

이번 결정에서 주민등록제도와 주민등록번호제도의 헌법적 한계에 관한 구체적이고 치밀한 고민을 하지 않고 행정효율을 이유로 기본권을 제한할 수 있다는 시각을 그대로 드러내고 있어, 무척 아쉽습니다.

이런 점에서 발표자께서 식별번호와 헌법적 권리가 조화될 수 있다는 판단사례로 제시해 주신 독일 연방헌법재판소의 2012년 세금번호 결정 사례는 무척 흥미롭습니다. 위 사례와 주민등록번호에 의한 표준식별번호제의 헌법적 한계 사이의 비교분석이 필요하다고 생각합니다.

4. 주민등록제도 및 주민등록번호제도의 입법목적 확장

주민등록법은 주민등록제의 목적을 “주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하여, ‘행정사무’의 범위를 분명하게 규정하고 있지는 않습니다.

이에 헌법재판소는 주민등록번호를 주민등록제도의 일부로 보고, 따라서 그 입법 목적을 주민등록제도의 입법 목적과 동일하게, 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하는 것으로 설정하면서도, ‘행정사무’의 범위를 “국가나 지방자치단체로 하여금 국방, 치안, 조세, 사회복지 등의 행정사무”로 비교적 넓게 해석하고 있는데, 이는 현재의 선례를 바탕으로 한 것입니다.

현재는 이미 지문날인제도 위헌사건(2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190 병합)에서 주민등록법의 입법 목적을 국방과 치안으로 확장하는 결정을 하였습니다. 즉, “지문날인제도와 밀접한 관련을 맺고 있는 주민등록증제도는 위와 같은 주민등록법의 일반적인 입법 목적과는 다른 측면을 가지고 있다. 즉 주민등록증제도는 앞에서 본 바와 같이 원래 치안유지나 국가안보를 위하여 탄생한 제도로서 이를 뒷받침하기 위한 신원확인을 직접적인 목적으로 하고 있고, 그 목적달성을 위하여 주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·지문 등을 수록하도록 하고 있는바, 특히 주민등록표의 수록사항이 아닌 지문을 수록하도록 한 것은 국민의 자기식별성을 강화함으로써 보다 확실한 신원확인이 가능하도록 하기 위한 것이다.”라고 판시한 바 있고, 나아가 이번 현재 결정의 소수

의견에 인용되어 있고 다수의 현재 결정에 드러나 있는 판단의 하나인 분단국가의 특수성 논리, 즉 “우리 나라는 분단국가로서 아직도 체제대립이 상존하고 있는 실정이므로, 그러한 사정에 있지 아니한 다른 나라들에 비하여 국가안보 차원에서 국민의 정확한 신원확인의 필요성이 크다.”는 판단까지 이미 제시한 바 있습니다.⁶⁾

하지만 주민등록법의 입법 목적을 치안유지와 국가안보로까지 확장한 것은 법률이 규정한 문언의 범위를 현저히 넘어선 것으로 타당하다고 하기 어려우며, 반대로 문언의 해석 한계를 벗어나 주민등록법이 탄생한 배경을 기초로 주민등록법의 입법 목적을 치안유지와 국가안보라고 해석하는 경우라면 기본권을 침해하는 제도의 헌법적 한계를 보다 엄격하게 제한하는 것이 타당할 것이라 생각됩니다. 입법 목적이 행정효율인 경우와 치안유지/국가안보인 경우에 대한 헌법적 평가가 동일할 수는 없기 때문입니다.

5. 주민번호 도입목적에 따른 용도제한 판단의 부재

주민등록법이 주민등록제도와 그 일부인 주민등록번호제도의 입법 목적을 직접 규정하지 않고 있으므로 그 해석에 의해 행정사무의 범위를 넓게 설정할 수 있다고 하더라도, 주민등록번호는 그 목적에 맞게 사용되어야 한다는 헌법적 한계를 설정할 수도 있었으나, 현재는 이에 관하여 제대로 판단하지 아니하였습니다.

오히려 “주민등록법은 주민등록번호의 수집, 이용에 대한 범위나 제한을 명시적으로 규정하지 않은데다가, 위와 같은 주민등록번호의 특성과 기능으로 인해 다양한 행정영역뿐만 아니라 민간영역에서도 그 활용이 일상화되었다.”고 하며, 그 입법 목적에 관계없이 주민등록번호의 이용범위가 다른 공공영역은 물론이고 민간으로까지 확대되어 있는 현실을 아무 문제의식 없이 그대로 인정하는 오류를 범하고 있습니다.

6) 이런 점에서 현재가 이번 결정에서 위헌을 선언한 것은 헌법적 논리를 바탕으로 했다고 보다는 국민 대부분의 주민등록번호가 이미 유출되어 있다는 현실적 위험성을 더 고려한 것이 아닌가 하는 생각을 해 봅니다.

현재가 인정하고 있듯이, “국가가 주민등록번호를 부여·관리·이용하면서 그 변경에 관한 규정을 두지 않고 있는 것은 개인정보자기결정권에 대한 제한”이므로, 국가가 주민등록번호를 부여·관리·이용하면서 주민등록법에 그 수집·이용에 대한 범위나 제한을 명시하지 않은 것은 기본권 침해라고 전제한 후, 이런 제도의 미비로 인하여 주민등록번호가 다양한 일반 영역에 사용되도록 방치되었고, 결국 이 때문에 기본권 침해가 발생한 것은 아닌지에 관한 판단을 심판대상규정의 위헌 여부와 함께 검토하는 것이 옳은 방향이었을 것입니다.

결과적으로 주민등록번호가 입법목적의 범위를 벗어나 다른 공공영역과 민간 부분에서 사용되고 있는 현실, 주민등록번호의 수집, 이용에 대한 범위나 제한을 규정하지 않아 이러한 현실을 방치한 입법부작위의 위헌 여부에 관한 논쟁이 앞으로 계속 될 수밖에 없으며, 이에 관한 헌법적 판단은 상당한 기간이 경과한 후에나 가능하게 되었습니다.

6. 주민등록번호의 유일성을 유지하는 것이 행정효율과 국가안보 증진에 도움되는 것인지에 관한 판단근거와 구체적인 논의의 부재

현재는 이번 결정에서 별다른 근거 없이 주민등록번호의 유일성을 유지하는 것이 행정효율을 높이고 국가안보를 유지하는데 필요하다는 입장을 보였습니다.⁷⁾

하지만, 주민등록번호는 민간 부분을 포함하여 사회의 모든 분야에서 사용되는 표준식별번호로 기능하고 있기 때문에, 유일성을 유지하는 그 만큼 위험성도 증가하는 문제가 있습니다. 주민등록번호의 대규모 유출 사태는 주민등록번호가 그만큼 가치가 있기 때문에 발생하는 것이며, 따라서 주민등록번호를 입수하는데 들이는 비용보다 그것을 활용하는 가치가 높게 유지되는 한 주민등록번호의 유출 사태는 지속적으로 발생할 수밖에 없다고 보아야 하며, 주민등록번호의 유출이 반복될수록 주민등록번호를 활용한 행정효율과 국가안보 증진에 대한 기여도는 떨어질 것이므로, 딜레마에 빠지게 됩니다. 즉, 주민등록번호의 가

7) “주민등록번호 변경을 허용할 경우 주민등록번호의 개인식별기능과 본인 동일성 증명 기능이 약화되어 주민등록제도의 목적 달성이 어렵게 되고, 범죄은폐 또는 신분 세탁 등의 불순한 용도로 이를 악용하려는 경우가 생길 수 있다.”

치를 유지하려고 하면 할수록 그 가치가 떨어질 수 있는 것입니다.

현재가 이번 결정을 하면서 이런 고민을 한 흔적은 없는 것이 조금 아쉽습니다. 위 전제가 맞다면, 행정효율과 국가안보에 유용한 가치를 유지하면서 그 위험은 낮추는 유일한 방법은 주민등록번호를 원래의 목적대로 사용하도록 법률에 규정하고 민간 부분을 포함한 다른 용도의 사용을 금지하는 것이 될 것이므로(이른바 ‘목적별 식별번호제도’⁸⁾), 현재가 이번 결정에서 주민등록번호 변경 허용에 따른 위험을 논할 때 주민등록번호의 유일성을 유지하는 것이 과연 행정효율과 국가안보에 도움이 되는 것인지에 관한 구체적인 논의와 판단을 했어야 할 것입니다.

이런 점에서 “이러한 유출 사고를 막기 위해서 앞으로는 그 사용의 제한과 대체수단, 목적별 식별번호 사용을 통하여 주민등록번호의 사용의 남용과 부당·불법한 유출 위험을 분산시키고 경감시켜야 한다.”는 발표자의 견해에 동의하며, 납세번호를 먼저 분리하고 금융분야의 식별번호를 분리하며 주민번호는 행자부 영역과 법무, 치안, 선거사무 분야 등에 한정하자는 구체적인 방안과 절차까지 마련해 주신 발표자의 제안에 전적으로 동의합니다.

결론적으로, 현재가 판단에서 빠뜨리거나 소홀히 한 위와 같은 분야에 관하여 향후의 구체적인 논의가 필요할 것으로 생각합니다. □

8) 이번 결정에 “현재의 주민등록번호는 목적별로 식별번호를 구분하여 사용하지 않고 모든 영역에 걸쳐 통합 사용되고 있다.”는 내용이 포함되어, ‘목적별 식별번호’라는 용어가 공식 사용되었습니다.

주민등록번호 변경제도 도입방안

: 대안 및 시사점

최성락¹⁾ · 이해영²⁾

I. 서론

주민등록번호 제도 변경을 둘러싼 논란이 뜨겁다. 주민번호 변경으로 인한 사회적 혼란 등 부작용을 고려하여 매우 제한적으로 주민등록번호 변경을 허용하자는 주장이 있는가 하면, 증가하는 정보 유출의 위험을 고려하여 목적별 식별번호 도입 등 보다 획기적인 변화를 추구해야 한다고 주장하는 이들도 많다. 이러한 가운데 정부의 입장은 최대한 소폭의 변경만을 허용하려는 의도를 보이기도 있다.

행정학적 관점에서 보면, 제도 변화를 위한 접근방법으로서 점증주의적 접근 방법(branch method)과 합리적 접근방법(root method)이 대비되어 논의된다. 점증주의적 접근방법은 현재 수준에서 약간씩의 변경을 통해 보다 나은 대안을 찾아나가는 방법이다. 변화에 대해 보수적이라는 비판을 받기도 하지만 정책 실수나 오류를 줄여가면서 정치·행정적으로 실행가능한 대안을 내는 데 유리하다. 반면, 합리적 접근은 문제 해결을 위한 방안을 제로 베이스에서 검토하고 이들에 대한 비교평가를 통해 최적의 대안을 찾아나가는 방법이다. 보다 근본적인 개혁을 위해서 필요한 접근방법으로서 혁신적 변화 수단이 된다. 그러

1) 교수, 동양미래대학교 경영학부

2) 교수, 광운대 행정학과

나 여러가지 제약요인으로 현실적으로 쉽지 않아서 정책 실수를 하게 될 가능성도 크다. 그만큼 정책변화의 비용이 많이 드는 것이다.

이러한 접근방법이 시사하는 바는 제도 변화에 있어서 수반되는 비용과 편익을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 현재 정부가 추진하는 주민등록번호 변경제도 논의는 상당히 점증주의적인 대안에 속한다. 제도 변화에 들어가는 비용을 최소화할 수 있겠지만 이에 따른 편익 역시 크지 않을 것으로 보인다. 즉 정보 보호를 위한 근본적 방법이 될 수 없다. 이에 대체 식별번호에 대한 논의가 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 대체 식별번호로의 제도 변화를 상당한 비용을 수반할 것이다. 그러나 그만큼 정보 보호와 관련한 사회경제적 편익도 증가할 것이다.

따라서 본 연구는 행정·정책적인 관점에서 주민번호 변경제도 논의 현황과 문제점을 살펴본 후 대안과 시사점을 살펴보고자 한다. 특히 주민번호 변경 방안과 관련하여, 다소 점증적인 대안에서부터 보다 근본적인 대안으로서 무엇이 있을 수 있는가를 살펴보고 각 대안의 장단점 등을 살펴보고자 한다.

II. 주민등록번호제도 개편 논의 현황과 한계

1. 주민등록번호제도 개편 추진 현황

1) 주민등록법 개정 추진

주민등록번호가 공공부문 뿐 아니라 민간부문에서도 광범위하게 활용되면서 이로 인한 정보 유출의 위험이 급격히 증대하여 왔다. 개인정보 수집 단계에서 인가되지 않은 자가 바이러스, 허위 사이트 등을 이용하여 불법적으로 주민등록번호를 수집하는 사건이 발생했고, 개인정보 보관단계에서 데이터베이스에 무단으로 접속하여 고객정보를 유출하는 사건이 발생했으며, 개인정보 이용 단계에서 개인정보를 동의 없이 다른 목적으로 재사용하는 등의 사건이 나타났다. 더 문제가 심각한 것은 이러한 개인 정보 유출로 인해 2차 피해 가능성이 계속 증가하고 있다는 것이다. 유출된 개인 정보는 상업적으로 이용될 수 있으며, 불법적 경제행위에 활용되고 보복범죄에 이용될 가능성이 있다. 그리고 이

러한 2차 피해에 대한 우려가 걱정이 증가하고 있는 상황이다(장종인, 2005; 금창호 외, 2014).

이에 2014년 2월 민병두-진선미 의원은 임의번호 방식의 주민등록법 개정안을 발의하였고, 주민등록법 개정을 위한 토론회가 이루어졌다. 이어 2014년 8월 국가인권위원회는, “국가전산망이나 민간기업의 데이터베이스 모두 주민등록번호를 기반으로 하고 있어서 주민등록번호는 공공영역이나 민간영역 구분없이 축적된 개인정보에 대한 접근을 가능케 하는 만능열쇠이자 개인정보 데이터베이스 사이의 연결자 역할”을 함에 따라 “주민등록번호가 유출되거나 오·남용될 때 프라이버시를 침해하거나 범죄에 활용될 가능성이 높아지며, 국가 안보에도 혼란을 일으킬 수 있다”는 이유로 주민등록번호제도의 개선을 권고한 바 있다.³⁾

그리고 헌법재판소는 2015년 12월 23일, 주민등록법 제7조 3항 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여하여야 한다”는 조항은 주민등록번호 변경을 일체 허용하고 있지 않기 때문에 개인정보 자기결정권을 침해하는 등 헌법에 합치하지 아니하므로 2017년 12월 31일까지 관련법을 개정하도록 결정하였다.⁴⁾

<표 1> 개정안 발의 및 헌법재판소 위헌판결 주요 일지

- 2011년 07월 31일 네이트, 싸이월드 3500만명 개인정보 유출
- 2011년 08월 02일 네이트 유출 피해자, 주민번호 변경, 행정소송 제기
- 2012년 08월 28일 헌법재판소, 인터넷 본인확인제 위헌 결정
- 2013년 02월 27일 주민번호 변경, 헌법소원 제기

3) 2014. 8. 8. 국가인권위원회 보도자료. ‘주민등록번호 이제는 전면 개편해야’

4) 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.(이혜정, 2016: 10)

- 2014년 01월 08일 카드3사 개인정보 유출 1억 4백만건
- 2014년 01월 28일 국가인권위, 변경가능, 임의번호 방식으로 법제 정비 촉구
- 2014년 02월 12일 변경가능-임의번호 방식의 주민등록법 개정안 발의 (민병두-진선미 의원 등)
- 2014년 02월 19일 주민등록법 개정안 필요성 국회 토론회.
- 2014년 05월 07일 카드3사 개인정보 유출피해자, 주민번호 변경 행정소송 제기
- 2014년 08월 07일 주민등록번호 수집 법정주의 시행됨. (개인정보보호법 개정안 시행)
- 2014년 08월 08일 국가인권위, 주민번호 전면개편 권고 (목적별, 임의번호, 변경허용, 수집의 법정주의)
- 2014년 08월 21일 주민등록번호 법정주의 시행과 개인정보보호 현황과 과제 토론회
- 2014년 09월 29일 안전행정부, ‘주민등록번호 개선 대안마련을 위한 공청회’ 개최
- 2015년 02월 27일 정청래, 민병두, 진선미, ‘개인정보 유출사고 1년 - 주민등록번호제도 개편 논의 검토 및 비판’ 토론회
- 2015년 11월 12일 헌법재판소, 주민번호 헌법소원 사건에 공개변론
- 2015년 12월 23일 헌법재판소, 주민등록법 헌법불합치결정

<자료: 민병두-진선미-정청래 보도자료 2015. 12. 28>

한편, 주무부처인 행정자치부는 2014년 1월 발생한 카드사의 개인정보 대량 유출 사고 이후, 개인정보 보호에 대한 대책의 하나로 주민등록번호 변경을 위한 주민등록법 개정을 추진하였다. 그리고 이와 관련한 주민등록법 개정 정부안을 2014년 12월 31일 국회에 제출한 바 있다.

