주민등록번호 사용현황
실태조사 결과발표 및 토론회

일시 : 2006년 3월 3일(금) 오후 14:00 ~ 17:00

장소 : 국가인권위원회 11층 배움터 2

국가인권위원회

목 차

Ⅰ. 발표자

1. 주민등록번호 실태조사 – 그 의의와 개요 ····· 1
한상희 (건국대 법대)

2. 영역별 주민등록번호 사용현황 ····· 23
이은우 (법무법인 지평)

3. 주민등록번호 사용현황 실태조사 결과 ····· 45
오병일 (진보네트워크 참세상 사무국장)

4. 주민등록번호 범용현상과 법제에 관한 검토 ····· 83
윤현식 (건국대 법대)

Ⅱ. 토론자

주민등록번호의 강제부여 및 이용관행에 대한 법적 평가 ····· 129
이인호 (중앙대학교 법과대학 부교수)

개인정보로써의 주민등록번호의 보호 ····· 137
이은영 (국회의원)

주민등록번호 사용개선 방안 ····· 139
최두영 (행정자치부 주민제도팀장)

진 행 순 서

시 간	내 용	비 고
14:00~	개 회	박찬운 (인권정책본부장)
14:00~14:05(5분)	인 사 말 씀	박찬운 (인권정책본부장)
14:05~14:10(5분)	참석자 소개	박찬운 (인권정책본부장)
14:10~14:20(10분)	사업추진 경과설명	심상돈 (정책총괄팀장)
14:20~14:40(20분)	주민등록번호 실태조사 - 그 의의와 개요	한상희 (건국대 법대)
14:40~15:00(20분)	영역별 주민등록번호 사용현황	이은우 (변호사-법무법인 지평)
15:00~15:20(20분)	주민등록번호 사용현황 실태조사 결과	오병일 (진보네트워크 참세상 사무국장)
15:20~15:40(20분)	휴 식	
15:40~16:00(20분)	주민등록번호 범용현상과 법제에 관한 검토	윤현식 (건국대 법대)
16:00~16:40(40분)	지정토론 및 종합토론	이인호 (중앙대 법대) 이은영 (국회의원) 최두영 (행정자치부 주민제도팀장)
16:40~17:00(20분)	정 리	박찬운 (인권정책본부장)

주민등록번호 실태조사 – 그 의의와 개요

한 상 희 변호사 (건국대 법대)

1. 서론 : 감시사회 • 3
2. 주민등록번호와 전방위 감시체계의 형성 • 6
3. 연구의 목적과 범위 • 11
4. 연구의 대상과 방법 • 18

주민등록번호 실태조사 – 그 의의와 개요

한 상 희 교수 (건국대 법대)

1. 서 론: 감시사회

정보화가 사회구조의 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는가는 보는 관점에 따라 다를 수가 있다. 더우기 그것이 미래에 어떠한 결과를 야기할 것인가에 대하여는 더욱 다양한 논의가 제시될 수 있다.[1] 하지만, 그럼에도 불구하고 적어도 현상으로서 또는 예측가능한 변화수준이라는 점에서 정보화의 사회구조적 영향을 서술할 수는 있을 것이다. 왜냐하면 정보화는 미래학자들이 주장하듯 자유와 자기지배, 자기실현의 기회가 넘치는 찬란한 미래를 약속하고 있기도 하지만, 그와 동시에 기술회의자들이 말하듯, 기존의 권력관계가 그대로 관철되거나 강화되는 계기로서 작용하기도 한다. 그것은, 그 동안 소수의 정치적·경제적 권력엘리뜨의 수중에 장악되어 있던 정보에 일반인들이 접근할 수 있는 통로를 제공하는 한편, 그것은 그 정보네트워크를 따라서 기존의 권력집단들이 자신들의 권력을 강화할 수 있는 가장 효율적이고 능동적인 메카니즘을 구축할 수 있도록 하고 이를 통하여 개인의 일상생활을 항시적으로 감시·감독할 수 있는 터전을 제공한다. 또는 정치경제학적 수준에서 본다면, 경제적 이윤추구의 동기에 굴복하여 삶의 폭을 획일화하고 편협한 것으로 만들어 버릴 가능성 또한 가지고 있다.

---

1) 이는, A. G. Wilhelm, Democracy in the Digital Age(New York: Routledge, 2000), pp.14-23에 따르면 크게 보아, 세 가지의 입장들-신미래학자(neofuturists), 기술회의론자(teletechnology dystopians), 그리고 기술현실주의자(technorealists)-로 정리될 수 있다.

바로 이 점에서 오늘날과 같은 정보화시대에서 기존의 인권담론에 더하여 정보인권이라는 별도의 개념이 시대적 요청으로 등장하고 있음은 크게 두 가지의 의미를 가진다. 첫째, 주지하듯 개인의 생활 전반에 대한 전방위적 감시의 틀이 구축됨으로써 국가로부터 자유로운 개인영역이 소멸해 가는 판 옵티콘의 현실에서부터 개인의 해방공간을 구축할 필요성에서 정보인권의 담론이 새로이 등장하게 된다. 개인정보의 대량적 수집과 초고속도의 처리가 가능하게 됨으로써 누가 언제 어디서 무엇을 어떻게 하는가를 국가가 한 눈에 꿰뚫어 볼 수 있도록 하고 이를 통하여 개인생활에 대한 국가적 통제를 가능케 할 수 있는 기회가 확보되기 때문이다. 이는 다시 두 가지의 폐단을 야기한다. 우선 국가의 전방위적 감시는 개인의 사적 생활을 여지없이 침탈할 뿐 아니라, 또한 경우에 따라서는 국가가 정하는 행동기준에 개인의 생활과정을 일치시키게 하는 행동통제의 기능도 수행하게 된다. 소위 '우범지역'에 설치한 CCTV가 범죄를 억지하는 역할을 할 뿐 아니라, 그 지역이 '우범지역'이라는 낙인을 찍게 되고 이로 인하여 당해지역의 주민이나 통행자들이 자신의 행동을 스스로 조정하게 만드는 부수효과를 야기하게 되는 것이다.

하지만, 문제는 이보다 더 큰 곳에 있다. 정보화시대에서 두 번째로 등장하는 문제는 정보권력을 그대로 국가권력으로 환원하는 행정국가의 폐단이다. 정보화사회에서의 국가권력은 종래와는 달리 디지털화된 개별정보의 집적에 근거하여 형성되는 가상적 인간을 대상으로 행사된다. 여기서는 현실사회에서 개인이 살아가고 있는 상황이나 그의 삶의 욕망 등에 대한 관심보다는 다양하게 수집된 개인정보와 이를 처리하기 위한 각종의 분류기준에 의하여 세밀하게 등급화되고 유형화된 인간—일종의 가상인간—이 행정작용의 주요한 대상으로 등장한다. 국가는, 살아 숨쉬는 구체적 인간이 아니라, 각종의 코드의 집합이 재구성하는 사이보그로서의 인간을 바라보며 그 코드들에 상응하는 대우와 처분을 가한다. 예컨대, NEIS의 경우 국가작용의 기준이 되는 학생은 키에 비해 살찐 편이기는 하지만 예쁜 미소와 보조개를 자랑스럽게 생각하는 김아무개가 아니라, 과잉체중의 000번 학생에 예정되는 비만 콤플렉스만이 존재할

뿐이다.

정보화된 행정과정에서 발생하는 왜곡현상은 이 점에서 연유한다. 구체적인 인간이 아니라 다양한 코드로 프로파일화되고 그로부터 연역되는 인간이 행정의 대상이 됨으로써 그 개인이 구체적 상황에서 요청하는 개별화된 행정수요를 감당할 수 없게 되는 것이다. 오히려 행정의 측면에서 보자면 과잉의 정보 중에서 행정목표에 부합하는 정보만을 취사선택하고 이에 적합한 행정결과를 내어놓는 행정담당자의 편의주의적 자의성까지도 예정된다. 학생의 건강에 관한 행정을 함에 있어 키와 몸무게라는 디지털화한 정보만이 의미를 가지고 따라서 비만 콤플렉스의 치유라는 현실이탈의 처방만이 행정작용의 결과로서 제시될 뿐인 것이다.

그리고 바로 여기에 오늘날의 개인정보의 수집·처리를 중심으로 하는 개인감시의 핵심이 존재한다. 즉, 그것은 다양한 데이터베이스와 감시장치들이 서로 결합되면서 가상적 인간을 구축하게 만든다. 문제는 이들 데이터베이스 하나하나 또는 감시장치 하나하나에서 연유하는 권력현상이 아니라, 이 미시적 권력들이 네트워크를 따라서 하나의 중앙에 집중됨으로써 보다 커다란 권력을 만들어낸다는 점에 있다.

그리고 그 핵심에 주민등록번호가 존재한다. 다양한 데이터베이스들을 하나의 체계속에 엮어 낼 수 있게 하고 개개의 데이터베이스로부터 형성·도출되는 미시권력들을 하나의 중앙으로 집중될 수 있도록 하는 가장 중심영역에 통일식별자로서의 주민등록번호가 존재한다는 것이다. 실제 국가의 감시에 대하여 일종의 대항감시를 논의하는 경우 그 역감시–대항감시의 전략이 확보하여야 할 최우선적 거점은 바로 이 부분에 있다. 즉 구체적인 데이터베이스의 구축이나 관리, 활용에 대한 시민들의 감시나 행정절차적 통제도 필요하지만, 그 무엇보다도 중요한 것은 이러한 데이터베이스간의 정보나 자료의 이동에 대한 통제가 무엇보다도 절실한 것이다. 특히 각 데이터베이스들이 서로 만나는 점 또는 네트워크가 교차하는 점 – 노드를 어떻게 장악하는가가 곧 정보사회에서의 권력을 결정하는 계기를 이룬다. 국가부문에 있어서의 주민등록데이터베이

스와 건강보험데이터베이스, 그리고 민간부문에 있어서의 신용정보데이터베이스가 결합될 때-보건복지부가 추진하고 있는 전자건강보험증 구상은 바로 이러한 결합을 지향한다- 국가는 국민 개개인에 대한 완벽한 프로파일을 구축할 수 있게 된다. 도로상의 교통감시카메라가 신용정보테이터베이스와 결합되면, 개개의 차량소유자들이 주말을 어디서 어떻게 보내었는지 파악된다. 위성항법장치(Global Positioning System: GPS)와 자동차등록데이터베이스의 결합만으로도 우리는 어떠한 사람이 지금 현재 어디에 있는지 알 수 있는 시대에 살고 있는 것이다. 그리고 이러한 결합지점 혹은 그 노드들이 유효하게 구성될 수 있도록 하는 것이 바로 통일식별자로서의 주민등록제도인 것이다.

이에 이 글은 현재 우리나라에서의 개인정보보호의 현황과 문제점의 최중앙에 위치하고 있는 주민등록번호제도를 살펴보고 그 사용 및 운용의 실태를 조사·분석하면서 주민등록번호라는 개인식별번호가 가지고 있는 위험성의 실제성 정도를 판단할 수 있는 근거자료를 확보해 보고자 한다. 그리고 이를 바탕으로 기존의 국가가 중심이 되어 펼치고 있는 전방위적 감시의 체계에 대한 역감시-대항감시의 가능성을 모색하기 위한 기초자료들을 제시해 보고자 한다.

2. 주민등록번호와 전방위 감시체계의 형성

실제 개인정보는 헌법재판소의 말처럼 "국가나 기업, 타인은 그 개인의 행위나 사생활을 추적할 수 있는 여지가 있고, 그 가능성이 알려지거나 스스로 인식하게 되는 경우 개인의 일반적 행동의 자유에 제약을 가져오는 등 개인의 인격과 자유는 심히 위축될 여지가 있"다. 그 개인의 성향이나 취미, 소비행태, 병력 등 사생활을 엿볼 수 있을 뿐 아니라 그 개인에 대한 평가와 분석을 함부로 할 수 있는 여지를 제공하는 것이며 따라서 그것이 남용, 오용되는 것 자체가 개인의 사생활의 자유 자체에 대한 심각한 위험요소가 된다.[2] 그리고 그 개인정보의 핵심에 주민등록번호가 있다.

국가가 국민에게 일정한 식별번호를 부여하고 이를 이용해 행정효율을 도모하는 것을 근본적으로 부정할 수는 없다. 어떤 형식이든 일정한 형태의 일련번호가 부여되는 행정행위는 존재하며, 각 행정행위에 필요한 범위의 한도 내에서 해당 번호들이 사용되는 것에 대해서는 일정정도 용인이 가능하다. 그러나 '종신불변성'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 위험하다는 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 말아야할 국가에 대하여 금지된 사항을 위반하는 것이며, 기본권의 보장을 위하여 취해야할 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 번호체계를 구성하는데 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 또한 고객관계관리(customer relationship management : CRM)등 새로운 통합적 경영기법이

2) 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.

도입됨에 따라 민간은 물론 행정분야의 데이터베이스와 연결하는데 공통된 개인식별번호를 사용할 경우 상당한 효율과 비용절감효과를 얻을 수 있게 된다.[3)]

우리의 주민등록번호는 개인식별번호(personal identification number, personal reference number, universal identification number)가 갖추어야할 최적의 조건을 가지고 있다. 즉, 유일독자성, 영구성(종신불변성), 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 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.

그리고 바로 이 점에서 주민등록번호는 단순한, 신상명세를 드러내는 코드의 나열일 뿐이거나, 나의 소비성향을 드러내는 하나의 관리번호이거나 혹은 나의 경제상태를 암시하는 구좌번호에만 머물러 있는 것은 아니다. 오히려 주민등록번호는 한마디로 21세기 대한민국 사회를 살아가는 우리들에 있어 인생

3) 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.

전부이며 인격 그 자체이며 전 세상이다![4)]

그 동안 주민등록번호는 납세자번호로, 병역자원관리번호로, 그리고 범인의 추적을 위한 인적·물적 사항의 확인번호로 최대의 효율성을 가지고 이용되어 왔다. 대한민국이 20세기의 말에 이미 전자정부시대를 선언할 수 있었던 것도 그 많은 정부 데이터베이스를 연동시킬 수 있었던 단일식별코드로서의 주민등록번호제도를 확보하고 있었기 때문이었다. 그 어떠한 정보도 그 어떠한 자원도 대한민국의 국민됨과 관련이 있는 한에서는 모두 이 코드를 통하여 연동될 수 있었고, 그래서 정부는 언제 어디서든 원하기만 한다면 모든 국민에 대한 모든 정보들을 가장 체계화된 형태로 취득할 수 있게 된다. 나아가 이 과정에서 국민은 언제나 동원가능한, 그리고 조작가능한 통치대상자로 전락하고 마는 것이다.

하지만, 더욱 문제적인 것은 다른 데 있다: 그것은 모든 국민 개개인에 대한 프로파일링을 가능하게 하고 그 결과 현실의 국민과는 다른, 가상의 국민을 창출할 수 있게 한다. 예컨대 A라는 사람에 대하여 국가는 자신이 필요한 모든 정보들을 확보하고 이를 다시 조합, 종합하면서 그 A를 새로이 복제하게 된다. 그래서 그는 노인이지만, 현재의 가옥을 소유하고 있고 아들과 동거하고 있기 때문에 생활보호대상자가 되지 못한다. 실제 그 가옥은 담보로 잡혀 경매에 들어가 있고, 아들은 실직으로 오히려 가계를 축내고 있는 실정이라든가 손자의 병구완이 이 노인의 몫이 되어 있다는 현실은 이 데이터의 수집과 가공과정에서 사라져 버리고 만다. 오로지 국가가, 관료가 원하는 정보만이 수집되고 원하는 방식으로 가공되고, 그리고 그것이 행정관리의 목적하에 주민등

4) 주민등록번호의 탄생 자체가 강력한 국가권력을 휘어잡고자 하는 통치자의 열망에서 비롯되었음은 이 점을 잘 시사한다. 일제하의 기류법(1942년)이 태평양전쟁의 와중에 만들어진 것이라면, 그것을 이어받은 최고입법회의의 기류법(1962년)은 쿠데타 직후의 박정희에 의하여 만들어진 것이다. 그리고 1962년 주민등록법으로 개명하면서 모든 국민에 대한 관리·통제의 기반법으로서의 지위를 확보한 후, 3선개헌을 앞둔 1968년, 1·12무장공비사건을 계기로 병역사항, 특수기술사항등을 삽입한 개정안이 통과되면서 주민등록번호제도는 명실상부한 국민관제번호로서 자리잡게 된다. 그리고 1970년 주민등록증 강제발급제도를 도입함과 함께 이 주민등록번호는 명실상부하게 대한민국의 국민됨–즉, 영도적 통치자에 대한 충실한 신민임을 증명하는 국가신분증명제도의 핵심이자 전국민 단일식별코드로서의 의미를 최대한으로 구현하게 된다.

