

일본의 소위 「번호법」 제정에 따른 주요내용 검토

1. 들어가며

2013년 5월 24일 사회보장·세(稅) 번호 제도를 규정하고 있는 「행정절차에서의 특정 개인을 식별하기 위한 번호의 이용 등에 관한 법률」(이하 번호법이라 한다.)¹⁾ 이 참의원 본회의에서 가결되어 성립되었다. 번호법은 사회보장이나 조세분야에서 주로 이용될 것을 전제로 하여 각 개인 또는 법인에게 부여될 번호를 사회보장·세번호(개인번호)라고 명명하고 있다.²⁾ 이러한 개인번호는 우리나라의 주민등록번호와 유사한 성격의 것으로 파악되고 있다. 번호법의 주된 규율사항인 사회보장·세번호(개인번호)는 2015년 후반부터 국민 개개인에게 통지되어, 2016년부터 사회보장과 조세분야 등에서 이용이 개시될 예정이다.

번호법은 행정기관이 납세와 사회보장급부분야 등에서 국민의 개인정보를 효율적으로 파악하거나 활용할 수 있게 되고, 국민의 입장에

서도 일부 신청절차가 간소화되도록 하는 장점을 가지고 있다. 반면에, 개인정보를 일원적으로 관리하게 되어 개인정보 누출의 위험성을 내포하고 있다.³⁾ 종래 일본에서도 전기통신업 대리점이 고객정보를 유출하거나 증권회사 데이터가 명부판매업자에게 유출된 사례가 있었다.⁴⁾ 전기통신업 대리점이 고객정보 3만건을 유출한 사례, 출판사홈페이지에서 1만6천건의 고객정보가 열람 가능한 상태로 되어 있는 사례(이상 2000년), 식품제조회사 홈페이지에서 현상광고 응모자 4만5천 건의 개인정보가 유출된 사례, 증권회사의 고객데이터(성명, 주소, 전화번호, 주식·채권 등의 자산액 등) 1만1천 건이 명부판매업자에게 유출된 사례(이상 2002년) 등 일본 내에서의 정보유출로 인한 사고와 피해사례도 종종 보고되고 있는 것이다. 더불어 번호법이 국민 개개인에게 개인번호를 부여함으로써 사회적 약자에 대한 배려가 사라질 것이라는 우려 또한 동시에 제기되고 있는

1) 일본 내에서는 법안이 제출되어 논의되던 당시에는 「마이넘버(my number, マイナンバー)법안」이라고 불렸다. 한편 사회보장·세(稅) 번호와 함께 공통번호(共通番号)라는 명칭으로 사용되기도 한다.

2) 머니투데이 뉴스 2013.3.2. 일본은 한국의 주민등록번호를 벤치마킹해 비슷한 제도를 시행하기로 결정했다. (<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013030211464986160&outlink=1>)

3) 朝日新聞, 2013년 5월 25일.

4) 백문흙·전혜정, 일본의 개인정보보호법제에 관한 소고, 법제연구보고서, 2012, 4면.

상황이다.⁵⁾

이하에서는 변호법의 제정경위와 주요 내용을 살펴보고, 개인번호제도의 도입에 따른 일본 내의 긍정적 시각과 부정적 시각을 살펴보기로 한다.

II. 「변호법」의 제정경위

변호법 및 변호제도는 먼저 민주당 정권에서 검토되었다. 민주당 정권 하에서 2009년 12월에 공표된 “平成22年度 세제개정대강”에서는 변호제도의 도입을 언급하였고, 2011년 6월에는 정부·여당 사회보장개혁 추진본부에서 “사회보장·세 번호 대강령”이 결정되었다. 곧 이어 2012년 2월 민주당 정권 아래에서 ‘마이넘버 법안’이 결정되어, 바로 국회에 제출되었다. 그러나 2012년 11월 중의원 해산에 따라, 자연스럽게 마이넘버 법안은 폐기되고 말았다. 하지만 현 여당은 곧바로 2013년 3월 법안을 제출하고, 위원회에서의 충분한 토의 없이 5월 24일에 법안을 가결하였다. 이에 일본 변호사 협회나 세무사, 언론인 등 전문가들은 자신의 생활에 관한 다양한 정보를 공개하는가의 여부를 결정하는 ‘자기정보컨트롤권’의 주체는 국민 개인이며, 국가나 행정인 아니라는 점을 강조하며 반대성명을 발표하고 항의를 하였다.

