

소 장

원 고 한상희 외 82 (별지 원고목록 기재와 같음)

소송대리인 법무법인 동서파트너스

서울 서초구 서초동 1675-12 모인터빌딩 2층

담당변호사 김한주, 한택근, 표재진, 김기중, 김보라미

피 고 행정안전부 장관

서울 종로구 세종대로 209

주민등록번호변경신청거부처분취소 청구의 소

청 구 취 지

1. 피고가 별지 원고목록 기재의 각 처분날자에 각 원고들에게 한 각 주민등록번호변경신청거부처분을 취소한다.
 2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.
- 라는 재판을 구합니다.

청 구 원 인

1. 경위

가. 처분의 경위

원고들은 ‘네이트’ 개인정보 해킹 사건이나 ‘옥션’ 개인정보 유출사건 또는 여러 곳에서 일어나고 있는 개인정보 유출 또는 침해사건으로 인하여 주민등록번호가 유출되었거나 공개된 사람들입니다. (주민등록번호가 유출된 사실이 확인된 원고도 있으나, 여러 차례에 걸친 대규모의 주민등록번호 유출 또는 침해사고로 우리나라 국민 대부분의 주민등록번호가 이미 유출되어 있다는 점은 이미 언론 등에 의해 확인된 사실이므로, 원고들의 주민등록번호 유출 여부가 확인되었는지 여부는 주민등록번호 변경신청의 정당성을 가르는 중요한 기준이라 할 수는 없을 것입니다.)

원고들은 주민등록번호가 공공기관은 물론 민간영역에서 개인을 식별하는 정보로 광범위하게 이용되고 있는 현실(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 의한 ‘본인확인제’에서 널리 이용되고 있는 본인확인수단은 주민등록번호입니다)에서 기존의 주민등록번호를 계속 사용할 경우 본인의 정체성이 언제든지 도용될 수 있을 뿐만 아니라, 주민등록번호를 기반으로 하여 다른 개인정보가 추가 유출될 수 있음을 우려하여 주민등록번호 주무행정기관인 피고에게 그 변경을 신청하였습니다.

하지만, 피고는 별지 목록 기재의 각 날자에 원고들의 변경신청을 모두 거부 하였습니다.

나. 처분의 사유

피고가 원고들의 주민등록번호 변경신청을 거부한 사유는 다음과 같습니다.

주민등록번호는 시장□군수□구청장이 주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여(주민등록법 제7조제3항)하고 있으며 주민등록번호는 가족관계등록부 정정, 주민등록번호 오류 등에 한하여 번호 정정을 인정하고 있고, 주민등록번호가 공공□민간에서 개인 식별번호로 활용되고 있는 상황에서 주민등록번호 변경을 허용할 경우 각종 기록변경 및 신분확인 절차 등에 막대한 사회적 비용 및 혼란이 발생할 가능성이 있어 이를 허용하고 있지 않고 있어 원고들에 대하여도 주민등록번호 변경을 허가할 수 없다

2. 주민등록번호제도의 구성과 현행 법률상 주민등록번호 정정규정

가. 제도의 연혁

모든 주민의 주민등록, 주민등록증, 지문날인, 주민등록번호 등으로 구성되어 다른 나라의 제도와 비교하여 무척 엄격한 주민관리시스템의 하나인 주민등록 제도는 1962년 제정 주민등록법에 의해 도입된 이래 순차적으로 새로운 제도가 부가되어 현재에 이르고 있습니다.

주민등록번호는 1968. 5.29. 주민등록법 제1차 개정때 추가된 주민등록증 제도와 함께 도입되었습니다. 주민등록증은 “간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여” 도입되었으며(위 개정법률 개정이유 중 일부), 주민등록번호는 주민등록증 발급번호로 시작되었으나 차츰 출생신고 때 부여함으로써 전 국민에게 부여하는 고유번호가 되었습니다. 초기의 주민등록번호는 2부분으로 구분된 6자리 숫자(모두 12자리)로 부여되었으나, 1975. 8. 26. 주민등록법 시행령과 같은 해 11. 4. 같은 법 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13자리의 숫자체제로 바뀌어 현재에 이르고 있습니다.

나. 현행 제도

주민등록법 제7조 제3항은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다”고 규정하고 있습니다. 즉, 주민등록번호란 주민 개인별 고유한 등록번호를 의미합니다.

