

# 헌법소원심판청구서

## 청 구 인

1. 강 00  
서울 성북구 정릉 1 동
2. 김 00  
서울 은평구 불광동
3. 장 00  
서울 용산구 원효로 1 가

청구인들의 소송대리인 법무법인 동서파트너스  
담당변호사 김기중, 최귀일  
서울 서초구 서초동 1666-3 열린빌딩 2 층  
전화 02-3471-3705 팩스 02-3471-3708

## 청 구 취 지

“주민등록법 제 7 조제 3 항, 제 4 항은 헌법에 위반된다”라는 결정을 구합니다.

## 당 해 사 건

서울고등법원 2012 누 16727 주민등록번호변경신청거부처분취소  
원고 강 00 외 2, 피고 서울특별시 성북구청장 외 2  
(대법원 2013 두 2945 호로 계속 중)

## 위헌이라고 해석되는 법률조항

주민등록법 제 7 조제 3 항, 제 4 항

### 관련 법령

#### [심판청구 조항]

#### 주민등록법

제7조(주민등록표 등의 작성) 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.

#### [관련 조항]

#### 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 행정안전부장관이 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 제7호서식에 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

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

제3조(지역표시번호의 조정요청) 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 읍·면·동을 폐치·분합하거나 읍·면·동의 관할구역을 변경하려면 이에 관한 조례의 시행일 10일 전까지 다음 각 호의 서류를 갖추어 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)를 거쳐 행정안전부장관에게 지역표시번호의 조정을 요청하여야 한다.

1. 관계 조례의 사본
2. 폐치·분합 또는 관할구역이 변경된 읍·면·동의 명칭

## 청 구 이 유

### 1. 사건의 개요

청구인들은 ‘네이트’라는 인터넷 포털사이트나 ‘옥션’이라는 온라인 장터의 개인정보 유출사건으로 인하여 주민등록번호가 유출된 사람들로서, 위 유출 자체로 인하여 주민등록번호의 변경이 필요하고, 나아가 유출된 주민등록번호를 이용한 명의도용, 피싱 등으로 인한 심각한 2차 피해가 우려되어, 각 관할구청장에게 주민등록번호의 변경을 요구하였습니다.(청구인 1. 강 OO 는 2011. 11. 30. 서울특별시 성북구청장에

게, 청구인 2. 김 00은 2011. 11. 28. 서울특별시 은평구청장에게, 청구인 3. 장 00은 2011. 11. 28. 서울특별시 용산구청장에게 각 변경신청을 하였습니다)

그러나 각 관할구청장들은 주민등록법 시행령 제 8 조에 주민등록번호 변경에 관한 규정이 없고, 청구인들이 주장하는 사유는 위 시행령 제 8 조의 정정사유에 해당하지 않는다는 이유로 청구인들의 주민등록번호 변경신청을 거부하는 처분을 하였습니다. (서울특별시 성북구청장은 2011. 12. 5. 청구인 1. 강 00에게, 서울특별시 은평구청장은 2011. 12. 1. 청구인 2. 김 00에게, 서울특별시 용산구청장은 2011. 12. 1. 청구인 3. 장 00에게 각 거부처분을 하였습니다)

이에 청구인들은 위 각 관할구청장들의 주민등록번호변경신청 거부처분의 취소를 구하는 소를 제기하였으나(서울행정법원 2012구합12047호), 1심 법원은 청구인들에게 주민등록번호변경을 구할 신청권이 없다는 이유로 청구인들의 청구를 각하하였고, 청구인들은 항소심에서(서울고등법원 2012누16727호) 심판청구 조항에 대한 위헌법률심판제청을 신청하였으나, 서울고등법원은 2013. 1. 17. 위 신청을 각하하는 결정을 하였습니다(서울고등법원 2012아506호).

## 2. 적법 요건 관련

### 1. 위헌제청신청 각하 결정 관련

헌법재판소법(이하 ‘헌재법’이라 함) 제68조제2항은 “위헌 여부 심판의 제청신청이 기각된 때에는 그 신청을 한 당사자는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다”고 규정하는 바, 본 심판청구의 경우 위헌제청신청이 재판성 전제성 결여를 사유로 법원에 의하여 각하되었으므로 헌재법 제68조제2항에 의한 헌법소원심판청구의 적법요건을 갖추지 못한 것으로 생각할 수 있습니다.