또한 헌법에 규정된 국민주권의 원칙이 사문화될 정도로 변호법 제정을 위한 목적이 ‘매우 애매하다’는 반론이 있었다. 이들 단체는 계속하여 문제점을 명확하게 해소하기 위한 행동을 취하겠다는 성명을 발표하였다. 따라서 만일 변호제도나 그 운용 방법에 대해 소송이 제기되거나, 정보누설 사건 등이 발생하는 경우에는 민간 이용을 포함한 이용 확대의 검토가 늦어질 가능성도 제기되고 있다.⁶⁾

III. 주요 내용

1. 개요

이번에 제정된 변호법은 모든 국민 및 법인에게 개인번호를 부여하는 매우 중차대한 제도의 도입을 담고 있다. 아베정부는 많은 반대 여론에도 불구하고, 변호제도의 시행을 위하여 법률제정을 서둘렀고, 변호제도의 연착륙을 위해 변호법의 내용에 심혈을 기울인 흔적이 보인다. 그 주된 흐름은 첫째, 기존의 주민표 코드를 개인번호로 전환하여 통지하고, 통지되어 확인된 정보를 바탕으로 IC카드가 부착된 개인번호카드를 작성·교부하게 된다(제7조 내지 제18조). 둘째, 이러한 개인번호 및 개인번호카드를 통해 수집된 특정 개인정보의 사용

5) 長周新聞, 2013年 6月 7日, 1면.

6) 鳥毛 拓馬, “番号法成立 —その概要と仕組み”, 月刊 資本市場 No. 335, 2013.7, 57면.

또는 이용에 대하여 규율하고 있다(제19조 내지 제25조). 셋째, 특정 개인정보가 불법적으로 사용되는 것을 방지하기 위하여 특정 개인정보에 대한 보호 방안을 마련하는 규정을 두고, 특히 내각총리대신 산하에 독립적인 ‘특정개

인정보보호위원회’를 두고 있다(제26조 내지 제57조). 넷째, 특정 개인정보의 보호를 위해서 기존의 개인정보보호법보다 강화된 무거운 벌칙을 마련하고 있다(제67조 내지 제77조).

〈표 1〉 변호법의 개요

<p>제1장 총칙 (제1조-제6조)</p> <p>제2장 개인번호 (제7조-제16조)</p> <p>제3장 개인번호카드 (제17조-제18조)</p> <p>제4장 특정개인정보의 제공</p> <p>제1절 특정개인정보제공의 제한 등 (제19조-제20조)</p> <p>제2절 정보제공 네트워크 시스템의 특정 개인정보의 제공 (제21조-제25조)</p> <p>제5장 특정개인정보보호 정책</p> <p>제1절 특정개인정보보호평가 (제26조-제28조)</p> <p>제2절 행정기관 개인정보보호법 등의 특례 등 (제29조-제35조)</p>	<p>제6장 특정개인정보보호위원회</p> <p>제1절 조직 (제36조-제49조)</p> <p>제2절 업무 (제50조-제56조)</p> <p>제3절 잡칙 (제57조)</p> <p>제7장 법인번호 (제58조-제61조)</p> <p>제8장 잡칙 (제62조-제66조)</p> <p>제9장 벌칙 (제67조-제77조)</p>
--	---

2. 개인번호 및 개인번호카드의 도입

1) 도입의 취지

무엇보다도 변호법이 밝히고 있는 개인번호 도입의 목적은 행정운영의 효율화 및 행정분야에서의 공정한 급부와 부담의 확보에 있다. 또한 개인번호를 취급하는 행정기관 등으로부터 편익을 제공받는 국민은 절차간소화에 따른 부담이 완화되고, 본인확인의 신속한 수단이 되어 편리성이 향상될 수 있다는 점에 있다(법 제1조).

2) 개인번호

개인번호는 우선 주민표 코드를 변환하여 12 자리의 번호로 생성된다. 개인번호카드를 만들기 전에 본인확인의 절차가 필요하기 때문에 먼저 종이로 된 ‘통지카드’의 형태로 개인우편으로 개별 통지된다. 통지카드에는 기본적인 네 가지 정보, 즉 성명, 주소, 생년월일, 성별과 함께 개인번호가 기재될 예정이며, 얼굴 사진은 기재되지 않는다. 따라서 통지카드만으로는 본인 확인이 불가능하므로 본인확인 서류로서 이용할 경우에는, 아울러 주무성령으로 정하는

서류(운전면허증 등)의 제시가 필요하다.

원칙적으로 평생 동일한 번호가 개인번호로서 사용되게 되어 있어, 자유롭게 변경하는 것은 인정되지 않는다. 다만 개인번호가 유출되거나 표절 등 비리에 이용할 우려가 있다고 인정되는 경우에만, 본인의 신청 또는 시정촌 장의 직권으로 변경할 수 있다.

개인번호는 일본 국민뿐만 아니라 중장기 체류자, 특별 영주자 등의 외국인인 주민에게도 개별적으로 통보된다.

