)의 문제점과 대안에 관한 소고’, 정부혁신지방분권위원회, “개인정보보호 제5차 토론회”, 2004 ; 강휘원, ‘정보프라이버시 보호와 자율규제 : 한계와 정책적 시사’, 오철호(편), “정보통신기술과 행정”, 대영문화사, 2002 ; 한국정보보호센터, “기업 경영자원으로서의 개인정보 이용 및 보호방안 연구”, 2000 ; 한국정보보호진흥원, “2001년 정보화 역기능 실태조사보고서”, 2001 ; 이재일, ‘주민등록번호 도용에 대한 문제점 및 개선방안’, 한국정보보호진흥원, 제2회 개인정보보호 심포지엄, 2003 ; 한국소비자단체협의회, “개인정보 침해관련 실태조사 및 제도개선방안 연구”, 제정경제부 용역사업, 2002 ; Cyberlaw Institute of Korea, “국내 인터넷 사이트의 개인정보보호에 관한 실태조사”, 1999 등이 있다. 이 외에 연구작업이라고 보기는 어렵지만 정보통신부, 경찰청 사이버수사대, 한국정보보호진흥원, 개인정보분쟁조정위원회 등이 정기조사 또는 통계작업을 통해 정기적으로 공개하는 자료들이 있다.

9) 김일환, ‘개인식별번호(주민등록번호)의 위헌성 여부에 관한 고찰’, “주민등록번호제도 이대로 좋은가?”, 국가인권위원회 토론회, 2005

10) 김일환은 주민등록법이 가지고 있는 목적의 정당성은 헌법상 인정되나(위 논문 22쪽) 주민등록

제에 대해 각기 다른 각도에서 접근할 수 있다는 점을 밝히고 특히 헌법적 규범 구조 안에서 기본권의 제한법리를 처음부터 끝까지 집요하게 주민등록번호제도를 분석하는 도구로 이용하고 있다는 점이 그의 연구가 가지고 있는 미덕일 것이다.¹¹⁾

주민등록법이 제정되던 당시 상황이 개인정보보호라는 기본권의 한 항목에 대해서는 거의 관심이 없었으며, 더욱이 군사정권 체제 하에서 국민을 감시하고 통제하기 위해서 마련된 것이라는 비판은 상당부분 제기된 바 있다.¹²⁾

또한 이민영의 연구¹³⁾ 역시 주민등록번호라는 단일한 주제로 연구를 진행하였다는 점에서 김일환의 연구와 동시에 비교해볼만하다. 그런데 김일환의 연구가 학술적, 특히 법학적 논의에 치우친 것이었다면 이민영의 연구는 다분히 실제적인 주민등록번호의 활용과 이를 둘러싼 제반 법제에 대한 포괄적인 논의라는 점에서 비교가 될 것이다. 이민영은 연구를 통해 이론적 측면의 새로운 방향을 제시한다기 보다는 구체적으로 주민등록번호로 인하여 발생하는 현실적 문제점을 어떻게 해소할 것인가에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다.

이처럼 일부 주민등록번호 하나의 주제를 가지고 진행된 연구결과물이 있다는 것은 하나 아직은 광범위한 논쟁을 유발할 정도로 다양한 것이 아니라는 데에 문제가 있다. 즉, 개인식별번호에 대한 문제가 우리 헌법의 규범구조 및 각 법률과의 관계에서 어떤 의미를 가지고 있으며, 법률자원의 문제해결을 위한 방법적 고민을 어떻게 해야 하는가에 대한 연구성과물이 흔하게 발견되지 않는다는 것이다. 물론 이러한 결과가 나오는 배경에는 주민등록번호라는 개인식별번호가 발생하게 된 공식적인 원인이라든가 그 조립기준이 어떻게 이루어져 있는지를 정부가 밝히지 않고 있기 때문이기도 하다.¹⁴⁾ 앞서 살펴본 것처럼 일정한 연구의 결

법상 규정된 각 제도들 중 주민등록제도, 주민등록증의 발급, 주민등록번호의 부여, 지문날인제도는 각각 별개의 제도로서 이들이 가지고 있는 위험성에 대해서는 보다 면밀한 검토가 있어야 한다는 점을 지적하면서(위 논문 제27쪽), 현행 주민등록번호제도는 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법률의 명확성 등의 요건을 갖추지 못한 채 이루어지는 기본권 제한이라고 판단하는 한편(위 논문 제41쪽) 특히 정보사회에서 주민등록번호가 가지고 있는 위험성에 대한 대응이 법적 제도적으로 불충분한 것에 대해 문제를 지적하고 있다.(위 논문 42쪽 이하 참조)

11) 이와 유사한 방향의 논의전개로는 이인호, ‘주민등록번호·지문날인과 개인정보자기결정권’, “인터넷 법률” 제8호, 2001.

12) 이에 대해서는 김기중, ‘우리나라 주민관리제도의 비판적 분석’, “인권과 정의”, 1997 ; 김기중, ‘국가의 국민관리체계와 인권-호적과 주민등록제도를 중심으로’, 세계인권선언 50주년기념 학술행사, 1999 ; 윤현식, ‘개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구’, 건국대학교 대학원 석사학위청구논문, 2002 등의 연구 참조.

13) 이민영, ‘주민등록번호 남용억제에 관한 법제적 고찰’, 정보통신정책연구원, “정보통신정책 제16권 제8호”, 2004

14) 주민등록번호의 일반적인 조립방법에 대한 개관은 이미 대부분 알려져 있다. 실제 조립 알고리즘이 알려지면서 주민등록번호조합기(생성기) 같은 프로그램이 인터넷을 통해 광범위하게 유포되고 있다. 주민등록번호 조립방법 중에 유일하게 일반에게 알려지지 않은 부분은 지역코드의

과가 있음에도 불구하고 전 국민의 개인정보를 하나의 코드로 연결지을 수 있는 개인식별번호-주민등록번호-를 각자에게 부여하면서 그 내용이 어떤 것인지에 대해 함구하고 있는 행정자치부 등 정부기관의 자세로 인해 법률의 개정 또는 구체적인 대안의 제시에는 여전한 한계가 남아있게 되는 것이다.

선행연구가 가지고 있는 두 번째 한계는 주민등록번호가 사용되는 실태를 보다 구체적 · 실증적으로 뒷받침해줄 충분한 데이터가 없다는 점이다. 대부분의 실태조사 내지 통계는 주로 주민등록번호가 유출되어 발생하는 개인정보침해사례에 그 초점이 맞추어져 있다. 그런데 이러한 결과가 발생하는 근본적인 원인은 당연하게도 주민등록번호가 범용으로 사회 전 영역에서 사용되고 있기 때문이다. 너무나 당연한 이 전제로 인하여 오히려 기존의 연구에서는 그 당연한 전제의 현상이 어떠한 것인지에 대해서는 애써 밝히고자 하는 의욕이 보이지 않았다. 다시 말해 기존의 선행연구들이 가지고 있는 결정적 한계는 다름 아니라 전반적인 차원에서 주민등록번호가 어느 정도나 이용되고 있으며, 그 실효성이나 폐해가 발생하게 되는 근본적인 원인이 무엇인지를 구체적으로 밝히지 않고 있다는 점이다.

흔히 ‘남용’이라는 용어를 사용할 정도로 주민등록번호의 사용현황은 심각할 정도임에 틀림없다.¹⁵⁾ 그러나 ‘남용’이라는 단정적 용어를 사용하기 위해서는 적어도 그 사용실태가 어느정도인가를 확인할 수 있어야만 한다. 즉, 주민등록번호가 사용되는 범위가 어느 정도이며, 그 범위가 분야에까지 확산되어 있는가, 또는 어떠한 용도로 주민등록번호가 사용되고 있으며 그 실태는 어떠한가를 객관적으로 확인할 수 있는 근거가 제시되어야 한다는 것이다. 이 부분이 밝혀지지 않음으로서 주민등록번호가 광범위하게 이용되고 있다는 전제는 당연한 것으로 인정되고 이에 대한 의문의 여지없이 선행연구들이 이루어지고 말았다.

선행연구가 가지는 이러한 한계는 결국 논의 자체를 다분히 추상적인 차원에서 머물게 만드는 효과를 배태한다. 물론 선행연구들이 주민등록번호의 광범위한 사용에 대하여 특별한 재론을 하지 않아도 문제가 없을 만큼 현재 주민등록번호의 사용이 사회전반에 범용화되어 있다는 것은 주지의 사실이다. 계약을 하던 민원

내용이다. 즉, 어떤 번호가 어떤 지역을 나타내느냐 하는 것이 명확하게 밝혀지지 않고 있는 것이다. 그런데 행정자치부는 주민등록번호의 조합방법을 보안업무규정에 의거하여 2급 비밀로 관리한다고 하면서 지역코드 내역 공개를 밝히지 않고 있다. 이에 대해서는 윤현식, 위 논문 125면 참조.

- 15) 예를 들어 위의 이민영의 논문은 제목 자체가 주민등록번호의 남용을 논하고 있음을 분명히 하고 있다. 그런데 연구의 내용을 살펴보면 “남용”되고 있음을 실질적으로 증명하는 자료보다는 주민등록번호의 “오용”이나 “도용”에 관한 자료가 주된 근거를 이루고 있음을 알 수 있다. 사회 각 분야에 어느 정도의 범위에서 어느 정도의 용도로 주민등록번호가 사용되고 있는가에 대해서는 별다른 근거가 제시되지 않고 있다. 주민등록번호의 오용이나 도용에 관한 부분은 이민영, 위 논문, 4~7쪽 참조.

서류를 발급받던 또는 인터넷으로 웹사이트 가입을 할 때건, 하다못해 길거리에서 휴대폰 가입을 신청하는 과정에서조차 주민등록번호는 관행적으로 요구되고 있으며, 정보주체 역시 별다른 의구심 없이 자신의 주민등록번호를 제공하고 있는 것이다.

더불어 이러한 주민등록번호의 사용현황이 일부 관심을 가지고 있는 사람들만 인식할 수 있는 상황이 아니라 거의 모든 사회구성원들이 이러한 현상을 당연한 것으로 받아들이고 있는 상황이다. 자신의 고유번호가 어떠한 용도로 이용될 수 있다는 사전 설명도 없이 요구되고 있음에도 불구하고 스스로없이 주민등록번호를 제공하는 것이다. 결국 실생활에서 주민등록번호가 광범위하게 사용되고 있고 사회구성원들이 이러한 현상을 용인하고 있기 때문에 연구자들 역시 별도의 조사가 필요하다는 인식을 할 수 없었을 수도 있을 것이다.

선행연구의 전제가 당연한 것이었다는 점을 인정한다고 하더라도 선행연구가 가지고 있는 이러한 한계는 주민등록번호 대안체계의 선명한 방향을 제시하지 못하는 결과를 발생한다. 즉, 비록 헌법적 및 법률적으로 문제가 있을 지라도 주민등록번호가 사회적으로 광범위하게 사용되고 있는 현상을 용인할 수 있을 것인가, 또는 전 국민에게 고유한 식별자를 부여하여 사용토록 함에 따라 발생하는 사회적 문제점이 심각하기 때문에 아예 이러한 식별번호제도를 없앨 것인가, 또는 적절히 문제점을 해결하는 동시에 실질적으로 인정되는 효율성을 유지할 수 있는 방법은 없는가라는 대안체계의 고민이 구체성을 띠지 못하게 되는 것이다.

선행연구들에서 나타나는 이와 같은 문제들을 극복하기 위해 본 연구는 우선 주민등록번호의 사용이 어떠한 범위에서까지 이루어지고 있는지를 분석하도록 한다. 그리고 이러한 사용범위의 현상이 어떠한 법률적 제도적인 문제를 가지고 있는지 확인할 것이다. 이 과정에서 본 연구는 선행연구들의 결과들이 주장하고 있는 바를 실질적으로 판단할 것이며, 주민등록번호로 인해 야기되고 있는 문제들에 대하여 일정한 해결책을 고민할 것이다.

(2) 연구의 대상과 방법

1) 연구의 대상

본 연구는 주민등록번호가 사회 전반에서 어떻게 사용되고 있는지를 조사하고 그 현상에 대한 문제제기와 함께 바람직한 대안모색에 목표를 두고 있다. 따라서 본 연구의 대상은 주민등록번호를 사용하고 있는 모든 공공·민간 전 분야 사회영역의 실태를 조사대상으로 한다.

전 사회영역의 실태를 조사하기 위해 본 연구는 서식과 데이터베이스에서 주민등록번호 수집 여부를 조사하는 방법을 취하였다. 서식은 주민등록번호 등 개

인정보가 수집, 변경, 삭제되는 '출입구'에 해당한다. 데이터베이스는 주민등록번호 등 개인정보의 보유 여부에 대한 실체에 해당한다.

서식과 데이터베이스는 서로 연결되어 있지만, 서로 독립적인 측면도 있다. 대부분의 개인정보 데이터베이스는 이러한 서식을 통해 개인정보를 수집하게 된다. 하나의 데이터베이스에는 개인정보의 수집, 변경, 삭제 등을 위한 여러 개의 서식이 연결될 수 있다. 또한 서식이 존재한다고 관련된 데이터베이스가 항상 존재해야 하는 것도 아니다. 서식을 통해 개인정보를 수집하되 데이터베이스는 구축하지 않을 수도 있고, 서식 정보의 일부는 데이터베이스화되지 않을 수도 있기 때문이다.

반면, 정해진 서식이 없이 구축되는 데이터베이스도 있을 수 있다. 예를 들어, 자동으로 수집되는 개인정보 데이터베이스나 타 기관으로부터 개인정보를 받는 경우 등이 이에 해당한다. 따라서 서식과 별도로 데이터베이스의 주민등록번호 수록 여부를 조사할 필요가 있다. 서식과 데이터베이스 검토를 위해 법정 서식 등 연구자들이 직접 접근할 수 있는 자료를 기반으로 하고, 추가적으로 공공 및 민간 기관을 대상으로 설문조사를 진행하였다.

① 공공기관 법정서식

먼저 공공기관의 경우, 법정 서식에서 주민등록번호가 수집되고 있는 현상을 조사한다. 여기서 법정서식이라고 함은 현행 법·령·규칙이 규정하고 있는 서식양식 일체를 가리킨다. 법·령·규칙을 통해 확인할 수 있는 모든 법정서식 전체를 대상으로 하는 전수조사를 통해 공적인 통로를 통해 이루어지는 주민등록번호수집의 현황을 파악할 것이다. 조사대상으로 선정된 서식규정을 두고 있는 현행 법·령·규칙은 1,364개로서 부록 1과 같다.¹⁶⁾ 조사대상이 된 서식은 모두 16,232개이며 역시 부록 1과 같다.

② 공공기관 DB 파일

다음으로 공공영역 데이터베이스에서 주민등록번호가 수집되고 있는지 여부를 조사하였다. 공공영역에서는 우선 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 근거하여 행정자치부가 보유하고 있는 공공기관개인정보화일 목록조사 결과를 분석하였다

16) 조사대상 법·령·규칙의 선정은 법제처가 인터넷으로 서비스하는 현행법령 중 서식을 가지고 있는 법률 전체를 대상으로 하였다. 그런데 이 “현행법령”들 중 일부가 현재 시행되지 않고 있는 구법들이다. 이들 법률들을 조사대상에서 제외할 것인지 여부를 검토하였으나, 주민등록번호의 사용실태를 파악하는 본 조사연구의 목적에 비추어 법제처가 현행법령으로 서비스하고 있는 법·령·규칙을 전수조사하는 것이 타당하고, 1970년대 이전의 법·령·규칙의 경우 주민등록번호를 사용하지 않고 있는 관계로 본 조사연구에 밀접한 영향을 미치지 않는다고 판단하여 그대로 조사를 진행하였다.

(부록 3).

③ 민간영역사용 서류양식

민간영역에서 사용되는 각종 서류양식을 확인하도록 한다. 법령에 의한 서식에서와 마찬가지로 민간영역에서도 일반적으로 사용되는 서식을 통해 주민등록번호의 사용현황을 조사하기로 하였다. 이를 위해 민간영역에서 사용되는 각종 서식을 수집, 제공하는 '서식제공 사이트'의 서식을 분석하기로 하였으며, 현재 인터넷 접속 순위정보 사이트인 랭키닷컴 기준으로 해당 업계 접속 1위에 있는 비즈폼(<http://www.bizforms.co.kr>)을 조사대상으로 선정하였다. 비즈폼이 실제 가지고 있는 서식을 카테고리 항목별로 추출해 조사 한다. 2005년 11월 15일 현재 비즈폼에서 제공하고 있는 서식 중 조사대상이 된 서식은 모두 25109개이다 (부록 2).

④ 영역별 주요기업/단체/기관

공공부문과 일정정도 겹치는 부분이 없지 않으나 기업·단체·기관 등 민간영역으로 판단되는 부문 중 주요지표로 판단되는 대상을 선정하여 설문조사를 진행한다. 대상 기업·단체·기관은 기업분류에 따라 임의로 선정하였다. 본 조사연구가 특정분야에서 주민등록번호의 사용비율을 확인하는 작업이 아니라 주민등록번호가 얼마나 다양한 영역에서 사용되는가를 확인하는데 주 목적이 있으므로 최대한 중복되지 않는 사용영역을 선정하기 위해 노력하였다.

2) 연구의 방법

① 주민등록번호 사용범위확인

조사대상 각 영역에서 주민등록번호가 사용되고 있는지 여부를 확인하고, 그 범위가 사회의 어느 영역에까지 파급되고 있는가를 살핀다. 이 조사연구는 단순히 주민등록번호의 범용현상에 대한 객관적이고 실증적인 자료를 제시하게 될 것이다. 한편, 이러한 범용현상의 확인은 주민등록번호에 대한 일반적 인식수준을 가늠할 수 있는 지표가 될 수 있을 것이다.

공공부문에서 사용하고 있는 각 서식 및 민간부문에서 주로 사용되는 양식에서 주민등록번호의 기재여부는 이 연구의 핵심적인 조사대상이다. 주민등록번호가 기재되도록 양식이 규정된 상황에서 일반의 인식으로는 그것이 왜 필요한가라는 의문을 제기하기보다는 양식에 정해진 항목에 당연히 기재를 해야 한다는 판단에서 자신의 주민등록번호를 제공할 수밖에 없다. 결국 주요 서식 및 양식들이 얼마나 광범위하게 주민등록번호를 요구하느냐에 따라 주민등록번호의 사용

영역은 넓어지게 된다.

또한 각 공공기관의 개인정보화일에서 주민등록번호가 수집되고 활용되는 현상을 파악함으로써 주민등록번호의 사용범위 확인은 물론, 바로 그러한 이유로 국민 또는 주민들에게 주민등록번호를 요구하게 되는 순환의 필연성을 확인할 수 있다.

② 분야별 주민등록번호사용 실태 및 비판

각 분야별 주민등록번호사용 실태를 개별적으로 확인하고 이에 대한 검토를 진행한다. 이 연구작업은 다시 다음과 같이 세분화될 것이다.

첫째, 각 분야별로 주민등록번호를 수집하는 경우와 그렇지 않은 경우를 대별해보도록 한다. 이 조사연구는 주요 분야별 구분을 한 후 이 분야별로 개별분류를 하도록 할 것이다. 구체적인 내용으로는 ▲ 주민등록번호를 수집하는 경우와 그렇지 않은 경우의 분류 ▲ 수집목적의 타당성 분석 ▲ 다른 개인정보의 수집 여부 ▲ 수집의 근거 등에 대한 분석이 조사될 것이다.

둘째, 주민등록번호 이외에 다른 식별자의 이용이 가능한지 여부를 판단한다. 이를 위해서 우선 주민등록번호 이외에 수집되는 개인정보 중 식별자로 기능할 수 있는 정보가 어떤 것이 있는지를 확인한다. 다음으로 각 식별자가 주민등록번호와 비교하여 개인정보보호에 미치는 영향이 어느 정도가 되는지를 분석하게 될 것이다.

③ 주민등록번호수집의 적절성 평가와 대안

현재의 주민등록번호 수집과 활용이 개인정보보호와 관련하여 걱정할 것인지에 대하여 검토하게 될 것이다. 이 과정에서는 현행 개인정보보호 관련 법제를 조사·평가하여 주민등록번호와 관련된 부분을 검토함으로써 평가될 것이다. 대상 법령으로는 ▲ 주민등록법 ▲ 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 ▲ 공공기관의개인정보보호에관한법률 ▲ 신용정보의이용및보호에관한법률 등이 있다.

이상의 조사결과를 종합하여 본 연구는 주민등록번호의 범용성에 대한 판단을 제시하고, 주민등록번호의 범용성 문제를 해결할 수 있는 대안에 대해 일반론적인 차원의 방향을 제시한다. 또한 향후 집중적으로 연구되어야 할 과제를 설정하였다.

Ⅱ. 프라이버시권과 주민등록번호의 범용

1. 주민등록번호 사용의 연원과 배경

(1) 주민등록법의 제정과 제1차 개정

현행 주민등록법은 1962년 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모함을 목적(제정 주민등록법 제1조)”으로 제정되었다. 제정주민등록법은 30일 이상 거주 목적으로 주소 또는 거소 등의 거주지를 갖는 주민은 세대주 또는 관리자나 본인이 의무적으로 주민등록을 하도록 하고(제6조, 제11조), 세대의 일부 또는 전부가 거주지를 이동한 때에는 퇴거신고 및 전입신고를 14일 이내에 하여야 하며(제14조 제1항, 제15조 제1항·제2항), 등록사항으로 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙사에 있어서는 그 관리책임자, 본적, 주소, 본적이 없는 자 또는 본적이 분명하지 아니한 자는 그 사유, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명 또는 국적의 유무, 전입 또는 퇴거의 경우에는 전입전의 주소 또는 행선지와 그 연월일을 규정(제10조)하고 있다.¹⁾

1968년에 전면적인 주민등록법 제1차 개정이 이루어졌다. 제1차 개정의 중요한 내용은 신설된 제17조의8에서 주민등록증 제도를 도입하였다는 점이다. 당시까지는 기존 도민증 등의 신분증을 사용하고 있었으나 그 발급양식 및 기준을 완전 통일하여 단일화된 전국단위의 국가신분증제도를 도입한 것이다. 제1차 개정 당시에는 주민등록증을 선택적으로 만18세 이상인 주민 본인의 신청에 의하여 발급할 수 있었으나 이후 1970년의 주민등록법 제2차 개정을 통해 의무발급으로 전환된다.²⁾

1) 주민등록법의 제정과정에서 보여지는 여러 문제점들로 인해 주민등록법 자체가 국민감시와 통제를 목적으로 만들어진 것이라는 비판이 있다. 기본적으로 주민의 거주관계를 중심으로 하는 등록사무의 목적은 주민의 복지수급이나 민원의 편의가 우선 목적이 되어야 함에도 불구하고 제정 주민등록법은 이러한 목적보다는 거주동향의 파악과 이를 통한 행정편의를 주 목적으로 하고 있기 때문이다. 또한 주민등록법을 제정한 주체가 민주정부를 쿠데타로 전복한 군사정권이었다는 점에서도 이러한 비판은 설득력을 얻고 있다. 이에 대해서는 김기중, ‘국가의 국민관리체계와 인권’, 한국인권재단 편, “21세기의 인권”, 한길사, 2000. 384쪽. 또한 주민등록법이 군사정권의 “반공국시” 혁명공약을 구체화하는 시도 가운데에서 다른 주요법률들의 한 고리로서 준비된 것이 아닌가라는 의문도 제시된다. 즉, 당시 이루어졌던 [중앙정보부설치법 제정 → 반공법 제정 → 기류법 제정 → 주민등록법 제정]이라는 일련의 과정이 바로 쿠데타 정부가 반공국시를 빙자하여 국민을 감시·통제하면서 권력기반을 강화하려는 노력에서 진행된 것이라는 주장이다. 이에 대해서는 윤현식, “개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 석사학위청구논문, 2002. 100쪽 참조.

제1차 주민등록법 개정 과정에서 도입된 주민등록증 제도는 주민등록증의 발급과 이를 통한 신원확인을 위하여 다양한 기능을 가진 수록항목이 추가되었으며, 주민등록번호 역시 이 과정에서 우리 앞에 모습을 드러내게 된다.³⁾

(2) 주민등록번호의 도입과정

1968년 5월 29일 개정된 주민등록법 제1차 개정에서 가장 눈여겨 보아야 할 부분은 신설된 제17조의 8인데, 이 조항에서는 만 “18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다”고 함으로써 주민등록증 발급을 명시하고 있다.

애초 제정 주민등록법에는 주민등록번호에 관한 내용이 전혀 들어있지 않았다. 주민등록법이 처음부터 주민등록번호제도를 염두에 두고 형성된 것이 아니라는 사실은 주목할만한 점이다. 시행령 상의 주민등록번호 규정 또한 제정된 당시(1962년 5월 12일 각령 제746호)에는 항목이 없다가 1차 개정된 1968년 시행령에서 처음으로 주민등록번호에 대한 명문의 규정이 나타나는데(대통령령 제3538호 제3조), 주민등록번호의 작성에 관한 사항을 내무부(현 행정자치부)령으로 정한다고 규정하고 있다(동조 제5항). 이것은 당시 주민등록법 제1차 개정에서 주민등록증제도가 도입되는 것과 시기를 같이 한다. 물론 이 때의 주민등록증 제도는 강제적인 것이 아니고 임의적인 것이었으나, 주민등록번호라는 개인 고유 일련번호체계가 시행됨으로써 이후 주민등록증 강제발급제도의 기초가 되었다고 볼 수 있다.⁴⁾

최초 주민등록번호는 지금과 같은 13자리 숫자가 아니라 일정한 일련번호로 이루어진 총 12자리로 구성되어 있었다. 현행과 같이 생년월일 등 개인의 신상 정보가 구체적으로 보여지는 13자리 주민등록번호가 부여되기 시작한 것은 1975년 주민등록법 시행령 및 시행규칙 개정을 통해서이다.⁵⁾ 정작 법률의 규정에 처음으로 주민등록번호가 나타난 것은 1980년 제5차 주민등록법 개정에 의

2) 윤현식, 위 논문, 104~105쪽.

3) 주민등록법 제1차 개정은 제정 주민등록법에 비할 때 주민감시와 통제의 수단을 더욱 적극적으로 구현한 것이라는 비판이 있다. 이러한 비판은 주민등록법 제1차 개정이 이루어지던 시대상황을 검토하는 과정에서 설득력을 얻고 있다. 즉, 정권유지차원에서 이루어졌던 인혁당 사건, 동백림사건, 민비연 사건의 조작, 한일국교정상화에 대한 국민적 비판 등으로 인해 정권에 대한 불신과 반발이 조성되는 과정이 있었고, 특히 1968년 납파된 무장계렬라들의 청와대 습격사건 및 푸에블로호 사건과 같은 북미간의 긴장상태가 정권으로 하여금 더욱 강력한 국민감시 및 통제의 필요성을 갖도록 조장했고, 그 결과 중의 하나가 바로 주민등록법 제1차 개정이었다는 것이다. 이에 대해서는 윤현식, 위 논문, 100~101쪽.

4) 윤현식, 「주민등록번호의 남용과 사용용도 제한」, 『민주사회를 위한 변론』, 통권 제39호, 민주사회를 위한 변호사모임, 2001. 3/4. 25쪽

5) 이재일, 주민등록번호 도용에 대한 문제점 및 개선방안, 한국정보보호진흥원, 제2회 개인정보보호 심포지엄 자료집, 2003. 104쪽 이하.

하여 전문 개정된 법 제17조의9에서였다. 사생활을 보장하는 헌법의 규정에 배치될 수 있는 기본권 제한의 내용이 법률의 규정에도 없이 근 20년 가까이 위력을 발휘해왔던 것이다.

(3) 주민등록번호의 사용 목적

주민등록법 상 주민등록번호의 사용 목적은 비교적 명확하다고 볼 수 있다. 현행 주민등록법은 제1조 목적에서 “주민의 거주관계등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로”함을 밝히고 있다. 주민등록번호제도가 주민등록법을 근거로 하여 시행되고 있으며, 주민등록사무와 관련하여 사용되고 있는 현황을 살펴볼 때, 법률에 근거한 주민등록번호의 역시 주민등록법의 목적범위를 초월하지 않는 범위 내의 사용을 목적으로 하고 있다고 판단된다. 다시 말해, 주민등록번호의 사용 목적은 주민(국민)에 대한 효과적인 관리와 행정효율의 도모 및 이를 통하여 궁극적으로는 주민(국민)생활에 편익을 제공하기 위한 것이다.

개인정보보호의 원칙적인 측면에서 살펴보자면 수집 또는 생성되는 개인정보는 목적범위 안에서 그 효용성을 가질 수 있으며, 목적범위를 초월하는 용도로의 사용에 대해서는 엄격한 제한을 받아야만 한다.⁶⁾ 따라서 현행 주민등록법 및 제 법률들의 규정에 따라 경우 주민등록번호의 사용은 주민행정 또는 이와 밀접한 관련을 가지고 있는 행정행위의 범위 안에서 이루어져야 하며, 더불어 이러한 이용이 주민의 편익증진에 일정한 기여를 하고 있어야만 한다.

그런데, 현재 주민등록번호는 주민행정과 관련있는 공공영역에서만 수집·사용되는 것이 아니라 민간영역에서도 광범위하게 이용되고 있다. 고객을 대상으로 하는 마케팅 또는 내부의 인력관리 등을 위해 기업이 광범위하게 수집되는 개인정보의 항목에 주민등록번호는 거의 필수적인 항목으로 등장하고 있다. 이렇게 수집된 주민등록번호는 정보수집, 관리 및 활용의 과정에서 식별번호로 이용되고 있으며, 특히 정보화과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 실제 상황은 이렇게 전개되고 있지만 현행 법률을 살펴볼 때 민간영역에서 주민등록번호를 광범위하게 사용할 수 있도록 규정하는 법적 근거는 찾아볼 수 없다. 주민등록번호제도를 규정하고 있는 주민등록법은 물론이고, 민간영역의 개인정보보호에 대해 규정을 두고 있는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이나 신용정보의이용및보

6) OECD의 1980년 개인정보보호 가이드라인에 의하면 개인정보의 수집은 그 목적이 명확해야 하며(목적 명확화의 원칙), 그 활용에 있어서도 목적외의 용도로 사용되어서는 안 됨(사용제한의 원칙)을 분명히 하고 있다. 한편 1995년 EU의 개인정보보호 지침 역시 개인정보의 수집과 활용은 개인정보의 수집 및 처리가 목적에 비추어 적절하고, 관련되어 있고, 범위를 초월하지 않아야 한다는 점을 밝히고 있다. 이에 대해서는 후술한다.

호에관한법률 등 여타의 법률을 검토하여도 특히 주민등록번호를 민간영역에서 활용할 수 있음을 규정하고 있는 법률은 없는 것이다.⁷⁾

민감하면서 중요한 개인정보가 사용되기 위해서는 그 사용의 목적이 분명하여야 하며 목적 이외의 용도 사용이 엄격하게 제한되어야 한다는 원칙적인 측면을 고려한다면 주민등록번호의 광범위한 사용은 그 목적이 불분명할 뿐만 아니라 법률적 근거조차 없는 것으로서 명백한 불법행위이다.⁸⁾

2. 정보통신사회에서 주민등록번호 사용

(1) 정보통신환경에서 주민등록번호의 역할

식별자로서 주민등록번호의 가치는 주민등록번호의 특수성에서 기인한다. 우리나라의 주민등록번호는 종신불변성, 유일독자성, 편의성 등에서 매우 체계적인 조합체계를 가지고 있다. 13자리의 숫자로 이루어진 현행 주민등록번호는 생년월일을 나타내는 앞의 여섯 자리와 특별한 조합체계로 이루어진 뒤의 일곱 자리로 구성되어 있다. 뒤의 일곱 자리 숫자 중 맨 앞자리는 출생연대와 성별을 의미하는 숫자이다. 즉, 1900년대에 태어난 남자는 1, 여자는 2로 시작되며, 2000년대에 태어난 남자는 3, 여자는 4로 시작되는 것이다. 두 번째 자리부터 다섯 번째 자리의 네 자리 숫자는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유번호이다. 여섯 번째 자리 숫자는 신고 당일 동일지역 내에서 같은 성(姓)을 쓰는 사람들 중 몇 번째로 신고되었는지를 나타내는 숫자이며 맨 뒤의 숫자는 오류확인 번호이다.⁹⁾

이렇게 조합된 주민등록번호는 전 국민에게 하나씩 부여되며 죽을 때까지 변화하지 않는다. 이론적으로는 한 사람이 여러 개의 주민등록번호를 갖거나 또는 여러 사람이 하나의 주민등록번호를 가질 수 있는 확률이 거의 0에 가깝다. 따라서 개인식별 과정에서 개인정보의 중복을 피할 수 있는 가장 확실한 방법으로서 주민등록번호의 효용성이 나타난다.

주민등록번호가 가지고 있는 이러한 일련의 효용성은 특히 정보통신환경에서 그 실효성이 극대화된다. 별도의 개인정보를 동원하지 않더라도 실명과 주민등록번호만을 가지고 한 개인의 신원확인이 효과적으로 이루어질 수 있을 뿐만 아니라, 특히 간단한 숫자의 조합으로 이루어진 주민등록번호의 체계로 인하여 정보시스템의 구축 및 활용과정에서 주민등록번호를 일종의 편리한 키워드로 사용할

7) 현재 국회에 계류 중인 3개의 개인정보보호기본법안은 주민등록번호의 사용용도를 제한하는 규정을 두고 있다. 그러나 이에 대해 민간 기업들의 반발이 만만치 않아 귀추가 주목된다.

8) 장종인, '개인정보시장에서 주민등록번호의 이용', 정보통신정책 제17권 18호, 2005. 28쪽.

9) 윤현식, 위 논문, 123~124쪽. 주민등록번호 조합방법은 보안업무규정에 의하여 2급 비밀로 관리되고 있다.

수 있기 때문이다.

주민등록번호가 정보통신환경에서 활발하게 이용되는 현상은 공공영역에서 쉽게 확인할 수 있다. 전자정부사업이 진행되는 과정에서 주민등록번호가 이 사업을 수행하는데 일익을 담당했다고 하는 평가는 정부 스스로가 인정하고 있을 정도이다. 정부는 주민등록번호가 정보시스템간 자료를 연동시키고 통합처리하는데에 핵심적인 키워드로 이용되고 있음을 당연한 것처럼 인정하고 있으며, 더 나아가 주민등록번호가 민간영역에서도 정보처리의 효율성 증대와 비용절감을 위해 필요하다고 주장할 정도이다.¹⁰⁾

정부의 입장과 다름없이 민간영역에서는 주민등록번호의 이용이 산업의 발달, 특히 정보통신환경에서 기업의 경영에 중대한 역할을 하고 있음을 공공연하게 주장하고 있다. 더불어 정보통신기술을 이용하여 사업을 하는 기업들의 경우에 주민등록번호의 사용은 마치 기업의 사활을 건 것인 양 주장되기도 한다.¹¹⁾

이들이 이처럼 사활을 건 형식을 취해가며 주민등록번호사용을 계속하고자 하는 것은 무엇보다도 정보통신환경에서 주민등록번호가 정보의 연동을 위한 가장 효과적인 키워드로 이용되고 있기 때문이다. 산재해 있는 고객의 개인정보를 수집 · 축적 · 관리하고 용이하게 정보를 검색하여 활용할 수 있도록 하는 매개로써 현재까지의 어떠한 식별자보다 주민등록번호가 쉽고 효과적으로 이용되고 있다.

주민등록번호를 이용한 개인정보의 연동은 기업 내부에서만만이 아니라 기업 간에서도 활발하게 이루어지고 있다. 예를 들어 신용평가기관과 카드회사, 그리고 포털사이트 간에 개인정보의 연동이 이루어지는 과정에서 주민등록번호가 유력한 키워드로 활용되고 있는 것이다. 아래 그림에서 보듯이 A포털 사이트, B카드사, P신용평가기관의 정보들이 주민등록번호를 매개로 각각의 개인정보를 공유하거나 통합하고 있음을 알 수 있다.¹²⁾

10) 최두영, ‘주민등록번호 체계의 경신 타당성에 대한 고찰과 오남용 방지대책’, 국가인권위원회 “주민등록번호제도 이대로 좋은가?” 토론회 자료집, 2005. 72쪽. 정부는 주민등록번호를 활용한 정보화사업의 결과 우리나라의 전자정부가 2004년도 UN의 평가에서 세계 5위라는 성적을 거둘 수 있었다고 한다.

11) 국회 계류 중인 개인정보보호기본법 안에 주민등록번호 사용범위의 제한이 담긴 규정이 있다는 것에 대해 인터넷 기업협회 등 주요 정보통신관련 기업단체들은 성명을 내고, 기업에 대한 주민등록번호 사용제한은 시기상조이며 적절한 대안이 나올 때까지는 이를 유보하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한 바 있다. 이에 대해서는 인터넷 기업협회(www.kinternet.org), 2005.2.16. 보도자료 참조. 한편, 이들은 정보통신부가 인터넷 환경에서 주민등록번호를 대체하는 새로운 방안을 도입하겠다는 의지를 밝히자 이에 대해서도 부정적인 의견을 제시한 바 있다. 역시 안전성 등의 문제가 있으며 일정이 지나치게 시급하여 시기상조라는 것이다. 이에 대해서는 인터넷 기업협회(위 사이트), 2005.8.5. 보도자료 참조.

12) 장종인, 위 논문, 38쪽 참조.