그러나, 헌법재판소는 “헌법재판소법 제68조제2항에 의한 헌법소원심판의 청구는 같은 법 제41조제1항의 규정에 의한 적법한 위헌여부심판의 제청신청을 법원이 각하 또는 기각하였을 경우에만 제기할 수 있는 것이고”(헌재 1992. 8. 19. 92헌바36 결정)라고 하여 헌재법 제68조제2항의 ‘기각’을 ‘기각 또는 각하’로 해석하고 있고, “위헌제청신청이 기각된 때라는 것은 반드시 합헌판단에 의한 기각결정만을 의미하는 것이 아니라 재판의 전제성을 인정할 수 없어 내리는 기각결정도 포함하는 것으로 해석된다”는 결정례(헌재1993. 7. 29. 90헌바35)를 보면 헌법재판소가 재판의 전제성 결여를 이유로 한 법원의 제청신청결정의 경우 헌재법 제68조제2항에 의한 헌법소원심판청구의 적법요건을 갖춘 것으로 보고 있음을 알 수 있습니다. 나아가서 이론적으로 보더라도 재판의 전제성이라는 요건은 소송의 경과에 따라 변경될 수 있는 특징을 가진 실제 본안심리에 속하는 측면이 있으므로 당사자의 위헌심판청구를 넓게 보장한다는 차원에서(각하를 포함하는 개념으로 기각을 이해한다면 법원에 의해 각하된 제청신청 사안을 헌법재판소에 헌법소원의 형태로 제기하여 다시금 재판의 전제성에 대해 당해 소송법원과 다른 판단을 받을 수 있다는 측면), 재판의 전제성의 흠결은 제청신청재판의 기각사유로 볼 필요가 있다는 점(성낙인, 헌법소송론, 법문사, 153면 참조)을 고려할 때, 본 사안은 법원의 위헌제청신청 각하결정에도 불구하고 헌재법 제68조제2항에 따른 헌법소원심판청구의 적격을 갖추었다고 하겠습니까.

## 2. 재판의 전제성 관련

헌재법 제68조제2항에 의한 헌법소원심판청구가 적법하기 위하여는 심판청구대상 법률 또는 법조항의 위헌여부가 재판의 전제가 되어야 할 것인 바, 여기서 “재판의 전제성이라 함은 첫째 구체적인 사건이 법원에 계속되어 있었거나 계속 중이어야 하고, 둘째 위헌여부가 문제되는 법률이 당해 소송사건의 재판에 적용되는 것이어야 하며, 셋째 그 법률이 헌법에 위반되는지의 여부에 따라 당해 사건을 담당할 법원이 다른 내용의 재판을 하게 되는 경우를 말하는 것으로, 여기에서 법원이 “다른 내용의” 재판을 하게 되는 경우라 함은 원칙적으로 법원이 심리 중인 당해 사건의 재판의

결론이나 주문에 어떠한 영향을 주는 것 뿐만 아니라, 문제된 법률의 위헌여부가 비록 재판의 주문 자체에는 아무런 영향을 주지 않는다고 하더라도 재판의 결론을 이끌어내는 이유를 달리 하는데 관련되어 있거나 또는 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 전혀 달라지는 경우도 포함”합니다.(헌재 1993. 5. 13. 92헌가10 등)

위 재판성의 전제성에 관한 헌법재판소의 태도에 비추어 볼 때 본 심판청구 조항은 다음과 같은 이유에서 재판의 전제성이 인정됩니다.

첫째, 구체적인 사건이 대법원 2013 두 2945 호로 법원에 계속 중입니다. 이와 관련하여 본 소송이 청구인들에게 주민등록번호 변경을 구할 신청권이 없다는 이유로 각하 결정되었다는 점 때문에 현재 법원에 계속 중인 사건(대법원 사건)도 각하될 것이 예상되므로, 재판의 전제성이 없다는 주장이 있을 수도 있습니다. 그러나 헌법재판소는 당해 법원이 소각하판결을 선고하고 위헌제청신청에 대해서도 기각하여 당사자가 위헌법률심판을 구하는 헌법소원을 제기한 경우, 당해 소송사건의 소각하판결이 아직 확정되지 않았고, 부적법사유에 대한 대법원의 확립된 판례도 존재하지 않아 각하될 것이 불분명한 경우에는 재판의 전제성 판단을 구비한 것으로 보아 본안판단을 진행하고 있습니다.(헌재 2004. 10. 28. 99 헌바 91<sup>1</sup>) 본 사안의 경우 당해 소송사건은 대법원에 계속 중인 바 법원의 소각하판결이 아직 확정되지 않았고, 주민등록번호가 유출된 경우 유출된 주민등록번호 부여자에게 번호의 변경을 구할 신청권이 없는지에 관한 대법원의 확립된 판례도 없는 상황이므로, 본 사안은 재판의 전제성을 구비한 것으로 보아야 할 것입니다.

