

국가신분등록제도의 민사법적 문제점

주 지홍*

I. 서론

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

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

신분등록제도의 중요한 요소중의 하나가 개인식별번호(personal identification number)이다. 개인에 관한 정보에 있어서 그 정보의 대상자를 식별하기 위해 사용되어지는 일련번호를 개인식별번호라고 한다. 개인식별번호는 한 개인에 관한 정보를 그 개인의 의사와는 무관하게 정보축적이 가능해지고, 이를 축진하는 환경을 제공한다는 점에서 프라이버시 위기의 초점에 서게 된다. 개인을 식별하는 특징으로서 이름, 성별, 주소, 사진 기타 키와 눈색깔 등 신체적 특성이 있는데, 이러한 것들은 중복되거나 명확하지 않을 우려가 있다. 중복가능성이 없는 것으로는 유전자지도⁴⁾와 지문 등이 있지만, 검색비용과 시간상의 문제로 예외적인 경우에만 적용된다. 따라서 개인식별자료로 널리 사용되는 것은 개인식별번호가 된다. 특히 사회에서 널리 사용되는 개인식별번호를 표준통일식별번호(universal identification number)라고 하는데,⁵⁾ 우리나라의 주민등록번호나 미국의 사회보장번호(social security number:

* 정보통신정책연구원 책임연구원, 법학 박사.

1) 서지원, 프라이버시와 국가신분증제도, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1998, 51면.

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

3) 국회내무위원회, 주민등록법개정법률안·인감증명법개정법률안검토보고, 1997. 7, 14면.

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

5) 박홍윤, 한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구, 서울대학교

SSN)가 그 예이다.⁶⁾

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

지금까지 국가신분등록제도에 관해서는 공법적 측면에서만 주로 논의되었지, 사법적 측면에서는 거의 논의된 바가 없다. 왜냐하면 국가신분등록제도가 본질상 국가와 국민간의 관계를 나타내는 공적인 제도이며, 따라서 민사법적 측면에서 볼 때 직접적으로는 문제가 되지 않기 때문이다.

그런데 일반 국민들이 신분등록제도와 관련해서 주로 피해를 입는 경우는, 국가가 아닌 일반 사기업체나 사인이 정보의 수집, 저장, 사용, 배포에 있어서 부정사용을 하는 등 해를 끼치는 경우이다. 이같은 경우 손해를 배상받기 위해서는, 민사법적 측면에서 접근할 수 밖에 없게 된다. 지금까지는 주로 공법적 측면에서만 신분등록제도를 다루었기 때문에, 이와같은 피해구제 내지 피해예방적 측면은 다소 소홀한 감이 없지 않다. 그러한 점에서 볼 때, 국가 신분등록제도를 민사법적 시각에서 고찰해 보는 것도 의의가 있다고 보아진다.

그렇다면 그 내용이 무엇이나가 문제된다. 즉 국가신분등록제도는 신분등록제도를 운영하는 과정에서 피해를 본 사람이 민사상 손해배상을 청구하는 것과 같이, 민간부문에는 간접적으로 적용될 수 밖에 없다. 재산상 문제되는 것 외에 가족법상 문제가 될 수 있겠으나, 특히 가족법상의 호적제도와와의 관계는 이미 많은 논의가 되어왔다. 국가신분등록제도인 호적제도는 주민등록제도와 목적에 있어서 본질적인 차이가 있다. 즉 호적제도는 국민의 신분관계를

박사학위논문, 168면.

6) 서지원, 전거서, 62면.

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

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

등록, 공증하는 제도이고, 주민등록제도는 인구행정의 기본사무를 처리하고, 사람의 주거관계를 등록·공증하는 제도이다. 따라서 호적은 屬人的이고 靜的인 성격을 갖고 있고, 주민등록은 地緣的이고 動的인 성격을 지니고 된다.⁹⁾ 이처럼 호적제도와 주민등록제도는 서로 다른 제도적 목적을 가지고 있지만, 주민등록법과 호적법은 편제방식이 유사할 뿐만 아니라, 기재내용에 있어서 중복되는 부분도 많다. 더군다나 그 점점에 개인식별번호인 주민등록번호가 작용하고 있다. 그러나 본고에서는 신분등록제도가 민사상 문제되는 점에 초점을 맞추었으므로, 가족법상의 문제는 제외하고 재산법적 측면만 다루도록 하겠다. 또한 오늘 발표하실 문흥안교수님께서도 충분히 가족법적 측면에서 검토를 하실 예정이므로 본고의 범위에서 제외하겠다.

