

## 소장

- 원 고 1. 000  
서울 노원구
2. 000  
서울 성북구
3. 000  
서울 서초구
4. 000  
서울 도봉구
5. 000  
서울 도봉구
6. 000  
서울 강서구

위 원고들 소송대리인

법무법인 한맥

서울 서초구 서초대로50길 31, 고려빌딩 2층 (☎137-070)

담당변호사 좌세준

- 피 고 1. 서울특별시 노원구청장
2. 서울특별시 성북구청장
3. 서울특별시 서초구청장
4. 서울특별시 도봉구청장

## 5. 서울특별시 강서구청장

### 주민등록번호변경거부처분 취소

## 청구취지

1. 피고들이 별지 목록 기재 각 처분일자에 원고들에 대하여 한 주민등록번호 변경 거부처분을 모두 취소한다.
  2. 소송비용은 피고들의 부담으로 한다.
- 라는 재판을 구합니다.

## 청구원인

### 1. 처분의 경위

#### 가. 당사자들의 지위

피고들은 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 주민들을 주민등록법(이하 '법'이라고 함) 규정에 따라 등록하고(법 제6조 제1항), 주민들에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 '주민등록번호'라고 함)를 부여하며(법 제7조 제3항), 주민등록사항을 기록하기 위한 개인별·세대별 주민등록표 등을 작성하고 관리·보존할 의무가 있는 행정청이고(법 제7조 제1항), 원고들은 현재 자신이 거주하고 있는 각 주소지(갑 제1호증의 1 내지 6 참조)를 관할하는 피고들에게 아래 나.항에서 보는 바와 같이 주민등록번호 변경신청을 하였으나 거부처분을 받은 사람들입니다.

## 나. 원고들의 주민등록번호 변경신청

(1) 원고들은 2014. 1. 발생한 사상 최악의 신용카드 회사 3사(KB국민카드, NH농협카드, 롯데카드)의 개인정보 유출사고<sup>1)</sup> 이후, 아래에서 보는 바와 같이 각 관할 구청장인 피고들에 대하여 자신의 주민등록번호를 변경해달라는 신청을 하였습니다.

(2) 원고들은 다음과 같은 이유로 피고들에게 주민등록번호 변경신청을 하였습니다.

① 원고들은 KB국민카드, NH농협카드, 롯데카드의 회원으로 일정한 개인정보를 제공하고 서비스를 제공받던 중, 2014. 1. 발생한 위 카드회사의 대규모 개인정보 유출사건으로 인하여 다음과 같은 개인정보가 유출된 바 있다.

### ○ 원고 000 : 갑 제2호증의 1 내지 3

- KB국민카드(주민등록번호 포함 16개 항목의 개인정보)
- NH농협카드(주민등록번호 포함 12개 항목의 개인정보)
- 롯데카드(주민등록번호 포함 10개 항목의 개인정보)

### ○ 원고 000 : 갑 제3호증

- KB국민카드(주민등록번호 포함 12개 항목의 개인정보)

---

1) 신용카드 3사의 개인정보유출 사건이 언론에 발표된 것은 2014. 1. 18.경이었으나, 실제 유출 범행은 그 이전인 2012년 10월부터 2013년 12월까지 지속적으로 이루어진 것으로 확인되었습니다.

○ 원고 000 : **갑 제4호증**

- NH농협카드(주민등록번호 포함 13개 항목의 개인정보)

○ 원고 000 : **갑 제5호증**

- KB국민카드(주민등록번호 포함 14개 항목의 개인정보)

○ 원고 000 : **갑 제6호증**

- 롯데카드(주민등록번호 포함 12개 항목의 개인정보)

○ 원고 000 : **갑 제7호증의 1, 2**

- KB국민카드(주민등록번호 포함 13개 항목의 개인정보)
- NH농협카드(주민등록번호 포함 14개 항목의 개인정보)

② 생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 구성하도록 되어 있는 주민등록번호(주민등록법 시행규칙 제2조)는 그 자체로서 개인정보의 공개를 강제하는 것이고, 그 사용범위가 제한되지 않아 지금까지 공공기관은 물론 민간영역에서도 널리 이용되어 왔다. 빈번하게 발생하고 있는 개인정보 유출 사건은 한국인으로서 주민등록번호를 부여받은 모든 국민들에게 발생할 수 있는 일이다.