<sup>1</sup> “금융감독위원회가 주식회사인 보험회사에 대하여 부실금융기관으로 결정하고 증자 및 감자를 명한 처분에 대하여 이 사건의 청구인들인 위 회사의 ‘주주’ 또는 ‘이사’ 등이 그 취소를 구하는 당해소송에서 제1심과 항소심 법원은 ‘주주’ 또는 ‘이사’ 등이 가지는 이해관계를 행정소송법 제12조 소정의 ‘법률상 이익’으로 볼 수 없다고 하면서 소를 각하하는 판결을 선고하였다. 그러나, 당해사건에 직접 원용할 만한 확립된 대법원 판례는 아직까지 존재하지 않아 해석에 따라서는 당해소송에서 청구인들의 원고적격이 인정될 여지도 충분히 있고, 헌법재판소가 이에 관하여 법원의 최종적인 법률해석에 앞서 불가피하게 판단할 수밖에 없는 경우에는 헌법재판소로서는 일단 청구인들이 당해소송에서 원고적격을 가질 수 있다는 전제하에 재판의 전제성 요건을 갖춘 것으로 보고 본안에 대한 판단을 할 수 있다.”(헌재2004. 10. 28. 99헌바91, 금융산업의구조개선에관한법률 제2조 제3호 가목 등 위헌소원)

둘째, 위헌여부가 문제되는 이 사건 심판청구조항인 주민등록법 제 7 조제 3 항, 제 4 항은 재판에 적용되는 조항입니다. 이와 관련하여 서울고등법원은 위헌심판제청신청 결정에서 주민등록법 제 7 조제 3 항, 제 4 항은 주민등록번호 부여에 관한 규정일 뿐이므로, 주민등록번호 변경신청 거부처분에 대한 취소를 구하는 재판의 전제가 될 수 없다는 이유로 제청신청을 각하하였으나, 이는 아래와 같은 이유에서 부당한 결정입니다.

헌법재판소는 “제청 또는 청구된 법률조항이 법원의 당해사건의 재판에 직접 적용되는 않더라도 그 위헌여부에 따라 당해사건의 재판에 직접 적용되는 법률조항의 위헌여부가 결정되거나, 당해재판의 결과가 좌우되는 경우 등과 같이 양 규범 사이에 내적 관련이 있는 경우에는 간접 적용되는 법률규정에 대하여도 재판의 전제성을 인정할 수 있다”는 입장이고(헌재 2001. 10. 25. 2000 헌바 5), 실제로 국가보위에 관한 특별조치법과 그 시행령에 의해 토지수용이 이루어져 국가로 소유권이 이전되자 당해 토지의 소유자가 국가를 상대로 토지수용이 무효임을 전제로 소유권이전등기 말소청구소송을 제기한 사안에서 헌법재판소는 토지수용처분에 직접 적용된 것은 시행령이지만 그 시행령의 효력은 모법인 특별조치법에 의존하고 그 특별조치법이 무효여서 수용처분 역시 무효가 될 가능성이 있어 제청신청인의 본안소송이 그 목적을 달성할 수 있다면 특별조치법은 당해 사건에 적용된다고 볼 수 있다고 보았습니다.(헌재 1994. 6. 30. 92 헌가 18, 국가보위에 관한 특별조치법 제 5 조제 4 항 위헌 제청 사건)

이 사건 주민등록번호 변경 거부처분의 경우, 변경 거부처분에 직접 적용된 조항은 주민등록번호 정정의 사유를 규정한 주민등록법 시행령 제 8 조이지만, 위 시행령의 규정은 주민등록번호의 부여, 주민등록표의 관리 등을 규정하고 있는 주민등록법 제 7 조 제 3 항 및 제 4 항에 근거하고 있는 바(주민등록번호의 정정은 주민등록번호의 부여 및 그 표의 작성이 이루어진 후에야 가능하다는 점, 주민등록번호의 정정 또는 변경은 주민등록번호가 기재된 주민등록표 관리에 해당하므로 주민등록표 관리를 규정하고 있는 주민등록법 제 7 조제 4 항이 주민등록번호 정정 또는 변경의 위임규

정이 된다는 점 때문), 위 시행령의 효력은 모법인 주민등록법 제 7 조제 3 항 및 제 4 항에 의존하고 있고, 위 주민등록법 제 7 조제 3 항 및 제 4 항은 법률유보의 원칙, 포괄위임금지의 원칙, 과잉금지의 원칙에 위반되어 무효에 해당하는 바(아래 다.항에서 상세히 다루겠습니다), 이 사건 거부처분 역시 무효가 되므로, 주민등록법 제 7 조제 3 항 및 제 4 항은 당해 사건에 적용되는 조항임에 틀림없습니다.

