

[민주당 신용 및 개인정보대량유출특위 연속토론회 1탄]

내 모든 정보가 다 털렸다 !

개인정보보호 감독체계와 주민번호 체제 바꿔야 한다.

일시 : 2014년 4월 1일(화) 오후 2시

장소 : 국회의원회관 제8간담회의실

주최 : 새정치민주연합 신용 및 개인정보대량유출대책 특별위원회

주관 : 김민기, 김현, 진선미 의원실

✿ 토론회 식순 ✿

□ 1부

○ 축 사

김태환 안전행정위원회 위원장

장병완 새정치민주연합 정책위원장

강기정 새정치민주연합 개인정보 특위 위원장

이찬열 새정치민주연합 안전행정위원회 간사

○ 인사말

김민기 안전행정위원회 국회의원

김 현 안전행정위원회 국회의원

진선미 안전행정위원회 국회의원

□ 2부

○ 사회자

채원호 경실련 정책위원장(카톨릭대학교 행정학과 교수)

○ 발 제

발제자 1 : 개인정보 보호 감독체계 문제점과 개선방향

(김일환 성균관대학교 법학전문대학원 교수)

발제자 2 : 주민등록번호 체제 개편 정부대책 평가와 개선방향

(한상희 건국대학교 법학전문대학원 교수)

○ 토 론

이은우 법무법인 지향 변호사

장여경 진보네트워크센터 활동가

김보라미 법무법인 나눔 변호사

이인재 안전행정부 제도정책관

김기수 안전행정부 자치제도 정책관

○ 질의응답

○ 종합 토론

축사

국회의원 김 태 환

안녕하십니까. 국회 안전행정위원회 위원장 김태환입니다.

‘민주당 신용 및 개인정보대량유출특위 연속토론회’ 개최를 진심으로 축하드립니다. 그리고 뜻 깊은 토론회를 준비해 주신 김민기·김현·진선미 의원님께도 감사의 말씀을 드립니다.

카드3사의 신용정보유출로 인한 2차 피해 사실이 확인되면서 국민의 불안감은 더욱 커지고 있습니다. 최근 주민등록번호 체제의 개편과 개인정보보호제도 개선을 위한 노력이 있어왔지만, 국민의 불안감을 해소하기에는 부족한 점이 많다고 생각합니다.

광범위하게 벌어지고 있는 개인정보 유출 사고와 유출된 개인정보의 악용 사례가 발생하면서 보다 면밀한 분석과 해결을 위한 근본적인 대책이 절실한 실정입니다. 국회에서도 이에 대한 논의와 노력을 아끼지 말아야 할 것입니다.

아무쪼록 오늘 토론회를 통해 개인정보보호의 필요성에 대한 확고한 인식을 마련하는 계기가 되길 바라며, 보다 근본적인 대책을 마련하는데 큰 도움이 되기를 기원 드리겠습니다.

오늘 뜻 깊은 토론회를 준비해주신 김민기·김현·진선미 의원님께 감사드리며, 저의 인사를 마치겠습니다. 감사합니다.

축사

국회의원 장 병 완

안녕하십니까?

장병완 정책위 의장입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 ‘개인정보보호 감독체계 개선과 주민번호 체제 개편 토론회’를 위해 애써주신 ‘신용 및 개인정보대량유출대책 특별위원회’ 강기정 위원장님을 비롯한 김현, 진선미, 김민기 의원님들께 깊이 감사와 축하 말씀드립니다.

얼마 전 카드사 개인정보 유출 사건과 KT 개인정보 유출사건 등으로 우리의 개인정보는 더 이상 개인정보가 아닌 공용정보라고 불러야 할 지경에 이르렀습니다. 1억 건 이상의 개인정보가 유출된 상황에서 사실상 전 국민의 개인정보가 불법적으로 도용되고 이용되고 있는 상황으로 더 이상 현재의 개인정보 보호 감독체계로는 민감한 개인정보들을 보호할 수 없다는 데 대부분의 국민들이 동의하고 있습니다. 상황이 이 지경에 이르자 안행부와 미래창조과학부를 비롯한 정부당국에서는 단속강화와 개인정보보호 체계 개선을 시도하고 있지만 이는 단순한 미봉책으로 근본적인 해법이 될 수는 없습니다.

이런 이유로 개인정보 유출의 핵심인 주민번호 체제의 근본적 개편을 위한 움직임이 나타나고 있다고 생각합니다. 현재의 주민번호 체계가 불법적인 방법으로 전부 공개된 상황에서 현 주민등록번호 체제에 대한 보완 및 개편은 필수 불가결 할 것입니다. 그런 의미에서 오늘 토론회가 참으로 시의적절하다고 생각합니다.

아무쪼록 오늘 토론회를 통해 개인정보를 보호하고 관리하는 정부차원의 근본적인 대안과 개인정보 유출의 핵심인 현재의 주민번호 체제를 근본적으로 개편하기 위한유익하고 실질적인 의견이 많이 나오길 기대하겠습니다.

끝으로 바쁘신 와중에도

이번 토론회에 참석하여 주신 내외귀빈 여러분께

다시 한 번 깊이 감사드립니다.

축사

국회의원 강 기 정

여러분 반갑습니다. 강기정입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 「개인정보보호 감독체계 개선과 주민번호 체제 개편 토론회」에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

또한 오늘 뜻 깊은 주제로 토론회를 개최할 수 있도록 수고해주신 김민기, 김현, 진선미 의원님, 그리고 발제를 맡아 주신 김일환, 한상희 교수님을 비롯한 토론자분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

지난 1월 카드 3사에서 1억 400만건의 고객 개인정보가 유출된 사실이 밝혀진 이후에도, 정부기관, 통신사, 보험사, 택배회사 등에서도 개인정보가 연이어 유출되고 있는 실정입니다. ‘나의 개인정보는 공공재’라는 국민들의 자조 섞인 한탄에도 불구하고, 정부는 과징금 한도 상향, 제재 강화, 관리·감독 강화 같이 재탕, 삼탕의 임시방편 미봉책으로 일관하고 있기 때문입니다.

이에 우리 당은 지난 1월 신용및개인정보대량유출대책특위를 구성하여 피해자 구제와 개인정보보호 전담기구 설립 등과 같이, 개인정보 유출 방지를 위한 근본적인 대책을 마련하고 2월 국회에서 중점적으로 추진하였지만 제대로 논의조차 이루어지지 않았습니다.

오늘 토론회를 시작으로 다시 개인정보보호 전담기구 설립 및 주민번호 체제 등 개인정보 유출 방지를 위한 근본적인 대책이 마련되길 기대합니다.

다시 한번 오늘 토론회에 참가해주신 각계 전문가 여러분들께 깊은 감사를 드리고, 오늘 나온 의견을 모아 새정치민주연합 차원에서 최선을 다하겠다는 말씀을 드리겠습니다.

감사합니다.

축사

국회의원 이 찬 열

안녕하십니까?

국회 안전행정위원회 간사를 맡고 있는 수원 장안 출신 국회의원 이찬열입니다.

민주당 신용 및 개인정보대량유출특위 연속토론회 1탄 「개인정보보호 감독체계 개선과 주민번호 체제 개편 토론회」 개최를 진심으로 축하드리며, 토론회를 준비해 주신 김민기·김현진·선미 의원님께 감사의 말씀 드립니다.

지난 1월, 창원지방검찰청의 ‘3개 신용카드사 고객정보 유출’ 중간 수사결과 발표로 인하여 우리 국민은 자신의 정보가 유출되었다는 두려움과 이를 제대로 관리·감독하지 못한 금융당국 및 정부에 대한 분노를 느껴야만 했습니다. 물론 그 이전에도 인터넷통신 판매, 게임업체, 주유업체 등 개인정보 유출사건은 수차례 발생되어 왔으나, 카드 3사 사건의 경우 고객의 정보 1억 4천 만 건이 유출되어 개인정보 유출 사건 중 최대 규모를 기록했습니다.

사건 당시, 금융당국은 불법 수집자와 최초 유포자가 검거되고 원본이 회수되었으며, 신용카드 비밀번호나 CVC와 같은 중요정보는 포함되지 않아 2차 피해는 없을 것이라 확신하였습니다. 또한 유사 사고 재발 방지를 위하여 ‘금융회사 고객정보 유출 재발방지 대책’을 후속조치로 발표하였습니다.

하지만 최근 검찰 수사를 통해 정부가 없다고 장담하던 2차 피해 사실이 확인되면서 우리 국민의 불안감은 증폭되고 있으며, 개인정보 감독체계는 물론 개인정보 유출의 핵심인 주민번호 체제를 근본적으로 개편해야 한다는 목소리가 커지고 있습니다. 주민등록번호 제도가 개인신분 인증 용도로 유용하게 활용되어 왔으나, 지나치게 오·남용되고 있으며, 잦은 유출사고로 인해 개인정보 침해의 우려가 높기 때문입니다.

주민번호 체제 개편에 대한 사회적 여론에 대해 더 이상 외면해서는 안 됩니다. 주민생활 편익을 증진시키고, 개인정보 보호를 강화하며, 개편에 드는 비용을 최소화 할 수 있는 대책을 조속히 마련해야 합니다. 그런 의미에서 오늘의 토론회가 아주 뜻 깊다고 생각합니다. 오늘을 시작으로 연속적으로 진행될 ‘민주당 신용 및 개인정보대량유출특위 토론회’를 통해 개인정보 유출을 둘러싼 주요 쟁점에 대해 철저히 분석하고, 향후 과제에 대하여 심도 있는 논의가 이루어지길 바랍니다.

마지막으로 다시 한 번 오늘의 토론회 개최를 축하드리며, 아무쪼록 오늘 토론회를 통하여 국민이 신뢰하고 안심할 수 있는 개인정보 관리체계가 마련될 수 있는 초석을 만들어 주실 것을 기대합니다.

감사합니다.

축사

국회의원 김 민 기

안녕하십니까?

국회 안전행정위원회 소속 용인을 출신 국회의원 김민기입니다.

국민의 소중한 정보가 무단, 불법으로 유출되었다는 뉴스가 연일 보도되고 있습니다. 정부에서 부인했던 카드3사 신용정보 유출로 인한 2차 피해도 사실로 확인되었습니다. 국회에서는 국정조사, 입법청문회, 토론회 등을 통해 문제의 해결을 위한 노력을 하고 있지만 국민의 불안감은 더욱 증폭되고 있습니다.

이에 ‘민주당 신용 및 개인정보대량유출특위’에서는 연속토론회를 계획하고, 오늘은 그 첫 번째로 안전행정위원회 소속 위원님들이 함께 1차 토론회를 개최하게 되었습니다.

먼저 참석해주신 토론자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

카드 3사의 신용정보 유출사태뿐만 아니라, 공공기관, 통신사, 금융회사 등 광범위하게 개인의 정보가 유출되고 있습니다. 국민들은 ‘나의 정보가 어떻게 유출되어, 어떻게 부당하게 이용되고 있는지, 또한 범죄에 노출되지는 않을지’를 가늠하기조차 힘든 상황입니다.

개인정보보호를 위한 근본적인 대책마련이 시급합니다. 논의되어 왔던 문제들을 철저히 분석하고 개선해 나가야 할 것입니다. 이에 오늘 행사가 아주 뜻 깊은 토론회가 될 것이라고 생각합니다.

다시 한 번 오늘 토론에 참석해주신 한 분 한 분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 아무쪼록 활발한 토론을 통해 그 결실을 맺어 국민의 소중한 정보가 보호받을 수 있게 되길 기대합니다.

감사합니다.

축사

국회의원 김 현

안녕하십니까. 새정치민주연합 비례대표 국회의원 김현입니다.

먼저 오늘 개최되는 새정치민주연합 신용 및 개인정보대량유출 특위 주최 1차 토론회에 참석해 주신 내외빈 여러분께 감사인사 드립니다.

우리 국민은 지나치게 많은 개인정보를 곳곳에서 요구받고 있습니다. 관공서를 가서 서류하나를 발급받아도, 인터넷으로 물건을 하나 살 때도 필요이상의 많은 정보를 요구받고 있습니다.

하지만 그렇게 제공된 개인정보들은 지금 어디에서 관리되고 있을까요. 중국 등 제3국에서 불법적으로 수집되어 보이스피싱과 스미싱범죄에 활용되고 있으며, 개인정보를 필요로 하는 각종 기업들에게 흘러들어가 그들의 사업수단으로 활용되고 있는 것이 현실입니다.

얼마 전 온 국민을 불안에 떨게 만들었던 1억 건이 넘는 개인정보 유출사건은 빙산의 일각일지 모릅니다.

이제는 이런 불법의 고리를 끊어내야 합니다. 그러기 위해서는 개인정보 감독체계를 획기적으로 개선하고 너무나도 많이 유출되어 버린 현행 주민번호 체제의 개편이 시급한 상황입니다.

오늘 토론회를 위해 각 분야에 있어 최고의 전문가 여러분께서 고견을 들려주시기 위해 이 자리에 오셨습니다. 그리고 정부 관계자 여러분들 역시 최선의 대안을 만들기 위해 함께 해 주셨습니다.

매번 소 잃고 외양간을 고치는 어리석은 일은 그만 되어야 할 것입니다. 국민들의 소중한 개인정보가 물건처럼 사고 팔리는 일을 목도하고도 바뀌지 않는다면 국민은 더 이상 국가를 신뢰하지 못할 것입니다.

오늘 이 자리에 모인 우리가 국민들을 보다 안심하고 살아갈 수 있는 세상을 만드는 초석이 될 것입니다.

아직까지 갈 길은 멀지만 보다 노력하고 보다 좋은 대안을 찾아내는데 여념을 다 한다면 지금과 같은 사태를 막아낼 수 있을 것입니다.

다시 한번 오늘 행사를 위해 힘써주신 많은 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사를 전하며, 이만 인사를 마치겠습니다.

감사합니다.

안녕하세요?

안전행정위원회 소속 새정치민주연합 진선미 의원입니다.

새정치민주연합 신용 및 개인정보대량유출특위가 주최하는 연속토론회에 관심을 갖고 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

최근 들어 여러 차례의 개인정보 유출사태가 있었습니다. 이로 인해 국민의 소중한 개인정보가 공공의 전유물로 전락하다시피 했습니다. 단적으로 지난 1월, 카드 3사에서 약 1억 5백만 건의 개인정보 및 신용정보가 유출되는 사상 초유의 사건이 발생했습니다. 당시 금융당국은 “2차 피해는 절대 없을 것”이라고 호언장담 한 바 있습니다.

그러나 최근 검찰 수사를 통해 카드유출정보 약 8천 2백만 건이 이미 시중에 유통되고 있는 것으로 확인됐습니다. 정부는 ‘금번 유출된 정보는 1차 때와 동일하다’며 국민들을 달래고 있지만, 개인정보 유출에 관한 정부와 금융당국의 안일한 대처로 인해 국민들의 불안감은 점점 고조되고 있습니다.

이번 연속 토론회를 통해 개인정보 유출사태에 대한 근본적이고 종합적인 개인정보 보호 대책을 마련해 보고자 합니다. 과도한 정보가 집중되어 있는 현재의 주민등록체계는 정보 유출시 각종 금융 피해를 발생시킬 수 있습니다. 따라서 개인정보 유출의 핵심이라고 할 수 있는 주민등록번호 체제를 근본적으로 바꿀 필요가 있습니다.

앞서 본 의원은 지난 2월 개인정보보호위원회가 개인정보보호의 컨트롤타워로서 제 역할을 할 수 있도록 기관의 위상을 강화하고, 각 부처에 분산된 개인정보보호 업무를 독립성과 전문성을 가지고 통합적으로 수행토록 하는 내용의 법안을 발의한 바 있습니다. 이 법안이 4월 임시국회에서 조속히 통과될 수 있도록 노력할 것입니다.

저희는 오늘 개인정보보호 분야 전문가, 학계, 정부부처 분들이 한자리에 모인 이번 토론회를 통해 주민등록번호 체제에 근본적인 문제를 파악하고 개인정보를 보호할 수 있는 실질적 해법을 찾고자 합니다.

바쁘신 와중에도 발제와 토론을 맡아주신 여러분께 감사드리며, 새정치민주연합 신용 및 개인정보대량유출특위는 여러분의 정책제안을 깊이 새겨듣고 대책을 마련해 나가는데 만전을 기하겠습니다.

오늘 토론회와 같은 노력 하나 하나가 쌓여갈 때 우리 사회의 개인정보보호 관리 체계가 보다 튼튼하게 확보될 수 있으리라 생각합니다. 오늘 이 자리에 함께 해주신 모든 분의 건강과 행복을 기원합니다.

고맙습니다.

현행 개인정보보호법체계상 감독기구의 현황과 문제점 및 개선방안

김일환(성균관대학교 법학전문대학원)

1. 문제제기

KB국민·NH농협·롯데카드에서 유출된 1억여건의 개인정보 중 8000만 건 이상이 대출모집인에게 팔려나간 것으로 드러났다. 이에 따라 그동안 2차 유출은 없다고 확신하던 금융당국 등 정부 책임론이 거세질 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 금융당국은 이번 고객정보 유출사건은 기본적인 보안절차만 준수하였더라도 충분히 막을 수 있었던 전형적인 인재(人災) 사건으로 보고 있다. 즉, 제도나 보안규정의 문제라기보다는 관련자들의 이행과정이 적절히 확보되지 못 한데서 비롯된 사고라고 파악하고 있다.¹⁾ 이에 따라 정부는 1월 22일 관계장관회의, 당정협의를 거쳐 「금융회사 고객정보 유출 재발방지 대책」을 마련하여 발표하고, 재발을 근본적으로 차단하기 위해 정보 보유·유통·관리 등을 획기적으로 개선하고, 책임과 제재를 대폭 강화하는 “향후 재발방지 방안”을 제시하였다. 그러면서 정부 개별 부처별로 개인정보보호를 위한 전담팀을 각자 구성하고 있다.²⁾

1) 금융회사 고객정보 유출”재발방지 대책, 6면.

2) “방통위, 온라인 개인정보보호 강화 전담팀 구성 : 개인정보 유출 사전예방을 위한 민관 협력네트워크 구축 방송통신위원회(위원장 이경재)가 5일(수) 오후 ‘방송통신·인터넷’ 관련 협회 임원들이 참석한 가운데, 개인정보보호강화를 위한 민관협력 전담팀(T/F)을 구성하기로 했다. 이번 회의는 금융권의 개인정보 유출로 인해 국민 불안이 확산되고 있는 상황에서, 개인정보보호 현안을 공유하고 민관 협력

그러나 언론과 학계, 시민단체는 일관되게 반복되는 개인정보의 유출문제는 담당자의 관리소홀 등과 더불어 현행 개인정보보호법제와 감독체계에 문제가 있음을 이유로 이에 대한 체계적인 정비가 필요함을 일관되게 요구하고 있다.³⁾ 이에 따라서 본 발표문에서 현행 개인정보보호법체계상 감독기구의 현황과 문제점 및 개선방안에 대하여 살펴보하고자 한다.

2. 현행 개인정보보호법제의 특징

1) 일반법 - 특별법 체제

새로운 개인정보보호법의 제정에 따라서 개인정보보호에 관하여 일반법인 개인정보보호법과 개별(특별)법인 전자정부법, 정보통신망법, 신용정보법 등이 있다. 이런 경우 개인정보에 관한 일반법인 개인정보보호법과 다른 개별법률들 간에는 일반법과 특별법 관계에 있다.

2) 공공과 민간의 동일규제적용

현행 개인정보보호법은 개인정보처리자가 공공부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권한’보유여부가 쟁점)인지 민간부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권리’행사여부가 쟁점)인지를 구별하지 아니하고 이 법의 개인정보처리자에 해당하면 동일하게 규제한다.

3) 다중규율체계

현행 개인정보보호법에는 독립된 형태의 외부감독기관인 개인정보보호위원회와 소관 부처들(안전행정부, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 보건복지부 등)이 동시에 규율하는 다중규율체계가 특징이다.

체계를 구축하기 위해 마련됐다.”(이데일리 2014. 2. 5.)

3) “올해 초 신용카드 3사는 1억 건이 넘는 고객 정보를 유출했다. 충격이 가시기도 전에 최대 통신사 KT가 1200만 건에 달하는 개인정보를 해킹 당했다. 개인정보유출 사고는 급증하는 반면에 관련 업무를 진두지휘할 컨트롤타워는 없다. 개인정보보호와 관련된 업무가 거의 전 부처에 산재한다. 안전행 정부가 정책 수립과 집행을 하지만 정보통신분야는 방송통신위원회가, 금융과 신용분야는 금융위원회가 담당한다. 교육은 교육부가 보건복지분야는 보건복지부가, 노동·법무분야는 해당부처가 각각 업무를 한다.”(전자신문 2014. 3. 20.)

4) 문제점

일반법 제정 이후 일반법에 못 미치는 다수의 기존 법률들이 존재하는 바, 공공부문의 일반법인 공공기관의 개인정보보호법은 폐지된 반면 정치적인 이유 등으로 정보통신망법은 존재한다. 따라서 개인정보보호를 요구하는 일반법과 이에 못 미치는 개별 법률들의 존재로 인한 보호와 규율의 모순, 개인정보처리자의 혼란이 증폭되어 기존에 집적된 개인정보 및 이의 무분별한 활용을 규제하지 못하여 새로운 법이 제정은 되었으나 정작 정보주체의 개인정보는 충분히 보호되지 못하고 있는 현실에 직면하고 있다.

3. 정보사회에서 개인정보감독기구의 필요성

1) 개인정보보호기구의 헌법상 의의와 근거 : 개인정보의 효율적 보호를 위한 통제의 필요성

정보사회에서 발전된 정보통신기술을 통한 국민의 사생활감시를 국민들이 현실적으로 인식한다는 것이 매우 어렵기 때문에 각국에서 정보보호법의 제정 및 개인정보리보호가 논의된 이후에 진지하게 논의되고 있는 문제가 바로 개인정보보호를 위한 ‘통제’이다.

따라서 개인정보보호법 제정 그 자체도 중요하지만 시민을 효율적으로 보호하기 위해서는 국가나 사회의 정보처리를 통제하는 통제기관의 설치 및 활동이 절대적으로 요구된다.

2) 유형별 고찰

개인정보 보호기구는 통제기관의 유형에 따라서 미국처럼 외부의 감독기구 없이 개인정보를 다루는 개개 국가기관 스스로 이러한 정보처리에 관하여 통제하는 내부규율형과 제3자적 지위에서 독립하여 감독하는 외부규율형이 있다.

외부통제형은 다시 그 권한에 따라 권고·자문형과 처분 및 집행기구형으로 나눌 수 있고, 개인정보보호 기구의 소속에 따라 입법부, 사법부, 행정부 소속형으로 분류할 수 있으며 그 형태에 따라서 독립제와 위원회형으로도 나눌 수도 있다.

마지막으로 감독기구의 역할에 따라 개인정보보호 전담기구형(프랑스 등)과 개인정보보호와 정보공개를 함께 관장하는 정보위원회형(호주 형)으로 구분할 수 있다.

3) 바람직한 개인정보보호기구의 판단기준과 내용

개인정보를 보호하기 위하여 어떤 보호기구가 더 효율적인지를 판단하기 위한 척도는 물론 어떤 모델이 궁극적으로 시민들에게 더 포괄적인 정보 보호를 보장하는 가이다. 이와 관련하여 ‘보호기구의 독립성보장’ 및 이를 위하여 ‘충분한 법적 권한의 보장’, ‘전문성확보’는 개개 보호모델을 평가, 판단하기 위한 중요한 기준들이다.

4) 국내외적으로 다툼이 없는 개인정보보호기구의 권한과 법적 지위

(1) 법적 지위 : 독립성보장

(2) 법적 권한

- 가) 예방권한
- 나) 조사, 상담 및 조정권한
- 다) 권고 및 이의제기권한
- (라) ombudsman기능
- (마) 보고서제출
- (바) 기타 : 국제협력 등

4. 우리나라 개인정보보호 감독기구 법제정역사

1) 노무현 정부 당시 제출된 여당과 야당의 세 법안은 개인정보보호법의 적용범위 등에 대하여 다툼이 있었던 반면, 이들 법안 모두에서 제시된 감독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 가진다는 공통점을 가지고 있다.

2) 이명박정부에서 논의과정

이명박 정부가 제출한 원래 정부안은 국무총리실 소속 심의위원회에서 주요 사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 안전행정부가 총괄하도록 되어 있었다. 독립감독기구를 두자는 것에 대하여 안전행 정부는 별도 기구 설치에 따른 비용 수반으로 작은 정부 취지와 상충, 정보화와 정보보호·개인정보보호 업무의 연계 필요성, 각 부처의 개인정보보호정책과 충돌·중복 초래, 개인정보보호 정책 집행력 미약 및 의사결정 지연 초래 등의 이유를 들어 안전행 정부가 이를 맡아야 한다는 의견이었다.⁴⁾ 곧 그동안 개인정보보호법 제정과정에서 다툼이 없었고, 전혀 문제가 되지 않았던 개인정보 보호기구의 위상과 기능이 쟁점으로 부각되었다.

<주요 개인정보보호법안>

4) 보안뉴스 2010. 4. 22.

	이혜훈 의원안	변재일 의원안	정부안
감독 기구의 지위	개인정보위원회 (국무총리 소속)	개인정보보호위원회 (대통령 소속)	개인정보보호위원회 (국무총리 소속)
감독기구 권한	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 심의기능 (정책 수립·집행: 행안부 및 관계부처 담당)
피해 구제 기구	개인정보위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보보호위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보분쟁조정위원회 별도 설치
정보통신 망법 관련 규정 삭제	○	○	×

5. 현행법상 개인정보보호위원회 설립의 의의와 중요성

개인정보보호법의 제정에 의하여 설립된 개인정보보호위원회는 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권 등의 보호를 위하여 우리나라에서 **최초로 설립된 개인정보보호 전담기관**이라는 의미를 갖는다.

