

발 간 등 록 번 호

33-9750040-000027-01

헌법이론과 실무

2013-A-1

# 주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점



Constitutional Research Institute



헌법재판소

헌법재판연구원





# 주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점

연구책임자 : 이 장 희 책임연구원



# 목 차



I. 서 론 .....	1
1. 연구의 목적과 필요성 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	3
II. 주민등록번호제의 개관 .....	5
1. 주민등록번호의 개념과 의의 .....	5
가. 주민등록제도의 일부로서 주민등록번호 .....	5
(1) 주민등록제도의 연원과 변화 .....	5
(2) 주민등록번호의 도입과 그 배경 .....	8
나. 주민등록번호의 개념과 의미, 특성 .....	10
(1) 주민등록번호의 개념과 구성 체계 .....	10
(2) 주민등록번호의 의미와 기능 .....	12
(3) 개인식별수단의 다양성과 주민등록번호의 차별적 특성 .....	14
2. 주민등록번호제의 법적 근거와 최근 법제의 변화 .....	16
가. 주민등록번호의 부여·관리·이용의 법적 근거 .....	16
나. 「개인정보 보호법」의 제정과 주민등록번호 이용의 제한 .....	17
다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 개정과 주민등록번호 사용의 제한 .....	20
III. 주민등록번호의 생성·이용 상의 문제점 .....	22
1. 주민등록번호의 ‘생성·부여’에 따른 문제점 .....	22

가. 주민등록번호의 생성 자체의 문제 .....	22
나. 주민등록번호의 생성 방법 내지 구성 내용의 문제 .....	22
다. 강제적 번호 부여에 따른 문제 .....	23
2. 주민등록번호의 ‘이용’에 따른 문제점 .....	23
가. 주민등록번호의 이용 현실 .....	23
(1) 공공부문에서의 이용 .....	24
(2) 민간부문에서의 이용 .....	26
나. 주민등록번호의 목적과 ‘목적 외 이용’의 문제 .....	30
다. ‘연결자(Node)’로서의 주민등록번호와 개인정보 유출의 위험성 .....	31
라. 주민등록번호의 ‘사용강제’의 문제 .....	32
3. 주민등록번호에 대한 찬반 논란과 외국의 사례 .....	33
가. 주민등록번호에 대한 찬반 논란 .....	33
나. 개인식별번호를 인정하는 국가 .....	35
다. 개인식별번호를 인정하지 않는 국가 .....	37

#### IV. 개인식별수단으로서의 주민등록번호와 그 헌법적 한계 .....41

1. 헌법상 국가질서 형성의 기본방향 .....	41
가. 민주적 법치국가질서를 통한 국민의 기본권 보장 .....	41
나. 기본권의 효율적 보장을 위한 국가작용 효율성의 요청 .....	42
2. 효율적 국가작용을 위한 개인식별수단의 부분적 필요성 .....	42
가. 법치(法治)에 있어서 인적 특정과 관리의 필요성 .....	42
나. 개인식별수단을 통한 효율적 국가작용의 가능성 .....	43
3. 개인식별수단의 헌법적 한계 .....	44
가. 개인식별수단에 의한 기본권 침해의 금지 .....	44
나. 개인식별수단의 마련과 법률유보의 원칙의 준수 .....	45
다. 개인식별수단 사용에 대한 목적구속성과 절차 및 한계의 법률적 명시 .....	46
4. 개인식별번호에 의해 제한될 수 있는 기본권 .....	48

가. 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치와 인격권의 보장 .....	48
(1) 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치의 의미와 성격 .....	49
(2) 인격권의 내용과 범위 .....	50
나. 사생활의 기본권적 보장과 헌법상 사생활 기본권 .....	52
(1) 사회의 변화에 따른 사생활 침해의 위험성 증대 현실 .....	52
(2) 사생활에 대한 헌법적 보호와 기본권적 보장의 의미 .....	54
(3) 민간부문에서의 사생활 기본권의 적용 .....	58
(4) 사생활 기본권으로서 ‘사생활의 비밀과 자유’ 및 ‘개인정보 자기결정권’ .....	59
(5) 사생활의 보호를 위한 동의권의 한계: 특히 기본권의 포기과 한계의 문제 .....	63
다. 기본권의 경합과 상호 관계 .....	66

## V. 주민등록번호제에 관련한 헌법적 쟁점의 검토 .....

1. 주민등록번호의 생성 자체와 기본권의 제한 .....	68
가. 주민등록번호의 생성 자체와 인격권의 제한 여부 .....	68
나. 주민등록번호의 생성 자체와 사생활 기본권의 제한 여부 .....	70
다. 소결 .....	70
2. 주민등록번호의 생성 방법과 기본권의 제한 .....	70
가. 주민등록번호의 생성 방법과 인격권의 제한 여부 .....	70
나. 주민등록번호의 생성 방법과 사생활 기본권의 제한 여부 .....	71
다. 소결 .....	71
3. 주민등록번호의 강제적 부여와 기본권의 제한 .....	72
가. 주민등록번호의 강제적 부여와 인격권의 제한 여부 .....	72
나. 주민등록번호의 강제적 부여와 사생활 기본권의 제한 여부 .....	72
다. 소결 .....	73
4. 주민등록번호의 이용과 기본권의 제한 .....	74

가. 주민등록번호의 강제적 이용과 사생활 기본권의 제한	74
(1) 공공기관에 의한 주민등록번호의 이용 강제	74
(2) 사인에 의한 주민등록번호의 이용 강제	75
나. 주민등록번호의 불법적 수집·이용과 사생활 기본권의 제한	77
(1) 주민등록번호의 불법적 수집·이용의 유형	77
(2) 공공부문에서의 주민등록번호의 불법적 이용의 경우	78
(3) 민간부문에서의 주민등록번호의 불법적 이용의 경우	79
다. 소결	80
5. 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 침해 여부의 검토	81
가. 주민등록번호제의 헌법소원심판 대상 여부	81
나. 헌법 제37조 제2항의 위반 여부의 검토	83
(1) 제한되는 기본권	83
(2) 주민등록번호제의 목적과 그 정당성	83
(3) 비례성 원칙의 충족 여부	85
다. 소결	90
6. 법률유보의 원칙, 포괄위임금지의 원칙 위반 여부의 검토	91
가. 주민등록번호와 법률유보 원칙의 위반 여부	91
나. 주민등록번호와 명확성 원칙 위반 여부	93
다. 주민등록번호와 포괄위임금지의 원칙 위반 여부	94
7. 주민등록번호의 감시·통제수단화의 위험성 문제	96
가. 감시국가 내지 통제국가의 의미와 반(反)헌법성	96
나. 개인식별수단 자체의 양면성 : 필요성과 위험성	98
다. 개인식별수단으로서의 주민등록번호와 감시·통제수단화의 위험성	98
VI. 결론 : 주민등록번호제의 합리적 개선을 위한 제언	100
1. 주민등록번호제의 위헌성과 합리적 개선의 필요성	100
2. 주민등록번호제의 부분적 변화와 그 한계	101



3. 합리적 개선의 필요성과 그 방향 .....	103
가. 주민등록번호의 생성·부여 방식의 변화 .....	103
나. 주민등록번호의 사용 목적 제한과 대체 수단의 마련 .....	104
다. 주민등록번호에 대한 통제 방법의 강화 .....	105
■ 참고문헌 .....	107



# 1. 서론

## 1. 연구의 목적과 필요성

주민등록번호는 1968년 도입된 이래 43년 이상 개인의 신분을 증명하거나 대국민 공공행정 및 각종 법률관계에 있어서 개인의 특정방법으로서 자리 잡아 사용되어 왔다. 또한 점차 그 사용 용도의 증가와 함께 주민등록번호를 통해 보관되거나 파악할 수 있는 개인정보의 양이 점차 늘어나는 추세이고, 특히 정보화 사회의 진전과 더불어 주민등록번호의 비중이 매우 커지고 있는 상황에 있다.

우리나라에서 인터넷을 이용한 정보화 사회의 발달에 특히 주민등록번호의 도용이 컸음을 부정하기는 어려울 것이다. 주민등록번호는 전 국민을 하나의 번호체계로 파악하여 편리한 인터넷 사용 환경을 가능하게 하였기 때문이다. 또한 2000년대 이후 ‘전자정부’의 구축과 국가의 대국민 행정의 효율화 역시 주민등록번호의 활용과 무관하지 않다. 이처럼 주민등록번호는 우리의 생활을 편리하게 하였을 뿐만 아니라, 국가와 사회의 변화에도 크게 작용하였다. 주민등록번호를 활용함으로써 국가작용의 효율화가 가능해졌을 뿐만 아니라, 우리의 일상생활에서도 큰 편리함을 주고 있는 것이다.

그러나 근래에 주민등록번호를 비롯한 개인정보의 유출과 악용 사례가 계속 이어지면서 주민등록번호의 필요성에 강한 의심이 제기되고 있다. 심지어 오래 전부터 주민등록번호가 중국·동남아 등의 해외로 유출되어 해외 웹사이트에서 전 국민의 주민등록번호 등의 개인정보가 검색되는 상황이 지금까지 발생하고 있다.

그런데 주민등록번호의 문제는 단지 개인정보의 유출 위협에 그치지 않는다. 오늘날 정보란 그 자체로 하나의 권력이 되고 있으며, 권력을 집중시키고자 하는 속성에 따라 국가와 민간은 무한대로 정보를 수집하고 집적하려는 경향을 보이고 있다. 주민등록번호는 그러한 정보 권력의 강화를 위한 효과적인 방법으로 사용될 우려가 계속 지적되고 있다. 또한 주민등록번호는 개인의 고유식별번호로서, 사람에게 숫자를 부여해 식별한다는 것이 인격을 훼손하지 않느냐는 지적이 있어 왔으며, 특히 번호 그 자체에는 생년월일, 성별, 지역 등에 대한 정보가 들어 있어,

주민등록번호의 생성은 그 자체로 개인의 신상정보에 대한 많은 부분을 노출시킨다는 우려가 계속 문제되어 왔다.

따라서 주민등록번호는 한편으로는 공공행정 및 개인 신원 확인의 효율적 방법으로서 법질서 운용에 매우 효과적인 수단으로 활용되고 있으나, 다른 한편으로는 국가의 감시와 통제를 강화하고, 인격권을 침해하며, 사생활의 비밀과 자유 또는 개인정보 자기결정권에 관한 중대한 제한을 초래할 수 있다는 점 등의 이유에서 주민등록번호의 존폐 문제가 지속되고 있는 것이다.

그렇다고 주민등록번호의 폐지를 선불리 단정할 수는 없는 상황이라고 할 수 있다. 지금으로서는 주민등록번호의 의존도가 매우 크다는 점에서 그 폐지에 따른 혼란과 사회적 비용을 간과하기 어렵기 때문이다. 다행히 2012년 「개인정보 보호법」의 시행 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 개정으로 인터넷상 주민등록번호의 무분별한 사적 수집이 금지됨으로써 주민등록번호의 엄격한 관리와 사용제한을 도모하고 있는 상황에 있다. 하지만 여전히 통신사의 주민등록번호 수집과 인터넷뱅킹 및 주식거래 등의 금융서비스에서는 주민등록번호의 수집이 허용되고 있으며, 또 해외 유출 문제에 대해서는 중국·동남아 국가 등의 정부나 인터넷 업체를 대상으로 노출된 주민등록번호의 삭제와 불법거래 적발의 ‘협조’를 요청하는 노력이 시도되고 있을 뿐이다.<sup>1)</sup>

물론 이 모든 문제의 원인이 주민등록번호에만 있는 것은 아닐 것이다. 하지만 적어도 주민등록번호가 있음으로 인해 문제점이 더 증폭되거나 확대되는 것은 분명해 보인다. 주민등록번호는 주민등록제의 한 부분으로서 도입되었지만, 그 기능과 활용범위, 효과는 주민등록을 위한 목적에 한정되고 있지 않았기 때문이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 주민등록번호제가 헌법상 어떠한 의미와 기능을 하는지, 헌법상 국민의 기본권을 침해하는지, 주민등록번호제의 효율적인 운용과 더불어 엄격한 관리 및 사용을 위한 헌법적 기준은 어떠한지 등 주민등록번호제에 관련된 헌법적 쟁점에 대한 종합적인 검토의 필요성이 인정된다.

---

1) “방통위, 연내 베이징에 ‘중국개인정보보호센터’를 설립할 계획”, “현재 중국 업체와 계약을 맺고 중국 인터넷 사이트에 떠도는 한국인 주민번호를 삭제하고 있지만 시일이 오래 걸리고 복사본이 끝없이 확산되는 문제가 있어 센터를 설립하기로” 이에 대해서는 한국경제신문 2012. 7. 15. 자 기사 참조. (<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2012071570001>)

## 2. 연구의 범위와 방법

주민등록번호제에 대한 헌법적 검토는 한편으로는 주민등록번호의 유용성과 필요성을 강조하는 시각에서 접근하는 것도 가능하지만, 다른 한편으로는 주민등록번호제의 위헌성을 강조하는 시각에서 살펴보는 것도 가능할 것이다.

주민등록번호제에 대한 종래 주요 선행연구는 주로 실태조사 및 개인정보 자기결정권 내지 인격권의 침해와 관련한 법적 문제점의 지적, 기술적 관리의 문제 등 이미 다양한 쟁점을 살펴보고 있다. 하지만 본 연구는 기존의 선행연구와는 달리, 주민등록번호에 대한 전반적이고 체계적인 접근을 통해 동 제도의 ‘필요성’과 ‘위협성’을 동시에 가급적 균형 있게 살펴보면서 문제될 수 있는 헌법적 쟁점을 포괄하여 살펴보고자 한다. 따라서 여기서는 주민등록번호제에 대한 체계적인 접근을 시도하고 기본권 침해의 문제가 제기되는 배경과 관련 쟁점을 이해함으로써 주민등록번호를 둘러싼 법적 논란의 ‘맥락(context)’을 살펴보는 것이 중요할 것이다. 특히 주민등록번호가 어떠한 맥락에서 도입되었으며, 그 역할과 기능이 어떠한지, 주요 관련 헌법적 쟁점이 어떠한지를 포괄적으로 검토하고 확인해 보는 것이 필요할 것이다. 다만, 주민등록번호제에 대한 헌법적 검토는 궁극적으로 주민등록번호제의 합헌성 내지 기본권 침해 여부를 중심으로 이루어질 수밖에 없다는 점에서, 잠정적이거나 동 제도의 합헌성 여부를 함께 논할 필요도 있을 것이다.

이하에서는 다음과 같은 순서로 논의를 전개하고자 한다. 우선, 주민등록번호제의 개관을 통해 주민등록제의 변화와 더불어 주민등록번호의 도입과 그 배경을 확인해보고, 이러한 주민등록번호의 개념, 의미, 특성이 무엇인지, 그리고 법적 근거는 어떠한지를 최근의 개인정보 보호법제의 변화와 함께 살펴본다.(Ⅱ. 주민등록번호제의 개관)

이어서 주민등록번호가 어떠한 문제점을 안고 있는지를 확인하되, 주민등록번호의 생성·부여에 따른 문제점과 이용에 따른 문제점으로 나누어 살펴보고자 한다.(Ⅲ. 주민등록번호의 생성·이용 상의 문제점)

다음으로, 이러한 문제 상황을 어떻게 풀어갈 것인지를 모색함에 필요한 헌법적 논의의 토대를 정리해 본다. 먼저, 헌법상 국가질서 형성의 기본방향을 확인해 보면서 국가작용의 효율성 요청의 의미를 살펴보고, 이를 위해 적어도 개인식별수단

이런 것이 부분적으로는 필요하다는 점을 지적하면서 나아가 그 헌법적 한계는 무엇인지, 또 개인식별번호에 의해 제한될 수 있는 기본권은 무엇인지를 논하여 보고자 한다.(IV. 개인식별수단으로서의 주민등록번호와 그 헌법적 한계)

이러한 토대 위에서 주민등록번호제에 관련한 각각의 헌법적 쟁점을 하나씩 검토해 보고자 한다. 우선, 주민등록번호의 생성 자체, 생성 방법, 강제적 부여, 이용과 관련하여 기본권 제한의 가능성을 각각 살펴보고, 주민등록번호제의 기본권 침해 여부를 특히 헌법 제37조 제2항과 관련하여 검토한 다음, 법률유보의 원칙과 명확성 원칙, 포괄위임금지의 원칙에 위배되는지 여부를 살펴보기로 한다.(V. 주민등록번호제에 관련한 헌법적 쟁점의 검토)

물론 주민등록번호는 많은 헌법적 문제점을 안고 있지만, 동시에 현실에서는 쉽게 폐기되기 어려운 상황이 있음을 역시 부정하기 어렵다. 따라서 해결하기 어려운 문제, 이른바 ‘아포리아’로서의 주민등록번호를 어떻게 개선할 수 있을지, 주민등록번호의 합리적 개선의 필요성과 그 방향을 지적해 보는 것으로 본 논의를 마치고자 한다.(VI. 결론: 주민등록번호제의 합리적 개선을 위한 제언)

## II. 주민등록번호제의 개관

### 1. 주민등록번호의 개념과 의의

#### 가. 주민등록제도의 일부로서 주민등록번호

##### (1) 주민등록제도의 연원과 변화

주민등록번호제는 주민등록제도의 일부 내용에 속한다. 따라서 주민등록번호제에 대한 이해를 도모하기 위하여 개략적으로나마 주민등록제에 대해 우선 살펴볼 필요가 있다.

현행 주민등록제의 연원에 대해서는 주민등록제와 내용적으로 유사하였던 만주국의 국민수장(國民手帳)에서 연원을 찾을 수 있다는 견해도 있으나,<sup>2)</sup> 대체로 일제강점기의 일본 「호적법」과 「조선호적령」에 따른 호적제도 및 「조선기류령」에 따른 기류제도에서 직접적 연원을 찾을 수 있다고 본다.<sup>3)</sup> 일본은 식민지배를 하면서 일본식 호적제도를 도입하고 「조선기류령」(1942년 9월 26일 제령 제32호)과 「조선기류수속규칙」(1942년 9월 26일 조선총독부령 제235호)을 제정하였다. 이는 조선인의 인구동태를 파악함으로써 강제 징용이나 징병 등 식민지 수탈 등을 효율적으로 하기 위한 목적으로 파악된다.

1945년 일제의 패망 후 미군정 시기에는 수많은 사람들의 유입과 이동이 발생하였으며, 이에 따른 주민 거주 파악의 필요성이 제기되기도 하였다. 이에 따라 1947년 미군정은 주민등록을 시행하고 ‘등록표’를 발부하기도 하였다.<sup>4)</sup> 특히 제주 4·3사건이나 여순반란사건 이후 1950년대 초 이른바 빨치산 토벌에 사용할 목적

2) **한홍구** 외, 감시사회, 철수와영희, 2012, 24쪽.

3) 혹자는 조선시대 호적·호패제도를 주장하거나 혹은 신라시대 호적제도까지 주장하는 경우도 있을 것이다. 그러나 이러한 과거의 호적이나 호패제도는 대체로 전국의 인구 동태를 파악하고 조세 징수와 군역 부과를 관리하려는 목적을 가졌다는 점에서 오늘날의 주민등록제도와 다소 유사한 점이 있기는 하지만, 이는 무엇보다 신분제 사회를 전제로 한 것이었다는 점에서 오늘날의 주민등록제도의 연원으로 볼 수는 없을 것이다.

4) 미군정기 ‘등록표’에 대해 자세한 것은 **김영미**, 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원, 한국사연구, 제136호, 한국사연구회, 2007, 289-295쪽 참조.

으로 ‘양민증’이 발급되기도 하였으나 심각한 자유 억압의 문제가 제기되어 폐지 되었으며,<sup>5)</sup> 이에 다시 60년대 중반까지 법률 없이 시·도의 규칙(예컨대, 「서울특별시민증 발급규칙」)에 근거한 ‘시·도민증’이 발급되기도 하였으나 역시 국민들의 반발로 대체로 유명무실해 진바 있다.<sup>6)</sup>

1961년 5·16 군사쿠데타 이후 당시 국가재건최고회의는 1962년 1월 15일 시·군 거주 주민을 등록하게 하여 상시 인구의 증감동태를 파악하고, 행정사무의 효율적인 수행을 도모하기 위해 「기류법」을 제정·시행함으로써 일제강점기의 「조선기류령」 및 「기류수속규칙」을 폐지하였으나<sup>7)</sup>, 다시금 기존의 ‘동적부’와 ‘이적부’ 및 「기류법」을 폐지하고, 「주민등록법」(1962. 5. 10. 법률 제1067호)을 제정하여 같은 해 6월 20일 시행하였다.<sup>8)</sup>

당시 「주민등록법」의 신규제정 이유는 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모하려는 것”이었으나, 그 내용은 「기류법」과 크게 다르지 않았다.<sup>9)</sup>

그런데, 이후 여러 차례 법률개정 과정에서 많은 반대여론이 제기된 점에서 알 수 있듯이, 당시의 주민등록은 주민에 대한 효과적인 통제 수단으로 활용될 것을 기대하였을 것으로도 추정된다.<sup>10)</sup> 이러한 주민 통제 수단의 성격은 특히 1970년 2

---

5) 해방후 ‘양민증’에 대해 자세한 것은 **김영미**, 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원, 한국사연구, 제136호, 한국사연구회, 2007, 296-302쪽; **김영미**, 주민등록증은 왜 생겼나?, 내일을 여는 역사, 제25권, 내일을 여는 역사, 2006, 145-146쪽 참조.

6) 동아일보 1965년 10월 27일 자 1면 기사에 따르면, 당시의 ‘시·도민증’은 법률상의 근거 없이 시·도의 규칙에 따라 발급되었으나, 간첩침투를 막기 위해 시·도민증을 소지하지 않으면 처벌하고 관이 제시를 요구함에 응하지 않아도 처벌하며, 유숙자의 경우 신고하도록 하는 등의 내용을 담은 「주민등록법」 개정 방침이 발표되었다. 하지만, 이러한 주민동태를 파악하기 위한 방안으로 인해 일상생활의 상당한 불편이 야기될 것이라는 비판도 제기되었다. ‘시·도민증’에 대해 자세한 것은 **김영미**, 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원, 한국사연구, 제136호, 한국사연구회, 2007, 302-315쪽 참조.

7) 「기류법」 부칙 제3항은 “조선기류령의 규정에 의하여 기류의 신고를 한 자는 본법의 규정에 의하여 신고한 것으로 본다.”고 규정하였다.

8) 동아일보 1962년 5월 9일 자 1면 기사 참조.

9) 당시 「주민등록법」은 기존의 ‘부책제도’를 ‘카드제’로 바꾸고 세대가 옮겨지면 카드도 옮겨가는 방식을 도입하였으며, 사무감독의 주체를 ‘법원’에서 ‘행정관청’으로 바꾸었다. 동법에 따른 주민등록은 30일 이상 거주할 목적으로 일정한 장소에 주소 또는 거소를 갖는 자(‘주민’)를 대상으로 하여, 등록사유가 발생한 날부터 세대주가 14일 이내에 ‘등록’하도록 하였다.

10) 이러한 경향은 1965년 「주민등록법」 개정안에 대한 야당의 반대입장 속에서도 확인된다. 당시 민중당(1965년 5월 3일 창당)의 김영삼 원내총무는 “무장간첩의 난동을 막기 위해 초당적 협력으로 근본적인 대책을 세워야 함에는 이의가 없으나, 유숙자신고제 등의 주민등록법 개정과 같은 방안



월 1일 시행된 개정 「주민등록법」이 ‘치안상 필요한 특별한 경우에는 신원이나 거주관계를 확인하기 위하여 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별 색출하여 반공태세를 강화하고 행정상 주민등록증을 활용’할 수 있도록 하였다는 점에서 잘 드러난다.

이후에도 「주민등록법」은 수차례 개정되어 오늘에 이르고 있으며,<sup>11)</sup> 현행 주민등록제도는 대체로 주민에 의한 등록사항의 신고, 시장·군수·구청장의 주민등록표 작성·관리와 주민등록번호의 부여, 주민등록증의 발급, 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부 및 주민등록전산정보자료의 이용, 행정안전부장관의 주민등록사무에 대한 지도·감독 등의 내용으로 구성되고 있다.

「주민등록법」의 개정에 따른 주민등록제도의 변화 내용을 볼 때, 주민등록제의 도입 당시에는 주민통제의 의미가 상당히 강했다는 점, 하지만 엄격한 주민등록제의 시행이 도리어 국민의 생활에 많은 불편함을 초래하여 이를 완화하기 위한 개선 노력이 이어져 왔다는 점 등이 확인된다. 또한 주민등록과 관련한 사생활과 개인정보의 보호를 위한 문제가 일찌감치 제기되어 왔다는 점, 특히 정보화 시대의 심화 및 주민등록의 전산화에 따른 주민등록번호 등 개인정보의 유출과 불법적 거래의 문제가 점차 심화되고 있다는 점도 확인해 볼 수 있다.

하지만 여러 번의 법 개정과 개선의 노력에도 불구하고 정작 주민등록번호제 자체의 변화는 없었다는 점 역시 확인해 볼 수 있다. 한편으로는 여러 가지 논란에도 불구하고 여전히 주민등록번호는 존치되고 있을 뿐만 아니라, 오히려 그 사

---

은 국민의 자유를 억압하고 공포분위기를 조성, 정치적으로 악용될 가능성이 있다”고 하였다.(동아일보 1965년 10월 28일 자 기사 및 1965년 10월 29일 자 경향신문 2면 기사 참조) 또한 방첩을 위하여 각종 신분증을 주민등록증으로 일원화하고 18세 이상의 모든 주민등록자에게 ‘주민등록증’을 발급하도록 한 1968년 8월 30일 시행된 「주민등록법」 개정안에 대해서도 주거와 활동을 제한하는 기본인권의 침해라는 이유로 반대 입장이 제기된바 있다(경향신문 1968년 4월 9일 자 1면 참조). 이러한 주민등록제도가 국민의 복리증진이 아니라 효과적인 관리의 필요성 하에 도입되었다는 평가로서, **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 310쪽 참조.

11) 특히 1978년 9월 1일 시행된 개정 「주민등록법」은 ‘개인별 주민등록표’를 신설하였으며, 이를 ‘주민등록번호순’으로 정리하도록 하였다. 2004년 3월 22일 시행된 개정 「주민등록법」은 재해 또는 재난 등의 유사시에 대비하기 위하여 ‘주민등록전산정보백업시스템’을 구축하고, 주민등록관련 제반사항을 ‘전자문서’로 할 수 있도록 하였으며, 2009년 10월 2일 시행된 개정 「주민등록법」은 당시에 다른 사람의 정보에 대한 매매행위가 일어나고 있음에도 불구하고 대가를 받고 다른 사람의 주소 또는 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자에 대한 처벌규정이 분명하지 아니한 점을 보완하여 처벌규정을 마련함으로써 개인정보 보호를 강화하기도 하였다.

용 범위가 더욱 확대되어 왔다는 것이며, 다른 한편으로는 주민등록번호의 오·남용과 관련한 사생활 침해의 문제는 주민등록제도나 주민등록번호제도 자체의 변화가 아닌, 후술하는 바와 같이 별도의 「개인정보 보호법」 등의 제정을 통해 보완되고 있다.

## (2) 주민등록번호의 도입과 그 배경

‘주민등록번호’는 1968년 9월 16일 개정·시행된 「주민등록법 시행령」(대통령령 제3585호)에서 이를 처음 규정하였는데,<sup>12)</sup> 이는 법률이 아닌 ‘시행령’의 개정에 의한 도입이었다.<sup>13)</sup> 그리고 이에 대한 「주민등록법 시행규칙」(내무부령 제32호)은 12자리 주민등록번호의 작성과 조정에 관한 사항을 규정하였다.<sup>14)</sup>

앞서 지적하였듯이, 1968년 주민등록법 “시행령”으로 도입된 주민등록번호제는 적어도 당시에는 주로 주민통제의 목적이 컸다고 할 수 있다. 즉, 당시 시행령 개정 이유에 따르면 간첩이나 불순분자의 색출, 병역기피자의 징병관리 등을 위한 용도에서 도입되었던 것이다. 게다가 1975년 8월 25일 시행된 개정 「주민등록법」은 ‘안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고 민방위대, 예

12) 당시의 시행령 내용은 다음과 같다. 「주민등록법 시행령」 [시행 1968. 9. 16] [대통령령 제3585호, 1968. 9. 16, 전부개정] 제3조 (주민등록번호) ① 시장 또는 읍·면장이 주민등록을 한 때에는 개인별로 그 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다. ② 제27조 제1항의 규정에 의하여 본적지의 시장 또는 읍·면장에게 통보하여야 할 주민등록자에 대한 주민등록번호는 본적확인 후 부여하여야 한다. ③ 주민등록번호는 1인 1번호로 하여야 하며, 이미 사용한 번호는 이를 다시 사용하여서는 아니된다. ④ 시장 또는 읍·면장이 전 각항의 규정에 의하여 주민등록번호를 부칠 경우에는 별지 제1호 서식에 의한 주민등록번호대장에 기재하여야 한다. ⑤ 주민등록번호의 작성에 관하여 필요한 사항은 내무부령으로 정한다.

13) 이처럼 법률이 아닌 ‘시행령’으로 ‘주민등록번호’를 도입한 것은 당시 정황으로 보아 법률로써 도입할 경우에 예상되는 야당과 여론의 반대를 우회하기 위한 것 아니었는가 추정된다. 예컨대 “신민당은 . . . 주민등록법 시행령 개정안이 민주사회에는 있을 수 없는 악법으로서 민주·문화적 후퇴를 가져올 것이라고 지적, 폐기하라고 요구했다.”는 사실은 이러한 추정을 뒷받침해 준다. (1968년 9월 6일 자 경향신문 1면 기사 참조)

14) 「주민등록법 시행규칙」 [시행 1968. 9. 30] [내무부령 제32호, 1968. 9. 30, 제정] 제1조 (주민등록번호의 작성) ① 주민등록법시행령(이하 “영”이라 한다) 제3조의 규정에 의한 주민등록번호는 지역표시번호와 성별표시번호 및 개인표시번호를 차례로 배열하여 작성하되, 지역표시번호 다음에 “-”표시를 하여 성별표시번호 및 개인표시번호와 연결한다. ② 전항의 지역표시번호는 별표에 의한다. ③ 성별표시번호는 남자는 “1”로, 여자는 “2”로 하며, 개인표시번호는 주민등록의 일시순과 주민등록표에 등재된 순위에 따라 차례로 일련번호를 부치되 성별표시번호에 연결하여 6자리의 수자로 배열한다.

비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립'하려는 목적을 표방하였는데,<sup>15)</sup> 이어서 1975년 10월 31일 『주민등록법 시행규칙』을 일부 개정하여 기존의 12자리 주민등록번호에서 13자리 숫자의 주민등록번호로 변경하였던 것은 이러한 경향 속에서 이루어졌던 것이다.<sup>16)</sup>

이러한 번호부여에 대해서는 당시에도 많은 사회적 비판이 제기되었다. 예컨대, 사람에게 대해 번호를 붙이는 것은 사람을 사물과 같이 다루는 격이어서 인간의 존엄성을 해한다거나,<sup>17)</sup> 헌법상의 개인의 권리를 단지 행정사무의 도구처럼 희생시키는 것이어서 인권옹호를 생명으로 삼는 일반의 법감정에 반한다는 비판이 제기되었다.<sup>18)</sup>

또한 “1968년의 주민등록법 개정은 당시 인혁당사건, 동백림사건, 민족주의비교연구회(민비연) 사건의 조작, 한일 국교정상화에 대한 국민적 비판 등으로 인해 정권에 대한 불신과 반발이 조성되는 과정 속에 있었고, 특히 1968년 1월 21일 김신조 청와대 습격사건, 1월 23일 푸에블로호 사건으로 인한 북미 간의 긴장상태가

15) 『주민등록법』 [시행 1975. 8. 25] [법률 제2777호, 1975. 7. 25, 일부개정]

16) 『주민등록법 시행규칙』 [시행 1975. 10. 31] [내무부령 제189호, 1975. 10. 31, 일부개정] 제1조 (주민등록번호의 작성) 주민등록법시행령(이하 "령"이라 한다) 제3조의 규정에 의한 주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다. [전문개정 1975. 10. 31] 제3조의3 (주민등록번호의 호적부 기재) 본적지의 시장·구청장 또는 읍·면장은 영 제27조 제1항 제1호의 규정에 의하여 주민등록지의 시장 또는 읍·면장으로부터 주민등록번호 부여통보를 받은 때에는 당해인의 호적부란에 이를 기재하여야 한다. [본조신설 1975. 10. 31]

17) 1968년 9월 12일 자 경향신문의 사설에 따르면, “결론부터 이야기할 때 우리는 이러한 제도에 반대의 뜻을 표명하고자 한다. 인간은 주소와 성명으로써 그 사회적·법률적 존재가 고정된다. 그렇기 때문에 그 존재를 표시하는 다른 어떤 방법도 더 필요가 없는 것이다. 특수한 집단생활에 있어서는 그것의 편리를 위해서 번호라든지 기타 다른 방법의 표시방법이 필요할 수도 있겠지만, 일상사회생활에 있어서는 주소와 성명으로써 족하고도 남는 것이다. 이렇게 생각할 때 인간의 표시방법으로서 고정번호를 사용한다고 하는 것은 부당한 일이 아닌가 싶다. 번호란 원체 사물의 순서나 수량의 표시를 위해서 있는 것이지, 고유명사적인 표시방법을 위하여서 있는 것은 아니다. 그렇기 때문에 학교나 훈련소 등에서 성명 대신 번호를 부르게 되면 불쾌감(不快感)을 느낀다. 사람을 사물과 같이 다루고 있기 때문이다. 그러니 이것은 인권의 존엄성(尊嚴性)이란 면에서도 부당한 일로 보지 않을 수 없다. . . .”라고 하였다.

18) 1968년 9월 13일 자 동아일보의 사설에 따르면, “주민등록번호는 과거 시·도민증의 실시에서 경험한 사무의 착오와 혼란을 피하기 위해 실무상 고충을 해소하려는 방법으로 고안되었으며, 처음에는 ‘전국적인 일련번호제’로 도입하려는 것이었으나, 많은 반대로 인해 이를 일부 수정하여 시·읍·면장이 개인별로 번호를 붙이는 방식으로 바뀌었다. 그러나 이는 일련번호제인 원안과 다를 바가 없는 것이며 결국 헌법이 가장 중히 여기고 있는 개인의 권리를 단지 행정사무의 기술 때문에 도구처럼 희생시키는 것이 된다. . . . 인권옹호를 생명으로 삼고 있는 일반의 법감정에 반한다. . . . 이러한 방법이 간첩색출에 과연 성과가 있을지 의문”이라고 하였다.

정권으로 하여금 더 강력한 국민감시 및 통제의 필요성을 갖도록 조장했다.”<sup>19)</sup>는 해석으로 볼 때, 1968년 주민등록번호제의 도입 역시 이러한 역사적 사건의 맥락 속에서 이해될 수 있을 것이다.

한편, 과거 만주국에서 개인별 일련번호를 부여한 신분증을 사용한 사례를 참조하여 주민등록번호제가 생겨났다는 견해도 있다. 즉, 역사학자 한홍구 교수의 견해에 따르면, 병영국가, 규제국가로서의 만주국의 분위기와 제도는 60년대 이후 만주국에서의 경험이 많았던 박정희 정권 하에서 적극 도입되었다는 것이다.<sup>20)</sup> 다만, 주민등록번호가 비록 주민 감시와 통제의 수단으로서 도입되었다고 하더라도, 주민등록증뿐만 아니라, 주민등록번호를 활용한 간첩 색출의 성공사례가 알려진 바는 없다.

그러나 다른 한편, 주민등록번호의 이러한 태생적 문제점에도 불구하고, 특히 문민정부의 등장 이후 민주화의 정착과 더불어 행정의 전산화가 진전됨에 따라 주민등록번호가 효율적인 행정수단이 된 것 역시 분명하다고 할 수 있다. 주민등록번호는 2000년대 들어와 전산망의 확대 및 ‘전자정부의 구축’을 가능하게 하였고, 동시에 그러한 환경 속에서 주민등록번호는 전 국민을 하나의 번호체계에 따라 특정(特定)하면서 효율적으로 관리하고 국가행정작용을 수행하는 기초가 되었기 때문이다. 이러한 점에서, 더구나 현대 생활의 기반이 되는 시스템이 주민등록번호를 중심으로 광범위하게 구축되어 있고 또 그것에 매우 익숙하게 되어 있는 현실까지 감안할 때, 과연 주민등록번호제의 폐지가 가능할 것인가, 심지어 이를 대체할 만한 제도가 있을 것인가 의문이 이어질 수 있다.<sup>21)</sup>

## 나. 주민등록번호의 개념과 의미, 특성

### (1) 주민등록번호의 개념과 구성 체계

---

19) **윤현식**, 개인정보의 국가등록제도와 프라이버시권과의 관계에 관한 연구, 건국대 석사학위논문, 2002, 100-101쪽(**한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 17쪽에서 재인용).

20) **한홍구**, 대한민국사, 한겨레출판, 2003, 97-98쪽 참조.