설령 이상의 주장이 법리적인 이유에서건 재판의 전제성 판단에 관한 법원의 견해를 존중한다는 이유에서건 배척된다고 하더라도, 헌법재판소는 “그러한 침해행위가 앞으로 반복될 위험이 있거나 당해 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항이어서 그 해명이 헌법적으로 중대한 의미를 지니고 있는 경우에는 헌법소원의 이익을 인정하여야 할 것이다.”는 입장인 바(헌재 1992. 4. 14. 90 헌마 82 등), 민관의 구분 없이 신분확인을 위하여 광범위하게 수집 및 데이베이스화된 주민등록번호가 이 사건 개인정보유출사고 이후에도 해킹 등으로 유출될 가능성은 매우 높고, 주민등록번호 유출로 인한 피해자들이 각 관할관청에 주민등록번호의 변경을 신청하더라도 이 사건 거부처분과 동일한 사유(변경신청권이 없다는 이유)로 거부될 것이 충분히 예상가능하며 이로써 주민등록번호 유출자들의 개인정보자기결정권<sup>2</sup>, 헌법 제 17 조에 따른 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제 10 조인 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 반복적으로 침해할 위험이 있으며, 주민등록번호가 유출되어 개인의 사생활이 공개되는 경우에도 당사자에게 주민등록번호 변경에 관한 신청권이 없는지의 문제는 헌법적으로 해명되어야 할 중대한 의미를 지닌다고 하겠으므로, 이 사건 심판조항은 심리되어야 합니다. 무엇보다도 주민등록번호는 출생과 동시에 부여되므로, 주민등록번호제도에 관한 위헌 여부의 판단을 받기 위한 적법 요건을 엄격하

---

<sup>2</sup> 헌법재판소는 “개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제 17 조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제 10 조 제 1 문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있으나, 개인정보자기결정권으로 보호하려는 내용을 위 각 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포섭시키는 것은 불가능하다고 할 것이므로, 그 헌법적 근거를 굳이 어느 한 두개에 국한시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이고, 오히려 개인정보자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고 보아야 할 것이다.”고 실시하여 개인정보자기결정권을 독자적 기본권으로 인정하고 있습니다.(헌재 2005.05.26, 99 헌마 513)



게 해석하게 되면, 신생아만 위헌 여부의 심판을 제기할 수 있게 되고, 이렇게 해석할 경우 국민이 주민등록번호 제도에 대한 위헌여부의 심판을 받을 기회는 전혀 없게 될 것입니다.

### 3. 위헌이라고 해석되는 이유

이 사건 심판청구 조항은 법률유보의 원칙 및 포괄위임금지의 원칙, 과잉금지의 원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유, 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해하는 위헌 규정입니다.

#### 1. 주민등록번호 부여제도의 구성과 현황

##### (1) 제도의 연혁

모든 주민에게 주민등록을 강제하고, 주민등록증, 지문날인, 주민등록번호를 반드시 부여하는 우리의 주민등록제도는 다른 나라의 제도와 비교하여 무척 엄격한 주민관리시스템으로 구성되어 있습니다. 주민등록제도는 1962년 제정 주민등록법에 의해 도입된 이래 순차적으로 새로운 제도가 부가되어 현재에 이르고 있습니다.

주민등록번호는 1968. 5. 29. 주민등록법 제1차 개정 때 추가된 주민등록증 제도와 함께 도입되었습니다. 주민등록증은 “간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여” 도입되었으며(위 개정법률 개정이유), 주민등록번호는 주민등록증 발급번호로 시작되었으나, 차츰 출생신고 때 부여함으로써 전 국민에게 부여하는 고유번호가 되었습니다.

초기의 주민등록번호는 두 부분으로 구분된 6 자리 숫자(모두 12 자리)로 부여되었으나, 1975. 8. 26. 주민등록법 시행령과 같은 해 11. 4. 같은 법 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 표시하는 13 자리의 숫자체제로 바뀌어 현재에 이르고 있습니다.

## (2) 현행 제도

주민등록법 제 7 조제 3 항은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다”고 규정하여, 주민 개인별로 고유한 등록번호의 부여를 의무화하고 있습니다.

주민등록법 제 7 조제 4 항은 주민등록번호의 부여에 관하여 필요한 사항을 시행령에 위임하고 있는데, 주민등록법 시행령 제 7 조제 4 항은 그것을 다시 행정안전부장관에게 재위임하고 있어, 주민등록번호의 부여에 관하여 거의 모든 사항은 행정안전부 장관이 정하게 되어 있습니다. 이에 따라 주민등록번호의 한 요소를 이루는 지역표시번호의 조정을 행정안전부 장관이 행하며(주민등록법 시행규칙 제 3 조), 주민등록번호의 13 자리 숫자에 생년월일, 성별, 지역 등을 표시하도록 하는 기준도 시행규칙 제 2 조에 의해 규율됩니다.

