

주민등록번호제

어떻게 개편할 것인가?

이슈리포트 <정보인권>

주민등록번호제, 어떻게 개편할 것인가?

- 헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의 / 이해정 09
- 주민등록번호 변경제도 도입 등 제도 개선 방향 / 신훈민 25
- 주민등록법 제 7 조 헌법불합치 결정에 관한 연구 / 손형섭 45
- 주민등록법 제 7 조 헌법불합치 결정에 대한 평가 / 김기중 71
- 주민등록번호 변경제도 도입방안, 대안 및 시사점 / 최성락·이혜영 78
- 대체 식별번호는 프라이버시 보호에 기여하는가 / 심우민 101

참고 자료

- 주민등록번호 성별표시에 대한 국가인권위원회 진정서 118
- 헌법재판소 결정문 132

정보인권연구소
Institute for Digital Right

서울시 서대문구 독립문로8길 23 3층

02)774-4551, idr.sec@gmail.com

홈페이지 <http://idr.jinbo.net>

주민등록번호제, 어떻게 개편할 것인가

헌법재판소

※ 이 자료는 정보인권연구소가 주관한 토론회(2016년 1월 28일, 국회의원회관 제2세미나실) '주민등록번호제, 어떻게 개편할 것인가?-새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과 구체적 방향' 및 (사)한국헌법학회, 국가인권위원회가 공동주최(2016년 3월 18일, 국가인권위원회 11층 인권교육센터)한 '주민등록번호와 개인인증 시스템의 헌법적 검토'에 제출된 발표문을 기초로 하였습니다.

발행인 : 정보인권연구소 (소장 이호중)

발행일 : 2016년 03월 31일

※ 이슈리포트 [정보인권]은 정보인권연구소에서 개최 및 참석하는 정보인권 관련 발표문 등의 자료를 소논문 형태로 제작하여 보내드리는 부정기 간행물입니다. 정보인권연구소 회원 중 관심있는 분들께 보내드립니다. 회원가입은 <http://idr.jinbo.net> 로, 그밖에 궁금하신 점은 02-774-4551로 문의해 주세요.

헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의

이혜정¹⁾

들어가며

2015년 12월 23일 헌법재판소는 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조는 헌법에 합치되지 아니하므로, 위 규정은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지만 계속 적용되고, 그 때까지 개선입법이 이루어지지 않으면 2018. 1. 1.부터 효력을 상실한다고 하여 7대 2의 헌법불합치 결정을 하였다. 이번 헌법재판소의 결정은 끊임없는 개인정보 유출사고에도 불구하고 47년간 공고했던 주민등록제도에 처음으로 균열을 내면서 주민등록번호 개선 전반에 대한 문제의식을 본격적으로 공론화했다는 점에서 큰 의미를 찾을 수 있다. 계속되는 개인정보 유출사고의 발생과 나날이 증가하는 개인정보의 중요성에 대한 인식 확대는 곧바로 우리나라의 독특한 주민등록번호 및 그 체계와 충돌하게 되었고, 그럼에도 정부는 개인정보 유출사고에 따른 방지책에 있어서 미봉책에 그치는 대안만 제시할 뿐 이미 유출된 개인정보에 대한 구제나 향후 대책에 관해서도 명확한 해결책을 제시하지 못하고 있었다. 주민등록번호가 공공기관뿐 아니라 민간에서까지 광범위하게 수집되어지고 있는 상황에서 지난 2014년 1월 초 발생한 카드사의 대규모 개인정보 유출 사건은 신용사회의 근간을 흔드는 중대한 사태였고, 더 이상은 이러한 상황을 방치할 수 없다는 문제의식 속에서 이번

1) 변호사, 법무법인 동화

헌법재판소의 결정이 나오게 된 것이다. 이번 헌법재판소의 결정으로 주민등록번호의 변경 뿐 아니라 주민등록제도 전반에 대한 논의의 장이 열리게 된 것이다.

1. 사건의 개요

• 청구인들은 주민등록번호의 불법 유출을 이유로 각 관할 지방자치단체장에게 주민등록번호를 변경해 줄 것을 신청하였으나, 현행 주민등록법령상 주민등록번호 불법 유출을 원인으로 한 주민등록번호 변경은 허용되지 않는다는 이유로 주민등록번호 변경을 거부하는 취지의 통지를 받았다.

• 2013헌바68 청구인들은 주민등록번호 변경신청 거부처분 취소의 소를 제기하였으나, 주민등록번호 변경에 대한 신청권이 인정되지 않는다는 이유로 소각하판결을 선고받자, 이에 불복하여 항소를 제기하고, 그 소송 계속 중 주민등록법 제7조 제3항, 제4항에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였으나 각하되자, 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

• 2014헌마449 청구인들은 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항 및 주민등록법 시행규칙 제2조가 불법 유출된 주민등록번호에 대한 주민등록번호 변경절차를 두고 있지 않은 것은 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하며, 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 이 사건의 쟁점 및 심판 대상 규정

주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조가 헌법에 위반되는지 여부 및 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

■ 심판 대상 규정
주민등록법 (2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것)
제7조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주

민등록표(이하 "주민등록표"라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.
② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.
③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.
④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.

■ [관련조항]
주민등록법 시행령 (2008. 2. 22. 대통령령 제20615호로 전부개정된 것)
제7조(주민등록번호) ① 시장·군수 또는 구청장은 법 제7조 제3항에 따라 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.
② 시장·군수 또는 구청장이 법 제7조 제3항에 따라 주민등록번호를 부여할 때에는 별지 제6호 서식에 따른 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.
③ 법 제7조 제3항에 따른 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.
④ 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

제8조(주민등록번호의 정정) ① 주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 "주민등록지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 "번호부여지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 별지 제7호 서식에 따라 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.

1. 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우
2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우
3. 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우

주민등록법 시행규칙 (2008. 2. 22. 행정자치부령 제425호로 전부개정된 것)
제2조(주민등록번호의 작성) 주민등록법 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.

3. 헌법재판소의 주민등록법 제7조에 대한 헌법불합치 결정 요지

- 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 주민등록번호는 모든 국민에게 일련의 숫자 형태로 부여되는 고유한 번호로서 당해 개인을 식별할 수 있는 정보에 해당하는 개인정보이다. 그런데 심판대상조항은 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두지 않음으로써 주민등록번호 불법 유출 등을 원인으로 자신의 주민등록번호를 변경하고자 하는 청구인들의 개인정보자기결정권을 제한하고 있다.

- 주민등록번호제도는 주민생활의 편익을 증진시키고, 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 것으로, 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 이를 변경할 수 없도록 하는 것은 이러한 목적을 달성하기 위한 적합한 수단이 될 수 있다.

- 그러나 주민등록번호는 단순한 개인식별번호에서 더 나아가 표준식별번호로 기능함으로써, 결과적으로 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용되고 있는바, 개인에 대한 통합관리의 위험성을 높이고, 종국적으로 개인을 모든 영역에서 국가의 관리대상으로 전락시킬 위험성이 있으므로 주민등록번호의 관리나 이용에 대한 제한의 필요성이 크다. 또한, 현대사회는 개인의 각종 정보가 타인의 수중에서 무한대로 집적, 이용 또는 공개될 수 있으므로 연결자 기능을 하는 주민등록번호가 불법 유출 또는 오·남용되는 경우 개인의 사생활 뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크고, 실제 유출된 주민등록번호가 범죄에 악용되는 등 해악이 현실화되고 있다. 이러한 현실에서 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않은 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.

- 비록 국가가 개인정보보호법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리 등을 제한하고, 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하였다고 해도, 여전히 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 않고, 이미 유출되어 발생하는 피해에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하므로, 이러한 조

치는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다.

- 한편, 주민등록번호 변경을 허용하더라도 변경 전 주민등록번호와의 연계 시스템을 구축하여 활용한다면 개인식별기능과 본인 동일성 증명기능이 충분히 이루어질 것이고, 입법자가 정하는 일정한 요건을 구비한 경우에 객관성과 공정성을 갖춘 기관의 심사를 거쳐 변경할 수 있도록 한다면 주민등록번호 변경절차를 악용하려는 경우를 차단할 수 있으며, 사회적으로 큰 혼란을 불러일으키지도 않을 것이다. 따라서 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다.

- 다만, 심판대상조항의 위헌성은 주민등록번호 변경에 관하여 규정하지 아니한 부작위에 있는바, 이를 이유로 심판대상조항에 대하여 단순위헌결정을 할 경우 주민등록번호제도 자체에 관한 근거규정이 사라지게 되어 용인하기 어려운 법적 공백이 생기게 되고, 주민등록번호 변경제도를 형성함에 있어서는 입법자가 광범위한 입법재량을 가지므로, 심판대상조항에 대하여는 헌법불합치결정을 선고하되, 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용하기로 한다.

4. 헌법재판소의 주민등록법 헌법불합치 결정의 의의

이번 헌법재판소 결정의 핵심 요지는 “주민등록번호 변경이 필요한 경우가 있음에도 그 변경에 관하여 규정하지 아니한 부작위에 있고, 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않은 것은 과잉금지원칙을 위반하여 개인정보자기결정권에 대한 침해가 된다.”라고 정리할 수 있다.

헌법재판소는 청구인들이 주장하는 현행 주민등록번호의 문제점을 거의 그대로 수용하는 결정을 하였다. 자신의 개인정보가 불법 유출사고를 통해 부실하게 관리되어졌음에도 그 피해는 오히려 정보주체가 감당해야 했고, 유출로 인한 피해에 대해 뚜렷한 구제절차도 없어 무기력한 상황에서, 자신의 개인정보에 대한 운명을 결정할 권리를 더 이상 국가나 사회에 내맡기지 않

으려는 정보주체의 강한 요구에 헌법재판소가 부응하여 개인정보자기결정권을 보다 적극적 권리로 인정하였기 때문이다. 헌법재판소는 주민등록법에서 변경규정을 두지 않은 부작용의 위헌성을 지적하면서 향후 주민등록번호의 변경을 허용하더라도 이로 인한 사회적 혼란이나 부작용은 없을 것이라며 장래의 개선방향까지 제시하며 일각의 우려를 잠재우는 표현도 하였다. 이는 현행 주민등록번호 자체가 가지고 있는 특성과 그 사용 현황, 이로 인한 유출피해의 심각성을 헌법재판소가 인식한 결과의 방증이라 할 수 있다. 다만, 주민등록법 제7조 및 시행령 등 관련 규정을 면밀히 살펴보면 주민등록번호의 근거 내지 부여 방법에 대한 법률유보원칙 위배 등 내재된 법률적 흠결이 있음에도 이에 대한 판단을 하지 않은 것은 아쉬운 대목이다. 그럼에도 현행 주민등록제도 및 주민등록번호의 문제점을 인식하고, 그 제도 개선에 대해 첫 물꼬를 텃다는 점에서 이번 헌법재판소의 결정은 상당히 의미 있는 결정으로 평가된다.

이번 헌법재판소의 결정은 다섯 가지 측면에서 그 의미를 찾을 수 있다. 첫째, 헌법재판소가 주민등록번호의 특성 및 광범위한 사용 현실을 통해 주민등록법과 주민등록번호의 문제점을 인식했다는 점이고, 둘째, 주민등록번호의 유출사고를 방지하기 위한 개인정보보호법 등 법령의 정비 내지 기존의 방지책은 근본적인 해결책이 될 수 없다고 판단한 점이며, 셋째, 개인정보자기결정권의 중요성과 개인정보보호를 위한 국가의 보호 책무를 명확히 하였고, 넷째로, 주민등록번호의 변경을 허용하더라도 사회적 혼란이 일어나지 않는다는 점을 강조하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이하 상세히 살펴본다.

첫째, 헌법재판소는 주민등록번호의 특성 및 광범위한 사용 현실을 통해 주민등록법과 주민등록번호의 문제점을 인식했다.

“현행 주민등록번호는 국민 각자에게 부여되는 고유한 번호로서 서로 중복되는 경우가 없고, 일단 부여받은 다음에는 변경되는 일이 없으며, 법으로 강제 부여되고, 개인을 특정하는데 사용되는 특성을 가진다. 이에 따라 주민등록번호는 주민관리용 식별기능에서 나아가 모든 영역에서 특정 개인을 다른 사람과 구별

하며, 본인 여부를 증명해주고 있다. 그런데 주민등록법은 주민등록번호의 수집·이용에 대한 범위나 제한을 명시적으로 규정하지 않은데다가, 위와 같은 주민등록번호의 특성과 기능으로 인해 다양한 행정영역뿐만 아니라 민간영역에서도 그 활용이 일상화되었고, 그에 따라 주민등록번호의 유출이나 오·남용으로 인해 언제든지 개인의 사생활이 심각하게 침해될 수 있다는 우려가 제기되었다. 그리고 실제로 주민등록번호의 대량 유출사고가 여러 차례에 걸쳐 발생하였으며, 그로 인하여 유출된 주민등록번호가 도용되면서 각종 범죄에 악용되는 등의 피해가 발생하기에 이르렀다.”

일부 국가를 제외하고 대부분의 다른 국가에서 발행하는 개인식별 번호는 민감한 개인정보를 포함하지 않고, 극히 제한된 공공행정 업무(조세, 사회보장 등)에만 한정하여 사용하고 있으며, 그 외 민간영역에서는 개인 신분인증의 수단으로 활용하지 않는다.¹⁾ 그런데 우리 주민등록번호는 국가안보 및 주민관리용 식별 목적으로 1968년에 처음 도입되었으나, 주민등록법상 특별히 목적상의 범위 제한이나 수집·이용에 대한 별도의 제한 규정이 없어 공공·민간 사회 전반에서 본인확인 수단으로 광범위하게 활용되었고, 2000년대 이후 정보통신산업이 발전되면서 온라인 환경에서 회원가입 시 실명인증, 성인인증 및 중복가입방지 등의 목적으로 광범위하게 이용되었다.

2011. 9. 「개인정보보호법」 시행 이후 2014. 5.까지 안전행정부에 신고한 개인정보 유출사고는 총 42건(회), 1억 1,868만명에 이른다. 그 중 주민등록번호가 포함된 유출사고는 27건(64.3%), 1억1,060만명(93.2%)으로, 거의 대부분 유출사고에서 주민등록번호가 함께 유출되고 있는 것으로 나타났다.²⁾

이처럼 현행 주민등록번호의 문제점은 ① 번호 자체가 그 사람을 대표하는 유일한 번호로서 개인정보의 통합자와 식별자 및 연결자 역할을 하고, ② 번호의 구성만 보아도 나이, 출신지역, 성별 등 민감한 개인정보의 확인을 가능하게 하며, ③ 한번 발급되면 특별한 경우가 아닌 한 평생 변경을 허용하지 않는 강력한

1) 하혜영, <주민등록번호 개편을 둘러싼 주요 쟁점과 향후 과제> 이슈와 논점, 제811호
2) 국회입법조사처, 2014, 2쪽_안전행정부 개인정보보호 종합지원 포털의 “마이핀[내 번호]에 대한 모든 것”

기능을 가지고 있어, ④ 고유불변성, 중신성, 강제성, 개인정보성으로 인해 기본권 침해가 매우 크다는 문제점을 가지고 있었는데, 헌법재판소가 이번 결정에서 이를 확인하면서 그 문제의식을 표명한 것이다.

둘째, 헌법재판소는 주민등록번호의 유출사고를 방지하기 위한 개인정보보호법 등 법령의 정비 내지 기존의 방지책은 근본적인 해결책이 될 수 없다고 판단했다.

계속되는 개인정보 유출사고는 커다란 사회문제가 되었고, 정부는 이에 대한 방지책으로 아이핀이나 개인정보보호법 등 관련 법령 등을 정비하였으나 근본적인 해결책은 되지 못했다. 이를 의식하여 헌법재판소도 아래와 같이 판시하면서 더 이상의 입법적 불비를 해결하지 않으면 안된다는 절박감을 드러내었다.

“오늘날 현대사회는 인터넷의 발달과 전산화의 실시로 인해 개인의 인적사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있게 되었다. 비록 국가가 개인정보보호법이나 정보통신망법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리와 수집·이용을 제한하고, 주민등록번호의 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하고 있다고는 하나, 여전히 관련 법령 등에 의하여 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 아니할 뿐만 아니라, 이미 주민등록번호가 유출되어 발생되었거나 발생할 수 있는 피해 등에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있으며, 위와 같은 입법조치 이전에 이미 주민등록번호가 유출된 경우도 상당수 존재하므로, 위와 같은 조치만으로는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다.”