록번호를 통해 연동됨으로써 '가상의 인격(virtual personality)'이 창출되는 것이다.

그래도 법의 지배라는 요청속에서 개인정보의 보호를 위한 법제화가 가능하였던 국가영역에서는 나은 편이라 할 수 있다. 사적 자치와 교환의 법칙이 횡행하는 사적 영역에서는 이 주민등록번호의 위력은 가히 형언하기 힘들기 때문이다. 여기서 주민등록번호는 모든 거래와 신용의 기반이 될 뿐 아니라 개인의 소비생활, 건강생활, 문화생활 하물며 가족생활의 깊은 곳에 이르기까지 모든 정보를 담아내는 고리로 존재한다.

할인점에서 할인쿠폰을 준다는 유혹에 넘어가 신용카드의 발급신청을 하는 사람은 자신의 금융정보와 더불어 구매정보-취향 뿐 아니라 소비습관 나아가 생활패턴에 관한 정보까지 그 할인점에 건네주는 셈이 된다. 만약 그 백화점이 어느 재벌집단에 귀속된 것이라고 한다면, 사용하는 휴대폰종류에서부터 몇 인치짜리 TV를 보는지 자동차는 어떤 것이며 어디서 정비를 하는지, 예금이나 보험은 어떤 것에 가입되어 있는지, 신문은 무엇을 보며 놀이동산에 데리고 가는 아이들은 몇이나 있는지, 결혼기념일의 행사는 어디서 어떻게 하는지…… 이 많은 정보를 신용카드발급신청서 한 장에 다 넘겨주는 셈이 될 수도 있다. 그것도 주민등록번호 13자리를 신청서의 난에 적는 바로 그 순간에 말이다.

이 역시 문제는 개인정보의 이전에 있는 것이 아니라, 그 기업들에 의하여 역으로 나의 인격이 재구성된다는 데에 있다. 요사이 "지름신"으로 불리는 충동구매의 '계시'는 여기서 완성된다. 나의 결혼기념일을 미리 알아 선물쇼핑을 유도하는 수준에 그치는 것이 아니라, 내 생활패턴과 소비습관을 기반으로 내가 가장 '욕심낼 만한' 선물보따리를 가공하여 나의 구매를 '명령'한다는 데에 문제의 심각성이 있다. 그동안 분석된 소비패턴을 바탕으로 나에게 필요라는 환상을 만들어내고 이 환상의 물품을 통해 나의 욕망을 구성해내고 그 욕망충족으로 위해 구매하도록 부추기는 한편 이 전 과정을 통해 나의 인격 자체를 재구성해 내는 것이다.

그리고 이 모든 연쇄의 고비·고리마다 굳건하게 존재하는 것이 주민등록번호이다. 그것을 통하여 이 모든 정보들이 연계되고 가공되고 또 프로파일링되는 것이다. 군사정권의 시절, 전국민 총동원체제를 만들어내기 위한 하나의 일련번호로써 창안되었던 주민등록번호의 제도가, 이제는 마치 구슬을 꿰는 실처럼 개인이 남긴 모든 정보들을 하나로 꿰어놓은 코드가 되어 버린 것이다. 정보화가 무르익으면서 시민단체들이 주민등록번호에 대하여 유난히 민감해지는 것도 바로 이 때문이다. 그것이 있음으로써 사회는 국가와 기업이라는 두 개의 리비어던에 억눌릴 수밖에 없는 가여운 신민들의 집합으로 전락할 수도 있기 때문인 것이다.

3. 연구의 목적과 범위

3.1. 연구의 의의

그러나 주민등록번호가 가지는 이러한 의미에도 불구하고 주민등록번호제도의 운용실태나 그로 인한 사실상의 폐해 등에 관한 연구는 거의 없었다. 실제 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. 하지만, 그 대부분이 프라이버시권 전반에 대한 논의 과정의 한 소재로, 혹은 주민등록법 체계에 대한 분석 중 한 분야로 다루었을 뿐, 주민등록번호 자체를 집중적으로 다룬 연구는 그리 많지 않다.[5)]

5) 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,[6] 다른 하나는 실제 현실에서 주민등록번호를 사용함에 있어서 발생하는 문제점에 대한 분석과 신원확인을 위한 식별자로서 주민등록번호의 효용성을 검토하는 형태이다. 이 중 후자의 경우처럼 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.[7]

---

6) 이에 대한 연구로는 김연수, "개인정보보호", 서울 : 사이버출판사, 2001 ; 노순규, '정보관련 법제화와 정보보호', 한국정보통신진흥협회, "정보화사회" 123호, 1998 ; 이인호, '한국의 개인정보보호법제의 문제점과 정비방안', 한국정보보호진흥원, "각국 개인정보보호법제도의 비교법적 접근", 제2회 개인정보보호 심포지엄, 2003 ; 서지원, "프라이버시와 국가신분증제도", 서울대학교 석사학위청구논문, 1998 ; 강경근, '주민등록과 전산화 그리고 프라이버시', 아세아·태평양 공법학회, "아·태 공법연구 제4집", 1997 ; 김기중, '전자주민카드와 전자감시사회', "정보법학 창간호", 1997 ; 김기중, '국가의 국민관리체계와 인권', 한국인권재단편, "21세기의 인권", 2000 ; 김일환, '정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구', 한국공법학회, "공법연구 제29집 제3호", 1999 ; 성낙인, '프라이버시와 개인정보보호를 위한 입법정책적 과제', 영남대학교 법학연구소, "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.

7) 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", 재정경제부 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.

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. 이에 이 연구는 아래에 열거하는 바와 같이 주민등록번호의 운용실태 그 자체에 대하여 직접 현장조사의 방식으로 분석하되 논의의 축은 그 현실의 서술에 그치지 않고 이를 정보인권 혹은 정보사회에서의 민주적 기본질서의 관점에서 적극 평가하고 또 나름의 대안을 모색하는 기초적 자료를 확보하는 것을 주된 목적으로 한다.

3.1. 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 개인정보들을 만들어낸다. 즉, 연령, 내외국인 여부, 각 단계별 취학시기 및 사회진출 시기, 현재의 사회적인 위치 등을 유추할 수 있는 중요한 단서로 작동하는 것이다.[8] 주민등록번호의 이러한 특징은 일상생활에서 주민등록번호를 이용하여 신원을 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 모

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

두는 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.

3.2. 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 동원되어야할 만큼 정밀한 신원확인이 필요한 것인지, 그러한 필요성이 제기되는 업무는 얼마나 되는지에 대해 판단할 수 있는 실증적인 근거가 없기 때문이다. 즉, 민간영역은 물론이려니와 공공영역에서조차 절실히 필요한 특별한 목적이 존재하기 때문에 주민등록번호를 수집하는 것인지, 아니면 특별한 목적없이 관행적으로 주민등록번호를 수집하는 것인지를 명확하게 판단할 근거가 없다는 것이다.

이에 본 조사연구의 두 번째 목적은 사회 전 영역에 걸친 주민등록번호 수

집이 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.[9]

그런데 어느 누구도 주민등록번호 수집의 목적과 당위에 대해서 명확하게 그 이유를 설명하는 모습은 보이지 않는 것이 현실이다. 기업들의 경우 이용

9) 한국인터넷기업협회, 한국게임산업협회, 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 업계들은 또다시 실효성 등의 문제를 거론하면서 정보통신부의 대안에 대해 반발하는 모습을 보였다. 쿠키뉴스, 2005. 11. 1. 기사참조.

자의 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.[10]

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.[11]

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

---

10) 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

11) 이에 대해서는 강동석, 정보화시대에서 주민등록번호의 의의와 문제점, 국가인권위원회, "주민등록번호 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 주민등록번호제도를 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.

3.3. 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 위험하거나 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 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 조사

연구의 최종 목적은 결국 주민등록번호에 대한 문제의식을 해소하고 보다 합리적인 대안을 도출하기 위한 방향을 설정하는 것이 된다.

4. 연구의 대상과 방법

4.1. 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 개인정보가 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.[12] 조사대상이 된 서식은 모두 16,232개이며 역시 부록 1과 같다.

② 공공기관 DB 파일

다음으로 공공영역 데이터베이스에서 주민등록번호가 수집되고 있는지 여부를 조사하였다. 공공영역에서는 우선 공공기관의개인정보보호에관한법률에 근거하여 행정자치부가 보유하고 있는 공공기관개인정보화일 목록조사 결과를 분석하였다(부록 3).

③ 민간영역사용 서류양식

민간영역에서 사용되는 각종 서류양식을 확인하도록 한다. 법령에 의한 서식에서와 마찬가지로 민간영역에서도 일반적으로 사용되는 서식을 통해 주민

12) 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.

등록번호의 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.

4.2. 연구의 방법

① 주민등록번호 사용범위확인

조사대상 각 영역에서 주민등록번호가 사용되고 있는지 여부를 확인하고, 그 범위가 사회의 어느 영역에까지 파급되고 있는가를 살핀다. 이 조사연구는 단순하게는 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. 주민등록

번호가 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 사용영역은 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 개별 분류를 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 적정한 것인

지에 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 연구되어야할 과제를 설정하였다.

영역별 주민등록번호 사용현황

이 은 우 변호사 (법무법인 지평)

1. 형사 · 사법 영역의 주민등록번호 사용실태 • 25
2. 교육 영역의 주민등록번호 사용실태 • 33
3. 기업 · 노무 영역의 주민등록번호 사용실태 • 34
4. 의료영역의 주민등록번호 사용실태 • 36
5. 조세영역의 주민등록번호 사용실태 • 39
6. 기타 • 40

영역별 주민등록번호 사용현황

한 상 희 교수 (건국대 법대)

1. 형사·사법 영역의 주민등록번호 사용실태

(1) 법원 영역

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.

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.

징계, 인사와 관련해서도 대부분 주민등록번호를 수집하지 않고 있다. 단지, 법원 인사의 기초가 되는 법원공무원인사기록카아드만은 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.

2) 별도의 식별자가 없는 경우

대상이 외부인인 경우 외부인의 식별자가 필요한 경우가 있다. 그 예로 법원의 외래출입자 명부를 들 수 있는데, 이름과 주민등록번호를 기재하도록 하고 있다. 예를 들어 군사법원의 소송절차에 관한 규칙에 의한 불출석청구서는 주민등록번호 대신 군번을 기재하게 되어 있다.

(2) 법무 영역

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 특정이 충분하다고 볼 수 있다.

2) 검찰 영역

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.

② 대체가능성과 수집의 범위

범죄의 혐의가 있어 수사가 개시된 경우 피의자에 대해서 주민등록번호를 수집하는 것, 18세 이상의 전국민의 지문정보를 활용하는 것이 허용되어야 할 것인지는 논란의 여지가 있다.

주민등록번호를 수사, 재판, 형의 집행의 각 단계에서 얼마나 자주 사용할 것인가도 문제이다. 수사가 개시되어 사건번호가 부여되면 사건번호와 이름으로 본인 특정이 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 사건수리통지, 범죄인지서, 사건송치, 불기소사건재기서 등이 있고, 담당사건수리부, 감정위촉서, 압수조서, 실황조서, 체포영장집행원부, 접견등금지처리부, 검사기록인계인수서, 고소인지정

서, 피의자석방통지, 출석요구, 항고사건결정서, 항고사건기각결정서, 참고인 출석요구, 출석요구통지부 등은 사건번호와 성명 등을 통해서 본인을 특정하고, 주민등록번호는 수집하지 않고 있다. 이를 보더라도 주민등록번호의 사용을 제한할 수 있음을 확인할 수 있다.

(3) 형사 영역

1) 형법 관련

① 경범죄처벌법 관련

경범죄처벌법 시행규칙상의 범칙금영수증[경범죄](성명, 주민등록번호, 직업, 주소), 범칙금납부고지서[경범죄], 범칙금납부고지서발행원부[경범죄], 통고처분처리부, 통고처분접수처리부, 즉결심판출석통지서 등은 주민등록번호(성명, 주소, 주민등록번호, 전화번호, 성별, 본적, 직업)를 개인식별의 수단으로 수집하고 있는데, 앞에서 본 것처럼 한 곳에서만 주민등록번호를 수록하고, 사건번호를 부여하여 그 외에는 사건번호를 사용하도록 할 수도 있을 것이다.

② 국가보안법 관련 공소보류자 관찰규칙

국가보안법 관련하여 공소보류자관찰규칙에서는 주민등록번호를 전혀 사용하지 않고 있다. 서약서, 공소보류결정통지, 공소보류자관찰부, 신고서에서는 성명, 주소, 본적, 생년월일을 기재하도록 하고 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, 신변안전

조치를 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.

2) 보안관찰법 관련

① 주민등록번호 수집의 필요성

보안관찰처분을 받은 자는 수형자번호가 부여되어 있다. 따라서 보안관찰처분을 받은 자의 주민등록번호를 따로 수집하지 않더라도 문제는 없다.

② 실태

보안관찰처분을 내릴지 여부를 심사하는 단계에서는 수형자 번호나 관련사건의 번호가 있기 때문에 특별히 주민등록번호를 별도로 수집할 필요는 없다. 보안관찰처분을 받을 경우, 보안관찰처분을 받은 자를 대상으로 수십가지의 정보를 기재한 보안관찰부가 작성된다. 여기에서 별도로 고유번호도 부여된다. 보안관찰처분을 받은 대상자와 관련된 서식은 71가지가 있는데 이들 서식에서 주민등록번호는 별도로 수집할 필요가 없다.

3) 형사절차

① 경찰사무처리규칙

가) 주민등록번호 수집의 필요성

수사의 과정에서 주민등록번호로 사진을 확인하고, 지문을 확인하고, 현주

소를 확인할 수 있다.

나) 실태

수사의 과정에서 주민등록번호가 사용되는 경우를 들어보면, 범죄보고, 피의자신문조서, 진술조서, 구속영장신청, 긴급체포서, 기타 수 많은 서식들이 있다. 수사가 개시되면 사건번호가 부여되므로, 사건번호를 이용해서 본인을 특정해도 문제는 없을 것이다.

다) 주민등록번호를 사용하지 않는 서식

영장반환보고, 출석요구, 참고인 출석요구, 피의자 석방건의, 체포·구속인 접견부, 체포·구속인교통부, 물품차입부, 구속인수진부, 검시조서, 검증조서, 실황조사서, 사건송치(사건번호, 지문원지 작성번호, 구속영장청구번호, 죄명, 성명) 등에서는 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 여기에서는 사건번호와 성명을 본인 특정의 수단으로 활용하고 있다.

4) 행형 분야

① 가석방심사규칙 등

가) 주민등록번호의 필요성

가석방은 수형중인 자를 대상으로 하는 것이기 때문에 주민등록번호를 수집하지 않더라도 본인을 특정하는데 문제가 없다.

나) 실태

가석방심사신청, 가석방심사및신상조사표, 결정서 가석방취소심사신청 가석방취소심사및조사표 가석방취소자잔행집행보고 가석방증 가석방실효자입소보고에서 모두 주민등록번호를 수집하고 있다. 그런데 주민등록번호를 삭제해도 특정에 문제가 없다.

② 수용자규율및징벌에관한규칙

수용자는 수용자번호가 부여되어 있는데, 주민등록번호를 수집하고 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. 항고권포기서약서, 상벌대장, 졸업증서, 졸업증명서, 교육·생활지도부, 보호자상담부, 보호자인도부, 재학증명서, 개인별급여품관리부, 개인별반입품관리부, 외래분류심사의뢰서 등에서는 주민등록번호를 사용하지 않고 있다. 하나의 서류

에서만 주민등록번호를 수록하고, 나머지에서는 주민등록번호를 사용하지 않아도 특정에 문제가 없을 것이다.