3) 개인번호카드

개인번호가 부여된 이후, 2016년 이후에는 주민기본대장에 기록된 자의 신청에 의하여 개인번호를 바탕으로 개인번호카드가 교부된다. 번호법에서는 주민의 신청에 의하여 개인번호카드가 교부되는 것으로 되어 있지만, 실생활

에서 개인번호를 사용함에 있어서 개인번호카드를 제시하지 않으면 안되기 때문에 실질적인 의무적 신청, 의무적 발행사항이라고 할 것이다.⁷⁾

2016년 이후 시정촌의 장은 주민의 신청에 의하여 ‘통지카드’ 대신 개인번호가 기재되고, 얼굴 사진이 첨부된 개인번호카드를 교부하도록 되어 있다. 개인번호 카드에는 표면에 성명, 주소, 생년월일, 성별의 기본적인 네 가지 정보가 기재되고, 카드의 뒷면에는 개인번호가 부여될 예정이다. 개인번호카드에는 IC칩이 내장되어 카드 리더를 통해 “마이 포털(my portal)”⁸⁾에서 다양하게 이용될 수 있도록 하고 있다. 다만 IC칩에는 세금과 연금정보 등 사적(私的) 개인정보는 기록되지 않고, 액면에 기재되어 있는 정보나 공적 개인인증서비스⁹⁾의 전자증명서¹⁰⁾ 등에 한정하여 기록될 것이다.

7) 長周新聞, 2013年 6月 7日, 1면.

8) “마이포털”이란 개인이 자택이나 관공서·도서관 등 행정기관에 설치된 컴퓨터에서 개인정보나 각종 행정서비스를 보게 되면서 각종 절차도 진행할 수 있도록 한 개인용 홈페이지 유사한 것이다. 마이포털은 2017년 1월 이후 운용 개시가 예정되어 있다. 마이 포털에는 다음과 같은 기능이 있다;

- ① 자신의 특정 개인정보를 언제, 누가, 왜 제공했는지 확인할 수 있는 “정보제공기록 표시기능”(덧붙여 국세청과 지방공공단체 간의 국세와 지방세에 관한 정보제공은 정보제공네트워크를 경유하지 않았기 때문에 마이포털에서는 파악할 수 없다),
- ② 행정기관 등이 지니고 있는 자신의 특정 개인정보에 대해 확인하는 “자기정보 표시기능”(예를 들면, 납세자가 사회보험료 공제의 대상이 되는 보험료나 세무서가 파악하고 있는 납세자의 소득의 정보 등을 마이포털로 확인할 수 있도록 되어 있어, 보다 쉽게 정확한 확정신고를 하게 된다고도 한다)
- ③ 푸쉬형 서비스(개개인에 맞는 행정기관 등에서 소식을 표시하는 기능),
- ④ 원스톱 서비스(행정기관 등에서의 절차를 한번에 거치는 기능)

9) 공적 개인인증서비스란 온라인으로 신청이나 신고 등의 행정절차를 실시할 때에, 타인에 의한 위장이나 데이터의 조작을 막기 위해 사용되는 본인확인 수단이다.

10) 전자증명서란 기존의 서면에 의한 절차의 인감증명서 등에 해당하는 것으로, 특정의 발행기관이나 인증국이 발행하는 전자적인 신분증명서이다.

4) 법인번호

번호법에서는 주민인 자연인만이 아니고, 법인에 대해서도 번호를 부여하고 있다. 여기의 법인에는 국가기관, 지방공공단체 및 회사법 기타 법령의 규정에 의해 설립동기를 한 법인, 나아가 법인격 없는 재단·사단 등에 대해서도 법인번호를 지정하여 법인 등에게 통지한다.

법인번호에 관해서는 국세청장이 13자리의 번호를 지정하여 법인 등에게 통지하게 된다. 개인번호와 달리 법인번호는 원칙적으로 공표되고, 민간에서의 자유로운 이용도 가능한 것으로 하고 있다. 다만 법인격 없는 재단·사단의 경우에는 필요한 공개를 위해서는 대표자 또는 관리인의 사전동의를 얻어야 한다.

3. 개인번호의 주요 이용범위

1) 사무의 범위

종래 '납세자번호제도'로 제도가 도입될 예정인 경우에 개인번호는 세무분야에서만 이용되는 것이 검토되고 있었다. 하지만 번호법에서는 세무분야 뿐만 아니라 연금, 노동, 복지, 의료 등 사회보장분야나 재해대책에 이용되는 것으로 예정되고 있다. 또한 사회보장, 지방세, 방재에 관한 사무 기타 이들과 비슷한 사무로서 지방공공단체가 조례로 정하는 사무에도 이용될 것으로 예상되고 있다.