③ 주민등록번호가 가지고 있는 이와 같은 위험성에도 불구하고 원고들은 그동안 공공기관이나 사기업들이 의무적으로 요구하는 주민등록번호 제공 요청에 대해 응하여 왔던바, 최근 발생한 카드회사의 개인정보 유출 사건으로 인하여 피해를 입었으나 그 구제가 요원함은 물론 유출된 개인정보가 향후 제3자에 의해 이용되지 않을 것이라는 확신을 가질 수도 없는

상황이다.

④ 만인부동성, 종신불변성, 전속성 등의 특성을 가진 주민등록번호가 유출됨으로써 원고들의 주민등록번호가 온라인, 오프라인에서 불법적으로 이용됨에 따라 주민등록번호와 연계되는 모든 개인정보의 보호가 더 이상 불가능하다고 판단된다.

⑤ 이상과 같은 사유로 원고들은 현재 부여된 주민등록번호를 더 이상 신뢰할 수 없으며, 개인정보에 대한 자기통제권을 강력히 행사하는 것만이 향후 발생할 수 있는 피해를 예방하는 것이라는 판단 하에 원고들의 주민등록번호를 번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성하여 변경하여 줄 것을 청구한다.

#### 다. 피고들의 거부처분

(1) 피고들은 원고들의 주민등록번호 변경신청에 대하여 아래에서 보는 바와 같이 주민등록번호 변경을 거부하는 처분(이하 ‘이 사건 각 거부처분’이라고 함)을 하였습니다.

##### ① 피고 노원구청장

- 원고 000 변경신청(2014. 1. 29.)
- 거부처분 일자 : 2014. 2. 6.(갑 제8호증의 1 참조)

##### ② 피고 성북구청장

- 원고 000의 변경신청(2014. 1. 30.)
- 거부처분 일자 : 2014. 2. 6.(갑 제8호증의 2 참조)

③ 피고 서초구청장

- 원고 000의 변경신청(2014. 2. 4.)
- 처분일자 : 2014. 2. 12.(갑 제8호증의 3 참조)

④ 피고 도봉구청장 : 원고 000, 000에 대한 거부처분

- 원고 000의 변경신청(2014. 2. 14.)
- 거부처분 일자 : 2014. 2. 17.(갑 제8호증의 4 참조)

- 원고 000의 변경신청(2014. 4. 3.)
- 거부처분 일자 : 2014. 4. 4.(갑 제8호증의 5 참조)

⑤ 피고 강서구청장 : 원고 000에 대한 거부처분

- 원고 000의 변경신청(2014. 2. 13.)
- 거부처분 일자 : 2014. 2. 14.(갑 제8호증의 6 참조)

(2) 거부처분의 사유

피고들이 원고들에 대하여 이 사건 각 거부처분을 한 사유의 주된 요지를 종합하여 보면 다음과 같습니다.(갑 제8호증의 1 내지 6 참조)

- ① 법 제7조 제3항에 따르면, 시·군·구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호를 부여하게 되어 있고, 주민등록번호는 1인에게 1번호가 부여되는 것이 원칙인데, 이러한 주민등록번호는 시행령 제8조 제1항이 규정하는 가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리에 따라 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우 및 주민등록번호가 오류인 경우에만 예외적으

로 정정이 허용된다.

② 주민등록법시행령(이하 '시행령'이라고 함) 제7조 제4항은 주민등록번호 부여에 필요한 사항을 안전행정부 장관이 정하도록 되어 있는데, 주민등록법 시행규칙(이하 '시행규칙'이라고 함) 제2조에 따르면 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성하게 되어 있고, 현재 주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역번호, 주민등록순서, 검증번호 순으로 부여체계를 정하도록 하고 있으므로, 가족관계 사항의 변경 또는 주민등록번호 오류로 인한 경우 이외에 원고들이 신청한 개인정보 유출과 관련된 사유로 위와 같은 번호 부여체계와 부합하지 않는 등록번호로 변경하는 것은 현행 법령상 어려운 사항이다.

③ 원고들은 '주민등록번호를 번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성하여 부여해줄 것'을 요구하고 있으나, 시행규칙 제2조에 따라 주민등록번호 부여가 이루어지고 있는 현행 주민등록법령상으로는 처리가 어렵다.

④ 주민등록번호가 공공·민간에서 개인 식별번호로 활용되고 있는 상황에서 개인정보 유출을 이유로 주민등록번호 변경을 허용할 경우, 각종 기록변경 및 신분확인 절차에 혼란이 발생할 가능성이 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 이 사건 각 거부처분의 위법성

가. 원고들에게는 주민등록번호의 변경을 구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있습니다.