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

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

II. 신분등록제도로 인한 민사분쟁의 해결

1. 현황 및 문제점

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

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

우리나라가 점차 신용사회로 접어들게 됨에 따라, 각 개인이 쌓아올린 신용이 매우 중요하

9) 문흥안, 호적제도개선에 관한 연구, 가족법연구 제8호, 523면.

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

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

게 되고, 한번 신용이 나빠지게 되면 회복하기가 좀처럼 쉽지 않다. 이런 점에서 볼 때, 각종 신용도용의 경우 경찰청사이버신고센터 등에 신고하고자 해도 재산상의 손해가 없으면 신고조차 받지 않는 점은, 한정된 경찰력의 자원을 효율적으로 사용한다는 점을 감안한다면, 보완책을 시급하게 강구해야 할 것이다.

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

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

이러한 개인식별번호의 단점을 중시하여, 우리나라의 신분등록제도의 핵심적인 요소인 주민등록번호가 프라이버시 침해를 야기하므로, 이를 폐지하거나 다른 일련번호로 바꾸어야 한다는 주장이 제기되고 있다.¹⁶⁾ 이러한 지적은 일면 개인정보보호측면에서 타당성이 있으나, 행정상 업무수행에 있어서 개인식별번호부여가 효율성의 증대를 위해 필요하고 40여년간 사용해온 제도를 바꿈에 따라 천문학적인 비용과 혼란이 제기될 수 있다는 점을 고려 해

12) George B. Trubow, Protecting Informational Privacy in the Information Society, 10 N.Ill.U.L.Rev. 521, 521-523(1990).

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

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

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

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

불 때, 비현실적인 주장이라고 생각된다. 또한 이렇게 할 경우 개인식별번호만으로는 불충분하고 신원확인을 위한 2중 3중의 예방조치가 취해질 텐데 과연 우리나라 국민이 이러한 불편을 감수하는 것에 대해 합의가 이루어졌는지도 의문이다.¹⁷⁾ 또한 주민등록번호는 프라이버시침해의 우려가 있기도 하지만, 사회전체적으로 불 때 신원확인기능을 통해 행정의 효율성을 달성하는데 긍정적인 역할을 하기도 한다. 예컨대 외국에서는 유래가 없는 종합토지세의 도입을 가능하게 했고, 부동산관리시스템에 의한 주택소유현황을 개인 및 가구별로 파악하여 적정과세가 가능하다. 또한 금융실명제의 개인식별인자로서도 주민등록번호가 활용되어 금융종합소득세의 참고자료로 활용가능하다¹⁸⁾ 주민등록번호와 개인정보보호와의 관계는 주민등록번호의 부여 자체의 문제라기 보다는, 주민등록번호가 어떻게 사용되는가에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 우리나라의 경우 주민등록번호가 모든 개인정보데이터베이스의 식별 도구 및 신원확인용으로 널리 사용되어지고 있고, 각각의 분리된 데이터베이스에 저장되어 있는 개인정보를 주민등록번호만으로 검색이 가능하기 때문에, 이로 인한 피해가 발생하기가 쉽다. 지금까지 우리나라에서는 주민등록번호를 도용하여 전화를 개설하고 서비스요금을 지불하지 않거나 신용카드를 발급받아 사용후 대금을 지불하지 않는 등 신원도용사례가 대부분을 차지하고 있다. 주민등록번호를 이용해 다른 데이터베이스에 저장된 개인정보를 추출하고 이를 악용하는 예는 그리 많지 않다.

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

2. 손해배상의 근거 및 기준

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

인터넷서비스 이용계약²⁰⁾의 내용에는 계약의 목적에 부합하는 정보만을 수집하고, 수집된 개인정보를 저장·가공함에 있어서도 계약목적에 부합하도록 해야 하는 내용을 포함하고 있다. 개인정보의 가공단계에서 잘못된 편집이나 조작의 위험성이 있을 수 있다. 또한 인터넷서비스 이용계약의 내용에는 본인의 동의가 없으면 제3자에게 이를 유통시킬 수 없다는 내용도 포함되어 있다고 보아야 할 것이다. 개인정보를 수집, 저장, 가공함에 대한 정보주체의 동의는 개인정보의 소유권을 양도한다는 취지는 아니고 단지 그 이용권을 부여한다는 취지

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

18) 서지원, 전거서, 82면.