21) 근래 주민등록번호의 대체수단으로 거론되는 I-PIN 등과 같은 방법 역시 주민등록번호를 기반으로 하는 것이라는 점에서 양자는 실질적으로 같은 것이라는 평가가 가능하기 때문이다.

주민등록번호란 주민등록의 대상자인 모든 주민에 대하여 행정청이 부여하는 숫자이다. 주민등록번호는 ○○○○○○-xxxxxxx 식으로 표시되는데, 앞의 6자리는 생년월일(=나이)을 표시하고, 뒤의 7자리를 합쳐 총 13자리의 숫자로 구성된다. 특히 뒤 7자리 중 첫 번째는 성별, 두 번째부터 다섯 번째까지 네 개의 숫자는 최초 주민등록번호 발급기관의 고유번호(=지역), 여섯 번째는 신고순서로서 신고당일 같은 성(姓)을 쓰는 사람들 중에 몇 번째로 신고하였는지를 표시하고, 마지막 일곱 번째는 주민등록번호가 맞는지, 번호들이 정상적으로 조합되었는지 여부를 증명해주는 오류검증번호이다.

주민등록번호의 부여 주체는 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장이며, 주민등록번호의 부여대상은 ‘주민등록의 대상이 되는 주민’이다. 주민등록은 ‘30일 이상 거주할 목적으로 관할 구역에 주소나 거소를 가진 자(=주민)’을 대상으로 하며<sup>22)</sup>, 「주민등록법」은 주민등록표의 작성에 있어서 ‘등록의 신고주의 원칙’<sup>23)</sup>을 세우고, 일정 주민에게 일정 사항의 신고의무를 부과하고 있다.<sup>24)</sup> 따라서 원칙적으로 주민에 의한 등록사항의 신고에 따라 시장·군수 또는 구청장이 해당 사항을 등록하고,<sup>25)</sup> 주민의 출생신고 등이 있는 경우 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장이 해당 주민의 등록기준지를 확인하여 주민등록번호를 부여하게 된다.<sup>26)</sup> 특히 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하는 것인데,<sup>27)</sup> 이를 ‘주민등록번호’의 순서로 정리하고 있다.<sup>28)</sup>

22) 「주민등록법」 제6조 제1항.

23) 「주민등록법」 제8조 (등록의 신고주의 원칙) 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정, 말소 또는 거주불명 등록은 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있으면 예외로 한다.

24) 「주민등록법」 제10조 (신고사항) ① 주민은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. 1. 성명 2. 성별 3. 생년월일 4. 세대주와의 관계 5. 합숙하는 곳은 관리책임자 6. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제10조 제1항에 따른 등록기준지 7. 주소 8. 가족관계등록이 되어 있지 아니한 자 또는 가족관계등록의 여부가 분명하지 아니한 자는 그 사유 9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명이나 국적의 유무 10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 해당 연월일 11. 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항 ② 누구든지 제1항의 신고를 이종으로 할 수 없다.

25) 「주민등록법」 제8조. 주민등록사항을 기록하기 위해 전산정보처리조직으로 개인별 및 세대별 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부를 작성·기록·관리·보존하게 된다. 「주민등록법」 제7조 제1항, 「주민등록법 시행령」 제6조 제1항.

26) 「주민등록법」 제7조 제3항, 「주민등록법 시행령」 제7조 제1항, 「주민등록법 시행규칙」 제2조.

27) 「주민등록법」 제7조 제2항.

28) 「주민등록법」 제9조.

## (2) 주민등록번호의 의미와 기능

현행 주민등록번호는 대체로 식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능을 가지며, 따라서 식별자, 인증수단, 연결자, 묘사수단으로서의 의미를 가진다고 할 수 있다.<sup>29)</sup>

### (가) 개인식별수단으로서의 주민등록번호

먼저, 주민등록번호는 “국가나 지방자치단체가 국민을 특정하기 위해 데이터 식별자(data identifier)로서 발급하는 ‘개인의 고유식별번호’(personal identification number, personal reference number, universal identification number)”라고 할 수 있으며,<sup>30)</sup> 속칭 ‘인간 바코드’라 불릴 수 있다.<sup>31)</sup> 주민등록번호가 확실한 본인 식별 수단이 되는 것은 각 개인마다 고유하고 변하지 않는 것으로서 심지어 강제적으로 부여된다는 점에서 특별한 사정이 없는 한 이를 벗어날 수 없기 때문이다.

또한 주민등록 및 주민등록번호는 결국 모든 국민을 대상으로 한다는 점에서, 그 명칭에도 불구하고 그 실질은 ‘국민등록’이며, 또 ‘국민등록번호’ 내지 ‘국민식별번호’라고 할 수 있다.<sup>32)</sup> 주민등록번호는 전 국민의 인적 특정 방법의 하나로서 개개인을 식별할 수 있게 함으로써 행정의 기계화, 전산화 등을 가능하게 하였으며, 단순히 주민관리의 차원을 넘어 오늘날 국가의 대국민 행정서비스를 효율적으로 수행하고 관리할 수 있도록 하는 데에 매우 유용하게 사용되고 있다.

### (나) ‘인증수단’으로서의 주민등록번호

주민등록번호는 어떤 사람의 본인 여부를 특정 문서나 기관에 인용하여 증명하게 한다는 점에서 ‘인증수단’이 되기도 한다. 이러한 ‘인증기능’은 주민등록번호가 ‘식별기능’을 가진다는 점에서 함께 인정될 수 있는 기능이라고 할 수 있다. 다만, 이는 주민등록번호가 정상적으로 관리가 되는 한 가능할 수 있을 것이다. 우리의 경우 행정안전부장관의 지도·감독을 받아 기초지방자치단체장을 통해 공적으로

29) **김재광**, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 254-255쪽; **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 23쪽.

30) **송희준·김종철·조동섭**, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 52쪽.

31) **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 306쪽.

32) **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 311쪽.

관리되고 있다.

또 주민등록번호는 주민등록증의 기재사항이 되고, 주민등록증을 통해 주민등록번호 등의 개인 신원이 확인되도록 하고 있다.<sup>33)</sup> 모든 생활 관계에 있어서 주민등록증은 공식적인 신원 확인 방법이 되고 있으며, 그 중에서도 당사자 확인의 가장 핵심은 ‘주민등록번호’의 진정 성립 여부와 동일인 여부의 확인이라고 할 수 있다. 다만, 이러한 주민등록증의 신원증명 기능을 위해 ‘주민등록번호’를 중심으로 한 개인식별의 가능성을 넘어서, 후술하는 연결기능에 의한 개인정보의 ‘집약’까지 필요한 것인지에 대해서는 의문이 있다.

#### (다) ‘연결자(node)’로서의 주민등록번호

주민등록번호는 오늘날 여러 가지 정보들과 결합·연결됨에 따라, 단순히 국민개개인을 특정하기 위한 ‘식별자’로서의 고유식별번호 기능에 그치지 않고, 모든 정보에 접근하기 위한 ‘만능열쇠’ 내지는 ‘공통 코드’, ‘연결자’ 내지 ‘노드(node)’가 되고 있다. 오늘날 정보화 사회로 심화되어 감에 따라 이러한 ‘연결자’로서의 주민등록번호의 파괴력은 더욱 커질 수밖에 없다.

주민등록번호의 ‘연결기능’은 이미 「주민등록법」 안에서 시작되고 있다. 예컨대, 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장이 주민등록번호를 부여하는 경우,<sup>34)</sup> 이를 다시 등록기준지의 시장·구청장 또는 읍·면장에게 통보하면, 등록기준지의 시장 등은 주민등록번호를 해당자의 가족관계등록부란에 기록하게 된다.<sup>35)</sup> 이로써 ‘주민등록번호’를 매개로 하여 주민등록표와 가족관계등록부는 서로 연결된다고 할 수 있다.

또한 시장·군수 또는 구청장은 만 17세 이상인 사람이 주민등록번호를 정정

33) 「주민등록법」 제24조에 따르면, 주민등록증은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 시장·군수 또는 구청장이 발급하며, 주민등록증에는 성명, 사진, “주민등록번호”, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 기재·수록하도록 하고 있다. 또 혈액형에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 신청이 있을 때 추가로 수록할 수 있도록 하고 있다. 이 역시 ‘시행령’으로만 규정하다가 1999년 5월 24일 법률 개정으로 법률에 규정되었다. 또 「주민등록법」 제25조에 따르면, 주민등록증은 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 민원서류나 그 밖의 서류를 접수할 때, 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때, 그 밖에 신분을 확인하기 위하여 필요할 때, 해당 업무를 수행함에 있어서 17세 이상의 자에 대하여 성명, 사진, ‘주민등록번호’ 또는 주소를 확인할 필요가 있을 때 별도의 증명서류 없이 이를 확인할 수 있는 수단이 된다.

34) 「주민등록법 시행령」 제7조 제1항.

35) 「주민등록법 시행규칙」 제5조.

또는 부여받거나 주민등록 정정신고, 전입신고, 국외이주신고 및 국외이주포기신고 등을 하였을 때에는 지체 없이 그 사항을 경찰청장에게 알려야 하며, 이는 전산정보처리조직을 이용하여 주민등록전산정보센터에서 직접 전산매체 또는 전산망을 통해 통보할 수도 있다.<sup>36)</sup>

이러한 점에서 볼 때, 주민등록제도 속에서 국민 개개인의 개인정보는 ‘주민등록번호’를 중심으로 하여 정리·연결되어 있음을 알 수 있으며, 전산망을 통해 널리 공유·유포될 가능성이 있는 상황에 있음을 알 수 있다. 또한 주민등록번호를 통한 개인정보는 이미 경찰 데이터베이스가 되고 있다고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

그런데, 대부분의 국가에서는 설령 개인식별수단을 마련하는 경우이더라도 다양한 데이터베이스를 상호 연결하지 못하게 하는 것이 일반적이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 이는 그 개인식별수단을 통해 개인의 실체가 드러나지 않도록 하여야 하기 때문으로 생각된다. 따라서 주민등록번호의 연결기능은 단순히 인적 특정의 수단을 넘어 과도하게 사생활을 침해하거나 개인정보의 유출을 가능하게 하는 요인으로 지적될 수 있다.

#### (라) ‘묘사수단’으로서의 주민등록번호

주민등록번호는 ‘묘사기능’을 가지는 묘사수단이 될 수 있다. 즉, 주민등록번호를 통해 개인이 가지는 속성, 혹은 민감한 정보까지 알려준다는 것이다. 그런데, 개인식별번호로서의 주민등록번호가 식별이나 인증을 넘어서 개개인의 특성까지 알려준다는 것은 역시 기본권에 대한 과도한 침해 가능성을 내포할 가능성이 있다.

### (3) 개인식별수단의 다양성과 주민등록번호의 차별적 특성

오늘날에는 개인을 식별하기 위하여 ‘번호’를 사용하는 인적 특정 방법들이 다양하게 마련되고 있다. 예컨대, 예금계좌번호, 신용카드번호, 운전면허번호, 의료보

36) 「주민등록법 시행규칙」 제16조.

37) 그러나 경찰 등이 수사나 범죄예방 등의 활동을 위해 주민등록번호나 주민등록 관련 개인정보를 사용하고 나아가 보관까지 하는 법령상의 근거가 명확하지는 않다. 다만, 「주민등록법 시행규칙」 제16조와 같은 통보규정이 있으며, 근래 제정·시행된 「개인정보 보호법」은 제18조 제2항 제7호에서 경찰과 같은 공공기관이 범죄의 수사를 위하여 개인정보가 필요한 경우 정보주체의 동의 없이도 해당 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있다.

38) 이에 대해 자세한 것은 후술하는 “Ⅲ. 주민등록번호의 생성·이용 상의 문제점 3. 주민등록번호에 대한 찬반 논란과 외국의 사례” 부분 참조.



험번호, 여권번호 등의 다양한 개인식별번호(Personal Identification Number, PIN)가 그것이다. 특히 우리나라는 고래로 ‘도장’을 사용하는 문화를 가지고 있다 보니, 오늘날에도 인감제도 및 인감증명제도를 통하여 사적 거래에 있어서 동일인 증명을 할 수 있도록 하고 있다.<sup>39)</sup>

하지만 주민등록번호는 이와 같은 다양한 인적 특정 방법들과 구별되는 차별적인 특성을 가지고 있다. 이러한 차별적인 특성은, 한편으로는 주민등록번호의 유용성과 필요성을 강조하는 논거가 될 수도 있지만, 다른 한편으로는 오히려 이러한 차별성으로 인해 국민의 기본권 침해가 이루어지는 것이라는 주장이 나타날 수도 있다. 즉, 두 가지 측면을 모두 갖는 셈이다.

우선, 주민등록번호의 차별적 특성에 대해서는 불변성, 고유성, 강제성, 효율성 등이 거론될 수 있다. 첫째, 주민등록번호는 ‘불변성’을 가지며, 이로 인해 주민등록번호를 매개로 한 개인정보는 끊임없이 축적되게 된다. 이러한 불변성은 한편으로는 주민등록번호로 인한 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있는 가능성을 높이지만,<sup>40)</sup> 다른 한편으로는 행정의 효율성과 정확성을 높이는데 기여하기도 한다.

둘째, 주민등록번호는 ‘고유성’을 갖는다. 즉, 주민등록번호는 국민 각자에게 고유한 번호로서 부여되며 중복되지 않도록 되어 있다.<sup>41)</sup> 이로 인해 한편으로는 개인의 인적 특정이 용이한 면이 있지만, 다른 한편으로는 주민등록번호가 없이는 국가생활 내지 사회생활이 불가능하게 되는 효과가 나타날 수도 있다.

셋째, 주민등록번호는 ‘강제성’을 갖는다. 즉, 국민의 자율적 의지에 관계없이 법적으로 강제로 부여되는 것이다.<sup>42)</sup> 강제적인 번호 부여는 한편으로는 행정을 수월하게 하는 측면도 있지만, 다른 한편으로는 개개인이 자율적 판단 하에 주민등록번호를 통해 얻을 수 있는 일정한 편익을 포기하면서 그러한 번호 체계로부터 자유로울 수 있는 가능성을 부정하는 것이다.

넷째, 주민등록번호는 공공행정의 측면에서 매우 효율적인 제도라는 평가가 있으며, 따라서 ‘효율성’이 주민등록번호의 특징이라고 이해되기도 한다.<sup>43)</sup> 다만, 이는 주민등록번호의 유용성을 강조하는 경우에는 하나의 특징이 될 수 있겠지만,

39) 다만, 근래 인감의 도용가능성과 이용 상의 불편함으로 인해 인감제도의 폐지론이 주장되기도 한다.

40) 김재광, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 253쪽.

41) 김재광, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 253쪽.

42) 김재광, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 253쪽.

43) 김재광, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 254쪽.

그 문제점을 강조하는 경우에는 행정편의적인 시도의 결과로 이해될 수도 있을 것이다.

## 2. 주민등록번호제의 법적 근거와 최근 법제의 변화

### 가. 주민등록번호의 부여·관리·이용의 법적 근거

주민등록번호는 1968년 ‘시행령’ 개정으로 도입된 후 오랫동안 법률적 근거 없이 시행되어 오다가, 2001년에 와서야 비로소 주민등록법상 법률적 근거를 갖추게 되었다. 2001년 4월 27일 시행된 개정 「주민등록법」은 제7조 제3항을 신설하여 “시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(주민등록번호)를 부여하여야 한다.”고 함으로써 처음으로 법률적 근거가 마련되었다.<sup>44)</sup>

그러나 이로써 주민등록번호의 ‘강제적 부여’에 관한 법률적 근거가 마련되었을 뿐이며, 여전히 법 제7조 제4항에서 “... 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.”고 하여 구체적인 생성·부여방법에 대해서는 하위법령에 위임하고 있다. 그런데 시행령 제7조는 “... 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.”는 것과 “... 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.”는 것, 그리고 “주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.”는 것을 규정할 뿐이고, 다시 “주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.”라고 하여 재위임을 하고 있다. 이에 따라 주민등록번호의 생성 방법은 ‘법률’이 아닌, 행정안전부령인 「주민등록법 시행규칙」 제2조에서 규율하고 있다.<sup>45)</sup> 동 시행규칙은 “「주민등록법」 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.”

44) 「주민등록법」 [시행 2001. 4. 27] [법률 제6385호, 2001. 1. 26, 일부개정] 기존의 「주민등록법 시행령」 제7조 제1항은 이에 따라 같은 해 7월 18일 삭제되었다.

45) 또한 「주민등록법 시행규칙」 제3조는 ‘지역표시번호의 조정요청’에 대하여 “시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다.)은 읍·면·동을 폐지·분합하거나 읍·면·동의 관할구역을 변경하려면 이에 관한 조례의 시행일 10일 전까지 다음 각 호의 서류를 갖추어 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 지역표시번호의 조정을 요청하여야 한다. 1. 관계 조례의 사본 2. 폐지·분합 또는 관할구역이 변경된 읍·면·동의 명칭”이라고 규정하고 있다.

라고 규정하고 있다. 결국 「주민등록법」은 제7조 제3항에서 주민등록번호의 ‘부여’에 관한 법률적 근거만을 마련하고 있을 뿐이며, 구체적인 생성·부여의 방법에 대해서는 하위법령에 위임하고 있다.

또한 주민등록번호의 활용과 그 범위에 대해서도 법률상 명확히 규율되지 않고 있다. 「주민등록법」은 제1조에서 “이 법은 . . . 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하여, 주민등록번호를 ‘행정사무의 적정한 처리’를 위해 사용될 수 있다는 추상적인 근거를 마련해 놓고 있지만, 이러한 추상적 목적 규정만으로는 주민등록번호의 광범위한 이용에 대한 법적 근거가 마련되었다고 보기는 힘들 것이다. 물론 주민등록번호가 주민등록제도의 일부라는 점에서 보자면, 주민등록번호는 기본적으로 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 파악하기 위한 주민등록의 목적에 따르는 활용에 그쳐야 할 것으로 ‘해석’할 수는 있으며, 이러한 의미에서 「주민등록법」 제9조는 “개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로, 세대별 주민등록표는 세대주의 주민등록번호순으로 각각 정리하며, 이에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정한다.”고 규정하고 있다. 그러나 이는 주민등록번호가 단지 주민등록표의 편철에 활용됨을 규정하고 있을 뿐이며, 이러한 규정만으로는 주민등록번호의 활용 범위가 제한되지도 못할 뿐만 아니라, 광범위한 이용의 현실이 반영되어 있다고 할 수도 없다.

## 나. 「개인정보 보호법」의 제정과 주민등록번호 이용의 제한

오늘날 개인정보의 보호 문제가 심각하게 대두됨에 따라, 우리나라도 개인 정보 보호에 대한 OECD기준<sup>46)</sup>을 적극 수용하여 공공기관 뿐만 아니라 ‘사인’에 의한 개인정보 침해 문제를 규율하기 위해 「개인정보 보호법」을 2011년 3월 29일 제정

---

46) 프라이버시의 보호를 위한 국제적 기준으로 1980년 OECD가 제시한 “프라이버시보호와 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인”(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)은 개인정보 보호를 위한 8가지 원칙을 담고 있다. 그것은 수집제한의 원칙, 정보 내용 정확성의 원칙, 목적 명확화의 원칙, 이용제한의 원칙, 안전확보의 원칙, 공개의 원칙, 개인 참가의 원칙, 책임의 원칙이다. 이는 2011년 「개인정보 보호법」 제3조에 수용되고 있다. OECD 기준에 대해서는 **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 25쪽 참조.

하여 2011년 9월 30일부터 시행하고 있다. 동법의 제정으로 기존의 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 폐지되었으며, 개인정보 보호에 관하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하여, 개인정보 보호에 관한 ‘일반법’으로서의 위치를 확인하고 있다.

주민등록번호는 ‘고유식별정보’에 속하는 개인정보의 하나로서, 「개인정보 보호법」에 의해 규율된다. 동법 제2조에 따르면 “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관,<sup>47)</sup> 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

특히 「개인정보 보호법」 제24조는 주민등록번호와 관련하여 “고유식별정보의 처리 제한”을 규정하고 있다. 이에 따르면, “주민등록번호 등 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위해 부여된 고유식별정보는 원칙적으로 처리를 금지”하고,<sup>48)</sup> “별도의 동의를 얻거나 법령에 의한 경우 등에 한하여 제한적으로 예외를 인정”하고 있다.<sup>49)</sup> 따라서 ‘정보주체에게 별도의 동의를 받은 경우’와 ‘법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우’에는 고유식별정보의 처리가

47) 여기서 “공공기관”이란 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체, 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관을 말한다. 그리고 「개인정보 보호법 시행령」 제2조는 「국가인권위원회법」 제3조에 따른 국가인권위원회, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」에 따른 지방공사와 지방공단, 특별법에 따라 설립된 특수법인, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」, 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교를 ‘대통령령으로 정하는 기관’으로 규정하고 있다.

48) 동조 제1항에 따르면, 개인정보처리자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(‘고유식별정보’)를 처리할 수 없도록 하고, 동법 시행령 제19조에서 고유식별정보에 「주민등록법」 제7조 제3항에 따른 주민등록번호를 포함시킴으로써 원칙적으로 주민등록번호의 처리를 금지하고 있다. 또한 주민등록번호 외에도 「여권법」 제7조 제1항 제1호에 따른 여권번호, 「도로교통법」 제80조에 따른 운전면허의 면허번호, 「출입국관리법」 제31조 제4항에 따른 외국인등록번호가 포함되고 있다.

49) “① 정보주체에게 제15조 제2항 각 호(1. 개인정보의 수집·이용 목적 2. 수집하려는 개인정보의 항목 3. 개인정보의 보유 및 이용 기간 4. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용) 또는 제17조 제2항 각 호(1. 개인정보를 제공받는 자 2. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적 3. 제공하는 개인정보의 항목 4. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간 5. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용)의 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우, ② 법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우”에는 주민등록번호의 처리가 가능하도록 하였다.

가능하다.

그런데, 「개인정보 보호법 시행령」 제19조는 법 제24조 제1항에 속하는 고유식별정보의 범위를 규정하면서 단서에서는 “다만, 공공기관이 법 제18조 제2항 제5호부터 제9호까지의 규정에 따라 고유식별정보를 처리하는 경우의 해당 정보는 제외한다.”고 한다. 이에 따라 결국 “5. 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우 6. 조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우 7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우 8. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우 9. 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우”에는 당사자의 별도 동의 또는 고유식별정보의 처리에 대한 요구나 허용에 관한 법령이 없이도 고유식별정보를 처리할 수 있게 하였다.

다시 말해, 이러한 경우에는 법령상의 구체적 근거 없이도 공공기관의 주민등록번호 등 개인정보에 대한 목적 외 사용과 제3자 제공이 가능하도록 하고 있는 것이다.<sup>50)</sup> 이러한 점은 공공기관으로 하여금 여전히 주민등록번호를 통한 개인정보의 포괄적 수집과 이용을 가능케 한다는 점에서 「개인정보 보호법」에 따라 법적 근거를 마련하였을 뿐 적어도 공공부문에 있어서는 내용상 크게 달라진 바는 없다고 보인다.

한편, 「개인정보 보호법」 제24조 제2항은 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보처리자는 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로 가입할 경우 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 한다.”고 하여 홈페이지 회원가입 등의 경우에 주민등록번호 외의 대체방법을 제공하도록 의무화하였다. 이러한 대체가입수단을 제공하여야 하는 개인정보처리자에 대하여 시행령 제20조 제1항은 공공기관, 공공기관 외에 인터넷 홈페이지를 운영하는 개인정보처리자로서 전년도 말 기준 직전 3개월간 그 인터넷 홈페이지를 이용한 정보주체의 수가 하루 평균 1만명 이상인 개인정보처리자로 규정하고 있다.

---

50) 그리고 동조 제3항은 “개인정보처리자가 제1항 각 호에 따라 고유식별정보를 처리하는 경우에는 그 고유식별정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

하지만 이 역시 시행을 상당기간 유예함으로써<sup>51)</sup> 유예기간 전까지는 여전히 주민등록번호의 수집과 이용이 가능하도록 하였는데, 그에 따라 유출, 오·남용 및 도용의 위험성이 지속되는 문제가 있다는 점을 지적할 수 있다.

또한, 주민등록번호가 이미 국내·외로 광범위하게 유출되어 있는 상황에서 볼 때, 이러한 법적 규제의 강화에도 불구하고 여전히 주민등록번호의 오·남용 가능성이 남아 있다는 지적도 가능하다.

## 다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 개정과 주민등록번호 사용의 제한

일반법인 「개인정보 보호법」에 대한 특별법으로서, 특히 정보통신망에서 대규모 개인정보 유출사고가 발생하거나 주민등록번호의 무분별한 수집과 이용이 빈번한 현실을 개선하기 위하여 정보통신망에 있어서 개인정보 보호의 체계를 전반적으로 강화하고자, 2012년 2월 17일 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “「정보통신망법」”이라 한다.)이 개정되었다.<sup>52)</sup>

특히 「정보통신망법」 제23조의2에서 ‘주민등록번호의 사용 제한’을 규정하고 있는데, 이에 따르면 정보통신서비스 제공자는 본인확인기관으로 지정받은 경우, 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우, 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 원칙적으로 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없도록 하였다.

또한 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하거나 또는 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하여 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법, 이른바

---

51) ‘고유식별정보의 처리 제한’과 관련하여 개인정보처리자가 정보주체의 인터넷 홈페이지 가입시 주민등록번호를 사용하지 못하도록 하고 그 위반의 경우 과태료를 부과하는 것에 대해서는 공포 후 1년이 경과한 날인 2012년 3월 30일부터 시행하도록 하였다. 「개인정보 보호법」 제24조 제2항 및 제75조 제2항 제5호.

52) [시행 2012.8.18] [법률 제11322호, 2012.2.17, 일부개정]

“대체수단”을 제공하도록 의무화 하였다.

이 밖에도 「정보통신망법」은 정보통신서비스 제공자 등으로 하여금 개인정보의 분실·도난·누출 사고 발생 시 해당 이용자에게 통지 및 방송통신위원회에 신고하도록 하고, 그 피해를 최소화할 수 있는 조치를 강구하도록 하였으며,<sup>53)</sup> 또 정보통신서비스 제공자 등으로 하여금 수집한 이용자 개인정보의 이용내역을 주기적으로 이용자에게 통지하도록 하였다.<sup>54)</sup> 또한 실질적인 개인정보 보호체계를 확립하고자, 정보보호 사전점검제도<sup>55)</sup> 및 개인정보보호 관리체계 인증제도의 법적 근거를 새롭게 마련하였다.<sup>56)</sup>

이처럼 정보통신망에 있어서도 민간부문에서의 주민등록번호 사용이 원칙적으로 금지되었다. 하지만, 첫째 여전히 법에 따라 주민등록번호의 사용을 예외적으로 허용하는 경우가 적지 않다는 점, 둘째 주민등록번호의 관리가 부실해 지거나 혹은 보안기술상 취약점이 드러날 경우 여전히 개인정보의 유출이 가능하다는 점, 셋째 이미 주민등록번호가 광범위하게 유출된 상황에서 설령 이와 같은 수집과 보관을 법적으로 금지하고 있더라도, - 중국 등으로부터 유출된 주민등록번호를 역수입하여 자신의 영업에 사용하는 등 - 불법적 거래를 통한 은밀한 수집과 사용이 이루어짐으로써 오·남용의 위험성은 여전히 있다고 보인다. 주민등록번호의 이용 현실과 문제점에 대해서는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

---

53) 「정보통신망법」 제27조의3 (개인정보 누출등의 통지·신고) 참조.

54) 「정보통신망법」 제30조의2 (개인정보 이용내역의 통지) 참조.

55) 「정보통신망법」 제45조의2 및 제45조의3 참조.

56) 「정보통신망법」 제47조 그리고 제47조의3 참조.

### Ⅲ. 주민등록번호의 생성·이용 상의 문제점

#### 1. 주민등록번호의 ‘생성·부여’에 따른 문제점

##### 가. 주민등록번호의 생성 자체의 문제

우선, 주민등록번호의 ‘생성 자체’의 문제로서, 어떠한 번호를 생성하여 사람에게 부여하는 것 자체가 과연 타당한지, 특히 사람에게 대한 ‘번호 붙이기’가 인간의 존엄성을 침해하는 것은 아닌지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 번호를 붙이는 것은 대체로 보통명사로서의 이름이 있을 뿐인 ‘물건’에 대해서 개개의 대상을 식별하기 위해 사용하기 마련인데, ‘사람’에게 이와 같은 번호를 붙이는 것이 결국 사람을 물건과 같이 취급하여 그의 인격성, 즉 존엄성을 부정하는 결과에 이르는 것은 아닌지가 문제되는 것이다.

또한 사람에게는 고유명사로서의 이름이 있음에도 불구하고, 나아가 별도로 번호를 붙이는 것은 이름의 고유한 인격적 가치를 부정하는 것은 아닌지도 문제될 수 있다. 그런데, 일상생활 속에서 개인을 식별하기 위해 사람에게 번호를 붙이는 경우가 적지 않다. 예컨대 학교에서는 학번을, 군대에서는 군번을, 회사에서는 사번을 붙여서 각 소속 개인을 식별하고 있는 것이다. 따라서 개인을 식별함에 있어서 식별번호를 붙이는 것이 불가피한지, 이 경우 이름과의 관계는 어떻게 되는지, 이름의 인격적 가치를 침해하지 않는 정도에 머물 수 있는 번호 생성의 한계는 어떻게 이해될 수 있는지 문제될 수 있다.

##### 나. 주민등록번호의 생성 방법 내지 구성 내용의 문제

설령 일정한 ‘개인별 고유식별번호’의 부여가 불가피하더라도, 왜 현행 주민등록번호와 같은 방식으로 작성(생성)되어야 하는지, 이렇게 작성된 번호의 구성 내용이 개인에게 어떠한 의미를 가지는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 다시 말해, 설령 어떠한 번호를 부여하더라도 현행 주민등록번호처럼 개개인의 생년월일이나 성별,



지역 등을 포함하는 식의 번호 생성 방법이 과연 필요하고 타당한가라는 문제이다.

이는 현행 주민등록번호의 생성 방법이 한 개인의 인격성을 침해하는지, 만약 번호의 구성 내용들이 개인정보라면 과연 이런 식의 번호 생성 방법이 개인의 사생활을 과도하게 드러내거나 개인정보 자기결정권을 침해하는 것은 아닌지의 문제로 나타날 수 있다.

#### **다. 강제적 번호 부여에 따른 문제**

설령 주민등록번호가 생년월일이나 성별, 지역 등 최소한도로 개인식별에 필요한 사항을 내용으로 조합한 개인별 고유번호라고 하더라도, 이것이 강제로 부여된다면 또 다른 문제를 야기할 수 있다. 이런 식의 주민등록번호의 ‘강제적인 번호 부여’는 물론 행정의 효율적 수행을 용이하게 하는 측면도 있겠지만, 다른 한편으로는 개개인이 자율적 판단 하에 주민등록번호를 통해 얻을 수 있는 일정한 편익을 포기하면서 그러한 번호 체계로부터 자유로울 수 있는 가능성을 부정할 수 있다는 것이다.

또한 주민등록번호의 일률적·강제적 부여로 인해 개인의 사생활의 비밀을 침해하는 것 아니냐는 의문도 제기될 수 있다. 나이나 생일, 성별이나 출신지역 등을 공개하고 싶지 않은 사람에게는 그러한 강제적 부여 자체가 사생활의 비밀 침해로 될 수 있기 때문이다. 특히 주민등록번호 자체가 하나의 개인정보라고 할 수 있다면, 이는 결국 개인정보 자기결정권을 과도하게 제한하는 것은 아닌지의 문제로 나타날 수 있다.

## **2. 주민등록번호의 ‘이용’에 따른 문제점**

### **가. 주민등록번호의 이용 현실**

오늘날 주민등록번호는 국민의 생활 전반에 걸쳐 매우 다양하게 활용되고 있다. 이에 대해서는 다시 크게 ‘공공부문에서의 이용’과 ‘민간부문에서의 이용’으로, 또 ‘오프라인에서의 이용’과 ‘온라인상의 이용’으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다.

다만, 앞서 살펴보았듯이 근래 「개인정보 보호법」과 「정보통신망법」의 제·개정  
으로 공공부문뿐만 아니라, 민간부문에서의 주민등록번호의 이용 역시 법적인 규  
제가 이루어지게 되었지만, 여전히 오·남용의 가능성이 없다고 할 수 없다. 따라  
서 여기서는 이러한 법적 규제의 이전 상황을 포함하여 주민등록번호의 이용 현  
실을 살펴보기로 한다.<sup>57)</sup>

## (1) 공공부문에서의 이용

### (가) 오프라인 이용의 경우

공공부문의 경우 종래 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」에 의해 규율되  
었으나, 지금은 「개인정보 보호법」에 의해 규율되면서 개인정보 보호위원회의 설  
치, 분쟁조정위원회의 설치와 집단분쟁조정제도의 도입, 고유식별번호의 처리제한  
을 명시하고 법령에 근거하여 주민등록번호를 처리하도록 하는 등 개인정보의 보  
호가 더 강화되고 있다. 하지만, 이와 같은 몇 가지 사항을 제외하면, 적어도 공공  
부문에서 주민등록번호의 ‘이용’과 관련하여 볼 때, 「개인정보 보호법」의 제정  
전·후로 크게 달라진 바는 없다고 보인다. 주민등록번호는 여전히 공공부문에서  
여러 가지 목적을 위한 중요한 수단으로 사용되고 있을 뿐만 아니라, 기존의 주민  
등록번호의 공적 이용에 대하여 법 적용에 있어서 포괄적인 예외를 인정하고 있기  
때문이다.

2005년을 기준으로 볼 때, ‘오프라인에서 공공부문의 주민등록번호 이용’은 다  
음과 같다. 공공기관이 작성·처리하는 당시 총 16,232개의 법정서식 중 7,648개의  
서식(47.1%)에서 주민등록번호를 기재하도록 하고 있는데,<sup>58)</sup> 대체로 개인대상의  
증명서에서는 62.7%, 각종 신고서 관련 서류에서는 72.9%의 비율로 주민등록번호  
를 요구하고 있었다.<sup>59)</sup> 정보주체의 신원확인이 필요한 분야의 법정서식에서 주민

57) 주민등록번호의 이용 현황에 관한 자료에 대해서는 주로 2005년을 기준으로 한 국가인권위원회의  
연구용역보고서를 기본으로 하고 기타의 행정안전부 연구용역보고서 및 국가경쟁력강화위원회  
연구용역보고서 자료를 추가적으로 참고하여 살펴보았다. 다만, 이는 「개인정보 보호법」 및 「정  
보통신망법」의 제·개정 이전의 상황이긴 하지만, 한편으로는 법 제·개정 이후 주민등록번호의  
이용 실태에 대한 조사내용이 확인되고 있지 않다는 점에서 부득이한 면도 있고, 다른 한편으로는  
그럼에도 불구하고 여전히 전반적인 이용 상의 문제점을 파악하기에는 유용할 것으로 생각된다.

58) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 32쪽.

59) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12,

등록번호를 사용하는 비율이 높게 나타나고 있었던 것이다.<sup>60)</sup>

공공기관의 주민등록번호 기재는 주로 개별 법령에 산재한 각종 법정서식에 따라 이루어지고 있었으며, 이것이 주민등록번호의 기재와 같은 활용예의 대체적인 법적 근거라고 할 수 있다. 그런데 이러한 서식들은 주로 법률(5%)보다는 시행령(25%) 또는 시행규칙(66%)에 더 많이 근거하고 있었다. 이에 대해서는 “주민등록번호 등의 개인정보를 해당 모법에 근거하여 수집하는 것이 아니라, 모법의 규정이나 그 입법목적, 입법취지 등과는 전혀 별개로 행정청에서 집행명령을 제정하는 과정에서 서식을 정하고 여기서 행정편의를 위해 혹은 관행적으로 개인정보를 수집하는 것”으로 평가되고 있다.<sup>61)</sup> 말하자면, “국민의 권리와 의무에 관련되는 사항이라고 할 수 있는 주민등록번호의 수집이 법률의 근거를 바탕으로 이루어지기보다는 법률의 포괄적 위임에 의하거나 법률의 근거도 없이 단순히 집행명령으로서 제정된 시행령의 별지서식 혹은 시행규칙의 별지서식에 근거하는 경우가 많다.”<sup>62)</sup>는 것이다.

다만, 「개인정보 보호법」의 시행과 함께 2007년 이후 정부는 주민등록번호를 사용하도록 되어 있던 각종 법령상의 서식에서 주민등록번호의 사용이 불필요한 경우 일괄적으로 개정함으로써 법령을 정비하기도 하였다.<sup>63)</sup> 이들 대부분은 별지 서식을 직접 바꾸거나, 혹은 별지서식 중 주민등록번호란의 ‘주민등록번호’를 ‘생년월일’로 바꾸도록 하는 내용을 담고 있다. 이러한 단계적인 변화는 개인정보 보호를 위한 긍정적인 노력으로 평가될 수 있다.

#### (나) 온라인 이용의 경우

오늘날 컴퓨터와 인터넷망이 더욱 발달함에 따라, 공공기관의 주민등록번호 이

---

26쪽.

60) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 35쪽.

61) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 31쪽.

62) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 31쪽.

63) 예컨대 「개인정보 보호를 위한 상가건물 임대차보호법 시행령 등 일부 개정령」(시행 2012.5.23.), 「개인정보 보호를 위한 공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2012.5.31.), 「주민등록번호 등 개인정보 처리 근거법령 일괄정비를 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2011.10.19.), 「주민등록번호 보호를 위한 원자력법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007.5.10.), 「주민등록번호 보호 및 행정서류용 사진규격 통일을 위한 개발이익환수에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007.3.19.), 「주민등록번호 사용 개선을 위한 병역법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007.2.21.), 「주민등록번호의 사용개선을 위한 국립환경과학원 시험의뢰 규칙 등 일부개정령」(2008.2.26.) 등이 그것이다.

용도 점차 오프라인상의 이용보다는 온라인상의 이용이 더 큰 비중을 차지할 것으로 예상된다.

‘공공부문에 있어서 온라인상 주민등록번호의 수집·관리·이용’은 기본적으로 ‘주민등록전산망’을 통해 이루어진다. 주민등록전산망은 이름, 생년월일, 성별, 주민등록번호, 등록기준지, 주소, 세대주와 가족관계, 병역사실, 학력 등 주민등록신고시 수집되는 정보와 전입·전출 정보와 현주소, 혼인신고나 입양, 파양 등 가족법상의 신고시 수집되는 정보를 담고 있다. 또한 경찰청은 열손가락 지문을 수집하여 보관하며, 신원확인이나 불심검문시 지문정보와 주민등록증을 만들 때 제출한 사진, 그리고 주민등록전산망에 보관된 정보를 소형단말기를 사용해 접근하여 활용할 수 있도록 하고 있다.<sup>64)</sup>

이러한 주민등록전산망의 정보들은 주민등록번호와 실명의 일치 여부를 확인하는 것 외에도 다양한 목적을 위해 활용되고 있다. 예컨대 경찰청, 국세청, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 행정안전부 세정과, 국토정보센터, 국토해양부, 지식경제부, 청와대, 서울시 등 지방자치단체, 병무청, 국가보훈처, 교육과학기술부, 국방부, 외교통상부, 공무원연금관리공단 등 국가기관과 지방자치단체가 각각의 업무와 관련한 자료조회를 위하여 사용하고 있는 것이다.<sup>65)</sup>

또한 2005년 10월을 기준으로 볼 때, 대한민국 전자정부 통합민원창구의 전자민원서비스에는 총 3,300개의 민원서식 중 81.9%인 2,706개의 민원서식이 주민등록번호의 기재를 요구하고 있는 것으로 나타났다.<sup>66)</sup>

## (2) 민간부문에서의 이용

민간부문의 주민등록번호의 이용은 특히 「개인정보 보호법」과 「정보통신망법」의 전·후로 법적인 규제에 있어서는 큰 변화가 있었다. 무엇보다 「개인정보 보호

64) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 106쪽.

65) 그런데 개인정보조회 중 연간 1억건이 넘는 수가 한국신용정보, 한국신용평가정보, 서울보증보험, 한국자산관리공사, 손해보험협회 등 신용정보회사에 의한 채권추심 관련 채무자 주소조회였으며, 이는 아무런 법적 근거가 없을 뿐만 아니라 주민등록전산망의 이용목적에 반하는 정보제공이었다는 지적이 있다. 이에 대해서는 **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 106쪽.

66) **정충식** 외, 공공부문에서 주민등록번호 사용실태조사 및 사용개선방안, 경성대학교 사회과학연구소, 2005, 14쪽 이하(**고문현** 외, 앞의 보고서, 2010.12., 26쪽에서 재인용).

법』에 의해 민간부문에 대한 법적 규제의 근거가 새롭게 마련되었다. 이를 통해 온라인 또는 오프라인에서의 주민등록번호의 사적 이용이 원칙적으로 금지되고 있지만, 이 역시 적지 않은 예외적 허용이 인정될 수 있게 되어 있다.

그런데, 민간부문에서의 주민등록번호의 이용은 이러한 법적 금지의 실효성과 밀접하게 관련될 것이다. 이러한 법적 규제에도 불구하고 적지 않은 주민등록번호의 이용이 여전히 관행적으로 이루어지고 있는 현실 또한 부정하기 어려울 것이기 때문이다.

#### (가) 오프라인 이용의 경우

‘오프라인상 민간부문 서식에서의 주민등록번호 이용’은 다음과 같다. 2005년 국가인권위원회의 보고서에 따르면, 민간부문에서 사용되는 서식을 7개 분야(건설, 민원행정, 법원, 생활, 세무·금융, 학교, 회사)로 나누어 보았을 때, 총 15,633개의 서식샘플 중 주민등록번호를 사용하는 경우는 7,538개에 이르러 총 48.2%에 해당했으며, 각 분야마다 건설 40.2%, 민원행정 77.3%, 법원 26.0%, 생활 43.4%, 세무·금융 68.5%, 학교 33.5%, 회사 24.0%등의 사용비율을 보여주었다.<sup>67)</sup> 이에 따르면 분야별로 다소간의 차이는 있지만, 거의 모든 분야에서 개인의 신원확인 목적으로 주민등록번호가 사용됨을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 사인 간의 각종 계약서 등을 작성함에 있어서도 계약 당사자의 주민등록번호를 기재하는 경우가 많다. 하지만 이 경우 대체로 주민등록번호를 통해 당사자의 신원을 확인하는 경우는 드물며, 정작 주민등록번호의 확인 없이 당사자 간의 신뢰를 기초로 계약서가 작성되거나 중요한 계약은 ‘공증’을 통해 당사자의 확인이 이루어진다는 점에서<sup>68)</sup> 주민등록번호의 기재는 관행에 가까운 것으로 보인다.<sup>69)</sup>

『개인정보 보호법』의 시행 이후 민간부문에서 주민등록번호의 수집과 사용에 대해 적지 않은 법적 규제가 나타나고 있다. 무엇보다 주민등록번호의 수집·이용이 원칙적으로 금지되며, 예외적으로 허용된 경우에도 당사자의 ‘개인정보 활용동의서’를 별도로 작성하도록 하고 있다.<sup>70)</sup> 또 수집된 주민등록번호의 제3자 제공

67) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 39쪽.

68) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 103쪽.

69) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 27쪽.

70) 『개인정보 보호법』 제15조.

이나 이용 목적과 보관 기간에 있어서도 법적 제한이 이루어지고 있으며, 이용 목적이 달성되거나 보관 기간이 경과된 경우 이를 파기하도록 하고 있다.<sup>71)</sup> 또 법적 제한에 위반한 경우 형벌 또는 과태료에 의한 제재가 가해지게 되었다.

하지만 이렇게 엄격한 법적 금지와 제한에도 불구하고 과연 실효성 있는 규제가 될 것인지는 별개의 문제라고 보인다. 수집된 주민등록번호를 은밀히 보관하는 경우도 적지 않으며, 동의를 얻도록 하는 법적 규제에도 불구하고 주민등록번호의 활용에 동의하지 않을 경우 서비스의 이용을 사실상 제공하지 않는 경우도 적지 않기 때문이다. 또한 무엇보다 주민등록번호의 이용 제한만으로는 주민등록번호제 자체의 문제점을 모두 해소하지는 못한다는 문제가 여전히 남는다.

#### (나) 온라인 이용의 경우

‘민간부문의 온라인상 주민등록번호의 이용’에 대해 살펴보면 다음과 같다. 2005년 정보통신부(현 정부조직법에 따르면 지식경제부)의 조사에 따르면, 홈페이지를 운영하는 사업자는 12,628개였으며, 이 중 30%인 3,805개의 홈페이지에서 개인정보를 수집하고 있고, 이들은 평균 6-10개의 개인정보를 수집하고 있었다. 그 중 가장 많이 수집하는 개인정보는 이메일주소, 전화번호, 주소, 휴대전화번호, 주민등록번호 순이었다.<sup>72)</sup> 국가인권위원회 연구보고서에 따르면, 민간기업이 인터넷상 주민등록번호를 수집하는 것은 대체로 이를 통해 회원의 식별을 용이하게 하고, 회원 관리비용을 절감하며, 여러 곳에 분산된 개인정보를 주민등록번호라는 식별자를 통해 쉽게 검색하고 통합할 수 있기 때문이라고 한다.<sup>73)</sup> 또 인터넷 사업자들은 청소년의 연령확인과 고객의 신원확인, 기타 이용자들의 불법행위와 각종 정부 지침을 준수하기 위해 주민등록번호의 수집이 필요하다는 입장을 보이기도 한다.<sup>74)</sup>

그런데 한국정보보호진흥원의 실태조사 자료에 따르면 사업자들의 주민등록번호 수집제한에 대한 찬성이 51%, 반대가 49%로 나타났다고 한다.<sup>75)</sup> 주민등록번호

71) 「개인정보 보호법」 제21조.

72) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 108쪽.

73) 이에 대해서는 **김재광**, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 257쪽.

74) 인터넷기업협회(2005.5.31.), 참여연대 개인정보보호 평가 관련 해명자료(**송희준·김종철·조동섭**, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 74쪽에서 재인용).

75) **정연수·김동우·고재중**, 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보

의 수집 제한에 반대하는 사업자들 중 69%는 주민등록번호를 대체할 수단이 없기 때문이라고 하였으며, 대체수단의 구축에 필요한 비용 때문에 반대한다는 입장이 그 뒤를 이었다.<sup>76)</sup> 특히 2005년 개인정보를 수집하는 사업자 중 79%가 주민등록번호를 수집하였는데, 그 중 상당수의 업체가 ‘주민등록번호 없이 고객 관리에 문제가 없음’을 이유로 주민등록번호의 수집이 불필요하다는 의견을 보이기도 하였다.<sup>77)</sup> 하지만 주민등록번호의 수집이 불필요하다고 응답한 사업자의 91%가 실제로는 주민등록번호를 수집하고 있다는 사실도 확인되었다.<sup>78)</sup>

이는 한편으로는 그 동안 민간에서의 주민등록번호의 수집과 이용이 대체로 관행적으로 이루어져 왔음을 보여주는 것이며,<sup>79)</sup> 다른 한편으로는, 그럼에도 불구하고 여전히 주민등록번호의 수집이 이루어진다는 것은 주민등록번호와 같은 유용한 수단 자체가 존재함에 편승하여 업무의 효율성을 높이려는 무임승차 의도와 함께, 무엇보다 고객에 대한 정보를 수집하여 영업경쟁력 등을 높이려는 민간업자들의 의도가 있었을 것으로 추정된다. 후자의 시각에서 보면 주민등록번호의 수집 제한은 사업자의 입장에서 보면 곧 자신의 영업에 대한 제한으로 이해될 수도 있을 것이다.<sup>80)</sup>

『정보통신망법』의 개정 이후 원칙적으로 이와 같은 민간부문의 주민등록번호 사용은 금지되고 있다. 하지만 앞서 잠시 지적하였듯이, 이 경우에도 적지 않은 예외적 허용이 이루어지고 있다는 점, I-PIN과 같은 대체수단이 안고 있는 문제점 등이 지적될 수 있으며, 무엇보다 이미 광범위하게 국내·외로 유출되어 있는 주민등록번호를 이제 와서 수집·이용하지 못하도록 한다고 하여 과연 그 오·남용을 해소할 수 있을까라는 의문과 함께 법적 제한의 실효성에 대한 문제점이 지적

---

호진홍원, 2005.12., 47쪽.

76) 정연수·김동우·고재종, 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 2005.12., 48-49쪽.

77) 한상희, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 109쪽.

78) 인터넷상 개인정보 보호대책, 정보통신부 국무회의 보고자료, 2006.4.18.(송희준·김종철·조동섭, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 76쪽에서 재인용).

79) 한상희, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005, 109쪽; 고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 32쪽.

80) 그러나 이러한 주민등록번호의 영업상 이용은 그 본래 목적에서 많이 벗어난 것이며, 목적 외 사용 자체가 위험의 가능성을 내포하고 있다는 점에서 민간 사업자의 정당한 기본권적 보호 대상이 된다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 민간 부문의 주민등록번호의 수집·이용제한이 사업자의 영업의 자유 등 기본권을 제한한다고 보기는 어렵다.

될 수 있다.

## 나. 주민등록번호의 목적과 ‘목적 외 이용’의 문제

주민등록번호는 이러한 ‘주민등록제도의 일부’로서 도입되는 것이므로, 주민등록번호의 목적 역시 주민등록제의 목적에 기여하기 위한 수단으로 이해되며, 따라서 그러한 목적의 범위 내에서 이용되어야 할 것이다.

주민등록제의 목적은 추정컨대 “주민의 거주관계 등 필요한 사항을 등록함으로써 (지방)행정사무의 효율성을 높이기 위함”에 있을 것이다. 즉, 행정사무에 있어서 ‘누가 어디에 사는지’, 또는 ‘어디 사는 누구인지’를 파악하지 못한다면, 효율적인 행정사무는 가능하지 않으며 오히려 기본권의 사실적 침해가 일어날 수 있다.

따라서 주민등록번호는 적어도 주민의 거주관계 등을 파악할 수 있도록 하는 보조적 수단으로서, 주민의 거주관계의 파악이 필요한 지역주민의 복리행정과 같은 경우를 효율적으로 처리할 수 있도록 하려는 목적 하에 있다고 할 수 있다. 이에 벗어나 이용되기 위해서는 별도의 근거와 제한에 관한 법률이 필요할 것이다.

그런데, 공공부문과 민간부문 상 주민등록번호의 이용 현실에서도 확인할 수 있듯이, 주민등록번호는 이러한 ‘주민등록의 목적’을 벗어난 수단으로 더 많이 이용되어 왔다. 다행히 근래 「개인정보 보호법」 및 「정보통신망법」에 의해 주민등록번호의 수집·사용이 다소나마 제한되고 있으나, 이들 법률에 따르면 오히려 주민등록의 목적과 상관없이 ‘개인정보 수집·이용의 목적’은 개방되어 있으며, 원칙적으로 개인정보를 수집·이용하려는 자가 그저 자신의 수집·이용 목적 등을 정보주체에게 알리고 그의 동의를 받으면 개인정보를 수집·이용할 수 있도록 하고 있을 뿐이다. 이는 주민등록번호뿐만 아니라, ‘민감정보’의 경우에도 마찬가지이다.<sup>81)</sup>

따라서 ‘주민등록의 목적’에 부합하는 주민등록번호의 목적 외 사용의 법적 제한은 사실상 이루어지지 않고 있다고 평가된다. 물론 「개인정보 보호법」 제24조 제2항 및 「정보통신망법」 제23조 제2항은 ‘대체수단’의 제공의무를 규정하고 있지만 그 실효성이 의심된다. 유념할 것은 주민등록번호제 자체가 여전히 건재하다는 사실이며, 그러한 주민등록번호가 가지는 유용성은 매력적인 것이어서 주민등록번호

81) 「정보통신망법」 제23조 제1항 참조.



호의 수집·이용에 대한 다소간의 법적 제한에도 불구하고 그 사용은 쉽게 줄어들지 않을 것으로 예상된다. 결국 주민등록번호의 목적 외 사용은 물론이고, 주민등록번호의 무분별하고 광범위한 사용은 다소간의 법적 제한에도 불구하고 역시 지속될 가능성을 부정하기 어렵다.

#### 다. ‘연결자(Node)’로서의 주민등록번호와 개인정보 유출의 위험성

주민등록번호의 무분별하고 광범위한 사용으로 인해 개인정보의 유출과 그에 따른 사생활 침해의 위험이 높아진다는 문제가 있다. 이는 오늘날 인터넷의 발달과 각종 인터넷 사이트에서 회원가입 내지 본인확인 등의 용도로 주민등록번호가 광범위하게 사용되면서 특히 문제가 되고 있다.<sup>82)</sup> 주민등록번호를 유출하거나 남용·도용하는 것은 결국 주민등록번호를 통해 개인에 관한 다양한 정보를 얻거나 경제적 이익을 얻을 수 있기 때문이라고 할 수 있다.

이러한 상황은 기본적으로 공공부문과 민간부문을 막론하고 광범위하게 주민등록번호를 사용하거나 수집하는 점, 그리고 무엇보다 그러한 주민등록번호가 개개인의 다양한 데이터베이스를 상호 연결하는 ‘연결자(node)’로서 사용되고 있는 점에 기인한다고 생각된다. 거꾸로 말하면 주민등록번호는 개인에 관한 다양한 정보를 얻을 수 있는 ‘만능열쇠(master key)’가 되고 있기 때문이다.

다행히 「개인정보 보호법」 내지 「정보통신망법」의 제·개정으로 오프라인과 온라인상 주민등록번호의 수집·사용의 제한을 도모함으로써 많은 개선이 이루어졌다고도 할 수 있다. 하지만, 그러한 법적 제한에도 불구하고 여전히 주민등록번호를 중심으로 한 데이터베이스의 연결은 지속되고 있으며, 이러한 ‘연결기능’이 지

---

82) 예를 들어, 2008년 인터넷 경매사이트인 옥션의 1,081만 명의 주민등록번호 유출사건, GS칼텍스 인터넷 누리집 가입회원 1,100만 명의 주민등록번호 유출 사건뿐만 아니라, 근래 2011년에도 온라인 게임사이트인 넥슨의 메이플스토리의 백업 서버가 해킹돼 이용자 1,320만여 명의 주민등록번호가 유출된 사건, SK커뮤니케이션즈의 네이트·싸이월드 회원 3,500만 명의 주민등록번호 등이 해킹되어 유출된 사건, 2011년 2월경부터 2012년 7월경까지 KT 휴대전화 가입자 870만 명의 주민등록번호 등 고객의 개인정보가 유출된 사건 등이 그러하다. 또한 오프라인에서도 2012년 6월에는 새누리당 당원명부가 팔려나가 200여만 명에 달하는 당원의 주민등록번호가 유출된 사건이 발생하기도 하였다. 이렇게 유출된 주민등록번호는 대체로 각종 명의도용이나 보이스 피싱에 따른 범죄에 악용된다고 추정되고 있으며, 이에 따른 피해규모가 2011년에만 8,244건, 1,019억 원에 달하고 있다.

속되는 한 단순히 민간부문에서의 수집·사용 제한만으로는 개인정보 유출의 위험성이 사라졌다고 보기 어려울 것이다.

또한 주민등록번호의 전산관리와 관련된 보안기술을 강화함으로써 이러한 유출의 위험성을 줄이려는 시도가 있더라도 결국 보안기술을 무력화시키는 해킹의 가능성을 완전히 배제할 수는 없다는 점에서 궁극적으로 주민등록번호의 ‘연결기능’을 배제하지 않고서는 이러한 문제의 해결이 쉽지 않다고 할 것이다.

## 라. 주민등록번호의 ‘사용강제’의 문제

주민등록번호는 대체로 중요한 의미를 갖는 생활관계에 있어서 그 사용이 강제되고 있다는 점에서 사실상 주민등록번호를 사용하지 않고서는 일상생활의 정상적 영위가 어렵게 되고 있다. 즉, 주민등록번호의 기재가 법적으로 금지되고 있더라도, 혹은 법적으로 기재가 요구되고 있지 않더라도, 일상생활에서는 때로는 관행적으로 때로는 서비스 제공자의 일방적 요구에 의해 주민등록번호의 기재가 사실상 강제되곤 한다.

물론 「개인정보 보호법」 제16조 제2항은 “개인정보처리자는 정보주체가 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 정보주체에게 재화 또는 서비스의 제공을 거부하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있으며, 「정보통신망법」 제23조 제2항도 “정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 수집하는 경우에는 정보통신서비스의 제공을 위하여 필요한 최소한의 정보를 수집하여야 하며, 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보를 제공하지 아니한다는 이유로 그 서비스의 제공을 거부하여서는 아니 된다.”고 규정한다. 하지만, 현실에 있어서는 여전히 주민등록번호의 기재 없이는 재화나 서비스의 이용이 불가능한 경우가 많다는 문제가 있다.

이러한 주민등록번호의 사용 강제로 인해 자신이 원하거나 의도한 방향과 내용으로 행동할 수 없는 결과를 낳을 우려가 있다는 점에서 헌법 제17조가 보장하는 ‘사생활의 자유’가 침해될 가능성이 있다. 또한 주민등록번호의 사용을 강제할 경우 개인정보 자기결정권이 침해될 수도 있다. 공공역무나 민간역무를 이용함에 있어서 주민등록번호 제공의 요구를 거절했을 때 사실상 그 서비스를 이용할 수 없

다면, 주민등록번호의 사용이 강제되는 것이라고 할 수 있으며, 이 때 개인정보인 주민등록번호의 제공 여부에 대한 자율적 결정권이 부당하게 제한될 가능성이 있기 때문이다.

한편, 주민등록번호의 사용이 강제되는 현실 속에서는 주민등록번호의 보유 여부에 따라 불합리한 차별이 야기될 수도 있다는 지적도 있다.<sup>83)</sup> 예컨대 주민등록번호를 가진 자와 주민등록번호를 가지지 못한 자 간의 차별이 발생한다는 것이다. 그러나 경우에 따라서는 주민등록번호의 보유자를 전제로 해서만 일정한 법적 대우를 하는 것이 정당한 경우도 있을 수 있다. 이를 테면, 주민등록번호를 보유한 국민에 대해서만 사회보장급부를 실시하는 것은 그렇지 못한 외국인에 대해 부당한 차별이라고 볼 수 없기 때문이다. 또한 주민등록번호가 없다는 이유에서 인터넷의 이용이나 이동전화기의 개통 계약과 같은 서비스에 차이가 발생하는 상황은 이에 대한 정당한 이유를 제시하지 못하는 한 부당한 차별이 될 수 있다고 지적될 수 있지만, 근래에는 주민등록번호가 없는 외국인에 대해서도 이동통신서비스나 인터넷 이용에 대체로 동등한 접근이 가능해 지고 있다는 점에서 이 역시 차별이 있다고 하기 어려워지고 있다. 또한 주민등록이 말소되어 주민등록번호를 가지지 못한 자가 국민임에도 불구하고 사회보장급부와 같은 국민으로서의 권리를 누릴 수 없게 된다면 이 역시 주민등록번호의 유무에 따른 부당한 차별이 발생한다는 지적도 있으나, 이 경우에도 어쨌든 주민등록번호의 재부여를 통해 시정이 가능한 상황에 있다.<sup>84)</sup>

### 3. 주민등록번호에 대한 찬반 논란과 외국의 사례

#### 가. 주민등록번호에 대한 찬반 논란

83) 차별의 문제점 제기에 대해서는 **송희준·김종철·조동섭**, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 87쪽 참조.

84) 그 밖에 주민등록번호의 구성과 관련하여 불합리한 차별을 야기하거나 여타의 사회적 차별을 강화하는 것이 지적되기도 한다. 예컨대, 주민등록번호가 성차별, 지역차별, 연령차별 등을 조장할 수 있는 위험성이 있다는 것이다. 이러한 문제제기에 대해서는 **윤현식**, 일반적 차원에서 주민등록번호의 문제점, 전자정부포럼 제15회, 온라인상의 주민등록번호시스템 관리, 어떻게 할 것인가?, 서울대 행정대학원 한국정책지식센터, 2004년 자료집, 4쪽 참조. 그러나 주민등록번호가 성차별이나 지역차별, 연령차별 등을 조장하였다는 것은 동의하기 어려우며, 다만 주민등록번호로 인해 간접적 차별이 야기될 가능성을 배제할 수는 없을 것이다.

「개인정보 보호법」 또는 「정보통신망법」에 의한 법적 제한이 새롭게 마련되고 있음에도 불구하고, 여전히 주민등록번호에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 주민등록번호에 대한 법적 제한이 주로 ‘이용’과 관련하여 이루어지고 있을 뿐이며, 정작 주민등록번호에 대한 평가는 주민등록번호제의 ‘존재 자체’와 관련하여 나타나고 있기 때문이다.

우선, 「주민등록법」의 주무부서 등 행정청의 입장에서 보면, 주민등록번호가 행정분야에서 이미 광범위하게 사용되고 있고 우리 사회에서 공고한 역할을 하고 있다는 점에서 주민등록번호제의 긍정적인 측면을 강조하고 있다. 주민등록번호는 무엇보다 사회복지제도 등 공공행정관리의 효율성을 높이고 각종 국민의 권리와 의무의 이행을 위해 적절한 수단이 될 수 있다는 점 등의 이유에서 그 필요성이 인정되기 때문이다.

실제로 주민등록번호가 존재함으로써 ‘전자정부’로의 이행이 가능했으며, 그로 인해 국가작용의 효율화가 가능해졌고, 국민의 복리증진과 일상생활에 큰 편리함을 주고 있음을 부정하기 어렵다. 예컨대, 각종 사회복지제도의 마련과 시행을 비롯한 사회국가적 과제의 수행에 있어서도 국가는 국민 개개인의 정보를 수집하여 이를 주민등록번호를 통해 관리함으로써 효율적인 집행이 가능할 뿐만 아니라, 효율적인 조세의 부과·징수와 더불어 연말정산 간소화 서비스도 가능해졌다고 할 수 있다.

민간의 경우에도 주민등록번호를 활용하여 개인정보의 집적과 관리를 함으로써 개인정보를 활용한 e-비즈니스가 활발해지고 각종 기업의 수익극대화 요구도 충족되고 있다. 그에 상응하여 개개인도 편리한 소비 생활을 영위하게 되었다. 즉, 정보의 주체인 국민들은 주민등록번호 활용의 순기능에 따른 혜택을 누리고 있는 것도 사실이다.

하지만 여전히 주민등록번호의 사용이 늘 정당하게 이루어지지 않는다는 점에서 주민등록번호의 문제점이 계속 지적되고 있다. 기본권의 주체의 입장에서 보면, 특히 개인정보의 불법 유출로 인해 각종 마케팅 전화로 시달리는 경우뿐만 아니라, 각종 보이스피싱 내지 금융 사고에 따른 재산적 피해도 늘어나고 있는 것은 일상적인 일이 되고 있다.<sup>85)</sup> 또한 주민등록번호는 ‘관문 코드’ 내지 ‘만능 열쇠’로

---

85) 이러한 점은 근래 통신회사나 보험회사, 게임회사 등에서 대량으로 주민등록번호가 유출된 사례

가능하여 주민등록번호만 알면 한 개인의 주관적 가치, 사상이나 신념, 성향, 취미, 각종 사회 활동의 내용 등을 모두 알 수 있는 환경이 조성되고 있다.

따라서 주민등록번호의 유출이나 오·남용으로 인해 언제든 사생활의 비밀과 자유 및 인격적 삶의 가치가 심각하게 침해될 수 있다는 우려가 불식되지 않고 있다. 또한 정보주체로서의 개인은 갈수록 국가와 사회에 대하여 ‘종속적’인 지위로 추락한다는 문제점도 지적될 수 있다. 나아가 주민등록번호가 초기에 방첩활동과 관련하여 활용될 것을 의도한 부분이 있었듯이, 국가의 전 국민에 대한 감시·제의 수단으로 남용될 가능성 역시 완전히 배제할 수는 없을 것이다.

이처럼 주민등록번호가 한편으로는 비록 유용성과 필요성이 인정될 수도 있음에도 불구하고, 다른 한편으로는 지금의 주민등록번호제의 모습으로는 적지 않은 헌법적 문제가 있음을 부정하기 어려울 것이다.

이러한 맥락에서 지금도 주민등록번호에 대한 존폐 논란이 지속되고 있는 바, 이하에서는 주민등록번호와 유사한 ‘개인식별번호’를 두고 있는 국가와 그렇지 않은 국가를 함께 살펴봄으로써, 개인식별번호를 두고 있는 경우 그 이유가 무엇이며, 그 내용은 우리의 주민등록번호와 어떻게 다른지를 살펴볼 필요가 있을 것이다. 또 개인식별번호를 인정하지 않는 국가의 경우에도 왜 그러한 제도를 두지 않는지를 확인해 봄으로써 우리나라식의 주민등록번호가 갖는 의미와 문제점을 좀 더 잘 이해할 수 있을 것이다.

## 나. 개인식별번호를 인정하는 국가

대표적으로 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 벨기에, 핀란드 등이 ‘개인식별번호’를 인정하는 국가라고 있다고 알려져 있다. 전 국민 개인식별번호라고 할 수 있는 표준 통일식별번호를 도입한 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 벨기에, 핀란드는 국가의 주민 관리체계가 비교적 정확하게 이루어지는 국가로서, 주로 사회보장과 관련하여 개인에게 다양한 이익을 제공하기 위해 이를 도입하였다고 한다.<sup>86)</sup>

---

를 통해 확인해 볼 수 있다. 주민등록번호의 유출과 오·남용 및 도용에 관한 현황에 대해 자세한 것은 **송희준·김종철·조동섭**, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 78-85쪽 참조.

86) **박홍윤**, 한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구, 서울대 박사학위논

스웨덴의 경우, 1947년에 국가적 차원에서 우리와 비슷한 주민등록시스템을 도입하면서 ‘표준통일식별번호’를 도입하였으며, 1967년 주민등록시스템을 전산화하였다. 이 후로 많은 행정조직에서 행정업무의 효율성과 비용절감을 위해 이를 활용하기 시작하였고, 그 결과 조세나 사회보장, 병무행정 등에 광범위하게 사용되었으며, 1973년에는 세계 최초로 정보법(Data Act)이 제정되었다.<sup>87)</sup>

그러나, 표준통일식별번호가 계속적으로 원래의 목적과는 다르게 이용되고 결합되면서 그 사용을 중단해야 한다는 주장이 제기되었고, 1978년에는 스웨덴 의회의 정보법개정위원회(Parliamentary Commission on Revision of the Data Act)에서 개인식별번호가 개인의 사생활을 부당하게 침해할 수 있다고 인정하였다. 다만, 이를 폐지할 경우 초래되는 현실적 어려움과 막대한 비용을 감안하여 개인식별번호의 사용을 제한하는 방향을 제안하였다고 한다.<sup>88)</sup>

프랑스의 경우 중앙주민등록시스템을 마련하여 개인식별번호를 두고 있다. 프랑스의 신분증(Carte d'identité)에는 개인식별번호로서의 ‘신분증번호(Numéro de carte d'identité)’를 기재하여 개인 확인 기능을 강화하고 있다. 이 신분증번호는 발급년도 2자리, 발급월 2자리, 지역번호 2자리, 일련번호 6자리로 총 12자리의 숫자로 구성되고 있다.

하지만 프랑스의 신분증번호는 사람이 아닌 신분증에 부여되는 것으로서 10년마다 신분증을 갱신할 때 새로운 신분증번호가 부여되고 있으며, 공공부문은 물론 민간부문에서도 신분증번호를 데이터베이스에서 개인정보를 추출하거나 여러 데이터베이스를 자료를 연결하는 데 사용할 수 없도록 하고 있다.<sup>89)</sup> 또한 프랑스의 주민등록시스템은 강제적인 것이 아니어서 국민들은 자발적으로 자신의 정보를 등록하고 개인식별번호를 부여받는다는 점에서 우리와 다르며, 실제 생활에서도 이 번호가 신원확인을 위한 목적으로는 사용되고 있지 않다고 할 수 있다.<sup>90)</sup> 다

---

문, 1993, 169-171쪽(권건보, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 28쪽 및 고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 80쪽에서 재인용).

87) 고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 82쪽.

88) 권건보, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 30쪽.

89) 고문현 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 85쪽.

90) 김일환, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학

만, 프랑스에서는 신분증번호 외에 개인건강신분기록(NIR, Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques)이 폭넓게 사용되고 있다고 한다.<sup>91)</sup>

#### 다. 개인식별번호를 인정하지 않는 국가

반면, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 포르투갈 등의 국가는 주거등록제는 물론, 국가신분증이나 개인식별번호를 두고 있지 않다.<sup>92)</sup>

특히 포르투갈은 헌법 제35조 제3항에서 “모든 국민에게 단 하나의 고유번호를 할당하는 행위는 금한다.”라고 규정하였으며,<sup>93)</sup> 이에 따라 포르투갈에서는 우리와 같은 주민등록번호의 도입이 헌법적으로 금지되고 있다.<sup>94)</sup>

독일과 미국의 경우도 개인식별번호를 인정하지 않는 국가로 분류되고 있다.<sup>95)</sup> 먼저, 독일의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 독일에서는 1971년 연방차원에서 모든 국내 거주자에게 12자리 숫자로 구성된 개인식별번호를 도입하려는 법률안이 의회에 상정되었지만 개인식별번호가 헌법상 개인의 인격권을 근본적으로 위협한다는 비판을 받았으며, 결국 의회는 개인식별번호를 기초로 한 정보처리시스템은 그에 상응하는 보호조치가 마련되지 않는 한 설치되어서는 안된다고 하여 법안을 부결시킨바 있다.<sup>96)</sup> 다만, 독일의 경우 ‘개인식별번호’는 아니어도, 1986년 4월 21일 제정된 신분증법(Gesetz über Personalausweise)에 따라 국민신분증제도를 시행하고 있으면서 그 신분증에 ‘일련번호(Seriennummer)’를 기재하도록 하고 있다.<sup>97)</sup> 하

---

회, 318쪽.

91) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 85쪽.

92) **권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 29쪽.

93) 세계의 헌법 II, 국회도서관, 2010, 451쪽.

94) **권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 29쪽.; **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 322쪽.

95) **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 318-321쪽.

96) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 83쪽.

97) **권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 29쪽; **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 84쪽. 독일의 신분증에는 일련번호와 함께 성과 이름, 박사학위, 예명, 출생일과 출생지, 신장, 눈의 색깔, 주

지만 우리와 달리, 10년마다 새로운 신분증이 재발급되고 이 때 일련번호도 새로이 부여되며,<sup>98)</sup> 일련번호에는 인적사항이나 기타 사항을 암시하는 내용을 담을 수 없도록 하고,<sup>99)</sup> 공공부분은 물론 민간부문에서도 데이터베이스로부터 개인정보를 추출하거나 데이터베이스의 연결을 가능하게 하는 데 일련번호의 사용이 금지되고 있다.<sup>100)</sup>

독일에서는 통일적 신분증 외에도 각 정부기관이 자신의 고유한 업무를 수행하기 위해 각종의 카드를 발급하고 있지만, 각 카드마다 별도의 번호가 부여되고 있으며 각각의 고유한 목적을 위해서만 이용될 뿐 표준통일식별번호로는 이용되지 않는다.<sup>101)</sup> 예컨대 독일에서 사회보장제도에 사용하고 있는 연금보험번호는 노인 연금의 수급을 위해서만 사용될 뿐이며, 이러한 점에서 미국의 사회보장번호가 다른 용도로도 사용되는 것과는 서로 다르다.

미국의 경우에도 표준통일식별번호를 포함하는 국가신분증제도는 없다. 다만, 사회보장제도와 관련하여 사회보장번호(social security number, SSN)가 ‘개인의 신척’에 의해 부여되고 있다.<sup>102)</sup> 하지만 미국의 사회보장번호는 고유한 번호로서 부여되며, 일상생활에서 필수적으로 이용되는 경우가 많기 때문에 사실상 강제적인 주민등록 내지 개인식별번호를 두는 것과 다르지 않다고 평가되기도 한다.<sup>103)</sup>

미국의 사회보장번호는 1935년 사회보장법(Social Security Act)의 “조세부과와 납세자의 확인을 위하여 필요하거나 도움이 되는 적당한 수단이나 장치를 고안할 수 있다”<sup>104)</sup>는 규정에 근거하여 연방정부에 의해 부여되기 시작하였고, 1943년 루즈벨트 대통령에 의한 행정명령(Executive Order) 제9379호에 따라 미국의 모든 연방기관이 이 번호를 사용하기도 하였다.

그러나 국세청의 사회보장번호 사용으로 인해 각기 다른 데이터베이스 파일에

---

소, 국적 등이 기재된다.(독일 신분증법 제5조 제2항)

98) 독일 신분증법 제6조 제1항.

99) 독일 신분증법 제5조 제8항.

100) 독일 신분증법 제20조. 그리고 **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 84쪽을 함께 참조.

101) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 84쪽.

102) **권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 29쪽.

103) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 87쪽.

104) 미국 사회보장법(Social Security Act) § 807[b], 49 Stat. at 637.