또한 개인정보보호에 관한 EU 지침은 개인정보감독기구 설치를 권고하고 보호수준 미흡한 국가로 정보이전을 금지하는 등 개인정보보호와 무역장벽이 결합하고 있는 현 국제적 환경 하에서 이러한 위원회의 설립으로 인하여 **우리나라의 국제적 위상강화**에 기여하고 있다.

6. 현행법상 개인정보보호위원회의 독립성 및 조직과 관련된 문제점과 정비방안

1) 독립성관련

현행 법규정을 보면 법 제7조 제1항에서 개인정보보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다는 규정만 있을 뿐, 개인정보보호

위원회 및 위원에 관하여는 독립적 활동의 보장에 관한 그 어떤 규정도 찾아볼 수가 없다.

2) 개인정보보호위원회 조직의 문제점

현행법상 개인정보보호위원회의 위원장은 비상임으로서 보호위원회의 소집, 전문위원의 임명, 의사공개여부의 결정 등을 법적 권한으로 가지고 있다. 또한 현재의 법령에 따라 해석하면 보호위원회의 인사 및 조직관리 사무가 사무국의 권한인지 위원장의 권한인지도 불명확하다.

3) 결

개인정보보호위원회는 제3자적 지위에서 개인정보보호감독기능을 담당하기 위하여 대통령 소속으로 설치하고 “업무를 독립하여 수행”하도록 규정하고 있으나, 위원회에 인사권과 예산권이 없어 사무국 직원의 인사와 예산권을 행정안전부가 행사하고 있으며 위원장이 비상임이며 위원 신분 보장 조항 미비하여 개인정보보호감독기구로서 위상이 불완전하고 독립적으로 업무를 수행하기 위한 여건이 부족하다.

7. 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 문제점

1) 개인정보보호위원회 업무와 권한의 불명확성

현행 개인정보보호법규정들을 보면 개인정보보호와 관련하여 위원회의 권한이 충분하지 않을뿐더러 개인정보보호위원회와 안전행정부의 업무와 권한을 구별하기가 쉽지 않다. 법에 규정된 개인정보보호위원회가 개인정보보호에 관한 일관적이고 체계적인 기준과 틀에 따라서 요구되는 기능과 역할을 갖지 못하고 약간은 기형적인 형태가 될 수밖에 없었다.

결국 이렇게 되면 위 법의 적용대상자인 개인정보처리자들은 개인정보보호법을 준수하는 과정에서 어느 기관의 통제를 얼마만큼 받는지를 예측하기 힘들어지게 된다. 특히 이는 규제의 투명성이라는 관점에서 문제가

될 수 있다. 그리고 이는 개인정보보호에 관한 국제적 관점에서 보아도 문제가 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

2) 개인정보보호와 개인정보분쟁조정 기구의 분리에 대한 검토

다음으로 개인정보보호법은 개인정보보호위원회와 개인정보분쟁조정위원회를 따로 설치하도록 규정하고 있다.

3) 결

개인정보보호위원회는 법상 기본계획, 정책 및 제도개선, 국회 연차보고 그리고 법 위반에 대한 시정 권고 등을 심의·의결하도록 되어 있는 바, 위원회의 이러한 권한행사를 뒷받침할 수 있는 조사 활동 근거가 미비하여 법제도 개선 및 국회 연차보고 등을 위한 현황과 실태 등에 조사가 불가하다.

그리고 행정부 등 공공기관의 법 준수 여부 확인을 위한 조사권도 없어서 위원회 시정조치 권고권은 사실상 유명무실화되고 있는 형편이다. 현행법상 개인정보보호위원회는 분쟁조정, 개선권고, 시정조치, 고발 및 징계 권고' 등의 기능 중 공공기관의 법 위반에 대한 시정조치권만 행사할 수 있을 뿐이다. 또한 개인정보보호위원회의 시정조치권은 사후 조치로서 실효성담보에 일정부분 한계가 있을 뿐만 아니라, 개인정보보호와 같은 새로운 분야에서 개인정보보호를 위한 사전적 조치를 취할 수 있는 권한도 결여되어 있다.

8. 개인정보보호 감독기구의 정비방향과 내용

1) 감독기구의 일원화필요성

현행 개인정보보호법체계상 다원적 규율체계의 가장 큰 문제점은 감독의 일관성 결여, 개인정보처리자인 정부부처가 소관업무에서 감독기능을 행사하는 독립성과 객관성결여, 위원회 권한의 불충분함으로 인한 민간부

문과 특히 공공부문 감독의 공백, 규제의 중복과 과다, 비체계성으로 인한 개인정보처리자의 혼란증대 등을 들 수 있다.

개인정보보호법의 제정으로 개인정보보호위원회가 개인정보 보호 업무를 독립적으로 수행하기 위해 대통령 소속으로 설립되었다. 하지만 개인정보보호법상 집행 및 감독권은 안전행정부에 있고, 개인정보보호위원회는 심의·의결권만 갖도록 되어 있다. 그 결과 개인정보보호위원회는 독자적으로 개인정보보호에 필요한 기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있다. 더욱이 개별법상 개인정보보호에 대한 감독기능이 방송통신위원회나 금융위원회에게도 분산되고 있다. 이러한 개인정보보호의 추진체계는 업무의 통일성과 효율성을 기하기 어렵고, 개인정보처리자에게도 혼란을 초래하고 있다. 최근 금융권의 개인정보 유출 사고만 보더라도 해당 업체들은 개인정보보호법이 아닌 신용정보법이나 「금융지주회사법」 등에 따라 금융위원회의 규제를 받게 된다. 이처럼 업종별로 규제기관이 분산되어 있다 보니 개인정보보호법에 의해 출범한 개인정보보호위원회가 컨트롤 타워로서의 역할을 하지 못하고 있다.

업종별 규제기관은 소관 업무의 수행을 위해 막대한 개인정보를 수집·보유·이용하고 있는 입장에서 개인정보의 보호에 적극성을 띠기 어려울 뿐만 아니라, 소관 행정부처와 관련 업계의 이해관계나 압력으로부터 자유롭지 못할 가능성이 높다. 안전행정부 중심의 추진체계는 행정편의주의적 관점에서 개인정보 활용에 따른 공무수행의 효율성을 우선시하는 결과를 가져올 위험이 있다. 방송통신위원회로서도 정보통신산업의 진흥을 동시에 고려해야 하는 입장이기 때문에 개인정보의 활용에 더 비중을 두기 쉽다. 지난해 말 방송통신위원회는 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」을 발표하면서, 블로그나 SNS 등에 공개된 정보는 해당 시민의 동의 없이 수집·가공해 제3자에게 제공할 수 있다는 내용을 포함시킨 바 있다. 이는 법률상 근거도 없이 정보주체의 동의권을 배제한 것으로, 개인정보보호의 측면보다 빅데이터 개인정보의 이용을 활성화하는 데 더 치우친 사례라고 볼 수 있다.

개인정보보호에 관한 정책결정기능, 분쟁조정기능, 감독기능 등이 여러 행정기관에 분산되어 있는 것은 업무상 중복을 초래하고 효율적인 법집행을 어렵게 한다. 수범자인 국민들 또한 피해구제의 절차에 관하여 혼란을 겪고 있는 실정이다. 무엇보다도 행정각부에서는 다른 부처의 개인정보보호 관련 업무에 대해 독립적인 지위에서 감독기능을 제대로 수행하기 어렵다. 따라서 개인정보보호에 관한 기능을 총괄적으로 관장하는 기구를 두고 집행 및 감독기능까지 수행하도록 할 필요가 있다.

이러한 점에서 개인정보보호법의 추진체계를 개인정보보호위원회로 일원화하고 있는 부분은 현행법체계에서 발생하고 있는 문제점들을 해소할 수 있는 가장 바람직한 방안이라고 생각된다.

2) 구체적 정비방안

개인정보보호위원회와 위원들의 독립성보장을 법상 확실하게 한 다음에, 개인정보보호위원회의 독립성 보장을 위해 예산 편성 및 인사와 관련하여 관련 법규정을 개정하여 위원회가 독립적인 예산편성권과 인사권을 갖도록 해야 한다.

개인정보보호위원회가 독립된 감독기구로서 권한을 행사하려면 비상임인 위원장의 직위를 상임으로 바꾸고, 실질적으로 보호위원회의 사무국을 통할하고, 위원회의 모든 의사결정을 표시할 수 있는 권한을 가져야만 하며, 조직의 관리 및 인사권도 행사하도록 해야 한다. 그밖에 개인정보보호위원회의 역할과 권한이 강화되는 것을 전제로 하여, 위원회 산하 분과위원회나 사무를 맡기 위한 2-3인의 상임위원을 두는 것을 검토해야 한다. 또한 위원회 산하에 전문기관이나 연구원을 두어 개인정보보호 관련 조사와 연구, 국제협력 등을 다루게 할 필요가 있다.

다음으로 개인정보보호위원회에 실질적 조사기능을 부여하여 조사대상과 범위를 공공 및 민간분야까지 포함하고, 공공과 민간의 위법 행위 감시를 위한 조사기능을 확대하여 관련 자료제출 요구와 함께 필요시 현장조사 실시를 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 개인정보 처리 개선과 법령

준수 등을 위하여 공공기관에 대한 개선권고와 법령위반 시 고발 및 징계요구권을 위원회가 갖도록 하고 분쟁조정위원회를 보호위원회로 합치거나 산하 위원회로 구성해야 한다고 생각한다.

9. 결론

개인정보보호와 관련하여 미국이나 독일은 연방국가이며 개인식별번호제도가 없고, 분야별로 한정하여 개인정보를 수집하고 있으며 민간의 자율규제가 발달한 나라인 데에 비하여, 우리나라는 단일국가로서 출생과 더불어 전 국민에게 부여된 개인식별번호에 근거하여 공공과 민간 모두 개인정보 집적도와 활용도가 매우 높고, 공공과 민간 모두 개인정보보호 관련 전문가나 전담직원이 많지 않다.

따라서 개인정보보호위원회가 개인정보보호를 위하여 공공과 민간을 아우르는 기관으로서 역할을 할 수 있도록 독립성과 충분한 권한, 전문성을 갖기 위한 법제도를 정비해야 한다. 현행 법률에 규정되어 있는 개인정보보호위원회의 경우 국제적 기준이나 그동안 논의되었던 수준에 비하면 보호기구의 독립성과 권한 등이 부족하다. 이러한 위원회는 효율적인 개인정보보호를 위한 독립된 기구로서 충분한 역할을 하기 어렵다고 판단되며, 체계적이고 일관된 형태의 개인정보보호기구라고 보기 어려울 만큼 ‘타협의 산물’이라고 할 수 밖에 없는 모습을 지니고 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

첨부 자료 - 논문

현행 개인정보보호법체계상 감독기구의 현황과 문제점 및 개선방안

KB국민·NH농협·롯데카드에서 유출된 1억여건의 개인정보 중 8000만건 이상이 대출모집인에게 팔려나간 것으로 드러났다. 이에 따라 그동안 2차 유출은 없다고 확신하던 금융당국 등 정부 책임론이 거세질 것으로 보인다.

금번 고객정보 유출사건은 기본적인 보안절차만 준수하였더라도 충분히 막을 수 있었던 전형적인 인재(人災) 사건임

○ 즉, 제도나 보안규정의 문제라기보다는 관련자들의 이행과정이 적절히 확보되지 못 한데서 비롯된 사고임정부“(금융회사 고객정보 유출”재발방지 대책, 6면)

정부는 1.22일 관계장관회의, 당정협의를 거쳐 「금융회사 고객정보 유출 재발방지 대책」을 마련하여 발표

○ 이번 대책에서는 정보유출에 따른 국민들의 불안과 불편을 해소하고, 정보유출과 관련된 책임자를 엄정 제재하는 “금번 사고 관련 안정화 방안”과 함께,

- 재발을 근본적으로 차단하기 위해 정보 보유·유통·관리 등을 획기적으로 개선하고, 책임과 제재를 대폭 강화하는 “향후 재발방지 방안”을

마련하였음

전자신문 2014. 3. 20.

올해 초 신용카드 3사는 1억건이 넘는 고객 정보를 유출했다. 충격이 가시기도 전에 최대 통신사 KT가 1200만건에 달하는 개인정보를 해킹 당했다. 개인정보유출 사고는 급증하는 반면에 관련 업무를 진두지휘할 컨트롤타워는 없다. 개인정보보호와 관련된 업무가 거의 전 부처에 산재한다. 안전행정부의 정책 수립과 집행을 하지만 정보통신분야는 방송통신위원회가, 금융과 신용분야는 금융위원회가 담당한다. 교육은 교육부가 보건복지분야는 보건복지부가, 노동·법무분야는 해당부처가 각각 업무를 한다.

방통위, 온라인 개인정보보호 강화 전담팀 구성 2014.02.05. 18:41

개인정보 유출 사전예방을 위한 민관 협력네트워크 구축 [이데일리 김현아 기자] 방송통신위원회(위원장 이경재)가 5일(수) 오후 '방송통신·인터넷' 관련 협회 임원들이 참석한 가운데, 개인정보보호강화를 위한 민관협력 전담팀(T/F)을 구성하기로 했다. 이번 회의는 금융권의 개인정보 유출로 인해 국민 불안이 확산되고 있는 상황에서, 개인정보보호 현안을 공유하고 민관 협력체계를 구축하기 위해 마련됐다.

I. 문제제기

2011년 제정된 개인정보보호법은 다른 법률과의 관계에 대하여 “개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다. 이에 따라서 개인정보보호법이 이 분야의 일반법이므로 정보통신망법상 개인정보보호규정 등이 개인정보보호에 관한 특별법으로서 해당 부문에서는 이 법규정들이 우선 적용된다. 그러나 현재 개인정보보호법과 기존의 개인정보보호 관

런 개별법들의 규정들이 상당부분 중복되고 있다. 이에 따라서 법적용대상자가 보기에는 적용되는 법률들은 물론, 복수의 규제기구의 개입에 대해서도 혼란을 느끼고 있는 실정이다. 예를 들어 2004년에 「금융지주회사법」에서 지주회사 내의 정보공유에 대해 정보주체의 동의 요건을 배제하는 특례조항을 두었으나, 2011년 개인정보보호법이 제정된 이후 그러한 특례에 대한 아무런 재검토도 없었던 것으로 보인다. 이로 인하여 고객의 개인신용정보가 금융지주회사 내에서 과도하게 공유되었고, 상당수가 광고나 홍보 등 마케팅에까지 무분별하게 활용된 것을 볼 수 있다. 이는 최근의 카드회사 고객정보의 대량유출 사태와 결코 무관하지 않다고 본다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 기존의 법령 간의 해석을 통해 우선 적용되는 법규정이 무엇인지를 파악해야 한다. 그러나 법률들간의 중첩 및 각 부처 간의 이해관계가 엇갈리고 있기 때문에 마땅한 해결방안이 없는 실정이다. 그렇다면 결국 이는 법령의 정비를 통해서 해결할 수밖에 없다. 이러한 법제정비는 동시에 개인정보보호의 감독체계를 일원화함으로써 다중규제를 방지하는 효과도 가져올 수 있다.

현행 개인정보보호법상 개인정보 보호기구의 위상과 기능과 관련된 규정들은 많은 문제점을 갖고 있다. 이 법률에 규정되어 있는 내용들을 검토해 보면 국제적 기준이나 그동안 논의되었던 수준에 비하면 보호기구의 독립성과 권한 등이 부족하다. 이러한 위원회는 효율적인 개인정보보호를 위한 독립된 기구로서 충분한 역할을 하기 어렵다고 판단되며, 체계적이고 일관된 형태의 개인정보보호기구라고 보기 어려울 만큼 ‘타협의 산물’이라고 할 수 밖에 없는 모습을 지니고 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

Ⅱ. 현행 개인정보보호법제의 특징

1. 일반법 - 특별법 체제

새로운 개인정보보호법의 제정에 따라서 개인정보보호에 관하여 일반법인 개인정보보호법과 개별(특별)법인 전자정부법, 정보통신망법, 신용정보법 등이 있다. 이런 경우 개인정보에 관한 일반법인 개인정보보호법과 다른 개별법률들 간에는 일반법과 특별법 관계에 있다.

2. 공공과 민간의 동일규제적용

현행 개인정보보호법은 개인정보처리자가 공공부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권한’보유여부가 쟁점)인지 민간부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권리’행사여부가 쟁점)인지를 구별하지 아니하고 이 법의 개인정보처리자에 해당하면 동일하게 규제한다.

3. 다중규율체계

현행 개인정보보호법에는 독립된 형태의 외부감독기관인 개인정보보호위원회와 소관 부처들(안전행정부, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 보건복지부 등)이 동시에 규율하는 다중규율체계가 특징이다.

Ⅲ. 지식정보사회에서 개인정보보호기구의 헌법상 필요성

1. 개인정보보호기구의 헌법상 의의와 근거 : 개인정보의 효율적 보호를 위한 통제의 필요성

개인관련정보처리와 자동정보처리가 행해지는 곳에서는 처음부터 이러한 발전에 정보보호가 동반되어야만 한다. 특히 과거에 행해졌던 개인에 대한 물리적이고 신체적인 직접적 피해와는 달리 정보사회에서 발전된 정보통신기술을 통한 국민의 사생활감시를 국민들이 현실적으로 인식한다는 것이 매우 어렵기 때문에 각국에서 정보보호법의 제정 및 개인권리보호가 논의된 이후에 진지하게 논의되고 있는 문제가 바로 개인정보보호를 위한 ‘통제’이다.⁵⁾ 결국 개인정보보호법의 목적은 새로운 정보통신기

술의 발전에 대응하여 효율적이고 헌법합치적인 조정규정과 개인정보규정들을 사전에 또는 적어도 동시에 준비하도록 하는 것이다. 그러나 정보사회에서 국민의 사생활을 보호하기 위하여 개인정보보호법을 제정하는 것만으로는 충분하지 않다. 왜냐하면 오늘날 새로운 기술들의 발전과 그 적용가능성에 비추어 볼 때 법률가 또는 입법자는 그전보다 더 불리한 위치에 놓여 있을 뿐만 아니라 관련 개인 스스로가 이를 통제할 수 있는 능력이나 기회를 가질 수 없는 불리한 위치에 놓여 있기 때문이다. 따라서 개인정보보호법 제정 그 자체도 중요하지만 시민을 효율적으로 보호하기 위해서는 국가나 사회의 정보처리를 통제하는 통제기관의 설치 및 활동이 절대적으로 요구된다.⁶⁾

2. 유형별 고찰

따라서 개인정보보호기구를 만드는 것과 관련하여 해당 보호기구의 기능과 조직, 권한과 실무 등을 진지하게 검토해야만 한다.⁷⁾ 그렇다고 전 세계 모든 국가의 보호기구들을 검토대상으로 삼을 수는 없다. 따라서 이러한 통제기관을 크게 유형화시켜 고찰할 필요가 있다.⁸⁾

이러한 보호기구는 통제기관의 유형에 따라서 우선 외부적인 통제유형과 내부적인 통제유형으로 나눌 수 있다. 외부적 통제유형은 제3자적 지위에서 독립적으로 개인정보처리를 감독하지만, 내부적 통제유형이란 개인정보를 다루는 개개 국가기관 스스로 이러한 정보처리에 관하여 통제하는 방식으로서 미국이 이러한 유형에 속한다.⁹⁾

5) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제33집 제3호, 2005, 197면 이하 참조.

6) 이에 관하여는 이인호, 개인정보 감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 한국전산원, 2004 참조.

7) Charles D. Raab, Colin J. Bennett, Taking the measure of privacy : can data protection be evaluated?, International Review of Administrative Sciences, Vol. 62, 1996, 553면 이하 참조.

8) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 個人情報保護法制의整備方案研究, 韓國法制研究院, 1997, 143면 이하 참조.

9) 이인호교수는 개인정보보호모델을 일원적·포괄적 입법모델(유럽의 접근방식), 이원적·부문별 입법모델(미국의 접근방식), 자율적 집행모델, 기술적 집행모델로 나누고, 외국의 개인정보감독기구를 통합형 감독기구에 의한 집행체계(영국, 프랑스, 독일 등)와 분산형 감독기구에 의한 집행체계(미국, 일본)로 구별하여 설명한다. 이에 관하여 자세한 것은 이인호, 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 2004, 한국전산원 참조.

이러한 외부적 통제유형은 그 소속에 따라서 입법부 산하, 행정부 산하, 사법부 산하로 나눌 수 있고, 그 형태에 따라서 독임제와 위원회형태로 나눌 수 있다.

다음으로 개인정보보호기구의 권한에 따라서 1) 상담시스템 : 공적 영역에서 통제권한을 갖고, 사후통제와 조언(상담)기능을 갖고 있는 것으로 특징 지워지는 독일식 정보보호기구유형¹⁰⁾과 2) 허가시스템 : 정보파일의 설치에 관하여 승인하고 공적 영역은 물론 사적 영역을 위한 통제권한 및 결정권한, 간섭권한들을 보호기구에게 부여하는 프랑스식 정보보호기구로 나눌 수 있다.

마지막으로 최근에 개인정보보호기구가 개인정보보호업무만을 담당하는 경우와 개인정보보호업무와 더불어 정보공개 업무 등도 관장하는 유형으로 나눌 수 있다.

3. 감독기구 편제의 특수성 인정

이러한 상이한 개인정보보호시스템에는 당연히 서로 다른 보호기구의 역할이 반영되어 있다. 우선 정보사회에서 개인의 사생활을 보호해야 한다는 인식은 이러한 두 시스템 모두에서 공유된다. 그리고 이렇게 다른 시스템을 갖고 있다 하더라도 이러한 나라들의 정보보호법규정 또한 많은 부분 유사할 뿐만 아니라 상호간에 비교함으로써 보충하고 수정하기도 한다. 그럼에도 불구하고 개개 나라의 정치적, 법적 시스템의 차이나 통제방안을 강구하는 시각의 차이 때문에 보호기구의 설치 및 권한에서 많은 차이를 보이고 있는 것이다. 따라서 개인정보보호를 위한 보호기구의 조직 및 그 운용을 이해하기 위해서는 우선 일반적이고 특별한 정보보호법규정은 물론 개개 사회의 사회적, 정치적, 역사적 상황 또한 살펴봐야만 한다. 왜냐하면 개개 국가의 구체적인 정치적, 역사적 상황 및 법적, 행정적 전통이 보호기구의 법적인 권한은 물론 그 정책 및 행동방법

10) 이에 관하여는 김일환, 독일 연방정보보호법상 개인정보리보호체계에 관한 고찰, 土地公法研究 第49輯, 2010, 477면 이하 참조.

에도 영향을 주고 있기 때문이다. 따라서 보호기구의 권한 등이 개개 국가 입법자의 구체적인 생각들, 목표들, 기대들을 표현하고 있기 때문에 단순한 비교법적 검토를 거쳐서 임의로 바꿀 수는 없다 할지라도 상이한 통제모델이 개개 국가의 다른 상황들 속에서 어떻게 발현, 전개, 작용할지를 확인할 수 있는 경우에만 우리나라에서 바람직한 통제방안을 강구하는 데에 도움이 될 것이다.

개개 국가의 정치적, 법적 시스템의 차이나 통제방안을 강구하는 시각의 차이 때문에 통제기관의 설치 및 통제기관의 권한에서 많은 차이를 보이고 있다. 따라서 정보보호를 위한 통제기관의 조직 및 그 운용을 이해하기 위해서는 우선 일반적이고 특별한 정보보호법규정은 물론 개개 사회의 사회적, 정치적, 역사적 상황 또한 살펴보아야만 한다. 왜냐하면 개개 국가의 구체적인 정치적, 역사적 상황 및 법적, 행정적 전통이 통제기관의 법적인 권한은 물론 그 정책 및 행동방법에도 영향을 주고 있기 때문이다.¹¹⁾

4. 바람직한 개인정보보호기구의 판단기준과 내용

개인정보를 보호하기 위하여 어떤 보호기구가 더 효율적인지를 판단하기 위한 척도는 물론 어떤 모델이 궁극적으로 시민들에게 더 포괄적인 정보 보호를 보장하는 가이다. 이러한 분석을 위하여 한편으로는 해당 모델을 채택한 국가의 개인정보보호법제를 분석해야 한다. 예를 들어 우선 법규정속에 담긴 보호기구의 조직과 과제 및 권한들에 관하여 살펴보아야만 한다. 그러나 다른 한편으로는 보호기구를 효율적으로 분석, 검토하기 위해서는 이러한 보호기구에 관한 법규정들의 자세한 설명을 넘어서서 한 국가 내에서 통제가 실제로 어떻게 행해지고 있는지를 파악해야만 한다. 왜냐하면 개인정보보호에 관하여 제기되는 많은 문제들 중에서 특히 정보보호법규정의 일반조항적 성격과 해결해야 하는 사안이 정보사회에

11) 이에 관하여는 김일환, 정보사회에서 개인정보보호기관의 권한과 기능에 관한 유형별 고찰, 토지공법연구 제16-1집, 2002, 127면 이하 참조.