빅데이터란 기존의 관리나 분석 체계로는 감당할 수 없을 정도로 거대한 데이터의 집합을 말하는데, 이러한 빅데이터는 기존 정보보다 훨씬 더 광범위하고 다양한 정보가 수집·분석되고 활용되므로 이전보다 더 큰 프라이버시의 침해 문제가 발생할 수 있다. 주민등록번호는 고유식별정보 중에서도 개인식별성이 매우 높은 특수한 번호이다. 주민등록번호는 생년월일·성별·발급지역 등을 표시한 13자리의 숫자로 구성되고, 이 번호는 평생 한번 발급되고 수정도 거의

불가능하기 때문에 개인을 식별하는데 매우 효과적인 수단이기 때문이다. 주민등록번호는 곧 특정 개인과 1:1로 상응되고, 행정, 금융, 의료, 복지 등 거의 사회 전 분야에서 사용되고 있기 때문에 유출 및 부정사용의 피해도 매우 크다.

이러한 특성을 가진 주민등록번호를 유지한 상태로 이어진다면 빅데이터 시대는 곧 빅브라더 시대의 극단적 구현이 될 가능성이 크다. 주민등록번호를 매개로 다른 정보들이 결합될 때에는 개인 식별성이 높아 그만큼 사생활 침해 가능성이 높아지는데, 빅데이터 기술이 주민등록번호와 만나게 되면 그 폐해는 형언할 수 없을 것이다. 물론 개인정보보호법 등에서 주민등록번호의 수집을 규제하고 있지만, 이미 전 국민의 주민등록번호가 유출된 상황이므로 더 이상 수집 규제만이 아니라 주민등록번호 변경의 폭넓은 확대와 체계 자체를 개편하는 보다 근본적인 방안을 모색할 때가 되었는데, 이 시점에 헌법재판소가 위와 같이 결정한 것이다.

셋째, 개인정보자기결정권의 중요성과 개인정보보호를 위한 국가의 보호 책무를 명확히 하였다.

“주민등록번호는 단순한 개인식별번호에서 더 나아가 표준식별번호로 기능함으로써, 개인에 관한 정보가 주민등록번호를 사용하여 구축되고 그 번호를 통해 또 다른 개인정보와 연결되어 결과적으로 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용되고 있다. 이러한 점은 개인에 대한 통합관리의 위험성을 높이고, 종국적으로는 개인을 인격체로서가 아니라 모든 영역에서 국가의 관리대상으로 전락시킬 위험성이 있으므로 주민등록번호의 관리나 이용에 대한 제한의 필요성이 크다.

특히 현재의 주민등록번호는 목적별로 식별번호를 구분하여 사용하지 않고 모든 영역에 걸쳐 통합 사용되고 있는바, 공공부문에서 행정사무처리의 효율성을 높이는 기능을 하는 이외에 민간부문에서도 각종 상거래 등에 광범위하게 사용되는 등 국민의 사회경제생활에 필수적인 도구가 되었기 때문에, 이를 관리하는 국가는 주민등록번호가 유출되거나 악용되는 사례가 발생하지 않도록 철저히 관리하여야 하며, 그럼에도 불구하고 문제가 발생하는 경우 그로 인한 피해

가 최소화되도록 제도를 정비하고 보완하여야 할 의무가 있다. 이러한 현실에서 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.”

현대의 정보통신기술의 발달로 인하여 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 오늘날 현대 사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱알이 파악할 수 있게 되었다.³⁾

특히 개인정보자기결정권은 그 내용으로 ① 자신의 정보에 대한 처리금지를 내용으로 하는 자기정보처리금지청구권이 있으며, 이에 따라 (a) 개인정보는 정당한 수집목적에 위해, 필요한 범위 내에서, 공정하고 합리적인 방식으로, 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 아래 수집되어야 한다는 “수집제한의 원칙”, (b) 개인정보를 수집하는 목적은 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고, 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치하여야 하며, 함부로 제3자에게 제공 또는 전달되어서는 안된다는 “목적구속의 원칙”이 지켜져야 하며, 이러한 개인정보처리의 원칙이 충족되지 않은 경우에 정보주체는 개인정보의 수집, 이용, 제공 등의 정보처리를 금지하도록 요구할 수 있다. 그리고 ② 자신에 관한 정보의 열람을 청구할 수 있는 자기정보열람청구권, ③ 부정확하거나 불완전한 자신의 정보에 대하여 정정을 요구할 수 있는 자기정보정정청구권이 있다.

이번 헌법재판소의 결정은 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한

처리를 도모하기 위한 목적으로 주민등록번호가 도입되었다고 하더라도 무분별하게 사용되는 작금의 현실에서 주민등록번호를 통해 국가는 개인을 인격체가 아닌 모든 영역에서 국가의 관리대상으로 전락시킬 위험성이 있으므로, 이를 관리하는 국가로서는 개인정보가 유출되거나 악용되지 않도록 철저히 관리하거나 제도를 정비하고 보완하여야 할 책무가 있음을 명확히 하였다. 나아가 현대 사회에서 개인정보자기결정권의 중요성과 더불어 주민등록법에서 주민등록번호 유출로 인한 피해를 입었음에도 그 변경을 허용하지 않고 있으므로, 정보주체로 하여금 자신의 정보를 스스로 통제하고 결정할 수 있도록 요구할 수 있는, 즉 정보주체의 자기정보에 대한 통제권을 소극적이고 수동적인 권리가 아닌 적극적이고 능동적인 권리로 강화하고 인정한 면에서 그 의미가 있다고 할 수 있다.

넷째, 주민등록번호의 변경을 허용하더라도 사회적 혼란이 일어나지 않는다는 점을 강조하였다.

“개별적인 주민등록번호 변경을 허용할 경우 주민등록번호의 개인식별기능과 본인 동일성 증명기능이 약화되어 주민등록제도의 목적 달성이 어렵게 되고, 범죄은폐 또는 신분 세탁 등의 불순한 용도로 이를 악용하려는 경우가 생길 수 있으며, 이미 수많은 주민등록번호가 유출되어 있는 상황에서 주민등록번호의 변경을 모두 허용하게 되면 사회적 혼란이 야기될 수 있다는 점 등의 우려가 제기될 수 있다. 그러나 주민등록번호가 변경된다고 하더라도 변경 전 주민등록번호와의 연계 시스템을 구축하여 활용한다면 본인확인이 가능할 것이고, 이러한 점은 공인인증서(NPKI)나 전자관인(GPKI)이 1년 내지 2년마다 갱신되어야 하지만, 개인식별기능에 별다른 문제가 발생한 바가 없다는 점에 의해서도 충분히 증명된다. 또한 주민등록번호를 무분별하게 변경할 수 있도록 허용하는 것이 아니라, 예컨대 생명·신체에 대한 위해를 입거나 입을 우려가 있는 경우 등과 같이 입법자가 정하는 일정한 요건을 구비한 경우에 객관성과 공정성을 갖춘 행정기관 또는 사법기관의 심사를 거쳐 변경을 할 수 있도록 허용한다면, 범죄은폐 또는 신분 세탁 등의 불순한 용도로 주민등록번호 변경절차를 악용하려는 경우를 차단할 수 있으며, 사회적으로 큰 혼란을 불러일으키지도 않을 것이다. 2010년 전후로 한해 평균 16만 1천여 명이 개명을 신청하고, 그 인용률은 94.1%에 이르지만, 이로 인해 사회적인 혼란이 일어나지는 않았다.”

3) 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513 결정 참조

이 부분 실제 공개변론에서 청구인측이 중요시하게 다룬 분야로 이번 헌법재판소의 결정문에도 그대로 인용되었다. 안전행정부의 통계자료에 따르면, 2000년부터 2012년까지 주민등록번호를 변경(실제 '정정')한 사례는 총 245,588건에 이르렀는데, 매년 평균 2만여명, 하루 평균 60여명이 주민등록번호를 바꾸고 있으나, 그로 인해 사회적 혼란이나 비용이 문제된 적은 없었다. 또한 가장 중요한 신분확인 장치인 '성명'의 변경이 허용되고 있다는 점도 중요하게 고려되었다. 2010년 전후로 한해 평균 16만 1천여 명이 개명 신청을 하고 있고 같은 기간 법원이 개명신청을 받아들인 인용률이 94.1%에 달한다. 하루 442명 꼴로 개명을 신청하는데, 94%인 415명이 매일 개명을 하고 있는 셈이다. 과거에도 개명으로 인하여 사회적 폐단이나 부작용이 발생할 것이라는 우려가 있었으나, 지금은 아무도 개명에 따른 사회적 비용과 혼란을 언급하지 않는다. 실제 사회적 혼란이 발생하지도 않았고 그 비용도 개인적으로 처리하기 때문이다.

최근에 정부는 새로운 주소체계를 도입함으로써 그 변화를 시도한 바 있다. 당시 정부는 새로운 주소의 도입 배경으로 "일제가 1910년에 만든 현재의 주소체계로는 건물을 찾기 어려워 교통 혼잡을 초래하고 물류비용을 증가시키는 것은 물론 범죄화재 등 각종 사고와 재난에서 신속하게 대응할 수 없는 만큼 시급히 고쳐야 할 필요가 있다"고 설명했다. 이에 대한 사회적 혼란 등의 문제에 대해서는 "혼란을 방지하기 위해 서식과 주민등록주소는 현재대로 사용하면서 도로 이름과 건물번호를 현장과 지도에 표시해 화물운송업자, 홈쇼핑업자, 관광안내원 등 우선적으로 필요한 사람들에게 사용을 권장할 것이며, 시범지역을 선정하여 현실에 맞게 구체적인 방안을 마련하겠다"고 밝혔다.

이러한 여러 실제 사례 등을 고려하면, 주민등록번호 변경으로 인한 사회적 혼란이라는 것도 가정적 판단이나 막연한 우려라는 것을 알 수 있고, 이러한 명목 하에 실제 발생하는 개인정보 유출피해를 국민들로 하여금 계속 수인하러거나, 그 피해를 국가가 방치하는 것은 타당하지 않으므로, 주민등록번호의 변경을 허용함으로써 제기되는 여러 문제 및 장래의 개선 방향 등에 대하여 헌법재판소가 결정문에 일일이 실시하면서 그 우려를 불식시키고 주민등록번호 변경의 필요성 및 당위성을 강조한 것으로 판단된다.

다섯째, 헌법재판소가 주민등록법 자체에 내재하는 법률적 흠결에 대한 판단을 하지 않은 부분은 아쉬운 점이다. 주민등록법은 주민등록번호의 목적이나 수집 등에 대한 범위 내지 제한을 규정하지 않아 명확성의 원칙에 반하는 문제가 있고, 법률유보원칙, 포괄위임금지원칙에 위배되는 문제점이 있기 때문이다.

국민의 기본권을 제한하는 사항인 주민등록번호의 사용 목적과 범위, 절차나 한계 등은 근거 법률인 주민등록법에 명확히 규정해야 한다. 현행 주민등록법은 시장·군수 또는 구청장이 주민에 대하여 주민등록번호를 부여하도록 하는 한편, 주민등록번호를 부여하는 방법에 관하여는 대통령령에 정하도록 규정하고 있고(제7조 제3항, 제4항), 주민등록법 시행령은 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하도록 규정하고 있으며(제7조 제1항, 제4항), 주민등록법 시행규칙은 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성하도록 규정하고 있다(제2조).

이처럼 주민등록법 제7조 제3항은 주민등록번호의 '부여근거'만을 규정할 뿐, 그밖에 주민등록번호의 사용범위, 절차, 법적 한계 등을 전혀 규정하지 않고 있다. 다만 법 제1조에서 "이 법은 ... 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다."고 규정하고 있을 뿐이다. 주민등록번호가 주민등록제도의 일부라는 점에서 주민등록번호는 기본적으로 주민의 거주관계 등 인구 동태를 파악하기 위한 주민등록 목적에 따르는 활용에 그쳐야 할 것으로 해석할 수는 있다.

그런데 이러한 법률상의 활용범위는 실제 주민등록번호의 활용범위를 한정하지 못할 뿐만 아니라 광범위한 이용이 이루어지고 있는 현실을 반영하고 있지도 못하는 문제가 있다. 또한, 법 제1조는 주민등록번호를 "행정사무의 적정한 처리"를 위해 사용될 수 있다는 추상적인 근거를 마련해 놓고 있지만 이러한 추상적 목적 규정만으로는 주민등록번호의 광범위한 이용에 대한 법적근거가 마련되었다고 볼 수 없다. 주민등록번호의 활용과 범위 제한에 대해서는 부분적으로 개인정보보호법과 같은 다른 법률에 의해 규율되고 있으나, 이것이 주민등록번호에 대한 제한으로서 충분하지도 않을뿐더러 정작 주민등록법의 관련 규정을 통해서도 이러한 내용을 전혀 알 수도 없다는 점에서 국민의 인식가능성을 확보하지 못하고 있다고 할 수 있다.⁴⁾

4) 이창희, <주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점>, 헌법재판연구원, 2013

나아가 기본권 제한에 관한 법률유보원칙은 법률에 근거한 규율을 요청하는 것이므로, 입법자는 주민등록번호에 대한 도입 및 부여 근거를 마련하는 것에 더 나아가 그 목적, 그에 따른 사용범위와 사용방법 및 절차, 법적 한계까지 근거 법률을 통해 명확히 규정함으로써 주민등록번호에 의한 기본권침해를 방지할 헌법상의 의무가 있다.

그런데 주민등록번호는 1968년 시행령 개정으로 도입된 후 오랫동안 법률적 근거 없이 시행되어 오다가 2001년 4월 27일 시행된 개정 주민등록법 제7조 제3항이 신설되어 처음으로 그 법률적 근거가 마련되었다. 그러나 주민등록법은 여전히 주민등록번호의 목적을 제한하고 있지 못하며 또 사용범위와 사용방법 및 절차, 법적 한계에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다는 점에서 법률유보의 원칙에 위배된다고 할 수 있다.

또한, 법률의 위임은 반드시 구체적이고 개별적으로 한정된 사항에 대하여 이루어져야 하며, 일반적이고 포괄적인 위임은 사실상 입법권을 백지위임하는 것이나 다름없으므로, 의회입법 원칙이나 법치주의 원칙에 반하고 행정권의 자의적 행사를 초래하여 기본권 침해로 이어질 우려가 있다. 위임입법에 있어서 헌법 제75조에 의하여 위임입법이 용인되는 한계인 '법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항'이라 함은 법률에 이미 하위법령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적이고 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 점을 명시하고 있다(헌법재판소 1991. 7. 8. 선고 91헌가 4 결정 참조).

그런데 주민등록번호와 관련한 주민등록법 및 시행령은 간단한 주민등록번호의 부여 근거만을 두는 외에는 모법에서 별다른 구체적 범위를 정함이 없이 중요한 사항들을 모두 하위 법령에서 위임하고 있는데, 이는 헌법 제75, 제95조가 명령하는 위임입법의 원칙에 배치되는 것으로 포괄위임금지의 원칙에 위배된다.

마치며

민감한 개인정보를 포함하고 있는 주민등록번호가 유출되어 개인정보자기결정권이 침해되는 상황이 발생하게 된 근본적인 원인은 국가가 국민의 기본권을 보호하려는 목적보다는 행정기관의 편의와 관리의 효율성을 앞세워 변경을 허용하지 않는 주민등록번호 체계를 고수한 연유에 있다.

이번 헌법재판소의 결정은 주민등록번호의 범용성과 다른 개인정보를 통합·연결하는 기능을 확인하여 지속적인 유출사고로 피해를 입었음에도 행정부와 사법부에서 법령에 명시적인 규정이 없다는 이유로 정보주체의 피해를 외면한 상황에서 반세기 동안 견고하게 유지되었던 주민등록번호에 대해 헌법적 차원에서 공식적으로 변화의 시작을 알렸다는 점에서 큰 의미가 있다. 아울러 정보 유출로 인한 피해자들을 위해 주민등록번호 변경 등 그 구체적 절차를 마련하라는 점에서도 의미가 있다.

다만, 주민등록법 자체에 내재되어 있던 법률적 흠결을 명시적으로 판단하지 않은 것은, 주민등록번호는 주민등록제도의 일부이고 국가차원에서 행정사무나 복지 등의 이유로 여전히 주민등록번호를 통해 국가사무를 효율적으로 처리할 필요가 있는 상황에서 주민등록법 전반에 대하여, 특히 주민등록번호의 부여방법 내지 사용범위와 사용방법 및 절차, 법적 한계 등에 대하여 제대로 규율하지 않는다는 이유로 그 위헌성을 확인한다면 오히려 법적 공백으로 인한 혼란이 가중될 것이므로, 정책적으로 주민등록번호 및 그 제도의 필요성은 인정하되, 개인정보 유출사고로 인한 피해 구제를 위해 주민등록번호의 변경을 허용하는 것이 시급하고도 당면한 과제로 판단한 것으로 보인다. 이를 시작으로 기존의 주민등록번호에 대하여 목적별 번호나 임의번호 등 여러 가지 개선 방향은 폭넓은 입법정책사항으로 그 가능성을 열어둔 것이다.