19) 통상 망법으로 불려지기도 하나, 본고에서는 개인정보보호에 초점을 맞추었기 때문에, 또한 선행연구자들이 정보보호법(박균성, 박원일, 우리나라 개인정보보호법제의 개선방안, 경희법학 제36권 제2호)으로 약칭하였기에, 망법대신 본고에서는 정보보호법이란 명칭을 사용하고자 한다. 그러나 그 성질상 정보통신망법이라고 약칭하는 것이 더 적합할 것이다.

20) 주로 약관에 의해 결정된다.

로 보아야 하기 때문이다. 개인정보는 인터넷 이용자와 불가분의 관계에 있다는 특성상으로도 정보의 이전에는 그 주체인 이용자의 동의를 요한다 할 것이다. 이러한 계약내용을 위반하였을 경우에, 인터넷이용자는 제공자에 대하여 계약위반에 기한 손해배상청구권을 행사할 수 있다.²¹⁾

한편 정보통신망법 제32조는, 인터넷이용자는 인터넷서비스제공자 등이 규정을 위반한 행위로 손해를 입은 경우에는 그 인터넷서비스 제공자 등에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다. 이 경우 당해 인터넷서비스제공자 등은 고의 또는 과실이 없음을 입증하지 아니하면 책임을 면할 수 없다고 규정하고 있다. 이에 대해서는 입증책임의 전환으로 보는 견해²²⁾와 당연한 것을 확인하는 차원에서 규정한 것이라고 보는 견해가 있다.²³⁾ 즉 인터넷서비스 제공자의 행위가 단순히 채무불이행에 그친 경우에는 채무자의 귀책사유의 존재는 추정되므로 채무자가 책임을 면하려면 자신에게 귀책사유 없음을 입증해야 하므로, 이 조항은 당연한 것을 확인하는 차원에서 규정한 것에 불과하다고 보는 것이다. 다만 그 행위가 불법행위에도 해당하는 경우에는 청구권경합설을 취하는 통설²⁴⁾ 및 판례²⁵⁾의 태도에 따라, 인터넷이용자는 자신의 선택에 따라 채무불이행에 기한 손해배상 또는 불법행위에 기한 손해배상을 청구할 수 있게 된다. 따라서 인터넷서비스 이용자가 제공자에게 불법행위에 기한 손해배상을 청구하는 경우에는, 정보보호법 제32조가 입증책임을 전환시킨 것이 된다. 정보보호법 제32조는 정보통신서비스이용계약의 당사자간에 발생하는 손해배상책임문제를 해결하기 위해 마련된 규정이므로, 원칙적으로 채무불이행에 기한 손해배상을 청구하기 위한 규정으로 해석된다.²⁶⁾

불법행위측면에서는 부당한 개인정보 도용 및 부당사용으로 인해 인격권침해가 문제 될 수 있다. 개인정보자기결정권은 인격권의 일종인데, 인격권에 대한 침해는 재산 이외의 손해에 관해 규정한 민법 제751조에 의해 배상 가능할 것이다.²⁷⁾

3. 배상범위

(1) 금전배상

손해배상의 범위는 금전배상이 원칙인데(민법 제394조, 제763조), 원상회복에 의한 손해배상도 긍정할 것인지가 문제된다. 또한 금지청구권의 인정여부도 문제될 것이다. 금전배상의 경우 피해자의 실손해액이 될 것이며, 정신적 고통을 받은 경우에는 위자료 청구도 가능할 것이다. 특히 실손해가 없다 하더라도, 신원도용으로 인해 많은 시간과 노력을 들여 회복하는 경우 실손해액으로 산정하기가 곤란하기 때문에 위자료 청구로 배상하는 방법이 대안이 될 수 있다. 다만 불법행위에 의한 경우 정신적 고통에 대한 입증책임은 배상청구권자에게 있다. 이에 대해서는 인터넷이용자와 같은 정보주체는 자신의 정보가 처리되는 과정을 알기 어려운 상황에 처해 있는 점을 고려하여 입증책임의 전환 내지 무과실책임이 요청된다는 견해도 있다.²⁸⁾

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

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

23) 구재균, 전제서, 150면.

24) 박윤직, 채권각론, 법문사, 2000, 470면.

25) 대판 1983.3.22, 82다카1533.

26) 구재균, 전제서, 150면.

27) 정완용, 전제서, 156면.