존재하는 개인정보들의 비교·대조가 용이해짐에 따라 사생활 침해의 거센 반발이 야기되었다고 한다.<sup>105)</sup> 이에 1974년 프라이버시법(Privacy Act)이 제정되면서 동법 제7조에 따라 연방법률의 규정이 없는 한 사회보장번호의 사용이 금지되었다. 이어 조세행정을 보완하기 위해 1976년 조세개혁법(Tax Reform Act)이 제정되면서 제1211조에서 세금, 복지, 운전면허, 자동차등록 등의 사무에 한해 부분적으로 사회보장번호를 이용할 수 있도록 하였으며,<sup>106)</sup> 제1202조에서는 조세관련 정보의 유통을 통제하기 위하여 정보를 제공받을 수 있는 기관이나 개인을 명시하고, 정보제공의 목적과 절차를 규정하였으며, 엄격한 처벌규정까지 마련하고 있다.<sup>107)</sup>

사회보장번호의 사용과 관련하여, 연방법률은 1975년 이전에 사회보장번호를 사용요구를 허용한 법률이나 규정이 존재하지 않았다면 정부는 개인이 사회보장번호를 제시하지 않는다는 이유로 복지혜택을 거부할 수 없으며, 어떠한 경우에도 주나 지방자치단체, 공공단체는 개인에게 사회보장번호의 수집 여부와 그 용도에 대해 허락할 수 있음을 고지해야 한다고 규정하였다.<sup>108)</sup> 또한 1993년 *Gredinger v. Davis* 사건에서 제4순회 연방항소심은 선거인 등록을 목적으로 사회보장번호를 이용하는 버지니아(Virginia)주의 관행은 위헌이라고 판시하였으며, 1994년 *The State ex rel. Beacon Journal Pub. Co. et al. v. City of Akron* 사건에서 오하이오(Ohio)주 대법원은 공공근로자(public employees)의 사회보장번호가 공적 기록(public records)이 아니라고 판시한바 있다.<sup>109)</sup>

일본의 경우, 신분등록제도인 호적제도와 주거등록제도인 주민기본대장제도를 두고 있지만, 정작 우리와 같은 주민등록번호제를 채택하고 있지는 않다.<sup>110)</sup> 오히

105) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 89쪽.

106) 더 자세한 것은 **권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과인권 제1권 제2호, 2004, 36-39쪽 참조.

107) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 89쪽.

108) 5 U.S.C 552a(note)

109) 이에 대해서는 **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 89-90쪽 참조. 또한 이 보고서에 따르면 1999년 미국 연방의회는 「신원절취 및 사용억제에 관한 법」(Identity Theft and Assumption Deterrence Act)를 제정하여 특정인이 법에서 허용되지 않은 하나 이상의 신원확인 수단을 불법적 활동에 사용·소유·전달 또는 이용하려고 하거나 그러한 의도를 지니고 있는 경우 일정한 제재를 가할 수 있도록 하고 있다고 한다.

110) 이에 대해서는 **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 85-87쪽 참조.

려 1970년에 개인고유번호제를 도입하려다 시민의 반대로 실패한바 있다.

일본은 그 후 행정상의 비효율과 불편을 시정할 필요에 따라 오랜 논란 끝에 1999년 8월에야 주민표코드의 도입을 골자로 한 주민기본대장법을 개정하였다. 이에 의하면 각 개인은 무작위의 10자리 숫자와 1자리 검사숫자로 조합된 고유번호로 구성된 주민표코드를 부여받지만, 엄격한 사용제한이 가해지고 있다. 예를 들어 시정촌장은 동법이 규정하는 사무를 처리함에 필요한 경우를 제외하고는 누구에 대해서도 당해 시정촌의 주민 이외의 자에 관한 주민표코드를 고지하도록 요구할 수 없고, 민간부문에 있어서 누구도 자기와 동일한 세대에 속하는 자 이외의 자에 대하여 당해 제3자 또는 당해 제3자 이외의 자에 관한 주민표코드를 고지하도록 요구하지 못하며, 주민표코드가 기재된 데이터베이스는 제3자 제공이나 목적외 이용을 예정하고 있는 경우 그 구축이 제한되도록 하고 있다.<sup>111)</sup>

그 밖에 네델란드의 경우, 2차 세계대전 동안 나치가 네델란드의 국민 중 유태인을 확인하기 위해 인구조사기록을 사용한 역사적 경험으로 인해 일찍이 ‘개인확인번호’가 존재했지만, 개인정보의 보호에 관한 국민적 관심의 증대로, 개인번호확인시스템을 도입하지 않은 대신 「개인정보 보호법」을 제정하였다고 한다.<sup>112)</sup>

이상의 내용을 볼 때, 우리와 같은 내용과 형식의 주민등록번호를 채택한 사례는 확인되지 않았으며, 설령 우리와 비슷한 개인식별번호를 두고 있는 스웨덴과 같은 경우라 할지라도 사회보장에 사용할 목적이 크게 강조됨을 알 수 있다. 또한 독일, 미국, 프랑스 등의 경우 일정한 번호제를 두고 있더라도 우리와는 달리 임의적인 번호제로 운영하거나 사용목적에 제한하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 포르투갈의 경우 헌법에서 직접 주민등록번호와 같은 개인식별번호를 금지하고 있다는 점이 눈에 띄며, 일본의 경우에도 우리와는 달리 주민표코드의 엄격한 사용제한이 법적으로 강제되고 있음을 알 수 있다.

---

111) **고문현** 외, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12, 87쪽.

112) **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 321-322쪽.

## Ⅳ. 개인식별수단으로서의 주민등록번호와 그 헌법적 한계

### 1. 헌법상 국가질서 형성의 기본방향

#### 가. 민주적 법치국가질서를 통한 국민의 기본권 보장

주민등록번호와 같은 ‘개인식별수단’은 단순히 행정목적 실현을 위한 편리하고 유용한 도구 정도로만 인식될 수 있는 것이 아니다. 오히려 그것이 국민의 기본권의 실현과 밀접한 관련 속에 있는 만큼, 헌법에 부합하도록 법률로써 도입되고 제한되어야 하는 것이다. 따라서 우선 헌법이 지향하는 가치가 무엇이며, 어떠한 방향에서 국가질서가 형성되어야 하는지를 확인해 볼 필요가 있다.

헌법은 기본권의 보장을 이념으로 하며, 민주주의와 법치주의에 따라 구체화되는 국가질서를 통해 실현된다. 헌법이 보장하는 기본권은 민주적 의사형성의 과정을 통해 법률로써 구체화되며, 이러한 법률을 중심으로 안정적인 국가질서가 마련되어 기본권이 합리적으로 제한됨으로써 조화로운 기본권의 보장과 실현이 가능해지는 것이다.

이러한 의미에서 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하여 기본권의 보장과 조화로운 실현을 위해 한편으로는 기본권의 제한이 필요함과 동시에 다른 한편으로는 그 제한의 한계가 있음을 밝히고 있는 것이다. 또한 헌법 제40조 이하에서 그러한 기본권을 제한하는 법률의 제정권한인 입법권이 국민의 대표인 국회에 의해 민주적인 과정을 거쳐 행사됨을 밝히고 있으며, 다른 한편으로는 헌법 제66조 제4항의 행정권은 법치주의의 원리에 따라 법률에 따른 행정이 이루어지도록 함으로써 행정권이 법률적 근거나 제약 없이 자의적으로 기본권을 제한하거나 침해할 수 없도록 하고 있다고 이해된다.

## 나. 기본권의 효율적 보장을 위한 국가작용 효율성의 요청

민주적 헌법 하에서 국가질서는 ‘자기 목적적’인 것으로 이해되지 않으며, 기본권의 보장을 목적으로 하는 수단으로 이해되며, 또 그렇게 되어야 한다. 이러한 점에서, 오늘날 국가작용은 단지 기본권을 침해하지 않는 것에 만족할 수 없게 된다. 국가질서는 더 나아가 ‘기본권을 효율적으로 보장’할 수 있는 방향으로 마련되어야 한다.<sup>113)</sup>

기본권의 효율적 보장은 여러 가지 방법에 의해 다양한 측면에서 실현될 수 있다. 예컨대 오늘날 현대적 기능적 권력분립은 이러한 기본권의 효율적 보장 요청과 맞닿아 있다고 할 수 있다. 또한 기본권의 실현에 요구되는 국가적 자원을 효율적으로 배분하여 최소비용으로 최대의 효과를 낳도록 함으로써 국가작용의 낭비를 줄이는 것 역시 넓은 의미에서 보면 기본권의 효율적 보장 요청으로 연결된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서, 국민 개개인의 특정을 용이하게 하여 국가작용의 효율성을 높임으로써 기본권을 효율적으로 보장할 수 있는 방법은 헌법적으로 정당화될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 국가작용의 효율성이 기본권의 보장에 정향되어 있지 않고, 단지 행정 편의적이거나 기본권과 무관한 국가의 자기 목적적 수단으로 이해되어서는 곤란할 것이다. 그러한 행정편의적인, 혹은 자기목적적인 효율성 추구는 오히려 기본권의 침해로 이어지거나 이를 방치하는 결과로 나타날 수 있다.

따라서 국가작용의 효율성은 기본권의 보장에 기여하는 한도에서 요구된다고 할 수 있을 뿐이며, 기본권의 침해를 정당화하는 근거가 될 수는 없다.

## 2. 효율적 국가작용을 위한 개인식별수단의 부분적 필요성

### 가. 법치(法治)에 있어서 인적 특성과 관리의 필요성

법질서를 효율적으로 유지하고 운영하기 위해 국가의 인적 구성원인 ‘국민’을

---

113) 기본권 보장의 효율성으로서의 국가작용의 효율성에 대해서는 **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 952쪽 이하 참조.

특정(特定)하고 관리할 필요가 있다. 이는 ‘기본권의 효율적 보장’을 위한 ‘법치의 효율화 요청’의 맥락 속에서 이해될 수 있다.

그런데, 국민이란 ‘국가의 인적 구성요소’이면서 동시에 규범으로서의 ‘헌법의 인적 효력범위’라는 의미도 갖는다. 기본권이라는 헌법적 가치를 구체화하고 이를 실현하기 위하여 한편으로는 국가법질서의 마련이 필요하지만, 동시에 그러한 법질서의 효력이 발휘될 수 있도록 법질서의 효력이 미치는 인적 범위의 특정이 필요한 것이다. 이는 지방자치단체 단위의 ‘주민’에 대해서도 마찬가지라고 할 수 있다.

일반적으로 국민이 되는 자격을 ‘국적’이라고 할 수 있으며, 국적자란 헌법국가의 인적 구성 요소이면서 동시에 헌법의 인적 규율 대상이 되는 것이다. 헌법 제2조 제1항에서 “대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다.”라고 하여 국적에 관한 법률주의를 규정하고 있다. 하지만, 과연 국적만으로 국민의 인적 특성이 충분히 이루어질 수 있는지 의문이 제기될 수 있다. 만약 그렇지 않다면 국적 외에 개인별 고유식별번호와 같은 국민의 포괄적이고 일반적인 특정 방법이 필요할지 별개의 문제로서 제기될 수 있다.

어쨌든, 이러한 국민의 인적 특정 방법을 어떻게 제도화하여 설정할 것인지의 문제 이전에, 적어도 효과적인 인적 특정의 방법 자체가 필요하다는 것은 분명하다고 할 것이다.

#### **나. 개인식별수단을 통한 효율적 국가작용의 가능성**

국민 개개인의 인적 특정 방법이 필요하다고 했을 때, 이를 구체적으로 어떻게 제도화할 것인지는 기본적으로 입법자가 민주적 절차를 통하여 ‘법률’로써 정할 수 있는 사항이라고 할 수 있다. 헌법 제2조 제1항은 비록 ‘국민이 되는 요건’을 규정하고 있을 뿐이지만, 그 의미상 국민의 인적 특정 방법의 필요성을 전제로 하고 있다는 해석이 불가능하지는 않을 것이다. 이를 감안하면, 국적법 외에 국민의 인적 특정 방법을 제도화하는 것은 여타의 헌법상 기본원리나 원칙에 위배되지 않는 한 역시 ‘법률’로써 입법자가 정할 수 있다는 것을 포함한다고 볼 수 있다.

그런데, 주민등록번호는 앞서 언급한 바와 같이, ‘개인식별수단’의 의미를 가진다. 물론, 주민등록번호는 ‘주민’을 대상으로 구축되는 주민등록제 속에서 도입된

것이므로 이를 국민의 인적 특정 방법의 일환으로 도입된 것이라고 단정하기는 어려울 것이다. 하지만, ‘개인별 고유등록번호’인 주민등록번호는 모든 국민에게 일률적으로 부여되고 있다는 점에서 어쨌든 ‘국민등록번호’의 실질을 가지고 있으며, 이를 통해 국민의 인적 특정 방법이 마련된 결과 자체를 부정할 수는 없을 것이다.

그럼에도 불구하고, 반드시 현행 주민등록번호와 같은 방법이 국민의 인적 특정의 방법으로서 적합한지에 대한 의문은 남는다. 주민등록번호가 설령 적합한 수단이라고 하더라도 과연 기본권을 최소한으로 침해하는 방법인지 여부에 대해서는 좀 더 세심한 헌법적 검토가 필요하다.

### 3. 개인식별수단의 헌법적 한계

#### 가. 개인식별수단에 의한 기본권 침해의 금지

앞서 살펴보았듯이, 개인식별수단은 더 나은 기본권의 보장을 위해 법치의 효율적 시행을 가능하게 하는 방법이라고 이해할 수 있다. 따라서 민주적 법치국가에서 개인식별수단의 존재는 부분적으로 기본권의 보장에 기여할 수는 있다. 하지만, 거꾸로 개인식별수단이 관련 기본권의 보장과 무관하게 운용되거나, 행정편의적인 목적으로만 운용되거나, 기본권의 보장에 필요한 정도를 넘어 과도하게 활용될 경우에는 도리어 기본권의 침해로 귀결될 수 있다.

개인식별수단은 그 자체로는 목적이 될 수 없으며, 이를 통해 기본권을 침해할 수 없다는 것은 적어도 민주적 헌법국가 하에서는 분명하다. 따라서 개인식별수단을 도입하여 운용하려는 경우 그것이 기본권 보장의 효율성을 높이는데 충분히 기여할 수 있다는 점을 국가가 스스로 입증할 필요가 있다. 즉, “모든 국민에게 개인식별번호를 부여하려는 국가가 왜 그러한 국민의 기본권 제한이 필요하며, 국민의 기본권을 가장 작게 제한하면서도 필요한 국가목적 달성을 할 수 있는지를 입증해야만 비로소 이러한 기본권 제한의 정당성이 확보된다.”<sup>114)</sup>고 할 수 있는 것

114) 김일환, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 304쪽 및 308-309쪽.

이다. 따라서 국가는 개인식별수단이 왜 필요하고 어느 범위에서 사용될 것인지를 밝히기 위해 개인식별수단의 도입 목적을 법률로써 명시할 필요가 있다.

또한 아무리 민주적 권력이더라도 언제나 남용될 수 있음을 부정하기 어렵다. 따라서 개인식별수단이 남용될 수 있는 가능성을 차단하는 것은 ‘모든 폭력적 지배나 자의적 지배의 가능성을 차단하는 것’이며, 이는 곧 ‘자유민주적 기본질서’가 부정되지 않기 위해서도 반드시 필요한 것이다.<sup>115)</sup> 이러한 의미에서 개인식별수단에 대한 법치국가적 통제의 방법을 마련하고, 나아가 개인식별수단의 활용절차와 한계에 대한 법질서를 구축하는 것이 요구된다.

## 나. 개인식별수단의 마련과 법률유보의 원칙의 준수

민주적 헌법국가에서 모든 국가작용은 헌법과 법률에 기초하여야 하며, 법률이란 헌법의 구체화라는 의미를 가진다. 이 때 무엇을 법률로써 규정할 것인가와 관련한 ‘법률유보의 원칙’은 오늘날 의회유보로 이해되고 있다. 즉, 헌법 제40조에 따라 입법권자인 국회는 법률을 제정함으로써 헌법을 일차적으로 구체화하되, 스스로 국가질서의 중요한 사항이라고 판단한 것을 법률로써 규정할 수 있다.

물론 그러한 입법재량에도 헌법적 한계가 있으며, 예컨대 헌법이 직접 법률로써 정하도록 하고 있는 사항, 법률로써 정하지 못하도록 금지하고 있는 사항, 포괄위임금지 등은 대표적인 헌법적 한계라고 할 수 있다. 특히 우리 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 . . . 법률로써 제한할 수 있으며 . . .”라고 하여 일반적 법률유보의 원칙을 규정하고 있으며, 이에 따라 기본권의 제한에 관한 사항은 원칙적으로 법률로써 규정되어야 한다. 그러므로 헌법상의 법률유보의 원칙에 따르자면, 국가에 의한 개인식별수단의 도입은 그것이 기본권에 대한 제한의 의미를 가지는 한 반드시 법률로써 규정되어야 한다.

이러한 점은 1983년 독일의 인구조사법(Volkszählungsgesetz)의 위헌 여부에 대한 독일 연방헌법재판소의 “인구조사판결(Volkszählungsurteil)”<sup>116)</sup>에서 잘 나타나고 있

115) 헌재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49, 64.

116) BVerfGE 65, 1. 이 결정에 대한 자세한 소개는 **황치연** 역, “인구조사”결정[제1재판부 1983. 12. 15.(BVerfGE 65, 1)], 헌법재판자료집 제11집, 헌법재판소, 333-381쪽 및 **정태호**, 현행 인구주택총조사의 위헌성: 독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련 법제에 대한 반

다. 동 결정에서 독일 연방헌법재판소는 우선 ‘원칙적으로 개인 스스로 자신의 관련 정보의 공개와 이용에 대하여 결정할 권리’인 개인정보 자기결정권의 기본권성을 확인하였으며, 개인 관련 정보의 수집과 처리는 특히 헌법상 기본권인 ‘(개인) 정보 자기결정권(Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung)’에 대한 침해를 가져올 수 있으므로 이에 대한 법률적 근거(수권법률)가 필요하다고 하였다.

한편, 개인식별수단에 관련된 모든 사항이 항상 법률로써 규정되어야 하는 것은 아니다. 입법에 소요되는 한정된 자원과 효율적 입법의 필요성을 감안하면 법률적 규율은 중요한 사항에 집중될 필요가 있으며, 그 밖의 사항에 대해서는 하위법령에 위임할 필요가 있다. 특히 개인식별수단과 관련된 기술적 사항은 하위법령에 위임될 수 있다. 다만, 이 경우 모법(母法)인 상위법은 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 하며, 포괄적 위임을 하거나 백지위임을 하는 것은 금지된다. 즉 이러한 위임은 헌법 제75조의 포괄위임금지의 원칙에 위배된다.

따라서 개인식별수단의 법률적 근거를 마련하여야 하는 것과 개인식별수단과 관련한 몇 가지 중요한 사항을 법률로써 직접 규정하여야 하는 것 외에 개인식별수단과 관련한 단순히 기술적인 사항은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임할 수 있다고 할 수 있다.

#### 다. 개인식별수단 사용에 대한 목적구속성과 절차 및 한계의 법률적 명시

그런데, 개인식별수단에 대한 법률적 근거만 마련된 것으로 충분하다고 할 수는 없다. 개인식별수단의 근거 법률에는 개인식별수단의 도입 목적과 그 사용 범위, 절차와 통제방법 및 한계 등이 함께 명시되어야 한다고 해석된다. 개인식별수단의 존재 목적을 넘어 사용되거나, 법률상 아무런 절차나 통제 방법 내지 한계 없이 개인식별수단이 사용된다면 개인식별수단의 오·남용이 불가피하며 결국 기본권의 침해로 귀결될 것이기 때문이다.

독일 연방헌법재판소 역시 “인구조사판결”에서 개인정보의 수집과 처리에 관한 ‘수권법률’에는 개인정보의 수집과 이용의 ‘목적’을 분명히 규정해야 한다고 보았다(목적구속성의 원칙). 또한 개인정보 수집의 위험성에 비추어 볼 때, 수권법률에

---

성, 법률행정논총 제20호, 전남대 법률행정연구소, 2000, 199-246쪽 참조.



는 기본권의 보호를 위한 여러 가지 조직법적, 절차법적 보호조치가 마련되어 규정되어야 한다고 보았다. 이러한 일련의 보호조치를 규정할 입법자의 의무는 개인정보를 수집하고 처리하는 방식과 절차를 법률에 직접 규정하여야 한다는 것이며, 이는 결국 입법자가 ‘기본권보호의무’를 다하기 위한 입법적 노력으로 이해될 수 있을 것이다.<sup>117)</sup>

또한 “인구조사판결”은 개인정보를 이용하는 목적과 범위는 구체적이고 명확하게 상위법인 법률에 규정되어야 하며, 이러한 법률을 통하여 사람들이 이를 ‘인식’할 수 있어야 한다고 함으로써 ‘명확성의 원칙’을 확인하기도 하였다.<sup>118)</sup>

이러한 ‘목적구속성의 요청’과 ‘절차 및 한계의 법률적 명시’의 요청’은 특히 개인식별수단과 관련하여 법률유보의 원칙을 구체화하는 내용이라고도 할 수 있다.

첫째, 개인식별수단은 그 도입목적에 맞게 사용되어야 한다는 점에서 ‘목적구속성’ 하에 있어야 한다고 할 수 있다.<sup>119)</sup> 목적구속성에 따르면, 개인식별수단의 목적은 법률에 명확히 특정되어야 하며(목적의 특정성), 그 후의 이용은 이 특정된 목적과 일치되어야 한다(목적일치성).<sup>120)</sup> 이러한 목적구속성의 원칙은 목적에 필요한 최소한의 범위에서 개인식별수단이 사용되어야 한다는 의미를 가질 수 있으므로, 이 점에서 ‘비례성 원칙’과 상통한다고 할 수 있다.<sup>121)</sup>

둘째, 개인식별수단이 ‘어떠한 절차’를 통해 활용될 수 있는지, 그리고 그 ‘관리·이용 주체와 감독의 주체가 누구인지’도 법률로써 정해져야 한다. 목적과 사용범위에만 맞는다고 하여 관리·이용에 아무런 절차적 기준이 마련되지 않는다면 결국 개인식별수단의 남용과 오용이 가능해 질 것이기 때문이다.

셋째, ‘관리·이용 주체와 감독 주체의 분리’를 통한 권력분립적 통제의 가능성이 확보되어야 한다. 관리·이용 주체가 적절한 작용을 하고 있는지 다른 권력주

---

117) 이는 다시 말해 “조직적이고 절차법적 규정을 통하여 개인의 기본권 행사를 가능하게 한다는 것”이다. 이에 대해서는 **김일환**, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 연구보고 97-5, 한국법제연구원, 1997.12., 146-147쪽 참조.

118) **정태호**, 현행 인구주택총조사의 위헌성: 독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련 법제에 대한 반성, 법률행정논총 제20호, 전남대 법률행정연구소, 2000, 213쪽.

119) BVerfGE 65, 1 (46)

120) **정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12. 148쪽.

121) **정태호**, 현행 인구주택총조사의 위헌성: 독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련 법제에 대한 반성, 법률행정논총 제20호, 전남대 법률행정연구소, 2000, 215쪽.

체에 의해 통제되지 않으면 안 된다. 헌법의 권력분립의 정신이란 결국 권력으로써 권력의 남용을 억제한다는 사상에 기초한 것이며, 관리·이용 주체와 감독의 주체가 하나의 권력 속에 귀속된다면 그 남용 가능성에 대한 통제는 유명무실할 것이기 때문이다.

넷째, 개인식별수단의 헌법적 한계 역시 분명하게 제시될 필요가 있다. 이러한 한계는 무엇보다 관련 기본권의 보장 그 자체로부터 나올 수 있다. 즉, 개인식별수단에 관한 법률은 관련 기본권의 보호에서 도출되는 헌법적 한계를 구체화하여 함께 마련할 것이 요구된다. 예컨대 개인정보의 보호나 사생활 보호의 필요성에서 도출되는 개인식별수단의 한계를 개인식별수단의 근거 법률에 직접 규정하여야 하는 것이다. 현재로서는 개인정보의 제공에 있어서 정보주체의 동의를 요구한다거나 개인정보 보호원칙 또는 정보주체의 권리 등이 「개인정보 보호법」에 규정되고 있지만, 이러한 규정들은 개인식별수단에 관한 법률에도 직접 규정되거나 적어도 이 법률에 명시적으로 ‘준용’될 필요가 있다. 또한 개인식별수단을 통해 언론의 자유가 제약된다면 언론의 자유의 보장에서 개인식별수단의 한계가 도출될 수 있을 것이다. 근래 인터넷 “본인확인제”의 위헌여부에 대한 헌법재판소의 결정에서 개인정보 자기결정권이나 표현의 자유에 대한 위축 여부가 중요한 헌법적 한계로서 판단의 기준이 되었던 것은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.<sup>122)</sup>

#### 4. 개인식별번호에 의해 제한될 수 있는 기본권

개인식별번호의 생성 자체, 생성 방법, 부여, 사용 등에 의해 제한될 수 있는 기본권으로는 대체로 헌법 제10조의 인격권, 제17조의 사생활의 비밀과 자유 및 헌법적 근거에 대해 논란은 있지만 헌법해석상 독자적 기본권으로 인정되고 있는 개인정보 자기결정권 등이 거론될 수 있다. 평등권을 비롯한 그 밖의 기본권도 구체적인 사안에 따라서는 문제될 수 있겠지만, 여기서는 이 세 가지 기본권을 중심으로 하여 살펴보기로 한다.

##### 가. 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치와 인격권의 보장

122) 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합), 공보 제191호, 1631, 1635-1639 참조.

## (1) 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치의 의미와 성격

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, . . . 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”라고 규정한다. 이는 헌법이 지향하는 최고의 가치이다. 즉, 헌법 제10조에서 규정하는 인간의 존엄과 가치는 헌법의 이념이며, 헌법상 개별 기본권들은 모두 궁극적으로 인간의 존엄과 가치에 기초하여 이를 구체화하는 의미를 가진다.<sup>123)</sup>

그런데, 제10조의 인간의 존엄과 가치의 주관적 권리성을 인정할 것인지 여부에 대해서는 견해가 대립되고 있지만, 헌법재판소는 일찍이 제10조를 통해 개인의 주관적 권리인 ‘인격권’이 보장된다고 판시하였다.<sup>124)</sup> 이렇게 볼 때, 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치는 한편으로는 헌법의 최고 이념으로서 모든 국가작용을 구속하는 객관적 원리이면서도, 동시에 ‘인격권’이라는 주관적 권리가 보장된다고 할 수 있을 것이다.

인간의 가치가 인간의 존엄성에서 나온다고 할 수 있다면, 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치의 의미는 인간의 존엄성의 규범적 의미에 대한 해석을 필요로 한다. ‘인간의 존엄성’은, 그 의미에 대한 다양한 논의에도 불구하고, 무엇보다 인간이 물건으로 취급받는 물격(物格)이 아닌 인간으로 취급받아야 한다는 인격(人格)적 성질, 다시 말해 ‘인격성’을 의미한다. ‘인간은 언제 개인으로서 존중받고, 언제 개인의 인격이 철저히 파괴되는가’라는 물음에 대해, “인간을 언제나 목적으로 대하고 결코 수단으로는 대하지 말라”는 정언명령을 정립한 칸트(Immanuel Kant)에

123) 헌법재판소도 “헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치는 헌법이념의 핵심으로, 국가는 헌법에 규정된 개별적 기본권을 비롯하여 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리까지도 이를 보장하여야 하며, 이를 통하여 개별 국민이 가지는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 확보하여야 한다는 헌법의 기본원리를 선언한 조항이다. 따라서 자유와 권리의 보장은 1차적으로 헌법상 개별적 기본권규정을 매개로 이루어지지만, 기본권제한에 있어서 인간의 존엄과 가치를 침해한 다거나 기본권형성에 있어서 최소한의 필요한 보장조치 규정하지 않음으로써 결과적으로 인간으로서의 존엄과 가치를 훼손한다면, 헌법 제10조에서 규정한 인간의 존엄과 가치에 위반된다고 할 것이다.”라고 하여, 제10조의 기본원리성 및 보충성을 인정하고 있다. 현재 2000. 6. 1. 98헌마 216, 판례집 12-1, 622, 648. **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 563-564쪽.

124) 현재 1990. 9. 10. 89헌마82, 판례집 2, 306, 310. 한편, 독일 연방헌법재판소 역시 판례를 통해 ‘일반적 인격권’을 독자적인 기본권으로 인정한다(BVerfGE 27, 344[350f.]). 이러한 일반적 인격권은 기본법 제1조 제1항의 인간의 존엄성 보호와 밀접한 관련이 있다. 다만, 일반적 인격권의 법적 근거조항에 관련해서는 ‘인격의 자유로운 발현권’을 규정한 기본법 제2조 제1항과 제1조 제1항의 결합을 통해 보장되며, 주된 근거는 제2조 제1항이라고 해석되고 있다(von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1., 5 Aufl. München, 2000, 제2조, 단락번호 30 이하 참조.).

따르면 “ . . . 이성이 없는 존재는 수단으로서의 상대적 가치밖에 없으며, 따라서 물건이라고 불린다. 반면 이성적인 존재는 인격이라고 불린다. 인격의 본성이 이미 목적 자체로서, 즉 단순히 수단으로 사용되어서는 안 되며 . . . ”라고 하고 있다.<sup>125)</sup> 즉, 칸트는 인간 의지의 특성에 주목하여 개인이 인격으로 대우받으면 존엄을 느끼지만, 물건으로 취급받으면 도덕적 모멸감을 느낀다고 본다.<sup>126)</sup>

인간의 ‘인격성’은 따라서 인간이 어떠한 상황에서도 단순한 객체로 취급받아서 아니된다는 의미를 내포하므로, 인간의 존엄성은 ‘주체성’의 의미도 가지며, 인간이 하나의 개체로서 독립적이고 고유한 가치를 지니며 단지 대체가능한 부품처럼 취급받아서 아니된다는 점에서 ‘고유성’ 또는 ‘정체성(identity)’의 의미도 가진다. 또 인간의 신체와 정신과 영혼이 결합한 하나의 유기적 통일체로서 자기존재를 유지할 수 있어야 한다는 점에서 ‘온전성(integrity)’의 의미도 가진다.<sup>127)</sup>

이러한 인간의 존엄성은 모든 법질서의 출발점이며, 입증을 요하지 않는 의제규범이다.<sup>128)</sup> 그리고 제10조에서 주관적 권리인 인격권이 도출된다고 볼 경우, 그 보호영역과 관련된다.

## (2) 인격권의 내용과 범위

문제는 헌법상 기본권인 인격권의 내용과 범위, 즉 보호영역을 어떻게 파악할 것인지에 있다. 넓게 보면 인격성과 무관한 것이 없으며, - 비록 정도의 차이는 있더라도 - 여타의 모든 개별 기본권이 인격권과 관련되어 있기 때문이다. 또한 과연 존엄성 자체를 제한하는 것이 가능하겠느냐는 의문과 함께 인격권의 제한을 어떻게 이해할 것인가도 문제될 수 있다.<sup>129)</sup> 따라서 헌법 제10조의 ‘인격권’의 내용을 가장 좁은 의미와 넓은 의미로 나누어 단계별로 접근하는 방법이 설득력 있

125) **임마누엘 칸트**(백종현 역), 윤리형이상학 정초, 아카넷, 2007, 146쪽.

126) **이진우**, 프라이버시의 철학-자유의 토대로서의 개인주의, 돌베개, 2009, 168쪽.

127) 이에 대해서는 **김선택**, 헌법상 인격권의 보장체계와 보호법익-헌법재판소 판례를 중심으로, 헌법논총 제19집, 헌법재판소, 2008, 497-498쪽 참조.

128) **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 562쪽.

129) 독일에서는 인간의 존엄성과 일반적 인격권의 밀접한 관련성에도 불구하고 양자를 구별하는 독일의 경우 기본법 제1조 제1항의 존엄성에 대한 ‘모든 제한’은 위헌이지만(von Münch/Kunig (Hrsg.), 앞의 책, 제1조, 단락번호 4 참조.) 기본권으로서의 일반적 인격권은 법률에 의해 제한될 수 있다고 본다(BVerfGE 99, 185(195)).

게 제시되고 있다.<sup>130)</sup>

우선, 가장 좁은 의미의 인격권이란 곧 ‘존엄권’을 말하며, 이는 앞서 살펴본 ‘인간의 존엄과 가치’의 의미와 같다고 볼 수 있다. 따라서 인간의 인격성이나 주체성, 정체성, 온전성을 침해하는 경우 그 자체로 존엄권으로서의 인격권이 침해된다고 할 수 있다.

다음으로 넓은 의미의 인격권으로서 ‘일반적 인격권’이 있다. 이러한 일반적 인격권의 헌법적 근거를 어디서 찾을 것인지에 대해서는 비록 논란이 있지만,<sup>131)</sup> 하나의 기본권으로서 인정되고 있으며, 이는 ‘존엄권’과는 달리 헌법 제37조 제2항에 의해 제한될 수 있는 것으로 파악된다.

헌법재판소의 결정례에 따르면 일반적 인격권을 통해 보호되는 내용으로는 대체로 자기운명결정권 및 성적 자기결정권,<sup>132)</sup> 가족관계·신분관계에서의 자기결정권,<sup>133)</sup> 아동·청소년의 인격의 자유발현권 및 사회적 인격상에 관한 자기결정권,<sup>134)</sup> 부모의 태아성별정보에 대한 자유로운 접근,<sup>135)</sup> 배아생성자의 배아에 대한 결정권,<sup>136)</sup> 성명,<sup>137)</sup> 명예<sup>138)</sup> 등이 거론되고 있다. 한편, 『언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률』 제5조 제1항은 언론 등이 타인의 인격권을 침해하여서는 아니된다고 하면서, “생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상(肖像), 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적(私的) 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리”를 포괄하여 ‘인격권’이라고 규정하기도 한다.

그런데, 견해에 따라서는 ‘헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유’도 ‘넓은 의미의

---

130) 예컨대, **김선택**, 헌법상 인격권의 보장체제와 보호법익-헌법재판소 판례를 중심으로, 헌법논총 제19집, 헌법재판소, 2008, 497쪽 이하 참조.

131) 일반적 인격권을 기본권으로 인정하더라도, 이를 헌법 제10조에 근거한 것으로 볼 것인지, 또 행복추구권과의 관계는 어떻게 볼 것인지, 특히 헌법 제37조 제1항은 ‘열거되지 않은 권리’를 보장하고 있다는 점에서 제37조 제1항은 어떻게 볼 것인지 논란이 있다.

132) 현재 1990. 9. 10. 89헌마82, 판례집 2, 306, 310.

133) 현재 1997. 3. 27. 95헌가14등, 판례집 9-1, 193, 204. 그 밖에 “진실에 터잡은 원만한 가족관계를 형성하고 유지하는 것”에 대해서는 현재 2001. 5. 31. 98헌바9, 판례집 13-1, 1140, 1144 참조.

134) 현재 2003. 6. 26. 2002헌가14, 판례집 15-1, 624, 642 그리고 650 이하.

135) 현재 2008. 7. 31. 2004헌마1010등, 판례집 20-2 상, 236, 251.

136) 현재 2010. 5. 27. 2005헌마346, 판례집 22-1 하, 275, 295.

137) 현재 2005. 12. 22. 2003헌가5, 판례집 17-2, 544, 554; 현재 2008. 7. 31. 2004헌마1010, 판례집 20-2 상, 236, 261.

138) 현재 2009. 9. 24. 2006헌마1298, 판례집 21-2 상, 685, 696; 현재 2010. 11. 25. 2009헌마147, 판례집 22-2 하, 480, 486.

인격권'에 포함된다고 해석되고 있으며, '개인정보 자기결정권' 역시 '헌법에 열거되지 아니한 권리로서 인격적 법익을 보호하는 독자적 기본권'으로서 광의의 인격권에 포함시켜 이해되기도 한다. 헌법재판소도 “헌법 제10조로부터 도출되는 일반적 인격권에는 각 개인이 그 삶을 사적으로 형성할 수 있는 자율영역에 대한 보장이 포함되어 있음 . . .”<sup>139)</sup>이라고 하여, '자기 삶의 자율적 형성의 보장'을 인격권의 한 내용으로 이해하고 있다.

물론 한편으론 모든 기본권이 인격성의 구체화일 뿐만 아니라 특히 '사생활의 비밀과 자유'와 '인격권' 간에는 밀접한 관련성이 인정되는 것은 맞지만, 헌법 제17조 '사생활의 비밀과 자유'를 인격권의 보호영역에 포함시킬 경우 헌법 제17조가 별도로 규정되어 있는 의미가 반감될 우려도 있다.

## 나. 사생활의 기본권적 보장과 헌법상 사생활 기본권

### (1) 사회의 변화에 따른 사생활 침해의 위험성 증대 현실

#### (가) 급부국가로의 진전과 개인정보 수집·이용의 증가

사회국가는 원칙적으로 개개인의 삶에 있어서 자율성을 존중하되, 사회적 정의의 실현을 위해 국가가 보충적으로 사적 영역에 개입하는 것으로 이해된다.<sup>140)</sup> 국가의 보충적 개입은 대체로 사회·경제적 약자에 대한 급부의 형식으로 이루어진다는 점에서 '급부국가'라고 부르기도 한다. 그런데, 국가가 구체적이고 개별적인 경우에 사회적 약자에 대한 급부를 하기 위해서는 어디에 얼마만큼의 사회·경제적 지원이 요구되는지를 파악할 필요가 있으며, 이를 위해 부득이 많은 양의 개인정보를 수집하고 이용할 필요가 생겨나게 된다.

따라서 국가의 사회복지제도가 필요한 부분에 알맞게 시행되기 위해서는 국민 개개인의 경제적·사회적 사정에 대한 정보를 수집하여 이를 관리할 필요가 크며, 그러한 정보의 수집과 관리, 그리고 활용을 위해서는 전 국민을 일정한 방식에 따

139) 헌재 2008. 7. 31. 2004헌마1010, 판례집 20-2 상, 236, 251.

