

토론회

---

# 주민등록번호제, 어떻게 개편할 것인가?

『새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과  
구체적 방향』

---

일시 | 2016년 1월 28일(목) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 제2세미나실

주최 | 민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회,

성소수자차별반대 무지개행동, 전국성폭력상담소협의회,

진보네트워크센터, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합

주관 | 정보인권연구소

## 토론회 취지

헌법재판소는 2015년 12월 23일 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조가 헌법에 합치되지 아니하고, 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다는 결정을 선고하였습니다.

2014. 1. 카드3사 개인정보 유출 사고 이후, 주민등록번호 변경제도 도입 등에 관한 논의가 이루어졌으나 제도 개편의 구체적인 부분에 대해서는 사회적 합의에 이르지 못한 상황입니다.

헌법재판소는 위헌 결정을 통해, 주민등록번호의 위험성과 개인정보자기결정권 보호의 필요성에 대해서 실시하면서 주민등록번호 제도 자체의 근거 규정에 해당하는 주민등록법 제7조 모두에 대해 위헌을 선언하였고 이례적으로 2년간의 논의 시간을 주었습니다.

이에 ① 헌법재판소의 주민등록법 위헌 결정의 의의, ② 주민등록번호 변경 규정 신설의 구체적인 방향, ③ 개인정보가 포함되지 않은 임의번호로 구성된 주민등록번호 부여의 필요성, ④ 주민등록번호 등 개인식별번호체계가 지향해야 할 방향에 대해서 각계의 의견을 수렴하고자 토론회를 개최하오니 많은 참여 부탁드립니다.

## 프로그램

시 간	내 용	
10:00	접수 및 개회	
10:00-10:10	개회사	· 이호중 교수 (정보인권연구소 소장, 서강대학교 법학전문대학원)
	사 회	· 한상희 교수 (건국대학교 법학전문대학원)
10:10-11:00	주제발표 (각20분씩)	· 헌법재판소의 주민등록법 위헌 결정 의의 : 이해정 변호사 (법무법인 동화) · 주민등록번호 변경제도 도입 등 제도개선 방향 : 신훈민 변호사 (진보네트워크센터)
11:00-11:50	토 론 (각10분씩)	· 김군호 과장 (행정자치부 주민과) · 하혜영 조사관 (국회입법조사처) · 김찬식 사무관 (국가인권위원회 정책과) · 이미경 소장 (한국성폭력상담소, 한국여성단체연합 인권위원장) · 류민희 변호사 (민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회, SOGI법정책연구회)
11:50-12:00	플로어 토론	
	폐 회	

## 목차

헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의 / 이해정	05
제목 / 신훈민 <b>21</b>	
주민등록번호 성별표시에 대한 국가인권위원회 진정서	<b>40</b>

---

# 헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의

2014헌마449, 2013헌바68(병합)

---

이혜정 변호사 / 법무법인 동화

## 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 때까지 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 헌법재판소의 결정이 나오게 된 것이다. 이번 헌법재판소의 결정으로 주민등록번호의 변경

뿐만 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 소 각하 판결을 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 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.

#### ▣ [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 심판대상 조항은 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두지 않음으로써 주민등록번호 불법 유출 등을 원인으로 자신의 주민등록번호를 변경하고자 하는 청구인들의 개인정보자기결정권을 제한하고 있다.
- 주민등록번호제도는 주민생활의 편의를 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 타인



의 수중에서 무한대로 집적, 이용 또는 공개될 수 있으므로 연결자 기능을 하는 주민등록번호가 불법 유출 또는 오·남용되는 경우 개인의 사생활뿐만 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 조치는 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 개인정보자기 결정권에 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 않으려는 정보주체의 강한 요구에 헌법재판소가 부응하여 개인정보자기결정권을 보다 적극적 권리로 인정하였기 때문이다. 헌법재판소는 주민등록법에서 변경규정을 두지 않은 부작위의 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 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.”

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.<sup>1)</sup> 그런데 우리 주민등록번호는 국가안보 및 주민관리용 식별 목

1) 하혜영, <주민등록번호 개편을 둘러싼 주요 쟁점과 향후 과제>, 이슈와 논점, 제811호, 국회입법조사처, 2014, 2쪽

적으로 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.<sup>2)</sup>

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 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 인적사항이

2) 안전행정부 개인정보보호 종합지원 포털의 “마이핀[내 번호]에 대한 모든 것”

나 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 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.”