〈표 2〉 개인번호의 이용범위¹¹⁾

분야		이용범위
조세		○ 국민이 세무당국에 제출하는 확정신고서, 신고서, 조서 등에 기재. 당국의 내부사무 등
사회보장분야	연금	⇒ 연금의 자격취득 확인, 급부를 받을 때 이용 ○ 국민연금법, 후생연금보험법에 의한 연금한 급부의 지급에 관한 사무 ○ 국가공무원 공제조합법, 지방공무원 등 공제조합법, 사립학교 교직원 공제법에 의한 연금급부의 지급에 관한 사무 ○ 확정급부기업연금법, 확정거출연금법에 의해 급부지급에 관한 사무 ○ 독립행정법인농업인연금기금법에 의한 농업자연금사업의 급부의 지급에 관한 사무 등

11) 内閣官房, 「社会保障・税番号制度の概要」 및 별표 1 요약 정리.

사회 보장 분야	노동	⇒ 고용보험 등의 자격취득확인, 급부를 받을 때 이용. 헬로우 워크 등의 사무 등에 이용 ○ 고용보험법에 따른 실업등 급여지급, 고용안정사업, 능력개발사업의 실시에 관한 사무 ○ 노동자재해보상보험법에 의한 보험급여지급, 사회복지촉진 등 사업 실시에 관한 사무
	복지, 의료, 기타	⇒ 의료보험 등의 보험료 징수 등의 의료보험자의 절차, 복지분야의 급부, 생활보호를 실시 등 저소득자 대책 사무 등에 이용 ○ 아동부양수당법에 의한 아동부양수당의 지급에 관한 사무 ○ 모자및과부복지법에 의한 자금을 대부, 모자가정자립지원 급부금 지급에 관한 사무 ○ 장애인종합지원법에 의한 자립지원급부의 지급에 관한 사무 ○ 특별아동부양수당법에 의한 특별아동부양수당 등의 지급에 관한 사무 ○ 생활보호법에 의한 보호의 결정, 실시에 관한 사무 ○ 간호보험법에 의한 보험 급여 지급, 보험료 징수에 관한 사무 ○ 건강보험법, 선원보험법, 국민건강보험법, 고령자의료확보에관한법률에 의한 보험 급여의 지급, 보험료 징수에 관한 사무 ○ 독립행정법인일본학생지원기구법에 의한 학자금 대출에 관한 사무 ○ 공영주택법에 의한 공영주택, 개량주택의 관리에 관한 사무 등
재해대책		⇒ 이재민 생활재건지원금 지급에 관한 사무 등에 이용
지방공공단체가 조례로 정하는 사무		○ 사회보장, 지방세, 방재에 관한 사무 기타 이들에 비슷한 사무

번호제도의 도입으로 사회보장분야에서 예상되는 효과로는 다양한 것으로 파악되고 있다.¹²⁾ 먼저 사회보장급부의 수급을 위해서는 각종 신청·신고 등을 해야 하는데, 이 경우 행정기관이 발행한 첨부서류(납세증명서 등)를 생략할 수 있다는 장점이 있다. 예를 들면, 주민세의 부과 기일(1월 1일)후에 이사한 경우, 전입

후 아동수당 인정 청구를 실시하는 경우, 전출시의 시청 등에서 소득증명서를 취득하고 전입처의 시청 등에 제출할 필요가 있었는데, 번호제도의 정보 연계 개시 후에는, 아동수당의 신청서에 개인번호를 기재하면 전출원과 전입처의 시청이 전출원 시청의 소득정보를 ‘정보제공 네트워크 시스템’¹³⁾을 통해 정보 조회함으

12) 鳥毛 拓馬, “番号法成立 —その概要と仕組み”, 『月刊 資本市場』 No. 335, 2013.7, 1면.

13) ‘정보네트워크시스템’이란 행정기관의 장 등 및 지방공공법인 정보시스템기구의 사용에 따른 전자계산기를 서로 통신 회선으로 연결한 전자 프로세싱 조직이며, 암호화 기타 내용을 쉽게 복원할 수 없는 통신방법을 사용하여 특정 개인정보의 제공을 관리하기 위해 총무대신이 설치 및 관리하는 것을 말한다. 즉 행정기관 등 컴퓨터를 접속한 네트워크 시스템이며, 암호나 기타 이의 내용을 쉽게 복원할 수 없는 통신방법을 사용하여 특정 개인정보의 제공을 관리하는 것이다.

로써 신청자에 의한 소득증명서의 제출이 불필요하게 된다. 그 외에도 번호법 '도표 4'의 절차에 대해, 각각의 서류가 생략될 것으로 기대되고 있다.