정부 발의 법률안에 따르면 주민등록번호 유출로 인하여 생명·신체상 위해, 재산상 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람에 한하여 주민등록번호변경위원회의 심의 결과에 따라 주민등록번호 변경이 가능하도록 하였다. 행정자치부는 법안이 통과되면 변경위원회 구성 등 변경제도를 운영할 계획이다. <표 2>는 주민등록법 개정 관련 입법부 발의안과 정부안을 비교한 것이다.

<표2> 주민등록법 개정안 - 민병두(안), 진선미(안), 정부(안) 비교

	민병두 의원안	진선미 의원안	정부안
주민번호 구성 방법	임의 숫자로 부여	개인의 고유정보가 포함되지 않은 임의 번호	개인정보(생년월일, 성별, 출생지역)를 바탕으로 (현행과 같음)
주민번호 변경	유출, 도용 또는 부정사용 등이 확인된 사람	유출로 인하여 생명·신체에 대해 위해(危害) 또는 재산에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자	주민등록번호유출로 생명·신체상 위해(危害), 재산상 중대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람 성범죄 피해 아동 청소년, 성폭력·성매매 피해자
변경심사 주체 및 변경 절차	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 시장·군수·구청장이 변경	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 개인정보보호위원회 소속 주민등록번호변경위원회 심사·의결 → 시장·군수·구청장은 주민등록번호변경위원회의 의결사항 시행 ※ 불법을 목적으로 하거나 사회상규에 반한다고 판단되는 경우가 아닌 한 주민등록번호의 변경을 의결	시장·군수·구청장에게 변경 신청 → 행정자치부 소속 주민등록번호변경위원회 심사·의결 → 시장·군수·구청장은 주민등록번호변경위원회의 의결사항 시행
부칙	신생아, 번호 변경자에 한하여 새로운 임의번호 부여 시행일 이전에 주민번호 유출된 사람에게도 적용	시행일 1년 이내에 모든 국민에게 새로운 임의번호 부여	없음

<자료: 민병두-진선미-정청래 보도자료 2015. 12. 28>

2) 대체수단의 도입 추진

정보 유출 사고가 지속되면서 주민등록번호제도의 보다 근본적인 제도 개편을 주장하는 목소리가 증가하였다. 개인정보처리시스템에서 주민등록번호가 주요키 값으로 사용되어 연동·연계 시 필요한 대체수단이 요구되고 있으며, 이에 행정자치부, 방송통신위원회 등을 중심으로 정보 보호를 위한 대안으로 온라인상의 대체수단으로 아이핀, 공인인증서 등이 도입되어 사용되었다(신영진, 2015). 더 나아가 관리번호와 개인 고유번호를 이원화하는 방안으로 주민등록체계를 개편해야 한다는 주장이 나오고 있다. 또한, 인터넷뱅킹, 온라인 등본 발급 등 본인확인이 반드시 필요할 경우를 제외하고는 목적별, 분야별로 다양한 세컨드넘버가 도입될 필요가 있다는 것이다(손형섭, 2015). 주요 식별번호체계의 특징을 비교하면 <표 3>과 같다.

<표3> 주요 식별번호체계 특징 비교

특징	주민등록번호	아이핀 2.0	제안된 식별번호
주민번호 저장 위치	다수서비스 제공 사이트	다수 본인확인기관	본인확인 기관
최소정보포함 여부	X	O	O
온라인 환경 지원	O	O	O
오프라인 환경 지원	O	△ (연계정보 활용)	O (오프라인 식별번호)
재발급 기능	X	O	O
위조검증 체계	△ (취약한 검증방식)	O (본인확인 기관검증)	O (발급기관 전자서명)
소유자 확인 가능	△ (실명 확인)	△ (ID / PW)	O (C/R 방식)

<자료: 이형호(2010), 신영진(2015)에서 재인용>

3) 개인 정보보호 조치 강화

행정자치부는 주민등록제도를 변경할 수 있게 하는 방안과 함께 주민등록번호가 쉽게 수집되고 남용되는 것을 막기 위한 여러 조치들을 해 오고 있다.

행정자치부는 개인정보보호법을 개정하여 그간 법률, 시행령, 시행규칙에 근거해 주민등록번호 수집이 가능하였던 규정을 향후 법률과 시행령에 근거해서만 수집될 수 있도록 하였다. 현재 주민번호 수집 근거가 있는 시행규칙은 464개에 달한다. 2015년에 111개의 주민번호 수집 근거 법령(42개 시행령, 69개 시행규칙)을 정비하였고 2016년에 관계부처와 공동으로 146개의 근거법령을 정비할 계획이다.⁵⁾

이에 따라서 시행규칙에 근거해서 주민등록번호를 수집하였던 경우 생년월일 등 다른 대체적인 번호를 활용하도록 유도하고 있다. 그럼에도 주민등록번호 수집이 꼭 필요한 경우에는 시행령을 제정하여 수집하게 된다.

2. 문제점

1) 정보 보호에 있어서의 한계

전체적으로 볼 때, 정부는 작금의 정보 유출 문제를 해결하기 위하여 주민등록번호의 변경은 매우 제한적으로 허용하되, 다른 개인 정보보호 규제 강화를 통해 문제를 해결해 나가고 있는 것으로 보인다. 주민등록법 개정 정부안에서 주민등록번호를 변경을 아주 특수한 경우를 제한하고 있으며, 올해 정부의 정보 보호 관련 계획에는 주로 개인정보보호를 위한 조치들을 시행하는 것이 핵심 과제로 상정되고 있다. 큰 틀에서의 정보 문제를 획기적으로 개선하기 위한 제도 개선에는 크게 중점을 두고 있지 않은 것으로 보인다.

그러나 정부의 정보 보호 조치들과 노력에도 불구하고 정보 유출 사고는 지속

적으로 발생하고 있다. 2011년 9월 개인정보보호법 시행 이후 2014년 5월까지 행정자치부에 신고된 개인정보 유출사고는 총 42건(회), 그 피해자가 1억 1,868만명에 이르고 있다. 그 중 주민등록번호가 포함된 유출사고는 27건(64.3%), 1억 1,060만명(93.2%)으로, 거의 대부분의 유출사고에서 주민등록번호가 함께 유출되고 있는 것으로 나타났다.⁶⁾

<표4> 최근 주요 개인정보 유출 사례(2010~2014년)

시기	발생기업	피해규모	발생원인
2010년 3월	신세계몰 등 25개 업체	2,000만명	해킹으로 유출
2011년 7월	SK컴즈	3,500만명	해커가 관리자 ID/비밀번호를 탈취하여 외원정보 유출
2011년 11월	넥슨	1,320만명	게임 메이플스토리 이용자 주민등록번호 등 개인정보가 해킹으로 유출됨
2012년 7월	KT	870만건	해킹으로 유출
2014년 1월	KB카드, 롯데카드, NH카드	1억 400만건	외부 관리위탁 업체 직원이 유출

<자료: 금창호 외 (2014:30)에서 수정>

비록 국가가 개인정보보호법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리 등을 제한하고, 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하였다고 해도, 문제는 여전히 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 않다는 것이다. 뿐만 아니라 더욱 문제가 되는 것은 이미 유출되어 발생하는 피해에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 이러한 조치는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다(이해정, 2016: 9).

5) 2016-03-10 15:46, 행자부, 주민등록번호 보호제도 한층 강화... 개인정보 유출 막는다, 데일리시큐, 검색일 : 2016. 3. 11.

6) 안전행정부 개인정보보호 종합지원 포털의 "마이핀[내 번호]에 대한 모든 것", 이해정 (2016: 12)에서 재인용.

정부는 개인정보보호법 강화를 통해 정보 보호의 문제를 해결하려고 하지만, 정보 이용에 대한 사전적 규제가 강화되면서 오히려 피규제자의 정보 이용에 관한 도덕적 해이를 부추기고 있는 것이 현실이다. 목적별 대체식별번호 등보다 근본적인 대안 논의가 요구된다. 또한 진정한 정보보호를 위해서는 징벌적 배상제도 등 정보보호에 대한 개별 경제 주체의 책임성을 강화하는 패러다임의 전환이 요구된다.

2) 제도 변경으로 인한 비용과 편익의 적절한 고려 필요

현행 정부의 주민등록개편 제도 논의는 매우 점진적인 접근으로서 제도 변화에 수반하는 비용을 최소화하기 위한 것으로 보인다. 실제 2014년 정부는 한국 지방행정연구원을 통하여 대체 식별번호에 대한 광범위한 연구를 수행하여 그 사회적 비용에 대하여 살펴본 바 있다.⁷⁾

그러나 문제는 제도 변화로 인한 비용이 적게 든다는 것은 그만큼 편익도 크지 않다는 것을 의미한다. 즉, 정부는 근본적인 제도 변경으로 인한 사회적 비용에 대해 매우 민감한 것으로 보이는 반면, 제도 변경으로 인한 편익 부분에 대해서는 상대적으로 신경을 덜 쓰는 것으로 보인다. 이는 근본적 제도 변경의 편익이 정보 유출 위험의 감소라는 상당히 추상적인 편익이기 때문에 이를 가시적으로 계산하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 그리고 제도 변화를 관리하여야 하는 입장에서 명시적으로 들어가는 관리 비용에 초점을 맞출 수밖에 없을 것이다.

기존의 주민등록제와 주민등록번호는 행정적인 측면에서 효율성을 증진시키고 행정서비스 차원에서 공적 부조 또는 사회복지 증진에 기여하고 국민의 보호와 편의제공, 사회 안정 및 질서 유지라는 긍정적인 기능을 해 온 것도 사실이

7) 금창호 외(2014)의 연구에 의하면, 주민등록번호 제도 개선에 따른 사회적 비용을 전산처리비, 주민증 교체비, 대외홍보비, 민간산업 부문의 비용, 주민불편 비용으로 나누어 보았다. 전산처리비용에는 데이터 생성, 데이터 교체, 데이터 폐기, 데이터 보안 관리 및 교육 등에 들어가는 비용을 고려하였으며, 주민증 교체비는 신규 번호 부여 후 신규 주민증을 생성하고 구 주민증을 수거하여 파기하는 비용으로 발급 비용, 시스템 구축 비용, 사진입력기 등 도입 비용을 고려하였다. 이와 함께 신규 주민증 생성 및 교체와 관련된 홍보 비용을 산정하였다.

다. 그러나 정보 유출 피해가 심각해지면서 불법적 경제행위에 이용되거나 사생활침해가 발생하는 등의 부정적 효과도 증대하였으며 이러한 사회적 비용은 빠르게 증가하고 있다.

주민등록번호제도를 전면적으로 개편하게 된다면, 근본적으로 정보 유출로 인한 피해를 감소시킬 수 있다는 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 또한 정보의 자기통제권이 향상되고 사생활보호 등 정보 보호 가치가 증진될 수 있다. 아울러 행정 효율성이나 질서 유지 등 고유의 기능도 잘 유지될 수 있다.

반면, 주민등록번호제도 개선의 인한 부정적 효과는 개편으로 인한 각종 비용 그리고 과도기에서 나타나는 주민 불편 등으로 나타난다. 정부 입장에서는 새로운 시스템을 구축하고 실행하는 데 막대한 비용이 소요될 것이며, 주민등록번호를 어떤 식으로든 활용해 온 공공부문과 민간기업은 제도 개편으로 인한 시스템 구축, 프로그램 변경, 과도기상의 문제 등 유·무형의 비용을 부담해야 한다. 국민들의 입장에서는 개편된 주민등록시스템 초기에 발생할 수 있는 국민들의 행정적 불편과 혼란, 시간 지체 비용과 학습 비용을 부담하게 될 것이다.

물론 이러한 긍정적 효과 및 부정적 효과는 실제 어떠한 대안을 선택하느냐에 따라 그 정도와 수준이 달라질 수 있다. 우선 현재 사용하고 있는 주민등록번호를 유지하느냐 아니면 새로운 주민번호로 일괄 교체하느냐에 따라 비용과 편익이 달라진다. 기존 번호를 유지하는 경우 체계 변경에 따른 사회적 불편이나 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있는 반면, 이미 유출된 부분에 대한 정보 보호 기능이 미흡하고 국민의 불안감도 여전하다는 단점이 있다. 또한 주민번호를 유지하면서 식별번호를 추가하느냐, 아예 주민번호를 폐지하느냐에 따라서도 그 경제사회적 효과가 차이가 있다. 주민번호체제를 유지하는 것은 향후 유출될 경우 지금과 동일한 문제를 발생시킨다는 한계가 있는 반면, 주민번호 폐지는 국민불안감 해소나 정보 보호 측면에서 가장 큰 효과를 볼 수 있을 것이다. 번호 발행을 규칙적으로 할 것인가 무작위로 할 것인가에 대해서도 차이가 있는데, 규칙번호로 하는 경우 본인확인 절차가 간소하다는 긍정적 측면이 있는 반면, 무작위번호로 하는 경우는 재발급 효율성 및 정보보호 가치를 증진시킬 수 있다는 긍정적 효과가 있다.

중요한 것은 주민등록번호제도를 변경함에 있어 이에 수반되는 비용과 이를

통해 얻게 되는 편익을 보다 균형감 있게 고려해야 한다는 점이다.⁸⁾ 현재의 접근방식은 비용의 과대계상, 편익의 과소계상의 문제점을 가진다.

3) 보다 근본적 대안 마련의 필요성

아주 제한적인 주민등록번호 변경 방안으로는 복잡하게 진화하고 있는 기술 및 사회 환경속에서 정보 유출 위험을 줄이고 개인의 사생활 보호 등 정보보호 가치가 증진될 수 없다. 특히 이미 주민등록번호가 유출되어 발생되었거나 발생할 수 있는 피해 등에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하고 있다.

외국 사례를 보면, 일부 국가를 제외하고 대부분의 국가에서 발행하는 개인 식별 번호는 민감한 개인정보를 포함하지 않고 있으며, 개인정보를 포함하더라도 조세와 사회보장과 같이 극히 제한된 공공행정 업무에만 제한적으로 사용하고 있으며, 그 외 민간영역에서는 개인 신분인증의 수단으로 활용하지 않고 있다(하혜영, 2014: 2). 또한 주요 국가들은 번호 변경을 허용하고 있는데, 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(KDI, 2014; 신훈민, 2016: 29).

8) 기존 연구들을 토대로 볼 때, 편익으로는 개인정보의 가상 가치, 개인정보 침해사고로 인한 기업의 손실 감소, 위변조방지 편익, 전자정부서비스의 이용 편익, 주민등록등초본 대체 편익, 소지자 승인에 따른 정보주체의 통제력 강화(피해 최소화) 등을 고려할 수 있다. 비용으로는 주민등록 시스템 교체, 새로운 신분증 발급 비용, 발급관리용 정보시스템 구축, 발급을 위한 사진 입력, 리더기 도입 등의 비용, 유지보수비용, 공적 장부, 정보시스템(BDMS)의 기록변경 등을 위한 비용(주민등록번호 이력관리 기능 마련 비용, DB구조 변경, 데이터 이전 비용, 기존 프로그램 변경 비용 등), 데이터 생성, 교체, 폐기, 보안과 관련된 전산처리비용, 기업의 시스템 교체비용, 신규 주민증 생성 및 교체 홍보 비용, 분실 훼손 재발급시 본인부담액, 리더기 구입비 등 주민번호 변경자의 신청에 의한 변경과 이력관리 필요한 비용, 주민번호 변경사실을 증명할 수 있는 민원서류 발급비용 및 고객, 사원명부 등 각종 시스템 및 서식 변경비용(이를 위한 DB구조 변경, 데이터 이전, 기존 프로그램 변경 비용 등) 등을 고려할 필요가 있다(금창호 외, 2014; 김민호 외, 2012; 고문현 외, 2010).

우리의 경우도 주민등록번호의 변경 대안 뿐 아니라 보다 근본적인 대안에 대해 논의할 시점이다. 현재 정부가 추진하는 주민등록번호 변경제도 논의는 상당히 점증주의적인 대안에 속한다. 제도 변화에 들어가는 비용을 최소화할 수 있겠지만 이에 따른 편익 역시 크지 않을 것으로 보인다. 즉 정보 보호를 위한 근본적 방법이 될 수 없다. 이에 대체 식별번호에 대한 논의가 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 대체 식별번호로의 제도 변화를 상당한 비용을 수반할 것이다. 그러나 그만큼 정보 보호와 관련한 사회경제적 편익도 증가할 것이다.

