토 론 회

『개인정보 유출사고 1년,
주민등록번호제도 개편 논의 검토 및 비판』

- 유출된 주민번호를 포기하라는 것인가? -

□ 일시 : 2015년 2월 27일(금) 오전 10시
□ 장소 : 국회의원회관 제8간담회의실
□ 주최 : 민병두 · 정청래 · 진선미 국회의원
진보네트워크센터

토 론 회

『개인정보 유출사고 1년,
주민등록번호제도 개편 논의 검토 및 비판』

- 유출된 주민번호를 포기하라는 것인가? -

□ : 2015년 2월 27일(금) 오전 10시

□ 장소: 국회의원회관 제8간담회의실

시 간	내 용	
10:00	**접수 및 개회**	
10:00-10:10	**개회사** : 민병두 · 정청래 · 진선미 국회의원	
10:20-11:00	**사 회** : 한상희 교수 (건국대학교 법학전문대학원)	
	주제발표 (각 20분씩)	○ 지난 1년간 정부의 주민등록번호 제도 개편을 위한 논의 검토 및 비판 : 신훈민 변호사 (진보네트워크센터) ○ 정부의 주민등록법 일부개정안 비판 : 이혜정 변호사 (법무법인 동화)
11:00-12:10	**토 론** (각 10분씩)	○ 김기중 변호사 (법무법인 동서파트너스) ○ 김상겸 교수 (동국대학교 법학과) ○ 김원규 사무관 (국가인권위원회) ○ 김종한 과장 (행정자치부 주민과) ○ 심우민 조사관 (국회입법조사처)
12:10-12:30	**플로어 토론**	
	폐 회	

[발제문 I]

지난 1년간 정부의 주민등록번호 제도 개편 논의 검토 및 비판

신훈민 변호사 (진보네트워크센터)

1. 들어가며

2015. 2. 24. 대통령 주민등록번호가 여전히 인터넷에 노출되어 있다는 사실이 보도되었다[1]. 지난 1년 간 정부는 무엇을 한 것일까.

2014. 1. 8. 카드3사 개인정보 유출 사고 이후, 정부는 주민등록번호 수집 제한[2]과 처벌 강화를 강조하였다. 그러나 유출된 주민등록번호 문제에 대한 해결책을 내놓지 못했다. 주민등록번호제도 개편을 위한 논의가 있었으나 아무런 성과 없이 끝났다. 정부가 주민등록번호 변경을 가능하게 하겠다고 주민등록법 일부개정안을 국회에 제출하였으나 요건이 지나치게 엄격하여 실효성이 없다는 비판에 직면해 있다.

전 국민의 주민등록번호가 인터넷상에 유출되었다고 보아도 과장이 아니다. 유출된 주민등록번호 문제를 해결하기 위해서 진행되었던 지난 1년 간 주민등록번호 제도 개편 논의를 살펴보고, 이를 통해 정부가 유출된 주민등록번호에 대해 어떠한 입장을 가지고 있는지를 검토한다.

2. 주민등록번호 제도 개편과 관련한 논의 경과

1) KBS 인터넷뉴스, 〈'대통령 개인정보도 털렸다' 심각한 보안 불감증〉, 2015. 2. 24.
2) 주민등록번호 수집을 제한하려는 정부의 정책이 성공하였는지도 의문이다. 공공 영역에서의 주민등록번호 수집법정주의 시행은 매우 부실하게 진행되었다. 주민등록번호 수집법정주의에서 살핀다.

가. 주민등록번호 제도 개편

2014. 1. 8.	카드3사 개인정보 유출 (언론보도) (KB카드 5300만 건, 롯데카드 2600만 건, NH카드 2500만 건)
2014. 1. 27.	박근혜 대통령 : 주민등록번호 대안 검토 지시[3)]
2014. 1. 28.	국가인권위원회 : 카드사 개인정보 유출 관련 정보인권 보호를 위한 국가인권위원회 성명
2014. 2. 4.	안전행정부 주민등록번호 제도 개편 착수
2014. 2. 11 ~2014. 3. 12.	국회의원 주민등록법 일부개정법률안 발의 : 김제남(의안번호 9350, 2014. 2. 11.), 백재현(의안번호 9371, 2014. 2. 13.), 민병두(의안번호 9372, 2014. 2. 13.), 윤재옥(의안번호 9387, 2014. 2. 14.), 이상규(의안번호 9683, 2014. 3. 12.)
2014. 2. 14.	안전행정부 : 2014년 주요업무계획
2014. 3. ~2014. 12.	안전행정부 주민과, 한국지방행정연구원 : 주민등록번호 개선연구 자문회의
2014. 8. 1.	안전행정부 주민과, 개인정보보호과 : 개인정보보호 정상화 대책 (2014. 7. 31. 관계부처 합동 : 개인정보보호 정상화 대책)
2014. 8. 8.	국가인권위원회 : 주민등록번호 제도 개선권고
2014. 8. 21.	안전행정부 주민과 : 주민등록법 일부개정법률안 입법예고
2014. 9. 29.	안전행정부 주민과, 한국지방행정연구원 : 주민등록번호 개선방안 공청회
2014. 10. 7.	국회입법조사처 : 주민등록번호의 변경에 대한 논의와 과제
2014. 11. 11.	국가인권위원회 : 주민등록법 개정법률안(정부 입법예고안)에 대한 의견 표명
2014. 11. 18.	진보네트워크센터 (인권단체) : 국민식별번호와 영역별 식별번호 : 해외사례 분석
2014. 12. 30.	행정자치부 주민과, 지방행정실 : 주민등록법 개정안 국무회의 의결 (2014. 12. 31. (정부) 주민등록법 일부개정법률안 제출, 의안번호 13535)
2015. 1. 8.	국가인권위원회 : 주민등록번호제도 개선권고 일부 수용공표
2015. 1. 21.	행정자치부 : 2015년 업무보고

나. 주민등록번호 수집법정주의[4)]

2014. 1. 20.	안전행정부 개인정보보호과 : 주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인 배포
2014. 8. 7.	주민등록번호 수집법정주의 시행

3. 주민등록번호 제도 개편 과정에 대한 세부적 검토

가. 주민등록번호 제도 개편 논의 배경 - 카드3사 개인정보 유출

2014. 1. 8. 카드3사에서 전례 없는 대규모의 개인정보 유출 사고가 발생했다는 사실이 알려졌다. KB카드 5300만 건, 롯데카드 2600만 건, NH카드 2500만 건이 유출되었다. 본인의 유출된 개인정보를 확인한 사람들이 충격에 빠졌다. 카드3사에 대한 비난과 함께 정부에 대해 근본적인 대책 마련을 촉구하는 여론이 들끓었다. 1. 27. 대통령은 청와대 수석비서관 회의에서 '주민등록번호가 무분별하게 쓰이는 문제점을 지적하고 한번 유출되면 2차, 3차 피해로 확산될 위험성이 있으니 외국 사례를 참고하여 다른 대안이 없는지 검토하라'고 지시한다. 대통령의 지시 이후 주민등록번호 문제가 중요한 이슈로 부상하였고 주민등록번호 주무 부처인 안전행정부에서는 주민등록번호 제도 개편 논의에 착수한다.

나. 주민등록번호 제도 개편 논의

3) '..... 앞서 박근혜 대통령은 지난달 27일 청와대 수석비서관 회의에서 "주민등록번호가 대다수 거래에 광범위하게 사용되고 있어 한번 유출되면 그 피해가 2차, 3차 피해로 확산될 위험성이 있다. 외국의 사례를 참고해 주민등록번호와 함께 개인을 식별할 수 있는 다른 대안이 없는지 검토해 주기를 바란다"고 지시했다. .....' "대량유출 주민등록번호 제도개편…안행부 검토 착수", 연합뉴스, 2015. 2. 23.