이번 헌법재판소의 결정을 토대로 향후 주민등록번호의 개선방향은 목적별 번호나 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호 체계를 갖추는 것도 고려해볼 만하다. 현재 거의 전 국민의 주민등록번호가 이미 유출된 것과 다름없고, 유출된 정보를 이용한 2차 피해나 범죄의 위험성이 갈수록 커져가고 있

는 상황이므로 이에 대한 연구와 방안 마련이 시급하다. 점진적으로 새로운 임의번호 체계를 도입하여 구축하되, 부작용 등의 문제에 초점을 맞추는 것이 필요하다. □

주민등록번호 변경제도 도입 등 제도개선 방향

신훈민¹⁾

1. 주민등록법 헌법소송 과정에서 살펴본 정부 입장 및 문제점

2015. 11. 12. 헌법재판소 구두변론 과정에서 헌법재판소가 언급한 문제에 대해 정부(행정자치부)가 제출한 회신서를 중심으로 정부 입장을 살펴본다.

가. 사실조회 1, 2

1) 헌법재판소

국민 대부분의 주민번호가 유출된 현 상황에서 주민번호 변경제도가 시행되어 상당히 많은 국민이 주민번호 변경을 청구할 경우 이에 대하여 대응방안이 마련되어 있는지 여부 및 그 내용.

주민번호 변경제도 시행시 이를 청구할 것으로 예상하였던 국민의 수 및 그에 소요될 예상비용.

2) 정부 답변

주민번호 변경신청 대상자 규모는 변경요건에 따라 달라짐. 국회 제출된 개정안들의 변경요건이 서로 상이. 앞으로 국회에서 개정안이 통과되면

1) 변호사, 진보네트워크센터

- » 주민번호변경위원회 지원조직을 조기 구성하여 대책을 검토.
- » 생명·신체, 성폭력·성매매·가정폭력, 재산 피해 등 변경 요건의 유형, 피해 경중 등을 고려한 세부심의기준 마련
- » 변경신청 사례 등 유형별로 분류하여 심의하는 등의 방안을 마련

3) 문제점

신용불량자라 하더라도 주민번호 유출로 인해 신분이나 명의가 도용될 우려가 있고 이를 악용하여 다른 개인정보를 수집될 수 있으며 더 나아가 추가적인 재산상 피해로까지 이어질 수 있다. 헌법재판소와 법원도 주민번호 유출로 인하여 모든 국민이 생명·신체·재산상 잠재적 피해자가 되었다는 점을 인정하였다. 이와 같은 취지를 살리기 위해서는 주민번호 변경 대상자를 폭넓게 인정해야 한다. 주민번호 변경청구 목적이 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하거나 부정한 금전적 이익을 얻으려는 의도 등 불법을 목적으로 하거나 사회상규에 반한다고 판단되는 경우가 아닌 한 주민번호를 변경할 수 있도록 해야 한다.

더욱이 오늘날 현대사회는 인터넷의 발달과 전산화의 실시로 인해 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있게 되었다. 이러한 사회적 상황에서 개인정보를 통합하는 연결자 기능을 하는 주민등록번호가 불법 유출 또는 오·남용되는 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크고, 실제 유출된 주민등록번호가 다른 개인정보와 연계되어 각종 광고 마케팅에 이용되고 사기, 보이스피싱 등의 범죄에 악용되는 등 해악이 현실화되고 있음은 신문이나 방송을 통하여 쉽게 목도할 수 있다. (헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2013헌바68 등 결정)

주민등록번호는 고유식별번호로서 영구적이고 변경이 불가능한데, 원고들의 주민등록번호가 노출됨에 따라 신분이나 명의가 도용될 우려가 있고, 이를 이용하여 원고들의 다른 개인정보가 수집될 가능성이 있으며, 더 나아가 유출된 개인정보가 악용될 경우 재산상 피해까지 입을 우려가 있는 점, ...

다만, 원고들에게 개인정보유출로 인한 피해를 입게 될 개연성이 높아졌으나, 실제로 피해가 발생하였다거나 원고들이 입게 된 피해가 이 사건 정보 유출사고로 비롯되었다는 점이 분명하게 입증되지는 않았지만, 원고들이 받은 수많은 텔레마케팅, 스팸메시지 등을 추적하여 이 사건 정보유출사고로 인한 것인지 밝히는 것은 사실상 불가능한바 이러한 사정은 위자료의 액수의 산정에 참작하기로 하여... (서울중앙지방법원 2014. 8. 22. 선고 2012가합83365 판결)

나. 사실조회 3

1) 헌법재판소

주민번호 부여 방식이 고착화 되어 있는 상황임(생년월일, 성별, 출생등록지, 출생 신고순서, 오류검증번호). 변경제도가 도입되면 변경전(유출된) 주민번호는 재사용이 불가능함. 개정안에 따른 변경제도로 상당한 국민이 변경을 청구할 경우에 현재 주민번호 생성체계가 이와 같은 수요를 수용할 여지가 있는지 여부 및 현재 번호체제의 수용한계

2) 정부 답변

현재 신규로 생성 가능한 주민번호는 전 국민의 변경수요를 충족하고도 여유가 있는 규모이므로 변경제도 도입시 상당한 국민이 변경을 청구하더라도 수용 가능함

2) 문제점

주민번호 앞 부분 6자리는 생년월일을 낸다. 주민등록번호 뒷부분 7자리는 성별, 지역과 검증번호로 구성되어 있다. 뒷부분 7자리 숫자를 abcdefg 라고 할 때, a는 성별을, bcde는 지역코드(안전행정부장관이 부여하는 시행규칙 제3조의 지역표시번호가 바로 bcde의 지역코드이다), f는 그 날 등록지에서 출생신고한 순서대로 부여하며, 마지막 g는 검증코드로 일정한 수학적 규칙에 의해 부여한다.

정부는 주민번호 변경시 주민번호 뒷자리 2개를 바꾸는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다. f, g에 해당하는 '등록지 출생신고순서'와 '검증코드'만을 변경해서 새로운 주민번호를 부여하겠다는 것으로 보인다. 이러한 방법을 택한다면 경우의 수는 00~99까지 밖에 없고 기존에 부여된 번호를 제외해야 하기 때문에 경우의 수가 100이 되지 않는다. 전 국민의 변경수요를 충족할 수 없다.

생년월일과 성별을 유지한채 지역코드를 변경하는 방법도 고려할 수 있다. bcde는 지역코드 0000부터 9999까지 있는데 그 중에 대략 3천여개가 현재 사용 중이다. 기존 체계를 유지한 채, 지역코드를 변경하다면 전 국민을 대상으로 한두번 정도 주민번호를 변경할 수 있다. 그러나 주민번호 유출로 인한 주민번호 변경은 향후에도 발생할 수 있기 때문에 지역코드 변경만으로 상당수 국민의 변경 청구를 충분히 수용가능하다고 주장하기 힘들다.

다. 사실조회 4

1) 헌법재판소

현재의 번호생성체계에 의하면 2100년 이후에는 뒤에 7자리 중 첫 번째 자리 숫자를 생성할 수 없게 됨. 현재 주민번호제도는 그 자체로 개인 신분을 표시할 수 있는 많은 정보를 담고 있다는 점에서도 비판이 제기됨. 번호체계 자체를 전환하는 방안에 대하여 고려해본 바가 있는지 여부 및 변경제도를 입안하면서 변경을 청구하는 국민이 많을 경우 이 기회에 번호체계 자체를 전환하는 방안도 검토해본 바가 있는지 여부

2) 정부 답변

주민번호 개선연구반, 관계 전문가 자문단 등을 구성하여 여러 대안을 검토하고, 주민번호 개선 연구용역 수행, 공청회 등을 개최함.

번호체계를 개편하더라도 주민번호 유출문제는 발생할 수 있고, 그럴 경우에는 현재와 같은 문제가 반복될 수 있으므로 근본적인 해결책이 될 수 없고, 번호체계 개편시 막대한 비용과 국민 불편이 예상됨

번호체계 개편을 당장 추진하기 보다는 관련 기술 발전 속도 등을 종합적으로

로 고려하면서 중장기적 과제로 검토 중

3) 문제점

헌법재판소의 사실조회는 1) 변경 대상자들에게 새로운 주민번호를 부여할 경우 번호체계를 전환할 고려를 한 적은 있는지, 2) 혹시 많은 국민이 변경을 청구할 경우 이 기회에 번호체계 자체를 전환하는 방안을 검토해본 바가 있는지에 대한 것이다.

정부는 1)에 대해서 답하지 않았다. 정부 답변은 2)에 대한 것이다. 정부는 2014년 2)에 대한 검토를 진행한 바 있으나 결론을 내리지 못하고 연구를 접었다. 모든 국민에 대한 일괄적인 주민번호 변경은 여러 가지 문제점이 발생할 수 있는 것은 사실이다. 그러므로 그에 대한 대비책을 마련하기 위해 점진적인 변화를 검토해야 한다. 국회에 제출된 진선미 의원안과 민병두 의원안은 점진적인 번호체계 전환을 추구하고 있다. 사회적 혼란을 우려하여 주민번호 변경 대상자와 신생아에게 개인정보가 포함되지 않은 새로운 번호를 부여자하는 것이다. 그러나 정부는 아직 이러한 점진적인 전환 방안에 대해서 구체적으로 검토한 바가 없는 것으로 알려져 있다. 현재 언론에 보도된 주민번호 변경에 따른 사회적 혼란과 비용 역시 전 국민이 대상인 일괄개편을 전제한 것으로 국민 여론을 호도하는 결과를 초래하고 있다.

주민번호를 변경하더라도 주민번호 재유출 가능성은 여전히 문제거리이다. 당연하다. 변경은 유출 방지하는 해결책이 아니고, 유출 상태를 해소하기 위한 해결책이기 때문이다. 예를 들어, 비밀번호가 유출되었다면, 비밀번호 재유출을 막을 방안도 강구해야 하겠지만, 당장 해야 할 일은 유출된 비밀번호를 변경하는 것이다. 문제점과 해결책을 혼동해서는 안 되며, 그렇게 주장해서도 안 된다.

주민번호 유출에 따른 피해 최소화 방안 → 주민번호 변경

주민번호 유출을 막을 근본적인 해결책 → 목적별 번호제 도입

개인정보가 포함되지 않은 임의 숫자로 된 주민번호를 부여하는 것은 이번 헌법소송의 판단 대상이 아니었지만, 헌법재판소가 개인정보로 구성된 주민번호 문제점을 정확하게 인식하고 정부에 답변을 요구한 것은 남다른 의미를 지닌다고 할 것이다. 헌법재판소가 주민번호 제도의 근거 규정인 주민등록법 제7조 모두에 대하여 헌법불합치 결정하고 2017년 12월 31일까지 이례적으로 2년간의 기간을 두어 주민등록법을 개정하도록 한 것은, 충분한 시간을 주어 주민번호 제도 자체에 대한 포괄적인 재검토를 할 수 있게 한 것이라 볼 수도 있다.

주민번호에서 개인정보를 제외하는 문제는 개인정보보호의 기본원칙과 밀접한 관련이 있다. 2011년에 제정된 개인정보보호법은 제3조 제1항에서 “그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다.”고 규정하고 있다. 현행 법 하에서 핸드폰 개설, 채용 후 세금 문제 등으로 인해 어쩔 수 없이 주민번호를 제공하더라도 주민번호는 개인식별 목적 그 자체만 달성하면 된다. 나이, 성별, 출생지는 제공할 필요가 없다. 그러나 주민번호는 나이, 성별, 출생지를 포함하고 있기 때문에 기본적인 개인정보를 넘겨줄 수 밖에 없다. 이는 정부 주도하에 개인정보보호법의 기본 취지에 반하는 제도를 운영하고 있는 것과 다를 바 없다.

또한 주민번호를 변경하더라도, 생년월일, 성별, 출생지 등의 개인정보로 구성된 주민번호를 부여한다면 구성 원리가 간단하여 단순한 알고리즘만으로도 주민번호를 재구성할 여지가 생긴다. 주민번호 변경의 의미가 반감된다. 언론 보도에 따르면, 페이스북에 공개된 개인정보를 활용하여 11만5615명을 대상으로 주민번호 재구성 실험한 결과 5만2000여명의 주민번호를 정확하게 알아낼 수 있었다. 이는 헌법재판소가 결정한 주민번호 변경의 취지조차 물각하는 결과를 초래할 수 있다.

개인정보보호법과 헌법재판소 결정의 취지를 존중하기 위해서는 주민번호 부여 방법에 대한 재검토가 반드시 필요하다.

라. 사실조회 5

1) 헌법재판소

청구인 측은 정부가 발의한 주민등록법 변경 요건이 너무 엄격하다고 주장하고 있는데, 피해를 입을 우려가 있는 사람에 관한 해석에 따라서는 상당히 그 요건이 완화될 수도 있는 바, 그에 해당하는 경우와 그 예, 그리고 위 요건에 해당하는 경우에도 주민번호변경위원회가 다른 여러 가지 사정을 고려하여 변경이 부적합하다고 의결할 수 있는지 여부

2) 정부 답변

주민번호변경위원회에 민간위원이 과반수 이상이 되도록 구성. 요건 부합 여부 등에 대하여 합리적으로 심의할 것이라 예상. 피해금액이 소액일지라도 개인의 상황에 따라 “중대한 피해 우려자”로 판단할 수 있으므로 소액피해자라도 구제될 수 있음.

변경요건에 주민번호 유출로 피해를 입은 사람 뿐만 아니라 피해를 입을 “우려”가 있는 사람도 변경신청을 할 수 있으므로 번호변경 허용범위가 지나치게 광범위하게 확대될 가능성이 있어, 국회 논의 과정에서 변경 요건이 완화될 경우에는 ‘범죄세탁·탈세’, ‘채무면탈’ 등의 오남용 방지 장치 마련이 필요하다는 의견을 국회 안행위에 제출하였음.

[범죄세탁·탈세] : 경찰청 범죄 통계 범죄발생 건수 2010년~2014년 연평균 170만건 이상(강력·절도·폭력 등 흉악범죄 연평균 60만건 이상), 2013년도 탈세건수 159만건, 탈세제보 20,000만건, 고액·상급 채납자 15,600여명, 행정기관 주민번호 변경 통보시스템을 완벽히 갖추더라도 행정처리 단계에서 수작업을 하는 경우가 많기 때문에 각 행정기관간 겹 발생은 불가피함.

[채무면탈] : 주민번호를 변경할 경우 은행, 보험, 증권회사 등 민간기관에는 통보하지 않기 때문에 채무자 등이 주민번호를 자주 변경하면 확인·추적 곤란 등으로 혼란이 우려됨

청구인들은 정부 개정안의 변경요건과 관련하여,

2000년부터 2012년까지 주민번호를 변경한 사례가 24만여건이라 주장하나, 13년간의 변경사례는 오류로 인한 정정임.

또한 2010년 전후로 매년 16만여명이 개명하였어도 우려하였던 부작용은 없었다면서 주민번호 변경이 개명보다 더 용이하다고 주장하지만, 개명은 개인식별기능이 없으므로 아무리 자주 개명하더라도 주민번호를 입력하면 바로 본인확인이 가능하므로 개명에 따른 부작용은 제한적이나 주민번호를 자주 변경할 경우 신뢰성이 저하되어 개인식별기능이 현저히 약화될 가능성이 높음.

3) 문제점

위 '가. 사실조회 1, 2'에서 언급하였듯이, 주민번호 변경청구 목적이 불법을 목적으로 하거나 사회상규에 반한다고 판단되는 경우가 아닌 한 변경할 수 있도록 해야 한다.

주요 국가들은 번호 변경을 허용하고 있다. 한국개발연구원(KDI)에 따르면²⁾, 미국은 번호 변경을 원할 경우 1년에 3회, 총 10회 이내에서 변경이 가능하다. 독일과 프랑스는 10년마다 신분증을 갱신하며 이때 새로운 번호가 부여된다. 일본은 개인이 원할 경우 언제든지 주민표코드 변경이 가능하다.

정부가 범죄세탁·탈세, 채무면탈을 주장하나 그간 이루어진 주민번호 변경에 대한 분석이 선행되어야 한다.

2000년부터 2012년까지 13년간의 24만여건의 주민번호 정정 사례는 처음에 잘못 부여된(생년월일 오류 등) 번호를 바꾸기 위한 것이다. 그러나 주민번호 자체를 바꾸는 것이기 때문에 유출로 인한 변경과 그 기분이 다르지 않다. 예를 들어, 801010-1010101로 주민번호를 부여하였는데, 생년월일이 잘못 되어 801009-1010101로 변하는 것과 번호가 유출되어 801010-1010100으로 바꾸는 것은 주민번호가 바뀐다는 점에서 동일하다. 정부는 범죄세탁·세탁, 채무면

탈의 가능성을 주장하기 이전에 주민번호 오류로 인해 정정한 24만여건의 경우에서 그러한 사건이 발생하였는지 등에 대해서 먼저 설명해야 한다.