---

2) 갑 제8호증의 2

(1) 피고들은 원고들로부터 주민등록번호를 변경하여달라는 신청을 받고도 그 신청에 따른 내용의 행위를 하지 아니하고 원고들의 신청을 거부하는 이 사건 각 거부처분을 하였습니다.

판례에 따르면 「국민의 적극적 신청행위에 대하여 행정청이 그 신청에 따른 행위를 하지 않겠다고 거부한 행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는 것이라고 하려면, 그 신청한 행위가 공권력의 행사 또는 이에 준하는 행정작용이어야 하고, 그 거부행위가 신청인의 법률관계에 어떤 변동을 일으키는 것이어야 하며, 그 국민에게 그 행위발동을 요구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있어야 한다. 그리고 거부처분의 처분성을 인정하기 위한 전제요건이 되는 신청권의 존부는 구체적 사건에서 신청인이 누구인가를 고려하지 않고 관계 법규의 해석에 의하여 일반 국민에게 그러한 신청권을 인정하고 있는가를 살펴 추상적으로 결정되는 것이고, 신청인이 그 신청에 따른 단순한 응답을 받을 권리를 넘어서 신청의 인용이라는 만족적 결과를 얻을 권리를 의미하는 것은 아니라고 할 것이므로, 국민이 어떤 신청을 한 경우에 그 신청의 근거가 된 조항의 해석상 행정발동에 대한 개인의 신청권을 인정하고 있다고 보이면 그 거부행위는 항고소송의 대상이 되는 처분으로 보아야 할 것」이라고 하고 있습니다.(대법원 2009. 9. 10. 선고 2007두20638 판결 등)

이 사건의 경우 원고들은 다음에서 살펴보는 바와 같이 피고들에게 주민등록번호의 변경을 구할 법규상 또는 조리상의 신청권이 있다 할 것이므로, 이 사건 각 거부처분은 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 것입니다.

## (2) 개인정보보호법 상의 개인정보통제권에 기한 주민등록번호 변경신청권

현행 개인정보보호법은 주민등록번호를 대표적인 개인정보로 규정하고 있습니다.(개인정보보호법 제2조 제1호)

개인정보보호법은 개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 하고 있으며(제1조), 이와 같은 목적의 실현을 위하여 개인정보 처리자<sup>3)</sup>가 준수하여야 할 개인정보 보호의 원칙(제3조) 및 국가 등의 책무를(제5조) 선언하고 있습니다.

나아가 개인정보보호법 제4조에서는 다음과 같이 정보주체의 권리를 규정하고 있습니다.

### [관련 법률] 개인정보보호법

제4조(정보주체의 권리) 정보주체는 자신의 개인정보 처리와 관련하여 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리
2. 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리
3. 개인정보의 처리 여부를 확인하고 개인정보에 대하여 열람(사본의 발급을 포함한다. 이하 같다)을 요구할 권리
4. 개인정보의 처리 정지, 정정·삭제 및 파기를 요구할 권리
5. 개인정보의 처리로 인하여 발생한 피해를 신속하고 공정한 절차에 따라 구제받을 권리

개인정보보호법이 위와 같이 정보주체<sup>4)</sup>의 권리를 규정한 것은, 우리 헌법

### 3) 개인정보보호법

제2조(정의)

5. “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다.

상 독자적 기본권으로 인정되는 개인정보자기결정권의 내용을 이루는 개인정보통제권을 구체화한 것입니다.

원고들은 최근 발생한 최악의 개인정보 유출사고로 인하여 자신들의 개인정보인 주민등록번호가 다른 개인정보들과 함께 유출되는 피해를 입은 사람들인바, 위 개인정보보호법 제4조 제5호에 따라 개인정보의 처리로 인하여 발생한 피해를 신속하고 공정한 절차에 따라 구제받을 권리가 있을 뿐만 아니라, 같은 법 제4조 제4호에 따라 피고들에 대하여 기존 주민등록번호의 ‘정정’ 또는 기존의 주민등록번호에 따른 개인정보의 ‘처리 정지’를 구할 권리를 가진다 할 것입니다.

