

연구용역과제 최종보고서

# 주민등록제도 발전방안 연구

2007년 11월 27일

행 정 자 치 부

## 제 출 문

이 보고서를 「주민등록제도 발전방안 연구」의  
최종보고서로 제출합니다.

2007년 11월 27일

연구수행기관: 이화여자대학교 사회과학연구소

책임연구원: 송희준(이화여자대학교 행정학과 교수)

공동연구원: 김종철(연세대학교 법학과 교수)

조동섭(이화여자대학교 컴퓨터공학과 교수)

연구보조원: 김상운(이화여자대학교 대학원 행정학과)

김현귀(연세대학교 대학원 법학과)

행정자치부 장관 귀하

## <목 차>

제1장 머리말 .....	1
제1절 연구목적과 필요성 .....	1
제2절 연구내용 .....	4
1. 주요 연구 내용 .....	4
제3절 연구방법 .....	6
1. 연구의 방법론 .....	6
제2장 주민등록제도의 현황과 문제점 .....	10
제1절 선행연구 분석 .....	10
1. 주민등록제도의 의의와 중요성 .....	10
2. 주민등록제도와 주민등록번호제도 .....	15
3. 주민등록증과 십지문 날인제도 .....	23
4. 인터넷 상의 주민등록번호 문제 .....	28
제2절 해외동향 분석 .....	33
1. 주요 국가들의 동향 .....	33
2. 주요국가의 교훈 .....	47
제3장 주민등록번호제도 분석 .....	52

<b>제1절 주민등록번호제도의 개요</b> .....	52
1. 주민등록번호의 의의와 기능 .....	52
2. 주민등록번호의 부여 .....	55
3. 주민등록번호의 도입과 변화 .....	57
<b>제2절 주민등록번호제도의 현황과 문제점</b> .....	65
1. 주민등록번호의 이용현황 .....	65
2. 주민등록번호의 오·남용현황 .....	78
3. 주민등록번호제도의 문제 상황 .....	86
<b>제3절 현행 주민등록번호 관리법제 환경 분석</b> .....	89
1. 공공부문 주민등록번호 이용의 법제 환경 .....	89
2. 민간부문 주민등록번호 이용의 법제 환경 .....	94
3. 개인정보보호법안 .....	101
4. 현행법제에 대한 분석 결과 .....	104
<b>제4절 주민등록번호 관리방안 검토</b> .....	105
1. 서론 .....	105
2. 주민등록번호가 필요 및 불필요 영역 분류 및 관리방안 검토 .....	106
3. 주민등록번호 관리방안 검토 .....	119
4. 주민등록번호제도 개선방안 .....	128
5. 구체적인 법령정비 방안 .....	132
6. 본인확인절차 등 제도보완방안에 대한 검토 .....	138
6. 홍보방안 .....	147
<b>제5절 번호유출 등으로 인한 피해자 등 구제방안</b> .....	149
1. 주민등록번호 유출의 심각성 .....	149
2. 해결방안 .....	150

<b>제4장 주민등록증 제도 분석</b> .....	161
<b>제1절 주민등록증 사용현황 분석</b> .....	161
1. 주민등록증 정의 .....	161
2. 주민등록증 수록정보 .....	162
3. 현행 주민등록증 수록정보 별 value 분석 .....	165
<b>제2절 해외 국가의 동향</b> .....	167
1. 해외 국가신분증 동향 .....	167
2. 국내 국가신분증과 해외 국가신분증 차이 분석 .....	172
3. 주요 국가별 전자주민증 추진현황 .....	175
<b>제3절 주민등록증의 사용 현황과 문제점</b> .....	180
1. 주민등록증의 사용현황 .....	180
2. 주민등록증 사용상의 문제점 .....	182
<b>제4절 주민등록증 사용대안 도출</b> .....	188
1. 주민등록증 사용 대안 도출의 필요성 .....	188
2. 주민등록증의 개선사항 .....	189
3. 대안카드의 특성 분석 .....	193
4. 대체 카드를 위한 부가기능 .....	205
5. 주민등록증 대안선정 기준 .....	208
6. 주민등록증 관련 주민등록법정비 .....	220
7. 신분증에 있어서 주민등록번호 사용의 필요성 분석 .....	232
8. 주민등록증 유효기간 도입에 대한 검토 .....	251
<b>제5절 주민등록증 발급 시 십지문 날인제도 분석</b> .....	256

1. 십지문 날인제도의 역사 및 문제상황 .....	256
2. 주민등록법 등 관련법규 .....	257
3. 십지문 날인제도에 대한 헌법재판소 결정 : 합헌 .....	260
4. 임종인 의원 발의 주민등록법 일부개정안 .....	262
5. 십지문 날인에 대한 검토 .....	264
6. 십지문 제도개선 방안 .....	270
<b>제5장 주민등록 말소 제도 분석 .....</b>	<b>272</b>
<b>제1절 주민등록말소제도의 현황과 문제점 .....</b>	<b>272</b>
1. 주민등록말소 문제의 제기 .....	272
2. 주민등록 말소의 의미와 원인 .....	273
<b>제2절 주민등록 말소제도의 개선방안 .....</b>	<b>279</b>
1. 주민등록말소의 개념 재정립 .....	279
2. 제3자에 의한 말소민원제도 폐지 .....	280
3. 제3자 말소민원 폐지에 따른 대안 .....	282
<b>제6장 주민등록표 등초본 교부제도 분석 .....</b>	<b>283</b>
<b>제1절 현행 주민등록표 등·초본 발급제도 .....</b>	<b>283</b>
1. 등·초본 발급주체 .....	283
2. 발급신청자 .....	284
3. 발급절차 .....	285
4. 등초본 기재사항 .....	291

<b>제2절</b>	<b>정당한 이해관계자의 범위와 입증자료 분석</b>	294
1.	설문조사	294
2.	정당한 이해관계자의 범위와 입증자료	297
3.	정당한 이해관계자 범위에 대한 검토	300
4.	입증자료 검토	311
<b>제3절</b>	<b>주민등록등·초본 발급업무의 투명성과 책임성 확보 방안</b>	321
1.	서론	321
2.	실무자들이 말하는 문제 상황들	323
3.	투명성 확보 방안	326
4.	책임성 확보 방안	327
<b>제4절</b>	<b>주민등록정보 보호감독기구 설치 방안</b>	329
1.	보호감독의 중요성 증가	329
2.	주민등록정보보호 기구 현황	330
3.	주민등록정보보호위원회 구성 방안	339
<b>제7장</b>	<b>결론 및 정책제안</b>	344
<b>제1절</b>	<b>결론</b>	344
1.	주민등록제도의 정당성	344
2.	연구목적과 범위	344
3.	핵심 연구 내용	345
<b>제2절</b>	<b>정책제안</b>	347
1.	관련 법령의 정비와 정책적 대응 노력	347
2.	국민의식의 제고	347

참고문헌 .....	348
<부록 1> 설문지 .....	352
<부록 2> 설문결과 .....	365

## <표 목 차>

<표 1-1> 설문응답자의 성별 · 연령 · 근무년수 .....	8
<표 1-2> 설문응답자의 거주 · 근무지역 .....	9
<표 2-1> 주민등록제도가 사회 전반에 사용 .....	11
<표 2-2> 사회 질서유지와 경제거래 활성화에 기여 .....	11
<표 2-3> 주민등록번호의 빈번한 유출로 개인정보 침해 .....	13
<표 2-4> 국가의 신분등록과 주거등록제도 등의 비교 .....	16
<표 2-5> 국가별 주민등록 관련 구성요소별 현황 .....	49
<표 2-6> 국가별 신분증명번호제도 현황 .....	50
<표 3-1> 주민등록법령의 주요규정 .....	56
<표 3-2> 주민등록제도의 변천과정 .....	60
<표 3-3> 주민등록번호제도의 도입 .....	61
<표 3-4> 주민등록번호의 주요 사용분야(복수 응답 허용) .....	66
<표 3-5> 법정서식 주민등록번호 사용실태 .....	67
<표 3-6> 주민번호 기재여부 분류별 분류 .....	68
<표 3-7> 공공기관의 개인정보 파일 중 주민등록번호 사용실태(2006.8.30) .....	70
<표 3-8> 주민등록번호 수집방법별 업체수 .....	72
<표 3-9> 분야별 서식·주민등록번호 사용현황 및 빈도 .....	73
<표 3-10> 주민등록번호 수집제한에 관한 사업자 의견 .....	75
<표 3-11> 주민등록번호 수집제한 반대의 이유 .....	76
<표 3-12> 주민등록번호 수집제한 찬성의 이유 .....	77
<표 3-13> 웹사이트 상의 주민등록번호 노출인원 현황 .....	80
<표 3-14> 주민번호 노출점검 결과 분석(2006년도) .....	81
<표 3-15> 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 .....	89
<표 3-16> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한 .....	109
<표 3-17> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정 .....	110
<표 3-18> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유 .....	111

<표 3-19> 고유식별자 필요/불필요영역과 대체수단 유무의 교차 비교표	114
<표 3-20> 필요/불필요 영역 분류 결과	114
<표 3-21> 고유식별자 필요/불필요영역에 따른 관리방안	117
<표 3-22 > 행정자치부 법정서식 개선요청 결과(2007년 8월 20일)	120
<표 3-23> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용	126
<표 3-24> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제	127
<표 3-25> 한국인 주민등록번호가 노출된 중국, 대만 사이트 현황(단위: 건)	138
<표 3-26> 주민등록번호 유출의 심각성	142
<표 3-27> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안	146
<표 4-1> 현행 주민등록법에 기재된 주민등록증 관련 규정	161
<표 4-2> 주민등록증의 목적 변화	162
<표 4-3> 현 주민등록증 재질 및 규격	163
<표 4-4> 현 주민등록증 제조 및 발급 요소	163
<표 4-5> 주민등록증 수록 정보의 변경 현황	164
<표 4-6> 현행 주민등록법의 수록정보 규정	165
<표 4-7> value 분석표	166
<표 4-8> 해외 국가별 신분증 수록 정보	169
<표 4-9> 경찰의 주민등록증 위변조 검거현황(2006.7.31)	183
<표 4-10> 주민등록증 진위확인 서비스 현황(2006.12.31기준)	184
<표 4-11> 위조실태의 심각성	185
<표 4-12> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항	187
<표 4-13> 새로운 주민등록증 발급 필요	189
<표 4-14> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가	191
<표 4-15> 선진 요건 및 개선 방향	192
<표 4-16> 스마트카드 칩구조	196
<표 4-17> 미국 연방정부의 RFID 응용분야	198
<표 4-18> 대체 가능 카드 비교	204
<표 4-19> JavaCard, Multos, WFSC 장·단점 비교	217
<표 4-20> 주민등록증 발전모델	219

<표 4-21> 국내 활용 신분증 현황 요약 .....	244
<표 4-22> 주민등록증과 유효기관 관련 법령 개정방안 .....	251
<표 4-23> 주민등록법 일부개정 제안이유서(2007.7) .....	252
<표 4-24> 국가신분증에 지문정보를 수록하는 국가 .....	253
<표 4-25> 지문 날인제도 유지 .....	255
<표 4-26> 지문 외 신체정보 수록 필요 .....	264
<표 5-1> 말소로 인해 사회안전망 취약계층이 발생 .....	273
<표 5-2> 주민등록 말소조치 현황 .....	275
<표 5-3> 무단전출에 의한 주민등록말소 현황 .....	276
<표 5-4> 거주확인을 위한 말소제도의 필요성 인정 .....	277
<표 5-5> 주민등록 말소라는 어감이 자연스러움 .....	280
<표 5-6> 제3자의 신고에 의한 말소제도 필요 .....	281
<표 5-7> 제3자에 의한 말소 민원제기 개선 필요 .....	281
<표 6-1> 주민등록법 시행규칙 [별표 2] 3 ~ 6. 입증자료 .....	287
<표 6-2> 주민등록표 등본 .....	292
<표 6-3> 주민등록표 초본 .....	293
<표 6-4> 등초본의 제 3자에 의한 오·남용으로 인한 피해 경험 .....	295
<표 6-5> 등초본의 발급, 사용범위, 요건 강화 필요 .....	295
<표 6-6> 등초본 열람 및 발급 관련 개인정보보호 감독기구의 필요성 .....	296
<표 6-7> 정당한 이해관계자의 범위 .....	298
<표 6-8> 주민등록법 시행규칙 [별표 2] 8. 입증자료 .....	299
<표 6-9> 1991년 주민등록법 개정 사유 .....	301
<표 6-10> 구 내무부령(별표 3)에 규정한 정당한 이해관계자 .....	303
<표 6-11> 정당한 이해관계자의 목록 .....	304
<표 6-12> 1991년 이래 유지되고 있는 정당한 이해당사자 .....	305
<표 6-13> 주민등록 동·초본 발급신청 시 입증자료의 변천사 .....	312
<표 6-14> 공공기관개인정보보호법의 개인정보보호 원칙 .....	322
<표 6-15> 유비쿼터스 환경하의 개인정보 유형 .....	331
<표 6-16> 개인정보보호 관련 법률의 소관 부처별 현황 .....	332

<표 6-17> 현행 정보보호기구 현황 .....	334
<표 6-18> 국회 계류 중인 개인정보보호법안의 비교 .....	335
<표 6-19> 주요국가의 개인정보보호기구 현황(괄호안의 숫자는 인원 수) .....	338

## <그림 목차>

<그림 2-1> 미국의 신분증(운전면허증) 발급절차 .....	37
<그림 3-1> 주민등록제도의 목적과 기대효과(주민등록법 제1조) .....	59
<그림 3-2> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한 .....	109
<그림 3-3> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정 .....	110
<그림 3-4> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유 .....	112
<그림 3-5> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용 .....	127
<그림 3-6> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제 .....	128
<그림 3-7> 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서 신분 확인할 필요 ..	142
<그림 3-8> 본인 식별을 위한 대체 수단 .....	147
<그림 3-9> 주민등록번호 유출의 심각성 .....	151
<그림 3-10> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안 .....	152
<그림 3-11> 주민등록번호 오·남용문제 해결방안 선호도(일반인) .....	153
<그림 4-1> 현행 주민등록증 .....	166
<그림 4-2 > 경찰의 주민등록증 위변조 검거현황(2006.7.31) .....	183
<그림 4-3> 주민등록증 진위확인 서비스 현황(2006.12.31기준) .....	184
<그림 4-4> 위조실태의 심각성 .....	185
<그림 4-5> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항 .....	187
<그림 4-6> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가 .....	191
<그림 4-7> 스마트카드 칩 구조 .....	193
<그림 4-8> 바코드의 신호처리 시스템 .....	202
<그림 4-9> 주민등록증에 유효기간 필요 .....	252
<그림 4-10> 십지문 날인제도 유지 .....	266
<그림 4-11> 지문 외 신체정보 수록 필요 .....	267
<그림 6-1> 주민등록등본(초본) 인터넷 발급현황 .....	291

## 제1장 머리말

### 제1절 연구목적과 필요성

- 정보가 경제적 부가가치를 창출하는 핵심적인 재화이자 서비스인 정보사회에서, 개인정보는 그 폭넓은 사용으로 인하여 개인의 프라이버시와 관련된 인권 또는 인격문제와 관련된 민감 정보로 이해되고 있다.
- 개인정보란 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함된 성명과 주민등록번호 등 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보이다.
- 모든 생활이 사실상 정보를 매개로 이루어지는 정보사회에서 개인 정보는 빈번한 유출과 오·남용으로 인해 인격권과 재산권 등 법적 권리의 침해문제를 야기한다.
- 우리나라는 정보화선진국으로서 세계 어느 나라보다도 정보유통의 인프라가 구축되어 있고 공공부문과 민간부문의 정보화 정도가 높다. 이러한 정보사회로의 진전은 주민등록번호를 중심으로 통일된 주민등록제도가 주요한 배경으로 작용했음을 부인할 수 없다.
- 한편 주민등록번호는 온라인 또는 오프라인 상에서 신원을 확인하기 위한 가장 편리한 식별번호로 인식하고 활용함으로써 개인정보 침해 및 오·남용의 주요한 매개수단이 되고 있다.

- 주민등록은 국민의 출생사실을 증명하는 신분등록(national identification)과 특정지역에 살고 있다는 거주증명(residence certification)으로서의 성격을 동시에 지니고 있는데 정보사회의 진전과 더불어 주민등록에 기초한 정보 활용의 빈도가 높아짐에 따라 법 제정 당시에는 충분히 예상하지 못한 문제를 유발하고 있다.
- 유비쿼터스 컴퓨팅 등 최근 정보화 환경과 결합되는 사통팔달의 소통 환경에서 주민등록번호를 매개로 이루어지는 다양한 형태의 거래 등 상호작용으로 인하여 개인정보의 침해와 오·남용에 대한 우려가 증가하고 있다.
- 최근에는 인터넷이 활성화됨에 따라 주민등록번호를 온라인상의 개인 신분확인용으로 사용하고 있고, 신용정보회사는 국민의 주민등록번호를 개인 신분확인용 데이터베이스로 제공하기도 한다.
- 개인정보를 마구잡이식으로 조회하는 신 홍신소 시대가 열리고 있고, 그러한 조회의 출발점은 바로 개인의 성명과 주민등록번호이다.<sup>1)</sup>
- 주민등록번호의 오·남용 등에 대하여 현행 주민등록법에 처벌 규정을 강화해 나가는데도 불구하고, 주민등록제도로 인한 개인정보 침해 또는 오·남용 사례는 계속되고 있다.
- 이처럼 주민등록번호를 중심으로 한 주민등록제도의 부작용이 드러나는 것은 범위반에 대한 처벌규정이 미약하거나, 타인의 주민정보 침해 및 오·남용의 동기가 현행 처벌규정 이상으로 강하거나, 타인

---

1) 조선일보, 2007년 8월 22일, A1, A8쪽.

의 개인정보의 중요성에 대한 국민적 인식이 부족하거나 등등 많은 이유가 있다.

- 주민등록제도의 부작용에도 불구하고 주민등록제도를 근원적으로 부정하는 태도는 바람직하지 못하다.
  - 영국 사회학자 앤서니 기든스가 적절히 지적<sup>2)</sup>하였듯이 15-16세기 이후 국민국가들은 자신의 행정적 목적을 달성하기 위하여 출생, 결혼, 사망 등 인적정보와 과세 관련 재산정보를 수집, 저장, 통제하는 활동을 포함하는 정보사회적인 통제 시스템을 재생산함으로써 국가 권력을 창출하여 왔다. 따라서 국가의 정보사회적 특성은 우리가 생각하는 것보다도 훨씬 길며 불가피한 측면이 있다.
- 다만, 근대국가의 정보사회적 특성만으로 주민등록제도가 갖고 있는 현실적인 문제가 정당화되지 않는다는 점에서 현재의 주민등록번호 제도가 당면해 있는 문제점을 찾아내어 개선함으로써 개인정보를 철저히 보호하는 바탕위에서 국가행정과 시장거래 목적을 달성하는 방안을 모색할 필요는 충분하다.
- 이 연구는 이러한 필요성에 부응하기 위하여 주민등록제도의 운용에서 제기되는 현실적인 문제점과 그에 대한 법적 제도적 대응방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

---

2) Giddens, Anthony(1987), *The Nation-State and Violence*, University of California Press, Berkeley, p.178.

## 제2절 연구내용

### 1. 주요 연구 내용

- 이 연구는 1962년 주민등록법이 제정된 이후 발전해 온 주민등록제도의 현황과 문제점을 분석하여 사회적 쟁점을 도출한 뒤, 쟁점별 해결방안을 제시한다. 특히 법제도상의 문제점은 물론, 실제적 활용 관행의 문제점을 도출함으로써 구체적인 제도개선과 관련 법령의 개정 에 반영하고자 한다.
- 이를 위하여 그 동안 국내에서 진행되어 온 주민등록제도에 대한 각종 선행 연구들을 분석하고, 주요 국가들의 제도 및 정책 동향을 비교한다.
- 이 연구는 크게 네 가지 쟁점에 대한 현황을 분석하고, 그 해결방안을 제시한다.
- 첫째, 현행 주민등록번호의 합리적인 사용방안을 모색한다. 이를 위하여 주민등록번호의 용도를 행정·공공부문과 민간부문으로 구분하여 필요영역과 불필요영역을 분류하고, 사용영역과 사용금지영역을 도출한다.
  - － 주민등록번호의 불필요 영역에 대해서 사용을 제한하는 제도적, 기술적 방안을 제시함과 동시에, 법제도적인 정비방안을 제시한다.
  - － 특히 번호사용을 제한하는 경우 온라인 등에서 보편적, 효율적으로 활용할 수 있는 주민등록번호 대체수단을 제시한다. 그리고 주민등

록번호 유출 등으로 인한 피해자 등에 대한 구제방안을 검토한다.

- 둘째, 현행 주민등록증 제도와 행정자치부에서 추진하고 있는 주민등록증 관련 선행 연구 결과 및 해외 선진 국가의 제도들을 비교 분석하여, 지식정보시대에 개인 사생활 보호와 국민생활 편의증진을 조화시킬 수 있는 주민등록증의 역할과 기능을 재정립하는 방안을 개발한다.
  - － 이를 위하여 주민등록증 등 행정·공공부문과 민간부문의 신분증에서 주민등록증 활용실태를 조사 분석하여 주민등록번호의 사용이 불필요한 신분증을 도출하여 그 사용을 제한하는 방안을 모색하고, 그 토대로서 법제도적인 개선방안 및 대체수단 개발을 추진한다. 동시에 인권 차원에서 상당한 반대에 봉착해 있는 십지문 날인제도와 주민등록증의 유효기간 도입 필요성 등을 검토한다.
- 셋째, 주민등록 말소는 2006년 말 일부 언론에서 사회 취약계층에게 불리하게 적용되는 개선대상인 제도로 인식되고 있다. 현 주민등록 말소제도의 쟁점을 분석하여 제3자에 의한 말소민원 등 주민등록 말소의 주요원인을 해소하는 방안을 모색하고, 사회안전망 취약계층에 대한 대책 등 중장기적 대안을 모색한다.
- 넷째, 주민등록표 등초본 교부는 주민의 사생활보호 차원에서 제3자에 의한 불법적인 주민등록표 열람 및 등초본 교부가 주된 쟁점으로 자리 잡아 있다.
  - － 따라서 주민등록법 시행령 별표 3의 정당한 이해관계자 범위와 시행규칙 별표 2의 입증자료에 대한 재정립을 포함한 정비방안을 모색하고, 주민등록등초본 발급 등 개인정보 이용 시 투명성 확보방안

과 주민등록정보 번호를 위한 감독기구 설치 타당성검토 및 설립방안을 제시한다.

### 제3절 연구방법

#### 1. 연구의 방법론

- 이 연구의 목적은 주민등록제도 전반에 대한 현황과 문제점을 파악한 뒤, 사회적 쟁점을 도출하여 그 해결방안을 제안하는 것이며, 이러한 목적을 효과적으로 달성하는 방법은 선행 연구 분석은 물론, 주민등록제도를 운영하는 공무원 및 일반국민의 인식에 대한 조사가 필요하다. 상술하면, 연구대상인 현황과 문제점의 성격에 따라 다음과 같은 세 가지 접근방법이 필요하다.
- 첫째, 문헌조사방법론을 사용한다. 1962년 주민등록제도가 도입된 이후 제기되는 문제점들에 대한 선행 연구들에 대한 체계적인 분석을 통하여 주민등록제도의 현황과 문제점, 그리고 사회적 쟁점 및 해결방안을 도출하여 정책당국에 제시한다.
- 둘째, 비교조사론이다. 특히 주민등록번호와 주민등록증 등 주민등록제도에 대한 주요 국가들의 사례가 비교 분석의 대상이 된다.
  - 많은 국가들은 국민의 신분등록과 거주등록, 그리고 신분증명에 대하여 서로 다른 제도를 가지고 있으며, 시간이 흐름에 따라, 그리고 정보기술 등 기술변화에 따라 조금씩 변화해 가고 있다.

- 특히 최근에 발전하고 있는 유비쿼터스 정보 기술과 테러리즘 등 글로벌 환경의 변화에 따라 전자신분증을 도입하는 등 다양한 방법으로 개선해 나가고 있다. 이러한 주요 국가의 정책동향은 우리 정부에 좋은 벤치마킹 학습 자료를 제공한다.
- 셋째, 설문조사를 통한 사례조사방법이다. 많은 쟁점들이 나름대로의 논리적 근거에 따라 찬반으로 극명하게 대립하는 경우 정책 고객과 서비스 수혜자, 그리고 제도 관리자들의 전반적 의견수렴은 중요하다. 특히 주민등록제도와 관련된 사회적 쟁점에 대하여 일정 부분 설문조사를 시행하여 분석 결과를 제시함으로써 사회적 합의를 도출하고자 한다.
- 이를 위하여 행정자치부 홈페이지를 통하여 행정자치부 정책고객(일반인 1,587명, 공무원 149명) 1,736명을 대상으로 설문조사 결과를 분석한다.
- 설문조사의 개요는 다음 표와 같다.

<표 1-1> 설문응답자의 성별 · 연령 · 근무년수

	응답	일반인	공무원	합계
성 별	남(1)	1,219(77.4%)	31(23.5%)	1,250(73.2%)
	여(2)	356(22.6%)	101(76.5%)	457(26.8%)
	합 계	1,575(100.0%)	132(100.0%)	1,707(100.0%)
연 령	20세 미만	2(0.1%)	0(0.0%)	2(0.1%)
	20세~29세	97(6.1%)	40(30.1%)	137(8.0%)
	30~39세	417(26.3%)	66(49.6%)	483(28.1%)
	40~49세	544(34.3%)	26(19.5%)	570(33.2%)
	50~59세	438(27.7%)	1(.8%)	439(25.6%)
	60세 이상	86(5.4%)	0(0.0%)	86(5.0%)
	합계	1,584(100.0%)	133(100.0%)	1,717(100.0%)
근 무 년 수	5년 미만	-	98(65.8%)	98(65.8%)
	5년 이상~10년 미만	-	9(6.0%)	9(6.0%)
	10년 이상~15년 미만	-	17(11.4%)	17(11.4%)
	15년 이상~20년 미만	-	22(14.8%)	22(14.8%)
	20년 이상	-	3(2.0%)	3(2.0%)
	합 계	-	149(100.0%)	149(100.0%)

<표 1-2> 설문응답자의 거주 · 근무지역

응답	일반인	공무원	합계
서울특별시(1)	334(21.1%)	12(9.1%)	346(20.2%)
인천광역시(2)	55(3.5%)	8(6.1%)	63(3.7%)
대전광역시(3)	82(5.2%)	2(1.5%)	84(4.9%)
대구광역시(4)	62(3.9%)	11(8.3%)	73(4.3%)
부산광역시(5)	86(5.4%)	11(8.3%)	97(5.7%)
울산광역시(6)	35(2.2%)	4(3.0%)	39(2.3%)
광주광역시(7)	45(2.8%)	5(3.8%)	50(2.9%)
경기도(8)	277(17.5%)	12(9.1%)	289(16.9%)
강원도(9)	96(6.1%)	8(6.1%)	104(6.1%)
충청남도(10)	80(5.1%)	4(3.0%)	84(4.9%)
충청북도(11)	62(3.9%)	7(5.3%)	69(4.0%)
전라남도(12)	121(7.7%)	7(5.3%)	128(7.5%)
전라북도(13)	65(4.1%)	4(3.0%)	69(4.0%)
경상남도(14)	82(5.2%)	11(8.3%)	93(5.4%)
경상북도(15)	87(5.5%)	21(15.9%)	108(6.3%)
제주도(16)	11(.7%)	5(3.8%)	16(.9%)
합 계	1,580(100.0%)	132(100.0%)	1,712(100.0%)

## 제2장 주민등록제도의 현황과 문제점

### 제1절 선행연구 분석

#### 1. 주민등록제도의 의의와 중요성

##### □ 주민등록제도의 의의와 사회적 인식

- 우리나라에서는 1962년 주민등록법이 제정된 이후 주민등록 제도에 대하여 많은 학술적, 정책적, 실무적 연구가 이루어져 왔다. 특히 주민등록제도는 1980년대 이후 글로벌화, 정보화, 사회변화와 같은 행정과 시장의 환경이 급변함에 따라 국민의 일상생활은 물론 경제활동에 많은 긍정적인 역할을 수행하였다.
- － 실제로 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이, 일반인과 공무원을 대상으로 조사한 결과도 주민등록제도가 우리 사회에서 전반적으로 활용되고 있다(일반인 평균=4.195, 공무원 평균=4.318).
- － 특히 사회질서 유지와 경제거래 활성화에 기여하고 있다(일반인 평균=3.915, 공무원=3.906)는 답변에서 매우 높은 긍정적인 반응을 보이고 있다(<표 2-2>).
- － 그런데 최근에는 제도의 정당성 문제가 제기되고 있다. 특히 주민등록제도 연구는 목적이나 운용에 대한 부분적이고 단편적인 소개나 설명에 초점을 두거나, 주민등록제도에 의하여 수집되는 개인정보의 전산화와 그 침해 위험의 연구 차원을 넘어 제도의 인권 침해 요

소를 지적하고, 그 존재 여부에 대한 주장으로까지 전개되고 있다.

<표 2-1> 주민등록제도가 사회 전반에 사용

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	21(1.3%)	0(0.0%)	21(1.2%)
대체로 그렇지 않다(2)	79(5.0%)	3(2.0%)	82(4.7%)
보통이다(3)	146(9.2%)	13(8.7%)	159(9.2%)
대체로 그렇다(4)	660(41.6%)	<b>66(44.3%)</b>	726(41.8%)
매우 그렇다(5)	<b>676(42.6%)</b>	<b>66(44.3%)</b>	<b>742(42.7%)</b>
무응답	5(0.3%)	1(0.7%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.195(0.895)	4.318(0.719)	4.206(0.882)

<표 2-2> 사회 질서유지와 경제거래 활성화에 기여

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	30(1.9%)	0(0.0%)	30(1.7%)
대체로 그렇지 않다(2)	114(7.2%)	8(5.4%)	122(7.0%)
보통이다(3)	257(16.2%)	35(23.5%)	292(16.8%)
대체로 그렇다(4)	<b>740(46.6%)</b>	<b>69(46.3%)</b>	<b>809(46.6%)</b>
매우 그렇다(5)	440(27.7%)	37(24.8%)	477(27.5%)
무응답	6(0.4%)	0(0.0%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.915(0.945)	3.906(0.833)	3.914(0.936)

□ 학문적 연구 경향

- 전체주의 국가가 붕괴하는 제2차 세계대전 이후 서구 국가들에서 자유민주주의가 확산되면서, 선거인명부관리 등 일반행정 목적과 사회복지 서비스전달에 대하여 정부차원의 인적정보관리 강화추세에 대응하여 인권과 프라이버시 보호를 중시하는 일부 학계와 시민사회가 충돌하는 대립상황이 활발하게 전개되었다.
- 학문적 경향성을 보면 국가사회 정보화에 따라 행정과 시장거래 활동의 정보화에 따른 주민등록번호의 잠재적 편익과 문제점에 대한 연구가 행정학, 정치학, 사회학, 컴퓨터과학 등의 분야에서 기능적 차원에서 이루어졌다. 이들에 의한 주민등록제도에 대한 연구는 정부의 효율적인 행정에 순기능을 수행하는 측면을 강조하는 한편, 정보화에 따라 발생하는 개인정보 유출과 오·남용의 역기능에 관심을 보이는 것이다.
- 실제로 일반 국민이 주민등록번호의 유출로 인하여 발생한 개인정보의 침해에 대하여 보인 긍정적인 반응(일반인=72.9%, 공무원=68.4%)은 개인정보로서의 주민등록번호가 빈번히 유출되고 있다는 인식을 갖고 있음을 보여준다.

<표 2-3> 주민등록번호의 빈번한 유출로 개인정보 침해

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	14(0.9%)	1(0.7%)	15(0.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	141(8.9%)	13(8.7%)	154(8.9%)
보통이다(3)	266(16.8%)	47(31.5%)	313(18.0%)
대체로 그렇다(4)	<b>683(43.0%)</b>	<b>50(33.6%)</b>	<b>733(42.2%)</b>
매우 그렇다(5)	474(29.9%)	37(24.8%)	511(29.4%)
무응답	9(0.6%)	1(0.7%)	10(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.926(0.949)	3.736(0.957)	3.910(0.951)

- 그러나 전자주민카드문제가 사회적 쟁점으로 등장하는 1990년대 중반 이후 인권 등의 관점에서 주민등록제도 자체의 문제점을 제기하였다.
  - － 특히 일부 진보적인 법률가와 시민단체들은 주민등록제도의 인권 침해 또는 개인정보 오·남용 위험을 지적하는 차원에서 주민등록제도의 정당성(rationale) 또는 존재이유(raison d'être)에 의문을 던지고 있다. 이러한 급진적인 주장은 일부 언론에서 과격한 제목의 기사가 게재되는 것을 계기로,<sup>3)</sup> 전자주민카드발급 반대운동과 연계되기 시작하면서 사회 한 영역에 자리 잡게 되었다.
- 시민단체들은 주민등록제도는 주민등록제도가 아닌 사실상 국가등록제도로써 국가의 국민에 대한 통제가 훨씬 강력하다는 점, 생년월일과 성별이 드러나는 주민등록번호 체계상의 문제점, 한번 부여되

3) 뉴스플러스, “주민등록증을 찢어라,” 1998년 12월 3일, 통권165호.

면 평생 불변이기 때문에 한번 유출될 경우 피해를 복구하기 불가능한 현행 주민등록번호제도의 문제점, 주민등록번호가 공공 및 민간 영역에서 과도하게 수집되고 있다는 점, 주민등록증 소지를 의무화하고 있다는 점, 그리고 전 국민을 잠재적 범죄자로 취급하는 지문날인제도의 문제점 등을 지적하면서 대대적 제도개선이 필요하다고 주장한다.<sup>4)</sup>

- 주민등록제도와 관련된 학술적 쟁점은 주민등록제도가 국가신분등록과 거주증명, 그리고 신분증명의 다기능을 통합적 데이터베이스화함으로써 국가에 의한 개인정보의 통제 우려가 크고, 주민등록번호가 개인의 귀속성(ascribed properties)에 따라 부여함으로써 개인정보가 그대로 노출되며, 십지문 날인제도가 개인의 인권을 침해하는 조치이며, 그리고 대량유출이 가능한 인터넷 상의 주민등록정보에 대한 기술적 대체방법에 대한 논의에 모아지고 있다.
- 현재 주민등록제도에 대해서는 폐지론, 디지털 환경에 부응하는 보완론, 행정정보 공유 및 공동 활동 대상으로서의 적극적 활용론 등 매우 광범위한 스펙트럼을 형성하고 있다.
- 다수의 전문가들은 현행 주민등록제도가 국가·사회발전에 기여해왔다고 인정하는 바탕 위에, 글로벌화, 정보화, 민주화 등 환경 변화에 따라 개인정보 보호를 강화하는 방향으로 보완하자는데 대체로 동의하고 있다.<sup>5)</sup>

---

4) 참여연대 등, 행정자치부의 전자주민증사업 철회를 촉구하는 시민사회단체 기자회견문, 2006.4.17.

5) 국가인권위원회, 개인정보와 사생활의 비밀과 자유보호를 위한 정책연구, 2004, pp.102-103.

