

주민등록법 제7조 제3항 등 위헌소원			
사건번호	2013헌바68	상태	2015.12.23 종국
별칭	주민등록번호 변경 사건		
결정요지			
선고일자	2015.12.23	종국결과	헌법불합치
병합정보	2014헌마449,2013헌바68(병합)		
헌법재판소는 2015년 12월 23일 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법 제7조가 헌법에 합치되지 아니하고, 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다는 결정을 선고하였다. 이에 대하여, 심판대상조항은 주민등록법 제7조가 아닌 같은 조 제4항으로 한정하여야 하고, 주민등록법 제7조 중 제4항을 제외한 나머지 항들에는 다수의견이 지적하는 위헌성이 없으므로 합헌이고, 같은 조 제4항을 심판대상조항으로 삼아 헌법불합치 선언을 하여야 한다는 재판관 이진성의 반대이견과, 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항이 합헌이라는 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대이견이 있다.			
□ 사건의 개요 ○ 청구인들은 주민등록번호의 불법 유출을 이유로 각 관할 지방자치단체장에게 주민등록번호를 변경해 줄 것을 신청하였으나, 현행 주민등록법령상 주민등록번호 불법 유출을 원인으로 한 주민등록번호 변경은 허용되지 않는다는 이유로 주민등록번호 변경을 거부하는 취지의 통지를 받았다. ○ 2013헌바68 청구인들은 주민등록번호 변경신청 거부처분 취소의 소를 제기하였으나, 주민등록번호 변경에 대한 신청권이 인정되지 않는다는 이유로 소 각하판결을 선고받자, 이에 불복하여 항소를 제기하고, 그 소송 계속중 주민등록법 제7조 제3항, 제4항에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였으나 각하되자, 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. ○ 2014헌마449 청구인들은 주민등록법 제7조 제3항, 제4항, 주민등록법 시행령 제7조 제4항, 제8조 제1항 및 주민등록법 시행규칙 제2조가 불법 유출된 주민등록번호에 대한 주민등록번호 변경절차를 두고 있지 않은 것은 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하며, 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.			
□ 심판의 대상 ○ 이 사건 심판대상은 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조가 헌법에 위반되는지 여부 및 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다. [심판대상] 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 “전산조직”이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 “주민등록표”라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다. ② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다. ③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다. ④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.			

□ 결정주문

1. 주민등록법(2007. 5. 11. 법률 제8422호로 전부개정된 것) 제7조는 헌법에 합치되지 아니한다.
2. 위 조항은 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

□ 이유의 요지

○ 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 주민등록번호는 모든 국민에게 일련의 숫자 형태로 부여되는 고유한 번호로서 당해 개인을 식별할 수 있는 정보에 해당하는 개인정보이다. 그런데 심판대상조항은 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두지 않음으로써 주민등록번호 불법 유출 등을 원인으로 자신의 주민등록번호를 변경하고자 하는 청구인들의 개인정보자기결정권을 제한하고 있다.

○ 주민등록번호제도는 주민생활의 편의를 증진시키고, 행정사무의 적절한 처리를 도모하기 위한 것으로, 모든 주민에게 고유한 주민등록번호를 부여하면서 이를 변경할 수 없도록 하는 것은 이러한 목적을 달성하기 위한 적합한 수단이 될 수 있다.

○ 그러나 주민등록번호는 단순한 개인식별번호에서 더 나아가 표준식별번호로 기능함으로써, 결과적으로 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용되고 있는바, 개인에 대한 통합관리의 위험성을 높이고, 종국적으로 개인을 모든 영역에서 국가의 관리대상으로 전락시킬 위험성이 있으므로 주민등록번호의 관리나 이용에 대한 제한의 필요성이 크다. 또한, 현대사회는 개인의 각종 정보가 타인의 수중에서 무한대로 집적, 이용 또는 공개될 수 있으므로 연결자 기능을 하는 주민등록번호가 불법 유출 또는 오·남용되는 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크고, 실제 유출된 주민등록번호가 범죄에 악용되는 등 해악이 현실화되고 있다. 이러한 현실에서 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일률적으로 허용하지 않은 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.

○ 비록 국가가 개인정보보호법 등의 입법을 통하여 주민등록번호 처리 등을 제한하고, 유출이나 오·남용을 예방하는 조치를 취하였다고 해도, 여전히 주민등록번호를 처리하거나 수집·이용할 수 있는 경우가 적지 않고, 이미 유출되어 발생하는 피해에 대해서는 뚜렷한 해결책을 제시하지 못하므로, 이러한 조치는 국민의 개인정보자기결정권에 대한 충분한 보호가 된다고 보기 어렵다.

○ 한편, 주민등록번호 변경을 허용하더라도 변경 전 주민등록번호와의 연계 시스템을 구축하여 활용한다면 개인식별기능과 본인 동일성 증명기능이 충분히 이루어질 것이고, 입법자가 정하는 일정한 요건을 구비한 경우에 객관성과 공정성을 갖춘 기관의 심사를 거쳐 변경할 수 있도록 한다면 주민등록번호 변경절차를 악용하려는 경우를 차단할 수 있으며, 사회적으로 큰 혼란을 불러일으키지도 않을 것이다.