서 새롭게 제기되는 것이기 때문에 개인정보보호는 이에 관한 실무 속에서 비로소 그 윤곽을 획득하고, 정보보호 우호적이거나 적대적으로 해석되고 판단되기 때문이다.¹²⁾

물론 어떤 기준들에 따라서 보호기구들이 판단되고 어떤 척도에 따라서 그 효율성이 평가되어야만 하는지는 어려운 문제에 속할지도 모르나 특히 ‘보호기구의 독립성보장’ 및 이를 위하여 ‘충분한 법적 권한의 보장’, ‘전문성확보’는 개개 보호모델을 평가, 판단하기 위한 중요한 기준들이다.¹³⁾

IV. 개인정보보호법상 개인정보보호기구 관련 규정의 제정과정과 추진체계

1. 노무현정부에서 논의내용

노무현 정부에서 개인정보보호법 개정논의와 주요내용¹⁴⁾을 검토해보면 그 당시 제출된 법안들은 개인정보법제와 관련하여 더 ‘바람직한’한 법에 관한 논쟁거리를 제공하였다. 결국 이러한 법안들의 바탕에는 개인정보의 ‘보호’와 ‘이용’간 관계를 어떻게 볼 것인지에 대한 개인정보법 자체에 대한 철학적 고민이 깔려있었던 것이다. 이은영 안과 노회찬 안보다 더 개인정보의 ‘보호’에 치중하였다고 한다면, 이혜훈 안은 개인정보의 ‘보호’와 더불어 ‘이용’ 또한 강조한 측면이 있다. 세 법안은 개인정보보호법의 적용범위 등에 대하여 다름이 있었던 반면, 이들 법안 모두에서 제시된 감독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문 기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 가진다는 공통점을 가지고 있다.¹⁵⁾

12) 결국 이는 어떤 보호모델이 적합한지는 통제기관의 실무를 파악해야만 확인된다는 것을 뜻한다.

13) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제33집 제3호, 2005, 197면 이하 참조.

14) 이에 관하여는 김일환, 현행 개인정보보호 체계의 문제점 및 통합 개인정보보호법 제정방향, 국회도서관보 제45권 제9호(통권 제352호), 2008, 11면 이하 참조.

2. 이명박정부에서 논의과정

이명박 정부의 등장과 더불어 정보통신관련 기능이 개편된 정부조직으로 분산 통합되었다. 정보통신부를 없애고, 기존의 전자 정부 추진을 비롯한 국가정보화 총괄 및 조정기능은 안전행정부로, 정보통신망 등 인프라 구축 및 관련 정책기능은 방송통신위원회로, 정보통신산업 육성기능은 지식경제부로 이관되었다. 이에 따라서 이명박 정부는 기존 정보화관련 법률을 통폐합하는 법률개편작업을 추진 중에 있는 바, 그중의 하나가 바로 전면적인 개인정보보호법의 개정이었다.¹⁶⁾

이명박정부가 제시한 개인정보보호법안의 개인정보보호 감독기구 관련 내용을 보면 개인정보 보호 기본계획, 법령 및 제도 개선 등 개인정보에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는 개인정보 보호 위원회를 두고, 개인정보 보호위원회에 사무국을 설치하도록 하였다.¹⁷⁾ 다음으로 개인정보에 관한 분쟁조정 업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 개인정보 분쟁조정위원회를 두고, 개인정보 분쟁조정위원회의 조정결정에 대해 수락한 경우 재판상 화해의 효력을 부여하며, 개인정보 피해가 대부분 대량·소액 사건인 점을 고려하여 집단분쟁조정제도를 도입하였다.¹⁸⁾

노무현정부 때부터 그동안 제출된 개인정보보호법안들에서 제시된 감독 기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 갖는 독립된 행정청으로서 위원회였다.¹⁹⁾ 이에 대하여 이명박 정부가 제출한 원래 정부안은 국무총리

15) 다만 이에 대하여 우선 개인정보보호기구가 공공부문과 민간부문 모두를 관장해야 하는지가 논란이 되었고, 다음으로 공공과 민간을 모두 감독하는 개인정보보호기구가 만들어진다 할지라도 그 기구의 권한을 자문(권고), 조정역할로 한정할 것인지, 아니면 세 법안처럼 집행기능 등을 갖는 강력한 권한을 부여할지는 그 당시 여전히 논란이 되었다.

16) 개인정보보호 관련 논의와 쟁점에 대하여는 이민영, 개인정보보호의 법적 쟁점과 과제, 한국정보화진흥원, 2009 참조.

17) 법안 제7조와 제8조

18) 법안 제40조부터 제50조

실 소속 심의위원회에서 주요 사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 안전행정부의 총괄하도록 되어 있었다. 독립감독기구를 두자는 것에 대하여 안전행정부는 별도 기구 설치에 따른 비용 수반으로 작은 정부 취지와 상충, 정보화와 정보보호·개인정보보호 업무의 연계 필요성, 각 부처의 개인정보보호정책과 충돌·중복 초래, 개인정보보호 정책 집행력 미약 및 의사결정 지연 초래 등의 이유를 들어 안전행정부가 이를 맡아야 한다는 의견이었다.²⁰⁾ 곧 그동안 개인정보보호법 제정과정에서 다툼이 없었고, 전혀 문제가 되지 않았던 개인정보 보호기구의 위상과 기능이 쟁점으로 부각되었다. 그런데 법안심사과정에서 야당 등의 반발로 인하여 안전행정부는 개인정보보호위원회를 대통령 소속으로 격상 시키고 위원회의 기능에 의결 기능을 추가시키고, 국회·법원·정부가 각각 위원을 5인씩을 추천할 수 있도록 하는 대안을 냈다. 그리고 다시 법안에 개인정보보호위원회에 상임위원과 사무국을 신설하는 규정까지 추가되었다.²¹⁾

<주요 개인정보보호법안>

	이혜훈 의원안	변재일 의원안	정부안
감독 기구의 지위	개인정보위원회 (국무총리 소속)	개인정보보호위원회 (대통령 소속)	개인정보보호위원회 (국무총리 소속)
감독기구 권한	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 심의기능 (정책 수립·집행: 행안부 및 관계부처 담당)
피해 구제 기구	개인정보위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보보호위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보분쟁조정위원회 별도 설치
정보통신 망법 관련 규정 삭제	○	○	×

19) 위 대안을 포함한 개인정보보호법안들의 추진체계에 대하여는 안전행정부, 「개인정보보호법」제정, 2010 참조.

20) 보안뉴스 2010. 4. 22.

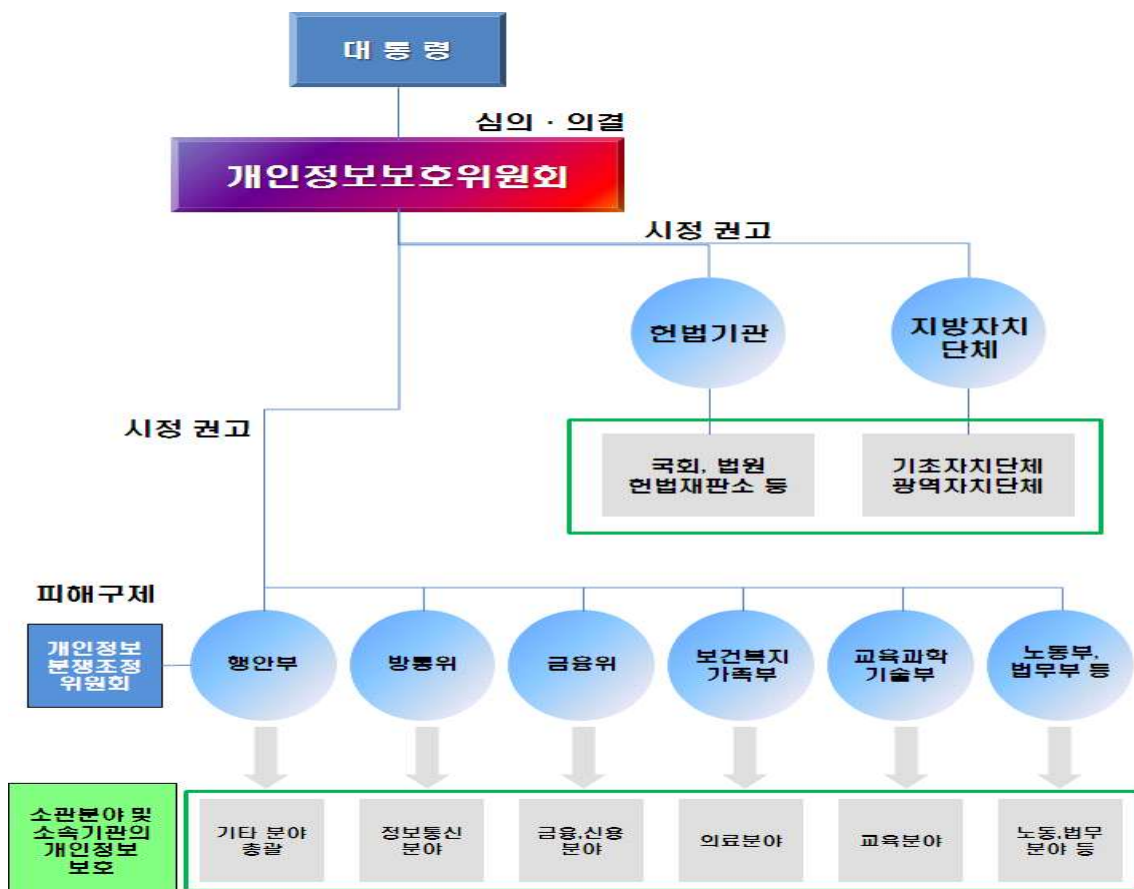
21) 전자신문 2010. 6. 22.

3. 개인정보보호법 제7조의 개인정보 보호 추진체계

1) 개인정보 보호법 시행 전 개인정보 보호 추진체계



2) 개인정보보호법 시행 이후 개인정보보호 추진체계



4. 개인정보보호법상 개인정보보호위원회의 구성과 운영

1) 개인정보보호위원회의 구성

개인정보 보호위원회는 대통령 소속으로 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하며, 장관급인 위원장과 차관급인 상임위원을 포함하여 총 15명의 위원(대통령 지명 5, 국회 선출 5, 대법원 지명 5)으로 구성된다.²²⁾

개인정보 보호위원회의 주요 기능은 ① 개인정보 보호 관련 주요 정책 심의·의결 및 법령·제도 개선, ② 개인정보 보호 관련 공공기관 간 의견 조정, ③ 중앙행정기관, 지방자치단체 및 헌법기관의 침해행위 중지 등 개선권고, ④ 개인정보 보호에 관한 연차보고서의 국회 제출 등이다.²³⁾

2) 개인정보보호위원회의 조직 및 운영

개인정보보호위원회는 위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 대통령이 위촉하며, 보호위원회를 대표하고 보호위원회의 업무를 통할한다. 상임위원은 정무직 공무원으로 보하며, 보호위원회의 회의운영에 관하여 위원장을 보좌한다. 또한, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다. 위원은 대통령이 임명 또는 위촉하되, 5명은 국회가 선출한 자를, 5명은 대법원장이 지명한 자를 각각 임명 또는 위촉하여야 한다. 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임이 가능하다. 위원의 자격은 각계 이해당사자의 참여와 전문적인 경험·지식을 활용하기 위하여 시민사회단체·소비자단체가 추천한 자, 사업자단체가 추천한 자, 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 제한하고 있다.²⁴⁾

그리고 개인정보보호위원회의 사무를 지원하기 위하여 보호위원회에 사

22) 개인정보보호법 제7조

23) 개인정보보호법 제8조

24) 개인정보보호법 제7조

무국을 둔다. 다음으로 이 법에서 규정하고 있는 사항 이외에 보호위원회의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함에 따라 대통령령에서는 전문위원회의 설치·운영, 공무원 등의 파견, 조직 및 정원, 출석수당 등에 관한 사항을 규정하고 있으며 그 밖의 필요한 사항은 보호위원회 규칙으로 정하도록 위임하고 있다.²⁵⁾

3) 개인정보보호위원회 심의 체계²⁶⁾

(1) 타 기관 발의사항에 대한 심의체계

개인정보보호위원회가 담당하고 있는 기능과 관련하여 심의 사항별 발의 주체에 따라 나누어 보면, 먼저 타 기관 발의사항에 대한 심의가 있다. 이 사항의 경우에는 중앙행정기관 등 다른 기관에 의한 심의 요청을 전제로, 그 요청 내용에 대하여 개인정보보호위원회가 심의·의결한다. 개인정보보호법상 이에 해당하는 경우로는 ① 개인정보 보호 기본계획 및 시행계획, ② 법령의 해석·운용 및 법령·조례에 대한 의견제시에 관한 사항, ③ 개인정보의 목적 외 이용·제공에 관한 사항, ④ 개인정보 영향평가 결과에 관한 사항, ⑤ 개인정보 침해행위의 중지 권고에 관한 사항, ⑥개선 권고, 시정조치, 과태료 부과 등의 결과 공표에 관한 사항 등이 있다.

(2) 위원회 자체 발의사항에 대한 심의체계

개인정보 보호 관련 사회적 이슈 등에 대하여 사무국(또는 위원)에서 자체적으로 안건을 발의하여 개인정보보호위원회가 심의·의결한다. 개인정보보호법상 이에 해당하는 경우로는 ① 개인정보보호 관련 법·정책·제도 개선사항, ② 공공기관간의 의견 조정, ③ 연차보고서 작성·제출 등이 있다.

25) 개인정보보호법 시행령 제4조와 제5조

26) 개인정보보호법 제8조

(3) 심의·의결 관련 사전·사후 조치사항

가) 사전 조치사항

개인정보보호위원회가 심의의결을 위하여 필요하다고 판단되면 관계공무원 및 전문가, 시민단체, 관련 사업자 등으로부터 의견 청취 및 관계기관 등에 대해 자료 등의 제출을 요구할 수 있고, 전문위원회 또는 전문가 등으로 구성된 검토반 등으로 하여금 사전 검토를 하도록 요청할 수도 있다.

나) 사후 조치사항

개인정보보호위원회는 심의·의결사항을 관계기관에 통보하고, 필요하다고 판단되면 중앙행정기관 등의 장에게 침해행위의 중지 등 시정조치 권고를 할 수 있으며, 이 경우 권고를 받은 기관은 특별한 사유가 없으면 이를 존중하여야 한다.²⁷⁾ 그리고 이러한 내용을 언론에 공표하거나 연차보고서 수록 등을 통해 사실상 이행 강제가 가능하도록 하고 있다.

V. 개인정보보호법상 개인정보보호위원회 조직과 권한상 문제점과 정비방안

1. 과거 법안들과 학설상 다툼이 없는 개인정보보호기구의 권한과 법적 지위²⁸⁾

1) 독립성보장

먼저 개인정보보호기구의 독립은 개인정보보호에 관한 제도적 통제의 핵심사항이다. 따라서 개인정보보호기구의 독립성은 개인정보보호를 위한 통제의 기본조건이면서 동시에 이러한 통제의 효율성에 관한 척도를 나

27) 개인정보보호법 제64조 제4항

28) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 개인정보보호법제정비에 대한 비판적 고찰, 土地公法研究 第52輯, 2011, 280면 이하 참조.

타낸다.

2) 법적 권한

(1) 예방권한

개인정보를 효율적으로 보호하기 위해서는 정보와 통신기술시스템을 계획하고 결정하는 과정에서 이미 이러한 것이 고려되어야만 한다. 이러한 事前的 절차통제가 이루어지지 않는다면 정보통신기술이 설치되고 작동된 후에 통제기관과 개인의 몇몇 사후적 권리를 통하여 이러한 정보처리에 효과적으로 대응한다는 것은 거의 불가능하다.²⁹⁾ 따라서 개인정보를 수집하는 단계에서부터 삭제하는 순간까지 정보처리시스템의 구축과 ‘개인정보보호여부’가 동시에 검토되도록 하기 위하여 보호기구가 필요한 것이다.

(2) 조사, 상담 및 조정권한

통제기관은 개인의 정보보호를 우선적인 목표로 하여 정보사회에서 개인의 여러 권리들을 보장하고 강화하도록 노력해야만 한다. 결국 국가나 사회 전체를 위한 정보정책을 발전시키는 것은 바람직하기는 하나 통제기관은 개인정보보호에 집중해야만 한다. 그렇다면 통제기관은 정보정책의 형성과 집행에 관하여 책임을 지는 국가기관들이 관련정책을 만들고 효율적으로 집행하는 데에 기여할 수는 있으나 주도할 수는 없다. 따라서 개인정보보호기구의 과제와 활동의 중점은 조사와 상담(조언), 조정기능에 있다.

(3) 권고 및 이의제기권한

29) 이는 개인정보처리를 법적으로 제한하고, 개인이 설명을 요구하고, 차단, 삭제를 요구하는 등의 개인 권리를 통해서 정보자기결정권이 충분히 보호될 수 있다고 더 이상 생각해서는 안 됨을 뜻한다.

한 걸음 더 나아가 통제기관은 권고, 경고, 이의제기기관으로 개념 정의된다. 당연히 이러한 모든 기능들은 행정 및 일상적인 정보처리실무와 관련된다. 결국 행정 내부적 통제가 정보보호에 관한 통제기관으로부터 구별되는 것은 특히 후자가 정보처리의 투명성에 기여하고 관할기관으로서 이러한 문제들에 관하여 여론에 호소하고 사회적으로 토론될 수 있도록 자극하는 것에 있다.

(4) 옴부즈만기능

개인정보보호기구가 국가의 부당한 정보처리를 제한하려고 노력하는 것 자체가 국가의 일관된 정보정책형성에 지속적으로 기여하는 것이기도 하다. 이에 따라서 개인정보보호기구는 부당한 감시를 받고 있다고 느끼는 시민들의 권리보호를 위하여 노력하는 것이 이러한 기구의 중요임무중 하나이다. 곧 개인정보보호기구는 옴부즈만에게 부여되는 전형적인 과제, 곧 가능한 한 비관료적이고 시민우호적인 방법으로 개개인에게 도움을 제공할 권한이 부여된다. 이에 따라서 ‘시민의 변호사’로서 개인정보보호기구는 개인정보보호와 관련하여 도움을 필요로 하는 모든 사람을 지원하고 도움을 주어야만 한다.³⁰⁾

(5) 보고서제출

통제기관의 작업과 정책을 파악하기 위하여 가장 좋은 자료가 바로 기관의 활동보고서이다. 이러한 활동보고서는 여러 기능을 갖고 있다. 우선 개인정보보호와 관련되는 문제들 및 이에 관한 해결책들을 의회 등에 제출하는 것을 통하여 활동보고서는 실제로 통제기관의 활동매개체역할을 맡는다. 따라서 통제기관이 통제를 수행할 때 확인된 문제들과 미해결인

30) Helmut Heil, Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Roßnagel(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht C. H. Beck, 2003, 770면 이하.

채로 남아있는 문제들이 주로 보고서에 기록된다. 따라서 이러한 보고서를 통하여 한편으로 행정부의 통제자로서 의회에게 문제점을 보고하고 다른 한편으로는 충돌하는 이해관계가 제기되거나 이에 관한 대안들이 설명된다.³¹⁾

(6) 기타

그 외 개인정보보호기구는 다양한 법영역에서 개인정보보호문제를 다루는 기구들과 공동작업을 통하여 일관되고 통일된 개인정보보호의 기준과 실무를 확립해야 하며, 특히 오늘날 국경을 넘는 정보흐름, 증가하는 국제적, 국가간 정보교환을 배경으로 하여 개인정보보호 관련 국제기관과 국내기관간 공동작업의 필요성이 강조되고 있다. 이와 더불어 개인정보보호기구는 정보보호통제의 효율성을 높이기 위하여 일반시민의 정보보호의식을 강화하고 계속 발전시키며, 다양한 서비스를 제공하는 작업을 펼쳐야 한다.

2. 현행법상 개인정보보호위원회의 독립성과 관련된 문제점과 정비방안

1) 독립성의 의미

개인정보보호기구의 독립은 개인정보보호에 관한 제도적 통제의 핵심사항이다. 따라서 개인정보보호기구의 독립성은 개인정보보호를 위한 통제의 기본조건이면서 동시에 이러한 통제의 효율성에 관한 척도를 나타낸다. 우선 통제개념의 구성요소로서 통제자와 통제되는 사람간 非同一性

31) 어쨌든 이러한 보고서들에 담기는 내용들은 개인정보보호 등과 관련하여 행정기관들을 자극하고 정보보호법규정을 적용할 때 나타나는 구체적인 문제에 관한 해결책들이다. 이에 따라서 많은 보고서들이 풍부한 사례설명들을 담고 있다. 그리고 이러한 활동보고서는 행정에게 입문서와 보조자료로서 활용되는 것을 목표로 한다. 이를 넘어서서 이러한 종류의 보고서는 또한 의회와 일반 국민들이 정보보호법상 문제점을 파악할 수 있도록 하기 위하여 이에 관한 통제기관의 견해를 제시한다. 결국 통제기관의 이러한 보고서가 갖고 있는 또 다른 특징은 정보보호관련법률들을 심도있게 분석하고 광범위하게 설명하는 것 속에 있다. 그리고 통제기관의 이러한 활동보고서는 주로 공적 영역에서 통제기능의 효율성 및 정보처리의 투명성을 확보하기 위하여 노력들을 담고 있어야 한다. 결국 이러한 각종 보고서와 자문을 통하여 의회와 행정부는 개인정보보호에 관한 법제정비 및 정책을 효율적으로 형성할 수 있게 되고, 통제기관은 최고 국가기관의 의사형성과정에 참여하는 의미있는 역할을 맡게 되는 것이다.

이라는 기본명제는 독립성개념의 구체화를 위한 판단근거로서 작용한다. 또한 제시된 과제들의 종류와 범위 및 정보보호통제 속에 설정된 목표들로부터 독립성개념이 도출되어야만 한다.³²⁾ 그렇다면 기관의 독립이란 정보보호기관이 한편으로는 통제되는 행정부와 다른 정치기관들로부터, 또 다른 한편으로는 시민으로부터 독립된다는 것을 뜻한다.³³⁾ 따라서 통제기관의 독립은 또한 통제기관의 영역에 속하는 결정절차들의 독자적인 운용을 전제로 한다. 이러한 의미에서 이러한 독립성은 필연적으로 제3자의 통제나 외부통제로부터 자유, 또는 이를 적극적으로 표현한다면 전적으로 자기 스스로 통제하는 결정의 자유를 뜻한다. 이에 따라서 통제기관들은 準法官的 獨立을 누린다. 따라서 모든 정보보호기관들은 그 기관활동과 관련하여 어떤 지시도 받지 않으며 어떤 직무감독 밑에 있지도 않다.³⁴⁾

2) 문제점과 정비방안

개인정보보호감독기구와 관련된 국제적 기준에 맞추어 현행법은 개인정보보호정책의 의사결정 독립성을 보장하기 위하여 대통령 소속으로 보호위원회를 두었다. 독립적이고 전문적인 개인정보감독기구의 설치에 개인정보보호의 가장 핵심적인 요소이다. 개인정보보호제도를 위한 독립적인 감독기구가 강조되는 이유는 전통적으로 개인정보를 대량으로 처리하는 기관들이 대부분 정부기관이나 대기업이고 이들의 개인정보 처리 활동을 전문적으로 평가·견제할 수 있는 장치가 필요하기 때문이다. 따라서 감독을 하는 자와 감독을 받는 자가 조직적·기능적으로 분리되어 있을 것

32) 여기서 이러한 통제기관의 독립성은 그 자체가 어떤 가치를 형성하거나 독립적 목표를 형성하지 않는다는 것을 기억해야만 한다. 따라서 독립성이란 기능관련적이고 기능지향적으로 구체화되어야만 한다. 곧 기관의 독립은 어떤 추상적이고 절대적이며 확정된 기준들에 따라서 판단할 수 있는 가치가 아니다.

33) 통제기관이 통제되는 기관의 일부분으로 국민들에게 파악된다면 시민 쪽에서 통제기관을 불신할 수 있고 이러한 불신은 다시 정보보호기관의 작용기반을 해칠 수도 있다. 따라서 통제자와 통제되는 기관간 명확한 분리가 이러한 신뢰관계의 구축을 위한 최소한의 토대이다.

34) 법적으로 독립된 구조와 권한들이 보장되어 있음에도 불구하고 이러한 기관이 재정적인 면에서 종속적이라는 것을 통하여 이미 정보보호기관들의 독립은 제한될 수밖에 없다. 어쨌든 예산을 통하여 거꾸로 정부나 여당 쪽에서 통제기관에 대한 통제수단과 압력수단으로서 활용될 수 있다는 것은 언제나 인식해야만 한다. 그 외 일반적으로 개인정보보호기구의 직원을 행정부출신의 사람들로 편성한다는 경향을 외국의 경험을 통하여 확인할 수 있다.

이 요구된다. 이에 따라 개인정보보호법은 보호위원회의 소속을 대통령 소속으로 하고, 보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하도록 하고 있다.³⁵⁾

이와 관련하여 현행 법규정을 보면 법 제7조 제1항에서 개인정보보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다는 규정만 있을 뿐, 개인정보보호 위원회 및 위원에 관하여는 독립적 활동의 보장에 관한 그 어떤 규정도 찾아볼 수가 없다. 반면 위 법률 제41조를 보면 “위원은 자격정지 이상의 형을 선고받거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다.”고 하여 개인정보분쟁조정위원회 위원에 대해서는 일정한 신분보장을 하고 있다. 이는 개인정보분쟁조정위원회 위원에게 인정되는 신분보장이 그보다 더 중요한 위원회인 개인정보보호위원회의 위원에게는 규정되어 있지 않음을 뜻한다. 이 부분에 대한 조문수정작업이 반드시 필요하다고 생각한다.³⁶⁾

다음으로 개인정보보호위원회의 독립성 보장을 위해 예산 편성 및 인사와 관련하여 관련 법규정을 개정하여 위원회가 독립적인 예산편성권과 인사권을 갖도록 해야 한다.

3. 개인정보보호위원회 조직의 문제점과 정비방안

개인정보 보호위원회는 대통령 소속으로 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하며, 장관급인 위원장과 차관급인 상임위원을 포함하여 총 15명의 위원(대통령 지명 5, 국회 선출 5, 대법원 지명 5)으로 구성된다. 그런데 현행법상 개인정보보호위원회의 위원장은 비상임으로서 보호위원

35) 안전행정부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011. 12. 58면.