III. 주민등록번호 변경 방안

그동안 주민등록번호는 변경 불가 영역이었으나, 현재 판결에 의해 향후 국민들은 주민등록번호를 변경할 수 있게 된다. 국민들이 변경 신청을 하고 그 이유가 적정하면 정부는 주민등록번호를 변경해주어야 하는데, 이때 어떤 식으로 변경을 해야 하는가하는 문제가 있다. 주민등록번호를 변경하는 방안으로는 다음과 같은 것들이 있다.

주민등록번호 변경 방안

- ① 기존 주민등록번호 체계 유지 - 지역표시, 일련번호, 검증번호만 변경 (9번째 이후 숫자만 변경)
- ② 기존 주민등록번호 체계 유지 - 일정 규칙에 따라 다른 숫자로 변경
- ③ 임의 번호 부여 - 기존 13자리 체계 유지
- ④ 보다 적은 자리수로 임의 번호 부여

위 각각 대안의 주요 내용과 장단점을 살펴본다.

1. 기존 주민등록번호 체계 유지

- 지역표시, 일련번호, 검증번호만 변경

1) 의의

기존 주민등록번호 체계를 유지하면서 주민등록번호를 변경을 허용하는 방안은 기존 주민등록번호에서 앞부분은 그대로 두고 지역표시번호, 일련번호, 검증번호 등 뒷부분만 변경해서 새로운 번호를 부여하는 방안이다.

기존 주민등록번호는 다음의 체계로 되어 있다.(권건보, 2004; 김민호 외, 2009)

*****	-	*****			
생년월일		*	****	*	*
		성별	지역번호	일련번호	검증번호

- » 성별 : 1900년대 태어난 남자는 1, 여자는 2, 2000년대 태어난 남자는 3, 여자는 4
1800년대 태어난 남자는 9, 여자는 0
- » 지역번호 : 최초 주민등록번호 발급 기관의 고유 번호
- » 일련번호 : 신고 순위. 신고 당일 같은 지역의 같은 성(姓)을 쓰는 사람들 중 몇 번째로 신고되었는지 표시
- » 검증 번호 : 오류 수정 번호. 주민번호가 올바른 번호인지 확인하는 도구

앞 6자리 생년월일은 고유 번호로 그대로 두고, 성별에 해당하는 부분도 변하지 않는다. 그대신 변경신청에 따라 새로 주민번호를 부여하는 기관의 지역 표시번호를 따서 새로운 주민등록번호를 부여한다. 이때 새로 주민번호를 부여하는 기관에 따라 일련번호가 정해지고 검증번호가 부여된다. 만약 새로 주민번호를 부여하는 기관이 최초 주민번호 부여 기관이었다면 지역번호도 동

일하고 일련번호, 검증 번호만 변경된다.

2) 장점

이 방안은 주민등록번호를 변경하는 비용이 가장 최소화되는 방안이다. 새로운 주민번호 체계를 구축할 필요도 없고, 별도의 주민번호 등록 논리를 개발할 필요도 없다. 현재 사용되는 주민번호 시스템 내에서 새로운 번호가 부여된다.

기존 주민번호에서는 태어난 지역의 행정기관을 중심으로 주민번호가 부여되었지만, 이제는 새로 주민번호를 변경하는 행정기관을 중심으로 주민번호가 부여되는 정도의 변화이다. 행정 비용이 최소화되는 방안이라 할 수 있다.

3) 단점

이 방안의 문제점은 자신의 개인 정보가 누출되어 주민번호를 변경하고자 하지만 실질적으로 새로 변경되는 주민번호를 추정하기가 쉽다는 점이다. 이 방안에 의하면 13자리 중에서 6자리가 변경되는데 이 중에서 실질적으로 변화하는 것은 새로운 지역번호 4자리와 일련번호 뿐이다. 마지막 검증번호는 앞 숫자에 따라 정해지는 것으로 주민번호 체계를 아는 사람은 어렵지 않게 산출해 낼 수 있다.

이 경우 새로운 지역번호는 변경 신청을 하는 사람의 거주지, 아니면 주민등록번호 변경 위원회 등이 될 것이기 때문에 어떤 번호가 될 것인지에 대해 어렵지 않게 추정해나갈 수 있다. 자신의 주민번호가 도용이 되어서 주민번호를 바꾸고자 하는 것인데, 주민번호를 도용한 주체는 어렵지 않게 당사자의 새로운 주민번호를 추정해나갈 수 있게 된다. 그리고 태어나서 계속 같은 지역에서 사는 사람의 경우, 지역번호가 동일하게 되어 일련번호와 검증번호 2자리만 변경되는 경우도 발생할 수 있다. 개인 정보 누출로 인해서 새로운 번호를 부여받고자 하는 것인데 실질적으로 개인정보 보호의 의의가 크지 않다.

2. 기존 주민등록번호 체계 유지

- 일정 규칙에 따라 다른 숫자로 변경

1) 의의

2안: 기존 주민등록번호 체계를 유지하면서 일정 규칙에 따라 다른 숫자로 변경하는 방안은 기존 주민번호의 논리, 체계를 그대로 따르면서 그 수치를 변경하는 방안이다. 현재 주민등록번호의 체계는 다음과 같다(김민호 외, 2009).

*****	-	*****			
생년월일		*	****	*	*
		성별	지역번호	일련번호	검증번호

여기에서 생년, 생월, 생일, 성별 및 출생연대, 지역표시번호, 일련번호, 검증번호 체계는 그대로 유지한다. 하지만 현재 주민등록번호는 생년, 생월, 생일, 성별 및 출생연대 등의 수치가 개인정보를 그대로 보여주고 있다는 한계점이 있다.

따라서 생년, 생월, 생일, 성별 및 출생연대에 해당하는 수치를 일정 규칙 등으로 난수화하는 방안이다. 현재는 앞자리가 011105 등으로 시작할 경우 생년월일이 표시되는데, 이를 862847 등으로 개인정보가 표시되지 않도록 변경한다.

생년월일 등이 항상 같은 방법으로 난수화된다면 새로운 번호에서 또한 실제 생년월일을 추정해내기 쉽게 된다. 검증번호 등에 따라 생년월일 등을 난수화하는 방법을 여러개 동시에 운영하는 방안으로 주민등록번호를 통해 개인정보를 추정하기가 어렵도록 할 수 있다.

2) 장점

2안은 현재 주민등록번호 체계를 크게 무너뜨리지 않으면서 개인정보를 보

호할 수 있는 새로운 번호를 부여할 수 있다는 점이 장점이라 할 수 있다. 기존 주민등록번호의 체계, 구성 논리, 작성 방법 등을 그대로 이용하면서 단지 그 숫자만 다른 것으로 바꿔준다. 과거에는 이렇게 수치를 변경하는 난수화 작업이 어렵고 혼란스러울 수 있겠지만, 현재 컴퓨터 능력으로는 간단하게 새로운 난수화 번호가 부여될 수 있다. 실질적으로 기존번호를 일정 규칙에 따라 난수화하는 프로그램을 개발, 적용하는 것으로 충분히 개인 정보가 보호되는 새로운 주민등록번호를 만들 수 있다.

그리고 행정기관은 새로 작성되는 862847 등의 주민번호에서 난수화 해제 프로그램 등을 이용해서 실제 생년월일인 011105 등을 도출해낼 수 있다. 행정편의적인 측면에서도 다른 방안에 비해 상대적으로 긍정적일 수 있다.

3) 단점

현재 시스템에서 2안의 주민등록번호를 새로 도입하는 것은 새로운 번호를 위한 데이터베이스 구축, 그리고 기존 번호와 새로운 번호를 연결하는 과정에서 시스템 운영, 유지, 보수 비용이 크게 소요되는 문제가 있다. 이러한 행정비용으로 인해 정부는 주민번호 변경 등에 대해 부정적이었다고 볼 수 있다.

하지만 현재 판결이 나온 지금, 어떤 식의 시스템을 마련하더라도 기존 번호와 새로운 번호 두 개의 데이터베이스를 구축하고 또 기존번호와 새로운 번호를 연결하는 시스템을 갖추어야 한다. 즉 여기서 제시하는 모든 방안에서 기존 번호 데이터 베이스와 새로운 번호 데이터베이스, 그리고 이 둘을 서로 연결하는 시스템을 구축해야 한다. 이런 측면에서 볼 때 2안의 비용은 다른 대안에 비해 추가적으로 소요되는 비용으로 보기 어렵다.

순수히 2안을 도입함으로써 발생하는 추가적 비용은 기존 주민등록번호 수치를 새로운 번호로 바꾸어주는 난수화 프로그램 구축 비용이라 할 수 있다. 이러한 추가적 비용이 소요되기는 하지만 다른 방안에 비해 상대적으로 적은 비용으로 추정된다. 그리고 새로운 주민등록번호를 익히는데 따른 국민들의 불편 비용이 있다. 기존 주민등록번호에 비해 상대적으로 암기, 활용에서 어려움을 겪게 된다.

3. 임의 번호 부여 - 기존 13자리 체계 유지

1) 의의

제 3안은 기존의 주민등록번호 구성 원리, 체계 등을 포기하고 임의적인 번호를 부여하는 것이다. 그 대신 기존 주민등록번호 13자리 체계는 유지하여, 13자리의 임의 번호를 부여하도록 하는 방안이다.

이때 이 13자리를 구성하는 새로운 체계를 일부러 마련할 필요는 없다. 과거에는 어떤 구성 체계를 통해 번호가 부여되지 않으면 같은 주민등록번호가 부여되는 문제가 있었다. 그래서 각 지역마다 고유 번호를 부여하여 전국적으로 주민등록번호가 같지 않도록 할 필요가 있었다. 그러나 지금 정보통신 시스템 하에서는 이러한 특별한 번호 체계가 없다 하더라도 동일한 번호가 부여될 가능성이 없다. 특별한 체계에 의해서 번호를 부여하지 않고 임의적으로 번호를 부여하더라도 큰 문제는 발생하지 않는다.

네트워크 등이 발전되지 않았던 시절, 이동통신 전화는 통신회사에 따라 011, 016, 017, 018, 019 등으로 앞번호가 구분되었다. 다른 회사의 번호 데이터베이스를 모르는 상태에서 앞 번호를 동일하게 하면 같은 번호가 발급될 수 있다. 하지만 통신회사 번호 네트워크가 통일되면서 이러한 구분은 필요없게 되었다. 현재 컴퓨터 시스템에서는 전국적으로 동일번호 여부를 곧바로 판단할 수 있기 때문에 지역번호 등 내부적으로 주민등록번호 체계를 구성할 필요성은 적다고 할 수 있다.

2) 장점

임의 번호 시스템은 주민등록번호가 어떤 개인정보도 포함하지 않는다는 장점이 있다. 그리고 특별히 새로운 주민등록 구성 체계를 만드는 것이 아니기 때문에 새로운 번호를 구축하는데 필요한 비용도 적다. 단순히 임의 번호를 부여하는 것이기 때문에 새로운 논리 등을 개발할 필요도 없다. 새로운 논리 체계, 구성 체계의 주민등록번호 시스템을 마련하는데는 많은 비용이 들지만, 이러한 임의 번호 체계에서는 추가적 비용이 거의 들지 않는다.

또한 새로운 번호 발급도 용이하여 기존 주민등록번호와 관련되어 논의되었

던 문제점 등을 모두 해결할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

그리고 13자리를 유지함으로써 현재 주민등록번호 자리수를 그대로 유지할 수 있다는 장점이 있다.

3) 단점

임의 번호 시스템을 마련하기 위해서는 기존 번호 데이터 베이스, 새로운 번호 데이터베이스, 그리고 이 둘을 연결하는 데이터베이스 등이 요구된다. 하지만 주민등록 변경이 의무화된 현재, 이러한 비용은 모든 대안에서 공통으로 나타나는 비용이기 때문에 별도의 추가적 비용으로 보기 어렵다.

임의 번호 부여 시스템 개발 비용이 소요되기는 하지만 이 시스템 개발 비용은 2안의 주민등록번호 구성 체계 각각을 난수화하는 것보다 훨씬 적은 비용이 소요된다.

행정 기관 입장에서는 새로운 주민등록번호를 통해서 그 사람 개인의 인적 사항을 전혀 파악할 수 없다는 단점이 있다. 하지만 현재 행정기관에서는 주민등록번호를 통해 컴퓨터로 바로 개인 주요 인적 사항을 확인할 수 있다. 단지 검색, 조회하지 않고 주민등록번호를 보기만 해서는 개인 정보를 알 수 없다는 것인데, 이러한 것이 주요한 단점으로 제시될 수는 없을 것이다.

또한 새로운 임의 번호를 익히기 어렵다는 국민들의 불편 비용도 존재할 수 있다.

4. 보다 적은 자리수로 임의 번호 부여

1) 의의

3안은 임의적 번호를 부여하되 기존 주민등록번호인 13자리 체계는 맞추어서 임의번호를 부여하는 방안이다. 이에 대해 4안의 임의적 번호 부여 체계는 13자리라는 한계 없이 국민 식별에 필요한 자리수로 임의 번호를 부여하는 방안이다.

현재 핸드폰 번호는 11자리이다. 이중 앞 3자리는 010으로 동일하기 때문에 실질적으로는 8자리이다. 8자리만으로 1억명을 표시할 수 있기 때문에 국민 모두는 개별적인 핸드폰 번호를 부여할 수 있다. 이렇게 8자리만으로 모든 국민을 표시할 수 있는데 국민들을 구별해주는 주민등록번호에 13자리나 필요하지는 않는다.

물론 현재까지 사망자 등도 있고, 앞으로 태어날 사람들도 고려한다면 1억명보다 더 많은 수치가 필요하기는 하다. 그러나 그렇다 하더라도 한국에서 10자리, 11자리면 충분하며 13자리까지 요구되지는 않는다.

새로운 임의번호 또는 난수화된 주민등록번호에서 문제될 수 있는 것은 13자리의 새로운 번호를 외우기 힘들다는 점이다. 기존 번호도 13자리이기는 하지만 생년월일, 성별이 7자리이기 때문에 이는 큰 부담은 아니었다. 순수하게 외우는 것은 뒤 6자리 정도였다. 하지만 13자리의 새로운 난수나 임의 번호를 외우는 것은 부담이 될 수 있기 때문에 주민등록번호 자리수를 감소시키는 것을 고려할 수 있다. 실제 국민들을 개별적으로 구분하기 위해서는 10자리만 되도 한국에서는 충분하다. (10자리에서 100억개의 구별번호가 형성된다. 북한과 통일되더라도 수백년 동안 개별적인 번호를 부여할 수 있다.)

2) 장점

4안의 주요 장점은 임의번호 숫자 단위가 적어 국민들이 새로운 번호를 받아들이고 외우고 활용하는데 따른 비용이 감소된다는 점이다. 자신의 핸드폰 번호와 같은 수준이기 때문에 어렵지 않게 새로운 번호에 적응할 수 있다.

또한 주민등록번호에 개인정보가 포함되지 않고, 새로운 주민등록 구성 체계를 개발하기 위한 별도의 비용도 존재하지 않는다.

3) 단점

현재 정부 기관 등은 주민등록번호를 사용하면서 모든 프로그램이 13자리로 마련되어 있다. 프로그램 상으로 이 자리수를 줄이는 것은 막대한 전환 비용을 필요로 한다. 중앙정부, 지자체 등의 모든 프로그램에서 주민등록번호 자리수를 변경하는 것은 각 개별 프로그램 모두를 수정 보완해야 한다는 것으로 막대한 비용이 소요된다. 1999년에서 2000년으로 연도가 변경되면서 프로그램 자리수 변경의 문제가 세계적으로 발생되었다. 이러한 비용이 추가적으로 발생될 것으로 추정된다.

IV. 결론 : 개인정보 보호를 위한 제도 제안

위에서 살펴본 각 대안들의 주요 내용 및 장단점을 정리하면 다음과 같다.

[표] 주민등록번호 변경의 주요 대안별 장단점 정리

구분	기존 주민등록번호 체계 유지 (지역번호 등 변경)	기존 주민등록번호 체계 유지 (일정 규칙에 따라 번호 변경)	임의 번호 부여 (13자리 유지)	임의 번호 부여 (보다 적은 자리수 부여)
내용	- 현재 주민번호와 구성 체계 동일 - 앞자리 동일 - 지역번호, 일련번호 등만 변경	- 현재 주민번호와 구성 체계 동일 - 각 구성부분 수치를 난수화함 - 검증번호를 기준으로 난수화 해체 가능	- 주민번호 구성 체계 해체 - 임의 번호 부여 - 13자리수는 유지	- 주민번호 구성 체계 해체 - 임의 번호 부여 - 낮은 자리수로 변경
장점	- 행정기관의 편리성 - 기존 주민번호 구성 체계 시스템 그대로 사용	- 주민번호에 개인정보 나타나지 않음 - 기존 주민번호 구성 체계 시스템 그대로 사용	- 주민번호에 개인정보 나타나지 않음 - 개인정보 보호에 안전	- 주민번호에 개인정보 나타나지 않음 - 개인정보보호에 안전 - 암기에 용이
단점	- 주민번호에 개인정보 나타남 - 실질적으로 주민정보 보호에 한계 - 새로운 주민번호 추정이 용이	- 난수화 프로그램 개발 - 새로운 번호 암기 비용	- 임의 번호 부여 프로그램 개발 - 새로운 번호 암기 비용	- 임의 번호 부여 프로그램 개발 - 기존 프로그램 전면 개편
공통 비용	- 기존 번호 데이터베이스 유지 - 새로운 번호 데이터베이스 유지 - 기존 번호와 새로운 번호 연결 시스템 개발 유지 (가장 큰 비용이 드는 부분은 이 부분이지만, 모든 대안에서 공통적으로 나타나는 부분이기 때문에 의사결정에 큰 영향을 미치지 않음)			

위 대안들 중에서 행정기관이 단기적으로 가장 선호하는 방안은 1안이 될 것이다. 행정기관 입장에서는 1안이 현재 가장 적은 비용으로 주민등록번호 변경을 달성할 수 있고, 또한 새로운 번호 도입에 대한 부담도 적다.