4) 주민번호 수집 원칙적 금지, 유출시 과징금 부과 등을 주요 내용으로 개인정보보호법 개정(공포 '13.8.6일, 시행 '14.8.7일)됨에 따라, '14.8.7일부터 법령상 근거 없이 불필요하게 주민번호를 수집하는 행위가 제한(위반시 과태료 부과)되었다. 공공, 민간을 가리지 않고 법령상 근거가 없으면 주민등록번호 수집을 제한하려는 것이나, 주로 민간에서의 주민등록번호 수집에 집중되었다. 이러한 주민등록번호 수집 제한도 주민등록번호 제도 개편의 한 방향으로 볼 수 있기 때문에 그 결과에 대해서 같이 검토하도록 한다.

1) 정부 (안전행정부 - 현 행정자치부)

가) 주민등록번호 제도 개편 논의 시작

2014. 2. 4. 안전행정부 관계자를 통해 '개인정보보호 강화 대책의 하나로 주민등록번호 제도 개편에 대한 검토에 착수하였고 전문가들의 자문을 받아 모든 가능성을 열어놓고 개편 방안을 검토할 계획임'이 알려졌다[5]. 2014. 2. 14. 안전행정부는 2014년 주요업무계획을 발표하며 주요 정책 현황으로 개인정보보호 강화를 선정하였고 '주민번호 대책 식별수단 활성화 및 다양한 근본 대책 검토 하겠다' 고 적시하였다[6].

이후 2014. 3. 부터 2014. 12. 까지 안전행정부 주민과와 한국지방행정연구원이 주관하여 '주민등록번호 개선연구 자문회의'를 개최하였다. 자문회의가 몇 번 개최가 되었는지 논의된 내용은 무엇인지에 대해서 논의 당시에는 알려진 바가 없다.

나) 개인정보보호 정상화 대책 발표

2014. 7. 31. 안전행정부를 비롯한 각계부처 합동으로 개인정보보호 정상화 대책[7]을 발표하였다. 하루 후 2014. 8. 1. 안전행정부 주민과와 개인정보보호과는 안전행정부의 개인정보보호 정상화 대책[8]을 발표하였다. 이때 처음으로 유출된 주민등록번호로 인하여 유출 피해가 발생하거나 피해 발생 우려가 큰 경우에는 변경을 허용하겠다는 안을 내놓았다. 또한 주민등록번호 제도 전면 개편은 사회적 혼란, 악용 가능성, 국민 불편 등을 우려가 있기 때문에 9월 공청회 등 의견 수렴을 충분히 거쳐 국민적 합의를 토대로 결론을 내리기로 한

5) SBS뉴스, 〈대량유출 주민등록번호 제도 개편〉, 2014. 2.4.
6) 안전행정부, 《2014년 안전행정부 주요업무계획》, 2014. 2. 14.
7) 관계부처 합동, 《개인정보보호 정상화 대책》 2014. 7. 31.
8) 안전행정부(주민과, 개인정보보호과), 《개인정보보호 정상화 대책》, 2014. 8. 1.

다.

그러나 관계부처 합동으로 작성된 개인정보보호 정상화 대책(이하, 관계부처 합동대책)과 안전행정부의 개인정보보호 정상화 대책(이하, 안전행정부 대책)을 비교하면, 안전행정부의 문제의식에 대해서 의구심을 갖게 된다.

안전행정부는 주민등록번호를 주관하는 부처임에도 불구하고 안전행정부 대책은 관계부처 합동대책에 비해 주민등록번호 제도 유출의 문제점, 개편 필요성과 변경 허용 등에 대한 설명이 부실하다. 관계부처 합동대책을 바탕으로 안전행정부가 더욱 중점을 두어야 할 주민등록번호 제도에 대해서 구체화시키지 않고, 오히려 그 보다 부실한 내용을 담거나 일부 내용을 누락하여 대책을 발표한 것은 주민등록번호 제도 문제에 대한 안전행정부의 안일한 문제의식을 보여준다.

관계부처 합동대책에는 주민번호는 '여타 개인정보(주소, 전화번호 등)를 연결하는 핵심키 역할을 하기 때문에 유출시 명의도용 등 피해우려가 큰 상황이라 설명하면서 개인정보 침해 관련 전체 민원(166,801건) 중 83.8%(139,724건)가 주민등록번호와 관련(인터넷진흥원, 2012년)이 있다'는 등 주민등록번호 유출로 인한 문제점이 상세히 설명되어 있으나, 이런 부분을 더 자세히 다루어야 할 안전행정부 대책에는 설명 자체가 빠져있다. 더군다나, 주민등록번호 변경 허용을 위한 주민등록법 개정 방향에 대해 관계부처 합동대책에는 '현재 시행령에 의해 변경이 제한적으로 인정하고 있으나, 국민 권리·의무 관련성을 감안하여 법률개정 사항으로 상향하겠다' 는 내용을 담고 있으나 안전행정부 대책에는 이 부분이 누락되어 있다. 현재 헌법소원 중인 사건(2014. 6. 9. 접수 2014헌마449 주민등록법 제7조 제3항 등 위헌확인)에서 국민의 기본권을 제한하는 주민등록번호 변경에 관한 사항을 법률에서 규정하지 않고 시행령에서 규정한 것을 중요 쟁점 중 하나로 삼아 그 위헌 여부를 다투고 있는 상황임을

고려할 때, 안전행정부가 이러한 부분을 누락한 것에 대해 다른 이유가 있는 것은 아닌지 의구심을 가질 수 밖에 없다. 2013. 2. 27. 제기한 헌법소원(2013헌바68 주민등록법 제7조 제3항 등 위헌소원)에서도 동일 쟁점을 다루고 있다.

다) 주민등록법 일부개정안 입법예고

2014. 8. 1. 안전행정부는 주민등록법 일부개정안을 입법예고 한다. 언론은 안정행정부의 보도자료를 그대로 받아서 유출된 주민등록번호를 변경할 수 있는 것처럼 보도하였으나, 요건이 지나치게 엄격하여 사실상 변경이 불가능하다. 이에 관한 자세한 내용은 다른 발제자가 다루기 때문에 한 가지만 지적한다.

2014. 8. 22. 서울중앙지방법원은 2012년 KT 개인정보 유출사고로 인한 손해배상소송에서 피고 KT로 인해 개인정보가 유출된 원고들에게 각 10만원씩 배상할 것을 명령하면서 주민등록번호 유출로 인한 문제점을 다음과 같이 설시하였다(서울중앙지방법원 2014. 8. 22. 선고 2012가합83365 판결).

"주민등록번호는 고유식별번호로서 영구적이고 변경이 불가능한데, 원고들의 주민등록번호가 노출됨에 따라 신분이나 명의가 도용될 우려가 있고, 이를 이용하여 원고들의 다른 개인정보가 수집될 가능성이 있으며, 더 나아가 유출된 개인정보가 악용될 경우 재산상 피해까지 입을 우려가 있는 점, … 다만, 원고들에게 개인정보유출로 인한 피해를 입게 될 개연성이 높아졌으나, 실제로 피해가 발생하였다거나 원고들이 입게 된 피해가 이 사건 정보유출사고로 비롯되었다는 점이 분명하게 입증되지는 않았지만, 원고들이 받은 수많은 텔레마케팅, 스팸메시지 등을 추적하여 이 사건 정보유출사고로 인한 것인지 밝히는 것은 사실상 불가능한바 이러한 사정은 위자료의 액수의 산정에 참착하기로 하

여 …”

법원도 인정하였듯이 주민등록번호 변경이 불가능한 현 상황에서 국민들은 유출된 주민등록번호로 인한 각종 피해 가능성을 계속적으로 감수해야 한다. 그럼에도 불구하고 행정자치부가 엄격한 요건을 내세워 사실상 변경이 불가능하도록 형식적인 주민등록법 일부개정안을 제출한 것은 국민을 외면하고 오로지 행정 효율만을 내세우는 것이라고 해석할 수 밖에 없다.