(4) 경찰 분야

1) 근무평정

근무성적평정표, 경력·교육훈련성적·가점평정표, 승진심사대상자명부, 서약서 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 등에서 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 등에서는 주민등록번호를 사용하지 않는다.

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.

학교 내에서 교육을 하는데 있어서 주민등록번호를 통한 신원 확인이 필요한 것은 아니다. 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. 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 필

요가 있어 보인다.

개별 기관 및 학교에서 관행적으로 주민등록번호를 수집하고 있는 경우가 많다. 예를 들어, 대전 교수학습시스템의 경우 학습정보 서비스에 주민등록번호를 수집하고 있다. 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.

(2) 교육부 등 교육관련 기관

교육부 및 시도교육청에서는 (통계목적의 익명 정보가 아닌 한) 학생들의 개인정보를 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.

또한, 교육인적자원부 및 시도교육청 홈페이지, 그리고 에듀넷에서 홈페이지 회원에 대해 주민등록번호를 수집하고 있다.

시도교육청 학교도서관 관리시스템에서 '선택'항목으로 주민등록번호를 수집하고 있다.

3. 기업·노무 영역의 주민등록번호 사용실태

민간 기업에서도 입사에서부터 퇴직까지 노무 관리와 관련된 서식 전반에서

주민등록번호를 수집하고 있다.

가족관계조사서, 신상명세서, 사원카드 등 개인 정보, 입사지원서, 면접시험 고과표, 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 4대 보험 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 통해 내부 직원의 식별이 가능하다. 따라서, 내부적인 급여 지급 관리, 보안관련 서식, 노무 관리 서식 등에서는 '사번'을 통해 충분히 관리가 가능할 것이다. 재직증명서와 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.

4. 의료영역의 주민등록번호 사용실태

(1) 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 명시가 되어 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 파악해야하는 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. 건강보험관리공

단에서의 주민등록번호 수집 필요성 여부와 상관없이, 일반 병원에서 주민등록번호를 수집할 필요성은 크지 않다고 본다.

(2) 건강보험

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.

(3) 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.

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

6. 기타

(1) 계약 영역

사인간의 계약 양식이 정해진 것은 아니지만, 통상적으로 이용되는 계약서 양식이 존재한다. 그리고, 많이 이용되는 계약서 양식에서 주민등록번호를 신원 증명의 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) 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 일치여부 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 위해서도 주민등록전산망을 많

이 이용한다. 이는 본래의 주민등록전산망의 이용목적에 반하는 정보의 제공으로, 공공기관이 국민의 개인정보를 민간기업의 영리를 위해서 목적에도 반하게 연간 1억 건이 넘게 제공했다는 것은 심각한 문제이다.

<표 22> 주민등록전산망 활용실태

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

이용기관명	제공받는 자료	대상자 (천명)	제공정보 항목
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

(3) 인터넷을 이용한 주민등록번호의 유통[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. 개인정보수집 사업자의 79%가 주민등록번호를 수집하고 있는데, 이는 2004년 KISA가 수행한 조사에서 주민등록번호 수집비율이 93%였던 것에 비할 때 상당히 감소한 것이라고 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 추세임을 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.

---

1) 이는 정보통신부와 한국정보보호진흥원(KISA)이 진행한 '05년 상반기 중 기간통신사업자 등을 대상으로 개인정보보호 관련 법규 준수 여부에 대해 실태점검의 결과를 분석한 것이다.

주민등록번호 사용현황 실태조사 결과

오 병 일 사무국장 (진보네트워크 참세상)

1. 조사 대상 및 방법 • 47
2. 법정서식에서 주민등록번호 사용현황 실태 • 50
3. 민간서식에서 주민등록번호 사용실태 • 59
4. 공공기관 데이터베이스의 주민등록번호 사용실태 • 68

주민등록번호 사용현황 실태조사 결과

오 병 일 사무국장 (진보네트워크 참세상)

1. 조사 대상 및 방법

1) 조사 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 개인정보가 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 들

어, 자동으로 수집되는 개인정보 데이터베이스나 타 기관으로부터 개인정보를 받는 경우 등이 이에 해당한다. 따라서 서식과 별도로 데이터베이스의 주민등록번호 수록 여부를 조사할 필요가 있다.

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 보고서 [부록 1]과 같다.[1] 조사대상이 된 서식은 모두 16,232개이다.

② 공공기관 DB 파일

다음으로 공공영역 데이터베이스에서 주민등록번호가 수집되고 있는지 여부를 조사하였다. 공공영역에서는 우선 공공기관의개인정보보호에관한법률에 근거하여 행정자치부가 보유하고 있는 공공기관개인정보화일 목록조사 결과를 분석하였다.

③ 민간영역사용 서류양식

민간영역에서 사용되는 각종 서류양식을 확인하도록 한다. 법령에 의한 서

1) 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.

식에서와 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.

2) 조사 방법 : 주민등록번호 사용범위확인

조사대상 각 영역에서 주민등록번호가 사용되고 있는지 여부를 확인하고, 그 범위가 사회의 어느 영역에까지 파급되고 있는가를 살핀다. 이 조사연구는 단순하게는 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 사용영역은 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. 법정서식에서 주민등록번호 사용현황 실태

법정서식에서 주민등록번호가 사용되는 실태를 파악하기 위하여 이 연구는 현행 법·령·규칙들 및 그 연역법령에서 사용되거나 사용되었던 공공서식에 대한 조사를 실시하였다. 이를 위하여 법제처 홈페이지[2] 법률검색시스템을 이용하여 현행 법령에 포함된 각 서식을 일체 확인하였으며 이 가운데 법률, 각 시행령과 시행규칙에 의한 서식의 통계는 다음과 같았다.

<표 1> 법정서식 법령규칙별 분류

분류	법률	령	규칙	기타	총
개수	64	323	909	68	1364

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.

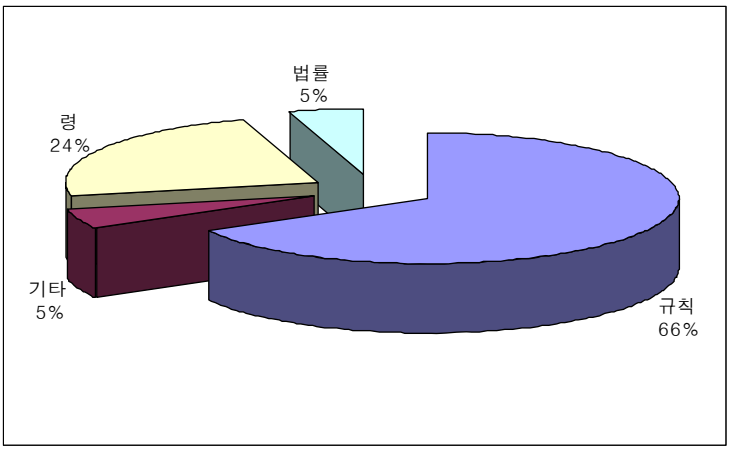
<표 2> 법정서식 주민등록번호 사용 실태조사 내용

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

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 많

2) http://www.moleg.go.kr

았고, 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 주의를 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 1] 법정서식 법령규칙별 비율

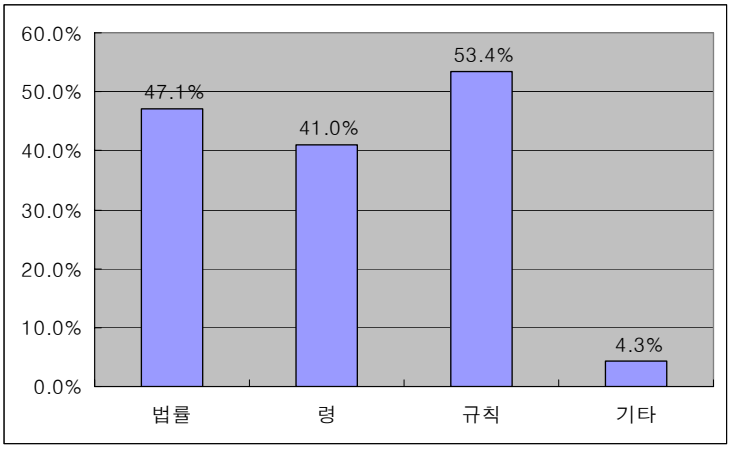
수치상으로 나타난 법정서식의 주민등록번호사용실태는 다음과 같다.

<표 3> 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용실태

(단위 : 개)

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

* O : 주민등록번호 수록, X : 주민등록번호 수록하지 않음
* '삭제'는 해당 서식이 삭제된 것을 의미하며 '없음'은 서식의 번호가 바뀐 것을 의미함



[그림 2] 법령규칙별 법정서식의 주민등록번호 사용비율

표 2)와 표 3)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, 지적법시행규칙상의 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 수집비율을 확인하여 보았다. 법정서식의 종류가 서식의 숫자만큼이나 다양해서 카테고리를 정하는 것이 용이하지는 않으나 다음과 같은 기준으로 분류하였다.

<표 4> 법정서식의 종류별 분류 기준

대분류	소분류	내용
신청관련서류	납부서 관련	납부서
신청관련서류	신고서 관련	신고(서), 신청(서), 제출(서)
신청관련서류	청구서 관련	청구(서), 청부, 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

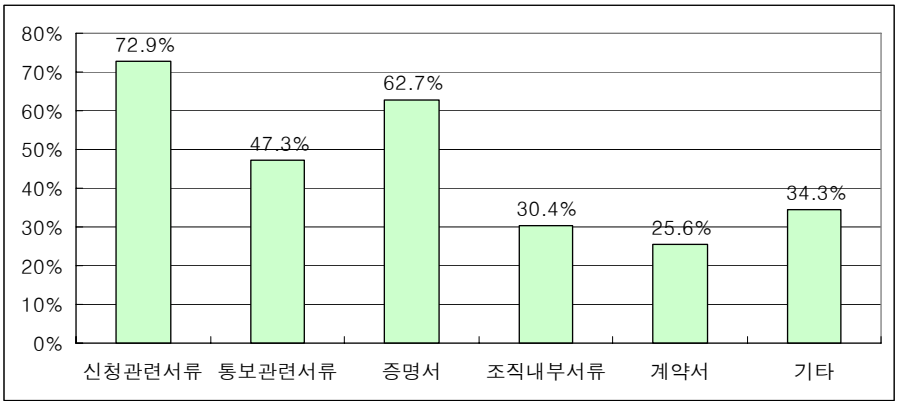
대분류	소분류	내용
증명서	영수증 관련	영수증, 접수증
증명서	기타	사원증, 수첩
조직내부서류	건의/보고서 관련	건의, 보고(서)
조직내부서류	자금집행 관련	결의서, 계산(부/서), 출납부
조직내부서류	계획/현황서 관련	계획(서), 현황(서)
조직내부서류	서류관리 관련	관리부, 기록(부/표), 대장, 사건부, 서식, 원부, 일지, 접수부, 처리부
조직내부서류	총괄서 관련	명단, 명부, 목록, 연명부, 카드, 총괄표
조직내부서류	조사서 관련	조사(서/표), 조서
조직내부서류	기타	표지, 회의록
계약서		계약서
기타		나머지 전체

이 기준에 따라 법정서식을 대분류된 종류별로 정리한 후 각 분류별 법정서식에서 주민등록번호가 수집되고 사용되는 내용을 조사한 결과는 다음과 같다.[3)]

<표 5> 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태

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

3) 소분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태는 별첨



[그림 3] 대분류별 법정서식의 주민등록번호 사용 비율

<표 6> 대·소분류별 법정서식의 주민등록번호 사용실태

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%

대분류	소분류	삭제	없음	O	X	합계	비율
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%

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.

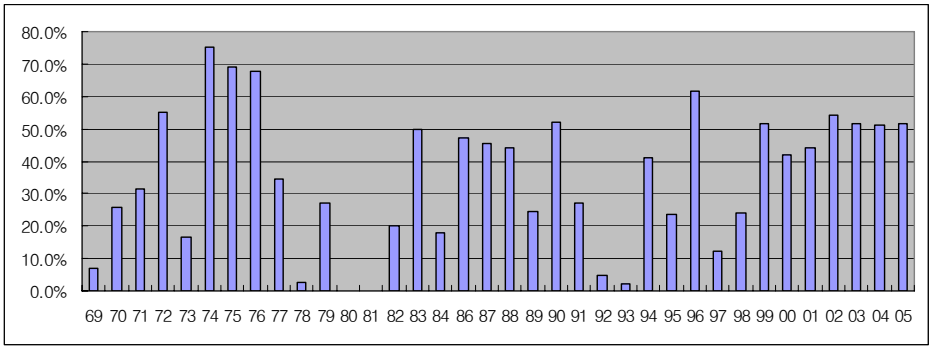
법정서식에 주민등록번호가 사용되는 비율은 연대별・연도별로 약간씩 추이를 달리 했다. 예를 들어 조사대상에 포함되기도 하였던 “제1회총인구조사시행령”은 1948년에 제정된 시행령이며 주민동태에 관한 정보수집을 직접 목

적으로 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.

<표 7> 법정서식 주민등록번호사용 연대별 추이

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

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



[그림 4] 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 4>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 철저하지 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 수

집대상이 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 6>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.

3. 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 또 다른 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.

<표 8> 민간서식 주민등록번호사용 실태조사 내용

서식분류	대상 서식	표본추출	조사방법
8개 분야	15633개	표본추출	주민등록번호유무확인

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.

<표 9> 분류별 조사서식 수

서식 분야	대상 서식
회사	4916개
건설	1506개
민원행정	4912개
법원	1268개
생활	984개
세무금융	1462개
학교	585개
총	15633개

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 같은 형식의 서식을 사용하고 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 이 연

구에서는 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 10 참조). 또한 전술한 바와 같이 공공부문에서의 서식에 대한 분석과 더불어 민간부분에서의 서식을 교차분석함으로써 보다 현실성 있는 실태분석이 가능할 것이라고 보았기 때문이기도 하다.

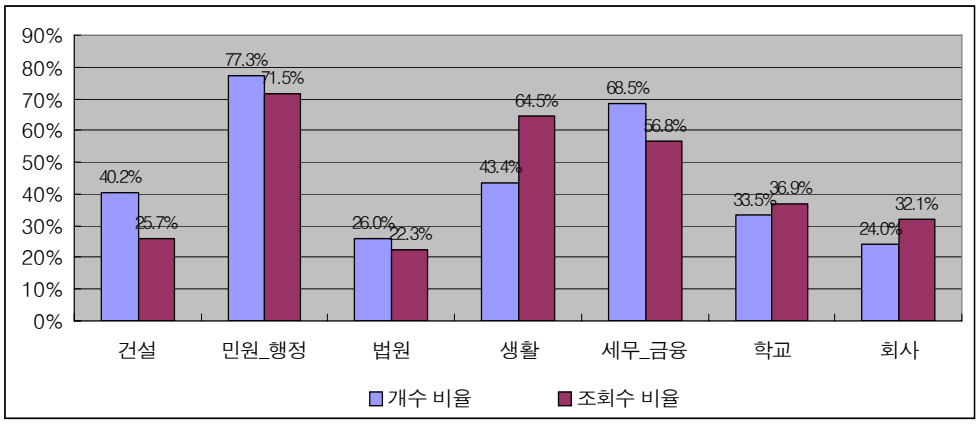
이 두 번째의 목적을 달성하기 위하여 이 연구는 각 분야의 조사대상 서식 샘플은 여러 샘플 중 조회수가 100이상인 자료들만을 대상으로 추출하였다. 현실적으로 서식의 사용빈도를 실측하는 것은 거의 불가능에 가까운 만큼, 이 연구에서는 일정한 조회수 이상이 기록된 서식의 경우에는 일반적인 활용도가 그보다 조회수가 떨어지는 다른 서식에 비해 훨씬 높을 것이라는 가정을 바탕으로 보다 실재에 가까운 분석의 결과를 추구하기로 한 것이다.

