



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

주민등록법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈안심주소의 발급근거 마련〉

■ 조배숙의원 대표발의(의안번호 제2205769호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 조배숙의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 11. 21.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

성범죄, 강도, 살인미수 등 중범죄로 인한 사회 불안이 증폭되고 있는 가운데 중대 범죄 피해자들이 수사 과정 등에서 주소지가 노출되어 안전에 심각한 위협을 받는 사례가 발생하고 있음.

피해자 정보가 보호되는 형사소송과 달리, 민사소송에선 피해자 인적사항까지 모두 적어 내야 하며, 변호인을 선임하더라도 원고 본인의 이름과 주소지를 기재하는 원칙 때문에 발생하는 문제로 이러한 절차와 원칙 때문에 아예 소송을 포기하는 사람들도 있음.

일례로 가정폭력, 스토킹 등 피해자들이 2차가해 우려로 전입신고를 하지 않아 주소지와 실거주지가 다르고, 이들은 피해자임에도 불구하고 주소지 불일치로 인해 기초생활수급 등 복지 서비스부터 주거 지원 혜택 대상에서 제외되어 도리어 복지 사각지대에 놓이는 모순이 발생함. 심지어 특정 단체의 설문조사 결과 성범죄 피해자의 75%가 보복 우려 등으로 손해배상권을 청구하지 못했다는 결과까지

도 존재함.

현행법에선 위와 같은 중범죄 피해자들의 주민등록번호가 유출되었을 경우 그 중대성과 시급성이 인정되는 경우에 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민등록번호를 변경할 수 있게 하고 있으나 피해자의 신변에 더욱 위협이 될 수 있는 주소지 노출에 대한 대비책은 미비함.

이에 실거주지가 노출되면 안전에 위협을 받는 피해자들을 위하여 주민등록표상 주소지와 실거주지를 달리하는 ‘안심주소’를 발급하고 주민등록 등본, 초본에는 안심주소가 기재되어 실제 거주지가 노출되지 않도록 하는 안심주소 발급 제도 시행을 위한 근거를 마련하려는 것임(안 제7조의6 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 시장·군수·구청장이 성폭력피해자, 가정폭력피해자, 스토킹 범죄 피해자 등에게 주민등록표상 주소지와 실거주지를 달리하는 주소(이하 “안심주소”라 함)를 발급할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제7조의6 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제7조의6(안심주소의 발급) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록표상 주소지와 실거주지를 달리하는 주소(이하 “안심주소”라 한다) 발급을 신청할 수 있다.</u> <u>1. 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 성폭력피해자</u> <u>2. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자</u> <u>3. 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 피해자</u> <u>4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 범죄 피해자</u>

「주민등록법」 제20조(사실조사와 직권조치) ①시장·군수 또는 구청장은 신고의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 사실을 조사할 수 있다. 1. 제10조 및 제10조의2에 규정된 사항을 이 법에 규정된 기간 내에 신고하지 아니한 때 2. 제10조 및 제10조의2에 규정된 사항을 부실하게 신고한 때 3. 제10조 및 제10조의2에 규정된 사항의 신고된 내용이 사실과 다르다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때	② 제1항에 따라 안심주소 발급을 신청받은 주민등록지의 시장·군수·구청장은 안심주소를 발급하여야 한다. 이 경우 제20조에 따른 주민등록표의 주소지와 실거주지의 사실조사와 직권조치 규정은 적용하지 아니한다. ③ 그 밖에 안심주소 발급 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행법에 따르면 주민은 시장·군수 또는 구청장에게 성명·성별·생년월일·주소 등을 신고하여야 하고, 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 주민을 등록하여야 하며, 해당 주민등록사항을 기록하기 위하여 개인별·세대별 주민등록표를 작성하고 기록·관리·보존하여야 함¹⁾.