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 피해는 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 피해가 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 현대사회는 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 낱낱이 파악할 수 있게 되었다<sup>3)</sup>

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.

---

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

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.”

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 사



회적 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 명목하에 실제 발생하는 개인정보 유출피해를 국민들로 하여금 계속 수인하라거나, 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 시

장·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 행정자치부 장관이 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 뿐이고 그 밖에 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 인구의 동태를 파악하기 위한 주민등록의 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 있지 못하다는 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 통해서는 이러한 내용을 전혀 알 수도 없다는 점에서 국민의 인식가능성을 확보하지 못하고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

나아가 기본권 제한에 관한 법률유보원칙은 법률에 근거한 규율을 요청하는 것

---

4) 이장희, 〈주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점〉, 헌법재판연구원, 2013

이므로, 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 있지도 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 위임 받은 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 91헌가4 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 계속적인 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 구체절차를 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 당연한 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 있는 상황이므로 이에 대한

연구와 방안 마련이 시급하다. 점진적으로 새로운 임의번호 체계를 도입하여 구축 하되, 부작용 등의 문제에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

---

# 주민등록번호 변경제도 도입 등 제도개선 방향

---

신훈민 / 변호사, 진보네트워크센터

## 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 개정안

들의 변경요건이 서로 상이. 앞으로 국회에서 개정안이 통과되면

- 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 명의를 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 명의를 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 개인정보

유출로 인한 피해를 입게 될 개연성이 높아졌으나, 실제로 피해가 발생하였다거나 원고들이 입게 된 피해가 이 사건 정보유출사고로 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

### 3) 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 지역 표시번호가 바로 bcde의 지역코드이다), f는 그 날 등록지에서 출생신고를 한 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 예상된다

번호체계 개편을 당장 추진하기 보다는 관련 기술 발전 속도 등을 종합적으로 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 부여하려는 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 전제하는 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 몰각하는 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 개개인의 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 탈세 건수 159만건, 탈세제보 20,000만건, 고액·상급 체납자 15,600여명, 행정기간관 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 없었으면서 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 따르면<sup>5)</sup>, 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.

---

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

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 기본이 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, 채무면탈의 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 가능해 지니 이사를 금지하겠다는 것과 다를 바가 없다.

정부(주무부처 행정자치부 주민과)는 2008년 주민등록부와 가족관계등록부간의 생년월일이 일치하지 않아 혼인신고, 상속, 여권 발급, 연금 수급 등에서 국민들이 겪는 불편을 해소하기 위하여 ‘생년월일 불일치 민원 일체해소 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. (건축물 대장, 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 정정이냐 변경이냐는 중요하지 않다. 수십년 간 사용한 주민번호를 바꾼다는 점에서 처리절차는 동일하다.) 주민번호 변경처리 실무적인 단계에서의 문제점을 분석하기에 충분한 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 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. (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.

## 2. 국회에서 논의 중인 주민등록법 일부개정법률안

### 가. 주민등록법 일부개정법률안 비교분석

#### 1) 주민등록번호 구성 방법

현행	<p><b>개인별 고유한 등록번호</b></p> <p>※주민등록법 시행규칙(제2조): 생년월일·성별·지역 등 표시할 수 있는 13자리 숫자로 작성</p>
----	---



김제 남	생년월일·성별·지역 등 개인 <u>고유정보가 포함되지 아니한 임의번호</u>
민병 두	<u>임의숫자</u> 로 부여하되 자릿수·숫자배열 등은 대통령령으로 정함
이상 규	생년월일·성별·지역 등 개인 <u>고유정보가 포함되지 아니한 임의숫자</u>
진선 미	생년월일·성별·지역 등 개인의 <u>고유한 정보가 포함되지 아니한 임의 번호</u>
정부 안	현행과 같은 <u>개인별 고유한 등록번호</u> 이고 주민등록번호를 부여하는 방법 <u>또한 현행과 같이 대통령령으로 정함</u>