하지만 1안은 국민들 입장에서는 주민등록번호 변경의 목적이 달성되기 어렵고, 기존의 주민등록 번호 문제점이 그대로 유지된다는 한계점이 있다. 주민등록번호를 변경해주어 현재 판결의 기본적 요구 사항은 충족시킬 수 있겠지만, 주민등록번호의 기본적 문제점을 해결해주지는 못한다. 향후 국민들의 지속적인 주민등록번호 요구 증가로 인해 오히려 행정 비용이 더 소요될 가능성도 있다. 1안은 단기적으로 행정기관이 선호할 수 있는 방안이지만, 주민등록번호의 장래, 그리고 국가 전체에 미치는 영향, 개인정보 보호의 한계 등으로 인해 선호될 수 있는 방안이라 보기 어렵다.

4안의 경우 임의 번호를 부여하여 개인정보 보호가 적절히 이루어지고 또한 주민번호 숫자가 감소되어 평소 이용이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 4안의 경우 전국적으로 모든 프로그램들이 변경되어야 하는 한계점이 있다. 국민 입장에서는 긍정적이지만, 행정 전환 비용이 과다하게 들기 때문에 정부 측에서는 수용하기 어려운 측면이 존재한다.

결국 실질적으로 대안이 될 수 있는 것은 2안과 3안이 될 수 있다.

이와같은 주민등록번호 변경 대안 외에 주민등록번호의 의의 등에 대해 보다 근원적으로 고려해볼 수도 있다. 사실 주민등록번호에 대한 정보 유출 문제가 계속 발생하고 문제시되는 것은 주민등록번호 그 자체의 문제라기 보다는 주민등록번호가 사회 다방면에서 활용되기 때문이다. 원칙적으로 주민등록번호는 주민에 대한 식별 체계이다. 주민등록번호가 이것만을 위해서 사용한다면 해커 등이 일부러 주민등록번호를 알아내려 하고 모을 이유가 없다. 해커도 자신에게 이익이 있을 때 다른 사람의 정보를 모은다. 단순히 주민 식별 정보를 해커가 힘들게 모을 이유는 없다.

보다 근원적으로 해커들이 주민등록번호를 수집하는 이유는 이 주민등록번호가 우리나라에서 다른 금융 정보 등과 서로 연관되기 때문이다. 따라서 경제 활동 등에 주민등록번호가 이용되지 않는다면 주민번호의 개인정보 누출 문제도 거의 발생하지 않고 문제되지 않을 수 있다. 이 경우 위 1안으로도 특별히 문

제되지 않을 수 있는 것이다.

현재 한국에서 주민등록번호가 문제되는 것은 주민등록번호가 사회 다방면, 특히 경제 활동, 금융활동과 관련해서 계속 사용되기 때문이다. 그러므로 금융, 경제 부문에서 별도의 개인 식별 번호를 마련하고 사용한다면 주민등록번호 문제는 특별히 문제되지 않을 수 있을 것이다. 운전면허, 여권 등에는 주민등록번호와 연결되기는 하지만 별도의 번호 체계가 운영되고 있다. 금융, 경제 부문에 대한 별도의 식별 체계가 마련되고, 이 번호가 납세 등 금융 활동에 사용된다면 현재의 주민번호 문제는 상당히 감소될 수 있을 것이다.

결국, 정부가 1안을 고수한다면 금융, 조세, 경제 부문에서 적용되는 별도의 식별 체계를 마련하는 것이 그에 대한 보완 방안이 된다. 금융, 조세, 경제 부문에 대한 별도의 식별 번호 시스템을 마련한다면 주민등록번호를 위 1안처럼 변경하더라도 큰 문제는 발생하지 않을 수 있다. 그러나 금융, 조세, 경제 관련 별도 식별 번호가 마련되지 않는다면 국민 개인정보 보호, 그리고 장기적 국민식별 체계 유지를 위해서는 2안이나 3안이 보다 적절하다고 할 수 있다. □

<참고문헌>

- 권건보. 2004. 주민등록번호 제도의 문제점과 개선방안. 「공익과 인권」 1(2): 23-43.
- 김민호 외. 2009. 「주민등록번호제도 개선방안 연구」, 성균관대학교 산학협력단(국가경쟁력강화위원회 연구보고서)
- 김민호 외. 2012. 「주민등록번호 사용제한 및 발행번호 도입방안 연구」, 성균관대학교 산학협력단.
- 금창호 외. 2014. 「주민등록번호 개선연구」, 한국지방행정연구원. 정책연구 2014-26.
- 손형섭. 2015. ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호와 개인인증에 관한 법적 과제, 한국법학회 하계학술대회 발표문.

신영진. 2015. 공공기관의 주민등록번호 운영 현황과 대체 수단 적용 가능 방안, 「주민등록번호 보호와 대체수단」, 주민번호대체연구센터·(사)한국규제학회 공동포럼

신훈민. 2016. 주민등록번호 변경제도 도입 등 제도개선 방향, 「주민등록번호제 어떻게 개편할 것인가?: 새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과 구체적 방향」, 2016. 1. 18. 토론회 토론회.

이형효. 2010. “개인정보보호를 위한 주민등록번호 대체수단 및 관리체계 모바일 이용가능,” 「한국정보기술학회논문지」, 8(6): 49-58.

이혜정. 2016. 헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의, 「주민등록번호제 어떻게 개편할 것인가?: 새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과 구체적 방향」, 2016. 1. 18. 토론회 토론회.

장종인. 2005. 개인정보시장에서 주민등록번호의 이용, 「정보통신정책」, 17(8): 26-50.

하혜영, 2014. 주민등록번호 개편을 둘러싼 주요 쟁점과 향후 과제, 「이슈와 논점」, 제811호, 국회입법조사처

한국개발연구원, 2014. 6. 「개인식별제도 개선방안 연구: 주민등록번호를 중심으로」

대체 식별번호는 프라이버시 보호에 기여하는가?

심우민¹⁾

1. 배경: 범용 개인 식별정보와 인터넷의 활용

◎ 전 사회영역에 걸친 주민등록번호 오남용의 문제는 한국사회 특유의 문제 중 하나로서, 관련 정보의 범용적 활용을 제도적으로 허용 또는 강제하고 있어 (사용)가치가 높다는 문제가 있음

- 활용 목적 및 영역의 구분이 없는 주민등록번호와 같이 광범위한 범용 개인 식별정보를 국가적 차원에서 수집 및 이용할 수 있도록 하고 있는 국가는 세계적으로 드문 상황이라고 할 수 있음
- 광범위한 범용성을 가지는 우리나라의 주민등록번호는 그간 다양한 영역에서 각종 실명 및 본인확인 수단으로 활용되고 있기 때문에 상당한 (사용)가치를 가지게 되었고, 그 결과 항상 개인정보 유출의 핵심적 원인으로 평가받게 되었음
- 주민등록번호가 국가·사회적 범용성을 가지게 된 근본적인 이유는 그 근거 법이라고 할 수 있는 「주민등록법」 등에서 그 이용 범위나 목적을 제한하고 있지 않기 때문임

1) 국회입법조사처 입법조사관; 법학박사(legislation21@gmail.com)

◎ 이러한 상황과 관련하여 가장 특징적인 지점은, 정보통신 기술 발전 및 환경의 변화는 주민등록번호의 오남용이 언제든지 가능한 상황을 연출하고 있다는 점임

- 비대면 거래방식이 기본인 인터넷 환경에서 주민등록번호(숫자)를 통한 실명 및 본인확인 은 별도의 비용을 들이지 않고 언제든지 활용할 수 있는 편리한 수단이라고 할 수 있음
- 그러나 네트워크상에서의 대량 정보유통이 전제되어 있는 상황에서 실명 또는 본인확인 방식으로 단순한 숫자 또는 정보를 활용하게 되면, 이러한 정보들은 과거 오프라인에서의 활용과는 비교할 수 없을 정도로 빈번하게 활용될 수 있으며, 또한 언제든지 유출 및 남용될 가능성이 높음

◎ 역대 주민등록번호 등 개인정보 유출사고를 분석해 보면, 2010년대에 들어서면서 인터넷 등 정보통신 기술(전송 및 저장 등)의 발전으로 인하여 급격하게 대규모 유출사고가 이어지고 있음²⁾

- 과거에도 대규모 주민등록번호 유출 사고들이 없었던 것은 아니지만, 2000년대를 넘어 2010년대에 들어서면서부터는 1천만건 이상의 대규모 주민등록번호 유출 및 유통 사건들이 연이어 발생하고 있음
- 2000년대 이후에는 해킹 등을 통한 주민등록번호 등의 유출사례가 증가하고 있을 뿐만 아니라, 유출된 정보가 다시 유통되는 경우도 빈번하게 적발되고 있음

2) 예를 들어, 김영홍, 「토론문: 안전행정부 개인정보 유출 피해구제 정책에 대한 의견」, 「주민등록번호 법정주의 시행과 개인정보보호 현황과 과제 세미나 자료집」, 2014.8.20 유출사고 목록 참조.

2. 주민등록번호 수집 법정주의

◎ 주민등록번호의 개인정보 또는 프라이버시와의 연관성을 고려한다면, 주민등록번호와 같은 범용 개인 식별정보의 활용을 가급적 자제할 수 있는 방향으로 전환이 필요하며, 이러한 전환을 위한 점진적인 수단으로 현재보다 진전된 형태의 주민등록번호 수집 법정주의 활용 고려가 가능함

◎ (현행) 「정보통신망법」 상 주민등록번호 수집 법정주의 - 2012년 2월 개정, 8월 시행

제23조의2(주민등록번호의 사용 제한) ① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없다.

1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우
2. **법령에서** 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우
3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우

② 제1항제2호 또는 제3호에 따라 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(이하 "대체수단"이라 한다)을 제공하여야 한다.

◎ (개정전) 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 법정주의 - 2013년 8월 개정, 2014년 8월 시행

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

1. **법령에서** 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우
2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우

3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 **행정자치부령**으로 정하는 경우

② 개인정보처리자는 제1항 각 호에 따라 주민등록번호를 처리하는 경우에도 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로 가입하는 단계에서는 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.

③ 행정자치부장관은 개인정보처리자가 제2항에 따른 방법을 제공할 수 있도록 관계 법령의 정비, 계획의 수립, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 조치를 마련·지원할 수 있다.

◎ (현행) 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 법정주의 - 2016년 2월 개정, 공포 1년 후 시행

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

1. **법률·대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙에서** 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우
2. 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우

3. 제1호 및 제2호에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 **행정자치부령**으로 정하는 경우

② 개인정보처리자는 제1항 각 호에 따라 주민등록번호를 처리하는 경우에도 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로 가입하는 단계에서는 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.

③ 행정자치부장관은 개인정보처리자가 제2항에 따른 방법을 제공할 수 있도록 관계 법령의 정비, 계획의 수립, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 조치를 마련·지원할 수 있다.

제67조(연차보고) ② 제1항에 따른 보고서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

5. 주민등록번호 처리와 관련된 법률·대통령령·국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙의 제·개정 현황

3. 주민등록번호 수집허용 법령

◎ 현행 전체 법령 중 주민등록번호 수집 허용 법령 현황은 다음과 같음

- 특히 이러한 주민등록번호 수집 허용 법령은 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 법정주의 시행을 전후하여 급격하게 증가하였다는 점에 유의할 필요가 있음
- 2014년 1월 기준 866개³⁾이던 것이, 주민등록번호 수집 법정주의 시행 직후인 2014년 10월 기준 1,114개로 증가하였음⁴⁾
 - 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 법정주의 시행 직전, 정부는 주민등록번호 수집을 허용하기 위하여 2014년 7월 14일 안전행정부 공고 제2014-237호⁵⁾를 통해서 135개 대통령령을 일괄 정비하였음⁶⁾

3) 안전행정부 개인정보보호과, 「주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인」, 2014.1. 25면.
 4) 안전행정부, 국회입법조사처 제출자료, 2014.10.
 5) 이 입법예고문은 “공공기관 등에서 각종 사무 수행시 이와 관련한 주민등록번호를 처리하기 위해서는 관련 법령에 근거를 마련해야”한다는 행정편의적인 시각을 그대로 드러내고 있음
 6) 안전행정부장관, 「민감정보 및 고유식별정보 처리 근거 마련을 위한 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 등 일부개정령(안) 재입법예고」, 2014.7.14. 안전행 정부는 이 입법예고에 앞서 6월 9일에는 144개의 대통령령을 정비하기 위한 입법예고를 실시한 바 있었음. 이러한 정부의 입법예고 절차의 진행은 관련 법률의 시행을 목전에 두고 성급하게 이루어진 것이라는 비판과 더불어, 행정절차법 제43조를 위반한 것이라는 평가가 있음. 신훈민, 「주민번호 수집 법정주의 시행과 주민등록번호 보호」, 「주민등록번호 법정주의 시행과 개인정보보호 현황과 과제 세미나 자료집」, 2014.8.20 참조.

- 또한 최근 2015년 행정자치부와 한국인터넷진흥원이 조사한 결과에 따르면 1,272개로 집계되었음⁷⁾

[표 2] 주민등록번호 수집 허용 법령수 변화추이

시기	법률	시행령	(시행)규칙	총계
2014년 1월	77	404	385	866
2014년 8월	85	498	531	1,114
2015년 8월	111	565	596	1,272

- 이상에서와 같이, 2014년 8월 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 범 정주의 규정이 시행된 이후 주민등록번호 수집 허용법령의 수가 증가하고 있다는 점을 확인할 수 있음
- 행정자치부 등의 주민등록번호 수집 허용법령 감축 및 정비의 노력이 전혀 없었던 것은 아님
 - 주민번호 수집 근거 법령 중 주민번호 수집이 불필요한 법령(총 22개 기관 소관 36개 법령)을 발굴하여, 개인정보보호위원회에 심의를 의뢰하였으며, 이에 개인정보보호위원회는 30개 법령을 개정하도록 심의 의결('14.12.30) 한 바 있었음

◎ 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 부처별 소관 법령 현황에 대해 보면 다음과 같음⁸⁾

- 이 현황에 대해서는 수집허용 법령의 분포를 명확히 파악해 보고자 하는 것으로, 소관 부처의 업무 특성에 따라 관련 법령의 수가 적지만 사회적으로 파급력을 가지는 경우도 있으며, 역으로 그 반대의 경우도 있음에 유의할 필요가 있음

7) 행정자치부, 국회입법조사처 제출자료, 2015.8.