피고들은 원고들이 신청한 주민등록번호 변경을 거부하면서 “주민등록법 시행령 제8조 제1항에 규정된 가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리에 따라 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우와 주민등록번호가 오류인 경우에만 예외적으로 정정이 허용된다”고 하고 있습니다. 이와 같은 피고의 태도는 주민등록법 시행령 제8조가 ‘주민등록번호의 정정’이라는 용어를 사용하고 있고, ‘정정’의 사전적 의미가 「잘못을 고쳐서 바로잡음」이라는 점에 기초한 것으로 판단됩니다.

그러나 개인정보보호법은 개인정보 ‘처리’의 의미를 “개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄)” 이외에 “그 밖에 이와 유사한 행위”를 포함하는 포괄적인 개념으로 규정하고 있으므로(개인정보보호법 제2조 제2호), 개인정보보호법은 개인정보 ‘처리’의 유형으로 정정과 유사한 ‘변경’

---

#### 4) 개인정보보호법

##### 제2조(정의)

3. “정보주체”란 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다.

또한 당연히 예정하고 있는 것으로 보아야 할 것입니다.<sup>5)</sup>

뿐만 아니라 원고들의 주민등록번호 변경신청은 정보주체인 원고들이 개인정보보호법 제4조 제4호와 제37조가 규정하는 개인정보의 ‘처리 정지’를 요구할 권리에 기초하여, 「정보유출 사고로 유출된 기존의 주민등록번호를 이용하여 개인정보를 처리하는 것을 정지하여 줄 것」을 피고들에게 요구한 것으로 해석될 수도 있다 할 것입니다.

### (3) 개인정보자기결정권에 기한 주민등록번호 변경신청권

원고들은 헌법상의 기본권인 개인정보자기결정권의 행사로써, 자신들의 주민등록번호의 변경을 구할 신청권을 갖는다 할 것입니다.

헌법재판소는 개인정보자기결정권을 「헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본 질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 이념적 기초로 한 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권」이라고 하고 있습니다.

{헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합)}

헌법재판소가 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 「현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성<sup>6)</sup>으로부터 개인정보를 보호

---

5) 주민등록법시행령 제8조에서 ‘정정 신청’이라는 용어를 사용하고 있기는 하나, 주민등록법, 시행령, 시행규칙 어디에도 ‘변경신청’을 명시적으로 금지하는 규정은 없습니다.

6) 헌법재판소는 그 위험성에 대하여 다음과 같이 판시하고 있습니다.

「정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 오늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고

함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치라고 할 수 있기」 때문입니다.(위 헌재 결정 참조)

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말하는 것입니다.

원고들은 앞서 살펴본 바와 같이, 주민등록번호 및 이와 연계된 성명, 주소(주택 및 직장 포함), 전화 번호, 이메일, 기타 금융 정보가 유출되는 피해를 입은 사람들인바, 이와 같은 원고들에게 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권에 기초하여 기존의 주민등록번호의 변경을 구할 권리가 인정됨은 의문의 여지가 없다 할 것입니다.

#### 나. 이 사건 각 거부처분의 위법성

우리나라의 주민등록번호 제도는 1968년에 최초로 도입되었고, 13자리로 구성된 현행 주민등록번호는 1975년부터 시행되고 있습니다. 현행 주민등록번호 제도는 그 자체로서 사생활 침해 등 위헌성이 꾸준히 제기되어 왔고, 최근 발생한 개인정보 유출사고 이후 그 제도개선의 필요성이 진지하게 논의되고 있습니다.

주민등록번호 제도 자체의 위헌성, 현행 주민등록법령 상의 주민등록번호

---

이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다.」(위 헌재 결정 참조)

부여체계의 문제점 등은 원고들이 주민등록번호 변경신청을 한 중요한 사유 중 하나이기도 합니다.

피고들은 원고들의 위와 같은 주민등록번호 변경신청의 취지를 간과하고 이 사건 각 거부처분을 하였는바, 원고들은 추후 제출하는 준비서면과 자료 등을 통해, 현행 주민등록번호 제도의 위헌성, 주민등록번호의 법적근거가 되는 법령상의 문제점, 빈발하는 개인정보 유출사고의 사례와 유형, 주민등록번호의 변경이 허용되어야 하는 중대한 사정변경의 발생 등을 밝히고, 이 사건 각 거부처분의 위법성에 대한 주장을 정리하고자 합니다.

이하에서는 우선 피고들이 명시적으로 원고들에게 회신한 거부처분의 사유를 중심으로, 그 위법성을 살펴보도록 하겠습니다.