개인정보보호침해에 의한 위자료 청구를 인정한 판례는 몇몇 지방법원 판결이 있다. 대표적인 예로 인터넷포털업체가 네티즌의 이메일주소 등 개인정보를 제휴업체에 알려줘 광고성 이메일을 받게 했다면, 손해배상책임을 져야 한다는 판례가 있다.²⁹⁾ 공공기관에 관한 판례로는, 국군보안사령부의 민간인 사찰행위가 직무범위를 넘는 것이고 그 절차상 제한이 전혀 준수되지 않았다는 이유로, 자기정보통제권의 침해 및 그 수집정보 유출로 인한 사생활의 비밀의 자유 침해로 인한 위자료지급책임을 인정한 판례가 있다.³⁰⁾

만약 이러한 명시적 약관위반이 없는 경우에도, 인격권 침해에 대해 위자료 지급을 인정받기 위해서는 일반적으로 두가지 요건이 요구되는데, 인격권이 심하게 침해되어야 하고, 그 인격권 침해에 대한 다른 보상방법이 없을 때에 비로소 인정된다.³¹⁾ 그런데 개인정보침해의 경우 이 두가지 요건을 충족시키기가 쉽지 않을 것이다. 온라인상의 개인정보침해를 통한 인격권 침해의 경우에는, 온라인상의 특수성을 감안하여 그 요건을 완화하고 침해를 미연에 방지하는 방법을 강구할 필요가 있다.

(2) 징벌적 손해배상

미국에서는 Privacy권의 침해가 침해자의 악의에 의한 경우에는 징벌적 손해배상(punitive damages)을 받을 수 있도록 하고 있다. 징벌적 손해배상제도는 가해자의 행태, 가해의 동기 기타 주관적 사정이나 재산상태 등의 가해자측 사정을 고려하여, 실제 발생한 손해발생액과는 무관하게 징벌적 차원에서 가하는 손해배상제도이다.³²⁾ 따라서 개인정보침해로 인해 실 손해가 없거나 입증이 곤란할 경우에, 악의적 침해자를 처벌하여 미연에 방지하는 효과를 거둘 수 있게 된다. 우리 민법에서는 실 손해의 범위안에서 손해배상액을 정하도록 하고 있기 때문에, 형벌적 요소를 내포하고 있는 징벌적 손해배상액은 도입이 곤란하다. 우리 헌법 질서에 어긋난다고 보는 견해도 있다. 다만 우리나라에서 있어서도 위자료를 산정함에 있어서, 가해자의 고의·과실을 참작하고 있으므로, 위자료가 제재기능을 할 수 있도록 운용한다면, 실질적으로 징벌적 손해배상제도를 도입한 효과를 간접적으로 거둘 수 있을 것이다.³³⁾

(3) 원상회복 청구권

손해배상의 방법은 금전배상이 원칙이다.(민법 제394조, 제763조) 그런데 개인정보가 부당한

28) 구재균, 전거서, 149면.

29) 한겨레 신문, 2003. 10. 23. 실제 판례는 서울지법에서 1999년 11월에 판결한 사건이다. 서울지법은 약관에 의한 약정과 정보통신망법의 정보통신서비스 제공자의 개인정보보호 의무 위반을 이유로 위자료 배상판결을 내렸다. 포털업체가 가입자의 동의 없이 가입자의 개인정보인 이메일주소를 타업체에 제공하고, 가입자의 동의 없이 광고성 메일을 전송함으로써, 피해자의 사생활 비밀과 자유의 침해에 대한 위험 등이 발생함에 따라 피해자가 정신적 고통을 받았음이 경험상 분명하므로, 양사 모두 이를 보상할 의무가 있다고 판시했다. 지급해야 할 위자료의 액수는 개인정보보호에 대한 고도의 신뢰성, 개인정보유출로 인한 이용자의 사생활의 비밀 및 자유의 침해 가능성, 광고성메일의 유해성 등을 고려해 각 회사가 1백만원씩 배상하도록 하였다. 이는 인터넷 포털업체가 네티즌의 이메일주소 등 개인정보를 제휴업체에 알려줘 광고성 이메일을 받게 했다면 손해배상책임을 져야 한다는 첫 판례이다.

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

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

32) 구재균, 전거서, 151면.

33) 김상용, 채권각론(하), 법문사, 1998, 138면.