라) 주민등록번호 개선방안 공청회 개최

2014. 9. 29. 안전행정부 주민과와 한국지방행정연구원 주관으로 주민등록번호 개선방안 공청회 개최[9]하고, 공청회를 통해서 앞서 언급한 주민등록번호 개선연구 자문회의에서 논의된 여러 대안을 발표하였다. 그러나 정식 대안을 제시하는 것이 아니라 아이디어 차원일 뿐이었다. 대통령 업무 보고 이후 7개월이나 지나도록 개편안을 확정하지 못했고 개편 여부에 대한 방침조차 정하지 않은 상태였기 때문에 안전행정부가 주민등록번호 제도 개편에 의지가 없다는 비판을 받았다.

마) 주민등록법 일부개정안 국무회의 의결 & 행정자치부 2015년 업무보고

2014. 12. 30. 입법예고 되었던 주민등록법 일부개정안의 문제점에도 불구하고 큰 변화 없이 주민등록법 일부개정안은 국무회의에서 의결되고, 2014. 12. 31. 국회에 제출된다. 유출된 주민등록번호 문제 해결을 위한 아무런 일도 하지 않았다는 비난을 피하기 위해서, 2014년을 넘기기 전에 무엇인가 해야 한다는 것으로 보일 뿐 그 이상의 의미를 찾기 힘들다.

9) 안전행정부 & 한국지방행정연구원, 《주민등록번호 개선방안 공청회 자료집》, 2014. 9. 29.

2015. 1. 21. 행정자치부의 대통령 업무보고[10]에는 주민등록번호 제도 개편에 관한 내용이 포함되지 않았다. 게다가 행정자치부는 부실하다는 비판 속에서도 그나마 진행되었던 주민등록번호 개선연구 자문회의도 더 이상 개최할 계획이 없고 주민등록번호제도 자체를 변경하려는 계획도 없음이 확인되었다[11].

바) 소결

작년 1월 개인정보 유출 사고를 기점으로 시작되었던 행정자치부의 주민등록제도 개편 논의는 이렇게 아무런 성과 없이 끝났다.

그러나 유출된 주민등록번호는 지금 이 순간에도 불법 정보 유통 시장에서 거래되고 있다[12]. 유출된 주민등록번호 때문에 신분을 도용당해 억울하게 과태료를 납부하는 것이 현실이며 국민들이 이를 막을 방법도 없다[13]. 정부가 주민등록번호 대체수단으로 광고하고 있는 아이핀도 한 개 2000원에 판매되고 있고, (아이핀이 주민등록번호에 기반하였기 때문에) 아이핀에서 거꾸로 주민등록번호와 이름 추출이 가능하다는 주장도 있으며, 유출된 아이핀 계정을 변경하더라도 유출된 주민등록번호 등 개인정보를 이용하여 다시 찾아낼 수 있다고 한다[14].

행정자치부는 유출된 주민등록번호를 어떻게 할 것인지에 대한 물음에 의미있는 답을 제시하지 못하고 있으며 해결책을 찾기 위한 노력조차 포기한 것으로 보인다.

---

10) 행정자치부, 《2015년 행정자치부 업무보고》, 2015. 1. 21.
11) 디지털타임즈, 〈전국민 정보유출 피해 벌써 잊었나〉, 2015. 1. 22.
12) 조선일보, 〈정보유출 1년 '내 개인정보, 아직도 뜬다'〉, 2015. 1. 7.
13) 국민일보, 〈중국 출장 중이었는데 강남서 담배꽁초 버렸다니〉, 2015. 2. 16.
14) 조선닷컴, 〈한 개 2000원... 아이핀(주민번호 대체 개인식별번호)도 인터넷서 버젓이 판매〉, 2015. 2. 25

2) 국회의 주민등록법 일부개정안 발의 현황[15)]

카드3사 개인정보 유출 사고 이후 2014. 2. 11. 부터 2014. 3. 12. 까지 주민등록법 일부개정안이 총 다섯 건 발의되었고, 이 중 네 건의 일부개정안에서 유출된 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다.

발의자	주민등록번호 변경 요건	개인정보가 없는 임의숫자로 주민등록번호 부여 여부	목적외 사용금지 여부(목적별 번호제 도입 고려)
김제남	유출로 인하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람	개인정보가 없는 임의숫자 (2018년부터 전 국민)	언급 없음
백재현	·유출로 인하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람 ·성폭력 피해자 등	언급 없음	언급 없음
민병두 ·진선미	유출 되었으면 변경	개인정보가 없는 임의숫자 (주민등록번호 변경한 사람, 법 개정 후 출생한 사람)	목적 외 사용금지 (법률로 예외)
윤재옥	현행 주민등록번호를 유지하면서 발행번호를 부여하는 방안		
이상규	자유로운 변경 (범죄사실 은폐 등은 제한)	개인정보가 없는 임의숫자 (2016년부터 전 국민)	목적 외 사용금지 (법령으로 예외)

윤재옥 의원안을 제외하고 모두 주민등록번호 변경의 필요성을 인정하고 있다.

변경 요건에서 다소 차이를 보인다. 김제남 의원안과 백재현 의원안은 주민등록번호가 유출되면 피해를 입을 우려가 있을 수 밖에 없다는 사실을 염두하고 '유출로 인하여 피해를 입거나 입을 우려가 있는' 이라는 요건을 두어 유출

15) 주민등록번호 법정주의 시행과 개인정보보호 현황과 과제 토론회(노웅래 의원실, 2014. 8. 22.)에서 발표한 〈주민번호 수집 법정주의 시행과 주민등록번호 보호 (신훈민)〉 중 국회와 관련된 부분을 일부 수정하여 인용

되었다는 사실만으로 변경이 가능도록 하였다. 민병두·진선미 의원안 피해 발생 우려에 관하여 해석의 여지를 남기지 않도록 규정하였고, 이상규 의원안은 자유로운 변경을 명시적으로 규정하였다.

다만, 김제남 의원안과 이상규 의원안은 각각 2018년과 2016년까지 전 국민의 주민등록번호를 개인정보가 없는 임의숫자로 변경하도록 하였기 때문에 일시에 전 국민의 주민등록번호가 변경된다.

민병두·진선미 의원안은 주민등록번호를 재발급 받은 사람과 주민등록법 개정 후 출생한 사람에 대해 개인정보가 없는 임의숫자로 된 주민등록번호를 부여하는 현실적인 방안을 택했다. 목적 외 사용금지 명시 여부는 주민등록번호 수집 법정주의를 규정한 개정 개인정보호법 시행을 앞두고 있었기에 별다른 문제점이 되지 않는다. 법령이 아니라 법률에 의해서만 목적 외 사용금지의 예외를 둘 수 있도록 한 것은 정부가 자의적으로 시행령을 개정하여 주민등록번호 수집하는 것을 제한하려는 것이다.

국회의원들이 발의한 주민등록법 일부개정안은 윤재옥 의원안을 제외하고는 유출된 주민등록번호를 변경할 수 있도록 개정하려는 것이라는 점에서 의미가 있으나, 발의 이후 1년이 지나도록 주민등록법 개정과 관련한 본격적인 논의가 없었다는 것은 문제점이라 할 것이다. 그러나 작년 12. 31. 정부가 주민등록법 일부개정안을 제출하였기 때문에 올해는 본격적인 논의가 시작될 것으로 보인다.