**(1) 시행령 제8조 제1항이 규정하는 경우에만 주민등록번호의 정정이 허용된다는 피고들의 주장에 대하여**

피고들은 원고들의 주민등록번호 변경신청에 대한 거부처분의 사유로써, ① 주민등록번호가 개인별로 부여되는 고유한 등록번호이고(법 제7조 제3항), ② 이러한 주민등록번호는 시행령 제8조 제1항이 규정하는 가족관계 등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리에 따라 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우 및 주민등록번호가 오류인 경우에만 예외적으로 정정이 허용된다는 주장을 하고 있습니다.

그러나 주민등록번호의 속성이 개인별로 부여되는 고유번호라는 이유만으로 변경 신청의 대상이 되지 않는다는 논리는 성립할 수 없으며, 현행 주민등록번호가 피고들이 주장하는 것처럼 시행령 제8조 제1항이 규정하는 경우에 한하여서만 정정이 허용되는 것으로 볼 수는 없습니다.

우선 주민등록번호가 시·군·구청장이 주민을 특정하기 위하여 부여하는 ‘개인별 고유 식별번호’라 할지라도, 정기적으로 식별번호 부여 체계를 변경하는 것은 얼마든지 가능하며(예컨대, 현행 13자리 주민등록번호 부여체계는 1975. 10. 31. 주민등록법 시행규칙의 개정을 계기로 기존의 12자리 주민등록번호 부여체계<sup>7)</sup>에서 변경된 것이며, 개인식별번호 또는 이와 유사한 번호 체계를 사용하고 있는 국가에서도 정기적으로 식별번호의 변경이 이루어지는 사례는 얼마든지 있습니다.), 최근 발생한 최악의 개인정보유출로 인하여 사실상 전 국민의 주민등록번호가 유출된 상황이라고 한다면, 잠정적인 조치로라도 주민등록번호의 개별적인 변경을 허용하는 것이 개인정보 보호에 관한 국가의 책무를 규정한 현행 개인정보보호법(제5조)의 취지에 부합한다 할 것입니다.

다음으로 피고들은 「주민등록번호의 정정이 시행령 제8조가 규정하고 있는 사유의 경우에만 허용된다」는 이유로 원고들의 주민등록번호의 변경을 거부하고 있으나, 시행령 제8조는 그 내용상 주민등록번호 행정업무를 담당하는 시·군·구청장 사이의 행정절차를 규정하고 있는 것일 뿐, 주민등록번호의 변경이 오로지 위 시행령 제8조가 정하고 있는 경우에만 가능하고 다른 사유에 의한 정정은 인정되지 않는다는 것을 규정한 것은 아니라 할 것입니다.

예컨대, 현행법상으로도 1회에 한정되는 것이기는 하나, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제19조의 3이 주민등록번호의 변경을 인정

---

7) ‘주민등록번호’는 1968년 9월 16일 개정·시행된 「주민등록법 시행령」(대통령령 제 3585호)에서 처음 규정하였는데, 당시 「주민등록법 시행규칙」(내무부령 제32호)은 12자리 주민등록번호의 작성과 조정에 관한 사항을 규정하고 있었습니다.

하고 있고(규정의 문구상 ‘정정’으로 되어 있으나, 북한 이탈주민이 최초에 ‘정착지원시설의 소재지’ 기준으로 부여받은 주민등록번호가 ‘오류’이기 때문에 바로잡는 것이 아니라 새로이 변경된 주민등록번호를 부여하는 것으로 보는 것이 실제관계에 부합하므로, 사실상 ‘변경’에 해당합니다.), 2012. 12.에는 세종특별자치시에서 2000년 이후 출생자들에게 부여된 주민등록번호 뒷자리가 ‘4444XXX’로 부여되어, 감정상 ‘죽을 사(死)’자가 연상된다는 이유로 주민등록번호의 변경을 신청한 주민들에 대하여 세종특별자치시 행정심판위원회의 재결에 따라 주민등록번호가 변경된 사례가 있습니다.(갑 제9호증의 1, 2 참조)

(2) 원고들이 신청한 개인정보 유출과 관련된 사유로 현행 주민등록번호 부여체계와 부합하지 않는 등록번호로 변경하는 것은 허용되지 않는다는 피고들의 주장에 대하여

원고들은 피고들에게 주민등록번호 변경신청을 함에 있어, 현재 부여된 주민등록번호가 광범위하게 유출된 상태에서 더 이상 기존의 주민등록번호를 신뢰할 수 없으므로, 원고들의 주민등록번호를 번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성하여 변경하여 줄 것을 청구하였습니다.