방법으로 침해된 경우에, 금전배상 외에 원상회복 청구권이 가능한지 문제된다. 예컨대 신원도용의 경우, 형법상 공문서, 사문서 위조죄의 성립외에, 민사상 원상회복구제수단이 인정될 수 있는가의 문제이다.

민법 제394조는 다른 의사표시가 없으면 손해는 금전으로 배상한다고 규정하고 있으므로, 다른 의사표시나 법률에 규정이 있으면 원상회복에 의한 손해배상도 가능하다. 민법 개정안에 의하면 상당한 이유가 있는 경우에, 채권자는 원상회복을 청구할 수 있도록 하는 방안을 제시하고 있다.³⁴⁾ 개인정보의 도용으로 실제 재산상 피해가 없더라도 인격권의 침해가 있다고 보아, 원상회복을 가해자에게 청구할 수 있을 것이다. 현재 인터넷사이트에 신원도용당한 경우, 피해자가 가해자를 인지했다 하더라도 자신이 일일이 관련 사이트에 문의하여 정정할 수 밖에 없는데, 이같은 경우 가해자에게 원상회복을 적극적으로 청구 할 수 있을 것이다.

(4) 금지청구권

인터넷이용자의 개인정보침해는 일단 발생된 후에는, 금전배상이나 원상회복을 한다 하더라도 그 기록이 남아 계속해서 피해를 입힐 수 있게 된다. 따라서 그러한 침해에 대해서는 사전에 침해행위 정지, 예방 등의 금지청구권을 인정하는 것도 효율적인 구제방법이 될 것이다. 특히 과거에 계속적으로 신원도용을 하여 피해를 입힌 사람의 경우, 앞으로도 계속해서 신원도용을 할 개연성이 높다고 보아지므로, 이런 경우에는 금지청구권과 같은 구제방법이 효과적일 것이다.³⁵⁾ 우리 민법에 이를 긍정하는 명시적인 규정은 없으나, 인격권 침해가 일정한 수인한도를 초과하는 경우에는 금지청구를 인정하여야 한다는 것이 다수설이다.

4. 배상의 상대방

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

III. 신분등록제도 남용방지 방안

1. 서언

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

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

35) 구재균, 전거서, 152면.

2. 개인정보보호에 관한 법제

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

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

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

이처럼 우리나라에서는 예외규정이 적용되는 대상을 4가지 형태로 분류하여 규정하고 있는 반면에, EU 개인정보지침 제3조³⁶⁾에서는 개인정보를 오프라인에서 자동화수단 이외의 방법으로 수집한 경우에도 컴퓨터나 인터넷을 통해 파일링 시스템을 구축하는 경우에는 개인정보보호지침을 적용함으로써 규정의 일관성을 유지하고 있다.³⁷⁾

또한 개인정보보호의 감독기관 및 분쟁조정기관이 독립되어 있지 않고 한국정보보호진흥원에서 두 기능을 모두 수행하고 있고, 정부조직내에 속해있다.³⁸⁾

우리나라의 개인정보보호법제를 EU지침과 비교해 보면, 대부분의 EU회원국들이 공공부문과 민간부문을 통합하여 개인정보보호법을 규정하는 점에서 차이가 난다. 각국의 입법동향

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

37) 박균성, 박현일, 전게서, 55면.

38) 정보보호법 제52조.

을 살펴보면, 공공부문과 민간부문을 통합한 유럽형, 두 부문을 구별하여 별도의 법률로 규정하는 일본형, 분야별로 개별법을 두고 있는 미국형³⁹⁾으로 나눌 수 있다.⁴⁰⁾ 현재 정부에서는 일본형으로 공공부문과 민간부문을 구별하여 별도 법률로 다루고 있으나, 전자정부 법제 정비특위에서 통합법이라 할 수 있는 개인정보보호기본법 제정을 준비하고 있다. 내년 하반기를 목표로 법안을 준비중에 있다. 통합법제를 제정해야 하는 이유는, 국제적인 정보유통에 있어서 민간부문의 위법·부당한 개인정보 침해를 방지하고 정보주체의 권익을 보호하기 위해서이다.⁴¹⁾

현재 우리나라는 헌법 제10조에서 규정한 행복추구권의 연장선상에서 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유를 헌법 제17조 및 제18조에서 보장하고 있으며, 구체적으로 개별법령을 통해 개인정보를 보호하고 있다.⁴²⁾

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

현재 우리나라는 사적 영역에 있어서, 정보보호법에서 인터넷서비스제공업자에게 일정한 보호의무를 부과하고 있다. 그러나 그 외 각종 사설학원이나, 헬스클럽, 오프라인상의 동호회 단체, 정보보호법 예외규정에 해당하지 않는 카페나 쇼핑센터가 개인정보를 수집, 저장, 가공, 판매, 배포하는 경우에 적절하게 규율하는 법이 흠결되어 있다.