## (3) 민감한 개인정보를 포함하고 있는 주민등록번호의 구성

주민등록번호에 생년월일, 성별, 지역을 표시하도록 하는 구성은 그 자체로 민감한 개인정보를 포함하는 잘못된 제도인데, 이러한 제도가 행정안전부 장관의 자의적인 권한에 위임되어 있습니다.

주지하다시피, 주민등록번호 앞 부분 6 자리는 생년월일을 나타냅니다. 주민등록번호 뒷 부분 7 자리는 성별, 지역과 검증번호로 구성되어 있습니다. 7 자리 숫자를 abcdefg 라고 할 때, a 는 성별을, bcde 는 지역코드(행정안전부장관이 부여하는 위시행규칙 제 3 조의 지역표시번호가 바로 bcde 의 지역코드입니다), f 는 그 날 등록지에서 출생신고를 한 순서대로 부여하며, 마지막 g 는 검증코드로 일정한 수학적 규칙에 의해 부여됩니다.

#### (4) 주민등록번호의 사용현황

주민등록번호는 공공기관과 민간분야에서 광범위하게 사용되고 있는데, 한 연구결과에 따르면 공공기관에서 사용중인 개인정보화일의 80% 이상에서 주민등록번호를 수집하여 활용하고 있고, 민간분야에서도 주민등록번호 사용율이 60% 이상에 달합니다.(오병일, 주민등록번호 사용현황 실태조사 결과, 주민등록번호 사용현황 실태조사 결과발표 및 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2006. 3. 3.) 특히 민간분야의 경우 정보통합과 이용활성화를 위한 방법으로 주민등록번호를 매개수단으로 하는 정보화사업이 적극 진행되고 있어(예를 들어, A 신용평가기관, B 인터넷 포털 사이트, C 카드사가 있다고 할 때, A 는 모든 금융 및 상거래에서 제기되는 거래의 계약.집행.사후관리의 전 과정에서 발생하는 신용관련 토털서비스를 제공하고, 기업정보와 개인정보의 관리서비스.e-Biz 등 다양한 사업을 수행하게 됩니다. 이 경우 A 가 보유하고 있는 개인정보는 은행연합회의 금융권 자료와 백화점, 자동차, 통신업체 등의 비금융권에서 수집된 자료가 기본이 되고 B 는 회원가입시 A 가 보유한 데이터베이스를 토대로 실명확인을 하며, C 는 A 의 회원사로서 정보를 공유하게 되는데, 결국 A, B, C 가 보유하는 정보들이 주민등록번호를 매개로 공유되고 통합되는 것입니다) 주민등록번호로 확인할 수 있는 개인정보의 양은 주민등록번호 자체로 알 수 있는 것보다 더욱 증가하게 되었고 주민등록번호의 성격은 개인정보의 보호 및 자기정보결정의 측면에서 매우 핵심적이고 민감한 내용이 되었습니다.

### (5) 주민등록번호 유출로 인한 피해

공공기관과 민간 부분에 의해 광범위하게 수집된 관리되고 있는 주민등록번호는 처리자의 고의 또는 과실에 의한 유출, 외부적 해킹 등 다양한 방법으로 유출될 수 있고, 주민등록번호가 유출될 경우 그 자체로 피해가 있을 뿐만 아니라 다음 표와 같은 다양한 방법의 2차 피해가 발생하게 됩니다.

피해구분		이용정보	피해유형
명의도용	인터넷회원가입	성명, 주민번호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회원가입 가능한 사이트에 타인명의 회원가입</li> <li>· 사이버머니 취득 후 판매</li> </ul>
	기존회원 자격도용	ID, PW, 성명, 주민번호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회원자격 도용</li> <li>· 타인명의 비방글 게시</li> </ul>
	신분증 위조	성명, 주소, 주민번호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 타인명의 각종 신분증 위조(2차 유출시 재산피해가 큼)</li> <li>· 위조신분증으로 타인명의 부동산 절취</li> <li>· 불법취업 등 신분 위장</li> </ul>
	오프라인서비스 명의도용	성명, 주소, 주민번호, 계좌번호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 타인명의 금융계좌 및 휴대폰 개설</li> <li>· 증권사 CMS 계좌이체로 금전 탈취</li> <li>· 보이스피싱용 대포통장 판매</li> <li>· 타인명의 대포차 할부구매 후 판매</li> </ul>
개인정보 불법유통	개인정보불법유통	모든 개인정보	· 통신사 영업점, 스팸발송업자, TM업자 등에게 판매되어 이용
	인터넷 유포	모든 개인정보	· 개인정보 판매 목적
스팸	불법 스팸발송	이메일, 전화번호	· 불법 스팸 및 TM 발송에 이용
피싱	보이스피싱	성명, 전화번호	· 기관사칭 전화사기, 납치사칭 전화사기 등에 이용