주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정하며(주민등록법 시행령 제7조 제4항), 주민등록번호의 한 요소를 이루는 지역표시번호의 조정을 행정안전부장관이 행하며(주민등록법 시행규칙 제3조), 주민등록에 관한 사무의 지도·감독은 행정안전부장관이 하므로(주민등록법 제3조 제1항), 주민등록번호의 부여, 변경, 폐지 등에 관한 사항의 최종 책임은 행정안전부장관에게 있습니다. 비록 주민등록에 관한 사무는 시장·군수 또는 구청장이 관장하나, 위와 같은 이유 때문에 원고들은 이 사건 주민등록번호 변경신청을 행정안전

부장관에게 하였고, 행정안전부장관도 원고들의 변경신청에 대해 실질적인 사유를 제시하며 이 사건 거부처분을 한 것입니다.

주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성하며(주민등록법 시행규칙 제2조), 주민등록번호를 부여한 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 이를 등록기준지의 시장·구청장 또는 읍면장에게 통지하게 되어 있고, 등록기준지의 시장·구청장 또는 읍면장은 주민등록번호를 가족관계등록부에 기록하게 되어 있습니다(주민등록법 시행령 제22조 제1항, 같은 법 시행규칙 제5조). 주민등록사항의 상호통지, 참조, 정정절차 등은 법률, 시행령, 시행규칙 및 관련 훈령에 촘촘하게 규정되어 있는데, 예를 들면 대법원 예규로 ‘가족관계등록부상 주민등록번호의 기록 및 정정절차’, ‘주민등록번호정정에 따른 등기명의인 표시경정등기촉탁’ 등이 있습니다.

다. 민감한 개인정보를 포함하고 있는 주민등록번호의 구성

법령에 의해 주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역을 표시하도록 되어 있으므로, 그 자체로 민감한 개인정보를 포함하고 있습니다.

주지하다시피, 주민등록번호 앞 부분 6자리는 생년월일을 나타냅니다. 주민등록번호 뒷 부분 7자리는 성별, 지역과 검증번호로 구성되어 있습니다. 7자리 숫자를 abcdefg라고 할 때, a는 성별을, bcde는 지역코드(행정안전부가 부여하는 위 시행규칙 제3조의 지역표시번호가 바로 bcde의 지역코드입니다), f는 그 날 등록지에서 출생신고를 한 순서대로 부여하며, 마지막 g는 검증코드로 일정한 수학적 규칙에 의해 부여합니다.

라. 현행 법령상 주민등록번호의 변경

주민등록법은 주민등록번호 자체의 변경이나 정정에 관하여 직접적인 규정을 두고 있지 않으며, 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 전입지와 전입연월일 등의 신고사항에 ‘변동’이 있는 경우 그 ‘정정신고(訂正申告)’를 하도록 규정하고 있습니다(주민등록법 제13조).

다만, 주민등록법 시행령은 제8조에서, 첫째 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우, 둘째 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우, 셋째 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우에 주민등록번호 부여지의 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록번호를 정정하도록 규정하고 있습니다.

피고는 위 규정을 근거로 주민등록법이 가족관계등록부 정정, 주민등록번호 오류 등의 사유에 한하여 번호 정정을 인정하고 있다고 주장합니다.

하지만, 아래에서 살펴보는 바와 같이 주민등록법은 주민등록번호를 포함하여 주민등록사항의 변경을 인정하고 있으므로, 주민등록법이 주민등록번호의 변경을 인정하고 있지 않다는 피고의 주장은 주민등록법을 오해하고 있는 것입니다.

4. 처분의 위법성

가. 주민등록번호제도 자체의 위헌성

주민등록번호는 비록 ‘주민’에게 부여하는 번호라고 규정되어 있으나 그 실질은 ‘모든 국민’에게 부여하는 유일, 불변의 국민식별코드로, 그러한 번호를 부여하는 것 자체를 인간의 존엄성, 사생활의 비밀과 자유에 관한 권리 등의 헌법상 권리를 침해하면서도 목적의 정당성이나 수단의 적합성 등을 갖추지 못한 위헌적인 제도라 할 것이나, 주민등록번호 제도 자체의 헌법적 문제는 일단 별론으로 하고, 아래에서는, 적어도 국민에게 인간의 존엄을 침해하는 이러한 국민식별코드를 변경할 수 있는 권리를 부여해야 하며, 따라서 이 사건 변경신청에 대한 거부처분은 법률적 측면에서는 물론, 헌법적 측면에서도 위법하다는 주장만을 제시하고자 합니다.