조회수 100이상의 서식을 대상으로 진행한 이번 조사에서[4] 일반적으로 사용되는 서식 중 주민등록번호를 사용하는 것을 예시하고 있는 서식의 샘플비율은 다음과 같다.

4) 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 15633개였다.

<표 10> 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도

	개수			조회수		
	전체	번호사용	사용비율	전체	번호사용	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%



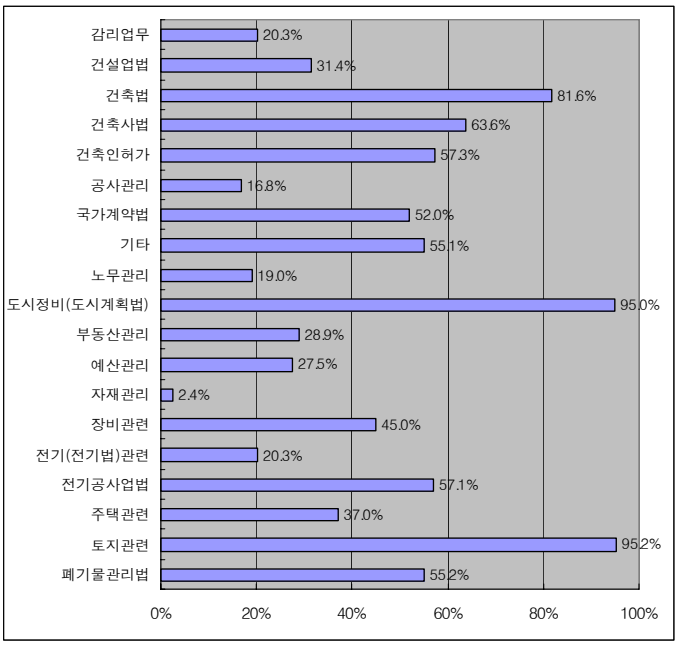
[그림 5] 민간서식의 주민등록번호 사용현황 및 서식사용빈도

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 작성함으로서 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.

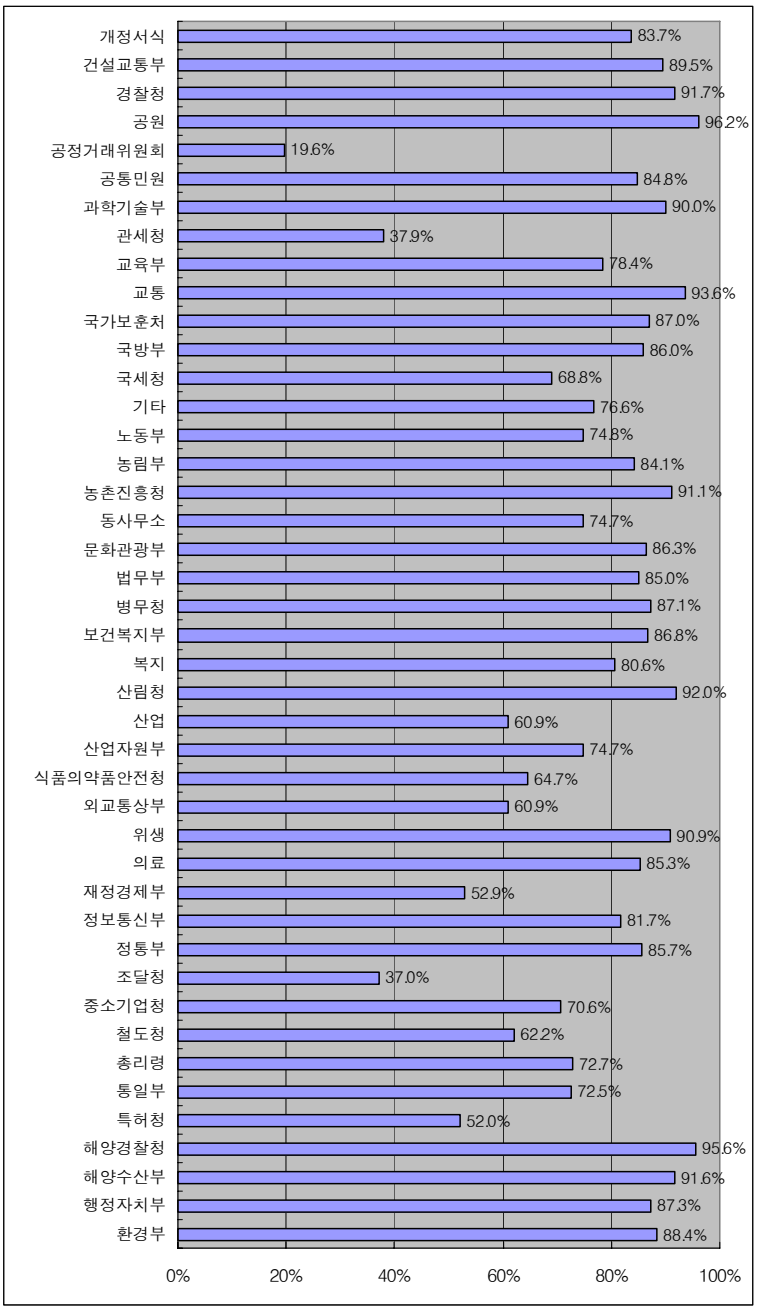
그럼에도 불구하고 본 조사연구의 목적에 비추어볼 때 비즈폼 서식 양식들이 가지고 있는 몇 가지 특징은 우리 사회에서 주민등록번호가 매우 광범위하게 사용되고 있음을 알려주고 있다고 판단된다. 즉, 어느 분야에 주민등록번호가 이용되고 있는가를 확인한다는 목적에서 바라본다면, 비록 주민등록번호를 사용하지 않는 다른 형태의 서식이 있다고 할지라도 같은 분야의 서식 중 주민등록번호가 사용되는 서식이 역시 존재함을 확인할 수 있을 때, 해당 서식 중 주민등록번호를 수집하고 있는 서식의 비율이 몇 %인가라는 수치보다는 그러한 서식을 사용하는 분야에서도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

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.



[그림 6] 건설부문 서식의 주민등록번호 사용 현황

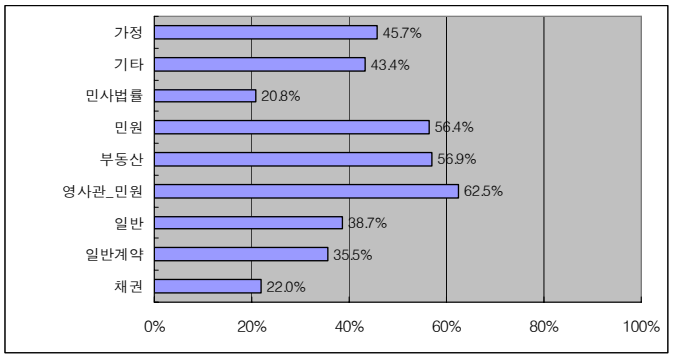
그럼에도 불구하고 <그림 6>에서 보는 바와 같이 대인적 업무의 성격이 드러나는 건축법소관업무, 도시정비 등 도시계획법 소관업무, 그리고 토지관련업무의 경우에는 80-90% 이상의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있다. 물론 이 중에는 권리관계의 명확성을 도모하기 위하여 개인신분의 확인이 요청되는 경우도 없지는 않지만, 일반적으로 그 권리관계 혹은 신분관계의 확인을 위해 등기권리필증, 토지대장, 혹은 주민등록등본이나 호적등본 등을 별도의 첨부서류로 요구하고 있음을 감안한다면 이러한 주민등록번호 등의 개인정보를 서식에서 무분별하게 요구하는 것 자체가 과잉금지의 원칙에 위반되는 것이라 할 것이다.



[그림 7] 민원행정부문 서식의 주민등록번호사용 현황

<그림 7>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 행정업부의 비중이 상대적으로 높은 영역에서 주민등록번호를 요구하는 빈도가 높게 나타난다는 점과 일맥상통한다.

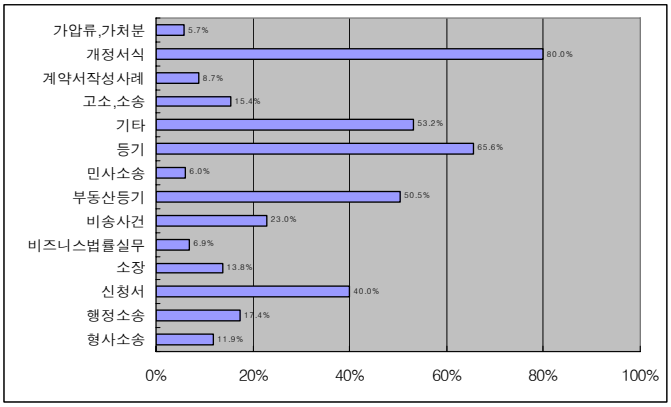
그러나 이러한 현상은 대체로 행정상의 편의를 우선으로 하는 잘못된 관행의 결과임은 <그림 8>에서 역설적으로 드러난다. 대체로 이 그림에서 나타나는 생활부문의 서식이 법원·소송 등과 관련되거나 혹은 계약·채권 등 권리·의무관계에 관한 것임을 감안하고, 그리고 이런 영역에서는 무엇보다 개인신분에 대한 확인의 필요성(즉 권리·의무자를 특정하여야 할 필요성)이 강함을 고려할 때 그럼에도 불구하고 이들 영역에서 주민등록번호를 요구하는 비율이 앞서의 행정영역의 경우에 비하여 현저하게 낮음을 주의할 필요가 있다.



[그림 8] 생활부문 서식의 주민등록번호 사용현황

<그림 9>은 이 점을 재확인한다. 법원부문의 서식은 행정적 성격이 강한 각

종 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.[5)]



[그림 9] 법원부문 서식의 주민등록번호 사용현황

5) 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.

표 16) 직원 또는 고객의 주민등록번호 미수집시 업무에 대한 영향

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

4. 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 데이터베이스 상의 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.

<표 12> 행정자치부 목록 누락 기관 명단

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

분류	기관명
	국무총리실
	청소년위원회
부	정보통신부
	산업자원부
	재정경제부
	법무부
	과학기술부
처	기획예산처
청	관세청
	식품의약품안전청
	기상청
	철도청
	통계청
	검찰청
사법부	헌법재판소
	대법원등기소
	대법원
중앙선관위	중앙선거관리위원회
	중앙선거관리위원회홍보마당
독립위원회	국가인권위원회
	방송위원회
입법부	대한민국국회
	국회예산처
	국회도서관

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'라

고 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.

<표 13) 공공기관의 개인정보파일 보고실태

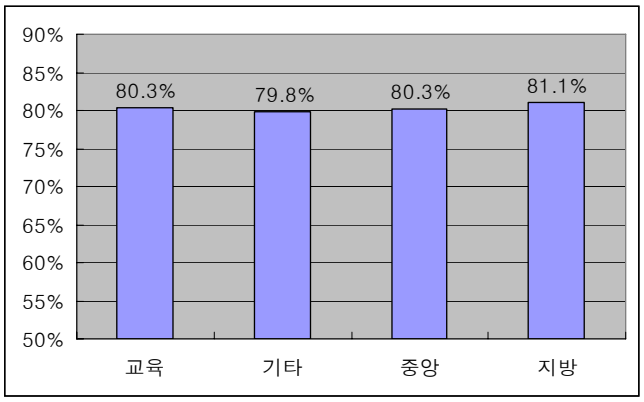
보고된 파일수(개)	기관(곳)	누적(개)	누적비율(%)
1	54	54	33.5
2	28	82	50.9
3	17	99	61.5
4	14	113	70.2
5	9	122	75.8
6	10	132	82.0
7	5	137	85.1
8	5	142	88.2
9	2	144	89.4
10	3	147	91.3
13	1	148	91.9
16	1	149	92.5
17	1	150	93.2
21	3	153	95.0
23	1	154	95.7
25	1	155	96.3
27	1	156	96.9
36	1	157	97.5
40	1	158	98.1
42	1	159	98.8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

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.

<표 14> 공공기관의 개인정보 파일 중 주민등록번호 사용실태

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

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%)



[그림 10] 공공기관의 개인정보 파일에서 주민등록번호 사용비율

<표 15> 중앙행정기관별 주민등록번호 사용실태

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

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율(%)
	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 16> 지방자치단체별 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 17> 교육기관별 주민등록번호 사용실태

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

<표 18> 정부투자기관 및 기타 기관별 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

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율
기타	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

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율
기타	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
	한국감정평가업협회	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

분류	기관	서식개수	주민번호사용서식	비율
기타	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

아래의 <표 19>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.

<표 19> 개인정보 수집항목 우선순위

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

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 정보주체뿐만 아니라 정보주체와 관련된 다른 사람들의 주민등록번호도 매우 빈번하게 같이 수집되고 있음을 확인할 수 있다.[6] 이들 기록은 다른 기관과의 연동을 통해 공유되기도 한다.[7]

위 통계에서 주민등록번호로 대표되는 실제 기록항목은 다음과 같이 다양하다.

표 25) 주민등록번호로 파악되는 유사코드

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, 변경전주민등록번호, 변경후주민등록번호, 보유자주민등록번호, 보호자인적사항(주민등록번호), 보호자주민등록번호, 부모주민등록번호, 사업자주민등록번호, 사유자주민등록번호, 상담자주민번, 상담자주민번호, 서명권한위임자주민번호, 설계사(대리점)주민(법인)등록번호, 설립자주민등록번호, 성명및주민등록번호(신청자및배우자), 성명주소주민등록번호(취득자), 소유자성명주민번호, 소유자주민등록번, 수검자주민등록번호, 수권자주민번호, 수

6) 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.

7) 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 개인정보수록항목 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.

주민등록번호로 파악되는 유사코드
령자주민등록번호, 수신자주민등록번호, 승인자주민등록번호, 식별정보(주민번호), 신소유자주민번호, 신용주민등록번호, 신주민번호, 신청인주민, 신청자주민번호, 안내대상자주민등록번호, 안전관리자성명주민등록번호, 양도인상속인법인주민등록번호, 양도인주민등록번호, 양수인상속인법인주민등록번호, 양수인주민등록번호, 영업자주민번호, 예금주주민등록번호, 운행자주민등록번호, 원장주민등록번호, 유공자주민번호, 이의신청자주민번호, 인쇄인주민번호, 임원주민등록번호, 임원주민일련번호, 자녀주민등록번호1, 자녀주민등록번호2, 작성자주민번호, 장학생주민등록번호, 재해자주민번호, 전공자주민, 전수조교주민등록번호, 전용자등록번호, 전입지주민(사업자)번호, 종자관리사주민등록번호, 주민(법인)번호(8), 주민둥록번호, 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

주민등록번호 범용현상과 법제에 관한 검토

윤 현 식 (민주노동당 정책연구원)

Ⅰ. 주민등록번호 범용현상과 법제검토의 배경 • 85

Ⅱ. 프라이버시권과 주민등록번호의 범용 • 87

Ⅲ. 결론 – 법제의 미비와 주민등록번호 범용현상과의 관계 • 113

주민등록번호 범용현상과 법제에 관한 검토

윤 현 식 (민주노동당 정책연구원)

Ⅰ. 주민등록번호 범용현상과 법제검토의 배경

2005년도 인권상황실태조사의 일환으로 수행된 주민등록번호 사용현황 실태조사의 결과 우리 사회의 거의 모든 분야에서 주민등록번호가 광범위하게 사용되고 있음을 확인할 수 있었다. 애초 주민등록법에 주민등록번호제도가 도입된 것은 주민등록법의 목적에 의할 경우 ① 주민의 거주관계 파악 ② 인구동태의 확인 ③ 간이하고 적정한 행정사무의 도모를 위한 것으로 보아야 할 것이다.[1)]

법의 목적을 달성하기 위하여 도입된 일련의 제도는 우선 해당 법률의 목적을 달성하기 위한 합리적 범위 안에서 존재해야 하며, 특히 기본권의 침해와 관련이 있을 경우에는 헌법이 규정한 기본권제한의 법리를 충족하는 한도 내에서 기능해야만 한다. 주민등록법이 가지고 있는 여러 제도, 즉 지문날인제도·국가신분증제도(주민등록증제도)·직권말소제도 등의 제도와 마찬가지로 주민등록번호 역시 일정한 형태로 기본권을 제한하거나 침해하는 제도라는 비판이 일고 있다. 특히 주민등록번호의 경우 정보통신기술의 발달과 정보사회의 진척으로 인하여 사이버공간에 산재한 개인정보를 연결해주는 열쇠의 역할을 담당하게 되면서 이러한 비판은 더욱 강도 높게 제시되어 왔다.