## 2. 주민등록제도와 주민등록번호제도

### □ 국가신분, 거주등록 및 신분(거주)증명의 관계

- 주민등록에 대한 중요한 연구주제의 하나는 국가신분등록, 거주등록, 국민특정, 신분(거주)증명 및 이들 사이의 정보통합 및 연계 문제이다.
- 국가에 따라 서로 다른 방식으로 개발 및 관리되고 있는 이들 제도들은 서로 다른 목적을 가지고 개발되었다(<표 2-4> 참조).
- 신분등록은 주로 국가가 출생 등 신분관계를 증명하는 목적으로 개인별, 가족별, 가별 편제를 구축하고, 주거등록은 국가나 지방자치단체가 선거인명부, 납세, 사회보장 등 행정처리 목적으로 관리한다.
- 신분증명은 국가나 지방자치단체가 신분확인을 목적으로 증명을 발급하며, 국민특정은 국가나 지방자치단체가 데이터 식별자(data identifier)로서 일련번호를 발급하는 제도이다.
- 주민등록제도는 이렇게 다른 목적의 제도들을 상당한 정도로 통합적으로 운용하는 시스템이다. 서로 다른 방식으로 관리되고 있으나, 한국은 일본과 더불어 국가신분등록으로서 호적이라는 고유한 제도를 갖고 있다. 주민등록제도를 이러한 호적제도와 연계시키는 연구가 활발하게 전개되고 있다.

<표 2-4> 국가의 신분등록과 주거등록제도 등의 비교

제도	취급자	목적	방식	우리나라의 사례
신분 등록	주로 국가 (법원)	신분관계 증명	- 사건별 편제/인적 편제 - 개인별 편제/가족별 편제 /가별 편제	인적 편제, 가별 편제 방식의 호적부
주거 등록	국가나 지방 자치 단체	행정처리 목적	- 주거등록 없이 선거인등 록, 납세자등록, 사회보장 수급자등록 등 개별적으 로만 등록받는 경우와 일 반적인 주거등록을 요구 하는 경우 - 의무등록제, 임의등록제	국가에서 관리하는 의무적 등록제도로 주민등록제도
국민 특정	국가나 지방 자치 단체	행정처리 목적(데이 터 식별자)	- 특수 목적에 따른 특정제 도/일반적인 특정제도 - 전 국민에 부여/원하는 자 에게만 부여	전 국민 고유번호제 도인 주민등록번호, 기타 납세자번호, 여 권번호 등 특수목적 특정제도
신분 증명 또는 자격 증명	국가나 지방 자치 단체	행정처리 목적(간편 한 자격 또는 신분확인)	- 특수목적에 따른 신분증/ 일반목적에 따른 신분증 - 단일기능/통합기능	여권, 운전면허증, 공 무원증 등 특수목적 신분증, 일반목적 주 민등록증

자료: 이은우(2003), 신분등록 및 주민등록제도의 개선방안, 3쪽.

□ 개인식별번호와 주민등록번호

- 주민등록번호는 개인식별번호(personal identification number, personal reference number, universal personal identifier, universal identification number)로서 기능한다.

- 개인식별번호는 부여대상자 중에 중복되지 않고(유일독자성), 일생 동안 변하지 않으며(종신성), 개인을 특정하는데 사용되는(전속성) 것으로서, 출생등록과 동시에 또는 거주등록을 하거나 국가신분증을 발행하면서 부여하는 것이다.<sup>6)</sup> 국민 개개인에 대한 개인식별번호 부여제도는 국가마다 서로 다르다.
- 독일, 프랑스, 스웨덴과 같이 국가차원의 개인식별번호를 부여하는 국가가 있는가 하면, 미국, 영국, 캐나다, 호주 등 앵글로-어메리칸 국가들과 일본은 부여하지 않고 있다. 부여하는 국가도 다양한 형태로 부여하고 있으며, 부여하지 않는 국가도 개인식별번호는 없는 대신 불완전하지만 신분을 확인할 수 있는 대체 수단을 개발 및 보유하고 있다.
- 우리나라 주민등록제도에 대하여 전문가나 시민단체들은 주민등록제도가 아닌 사실상의 국가등록제도로써 국가의 국민에 대한 통제가 훨씬 강력하다는 점을 지적하고 있다.
- o 일부에서는 국가의 국민관리체계로서 호적과 주민등록제도를 중심으로 주요 국가들의 정책을 비교 분석한 뒤, 주민등록제의 폐지, 주민등록번호의 변경 및 전산망 연결 통제 등을 주장한다.<sup>7)</sup>
- 주민등록제도를 폐지하거나 일본 주민기본대장법처럼 주민등록번호가 없는 전입, 전거, 전출에 따라 주소신고만으로 제도가 운영되도록 간소화하고 주민등록번호를 무의미한 일련번호로 변경하되, 그

6) 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권선언 50주년 기념학술행사, 제주도, p.3.

7) 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권선언 50주년 기념학술행사자료 참고.

사용을 특히 전산망에서 연결자로 사용하는 것을 엄격하게 제한하며, 여기 제시되는 각 제도와 주민등록증의 연결 관계를 단절시켜야 한다는 주장으로 구체화되어 있다.<sup>8)</sup>

- 호주제 폐지를 계기로 사람의 신분관계를 등록, 공증하는 속인적 제도인 호적제도와 사람의 거주관계를 등록, 공증하는 속지적 제도인 주민등록제도의 합리적 조정방안으로 핵가족별 신분등록방안, 개인별 신분등록방안, 호적제도와 주민등록 통합등록방안이 고려될 수 있다.<sup>9)</sup>
- － 호주제가 폐지되는 경우 신분등록제도의 대안으로 핵가족별, 개인별 신분등록제도가 채택된다면, 본인의 성명과 주민등록번호는 신분등록 검색에 필수적인 검색어가 된다고 주장한다. 국가가 전 국민에게 아무런 사용목적의 제한 없이 개인식별 검색어로서 주민등록번호를 강제 부여하고, 주어진 번호를 변경할 수 없게 한다.
- － 이러한 주민등록번호를 전면적이고 무분별하게 요구하고 이용하는 현재의 관행은 개인정보 통합관리 시스템 구축을 사실상 가능하게 함으로써 헌법상의 심각한 프라이버시 침해를 야기하고, 개인정보 자기결정권을 심각하게 위협할 수 있다는 주장에 동의하고 있다.
- － 따라서 개인의 특정에 있어서 매우 중요한 검색도구 기능을 담당하게 된 주민등록번호에 대한 의존도를 줄이는 것이 신분등록제도의 항구적인 안정성을 확보하는데 오히려 기여할 것으로 보고 있다.

---

8) 김기중(1999), 앞의 논문.

9) 문홍안(2005), 신분등록제도 개편논의에 있어 개인정보의 보호와 주민등록번호의 역할 참고.

- 개인식별정보로서 주민등록번호의 성격과 문제점에 대하여 주민의 거주관계 파악을 목적으로 주민의 일정사항을 기록하기 위하여 부여되는 주민등록번호는 공적, 사적 영역에서 모든 국민을 확인 및 식별하는 기초자료로 활용되면서 정보사회에서 일종의 인간 바코드(human barcode)로 작용하기 때문에, 현행 주민등록법은 주민의 거주관계 등을 파악하기 위하여 지방자치단체의 주민에게 주민등록증을 발급하는 주민관리 사무법률이 아니라 국가에 의한 인적 관리를 목적으로 하는 국가사무법률로 전환되었는 주장이 제기되었다.<sup>10)</sup>
- 주민등록법은 전 국민 거주지 등록제도, 전 국민 고유번호제도, 전 국민 고유 신분증제도를 통하여 주민의 거주관계 파악이 아닌 개인에 관한 종합적으로 관리하는 법으로 자리 잡게 됨으로써, 정보사회에서 심각한 새로운 개인정보 침해가 발생한다는 것이다. 이 점에서 모든 국민에게 어떠한 형식과 내용을 갖고 있는 개인식별번호를 부여할지 국회가 법률로 규정해야 하는 사항인데도 이를 행정부에 위임하고 있으므로 위헌이라는 것이다.
- 동시에 헌법상 보호대상은 국민의 기본권행사이지 국가의 기본권 제한이 아니므로, 주민등록번호의 필요성과 그 도입 여부는 행정 효율성과 편리성 차원이 아닌 헌법 차원의 규범성 차원에서 보아야 하며, 그 경우 국가가 주민등록번호 제도의 정당성을 입증하지 못하는 한 국민은 이러한 번호부여를 거부할 권리를 갖고 있다고 주장한다.
- 이은우(2003)는 의무적인 주민등록 및 주거등록제도, 개인식별자료로서의 주민등록번호제도, 그리고 신분증제도로서의 주민등록증 제도의 문제점과 해결방안을 제시하였다.

10) 자세한 내용은 김일환(2005), 정보사회에서 개인식별번호의 수집 및 이용에 관한 헌법적 고찰, 김일환(2005), 주민등록번호의 위헌성 여부 고찰을 참고하면 된다.

- 우선 의무적인 주민등록제도를 폐지하고 임의적인 주민등록제도로 채택하고, 국가(행정자치부)가 통합 관리하는 개인의 주민등록정보를 지방자치단체별로 분리 관리하며, 의무적인 주거등록제도를 폐지하도록 제안한다. 주민등록번호 제도와 관련하여 무엇보다도 주민등록번호를 보호하는 조치가 필요하며, 이를 위하여 주민등록번호의 남용 억제, 주민등록번호 체계 변경 등을 제안하였다.
- 한편 주민등록증 제도상의 십지문 날인제도는 주민등록법에 의해 수집된 지문정보를 다른 구체적인 법률적 근거도 없이 경찰청이 보관하여 범죄수사에 활용하도록 함으로써, 헌법이 보장하는 무죄추정권, 인격권을 침해하는 위헌 소지가 있기 때문에 폐지하여야 한다고 주장한다.
- 주민등록번호제도에 대한 국가인권위원회의 2005년 연구<sup>11)</sup>는 주민등록번호 수집 필요성이 약하거나 없음에도 불구하고 관행적으로 수집해 오고 있다고 분석하고 있다.
- 그 결과 주민등록번호는 그 자체로 보호대상인 개인정보의 성격을 지니게 됨에 따라 공공부문과 민간부문에서 무분별하게 수집·사용되도록 방치 또는 허용하고 있는 현행 법률적 규범상태는 사생활보호를 규정하는 헌법의 요구와 조화되기 어렵다는 것이다.
- 보고서는 더 나아가 주민등록번호 제도의 합헌성에 대한 판단에서 비례성 원칙의 충족 여부, 긴절한 사유에 의한 기본권제한 법리 충족 여부, 법률규정을 고려할 때 위헌적 요소가 매우 짙으며, 전자정

11) 국가인권위원회(2005), 주민등록번호 사용현황 실태조사, pp.118-129.

부법 등 관련 법률 시행과정에서 행정전산망 등의 중요한 연결방법으로 행정편의 또는 이용상의 편리성만 있다면 위헌적 제도라고 하더라도 아무런 제재를 받지 않고 존치가 가능하다는 잘못된 인식을 사회구성원들에게 줄 수 있다고 주장한다.

- 주민등록번호의 사용범위를 제한하거나 오·남용에 대한 책임 소재를 밝히지 않고 있는 현재의 법률체계가 주민등록번호의 범용 현상에 일정한 기여를 하였음을 인식하고, 첫째, 법률에 근거하지 않은 주민등록번호의 수집을 금지하고, 개인 식별을 위해 필요한 경우에는 주민등록번호 이외에 필요에 의해 부여된 개인식별자를 활용하고, 둘째, 현행 법정서식과 같이 공공분야에서 이용되는 주민등록번호의 경우에도 그 한계를 명확히 하여야 하며, 셋째, 현행 주민등록번호체계를 근본적으로 변화시켜야 한다고 주장한다.
- 요컨대, 통합전자주민카드(smart card)나 행정정보공유 및 공동활용은 별도로 관리되는 정보들을 연계하는 연결점이 바로 주민등록번호이기 때문에 매우 위험하다는 주장이다. 주민등록제도를 개인정보 자기결정권의 침해라는 관점에 대한 연구들은 주민등록증, 주민등록번호, 지문날인 제도가 개인정보 자기결정권을 침해하는지 여부에 대하여 긍정적인 입장과 부정적인 입장을 반영하고 있다.<sup>12)</sup>
- 주민등록번호 제도 자체를 위헌으로 단정하지는 않지만, 개인의 사생활적 이익을 쉽게 훼손할 수 있는 주민등록번호의 무분별한 수집과 사용을 계속 방치하거나 허용하는 법규적 상황은 헌법적으로 정당화되지 어렵기 때문에 입법자가 주민등록번호의 수집과 사용에 대한 세밀하고 합리적 기준을 분명히 설정하는 입법적 의무를 지고, 행

12) 이희훈(2003), 개인정보자기결정권의 침해에 관한 연구-주민등록제도를 중심으로- 참고.

정부는 수립과 사용에 대한 합리적 기준을 자체적으로 설정하여 불필요한 남용을 스스로 억제해야 하며, 민간기업도 주민등록번호를 비밀번호(password) 수준으로 취급 및 보호해야 한다는 주장도 있다. 제시된 전 국민의 개인식별번호로서 주민등록번호에 대한 법률적 원칙은 다음과 같다.<sup>13)</sup> 이 원칙들을 모두 수용하는데는 논쟁의 여지가 많지만, 주민등록번호 정보를 개인정보 차원에서 보호 및 관리해야 한다는 점에서 공감받을 수 있는 내용을 담고 있다.

- ① 개인식별번호는 그 자체로 민감한 개인정보이다.
- ② 개인식별번호 개시를 요구할 때에는 명확한 법률적 근거가 있어야 한다. 그러한 법률적 근거가 없을 때 개인식별번호를 수집하기 전에 개인의 자유로운 동의를 얻어야 한다.
- ③ 개인식별번호는 처음의 도입목적에 사용되어야 하고, 예정하지 않는 다른 목적으로 전용해서는 안 된다.
- ④ 개인식별번호는 그 자체로 많은 개인정보를 담고 있어서는 안 된다.
- ⑤ 개인식별번호는 정확해야 하고, 주체의 상황변화를 반영할 수 있어야 한다.
- ⑥ 개인식별번호는 권한 없는 접근이나 제3자의 공개로부터 보호받아야 한다.
- ⑦ 자신의 개인식별번호의 공개 여부에 관한 선택권이 인정되어야 한다. 공개를 요구하는 법률상의 명시적 근거가 없으면 개인식별번호의 공개 거부를 이유로 불이익을 받아서는 안 된다.
- ⑧ 개인식별번호를 수단으로 개인기록 파일을 상호연결시키는 것은 특별히 엄격한 보호장치가 요구된다. 시스템공개 원칙이 철저히 준수되고, 컴퓨터연결에 관한 상황이 사전 인지되어야 하며, 제3자의 독립적 기관에 의한 법률적 승인절차가 존재하여야 한다.

---

13) 이인호(2006), 전 국민 개인식별번호로서의 주민등록번호에 대한 법적 평가, 행정자치부 주민등록제도발전연구회 발제문 참고.

- ⑨ 개인은 자신의 개인식별번호가 어떻게 관리되고 이용되는지를 분명하게 알 수 있어야 하며, 정부기관은 그 관리 및 이용 상황을 공개하여야 한다.
- ⑩ 위 모든 상황을 감독할 수 있는 독립된 감독기구가 존재하여야 한다.

### 3. 주민등록증과 십지문 날인제도

#### □ 주민등록증의 쟁점

- 신분증명으로서 주민등록증은 크게 두 가지 쟁점이 부각되어 있다.
  - － 첫째, 주민등록증 위·변조로 인한 개인정보 유출 및 재산권 침해와 행정사무 처리 혼란 등 사회적 비용 증가 문제이다. 그 결과 국민의 신분증으로서의 신뢰성이 저하되고 소지 및 활용하는 가치가 현저히 저하되었다. 이에 따라 정보사회 환경에 부응하여 개인정보의 보호와 통합적 정보관리 차원에서 스마트카드의 도입을 주장하는 견해가 등장하고 있다.
  - － 둘째, 특히 많은 논란이 제기되고 있는 주민등록증 발급과정에서 시행하는 십지문 날인제도는 이미 선행 연구 분석에서 제기된 것과 동일한 논거로 인권 침해와 프라이버시 보호 취약의 문제를 제기하고 있다.

#### □ 십지문 정보에 대한 국가별 현황

- 주민등록증에 지문 날인 정보를 포함하는지 여부는 국가마다 서로 다르다.
  - － 포르투갈, 이탈리아, 그리스는 지문을 포함하고 있는 반면, 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 룩셈부르크, 프랑스, 독일, 스페인, 네덜란드 등은 포함하지 않는다.
  - － 우리나라는 최초의 주민등록표에 등록할 때부터 십지문을 날인하였고, 현재도 계속되고 있다. 특히 주민등록증은 1968년 신규 발급 시부터 1982년까지 양쪽 엄지 지문을 모두 포함하였으나, 1983년 제2차 갱신 때부터 한쪽 엄지 지문만을 수록하고 있다.

□ 임종인의원의 십지문날인제도 폐지법안

- 지문 날인제도의 폐지를 내용으로 하는 주민등록법 일부개정 법률안이 2007년 7월 9일 열린우리당 임종인의원 외 13인에 의하여 국회에 제출되었다.
  - － 제안 이유는 현행법상 17세 이상의 모든 국민은 주민등록증을 발급받기 위하여 주민등록기관에 열 손가락 지문을 찍어 제출하도록 되어 있으나, 현대의 정보화된 사회에서 국가가 강제적으로 개인의 생체정보를 무분별하게 수집·처리하는 것은 헌법이 보장한 국민의 기본권인 개인정보자기결정권을 심각하게 침해하는 것이다.
  - － 따라서 이 법에 의해 수집된 지문정보를 경찰이 전산화하여 보관하면서 범죄현장에서 채취한 지문과 동일한 지문을 색출한다는 명목으로 17세 이상의 모든 국민의 지문정보를 검색·대조하는 것은 이들을 잠재적 예비 범죄자로 간주하는 행위라는 것이다.

- 특히 다른 나라의 경우 개인의 프라이버시권과 개인 기본권 침해에 대한 우려를 이유로 범죄자에 한해서만 지문 날인을 받고 있으며, 모든 국민의 열 손가락 지문을 강제적으로 채취하고 디지털화하여 보관하는 나라는 우리나라밖에 없으므로 주민등록증 발급시 십지문 날인제도를 폐지하여 국가에 의한 과도한 개인정보자기결정권 및 기본권침해를 최소화하여야 한다고 주장한다.

□ 십지문 날인제도에 대한 경찰청 입장

- 이와 같은 제안 이유는 그 동안 전문가들이 폐지를 주장한 십지문 날인제도의 문제점을 그대로 인용한 것으로서 새로운 것은 없다.
- 이에 경찰청은 모든 국민을 잠재적 범죄자로 간주하는 것이라는 주장에 대해서는 지문 활용은 변사자 등 신원확인, 범죄수사 활동에 이용하고, 형사입건 피의자의 타인 인적사항 도용 방지, 그리고 전과, 채무 은폐 목적의 호적 및 주민등록 갱신 차단에 목적이 있다고 주장한다.
- 동시에 헌법상 개인정보자기결정권 침해라는 주장에 대해서는 지문 정보는 종교, 학교, 병력, 소속정당 등과 달리 중립적 정보로서 다른 정보와는 달리 전문적 감식능력으로만 판별이 되고, 실제 내용과 다르게 왜곡될 염려가 없는 객관적 개인정보이며, 개인정보자기결정권을 제약할 요소가 적으며, 광범위한 지문정보를 수집·보관한다는 주장에 대해서는 신원확인의 정확성을 제고할 수 있고, 다른 신원확인 수단에 비하여 인권 침해적 요소가 적으며, 공익적 목적에 부합하고, 지문정보의 보관행위는 법률유보원칙에 위배되지 않는다고

강조하면서 반대하고 있다.

□ 십지문 날인제도에 대한 학계 입장

- 지문날인제도에 대하여 연구자들은 대체로 폐지를 찬성하는 입장에서 있다.
- ‘지문거부 224+’ 모임지기’ 등 일부 시민단체들은 주민등록제도에 대한 지문날인 거부운동을 벌이기도 하였다(홍석만, 2000). 지문날인은 국민을 예비적 범죄자로 인식하기 때문이라는 것이다.<sup>14)</sup> 그 필요성을 고려할 때 디지털 지문정보의 데이터베이스는 행정자치부가 아닌 경찰, 국가정보원 등 공안기관이 관리하기 때문에 더욱 그렇다는 주장이다.
- 특히 지문날인제도가 각종 대형 사고나 흉악범죄 발생 시 지문을 효율적으로 활용하여 사회 안정과 사고 대비에 유용하다는 주장은 어린이들의 화재참사인 씨랜드 참사사건에서 지문을 활용하지 않고도 유전자검사를 통하여 이틀만에 사망한 어린이들의 동일성을 모두 확인하였고, 1998년 기준 지문감식을 통한 해결 범죄비율이 총 범죄의 0.1% 수준에도 미치지 못하며, 십지문 날인제도가 없는 일본과 독일의 범인 검거율이 1, 2위라는 점 등을 들어 십지문 날인제도가 주민등록제도가 목적으로 하는 ‘주민생활의 편익을 증진’과 관계없고 개인정보 자기결정권만 침해하는 결과를 유발하므로 폐지하여야 한다는 주장으로 뒷받침되고 있다.<sup>15)</sup>

14) 김기중(1999), 국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로, 144쪽.

15) 이희훈(2003), 개인정보자기결정권의 침해에 관한 연구-주민등록제도를 중심으로-, 301-302쪽.

□ 십지문 날인제도에 대한 비판의 요점

- 요컨대 십지문 날인제도에 대해서는 다음과 같은 네 가지 관점에서 비판적인 주장이 주류를 형성하고 있다.<sup>16)</sup>
  - － 첫째, 주민등록법 상 십지문 날인의 근거 규정이 제대로 갖추어지지 못하였고, 단지 지문에 대한 언급은 주민등록증에 수록할 내용으로서 별지서식에서 다루어지고 있을 뿐이다.
  - － 둘째, 주민등록법에 경찰과 관련된 규정은 사법경찰관리의 신분증 제시 요구에 관한 규정(법 제17조의10)과 주민등록증 재발급 시 관할지서나 파출소에 재발급 신청자 명단 통보 규정(시행령 제38조)만 있을 뿐으로 십지문 정보의 경찰청 이첩 근거 규정이 없다.
  - － 셋째, 주민등록법 상 왜 전 국민을 대상으로 십지문 날인을 받아야 하는지의 근거를 제시하지 않고 있다. 마지막으로 주민등록법은 정보주체인 본인이 주민등록정보에 대한 자기정보통제권을 행사할 수 있는 방법을 제한하고 있으며, 이에 대한 법률적인 이의신청을 매우 제한하고 있다. 이러한 십지문 날인제도의 폐지에 대하여 그 목적이 불분명하고 관련 규정에도 십지문을 날인해야 한다는 명시적 조항이 없는 상태에서 인권침해 소지가 많은 이 제도를 계속 유지하기 어렵기 때문에 폐지하자는 주장이 강하게 제기되고 있다.

---

16) 국가인권위원회(2004.9), 개인정보와 사생활의 비밀과 자유 보호를 위한 정책연구, pp.104-105.

#### 4. 인터넷 상의 주민등록번호 문제

##### □ 개인정보로서의 주민정보의 상품화 문제

- 개인정보가 상품화(commodification of identity)되는 개인정보시장에서 주민등록번호의 이용이 큰 사회문제로 등장하는 상황에 대하여 많은 연구들이 관심을 보이고 있다(장종인, 2005; 이민영, 2004).
- 인터넷대출 중개업체가 대출신청서에 입력된 이름과 주민등록번호, 전화번호 등 개인정보를 DB화하여 건당 3만-4만원에 사채업체에게 판매한 사건<sup>17)</sup>, 이동통신사 직원과 개인정보중개상, 광고업자 등이 이동통신, 보험, 인터넷 쇼핑몰 등의 가입자 수백만 명의 이름, 주소, 주민등록번호 등 개인정보를 건당 20원에서 200원을 받고, TM 회사와 음란물 광고업체 등에 판매한 사건이 발생하였다.<sup>18)</sup>
- 또한 인터넷 대출 사이트를 개설하여 대출 신청자들의 개인정보를 건네받은 뒤 5만여 명의 개인정보를 건당 2만 5천원에 카드깡 업체에게 판매한 사건<sup>19)</sup> 등은 개인정보가 단순히 침해대상이 아니라 영리 목적의 판매대상으로까지 확대되는 양상을 보이고 있다.
- 미국에서도 2004년 2월 개인정보 제공사업자로 유명한 초이스 포인트(Choicepoint)사가 정보검색을 원하는 기업으로 위장한 범죄자에게 속아 자사가 보유하고 있는 14만 5천명의 개인정보(사회보장정보, 신용정보 등 포함)를 제공한 사건이 발생한 바 있다. 이와 같이 빈발하는 개인정보판매를 합법적인 시장거래로 흡수하기 위한 노력

17) 헤럴드경제(2004) 2월 5일자 기사 참고.

18) 동아일보(2004) 10월 5일자 기사 참고.

19) 연합뉴스(2003) 5월 27일자 기사 참고.

이 개인정보판매제도로 나타나고 있다.<sup>20)</sup>

- 이런 상황에서 식별정보로서, 그리고 연동 수단으로서 주민등록번호는 미약한 법적 근거로 인하여 정보의 축적을 통한 감시(surveillance)가 가능한 가공할 만한 데이터베일런스(dataveillance)를 유발하기 때문에 개인정보보호법을 대폭 강화하고, 동시에 개인정보보호 기술도 향상시켜야 한다는 사회·기술 시스템적(social technical system) 관점에 제시되고 있다.<sup>21)</sup>

- 특히 개인정보보호 기술로 익명 또는 유사 익명으로 진행되는 지불(대금결제), 통신, 웹 접근기술처럼 개인정보 수집을 제한하거나 하지 않도록 하는 기술인 프라이버시 향상 기술(PET, privacy enhancing technology)은 강화하되, 보호의 보장이나 법적 안전장치 없이 개인정보의 노출을 촉진하는 기술적 틀을 만드는 프라이버시 추출기술(~PET, privacy extracting technology)은 지양하여야 한다고 주장한다.

#### □ 학계의 주장

- 이민영(2004)은 인터넷 사이트 회원 등록 시 주민등록번호 수집이 요구되는 관행에서 발생하는 프라이버시 침해와 정보 도용의 문제점을 해결하기 위하여 두 가지를 제안한다.

---

20) 이러한 개인정보판매제도에 대해서는 2005년 11월 7일 국회 과학기술정보통신위원회에서 열린우리당 서혜석 의원이 “개인정보판매제도 바람직한 도입방향”이라는 주제로 공청회를 개최한 바 있다. 여기서는 개인정보의 영리적 활용과 프라이버시 보호 사이의 균형점을 찾기 위한 방안이 제기되었다.

21) 장종인(2005), “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책, 제17권 18호, p.29.

- 첫째, 보호 법제 정비를 통하여 주민등록번호를 신원확인에만 필요한 고유식별번호가 아니라 지방자치단체의 효율적인 자치행정에 필요한 임의의 일련번호체계로 전환한 개별등록번호 수준으로 변경하고, 그 활용도 지역별 행정전산망에서 개별 지방자치단체 고유의 데이터베이스에 의하여 처리되는 정보로 국한하여야 한다고 주장한다.
- 동시에 주민등록번호를 민간부문에서 불필요하게 사용하는 것을 원천적으로 제한하자는 것이다. 이를 위하여 주민등록법 제7조 제3항의 주민등록번호 부여목적 및 근거를 명시하고 이용범위를 행정행위에 한정하며, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조의 주민등록번호 사용의 제한 및 제3자 제공·공개금지를 명시하고, 그 위반에 대한 처벌규정을 신설하도록 주장한다. 동시에 모든 거래에서 주민등록번호를 요구하는 관행과 무료 웹사이트에서조차 회원가입 시 본인확인수단으로 무분별하게 주민등록번호를 요구하는 관행은 정보주체의 권리를 침해하는 행위로서 중단되어야 하므로 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률과 전기통신사업법 등에서 이를 제한하도록 규정을 개정하여야 한다고 주장한다.
- 2006년 2월에 발생한 인터넷 게임인 리니지게임(Lineage game) 명의 도용사건에서 보듯이, 인터넷거래와 활동에서 주민등록번호가 개인 식별정보로서 오·남용되는 심각한 사회문제가 되고 있다.
- 2003년도 개인정보 침해신고 통계를 보면, 주민등록번호 도용이 절반이 넘는 50%를 넘는 상황에서 그 원인은 주로 인터넷 사업자의 과도한 주민등록번호 수집관행, 주민등록번호 생성기를 통한 생성으로 인하여 도용의 죄책감 상실, 법제도적 처벌 및 제한의 한계 등

에 있다고 분석되고 있다(정연수·김희은, 2004). 따라서 이에 대한 대처방안은 자연스럽게 인터넷 사이트 회원 가입 시 주민등록번호 수집 금지, 전자서명 등 공인인증서의 활성화를 통한 주민등록번호의 대체 수단 개발, 공정거래위원회의 에스크로(escrow) 제도 같은 제3자의 임의번호 발급 등을 고려할 수 있다는 것이다.

- 민간부문과 마찬가지로 공공부문에 있어서도 전자정부 등을 통하여 제공되는 전자적 민원행정 서비스가 가능하기 위하여 인터넷 상의 민원인에 대한 신원확인이 전자서명에 의하여 가능해야 한다.
  - － 그러나 정부 및 지방자치단체에서 추진해 온 많은 사업들, 예를 들면, 전자주민카드, 무인민원서류발급기(Kiosk), 부산시의 디지털부산카드 사례 등이 전자서명과 관련한 부처간 이해대립 등으로 인하여 제대로 성과를 거두지 못하였다고 지적받고 있다(정충식, 2001). 전자정부 서비스가 제대로 성과를 거두려면 인터넷 상의 신원확인 방법이 안전하고 신뢰하는 방향으로 정착되어야 한다는 것이다.
- 설문조사 결과를 바탕으로 주민등록증을 실제로 사용하는 정도가 매우 높고, 필요 정도와 소지 정도도 매우 높기 때문에 주민등록증의 존재 당위성이 높다는 주장도 있다.<sup>22)</sup>
  - － 특히 외국사례에서도 국가신분증을 운영하지 않는 국가는 극소수에 그치고, 국가신분증이 없는 국가도 최근에는 새롭게 도입하는 추세라는 점에서 주민등록증의 존재 당위성은 더 이상 논의의 대상이 아니라고 단언한다.

---

22) 황보열(2004), 우리나라 주민등록증 현황과 개선 방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로, 한국행정학회 2004년도 동계학술대회 발표논문집 참고.

- 즉 주민등록증은 주민을 통제하는 수단이 아니라, 주민들을 효율적으로 관리하는 수단이며, 주민에게 편리성과 효율성을 제공하기 위한 수단이라는 것이다. 특히 위변조를 방지하고 외관에 대한 국민 만족도를 향상시키기 위하여 주민등록증을 갱신하도록 권고하고 있다.
- 인터넷 상에서 주민등록번호의 유출로 인한 오·남용과 프라이버시 침해 우려에 대응하기 위하여 주민등록번호를 대체하는 수단을 제안하는 노력이 활발하게 전개되고 있다. 실제로 주민등록번호의 사용을 통제하면서 대체적 수단으로 개인을 식별하는 기술적 도구를 충분히 개발할 수 있다.
- 정보통신부의 온라인상의 주민등록번호 대체수단 개발계획과 관련된 쟁점사항들로서 주민등록번호는 출생지, 성별, 생년월일 등 많은 개인정보를 포함하고 있고, 한 번 발급되면 변경하기 어려우며, 평생 동안 가입자의 유일독자성을 제공하고, 개인정보를 너무 많이 포함하고 있다.
- 그러나 대체수단은 생년월일, 성별 등 개인정보를 전혀 포함하지 않고, 가입자가 언제든지 갱신, 폐지할 수 있으며, 본인확인 정보는 가입자와 한정적인 시간동안에만 유일성을 보장하고, 본인확인기관에 의하여 발급되는 난수(random number)이다(염홍렬·이석래, 2005). 그들이 제시한 주민등록번호 대체수단으로 가상주민등록번호, 개인인증 키, 개인ID인증서비스, 공인인증서, 그린버튼 서비스 등을 소개하고, 쟁점사항으로 중복가입 검사 프로토콜, 국내외 표준화 추진, 보안성 논란, 인터넷 실명제, 법제화, 실효성, 대체수단 간의 호환성, 시민단체와 인터넷 사업자의 의견수렴 등을 정리하고 있다.

- 행정이 정보화되는 과정에서 통합정보관리 시스템의 도입은 불가피하며, 우리나라의 통합정보관리 시스템의 가장 중요한 매개물이 바로 주민등록번호로 인식한다.<sup>23)</sup>

## 제2절 해외동향 분석

### 1. 주요 국가들의 동향

#### 가. 미국

##### □ 사회보장번호제도의 진화와 특성

- 미국은 원칙적으로 개인식별번호나 국가신분증제도를 갖고 있지 않다. 그러나 그것을 대체 또는 보완하는 장치로 출생증명서, 사회보장번호, 그리고 운전면허증 등이 있다.

- 출생증명서(birth certificate)는 미국국민의 가장 기본적인 국적 관련 기록이다. 출생증명은 출생할 경우 입회 의사가 각 주의 인구통계국에 문서로 신고하고, 통계국은 신고인이 제출한 출생증명서를 기록번호를 붙여 연도별로 편철하고, 출생자 성명을 알파벳 순서로 색인화하여 보관한다.<sup>24)</sup>

23) 박홍윤(1994), 전산처리된 개인정보를 이용한 행정상 의사결정의 오류 문제 참고.

24) 장영아(1996), 호적제도의 개선방안에 관한 연구, 한국여성개발연구원, 1996 연고보고서

- 개인의 결혼, 사망, 상속 등 친족상속 관련 사항은 물론 사회보장번호 부여, 여권 신청, 운전 면허증 발급 등 사회활동 사항들도 기본적으로 출생증명서를 첨부함으로써 가능하다. 그러나 출생증명서 자체가 국가신분증이나 개인식별번호는 아니기 때문에, 보완 기능을 사회보장번호가 수행하고 있다.
- 미국 연방정부의 개별 국민의 신원증명으로 9자리 숫자(앞 세 숫자는 지역번호, 중간 두 자리는 집단번호, 마지막 네 숫자는 일련번호)로 구성된 사회보장번호(SSN, Social Security Number)는 대공황 이후 1935년에 제정된 사회보장법(Social Security Act of 1935)에 의하여 뉴딜정책의 일환으로 개인소득 파악과 조세행정 등 사회보장행정 기능을 원활히 수행할 목적으로 처음 발급되었다.
- SSN은 출발단계부터 개인 식별(personal identification) 수단으로 사용하지 않도록 하였으나, 점차 사실상의 개인 식별 번호로 활용되는 추세로 나아갔다. 연방의회 스스로 SSN 도입목적과 다른 용도로 사용하는데 앞장서기도 하였다. 예를 들면, 연방의회는 1961년 SSN을 연방국세청(IRN, Internal Revenue Service)이 납세자 확인번호로 사용하는 것을 허락하였고, 1996년 운전면허증에 SSN을 표시하도록 요구하였다.
- 정부기관이 개인에게 SSN을 요구하는 경우 근거법을 제시하도록 규정되어 있으나, 민간부문에서 요구하는 경우 이를 금지하는 법령은 존재하지 않는다.

---

200-4, pp.90-95.