나. 민감한 개인정보를 포함하고 있는 구성형식의 위헌, 위법성

주민등록번호에 생년월일, 성별, 지역을 표시하도록 한 주민등록법 시행규칙 제2조는 인간의 존엄과 사생활의 비밀에 관한 기본권을 규정하고 있는 헌법에 반하거나 적어도 기본권 제한의 법률주의에 위반되어 그 효력이 부인되어야 합니다.

주민등록법 제7조 제4항은 주민등록번호의 부여방식에 관하여 아무런 제한을 두지 않고 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있어 포괄위임금지의 원칙에 위반되는 위헌 규정으로 보입니다. 다만, 앞에서 지적했듯이 주민등록번호 부여제도 자체의 위헌성은 우선 별론으로 합니다. 또한 주민등록법 시행령 제7조는 주민등록번호의 부여에 관한 사항을 또 다시 아무런 제한을 두지 않고 행정안

전부장관에게 포괄적으로 위임하고 있습니다. 이런 이유로 주민등록법 시행규칙은 개인정보의 주체가 성별이나 지역 등 타인에게 공개하지 않기를 바라는 정보이며 상황에 따라서는 차별을 유발할 수 있는 개인정보를 ‘반드시’ 주민등록번호에 포함하도록 규정하게 되었으므로, 적어도 주민등록법 시행규칙은 기본권 제한의 법률주의 또는 포괄위임금지의 원칙에 위배되는 규정으로 그 효력이 부인되어야 하는 것입니다.

따라서, 아래와 같은 이유로 원고들의 이 사건 변경신청은 수용되어야 하므로, 변경된 주민등록번호를 부여해야 하는 피고는 개인정보가 포함되어 있지 않은 무의미한 번호의 조합방식으로 새로운 주민등록번호를 부여해야 할 것입니다.

다. 주민등록번호 변경신청 거부처분의 위법성

(1) 주민등록법은 주민등록번호를 포함하여 주민등록사항의 변경을 허용하고 있습니다.

주민등록법 제13조는 법 제10조의 신고사항(성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 국적, 전입지 등)에 ‘변동’이 있는 경우에도 ‘정정신고(訂正申告)’를 하도록 규정하고 있으므로, 주민등록법상 ‘정정(訂正)’이란 ‘잘못을 고쳐서 바로잡음’이라는 사전적 의미가 아니라 ‘변동’사항을 변경하는 것을 포함하는 개념으로 이해됩니다.

비록 주민등록법 제10조의 신고사항에 주민등록번호가 포함되어 있지 않고 주민등록번호의 성격상 ‘변동’이 있기는 어려우나, 그렇다고 주민등록법이 주민

등록번호의 (오류)정정만을 허용하고 있다고 볼 수도 없다는 것입니다.

피고는 주민등록법 시행령 제8조에 따른 주민등록번호의 정정만이 허용된다고 주장하나, 앞에서 본 바와 같이 주민등록법상 ‘정정’은 오류의 정정만을 의미하는 것이 아니며, 주민등록법 시행령 제8조는 일정한 사유로 주민등록번호가 정정되는 경우 그에 따른 사후적인 행정절차를 규정하고 있는 것에 불과하다는 점에서 피고의 주장은 타당하지 않습니다. 주민등록법 시행령 제21조는 법 제14조 제4항에 따라 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’에 따른 신고로써 갈음되는 주민등록신고사항으로 출생, 사망 또는 실종, 등록기준지의 변경, 성명·생년월일 또는 성별의 변경만을 규정하고 있고, 주민등록번호를 규정하고 있지 않다는 점이 이러한 해석을 뒷받침합니다.(주민등록법 시행령 제21조에 규정되어 있지 않은 사항인 주민등록번호는 주민등록사항을 기준으로 다른 공부의 기재사항을 맞춘다는 의미입니다. 주민등록법 제15조 참조)

나아가 주민등록법은 “개인별로 고유한 등록번호를 부여”하도록 규정하고 있어 중복되지 않은 유일한 번호를 부여한다는 원칙을 규정하고 있을 뿐이고, 그렇게 부여한 주민등록번호가 사후에 변경될 수 없는 것이며 영속적이어야 한다는 원칙을 규정하고 있지 아니하므로, 일정한 필요가 있을 경우 주민등록번호를 변경하는 것은 가능하다고 보아야 합니다.