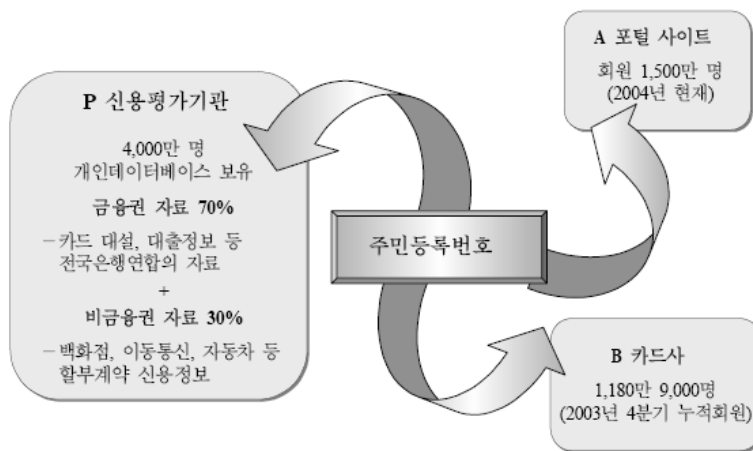


그림 2) 주민등록번호를 매개로 한 개인정보의 유통
주민등록번호는 이처럼 개인정보를 매개하는 중요한 수단으로 활용되면서 동시에 식별자로서 신원확인을 위한 가장 유용한 수단으로 이용되고 있다. 특히 정보통신환경에서 주민등록번호의 이러한 성격은 갈수록 그 이용가치를 높이게 될 것으로 판단된다.

(2) 정보통신기술을 이용한 주민등록번호유통의 실태

문제는 정보통신기술이 급속히 발전하면서 또한 일상적으로 활용되는 가운데 주민등록번호를 이용한 개인정보의 유통이 그만큼 더 활발해지고 있다는 점이다. 주민등록번호의 유통과 이로 인한 개인정보의 침해현상은 정보통신환경에서 개인정보를 이용한 사업영역이 확장되는 것과 비례적으로 늘어난다.

일반적으로 사업자들이 주민등록번호를 수집하는 주요 목적은 회원 DB에서의 본인확인(71%), 개인 식별자로 활용(56%), 성인인증(20%), 마케팅 자료로 활용(8%), 관행적 수집(5%) 등으로 나타난다. 특히 인터넷 사이트에서 주민등록번호를 수집하는 이유로는 ▲ 회원 가입시 실명 확인 ▲ 개인식별 key로 사용 : 중복 가입 방지 및 DB간 연동·통합 ▲ 아이디/패스워드 분실시 본인확인 ▲ 불량이용자의 제재 ▲ 성인 인증 및 14세 미만 아동식별 ▲ 웹사이트의 가치 상승 및 마케팅 통계자료 분석목적 등으로 나타난다.¹³⁾ 이와 같은 결과는 실제 개인정보를 이용한 거의 모든 기업활동에서 주민등록번호가 중요한 개인정보로 이용되고 있음을 의미하는 것이다.

그런데 이렇게 광범위한 용도로 주민등록번호를 사용함에 따라 주민등록번호

13) 전성배, '인터넷상의 주민번호 보호 방안 검토', 국가인권위원회, "주민등록번호제도 이대로 좋은가?" 토론회 자료집, 2005. 81쪽 참조.

의 도용 또는 오용이 확산될 수 있는 가능성은 증가한다. 자격 없는 사람이 자격 있는 사람의 신원을 사칭하거나(성인인증을 위해 청소년들이 성인의 주민등록번호를 이용하는 것은 대표적인 사례이다) 수집된 개인정보를 판매목적의 상품으로 이용하는 행위(본인의 동의 없는 개인정보의 이용 등) 등이 증가하면서 이를 위해 주민등록번호가 쉽게 이용되는 것이다. 2003년 2~10월의 기간 동안 개인정보침해신고센터에 접수된 개인정보침해사례 중 56.4%에 달하는 4,400건이 주민등록번호 도용과 관련된 것이었다는 사실은 주민등록번호의 도용 또는 오용현상이 단순히 가능성 차원에서 문제되는 것이 아니라 실질적인 문제로 자리잡고 있음을 나타낸다.¹⁴⁾



그림 3) 주민등록번호 도용현황

주민등록번호를 도용하는 이유도 다양하다. 한국정보보호진흥원의 조사에 따르면 주민등록번호를 도용하는 가장 큰 이유는 자신의 주민등록번호가 유출될 것을 두려워해서(38.3%)라는 역설적인 결과를 확인할 수 있다. 다시 말해 자신의 주민등록번호를 지키기 위해 타인의 주민등록번호를 도용하는 가치관의 전도현상이 발생하고 있다는 것이다. 그림에서 확인할 수 있듯이 성인인증 등 연령제한을 피하기 위한 주민등록번호 도용은 상대적으로 비율이 적은 것으로 나타나는데, 연령제한을 피하기 위해 주민등록번호를 도용했던 사람들이 성인이 된 후에 자신의 주민등록번호를 사용할 것인가는 의문이다.¹⁵⁾

본인의 주민등록번호가 아닌 다른 주민등록번호를 이용하여 서비스를 이용하고자 하는 현상과 더불어 이를 위해 주민등록번호를 수집하는 방법 또한 다양하게 전개되고 있다. 특히, 정보통신기술을 이용하여 주민등록번호를 수집하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 오프라인 상에서 주민등록번호를 수집하기 위해서는 본인의 주민등록번호를 직접 수집하거나 주민등록번호를 취급하는 자로 하여금 유출하도록 하는 등의 방법을 사용해야 한다. 이것은 직접대면에 따른 위험성이 높고 그 위험성에 반하여 수집효율은 그리 크지 않다는 단점이 있다.

반면 정보통신환경에서 일정한 정보통신기술을 이용해 주민등록번호를 수집하

14) 인터넷 한겨레, 2004.3.23. 기사 참조

15) 윤현식, '표준개인식별자(주민등록번호)의 문제점과 대안에 관한 소고', 정부혁신지방분권위원회, "개인정보보호포럼" 토론회 발제문, 2004. 참조.

수집방법	주요내용
주민번호생성기	· 실명인증 절차를 거치지 않는 웹사이트의 경우 주민등록번호 생성기를 통해 생성된 주민등록번호를 도용하여 회원 가입 등에 이용
해킹	· 스파이웨어 등의 악성 프로그램 또는 설치해 놓은 백도어(backdoor)를 통해 주민등록번호를 해킹
유출	· 사업자 내부직원 또는 대리점 등의 위탁업체 직원에 의한 고의적 유출 · 회원 및 고객의 개인정보에 대한 부적절한 접근권한 설정 등 관리부주의로 인한 유출
인터넷검색사이트를 통한 노출	· 별도의 DB가 아닌 웹서버에 주민등록번호를 포함한 개인정보를 직접 게시, 인터넷 검색사이트를 통한 개인정보 노출로 이어짐 · P2P(파일공유프로그램)
개인정보의 구매	· 인터넷 개인정보 중개상을 통한 개인정보의 대량 구매 · 해킹, 유출, 노출된 주민등록번호를 모아서 거래가 이루어짐

표 5) 불법적 주민등록수집의 경로

는 것은 위험부담이 적을 뿐만 아니라 경우에 따라서는 대규모로 정보수집이 가능하다는 장점이 있다. 도용에 이용된 주민등록번호를 수집하는 대표적인 방법은 다음의 표와 같다.¹⁶⁾

위 표에 확인할 수 있듯이 주민등록번호의 유출은 정보통신환경에서 더욱 용이하게 일어날 수 있다. 유출된 주민등록번호가 도용되면서 발생하는 피해는 ▲ 인터넷 사이트 회원 가입 후 유료 콘텐츠 이용, 사이버머니 구입 등 요금을 본인에게 전가 ▲ 신용카드 발급, 대포폰, 대포통장 개설 등 범죄에 악용 ▲ 신원사청 또는 신원절도가 이루어진 사이트는 본인 가입이 불가능해지고 원상회복을 위한 모든 노력이 본인에게 전가되는 형태로 나타난다고 한다.

(3) 프라이버시권 보장과 주민등록번호 범용의 관계

주민등록번호의 범용현상은 프라이버시권과의 관계에서 문제점을 발생시킨다. 특히 정보통신환경에서 주민등록번호의 도용이 빈번하게 발생하는 것은 정보사회에서 프라이버시권의 보장이 중요한 사회적 의제로 설정되었음을 단적으로 보

16) 전성배, 위 글, 80쪽 참조.

여주는 예시이다.

앞서 언급했듯이 주민등록번호는 종신불변성, 유일독자성, 편의성 등 표준식별 번호로서의 특징을 갖추고 있다. 이러한 특수성은 개인식별 또는 신원확인이 필요한 사회 분야에서 주민등록번호를 광범위하게 사용하고자 하는 의욕을 유인하게 된다. 그러나 주민등록번호는 그 조합체계의 특성으로 인하여 번호 자체만으로도 상당한 양의 개인정보를 외부에 노출한다. 즉, 생년월일, 성별, 출생연대, 출신지역, 신고순위 및 진위여부까지도 번호만으로 확인이 되는 것이다.

한편 정보화사회에서 주민등록번호는 데이터베이스에 저장되어 있는 다른 개인정보를 확인하기 위한 수단으로 이용된다. 일정한 요건을 갖추거나 기술적 방법을 알고 있을 경우 주민등록번호를 이용하여 특정 개인의 신원정보를 쉽게 확인할 수 있게 되는 것이다. 공공기관의 경우 개인의 신원확인을 위해 주민등록번호를 이용하는 것은 거의 일상화되어있는 관행이며,¹⁷⁾ 민간 기업의 경우에도 최근 들어 활성화되는 경영혁신의 과정에서 정보통합과 이용활성화를 위한 방법으로 주민등록번호를 매개수단으로 하는 정보화사업을 진행하고 있다.¹⁸⁾ 주민등록번호를 이용하여 확인할 수 있는 개인정보의 양은 그만큼 증가하게 되어 있으며 따라서 주민등록번호의 성격은 정보화사회에서 점점 더 민감한 개인정보로 그 성격이 변해가고 있는 것이다.

그런데 주민등록번호가 사회 전 영역에서 범용으로 사용됨에 따라 개인정보의 유출가능성은 확대된다. 그 자체로서 민감한 개인정보인 주민등록번호가 광범위하게 사용됨에 따라 주민등록번호의 당사자는 사회생활을 위하여 자신의 주민등록번호를 계속해서 타인에게 제공하여야 하고, 데이터베이스를 이용하는 과정에서 주민등록번호는 더 많은 사용빈도를 가지게 되기 때문이다.

결국 정보화사회에서 프라이버시권을 보장할 수 있는가, 즉 개인정보보호가 원활하게 이루어질 수 있는가라는 문제와 주민등록번호의 범용현상을 어떻게 제어할 것인가의 문제는 불가분의 상관관계를 가지게 된다.

3. 개인정보보호의 원칙과 주민등록번호의 보호

(1) 프라이버시보호를 위한 국제적 기준

17) 예를 들어 국회의 경우 방문자들은 청사출입을 위한 허가를 받는 과정에서 신분증을 제시하고 담당 공무원은 신분증에 수록되어 있는 성명과 주민등록번호를 이용하여 과거 방문기록을 조회하고 새로운 방문기록을 수록한다. 이 과정에서 주민등록번호는 방문기록이 저장되어 있는 데이터베이스에 접근하는 키워드로 이용되는 것이다.

18) ERP(전사적 자원관리 시스템) 및 CRM(고객관계관리) 등의 정보통신기술을 이용한 경영합리화 기법이 대표적인 예이다.

프라이버시보호를 위해 일반적으로 원용되는 국제적 기준으로는 1980년 OECD가 제시한 “프라이버시보호와 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)”을 들 수 있다. 특히 이 가이드라인에서 제시된 개인정보보호를 위한 8가지 원칙은 현재까지 진행되는 개인정보보호관련 논의에서 하나의 준거로 제시되고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

- ① **수집제한의 원칙** : 개인정보의 수집에 제한을 두어야 하고 어떠한 개인정보도 적절하게 정보주체의 인지 및 동의와 함께 합법적이고 공정한 절차에 의하여 수집하여야 한다.
- ② **정보내용 정확성의 원칙** : 개인정보는 정보 이용목적에 부합되는 것이어야 하며 이용목적에 필요한 범위 안에서 정확하고 완전하며 최신의 것으로 보존하여야 한다.
- ③ **목적명확화의 원칙** : 개인정보의 수집목적은 늦어도 정보수집 당시까지 명확하게 되어야 한다. 그 후의 이용은 수집목적의 실현에 제한되거나 목적들과 모순되지 않고 목적변경의 매시기에 명확히 되는 것으로 제한되어야 한다.
- ④ **이용제한의 원칙** : 개인정보는 “목적명확화의 원칙”에 따라 확정된 목적이 외에 다른 목적을 위하여 게시, 이용, 기타 사용에 제공되어서는 안 된다. 단, 다음을 예외로 한다 :
 - a) 정보주체의 동의가 있는 경우
 - b) 법률의 규정에 의한 경우
- ⑤ **안전확보의 원칙** : 개인정보는 그 분실, 권한 없는 접근, 손상, 사용, 수정 또는 게시 등과 같은 위험에 대하여 합리적인 안전조치에 의해 보호되어야 한다.
- ⑥ **공개의 원칙** : 개인정보와 관련된 개발, 실시, 정책에 대하여는 일반적인 공개정책을 실시하여야 한다. 정보관리자의 신원과 통상적 소재는 물론, 개인정보의 존재와 성격, 정보사용의 주된 목적을 확인하는데 수단들을 용이하게 이용할 수 있어야 한다.
- ⑦ **개인참가의 원칙** : 개인은 다음 권리를 갖는다.
 - a) 자기에 관한 정보를 갖고 있는지 여부에 대하여 정보관리자 또는 기타의 자로부터 확인을 받을 권리
 - b) 개인에 관한 정보를 다음과 같이 본인에게 통지하도록 하는 권리

- (i) 합리적인 기간 내에
 - (ii) 만일 필요하다면 과다하지 않은 비용으로
 - (iii) 합리적인 방법과
 - (iv) 알기 쉬운 형태로
 - c) 위의 (a) 및 (b)의 요구가 거부당한 경우에는 그 이유를 밝히도록 하고 그와 같은 거부에 대해 이의를 제기하는 권리
 - d) 자기에 관한 정보에 이의를 제기하고, 그 이의가 인정되지 않을 경우에는 그 정보를 삭제, 보완, 완성, 수정하게 하는 권리.
- ⑧ **책임의 원칙** : 정보관리자는 이상에 적시된 제원칙에 효력을 부여하는 조치에 따를 책임이 있다.¹⁹⁾

OECD 가이드라인과 함께 개인정보보호를 위해 제시되는 중요한 국제적 기준은 EU의 1995년 “개인정보의 처리와 관련된 개인보호와 해당정보의 자유로운 이동에 관한 지침(Directive 95/46/EC of European Parliament and the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)”이다.

이 지침은 다음과 같이 개인정보보호를 위한 기준을 마련하고 있다.

① 정보내용에 관한 원칙

개인정보는 ▲ 공정하고 적법하게 처리되어야 한다 ▲ 특정되고, 명백하며, 정당한 목적을 위해 수집되어야 하고, 목적에 모순되는 방법으로 처리되어서는 안 된다 ▲ 개인정보의 수집 및 처리가 목적에 비추어 적절하고, 관련되어 있고, 범위를 초월하지 않아야 한다 ▲ 정보는 정확하여야하고 최신의 정보로 갱신해야 한다 ▲ 수집된 정보의 목적 또는 처리를 위한 목적에 필요한 것 이상으로 정보주체를 식별할 수 있는 형태를 유지하면 안 된다.

② 정보처리 정당성의 기준

회원국이 개인정보를 처리할 수 있는 경우는 ▲ 정보주체의 동의가 명백한 경우 ▲ 정보주체가 당사자인 계약의 이행에 필요한 처리 또는 계약을 체결하기 전에 정보주체의 요구에 의하여 그에 따른 절차를 취하기 위하여 필요한 경우 ▲ 관리자가 적용대상인 법적의무를 준수하기 위하여 필요한 경우 ▲ 정보주체의 중

19) 보다 자세한 사항은, <http://www.oecd.org//dsti/sti/it/secur/prod/PRIV-EN.HTM> (OECD 홈페이지 참조)

대한 이익을 보호하기 위하여 필요한 경우 ▲ 공공의 이익을 위하여 또는 관리자나 정보의 공개를 받는 제3자에게 유보된 공적권한을 행사함에 있어 수행될 직무의 이행을 위하여 필요한 경우 ▲ 관리자 또는 정보의 공개를 받는 제3자에 의하여 추구되는 정당한 이익의 목적을 위하여 필요한 경우

③ 정보주체에 대한 통지

▲ 정보관리자 또는 그 대리인이 정보주체와 관련된 정보를 정보주체로부터 수집하는 경우 : 정보주체에게 정보관리자와 그 대리인의 신원, 정보의 처리목적, 정보의 수령인 또는 그 범주, 질문에 대한 응답이 의무적인지 임의적인지, 또는 응답을 거부한 경우 발생할 수 있는 결과, 정보주체와 관련한 정보의 접근권과 수정요구권의 존재, 특정한 상황 및 공정한 처리의 보장과 관련되는 기타 필요한 사항

▲ 정보주체로부터 직접 수집하지 아니한 정보를 정보관리자나 그 대리인이 제3자에게 공개할 때 : 정보가 최초로 공개되기 전에 정보주체에게 정보관리자의 신원 또는 그 대리인의 신원, 처리의 목적, 연관 정보의 범주, 수령인 혹은 수령인의 범주, 정보주체와 관련한 정보에 대한 접근권과 수정요구권의 존재, 특정한 상황 및 공정한 처리의 보장과 관련되는 기타 필요한 통지사항

④ 정보주체의 권리

회원국은 정보주체에 대하여 기간의 부담이나 비용의 부담을 주지 않도록 하면서 ▲ 정보주체와 관련한 정보의 처리유무 및 처리의 목적 ▲ 관련정보의 범위 그리고 정보의 제공을 받을 수령인 또는 수령인의 범위 ▲ 처리중인 정보와 자료에 관한 사항 ▲ 정보주체와 관련한 정보의 자동적 처리에 관한 지식 등을 정보주체가 알 수 있도록 권리를 보장 ▲ 관련정보처리에 대하여 이의를 신청할 수 있는 이의신청권²⁰⁾

한편 UN총회는 “전산화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침(Guidelines for the regulation of computerized personal data files)”을 1990년에 채택한다. 이 지침은 ▲ 합법성과 공정성의 원칙(Principle of Lawfulness and Fairness) ▲ 정확성의 원칙(Principle of Accuracy) ▲ 목적명확성의 원칙(Principle of the Purpose-specification) ▲ 본인 접근원칙(Principle of Interested-person Access) ▲ 비차별 원칙(Principle of Non-discrimination) ▲ 예외결정기관(Power to make Exceptions) ▲ 안전원칙(Principle of Security) ▲ 감독과 제

20) 자세한 사항은 http://europa.eu.int/eur-lex/en/lit/dat/1997/en_397L0066.html. 2001.04.13. (EU 홈페이지) 참조.

제(Supervision and Sanctions) ▲ 국경 없는 정보유통(Transborder Data Flows) ▲ 적용범위(Field of Application) 등의 원칙을 천명하고 있다.

이러한 국제적인 개인정보보호원칙들은 일정한 한계에도 불구하고 각국의 개인정보보호법제논의 과정에서 중요한 기준으로 작용하고 있다.²¹⁾

(2) 프라이버시보호 원칙에 입각한 주민등록번호 범용현상의 문제

프라이버시보호를 위한 기준으로 제시되는 어떠한 국제적 원칙이든 개인정보보호를 위한 중요한 방법으로서 개인정보수집 및 활용의 목적이 명확할 것과 목적범위를 초월하는 사용을 강력하게 제한할 것, 그리고 이 모든 과정에서 정보주체 본인의 직접적인 참여가 보장될 것을 요구하고 있다.

물론 국제적 기준이라는 것이 개별국가의 특수성을 충분히 포섭하고 있다는 판단은 하기 어렵다. 특히 개인정보보호의 분야에 대해서는 각국의 개인정보보호에 관한 역사적 환경, 정보통신기술의 발전정도 등 기술적 환경, 사회구성원들의 일반적인 개인정보보호에 관한 인식수준, 개인정보보호를 위한 법제도적 정비의 편차 등이 국가별로 다르게 나타날 수 있으며, 우리나라의 경우도 고유한 특수성을 가지고 있음을 부정할 수는 없을 것이다.

그럼에도 불구하고 그 자체로서 민감한 개인정보 중의 하나이자 다른 개인정보를 확인할 수 있는 식별자로서 역할하는 주민등록번호가 범용되는 현상은 이러한 특수성을 심분 감안한다고 할지라도 일반적 개인정보보호를 위한 국제적 기준에 부합되지 않는다는 비판을 받을 수 있다.

따라서 본 조사연구에서 중요하게 판단될 사항 중의 하나는 주민등록번호의 범용화 현상이 프라이버시보호를 위한 국제적 기준들을 충족하고 있는가가 될

21) 물론, 각 원칙들에 대한 일정한 비판은 제기된다. 예를 들어 OECD 가이드라인의 경우 ‘자기정보통제권의 보장’이라는 측면에서는 일정한 한계를 가지고 있다는 것이다. OECD 가이드라인에서 전제되는 것은 자유롭고 평등한 개인간의 관계에서 이루어지는 계약의 일환으로 개인정보의 수집과 이용이 이루어져야 한다는 점이다. 그러나 특히 개인과 국가와의 관계에서 개인은 소위 ‘무기평등’의 원칙에 따라 국가기관과 동등한 위치에 서기 어렵다는 사실이 간과된 상황에서의 계약관계 설정은 실질적인 개인정보보호, 즉 ‘자기정보통제권의 보장’이라는 원칙을 사장시킬 수 있음을 OECD 가이드라인은 간과하고 있다는 비판이 제기된다. 이에 대해서는 김종철, ‘헌법적 기본권으로서의 개인정보통제권의 재구성을 위한 시론’, 법무부, “인터넷 법률” 제4호, 2001. 참조. 반면 유럽의 경우에는 개인정보보호의 권능을 일정부분 국가의 기능으로 전환시킴으로써 국가기관으로 하여금 역감시권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 하지만 이에 대해서 역감시권을 국가기구에 맡기는 것은 부차적으로 행할 수 있는 방법일 뿐 본래 역감시권은 개인에게 부여된 것으로서 일정한 경우 저항권의 성격을 가진 권리행사의 형태로 인정될 수 있다는 논의도 존재한다. 이에 대해서는 함께하는 시민행동, “금융기관과 인터넷에서의 개인정보 공유현황 실태조사”, 국가인권위원회 2003년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 21쪽 참조.

것이다. 이러한 판단은 위에 언급한 프라이버시보호를 위한 국제적 기준들이 밝히고 있는 여러 원칙 중에서 특히 ▲ 주민등록번호의 수집과 활용이 분명한 목적에 의하여 이루어지고 있는가 ▲ 주민등록번호의 수집과 활용이 목적범위를 초월하는 형태로 사용되고 있지 않는가 ▲ 주민등록번호의 수집과 활용에서 정보주체 본인의 의사반영 및 직접적인 참여가 보장되고 있는가 등을 검토하는 과정에서 이루어질 것이다.

Ⅲ. 주민등록번호 사용현황 실태

1. 법정서식에서 주민등록번호 사용현황 실태

주민등록번호의 사용현황 실태를 파악하기 위해 이 연구는 법정서식 및 민간서식, 공공기관이 보유하고 있는 데이터베이스, 그리고 민간부분에서의 업무처리행태를 조사대상으로 삼았다. 이 중 민간부분에서의 업무처리행태는 이메일 및 FAX 등을 이용한 설문지방법에 의한 실태조사를 행하고자 하였으나 그 응답률이 낮고 응답에 나타난 개인정보의 개념에 대한 인식차이가 너무 큰 차이를 보이고 있어 통계적 분석에는 적합하지 않았다. 이에 이 연구에서는 각종 서식 및 데이터베이스를 대상으로 한 분석결과를 중심으로 서술하고 필요한 경우 민간부분에서의 업무처리행태를 소개하는 수준에서 현황실태에 대한 보고를 정리하고자 한다.

먼저 법정서식에서 주민등록번호가 사용되는 실태를 파악하기 위하여 이 연구는 현행 법·령·규칙들 및 그 연역법령에서 사용되거나 사용되었던 공공서식에 대한 조사를 실시하였다. 이를 위하여 법제처 홈페이지¹⁾ 법률검색시스템을 이용하여 현행 법령에 포함된 각 서식을 일체 확인하였으며 이 가운데 법률, 각 시행령과 시행규칙에 의한 서식의 통계는 다음과 같았다.

분류	법률	령	규칙	기타	총
개수	64	323	909	68	1364

표 6) 법정서식 법령규칙별 분류

조사의 내용은 이 법령들에서 사용되고 있는 서식 총 16,232개를 대상으로 ① 각 서식이 사용되는 목적 및 공공업무영역 ② 각 서식에서 주민등록번호를 사용하고 있는지 여부를 중심으로 구성되었다. 조사에 대한 기본적인 사항을 정리하자면 다음과 같다.

1) <http://www.moleg.go.kr>

대상 법·령·규칙	대상 서식	표본범위	조사방법
1364개	16232개	전체	주민등록번호유무확인

표 7) 법정서식 주민등록번호 사용 실태조사 내용

조사연구를 통해 확인되는 일반적 경향은, 시행령이나 규칙에 비해 상대적으로 서식을 두고 있는 법률의 숫자가 적다는 것이다. 그 이유는 무엇보다도 현행 법정 서식들이 주로 행정절차 또는 민원처리과정에서 사용되는 것이 많았고, 기관 내부의 업무처리 및 인사에 사용되는 것들이 주를 이루었기 때문으로 보여진다. 다만, 이 과정에서 국민의 권리와 의무(특히 개인정보 및 주민등록정보에 관한 권리와 의무)에 관한 사항이 법률의 근거를 바탕으로 규정되기 보다는 법률의 추상적·포괄적 위임에 의하거나 혹은 법률의 근거도 없이 단순히 집행명령의 이름으로 시행령 혹은 시행규칙 등의 하위규범에서 규정되는 경우가 적지 않음은 주의할 요한다. 즉, 법률의 위임을 받은 시행령과 시행규칙이 소관 기관의 행정업무를 수행하는데 필요한 절차에 관한 내용을 주로 규정하고 있고, 이 절차 중 요식행위에 따라 작성해야할 각종 법정서식을 별지서식의 양식으로 두고 있는 것이 일반적인 경향인데, 이 경우 개인정보나 주민등록번호 등의 정보들을 모법에서 그 근거를 도출하여 수집하는 것이 아니라, 모법의 규정이나 그 입법목적, 입법취지 등과는 전혀 별개로 행정청에서 집행명령을 제정하는 과정에서 서식을 정하고 여기서 행정편의를 위하여 혹은 관행으로 개인정보를 수집하는 양상이 벌어진다는 것이다.

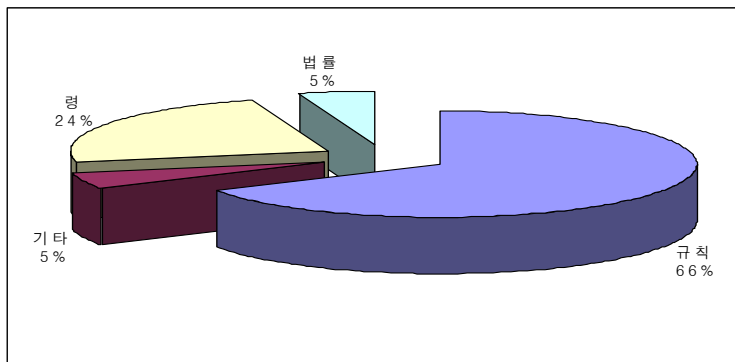


그림 4) 법정서식 법령규칙별 비율

수치상으로 나타난 법정서식의 주민등록번호사용실태는 다음과 같다.

위상	O	X	삭제	없음	합계
규칙	7159	6236	1031	73	14499
기타	20	442	0	5	467
령	461	663	8	87	1219
법률	8	9	0	30	47
합계	7648	7350	1039	195	16232

표 8) 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용실태(단위 : 개)

* O : 주민등록번호 수록, X : 주민등록번호 수록하지 않음

* ‘삭제’는 해당 서식이 삭제된 것을 의미하며 ‘없음’은 서식의 번호가 바뀐 것을 의미함

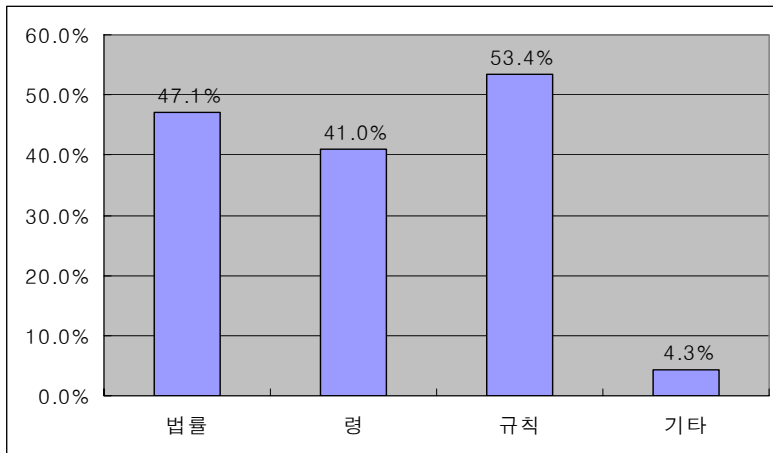


그림 5) 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용비율

표4)와 표5)에서 확인할 수 있듯이 우선 조사대상 16232개의 법정서식 중 주민등록번호를 기재하도록 하고 있는 서식이 7648개에 달했다. 비율로 보았을 때 법정서식에서 주민등록번호를 사용하고 있는 서식의 수와 주민등록번호를 사용하지 않고 있는 서식의 수가 큰 차이가 없는 것으로 나타난다. 그러나 주민등록번호가 기재되지 않는 것으로 확인된 서식은 대부분 주민등록번호가 불필요한 서식, 예를 들어 ‘차량관리대장’과 같은 물품대장들이거나 일지, 현황표, 지적법 시행규칙상의 각종 계산표 등과 같이 행정업무의 성격이 구체적인 인격성을 요구하지 않는 것으로 개인정보와 직접적으로 관련이 없는 행정기관용 서식들이었다. 오히려 대인적 행정업무 즉, 행정업무의 내용이 구체적인 인격성을 전제로 이루어지고 따라서 개인정보를 필요로 하는 서식의 경우만 따져보았을 때 위 표의 수치보다는 훨씬 많은 주민등록번호 사용현상을 발견할 수 있다.

이와 관련하여 법정서식을 종류별로 분류하고 각 종류에 따라 주민등록번호 수집비용을 확인하여 보았다. 법정서식의 종류가 서식의 숫자만큼이나 다양해서 카테고리를 정하는 것이 용이하지는 않으나 다음과 같은 기준으로 분류하였다.

대분류	소분류	내용
신청관련서류	납부서 관련	납부서
신청관련서류	신고서 관련	신고(서), 신청(서), 제출(서)
신청관련서류	청구서 관련	청구(서), 청구, 요청(서), 출원서
신청관련서류	기타	서약서, 진술서, 추천서, 원서
통보관련서류	결정/통지서 관련	결정(서), 고시, 지정(서), 통보(서), 통지(서)
통보관련서류	명령/승인서 관련	명령서, 승인서, 허가(서)
통보관련서류	인증/증명서 관련	보증서, 설명서, 인정서, 인증서, 증명(서), 증서, 확인서
통보관련서류	고지서 관련	고지서, 내역서, 명세(서/표)
통보관련서류	의뢰서 관련	요구(서), 의뢰서, 촉탁서
통보관련서류	기타	교부, 송부, 위임장
증명서	사업체대상	검사증, 지정증, 허가증, 등록증, 필증
증명서	개인대상	자격증, 면허증, 수료증
증명서	영수증 관련	영수증, 접수증
증명서	기타	사원증, 수첩
조직내부서류	건의/보고서 관련	건의, 보고(서)
조직내부서류	자금집행 관련	결의서, 계산(부/서), 출납부
조직내부서류	계획/현황서 관련	계획(서), 현황(서)
조직내부서류	서류관리 관련	관리부, 기록(부/표), 대장, 사건부, 서식, 원부, 일지, 접수부, 처리부
조직내부서류	총괄서 관련	명단, 명부, 목록, 연명부, 카드, 총괄표
조직내부서류	조사서 관련	조사(서/표), 조서
조직내부서류	기타	표지, 회의록
계약서		계약서
기타		나머지 전체

표 9) 법정서식의 종류별 분류 기준

이 기준에 따라 법정서식을 대분류된 종류별로 정리한 후 각 분류별 법정서식에서 주민등록번호가 수집되고 사용되는 내용을 조사한 결과는 다음과 같다.²⁾

분류	O	X	삭제	없음	합계
신청관련서류	3818	1419	80	0	5317
증명서	505	300	12	0	817
통보관련서류	1330	1483	26	0	2839
조직내부서류	854	1954	22	2	2832

2) 소분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태는 별첨

계약서	11	32	0	0	43
기타	1130	2162	899	193	4384

표 10) 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태

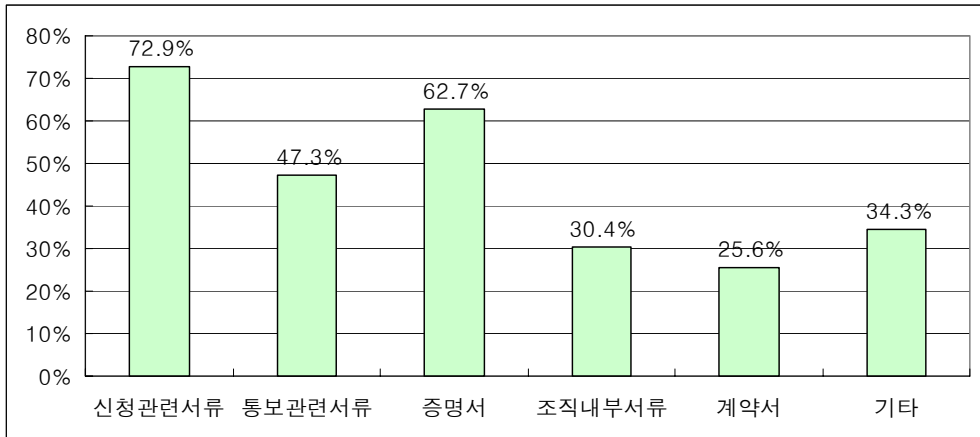


그림 6) 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용 비율

대분류	소분류	삭제	없음	O	X	합계	비율
신청관련서류	납부서 관련	0	0	21	17	38	55.3%
신청관련서류	신고서 관련	77	0	3413	1182	4672	74.3%
신청관련서류	청구서 관련	3	0	270	173	446	60.9%
신청관련서류	기타	0	0	114	47	161	70.8%
통보관련서류	결정/통지서 관련	9	0	599	574	1182	51.1%
통보관련서류	명령/승인서 관련	6	0	142	124	272	53.4%
통보관련서류	인증/증명서 관련	8	0	344	355	707	49.2%
통보관련서류	고지서 관련	1	0	108	269	378	28.6%
통보관련서류	의뢰서 관련	2	0	98	136	236	41.9%
통보관련서류	기타	0	0	39	25	64	60.9%
증명서	사업체대상	6	0	360	214	580	62.7%
증명서	개인대상	0	0	88	16	104	84.6%
증명서	영수증 관련	5	0	25	45	75	35.7%
증명서	기타	1	0	32	25	58	56.1%
조직내부서류	건의/보고서 관련	4	0	149	444	597	25.1%
조직내부서류	자금집행 관련	0	0	34	152	186	18.3%
조직내부서류	계획/현황서 관련	3	1	61	153	218	28.5%
조직내부서류	서류관리 관련	11	1	393	806	1211	32.8%
조직내부서류	총괄서 관련	3	0	136	192	331	41.5%
조직내부서류	조사서 관련	0	0	79	173	252	31.3%
조직내부서류	기타	1	0	2	34	37	5.6%
계약서		0	0	11	32	43	25.6%
기타		899	193	1130	2162	4384	34.3%

표 11) 대 · 소분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태

분류상의 어려움으로 인하여 각 법정서식 중 개인정보가 특히 불필요함에도 불구하고 주민등록번호를 요구하는 서식을 가려내는 것은 통계적으로 무의미한 것으로 보여져 생략하기로 하였다. 일단 이 조사결과만을 놓고 볼 때 개인대상의 증명서(84.6%), 각종 신고서관련서류(74.3%) 등 정보주체의 신원확인이 필요한 분야에서 사용되는 법정서식에서 주민등록번호를 사용하는 비율이 높았음을 알 수 있다. 법정서식으로서의 계약서의 경우, 기관과 사업자가 쌍방당사자가 되는 경우가 많았는데, 이 경우 사업자 개인의 주민등록번호를 사용하기보다는 업체의 사업자등록번호 등을 사용하는 비율이 높아 주민등록번호 사용률이 현저하게 떨어졌다. 하지만 엄격히 보자면 이 또한 주민등록번호의 대체번호라는 점에서 그 법리적 문제점은 크게 다르지 않을 수도 있을 것이다. 이에 대해서는 제IV장에서 상세히 살펴해보도록 하겠다.

법정서식에 주민등록번호가 사용되는 비율은 연대별 · 연도별로 약간씩 추이를 달리 했다. 예를 들어 조사대상에 포함되기도 하였던 “제1회총인구조사시행령”은 1948년에 제정된 시행령이며 주민동태에 관한 정보수집을 직접 목적으로 하는

법령이기는 하였으나 이 시기는 주민등록번호제도가 시행되기 이전이라는 점에서 주민등록번호와 같은 정보는 수집의 대상이 될 수가 없었다. 즉, 주민등록번호제도의 시행 이전의 법·령·규칙에는 서식에 주민등록번호를 사용하지 않았음은 당연한 일이다. 그러다가 주민등록번호가 도입된 1968년 이후 제정 시행되는 법률에서부터 그 해당 서식에서 주민등록번호를 수집하기 위한 항목이 나타나기 시작하였다.