실효성 없는 변경 절차를 규정하고 있는 정부안을 중심으로 개정 논의가 진행되어서는 안 된다. 정부안은 현행 주민등록법의 위헌성을 해결하는 수단이 될 뿐 유출된 주민등록번호 문제 해결에는 전혀 도움이 되지 않는다. 이미 국회에 발의된 일부개정안들을 중심으로 유출된 주민등록번호 변경을 최대한 확

대하는 방향으로 개정해야 할 것이다.

3) 국회입법조사처

국회입법조사처의 하혜영 조사관은 유출된 주민등록번호 변경의 필요성을 인정하면서 정부안은 개정의 실효성을 높이는데 한계가 있다고 지적하였다. 다만, 사회적 혼란과 예산을 소요를 감안하여 일부 제한을 두어야 한다는 의견을 제시하였다.

"주민등록번호는 대량으로 한꺼번에 유출되는 특성상 번호변경의 사유 제한이 없을 경우에는 수많은 시민이 일시에 번호변경을 요구해서 사회적 혼란과 상당한 예산이 소요될 수 있다. 따라서 새로운 번호를 발급받기 위해서는 그 사유를 일부 제한하는 방안이 필요할 것으로 보인다. 그러나 정부안과 같이 번호유출로 인해 생명·신체 혹은 중대한 재산상의 피해를 입는 사람으로 제한할 경우에 개정안의 실효성을 높이는데 한계가 있다[16]."

4) 국가인권위원회

국가인권위원회는 국민의 정보인권을 보호하기 위하여 카드3사 개인정보 유출사고 이전부터 일관된 입장으로 주민등록번호 제도 개편을 지속적으로 권고하였다.

가) 카드3사 개인정보 유출사고 이전의 주민등록번호 제도 개편 권고[17]

국가인권위원회는 ① 2006. 1. 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 '공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하

16) 하혜영, 〈주민등록번호의 변경에 대한 논의와 과제〉, 《이슈와 논점》, 국회입법조사처, 2014. 10. 7.
17) 국가인권위원회, 〈주민등록번호제도 개선권고〉, 2014. 8. 8.

게 수집하고 주민등록번호 유출로 인한 피해사례가 증가하므로, 공공기관 및 민간영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용 방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록번호제도를 개선할 것'을 권고하였다.

이후 우리나라는 ② UN의 2008년 국가별정례인권검토(UPR)에서 '사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한할 것'이라는 취지의 권고를 받았다.

그러나 정부 정책에는 아무런 변화가 없었고 주민등록번호 유출사고는 연이어 발생했다. 이에 국가인권위원회는 ③ 2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다. 또한 ④ 2012년 전원위원회의 결정으로 '나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체계로 변경하고 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령을 정비할 것' 등을 내용으로 하는 정보인권보고서를 채택하였다.

나) 카드3사 개인정보 유출사고 이후의 주민등록번호 제도 개편 권고

카드3사 개인정보 유출사고 이후 국가인권위원회는 주민등록번호 제도 개편과 관해 총 네 번에 걸쳐 입장을 밝혔다. 개인정보 유출사고가 있기 전 국가인권위원회가 권고하였던 내용과 다르지 않다.

2014. 1. 28. 개인정보 유출에서 가장 문제시 되고 있는 것이 주민등록번호 유출임을 지적하면서, 주민등록번호의 부여 체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용 절차를 마련하는 등 보다 근본적인

정책 개선이 수립·시행되어야 한다고 하였다[18].

2014. 8. 8. 국무총리에게 주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 그 외 공공 영역에서는 목적별 번호제를 도입하고 민간 영역에서의 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것을 권고하였고, 국회의장에게는 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호 체계를 채택하고, 변경 절차를 마련하고, 목적 외 사용을 금지하는 내용으로 주민등록법이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였다[19].

8. 8. 권고에서 국가인권위원회는 이례적으로 유출된 주민등록번호 문제를 국가안보 차원의 문제로도 인식할 필요가 있다는 입장까지 밝혔다. 국가전산망이 모두 주민등록번호를 기반으로 하고 있기 때문에 국가비상사태에서 유출된 주민등록번호를 이용하여 주요 동원 대상 인력의 규모와 성별·지역별 특성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 위장 신분으로 국가의 동원 명령을 혼란시킬 수 있음을 지적하였다.

2014. 11. 11. 행정자치부의 주민등록법 개정법률안(정부 입법예고)을 비판하며, 개인정보가 포함되지 않은 임의적 등록번호를 부여하고 변경 요건을 완화할 것을 권고하였다[20].

마지막으로 2015. 1. 8. 국가인권위원회는 주민등록번호 제도 개선을 국무총리와 국회의장에게 권고하였으나, 일부만 수용되었음을 지적하였다. 주민등록번호 제도가 모든 국민의 깊은 관심대상이고 일상생활과 밀접한 관련이 있어 국가인권위원회 권고에 관한 정부 및 국회의 일부 불수용 사실을 공표하였

18) 국가인권위원회, 〈카드사 개인정보 유출관련 국가인권위원회 성명〉, 2014. 1. 28.
19) 국가인권위원회, 〈주민등록번호제도 개선권고〉, 2014. 8. 8.
20) 국가인권위원회, 〈주민등록법 개정법률안(정부 입법예고안)에 대한 의견 표명〉, 2014. 11. 11.

다[21].

다) 소결

국가인권위원회는 카드3사 개인정보 유출 사고 이전부터 지금까지 주민등록번호 제도 개선의 필요성에 대해 토론회 및 권고 등을 통해서 여러 차례 지적하였다. 그러나 정부는 과거에도 지금도 국가인권위원회의 권고를 제대로 수용하지 않고 있으며, 앞으로도 주민등록번호 제도 개편을 위한 정부의 노력을 기대하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

4. 주민등록번호 수집법정주의 의의 및 운영 실태

가. 주민등록번호 수집법정주의 의의

주민번호 수집 원칙적 금지, 유출시 과징금 부과 등을 주요 내용으로 개인정보보호법 개정(공포 2013. 8. 6., 시행 2014. 8. 7.)됨에 따라, 2014. 8. 7. 부터 법령상 근거 없는 주민등록번호 수집이 원칙적으로 금지되었다. 이는 새로운 원칙을 창설한 것이 아니다. 원래의 원칙을 재확인한 것에 불과하다.

주민등록번호 부여를 규정하고 있는 주민등록법의 입법목적은 “주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리”하는데 있다. 즉, 주민등록번호는 주민등록사무와 주민관리사무에 한정하여 도입된 것이다.

그럼에도 불구하고 주민등록번호는 오랫동안 공공·민간 영역을 가리지 않고 거의 모든 분야에서 무분별하게 사용되었다. 국민 통제에 목을 맸던 정부가 주

21) 국가인권위원회, 〈주민등록번호제도 개선권고 일부 수용 공표〉, 2015. 1. 8.

민등록번호를 이용한 본인인증을 부추겼고, 기업은 이를 이윤추구에 마음껏 활용하였다. 뒤늦었지만 이제라도, 주민등록번호의 목적 외 사용을 최대한 제한하려는 것이 개인정보보호법 개정의 목적이다.

개인정보보호법에서 주민등록번호 처리를 금지하면서 '법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우'라는 예외를 둔 것도 이러한 맥락에서 이해해야 한다. 즉, 이 예외 규정은 그 동안 주민등록번호가 널리 이용되어 온 현실을 고려한 불가피한 경과규정 정도로 해석해야 한다.