(성균관대학교 산학협력단, 주민등록번호제도 개선방안연구, 국가경쟁력강화위원회, 2009. 11. 98 면)

## (6) 현행 법령상 주민등록번호의 변경

주민등록법은 주민등록번호 자체의 변경이나 정정에 관하여 직접적인 규정을 두지 않으며, 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 전입지와 전입연월일 등의 신고사항에 ‘변동’이 있는 경우 그 정정신고를 하도록 규정하고 있습니다. (주민등록법 제 13 조)

그런데, 주민등록법 시행령 제 8 조는, 첫째 법 제 14 조에 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.

각 관할구청장들은 위 시행령 제 8 조에 주민등록번호의 변경에 관한 사항이 규정되어 있지 않음을 근거로 청구인들의 신청을 거부하였고, 1심 법원도 청구인들에게 주민등록번호의 변경신청권이 없다고 판단하였습니다.

### 2. 전 국민에 대한 고유불변의 주민등록번호 부여제도는 국민의 기본권을 심각하게 침해하는 위헌적인 제도입니다.

전 국민에 대해 고유불변의 주민등록번호를 부여하는 제도는 그 자체로 국민의 기본권을 심각하게 침해하는 것이며, 나아가 주민등록번호 부여제도가 위헌이라면 청구인들의 주민등록번호변경신청에 대한 거부처분은 위법하게 된다는 점에서 주민등록번호 제도 자체의 위헌성이 문제가 되는 바, 전 국민에 대한 고유불변의 주민등록번호 부여제도는 아래와 같은 이유에서 위헌입니다.

첫째, 전 국민에 대한 고유불변의 주민등록번호 부여제도는 피해의 최소성 원칙 및 법익의 균형성 원칙을 위반하는 등 과잉금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

피해의 최소성에 대해 헌법재판소는 “입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다.”고 선언하였는바(헌재 1998. 5. 28. 96 헌가 5), 주민등록번호제도는 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모한다는 주민등록법의 입법 목적을 달성하기 위한 필요 최소한의 수단이 아닙니다. 즉, 개인의 성명, 생년월일, 주소 정보만으로도 인구의 동태 파악을 위한 개인식별은 얼마든지 가능하고, 설령 개인을 식별하기 위한 번호를 부여하는 것이 불가피하더라도 각각의 행정영역마다 개인에게 별도의 식별번호를 활용하는 방법이 있을 수 있음에도 불구하고(현재 운전면허번호, 의료보험번호, 여권번호, 예금계좌번호, 신용카드번호, 학번, 군번 등), 그 사람의 나이, 생년월일, 성별, 지역 등을 한번에 알 수 있게 하는 13자리 숫자코드로 구성된 주민등록번호제도는 국민의 개인정보자기결정권을 침해함은 물론 국민은 행정기관에 의해 고유번호로 분류되거나 구분되지 않을 권리가 있다는 점에서 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 침해하는 것이기도 합니다.

다음으로 주민등록번호제도로 인하여 보호하려는 공익은 주민의 거주관계 파악, 주민생활의 편익 증진, 행정사무의 적정한 처리인데, 이러한 공익을 달성하기 위하여 법령에 의해 시행되고 있는 13자리 숫자의 개인식별용 주민등록번호 제도는 지나치게 많은 개인의 정보를 하나의 숫자체계에 담고 있다는 점, 이로써 국민에 대한 감시와 통제의 수단으로 작용하여 국민의 자유로운 사생활의 영역이나 인격의 발현에 위축을 받지 않을 수 없다는 점, 나아가서 공공영역은 물론 민간영역에서까지 주민등록번호가 수집 및 활용되고 있고 주민등록번호 유출로 인한 피해가 심각한 수준인 점을 고려한다면 주민등록번호 제도는 그 법익의 균형성을 상실한 것입니다.