구분	삭제	없음	O	X	총 합계
1940년대	0	2	0	21	23
1950년대	0	5	0	314	319
1960년대	0	9	13	471	493
1970년대	2	1	252	272	527
1980년대	4	5	78	190	277
1990년대	15	12	394	645	1066
2000년대	1018	161	6910	5438	13527
총 합계	1039	195	7647	7351	16232

표 12) 법정서식 주민등록번호사용 연대별 추이

주민등록번호가 본격적으로 사용되기 시작한 1969년 이후 제정 또는 개정된 법률에서 주민등록번호가 수록되는 법정서식이 나타나는 비율을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

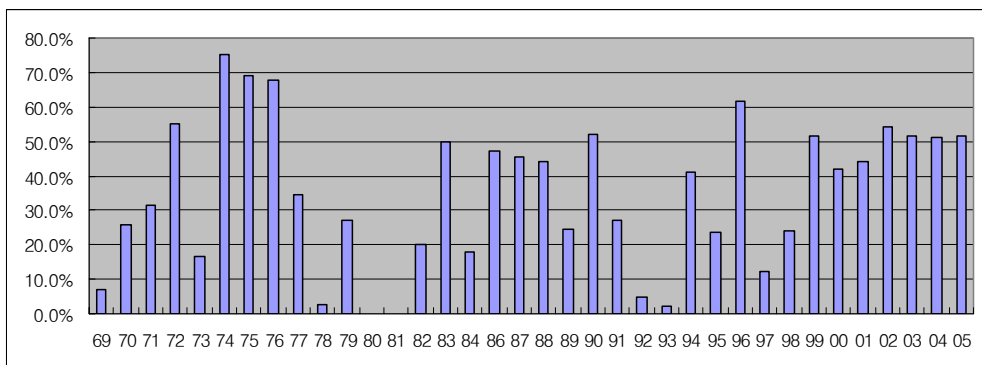


그림 7) 법정서식 주민등록번호사용 연도별 비율

여기서 우리 헌정사가 권위주의적 통치체제로 전이되어 국가가 국민들을 총괄적, 집합적으로 관리하던 시대에 주민등록번호의 수집을 위한 법령규칙이 제정되는 빈도가 늘어나고 있음을 감지할 수 있다. 즉, 위의 <그림 6>에서는 세 가지의 군집현상이 나타나고 있는데, 그 첫 번째에 해당하는 1970년대에 주민등록번호를 수집하는 법령규칙이 급증하고 있는 현상은, 그 당시가 소위 유신정권에 의한 고도의 권위주의체제가 구축되던 시기였고 이 당시 권위주의적 통치의 수단으로 관료적 편의주의·합리주의가 최우선적 국정과제로 제시되었던 시기임을 감안한다면 충분히 설명될 수 있을 것으로 보인다. 그리고 이러한 통제의 수단으로서 개인정보를 수집하던 관행은 제2차의 권위주의체제가 구축되던 1980년대 초반기와 민주화국면에 접어들었으나 여전히 관료적 편의주의에 대한 반성은 철저히 못하였던 1980년대 후반기에서도 반복되어 상당히 높은 비율의 경향을 보인다. 또 제3의 군집인 1990년대 후반부터 현재에 이르기까지의 국면은 전자정부의 실시, 개인정보에 대한 수요가 상대적으로 많은 각종의 사회입법 등이 증가하면서 나타나는 현상으로 보인다.

하지만, 이러한 시기별 차이에도 불구하고 거의 대부분의 기간동안 개인정보 특히 주민등록번호를 요구하는 서식이 입법의 상당부분을 차지하고 있음은 여전히 우리 행정의 관행이 개인정보보호에 관하여 낮은 인식과 의지 위에서 이루어지고 있음을 암시한다. 즉, 집행명령의 방식으로 서식을 정함에 있어 수집대상이 되는 개인정보가 수집목적인 행정업무의 수행 및 그 목적달성에 어떤 의미를 가지며 어떻게 활용되며 어떻게 보호되어야 하는지에 대한 별다른 고민이나 반성도 없이 행정편의적 수준에서 혹은 행정관행의 수준에서 획일적으로 결정되고 집행되었던 것으로 보인다. 이 점은 앞서 제시한 <표 7>에서도 잘 나타나는 것으로, 대인적 성격을 가지는 행정업무영역에서는 거의 대부분의 서식에서 주민등록번호는 최우선적으로 수집하는 개인정보이며 그에 대한 별다른 통제의 의지나 기제를 보이지 않고 있는 것이다.

2. 민간서식에서 주민등록번호 사용실태

이러한 경향은 민간부문에서 일반적으로 사용하거나 통용되는 서식들에서도 잘 나타난다. 대체로 이 연구의 조사대상이 되었던 민간서식들은 전항의 공공서식과 중복되는 경우가 적지 않은 바, 이 연구는 전항의 공공서식에 관한 분석이 단순히 형식적인 법령규칙상의 문언에만 의존한 것이어서 그 현실적 의미가 제대로 파악되지 않을 수도 있다는 판단에서 주민등록번호가 우리 사회 전반에 걸쳐 어떻게 수집되고 사용되는지를 분석하기 위한 또다른 지표로서 민간부분의

서식들을 수집, 분석처리함으로써 공공서식과 민간서식 양자를 교차분석할 수 있는 틀을 모색해 보았다.

민간부문에서 일반적으로 사용되고 있는 서류양식에 대한 조사는 공공서식과 마찬가지로 ① 각 서식이 사용되는 영역 ② 각 서식에서 주민등록번호를 사용하고 있는지 여부를 중심으로 분석하였다. 조사에 대한 기본적인 사항은 다음과 같다.

서식분류	대상 서식	표본추출	조사방법
8개 분야	22872개	표본추출	주민등록번호유무확인

표 13) 민간서식 주민등록번호사용 실태조사 내용

민간부문의 서식양식의 수집은 일반적으로 사용되는 서식의 샘플을 제공하는 인터넷 사이트 ‘비즈폼’(<http://www.bizforms.co.kr>)을 대상으로 하였다. 즉 일차적으로는 이 사이트에 게시되어 있는 모든 서식을 연구분석의 대상으로 하되 이를 사용목적을 중심으로 유형화하고 이 각각의 부문별 사용 서식을 추출하여 조사하는 방식을 취하였다.

서식 분야	대상 서식
회사	8172개
건설	2095개
민원행정	5445개
법원	2696개
생활	1660개
세무회계	1850개
은행금융	3개
학교	951개
총	22872개

표 14) 분류별 조사서식 수

실제 민간부문에서 사용하는 서식이라고 할지라도 상당부분 법정서식과 겹치는 부분이 있다. 즉, 민간에서 사용되는 특정 계약서나 신원서류는 물론 민간과 공공에서 공히 사용되는 서식 중에는 앞서 살펴보았던 법정서식 중 상당수와 같

은 형식의 서식을 사용하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 법·령·규칙 상의 법정서식과 중복되는 서식을 분리하지는 않았다. 그 첫째 이유는, 비록 법정서식을 분석하는 과정에서 주민등록번호가 수록되는 법정서식을 확인했다고 하더라도 민간에서 사용되는 양식의 샘플 중에는 법정서식을 그대로 가져온 것이 아니라 일부 항목이 다르게 구성된 것이 있으며, 이 가운데에는 법정서식에서는 주민등록번호를 기재하고 있으나 민간양식 샘플에서는 주민등록번호를 생략한 것들도 있어 굳이 구분을 할 필요가 없었기 때문이다(민간서식의 종류와 주민등록번호 사용에 대한 자세한 사항은 표 11 참조). 또한 전술한 바와 같이 공공부문에서의 서식에 대한 분석과 더불어 민간부문에서의 서식을 교차분석함으로써 보다 현실성 있는 실태분석이 가능할 것이라고 보았기 때문이기도 하다.

이 두 번째의 목적을 달성하기 위하여 이 연구는 각 분야의 조사대상 서식 샘플은 여러 샘플 중 조회수가 100이상인 자료들만을 대상으로 추출하였다. 현실적으로 서식의 사용빈도를 실측하는 것은 거의 불가능에 가까운 만큼, 이 연구에서는 일정한 조회수 이상이 기록된 서식의 경우에는 일반적인 활용도가 그보다 조회수가 떨어지는 다른 서식에 비해 훨씬 높을 것이라는 가정을 바탕으로 보다 실재에 가까운 분석의 결과를 추구하기로 한 것이다.

조회수 100이상의 서식을 대상으로 진행한 이번 조사에서³⁾ 일반적으로 사용되는 서식 중 주민등록번호를 사용하는 것을 예시하고 있는 서식의 샘플비율은 다음과 같다.

	개수			조회수		
	전체	번호사용	사용비율	전체	100회이상	비율
건설	1506	605	40.2%	1299214	333728	25.7%
민원_행정	4912	3797	77.3%	2379717	1701134	71.5%
법원	1268	330	26.0%	1039091	232024	22.3%
생활	984	427	43.4%	3490343	2251185	64.5%
세무_금융	1462	1001	68.5%	1211137	688040	56.8%
학교	585	196	33.5%	1047644	386328	36.9%
회사	4916	1182	24.0%	12107872	3885201	32.1%
합계	15633	7538	48.2%	22575018	9477640	42.0%

표 15) 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도

3) 대상 서식은 ▲ 건설 3864 ▲ 민원행정 9281 ▲ 법원 6832 ▲ 생활 3087 ▲ 세무회계 1884 ▲ 은행금융 563 ▲ 학교 2623 ▲ 회사 10409개로 모두 38543개의 서식이었다. 이 가운데 주민등록번호유무를 직접 확인한 서식의 수가 총 22872개였다.

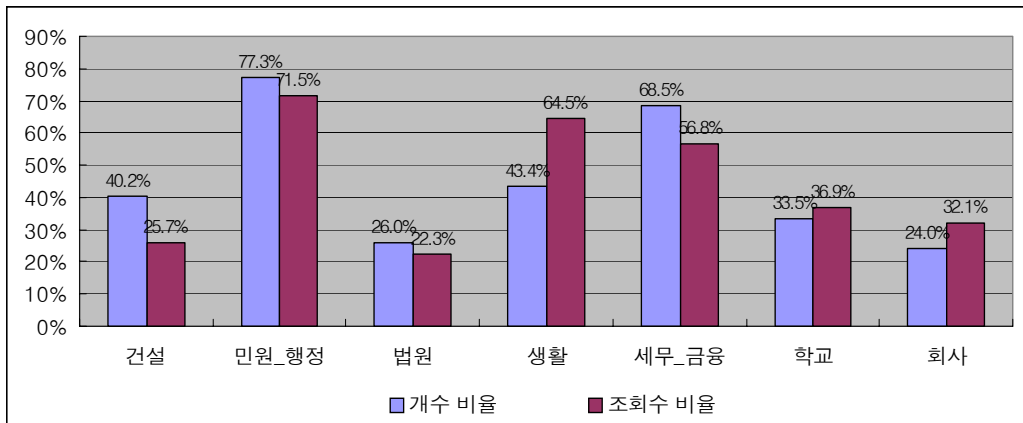


그림 8) 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도

그리고 이 연구는 이 가설에서 나타나는 한계를 극복하기 위하여 예외적인 자료도 수집, 분석하고자 하였다. 즉, 여기서 나타나는 주민등록번호 사용비율이 의미를 가질 수 있게 하기 위하여 너무도 일상화되어서 별달리 비즈폼과 같은 사이트를 참조할 필요도 없거나 혹은 널리 배포되어 있어 유료로 구매할 이유가 없는 서식들에 대하여는 별도의 고찰이 필요하다. 환언하자면 비록 조사대상 서식을 선정하는 과정에서 조회수 100회 이상의 서식 샘플을 대상으로 하였다고는 하나 즉, 이러한 서식들은 비즈폼 사이트상에서의 조회수가 떨어진다고 해서 실생활에서 활용도가 낮은 것이라고 볼 수는 없는 것들이다. 조회수의 비율은 낮으나 실생활에서 특히 많이 사용되는 서식의 예로 대표적인 것이 미분양주택과세특례적용신고서이다. 양도세중과세를 감면받기 위한 절차에서 특정기간 동안 미분양주택을 분양받은 경우 미분양주택과세특례적용신고서를 작성함으로써 세제혜택을 받을 수 있다. 이런 서식은 해당 사이트의 조회수가 그리 높지 않은 것임에도 불구하고 실생활에서 유용하게 사용되는 서식이다. 이 서식에는 주민등록번호를 수집하도록 정하고 있는데, 이러한 형태의 서식들을 모두 조사할 수 없었다는 것은 상당히 아쉬운 점이라 하겠다.

그럼에도 불구하고 본 조사연구의 목적에 비추어볼 때 비즈폼 서식 양식들이 가지고 있는 몇 가지 특징은 우리 사회에서 주민등록번호가 매우 광범위하게 사용되고 있음을 알려주고 있다고 판단된다. 즉, 어느 분야에 주민등록번호가 이용되고 있는가를 확인한다는 목적에서 바라본다면, 비록 주민등록번호를 사용하지 않는 다른 형태의 서식이 있다고 할지라도 같은 분야의 서식 중 주민등록번호가 사용되는 서식이 역시 존재함을 확인할 수 있을 때, 해당 서식 중 주민등록번호를 수집하고 있는 서식의 비율이 몇 %인가라는 수치보다는 그러한 서식을 사용하는 분야에서도 일정하게 주민등록번호의 수집이 이루어지고 있다는 사실을 확

인하게 되는 것이다.

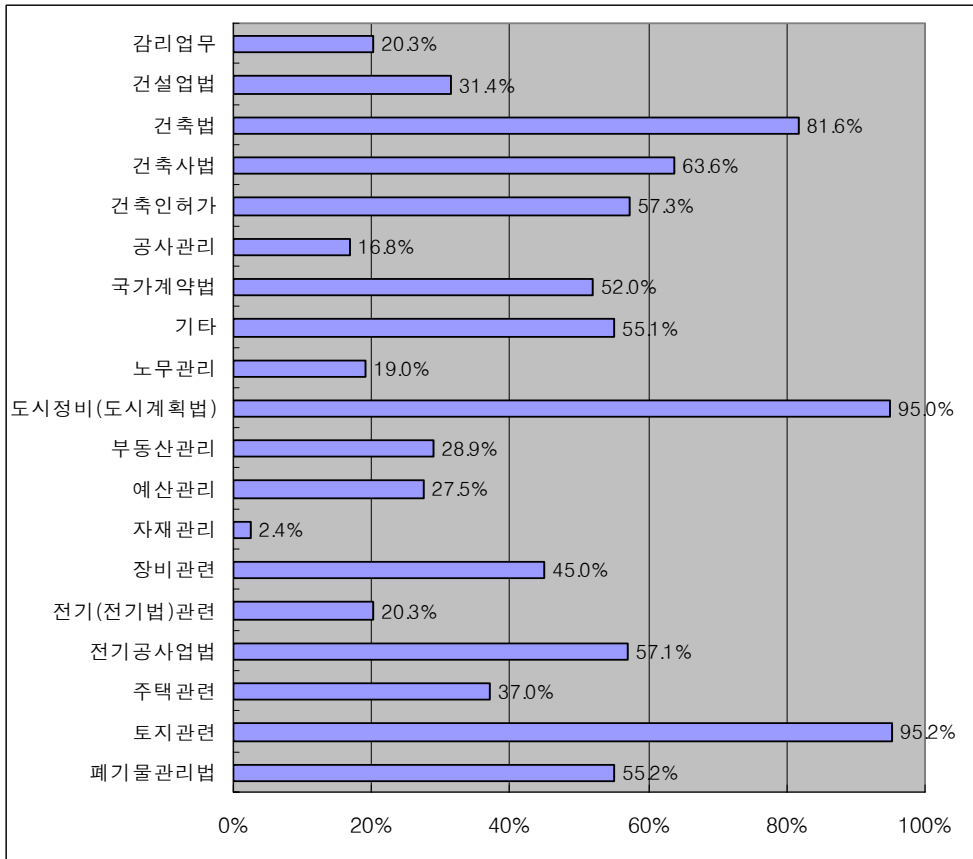


그림 9) 건설부문 서식의 주민등록번호 사용 현황
 이 중에서 건설분야의 실태는 약간의 설명을 요한다. 대체로 건설분야의 경우에는 일반국민을 행정업무의 상대방으로 하는 경우보다는 건축업자 혹은 건축설계사무소, 감리사무소 등 건축관련 사업자를 상대방으로 하는 경우와 행정내부적 업무를 처리하는 경우가 대종을 이룬다.

그럼에도 불구하고 <그림 8>에서 보는 바와 같이 대인적 업무의 성격이 드러나는 건축법소관업무, 도시정비 등 도시계획법 소관업무, 그리고 토지관련업무의 경우에는 80-90% 이상의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있다. 물론 이 중에는 권리관계의 명확성을 도모하기 위하여 개인신분의 확인이 요청되는 경우도 없지는 않지만, 일반적으로 그 권리관계 혹은 신분관계의 확인을 위해 등기권리필증, 토지대장, 혹은 주민등록등본이나 호적등본 등을 별도의 첨부서류로 요구

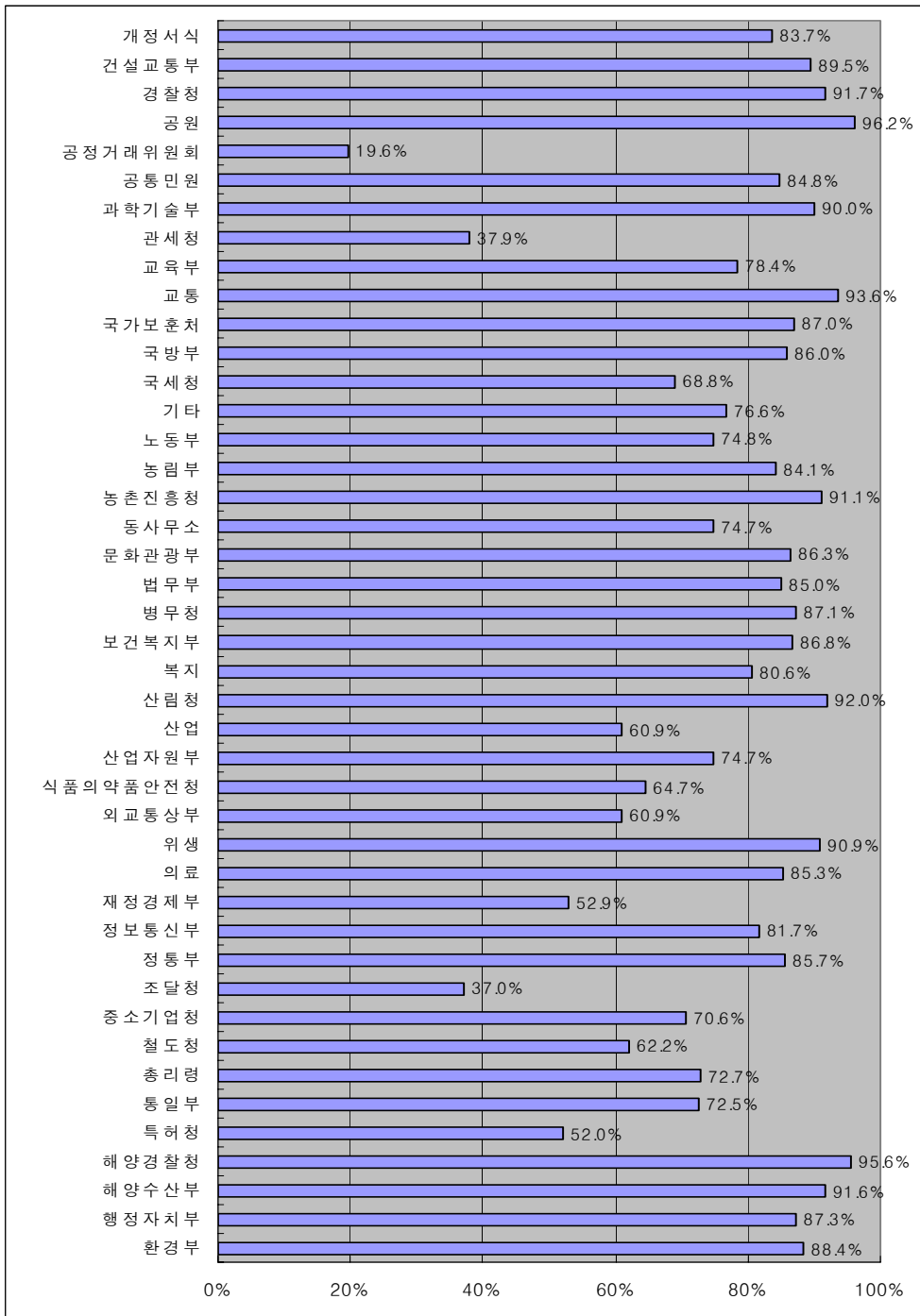


그림 10) 민원행정부문 서식의 주민등록번호사용 현황

하고 있음을 감안한다면 이러한 주민등록번호 등의 개인정보를 서식에서 무분별하게 요구하는 것 자체가 과잉금지 원칙에 위반되는 것이라 할 것이다.

<그림 9>에서 나타나는 바와 같이 민원행정부분의 경우에는 주민등록번호를 요구하는 비율이 거의 대부분의 영역에서 일관되이 높게 나타난다. 다만 공정거래위원회(19.6%), 관세청(37.9%), 조달청(37.0%) 등에서는 비교적 낮은 비율을 보이고 있으나, 이들 기관들은 주로 사업자를 상대방으로 하는 경우가 일반적임을 감안한다면 사정은 크게 다르지 않다고 보아야 할 것이다. 실제 이는 경찰청(91.2%), 공원(96.2%), 교통(93.6%), 농촌진흥청(91.1%), 산림청(92.0%), 위생(90.9%), 해양경찰청(95.6%), 해양수산부(91.6%) 등 대인적 행정업무의 비중이 상대적으로 높은 영역에서 주민등록번호를 요구하는 빈도가 높게 나타난다는 점과 일맥상통한다.

그러나 이러한 현상은 대체로 행정상의 편의를 우선으로 하는 잘못된 관행의 결과임은 <그림 10>에서 역설적으로 드러난다. 대체로 이 그림에서 나타나는 생활부분의 서식이 법원·소송 등과 관련되거나 혹은 계약·채권 등 권리·의무관계에 관한 것임을 감안하고, 그리고 이런 영역에서는 무엇보다 개인신분에 대한 확인의 필요성(즉 권리·의무자를 특정하여야 할 필요성)이 강함을 고려할 때 그림에도 불구하고 이들 영역에서 주민등록번호를 요구하는 비율이 앞서의 행정영역의 경우에 비하여 현저하게 낮음을 주의할 필요가 있다.

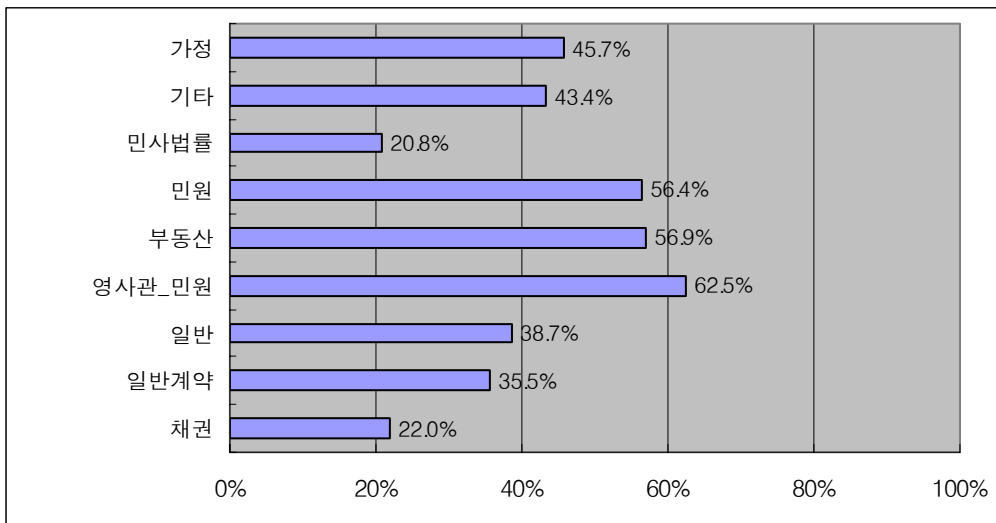


그림 11) 생활부분 서식의 주민등록번호 사용현황

<그림 11>은 이 점을 재확인한다. 법원부분의 서식은 행정적 성격이 강한 각종 등기를 제외하고는 거의 대부분의 영역에서 주민등록번호를 요구하는 빈도가

미약하다. 특히 당사자에 대한 특정의 필요가 그 어떤 국가영역보다도 강한 각종의 소송영역(고소·소송(15.4%), 민사소송(6.4%), 행정소송(17.4%), 형사소송(11.9%))에서 주민등록번호에 대한 수요가 현저하게 적은 것은, 비록 소장의 작성이 불요식행위라 할지라도 관행상 거의 요식행위화되어 있는 현실임을 감안한다면 이 연구와 관련하여 상당한 시사점을 안겨준다. 즉, 어떠한 업무의 처리에 있어 상대방의 신원을 특정하여야 한다는 행정수요를 충족시킬 수 있는 방법이 굳이 주민등록번호의 수집이 아니더라도 얼마든지 가능할 수 있음을 잘 보여주는 것이다.⁴⁾

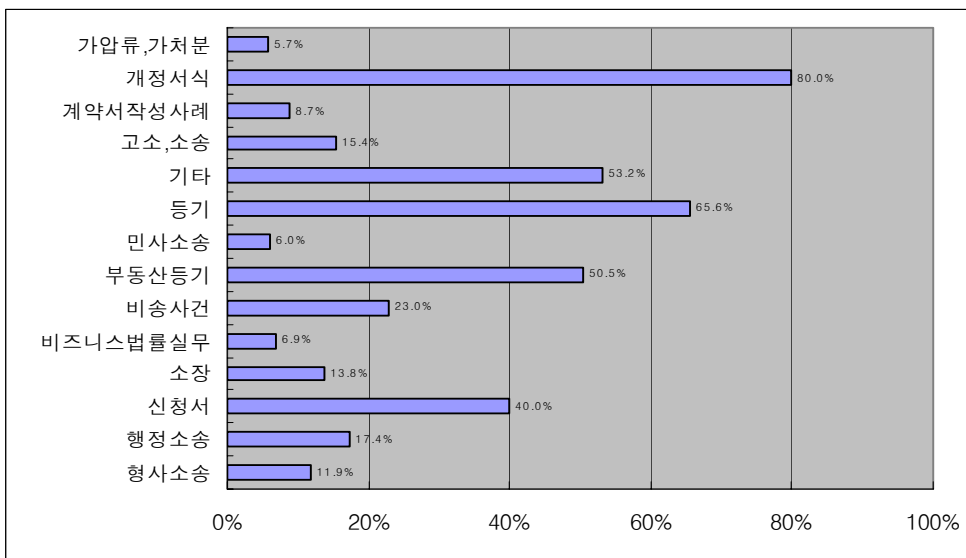


그림 12) 법원부문 서식의 주민등록번호 사용현황

4) 이 점은 일반 민간기업들을 대상으로 한 설문조사에서도 비슷한 경향을 간취할 수 있다. 직원 또는 고객을 대상으로 주민등록번호를 수집하지 않을 경우 업무를 수행하는데 어떠한 영향이 예상되는가를 묻는 질문을 대한 답변으로 다음과 같은 결과가 나왔다. 여기서 이 응답자들이 주민등록번호를 이용되는 주된 용도는 본인확인, 성년/미성년자구별, 계정의 중복여부판정 등에 집중되어 있으며, 이러한 용도를 위하여 활용할 수 있는 대체정보의 경우도 적지 않다는 점을 감안한다면 주민등록번호는 가장 저렴하고도 편의적인 본인확인의 수단 그 이상도 이하도 아님을 알 수 있는 것이다.

업무지장 무	업무부담 증가 업무지장 무	업무부담 증가 업무지장 발생	업무 마비	무응답
5	7	13	13	6

표 16) 직원 또는 고객의 주민등록번호 미수집시 업무에 대한 영향

3. 공공기관 데이터베이스의 주민등록번호 사용실태

현행 공공기관의개인정보보호에관한법률[법률제05715호]은 “공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여” 중앙행정기관의 장으로 하여금 자신이 보유하고 있는 개인정보화일에 관하여 일정한 사항을 행정자치부장관에게 통보하도록 하고 있다.(동법 제6조) 그리고 이 통보내용에는 ①개인정보화일의 명칭, ②개인정보화일의 보유목적, ③보유기관의 명칭, ④개인정보화일에 기록되는 개인 및 항목의 범위, ⑤개인정보의 수집방법과 처리정보를 통상적으로 제공하는 기관이 있는 경우에는 그 기관의 명칭 등을 기재하도록 하고 있어 우리나라의 공공부문에서 개인정보 및 그 요소로서의 주민등록번호정보가 어떤 목적을 위하여 어떻게 활용되고 있는가를 분석하기 위한 좋은 자료를 제공하고 있다.

이에 이 연구는 이렇게 통보된 개인정보화일을 중심으로 공공기관이 보유하고 있는 데이터베이스상에서 주민등록번호가 어떻게 사용되고 있는가의 실태에 대하여 조사하였다. 공공기관의 개인정보데이터베이스에 대한 조사는 행정자치부가 발간한 “2005년도 공공기관의 개인정보 파일 목록집”의 각 부처 데이터베이스상의 기록항목 조사를 통해 이루어졌다.

조사대상은 행정자치부의 목록집의 분류에 따라 ▲ 중앙행정기관(소속기관 포함) ▲ 지방자치단체(시군구 포함) ▲ 교육청 및 각급학교 ▲ 정부투자기관 및 기타의 4가지 항목으로 분류하였다. 각 분류 항목 별로 포함되는 세부기관은 다음과 같다.

중앙행정기관 : 건설교통부 등 32개 부, 처, 청 및 위원회

지방자치단체 : 시도 및 시군구

교육기관 : 초, 중, 고등학교 및 대학 등 고등교육기관, 시도 및 시군구 교육청

정부투자기관/기타 : 11개 대학병원 등 110개 기관

그러나 공공기관의 데이터베이스 실태를 행정자치부 발간 목록만으로 수행하는 데는 한계가 있었다. 첫째, 행정자치부 목록에 누락된 기관이 상당수 있었다는 점이다. 이는 공공기관의개인정보보호에관한법률 제6조 및 제7조에 의거하여 각 기관이 보유하고 있는 개인정보 파일을 보고하고 공개해야함에도 불구하고 상당수의 기관이 이를 시행하지 않았기 때문이다. 행정자치부 목록에서 누락된 기관은 다음과 같다.

분류	기관명
군	국군기무사령부
	대한민국 공군
	대한민국 육군
	대한민국 해군
	대한민국 합동참모본부
대통령직속	감사원
	노사정위원회
	국민경제자문회의
	국가정보원
	국가과학기술자문회의
	정책기획위원회
	중소기업특별위원회
	청와대
	대통령경호실
	의문사진상규명위원회
	국가청렴위원회
국무총리직속	비상기획위원회
	금융감독위원회
	국무조정실
	국무총리실
	청소년위원회
	정보통신부
부	산업자원부
	재정경제부
	법무부
	과학기술부
	기획예산처
처	관세청
청	식품의약품안전청
	기상청
	철도청
	통계청
	검찰청
	헌법재판소
사법부	대법원등기소
	대법원
	중앙선거관리위원회
중앙선관위	중앙선거관리위원회홍보마당
	국가인권위원회
독립위원회	방송위원회

입법부	대한민국국회
	국회예산처
	국회도서관

표 17) 행정자치부 목록 누락 기관 명단

둘째, 행정자치부 목록에 포함되어 있는 개인정보 파일의 경우에도 일부 데이터베이스의 경우 기록항목을 구체적으로 명시하지 않은 것들이 존재한다는 점이다. 조사의 편의를 위하여 기록 항목 중 ‘주민등록번호’ 혹은 ‘주민번호’라고 명확하게 표기되어 있는 경우에만 주민등록번호를 수집하고 있는 것으로 판단했으나, 조사결과에서 수집하지 않고 있다고 표시된 경우에도 실제로는 주민등록번호를 포함하고 있는 개인정보 파일이 일부 있을 수 있다는 추측이 가능하다.

조사내용은 다음과 같다.

보고된 파일수(개)	기관(곳)	누적(개)	누적비율(%)
1	54	54	33.5
2	28	82	50.9
3	17	99	61.5
4	14	113	70.2
5	9	122	75.8
6	10	132	82.0
7	5	137	85.1
8	5	142	88.2
9	2	144	89.4
10	3	147	91.3
13	1	148	91.9
16	1	149	92.5
17	1	150	93.2
21	3	153	95.0
23	1	154	95.7
25	1	155	96.3
27	1	156	96.9
36	1	157	97.5
40	1	158	98.1
42	1	159	98.8
43	1	160	99.4
287	1	161	100
총계	161		

표 18) 공공기관의 개인정보파일 보고실태

이 표에서 확인할 수 있듯이 보유하고 있는 개인정보화일을 1개만 보고한 기관이 전체 기관 중 33.5%에 달하고, 이를 포함하여 10개 이하의 개인정보화일을 보고한 기관은 전체 기관 중 91.3%에 달한다. 일선행정을 담당하고 있는 시도 및 시군구의 경우에는 보유하고 있는 개인정보화일이 287개에 달한다고 보고하고 있다.