다만, 국세청은 번호법 별표 제2의 정보제공자, 정보조회자로서 기재가 되어 있지 않아, 정보 제공 네트워크 시스템을 사용하여 정보 조회·제공을 실시할 수 있는 기관이 되지 않았다. 이 때문에, 시정촌에 원천징수표의 제출이 필요한 절차에서 번호제도가 도입되더라도 원천징수표의 제출은 생략되지 않게 된다(예를 들어 놀이방 입소절차 등). 또한 법무부의 호적관계 정보에 대해서는 번호법 별표 제2의 정보제공자, 정보조회자의 기재가 없어, 호적등본·초본의 제출이 필요한 절차에서 신청자에 의해 제출은 생략되지 않는다(아동부양수당 인정 신청절차 등).

또한 번호제도의 도입으로 세무당국이 보유하는 각종 소득정보를 개인번호로 정확하고 효율적으로 인명(名壽)·대조(突合=매칭)함으로써 소득의 과소신고와 세금의 부정환급 등을 효율적으로 방지·시정할 수 있을 것으로 보인다. 번호제도가 세무면에서 효율적으로 이용되기 위해서는 번호를 부여 받은 납세자가, ① 각종 거래에 있어서, 급여·연금 등의 지불자나 금융기관 등 거래 상대방에 번호를 “고지”하고, ② 확정신고서 및 거래상대방이 세무 당

국에 제출해야 할 지급조서¹⁴⁾에 번호를 “기재”한다는 두 가지 점이 의무화되어야 한다. 이에 따라 세무당국이 납세자로부터 제출되는 신고서의 정보와 거래의 상대방으로부터 제출되는 지급조서를 그 번호를 키로서 인명·대조할 수 있게 되어 납세자의 소득정보를 보다 정확하게 파악할 수 있다. 예를 들면, 급여소득, 원고료나 사업관련 수입, 특정 공사채 등의 이자주식이나 투자신탁의 배당, 양도 차익 등 금융소득, 그리고 해외의 송수신금, 외국 자산도 인명·대조가 쉽다(도표 3). 현재 이름을 명기(인명)하거나 대조(突合)하는 것은 이사나 결혼에 의해 바뀔 가능성이 있는 주소나 성명에 의해 행해지고 있다. 따라서 번호제도의 도입에 의해 원칙적으로 생애에 걸쳐 변함없는 번호를 부여하는 것이어서, 인명이 더 정확하게 그리고 효율적으로 행해지게 될 것이다.

다만 번호제도가 도입되었다고 해서 반드시 모든 소득이 세무당국에 정확히 파악하는 것은 아니다. 예를 들면, 원고료나 사업관련 수입에 대해 파악되는 것은 어디까지나 수입인의 비용 등까지 파악하는 것은 아니다. 또 금융소득에 대해서는 대체로 파악되지만, 저축의 이자는 원래 원천분리과세가 이루어지고 있어서 지급조서의 제출 대상이 되지 않았다. 이 때문에 역시 세무당국에 파악되는 것은 아니다. 국외로 송수신금 하는 경우에도 1회의 송수신금

14) 지급조서란 기본적으로는 금전 등을 지불하는 급여·연금 등의 지불자나 금융기관 등이 거래의 내용·지불 금액 등을 기재하고 세무당국에 제출하도록 의무화되어 있는 자료이다.

이 100만엔 이하면 파악되지 않고, 국외 재산에 대해서도 금액이 5,000만엔 이하의 경우나, 납세자 본인이 적절하게 신고하지 않은 경우에도 파악할 수 없다.

개인번호제도가 도입되고도 근로소득자와 개인사업주(자영업자, 농가 등)의 소득파악의 불균형을 나타내는, 이른바 “쿠로온”¹⁵⁾이 완전히 없어지는 것은 아니다. 예를 들면, 사업소득이 정확히 파악되기 위해서는 사업소득자의 거래 상대방이 거래 후에 그 지불금액을 기재한 지급 조서에 사업소득자의 개인번호를 기재하고 세무서에 제출되지 않으면 안되지만, 이런 것을 거래의 상대방에게 요구하는 것은 사실상 어렵기 때문이다. 게다가 사업소득자의 경비에 대해 사적 소비인가 사업 경비인가의 구별은 자기(自己)신고로 밖에 판단할 수 없다.

그래서 번호제도가 도입되었다고 해도세무당국이 사업소득을 정확히 파악하는 것은 여전히 곤란한 측면이 있다. 이처럼 개인번호제도가 도입됨에 따라 세무당국은 법정조서나, 신고서의 정보를 인명·대조하고, 납세자의 소득 정보를 보다 정확하게 파악할 수 있게 되지만, 반드시 모든 소득이 세무당국에 정확히 파악되지 않기 때문에 일정한 과제는 남게 된다.¹⁶⁾

2) 개인번호 이용자의 범위

번호법은 개인번호를 이용할 수 있는 사무의 범위를 구분하고 있다. 즉 행정기관, 지방공공단체, 독립행정법인 등 기타 행정사무를 처리하는 자가 본인의 임의적 제공과는 관계없이 개인번호를 이용하여 처리하는 사무를 ‘개인번호 서비스 사무’라고 하며, 본인 또는 대리인이 개인번호를 이용하여 사무 등을 실시하는 자에 대하여 특정 개인정보를 제공한 경우에 처리하는 사무를 ‘개인번호 관계 사무’로 구분하고 있다. 후자의 경우에는 일반 금융기관처럼 개인이 본인의 개인정보를 제공한 경우에 한하여 처리할 수 있는 사무를 의미하는 것으로 보인다.