8) 행정자치부, 국회입법조사처 제출자료, 2015.8. 자료를 토대로 작성함

[표 3] 부처별 주민등록번호 수집허용 소관 법령수

소관부처	법률	시행령	(시행)규칙	총계
감사원			11	11
경찰청	1	17	10	28
고용노동부	2	25	19	46
공정거래위원회	3	7	3	13
교육부	2	18	20	40
국가보훈처		11	11	22
국가인권위원회		1		1
국무조정실		1		1
국민권익위원회	1	3	1	5
국민안전처	3	18	19	40
국방부	4	18	21	43
국토교통부	9	40	49	98
국회			4	4
금융위원회	7	31	4	42
기상청		1	1	2
국가정보원		1		1
기획재정부	8	28	30	66
농림수산식품부	6	27	25	58
농촌진흥청		1	1	2
대법원	1		54	55
대통령경호실		1		1
문화재청		3	3	6
문화체육관광부	2	23	17	42
미래창조과학부	1	13	16	30

민주평화통일자문회의		1		1
방송통신위원회	1	7	1	9
법무부	19	45	38	102
법제처			1	1
병무청	1	2	2	5
보건복지부	10	56	59	125
산림청	1	6	6	13
산업통상자원부	1	23	24	48
식품의약품안전처		8	11	19
여성가족부	2	16	12	30
외교부	2	5	5	12
원자력안전위원회			1	1
인사혁신처		13	2	15
조달청		1	1	2
중소기업청	3	10	4	17
중앙선거관리위원회	3		18	21
통계청			1	1
통일부	2	5	4	11
특허청	1	11	9	21
해양수산부	4	13	28	45
행정자치부	8	31	18	57
헌법재판소			12	12
환경부	3	24	20	47

◎ 「정보통신망법」 상 주민등록번호 수집 법정주의의 소관 부처인 방송통신위원회의 경우 실제 소관 법령 중에는 주민등록번호 수집을 허용하는 법령의 수가 타 부처에 비해 적은 편이라는 사실을 이상의 현황을 통해 파악할 수 있으

며, 따라서 주민등록번호 수집 허용법령의 수를 줄이기 위해서는 관련 부처간의 적극적인 협력방안을 모색할 필요성이 있음을 보여줌

- 마찬가지로, 「개인정보 보호법」 상 주민등록번호 수집 법정주의의 소관 부처인 행정자치부의 경우에도 실제 국민들의 개인정보를 빈번히 활용하는 기관이라는 점을 감안해 본다면 소관 법률의 수가 적은 편임을 알 수 있음

◎ 전체 정부부처들 중 가장 많은 주민등록번호 수집허용 법령들을 보유하고 있는 곳은 '보건복지부'로 총 125개의 법령 근거를 가지고 있으며, '법무부'(102개)와 '국토교통부'(98개)가 그 뒤를 잇고 있는데, 그 이유는 (민간영역이 아닌) 행정목적에 위한 주민등록번호 수집의 불가피성이 반영되었기 때문이라고 할 수 있음

- 실제 위에서 언급한 보건복지부, 법무부, 국토교통부를 제외하고도 대부분의 정부부처들은 주민등록번호 수집허용 법령들을 상당수 보유하고 있으며, 대부분은 행정목적에 위한 경우가 많음(서식 포함)
- 「주민등록법」 상 주민등록 등에 관한 입법취지를 고려한다면 행정목적에 위해 주민등록번호가 활용되는 것은 불가피한 것이라고 할 수 있지만, 2014년 12월 30일 개인정보보호위원회가 법령개선을 심의·의결한 바 있는 30개의 법령 내용들⁹⁾을 감안해 본다면, 아무리 행정목적에 위한 경우라고 할지라도 무분별한 주민등록번호의 수집 및 이용 관행을 개선한다는 견지에서 개선이 가능한 법령들은 상당수 있을 것이라고 판단됨

◎ 부처에 따라서는 주민등록번호 수집허용 법령의 수가 그다지 많지 않다고 할지라도, 그러한 법령들이 실질적으로는 민간영역 인터넷 활용에 있어 주민

9) 행정자치부가 개인정보보호위원회의 심의·의결을 통해 각 부처에 개선을 권고한 법령 30개 중 10개를 제외한 법령들은 "비영리법인 설립허가 신청"을 위한 법령상 서식에 관한 것이었는데, 결국 이러한 사실은 행정목적 실현을 위한 경우라고 할지라도 주민등록번호 없이도 행정처리가 가능하다는 점을 보여주는 것이어서 향후 행정목적에 위한 주민등록번호 수집허용 법령의 개선의 여지가 많다는 점을 확인시켜줌

등록번호의 오남용 관행을 지속시키는데 상당한 영향을 미치는 경우가 있음

- 대표적으로 금융위원회와 공정거래위원회 소관 법령들 중 「여신전문금융업법 시행령」 제24조(민감정보 및 고유식별정보의 처리) 및 「전자금융거래법 시행령」 제31조(민감정보 및 고유식별정보의 처리)등이 있음¹⁰⁾
- 또한 직접적으로 주민등록번호 등의 활용을 규정하고 있지는 않지만, 궁극적으로 신원 및 연령 확인 등을 위해 대체수단을 이용하는 과정에서 주민등록번호가 이용될 수밖에 없는 상황을 연출하고 있는 법령들 중 대표적인 것으로 「청소년 보호법」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「전기통신사업법」, 「전자서명법」 등이 있음
- 민간에서의 주민등록번호의 수집 및 이용을 허용하고 있는 법령들은 상당히 복합적인 규제 목적과 체계를 가지고 있어 그 개선이 용이한 것은 아니지만, 인터넷상 주민등록번호 활용 관행을 근절해 나가기 위한 정책의 지속적 수행이 필요하다고 할 수 있음
- 다만, 실제 관련 법령들의 내용들을 살펴보면, 인터넷을 통한 안정적인 금융 및 전자상거래, 그리고 청소년 보호와 같은 공익적 목적을 가지고 있는 경우가 대부분이기 때문에, 단순히 주민등록번호 등 식별 정보의 활용 규정들만을 삭제하는 경우 또 다른 사회적 문제가 발생할 여지가 있음

4. 주민등록번호 대체수단

◎ 주민등록번호를 직접적으로 수집 및 이용하지 못하게 됨에 따라, 방송통신위원회 및 행정자치부 등은 주민등록번호 대체수단을 활용함으로써 합법적으로 본인확인 업무를 수행할 수 있도록 하는 방향으로 정책 추진방향을 설정하고 있음

- 「정보통신망법」 제32조의2 제2항은 주민등록번호의 수집 및 이용이 법령상 허용된 경우와 영업상 목적을 위해 불가피한 경우에도, 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(대체수단)을 제공하여

10) 이 밖에도 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」, 「전자금융거래법」, 「부가가치세법」, 「소득세법」도 포함될 수 있을 것임

야 한다고 규정하고 있음

- 법령상 주민등록번호 수집이 허용되거나 본인확인 의무가 규정되어 있지 않은 경우에도, 현재 '주민등록 수집 법정주의' 시행과 관련하여 논해지는 '대체수단'은 사업자들의 필요에 따라 사실상 언제든지 활용될 수 있음
 - 주민등록 수집 법정주의 규정인 「정보통신망법」 제23조의2 제1항의 법문 표현상, 예외적인 경우를 제외하고는 "주민등록번호"를 수집·이용할 수 없다고 규정되어 있기 때문에, 직접적으로 주민등록번호를 수집하지 않고 대체수단을 통해 실명 또는 본인확인을 수행하는 것은 언제든지 사업자 판단에 따라 가능하기 때문임

◎ 그러나 주민등록번호 대체수단의 경우에도, 최초 발급 단계 등에 있어서는 불가피하게(실명확인 및 가입단계) 현행 주민등록번호가 그대로 활용되고 있다는 점에서, 이러한 대체수단 활용 정책이 타당한 것인지에 대해서는 의문이 있음

- 방송통신위원회는 「정보통신망법」 제23조의3 및 관련 고시(「본인확인기관 지정 등에 관한 기준」)를 통해 대체수단을 발급하는 본인확인기관의 지정 및 관리업무를 수행해 오고 있음
 - 이러한 본인확인기관 지정 및 관리제도는 안정적인 주민등록번호 대체수단의 활용을 위한 것이라고 할 수 있음¹¹⁾
 - 본인확인기관 지정업체들은, 아이핀(i-PIN) 발급사업자로 신용정보업체 3개사(NICE신용평가정보, 서울신용평가정보, 코리아크레딧뷰로)와 이동통신 3개사(SKT, KT, LGU+)¹²⁾ 등 민간업자임¹³⁾

11) 최근 (공공)아이핀 부정발급 사고에서 확인할 수 있었던 바와 같이 안정성에 문제가 발생할 가능성이 있으며, 이들 발급기관이 민간회사들이라는 점에서 그러한 문제점이 더욱 부각되고 있음. 이에 대한 개괄적인 내용은 심우민, 「인터넷상 아이핀 등 범용 개인식별정보 활용의 문제점과 과제」, 「이슈와 논점」 제976호, 2015.4.16을 참조할 것.

12) 방송통신위원회, 「보도자료: 방통위, 이통 3사 본인확인기관 지정」, 2012.12.28.

13) 추가적으로, 지정 및 관리 근거 법령과 소관부처는 다르지만, 대체수단을 통한 본인확인 업무를 담당하는 공인인증발급기관 5개사(한국정보인증, 한국전자인증, 한국무역정보통신, 코스콤, 금융결제원)가 존재함(「전자서명법」 제18조의2)

- 그러나 아이핀 또는 휴대전화를 본인확인 수단으로 활용하기 위해서는 최초 가입단계에서는 주민등록번호의 활용이 필수적으로 요구됨
 - 아이핀 발급단계는 크게 '실명확인 단계'와 '본인인증 단계'(휴대폰, 공인인증서, 대면확인)로 구분되는데, 실명확인 단계에서 필수적으로 주민등록번호를 사이트상에서 직접 입력해야 함
 - 2014년 10월 15일 「전기통신사업법」 개정으로 인하여, 미래창조과학부의 부정가입방지시스템 구축과 이를 통한 휴대전화 개통시 본인확인이의 무화 되어 신분증 및 주민등록번호가 활용될 수밖에 없음¹⁴⁾
- 따라서 주민등록번호의 직접적인 활용을 원칙적으로 금지하고 대체수단을 활용하도록 한다고 하여, 주민등록번호의 오남용을 궁극적으로 축소시키는 방안이 될 수는 없을 것으로 판단됨
 - 물론 사업자들의 광범위한 주민등록번호 수집 및 이용 관행을 어느 정도 개선하는 효과가 있을 수는 있지만, 여전히 주민등록번호의 (사용)가치를 유지하도록 한다는 측면에서 언제든지 악용될 여지가 여전히 있음
 - 또한 이미 광범위하게 유출되어 있는 개인정보 등과 결합될 경우 주민등록번호는 어떠한 방식으로든 악용될 여지가 높음
 - 궁극적으로는 주민등록번호 정보를 기본 전제로 하는 대체수단의 활용도 가급적 자제시키는 방향으로 정책을 운영하여야 함

5. 주민등록번호 파기?

◎ 「정보통신망법」상 주민등록번호 수집 법정주의 시행과 관련하여, 부칙<법률 제11322호, 2012.2.17.> 제2조에는 경과규정이 존재하는데, 이미 주민등록번호를 수집하여 저장하고 있던 사업자들은 이 규정 시행일로부터 2년 이내에 보유하고 있던 주민등록번호를 파기하여야 함

14) 이동통신사들은 이 규정이 통과되기 이전에는 채권추심 등 다양한 이유로 가입자 주민등록번호를 수집해 왔음

- 이에 따라 사업자들은 2014년 8월 17일까지 보유하고 있던 주민등록번호를 파기하여야 했어야 함
- 「개인정보 보호법」의 경우에는 주민등록번호 수집 법정주의 규정이 시행된 후 2년 이내(2015.8.6.까지)에 보유하고 있는 주민등록번호를 파기하여야 함

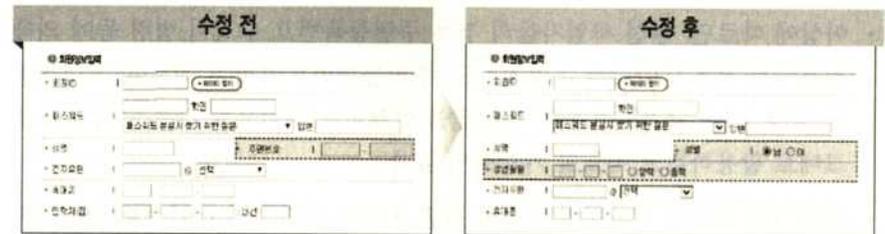
◎ 그 내용에 있어서도 방송통신위원회(한국인터넷진흥원)의 「정보통신서비스 제공자를 위한 인터넷상 주민등록번호 파기 안내서」는 이용자의 동의를 전제한 생년월일 및 성별 수집이 가능하다고 명시적으로 밝히고 있어, 주민등록번호 활용 및 파기 방식에 관한 사업자들의 혼선을 유발시키는 측면이 있음

- 이 안내서는 주민등록 파기절차를 크게 3단계로 설정하여, 주민등록번호 수집 유무 조사, 주민등록번호 이용 사이트 수정, 주민등록번호 파기 순으로 설명하고 있음
- 위와 같은 설명 내용 중 반복적으로 '이용자들의 별도의 동의가 있는 경우' 생년월일 및 성별 등의 정보를 파기하지 않고 주민등록번호의 나머지 부분만을 삭제하는 것도 주민등록번호 파기방식으로 설명하고 있음

[그림 1] 안내서상의 주민등록번호 이용 사이트 수정 예시

주민등록번호를 생년월일과 성별정보로 이용자의 동의를 받아 사용하는 경우

생년월일 및 성별에 대한 별도의 동의를 받은 경우, 주민등록번호 입력 항목 삭제 후 해당 입력 항목을 추가한다.



* 자료: 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 「정보통신서비스 제공자를 위한 인터넷상 주민등록번호 파기 안내서」, 2014.9. 11면.

[그림 2] 안내서상의 주민등록번호 파기 예시

호스팅 서비스를 이용한 웹사이트의 주민등록번호 파기 절차



* 자료: 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 「정보통신서비스 제공자를 위한 인터넷상 주민등록번호 파기 안내서」, 2014.9, 15면.

- 이상에 따르면, 일선 사업자들의 경우 주민등록번호 수집이 법령 등에 의해 허용되는 경우가 아니라도 할지라도, 주민등록번호의 중요 정보들(생년월일 및 성별 등)을 남겨두고 일부 정보만을 삭제하는 방식으로 기존 수집 정보를 그대로 활용하려고 시도할 가능성이 높음
- 물론 현실적으로 생년월일 정보와 성별 정보는 일반적인 개인정보에 해당하기 때문에 이용자 동의가 있는 경우 이를 활용할 수 있는 것은 당연하지만, 이러한 정책 운용을 통해 당초 '주민등록번호 수집 법정주의'와 그 전제인 보

유 주민등록번호의 파기 규정의 취지를 달성할 수 있을지는 의문임

◎ 이미 상당수의 주민등록번호가 유출되어 악용되고 있으며, 유출된 주민등록번호의 변경도 법률적으로 용이하지 않은 상황에서, 이상과 같은 파기 조치로는 주민등록번호의 오남용 감축과 프라이버시 보장의 목적을 달성하기 어려움 □

법재판소로부터 헌법불합치 판단을 받았으나 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용 중입니다.

“주민등록번호 성별표시는 차별입니다”

성소수자단체·여성단체·정보인권단체, 국가인권위 공동진정

1. 사건의 개요

1.1. 진정인의 지위

진정인 중 ○○○, △△△는 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항 및 주민등록법 시행규칙 제2조에 근거하여 성별이 표시된 형태의 주민등록번호(이하 ‘성별번호’)를 부여받았습니다. 진정인 ○○○은 여성이며 주민등록번호의 7번째 자리의 번호는 ‘2’입니다. 진정인 △△△는 출생시 남성으로 지정되었으나 여성의 성별정체성을 가지고 사회적으로 여성으로 생활하고 있으나 주민등록번호의 7번째 자리의 번호가 ‘1’입니다.

진정인 민주사회를위한변호사모임, 소수자인권위원회, 성소수자차별반대 무지개행동, 전국성폭력상담소협의회, 진보네트워크센터, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합은 여성인권, 성소수자 인권, 정보인권 관련 시민사회단체입니다.

1.2. 피진정인의 지위

피진정인 행정자치부 장관은 행정자치부령인 주민등록법 시행규칙 제정권자입니다. 피진정인 국회의장은 대한민국 입법부의 장으로서 현재 국회에는 주민등록법에 관한 개정안이 계류 중이며 주민등록법 제7조는 2015. 12. 23. 현

1.3. 소결

피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 아래에서 밝히는 바와 같이 헌법·국가인권위원회법에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이므로 피진정인 행정자치부장관은 위 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정하고, 피진정인 국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하여야 합니다.

2. 관련 법령

◎ 주민등록법 [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

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(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.

[헌법불합치, 2013헌바68, 2015.12.23, 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제 8422호로 전부개정된 것) 제7조는 헌법에 합치되지 아니한다. 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.]

◎ 주민등록법 시행령

제7조(주민등록번호) ① 시장·군수 또는 구청장은 법 제7조제3항에 따라 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.

② 시장·군수 또는 구청장이 법 제7조제3항에 따라 주민등록번호를 부여할 때에는 별지 제6호서식에 따른 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.

③ 법 제7조제3항에 따른 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.

④ 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

◎ 주민등록법 시행규칙 [행정자치부령 제46호, 2015.11.26., 일부개정]

제2조(주민등록번호의 작성) 「주민등록법」(이하 “법”이라 한다) 제7조제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.

3. 주민등록번호제도의 문제점과 임의번호 도입

3.1. 주민등록번호 제도의 문제점

주민등록법은 1962. 5. 10. 법률 제1067호로 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모하기 위한 목적으로” 제정되었으며, 그에 따라 모든 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적 등을 시장 또는 읍·면장에게 등록하게 하고, 퇴거와 전입신고를 하도록 의무화하였습니다.