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

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

또한 정보통신기술발전에 따른 신원확인식별의 방법도 변천됨에 주목해야 한다. 즉 실제 생활에서 국민들의 주민등록증은 식원확인수단으로 광범위하게 사용되고 있고 이는 행정자치부가 동사무소를 통하여 발급하고 있다. 그러나 가상공간에서의 주민등록증이라고 할 수 있는 전자서명은 정보통신부를 통하여 발급받아야 한다. 문제가 되는 점은, 이러한 전자서명이 행정자치부가 추진하는 전자적 민원행정서비스에서는 활용되지 못하고 있는 점이다.⁴³⁾

3. 개선방향

민간부문의 개인정보보호에 관한 정보보호법에서는 정보통신서비스제공자를 원칙적으로 규율대상으로 삼고 있으나, 정보통신서비스제공자로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자에

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

40) 박균성, 박환일, 전계서, 55면.

41) 상계서, 79면.

42) 상계서, 53면.

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

게 까지 정보보호의무를 확대적용시키고 있다. 그러나 확대적용의 범위가 예시적으로 됨으로써, 이 외의 부분에 대해서는 개인정보보호가 불충분하다. 예컨대 spyware같은 경우에, 현행 정보보호법 제50조 5나 제67조 1항 15의 5의 경우가 준용될 수 있겠으나, 영리목적의 광고성 프로그램을 규제하는 본조항에 의해서는 적용대상이 된다고 보기 힘들다. 미국에서도 연방규제위원회가 통신회사나 무선호출장치회사가 다른 서비스를 판매하기 위해 고객들의 정보를 사용하는 것을 제한하는 법안을 2002년 7월 16일자로 통과시켰다. 즉 통신회사는 고객의 동의를 사전에 얻어야만, 통신서비스를 제공하지 않는 다른 회사와 고객정보를 공유할 수 있게 되었다.⁴⁴⁾

정보보호법은 원래 정보통신망의 이용촉진을 목적으로 제정된 법이었기에, 개인정보보호규정을 추가적으로 두었다 하더라도, 정보통신서비스제공자만을 대상으로 한다는 인상을 심어주기 쉽다. 또한 신용정보, 의료정보 등 다른 개인정보보호를 규정하는 개별법과 보호의 수준 및 방법, 규제절차가 달라 혼란을 일으키게 된다.⁴⁵⁾ 특히 정보가 노출될 경우 그 정신적 피해가 큰 의료정보와, 노출시 재산적 피해가 큰 신용정보의 경우, 유형별로 개인정보침해 사례를 분석하고 대비책을 강구할 필요가 있다. 즉 통합법제를 취할 경우, 그 유형별 보호법익에 따라 보호수단이나 방법의 정도가 다르므로, 추상적인 원칙만 통합법제에 명시하고, 자세한 내용은 시행령이나 시행규칙에 위임하게 될 것이다.⁴⁶⁾

위와 같이 정보보호법제를 개선하면서, 공공부문에서는 지역별로 개인정보를 분산하여 관리하고, 민간영역에서는 주민등록번호의 사용을 대체할 신원확인기술을 도입하는 방안이 요구된다. 하지만 우리 사회에는 주민등록번호가 유일한 본인확인수단이자 개인식별자라는 사고가 만연하며 그러한 관행이 팽배해 있다.

우리나라에서 개인의 신원을 확인할 수 있는 것으로는 주민등록증, 운전면허증, 공무원증, 학생증, 여권 등을 꼽을 수 있다. 이제는 청소년증도 발급된다고 하니⁴⁷⁾ 일반기업체에서 사용하는 사원증을 포함하여 개인의 신원을 확인할 수 있는 일반신분증은 어느 곳추어지고 있는 상황이다. 의료보험증에는 사진이 부착되어 있지 않아 본인 여부의 확인이 용이하지는 않지만 사적 영역에서 사용가능한 신원증빙자료로 양식을 변경할 수도 있을 것이다. 이러한 논의를 하는 까닭은 다름 아니라 주민등록번호를 이용하지 않아도 되는 민간부문에 있어 활용할 수 있는 신원확인수단이 얼마든지 존재하고 있음에도 불구하고, 주민등록증에 의한 주민등록번호의 확인을 고집하는 데 문제가 있기 때문이다.