36) “국가인권위원회(위원장 현병철)는 19일 국회 행정안전위원장에게 정부가 발의한 개인정보보호 법률안은 개인정보보호 기구가 제 기능을 수행하는 데 필요한 독립성 요소가 미비해 이를 중심으로 한 입법은 바람직하지 않다는 의견을 표명했다. 또 한나라당 이해훈 의원이 대표발의한 개인정보보호법을 안과 민주당 변재일 의원이 대표발의한 개인정보보호 법률안에 대해서 위원 면책특권 관련 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안, 조직·예산상 독립성을 제고하는 방안이 적극 보완될 필요가 있다고 밝혔다. 인권위는 “3개 법안 중 정부 발의안은 개인정보보호기구가 가지고 있어야 할 핵심적 기능인 조사기능이 없어 독립성 요건을 심각하게 흠결(미비)하고 있다”며 “또 위원들이 전원 비상임위원으로 전문성이 떨어질 우려도 있다”고 지적했다.”(아이뉴스24 2010. 1. 19.)

회의 소집, 전문위원의 임명, 의사공개여부의 결정 등을 법적 권한으로 가지고 있다.³⁷⁾ 또한 현재의 법령에 따라 해석하면 보호위원회의 인사 및 조직 관리 사무가 사무국의 권한인지 위원장의 권한인지도 불명확하다.

하지만 개인정보보호위원회가 독립된 감독기구로서 권한을 행사하려면 비상임인 위원장의 직위를 상임으로 바꾸고, 실질적으로 보호위원회의 사무국을 통할하고, 위원회의 모든 의사결정을 표시할 수 있는 권한을 가져야만 하며, 조직의 관리 및 인사권도 행사하도록 해야 한다.³⁸⁾ 그밖에 개인정보보호위원회의 역할과 권한이 강화되는 것을 전제로 하여, 위원회 산하 분과위원회나 사무를 맡기 위한 2-3인의 상임위원을 두는 것을 검토해야 한다. 또한 위원회 산하에 전문기관이나 연구원을 두어 개인정보보호 관련 조사와 연구, 국제협력 등을 다루게 할 필요가 있다.

4. 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 문제점과 정비방안

1) 현행법상 개인정보보호 감독기구의 권한

현행 개인정보보호법제는 독립된 형태의 외부감독기관인 개인정보보호위원회와 소관 부처들(안전행정부, 방송통신위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 보건복지부 등)이 동시에 개인정보보호에 관하여 규율하는 다중 규율체계가 특징이다.³⁹⁾

개인정보보호기구에 관한 비교법적 관점에서 보았을 때 개인정보보호위원회는 개인정보보호를 통해 국민의 개인정보자기결정권, 사생활자유, 인간존엄을 보호하고자 대통령 직속의 독립기구로 설치되었다. 현행법상

37) 김민호교수는 이를 “법문언적으로만 해석을 한다면 위원장은 위원회 회의를 주재하는 이른바 ‘회의 주재자’에 불과하다.”고 표현하고 있다.(김민호, 개인정보보호위원회의 기능과 역할 개선방안, 개인정보보호법의 시행실태와 입법과제(학술세미나), 2012, 69면)

38) 김민호, 전제논문, 70면.

39) 현행 개인정보보호법제의 또 다른 특징으로는 1) 일반법 - 특별법 체제(새로운 개인정보보호법의 제정에 따라서 개인정보보호에 관하여 일반법인 개인정보보호법과 개별(특별)법인 전자정부법, 정보통신망법, 신용정보법 등이 있다. 이런 경우 개인정보에 관한 일반법인 개인정보보호법과 다른 개별 법률들 간에는 일반법과 특별법 관계에 있다.) 2) 공공과 민간의 동일규제적용(현행 개인정보보호법은 개인정보처리자가 공공부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권한’보유여부가 쟁점)인지 민간부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권리’행사여부가 쟁점)인지를 구별하지 아니하고 이 법의 개인정보처리자에 해당하면 동일하게 규제한다.)이 있다.

개인정보보호위원회는 개인정보보호 관련 정책과 제도, 법령의 개선 등을 심의, 의결하고, 개인정보처리에 관한 공공기관과의 의견을 조정하며 정부부처, 지자체, 헌법기관 등의 개인정보 침해행위의 시정, 개선을 권고하는 기관이다. 따라서 법상 개인정보보호위원회의 지위와 권한은 자문권한을 갖는 독일이나 캐나다의 개인정보보호위원회유형에 속한다고 판단된다.

현행법상 개인정보보호위원회의 주요 기능은 ① 개인정보 보호 관련 주요 정책 심의·의결 및 법령·제도 개선, ② 개인정보 보호 관련 공공기관 간 의견 조정, ③ 중앙행정기관, 지방자치단체 및 헌법기관의 침해행위 중지 등 개선권고, ④ 개인정보 보호에 관한 연차보고서의 국회 제출 등이다.

개인정보보호위원회가 담당하고 있는 기능과 관련하여 심의 사항별 발의 주체에 따라 나누어 보면, 먼저 타 기관 발의사항에 대한 심의가 있다. 이 사항의 경우에는 중앙행정기관 등 다른 기관에 의한 심의 요청을 전제로, 그 요청 내용에 대하여 개인정보보호위원회가 심의·의결한다. 개인정보보호법상 이에 해당하는 경우로는 개인정보 보호 기본계획 및 시행계획, 법령의 해석·운용 및 법령·조례에 대한 의견제시에 관한 사항, 개인정보의 목적 외 이용·제공에 관한 사항, 개인정보 영향평가 결과에 관한 사항, 개인정보 침해행위의 중지 권고에 관한 사항, 개선 권고, 시정 조치, 과태료 부과 등의 결과 공표에 관한 사항 등이 있다. 또한 개인정보 보호 관련 사회적 이슈 등에 대하여 사무국(또는 위원)에서 자체적으로 안건을 발의하여 개인정보보호위원회가 심의·의결한다. 개인정보보호법상 이에 해당하는 경우로는 개인정보보호 관련 법·정책·제도 개선사항, 공공기관간의 의견 조정, 연차보고서 작성·제출 등이 있다.

따라서 법상 개인정보보호위원회는 일차적으로 행정기관이나 공공기관의 개인정보보호 관련 활동을 감시, 견제한다. 다음으로 민간기업이나 단체 등에 대하여는 안전행정부나 관계 중앙행정기관의 장을 통해 개인정보보호에 관하여 영향력을 행사할 수 있다.

2) 현행 법제상 개인정보보호위원회와 안전행정부 및 중앙행정기관간 역할

40)

개인정보보호위원회 (심의·의결 기능)
■ 기본계획 및 시행계획 심의·의결 ■ 법·정책·제도 개선에 관한 심의·의결 ■ 공공기관 간 의견조정 사항 심의·의결 ■ 법령의 해석·운용에 관한 심의·의결 ■ 개인정보 목적 외 이용·제공에 관한 심의·의결 ■ 영향평가 결과에 관한 심의·의결 ■ 법령·조례에 대한 의견제시에 관한 심의·의결 ■ 개인정보처리정지, 침해행위중지 권고에 관한 심의·의결 ■ 징계, 고발, 시정조치, 과태료부과 등의 결과공표에 관한 심의·의결 ■ 연차보고서 작성·제출에 관한 심의·의결 ■ 대통령, 위원장, 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항 등

안전행정부 (집행·총괄 기능)	중앙행정기관 (소관분야 및 개별법에 따른 집행업무)
■ 부문별 기본계획, 시행계획 작성지침 제정·배포 ■ 기본계획의 수립(취합) 및 통보 ■ 표준 개인정보보호지침 제정 ■ 개인정보처리방침 작성지침의 제정·권고 ■ 개인정보열람창구 구축·운영 ■ 개인정보유출신고제도 운영 ■ 개인정보파일 등록 접수 및 현황 공개 ■ 자율규제 촉진 및 지원 시책 ■ 개인정보 영향평가 관리·운영 ■ 법위반행위 조사, 시정권고 및 명령, 과태료 부과 등	■ 소관분야 시행계획 수립 ■ 소관분야 법령 등 개선 ■ 소관분야 자율규제 촉진·지원 ■ 법 위반행위 조사, 시정권고명령, 과태료부과 ■ 법령·조례의 개인정보보호법 목적에 부합 노력 등

40) 안전행정부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011. 12, 61면.

3) 현행 법제상 개인정보보호위원회와 안전행정부 개인정보보호 관련 기능 비교

개인정보보호위원회	안전행정부
<심의.의결> 1. 기본계획 및 시행계획 2. 정책, 제도, 법령의 개선에 관한 사항 3. 공공기관간 의견조정 4. 법령 해석.운용 5. 개인정보의 목적외 이용.제공 6. 영향평가 결과에 관한 행안부장관의 의견 제시 7. 법령.조례에 대한 침해행위 중지 등 권고 8. 중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 법원, 헌재, 중앙선관위에 대한 조치권고에 관한 사항 9. 개선권고, 시정명령.권고, 과태료 부과 등 행안부장관의 처리결과 공표 10. 연차보고서 작성.국회 제출 11. 대통령 또는 위원장이 회의에 부치는 사항 12. 그 밖에 법령에 따른 보호위원회 심의.의결사항	1. 기본계획 수립.시행 2. 표준 개인정보 보호지침 제정 3. 자율규제 촉진.지원 시책 4. 고유식별정보 이외의 회원가입 방법 제공 지원을 위한 관계 법령정비, 계획수립, 시설 및 시스템 구축 등 제반조치 마련 5. 개인정보 처리방침 작성지침 제정 및 권고 6. 공공기관의 개인정보파일 등록 접수 및 현황 공개 7. 개인정보파일 등록사항 및 내용에 대한 개선권고 8. 공공기관의 개인정보 영향평가 결과 접수 9. 영향평가 결과에 대한 의견제시 10. 영향평가 전문기관 지정 11. 영향평가 전문가 육성, 평가기준 개발보급 등 12. 개인정보 유출사고 신고접수 및 기술 지원 13. 개인정보 분쟁조정위원 및 위원장 임명 14. 분쟁조정위원회 사무국 운영을 위한 전문기관 지정 15. 법령 또는 조례에 대한 의견제시 16. 개인정보 처리실태 개선권고 17. 개인정보 침해신고센터 설치운영 18. 자료제출요구 및 검사 19. 시정조치명령(침해중지, 개인정보처리 일시정지 등) 20. 고발 및 징계권고 21. 법위반사실 등 결과 공표 22. 과태료 부과
·심의.의결을 위한 의견 청취 및 자료제출 요구	·기본계획 수립.추진을 위한 자료제출 및 의견진술 요구권 ·자료제출요구 및 검사

4) 현행 법제상 개인정보보호위원회 기능과 관련된 문제점 및 법제정비 방안

(1) 개인정보보호위원회 업무와 권한의 불명확성

위에서 설명한 것처럼 비교법적으로 검토해보면 개인정보보호위원회는 예방권한, 조사, 상담 및 조정권한, 권고 및 이의제기권한, 옴부즈만기능, 보고서제출, 외국과 국제교류 등의 권한을 가져야 한다.

그런데 현행 개인정보보호법규정들을 보면 개인정보보호와 관련하여 위원회의 권한이 충분하지 않을뿐더러 개인정보보호위원회와 안전행정부의 업무와 권한을 구별하기가 쉽지 않다. 예를 들어 위 법률 규정을 보면 개인정보보호위원회는 조사권 등을 갖고 있지 않을 뿐만 아니라, 분쟁조정은 분쟁조정위원회가 담당하고, 제11조를 보면 자료제출요구권은 안전행정부 장관이 갖도록 규정하고 있다.

이 법제정 당시 원래 정부안에는 국무총리실 소속 심의위원회에서 주요사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 안전행정부가 총괄하도록 되어 있었다. 그러다가 야당과 협의과정에서 개인정보보호위원회를 대통령 소속으로 격상 시키고 위원회의 기능에 의결 기능을 추가시키는 등 개인정보보호위원회의 권한이 확대되었다.

그러다보니 법에 규정된 개인정보보호위원회가 개인정보보호에 관한 일관적이고 체계적인 기준과 틀에 따라서 요구되는 기능과 역할을 갖지 못하고 약간은 기형적인 형태가 될 수밖에 없었다. 결국 이렇게 되면 위법의 적용대상자인 개인정보처리자들은 개인정보보호법을 준수하는 과정에서 어느 기관의 통제를 얼마만큼 받는지를 예측하기 힘들어지게 된다. 특히 이는 규제의 투명성이라는 관점에서 문제가 될 수 있다. 그리고 이는 개인정보보호에 관한 국제적 관점에서 보아도 문제가 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

(2) 개인정보보호와 개인정보분쟁조정의 분리에 대한 검토

다음으로 개인정보보호법은 개인정보보호위원회와 개인정보분쟁조정위원회를 따로 설치하도록 규정하고 있다. 그리고 법조문상 개인정보보호위원회와 개인정보분쟁조정위원회간 관계도 분명하지도 않다. 어떤 이유에 의해서인지는 모르겠지만, 이 법은 구(舊) 정보통신망법상 개인정보분쟁조정위원회에 관한 기존 규정들을 그대로 옮겨놓았다. 개인정보분쟁조정위원회를 개인정보보호위원회와 별도로 설치할 필요성이 있을지 의문이다. 분쟁조정위원회를 보호위원회로 합치거나 산하 위원회로 구성해야 마땅하다고 생각한다.

VI. 결론

개인정보보호법의 제정으로 개인정보보호위원회가 개인정보 보호 업무를 독립적으로 수행하기 위해 대통령 소속으로 설립되었다. 하지만 개인정보보호법상 집행 및 감독권은 안전행정부에 있고, 개인정보보호위원회는 심의·의결권만 갖도록 되어 있다. 그 결과 개인정보보호위원회는 독자적으로 개인정보보호에 필요한 기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있다. 더욱이 개별법상 개인정보보호에 대한 감독기능이 방송통신위원회나 금융위원회에게도 분산되고 있다. 이러한 개인정보보호의 추진체계는 업무의 통일성과 효율성을 기하기 어렵고, 개인정보처리자에게도 혼란을 초래하고 있다. 최근 금융권의 개인정보 유출 사고만 보더라도 해당 업체들은 개인정보보호법이 아닌 신용정보법이나 「금융지주회사법」 등에 따라 금융위원회의 규제를 받게 된다. 이처럼 업종별로 규제기관이 분산되어 있다 보니 개인정보보호법에 의해 처벌한 개인정보보호위원회가 컨트롤 타워로서의 역할을 하지 못하고 있다.

업종별 규제기관은 소관 업무의 수행을 위해 막대한 개인정보를 수집·보유·이용하고 있는 입장에서 개인정보의 보호에 적극성을 띠기 어려울 뿐만 아니라, 소관 행정부처와 관련 업계의 이해관계나 압력으로부터 자유롭지 못할 가능성이 높다. 안전행정부 중심의 추진체계는 행정편의주의

적 관점에서 개인정보 활용에 따른 공무수행의 효율성을 우선시하는 결과를 가져올 위험이 있다. 방송통신위원회로서도 정보통신산업의 진흥을 동시에 고려해야 하는 입장이기 때문에 개인정보의 활용에 더 비중을 두기 쉽다. 지난해 말 방송통신위원회는 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」을 발표하면서, 블로그나 SNS 등에 공개된 정보는 해당 시민의 동의 없이 수집·가공해 제3자에게 제공할 수 있다는 내용을 포함시킨 바 있다. 이는 법률상 근거도 없이 정보주체의 동의권을 배제한 것으로, 개인정보보호의 측면보다 빅데이터 개인정보의 이용을 활성화하는 데 더 치우친 사례라고 볼 수 있다.

개인정보보호에 관한 정책결정기능, 분쟁조정기능, 감독기능 등이 여러 행정기관에 분산되어 있는 것은 업무상 중복을 초래하고 효율적인 법집행을 어렵게 한다. 수범자인 국민들 또한 피해구제의 절차에 관하여 혼란을 겪고 있는 실정이다. 무엇보다도 행정각부에서는 다른 부처의 개인정보보호 관련 업무에 대해 독립적인 지위에서 감독기능을 제대로 수행하기 어렵다. 따라서 개인정보보호에 관한 기능을 총괄적으로 관장하는 기구를 두고 집행 및 감독기능까지 수행하도록 할 필요가 있다.

이러한 점에서 개인정보보호법의 추진체계를 개인정보보호위원회로 일원화하고 있는 부분은 현행법체계에서 발생하고 있는 문제점들을 해소할 수 있는 가장 바람직한 방안이라고 생각된다.

주민등록번호 체제 개편: 정부대책의 평가와 개선방향⁴¹⁾

한상희(건국대 법전원 교수)

1. 초감시사회의 정치학

세상은 정보로 구성된다. 지난 세기말 대중문화를 풍미했던 영화 『매트릭스』의 이야기가 아니다. 오늘날의 정보통신기술은 세상의 모든 사람과 모든 일들을 디지털로 치환하고 이를 "정보"라는 이름으로 관리하기에 여념이 없다. 모더니티가 공동체속에서 무한한 관계들로 구성되어야 할 인간사를 낱알의 개인의 문제로 분리해버렸다고 한다면, 정보통신기술은 이런 개인들을 다시 낱알의 기호로 전환하고 그것을 정보라는 잉여로 대체 버렸다. 아무개 마을 대장장이 아들에게 범용의 이름을 부여한 것이 근대라면 그를 주민번호와 신용카드번호와 통장번호로 분해하여 저스펙타클한 쇼핑몰로 던져넣는 것이 정보사회의 위력이다.

물론 이런 분해와 조합의 동인은 초극단으로 치달는 생산성이데올로기다. 자본주의는 반드시 멸망한다는 마르크스의 예언을 빗나가게 만든 것이 광고의 존재였다는 냉소는 사람의 머리끝에서 발끝까지 하나도 놓치지 않고 투시하고 조종하는 권력과 자본에도 그대로 타당하다. 잉여의 권력이나 잉여의 가치는 노동과 교환을 넘어 이제 감시와 훈육을 통해 인간 그 자체로부터 직접 창출되어 이전되기 때문이다. 죄수들의 복종만 생각했던 벤담의 판옵티콘과 달리, 정보사회의 판옵티콘은 감시자가 원하는 대로 욕망하고 원하는 대로 작업하며 원하는 대로 소비하는 사회를

41) 이 글은 발제자가 프레시안에 발표한 "[좋은나라 이슈페이퍼]<22>초감시사회와 주민통제: 주민번호 폐지론," 2014.3.3.(<http://www.pressian.com/news/article.html?no=115007>)을 재편집한 것이다.

추구한다.

이곳에서 정보가 힘인 것은 이 때문이다. 정보는 권력이며 자본이며 문화다. 근대의 개인주의는 인간으로부터 공동체라는 보호막을 제거하고 직접 국가와 시장의 권력에 직면하게 만들었지만, 현대의 정보화사회는 한 인간의 욕망과 의지와 행동의 하나하나를 이러한 권력에 대면하게 만든다. 여기서 국가가 상대하는 것은 아무개라는 시민 혹은 개인이 아니라 주민번호와 몇 가지의 숫자로 코드화되어 있는 정보덩치이다. 관료들은 자신의 모니터 앞에 있는 그의 정보덩치로부터 필요한 것만 골라내어 그 사람을 프로파일링한다. 시장도 다르지 않다. 그의 신용카드정보와 과거의 구매경력은 삶의 전체가 아니라 가장 미세한 취향과 몇 푼 정도의 경제력에 초점을 맞추어 그의 구매욕구를 이끌어낸다. 콜센터의 관리자 앞에 놓은 모니터가 반복적으로 보여주는 것은 감정노동자의 스트레스가 아니라 통화시간과 이미 코드화되어 있는 키보드 사용시간과 내역이다. 사람은 사라지고 정보만 남아 면대면의 관계들을 코드화된 지배의 체제로 변환하고 있는 것이다.

그래서 감시는 권력의 결과이자 동시에 권력의 원천을 이룬다. 국가감시, 작업장감시, 소비자감시 등으로 분화되는 이 정보권력은 기존의 권력관계를 반영할 뿐 아니라 동시에 그 권력관계를 강화하고 또 창출한다. 국가나 사용자, 판매자가 개개인에 관한 정보를 수집하고 처리하는 것은 자신의 권력을 행사하기 위한 하나의 방법이다. 세종때에 만들어진 측우기는 농사의 풍흉을 가려 과세권이라는 국왕권력을 집행하기 위한 정보수집의 수단이었던 듯이, 주민등록을 강제하고 인구조사를 실시하는 것은 국가의 대인고권(대인고권)을 행사하여 인적자원을 확보하기 위한 수단이다. 주민등록표에 십지문을 찍어 경찰청으로 하여금 관리하게 하며 휴대폰개통시에는 하나 같이 주민번호를 제공하여 모든 의사소통이 감시의 대상이 되도록 하는 것은 공공질서 유지라고 하는 국가경찰권의 집행에 다름 아니다. 사람의 사생활을 들여다볼 수 있는 것 자체가 권력의 한 모습이지만, 동시에 그렇게 들여다보고 필요한 정보를 획득하는 것 또한 권력을 집행하는 전형적인 예가 되는 것이다.

하지만, 감시의 문제는 이렇듯 사생활의 비밀이라는 인권과의 길항관계에만 한정되어 있지 않다. 오히려 그것은 인간의 행동을 통제하고 욕망

을 제어함으로써 권력의 의지가 마음대로 전횡할 수 있는 무한공간을 창출한다는 점에서 문제시된다. 아키텍처(이는 창조주라는 의미도 가진다)는 도덕이나 관습, 법규범과 마찬가지로 인간행동을 통제한다. 감시카메라라는 그 대표적인 예이다. 인간은 감시카메라가 설치되고 조합되는 방식에 따라 자신의 행동을 조정한다. 집창촌에 놓여진 감시카메라는 성매매에 대한 죄의식을 조성하며, 국가기관의 민원실에 놓여진 감시카메라는 국가적 권위에 대한 민원인의 물리적 항의를 차단한다. 맥도널드 햄버거가 식사와 작업을 병행할 수 있도록 만들었듯이, 유비쿼터스를 자랑하는 스마트폰은 노동과 휴식의 시간적·공간적 경계를 해체시켜 버렸다. 빅데이터 활용의 전범으로 거론되는 아마존은 접속하는 순간부터 내가 사려던 책이 무엇이었는지조차도 기억하지 못하게끔 나의 옛 관심사들을 되살려낸다.

이런 경로들을 거쳐 [매트릭스]의 가상현실은 이미 우리의 현실로 스며든다. 영화 속 무수한 스미스들은 모니터 앞에 앉은 관료의 모습으로 혹은 "빠" 소리와 함께 열리고 닫히는 회사출입구의 모습이나 시도때도 없이 시선을 교란시키는 스팸의 모습으로 우리에게 다가온다. 근대국가의 일반적 양상인 감시국가의 수준을 넘어 감시를 통하여 시민과 노동자와 소비자들을 훈육하고 순치시키는 초감시의 사회가 열리고 있는 것이다. 결국 감시사회의 문제는 인권의 문제를 넘어 민주주의 그 자체로까지 이어진다. 자기의 삶은 자기가 결정한다는 자기지배의 이념이 부지불식간에 형해화되어 버리고, 누군가의 결정에 의해 강제되는 삶임에도 불구하고 그것을 자신의 자율적 선택으로 오인하게끔 하는 매트릭스의 사회가 현실이 되어 가는 것이다.

2. 신분증명과 주민번호, 그 문제점

하지만 이러한 초감시사회도 전체로서의 '인간'을 필요로 한다. 권력에 복종하여야 할 피지배자가 있어야 하기 때문이다. 신분증명의 문제가 초감시사회의 중심으로 들어오는 것은 이 때문이다. 원래 국가가 인적 자원을 확보하기 위하여 그리고 권리의무관계의 기초로 삼기 위하여 만든 신분증명제는 정보사회에 들어서면서 수많은 감시활동의 대상을 특정하기 위한 수단으로 변형된다. 잠재적 범죄자를 찾아내거나 복지라는 이름

으로 국가가 원하는 생활방식을 강제하기 위해서는, 그리고 어떤 사람의 경제능력과 취향과 욕망과 구매의지를 찾아내기 위해서는 반드시 필요한 것이 '너는 누구인가'라는 질문이다. 감시의 대상이 특정되어야 감시의 내용과 방법이 결정되며, 그때에야 비로소 그 사람에 대한 지배가 가능해지는 것이다.

우리나라에서의 근대적 신분증명제가 일제의 침략과 함께 진행되었음도 이런 연유에서이다. 1909년의 민적법, 1922년의 조선훈적령, 그리고 1942년의 조선기류령은 지금까지도 그 틀을 견지하면서 고전적 감시국가의 행정수단이 되어 있다. 하지만 일제말기에서부터 이 신분증명제는 새로운 기능을 추가한다. 체제에 저항하는 '불순분자'를 색출하고 처벌하기 위한 수단으로 이용되기 시작했던 것이다. 이는 해방 이후에도 이어져 미군정이 발급한 거주등록표는 "남조선의 합법적인 주민인 것을 증명"하는 수단이자 동시에 "현재의 사태가 과도기에 있는 만큼 경찰 수사상에도 필요함"(안재홍 당시 민정장관)에 따른 것이기도 하였다. 1949년 빨치산토벌지역에서 발급된 국민증이나, 5.16 쿠데타 이후 군사정부가 반공을 내세우자 사람들이 부랴부랴 발급받은 시민증도 그랬다.