○ 따라서 주민등록번호 변경에 관한 규정을 두고 있지 않은 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다.

○ 다만, 심판대상조항의 위헌성은 주민등록번호 변경에 관하여 규정하지 아니한 부작위에 있는바, 이를 이유로 심판대상조항에 대하여 단순위헌결정을 할 경우 주민등록번호제도 자체에 관한 근거규정이 사라지게 되어 용인하기 어려운 법적 공백이 생기게 되고, 주민등록번호 변경제도를 형성함에 있어서는 입법자가 광범위한 입법재량을 가지므로, 심판대상조항에 대하여는 헌법불합치결정을 선고하되, 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용하기로 한다.

□ 재판관 이진성의 반대의견

○ 주민등록번호 변경 제도를 마련하지 아니한 부진정 입법부작위와 가장 밀접하게 연관되는 심판대상조항은, 주민등록표 제도와 주민등록번호 제도를 규정한 주민등록법 제7조 모두가 아닌, 주민등록번호의 부여 방법에 관한 같은 조 제4항으로 한정하여야 한다. 주민등록번호의 변경에 관한 문제는 주민등록번호가 부여된 이후에 사후적으로 발생하는 문제로서, 그 전제인 주민등록번호 제도나 주민등록표 제도 자체의 위헌성에 관한 문제가 아니기 때문이다.

○ 다수의견의 가장 근본적인 문제는, 주민등록법 제7조는 ‘주민등록번호 제도’와 ‘주민등록표 제도’ 자체의 근거규정이기 때문에 입법자가 개선입법의 시한을 지키지 아니할 경우 헌법불합치 결정의 효력으로 주민등록번호와 주민등록표 제도의 근거가 상실되어 도저히 용인하기 어려운 법적 공백과 혼란이 발생하게 된다는 점이다. 이러한 결과는 주민등록번호 변경에 관한 입법부작위만을 심리 대상으로 삼은 다수의견도 의도하지 않은 것이고, 이에 한정하여 잠정적용 헌법불합치로 결정하는 취지에 정면으로 반하게 되는 결과라 할 것이다.

○ 따라서 주민등록번호 제도나 주민등록표 제도 자체에는 다수의견이 지적하는 위헌성이 없으므로 그 근거규정이 되는 주민등록법 제7조 나머지 항들은 합헌이며, 오직 같은 조 제4항을 심판대상조항으로 삼아 헌법불합치 선언을 하여야 할 것이다.

□ 재판관 김창중, 재판관 조용호의 반대의견

○ 주민등록번호 제도는 행정사무를 신속하고 효율적으로 처리하여, 주민생활의 편익을 증진시키기 위한 것인바, 개별적인 주민등록번호 변경을 인정하는 경우 주민등록번호의 개인식별기능이 약화되어 주민등록번호 제도의 입법목적 달성이 어렵게 되고, 범죄은폐, 탈세, 채무면탈 또는 신분세탁 등의 불순한 용도로 이를 악용하는 경우까지 발생할 우려가 있으며, 수많은 변경을 모두 허용하게 되면 사회적 혼란이 야기될 수도 있다.

○ 그런데 입법자는 개인정보보호법 등의 입법을 통하여 주민등록번호의 유출이나 오·남용에 대한 사전적 예방과 사후적 제재 및 피해구제 등의 조치를 강구하고 있다. 현대사회의 행정사무는 국민의 기본권을 보장하기 위한 영역으로 확장하고 있는바, 주민등록번호 제도를 통한 행정사무의 적정하고 효율적인 처리는 국민의 기본권을 보장하는 데에도 중요하다.

○ 이러한 점들을 종합하면, 심판대상조항이 주민등록번호에 관한 변경을 두고 있지 않은 것이 과잉금지원칙을 위반하여 개인 정보자기결정권을 침해한다고 볼 수 없다.

□ 결정의 의의

○ 주민등록번호 변경이 필요한 경우가 있음에도 그 변경에 관하여 규정하지 아니한 채 일률적으로 주민등록번호를 부여하는 제도는 헌법에 합치되지 아니함을 명백히 선언하였다.

○ 이 불합치결정에 따라 주민등록법에 주민등록번호 변경절차가 규정되면 주민등록번호 유출 등으로 피해를 입는 등 입법자가 정하는 일정한 요건을 갖춘 사람은 그 변경절차에 의하여 주민등록번호를 변경할 수 있게 된다.

○ 다만, 단순위헌결정에 의한 법적 공백을 방지하고, 주민등록번호 변경제도에 관한 입법자의 입법형성권을 존중하는 취지에서 2017. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 심판대상조항은 계속 적용되고, 그때까지 개선입법이 이루어지지 않으면 2018. 1. 1.부터 효력을 상실하므로, 입법자에 의한 신속한 개선입법이 요구된다.