---

1) 제정 주민등록법의 목적에 따르면 이러한 해석이 가능하다. 현행 주민등록법에 따르면 법의 목적에 "주민생활의 편익"이라는 항목이 포함되어 있다. 따라서 현행 주민등록법에 따를 경우 주민등록번호의 사용목적은 본문의 3가지 주민등록법의 목적과 더불어 "주민생활의 편익"이라는 목적이 포함되어야할 것이다.

이러한 상황에서 주민등록번호가 본 실태조사의 결과처럼 거의 무제한적인 범용이 이루어지고 있다는 것은 다시 말하면 시민의 기본권이 상시적으로 제한되거나 침해되고 있다는 것을 의미하는 것이며, 더 넓은 범위에서 그렇게 될 수 있는 가능성이 존재한다는 것을 의미한다. 실태조사의 결과가 의미하는 중요한 사실은 그러한 권리침해의 현상이 있음에도 불구하고 실효적인 구제가 이루어지지 않고 있다는 것이며, 또한 주민등록번호를 사용하지 않아도 될 수 있는 부분에서 관행적으로 주민등록번호가 사용되고 있다는 점이다. 즉 "범용" 현상을 넘어 "남용"되고 있다는 지적이 가능한데, 이러한 현상이 발생하는 근저에는 주민등록번호의 사용에 대한 제한이 법률적 강제를 통해 이루어지지 않고 있다는 현실이 자리한다. 그렇다면 적어도 이 시기에 주민등록번호를 사용할 수 있는 사회생활의 영역이 어디까지일 것인가를 검토하는 과정이 필요하다. 특히 법제적 측면에서 현행 법률이 주민등록번호의 사용을 어느 선까지 정하고 있는지를 확인하는 작업이 필요하다고 판단된다.

본 발제에서는 주민등록번호의 사용과 직간접적으로 관련된 법률을 검토하고 법제의 불비로 인하여 주민등록번호가 남용되고 있는 것이 아닌지를 검토하기로 한다. 특히 이 검토를 수행하기 위한 전단계로서 주민등록번호의 성격이 기본권 침해적인 것인지의 여부를 헌법이론적 측면에서 판단하고, 국제적인 개인정보보호원칙에 비추어 검토한다. 이후 개별 법제도 속에서 주민등록번호의 사용이 어떻게 규정되어 있는지를 살피고 이에 대한 문제점을 지적하고자 한다.[2)]

2) 이하 본 발제문의 내용은 실태조사연구용역보고서의 내용을 발췌 정리하는 것으로 하며, 필요한 경우 추가적인 보완사항을 설명하기로 한다. 발제의 편의를 위하여 실태조사연구용역보고서의 순서와 일부 바뀐 부분이 있다.

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 거주의 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.[3)]

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 기

3) 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.

준을 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.[4)]

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.[5)]

(2) 주민등록번호의 도입과정

1968년 5월 29일 개정된 주민등록법 제1차 개정에서 가장 눈여겨 보아야할 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 때

4) 윤현식, 위 논문, 104~105쪽.

5) 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 남파된 무장게릴라들의 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.

의 주민등록증 제도는 강제적인 것이 아니고 임의적인 것이었으나, 주민등록번호라는 개인 고유 일련번호체계가 시행됨으로써 이후 주민등록증 강제발급 제도의 기초가 되었다고 볼 수 있다.[6]

최초 주민등록번호는 지금과 같은 13자리 숫자가 아니라 일정한 일련번호로 이루어진 총 12자리로 구성되어 있었다. 현행과 같이 생년월일 등 개인의 신상정보가 구체적으로 보여지는 13자리 주민등록번호가 부여되기 시작한 것은 1975년 주민등록법 시행령 및 시행규칙 개정을 통해서이다.[7] 정작 법률의 규정에 처음으로 주민등록번호가 나타난 것은 1980년 제5차 주민등록법 개정에 의하여 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 편의를 제공하기 위한 것이다.

개인정보보호의 원칙적인 측면에서 살펴보자면 수집 또는 생성되는 개인정

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

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

보는 목적범위 안에서 그 효용성을 가질 수 있으며, 목적범위를 초월하는 용도로의 사용에 대해서는 엄격한 제한을 받아야만 한다.[8] 따라서 현행 주민등록법 및 제 법률들의 규정에 따를 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 신용정보의이용및보호에관한법률 등 여타의 법률을 검토하여도 특히 주민등록번호를 민간영역에서 활용할 수 있음을 규정하고 있는 법률은 없는 것이다.[9]

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.[10] 이에 대해서

8) 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.

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

는 후술한다.

2. 개인정보보호의 원칙과 주민등록번호의 보호

(1) 프라이버시보호를 위한 국제적 기준

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 목적 이외에 다른 목적을 위하여 게시, 이용, 기타 사용에 제공되어서는 안 된다. 단, 다음을 예외로 한다 :

a) 정보주체의 동의가 있는 경우

b) 법률의 규정에 의한 경우

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

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.[11]

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

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

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 중대한 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 관련

되는 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 이의신청권[12)]

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 제재(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.[13)]

---

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

(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 십분 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 것이다. 이러한 판단은 위에 언급한 프라이버시보호를 위한 국제적 기준들이

13) 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 전환시킴으로서 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.

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.

3. 주민등록번호제도의 합헌성 판단

주민등록법이 비록 최초의 목적 자체가 주민행정의 편의는 물론 주민생활의 편익과 복지수급 등 주민의 권리의무관계에 도움을 주기 위한 것이 아니라 국민감시와 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 주민등록법상 규정되어 있는 각종 제도적 장치들 역시 하나하나를 낱낱으로 떼어놓고 위헌성 여부를 판단할 수는 없고, 법률 전체적인 맥락에서 그것이 필요한지 여부를 확인할 필요가 있게 된다. 이 장치들 안에는 주민등록증 제도, 지문날인 제도 등이 포함되며 주민등록번호제도 역시 이러한 장치들을 구성하는 하나의 요소가 된다. 이런 맥락에서 볼 때 주민등록번호를 위헌적인 제도라고 판단하기는 곤란하다는 의견이 제기된다.[14]

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 합헌적

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

이라고 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 행위이다. 또한 정보화의 진행 과정에서 포괄적인 정보주체의 동의를 전제로 주민등록번호가 사회 각 분야에서 식별자로 이용됨에 따라 주민등록번호의 유출로 인한 침해사례가 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, 주민등록번호제

도, 지문날인제도, 주민등록증 제도 등이 이 과정에서 도입되었다.[15]

주민등록법이 비록 주민의 편익을 도모하고[16] 행정업무의 효율을 위해 만들어졌고, 주민등록번호가 이러한 효과를 달성하기 위해 도입되었다고 할지라도 현행 주민등록법상의 목적만을 가지고 판단을 할지라도 근본적으로 기본권 제한의 법리가 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.

---

15) 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 관할경찰서장을 지휘·감독하고 경찰서장은 예비군운용에 대한 직접적인 책임을 지도록 되어 있다. 병영국가화의 단계에서 도입되는 주민등록번호는 따라서 처음부터 이러한 인적관리체계의 강화를 위한 방편으로 고안되었다는 의심을 받게 된다.

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

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 주민등록전산화를 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.[17] 주민등록법 제10조와 제17조의2 규정에 있는 개인정보를 합칠 때 중복되는 내용을 제외하더라도 이미 주소지 시군구에 신고되어 있는 개인정보는 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 주민등록법

17) 개인정보보호에 대한 문제가 불거지면서 1997년 이후 플라스틱 주민등록증이 만들어지는 과정에서 기존 주민등록증에 수록되어왔던 병역관계 정보 등이 삭제되었다. 한편 주민등록증에 날인토록 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.

상의 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 납득하

기 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 차원에서보다는 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 조사연구과정에서 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.[18] 개인에게도 심

18) 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 못

대한 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.

(3) 법률의 규정

주민등록번호제도는 일정한 형태로 기본권을 제한하는 제도이다. 헌법 제37조제2항은 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 규정되어

하던 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.

있지는 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, 행정부가 행정행위의 절차를 규정하고 있는 시행규칙에서 일부 그 내용을 언급하는 정도에 그치고 있는 것은 헌법이 규정하고 있는 법률위임의 한계를 위배하는 것이다.[19]

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. 주민

19) 자세한 사항은 김일환, 위 논문, 37~39쪽. 참조.

등록번호가 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. 개인정보보호법제의 주민등록번호의 보호 실태

(1) 주민등록번호의 정의에 관한 규정

현행 법률에서 “개인정보”에 대한 규정을 두고 이에 대한 보호조항을 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 규정한 개인정보의 정의를 그대로 원용하는 형식의 규정을 가진 법률이 있는데, 대표적으로 “인터넷주소자원에관한법률”이 있다.

<표 1> 개인정보에 관한 규정과 근거 법률

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

형식	법률명	조문번호	내용
			(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 생체특성 등에 관한 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 알아볼 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다.
개별정의	위치정보의이용등에관한법률	§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.

형식	법률명	조문번호	내용
	신용정보의이용및보호에관한법률	§2. 1.	“신용정보”라 함은 금융거래 등 상거래에 있어서 거래상대방에 대한 식별·신용도·신용거래능력 등의 판단을 위하여 필요로 하는 정보로서 대통령령이 정하는 정보를 말한다.
정의 원용	인터넷주소자원에관한법률	§2. 5.	“개인정보”라 함은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제2조제1항제6호에 규정된 개인정보를 말한다.

“공공기관의개인정보보호에관한법률”, “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”, “전자서명법” 및 “인터넷주소자원에관한법률”에 따르면 “개인정보”는 “해당 개인을 식별”하기 위해 존재하는 것이며, 그 내용 중에 주민등록번호가 포함되고 있음을 알 수 있다. “공공기관의개인정보보호에관한법률”과 “정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률”이 각각 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호를 위한 기본법적인 역할을 하고 있음을 감안할 때, 사회 전 영역에서 일반적으로 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 있다거나 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.[20]

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.(별표 참조)

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·지방자치단

20) 윤현식, 위 논문, 125~129쪽 참조.

체・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 마련해놓고 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.[21] 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.[22]

---

21) 행정자치부는 주민등록번호의 불법사용에 대한 처벌을 강화하는 한편 주민등록번호의 도용 등으로 인하여 피해를 입은 피해자들에게 정신적 손해배상을 할 수 있도록 하는 내용을 담은 주민등록법 개정안을 2005년 중순에 발의하였으며 국회에 계류 중에 있다. 주민등록번호의 위험성에 대한 문제제기가 본격적으로 이루어진지 벌써 10여년이 지났음에도 불구하고 주민등록번호문제의 실질적 해결의 책임을 가지고 있는 행정자치부는 주민등록번호조합방식의 변경 등에 대한 고려는 전혀 없이 부당사용에 대한 벌칙만 강화하고 있는 실정이다. 그러나 그러한 조치를 통해 주민등록번호 불법사용자들이 주민등록법의 벌칙규정에 의거하여 얼마나 처벌되고 있으며, 얼마나 불법사용이 예방되고 있는지에 대해서는 보고된 바가 없다. 오히려 정보통신부, 경찰 사이버수사대 등의 보고에 따르면 주민등록번호 불법사용의 빈도는 날이 갈수록 높아지고 있는 것이 현실이다.

22) 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 법제적 차원에서 가시화된 것은 매우 발전된 현상이라고 하겠다.

5. 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 주민등록번호와 연결되는 개인정보를 제공하고 있다. “신용정보의이용및보호에관한법률”에 의하여 재정경제부의 허가를 받아 영업을 하고 있는 신용평가기관은 은행연합회의 금융권 자료, 비금융권인 회원사(가전, 백화점, 의류업계, 자동차, 통신업체 등)에서 수집된 자료, 콜센터를 통해 수집되는 개인정보 및 제휴관계인 포털사이트로부터 수집되는 개인정보를 바탕으로 데이터확충을 하고 있다.[23]

“신용정보의이용및보호에관한법률”의 규정 중에 제3자제공과 관련하여 특히 보호되는 신용정보들을 열거하는 가운데 주민등록번호가 언급된 규정이 있다.

23) 장종인, 위 논문, 34쪽.

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 웹 사이트 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 제3자에게 제공하는 과정에서 동의를 요하는 것이므로, 이 두 법률의 내

용을 같이 살피게 되면 일단 정보의 수집과정과 제3자제공의 과정에서 정보주체의 동의를 얻는 절차가 있음을 알 수 있다. 이 과정에서 형식적으로는 수집단계와 제3자 제공 단계에서 정보주체 본인의 동의에 따라 주민등록번호가 유통되는 것으로 보인다.

그런데 동의과정에서 정보주체들의 의사표현이 있다고 하더라도 이후 주민등록번호가 이용되는 여러 가지 경우들을 정보주체가 모두 인식하고 있었다고 판단하기는 어렵다. 예를 들어 실명확인이 이루어질 때, 이미 실명의 확인을 의뢰하는 쪽과 실명을 확인해주는 쪽 모두 정보주체의 실명과 주민등록번호를 가지고 있다는 전제가 성립된다. 이 경우 실명을 확인해주는 쪽은 이미 정보주체의 실명과 주민등록번호를 이용하여 실명확인 등의 서비스를 해줄 수 있는 시스템을 구축하여 운영하고 있다는 것이 된다. 실명의 확인을 의뢰하는 쪽 역시 의뢰했던 주민등록번호가 정보주체의 실제 주민등록번호로 확인된 이후 이를 기반으로 자신들의 업무를 수행하기 위한 시스템을 구축하게 된다.

주민등록번호를 이용하여 기업이 개인정보 데이터베이스를 구축하고 이를 다른 데이터베이스와 연동하면서 각종 서비스상품을 정보주체에게 제공하고 있다는 것은 이미 보편화된 현상이다.[24] 그런데 기업 등 민간영역에서 개인정보 데이터베이스를 구축하고 이를 이용하여 정보를 유통시키거나 서비스상품을 제공하는 과정에서 주민등록번호를 이용할 수 있도록 보장하고 있거나 반대로 주민등록번호를 사용하지 못하도록 제한하고 있는 법률은 존재하지 않는다. 더 엄격히 살피자면 "정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률"이나 "신용정보의이용및보호에관한법률", 또는 "위치정보의이용등에관한법률" 등 민간영역에서 개인정보보호와 밀접하게 관련을 가지고 있는 현행 법률들은 기본취지 자체가 주민등록번호를 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

24) 이에 대한 실례로는 장종인, 위 논문 37~41쪽 참조.

위해서라기보다는 이들의 개인정보를 이용하여 영리를 추구하려는 기업의 이해가 선행된 것이다. 영리를 추구하는 기업들은 자신들의 이윤을 추구하기 위해 얼마든지 개인정보를 이용할 수 있고, 그 과정에서 주민등록번호는 매우 효과적인 식별자, 인식자의 역할을 한다. 결과적으로 주민등록번호가 이용되는 범위는 갈수록 넓어질 수밖에 없으며, 시민사회의 성숙으로 인해 일정정도 투명한 관리가 보장되는 공공부문의 경우와는 달리 고객/회원/이용자의 직접적인 개입이 기술적으로 거의 불가능한 민간영역에서 발생하는 주민등록번호로 인한 사건 사고는 계속 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.

Ⅲ. 결론 – 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. 주민등록법이 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 "전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률" 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 없

고, 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.

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 인해

서 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 법제화해야할 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 삭제하여야할 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 자제되어야할 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 주민등록번호의 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.