140) 사회국가 혹은 복지국가라 불리는 국가성격 혹은 국가형태는 20세기 들어와서 발전되기 시작하였으며, 특히 제2차 세계대전 이후 여러 선진 국가들에 의해 채택되고 있다. 우리 헌법은 비록 다수의 사회적 기본권을 규정하는 형태를 취하고 있지만, 헌법의 해석상 사회국가원리는 헌법의 기본원리 중 하나로서 인정되고 있다.

라 체계적으로 파악하는 것이 필요하다. 앞서 ‘개인식별번호’를 도입하고 있다고 알려진 스웨덴, 덴마크 등의 북유럽 국가들의 사례에서 살펴보았듯이, 통일적으로 부여되는 개인식별번호는 국가의 사회복지서비스의 효율적 시행에 매우 유용하게 사용될 수 있다.

그러나, 이처럼 국가의 개입과 각종 급부가 효율적으로 이루어지기 위해 한편으로는 개인정보의 수집·이용이 늘어날 수밖에 없지만, 다른 한편으로는 개인의 자율성과 사생활에 대한 침해 가능성 역시 함께 늘어날 수밖에 없게 된다. 이는 마치 민주주의가 발전할수록 국민의 기본권을 보장하고 실현하기 위해 더 많은 국가의 역할이 요구되지만, 동시에 늘어난 국가의 역할로 인해 기본권의 침해가능성도 함께 증가하는 것과 같은 맥락이다. 이를 보통 ‘민주주의의 역설’이라고 부르며, 이는 특히 사회국가의 발달과 밀접한 관련이 있는 것이라고 할 수 있다.

#### (나) 지식·정보화 사회에 따른 개인정보 유통·이용의 증가

20세기 후반 컴퓨터와 인터넷의 보급과 발달은 정보화 현상을 더욱 심화시켜 왔으며, 이에 따라 전체 사회의 구조가 지식·정보의 창출·보급·유통·소비를 중심으로 하는 사회로 급격하게 변하고 있다. 이를 가리켜 ‘지식·정보화 사회’라 부를 수 있을 것이다.

지식·정보화 사회에 있어서는 공적인 정보뿐만 아니라, 사적인 정보, 즉 개인 정보 역시 유통·이용될 수 있는 가능성이 높아진다.<sup>141)</sup> 이로 인해 개인정보의 부당한 유출이나 사생활의 침해 가능성 역시 늘어날 수밖에 없다.

그러나 개인정보의 유출이나 사생활의 침해 우려만으로 지식·정보화 사회로의 변화 흐름을 되돌릴 수는 없을 것이다. 또 이러한 변화 속에서 주민등록번호와 같은 개인별 식별번호의 폐기를 쉽게 결정하기도 어렵다. 이러한 개인식별번호 체계의 폐기는 많은 혼란의 야기로 이어질 가능성도 있기 때문이다. 이러한 사회구조 변화의 불가역성과 안정화 요청 역시 주민등록번호의 유지를 위한 논거로 활용될 여지가 있다.

#### (다) 글로벌화에 따른 개인정보 보호 상황의 변화

---

141) 이러한 변화 속에서 우리 정부도 2000년대 들어 ‘전자정부’로의 변화를 모색하였고, 특히 주민등록번호가 이를 가능하게 하였다고 할 수 있다. 또한 많은 민간 부분에서도 더 많은 이윤의 창출을 위하여 개인정보의 수집과 이용에 힘을 기울였음은 앞서 언급한 바와 같다.

오늘날 글로벌화라는 시대적 변화의 양상은 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 근본적인 변화를 야기하는 요인이 되고 있다. 글로벌화의 원인과 그 파급효과에 대해서는 다양한 분석이 존재할 수 있지만, 이러한 글로벌화가 개인정보의 유통과 이용에도 큰 변화를 야기하고 있다는 점은 분명해 보인다.<sup>142)</sup>

하지만 글로벌 시대에 국제적인 개인정보의 유통과 이용의 확대는 종래의 국내적 상황을 염두에 둔 개인정보 보호정책만으로는 대처하기 어려운 상황을 낳고 있다. 특히 근래 해외로부터 국내 인터넷 서버를 해킹하는 사건이 발생하거나 개인정보가 중국, 동남아 국가 등으로 대량 유출되는 사건이 발생하고 있다. 또 각종 보이스피싱이나 인터넷 명의도용 등의 사건도 발생하고 있지만 마땅한 대책이 없는 상황으로 보인다.

외국정부의 국내 개인정보에 대한 수집과 이용, 외국기업의 국내 개인정보에 대한 수집과 이용 모두 국민의 사생활을 불법적으로 침해할 수 있는 것이지만, 개인정보의 주체들 역시 이에 대처하기 어려운 문제가 있다. 이러한 점에서 주민등록번호를 아예 없애자는 주장도 적지 않게 제기되고 있다.

## (2) 사생활에 대한 헌법적 보호와 기본권적 보장의 의미

헌법상 개인의 사생활을 보호하는 일차적인 이유는 그의 ‘자유’를 확보하는 데 있다. 자유란 인간이 자신의 삶을 자율적으로 형성하고 영위하는 하는 데서 시작되는 것이며, 사생활이 보장됨으로써 비로소 개인의 자유를 얘기할 수 있기 때문이다.<sup>143)</sup> 그리고 그러한 자유는 결국 인격성의 보장과 실현으로 이어진다는 점에서 사생활의 보호는 궁극적으로 한 개인의 ‘인격성’을 보호하는 의미를 갖는다. 따라서 사생활의 침해는 곧 자유의 박탈을 의미하며, 궁극적으로 인격성의 침해라고 할 수 있는 것이다.<sup>144)</sup> 즉, 사생활의 보호 → 자유의 보장 → 인격성 실현이라는

---

142) 예컨대 글로벌 기업의 해외 진출시 해외 시장의 여건을 조사하고 수익 모델을 창출하기 위해서는 현지인의 개인적 성향과 수요 등에 대한 정보가 필수적이기 때문이다.

143) 프라이버시와 자유의 관계에 대해 자세한 것은 **이진우**, 프라이버시의 철학-자유 토대로서의 개인주의, 돌베개, 2009, 14-18쪽 및 175-179쪽; **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 615쪽 이하 참조.

144) 헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유 및 프라이버시의 보호와 인격성의 보호의 관련성에 대해 자세한 것은 특히 **박진완**, 우리 헌법상 일반적 인격권의 보장체계, 공법연구 제33집 제1호, 2004, 316쪽 이하 참조. 그리고 인격권의 포괄성과 인격권의 내적 분화에 따른 인격권의 한 내용으로



관계가 인정된다.

이처럼 ‘자유의 불가분적 조건’으로서의 ‘사생활’(privacy)이란 전통적으로는 ‘공적 관련성이 적은 영역’으로 이해되었다. 따라서 사생활이란 기본적으로 개인의 은밀한 영역, 사적 공간을 뜻하였다. 이러한 사생활의 헌법적 보장은 전통적으로 ‘국가와 사회의 구별’ 내지 ‘공적 영역과 사적 영역’의 구별 속에서, 사회 내지 사적 영역에 속하는 영역으로서의 사생활에 대한 기본권적 보장을 뜻하며, 특히 국가로부터의 사생활 침해에 대한 방어권으로서의 기본권이 그 중심을 이루었다.

그러나 국가와 사회의 구별 및 공적 영역과 사적 영역의 구별이 완화되며, 사생활 자체의 의미에 대한 인식의 변화가 나타나면서 헌법상 사생활 보호의 문제는 더욱 복잡한 양상을 띠고 있다. 즉, 공적 영역과 사적 영역의 구별이 상대화되고 모호해지면서, 사생활을 형성하는 각종 개인 관련 사실이 원칙적으로 모두 사생활에 포함시킬 필요가 커지고 있다. 변화된 현실에서도 개인의 자유를 최대한 보장하기 위해서는 사생활 역시 확대된 의미 이해 속에서 폭넓게 보장될 필요가 있기 때문이다.

사생활에 대한 기본권적 보호는 무엇보다 개인의 인격권 보호와 불가분의 관계 속에서 이해될 수 있다. 이러한 의미는 미국이나 독일의 경우에서도 확인된다. 다만, 우리 헌법의 경우 제17조 사생활의 비밀과 자유를 비롯하여 제16조 주거의 자유, 제18조 통신의 비밀 등을 직접 규정하고 있지만, 미국에서는 프라이버시권의 법리(right of privacy)를 발전시켜 왔으며, 독일은 사생활의 보호를 위해 일반적 인격권의 법리를 발전시켜왔다.

우선 미국의 경우, 헌법에서 프라이버시권을 규정하고 있지는 않지만, 이미 19세기 말부터 프라이버시가 헌법상 보호되는 권리라는 인식이 있었으며,<sup>145)</sup> 당초에

---

서 프라이버시권 및 개인정보 자기결정권에 대해 법철학적 논의를 한 것으로 **양천수**, 인격권의 법철학적 기초-인격권의 구조·성장·분화-, 법과 정책연구 제11집 제3호, 한국법정책학회, 2011.9, 1149쪽 이하 참조.

145) 프라이버시를 하나의 독자적인 권리로 인정해야 한다는 주장이 처음 나온 것은 1890년 워렌(Sammuel D. Warren)과 브랜다이스(Louis D. Brandeis)의 공동논문이었다(Warren&Brandeis, The Right to Privacy, Harvard Law Review, Vol.4, 193쪽). 당시 미국에서는 황색 저널리즘에 의한 유명인사의 사생활 폭로가 유행하였는데, 이러한 사회적 배경 속에서 위 논문은 명예훼손법(defamation)과 구별되는 독자적인 권리로서의 프라이버시권을 제창하기 위해 씌여졌다고 한다. 이에 대해서는 **정광현**, 청소년의성보호에관한법률 제20조 제2항 제1호 등 위헌제정, 헌법재판소 결정해설집, 2003, 334쪽 및 각주57 참조.

는 ‘혼자 있을 권리(right to be let alone)로 파악되었던 프라이버시권은 점차 개인의 사적 영역에서의 자율권 전반으로 그 보호 범위가 넓어져, 1960년대 후반 정보화 사회에 접어들면서부터는 ‘자기에 관한 정보를 통제하는 권리(right to control self-information)’로까지 확대되었다.<sup>146)</sup> 또한 피임기구의 사용을 금지한 주법이 부부의 프라이버시를 침해한다는 *Griswold v. Connecticut* 판결<sup>147)</sup>, 프라이버시권을 ‘혼인의 여부와 상관없이 아이를 가질 것인지, 낳을 것인지 여부를 결정하는 것과 같이 개인에게 근본적인 영향을 미치는 문제들에 관하여 정부로부터 부당한 간섭을 받지 않을 권리’로 표현한 *Eisenstadt v. Baird* 판결,<sup>148)</sup> 임신의 단계를 고려하지 않고 낙태를 금지한 주법이 수정헌법 제14조의 적법절차조항에 위반하여 프라이버시권을 침해하였다고 본 *Roe v. Wade* 판결<sup>149)</sup>, 개인정보의 공개를 강요당하지 않을 권리를 프라이버시권의 내용으로 인정한 *Whalen v. Roe* 판결<sup>150)</sup>, “어떤 사건이 완전히 사적이지 않다는 사실이 곧 개인이 그 정보의 공개 및 전파를 제한함에 있어 아무런 이익도 가지지 않는다는 것을 의미하지는 않는다.”고 하면서 프라이버시권은 개인이 자신의 정보를 통제하는 것을 포함한다고 본 *U.S. Dept. of Justice v. Reporters Committee for Freedom of Press* 판결<sup>151)</sup> 등을 통해 프라이버시권이 점차 발전해 왔음을 확인할 수 있다.<sup>152)</sup>

독일의 경우, 우리 헌법과 같은 별도의 사생활 관련 기본권 규정이 없다보니, 인격권을 통하여 사생활을 보호하고 있다. 독일 연방헌법재판소는 타인의 권리를 침해하지 않고 헌법질서나 도덕률에 반하지 않는 범위 내에서 ‘인격을 자유로이 발현할 권리’를 보장한 독일 기본법 제2조 제1항에서 ‘일반적 행동의 자유’와 ‘일반적 인격권’을 도출하고 있으며, 개인정보 자기결정권을 ‘일반적 인격권’ 속에 포함시켜 이해하고 있는 것이다. 독일 연방헌법재판소에 따르면 ‘일반적 인격권’에는 사적영역과 비밀영역, 내밀영역, 개인의 명예, 자기묘사에 대한 처분권, 초상권과

146) 정광현, 청소년의성보호에관한법률 제20조 제2항 제1호 등 위헌제청, 헌법재판소결정해설집, 2003, 344-345쪽.

147) 381 U.S. 479 (1965)

148) 405 U.S. 438 (1972)

149) 410 U.S. 113 (1973)

150) 429 U.S. 589 (1977)

151) 489 U.S. 749 (1989)

152) 이에 대해 자세한 것은 정광현, 청소년의성보호에관한법률 제20조 제2항 제1호 등 위헌제청, 헌법재판소결정해설집, 2003, 344-345쪽 참조.

자신이 한 말에 관한 권리, 하지 않은 표현의 삽입에 의하여 피해를 받지 않을 권리 등이 그 보호법익에 속한다고 인정하였다. 특히 독일 연방헌법재판소는 ‘인구조사판결’에서 “자신과 관련된 정보 중 어떠한 것이 외부에 알려져 있는지 제대로 파악할 수 없고 상대방이 자신에 관하여 무엇을 알고 있는지 전혀 예측할 수 없는 자는 자신의 결정으로 계획하고 판단하는 자유에 있어서 본질적으로 제약을 받을 수 있다”고 하면서, “인격권은 개인의 생활사실을 언제 그리고 어떠한 범위 내에서 공개할 것인가에 대해 원칙적으로 스스로 결정할 수 있는 권리를 포함한다”고 판시하기도 하였다.<sup>153)</sup>

반면, 우리 헌법은 사생활 기본권을 더 자세하게 규율하고 있다. 즉, 사생활과 관련한 기본권으로 제16조에서 ‘주거의 자유’를, 제17조에서 ‘사생활의 비밀과 자유’를, 제18조에서 통신의 비밀을 보장하고 있으며, 특히 제17조의 ‘사생활의 비밀과 자유’는 그 의미상 사생활 보호의 일반규정으로 해석된다. 이러한 사생활의 비밀과 자유는 그 의미상 인격권의 범주에 포함될 수도 있지만, 헌법 제17조가 별도로 규정되고 있는 이상 사생활의 침해가 문제되는 경우에는 프라이버시권이나 일반적 인격권을 원용할 것이 아니라, 원칙적으로 제17조 사생활의 비밀과 자유가 우선 적용된다고 보아야 할 것이다. 이는 개인정보 자기결정권의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있다.

이러한 사생활의 기본권적 보장은 한편으로는 사생활을 최대한 보장하면서도, 다른 한편 기본권의 제한 및 그 한계의 문제로 나타날 수 있다. 즉, 사생활의 기본권적 보장이란 한편으로는 사생활의 자율적 형성을 최대한 확보하기 위하여 “개인적 선택 존중의 원칙” 또는 “국가적 규율권한의 기능적 종속성의 원칙”에 따르면서도<sup>154)</sup>, 다른 한편으로는 모든 기본권의 조화로운 실현을 위한 제한의 가능성 및 사생활의 공적 관련성에 비례한 제한의 필요성의 관계 속에서<sup>155)</sup> 사생활 기본권을 헌법 제37조 제2항에 따라 제한함으로써 실현하는 것이다. 말하자면, 원칙적으로 사생활의 자율적 형성이 강조되면서도, 그 사생활이 타기본권과 관련되거나 공적 관련성을 강하게 가질수록 사생활에 대한 제한의 필요성도 커지는 것이다.

153) BVerfGE 65, 1 (41ff.) 독일 연방헌법재판소의 ‘인구조사판결’과 관련한 것은 뒤에서 다시 다루기로 한다.

154) 이에 대해서는 **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 619-620쪽 참조.

155) **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 620-621쪽 참조.

### (3) 민간부문에서의 사생활 기본권의 적용

과거에는 기본권을 국가에 의한 침해를 방어하기 위한 주관적 공권으로만 이해하고 기본권의 대국가적 효력을 논하였지만, 오늘날 기본권은 사인 상호 간에도 그 효력이 인정된다는 점이 널리 인정되고 있다. 즉, 국민의 주관적 권리로서의 기본권은 그 성질상 사인 상호간에 적용될 수 없는 경우가 아닌 한, 대사인적 효력을 함께 갖는다.

특히 오늘날 사인에 의한 사생활 침해의 문제가 국가에 의한 침해에 못지않은 파급력과 중요성을 띄게 됨에 따라, 이제는 사생활 침해의 문제가 단순히 사적 자치의 영역에만 머물 수는 없게 되었다. 과거에는 국가와 사회의 구별 속에서 사인에 의한 사생활 침해는 단순히 민사상 손해배상청구와 같이 주로 사법(私法)적 규율대상이었으나, 오늘날에는 이에 대한 기본권의 효력을 인정하고 기본권 차원의 보장을 논하게 된 것이다.<sup>156)</sup> 다만, 기본권이 사인 상호간의 관계에 직접 적용되느냐, 아니면 간접 적용되느냐의 논란이 남아 있다.

따라서 사생활의 보호와 관련된 헌법 제17조의 ‘사생활의 비밀과 자유’ 및 해석상 기본권으로 인정되고 있는 ‘개인정보 자기결정권’ 등은 국가에 의한 사생활 침해 문제뿐만 아니라, 성질상 사인에 의한 사생활 침해의 문제에도 적용된다고 할 수 있다.

그런데, 사인 간의 사생활 침해에 대해서는 반드시 사법(私法)질서를 통해 기본권이 적용된다고 하기는 어렵다. 한편으로는 사생활 침해를 받은 기본권 주체는 사법질서 속에서 당사자 간의 계약관계의 효력을 다투거나 손해배상청구 등의 방법을 통해 피해의 구제를 받음으로써 사생활 기본권이 실현될 수도 있지만, 다른 한편으로는 ‘사법(私法)’에 속한다고 할 수 없는 「개인정보 보호법」 내지 「정보통신망법」에 따라 사생활 기본권이 구체화됨으로써 실현될 수도 있기 때문이다. 예컨대, 「개인정보 보호법」은 제3조에서 개인정보처리자가 준수하여야 할 “개인정보 보호 원칙”을 규율하고, 또 제4조에서는 “정보주체의 권리”를 구체화시키고 있는 바, 민간 부문에서의 개인정보 이용에 대해서는 이러한 법적 원칙과 당사자의 권리 보장을 통해 사생활에 대한 기본권적 보호가 이루어지고 있는 것이다. 이러한

156) 이에 대해서는 **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 613-617쪽 참조.

법적 규율은 주민등록번호와 관련된 경우에도 마찬가지로 적용된다.

#### (4) 사생활 기본권으로서 ‘사생활의 비밀과 자유’ 및 ‘개인정보 자기결정권’

앞서 언급하였듯이, 헌법 제17조 ‘사생활의 비밀과 자유’를 ‘일반적 인격권’ 내지 ‘넓은 의미의 인격권’의 한 부분으로 해석하기도 하지만, 헌법 제17조와 같은 기본권을 규정하지 않은 독일 기본법의 해석에서라면 몰라도 우리 헌법의 해석상으로는 다소 부자연스러울 수 있다.

따라서 우리 헌법상 ‘사생활의 보호’는 우선 헌법 제17조 ‘사생활의 비밀과 자유’라는 일반적 규정에 의해 보장되고, 나아가 특별영역에서의 사생활 보호를 위해 제16조 ‘주거의 자유’와 제18조 ‘통신의 비밀’이 특별규정으로서 명시되고 있다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 그러므로 특별히 주거의 자유나 통신 비밀의 침해가 문제되지 않는 한, 일반규정인 헌법 제17조가 적용된다.

‘사생활의 보호’란 ‘사생활의 자율적 형성의 보장’을 뜻한다. 따라서 헌법 제17조 ‘사생활의 비밀과 자유’는 사생활의 자율적 형성의 보장을 위한 ‘사생활의 비밀’과 ‘사생활의 자유’를 함께 규정한 것으로 볼 수 있으며, 전자는 개개인이 자기의 삶을 자율적으로 형성함에 있어서 자신의 ‘정보’에 대한 자율적 처리 권한의 문제를, 그리고 후자는 사생활의 비밀에 기초한 사생활의 자율적 ‘행동’의 문제를 함께 규율한 것으로 해석할 수 있을 것이다.<sup>157)</sup>

또한, 헌법 제17조와 별개로 오늘날 ‘개인정보 자기결정권’이 독자적인 헌법상 기본권으로 인정되고 있다. ‘개인정보 자기결정권’이란 사생활의 보호와 관련하여 개인정보의 주체가 적극적으로 자신의 정보를 관리하고 통제할 수 있어야 한다는 것이다. 다시 말해, 개인정보 자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리,<sup>158)</sup> 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리이다.<sup>159)</sup>

이러한 ‘개인정보 자기결정권’의 발견과 헌법적 보장은 사생활 보호에 있어서

157) 이에 대해서는 **장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 618-619쪽 참조.

158) 현재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668.

159) 현재 2010. 5. 27. 2008헌마663, 판례집 22-1 하, 323, 333; **정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12., 146쪽.

중요한 진전이며, 특히 사생활에 대한 현대적 침해 양상에 대한 효과적인 대응 수단이라고 생각된다. 즉, ‘개인정보 자기결정권은 새로운 문제 상황에 대응하여 사생활의 보호를 강화하기 위한 새로운 기본권’이라고 할 수 있다. 헌법 제17조를 중심으로 한 전통적인 사생활 보호에 대한 인식만으로는 오늘날 정보화 사회의 변화된 현실에서 사생활 보호의 과제를 충분히 달성하기 어렵기 때문이다.

헌법재판소도 ‘지문날인제도’에 관한 결정에서 “새로운 독자적 기본권으로서의 개인정보 자기결정권”을 헌법적으로 승인할 필요성이 대두된 배경을 언급하면서,<sup>160)</sup> “이와 같은 사회적 상황 하에서 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장 장치”<sup>161)</sup>라고 하고 있다.

또한 자본주의가 고도로 발달하게 된 현대사회에 들어와서 사생활의 의미에 적지 않은 변화가 발생하고 있다는 점 역시 간과되어서는 안 될 것이다. 과거 전통적 윤리 관념에 따르면 값어치를 매기고 거래의 대상으로 삼을 수 없던 것이 이제는 처분 가능한 대상으로서 거래되고 있다는 것이다. 이러한 의미에서 오늘날 사생활의 의미를 더 이상 ‘처분 불가능’한 인격성에서 찾기보다는 ‘처분 가능’한 소유관념 속에서 파악하고 있다는 통찰이 제시되기도 한다. 즉, 프라이버시란 ‘우리 자신에 관한 정보에 대해 우리가 갖고 있는 통제’라는 것이다.<sup>162)</sup> 이처럼 사생

---

160) “20세기 후반 정보사회로의 진입과 이에 따른 정보환경의 급격한 변화, 사회적 법치국가의 이념에 따른 국가의 역할 증대와 국가과제의 합리적·효과적 수행을 위한 국가에 의한 개인정보 수집·처리의 필요성 증대, 정보통신기술의 발달에 따른 기관 간의 개인정보 공동이용 가능화 및 정보주체의 의사와 무관하게 개인정보가 무한대로 집적·이용·공개되는 현실, 국가의 개인정보 수집·처리 역량의 강화에 따른 국가의 개인에 대한 감시능력의 현격한 증대 등” 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668. 그리고 **정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12., 138-140쪽 참조.

161) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668.

162) 에켄대, 철학자 **이진우** 교수는 프라이버시를 크게 공간, 정보, 결정의 프라이버시라는 세 가지 유형을 나누고, 그 중 ‘정보 프라이버시’는 개인의 인격에 대한 지식과 정보에 대한 프라이버시의 문제로 이해한다. 그리고 존 로크(John Locke)가 ‘물질적 소유’란 자신의 몸과 노동을 통해서만 사회적 정당성을 갖는다고 보았듯이, 자기의 인격에 대한 정보란 기본적으로 ‘정신적 소유’의 맥락 속에 있으며, 정보에 대한 프라이버시는 근본적으로 자신의 인격에 대한 접근을 통제할 수 있는 권리라고 본다. 이에 대해서는 **이진우**, 프라이버시의 철학-자유 의 토대로서의 개인주의, 돌베개, 2009, 206-208쪽 참조.

활이 하나의 처분 가능한 대상이 되었다는 것은 동시에 이제는 사생활이 단순히 사적 영역에 머물러 있는 것이 아니라, 사회적 영역 내지 공적 영역과 관련되고 있다는 것을 의미한다.

그런데, “개인정보 자기결정권의 보호대상이 되는 ‘개인정보’는 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다.”<sup>163)</sup> 즉, ‘개인정보 자기결정권’의 보호대상인 개인정보에는 사적인 사실 외에도 공적 사실을 포함한다. “또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보 자기결정권에 대한 제한에 해당한다.”<sup>164)</sup> 정보주체의 인격적 요소인 개인정보가 타인에 의해 마음대로 처리·조작되어서는 안 된다는 것이 동 기본권의 기본정신이며, 정보주체의 자기결정권이 완전하게 실현되기 위해서는 익명거래의 자유, 정보처리금지청구권, 정보열람 및 갱신청구권이 보장되어야 한다고 지적된다.<sup>165)</sup>

이러한 개인정보의 범주 확대는 결국 사생활의 의미 변화와 연결되어 있다고 할 수 있다. 다시 말해, 사생활이란 말은 ‘내밀한 영역’, ‘은밀한 영역’, ‘사적 영역’의 관념으로 고정되어 있는 것이 아니며, 오히려 한 개인이 살아가면서 끊임없이 형성하는 각종 사실들이 ‘사생활’이란 이름으로 종합될 수 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 인간이 고립적으로 살지 않는 이상, 공적 사실이라고 하더라도 개인과 관련되면서 그의 인격적 요소가 되는 한 ‘사생활’과 무관하다고 보기는 어렵기 때문이다.

이렇게 볼 때, ‘개인정보’란 사생활과 구별되는 대상이 아니라 오히려 ‘사생활의 실체’라고 할 수 있을 것이며, 개인정보의 보호는 곧 ‘사생활의 비밀’을 보호하는 것이 될 수 있고, 나아가 ‘사생활의 자유’를 확보하는 길이 된다고 할 수 있다. 따라서 헌법 해석상 새로운 기본권으로 인정되는 ‘개인정보 자기결정권’은 사생활의 자율적 형성을 위하여 보장되는 헌법 제17조의 ‘사생활의 비밀’, 즉 자기 정보에

163) 헌재 2010. 2. 25. 2008헌마324, 판례집 22-1 상, 347, 364.

164) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 682; 헌재 2010. 2. 25. 2008헌마324, 판례집 22-1 상, 347, 364.

165) **정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12., 146쪽. 이 외에 사법(私法) 분야에서의 개인정보 자기결정권의 문제에 대해서는 **구재균**, 인터넷 이용자의 개인정보 자기결정권, 정보화정책 제10권 제3호, 2003, 138-155쪽 참조.

대한 자율적 처리권한을 ‘구체화’한 특별한 기본권으로 이해할 수 있을 것이다. 그러므로 개인정보 자기결정권이 특별히 문제되는 경우에는 별도로 일반규정인 헌법 제17조의 ‘사생활의 비밀과 자유’는 적용될 필요가 없다.

한편, 개인정보 자기결정권의 헌법적 근거에 대해서는 견해의 대립이 있다. 헌법 제17조에서 도출된다는 견해가 다수이지만,<sup>166)</sup> 개인정보는 사생활뿐만 아니라 공생활에 속한 것도 있으며, 공생활에 속한 개인정보에 대해서도 보호가 이루어져야 하므로 사생활의 경우를 전제로 한 헌법 제17조가 아닌, 헌법 제10조로부터 도출된다는 견해,<sup>167)</sup> 또 헌법 제17조와 헌법 제10조의 결합에 의해 개인정보 자기결정권이 도출된다고 보는 것이 적절하다는 견해 등도 주장되고 있다.<sup>168)</sup> 또 ‘포괄적 정보의 자결권’은 제10조 제1문에 다른 ‘일반적 인격권’에 근거하고, 제17조의 사생활의 비밀에서 파생하는 ‘특별한 정보의 자결권’은 ‘포괄적 정보의 자결권’에 대한 특별규정이라고 보는 견해도 있다.<sup>169)</sup>

대법원은 제10조와 제17조 양자에 근거한다고 보고 있다.<sup>170)</sup> 헌법재판소는 형사소송규칙 제40조에 대한 헌법소원사건에서 헌법 제10조와 제17조 모두를 헌법적 근거로 본 경우도 있지만,<sup>171)</sup> 이후 “개인정보 자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 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,

166) **권건보**, 자기정보통제권에 관한 연구 - 공공부문에서의 개인정보보호를 중심으로, 서울대 박사학위논문, 2004, 92-93쪽; **김승환**, 정보자기결정권, 헌법학연구 제9권 제3호, 2003.10., 167쪽; **김용균**, 정보공개와 프라이버시 보호에 관한 연구, 성균관대 박사학위논문, 1995, 115쪽; **김일환**, 정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구, 공법연구 제29집 제3호, 2001.5., 102쪽 등.

167) **김철수**, 헌법학신론, 2004, 413쪽; **백윤철**, 헌법상 자기결정권과 개인정보 자기결정권, 헌법학연구 제9권 제3호, 2003.10., 230쪽; **정태호**, 개인정보자기결정권의 헌법적 근거 및 구조에 대한 고찰, 헌법논총 제14집, 2003, 423-431쪽; **한수용**, 헌법상의 인격권, 헌법논총 제13집, 2002, 660-664쪽 등.

168) **김용섭**, 정보공개와 개인정보보호의 충돌과 조화, 공법연구 제29집 제3호, 2001.5.

169) **정태호**, 현행 인구주택총조사의 위헌성: 독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련 법제에 대한 반성, 법률행정논총 제20호, 전남대 법률행정연구소, 2000, 208-209쪽.

170) 즉, “헌법 제10조, . . . 헌법 제17조는 . . . 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석”된다고 판시하였다. 대법원 1998. 7. 24. 선고 94다42789 판결, 공1998하, 2200.

171) 현재 1995. 12. 28. 91헌마114, 판례집 7-2, 876, 885.



개인정보 자기결정권으로 보호하려는 내용을 위 각 기본권들 및 헌법원리들 중 일부에 완전히 포섭시키는 것은 불가능하다고 할 것이므로, 그 헌법적 근거를 굳이 어느 한두 개에 국한시키는 것은 바람직하지 않은 것으로 보이고, 오히려 개인정보 자기결정권은 이들을 이념적 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이라고” 판시하였다.<sup>172)</sup>

이러한 헌법적 근거에 관한 논란은 특히 종래에 헌법 제17조에 대한 문리해석상 공적 영역에 속한 개인정보를 엄밀하게 ‘사생활’이라고 부르기 어려울 수 있다고 보았던 점에 기인한다고 생각된다. 이에 따르면 예컨대 공직선거의 후보자로 출마한 사실이나 범죄사실 등 어떠한 개인정보가 완전히 공적 영역에 관련되어 있는 경우에는 그 자체로 사생활에 속하는 개인정보라고 보기 어려울 수도 있기 때문이다.

그러나 사생활의 의미 자체가 확대·변화되고 있다는 점을 감안하면 이러한 논란은 상당히 해소될 수 있으리라 본다. 즉, 공적 영역에서의 개인정보 역시 한 개인의 삶을 형성하는 사실들의 종합으로서의 ‘사생활 개념’에 포괄될 수 있다는 점 등을 고려하면, ‘개인정보 자기결정권’은 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유의 범주 내에 속하여 이에 근거하되 특히 ‘개인정보에 대한 처분권’을 강조하는 특별한 기본권으로 볼 수 있을 것이다. 이렇게 보면, ‘공적 영역에 속하는 개인정보’를 엄두에 두더라도 ‘개인정보 자기결정권’이 헌법 제17조에 근거한다고 볼 수 있게 된다. 다만, 그럼에도 불구하고 헌법 제17조에서 직접 파생한다고 보기 어렵다고 본다면 헌법 제37조 제1항에 따른 ‘열거되지 아니한 기본권’의 하나로서 파악할 수도 있겠지만, 그렇다고 하여 헌법 제17조와 무관하게 볼 것은 아니다.

반대로 ‘완전히 공적 영역에 속하는 정보’는 더 이상 개인정보로 볼 수 없을 것이며, 이 경우 헌법 제17조에 따른 ‘사생활의 비밀과 자유’는 물론이고 ‘개인정보 자기결정권’도 적용될 수 없다.

#### (5) 사생활의 보호를 위한 동의권의 한계: 특히 기본권의 포기과 한계의 문제

---

172) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 683; 헌재 2010. 5. 27. 2008헌마663, 판례집 22-1 하, 323, 334.

사생활에 대한 의미와 인식의 변화는 한편으로는 ‘개인정보 자기결정권’과 같은 새로운 기본권의 탄생을 가져왔지만, 다른 한편으로는 기존의 사생활의 보호의 문제를 결국 개인정보에 대한 ‘동의권’ 내지 ‘자기결정권’의 문제로 치환하는 현상도 낳고 있다. 이에 따라 사회적 관계 속에서 개인정보에 대한 정보주체의 소유 관념과 처분의 자유가 중요하게 부각되고, 개인정보에 대한 자기결정권과 동의권 중심의 사생활 보호가 중요하게 인식되고 있다. 말하자면, “사생활을 숨을 권리 혹은 사라질 권리로 인식하는 것이 아니라, 내가 내 것을 사용할 권리, 내가 소유할 권리로 생각하게 되었다”는 것이다.<sup>173)</sup> 따라서 개인정보 자기결정권을 중심으로 보자면, 이제 개인정보의 수집과 활용에 대한 정보주체의 ‘동의’만 있으면 얼마든지 그의 사생활이 제한할 수 있다고 보게 되었으며, 심지어 자신의 은밀한 영역조차도 자발적인 동의만 있으면 공개될 수 있게 되었다.<sup>174)</sup>

그러나 개인정보에 대한 자발적 동의가 사생활 보호의 한계로 되는 것이 언제나 타당한가? 수많은 정보의 홍수 속에서 과연 정보주체가 자신도 알지 못할 수 있는 자신의 정보에 대해 ‘동의권’을 얼마나 실질적으로 행사할 수 있을 것인가를 생각할 때, 자발적 동의에 의한 개인정보라고 하여 언제나 사생활의 보호 대상에서 제외할 수는 없을 것이다.

이에 대해서는 ‘기본권의 정당한 포기’와 포기의 한계’ 문제로 접근하는 것도 가능하다. 권리의 포기란 일반적으로 권리의 소멸을 뜻한다. 그런데, 기본권이란 한편으로는 권리로서의 성질도 가지지만 다른 한편으로는 헌법의 중심가치이기 때문에 일반적인 권리 포기의 경우처럼 소멸할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 여기서 기본권의 포기란 기본권 주체의 처분권 행사로써 기본권 보호대상에 대한 기본권적 보호의 해제를 허용하는 의미를 가진다.

이러한 처분권 행사로서의 기본권의 포기가 유효하려면, 우선 기본권 주체의 동의 가능성, 즉 처분권이 인정되어야 하며, 또 자유로운 처분의 의사표시가 있어야 한다. 따라서 사실상 강제된 처분권의 행사는 유효한 기본권의 포기가 아니다. 그

---

173) 이에 대해서는 **염기호**, 불안이 감시를 부른다, **한홍구** 외, 감시사회, 철수와영희, 2012, 114-115쪽 참조.

174) 예컨대, 연예인이 자신의 사생활을 중계방송함으로써 자신의 인지도와 수익을 높이는 경우를 생각해 볼 수 있다. 하지만 근래에는 유튜브(youtube)나 인터넷 티비채널 등을 통해 일반인들도 자신의 사생활을 공개하거나 판매하는 경우가 나타나고 있다.

렇다고 기본권의 포기가 언제나 가능한 것은 아니다. 기본권의 포기가 중요한 공익목적에 해할 경우에는 그러한 처분권이 인정되지 않으며, 특히 기본권 주체의 이익을 위하여 기본권 주체의 포기의사에도 불구하고 처분권이 부정되는 경우도 있을 수 있다. 예컨대 기본권의 포기가 인정됨으로 인해 기본권 주체의 존엄성이 침해되는 경우에는 특별히 기본권의 포기를 허용하지 않고 오히려 기본권의 효력을 강제하는 것이다.<sup>175)</sup>

따라서 개인정보에 대한 처분적 동의가 중요한 공익목적에 위해 법률로써 금지되거나, 처분적 동의 자체로 인해 정보주체의 존엄성이 침해되기 때문에 오히려 정보주체의 이익을 위하여 처분권이 부정된다고 해석될 필요가 있는 경우에는, 제한적이거나 정보주체에 의한 개인정보의 공개 등에 대한 ‘동의’가 더 이상 유효하다고 볼 수 없을 것이다.