주민번호는 개인 간에 직관적인 식별수단으로 쓰이지 않는다. 일상생활에서는 이름이 주요한 식별수단이다. 주민번호를 통해 타인을 식별하기 위해서는 주민번호 DB를 보유하고 있는 정부를 통한 확인절차가 필요하다. 예를 들어, 주민번호를 기재하고 정부가 발급한 주민등록증, 주민등록등초본, 가족관계증명서, 인감증명서 등을 제시하거나 주민번호를 전산적으로 입력하는 경우 정부 DB와의 직접 대조를 통해서 주민번호 일치 여부를 확인하는 절차를 거친다. 정부가 주민번호 변경내역을 충실히 관리하고 있으면 주민번호 변경 때문에 개인식별이 불가능해지는 상황은 발생하지 않을 것이다. 정부의 주장은 이사를 자주 다니면 채무면탈이 가능해지니 이사를 금지하겠다는 것과 다를 바가 없다.

정부(주무부처 행정자치부 주민과)는 2008년 주민등록부와 가족관계등록부 간의 생년월일이 일치하지 않아 혼인신고, 상속, 여권 발급, 연금 수급 등에서 국민들이 겪는 불편을 해소하기 위하여 '생년월일 불일치 민원 일제해소 특별사업'을 시행하여 35,764명의 주민등록번호 변경을 지원하였다. 당시 각종 공적 장부에 기재된 주민등록번호를 일괄 정정해서 주민등록번호를 변경한 국민들이 일일이 경찰서, 세무서, 법원등기소, 교육청 등 관련 기관을 방문하지 않도록 조치하였다. (건축물대장, 토지대장, 자동차등록원부, 지방세관련대장, 학적부, 농지원부, 주민등록증, 부동산등기부, 국가자격증, 운전면허증 등)

정부는 행정처리 단계에서 수작업하는 경우가 많아서 행정기관간 겹 발생이 불가피하다고 주장하나, 2008년 3만명이 넘는 국민에 대해서 일괄적으로 변경처리를 진행할 때는 그러한 문제점이 없었는지, 어떻게 대응하였는지 등에 대해 구체적으로 설명해야 한다.

정부는 3만5천명의 집단적인 주민번호 변경을 처리한 바 있으며 매년 2만명의 주민번호를 변경처리하고 있다. (앞서 설명하였듯이 정정이나 변경이라는 중요하지 않다. 수십년 간 사용한 주민번호를 바꾼다는 점에서 처리절차는 동일하다.) 주민번호 변경처리 실무적인 단계에서의 문제점을 분석하기에 충분한

2) 개인식별제도 개선방안 연구 : 주민등록번호를 중심으로, 한국개발연구원, 2014. 6.

노하우를 확보하고 있다고 보아야 할 것이다.

특별한 사유가 없으면 개명을 허가하고 있으나, 개명신청이 난무하지 않는다. 여러 가지 이유가 있겠으나, 개명 이후 절차가 번거롭다는 것도 중요한 이유일 것이다. 주민번호 변경 역시 마찬가지이다. 주민번호 변경에 따른 후속절차로 인한 가장 큰 불편함은 정부가 아니라 주민번호 변경자가 지게 된다. 주민번호 변경 횟수가 상식적인 수준을 넘어선다면 그 특정인에 대해서만 제한을 검토하면 된다. 극히 예외적인 경우를 예로 제시하며 변경 요건을 까다롭게 하려는 정부의 주장은 설득력이 없다.

마. 참고

1) 정부의 개인정보 보호대책

- » 주민번호 수집 법정주의
- » 주민번호 암호화
- » 개인정보 유출에 대한 피해구제 및 처벌 강화
- » 각 부처별 개인정보보호 실태점검단 구성
- » 기 유출된 개인정보와 관련하여, 개인정보 대청소 운동 전개, 개인정보범죄 합동수사단 구성, 해외 유출된 개인정보를 삭제·파기하기 위하여 한·중 수사 협의체 구성 등
- » 민간분야의 개인정보 유출 방지를 위한 투자 촉진

2) 문제점

주민번호 유출과 관련하여 정부에서 여러 가지 대책을 발표하였다. 미흡한 부분이 있지만 일정 부분 성과도 있다. 그러나 이러한 조치는 이미 유출된 주민번호에 대한 해결책은 아니다. 헌법재판소 또한 아래와 같은 문제점을 지적하였다.

비록 국가가 개인정보보호법이나 정보통신망법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리와 수집·이용을 제한하고, 주민등록번호의 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하고 있다고는 하나, 여전히 관련 법령 등에 의하여 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 아니할 뿐만 아니라, 이미 주민등록번호가 유출되어 발생되었거나 발생될 수 있는 피해 등에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있으며, 위와 같은 입법조치 이전에 이미 주민등록번호가 유출된 경우도 상당수 존재하므로, 위와 같은 조치만으로는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다. (헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2013헌바68 등 결정)

정부(정보통신부)는 2006년 보도자료를 내고 “인터넷 노출 주민번호 삭제 본격 추진” 계획을 밝힌 바 있다. 구글DB에 저장된 주민번호를 검색하여 삭제하는 소프트웨어를 개발하여 본격적으로 활용하겠다는 것이다. 이 사업이 실패했다는 것은 2016년 현재를 살고 있는 누구나 확신할 수 있다. 지금도 인터넷 상에는 주민번호가 떠돌고 있다. 작년 초 박근혜 대통령의 주민번호가 구글 검색에서 노출된 것이 상징적인 사건이다. 인터넷에 유출된 정보는 소비되어 사라지는 것이 아니다. 확대 재생산 될 뿐이다. 일단 유출되면 회수는 불가능하다.

3. 국회에서 논의 중인 주민등록법 일부개정법률안

가. 주민등록법 일부개정법률안 비교분석

1) 주민등록번호 구성 방법

현행	개인별 고유한 등록번호 ※ 주민등록법 시행규칙(제2조): 생년월일·성별·지역 등 표시할 수 있는 13자리 숫자로 작성
김제남	생년월일·성별·지역 등 개인 고유정보가 포함되지 아니한 임의번호

민병두	임의숫자로 부여 하되 자릿수·숫자배열 등은 대통령령으로 정함
이상규	생년월일·성별·지역 등 개인 고유정보가 포함되지 아니한 임의숫자
진선미	생년월일·성별·지역 등 개인의 고유한 정보가 포함되지 아니한 임의 번호
정부안	현행과 같은 개인별 고유한 등록번호 이고 주민등록번호를 부여하는 방법 또한 현행과 같이 대통령령으로 정함

2) 주민등록번호의 변경

현행	<신설>
박대출	주민등록번호 유출로 생명 또는 신체에 위해 를 입거나 입을 우려가 있는 사람 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자
김제남	주민등록번호 유출·도용 등으로 생명·신체상 위해, 재산상 피해 를 입거나 입을 우려가 있는 사람 그 밖에 주민등록번호의 변경이 불가피한 경우(대통령령 위임)
백재현	정보침해사고로 번호가 유출되어 도용되거나 변조되어 재산 등에 피해 를 입거나 입을 우려가 있는 사람 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자
민병두	주민등록번호의 유출, 도용 또는 부정사용 등이 확인된 사람
이상규	주민등록번호 변경을 원하는 자
진선미	주민등록번호의 유출로 인하여 생명·신체에 대해 위해(危害) 또는 재산에 대한 피해 를 입거나 입을 우려가 있는 경우 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자
정부안	주민등록번호 유출로 생명·신체상 위해(危害), 재산상 중대한 피해 를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자

3) 주민등록번호 변경 심사 주체 및 변경 절차

현행	<신설>
박대출	거주지 관할 가정법원의 변경허가 → 시장·군수·구청장에게 변경신청 → 시장·군수·구청장이 변경
김제남	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 시장·군수·구청장이 필요하다고 인정 하는 경우 번호 변경
백재현	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 시장·군수·구청장 소속 주민등록번호변경심의위원회 심의·의결 → 시장·군수·구청장이 변경
민병두	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 시장·군수·구청장이 변경 * 신청자의 의사에 기속
이상규	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 시장·군수·구청장이 변경 * 신청자의 의사에 기속
진선미	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 개인정보보호위원회 소속 주민등록번호변경위원회 심사·의결 → 시장·군수·구청장은 주민등록번호변경위원회의 의결사항 시행
정부안	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 행정자치부 소속 주민등록번호변경위원회 심사·의결 → 시장·군수·구청장은 주민등록번호변경위원회의 의결사항 시행

4) 주민등록번호와 주민등록증의 활용 제한

가) 주민등록번호의 목적 외 사용 금지

현행	<신설>
진선미	- 정자치부장관은 제1항의 주민등록번호가 제1조의 목적을 달성하기 위한 목적 외의 용도로 사용되지 않도록 방안을 강구하여야 함.

민병두	<ul style="list-style-type: none"> - 안전행정부장관에게 주민등록번호가 고유 목적 달성을 위하여 사용될 수 있는 방안을 강구하도록 함. - 다른 법률에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용하는 경우를 제외하고는 주민등록번호를 주민등록에 관한 사무목적 외의 용도로 사용할 수 없도록 함.
-----	---

나) 주민등록증 발급 의무화 여부 및 주민등록증을 이용한 신분확인 허용 여부

현행	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 만 17세 이상인 주민에 대하여 주민등록증 발급 - 민원서류 접수, 자격인정 증명서 발급 등 신분확인을 위한 경우에, 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등은 주민등록증으로 신분을 확인할 수 있도록 함. - 사법경찰관리는 직무수행과 관련해서 주민등록증을 제시하지 아니하는 자로서 신원이나 거주관계가 확인되지 아니하는 자에게는 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 <u>상당한 이유가 있을 때</u>에 한정해서 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있도록 함.
이상규	<ul style="list-style-type: none"> - 주민등록증 발급여부는 개인의 선택사항으로 함 - 국가기관, 지방자치단체, 대통령령으로 정하는 공공단체만이 주민등록증 제시를 요구하여 주민등록증을 통해 신분을 확인할 수 있도록 하고, 그 외의 기관은 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에만 주민등록번호를 수집할 수 있도록 하되 이 경우에도 암호화되지 아니한 주민번호의 저장은 금지함. - 사법경찰관리는 직무수행과 관련해서 주민등록증을 제시하지 아니하는 자로서 신원이나 거주관계가 확인되지 아니하는 자에게는 범죄의 혐의가 있다고 대통령령으로 정하는 <u>이유에</u> 해당하는 경우에 한정해서 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있도록 함.

나. 정부안 개정안의 문제점

1) 정부 개정안의 내용

정부는 2014. 12. 31. 「주민등록법 개정안」을 국회에 제출하였다. 정부 개정안에 따르면, ① 주민등록번호가 유출돼 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상에 대한 중대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람과 성폭력 관련 피해자로서 주민등록번호의 유출로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람은 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록번호의 변경을 신청할 수 있고, ② 주민등록번호 변경 희망자가 변경을 신청하면 해당 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 행정자치부에 설치된 주민등록번호변경위원회에 주민등록번호 변경이 적합한지에 관한 결정을 청구하며, ③ 주민등록번호 변경위원회가 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 주민등록번호 변경이 적합하다고 의결한 경우 신청인의 주민등록번호를 변경하고 이를 신청인에게 통보한다.

2) 정부 개정안의 문제점

가) 개인정보가 포함된 주민번호 구성 유지

기존 주민번호 체계를 그대로 유지하고 있다. 생년월일, 성별, 출신지역, 외국인 여부 등을 확인할 수 있을 뿐 아니라 북한이탈주민 여부가 문제가 되기도 하는 등 주민번호가 개인의 식별을 넘어서 개인의 의사와 무관하게 본인의 특성까지 알려준다는 점에서 프라이버시의 과도한 침해라는 지적을 받고 있다.

주민번호 체계를 그대로 유지한 측면에서 그 자체만으로도 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 있는 상황을 시정하지 않은 채 방기하는 것이다. 주민번호가 외부에 노출될 경우 나이, 성별, 출신지역 등의 개인정보 또한 같이 노출되어 개인에게 차별과 불이익이 야기될 수 있다.

원칙적으로는 개인정보가 포함되지 않은 임의숫자로 된 주민등록번호를 모든 국민에게 부여하여야 하나, 일괄 변경에 현실적인 어려움이 있다면 유출된 주민번호

호 변경한 국민과 출생하여 처음으로 주민번호를 부여받게 되는 경우 등에는 개인 정보가 포함되지 않은 임의숫자로 된 주민번호를 부여하는 방법을 취할 수 있다.

나) 변경 요건이 지나치게 엄격하고 모호

변경 요건이 지나치게 엄격하고 모호하다. 개정안은 “주민등록번호가 유출돼 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상에 대한 중대한 피해를 입거나 입을 우려”를 변경의 요건으로 설정하고 있다.

그런데 성폭력 피해자의 경우를 제외하고는 주민등록번호 유출로 인하여 생명과 신체에 대한 위해 여부가 쉽사리 상정되지 않다. 설령 위해가 발생하였다고 하더라도 그것이 주민번호의 유출로 인한 것인지 당사자로서는 입증하기도 녹록치 않습니다. 일반적으로 주민번호의 유출로 인해서는 명의도용이나 금융사기 등을 생각할 수 있는데 이것이 곧 생명과 신체에 대한 위해로 연결되어 인정될 가능성은 낮기 때문이다.

또한, ‘재산상에 대한 중대한 피해를 입거나 입을 우려’의 경우, 주민등록번호 유출에 따른 피해가 소액결제 등 비교적 그 금액이 적은 경우부터 통장 계좌 이체로 인한 다액의 손실에 이르기까지 다양하게 나타날 수 있다. 그런데 개정안의 요건만으로는 소액 피해의 경우 그 구제에서 배제될 수 있다. 또한 재산상 소액의 피해를 입었다고 하더라도 추가 피해를 입을 우려가 없다고 단정할 수도 없다. 갈수록 지능적이 되어 가고 있는 금융사기 범죄에 대해 국민들은 잠재적 위험에 노출될 수밖에 없는 상황에서 정보 주체의 재산상 피해 금액의 다소에 따라 법률적 구제의 형평성을 달리하여 차별적으로 적용하는 것은 타당하지 않다.

다) 성폭력 피해자 보호절차 미흡

변경 요건이 지나치게 엄격하고 모호하다. 개정안은 “주민등록번호가 유출돼 생명·신체에 대한 위해 또는 재산상에 대한 중대한 피해를 입거나 입을 우려”를 변경의 요건으로 설정하고 있다.

성폭력 피해자의 보호절차가 요구된다. 정부안은 성폭력 관련 피해자로서 주

민등록번호의 유출로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람으로 하여금 주민번호를 변경할 수 있도록 하고 있다. 그러나 성폭력 피해자의 경우 주민번호 변경을 신청하는 과정에서 그 피해나 사유를 직접 드러내야 하고, 이 경우 성폭력 관련 피해 사실이 노출된다면 예상치 못한 2차 피해의 우려도 발생할 수 있다.

더 큰 문제점은 재산상 피해 우려 등 다른 요건으로 인한 주민번호 변경을 엄격히 제한하여 성폭력 피해자들 중심으로 주민번호 변경이 가능해진다면, 번호 변경 자체가 성폭력 피해자라는 낙인효과를 초래할 수 있다는 점이다.

이를 방지하기 위해서도 주민번호 변경을 폭넓게 인정하여 성폭력 등의 예외적인 경우에만 주민번호 변경이 가능할 것이라는 의혹이 생기지 않도록 하여야 하며 주민번호 변경신청 과정 전반에 걸쳐 세밀한 관리 절차가 요구된다.

라) 주민등록번호변경위원회의 전문성과 독립성 보장조치 미흡

주민번호변경위원회의 전문성과 독립성 보장이 필요하다. 주민번호의 변경 신청에 대한 심사 및 의결권을 가지고 있는 주민등록번호변경위원회를 행정자치부 산하로 둔다는 것은 그 영향력으로 인하여 독립성이 약화될 우려가 있다. 주민번호변경위원회는 대통령 소속의 독립기구인 개인정보보호위원회 산하에 두어 개인정보에 관한 전문성을 갖추고, 주민등록번호와 관련한 개인정보가 행정편의가 아닌 개인정보의 보호 및 예방 차원에서 이루어질 수 있도록 보다 진전된 체계를 갖추는 것이 필요하다.