[별첨 : 주민등록번호 관련규정을 가지고 있는 현행 법, 령, 규칙]

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 법률 : 49개
간접투자자산 운용업법, 경범죄처벌법, 공직선거법, 공공기관의개인정보보호에관한법률, 공공기관의정보공개에관한법률, 공인회계사법, 국민건강보험법, 방문판매 등에 관한 법률, 군사법원법, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률, 기업구조조정투자회사법, 농약관리법, 농업협동조합법, 정치자금법, 법무사법, 법인등의등기사항에관한특례법, 변호사법, 보안관찰법, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률, 법인세법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법, 산림조합법, 부동산가격공시및감정평가에관한법률, 부동산등기법, 부동산투자회사법, 상가건물임대차보호법, 비송사건절차법, 선박투자회사법, 선주상호보험조합법, 세무사법, 상법, 생명윤리및안전에관한법률, 신용정보의이용및보호에관한법률, 수산업협동조합법, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률, 재외국민등록법, 전자서명법, 전자어음의발행및유통에관한법률, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 전기통신사업법, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 주민등록법, 지적법, 조세특례제한법, 지방세법, 한국증권선물거래소법, 해양사고의조사및심판에관한법률, 호적법

주민등록번호관련규정 및 서식을 가지고 있는 시행령 : 228개
1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금지급에 관한 특별법 시행령, 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법시행령, 6·25전쟁중적후방지역작전수행공로자에대한군복무인정및보상등에관한법률시행령, 가맹사업거래의공정화에관한법률시행령, 가석방자관리규정가정보호심판규칙간접투자자산운용업법시행령, 개인채무자회생규칙건설기계저당법시행령, 경륜·경정법 시행령, 건설산업기본법 시행령, 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률시행령, 고용보험법 시행령, 경찰장비의사용기준등에관한규정, 공공기관의정보공개에관한법률시행령, 공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률 시행령, 교원소청에 관한 규정, 공무원채용신체검사규정, 공무원범죄에관한몰수특례법에의한몰수보전및추징보전등에관한규칙, 공유토지분할에관한특례법시행령, 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률시행령, 공인노무사법시행령, 공직선거후보자의병역사항신고및공개에관한규칙, 공직자등의병역사항신고및공개에관한법률시행에관한국회규칙, 공직자윤리법의시행에관한대법원규칙, 공직자윤리법의시행에관한중앙선거관리위원회규칙, 공직선거관리규칙, 공직자윤리법의시행에관한헌법재판소규칙, 공탁사무처리규칙, 관세법시행령, 관광진흥법 시행령, 교통세법 시행령, 국고금관리법 시행령, 관세사법시행령, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 광주민주화운동관련자보상등에관한법률시행령, 교수자격기준등에관한규정, 교육위원및교육감선거관리규칙, 교섭단체정책연구위원임용등에관한규칙, 교육공무원징계령, 국가기술자격법시행령, 금융

주민등록번호관련규정 및 서식을 가지고 있는 시행령 : 228개
지주회사법 시행령, 국어기본법 시행령, 국민건강보험법 시행령, 국민연금법시행령, 국민체육진흥법 시행령, 국민투표법시행규칙, 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 시행령, 국세기본법 시행령, 내수면어업법 시행령, 국회정보공개규칙, 부패방지법의 시행에 관한 중앙선거관리위원회 규칙, 군복및군용장구의단속에관한법률시행령, 군용전기통신법시행령, 군사법원의소송절차에관한규칙,도로교통법 시행령,금융감독기구의설치등에관한법률시행령, 금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률시행령, 군용항공기지법 시행령, 선거관리위원회 공무원의 청렴유지 등을 위한 행동강령, 선거관리위원회 정보공개규칙, 기부금품모집규제법시행령, 선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙, 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법 시행령, 근로기준법 시행령, 노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법시행령, 기술신용보증기금법시행령, 민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 시행령, 농업기반공사및농지관리기금법시행령, 보험업법 시행령, 부동산투자회사법 시행령, 농업기반정비등기처리규칙, 변호사법 시행령, 도로법시행령, 대외무역법시행령, 동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법시행령, 마약류중독자치료보호규정, 선물거래법 시행령, 도시 및 주거환경정비법, 도시철도법시행령, 민사소송규칙, 민사소송등인지규칙, 등기부등·초본 등 수수료규칙, 소형기선저인망어선 정리에 관한 특별법 시행령, 발명장려보조금교부규정, 마약류범죄등과관련된보전절차등에관한규칙, 상훈법 시행령, 새마을금고법 시행령, 방문판매등에관한법률시행령, 수산업법 시행령, 정치자금사무관리 규칙, 문화예술진흥법 시행령, 법무사법시행규칙, 법원계약직공무원규칙, 법원보관금취급규칙, 법원인사사무규칙, 법원정보공개규칙, 법인등의등기사항에관한특례법시행규칙, 민사집행규칙, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행령, 반도체집적회로의배치설계에관한법률시행령, 방송법시행령, 선원법 시행령, 보안관찰법시행령, 범죄인인도법에의한인도심사등의절차에관한규칙, 보호시설에있는미성년자의후견직무에관한법률시행령, 부동산등기법시행규칙, 부동산소유권이전등기등에관한특별조치법시행령, 부부재산약정등기처리규칙, 법원공무원규칙, 부패방지법의시행에관한대법원규칙, 부패방지법의시행에관한헌법재판소규칙, 비영리민간단체지원법시행령, 사격및사격장단속법시행령, 법인 및 재외국민의 부동산등기용등록번호 부여에 관한 규칙, 법인세법 시행령, 벤처기업육성에 관한 특별조치법 시행령, 습지보전법 시행령, 병역법 시행령, 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 시행령, 신탁업법 시행령, 보호관찰등에관한법률시행령, 복권및복권기금법시행령, 부가가치세법시행령, 산업재해보상보험법시행령, 부산교통공단법시행령, 삼청교육피해자의명예회복및보상에관한법률시행령, 부패방지법시행령, 상업등기처리규칙, 상호저축은행법시행령, 비밀보호규칙, 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률 시행령, 인감증명법 시행령, 산림조합법 시행령, 소방공무원기장령, 소비자보호법시행령, 원자력법 시행령, 소프트웨어산업진흥법시행령, 재래시장육성을 위한 특별법 시행령, 수도권매립지관리공사의설립

주민등록번호관련규정 및 서식을 가지고 있는 시행령 : 228개
및운영등에관한법률시행령, 선거관리위원회 공무원규칙, 선거관리위원회공무원인사기록및인사사무처리규칙, 선거관리위원회법 시행규칙, 시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법시행령, 소년심판규칙, 전자어음의발행및유통에관한법률시행령, 소득세법 시행령, 신용보증기금법시행령, 소청절차규정, 수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법시행령, 전기용품안전 관리법 시행령, 전자거래기본법 시행령, 영업세법시행령, 영화진흥법시행령, 접경지역지원법 시행령, 종합부동산세법 시행령, 주민등록법 시행령, 주한미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원 등에 관한 특별법 시행령, 신용협동조합법시행령, 에너지이용합리화법시행령, 유실물법시행령, 예금자보호법시행령, 옥외광고물 등 관리법 시행령, 인천국제공항공사법시행령, 임용결격공무원등에대한퇴직보상금지급등에관한특례법시행령, 임차권등기명령절차에관한규칙, 입장세법시행령, 자격기본법시행령, 자동차등록령, 자산재평가법시행령, 자연환경보전법시행령, 중소기업창업 지원법 시행령, 장기등이식에관한법률시행령, 재산조회규칙, 한국보훈복지의료공단법 시행령, 한국주택금융공사법 시행령, 한국투자공사법 시행령, 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙, 지역신용보증재단법 시행령, 일제하일본군위안부피해자에대한생활안정지원및기념사업등에관한법률시행령, 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률시행령, 전직대통령예우에관한법률시행령, 정보통신기반보호법시행령, 장애인복지법시행령, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법시행령, 재외공관공증법시행령, 종합금융회사에관한법률시행령, 정신보건법시행령, 중소기업은행법시행령, 제주국제자유도시특별법시행령, 중앙선거관리위원회소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 즉결심판청구취소절차에관한규칙, 지방문화원진흥법시행령, 지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률시행령, 직능인경제활동지원에관한법률시행령, 징발법시행령, 철도시설관리권등록령, 조세특례제한법 시행령, 주민투표관리규칙, 주택법 시행령, 통행세법시행령, 특수임무수행자보상에관한법률시행령, 특정범죄신고자등보호법시행령, 특허법·실용신안법·의장법·상표법의시행에관한규칙, 즉결심판절차에서의불출석심판청구등에관한규칙, 학원의설립·운영및과외교습에관한법률시행령, 한강수계관리위원회규정, 한국가스공사법시행령, 한국공항공사법시행령, 한국교육방송공사법시행령, 지방자치법 시행령, 한국수자원공사법시행령, 한국은행법시행령, 한국철도공사법시행령, 한국환경자원공사법시행령, 항만공사법시행령, 항만법시행령, 해양사고의조사및심판에관한법률시행령, 헌법재판소공무원의청렴유지등을위한행동강령, 헌법재판소사무처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 헌법재판소정보공개규칙, 토양환경보전법 시행령, 호적법시행령, 학점인정 등에 관한 법률 시행령, 한국산업은행법시행령, 헌법재판소인사사무규칙, 형사소송규칙, 호적법 시행규칙

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개

5·18민주유공자예우에 관한 법률 시행규칙, 가석방심사등에관한규칙, 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률시행규칙, 건설교통부장관 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 가축전염병예방법시행규칙, 각종전염병예방약및혈청류분여규정, 간접투자자산운용업법시행규칙, 감사원변상판정청구에관한규칙, 간호조무사및의료유사업자에관한규칙, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙, 감사원소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 감사원심사규칙, 건설기술관리법 시행규칙, 개항질서법시행규칙, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 시행규칙, 개발이익환수에관한법률시행규칙, 건강기능식품에관한법률시행규칙, 건설교통부소관비상대비자원관리법시행규칙, 건축물대장의기재및관리등에관한규칙, 건설기계관리법시행규칙, 건축사법 시행규칙, 건설산업기본법 시행규칙, 건축물착공통계조사시행규칙, 검찰압수물사무규칙, 건축법 시행규칙, 검찰집행사무규칙, 검찰징수사무규칙, 검찰청관인관리규칙, 결핵예방법시행규칙, 검역법시행규칙, 검찰보존사무규칙, 검찰사건사무규칙, 경범죄처벌법시행규칙, 경비업법시행규칙, 경찰공무원임용령 시행규칙, 고도(古都) 보존에 관한 특별법 시행규칙, 경찰공무원임용령시행규칙, 고엽제후유의증 환자 지원 등에 관한 법률 시행규칙, 골재채취법 시행규칙, 계량에관한법률시행규칙, 공무원연금법 시행규칙, 고압가스안전관리법시행규칙, 고용정책기본법 시행규칙, 공공기관의개인정보보호에관한법률시행규칙, 공공기관의기록물관리에관한법률시행규칙, 공공기관의정보공개에관한법률시행규칙, 고등학교입학자격검정고시규칙, 고등학교졸업학력검정고시규칙, 고령자고용촉진법시행규칙, 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률시행규칙, 고용보험법 시행규칙, 공유수면관리법 시행규칙, 공유수면매립법 시행규칙, 공중위생관리법 시행규칙, 교육공무원 인사기록 및 인사사무 처리규칙, 공직자윤리법 시행규칙, 관광진흥법 시행규칙, 공보처소관비상대비자원관리법시행규칙, 국가보훈처소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 공무원증규칙, 공무원직무발명의처분·관리및보상등에관한규정시행규칙, 공연법시행규칙, 과학관육성법 시행규칙, 공인노무사법시행규칙, 공인회계사법시행규칙, 공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률 시행규칙, 공중보건장학을위한특례법시행규칙, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙, 공항시설관리권등록령시행규칙, 과세자료의제출및관리에관한법률시행규칙, 공정거래위원회소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 과학기술기본법시행규칙, 국립환경과학원 시험의뢰 규칙, 국민건강보험 요양급여의 기준에 관한 규칙, 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정 시행규칙, 국고금관리법 시행규칙, 관세사법시행규칙, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙, 국립5·18묘지 규정 시행규칙, 국립4·19묘지 규정 시행규칙, 광산보안법시행규칙, 광업등록령시행규칙, 광업법시행규칙, 교육인적자원부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 교원등의연수에관한규정시행규칙, 교통안전법시행규칙, 교원자격검정령시행규칙, 국민체육진흥법 시행규칙, 국세기본법 시행규칙, 국세징수법 시행규칙, 교통세법시행규칙, 국민연금법 시행규칙, 국제조세조정에 관한 법률 시행규칙, 국가기술자격법 시행규칙, 국가를당사자로하는소송

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개

에관한법률시행규칙, 국가유공자단체의 수익사업에 관한 규칙, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행규칙, 국립및공립각급학교관인규칙, 국가채권관리법시행규칙, 국립및공립초·중등학교회계규칙, 국립서울병원부설정신간호조무사양성소운영규칙, 국립수산과학원시험·조사및분석의뢰규칙, 문화관광부 및 문화재청 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 군인사법 시행규칙, 국립묘지령시행규칙, 국립박물관유물복제규칙, 국민건강보험체납보험료분할납부에관한규칙, 국립소록도병원운영규칙, 국민기초생활보장법시행규칙, 국민임대주택건설등에관한특별조치법시행규칙, 국립재활원운영규칙, 국립정신병원운영규칙, 기업도시개발 특별법 시행규칙, 국방부및병무청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 별정우체국직원 인사규칙, 국민감사청구·부패행위신고등처리에관한규칙, 국민건강보험법 시행규칙, 국민건강증진법시행규칙, 국유임산물매각규칙, 부랑인및노숙인보호시설설치·운영규칙, 근로자복지기본법 시행규칙, 국적법시행규칙, 국정홍보처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 기상업무법 시행규칙, 국제회의산업육성에관한법률시행규칙, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 시행규칙, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙, 사회복지법인 재무·회계 규칙, 내수면어업법 시행규칙, 국유재산법 시행규칙, 농업협동조합법 시행규칙, 군무원인사법시행규칙, 군복및군용장구의단속에관한법률시행규칙, 군사시설보호법시행규칙, 국제선박등록법시행규칙, 사법경찰관리집무규칙, 군수형자가석방심사등에관한규칙, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행규칙, 농어촌정비법 시행규칙, 군장학생규정시행규칙, 군행형법시행규칙, 근로기준법시행규칙, 소방용기계·기구의 형식승인 등에 관한 규칙, 근로자참여및협력증진에관한법률시행규칙, 군위탁생규정시행규칙, 독립유공자예우에 관한 법률 시행규칙, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 시행규칙, 기술사법시행규칙, 군표창규칙, 기획예산처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 낚시어선업법시행규칙,근로감독관증규칙, 남녀고용평등법시행규칙, 남북교류협력에관한법률시행규칙, 근로자직업능력 개발법 시행규칙, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률시행규칙, 노동부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 도시개발법 시행규칙, 기르는어업육성법시행규칙, 농림부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙, 기술표준원등의시험·연구및기술지원규칙, 농산물품질관리법시행규칙, 낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률시행규칙, 농어촌등보건의료를위한특별조치법시행규칙, 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법시행규칙, 농어촌주택개량촉진법시행규칙, 문화산업진흥 기본법 시행규칙, 문화재보호법 시행규칙, 노동조합및노동관계조정법시행규칙, 노인복지법시행규칙, 농·축산·임·어업용기자재및석유류에대한부가가치세영세율및면세적용등에관한특례규정시행규칙, 농림부소관비상대비자원관리법시행규칙, 어획물운반업 등록에 관한 규칙, 별정우체국법 시행규칙, 농산물가공산업육성법시행규칙, 열사용기자재 관리규칙, 농산물의생산자를위한직접지불제도시행규칙, 담배사업법시행규칙, 보험업법 시행규칙, 대덕연구단지관리법시행규칙, 농약관리법시행규칙, 외교문서공개에 관한 규칙, 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률 시행규칙,