기관분류	서식(개)	주민등록번호사용서식(개)	비율(%)
중앙행정기관	234	190	81.7
지방자치단체	377	306	81.2
교육청 및 각급학교	61	50	82.0
정부투자기관 및 기타	405	320	79.0
총계	1077	866	80.4

표 19) 공공기관의 개인정보 파일 중 주민등록번호 사용실태

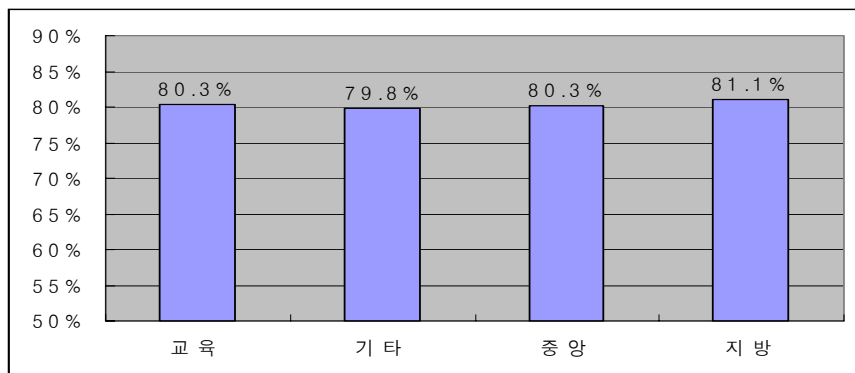


그림 13) 공공기관의 개인정보 파일에서 주민등록번호 사용비율

이 조사에서 확인된 바에 따르면 현재 공공기관에서 사용 중인 개인정보파일의 80% 이상에서 주민등록번호를 수집 및 활용하고 있음을 알 수 있다. 각 기관들은 정도의 차이가 있을 뿐 거의 대부분의 경우 개인정보파일에서 주민등록번호를 사용하고 있었다. 시도교육청에서 사용되고 있는 17개의 파일 중 15개의 파일에서 주민등록번호가 이용되고 있었다(88.2%). 보험개발원은 21개의 파일을 사용하는데 이 중 20개의 파일이 주민등록번호를 사용하고 있었다(95.2%). 한편 보건복지부는 21개 파일 중 19개 파일에서 주민등록번호를 사용하고 있었으며(90.5%), 시도 및 시군구의 287개 파일 중 238개 파일이 주민등록번호를 사용하고 있는 것으로 나타났다(82.9%)

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율(%)
중앙	건설교통부	6	5	83.3
	경찰청	5	4	80.0
	공정거래위원회	8	7	87.5
	교육인적자원부	2	1	50.0
	국 가 보 훈 처	27	21	77.8
	국민고충처리위원회	2	2	100.0
	국방부	1	1	100.0
	국세청	42	35	83.3
	국정홍보처	2	0	0.0
	노동부	9	9	100.0
	농림부	10	9	90.0
	농촌진흥청	8	5	62.5
	문화관광부	4	2	50.0
	문화재청	1	1	100.0
	민주평화통일자문회의	1	1	100.0
	법제처	2	0	0.0
	병무청	7	6	85.7
	보건복지부	21	19	90.5
	부패방지위원회	1	1	100.0
	산림청	7	2	28.6
	소방방재청	2	2	100.0
	여성부	5	4	80.0
	외교통상부	3	3	100.0
	조달청	1	1	100.0
	중소기업청	1	1	100.0
	중앙인사위원회	1	0	0.0
	통일부	3	2	66.7
	특허청	4	4	100.0
	해양경찰청	2	0	0.0
	해양수산부	16	16	100.0
	행정자치부	5	4	80.0
	환경부	25	22	88.0
합계		234	190	81.2

표 20) 중앙행정기관별 주민등록번호 사용실태

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율(%)
지방	강원도	1	1	100.0
	경기도	10	9	90.0
	경상남도	3	3	100.0
	경상북도	7	2	28.6

	광주광역시	6	6	100.0
	대구광역시	4	3	75.0
	대전광역시	6	4	66.7
	부산시	6	6	100.0
	서울시	21	16	76.2
	시도 및 시군구	287	238	82.9
	인천광역시	6	5	83.3
	전라남도	2	1	50.0
	전라북도	6	4	66.7
	제주도	3	2	66.7
	충청남도	2	2	100.0
	충청북도	7	4	57.1
합계		377	306	81.2

표 21) 지방자치단체별 주민등록번호 사용실태

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율
교육	고등교육기관(대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학 등)	40	32	80.0
	시·도교육청(시·군·구교육청 포함)	17	15	88.2
	초등학교, 중·고등학교	4	3	75.0
	합계	61	50	82.0

표 22) 교육기관별 주민등록번호 사용실태

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율
기타	11개 대학병원	1	1	100.0
	감정원	1	1	100.0
	건강보험심사평가원	4	4	100.0
	건축사협회	3	3	100.0
	경찰공제회	1	1	100.0
	공무원연금관리공단	23	21	91.3
	광주과학기술원	1	1	100.0
	교통안전공단	6	6	100.0
	국립민속박물관	1	1	100.0
	국립공원관리공단	1	1	100.0
	국립국악원	1	0	0.0
	국립암센터	1	1	100.0
	국립중앙과학관	5	3	60.0

국립중앙극장	3	0	0.0
국립중앙도서관	3	2	66.7
국립중앙박물관	2	0	0.0
국립평창청소년수련원	1	1	100.0
국립현대미술관	4	3	75.0
국립현충원	1	1	100.0
국민건강보험공단	43	36	83.7
국민생활체육협의회	8	8	100.0
국민연금관리공단	36	30	83.3
국민체육진흥공단	5	5	100.0
국악고등학교	1	0	0.0
국제교육진흥원	4	1	25.0
국제방송교류재단	2	0	0.0
근로복지공단	9	9	100.0
금융감독원	3	2	66.7
농수산물유통공사	7	6	85.7
농업기반공사	4	4	100.0
대한교원공제회	4	3	75.0
대한민국학술원 등 25개기관	1	1	100.0
대한상공회의소	1	1	100.0
대한염업조합	1	0	0.0
대한적십자사	5	5	100.0
대한주택공사	5	4	80.0
대한체육회	3	3	100.0
대한측량협회	1	1	100.0
독립기념관	1	1	100.0
보험개발원	21	20	95.2
부산정보산업진흥원	6	0	0.0
부산항부두관리공사	1	1	100.0
사립교직원연금관리공단	3	3	100.0
산재의료관리원	1	1	100.0
서울예술단	2	2	100.0
석탄산업합리화사업단	6	6	100.0
선박검사기술협회	1	1	100.0
설비공제조합	1	0	0.0
에너지관리공단	1	1	100.0
영상물등급위원회	2	2	100.0
영상홍보원	1	0	0.0
영화진흥위원회	2	2	100.0
원자력병원	1	1	100.0
의료보험연합회	2	2	100.0

인천국제공항공사	1	0	0.0
저작권심의조정위원회	3	3	100.0
전국부동산중개업협회	13	6	46.2
전문건설공제조합	1	1	100.0
중소기업진흥공단	1	1	100.0
중소기업협동조합중앙회	5	0	0.0
지방공사 각 지방의료원	2	1	50.0
철도공사	1	1	100.0
체육과학연구원	4	2	50.0
통일연구원	1	0	0.0
한국가스안전공사	2	2	100.0
한국감정원	1	1	100.0
한국감정평가협회	1	1	100.0
한국건설감리협회	6	6	100.0
한국건설기술인협회	1	1	100.0
한국과학기술기획평가원	8	7	87.5
한국과학기술원	5	5	100.0
한국과학기술정보원	1	1	100.0
한국과학재단	2	2	100.0
한국관광공사	3	0	0.0
한국교육과정평가원	2	2	100.0
한국교육학술평가원	1	1	100.0
한국교직원공제회	2	2	100.0
한국대학교육협의회	1	0	0.0
한국도로공사	2	1	50.0
한국마사회	1	1	100.0
한국문화관광정책연구원	3	2	66.7
한국문화예술진흥원	1	1	100.0
한국문화정보센터	3	3	100.0
한국방송광고공사	2	0	0.0
한국방송영상산업진흥원	1	1	100.0
한국보건의료인국가시험원	1	1	100.0
한국보훈복지공단	4	4	100.0
한국산업안전공단	1	1	100.0
한국산업인력공단	10	7	70.0
한국산업인력관리공단	4	3	75.0
한국수출보험공사	1	1	100.0
한국언론재단	2	1	50.0
한국여성개발원	1	0	0.0
한국영상자료원	2	1	50.0
한국인터넷정보센터	1	1	100.0

한국자산관리공사	4	4	100.0
한국장애인고용촉진공단	3	3	100.0
한국전기안전공사	1	0	0.0
한국전력공사	3	2	66.7
한국전력기술인협회	1	1	100.0
한국정보통신공사협회	1	1	100.0
한국철도기술연구원	2	2	100.0
한국청소년개발원	4	2	50.0
한국청소년상담원	2	2	100.0
한국토지공사	8	7	87.5
한국토지신탁	2	2	100.0
한국학술진흥재단	3	3	100.0
한국해양수산개발원	1	1	100.0
한국해운조합	2	2	100.0
해외홍보원	2	0	0.0
합계	405	320	79.0

표 23) 정부투자기관 및 기타 기관별 주민등록번호 사용실태

아래의 <표 20>은 공공기관 개인정보파일에 수집되고 있는 개인정보의 항목에 대한 분석을 수행한 결과를 정리한 것이다. 여기서는 총 1078개 조사대상 공공기관 개인정보 데이터베이스에서 각각 수집되고 있는 개인정보의 항목 중 가장 많이 수집되는 항목을 순서대로 정리하여 제시해 보았다.

순위	항목	개수
1	성명	1349
2	주민등록번호	1024
3	주소	978
4	연락처	727
5	직업	486
6	학력	486
7	가족사항	191
8	전자우편	188
9	군	165
10	우편번호	153

표 24) 개인정보 수집항목 우선순위

이 조사결과에서 확인할 수 있듯이 주민등록번호는 성명(사실상 모든 데이터베이스에서 수집하고 있는 모든 정보주체의 수)의 75.9%가 수집되며 수집되는 개인정보항목 중 2번째 위치에 있다. 결국 공공기관의 개인정보파일운영과정에서 주민등록번호는 주소나 연락처보다도 훨씬 많이 수집되고 있으며 활용되고 있는

것으로 판단된다. 또한 주목할 점은 개인정보파일의 해당 정보주체 뿐만 아니라 정보주체와 관련된 다른 사람들의 주민등록번호도 매우 빈번하게 같이 수집되고 있음을 확인할 수 있다.⁵⁾ 이들 기록은 다른 기관과의 연동을 통해 공유되기도 한다.⁶⁾

위 통계에서 주민등록번호로 대표되는 실제 기록항목은 다음과 같이 다양하다.

주민등록번호로 파악되는 유사코드
주민등록번호, 주민번호, 대표자주민등록번호, 세대주주민등록번호, 수진자주민등록번호, 가입자주민번호, 예금주주민번호, 대상자주민등록번호, 사용자주민등록번호, 세대주주민(사업자)번호, 소유자등록번호, 소유자주민(사업자)번호, 소유자주민번호, 주민일련번호, 납세자주민번호, 대표자주민번호, 신청자주민등록번호, 주민(법인)등록번호, 주민등록, 대상자주민일련번호, 배우자주민등록번호, 세대주주민번호, 수진자주민번호, 안내대상자주민번호, 호주주민등록번호, 가족주민등록번호, 건축주주민등록번호, 과거주민등록번호, 관리자주민등록번호, 기술담당자주민등록번호, 대리인주민등록번호, 민원신청인주민등록번호, 민원인주민번호, 소유자주민등록번호, 수급권자주민번호, 수급자주민번호, 수령자주민번호, 신고신청인_주민등록번호, 신고자주민등록번호, 신청인주민등록번호, 청구인주민번호, 감정자주민등록번호, 계약자주민번호, 공사담당자주민등록번호, 공유지(주민등록번호) 관리자주민번호, 구주민번호, 국고학자금수혜자녀(자녀주민등록번호), 근로자주민번호, 농가구성원주민번호, 농가주주민번호, 당시세대주주민등록번호, 당첨자주민등록번호, 대리운전자주민등록번호, 대리운전자주민등록번호일련번호, 대리인주민일련번호, 대부신청자주민등록번호, 대표자(주민등록번호), 대표청구인주민등록번호, 매도인주민번호, 매수인주민번호, 미해당자주민등록번호, 민등록번호, 민원신청인주민일련번호, 박물관미술관설립자주민등록번호, 발견장소소유자주민등록번호, 법인대표자주민등록번호, 변

5) 통계적 처리를 위해 다양한 표시형식을 통일했는데 - 예를 들어, 이름과 성명을 같은 항목으로, 주민번호와 주민등록번호를 같은 항목으로 등 - 이 과정에서 약간의 오차가 발생할 수 있다. 또한, 데이터베이스 목록을 제출하지 않은 기관이 많다는 것을 고려하면 이 통계의 숫자 자체에 큰 의미를 부여하기는 힘들다. 다만, 공공기관에서 개인정보 수집에 관한 전반적인 경향을 파악해볼 수 있을 것이다.

6) 제공되는 개인정보는 각 기관마다 다르다. 따라서 주민등록번호가 일괄적으로 전부 타 기관에 제공되고 있다고 단정하기는 어렵다. 예를 들어 노동부의 '구직자 공동파일'의 경우 국민연금관리공단, 근로복지공단 등 다른 기관에 개인정보를 제공할 때 개인정보 일체를 주는 것이 아니라 개인정보수목항목 중 요청 기관에서 필요로 하는 정보를 선별해서 제공하는 것으로 나타났다. 따라서 이런 경우에 이론적으로는 개인정보를 요청하는 기관에서 주민등록번호를 요청하지 않을 경우 노동부는 주민등록번호를 제공하지 않을 수 있다는 결론이 나온다. 그러나 행정정보공동이용의 원칙에 따라 활용되고 있는 전산망에서 주민등록번호가 개인식별자로서 이용된다는 점을 감안한다면 별도로 주민등록번호가 제공되지 않는 경우가 있을 것인지는 의심스럽다.

경전주민등록번호, 변경후주민등록번호, 보유자주민등록번호, 보호자인적사항(주민등록번호), 보호자주민등록번호, 부모주민등록번호, 사업자주민등록번호, 사유자주민등록번호, 상담자주민번호, 상담자주민번호, 서명권한위임자주민번호, 설계사(대리점)주민(법인)등록번호, 설립자주민등록번호, 성명및주민등록번호(신청자및배우자), 성명주소주민등록번호(취득자), 소유자성명주민번호, 소유자주민등록번호, 수검자주민등록번호, 수권자주민번호, 수령자주민등록번호, 수신자주민등록번호, 승인자주민등록번호, 식별정보(주민번호), 신소유자주민번호, 신용주민등록번호, 신주민번호, 신청인주민, 신청자주민번호, 안내대상자주민등록번호, 안전관리자성명주민등록번호, 양도인상속인법인주민등록번호, 양도인주민등록번호, 양수인상속인법인주민등록번호, 양수인주민등록번호, 영업자주민번호, 예금주주민등록번호, 운행자주민등록번호, 원장주민등록번호, 유공자주민번호, 이의신청자주민번호, 인채인주민번호, 임원주민등록번호, 임원주민일련번호, 자녀주민등록번호1, 자녀주민등록번호2, 작성자주민번호, 장학생주민등록번호, 재해자주민번호, 전공자주민, 전수조교주민등록번호, 전용자등록번호, 전입지주민(사업자)번호, 종자관리사주민등록번호, 주민(법인)번호(8), 주민등록번호, 주민등록(법인)번호, 주민등록말소구분, 주민등록번호(10), 주민등록번호(10자리), 주민등록번호(17), 주민등록번호(2), 주민등록번호(3), 주민등록번호(6자리), 주민등록번호(8), 주민등록번호(대표자), 주민등록번호(체납수용가), 주민등록번호/법인번호, 주민등록번호의, 주민번호(11), 주민번호(27), 주민번호/사업자번호, 주민번호확인(24), 주소성명주민등록번호, 주지주민등록번호, 취학자주민등록번호, 친권자주민등록번호성명, 편집인주민번호, 피보험자주민(법인)등록번호, 피접종자주민번호, 현상변경자주민등록번호, 환자주민등록번호, 회사주민번호

표 25) 주민등록번호로 파악되는 유사코드

IV. 사회영역별 주민등록번호 사용 현황

1. 형사·사법 영역의 주민등록번호 사용실태

형사·사법 영역을 법제처의 법령 분류 기준에 따라 법원, 법무, 형사, 경찰의 영역으로 나누어 주민등록번호의 이용실태에 대해서 살펴본다.

(1) 법원 영역

법제처의 법령분류 기준에 따라 법원 영역을 조직, 법원행정, 집행관, 법무사의 영역으로 나누면, 그 중 주민등록번호를 수집하는 서식이 있는 영역은 법원조직과 법원행정의영역이다. 법원조직과 법원행정 영역은 법원 내부의 조직과 행정에 관한 것들인데, 각종 서식에서 주민등록번호가 많이 쓰이고 있다. 이를 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.

1) 다른 정보(직위, 직급, 소속, 이름)를 통해서 본인 식별이 되므로 주민등록번호가 필요 없는 경우

법원 내부에서 사용하는 서식인 경우는 다른 정보를 통해서 본인 식별이 되기 때문에 굳이 주민등록번호를 따로 수집하지 않아도 되는 경우들이 대다수이다. 그런데, 이런 경우에 주민등록번호를 수집하지 않는 경우도 있지만, 따로 주민등록번호를 수집하는 경우도 많이 있다.

① 주민등록번호를 수집하지 않는 경우들

법원 내부에서 사용하는 법원감사규칙 상의 서약서(소속, 직급, 성명), 문답서(소속, 직급, 성명), 감사보고서, 비밀보호규칙 상의 비밀취급인가명부(소속, 직위, 직급, 성명), 비밀 분류 및 재분류요청, 비밀보관책임자 명부, 제한구역/통제구역 출입자 기록부, 연명부, 신원대장 등, 법관징계규칙 상의 법관징계청구서(성명, 소속, 직위, 현주소), 출석요구서, 징계결정서는 모두 직위와 소속, 성명만을 기재하게 하고 있다. 모범공무원 수당규칙의 모범공무원증도 직위와 소속, 성명만을 기재하게 하고 있다.

징계와 관련해서도 법원공무원규칙 상의 공무원징계의결요구서, 출석통지서, 징계의결서, 징계처분사유설명서, 징계처리대장 등도 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 법원공무원평정규칙의 공무원 근무성적평정서도 주민등록번호를 수집

하지 않고 있다.

법원의 인사와 관련된 서식에서도 대부분 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 법원인사사무규칙에 의한 채용후보자추천, 공무원채용후보자추천명단, 임용불응자명단, 〇〇〇승진임용순위명부, 법원인사발령기안지, 법원인사발령기안지, 인사발령통지서, 〇〇〇처분사유설명서, 인사발령대장, 공무원전력조회, 전출희망원, 공무원전출상신, 인사기록카드변경신청, 공무원사망보고 등은 모두 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 단지, 법원 인사의 기초가 되는 법원공무원인사기록카드만은 주민등록번호를 수집하고 있다.

② 주민등록번호를 수집하는 경우

대법원의 비밀보호규칙에 따른 비밀취급인가신청서(소속, 직업, 직급, 성명, 주민등록번호), 비밀취급인가 관련 서약서(서약자 본적, 주소, 생년월일, 직업(소속), 주민등록번호), 좌우무인, 서약집행자의 직위, 주민등록번호, 성명을 날인하게 되어 있다.), 신원진술서(주민등록번호뿐만 아니라 유전병, 주거래 은행, 사회단체 가입여부, 가족, 친족의 좌익계 단체 가입, 접촉 여부, 6·25전후 낙오 실종된 사실유무와 부역 또는 적의 교육지명을 받은 일이 있는가? 등 80여 가지 정보를 기입하게 하고 있다) 등은 법원 내부에서 사용하며, 별도의 식별가능한 정보가 포함되어 있으므로 주민등록번호를 추가로 수집할 필요가 없음에도 불구하고 주민등록번호를 수집하고 있다. 비밀취급인가증(성명, 소속, 직위, 직급, 사진, 주민등록번호), 비밀취급인가증발급대장(성명, 소속, 직위, 직급, 사진, 주민등록번호), 비밀보호규칙상의 영수증(별지16호 서식), 비밀대출부, 비밀열람기록전, 비밀지출승인서, 신원조사회보서(본적, 주소, 소속, 주민등록번호), 신원특이사항명부(소속, 직위, 현주소, 본적, 직급, 성명, 주민등록번호, 신원내용) 등도 주민등록번호를 수집하고 있다.

2) 별도의 식별자가 없는 경우

대상이 외부인인 경우 외부인의 식별자가 필요한 경우가 있다. 그 예로법원의 외래출입자 명부를 들 수 있는데, 이름과 주민등록번호를 기재하도록 하고 있다. 이름과 주소만으로 식별이 충분한 것은 아닌지 검토가 필요하다.

한편 군사법원의 소송절차에 관한 규칙에 의한 불출석청구서는 주민등록번호 대신 군번을 기재하게 되어 있다.

(2) 법무 영역

법무 영역은 법무부의 업무와 관련된 것과 검찰의 업무와 관련된 것으로 나눌

수 있다.

1) 법무부 영역

법무부 영역 중에서 주민등록번호를 수집하는 서식은 많지 않은데, 예를 들어 귀휴심사위원회 규칙의 경우 귀휴심사부(칭호번호, 성명)를 작성하는데, 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 칭호번호와 성명으로 특징이 충분하다고 볼 수 있다.

2) 검찰 영역

검사는 범죄혐의의 내사나 인지에서부터 시작하여 형의 집행까지 수사과 형의 집행을 중추적 역할을 한다. 그래서 검찰 영역은 수사와 형의 집행에 관한 수많은 서식들이 있다. 그리고 수많은 데이터베이스를 구축하고 있는 것으로 보이는데, 외부에 공개하지는 않고 있다. 검찰사건사무규칙은 검사의 수사와 형의 집행에 관련된 서식을 규정하고 있는데 대부분의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있다.

① 주민등록번호를 수집할 필요가 있는지?

현재 검찰은 본인확인의 수단으로 주민등록번호와 지문, 사진을 활용한다. 주민등록번호는 지문정보와 사진정보, 현주소정보와 연계되기 때문에 가장 확실하고 강력한 본인확인의 수단으로 사용되고 있다. 헌법재판소는 지문을 범죄수사용으로 사용하는 것에 대해서 합헌이라고 결정했지만, 지문, 사진을 범죄수사에서 본인식별의 수단으로 활용하는 것에 대해서는 위헌주장도 만만치 않다.

② 대체가능성과 수집의 범위

범죄의 혐의가 있어 수사가 개시된 경우 피의자에 대해서는 공공질서의 유지를 위해서 일정정도 개인의 기본권 침해가 법률에 의해서 이루어질 수 있다. 개인정보의 수집도 마찬가지인데, 주민등록번호를 수집하는 것, 18세 이상의 전국민의 지문정보를 활용하는 것이 허용되어야 할 것인지, 주민등록번호 대신 다른 번호를 사용하는 것이 가능한지 논란의 여지가 있다.

그런데 주민등록번호를 본인확인을 위해서 수집한다고 하더라도, 수사의 전 단계와 재판, 형의 집행을 각 단계에서 얼마나 자주 사용할 것인가도 문제이다. 수사가 개시되어 사건번호가 부여되면 사건번호와 이름으로 본인 특징이 가능하므로, 수사개시 후에는 주민등록번호 대신 사건번호와 이름을 사용하는 것은 충분히 가능할 것이다.

③ 실태

신원을 식별하기 위해서 주민등록번호를 확인할 필요가 있다고 하더라도 하나의 주된 서류에서만 주민등록번호를 수록하고, 나머지에서는 사건번호와 이름으로 특정하도록 할 수도 있다. 이렇게 하면 개인정보의 남용가능성은 훨씬 줄어들게 된다.

현재 주민등록번호를 수집하는 경우들은 다음과 같다. 사건수리통지, 범죄인지서, 사건송치, 불기소사건재기서, 피의자색인부, [고소·고발·자수]인진술조서, 검시사건부, 검시조서, 피의자신문조서, 진술조서, 수사자료표송부, 수사촉탁, 증거보전청구, 체포영장청구, 체포영장청구부, 재수사지휘부, 체포·구속영장집행지휘, 체포·구속영장반환, 체포·긴급체포·현행범인체포·구속통지등, 피의자접견등금지결정, 접견등금지지휘, 접견등금지취소결정, 현행범인인수서, 피의자석방명령, 사건송치명령, 피의자석방명령·적부심보증금납입조건부석방피의자기록표, 구속영장청구, 고소·고발사건처분결과통지, 고소·고발사건처분결과통지부, 송치사건처리결과통지및처분결과통보서송부표, 재기불요결정서, 공소장, 불기소·기소중지·참고인증지사건기록, 불기소처분항고·재항고사건부, 공소장변경허가신청, 변론의병합신청서, 항소·상고장 등이 있다.

한편 다음과 같은 경우 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 담당사건수리부, 감정위촉서, 압수조서, 실황조서, 체포영장집행원부, 접견등금지처리부, 검사기록인계인수서, 고소인지정서, 피의자석방통지, 출석요구, 항고사건결정서, 항고사건기각결정서, 참고인출석요구, 출석요구통지부 사건수리[]사건수리[] 직수고소·고발사건관리부 등인데, 이 경우는 사건번호와 성명 등을 통해서 본인을 특정하고, 주민등록번호는 수집하지 않고 있다. 이를 보더라도 주민등록번호의 사용을 제한할 수 있음을 확인할 수 있다.

(3) 형사 영역

형사 영역은 형법 관련, 보안관찰법 관련, 등으로 나눌 수 있다.

1) 형법 관련

① 경범죄처벌법 관련

경범죄처벌법은 통고처분이라는 간이한 절차를 통해서 범칙금을 부과하고, 납부한다. 따라서 경범죄처벌법은 수사, 재판, 형의 집행의 축소판이라고 볼 수 있다. 경범죄처벌법 시행규칙상의 범칙금영수증[경범죄](성명, 주민등록번호, 직업, 주소), 범칙금납부고지서[경범죄], 범칙금납부고지서발행원부[경범죄], 통고처분

처리부, 통고처분접수처리부, 즉결심판출석통지서, 즉결심판출석최고서, 즉결심판사법적발보고서, 즉결심판청구서 등에서는 주민등록번호(성명, 주소, 주민등록번호, 전화번호, 성별, 본적, 직업)를 개인식별의 수단으로 수집하고 있다. 그런데 앞에서 본 것처럼 한 곳에서만 주민등록번호를 수록하고, 사건번호를 부여하여 그 외에는 사건번호를 사용하도록 할 수도 있을 것이다.

② 국가보안법 관련 공소보류자 관찰규칙

그런데 국가보안법 관련하여 공소보류자관찰규칙에서는 주민등록번호를 전혀 사용하지 않고 있다. 서약서, 공소보류결정통지, 공소보류자관찰부, 신고서에서는 성명, 주소, 본적, 생년월일을 기재하도록하고 있고, 주민등록번호를 기재하는 항목은 없다.

③ 특정범죄신고자등보호법 관련

특정범죄신고자등보호법시행규칙은 특정범죄의 신고자 등의 보호를 위해 제정된 법인데, 신고자등신원관리카드를 작성하도록 하고, 신고자등의 보좌인을 지정할 수 있도록 하고, 신고자등이 신변안전조치를 요청하거나, 신변안전조치를 취할 수 있도록 하고, 신고자등의 신분을 비밀로 할 수 있도록 하고 있다. 그에 따라 시행규칙에서 범죄신고자등보좌인지정[취소교체]신청서, 범죄신고자등보좌인지정[취소교체]서, 범죄신고자등보좌인 지정[취소교체]허가요청서, 범죄신고자등신원관리카드 등의 서식을 두고 작성하게 하고 있다. 그래서 신고자등에 대해서는 신고자등신원관리카드에서만 주민등록번호 등을 기재하도록 하면서, 나머지 서류에서는 신고자등의 신원을 밝히지 않고 가명을 사용하도록 하고 있다. 그런데 범죄신고자등의보좌인에 대해서는 신원확인 수단으로 주민등록번호를 기재하도록 하고 있는데, 단 1번만 수록하고, 나머지는 성명만을 기재하도록 하는 것이 좋을 것이다.

2) 보안관찰법 관련

① 절차의 개요

보안관찰법은 특정범죄를 범한 자에 대하여 재범의 위험성을 예방하고 건전한 사회복귀를 촉진하기 위하여 보안관찰처분을 함으로써 국가의 안전과 사회의 안녕을 유지함을 목적으로 한다. "보안관찰처분대상자"는 보안관찰해당범죄 또는 이와 경합된 범죄로 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형기합계가 3년 이상인 자로서 형의 전부 또는 일부의 집행을 받은 사실이 있는 자를 말한다. 여기에 해당하는 자중 보안관찰해당범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정할 충분한 이

유가 있어 재범의 방지를 위한 관찰이 필요한 자에 대하여는 보안관찰처분을 한다.

② 주민등록번호 수집의 필요성

보안관찰처분을 받은 자는 특정범죄를 범한 자이기 때문에 그에 대해서는 이미 주민등록번호가 수집되어 있고, 덧붙여 수형자번호가 부여되어 있다. 따라서 보안관찰처분을 받은 자의 주민등록번호를 따로 수집하지 않더라도 문제는 없다.

③ 실태

보안관찰처분과 관련된 서식은 보안관찰처분을 내릴지 여부를 심사하는 단계의 서식, 보안관찰처분이 내려진 후의 서식으로 나뉘볼 수 있다. 보안관찰처분을 내릴지 여부를 심사하는 단계에서는 수형자 번호나 관련사건의 번호가 있기 때문에 특별히 주민등록번호를 별도로 수집할 필요는 없다. 보안관찰처분을 받을 경우, 보안관찰처분을 받은 자를 대상으로 수집가지의 정보를 기재한 보안관찰부가 작성된다. 여기에서 별도로 고유번호도 부여된다. 보안관찰처분을 받은 대상자와 관련된 서식은 71가지가 있는데 불청구조치서, 조치결과(결정)통보, 보안관찰처분사안부, 보안관찰처분기간갱신사안부, 보안관찰처분사안인지승인신청, 용의자환경조사서, 보안관찰처분사안송치, 본적조회, 추송, 피보안관찰자동태조사서, 보안관찰처분사안접수처리부, 출석요구부, 재범방지조치보고, 거소제공대상자관리부, 거소제공청구신청서, 거소제공청구서, 거소변경신청서, 거소변경신청서송부, 거소변경신청서송부, 거소변경청구서 등., 피보안관찰자[정기·수시]동태보고, 보안관찰처분대상자신고서, 보안관찰처분대상자관리부, 보안관찰처분대상자신고서송부, 출소통보, 보안관찰처분대상자동태보고, 보안관찰처분대상자출소사실신고서, 보안관찰처분대상자변동사항신고서, 신고필증, 보안관찰처분대상자관리부(교도소등용), 보안관찰처분대상자발생통고, 보안관찰처분대상자동태통보(보고), 보안관찰처분청구서, 의견서, 보안관찰처분사안인지서 등의 서식이 있고, 주민등록번호가 수집된다. 그런데 이들 서식에서 주민등록번호는 별도로 수집할 필요가 없다.

3) 형사절차

① 경찰사무처리규칙

가) 절차의 개요

경찰사무처리규칙은 사법경찰관에게 범죄수사에 관한 집무상의 준칙인데, 범죄의 수사과 관련하여 사법경찰관리가 작성하는 서식이 규정되어 있다. 절차에

따라 살펴보면, 수사의 단서를 포착하여 수사를 시작하고, 체포, 구속, 압수, 수색 등의 강제처분을 검사의 지휘를받아 법원의 허가를 얻어 실시하기도 하고, 피의자 신문이나 참고인 조사, 사실조회의 신청 등과 같은 임의 수사를 실시하기도 한다. 이 과정을 거쳐 수사를 하여, 송치를 한다.

나) 주민등록번호 수집의 필요성

수사의 과정에서 주민등록번호는 본인을 식별하는 가장 확실한 정보로 사용된다. 주민등록번호로 사진을 확인하고, 지문을 확인하고, 범죄경력을 조회하고, 현주소를 확인할 수 있다. 피의자 외에 참고인에 대해서도 주민등록번호는 본인확인 수단으로 수집되고 있다. 수사의 과정에서 작성되는 서식에는 거의 모든 경우 성명, 주소, 직업과 함께 주민등록번호가 기재되고 있다. 그런데 주민등록번호를 수집하는 것이 허용된다고 하더라도 수사와 관련된 거의 모든 서류에 주민등록번호가 수집될 필요는 없을 것이다.

다) 실태

수사의 과정에서 주민등록번호가 사용되는 경우를 들어보면, 범죄보고, 피의자 신문조서, 진술조서, 구속영장신청, 긴급체포서, 긴급체포승인건의, 압수·수색·검증영장신청, 구속전심문신청권·구속통지등, 현행범인체포서, 증거보전신청, 증거신문신청, 범죄사건부(사건번호, 피의자 성명, 주민등록번호, 직업, 주거, 죄명 등 기재), 감정유치장신청, 압수조서(참여인의 주민등록번호), 수색조서(참여인의 주민등록번호), 구속영장신청부, 체포·구속인명부, 기소중지자소재발견보고, 참고인 등소재발견보고, 참고인등소재수사지휘부, 공소장, 정식재판청구승인건의, 즉결심판사건기록송부, 통신제한조치허가신청, 통신제한조치기간연장신청, 긴급통신제한조치지휘건의, 긴급검열[감청]서, 통신제한조치집행조서, 통신사실확인자료제공요청 등이 있다. 그런데 수사가 개시되면 사건번호가 부여되므로, 사건번호를 이용해서 본인을 특정해도 문제는 없을 것이다.

라) 주민등록번호를 사용하지 않는 서식

한편 영장반환보고, 출석요구, 참고인 출석요구, 피의자 석방건의, 체포·구속인접견부, 체포·구속인교통부, 물품차입부, 구속인수진부, 검시조서, 검증조서, 실태조사서, 촉탁서, 감정위촉, 사건송치(사건번호, 지문원지 작성번호, 구속영장청구번호, 죄명, 성명), 압수부, 임치증명서, 임치및급식상황표, 피의자소재발견처리부 등의 경우에는 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 여기에서는 사건번호와 성명을 본인 특정의 수단으로 활용하고 있는데, 이를 보더라도 각 서식에서 주민등록번호를 수집하지 않아도 됨을 알 수 있다.

4) 행형 분야

① 가석방심사규칙 등

가) 주민등록번호의 필요성

가석방은 수형중인 자를 대상으로 하는것이기 때문에 주민등록번호를 수집하지 않더라도 본인을 특정하는데 아무 문제가 없다. 그러나 현재 가석방과관련된 서류에서는 모두 주민등록번호를 수집하고 있다.

나) 실태

가석방심사신청, 가석방심사및신상조사표, 결정서 가석방취소심사신청 가석방취소심사및조사표 가석방취소자잔행집행보고 가석방증 가석방실효자입소보고에서 모두 주민등록번호를 수집하고 있다. 그런데 모든 주민등록번호를 삭제해도 아무런 문제가 없다. 가석방자출석신고확인서, 가석방자주거지이전(국내여행) 허가신청서, 가석방자국외이주(국외여행) 허가신청서, 가석방자국외이주(국외여행) 허가신청서에도 모두 주민등록번호가 있는데, 수집하지 않아도 문제가 없다.

② 수용자규율및징벌에 관한규칙

수용자는 수용자번호가 부여되어 있는데, 그럼에도 불구하고 주민등록번호를 수집하는 것은 문제가 있다. 징벌의결요구서, 징벌위원회출석통지, 출석포기서, 징벌의결서, 징벌집행통지에서 주민등록번호를 수용자 번호와 같이 수집하고 있다, 그런데 [기관명의]징벌위원회회의록에는 주민등록번호를 수집하지 않고 있다.

③ 귀휴시행규칙

가석방과 달리 귀휴시행규칙은 사실확인및지도보증서, 귀휴허가증발행부, 귀휴허가증, 귀휴시행보고서, 귀휴허가증, 수형자귀휴허가시행보고서, 귀휴사고보고서 등의 서류에서 전혀 주민등록번호를 수집하지 않고 있다.

④ 수용자등교육규칙

수용자등교육규칙 상의 학적부에도 주민등록번호를 수집하지 않고 칭호번호와 성명을 쓰고 있다.

⑤ 수형자분류처우규칙

수형자분류처우심사표는 주민등록번호를 수집하나, 행형성적채점및고지서, 공적심사조서, 작업상여금사용신청서, 가석방예비심사대상자명부에서는 주민등록번호를 수집하지 않고 칭호번호와 성명만을 수집한다.

⑥ 소년원법 시행규칙

보호소년등인수서, 입원통지서, 청원처리부, 진료소견서, 졸업대장, 통근취업약정서, 퇴원증, 외출신청서 등에서 주민등록번호를 사용하고 있다. 그러나 항고권 포기서약서, 상벌대장, 졸업증서, 졸업증명서, 교육·생활지도부, 보호자상담부, 보호자인도부, 재학증명서, 개인별급여품관리부, 개인별반입품관리부, 외래분류심사의뢰서 등에서는 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 하나의 서류에서만 주민등록번호를 수록하고, 나머지에서는 주민등록번호를 전혀 사용하지 않아도 문제가 없을 것이다.

(4) 경찰 분야

1) 근무평정

근무성적평정표, 경력·교육훈련성적·가점평정표, 승진심사대상자명부, 서약서, 승진심사표, 승진심사종합평가서, 승진심사의결서, 승진임용예정자명부, 탈락자명부, 승진심사대상자및승진임용예정자선발통계표, 특별승진임용예정자및특별승진심사탈락자명부 등에서 모두 계급, 소속, 성명만을 수집할 뿐 주민등록번호는 기재하지 않는다.

2) 임용

경찰공무원임용서, 임명장, 임용장, 인사발령통지서, 발령대장, 경찰공무원 전력조회, 등은 주민등록번호를 수집하지 않으나, 임용조사서, 인사기록카드, 조사회보서 등에서는 주민등록번호를 사용하고 있다. 인사기록카드에서만 주민등록번호를 수록하는 것이 좋을 것이다.

3) 경찰직무

경찰직무에 관한 것 중 집회및시위에관한법률시행규칙에 의한 서식에서는 각종 다양한 신고서에서 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 옥외집회[시위·행진]신고서, 주최자/주관자/주최단체의대표자/질서유지인/참가예정단체]명단, 옥외집회[시위·진]신고서접수증, 옥외집회[시위·행진]신고접수부, 옥외집회[시위·행진]신고서기재사항보완통고서, 옥외집회[시위·행진]금지통고서, 옥외집회[시위·행진]

제한통고서 어디에서도 주민등록번호는 기재하지 않고 있다.

4) 출입국

출국금지업무처리규칙에서 정한 서식에서 일부 주민등록번호를 수집하는 경우가 있다. 출국금지요청서, 출국금지기간연장요청에 대해서는 주민등록번호를 수집하나, 나머지 출국금지요청대장, 출국금지통지서, 출국금지기간연장통지서, 이의신청서, 이의신청에대한심사결정서, 출국금지해제요청서, 출국금지해제통지서, 회의록, 심의의결서, 출국금지통지서발부대장, 출국금지이의신청처리대장 등에서는 주민등록번호를 사용하지 않는다. 출국금지자의 본인 확인을 위해 출국시스템과 연동하고 있으며, 출국시에는 출국자의 주민등록번호를 수집하고 있으며, 주민등록번호를 개인의 식별자로 이용하고 있는 것으로 보인다.

(5) 개인정보가 수록되는 형사·사법 영역의 양식

1) 합의서

합 의 서

가 해 자 성 명 : ○ ○ ○
(피고인) 주민등록번호 : 0000000 - 00000000
 주 소 : 서울 서초구 XXX

피 해 자 성 명 : ○ ○ ○
 주민등록번호 : 0000000 - 00000000
 주 소 : 서울 동작구 사당동 XXX

가해자는 2001. 11. 1. 서울 서초구 서초동에 있는 OO아파트 앞길을 OO전철역 방면에서 고속버스터미널 방면을 향하여 진행하던 중 도로를 횡단하던 피해자를 치어 약 4주간의 치료를 요하는 상해를 가하였는데, 피해자는 가해자로부터 금 3,000,000만원을 위자료로 지급받고, 가해자의 형사상 처벌을 원하지 아니합니다.

첨 부 서 류

1. 인감증명

1통

2003. 11. 1.

가해자 ○ ○ ○ (인)

피해자 X X X (인)

2) 채무부존재 확인서

채 무 부 존 재 확 인 서

청구인 :

주민등록번호 :

주소 :

사용용도 : 법원 제출용

위 청구인은 당 은행(XX은행)에 대한 채무는 존재하지 아니함을 확인한다.

200 년 월 일

XX 은행 XX 지점장

2. 교육 영역의 주민등록번호 사용실태

(1) 학교/대학

초·중·고등학교 및 대학 등 학교 내에서도 제반 서식 및 데이터베이스에서 주민등록번호를 요구하고 있다. 학생생활기록부를 비롯하여, 입학원서, 학생증, 휴학신청서, 가정환경조사서 등 학생 개인정보와 관련된 서식뿐만 아니라, 교사 및 교수, 그리고 기타 학교 행정과 관련한 서식에서도 주민등록번호를 수집하고 있다. 학내에서 이용되는 개인정보 데이터베이스-예를 들어, 장학관리, 수강생관리, 도서 및 자료관리 등-의 대부분은 주민등록번호를 보유하고 있다.

그러나 학교 내의 서식 및 데이터베이스에 이처럼 주민등록번호의 수집이 필요한지에 대해서는 재검토가 되어야 한다. 학교 내에서 교육을 하는데 있어서 주민등록번호를 통한 신원 확인이 필요한 것은 물론 아니다. 또한, 기본적인 학생 관리에 있어서는 이름, 학번, 학년, 반 등 여타 정보를 통해서 충분히 가능하다. 취업관련 각종 추천서, 확인서의 경우에도 외부 기관이나 업체에 제공된다고 하더라도 학교 및 학번 등 여타 정보로 충분히 확인가능할 것이다. 따라서, 설사 기본 학생파일에 주민등록번호를 수집하고 있다고 하더라도, 여타 학내 활용 목적의 서식 및 개인정보 데이터베이스에서는 학번을 기본 식별자로 이용하고 주민등록번호의 활용을 제한할 필요가 있다. (등록관리, 학생진로 및 취업관리, 기숙사관리 등에서 주민등록번호를 수집하고 있지 않는 경우도 있었다.)