2) 주민등록번호의 변경

현행	<신설>
박대 출	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주민등록번호 유출로 생명 또는 신체에 위해를 입거나 입을 우려가 있는 사람</li> <li>•성범죄 피해 아동·청소년, 성폭력·성매매 피해자</li> </ul>
김제 남	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주민등록번호 유출·도용 등으로 생명·신체상 위해, 재산상 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람</li> <li>•그 밖에 주민등록번호의 변경이 불가피한 경우(대통령령 위임)</li> </ul>
백재 현	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정보침해사고로 번호가 유출되어 도용되거나 변조되어 재산 등에 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람</li> <li>•성범죄 피해 아동·청소년, 성폭력·성매매 피해자</li> </ul>
민병 두	•주민등록번호의 유출, 도용 또는 부정사용 등이 확인된 사람
이상 규	•주민등록번호 변경을 원하는 자
진선 미	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주민등록번호의 유출로 인하여 생명·신체에 대해 위해(危害) 또는 재산에 대한 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우</li> <li>•성범죄 피해 아동·청소년, 성폭력·성매매 피해자</li> </ul>
정부 안	<ul style="list-style-type: none"> <li>•주민등록번호 유출로 생명·신체상 위해(危害), 재산상 중대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람</li> <li>•성범죄 피해 아동·청소년, 성폭력·성매매 피해자</li> </ul>

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 인정하는 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>
민병두	- 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.
진선미	- 정자치부장관은 제1항의 주민등록번호가 제1조의 목적을 달성하기 위한 목적 외의 용도로 사용되지 않도록 방안을 강구하여야 함.

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

현행	- 모든 만 17세 이상인 주민에 대하여 주민등록증 발급
----	---------------------------------

	<p>-민원서류 접수, 자격인정 증서 발급 등 신분확인을 위한 경우에, 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등은 주민등록증으로 신분을 확인할 수 있도록 함.</p> <p>-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.</p>
이 상 규	<p>-주민등록증 발급여부는 개인의 선택사항으로 함</p> <p>-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.</p> <p>-사법경찰관리는 직무수행과 관련해서 주민등록증을 제시하지 아니하는 자로서 신원이나 거주관계가 확인되지 아니하는 자에게는 범죄의 혐의가 있다고 <u>대통령령으로 정하는 이유에</u> 해당하는 경우에 한정해서 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있도록 함.</p>

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 주민등록번호변경위원회가 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 알려 준다는 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 변경한 국민과 출생하여 처음으로 주민번호를 부여받게 되는 경우 등에는 개인정보가 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 요건

만으로는 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

성폭력 피해자의 보호절차가 요구된다. 정부안은 성폭력 관련 피해자로서 주민등록번호의 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<sup>6)</sup>.

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.

---

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

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.

#### 다. 사용 목적 제한

#### 라. 목적별 번호제 도입

목적별 번호제는 각 영역별로(행정, 조세, 의료, 연금 등) 번호를 부여하여 개인정보의 집중 방지, 국가 통제 약화, 정보 유출로 인한 피해 최소화 등을 목적으로 한다. 이제 논의가 시작되는 단계이고<sup>7)</sup> 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.

---

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

---

# "주민등록번호 성별표시는 차별입니다"

성소수자단체 · 여성단체 · 정보인권단체, 국가인권위 공동진정

---

## 진 정 서

- 진정인
1. 000
  2. △△△
  3. 민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회
  4. 성소수자차별반대 무지개행동
  5. 전국성폭력상담소협의회
  6. 진보네트워크센터
  7. 한국성폭력상담소
  8. 한국여성단체연합

진정인들의 대리인

변호사 류민희

- 송달주소: 서울시 은평구 통일로 684 서울혁신파크 1동 504호 (녹번동  
5) 전화 02-364-1210 팩스 02-364-1209

- 피진정인
1. 행정자치부 장관
  2. 국회의장



## 진 정 취 지

1. 피진정인 행정자치부 장관이 제정한 주민등록법 시행규칙에 따라 진정인들에게 부여한 주민등록번호에 성별식별번호를 포함하는 것은 헌법·국가인권위원회법에서 금지하고 있는 차별행위 및 인권침해이다.
2. 피진정인 행정자치부장관은 위 차별행위 및 인권침해를 즉각 시정하고, 피진정인 국회의장은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택한 변경절차를 마련하라.

라는 시정권고결정을 구합니다.

## 진 정 이 유

### 1. 사건의 개요

#### 가. 진정인의 지위

진정인 중 000, △△△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 000은 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.

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

## 다. 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

호"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 제8422호로 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**

### **가. 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 일시 순과 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 번

째부터 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 없

습니다.