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개

농어촌 도로정비법 시행규칙, 농어촌발전특별조치법시행규칙, 농업기계화촉진법시행규칙, 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 시행규칙, 농지법시행규칙, 사방사업법 시행규칙, 사법시험법 시행규칙, 농촌진흥법시행규칙, 농촌진흥청시험·분석및검정의뢰규칙, 댐건설및주변지역지원등에관한법률시행규칙, 댐사용권등록령시행규칙, 도로법시행규칙, 도로와다른도로등과의연결에관한규칙, 대기환경보전법 시행규칙, 도서관및독서진흥법시행규칙, 디자인등록령 시행규칙, 디자인보호법 시행규칙, 도선법시행규칙, 도시공원법시행규칙, 도시교통정비촉진법시행규칙 도시및주거환경정비법시행규칙, 도시철도채권매입사무취급규칙, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법시행규칙, 독학에의한학위취득에관한법률시행규칙, 동물용의약품등취급규칙, 마약류보상금지급규칙, 상속세및 증여세법 시행규칙, 석유 및 석유대체연료 사업법 시행규칙, 모자보건법시행규칙, 도로교통법 시행규칙, 도시가스사업법 시행규칙, 물품세법시행규칙, 도시철도차량관리에관한규칙, 병역법 시행규칙, 박물관및미술관진흥법시행규칙, 마약류관리에관한법률시행규칙, 발전소주변지역지원에관한법률시행규칙, 먹는물관리법시행규칙, 먹는물수질기준및검사등에관한규칙, 방위산업에관한특별조치법시행규칙, 수목원조성 및 진흥에 관한 법률시행규칙, 정보통신기기 인증 규칙, 정보통신기기 시험기관의 지정 및 관리 등에 관한 규칙, 무역업무자동화촉진에관한법률시행규칙, 문화관광부소관비상대비자원관리법시행규칙, 법무부장관소관비영리법인의설립·감독에관한규칙, 조달청 중앙구매사업단시험·분석규칙, 승강기 제조 및 관리에 관한 법률 시행규칙, 민방위기본법 시행규칙, 법제처소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 변리사법시행규칙, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행규칙, 선박안전법 시행규칙, 선박직원법 시행규칙, 선원법 시행규칙, 반도체집적회로의배치설계에관한법률시행규칙, 쌀소득등의 보전에 관한 법률 시행규칙, 방문판매등에관한법률시행규칙, 방조제관리법시행규칙, 배타적경제수역에서의외국인어업제한위반선박등에대한사법절차에관한규칙, 수난구호법 시행규칙, 수도법 시행규칙, 부동산등기특별조치법에의한과태료부과·징수규칙, 부동산중개업법시행규칙, 청소년위원회소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 수질환경보전법 시행규칙, 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행규칙, 수산물품질관리법 시행규칙, 비상대비자원관리법시행규칙, 습지보전법 시행규칙, 사내근로복지기금법시행규칙, 법인세법 시행규칙, 사료관리법시행규칙, 벤처기업육성에 관한 특별조치법 시행규칙, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률시행규칙, 외국인투자촉진법 시행규칙, 식품위생법 시행규칙, 보건복지부및그소속청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 사회보호법에의한군관계보호처분에관한규칙, 우체국예금·보험에 관한 법률 시행규칙, 삭도·궤도법시행규칙, 보안관찰법시행규칙, 보안업무규정 시행규칙, 약사법 시행규칙 , 산업교육진흥법시행규칙, 산업기술연구조합육성법시행규칙, 부가가치세법 시행규칙, 산업발전법시행규칙, 산업입지및개발에관한법률시행규칙, 산업자원부장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립및감독에관한규칙, 위험물안전관리법 시행규칙, 산업표준화법시행규칙, 부산교통채권사무취급규칙, 산지관리

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개
법시행규칙, 상수원관리규칙, 여객자동차 운수사업법 시행규칙, 비료관리법시행규칙, 새마을금고법시행규칙, 음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률 시행규칙, 사격및사격장단속법시행규칙, 사도법 시행규칙, 의료급여법 시행규칙, 사무관리규정시행규칙, 석유류세법 시행규칙, 체육지도자 연수 및 자격검정에 관한 규칙, 인삼산업법 시행규칙, 사행행위등규제및처벌특례법시행규칙, 임금채권보장법 시행규칙, 사회보호법시행규칙, 사회복지사업법시행규칙, 사회안전법에의한군관계보안처분에관한규칙, 산림법시행규칙, 선박투자회사법시행규칙, 선원근로감독관직무규칙, 선택진료에관한규칙, 특별사법경찰관리 집무규칙, 산업기술기반조성에관한법률시행규칙, 성매매알선등행위의처벌에관한법률시행규칙, 산업디자인진흥법시행규칙, 산업안전보건법 시행규칙, 특허료 등의 징수규칙, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙, 원자력시설 등의 방호 및 방사능방재대책법시행규칙, 소규모지역사업및묘목재배사업의계약에관한사무처리규칙, 학교생활기록의 작성 및 관리에 관한 규칙, 소방시설공사업법시행규칙, 재난 및 안전관리 기본법 시행규칙, 상표등록령 시행규칙, 상표법 시행규칙, 소하천정비법시행규칙, 수도시설의청소및위생관리등에관한규칙, 수로업무법시행규칙, 양곡관리법 시행규칙, 수산동식물이식승인에관한규칙, 석유광산보안규칙, 유선 및 도선사업법 시행규칙, 석탄산업법시행규칙, 수상레저안전법시행규칙, 수용자규율및징벌에관한규칙, 의료법 시행규칙, 선박또는선박용물건의우수사업장인정등에관한규칙, 선박또는선박용물건의형식승인등에관한규칙, 선박법시행규칙, 임대주택법 시행규칙, 성매매방지및피해자보호등에관한법률시행규칙, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 시행규칙, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률시행규칙, 시체해부및보존에관한법률시행규칙, 세무사법 시행규칙, 식품의약품안전청및질병관리본부시험의뢰규칙, 소년원법시행규칙, 소득세법 시행규칙, 소방공무원임용령 시행규칙, 자연공원법 시행규칙, 신항만건설촉진법시행규칙, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률시행규칙, 소음·진동규제법시행규칙, 제대군인지원에 관한 법률 시행규칙, 안전한컨테이너를위한국제협약에의한컨테이너의형식승인등에관한규칙, 암관리법시행규칙, 액화석유가스의안전관리및사업법시행규칙, 수도권대기환경개선에관한특별법시행규칙, 수도권신공항건설촉진법시행규칙, 어선법시행규칙, 어선원및어선재해보상보험법시행규칙, 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙, 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법시행규칙, 어장관리법시행규칙, 어항법시행규칙, 전기용품안전 관리법 시행규칙, 전기통신사업법 시행규칙, 수의사법시행규칙, 여권법시행규칙, 연안관리법시행규칙, 전자거래기본법 시행규칙, 영어조합법인에관한규칙, 영업세법시행규칙, 장애인고용촉진 및 직업재활법 시행규칙, 영화진흥법시행규칙, 시설물의안전관리에관한특별법시행규칙, 온라인디지털콘텐츠산업발전법시행규칙, 외교통상부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 식물방역법시행규칙, 종합부동산세법 시행규칙, 외국인관광객등에대한부가가치세및특별소비세특례규정시행규칙, 중소기업의 사업영역보호 및 기업간 협력증진에 관한 법률 시행규칙, 실용신안법 시행규칙, 아동복지법시행규칙, 악취방지법 시행규

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개

칙, 안마사에관한규칙, 야생동·식물보호법 시행규칙, 엔지니어링기술진흥법시행규칙, 여객선운항관리규칙, 유선방송사업및전송망사업의허가및등록등에관한규칙, 여성가족부소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙, 유어장의지정및관리에관한규칙, 유통산업발전법시행규칙, 유해·위험작업의취업제한에관한규칙, 염관리법시행규칙, 염업조합법시행규칙, 영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률시행규칙, 영양사에관한규칙, 영유아보육법 시행규칙, 의료기관세탁물관리규칙, 의료기기법시행규칙, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률시행규칙, 오존층보호를위한특정물질의제조규제등에관한법률시행규칙, 온천법시행규칙, 이러닝(전자학습)산업발전법시행규칙, 참전유공자예우에 관한 법률시행규칙, 철도건설법시행규칙, 철도사업법 시행규칙, 청원산림보호직원 배치에 관한 법률 시행규칙, 청소년기본법 시행규칙, 청소년복지지원법 시행규칙, 청소년활동진흥법 시행규칙, 우체국보험특별회계법시행규칙, 임업시험의뢰등에관한규칙, 원자력법 시행규칙, 위생사에관한법률시행규칙, 자연재해대책법시행규칙, 자연환경보전법시행규칙, 자원의절약과재활용촉진에관한법률시행규칙, 위험물선박운송및저장규칙, 자유무역지역의지정및운영에관한법률시행규칙, 자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법시행규칙, 유료도로관리권등록령시행규칙, 중소기업창업 지원법 시행규칙, 장사등에관한법률시행규칙, 유통단지개발촉진법시행규칙, 유해화학물질관리법시행규칙, 재외국민등록법시행규칙, 재외동포의출입국과법적지위에관한법률시행규칙, 재정경제부소관비상대비자원관리법시행규칙, 학점인정 등에 관한 법률 시행규칙, 응급의료에관한법률시행규칙, 의료기사등에관한법률시행규칙, 저작권법시행규칙, 전국과학전람회규칙, 전기공사업법시행규칙, 전기통신기본법시행규칙, 전력기술관리법시행규칙, 전원개발촉진법시행규칙, 한국주택금융공사법 시행규칙, 전자상거래등에서의소비자보호에관한법률시행규칙, 전자서명법시행규칙, 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률 시행규칙, 전통소싸움경기에관한법률시행규칙, 전파환경측정등에관한규칙, 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률 시행규칙, 철도안전법 시행규칙, 정보통신공사업법시행규칙, 정보통신기반보호법시행규칙, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률시행규칙, 정보통신부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 정보화촉진기본법시행규칙, 자동차관리법 시행규칙, 자동차등록규칙, 정부보관금취급규칙, 자동차손해배상보장법시행규칙, 행정자치부 소관 비상대비자원 관리법 시행규칙, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행규칙, 장기등이식에관한법률시행규칙, 최저임금법 시행규칙, 장애인복지법시행규칙, 초지법 시행규칙, 현충시설의 지정·관리 등에 관한 규정 시행규칙, 출입국관리법 시행규칙, 통신비밀보호법 시행규칙, 조례의제정및개폐청구등의서식에관한규칙, 재정경제원장관및그소속청장의주관에속하는비영리법인의설립허가및감독에관한규칙, 특수교육진흥법 시행규칙, 특수임무수행자 지원에 관한 법률 시행규칙, 전기사업법 시행규칙, 품질경영 및 공산품안전관리법 시행규칙, 하수도법 시행규칙, 전문의의수련및자격인정등에관한규정시행규칙, 전염병예방법시행규칙, 전파법 시행규칙, 정부유가증권취급규정, 종자산업법에의한수수료및품종보호료징수규칙, 정부투자

주민등록번호관련 규정을 가지고 있는 규칙 : 554개

기관회계규칙, 정신보건법시행규칙, 정신요양시설의설치기준및운영등에관한규칙, 해상교통안전법 시행규칙, 제안규정시행규칙, 지방공무원인사기록및인사사무처리규칙, 지적법시행규칙, 진단용방사선발생장치의안전관리에관한규칙, 참고인등비용지급규칙, 철도산업발전기본법시행규칙, 철도시설관리권등록령시행규칙, 청소년보호법시행규칙, 체신관서의국채·공채매도등에관한규칙, 체신창구업무의위탁에관한법률시행규칙, 총포·도검·화약류등단속법시행규칙, 축산물가공처리법시행규칙, 조세특례제한법 시행규칙, 축산법시행규칙, 종자산업법시행규칙, 출국금지업무처리규칙, 종자산업법제53조의규정에의한품종보호등록에관한규칙, 출판및인쇄진흥법시행규칙, 주민등록법 시행규칙, 치과의사전문의의수련및자격인정등에관한규정시행규칙, 컴퓨터프로그램보호법시행규칙, 주차장법시행규칙, 주택건설기준등에관한규칙, 주택공급에관한규칙, 주택법 시행규칙, 통일부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 중소기업협동조합법시행규칙, 특수의료장비의설치및운영에관한규칙, 특수화물선박운송규칙, 평생교육법시행규칙, 학교발전기금의조성·운용및회계관리에관한규칙, 학교보건법시행규칙, 학생군사교육단무관후보생규칙, 학원의설립·운영및과외교습에관한법률시행규칙, 지방세법 시행규칙, 지하수법시행규칙, 지하수의수질보전등에관한규칙, 직업안정법 시행규칙,항로표지법시행규칙, 항만공사법시행규칙, 항만법시행규칙, 항만시설관리권등록령시행규칙, 항만시설장비관리규칙, 항만운송사업법시행규칙, 해군기지법시행규칙, 해양사고의조사및심판에관한법률시행규칙, 해양수산부및해양경찰청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 해외이주법시행규칙, 청원경찰법시행규칙, 행정사법시행규칙, 행정심판법시행규칙, 행정자치부및그소속청소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 행정절차법시행규칙, 측량법시행규칙, 혈액관리법 시행규칙, 친환경농업육성법시행규칙, 택지개발촉진법 시행규칙, 토양환경보전법 시행규칙, 화물자동차운수사업법시행규칙, 통계법시행규칙, 화학무기의금지를위한특정화학물질의제조·수출입규제등에관한법률시행규칙, 환경·교통·재해등에관한영향평가법시행규칙, 환경부소관비영리법인의설립및감독에관한규칙, 환경영향조사등에관한규칙, 특별소비세법시행규칙, 특정범죄신고자등보호법시행규칙, 특허등록령시행규칙, 특허법 시행규칙, 파견근로자보호등에관한법률시행규칙, 폐기물관리법시행규칙, 하천법 시행규칙, 학생군사교육실시령시행규칙, 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률시행규칙, 한국은행정부유가증권취급규정, 한의사전문의의수련및자격인정등에관한규정시행규칙, 항공법 시행규칙, 항공우주산업개발촉진법시행규칙, 해양오염방지법 시행규칙, 해외건설촉진법시행규칙, 해운법시행규칙, 화물유통촉진법시행규칙, 화장품법시행규칙, 환경관리대행기관의지정등에관한규칙, 환경기술개발 및 지원에 관한 법률 시행규칙, 환경분쟁조정법시행규칙, 후천성면역결핍증 예방법 시행규칙

지정토론 및 종합토론

주민등록번호의 강제부여 및 이용관행에 대한 법적 평가
李仁皓 (중앙대학교 법과대학 부교수)

개인정보로써의 주민등록번호의 보호
이은영 (국회의원)

주민등록번호 사용개선
최두영 (행정자치부 주민제도팀장)

주민등록번호의 강제부여 및 이용관행에 대한 법적 평가

李 仁 皓 (중앙대학교 법과대학 교수)

1. 일반론

전 국민 개개인에게 유일하고 영구적인 표준개인식별자(universal identifier)를 부여하여 그것을 기초로 전 국민의 신원확인을 용이하게 할 수 있는 통합관리시스템을 구축하고자 하는 시도는 그 무시할 수 없는 효용 때문에 어느 정부도 쉽게 포기할 수 없는 유혹이다.

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

표준개인식별번호를 부여하지 않는 미국에서도 이미 1960년대 중반에 전 국민을 대상으로 하는 통합데이터뱅크(comprehensive national databank)의 구축이 주장된 적이 있었다. 그러나 연방의회에서의 격렬한 논쟁 속에서 그 주장은 크게 후퇴하였고, 그 결과 연방의 각 정부기관이 분리된 개인정보처리시스템을 구축하는 것으로 일단락되었다.[1] 그러나 이후의 정보기술의 발전은

1) John Shattuck, "In the Shadow of *1984:* National Identification Systems, Computer-Matching, and Privacy in the United States", *35 Hastings L.J. 991, 996 (1984).* 최근에 미국 재무부 산하 비밀보호국

물리적 정보분리를 무의미하게 만들고 있다. 표준개인식별자(universal identifier)를 이용한 무제한적인 컴퓨터매칭(computer matching)은 사실상의 전국민통합데이터뱅크를 가능하게 하는 것이기 때문이다.

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

그러나 전 국민이 표준개인식별자로서의 주민등록번호를 강제로 부여받고 있고, 또한 정부와의 거래 또는 민간에서의 거의 모든 거래에 있어 주민등록번호의 제출을 요구하고 있는 우리의 상황[2]은 개인정보통합관리시스템의 형성을 막을 수 있는 자동적인 방화벽이 이미 존재하지 않는다는 것을 의미한다.