둘째, 주민등록번호부여 제도는 법률유보의 원칙 및 포괄위임금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

주민등록법 제7조제4항은 주민등록번호의 부여방식에 관하여 아무런 제한을 두지 않고 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있고, 주민등록법 시행령 제7조제4항은 그것을 다시 행정안전부장관에게 재위임하고 있습니다. 이런 이유로 주민등록법 시행규칙은 개인정보의 주체나 성별, 지역 등 타인에게 공개되지 않기를 바라는 정보이며 상황에 따라서는 차별을 유발할 수 있는 개인정보를 ‘반드시’ 주민등록번호에 포함하도록 규정하게 되었으므로, 이러한 법령에 기초한 주민등록번호제도는 기본권 제한의 법률주의 즉 법률유보의 원칙과 포괄위임금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

### 3. 심판대상 조항은 법률유보 원칙 및 포괄위임금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

이 사건 심판대상 조항은 앞서 언급한 바와 같이 주민등록번호 제도 자체가 위헌이라는 이유에서만 아니라, 법률유보 원칙 및 포괄위임금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

헌법 제37조제2항에 따라 기본권의 제한은 법률로써 할 수 있고, 이 경우 법률은 국민의 대표기관인 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률을 의미하므로, 기본권제한의 경우 법률에 그 제한의 근거가 명시되어야 합니다. 아울러 헌법재판소는 “오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 본질적 사항에 대하

여 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 포함하고 있다”고 결정함으로써(헌재 1999. 5. 27. 98 헌바 70, TV 수신료 사건), 국민의 기본권실현과 관련된 경우에는 법률유보를 적극적으로 해석하고 있습니다.

헌법 조항 및 헌법재판소의 결정을 토대로 심판대상 조항을 살펴보면, 주민등록법 제7조제3항은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.”고 하여 주민등록번호부여제도의 근거를 마련하고 있고, 같은 조 제4항에서 “주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.”고 규정함으로써 주민등록번호가 포함된 개인별, 세대별 주민등록표에 대한 기록, 관리, 보존방법을 대통령령에 위임하고 있습니다.

그런데, 여기서 관리란 통상적으로 대상물을 보존, 이용, 개량하는 행위를 의미하는 바, 관리라는 말은 주민등록번호의 변경 및 정정을 포함하는 의미라고 하겠습니다. 아울러 주민등록번호란 출생과 더불어 모든 국민에게 부여되어 국민식별코드로 작용하는 개인정보의 핵심 내용을 구성하고 개인정보자기결정권은 자기정보의 정정, 변경, 삭제권을 포함하며 주민등록번호와 관련하여 번호의 정정, 변경, 삭제 등은 개인정보자기결정권이라는 기본권 실현의 핵심 내용에 해당하므로, 주민등록번호를 언제 변경할 수 있고, 언제 정정할 수 있는지를 법률에 규정하여야 하는 것입니다.

특히, 변경에 관하여 법률에 명시적인 규정을 하지 않는다면 관리가 무엇을 의미하는지 파악하기 힘들고 이로써 변경을 포함하지 않는 것으로 해석하여(헌재 행정청의 해석이 그러합니다) 개인이 자신의 신원확인을 위한 수단을 결정할 수 있는 기회를 크게 제약하는 효과를 발생시킬 수 있다는 점을 고려한다면 주민등록번호에서 관리의 의미(변경, 정정 등), 그 내용(변경, 정정의 사유 등), 방법(변경, 정정의 신청방법)은 국회가 결정하여야 할 사항으로서 법률에서 구체적으로 명시하여 기본권제한의 한계를 명확히 하였어야 함에도 법률로써 규정하지 않았다는 점에서 이 사건 심판대상 조항은 법률유보의 원칙을 위반하였습니다.



아울러 법률의 내용을 하위법령에 위임한다고 하더라도 법률이 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하여, 하위법령으로 규정될 내용 및 범위의 기본적인 사항들을 최대한 구체적이고 명확하게 규정하여 그 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있도록 하여야 하는 바, 관리의 의미, 그 내용 등에 관하여 명확히 규정한 후 위임의 구체적 범위를 정하여 위임해야 할 것임에 불구하고, 주민등록법 제 7조제 3 항 및 제 4 항은 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권의 주요내용인 주민등록번호의 변경, 정정에 관하여 시행령으로 위임하면서 위임의 명확성과 구체성을 상실했다는 점에서 포괄위임금지의 원칙을 위반하였습니다.

#### 4. 심판대상 조항은 기본권의 본질적 내용 침해 또는 과잉금지의 원칙을 위반하여 위헌입니다.

주민등록법은 이 사건 심판대상 조항인 제 7 조제 3 항 및 제 4 항에서 주민등록번호의 부여, 주민등록표의 관리 등을 규정하고 있을 뿐, 주민등록번호 자체의 변경이나 정정에 관하여 직접적인 규정을 두고 있지 않습니다.