‘사생활의 보호를 통한 개인의 자유와 인격적 존엄성의 실현’이란 맥락에서 보더라도, 사생활의 실체인 개인정보를 정보주체 스스로 무제한 처분할 수 있다고 보기는 어려울 것이다. 특히 ‘동의의 비현실성’을 감안하면 개인정보 자기결정권에 따른 ‘동의’만으로 사생활 보호가 충분히 이루어진다고 보기는 어려울 수 있기 때문이다. “투명사회(The Transparent Society)”의 저자 데이비드 브린(David Brin)이 프라이버시는 점차 종말을 맞고 있다는 주장을 하고 있듯이,<sup>176)</sup> 오늘날 민주화의 진전과 사회국가로의 발전에 따라 국가의 각종 행정급부에 따른 혜택을 받기 위해서는 일정 부분 개인정보의 제공이나 이용에 동의하지 않을 수 없으며, 또 민간 부문에 있어서도 지식·정보사회의 각종 혜택을 누리기 위해서도 역시 자신의 개인정보의 활용에 동의하지 않을 수 없는 상황이 이어지고 있다는 점에서 보더라도 ‘동의 여부의 문제’를 넘어서 ‘동의의 한계’까지 고민해봐야 할 것으로 생각된다.

다만, 처분적 동의의 한계가 일률적으로 정해지기는 어려울 것이다. 지금으로서는 사생활 보호를 위해 개인정보의 처분을 위한 정보주체의 동의권이 유효하게 의미를 갖는 영역과 그렇지 않은 영역을 구별하는 것이 필요할 수 있으며, 그러한 구별 영역은 사생활에 대한 사회·문화적 환경의 변화 정도를 감안하여 개별적인

---

175) 소위 ‘핍쇼 사례’에서 핍걸 자신이 전혀 존엄성 침해의 의심을 가지고 있지 않더라도 인간의 존엄성 침해를 인정한 예를 들어 볼 수 있다. BVerwGE 64, 274 9280; Michael Sachs, Verfassungsrecht II, Grundrechte, 2000, A8. 단락번호 34 이하 참조.

176) **이진우**, 프라이버시의 철학·자유 의 토대로서의 개인주의, 돌베개, 2009, 19쪽.

경우 각기 구체화될 필요가 있다고 생각된다.

## 다. 기본권의 경합과 상호 관계

헌법 제10조의 일반적 인격권과 제17조의 사생활의 비밀과 자유가 동시에 제한된 경우, 사생활의 비밀과 자유는 곧 인격권의 실현과 밀접한 관련이 있으며, 특히 헌법 제17조가 사생활 보호에 관한 일반적 규정으로 마련되고 있다는 점에서, 우선 사생활의 비밀과 자유의 침해 여부를 중심으로 검토해야 할 것이다. 다만, 인격권에 대한 제한이 언제나 사생활의 비밀과 자유에 대한 제한이 되는 것은 아니므로,<sup>177)</sup> 사생활과는 별개의 인격적 이익에 대한 제한이 문제되는 경우에는 인격권을 별도로 검토하는 것이 가능할 것이다.

예컨대, 헌법재판소는 ‘청소년의성보호에관한법률’ 제20조 제2항 제1호 등 위헌 제청 사건에서 “신상공개제도는 국가가 개인의 신상에 관한 사항 및 청소년의 성매수 등에 관한 범죄의 내용을 대중에게 공개함으로써 개인의 ‘일반적 인격권’을 제한하며, 한편 사생활의 비밀에 해당하는 사항을 국가가 일방적으로 공개하는 것이므로 이는 일반적 인격권과 사생활의 비밀의 자유를 제한하는 것이라 할 것이다.”라고 하여 양 기본권의 제한을 함께 검토한 바 있다.<sup>178)</sup> 다만, 이처럼 양자를 함께 검토하는 이상, 여기서 ‘일반적 인격권’의 제한 부분은 적어도 사생활의 비밀과 자유에 대한 제한 부분을 ‘제외한’ 부분이라고 해야 할 것이다.

문제는 ‘개인정보 자기결정권’과 ‘사생활의 비밀과 자유’의 관계를 어떻게 볼 것인지의 여부이다. 만약 양자를 별개의 것으로서 그 보호영역이 서로 중복되지 않는다고 본다면, 언제나 병렬적인 검토를 할 수 있을 것이다. 하지만, 앞서 언급하였듯이, 사생활이란 개념에는 ‘사생활을 구성하는 각종 공적·사적인 개인 관련 사실’, 즉 개인정보가 포함된다고 볼 경우 결국 양자는 중첩된다.

만약 양자가 중첩된다고 보는 경우, 양 기본권의 경합상황에서 어느 것을 중심으로 판단할 것인지 문제될 수 있다. 그런데 헌법재판소는 개인정보 자기결정권을 “독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 않은 기본권”이라고 하여 마치 별개인 것

177) 앞서 살펴보았듯이, 일반적 인격권의 보호영역은 ‘사생활의 보호’보다 더 넓고 다양할 수 있기 때문이다.

178) 헌재 2003. 6. 26. 2002헌가14, 판례집 15-1, 624, 642.

처럼 표현하고 있긴 하지만, 인터넷 “본인확인제”에 대한 결정에서 “사생활의 비밀과 자유가 구체화된 것이라고 할 수 있는 개인정보 자기결정권이 제한된다고 보아 그 침해여부를 판단하는 이상, 사생활의 비밀과 자유에 대한 침해 문제에 관하여는 따로 판단하지 아니한다.”<sup>179)</sup>고 하고 있다. 이처럼 헌법재판소가 ‘독자적 기본권’이란 표현을 쓰고 있더라도 양자가 별개의 보호영역을 가진다는 의미로 볼 수는 없다. 오히려 ‘사생활의 비밀과 자유’와 ‘개인정보 자기결정권’은 서로의 보호영역이 중첩되는 범위, 즉 개인정보가 문제되는 경우에는 일반-특별의 관계로 보아서 헌법재판소의 경우처럼 개인정보 자기결정권을 중심으로 판단하는 것이 타당할 것이다.

다만, 개인정보 자기결정권의 침해 여부를 판단할 경우, 주로 개인정보에 대한 처분가능성 내지 동의 여부가 중심이 될 터인데, 주민등록번호의 사용에 대한 동의만 있으면 언제나 개인정보 보호의 문제가 없다고 볼 것인지, 그러한 경우 사생활 보호의 이익을 부정할 것인지에 대해서는 조심스럽게 접근해 볼 필요가 있다. 특정한 경우 주민등록번호의 사용에 동의했을 뿐인데, 그 번호가 사실상 오·남용되어 부메랑처럼 번호주체에게 사생활 침해의 모습으로 되돌아올 수 있기 때문이다. 이 경우에는 이른바 ‘기본권 포기의 한계’, 즉, 처분적 동의가 허용되지 않는 부분을 확인해 볼 필요가 있으며, 특히 주민등록번호의 파급력과 파괴력, 유출 현실, 오·남용가능성 등을 감안한 판단이 필요할 것이다.

---

179) 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47 등, 공보 제191호, 147, 155.

## V. 주민등록번호제에 관련한 헌법적 쟁점의 검토

이상과 같은 개별식별수단의 헌법적 의미와 한계 논의를 토대로, 여기서는 앞서 III.에서 지적한 문제와 관련한 헌법적 쟁점을 하나씩 검토해 보기로 한다.

우선 주민등록번호의 생성 자체, 생성 방법, 강제적 부여, 이용의 경우를 나누어, 각각에 대한 기본권 제한의 가능성을 살펴보고, 이어서 헌법 제37조 제2항에 비추어 이러한 기본권의 제한이 정당한지를 차례로 검토한 다음, 「주민등록법」상 주민등록번호 관련 조항이 이른바 목적구속성 원칙과 명확성 원칙을 포함한 법률유보의 원칙, 그리고 포괄위임금지의 원칙 등에 위반되는지의 문제와 주민등록번호의 감시·통제수단화 위험성의 문제를 추가로 살펴보기로 한다.

### 1. 주민등록번호의 생성 자체와 기본권의 제한

#### 가. 주민등록번호의 생성 자체와 인격권의 제한 여부

개인을 식별하기 위하여 사용되는 대표적인 방법이 ‘이름’이다. 이름은 대외적으로 한 사람의 존재(=기의, *signifié*)를 표시하는 ‘기표(*signifiant*)’라고 할 수 있다. 하지만 ‘사람의 이름’은 사회 내에서 개개인의 고유한 존재성을 드러내는 인격적 가치를 가진다는 점에서 ‘사물의 이름’과는 다르다. 인간은 이름을 통해 사회적 관계를 형성한다는 점에서 사람의 이름은 사회적 의미를 가진다. 헌법재판소에 따르면, “성명은 개인의 정체성과 개별성을 나타내는 인격의 상징으로서 개인이 사회 속에서 자신의 생활영역을 형성하고 발현하는 기초가 되는 것”이라고 한다.<sup>180)</sup> 사람은 사회 속에서 이름을 통해 자신의 인격적 존재성을 드러내기도 하지만, 반대로 자신을 드러내지 않기 위해 이름을 숨기기도 한다. 소위 익명성(匿名性, *anonymity*)은 기본적으로 이름을 숨김으로써 개인적 식별이 불가능해지는 성질을 뜻한다.

그런데 이름만으로 언제나 개인의 식별이 가능한 것은 아니다. 예컨대 동명이인(同名異人)의 경우에는 이름 외에도 별명, 아이디, 주소, 이메일, 얼굴사진, 식별번호

180) 헌재 2005. 12. 22. 2003헌가5, 판례집 17-2, 544, 554.

호 등의 보충적인 방법을 통해 개인의 식별이 가능하다. 이러한 개인 식별에 사용되는 방법들을 ‘개인식별정보’라 부를 수 있을 것이다.<sup>181)</sup> 따라서 때로는 이름을 드러내지 않더라도 그 밖의 식별방법을 통해 개인의 식별이 가능할 수도 있다.

그런데 개인식별정보 중에는 이름이나 얼굴사진처럼 인격적 존재성을 직접 드러내는 것도 있지만, 번호나 아이디처럼 특정인의 인격적 존재성을 직접 드러내지는 않는 것도 있다. 특히 ‘식별번호’는 인격적 존재성을 직접 드러내지 않는다는 점에서 이름과는 다르다고 할 수 있다. ‘식별번호’는 익명성을 확보하면서 동시에 개인을 식별하기 위해 사용하는 수단이 될 수 있다.

따라서 예컨대 학번이나 사번, 군번 등과 같이, 비록 사람에게 어떠한 번호를 부여하더라도 그것이 단순한 식별기능을 하는데 머무는 한, 사람의 인격적 가치를 부정한다든가 사람을 단순히 사물로 취급한다고 단정하기는 어려울 것이다. 그러나 만약, 어떠한 번호가 단순한 식별기능을 넘어서 고유한 이름의 사용을 완전히 배제하고 사람을 물격화(物格化)할 경우, 즉 이러한 번호로써 사람을 사물과 마찬가지로 취급하게 된다면 그 자체로 ‘존엄권’, 즉 ‘좁은 의미의 인격권’을 침해할 수 있다.

그런데, 주민등록번호가 인간을 물격화(物格化)할 목적으로 생성되었거나 그러한 효과를 낳는다고 보이지는 않는다. 따라서 주민등록번호 자체가 인간의 ‘존엄권’을 침해한다고 할 수 없을 것이다.

다만, 번호의 생성 자체로써 존엄성이 침해되지는 않더라도, 이름 대신 주민등록번호를 통해 개인을 식별하려고 하는 경우에는, 이름(성명)을 통해 사회적으로 평가될 수 있는 인격적 이익, 소위 ‘성명권’이 제한될 수 있다. 이러한 성명권의 제한은 넓은 의미의 인격권인 ‘일반적 인격권’에 대한 제한으로 이해된다.<sup>182)</sup>

---

181) ‘개인식별정보’란 ‘개인정보’와는 개념상 구별되지만 내용상으로는 중첩되는 부분이 많다. ‘개인식별정보’란 ‘해당 정보의 귀속주체인 인물을 식별하거나 접촉하고 또는 소재를 확인하기 위한 이용이 가능한 모든 정보’를 말하며, 여기에는 이름, 주소, 전화번호, 팩스번호, 이메일주소, 금융거래정보, 사회보장번호, 신용카드번호나 특히 ‘주민등록번호’가 포함되며, 나아가 다른 정보와 결합하여 또는 다른 개인식별정보를 용이하게 도출하는 것이 가능한 정보도 포함된다. 이에 대해서는 **백윤철**, 헌법상 자기결정권과 개인정보자기결정권, 헌법학연구 제9권 제3호, 216-217쪽 참조.

182) 현재 2008. 7. 31. 2004헌마1010, 판례집 20-2 상, 236, 261.; “성명은 개인의 정체성과 개별성을 나타내는 인격의 상징으로서 개인이 사회 속에서 자신의 생활영역을 형성하고 발현하는 기초가 되는 것이라 할 것이므로 자유로운 성의 사용 역시 헌법상 인격권으로부터 보호된다.” 현재 2005. 12. 22. 2003헌가5, 판례집 17-2, 544, 554.

일반적 인격권도 헌법 제37조 제2항에 따라 법률로써 제한될 수 있다고 할 수 있으므로, 주민등록번호의 생성이 헌법 제37조 제2항의 요건에 부합하는 경우에 한하여 일반적 인격권의 제한이 정당화될 것이다.

#### **나. 주민등록번호의 생성 자체와 사생활 기본권의 제한 여부**

주민등록번호는 기본적으로 개인을 특정하여 식별하기 위한 개인식별수단으로서, 주민등록의 대상자인 모든 주민에 대하여 행정청이 부여하는 숫자이다. 따라서 개인식별번호를 개인별로 부여하기 위해 주민등록번호를 생성하는 행위 그 자체는 공적 영역에서 일어나는 것일 뿐, 번호가 부여되는 어떤 개인의 사생활에 속한다고 보기는 어렵다.

그러므로 주민등록번호의 생성 자체가 번호 주체의 사생활의 비밀이나 자유 또는 개인정보 자기결정권에 대한 제한이 있다고 보기는 어려울 것이다.

#### **다. 소결**

주민등록번호의 생성 자체는 일반적 인격권의 한 내용인 성명권에 대한 제한이 될 수 있다.

## **2. 주민등록번호의 생성 방법과 기본권의 제한**

### **가. 주민등록번호의 생성 방법과 인격권의 제한 여부**

사람을 특정하여 식별하기 위해서는 다소간의 인격적 사항을 포함하는 식별수단의 마련이 불가피하다. 사람과 전혀 무관한 사항으로 어떤 사람을 식별한다는 것은 불가능하기 때문이다. 여기서 말하는 인격적 사항이란 한 사람에게 고유한 것으로서, 그 자체로 그 사람의 인격적 존재성을 드러내는 것이거나 혹은 그것 없이는 그 사람이라고 단정할 수 없는 사항이라고 할 수 있다. 예컨대 사람의 이름, 외모상의 특징, 나이, 성별, 출신지역, 명예 등의 사회적 평가와 같은 사항들은 인



격적 사항 중 하나이고 이를 통해 개인을 식별할 수 있는 것이다.

그런데, 번호란 것은 그 자체로 인격적 사항은 아니지만, 이 역시 식별기능을 가지는 식별수단이 되기 위해서는 그 구성에 있어서 적어도 사람의 인격적 존재를 드러내기 위한 사항과 관련될 수밖에 없다. 따라서 식별번호 자체를 허용할 수 있는 한, 어떠한 식별번호가 개인을 식별하기 위해 필요한 ‘최소한의 인격적 사항’을 내용으로 하여 구성된다면 일반적 인격권에 대한 제한이 불가피하다.

다만, 문제는 식별수단이 되기 위해 과연 인격적 사항을 어느 정도까지 담을 수 있을 것인가에 있을 것이다. 인격권 제한의 정당성 여부에 대한 검토는 뒤에서 다시 살펴보기로 한다.

## 나. 주민등록번호의 생성 방법과 사생활 기본권의 제한 여부

주민등록번호를 생성하는 것 자체와는 달리, 주민등록번호의 생성 방법, 즉 개인식별번호의 내용을 어떻게 구성하느냐의 문제는 경우에 따라 사생활 기본권에 대한 제한으로 나타날 수 있다. 개인식별번호를 구성함에 있어서 다소간의 인격적 사항과 관련될 수밖에 없으며, 특히 그 인격적 사항이 개인의 사생활로 보호되는 의미를 가질 경우에는 사생활에 대한 제한으로 나타날 수 있기 때문이다.

그런데, 주민등록번호를 생성하는 방법에 있어서 단순히 식별기능에 필요한 정도를 넘어서는 내용으로써 번호를 구성하는 경우에는 개인의 사생활이 과도하게 노출될 수 있게 된다. 따라서 주민등록번호의 생성 방법이 사생활 기본권을 침해하는지 여부는 개인식별기능에 필요한 정도를 넘어 번호가 구성되고 있는지에 따라 달라질 수 있으며, 이는 헌법 제37조 제2항에 따른 비례성 원칙의 준수 여부에 따라 판단될 수 있을 것이다.

## 다. 소결

주민등록번호는 개인별 생년월일(나이), 성별, 출신지역 등의 개인정보를 내용으로 하여 구성되고 있으며, 이러한 생성 방법은 한편으로는 일반적 인격권에 대한 제한이기도 하지만, 다른 한편으로는 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보 자기결정

권에 대한 제한이기도 하다. 다만, 기본권의 경합관계에 비추어 볼 때, 주로 개인 정보 자기결정권의 제한이 중심으로 다루어져야 할 것이다.

### 3. 주민등록번호의 강제적 부여와 기본권의 제한

#### 가. 주민등록번호의 강제적 부여와 인격권의 제한 여부

만약 주민등록번호가 강제로 부여되는 경우, 그 자체로 좁은 의미의 인격권, 즉 ‘존엄권’을 침해한다고 하기는 어렵겠지만, 다른 한편으로는 이로 인해 ‘일반적 인격권’을 제한할 가능성은 있다. 헌법재판소의 표현대로 ‘자기의 삶의 자율적 형성’이 인격권에 의해 보호되는 것이라면, 주민등록번호를 강제적으로 부여하는 것은 그러한 번호체계로부터 벗어나서 살아가고자 하는 개인의 의지를 부정한다는 점에서 결국 인격권에 대한 제한이 있다고 볼 수 있기 때문이다.

다만, 이러한 제한은 사생활의 비밀과 자유 내지 개인정보 자기결정권에 대한 제한과 중첩될 수 있다.

#### 나. 주민등록번호의 강제적 부여와 사생활 기본권의 제한 여부

주민등록번호의 부여 방법, 즉 개인별로 어떻게 부여하느냐의 문제 역시 사생활에 대한 제한으로 나타날 수 있다.

물론, 주민등록번호의 구성 내용 자체로는 과도한 사생활 노출이라고 보기는 어려울 것이다. 또 주민등록번호는 하나의 개인정보이긴 하나, 그 자체로는 「개인정보 보호법」 제23조에서 말하는 ‘민감정보’, 즉 사상, 신념 등 ‘정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보’라고 할 수는 없다.

하지만 현행 주민등록번호는 그 자체만으로도 다른 보조적인 자료 없이 주민등록번호 소지자의 필수적인 개인정보를 확인할 수 있는 ‘만능열쇠(master key)’라는 점을 주목할 필요가 있다.<sup>183)</sup> 또 주민등록번호가 중국에는 개인의 ‘민감정보’까지

183) 이러한 특징에 대해서는 **윤현식**, 일반적 차원에서 주민등록번호의 문제점, 전자정부포럼 제15회, 온라인상의 주민등록번호시스템 관리, 어떻게 할 것인가?, 서울대 행정대학원 한국정책지식센터,

드러낼 수 있는 연결자(node)가 된다는 점 역시 고려할 필요가 있다. 뒤집어 말하자면, 이는 주민등록번호 자체가 더 많은 개인정보를 담고 있는 그릇이 되었다는 의미이며, 그 결과 언제든지 개인의 사생활이 침해될 가능성이 있다는 것이다.

만약 이러한 번호가 ‘임의적’으로 부여되며, 또 개인 스스로 번호를 가질 것인지 선택할 수 있다면, 이러한 번호로 인해 사생활이나 개인정보가 노출되는 것에 대해 스스로 결정할 수 있었다고 할 것이다. 그러나 이러한 번호를 ‘강제적’으로 부여함으로써 그러한 자기결정의 가능성은 사라졌다. 바로 이 점에서 강제적 부여로 인해 주민등록번호는 개인의 사생활을 강제로 노출시킬 수 있는 것으로 변한다.

따라서 주민등록번호의 강제적 부여는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유 또는 ‘개인정보 자기결정권’을 제한하며, 또 침해할 수도 있다. 그러한 번호 부여를 원하지 않는 정보주체의 자기결정권이 과도하게 제한될 수 있기 때문이다. 주민등록번호를 강제적으로 부여하는 것이 사생활 기본권을 침해하는지 여부에 대해서도 역시 헌법 제37조 제2항에 따른 비례성 원칙을 기준으로 판단할 수 있을 것이다. 다만, 주민등록번호의 목적을 위해 강제적 부여의 방법이 적절한지, 인격권을 최소한으로 제한하고 있는지, 달성하고자 하는 공익과 제한되는 인격권 간에 비례적 균형이 확보되는지에 대한 판단에는 역시 주민등록번호의 이용 현실에서 드러나는 장·단점이 충분히 고려되어야 할 것이다.

#### 다. 소결

주민등록번호의 강제적 부여는 자기 삶의 자율적 형성을 제약한다는 점에서 한편으로는 인격권을 제한하기도 하지만, 다른 한편 주민등록번호가 강제적으로 부여됨으로써 이러한 번호체계에 편입될 것인지 여부에 대한 번호주체의 자율적 선택의 가능성은 부정된다. 따라서 사생활의 비밀과 자유 내지 개인정보 자기결정권도 제한될 수 있다.

다만, 전체적으로 개인정보로서의 주민등록번호를 강제로 부여하는 것이 문제라고 할 수 있으므로, 기본권의 경합관계에서 볼 때 결국 개인정보 자기결정권에 대한 제한을 중심으로 살펴보게 될 것이다.

---

2004 자료집 4쪽 참조.

## 4. 주민등록번호의 이용과 기본권의 제한

주민등록번호의 이용 역시 사생활에 대한 제한으로 나타날 수 있다. 즉 주민등록번호가 어떠한 식으로 이용되는지, 혹은 어떠한 범위에서 주민등록번호가 이용되는지에 따라 사생활 기본권에 대한 정당한 제한이 될 수도 있지만 부당한 침해로 나타날 수도 있다.

주민등록번호의 이용에 의한 사생활 침해의 가능성은 크게 주민등록번호의 이용이 강제되는 경우와 주민등록번호와 관련한 개인정보의 불법적 수집·이용 등의 경우로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다. 또한 일반적으로 기본권의 효력은 크게 대국가적 효력과 대사인적 효력으로 나뉠 수 있으므로, 이를 다시 공공기관에 의한 경우와 사인에 의한 경우로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

### 가. 주민등록번호의 강제적 이용과 사생활 기본권의 제한

#### (1) 공공기관에 의한 주민등록번호의 이용 강제

주민등록번호 자체는 공적 목적을 위해 생성되어 사용되는 것이며, 기본적으로 이 번호가 부여되는 사람이 이 번호를 통한 일정한 행정서비스를 향유하기 위해서는 이 번호를 사용하지 않을 수 없을 것이다. 따라서 설령 주민등록번호가 임의적으로 부여된다고 하더라도 주민등록번호를 통한 행정서비스에 접근하기 위해서는 부득이 주민등록번호를 이용하지 않을 수 없다. 즉, 주민등록번호의 이용 상의 강제는 부득이하다.

하지만 이러한 이용 강제가 기본권의 제한과 무관한 것은 아닐 것이다. 이는 주민등록번호의 구성 내용이 되고 있는 생년월일이나 연령, 성별, 지역 정보 자체의 노출 때문이라기보다는, 오히려 주민등록번호 자체가 노출됨으로써 주민등록번호를 통해 접근 가능한 모든 개인정보가 동시에 정보주체의 의사에 반하여 노출될 수 있다는 점에서 사생활의 비밀과 자유에 대한 제한이 발생할 수 있는 것이다. 이는 특히 주민등록번호가 개인식별을 위한 최소한도의 수단에 머물지 않고 그 밖의 다양한 기능으로 확대되어 사용되는 상황과 결부되어 그 제한의 정도를 심

화시킨다.

이러한 개인정보의 노출에 따른 불이익은 고스란히 정보주체가 스스로 부담해야 함에도 불구하고 주민등록번호로부터 벗어날 수 있는 아무런 선택의 여지가 없는 상황에 있는 점에서 주민등록번호의 이용 강제는 결국 ‘개인정보 자기결정권’에 대한 제한으로 나타날 수 있다.

다만, 주민등록번호가 하나의 개인정보라는 점에서 공공기관의 주민등록번호 이용에 대해서는 그 강제성을 완화하려는 노력도 나타나고 있다. 즉, 「개인정보 보호법 시행령」 제20조 제1항은 「개인정보 보호법」 제24조 제2항에 따라 인터넷 홈페이지 가입시 대체가입수단을 제공하여야 하는 “개인정보처리자”에 민간업자 뿐만 아니라 ‘공공기관’까지 포함시킴으로써 적어도 공공기관의 홈페이지 가입의 경우에는 주민등록번호의 이용 강제를 완화하고 있는 것이다. 「개인정보 보호법」 제5조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 개인정보의 목적 외 수집, 오용·남용 및 무분별한 감시·추적 등에 따른 피해를 방지하여 인간의 존엄과 개인의 사생활 보호를 도모하기 위한 시책을 강구하여야 한다.”고 하여 주민등록번호 등의 개인정보의 부당한 사용을 줄이기 위한 국가의 책무를 규정하고 있는데, 위와 같은 노력은 이에 부합하는 것으로 평가된다.

## (2) 사인에 의한 주민등록번호의 이용 강제

기본적으로 민간부문에서 사인에 의해 주민등록번호의 이용을 강제할 수는 없다. 「개인정보 보호법」상 원칙적으로 사인에 의한 주민등록번호의 처리는 금지되고, 다만 예외적으로 별도의 동의를 얻는 방식으로 수집·이용이 허용된 경우에만 주민등록번호를 수집·이용할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 즉, 당사자 간의 주민등록번호 이용에 관한 별도의 ‘계약’을 매개로 주민등록번호가 이용될 수 있다.

당사자 간의 정보 제공에 관한 계약, 즉 정보주체의 동의가 있는 경우 원칙적으로 사생활의 침해가 인정된다고 할 수 없다. 대체로 사생활과 관련된 사실들은 해당 정보주체의 처분권이 인정되며, 처분권을 행사하여 자발적인 동의를 하였다면 더 이상 사생활 보호의 대상이라고 할 수 없기 때문이다. 물론 정보 제공의 계약이 있더라도 약정된 범위를 넘어서 개인정보를 수집·이용하는 것은 사생활에 대

한 침해가 될 수 있다.

그러나 그러한 계약이 강제되는 경우, 즉 주민등록번호의 수집·이용에 당사자가 동의하지 않을 수 없는 경우가 문제이다. 이 경우 「개인정보 보호법」 제16조 제2항은 개인정보처리자로 하여금 정보주체가 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 정보주체에게 재화 또는 서비스의 제공을 거부할 수 없도록 하고 있다.

또한, 「개인정보 보호법」 제24조 제2항은 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 개인정보처리자”에게 정보주체가 인터넷 홈페이지를 통하여 회원으로 가입할 경우 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하도록 하고, 「정보통신망법」 제23조의2 제2항은 이 법에 따라 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법을 제공하여야 한다고 하여, 이른바 ‘대체수단’을 마련함으로써 주민등록번호를 사용하지 않을 수 있는 길을 열어놓고 있다.

그러나 주민등록번호의 대체수단들은 주민등록번호의 사용을 배제한 수단이 아니라, 주민등록번호와 병행하여 제공되는 수단일 뿐이라는 점에서 완전한 의미의 대체라고 할 수 없다. 그리고 이러한 대체수단은 본인 확인이 가능한 방법이어야 할 것인데, 그러기 위해서는 주민등록번호를 기반으로 한 수단이 될 수밖에 없으며, 결국 주민등록번호를 사용하는 것과 실질적으로는 다르지 않을 수 있다.

무엇보다 현실에서는 그러한 법적 금지에도 불구하고 주민등록번호의 수집·이용의 관행이 여전하며, 주민등록번호의 제공 요구에 대해 당사자가 동의하지 않을 경우 해당 서비스를 이용하지 못하는 경우가 많다. 이는 주민등록번호 이용의 법적 강제는 아니고, ‘사실적 강제’라고 할 수 있을 것이다. 민간부문에서 사인 간의 기본권 제약은 오히려 이러한 사실적 강제를 통해 더 빈번히 일어날 수 있다는 점에서 이는 간과하기 어려운 문제라고 할 것이다.

이처럼 사인 간에 주민등록번호의 이용이 강제되는 경우, 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유 또는 ‘개인정보 자기결정권’이 제한될 수 있다. 이러한 주민등록번호의 사용 강제로 인해 자신이 원하거나 의도한 방향과 내용으로 행동할 수 없는 결과를 낳을 우려가 있다. 인간은 자율적 의지를 가진 존재이며, 자신의 삶의 내용과 방향을 자율적으로 형성할 수 있어야 한다. 헌법 제17조가 보장하는 ‘사생활

의 자유'는 타인의 외부적인 간섭이나 강제 없이 자신의 삶을 자율적으로 형성할 수 있는 자유를 뜻한다. 그런데 어떤 개인이 자신의 생활관계를 형성함에 있어서 주민등록번호를 사용하도록 요구받고도 이를 거절할 수 없는 경우라면, 자신을 드러내지 않고 각자의 삶을 자유롭게 형성하는 것을 방해받을 수 있게 된다. 특히 주민등록번호가 모든 데이터베이스의 연결자로서 기능한다는 점에서 보면 한 개인이 어디서 무엇을 하면서 살고 있는지 모두 기록될 수 있고, 또 그것이 외부로 드러날 가능성이 있으며, 이를 의식하여 행동하는 결과 사생활의 자유로운 형성은 크게 제한될 가능성이 있다.

또한 주민등록번호의 사용을 사실상 강제할 경우 개인정보 자기결정권이 침해될 수도 있다. 공공역무나 민간역무를 이용함에 있어서 주민등록번호 제공의 요구를 거절했을 때 사실상 그 서비스를 이용할 수 없다면, 주민등록번호의 사용이 강제되는 것이라고 할 수 있으며, 이 때 개인정보인 주민등록번호의 제공 여부에 대한 자율적 결정권이 부당하게 제한될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 주민등록번호의 사용을 거부하더라도 용역의 제공을 실제로 거절당하지 않도록 하여야 실질적인 주민등록번호 사용 여부에 대한 자율적 결정권이 보장된다고 할 수 있을 것이다.

## 나. 주민등록번호의 불법적 수집·이용과 사생활 기본권의 제한

### (1) 주민등록번호의 불법적 수집·이용의 유형

주민등록번호와 관련한 개인정보의 불법적 수집·유출·이용 등으로 인해 사생활 기본권이 침해될 수 있다. 그런데 주민등록번호와 관련된 개인정보는 주민등록번호가 그 자체로 하나의 개인정보가 되는 경우, 주민등록번호를 통해 연결된 각종 개인정보의 경우, 이른바 '데이터 마이닝(data mining)'으로서 어떤 주민등록번호를 통해 얻어진 데이터를 다시 가공·조합하여 창출되는 개인정보의 경우<sup>184)</sup>로 나뉠 수 있을 것이다. 따라서 주민등록번호의 불법적 수집·이용에 따른 사생활 침해 유형은 첫째, 주민등록번호 자체의 불법적 수집·이용, 둘째, 주민등록번호를

184) 특히 오늘날 사회적으로 '빅데이터(Big data)'의 활용이 논의되고 있는데, 주민등록번호는 빅데이터 활용 기술에 있어서도 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.

사용한 그 밖의 개인정보의 불법적 수집·이용, 셋째, 주민등록번호를 사용하여 얻어진 데이터의 새로운 조합·가공의 문제로 나뉠 수 있을 것이다.

## (2) 공공부문에서의 주민등록번호의 불법적 이용의 경우

주민등록번호의 불법적 수집·이용의 세 가지 유형 중, 공공기관의 경우 주로 ‘두 번째’와 ‘세 번째 유형’이 문제될 수 있다. 첫 번째 유형의 경우 국가는 어쨌든 법령에 근거하여 주민등록번호를 수집·이용한다는 점에서 주민등록번호 자체의 불법적 수집과 이용의 경우는 상대적으로 적을 수 있기 때문이다.

공공기관은 기본적으로 법령에서 요구하는 목적에 맞게 주민등록번호를 이용하여야 하며, 그 목적 범위를 넘어 주민등록번호를 이용하는 것 자체가 불법이다. 하지만 자신이 보관하는 주민등록번호를 이용하여 또 다른 개인정보를 수집·이용하는 경우가 전혀 불가능하다고 볼 수 없을 것이다. 두 번째의 유형은 곧 주민등록번호의 남용이라고 할 수 있으며, 오히려 이러한 남용가능성을 방지하기 위해 주민등록번호에 대한 법률적 제한을 강화해야 한다는 요청이 대두되는 것이다.

세 번째 유형으로, 주민등록번호를 통해 수집된 각종 데이터를 다시 국가가 조합·가공하여 새로운 개인정보를 창출하는 경우가 있을 수 있다. 즉 국가에 의한 ‘데이터 마이닝(data mining)’은 개인의 정치적 성향, 가치관, 세계관, 경제적 상황, 일상생활 패턴 등 개인의 ‘내밀한 영역’, 즉 ‘민감정보’가 모두 드러나는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 이 경우 정보주체의 의사에 반하여 사생활이 노출될 수 있다는 점에서 정보주체의 개인정보 자기결정권의 제한이 발생할 수 있다.

하지만 이러한 새로운 정보가 단순히 통계적 의미만 있을 뿐 어떠한 개인정보로 볼 수 없는 경우라면 사생활의 침해가 발생할 수 있다고 하기는 어려울 것이다. 또한 그러한 정보의 가공에 대해 일정 부분 ‘동의’가 이루어진 경우에는 반드시 정보주체의 자기결정권이 침해되었다고 보기 어려울 수도 있다. 다만, 정보주체가 애초에 그러한 가공의 범위를 예측할 수 없다면 정보 가공에 대한 ‘동의’로써 사생활이 실질적으로 보호된다고 보기 어려운 문제가 있을 것이다. 그렇기 때문에 이러한 가공행위에 대해서는 정보주체가 인식할 수 있을 정도로 미리 법률로써 그 내용과 절차 및 한계가 정해져야 할 필요가 있다.

나아가, ‘사인 수집 개인정보에 대하여 국가 등 공공기관이 제공을 요구하여 이



를 부당하게 사용하는 경우’를 생각해 볼 수 있다. 예컨대 국가기관이 금융회사나 이동통신회사가 보관하는 개인정보의 열람을 요구하는 경우가 있을 수 있다. 국가로서는 무엇보다 국가의 정보수집과 통제에 대한 국민적 거부감을 회피할 수 있으며, 사인 수집 정보의 경우 국민의 ‘자발적 동의’에 따른 경우가 많다보니 얻어진 정보의 ‘질’에도 차이가 있다는 점에서 사인 수집 개인정보를 부당하게 사용하고자 하는 유혹이 적지 않을 것이다. 정보 수집자인 사인이 국가의 부당한 요구를 거절할 가능성이 낮다는 점을 감안하면, 단지 국가에 의한 ‘간접적 침해’라는 차이가 있을 뿐, 이 역시 국가에 의한 사생활 침해 가능성을 부정하기는 어려울 것이다.

### (3) 민간부문에서의 주민등록번호의 불법적 이용의 경우

오늘날에는 국가 외에도 사인에 의한 사생활 침해가 더욱 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 주민등록번호가 오랜 기간 민간부문에서 널리 이용되면서 이에 관련된 사인 간의 사생활 침해의 문제가 크게 대두되고 있다.

주민등록번호와 관련한 사인 간의 사생활 침해 가능성은 주민등록번호 자체를 불법적으로 수집하거나 이용하는 경우, 적법하게 보유하는 주민등록번호를 사용하여 불법적으로 그 밖의 개인정보를 수집·이용하는 경우, 주민등록번호를 사용하여 얻어진 데이터를 조합·가공하여 다시 새로운 정보를 창출·이용하는 경우 모두를 살펴볼 수 있다. 특히 세 번째 유형인 ‘데이터 마이닝’은 오늘날 빅데이터 기술이나 기업의 정보마케팅의 유행과 함께 사생활의 침해가 더욱 크게 발생할 수 있는 경우라고 생각된다.

당사자 간의 사생활 침해의 문제는 ‘당사자 간의 정보 제공에 관한 계약이 존재하는 경우’와 ‘그러한 계약이 없이 불법적인 침입으로 인해 사생활이 침해되는 경우’로 나누어 생각해 볼 수 있으므로, ‘당사자 간의 정보 제공에 관한 계약이 없는 경우’ 및 ‘당사자의 동의가 있더라도 약정된 범위를 넘어 수집·이용되는 경우’에 주로 사생활 침해의 문제가 제기될 수 있다.

따라서 첫째, 주민등록번호 자체가 개인정보에 속한다고 보는 이상, 정보주체의 의사에 반하여 혹은 정보주체의 동의없이 주민등록번호를 수집·이용하는 것 자체가 불법이며, 곧 ‘개인정보 자기결정권’의 침해이다.