3. 제도 개선 방향

가. 주민번호 변경 대상자 확대

주민번호 유출로 인해 누구나 잠재적 피해자가 된 상황이다. 피해의 과다를 논하는 것은 의미가 없다. 주민번호 변경을 원칙으로 삼아야 하며, 극히 예외적인 경우에 변경을 제한해야 한다. 향후에 지금과 같은 단일 식별체계가 아닌 목적별 번호제를 도입한다고 하더라도, 번호가 유출되었다면 유출된 번호를 변경할 수 있어야 한다.

다만, 업무처리 능력 등 행정실무상의 이유로 주민번호 변경 대상자를 단계적으로 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 시범지역을 설정하고 해당지역 희망자에 한해서 주민번호를 수정하고 정보가 연계된 각 분야의 전산망도 동시에 수정하는 테스트를 진행하며 향후 전국의 희망자에 대한 주민번호 수정시 실무상/전산상의 문제를 사전적으로 확인 및 개선하고 주민번호 수정 시 소요되는 사회적 혼란과 실질적 비용을 추산하는 과정을 거치는 것도 방법이다.³⁾

정부가 이미 매년 2만명의 주민번호를 변경하고 2008년에는 집단적인 변경 사업까지 진행한 바 있기 때문에 위와 같은 테스트 과정도 보완적인 절차일 뿐이다. 이러한 조치가 변경 대상자를 제한하려는 방향으로 가서는 안 될 것이다.

나. 임의번호 도입

개인의 동의 하에 목적에 부합하는 범위에서 필요최소한의 정보만을 제공하는 개인정보보호의 가장 중요한 원칙이다. 주민번호가 개인식별만을 목적으로 한다면, 생년월일, 성별, 출생지 등 민감한 개인정보를 포함할 필요가 없다. 주민번호의 숫자 배열 그 자체로 개인을 식별하는 것이지, 숫자 속에 담긴 정보로 개인을 식별하는 것이 아니기 때문이다.

또한 개인정보를 바탕으로 주민번호를 구성하면 이미 유출된 개인정보를 활용하여 주민번호를 재구성할 가능성이 있다. 비교적 단순한 조합에 의해 무작위 도용이 여지가 큰 것이다. 주민번호 변경제도 도입의 의미가 퇴색될 것이다.

대국민 서비스 제공을 위해서 식별번호를 사용하더라도 어떤 번호를 사용할지에 대한 고민이 있어야 한다. 주민번호에 포함된 개인정보인 생년월일, 성별, 출생신고지, 출생신고순서를 달리 해석하면 물건 생산년월, 대분류, 생산지, 생산순서라고 할 수도 있다.

3) 개인식별제도 개선방안 연구 : 주민등록번호를 중심으로, 한국개발연구원, 2014. 6.

다. 사용 목적 제한

라. 목적별 번호제 도입

목적별 번호제는 각 영역별로(행정, 조세, 의료, 연금 등) 번호를 부여하여 개인정보의 집중 방지, 국가 통계 약화, 정보 유출로 인한 피해 최소화 등을 목적으로 한다. 이제 논의가 시작되는 단계이고⁴⁾ 한 개 부처가 감당하기 쉽지 않은 주제이다. 그러나 주민번호에 모든 정보가 연계되어 주민번호의 가치가 높은 상황이라면 주민번호는 항상 목적이 될 것이다. 완벽한 보안은 없다. 주민번호를 가치를 낮추고 유출되더라도 피해를 최소화할 수 있는 방향으로 가기 위해서는 중장기적으로 목적별 번호제를 도입을 적극 검토해야 한다. □

4) 손형섭, ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호와 개인인증에 관한 법적 과제, 법학연구, 2015.

주민등록법 제7조 헌법불합치결정에 관한 연구

- 2015.12.23 2013헌바68 등 결정 - 1)

손형섭²⁾

I. 들어가며

주민등록번호의 대량 유출 사고가 여러 차례에 걸쳐 발생하였으며, 유출된 주민등록번호가 도용되면서 각종 범죄에 악용되는 등의 피해가 발생하기에 이르렀다. 2013헌바68 사건에서, 청구인들은 “인터넷 포털사이트 또는 온라인 장터의 개인정보 유출 또는 침해 사고로 인하여 주민등록번호가 불법 유출되었다.”는 이유로 각 관할 지방자치단체장에게 주민등록번호를 변경해 줄 것을 신청하였으나, 현행 주민등록법령상 주민등록번호 불법 유출을 원인으로 한 주민등록번호 변경은 허용되지 않는다는 이유로 주민등록번호 변경을 거부하는 취지의 통지를 받았다. 청구인들은 주민등록번호 변경신청 거부처분 취소의 소를 제기하였으나,³⁾ 같은 이유로 각하되었다. 이에 불복하여 항소를 제기하였고,⁴⁾ 그 소송 계속 중 주민등록법 제7조 제3항, 제4항 등이 헌법에 위반된다고 주장하며 위헌법률심판제청을 신청하였으나,⁵⁾ 항소가 기각됨과 동시에 위 위헌법

1) 글은 2016. 3. 18. 한국헌법학회 제89회 정기학술대회(국가인권위원회 공동주최, 한국연구재단 주관)에서의 발표문임.

2) 국민대 국제학부(사회학), 민교협 정책위원

3) 서울행정법원 2012구합1204

4) 서울고등법원 2012누16727

5) 서울고등법원 2012아506

를심판제청신청이 각하되자, 2013. 2. 27. 위 법률조항들에 대하여 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2014년 카드사 대량 개인정보 유출 사건으로 개인정보의 유출은 이름과 주민등록번호, 휴대전화 번호, 신용카드 번호와 카드 이용액 등으로 농협카드 7,200만 건, 국민카드 5,300만 건, 롯데카드 2,600만 건으로 집계됐다.⁶⁾

2014헌마449 사건에서 청구인들은 “2014년 1월 경 발생한 신용카드 회사의 개인정보 유출사고로 인하여 주민등록번호가 불법 유출되었다.”는 이유로 각 관할 지방자치단체장에게 주민등록번호를 변경해 줄 것을 신청하였으나, 주민등록번호 변경을 거부하는 취지의 통지를 받았다. 청구인들은 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항 및 주민등록법 시행규칙 제2조에서 불법 유출된 주민등록번호에 대한 주민등록번호 변경절차를 두고 있지 않은 것이 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하며, 2014. 6. 9. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

이 청구에 대하여 헌법재판소는 2015. 12. 23. 2013헌바68 등 주민등록법 제7조 제3항 등에 대한 헌법불합치 결정을 함으로써, 주민등록번호에 대한 새로운 제도 구상에 헌법적 의무, 개인정보자기결정권 보장을 위한 입법 개선의무를 확인하였다. 이 헌법재판소 결정을 검토하고, 그 의미와 이 사건 결정의 특징을 살펴보고, 향후 주민등록법의 개정 방향과 목적별 식별번호로의 제도 변화 방향에 대하여 논의해 본다.

II. 헌법재판소 결정의 내용

청구인들은 “이 법 조항에서 주민등록번호가 불법 유출된 경우 등의 잘못된 이용에 대비한 ‘주민등록번호의 변경’에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 아니한 것은 개인정보자기결정권을 침해하는 것이다.”라고 주장했다.

6) 유출 원인은 2013년 신용카드 부정사용 예방시스템을 개발하면서 용역업체 직원이 고객 정보를 USB에 담아서 빼간 것이 사고의 발단이었다. 이름·주민번호 등 개인정보 유출, ‘농협 국민 롯데 카드’ 기소(2015. 4. 28) <http://news.kukinews.com/article/view.asp?arcid=0009386734&code=41141311&cp=du>

1. 심판대상의 확장

이 사건 다수의견에서 심판대상을 “주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법⁷⁾ 제7조(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)가 헌법에 위반되는지 여부 및 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부”로 보고, 심판대상조항을 동법 제7조 전체로 확장했다.

2. 기본권 침해 여부

(1) 개인정보자기결정권

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로, 이미 주민등록법시행규칙 제9조에 대한 사건 99헌마513 등⁸⁾에서도 인정한 바 있다. 동 판결에서는 “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 않으며, 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한, 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권⁹⁾에 대한 제한에 해당한다.”¹⁰⁾고 결정한 바이다.

7) 2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것.

8) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513 등, 판례집 17-1, 668 [기각]

9) 우리 헌법재판소의 개인정보자기결정권이란 표현은 독일의 “Rechts auf ‘informationelle Selbstbestimmung’”의 표현에서 온 것이다. 영미 등에서는 개인정보자기통제권이라는 용어를 사용하는데 그 사안에 따라 어떤 표현이 적절할 지는 따져볼 문제다. 성적 자기결정권에서와는 달리 주민등록번호 변경을 청구하는 것에 대해 자기결정권이라는 용어를 적용하는 것이 타당한지는 의문이다. 헌법재판소는 일관하여 개인정보자기결정권이라는 용어를 사용하고 있다.

10) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513 등, 판례집 17-1, 681

(2) 개인정보자기결정권 침해 여부

1) 헌법재판소는 “주민등록번호제도는 오늘날 국가나 지방자치단체가 국방, 치안, 조세, 사회복지 등의 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리할 수 있도록 하며, 심판대상조항은 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 이를 변경할 수 없도록 한 것은 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 것으로서, 그 입법목적의 정당성과 수단의 적합성을 인정할 수 있다”고 판단하였다.

2) 그러나, “주민등록번호는 단순한 개인식별번호에서 더 나아가 표준식별번호로 기능함으로써, 개인에 관한 정보가 주민등록번호를 사용하여 구축되고 그 번호를 통해 또 다른 개인정보와 연결되어 결과적으로 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용되고 있다.” “이러한 사회적 상황에서 개인정보를 통합하는 연결자 기능을 하는 주민등록번호가 불법 유출 또는 오·남용되는 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크고, 실제 유출된 주민등록번호가 다른 개인정보와 연계되어 각종 광고 마케팅에 이용되고 사기, 보이스피싱 등의 범죄에 악용되는 등 해악이 현실화되고 있음은 신문이나 방송을 통하여 쉽게 목도할 수 있다.” “이러한 현실에서 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.”

3) 개별적인 주민등록번호 변경을 허용할 경우, “주민등록번호의 개인식별기능” 약화와 “범죄은폐 또는 신분세탁 등의 불순한 용도로 이를 악용”으로 인한 사회적 혼란에 대해서는 다음과 같이 판단하였다.

다수의견은 “주민등록번호가 변경된다고 하더라도 변경 전 주민등록번호와의 연계 시스템을 구축하여 활용한다면 본인확인이 가능할 것이고, 이러한 점은 공인인증서(NPKI)나 전자관인(GPKI)이 1년 내지 2년마다 갱신되어야 하지만, 개인식별기능에 별다른 문제가 발생한 바가 없다는 점에 의해서도 충분히 증명된다. (중략) 2010년 전후로 한해 평균 16만 1천여 명이 개명을 신청하고, 그 인용률은 94.1%에 이르지만, 이로 인해 사회적인 혼란이 일어나지는 않

았다.” 이러한 사정들을 종합하여, 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 주민등록번호 유출이나 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 이를 변경할 수 없도록 한 것은 침해의 최소성 원칙에 위반된다고 판단하였다.

4) “주민등록번호의 유출이나 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 주민등록번호를 변경할 수 없도록 함으로써 침해되는 주민등록번호 소지자의 개인정보자기결정권에 관한 사익은 심판대상조항에 의하여 달성되는 구체적 공익에 비하여 결코 적지 않다고 할 것이므로, 심판대상조항은 법익의 균형성도 충족하지 못하였다”고 판단하였다. 따라서 헌법재판소는 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다고 결정하였다.

(3) 헌법불합치결정과 잠정적용명령

이 사건에서 “부작위의 위헌성을 이유로 심판대상조항에 대해 단순위헌결정을 할 경우 주민등록번호제도 자체에 관한 근거규정이 사라지게 되어 용인하기 어려운 법적 공백이 생기게 된다. 따라서 심판대상조항에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 헌법불합치결정을 선고하되, 다만 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 계속적용을 명하기로 한다. 입법자는 가능한 한 빠른 시일 내에 개선입법을 해야 할 의무가 있으므로, 늦어도 2017. 12. 31.까지는 개선입법을 이행하여야 하고, 그때까지 개선입법이 이루어지지 않으면 심판대상조항은 2018. 1. 1.부터 효력을 상실한다.”고 하였다.

이 결정은 재판관 이진성의 반대의견과 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대의견이 있는 외에는 나머지 관여 재판관들의 일치된 의견에 의한 것이었다.

Ⅲ. 현재 결정의 의미와 특수성

1. 주민등록제도와 유출사고

우리나라에서 주민등록제도는 일제 강점기인 1942년 10월 15일부터 시행된 寄留制度에서 비롯되었다. 이때부터 호적제도와 거주자등록제도인 주민등록제도가 병존하게 되었다. 이후 1962년 5월 10일 법률 제1067호로 주민등록법이 공포 시행되어 寄留法이 폐지되고 국민들이 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시·읍·면에 등록하도록 의무화했다.¹¹⁾ 이것이 1968년 1월 21일 김신조 등 북한 특수부대 31명이 청와대 습격 등을 목적으로 서울에 침투한 “1·21” 사건을 계기로, 같은 해 동법에서 5월 18세 이상의 주민등록자에게 주민등록증을 발급하도록 하고(동법 제17조의8)¹²⁾, 동 시행령 제3조¹³⁾

11) 김일환, “전자주민증 도입을 위한 법제정비방안에 관한 헌법상 고찰”, 헌법학연구 제17권 제4호, 2011, 210면~201면.

12) 주민등록법(일부개정 1968.5.29 법률 제2016호)의 개정 이유는 18세 이상의 주민등록자에게 주민등록증을 발급하도록 하고, 신고사항에 병역사항과 특수기술을 포함시키는 등 주민등록제의 실효성을 확보하려는 것이다. 그 내용은 “①시·읍·면장은 그 관내에 30일 이상 거주할 목적으로 거주지를 가진 자를 등록하게 함(외국인 제외). ②관내에 기거하는 군인은 그가 속하는 세대의 거주지에서 본인 또는 세대주의 신고에 따라 등록하도록 함. ③병역사항과 특수기술을 신고대상으로 추가함. ④호적신고로 주민등록신고를 갈음할 수 있도록 함. ⑤직권등록제도를 마련함. ⑥직권등록조치에 대한 이의신청과 재심청구제도를 마련함. ⑦본적지의 시·읍·면장은 다른 시·읍·면에 등록이 되어 있는 자에 대한 주거표를 작성·비치하도록 함. ⑧주민등록에 관한 본적지통보제도를 마련함. ⑨주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 함. ⑩18세 이상의 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있도록 함. ⑪미등록자와 이중등록자들은 이 법 시행일부터 60일 이내에 소정의 신고를 하도록 함.”이다.

13) 주민등록법시행령(대통령령 제3585호, 1968.9.16.) 제3조(주민등록번호) ① 시장 또는 읍·면장이 주민등록을 한 때에는 개인별로 그 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여한다. ②제27조제1항의 규정에 의하여 본적지의 시장 또는 읍·면장에게 통보하여야 할 주민등록자에 대한 주민등록번호는 본적확인 후 부여하여야 한다. ③주민등록번호는 1인1번호로 하여야 하며, 이미 사용한 번호는 이를 다시 사용하여서는 아니 된다. ④시장 또는 읍·면장이 전항의 규정에 의하여 주민등록번호를 부칠 경우에는 별지 제1호 서식에 의한 주민등록번호대장에 기재하여야 한다. ⑤주민등록번호의 작성에 관하여 필요한 사항은 내무부령으로 정한다.

에서 시장 또는 읍·면장이 주민등록번호를 부여하도록 규정하였다.¹⁴⁾ “주민등록번호는 위와 같이 도입된 이후 오랫동안 법률상 근거 없이 시행되어 오다가, 2001. 1. 26. 법률 제6385호로 주민등록법이 개정되어 제7조 제3항에 “③시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다.”고 규정하면서 법률적 근거가 명시되었다.

IT·스마트 사회의 진입으로 주민등록번호에 대한 유출, 오남용이 심각해져, 이에 대한 대책으로 2014년 ‘개인정보 보호법’ 일부개정¹⁵⁾으로 주민등록번호의 암호화 조치를 의무화하고(동법 제24조의2, 2016.1.1. 시행) 위반 시에는 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(동법 제75조 제2항). 이에 따라 은행에서는 2014년부터 주민등록번호 사용이 전면 금지되고 관련 대응책이 다각적으로 논의되었다.¹⁶⁾ 그러나 정작 국내 정보보호 담당 공공기관인 한국인터넷진흥원(KISA)이 ‘비밀번호 암호화’ 같은 가장 기본적인 개인정보보호 조치도 이행하지 않은 것으로 드러나는 등¹⁷⁾ 공사영역에 걸쳐 문제가 끊이지 않았다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고, 2014년 1월 카드 3사 개인정보 유출 사고가 터졌다. 이에 대하여 시민단체 등 주민등록번호와 개인정보 유출에 대해 문제의식 있는 사람들의 대응은 입법, 사법, 행정적으로 제기되었다.¹⁹⁾

14) 손형섭, “ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호와 개인인증에 관한 법적 과제-주민등록번호로부터 목적별 식별 대안 모색-”, 한국법학회, 법학연구 제59집, 2015, 56면.