- 그 결과 SSN은 공공부문은 물론 민간부문에서도 사용범위가 광범하게 확대되어 오늘까지 이르렀다. 고용기록, 병원기록, 학생기록, 신용도 기록은 물론, 은행거래, 신용카드 발급, 운전면허신청, 휴대전화 신청과 각종 공공 서비스 신청에도 SSN을 요구하고 있다.
- SSN은 미국시민과 어린이는 물론, 영주권자, 취업외국인, 유학생 등에게 부여된다. 특히 사진이 부착되지 않고, 위변조방지 장치도 구축되지 않아 한 개인의 SSN을 중심으로 여러 데이터가 통합됨으로써 신분도용 또는 오·남용 가능성을 배제하기 어렵다.
- 따라서 SSN을 보호하고 불필요한 사용을 억제하는 강력한 법제도적 장치를 두고 있다.
- 미국연방정보보호법은 공공기관에서의 SSN의 공개를 금지하고, 연방이나 주 정부기관이 SSN을 요구하는 경우 SSN 제출의 필수성 여부, SSN 요구의 법률 근거, 제공된 SSN의 사용목적 및 SSN 제시 거부 경우 처리방법 등을 미리 고지하도록 하고 있으며, 법령이 정하는 경우를 제외하고는 공공기관이 SSN을 요구하는 것을 금지시키고, SSN을 제공하지 않았다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안 된다는 규정을 두고 있다(the Privacy Act of 1974, USC Sec 552a).
- 이와 같이 미국정부는 국민에게 SSN을 부여하고 있지만, 그 공개가 법률로 금지되어 있어서 인터넷 사이트에서도 이를 요구하지 않으며, SSN을 제공하지 않는다고 인터넷 사이트 회원 등록이나 서비스 제공이 거부되지 않는다.
- SSN 자체는 연방정부가 법적으로 부여한 국가신분증(de jure NID)

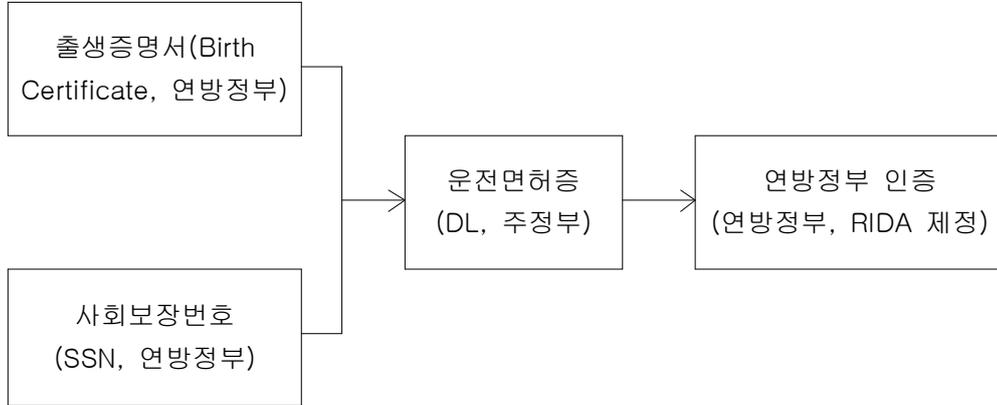
은 아니다. NID(national identification)는 정치적 신념과 프라이버시 논쟁으로 도입되지 못하였다.

- 이러한 NID 기능을 주정부가 발행하는 운전면허증으로 대신하고 있다. 즉 운전면허증(DL, driver license)은 선거투표와 같은 공적 활동은 물론, 은행거래계좌 개설, 가계수표 사용, 도서관 출입증 발급 등 매우 다양한 영역에서 사실상의 NID(de facto NID) 기능을 수행하고 있다.

#### □ 신분증명법(RIDA)의 제정

- 그러나 2001년 9월 9.11 테러를 경험한 후 국가보안을 대폭 강화하면서 운전면허증의 발급절차를 대폭 강화하여 준국가 신분증 수준으로 관리되고 있다. 미국 연방의회가 2005년 5월에 예산법안에 첨부하여 제정한 「신분증명법(RIDA, Real ID Act of 2005)」는 주정부가 발급하는 운전면허증과 기타 신분증의 요건을 다음과 같이 대폭 강화하는 내용을 포함하고 있다.

<그림 2-1> 미국의 신분증(운전면허증) 발급절차



- 첫째, 운전면허증(DL)과 비운전신분증(ID)의 최소조건으로 성명, 생년월일, 성별, 운전면허/비운전신분 번호, 디지털 사진, 주소, 서명, 위변조 방지장치, 신분증 기계판독 기술 적용 등을 포함하여야 한다.
- 둘째, 운전면허증/비운전신분증 발급절차를 위한 최소조건으로 사진이 부착된 증명서(full name과 출생연월일이 있는 경우에는 사진이 없어도 됨), 출생증명서(Birth certificate), 사회보장번호(SSN), 개인의 성명과 주소가 있는 서류를 증빙서류로 제출하거나 입증하여야 한다.
- 셋째, 주정부는 운전면허증 발급 시 그 사람이 다른 주 운전면허를 말소시켰는지 여부를 확인한 후 발급하고 타 주 면허증을 종료시켜야 하며, 주정부는 운전면허 발급 시 사회보장청에 개인이 제시한 SSN이 다른 사람의 면허와 중복되는지 확인해야 하며, 운전면허 발급시설·장소·관련 서류의 보안, 종사자의 신원확인, 위변조 식별기술의 교육 등 관련 자료의 DB화 및 타 주의 데이터 접근 허용 등 기

타 국토안보부(DHS, Department of Homeland Security)가 이상을 위하여 주정부에 보조금을 교부할 수 있다.

- 넷째, 각 주의 운전면허증이 연방 국토안보부의 인증을 받지 못할 경우 2008년부터 연방기관은 그 주의 운전면허를 접수하지 않는다는 내용을 담고 있다. 이러한 RIDA 시행에 따라 운전면허증과 비운전신분증이 더욱 사실상 NID으로서 기능하게 되었다. 특히 연방정부는 미국내에 거주 또는 근로하는 모든 사람에게 2013년까지 국가 전자신분증(national digital-identification card) 발급 의무화계획을 추진하고 있다.<sup>25)</sup> 이를 통하여 불법취업과 테러를 방지하는데 큰 효과를 거둘 것으로 기대하고 있다.

## 나. 프랑스

### □ 개인식별번호제도의 도입 연원

- 프랑스 정부는 1970년대 초반 소위 사파리 프로젝트(Safari Project)로 불리는 전 국민을 대상으로 하는 공적 등록, 기록, 대규모 정보은행 및 컴퓨터통신망에서 사용되는 고유의 개인식별번호를 도입할 계획을 수립하였으나, 그러한 계획이 언론에 알려지면서 대대적인 반대에 부딪혀 좌절된 바 있다.<sup>26)</sup>
- 그 후 프랑스정부는 “정보, 데이터은행, 자유에 관한 법률(Law of January 6, 1978 on Informatics, Data Banks, and Freedoms)”을 제정하여 법무성 산하 국가정보자유위원회(CNIL, National

25) Time, "Real ID, Real Problems," August 20, 2007, p.11.

26) Flaherty, David H.(1989) *Protecting Privacy in Surveillance Societies*, The Univ of North Carolina Press, p.166.

Commission on Informatics and Freedoms)에서 개인정보보호 업무를 집행하도록 하였다.

- 그러나 프랑스 경제재무부(the Ministry of Economy and Finance)<sup>27)</sup> 산하 통계경제연구원(INSEE, National Institute of Statistics and Economic Studies)은 이미 정기적으로 조사한 결과로 확보한 약 5,000만명의 전산화된 국가신원대장(NIR, National Identification Register)을 갖고 있었다.
  - － NIR은 프랑스 국민에 대한 국가차원의 신원확인 장부이며, CNIL도 NIR에 대하여 우호적인 입장을 갖고 있었다.<sup>28)</sup> 이 시기에 프랑스에서 태어나는 모든 유아에게 14자리 숫자를 부여함으로써 개인식별 정보로 기능하면서 1970년대 말까지 행정부에서 다양한 목적으로 사용되었다. 프랑스 정부는 1982년 NIR에서 개인성명, 생년월일과 출생장소, 성별, 개인확인번호만을 포함하도록 결정하고, 기타 개인 주소, 혼인 여부, 자녀 성명 등은 제외하였다. 따라서 제외된 정보를 사용하도록 다른 법령에서 규정한 경우를 제외하고, NIR은 어떤 개인을 검색하는 목적으로는 사용할 수 없게 되었다.<sup>29)</sup>
  - － “정보, 데이터은행, 자유에 관한 법률” 제18조는 색인식별번호를 개인정보처리 목적으로 사용하려고 하는 경우 CNIL의 의견을 구한 뒤 국사원(Conseil d’Etat)의 명령에 의해서만 가능하게 되어 있다.

---

27) 현재는 재경산업부(MEFI, Ministry of Economy, Finance and Industry)로 통합됨.

28) 프랑스에서는 이미 1941년 나치 치하의 비시정권에서 국민 개인에 대한 신분증명번호를 부여하여 국가인구등록을 하였고, INSEE가 설립되는 1946년 프랑스 내무부는 선거등록을 위한 통제 시스템 설치를 요청하여 인구등록이 모든 실제적 목적으로 활용하기 위하여 계속 존속하게 되었다. 자세한 것은 Flaherty, David H.(1989), 위의 책, pp.229-230을 참조할 것.

29) Flaherty, David H.(1989) *Protecting Privacy in Surveillance Societies*, The Univ of North Carolina Press, p.230.

#### □ 최근 동향

- 한편 프랑스 정부는 1974년 새로운 국가신분증을 도입하는 계획을 발표하였으나, 개인정보 침해 우려에 대한 사회적 반발에 직면하였다. 특히 위변조하기 어렵도록 컴퓨터가 가독할 수 있는 전자신분증을 전 국민을 대상으로 발급하려는 계획은 1981년 사회당의 미테랑 대통령에 의하여 취소되었다.
- 국가전자신분증을 발급하려는 프랑스 정부의 노력이 실패하였음에도 불구하고 프랑스는 여전히 14자리 숫자의 개인식별번호를 포함하는 국가주민등록제도(NIR, National Identification Register)를 운영하고 있다.
  - 그러나 이 번호는 강제적으로 부여하지는 않으며, 국민의 자발적인 협조에 의하여 부여되기 때문에, 일상생활에서 이것이 신원을 확인하는 목적으로는 거의 사용되지 않는다.

#### 다. 스웨덴

##### □ 개인식별번호 제도의 도입 배경

- 우리 주민등록제도와 가장 유사한 제도를 가지고 있는 국가가 바로 스웨덴이다. 스웨덴에서 개별 시민들은 모두 개인식별번호(PIN)를 가지고 있다. 이러한 PIN은 정부가 성별 및 생년월일별로 부여하므로 우리나라의 주민등록번호제도와 상당히 유사한 조합체계를 갖고

있다. 현재 스웨덴 PIN은 조세, 병무행정, 사회보장 등 많은 행정영역에서 활용되고 있다.

- PIN이 도입 및 활용되는 과정을 보면 다음과 같다. 스웨덴은 1947년에 모든 개인의 생년월일과 성별 정보를 포함한 10자리 숫자의 개인 식별번호(PIN) 제도를 도입하였다. 이후 PIN은 우리나라 주민등록번호처럼 대학생의 입학등록은 물론 모든 전화요금청구서 등에 나타날 정도였고, 모든 공공 및 민간영역의 정보시스템에 표준 확인자로 기능하였다.<sup>30)</sup>

#### □ 개인정보보호법에 의한 규제

- 스웨덴은 1973년 데이터보호를 위한 최초의 법률인 정보법(Data Act)을 제정하여 개인 프라이버시에 대한 '부적절한 침해(undue encroachment)'를 방지하고자 하였다.<sup>31)</sup>
  - － 이러한 위험을 방지하기 위하여 법률에 따라 정보조사위원회(DIB, Data Inspection Board)는 수집되는 개인정보의 특성과 분량, 정보 획득 방법과 원천, 정보주체의 특성에 특별한 주의를 하도록 요구하였다.
- 1978년 정보법 개정을 위한 의회위원회는 PIN이 도입되던 시기에는 한 가지 목적을 위하여 수집되었으나, 그 후 계획되지 않은 다른 목적들을 달성하려는 새로운 용도가 추가되면서 프라이버시를 부당하게 침해할 수 있는 상황이 발생할 가능성이 있다는 사실을 인정하였다. 그러나 실제로 PIN을 폐지할 경우에 나타날 현실적인 어려움과

30) Flaherty, David H., 앞의 책, p.98.

31) Flaherty, David H., 앞의 책, p.93.

이에 따르는 막대한 비용을 고려할 때 번호 사용을 금지하자는 주장을 거부하였다. 그 대신 의회위원회는 이러한 PIN의 사용처를 제한하는 대안을 제시하였다.

- 동시에 스웨덴의 개인 프라이버시 등에 대한 보호정책을 수립 및 감독하는 DIB의 지원으로 의회가 승인한 국가성명주소등록 시스템 (SPAR, Nation Register of Names and Addresses)은 개인의 성명과 주소를 국가적으로 기록하는 정보 시스템이다.

－ 민간영역에서 국민 전체에 대한 정보를 추적 및 관리하는 위험을 통제하여 개인 사생활을 보호하여 사회적 취약성을 감소시키기 위하여 개발된 SPAR는 성명, 개인식별번호, 국적, 혼인 여부, 추정소득, 담세능력, 부동산보유 정보 등을 포함한 정보 시스템이다. 그러나 이 시스템은 개인에 대하여 알고자 하는 거의 모든 개인정보를 보유하게 됨으로써 국민을 보호할 목적으로 개발된 시스템이 결과적으로 국가적 정보은행(national data bank)으로 기능하는 감시사회를 가져왔다고 있다.<sup>32)</sup>

－ 예를 들면, PIN이 개인 프라이버시를 침해한다는 비판에 직면한 1980년대 초반에 개인이 서식내용을 직접 기입하는 자기확인(self identification) 과정을 거치지 않고, 과세, 건강보험 등 현존 등록 시스템에서 관련 정보를 직접 수집함으로써 감시사회를 더욱 조장하는 결과를 유발하였다.<sup>33)</sup> 특히 이러한 개인정보 관리 시스템이 언론 자유법 상의 공개원칙과 연계되면서 비밀로 분류되는 상당히 많은 개인정보를 제3자가 손쉽게 획득할 수 있다. 그 결과 SPAR의 개발은 프라이버시 보호를 위하여 기대한 편익은 거의 거두지 못하였

32) Flaherty, David H.(1989), 앞의 책, pp.149-151 참조.

33) Lyon, David(1995), 앞의 책, p.108.

다.<sup>34)</sup>

- 이와 같이 스웨덴이 전 국민에게 개인식별번호를 부여하고, 그들을 모아 정보 시스템에 집적하는 목적은 과도한 사회보장 편익이나 조세회피, 보험사기 등을 방지하기 위하여 개인정보를 광범하게 연계시키는데 스웨덴 정부와 의회가 동조하였기 때문이다. 이러한 스웨덴의 개인식별번호 및 신분등록제도는 정보공개와 개인정보보호, 그리고 행정업무의 효율성 등 상충하는 가치 및 목표들 사이의 체계적인 비교를 바탕으로 정책의 우선순위에 따라 선택하지 않고, 개인 사생활을 충분히 고려하지 않은 상태에서 정보기술을 성급하게 행정에 적용한 결과로 해석된다.<sup>35)</sup>
- 이 점에서는 우리나라의 주민등록제도의 도입 및 확대 활용 과정과 매우 유사한 특성을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 다만 스웨덴이 우리나라와 다른 점은 개인식별번호의 도입목적에 있다. 우리나라는 효율적인 행정통제에 초점을 두었으나, 스웨덴은 사회보장 등 국민의 편의성과 생활 안정 등 사회보장 서비스전달의 효율성에 두었다는 점이다.

## 라. 독일

- 독일에 거주하는 사람은 해당 거주지역의 지방관청에 신고하여야 한다. 신고를 의무화한 이유는 본인 및 주소를 확인하는 일차적 목적 이외에도 과세나 선거인명부 작성, 사회보장 전달 서비스 등의 추가적 목적이 있다.

---

34) Flaherty, David H., 앞의 책, p.150.

35) Flaherty, David H., 앞의 책, p.135.

- 그러나 이러한 주정부 차원에서 관리한 결과 주마다 신고사항 등에 차이가 많아서 연방의회는 신고(기록)법(Melderechtsrahmengesetz)을 제정하였다. 신고법에 따라 거주자가 특정지역에 이사오거나, 가는 경우 해당 관청에 신고해야 한다. 이 신고법은 해당지역 거주인의 성명과 주소 등 제한된 정보를 통하여 선거준비, 조세카드 발급, 여권 발급, 병역사항 관리 등의 행정에 사용하지만, 개인식별번호에 관한 규정을 포함하지 않고 있다. 즉 독일에서는 미국의 사회보장번호(SSN)나 우리나라 주민등록번호와 같은 전 국민을 대상으로 하는 식별번호는 존재하지 않고, 다만 정부기관이 자신의 업무를 수행하는데 필요한 개별 번호 시스템을 채택하여 사용하고 있다.
- 1983년에 제정된 독일의 개인증명서법(Gesetz über Personalausweis)은 만 16세가 되는 독일 국민은 증명서를 소지하여야 하고, 증명서 제시를 요구할 수 있는 정당한 권한을 가진 공무원의 요구에 따라 그것을 제시할 의무를 부여하고 있다. 이 증명서 유효기간은 10년이며, 10년이 지나면 재발급받아야 한다. 이 증명서는 개인정보보호법의 보호를 받으며, 특히 증명서에는 지문이나 증명서 소지자에 대한 비밀정보가 수록되지 않는다.
- 독일정부는 1970년대에 모든 거주자에게 12자리 숫자로 구성된 개인식별번호를 도입하려 하였으나, 이것이 사생활보호를 침해할 수 있다는 비판에 따라 그 도입과 그것에 근거한 전자주민 카드와 정보시스템도 구축되지 못하였다. 그와 같은 전자주민 카드와 개인식별번호 관리시스템이 사회보장 서비스의 원활한 전달을 목적으로 하고 있음에도 불구하고 도입에 실패한 것은, 개인정보 침해와 오·남용을 두려워하는 의회와 시민단체, 그리고 법조계의 반발이 심하였기

때문이다.

## 마. 영국

- 영국은 국민건강보험 서비스에 등록하면서 개인식별번호를 부여받으나, 사회보장목적으로만 사용된다. 인권을 중시하는 영국에서 국가 신분증 제도는 오랫동안 많은 사회적인 논쟁의 대상이 되어 왔다.
- 그러나 글로벌화에 따른 국민 및 외국인에 대한 인적 관리의 필요성이 제기됨에 따라, 지문인식과 홍채인식을 기본으로 하는 “바이오인식전자신분증법안”이 2006년 3월 29일에 의회에서 통과되었다.<sup>36)</sup> 이에 따라 내무부(Home Office)는 2006년에 국가신분증제도(National Identity Scheme)을 도입하여 외국인은 2008년부터, 그리고 국민은 2009년부터 지문정보를 포함한 개인신분증 도입계획을 추진하고 있다.<sup>37)</sup>
- 이와 관련하여 블레이어수상의 뒤를 이은 고든 브라운 수상은 2007년에 전자카드 도입계획을 일정대로 추진할 것임을 선언한 바 있다.

## 바. 캐나다

- 캐나다는 미국과 마찬가지로 국민에게 일련번호를 부여하는 신분증명 제도는 없으며, 미국의 SSN과 같은 사회보험번호(SIN, Social Insurance Number)를 엄격하게 제한된 용도 속에서 사용하고 있다.

---

36) 자세한 내용은 『Identity Cards Act 2006』 참고.

37) [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/\\_/2/hi/uk\\_news](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/_/2/hi/uk_news) 참고.

- SIN은 벌금부과, 소득세 징수, 실업급여 등 15개 행정업무에 한해서 사용하고, 법률규정이 없는 한 SIN의 수집 등 행위는 개인정보 침해 를 초과하는 사회적 편익이 있다고 규정되는 경우에만 가능하며, SIN의 제시를 요구하는 경우 개인에게 제시요구 목적과 강제성 여부, 제시 거부 시 결과에 대하여 미리 고지하도록 규정하고 있다.

## 사. 일본

- 일본은 신분등록제도로써 호적제도와 거주등록제도로써 주민기본대 장제도를 두고 있지만, 국민의 개인식별번호와 국가신분증을 제도화 하지는 않고 있다.
  - － 호적제도는 우리나라와 같은 명칭으로 존재하지만 많은 점에서 차 이가 크다.<sup>38)</sup> 주민기본대장법(1967년 제정)은 특별구를 포함하는 시·정·촌 주민의 거주관계를 공증하고 선거인명부의 등록과 주민에 관한 기록의 적정한 관리를 도모하며, 주민에 관한 기술을 정확하고 통일적으로 정하여 주민의 편리성을 증진하고 국가와 지방자치단체 의 행정 합리화에 기여하는 목적으로 제정되었다.
  - － 주민표는 개인단위로 세대별로 편성하고, 이름, 출생일, 성별, 세대 주, 호적 표시, 주소, 종전주소, 선거인 명부 등재기록, 국민보건과 국민연금 사항 등을 기재하며, 전입·전거·전출 시 전출지와 전출예 정일을 신고하여야 한다. 주민기본대장법상 주소와 주소이동사항은 호적에 부표를 붙여 기재하는 형태를 취하고 있고, 그 정보는 자기

38) 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권 선언 50주년 기념학술행사 발표논문, pp.13-14.

테이프나 유사한 형태의 매체에 기록할 수 있다. 주민표가 존재하지  
만, 여기에 입력되는 주민표 코드의 민간이용은 금지되고 있고, 주  
민표 코드는 해당주민의 신청에 따라 언제든지 변경할 수 있다.

- 일본의 주민관리업무는 전적으로 자치단체 소관으로서 중앙행정부  
처와 도·도·부·현의 지사는 소관사무에 필요한 경우에 한하여 시·  
정·촌에 자료제공을 요청할 수 있을 뿐이다. 따라서 시·정·촌의 주민  
정보는 상호 교류되지 않는 것을 원칙으로 하고 있고, 우리나라와  
같은 전국단위의 관리 또는 공유체계도 없다.
- o 그러나 2002년 개정된 주민기본대장법에 따라 국민은 개인고유번호  
를 부여받고 IC 칩이 내장된 전자주민카드를 발급받을 수 있게 되었  
는데, 이것은 영문자 8,000여자 정도의 용량으로 이름, 주소, 성별, 생  
년월일 등을 수록하고 있다.<sup>39)</sup> 이것은 점차 운전면허, 인감증명, 국  
민연금, 신용카드, 교통카드 등에 수록되어 갈 것으로 예상된다.

## 2. 주요국가의 교훈

- o 신분증명과 개인식별번호, 그리고 거주등록제도는 국가마다, 그리고  
시대에 따라 조금씩 다르다.
- 미국 외에 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주 등 소위 영미국가들은 대부  
분 신분증명, 개인식별번호, 거주등록제도의 전부 또는 일부를 두고  
있지 않는다. 또한 국가적 차원에서 개인신분 및 거주 관련 정보를

---

39) 강경근(2006), “전자정부의 법적 과제,” 전자정부법제연구, 제1권, 창간호, p.23.

통합 관리하지도 않는다. 예를 들면, 1960년대 중반 미국에서도 국가적 정보은행을 수립할 계획을 추진하였으나 실패하였다.

- 신분번호에 대한 강한 저항감을 갖고 있는 미국과 캐나다에서는 사회보장번호와 사회보험번호가 사실상의 ID(de facto ID), 즉 개인식별자(UPIs, Universal Personal Identifiers)로 활용된다.
- 독일정부는 1971년 개인식별번호 제도를 도입하려고 하였으나, 의회에서 위헌 가능성을 제기하면서 철회된 바 있다.
- 호주와 뉴질랜드에서는 1985년 정부가 세금포탈과 기피, 사회복지 서비스 비리, 불법이민 확산 등을 방지하기 위하여 도입하려고 하였던 국가신분증 제도가 2년에 걸친 시민저항운동을 철회되었다.<sup>40)</sup> 그럼에도 불구하고 호주의 뉴 사우스 웨일즈 국립경찰청은 1987년 일본기술에 토대를 둔 지문기록 시스템을 가동하여 국가 차원에서 활용하려고 노력하고 있다.
- 영국에서도 1991년 남자에 대한 DNA 지문을 포함한 국가차원의 전자식별계획을 제안<sup>41)</sup>한 바 있는데서 알 수 있듯이, 국가기관들은 자신의 업무수행에 필요한 개인정보를 확보하기 위한 노력을 추구하는 경향이 있다. 현재도 국가별로 서로 다른 법제도하에서 국가 목적을 달성하기 위하여 다양한 법제도적, 기술적 장치를 도입하여 개인식별 정보를 확보하기 위하여 노력하고 있다.

○ 역사적으로 서유럽 국가들의 신분등록제도는 각 교구에서 소속 신자

---

40) 김기중(1999), 앞의 논문, 17.

41) Lyon, David, *The Electronic Eye: the Rise of Surveillance Society*, University of Minnesota Press, p.49.

들의 이름과 세례일자 등을 기록한 교회부(세례부, 혼인부, 매장부)  
(교적)로부터 유래하였다.

- 프랑스혁명은 신분기록에 관한 권한을 교회로부터 국가로 가져오는 계기가 되었다. 그 이후 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴 등 많은 국가에서는 조금씩 다른 방법으로 신분등록, 주거등록, 개인식별번호를 포함한 국가신분증 제도를 발전시켜왔다. 그러나 어떠한 국가도 신분등록제와 주거등록제, 그리고 국가신분증제를 하나로 통합하여 관리하고 있지는 않다.

<표 2-5> 국가별 주민등록 관련 구성요소별 현황

국가	신분등록제	주거등록제	국가신분증제
미국	인구조사국에 출생 신고(출생증명서)	원칙적으로 없음	없음 (연방발급 사회보장번호(SSN)나 주정부발급 운전면허증으로 대응)
독일	신분법에 따른 신분등록(출생, 혼인, 사망, 가족)	각 주법에 따른 본인 확인정보와 주소(변경주소) 신고의무, 거주등록부는 신분등록부와 별도 관리	연방정부의 신분증명법에 따른 신분증 소지의무(일련번호는 성, 이름 등 포함하나, 유일독자성, 종신성 없음)
프랑스	민법 중 민적증명편에 따라 국가통계경제조사청에 신분등록(출생, 혼인, 사망, 가족)	강제적 주거등록제 없음	개인식별번호를 포함한 신분증(fiche d'état civil)
일본	호적신고(거주지 주소 정보 포함하지 않음)(호주제도 없음)	주민기본대장법에 따라 지자체에 주소 및 변경주소 신고의무	개인식별번호를 포함한 국가신분증은 없음
스웨덴	교회부의 신분등록을 국가가 관리	교회의 교구관리차원에서 신분등록과 연계된 주거등록관리	1947년부터 전 국민에게 개인식별번호 부여 및 1967년부터 전산처리

자료: 김기중(1999), 국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로, 9~17쪽 정리.

- 스웨덴 사례는 우리나라에서 주민등록번호의 오·남용을 방지하는 대안을 마련하는데 좋은 교훈을 줄 수 있다. 우리나라도 주민등록제도는 국가의 통제적 행정관리 차원에서 도입되었으나 경제발전과 정보화에 따라 용도가 대폭 확대되는 방향으로 변질되었으며, 현재 전자정부사업에서 정보공유 및 공동 활용의 핵심정보로 자리잡고 있는 상황에서 폐지하기는 엄청난 현실적인 어려움이 존재하며 여기서 발생하는 막대한 매몰비용을 고려하지 않을 수 없다.

<표 2-6> 국가별 신분증명번호제도 현황

국가	신분번호명	번호의 특성		번호 부여 방식		사용범위
		유일성	종신성	자릿수	번호 내용	
미국	사회보장번호	×	○	9	지역번호, 귀속공동체번호, 발급순서	공공·민간 등 광범한 사용
프랑스	주민신분증명번호	○	○	15	성(1), 출생연월(4), 출생지(2), 출생자치단체(3), 무작위숫자(3), 점검번호(2)	사회보장분야에 국한 사용
독일	공공기관 자체신분번호	×	○		단순일련번호	극히 제한적인 사용
스웨덴		○	○	10	출생년월(6), 일련번호(2), 성(1), 검증번호(1)	공공 및 민간부문
핀란드		○	○	11	생년월일, 세기, 성별 등을 암호화한 일련번호와 검증번호	공공 및 민간부문
노르웨이	공공주민번호	×	○	11	생년월일과 성명 포함	
덴마크	시민등록번호	○	○	10	생년월일(6), 세기(3), 성(1)	공공부문

- 요컨대, 주요 국가들에서는 우리나라 주민등록과 같은 모든 정보를 통합 관리하는 제도를 가지고 있지 않다. 성명, 생년월일, 출생지역 등의 정보를 포함하는 개인식별번호를 부여하는 국가는 많지 않으며, 프라이버시 보호 차원에서 오히려 제도적으로 금지시키는 것이 일반적인 경향이다.
- － 개인식별번호를 인정하는 국가도 공공 및 민간영역을 불문하고 신분을 나타내는 일련번호를 데이터베이스에서 인적사항을 추출하거나 다른 데이터베이스와의 연계 및 공유하는 방법으로 공동이용하지 못하도록 명시하고 있다.

□ 유비쿼터스 정보기술 환경에서의 문제

- 문제는 유비쿼터스 정보기술 등 정보화가 진전되면서 국가가 효율적인 행정을 수행하는데 개인정보를 디지털 코드화하여 통합 관리하는 것은 불가피한 추세라는 점이다.
- － UN, ITU, OECD 등 국제기구에서 발표하는 전자정부의 성숙수준이 높은 국가들 속에는 미국, 캐나다, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 한국 등이 포함된다. 이들 국가들은 어떤 형태로는 국민의 개인식별번호를 통합 관리하면서, 과세나 건강보험 등의 행정적 목적을 구현하고 있다. 따라서 정보기술의 이점을 회피하지 않고 기회로서 활용하는 전자정부가 불가피하다면, 주민등록번호를 포함한 주민등록제도를 전면 부정하지 않고, 그동안 제기된 인권침해나 개인정보 유출로 인한 부작용을 최소화하는 방향으로 제도 개선하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

## 제3장 주민등록번호제도 분석

### 제1절 주민등록번호제도의 개요

#### 1. 주민등록번호의 의의와 기능

##### 가. 의의

###### □ 개념

- 주민등록번호는 국가나 지방자치단체가 국민을 특정하기 위해 데이터 식별자(data identifier)로서 발급하는 일종의 개인식별번호(personal identification number, personal reference number, universal identification number)이다.
- 주민등록번호는 개인식별번호로서 부여대상자 중에 중복되지 않고(유일독자성), 일생동안 변하지 않으며(종신성), 개인을 특정 하는데 사용되는(전속성) 특성을 가진다.<sup>42)</sup>

###### □ 주민등록번호와 개인정보

- ‘주민등록번호’는 비록 국가가 만들었지만 개인에 관한 정보로서 ‘개인정보’라고 볼 수 있다. 그러나 그것이 개인정보라고 해서 개인이 그것을 온전히 처분할 수 있는 것도 아니다. 왜냐하면 국가가 일정한 목적을 가지고 만들어 놓은 번호체계이기 때문이다. 따라서 ‘주민등

42) 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권선언 50주년 기념학술행사, 제주도, 3쪽.

록번호'는 개인이 처분할 수 있는 '개인정보'가 아니다.

## 나. 주민등록번호의 기능

### □ 주요기능

- 이론적으로 주민등록번호가 어떻게 이용될 수 있는지에 대해 살펴보면, 주민등록번호는 다음의 식별, 인증, 묘사의 기능을 수행할 수 있다.

### □ 식별기능

- 식별기능이란 그 사람이나 사물의 고유한 이름이나 명칭, 혹은 그에 부여된 고유번호 등으로 다른 사람 혹은 사물과 구별하여 이를 특정하여 지시할 수 있게 해주는 기능을 말한다.
- 한번 발급된 주민등록번호는 그 사람을 대표하는 유일한 번호로 평생 변하지 않는다. 그래서 서류상의 인물들 사이의 동명이인이나 주소나 생년월일의 허위기재로 인해 발생하는 식별불능의 상황을 피할 수 있는 고유 식별키로서 주민등록번호를 이용할 수 있다.
- 주민등록번호는 개인정보를 DB로 구축하는데 있어서 유용한 식별키로 사용될 수 있고, 실제 그렇게 사용되고 있다.
- 주민등록번호가 수행하는 식별기능은 정보시스템 구축에 있어서 필수적인 수단이 되고 개인을 특정할 수 있는 수단이 된다.

## □ 인증기능

- 인증기능이란 본인여부나 일정한 신분 등의 요건을 특정문서나 기관을 인용하여 증명해 주는 것을 말한다.
- 주민등록번호는 공문서인 주민등록증 및 주민등록부에서 특정개인에게 부여한 번호로서 이 번호를 이용하여 개인은 공문서나 국가를 인용해 자신의 신분을 증명할 수 있다.
  - － 한국정보보호진흥원의 실태조사에 따르면, 웹 사이트로 주민등록번호를 수집하고 있는 사업체 중 65.6%가 주민등록번호를 수집하는 이유로 본인인증을 위해서라고 응답했다.<sup>43)</sup> 이로 미루어 봤을 때, 많은 경우 서류상의 인물과 실제인물의 동일성 여부를 주민등록번호로 인증하고 있는 것으로 볼 수 있다.
- 주민등록번호가 인증기능을 수행할 수 있다는 사실은 주민등록번호의 유출과 도용 등 부정한 수집·사용의 직접적인 동기로 작용한다.

## □ 묘사기능

- 묘사기능이란 어떤 개인정보가 그 대상이 되는 개인이 가지고 있는 속성을 묘사해 주는 경우를 말한다.
- 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출신지역 등을 알 수 있는 13자리 숫자조합으로 되어있다. 따라서 주민등록번호는 그 자체로서 개인의

43) 한국정보보호진흥원(2006), 2006 정보보호 실태조사, 한국정보보호진흥원.

일정한 특징들을 묘사한다.

- 회원제 사이트에서 주민등록번호를 수집하는 이유를 물어봤을 때, 성인인증을 위해 이를 수집한다는 대답이 본인확인을 위해 수집한다는 응답에 이어 두 번째로 많았다.<sup>44)</sup> 주민등록번호는 그 자체로부터 직접 나이, 생년월일, 성별 등의 개인정보를 추가적으로 획득할 수 있다.
- o 주민등록번호가 수행하는 묘사기능은 그것으로 묘사되는 사람을 통제하기 위한 수단이 되고 이는 개인정보에 대한 침해 및 그로인한 차별의 직접적인 원인이 된다.

## 2. 주민등록번호의 부여

### □ 주민등록번호 부여 대상

- o 주민등록의 대상이 되는 모든 '주민'이 그 대상이다.
- 따라서 주민등록번호 부여 대상은 주민등록법 제6조 제1항에 따라 외국인을 제외한 관할구역 내의 '주민'이다.

#### <주민등록법 제6조 (대상자) 제1항>

시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 자(이하 "주민"이라 한다)를 이 법의 규정에 따라 등록하여야 한다. 다만, 외국인은 예외로 한다.

44) 정연수·김희은(2004.12), “주민등록번호 도용의 문제점 및 개선방안”, 인터넷법연구 제3권 2호, 2004.12, 205쪽.

□ 주민등록번호 부여주체

- 주민등록번호 부여 주체는 주민등록법 제7조 제3항에 따라 시장, 군수, 구청장 등 기초자치단체장이다.

<주민등록법 제7조 (주민등록표 등의 작성) 제3항>  
 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.

- 그 밖의 주민등록번호의 부여에 관해 필요한 사항, 예를 들어 주민등록번호 체계에 관한 일반사항이나 지역번호 체계 등에 관한 사항은 행정자치부 장관이 정하도록 되어 있다.