다만, 주민등록법 시행령 제 8 조는 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우, 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우, 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우에 한하여 주민등록번호 부여지의 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 주민등록번호를 정정하도록 규정하고 있을 뿐입니다.

이와 관련하여 『헌법재판실무제요』는 위헌법률심판의 경우 “법률과 시행령·규칙 등이 결합하여 전체로서 하나의 완결된 법적 효력을 발휘할 경우에는 법률의 위임에 의한 시행령·규칙 등 하위법규가 부수적으로 법률의 내용을 판단하는 자료가 될 수 있다”고 밝히고 있는 바(제 110 면), 주민등록법 시행령 제 8 조는 주민등록번호 변경의 한 형태라 할 수 있는 번호 정정에 관하여 규정하고 있고 위 시행령 조항은 주민

등록번호 부여 및 주민등록표의 관리를 규정하고 있는 이 사건 심판대상 조항(주민등록법 제7조제3항 및 제4항)과 결합하여 주민등록번호 부여 및 변경(정정)에 관한 법적 효력을 완성하고 있으므로, 위 시행령 조항은 이 사건 심판청구 조항의 위헌성 여부를 판단함에 있어 함께 고려할 수밖에 없다고 하겠습니다.

그런데 앞서 살핀 바와 같이 주민등록법 제7조제4항은 주민등록번호 변경의 개념을 내포하는 주민등록표의 ‘관리’를 규정하고 있음에도 불구하고, 정작 주민등록법 시행령에는 정정을 규정한 제8조 외에는 어떠한 변경에 관한 내용도 규정하지 않아, 결과적으로 주민등록법이 주민등록번호의 자의적 변경을 허용하지 아니하는 것으로 해석할 수 없도록 구조화되어 있습니다.

이처럼 주민등록법의 체계상 이 사건 심판대상 조항을 이와 같이 해석할 수밖에 없다면 이 사건 심판대상 조항은 개인정보자기결정권의 본질적 내용을 침해하여 위헌일 수밖에 없습니다. 즉, 앞서 살핀 바와 같이 주민등록번호는 공공기관과 민간분야를 막론하고 거의 모든 행정업무, 금융업무는 물론 일반적인 거래관계에서도 본인확인수단으로 이용되고 있고, ‘단일한 번호’가 주는 효율성 때문에, 주민등록번호가 제3자에 의해 잘못 이용될 경우 번호를 도용당한 본인은 큰 피해를 입을 수 있으며 나아가서 ‘2차 피해’라고 부르는 유출된 주민등록번호의 악용 사례는 결코 무시할 수 없는 수준입니다.

따라서 주민등록번호 유출의 경우 주민등록번호의 변경은 개인정보의 보호 및 2차 피해 방지라는 차원에서 개인정보자기결정권의 핵심적 내용이 될 수밖에 없는 것입니다. 그럼에도 불구하고 이 사건 심판대상 조항(시행령 제8조를 포함하여 해석)에 따르면 주민등록번호가 유출되거나 유출로 인한 피해가 현저히 예상 또는 실제 피해가 발생한 국민이 이러한 피해를 제거할 방법이 전혀 없게 되고, 이러한 방법으로 주민등록번호를 부여하고 관리할 것을 규정하고 있는 이 사건 심판대상 조항은 개인정

보자기결정권을 형해화한다는 점에서 기본권의 본질적 내용을 침해하여 위헌입니다.

나아가서, 이 사건 심판대상 조항은 주민의 거주관계 파악, 주민생활의 편익 증진, 행정사무의 적정한 처리라는 주민등록법의 목적에 비하여 과도하게 많은 양의 정보를 주민등록번호에 담았다는 점, 이러한 정보 유출에 대한 아무런 변경권을 인정하지 않는다는 점으로 인하여 피해의 최소성 및 법익의 균형성을 상실하여 위헌입니다.

#### 4. 심판청구에 이르게 된 경위(청구기간의 준수 여부 등)

청구인들은 2012. 12. 3.자로 서울고등법원 제9 행정부에 이 사건 처분과 관련하여 심판청구 조항의 위헌법률심판제청신청을 하였고, 이에 대하여 서울고등법원은 2013. 1. 17. 제청신청을 각하하였으며, 청구인들은 제청신청을 각하하는 결정을 2013. 1. 28.자로 통지받았습니다.

#### 첨부서류

1. 위헌제청신청각하 결정문
2. 당해 사건의 판결문
3. 위임장

2013. 2. .

청구인들의 대리인

법무법인 동서파트너스

담당변호사 김 기 중

담당변호사 최 귀 일

헌법재판소 귀중