15) 개인정보 보호법 (2014.3.24. 일부개정 법률 제12504호).

16) 손형섭, “주민등록번호 보호와 대체식별번호에 관한 연구- 일본 마이넘버 제도를 중심으로 -”, 부정법학 창간호, 2014. 9, 97면.

17) 이데일리, “개인정보보호 안하는 KISA. 이용자 비밀번호 ‘미암호화’”, 2015.05.11 <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JE41&newsid=01121766609367936&D-CD=A00504&OutLnkChk=Y>

18) 손형섭, “ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호와 개인인증에 관한 법적 과제-주민등록번호로부터 목적별 식별 대안 모색-”, 55면.

19) 그 후 2015. 7. 24. 법률 제13423호로 개정하면서, 징벌적 손해배상제 및 법정 손해배상제를 도입하여 개인정보 유출 등에 대한 피해구제를 강화했다.

2. 국가의 보호의무

헌법재판소는 다수의견에서 “국가가 개인정보보호법이나 정보통신망법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리와 수집·이용을 제한하고, 주민등록번호의 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하고 있다고는 하나, 여전히 관련 법령 등에 의하여 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 아니할 뿐만 아니라, 이미 주민등록번호가 유출되어 발생되었거나 발생할 수 있는 피해 등에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있으며, 위와 같은 입법조치 이전에 이미 주민등록번호가 유출된 경우도 상당수 존재하므로, 위와 같은 조치 만으로는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다.”²⁰⁾고 했다. 즉, 현재는 이 사건에서 국가가 개인정보자기결정권에 대한 보호의무를 확인하고 2017. 12. 31.까지 주민등록법의 개정 의무를 부여하고 있다.

3. 주민등록번호 변경 대책

(1) 입법적 대응

“주민등록번호가 평생 동안 변경되지 않고, 주민등록법 시행령은 주민등록법 제14조에 의하여 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우, 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우, 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우에는 주민등록번호를 정정하도록 규정하고 있다(제8조 제1항). 이는 당초 주민등록번호의 오류가 있는 경우 그 잘못된 기재를 바로 잡는 의미에서의 ‘정정’만을 허용하는 것이라고 할 수 있다.”²¹⁾

이에 제20대 국회에서는 진선미 의원, 노웅래 의원, 강은희 의원 등을 중심으로 개정논의를 진행했다. 여당에서는 주민등록번호 보호와 그 대체수단에 대한 토론회를 개최하기도 했다. 의원 발의 법안은 2013년 박대출, 김제남, 백재현, 민병두, 이상규, 진선미 의원이 대표 발의하여, 주민등록번호가 변경할 수 있는 개정안이 제안되었다.

20) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513 등, 판례집 17-1, 98면.

21) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513 등, 판례집 17-1, 94면.

(2) 행정부에 대한 대응

이에 정부는 정부안(의안번호 13535)을 발의한바 있다. 이미 2012. 1. 국가인권위원회는 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다. 또한, 2012년 전원위원회의 결정으로 ‘나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체제로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령을 정비할 것’ 등을 내용으로 하는 정보인권보고서를 채택하였다.

또, 국가인권위원회는 2014. 8. 5. ‘주민등록번호제도 개선권고’ 결정으로 주민등록번호 제도를 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 방향으로 개선하기 위하여 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고, 국회의장에게 ‘임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택하고 주민등록번호 변경절차를 마련하며 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지’하는 내용으로 주민등록법이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였다.²²⁾

(3) 사법적 대응

이 사건 청구인들과 변호사들은 행정소송 및 헌법소송을 제기하였다. 2013년 김기중 변호사와 진보넷 등에서 2014년 헌법소송을 제기했다. 2013헌바68사건을 제기하였고 이것은 2014헌마449사건과 병합되었다. 헌법재판소의 2015. 11. 12일 공개변론에서는 수학, 전산학, 정보보호학 등의 전공자들이 참고인이 되어 주민등록번호를 변경해도 큰 사회적 문제가 발생하지 않는다는 점을 제기했다.²³⁾ 기타 시민단체의 활동과 언론을 통한 주민등록제도와 주민등록번호에 대한 재검토 논의는 계속되었다.

22) 국가인권위원회 결정례 http://www.humanrights.go.kr/03_sub/body02_2_v.jsp

23) 공익인권법재단 블로그 <http://withgonggam.tistory.com/1769> (2016. 3. 10. 방문).

4. 이 사건 심판대상의 확대

(1) 다수와 소수의견

이 사건 2013헌바68 사건 청구인들은 '주민등록법 제7조 제3항, 제4항'을, 2014헌마449 사건 청구인들은 '주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항, 주민등록법 시행규칙 제2조'를 각 심판대상조항으로 삼았다. 다수의견에서는 "청구인들이 주장하는 것은 위 조항들의 내용이 위헌이라는 것이 아니라, 주민등록번호의 잘못된 이용에 대비한 '주민등록번호 변경'에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않은 것이 헌법에 위반된다는 것이므로, 이는 주민등록번호 부여제도에 대하여 입법을 하였으나 주민등록번호의 변경에 대하여는 아무런 규정을 두지 아니한 부진정 입법부작위가 위헌이라는 것이다. 따라서 청구인들의 이러한 주장과 가장 밀접하게 관련되는 조항인 주민등록법 제7조 전체²⁴⁾를 심판대상으로 삼았다."는 것이다.

반면, 재판관 이진성의 반대의견은 "청구인들이 입법부작위라고 주장하는 주민등록번호의 변경은 주민등록번호 제도 그 자체가 아니라 주민등록번호의 부여 방법에 관한 구체적 내용으로 보는 것이 상당하므로, 그 근거규정인 주민등록법 제7조 제4항을 심판대상조항으로 삼아야 한다. 주민등록법 제7조 제4항의 위임을 받아 마련된 주민등록법 시행령 제8조에서 주민등록번호가 부여된 이후 그 잘못된 기재를 바로잡는 '주민등록번호의 정정'을 규정하고 있는 점에 비추어도 사후적으로 주민등록번호를 고치는 제도로서 '주민등록번호의 변경'은 주민등록법

24) 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것)

제7조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 "주민등록표"라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.

제7조 제4항에 의한 '주민등록번호의 부여 방법'의 범주 내에 있는 것으로 볼 수 있다."라고 하면서, "다수의견의 가장 근본적인 문제는 주민등록법 제7조 모두에 대한 헌법불합치 결정의 효력으로 주민등록번호 제도뿐만 아니라 청구인들이 심판대상으로 청구하지도 아니한 주민등록표 제도에 관해서까지 법적 공백과 혼란이 발생할 가능성이 있다는 것이다."라고 지적했다.

(2) 검토

헌법재판소는 법적 통일성, 헌법문제의 일회적 해결 등의 관점에 필요한 경우에는 청구된 심판대상의 범위를 넘어 관련된 부분까지 심판대상을 확장²⁵⁾할 수 있다. 그러나 입법권의 존중과 헌법합치적 해석 원칙에 근거하여, 심판대상을 축소하는 예도 많다. 그런데도 이 사건 다수의견은 "주민등록번호 제도와 주민등록표 제도 전체"에 대한 정책적 재고를 촉구하고 있는 것으로 선해(善解)할 수 있다.

하지만 주민등록번호에 대한 직접적인 규정은 청구인의 주장과 같이 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항, 주민등록법 시행규칙 제2조'의 개정을 요구하고 있는 것이다. 직접적으로 침해되는 법령은 청구인의 주장과 같이 시행령 제7조²⁶⁾, 제8조²⁷⁾인 것을 간과하면 안 된

25) 김하열, 『헌법소송법 제2판』, 박영사, 2016, 145면.

26) 주민등록법 시행령(2008. 2. 22. 대통령령 제20615호로 전부개정된 것)

제7조(주민등록번호) ① 시장·군수 또는 구청장은 법 제7조 제3항에 따라 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.

② 시장·군수 또는 구청장이 법 제7조 제3항에 따라 주민등록번호를 부여할 때에는 별지 제6호 서식에 따른 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.

③ 법 제7조 제3항에 따른 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.

④ 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

27) 주민등록법 시행령(2008. 2. 22. 대통령령 제20615호로 전부개정된 것)

제8조(주민등록번호의 정정) ① 주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 "주민등록지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 "번호부여지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 별지 제7호 서식에 따라 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.

다. 따라서 주민등록법과 시행령·시행규칙의 변경이 함께 검토되어야 한다. 나아가 주민등록번호에 의해 생년월일·성별·지역이 노출되는 것의 추가적인 문제도 시행규칙 제2조²⁸⁾에 기인한 문제임을 잊어서는 안 된다. 따라서 개선 입법은 위 법령의 전체를 검토하고, 그동안 시행령과 시행규칙에 있던 주민등록번호 부여와 변경에 대한 주요 규정을 주민등록법 조문으로 입법하게 하는 것이 타당할 것이다.

5. 주민등록 정책과 헌법재판

이 사건에서, 헌법재판소가 주민등록번호 제도와 정책에 대하여 어느 정도 관여할 권한이 있는지도 생각할 필요가 있다. 즉, 이 사건에서 입법권과 정부의 주민등록제도에 대한 정책적·행정적 판단을 과도하게 개입하였는지 다음과 같이 검토한다.

2인 재판관의 반대의견에서 “주민등록번호 변경 허용 여부는 위헌 판단의 문제가 아니라, 주민등록번호 제도의 취지, 목적 및 그 변경을 허용하는 경우와 허용하지 아니할 때에 각각 발생할 수 있는 피해, 혼란의 정도와 사회적 비용 등 다양한 현상을 종합적으로 검토하여 사회적 합의에 따라 입법 정책적으로 결정해야 할 문제인 것”이라고 했다.

헌법재판이 정치와 입법정책에 관여하는 것을 혹자는 정치의 사법화라고도 한다. 이러한 예는 ①다수결 원칙에 의해 정책과 법에 의견을 반영하지 못하는 소수·약자의 권리보호, ②국회에서 과반수에 달하지 못하는 세력의 의견 반영²⁹⁾의 경우에 발생할 수 있다.

1. 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우
2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우 3. 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우

28) 주민등록법 시행규칙(2008. 2. 22. 행정자치부령 제425호로 전부개정된 것) 제2조(주민등록번호의 작성) 주민등록법(이하 “법”이라 한다) 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.

29) 김종일, “헌법재판의 정책결정과 민주주의 원리에 관한 검토”, 법과 정책연구, 제13집 제4호, 2013, 12, 3면.

어느 쪽도 국회의 다수결 기능을 전제하여 헌법재판소의 헌법의 원리와 기본권에 따른 법과 정책의 재검토라는 점에서는 긍정적인 의미가 있다고 생각한다. 즉, 헌법재판이 정책 결정에 개입하는 것이 아니라 행정 관료에 의한 의안 제안과 다수결 원칙에 따른 의사결정 과정을, 헌법적 원리로 재검토하는 점에서의 긍정적인 면을 찾을 수 있다. 즉, 헌법재판을 통한 정책에 대한 기능적 권력통제의 가치는 무시할 수 없다. 헌법재판소는 행정부나 입법부와 함께 국민의 기본권을 보장하는 상호 경쟁적인 역할을 수행하고 그 평가는 국민과 역사가 해야 할 것이다.

로버트 달(Robert Dahl)도 미국 연방대법원은 정치체제의 존립에 필요한 기본권을 심각하게 침해하는 연방 법률과 행정 명령을 무효화할 수 있는 권한을 가져야 한다³⁰⁾고 했다. 다만, 기본권과 관련된 영역을 넘어선 정책영역에서 연방대법원이 결정권을 행사하는 권한이 있는지에 대해서는 의심스러운 면이 있다³¹⁾는 것이다.

그렇다면, 기본권에 관하여 그 침해 여부 판단을 통하여 주민등록법과 주민등록번호제도에 대하여 재검토를 결정한 것은 의심할 것 없는 헌법재판소의 권한이라고 할 수 있다.

6. 주민등록번호와 개인정보자기결정권

(1) 행정자치부의 입장

행정자치부는 공개변론을 통하여 “주민등록번호 제도 이외에 다른 수단이 충분히 정비되어 있지 않아, 다른 수단을 사용할 경우 심각한 사회적 혼란을 야기할 가능성이 매우 높으므로, 현재 주민등록번호 제도가 침해의 최소성 및 법익 균형성 원칙에 반해 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다고 보기 어렵다”고 반박했다.³²⁾

30) Robert Dah(박상훈·박수형 역), 『미국헌법과 민주주의』, 후마니타스, 2005, 246면.

31) 김종일, 위의 논문, 22면.

32) 대한변협신문, 2015. 11. 16. 주민등록번호 변경 가능해질까? http://www.lawnb.com/lawinfo/contents_view.asp?CID=40D9678B57AC4F03A646FF43F393DA29

재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대의견도 “주민등록번호를 사용하여 구축되고 그 번호를 통해 또 다른 개인정보와 연결되어 개인정보를 통합하는 ‘연결자’로 사용되고 있으므로, 그 보호의 필요성이 크다는 점에는 다수의견과 견해를 같이 하나, 그렇다고 하여 그것이 개인의 주민등록번호 변경신청권을 반드시 보장하여야 한다는 결론에 이르는 것은 아니다.”고 하면서, “우리나라는 분단국가로서 아직도 체제대립이 상존하고 있는 실정이므로, 그러한 사정에 있지 아니한 다른 나라들에 비하여 국가안보차원에서 국민의 정확한 신원확인의 필요성이 크다는 점도 고려하지 않을 수 없다.” “이미 수많은 주민등록번호가 유출되어 있는 상황에서 이러한 주민등록번호의 변경을 모두 허용하게 되면 사회적 혼란이 야기될 수도 있으며, 변경을 허용한다고 하더라도 불법 유출 문제의 반복적 발생 가능성을 배제할 수 없는 상황에서 그 때마다 변경을 허용할 것 인지도 문제이다.”라는 우려를 표시하며, “여러 입법을 통하여 주민등록번호의 유출이나 오·남용에 대한 사전적 예방과 사후적 제재 및 피해 구제 등의 조치를 강구하고 있기도 하다. 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때, 심판대상조항이 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 아니한 것이 침해최소성의 원칙에 반한다고 보기는 어렵다.”고 하였다.

(2) 이용 현실

주민번호가 DB의 주요 키(Key)값으로 사용되어 업무효율성을 증진하는 식별수단으로 사용되었다.³³⁾ 2008년경까지 주민등록번호의 이용 편리성으로 국내 인터넷사이트에서 60% 이상이 회원 가입 시 본인확인 등을 위해 주민등록번호를 수집·저장해 왔다.³⁴⁾³⁵⁾ 그동안 주민등록번호를 이용할 수 있도록 규정하고 있거나 관련 서식에 주민등록 수집을 규정하고 있는 법은 2013년 10월 기준 법제처 법령정보센터의 조사에 의하면, 1,510개 법률 중 77개 법률, 1,115개 시행

33) 정찬주·김윤정·김진원·박광진, “주민번호 대체수단(i-PIN) 개발을 위한 기술표준과 서비스 프레임워크”, 정보보호학회지, 제18권 제6호, 2008. 12. 20면.

34) 최광희·안종찬·이강신·안승호, “인터넷상 주민번호 이용을 대체하기 위한 아이핀 2.0 서비스 프레임워크”, 정보보호학회지, 제20권 제6호, 2010. 12. 88면.

35) 손형섭, 앞의 논문, 57면.

령 중 404개 시행령, 기타 각종 별지서식에서 주민등록번호를 수집하고 있다.³⁶⁾

주민등록번호가 통용되는 여러 법령에서 주민등록번호의 활용 목적을 보면, 실명인증 및 본인 확인(공직선거법), 본인 확인(여신전문금융업법, 전자금융거래법, 전자서명법, 전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률 등), 연령정보 확인(게임산업진흥에 대한 법률, 청소년보호법, 정보통신망법 등), 정보확인(‘전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률’ 등) 등으로 그 대표적인 목적을 살펴볼 수 있다. 그밖에도 많은 법령에서 주민등록번호를 명시하고 있는데, 법률을 임의로 범주화해보면, 대민·농림·정치·부동산·정보화·법률·산업·체육·정보보호 등으로 구분하여 본인의 연령, 또는 본인여부 확인 등을 위한 근거로 활용하고 있었다.^{37) 38)}

주민등록번호 변경을 인정하지 않고 있어 개인정보자기통제권이 침해되고 있는데도, 법에서 개인에게 주민번호의 변경 청구권을 인정하지 않는 것이 헌법에 부합하다고 하기는 어렵다. 청구인의 주장과 같이 주민등록번호 변경에 대한 아무런 대처가 없이 두는 것은 개인정보자기통제권을 보장한 것이 아니다.