<표 3-1> 주민등록법령의 주요규정

주민등록법	주민등록법 시행령	주민등록법 시행규칙
제7조 (주민등록표 등의 작성) ... <b>③시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 "주민등록번호"라 한다)를 부여하여야 한다.</b> ④주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.	<b>제7조 (주민등록번호)</b> ①삭제 <2001.7.18> ②시장·군수 또는 구청장은 법 제7조제3항의 규정에 의하여 주민등록번호를 부여하고자 하는 때에는 반드시 본적확인을 하여야 한다. <개정 2001.7.18> ③시장·군수 또는 구청장이 법 제7조제3항의 규정에 의하여 주민등록번호를 부여하는 때에는 별지 제6호 서식에 의한 주민등록번호 부여대장에 이를 등재하여야 한다. <개정 2001.7.18>	제2조 (주민등록번호의 작성) 「주민등록법」(이하 "법"이라 한다) 제7조제3항의 규정에 의한 주민등록번호는 생년월일·성별·지역등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다. <개정 2001.7.28, 2005.6.28>

주민등록법	주민등록법 시행령	주민등록법 시행규칙
	④법 제7조제3항의 규정에 의한 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다. <개정 2001.7.18> ⑤주민등록번호의 부여에 관하여 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.	

### 3. 주민등록번호의 도입과 변화

#### 가. 주민등록번호의 도입

##### □ 주민등록제도의 도입 배경

- 주민등록제도는 1962년 5월 10일 주민등록법(법률 제1067호)의 제정을 통하여 처음 도입되었다.
- － 법 제1조는 ‘본 법은 시 또는 군의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주 관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 파악하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모’하려는 행정통제 및 감시 목적으로 제정되었다. 당시는 박정희 군사정부가 집권한 직후로서 공적부조 또는 사회복지정책이 거의 시행되지 못하던 시기였음을 고려할 때, 주민편익 또는 복지 제고를 위한 수혜자 신분확인 차원보다는 거주관계 및 그 변동에 대한 행정적 관리와 주민 통제에 초점을 두었음을 충분히 짐작할 수 있다.<sup>45)</sup>

45) 장종인(2005), “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책, 제17권 제18호,

- 제정 주민등록법은 ‘본적지를 떠났는지 여부’에 관계없이 모든 대한민국의 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시읍면에 등록하도록 하고, 세대의 전부 또는 일부가 이동할 때에도 퇴거와 전입신고를 의무화하였다(제2조 제6호, 제10조).

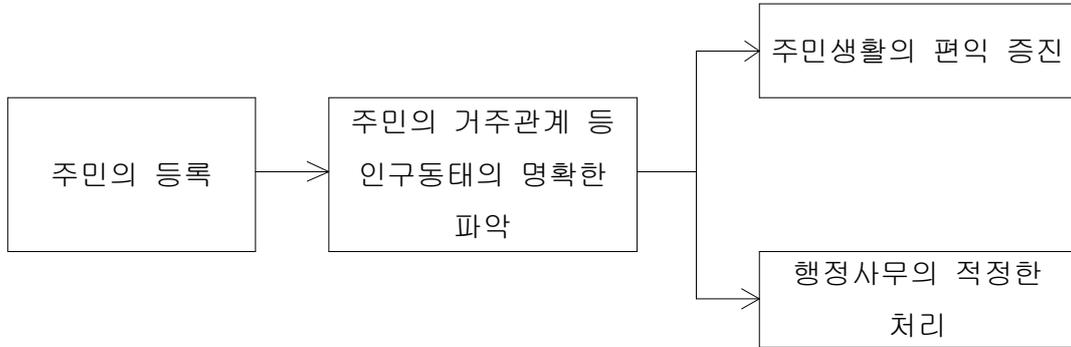
□ 주민등록제도의 목적

- 오늘날 주민등록제도는 주민의 거주관계 등 인구동태의 명확한 파악을 통하여 주민생활의 편의증진과 행정사무의 적정한 처리라는 대민 서비스와 행정 효율성 목적 및 기대효과가 조화를 이루는 형태로 개정되었다.
- 현행 주민등록법은 기초자치단체인 ‘시군구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편의를 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것’을 목적으로 하고 있다. 주민등록업무는 시군구의 시장, 군수, 구청장(자치구)이 관장한다(법 제2조). 주민등록의 대상자인 ‘주민’은 ‘30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 거주지)를 가진 자’이다(법 제6조).

---

통권 379권, 30쪽; 김일환(2005), “정보사회에서 개인식별번호의 수집 및 이용에 관한 헌법적 고찰,” 성균관법학, 제17권 제1호, 223쪽.

<그림 3-1> 주민등록제도의 목적과 기대효과(주민등록법 제1조)



- 제정 주민등록법에 없던 주민등록증 제도와 주민등록번호제도가 1968년 주민등록법 제1차 개정 때 새로 도입되었다. 그 때까지 시·도 민증발급조례 또는 규칙에 따라 시장 또는 도지사가 발급하는 시민증 또는 도민증 제도는 주민등록법 제2차 개정법률 시행으로 폐지되었다.
- 제2차 개정부터 18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급하고, 두 부분으로 나누어진 6개 숫자, 도합 12개 숫자로 구성된 주민등록번호를 부여하였다. 특히 1969년 1.21무장공비침투사태를 겪은 직후인 1970년 1월 주민등록법 개정이유 중 일부로 ‘치안상 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여’ 시장 또는 군수에게 18세 이상의 모든 주민등록자에 대하여 주민등록증을 발급하도록 법적의무를 부과하였다.<sup>46)</sup>

46) 김기중(1999), “국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로,” 세계인권선언 50주년 기념학술행사 발표논문, 7쪽.

<표 3-2> 주민등록제도의 변천과정

연도	주요내용	비고
'62.5	주민등록법 제정	
'68.5	주민등록증 최초 발급(18세 이상)과 주민번호 부여(12자리)	
'75.7	주민등록증 발급 확대(17세 이상)와 주민번호 1차 갱신(13자리)	
'83.10	주민등록증 모형변경(종→횡) 및 2차 갱신	
'91.1	3,700개 읍면동사무소 전산조직에 의한 주민등록관리시스템 운영	
'94.6	주민등록표 70백만건(세대별 19, 개인별 51) 전산입력 완료	
'93.12	전출입신고제를 전입신고제로 간소화	
'95.5	주민등록표 등초본 온라인 발급	
'97.12	주민등록전산정보센타 구축으로 주민등록전산정보 통합관리를 통한 정보 공동이용 기반 마련(국가 정책수립용 기본자료 추출 및 제공, 8개 주요 국가정책 업무에 온라인 자료제공)	
'99.9	3차 주민등록증 갱신(종이증→플라스틱증)	
'01.12	주민등록정보 온라인 열람시스템 구축(주민등록 기본사항 8개 정보에 대한 23개 부처 및 전국시도, 시군구의 온라인 열람)	
'04.3	주민등록 등초본 전자적 교부 및 제반 신고제 도입	G4C사업
'05.7	행정정보공유 확대사업 착수	

- 1972년 유신헌법 선언과 1974년 긴급사태 선언 직후인 1975년 7월 제3차 개정에서는 1975년 7월 제3차 개정에서는 개정이유로 ‘안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실과 일치시키고, 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여’ 17세 이상에게 주민등록증 발급의무를 부과하였다. 그리고 1975년 8월 26일 주민등록법 시행령과 같은 해 11월 4일 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 출생지역을 식별할 수 있도록 코드화된 13개 숫자체계로 정비되어 오늘까지 이르고 있다.

- 주민등록번호 체계가 13자리 숫자로 정리되는 것은 정보사회에 부응하는 디지털 코드화라는 발전된 측면이 있는 반면, 개인의 귀속적 특성(ascribed properties)이 많이 포함되었다는 점에서 유출 또는 오·남용이 발생할 때 인권 내지 프라이버시를 침해하는 것으로 인정될 수 있다.

<표 3-3> 주민등록번호제도의 도입

구분	1968	1975
제도도입	최초 부여	일제 갱신
기본 구조	12숫자	13숫자
번호부여 방식	지역번호(6자리)	생년월일(6자리)
	성별(1자리)	출생 세기별 성별(1자리)
	개인일련번호(5자리)	최초주민번호 발급지역 코드(4자리)
		신고순서(1자리)
		오류검증번호(1자리)

## 나. 주민등록 정보화

### □ 주민등록 정보화의 목적

- 우리나라 행정정보화 또는 전자정부는 그 자체로 주민등록정보 시스템의 구축 및 기관 간 공동 활용 확산경과를 보여준다. 주민등록제도는 주민등록 정보 데이터베이스 구축 및 타 행정 정보 시스템들과의 연계성을 통한 정보 공유 및 공동 활용이 확대되면서 뜨거운 쟁점으로

확산된다.

- 전자정부가 국지적 활용(localized exploitations)에서 마디 없는 통합(seamless integration)을 지향하는 성숙단계로 진입하면서 **주민등록번호를 비롯한 주민등록정보는 이를 가능케 하는 통합적인 식별자(universal personal identifier)로서 기능하게 된다.**

□ 주민등록전산화사업

- 1987년 국가기간전산망사업의 하나로 추진된 6개 행정전산망사업에서 주민등록관리시스템 구축사업을 시작으로 향후 몇 차례에 걸친 주민등록 정보화사업이 추진되었다.
- 사업개발이 완료된 1991년 1월부터 전국 3,700개 읍면동사무소에서 주민등록관리 시스템이 가동되기 시작하였으며, 수기대장으로 보관되던 7천만건의 주민등록표(세대별 19백만건, 개인별 51백만건)에 대한 전산입력을 완료하였다. 주민등록관리시스템은 주민등록업무(신규, 출생, 말소 등), 민방위 등 일선행정지원업무, 주민등록 등초본 및 제 증명 발급, 각종 통계 보고 등의 기능을 전산 지원하였다.
- 주민등록 정보화와 함께 주민등록제도도 ‘주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로’ 질적인 변화를 겪게 되었다. 주민등록전산망은 종전의 수기작업방식을 전자적 작업방식으로 전환하여 광역행정단위에 걸쳐 전산망을 통하여 수행하게 된 획기적인 계기가 되었다.

□ 전자정부 사업

- 2001년 2월에 출범한 대통령자문 전자정부특별위원회는 11대 추진과제를 선정하였다.
  - － 그 중 정보화를 통한 민원 서비스 혁신사업(G4C, government for citizen)은 4,000여종의 행정민원의 안내, 400여 종의 민원의 인터넷 처리, 그리고 20종의 행정정보 부처간 공동이용 등의 서비스를 제공하는 전자정부의 대표사업이다. 이 사업을 위하여 주민등록, 부동산, 자동차, 기업, 세금 등 5개 분야에 걸쳐 행정자치부, 기획예산처, 건설교통부, 국세청 등 관련 부처가 참여하였다.
  - － 다른 하나의 사업은 시군구 행정종합정보화사업이다. 그러나 2006년 정기국회에서 G4C 시스템을 통하여 주민등록등초본을 인터넷으로 발급받을 때 위변조 가능성이 제기되었다.<sup>47)</sup> 이에 따라 즉각적인 위변조 대비책이 마련되어 시행되었으나, 보다 근본적인 해결책으로 부처간, 기관간 정보공유를 통하여 민원인이 관련 민원서류 발급 수요를 원천적으로 제거하는 방향으로 전환하였다.
- 행정정보 공유사업(information sharing)은 논리적으로는 국민이 자신의 민원업무 처리를 위하여 행정기관에서 제 증명서류를 발급받아 다른 행정기관에 구비서류로 첨부하여 제출하거나, 행정기관 내부적인 업무처리를 위하여 다른 행정기관으로부터 제 증명서류를 발급받아 활용하는 비효율성을 해소하는데 기여한다.
  - － 2003년 5월부터 시작된 참여정부의 전자정부 로드맵 핵심과제의 하

---

47) 조선일보, 2005년 9월 23-24일

나로 행정정보공유 확대사업이 시작되었다. 그리고 이러한 범정부 행정정보 공동활용은 규제개혁 차원에서도 요구되는 사업이다. 이러한 정보공유에서 가장 핵심적인 데이터베이스는 역시 주민등록정보이다.

- 전자정부와 행정정보화의 발전은 그 자체로 주민등록정보의 공유확대와 연결되어 있기 때문에, 긍정적인 측면에서는 주민등록정보의 부가가치를 제고시키는데 기여하는 한편, 많은 전자정부 서비스가 주민정보를 매개로 이루어지기 때문에 개인정보의 유출 및 오·남용 가능성이 증가한다는 우려를 자아내는데 기여하고 있다는 점을 부인하기 어렵다.

#### □ 주민등록 정보시스템 구축의 명암

- 전자정부와 행정정보화의 발전은 그 자체로 주민등록정보의 공유확대와 연결되어 있기 때문에, 긍정적인 측면에서는 주민등록정보의 부가가치를 제고시키는데 기여하고 있다.
- 그러나 많은 전자정부 서비스가 주민정보를 매개로 이루어지기 때문에 개인정보의 유출 및 오·남용 가능성이 증가한다는 우려를 자아내는데 기여하고 있다는 점을 부인하기 어렵다.

## 제2절 주민등록번호 이용의 현황과 문제점

### 1. 주민등록번호의 이용현황

#### 가. 주민등록번호의 주요사용 분야

##### □ 주민등록번호 사용의 주요유형

- 국가인권위원회가 2006년에 시행한 주민등록번호 사용실태 조사결과 조사대상 16,232개 법정서식 중 7,648개(47.1%)가 주민등록번호 기재를 요구하고 있고, 신청 관련 서류(72.9%), 증명서(62.7%), 통보 관련 서류(47.3%), 조직내부 서류(30.4%), 계약서(25.6%) 등의 순서로 나타나고 있다. 이 두 가지 조사에서 나타나는 것은 주민등록번호가 개인정보 보호에 대한 인식이 미흡한 상태에서 개인신분 확인이라는 행정 편의적 목적으로 범용되고 있음을 보여주고 있다.
- 일반인들을 대상으로 주민등록번호 사용분야에 대해 조사결과에 따르면, 금융거래 시, 민원 및 제 증명 발급 시, 그리고 온라인 회원가입 시 많이 사용되는 것으로 조사되었다.<sup>48)</sup>

---

48) 김성희, 황보열(2004.11), 주민등록번호체계 경신 타당성 조사 및 발전방향 연구, 행정자치부, 53쪽.

<표 3-4> 주민등록번호의 주요 사용분야(복수 응답 허용)

사용분야	응답비율(%)
금융 거래 시	75.7
민원 신청 시, 제 증명 발급 시	73.9
온라인 회원가입 시	63.8
전자상거래 시	45.9
온라인에서 성인 인증 시	28.8
오프라인 회원가입 시	11.3
기타	2.0

※ 자료: 김성희·황보열(2004.11), 주민등록번호체계 경신 타당성 조사 및 발전방향, 53쪽.

## 나. 공공부문에서 주민등록번호 사용현황

### (1) 국민특정 및 식별수단으로 사용되는 현황

#### □ 법정서식에서의 주민등록번호 이용

- 각종 법정 서식에서도 주민등록번호를 요구하고 있다. 2005년 12월 인권위원회 자료에 의하면, 총 1,364개 법령의 16,232개의 법정서식 중에서 7,648개 서식(전체의 47.12%)에서 주민등록번호가 이용되고 있었다.

- 특히, 대인적 행정업무에서 주민등록번호가 사용되는 비중이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<표 3-5> 법정서식 주민등록번호 사용실태

위상	주민등록번호		해당서식의 삭제	서식의 번호 변경	합계
	수록	미수록			
규칙	7,159	6,236	1,031	73	14,499
기타	20	442	0	5	467
령	461	663	8	87	1,219
법률	8	9	0	30	47
합계	7,648	7,350	1,039	195	16,232

※ 자료: 한상희 등(2005.12), 주민등록번호 사용현황 실태조사, 32쪽.

□ 정부 민원서식에서 주민등록번호 이용현황

- 2005년 11월 17일 행정자치부에 제출된 “공공부문에서 주민등록번호 사용실태조사 및 사용개선방안”에 의하면, 대한민국 전자정부의 통합민원창구에서 제공되는 3,303개의 민원서식 중에서 82%인 2,706개의 민원서식에서 주민등록번호를 요구하고 있었다.

- － 이와 같이 많은 서식에서 주민등록번호의 기재를 요구하는 것은 본인의 신원 또는 신분을 반드시 확인하여야 하기 때문인 경우도 있으나, 불필요하게 관행적으로 요구하는 경우도 있을 것으로 판단된다.
- － 이와 같이 정부 민원서식에서 주민등록번호를 관행적으로 기재하는 경우를 찾아내어 삭제하는 것이 중요한 과제임을 보여주고 있다.

<표 3-6> 주민번호 기재여부 분류별 분류

민원 대분류	주민등록번호 기재	주민등록번호 없음	총 서식
개인과 가정	93	20	113
부동산과 재산	43	14	57
세금과 재정	166	64	230
기업과 경제	104	52	156
농림수산과 천연자원	416	32	448
제조건설과 개발	475	124	599
서비스와 생활	171	76	247
사회보장과 복지	311	79	390
자연과 환경	113	12	125
문화와 여가	146	8	154
통일과 국방	79	18	97
교통과 물류	329	43	372
분류되지 않은 서식	260	55	315
전체	2,706(81.9%)	597(18.1)	3,303(100%)

※자료: 정충식(2005.11), 공공부문에서 주민등록번호 사용실태조사 및 사용개선방안, 행정자치부, 19-20쪽.

□ 국민의 식별 및 특정 수단으로서 주민등록번호의 이용

- 법정서식의 47.12% 그리고 민원서식의 약 82%가 주민등록번호를 요구하고 있었다. 비록 법령에 근거한 서식을 사용하는 것이지만 국가 및 공공기관의 대인적 업무에 있어 주민등록번호를 상당히 광범위하게 수집 및 이용하고 있는 것으로 파악된다.

- 인권위원회 보고서에서는 현재의 법제도가 주민등록번호의 사용을 방관하거나 또는 부추기고 있기 때문에 오늘날과 같은 주민등록번호 범용현상이 생기는 것이라고 지적했다.<sup>49)</sup>
- 대인적 업무에 있어서 주민등록번호를 요구하는 국가 및 공공기관의 이러한 업무관행은 민간영역에서의 주민등록번호 수집에도 영향을 미친다.
- 2005년에 실시한 한국정보보호진흥원의 실태조사에 따르면, 여행사와 병원 사업자들은 출입국 신고, 여행자 보험, 여권 발급과 국민건강보험공단의 보험료 관련 서비스 온라인 조회 업무를 위해 주민등록번호가 필요하다고 답하였다.<sup>50)</sup>

## (2) 행정정보의 공유수단으로 사용되는 현황

### □ 행정정보 공동이용

- 전자정부법에서는 행정기관간의 행정정보<sup>51)</sup>의 공동이용을 그리고 공공기관과의 공동이용을 규정하고 있고, 공유되는 행정정보에 주민등록정보가 포함되어 있다.
- 현재 주민등록 등 16종의 정보는 범정부적으로 온-라인 공유가 되고 있으며 2005년 8월 17일 작성된 “행정정보 공유현황 및 개선방안”

49) 한상희 등(2005.12), 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회, 124쪽.

50) 정연수·김동우·고재종(2005.12), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 48-49쪽.

51) 전자정부법 [일부개정 2007.5.17 법률 제8448호], 시행일 2007.11.18.

제2조 (정의) 4. "행정정보"라 함은 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다.

자료에 따르면, 주민등록정보는 63개 중앙부처/지자체/공공기관 등에서 여권발급 등 110개 업무에 연간 862백만 건이 공동 활용되고 있다고 한다.

□ 공공기관 DB에서의 주민등록번호 이용

- 2006년 8월 30일 행자부 고시 제2006-142호에 따르면, 공공기관에서 사용 중인 개인정보파일의 79% 정도가 주민등록번호를 수집 및 활용하고 있다.<sup>52)</sup> 비율(2005년: 80.4%) 면에서는 다소 줄어든 수치이지만, 주민등록번호를 수집하는 개인정보파일의 수는 2005년(866개)보다 오히려 늘어났다.
- 주민등록번호는 조사대상 공공기관 개인정보 데이터베이스에서 각각 수집되고 있는 개인정보의 항목들 중 성명을 제외하고는 가장 많이 수집되는 항목이었다.

<표 3-7> 공공기관의 개인정보 파일 중 주민등록번호 사용실태(2006.8.30)

기관분류	개인정보파일(개)	주민등록번호 사용파일(개)	비율(%)
중앙행정기관	277	216	78.0%
지방자치단체	397	315	79.3%
교육청과 각급 학교	67	53	79.1%
공공기관 및 기타	403	321	79.7%
총계	1,144	905	79.1%

※자료: 행정자치부, 고시 제2006-142호(2006.8.30) 참조.

52) 한상희 등(2005.12), 앞의 보고서, 48쪽.

□ 정보공유 수단으로서 주민등록번호의 이용

- 이처럼 대부분의 공공기관 개인정보 데이터베이스는 주민등록번호를 수록하고 있고 행정정보의 공동이용이 가능하게 된 주된 원동력도 바로 이 주민등록번호라는 사실을 쉽게 유추할 수 있다.

## 다. 민간부문 주민등록번호 사용현황

### (1) 주민등록번호의 주요수집방법

□ 온라인 수집

- 한국정보보호진흥원이 총 2,856개 부가통신사업자<sup>53)</sup>, 준용사업자, 인터넷 사업자들을 대상으로 실태조사를 벌인 결과 약 2,266개(전체의 약 79.3%) 업체가 개인정보를 수집하고 있는 것으로 나타났다.<sup>54)</sup>
- 개인정보 수집 항목은 평균 11개로 성명, 주민등록번호, 전화번호(주택), 전화번호(직장), 이동전화번호, 주소(주택), 주소(직장), 전자우편, 직장명, 생년월일, 직업, 결혼여부, 성별, 관심분야, 결혼기념일, 취미, 학력 등이 있다. 그 중에 주민등록번호를 수집하는 업체 수는 다음과 같았다.

---

53) 포털, 게임, 쇼핑몰 등.

54) 정연수, 김동우, 고재중(2005.12), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 24쪽.

<표 3-8> 주민등록번호 수집방법별 업체수

구분	부가 통신	준용사업자						인터넷사업자			
		기존			신규			인터넷 쇼핑몰	엔터테 인먼트	비지니 스경제	
		호텔	여행사	학원	콘도 미니엄	프렌 차이즈	백화점 /할인점				
응답자수	436	103	66	318	17	35	56	369	328	538	
주민 등록 번호	인터넷 수집	391	55	47	219	14	32	45	300	296	461
	서면 수집	8	22	4	102	3	2	7	2	34	69
	전화 수집	4	4	9	3	0	0	0	1	3	9
인터넷 수집 비율	89.7	53.4	71.2	68.9	82.4	91.4	80.4	81.3	90.2	85.7	

※자료: 한국정보보호진흥원(2005.12), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 44쪽 참조.

- 개인정보는 주로 온라인을 통해 이를 수집하고 있는 것으로 나타났다. 전체의 약 84.2%가 온라인을 통해(61.0%) 혹은 온라인과 오프라인을 병행하여(23.2%) 개인정보를 수집했다.<sup>55)</sup>

□ 민간서식을 이용한 수집

- 민간부문에서 사용되고 있을 것으로 보이는 서식 22,872개의 표본을 조사한 2005년 인권위원회 자료에 따르면, 전체의 48.2%가 주민등록번호를 기재하도록 하고 있고, 역시 대인적 행정업무의 비중이 높은 영역일수록 상대적으로 주민등록번호를 요구하는 빈도가 높게 나타난다고 평가했다.<sup>56)</sup>

<표 3-9> 분야별 서식·주민등록번호 사용현황 및 빈도

서식 분야	대상 서식	개수		
		전체	번호사용	사용비율
회사	8,172개	4,916	1,182	24.0%
건설	2,095개	1,506	605	40.2%
민원행정	5,445개	4,912	3,797	77.3%
법원	2,696개	1,268	330	26.0%
생활	1,660개	984	427	43.4%
세무회계	1,850개	1,462	1,001	68.5%
은행금융	3개			
학교	951개	585	196	33.5%
총 계	22,872개	15,633	7,538	48.2%

※자료: 한상희 등(2005.12), 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회, 39쪽.

55) 정연수·김동우·고재중(2005), 민간부문 개인정보보호 관리현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 2005.12, 25쪽.

56) 한상희 등(2005), 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회, 41-43쪽.; 예를 들어, 대인적 업무의 성격이 드러나는 건축법소관업무, 도시정비 등 도시계획법 소관업무, 그리고 토지관련업무의 경우에는 80-90% 이상의 서식에서 주민등록번호를 요구하고 있었다.

## (2) 주민등록번호를 필요로 하는 이유

### □ 인터넷 사업자들의 공식적인 의견

- 인터넷 사업자들이 고객들로부터 주민등록번호를 수집하는 이유에 대해 해명한 자료에 따르면, 청소년 연령확인과 고객의 신원확인 그리고 기타, 이용자들의 불법행위와 각종 정부지침을 준수하기 위해 필요하기 때문이라고 주장했다.<sup>57)</sup>

### □ 2005년 실태조사 결과

- 한국정보보호진흥원 실태조사 자료에 따르면, 사업자들의 주민등록번호 수집제한에 대한 견해는 다음과 같이 찬성이 51%, 반대가 49%로 반반이었다.<sup>58)</sup>

---

57) 인터넷기업협회(2005.5.31), 참여연대 개인정보보호 평가 관련 해명자료.

58) 정연수·김동우·고재중(2005), 앞의 보고서, 한국정보보호진흥원, 47쪽.

<표 3-10> 주민등록번호 수집제한에 관한 사업자 의견

구분		응답자수	수집제한 찬성	수집제한 반대	
부가통신사업자		359	123(34%)	236(66%)	
준 용 사 업 자	기 존	호텔	46	28(61%)	18(39%)
		여행사	49	17(35%)	32(65%)
		학원	222	133(60%)	89(40%)
	신 규	콘도미니엄	15	6(40%)	9(60%)
		프랜차이즈	29	7(24%)	22(76%)
		백화점·할인점	46	19(41%)	27(59%)
인터넷 사업자	인터넷쇼핑몰	339	222(65%)	117(35%)	
	엔터테인먼트	290	152(52%)	138(48%)	
	비즈니스경제	452	243(54%)	209(46%)	
계		1,847	950(51%)	897(49%)	

\* 개인정보 수집업체 2,266개중 419개는 무응답

※자료: 정연수·김동우·고재중(2005), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리 현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 47쪽.

- 주민등록번호 수집제한에 반대하는 사업자들 중에서 주민등록번호를 대체할 수단이 없기 때문에 반대한다고 답한 사업자는 전체의 69%였고 그 대체수단 구축에 필요한 비용 때문이라는 응답이 그 뒤를 이었다.<sup>59)</sup>

59) 위의 보고서, 48-49쪽.

- 한편, 여행사와 병원 사업자들은 출입국 신고, 여행사 보험, 여권 발급과 국민건강보험공단의 보험료 관련 서비스 온라인 조회 업무를 위해 주민등록번호가 필요하다고 답하였다.<sup>60)</sup>

<표 3-11> 주민등록번호 수집제한 반대의 이유

내용	응답비율(%)
주민등록번호 대체수단의 부재	620(69%)
새로운 시스템 구축비용 부담	117(13%)
회원 간 혼란우려	90(10%)
기타 (불량이용자에 대한 제제의 어려움, 실명확인을 통한 건전한 인터넷 문화 정착, 가입자 연령 판단을 위해 필요, 연동DB 본인확인 불가 등)	72(8%)
계	897(100%)

※자료: 정연수·김동우·고재종(2005), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리 현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 48-49쪽.

- 반면, 주민등록번호 수집제한에 찬성한 사업자들의 절반이 주민등록번호가 없어도 고객관리에 문제가 없기 때문이라고 답했고, 약20% 정도가 대체식별방법이 있기 때문이라고 답했다.<sup>61)</sup>
- 그럼에도 불구하고, 설문조사 결과 주민등록번호 수집이 불필요하다고 응답한 사업자의 91%가 실제 주민번호를 수집하고 있었다.<sup>62)</sup>

60) 위의 보고서, 48-49쪽.

61) 위의 보고서, 48쪽.

62) 인터넷상 개인정보 보호대책, 정보통신부 국무회의 보고자료, 2006.4.18.

<표 3-12> 주민등록번호 수집제한 찬성의 이유

내용	응답비율(%)
주민등록번호 없어도 고객관리 문제없음	472(50%)
주민등록번호 이외 본인식별 대체방법이 있어서	187(20%)
주민등록번호 허위기재가 많아서 실효성이 없으므로	136(14%)
기타	78(8%)
무응답	77(8%)
계	950(100%)

※자료: 정연수·김동우·고재중(2005), 2005년 민간부문 개인정보보호 관리 현황 및 보호방안에 관한 연구, 한국정보보호진흥원, 48-49쪽.

□ 주민등록번호가 필요한 이유

- 민간 사업자이 주민등록번호가 필요하다고 하는 이유는 업무상 성인 인증 및 본인확인 등을 위한 것이라고는 하나, 이를 일률적으로 받아 들일 수는 없고, 구체적으로 어떤 사업자에게는 필요한 경우가 있고, 어떤 사업자에게는 필요가 없을 수도 있으며, 필요가 있는 경우라도 대체방법이 있어서 필요가 없는 경우도 있다는 사실을 인지해야 한다.
- 첫째, 주민등록번호 수집제한을 반대하지 않은 이유의 절반은 주민등록번호가 없어도 업무에 지장이 없기 때문이다. 이는 주민등록번호가 필요할 정도로 개인을 정확하게 식별할 필요가 없는 경우가 많다는 말이다. 즉 개인을 정확히 식별해야 할 필요성이 있는 경우거나 주민등록번호를 수집할 필요가 있다는 말을 할 수 있다는 것이다.

- 둘째, 주민등록번호 수집제한에 반대하는 이유의 대부분은 주민등록번호를 대체할 수단이 없어서이다. 이는 곧 대체할 수단이 있다면 주민등록번호를 수집하지 않을 수도 있다는 것으로 해석할 수 있다. 즉 개인을 정확히 식별할 필요가 있는 경우라도 정확히 식별하기 위한 수단이 필요한 것이지 꼭 주민등록번호가 필요한 것은 아니라는 말이다.
- 셋째, '여행사'나 '병원'의 경우 같이 정부기관의 업무관행으로 인해 주민등록번호를 수집하지 않으면 업무를 수행하기 어려운 경우가 있다. 따라서 이 경우는 주민등록번호를 요구하는 정부기관의 업무관행에 대한 변화가 먼저 요구된다.
- 결국, 주민등록번호를 수집할 필요가 없는 경우에 수집하는 것은 관행적인 수집으로 볼 수 있고, 그렇지 않더라도 주민등록번호 수집제한에 반대하는 이유의 2위가 새로운 시스템 구축비용이 부담스러워서라는 것에서 알 수 있듯이, 그 동안 민간부문의 사업자들은 고객관리를 위한 식별체계를 개발하는 대신에 주민등록번호체계에 무임승차하여 이익을 누리왔던 것으로 볼 수 있다.

## 2. 주민등록번호의 오·남용현황

### 가. 인터넷상 주민등록번호 노출현황

- 웹사이트 상의 주민등록번호 노출현황

- 공공 및 민간영역에서 주민등록번호가 광범하게 개인 신분 확인 목적으로 활용되면서 개인정보 침해가 사회적 쟁점으로 등장하였다.
  - － 예를 들면, 성인 사이트나 온라인게임에서 타인의 번호를 도용하거나, 경품 이벤트를 가장하여 불법적으로 주민번호를 수집·유통·판매하거나, 영업과정에서 수집한 정보를 제3자에게 불법적으로 제공·유통시키거나, 공공기관·금융기관·시민단체 등의 홈페이지에서 주민등록번호를 노출하거나 하는 사건들이 발생하였다.
  
- 정보보호진흥원이 개발한 주민번호노출점검 S/W를 이용하여 정보통신 서비스 제공자가 운영하고 있는 홈페이지들을 대상으로 주기적으로 조사한다.
  - － 2005년 정보통신 서비스 제공자가 운영하는 홈페이지 20,815개를 조사한 결과 2,150개 기관에서 706,488명의 개인정보가 노출되었고, 그 중 694개 기관에서 314,357명의 주민등록번호가 노출되고 있는 것이 확인되었다. 그 중 민간 영리사업자가 총 421개 기관에서 281,396명의 주민등록번호가 노출되어 전체의 89.51%를 점유하였다. 그 다음으로 공공기관이 5.11%, 민간 비영리기관이 3.52%, 개인 홈페이지가 1.79%의 순서로 나타났다. 주민번호가 노출된 기관은 성명, 전화번호 등 여러 개의 정보가 결합된 형태로 노출되고 있어서 개인정보 오·남용의 우려가 큰 것으로 조사되었다.
  
- 주민번호가 노출된 기관은 성명, 전화번호 등 여러 개의 정보가 결합된 형태로 노출되고 있어서 개인정보 오·남용의 우려가 큰 것으로 조사되었다.
  - － 한편, 2006년도는 2월에 리니지 대량 명의 도용사건이 발생함에 따

라 정부가 온라인 게임 대량명의도용 관련 대책과 온라인게임 명의도용 및 해킹방지 대책 등을 발표한 해이다.

- 웹사이트 주민번호 노출 건수는 현저히 감소하였다. 즉 2005년의 31만 건에서 2006년에는 16만건으로 반감하였다. 그러나 기관유형별 노출인원을 보면, 여전히 민간영리기관이 압도적으로 높은 84%를 점유하고, 그 뒤를 공공기관(10.12%), 민간 비영리기관(3.37%) 순으로 나타나고 있다.

<표 3-13> 웹사이트 상의 주민등록번호 노출인원 현황

구분	2005	2006
공공기관	16,068(5.11%)	16,114(10.12%)
<b>민간영리기관</b>	<b>281,396(89.51%)</b>	<b>133,918(84.13%)</b>
민간비영리기관	11,064(3.52%)	5,370(3.37%)
임의단체	211(0.07%)	3,496(2.20%)
개인 홈페이지	5,618(1.79%)	278(0.17%)
합계	314,357(100%)	159,176(100%)

※자료: 한국정보보호진흥원(2006.12), 웹사이트 주민번호 노출현황 및 대응방안, 16-20쪽에서 재구성.

#### □ 구글캐시 DB 주민번호 노출점검

- 정보보호진흥원이 2006년도에는 '웹사이트 주민번호노출점검 S/W' 이외에도 '구글캐시 DB 주민번호 노출점검 S/W'를 개발하여 조사하였다.

- 조사결과 인터넷 상 주민번호 게시는 웹사이트 관리자에 못지않게 이용자 자신에 의한 게시도 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>63)</sup> 사이트 수, 웹 페이지 수, 그리고 노출 인원 면에서 이용자가 직접 게시한 경우가 각각 71.9%, 51.7%, 57.9%로서 관리자가 게시한 경우인 28.1%, 48.4%, 41.8%를 각각 넘는다.
- 본인 정보를 스스로 게시하는 경우는 경품 사이트 가입 여부 문의, ID 및 P/W 분실 문의, 경품 당첨 확인 문의, 본인 민원 신고, 그리고 취업을 위한 이력서 등록 등의 순서로 높은 빈도를 나타내고, 타인 정보를 게시하는 경우 타인 민원 게시, 인터넷에 노출된 명단 복사 게시, 그리고 동호회 명단 게시의 순서로 높은 빈도를 나타냈다.
- 또한 관리자가 게시하는 경우 관리자 페이지 노출의 경우가 많고, 웹 페이지 게시의 경우는 문의 메일 답변(공개 게시판), 직원과 회원 명단 게시, 경품 당첨자 게시 등의 순서이다.