주민등록번호가 처음 규정된 것은 1968. 9. 16. 대통령령 제3585호로 개정된 주민등록법 시행령이었습니다. 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법이 개정되면서 주민등록증 발급제도가 도입됨에 따라, 위 시행령은 시장 또는 읍·면장이 주민등록을 한 주민에 대하여 개인별로 그 등록번호를 부치도록 하면서

그 작성에 관하여 필요한 사항은 내무부령으로 정하도록 하였고, 그 위임을 받은 주민등록법 시행규칙(내무부령 제32호)은 ‘지역표시번호’와 ‘성별표시번호’ 및 ‘개인표시번호’를 차례대로 배열하여 주민등록번호를 작성하되, 개인표시번호는 주민등록의 일시순과 주민등록표에 등재된 순위에 따라 차례로 일련번호를 부치고 성별표시번호에 연결하여 6자리의 숫자로 배열하도록 하였다. 이에 따라 당시 주민등록번호는 12자리의 숫자로 작성되었는데, 앞의 6자리 숫자는 지역을, 뒤의 6자리 숫자는 거주세대와 개인번호를 각 나타내는 것이었습니다. 그 후 1975. 10. 31. 내무부령 제189호로 주민등록법 시행규칙이 개정되면서 “주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.”고 규정함으로써 주민등록번호는 기존의 12자리에서 현재와 같은 13자리 체계로 변경되었습니다. 주민등록번호는 위와 같이 도입된 이후 오랫동안 법률상 근거 없이 시행되어 오다가, 2001. 1. 26. 법률 제6385호로 주민등록법이 개정되면서 심판대상조항이 신설됨으로써 비로소 그 법률상 근거가 마련되었습니다.

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 시장·군수 또는 구청장은 등록기준지를 확인하여 주민등록번호를 부여하도록 하면서 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 있습니다(제2조).

이에 따라 현행 주민등록번호는 000000-XXXXXXX 식으로 작성되는데, 앞의 6자리는 생년월일을 표시하고, 뒤의 7자리 중 첫 번째는 성별과 출생연대, 두 번째부터 다섯 번째까지는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유번호, 여섯 번째는 신고당일 해당 지역의 같은 성을 쓰는 사람들 중에서 신고한 순서, 마지막 일곱 번째는 오류검증번호입니다.

이렇게 구성된 주민번호는 초기 도입 목적과 달리 수십 년 동안 유례없이 여러 인구학적 정보를 담은 번호가 모든 목적(all-purpose)으로 사용되며 수많은 문제점과 인권 침해를 낳았습니다.

주민등록번호는 행정, 금융, 의료, 복지 등 사회 전 분야에서 개인식별을 위한 기초 자료로 널리 활용되어왔습니다(공공 88.1%, 민간 61.5%가 주민번호 수집)- (공공) 법령상 의무 준수(54.6%), 본인 확인(50.3%) 등을 위해 수집- (민간) 본인 확인(54.8%), 계약 체결 및 이행(37.8%) 등을 위해 수집). 또한 주민번호 수집이 반드시 필요하지 않음에도 관행적으로 과다 수집·이용하는 빈도가 매우 높고(주민번호를 수집·이용하는 국내 웹사이트 약 32만개 중 92.5%인 약 29.6만개가 불필요한 수집), 단순 본인확인 목적으로 수집하는 경향이 두드러졌습니다. 주민등록번호 유출 사태도 자주 발생하여 많은 이들의 자기정보결정권을 침해하는 일이 벌어졌습니다.

이에 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)는 2006. 1. 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 '공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고 주민등록번호 유출로 인한 피해사례가 증가하므로, 공공기관 및 민간영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록번호제도를 개선할 것'을 권고한 바 있습니다. 그 후 한국은 UN의 2008년 국가별정례인권검토(UPR)에서 '사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한할 것'이라는 취지의 권고를 받았습니다.

이러한 문제들을 방지하기 위하여 2011년 개인정보보호법 시행 등을 통하여 수집과 이용을 제한하는 정부의 정책이 도입되었습니다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 현행 번호 체계로는 근본적으로 존재하는 위험과 권리 침해를 막을 수 없습니다.

3.2. 임의번호 도입

이렇게 여전히 주민등록번호 수집 오·남용 및 유출 사고 등의 문제가 개선되지 않고 있는 가운데 국가인권위원회는 2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다. 또한, 2012년 전원위원회의 결정으로 '나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체계로 변경하고 법원의

허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령을 정비할 것' 등을 내용으로 하는 정보인권보고서를 채택하였습니다.

또 국가인권위원회는 2014. 8. 5. 결정 주민등록번호제도 개선권고에서 국가인권위원회는 주민등록번호 제도를 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 방향으로 개선하기 위하여 국무총리에게, '주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것', 그리고 국회의장에게, '임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지'하는 내용으로 「주민등록법」이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였습니다.

그러던 2015. 12. 23. 헌법재판소는 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조가 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하여, 주민등록번호의 유출로 인해 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단하였습니다. 하지만 정부는 주민등록번호 변경자에게 새로이 부여할 번호 체계에 대하여 기존 번호 체계대로 생년월일, 성별, 지역번호를 유지하고 마지막 2자리만을 변경할 것임을 밝혔습니다.

기존 번호 체계가 생년월일, 지역, 성별 등의 생물학적·인구학적 정보를 내장하는 것의 개인정보자기결정권 침해와 위험성은 위와 같이 수차례 지적되었으며 임의의 번호 체계를 도입할 것이 여러 번 권고된 적이 있습니다. 다음 항목에서는 특히 현행 '성별번호' 혹은 어떤 형태로든 이분법적인 성별정보가 내장된 형태의 번호의 문제점에 대해 설명하겠습니다.

4. '성별번호'의 문제점

4.1. 성차별

먼저, 성별번호는 남성을 1번, 여성을 2번 혹은 남성을 홀수, 여성을 짝수에 배정합니다. 이러한 분류에 의한 번호 부여는 상징적인 '젠더 카스트'로서 부당한 성별고정관념을 강화하고 이는 해당 개인들뿐만 아니라 성평등을 이루고자 하는 사회에도 악영향을 끼칩니다.

국가인권위원회는 2005. 10. 17. 결정을 통하여 초등학교 출석부 번호에서 남학생에게는 앞 번호를, 여학생에게는 남학생의 번호를 모두 부여한 후 뒷 번호를 부여하는 것은 차별이라고 하며 성별에 따른 차별이 발생하지 않도록 출석부 번호를 부여할 것을 권고하였습니다. 이 결정에서 여학생에게 뒷 번호를 부여하는 관행은 어린 시절부터 남성이 여성보다 우선한다는 차별적 생각을 무의식적으로 갖게 할 수 있고, 남학생에게는 적극적인 자세를, 여학생에게는 소극적인 자세를 갖게 할 수 있으므로, 성별에 따른 차별이 발생하지 않도록 출석부 번호를 부여할 것을 권고한 바 있습니다.

번호는 많은 것을 의미합니다. 남아프리카공화국은 한때 인종분리에 의한 차별정책인 아파르트헤이트의 영향으로 인하여 13자리의 국가식별번호 체계를 가지고 있었습니다. 이 번호의 12번째 자리 중 0번은 백인, 1번은 케이프 컬러드(Cape Coloured), 2번은 말레이인, 3번은 그리콰인, 4번은 중국인, 5번은 인도인, 6번은 기타 아시아인, 7번은 기타 유색인으로 분류하였습니다. 대면을 하지 않아도 이 번호를 통하여 개인의 '인종' 정보가 수집되었고 일상생활에서 아무런 규제없이 무분별하게 사용되면서 국가·비국가행위자가 이에 기반한 차별을 행하는 것을 용이하게 하였습니다. 또한 이 번호체계 자체로 사회적인 불평등의 고정관념도 강화하였습니다. 1987년 이 분류체계는 철폐되었습니다.

이는 '단지 번호일 뿐이잖아?' 차원의 문제는 아닌 것입니다. 과학자들은 사람들이 남성을 홀수와 등치시키며 독립성, 자율성을 연상하고 여성을 짝수와 등치시키며 '페미닌함'을 생각한다는 것을 발견했습니다. 수천 년간 사회에서 여성은 '열등한 성 The lesser sex, The weaker sex'이었고 이러한 관념은 숫자도 젠더화해서 우열적으로 보게 만듭니다. 이러한 형태의 성별번호를 그대로 유지

하는 것은 어떠한 적극적 조치와 성주류화정책으로도 뿌리 뽑을 수 없는 성별 고정관념을 국가가 조장하는 것이 됩니다.

4.2. '성별정보'를 포함한 개인정보자기결정권의 침해

4.2.1. 성별정보 수집의 문제

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리입니다.

이러한 권리를 제한하는 주민등록번호제도는 단지 주민생활의 편의를 증진시키고, 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 목적을 달성하기 위한 수단일 뿐입니다.

국가 혹은 사인이 상대방의 생년월일, 성별, 지역이라는 각개의 정보를 수집하는 행위는 각기의 목적을 달성하기 위한 적합한 수단으로서, 개별적 판단을 통한 정당화가 이루어져야 하는데, 이렇게 많은 것이 하나로 묶여져 있는 현재 체계로서는 그것이 원천적으로 불가능합니다. 인터넷 결제를 하는데 상대방이 내 성별을 알아야 하는 이유는 도대체 무엇이 있을까요? 개선법령을 통하여 주민등록번호의 수집·이용에 대한 범위나 제한을 강화한다고 하더라도, 이미 행정, 금융, 의료, 복지 등 다양한 행정영역뿐만 아니라 민간영역에서도 그 활용이 일상화되어있기 때문에, 이러한 사용 시 '성별정보가 필요한 상황', '성별정보가 필요하지 않은 상황'을 분리할 수 없습니다.

많은 국가에서는 꼭 필요한 경우가 아니면 성별정보를 요구할 수 없다는 것이 일단 원칙입니다. 이는 요구하는 측에서 목적에 따라 정당화를 해야 합니다. 이러한 경우는, 성별에 따라 다른 사회보장혜택 때문에 관련 부처가 성별정보를 가진다던가, 적극적 조치, 성주류화 등 소수자 집단에 대한 적극적 평등 정책 수립을 위하여 특별히 분류된 정보가 필요하다던가, 인구주택총조사 같은 것들에 예로 들 수 있습니다. 물론 이는 개별적으로 정당화하여야 합니다.

호주 정부는 성별정보를 수집하는 것에 대해 이렇게 천명하고 있습니다.

호주 프라이버시 원칙 3번에 따라, 성별 그리고/혹은 젠더 정보를 수집하는 모든 부서와 기구는 그 부서의 기능이나 활동에 필요하거나 직접적으로 관련된 것이 아닌 성별 정보는 수집해서는 안 된다. 그러한 정보가 필요할 경우에는 법적이고 공정한 수단으로 수집하여야 한다. 부서와 기구는 동의를 얻는 것이 불가능하거나 불합리한 경우가 아니라면, 그 동의가 필요하거나 법에 의해 허가된 경우에, 개인의 동의가 있었을 경우에만 성별정보를 얻을 수 있다.

Consistent with Australian Privacy Principle 3, all departments and agencies that collect sex and/or gender information must not collect information unless it is necessary for, or directly related to, one or more of the agency's functions or activities. Where such information is necessary, it may only be collected by lawful and fair means. Departments and agencies can only collect information about an individual from that individual if consent is given, it is required or authorised by law or it is unreasonable or impracticable to do so. Where such information is not necessary, this category of information should be removed from forms or documents.

특히 현재는 비국가행위자와 사적 섹터에서 어떠한 정당화도 없이 기본적으로 성별정보를 요구하는 경우가 많은데, 이는 그 행위자가 성별에 기반한 차별을 가 능케 하는 정보를 가지게 되는 것입니다. 이러한 성별정보의 수집으로 인하여, 고용주가 이력서 서면 검토 상황에서, 혹은 학교가 신입생 선발 상황에서 성별에 근 거한 차별과 배제를 하는 것이 용이해집니다. 아주 첫 번째 단계에서, 그 사람의 성별을 알 필요도 없는 상황에서부터, 이 정보를 가지게 되는 것입니다.

물론 별론으로, 임의번호를 통해 성별공시가 되지 않는 미래의 새로운 주민 등록증에 성별표시가 필요한지는 그 목적에 따라 또 다시 논의해보아야 하는 문제가 됩니다.

분명한 것은 현재의 성별번호 체계를 유지하는 것은 정당화가 되지 않는다는 것입니다.

4.2.2. 성별번호는 트랜스젠더의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 트랜스젠더의 성별정체성에 따른 차별이며 개인정보자기결정 권, 사생활의 자유, 행복추구권을 침해합니다.

트랜스젠더는 출생 시 지정된 성별(sex assigned at birth)과 다른 성별정 체성을 가진 사람입니다. 이 과정에서 느끼는 성별위화감(gender dysphoria) 를 완화하는 데는 이름 변경, 복장, 호르몬 요법, 외과적 조치 등 다양한 조치들 이 있습니다.

세계성전환자보건전문가협회 이사회는 2010. 6. 16.에도 “어떤 사람도 자신의 성별 정체성을 확인받기 위하여 외과적 수술 또는 불임수술을 강요받아서 안 된다”라는 성명을 발표한 바 있습니다. 위 성명에서는 신분 증명을 위한 서류의 성별 표시는 그 사람이 살아온 성별(lived gender)로 표시되어야 한다면서 각국 정부와 당국에 대해 트랜스젠더와 관련하여 성별정정을 위해서 요구하는 외과적 조치 요 건을 삭제하도록 강력하게 촉구하고 있습니다. 성적지향 성별정체성에 대한 국제 인권기준인 요그야카르타 제3원칙의 법 앞에서 인정받을 권리에서는 “법적으로 성별정체성을 인정받기 위한 요건으로서 의료적 시술, 예컨대 성전환 수술이나, 불 임, 호르몬 치료 등이 강제되어서는 안 된다.”고 하고 있습니다.

하지만 한국의 ‘성전환자 성별정정’ 제도는 가족관계등록부의 성별변경을 위 하여 외과적 수술을 요구하고 있습니다. 따라서 많은 트랜스젠더는 자신의 실 제 사회적 성별이 반영된 주민등록번호를 가지고 있지 못합니다.

이에 따라 아주 기본적인 사회적 거래 - 핸드폰을 개설한다든지 - 에 주민등 록번호 제출을 요구받을 때, 사회적 성별과 다른 성별번호로 인하여 의심을 사 거나 차별과 배제를 받기 일쑤입니다. 고용·인사·급여처리 과정에서 주민등록 번호가 필요한 직업은 미리 포기합니다. 따라서 정규직 진입이 어려운 트랜스 젠더들은 빈곤에 쉽게 노출됩니다.

국가인권위원회의 성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사(2015)에 의 하면 관공서, 은행, 보험을 이용하거나 서비스이용 등록, 부동산 계약 등에 있 어 주민등록증을 포함한 신분증명이 필요한 일상적 용무들이 있는데 주민등 록번호에는 성별 정보가 기입되어 있기 때문에 트랜스젠더의 경우, 이러한 일

상적 용무에 큰 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타났습니다. 트랜스젠더 응답자 90명 중 66.7%(60명)가 주민등록번호를 제시해야하는 이러한 용무를 수행함에 있어 부담을 느끼고 있었고 관공서나 구청 등 행정기관에서 차별을 경험한 응답자는 24.4%(22명)이며, 공무원등 직원으로부터 모욕적인 발언을 듣거나(7.8%), 다른 사람에게는 요구하지 않는 추가적인 서류나 본인확인을 요구받았습니다.(10.0%) 마찬가지로 금융기관이나 보험사를 이용하면서 직원이나 상담사로부터 모욕적인 발언을 듣거나(3.3%), 다른 사람에게 요구하지 않는 추가적인 서류나 본인확인을 요구받았으며(7.8%), 이용을 거부당한 응답자도 4.4%로 나타났습니다. 주민등록번호 제시에 부담을 느끼는 응답자 60명 중 63.3%(38명)가 이러한 부담 때문에 용무를 포기한 경험이 있는데, 집 전화, 휴대전화 가입이나 변경 등 용무를 포기한 경험이 있는 응답자가 40.0%(24명), 보험 가입 및 상담 38.3%(23명), 선거 투표 참여 36.7%(22명), 은행 방문 및 상담 35.0%(21명), 증명서 발급 26.7%(16명), 여권 발급 18.3%(11명), 주택 매매 및 임대 등 계약 18.3%(11명) 순으로 나타났습니다.

많은 국가에서 트랜스젠더는 성별정보가 있는 공적 문서 중 출생신고서의 성별 변경, 여권의 성별 변경, 운전면허증의 성별 변경, 이런 식으로 목적별 신분증에 기재된 개별적 성별정보를 바꿉니다.