(3) 독일 연방헌재의 입장

독일은 인구센서스(Volkszählung) 판결³⁹⁾에서 인구센서스법⁴⁰⁾에서 “통계 목적 이외의 특정한 행정목적에 위한 경우와는 달리 통계목적에 위한 개인정보의 수집과 평가의 경우 통계의 비밀, 익명화의 요청 및 불이익금지과 같은

36) 신영진, “공공기관의 주민등록번호 운영 현황과 대체 수단 적용 가능 방안”, 『주민등록번호 보호와 대체수단』, 국회의원 강은희·주민번호대체연구센터·(사)한국규제학회 공동 포럼, 2015. 3. 27, 63면.

37) 신영진, 위의 발표문, 63면.

38) 우리 주민등록번호는 물론 ‘남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법 시행규칙’ 제8조 북한주민등록번호에서도 “북한주민등록번호의 앞 6자리는 생년월일을 나타내는 숫자, 북한주민등록번호의 뒤 7자리는 첫 자리: 남자는 9, 여자는 0, 둘째 자리부터 다섯째 자리까지: 각각 0, 마지막 두 자리: 성별과 생년월일이 같은 북한주민에 대하여 등록순서에 따라 부여하는 일련번호를 나타내는 숫자”로 규정하고 있다. 손형섭, 위의 논문, 58면.

39) BVerfGE 65, 1, Urteil v. 15. 12. 1983.

40) Das Erhebungsprogramm des Volkszählungsgesetzes 1983.

원칙들이 요청되므로, 개인정보의 수집과 가공은 그 상이한 목적에 따라 행정기관과 절차를 달리하여야 한다는 ‘통계와 행정의 분리원칙’이 요청되며, 이를 따르지 않고 연방과 주의 통계청이 통계목적으로 수집한 개인에 관련된 정보를 익명처리 하지 않은 상태로 다른 행정기관이 통계적 목적 이외의 다른 행정목적에 의해 이용할 수 있도록 하거나 이러한 정보가 다른 행정기관에 제공 내지 이용할 수 있도록 하는 인구조사법 제9조 제1항~제3항은 명확성 원칙 및 비례성원칙에 반하여 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해하는 것으로서 독일 기본법 제1조 제1항 및 제2조 제1항과 합치되지 않으며, 무효”라고 판시하였다.⁴¹⁾ 개인은 그 자기결정권에 대하여 원칙적으로 우월한 공익에 의한 제한을 수인해야 한다. 제9조 규정 중, ‘통계처리를 위해 지방에서 이 법에 의해 파악된 사실을 성명을 포함하여 이용할 수 있도록 한 규정’, ‘개별 데이터를, 성명 및 주소를 함께 공무를 위해 특별한 임무를 갖는 자에게 전달하는 것을 허용하는 것’은 일반적 인격권을 침해하여 기본법에 합치하지 않는다.”고 판결했다. 이 결정에서 이 제한은 기본법 제2조 제1항에 따라 그 제한 요건과 범위가 명확해야 하고 시민이 인식할 수 있도록 더욱 명확한 법치국가의 요청에 따라야 한다. 입법자는 비례원칙을 준수해야 한다⁴²⁾고 했다. 이후에 독일은 개인정보자기결정권을 보장하기 위하여 개인정보의 수집, 저장, 사용, 공개에 관하여 분리하는 소위 목적별 식별번호 체계를 도입하여 사용하고 있다.

2012년 세금번호 결정⁴³⁾에서, 독일 연방조세법원⁴⁴⁾은 식별 번호 및 수행에 데이터 저장은 정보자기 결정권 및 그 밖의 헌법적 권리와 조화될 수 있다고 결

41) BVerfGE 65, 1, Urteil v. 15. 12. 1983. 독일 연방헌법재판소는 원칙적으로, “통계적 목적으로 정보를 수집하고 익명처리하여 가공하는 것은 개인정보자기결정권을 침해하는 것이 아니므로, 연방과 주의 통계청이 성명, 직업, 주거, 직장에 관한 정보를 수집할 수 있게 한 인구센서스법(Volkszählungsgesetz) 제2조 제1호~제7호 및 제3조~제5호는, 개인정보보호를 위한 조직과 절차에 관한 규정을 보완할 필요는 있으나, 독일기본법 제1조 제1항 및 제2조 제1항에서 도출되는 개인정보자기결정권을 침해하는 것은 아니라고 판시하였다.

42) <http://www.emr-sb.de/datenschutz-urteile-nachrichtenleser/items/bverfge-65-1-volkszaehlung.html>

43) Bundesfinanzhof Urteil vom 18.1.2012, II R 49/10.

44) <http://www.bundesfinanzhof.de>.

정하였다. 이 사건에서, 연방중앙국세청⁴⁵⁾이 식별번호를 통지한 것에 대하여, 신청인들이 관련 데이터의 삭제와 식별 번호 할당(Zuteilung der Identifikationsnummer)의 면제를 요구하였으나 거부되어 독일 연방조세법원에 헌법위반을 주장하였다. 그러나 독일 연방조세법원은 개인정보자기결정권이 절대적인 것은 아니라고 하면서⁴⁶⁾, 납세자 식별번호의 할당 요청과 데이터 저장 및 공개의 면제를 허용하지 않고 관련 법령⁴⁷⁾에는 위헌성이 없다고 결정하였다. 또한, 예외 없이 모든 납세자를 포함한 규정으로 식별 번호 및 데이터 저장 시설을 통해 입법 목표가 제한 없이 달성 될 수 있다고 실시하였다.⁴⁸⁾

이러한 독일 연방조세법원 결정을 참고할 때, 개인식별번호 제도자체를 위헌이라고 하기는 어려울 것이다. 다만, 그 번호와 유출 등으로 안전성에 위험한 수준에 이를 때 그 번호를 변경하거나 다른 안전성 확보 수단을 확보하도록 해야 하고, 개인정보 해당자는 이러한 주장을 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 독일의 경우 최근 란트에서 관리하던 세금번호를 연방차원에서 통합하고 있고, 통합되는 이 번호의 변경 가능성을 인정하지 않는 태도를 보인다. 하지만 이 세금번호는 세금, 납세 영역에 한정된 번호로, 분리된 전체 목적별 식별번호 체제의 한 개 번호이고 우리 주민등록번호와 같은 신원목적이 아닌, 관리번호라는 점에서 통합식별 인자인 주민등록번호와는 다르다 할 수 있다.

우리 주민등록번호가 공사 전 영역에 걸쳐서 사용되기 때문에 당연히 유출과 부당 이용의 문제가 많지만, 주민등록번호의 존립 자체를 부정하는 것보다는 관리·사용 및 변경의 가능성과 그 적정 제한을 구비할⁴⁹⁾ 필요가 있다고 할 것이다.

45) das Bundeszentralamt für Steuern —BZSt—.

46) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings nicht schrankenlos gewährleistet.

47) 145 7. § § 139a und 139b AO.

48) <https://openjur.de/u/615111.html>

49) 同旨 이민영, “청소년의 신분도용과 주민등록번호사용의 문제”, 정보통신정책연구원 동향보고, 2003, 19면.

7. 헌법불합치결정의 의미

(1) 2년 기간의 잠정적용 입법촉구

최근 헌재 2015. 4. 30. 2013헌마623 민법 제844조 제2항 등 위헌확인 사건⁵⁰⁾과 헌재 2010. 7. 29. 2009헌가8 민법 제818조 위헌제청 사건⁵¹⁾에서와 같이 잠정적용을 명하는 헌법불합치결정 사례에서는 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 적용한다는 주문을 제시하여 입법개선 기간을 명시하고 있지 않았다.

반면, 이 사건과 같은 날 결정된 헌재 2015. 12. 23. 2013헌가9 성폭력범죄자의 성충동약물치료에 관한 법률 제4조 제1항 등 위헌제청에 대한 헌법불합치결정, 헌재 2015. 12. 23. 2013헌마168 정치자금법 제45조 제1항 등 위헌소원 헌법불합치결정도 이 사건과 같이, 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 적용하기로 하여 주문과 같이 결정하였다. 따라서 이 사건에서만 개정 기간을 2년의 장기로 정한 것은 아님을 알 수 있다.⁵²⁾

50) 헌재 2015. 4. 30. 2013헌마623 민법 제844조 제2항 등 위헌확인결정[헌법불합치]에서 혼인 종료 후 300일 이내에 출생한 자를 전남편의 친생자로 추정하는 민법(1958. 2. 22. 법률 제471호로 제정된 것) 제844조 제2항 중 “혼인관계종료의 날로부터 300일 내에 출생한 자”에 관한 부분이 기본권을 침해한다고 판단하여 잠정적용 헌법불합치결정을 했다.

51) 헌재 2010. 7. 29. 2009헌가8 민법 제818조 위헌제청[헌법불합치]에서 중혼의 취소청구권자를 규정하면서 직계비속을 제외한 민법 제818조(2005. 3. 31. 법률 제7427호로 개정된 것)가 평등원칙에 반한다고 판단하고 잠정적용 헌법불합치결정을 선고하였다.

52) 헌재 2014. 10. 30. 2012헌마192 등 공직선거법 제25조 제2항 별표 1 위헌확인 헌법불합치 결정에서도 익년 말인 “2015. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 이를 계속적용하기로 하는 내용의 헌법불합치결정”을 한 바 있다.

기타, 동일하게 헌재 2015. 9. 24. 2013헌마197 치과 의사전문직의 수련 및 자격인정 등에 관한 규정 제18조 제1항 위헌확인 결정에서도 익년 말인 “2016. 12. 31.을 시한으로 행정입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 적용”을 결정하였고, 유사하게 헌재 2015. 10. 21. 2013헌마757 숙련기술장려법 시행령 제27조 제1항 등 위헌확인 사건에서도 “2016. 6. 30.을 시한으로 새로운 시행령이 마련될 때까지 잠정적으로 적용하도” 결정하였다. 그리고 헌재 2014. 1. 28. 2012헌마409 등 공직선거법 제18조 제1항 제2호 위헌확인 등 위헌, 헌법불합치결정에서도 “수형자에 관한 부분은 헌법에 합치하지 아니하나 2015. 12. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 적용하도록” 결정했다.

(2) 불합치결정의 효력

1) 단순 위헌으로 법적 공백상태가 발생할 때에 해당하기도 하지만, 기본적으로 부진정 입법부작위 위헌은 입법을 통해 개선할 수밖에 없다. 그리고 헌법불합치결정에 대한 일반적 효력 상실을 인정할 수 있을지에 대해서는 해당 법조의 적용차단 효과라는 법률적 효력을 인정하는 견해가 있다.⁵³⁾ 잠정적용 헌법불합치결정의 경우에 법률의 효력이 계속 유지되는 한 일반적 효력을 인정할 여지가 없다는 의견도 다수 있다.⁵⁴⁾

적용중지를 명하는 헌법불합치 결정의 경우 개선입법이 시행되면 개정법률을 적용할 것을 요구하고 있기 때문에 개정법률의 소급적용을 명령하고 있다고 할 수 있다.⁵⁵⁾

2) 보통 불합치결정에 대하여 이후 소급적용의 근거를 두는 입법례가 많았다. 이 사건에서는 신법 개정으로 주민등록번호를 변경 가능하도록 규정하면 될 것인지 이 사건 청구인 등을 위한 부칙을 두어야 하는지도 검토되어야 한다. 계속적용을 명하는 헌법불합치결정의 경우에도 청구인에게 개정된 신법이 적용된 경우가 많다. 따라서 법 개정으로 당사자들이 주민등록번호를 변경할 수 있도록 개정되어야 할 것이다. 즉, 이 사건의 청구인들이 이 결정과 이후 개선입법으로 주민등록번호의 변경이 충분히 보장되고, 그동안의 소송비용의 귀속 등을 확정할 수 있도록 재심이 인정되고 개인정보자기통제권을 보장하는 개정을 하는 것이 헌법재판소의 결정취지에 부합하는 것이 아닐까 생각한다. 이 사건으로 청구인과 일반 국민에게 주민등록번호가 변경 가능하도록 하는 주민등록법 개정과 관련 제도의 전반적인 재검토가 제시된 기간 안에 성립되어야 한다.

53) Bethge, in: maunz/Schmidt-Bleibtreu, BVerfGG, § 31, Rn.220, 221; Heusch, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, § 31, Rn.82. 김하열, 앞의 책, 352면 재인용.

54) 최희수; 김하열, 위의 책, 352면.

55) 방승주, “헌법불합치결정과 그에 대한 국회 및 법원의 반영 - 2006년 6월 이후의 위헌법률심판(“헌가” 및 “헌마”) 사건을 중심으로 -” 헌법학연구 제17권 제3호, 356면.

IV. 향후 논의 방향

1. 주민등록법의 개정 방향

(1) 변경 가능한 주민등록번호

주민등록번호는 보편성⁵⁶⁾을 갖는 식별번호로 개인별로 1개의 번호가 부여되어 평생 변경되지 않는다. 지문도 동일하게 잘 변경되지 않기에 사람에 대한 특정성이 높은 것과 같다. 주민등록번호는 불변성, 고유성, 강제부여성을 특징⁵⁷⁾으로 하고, 여러 정보의 연결성을 확보하기 때문에 유출시 그 위험성도 매우 높다. 21세기 IT시대에서 주민등록번호의 효율성만 강조하다가 증대하는 위험성을 막기 어렵다.⁵⁸⁾ 주민등록번호 생성프로그램이 불법적으로 이용되어 가명 또는 타인 명의로 각종 인터넷 서비스 이용권한을 얻게 되는 사례도 발생하였다.⁵⁹⁾ 주민등록번호의 유출피해 및 부정사용을 통해 점차 2차 피해가 늘어나고 금융사기 등의 악용사례가 발생하고 있다.

이 사건을 통해 변경 가능한 주민등록번호가 되도록 주민등록법 및 시행령을 개정하는 입법의무를 부과하였다. 그러면 어떻게 변경 가능하도록 할 것인가가 향후 논의 과제이다. 이미 여러 학자들이 주민등록제도와 전자주민증 등의 과제를 위하여 중장기 법제정비 방안이 제시되어야 한다는 의견을 제시해왔다.⁶⁰⁾ 현재는 “또한, 주민등록번호를 무분별하게 변경할 수 있도록 허용하는 것이 아니라, 예컨대 생명·신체에 대한 위해를 입거나 입을 우려가 있는 경우 등과 같이 입법자가 정하는 일정한 요건을 구비한 경우에 객관성과 공정성을 갖춘 행정기관 또는 사법기관의 심사를 거쳐 변경을 할 수 있도록 허용한다면, 범죄은폐 또는 신분세탁 등의 불순한 용도로 주민등록번호 변경절차를 악용하려는 경우를

56) 여기서 보편성은 누구나 보유하고 있다는 특성을 말한다.

57) 이장희, “개인식별수단의 헌법적 한계와 주민등록번호의 강제적 부여의 문제점 검토”, 고려법학 제69호, 2013. 6, 97면.

58) 손형섭, 앞의 논문, 61면.

59) 정완, “주민등록번호 생성프로그램과 ID 실명제”, 형사정책연구 통권 제63호, 2001, 2면.

60) 同旨, 김일환, 앞의 논문, 220면.

차단할 수 있으며, 사회적으로 큰 혼란을 불러일으키지도 않을 것이다.”⁶¹⁾라고 하여 주민등록번호의 개정에 일정한 행정심사나 사법심사를 거쳐 변경할 수 있도록 하는 절차 가이드라인을 제시했다. 주민등록번호변경위원회를 설치하여 그 절차를 수행하도록 할 것인지 등이 검토되어야 할 것이다. 논의되는 주민등록법에서 주민등록번호의 변경의 요건은 대량유출 사건에서 유출 시 변경가능하도록 하고, 그 번호 변경의 폭에 대한 범위도 정해야 할 것이다.

이러한 유출 사고를 막기 위해서 앞으로는 그 사용의 제한과 대체수단, 목적별 식별번호 사용을 통하여 주민등록번호의 사용의 남용과 부당·불법한 유출 위험을 분산시키고 경감시켜야 한다.

(2) 연령, 성별 등의 표시

현재 결정에서는 연령, 성별을 표시하는 현행 주민등록번호의 특징에 대한 개선의견은 없었다. 따라서 성별, 연령의 식별 가능성에 대해서도 이것이 식별되지 않는 번호를 사용하는 개정을 할 것인지는 입법 정책적으로 결정해야 할 것이다.