## 나. 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

##### 가. 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 차별 정책인 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.<sup>8)</sup> 수천 년간 사회에서 여성은 ‘열등한 성 The lesser sex, The weaker sex’이었고 이러한 관념은 숫자도 젠더화해서 우열적으로 보게 만듭니다. 이러한 형태의 성별번호를 그대로 유지하는 것은 어떠한 적극적 조치와 성주류화정책으로도 뿌리 뽑을 수 없는 성별고정관념을 국가가 조장하는 것이 됩니다.

## 나. ‘성별정보’를 포함한 개인정보자기결정권의 침해

### (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 편익을 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

8) Wilkie, J. E., & Bodenhausen, G. V. (2012). Are numbers gendered?. *Journal of Experimental Psychology: General*, 141(2), 206.



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 가진 다던가, 적극적 조치, 성주류화 등 소수자 집단에 대한 적극적 평등 정책 수립을 위하여 특별히 분류된 정보가 필요하다던가, 인구주택총조사 같은 것들을 예로 들 수 있습니다. 물론 이는 개별적으로 정당화하여야 합니다.

호주 정부는 성별정보를 수집하는 것에 대해 이렇게 천명하고 있습니다.<sup>9)</sup>

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.

9) 1988 프라이버시법에 의한 호주 프라이버시 원칙

특히 현재는 비국가행위자와 사적 섹터에서 어떠한 정당화도 없이 기본적으로 성별정보를 요구하는 경우가 많은데, 이는 그 행위자가 성별에 기반한 차별을 가능케 하는 정보를 가지게 되는 것입니다. 이러한 성별정보의 수집으로 인하여, 고용주가 이력서 서면 검토 상황에서, 혹은 학교가 신입생 선발 상황에서 성별에 근거한 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 주민등록증에 성별표시가 필요한지는 그 목적에 따라 또 다시 논의해보아야 하는 문제가 됩니다.

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

## (2) 성별번호는 트랜스젠더의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 트랜스젠더의 성별정체성에 따른 차별이며 개인정보자기결정권, 사생활의 자유, 행복추구권을 침해합니다.

트랜스젠더는 출생 시 지정된 성별(sex assigned at birth)<sup>10</sup>과 다른 성별정체성을 가진 사람입니다. 이 과정에서 느끼는 성별위화감(gender dysphoria)를 완화하는 데는 이름 변경, 복장, 호르몬 요법, 외과적 조치 등 다양한 조치들이 있습니다.

세계성전환자보건전문가협회 이사회는 2010. 6. 16.에도 “어떤 사람도 자신의 성별 정체성을 확인받기 위하여 외과적 수술 또는 불임수술을 강요받아서는 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 조

10) 따라서 ‘생물학적 성별과 다르다’는 표현도 과학적으로 정확하지 않습니다.

치 요건을 삭제하도록 강력하게 촉구하고 있습니다.<sup>11)</sup> 성적지향·성별정체성에 대한 국제인권기준인 요그야카르타 제3원칙의 법 앞에서 인정받을 권리에서는 “법적으로 성별정체성을 인정받기 위한 요건으로서 의료적 시술, 예컨대 성전환 수술이나, 불임, 호르몬 치료 등이 강제되어서는 안 된다.”고 하고 있습니다.

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

이에 따라 아주 기본적인 사회적 거래 - 핸드폰을 개설한다든지 - 에 주민등록번호 제출을 요구받을 때, 사회적 성별과 다른 성별번호로 인하여 의심을 사거나 차별과 배제를 받기 일쑤입니다. 고용·인사·급여처리 과정에서 주민등록번호가 필요한 직업은 미리 포기합니다. 따라서 정규직 진입이 어려운 트랜스젠더들은 빈곤에 쉽게 노출됩니다.

국가인권위원회의 성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사(2015)에 의하면 관공서, 은행, 보험을 이용하거나 서비스이용 등록, 부동산 계약 등에 있어 주민등록증을 포함한 신분증명이 필요한 일상적 용무들이 있는데 주민등록번호에는 성별 정보가 기입되어 있기 때문에 트랜스젠더의 경우, 이러한 일상적 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

11) WPATH, Identity Recognition Statement, June 16, 2010

발급 18.3%(11명), 주택 매매 및 임대 등 계약 18.3%(11명) 순으로 나타났습니다.<sup>12)</sup>

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 곳은 없기 때문에, 다른 국가에서는 성별번호가 있는 주민등록번호, 그리고 이것이 기재된 주민등록증으로 인하여 한국의 트랜스젠더가 매일 일상에서 겪는 차별과 배제를 이해하기 힘들어합니다.