번호법은 ‘개인번호 서비스 사무’를 처리하는 자를 ‘개인번호 서비스 사무 시행자’라고 하며, 이 자는 그가 소유하는 특정 개인정보파일에서 개인정보를 효율적으로 검색 및 관리하는 데 필요한 한도에서 개인번호를 이용하여 사무를 처리할 수 있다. 즉 국가 등의 공공기관은 자신들이 수집한 정보를 개인의 ‘동의없이’ 사용할 수 있음을 의미한다. 반면 ‘개인번호 관계 사무’를 처리하는 자는 ‘개인번호 관계업무 실시자’라고 하는데, 이 자는 개인이 제공한 특정한 개인정보에 한해서만 사무를 처리할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 금융기관을 포함한 민간기업 등은 법정조서에 번호를 기입

15) 쿠로온(クロヨン)이란 과세소득의 포착 비율이 급여소득은 9할에 달하는 데 비하여, 개인사업은 6할, 농업은 4할 정도라는 뜻의 속칭이다. 이것은 소득이 투명하게 드러나는 봉급생활자의 중세(重税)를 표현하는 일본 고유의 언어사용이다.

16) 鳥毛 拓馬, “番号法成立 —その概要と仕組み”, 『月刊 資本市場』 No. 335, 2013.7, 49~52면.

하는 것 말고는 개인번호를 이용하는 것은 인정되지 않는다.¹⁷⁾

4. 특정 개인정보의 보호

1) 정보보호를 위한 평가제도

번호법에서는 법률에 규정한 경우를 제외하고는 특정개인정보파일¹⁸⁾을 작성하는 것이 금지되어 있다. 번호법은 첫째, 개인번호이용 업무 실시자가 개인번호이용 사무를 처리하기 위해서 필요한 한도 내에서 본인 또는 그 대리인 또는 개인번호관계 사무실시자에 대해 특정 개인 정보를 제공하는 경우, 둘째, 개인번호관계 업무실시자가 개인번호 관계사무를 처리하기 위해 필요한 한도에서 특정개인정보를 제공하는 경우 등 특정개인정보를 이용하기 위하여 수집, 작성할 수 있는 범위를 상세하게 규정하고 있다. 만일 행정기관의 장, 지방공공단체 및 민간기업 등이 특정개인정보파일을 보유하고 자 하는 경우에는 ‘특정개인정보보호평가’를 실시한 이후에 보유하도록 의무화하고 있다.

특정개인정보보호평가란 특정개인정보파일의 보유·변경에 있어서 사생활과 특정개인정보에 미치는 영향을 사전에 평가하여 그 보호를 위한 조치를 강구하는 구조이다. 행정기관

등은 특정개인정보파일을 보유하려고 할 때는 해당 특정개인정보파일을 보유하기 전에 특정개인 정보보호위원회규칙에서 정하는 바에 따라 요구되는 사항을 평가한 결과를 기재한 서면(평가서)을 공시하고 널리 국민의 의견을 들어야 한다. 평가서에 포함되어야 하는 중요한 사항으로는 ① 특정개인정보파일을 취급하는 사무에 종사하는 사람의 수, ② 특정개인정보 파일에 기록되게 되는 특정개인정보의 양, ③ 행정기관 등에서의 과거의 개인정보파일의 취급 상황, ④ 특정개인정보파일을 취급하는 업무의 개요, ⑤ 특정개인정보파일을 취급하기 위해 사용하는 전자정보처리조직의 구조 및 전자계산기 처리 등(컴퓨터처리 즉 전자계산기를 사용하여 수행된 정보입력, 축적, 편집, 가공, 수정, 갱신, 검색, 소거, 출력 또는 이와 비슷한 처리를 한다)의 방식, ⑥ 특정개인정보 파일에 기록된 특정개인정보를 보호하기 위한 조치, ⑦ 기타 특정개인정보보호위원회규칙으로 정하는 사항이 있다.

해당 특정개인정보파일에 대하여 동 위원회 규칙으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 마찬가지로의 평가를 하여야 한다.