<표 3-14> 주민번호 노출점검 결과 분석(2006년도)

구분	세부내용	사이트 수	웹페이지수	노출 인원
이용자 직접 게시	경품사이트 가입 문의	101(7.1%)	411(5.4%)	794(7.8%)
	ID 및 P/W 분실 문의	93(6.5%)	387(5.1%)	592(5.8%)
	경품 당첨확인 문의	67(4.7%)	276(3.6%)	312(3.1%)
	취업 위한 이력서 등록	28(2.0%)	70(0.9%)	140(1.4%)
	본인 민원신고	47(3.3%)	100(1.3%)	212(2.1%)
	타인	동호회 명단게시	112(7.9%)	322(4.2%)

63) 한국정보보호진흥원, 웹사이트 주민번호 노출현황 및 대응방안, 22쪽.

	정보 게시	타인 민원 게시	303(21.3%)	1,671(21.9%)	1,832(18.0%)
		인터넷노출명단 복사게시	271(19.1%)	700(9.2%)	1,221(12.0%)
	소계		1,022(71.9%)	3,937(51.7%)	5,892(57.9%)
관 리 자 게 시	관리자 페이지	관리자 페이지 노출	132(9.3%)	1,064(14.0%)	1,064(10.5%)
	웹 페이지 게시	경품 당첨자 게시	49(3.5%)	870(11.4%)	870(8.5%)
		Q&A (공개게시판)	145(10.2%)	1,198(15.7%)	1,337(13.1%)
		직원, 회원명단 게시	73(5.1%)	554(7.3%)	985(9.7%)
소계		399(28.1%)	3,686(48.4%)	4,256(41.8%)	
합계		1,421(100%)	7,623(100%)	10,184(100%)	

※자료: 한국정보보호진흥원(2006), 웹사이트 주민번호 노출현황 및 대응방안, 23쪽.

## 나. 인터넷 상의 주민등록번호 도용현황

### □ 온라인 신원 도용(ID theft)

- 인터넷을 통한 웹 2.0, UCC 등 이용자 중심의 양방향 통신과 사이버 금융거래가 활성화되면서 온라인 신원 도용(ID theft)으로 인한 경제적, 심리적 피해는 급증하고 있다.
- IT 전문조사기관인 IDC가 2007년 3월에 발표한 조사 결과에서 약 1,500만 명의 미국인들이 2005년 9월부터 2006년 8월까지 1년 동안

온라인 신원 도용으로 인한 피해가 발생하였다.<sup>64)</sup>

- 전 세계적으로 신원 도용으로 인한 피해 액수는 2005년 7억 달러에서 2010년에는 16억 달러 규모로 증가할 것으로 예측되고 있다.<sup>65)</sup>
- 미국의 이러한 피해규모를 고려할 때 우리나라도 전자적 거래가 활성화될 경우 향후에는 더욱 많은 피해가 발생할 가능성이 있다는 점에서 주민등록정보의 인터넷 유출을 방지하기 위한 노력이 현실화되지 않으면 안되는 시점이다.

#### □ 리니지게임 명의도용사건

- 리니지사건은 가입회원의 개인정보 유출사건이 아니라, 서비스 특성상 유료결제, 연령확인, 사이버 폭력방지 등의 목적으로 이용자에 대하여 본인확인 수단으로 성명과 주민등록번호를 입력하도록 하는데서 발생한 명의도용사건이다.
- 2004년 6월 주민등록번호와 성명을 확인하는 실명제 회원가입 사이트로 재출발하였으나, 게임 작업장(집단적으로 게임 아이템 및 사이버 머니를 생산하여 거래 사이트 등을 통하여 현금화하는 영리집단으로서 인건비가 적게 드는 중국에 위치하는 것으로 파악됨)에서 개인정보를 도용하여 2005년 1월부터 2006년 2월까지 집중적으로 리니지 계정을 생성하였다. 이 과정에서 190,172건의 주민등록번호가 도용되었다.

---

64) 이것은 미국 연방거래위원회(FTC)가 2003년 온라인 신원도용으로 990만 명이 피해를 보았다고 보고한 이후 3년 사이에 50% 이상 증가한 숫자이다. <http://www.vnunet.com/articles/print/2185090> 참조.

65) IDC(2006), Worldwide Identity Theft Black Market 2006-2010 Forecast.

- 리니지게임 명의도용사건이 발생한 원인은 온라인 게임 공간에서 모은 아이템이 중개 사이트에서 실제 현금으로 거래되기 때문에 거래에 필요한 명의 확보가 필요하였기 때문이며, 그럼에도 불구하고 게임업체는 비용 등을 이유로 보안관리에 소홀히 하면서 다른 수단(휴대전화인증, 공인인증)을 활용하지 않은 결과이다. 동시에 인터넷 게임의 회원을 성명과 주민등록번호로 가입하는 것이 근본적인 문제이다.
- 이 사건에서 주민등록번호 도용의 근원에 대하여 인터넷 사업자의 주민등록번호에 대한 수집관행, 주민등록번호 생성기를 통한 손쉬운 생성으로 인한 도용자의 죄책감 결여, 법제도적인 처벌 및 제한의 한계, 도용자 색출의 어려움 등이 지적되고 있다.<sup>66)</sup>

## 다. 시사점

### □ 정보유출의 피해

- 문제는 이러한 개인정보의 인터넷상의 노출이 그대로 경제적 피해로 나타날 가능성이 크다는 점이다. 특히 인터넷을 통한 웹 2.0, UCC 등 이용자 중심의 양방향 통신과 사이버 금융거래가 활성화되면서 온라인 신원 도용(ID theft)으로 인한 경제적, 심리적 피해는 급증하고 있다.

－ IT 전문조사기관인 IDC가 2007년 3월에 발표한 조사 결과에서 약

66) 정연수·김희은(2004), “주민등록번호 도용의 문제점 및 개선방안,” 인터넷법연구 제3권 2호, 224-226쪽.

1,500만 명의 미국인들이 2005년 9월부터 2006년 8월까지 1년 동안 온라인 신원 도용으로 인한 피해가 발생하였다.<sup>67)</sup> 이것은 미국 연방 거래위원회(FTC)가 2003년 온라인 신원도용으로 990만 명이 피해를 보았다고 보고한 이후 3년 사이에 50% 이상 증가한 숫자이다. 또한 전 세계적으로 신원 도용으로 인한 피해 액수는 2005년 7억 달러에서 2010년에는 16억 달러 규모로 증가할 것으로 예측되고 있다.<sup>68)</sup>

- 미국의 이러한 피해규모를 고려할 때 우리나라도 전자적 거래가 활성화될 경우 향후에는 더욱 많은 피해가 발생할 가능성이 있다는 점에서 주민등록정보의 인터넷 유출을 방지하기 위한 노력이 현실화되지 않으면 안 되는 시점이다.

#### □ 신속한 대책 마련 필요성

- 앞에서 살펴본 주민등록 등초본 발급 용도나 웹 사이트 상의 주민등록번호 노출 빈도를 고려할 때, 금융기관 등 민간영리기관들의 주민등록정보에 대한 체계적인 관리가 시급함을 말해준다.
- 따라서 주민등록 등초본 발급 용도나 웹 사이트 상의 주민등록번호 노출 빈도를 고려할 때, 금융기관 등 민간영리기관들의 주민등록정보에 대한 체계적인 관리가 시급함을 말해준다. 물론 이것이 상대적으로 적은 빈도인 공공기관의 주민등록번호 노출 사례를 정당화시켜주는 것은 아니다. 공공기관의 주민정보 관리는 어떤 상황에서도 완벽하게 이루어져야 한다는 점에는 이론의 여지가 없다.

67) <http://www.vnunet.com/articles/print/2185090>

68) IDC(2006), Worldwide Identity Theft Black Market 2006-2010 Forecast.

### 3. 주민등록번호 이용에 있어서의 문제 상황

#### 가. 주민등록번호의 범용으로 인한 문제

##### □ 주민등록번호의 범용

- 주민등록번호는 그것이 가지는 뛰어난 식별기능으로 인해 공공영역에서는 물론 민간영역에서도 광범위하게 식별자로서 수집, 이용되고 있다. 더구나 정보화 과정을 거치면서 주민등록번호는 개인정보 DB를 구축하는 주요 기준기가 되었고, 주민등록번호를 통해 통합 및 연동할 수 있는 개인정보의 양은 세계 어디에 내어놔도 뒤지지 않을 만큼 광범위하다.<sup>69)</sup>
- 공공기관의 민원서식은 물론 민간 기업체에 입사 지원을 하더라도, 은행에 창구를 개설한다고 하더라도, 하다못해 국내 인터넷 사이트에 가입한다고 하더라도 대부분의 경우에는 주민등록번호를 수집하고 이를 DB로써 보관한다.
- 인권위원회의 조사에 따르면, 조사대상인 62개 국내의 인터넷 사이트 중에서 회원가입 시 주민등록번호를 수집하는 사이트는 92.5%에 달했다.<sup>70)</sup>

##### □ 평등의 문제

- 이런 사회 전반적인 주민등록번호 범용현상은 일부 사람들의 이용을

---

69) 이은우, 앞의 글, 12쪽.

70) 조사대상 62개 사이트 중 92.5%에서 주민등록번호 수집.

배제하여 차별을 만들어 낼 수 있다.

- 사례 1: 외국인들의 인터넷 이용은 주민등록번호 중심의 신분인증체계로 인해 가로막힘<sup>71)</sup>
- 사례 2: 주민등록말소자에 대한 사회적 보장 배제

## 나. 주민등록번호의 부정확한 사용 증가

- 주민등록번호를 이용하여 여러 다른 공공 및 민간기관에서 작성된 개인정보 DB들을 연동 및 접근하는데 큰 장애가 없게 되고, 이것은 개인정보 보호에 있어 큰 위협이 된다. 이와 같은 주민등록번호의 범용은 주민등록번호를 하나의 인증키로서 혹은 검색키로서 일정한 가치를 가지게 만든다. 이런 현실은 개인의 개인정보에 대한 권리를 침해할 위험을 증대시킨다. 예를 들면, 다음과 같다.

### □ 주민등록번호의 유출

- 대부분의 사이트에서 주민등록번호를 성인인증수단이나 실명확인수단으로 사용하므로, 인터넷 사업자들이 주민등록번호를 광범위하게 수집할 수 있게 되고 그렇게 수집된 개인정보를 고의 또는 과실로 부당하게 이용 및 제공할 가능성이 있다.<sup>72)</sup>

---

71) 한국인터넷진흥원(2007.6), 주한외국인 인터넷이용실태조사 2007년 6월(요약보고서), 한국인터넷진흥원, 10쪽.

72) 엄홍열·이석래, “인터넷 상에서 주민등록번호 대체수단 발전방향”, 전자공학회지 32(11), 63쪽(1383).; 장종인 앞의 글, 70-71쪽.

□ 주민등록번호의 도용

- 주민등록번호만으로 본인인증을 할 수 있기 때문에 다른 사람이 주민등록번호를 도용할 수 있다면 자신의 자격이 미달되어도 자신을 드러내지 않아도 인터넷 회원가입을 하거나 원하는 서비스를 제공받을 수 있게 된다.<sup>73)</sup>

## 다. 소결

□ 문제상황 1

- 사회 전반에 걸쳐 주민등록번호가 범용되고 있고, 이로 인하여 사실상의 차별이 발생하고 있으며, 그것은 부정한 사용에 대한 동기로 작용될 수도 있으므로 주민등록번호의 범용을 막을 제도적 방안이 요구된다.

□ 문제상황 2

- 현재 주민등록번호가 상당히 많이 유출되고 이를 도용 및 부정하게 사용하는 사례가 발생하여 이로 인한 개인의 권리침해 위험에 대한 대응이 요구된다.

---

73) 한국정보보호진흥원(2004.1), 개인정보보호백서, 한국정보보호진흥원, 24쪽.

### 제3절 현행 주민등록번호 관련 법제 환경 분석

#### 1. 공공부문 주민등록번호 이용의 법제 환경

##### 가. 법령 서식들

- 수많은 법률에서 주민등록증과 번호를 국민의 신분확인수단으로 요구하고 있다. 그것은 2005년 인권위원회 조사 자료를 보면 알 수 있고, 이후 2006년 행정자치부에서 각 부처에 572건의 법령문서에서 주민등록번호를 사용하지 말도록 법제를 정비하도록 요구한 바 있다.

– 2007년 현재까지 108건이 개선되었다.

- 사례 1: 실명확인 수단으로 사용되도록 규정하고 있는 경우

<표 3-15> 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률

금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률	시행령	시행규칙
제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 1999.12.28, 2001.3.28, 2002.3.30, 2007.8.3> ... 4. "실지명의"라 함은	제3조 (실지명의) 법 제2조제4호의 규정에 의한 실지명의는 다음 각호의 구분에 따른 명의로 한다. <개정 2002.6.29, 2004.7.29, 2005.8.17>	제3조 (실명거래의 확인) 금융거래에 있어서 실지명의는 다음 각호의 구분에 따라 확인한다. 1. 개인의 경우 가. 주민등록증 발급대상자는 주민등록증. 다

금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률	시행령	시행규칙
주민등록표상의 명의, 사업자등록증상의 명의 기타 대통령령이 정하는 명의를 말한다.	1. 개인의 경우 주민등록표에 기재된 성명 및 주민등록번호. 다만, 재외국민의 경우에는 여권에 기재된 성명 및 여권번호(여권이 발급되지 아니한 재외국민은 「재외국민등록법」에 의한 등록부에 기재된 성명 및 등록번호)	만, 주민등록증에 의하는 것이 곤란한 경우에는 국가기관, 지방자치단체 또는 교육법에 의한 학교의 장이 발급한 것으로서 실지명의를 확인이 가능한 증표 또는 주민등록표등본과 신분을 증명할 수 있는 증표 나. 주민등록증 발급대상자가 아닌 자는 주민등록표등본과 법정대리인의 가목의 증표 또는 실지명의를 확인이 가능한 증표·서류 다. 재외국민은 금융실명거래및비밀보장에관한법률시행령(이하 "영"이라 한다) 제3조제1호 단서의 규정에 의한 여권 또는 재외국민등록증

○ 사례 2: 법령 서식에 주민등록번호를 사용하도록 하는 규정들

－ 선거인 명부: 공직선거관리규칙 [별지 제2호 서식]

- 공고문: 주민등록법 시행령 [별지 제24호 서식]
- 영업허가증: 식품위생법 시행규칙 [별지 제14호 서식]
- 통지서: 국세기본법 시행규칙 [별지 제37호서식]

## 나. 행정정보 공동이용의 근거법

- 전자정부법에서는 행정기관간의 행정정보<sup>74)</sup>의 공동이용을 그리고 공공기관과의 공동이용을 규정하고 있고, 공유되는 행정정보에 주민등록정보가 다음과 같이 포함되어 있다.<sup>75)</sup>

### ① 행정기관 간의 정보공유에 관한 규정(전자정부법 제21조)

#### 전자정부법 제21조 (행정정보공동이용)

① 행정기관은 다음 각호의 행정정보를 공동이용하여야 한다. <개정 2007.5.17>

1. 민원사항의 처리를 위하여 필요한 행정정보
2. 통계정보·문헌정보 등 행정업무의 수행에 참고가 되는 행정정보
3. 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 제10조제3항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보
4. 정보화촉진기본법 제8조 규정에 의한 정보화추진위원회(이하 "정보화추진위원회"라 한다)가 행정기관간 공동이용이 필요하다고 인정하는 행정정보

74) 전자정부법 [일부개정 2007.5.17 법률 제8448호], 시행일 2007.11.18; 제2조 (정의) 4. "행정정보"라 함은 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호·문자·음성·음향·영상 등으로 표현된 것을 말한다.

75) 주민등록법 시행령 제43조 제6항 단서 : ... 다만, 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 첨부서류 등을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 첨부서류 등의 제출에 갈음할 수 있으나, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 첨부서류 등을 첨부하도록 하여야 한다. <개정 2006.9.6>

② 공공기관과의 공동이용에 관한 규정(전자정부법 제22조의2)

전자정부법 제22조의2 (공공기관등의 행정정보 공동이용)

① 행정기관은 그 기관이 보유하고 있는 행정정보를 공공기관과 「은행법」 제8조제1항의 규정에 따라 인가를 받은 기관 등 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령이 정하는 법인·기관 및 단체(이하 이 조에서 "공공기관등"이라 한다)로 하여금 제22조제4항의 규정에 따른 행정정보공동이용센터를 통하여 공동이용하게 할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 행정정보를 공동이용하는 경우에는 행정전자서명을 사용하여야 한다.

③ 제21조제1항 및 제2항의 규정은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 행정정보의 공동이용에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "행정기관"은 "공공기관등"으로, "행정정보를 공동이용하여야 한다"를 "행정정보를 공동이용할 수 있다"로 본다.

[본조신설 2007.1.3]

- 주민등록법에도 주민등록전산정보자료의 이용에 관해 규정하고 있다. 정보의 제공범위가 대체로 주민등록 등·초본자료에 해당하기 때문에 이는 뒤에서 다룰 등·초본에 관한 규정(특히 주민등록법 제29조와 시행령 제43조)과 밀접하게 연결되어 있다.

주민등록법	시행령
제30조 (주민등록전산정보자료의 이용 등) (① ~ ③ 생략) ④ 행정자치부장관은 전산자료를 제공하는 경우에는 <b>대통령령으로 정하는 경우</b> 외에는 제33조에 따른 주민등록전산정보자	제45조 (주민등록전산정보자료의 이용 등) (① ~ ⑧ 생략) ⑨ <b>법 제18조의2제4항(법 제30조 제4항으로 봐야 할 듯)에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경

<p>료 제공심의위원회의 심의를 거쳐야 하며 자료의 이용·활용 목적을 고려하여 필요 최소한의 자료를 제공하여야 한다. (⑤ ~ ⑥ 생략)</p>	<p>우를 말한다. &lt;신설 2006.9.6&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가 또는 지방자치단체가 공무상 필요로 하여 문서로 신청하는 경우</li> <li>2. 「민원사무처리에 관한 법률」과 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」에 따라 민원서류감축 및 행정정보의 공동활용을 위하여 신청하는 경우</li> <li>3. 제8항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우</li> </ol> <p>(⑩ 생략)</p>
--	--

#### 다. 처벌규정(공공기관의 개인정보보호에 관한 법률)

- 인정보처리 업무 종사자가 개인정보를 누설하거나 부당한 목적으로 사용한 경우 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 부과한다.
- 정보주체에게 공지한 개인정보의 이용범위를 넘어서 부정한 방법으로 처리정보를 열람 및 제공받은 경우 2년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금을 부과한다.

<p>공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제23조 (벌칙)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>① 공공기관의 개인정보처리업무를 방해할 목적으로 공공기관에서 처리하고 있는 개인정보를 변경 또는 말소한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.</li> <li>② 제11조의 규정을 위반하여 개인정보를 누설 또는 권한없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.</li> </ol>
--

③ 부정한 목적으로 제4조의2제2항을 위반하여 폐쇄회로 텔레비전의 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 자 또는 녹음기능을 사용한 자와 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 공공기관으로부터 처리정보를 열람 또는 제공받은 자는 2년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2007.5.17>

## 2. 민간부문 주민등록번호 이용의 법제 환경

### 가. 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률

- 신용정보로서 주민등록번호는 합법적으로 금융거래 등 상거래 목적으로 수집·이용될 수 있다고 규정하고 있다.

제24조 (개인신용정보의 제공·이용의 제한<개정 2001.12.31, 2005.1.27>)

① 개인신용정보는 당해 신용정보주체와의 금융거래등 상거래관계(고용관계를 제외한다)의 설정 및 유지여부등의 판단목적으로만 제공·이용되어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1997.8.28, 2004.1.29, 2005.1.27, 2006.3.24>

1. 개인이 서면 또는 공인전자서명이 있는 전자문서에 의하여 금융거래등 상거래관계의 설정 및 유지여부등의 판단목적외의 다른 목적에의 제공·이용에 동의하거나 개인이 자신의 신용정보를 제공하는 경우

2. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하여 제공·이용되는 경우

2의2. 범죄로 인하여 피해자의 생명이나 신체에 심각한 위해가 예

상되는 등 긴박한 상황에 있고 제2호의 규정에 따른 법관의 영장을 발부받을 시간적 여유가 없는 경우로서 검사 또는 사법경찰관의 요구에 따라 제공·이용되는 경우. 이 경우 개인신용정보를 제공받은 검사는 지체 없이 법관에게 영장을 청구하여야 하고, 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 영장을 청구하여야 하며, 개인신용정보를 제공받은 때부터 36시간 이내에 영장을 발부받지 못한 때에는 지체 없이 제공받은 개인신용정보를 폐기하여야 한다.

3. 신용정보업자 및 신용정보집중기관 상호간에 집중관리·활용하기 위하여 제공·이용되는 경우

4. 조세에 관한 법률의 규정에 의한 질문·조사를 위하여 관할관서의 장이 서면으로 요구하거나 조세에 관한 법률의 규정에 의하여 제출의무가 있는 과세자료의 제공을 요구함에 따라 제공·이용되는 경우

5. 기타 다른 법률의 규정에 의하여 제공·이용되는 경우

6. 채권추심, 인·허가의 목적 등 대통령령이 정하는 목적으로 사용하기 위하여 제공·이용되는 경우

②신용정보업자등은 개인신용정보를 제공할 경우에는 금융감독위원회가 정하는 바에 의하여 의뢰인의 신원 및 이용목적을 확인하여야 한다. <개정 1997.8.28, 1998.1.13>

③삭제 <2005.1.27>

## 나. 주민등록번호의 부정한 사용에 대한 벌칙규정들

### □ 주민등록법

- 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금 부과

① 허위의 주민등록번호를 생성하여 재산상 이익을 위해 사용하는 자

(1호)

- ② 허위의 주민등록번호를 생성하는 프로그램을 다른 사람에게 유포한 자 (4호)
- ③ 다른 사람의 주민등록번호를 부정하게 사용한 자 (9호)

주민등록법 제37조 (벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조제4항에 따른 주민등록번호 부여방법으로 거짓의 주민등록번호를 만들어 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용한 자

(2.~ 3 생략)

4. 거짓의 주민등록번호를 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달하거나 유포한 자

(5 ~ 8 생략)

9. 다른 사람의 주민등록번호를 부정하게 사용한 자. 다만, 직계혈족·배우자·동거친족 또는 그 배우자 간에는 피해자가 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

- 위 조항 9호는 2006년 3월 24일 [법률 제7900호]로서 당시 21조였던 벌칙규정이 개정되었던 것이다. ‘재물이나 재산상의 이익을 위하여’라는 구성요건 규정이 삭제되는 대신 가족 간에는 반의사 불벌로 규정하였다.
- 이 조항의 개정으로 다른 사람의 주민등록번호를 도용하여 무료사이트에 가입하는 경우도 처벌될 수 있게 되었다.

변경전	변경후
9. 다른 사람의 주민등록번호를 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 부정사용한 자	9.----- 부정사용한 자. 다만, 직계혈족·배우자·동거친족 또는 그 배우자간에는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

□ 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률

- 이용약관에 명시한 목적 이외의 용도로 주민등록번호를 이용하는 경우(62조 1호 & 24조) 5년 이하의 징역이나 5천만원 이하의 벌금을 부과한다.

정보통신망법 제24조 (개인정보의 이용 제한)  
 정보통신서비스제공자는 제22조 및 제23조제1항 단서의 규정에 따라 수집한 개인정보를 이용자로부터 동의받은 목적 또는 제22조제2항 각 호에서 정한 목적과 다른 목적으로 이용하여서는 아니 된다.  
 [전문개정 2007.1.26]

정보통신망법 제62조 (벌칙)  
 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.<개정 2002.12.18, 2007.1.26>

1. 제24조·제24조의2제1항 및 제2항 또는 제26조제3항(제58조의 규정에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 규정을 위반하여 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알고 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자

- 기망하여 주민등록번호를 수집하는 경우(63조 3호 & 49조의2 1항) 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 부과한다.

정보통신망법 제49조의2 (속이는 행위에 의한 개인정보의 수집금지 등)

①누구든지 정보통신망을 통하여 속이는 행위로 다른 사람의 정보를 수집하거나, 제공하도록 유인하여서는 아니 된다.

(② ~ ③ 생략)

[본조신설 2005.12.30]

정보통신망법 제63조 (벌칙)

①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2005.12.30>

(1 ~ 2 생략)

3. 제49조의2제1항의 규정을 위반하여 타인의 개인정보를 수집한 자

②제1항제1호의 미수범은 처벌한다. <신설 2004.1.29>

- 허위로 주민등록번호를 입력하도록 유인하는 행위(64조 6호 & 49조의2 1항)는 2년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금을 부과한다.

주민등록법 제64조 (벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2004.1.29, 2004.12.30, 2005.12.30, 2007.1.26>

(1 ~ 5 생략)

6. 제49조의2제1항의 규정을 위반하여 개인정보의 제공을 유인한 자

[전문개정 2002.12.18]

- 이 규정들로 인해 타인의 아이디와 패스워드 등 개인정보를 이용하여 주민등록번호를 알아내거나 타인의 주민등록번호를 이용하여 인터넷사이트에서 해당인의 신상정보, 신용정보 및 다른 개인정보를 수집하는 행위는 처벌 가능하다.

- 그러나 단순히 무단으로 다른 사람 이름으로 인터넷 회원가입을 하는 경우는 처벌하지 않는다. 단, 이 경우에도 다른 사람의 주민등록번호를 이용하는 경우에는 위 주민등록법에 따라 처벌 가능하다.

□ 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률

- 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률에서는 주민등록번호 같은 소비자 정보가 도용되어 손해가 발생하거나 그럴 우려가 있는 경우에 사업자에게 일정한 조치를 취할 의무를 규정하고 이를 공정거래위원회가 관리·감독하도록 규정(동법 32조 1항)하고 있다. 그러나 이를 도용하는 사람에 대한 처벌규정은 이 법에 없다.

전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	시행령
<p>제11조 (소비자에 관한 정보의 이용 등) ①사업자는 전자상거래 또는 통신판매를 위하여 소비자에 관한 정보를 수집 또는 이용(제3자에게 제공하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하고자 하는 경우에는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 등 관련 규정에 따라 이를 공정하게 수집 또는 이용하여야 한다.</p> <p>②사업자는 재화등을 거래함에 있어서 소비자에 관한 정보가 도용되어 당해 소비자가 재산상의 손해가 발생하였거나 발생할 우려</p>	<p>제12조 (소비자에 관한 정보의 확인 등) 법 제11조제2항에서 "대통령령이 정하는 필요한 조치"라 함은 다음 각호의 1을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 소비자 본인이 요청하는 경우 도용여부의 확인 및 당해 소비자에 대한 관련거래 기록의 제공</li> <li>2. 도용에 의하여 변조된 소비자에 관한 정보의 원상회복</li> <li>3. 도용에 의한 피해의 회복</li> </ol>

전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률	시행령
가 있는 특별한 사유가 있는 경우에는 본인 확인이나 피해의 회복 등 대통령령이 정하는 필요한 조치를 취하여야 한다.	

□ 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률

- 상거래관계(ex. 금융거래)의 설정 및 유지여부 등의 판단 이외의 목적으로 주민등록정보 등 개인 신용정보를 제공·이용하는 경우(32조 2항 7호 & 24조 1항)
- 신용정보업자나 그로부터 위탁받은 자가 업무상 취득한 주민등록번호 등 개인정보를 누설하거나 이용하는 경우(32조 2항 9호 & 27조) 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 부과한다.

제27조 (업무목적외 누설금지등)

①신용정보업자등과 제16조제2항의 규정에 의하여 신용정보의 처리를 위탁받은 자의 임원 및 직원이거나 이었던 자(이하 "신용정보업관련자"라 한다)는 업무상 알게 된 타인의 신용정보 및 사생활등 개인적 비밀을 업무목적외로 누설 또는 이용하여서는 아니된다.

②다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 업무목적외 누설 또는 이용으로 보지 아니한다. 이 경우 신용정보제공·이용자간 또는 신용정보제공·이용자와 신용정보업자간에 제공된 신용정보의 보안관리대책을 포함한 계약을 체결하여야 한다. <신설 1997.8.28>

1. 신용정보제공·이용자가 다른 신용정보제공·이용자의 업무에 활용

하도록 하기 위하여 자기의 업무와 관련하여 얻어지거나 만들어낸 타인의 신용정보를 제공하는 경우

2. 신용정보제공·이용자가 신용정보업자의 수집에 응하여 자기의 업무와 관련하여 얻어지거나 만들어낸 타인의 신용정보를 제공하는 경우

③신용정보업관련자로부터 신용정보를 제공받은 자는 타인에게 그 신용정보를 제공하여서는 아니된다. 다만, 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 제공이 허용되는 경우에는 그러하지 아니하다.

제32조 (벌칙)

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 **3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금**에 처한다. <개정 1998.1.13, 1999.1.29, 2000.1.21, 2001.3.28, 2001.12.31, 2005.1.27, 2006.3.24>

(1 ~ 6 생략)

**7. 제24조제1항의 규정을 위반한 자**

(8 ~ 8의2 생략)

**9. 제27조의 규정을 위반한 자**

(10 ~ 11 생략)

### 3. 개인정보보호법안

#### □ 현재 계류 법안

- 현재 31대 전자정부 로드맵 과제 중 10대 핵심 추진과제의 하나로 추진된 정보보호 법제도 정비방안으로 추진된 개인정보보호기본법안이 국회에서 계류중이다.

— 세 가지 법안은 개인정보보호법안(열린우리당 이은영의원외 145인), 개인정보보호법안(한나라당 이해운의원외 13인), 개인정보보호기본

법안(민주노동당 노회찬의원외 21인) 등이다.

□ 주요내용

- 공공부문과 민간부문에 모두 적용되는 개인정보보호에 관한 기본 법률안이다.
- 세 법률 모두 예외적으로만 개인정보의 수집·이용을 가능하게 하고 있다.
  - － 정보주체의 동의를 얻은 경우
  - － 법률의 규정에 의한 경우
  - － 언론·출판의 목적을 위하여 필요한 정보를 수집하는 경우 등
- 미국의 전자정부법에 규정되어 있는 개인정보사전영향평가제(PIA, privacy impact assessment)를 도입하고 있다.
- 개인정보보호감독기구에 대해 개인정보 침해사건에 관한 시정명령권을 부여하여 구제의 실효성을 확보한다.

□ 주민등록번호에 관한 특별한 보호

- 개인정보보호법안으로 제출된 이은영, 이해운, 노회찬 안들은 모두 '고유식별자 보호'에 관한 규정들을 가지고 있다. '고유식별자'란 주민등록번호와 같이 고유성을 가진 식별자를 말한다.

이은영 안	이혜훈 안	노회찬 안
<p>제15조(고유식별자의 보호) 누구든지 법령의 규정에 따라 개인을 고유하게 식별하기 위하여 부여된 식별자(이하 “고유식별자”라 한다)를 정보주체의 동의 없이 당해 고유식별자의 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제10조(고유식별정보의 보호) 개인정보처리자는 법령의 규정에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여한 식별정보를 정보주체의 동의 없이 당해 식별정보의 목적 이외의 용도로 수집·처리하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제15조(고유식별자의 보호) ①누구든지 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고 공공기관이 개인을 고유하게 식별하기 위해 부여한 식별자(이하 “고유식별자”라 한다)를 수집하거나 이용 또는 제3자에게 제공해서는 안 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공기관이 법률의 규정에 따른 업무를 수행하기 위해 고유식별자의 처리가 반드시 필요한 경우로서 그 처리의 목적이 고유식별자가 부여된 목적과 직접적으로 관련이 있는 경우</li> <li>2. 법률의 규정이 있거나 당사자의 동의가 있는 경우</li> </ol> <p>②공공기관은 법률에 규정이 없는 경우 다른 공공기관이 부여한 고유식별자를 그 개인에 대한 고유</p>

		식별자로 부여할 수 없다.
--	--	----------------

#### 4. 현행 법제환경에 대한 분석 결과

- 현행 법제는 공·사 부문을 불문하고 주민등록번호의 수집 사용이 가능한 상태를 전제로 하고 있다.
- 「전자정부법」에 따른 행정정보공동이용 및 「주민등록법」에 따른 주소지 확인 등에서 주민등록정보의 공동이용에 관한 근거를 찾을 수 있다.
  - － 주민등록번호는 연결키로서 행정정보공동이용에 없어서는 안 될 것이고, 주민등록번호만 있으면 공유하지 못할 행정상 개인정보도 없는 것이다.
  - － 이런 현실은 사인간 계약에 있어서도, 예를 들어 채무불이행자를 찾기 위해서는 상대방 주민등록번호를 필수적으로 요구하게 만든다.
- 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에서는 금융거래 등 상거래 목적으로 주민등록번호를 합법적으로 수집·사용할 수 있도록 규정하고 있었다.
- 다만, 부정사용에 대한 처벌규정을 둬으로써 번호를 보호하고 있을 뿐이다.
- 주민등록법, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률, 정보통신망 이용

촉진 및 정보보호에 관한 법률 등에서 주민등록번호의 부정사용을 사후적으로 처벌하고 있었다.

- 반면, 현행 법제와는 달리 현재 국회에 계류 중인 개인정보보호법안들은 처음부터 제한적으로만 주민등록번호 등 개인정보를 수집·이용하는 것을 허용하는 방식으로 규제하려는 시도를 하고 있다.

## 제4절 주민등록번호 범용억제를 위한 제도개선방안 검토

### 1. 서론

#### □ 주민등록번호제도 개선의 목적

- 현행 법제는 주민등록번호를 부정하게 사용하는 것 이외에는 그 이용을 제한하지 않는다. 그러나 비록 주민등록번호가 부정하게 사용되지 않는다고 하더라도 너무 많이 이용된다면 개인의 권리를 침해할 위험이 높아지는 문제가 있다는 점을 앞에서 지적한 바 있다. 이 위험을 방지하기 위해서는 현행 제도를 개선해야 할 필요가 있다.
- 이는 주민등록번호의 이용을 개인의 권리보호라는 명분으로 무조건 제한하려는 것이 아니다. 때문에 주민등록번호를 이용할 필요가 있는 영역과 그렇지 않은 영역을 나누어 판단하고 후자는 억제하고 전자는 그 이용을 허용하는 것이 제도개선의 기본적인 방향이 될 것이다.

□ 검토 순서

- ① 주민등록번호의 필요/불필요 영역 분류에 따른 관리방안 도출
- ② 도출된 관리방안 적용을 위한 제도개선 검토
- ③ 주민등록제도 개선방안 도출
- ④ 구체적인 제도개선방안 및 홍보방안 제시

## 2. 주민등록번호가 필요 및 불필요 영역 분류 및 관리방안 검토

### 가. 필요/불필요 영역 분류에 관한 선행연구

□ 공공부문

- 법적인 근거를 가지고 행해지는 공공영역에서의 주민등록번호의 이용을 전면 규제할 수는 없을 것이다. 그러나 이 경우에도 무제한적으로 이용되어서는 안 되며, 개인의 권리보호를 위해 보충적으로 이용하도록 행정기관은 노력해야 할 것이다.
- 이를 위해서 주민등록번호가 기준 식별자로 사용될 경우, 먼저 그러한 데이터 매칭이 필요하고 적법한 것인지를 검토하고, 필요한 것일 경우에는 주민등록번호 외에 다른 기준 식별자, 예를 들어 이름과 생년월일을 사용할 수도 있을 것이다.<sup>76)</sup>

76) 이은우(2003), “국가신분등록제도와 프라이버시권의 충돌과 대안”, 건국대학교 법과대학 법학연구소, BK21 연구팀 2003 학술토론회 자료집, 제1부 제1주제, 14쪽.