둘째, 주민등록번호를 비록 정당하게 보유하고 있더라도 이를 이용하여 그 외의 개인정보를 불법적으로 수집하거나 혹은 수집된 개인정보를 불법적으로 이용하는 것도 ‘사생활의 비밀’ 침해 내지 ‘개인정보 자기결정권’의 침해가 될 수 있다.

셋째, 민간기업이 주민등록번호를 이용하여 얻어진 데이터를 가공·조합하여 다시 새로운 정보를 창출하는 경우에 대해서는, 과연 사생활 침해가 있다고 할 것인지, 또 그렇게 창출된 정보에 대해 누구의 소유가 인정될 것인지 의문이 제기될 수 있다.

오늘날 일반적으로 많은 기업들이 주민등록번호뿐만 아니라 다양한 경로를 통해 수집·보관하는 개인정보들을 가공·조합하여 새로운 정보를 만들고, 이를 기업의 마케팅에 사용하는 경우가 적지 않다. 심지어 정보의 제3자 제공을 포함하여 이러한 정보의 가공·조합을 위해 미리 정보주체의 동의를 얻는 경우도 적지 않다.

한편으로는 개인정보에 대한 정보주체의 처분의 자유나 기업의 경제적 자유와 창의의 보장을 감안하면 이러한 것들이 모두 부당하다고 보기는 어려울 것이다. 그러나 다른 한편으로는 과연 정보주체들이 그러한 새로운 정보의 내용을 예견할 수 있었을까 의심해 볼 수 있으며, 무엇보다 새로운 정보로 인해 개인의 사사로운 생활 사실이 노출된다면 이에 대해 적극적으로 동의했다고 보기도 어려울 수 있다. 또한 그렇게 창출된 새로운 정보로써 해당자를 식별할 수 있을 정도로 인적 특정이 가능하다면 이는 또 다른 ‘개인정보’가 되는 것이지, 이를 가공·조합하여 창출한 민간기업의 소유 정보라고 보기도 어려울 것이다.

반면, 창출된 개인정보가 정보주체에 의해 충분히 예견할 수 있는 내용이고, 이에 대해 정보주체가 적극적으로 동의하며, 창출된 정보가 익명성을 가지는 정보라면 정보 창출자의 소유라고 볼 여지도 있을 것이다. 결국 주민등록번호를 이용하여 얻어진 데이터를 가공·조합하여 다시 새로운 정보를 창출하더라도 그것이 정보 창출자의 소유라고 인정될 수 ‘없는’ 상황이라면 정보주체의 사생활 기본권의 제한이 발생한다.

#### **다. 소결**

주민등록번호의 제공에 대한 자유로운 동의가 아닌 한, 공공기관에 의한 것이든

사인에 의한 것이든 주민등록번호의 불법적인 수집과 이용은 그 자체로 개인정보 자기결정권을 침해한다.

주의해서 살펴볼 것은 오히려 다음의 두 가지이다. 하나는 공공기관과 사인에 의한 주민등록번호의 이용 강제가 개인정보 자기결정권에 대한 제한이 될 수 있다는 것이다. 이러한 기본권 제한에 대해서는 역시 헌법 제37조 제2항에 따라 검토가 이루어져야 할 것이며, 그러한 이용 강제와 기본권 제한 간의 비례성이 충족되는지 여부가 중요할 것이다.

다른 하나는 주민등록번호를 통해 수집된 각종 데이터를 다시 공공기관이나 사인이 조합·가공하여 새로운 개인정보를 창출하는 경우를 어떻게 평가할 것인지의 문제이다. 이 역시 개인정보 자기결정권에 대한 제한이 될 수 있지만, 그것이 기본권의 침해가 될 수 있는 이유는 데이터 마이닝과 같은 행위 자체에 있기 보다는 오히려 주민등록번호가 모든 개인정보에 접근할 수 있는 만능열쇠 내지 연결자가 되고 있다는 점에 있을 것이다. 따라서 주민등록번호가 연결기능을 가지는 것이 정보주체의 개인정보 자기결정권을 침해하는지를 검토할 필요가 있다.

## 5. 헌법 제37조 제2항에 따른 기본권 침해 여부의 검토

### 가. 주민등록번호제의 헌법소원심판 대상 여부

기본권 침해 여부에 대한 검토에 앞서, 우선 주민등록번호제가 헌법재판소의 절차 속에서 어떻게 다루어질 수 있는지를 확인해 보아야 할 것이다. 주민등록번호제의 위헌성 판단은 대체로 헌법재판소의 위헌법률심판절차를 통하거나, 또는 헌법소원심판절차를 통해 주로 주민등록번호로 인해 기본권이 침해되었는지 여부의 문제를 중심으로 논해지게 될 가능성이 크다.

그런데, 헌법재판소는 주민등록번호의 기재요구의 기본권 침해 여부와 관련하여 제기된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제8조 제1항에 대한 헌법소원사건에서 “공권력의 행사로 인하여 헌법소원을 청구하고자 하는 자의 법적 지위에 아무런 영향이 미치지 않는다면 애당초 기본권침해의 가능성이나 위헌성이 없어 그 공권력의 행사를 대상으로 헌법소원을 청구하는 것은 허용되지 아니한다.”<sup>185)</sup>고 하

면서, ”심판대상조항은 정보공개청구인의 인적 동일성 식별 및 사후관리 등의 행정 목적을 위하여 청구인의 주민등록번호를 기재할 것을 요구하고 있을 뿐이므로, 청구인이 위 조항에 따라 주민등록번호를 기재한다고 해서 그것이 곧바로 청구인의 사생활 비밀 등 기본권침해로 이어진다고 보기 어렵고, 나아가 「개인정보 보호법」상 개인정보의 수집은 그 목적상 필요한 범위 내에서 최소한으로 제한되고 있고(법 제16조) 그 목적 외 사용 역시 엄격히 금지되고 있는 점(법 제18조) 등에 비추어 볼 때 심판대상조항의 기본권침해 가능성이 인정되지 않는다.”<sup>186)</sup>고 하여 각하한바 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 ‘기본권 제한’이 인정되는 이상, 기본권의 침해 가능성을 부정하기는 어렵다. 따라서 이에 대해서는 애초에 기본권 침해가능성이 없다고 하여 각하할 것이 아니라, 주민등록번호제에 의한 기본권의 제한이 헌법적으로 정당한지 여부를 판단해야 했을 것으로 생각된다.

또한 「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제3호에 대한 헌법소원사건에서는 “이 사건 조항은 ‘개인정보처리자는 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우에 개인정보를 수집할 수 있다’고 규정하고 있으며, 공공기관에서 개인정보를 수집할지 여부는 공공기관의 장이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 성질, 수집할 개인정보의 종류, 수집한 개인정보의 사용목적 등 제반 사정을 고려하여 달리 정할 수 있으므로, 개인정보처리자의 개인정보수집이라는 구체적인 집행행위를 통하여 비로소 기본권의 침해가 현실화되는 것이라 할 것이고, 이 사건 조항에 의하여 청구인이 직접 기본권을 침해받는 것이라고는 볼 수 없다.”<sup>187)</sup>고 하여 부적법 각하하였다. 이 사건의 경우 개인정보 수집 여부에 대해 개인정보처리자의 재량이 있는 듯이 보이기도 하지만, 심판청구인의 주장이나 관련 사실관계에서도 알 수 있듯이, 사실상 개인정보의 수집이 관행으로 되어 있어 개인정보처리자로서는 재량이 매우 축소되어 있으며, 그 결과 비록 구체적인 집행행위의 매개가 있더라도 단지 기계적 집행이 이루어질 뿐이라는 점을 고려하면 본안 판단을 했어야 하지 않았나 생각된다.

주민등록번호의 부여와 사용을 정한 법률 그 자체 또는 구체적인 주민등록번호의 기재요구를 기본권을 현재·직접 제한하는 공권력의 행사로 보아 헌법재판소

185) 현재 1999. 5. 27. 97헌마368, 판례집 11-1, 667, 671 등 참조.

186) 현재 2012. 6. 26. 2012헌마508 공보미간행.

187) 현재 2011. 12. 29. 2011헌마149, 공보 183, 238, 240; 현재 2012. 4. 3. 2012헌마205 공보미간행.

법 제68조 제1항의 헌법소원을 제기하는 것이 원칙적으로 가능하다고 보아야 할 것이다.

## 나. 헌법 제37조 제2항의 위반 여부의 검토

주민등록번호제의 기본권 침해 여부는 결국 헌법 제37조 제2항에 따른 판단 속에서 밝혀질 것이다. 헌법 제37조 제2항은 “모든 국민의 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있으므로, 이하에서는 주민등록번호제가 헌법 제37조 제2항에 합치하는지에 관련하여 문제될 수 있는 쟁점을 하나씩 살펴보고자 한다.

### (1) 제한되는 기본권

앞서 주민등록번호제와 관련하여 문제될 수 있는 경우를 ‘생성 자체’, ‘생성 방법’, ‘강제적 부여’, ‘이용’으로 나누어 각각의 단계별 형태마다 제한될 수 있는 기본권을 살펴보았다. 그리고 대체로 생성 자체의 경우 일반적 인격권이, 생성 방법과 강제적 부여, 이용 강제 및 불법적 이용의 경우에는 개인정보 자기결정권이 제한될 수 있음을 확인하였다.

### (2) 주민등록번호제의 목적과 그 정당성

주민등록번호제의 목적은 곧 주민등록번호의 존재 자체의 목적이라고 할 수 있다. 이를 전제로 이러한 목적에 비추어 현행 주민등록번호제가 적정하게 구체화되어 마련되고 있는지가 비로소 검토될 수 있다.

주민등록번호 자체의 목적은 주민등록번호의 의미와 기능에 비추어 판단될 수 있다. 앞서 살펴보았듯이, 주민등록번호는 개인을 특정하여 식별을 용이하게 하기 위한 ‘개인식별수단’으로서의 의미를 가지며, 이에 따라 식별기능이 그 중심적 기능이 된다.

그런데, 이러한 개인식별의 목적은, 앞서 살펴보았듯이, 기본권의 효율적 보장의

요청에 따른 법치의 효율화 요청에 근거한다고 할 수 있다. 이는 헌법상 법치주의 원리에 직접 관련되는 것으로서, 헌법 제37조 제2항에서 말하는 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’ 중 어느 하나에 속한다기보다는 이 모두에 두루 관련되어 있다고 보는 것이 타당할 것이다. 따라서 적어도 개인식별수단으로서의 주민등록번호의 목적은 헌법적으로 정당하다.

이러한 주민등록번호제의 목적은 「주민등록법」에 명시되어 있지는 않지만, 「주민등록법」 제7조 제3항에서 “개인별로 고유한 등록번호”라고 표현함으로써 주민등록번호가 원칙적으로 ‘개인식별번호’임을 보여주고 있다.

한편, 주민등록번호제는 주민등록제의 일부분으로 도입되고 있으므로, 「주민등록법」에 따른 주민등록제의 목적을 공유한다고 추정할 수 있다. 「주민등록법」 제1조에 따르면, 주민등록제는 “주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적”으로 하고 있으므로, 주민등록번호 역시 이러한 목적을 효과적으로 달성하기 위한 하나의 수단이라고 파악된다. 「주민등록법」 제1조를 통해 추정되는 이러한 주민등록번호의 목적은 그 성질상 헌법 제37조 제2항의 “공공복리”에 속할 것이다.

이렇게 볼 때, 어떠한 개인식별번호가 ‘주민등록번호’라는 이름으로 「주민등록법」에 의해 도입되어 지방자치단체의 단위에서 그 구성원인 주민을 대상으로 부여되고 있는 것이라 할 수 있으며, 따라서 주민등록번호는 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 지방행정사무를 적정하게 처리할 수 있게 하기 위한 목적을 가진다고 요약된다. 말하자면 주민등록번호는 애초에 개인식별수단으로 널리 사용될 수 있는 것이었지만, 「주민등록법」에 의해 도입되면서 그 사용 범위가 좁혀지고 있다고 해석된다. 다만, 주민등록번호는 모든 지방자치단체의 주민에게 일률적으로 부여되고 있다는 점에서, 적어도 주민등록이 되어 있는 국민이라면 누구나 주민등록번호를 가지고 있게 되므로, 그 실질은 ‘국민등록번호’라고 할 수 있으며, 결과적으로 거의 모든 국민에게 개인식별번호가 ‘주민등록번호’라는 이름으로 부여되고 있는 셈이다.

앞서 지적하였듯이, 주민등록번호는 헌법상의 존재 의미와 「주민등록법」에 의해 정해진 이러한 “목적에 구속”되어 그에 필요한 범위에 맞게 사용되어야 한다.(목적

구속성의 원칙)<sup>188)</sup> 그러나 근거 법률인 「주민등록법」은 이러한 사용 범위를 한정하지 못하고 있으며, 오히려 목적구속성의 원칙은 현재로서는 「개인정보 보호법」 제3조 제1항, 제2항, 제3항에 규정되고 있는 상황에 있다.<sup>189)</sup>

### (3) 비례성 원칙의 충족 여부

#### (가) 비례성 원칙의 의미

비례성 원칙이란 법치국가 원칙에서 파생된 헌법상 원칙으로서 모든 국가작용에 적용되며, 일정한 목적을 달성하는데 사용된 수단의 정당성 여부를 판단하는 기준이 된다. 비례성 원칙은 일반적으로 수단의 적합성, 피해의 최소성(최소침해성), 법익균형성의 세 가지 부분 원칙으로 구성된다. 이러한 비례성 원칙은 기본권을 제한하는 국가작용에 있어서는 ‘과잉금지의 원칙’으로 나타나며, 이는 헌법 제37조 제2항을 통해 헌법적으로 규정되고 있다.<sup>190)</sup>

#### (나) 방법의 적합성의 검토

우선, 주민등록번호 그 자체는 개인 식별의 목적을 위해 적합한 수단이 될 수 있다. 주민등록번호는 앞서 살펴보았듯이, 결국 그 실질이 ‘인적 특정 방법’이라고 할 수 있었으며, 특히 그 목적을 국가작용 전반의 효율성, 정확성을 강조하는 경우에는 반드시 부정적으로만 볼 수는 없을 것이다.

또한 주민등록번호가 「주민등록법」의 목적인 주민편익 증진과 행정사무의 적절한 처리라는 목적을 달성하는 데 기여할 수 있다는 점에서 적합한 수단임을 부정할 수는 없을 것이다.

그러나, 국민의 인적 특정을 위한 개인식별수단이 왜 현행 주민등록번호와 같은

---

188) BVerfGE 65, 1 (46); **정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12., 148쪽.

189) 「개인정보 보호법」 제3조 ① 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다. ② 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다. ③ 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 개인정보의 정확성, 완전성 및 최신성이 보장되도록 하여야 한다.

190) 현재 1989. 12. 22. 88헌가13, 판례집 1, 357, 374; 현재 1992. 12. 24. 92헌가8, 판례집 4, 853, 878-879; 현재 2000. 6. 1. 99헌마553, 판례집 12-1, 686, 716 외 다수. 한편, 주민등록번호가 비례성 원칙에 위배된다는 입장으로 **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 329쪽.

형태로 마련되어야만 하는 것인지, 이러한 형태의 주민등록번호제가 기본권을 과도하게 제한하는 것은 아닌지, 또 주민등록번호가 주민생활의 편익을 위한 수단이라기보다는 행정편의적인 수단이거나 국민감시와 통제의 수단으로 남용될 수 있는 것은 아닌지, 주민등록번호로 인해 얻는 공익보다 기본권 침해의 불이익이 더 큰 것은 아닌지 등에 대한 해명이 필요할 것이다.

#### (다) 피해의 최소성의 검토

설령 주민등록번호가 적합한 수단이라고 하더라도, 과연 인격권, 사생활의 비밀과 자유 내지 개인정보 자기결정권 등의 기본권을 덜 침해하는 수단인지 문제된다.

우선, 주민등록번호의 생성 자체의 경우 일반적 인격권을 제한하긴 하지만, 개인식별수단 자체가 이름의 사용을 배제하거나 대체하는 것이 아니며, 주민등록번호에 의해 개인의 식별이 이루어진다고 하여 성명의 인격적 이익이 부정된다고 할 수 없을 것이다. 따라서 주민등록번호가 개인식별수단으로서 기능하는 한, 이에 의한 인격권의 제한은 최소한에 머물러 있다고 볼 수 있으며, 또 달리 인격권을 덜 침해하는 다른 식별수단이 있다고 할 수도 없을 것이다.

한편, 주민등록번호를 생성 방법이 인격권에 대한 정당한 제한이 되기 위해서는 어떠한 정도에 머물러야 하는지가 문제될 수 있다. 이에 대해서는 어떠한 사람이 속하는 사회적 관계에서 그 사람의 인격적 정보 중 인격에 대한 덜 묘사적인 정보부터 하나씩 추가하여 그 사람을 최소한으로 식별을 가능하게 하는 수준에 이를 때까지의 종합된 정보로써 식별번호를 구성한다면, 적어도 그 식별번호는 식별에 필요한 정도에 머물러 있다고 볼 수 있지 않을까 생각한다. 이렇게 볼 때, 현행 주민등록번호의 구성 내용이 되고 있는 생년월일이나 성별, 지역 등은 각각 그 자체로는 인격묘사적 의미가 적을 뿐만 아니라 설령 있다고 하더라도 식별에 필요한 정도에 머물러 있다고 볼 수 있을 것이며, 이들을 조합하여 식별번호를 생성하였다고 하여 그 자체로 한 개인의 인격권이 침해되었다고 보기는 어려울 것이다.

또한 이러한 생성 방법이 개인의 사생활을 과도하게 드러낸다고 보기도 어려울 것이다. 생년월일이나 성별, 지역에 관한 각각의 정보 그 자체는 물론이고, 이들을 조합하여 새로운 번호체계를 생성하더라도 이로써 특정인이 구체적으로 묘사된다고 하기는 어렵기 때문이다. 물론, 주민등록번호 자체가 개인을 묘사하기에는 다소 부족할 수 있더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 “개인을 알아볼 수 있는 정



보”, 즉 「개인정보 보호법」 제2조 제1호에서 말하는 ‘개인정보’가 될 수는 있다.<sup>191)</sup> 다만 개인식별번호의 구성에는 얼마간의 인격적 사항이 가미될 수밖에 없으며, 따라서 주민등록번호의 생성 방법은 개인을 식별하기 위해 필요한 정도에서 개인정보 관련 사항을 내용으로 번호를 구성하고 있다고 볼 수 있으므로, 최소침해성의 관점에서 볼 때 개인정보 자기결정권에 대한 침해라고 보기는 어려울 것이다.

그러나 주민등록번호의 ‘강제적 부여’가 개인정보 자기결정권을 최소한으로 침해하는 것인지에 대해서는 의문이다. 물론, 국가작용의 효율성의 시각에서 볼 때, 주민등록번호가 최대한 효율적으로 운영되기 위해서는 강제적 부여가 바람직할 것이다. 그러나 그러한 강제적 부여만이 오히려 기본권을 더 잘 보장하는 방법이 된다는 것에 대해 국가 스스로의 입증에 없는 한, 강제적 부여는 주민등록번호에 대한 정보주체의 자기결정권을 박탈하는 것이 될 뿐이다. 연결기능 내지 묘사기능까지 가지는 주민등록번호로 인해 야기될 수 있는 각종 사생활 침해의 불이익은 고스란히 정보주체가 스스로 부담해야 함에도 불구하고 주민등록번호로부터 벗어날 수 있는 아무런 선택의 여지가 없는 상황이 되기 때문이다. 이는 결국 자기 삶을 구성하는 사실에 관한 자율적 결정의 가능성을 부정하는 의미를 가지는 동시에, 정보주체의 의지에 상관없이 전 국민에게 일률적으로 번호를 부여함으로써 행정 편의를 강화하겠다는 의미로 이해될 여지가 있다. 게다가 주민등록번호가 반드시 전 국민에게 강제로 일률적으로 부여되어야만 식별수단으로 기능할 수 있다고 단정할 수도 없다. 현재로서도 주민등록번호가 없는 국민도 많으며, 주민등록번호 없이도 여타의 개인식별방법을 통해 얼마든지 개인식별이나 효율적 국가작용이 가능하기 때문이다. 외국에서는 대체로 ‘개인식별번호’를 두는 경우에도 이를 강제적으로 부여하는 경우는 찾아보기 힘들다.<sup>192)</sup>

따라서 개인정보라고 할 수 있는 주민등록번호를 개인에게 일률적·강제적으로

191) “주민등록번호는 비록 국가가 만들었지만 개인에 관한 정보로서 개인정보라고 볼 수 있다.”는 입장으로 송희준·김종철·조동섭, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11., 52쪽. 무엇보다 「개인정보 보호법」 제2조 제1호에 따르면, “‘개인정보’란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함)를 말한다.”라고 하여, 주민등록번호 자체를 하나의 개인정보로 파악하고 있다.

192) 이에 대해 자세한 것은 “Ⅲ. 주민등록번호의 생성·이용 상의 문제점 3. 주민등록번호에 대한 찬반 논란과 외국의 사례” 부분 참조.

부여하는 것은 단지 행정의 편의성만을 추구한 것이라 평가될 수 있으며, 개인정보 자기결정권을 보장하기 위한 덜 침해적인 방법인 임의적 부여의 방법을 배제한 것이라는 점에서 과도하게 개인정보 자기결정권을 제한하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.

또한 주민등록번호의 이용 강제나 불법적 이용, 남용의 현실은 최소침해성의 관점에서 볼 때 기본권 침해의 가능성이 있다. 앞서 살펴보았듯이, 현행 주민등록번호는 단순한 개인식별기능에 그치지 않고, 더 나아가 개인의 동일성을 인증하고, 심지어 그 존재를 묘사하며, 각종 개인 관련 정보를 서로 연결하는 연결자로서 활용되고 있다. 외국의 다양한 사례들과 비교하더라도 이러한 점은 우리 주민등록번호의 특징이라고도 할 수 있다. 주민등록번호가 이러한 성격과 기능을 가지는 한, 주민등록번호의 이용 여부에 대한 정보주체의 자기결정권은 매우 중요한 의미를 가진다. 반대로 그 이용을 강제하거나 다른 주체에 의해 자신의 주민등록번호가 불법적으로 이용되거나 남용되는 상황이 지속된다면 그 자체로 개인정보 자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있는 것이다.

따라서 주민등록번호의 이용을 목적구속성에 따라 목적에 맞는 이용으로 한정하고 최소화해야 하며, 그 이용을 거부할 수 있도록 하여야 하고, 또 불법적 이용과 남용을 줄이기 위한 특별한 조치가 수반되어야 한다. 게다가 현재 주민등록번호는 국·내외로 유출되어 있는 심각한 상황에 있으므로, 이러한 조치들이 마련되지 않는다면 사실상 기본권의 침해를 방치하는 결과가 될 수도 있는 것이다.

결국 기본권 침해를 최소화할 수 있는 방법들이 있는 상황에서 이를 충분히 갖추지 못하고 있는 현행 주민등록번호제는 최소침해성에 반한다고 생각된다.

#### (라) 법익 균형성의 검토

끝으로 주민등록번호로써 달성되는 개인식별의 용이성 내지 주민생활의 편익이나 행정사무의 적정한 처리 등의 ‘공익’과 이로 인해 야기되는 개인정보 자기결정권 등 기본권 침해의 불이익 간의 법익균형성 여부에 대해서도 적지 않은 의문이 제기될 수 있다. 설령 주민등록번호의 공익적 유용성과 필요성이 아무리 크다고 하더라도, 앞서 살펴본 바와 같이, 연결자(node)로서 구축되고 있는 현행 주민등록번호제 하에서는 사생활 침해 내지 개인정보 자기결정권의 침해 가능성 역시 매우 높고 심각하기 때문이다. 즉, 주민등록번호제로써 추구하는 공익은 더 완화된

방법을 통해서도 얼마든지 실현될 수 있지만, 현행 주민등록번호제를 고수할 경우 심각한 기본권 침해의 가능성을 감수할 수밖에 없다는 것이다.

다만, 이렇게 불합리한 문제가 있음에도 불구하고 오랜 기간 주민등록번호제가 지속될 수 있었던 이유는 무엇보다 주민등록번호 자체가 우리 실생활에 매우 익숙하고 또 사생활 침해가 빈번하다보니 기본권 침해의 감각이 다소 무뎠기 때문으로 생각된다. 또 그렇기 때문에 여전히 주민등록번호제의 중요성을 강조하는 입장도 견지되고 있는 것이다. 하지만 그렇다고 하여 주민등록번호제의 기본권 침해가 정당화될 수는 없을 것이다.

한편, 헌법재판소는 “지문날인제도”에 관한 사건에서 “다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성이 높은 것은 지문보다는 오히려 주민등록번호라고 할 것이고, 실제로 그러한 해악이 현실화되고 있다고 볼 아무런 사정을 발견할 수 없는 상황에서 잠재적 해악의 발생가능성만으로 이를 이익형량에 있어서 중요한 고려대상으로 삼기는 어렵다”<sup>193)</sup>고 하여 ‘잠재적 해악의 가능성’을 이익형량의 고려대상에서 배제하였다. 그러나 주민등록번호의 사용 규모나 파급력을 감안하면 잠재적 해악이라고 단정하기도 어렵거니와, 설령 잠재적 해악이라고 하더라도 이미 알려지고 쟁점이 되는 사항을 법익균형성 심사의 고려대상에서 배제하는 것은 타당하지 않아 보인다. 만약 잠재적 해악이라고 하여 심사의 고려대상에서 제외한다면, 객관소송으로서의 헌법재판의 성질에 부합하지 않을 수 있으며, 심지어 거의 모든 기본권 침해여부에 있어서 불충분한 논증이 불가피할 것이라 생각된다.

또한 주민등록번호를 통해 국가가 개인의 일거수일투족을 들여다 볼 수 있는 가능성이 열려있는 만큼, 국가에 의한 감시·통제수단화의 가능성 또한 전혀 배제할 수는 없을 것이다. 이 역시 헌법재판소의 논리대로라면 잠재적 해악에 불과하겠지만, 객관소송인 헌법재판에서 다루어야 할 중요한 논점이라고 할 것이다.

따라서 단순히 개인식별의 용이성 또는 주민생활의 편익이나 행정사무의 적정한 처리라는 공익만으로는 기본권 침해의 불이익을 상쇄하기 어려워 보이므로, 법익균형성을 달성하기도 어려울 수 있다. 물론 우리나라의 국가 안보 등을 감안하여 특별한 인적 특성의 방법이 필요하다고 한다면 또 다르게 볼 여지가 없지는

---

193) 헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 693.

않으나, 이 경우에도 과연 최소침해성이나 법익균형성을 통과할 수 있을지 의문이 여전히 남는다.<sup>194)</sup>

근래 헌법재판소는 인터넷 “본인확인제”를 규정한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5 제1항 제2호에 대한 헌법소원사건에서 “본인확인정보는 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 정보로서 개인정보 자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보에 해당한다”고 하면서, “정보통신서비스 제공자에 대한 본인확인정보 보관의무 부과로 인하여 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가함에 따라 게시판 이용자가 입는 불이익 및 수사기관 등이 정보통신서비스 제공자에게 이용자의 개인정보 제출을 요청(전기통신사업법 제83조 제3항)하는 경우에 발생할 수 있는 본인확인정보의 ‘보관목적 외 사용 우려’에 비추어 보면, 개인정보 자기결정권의 제한 역시 중대함을 부인할 수 없다.”고 결정한 것은 좋은 참고 될 것이다.<sup>195)</sup>

## 다. 소결

우리나라의 주민등록번호는 번호변경의 가능성도 없으면서 강제적으로 부여될 뿐만 아니라 많은 데이터베이스를 서로 연결하는 ‘연결자(node)’로 사용되어 분명 지나치게 많은 정보를 담는 수단이 되고 있다. 게다가 새로운 법적 규제에도 불구하고 그 이용이 강제되거나 남용하는 경우도 적지 않으며, 주민등록번호가 해외로 유출되어 있을 뿐만 아니라 거꾸로 해외에서 국내로 불법 수입되는 사례까지 나타나고 있다. 결국 주민등록번호제는 현재로서는 간과할 수 없는 기본권 침해의 가능성을 내포하고 있다고 보인다.

---

194) 다만, 헌법재판소는 “지문날인제도”와 관련한 주민등록법 제17조의8등 위헌확인사건에서 “법은 현실여건의 바탕 위에서 그 시대의 역사인식이나 가치이념을 반영하고 있는 것이므로, 어느 특정한 법이 뿌리박고 있는 정치·경제·사회적인 현실과 역사적 특성을 무시하고 헌법의 순수한 일반이론에만 의존하여서는 그 법에 관련된 헌법문제에 대하여 완전한 이해와 적절한 판단을 할 수 없다고 할 것”(헌재 1996. 12. 26. 90헌바19등, 판례집 8-2, 729, 757)이라고 하면서, “우리나라는 분단국가로서 아직도 체제대립이 상존하고 있는 실정으므로, 그러한 사정에 있지 아니한 다른 나라들에 비하여 국가안보차원에서 국민의 정확한 신원확인 필요성이 크다는 점도 법익의 균형성 판단과 관련하여 고려하지 않을 수 없을 것이다.”라고 하여 판단한바 있다. 헌재 2005. 5. 26, 99헌마513, 판례집 17-1, 668, 693.

195) 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47 등, 공보 제191호, 147, 155.

이렇게 볼 때, 현행 주민등록번호제는 비록 방법의 적합성은 인정되지만, 피해의 최소성과 법익의 균형성에 있어서 과도하게 개인의 인격권과 개인정보 자기결정권을 제한하여, 기본권의 침해에 이르는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

## 6. 법률유보의 원칙, 포괄위임금지의 원칙 위반 여부의 검토

### 가. 주민등록번호와 법률유보 원칙의 위반 여부

앞서 살펴보았듯이, 주민등록번호가 헌법상 기본권인 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보 자기결정권을 제한할 수 있다는 점에서, 법률유보의 원칙상 주민등록번호는 법률적 근거의 마련을 통해 도입되어야 한다.

헌법재판소에 따르면, “기본권제한에 관한 법률유보원칙은 법률에 근거한 규율을 요청하는 것이므로, 그 형식이 반드시 법률일 필요는 없다 하더라도 법률상의 근거는 있어야 한다.”고 한다.<sup>196)</sup> 다만, 이러한 헌법재판소의 입장을 놓고 법률유보의 원칙을 완화시킬 수 있다고 해석해서는 안 될 것이다. 오히려 법률유보의 원칙은 기본권 제한에 관련된 중요한 사항에 대해 입법자인 의회 스스로 결정을 내림으로써 기본권 제한에 관한 예측가능성을 높이도록 하고, 무엇보다 행정권에 대한 엄격한 법률적 기준을 제공함으로써 행정권의 남용과 기본권 침해를 방지해야 할 필요가 인정된다.<sup>197)</sup>

따라서 입법자는 주민등록번호에 대한 도입 근거를 마련하는 것에 만족할 것이 아니라, 더 나아가 그 목적, 그에 따른 사용 범위와 사용 방법 및 절차, 법적 한계까지 근거 법률을 통해 명확히 규정함으로써 주민등록번호에 의한 기본권 침해를 방지할 헌법상의 의무가 있다.

이렇게 볼 때, 과거에 법률적 근거조차도 없이 시행되던 주민등록번호는 위헌을 면하지 못할 것이다. 주민등록번호는 1968년 ‘시행령’ 개정으로 도입된 후 오랫동안 법률적 근거 없이 시행되어 오다가, 다행히 2001년 4월 27일 시행된 개정 「주

196) 헌재 2006. 5. 25. 2003헌마715, 판례집 18-1 하, 112, 121-122; 헌재 2009. 4. 30. 2005헌마514, 판례집 21-1 하, 185, 197.

197) 헌재 1999. 5. 27. 98헌마70, 판례집 11-1, 633, 643-644; 헌재 1999. 1. 28. 97헌가8, 판례집 11-1, 1, 7.; 헌재 2000. 1. 27. 98헌가9, 판례집 12-1, 1, 8 참조.

민등록법」 제7조 제3항이 신설되어 “시장·군수 또는 구청장은 주민에 대하여 개인별로 고유한 등록번호(‘주민등록번호’)를 부여하여야 한다.”고 함으로써 처음으로 법률적 근거가 마련되었다.<sup>198)</sup>

그러나 「주민등록법」은 여전히 주민등록번호의 목적을 제한하고 있지도 못하며, 또 사용범위와 사용방법 및 절차, 법적 한계에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않고 있다.

다만, 주민등록번호의 ‘사용’에 대해서는 「주민등록법」이 아닌, 「개인정보 보호법」 제24조에서 주민등록번호와 관련한 “고유식별정보의 처리 제한”을 규정하고 있다. 이에 따르면, “주민등록번호 등 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위해 부여된 고유식별정보는 원칙적으로 처리를 금지”하고, “별도의 동의를 얻거나 법령에 의한 경우 등에 한하여 제한적으로 예외를 인정”하고 있다. 따라서 ‘정보주체에게 별도의 동의를 받은 경우’와 ‘법령에서 구체적으로 고유식별정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우’에는 고유식별정보의 처리가 가능하다.

그러나 앞서 언급하였듯이, 「개인정보 보호법 시행령」 제19조는 법 제24조 제1항에 속하는 고유식별정보의 범위를 규정하면서 단서에서는 “다만, 공공기관이 법 제18조 제2항 제5호부터 제9호까지의 규정에 따라 고유식별정보를 처리하는 경우의 해당 정보는 제외한다.”고 하여, 이 경우에는 당사자의 별도 동의나 또는 고유식별정보의 처리에 대한 요구나 허용에 관한 별다른 법령이 없이도 고유식별정보를 처리할 수 있게 하였다.

이에 대해서는 우선, 「개인정보 보호법」 제24조는 ‘법령’이라고 표현함으로써 법률이 아닌 시행령 등에 의해 규율될 수 있게 하고 있는데, 주민등록번호의 사용범위를 ‘법률’로써 규정해야 한다는 요청에 비추어 볼 때 이 부분은 법률유보의 원칙에 위배될 수 있다고 할 것이다. 또한 공공기관이 주민등록번호를 처리할 수 있는 경우에는 그나마 「개인정보 보호법」 제24조에서 별도의 법령상 근거를 마련하도록 하고 있음에도 불구하고, 동 시행령 제19조에서는 그 법령상의 근거조차도 없이 처리할 수 있게 하고 있다. 이는 법률적 제한을 하위법령인 시행령으로 다시 해제한 결과를 낳는 문제가 있으며, 그나마 주민등록번호의 처리 근거는 「개인정

---

198) 「주민등록법」 [시행 2001. 4. 27] [법률 제6385호, 2001. 1. 26, 일부개정] 기존의 「주민등록법 시행령」 제7조 제1항은 이에 따라 같은 해 7월 18일 삭제되었다.

보 보호법」 제24조라는 매우 추상적이고 포괄적인 규정만이 남는다고 할 수 있다. 따라서 이러한 점들에 비추어 볼 때, 주민등록번호제는 헌법상 법률유보의 원칙에 위배될 수 있다.

#### 나. 주민등록번호와 명확성 원칙 위반 여부

‘명확성 원칙’은 헌법적 원칙의 하나로 인정된다. “법치국가원리에서 도출되는 ‘명확성 원칙’은 기본적으로 모든 기본권제한입법에 대하여 요구된다. 이에 따라 법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있어야 한다. 그러므로 법규범의 규정내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 또한 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것이다.”<sup>199)</sup>

따라서 국민의 기본권을 제한하는 사항인 주민등록번호의 사용 목적과 범위, 절차나 한계 등을 근거 법률인 「주민등록법」에 함께 명확히 규정함으로써 이를 기본권 주체들로 하여금 자신의 기본권이 어떠한 경우 어느 정도로 제한될 수 있는지를 알 수 있게 할 수 있으며, 이로써 법집행 당국의 자의적인 법집행을 방지할 수 있게 될 것이다.

그런데, 현 주민등록번호의 근거 법률인 「주민등록법」 제7조 제3항은 주민등록번호의 ‘부여 근거’만을 규정할 뿐이고, 그 밖에 주민등록번호의 사용 범위, 절차, 법적 한계 등을 전혀 마련하지 못하고 있다.

다만, 「주민등록법」은 제1조에서 “이 법은 . . . 주민의 거주관계 등 인구의 동태(動態)를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.”고 하고 있는데, 주민등록번호가 주민등록제도의 일부라는 점에서 보자면, 주민등록번호는 기본적으로 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 파악하기 위한 주민등록의 목적에 따르는 활용에 그쳐야

199) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바27등, 판례집 4, 255, 268-269; 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 341-342; 헌재 2003. 10. 30. 2003헌바11, 01010001, 100 참조.

할 것으로 ‘해석’할 수는 있다. 이러한 의미에서 「주민등록법」 제9조는 “개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로, 세대별 주민등록표는 세대주의 주민등록번호순으로 각각 정리하며, 이에 관한 구체적인 사항은 행정안전부장관이 정한다.”고 규정하고 있으나, 주민등록번호가 단지 주민등록표의 편철에 활용됨을 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 법률상의 활용범위는 실제 주민등록번호의 활용 범위를 한정하지도 못할 뿐만 아니라, 광범위한 이용이 이루어지고 있는 현실을 반영하고 있지도 못하는 문제가 있다.