나. 주민등록번호 수집법정주의 운영 실태

개인정보보호법의 이러한 개정 목적에도 불구하고 현실은 이와는 전혀 다르다. 박남춘 의원의 보도자료[22]에 따르면 주민등록번호 수집법정주의 시행 후 정비된 법령이 단 30건에 불과하다. '비영리법인 설립허가의 설립 및 감독'이라는 동일 사안에 대한 규칙 정비 21건을 제외하면 실제 정비한 법령 수는 10건에 불과하다.

현재 예외 법령은 약 1,084개로 추정된다. 개인정보보호법 시행 전 주민등록번호 수집이 가능했던 예외 법령은 866개였지만, 시행일 불과 한 달 전에 급히 248개의 법령을 추가하여 약 1,114개로 늘려놓은 후 고작 30건만 정비를 한 것이다.

결국 개인정보보호법에서 주민등록번호 수집을 제한하려 하였던 취지와는 달리 정부는 법령을 정비하여 수집근거 조항만을 늘린 셈이다.

다. 소결

22) 박남춘 의원, 〈'주민번호 수집금지' 시행 6개월, 법령정비는 단 30건〉 보도자료, 2015. 2. 11.

2009년부터 2013년까지 관공서, 공기업 등 공공기관에서 439만 건의 개인정보가 유출되었다[23]. 정부는 주민등록번호 수집법정주의 시행 이후 민간에서의 주민등록번호 수집을 억제하는데 집중하였을 뿐, 정작 정부 내부에서의 주민등록번호 수집을 제한하는 데는 매우 미흡하였다. 유출된 주민등록번호라 하더라도 전혀 개의치 않고 행정망의 효율적 운영에만 집중하고 있을 뿐이다.

5. 결론

이번에 유출된 대통령의 주민등록번호 출처는 FTP서버에 저장된 13년 전 국내 모 리조트의 이용객 명단이다. 지난 1년 간 유출된 주민등록번호를 회수하겠다던 행정자치부의 공언(公言)이 공언(空言)임을 보여준다.

'유출된 주민등록번호를 어떻게 처리할 것인가' 라는 문제는 인터넷상에 주민등록번호가 유출되면 회수할 수 없다는 전제 하에서 출발해야 한다.

앞서 언급한 KT 개인정보 유출 손해배상소송(서울중앙지방법원 2014. 8. 22. 선고 2012가합83365 판결) 이외에도 변경이 불가능한 주민등록번호가 유출됨으로 인해 신분이나 명의 도용, 다른 개인정보 수집 가능성, 재산상 피해 가능성이 있다는 점을 인정하여 손해배상을 인정하는 판결(2014. 8. 22. 선고 2012가합81628 판결, 서울중앙지방법원 2014. 12. 5. 선고 2012가단216564 판결 등)이 이어지고 있으며 앞으로도 계속 증가할 것이다.

오랜 기간 동안 공공과 민간 영역을 가리지 않고 주민등록번호를 통한 본인인증을 방치하거나 권장[24]하여 주민등록번호 유출의 되돌릴 수 없는 단초를

23) 한겨레, 〈5년간 유출된 개인정보 2억건, 과태료 14곳 9439만원 불과〉, 2014. 1. 22. 22:22

24) 개인정보침해건수는 인터넷 실명제 도입된 2007년 25,965건에서 2008년 39,811건으로 53%나 급증하였고, 해외 웹페이지 주민등록번호 노출 건수는 인터넷 실명제가 시행된 2007년 306건에서 2008년 1,630건으로 무려 432%나 증가했다. (최문순 국회의원(현 강원도지사), 〈개인정보유출과 인터넷실명

제공한 것이 바로 정부였음을 기억해야 한다.

40년 이상 유지된 주민등록번호 제도를 급격하게 바꾸는 것인 쉽지 않다는 것은 누구나 주지하고 있는 사실이다. 그렇다고 하여 논의를 중단해서는 안 된다. 또한 실효성을 없는 변경 안을 담은 개정안을 통과시켜서도 안 된다. 유출된 주민등록번호 문제를 해결하기 위해서는 주민등록번호 제도를 개편하거나 변경을 확대하는 것 외에 다른 대안은 없다.

제〉 보도자료, 2010. 9. 7.)

[발제문Ⅱ]

정부의 주민등록법 개정안에 대한 문제의식

이혜정 변호사 (법무법인 동화)

1. 주민등록번호 변경에 관한 사회적 논의의 배경

최근 잇달아 발생한 포털사이트 및 카드사의 주민등록번호를 포함한 개인정보의 유출에 따른 2차 피해 등의 불안감 확산으로 인해 주민등록번호 변경에 관한 요구와 문제제기가 지속적으로 이어지고 있다. 실제 지난 네이트, 옥션 등의 개인정보 유출 사건으로 피해를 입은 사람들이 주민등록번호의 변경을 요구하는 민원을 제기한 바 있고, 민원이 거부되어 거부처분에 대한 취소소송 및 헌법소원도 제기된 상태였다. 그러나 행정소송은 신청권이 없다는 이유로 각하되고 있으며, 헌법소원 역시 판단이 나오지 않은 상태에서 개인정보 유출사건은 끊이지 않고 이어지고 있다. 상황이 이러함에도 주민등록번호와 관련한 이렇다 할 대책이나 대안은 마련되지 못한 상태였다.

현대 사회에서 개인정보의 중요성에 대한 인식의 확대와 계속되는 정보 유출 사건은 곧바로 우리나라의 독특한 주민등록번호 및 그 체계와 충돌하게 되었다. 그러나 정부는 개인정보 유출에 따른 방지책 등 확실한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 주민등록번호가 공공기관뿐 아니라 민간영역에서까지 광범위하게 수집되어지고 있는 상황에서 지난 2014년 1월 초 발생한 카드사의 대규모 개인정보 유출 사건은 신용사회의 근간을 흔드는 중대한 사태였다. 이에 피해를 입은 사람들이 주민등록번호에 대한 문제제기를 하거나 2차 피해에 대한 방지책을 요구하는 상황에서 제도 개선의 목소리가 높아지자, 정부가 그 대책을 논의하는 과정에서 이번 정부안이 나오게 되었다.

2. 현행 주민등록번호 및 제도의 문제점

우리나라의 주민등록번호는 국민의 생활편익과 행정사무의 효율성을 높이기 위한 목적으로 1968년에 도입된 이래 현재까지 공공행정 및 민간의 각종 법률 관계에서 개인을 증명하는 고유 식별정보로 사용되어 왔다. 특히 현대의 정보통신기술의 발달로 인하여 공공기관의 본인확인을 위한 이용뿐 아니라 민간에서도 회원 가입 시 주민등록번호를 요구하고 있으며[25], 개인정보를 포함한 고객정보시스템 구축 및 시스템간의 연계에서도 주민등록번호를 주요키 값으로 사용하고 있다. 그러나 개인정보 취급자의 정보의 무단수집과 관리소홀, 악의적 유출, 제3자의 해킹 및 시스템 설계 오류 등으로 주민등록번호를 비롯한 민감한 개인정보가 지속적으로 유출되면서 그 피해가 나날이 커지고 있다.