□ 민간부문

- 민간영역에서는 원칙적으로 그 이용을 법으로 규제할 수 있을 것이다. 그러나 실제로는 개인의 동의를 받아서 이용하는 경우가 많고, 동의를 받아 이용하는 경우에는 동의의 범위 안에서 자유롭게 이용 가능하게 된다.
- 그러나 이와 같이 정보주체의 동의를 전제로 한 경우라도 공공영역에서 적용했던 바와 같이 보충적으로 이용되어야 할 것이다. 일단 주민등록번호가 별 필요도 없이, 예를 들어 주차장 주차시나 단순히 웹사이트에 가입하는 경우 주민등록번호를 요구하는 경우에는 이를 규제할 수 있을 것이다.<sup>77)</sup>
- 꼭 필요한 경우라도, 예를 들어 본인인증이나 실명확인을 해야 하거나 금융거래를 하는 경우와 같이 개인을 특정할 필요가 있는 경우에도 가능한 주민등록번호가 아닌 다른 대체수단을 찾아야 할 것이다.<sup>78)</sup>
- 특히 주민등록번호와 실명을 이용한 실명확인절차는 주민등록번호의 도용과 과도한 축적을 위한 빌미로 작용할 수 있기 때문에 개인의 권리를 심각하게 침해하는 결과를 초래할 수 있다.

---

77) 이은우(2003), 위의 논문, 15쪽.

78) 이은우(2003), 위의 논문, 15쪽.

## 나. 필요/불필요 영역 분류의 준거들

- 기본전제 : 무단으로 노출되어서는 안된다.
  - 주민등록번호도 일종의 개인정보이기 때문에 자의에 반하여 공지, 공시 등 대중에게 공개되는 문서에 사용되어서 무분별하게 노출되는 것을 피해야 한다. 아무리 개인을 특정해야 할 필요성이 있다고 하더라도 만약 주민등록번호가 공중에 공개될 가능성이 크다면, 정말 특별한 경우<sup>79)</sup>가 아닌 한 그 이용을 삼가야 한다. 그래서 주민등록번호 사용 중에 이와 같이 공개될 가능성이 큰 경우는 제일 먼저 불필요 영역으로 분류해 낼 수 있을 것이다.
  - 2006년 6월 행정자치부에서 주민등록번호 사용개선대책으로 주민등록번호 등의 개인정보가 외부로 노출되기 쉬운 각종 명부, 통보 및 증명관련 법령서식에서 주민등록번호를 삭제하거나 다른 형태로 변경할 것을 요청했던 것이 그 예라 할 수 있다.
- 기준 1 : 주민등록번호와 같은 고유 식별수단의 필요성 유무
  - 주민등록번호와 같이 고유한 식별수단이 없으면 중대한 금전적인 혹은 법적인 손해가 발생할 수도 있는지 여부를 기준으로 판단한다.
  - 예를 들어, 체포영장이나 큰 금액의 세금을 징수하기 위한 서류에 주민등록번호가 없어서 정확하게 사람을 특정하지 못한다면, 다른 국민의 신체의 자유나 재산권을 침해할 수도 있게 된다.

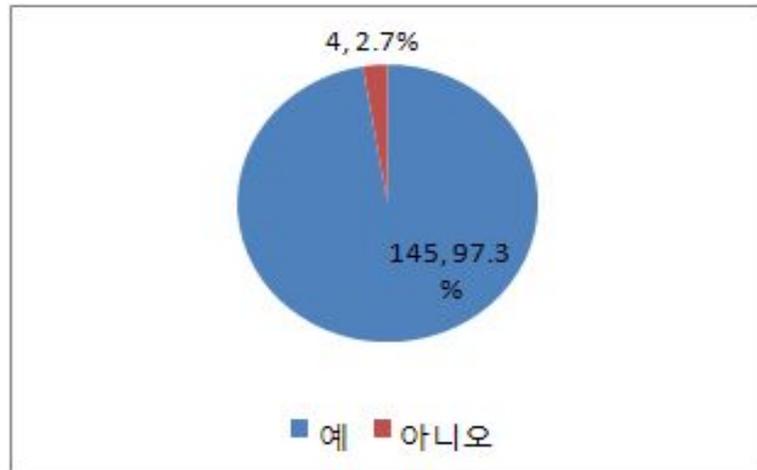
79) 예를 들어, 성범죄자 신상공개제도의 경우 위험이라는 견해도 있었지만 위험이 선언되지는 않았다.

- 공무원들을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 주민등록번호의 수집·사용을 법령으로 제한해야 한다고 대답한 사람은 97.3%에 달하지만, 주민등록번호가 아니더라도 개인을 식별하는 고유번호는 필요하다고 답한 사람 또한 65.1%에 달했다.

<표 3-16> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	145(97.3%)
아니오(2)	4(2.7%)
무응답	0(0.0%)
합 계	149(100.0%)
평균(표준편차)	1.027(0.162)

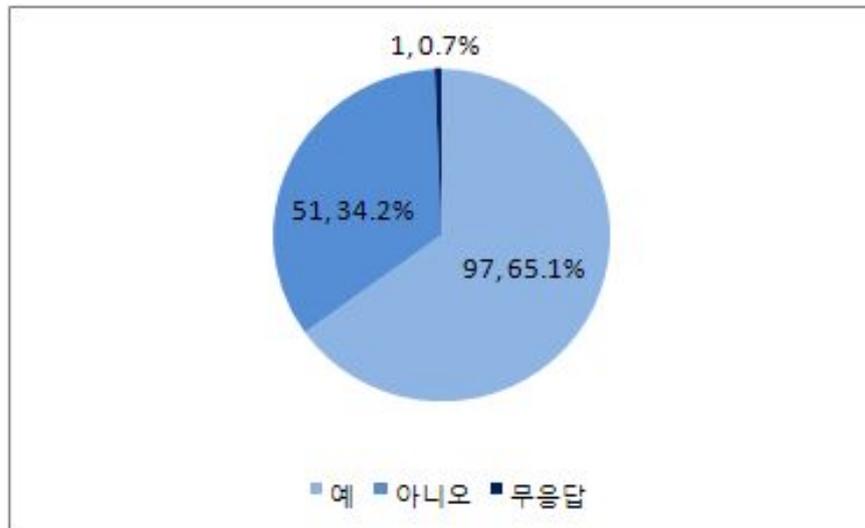
<그림 3-2> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한



<표 3-17> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	97(65.1%)
아니오(2)	51(34.2%)
무응답	1(0.7%)
합 계	149(100.0%)
평 균(표준편차)	1.345(0.477)

<그림 3-3> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정



- 여기서 중요한 것은 주민등록번호가 필요한 것이 아니라 개인의 신원을 확인하거나 식별하기 위한 수단이 필요한지 여부를 판단하는 것이다.

□ 기준 2 : 대체수단의 유무

- 공무원들에게 주민등록번호의 수집·사용의 제한에 찬성하는 이유

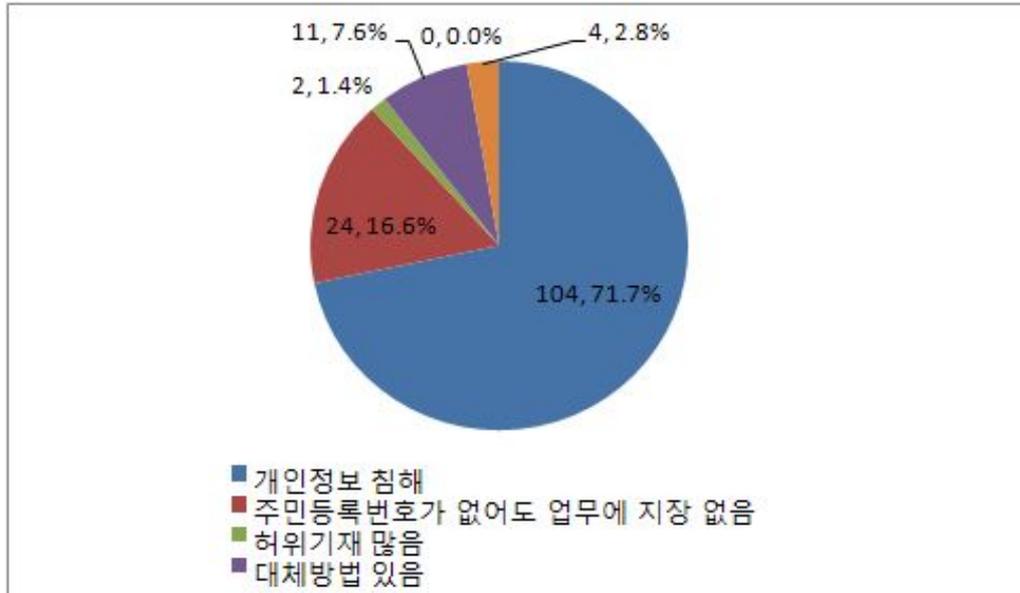
에 대해 물어본 결과 역시 16.6% 정도에 해당하는 공무원이 주민등록번호가 없어도 업무에 지장이 없기 때문에 그렇다고 답했다.

- 그리고 이미 앞의 민간부문 사용현황 조사에서 살펴본 바와 같이 주민등록번호 사용제한에 찬성하는 사업자의 절반이 주민등록번호가 없어도 업무에 지장이 없어서라고 답했고 반대하는 사업자의 대부분은 주민등록번호의 대체수단이 없기 때문이라고 답했다.

<표 3-18> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유

응답(5점 척도)	공무원
<b>개인정보 침해(1)</b>	<b>104(71.7%)</b>
주민등록번호가 없어도 업무에 지장 없음(2)	24(16.6%)
허위기재 많음(3)	2(1.4%)
대체방법 있음(4)	11(7.6%)
기타(4)	0(0.0%)
무응답	4(2.8%)
합 계	145(100.0%)

<그림 3-4> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유



- 따라서 고유 식별자가 꼭 필요한 경우라도 주민등록번호를 대체할 수단이 있다면 주민등록번호의 수집·사용 제한을 받아들일 수 있는 상황이 된다고 볼 수 있다.
- 여기서 대체수단의 있다는 말은 학번, 군번, 운전면허번호, 사업자등록번호와 같이 기본 철에 기반하여 부여된 번호로서 주민등록번호를 대체하여 해당 분야에서 식별자로서 통용되는 인식번호가 있는 경우를 말한다.

## 다. 필요/불필요 영역의 분류 및 관리방안

### □ 필요/불필요 영역 분류 매커니즘

- 필요영역을 추려내기 위하여 다음과 같은 분류 순서를 따른다.
  - － 기본전제로서 주민등록번호의 노출로 인해 개인정보를 침해하는 경우는 일단 사용이 제한되어야 하기 때문에 논외로 한다.
  - － 기준 1인 주민등록번호와 같은 “고유 식별자가 필요한 경우”를 가려내고 그렇지 않은 경우는 역시 논외로 한다.
  - － 기준 2인 고유식별자가 필요한 경우라도 주민등록번호 말고도 그 역할을 해낼 수 있는 “대체수단이 있는 경우”와 그렇지 않은 경우는 관리방안을 다르게 구성할 수 있으니 분류한다.

### □ 분류표

- 위 기준에 따라서 주민등록번호가 공중에 노출되지 않는다는 것을 기본전제로 고유식별자의 필요 유무와 대체수단 유무를 기준으로 경우의 수를 나누면 다음의 표와 같다.

<표 3-19> 고유식별자 필요/불필요영역과 대체수단 유무의 교차 비교표

	고유식별자 필요	고유식별자 불필요
대체수단 없음	<b>A영역</b> 1. 정교한 식별수단이 없으면 중대한 금전적인 혹은 법적인 손해가 발생할 가능성이 있는 경우 2. 대체수단도 없는 경우	<b>C영역</b> 1. 정교한 식별수단이 없어도 금전적 및 법적인 손해가 발생할 이유가 없거나 손해가 경미한 경우 2. 대체수단은 없는 경우
대체수단 있음	<b>B영역</b> 1. 정교한 식별수단이 없으면 중대한 금전적인 혹은 법적인 손해가 발생할 가능성이 있는 경우 2. 대체수단이 있음	<b>D영역</b> 1. 정교한 식별수단이 없어도 금전적 및 법적인 손해가 발생할 이유가 없거나 손해가 경미한 경우 2. 대체수단 있음

- 주민등록번호가 실제로 꼭 필요한 영역은 A영역뿐이다. 나머지 B, C, D영역은 굳이 주민등록번호를 쓰지 않아도 되는 영역이다.

□ 예비조사

- 법령서식들 중에서 180여개의 문서서식을 샘플로 뽑아서 위와 같은 매커니즘에 따라서 분류해 보는 예비조사 과정을 거쳤다.

<표 3-20> 필요/불필요 영역 분류 결과

	고유식별자 필요	고유식별자 불필요
대체수단 없음	<b>A영역</b> 정보공개청구서, 호적등재[정정]신청서, 비밀지출승인서, 금융거래자료제출요구서, 구속영장청구, 소재및재산확인요청서[제호], 통신제한조치허가청구,	<b>C영역</b> 이의신청서, 채굴제한구역에서의채굴승인신청서, 입찰참가신청서, 도로점용허가신청서, 장기등기증자등록신청서, 영업보증금반환신청서, 논문교정의뢰

	고유식별자 필요	고유식별자 불필요
	호적증명, 등[초]본증명, 비밀취급인가명부, 주민세대장	서, 국가유공자등요건관련사실확인서, 사격확인서, 현금출납부, 선급금조서, 검역질문서응답지, 집행관의수입금액에관한자료, 신청인표시표, 사서자격교육과정 이수증, 자연휴양림 조성[관리·운영]위탁계약서, 독촉장
대체 수단 대체 수단 있음	<b>B영역</b> 가석방심사신청, 상소권회복청구, 국적판정신고서, 보호처분 변경신청, 특허료·등록료및수수료면제신청서, 소득공제신고서, 법인설립허가신청서, 영업신고서, 선택진료신청서[입원환자용], 보험료분기납부신청서, 고용보험수급자격인정신청서, 채무면제신청서, 법원보관금납부명령서, 청구권자금사용및도입허가신청서, 보호처분변경신청, 특허료·등록료및수수료면제신청서, 영업신고서, 선택진료신청서[입원환자용], 보험료분기납부신청서, 고용보험수급자격인정신청서, 채무면제신청서, 누범가중청구, 결함시정명령서, 고용명령서, 농지전용협의요청서, 국가간조세징수위탁요청서, 마약류보상금지금결정서, 관허사업의허가등제한요구서, 교육공무원징계의결요구서, 직원징계심의요구서, 공중보건 의사근무지역도간변경요청, 시체교부요청서, 장애인등록증반환명령서, 퇴원·가퇴원·처우개선명령서, 차별대우	<b>D영역</b> 법원보관금납부서[은행제출용], 등록세납부서, 세액감면[면제]신청서, 과세물품제조[판매]휴업신고서, 교수자격인정신청서, 출장신청서, 입원신청서, 가족수당지급신청서, 학교시설건축·축조승인신청서 및승인서, 급여액증명서, 가스공급시설공사계획[변경]승인·신고대장, 공정보고, 물품검수조서, 석유수급상황기록자료, 정기[수시]검사결과보고[통지]서, 휴학원서, 격리재배명령서, 압류자동차[건설기계]인도명령서, 실무수습완료증명서, 선박검사증서, 학생건강기록부, 직원명부, 당직근무일지, 납품확인서, 과정이수확인서발급대장, 훈련참가자인도·인수증,

	고유식별자 필요	고유식별자 불필요
	<p>시정요구서, 개수명령서, 안전장치임의개조·변경시정명령서, 치료보호기간연장요청서, 신원보증서, 승무원등록증, 귀속재산불하증명, 자동차운전면허증, 수입대행증명서, 원천징수확인증, 재학증명서, 교수자격인정서, 학생증, 장애인증명서, 재직증명서, 이직확인서 [일용근로자용], 버섯종균품종등록필증, 정부보관유가증권수탁증서, 국민투자채권인수증명서, 준공확인필증, 부심판결정사건보고, 구속집행정지사기록, 상소권회복청구사건부, 차량등록[등록말소]보고, 압류조서, 교원자격증발급대장, 결핵환자관리기록표, 응급환자이송업허가관리대장, 공중보건기사인사관리부, 창업자금대부관리대장, 진폐근로자건강관리수첩발급대장, 개인투자조합등록원부, 시간외근무수당정산및월소요액보고, 유족대표자선정서, 표준임대차계약서, 재정신청사건기록송치, 석유판매업변경, 직무위반보고등, 근로계약서, 건축물착공신고자료, 관세등환급관련자료, 전속중개계약서, 여객자동차운수사업법에 의한 공제금지급자료, 급여제한여부조회서, 요양급여회송서, [임검·검진]지령서, 긴급검열[감청]서</p>	

**라. 필요/불필요 영역 분류에 따른 관리방안**

□ 불필요 영역 1 (C 영역, D 영역)

- 주민등록번호를 사용할 필요가 없는 영역으로서 관행적으로 수집·사용되고 있는 영역이다. 별다른 보완 없이 주민등록번호 사용을 제한할 수 있다.
- 법령서식의 경우에는 빠른 시일 내에 서식을 개정할 것이 요구된다.

□ 불필요 영역 2 (B 영역)

- 현재 주민등록번호를 명백히 대체할 수 있는 대체수단이 있는 경우로서 역시 별다른 보완 없이 주민등록번호 이용을 제한할 수 있다.
- 법령서식의 경우에는 빠른 시일 내에 서식을 개정할 것이 요구된다.

<표 3-21> 고유식별자 필요/불필요영역에 따른 관리방안

	고유식별자 필요	고유식별자 불필요
대체 수단 없음	<b>A영역</b> 주민등록번호 이용 유지 및 이용에 관한 법규정 정비 대체수단 개발 및 적용(I-PIN 등)	<b>C영역</b> 주민등록번호 사용 제한 생년월일 등 대체가능한 수단 활용 유도
대체 수단 있음	<b>B영역</b> 주민등록번호 사용 제한 대체수단 활용	<b>D영역</b> 주민등록번호 사용 제한

□ 필요영역 (A영역)

○ 필요영역(A영역)에서는 다음과 같은 추가적인 검토가 요구된다.

① 첫째, 무엇을 대체해야 하는가? 즉, 주민등록번호가 수행해야 하는 기능이 무엇이길래 대체해야 하는 것인가?

－ 식별기능 : 단순히 식별하거나 특정하기만을 위해 사용되는 것이라면 다른 대체수단을 개발할 수 있도록 촉진하거나 지원할 것을 적극 검토하면 될 것이다.

－ 인증기능 : 만약 주민등록번호로 신원을 확인하고, 검색키로 그것을 사용하여 DB를 조회하며, 일정한 급부를 제공하거나 제재를 가하는데 참고가 되는 기능이라면, 다른 인증수단이 없는 한 대체수단을 찾기 어렵다.

② 대체수단이 없는 이유는 무엇인가?

－ 경제적 이유 : 대체수단이 없는 이유가, 특히 민간부문의 경우, 단지 경제적인 이유라면 대체수단 개발을 촉진 및 지원할 수 있을 것이다.

－ 법, 제도적 이유 : 그것이 법령에 의해 강제되는 경우, 예를 들어 여행사가 여권 발급신청을 할 때나, 병원에서 의료보험기록을 조회하기 위해 필요한 경우와 같이 국가 행정과 연관되어서 주민등록번호

를 검색기로 활용할 수밖에 없는 경우에는 대체수단 개발보다는 법령정비가 먼저 선행되어야 할 것이다.

③ 주민등록번호 사용이 필요한 영역

- 단순히 식별기능으로만 사용되고 굳이 주민등록번호가 아니더라도 그 대체수단을 개발하기만 하면 되는 경우는 정책적으로 개선노력을 기울여야 할 것이다. 한편, 이외에 주민등록번호를 써야만 하는 경우라면 정당하게 사용할 수 있도록 법제도를 정비해야 할 것이다.

### 3. 주민등록번호 관리방안 검토

#### 가. 기존 부문별 주민등록번호 사용제한조치 현황

- 공공부문 : 법령서식에 대한 개선 노력
  - 2006년 6월 행정자치부에서 외부에 주민등록번호가 노출될 위험이 있는 통보 및 증명에 관한 법령서식을 572건 선정하여 각 관계부처에 개선을 요구했다. 그리고 2007.8.20 개선여부를 조사한 결과 총 10개 부처에서 118개의 서식이 요구대로 변경되었다.
  - 통지서 및 증명서와 같이 주민등록정보가 공개될 위험이 있는 법정서식은 주민등록번호 사용개선이 가장 시급한 부분이다. 그러나 이와 같이 기본적인 시급한 부분에 대한 개선 요청의 이행비율은 20.6%로 상당히 저조한 것으로 보인다.

<표 3-22 > 행정자치부 법정서식 개선요청 결과(2007년 8월 20일)

부처	개선요청서식	개선서식	개선이행률
건설교통부령	81	69	85.19%
과학기술부령	5	5	100.00%
교육인적자원부령	5	0	0.00%
국방부령	32	5	15.63%
노동부령	36	19	52.78%
농림부령	61	4	6.56%
문화관광부령	8	2	25.00%
법무부령	24	3	12.50%
보건복지부령	56	4	7.14%
산업자원부령	20	1	5.00%
여성가족부령	3	0	0.00%
재정경제부령	70	0	0.00%
정보통신부령	7	0	0.00%
통일부령	3	2	66.67%
해양수산부령	48	4	8.33%
행정자치부령	73	0	0.00%
환경부령	40	0	0.00%
계	572	118	

□ 민간부문 : 부정이용에 대한 통제 강화

- 정보통신망법의 적용대상이 되는 개인정보보호의무 사업자가 확대되었다('04년 7월).

- 정보통신사업자, 여행사, 호텔, 항공사, 학원으로부터 콘도, 할인점, 백화점, 쇼핑센터가 추가되었다.
- 이에 따라 민간부문의 주민등록번호에 대한 부정사용에 대한 통제를 강화하려는 노력을 보이고 있다.
- 개인정보침해행위에 대한 벌칙을 강화하여 피싱 등 속이는 방법으로 개인정보를 수집하는 행위에 대하여는 3년 이하의 징역(06년 3월 시행)에 처하고, 주민번호의 단순 부정사용도 3년 이하의 징역(06년 9월 시행)에 처하도록 규정하였다.
- 한국정보보호진흥원이 사업자에 대한 개인정보 관리 실태를 현장점검, 서면조사 등을 통해 점검하고 있다.
  - 실태점검 실시 사업자 : ('05) 27,000개
  - 개인정보 수집 시 고지의무 준수율 증가 : ('04) 59 → ('05) 80%
  - 회원가입 시 주민등록번호 수집률 감소 : ('04) 93 → ('05) 77%
- 정보통신 서비스 제공자의 개인정보 관리 강화를 위한 구체적 기준을 시행하고 있다.
  - 대리점, 영업점 등에서 고객정보 다운로드 금지, 주민등록번호와 패스워드 저장·전송 시 암호화를 시행하고 있다(정보통신부, 개인정보의 기술적 관리적 보호조치 기준, 05년 3월).
  - 동시에 이동통신사 해지고객 정보보유기간을 6월 이내로 제한하고 개인정보 구비서류의 대리점 보관을 금지하고 있다('05년 10월).

## 나. 문제점 분석

### □ 기존 사용제한조치에 대한 평가

- 주민등록번호가 일반적으로 사용되고 있는 현실을 전제로 받아들인 상태에서 조치가 취해지고 있다.
  - － 법령서식의 경우, 전체 7,600여건의 법령서식이 주민등록번호를 사용하고 있으나 매우 제한적인 경우인 572건의 개선만을 요구하는 등, 기본적으로 법령서식에서 주민등록번호가 포괄적으로 사용되고 있는 현실을 받아들인 상태에서 사용개선을 꾀하고 있다.
  - － 민간부문에 대한 조치도 주민등록번호를 부정한 방법으로 유출하거나 취득하는 등의 행위에 대한 사후처벌을 위주로 하고 있어서, 역시 기본적으로 주민등록번호가 이용되는 현실은 그대로 받아들이고 아주 예외적인 주민등록번호 이용행태에 대해서만 제재를 가하고 있다.
- 결국 그동안의 조치는 주민등록번호가 일반적으로 사용되는 것이 허용되는 프레임에서 시작되는 조치였다.

### □ 현재 논의구조상의 문제점

- 지금까지 이용현황 및 법제 환경에 대한 분석 결과, 논의 구조상 주민등록번호를 이용하는 것 그 자체는 일단 하등 문제될 것이 없다는 전제위에서 논의가 출발하고 있다는 점을 발견할 수 있다.

- 신분확인을 위해 주민등록번호를 이용, 수집하는 것이 자연스러운 전제에서 출발하여 그 이용을 예외적으로 제한하는 것은 반대로 주민등록번호를 함부로 사용해서는 안 된다는 전제에서 시작하여 예외적으로 그것을 이용할 수 있다는 논의구조로 접근하는 것보다 훨씬 규제하기가 어렵다.
- 사업장이나 기관들에서 주민등록번호를 자유롭게 이용, 저장하는 것이 과연 정당한가? 국민의 세금으로 국가의 행정작용을 통해 형성된 주민등록번호체계는 개인의 동의를 통해 사사로이 처분될 수 있는 개인정보도 아니고(제1절 1. 주민등록번호의 의의와 기능 참조) 민간 부문의 사업자들이 고객관리를 위한 식별체계를 스스로 만들지 않고 이를 이용하는 것을 이미 무임승차에 비유하기도 하였다(제2절 1. 주민등록번호의 이용현황 참조).
- 주민등록번호의 범용을 억제하고 그 이용행태를 개선하고자 한다면, 인위적인 규제나 처벌보다는 현재의 논의구조를 제도적으로 어떻게 바꿀 수 있는지를 먼저 고려해야 할 것이다.

□ 실명확인 및 본인확인절차상 문제점

- 오프라인상 본인확인 및 인 증은 주민등록법에 따르면, 주민등록증이라는 공문서에 근거하여 본인임을 확인 및 인증하도록 하는 구조이다.

주민등록법 제25조 (주민등록증에 따른 확인)

국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 해당 업무를 수행할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 17세 이상의 자에 대하여 **성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인할 필요가 있으면** 증빙서류를 붙이지 아니하고 **주민등록증으로 확인하여**

야 한다. 다만, 대통령령으로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>80)</sup>

- 반면, 온라인에서는 주민등록증을 확인할 수 없기 때문에 공인인증서, I-PIN 등 기술적인 인증수단이 없는 한, 성명과 주민등록번호에 의존하여 본인을 확인하는 것이 현실이다.
- 결과적으로 오프라인에서는 주민등록증을 위조하는 등 복잡한 작업을 통해야 얻을 수 있는 것도 온라인에서는 이름과 주민등록번호만을 알아낸다면 쉽게 얻어 낼 수 있는 구조가 된다. (여기서 위조 및 부정사용 등으로 인한 처벌은 별개의 문제이다.)
- 이는 현재 일반화된 온라인 본인인증체계의 취약함이라고 밖에 볼 수 없다.

## 다. 논의구조 전환을 위한 제도개선의 필요성

### □ 개요

- 사용허용을 전제로 한 프레임에서 사용금지를 전제로 한 프레임으로의 변경이 요청된다.
  - 왜냐하면 모든 사용이 일단 허용되고 일정한 사용행태를 제한하고 금지하는 방식으로는 주민등록번호 사용행태를 변경시키는 것은 매우 비효율적이기 때문이다.

80) 1. 민원서류나 그 밖의 서류를 접수할 때  
2. 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때  
3. 그 밖에 신분을 확인하기 위하여 필요할 때

- 일단 사용이 금지되고 일정한 사용행태를 허용하는 방식으로 주민등록번호 사용의 프레임이 재구성하는 것이 필요하다. 즉, 주민등록번호 이용을 규제하는 쪽에서 왜 그것을 이용하면 안 되는지 설명하는 것이 아니라 이용하는 쪽에서 주민등록번호를 이용해야 하는 이유를 대도록 만들어야 한다.
- 그러나 주민등록번호제도에 있어서 프레임의 전환은 주민등록번호를 보호하는 데에는 효율적이지만, 반대로 그동안 주민등록번호를 사용함으로써 얻을 수 있는 공익을 상실해 버릴 수도 있기 때문에 이를 정당화 할 수 있을만한 논거들이 있어야 한다.
- 지금까지 제3장에서 살펴본 사항들 중에 그 논거가 될 수 있을 만한 사항들을 나열하면 다음과 같다.
  - ① 논거 1 : 지금까지 주민등록번호 노출현황 및 부문별 주민등록번호 사용현황분석 그리고 법제 환경분석의 결과들이 공통적으로 요구하고 있는 것은 주민등록번호의 사용제한 필요성이었다.
  - ② 논거 2 : 민간부문 주민등록번호 사용현황분석 결과에서도 알 수 있듯이, 그 동안 주민등록번호를 통해 누려온 이익이 무임승차였다.
  - ③ 논거 3 : 개인정보보호법안들이 공통적으로 일반적인 개인정보보호 보다 개인 고유의 식별번호에 대해 더 특별한 보호를 요청하고 있다.

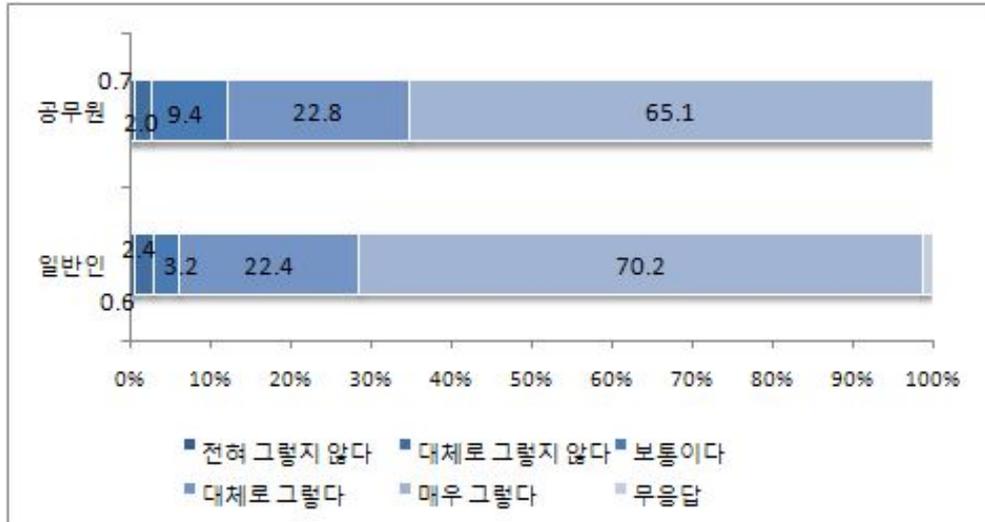
□ 주민등록담당 공무원과 일반인들을 대상으로 한 설문조사

- 실제로 본 연구를 위하여 실시한 설문조사에서 압도적으로 많은 사람들이 주민등록번호의 필요성이 법령으로 정하는 경우에만 제한적으로 주민등록번호를 수집·사용할 수 있도록 해야 된다는 태도를 취하고 있다(일반인 평균= 4.610; 공무원 평균=4.497).
- － 보다 구체적으로 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용을 허용하자는데 일반인의 92.6%, 공무원의 87.9%로서 압도적 다수가 찬성하고 있다.

<표 3-23> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	10(0.6%)	1(0.7%)	11(0.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	38(2.4%)	3(2.0%)	41(2.4%)
보통이다(3)	51(3.2%)	14(9.4%)	65(3.7%)
대체로 그렇다(4)	355(22.4%)	34(22.8%)	389(22.4%)
<b>매우 그렇다(5)</b>	<b>1,114(70.2%)</b>	<b>97(65.1%)</b>	<b>1,211(69.8%)</b>
무응답	19(1.2%)	0(0.0%)	19(1.1%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.610(0.725)	4.497(0.802)	4.600(0.732)

<그림 3-5> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용

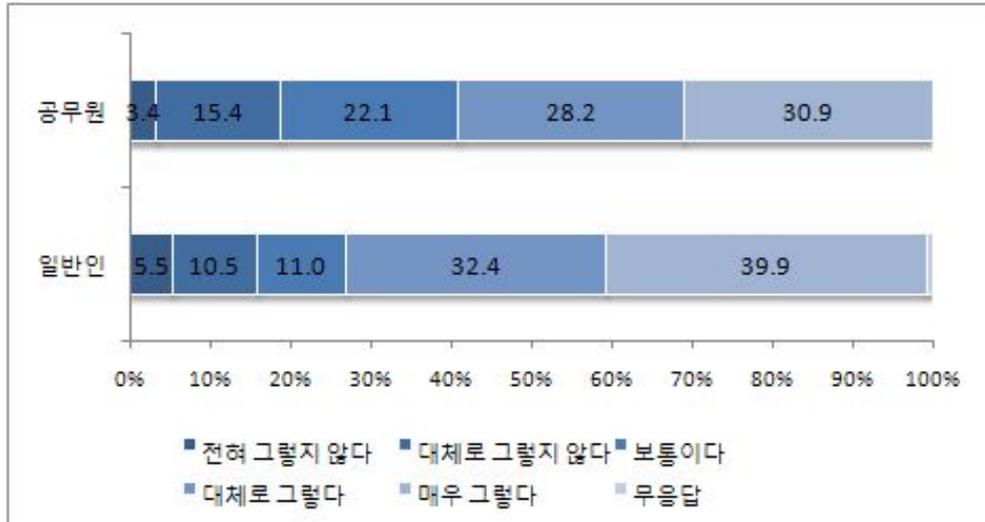


- 특히, 공공기관업무에만 주민등록번호를 사용해야 하고 민간부문에서는 주민등록번호의 사용을 통제해야 한다는 질문에 대해서도 상당히 높은 긍정적인 반응을 보였다(일반인 평균=3.914; 공무원 평균=3.678).

<표 3-24> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	88(5.5%)	5(3.4%)	93(5.4%)
대체로 그렇지 않다(2)	166(10.5%)	23(15.4%)	189(10.9%)
보통이다(3)	174(11.0%)	33(22.1%)	207(11.9%)
대체로 그렇다(4)	514(32.4%)	42(28.2%)	556(32.0%)
<b>매우 그렇다(5)</b>	<b>634(39.9%)</b>	<b>46(30.9%)</b>	<b>680(39.2%)</b>
무응답	11(0.7%)	0(0.0%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.914(1.196)	3.678(1.164)	3.893(1.195)

<그림 3-6> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제



#### 4. 주민등록번호제도 개선방안

##### 가. 법령정비

###### □ 주민등록번호 사용의 원칙적 제한의 명시

- 프레임 바꾸기 위해서는 원칙적으로 주민등록업무 이외에 주민등록번호를 사용할 수 없도록 법으로 명시하여 규정해야 한다.

- 다만, 법률 및 법령에 따른 사용, 관리주체인 행정자치부나 관련 심의위원회에서 허용하는 경우와 같이 예외적인 사례를 남겨둘 수 있다.

- 그 예외범위를 현실에 맞게 구체화하기 위해서는 기존에 주민등록번호를 사용하던 영역에서 주민등록번호의 사용이 필요한 영역과 불필요한 영역을 구분해 내야 할 것이다.

□ 필요영역에 대한 예외적 사용 허가의 법적 근거 구축

- 주민등록업무 이외에 원칙적으로 다음의 예외에 해당하는 경우에만 주민등록번호를 사용할 수 있도록 법률에 규정을 둔다.