2) 각종 개인정보보호법상의 특례

17) 鳥毛 拓馬, “番号法成立”, 「大和總研」, 2013.5, 1면. 번호법은 처음부터 폭넓은 분야에서 번호제도의 이용을 인정한다는 것이 아니라, 한정적인 범위에서만 이용을 인정한다는 의미에서, 우선은 ‘작은 시작(small start)’이라고 평가하고 있다.

18) 특정개인정보파일이란 개인번호(개인번호에 대응하고, 해당 개인번호 대신 사용되는 번호, 로그인 기타 부호 이며, 주민표 코드 이외의 것을 포함한다)를 포함하는 개인정보를 그 내용으로 하는 개인정보파일을 말한다.

일본에서도 IT 사회로 급속한 발전이 이루어짐에 따라 개인정보 취급에 대한 불안이 고조되었다. 특히 2000년대 들어서면서 개인정보가 부정하게 매매되거나, 기업 등의 고객정보가 대량으로 누출되는 사례가 사회문제화 된 것이다. 한편 유럽을 비롯한 선진국에서는 이미 개인정보보호를 위한 입법이 진행되었고, OECD 회원국으로서 일본도 그에 보조를 맞출 필요가 있었다. 이에 따라 일본은 행정기관이 보유하는 개인정보에 대한 보호를 위한 입법을 시작으로 2003년 개인정보보호 관련 5개 법률이 제정되어 2005년부터 전면 시행되고 있다.¹⁹⁾ 그 주요법률로는 「행정기관이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률」, 「독립행정법인 등이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률」, 「정보공개·개인정보보호심사회설치법」, 「행정기관이 보유하는 개인정보의 보호에 관한 법률 등의 시행에 따른 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」, 「개인정보의 보호에 관한 법률」이 있다.

번호법은 개인번호를 매개로 수집된 정보의 보호를 위하여 상기의 개인정보보호법에 대하여 상세한 특례규정을 두고 있다(법 제29조 도표 1, 2, 3, 4. 참조). 지방공공단체도 개인정보보호법 및 번호법의 규정에 의한 행정기관의 장, 독립행정법인 및 개인번호취급 사업자가 마련하도록 되어 있는 조치의 내용을 토대로 해당 지방공공단체 및 그 설립에 관련된 지방

독립행정법인이 보유하는 특정개인정보의 적정한 취급이 확보되고, 이들이 보유하는 특정개인정보의 개시, 정정, 이용정지, 삭제 및 제공정지를 실시하기 위해 필요한 조치를 마련하도록 의무를 부여받고 있다.

3) 특정개인정보보호위원회

번호법에서는 번호제도에서의 개인정보를 보호하기 위해 내각총리대신 산하에 독립한 제3의 기관으로 특정개인정보보호위원회를 설치하도록 하고 있다. 위원회의 주된 업무 권한으로는 특정개인정보 취급의 감시·감독(권고·명령, 입회 검사 등), 특정개인정보보호 평가에 관한 지침의 작성·공표, 특정개인정보보호 평가의 평가서의 승인 등이다.

위원회의 위원장 및 위원은 의원의 동를 얻어 내각총리대신이 임명한다. 위원장 및 위원은 독립하여 직권으로 임무를 수행한다. 위원회는 위원장 및 6명의 위원으로 구성되며 임기는 5년으로 잡혀 있다. 법이 정한 파면 사유 이외에는 파면되지 않도록 하여 신분을 보장하고 있다.

4) 벌칙

개인번호를 부당하게 제공하거나 개인의 비밀에 속하는 사항을 특정개인정보파일로 생성

19) 백문흠·전혜정, 일본의 개인정보보호법제에 관한 소고, 법제연구보고서, 법제처, 2012, 3~23면.

하거나 하는 등 불법행위가 있는 경우에는 매우 무거운 형벌을 규정하고 있다. 즉 변호법은 벌칙에 관해서는 앞서의 개인정보보호법 등 보다 무거운 벌칙을 마련하는 등 벌칙 강화를 실시함으로써 개인정보보호를 강화하고 있다. 벌칙에 대해서는 필요에 따라 국외범 처벌 규정, 양벌 규정이 정해져 있다.

5. 부대결의 및 향후 일정

1) 부대결의

변호법의 성립과 함께 중의원과 참의원에서는 각각 부대결의가 이루어졌다.²⁰⁾ 중의원의 부대결의에서는, 정부가 사회보장·세 변호제도 시스템의 개발에 대해 비용 대 효과를 검증한 후에 예산안 등을 책정할 것, 향후 제도에 관한 재검토 등의 가능성을 고려하도록 힘쓸 것, 시스템 전체를 통괄하는 내각정보통신정책감독(정부 CIO)를 충분히 활용하는 것 등이 포함되었다.