### (3) 성별번호는 인터섹스의 인권을 침해하며 차별적입니다

성별번호는 인터섹스에 대한 차별이며 인터섹스의 개인정보자기결정권, 사생활의 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 성별정체성인데,<sup>13)</sup> 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.

---

12) 국가인권위원회 (2015), 성적지향 성별정체성에 따른 차별 실태 조사 중 ‘신분증명이 필요한 일상적 용무의 수행’ p. 189.

13) Greenberg, J. (1999). Defining male and female: Intersexuality and the collision between law and biology. *Arizona Law Review*, 41, p.278.

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 성장시 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.<sup>14)</sup>

인터섹스는 결코 적은 숫자의 성별이분법의 '예외'가 아닙니다. 독일에서는 출생 증명서에 '제3의 성'의 선택지를 제공합니다.<sup>15)</sup> 기존 성별이분법적인 등록체계 때문에 인터섹스 영아들은 (본인의 동의 없이) 출생 직후 한쪽 성으로 강제 지정하는 외과수술을 받는 인권침해를 수없이 겪었고, 이는 UN 고문방지위원회 최종권고<sup>16)</sup>와 고문방지특별보고관의 보고서에도 이를 지적합니다. 유엔의 성평등 캠페

---

14) International Civil Aviation Organization, A REVIEW OF THE REQUIREMENT TO DISPLAY THE HOLDER'S GENDER ON TRAVEL DOCUMENTS

15) The Guardian, "Germany got it right by offering a third gender option on birth certificates"

<http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/nov/10/germany-third-gender-birth-certificates>

16) CAT/C/CHN-HKG/CO/5

Transgender and intersex persons

28. While welcoming the set-up of the Inter-departmental Working Group on Gender Recognition (see para 5 (e)), the Committee is concerned about reports that transgender persons are required to have completed sex-reassignment surgery, which includes the removal of reproductive organs, sterilisation and genital reconstruction, in order to obtain legal recognition of their gender identity. The Committee is also concerned that intersex children are subjected to unnecessary and irreversible

인 'HeforShe'는 젠더이분법적인 슬로건에도 불구하고 홈페이지에서 젠더다변적인 (gender variant)경우의 선택지를 제공하고 있습니다.

---

surgery to determine their sex at an early stage. Furthermore, the Committee is concerned at the long term physical and psychological suffering caused by such practices (arts. 10, 12, 14 and 16).

29.HKSAR should:

- (a) Take the necessary legislative, administrative and other measures to guarantee respect for the autonomy and physical and psychological integrity of transgender and intersex persons, including by removing abusive preconditions for the legal recognition of the gender identity of transgender persons, such as sterilisation;
- (b) Guarantee impartial counselling services for all intersex children and their parents, so as to inform them of the consequences of unnecessary and non-urgent surgery and other medical treatment to decide on the sex of the child and the possibility of postponing any decision on such treatment or surgery until the persons concerned can decide by themselves;
- (c) Guarantee that full, free and informed consent is ensured in connection with medical and surgical treatments for intersex persons and that non-urgent, irreversible medical interventions are postponed until a child is sufficiently mature to participate in decision-making and give full, free and informed consent;
- (d) Provide adequate redress for the physical and psychological suffering caused by such practices to some intersex persons.

CAT/C/CHN/CO/5

Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons

55.The Committee is concerned about reports that private and publicly-run clinics offer the so-called "gay conversion therapy" to change the sexual orientation of lesbian and gay persons, and that such practices include the administration of electroshocks and, sometimes, involuntary confinement in psychiatric and other facilities, which could result in physical and psychological harm. While noting that in December 2014 a Beijing court ordered one such clinic to pay compensation for such treatment, the Committee regrets the State party's failure to clarify whether such practices are prohibited by law, have been investigated and ended, and whether the victims have received redress (arts. 10, 12, 14 and 16).

56.The State party should:

- (a) Take the necessary legislative, administrative and other measures to guarantee respect for the autonomy and physical and personal integrity of LGBTI persons and prohibit the practice of so-called "conversion therapy", as well as other forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments against them;
- (b) Ensure that health professionals and public officials receive training on respecting the human rights of LGBTI persons, including their rights to autonomy and physical and psychological integrity;
- (c) Undertake investigations of instances of forced, involuntary or otherwise coercive or abusive treatments of LGBTI persons and ensure adequate redress and compensation in such cases.