그리고 이렇게 왜곡된 신분증명제의 극단은 1968년 1.21 청와대기습사건에 이은 주민등록증발급제도의 도입으로 발전한다. 주민등록번호가 처음 등장한 이 주민등록증은 "국민들의 주거실태를 정확히 파악"하여 "시·도민증보다 복귀간첩의 잠입을 막을 수 있을 것"(동아일보 1968.2.16)으로 기대되었던 것이다. 국가신분증명제도가 그 본래의 목적을 떠나 "주민"이라는 권력의 대상을 특정하고, 이들을 관리하고 통제하는 수단으로 전략한 것이다. 당시 모든 국민에게 주민등록증을 항시 지참하면서 공무원의 요구가 있을 때마다 제시하여야 할 의무를 부과한 것은 이 때문이다. 신분증명이 아니라 "간첩이나 불순분자"나 "병역기피자" 혹은 어떤 범죄자가 아님을 확인받기 위한, 일종의 '강제된 고해성사'의 수단으로 운용되었던 것이다. 주민등록증과 주민번호는 국가의 범죄자·수배자기록과 한 개인을 연동시키는 아날로그 방식의 식별자였던 셈이다.(최근 주민번호 폐지론에 대해 '이념적 공세'라고 폄하하는 주장⁴²⁾이 나오는 것

42) 임종인, "공공서비스 위해 꼭 필요 - 현대화하면 된다," 중앙일보, 2014.2.22. "일각에서는 주민번호 제도는 애초에 간첩을 식별하기 위해 만든 냉전시대의 산물이자 국민을 감시·통제하는 도구이므로 폐지돼야 한다고 주장하고 있다. (……) 하지만 건설적 논의의 출발은 **이데올로기적** 수사가 아니라 지금 이곳에 과연 여전히 주민번호 제도가 필요한가, 주민번호 제도가 국가의 효율적 운영과 **안전보장**, 국

도 이런 인식의 연장선에서 이해된다)

그러나 최첨단의 정보기술은 이 식별자의 역할을 경찰목적에서부터 모든 국가적·사회적 생활관계로 확장시켜 버렸다. 종래 치안정보와 주민등록정보, 호적정보를 연결시키는데 국한되었던 주민번호는 우리 국가와 우리 사회에 존재하는 거의 모든 데이터베이스를 연동시키는 만능식별자가 되고 말았다. 첫대면부터 '민증 까 보자'는 우리의 의식은 자연스럽게 어떤 기록 어떤 장부에도 주민번호를 기록하는 관행을 만들었고 이를 통해 모든 기록과 모든 데이터베이스가 손쉽게 연동됨으로써 발생하는 엄청난 부가가치는 사생활 침해의 우려에도 불구하고 주민번호제도를 당연한 것, 합당한 것 혹은 경제성, 생산성의 의미로써 받아들이게 만들었다. 최근 주민번호가 상품처럼 거래의 대상이 되어 유통되고 있는 현상은 이를 예증한다.

문제는 이미 설명하였듯이 이 과정에서 사생활의 비밀은 물론 그 삶의 형성까지도 방해받거나 조종당하는 사태가 속출하고 있다는 점이다. 주민번호가 통일식별자가 되어 모든 데이터베이스를 여는 만능키의 기능을 하고 있기 때문에 주민번호 하나만 있으면 그 사람의 건강, 재산, 신용, 학력, 가계내력, 취향이나 여가활동 심지어 현금내역이자 정당활동에까지 이르는 모든 정보를 꺼집어 내어 자기가 원하는 대로 그 사람의 아바타를 만들고 이를 통해 자기의 권력이나 이익을 추구해 나갈 수 있게 되어 있는 것이다. 간첩을 잡겠다고 만든 주민번호가 오히려 신분증의 위조를 가능하게 만들어 간첩을 은닉시킬 수 있는 수단으로 변질되는 것은 시대의 아이러니라 치부하더라도, 주민번호 하나로 어떤 아이의 학적부를 뒤지고 이로써 검찰총장까지도 잘라낼 수 있게 되는 것이 오늘날 우리 사회의 현실이 되어 버렸다. 나 아닌 사람이 나의 주민번호와 그에서 파생되는 나의 개인정보를 가지고 내 행세를 하고 다니면서, 위조여권으로 출입국하거나 SNS에서 내 명의로 사기행각을 벌이거나 스미싱 등으로 나의 재산을 노리고 있는 것이다.

이런 목적외 사용은 애당초 주민등록번호체계의 도입시부터 예정되어 있다고 해도 과언은 아니다. 우선 그 번호를 방첩과 치안의 목적으로 사용

민의 권리 실현과 복지 증진에 필요한가라는 질문으로 시작돼야 한다.”(강조는 인용자) 이러한 서술은 주민번호에 국민신분증명제도와 대주민행정수단이라는 두 가지의 기능을 혼탁하고 있음에서부터 시작한다. 우리나라의 국민신분증명제도는

하고자 하는 의도가 명시되었을 뿐 아니라, 이를 주민등록증에 명기하도록 함으로써 행정내부적인 편의를 위한 분류번호체계의 수준을 넘어 언제든지 그 사람의 신원을 확인하고(식별기능), 나아가 각종의 데이터베이스와 연동시키거나 혹은 새로운 개인정보파일을 자유롭게 창출할 수 있도록 하는 목적(연결기능)것이다.

이 점은 주민등록번호제도가 현재의 시점에서 이용되는 양상과 직결된다. 공공기관에서의 주민등록번호는 일반적인 식별자 및 연결자로서의 기능을 넘어 국가가 상정하는 가장 추상적 수준의 위험을 ‘예방’하고 ‘추적’하는 기능을 수행한다. 아직도 공직선거법상에 남아 있는 통신실명제나 휴대폰개통시 주민등록번호의 수집을 허용하는 체제는 그 대표적인 예이다. 헌법상 보장되는 표현의 자유에도 불구하고 그것을 야기할 수 있는 체제위험이나 도덕률 침해의 문제를 사전에 제시하면서 그러한 위법을 적발하고 추적할 수 있는 장치(혹은 이러한 추적의 위협으로 일반 예방을 수행하고자 하는 장치)로서 활용되는 것이 통신실명제이다. 위험이 발생할 수 있는 구체적인 인자들을 지적함이 없이 막연한 상황이나 맥락만으로 일정한 위험을 추상화해내거나 혹은 어떠한 상황인자들을 결합하여 미래의 특정한 조건하에서 어떠한 현상이 발생할 수도 있음을 예측하고 이에 기반하여 사회질서에 대한 위험을 도출하는 한편, 국가는 이를 사전에 예방하고 통제하여야 할 의무와 권한을 가지는 것으로 규정하는 일종의 예방형법 혹은 예방경찰의 현상이 이에 해당한다.⁴³⁾ 나타나고 있으며 이를 가능하게 하는 가장 유효한 장치중의 하나로 주민등록번호가 활용되는 것이다.

주민등록번호제도가 국가주의의 전형적인 예에 해당한다고 보는 것은 바로 이 때문이다. 국가의 행위영역 상대방에 국민 개개인의 기본권과 권리를 상정하는 것이 아니라, 국가의 고권적 권력에 복종하는 국민만을 설정하고 그 통제의 기제로서 주민등록번호가 활용되고 있는 것이다. 환

43) 이러한 국가주의적 경찰국가의 모습은 나치형법체계에서 가장 잘 드러났었다. 사회질서의 유일한 보장자·실천자로서의 국가는 일정한 신조나 경향만으로도 반사회적 위험을 규정할 수 있게 되고(혹은 있어야 하고), 개인은 민족공동체개념으로 구성되는 국가를 위하여 자기의 자유와 권리에도 불구하고 국가의 이러한 위험예방적 조치에 복종하여야 할 것을 요구하였던 것이다. 한마디로 “모든 국민은 자신과 자신의 삶을 ‘민족 전체에 대한 봉사’라는 관점에서 바라보아야 하며, 개인의 자유는 전체를 위해 언제든지 제한될 준비가 되어 있어야 했다.” 윤용선, “나치의 범죄정책: 남성 동성애 사례를 중심으로,” 역사와문화 제13호, 2007, 84-104면. 권위주의체제에서의 우리 국가도 마찬가지로 위험을 제시하며 사회와 개인을 통제하였고, 그러한 국가주의적 경찰관행은 서울광장예의 통행권제한 사건에서 보듯 여전히 지속되고 있다.

언하자면 주민등록번호제도를 구성한다고 일컬어지는 행정편의주의는 단순한 행정효율성의 문제에 한정되는 것이 아니라, 국가에 의하여 일방적으로 규정되는 행정가치와 관료적 편익에 의하여 결정되는 행정수단은 언제나 국민의 권익 위에 존재하며 국민은 이를 위하여 자신의 권리와 이익을 포기할 것이 강요되는 국가주의적 체제의 문제가 표출되는 하나의 양상에 불과한 것이다.

민간영역에서 주민등록번호의 사용이 관례가 된 것은 이러한 국가행태에서부터 비롯된다. 공공영역에서 사용되는 주민등록번호는 마찬가지로 거래의 상대방의 신원을 식별하는 수단으로 최적의 인자가 되어 있으며, 나아가 연결자로서도 가장 효율적이고도 효과적인 것이 되어 있었던 것이다. 뿐만 아니라 국가에 의하여 정례적으로 이루어지는 각종의 검색·검속-예컨대 정보통신망사업자에 대한 통신기록의 요구 등-에 대응함에 있어서도 저렴하고도 효과적인 수단이 될 수 있었다. 게다가 주민등록번호는 한번 부여받으면 어떠한 경우에도 변경할 수 없다는 불변성, 항구성을 가진다. 그를 바탕으로 구축되는 데이터베이스의 효율성을 최대화하고 있는 것이다.⁴⁴⁾

국가, 공공기관, 민간 등을 가리지 않고 무차별적으로 수집하고 관리하는 주민번호는 그래서 전세계 어디에서도 찾아볼 수 없는 유일무이한 제도가 된다. 국민 모두에게 강제적으로 번호를 부여하고 강제적으로 사용하게 하는 제도는 더러 있지만 이를 국가 안에 있는 거의 모든 데이터베이스를 연동시키는 만능식별자로 구축한 경우는 세계 어디에도 없기 때문이다. 실제 주민번호가 가지는 특성은 가이 경탄스럽다. 그것은 전국적으로 단일한 기준에 의해(통일성), 한 사람에 하나의 번호만 부여되고(전속성) 결코 중복되지 않으며(유일성), 일생동안 변하지 않으며(종신성·불변성), 생년월일부터 성별, 출생지 등의 개인정보까지 담고 있으며(식별성/개인정보성), 모든 국민이 의무적으로 사용하여야 한다(의무성)는 점 외에도 모든 정보관리를 위한 기본식별자로 이용(범용성)되고 있기도 하다. 이러한 주민등록번호의 특성으로 인하여 다음과 같은 문제점이 야기된다(이은우).

44) 이 점은 후술하듯 주민등록번호제도가 가지는 최대의 문제점이다. 자신의 주민등록번호가 유출되어 지금까지 축적된 자기 개인 정보가 온전히 다 노출되었음을 넘어, 미래의 개인정보까지도 유출될 가능성이 명확함에도 불구하고 그 당사자(뿐 아니라 국가까지도)는 이 주민등록번호를 변경할 수 없는 상황이 벌어지고 있는 것이다.

- (i) 주민등록번호는 어디에서든 그 사람을 대표하는 유일한 번호로서 그 사람에 관한 모든 개인정보의 통합자와 식별자 역할을 한다.
- (ii) 주민등록번호의 구성이 외부에서 그 번호만 보아도 나이, 출신지역, 성별(생물학적인 성) 등을 확인할 수 있게 되어 있어서 인권침해의 소지가 있다.
- (iii) 한번 발급된 주민등록번호는 평생 변하지 않는다. 이런 점에서 임의적인 번호체계로 단순한 일련번호에 불과한 번호인 경우나, 번호가 바뀔 수 있는 경우보다 훨씬 더 강력한 전국민 특정번호제도이다.
- (iv) 그 동안 수 십년간 축적된 주민등록자료가 전산화되어 있으며, 행정영역의 경우는 모든 행정영역에서 제한 없이 주민등록번호를 식별자로 사용해 왔으며, 민간부문에서도 주민등록번호를 무분별하게 개인식별 수단으로 사용해 오고 있어서 개인정보의 통합화된 정도가 전세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 강력하다. 오늘날 이 주민등록번호는 각급 공공기관에서 보유하고 있는 개인정보화일(중앙행정기관 99종, 지방자치단체 126종, 각급학교 22종, 정부투자기관 기타 204종 : 2000. 12. 행정자치부 공고)과 민간영역에서 보유하고 있는 모든 개인정보의 식별자 역할을 하고 있다. 그 뿐만 아니라 최근에는 대부분의 인터넷 웹사이트에서 주민등록번호를 개인의 신분확인용으로 사용하고 있으며, 신용정보회사는 국민들의 주민등록번호를 개인신분확인용으로 사용하도록 데이터베이스로 제공하고 있기도 하다.

한마디로 그 자체가 개인정보 덩어리(생년월일, 성별, 주민등록발급지, 발급순서 등)인 주민등록번호가 무차별적으로 수집되고 또 이를 바탕으로 관련된 개인정보가 집중적·통합적으로 관리되고 있음을 보여준다. 즉, 주민등록번호 하나만 있으면 그 소지자에 대한 모든 개인정보를 추적, 수집할 수 있음을 의미할 뿐 아니라, 그의 행적이나 생각, 생활방식, 거래 및 경제활동, 병력, 정부에 대한 사고나 활동(특히 민원서류에서 추적 가능한...) 등을 한 눈에 다 파악할 수 있다는 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 그 관리는 영성하기 짝이 없다. <함께하는 시민행동>의 조사에 의하면 1991년 주민등록전산망이 가동되자마자 불법 채권추심사기단과 경찰관 등의 공모에 의해 15만명의 주민등록정보가 도용된 이래, 지금까지 3억 7천만건이 넘는 개인정보가 주민번호를 중심으로 유출되었다. 실제 이 수치는 제1차유출에 국한된 것이며, 이런 정보들이 돈을 받고 이리저리 유통되어 제2차 제3차 유출 등으로 무한확산되고 있음을 감안한다면 '단군 이래 최대의 수출품은 주민등록번호'라는 비아냥이 허언에 그치지 않음을 알 수 있다.

그뿐 아니다. 한 자료에 의하면 2009년 9월 이래 지난 연말까지 금융기관에서 고객정보가 유출된 사고만 보아도 17번에 걸쳐 약 390만건의 개인정보가 유출되었다. 고객의 개인정보를 업무목적 외로 무단 제공⁴⁵⁾하거나 무단조회한 경우, 해킹에 의해 유출된 경우, 프로그램 오류로 인한 유출 등 발생할 수 있는 대부분의 사례들이 이 시기에 거의 모두 발생한 것이다. 그러나 이에 대한 금융감독원등의 감독권은 300만원에서 600만원 정도에 그치는 과태료부과와 감봉·정직 수준에 그치는 형식적인 기관 주의조치의 수준에 머물러 있었다.⁴⁶⁾ 신용을 근간으로 하는 금융기관에서 고객의 개인정보가 유출되어 거래의 안정 자체가 위협받고 있음에도 불구하고 금융기관은 물론, 그에 대한 국가적 감독기관조차도 무신경으로 일관하고 있었던 것이다. 보기 나름으로는 지난 1월 카드 3사에서 발생한 개인정보 무더기 유출사건은 어쩌면 이들 사건들에서부터 예정되어 있었다고 해서 과언은 아니다.

그리고 이런 무신경함 속에서 성인정보를 탐하는 아이들로부터 각종의 판촉·마케팅 회사들, 광고업체들은 물론 사생활조사를 하는 심부름센터, 불법채권추심단, 대출사기꾼들, 스미싱 업자들, 신분을 은폐하고 싶은 범죄자들, 돈세탁이 필요한 사람들 등 범죄자들에 이르기까지 수많은 사람들이 우리의 주민번호를 손쉽게 확보하여 우리의 사생활과 우리의 안전과 재산을 위협하는 퇴행적 상황이 현실로 되어 있는 것이다.

45) 이 중 지주회사 및 자회사 등에 불법제공한 경우도 8건(카드 3사 중 2개사 포함)에 이른다.

46) 이를 미국의 사례와 비교해보라. TJX Companies는 2007년 신용카드번호 및 개인정보, 고객정보 등 5천만건에 육박하는 정보유출에 대하여 41백만달러 상당의 피해보상의 책임을 부담하였으며, 2009.에는 1억3천만건의 카드정보를 해킹당하여 유출한 Heartland Payment Systems는 1억 4,800만 달러를 보상하여야 했다.

3. 정부 대책의 문제점

이런 문제점을 극복하기 위한 대안은 어찌 보면 간단하다. 주민등록번호가 가지는 특성들, 특히 불변성(및 종신성)과 범용성, 개인정보성 등의 요소들을 제대로 교정하거나 제거하게 되면 그 문제점들은 크게 개선될 수 있다. 하지만, 그동안 정부에 의해 제시되었던 대책들은 이런 부분에 대해서는 전혀 관심을 두지 않고 있다. 지난 카드 3사의 개인정보 유출 사건 이후 그에 대한 종합대책으로 정부 관계부처가 합동으로 제시한 『금융분야 개인정보 유출 재발방지 종합대책 - 경제혁신 3개년 계획 후속조치』(2014. 3. 10) 역시 마찬가지다. 이 종합대책은 ①단계적 정보보호 강화, ②자기정보결정권 보장, ③임원 책임 확대 및 엄정한 제재, ④금융권 사이버 안전 대책 강화, ⑤지곤 정보처리 및 대응체계 구축 등의 항목으로 나름의 대안들을 제시하였다. 그 중 주민등록번호와 관련한 사항은 ①의 하위분야로 “나. 주민번호 과다노출 관행 개선”이라는 제호로 제시되어 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

㉠ 수집:

- 금융회사의 주민번호 수집·이용은 불가피하다는 전제하에 “수집은 최소화하고, 보관은 엄격히 하되, 안행부를 중심으로 한 주민번호 대안마련 검토에도 적극 참여”함

㉡ 수집방식:

- 최초 거래시에만 전자 단말기 직접 입력, 콜센터 활용 등을 통해 가급적 노출을 최소화하는 방식으로 주민번호를 수집하고,
- 그 이후에는 주민번호 기입없이 신분증, 인증시스템 등을 통한 신원확인 절차만 거치도록 하여 노출을 최소화함

㉢ 보관방식:

- 개인정보보호법 등에 따라 금융회사는 수집한 주민번호는 내·외부망 모두 암호화하여 보관·이용하도록 하되, 회사규모, 이용고객 수 등을 고려하여 단계적으로 시행될 계획임

㉣ 책임강화:

- 주민번호를 불법활용 또는 유출한 경우에는 일반 개인정보 유출시보다 과태료 및 과징금 부과시 가중 부과함

하지만, 이러한 종합대책은 “했던 말만 반복할 뿐, 주민등록번호 대체수단 마련 등 실질적인 대책은 없었다”라는 혹평이 내려질 수밖에 없는, 무대책의 다른 표현에 지나지 않는다.⁴⁷⁾ 그것은 먼저 전제에서부터 “주민번호 수집은 불가피하나, 수집방식·보관을 엄격히 제한하고, 유출시 엄정한 제재 부과”라는 타이틀을 걸어두고 시작하고 있기 때문이다. 과거와 마찬가지로 애당초부터 금융거래에 있어 주민번호를 개인고유식별번호로 확정하고 그 전제 위에서 이런 저런 미봉의 방책들을 강구하고 있는 것이다. 여기서 종합대책은 심각한 문제점을 노정한다.

첫째, 실제 이 종합대책에 의하면 금융실명제, 신용정보의 구축, 그리고 과세기반의 확보 등 세 가지의 목적상 금융거래는 주민번호를 필수적으로 수집하지 않을 수 없다고 판단한다. 하지만, 금융실명제의 경우는 주민번호의 확인을 요하는 것이 아니라 금융거래자의 신분확인을 요구하는 제도⁴⁸⁾인 만큼 반드시 그것이 주민번호로써 이루어져야 할 이유는 없다. 신용정보의 구축이나 과세기반의 확보는 식별자로서의 주민번호를 요구하지만, 반드시 그것이 주민번호여야 할 필연적 이유는 없다. 금융기관이 별도로 부여하는 번호라든지 아이핀과 같은 대체번호도 동일한 기능을 할 수 있기 때문이다. 이에 대해 일각에서는 “주민번호 외 다른 식별번호를 사용하게 될 경우 금융 시스템 전체를 바꿔야 하기 때문이다. 천문학적 비용이 들 수밖에 없다.”⁴⁹⁾라는 불가피론을 제시하나, 과연 여기에 “천문학적 비용”이 소요되는지, 그리고 그 비용이 주민번호의 유출로 인한 사회적 위험과 그 보상비용을 초과하는 것인지는 별도로 검토되어

47) 뉴데일리경제, “결국은 ‘주민번호’ 계속 사용 …,” 2014. 3. 10. <http://biz.newdaily.co.kr/news/article.html?no=10032419>

48) 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제3조 제1항은 “금융회사등은 거래자의 실지명의(이하 “실명”이라 한다)로 금융거래를 하여야 한다.”고 하며, 여기서 “실지명의”는 “주민등록표상의 명의, 사업자등록증상의 명의, 그 밖에 대통령령으로 정하는 명의”(같은 법 제2조 제4호)를 말한다. 이 때 동법 시행령 제3조 제1호는 “대통령령으로 정하는 명의”를 개인의 경우 “주민등록표에 기재된 성명 및 주민등록번호”를 의미하는 것으로 하여 입법위임의 한계를 벗어난 규정을 두고 있다. 즉 법 제2조제4호의 위임내용은 “주민등록표상의 명의”를 **제외한** 다른 방식의 명의(예컨대 여권상의 명의 혹은 등록외국인기록표상의 명의 등)를 대통령령이 정하도록 하고 있으나, 실제 대통령령은 법에서 말한 “주민등록표상의 명의”에 주민등록번호를 부가하는 형태로 그 명의의 개념을 확장해석하고 있는 것이다. 요컨대, 대통령령에서 정보의 과잉확인을 요구하는 “주민등록번호”라는 부분은 삭제하는 것이 타당하다. 나아가 그러한 대통령령에 의하더라도 실명거래를 위한 실지명의는 수집·보관의 대상이 아니라 조회 및 확인의 대상에 불과하다. 즉, 금융실명제 하에서도 주민등록번호를 보관하여야 할 이유는 전혀 없다.

49) 뉴데일리경제, 위의 글. 실제 카드사의 개인정보유출로 인한 신용카드 재발급비용만으로도 500억원 이상이 소요되었다는 사실은 그 “천문학적 비용”론의 허위의식을 반증하는 셈이 된다.

야 한다.

둘째, 이러한 대책에는 현재 유출되어 사회적·경제적 불안과 위험을 가중시키고 있는 주민번호에 대한 대책 자체가 소거되어 있다. 이 종합대책은 장래를 향하여 주민번호가 유출되지 않도록 하겠다는 의지는 담고 있지만, 현재 유출된 주민번호와 그로 인하여 불이익을 받거나 받을지도 모르는 불안에 빠져 있는 사람에 대해서는 아무런 대책을 마련하지 않고 있다. 그러면서 다시 금융거래에서의 신원확인을 주민번호를 중심으로 구성하고 있다. 이미 유출된 주민번호가 앞으로도 계속하여 금융거래를 왜곡할 수 있는 여지를 잔존시키고 있는 것이다.

셋째, 주민번호에 대한 이 종합대책의 핵심은 “암호화”에 있다. 주민번호의 수집이 불가피한 만큼 그 유출을 막기 위해 내·외부망 모두에 대해 암호화할 것을 강제하겠다는 것이다. 그리고 그 암호화는 회사규모나 이용고객 수 등을 고려하여 단계적으로 시행될 계획이라고 한다. 하지만, 이 단계적 시행의 기본적인 틀조차도 제시되어 있지 않다. 실제 암호화는 개인정보보호법에 따라 이루어져야 하는 것으로 별로 새로운 것이 없는 대책이기는 하나, 그조차도 아무런 구체화계획도 없이 재확인의 수준에서만 맴돌고 있다.

넷째, 책임강화부분도 마찬가지다. 개인정보의 유출은 그 피해의 정도를 특정하기가 매우 어렵다. 주로 정신적 고통을 중심으로 한 피해가 대부분이기 때문이다. 주민번호의 경우에도 마찬가지다. 그 위험이나 불안의 수준은 무한정하게 확장되지만 그로 인한 현실적인 피해를 사법과정에서 입증하고 보상받을 수 있는 가능성은 그리 높지 않다. 그래서 그동안의 개인정보유출과 관련한 손해배상소송에서 원고들이 대부분 패소하거나 혹은 미미한 보상만 받을 수밖에 없었던 것이다. 이는 역으로 주민번호를 관리하는 기업의 입장에서 되비추어보면 그 관리비용을 중심으로 한 경영효율성의 판단으로 되치게 된다. 즉, 수집한 주민번호의 관리비용보다는 사후 주민번호유출로 인한 제재의 가능성 및 그 강도는 너무도 적다는 현실은 기업으로 하여금 주민번호 관리에 최소한의 비용만 투입하도록 만든다. 종합대책에서 주민번호의 불법활용, 유출의 경우 과태료 및 과징금 부과시 가중하겠다는 안이 제시되고 있는 것은 이 점에서 너무도 형식적인 것이 되어 버리고 만다.