1) 「주민등록법」

제6조(대상자) ① 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 “거주지”라 한다)를 가진 다음 각 호의 사람(이하 “주민”이라 한다)을 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

1. 거주자: 거주지가 분명한 사람(제3호의 재외국민은 제외한다)
2. 거주불명자: 제20조제6항에 따라 거주불명으로 등록된 사람
3. 재외국민: 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 국민으로서 「해외이주법」 제12조에 따른 영주귀국의 신고를 하지 아니한 사람 중 다음 각 목의 어느 하나의 경우가. 주민등록이 말소되었던 사람이 귀국 후 재등록 신고를 하는 경우
나. 주민등록이 없었던 사람이 귀국 후 최초로 주민등록 신고를 하는 경우

<개인별 주민등록표 양식>

■ 주민등록법 시행령 [별지 제1호서식] <개정 2022. 1. 18.>

개인별 주민등록표														
주민등록번호														
성명 (한자)	()				생년월일	년 월 일		성별	남[] 여[]					
등록 기준지	1					확인(인)		등록기준지 변경사유						
	2													
	3													
주소 이 동 사 항	주소 (통/반)					전입	전출	변동사유	세대주 성명 및 관계	주 거 자 (지역)	체류 자격	등록 상태		
	1					· · · 확인 (인)	· · · 확인 (인)							
	2					· · ·	· · ·							
	3					· · ·	· · ·							
	4					· · ·	· · ·							
	5					· · ·	· · ·							
	6					· · ·	· · ·							
	7					· · ·	· · ·							
	8					· · ·	· · ·							
주 민 등 록 증 발 급	· · · 발급	(인)	(사·진 1)	(사·진 2)	(사·진 3)	경 유 기 관	1	작성구분						
	· · · 재발급						2	최초 작성	일자	년 월 일	작성자 직급·성명	(인)		
	· · · 재발급						3	재작성 사유	일자	년 월 일	작성자 직급·성명	(인)		
	· · · 재발급						4	재작성 사유	재작성 사유		세대주 확인	(인)		
	예비란 ※ 외국인등록번호, 국내거소신고번호													
※ 등록 상태는 [] 거주자, [] 거주불명자, [] 재외국민 중 등록대상에 맞게 표시														

제7조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전자정보 시스템(이하 “주민등록정보시스템”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 삭제

④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(등록의 신고주의 원칙) 주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정 또는 말소는 주민의 신고에 따라 한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있으면 예외로 한다.

제10조(신고사항) ① 주민(재외국민은 제외한다)은 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」 제10조제1항에 따른 등록기준지(이하 “등록기준지”라 한다)
 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
- ② 누구든지 제1항의 신고를 이종으로 할 수 없다.

또한 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초본의 교부를 받으려는 자는 시장·군수·구청장이나 읍·면·동장 또는 출장소장에게 신청할 수 있으며, 해당 열람·교부신청은 원칙적으로 본인이나 세대원이 할 수 있으나, 예외적으로 국가나 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우, 소송·비송사건 등의 수행상 필요한 경우, 세대주의 배우자 등의 경우에는 열람·교부신청이 가능하며²⁾,

이 때, 사생활 침해의 우려가 있거나 공익에 반하는 경우에는 주민등록표 등·초본을 교부하지 않을 수 있고, 가정폭력피해자의 신청이 있을 때에는 교부를 제한할 수 있음³⁾.

2) 「주민등록법」

제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ① 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초본의 교부를 받으려는 자는 행정안전부령으로 정하는 수수료를 내고 시장·군수 또는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)이나 읍·면·동장 또는 출장소장(이하 “열람 또는 등·초본교부기관의 장”이라 한다)에게 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 주민등록표의 열람이나 등·초본의 교부신청은 본인이나 세대원이 할 수 있다. 다만, 본인이나 세대원의 위임이 있거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그러하지 아니하다.