- ① 다른 법률의 특별규정이 있는 경우
- ② 행정정보 공동활용 등을 위하여 필요한 경우로써 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우
- ③ 행정자치부 장관이 '주민등록정보심의위원회'(가칭)<sup>81)</sup>의 심의를 거쳐 주민등록번호의 사용이 특히 필요하다고 인정하는 경우

□ 주민등록번호와 개인정보의 규범적 차이

- 공공기관 개인정보보호법 등 개인정보보호와 관련된 법률이나 법률 안에서는 예외사유로서 원칙적으로 본인의 동의에 따른 예외적 이용을 허용해 놓고 있으나 그것은 어디까지나 그 객체가 개인이 처분할 수 있는 개인정보일 경우를 말하는 것이다.
- 주민등록번호는 일부 개인정보로서의 성격도 가지지만 국가가 행정편의를 위해 개발한 번호체계로서 공적 정보이기도 하다. 따라서 온전히 개인에게 그 정보를 처분할 수 있는 권리를 부여할 이유는 없기 때문에 본인의 동의에 따른 예외적 이용은 고려하지 않았다.

81) 주민등록정보심의위원회는 아래 예외적 사용허가 영역에 대한 감독·규제시스템 구축 부분 참조.

- 예외적 사용허가 영역에 대한 감독·규제시스템 구축
  - 현재 주민등록법에 규정되어 있는 “주민등록전산정보자료제공심의위원회”를 “주민등록정보심의위원회”로 확대 개편하여 주민등록번호의 사용 등에 관하여 심의할 수 있도록 한다.
  
- 벌칙 규제의 강화
  - 현재는 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 주민등록번호의 부정한 습득 및 사용행위까지만 벌칙규정이 있다.
  - 주민등록번호는 주민등록업무와 관련됐거나 기타 법령에 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 사용될 수 없으므로, 이를 위반하고 주민등록번호를 수집·사용하는 경우에는 법에 따라 벌칙을 가한다.
    - 벌칙의 수준은 1,000만원 이하의 과태료이다.

## 나. 기타 제도정비

- 주민등록번호 수요 억제를 위한 제도정비의 병행
  - 주민등록번호는 개인을 고유하게 특정할 수 있다는 유용함 때문에 광범위하게 사용되고 있다. 현실적으로 주민등록번호의 식별체계는 공공영역에서는 물론 민간영역에서도 정보화의 핵심기반으로서 광범위하게 적용되고 있다.<sup>82)</sup>

- 이런 현실로 인해 주민등록번호를 원칙적으로 금지시킨다고 하더라도 저항이나 기존 법령과의 충돌이 발생하거나 예외가 넓어지는 현상이 발생하는 것을 막을 수는 없다. 그렇게 되면 규범의 실효성을 담보할 수 없게 된다.
- 따라서 근본적으로 주민등록번호의 사용과 수요를 줄이려는 노력이 병행되어야 한다.
  - － 이미 앞서 살펴보았듯이, 법령서식 및 공공기관에서의 주민등록번호 수집관행은 민간에서의 주민등록번호의 수집과 연결된다. 따라서 업무영역에 상관없이 일반적으로 국민의 주민등록번호를 요구하는 법령서식에 대한 재검토와 개선작업은 지속되어야 할 것이다.

□ 사이버스페이스 상의 대체번호 등의 사용 활성화

- 정보통신부의 I-PIN사업과 같이 인터넷상에서 주민번호 이외의 대체번호로서 개인을 식별할 수 있는 장치(PIN)를 개발하여 대체 활용하도록 한다.
- 주민등록번호 또는 I-PIN을 사용하지 않을 경우 주민등록증 발급번호를 대응할 수 있다. 이 경우 주민등록증을 발급받지 않는 17세 이하 국민의 경우 청소년증이나 학생증 등의 대안을 고려할 수 있다.

□ 행정자치부 홈페이지의 활용방안

---

82) 김일환, “주민등록번호의 위헌성여부에 관한 고찰”, 헌법학연구 제1권 3호, 2005.9, 325쪽.

- 행정자치부 홈페이지에 사이트를 신설하여 실제시간에 주민번호를 확인하는 서비스를 제공함으로써 주민번호의 사용을 대체하는 방법을 도입할 수 있다.

## 5. 구체적인 법령정비 방안

### 가. 방안 1 : 별도의 입법방안

- 개인정보보호법안과 같이 별도의 법률에서 주민등록번호의 이용을 원칙적으로 금지시키는 방안
- 문제점 : 현재 계류 중인 개인정보보호법안은 주민등록번호만이 아니라 개인정보의 전반적인 사용제한을 그 내용으로 하고 있고, 관리 감독 기구에 대한 문제에 있어서도 논쟁의 여지가 많아서 이들 법률안들을 통해 주민등록번호의 원칙적 사용금지를 명시하는 것은 생각보다 어렵고 주민등록업무와 관련된 주민등록번호에 관한 규정을 꼭 그렇게 별도의 입법을 통해야 할 필요성도 그렇게 크지 않다.

### 나. 방안 2 : 주민등록법 개정방안

- 주민등록사무, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우, 그리고 행자부장관이 인정하는 경우만 사용토록 하고 위반할 경우 벌칙을 가한다. 단, 법시행전에 일정기간 유예기간을 둔다.
- “주민등록전산정보자료제공심의위원회”의 기능을 주민등록번호 사

용 심의에 관한 관할사항을 추가하여 “주민등록정보심의위원회”로 확대 개편한다.

- 그 간 사용해 오던 사안에 대해서는 사용중지나 법령개정을 요구할 수 있도록 하고 위반할 경우 과태료를 부과한다.
- 이를 반영한 신규조문 대조표는 다음과 같다.

현행	개정안
제1조 (목적) 이 법은 시(특별시·광역시는 제외한다. 이하 같다)·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편의를 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것을 목적으로 한다.	제1조* (목적)----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>하며</u> <u>주민등록번호를 포함한 주민등록정보를 효율적으로 이용하고 오·남용으로 부터 정보주체의 주민등록정보를 보호함을 목적으로 한다.</u>

\* 주민등록번호 보호라는 별도의 규정을 신설하기 위하여 목적 규정을 변경

현행	개정안
<신 설>	제7조의2(주민등록번호의 보호) <u>①주민등록번호는 주민등록법에 따른 주민등록사무외의 목적으로 사용(수집, 제공 등 그 밖의 이와 유사한 일체의 행위 또는 활동을 포함한다. 이하 같다)하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우</u>

	<p>에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우</p> <p>2. 행정정보공동활용 등을 위하여 필요한 경우로서 다른 법령*에 특별한 규정이 있는 경우</p> <p>3. 법 제17조의7 규정에서 규정한 주민등록지 확인이 필요한 계약 등의 체결 또는 이행을 위하여 필요한 경우 등 행정자치부장관이 주민등록정보심의위원회의의 심의를 거쳐 주민등록번호의 사용이 특히 필요하다고 인정하는 경우**</p> <p>②제1항제2호 규정에 따라 주민등록번호를 사용하는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 행정자치부장관과 사전협의를 거쳐야 하며, 행정자치부장관은 관련의견을 제출할 수 있다. 이 경우 의견을 제출받은 기관은 특별한 이유가 없는 이상 이에 따라야 한다. 기존에 주민등록번호를 사용하도록 규정하고 있는 법령에 대해서도 같다.***</p>
--	--

\* 각종 법령 서식상의 주민등록번호 기재를 일단은 이 법에 수용하기 위해 법령이라는 표현 사용.

\*\* 번호 사용의 갑작스런 중단은 사회적 혼란을 초래할 수 있으므로, 별도의 전문적인 심의를 거쳐 필요한 경우 번호를 사용할 수 있도록 함. 예) 금융기관 및 공공기관 등에서 사용하는 경우.

\*\*\* 주민등록번호를 사용하도록 규정하는 법령을 제·개정할 때 행정자치부와 사전협의를 거치도록 함

현행	개정안
	<p>③행정자치부 장관은 기존에 다른 법령의 근거 규정 없이 주민등록번호를 사용하던 사안에 대하여 관계 기관 의견 청취 및 주민등록정보심의위원회의 타당성 심사를 거쳐 관할 시장·군수·구청장으로 하여금 30일 이상의 기간을 정하여 주민등록번호의 사용 중지를 명할 수 있으며, 요청을 받은 기관은 특별한 이유가 없는 이상 이에 따라야 한다.*</p> <p>④제3항 규정에 의한 사용 중지 명령에 불복이 있는 자는 처분의 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 그 사유를 갖춰 당해 시장·군수·구청장에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 당해 시장·군수·구청장은 행정자치부장관에게 그 사실을 통보하여야 하고, 행정자치부장관은 통보받은 날로부터 60일 이내에 심사 결정한 다음 그 심사결과를 시장·군수·구청장으로 하여금 신청인에게 통지하게 하여야 한다.**</p> <p>⑤제4항 규정에 의한 이의신청을 제기한 경우로써 그 명령의 이행 또는 절차의 속행으로 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청이나 직권에 의하여 그 명령의 이행 또는 절차의 속행에 대한 정지(이하 “집행정지”라 한다)를 결정할 수 있으며, 집행정지 결정 후에 그 정지 사유가 없</p>

	어진 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 집행정지의 결정을 취소할 수 있다.**
--	--

\* 기존의 법적 근거 없이 주민등록번호를 사용하던 영역에 대해서도 개선조치를 할 수 있도록 함.

\*\* 처분에 대한 이의신청 및 집행정지권한을 부여함으로써 행정절차적 측면을 보완함.

현행	개정안
<p>제33조 (주민등록전산정보자료제공심의위원회) ① 전산자료의 이용·활용 및 제공에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정자치부에 주민등록전산정보자료제공심의위원회를 둔다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>②(생략)</p>	<p>제33조 (주민등록정보심의위원회) ① 주민등록정보의 이용·활용 및 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정자치부에 주민등록정보심의위원회를 둔다.*</p> <p>1. 제7조의2 규정에 의한 주민등록번호 사용 심의에 관한 사항</p> <p>2. ~ 4. (현행 1호 ~ 3호와 같음)</p> <p>②(현행과 같음)</p>

\* 주민등록정보심의위원회는 별도 신설 없이 기존의 주민등록전산정보자료제공심의위원회를 확대 개편함

현행	개정안
<p>제40조 (과태료) ① ~ ③(생략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장이 부과·징수한다.</p>	<p>제40조 (과태료) ① ~ ③(현행과 같음)</p> <p>④ 정당한 사유없이 제7조의2 제1항 및 제2항 규정에 의한 본인의 동의 없이 주민등록번호를 사용한 경우, 제2항 규정에 위반하여 불이익을 준 경우 및 제3항 규정에 의한 조치 및 제7항</p>

<p>⑤ 제4항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지받은 날부터 30일 이내에 해당 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 제기할 수 있다.</p> <p>⑥ 제4항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제5항에 따라 이의를 제기하면 해당 시장·군수 또는 구청장은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료 재판을 한다.</p> <p>⑦ 제5항에 따른 기간에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 내지 아니하면 지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p>	<p>규정에 의한 명령에 따르지 않은 경우에는 1000만원 이하의 과태료에 처한다.*</p> <p>⑤ 제1항 내지 제3항의 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장이 부과·징수하며, 제4항의 과태료는 개인의 경우에는 주민등록지 시장·군수·구청장이 법인의 경우에는 법인 소재지 관할 시장·군수·구청장이 각각 부과·징수한다.**</p> <p>⑥ 제5항-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>⑦ 제5항-----제6항</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>⑧ 제6항-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>
---	--

\* 과도한 범죄자양산 우려가 있기 때문에 집행력 확보 수단으로 과태료만을 부과.

\*\* 주민등록을 관장하는 시장·군수·구청장이 과태료를 부과·징수토록 함.

## 6. 본인확인절차 등 제도보완방안에 대한 검토

### 가. 본인확인절차의 문제점과 변화의 필요성

#### □ 기존 온라인 본인확인절차상 문제점

##### ○ 통상의 온/오프라인에서의 본인확인과정 검토

－ 오프라인에서는 일반적으로 본인확인을 위해 신분증을 제시하면, 신분증의 사진과 그것을 제시한 자를 비교한다. 사진이 훼손되거나 용모가 변경되어 확인할 수 없는 경우에는 경찰서에서 보다 정확하게 지문으로 신분확인을 할 수도 있다.

－ 온라인에서는 실명확인을 한다며 입력하라고 요구하는 정보는 일반적으로 성명, 주민등록번호뿐이다. 주로 신규회원의 경우에는 이 두 정보 이외에 본인을 확인할 수 있는 방법이 없다. 기존회원의 본인 여부를 확인하기 위해 이동통신수단에 인증코드를 전송하여 확인하는 방법이 사용되기도 한다.

○ 오프라인과 온라인에서 일반적으로 행해지는 본인확인 과정을 분석하면 다음의 표와 같다.

<표 3-25> 온/오프라인 본인확인과정 분석

적용공간	오프라인	온라인
주요확인수단	주민등록증	주민등록번호
확인수단의 특성	공문서	(주민등록)정보

본인확인 주로 이용되는 정보	성명과 사진 및 지문	성명과 주민등록번호
본인으로 확인되는 자	주민등록증을 소지한 자	주민등록번호 등의 정보를 제공하는 자
오·남용의 조건	공문서의 위조 및 변조	허위정보의 제작 및 사용, 주민등록정보의 유출

- 오프라인의 경우 주민등록증을 중심으로 본인확인이 이루어지기 때문에 공문서를 위조 혹은 변조하지 않는 한 이를 도용하기가 어렵다.
- 한편, 온라인의 경우는 일정한 내용의 정보를 사용하기 때문에 해당 정보가 통제되는 정도에 따라 그것을 도용의 위험정도가 결정된다. 주민등록번호의 경우는 이미 그 이용현황 및 노출현황에서 살펴본 바와 같이 현재 제대로 통제되지 못하고 있다.
- 결과적으로 온라인의 주민등록번호 중심의 본인확인절차(이하 '주민등록번호인증')는 오프라인의 주민등록증 중심의 본인확인절차(이하 '주민등록증인증')보다 신뢰하기 어려운 본인확인체계라고 판단된다.

□ 온라인에서의 본인확인체계의 변동 필요성

- 온라인에서 이뤄지는 주민등록번호인증의 관행을 주민등록번호의 오·남용을 막기 위해 그리고 주민등록법에 따라서 주민등록증인증 수준으로 변동시킬 필요가 있다.

- 온라인에서 일반적으로 이용되는 주민등록번호인증은 이미 도용가능성 및 개인정보의 침해위험에 많이 노출되어 있다. 그리고 이는 민간부문의 주민등록번호 이용현황조사에서 살펴봤듯이, 주민등록번호가 범용되는 주요 원인 중 하나이다. 따라서 이와 같은 주민등록번호를 이용한 본인확인절차는 변동되어야 할 것이다.
- 주민등록법 제25조는 본인확인을 위해 번거롭게 민원인에게 주민등록증 이외의 서류를 요구하는 것을 막기 위해 주민등록증으로 이를 확인하도록 규정하고 있다.
  - － 이 규정이 민원인에게 과도하게 본인확인 자료제출을 요구하는 것을 막는 규정이지만 한편으로 신분확인을 위한 통일된 수단을 제공하려는 의도도 확인할 수 있다.
  - － 주민등록법은 주민등록증을 중심으로 신분확인을 위한 제도를 구성하고 있다고 볼 수 있다. 주민등록번호인증은 주민등록법이 예정하고 있는 것과는 확실히 다른 신분확인체계일뿐더러 통제수준도 낮다고 평가할 수 있다.
  - － 결과적으로 주민등록법에서 예정하는 본인확인절차에 부합하는 본인확인절차는 주민등록증인증절차이다.

## 나. 본인확인절차의 변화

- 온라인상 주민등록증인증의 의미
  - 주민등록증인증은 기본적으로 주민등록증을 소지한 사람을 확인하

는 절차이다.

- 주민등록번호인증으로는 주민등록정보를 알고 있는 자를 확인할 수 있을 뿐이지만, 주민등록증인증은 주민등록증을 소지한 자를 확인하기 위한 절차이다.
- o 주민등록증인증이 주민등록번호인증보다 안전하다고 볼 수 있는 이유는 “본인 = 주민등록번호를 알고 있는 사람”보다는 “본인 = 등록된 주민등록증을 소지하고 있는 사람”이 본인을 확인하는데 더 정확도가 높다고 판단되기 때문이다.

□ 온라인상 주민등록증인증의 조건

① 증발급번호체계 도입

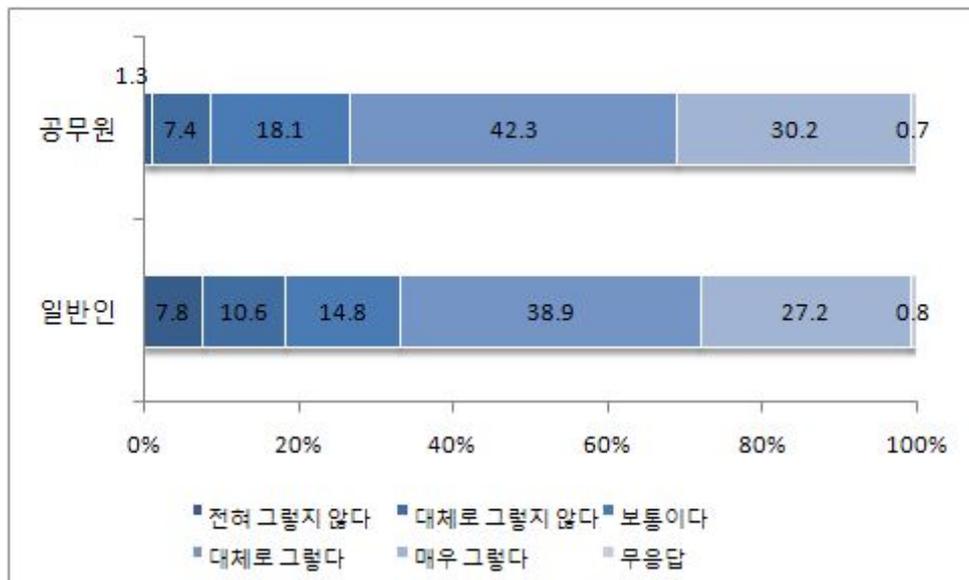
- 현재 주민등록증에는 주민등록번호는 있어도 주민등록증에 대한 통제번호는 없다. 따라서 온라인에서 주민등록증 자체를 인증하거나 확인할 방법이 없다.
- 예를 들어, 신용카드의 경우 카드번호, 유효기간, CVS번호 등을 사용하여 온라인에서 신용카드를 인증한다.
- 주민등록증을 온라인에서 확인하고 인증할 수단으로서 주민등록증 발급번호체계가 도입될 필요가 있다. 그러나 이를 도입하기 위해서는 현행 주민등록증으로는 불가능하므로 새로운 주민등록증을 발급하면서 실시해야 할 것이다.
- o 주민등록증에 대한 설문조사 결과에서도 주민등록증에 인증정보를

추가 수록하여 온라인에서 신분확인수단으로 사용할 수 있게 해야 한다고 일반인의 66.1%, 공무원의 72.5%가 응답했다.

<표 3-26> 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서 신분 확인할 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	123(7.8%)	2(1.3%)	125(7.2%)
대체로 그렇지 않다(2)	169(10.6%)	11(7.4%)	180(10.4%)
보통이다(3)	235(14.8%)	27(18.1%)	262(15.1%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>617(38.9%)</b>	<b>63(42.3%)</b>	<b>680(39.2%)</b>
매우 그렇다(5)	431(27.2%)	45(30.2%)	476(27.4%)
무응답	12(0.8%)	1(0.7%)	13(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.676(1.204)	3.932(0.952)	3.698(1.187)

<그림 3-7> 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서 신분 확인할 필요



## ② 신속한 주민등록증의 재발급

- 주민등록증을 번호로 통제할 수 있다고 하더라도 주민등록증이 분실된 경우 도용될 위험성은 여전히 존재한다.
- 이를 보완하기 위해서는 우선 주민등록증 분실신고를 신속하게 반영하고 새로운 통제번호를 가진 주민등록증을 발행해 줄 수 있어야 한다.
- 한편, 타인에 의해 주민등록증이 발행되는 것을 막기 위한 보완조치(ex. 지문을 통한 통제)와 주민등록증이 남발되는 것을 방지하한 통제조치(ex. 수수료 인상)가 병행되어야 한다.

## ③ 증발급번호 수집금지과 증발급번호 확인시스템

- 주민등록번호와 같이 주민등록증발급번호가 범용되는 경우 현재 주민등록번호인증절차가 가지고 있는 폐단이 반복될 우려가 있다. 뿐만 아니라 그렇게 되면 도난 및 분실하여 주민등록증을 재발급 받게 된 경우 이용자가 스스로 가입한 홈페이지에 방문하여 일일이 증발급번호를 갱신해야 한다.
- 주민등록번호와 마찬가지로 주민등록증발급번호도 수집되어서는 안 된다는 인식을 심어줘야 한다.
- 온라인에서 주민등록번호와 주민등록증발급번호에 대한 수집을 금하면서 이를 본인확인수단으로 이용될 수 있게 하기 위해서는 이를

온라인상으로 바로바로 확인해줄 수 있는 시스템이 제공되어야 한다.

④ 주요 온라인 서비스에서의 사용

- 전반적으로 본인확인체계가 주민등록증인증으로 전환되게 하기 위해서는 공공, 의료, 금융 등 주요 온라인 서비스에서 먼저 이 체계를 도입해 쓰도록 해야 할 것이다.

□ 주민등록증인증 도입의 기대효과

- 온라인상 주민등록번호의 인증기능의 약화되어 그 이용가치가 떨어진다. 이는 주민등록번호의 오·남용 욕구를 떨어뜨릴 수 있다.
- 주민등록번호를 식별수단으로만 이용하게 되면 굳이 주민등록번호를 수집하여 저장해 놓을 이유도 줄어들게 된다.
- 결과적으로 주민등록번호의 범용을 억제할 수 있는 조건을 만들 수 있게 된다.

**다. 주민등록번호 대체수단들의 검토**

- 주민등록번호가 인증수단으로 사용되는 것을 막고 식별수단으로만 사용되게 된다면, 그것을 대체할 수단을 찾기는 한층 쉬워진다.

□ 대체수단 검토

- 주민등록번호 말고 기본적으로 개인신상정보로서 많이 제공되는 정보가 성명 혹은 한자성명, 생년월일, 주소, 연락처 등이 있다. 이들 중에서 주민등록번호를 대체할 만한 것을 찾아 볼 수 있을 것이다.

① 성명 : 성명은 특정인을 지칭하는 기본적인 단어로서 가장 대표적이고 기본적인 식별자로서 동명이인으로 혼선이 발생할 가능성이 있고 정확한 식별을 위해서는 주민등록번호와 같은 부가적인 정보수집이 요구된다.

② 한자성명: 주민등록번호만큼 효과적인 식별자라고 볼 수 있지만 가독성이 떨어지고, 순한글성명의 경우에는 적용될 수 없으며, 전산화하여 정렬하기 곤란하다는 단점이 있다.

③ 생년월일 : 이 체계는 음력, 양력, 주민등록상 생일과 실제 생일 등 다양한 체계로 이용되고 있다. 따라서 사적인 구별자로서 역할을 할 수는 있지만 일률적으로 파악할 수 있는 불가결성(indispensability)을 가지는 식별자라고 볼 수는 없다. 만약 주민등록제도를 전제로 '주민등록상 생년월일'로서 그 이용을 강제한다면 주민등록번호를 대체할만한 식별수단으로 볼 수도 있다.

④ 주소 : 주소는 개인에게 전속되는 유일한 요소도 아니고, 실제 주소와 서류상 주소는 얼마든지 다를 수 있어서 역시 일률적인 식별자가 되기는 곤란하다고 할 수 있다. 게다가 주소를 수집하는 본래 목적이라고 할 수 있는 우편물의 정확한 발송을 위해서는

서류상의 주소만을 쓰도록 강제하기도 곤란하여 주민등록상 생년월일과는 다른 처지에 있다.

⑤ 연락처 : 주소와 마찬가지로 볼 수 있다.

□ 설문조사

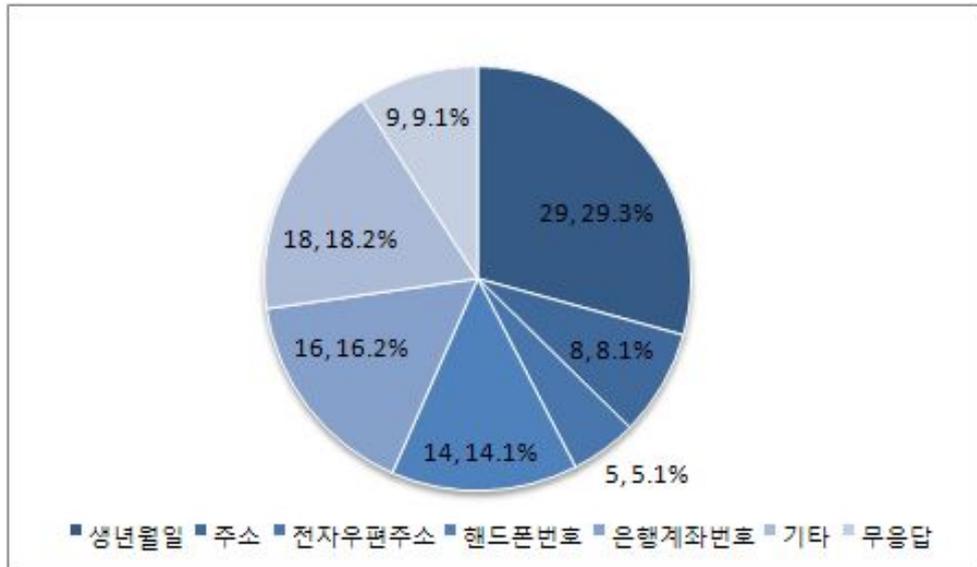
- 이와 같은 검토를 토대로 주민등록번호를 대체할 수단에 대해 설문 조사를 했다. 그 결과는 다음과 같다.

<표 3-27> 본인 식별을 위한 대체 수단

응답(5점 척도)	공무원
<b>생년월일(1)</b>	<b>29(29.3%)</b>
주소(2)	8(8.1%)
전자우편주소(3)	5(5.1%)
핸드폰번호(4)	14(14.1%)
은행계좌번호(5)	16(16.2%)
기타(6)	18(18.2%)
무응답	9(9.1%)
합 계	99(100.0%)

\* 기타 의견 : 공인인증서(5), 지문(2), 의료보험번호(2), 홍채, 생년월일+주소, 생년월일+핸드폰번호 등

<그림 3-8> 본인 식별을 위한 대체 수단



□ 검토의 결과

- 주민등록번호의 식별기능은 '주민등록상 생일'로 상당부분 대체가능할 것으로 보인다.

**7. 홍보방안**

□ 홍보의 주안점

- 주민등록번호가 주민등록관련업무 이외에 원칙적으로 사용될 수 없다는 것을 국민들이 명확히 인식할 수 있게 하는 것이 중요하다.
- 그 동안 주민등록번호가 오·남용됨으로써 발생하는 '위험'을 인식할

수 있게 한다.

- 주민등록번호로서 공공부문과 민간부문의 개인정보가 모두 통합됨으로써 발생하게 될 국민 개개인의 프라이버시 및 개인정보자기결정권에 대한 위협 상황을 지적할 수 있다. 예를 들면, 개인의 주민등록번호 도용으로 인한 피해, 주민등록번호 오·남용 사례가 있다.
- 국가 차원에서도 국가정보인 주민등록정보의 해외유출의 심각성이 지적될 수 있다. 특히 최근 중국, 대만 등에 유출된 주민등록번호와 인터넷 피싱 사례가 많다.

□ 홍보방안

- 기본적으로 제한 법령에 대한 광고와 캠페인, 공청회, 제도개선도우미 등을 동원하여 적극적으로 홍보한다.
- 법이 개정되기 전에는 주로 주민등록번호 사용제한 법령에 대한 세미나 및 공청회 등을 개최하여 학계 및 정계의 의견을 수렴하고 홍보한다.
- 법이 개정된 이후에는 언론보도 등을 통해 다음 사항들에 대해 홍보한다.
  - 허가 없이 주민등록번호를 요구하는 기관 및 홈페이지 신고 접수
  - 신고된 기관에 대한 즉각적인 시정조치 및 홍보

## 제5절 번호유출 등으로 인한 피해자 등 구제방안

### 1. 주민등록번호 유출의 심각성

- 이미 앞에서도 살펴본 바와 같이 리니지게임 명의도용사건을 비롯하여 이미 주민등록번호는 상당히 많이 유출되어 있다.
- － 국내에서는 온라인 등에서 주민등록번호가 유출 및 오·남용되는 사례가 빈번히 발생하고 있다.
- － 특히, 중국, 대만 등에 유출된 주민등록번호의 경우에는 한국의 행정 및 사법의 관할권(jurisdiction)이 미치지 못하고 있다.

<표 3-28> 한국인 주민등록번호가 노출된 중국, 대만 사이트 현황(단위: 건)

정부	구분	2006년 8월	2006년 9월	2007년 2월	2007년 4월	2007년 6월
중국	노출사이트	210	276	196	262	256
	노출 웹페이지	320	530	409	465	452
	노출건수	72,123	52,893	82,095	72,302	76,427
	정부삭제 요청시점		9/27			6/8
대만	노출사이트		7	8	24	34
	노출 웹페이지		11	21	43	55
	노출건수		166	2,107	2,597	2,751
	정부삭제 요청시점		9/18	3/19		

※자료: 정보통신부 내부자료(2007)

## 2. 해결방안

### 가. 주민등록번호의 사용제한

- 타인의 주민등록번호를 유출하거나 부정하게 사용하는 행위에 대한 처벌을 강화하는 한편, 사회 전반적으로 주민등록번호만을 인증수단으로 - 예를 들어 신원확인 수단으로 사용해서 어떤 급부를 제공하는 것을 제한하여 이미 유출된 주민등록번호가 더 이상 쓸모없게 만드는 방안이다.
- 그러나 이것은 주민등록번호가 유출된 피해자들을 구제하기 위한 직접적인 해결방안이라고 보기는 어렵다. 그러나 이것은 가장 근본적인 해결책일 수도 있다.

### 나. 주민등록번호 체계의 변환

#### □ 주민등록번호 체계의 변환에 대한 설문조사 결과

- 현행 13숫자로 구성되어 있는 주민등록번호 체계를 변환하는 것은 일거에 이미 유출된 주민등록번호를 무효화 시킬 수 있는 방법으로 검토해 볼 수 있는 방안이다.
- 그러나 많은 비용과 부작용이 예상되는 방법으로서 그 타당성을 재고해 봐야 하는 방안이다.
- 주민등록번호 체계변환에 대한 실무 공무원들의 의견을 조사한 결

과, 주민등록번호 유출의 심각성에 대하여 77.2%가 주민등록번호의 유출이 심각하다고 생각하고 있었다.

<표 3-29> 주민등록번호 유출의 심각성

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	115(77.2%)
아니오(2)	29(19.5%)
무응답	5(3.4%)
합 계	149(100.0%)
평 균(표준편차)	1.201(0.402)

<그림 3-9> 주민등록번호 유출의 심각성



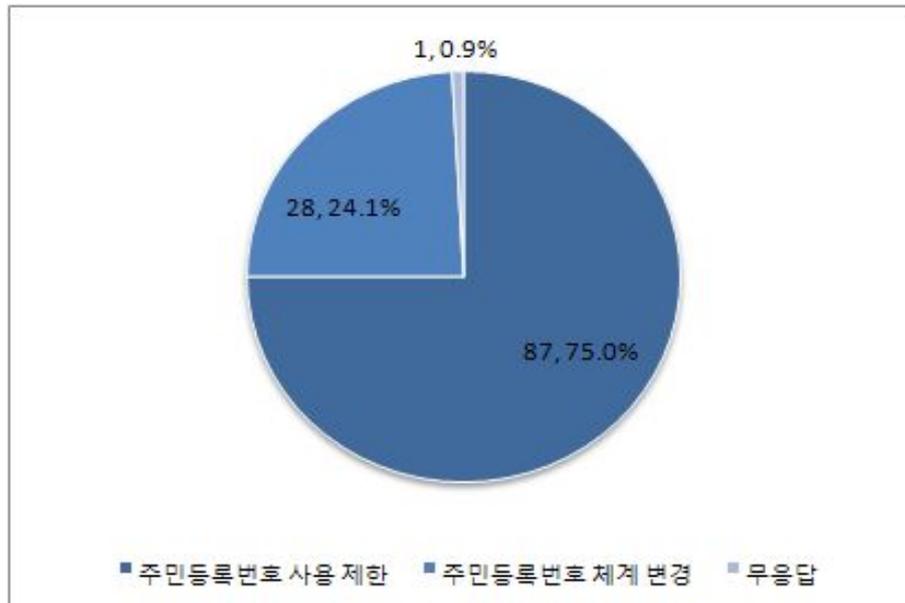
- 그러나 실무공무원들은 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안으로 주민등록번호 체계의 변경에 대해서는 기존의 주민등록

번호체계를 유지하되 그 사용을 제한하는 방안을 훨씬 더 선호하는 것으로 나타났다(사용제한 75%, 체계변경 24.1%).

<표 3-30> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안

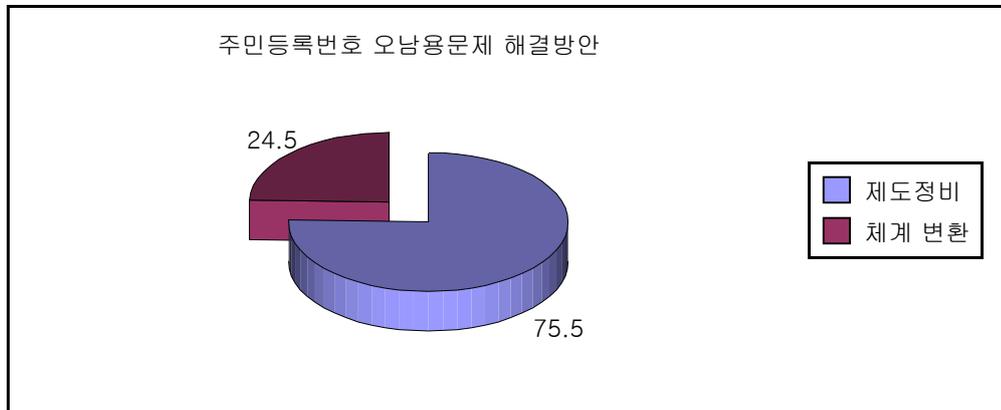
응답(2점 척도)	공무원
주민등록번호 사용 제한(1)	87(75.0%)
주민등록번호 체계 변경(2)	28(24.1%)
무응답	1(0.9%)
합 계	116(100.0%)
평 균(표준편차)	1.243(0.431)

<그림 3-10> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안



- 주민등록번호 체계변환에 대한 일반인들의 의견에 있어서 2004년 10월-11월 사이에 이루어진 주민등록번호체계 경신타당성에 대한 설문조사 결과에서도, 대체로 주민등록번호의 체계를 변환하는 것보다 제도정비를 통한 해결을 더 선호하는 것으로 드러났다.<sup>83)</sup>
  - － 설문조사에서는 주민등록번호 유출로 인한 피해경험이 있다고 답한 사람들 중에서도 무려 71.2%가 체계 변환보다는 제도 정비를 통해 해결하는 것을 선호하는 것으로 드러났다.
  - － 행정자치부의 설문조사와 이 연구의 설문조사 결과에 따르면, 현행 체계를 유지하며 법체계를 정비하여 주민등록번호의 문제점을 해결해야 한다는 의견이 우세하다는 것을 말해준다.