종합대책은 개인정보를 유출하거나 불법활용한 금융회사에 대하여 “징벌적 과징금”제도를 신설하여 제재하겠다고 하면서 ①불법정보 활용시에는 관련매출액의 일정비율(예 3%)을 상한으로, ②관리소홀등으로 인한 정보 유출시에는 일정금액(예 50억원)을 상한으로 하여 위반행위의 기간, 위반 횟수, 유출정보건수, 시장에 미치는 영향 등을 감안하여 가중·감경하겠다고 한다.⁵⁰⁾ 하지만 이 경우 “관련매출액의 일정비율”의 예로 거론되고 있는 3%의 경우 매출액 대비 영업이익률⁵¹⁾의 수준에도 못 미치는 금액을 상한으로 하고 있다는 점에서 별다른 제재력을 확보하지 못한다는 한계를 가진다. 즉, 정보유출의 확률치 혹은 불법사용으로 인한 제재의 강도를 감안할 때 보안 및 관리조치에 별다른 비용을 투여하지 않는 것이 경영상으로는 훨씬 이익이라는 결론을 담보하고 있는 것이다.⁵²⁾

다섯째 종합대책이 가지는, 무엇보다도 중요한 결함은 주민번호 그 자체에 대한 대책이 아예 없다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 주민번호는 그 특성으로 인하여 상시적인 위험을 내재하고 있는 제도이다. 불변성·종신성이나 범용성, 강제성 등은 어떠한 보안대책을 수립하더라도 주민번호가 수집·관리되고 있는 한 위험을 발생시키며, 경우에 따라서는 백약이 무효인 상황을 만들어낼 수도 있다. 더구나 지금의 상황처럼 이미 국민 대부분의 주민번호가 유출되어 불법거래되고 있는 형편이라면 이러한 위험은 이미 일촉즉발의 순간에까지 와 있다고 해도 과언은 아니다. 그럼에도 불구하고 종합대책은 주민번호 제도 자체에 대해서는 아무런 언급도 없다. 그간 언론 등을 통하여 안전행정부에서 I-pin과 같은 대체수단의 사용을 검토하고 있다는 등의 대책안들이 나오기는 하였으나 그 또한 기존의 주민번호를 기반으로 하여 생성된 것이라는 점에서 역시 미봉에 그치기는 마찬가지다.

실제 i-PIN의 경우 그것을 발급받기 위해서는 휴대폰인증, 신용카드인증, 범용공인인증서인증, 혹은 대면확인(방문하여 신분증 제시) 등의 본인확인이 선행되어야 한다. 신용카드의 경우에는 금융정보수집과정에서

50) 그 외 형벌수준을 금융관련법 최고 수준으로 상향하며, 과태료를 5천만원의 수준으로 강화하는 한편, 개별금융사에 대한 영업정지 수준을 상향조정하는 등 다양한 제재수단을 강화하여 집행하겠다고 한다.

51) 통계 확인 요

52) 실제 공정거래법상의 ‘징벌적’ 과징금 또한 공정거래위원회에 의해 부과된 과징금이 행정소송의 과정을 통해 상당한 비율로 감액되면서 그 제재력이 현저하게 약화되고 있는 현실은 여기서 타산지석이 될 것이다.

주민등록번호가 수집되며, 공인인증서의 경우에도 신분증 사본의 제출이 요구되며 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호 등의 정보가 수집된다. 휴대폰의 경우도 마찬가지여서 현재 휴대폰인증기관으로 되어 있는 3사 모두 휴대폰 가입시에 주민등록번호를 제출할 것을 요구한다.⁵³⁾

결국 이 모든 본인확인 대체수단의 출발점은 주민등록번호에 귀결된다. 이는 제도설계에 있어 중대한 하자를 의미한다. 정보통신망법 제23조의3 등에서 본인확인기관을 지정하고 대체수단의 개발·제공·관리업무를 수행하도록 한 제도의 취지는 모두 같은 법 제23조의2 제1항에서 “주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법”을 “대체수단”으로 규정함으로써 가능했던 것이다. 즉, 본인확인을 위한 대체수단에는 주민등록번호가 전제되어 있지 않아야 양자는 서로 “대체” 가능한 것이 된다.⁵⁴⁾ 하지만, 현재의 체제는 본인확인의 대체수단이 아니라 주민등록번호의 또 다른 변형에 불과한 것이 되어 있다.

그리고 이 과정에서 통일식별자로서의 주민등록번호가 가지는 무한연동 가능성이라는 폐해가 그대로 잔존하게 되는 문제를 낳게 된다. 실제 i-PIN 2.0의 가장 큰 특징으로 제시되는 것중의 하나가 기업에서 이 i-PIN을 가지고 복수의 데이터베이스를 연동할 수 있도록 하였다는 점이다. 나아가 본인확인기관의 지정 등에 관한 기준 별표2의 7-5는 본인확인기관 간 상호연동(나목), 공공부문 시스템과의 연동(라목), 중복가입확인정보의 제공(마목), 연계정보의 제공(바목) 등 다양한 연동장치에 관한 규정들을 설정하여 본인확인기관의 지정요건으로 삼고 있다. 이는 본인확인이라는 정보수집의 목적 외에 다른 부가가치의 증식에 개인정보를 사용하는 것이 되어 개인정보보호의 원칙에 반하는 셈이 된다. 물론 이 과정에 이용자의 동의를 구하는 절차를 경유하겠지만, 이렇게 다양한 정

53) 이 부분은 또 다른 국가감시의 체제를 구축하게 된다. 물론 정보통신망법 제23조의2 제1항 제3호에 따라 “영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우”에 해당하여 주민등록번호를 수집할 수 있게끔 되어 있기는 하다. 하지만 휴대폰 가입자의 경우에도 휴대폰을 단순한 통화의 목적으로만 사용하되 본인확인의 수단으로 하지 않으려는 의지를 가진 이용자에 대해서도 대체수단을 마련하지 않은 채 주민등록번호를 수집하는 관행은 이해하기 어렵다. 즉, 대부분의 통신사들이 주민번호를 수집, 이용하는 목적으로 제시하는 사항들 중 “이동전화서비스의 가입고객을 대상으로 한 본인확인서비스 제공”이라는 항목을 제외한 나머지 항목들(온라인신청서 작성을 위한 본인확인/인증, 서비스가입/변경/해지 처리등, 계약의 이행에 필요한 업무의 위탁 등)은 대체수단에 의한 본인확인으로써 충분히 처리할 수 있는 것이기 때문이다.

54) 본인확인기관 지정 등에 관한 기준[방송통신위원회고시 제2012-48호, 2012.8.8. 제정] 별표2의 7-5, 라목에서는 본인확인기관은 “공공부문 인터넷 사이트에서 본인확인정보 사용 시 해당 본인확인정보를 주민등록번호로 변환하여 한국인터넷진흥원에 전송하는 기능”을 갖출 것을 요구하고 있음은 이의 단적인 예가 된다.

보의 연동까지 요건으로 삼아 본인확인기관의 시설로 충당하게 만들어놓고 이를 바탕으로 다시 이용자에게 굳이 그 정보연동의 동의를 구하는 것 자체가 본말이 전도된 것이라는 느낌을 피할 수 없다. 더구나 몇 개 되지 않은 본인확인기관 모두에 대해 고시의 형태로 연동이 강제되어 있는 현실에서는 이용자가 이러한 동의를 거부할 방법도 없다.

4. 주민번호의 폐지 혹은 존치?

요컨대, 금번의 종합대책은 주민번호로 인한 개인정보의 위험을 차단하기에는 너무도 무용성한 것이 되어 버리고 말았다. 사실 엄격한 법리로만 따지자면 이 주민번호제도는 그 자체 위헌이다. 주민관리라는 본래의 목적이 아닌 국가신분증명목적 혹은 데이터베이스의 연동목적으로 사용되고 있을 뿐 아니라 그로 인한 국민들의 피해는 감당하기 어려운 수준에 이르기 때문이다. 단지, 그동안 공공부문은 물론 민간부문에서까지 관례적으로 사용해 오는 바람에 하루 아침에 이를 폐지하는 것은 상당한 비용이 수반될 것이라는 두려움과 한편으로는 분단국가라는 현실에서 오는 안보위협에 공포로 인해 하루 하루 그 생명이 연장되고 있을 따름이다.

이런 상황을 감안할 때 지난 1월과 3월 본인확인의 가장 큰 축을 이루는 두 부문 즉 금융기관(신용카드사)과 이동통신사의 개인정보유출사건 이래 주민번호제도의 획기적 개선이 필요하다는 데에는 사회적 공감대가 형성되었음은 상당히 고무적인 일이다. 항간에는 폐지론이나 존치론이나라는 대립각이 있는 듯한 모습이 없지는 않지만, 양자는 핵심에 있어서는 별다른 차이가 없다. 현재의 주민번호체제로는 급변하는 정보사회의 현실로부터 개인정보를 보호할 수가 없으며, 기왕에 유출되어 버린 주민번호로 인한 시민들의 불안과 정신적·재산적 고통과 위험을 덜어줄 수가 없기 때문이다.

그 대안은 간단히 정리될 수 있다. 물론 종국적으로는 주민등록번호제도를 폐지하여야 할 것이다. 하지만 그에 이르는 급진성을 완화하기 위해서는 먼저 과도기적인 수준에서는 개인식별수단의 다양화가 최우선적인 대안으로 꼽힌다. 여권이나 공무원증, 학생증 등과 같이 공인된 기관에 의하여 발부된(그러나 그에는 주민등록번호가 기재되지 아니한) 신분증으

로 그를 대신하도록 법제를 정비하여야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 주민등록번호의 불변성·종신성을 해체하고 필요한 때에 주민등록자의 요구에 의하여 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하는 것은 또 다른 측면에서의 개인식별수단의 다양화에 해당한다. 엄밀히 보자면 그러한 변경제도를 도입함으로써 지나치게 많은 의존의 대상이 되었던 주민등록번호제도가 서서히 해체될 수 있는 시간적·상황적 여건을 조성하는 과도기를 구성할 수 있게 되기도 한다.

실제 현재의 수준에서는 주민번호의 변경을 허용하고 그 사용을 엄격히 제한하여야 한다는 점에 대해서는 적어도 시민사회의 수준에서는 합의가 이루어졌다 해도 과언은 아니게 되었다. 특히 새로 제정된 개인정보보호법은 올 여름부터 민간부문에서는 원칙적으로 주민번호를 수집할 수 없도록 하고 있다. 주민번호 변경의 경우에도 안행부를 비롯한 행정관료들은 난색을 표하고 있으나, 이런저런 이유로 주민번호가 변경된 사례가 이미 24만건을 넘어서고 있으며 심지어 사회생활관계에서 주민번호보다 더 중요한 이름조차도 지난 10년간 120만명이나 변경하였음에도 별달리 심각한 행정장애가 발생하지 않았다는 사실은 그 반대를 무색하게 만든다. 더구나 세종시의 경우 주민번호 뒷자리에 4자가 3-4번 겹쳐 기분 나쁘다는 이유로 주민번호의 변경을 허용하면서 자기 주민번호가 공개되어 불안에 떨고 있다는 이유로 그 변경을 요구하는 것을 거부하는 것은 어느 모로 보더라도 불합리하기 짝이 없다.

실제 주민번호를 변경하거나 폐지한다고 해서 엄청난 불편과 비용이 필연적으로 초래되는 것은 아니다. 이미 우리는 모든 분야에서 주민번호외에도 또 다른 관리번호를 가진다. 교통행정에는 운전면허번호, 출입국에는 여권번호, 회사에는 사원번호, 은행에는 통장번호 등등이 있다. 각각의 데이터베이스를 관리하기 위한 나름의 고유식별자들이 존재하고 있는 것이다. 주민번호는 이 부분에서 어쩌면 불필요하게 하나의 데이터 필드를 차지하고 있는 셈이 되기도 한다. 따라서 이 데이터베이스에서 주민번호를 제거하거나 나름의 전환프로그램을 이용하여 주민번호를 별개의 독자적인 번호체계로 변환시켜 고유식별자로 대체하고 기존의 주민번호를 삭제하면 된다.

여기서 주민번호의 변경은 또 다른 문제를 야기한다. 즉, 현재와 같이

일정한 개인정보를 담고 있는 주민번호 부여체계를 그대로 유지하느냐 아니면 난수표 방식으로 무의미한 숫자의 연속으로 만들어 주민번호 자체에 내재하고 있는 개인정보성을 제거할 것인가의 문제가 그것이다. 하지만 이 점은 비교적 간단하게 해결된다. 현재의 주민번호 부여방식은 주민번호의 중복을 막기 위한 아날로그 시대의 방식이었을 뿐이며, 따라서 오늘날과 같이 발달된 정보기술체제하에서는 더 이상 고집할 이유가 없는 방식이다. 물론 주민번호에 개인정보를 담고 지역번호를 대외비로 함으로써 "간첩이나 불순분자"를 곤란하게 만들 수는 있을지 모르나, 그 또한 너무도 쉽사리 위조할 수 있음으로 인해 이미 별무소용의 지경이 되어 버렸다. 전시대의 필요가 현시대의 인권을 침해하는 도착된 현상은 되도록 빨리 치유하는 것이 가장 합리적이다.

주민번호의 범용성 문제는 조금 더 어려운 과제대상이다. 물론 행정 목적을 위해 이런 저런 데이터베이스를 연동해야 할 필요는 분명 있다. 이런 경우를 위해 국민식별번호를 부여하지 않을 수 없다. 다만 이때에도 세 가지의 조건이 충족되어야 한다. 첫째 이 번호는 주민번호와는 다른 체계로 구성되어야 한다. 둘째 연동되어야 할 데이터베이스를 엄격한 기준에 의해 최소한으로 선별하여 그 목적으로만 이 번호를 사용하여야 한다. 셋째, 이 번호는 정부 내부에서만 사용하고 외부에서는 사용은 물론 알 수도 없도록 하여야 한다.⁵⁵⁾

데이터베이스의 연동을 어떻게 통제할 것인가의 문제는 현 시점에서 가장 첨예한 주제다. 일부에서는 민간부문만 통제하고 공공부문에서는 지금처럼 사용할 수 있도록 하자고 주장한다. 하지만, 개인정보수집에 있어 최소성의 원칙은 이미 전세계적인 보편기준이 되어 있다. 주민번호를 사용하는 것은 설령 공공부문이라 하더라도 최소한의 수준과 범위에 그쳐야 한다는 것이다. 이와 관련하여 우리가 주목하여야 할 점은 두 가지다. 첫째는 주민번호가 필요한 데이터베이스와 그렇지 않는 데이터베이스를 구분하여 후자의 경우에는 그 나름의 번호로 대체하여야 한다는 것이다. 예컨대, 불필요하게 주민번호를 요구하는 민원서식은 모두 정리되어야 한다. 개인정보파일 역시 마찬가지로 자체적인 번호체계로 관리가 가능하다면 그 파일에서 주민번호를 과감히 삭제하는 조치를 취해야 한다.

55) 실제 여권번호나 운전면허번호를 우리가 외우고 있지 않듯, 외부에서는 그 번호를 사용할 일이 없을 터인즉 주민번호의 주체-당사자라 그 번호를 굳이 알 필요도 없다.

둘째, 데이터베이스의 연동을 최소화하여야 한다. 이는 첫째의 문제와 직결되는 것으로 치안이라든가 조세와 같은 필수적인 국가목적이 아닌 한, 데이터베이스의 연동을 금지하고 지나친 열람이나 조회를 막는 방안을 강구하여야 한다는 것이다. 경우에 따라서는 여러 데이터베이스를 하나로 통합하여 운영하는 종합적인 데이터베이스는 다시 해체할 필요가 있다. 교육부가 운용하고 있는 교육행정정보시스템(NEIS)은 그 대표적인 예에 해당한다.

이런 개선을 위해서는 우리 공공행정, 특히 전자정부 시스템에 대한 전반적인 구조조정의 작업이 필요하다. 데이터베이스의 구축·존치여부에서부터 복수의 데이터베이스의 연동 필요성과 그 강도, 소위 ‘통합망’ 방식의 데이터베이스결합에 대한 재검토 등 다양하고도 심층적인 수준에서의 재구조화작업이 필요한 것이다. 최근 현정부가 중점적으로 시행하고자 하는 규제개혁의 작업은 이러한 재구조화작업을 통하여 가장 실효적으로 추진될 수도 있다. 주민번호 자체가 국민의 전생활에 대한 전방위적 감시와 개입-혹은 규제-을 가능케 하는 인자이기 때문이다. 물론 그에 소요되는 비용과 시간은 만만치 않을 것이다. 하지만 이러한 작업을 통해 획득되는 인권보장과 시민의 역감시라는 의미에서의 민주주의의 실현은 그 비용을 상쇄하고도 남을 수준의 편익을 이룬다. 우리 헌정주의가 요구하는 최고의 국가이념이 그것이기 때문이다.

넷째, 민간부문에서의 주민번호사용이나 개인정보유출을 막기 위한 최선의 방책은 법적 금지와 더불어 그 사용으로 인하여 획득할 수 있는 경제적 편익을 마이너스화할 수 있는 수준으로 위험부담을 가중하는 것이다. 여기서 정부의 종합대책은 이런 경제적 편익을 확보할 수 있는 가능성을 잔존시키고 있다는 점에서 미봉책에 그치고 있다. 즉, 개인정보 특히 주민번호를 사용하는 것이 종국에는 경영에 부정적 효과만 야기할 뿐이라는 확신을 심어 놓지 않는 한 이윤을 추구하는 기업이 그것을 수집하고 사용하는 것을 통제하기란 불가능에 가깝다. 최근 시민사회에서 징벌적 손해배상제도와 집단소송제의 도입을 강조하고 있음은 이 때문이다. 그것들은 주민번호나 개인정보를 불법적으로 사용하는 기업에 대한 실효적인 제재의 수단이 될 수 있는 것이다.

사실 이 점은 주민번호나 개인정보의 사용에 대한 위험부담을 정부가 떠

맡는 형식을 취하면서 실질적으로는 국민에게 전가시키는, 잘 못된 정부 정책과 연관된다. 현재의 체제는 주민번호나 개인정보를 사용함으로써 획득하는 이익은 기업이 전유하면서 주민번호의 관리비용은 정부가 부담하는 방식을 취하고 있다. 본인확인이나 그의 지불능력의 확인 등 거래에 필요한 소비자의 개인정보는 주민번호를 중심으로 통합시켜 놓음으로써 기업의 정보획득비용을 최소화시키는 한편⁵⁶⁾ 이 주민번호의 진정성, 통합성, 정합성을 확보하는 막대한 비용은 정부가 부담한다. 아울러 이러한 주민번호의 오남용으로 인한 이익은 기업이 전유시키는 반면 그로 인하여 부담하여야 할 위험은 과징금이나 기관제재 등과 같이 미미한 수준에 한정함으로써 정부가 앞장서서 기업의 영업비용-관리비용-을 최소한의 수준에 붙잡아두고 있다. 그리고 그 부담은 올곧이 국민들에게 전가되고 있는 것이다.

5. 결론

주민번호가 파생하는 문제점은 헌법에서 정하는 사생활의 비밀과 같은 자기정보통제권에 한정되지 않는다. 그것은 국가감시와 소비자감시를 고도화시킴으로써 민주주의에 입각한 사회구성원리 자체를 침해한다. 주민번호를 통해 강화되는 감시권력은 사회를 지배하는 규율(discipline)이 단순히 위반자를 사회적으로 격리시키는 판옵티콘의 수준을 넘어선다. 그것은 모든 인간의 내면에 작용하여 그들이 항시적으로 감시당하고 있다는 의식을 잠재화시킴으로써 현실적인 감시와는 관계없이 권력에 의하여 설정된 행위준칙을 준수하게 되는 인간 즉, 규율된 인간을 만들어낸다. 그래서 이 판옵티콘은, 모든 인간에 대하여 그들의 의식과 생활관계까지도 지배하는, 권력의 효과를 가장 세부적이고 깊숙한 곳까지 확장시키는 “판옵티시즘(panopticism)”의 메카니즘 혹은 초감시국가(super-surveillance state)를 구축하게 되는 것이다.

오늘날 너무도 많이 사용되고 또 너무도 많이 유통되어 만능의 식별자이자 동시에 만인의 식별자가 되어 버리고 만 주민번호는 모든 국민들로 하여금 이러한 감시·초감시의 메카니즘으로부터 결코 벗어나지 못 하게

56) 우리 국민들의 무한정한 본인확인 욕구는 이렇게 개인정보수집의 비용이 정부에 전가되어 있기 때문이기도 하다. 정부가 생산하고 관리하며 또 보증하는 주민번호의 수집에는 거의 비용이 들지 않기 때문에 누구나 손쉽게 다른 사람의 주민번호를 요구할 수 있게 되는 것이다.

만든다. 그것은 단순한 본인확인의 수준을 넘어선다. 거의 모든 국민들이 휴대폰을 소지하고 그를 통해 의사소통하는 상황에서 본인확인이 필수적인 휴대폰은 어느 누구도 익명의 통신을 할 수 없도록 만든다. 거의 모든 포털사이트와 언론매체들이 주민등록번호가 전제되어 있는 본인확인시스템을 강요함으로써 사이버공간에서도 익명의 댓글을 달 수 있는 여지는 없어지게 된다. 면세의 혜택까지 부여하면서 소지와 사용을 권장했던 신용카드나 현금카드는 경제생활에 기반한 일상의 생활까지도 공개하지 않을 수 없게 만든다. 그리고 이 과정에서 국가와 기업은 국민/소비자들의 모든 생활관계에 관한 정보를 확보하고, 그것을 자신의 의지에 부합하도록 처리, 분석하며, 끊임없는 정보활동-감시활동을 통하여 정보를 재생산할 수 있게 된다. 나아가 모든 국민/소비자들이 의식적으로 또는 무의식적으로 국가의지에 합치되는 방향으로 자신의 생활세계를 구축해 나가도록 유도하는, 절대적인 권력을 가진 국가로 존재할 수 있게 된다.

그래서 주민번호제도에 대하여 개인정보자기결정권을 주장하는 것은 이 점에서 기본권의 실현이라는 명제에 그치지 않고 민주적 헌정질서의 확립이라는 또 다른 의미를 가진다. 그것은 개인정보에 대한 사적 이익의 향유행위를 넘어서서 초감시국가/사회가 행사하는 절대권력을 해체하는 시민정치의 표현이기 때문이다. 요컨대, 우리나라의 주민번호는 그 입법 목적이 어떠하였든, 현재의 수준에서는 이미 너무도 많이 사용되고 또 너무나 많이 유출되어 그 본래의 의도와는 달리 개인의 일상을 침범해 오는 바이러스로 변질되어 버렸다. 그것은 탐욕에 빠진 장사치들의 이윤을 보증하는 값싼 상품에 지나지 않는다. 당장은 불편하다고 해서 혹은 행정시스템의 조그만 변화가 귀찮다고 해서 그냥 그대로 내버려둘 일이 아니다. 소 잃고 외양간 고치는 격이겠지만, 그래도 안 고치는 것보다는 고치는 것이 미래를 위해서 훨씬 나은 일이다.

토론 1.

1. 토론문 : 반복되는 개인정보 유출피해, 결단이 필요하다

장여경 (진보네트워크센터 정책활동가)

가. 1. 정보인권 인식의 문제

□ 개인정보 보호 문제가 ‘유출’에 국한되어 이해되거나, ‘보안’ 등 기술적 의미로 간주되는 경향이 일부 있음.

그러나 개인정보 보호는 우선적으로 우리 헌법재판소에서 실시한 개인정보 자기결정권의 보장 차원에서 이해될 필요가 있음

개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다 (...) 오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고 (...) 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의

헌법적 보장장치라고 할 수 있다. (2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합))

□ 결국 개인정보 보호란, 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 보장하는 차원에서 이해될 필요가 있음.

□ 왜 개인정보가 유출되었나를 묻기 전에 왜 개인정보가 그 곳에 수집, 저장되어 있었는지부터 물어야 하며, 그것이 정보주체의 의사에 반하거나 그 권리를 과잉제한하는 법률에 의한 것이 아니었는지 물을 필요가 있음

□ 또한 개인정보 유출 대책이라는 명분으로 오히려 정보인권을 침해하는 법률을 낳는 우를 범하지 말아야 할 것임

- 현행 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 상 본인확인기관제도와 현재 국회 미래창조과학방송통신위원회에 계류되어 있는 전기통신사업법 개정안(새누리당 이우현 의원 대표발의)은 이미 위헌 결정에 이른 본인확인제를 법정화하고 국민의 인터넷과 모바일 생활에서 이를 강제함으로써 이동통신업, 신용정보업 등 특정 민간기업들에 전국민 주민등록번호의 수집과 이용을 허용하고 있음.

가장 효과적으로 개인정보 유출사고를 방지할 수 있는 대책은 사회적으로 유통 및 집적되는 개인정보의 숫자를 줄이는 것이다. 따라서 입법정책적 측면에서 볼 때, 가급적 개인정보를 활용하지 않을 수 있는 방향으로 제도적 디자인이 요구된다. 이와 관련하여, 최근 발생한 카드사 및 KT의 개인정보 유출사고는 주목할 만하다. 카드사 개인정보 유출의 계기를 제공한 KCB(코리아 크레딧뷰로)와 가입자 정보를 유출당한 KT는 본인확인기관으로 방송통신위원회가 지정한 민간 사업자이다. 이들은 합법적으로 매우 광범위한 개인정보의 수집·이용이 가능하다는 점에서 문제의 심각성을 확인해 볼 수 있다.

- 「개인정보 유출사고와 본인확인기관 활용의 문제점」, 이슈와 논점 제814호, 국회입법조사처, 2014. 3.

- 또한 개인정보 유출 대책의 일환으로 미방위에서 검토 중인 또다른 전기통신사업법 개정안(새누리당 조해진 의원 대표발의, 무소속 강동원 의원 대표발의)에는 방송통신위원회가 다른 법률에 따라 권한이 있는 행정기관의 요청이 있거나 범죄행위에 이용되고 있다는 수사기관의 요청이 있는 경우 특정 전화번호 회선이나 해당 이용자에 대한 전기통신역무 제공의 중지를 명할 수 있도록 하였음. 이는 이용자의 이용권 자체를 박탈한다는 점에서 헌법상 기본권인 표현의 자유, 통신의 자유 침해로 이어질 수 있음. 현재는 해당표현물의 삭제 외에 이용자의 통신망 이용권 자체를 정지 또는 금지시킬 수 있도록 한 (구)불온통신의 단속 조항에 대하여 과잉금지원칙에 위반된다고 설시한 바 있음(2002. 6. 27. 99헌마 480 전원재판부).