이렇듯 주민등록번호는 전 국민을 하나의 개인 식별번호 체계로 파악하면서 정보화 사회의 진전과 함께 점차 그 사용이 증가하게 되었고, 주민등록번호를 통해 보관되거나 파악할 수 있는 개인정보의 양이 급속도록 축적되면서 개인정보의 침해 및 유출 등 피해사례가 끊임없이 발생하고 있다. 대형 포털사이트, 금융회사, 온라인 쇼핑몰 등에 대한 연이은 해킹사건 발생으로 인하여 유출된 개인정보를 이용한 명의도용, 스팸, 전화사기 등 2차 피해에 국민들의 불안감이 확산되고 있고, 주민등록번호 도용으로 인한 각종 사건 또한 발생하고 있는 실정이며, 그 유출로 인한 피해는 오롯이 국민들이 전적으로 부담하고 있는 것이다. 이는 곧 주민등록번호가 변경되지 않는 한 이러한 상황은 평생 지속될 수밖에 없는 잠재적 위험 상태에 직면하고 있음을 의미한다.

연이은 대규모 개인정보 유출사고 및 최근 발생한 3개 카드사의 고객 신용정보 1억여 건의 유출사고의 중심에는 변경을 허용하지 않는 현행 주민등록번호

25) 다만, 2014. 8. 7.부터는 공공기관과 민간사업자가 법령상 근거 없는 주민등록번호 수집행위를 원칙적으로 금지했고(개인정보보호법 제24조의2) 위반 시 5천만원 이하의 과태료 부과토록 하였다.

와 그 제도가 자리 잡고 있는 것이다.

가. 주민등록번호의 법적근거 및 체계

주민등록제도는 1962년 제정 주민등록법에 의해 도입되었고, 주민등록번호는 1968년 주민등록법 제1차 개정 시 추가된 주민등록증 제도와 함께 도입되었다. 주민등록증은 “간첩이나 불순불자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여” 도입(개정법률 개정 이유 중)되어 1975년 생년월일, 성별, 지역 등을 표시하는 13자리의 숫자체계로 정착되었는데, 당시 이에 대하여 ‘인간에게 번호를 붙여 인간의 존엄성을 해친다’, ‘개인을 국가 행정편의의 도구처럼 희생시킨다’는 비판이 제기되기도 하였다.

주민등록번호는 기본적으로 개인을 특정하고 식별하기 위하여 주민등록 대상자에 해당하는 모든 주민에 대하여 행정청이 부여하는 숫자 체계로, 이 13자리 숫자는 생년월일(6자리), 성별(1), 지역번호(4), 등록순서(1), 검증번호(1)의 체계로 구성되어 있다.

이러한 주민등록번호 제도 및 그 숫자 체계의 문제점은 ① 주민등록번호 자체가 그 사람을 대표하는 유일한 번호로써 개인정보의 식별 및 다른 정보와의 연결 역할을 하고, ② 주민등록번호의 구성만으로도 나이, 출신지역, 성별 등 민감한 개인정보의 확인을 가능하게 하며, ③ 한 번 발급되면 특별한 경우가 아닌 한 평생 변경을 허용하지 않는 강력한 기능을 가지고 있으므로, ④ 고유불변성, 종신성, 강제성, 개인정보성으로 인해 무엇보다 기본권의 침해가 매우 크다는 점이다.

나. 현행법상 주민등록번호의 변경 여부와 그 현황

1) 현행법상 주민등록번호의 변경 여부

주민등록번호는 주민 개인에게 부여된 고유한 등록번호로서(주민등록법 제7조 제3항), 현행 법령상 주민등록번호의 변경에 관하여 주민등록법은 주민등록번호 자체의 변경이나 정정에 관하여 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 다만 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 등록기준지, 주소, 전입지와 전입연월일 등의 신고 사항에 변동이 있는 경우에 정정 신고를 하도록 규정하고 있다.

주민등록법 제13조 및 동법 시행령 제8조에서는 ① 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우 ② 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우 ③ 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우에 한하여 주민등록번호를 정정하도록 규정하고 있다[26]. 그 밖에 ④ 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률상 “주민등록번호로 북한이탈주민임을 식별 가능한 경우 받을 수 있는 불이익을 방지하기 위하여 1회에 한하여 정착지원시절 소재지를 기준으로 하는 종전 주민등록번호를 현 거주지 기준으로 하여 정정할 수 있다”는 규정이 있으며, ⑤ 성전환자의 성별전환 시에도 오류가 생긴 주민등록번호를 정정할 수 있도록 하고 있다.

이렇듯 현행 법령상 가족관계등록사항의 변동(출생일자, 성별 등)이나 번호 오류인 경우 등 극히 예외적인 경우에만 주민등록번호의 정정이 가능할 뿐 변경은 불가능하다. 게다가 행정기관이나 법원은 문언을 엄격하게 해석하여 오류 등의 정정사항이 아닌 한 변경을 허용하지 않고 있다. 즉, 개인정보가 유출되어 도용이나 보이스피싱 등 잠재적인 2차 피해나 불안 등을 이유로 해서는 주민등록번호의 변경 신청을 인정하고 있지 않다. 그러나 연이은 대규모 개인정보 유출사례에도 불구하고 그 피해 사례는 계속되고 있으며, 한번 침해된 개인정보

26) ‘가족관계등록신고 등에 따른 주민등록표의 정리에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우, 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우, 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우’에 한하여 주민등록번호 정정만이 허용된다.

는 2차 피해로 이어져 끊임없이 그 침해가 재생산되고 있는 상황이다.

2) 주민등록번호의 변경 현황[27)]

2014년 행정안전부에 따르면, 아래 표와 같이 최근 3년간 총 31,962건의 주민등록번호가 변경되었는데, 2011년 11,398건, 2012년 10,903건, 2013년 9,661건의 번호가 변경되었다. 변경 사유로는 가족관계등록부의 변경(81.2%), 번호의 착오기재(9%), 번호부여의 착오(9%), 기타 행정착오(0.8%)로 나타났다.

	합계	번호부여 착오	착오 기재	가족관계등록부 (가족관계 신고에 따른 주민등록표의 정리)	기타 행정착오
계	31,962 (100)	2,891 (9)	2,863 (9)	25,946 (81.2)	262 (0.8)
2013	9,661	818	667	7,934	242
2012	10,903	947	889	9,057	10
2011	11,398	1,126	1,307	8,955	10

표에서 2013년 '기타 행정착오'가 2012년에 비해 큰 폭으로 증가한 것은 세종특별자치시 출생 여아의 주민등록번호 뒷자리가 444로 부여되자 그 부모들이 죽을 사(死)를 연상시킨다며 행정심판위원회에 주민등록번호 변경신청을 하자 이를 허용하였기 때문이다. 위 세종시 사례에서 알 수 있는 것은 정서적·감정적인 이유로 인한 주민등록번호의 변경이 가능하다는 것이다. 번호 부여 자체에 착오나 오류가 없었고, 북한이탈 주민이나 성전환 수술 등 특수한 상황이 아니었지만 '4'라는 숫자가 겹쳐 불길하다고 주장하는 다소 감정적인 요구에도 주민등록번호가 변경된 것이다. 반면에 금융사고 등으로 인한 주민등록번호 유출 시에는 설령 이로 인하여 실제 피해를 입었거나, 2차 피해의 위험성을 비롯한 재산권에 대한 피해나 잠재적인 피해 우려만으로는 주민등록번호의 변경이 결코 허용되지 않는다는 것이다. 이러한 사고의 기저에는 이미 유출된 주민등록번호를 비롯한 개인정보가 그 수를 헤아릴 수 없을 정도로 전 국민적으로

27) 국회입법조사처 이슈와 논점 제914호 '주민등록번호 변경에 대한 논의와 과제'

발생하였기에 주민등록번호의 변경을 허용할 경우 발생할 수 있는 행정 업무 등 사회적 혼란과 예산 문제가 그 주요 원인으로 판단된다.

결국 문제의 핵심은 우리나라 주민등록번호의 경우 개인별 고유 번호가 평생 한 번 부여되고 발행되는 상황에서 인격권과 재산권적 가치를 가지고 있는 주민등록번호의 유출 시 그 구제방안과 예방책은 무엇인지로 귀착된다.