1. 국가나 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우
2. 관계 법령에 따른 소송·비송사건·경매목적 수행상 필요한 경우
3. 다른 법령에 주민등록자료를 요청할 수 있는 근거가 있는 경우
4. 다른 법령에서 본인이나 세대원이 아닌 자에게 등·초본의 제출을 의무화하고 있는 경우
5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자가 신청하는 경우
 - 가. 세대주의 배우자
 - 나. 세대주의 직계혈족
 - 다. 세대주의 배우자의 직계혈족
 - 라. 세대주의 직계혈족의 배우자
 - 마. 세대원의 배우자(주민등록표 초본에 한정한다)
 - 바. 세대원의 직계혈족(주민등록표 초본에 한정한다)
6. 채권·채무관계 등 대통령령으로 정하는 정당한 이해관계가 있는 사람이 신청하는 경우(주민등록표 초본에 한정한다)
7. 그 밖에 공익상 필요하여 대통령령으로 정하는 경우

3) 「주민등록법」

제29조(열람 또는 등·초본의 교부) ⑤ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 본인이나 세대원이 아닌 자로부터 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청을 받으면 그 열람 또는 등·초본의 교부가 개인의 사생활을 침해할 우려가 있거나 공익에 반한다고 판단되면 그 열람을 하지 못하게 하거나 등·초본

개정안은 성폭력피해자⁴⁾, 가정폭력피해자⁵⁾, 스토킹범죄피해자⁶⁾ 및 대통령령으로 정하는 범죄 피해자가 안심주소의 발급을 신청할 수 있는 근거를 마련하여, 주민등록표 등·초본 교부 시 등에 안심주소를 사

을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 신청인에게 서면으로 알려야 한다.

⑥ 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제5호에 따른 피해자는 같은 법 제2조제4호에 따른 가정폭력행위자가 본인과 주민등록지를 달리하는 경우 제2항제5호에 해당하는 사람 중에서 대상자를 지정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 본인과 세대원 및 직계존비속(이하 이 조에서 “가정폭력피해자등”이라 한다)의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 제한하도록 신청할 수 있다.

⑦ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 제6항의 제한신청이 있는 경우 그 제한대상자(이하 이 조에서 “제한대상자”라 한다)에게 가정폭력피해자등의 주민등록표 열람을 하지 못하게 하거나 등·초본을 교부하지 아니하는 제한조치를 할 수 있다. 이 경우 그 사유를 제한대상자에게 서면으로 알려야 한다.

⑧ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 제2항제6호에도 불구하고 제한대상자가 가정폭력피해자등의 주민등록표 초본의 열람을 하지 못하게 하거나 교부하지 아니하는 제한조치를 할 수 있다. 이 경우 그 사유를 제한대상자에게 서면으로 알려야 한다.

⑨ 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 제한대상자에 대하여 주민등록표를 열람하게 하거나 등·초본을 교부할 수 있다.

1. 제6항에 따라 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부 제한을 신청한 사람이 제한대상자에 대하여 제7항 및 제8항에 따른 제한조치를 하지 말 것을 시장·군수 또는 구청장에게 신청하는 경우

2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 불가피한 사유가 있는 경우

⑩ 제2항에도 불구하고 이혼한 자와 같은 세대를 구성하지 아니한 그 직계비속이 이혼한 자의 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청한 경우에는 열람 또는 등·초본교부기관의 장은 주민등록표 초본만을 열람하게 하거나 교부할 수 있다.

⑪ 제1항부터 제10항까지의 규정에 따른 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부, 무인민원발급기에 따른 주민등록표 등·초본의 교부시의 본인확인방법, 무인민원발급기의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4) 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “성폭력”이란 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 규정된 죄에 해당하는 행위를 말한다.

3. “성폭력피해자”란 성폭력으로 인하여 직접적으로 피해를 입은 사람을 말한다.

5) 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가정폭력”이란 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1호의 행위를 말한다.

3. “피해자”란 가정폭력으로 인하여 직접적으로 피해를 입은 자를 말한다.

6) 「스토킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “스토킹”이란 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 스토킹행위 및 같은 조 제2호에 따른 스토킹범죄를 말한다.

3. “피해자”란 스토킹으로 직접적인 피해를 입은 사람을 말한다.