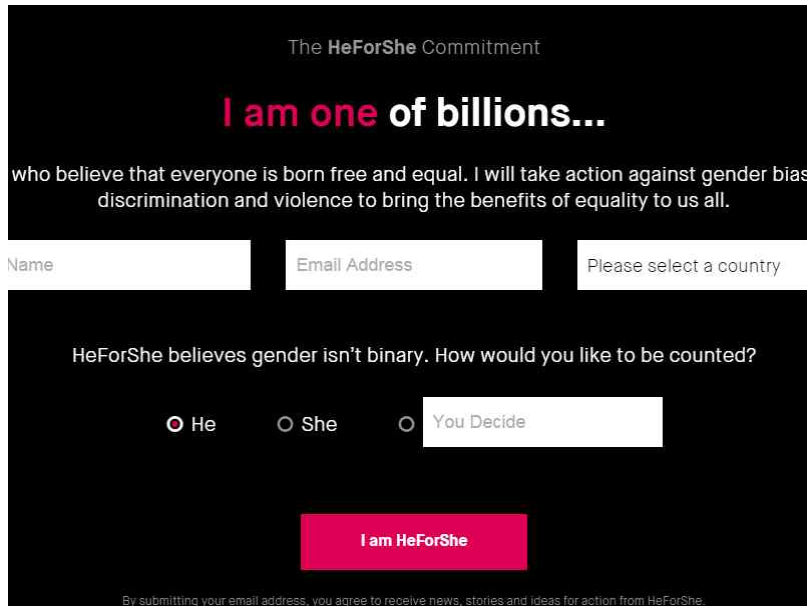


그림 2 유엔 성평등 캠페인 HeforShe 페이지의 이메일 등록 페이지 중 성별 선택 부분 "HeforShe는 성별이 이분적이라고 생각하지 않습니다. 자신을 어떻게 정의하십니까?"

유엔인권최고대표사무소는 전 세계의 인터섹스는 빨간머리를 가진 사람의 숫자와 비슷하다고 하고 있습니다.<sup>17)</sup> 이러한 사람들의 성별도 제대로 반영하지 못한다는 것은, 현재의 성별번호의 존재가 인권침해일 뿐만 아니라 ‘엥터리’라는 것을 의미합니다.

#### (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 성별정

17) United Nations 'Free&Equal', Fact Sheet 'Intersex'

[https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex\\_Factsheet\\_ENGLISH.pdf](https://unfe.org/system/unfe-65-Intersex_Factsheet_ENGLISH.pdf)

보를 구할 때 검토해야 하는 프로토콜조차 한국에서는 이야기 되지 않습니다. 성별번호는 유지의 정당화도 되지 않을 뿐 더러 당장 철폐되어야 합니다.

#### **다. 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 위입법의 한계를 위배하고 법률유보원칙의 위반입니다(헌재 1997. 4. 24. 95헌마 273, 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.



\*아래 참고자료는 진정 조사가 진행됨에 따라 추가로 제출하도록 하겠습니다.

## 참 고 자 료

1. 1988 프라이버시법에 의한 호주 프라이버시 원칙
2. 호주인권위원회, 공문서와 정부기록의 성별에 대한 법적 승인 (2009년)
3. 호주정부, 성별과 젠더의 승인에 대한 호주 정부 가이드라인 (2013년 6월)
4. 영국평등위원회, 성별정체성에 대한 정보를 수집하기 (2012년 5월)

2016. 1. 27.

진정인들의 대리인

변호사 류 민 희

국가인권위원회 귀 중

## [참고법령]

### 국가인권위원회법

제1조(목적) 이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

제19조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명

2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제

3. 차별행위에 대한 조사와 구제
4. 인권상황에 대한 실태 조사
5. 인권에 관한 교육 및 홍보
6. 인권침해의 유형, 판단 기준 및 그 예방 조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고
7. 국제인권조약 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명
8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력
9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력
10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제25조(정책과 관행의 개선 또는 시정 권고) ① 위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고 하거나 의견을 표명할 수 있다.

② 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행 하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 권고를 받은 날부터 90일 이 내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.

④ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고의 내용을 이행하지 아 니할 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.

⑤ 위원회는 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견 표명 및 제4항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장이 통지한 내용을 공표할 수 있다.

제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권 침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

1. 국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조 와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1

항에 따른 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우

2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우

② 삭제

③ 위원회는 제1항의 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 직권으로 조사할 수 있다.

④ 제1항에 따른 진정의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.