나. 2. 개인정보 보호 체계의 문제

□ 전국민 주민등록번호를 비롯해 다양한 식별정보가 전세계 인터넷에 떠돌게 된 상황에서, 지금까지의 개인정보 보호 감독 및 권리 구제 체계의 적절성을 비판적으로 평가할 필요가 있음

- 1억 건이라는 사상 최대의 개인정보 유출사고를 금융권에서 미연에 방지하지 못한 원인 중 하나로 당국의 감독 부실이 지적되고 있다는 사실(SBS 2014. 1. 29)은 개인정보 보호 체계의 올바른 수립이 어떠해야 하는지에 있어 큰 시사점을 던져 줌.

- 2011년 개인정보보호법이 제정 시행된 후로도 개인정보 감독 체계가 올바르게 작동하고 있다는 존재감이 국민들의 피부로 느껴지지 않고 있음

□ 「개인정보 보호법」의 제정으로 개인정보보호위원회가 개인정보 보호 업무를 독립적으로 수행하기 위해 대통령 소속으로 설립되었으나, 정작 「개인정보보호법」의 집행권이 안전행정부에 맡겨져 있고 형식적인 심의·의결권만 가지고 있어서 그 기능적 독자성을 확보하지 못하고 있음.

- 최근 금융권의 개인정보 유출 사고만 보더라도 해당 업체들이 「개인정보 보호법」이 아닌 신용정보법이나 금융지주회사법 등에 따라 금융위원회의 규제를 받는 등 업종별로 규제기관이 분산되어 있고 그 권한도 막강하다 보니 「개인정보 보호법」에 의해 출범한 개인정보보호위원회가 컨트롤 타워로서의 역할을 하지 못하고 있음(권건보)

- 이는 국내 개인정보 보호체계가 국제적인 기준에 부합하지 않다는 것을 의미함. 유엔은 1990년 이미 “모든 국가들은 열거된 [개인정보보호] 원칙들의 준수를 감시할 독립된 기관을 설치해야만 하고 이러한 원칙들을 위반한 경우에 대비하는 처벌규정 및 개인보호규정들도 만들어야 한다”는 입장을 채택한 바 있음(개인정보 전산화 가이드라인).

지난해인 2013년 12월에 유엔 총회는 “디지털 시대의 프라이버시권 결의안(The right to privacy in the digital age)”을 통과시키며 “국가 감시를 감독할 독립적이고 효과적인 감독기구를 설립할 것”을 회원국들에 요구하였음.

2001년 유럽이사회(Council of Europe)가 채택한 <감독기구와 국경 간 정보이동과 관련한 개인정보의 자동처리에 관한 개인 보호 협약의 추가 의정서>(108조)에서는 개인정보 감독기구에게 필요한 권한 및 독립성을 위한 요건을 규정하고 있음. 개인정보 감독기구의 권한으로는 △ 정보제출 요구를 포함한 조사권(investigation) △ 개인정보수집자에게 수정, 삭제, 폐기를 명령할 수 있는 권한, 개인정보의 유통금지 명령권, 국회나 기관에 대한 의견제시권, 공표권, 분쟁조정 권한, 침해신고의 접수 등 개입권 △ 법적 절차를 개시할 권한 혹은 사법기관에 소추할 권한 등을 포함함. 또한, 개인정보 감독기구는 이러한 권한을 완전히 독립적으로 수행해야 하는데, 이에는 감독기구의 구성, 위원의 임명방법, 임기와 해촉 조건, 충분한 자원의 배분, 외부 명령없이 결정을 채택할 수 있는지의 여부 등이 관련이 됨.

- 국가인권위원회 역시 <2012~2016 국가인권정책기본계획(National

Action Plans for the Promotion and Protection of Human Rights, NAP) 권고안>에서 “개인정보보호위원회는 실질적으로 심의, 의결기능만을 담당하고 실질적인 개인정보보호 정책 수립, 개인정보 수집자 감독, 개인정보 침해 구제 업무는 행정안전부에서 담당하여 사실상 독립적인 기구로 보기 어려움”이라고 지적하고 있음.

□ 실제로 개인정보 보호위원회의 출범 후 실적이 매우 미약함

- 많지 않은 심의 건수 중 다수가 위법한 관행 개선이나 목적외 개인정보의 이용·제공에 관한 사항에 대한 해석적 심의·의결에 치중해 있음

- 법령에 따른 행정정보 공동이용의 승인(전자정부법 제39조 제4항)이나 개인정보 영향평가(개인정보보호법 제33조 제3항)에 대한 심의·의결 실적은 전무함. 공공기관 내에서 개인정보보호위원회의 그나마의 심의·의결 기능조차 옵션으로 간주되는 형국임

□ 인권시민단체들은 오랫동안 방통위와 안전행정부 등에 분산되어 있는 개인정보보호 업무를 개인정보보호위원회에 이관하고, 개인정보보호위원회의 역할과 권한을 강화하는 것이 개인정보보호를 위한 최선의 방안임을 주장해 왔음

- 집행 기능 일부를 개별 정부부처가 담당하더라도 전문적이고 독립적인 국가 개인정보 보호 컨트롤타워로서 개인정보보호위원회를 원칙적으로 강화할 필요가 있음

- 이를 위해 개인정보보호위원회의 인사권과 예산권, 상임 위원장 등 독립성 보장을 위한 규정을 보완하고, 공공과 민간을 아우르는 시정권고 뿐 아니라 분쟁조정, 시정조치, 고발 및 징계 권고 등 개인정보보호에 관한 기능을 총괄적으로 관장하는 기구로서 집행 및 감독기능까지 수행하도록 할 필요가 있음

- 법률 체계 또한 정보의 특수성을 고려한 항목에 대하여는 특별법적 논의 검토하는 것이 합당하다 할지라도 그 외에는 일반법으로서 개인정보 보호법을 적용하는 방향으로 제도를 정비해 가는 것이 바람직하다는 의견을 청취할 필요가 있음

- 정부 각 부처가 이기주의를 벗고 범정부적으로 국민의 개인정보를 보호하고자 최선을 다할 때 이미 전세계 인터넷에 유출되어 있는 개인정보로 유발될 수 있는 국민의 피해를 최소화할 수 있을 것임

다. 3. 다목적 공통식별번호로서의 주민등록번호의 문제

주민등록번호 문제에 대한 대책은 1) 기유출 주민등록번호에 대한 대책
2) 대체수단 마련으로 요약할 수 있음

1) 기유출 주민등록번호에 대한 대책

□ 모든 대책은 전국민 주민등록번호가 유출되었다는 전제에서 출발해야 함. 그로 인한 피해가 사회 전역에서 반복적으로 발생하고 있음

- 평생 주민등록번호를 이용하여 공공-민간 서비스를 이용해야 하는 개인 피해의 문제
- 민간에서 주민등록번호를 수집 및 이용하면서 그에 대한 오남용을 계속하는 문제
- 주민등록번호를 이용한 공공서비스에 대한 오남용으로 이어지는 문제 등

□ 카드3사 유출 사고 이후로도 최근 주민등록번호 유출이 봇물 터지듯 계속되고 있음

- 외식업체 금전등록기에서 1,200만 명 정보유출(3. 4.), KT 홈페이지에서 980만 명 정보유출(3. 16.), LG유플러스, SKT, KT 등 이동통신 3사에서 420만, 시중은행과 제2금융권 11곳에서 100만건, 여행사와 인터넷

쇼핑몰에서 187만건 유출(3. 11.), 정부 자동차 민원 사이트에서 운전자 2천만 명 개인정보 노출(3. 27.) 등

- 주민등록번호에 기반해 발급된 아이핀 에서도 유출 시작

서울 서대문경찰서는 27일 중국 인터넷 사이트 등을 통해 구매한 아이핀 등 개인정보 1만여 건을 팔아 1억7000만원 상당의 부당이익을 올린 혐의(개인정보 누설 등)로 중국인 이모(25)씨와 박모(37)씨를 구속했다. 이씨는 최근 개인정보를 거래하는 인터넷 카페 등에서 아이핀 800여 개를 개당 6000원에 구매해 1만원씩 받고 박씨에게 되팔았다. 박씨는 구매한 아이핀을 게임사이트 등을 통해 개당 최고 2만원에 다시 판매했다. - 중앙일보 2. 28.

- 이런 경향은 빅데이터 등 개인정보를 이용한 비즈니스 모델이 지구적으로 확산되며 경쟁적으로 촉발된 것으로 평가할 수 있음

□ 기유출된 주민등록번호의 폐지와 대책 마련은 더 이상 회피할 수 없는 유일한 대안임

※ 주민등록번호 뒷자리 첫숫자는 이미 포화상태라 행정적인 대책이 필요한 시점이기도 함

“1~2는 1900년대 남녀, 3~4는 2000년대 남녀, 5~6은 외국인 1900년대 남녀, 7~8은 외국인 2000년대 남녀, 9~0은 1800년대 남녀로 되어 있다.”
- 신훈민, “주민등록번호 유통기한 다가온다”, 오마이뉴스 2014. 2. 25.

□ 개인 피해의 문제에 대해서는 주민등록번호에 대한 변경을 근시일내 허용할 필요가 있음

- 안전행정부의 주민등록번호 개편 관련한 언급은 다음과 같음

□ 주민등록제도 개요 및 문제점
(문제점) 실명인증.본인 확인 목적으로 광범위하게 사용, 기 유출된 주민등록번호 변경 곤란, 연령 등 개인정보 유추 가능 (안전행정부)

□ 주민등록번호 개선방안 검토

=> 신규 무작위 주민등록번호, 증 발행번호, 영역별 식별번호 부여 등 다양한 대안 논의 있음

- 주민등록번호 변경시 사회경제적 혼란과 막대한 비용 발생이 예상, 사회적 합의 도출을 위해 전담 연구반 구성을 통해 중장기 과제로 검토

- 그러나 주민등록번호 변경의 예가 전혀 없는 것이 아님. 오류, 성별정정, 북한이탈주민 등의 사유를 인정한 법령에 따라 변경하거나, 또 법적 근거도 없이 세종시 출생 여아의 주민등록번호(4444)를 변경한 사례가 있음. 2000년부터 2013년 3월 18일까지 총 245,588건의 주민등록번호가 변경되었음(안전행정부의 주민등록번호 변경통계). 개인정보 유출 피해자들에게도 주민등록번호 변경을 허용해 주어야 마땅함

- 헌법소원 제기되어 심리 중(2013. 1). 헌법재판연구원에서는 주민등록번호에 헌법적 문제가 있다고 보았음 (헌법재판연구원, “주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점”, 2013. 2.)

- 그런 의미에서 주민등록번호 변경을 허용하는 내용의 국회 안전행정위원회 주민등록법 개정안들은 매우 시의적절하며 반드시 입법으로 이어져야 함

□ 번호 체계 변경도 필요함. 생년월일, 성별, 출신지역 등 개인정보가 포함된 번호 체계는 그 자체로 사회적 차별을 유발하는 인권침해라는 지적을 받아옴

- 국가인권위는 “주민등록번호의 부여 체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용 절차를 마련하는 등 보다 근본적인 정책 개선이 수립·시행되어야 합니다.”라고 발표 (카드사 개인정보 유출 관련 정보인권 보호를 위한 국가인권위원회 성명, 2014. 1. 27.)

□ 향후 이 주민등록번호의 수집 및 이용은 원칙적으로 주민등록에 관한

사무에 국한해야 함. 그 예외는 지극히 일부에 그쳐야 함

- 오늘날 주민등록번호의 재앙은 다목적 공통식별번호로서의 그 효용성에 기인함. 쓸모가 많으니 대기업부터 피자배달까지 개인정보를 무차별 수집해 왔고 내부자-외부자(해커) 등이 처벌 위험을 감수하고 번호를 유출하여 암시장을 형성 및 유통시켜 왔음

- 정부는 민간의 주민등록번호 사용을 제한하여 왔으나 많은 예외를 두어 왔음. 개인정보보호법의 예외가 적용되는 법령은 법률 77개, 시행령 404개, 서식 및 시행규칙 385개(안전행정부). 개인정보 유출 논란의 중심에 섰던 금융회사, 이동통신회사 등도 예외 항목에 포함돼 있음

- 이로 인하여 1억 건 개인정보 유출의 주범인 금융권에 대해서 주민등록번호 사용을 제한할 계획은 전무

나 주민번호 과다노출 관행 개선
◇ 주민번호 수집은 불가피하나, 수집방식·보관을 엄격히 제한하고, 유출시 엄정한 제재 부과
□ (수집) 최근의 정보유출로 주민번호 사용에 대한 우려가 있으나, 현재로서는 금융회사의 주민번호 수집·이용이 불가피* * 주민번호는 금융부문에서 신용도 조회 등을 위해 정보를 집중하거나, 과세 기반 확보(금융소득종합과세 등)를 위해 공공부문과 연계시 유일한 식별값 ○ 수집은 최소화하고, 보관은 엄격히 하되, 안행부를 중심으로 한 주민번호 대안마련 검토에도 적극 참여 □ (수집방식) 최초에만 주민번호를 수집하고, 이후에는 주민번호 기입없이 신원확인 절차만 거치도록 하여 노출을 최소화 ○ 최초 거래시에는 전자 단말기 직접 입력*, 콜센터 활용 등을 통해 가급적 노출을 최소화하는 방식으로 주민번호를 수집 * 고객이 직접 인증센터와 연결된 전자단말기에 입력(Key-in) - 다만, 법령상 규정 준수, 단체계약 체결, 보험금 지급 등의 경우 예외적으로 서식상 기입을 통해 주민번호를 수집 가능 ○ 이후 거래에는 주민번호의 기입없이 신분증, 인증시스템 등을 통해 신원을 확인 - 법령상 특별한 규정이 있는 경우에만 신분증 사본 전체를 보관 가능하고, 그 외에는 사본에서 주민번호 뒷자리 삭제 □ (보관방식) 금융회사는 수집한 주민번호는 외부망은 물론 내부망에도 암호화*하여 보관·이용하여야 함 * 개인정보보호법 개정안 국회 통과('14.2월), 회사규모, 이용고객 수 등을 고려하여 단계적으로 시행될 계획 □ (책임강화) 주민번호를 불법활용 또는 유출한 경우에는 일반 개인정보 유출시보다 과태료 및 과징금 부과시 가중

※출처: 관계부처 합동, “금융분야 개인정보 유출 재발방지 종합대책”, 3. 10.

- 올 8월부터 안전행정부의 판단에 따른 주민등록번호 처리 예외 규정이 실시됨에 따라 업종별로 예외 필요성을 주장하는 형국

개인정보보호법 [시행일 : 2014.8.7]

제24조의2(주민등록번호 처리의 제한) ① 제24조제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 처리할 수 없다.

1. 법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우
2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우
3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 안전행정부령으로 정하는 경우

- 불가피성 판단 역시 자의적이며 안전행정부의 해석에 달려 있는 상황

※ ‘불가피성’이란 주민등록번호를 수집하지 않으면 그 해당업무의 수행이 근본적으로 불가능한 경우를 의미 : 전화번호, 생년월일, I-PIN 등 대체수단을 적용하거나 다른 개인정보 항목(예컨대 성명+생년월일 등)으로 대체하여도 업무에 지장이 없다면 ‘불가피성’이 없는 것임 - 안전행정부, “주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인”, 2014. 1.

- 예외규정을 삭제함으로써 주민등록번호의 사용제한 원칙을 제대로 수립할 필요성이 있음. 특히 예외 법령 800여 건에 대한 전면 재평가가 필요함

- 주민등록번호의 사용은 민간에서 뿐 아니라 공공 부문에서도 제한되어야 함. 정부가 개인정보보호법 개정을 통해 민간에 대해 적용해 온 주민등록번호 일몰제는 민간 부문 전체로 예외없이 확대되어야 하며, 공공 부문에 대해서도 도입할 필요가 있음

2) 대체 수단

□ 주민등록번호 대체 수단이 또다른 주민등록번호가 되지 않으려면 (1) 다목적 공통식별성 제거 (2) 국가번호를 민간에서 사용금지 가 이루어져야 함

□ 주민등록번호의 다목적 식별성은 정부 방침으로 확산되어 옴. 이로 인하여 개인정보가 유출될 때마다 주민등록번호가 모든 개인정보를 연결 및 통합하는 ‘만능 연결자’ 구실을 하면서 개인정보 침해 정도가 심각해짐

- 비디오 대여시 주민등록번호 기재 논란 (문체부 행정지도, 1995. 3.)
- 최근에는 국가정보화에서 주민등록번호의 ‘무분별한’ 수집과 이용을 국가정보화의 ‘역기능’ 차원에서 방지코자 했지만(2002년부터 국가정보화백서 참조), 90년대에는 국가정보화에 있어 주민등록번호의 활용을 촉진해 왔음

'89년 보건복지부는 의료보호대상자 자격관리 전산화 사업을 의료보험관리공단에 위탁하여, '90년 8월부터 의료보호대상자의 자격 데이터베이스를 구축하였다. 이에 따라 주민등록번호 하나로 모든 의료보호대상자들의 성명과 자격 취득 및 상실일 등 40여 종의 기본 항목을 본·지부 어디에서나 즉시 온라인으로 조회하여 활용할 수 있게 되었다.

- 1995년 국가정보화백서 중

<행정자치부 지적정보화 사업의 추진과정> (...)

소유자 주민등록번호의 등재 정리 : '79년부터 지적공부 소유자의 주민등록번호를 등재·정리하여 동명이인 등을 구분할 수 있게 하고 과세와 타업무 전산화시 키(Key)로 사용가능토록 함

- 1998년 국가정보화백서 중

- 주민등록번호의 다목적성은 모든 국가 데이터베이스가 주민등록번호만 알면 오남용 및 불법 이용할 수 있는 상황으로 이어짐으로써 국가의 상시적인 국민 감시 시스템으로 이어짐

<그림> 채 전 총장 혼외아들 정보 조회 4개 기관



※ 그래픽은 연합뉴스(2014. 3. 24.) 삽입글은 경향신문(2013. 12. 3.)

- 대체수단에서 다목적 공통식별번호 체제를 유지하면, 전국민 주민등록번호 대규모 유출사고와 유사한 또다른 유출 사고가 발생할 수 밖에 없음. 전국민 휴대전화번호 유출 사고, 전국민 아이핀 유출 사고, 심지어 전국민 주민등록증 발행번호 유출 사고도 피할 길이 없음.

□ 그러나 현재까지 안전행정부의 주민등록번호 대체 수단 관련 언급은 이러한 점을 전혀 고려하고 있지 않음

- 주민등록번호는 법적근거 외 수집금지
- 거래·계약상에서 본인인증을 할 필요성이 있는 경우, 다른 인증수단으로 대체·확대
- 고객관리·서비스 연계 관련 I-PIN을 오프라인 확대
- 안전행정부, “신용카드사 개인정보 유출사고 관련 개인정보보호 강화 및 주민등록번호 유통 최소화 대책”, 2014. 2. 13.

- 특히 아이핀에 대한 언급은 다음과 같음

③ 대체수단 확대·활성화

현재 적극 활용토록 권장하고 있는 대체수단은 휴대폰 인증, 공인인증서, I-PIN 입

- (온라인) 현재 활용중인 온라인 인증수단 활성화로 국민 불편 최소화
 - 휴대폰 인증 : 국민 대부분이 보유하고 있고 번호변경이 용이, 사용이 간편하여 활성화 기대
 - ※ 인증번호 문자 전송 → 인증번호 입력 → 본인 인증 / 휴대폰 가입자 약 5,500만명('13.12월)
 - 공인인증서 : 경제활동인구 대부분이 사용, 높은 신뢰성으로 범용적 (I-PIN가입, 휴대폰 개통 등) 사용확대 가능성이 큼
 - ※ 공인인증서 비밀번호 입력 → 공인 전자서명 → 본인 인증 / 발급건수 3,132만건('13.12월)
 - (오프라인) I-PIN^{*}을 오프라인까지 확대하여 이용 활성화(∼'14년말)
 - * Internet Personal Identification Number / 발급건수 1,452만건('13.12월)
 - 제도개선 : 대체수단 활용분야를 현재 온라인에서 오프라인까지 가능토록 개인정보보호법 개정
 - 확대 : 개인에게 부여되는 13자리 PIN번호를 식별번호로 활용
 - ※ 종이신청서에 주민번호 대신 PIN 번호 기재 → 본인확인기관에 확인 요청 → 본인 인증
 - 활용 : 회원관리 등을 위한 본인 확인 목적으로 주민등록번호를 수집하는 영역^{*}(55%)에서 I-PIN 활용 활성화(동 주민센터 발급지원)
 - * 멤버십 신청서, 홈쇼핑 ARS, 전화고객센터 등
- ▶ (사업자 비용) DB 전환, 본인확인기관과의 검증모듈 설치비용 등
 - 개인정보 처리 규모에 따라 설치비용 필요
 * 소형 450~850만원, 중형 1,500~3,000만원, 대형 9,000~25,000만원 추정
- ※ 신용카드번호/계좌번호는 미성년자 이용 및 국민 정서상 어려움, 건강 보험번호는 세대주 위주로 부여되어 보편성 부족, 여권번호/ 운전면허 번호는 고유식별성이 강해 주민번호와 동일문제 발생 우려로 확대 곤란

- 그러나 이미 유출된 정보이거나 유출 정보를 조합하여 식별할 수 있는 것은 대체수단으로서 효력을 상실했다고 보아야 함. 기유출 정보에는 거의 전국민에 해당하는 주민등록번호 뿐 아니라 그 번호체계에 포함된 생년월일, 성별, 출신지역과 더불어 추후 재식별에 활용될 수 있는 식별자가 많이 포함되어 있음 (이름, 여권번호, 이메일, 휴대전화번호, 카드번호 등)

① <그림> 유통된 개인정보 파일의 일부

	A	B	C	D
1	이름	주민등록번호	직장	휴대전화번호
2990	반	6		010
2991	서	8		010
2992	양	7		010
2993	황	7		010
2994	이	7		010
2995	허	7		010
2996	차	7		010
2997	신	6		010
2998	박	6		010
2999	정	7		010
3000	신	8		010
3001	안	8		010
3002	고	9		010
3003	신	6		011
3004	조	8		010
3005	권			010
3006	이	8		010
3007	김	6		011
3008	정	7		010
3009				

※ 출처: 연합뉴스 2014. 1. 28.

□ 이러한 상황에서 더 많은 식별자를 요구할 것인가?(이중 인증 의무화) 그러다 점점 더 많은 식별자가 유출되는 사태에 이를 가능성은 없는가?

- 이들 대체수단이 또다른 다목적 공통 식별번호로 사용될 경우 주민등록번호와의 차이점은 변경이 가능하다는 점을 들 수 있음. 그러나 이번 유출된 카드와 통장 번호도 원칙적으로 변경 가능하지만 많은 사회적 혼란과 비용을 초래함 (해지 263만 건, 재발급 431만 건, 탈퇴 95만 건 - 한국경제 2014. 2. 8)

□ 특히 공공 아이핀 번호나 국가정보 시스템을 이용한 본인확인정보를 민간 영업을 위하여 제공하는 것은 해당 개인정보의 목적 외 이용일 뿐 아니라 기본권을 과잉제한한다는 점에서 위헌적임

- 특히 주민등록증 발행번호의 경우 주민등록증 발급대상 연령 이하 국

민들에게 해당사항이 없고 무엇보다 주민등록증 발행번호가 또다시 다목적 공통식별번호로 사용된다면 또다른 유출 사고를 유인할 우려가 있음

한상희 건국대 법학전문대학원 교수는 “주민증 발행번호 대체안은 유출된 주민번호의 존속을 전제하고 있기 때문에 단순한 미봉이자 과도기적 대책에 불과하다. 기업들은 주민번호 대신 주민증 번호를 수집·이용하는 데 혈안이 될 것이며, 주민증 번호와 주민번호가 1 대 1로 맞춰지기 때문에 현재와 같은 유출 사고가 재발할 가능성이 크다”고 지적했다. - 한겨레 2014. 2. 6.

- 만약 증발행번호를 이유로 전자주민증을 도입하여 칩 속에 주민등록번호를 저장하여 유통시킨다면 이는 오히려 주민등록번호의 수집·이용을 차단하는 방법이 아니고, 주민등록번호의 또다른 전자적 유통 방식을 창출하는 결과를 낳을 것임. 주민등록번호의 사용을 제한하려는 방침이라면 주민증 어디에도 주민등록번호를 담지 않는 게 바람직

※ 정부가 2008년 도입한 전자공무원증 때문에 이번 카드사 금융정보 유출 사건에서 공무원 약 100만명의 개인정보가 새나감 (국민일보 2014. 1. 21.)

□ 무엇보다 국가번호를 민간에서 다목적으로 사용하는 일은 다시는 없어야 함.

- 민간의 유출이 공공서비스 이용에 위협요인으로 작용하는 형국임.