따라서 개인정보 유출의 위험성을 최소화하고 이용에 제한을 가할 수 있도록 개인정보에 대한 기술적 보호조치가 강구되어진다면 그러한 정보를 내장한 신원확인기법을 주민등록번호의 대체수단으로 활용하는 것이 필요하다. 정보보안과 정보보호를 구체화하는 암호기술의 활용 방안이나, 전자추적방지기능을 탑재하고 개인정보보호장치를 내장한 전자서명을 주요한 대체적 신원확인수단으로 삼으면서 이를 IC카드에 집적하여 신분증명의 방식으로 현실

44) 주지홍, 고객의 동의 없는 고객정보 공유의 한계, Clis Monthly, 2002.

45) 박균성, 박원일, 전계서 79면.

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

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

화하고⁴⁸⁾ 기술의 발달을 수용하여 보다 침해의 위험성을 완화할 수 있는 인증 방안으로 전환하는 것이 적절할 것으로 보인다. 이러한 전자서명은 전자적 민원행정서비스를 제공하기 위해서 가상공간에서 민원인에 대한 신원확인방식이며, 국가적 차원의 공공부문 인증체계 구축을 통한 전자정부의 구현에도 핵심적인 역할을 한다. 그와 함께 주민등록번호의 유출을 억지(抑止)하면서 본인확인의 무결성(無缺性)을 추구하므로, 이와 같은 해결방안은 인터넷 음란사이트의 이용에 있어 청소년들의 주민등록번호생성기에 의한 신분도용 등의 해소에도 도움을 주리라 예상된다. 물론 그동안 전자주민카드의 도입에 대해 정보독점과 정보유출이 논란의 핵심이 되어 전자적 감시·통제로 인한 '빅브라더' 논쟁 및 개인정보 유출에 따른 사생활 침해 등 심각한 폐해의 우려의 목소리가 높은 것도 사실이지만,⁴⁹⁾ 최소한의 시민적·사회적 합의점을 이끌어내는 선행작업을 통하여 스마트카드와 같은 기술적 방안이 수록할 내용의 범위와 사용목적의 한계를 제한하는 지혜를 모아나간다면 프라이버시의 은폐성에 함몰되지 않으면서 정보기술의 선도적 시혜를 향유할 수 있으리라 본다. 덧붙여 정보주체가 정보의 유통에 대한 사전통제를 강화하는 데 개인정보의 활용에 대해 신중한 결정을 가능케 하는 제도적·기술상의 여과장치가 필요하다고 본다.

미국에서도 복잡한 기술의 발전과 사회안전번호가 불충분한 프라이버시보장법제 안에서 발전하였기 때문에 국가식별번호에 해당하는 것은 존재하고 있다. 영국의 분산화된 데이터베이스 제도와 남아공의 스마트카드제도를 예로 삼아 개인정보보호와 효율성 충돌의 균형점문제를 해결하고자 하는 주장⁵⁰⁾이 있다. 개인적 프라이버시를 존중하고 국가적 개인식별번호를 불신하는 문화 속에서 기술적 진보의 혜택을 보장하는 시스템을 구축하고자 한다면, 어떤 나라든 기관과 개인간의 정보 유통을 잘 조정하여 개인이 개인적 정보의 수집·사용·배포에 대한 통제권을 갖도록 하지 않으면 안될 것이다. 전통적인 개인적 자율성을 존중하고 국제적 프라이버시 가치를 존중하는 원칙들이 준수되어질 때, 정부를 프라이버시의 위기에서 구해내며, 이러한 가치적 요소들을 고려한 개혁안을 통해 시민들에게 자신의 삶과 정체성을 통제할 수 있는 권리를 부여하게 될 것이다.

IV. 결론

지금까지 개인정보보호가 공법적 측면에서만 논의되었는데, 실제 국민들이 느끼는 피해구제방법은 민사상 구제방법을 통해 해결되고 있다. 따라서 실제 재산상 피해가 없거나 혹은

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

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

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

재산상 피해입증이 곤란한 경우에도, 특히 개인정보침해가 악의적으로 반복적으로 이루어질 경우에는, 정신적 고통을 이유로 손해배상 및 원상회복, 금지청구 등을 인정하여, 보호의 실효성을 거두는 것이 바람직할 것이다.