한국과 같이 사실상 모든 곳에 쓰이는 개인식별번호에 성별이 드러나는 곳이 없기 때문에, 다른 국가에서는 성별번호가 있는 주민등록번호, 그리고 이것이 기재된 주민등록증으로 인하여 한국의 트랜스젠더가 매일 일상에서 겪는 차별과 배제를 이해하기 힘들어합니다.

4.2.3. 성별번호는 인터섹스의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 인터섹스에 대한 차별이며 인터섹스의 개인정보자기결정권, 생활의 자유, 행복추구권을 침해합니다.

현대 의학에서는 한 사람의 성별을 결정하는 것에는 여러 가지 요소가 있다고 보고 있습니다. 그 중 일반적으로 드는 8가지 요소는, ① 유전적이거나 염색체적인 성 - XY와 XX, ② 생식기관 ③ 내부 생식기 ④ 외부 생식기 ⑤ 호르몬 ⑥ 2차 성징(체모, 유방) ⑦ 출생시 지정된 성별, 사회적인 양육 ⑧ 성별정체

성인데, 대부분의 경우는 이 모든 요소가 한 방향으로 존재하지만, 그렇지 않고 모호한 상태의 개인도 존재한다는 것입니다. 또한 이 중 어떠한 한 요소(호르몬 등)도 다른 요소보다 절대적인 평가기준은 될 수 없습니다. 따라서 젠더이분법적인 구분이 불가능한 젠더다변적인(gender variant) 양상도 존재하는 것으로 보고 있습니다. 따라서 엄밀한 의미에서 젠더이분법적인 성별 표기는 과학적으로 불가능한 일을 하려는 것입니다.

이러한 경우 중 인터섹스는 총괄어(umbrella term)으로서, 호르몬, 성선, 성염색체 상의 이유로 어느 한쪽의 성별에 딱 들어맞지 않는 성해부학적 신체를 가진 사람을 말합니다. 출생 시 알 수도 있고, 2차 성징시 알게 되기도 합니다.

이러한 사람들이 여행하면서 신분 확인 과정에서 겪는 차별을 막기 위하여 방글라데시, 인도, 네팔, 뉴질랜드, 독일, 호주에서는 여권의 성별기재에 남성, 여성, 그리고 'X'의 선택지를 제공합니다. 이러한 사람들에게 현행 성별번호는 자신의 진정한 성별을 제대로 드러내는 것이 아니며 차별과 괴롭힘에 노출되게 합니다.

한편 국가 간 이동시 사용되는 신분증인 여권은 '이 사람이 그 사람이 맞다'를 확인하는 목적입니다. 이 상황에서 성별 기재가 꼭 필요한 것일까요? 유엔전문기구인 국제민사항공기구는 트랜스젠더·인터섹스인 사람에게 이동의 자유를 제한하는 측면에서 여권에서 성별 정보를 제거하라는 권고를 받았고 이를 검토한 바 있습니다.

인터섹스는 결코 적은 숫자의 성별이분법의 '예외'가 아닙니다. 독일에서는 출생증명서에 '제3의 성'의 선택지를 제공합니다. 기존 성별이분법적인 등록체계 때문에 인터섹스 영아들은 (본인의 동의 없이) 출생 직후 한쪽 성으로 강제 지정하는 외과수술을 받는 인권침해를 수없이 겪었고, 이는 UN 고문방지위원회 최종권고와 고문방지특별보고관의 보고서에도 이를 지적합니다. 유엔의 성평등 캠페인 'HeforShe'는 젠더이분법적인 슬로건에도 불구하고 홈페이지에서 젠더다변적인(gender variant)경우의 선택지를 제공하고 있습니다.

그럼 유엔 성평등 캠페인 HeforShe 페이지의 이메일 등록 페이지 중 성별 선택 부분 "HeforShe는 성별이 이분적이라고 생각하지 않습니다. 자신을 어떻게 정의하십니까?"

유엔인권최고대표사무소는 전 세계의 인터섹스는 빨간머리를 가진 사람의 숫자와 비슷하다고 하고 있습니다. 이러한 사람들의 성별도 제대로 반영하지 못한다는 것은, 현재의 성별번호의 존재가 인권침해일 뿐만 아니라 '영터리'라는 것을 의미합니다.

4.2.4. 소결

이렇게 목적별 신분증에 성별기재 자체도 개별적으로 정당화를 해야 마땅합니다. 그런데 다양한 목적으로 수집·이용되는 사실상 만능개인식별번호인 주민등록번호에 성별정보가 있는 것은 그에 따라 발생할 수 있는 수많은 상황과 수많은 인권 침해 가능성을 개별적으로 검토하지 못하게 합니다.

그동안 성별번호 때문에 한국에서는 정부와 사기업이 너무나도 쉽게 성별정보를 얻을 수 있었습니다. 이러한 이유로 수많은 국가에서 존재하는 개별적으로 성별정보를 구할 때 검토해야 하는 프로토콜조차 한국에서는 이야기 되지 않습니다. 성별번호는 유지의 정당화도 되지 않을 뿐 더러 당장 철폐되어야 합니다.

4.3. 법률유보원칙위반

성별번호는 이상과 같은 기본권 제한적인 측면이 있는데 그 근거가 시행규칙 상에만 존재한다는 것은 법률유보원칙을 위반한 것입니다.

모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것은 그 자체로 위임입법의 한계를 위배하고 법률유보원칙의 위반입니다(헌재 1997. 4. 24. 95헌마273, 판례집 9-1, 487, 495 참조). 법률에서 위임받은 사항을 전혀 규정하지 않고 재위임하는 것은 허용되지 않으며, 위임받은 사항에 관하여 대강을 정하고 그 중의 특정사항을 범위를 정하여 하위법령에 다시 위임하는 경우에만 재위임이 허용됩니다(헌재 1996. 2. 29. 94헌마213, 판례집 8-1, 147, 163; 2002. 7. 18. 2001헌마605, 판례집 14-2, 84, 101).

성별번호는 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령인 시행규칙 상에만 그 근거를 마련해두고 있으므로 위와 같이 그 자체로 법률유보원칙을 위반한 것입니다.

5. 결론

이상과 같이 피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 헌법·국가인권위원회법에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이므로 이 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정되어야 하고, 피진정인 국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하여야 합니다. □

주민등록법 제7조 제3항 등 위헌소원 등

(2015. 12. 23. 2013헌바68, 2014헌마449(병합))

【판시사항】

가. 개인별로 주민등록번호를 부여하면서 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제 8422호로 전부개정된 것) 제7조가 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부(적극)
나. 법적 공백이나 혼란을 막기 위해 헌법불합치결정을 하면서 계속적용을 명한 사례

【결정요지】

가. 주민등록번호는 표준식별번호로 기능함으로써 개인정보를 통합하는 연결자로 사용되고 있어, 불법 유출 또는 오 남용될 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명 신체 재산까지 침해될 소지가 크므로 이를 관리하는 국가는 이러한 사례가 발생하지 않도록 철저히 관리하여야 하고, 이러한 문제가 발생한 경우 그로 인한 피해가 최소화되도록 제도를 정비하고 보완하여야 할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호 유출 또는 오 남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민

등록번호 변경을 일체 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.

비록 국가가 개인정보보호법 등으로 정보 보호를 위한 조치를 취하고 있더라도, 여전히 주민등록번호를 처리하거나 수집 이 용할 수 있는 경우가 적지 아니하며, 이미 유출되어 발생한 피해에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시해 주지 못하므로, 국민의 개인정보를 충분히 보호하고 있다고 보기 어렵다. 한편, 개별적인 주민등록번호 변경을 허용하더라도 변경 전 주민등록번호와의 연계 시스템을 구축하여 활용한다면 개인 식별기능 및 본인 동일성 증명기능에 혼란이 발생할 가능성이 없고, 일정한 요건 하에 객관성과 공정성을 갖춘 기관의 심사를 거쳐 변경할 수 있도록 한다면 주민등록번호 변경절차를 악용하려는 시도를 차단할 수 있으며, 사회적으로 큰 혼란을 불러일으키지도 않을 것이다. 따라서 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배되어 개인정

보자기결정권을 침해한다.

나. 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 헌법 불합치결정을 선고하되, 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용하기로 한다.

재판관 이진성의 심판대상조항 특정에 대한 반대이견

주민등록번호 변경제도를 마련하지 아니한 부진정 입법부작위와 가장 밀접하게 연관되는 조항은 주민등록법 제7조 전체가 아닌 같은 조 제4항이고, 주민등록번호 제도나 주민등록표 제도 자체에는 다수의견이 지적하는 위헌성이 없으므로 그 근거규정이 되는 주민등록법 제7조 나머지 항들은 합헌이며, 오직 같은 조 제4항을 심판대상조항으로 삼아 헌법불합치 선언을 하여야 한다.

재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대이견

주민등록번호제도는 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하여, 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 것인바, 개별적인 주민등록번호 변경을 인정하는 경우 주민등록번호의 개인식별기능이 약화되어 주민등록번호 제도의 입법목적 달성이 어렵게 되고, 범죄은폐, 탈세, 채무면탈 또는 신분세

탁 등의 불순한 용도로 이를 악용하는 경우 까지 발생할 우려가 있으며, 수많은 변경을 모두 허용하게 되면 사회적 혼란이 야기될 수도 있다. 그런데 입법자는 개인정보보호법 등의 입법을 통하여 주민등록번호의 유출이나 오 남용에 대한 사전적 예방과 사후적 제재 및 피해구제 등의 조치를 강구하고 있다. 현대사회의 행정사무는 국민의 기본권을 보장하기 위한 영역으로 확장하고 있는바, 주민등록번호제도를 통한 행정사무의 적정하고 효율적인 처리는 국민의 기본권을 보장하는 데에도 중요하다. 이러한 점들을 종합하면, 심판대상조항이 과잉금지 원칙에 위배되어 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 수 없다.

【심판대상조문】

주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조

【참조조문】

헌법 제10조 제1항, 제17조
주민등록법 시행령(2008. 2. 22. 대통령령 제20615호로 전부개정된 것) 제7조, 제8조 제1항
주민등록법 시행규칙(2008. 2. 22. 행정자치부령 제425호로 전부개정된 것) 제2조

【참조판례】

헌재 2005. 5. 26. 99헌마513등, 판례집 17-1, 668, 682

【당사자】

청 구 인[별지] 청구인 명단과 같음
당해사건서울고등법원 2012누16727 주민등록번호변경신청거부처분취소(2013헌바68)

【주 문】

1. 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조는 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

【이 유】

1. 사건개요

가. 2013헌바68 사건
 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(서울행정법원 2012구합1204), 주민등록번호 변경에 대한 신청권이 인정되지 않는다는 이유로 각하되자, 이에 불복하여 항소를 제기하고(서울고등법원 2012누16727), 그 소송 계속 중 주민등록법 제7조 제3항, 제4항 등이 헌법에 위반된다고 주장하며 위헌법률심판제청을 신청하였으나(서울고등법원 2012아506), 항소가 기각됨과 동시에 위 위헌법률심판제청신청이 각하되자, 2013. 2. 27. 위 법률조항들에 대하여 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
 나. 2014헌마449 사건
 청구인들은 "2014. 1.경 발생한 신용카드

회사의 개인정보 유출사고로 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 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.

2. 심판대상

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 삼고 있다. 그런데 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 전

체를 심판대상으로 삼고, 나머지 조항들은 심판대상에서 제외하기로 한다. 결국 이 사건들의 심판대상은 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조(이하 '심판대상조항'이라 한다)가 헌법에 위반되는지 여부 및 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부와, 심판대상조항 및 주요 관련조항은 다음과 같다.

【심판대상조항】

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(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.

【관련조항】

주민등록법 시행령(2008. 2. 22. 대통령

령 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(이하 "법"이라 한다) 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일 성별 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.

3. 청구인들의 주장

모든 국민에게 주민등록번호를 부여하도록 하고, 이에 따라 작성된 주민등록번호가 다른 개인정보의 연결자 역할을 하는 중요한 개인정보임에도 불구하고, 심판대상조항에서 주민등록번호가 불법 유출된 경우 등과 같이 주민등록번호의 잘못된 이용에 대비한 '주민등록번호의 변경'에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 아니한 것은 개인정보 자기결정권을 침해하는 것이다.

4. 판 단

가. 주민등록번호제도의 개관

(1) 입법연혁

주민등록번호는 주민등록의 대상자인 주민에 대하여 행정청이 부여하는 고유한 번호로서 주민등록제도의 일부이다. 주민등록법은 1962. 5. 10. 법률 제1067호로 "주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모하기 위한 목적으로" 제정되었으며, 그에 따라 모든 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적 등을 시장 또는 읍 면장에게 등록하게 하고, 퇴거와 전입신고를 하도록 의무화하였다.

주민등록번호가 처음 규정된 것은 1968. 9. 16. 대통령령 제3585호로 개정된 주민등록법 시행령이었다. 1968. 5. 29. 법률 제2016호로 주민등록법이 개정되면서 주민등록증 발급제도가 도입됨에 따라, 위 시행령은 시장 또는 읍 면장이 주민등록을 한 주민에 대하여 개인별로 그 등록번호를 부여하도록 하면서 그 작성에 관하여 필요한 사항은 내무부령으로 정하도록 하였고, 그 위임을 받은 주민등록법 시행규칙(내무부령

제32호)은 '지역표시번호'와 '성별표시번호' 및 '개인표시번호'를 차례대로 배열하여 주민등록번호를 작성하되, 개인표시번호는 주민등록의 일시순과 주민등록표에 등재된 순위에 따라 차례로 일련번호를 부치고 성별표시번호에 연결하여 6자리의 숫자로 배열하도록 하였다. 이에 따라 당시 주민등록번호는 12자리의 숫자로 작성되었는데, 앞의 6자리 숫자는 지역을, 뒤의 6자리 숫자는 거주세대와 개인번호를 각 나타내는 것이었다.

그 후 1975. 10. 31. 내무부령 제189호로 주민등록법 시행규칙이 개정되면서 "주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다."고 규정함으로써 주민등록번호는 기존의 12자리에서 현재와 같은 13자리 체계로 변경되었다.

주민등록번호는 위와 같이 도입된 이후 오랫동안 법률상 근거 없이 시행되어 오다가, 2001. 1. 26. 법률 제6385호로 주민등록법이 개정되면서 심판대상조항이 신설됨으로써 비로소 그 법률상 근거가 마련되었다.

(2) 주민등록번호의 부여방법

(가) 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 시장 군수 또는 구청장은 등록기준지를 확인하여 주민등록번호를 부여하도록 하면서 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하도록 규정하고 있으며(제7조 제1항, 제4

항), 주민등록법 시행규칙은 주민등록번호는 생년월일 성별 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성하도록 규정하고 있다(제2조).

이에 따라 현행 주민등록번호는 000000-XXXXXXX 식으로 작성되는데, 앞의 6자리는 생년월일을 표시하고, 뒤의 7자리 중 첫 번째는 성별과 출생연대, 두 번째부터 다섯 번째까지는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유번호, 여섯 번째는 신고당일 해당 지역의 같은 성을 쓰는 사람들 중에서 신고한 순서, 마지막 일곱 번째는 오류검증번호이다.

(나) 위와 같은 방식으로 부여된 주민등록번호는 평생동안 변경되지 않는 것이 원칙이나, 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.

(3) 주민등록번호 유출 사고 등의 발생과 관련 법령의 정비

(가) 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 구별하며, 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.

(나)이에 '개인정보보호법', '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 '정보통신망법'이라 한다)' 등 관련 법령이 일부 정비되었다.

2011. 3. 29. 법률 제10465호로 제정된 개인정보보호법은 개인정보처리자는 주민등록번호를 비롯하여 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위해 부여된 고유식별정보를 원칙적으로 처리할 수 없도록 하되, 정보주체로부터 별도의 동의를 받거나 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우에만 그 예외를 인정하는 한편, 대통령령으로 정하는 개인정보처리자는 홈페이지 회원가입 등 일정한 경우 주민등록번호 외의 방법을 반드시 제공하도록 의무화하였다(제24조 제1항, 제2항). 그러나 개인정보보호법 제정 이후에도 대량의 주민등록번호 유출 사고가 빈번하게 발생하자, 2013. 8. 6. 법률 제11990호로 개정하면서, 법령에서 구체

138 이슈리포트 <정보인권> 2호

적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우, 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 명백히 필요하다고 인정되는 경우, 이에 준하여 주민등록번호 처리가 불가피한 경우로서 안전행정부령으로 정하는 경우를 제외하고는 개인정보처리자의 주민등록번호 처리를 원칙적으로 금지하는 한편(제24조의2 제1항), 주민등록번호가 분실 도난 유출 변조 훼손된 경우 개인정보처리자에게 5억원 이하의 과징금을 부과 징수할 수 있도록 하였다(제34조의2). 그 후 2014. 3. 24. 법률 제12504호로 개정하면서, 주민등록번호를 보관하는 개인정보처리자는 주민등록번호가 분실 도난 유출 변조 또는 훼손되지 않도록 암호화 조치를 통하여 안전하게 보관하도록 의무화하였다(제24조의2 제2항). 2015. 7. 24. 법률 제13423호로 개정하면서, 징벌적 손해배상제 및 법정 손해배상제를 도입하여 개인정보 유출 등에 대한 피해구제를 강화하고(제39조 제3항, 제4항, 제39조의2), 부정한 수단이나 방법으로 취득한 개인정보를 영리 또는 부정한 목적으로 제3자에게 제공한 자에게 10년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하며, 개인정보 불법유통 등으로 인한 범죄수익은 몰수 추징할 수 있도록 하는 등 제재 수준을 강화하였다(제70조, 제74조의2). 또한 2012. 2. 17. 법률 제11322호로 개정된 정보통신망법은, 정보통신서비스 제공자가 같은 법 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우, 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집 이용을 허용하는 경우, 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집 이용이 불가피한 정보통신

서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집 이용할 수 없도록 하고(제23조의2 제1항), 주민등록번호를 수집 이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호 사용 외에 본인을 확인하는 방법을 제공하도록 의무화하며(동조 제2항), 이에 대한 제재조치도 마련하였다(제76조 제1항 제2호).