정부가 보유한다고 공개하고 있는 디지털화된 개인정보화일("개인정보DB"를 가리킴)은 그 수가 점점 더 증가하고 있다. 1998년에 388종이었던 것이, 2000년에 451종, 2002년에는 592종으로 늘어났다.

그러나 이렇게 공개된 것만이 전부는 아니다. 현행 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(이하 "공공기관개인정보법"이라 한다)은 시스템공개의 원칙[3]에 대한 예외를 널리 인정하고 있기 때문이다. 우선, 법 제3조 제2항은 "통

(Secret Service)은 운전면허증상의 사진과 이름을 연결시키는 사기방지용 전국민데이터뱅크(comprehensive national anti-fraud database)를 구축하려고 시도하였으나, 여론의 반대에 부딪혀 갑작스레 취소하였는데, 취소하기 전에 이미 비밀보호국은 많은 주로부터 2200만명 이상의 미국민의 사진과 이름을 구입한 상태였다고 한다. "The Surveillance Society", The Economist(U.S. Edition), May 1, 1999, at 22.

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

3) 개인정보처리원칙 중의 하나인 "시스템공개의 원칙"이라 함은 "개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다."는 것을 말한다. 비밀리에 운용되는 개인정보처리시스템은 그 자체 개인정보자기결정권에 위협적인 요소가 될 것이다. 또한 시스템공개의 원칙은 정보주체가 정보처리에 참여할 수 있는 기본전제가 된다.

계법에 의하여 수집되는 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다."고 규정하고 있다. 나아가, 동 법률에 의하면, 일정한 유형의 개인정보화일[4]은 관계중앙행정기관에의 통보 및 행정자치부장관에의 제출이 요구되지 않고(제6조 제2항), 따라서 관보게재에 의한 공고대상에서 처음부터 제외되며(제7조 본문), 일반인의 열람대상에서도 제외된다(제8조 본문). 따라서 정부가 보유하는 개인정보화일 중 이러한 예외에 해당하여 공개되지 않는 개인정보DB가 얼마인지 정확히 알지 못한다. 그들 개인정보DB안에 얼마나 민감한 개인정보가 얼마만큼 수록되어 있는지, 그리고 어떻게 이용되고 제공되는지 알지 못한다.

한편, 민간부문에서도 시장의 필요에 따라 무수한 개별기업들이 수많은 개인정보DB를 구축하고 있다. 그러나 현행법상 그들의 실체를 공개하도록 요구할 수 있는 규범적 장치는 거의 존재하지 않는다. 행정법적 규제수단으로서 그 공개를 요구하게 하는 개인정보기본법 내지 일반법이 없으며, 민사법적인 법리에 따라 정보주체가 개별 기업들에게 그 공개를 요구할 수 있는 권리가 있는지 여부가 현재로서는 불분명한 상태이다. 따라서 시장이 소비자에 대한 어떤 개인정보를 얼마만큼 보유하고 있는지, 또 그것을 어떻게 이용하고 제공하고 있는지를 정확히 알지 못한다. 지금의 놀라운 정보수집 및 처리능력에 비추어 볼 때 가히 상상을 불허할 것으로 추정될 뿐이다. 최근에는 심지어 비디오대여점에서조차도 비디오고객관리프로그램을 통하여 이용자의 지문을 수집하여 DB화하고 있으며, 디지털카메라를 사용하여 고객의 사진을 저장하는

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

사례도 늘고 있다고 한다. 이것은 시작에 불과하다. 이제 곧 유비쿼터스 기술이 생활 속에 전면적으로 들어오게 되면, 그야말로 개인의 삶의 일거수일투족이 DB화되어 처리될 것이다. 지나간 나의 삶이 지워지지도 않은 채 누군가의 수중에서 전산처리되고, 또 그렇게 디지털화된 개인정보가 거꾸로 실존하는 나의 인격을 규정하게 될 것이다. 내 자신도 인식하지 못하는 상태에서.

이러한 기술적·사회적 상황에서, 전 국민 개개인에게 태어나면서부터 강제적으로 부여되는 유일하고도 영원한 개인식별자인 주민등록번호는 어떤 의미를 지니는가? 종래 수기화일에 의해 개인정보를 처리하던 때의 주민등록번호와는 완전히 다른 성격과 기능을 가진다고 하지 않을 수 없다. 주지하다시피, 현재 정부와 시장이 보유하고 있는 모든 개인정보DB는 거의 예외 없이 주민등록번호를 중심으로 구축되어 있다.[5] 이러한 사실은 곧 정부와 시장이 의도하기만 하면 포괄적인 개인정보통합관리시스템을 쉽게 구축할 수 있는 가능성이 열려 있다는 것을 의미한다. 달리 말하면, 주민등록번호 하나만 가지고도 개인의 모든 것을 추적해 들어갈 수 있는 것이다.

그렇다면 정부와 시장의 이러한 의도를 막을 수 있는 법적 장치가 현재 존재하는가? 본 토론자는 이전의 다른 글에서 개인정보처리의 원칙으로서 12개 기본원칙이 공공부문과 민간부문에 모두 적용되어야 한다고 주장하여 왔다.[6] 현재 우리의 개인정보보호법제가 이들 12개 기본원칙에 충실하고 있는지 대단히 의문스럽다.

지금의 정보기술 하에서 주민등록번호는 매우 민감하고 은밀한 개인의 비밀정보로서의 법적 성격을 가진다고 보아야 한다. 헌법 제17조가 보장하는 사생활비밀에 속하는 개인정보임과 동시에 제10조가 보장하는 개인의 인격권에 밀접하게 연관되어 있는, 그리하여 매우 강한 보호를 받아야 할 개인정보인 것

5) 박홍윤, "한국의 통합정보관리체계에서 개인정보 프라이버시 보호에 관한 연구"(서울대 행정학박사학위논문, 1994), 178면.

6) 개인정보처리의 12대 기본원칙 : (1) 익명거래의 원칙 (2) 합법성의 원칙 (3) 분리처리의 원칙 (4) 시스템공개의 원칙 (5) 수집제한의 원칙 (6) 목적구속의 원칙 (7) 제공제한의 원칙 (8) 정보정확성의 원칙 (9) 참여의 원칙 (10) 보안의 원칙 (11) 책임의 원칙 (12) 감독의 원칙

이다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호에 대한 정부와 시장의 이용관행은 이러한 헌법적 보호가치와 충돌하고 있다고 하겠다.

우선, 정부는 주민등록번호의 부여 및 이용목적을 주민등록제도의 목적에 명시적으로 한정하지 않은 채, 모든 목적의 DB구축에 활용하고 있다. 현재 주민등록번호의 이용목적을 제한하는 어떤 법률규정도 존재하지 않는다. 오히려 2001년 3월 28일 제정된 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」(이하 "전자정부법"이라 한다)은 행정기관간에 행정정보를 공동이용하도록 의무지우고 있고(제11조 및 제21조), 이 공동이용 대상정보에 개인정보를 포함하고 있다. 이러한 개인정보의 공동이용에 있어서 주민등록번호는 핵심 key로 기능한다. 그럼에도 현행 공공기관개인정보법에는 공공기관 상호간의 컴퓨터결합(computer matching)을 규제하는 법적 장치가 거의 없는 상태이다. 이러한 상태에서 주민등록번호의 무제한적인 행정목적에의 이용은 목적구속의 원칙[7]에 어긋난다고 하겠다.

한편, 민간기관에 의한 주민등록번호의 수집 및 이용을 명시적으로 제한하는 법률규정 또한 존재하지 않는다. 현재 회원제를 채택하고 있는 거의 모든 웹사이트는 회원 가입시에 주민등록번호를 필수입력사항으로 요구하고 있다. 이렇게 민감하고 비밀스러운 개인정보를 무분별하게 요구하고 있는 관행을 규제할 필요성은 그 어느 때보다 크다. 명시적인 법률규정을 마련하여야 할 것이다.

설령 명시적인 법률규정이 없다 하더라도, 현행의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제23조를 적극적으로 해석하여야 할 것이다. 동조 제1항은 "정보통신서비스제공자는 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다."고 규정하고 있고, 동조 제2항은 "정보통신서비스제공자는 이용자의 개인정보를 수집하는 경우 정보통신서비스의 제공을 위하여 필요한 최소한의 정보를 수집하여야 하며, 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보를 제공하지 아

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

니한다는 이유로 당해 서비스의 제공을 거부하여서는 아니된다."고 규정하고 있다. 주민등록번호는 위 제1항 소정의 "개인의 권리·이익 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보"에 해당하는 것으로 해석될 수 있거나, 아니면 제2항 소정의 "필요한 최소한의 정보"에 해당하지 않는 것으로 보아 주민등록번호를 제공하지 않는다는 이유로 정보통신서비스의 제공을 거부하지 못하게 하여야 할 것이다.

마지막으로, 주민등록번호 구성상의 문제점이 지적되어야 할 것이다. 발제문과 다른 토론문에서도 우려하고 있는 바와 같이, 현행의 주민등록번호는 그 자체에 개인의 생년월일, 나이, 성별, 출생지역이라는 민감한 정보를 포함하고 있다. 주민등록번호의 구성은 개인의 특성을 식별할 수 없는 임의의 번호로 이루어져야 할 것이다.

요컨대, 전 국민에게 아무런 사용목적의 제한 없이 유일하고 영원한 표준개인식별자로서의 주민등록번호를 강제부여하고 있고, 이러한 주민등록번호를 전면적이고 무분별하게 요구하고 이용하는 현재의 정부와 시장의 관행 및 그 규제법제의 부존재는 개인정보통합관리시스템의 구축을 사실상 가능하게 함으로써 모든 국민의 개인정보자기결정권 및 인격적 이익을 심각하게 위협할 수 있는 가능성을 안고 있다. 36년 전인 1968년에 도입된 주민등록번호제도가 정보기술이 더욱 발전해가고 있는 지금의 시점에서 어떤 위험성과 유용성을 지니는지를 면밀히 분석하고, 그 결과에 따라 그 존재필요성, 변경가능성, 규제방안 등을 전면적으로 재검토하여야 할 것이다. 주민등록번호는 "잘 사용하면 약이요, 잘못 사용하면 독"이라는 명제는 일반론으로 말하면 타당하나, 현재 우리의 규범상태 하에서는 자유민주체제에 "치명적인 독"이 될 위험성이 더욱 크다.

2. 실태조사 연구 및 발표내용에 관한 소견

실태조사 연구 및 발표내용의 문제의식은 본 토론자와 동일한 것으로 생각

된다. 연구와 발표의 문제의식에 전적으로 공감한다.

그리고 연구와 발표는 주민등록번호가 얼마나 요구되고 활용되고 있는지 그 실태를 구체적이고 면밀하게 조사·분석함으로써 주민등록번호제도를 재점검하고 향후 개선방안을 모색하는 데 매우 귀중한 기초자료를 제공해준다. 이로써 연구 본래의 목적은 상당 부분 달성된 것으로 보인다. 특히, 주민등록번호 수집의 필요성이 약하거나 없음에도 불구하고 관행적으로 수집해 오고 있다는 분석결과는 법적 평가에 있어서 매우 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 이제 그 자체 "사생활비밀"로서의 성격을 지니게 된 주민등록번호가 공공부문과 민간부문에서 무분별하게 수집·사용되도록 방치 내지 허용하고 있는 현재의 규범상태는 사생활비밀 보호를 규정하고 있는 헌법의 요청과 조화되기 어렵다는 것을 의미한다.

물론 주민등록번호제도 자체가 곧 위헌이라고 단정할 수는 없다. 연구와 발표도 기본적으로 비슷한 입장이라고 판단된다. 그러나 시민 개인의 사생활적 이익을 쉽게 훼손할 수 있는 주민등록번호의 무분별한 수집과 사용을 계속 방치하거나 허용한다면 그러한 규범상태가 헌법적으로 정당화되기는 어려울 것으로 판단된다. 다만, 이러한 규범상태 하에서 민간기업이 주민등록번호를 수집하고 사용한다고 해서 그로 인해 해당 기업이 민사상의 손해배상책임을 곧바로 지게 되는지의 여부는 또 다른 법적 문제이다.

그러나 입법자는 주민등록번호의 수집과 사용에 대한 세밀하고 합리적인 기준을 분명하게 설정해야 할 입법의무를 진다. 또한 행정부는 수집과 사용에 대한 합리적인 기준을 자체적으로 설정하여 불필요한 남용을 스스로 억제해야 할 법적 의무를 진다. 민간기업도 주민등록번호를 "비밀번호"(password)와 같은 수준에서 취급하고 보호하여야 할 것이다. 주민등록번호와 이름이 기업의 직원이면 누구나 인식할 수 있는 상태로 수집되고 관리되어서는 안 된다. 만일 그럴 경우 현재의 규범상태 하에서도 기업이 법적 책임을 질 수 있는 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

개인정보로써의 주민등록번호의 보호
– 개인정보보호법을 중심으로 –

이 은 영 (국회의원)

■ 개인정보보호법의 필요성

▷ 입법의 필요성

– 오늘날 주민등록번호 등 개인정보의 침해가 심각한 상황임.

– 교육행정정보시스템(NEIS, 2003년)을 시작으로 개인정보보호의 필요성이 사회적 쟁점으로 부각됨.

– 그 후, 연예인 X-파일사건, 공공기관 사이트 등의 개인정보누출 등 연이은 사고로 조속한 입법이 필요한 상황.

– 이러한 시급한 상황임에도 2005년 7월 발의한 개인정보보호법안을 비롯한 3개 개인정보보호법안이 다른 사안에 밀려 현재까지 국회 행정자치위원회에 계류중.

▷ 개인정보보호법의 기본내용

– 기본성격 : 모든 영역의 개인정보 보호에 적용되는 기본원칙을 규정

– 적용범위 : 본법의 제정으로 공공부문에 대한 침해가 시정될 것으로 보여

지고, 민간부문은 인격권과 영업의 자유 등 기본권의 충돌문제 우려등 입법과 그 적용에 신중을 기하는 것이 필요함.

- 개인정보 수집/이용의 원칙규정 : 기본적으로 정보주체의 동의필요, 법률상 규정, 법률목적 달성, 정보주체의 생명·신체·재산 상 현저한 위험 방지 등 불가피한 경우 예외 인정
- 민감 정보 규정 : 사상·신념 정보, 생체정보, 병력정보 등은 다른 개인정보와 분리하여 특별한 기술적·관리적 대책 마련
- 자동개인정보 수집장치(CCTV, 쿠키 등) 규제 : 수집시 고지의무 등
- 개인정보보호위원회 설치 : 국무총리 소속 중앙행정기관으로 개인정보보호의 기본 시책수립과 침해 조사, 고충처리, 피해구제, 분쟁조정 등 업무 집행

■ 고유식별자(주민등록번호 등) 보호규정(안 제15조)

- 개인을 고유하게 식별하기 위하여 부여된 식별자(주민등록번호가 대표적)를 정보주체의 동의 없이 목적 외 사용을 금지함.
- 주민등록번호 등 공공기관에 의한 고유식별자 사용을 전면적으로 제한하는 것은 다른 대안이 마련되지 않은 상태에서는 바람직하지 아니함. 주민등록번호의 도용 등은 고유식별자의 오·남용으로부터 비롯된 문제임을 감안해 볼 때 원칙적 금지보다는 고유식별자가 부여된 고유한 목적에 부합하게 이용되도록 규제하는 것이 타당하기에 상기 조문으로 규정함.

주민등록번호 사용개선 방안

최 두 영 (행정자치부 주민제도팀장)

1. 들어가며

2. 인권위 용역결과에 대한 의견

(1) 다양한 식별자 활용 문제에 대하여
(2) 주민등록번호 사용제한 문제에 대하여
(3) 주민등록번호 체계변경 문제에 대하여
(4) 기타

3. 주민등록번호 사용개선 방안

(1) 주민등록번호 사용문화 개선
(2) 주민등록번호 사용관행 개선 유도
(3) 주민등록번호 대체수단 마련
(4) 기타

4. 맺으며