학교 입학시에 신원확인을 위해 주민등록번호를 수집한다고 하더라도, 학내에서 주민등록번호를 보유할 필요가 있는지에 대해서는 신중하게 재검토될 필요가 있어 보인다. (대학 입시관리 화일 기록항목에서 주민등록번호가 없으나, 제공항목에 포함되어 있는 것으로 보아 수집하고 있는 것으로 추정된다.)

개별 기관 및 학교에서 관행적으로 주민등록번호를 수집하고 있는 경우가 많다. 예를 들어, 대전 교수학습시스템의 경우 학습정보 서비스에 주민등록번호를 수집하고 있다. 또한, 대전학생해양수련원 예약시스템 역시 예약관리를 위해서는 연락처로 충분하다고 보여진다. 인천교육청의 '저소득층 자녀 인터넷통신비 지원', 한국교원대학교에서 보유하고 있는 '교과연구회 연구 DB'나, 영진전문대학의 '오라클 과점' DB, 전남대학교 '발전기금기부자관리' 등도 마찬가지다. 학교 홈페이지에서도 회원 가입시 주민등록번호를 수집하도록 하고 있는데, 이 역시 관행적인 수집이라고 판단된다. 학교 홈페이지에서도 학번 등 다른 식별자를 통해 회원 가입을 받을 수 있다.

아래는 학교에서 주민등록번호를 수집하고 있는 서식 및 데이터베이스의 목록이다.

1) 학생 관련 서식

가정환경조사서, 고입전형 성적표(고등학교), 신입생 기초조사(중학교), 입학원서(고등학교), 입학원서(예술고등학교), 입학원서(외국어고등학교), 입학원서(중학교), 입학자격검정고시 응시원서(중학교), 전퇴확인서(초등학교), 고등학교전입학배정원서, 고등학교편입학배정원서, 교류학생수강신청서, 교류학생지원서및기숙사입사신청서, 등록포기각서, 복학신청서, 입학포기각서 및 등록금 환불신청서, 자퇴신청서, 자퇴원서, 졸업증명서, 학생증, 학생증발행신청서, 학자금융자 신청서(대학생), 휴학신청서, 사이버연수수강신청서, 수능성적표, 생활기록부, 학적부(대학교), 검정고시영문합격성적증명서교부원, 고입.고졸 과목합격증명서, 수상확인원, 입학추천서, 학생기초조사서

2) 교사/교수 관련 서식

연구(보조)원 인건비 지급의뢰서, 연구(보조)원 변경 승인신청서, 겸임교수추천서, 겸직동의서, 시간강사추천서, 신규강사추천서, 임용서약서양식, 조교임용신청서, 증명서발급신청서, 교수강의이력서

3) 취업 관련 서식

고교장추천서, 연계교육대상자추천서, 산업체근무경력확인서, 산업체재직증명서, 입상실적증명서, 재능추천서, 지도교사추천서, 체육특기자추천서(일반), 추천서, 취업·부업추천서발급신청서, 취업동의서, 학교장추천서

4) 학교 행정 관련 서식

국공립학교교원위원입후보등록서, 수강생 대장, 영재교육원 추천서, 학부모위원입후보등록서, 학원 직원명부, 학원교육비(수강료) 납입증명서, 교습소변경신고서, 교원자격무시험검정원서, 교원자격증, 교원자격증재교부신청서, 교육공무원호봉제 확정요구서, 근속교원연구휴직신청서, 기간제 교원 채용계약서, 기간제교사 임용결과 보고, 대출도서관리표, 대학 사직원, 대학교퇴직원, 사회교육시설 설치계획서, 전출동의서, 장학금수혜증명서, 장학생신상기록서, 장학수혜신청, 조교,사무보조원 추천서, 조교사직서, 퇴직금청구서, 퇴직급여·퇴직수당청구서, 퇴직예정증명원, 평생교육시설신고서, 학교형태의평생교육시설등록신청서, 학력인정 사회교육

시설 지정신청서

5) 초등학교, 중 고등학교 보유 데이터베이스

홈페이지 회원관리, 학교생활기록부, 학생건강기록부

6) 고등교육기관 보유 데이터베이스

홈페이지 회원관리(405개 학교), (대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송대학 등) 학사 학적관리, 장학관리, 수강생 관리, 학생생활기록부, 졸업생 관리, 병사관리, 예비군 관리, 도서 자료관리, 학생증 발급, 학생국민연금대상자(2개 대학), 교원자격관리

7) 개별 학교에서 보유하고 있는 데이터베이스

독학학위 검정학생 학적부(한국방송통신대학교), 교원연수원관리(12개 학교), 보육교사교육원관리(4개학교), 평생 사회교육원관리(30개학교), 발전기금기부자관리(전남대학교), 보건 진료파일(2개대학), 웹메일사용자관리(한국교원대학교), 교과연구회 연구관리(한국교원대학교), 웹디스크 사용자 DB(한국교원대학교), 자격연수 직무연수 이수자 파일(한국교원대학교), 생활체육지도자 연수원 관리파일(계명대학교), 연구과제 참여연구원 파일(한양대학교), 논문외부심사위원 파일(한양대학교), 연수평가원 수강생 파일(한국외국어대학교), 학자금융자(서울예술대학), 학점은행 기관용 정보시스템 관리(2개대학) , 학생보호자정보(안동정보대학), 오라클 과정(영진정보대학), 노동부재취업과정 수강(영진전문대학), 졸업시스템(서울시립대)

8) 학원

학원강사채용해임통보서, 학원변경등록신청서, 학원설립운영등록신청서, 학원설립운영자변경통보서, 학원설립운영조건부등록신청서, 학원시설.설비완성보고서, 학원재개원신고서, 학원폐원신고서, ○○○학원 입학원서, 수료증서(직업훈련실시자)

9) 어린이집

간식비지원 명단, 교육비납입증명서, 구입수선지출결의서(보육), 보육시설종사자 개인별관리카드, 원장임용 제정각서, 임용보고서, 종사자채용현황보고, 해임보고서, 유치원생활기록부

(2) 교육부 등 교육관련 기관

교육부 및 시도교육청에서는 (통계목적의 익명 정보가 아닌 한) 학생들의 개인 정보를 보유하지 않는 것이 정상이다. 교육행정정보시스템(NEIS)을 둘러싼 논란도 이와 관련한 문제였다. 현재 교육부 및 시도교육청은 학생정보는 보유하고 있지 않은 것으로 보인다.

그런데, 시도교육청에서는 학원설립자 및 교습자, 개인과외교습자, 학원강사, 평생교육시설 설립자, 학교법인 임원, 공익법인 임원 등의 관리용 데이터베이스에 주민등록번호를 수집하고 있다. 그러나, 이 데이터베이스는 한정된 범위의 인원을 대상으로 하고 있어 이름, 생년월일 및 여타 정보로 충분히 개인 식별 및 관리가 가능할 뿐만 아니라, 그 중요도가 높지 않은 만큼 주민등록번호를 수집할 필요성이 크지 않은 것으로 판단된다. (한국대학교육협의회 보유 '전국대학 교수 명부'에서는 주민등록번호를 수집하고 있지 않았다.)

또한, 교육인적자원부 및 시도교육청 홈페이지, 그리고 에듀넷에서 홈페이지 회원에 대해 주민등록번호를 수집하고 있다. 그런데, 교육부 홈페이지에서는 실명확인을 위해 주민등록번호를 수집하고 있으나, 교육부에는 제공되지 않는다고 공지가 되어있다. (정책이 변경되었을 수 있다.) 시도교육청에서는 회원 가입시 주민등록번호를 수집하고 있으며, 그 목적은 여러 개의 아이디 개설을 방지하기 위한 목적인 것으로 보인다. 그러나, 민간 업체에서 주민등록번호 수집의 문제점이 지적되고, 이에 따라 대체 인증제도가 모색되고 있는 것을 고려할 때, 교육부 및 시도교육청이 비록 공공기관이기는 하지만 주민등록번호 수집이 민간 업체와 동일한 용도라는 점을 생각하면 민간과 마찬가지로 홈페이지 회원 가입 목적의 주민등록번호 수집은 재고되어야 한 것으로 판단된다.

시도교육청 학교도서관 관리시스템에서 '선택'항목으로 주민등록번호를 수집하고 있는데, 주민등록번호 수집 없이 운영되고 있는 도서관이 있는 것으로 비춰볼 때, 관행적인 주민등록번호 수집의 남용이라고 볼 수 있다. 또한, 도서, 자료 대출 관리를 위해 연락처 외에 세대주 이름 및 주민등록번호를 수집하고 있는 것은 지나치게 과도한 개인정보 요구라고 볼 수 있다.

아래는 교육관련 데이터베이스 중 주민등록번호를 포함하고 있는 것의 목록이다.

1) 교육인적자원부 보유 데이터베이스

홈페이지 회원

2) 시 도교육청 보유 데이터베이스

홈페이지 회원(16도시 도교육청, 182지역 교육청) *시군구교육청 포함, 검정고시관리, 학원설립자 교습자, 개인과외교습자, 학원강사 관리, 평생교육시설 설립자관리, 학교법인 임원현황, 공익법인 임원등록관리, 공익법인 임원임기 만료자현황, 도서 자료대출관리, 학교도서관 관리시스템, 고충민원신청(대구광역시교육청), 에듀넷 회원(2개 교육청), 대전교수학습시스템(대전교육정보원), 대전학생해양수련원 예약시스템(대전학생해양수련원), 저소득층 자녀 인터넷통신비 메일링리스트(인천교육청)

3) 기타 교육관련 기관

<국제교육진흥원> 국비유학생 명부

<한국교육과정평가원> 대학수학능력시험 성적자료, 대학입학전형 지원자

<한국교육학술평가원> 에듀넷, RISS 이용자 관리

<한국교직원공제회> 장기 급여 마스터, 학자급여마스터

<대한교원공제회> 연금급여마스터, 종신급여 마스터, 종합복지마스터

<사립교직원연금관리공단> 교직원 재직 내역관리, 교직원 급여(연금재해보상), 교직원 대여

(3) 개인정보가 수록되는 교육부문 양식의 예

1) 학교 생활기록부(초등학교)

학 교 생 활 기 록 부

<초등학교>

출생 대장 번호				시 전 3 × 4cm
구분				
학년	반	번호	담당 선생	
1				
2				
3				
4				
5				
6				

1. 인력사항

회 경		성명 :	성별 :	주민등록번호 :
		주소 :		
기록	부	성명 :	생년월일 :	직업 :
인장	모	성명 :	생년월일 :	직업 :
특기사항				

2. 학력사항

입학 전 교육 경험	
년 월 일 □□초등학교 제1학년 입학(년 월 일 전학) 년 월 일 ○○초등학교 제2학년 전입(년 월 일 전학)	
특기사항	

2) 가정환경조사서

가정 환경 조사서

()회년 ()반 ()번 성명()

()회교
()회교

성명	(한글)		주민등록번호		성별	남
	(한지)		전화번호			여
주소	시 군 읍 리 면지					
보호자			관계	회경의 ()	직업	
가족사항	관계	부	모	조부(유 무)	경제 지에 실태	
	성명			조모(유 무)	큰고가족 경제지배	그외 경제지배
	생년월일			형()명	회년 반	
	직업			제()명	회년 반	
	종교			지()명	회년 반	
	회원			예()명	회년 반	
취미						
특기						
성적				성적지		
				입회전	()회교 ()년 수료	
				회원	()회교 ()년 수료	
건강사항						
참고 및 요청 사항					건강연력시 전화번호	

※ 기재지 참고사항

○ 두꺼비로 기재하여 주시기 바랍니다.

3. 기업·노무 영역의 주민등록번호 사용실태

민간 기업에서도 입사에서부터 퇴직까지 노무 관리와 관련된 서식 전반에서 주민등록번호를 수집하고 있다. 물론 기업의 규모나 특성에 따라 이용하는 서식의 종류나 양식이 다를 것이다. 어떤 서식이 모든 기업에서 이용되고 있는 것도 아니고, 같은 서식이라 해도 주민등록번호를 수집할 수도, 수집하지 않을 수도 있다. 한편으로 4대 보험과 관련된 서식 등 법정 서식과 같이 공통된 서식이 이용되는 경우도 있다. 혹은 재직증명서나 경력증명서와 같이 법정 서식은 아니지만, 기업에서 비슷한 양식의 서식도 많이 이용되고 있다.

아래 목록은 기업에서 통상적으로 이용되고 있는 서식 중에서 주민등록번호를 수집하고 있는 경우이다.

가족관계조사서, 신상명세서, 사원카드 등 개인 정보, 입사지원서, 면접시험고과표, 개인별인사기록카드 등 인사 관련 서식, 공로금 지급대장, 노무비지급명세서, 임금대장 등 급여 지급 관련 서식, 경력증명서, 재직증명서, 경력수첩, 퇴직증명서 등 각종 증명서류, 보안서약서, 비밀대출부, 업무용 노트북PC 반출입 신청서 등 보안관련 서식, 납세사실증명원, 근로소득원천징수영수증, 부가가치세신고서 등 조세 관련 서식, 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험 등 4대보험 관련 서식, 국외출장계획서, 사원증 발급 신청서, 사(휴)직원 등 기업 내 노무 관리 서식, 예상퇴직금확인서, 퇴직금 중간정산 요청서, 퇴직금내역서 등 퇴직 관련 서식, 직장예비군대원(전출·입)신고서, 직장예비군편성확인서 등 예비군 관련 서류, 경조금지급신청서, 노동조합가입신청서 등 기타 서류 등 개인정보와 관련된 기업 내 대부분의 영역에서 주민등록번호를 수집하고 있다.

민간 기업에서 주민등록번호를 수집할 수밖에 없는 이유 중의 하나는 기업에게 제공을 요구하는 법정 서식에서 주민등록번호를 포함하고 있다는 것이다.

대표적인 것이 조세 및 4대 보험과 관련한 서류이다. 이러한 법정 서식에서 주민등록번호를 이용하는 것은 불가피하게 민간 영역에서 주민등록번호의 수집, 결과적으로 광범위한 주민등록번호의 이용을 초래할 수밖에 없다. 따라서 조세 및 4대 보험과 관련해서 주민등록번호가 아니라 별도의 식별번호를 이용하는 것에 대해서 검토할 필요성이 있다.

이 문제와 별개로 (설사 기업에서 노동자 및 경영자들의 주민등록번호를 수집할 수밖에 없다고 하더라도) 법정 서식이 아닌 서류, 특히 기업 내부 용도의 서류에 주민등록번호를 이용해야하는지는 의문이다. 예를 들어, 대부분의 기업에서는 주민등록번호와 별개로 '사번'이라는 별도의 식별자를 가지고 있으며, 이를 통

해 내부 직원의 식별이 가능하다. 따라서, 내부적인 급여 지급 관리, 보안관련 서식, 노무 관리 서식 등에서는 '사번'을 통해 충분히 관리가 가능할 것이다. 재직 증명서와 같이 외부에 제공되는 증명서의 경우에도, 이름, 생년월일, 업체명 (및 사번)을 통해 충분히 개인에 대한 식별이 가능할 것으로 판단된다. 또한, 가족관계조사서에서 가족들의 주민등록번호까지 요구하는 것은 과도한 정부 수집 관행이라고 할 수 있다. 각종 서류에서 주민등록번호의 수집을 요구할수록 주민등록번호의 유출 위험성은 더욱 커지게 될 것이므로, 예외적인 경우를 제외하고는 주민등록번호의 수집을 금지할 필요가 있다.

(1) 경리

개인연금저축납입증명서, 근로금지급대장, 공제금명세서, 기부금 영수증, 납세 사실증명원, 노무일지및노임지급명세서, 대여금약정서, 미수금 확인서, 근로소득 원천징수영수증, 소득자별근로소득원천징수부, 부가가치세(예정,확정,영세율등조기환급)신고서, 부과세표준증명원, 상속세과세표준과세액의계산명세서, 소득세징수액집계표확인원, 예상퇴직금확인서, 외상 매입금 잔액 확인서, 일용직 급여수령 영수증, 일용직급여지급명세서, 재무제표증명원, 전자산업 기업간전자상거래 서비스 이용해지 신청서, 지불각서, 지출결의서, 카드가맹점 가입신청서, 통장증서분실각서, 퇴직금 중간정산 신청서, 퇴직금 중간정산 요청서, 퇴직금내역서, 퇴직금지급대장

(2) 관리/총무

가족관계조사서, 경력수첩,기술자보유현황, 경력증명서, 경조금지급신청서, 근로금지급대장, 공적조서, 국외출장계획서, 그룹공통사원증발급신청서, 근무사실 확인서, 기술자 경력신고서, 기술자 경력확인원, 기술자경력수첩발급대장, 기술자 경력증명서, 노무비지급명세서, 노임공수집계표, 동호회명부, 면접시험고과표, 물품반출증, 보안서약서, 보안카드 발급 신청서, 복직원, 비밀대출부, 비밀열람기록 전급, 비밀영수증, 비밀지출승인서, 비밀취급인가증발행대장, 비밀취급자문서대출부, 사(후)직원, 사원증 발급 신청서, 사원카드, 신분증재발급신청서, 신상명세서, 신원보증서, 신원보증인재산조서, 신원조사명단, 신원특이사항명부, 신입사원입사지원서_응시원서, 양도신청서, 업무용 노트북PC 반출입 변경 신청서, 업무용 노트북PC 반출입 신청서, 위임장, 임시직출근부, 자녀심장병 수술비 지원금 신청서, 자술서(근로자), 재직증명서, 전문연구요원 병가 신청서, 주주총회 참석 위임장, 주주출자확인서, 차용증서, 채용확인서, 촬영신청서(촬영허가서), 출입증발급대장, 출입증발급신청서, 취업확인서, 통장, 증서 분실각서, 통제구역출입자명부, 통지

서(영업비밀보안당부), 퇴직 절차 확인서, 해외여행 확인서, 휴가 연차 년차신청서

(3) 노무/인사

비정규직원인명부, 가족관계조서, 가족사항변경원, 가족수당지급, 지급중지신청서, 경비원취업각서, 개인면담표, 개인별인사기록카드, 개인비밀번호표, 개인신상조서, 결근확인서, 경력(재직)증명서 발급대장, 경력수첩발급대장, 경력조회보고서, 경력증명원, 경력확인서, 경조사 지원 신청서, 계좌번호 부양가족등록신고서, 고용계약서, 근로금지급신청서, 구입과지출결의서, 근로계약서, 근로자명부, 근로자카드, 근로형태진술서, 근무확인서, 기관장확인서, 기술보안 서약서, 기술자 경력수첩 발급대장, 기술자경력변경신고서, 기술자경력증명서, 기술자경력확인원, 노동조합가입신청서, 노무비 지급명세서, 노임공수집계표, 경비일지, 면접시험과과표, 미성년자 취업동의서, 민간인신원진술서, 민방위대원 신고서, 민방위편성확인서, 복직예정증명원, 부양가족변경원, 부양가족신고서, 부조금청구서, 비밀유지에관한서약서(퇴사시), 비정규직원조합가입원서, 사원건강관리카드, 사원의연령근속연수일람표, 사원카드, 서약및신원보증서, 선수등록신청서, 신분증분실·재발급신고(신청)서, 신상명세서, 신원보증서, 신원보증인재산조서, 신원조사의뢰명부, 신원진술서, 신원특이사항명부, 신입사원교육참가신청서, 연봉근로계약서, 연봉내역서, 이력서, 일용노무비지급명세서(개인), 임금대장, 임원명부, 입사 추천서, 입사지원서, 재정보증서, 재직증명서, 주소등변경원, 주주출자확인서, 증명서, 직원명세서(갑근세신고), 직원채용(품의,상신)서, 직원취업각서, 직원현황표, 직장예비군대원(전출·입)신고서, 직장예비군편성확인서, 참여기술자 경력사항 확인 신청서, 취업증명서, 퇴직금중간정산신청서, 퇴직금지급품의서, 퇴직급여등지급조서, 퇴직및휴직신고서, 퇴직자확인서, 퇴직증명서, 파트타이머 입사지원서, 해고예고통보서, 해외출장확인서, 현장 임시 직원 채용 품의서

(4) 4대 보험

1) 건강보험

****년도 직장(근로자)가입자 건강검진 실시계획서, ****년도 직장가입자 건강검진 대상자(확정자)명단, 2차 검진대상자 관리대장, 가입자자격상실신고서, 건강검진 대상자 확인서(직장가입자), 건강검진결핵균검사의뢰서, 건강검진대상자명단, 건강보험 요양급여일수 연장승인신청서, 건강보험료 정산분 분할납부 신청서, 건강보험료환불신청서·조서, 건강보험사업장(기관)적용변경통보서, 건강보험사업장(기관)적용통보서, 건강보험자격확인서(통보서), 건강보험증, 건강보험증기재사

항변경신청서, 건강보험증신청서, 건강보험직장가입자자격취득변동신고서, 건강보험직장가입자자격취득신고서, 건강보험퇴직시보수총액통보서, 건강보험피부양자자격취득상실신고서, 공무상요양비지급신청서, 보장구검수확인서, 보험료분기납부신청서, 본인부담금보상금지급신청서, 본인부담액보상금지급청구서, 분만비지급신청서, 사업장(기관)적용·변경통보서, 사업장탈퇴통보서, 사업장현황, 연말정산산출내역착오자변경신청서, 요양급여비용재청구서, 요양급여비용지급확인서비스이용신청서, 요양기관현황통보서, 요양비지급청구서, 임의계속피보험자적용신청서, 자격상실후계속요양급여신청서, 자격상실후분만급여신청서, 장제비지급청구서, 제3자의행위로인한급여통보서, 종합전문요양기관인정신청서, 지역가입자자격취득변동신고서, 직장가입자 보험료 연말정산 산출내역서, 직장가입자 보험료조정신청서, 직장가입자 복직및보험료 분할납부신청서, 직장가입자 표준보수월액 변경신청서, 직장가입자 휴직등보험료 중간정산통보서, 직장가입자(근무처,근무내역)변동통보서, 직장가입자내역변경신고서, 직장가입자보수총액통보서, 직장가입자자격(취득,변동)신고서(피부양자가없는경우), 직장가입자자격(취득,변동)신고서(피부양자가있는경우), 직장가입자자격상실,퇴직시보수총액통보서, 직장자동이체신청서, 피부양자자격취득·상실신고서, 피부양자취득,상실신고서

2) 고용보험

(일용근로자)고용보험피보험자격확인통지서(사업주용), (일용근로자)고용보험피보험자격확인통지서(피보험자용), 개별연장급여신청서, 건설근로자퇴직공제부금지원신청서, 검정수수료등지급신청서, 고령자고용촉진장려금신청서(신규고용·재고용고용보험 수급자격증, 고용보험개별연장급여신청서, 고용보험구직급여지급정지결정통지서, 고용보험구직급여지급정지사전고지서, 고용보험대리인선임(해임)신청서, 고용보험보험관계변경사항신고서(4대보험공통양식), 고용보험보험관계변경사항신고서(일반양식), 고용보험보험관계성립신고서(4대보험공통양식), 고용보험보험관계성립신고서(일반양식), 고용보험보험관계소멸신고서(4대보험공통양식), 고용보험보험관계소멸신고서(일반양식), 고용보험사무수임(수임해지)신고서, 고용보험사무조합불인가통지서, 고용보험사무조합인가내용변경신고서, 고용보험사무조합인가신청서(2004-01-08 개정), 고용보험사무조합인가신청서, 고용보험사무조합인가취소통지서, 고용보험사무조합폐지신고서, 고용보험사업일괄적용(보험관계성립신고서, 승인신청서), 고용보험수급기간연장통지서, 고용보험수급자격불인정통지서, 고용보험수급자격인정신청서, 고용보험실업급여지급(부지급)결정통지서, 고용보험실업급여지급중지및반환·징수결정통지서, 고용보험전자민원서비스대리인신고서, 고용보험징수비용교부금등지급신청서, 고용보험징수비용교부금등지급통지서, 고용보험피보험자격상실신고서(4대보험공통양식), 고용보험피보험자격상실

신고서(일반양식), 고용보험피보험자격취득,상실확인통지서(사업주용), 고용보험피보험자격취득,상실확인통지서(피보험자용), 고용보험피보험자격취득신고서(4대보험공통양식), 고용보험피보험자격취득신고서(일반양식), 고용보험피보험자격확인청구서, 고용보험피보험자이직확인서, 고용보험피보험자전근신고서, 고용보험하수급인내역서, 고용보험하수급인사업주인정승인신청서, 고용안정사업및직업능력개발사업 가입(해지)신청서, 광역구직활동비청구서, 구직급여지급정지결정통지서, 구직실업자고용촉진장려금신청서, 근로내역확인신고서, 근로자학자금대부신청서, 미지급실업급여청구서, 보험관계변경사항신고서, 보험관계설정신고서(보험가입신청서), 보험관계소멸신고서(보험계약해지신청서), 산전후휴가급여신청서, 산전후휴가급여의 과오급에 따른 반환결정통지서, 산전후휴가급여지급(부지급)결정통지서, 산전후휴가의 부정수급에 따른 반환,추가징수결정통지서, 산전후휴가확인서, 상병급여(출산시)청구서, 상병급여청구서, 수강장려금지급신청서, 수급기간연장(변경)신고서, 수급기간연장통지서, 수급자격불인정통지서, 수급자격인정내역교부청구서, 수급자격인정내역서, 수급자격인정신청서, 수급자격증기재사항변경신고서(실업인정일변경신청서), 수급자격증재교부신청서, 신분증명서[제89호서식], 신분증명서[제90호서식], 실업급여지급(부지급)결정통지서, 실업급여지급중지 및 반환, 추가징수결정 통지서, 실업인정신청서, 실업인정특례신청서, 실업인정특례인정(불인정)통지서, 실업자재취직훈련비대부신청서, 심리조서열람신청서, 심사관(심사위원회위원)증표, 심사청구서, 여성고용촉진장려금신청서, 여성고용촉진장려금신청서(부양가족이있는여성실업자고용), 우선지원대상기업해당(비해당)신고서, 육아휴직급여신청서, 육아휴직급여의 과오급에 따른 반환결정통지서, 육아휴직급여의 부정수급에 따른 지급중지 및 반환,추가징수결정 통지서, 육아휴직급여지급(부지급)결정통지서, 육아휴직확인서, 이주비청구서, 이직확인서(일용근로자용), 장기실업자고용촉진장려금신청서, 재심사청구서, 조기재취직수당청구서, 중장년훈련수료자채용장려금신청서, 증거조사신청서, 직업능력개발훈련 시설,장비자금 대부신청서, 직업능력개발훈련등수강증명서, 직업능력개발훈련지시철회통지서, 진술서, 취득(상실)확인통지서(사업주용), 취득(상실)확인통지서(피보험자용), 피보험단위기간 및 평균임금산정내역서(이직확인서), 피보험자전근신고서, 하수급인사업주인정승인신청서, 훈련비(훈련수당)반환·추가징수결정통지서, 훈련수강신고서

3) 국민연금

가입자내역변경(정정)신고서, 가입자표준소득월액변경신청서, 고지서 등 송달장소 지정변경해지 신청서, 국민연금 미소급 적용 희망각서, 국민연금 장애진단서, 국민연금농어업인확인서, 국민연금당연적용사업장해당신고서(일반양식), 국민연금 분리적용사업장가입자전입신고서, 국민연금사업장가입자내역변경신고서, 국민연

금사업장가입자자격상실신고서(4대보험공통양식), 국민연금사업장가입자자격상실 신고서(일반양식), 국민연금사업장가입자자격취득신고서(4대보험공통양식), 국민 연금사업장가입자자격취득신고서(일반양식), 국민연금임의계속가입자가입탈퇴신 청서, 국민연금임의적용사업장가입신청서(4대보험공통양식), 국민연금임의적용사 업장가입신청서(일반양식), 국민연금지역가입자월보험료신고서, 국민연금휴폐업등 사업장탈퇴신고서(4대보험공통양식), 국민연금휴폐업등사업장탈퇴신고서(일반양 식), 노령연금지급청구서, 농어업인확인서, 당연적용사업장해당신고서, 반납금납 부신청서, 반환일시금, 사망일시금지급청구서, 분리적용 사업장가입자 전입신고서, 분할연금지급청구서, 사실상의 혼인관계확인서, 사업장 연금보험료 납부예외납부 재개 신고서, 사업장 적용(해당) 신고서(4대보험공통양식), 사업장가입자자격취득 상실신고서, 사업장내역변경신고서, 사업장내역변경신고서(4대보험공통양식), 생 활안정자금대부서약서, 생활안정자금대부신청서, 생활안정자금대부위임장, 수급권 자내역변경등신고서, 심사청구서, 연금보험료(분기납, 선납)신청서, 연금보험료납부 (예외, 재개)신고서, 유족연금지급청구서, 임의가입자가입·탈퇴신청서, 임의계속가 입자가입(탈퇴)신청서, 임의적용사업장가입(탈퇴)신청서, 자격확인청구서, 장애발 생(사망)경위서, 장애연금지급청구서, 재심사청구서, 전산정보자료 발급신청서, 정 보공개청구서, 지역가입자 월보험료 신고서, 지역가입자자격(취득, 상실)신고서, 지 역가입자자격상실신고서, 추납보험료납부신청서, 휴·폐업등사업장탈퇴신고서

4) 산재보험

간병급여청구서(확인서), 개산보험료(개산부담금)감액조정신청서, 거래은행계좌 변호[개설, 변경]신고서, 건설산재소멸(해지)신고서(개정), 근로자생존확인생환신고 서

근로자실종사망확인신고서, 대리인신고서, 대체 지급 보험급여금 지급 청구서, 동종사업일괄적용사업개시신고서, 동종사업일괄적용성립신고서, 동종사업일괄적 용승인신청서, 동종사업일괄적용해지승인신청서, 목격자진술서(산재관련), 미지급 보험급여청구서, 별지 제12호서식동종사업일괄적용해지승인신고서, 보험 급여 대 체 지급 증명서, 보험가입신청서, 보험관계변경사항신고서, 보험관계성립신고서, 보험관계소멸신고신청서. 분진작업직력확인서, 사무위탁(수탁해지)신고서, 사무조 합인가내용 변경 신고서, 사무조합인가신청서, 사무조합폐지신고서, 산업재해보상 보험 보험료 및 임금채권보장 부담금 신고서, 산업재해보상보험국외재해발생신고 서, 산업재해보상보험대체지급보험급여금지급청구서, 산업재해보상보험동종사업 일괄적용성립신고서, 산업재해보상보험동종사업일괄적용승인신청서, 산업재해보 상보험미지급보험급여청구서, 산업재해보상보험보험가입신청서, 산업재해보상보 험보험가입신청서(4대보험공통양식), 산업재해보상보험보험가입신청서(일반양식),

산업재해보상보험보험관계성립신고서(4대보험공통양식), 산업재해보상보험보험관계성립신고서(일반양식), 산업재해보상보험보험관계소멸신고서(4대보험공통양식), 산업재해보상보험보험관계소멸신고서(일반양식), 산업재해보상보험보험급여수령 위임장, 산업재해보상보험상병보상연금청구서, 산업재해보상보험요양신청서, 산업재해보상보험요양연기기타신청서, 산업재해보상보험유족보상·장의비청구서, 산업재해보상보험장해·유족보상연금차액일시금청구서, 산업재해보상보험장해보상청구서, 산업재해보상보험제3자행위에의한재해발생신고서, 산업재해보상보험평균임금 자동증감신청서, 산업재해보상보험평균임금증감신청, 산업재해보상보험폐질상태 신고서, 산업재해보상보험하수급인보험료납부인수승인신청서, 산업재해보상보험 해외파견자보험가입신청서, 산업재해보상보험휴업급여청구서, 산재보상각서, 산재보험 개산보험료(부담금)감액조정신청서, 산재보험 대리인 선임(해임)신고서, 산재보험 보험관계성립신고서, 산재보험 의료기관지정서, 산재보험 의료기관지정신청서, 산재보험보험료 및 임금채권보장부담금신고서, 심리비공개 신청서, 심사청구서, 약제비내역서(약국), 업무상질병이환근로자 평균임금 산정특례 신청서, 요양담당기재사항 변경신고·신청서, 요양비청구서, 요양신청서, 요양연기기타신청서, 장해보상 연금 수급권소멸 신고서, 장해보상청구서, 장해유족보상연금 차액일시금 청구서, 장해유족특별급여청구서, 재심사청구서, 재해자진술서, 전자문서교환(EDI)서비스 변경 신청(통보)서, 전자문서교환(EDI)서비스 이용신청서, 제 3자행위에 의한 재해발생신고서, 중소기업사업주보험가입신청서, 중소기업주보험관계변경사항신고서, 증거조사신청서, 진료비 약제비전자문서교환(EDI)방식 청구기관인정신청서, 진료비내역서(양방·한방), 진료비약제비 이의신청서, 징수비용교부금지급신청서, 평균임금자동증감신청서, 평균임금증감신청서, 하수급인 보험료 납부인수승인신청서, 해외파견자보험가입신청서, 해외파견자보험관계변경사항신고서, 후유증상 진료의료기관 변경신고서, 후유증상 진료카드발급 신청서, 후유증상비용청구서, 후유증상진료비용청구서

(5) 개인정보가 수록되는 노무부문 양식의 예

1) 입사지원서

지원회사				입 사 지 원 서										그림기화실 화 인 판		정류시원기									
용서부운																									
수입번호																									
시 전 (최근 3개월이내 촬영)				성 명		(한글)				주민등록 번호															
						(한지)				연 령		인 계													
				주 소																					
				문 의																					
				호 주						관 계															
학 력	계 획 기 간		학 교 명				구 분		전 공 과 목		출발구분														
	. . .		중학교																						
	. . .		고등학교				1. 주 간 2. 이 간																		
	. . .		전문대				1. 주 간 2. 이 간																		
	. . .		대학교				1.주간 3.문교 2.이간 4.부교																		
	. . .		대학교원				1. 주 간 2. 이 간																		
	. . .																								
영역구분		1. 영역필		2. 연계		3. 영역미필		특 기																	
교 분		영 과		목 록		위 미																			
계 급		복무기간		. . .		종 교																			
연계시유						국내외외 활동경력																			
보훈대상		1. 대상		2. 비대상		보훈구분																			
경 험	근 우 기 간		근 우 처				직 위		담당업무		발급액														
	. . .																								
	. . .																								
	. . .																								
외 국 어	외국어영		독 해 령		리 문 회 회		지 령 및 연 령																		
			실·용·회		실·용·회		실·용·회																		
			실·용·회		실·용·회		실·용·회																		
신 질	cm	체 중	kg	시 령	피 : 수 :	혈액형	성	신체장애 유 무																	

2) 재직증명서

재 직 증 명 서	
본 직: 주 소: 성 명: 소 속:	주 인 통 록 번 호: 직 위: 당기인준 년 월 일 당시 에 임시하여 현재 재직중에 있음을 증명합니다. 용 도 : 재환용 년 월 일
주 소 : 회 사 영 : 대 표 이 사 : 원	

3) 이력서

사 진 (3cm x 4cm)		이 력 서					
		성명	한글		생년월일	. . . (남·여)	
		한자		주민등록번호			
		주소	(TEL.)				
학 력	기간	학 교 명		전 공 분 야			
	~	도 시 초등학교(졸·중퇴)					
	~	도 시 중 학 교(졸·중퇴)					
	~	도 시 고등학교(졸·중퇴)					
	~	대 학 교(졸·중퇴)					
	~	대 학 원(졸·중퇴)					
경 력	기간	근 무 처	직 위	업 무 내 용			
	~						
	~						
자 격 및 면 허	취 득 년 월 일	자 격 · 면 허 명			시 행 처		
병 역	복 무 기 간	군 별	계 급	병 과	미 필 토 는 면 제 사 유		
	~						
신 장	cm	체 중	kg	취 미	특 기	종 교	
가 족 사 항	관 계	성 명	연 령	출 신 학 교	직 업	근 무 처	직 위
위에 기재한 사항은 사실과 틀림이 없습니다.							
년 월 일 성 명 : ④							

4. 의료영역의 주민등록번호 사용실태

(1) 개요

개인 의료정보는 여타 개인정보에 비하여 매우 민감한 정보이다. 개인의 건강이나 질병에 대한 정보가 유출 혹은 남용된다면, 해당 정보의 공개를 원하지 않은 정보 주체에게 수치심을 야기시키고 정상적인 사회 생활을 불가능하게 할 수도 있다. 또한, 의료정보는 기업이나 보험 등에서 정보 주체를 차별하는데 악용될 여지도 많다. 따라서, 의료정보는 더욱 특별한 보호를 필요로 한다. 민감한 의료 정보가 주민등록번호와 연계된다면 정보 주체의 식별이 훨씬 용이해지고, 유출의 가능성도 높아지기 때문에 주민등록번호 수집 여부에 대해 더욱 엄격한 기준이 요구된다.

(2) 병원

의료정보를 취급하고 있는 병원에서는 기본적으로 주민등록번호를 수집하고 있다. 건강, 사망, 상해, 장애 등 제반 진단서를 비롯하여, 진료 의뢰 및 소견서, 신체 검사, 각종 신청서 및 확인서 등에서 주민등록번호를 기록하도록 하고 있다. 공공기관개인정보화일목록에 수록되어 있는 국립병원 및 대학병원들이 보유하고 있는 환자정보 데이터베이스에도 환자 및 보호자의 주민등록번호를 수록하고 있음을 확인할 수 있다. 병원에서의 주민등록번호 수집은 법에도 명시되어 있다. 의료법 시행규칙(제17조)에서 규정하고 있는 진료기록부 및 조산기록부 수록 항목에 주민등록번호가 포함되어 있다.