원고들이 위와 같이 ‘번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성된’ 등록번호로의 변경을 요청한 이유는, 원고들이 변경신청의 사유에서 밝힌 바와 같이 “생년월일, 성별, 지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 구성되어 있는 주민등록번호(시행규칙 제2조)는 그 자체로서 개인정보의 공개를 강제하는 것”일 뿐만 아니라, 최근 유출된 원고들의 주민등록번호만으로도 원고들의 생년월일, 성별, 출생 지역 등이 노출되는 현실적인

피해가 발생하였기 때문입니다.

그런데 피고들은 위와 같은 원고의 변경신청에 대하여 「현행 시행규칙 제2조가 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 주민등록번호를 작성하게 되어 있고, 현재 주민등록번호는 생년월일, 성별, 지역번호, 주민등록순서, 검증번호 순으로 부여체계를 정하도록 하고 있으므로, 원고들이 요청하는 것과 같은 ‘번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성된’ 등록번호로의 변경은 허용되지 않는다」는 사유로 거부처분을 하고 있습니다.

그러나 피고들이 단순히 현행 주민등록번호 부여체계를 이유로 들어 원고들이 신청한 새로운 등록번호의 부여를 거부한 것은, 최근 발생한 개인정보 유출사고로 인한 피해의 심각성, 특히 주민등록번호가 다른 개인정보들을 통합하는 연결자(key data)로서 사용됨으로써 발생하는 2차 피해의 위험성을 외면한 것임은 물론, 현행 개인정보보호법의 취지에 반하고, 원고들의 개인정보 자기결정권을 침해하는 것으로서 위법함을 면치 못한다 할 것입니다.

① 최근 발생한 신용카드 3사의 개인정보유출 사건은 유출된 개인정보의 건수가 1억 건이 넘는 사상 최악의 유출사고로서, 유출된 주민등록번호는 다른 개인정보와 연계되어 예컨대, 이동통신사 가입자 모집 마케팅, 초고속 인터넷 가입자 모집 마케팅, 대출 사기, 대부업체 마케팅, 선거 후보자 홍보, 카드사 모집 마케팅, 보험 모집 마케팅은 물론 각종 사기 범죄행위 등에 이용될 가능성이 높으며, 실제로 다음과 같은 사례의 피해가 발생하였습니다.

○ 불법 유출된 개인의 주민등록번호와 계좌번호를 이용하여 자동이체 출금 요청을 통해 돈을 인출하는 컴퓨터 등 사용 사기 범죄 발생(**갑 제10호증의 1 참조**)

○ 인터넷 상의 간편결제프로그램(결제자의 휴대전화 인증절차 없이 통신사 정보, 휴대전화번호, 주민등록번호만 입력하여 결제하는 방식의 프로그램)을 악용하여 소액결제 금액을 인출하는 사기 범죄 발생(**갑 제10호증의 2 참조**)

○ 카드 3사의 개인정보유출 사고에서 유출된 개인정보 중 8000만 건 가량이 이미 제3자에게 판매된 사실이 검찰 수사를 통해 확인되었으며 (**갑 제10호증의 3 참조**), 한국인들의 개인정보(실명, 주민등록번호 등)가 중국 인터넷 사이트에서 공유정보로 검색이 가능한 사실이 보도됨(**갑 제10호증의 4 참조**)

개인정보유출 사고로 인하여 유출된 개인정보 중 주민등록번호가 2차 피해 또는 사기 등의 범죄행위에 사용되고 있는 것은 주민등록번호가 단순히 ‘개인별 고유 식별번호’로서의 기능을 넘어서서, 다른 개인정보들에 접근하기 위한 열쇠 기능으로서의 ‘연결자’(key data)로 사용되고 있기 때문입니다.

공공기관뿐만 아니라 금융기관 및 의료기관에서 주민등록번호를 매개로 각종 개인정보를 연계하여 데이터베이스로 관리함으로 인하여, 개인의 주민등록번호가 유출된 경우, 함께 유출된 다른 개인정보와 연계하여 제2차의 피해가 발생할 가능성이 높아질 수밖에 없으며, 앞서 살펴본 사례에

서 보는 바와 같이 이미 그 피해는 현실화되고 있는 것입니다.