비록 법률에 규정된 사항이기는 하나, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 제19조의3에서 북한이탈주민의 주민등록번호‘정정’(그 실질은 ‘변경’임)을 허용하고 있습니다.

또한, 대법원은 구 호적법 제120조가 호적의 기재에 착오나 유류가 있는 경우에만 정정을 허용한다고 제한적으로 규정하고 있고 다른 규정이 없음에도 불구하고 그 필요성을 인정하여 성전환자의 성별‘정정’(그 실질은 ‘변경’임)을 허용한 바 있습니다(대법원 2006. 6. 22. 선고 2004스42 결정, 성별수정기재에 따라 주민등록번호도 함께 수정되었을 것으로 보입니다).

이렇듯 비록 명시적인 허용 규정이 없는 경우에도 그 필요성이 인정될 때 신분상의 정보에 대한 변경이 허용될 수 있는 것이므로, 비록 주민등록법에 주민등록번호 변경에 관한 명시적인 절차규정이 없더라도, 그 필요성이 있다면 주민등록번호의 변경을 허용할 수 있다고 보아야 함에도 불구하고, 피고는 주민등록법이 주민등록번호의 변경을 허용하고 있지 않다는 이유로 이 사건 변경신청을 거부하였으니, 이 사유만으로도 이 사건 변경신청거부처분은 위법하여 취소될 수밖에 없습니다.

(2) 가장 중요한 신분확인장치인 ‘성명’의 변경이 허용되는 이상 주민등록번호의 변경도 허용되어야 합니다.

실사 주민등록법이 주민등록번호의 변경에 관한 요건과 절차를 규정하고 있지 않다고 하더라도, 주민등록번호와 동일한 기능을 하는 ‘성명’에 대한 변경이 허용되고 있으므로, 개명의 허용하는 것과 동일한 원리에 따라 주민등록번호의 변경을 허용할 수 있습니다.

대법원은 “... 개명으로 인하여 사회적 폐단이나 부작용이 발생할 수 있다는 점을 지나치게 강조하여 개명을 엄격하게 제한할 경우 헌법상의 개인의 인격권

과 행복추구권을 침해하는 결과를 초래할 우려가 있는 점 등을 종합하여 보면, 개명을 허가할만한 상당한 이유가 있다고 인정되고, 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있는 등 개명신청권의 남용으로 볼 수 있는 경우가 아니라면, 원칙적으로 개명을 허가함이 상당하다”고 판단한 바 있습니다(대법원 2005. 11. 16.자 2005스26 결정)

이 사건 원고들의 경우 주민등록번호의 유출로 인하여 제3자의 범죄에 노출될 우려가 있는 등 주민등록번호를 변경할만한 상당한 이유가 있다고 인정되고, 달리 범죄를 기도 또는 은폐하거나 법령에 따른 각종 제한을 회피하려는 불순한 의도나 목적이 개입되어 있다고 볼 사정도 없으므로, 주민등록번호 변경의 요건도 충족되었다고 할 것이므로, 원고들의 변경신청은 수용되어야 할 것입니다.

또한 가장 중요한 신분확인장치인 ‘성명’의 변경이 허용되고 있다는 점에서, “주민등록번호가 공공·민간에서 개인 식별번호로 활용되고 있는 상황에서 주민등록번호 변경을 허용할 경우 각종 기록변경 및 신분확인 절차 등에 막대한 사회적 비용 및 혼란이 발생할 가능성이 있다”는 피고의 주장도 타당하지 않습니다.

개명을 허용하는 경우에도 각종 기록변경 및 신분확인 절차에 사회적 비용과 혼란이 발생할 수 있음에도 불구하고, 이를 허용하고 있기 때문입니다.

더구나, 주민등록번호는 ‘성명’ 및 ‘생년월일’과 달리 공공·민간에서 개인 식별

번호로 널리 활용될 것을 목적으로 하고 있지 않습니다. 주민등록번호의 입법 목적은 ‘주민등록을 할 때 부여하는 개인별 등록번호’였고, 주민등록표를 편제하는 기준(주민등록법 제9조), 주민등록증에 기록하는 식별번호로 활용되어 왔을 뿐이고, 공공과 민간부분에서 널리 개인 식별번호로 활용될 것을 그 입법 목적으로 하고 있지 않으므로, 이를 이유로 그 변경을 거부한 피고의 이 사건 처분은 적법하지 않은 ‘현실적인’ 이유에 불과합니다.