그러나 병원(국립 및 민간 병원 모두 포함)에서 환자의 주민등록번호를 수집할 필요가 있는지에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 환자 신원의 정확한 확인이 특별히 필요한 경우가 아니라면, 병원 내에서 환자 관리를 위해서는 등록번호, 혹은 환자번호 등의 식별자와 환자가 제공한 여타 개인정보(주소 및 연락처 등)로 충분한 것으로 보인다. 공공의 목적을 위해 특정 질병의 환자를 특별히 파악해야 하는 경우가 아니라면 보건소에서도 주민등록번호를 수집할 이유는 없어 보인다.

건강보험과의 연동을 위해서는 굳이 주민등록번호가 없더라도 이름 및 건강보험증 번호가 매개 역할을 할 수 있다. 실제로 병원의 환자 데이터베이스에서는 주민등록번호와 함께 건강보험증 번호를 수집하고 있다. 건강보험관리공단에서의 주민등록번호 수집 필요성 여부와 상관없이, 일반 병원에서도 주민등록번호를 수집할 필요성은 크지 않다고 본다.

1) 병원 서식 중 주민등록번호를 수집하는 것

가퇴원서약서, 건강진단서, 급여제한여부조회서, 물품보관증, 민원신청서, 병사용진단서, 보장구급여비지급청구서, 사망진단서, 상해진단서, 서약서(교통사고환자용), 성별감정서, 수탁검사의뢰서(협력병원), 신체검사(총포도검), 신체검사(화약류면허), 심신장애자진단서(시각장애), 심신장애자진단서(정신박약), 심신장애자진단서(지체부자유), 심신장애자진단서(청각,음성,언어,평형기능장애), 약제결정신청서, 외출·외박신청서서식, 요양급여의뢰서, 요양급여행위결정신청서, 요양급여회송서, 요양기관변경사항통보서, 요양기관현황변경신청서, 응급진료비미수발생보고서, 입·퇴원 확인서, 입원약정서, 자동차운전면허정기,수시적성검사 신청서, 장애인단서, 장애인단서, 전염병발생신고서, 제3자행위로인한급여통보서, 지불각서, 진단서, 진료비 환불 확인서, 진료비납입증명서(연말정산용), 진료비환불확인서, 진료소견서, 진료신청서(응급센터), 진료의뢰서, 진료확인서, 채용신체검사서, 치과과공물제작의뢰서, 치료재료결정신청서, 통원진료확인서, 퇴원확인서, 후유장애진단서

2) 병원 서식 중 주민등록번호를 수집하지 않는 것

간이영수증, 격리병실사용신청서, 구급차 사용 신청서, 병력신고서, 불출증, 사망진단서(영문), 사산(사태)증명서, 상급병실사용신청서, 선택진료해지신청서, 입원예약(접수)증, 입원환자유형변경신청서, 입퇴원확인신청서, 진단서(영문), 진료비감액신청서, 진료비계산서(입원용), 진료비보관증(외래.응급), 진료비영수증(외래용), 출생증명서, 출생증명서(영문), 행여 환자(정신질환자)진료의뢰서, 혼인전 건강확인서, 후불신청서

(3) 건강보험

아래 건강보험 관련 서식에서 보다시피, 건강보험 관련 서식의 대부분은 주민등록번호를 수집하고 있다. 또한, 국민건강보험공단 보유 데이터베이스에도 주민등록번호가 포함되어 있다. 건강보험증 번호가 가입자를 식별, 관리할 수 있는 식별자 역할을 할 수 있음에도 대부분의 서식과 데이터베이스에 주민등록번호의 수집이 반드시 필요한지 재검토할 필요가 있다.

그런데 건강보험을 포함한 4대 보험(국민연금, 산재보험, 고용보험, 건강보험)이 4대 보험정보연계센터를 통해 서로 연계되어 있는 바, 각 보험이 고유의 번호 체계를 가지고 있음에도 불구하고 주민등록번호를 동시에 수집하고 있는 것은 주민등록번호가 상호 연계를 위한 키워드로 이용되고 있기 때문인 것으로 보인다.

또한, 국민건강보험공단에서 보험료 산정 등을 위한 개인정보를 타 기관으로부터 제공받기 위해 주민등록번호를 키워드로 이용하고 있는 것으로 보인다. 국민건강보험공단에서 지역종합소득내역, 지역 연금소득 내역, 지역 농업소득 내역, 지역 종합토지세 내역, 지역 재산세 내역, 지역 자동차세 내역 등의 데이터베이스를 보유하고 있으며, 이 데이터베이스에 주민등록번호가 포함되어 있음을 확인할 수 있다.

4대 보험의 상호 연계와 건강보험사업을 위한 타 데이터베이스와의 연동이 불가피하다고 하더라도, 이를 매개하는 연결자로 주민등록번호를 사용하는 것은 주민등록번호의 범용적 이용의 강력한 기반이 되고 있다. 왜냐하면, 일반 기업체에서 4대 보험을 위해 주민등록번호를 수집할 수밖에 없을뿐더러, 주민등록정보와 건강, 조세, 재산 등 민감한 개인정보들이 거의 다 연계될 수 있기 때문이다. 주민등록번호의 지나치게 광범한 이용을 제한하기 위해서는 보험 및 조세 등에 관련된 별도의 식별자(사회보장번호와 같은)를 이용하는 것을 검토해볼 필요가 있을 듯하다.

1) 건강보험 서식 중 주민등록번호를 수집하는 것

00년도 직장(근로자)가입자 건강검진 실시계획서, 00년도 직장가입자 건강검진 대상자(확정자)명단, 2차 검진대상자 관리대장, 가입자자격상실신고서, 건강검진 대상자 확인서(직장가입자), 건강검진결핵균검사의뢰서, 건강검진대상자명단, 건강보험 요양급여일수 연장승인신청서, 건강보험료 정산분 분할납부 신청서, 건강보험료환불신청서·조서, 건강보험사업장(기관)적용변경통보서, 건강보험사업장(기관)적용통보서, 건강보험자격확인서(통보서), 건강보험증, 건강보험증기재사항변경신청서, 건강보험증신청서, 건강보험직장가입자자격취득변동신고서, 건강보험직장가입자자격취득신고서, 건강보험퇴직시보수총액통보서, 건강보험피부양자자격취득상실신고서, 공무상요양비지급신청서, 보장구검수확인서, 보험료분기납부신청서, 본인부담금보상금지급신청서, 본인부담액보상금지급청구서, 분만비지급신청서, 사업장(기관)적용·변경통보서, 사업장탈퇴통보서, 사업장현황, 연말정산산출내역착오자변경신청서, 요양급여비용재청구서, 요양급여비용지급확인서비스이용신청서, 요양기관현황통보서, 요양비지급청구서, 임의계속피보험자적용신청서, 자격상실후계속요양급여신청서, 자격상실후분만급여신청서, 장제비지급청구서, 제3자의행위로인한급여통보서, 종합전문요양기관인정신청서, 지역가입자자격취득변동신고서, 직장가입자 보험료 연말정산 산출내역서, 직장가입자 보험료조정신청서, 직장가입자 복직및보험료 분할납부신청서, 직장가입자 표준보수월액 변경신청서, 직장가입자 휴직등보험료 중간정산통보서, 직장가입자(근무처,근무내역)변동통보

서, 직장가입자내역변경신고서, 직장가입자보수총액통보서, 직장가입자자격(취득, 변동)신고서, 직장가입자자격상실,퇴직시보수총액통보서, 직장자동이체신청서, 피부양자자격취득·상실신고서

2) 건강보험 서식 중 주민등록번호를 수집하지 않는 것

건강검진계획서, 건강보험료정산분할납부신청서, 검진비용청구서, 단위사업장 지정·폐쇄통보서, 이의신청서, 외국인등자격취득신고서, 위임장, 의료보험적용사업장 통보서, 인터넷을이용한진료내역통보서비스이용신청서, 인터넷을이용한진료내역 통보서비스일부해지신청서, 인터넷을이용한진료내역통보서비스해지신청서, 직장 가입자 보수평균 인상인하율 통보서, 출장건강검진 계획서, 출장구강검사 계획서, 출장구강검사항통보서, 퇴직시보수총액통보서, 특정암검사 비용청구서, 표준보수월액 조건표, 흥부방사선필름판독소견서

3) 국민건강보험공단 보유 개인정보화일(데이터베이스) 목록 중 주민등록번호를 포함하는 것

상해외인 사전관리 대상내역, 공무원요양승인자내역, 본인부담환급금 내역, 본인 부담보상금 내역, 현금급여내역, 요양기관 진료비 압류내역, 신생아 개인현물급여 내역, 개인현물급여 내역, 요양기관 기본현황, 진료내역통보 회신내역, 의료급여 자격상세, 의료급여 개인급여, 급여 제한자 내역, 관리의약품 투여자 내역, 급여 사후관리 결정내역, 자격상세 내역, 사업자 등록내역, 유소득자(과세소득 500만원 초과), 전국민장애인등록현황, 급여정지, 전국민세대구성정보, 주민등록번호/성명 변경내역, 국가유공자 조회, 내국인 출입국자 조회, 시설수용자조회, 지역종합 소득내역, 지역 연금소득 내역, 지역 농업소득 내역, 지역 종합토지세 내역, 지역 재산세 내역, 지역 자동차세 내역, 지역 자동이체 내역, 압류 내역, 분할납부 신청내역, 건강검진결과, 합리적 의료이용 지원대상자 관리내역

이러한 국민건강보험공단 보유 개인정보화일 중 ‘의료급여 세대기본’ 기록 항목이 구체적으로 표시되어 있지 않아 주민등록번호 보유 여부를 확실하게 알 수 없지만, 주민등록번호를 보유하고 있으리라 추정된다.

4) 국민건강보험공단 보유 개인정보화일(데이터베이스) 목록 중 주민등록번호를 포함하고 있지 않는 것

수급자 DB, 포탈회원 관리현황, 요양기관 출입국 내역, 요양기관 현황

(4) 보건복지부 및 기타 기관의 주민등록번호 수집

보건복지부 및 지방자치단체가 보유하고 있는 보건의료 관련 개인정보화일은 홈페이지 회원 관리, 자원활동가 관리, 공중보건의사 등 보건의료 관련 개인 및 기관의 관리, 국립 병원 보유 환자 정보, 관리 필요성이 있는 질병 보유자 관리 등이다.

이 중 관리 대상 인원이 한정적이고, 여타 개인정보로 관리 가능하며, 그 중요도가 낮아서 굳이 주민등록번호를 수집할 필요성이 적은 경우도 존재하고 있다. 예를 들어, 보건복지부 홈페이지의 회원관리, 대한적십자사 봉사원 데이터베이스, 국립소록도 병원의 사회복지봉사활동 인증관리 등은 주민등록번호가 아니라, 주소나 연락처(이메일, 전화) 등으로 충분히 관리 가능한 경우이다. 공중보건의사 인사관리 및 복무관리의 경우에도 이름, 면허종별, 면허번호 등으로 식별이 가능할 것으로 판단되며, 병무청 등에 제공하는 경우에는 군번을 매개로 이용할 수 있을 것이다.

질병관리본부가 보유하고 있는 예방접종기록, 결핵환자 신고파일, 전염병 환자명부, 대한적십자사가 보유하고 있는 헌혈자 대장, 헌혈배제자 데이터베이스 등 건강 혹은 질병과 관련한 개인 정보 데이터베이스에서 주민등록번호를 수집하는 것은 공공 건강을 위한 환자 관리를 위한 것으로 판단된다. 그러나, 의료 정보와 관련한 개인 식별의 용이함이 오히려 개인에 대한 차별을 가져올 수 있는 만큼, 공공성과 프라이버시 침해에 대한 엄격한 판단이 요청된다.

1) 보건복지부 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고 있는 것

면허등록관리, 공중보건의사 인사관리 및 복무관리, 홈페이지 회원관리, 환자진료정보(국립의료원), 예방접종기록(-질병관리본부-전염병관리부-예방접종관리과), 결핵정보감시체계 결핵환자 신고파일, 전염병 환자명부(질병관리본부), 지역사회코트용 개인정보(질병관리본부), 다기관협동코트용 개인정보(질병관리본부), 국제공인예방접종증명발급민원사무처리부(국립인천공항검역소), 환자관리(국립서울병원), 환자관리(국립공주병원), 환자관리(국립나주병원), 환자정보(국립부곡병원), 환자진료정보(국립춘천병원), 사회복지봉사활동 인증관리(국립소록도병원), 환자정보 마스터(국립재활원), 환자진료차트(국립마산병원), 환자관리파일(국립포곡병원)

2) 지방자치단체 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고

있는 것

환자관리(234개 시군구), 의료법인 인허가관리(시도), 응급환자이송업인허가(시도), 계속입원치료심사청구(시도), 보건소 정보시스템, 영유아 예방접종 관리, 국가 암 조기검진사업 관리, 결핵자 관리

3) 대한적십자사 보유 데이터베이스 중 주민등록번호를 보유하고 있는 것

환자관리, 회원명부, 봉사원 DB, 헌혈자 대장, 헌혈배제자 DB

(5) 개인정보가 수록되는 의료부문 양식의 예

1) 진료의뢰서

진 료 의 려 서	
진료의뢰일 : ____년 ____월 ____일 한방 / 양방 : 과명 _____ 의사명 _____	
성 명 : _____ 성별/나이 : _____ / _____ 진 료 구 분 : 외래 입원	주민등록번호 : _____ 연 락 처 : (____) _____ E-mail 주소 : _____
■ 진 단 영 : ■ 병력 및 소견 : ■ 의뢰내용 : ☐ 검사후 결과 통보 요임 ☐ 진료후 진치 회송 요임	
의 려 병 원: 의 시: 전 회/FAX 번호: (별 인)	

2) 상급병실사용신청서

상급병실사용신청서

등 록 번 호:

환 자 성 명:

병 실: 호실 (인실)

상급병실차액: (원/1일당)

위와 같이 상급병실을 사용할 것을 신청하며
상급병실차액은 본인이 전액 부담하겠습니다.

년 월 일

신청인: (서명 또는 날인)

(환자와의 관계:)

○ ○ 병 원

3) 건강보험증(뒷면)

(뒤쪽)

가입자(세대주)			보험급여를 받으실 분			보험급여기록(입원)			보험급여기록(외래·약국)		
성명			성명	주민등록번호 (관리번호)	급여개시 유효일	요양기관은 보험급여 사정을 고지하고 진료 받으신분증을 꼭 인하여야 합니다.			요양기관은 보험급여 사정을 고지하고 진료 받으신분증을 꼭 인하여야 합니다.		
주민등록번호 (관리번호)						성명	입원일자	요양기관 기 호	성명	진료(조제) 일 자	요양기관 기 호
증 번호											
사 업 장	기호										
	명칭										
소속지사 : ☎ : 국민건강보험공단 이 사 장											
121-749 서울지 마포구 영리동 158-9 Homepage : www.nhic.or.kr			발행일자 :								

5. 조세영역의 주민등록번호 사용실태

(1) 개요

조세관련 영역은 공평과세의 필요에서 개인의 사생활 비밀이 제한되는 영역이다. 조세관련 영역에서도 주민등록번호는 핵심적인 정보로 수집되고 있는데, 조세관련 종합전산망의 각 분야별 데이터베이스와연동하는데 매개고리로 작용하고 있다. 조세관련 영역의 주민등록번호 수집실태를 보면, (i) 조세부과를 위한 납세액 산정을 위한 정보수집시에 주민등록번호를 수집하는 경우, (ii) 납세의무자의 재산상태를 파악하기 위한 정보수집의 경우, (iii) 조세부과에 대한 다툼에서 정보를 수집하는 경우, (iv) 조세납부를 하지 않은 경우 강제징수와 관련하여 주민등록번호를 수집하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

(2) 주민등록번호의 사용 필요성과 사용실태

첫째, 조세부과를 위한 납세액 산정시, 조세관련 영역에서 주민등록번호를 수집하는 가장 큰 이유는 납세자의 조세부과를 위한 납세액 산정을 위해서이다. 납세자의 조세부과를 위한 세원파악의 필요성은 헌법적, 법률적인 정당성이 있다. 그래서 조세부과의 대상이 되는 소득, 상속이나 증여, 거래(부가가치세)시에 세원파악을 위해서 식별자를 사용하도록 하는 것은 정당성이 인정된다. 그런데 그 식별자로 주민등록번호를 사용해야 하는가 하는 점은 숙고해 볼 필요가 있다. 현재는 세원파악을 위한 식별자로 관련 거래에서 주민등록번호를 사용하도록 하고 있기 때문에 주민등록번호를 수집할 수밖에 없는데, 현재 주민등록번호는 지문정보, 사진정보, 현주소 정보 등과 결합될 수 있고, 사회의 각 영역에서 너무나도 광범위하게 확산되어 있어서 개인정보 침해의 위험성이 크고, 필요한 정보를 넘는 과도한 정보가 되고 있다. 따라서 주민등록번호를 대체하는 새로운 식별자를 도입하는 것을 검토해 볼 가치가 있다.

둘째, 납세의무자의 재산상태를 파악하기 위해서 주민등록번호를 수집하는 것은 정도를 넘어서는 안 된다. 셋째, 조세부과에 대한 다툼에서 정보를 수집하는 경우에는 주민등록번호를 사용하는 것은 제한할 필요가 있다. 넷째, 조세납부를 하지 않은 경우 강제징수와 관련하여 주민등록번호를 수집하는 경우는 주민등록전산망을 이용한 현주소의 파악, 연대납세의무자가 아닌 가족의 재산까지 파악할 수 있는 가능성 등으로 인해서 세심하게 조율할 필요가 있다

(3) 각 영역별 주민등록번호의 사용실태

1) 국세기본법관련

① 주민등록번호를 사용하는 경우

기한연장승인신청서, 납부기한연장승인신청서, 기한연장[승인·기각]통지서, 납부기한연장[승인·기각]통지서, 납부기한연장취소통지서, 송달장소[변경]신고서, 인터넷국세서비스이용신청서, 홈택스서비스이용신청서, 공시송달, 법인으로보는단체의승인신청서, 법인으로보는단체의대표자등의선임[변경]신고서, 법인으로보는단체의국세에관한의무이행자지정통지서, 상속인대표자신고서, 상속인대표자지정통지, 납세담보제공서, 납세보증서, 납세담보변경승인신청서, 납세담보변경요구서, 납세담보에의한납부신청서, 납세담보에의한징수통지서, 압류사실통지서, 과세표준수정신고서및추가자진납부계산서, 과세표준및세액의결정[경정]청구서, 가산세감면신청서, 가간세감면[승인]통지서, 국세환급금충당통지서, 국세환급금충당청구[동의]서, 국세환급금신청서, 국세환급금지급통지·계좌이체입금[현금지급]요구및지급내역통지서, 계좌개설[변경]신고서, 국세환급금통지서, 국세환급금양도요구서, 물납재산환급신청서, 청구인지위승계신고, 청구인지위승계허가신청, [심사·심판]참가허가신청, 국세심사위원회국세심판관[합동]회의참가요구, 의견진술신청서, 출석통지서, 의견진술신청[기각각하]통지서, 심사청구서, 보정요구서, 이의신청서, 이의신청서, 심판청구서, 납세관리인[설정변경해임]신고서, 교부금지급신청서, 교부금지급여부결정통지서, 세무조사사전통지서, 세무조사연기신청서, 세무조사결과통지서, 체납자명단공개사전안내문은 주민등록번호를 사용한다.

② 주민등록번호를 사용하지 않는 경우

주민등록번호를 사용하지 않는 경우는 송달서, 법인으로보는단체의승인여부통지서, 법인으로보는단체의승인취소통지서, 납세담보에의한저당권설정등기[등록]촉탁서, 납세담보에의한저당권말소등기[등록]촉탁서, 대표자선정, 대표자해임, [심사·심판]참가신청에대한이의신청, 청구변경신청, 구술심리신청, 국세심사위원회국세심판관[합동]회의서면심리통지, 국세심사위원회국세심판관[합동]회의출석통지 결정서, 국세심사·심판결정경정신청서, 이송통지서, 결정서, 국세심판청구에대한답변서제출통지서, 담당국세심판관기피신청서, 담당국세심판관기피신청에대한통지, 신분증명서, 국세심판원국세심판관회의결정, 국세심판원국세심판관합동회의결정, 국세심판원주심국세심판관결정, 국세심판결정처리전말보고, 세입금이체수입신청서, 세입금이체명령서, 세입금이체명령통지서, 세입금이체청구서, 세입금이체필통지서, 세입금이체필통지서, 납세지도사업실적보고서는 주민등록번호를 사

용하지 않는다.

2) 국세징수 관련

① 주민등록번호를 사용하는 경우

납세증명서, 미납국세등열람신청서, 주택임차상가임차, 관허사업제한요구서, 영수필통지서, [징수기관용]세액산출근거, 영수증서, [납세자용]납부통지서, 납부기한변경고지서, 징수유예신청서, 징수유예통지서, 징수유예취소통지서, 독촉장납부최고서, 체납처분인계[인수·인수거절], 수색조서, 압류조서, 질물인도, 가압류[가처분]중의재산압류[압류해제]통지, 국세체납처분에의한압류재산, 압류재산사용·수입허가신청서, 채권압류통지서재산압류통지서, 항공기·건설기계·자동차압류[변경]등록촉탁서, 압류자동차[건설기계]인도명령서, 압류해제조서, 압류해제통지서, 교부청구서, 참가압류통지서, [갑]기압류기관압류해제통지서, 참가압류재산인도통지서, 참가압류재산인수통지서, 교부청구해제통지서, 공매재산매각예정가격조서, 감정서, 질권설정서, 공매통지서, 수의계약통지서, 입찰서, 입찰조서, 매각결정통지서, 매수대금납부최고서, 매각결정취소통지서, 국세체납처분에의한국유[공유]재산매각통지서, 배분계산서, 배분금전예탁통지서, 압류통지서, 공매수의계약]대행의뢰서, [공매수의계약]대행통지서, 압류재산의인계[인수] 공매참가제한의통지 등에서 주민등록번호를 사용한다.

② 주민등록번호를 사용하지 않는 경우

납액통지서, 감액통지서, 세년도기본인별납액조서, 체납상황통보서, 신분증명서, 국세체납처분에의한압류등기촉탁서, 국세체납처분에의한선박압류등기촉탁서, [갑]부동산·공장재단·광업재단분할[구분·합병·변경]대위등기촉탁서, 상속으로인한소유권이전대위, 보존대위등기촉탁서, 국세체납처분에의한무체재산권압류[압류말소]등기[등록]촉탁서, 국세체납처분에의한국·공유재산압류[압류말소]등록촉탁서, 국세체납처분에의한압류말소등기[등록]촉탁서, 공매처분에의한소유권이전등기촉탁서, 등기청구서등에서는 주민등록번호를 사용하지 않는다.

3) 조세특례 관련

조세특례와 관련하여 작성되는 서식의 경우 법인관련서류 일부를 제외하고는 모두 주민등록번호가 수록된다. 아래와 같이 다양한 형태의 서식이 이용되는 과정에서 주민등록번호는 거의 필수 기록항목으로 이용되고 있다. 법인관련서류를 분류하지 않고 조세특례와 관련된 서식을 모두 보면 세액공제신청서, 정보화지원사업출연금등손금산입조정명세서, 세액감면[면제]신청서, 기업의어음제도개선을

위한공제세액계산서, 중소기업의전자상거래에대한세액공제신청서, 전자상거래재
 화등구매명세서, 사업손실준비금명세서, 결손금소급공제세액환급신청서, [법인]결
 손금소급공제세액환급신청서, [개인]연구및인력개발비명세서, 주식매수선택권행
 사현황신고서, 주식매입선택권에의한소득세감면신청서, 출자등소득공제신청서, 출
 자지분등변경통지서, 외국인기술자의근로소득세액면제신청서, 외국인근로자단일
 세율적용신청서, 선박취득명세계획서, 중간예납세액신고서, 사회간접자본투자준비
 금명세서, 사회간접자본투자준비금사용명세서, 감가상각특례신청서, 감가상각특례
 자산감가상각비조정명세서, [정률법]고용창출형창업기업감면세액계산서, 고용증
 대특별세액공제공제세액계산서, 이월과세적용신청서, 현물출자등에대한세액감면
 [면제]신청서, 과세이연신청서, 이전완료보고서, 이전계획서, 사업전환중소기업세
 액감면신청서, 부채상환계획[명세]서, 부채상환완료보고서, 법인의재무구조개선등
 에대한세액감면[면제]신청서, 재무구조개선계획이행보고서, 자구계획이행보고서,
 재무구조개선계획서, 자구계획서, 재무구조개선[자구]계획이행상황명세서, 현물출
 자명세서, 합병법인주식취득명세서, 현물출자·자기주식교환명세서, 법인양도·양수
 에관한명세서, 법인청산계획서, 법인청산계획서, 주주등의자산양도에대한세액감면
 신청서, 부채상환명세서, 수증자산명세서,[금융기관외의법인] 수증자산명세서,[금
 융기관] 수증자산명세서, 구조조정사용[계획·명세]서, 기업구조조정계획서, 구조
 조정사용완료보고서, 구조조정대상부동산등세액감면신청서, 양도차익명세서,및손
 금산입조정명세서, 채무면제명세서, 출자전환채무면제명세서, 기업간주식교환에대
 한세액감면신청서, 주식양도·양수에관한명세서, 벤처기업현물출자양도소득세감면
 신청서, 벤처기업[물류기업]주식교환등주식양도차익과세이연신청서, 금융산업구
 조개선에대한세액감면신청서, 주식양도차익과세이연신청서, 소득공제신청서, 투자
 손실준비금조정명세서, 본사처분대금사용[계획서·명세서,] 토지등양도차익명세
 서, 수도권과밀억제권역외의지역으로이전하는중소기업감면세액계산서, 공장및본
 사를수도권외의지역으로이전하는법인에대한임시특별세액감면세액계산서, 영농조
 합법인면제세액계산서, 세액면제신청서,[영농조합법인이지급하는배당소득] 영어
 조합법인면제세액계산서, 세액면제신청서,[영어조합법인이지급하는배당소득] 구
 목장목축명세서, 신목장목축명세서, 당기순이익과세포기신청서, 공공사업용토지등
 에대한세액감면신청서, [교육·고유목적]사업사용명세서, 수익용재산취득명세서,
 세금우대저축명세서, 개인연금저축납입증명서, 연금저축납입증명서, 선박투자회사
 의배당소득비과세명세서,및선박투자회사의배당소득분리과세명세서, 우이사주배당
 비과세및원천징수세액환급명세서, 근로자주식저축단기해지명세서, 저축가입기간
 연장신청서, 장기보유주식배당소득비과세명세서,및장기보유주식배당소득분리과세
 명세서, 우이사주인출및과세명세서, 주택임대신고서, 장기임대주택또는신축임대주
 택양도소득세액감면[면제]신청서, 미분양주택과세특례적용신고서, 양도소득세특

레세율적용신청서, 신축주택취득신고서, 농어촌주택취득자에대한과세특례적용신고서, 주택보조금지급명세서, 자사주처분손실준비금명세서, 지급조서, 전자제출공제세액명세서, 문화사업준비금명세서, 문화사업준비금사용명세서, 해운기업의법인세과세표준계산특례적용신청서, 해운기업의법인세과세표준계산특례요건명세서, 인적회사소득공제신청서, 월별판매액합계표, 면세공급증명서, 위탁급식공급가액증명서, 농·어민확인서, 외국사업자거래내역및부가가치세환급신청서, 재활용폐자원및중고품매입세액공제신고서, 증권거래세면제신청서, 판매시점정보관리시스템세액공제적용신청서, 판매시점정보관리시스템매출명세서, 금융기관수납명세서, 수입증가등세액공제신청서, 전자상거래수입금액명세서, 성실신고사업자세액[소득세·법인세]공제계산서, 성실신고사업자부가가치세세액공제계산서, 현금영수증사업자부가가치세세액공제신청서, 판매시점정보관리시스템매출명세서, 공공기관매입명세서, 성실신고사업자납부세액공제신청서, 조세감면신청서, 조세감면내용변경신청서, 조세감면대상해당여부사전확인신청서, 사업개시일신고서, 관세·특별소비세·부가가치세면제신청서, 기술도입대가에대한법인세등의면제신청서, 금지금부가가치세납부신고서, 금지금부가가치세징수영수증, [공급자보관용]면세금지금거래사실명세서, [갑]면세금지금수입사실명세서, [갑]금지금위탁거래사실명세서, [갑]면세금지금추천사실명세서, [갑]면세금지금거래승인신청서, [금지금도매업자등]면세금지금거래[수입]추천승인신청서, 면세금지금거래승인신청서, [금세공업자등]면세금지금거래승인변경신고서, 면세금지금거래[수입]추천자변경신고서, 금지금부가가치세환급신고서, 면세금지금납세담보제공확인서, 관세, 부가가치세및특별소비세면제확인신청서 등이 있다.

4) 소득세 관련

조세특례의 경우와 마찬가지로 소득세 관련 서식의 경우에도 법인관련 일부 서식을 제외하고는 모두 주민등록번호를 사용하고 있었다. 역시 분류없이 소득세관련 서식 일체를 정리해보면 납세지신고서, 납세지지정신청서, 납세지변경신고서, 연구보조비·연구활동비지급액총괄표, 개인별연구보조비·연구활동비지급조서, 보험금사용계획서, 국고보조금사용계획서, 내용연수신고서, 승인·변경승인신청서및감가상각방법신고서, 감가상각방법변경신청서, 재고자산등평가방법[변경]신고서, 채권등매출확인서, 환매조건부채권매매거래원천세액환급신청서, 환매조건부채권매매거래확인서, 배당세액공제신청서, 기장세액공제신청서, 외국납부세액공제[필요경비산입]신청서, 재해손실세액공제신청서, 중간예납추계액신고서, 해외장기채권이자소득분리과세납부신청서, 토지등매매차익소득세·주민세예정신고및자진납부계산서, 외국항행사업소득세액감면신청서, 외국인근로소득세액감면신청서, 사업장현황신고서, 폐업수시부과신청서, 공동사업장등이동신고서, 국외특수관계자간주식양

도가액검토서, 비거주자유가증권양도소득정산신고서, 원천징수이행상황신고서, 분리과세장기저축중도해지명세서, 장기채권이자소득분리과세신청서, 장기저축이자소득분리과세신청서, 장기채권[장기저축]이자소득분리과세철회신청서, 소득금액 변동통지서, □이자·배당소득원천징수영수증□이자·배당소득지급조서, □근로소득원천징수영수증□근로소득지급조서, 소득자별근로소득원천징수부 사업소득세액연 말정산신청[포기]서, 근무지[변동]신고서, 납세조합영수증[사업소득자용] 계산서, 매출처별계산서, 합계표 소득에 대하여 조세조약에 따른 [법인세·소득세] 비과세·면제 신청서, 이자·배당소득지급명세서, 이자에 대한 원천징수부 조사원증 소득세 중간예 납세액 분납 신청서, 원천징수세액 환급 신청서, 특별재해[재난]지역 자원봉사용역 등에 대한 기부금 확인서, 소득공제 신고서, 연금소득자 소득공제 신고서, 비과세 사업소득 [농가부업소득] 계산 명세서, 장애인 증명서, 일시 퇴거 자동 거 가족 상황표 [년 귀속] 종합소득세·농어촌 특별세 과세표준 확정 신고 및 자진 납부 계산서, [년 귀속] 퇴직소득세·주민세 과세표준 확정 신고 및 자진 납부 계산서, [년 귀속] 산림소득세·주민세 과세표준 확정 신고 및 자진 납부 계산서, 결손금 소급 공제 세액 환급 신청서, 영수증 수취 명세서, 표준 대차 대조표, 표준 손익 계산서, 표준 원가 명세서, 표준 합계 잔액 시산표 공동사업자 별 분배 명세서, 보험료 납입 증명서, 의료비 지급 명세서, 교육비 납입 증명서, 학원 교육비 [수강료] 납입 증명서, 주택 마련 저축 납입 증명서, 주택자금 상환 증명서, 장기 주택 저당 차입금 이자 상환 증명서, 기부금 명세서, 기부금 영수증 조정 계산서, 소득금액 조정 합계표 과목별 소득금액 조정 명세서, 유보 소득 조정 명세서, 소득 구분 계산서, 추가 납부 세액 계산서, 가산세액 계산서, 총수입 금액 조정 명세서, 임대보증금 등의 총수입 금액 조정 명세서, 보험차익금 [국고보조금]으로 취득한 고정자산 필요 경비 산입 조정 명세서, 접대비 등 조정 명세서, 기부금 조정 명세서, 광고선전비 조정 명세서, 대손충당금 및 대손금 조정 명세서, 퇴직급여충당금 조정 명세서, 퇴직보험료 등의 조정 명세서, 재고자산 평가 조정 명세서, 지급이자 조정 명세서, 외화평가차손익 조정 명세서, 선급비용 조정 명세서, 제세공과금 조정 명세서, 농어촌 특별세 과세 대상 감면 세액 합계표 최저한세 조정 명세서, 특별비용 조정 명세서, 투자세액 공제액 조정 명세서, 소득공제액 조정 명세서, 감면세액 조정 명세서, 공장지방이전 준비금 조정 명세서, 기술개발 준비금 조정 명세서, 중소기업 등 투자 준비금 조정 명세서 등이 있다.

5) 부가세 관련

조세특례 및 소득세 관련 서식에서와 마찬가지로 부가세 분야 역시 거의 모든 서류에 주민등록번호가 이용되고 있다. 부가세 관련하여 사용되는 서식의 종류로는 하치장설치신고서, 임시사업장개설신고서, 임시사업장폐쇄신고서, 주사업장총괄납부승인신청서, 주사업장총괄납부승인변경신청서, 주사업장총괄납부포기신고서, 사업자단위신고·납부승인신청서, 사업자단위신고·납부포기신고서, 사업자등록

신청서,[개인사업자용][법인이아닌단체의납세번호신청서,] 사업자등록증, 다단계 판매원[등록·폐업]현황신고서, [□휴업□폐업]신고서, 법인합병신고서, 사업자등록정정신고서,[개인사업자용][법인이아닌단체의납세번호정정신고서,] 면세포기신고서, 면세적용신고서, 세금계산서,[공급자보관용] 의제매입세액공제신고서, 대손세액공제[변제]신고서, 일반과세전환시재고품및감가상각자산신고서, 일반과세자부가가치세□예정□확정□기한후과세표준□영세율등조기환급신고서, 사업장별부가가치세과세표준및납부세액[환급세액]신고명세서, 사업자단위신고·납부자의사업장별부가가치세과세표준및납부세액[환급세액]신고명세서, 전자화폐결제명세서, 신용카드매출전표등수취명세서,[갑] 신용카드매출전표등수취명세서,[을] 신용카드매출전표등수취명세서,[병] 부동산임대공급가액명세서, 수입금액명세서,[번호사용] 건물등감가상각자산취득명세서, 수출실적명세서,[갑] 영세율첨부서,류제출명세서, 사업양도신고서, 사업장현황명세서, 매출처별세금계산서,합계표[갑] 매입처별세금계산서,합계표[갑] 사업설비투자실적명세서, 간이과세적용신고서, 간이과세전환시재고품및감가상각자산신고서, 간이과세자부가가치세□확정□기한후과세표준신고서, 간이과세자부가가치세간편신고서,[부동산임대사업자용], 간이과세자부가가치세간편신고서,[기타업종사업자용] 환급청구서, 간이과세포기신고서, 부가가치세대리납부신고서, 조사원증 등이 있다. 이상에서 살펴본 것처럼 조세관련 서식들 중 개인적 세무업무와 관련된 서식은 거의 다 주민등록번호가 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

2) 소득공제신고서

[별지 제37호 서식] (2003.4.14. 개정)

(제1쪽)

☐ 소득공제신고서 ☐ 근로소득자소득공제신고서 (2003년 소득에 대한 연말정산용)											
소득자		성명		주민등록번호							
근무처		법인명(상호)		사업자등록번호							
인 적 공 제	기 본 공 제						추 가 공 제 (해당란에 "○"표시)				
		관 계	성 명	연령기준	주민등록번호	주 소	경로자	장애인	부녀자	6세 이하	
	본인	본인									
	배우자	배우자									
	부양가족	부		1943.12.31. 이전 출생							
				1948.12.31. 이전 출생							
		자녀		1983. 1. 1. 이후 출생							
		자녀									
1. 연령기준 적용시 장애인은 연령제한이 없습니다. 2. 배우자 또는 부양가족의 연간 소득금액이 100만원을 초과하는 경우 기재하지 아니합니다. 3. 부양가족공제는 중복하여 적용받을 수 없으므로, 다른 형제자매 또는 배우자 등이 부양가족으로 신고한 부모·자녀 등은 기재하지 아니합니다. 4. 추가공제 : 가, 부녀자공제의 경우 부양가족이 있는 세대주인 여성근로자 또는 배우자가 있는 여성근로자에 한하여 적용받을 수 있습니다. 나, 6세 이하자공제와 취학전 아동에 대한 교육비공제 중 하나를 선택하여야 합니다. 다, 연령기준: <경로자> 1938.12.31.이전 출생 <6세 이하자> 1997.1.1.이후 출생											
특 별 공 제	구분	지출내역									
	보험료	보장성보험			보험료			원			
		장애인전용보장성보험			보험료			원			
	의료비	일반의료비①			지출액			원			
		경로자·장애인 의료비②			지출액			원			
		계(①+②)			지출액			원			
	교육비	소득자 본인			공납금 (대학원 포함)			원			
		취학전 아동 (명)			유치원비·학원비 등			원			
		초·중·고등학생 (명)			공납금			원			
		대학생 (명)			공납금			원			
장애인 (명)			특수교육비			원					
1. 보장성보험의 보험료: 자동차·생명·상해 등 보장성보험에 붙입한 금액을 기재합니다. 2. 의료비: 의료비지급명세서상의 지급금액 합계액을 기재합니다. 3. 장애인의 특수교육비: 본인·배우자 또는 부양가족인 장애인을 위하여 사회복지시설 또는 보건복지부장관이 인정한 비영리법인에 지출한 장애인 특수교육비를 기재합니다.											