3. 정부의 주민등록법 개정안과 문제점

가. 정부의 주민등록법 개정안의 내용

행정자치부는 2014. 12. 30.「주민등록법 개정안」이 국무회의에서 의결됐다고 밝혔다. 정부 개정안에 따르면, ① 주민등록번호가 유출돼 생명·신체에 대한 위해 또는 재산에 대한 중대한 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람과 성폭력 관련 피해자로서 주민등록번호의 유출로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람은 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록번호의 변경을 신청할 수 있고, ② 주민등록번호 변경 희망자가 변경을 신청하면 해당 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 행정자치부에 설치된 주민등록번호변경위원회에 주민등록번호 변경이 적합한지에 관한 결정을 청구하며, ③ 주민등록번호변경위원회가 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 주민등록번호 변경이 적합하다고 의결한 경우 신청인의 주민등록번호를 변경하고 이를 신청인에게 통보하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

즉, 주민등록번호가 유출되어 생명·신체 또는 재산상 중대한 피해를 입거나 입을 우려가 있는 사람 혹은 성폭력 피해자로서 주민등록번호의 유출로 인해 피해를 입거나 입을 가능성이 있는 사람만이 주민등록번호의 변경을 신청할 수 있도록 하고 있는 것이다.

나. 개정안의 문제점

주민등록번호가 대량 유출된 경우, 일시에 수많은 주민등록번호의 변경 요청이 있을 시 사회적 혼란과 예산 문제 등이 발생할 수 있다. 개정안이 기존의 주민등록번호의 변경을 원칙적으로 불허하는 입장에서 제한적으로 그 변경을 인정하는 것 역시 이러한 사회적 혼란과 비용, 절차 등의 여건을 고려한 것으로 보인다. 그러나 정부안은 기존에 불허하였던 주민등록번호의 변경을 허용하여 일견 진전된 안처럼 보일 수 있으나, 그 내용을 자세히 들여다보면 꼭 그렇지만은 않다.

이는 개정안이 기존의 주민등록번호 체계를 그대로 유지하면서도 **'생명·신체 또는 재산상 중대한 피해'**라는 매우 엄격한 요건을 설정하여 행정기관으로 하여금 재량권의 여지와 자의적 판단을 가능케 함으로써 실효성이 반감되었다고 할 수 있기 때문이다. 또한, 어느 정도의 '생명·신체 또는 재산상 중대한 피해'가 있어야 주민등록번호의 변경 신청이 가능할지 국민들은 예측할 수가 없고, 설령 그 피해가 소액일 경우는 재산상 중대한 피해가 해당되지 않는다는 이유로 신청이 거부될 수 있어 결국 이러한 요건에 해당되는 경우가 극히 일부에만 국한되어 종국에는 주민등록번호의 변경 자체가 무용하게 될 수도 있다.

규정 자체가 추상적이고 모호하다는 것은 행정기관의 광범위한 판단여지의 가능성을 열어주게 되는 것이다. 막연한 요건에 대한 허용 기준이 없는 상태에서는 주민등록번호의 변경을 허용하지 않는 재량권의 발동으로 인하여 자칫 주민등록번호 변경 제도 자체가 문언상 또는 명목상으로만 존재하게 될 우려도 배제할 수 없다. 더욱이 금융 사고나 지난 카드 3사의 대규모 개인정보 유출 사건의 피해자들처럼 명의 도용 등 잠재적 재산상 위해의 경우는 그 침해가 중대하게 현실화되지 않는 이상 그 구제 자체는 요원할 수밖에 없다(이는 그 피해가 소액 결제일 경우에도 마찬가지 일 수 있다).

상황이 이와 같다면, 결국 주민등록번호의 변경 신청 규정을 둔다고 하더라도 이를 신청한 사람들은 위 요건에 해당되지 않는다는 이유로 변경 신청이 받아들여지지 않을 경우, 이에 불복하여 규범적 해석기관인 법원으로 가서 다시 판단을 받고자 하는 사법 의존성의 경향이 더욱 뚜렷이 나타나게 될 것이다. 또한 당사자들은 이로 인한 많은 시간과 비용을 들여 지난한 과정을 다시 한 번 거치게 됨으로써, 결국은 제도 자체가 효용성이 없어지고 사회적 비용만 추가로 더 소요될 수도 있게 된다.

정부 개정안의 세부적인 문제점은 다음과 같다.

첫째, 기존 주민등록번호 체계를 그대로 유지하고 있다.

현재 우리나라 주민등록번호는 그 자체로 생년월일, 성별, 출신지역, 외국인 여부 등을 확인할 수 있을 뿐 아니라 북한이탈주민 여부가 문제가 되기도 하는 등 주민등록번호가 개인의 식별을 넘어서 개인의 의사와 무관하게 본인의 특성까지 알려준다는 점에서 프라이버시의 과도한 침해라는 지적을 받고 있다.

정부의 개정안은 기존의 주민등록번호 체계를 그대로 유지한 측면에서 그 자체만으로도 여전히 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 있는 상황을 시정하지 않은 채 방기하는 것이다. 나아가 여전히 주민등록번호가 외부에 노출될 경우 개인에게 차별과 불이익이 야기될 수 있다는 점에서 기존의 문제의식을 해결하지도 반영하지도 못하고 있다.

더욱이 개정안이 나오게 된 배경이 계속되는 개인정보의 유출과 이에 따른 국민들의 피해에도 속수무책이었던 정부가 지난 카드 3사의 대규모 개인정보 유출 사고로 여론이 악화되자 고육지책으로 마련된 안임에도 이에 대한 근본적

인 해결책을 전혀 담고 있지 않고 있다. 정부의 개정안과 같은 막연한 요건의 주민등록번호 변경 신청만으로는 잇따른 정보유출 사고의 침해를 구제할 수도 예방할 수도 없기 때문이다.

덧붙이자면, 만일 변경 신청이 받아들여질 경우 새로운 주민등록번호의 체계는 어떠한 방식으로 생성하여 부여할 것인지, 이에 대한 내용이나 고민의 흔적도 전혀 담겨 있지 않다. 보다 근본적인 해결책이 아쉬운 지점이다.

둘째, 변경 요건이 지나치게 엄격하고 모호하다.

개정안은 “주민등록번호가 유출돼 생명·신체에 대한 위해 또는 재산에 대한 중대한 피해”를 변경의 요건으로 설정하고 있다. 그런데 성폭력 피해자의 경우를 제외하고는 주민등록번호 유출로 인하여 생명과 신체에 대한 위해 여부가 쉽사리 상정되지 않는다. 설령 위해가 발생하였다고 하더라도 그것이 주민등록번호의 유출로 인한 것인지 당사자로서는 입증하기도 녹록치 않다. 일반적으로 주민등록번호의 유출로 인해서는 명의도용이나 금융사기 등을 생각할 수 있는데 이 것이 곧 생명과 신체에 대한 위해로 연결되어 인정될 가능성은 낮기 때문이다.

또한, ‘재산상 중대한 피해’의 경우, 주민등록번호 유출에 따른 피해가 소액결제 등 비교적 그 금액이 적은 경우부터 통장 계좌 이체로 인한 다액의 손실에 이르기까지 다양하게 나타날 수 있다. 그런데 개정안의 요건만으로는 소액 피해의 경우 그 구제에서 배제될 수 있다. 그러나 정부안이 간과하고 있는 것은 재산상 소액의 피해를 입었다고 하더라도 추가 피해를 입을 우려가 없다고 단정할 수 없어 근본적인 예방책이 될 수 없다는 것이다. 갈수록 지능적이 되어가고 있는 금융사기 범죄에 대해 국민들은 잠재적 위험에 노출될 수밖에 없는 상황에서 정보 주체의 재산상 피해 금액의 다소에 따라 법률적 구제의 형평성

을 달리하여 차별적으로 적용하는 것은 타당하지 않기 때문이다.