나. 제한되는 기본권

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있다. 이러한 개인정보를 대상으로 한 조사 수집 보관 처리 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513등). 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. 따라서 주민등록번호 변경에 관한 규정을

두지 않은 심판대상조항이 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부에 관하여 살펴보기로 한다.

다. 개인정보자기결정권 침해 여부

(1) 주민등록제도는 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여, 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모하기 위한 목적으로 만들어진 것이다(주민등록법 제1조). 그리고 주민등록번호제도는 이러한 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.

(2) 그러나 한편, 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 관

리나 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.

더욱이 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. 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, 보이스 피싱 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. 비록 국가가 개

인정보보호법이나 정보통신망법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리와 수집 이용을 제한하고, 주민등록번호의 유출이나 오남용을 예방하는 조치를 취하고 있다고는 하나, 여전히 관련 법령 등에 의하여 주민등록번호를 처리하거나 수집 이용할 수 있는 경우가 적지 아닐 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.

한편 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 입

거나 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 변경 절차를 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 사회적 혼란이 일어나지는 않았다. 이러한 사정들을 종합하여 보면, 심판대상조항이 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 주민등록번호 유출이나 오남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 이를 변경할 수 없도록 한 것은 침해의 최소성 원칙에 위반된다.

(3) 심판대상조항에서 주민등록번호 변경을 허용하지 않음으로써 얻어지는 행정사무의 신속하고 효율적인 처리를 통한 공익이 중요하다고 하더라도, 앞서 본 바와 같이 주민등록번호의 유출이나 오남용으로 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.

(4) 따라서 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항은 과잉금지 원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자

기결정권을 침해한다.

5. 헌법불합치결정과 잠정적용명령

이상에서 본 바와 같이 심판대상조항의 위헌성은 주민등록번호 변경이 필요한 경우가 있음에도 그 변경에 관하여 규정하지 아니한 부작위에 있다. 그런데 위와 같은 부작위의 위헌성을 이유로 심판대상조항에 대해 단순위헌결정을 할 경우 주민등록번호제도 자체에 관한 근거규정이 사라지게 되어 용인하기 어려운 법적 공백이 생기게 된다. 더욱이 입법자는 주민등록번호 변경 제도를 형성함에 있어 기술적인 문제나 소요되는 비용 등을 고려하여 어떤 경우에 변경을 허용할 것인지, 변경 절차나 방법을 어떻게 할 것인지, 변경 허용 여부에 관한 판단을 누가 하도록 할 것인지 등에 관하여 광범위한 입법재량을 가진다.

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.

6. 결 론

그렇다면 심판대상조항은 헌법에 합치되지는 아니하나, 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 이루어질 때까지 잠정적으로 적용하기로 하여 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 아래 7.과 같은 재판관

이진성의 반대의견과 아래 8.과 같은 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대의견이 있는 외에는 나머지 관여 재판관들의 일치된 의견에 의한 것이다.

7. 재판관 이진성의 반대의견

나는 주민등록번호 변경 제도를 마련하지 아니한 부진정 입법부작위와 가장 밀접하게 연관되는 심판대상조항은 주민등록법 제7조 모두가 아닌 같은 조 제4항만으로 한정하여야 하고, 이에 따라 이러한 부진정 입법부작위와 밀접한 관련성이 없는 주민등록법 제7조 나머지 항들에는 다수의견이 지적하는 위헌성이 없으므로 합헌이며, 오직 같은 조 제4항만 다수의견과 같은 논리로 헌법에 합치되지 아니한다고 생각하므로 아래와 같이 반대의견을 밝힌다.

다수의견은 '주민등록번호 변경 절차의 흠결'을 주민등록번호 제도 자체에 내재한 입법부작위로 보고, 이 규정이 포함된 주민등록법 제7조 전체를 심판대상조항으로 삼은 것으로 보인다. 그런데 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. 주민등록번호의 변경은 주민등록번호를 다르게 바꾸어 새롭게 고치는 것을 의미하는 것이므로 주민등록번호가 부여된 이후에 사후적으로 발생하는 문제이기 때문이다. 주민등록법 제7조 제4항의 위임을 받아 마련된 주민등록법 시행령 제8조에서 주민등록번호가 부여된 이후 그 잘못된 기재를 바로잡는 '주민등록번호

호의 정정'을 규정하고 있는 점에 비추어도 사후적으로 주민등록번호를 고치는 제도로서 '주민등록번호의 변경'은 주민등록법 제7조 제4항에 의한 '주민등록번호의 부여 방법'의 범주 내에 있는 것으로 볼 수 있다. 주민등록번호 변경 제도를 마련하지 아니한 것이 위헌이라는 청구인들의 주장도 주민등록번호 제도의 존재를 긍정하는 데서 출발하는 것이므로 이는 주민등록번호 제도의 문제가 아니라 부여 방법에 관한 문제로 봄이 타당하다. 또한, 청구인들 중 일부는 주민등록번호가 개인정보를 포함하고 있어 개인정보자기결정권을 침해한다고 주장하면서 개인정보가 포함되지 아니한 임의의 식별번호가 필요하다고 하는바, 이는 주민등록번호의 부여 방법에 관한 문제이지 주민등록번호 제도의 위헌성에 관한 문제는 아니다. 따라서 이 사건 부진정 입법부작위와 가장 밀접하게 관련된 조항은 '주민등록번호의 부여 방법'에 관하여 규정하고 있는 주민등록법 제7조 제4항이라 할 것이다. 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. 다수의견은 주민등록법 제7조에 대하여 2017. 12. 31.까지 주민등록번호 변경에 관한 입법자의 개선입법이 이루어져야 하고, 개선입법 없이 기한을 초과하게 될 경우 주민등록법 제7조가 효력을 상실할 것임을 명백히 하였다. 헌법불합치 결정은 입법자에 의한 신속한 개선입법을 전제로 하는 것이고, 입법자는 개선입법의무의

이행을 제때에 성실히 수행하여야 할 의무가 있으나, 그럼에도 불구하고 입법자가 개선입법의 시한을 준수하지 않는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 이 사건의 경우 주민등록법 제7조는 '주민등록번호 제도'와 '주민등록표 제도' 자체의 근거규정이기 때문에 입법자가 개선입법의 시한을 지키지 아니할 경우 헌법불합치 결정의 효력으로 주민등록번호와 주민등록표 제도의 근거가 상실되어 도저히 용인하기 어려운 법적 공백과 혼란이 발생하게 된다. 이러한 결과는 주민등록번호 변경에 관한 입법부작위를 심리 대상으로 삼은 다수의견도 의도하지 않은 것이고, 그 부분에 한정하여 잠정적용 헌법불합치로 결정하는 취지에 정면으로 반하게 되는 결과라 할 것이다. 이와 같은 법적 공백과 혼란의 가능성은 다수의견이 주민등록번호 변경 제도와 밀접한 관련성이 없는 주민등록법 제7조의 나머지 규정까지 심판대상조항으로 함으로써 발생하게 되는 것이다.

다수의견도 주민등록번호 제도나 주민등록표 제도 자체의 위헌성을 지적하는 것은 아니므로, 그 근거규정이 되는 주민등록법 제7조 제3항을 비롯한 제1항, 제2항은 합헌이고, 주민등록번호 변경 제도를 마련하지 아니한 이 사건 부진정 입법부작위와 가장 밀접하게 연관된 조항인 주민등록법 제7조 제4항을 심판대상조항으로 삼아 헌법불합치 선언을 하여야 할 것이다.

8. 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대 의견

우리는 심판대상조항(법정의견과 같이 주민등록법 제7조 전체로 보든, 재판관 이진

성의 반대의견과 같이 주민등록법 제7조 제4항만으로 보든)이 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 아니한 것이 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다고 생각하므로, 아래와 같이 의견을 밝힌다.

가. 주민등록법이 주민등록번호 제도를 둔 것은 주민등록 대상자인 주민을 고유하게 구별하여 파악할 수 있도록 함으로써 국가나 지방자치단체로 하여금 국방, 치안, 조세, 교육, 사회복지 등의 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리할 수 있도록 하기 위한 것으로, 궁극적으로는 주민생활의 편의를 증진시키기 위한 목적이라 볼 수 있다. 다수의견은 이러한 심판대상조항의 입법목적의 정당성이나 수단의 적절성은 인정하면서도 심판대상조항이 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 아니한 것이 침해최소성 및 법익균형성 원칙에 위반된다고 한다.

현행 주민등록번호가 공공부문과 민간부문에 걸쳐 다양한 용도로 활용되면서 개인에 대한 여러 가지 정보가 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.

나. 우선 주민등록번호는 개인마다 하나의 고유한 번호가 부여되기 때문에 표준적 통일적 개인식별번호로서의 기능을 갖게 되는데, 그 번호가 고정되는 경우에는 위와 같은 기능을 확실하게 담보할 수 있게 되

는데 반해, 주민등록번호의 개별적인 변경을 인정하는 경우에는 주민등록번호의 개인식별기능이 약화되어 주민등록번호 제도의 입법목적 달성이 어렵게 된다.

실제로 우리나라는 1968년 주민등록번호 제도를 도입한 이래 주민등록번호 변경을 허용하지 아니하고 고정된 주민등록번호만을 부여해 왔으므로 국민들의 신원을 보다 용이하게 확인할 수 있어 범죄의 예방이나 범인 검거 등에 있어 상당한 효과를 거두었음은 부인할 수 없고, 최근에는 주민들에게 신속하고 안정적인 각종 행정서비스 사회복지 등을 지속적으로 제공하는 데에도 중요한 기능을 수행하고 있다. 또한 우리나라는 분단국가로서 아직도 체제대립이 상존하고 있는 실정임으로, 그러한 사정에 있지 아니한 다른 나라들에 비하여 국가안보 차원에서 국민의 정확한 신원확인의 필요성이 크다는 점도 고려하지 않을 수 없다.

그런데 만일 개별적인 주민등록번호 변경을 허용하게 되면 범죄은폐, 탈세, 채무면탈 또는 신분세탁 등의 불순한 용도로 이를 악용하는 경우까지 발생할 우려가 있고, 주민등록번호 변경에 따른 각종 기록의 정정 변경 등 막대한 사회적 비용이 발생할 뿐만 아니라, 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 것인지도 문제이다.

다수의견은 주민등록번호 변경 신청시 객관성과 공정성을 갖춘 행정기관 또는 사법기관의 심사를 거치도록 한다면 불순한 용

도로 변경절차를 악용하려는 경우를 차단할 수 있다고 하나, 변경의 요건을 형식적으로 구비하여 변경신청을 하는 경우 그 내심의 의사를 살펴 제도를 악용하려는 경우를 밝혀내는 것이 현실적으로 용이한 일이 아니며, 주민등록번호 변경 제도를 오 남용함으로써 주민등록번호가 갖는 개인식별기능을 유명무실하게 만들 가능성만 높아진다. 다수의견은 '개명'의 예를 들어 사회적 혼란의 우려가 없다고 한다. 그러나 성명은 개인이 선택하여 가지는 것이므로 그 변경(개명)이 가능할 것이나, 주민등록번호는 일정한 행정목적에 위하여 행정청이 부여하는 고유한 번호이므로 그 성질이 다르다(학번, 군번, 예금계좌번호, 여권번호, 운전면허번호, 의료보험번호는 물론 각종 지명, 주소 등의 경우도 마찬가지이다). 또한 주민등록번호로 인한 기본권 침해가 구체적으로 문제되는 것은 주민등록번호를 매개로 개인정보가 축적되고 그것이 유출 또는 오 남용되는 경우라 할 것인데, 이는 주민등록번호 자체의 문제라기보다는 전반적인 개인정보 보호의 문제라고도 할 수 있다.

그런데 입법자는 개인에게 주민등록번호 변경신청권을 인정하지 않는 대신, 법률에 따르지 아니하고 영리의 목적으로 다른 사람의 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자 또는 다른 사람의 주민등록번호를 부정하게 사용한 자를 형사처벌하고(주민등록법 제37조 제9호, 제10호), 개인정보처리자 또는 정보통신사업 제공자 등의 주민등록번호 수집 이용을 관련 법령이 정한 사유의 경우 등에만 예외적으로 허용함으로써 주민등록번호의 수집 이용을 제한하며

(개인정보보호법 제24조의2 제1항, 정보통신망법 제23조의2 제1항), 주민등록번호 수집 이용이 허용되는 경우라도 주민등록번호의 대체수단을 제공하도록 의무화하고(개인정보보호법 제24조의2 제2항, 정보통신망법 제23조의2 제2항), 이를 위반하는 경우 과태료를 부과하며(개인정보보호법 제75조 제2항 제4의2호, 제5호, 정보통신망법 제76조 제1항 제2호), 주민등록번호가 분실 도난 유출 변조 훼손된 경우 개인정보처리자에게 5억 원 이하의 과징금을 부과 징수할 수 있도록 하고(개인정보보호법 제34조의2), 개인정보 유출 등에 대한 피해구제를 강화하고자 징벌적 손해배상 및 법정 손해배상 제도를 도입하는 등(개인정보보호법 제39조, 제39조의2) 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.

다. 주민등록번호 제도가 처음 도입될 당시에는 사회복지 등의 행정서비스 차원보다는 국가의 관리나 통제를 위한 것이 주된 목적이었던 것은 틀림없으나, 현대사회에서의 행정사무는 과거와 같이 국방, 치안, 조세 등의 영역에만 머무는 것이 아니라 참정권 행사, 교육받을 권리, 의료보험, 사회보장 분야 등 국민의 기본권을 보장하기 위한 다양한 영역까지 확장하고 있는바, 이러한 행정사무를 적정하고 효율적으로 처리하는 것은 국민의 기본권을 보장하고 신장

시키는 데에도 중요하다.

한편, 심판대상조항이 주민등록번호 변경을 인정하지 않고 있다는 점 자체만으로 국민에게 발생하는 현실적인 불이익이 크다고 보기는 어렵고, 청구인들이 주장하는 주민등록번호 불법 유출 등의 경우에도 그로 인한 현실적인 피해가 항상 발생하는 것은 아니며, 현실적인 피해가 발생하는 경우라도 민형사상 절차 등을 통한 사후적 피해 구제 등의 조치가 가능하다.

따라서 심판대상조항이 국가나 지방자치단체로 하여금 국방, 치안, 조세, 사회복지 등의 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리할 수 있도록 주민등록의 대상자인 주민에게 주민등록번호 변경을 허가하지 아니함으로써 달성할 수 있게 되는 공익이 그로 인한 정보주체의 불이익에 비하여 결코 더 작다고 보기는 어려울 것이므로, 법익균형성의 원칙에도 반하지 않는다.

라. 그러므로 심판대상조항이 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 것이 과잉금지원칙을 위반하여 개인정보자기 결정권을 침해한다고 볼 수 없다.

마. 요컨대 주민등록번호 변경 허용 여부는 위헌 판단의 문제가 아니라, 주민등록번호 제도의 취지, 목적 및 그 변경을 허용하는 경우와 허용하지 아니하는 경우에 각각 발생할 수 있는 피해, 혼란의 정도와 사회적

비용 등 다양한 현상을 종합적으로 검토하여 사회적 합의를 따라 입법정책적으로 결정해야 할 문제인 것이다.

재판관 : 박한철(재판장) 이정미 김이수 이진성 김창중 안창호 강일원 서기석 조용호



정보인권연구소의 후원 회원이 되어 주세요~

☛ 정보인권연구소 회원가입 : <http://idr.jinbo.net/member>

☛ 정보인권연구소 후원 계좌 : 우리은행 1002-553-976099 (이호중)