용할 수 있도록 하려는 것으로 범죄 피해자의 실거주지 노출을 방지하여 피해자의 신변보호를 강화하는데 도움이 될 것으로 보이며, 성폭력 피해자 등에 대한 기존의 보호제도와 함께 중첩적인 안전장치를 형성하는 효과가 있을 것으로 보임⁷⁾.

<성폭력·가정폭력·스토킹 범죄 검거 현황>

(단위: 건, 명)

구 분		검거 현황	
		검거건수	검거인원
2021	성폭력 ⁸⁾	29,013	32,137
	가정폭력	46,041	53,985
	스토킹*	880	818
2022	성폭력	36,656	40,483
	가정폭력	44,816	52,146
	스토킹	9,897	10,037
2023	성폭력	34,996	36,577
	가정폭력	44,524	52,146
	스토킹	11,601	11,512

*스토킹처벌법 시행('21.10.21.) 이후 통계

※자료 : 경찰청

다만, 개정안은 안심주소의 발급신청 및 발급의무에 관하여만 규정하고 있을 뿐, 구체적인 안심주소의 활용범위 등에 관해 규정하고 없고 대통령령으로 위임하고 있는데, 안심주소의 활용을 어느 범위에서 인정할지 여부는 국민의 권리에 영향을 미치는 사항이므로 법률에서 규정할 필요가 있다고 보임.

7) 참고로, 2025. 7. 12. 시행 예정인 「민사소송법」은 개정안과 같이 성폭력피해자 등의 신변보호를 강화하기 위하여 소송관계인의 생명 또는 신체에 대한 위해 우려가 있다는 소명이 있는 경우 주소 등 개인정보가 제3자에게 공개되지 아니하도록 보호조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

8) 참고로, 경찰청에 따르면 성폭력 범죄의 재범률은 2021년 5.95%, 2022년 5.44%, 2023년 5.38%이고, 스톱킹 범죄의 재범률은 2021년 4.8%, 2022년 5.9%, 2023년 5.7%이며, 가정폭력 범죄의 경우 별도로 재범률에 관한 통계를 관리하지 않고 있음.

참고로, 미국의 경우 가정폭력, 성범죄 피해자 등을 보호하기 위해 개별 주별로 ‘주소기밀프로그램(Address Confidentiality Program, ACP)’을 운영하고 있으며, 해당 제도는 피해자의 실제 거주지 대신 대체주소(우체국 사서함 등)를 부여하여 주정부 및 지방정부의 기관 등에서 활용하는 형태로 운영되고 있음⁹⁾.

또한, 안심주소의 발급방식과 관련하여 실제 거주지를 비밀키 암호화 알고리즘을 이용하여 암호화하여 안심주소를 생성한 후, 주민등록표 등에 해당 안심주소를 활용하는 방식¹⁰⁾ 등도 고려될 수 있다고 보임¹¹⁾.

참고로, 행정안전부는 현행법의 입법목적에 비추어 현행법 개정을 통한 안심주소의 도입은 타당하지 않으며, 이미 제3자에 대한 주민등록표 등·초본의 교부는 엄격한 요건 하에서 가능하므로 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

9) 뉴욕주, 메사추세츠주, 뉴저지 주 등 홈페이지 내 ACP프로그램 설명 참고(<https://dos.ny.gov/ACP>, <https://www.mass.gov/info-details/address-confidentiality-program-acp> 등)

10) 참고로, 택배운송장, 주차차량의 전화번호 등에 실제 전화번호를 암호화하여 임의로 생성한 가상 전화번호를 이용하는 ‘안심번호’가 활용되는 경우가 있음.

“무방비 전화번호 노출 걱정말아요”...서울 중구, 주차안심번호 도입, 연합뉴스, 2023.7.26.

11) 「AES/RSA를 이용한 안심 주소 시스템」, 박소영·홍석우·이선영, 순천향 산업기술연구소논문집, 2018

문 의 처
02)6788-5334