이와 같이 개정안에서 제시하고 있는 '생명·신체에 대한 위해'와 '재산에 대한 중대한 피해'라는 요건은 그 기준이 모호할 뿐만 아니라 요건의 협소함으로 인하여 구제 자체가 애초에 봉쇄될 우려가 있다. 따라서 정보 주체의 개인정보자기결정권의 보장을 위하여 주민등록번호 유출로 인하여 재산 또는 생명·신체상의 피해의 우려가 있거나 그 피해가 확인된 경우에는 피해 정도를 구분하지 않고 주민등록번호를 변경해 주는 것이 필요하다.

셋째, 성폭력 피해자의 보호절차가 요구된다.

정부안은 성폭력 관련 피해자로서 주민등록번호의 유출로 피해를 입거나 입을 우려가 있다고 인정되는 사람으로 하여금 주민등록번호를 변경할 수 있도록 하고 있다. 그러나 성폭력 피해자의 경우 주민등록번호 변경을 신청하는 과정에서 그 피해나 사유를 직접 드러내야 하고, 이 경우 성폭력 관련 피해 사실이 노출된다면 예상치 못한 2차 피해의 우려도 발생할 수 있다. 이를 방지하기 위해 보다 세밀한 관리 절차가 요구된다.

넷째, 주민등록번호변경위원회의 전문성과 독립성 보장이 필요하다.

정부안은 "주민등록번호 변경 희망자가 변경을 신청하면 해당 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 행정자치부에 설치된 주민등록번호변경위원회에 주민등록번호 변경이 적합한지에 관한 결정을 청구"하고, "주민등록번호변경위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 주민등록번호 변경이 적합하다고 의결한 경우 신청인의 주민등록번호를 변경하고 이를 신청인에게 통보한다"고 규정하고 있다.

그러나 주민등록번호의 변경 신청에 대한 심사 및 의결권을 가지고 있는 주민등록번호변경위원회를 행정자치부 산하로 둔다는 것은 그 영향력으로 인하여 독립성이 약화될 우려가 있다. 또한, 주민등록번호가 중요한 개인정보라는 측면에서도 개인정보 보호를 위하여 설립된 독립기구인 개인정보보호위원회 산하로 두는 것이 보다 적합하다.

주민등록번호의 변경에 관한 결정을 담당할 주민번호변경위원회는 대통령 소속의 독립기구인 개인정보보호위원회 산하에 두어 개인정보에 관한 전문성을 갖추고, 주민등록번호와 관련한 개인정보가 행정편의가 아닌 개인정보의 보호 및 예방 차원에서 이루어질 수 있도록 보다 진전된 체계를 갖추는 것이 필요하다.

4. 결 론

현행 주민등록번호는 개인의 의사와 무관하게 그 대상자로 하여금 다양한 개인정보가 조합된 특정 번호에 영구적으로 귀속시킴으로써 각 개인의 인적 동일성이나 정체성을 특정의 숫자로 치환되도록 하고 있다. 국가가 각 개인을 식별하기 위해 인간에게 고정 불변의 번호를 부여하는 방식에 대하여 인간의 존엄성과 가치를 훼손시킬 수 있다는 주장은 애초에 주민등록번호의 도입 당시에도 거론됐던 문제의식이었다. 그러나 이러한 문제의식은 거의 반세기가 지난 현재에도 그대로 유효하며, 행정편의와 사회적 혼란이라는 미명아래 늘 침잠되어 왔다.

현대의 정보화 사회의 발달은 개인정보에 관한 정보주체의 인격권 및 개인정보자기결정권에 대한 새로운 인식과 더불어 지속적인 개인정보 유출 사고의 발생을 가져왔으며, 주민등록번호를 통한 개인에 대한 프로파일링의 위험성 역시 빠르게 가중시키고 있다.

보다 근본적인 해결책은 임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호 체계를 갖추는 것이다. 현재 거의 전 국민의 주민등록번호가 이미 유출된 것과 다름없고, 유출된 정보를 이용한 2차 피해나 범죄의 위험성이 갈수록 커져가고 있는 상황이므로 이에 대한 연구와 방안 마련이 시급하다. 지난 10년간 주민등록법 시행령 제8조에 근거하여 주민등록번호를 정정한 사람 수가 약 24만 명에 이르는 등 이미 주민등록번호 변경의 경험이 있으므로 변경에 따른 기술적 문제점도 어느 정도 대처 가능할 것으로 예상된다.

게다가 최근에 정부는 새로운 주소체계를 도입함으로써 그 변화를 시도한 바 있으므로 이를 단순 비교할 수는 없으나 충분히 참고할만하다. 정부는 새로운 주소의 도입 배경으로 “일제가 1910년에 만든 현재의 주소체계로는 건물을 찾기 어려워 교통 혼잡을 초래하고 물류비용을 증가시키는 것은 물론 범죄화재 등 각종 사고와 재난에서 신속하게 대응할 수 없는 만큼 시급히 고쳐야 할 필요가 있다”고 설명했다. 이에 대한 사회적 혼란 등의 문제에 대해서는 “혼란을 방지하기 위해 서식과 주민등록주소는 현재대로 사용하면서 도로 이름과 건물번호를 현장과 지도에 표시해 화물운송업자, 홈쇼핑업자, 관광안내원 등 우선적으로 필요한 사람들에게 사용을 권장할 것이며, 시범지역을 선정하여 현실에 맞게 구체적인 방안을 마련하겠다”고 밝혔다.

이를 참고한다면, 현행 주민등록번호 체계는 개인의 인격권적 측면뿐 아니라 신용사회로서의 위기를 초래하고, 정보 유출에 따른 문제가 나날이 심각해져 그 위험성도 확대되고 있으므로 이를 해결하기 위해서 보다 근본적인 방안이 요구된다. 현행 주민등록번호 체계를 유지함으로써 얻을 수 있는 편익보다 이에 따른 손실이나 감수할 위험 등 유·무형적 비용이 더 크다고 볼 수 있기 때문이다. 그렇다면 새로운 임의번호 체계를 도입하여 구축하되, 사회적 혼란과 부작용 등의 문제에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 그 예로써, 주민등록번호가

유출되어 자신의 주민등록번호가 도용되거나 부정 사용되어 피해를 입었거나 입을 가능성이 있다고 판단되어 그 변경을 요구하는 사람들에게 우선적, 순차적으로 변경을 허용하는 개방적 방식을 채택하되, 이를 악용하는 사례를 방지하는 세밀한 장치를 두는 것도 생각할 수 있다.

결론적으로, 정부가 제안이유에서 밝혔듯이 주민등록번호 변경의 필요성은 주민등록번호 유출에 따른 국민의 불안감을 해소하고 향후 피해를 예방하는데 그 의미가 있다고 할 것이다. 주민등록번호가 유출된 사람은 유출로 인해 발생할 수 있는 피해에 잠재적으로 평생 동안 노출되어 있다고 할 수 있다. 누군가가 피해를 입을 우려가 더 높다고 할 수도 없으며, 재산상 피해가 어느 정도가 될지도 피해 발생 이후에나 알 수 있을 뿐이다. 이러한 현실적 측면을 도외시한 개정안은 사실상 주민등록번호의 변경을 엄격히 제한함으로써 그 실효성을 담보하고 있지 못하므로 수정되어야 한다.