주민등록번호가 다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로서 사용됨으로써 개인정보 유출의 위험성이 증가할 수 있다는 점에 대해서는 우리 헌법재판소도 다음과 같은 판시를 통해 지적한 바 있습니다.

「지문정보가 다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성을 들어 지문정보 수집의 해악이 크다고 보는 견해도 있으나, 우리나라의 경우 위와 같은 연결자로 사용될 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 어렵다고 할 것이다.」 {헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합)}

요컨대 피고들은 주민등록번호가 갖는 개인정보 ‘연결자’로서의 기능 및 그와 같은 기능으로 인하여 발생할 가능성이 높은 원고들의 2차 피해의 위험성 등을 간과하고, 오로지 ‘개인별 고유 식별번호’로서의 기능을 유지하기 위한 기존의 번호 부여체계만을 고집함으로써, 원고들이 신청한 새로운 등록번호(번호에 의미가 부여되어 있지 않은 형태로 구성된 등록번호)의 부여신청을 합리적 이유의 제시 없이 거부한 것입니다.

② 피고들이 한 이 사건 각 거부처분은 「개인정보가 유출된 경우 그 피해를 최소화하기 위한 대책을 마련하고 필요한 조치를 하여야 한다」는 의무를 정보처리자에게 부과하고 있는 개인정보보호법 제34조 제2항에 반하는 것이며, 「제4조가 규정하고 있는 정보주체의 권리를 보호하기 위하여

법령의 개선 등 필요한 시책을 마련하여야 한다」는 의무를 국가 및 지방자치단체에 부과하고 있는 개인정보보호법 제5조에도 반하는 것입니다.

③ 피고들이 한 이 사건 각 거부처분은 우리 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권의 본질적인 내용이라 할 수 있는 ‘개인정보자기통제권’을 합리적인 이유 없이 제한(수단의 적절성 및 비례성 원칙 위반)하는 것으로서, 개인정보자기결정권을 침해하는 위헌적 처분에 해당합니다.

**(3) 원고들의 신청을 받아들여 주민등록번호 변경을 허용할 경우, 각종 기록 변경 및 신분확인 절차에 혼란이 발생할 가능성이 높다는 피고의 주장에 대하여**

피고들이 거부처분의 사유로 제시하고 있는 위와 같은 주장은, 원고들에 대하여 새로운 등록번호를 부여함으로써 인하여 기대되는 피해 예방의 효과와 비교할 때 검증되지 아니한 막연한 우려에 불과합니다.

최근 발생한 개인정보 유출 사고 이후 안전행정부 등 정부 부처에서도 현재의 주민등록번호를 대체할 수 있는 새로운 등록번호 마련 등 제도 개선이 필요하다는 광범위한 공감대가 형성되어 있고, 주민등록번호의 변경을 내용으로 하는 주민등록법개정안이 국회에 발의되어 있는 점 등을 감안하여 볼 때, 원고들이 신청한 주민등록번호 변경신청을 피고들이 받아들여 새로운 등록번호를 원고들에게 부여하더라도 그와 같은 등록번호는 새로운 등록번호 체계가 입법화되기 이전까지 잠정적인 등록번호로 사용될 가능성이 높습니다. 아울러 피고들이 제시하고 있는 막연한 위험성이나 우려는 제도 개선 과정에서 얼마든지 극복될 수 있는 것입니다.

#### 다. 소결

이상 살펴본 바와 같이, 원고들이 신청한 주민등록번호 변경신청에 대하여 피고들이 새로운 등록번호를 부여하지 아니하고, 이 사건 각 거부처분을 한 것은 합리적 이유 없이 원고들의 법규상 조리상 신청권에 따르는 행정권을 발동하지 아니한 것으로서 모두 위법하다 할 것입니다.

#### 3. 결론

이상과 같은 사유로 원고들은 피고들을 상대로 청구취지 기재와 같은 판결을 구하기 위하여 이 사건 제소에 이르게 된 것입니다.

### 입증방법

### 첨부서류

- |                     |    |
|---------------------|----|
| 1. 위 각 입증방법         | 1부 |
| 1. 소송위임장 및 담당변호사지정서 | 1부 |
| 1. 납부서              |    |

2014. 5.

원고들 소송대리인

법무법인 한 맥

담당변호사 좌세준

서울행정법원

귀중