210mm×297mm(신문용지 54g/㎡(재활용품))

6. 기타

(1) 계약 영역

1) 개요

사인간의 계약 양식이 정해진 것은 아니지만, 통상적으로 이용되는 계약서 양식이 존재한다. 그리고, 많이 이용되는 계약서 양식에서 주민등록번호를 신원 증명 방법으로 이용하고 있는 것이 사실이다.

장비, 부동산 등의 임대, 증여 혹은 매매 계약서, 근로계약서, 기술용역계약서 등 고용 관련 계약서, 변호사, 매니지먼트 등의 선임 계약서, 저작권, 출판권, 특허권 등의 사용 계약서, 교통사고화해계약서, 지불각서 등의 각서 등 각종 계약서에서 양 계약당사자의 주민등록번호를 수집하고 있다.

그러나, 이러한 주민등록번호의 기재가 어느 정도의 효력이 있는지는 의문이다. 사실상 주민등록번호를 기입한다고 이를 확인할 수 있거나, 확인하는 경우는 그리 많지 않다. 그리고, 중요하지 않은 대부분의 계약에 있어서 신원 확인은 기존의 관계나 신뢰를 기반으로 이루어지며, 서명 등으로 계약자 신원의 법적인 확인은 가능한 것으로 보인다. 중요한 계약의 경우에는 이미 그렇게 하고 있듯이 공증을 통해 해결할 수 있을 것이다.

별다른 실제적인 효과 없이 수많은 계약서에 주민등록번호가 기재된다면 그만큼 의도하지 않은 주민등록번호 유출 및 남용에 취약해질 수밖에 없다.

2) 주민등록번호가 사용되는 계약관련 서식

다음과 같은 계약서에서 주민등록번호의 기재를 요구하고 있다. 이 외에도 수많은 계약서에서 주민등록번호의 기재를 요구하고 있다. 물론 아래와 같은 목적의 계약서라고 주민등록번호를 기재해야만 한다는 것은 아니다. 계약서 양식은 양 당사자의 의사에 따르므로, 경우에 따라 같은 목적의 계약서에서 주민등록번호가 쓰이지 않는 경우도 있을 것이다.

가동기담보설정계약서, 건설기계매매계약서, 건축(토지)사업 시행 대행 계약서, 경영컨설팅계약서, 계속적상거래계약서, 계약직 근로 계약서, 고용계약서, 골프회원권 증여계약서, 공동주택도급계약서, 공장매매계약서, 교통사고 화해계약서, 구매계약서(장비,시스템), 근로계약서, 급식공급계약서(급식납품계약서), 기술용역계약서, 농지임대차계약서, 단행본출판권설정계약서, 대금수령위임계약서, 매니지먼트 계약서(가수, 영화, 탤런트, 모델), 매니지먼트 전속 계약서, 매매계약서(GOLF 회원권), 매장분양계약서, 방송각본집필(위촉)계약서, 방송광고업무대행(위임)계약

서, 방송극본집필및사용계약서, 변호사선임(위임)계약서, 복사기임대계약서, 부동산관리신탁계약서, 부동산교환계약서, 부동산매각위임계약서, 부동산컨설팅계약서, 부부재산계약서, 비밀유지계약서, 비자 컨설팅 계약서, 사업포괄 양도양수계약서, 산업재해 합의서, 상가매매계약서, 상근근로계약서, 시설공사도급계약서, 시설공사추가도급계약서, 월부할부매매계약서, 웹디자인단기고용계약서, 자동판매기설치계약서, 저작권 양도 계약서, 저작권대리중개위탁계약서, 전력시설물의 공사감리 용역 표준계약서, 전력시설물의설계용역표준계약서, 점포상가매매계약서, 점포상가임대차계약서, 정보이용료 회수대행계약서, 주식 양도 양수 계약서, 주식 양수양도 매매계약서, 중개계약서, 지불각서(물건값을 지불한다는각서), 채권양도수계약서, 채무자변경(법인전환) 품의 및 채무 승계 인수 계약서, 촉탁근로 계약서, 콘도회원권 매매계약서, 택지및주택매도위임계약서, 토지(땅) 임대차 계약서, 토지매매계약서, 특허권사용계약서(통상사용권), 프리랜서계약서, 해외 dial-ip 사용 신청서, 헬스 회원권 매매계약서, 웨미리카드 발급 신청서, fb예금구좌 등록신청서

3) 주민등록번호가 사용되는 계약관련 서식 예

차 용 금 증 서

1. 일금 : _____ 원정 (₩ _____ 원정)
상기금액을 차용하고 다음과 같이 약정한다.
2. 변제기일 : _____ 년 _____ 월 _____ 일
3. 이 자 :
4. 지급방법 : 매월 _____ 일 채권자 _____ 에게 지불한다.
5. 다음 경우에는 최고 없이 당연히 기한의 이익을 상실하고 잔존 채무금 전부를 즉시 지급한다.
가) 이자의 지급을 _____ 회 이상 지체할 때.
나) 채무자 및 연대보증인이 타의 채권자로부터 가압류 강제집행을 받거나 파산 화해신청을 받을 때.
다) 기타 이 약정 조항의 위반할 때.
6. 위 채권을 담보하거나 추심에 필요한 비용은 채무자 부담한다.
7. 위 채권에 관한 소는 채권자 주소지에서 한다.
8. 연대 보증인은 이 채무를 보증하고 채무자와 연대채무이행을 책임진다.

_____ 년 _____ 월 _____ 일

위 채무자인 (인)

주민등록번호 -

주 소

연대 보증인 (인)

주민등록번호 -

주 소

연대 보증인 (인)

주민등록번호 -

주 소

위 채권자 _____ 귀하

(2) 행정자치부 주민등록전산망 정보제공

1) 주민등록전산망의 수록정보

주민등록전산망에 수록된 정보의 내용이 무엇인지는 공개되지 않아서 알 수 없다. 법률에는 주민등록신고를 할 때 수집하는 정보와 전입, 전출시나 혼인신고나 입양, 파양 등의 호적법상의 신고를 할 때 수집하는 정보가 규정되어 있다. 이와 함께 경찰청은 열손가락의 지문을 수집해서 보관하며, 신원확인이나, 불심검문시에 경찰관에게 제공되는 소형 단말기를 통해서 접근, 활용할 수 있도록 하고 있으며, 주민등록증을 만들면서 제공받은 사진도 소형 단말기를 통해서 접근, 활용할 수 있도록 하고 있는 것으로 알려져 있다.

2) 주민등록전산망의 활용실태

① 제공받으려는 정보

주민등록전산망 정보를 활용하면 기초적인 개인신상정보(생년월일, 병역, 학력 등)외에 가족관계를 파악할 수 있다. 그리고 주민등록법상 전입, 전출시 신고를 하게 되어 있어서 주민등록전산망은 가장 최신의 가장 완전한 현주소를 파악할 수 있다.

주민등록전산망을 통해서 얻으려는 정보는 해당 주민등록번호와 실명의 일치 여부 확인, 특정한 연령에 해당하는 대상자의 추출, 특정인의 현주소 확인, 세대주와 가족관계의 확인 등이 있다. 이용목적은 공공기관이나 민간에서 본인식별을 위해서, 일정한 조건에 해당하는 대상자를 확인하기 위해서, 현주소를 확인하기 위해서, 가족관계를 확인하기 위해서 사용한다.

② 이용주체별

이용주체별로 볼 때 국민건강보험공단이나 국세청 등이 많이 이용하는데, 신용정보회사들이 채무자의 현주소를 확인하기 위해서 주민등록전산망을 이용하고 있다는 것은 매우 충격적인 일이다. 이는 위법적인 일이며, 이용목적에 반하는 정보의 제공으로, 공공기관이 국민의 개인정보를 민간기업의 영리를 위해서 목적에도 반하게 연간 1억 건이 넘게 제공했다는 것은 심각한 문제이다. 더구나 신용정보회사들은 수천 만명의 개인정보를 요구했는데, 그들이 다 채무자라는 것은 어불성설이며, 결국 주민등록전산망을 신용정보회사를 위해서 그대로 제공했다는 비난과 법적 책임을 면할 수 없을 것이다.

이용기관명	제공받는 자료	대상자 (천명)	제공정보 항목
국민연금관리공단	국민연금대상자기초자료	133,680	성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주
국민건강보험공단	국민건강보험대상자기초자료	133,591	성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주
국세청	국세부과징수관련 기초자료	133,571	성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주
행자부 세정과	종합토지세 관련 주소조회	105,469	신청자(성명, 주민번호)의 현주소
경찰청	17세 이상자 기초자료	104,807	17세 이상자 성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주, 본적
국토정보센터	지적전산망 기초자료	76,814	성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주
건설교통부	자동차소유자DB보정용 주소조회	28,905	성명, 주민번호, 주소, 세대주, 호주
청와대	주택소유자 세대주 자료 등	25,017	신청자(성명, 주민번호)의 현주소 및 세대자료
서울시	면허세 관련 주소조회	22,049	신청자(성명, 주민번호)의 현주소
병무청	제1국민역 편입예정자	8,623	
한국신용평가정보	채권추심관련 주소조회	5,705	신청자(성명, 주민번호)의 현주소
한국신용정보	채권추심관련 주소조회	3,506	상동
경기도	주민세 부과자료 주소조회	2,981	상동
서울보증보험	채권추심관련 주소조회	2,853	상동
정통부	전파사용료부과관련 주소조회	1,876	상동
국가보훈처	국가유공자 관련 조회 등	1,787	상동
한국자산관리공사	채권추심관련 주소조회	1,770	상동
우리신용정보	채권추심관련 주소조회	1,607	상동
농협자산관리	채권추심관련 주소조회	1,570	상동
솔로몬 신용정보	채권추심관련 주소조회	1,560	상동
중앙신용정보	채권추심관련 주소조회	1,479	상동
보건복지부	채권추심관련 주소조회	990	상동

손해보험협회	채권추심관련 주소조회	977	상동
미래신용정보	채권추심관련 주소조회	911	상동
부산광역시	재산, 종토세 관련 주소조회	708	상동
공무원연금관리공단	급여수급권자 주소조회 등	654	상동
교육인적자원부	대학이중지원자 주소조회 등	609	상동
국방부	연금수급권자 주소조회	563	상동
외교통상부	여권만료대상자 주소조회	561	상동
신한신용정보	채권추심관련 주소조회	506	상동
에이앤디신용정보	채권추심관련 주소조회	495	상동
한국건설기술인협회		481	상동
글로벌 신용정보	채권추심관련 주소조회	446	상동

표 22) 주민등록전산망 활용실태

(3) 인터넷을 이용한 주민등록번호의 유통

주민등록번호의 사용실태를 조사하는 과정에서 빼놓을 수 없는 분야가 바로 인터넷을 통한 주민등록번호의 이용이다. 이에 대해서는 정보통신부와 한국정보보호진흥원(KISA)이 진행한 '05년 상반기 중 기간통신사업자 등을 대상으로 개인정보보호 관련 법규 준수 여부에 대해 실태점검의 결과를 분석하는 것이 의미 있을 것이다.¹⁾

정보통신부와 KISA가 약 24,000개 사업자 중 6월말까지 점검이 완료된 18,000여개 사업자에 대하여 점검한 결과는 다음과 같다.

조사대상 중 사업자가 홈페이지를 운영하는 경우는 12628개였으며, 이중 30%인 3805개 홈페이지에서 개인정보를 수집하고 있다. 개인정보를 수집하는 사업자는 평균 6~10개의 개인정보를 수집하고 있었으며 가장 많이 수집하는 개인정보는 이메일주소, 전화번호, 주소, 이동전화 번호, 주민등록번호 순인 것으로 나타났다.

본 조사연구와 관련된 부분으로서 정보통신부와 KISA가 수행한 조사작업 중 주민등록번호와 관련된 부분을 살펴보자. 개인정보수집 사업자의 79%가 주민등록번호를 수집하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 2004년 KISA가 수행한 조사에서 주민등록번호 수집비율이 93%였던 것에 비할 때 상당히 감소한 것으로 나

1) 이와 관련하여 본 조사연구팀은 정보통신부 및 한국정보보호진흥원에 관련 자료를 확인하도록 해달라고 요청하였으나 확인을 할 수는 없었다. 본문의 정리는 정보통신부의 보도자료를 바탕으로 한 것이다. <http://www.mic.go.kr/index.jsp>

타났다고 한다.

서면조사에 응답한 901개 업체 중 48%인 430개 업체에서는 주민등록번호의 수집이 불필요하다고 답변하였다. 2003년도 조사에서 80%의 업체가 주민등록번호 수집이 반드시 필요하다고 답변한 것에 비하면 주민등록번호수집에 대한 사업자의 인식이 점차 부정적으로 변해가는 추세를 확인할 수 있다.

한편, 주민등록번호가 불필요하다고 응답한 241개 사업자는 그 이유로 “주민등록번호 없이도 고객관리에 문제가 없음”으로 응답하였고, 특히 인터넷을 통한 서비스를 주로 제공하는 인터넷사업자의 경우 66%가 주민등록번호 수집이 불필요하다는 의견을 보였다. 이는 그동안 관행적으로 수집해온 주민등록번호가 고객관리를 위한 유일한 방법이 아니며 적절한 대체수단의 활용 가능성이 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

주민등록번호 노출 검색을 위해 약 6,000여개 웹사이트를 검색한 결과 61개 사이트에서 22,882명의 주민등록번호가 노출된 사실이 발견되는 등 웹사이트를 통한 개인정보 유출 위험이 적지 않음이 밝혀졌다.

정보통신부와 KISA가 수행한 조사의 결과는 일단 매우 긍정적인 변화의 추세를 보여주고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 모집단의 차이가 있을 수 있겠으나 서면조사에 응답한 사업자들 중 거의 절반에 가까운 사람들이 주민등록번호의 수집이 불필요하다고 답변한 한편, 실제 개인정보를 수집하는 홈페이지들에서 주민등록번호를 수집하는 비율이 1년 사이에 14% 포인트 감소했다는 것은 눈에 띄는 변화라고 할 수 있다.

고객관리를 하는 과정에서 주민등록번호가 필수적인 것이 아니라는 사실은 그동안 계속해서 지적되어왔던 것이었으나 이번 정보통신부와 KISA의 조사는 실제 영업을 하고 있는 사업자들 중 상당수가 주민등록번호의 효용성을 그리 높게 평가하지 않고 있음을 보여주고 있다. 앞서 서식과 데이터베이스 등을 통해서도 살펴보았듯이 주민등록번호를 굳이 사용하지 않더라도 얼마든지 업무를 수행하고 신원확인을 할 수 있음에도 불구하고 관행적으로 주민등록번호가 이용되어왔던 경향이 있었는데, 인터넷 홈페이지에서 역시 그러한 관행이 일반화되어있음을 확인할 수 있는 대목이다.

이러한 결과가 발생할 수 있었던 원인 역시 이번 정보통신부와 KISA의 조사과정에서 밝혀졌다. 다름 아니라 정보통신부와 KISA의 조사과정에서조차 22332건의 주민등록번호 노출 사실이 확인된 것이다. 주민등록번호가 수집되고 이용되는 한 주민등록번호의 유출위험성은 상존하게 된다. 특히 주민등록번호를 수집하고 이용하는 경향이 확산될수록 주민등록번호의 유출위험성 역시 증가하게 된다. 이처럼 유출사고 등으로 인하여 주민등록번호의 관행적 수집이 가져오는 폐해로 인해 우선 피해를 받는 사람들은 정보주체 본인이지만 사업자 역시 피해구제 등

을 위해 자신들의 손해를 감수해야 한다.

V. 주민등록번호 관련 법제에 대한 검토

1. 개인정보보호법제의 주민등록번호의 보호 실태

(1) 주민등록번호의 정의에 관한 규정

현행 법률에서 “개인정보”에 대한 규정을 두고 이에 대한 보호조향을 두고 있는 법률로 공공부문에 있어서는 “공공기관의개인정보보호에관한법률”이 있고 민간부문에 대해서는 “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”이 대표적이다. 이 외에 명시적으로 개인정보에 대한 정의를 내리고 있는 법률로 “전자서명법”이 있다. 한편, 통상의 개인정보는 아니나 개인정보로서 특히 중요한 의미가 있는 내용에 대해 개별적인 정의를 내리고 있는 법률이 있다. “위치정보의보호및이용등에관한법률”에 의한 개인위치정보, “생명윤리및안전에관한법률”에 따른 유전정보, “신용정보의이용및보호에관한법률”의 신용정보 등이 대표적이다. 또한 개인정보의 정의에 대한 독자적인 내용을 가지고 있지는 않으나 다른 법률에 규정된 개인정보의 정의를 그대로 원용하는 형식의 규정을 가진 법률이 있는데, 대표적으로 “인터넷주소자원에관한법률”이 있다.

형식	법률명	조문번호	내용
직접 정의	공공기관의개인정보보호에관한법률	§2. 2.	“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.
	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률	§2. 6.	“개인정보”라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 당해 개인을 알아볼 수 있는 부호·음성·음향 및 영상 등의 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 알아볼 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.

	전자서명법	§2. 13.	“개인정보”라 함은 생존하고 있는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 당해 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·영상 및 생체 특성 등에 관한 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 알아볼 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.
개별 정의	위치정보의이용 등에관한법률	§2. 2.	“개인위치정보”라 함은 특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.
	생명윤리및안전에관한법률	§2. 7.	“유전정보”라 함은 개인의 식별, 특정한 질병 또는 소인의 검사 등의 목적으로 혈액·모발·타액 등의 검사대상물로부터 염색체 유전자 등을 분석하는 행위를 말한다.
	신용정보의이용 및보호에관한법률	§2. 1.	“신용정보”라 함은 금융거래 등 상거래에 있어서 거래 상대방에 대한 식별·신용도·신용거래능력 등의 판단을 위하여 필요로 하는 정보로서 대통령령이 정하는 정보를 말한다.
정의 원용	인터넷주소자원에관한법률	§2. 5.	“개인정보”라 함은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2조제1항 제6호에 규정된 개인정보를 말한다.

표 23) 개인정보에 관한 규정과 근거 법률

“공공기관의개인정보보호에관한법률”, “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”, “전자서명법” 및 “인터넷주소자원에관한법률”에 따르면 “개인정보”는 “해당 개인을 식별”하기 위해 존재하는 것이며, 그 내용 중에 주민등록번호가 포함되어 있음을 알 수 있다. “공공기관의개인정보보호에관한법률”과 “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”이 각각 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호를 위한 기본법적인 역할을 하고 있음을 감안할 때, 사회 전 영역에서 일반적으로

로 이용되는 개인정보에는 주민등록번호가 필수적 또는 부가적으로 포함되고 있음을 추측할 수 있다.

이러한 추측을 뒷받침하는 증거로 “신용정보의이용및보호에관한법률”을 살펴본다. 법률에 따르면 “신용정보”의 목적은 “거래상대방에 대한 식별 · 신용도 · 신용거래능력 등의 판단”인데, 이러한 목적을 달성하기 위해 동원되는 개인정보는 대단히 방대할 뿐만 아니라 민감한 개인정보들을 포함하는데 이 중 주민등록번호가 포함되어 있다.

§2. ① 1. 개인의 성명·주소·주민등록번호(외국인의 경우 외국인등록번호 또는 여권번호)·성별·국적 및 직업등과 기업 및 법인의 상호·법인등록번호·사업자등록번호·본점 및 영업소의 소재지·설립연월일·목적 및 임원에 관한 사항 등 특정 신용정보주체를 식별할 수 있는 정보(제2호 내지 제6호의 1에 해당하는 정보와 결합되는 경우에 한한다)

여기서도 마찬가지로 개인을 식별하는데 있어서 개인에게 부여된 식별번호가 중요한 요소가 되는데 주민등록번호를 비롯한 외국인등록번호 또는 여권번호가 그것이다.

(2) 주민등록번호의 보호에 관한 규정

이상의 규정에 의하여 주민등록번호는 개인정보의 내용이 됨이 분명할 뿐만 아니라 당연히 보호의 대상으로 규정된다. 각 법률의 내용이 공히 규정하고 있는 개인정보보호는 주민등록번호의 보호에도 그대로 적용될 수 있다. 그런데 여기서 주목할 사항은 개인정보보호를 포괄적으로 규정하고 있는 위의 법률들은 개별 개인정보에 대한 보호규정을 따로 두지 않고 있다는 점이다. 특히 주민등록번호의 사용범위를 따로 정하고 있거나 번호의 보호 또는 유출시의 대응에 대한 별도의 조문을 두고 있는 경우는 없었다.

물론, 개인정보보호에 관한 일반적 규정을 적용함으로써 동시에 주민등록번호도 보호된다는 점이 인정된다고 볼 수 있겠으나, 현재 주민등록번호가 공사영역을 막론하고 사회 전 분야에서 사용되고 있으며, 특히 정보화와 관련하여 중요한 식별자로 기능하고 있음을 살펴볼 때 이러한 법률의 태도는 정밀하지 못하다고 비판될 수 있다. 개인에게 부여된 고유식별자를 특별하게 보호하고 있는 외국의 사례와 비교할 때도 이러한 지적은 타당성을 가진다.

예를 들어, 우리와 유사한 국민식별번호제도를 가지고 있는 스웨덴의 개인정보보호법(Personal Data Act 1998 : 204)은 명문의 규정으로 ‘민감한 개인정보(sensitive personal data)’를 밝히는 한편, 제22조는 처리 목적, 신원보안의 중요성, 기타 중요한 사유가 명확한 경우를 제외하고는 본인의 동의 없이 개인식별번호를 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 한편 제50조의 규정을 통하여 정부

또는 정부가 지명한 기관으로 하여금 개인식별번호를 사용할 수 있는 범위를 특정하도록 하고 있으며, 본 법에 따른 감독 당국의 결정은 규정에 관련된 경우가 아니라면 일반행정법원에 항소할 수 있다.

캐나다의 경우는 미국과 마찬가지로 주민등록제도를 가지고 있지 않은 대신 사회보험번호(SIN : Social Insurance Number)를 사용하고 있다. 이 사회보험번호는 주민등록번호와는 달리 그 용도가 엄격하게 제한되어 있는데, 벌금부과, 소득세 징수, 실업급여 등 15개 행정업무에만 사용할 수 있도록 되어 있으며, 법률의 규정이 없는 한 사회보험번호의 수집 등의 행위가 프라이버시침해를 상회하는 사회적 이득이 있음이 규정된 경우에만 사회보장번호의 수집 · 사용이 가능하고, 사회보험번호의 제시를 요구하는 경우 개인에게 제시요구의 목적과 강제성 여부, 제시 거부시의 결과에 대하여 미리 고지해야 한다.

영국의 경우 국민건강보험서비스(NHS : the National Health Service)에 등록하면서 개인식별번호를 부여받고 있다. 그러나 이 식별번호는 사회보장의 목적으로만 사용되고 있다. 미국 역시 사회보장번호(SSN : Social Security Number)가 널리 사용되고 있으나 개별법률에서 번호의 이용 및 보호에 대한 규정을 두고 있으며, 특히 번호와 관련하여 문제가 발생할 경우 그 책임의 소재에 관한 규정까지 두고 있다.¹⁾

그런데, 우리나라의 경우 현행 법·령·규칙에서 주민등록번호의 보호를 개별적으로 규정하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 주민등록번호와 관련된 규정을 가지고 있는 현행 법률 49개, 시행령 228개, 규칙 554개 중 주민등록번호를 개별적으로 보호하는 규정을 가지고 있는 것은 단 한 개도 존재하지 않는다.

주민등록번호제도의 근거법률인 주민등록법의 경우에도 주민등록번호를 어떻게 보호할 것인가에 대해서 구체적인 규정을 가지고 있지는 않다. 주민등록법상 주민등록번호는 시 · 군 · 구청의 장이 주민에 대해 부여하도록 하고 있으며(법 제7조제3항), 시행규칙에 따라 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성된다(시행규칙 제2조). 이렇게 부여된 주민등록번호는 주민등록표의 정리(법 제9조)나 주민등록증의 수록사항(법 제17조의8)으로 활용된다. 주민등록번호가 수록된 주민등록증은 국가기관 · 지방자치단체 · 공공단체 · 사회단체 · 기업체 등 사회 각 분야에서 그 업무를 수행하는 과정에 별도의 증빙서류 없이 본인을 확인할 수 있는 능력을 법으로 보장받는다(법 제17조의9).

주민등록증을 사회 제 영역에서 신원확인용으로 사용할 것을 법으로 규정하고 있고, 그 법 안에 주민등록증에 수록될 사항 중 하나로 주민등록번호를 규정하고 있는 주민등록법은 별도로 주민등록번호를 보호할 수 있는 장치를 마련해

1) 윤현식, 위 논문, 125~129쪽 참조.

놓고 있지는 않다. 다만, 벌칙 규정을 두어 허위의 주민등록번호를 생성하여 사용하거나 주민등록번호 생성 프로그램을 타인에게 유포한 사람을 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하 벌금에 처하도록 하고 있다(법 제21조제2항제3호 및 제4호). 이러한 벌칙조항이 일정정도 주민등록번호의 오남용현상을 막아 줄 수 있을 것이라고 인정한다고 하더라도 실질적인 효과를 거둘 수 있을 것인지는 의문이다. 왜냐하면 벌칙조항은 사용범위의 한정 등 주민등록번호의 오남용을 막을 수 있는 근본적인 대책이 없는 상황에서 불법행위를 한 당사자들에게 전적인 책임을 지도록 하고 있기 때문이다. 앞서 살펴보았듯이 주민등록번호는 인터넷 사이트 등을 통해 지속적으로 유출되고 있으며, 이를 남용하거나 도용하는 현상은 계속 늘어가고 있다. 주민등록번호의 사용범위가 거의 전 사회적인 상황에서 주민등록번호를 도용하거나 거래하려는 의도는 벌칙조항의 강화 정도로 해결할 수 있는 문제가 아닌 것이다.²⁾

2. 주민등록번호 민간영역 사용의 적법성 검토

주민등록번호가 민간영역에서 광범위하게 사용되고 있음에도 불구하고 실제 주민등록번호를 민간영역에서 사용할 수 있도록 보장하거나 사용할 수 있는 경우를 정하고 있는 법률의 규정은 찾아볼 수 없다. 민간영역에서 주민등록번호를 사용하라고 규정하고 있는 법률도 없고, 그렇다고 해서 주민등록번호를 사용하지 말라는 법률도 없기 때문에 결국 민간영역에서의 주민등록번호 사용은 수많은 오남용 사례와 도용사례에도 불구하고 민간자율에 맡겨져 있는 것이다.

이 과정에서 주민등록번호는 국가의 국민으로서 국가 내부의 정치적 · 행정적 행위는 물론 경제적 · 문화적 행위가 가능함을 인정받는 하나의 도구로 활용된다. 특히 이 도구는 국가가 인증하고 있음으로 해서 그 권위를 의심받지 않으며, 확고한 권위로 인해 민간영역에서도 그 효용을 발휘하게 된다. 결국 법률의 제한도 없는 상황에서 국가로부터 부여받은 확고한 신원확인능력으로 인해 주민등록번호가 광범위하게 사용될 수 있는 여건이 조성되는 것이다.

성인인증이나 실명확인을 하는 과정에서 주민등록번호가 사용되는데, 공식적으로는 실명과 주민등록번호정보를 확인하기 위해 행정자치부의 주민등록전산망의 정보가 제공되지는 않는다. 주민등록정보를 행정부로부터 제공받지 않음에도 불구하고 신용평가기관 등에서는 인터넷기업들은 물론 금융업체에도 주민등록번호

2) 현재 국회에는 3종류의 개인정보보호기본법안이 계류 중이다. 3종류의 개인정보보호기본법안은 모두 개인식별번호의 사용용도를 제한하도록 하는 규정을 두고 있다. 개인정보보호에 있어서 주민등록번호가 가지는 비중 및 현실적 위험성이 사용범위제한을 규정하는 법제정비를 가져온 것이다. 사업자들의 반발이 있기는 하나 일단 주민등록번호의 사용범위제한이라는 논의가 법적 차원에서 가시화된 것은 매우 발전된 현상이라고 하겠다.

와 연결되는 개인정보를 제공하고 있다. “신용정보의이용및보호에관한법률”에 의하여 재정경제부의 허가를 받아 영업을 하고 있는 신용평가기관은 은행연합회의 금융권 자료, 비금융권인 회원사(가전, 백화점, 의류업체, 자동차, 통신업체 등)에서 수집된 자료, 콜센터를 통해 수집되는 개인정보 및 제휴관계인 포털사이트로부터 수집되는 개인정보를 바탕으로 데이터확충을 하고 있다.³⁾

“신용정보의이용및보호에관한법률”의 규정 중에 제3자제공과 관련하여 특히 보호되는 신용정보들을 열거하는 가운데 주민등록번호가 언급된 규정이 있다. 법 제23조제1항에 따르면 신용정보제공·이용자는 주민등록번호를 신용정보업자에게 제공할 때 정보주체의 서면동의를 얻도록 하고 있다. 그런데 주민등록번호의 경우 서면동의가 아니더라도 전화나 인터넷 홈페이지의 동의란을 이용하여 동의를 얻을 수 있도록 규정하고 있다(동조 제2항). 법 제23조제1항에 따르면 서면동의(또는 전자서명이 되어 있는 전자문서에 의한 동의)를 받아야 하는 정보로서 ▲ 금융실명거래및비밀보장에관한법률 제4조의 규정에 의한 금융거래의 내용에 관한 정보 또는 자료(제1호) ▲ 개인의 질병에 관한 정보(제2호) ▲ 개인의 성명·주소·주민등록번호(외국인의 경우 외국인등록번호 또는 여권번호)·성별·국적 및 직업 등 개인을 식별할 수 있는 정보(제3호) ▲ 기타 대통령령이 정하는 개인신용정보(제4호)를 들고 있으나 이 중 주민등록번호를 비롯하여 성명·주소·성별·국적 및 직업은 서면동의를 필수불가결한 요소로 하는 것이 아니라 웹사이트 상에서 단순한 동의만으로 신용정보업자에게 제공이 가능하도록 규정하고 있는 것이다.

주민등록번호의 사용에 일정한 제한을 두고 있다는 점에서 다른 법률과 비교될 수 있다고 볼 수도 있으나 근본적으로 이 규정은 주민등록번호를 일반적으로 보호되는 개인정보와 동격으로 놓고 있다는 점에서 주민등록번호를 특별히 보호하는 조항이라고 보기 어렵다. 또한 본 조항은 신용정보제공자나 이용자가 신용정보업자에게 신용정보를 제공하는 경우에만 적용되는 것이고, 서면이 아닌 포괄적 동의를 함으로써 이후 신용정보업자가 개인정보를 이용할 수 있도록 하고 있다는 점에서 개인정보보호에 적합한 내용이라고 보기는 어렵다.

한편, “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률” 제22조제1항은 정보통신서비스제공자로 하여금 이용자의 개인정보를 수집할 때 본인의 동의를 얻게 되어 있다. 이 법의 규정과 “신용정보의이용및보호에관한법률”의 규정은 상호 연관이 있다. 즉, “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률” 제22조제1항은 정보주체로부터 개인정보를 수집하는 과정에서 동의를 요하는 것이고, “신용정보이용및보호에관한법률” 제23조제1항은 이렇게 수집한 개인정보(신용정보)를 제3자에

3) 장종인, 위 논문, 34쪽.

게 제공하는 과정에서 동의를 요하는 것이므로, 이 두 법률의 내용을 같이 살펴
게 되면 일단 정보의 수집과정과 제3자제공의 과정에서 정보주체의 동의를 얻는
절차가 있음을 알 수 있다. 이 과정에서 형식적으로는 수집단계와 제3자 제공 단
계에서 정보주체 본인의 동의에 따라 주민등록번호가 유통되는 것으로 보인다.

그런데 동의과정에서 정보주체들의 의사표현이 있다고 하더라도 이후 주민등
록번호가 이용되는 여러 가지 경우들을 정보주체가 모두 인식하고 있었다고 관
단하기는 어렵다. 예를 들어 실명확인이 이루어질 때, 이미 실명의 확인을 의뢰
하는 쪽과 실명을 확인해주는 쪽 모두 정보주체의 실명과 주민등록번호를 가지
고 있다는 전제가 성립된다. 이 경우 실명을 확인해주는 쪽은 이미 정보주체의
실명과 주민등록번호를 이용하여 실명확인 등의 서비스를 해줄 수 있는 시스템
을 구축하여 운영하고 있다는 것이 된다. 실명의 확인을 의뢰하는 쪽 역시 의뢰
했던 주민등록번호가 정보주체의 실제 주민등록번호로 확인된 이후 이를 기반으
로 자신들의 업무를 수행하기 위한 시스템을 구축하게 된다.

주민등록번호를 이용하여 기업이 개인정보 데이터베이스를 구축하고 이를 다
른 데이터베이스와 연동하면서 각종 서비스상품을 정보주체에게 제공하고 있다
는 것은 이미 보편화된 현상이다.⁴⁾ 그런데 기업 등 민간영역에서 개인정보 데이
터베이스를 구축하고 이를 이용하여 정보를 유통시키거나 서비스상품을 제공하
는 과정에서 주민등록번호를 이용할 수 있도록 보장하고 있거나 반대로 주민등
록번호를 사용하지 못하도록 제한하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 더 엄격히
살피자면 “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”이나 “신용정보의이용및
보호에관한법률”, 또는 “위치정보의이용등에관한법률” 등 민간영역에서 개인정보
보호와 밀접하게 관련을 가지고 있는 현행 법률들은 기본 취지 자체가 주민등록
번호를 비롯한 개인정보를 용이하게 이용하기 위한 취지를 가지고 만들어졌기
때문에 기본적으로는 주민등록번호를 보호하기 위한 목적이라기보다는 이용에
더 큰 비중을 두고 있다고 볼 수 있다.

민간영역에서 주민등록번호를 이용하는 현상은 고객/회원/이용자의 편의를 위
해서라기보다는 이들의 개인정보를 이용하여 영리를 추구하려는 기업의 이해가
선행된 것이다. 영리를 추구하는 기업들은 자신들의 이윤을 추구하기 위해 얼마
든지 개인정보를 이용할 수 있고, 그 과정에서 주민등록번호는 매우 효과적인 식
별자, 인식자의 역할을 한다. 결과적으로 주민등록번호가 이용되는 범위는 갈수
록 넓어질 수밖에 없으며, 시민사회의 성숙으로 인해 일정정도 투명한 관리가 보
장되는 공공부문의 경우와는 달리 고객/회원/이용자의 직접적인 개입이 기술적으
로 거의 불가능한 민간영역에서 발생하는 주민등록번호로 인한 사건 사고는 계

4) 이에 대한 실례로는 장종인, 위 논문 37~41쪽 참조.

속 증가할 수밖에 없는 것이다.

기술적인 제어가 불가능하다면 적어도 법제도적인 측면에서 일정정도 정보주체의 직접 개입을 보장할 수 있는 법제도적 정비가 필요하다. 그럼에도 불구하고 위에서 본 바와 같이 민간영역에서 주민등록번호의 사용범위를 제한하거나 일정한 규제를 하고 있는 법제도는 존재하지 않는다. 주민등록번호의 목적이 주민행정의 편의였다는 점을 엄격하게 강조하지 않더라도 본래의 목적을 벗어난 개인정보의 수집과 이용이 이루어지고 있는 현실에 대해 전혀 법률적 제어장치가 없다는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

3. 주민등록번호제도의 합헌성 판단

주민등록법이 비록 최초의 목적 자체가 주민행정의 편의는 물론 주민생활의 편의와 복지수급 등 주민의 권리의무관계에 도움을 주기 위한 것이 아니라 국민 감시와 통제에 있었다고 할지라도 주민등록법 자체를 위헌으로 볼 수는 없다. 따라서 주민행정의 원활한 수행을 위한 제도적 장치가 필요하게 되며, 특히 주민의 신원확인이라는 부분에서 요구되는 장치들이 필요하다. 이러한 장치들이 없는 주민등록제도라는 것은 효율성과 강제성을 가질 수 없으며 따라서 법적 효력을 가지기 어렵게 된다.

그렇다면, 오로지 주민등록법의 기본적인 취지에 비추어볼 때 주민등록법 상 규정되어 있는 각종 제도적 장치들 역시 하나하나를 낱알으로 떼어놓고 위헌성 여부를 판단할 수는 없고, 법률 전체적인 맥락에서 그것이 필요한지 여부를 확인할 필요가 있게 된다. 이 장치들 안에는 주민등록증 제도, 지문날인제도 등이 포함되며 주민등록번호제도 역시 이러한 장치들을 구성하는 하나의 요소가 된다. 이런 맥락에서 볼 때 주민등록번호를 위헌적인 제도라고 판단하기는 곤란하다는 의견이 제기된다.⁵⁾

그러나 이러한 견해는 수긍하기 어렵다. 주민등록번호가 주민행정을 위해 필요한 제도라고 하지만 일정정도 주민들(정확히 말하면 국민들)의 기본권을 일정정도 제한하는 효과를 가져오기 때문에 주민등록법이라는 전체 법률체계와는 별도의 논의가 필요하다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호제도를 합헌적이라고 판단하는 주장은 주민등록번호가 가지고 있는 개별적인 문제점에 대한 충분한 고찰보다는 주민등록법이라는 법률이 헌법의 규범구조 안에서 합헌적이므로 그 내용의 일부인 주민등록번호도 합헌적이라는 단순논리에 의존하기 때문이다.

주민등록번호는 번호 자체로 일정한 개인정보를 외부로 노출시키게 되며, 이러한 노출은 프라이버시권을 비롯한 기본권의 일부를 제한하거나 또는 침해하는

5) 강경근, 주민등록과 전산화 그리고 프라이버시, 아·태공법연구, 제4집, 1997. 27쪽 이하.