한편, 參議院의 附帶決議에서는 ① 특정개인정보보호위원회가 그 권한과 기능을 충분히 행사할 수 있도록 사무국 기능의 충실을 포함한 체제를 확보하는 것, ② 정보제공 등 기록 공개 시스템의 설치 및 운용에 있어서는 안전성과 신뢰성 확보를 위해 만전의 대책을 강구하는 것, ③ 이용범위를 민간분야로 확대하는 것

을 검토할 때 민간분야의 공익성 등을 충분히 평가하는 것 등이 포함되었다.

2) 향후의 일정

2016년 1월부터 이용되는 분야는 앞의 세무, 사회보장, 재해대책 등의 행정분야에서 일정한 사무에 한정되어 있다. 또한 정보네트워크 시스템이나 마이포털의 운용개시는 2017년 이후에 가능한 것으로 예정되고 있다.

변호법 시행 후 1년을 목표로 특정개인정보보호위원회의 권한 확대 등에 대한 검토를 한 후 그 결과에 따라 필요한 조치를 예정하고 있다. 또 민간이용을 포함한 이용확대에 대해서는 법률 시행 후 3년을 목표로 그 단계에서의 법률의 시행 상황 등을 보면서, 검토 후에 필요하다고 인정된 경우에는 국민의 이해를 얻어 필요한 조치를 예정하고 있다.

IV. 마치며

민주당의 노다 내각에서부터 추진된 변호법은 아베 내각에서 신속하게 처리되어, 단계적 실시를 강행하고 있다. 변호법의 제정취지는 사회보장의 내실화(효율적인 사회보장급부), 공평한 세제의 실현, 행정간소화 등으로 압축될 수 있다.

20) 鳥毛 拓馬, “番号法成立 —その概要と仕組み”, 「月刊 資本市場」 No. 335, 2013.7, 57면.

그러나 번호법 시행이전에도 번호제도와 유사한 '주민기본대장 네트워크'가 도입되었지만, 카드교부율이 5%에 그침으로써 실패로 끝났고, 오히려 카드를 교부받은 자는 세금이나 연금보험료가 지나치게 많이 징수된 경험이 있다고 한다.

번호법에 따라 소득이 일원적으로 파악되는 계층은 저소득 비정규직 등 근로 급여소득자가 대부분으로 전문직 및 고액소득자에 대한 적정과세는 실질적으로 불가능하며, 사회보장의 내실화보다는 급여가 투명한 자들을 압박하는 시스템이 될 것이란 비판이 있다. 또한 앞서 언급한 일본 변협이나 전문가 등이 지적하는 바로는 (공통)번호제를 도입해온 미국이나 영국, 한국 등에서는 ID 정보를 부정하게 손에 넣어 '위장사기'가 자주 발생하는 심각한 사회문제가 되고 있다고 주장한다. 해커로 인한 컴퓨터 침해가 자주 발생할 것이며, 정보의 누설을 방지하는 것은 실제로 불가능에 가깝다고 주장한다.²¹⁾

이러한 비판에도 불구하고, 현재 일본에서는 개인번호 통지 및 개인번호카드 작성사업이 진행되고 있다. 개인번호카드 작성은 IT업계의 블루칩이 되었지만, 심각한 인력난이 있는 것도 사실이다.²²⁾ 일본의 번호제도가 본 궤도에 오르기 위해서는 앞으로 3년 내지 5년의 시간이 소요될 것으로 보인다. 아베정부가 내세우는 번호제도의 장점이 현실화될 것인지, 아니면 번호제도의 시행으로 인하여 사회가 더 불안해지거나, 불공정한 사회로 변할 것인지는 지켜보아야 할 것이다. 분명한 점은 일본의 번호제도는 우리나라의 사회보장 및 조세행정분야에서도 매우 중요한 시사점을 가져다 줄 수 있다. 나아가 번호제도가 사회에 미치는 영향을 타산지적으로 삼을 수 있다. 향후 일본의 번호법 및 번호제도의 운용상황을 심도있고 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다.

박 종 철

(서울지방변호사회 변호사)

21) 長周新聞, 2013年 6月 7日, 2-3면.

22) 정보통신산업진흥원(<http://www.nipa.kr/know/trandInformationView>) 2013. 11.20.

참고문헌

鳥毛 拓馬, “番号法成立 —その概要と仕組み”, 「月刊 資本市場」No. 335, 2013.7.

鳥毛 拓馬, “番号法成立”, 「大和總研」, 2013.5.

백문흠·전혜정, 일본의 개인정보보호법제에 관한 소고, 법제 연구보고서, 법제처, 2012.

〈인터넷 사이트〉

일본 전자정부 법령정보제공 : <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi/index.html>

일본 内閣官房 : <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bango-seido/>

朝日新聞 : <http://www.asahi.com/>

長周新聞 : <http://www.h5.dion.ne.jp/~chosyu/>

머니투데이 뉴스 : <http://www.mt.co.kr/view/mtview>.