한편, 피고의 주장을 반대로 해석하면, “주민등록번호는 공공·민간에서 개인식별번호로 활용되고 있는 상황”이므로, 오히려 유출된 주민등록번호가 제3자에 의해 범죄나 불법행위에 이용되어 원고들 개인에게 피해를 줄 우려가 커, 주민등록번호를 변경하여 원고들에게 피해가 가지 않도록 할 행정기관의 의무가 있다고 볼 수도 있습니다.

(3) 주민등록번호가 유출될 경우 그 위험성과 주민등록번호 변경의 필요성

피고도 인정하고 있듯이 고도정보화사회에 진입한 한국 사회에서 주민등록번호는 공공부분뿐만 아니라 민간부분에서도 개인을 식별하고 구분하는 식별번호로 널리 이용되고 있습니다. 이런 현실에서 주민등록번호가 유출되었다면, 그 피해자는 항상 범죄에 노출되어 있다고 보아도 무방합니다. 따라서 적어도 주민등록번호가 유출되었음이 확인되거나 유출되었다고 볼 충분한 개연성이 있는 주민등록번호 보유자에게는 그 주민등록번호의 변경을 허용해야 합니다.

주민등록번호가 현실에서 어떻게 이용되고 있고, 주민등록번호가 유출될 경우 주민등록번호 보유자가 입을 수 있는 위험에 관하여는 추후 자세히 밝히도록

하겠습니다.

라. 주민등록번호 변경절차가 없는 주민등록제도는 위헌임

법문의 규정과 주민등록제도 전체의 구성, 주민등록번호 변경절차의 부재 등에 의하여, 주민등록법이 주민등록번호의 변경을 허용하지 않고 있는 것으로 해석할 수밖에 없다면, 행정기관의 주민등록번호 발급의무를 규정한 주민등록법 제7조 제3항, 주민등록법의 위임을 받아 주민등록번호 부여방법 등을 규정한 주민등록법 시행령 제7조, 제한적 사유에 의한 주민등록번호 정정만을 규정한 같은 시행령 제8조 등의 규정은 헌법 제10조(인간의 존엄과 가치, 행복추구권), 제17조(사생활의 비밀과 자유 및 그 파생권리인 자기정보통제권)에 위반되는 위헌의 규정입니다.

따라서, 위헌적인 규정을 근거로 한 이 사건 처분 또한 위법한 것입니다.

주민등록번호 변경을 허용하지 않음으로써 원고들이 입을 수 있는 피해의 가능성, 변경절차가 없는 주민등록번호제도의 위헌성 등에 관한 구체적인 주장은 추후 제기하도록 하겠습니다.

5. 결론

민감한 개인정보를 포함하고 있는 주민등록번호가 이렇게 간단한 방법으로도 유출되어 국민의 헌법상 기본권이 침해되는 상황이 발생하게 된 근본적인 원인은 국민의 권익보호와 편의제공의 목적보다는 행정기관의 편의와 관리의 효

을성을 제고하기 위한 목적으로 도입되어 시행된 주민등록번호체계를 고수한 데에 있습니다. 그리고 그동안 주민등록번호의 부여 및 관리를 해왔던 행정안전부가 주민등록법 및 다른 법률을 통해 민간의 주민등록번호 사용의 제한을 정하는 등의 방식으로 주민등록번호의 사용을 제한하거나 또는 주민등록번호의 조합방식을 변경하라는 사회적 요구를 철저히 외면해 왔던 것 또한 주요 원인이라고 할 수 있습니다.

앞에서 든 이유에 따라 피고의 이 사건 거부처분은 위법하므로, 피고의 거부처분을 취소해 주시기 바랍니다.

입 증 방 법

1. 갑제1호증의 1 내지 17 각 행정안전부의 거부처분통지서

첨 부 서 류

- | | |
|-----------|------|
| 1. 소장부분 | 1부 |
| 1. 위 입증방법 | 각 2부 |
| 1. 위임장 | 1부 |

2011. 11. 8.

위 원고의 소송대리인
법무법인 동서파트너스
담당변호사 김 한 주

한 택 근

표 재 진

김 기 중

김 보 라 미

서울행정법원 귀중