행위이다. 또한 정보화의 진행 과정에서 포괄적인 정보주체의 동의를 전제로 주민등록번호가 사회 각 분야에서 식별자로 이용됨에 따라 주민등록번호의 유출로 인한 침해사태가 빈번함에도 불구하고 기본적인 구제의 책임이 정보주체 본인에게 있다는 점에서 역시 주민등록번호가 기본권의 일부를 제한하거나 또는 침해하는 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

이처럼 주민등록번호가 일정한 형태로 기본권을 제한하는 효과를 발휘하는 현상이 정당한 것인지를 확인하기 위해서는 헌법에 따른 기본권 제한의 법리를 주민등록번호제도가 따르고 있는지를 확인해야만 한다. 우리 헌법은 제37조제2항에서 기본권의 제한을 위한 기준을 명확하게 밝히고 있다. 즉, “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”는 헌법의 원칙이 주민등록번호의 경우에도 관철되고 있는 것인지를 살펴볼 필요가 있다.

(1) 비례성의 원칙 충족 여부

주민등록번호제도가 도입되던 주민등록법 제1차 개정 당시는 남북간의 대립이 극한으로 치닫던 시기였다. 앞서 살펴본 바와 같이 1968년은 정초부터 북한의 무장침투조가 청와대 근처까지 습격을 한 바 있으며, 푸에블로호 나포사건과 같이 북미간에 긴장도 고조되고 있던 시기였다. 정권은 이 과정에서 “반공태세강화”라는 명분으로 주민등록법을 개정하게 되었고, 주민등록번호제도, 지문날인제도, 주민등록증 제도 등이 이 과정에서 도입되었다.⁶⁾

주민등록법이 비록 주민의 편익을 도모하고⁷⁾ 행정업무의 효율을 위해 만들어졌고, 주민등록번호가 이러한 효과를 달성하기 위해 도입되었다고 할지라도 현행 주민등록법상의 목적만을 가지고 판단을 할지라도 근본적으로 기본권 제한의 법

6) 1968년의 시대상황에 따라 정권안보차원의 법제정비작업이 이루어지는 과정에서 주민등록법의 체계가 강화되었음을 살필 필요가 있다. 1968년에 향토예비군설치법이 주민등록법의 개정과 동시에 제1차 개정된다. 이 법은 1961년 당시 향토예비군의 설치 및 예비군의 집단적 정치활동의 금지 등을 내용으로 불과 6개 조문으로 제정되었으나, 1968년에 전면 개정되면서 무장공비의 소탕 등을 목적으로 국방부장관의 명을 받아 임무를 수행할 수 있도록 하였으며, 지역단위 및 직장단위의 부대편성과 무장 등을 내용으로 하는 민간인 병력동원근거법률로 확실한 모습을 갖추게 되었다. 더불어 향토예비군운용지침이 대통령훈령으로 시행되는데, 이 지침에 따르면 지역사령관이 관찰경찰서장을 지휘·감독하고 경찰서장은 예비군운용에 대한 직접적인 책임을 지도록 되어 있다. 병영국가화의 단계에서 도입되는 주민등록번호는 따라서 처음부터 이러한 인적관리 체계의 강화를 위한 방편으로 고안되었다는 의심을 받게 된다.

7) 주민의 편익을 위한다는 내용이 주민등록법 제1조 목적조항에 삽입된 것은 1997년의 주민등록법 개정과정에서였다. 그 이전까지 주민등록법의 목적에 주민의 편익에 관한 내용은 존재하지 않았다.

리가 충족되었다고 보기 어렵다. 즉, 현행 주민등록법은 “주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적”으로 하는데, 주민등록번호가 과연 주민생활의 편익 증진과 행정사무의 적정한 처리를 위해 주민의 기본권 일부를 제한하면서까지 제도적으로 운영되어야 하는가의 문제가 발생하는 것이다.

주민등록법 상 목적을 달성하기 위한 수단은 바로 “거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악”하는 것이다. 현행 주민등록법은 신고주의 원칙을 채택하고 있으며(법 제8조) 30일 이상 거주를 목적으로 주소지를 이전할 때 14일 이내에 신고하도록 되어 있고(법 제6조, 제14조) 시군구청장은 직권으로 사실을 조사하고 신고내용과 사실이 일치하지 않을 경우 직권으로 주민등록을 말소할 수 있기까지 하다(법 제17조의2). 이와 같은 주민등록법 상의 장치들은 모두 “거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악”하기 위한 것이며, 이상의 장치들만으로도 충분히 목적달성을 위한 수단으로서의 기능이 가능하다.

그런데 주민등록번호는 이 장치들에 부가된 것으로서 주민등록번호 자체만으로는 “거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악”하기 위한 근본적인 수단의 역할을 하지 못한다. 주민등록번호가 작동함으로써 해당 수단의 효용에 기여하는 바는 과거에는 개인별 주민등록표를 정리하는데 있었고, 현재에는 주민등록 전산화를 위한 개인식별자로서 역할하는데 있다.

그런데 이러한 식별자의 역할을 할 수 있는 다른 개인정보는 주민등록법상으로도 여러 가지가 존재한다. 주민등록법 제10조는 신고사항으로서 “성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙사에 있어서는 그 관리책임자, 본적, 주소, 본적이 없는 자 또는 본적이 분명하지 아니한 자는 그 사유, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명 또는 국적의 유무, 거주지를 이동하는 경우에는 전입전의 주소 또는 전입지와 그 연월일, 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항”을 두고 있는데, 여기서 이미 10여 가지의 개인정보가 신고되고 등록된다.

또한 주민등록법 제17조의8제2항은 주민등록증에 수록할 사항을 규정하고 있는데 “성명·사진·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관”이 그것이다. 여기서 주민등록번호를 제외한다고 해도 주민등록증에 수록되는 개인정보만 4가지에 이른다.⁸⁾ 주민등록법 제10조와 제17조의2 규정에 있는 개인정보를 합칠 때 중복되는 내용을 제외하더라도 이미 주소지 시군구에 신고되어 있는 개인정보는

8) 개인정보보호에 대한 문제가 불거지면서 1997년 이후 플라스틱 주민등록증이 만들어지는 과정에서 기존 주민등록증에 수록되어왔던 병역관계 정보 등이 삭제되었다. 한편 주민등록증에 날인 토록 되어 있는 지문에 대해서도 그 인권침해에 대한 비판이 높다. 그러나 이 부분들은 본 연구와 직접적인 연관이 없으므로 여기서는 주민등록번호의 유무에 관한 문제만 상술하기로 한다. 또한 주민등록증의 발행일이나 발행기관의 경우 이를 해당 주민등록증에 고유한 정보로서 일정한 개인정보라고 볼 여지도 있으나, 이 부분에 대해서는 논의하지 않겠다.

13가지나 된다.

헌법 제37조제2항이 천명하고 있는 기본권제한의 원칙 중 가장 중요한 것은 목적이 정당해야 하며, 침해가 필요최소한의 범위에서 멈추어야 하고, 수단의 형태와 내용이 적절해야 한다는 것이다. 그러나 이상에서 열거한 주민등록법상의 각 신고사항과 이를 근거로 한 행정처분의 형식 등 주민등록법의 내용을 살펴볼 때 주민등록번호는 “거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악”하기 위한 수단으로서 다른 어떠한 수단이 없기 때문에 이용되는 수단이 아니라 단지 부가적으로 행정상 효율을 위해 이용되는 수단일 뿐이며(수단의 적절성 위배), 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모한다는 목적에 비추어 행정사무의 효율을 높이는 데는 기여할지 모르나 주민생활의 편익에 직접적인 편익을 증진시키는 효과를 가지고 있다고 판단하기 어렵고(목적의 정당성 위배), 사용영역이 특정되어있지 않음으로 인해 원래 공적인 목적으로 도입된 주민등록번호가 민간영역에서도 식별자로 널리 이용되면서 기본권의 침해가 계속 발생하고 있는 등(침해의 최소성 위배) 헌법 제37조제2항이 전제하고 있는 비례성의 원칙을 충족하지 못하고 있다.

(2) 긴절한 사유에 의한 기본권제한 법리 충족 여부

국민의 기본권을 제한하기 위해서는 그러한 제한이 필요하게 되는 원인이 있어야만 한다. 헌법 제37조제2항은 “국가안전보장 · 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우”에 한하여 기본권을 제한할 수 있도록 하고 있다. 그런데 주민등록번호의 경우 헌법 제37조제2항이 이야기하고 있는 국가안전보장 · 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한지가 불분명하다.

앞서 언급했던 것처럼 주민등록번호가 도입될 당시의 상황은 ‘반공태세의 강화’라는 ‘국시’ 하나로 주민등록번호의 도입이 정당화되는 긴절한 상황의 인식을 국민들에게 유포할 수 있었다. 당시의 상황을 검토하더라도 국가안전보장 · 질서유지를 위해 주민등록번호를 도입할만한 필연적인 긴절함이 있었는가는 의문이다. 주민등록번호를 전 국민에게 부여한다고 하여 그 번호체계로 인해 반공태세가 강화되고 방첩효과가 극대화될 수 있다는 가정은 성립하기 어려우며, 이러한 모호한 목적의 달성을 위한다는 명목으로 기본권을 제한하는 효과를 가지는 주민등록번호를 도입할 필요성이 있었는가는 여전히 납득하기 어렵다.

백보 양보해서 당시의 시대상황상 주민등록번호제도가 국민의 기본권 일부를 제한하면서까지도 긴절한 위기에 대응하기 위한 효과적인 제도였다고 인정한다고 할지라도 그러한 목적이 현재까지 계속 유지되어야 하는지에 대해서는 의문이다. 오히려 현재에는 주민등록번호가 국가안전보장 · 질서유지의 차원에서보다

는 공공복리 또는 주민 개인의 편의를 위해 기능하고 있는지가 중요한 판단의 근거가 될 것이다. 실제 전자정부사업이 본 궤도에 오른 이후 정보통신환경을 이용한 민원사무의 처리가 과거 수기 작업 및 직접 방문을 통해 이루어지던 때보다 훨씬 간이해진 측면이 있고, 이를 통해 민원인의 편의에 도움을 주는 면이 없지 않다. 바로 이 부분에서 주민등록번호는 처음 도입되던 당시보다 지금에 와서 더욱 중요한 역할을 하고 있다고 평가될 수도 있다.

그러나 정보통신환경에서 주민등록번호를 이용하여 얻어지는 민원인의 편의는 다분히 행정행위과정에서 수반되는 반사이익의 성격이 강하다. 주민등록번호로 인하여 공공부문에서 민원인이 얻는 효과라는 것은 단지 민원사무의 처리과정에서 과거보다 짧은 시간에 적은 경비를 들여 원하는 바를 얻는다는 것이 장점으로 인식되고 있을 뿐 과거의 민원사무 내용이나 현재의 민원사무 내용이 근본적으로 변화된 것은 없다. 오히려 공공부문의 민원사무뿐만이 아니라 본 조사연구 과정에서 드러났듯이 사회 전 영역에서 주민등록번호를 사용하지 않으면 안 되는 현상이 발생하게 됨에 따라 주민등록번호의 유출로 인한 피해가 확산될 수 있는 여건이 조장되고 있다.

주민등록번호의 유출과 이로 인한 피해가 급증하는 것은 공공복리의 차원에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 주민등록번호가 잘못 부여되었을 경우 그 피해는 정보주체 본인의 몫으로 전가되며 주민등록번호의 수정과 과거 불이익의 원상회복 역시 정보주체 본인의 책임으로 온전히 남게 된다.⁹⁾ 개인에게도 심대한 불이익이 발생할 수 있지만 이러한 현상이 사회 곳곳에서 매우 빈번하게 발생하며 피해의 강도가 점점 더 높아져 간다는 것은 주민등록번호가 원래의 취지와는 달리 공공복리에 악영향을 미치는 요인이 되고 있음을 의미한다.

그렇다면 주민등록번호는 국가안전보장 · 사회질서유지는 물론 공공복리의 차원에서도 긴절한 사유를 해소하기위해 존재하는 것이 아니라 그 반대로 각 가치들을 위태롭게 하는 요인으로 작동한다는 비판을 면할 수 없다. 따라서 주민등록번호제도는 기본권제한을 위한 선제조건인 긴절한 사유의 해소에도 별로 영향을 미치지 않는 것으로 판단할 수밖에 없다.

9) 출생신고과정에서 주민등록번호를 잘못 부여받은 심모씨의 경우가 대표적이다. 심씨는 출생신고를 하면서 주민등록번호의 뒷자리 7자리 번호를 부여받지 못했다. 결국 주민등록번호를 통한 신원확인이 불가능한 상황에서 진학을 제대로 못하는가 하면 직장을 얻지 못해 산에서 야영을 하며 20여년을 살았다. 간첩으로 오인 받아 부당한 대우를 받거나 불심검문과정에서 어려움을 겪는 등 사회생활 자체를 정상적으로 해오지 못하던 심씨는 2005년 3월에 민변의 도움으로 주민등록번호를 부여받고 주민등록증을 발급받았다. 심씨는 주민등록번호로 인해 학업을 계속할 수 없었음에도 군복무를 마쳤다. 그러나 주민등록증을 발급받았다고 해서 심씨의 지난 과거가 보상되는 것은 아니다. 주민등록번호를 부여받는 과정도 온전히 심씨 개인에게 부과된 짐이었고 과거의 피해 역시 계속 심씨 스스로 안고 살아갈 책임이 되었다. 이에 대해서는 한겨레신문, 2005.5.25. 기사 참조.

(3) 법률의 규정

주민등록번호제도는 일정한 형태로 기본권을 제한하는 제도이다. 헌법 제37조 제2항은 기본권을 제한하기 위해서는 그 제한의 형태가 법률로서 이루어져야함을 천명하고 있다. 즉, 기본권을 제한하기 위해서는 그 제한의 내용과 형식이 구체적인 법률의 규정으로 근거를 가지고 있어야 한다는 것이다. 이를 규범명확성의 원칙이라고 하는데, 기본권이 제한되는 이유와 그 내용이 명확히 법률로 규정되어 있어야만 국민들의 예측가능성을 충족시키게 되고 국민들로 하여금 법률이 정하는 기본권의 제한에 대해 스스로 확인하고 자신의 행위를 결정하도록 유도할 수 있기 때문이다.

그런데 현행 주민등록법상 주민등록번호 부여에 관한 규정은 단지 그 업무를 시장·군수 또는 구청장이 할 수 있음(법 제7조제3항)을 정하고 있을 뿐 주민등록번호 부여의 내용이나 방법에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 주민등록법은 이에 대해 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(동조 제4항). 주민등록법 시행령 상에서 주민등록번호의 부여방법이 별도로 규정되어있지는 않다. 시행령 역시 주민등록번호의 부여에 관한 사항을 시행규칙에 위임하고 있을 뿐이다(시행령 제7조제5항). 시행규칙은 주민등록번호를 “생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리 숫자”로 조립한다는 아주 간단한 내용만을 규정(시행규칙 제2조)하고 있을 뿐 이 주민등록번호의 구체적인 내용에 대해서는 역시 함구하고 있다.

주민등록번호가 침해하고 있는 국민의 기본권은 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조)이다. 더 세분하여 논하자면 사생활의 비밀과 자유를 위해 불가결하게 필요한 권리인 자기정보통제권(개인정보자기결정권)을 침해하고 있는 것이다. 우선 출생신고와 더불어 모든 국민에게 죽을 때까지 자기 의사에 따라 변경할 수 없는 고정불변의 번호가 부여된다는 것은 개인이 자신의 신원확인을 위한 수단을 결정할 수 있는 기회가 원천봉쇄되는 효과를 발생시킨다. 이것은 부모가 이름을 붙여주는 것과는 의미가 다르다. 즉, 부모는 자녀의 보호자로서 자녀의 의사를 의제하여 이름을 만들어주는 것인 반면 국가는 행정편의를 위해 일련번호로 사람을 구분하는 것이기 때문이다.

이처럼 기본권의 제한을 그 내용으로 하는 국가의 행정은 반드시 의회가 제정하는 법률에 그 근거가 명확해야만 한다. 그러나 검토해본 바와 같이 현행 주민등록법은 주민등록번호를 누가 부여한다는 것만 명시하고 있을 뿐 주민등록번호의 구체적인 내용에 대해서는 언급이 없다. 법률제정권을 가진 국회는 기본권 제한의 성질을 가지는 주민등록번호 조합방법에 대해 행정부에 위임하고 있고, 행

정부가 행정행위의 절차를 규정하고 있는 시행규칙에서 일부 그 내용을 언급하는 정도에 그치고 있는 것은 헌법이 규정하고 있는 법률위임의 한계를 위배하는 것이다.¹⁰⁾

이상의 분석을 통해 판단할 때 현행 주민등록번호제도는 위헌의 요소가 매우 짙게 깔려있다. 위헌적 성격이 농후한 주민등록번호제도가 본 조사연구에서 확인된 것처럼 사회 제 분야에 광범위하게 사용되고 있다는 것은 헌정질서 자체가 무시되는 것으로서 매우 위험한 현상이라고 하지 않을 수 없다. 주민등록번호가 광범위하게 사용될 수밖에 없는 저간의 사정이 있고, 현실적으로 주민등록번호 자체를 없앨 수 없는 한계가 있다고 할지라도 현재와 같은 구조 하에서 주민등록번호를 계속 범용으로 이용한다는 것은 재고를 해야 할 충분한 이유가 있다고 할 것이다.

4. 소결 : 법제의 미비와 주민등록번호 범용현상과의 관계

본 조사연구를 통해 우리 사회에서 얼마나 많은 분야에 걸쳐 주민등록번호가 광범위하게 수집 이용되고 있는지를 확인할 수 있다. 주민등록번호의 범용현상을 검토하는 과정에서 현행 법제도의 체계를 동시에 검토하지 않을 수 없는 이유는 바로 현재의 법제도가 주민등록번호의 사용을 방관하거나 또는 부추기고 있기 때문에 오늘날과 같은 주민등록번호 범용현상이 생기는 것이 아닌가를 판단하기 위해서이다.

현행 개인정보보호와 관련된 법률들을 검토할 때 주민등록번호를 별도로 보호하는 규정을 두고 있거나, 주민등록번호가 특별히 보호될 수 있는 장치를 마련하고 있는 법률은 눈에 띄지 않는다. 오히려 주민등록번호를 성명, 생년월일, 주소 등과 마찬가지로 일반적으로 제공할 수 있는 개인정보의 항목으로 여기고 있는 법률이 있었으며, 특히 민간부문에서 개인정보의 이용을 보장하는 목적의 법률들에 의해 주민등록번호가 필수적으로 수집 또는 제공될 수 있도록 보장하는 현상까지 발견된다.

800개가 넘는 현행 법·령·규칙이 주민등록번호에 대한 규정을 가지고 있거나 주민등록번호를 기재해야하는 서식을 가지고 있음에도 불구하고 주민등록번호를 특별히 보호하거나 그 사용범위를 제한하는 규정을 두고 있는 법률은 존재하지 않는다는 것 역시 주민등록번호를 이용하는데 있어서 특별한 주의를 기울이지 않아도 된다는 인식을 일반에 유포하기에 충분한 전제가 된다. 주민등록

10) 자세한 사항은 김일환, 위 논문, 37~39쪽. 참조.

법이 가지고 있는 주민등록번호사용과 관련한 벌칙조항들은 실질적인 효과가 없다. 이미 주민등록번호 조합 알고리즘이 온라인상에 그대로 노출되어 있어 얼마든지 허위의 주민등록번호를 생성하여 사용할 수 있으며, 허위의 주민등록번호 또는 불법적으로 수집한 주민등록번호가 사용되고 있다고 할지라도 주민등록번호의 실제 정보주체가 자신의 주민등록번호가 엉뚱한 곳에서 사용되고 있다는 사실을 발견하기 전까지는 벌칙을 적용할 대상을 찾는 것마저 불가능하기 때문이다.

주민등록번호제도에 헌법적인 문제가 있다는 사실이 여러 경로를 통해 알려졌지만 주민등록번호제도는 아무런 변화도 없이 계속해서 시행되고 있다. 헌법적으로 문제 있는 제도가 별다른 대체수단의 강구나 고려 없이 “전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률” 등의 법률을 시행하는 과정에서 행정전산망 등의 중요한 연결방법으로 주민등록번호가 이용되고 있는 등의 현상은 결국 행정의 편의, 또는 이용상의 편리성만 있다면 위헌적인 제도라고 할지라도 아무런 제재 없이 존치가 가능하다는 잘못된 인식을 사회구성원들에게 던져줄 수도 있다.

법률상에 제한이 전혀 없고, 더구나 실효성 있는 구제책조차 없는 상황에서 주민등록번호의 정보주체들은 자신의 주민등록번호에 대해 소홀할 수밖에 없고, 이러한 환경에서 주민등록번호의 유출 또는 이를 이용한 불법행위는 계속 발생할 수밖에 없다. 이러한 상관관계를 고려할 때 주민등록번호의 사용범위를 제한하거나 오남용에 대한 책임소재를 밝히지 않고 있는 현재의 법률체계가 주민등록번호의 범용현상에 일정한 기여를 했음이 확인된다.

VII. 결론

1. 연구의 결과

(1) 종합 검토

16,236개의 법정서식, 15,633개의 민간서식 및 민간부문설문조사를 바탕으로 본 조사연구는 그동안 추정적으로 전제되어왔던 주민등록번호의 범용현상의 실체를 확인할 수 있었다.

법정서식의 경우 개인신원확인이 필요한 민원처리에 이용되는 서식의 대부분은 주민등록번호를 수집하고 있었다. 이렇게 수집된 개인정보는 역시 공공기관의 각 개인정보파일(데이터베이스)로 정리되어 활용되고 있다. 공공기관의 개인정보 데이터베이스는 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률에 의거하여 행정기관 전산망을 통해 행정정보로서 공유된다. 각 공공기관 개인정보파일 보고내용의 제공항목을 볼 때, 이러한 현상은 이미 일반화된 것으로 보여진다. 이 과정에서 주민등록번호는 개인에 대한 식별자로서 역할하는 동시에 데이터베이스를 연동시키는 중요한 수단으로 이용된다.

민간의 경우 비록 법정서식과 중복되는 서식의 사용이 있으나 이러한 부분을 감안하더라도 주민등록번호의 사용범위는 매우 넓은 것으로 나타났다. 사회 각 영역에서 사용되는 각종 서식에 주민등록번호가 기록되고 이렇게 기록된 서식의 내용을 바탕으로 계약, 청구, 결제 등의 다양한 활동이 이루어지고 있다. 민간 기업이나 단체에서도 고객/회원/이용자들의 개인정보를 주민등록번호 중심으로 수집하고 작성하는 현상이 이번 조사를 통해 충분히 확인되었다.

주민등록번호의 범용현상이 관행적으로 이루어진 것이라는 비판이 있어왔지만 그러한 비판의 근거로 실제적인 범용현상이 어떤 규모로 이루어지고 있는지를 확인하게 된 것은 이번 조사연구가 수행한 결과물일 것이다. 조사과정에서도 확인되었지만 관행적인 주민등록번호 범용현상은 현실적으로 상당부분 개선할 수 있는 여지가 있었다. 그러나 그러한 개선의 여지를 무시하고 기존에 주민등록번호를 이용하여 수행했던 각종 업무에 대한 관성이 계속 유지되고 있고, 바로 그러한 차원에서 주민등록번호의 범용이 이루어지고 있음은 앞으로도 해결해야할 숙제로 남게 될 것이다.

법정서식이 사용되는 현황을 분석한 결과 상당한 경우 주민등록번호가 굳이 수록되지 않더라도 문제가 없는 경우를 발견할 수 있었다. 별도의 식별자를 가지고 있고 그러한 식별자를 이용하는 것만으로도 충분히 업무의 수행이 가능한 경

우에도 주민등록번호를 수집하고 이를 기준으로 개인정보를 사용하는 경향이 발견된다. 이러한 현상은 공공기관에서부터 주민등록번호 사용의 편리성만을 생각할 뿐 주민등록번호의 사용범위를 최대한 축소해야 한다는 의식을 가지지 않고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 즉, 행정의 편의는 최대화하는 과정에서 주민등록번호의 정보주체에 대한 권리보장의 부분은 소홀한 것이 현재 공공기관의 서식 사용실태에서 보여지는 것이다.

개인정보파일의 경우도 역시 마찬가지다. 전자정부구현을 위한 행정업무등의 전자화촉진에 관한 법률에 의한 행정정보공동이용의 원칙에 따라 주민등록번호를 이용한 행정전산화에는 신경을 쓰고 있으나 그렇게 이용되는 주민등록번호가 다른 식별자와 무관하게 거의 유일한 데이터베이스 연동수단으로 이용되어야 하는지에 대한 종합적인 검토의 흔적은 발견할 수 없었다.

공공기관의 이러한 경향은 그대로 민간에서도 적용된다. 공공기관의 행정편의에 주민등록번호가 유용하게 쓰인다는 것은 민간에서 고객/회원/이용자의 개인정보를 수집·분류하고 이를 활용하는 과정에서 역시 주민등록번호가 유용하게 사용될 수 있다는 것을 의미하는 것이고 본 조사연구과정에서도 이러한 점을 확인할 수 있었다. 기업 내부의 서식이나 노무관계에 따른 서식, 그리고 4대 보험 등 공공기관과 민간간의 업무관계에서 주민등록번호는 거의 필수불가결한 개인정보로 이용되고 있었다. 업무에 대한 외부의 감시가 일정정도 법제적으로 가능한 공공기관과는 달리 민간부문의 경우에는 고객/회원/이용자에 의한 개인정보이용실태의 감시가 상대적으로 소홀할 수밖에 없고, 이러한 환경에서 민간영역에서 사용되는 주민등록번호가 매우 위험한 처지에 놓여 있게 된다.

(2) 대안의 제시

이러한 상황을 타개하기 위한 방법으로 우선 법률에 근거하지 않은 주민등록번호의 수집을 금지하고, 개인식별을 위해 필요한 경우에는 주민등록번호 이외에 필요에 의해 부여된 개별 식별자를 활용하는 방법을 첫째로 들 수 있다.

공공기관은 물론 민간에서도 일정한 경우 정보주체에게 특정한 식별자를 부여하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 주민등록번호 이외에 운전면허번호, 여권번호, 의료보험번호, 납세번호, 사원번호, 학번, 군번 등의 식별자가 여러 분야에서 동시에 활용되고 있는 것이다. 예를 들어 수형시설 안에서 작성되는 서식의 경우 이미 사법처리 과정에서 신원이 완전하게 확인된 수형자들을 대상으로 주민등록번호를 계속 사용하도록 하는 것은 별로 실익이 없는 행위이다. 이런 경우처럼 주민등록번호 이외의 식별자를 사용할 수 있는 경우에는 최대한 주민등록번호 이외의 식별자를 쓰도록 하는 것이 중요하다.

민간영역은 법률에 의하여 주민등록번호를 사용할 수 있도록 보장된 바가 없으므로 원칙적으로 주민등록번호 사용을 금지해야 한다. 민간영역의 경우 가장 많이 사용되는 서식의 종류는 계약서의 종류인데, 계약 자체가 요식행위를 필요로 하는 것이 아니고 개인 대 개인, 개인 대 기업, 기업 대 기업, 개인 대 기관, 기업 대 기관, 기관 대 기관의 형태로 이루어지면서 굳이 상대방 개인의 주민등록번호를 일일이 확인할 필요가 없는 경우가 많았다. 이 외에도 민간영역에서의 사회활동에 있어서 주민등록번호가 정말 필요한 것인지를 고민해봐야 하는 부분이 상당수 발견되었다.

그동안 주민등록번호를 이용하여 영업행위에 도움을 받아왔던 민간영역에 대해 주민등록번호를 사용하지 못하도록 하는 것은 당장 해당 업체나 단체들에게 곤란을 줄 수도 있다. 그러나 이러한 곤란함은 주민등록번호를 사용해 오던 관행으로 인해 발생하는 것일 뿐 주민등록번호 그 자체가 없음으로 인해서 발생하는 곤란함이라고는 생각할 수 없다. 기업이 사원번호를 부여하듯이 고객에 대해서 그 기업 자체적인 식별자를 부여할 수 있는 방법도 얼마든지 존재하며, 결재를 필요로 하는 경우에는 결재수단에 대한 확보가 가능하다면 굳이 고객/회원/이용자의 주민등록번호까지 수집하여 관리할 필요가 없게 된다. 다만 세제와 관련이 있는 금융분야 등 특정한 업무의 분야에서 예외적으로 주민등록번호의 수집과 활용이 가능하도록 법제화해야 할 것이다.

둘째, 현행 법정서식과 같이 공공분야에서 이용되는 주민등록번호의 경우에도 그 한계를 명확히 하여야 한다. 실태조사에서 확인했듯이 각종 서식의 경우 주민등록번호를 굳이 사용하지 않더라도 행정업무를 수행하는 데는 아무런 불편함이 없는 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고 대부분의 신원관련정보가 들어가는 서식이 주민등록번호를 의무적으로 기재하도록 하고 있는 것은 개인식별의 필요성이 현저히 두드러지지 않은 경우에도 관행적인 주민등록번호 사용현상이 이루어지고 있음을 증명하는 것이다. 따라서 현행 법정서식 일체를 전면 재검토 하여 주민등록번호의 수집필요성이 높지 않은 경우에는 주민등록번호를 기재항목에서 삭제하여야 할 것이다. 또는 앞서 언급한 것처럼 개별 분야에서 활용할 수 있는 별도의 식별자를 이용하도록 하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 특히 신원확인을 위해 별도의 식별자를 이용한다고 할지라도 이를 이용해 데이터베이스 간의 정보를 공유하거나 주민등록번호처럼 다양한 분야에 사용하도록 하는 것은 최대한 자제되어야 할 것이다.

셋째, 궁극적으로 현재의 주민등록번호체계는 근본적인 변화가 있어야만 한다. 주민등록번호의 유출현상에 대한 기존 연구나 보고를 검토할 때 이미 현재의 주민등록번호체계는 정보인권의 보호에 치명적인 상황임을 알 수 있다. 산술적으로 전 국민의 주민등록번호가 이미 한 번씩은 유출된 상황이고 더구나 주민등록번호

호의 임의조합이 가능한 상황에서 주민등록번호가 신원확인을 위한 식별자로 얼마나 그 효용성을 가지고 있는지는 의문이다. 특히 본 조사에서 확인된 것처럼 주민등록번호의 범용현상이 이미 일반화된 상태에서 주민등록번호의 계속사용은 정보주체에게 부담을 가중시키게 될 것이라고 판단된다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 주민등록번호가 사회 제 영역에서 얼마나 광범위하게 사용되고 있는지를 중심으로 이루어졌다. 따라서 주민등록번호의 범용현상을 확인하기 위해 주민등록번호가 사용되는 용례가 어떤 것이 있는지를 중심으로 실태조사가 이루어질 수밖에 없었다. 그러나 이러한 측면의 연구는 주민등록번호가 실제 그 분야에서 다른 개인정보와 비해 어느 정도의 비율로 활용되고 있는지, 그리고 정보주체나 사업자, 행정업무 담당자 등 주민등록번호의 사용과 밀접한 관련을 가지고 있는 당사자들의 인식수준을 확인하는 작업은 이루어지지 않았다.

특히 현장에서 행정업무를 담당하는 공무원들 및 기업활동을 하고 있는 사업자들의 직접적인 인식상태를 확인하는 것은 주민등록번호의 관행적 범용현상의 근본적 원인을 확인할 수 있다는 점에서 중요할 것으로 생각된다. 이러한 조사작업은 좀 더 전문화된 기법이 동원되어야 하며 상당한 기간 동안 조사 및 분석이 이루어져야 할 것이다.

이번 연구에서는 각 영역에서 주민등록번호 수집 실태를 중점적으로 파악을 했으며, 주민등록번호를 연결자로 개인정보 데이터베이스가 어떻게 연관이 되어 있는지에 대한 연구는 수행하지 않았다. 그러나, 우리 사회에서 주민등록번호의 역할에 대해 좀 더 면밀하게 파악하고, 특정 영역에서 주민등록번호 수집의 필요성에 대한 정확한 판단을 하기 위해서는 공공 및 민간 영역에서 구축되는 개인정보 데이터베이스들이 어떻게 연동이 되고, 이 과정에서 주민등록번호가 어떤 역할을 하는지 등에 대한 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다.

한편 이번 연구에서는 다른 나라의 국민 식별자에 대한 연구를 수행하지 못했다. 비교법적 분석이 매우 유용한 평가기준이 될 수 있다는 측면에서 해외사례에 대한 조사연구가 수행되지 못한 것은 매우 아쉬운 측면이 있다 하겠다. 다른 나라의 국민 식별자의 특성(전 국민에게 강제발급되는지, 번호체계는 어떠한지, 수집에 대한 규제가 있는지 등)은 어떠한지, 조세, 금융, 의료, 교육 등 주요 영역에서 국민 식별자를 수집하고 있는지, 아니라면 어떠한 대체 시스템을 갖고 있는지 등에 대한 연구를 수행할 필요가 있다. 이는 국내 법제도에 익숙해진 시각으로는 주민등록번호의 수집이 꼭 필요한지, 다른 대체 수단은 없는지에 대한 객관

적인 평가가 불가능하기 때문이다. 국민식별자에 대한 해외 법제도의 심층 연구는 국내 상황을 객관적으로 판단할 수 있는 기반을 제공할 것으로 예상된다.

부록-첨부된 CD에 수록

1. 법정 서식에서의 주민등록번호 사용실태 조사 자료
2. 민간 서식에서의 주민등록번호 사용실태 조사 자료
3. 공공기관 데이터베이스에서의 주민등록번호 사용실태 조사 자료

참고문헌

- 강경근, ‘주민등록과 전산화 그리고 프라이버시’, 아세아·태평양 공법학회, “아·태 공법연구 제4집”, 1997
- 강휘원, ‘정보프라이버시 보호와 자율규제 : 한계와 정책적 시사’, 오철호(편), “정보통신기술과 행정”, 대영문화사, 2002
- 김기중, ‘국가의 국민관리체제와 인권’, 한국인권재단 편, “21세기의 인권”, 한길사, 2000. 384쪽
- _____, ‘우리나라 주민관리체제의 비판적 분석’, “인권과 정의”, 1997 ; 김기중, ‘국가의 국민관리체제와 인권-호적과 주민등록제도를 중심으로’, 세계인권선언 50주년기념 학술행사, 1999
- _____, ‘전자주민카드와 전자감시사회’, “정보법학 창간호”, 1997
- 김연수, ‘개인정보보호’, 서울 : 사이버출판사, 2001
- 김일환, ‘개인식별번호(주민등록번호)의 위헌성 여부에 관한 고찰’, “주민등록번호 제도 이대로 좋은가?”, 국가인권위원회 토론회, 2005
- _____, ‘정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구’, 한국공법학회, “공법연구 제29집 제3호”, 1999
- 노순규, ‘정보관련 법제화와 정보보호’, 한국정보통신진흥협회, “정보화사회” 123호, 1998
- 서지원, ‘프라이버시와 국가신분증제도’, 서울대학교 석사학위청구논문, 1998
- 성낙인, ‘프라이버시와 개인정보보호를 위한 입법정책적 과제’, 영남대학교 법학연구소. “영남법학 제5권 제1·2호”, 1999
- 윤현식, ‘개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구’, 건국대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2002
- _____, 「주민등록번호의 남용과 사용용도 제한」, 『민주사회를 위한 변론』, 통권 제39호, 민주사회를 위한 변호사모임, 2001 · 3/4
- _____, ‘표준개인식별자(주민등록번호)의 문제점과 대안에 관한 소고’, 정부혁신 지방분권위원회, “개인정보보호 제5차 토론회”, 2004
- 이민영, ‘주민등록번호 남용억제에 관한 법제적 고찰’, 정보통신정책연구원. “정보통신정책 제16권 제8호”, 2004
- 이인호, ‘주민등록번호·지문날인과 개인정보자기결정권’, “인터넷 법률” 제8호, 2001
- _____, ‘한국의 개인정보보호법제의 문제점과 정비방안’, 한국정보보호진흥원, “각국 개인정보보호법제도의 비교법적 접근”, 제2회 개인정보보호 심포지엄, 2003

- 이재일, ‘주민등록번호 도용에 대한 문제점 및 개선방안’, 한국정보보호진흥원, 제2회 개인정보보호 심포지엄, 2003
- 장종인, ‘개인정보시장에서 주민등록번호의 이용’, 정보통신정책 제17권 18호, 2005
- 전성배, ‘인터넷상의 주민번호 보호 방안 검토’, 국가인권위원회, “주민등록번호 제도 이대로 좋은가?” 토론회 자료집, 2005
- 정재훈, ‘민간부문에서의 정보프라이버시보호’, 한국정보법학회, “정보법학 제2호”, 1998
- 정찬모, ‘개인정보보호에 관한 국제적 입법동향 및 우리의 대응’, 정보통신정책연구회, “정보사회연구 제9권”, 1997
- 조동기, ‘정보화사회에서의 개인의 정체성과 프라이버시에 관한 연구’, 서울대 사회과학연구소, “사회과학 정책연구 제18권 제3호”, 1996
- 최종원, ‘행정정보 공동활용 정책집행 사례분석 : 주민등록 DB를 중심으로’, 서울대 행정대학원, “행정논총 34(2)”, 1996
- 한국소비자단체협의회, “개인정보 침해관련 실태조사 및 제도개선방안 연구”, 재정경제부 용역사업, 2002
- 한국인권재단편, “21세기의 인권”, 2000
- 한국정보보호센터, “기업 경영자원으로서의 개인정보 이용 및 보호방안 연구”, 2000
- 한국정보보호진흥원, “2001년 정보화 역기능 실태조사보고서”, 2001
- 한상희, ‘국가감시와 민주주의-공공영역의 창출을 위한 헌법적 해석’, 프라이버시 보호네트워크 제2차 공동토론회, “개인정보의 국가등록/관리제도의 문제점”, 2001
- Cyberlaw Institute of Korea, “국내 인터넷 사이트의 개인정보보호에 관한 실태조사”, 1999
- Roger Clark, Human Identification in Information System: Management Challenger and Public Policy Issues, Information Technology & People Vol.7 No.4. 1994. V. 1.