- 2008년 유엔 인권이사회 보편적 정례 인권상황 검토(UPR) 1차 심의에서, 대한민국 정부에 “사생활 보호를 위해 주민등록제도 재검토 및 주민등록번호를 공공서비스 제공을 위해 엄격히 필요한 경우로 제한할 것”이 권고됨 (캐나다)

□ 궁극적으로 또다른 다목적 식별 수단을 강구할 것이 아니라, 꼭 필요하지 않은 경우 식별하지 않는 익명화 정책과 목적별 번호 제도가 개인정보보호원칙과 관련 부합함

- 현재 모두 주민등록번호로 일원화되어 있는 영역들의 경우, 조세와 관련해서는 납세자번호(tax number), 사회보장과 관련해서는 사회보장번호, 건강보험과 관련해서는 건강보험증번호 등으로 식별자를 마련하고 장차 주민등록번호와의 연결도 끊어나가는 일몰제 도입 필요

- 참고로 해외의 번호제도는 목적별 사용이 원칙임. 최소한 2개 유럽 국가에서 다목적 국민식별번호에 대한 위헌 결정이 있었으며(헝가리 등), 포르투갈은 헌법 제35조 3항에 “모든 국민에게 단 하나의 고유번호를 할당하는 행위를 금한다”고 규정하고 있음

- 개인정보 보호 원칙 중 하나인 익명 처리의 원칙을 존중하여 꼭 필요하지 않은 개인식별은 회피할 필요가 있음

개인정보 보호법 제3조(개인정보 보호 원칙)

⑦ 개인정보처리자는 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 헌법재판소의 실시 내용을 유념하여 사회전반적으로 본인확인에 대한 강박을 버릴 필요가 있음

우선, 불법정보의 게시로 타인에게 피해를 입힌 경우에 가해자 특정은 인터넷 주소 등의 추적 및 확인 등을 통하여서도 할 수 있다. 물론 가해자가 타인의 컴퓨터 또는 아이디를 이용하는 경우에는 위와 같은 방법으로 가해자를 찾아내지 못할 수도 있으나, 본인확인제에 의하더라도 가해자가 주민등록번호와 명의를 도용하는 경우에는 가해자를 특정하기 어려움은 마찬가지이고, 위와 같은 가해자의 은폐시도에 따른 특정의 어려움은 통상의 불법행위에서도 발생하는 문제로서 일반적인 수사기법에 의하여 극복될 수 있다 (...) 결국 본인확인제는 그 입법목적 달성을 다른 수단이 있음에도 불구하고 모든 게시판 이용자의 본인확인정보를 수집하여 장기간 보관하도록 함으로써 본래의 입법목적과 관계없이 개인정보가 유출될 위험에 놓이게 하고 다른 목적에 활용될 수 있도록 하며, 수사편의 등에 치우쳐 모든 국민을 잠재적 범죄자와 같이 취급하는바, 목적달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한을 하는 것으로서 침해의 최소성이 인정되지 아니한다 (...) 그 밖에 정보통신서비스 제공자에 대한 본인확인정보 보관의무 부과로 인하여 게시판 이용자의 개인정보가 외부로

유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가함에 따라 게시판 이용자가 입는 불이익 및 수사기관 등이 정보통신서비스 제공자에게 이용자의 개인정보 제출을 요청(전기통신사업법 제83조 제3항)하는 경우 발생할 수 있는 본인확인정보의 보관목적외 사용 우려에 비추어 보면, 개인정보자기결정권의 제한 역시 중대함을 부인할 수 없다. (2012. 8. 23. 2010헌마47·252(병합))

□ 결론적으로 주민등록번호 문제는 1) 번호 변경 허용 2) 번호체계 전면수정(임의번호화) 3) 민간사용 금지 4) 영역별/목적별 별도 번호 부여 등의 조치가 패키지로 취해질 때에만 ‘근본적인 대책’이라는 말을 붙일 수 있음

- 안전행정부의 공언한대로 주민등록번호의 사용을 제한한다면, 기존에 주민등록번호를 사용하고 있던 민간 사업자들은 어차피 자신들의 시스템을 개편해야 하기에 원칙적으로 감수해야 할 사회적 비용이 발생하는바, 조금 더 근본적인 대책이 필요한 시점으로 사료됨

- 대체수단 역시, 많은 다른 나라의 사례처럼 △ 원칙적으로 익명권을 존중하여 개인을 식별하지 않고 △ 공통식별번호 체제를 벗어나 꼭 필요한 경우 목적별 번호를 도입하며 △ 공공번호는 민간에서 사용하지 않는 원칙을 수립하는 데서 나올 수 있음

토론 2.

법무법인 나눔 김보라미 변호사

개인정보는 개인정보주체와 분리된 객체가 아니라, 언제든지 개인정보주체의 인격의 일부분으로 구성될 수 밖에 없는 주체의 분신이다. 개인정보의 통제력을 상실하는 것은 개인의 자치와 존엄이 무시되는 지름길에 이를 수 밖에 없다. 한상희 교수님의 발제문에서처럼 자유민주주의의 체제에서 참여민주주의와 시민자치의 실현 역시 이러한 시민들 스스로의 개인정보에 대한 현실적이며, 실질적인 통제력과 직접적으로 연결되는 문제이다.

올 초 금융 3사의 개인정보가 유출된 사실이 충격적으로 보도된 이후, 저축은행과 캐피탈(2014. 1. 12.), CJ-대한통운개인정보 유출(2014. 3. 1), KT (2014. 3. 7.) 택배회사(2014. 3. 17.), 보험사(2014 3. 25.) 등도 개인정보가 반복적으로 유출되고 있음이 언론을 통해 확인되고 있다. 이미 발제문에서 지적한 것과 같이 주민등록번호제도로 인한 전 사회의 감시화, 본인확인제도로 인한 정보집중 및 독점, 독립적인 프라이버시 감독기관의 부재로 인한 각 주무기관이 피규제기관의 대리인이 되는 문제 등으로 인하여 우리 사회의 프라이버시 문제는 인식하지는 못하였으나 더 이상 돌이키기 힘들 정도로 심각한 수준에 처해있었다. 그러나 앞에서 본 것처럼 이제는 드러나지 않았던 프라이버시의 위협들이 삽시간에 반복적으로 기사화되고 있다. 이 문제는, 그 피해의 대규모성으로 인하여 모든 시민들이 피해자가 되었다는 것을 스스로 인식하게 되었다는 점에서 더욱 심각하다. 현재 우리 사회를 유지하던 시스템 자체의 신뢰가 흔들리고 있고, 이러한 문제는 개인들의 자유로운 자결권에 의존하는 자유민주주의의 체제에 위협을 줄 정도에까지 이르렀다.

이런 측면에서 현행 개인정보보호감독체계에 대하여 김일환 교수님께서 감독기구의 일원화 필요성과 독립성 보장, 각종 감독규정의 현실화를 입법화해야 한다고 지적한 부분은 시급히 논의되어 입법화되어야 할 필요

가 있다. 이번 금융사 정보유출사건을 통해서 보듯이 금융위원회에게 맡긴 금융사들의 개인정보감독역할은, 금융사들의 이윤추구와 연계되어 프라이버시 보호보다는 금융사 진흥에 더욱 강조점이 있었음을 확인할 수 있었다. 이러한 문제는 금융위원회가 내 놓은 대책에서 확인할 수 있는데, 금융위원회는 이번 사태를 프라이버시 정책적인 측면(금융지주회사법의 문제, 주민등록번호 수집의 문제 등)보다는, IT 보안의 문제로 이해하고 있다.

이렇듯 각 부처가 진흥을 담당하는 분야의 프라이버시 감독 문제를 다루는 문제가 나타내는 대리인 문제를 감안하더라도 현행의 개인정보보호위원회가 개인정보문제를 다룰 수 있다고 볼 수는 없다. 개인정보보호위원회는 주된 업무가 심의, 의결에 있을 뿐 집행력이 없고, 이러한 사정으로 실제로 지금까지 행한 의결건수만 보더라도 3년간 32건에 불과할 정도로 구체적인 프라이버시 정책에 대한 역할을 하지 못하고 있다. 이번 금융사건과 관련하여서도 금융지주회사법상의 공유 문제를 개인정보유출 문제가 사회적으로 심각한 이슈가 된 이후에야 의결(2014. 1. 14.)하는 등 우리 사회가 기대한 역할을 제대로 이행하지 못하는 모습이다.

따라서 김일환 교수님께서 지적하신 대로 개인정보보호위원회의 감독기구로서의 기능과 구성을 선결적 문제로 해결한 뒤, 다른 법상에 흩어져 있는 개인정보감독기능을 일관하여 하나의 단일 기구에 이관할 필요가 있다. 개인정보보호위원회의 2011년 회의록에 따르면 2014년까지 다른 법상의 프라이버시 조항들을 정리하는 것이 업무로 예견되어 있으므로 이 결과가 전체 법률을 재정비하는 좋은 기준이 될 수도 있을 것으로 보인다.

또한 주민등록번호는 이제는 폐지해야 한다. 이미 너무 늦은 문제이다. 주민등록번호는 폐지하고 공공분야는 필요한 번호는 업무목적별로 나누어 활용하면 된다. 그리고 주민등록번호를 요구한 각종 법률상의 근거를 폐지하고 개정하는 절차가 이루어지면 이 문제는 해결된다. 주민번호가 여전히 존재하는 상황에서, 민간에서 이를 사용하지 않는 것을 기대하는 것은 쉽지 않을 뿐 아니라, 실제로 각종 법률에서는 민간에서 이를 이런

저런 여러 목적으로 활용하는 것이 예정되어 있다.

민간에서 주민등록번호를 활용하는 것과 관련하여서는 크게 1) 세법상의 문제, 2) 본인확인제도, 3) 청소년 유해매체물 문제가 연계되어 있다. 세법상의 문제는 앞서 본 것처럼 세무행정에서 사용하는 번호를 특정목적만으로 활용하는 것으로 해결될 수 있다. 본인확인제도는 주민등록번호와 연계하여 특별히 유지할 이유가 없다. 또한 이 제도는 대기업에 정보를 집적시키고 독점시키는 문제까지 야기한다. 청소년 유해매체물 문제는 다른 나라들에서 이루어지는 것과 같이 자율적인 문제로 해결하는 것이 바람직하다. 청소년 유해매체물 문제 역시 주민등록번호를 연계하여 해결할 문제가 아니다.

개인정보보호 감독기구 및 개인정보보호위원회의 개선 방안과 주민등록번호의 개선 방안에 대한 의견

이은우(법무법인 지향, 개인정보보호위원회 위원)

I. 개인정보보호 감독기구 및 개인정보보호위원회의 개선 방안에 대한 의견

1. 감독기구의 필요성에 대하여

개인정보보호기구는 국민의 사생활 보호와 개인정보보호를 위한 통제를 위한 기구로 헌법적 근거를 가진 기구라는 발제자의 의견에 동의합니다. 국가기구나 기업 등에 의한 개인정보의 침해나 감시 등으로 인한 개인의 헌법상 기본권이 침해될 위험성이 커졌기 때문에 그 중요성도 커지고 있습니다.

한편, 거기에서 더 나아가 개인정보가 디지털 경제의 핵심이 되고 있는 현재의 추세에 비추어 볼 때, 개인정보보호기구는 매우 독특한 역할을 수행하게 되었다는 점을 덧붙이고 싶습니다. 실제로 오늘날 기업들은 개인정보를 활용한 사업의 기회를 잡기 위해 사활을 걸고 있습니다. 이와 같은 개인정보의 역할에 비추어 개인정보의 활용이 시장의 질서에 미치는 영향에 대한 고려가 필요하다는 점입니다. 예를 들어 캐나다 프라이버시 위원회는 ‘Challenges to personal information protection in the digital economy’라는 항목에서, 개인정보 거인(data giant)과 준독점(quasi-monopoly)을 중요한 문제로 지적하고 있습니다. 실제로 미국, 캐나다나 유럽에서 구글의 서비스별 개인정보 통합과 그에 따른 개인정보의 수집에 대해 해당 국가의 개인정보감독기구가 대응하면서, 그런 개

인정보의 통합과 활용이 시장질서에 미치는 영향을 면밀히 고려하고 있습니다.

2. 우리나라의 개인정보 관련 법제의 현황과 감독기구의 현황에 대하여

가. 우리나라는 법제와 감독기구는 비효율적임

발제자의 지적과 같이 우리나라의 개인정보 관련 법제는 영역별로 세분화되어 있는 데다가, 그 법제들의 통일성이 없기 때문에 규율이 중복되기도 하고, 어떤 영역은 규율의 공백도 나타나고, 규율의 보호수준도 제각각이어서 큰 문제입니다.

게다가 감독기구가 각 부처별로 분산되어 있는 것은 더욱 더 큰 문제입니다. 이에 대한 발제자의 지적에 전적으로 동감합니다. 감독기구가 통합되어야 한다는 점에 대해서도 전적으로 동의합니다.

부연하자면, 현재 각 부처별로 감독기구가 분산되어 있기 때문에 나타나는 문제점으로 다음과 같은 점을 들 수 있습니다.

첫째, 애매한 역할 분담. 예를 들어 병원의 개인정보 보호에 대해서 현재의 법제상 주무기관은 의료정보인 경우는 의료법에 따라서 보건복지부가 되는데, 의료정보가 아닌 것들은 안전행정부가 되고, 정보통신서비스를 매개하는 경우에는 방송통신위원회가 됩니다. 금융권의 경우도 신용정보는 금융위원회, 그 밖의 것은 안전행정부, 정보통신서비스를 매개하는 경우는 방송통신위원회가 중첩적으로 관여하게 됩니다.

둘째, 업무 분산으로 인한 실무 인력의 부족. 개인정보 보호와 관련한 업무를 각 부처에서 분산해서 담당할 경우 담당자의 전문성을 기대하기 어렵습니다. 실제로 현재 각 부처의 개인정보 보호 업무 담당자는 소수이며, 그나마 순환보직에 의해서 전문성을 지속적으로 유지하기도 힘든 상태입니다.

셋째, 독립성의 부족. 실제로 개인정보 감독 업무를 안전행정부나 각 행정부처에서 담당할 경우에는 해당 주무부처의 주된 업무와 충돌될 경우 독립성을 유지하기가 어렵습니다.

나. 감독기구의 독립성과 통합기구

현재의 제도처럼 감독기능을 각 부처에서 분산하여 가지게 되면 감독기구의 독립성을 기대하기 어렵습니다.

예를 들어 방송통신위원회의 경우, 정보통신과 방송사업의 진흥이 주된 관심사이기 때문에 개인정보보호 업무는 항상 부차적인 관심으로 밀려 왔습니다. 현재 방송통신위원회의 개인정보에 대한 관점을 잘 보여주는 것이 ‘빅데이터 가이드라인’의 추진입니다. 이 시도는 현재의 개인정보보호법을 무력화시키는 것으로, 국제적으로도 유례를 찾아볼 수 없는 퇴행적인 시도입니다. 그럼에도 불구하고 방송통신위원회에서 이를 강행하는 것은 방송통신위원회의 주된 관점이 개인정보의 보호보다는 정보통신사업의 활성화에 놓여져 있다는 것을 잘 보여줍니다. 과거에도 방송통신위원회는 그와 같은 태도를 취해 왔는데, 예를 들어 구글의 개인정보 통합 방침에 대해서도 마찬가지입니다. 작년 방송통신위원회는 구글에 대한 조사에서 국제적으로 거의 유일하게, 사실상 면죄부를 준 사실이 있습니다. 이에 대해 개인정보보호위원회가 문제를 지적하고 시정권고를 하였는데, 아직까지도 시정되지 않았습니다.

금융위원회도 마찬가지의 문제를 안고 있습니다. 신용정보의 보호가 금융위원회의 주요 업무가 아닌데다가, 조직 내부적으로 의견을 관철시킬만한 전문성, 지속성을 가진 주체가 형성되어 있지 못하고 있습니다. 오히려 금융위원회는 그 동안 신용정보 수집, 이용동의서 표준 양식을 고시하면서 사실상 포괄적 동의를 스스로 표준 양식에 포함시켜서 금융분야에서의 개인정보의 마구잡이식 수집에 면죄부를 주었습니다.

실제로 각 개별 기업들의 막대한 이해관계가 걸린 개인정보와 관련된 분야에서, 감독기능을 통일적으로 수행하며 힘을 합치지 않을 경우, 개인정보의 적절한 보호를 관철한다는 것은 아주 어려운 일입니다.

다. 감독기구 통합의 가능성

그런데, 지금 당장이라도 감독기구를 통합하여 운영하는 데는 아무런 어려움도 없습니다. 개인정보보호위원회를 중심으로 안전행정부의 개인

정보보호 관련 담당부문과 방송통신위원회의 개인정보 보호 담당부문, 금융위원회의 해당 부문, 그 밖의 각 부처의 담당부문, 개인정보분쟁조정위원회, 침해신고센터 역할을 해 왔던 한국인터넷진흥원의 해당 분야를 통합하면 되기 때문입니다.

3. 현재의 개인정보보호위원회의 문제점과 개선방안에 대하여

가. 독립성, 전문성, 충분한 권한

발제자는 독립성, 전문성, 충분한 권한을 바람직한 개인정보 감독기구의 평가 지표로 보았습니다. 이 견해를 적극 지지합니다.

나. 독립성과 관련하여

발제자는 개인정보보호위원회의 독립성 보장을 위해 인사권, 예산권, 업무의 독립과 위원의 신분보장 등에 대한 규정을 둘 필요가 있다고 하였는데, 전적으로 찬성합니다.

그리고 현재 위원장이 비상임인 반면, 공무원인 상임위원이 사무국의 업무를 관장하고, 인사권을 가지고 있는 구조적인 문제점을 지적하는 발제자의 견해에 적극 찬성합니다.

현재와 같이 위원장이 인사권을 갖지 못하고, 다른 부처로부터 파견을 받는 방식으로 하면서 순환 근무를 하게 되면 개인정보보호위원회의 독립성은 보장되지 않습니다.

그리고 상임위원의 경우 공무원이기 때문에 다른 행정부처로부터의 독립성이 보장되지 못합니다. 따라서 상임위원의 사무국 업무 관장 및 인사권 행사는 독립성 행사에 장애가 됩니다.

발제자의 주장처럼 위원장을 상임으로 해야 하고, 사무국 업무 관장, 인사권을 가져야 합니다. 그리고 상임위원 2~3인을 두는 것에 대해서도 적극 찬성합니다. 비상임의 위원들로만 구성되어 있을 경우 사무국에 의존하게 되는 문제가 있습니다. 게다가 현재의 사무국의 독립성은 매우 취약한 상태입니다.

다. 개인정보보호위원회의 기능과 관련하여

개인정보보호위원회의 가장 기본적인 업무 및 권한은 다른 외국의 개인정보보호 감독기구처럼 개인정보 침해에 대한 조사 및 권리구제, 시정 조치 등이 되어야 합니다. 그런데 현재 그 기능은 분야별로 방송통신위원회, 안전행정부, 금융위원회에 있고, 개인정보보호위원회는 공공부문에 대해서만 시정권고권이 있을 뿐입니다. 모든 영역에서의 개인정보 침해에 대한 조사 및 권리구제, 시정조치권이 하나로 합쳐지고, 해당 업무부서가 개인정보보호위원회로 통합되는 것이 바람직합니다.

특히 개인정보분쟁조정기능은 시정조치 기능과 함께 가는 것이 바람직합니다. 그런데 현재 개인정보분쟁조정위원회는 시정조치권을 가진 안전행정부, 방송통신위원회, 금융위원회와 따로 떨어져 있습니다. 그래서 현재 개인정보분쟁조정위원회는 개인정보 침해에 대한 분쟁의 조정기능만 가지고 있고, 양 당사자가 수락하지 않으면 아무 효력이 없는 조정의 특성상 개인정보분쟁조정위원회는 실효성이 있는 권리구제 기구로서의 기능을 수행하지 못하고 있습니다. 그런데 해외의 많은 나라들은 개인정보보호위원회가 시정조치를 할 권한과 함께 분쟁의 조정기능도 담당하고 있어서, 분쟁조정을 하다가 조정이 성립되지 않으면 시정조치를 할 수 있게 되어 있습니다. 이처럼 시정조치 기능과 분쟁조정 기능이 함께 있을 경우에는 조정의 가능성도 높아지게 됩니다.

우리나라에서도 분쟁조정 기능을 개인정보보호위원회에 편입시키는 것이 좋습니다.

II. 주민등록번호 제도의 개선 방안에 대한 의견

1. 감시사회, 빅데이터 사회와 프로파일링의 위험

정보기술의 발전이 정보를 통한 지배, 이윤의 창출을 가능하게 하며, 국가와 기업 등에 의한 정보의 과식과 독식이 현대 사회를 감시사회로 만들고, 개인을 이윤창출의 객체로 전락시킨다는 발제자의 견해에 적극 찬성합니다.

이런 점은 국가권력의 민주화나, 권력에 대한 통제 만으로는 해결할 수 없는 문제라는 것이 미국, 영국을 비롯한 각국의 사례를 통해서 드러

나고 있습니다.

아울러 구글, 페이스북, 애플, 네이버, 통신사 등 거대 개인정보 포식자들의 등장은 민간분야의 정보 포식의 문제가 사생활 침해의 문제 뿐만 아니라, 산업의 독점화는 물론 공공영역을 기업이 포섭하면서, 민주주의의 후퇴나 사회의 전반적인 상업화나 영리화 등을 야기함을 잘 보여주고 있습니다.

2.주민등록번호와 관련한 정부의 종합대책에 대한 평가와 관련하여

종합대책에 대한 발제자의 비판에 대해서 전적으로 동의합니다. 다만, 부연하여 저의의견을 보태고자 합니다.

먼저, 발제자께서 금융거래시 금융실명제, 신용정보의 구축, 과세기반의 확보 등을 고려할 때 주민번호 수집은 필수적이라고 본 것에 대해서 금융실명제는 주민등록번호가 필수적인 것이 아니라고 비판하셨는데, 전적으로 동의합니다.

아울러 신용정보의 구축을 위해 주민등록번호 수집이 불가피하다는 점도 사실로 보기 어렵습니다. 주민등록번호가 필수불가결한 것이 아니라, 편의성을 극대화시켜 주는 것에 불과합니다. 주민등록번호에의 의존은 본인으로부터 동의를 받은 정보가 아니라, 본인의 동의 없이 수집한 정보들의 연동에 활용하는데 편의성이 높기 때문에 선호되는 것입니다.

그리고 현재 주민등록번호가 조세와 사회복지 서비스와 관련한 식별번호로 범용되고 있는 것이 문제입니다. 따라서 조세와 사회복지 서비스와 관련한 식별번호를 활용해야 할 것이며, 과세기반 확충을 위해 주민등록번호 이용이 필수적이라는 지적은 타당하지 않다고 생각합니다. 오히려 금융거래가 과세와 관련이 있는 경우에는 조세와 관련한 식별번호를 활용하도록 해야 할 것입니다.

둘째로 발제자께서 종합대책이 현재 유출된 개인정보의 위험을 방치하고 있다는 지적을 하셨는데, 전적으로 동감입니다. 현재 우리나라 국민의 개인정보가 얼마만큼이나 유출되었는지는 가늠하기조차 어렵습니다. 이름, 주소, 포털 사이트의 아이디와 카페의 가입현황, 쇼핑 내역, 신용카드 관련 내역, 금융거래 내역, 휴대전화 번호, 요금제, 보험정보, 질병

정보 등. 이런 상태에서 여러 정보의 결합 매개 역할을 하는 주민등록번호의 체계 변경이 고려되어야 하는 상황입니다.

셋째, 종합대책이 암호화에 치중하고 있다는 점에 대한 비판도 적극 찬성합니다. 아울러 종합대책은 노출제한을 대책으로 삼고 있는데, 노출제한은 전혀 해결책이 될 수 없습니다. 본인이 입력하게 한다는 것은 보여주거식 대책에 불과합니다. 게다가 정보 입력에서의 부정확한 정보 입력이 나타날 수 있습니다. 주민등록번호를 수집하지 못하게 해도 전혀 문제가 없습니다.

넷째, 책임강화와 관련하여 징벌적 과징금 등의 허구성을 지적한 것에 대해서도 공감합니다.

다섯째, 주민등록번호 자체에 대한 대책이 없다는 지적도 전적으로 찬성합니다.

3. 주민등록번호에 대한 대책

발제자께서 주민등록번호에 대한 대책은 불변성, 종신성, 범용성, 강제성 등과 관련한문제를 푸는 데 있다고 하신 것에 대해서도 적극 찬성합니다.

현재 각 부문에서 소위 주민등록번호를 사용해야 한다고 하는 영역을 보면, 주민등록번호 고유의 영역, 사회복지와 관련된 영역, 과세와 관련된 영역, 본인 확인 및 연령확인을 위한 영역, 신용, 주택거래 등에서 본인을 확인하기 위한 경우, 기존의 데이터베이스와의 연동을 위한 경우 등으로 나누어 볼 수 있습니다.

위의 각 영역에서 현재는 영역을 넘는 범용적 용도로 활용되는 주민등록번호의 이용을 제한하고, 각 부문별로 목적별 번호의 사용을 법제화하여 주민등록번호의 목적 외 사용은 엄격하게 제한하고, 이를 통해 주민등록번호를 데이터베이스 연동의 수단으로 활용하는 것을 제한해야 한다는 발제자의 견해에 적극 찬성합니다.

현행 주민등록번호 체계의 개편은 주민등록번호 만의 문제가 아니라 그 밖의 데이터베이스 연동에 대해서도 전면적인 재검토를 할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있습니다. 이 문제와 관련하여 저도 발제자의 의

견처럼 주민등록번호를 폐지해도 문제가 없다고 생각합니다. 그리고 발제자의 의견처럼 당장 주민등록번호 체계를 전면 개편하여 난수화할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 과도기적으로는 기존의 번호와의 매칭을 하도록 하고, 이를 엄격히 관리해야 한다고 생각합니다.

이와 관련하여 현행 i-Pin이나 휴대폰 본인확인은 다음과 같은 문제가 있다고 생각합니다. 민간 사업자가 운영한다는 점, 현재 포털 사이트, 특수한 유형의 부가통신사업자, 기타 성인물 제공 인터넷 서비스 업체, 스마트폰, 게임물 등에서의 성인인증과 본인확인에 활용되고 있어서 매우 민감한 개인정보가 무차별적으로 수집된다는 점.

아울러, 본인확인 및 연령확인을 위해서 주민등록번호를 사용하는 것은 문제가 있다고 생각합니다.

목적별 번호의 활용과 관련하여 과세와 사회복지 부문을 하나로 묶을 것인지, 사회복지 부문을 의료보험번호(건강보험증 번호, 의료급여증 번호)로 할 것인지 등도 검토할 문제라고 생각합니다.