또한 앞서 언급한 바와 같이 정보사회에서 개인정보보호를 위해 충실한 내용을 담은 개인정보보호법을 제정하는 것도 중요하지만, 정보보호를 위한 감시기구와 통제기구가 필요하다. 왜냐하면 이러한 통제기구가 없이는 민간부문에 있어서 개인정보 보호가 효율적으로 이루어지지 않기 때문이다. 예컨대 미국의 경우 연방프라이버시법에서 제정법의 준수여부를 법원이 일차적으로 판단하게끔 하고 있는데, 대응에 있어서 시기적으로 늦어지기 때문에 효율적인 통제가 되지 못하고 있다.⁵¹⁾

현재 공공영역에서는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 제정되고 시행됨으로써, 형식적으로는 다른 선진국과 거의 동일한 수준의 보호입법을 가지고 있는 것으로 보여진다.⁵²⁾

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

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

예컨대 영국의 경우 가장 보수적인 나라로서, 각기관마다 별도의 신분등록번호를 발급하여 호환성이 없는 반면에, 개인정보보호를 담당하는 것은 한기관이 하도록 하여 보호의 효율성을 높이고 있다. 반면에 남아공은 가장 급진적인 태도를 취하고 있는데, 1986년부터 smart card를 사용하고 있다. 스마트카드에는 이름, 주소, 성명, 지문을 포함하고 있을 뿐만 아니라, 근시일내에 개인금융신용정보 등도 포함시켜 마치 신용카드를 사용하는 것과 같이 운영하고 있다. 한가지 특기할 만한 점은, 남아공은 우리처럼 인터넷인프라가 잘 발달되어 있지 않아, 이를 해결하기 위한 방법으로 스마트카드를 사용한다는 점이다. 즉 카드 판독기만 갖추고 있으면, 굳이 중앙 DB에 일일이 접속하지 않아도 필요에 따라 정보를 사용할 수 있는 점이 장점이다. 개인정보침해여부에 대해서는, 자신이 직접 중앙DB에 접속하여 자신의 정보를 열람하고, 정정할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 특히 남아공은 1986년부터 우리나라의 주민등록번호와 같은 신분등록제도를 운영하고 있었기 때문에, 스마트카드에 대한 거부감이 영국과는 대조적으로 덜하다. 미국은 영국과 남아공의 중간적인 형태를 취하고 있다. 바람직한 형태로 분권화된 DB 네트워크와 중앙집권적 개인정보보호가 가장 바람직하다고 보고 있다.

또한 각나라마다 신분등록제도와 프라이버시에 대한 전통과 관행, 기대수준, 법체계가 다르므로, 각 나라에 맞게 균형점을 도출해야 할 것이다. 예컨대 미국에서는 판례에 실명을 그대로 쓰고 있지만, 우리나라에서는 2002. 3. 1. 판례편찬물비실명화작업지침에 따라 가명을 쓰고 있다. 그 근거로서 미국의 경우 판례의 공개를 원칙으로 하지만, 우리나라의 경우 소송법

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

52) 서지원, 전게서, 99면.

에 이행관계자만 소송기록을 열람할 수 있기 때문에 이를 반영한 것으로 보인다. 또한 우리정부에서는 공식적으로 판례를 민간에게 개방하지 않고 있으며, 판례검색프로그램인 LX와 함께 자체발간자료로 출판하고 있을 뿐이다.

신분증명서에 담는 내용도 각 나라의 가치관에 따라 다를 것이다. 예컨대 독일의 경우 신분증명서에 박사학위, 신장, 눈의 색깔까지도 포함하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 요소를 신분증명서나 전자카드에 담는다면 극심한 반대에 직면할 것이다. 이처럼 각국의 프라이버시 내지 그 보호하고자 하는 기본권은 각 나라마다 그 전통과 사회적 인식도에 따라서 어느 정도 달라질 수 있음을 보여주고 있다.⁵³⁾

또한 신뢰의 문제도 중요하다. 예컨대 현재 방송토론회 관람객에게 대가지급을 하는데 있어서, 참석자의 주민등록번호를 적도록 하고 있어, 횡령을 방지하고 있다. 그런데 만약 이러한 주민등록번호제시를 요구하지 않는다면, 허위의 인물을 적어서 관람객대가지급을 손쉽게 할 수 있는 여지를 제공할 것이다.

53) 강경근, 주민등록과 전산화 그리고 프라이버시, 39면 참조.