또한 「주민등록법」 제1조는 주민등록번호를 “행정사무의 적정한 처리”를 위해 사용될 수 있다는 추상적인 근거를 마련해 놓고 있지만, 이러한 추상적 목적 규정만으로는 주민등록번호의 광범위한 이용에 대한 법적 근거가 마련되었다고 보기도 힘들 것이다.

그나마 주민등록번호의 활용과 범위 제한에 대해서는 부분적으로 「개인정보 보호법」과 같은 ‘타법률’에 의해 규율되고 있다. 하지만 타법률을 통해 주민등록번호의 처리가 부분적으로나마 제한되고 있더라도 이것이 주민등록번호에 대한 제한으로서 충분하지도 않을뿐더러, 정작 「주민등록법」의 관련 규정을 통해서도 이러한 내용을 전혀 알 수도 없다는 점에서 국민의 인식가능성을 확보하지 못하고 있다고 할 수 있다. 따라서 「주민등록법」의 주민등록번호 관련 규정들은 명확성 원칙에도 부합하지 않는다고 할 수 있을 것이다.

## 다. 주민등록번호와 포괄위임금지의 원칙 위반 여부

또한 주민등록번호는 ‘부여’의 법률적 근거가 마련된 이후에도 헌법상 포괄위임금지의 원칙에 위배될 수 있을 것이다. 「주민등록법」 제7조 제3항은 “시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(주민등록번호)를 부여하여야 한다.”고 하여 부여의 법률상 근거를 마련하고 있지만, 동조 제4항에서 “. . . 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.”고 규정하여 구체적인 생성·부여 방법을 포함한 그 외의 사항에 대해서는 사실상 하위법령에 포괄하여 위임하고 있기 때문이다.

그런데 「주민등록법 시행령」 제7조는 “. . . 주민등록번호를 부여하려면 반드시



시 등록기준지를 확인하여야 한다.”는 것과 “. . . 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.”는 것, 그리고 “주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.”는 것을 규정할 뿐이고, 다시 “주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.”라고 하여 재위임을 하고 있다. 이에 따라 주민등록번호의 생성 방법은 결국 ‘법률’이 아닌, 행정안전부령인 『주민등록법 시행규칙』 제2조에서 규율하고 있다.<sup>200)</sup> 그리고 동 시행규칙은 “『주민등록법』 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.”라고 규정하고 있다.

위임입법의 원칙에 관한 헌법 제75조와 제95조에 따르면,<sup>201)</sup> 어떠한 사항이 가변적이거나 기술적인 사항이어서 이를 하위법령에 위임할 필요성이 있더라도 수권법인 모법에서 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 하며, 하위법령은 이러한 범위 내에서만 해당 사항을 규율하여야 한다. 재위임의 경우에도 마찬가지이다.

물론 주민등록번호의 작성 방법을 단순히 기술적인 성질의 것으로 보아, 하위법령으로 정할 수 있는 사항이라고 볼 가능성을 완전히 부정하긴 어렵다. 하지만 주민등록번호의 구성 내용이 그 자체로 개인정보에 해당할 수 있고, 또 주민등록번호를 통해 다양한 개인정보가 연계되는 현실을 감안하면, 이를 단순히 기술적 사항이라고만 단정할 수는 없을 것이며, 오히려 원칙적으로 법률로써 규정되어야 할 중요한 사항이라고 볼 수 있다. 따라서 주민등록번호의 작성 방법 자체를 단순히 ‘시행규칙’으로 규율하는 것은 헌법상 법률유보의 원칙 및 포괄위임금지의 원칙에 비추어 적지 않은 문제가 있다.<sup>202)</sup> 주민등록번호가 그 자체로 국민의 기본권 제한과 밀접한 사항이라고 한다면 주민등록번호의 작성방법 내지 생성체계 자체는 법률로써 규율되어야 할 필요가 있는 중요한 사항이라고 볼 수도 있기 때문이다.

200) 또한 『주민등록법 시행규칙』 제3조는 ‘지역표시번호의 조정요청’에 대하여 “시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다.)은 읍·면·동을 폐지·분합하거나 읍·면·동의 관할구역을 변경하려면 이에 관한 조례의 시행일 10일 전까지 다음 각 호의 서류를 갖추어 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 지역표시번호의 조정을 요청하여야 한다. 1. 관계 조례의 사본 2. 폐지·분합 또는 관할구역이 변경된 읍·면·동의 명칭”이라고 규정하고 있다.

201) 헌법 제75조 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”, 제95조 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.”

202) 같은 지적으로서 **김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 324-327쪽.

앞서 살펴보았듯이, 주민등록번호의 부여 방법 등은 단순히 기술적 사항으로 단정할 수 없으며, 또한 그것이 단순히 ‘집행을 위하여 필요한 사항’이 아님은 물론이다. 그러나 주민등록번호와 관련한 「주민등록법」 및 동법 시행령은 간단한 주민등록번호의 부여와 관련한 근거규정을 두는 외에는 모법에서 별다른 구체적 범위를 정함이 없이 중요한 사항들을 모두 하위법령에서 규정하고 있는 상황에 있다.

이러한 점은 헌법 제75조 및 제95조가 명령하는 위임입법의 원칙에도 맞지 않는다고 평가될 수 있다.<sup>203)</sup>

## 7. 주민등록번호의 감시·통제수단화의 위험성 문제

### 가. 감시국가 내지 통제국가의 의미와 반(反)헌법성

민주적 헌법국가란 다른 말로 민주적 기본질서가 ‘부정되지 않는’ 국가라고 칭할 수 있다. ‘민주적 기본질서’는 민주주의를 민주주의이게 만드는 민주주의의 핵심적 요소, 민주주의를 가능하게 하는 공통의 기초를 뜻한다.<sup>204)</sup> 헌법재판소의 국가보안법 제7조에 관한 한정합헌 결정에 따르면 자유민주적 기본질서란 “모든 폭력적 지배와 자의적 지배를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서”를 뜻하며, “기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등”을 구성요소로 한다.<sup>205)</sup>

반면, 국민의 기본권 보장과 무관한, 혹은 이를 빙자하여 그 외의 목적을 추구하려는 국가는 그러한 민주주의의 근본가치를 부정하는 국가라고도 할 수 있다. 특히 국민을 감시하고 통제하려는 감시국가나 통제국가는 그 자체로 헌법에 반하는 것이며, 특히 기본적 인권의 존중에 배치되고, 자의적 지배에 이르는 위험성을 가진 것이라 하겠다. 그러한 국가는 국민을 감시하고 통제하려 할 것이며, 국민은

203) 김일환, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9., 한국헌법학회, 324-327쪽.

204) 물론 이러한 요소들은 민주주의의 실현을 위한 요소로서 적극적으로 규정되기 보다는, 오히려 침해되어서는 안 되는 최소한의 내용을 소극적으로 규정한 것이라고 이해되어야 할 것이다. 이에 대해서는 장영수, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012, 172쪽 이하 참조.

205) 현재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 제2권, 49, 50.

이러한 국가에 대해 저항할 수밖에 없을 것이다. 민주적 헌법국가 하에서는 이러한 방향으로 국가질서가 형성되거나 국가작용이 이루어지는 것은 금지된다.

하지만 오늘날 과연 그러한 일이 가능하겠느냐는 의구심에도 불구하고, 예컨대, 근래 논란이 되었던 국가기관의 민간인 사찰 사건은 개인정보에 대한 국가의 불법적 사용이 여전히 가능하다는 점을 확인시켜 주었다. 즉, ‘민주화’ 되었다고 하는 오늘날에도 얼마든지 국가의 개인에 대한 불법적 감시와 통제가 가능할 수 있다는 것이다.

따라서 민주국가에서의 권력이더라도 ‘권력의 속성상 남용될 가능성’이 있기 때문에 항상 헌법을 중심으로 한 법치주의의 확립과 국가질서의 민주적 형성을 논할 필요가 크다. 더구나 우리나라의 정치현실은 아직 민주주의라는 ‘규범의 내면화’가 충분히 이룩되지 못하고 있는 상황에 있다는 점에서 국가에 의한 국민의 개인정보 집적에 따른 위험성이 더 크게 문제될 수 있다.

그런데, 국민에 대한 감시와 통제의 문제는 단지 국가의 경우에만 일어나는 것은 아닐 것이다. 오늘날 민간기업의 경우에도 국민 개개인에 대한 정보를 집적하고 이를 통해 개개인의 사적 영역을 감시하고 또 제어할 수 있는 막강한 영향력을 가진 경우가 적지 않기 때문이다. 민간기업에 있어서 수익의 극대화란 결국 경제력의 증대의 욕구로 나타날 것이고, 이는 정보화 사회 속에서 정보력의 강화로 이어질 수밖에 없으며, 이를 위한 개인정보는 중요한 상업적 가치 있는 정보로서 수집의 유혹을 받는 대상이 될 수 있다. 따라서 민간기업 역시 개인정보를 집적하여 이를 자의적으로 활용하고자 하는 유혹을 받을 수밖에 없으며, 이는 특히 지식·정보화 사회의 발달과 더불어 주민등록번호제도에 편승해 집적된 정보를 활용하는 방식으로 나타날 가능성이 있는 것이다.

“정보사회에서 개인정보의 지배는 그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결의 조건이 되지만, 동시에 타자(정부나 기업체)에 의한 개인정보의 지배는 정보주체를 통제할 수 있는 권력의 기초가 된다.”<sup>206)</sup> 하지만, 국가의 정보 권력은 민주적 과정 속에서 제한이 가능하다고 할 수 있겠지만, 불행히도 민간의 정보 권력은 그러한 제한이 사실상 쉽지 않은 상황에 있다. 다행히 근래 「개인정보 보호법」

206) 정재황, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12., 103-104쪽.

의 제정으로 다소간에 민간부문의 주민등록번호 수집·이용이 제한될 수 있는 법적 토대가 마련되었다.

## 나. 개인식별수단 자체의 양면성 : 필요성과 위험성

한편으로 개인식별수단 자체는 효율적인 법치의 실현을 위한 인적 특정의 방법으로서 그 필요성이 인정된다. 국가가 국민을 파악하지 않고서는 적정한 법의 적용과 집행이 가능하지 않기 때문이다.

하지만 다른 한편, 개인식별수단은 국민의 사적 영역이 드러나도록 하는 방법이 될 수 있으며, 이것이 경우에 따라서는 국가가 국민을 감시하고 통제하는 수단으로 남용·악용될 가능성도 내포하고 있음을 함께 고려하지 않을 수 없다. 개인식별수단을 통해 아무리 행정목적의 효율적 달성이 가능하더라도, 개인정보의 국가적 수집과 보관은 남용의 가능성에 언제든지 개방되어 있음을 부정하기 어렵기 때문이다.

따라서 개인식별수단의 필요성이 인정된다고 하여 무한하게 활용될 수 없는 것으로 인식된다. 개인식별수단은 그 필요성과 함께 위험성을 함께 내포하는 ‘양면성’을 지닌 것으로 볼 수 있기 때문이다. 개인식별수단의 활용 정도가 커지고 다양해질수록 그 오·남용의 위험성도 함께 커질 수밖에 없다는 점에서 ‘양날의 칼’과 같다고 할 수 있을 것이다. 즉, 개인식별수단을 잘 쓰면 매우 효율적인 국가 운영이 가능한 수단이 될 수 있지만, 잘못 쓰면 국가가 개인을 감시하고 불법적인 행위를 일삼을 수 있는 환경이 만들어지는 셈이다.

## 다. 개인식별수단으로서의 주민등록번호와 감시·통제수단화의 위험성

이러한 개인식별수단의 감시·통제수단화의 위험성은 결국 ‘끊임없는 감독과 통제의 필요성’을 요구한다. 개인식별수단의 남용의 가능성은 주기적이고 지속적인 감독과 통제 하에서만 줄어들 수 있을 뿐이기 때문이다. 그러한 통제가 충분히 이루어지지 않는다면, 감시·통제수단으로 사용될 위험성을 방치하는 결과가 된다.

그러면 과연 현재의 주민등록번호의 수집·보관 체계에 있어서 그러한 통제의

가능성이 마련되고 있는가? 만약 그러한 통제의 가능성이 없다면 결국 무게중심이 과도하게 행정 효율성에 맞춰져 있다고 평가될 것이다. 이 경우 비록 그것이 국민의 기본권 실현에 유용한 법적 토대를 제공하고 있더라도 헌법적 요청을 충족한다고 보기는 어려울 것이다.

그런데, 주민등록번호의 경우 국가를 포함한 공공기관이 필요 최소한의 범위에서 개인식별수단으로 사용하고 있는지는 의문이다. 주민등록번호의 유용성이 인정된다는 것이 분명한 사실이듯이, 주민등록번호의 사용은 「주민등록법」상의 목적 범위를 넘어 오랜 시간 광범위하게 확대되어 왔다는 점 역시 분명하다. 「주민등록법」 제1조의 ‘행정사무의 편의성’은 특정 행정작용의 효율성으로 파악될 수도 있지만, 넓게 보면 단순히 국가작용의 편의성으로 왜곡될 수 있는 것이다.

이렇게 볼 때, ‘개인식별수단의 필요성과 이에 상응하는 위험성 저감의 노력 간에 적절한 균형’이 이루어지지 않는 한, 현재로서는 개인식별수단으로서의 주민등록번호가 부지불식간에 감시·통제수단화되어 국민의 기본권을 침해할 가능성을 배제하기 어렵다.

## Ⅵ. 결론 : 주민등록번호제의 합리적 개선을 위한 제언

### 1. 주민등록번호제의 위헌성과 합리적 개선의 필요성

주민등록번호와 같은 개인별 고유식별수단, 즉 개인식별수단은 오늘날 정보화 사회 속에서 일단 그 유용성과 필요성이 긍정된다.

그러나 지금처럼 개인별 고유식별수단인 주민등록번호를 모든 경우에 확대 사용함으로써 모든 개인정보의 ‘연결자’ 내지 ‘만능열쇠’가 되도록 하는 것은 개인정보 유출의 위험성의 문제뿐만 아니라, 주민등록번호의 존재 목적 자체에 반한다. 특히 국가가 관리하는 각 분야의 정보를 주민등록번호를 통해 집중시킬 수 있도록 제도화하는 것은 주민등록번호의 존재 목적을 넘어서는 것이라고 할 수 있다.

또한 이러한 주민등록번호를 개인별로 강제로 부여하고, 그 이용이 법률상 또는 사실상 강제되며, 사인 간에 주민등록번호의 불법적 이용이 일어나는 것은 결국 개인정보 자기결정권 등의 기본권을 침해할 수 있다. 물론 주민등록번호의 이용을 규제하기 위해 「개인정보 보호법」 등의 법제가 마련되고 있지만, 이미 주민등록번호가 광범위하게 국내·외로 유출되어 있다 보니 그러한 규제마저 유명무실해질 우려가 있다.

또한 주민등록번호제의 모법인 「주민등록법」은 주민등록번호제가 합헌적으로 운영되기 위하여 필요한 법률적 규율 사항을 갖추지 못함으로써 법률유보의 원칙에 위배될 수 있을 뿐만 아니라, 명확성 원칙 및 포괄위임금지의 원칙에도 부합하지 않는다고 평가될 수 있다. 게다가 민주주의의 내면화가 공고하지 못한 우리의 현실에서는 주민등록번호가 국가에 의한 감시통제수단으로 남용될 가능성 역시 배제할 수 없다. 이러한 내용을 종합하여 볼 때, 현행 주민등록번호제는 헌법에 반하는 것이라 평가될 수 있을 것이다.

반면, 이러한 주민등록번호의 문제점에도 불구하고, 주민등록번호의 고유한 장점과 개인식별수단의 필요성을 이유로 이를 유지하여야 한다는 입장 역시 전혀 무시되기는 어려울 수 있다. 또한 주민등록번호의 현실적인 용도가 너무 커서 폐지에 따른 사회적 비용과 혼란이 매우 클 것으로 예상되기 때문에 쉽사리 폐지되

기는 어려울 것이란 의견도 간과할 수 없다.

그러므로 주민등록번호제의 존폐 여부에 대해서는 여전히 신중한 접근이 필요하다. 하지만 그렇다고 하여 이를 '뜨거운 감자'로 치부하거나, '아포리아(aporia)'로 간주되어서도 곤란하다. 주민등록번호의 의미와 중요성이 클수록 가능한 한 빨리 그 문제점을 해소하고 기본권 보장에 합치되는 합헌적인 제도로 정착될 수 있도록 개선하는 것이 더 중요하기 때문이다.

따라서 주민등록번호제가 헌법에 반한다면, 원칙적으로 이를 폐지하는 것이 옳을 것이지만, 개인식별번호 자체의 필요성과 주민등록번호제의 폐지에 따르는 사회적 비용과 혼란 등을 감안하면, 지금으로서는 주민등록번호제의 위헌성을 완화시키는 점진적인 개선입법이 필요할 것이며, 만약 헌법재판소에 의한 심판절차를 거치더라도 당장의 위헌결정보다는 헌법불합치결정을 통한 입법적 개선의 여지를 두는 것이 불가피할 것이다.

## 2. 주민등록번호제의 부분적 변화와 그 한계

설령 주민등록번호제를 유지하여야 한다는 입장에 따르더라도, 주민등록번호제의 문제점을 완전히 외면하는 것은 아니다. 주민등록번호제의 문제점을 염두에 두고, 지금까지 주민등록번호제를 합헌적으로 개선하기 위하여 주민등록번호체계를 개편해야 한다거나,<sup>207)</sup> 또는 그 밖의 다양한 대체수단의 마련함으로써 주민등록번호의 유출이나 오·남용을 방지하고 사생활 침해를 예방해야 한다는 주장이 다양하게 제기되어 왔다.

이러한 맥락에서 국가질서 전반에서의 '개인정보의 보호'를 강화하기 위한 노력이 경주되면서, 동시에 주민등록번호와 관련한 보호조치가 함께 마련되기도 하였다. 즉, 「개인정보 보호법」 및 「정보통신망법」의 제·개정 이후 주민등록번호의 사용을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하고 있으며,<sup>208)</sup> 제한적이거나 주민

207) 주민등록번호체계의 개편방안에 대해 자세한 것은 **김민호·지성우·김명식**, 주민등록제도 개선 방안연구, 국가경쟁력강화위원회 연구용역보고서, 2009.11, 149-163쪽 참조.

208) 「개인정보 보호법」은, 그 제·개정 이유에 따르면, “정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대로 사회 모든 영역에 걸쳐 개인정보의 수집과 이용이 보편화되고 있으나, 국가사회 전반을 규율하는 개인정보 보호원칙과 개인정보 처리기준이 마련되지 못해 개인정보 보호의 사각지대가 발생할 뿐만 아니라, 최근 개인정보의 유출·오용·남용 등 개인정보 침해 사례가 지속적

등록번호의 사용 범위를 축소하고 있는 것이 대표적인 변화 내용이다.

또한 정부는 주민등록번호를 사용하도록 되어 있던 각종 법령상의 서식에서 주민등록번호의 사용이 불필요한 경우 일괄적으로 개정함으로써 법령을 정비하기도 하였다.<sup>209)</sup> 이들 대부분은 별지 서식을 직접 바꾸거나, 혹은 별지서식 중 주민등록번호란 중 ‘주민등록번호’를 ‘생년월일’로 바꾸도록 하는 내용을 담고 있다. 민간 부문에서도 생년월일이나 개인휴대전화번호만으로 개인을 특정할 수 있게 서식을 작성하는 경우가 늘어나고 있으며, 인터넷상으로는 주민등록번호제를 대체하는 개인식별번호로서 아이핀과 같은 제도가 도입되기도 하였다.

특히 아이핀(I-PIN, Internet Personal Identification Number)은 인터넷상에서 주민등록번호의 유출과 오남용 방지를 목적으로 2005년 정보통신부가 마련한 제도로써, 대면확인이 불가능한 인터넷상에서 주민등록번호를 대신하여 본인임을 확인받을 수 있는 사이버 신원 확인번호이다. 한국정보보호진흥원의 설명에 따르면,<sup>210)</sup> 아이핀은 주민등록번호와는 달리 생년월일, 성별 등의 정보를 갖지 않으며 언제든지 변경 가능한 장점을 가지며, 2007년 현재 본인확인기관 5곳(한국신용평가정보, 한국신용정보, 서울신용평가정보, 한국정보인증, 한국전자인증)을 통해 서비스되고 있고, 하나의 아이핀을 발급받으면 아이핀을 적용한 사이트에서는 모두 사용이 가능하다고 한다.

물론, 이러한 대체수단에 의해 인터넷 상 주민등록번호의 불법적 수집과 이용의 문제가 상당히 개선될 수 있을 것이라는 점은 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다.

---

으로 발생함에 따라 국민의 프라이버시 침해는 물론 명의도용, 전화사기 등 정신적·금전적 피해를 초래하고 있는 바, 공공부문과 민간부문을 망라하여 국제 수준에 부합하는 개인정보 처리 원칙 등을 규정하고, 개인정보 침해로 인한 국민의 피해 구제를 강화하여 국민의 사생활의 비밀을 보호하며, 개인정보에 대한 권리와 이익을 보장하려는 것”이라고 파악된다. 또 동법 제24조에서 “고유식별정보의 처리 제한”을 규정하고 있으며, 이에 따라 주민등록번호의 광범위한 사용 관행을 제한함으로써 주민등록번호 오·남용을 방지하는 한편, 고유식별정보에 대한 보호가 한층 강화될 것으로 기대되고 있다.

209) 예컨대 「개인정보 보호를 위한 상가건물 임대차보호법 시행령 등 일부 개정령」(시행 2012. 5. 23.), 「개인정보 보호를 위한 공공기록물 관리에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2012. 5. 31.), 「주민등록번호 등 개인정보 처리 근거법령 일괄정비를 위한 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2011. 10. 19.), 「주민등록번호 보호를 위한 원자력법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007. 5. 10.), 「주민등록번호 보호 및 행정서류용 사진규격 통일을 위한 개발이익환수에 관한 법률 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007. 3. 19.), 「주민등록번호 사용 개선을 위한 병역법 시행규칙 등 일부개정령」(시행 2007. 2. 21.), 「주민등록번호의 사용개선을 위한 국립환경과학원 시험의뢰 규칙 등 일부개정령」(2008. 2. 26.) 등이 그것이다.

210) 한국정보보호진흥원 홈페이지 ([www.kisa.or.kr](http://www.kisa.or.kr)) 참조.



그러나 이로써 주민등록번호의 단점이 보완되거나 그 위헌성이 저감되었다고 단정하기는 어려울 것으로 보인다. 예컨대, 아이핀은 아이핀 발급업체인 본인확인기관이 매개된 차이가 있을 뿐, 아이핀 역시 기본적으로 주민등록번호를 기반으로 한다는 점에서 주민등록번호와 큰 차이가 없다는 지적이 가능하기 때문이다. 또한 본인확인기관 역시 ‘국가의 늘어난 팔’이라고 볼 수 있다면 국가 주도의 일률적 주민등록번호 부여와 집중 관리의 구도는 여전히 크게 달라지지 않는다.

그런데, 여기서 두 가지 의문이 제기된다. 이러한 다양한 노력까지 하면서 정작 왜 주민등록번호는 그대로 유지하려 하는지에 대한 의문과 과연 이러한 대체수단이 주민등록번호제의 문제점을 해소할 수 있는 것인지에 대한 의문이다. 대체수단이란 것이 주민등록번호제를 말 그대로 완전히 대체하는 것이 아니라면, 결국 질병의 근원적 원인은 그대로 둔 채 겉으로 드러난 증상을 완화하는 정도의 ‘대증요법’에 그치는 것은 아닌지에 대한 의문인 것이다.

2012년 「개인정보 보호법」과 「정보통신망법」의 제·개정에 따라 주민등록번호의 사용이 엄격히 제한되도록 하고 있음에도 불구하고 여전히 주민등록번호제의 문제점은 사라지지 않은 것으로 보인다. 무엇보다 일률적이고 강제적으로 전 국민에게 주민등록번호를 붙이고 있으며, 주민등록번호가 여전히 주민등록법상의 목적을 넘어 광범위하게 수집·사용되고 있다는 점, 여전히 주민등록번호를 ‘노드’로 하는 많은 데이터베이스가 구축되고 있다는 점에서 사생활의 침해의 잠재적 위험성이 계속 남아있기 때문이다. 주민등록번호의 활용상의 문제가 적어진다고 하여 주민등록번호 자체의 문제점이 함께 사라진다고 할 수는 없다. 주민등록번호제의 합헌성은 주민등록번호제 자체의 변화 없이 주민등록번호의 활용 제한만으로 확보되기는 어렵기 때문이다.

### 3. 합리적 개선의 필요성과 그 방향

#### 가. 주민등록번호의 생성·부여 방식의 변화

무엇보다 ‘주민등록번호의 구성 체계 자체를 변화’시킬 필요가 크다. 물론 현행 주민등록번호가 생년월일이나 성별 등의 인격 관련 사항으로 번호를 구성하는 것

은 개인식별을 위해 어느 정도 불가피하며, 이 자체가 기본권을 침해한다고 할 수는 없다. 그러나 현재 전국민의 주민등록번호가 이미 중국이나 동남아시아 등 해외로 유출된 상태여서, 현행 주민등록번호의 체계를 고집할 경우 유출된 번호를 악용한 각종 피해가 언제든지 나타날 수 있을 뿐만 아니라, 주민등록번호를 매개로 한 여러 가지 보안체계에도 큰 불안요인이 아닐 수 없다.

따라서 과연 지금과 같은 방식의 번호체계만이 최선의 방법인지도 고민해볼 필요가 있으며, 예컨대 일련번호의 방식으로 전환하거나 그 밖에 전혀 새로운 방식의 번호 체계를 마련함으로써 주민등록번호의 유출로 인한 잠재적 위험을 해소할 필요가 있다.

또한 개인식별수단을 강제로 부여하지 않는 방법을 고민해 볼 필요가 있다. 주민등록번호의 강제적 부여는 기본권의 최소침해성에도 반할 수 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 따라서 주민등록번호를 생성하더라도 이를 개개인에게 부여하는 것은 ‘임의적 부여로 전환’하고 특히 주민등록번호 외의 보조적 개인식별방법을 함께 마련함으로써 신원 확인 등의 기능을 보완할 필요가 있다. 획일적 수단의 강제적 부여와 사용은 그만큼 문제발생에 대하여 탄력적인 대응가능성을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다.

## 나. 주민등록번호의 사용 목적 제한과 대체 수단의 마련

주민등록번호제의 도입 목적에 맞게 ‘주민등록번호의 사용 범위를 한정할 필요’가 있다. 현재 주민등록번호제의 큰 문제 중 하나가 이를 통한 광범위한 정보의 수집·축적과 이용이다. 이를 통해 널리 행정의 효율화가 가능할 수 있지만, 다른 한편으로는 국가의 불법적 감시와 통제, 또 유출시 큰 피해의 발생 가능성이 잠재되어 있기 때문이다.

또한 주민등록번호를 더 이상 사용하지 않음으로 인해 발생하는 행정적 공백부분은 대체가 아닌 ‘새로운 식별수단의 개발을 통해 보완’되어야 하며, 동시에 각 분야별로 개인식별수단을 마련함으로써 ‘개인식별수단의 다양화’를 꾀할 필요가 있다. 이 경우 다소간의 행정비용의 증가가 예상될 수 있지만, 사생활 침해의 위험성을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 정보 보안의 강화에도 큰 도움을 줄 수 있는

점에서 필요하기 때문이다. 또한 앞으로의 정보화 시대에는 정보보안의 강화 및 보안기술의 발전이 행정의 효율성 강화보다 오히려 더 중요할 수 있다.

나아가 주민등록번호는 주민등록과 관련한 목적에 한정하고 또 그 밖의 공적인 개인식별수단도 그 목적에 맞게 한정하면서, 이러한 ‘공적인 개인식별수단을 민간 부분의 사적 용도로 사용할 수 없도록 금지’할 필요가 있다. 민간부문은 언제나 자율적인 자생노력을 기울일 능력이 있을 것이며, 개인식별수단과 같은 대체 수단을 마련함에 있어서도 스스로의 비용으로 정보주체의 동의를 받아가며 구축할 필요가 있을 것이다. 민간부문이 공적인 개인식별수단을 사용한다면 결국 이를 활용할 수 있는 시스템을 갖출 수 있거나 특별히 허가를 받은 자만이 차별적인 혜택을 입는 결과로 이어질 수 있으며, 무엇보다 국민의 세금으로 구축한 주민등록번호를 사용하는 것은 이른바 ‘무임승차’에 해당할 수 있기 때문이다.

#### 다. 주민등록번호에 대한 통제 방법의 강화

주민등록번호의 ‘관리 주체와 감시·감독 주체를 다원화’함으로써 개인정보의 수집·관리·이용에 있어서 권력분립의 원리가 반영되도록 할 필요가 있다. 적절한 통제가능성의 확보 없이는 주민등록번호의 위헌성을 상쇄하기 어렵다고 할 수 있기 때문이다.

주민등록번호에 대한 통제 방법에는 법치국가적 통제, 개인정보 주체에 의한 통제가 있을 수 있다. 첫째, ‘법치국가적 통제’는 한편으로는 근거 법률을 만들고, 이를 통해 개인식별수단의 목적과 사용 절차, 한계 등을 명시하는 것이다. 예컨대 주민등록번호의 사용 목적 역시 원칙적으로 「주민등록법」이 명시한 목적의 범주 내에 있어야 하며, 또 그래야만 「주민등록법」에 부합하는 주민등록번호의 적법한 사용이라고 할 수 있다.<sup>211)</sup>

또한 개인식별수단의 사용절차를 마련하는 것은 곧 이것이 함부로 남용되지 않도록 하기 위한 예방적 조치의 의미를 가질 수 있다. 이러한 절차를 법률 스스로 명확히 설정함으로써 행정권이 개인식별수단을 자의적으로 사용하고 남용하지 못하게 하여야 하는 것이다. 특히 오늘날에는 주민등록번호의 민간분야 사용이 광범

211) **한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005.12. 18쪽.

위하게 늘어나고 있듯이, 개인식별번호의 민간사용으로 인해 기본권이 침해되지 않도록 하는 것이 중요해 지고 있다. 이러한 입법적 노력들은 헌법상 국가의 ‘기본권 보호의무’에 따른 것으로 이해된다. 다행히 「개인정보 보호법」 등을 통해 이러한 입법이 나타나고 있지만, 아쉽게도 주민등록번호 자체에 대한 제한은 충분치 않은 것으로 보인다.

나아가 법치국가적 통제는 다른 한편으로는 개인식별수단의 이용·관리 주체와 감독 주체 간의 분리를 통한 권력분립적 통제로도 이루어질 수 있을 것이다. 개인식별수단에 대한 입법적 마련 이후에도 지속적인 감독과 통제가 실질적으로 확보되기 위해서는 이와 같은 권력분립의 정신에 맞는 통제 수단의 마련이 필요하기 때문이다. 예컨대 행정안전부의 주민등록번호 이용·관리에 대하여는 ‘제3의 독립기관’에 의한 감독·통제가 필요할 것이다.

둘째, ‘개인정보 주체에 의한 통제’는 개인식별수단의 활용에 대한 개인정보 주체의 관여를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 예컨대 개인정보 주체는 자신에게 부여된 개인식별번호를 사용함에 있어서 지금보다는 좀 더 강화된 동의권 내지 거절권을 확보할 수 있어야 하며, 이 경우 개인식별수단의 사용을 유도하는 방향에서 제도가 마련되는 것 보다는 개인식별수단을 사용하지 않더라도 정상적인 서비스 이용이 가능하도록 강제할 필요가 있다. 이와 함께 주민등록번호와는 ‘절연된’ 별개의 대체수단을 마련함으로써 개인식별의 기능을 보충할 필요가 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고문현·류시조·권건보·김주영**, 국가신분확인체계 발전방안, 행정안전부·한국비교공법학회 연구용역보고서, 2010.12.
- 구재균**, 인터넷 이용자의 개인정보 자기결정권, 정보화정책 제10권 제3호, 2003, 138-155쪽.
- 권건보**, 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안, 공익과 인권 제1권 제2호, 2004, 서울대 BK21 법학연구단 공익인권법연구센터, 23-43쪽.
- 김민호**, 정보사회에서 주민등록제도와 개인식별번호체계의 공법적 쟁점, 공법연구 제40집 제1호, 2011.10., 357-387쪽.
- 김민호·지성우·김명식**, 주민등록제도 개선방안연구, 국가경쟁력강화위원회 연구용역보고서, 2009.11.
- 김선택**, 헌법상 인격권의 보장체계와 보호법익 - 헌법재판소 판례를 중심으로, 헌법논총 제19집, 헌법재판소, 2008, 489-524쪽.
- 김영미**, 주민등록증은 왜 생겼나?, 내일을 여는 역사, 제25호, 내일을 여는 역사, 2006, 139-149쪽.
- 김영미**, 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격 - 한국 주민등록증의 역사적 연원, 한국사연구, 제136호, 한국사연구회, 2007, 287-323쪽.
- 김일환**, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 연구보고 97-5, 한국법제연구원, 1997.12.
- 김일환**, 정보사회에서 개인식별번호의 수집 및 이용에 관한 헌법적 고찰, 성균관법학 제17권 제1호, 2005.6., 성균관대 비교법연구소, 215-242쪽.
- 김일환**, 정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구, 공법연구 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001, 87-112쪽.
- 김일환**, 주민등록번호의 위헌성 여부에 관한 고찰, 헌법학연구 제11권 제3호, 2005.9, 한국헌법학회, 303-336쪽.
- 김재광**, 주민등록번호의 수집·이용 현황과 법적 문제점, 법학논총 제34권 제2호, 2010, 249-275쪽.

- 김진재** 의원실, 주민등록번호 도용 등을 통한 개인정보침해 실태, 2002.9., 국회도서관
- 박진완**, 우리 헌법상 일반적 인격권의 보장체계, 공법연구 제33집 제1호, 2004, 299-328쪽.
- 백윤철**, 헌법상 자기결정권과 개인정보자기결정권, 헌법학연구 제9권 제3호, 209-236쪽.
- 국회도서관, 세계의 헌법 II, 국회도서관, 2010.7.
- 송희준·김종철·조동섭**, 주민등록제도 발전방안 연구, 행정자치부 연구용역보고서, 2007.11.
- 양천수**, 인격권의 법철학적 기초 -인격권의 구조·성장·분화-, 법과 정책연구 제11집 제3호, 한국법정책학회, 2011.9, 1139-1165쪽.
- 이상명**, 주민등록제도에 대한 헌법적 평가 - 주민등록번호와 지문날인을 중심으로, 한양대 박사학위논문, 2007.8.
- 이진우**, 프라이버시의 철학-자유의 토대로서의 개인주의, 돌베개, 2009.
- 이형효**, 개인정보보호를 위한 주민등록번호 대체수단 및 관리체계, 한국정보기술학회논문집 제8권 제6호, 2010.6, 49-58쪽.
- 이희훈**, 주민등록번호에 대한 헌법적 고찰 - 개인정보자기결정권의 침해를 중심으로, 토지공법연구 제37집 제1호, 2007.8, 한국토지공법학회, 373-393쪽.
- 임마누엘 칸트**(백종현 역), 윤리형이상학 정초, 아카넷, 2007.
- 임미원**, 인격권 개념의 기초적 고찰, 민사법학 제36권, 2007, 65-90쪽.
- 장영수**, 헌법학, 제7판, 홍문사, 2012.
- 전자정부포럼 제15회, 온라인상의 주민등록번호시스템 관리, 어떻게 할 것인가?, 서울대 행정대학원 한국정책지식센터, 2004.
- 정광현**, 청소년의성보호에관한법률 제20조 제2항 제1호 등 위헌제청 - 청소년 성매수자 신상공개의 위헌 여부 -, 헌법재판소결정해설집, 헌법재판소, 2003, 343-349쪽.
- 정극원**, 법치국가원리와 개인정보보호, 헌법학연구 제12권 제1호, 2006.3, 193-225쪽.
- 정재황**, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 헌법재판소, 2002.12.

**정태호**, 현행 인구주택총조사의 위헌성: 독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련 법제에 대한 반성, 법률행정논총 제20호, 전남대 법률행정연구소, 2000, 199-246쪽.

**한상희**, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2005.

**한홍구·최철웅·엄기호·홍성수·한상희**, 감시사회, 철수와영희, 2012.

**허영**, 한국헌법론, 2011

**황치연** 역, “인구조사”결정[제1재판부 1983. 12. 15.(BVerfGE 65, 1)], 헌법재판자료집 제11집, 헌법재판소, 333-381쪽.

Michael Sachs, Verfassungsrecht II, Grundrechte, 2000.

Münch/Kunig(Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1., 5 Aufl. München, 2000.





주민등록번호제에 대한 헌법적 쟁점

---

2013年 2月 8日 印刷

2013年 2月 15日 發行

발 행 : 헌법재판소

헌법재판연구원

인 쇄 : 성문인쇄사(02.2272.7553)

---

<비매품>