개정입법의 검토에서는, 성별·연령이 표시되는 것을 넘어 개인에 대한 정보가 전혀 반영이 안 되는 일련번호(난수화한 번호)로 부여할 지도 검토할 필요가 있다. 종래 주민등록번호 부여 방식은 동일한 번호의 발생을 막기 위한 문서시대의 방식으로 보인다. IT시대에 기술적으로 일련번호(난수화한 번호)로 주민등록번호를 발급하고 사용하도록 하는 것은 기술적으로 그리 어렵지 않다.

2. 목적별 식별제도로의 분리

결국 번호를 바꾸되 어떠한 방법과 절차로 어떠한 번호로 바꿀 것인가 앞으로의 과제이다.

독일의 경우 임의의 일련번호를 쓰고, 필요할 경우 식별번호를 변경할 수 있고, 식별번호의 사용 범위는 관련 업무에 한정되며, 사회영역별로 신분증과 번호 외에 기타 세금번호 등 해당 목적별로 번호제도가 분리 운영, 정보보호법제가 엄

61) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513 등, 판례집 17-1, 99면.

밀함, 동독의 일반적 식별번호 체계를 폐지하고 서독식의 목적별 식별번호로의 전환을 경험한바 있다.⁶²⁾

납세번호, 여권번호, 사회보장번호, MyPIN 제도과 같은 대체식별번호의 영역별 분리도 꾸준히 검토해야 한다. 공공영역에서의 이러한 목적별 식별번호 체계로의 분산은 물론 사적영역에서 i-PIN제도 및 ID와 password 등 다양한 신규 인증 및 확인제도와 기술의 연구 및 시도도 필요하다. 본인확인을 위한 다원적인 제도가 공존해야 한다.⁶³⁾ 필자는 이미 주민등록번호를 가족관계, 주소, 또는 범죄 정보에만 한정시키고 나머지 건강보험, 연금보험, 또는 납세번호나 금융거래에서는 각각 다른 번호를 통해서 개인을 식별하고 사용할 수 있도록 하여 개인정보의 이용 위험을 분산시키는 것을 제안했다. 즉, 분야별로 나눠서 식별번호를 써서 만능열쇠인 주민등록번호의 사용 영역을 최대한 축소하고, 다른 분야에 각각의 키를 사용하자⁶⁴⁾는 것이다.

예를 들어, 주민등록번호를 최소한의 행정 식별번호로만 사용하면 주민등록번호를 알아도 경제적인 이득이 없기에 주민등록번호의 유출은 줄어들 것이다. 이미 2014.5.22. 금융권에서는 '내부통제혁신위원회'를 열어 주민번호 대신에 고객관리번호를 사용하기로 했다고 한다.⁶⁵⁾ 금융 분야에서는 특히, 변경 가능한 목적별 식별번호 사용이 필요하다.⁶⁶⁾ 나머지 영역을 중심으로 납세번호나 건강보험번호와 같은 번호와 증명서를 금융거래나 의료서비스 등의 영역에서 사용할 수 있게 한다. 그리고 이러한 정보도 유출하여 부당하게 이용하려는 자가 있을 수 있으므로 위험성이 발생하면 그때그때 본인이 자유롭게 변경할 수 있도록 해 주는 것이 좋다고 생각한다. 즉, 주민등록번호 하나의 마스터키는 방 1개를 사용하도록 한정하고, 나머지 방은 새로운 번호를 키로 사용하며 해당 키는 본인이 원할 때 자유로이 바꿀 수 있도록 하자는 것이다.^{67) 68)}

62) 손형섭, 앞의 논문, 62면.

63) 손형섭, 앞의 논문, 73면.

64) 손형섭, 위의 논문, 66면.

65) 2014.5.28. 이데일리 뉴스, 은행권, 정보보호법 시행 앞두고 고객관리번호 마련 분주.

66) 손형섭, 위의 논문, 66면.

67) 손형섭, "주민등록번호 보호와 대체 수단", 국회보, 2015. 3, 69면

68) 손형섭, "ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호와 개인인증에 관한 법적 과제-주민등록

새로운 번호에서는 당연히 그 번호의 배열순서도, 번호만 보면 남성인지 여성인지 어느 지역 출생인지를 알 수 없도록 고려해야 할 것이다. 목적별 식별번호 체계로 나아가기 위하여, 새로운 번호 즉, Second Number를 국민에게 부여할 때에는 개인이 자유롭게 변경할 수 있고, 임의의 일련번호를 부여하여 사용하도록 해야 한다.⁶⁹⁾ 새로운 번호는 빈번히 본인확인이 필요하고 민감한 영역인 금융, 조세 분야에서 사용하는 세컨드넘버(Second Number)이면 좋겠다는 제안이다.

납세번호(혹은 금융번호)를 먼저 분리하는 목적별 식별번호로 제안하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 이미 납세자번호(TIN, Steuernummer) 혹은 조세확인번호를 사용하고 있는 나라들이 많기 때문이다. 독일도 신분증(PAusw)과 그 번호 외에도 조세관청은 조세식별번호(Steuer-Identifikationsnummer)를 발급하고 있다.⁷⁰⁾ 둘째, 우리 법에서도 이미 납세번호를 규정하고 있으므로 주민등록번호의 병용적 대안으로 저비용·고효율의 제도로 구상할 수 있기 때문이다. 셋째, 현재 근로소득원천징수를 위해서 각종 서식에서는 개인에게 주민등록번호(혹은 사업자등록번호)를 요구하고 있다. 따라서 주민등록번호를 대체할 수 있는 어떠한 대안도 근로소득원천징수를 위해서 소득과 세무에서 주민등록번호 사용을 피할 수 없다. 따라서 이러한 소득과 세무에서 주민등록번호 사용을 근절하기 위해서는 납세번호를 개인에게도 발급할 수밖에 없다. 이와 같은 이유로 목적별 식별번호에서 주민등록번호와 체계를 달리하고 그 사용영역을 금융·조세 영역에 새로운 추가 식별번호를 분리 사용하자는 것이다.⁷¹⁾

번호로부터 목적별 식별 대안 모색-", 68면

69) 2014.2.3. YTNRADIO, 주민등록번호 대체 수단은? _ http://www.ytnradio.kr/program/?f=2&id=28427&s_mcd=0206&s_hcd=15

70) 전술한 바와 같이, 독일에서도 세금번호에 대해 반대하는 소송이 있었으나 2012년 연방조세법원에서 합헌결정을 내린 바 있다. BUNDESFINANZHOF Urteil vom 18.1.2012, II R 49/10.

71) 그 내용은 다음과 같다. "① 주민등록번호를 대체하여 사용하기 위하여 세컨드넘버(Second Number, 납세번호) 발급을 원하는 만 19세 이상의 성인에게는 임의로 발급할 수 있도록 한다. 여기서 임의(任意)란 "원하여 신청하는 자에게만 자유로 행정기관이 발급한다는 것"을 의미한다. 세컨드넘버는 난수로 부여하여 국민들에게 연령, 성별 등이 부당히 공개되는 새로운 기본권 침해 우려를 막도록 한다. 예를 들어 T293784-1838934, T293332-4103422와 같은 형태로 만드는 것도 좋을 것이다. 주민등록번호와의 호환성을 고려하여 동일하게 13자리 숫자로 만들 수도 있다. ② 주민등록번호의 신규 발급도 임의의 일

여권번호 같은 경우에는 주로 출입국의 관리에 대해서만 사용하기 때문에 실제로 여권번호가 유출되거나 어떤 부당한 이용이 발생하고 있지 않는다. 주민번호의 사용 영역을 비경제적 공적인 영역에서 신원확인을 위한 정보의 장기적 확보가 필요한 최소한으로 제한하는 것이 바람직하다.

공공영역에서 주민등록번호의 사용은 주로 행정부 업무영역(이와 부수하는 법무, 치안, 선거사무 분야)에 한정하여 사용되어야 하고, 그 법적 사용처도 제한해야 한다. 이러한 공적영역의 목적별 식별번호를 사적영역에서 사용하는 것도 합리적인 이유가 없다면 제한해야 한다. 민간에서의 주민등록번호 사용은 이미 제한되고 있지만, 민간 기업이나 은행 등은 새로운 자체 본인확인 수단을 개발하고 자율적인 혁신을 도모할 수 있도록 해야 할 것이다.

V. 맺으며

그동안 주민등록법과 주민등록번호는 개인식별을 위한 다양한 기능을 하였고, 인터넷에서 본인인증에 사용되는 등 순기능도 많이 하였다. 하지만 정보의 대량 전송이 가능한 스마트 시대에 고정불변의 주민등록번호는 변경할 수 있는 제도로의 변경이 불가피하다. 그동안 정부도 주민등록번호의 보호를 위하여 다양한 방안을 고안하였고, 국가인권위원회와 국회에서도 주민등록번호가 변경 가능한 제도가 되도록 많은 노력을 하였다. 학계는 물론 법조계 그리고 시민단체에서도 합리적인 제도 변경을 위해 노력해왔으며 오늘 한국헌법학회의 토론

련번호 즉, 난수화해서 부여할 것인지 검토해야 한다. 세컨드넘버(Second Number, 납세번호)는 소득원천 징수는 물론, 주민등록번호만의 사용을 요구하는 정부 행정부 서비스·범죄인정보 확인 외의 영역으로, 본인이 원하는 다른 공적영역에서 사용할 수 있도록 검토한다. 또한 원하는 국민에 한해, 납세번호가 기재되고 사진을 첨부하여 신분증으로 사용할 수 있는 세컨드넘버증을 임의 발급할 수 있도록 한다. 그리고 무엇보다 위의 납세번호는 국민이 원하면 언제나 변경 가능한 난수 번호로 정하는 안을 구체적으로 입법화해야 할 것이다. 이 새로운 제도는 원하는 국민의 신청에 따라 발부하여 강제성을 배제하고 자율성을 높이도록 한다. 그 사용영역은 개인의 소득세 등 세무업무와 금융거래에 사용 가능하도록 할 수 있는지 검토해야 한다. 물론, 해킹이나 누설의 가능성은 세컨드넘버에서도 없지 않겠지만, 이 새로운 식별번호는 국민이 필요 시 쉽게 변경 가능하도록 하여 유출 시에도 2차 피해 우려를 바로 불식시킬 수 있도록 해야 할 것이다." 손형섭, 앞의 논문, 71면~72면.

도 그와 같은 노력의 일환이다.

헌법재판소는 이 결정을 통하여 국민의 자기정보통제권을 확인하고, 주민등록번호를 변경할 수 있도록 2017년 말까지 개선의무를 명확히 하였다. 이러한 개정논의에서는 주민등록번호의 변경과 나아가 주민등록의 성별연령 식별 가능성 문제의 개선도 검토해야 한다. 그리고 개인식별번호 체계에 대해 목적별 식별번호 체계로의 전체 체계 변경을 도모하고, 민간영역에서는 인권침해가 적은 각기 독자의 인증 방식을 개발 사용하도록 하여, 21세기 정보사회에서도 정보의 유출 등으로 인한 위험성을 줄이려는 노력을 계속해야 할 것이다. □

토론문:

‘주민등록법 제7조 헌법불합치결정에 대한 평가’

김기중¹⁾

1. 개요

그동안 헌재는 지문날인제도와 지문의 경찰청 보관행위의 위헌청구를 기각한 바 있으며²⁾, 청소년보호법 상 본인확인제(제16조 제1항)의 위헌 여부³⁾ 및 게임산업진흥에 관한 법률 상 본인인증제도(제12조의3 제1항 제1호) 위헌 여부⁴⁾에 관하여 모두 합헌이라고 판단하였다는 점에서, 주민등록번호의 변경을 허용해야 한다는 이번 헌재 결정은 무척 이례적이기는 하나⁵⁾, 견고한 주민등록시스템의 일부분에 대해서라도 부정적인 헌법적 평가를 하였다는 점에서 그 의미는 결코 작다고 할 수는 없을 것입니다. 특히 주민등록제도에 대한 문제제기 자체가 쉽지 않은 현실에 비추어 보면 더욱 그렇습니다.

그럼에도 불구하고 이번 헌재 결정에는 행정효율, 치안 및 국가안보를 이유로 한 주민관리제도에 대해 긍정적인 입장을 유지해 온 기존 헌재 결정례의 한

1) 변호사, 법무법인 양재, 정보인권연구소 이사

2) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190 병합 결정 및 2015. 5. 28. 2011헌마731 결정 참조

3) 헌재 2015. 3. 26. 2013헌마354 결정

4) 헌재 2015. 3. 26. 2013헌마517 결정

5) 행정효율과 국가관리를 중요시하는 헌재의 결정사례에 비추어 볼 때, 정보통신망법 상 본인확인제에 대한 위헌결정(헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47, 2010헌마252 병합 결정)도 이례적인 경우라 할 수 있습니다.

계가 그대로 포함되어 있다는 점에서, 기본권을 충분히 보장하는 내용의 결정이라고 평가하기는 어렵습니다.

2. 현재 2015. 12. 23.자 2013헌마68 결정의 요지

가. 주민등록번호에 의해 제한되는 기본권

주민등록번호는 모든 국민에게 일련의 숫자 형태로 부여되는 고유한 번호로서 당해 개인을 식별할 수 있는 정보에 해당하는 개인정보이다. 그런데 심판대상조항은 국가가 주민등록번호를 부여·관리·이용하면서 그 변경에 관한 규정을 두지 않음으로써 주민등록번호 불법 유출 등을 원인으로 자신의 주민등록번호를 변경하고자 하는 청구인들의 개인정보자기결정권을 제한하고 있다.

나. 개인정보자기결정권 침해 여부

주민등록번호제도는 주민등록제도의 일부로서, 주민등록 대상자인 주민에게 주민등록번호를 부여하여 주민등록자의 동태를 파악할 수 있도록 함으로써, 오늘날 국가나 지방자치단체로 하여금 국방, 치안, 조세, 사회복지 등의 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리할 수 있도록 한다.

심판대상조항이 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 이를 변경할 수 없도록 한 것은 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 것으로서, 그 입법목적의 정당성과 수단의 적합성을 인정할 수 있다.

그러나 주민등록번호는 단순한 개인식별번호에서 더 나아가 표준식별번호로 기능함으로써, 개인에 관한 정보가 주민등록번호를 사용하여 구축되고 그 번호를 통해 또 다른 개인정보와 연결되어 결과적으로 개인정보를 통합하는 연결자로 사용되고 있다. 이러한 점은 개인에 대한 통합관리의 위험성을 높이고, 종국적으로는 개인을 인격체로서가 아니라 모든 영역에서 국가의 관리대상으로 전락시킬 위험성이 있으므로 주민등록번호의 관리나 이용에 대한 제한의 필요성이 크다.

특히 현재의 주민등록번호는 목적별로 식별번호를 구분하여 사용하지 않고 모든 영역에 걸쳐 통합 사용되고 있는바, 공공부문에서 행정사무처리의 효율성을 높이는 기능을 하는 이외에 민간부문에서도 각종 상거래 등에 광범위하게 사용되는 등 국민의 사회경제생활에 필수적인 도구가 되었기 때문에, 이를 관리하는 국가는 주민등록번호가 유출되거나 악용되는 사례가 발생하지 않도록 철저히 관리하여야 하며, 그럼에도 불구하고 문제가 발생하는 경우 그로 인한 피해가 최소화되도록 제도를 정비하고 보완하여야 할 의무가 있다.

여러 사정을 종합하여 보면, 심판대상조항이 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 주민등록번호 유출이나 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 이를 변경할 수 없도록 한 것은 침해의 최소성원칙에 위반된다.

3. 주민등록제도 및 주민등록번호제도의 입법목적 정당성과 수단의 적합성 인정의 타당성

먼저, 현재는 심판대상조항이 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 이를 변경할 수 없도록 한 것은 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하기 위한 것이라고 하며, 그 입법목적의 정당성과 수단의 적합성이 인정된다고 판단하였습니다.

하지만, 모든 주민에게 고유한 번호를 부여하는 제도가 개인에게 미치는 부정적인 영향을 고려할 때, 단지 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하는데 효과가 있다는 이유만으로 그 입법목적의 정당성이나 수단의 적합성이 인정된다고 볼 수 있을지 의문입니다.

게다가 현행 주민등록번호제도는 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하는 것에 그치는 것이 아니라, 그 조합방법에 있어 생년월일과 성별, 태어난 지역에 관한 사항을 포함하도록 강제하고 있으며, 주민등록제도와 결합하여 세계에서 유래가 없는 주민관리장치로 기능하고 있는데다, 현재가 결정문에서 언급하고 있듯이 표준식별번호로 기능하고 있으므로, 이러한 점을 함께 고려하여 입법목적의 정당성과 수단의 적합성 여부를 판단하여야 합니다. 그러나 현재는