<그림 3-11> 주민등록번호 오·남용문제 해결방안 선호도(일반인)



※자료 : 김성희, 황보열(2004.11), 주민등록번호체계 경신타당성 조사 및 발전방향

83) 김성희, 황보열 외, 주민등록번호체계 경신타당성 조사 및 발전방향 연구, 행정자치부, 2004.11, 77-79쪽.

□ 주민등록번호 체계변환의 비용 및 부작용

- 주민등록번호 체계변환에 따른 비용과 부작용은 경제적 비용, 행정적 비용, 그리고 정체성 및 일관성 문제 등이 존재한다.

① 경제적 비용 : 주민등록번호를 바꾸면, 주민등록증을 전면 교체해야 할 뿐 아니라 현재 정부와 공공기관의 전산망에 사용되고 있는 데이터베이스의 전면 수정이 불가피하기 때문에 많은 경제적인 비용이 소요될 것으로 일단 예상이 된다.

② 정체성 문제 : 주민의 과거기록이 번호체계의 변경과 함께 그 연속성이 끊어질 우려가 크다. 그래서 이를 연결하는 식별자가 자주 변경될 경우에는 해당 개인의 정체성에 큰 혼란을 야기할 수 있다.

③ 행정상 혼란 : 주민등록번호 변경은 번호체계 그 자체뿐만 아니라 이것을 이용하는 공공, 민간 부분에 혼란을 줄 수 있으므로 조심히 다루어야함(ex.금융부실 은폐 목적의 호적세탁 등으로 인한 부작용)

□ 검토 결과

- 종합적으로 검토하면, 주민등록번호가 이미 유출되어서 오·남용의 피해가 발생하는 것은 사실이지만 그 해결책으로 주민등록번호의 체계를 변환하는 것은 크게 설득력이 없는 것으로 보인다.

## 다. 주민등록번호의 재발급

### □ 주민등록번호 재발급에 대한 융통성 부여

- 이 방안은 예를 들어 범죄에 도용된 경우 혹은 그로인해 피해를 받은 경우와 같이 확실한 피해가 있는 경우를 정정사유에 추가시켜 재발급사유를 넓혀주는 방안이다.
- － 현재 주민등록번호 재발급은 매우 어려운 절차를 거쳐 가능하게 되어 있다.

### □ 현행 주민등록번호 변경 방법

- 주민등록법 시행령에 규정된 주민등록번호를 변경사유는 다음과 같다.
- ① 법 제13조의2(현행법 제14조)의 규정에 의하여 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 때 (시행령 제8조 제1항 1호)
- ② 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 때 (시행령 제8조 제1항 2호)
- ③ 주민등록번호의 오류가 있음을 발견한 때 (시행령 제8조 제1항 3호)

주민등록법 시행령 제8조 (주민등록번호의 정정)

①주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 "

주민등록지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 발생한 때에는 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 "번호부여지의 시장·군수 또는 구청장"이라 한다)에게 별지 제7호서식에 의하여 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.

1. 법 제13조의2(현행법 제14조)의 규정에 의하여 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 때
  2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 때
  3. 주민등록번호의 오류가 있음을 발견한 때
- (② ~ ④ 생략)

- － 위 시행령 제8조 제1항 1호에 따르면, 「가족관계 등록 등에 관한 법률」에 정해진 절차에 따른 신고로서 생년월일 및 성별이 변경된 경우에 주민등록번호의 변경이 가능하다.

주민등록법 시행령 제18조(호적신고 등에 의한 주민등록표의 정리)  
(① 생략)

②법 제13조의2(현행법 제14조)제4항의 규정에 의하여 「호적법」에 의한 신고로써 갈음되는 주민등록신고사항은 다음 각 호와 같다.  
<개정 2005.3.31>

1. 출생
2. 사망 또는 실종
3. 본적지 또는 호주의 변경
4. 성명·생년월일 또는 성별의 변경

- － 그리고 「가족관계 등록 등에 관한 법률」의 가족관계 등록부의 내용을 변경하려면 가정법원의 허가나 확정판결을 받아야 한다.

- 결국, 현행 법제에서는 다음의 경우 이외에는 주민등록번호를 변경할 수 없게 되어 있다. 그 결과 주민등록번호가 유출 및 오·남용되는 경우 신속하게 그것을 무효화하지 못하고 있다.

- ① 주민등록번호에 오류가 있어서 바로잡는 경우
- ② 성별 및 생년월일에 관하여 「가족관계 등록 등에 관한 법률」의 ‘가족관계 등록부’ 상의 내용을 변경하는 가정법원의 허가나 확정판결이 있는 경우

□ 주민등록번호 변경제도 개선방안

- 주민등록번호 재발급 요건의 완화
  - － 주민등록번호의 유출 등으로 인해 다음에 해당하는 경우 주민등록번호를 변경할 수 있도록 관련 법률 및 시행령을 개정한다.

- ① 주민등록번호 유출 등으로 인하여 재산상의 손해위험이 현저한 경우
- ② 주민등록번호 유출 등으로 인하여 수인하기 어려울 만큼 정신적으로 피해를 받은 경우
- ③ 그 밖에 법원에서 주민등록번호를 변경하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우

□ 법제도 개선방안

- 법제도 개선방안 1
  - － 주민등록번호의 변경을 법원의 허가를 받아서 할 수 있도록 신규조

문을 주민등록법에 신설한다.

<신설>

주민등록법 제7조의 3(주민등록번호의 재발급)

①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 주민등록번호를 재발급을 받으려는 자는 주소지를 관할하는 행정법원의 허가를 받아서 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 재발급을 신청할 수 있다.

1. 주민등록번호 유출 등으로 인하여 재산상의 손해위험이 현저한 경우

2. 주민등록번호 유출 등으로 인하여 수인하기 어려울 만큼 정신적으로 피해를 받은 경우

3. 그 밖에 법원에서 주민등록번호를 변경하여야 할 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우

②신청을 접수한 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 새로운 주민등록번호를 부여하여야 한다.

③주민등록번호 재발급 신청절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 법제도 개선방안 2

- 주민등록번호의 변경에 관한 신청을 ‘주민등록정보심의위원회’(가칭)에서 심사하게 하고 행정자치부 장관이 새로운 주민등록번호의 발급을 허가할 수 있도록 개정한다.

현행	개정안
<신설>	주민등록법 제7조의 3(주민등록번호의 재발급) ①다음 각 호의 어느 하나에 해

현행	개정안
	<p>당하는 사유로 주민등록번호를 재발급을 받으려는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라서 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 재발급을 신청할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주민등록번호 유출 등으로 인하여 재산적 손해가 극심한 경우</li> <li>2. 주민등록번호 유출 등으로 인한 범죄로 정신적으로 큰 피해를 받은 경우</li> <li>3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우</li> </ol> <p>②신청을 접수한 시장·군수 또는 구청장은 행정자치부장관에게 그 사실을 통보하여야 하고, 행정자치부장관은 접수받은 날로부터 00일의 기간 안에 주민등록정보심의위원회의 심의를 거쳐 재발급여부를 결정하여야 한다.</p> <p>③제2항의 규정에 의한 재발급 거부결정에 대하여 불복이 있는 사람은 「행정소송법」으로 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.</p> <p>④제2항의 규정에 따라 재발급하기로 결정한 경우 행정자치부장관은 즉시 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장에게 이 사실을 통보하여야 하고 주민등록지의 시장·군수 또는 구청장은 해당</p>

현행	개정안
<p><u>제33조 (주민등록전산정보자료제공심의위원회) ①전산자료의 이용·활용 및 제공에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정자치부에 주민등록전산정보자료제공심의위원회를 둔다.</u></p> <p>&lt;신 설&gt;  1. ~ 3. (생략)  ②(생략)</p>	<p>신청인에 대하여 새로운 주민등록번호를 부여해야 한다.</p> <p>⑤주민등록번호 재발급의 신청절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><u>제33조 (주민등록정보심의위원회) ①주민등록정보의 정정·이용·활용 및 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정자치부에 주민등록정보심의위원회를 둔다.</u></p> <p>1. 제7조의2 규정에 의한 주민등록번호 사용 심의에 관한 사항  2. 제7조의3 규정에 의한 주민등록번호 재발급 심의에 관한 사항  3. ~ 5. (현행 1호 ~ 3호와 같음)  ②(현행과 같음)</p>

## 제4장 주민등록증 제도 분석

### 제1절 주민등록증 사용현황 분석

#### 1. 주민등록증의 정의

- 현행 주민등록법 제24조와 동법 시행령 제32조, 제33조에는 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 하는 주민등록 제도의 의의를 구현하기 위해 시장, 군수 또는 구청장이 관할구역 안에 등록되어 있음을 증명하기 위해 대한민국 17세 이상 주민에게 발급하는 보편적인 공적 정보가 수록된 증명서를 주민등록증이라 한다.
- 주민등록법 제34조 등에 규정된 주민등록증 관련 규정은 다음과 같다.

<표 4-1> 현행 주민등록법에 기재된 주민등록증 관련 규정

구분	주요내용
발급주체	시장·군수 또는 구청장
발급대상	관할구역 안에 주민등록이 된 자 중 17세 이상의 자
수록내용	성명·사진·주민번호·주소·지문·발행일 ·주민등록기관
규격	가로 8.6센티미터, 세로 5.4센티미터
앞면표기사항	성명·사진·주민번호·주소·발행일 ·주민등록기관 및 혈액형
뒷면표기사항	지문 및 주소변동사항
사진	앞면 우측 상단에 반명함판

- 시대 변화에 따른 주민등록증 목적의 변화는 다음과 같다.

<표 4-2> 주민등록증의 목적 변화

년대	주요 목적
1960	1968년 10월 국가 신분증 도입 간첩과 범죄자 색출 등 치안유지 목적(시·도민증 제도 수용)
1970	18세 이상 발급(법적 의무화) 주민등록증에 의한 민원인 인적사항 확인
1980	17세 이상 발급대상 하향 조정 민간 부문에서의 주민등록증 역할 증대(은행, 부동산 거래 등)
1990	종전 종이 신분증을 플라스틱 주민등록증으로 대체('99년 9월 “국민생활의 편의 증진”목적 지향
2000	정보화 시대 진입에 따라 온라인 상에서 신분확인에 대한 활용 요구 증 가 추세

## 2. 주민등록증 수록정보

- 현재의 주민등록증에 관한 정보는 다음과 같다.

① 증 정보 : 플라스틱, 의무발급, '99 보급

② 수록정보 : 성명, 성별, 사진, 주민등록번호, 생년월일, 주소정보, 지문,  
발급일자, 발급기관

- 현재의 주민등록증은 1999년에 보급되기 시작하였으며, 카드의 재질  
은 무형광 PVC로서 이색성 형광 잉크를 사용하고, 디자인과 인쇄를  
과거보다 개선하였다.

- 특히 발급부문에서 사진 및 직인과 문자를 칼라 전사와 흑색 전사를  
사용하였고, 홀로그램을 도입하였으며, 표면을 특수 고분자 코팅으

로 처리하여 과거보다 기술진보를 이루었다고 평가된다.

<표 4-3> 현 주민등록증 재질 및 규격

구분	항목	적용	비고
카드 재질	PVC(Poly-vinyl Chloride)	보호 시트 : 투명PVC(100mm)	무형광 재질 적용
		인쇄 시트 : 경질 PVC(280mm)	
카드 규격	무게(g)		4.70 ±0.20
	치수	두께(mm)	0.76 ±0.08
		가로(mm)	85.60+0.12, -1.20
		세로(mm)	53.98+0.05, -0.50
		휨(mm)	0.70이하
			ISO7810ID-1 (국제표준)

<표 4-4> 현 주민등록증 제조 및 발급 요소

구분	항목	요소
제조 부문	카드 재질	무형광 PVC(Polyvinyl Chloride)
	잉크	이색성 형광잉크
	디자인/인쇄	선화(Line drawing)인쇄, 레인보우(Rainbow)인쇄 및 미세문자(micro lettering)
발급 부문	사진 및 직인	칼라전사
	문자	흑색전사
	홀로그램	홀로그램
	표면코팅(보호수지)	특수 고분자코팅

- 주민등록증 수록정보는 최초 발급되던 1968년에는 전면에 성명, 사진, 12자리 숫자로 구성된 주민등록번호와 생년월일 및 본적, 주소,

병역 및 병역특기번호, 발급일자, 발급기관장(날인), 소지의무 안내, 습득 시 안내문, 후면에는 주소변경란, 직업, 지문(양쪽 엄지)이 수록되었으나, 1999년도 최근 갱신에서는 현재와 같이 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 발급일자, 발급기관장, 주소변경란, 지문(한쪽 엄지), 습득 시 안내문 수록으로 간소화되었다.

<표 4-5> 주민등록증 수록 정보의 변경 현황

구분	최초발급	1차 변경	2차 변경	3차 변경
연도	1968	1975	1983	1999
전면 정보	성명 사진 주민번호 12자리 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	성명 사진 주민번호 13자리 생년월일 본적 주소 병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	성명 사진 주민등록번호 본적 주소 병역 호주 명 발급일자 발급기관장	성명 (한자 병기) 사진 주민등록번호 주소 발급일자 발급기관장
후면 정보	주소 변경란 직업 지문(양쪽엄지)	주소 변경란 직업 지문(양쪽엄지)	내용 변경란 병역특기번호 지문(한쪽엄지) 습득 시 안내문	주소 변경란 지문 습득 시 안내문

<표 4-6> 현행 주민등록법의 수록정보 규정

<주민등록법 제24조(주민등록증의 발급 등)>

②주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 수록한다. 다만, 혈액형에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 신청이 있으면 추가로 수록할 수 있다.

<주민등록법 시행령 제32조>

③법 제17조의8제2항 단서의 규정에 의하여 주민등록증에 혈액형을 수록하는 경우 그 신청절차와 수록방법 기타 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하되, 혈액형의 검사기관·검사방법·확인절차 등 혈액형에 관한 의학적 사항은 보건복지부장관과 협의하여 정한다.

### 3. 현행 주민등록증 수록정보 별 가치 분석

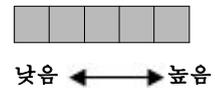
- 현행 주민등록증에 수록된 정보로는 아래 그림과 같이 앞면에는 증명칭, 성명, 주민등록번호, 주소, 사진, 발급일자 등이 수록되어 있고, 뒷면에는 주소변경란, 지문 등이 수록되어있다.
- 각 정보별로 활용빈도, 정보 중요도, 데이터 가변도 및 외부노출 필요도 등의 value값이 다르다. 활용빈도는 얼마나 자주, 많이 활용이 되는가를 나타내는 것이고, 정보 중요도는 그 정보가 얼마나 중요한지를 나타내주는 것이고, 데이터 가변도는 정보의 변화가 어느 정도 자주 바뀌는가를 나타내주는 것이고, 외부노출 필요도는 육안으로 확인 할 필요성에 대해 나타내 주는 것이다.

<그림4-1> 현행 주민등록증



<표4-7> value 분석표

항목	활용 빈도	정보 중요도				데이터 가변도				외부노출 필요도			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
① 증명칭	■												
② 성명													
③ 주민등록번호													
④ 주소													
⑤ 발급일자													
⑥ 발급기관장 명 및 직인													
⑦ 사진													
⑧ 주소변경란													
⑨ 지문													
⑩ 증 습 득 시 안내문													



## 제2절 해외 국가의 동향

### 1. 해외 국가신분증 동향

#### 가. 국가신분증 형태

- 국가신분증 형태에 있어서는 종이 형태, 플라스틱 카드 형태, 바코드를 포함한 플라스틱 카드 형태, 칩을 이용한 스마트카드 형태 등이 있다.
- 현재는 플라스틱 카드 형태의 국가신분증이 가장 널리 사용되고 있다.
- IC칩이 탑재된 스마트카드 형태의 국가신분증(전자주민증)을 이미 보급했거나, 현재 전환하고 있는 국가가 최근 크게 증가하고 있다.
- 스마트카드 형태의 국가신분증 도입은 유럽 지역에서 가장 활발히 이루어지고 있으며, 아시아 지역에서도 도입이 증가하는 추세이다.
- 9·11 테러 이후에는 북미 및 중동·아프리카 지역에서도 전자주민증 도입이 적극적으로 논의되고 있다.
- 기존에 국가신분증 제도를 채택하지 않고 있던 국가들도 스마트카드 형태의 국가신분증의 도입을 검토하고 있거나, 추진하고 있다.

## 나. 주요 수록 정보

- 외국정부들이 관리하는 신분증에 수록되는 정보는 대체로 다음과 같다.
  - － 개인 정보 : 성명, 성별, 사진, 신분증명번호(주민등록번호)
  - － 출생 정보 : 생년월일, 출생지역 등
  - － 거주 정보 : 현재 거주하고 있는 주소와 주소 변동내역
  - － 바이오 정보 : 신분증 소지자의 지문, 홍채, 신장, 머리색, 피부색 등
  - － 증 정보 : 신분증 발급일자, 발급기관, 유효기간, 일련번호 등
  - － 인증 정보 : 신분증 소지자의 서명, 디지털 서명, 인증코드 등
  - － 기타 정보 : 부모 성명, 배우자의 성명, 종교, 병역사항 등
  
- 주요 국가들 중 국가신분증이 존재하는 국가(93개) 중 플라스틱 사용 국가는 39개, 스마트카드 사용 국가는 21개, 그리고 종이·기타 사용 국가는 33개 국가로 나타났다.
  - － 정보기술 진전에 따라 전반적으로 종이 등의 사용이 줄고, 스마트카드 사용이 증가하는 추세이다.

<표 4-8> 해외 국가별 신분증 수록 정보

국가	국가 신분증 존재	형태	의무 발급 여부	전자주민카드현황	신분증 수록정보 현황												
					개인정보				출생정보		주소정보	생체정보			증정보		기타
					성명	성별	사진	개인번호	생년월일	출생지		지문	신장	눈동자색	발급일자	발급기관	
라트비아	○	스마트카드	X	보급('01)	○	○	○		○	○			○		○	○	
벨기에	○	스마트카드	○	보급('04)	○	○	○	○	○	○	○				○	○	서명
불가리아	○	스마트카드	○	보급('03)	○		○				○				○		
스웨덴	○	스마트카드	X	보급('05)	○		○	○									
슬로베니아	○	스마트카드	○	보급('03)	○		○	○									
에스토니아	○	스마트카드	○	보급('02)	○		○	○	○				○		○	○	서명
핀란드	○	스마트카드	X	보급('99)	○	○	○		○		○				○	○	서명
말레이시아	○	스마트카드	○	보급('01)	○		○	○	○		○	○					
중국	○	스마트카드	○	보급('04)	○	○	○	○	○						○	○	
홍콩	○	스마트카드	○	보급('03)	○	○	○	○	○		○				○		
모리타니	○	전자카드	○	보급	○	○	○		○	○	○	○			○	○	
독일	○	종이	○	계획('07)	○		○		○	○	○		○	○	○	○	
스페인	○	플라스틱	○	계획('06)	○	○	○		○		○	○			○		서명
이탈리아	○	플라스틱	X	계획('06)	○		○	○	○	○	○						서명
오스트리아	○	플라스틱	○	계획('08)	○	○	○		○	○	○		○	○	○	○	서명

국가	국가 신분증 존재	형태	의무 발급 여부	전자주민 카드현황	신분증 수록정보 현황													
					개인정보				출생정보		주소 정보	생체정보			증정보		기타	
					성명	성별	사진	개인번호	생년월일	출생지		지문	신장	눈동자색	발급일자	발급기관		
체코	○	종이	○	계획	○		○	○								○	서명	
프랑스	○	플라스틱	X	계획	○		○		○	○	○							국적
베트남	○	플라스틱	○	계획	○		○			○	○							
싱가포르	○	플라스틱	○	계획	○	○	○		○	○	○	○			○			
모리셔스	○	종이	○	계획	○	○	○		○	○	○	○				○		인증
그리스	○	종이	○		○		○		○	○								
보스니아	○	플라스틱	○		○		○		○	○	○	○			○			종교
스위스	○	플라스틱	X		○	○	○		○				○	○		○		서명
크로아티아	○	플라스틱	○		○		○	○	○		○							
터키	○		○		○		○		○	○								서명
포르투갈	○	코팅 카드	○		○		○		○	○		○						종교
파키스탄	○	스마트카드	○		○		○					○						
멕시코	○	플라스틱	X		○		○		○		○	○			○			
트리니다고 토바고	○	플라스틱	○		○		○	○	○	○			○	○	○	○		
파나마	○	플라스틱	○		○		○		○	○		○						

국가	국가 신분증 존재	형태	의무 발급 여부	전자주민 카드현황	신분증 수록정보 현황												
					개인정보				출생정보		주소 정보	생체정보			증정보		기타
					성명	성별	사진	개인번호	생년월일	출생지		지문	신장	눈동자색	발급일자	발급기관	
과테말라	○	플라스틱	○		○		○		○		○	○					
브라질	○	종이	○		○		○	○	○	○					○		
에콰도르	○	플라스틱	○		○		○		○		○	○					
온두라스	○	플라스틱	○		○	○	○	○	○		○						
우루과이	○		○		○		○		○	○	○					서명	
콜롬비아	○	플라스틱	○		○		○				○			○		서명, 혈액형	
쿠바	○	플라스틱	○		○		○		○	○	○						
파라과이	○	코팅카드	○		○		○			○	○			○		서명	
페루	○	플라스틱	○		○	○	○				○					서명	
말리	○	플라스틱	○		○		○	○	○	○	○	○	○				
보츠와나	○	플라스틱	○		○		○				○					서명	
이집트	○	플라스틱	X		○		○				○						
짐바브웨	○	금속카드	○		○		○		○	○	○						
튀니지	○		○		○		○	○	○		○					서명	

자료: 행정자치부 내부자료(2006)

## 2. 국내 국가신분증과 해외 국가신분증 차이 분석

### 가. 증 재질

- 국내 - 플라스틱(PVC)로 내구성이 떨어지고, 최신 보안기술 탑재가 어렵다.
- 해외 - 플라스틱(PC)로 내구성이 높고 최신 보안기술의 탑재가 가능하다.
  - － 대부분 해외 신분증은 PC재질의 신분증으로 교체 중이다. PC재질의 플라스틱은 내구성이 좋고 환경오염을 방지할 수 있다.

### 나. 인쇄 기술

- 국내 - 표면 인쇄 위주로 인쇄를 하기 때문에 훼손 가능성이 크다.
- 해외 - 레이저 잉그레이빙 등 표면 인쇄 위주가 아닌 표면의 하부 레이어 보안 인쇄를 위주로 하기 때문에 훼손 가능성이 적다.
  - － 훼손 가능성이 적은 최신 보안 인쇄 기술을 적용하였다.

### 다. 전자 칩 탑재

- 국내 - 없다.

- 해외 - 스마트 칩 탑재

- 전자 칩 중에서도 보안을 위해 스마트카드 형태로 이전중이다.

#### 라. 개인 정보 탑재

- 국내 - 앞, 뒷면 표면에 성명, 주민번호, 사진, 주소, 지문 등 직접 기재를 하여 개인정보가 노출되었다.

- 해외 - 보안을 위하여 표면과 칩에 선별적으로 표면에는 성명, 사진 등의 기본정보를 탑재하였고 칩에는 개인정보, 지문, 주소 등 세부정보를 탑재하였다.

- 외부에는 최소정보만, 세부 정보는 칩 내에만 탑재를 하여 개인 프라이버시를 강화하였다.

#### 마. 정보 식별 방법

- 국내 - 육안에 의한 식별만 가능하다.

- 해외 - 육안에 의한 식별과 스마트카드 리더기 등 단말기, pc등에 의한 전자매체로 확인이 가능하다.

- 대용량 정보를 신속하고 정확하게 확인이 가능하다.

## 바. 위·변조 가능성

- 국내 - 매우 높다. 별도의 특수 장비 필요없이 적은 비용으로도 쉽게 위·변조가 가능하다.
  - 해외 - 매우 어렵다. 증 자체의 위·변조가 어렵고 단말기 등 특수 장비가 필요하기 때문에 위·변조가 매우 어렵다.
- 정보 이중화를 통해 위·변조 가능성의 원천을 봉쇄하였다.

## 사. 증 활용도

- 국내 - 육안 식별 위주의 신분확인에만 사용되고 오프라인에서만 국한적으로 사용된다.
  - 해외 - 육안에 의한 신분확인 기능은 물론 여권 등 다양한 부가기능과 오프라인 뿐만 아니라 인터넷 등의 온라인에서도 신분확인이 가능하다.
- 온라인 인증을 위한 인증서 탑재 및 전자정보와 연계 활용되고 단계적으로 활용도 확대 중이다.

## 아. 차이 분석 및 주요 시사점

- 개인프라이버시 보호를 강화하여야 한다.
- 정보 식별 및 증 신뢰성을 강화하여야 한다.

- 증 자체의 내구성을 강화하여 탈·변색의 문제를 없애야 한다.
- 최신 보안기술이 탑재되었다.
- 온라인 신분확인 기능 및 다양한 부가기능을 적용하여야 한다.

### 3. 주요 국가별 전자주민증 추진현황

#### 가. 유럽국가

- 유럽연합(EU)은 'i2010 전자정부 실행계획'에 따라 2010년까지 상호 인증 및 연동 가능한 디지털 ID 관리프레임워크를 구축하는 것을 목표로 설정하여 추진하고 있다.<sup>84)</sup>
  - － 이를 위하여 2007년에는 상호 연동 가능한 디지털 ID 관리기술의 공통사항 합의, 2008년에는 대규모 시험 프로젝트의 운용 및 관찰을 통하여 2010년까지 범 유럽 차원의 운용 가능한 디지털 ID 관리 시스템을 구축하고 있다.
- 국가신분증제도를 갖고 있지 않은 영국은 2008년까지 생체정보가 내장된 전자적 통합 신분증 발급계획을 계속 추진하고 있다. 블레이어 수상의 뒤를 이어 2007년 5월 집권한 노동당 고든 브라운 수상도 전자 신분증 도입계획을 계속할 것을 천명하였다.<sup>85)</sup>
- 벨기에는 유럽에서 핀란드, 에스토니아와 함께 전자주민증 도입을

84) EU(2006), *COM(2006)173final - i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All; A Roadmap for eID for the Implementation of the eGovernment Action Plan.*

85) <http://ynunet.com/articles/print/2196530>

선도하는 국가이다.

- 벨기에 정부는 2004년 3월 31일 전자주민증 도입 방침을 최종 확정하고, 하루에 약 1만장 이상의 카드가 생산 중이다. 현재 137만 이상의 시민들이 전자주민증을 소유하고 있으며, 모든 지방자치단체는 전자주민증을 보급 중이다.
- 2004년 10월 31일까지 발행된 카드는 총 85,000장, 인증서는 170,000장이 발급되었다.
- 전자주민증의 기본적 기능은 크게 3가지로 분류할 수 있다.
  - ㉠ 공식적 신분확인의 가장 기본적인 수단
  - ㉡ EU내에서의 여권
  - ㉢ 온라인 접속을 통한 e-Service구현
- 전자정부는 물론 국가경쟁력에서 선두를 달리고 있는 핀란드에서 통용되고 있는 신분증명으로는, 표준 신분증, 마이너 신분증, 임시 신분증, 운전면허증, 여권, 외교관여권, 선원 여권 등이 있으나, 신분증 소지 의무는 없다.
- 핀란드에서는 출생 시 그 정보가 병원 직원이나, Local Register Office에 의해 Population Information System에 입력되며, 고유의 ID번호가 할당된다. 단, 외국인 거주자는 Local Register Office에 알려야 하며, 인증 ID서류를 제시해야 한다.
- 에스토니아는 핀란드, 벨기에와 함께 유럽에서 전자주민증 도입의 모범국가로 손꼽힌다.

- 15세 이상의 모든 시민 및 영구 거주 외국인들에게 의무 발급되고, 2005년 7월 현재, 발급된 전자주민증은 약 80만 장이며, 2007년 말까지 1백만 장을 공급할 계획을 추진하고 있다(전체인구:140만).
- 현재 100가지 이상의 서비스가 제공되며, 2007년까지 모든 공공 서비스를 전자 주민증을 통해 제공하는 것이 목표이다.
  
- 에스토니아 전자주민증의 기본적 기능은 크게 3가지이다.
  - ⓐ 공식적 신분확인 수단
  - ⓑ EU내에서의 여권
  - ⓒ 온라인 접속을 통한 e-서비스 구현
  
- 스페인은 현재 사회보장카드를 전자카드(IC카드)로 발급 중이다.
  - 사회보장카드에는 사회보장 정보, 고용정보, 건강관리 등의 정보를 수록 하여 제공한다.
  - 2005년부터 스마트카드 기반의 전자주민카드 도입을 위한 Pilot Test를 진행 중이다.
  - 성명, 사진, 지문, 서명, 디지털 서명, 인증 등의 정보가 수록되어 있다.
  
- 이탈리아의 신분증의 최초 용도는 여행 시의 신분증명 수단이다.
  - 수록 정보는 CIE라는 전자주민증을 2004년부터 시범 사업 중에 있으며, 성명, 사진, 생년월일, 출생지, 지문, 인식코드 등의 정보 수록 계획 중이다.

- 향후 2010년까지 전자주민증을 모든 지방자치 단체에 보급 예정이다.

## 나. 미국

- 국가신분증제도를 갖고 있지 않은 미국은 2001년 9·11테러 이후 각 주에서 발급하는 운전면허증에 대하여 연방에서 정한 인증 및 표준을 준수하도록 의무화하는 신분증명법(RIDA, Real Identification Act of 2005)을 제정하였다.
- 특히 연방정부는 미국내에서 거주하거나 일하는 모든 사람에게 2012년까지 국가전자신분증(National Digital-Identification Card)를 발급하는 계획을 추진 중에 있다.<sup>86)</sup>
- 미국은 2003년에 ID/PW, PKI, 바이오 정보 등을 통한 사용자 인증 신뢰 기반 제공을 위하여 크리덴셜 안전성 기준, 크리덴셜 발급기관 신뢰성 평가 등을 포함한 전자인증계획(e-Authentication Initiative)을 수립하여 국립표준기술연구소(NIST)를 통하여 검증을 시행중에 있다.

## 다. 일본

- 일본의 신분증명 방법으로는 국가신분증, 여권, 사회보장카드, 운전

---

86) Time(2007), "Real ID, Real Problems," August 20, p.11.

면허증, 출생증명서, 시민카드 등이 쓰인다.

- 전자주민증의 경우 주민들의 자발적인 선택에 의해 지방자치단체에서 발급 중이다.
- 전자주민증(주민기본대장카드, JUKI 카드)은 다목적 카드로서 신분 증명 이외에 자발적인 선택에 의해 그 용도를 정할 수 있다.
- 일본은 사용자의 개인정보 보호를 위하여 신탁기관을 통한 사용자 인증기반을 마련하는 차세대 전자인증사업을 추진하고 있다. 크리덴셜 서비스 제공자, 서비스 제공자 등이 적절한 인증수단을 선택할 수 있도록 지침을 제공하고, SAML과 같은 표준명세에 따라 상호연동이 가능한 인증 서비스 기반을 준비하기 위하여 차세대 전자인증사업을 추진하고 있다. 이 사업을 통하여 전자인증 파트너십(EAP)과 같은 인증연합(Authentication Federation) 구축을 목표로 하고 있다.

## 라. 말레이시아

- 말레이시아는 스마트카드 형태의 전자주민카드이며 성명, 사진, 생년월일, 지문, 신분번호 등의 정보가 수록되어 있다.
- 2001년 4월부터 MyKad라는 다목적 스마트카드 신분증 발급되었다.
- 국가신분증, 운전면허증, 여권, 전자지갑 등의 다양한 용도로 사용이 가능하다.

## 마. 싱가포르

- 싱가포르는 2005년 주요시설 방어와 정부, 기업, 개인을 위한 안전한 정보통신 환경조성을 위해 정보통신보안종합계획(Infocomm Security Masterplan)을 발표하였다. 이 속에 포함된 바이오 인식기반 인증체계를 만들기 위한 국가인증체계(NAI, National Authentication Infrastructure) 구축사업은 홍채 또는 지문 등 바이오 정보가 저장되는 바이오 인식기반 스마트카드를 통하여 물리적, 전자적 인증이 가능하도록 다양한 기술을 포괄하는 인증체계 구축을 목표로 하고 있다. 앞으로 해당 스마트카드는 신분증, 학생증, E-Visa 등 다양한 애플리케이션으로 활용된다.
- 싱가포르의 현행 신분증은 플라스틱 카드 형태이며, 성명, 생년월일, 혈액형, 주소, 발행일 등의 정보 수록되어 있으며, 바코드가 내장되어 있다.
  - － 이민 관련 정보 목적을 위해 전자주민카드를 개발 중이며, 개인정보, 사진, 지문 등에 관한 정보 탑재 예정이다.

## 제3절 주민등록증의 사용 현황과 문제점

### 1. 주민등록증의 사용현황

- 주민등록증의 수록정보별 활용 유형

- 현 주민등록증 수록정보 및 활용정도를 보면 다음과 같다.
  - ① 기본/대표적 신분확인 수단으로 활용되는 정보 : 성명, 사진
  - ② 활용 정도는 낮으나 항목 특성상 필요한 정보 : 증 명칭, 발급일자, 발급기 관장 명(직인 포함), 증 습득 시 안내문
  - ③ 필요정보이지만 외부 노출 필요성이 적은정보(프라이버시 침해 가능성 높은 정보): 주민등록번호, 주소, 주소 변경란, 지문(주민등록번호를 외부 노출 시 키지 않는 경우 카드발급번호를 신규로 사용하여 카드 관리 및 진위확인에 활용함)
  - ④ 데이터 가변성이 상대적으로 높은 정보: 주소, 주소 변경란, 사진
  - ⑤ 현재 활용도 및 신빙성이 떨어지는 정보: 주소 변경란
- 새로운 주민등록증을 발급할 경우 현재의 주민등록증 수록정보별 활용 필요성과 정도를 검토하여 수록 여부를 결정하여야 한다.

□ 주민등록증의 사회적 활용현황

- 주민등록증의 주된 사용 현황을 분석하면 다음과 같다.
  - ① 주요 공공기관
    - ㉠ 외교통상부 : 여권 발급 시 사용한다.
    - ㉡ 법무부 : 대부분의 업무가 대국민을 상대하고 있으며, 기본적으로 주민등록정보를 필요로 한다.
    - ㉢ 경찰청 : 112신고자 확인이나 운전면허시험관리공단 민원 창구에서 본인확인을 위해 사용한다.
    - ㉣ 중앙선거관리위원회 : 선거/국민투표 시 중요한 신분확인 수단이다.
    - ㉤ 국민건강보험공단 : 주민등록증을 통한 직접적인 신원확인 보다는 정보전산센터를 통한 주민등록 정보 업데이트

를 주로 사용한다.

㉑ 국민연금관리공단 : 연금 지급 시, 본인 확인 수단으로 사용한다.

② 민간 사용 현황

㉒ 금융권 : 거래 관련 신분확인에 주요하게 사용된다.

㉓ 그 외 통신, 부동산 매매, 자격증 취득, 물품 제공 등의 사용에 사용된다.

- 공공 및 민간부문을 불문하고, 주민등록증은 본인의 신원을 현장에서 확인하는데 필수적으로 활용되고 있다.
- 다른 한편으로 현재 사용되고 있는 주민등록증은 위·변조에 취약하고 개인정보가 노출되어 있는 반면 실생활에서의 활용이 미흡하다.

## 2. 주민등록증 사용상의 문제점

### 가. 현행 플라스틱증의 위·변조 증가

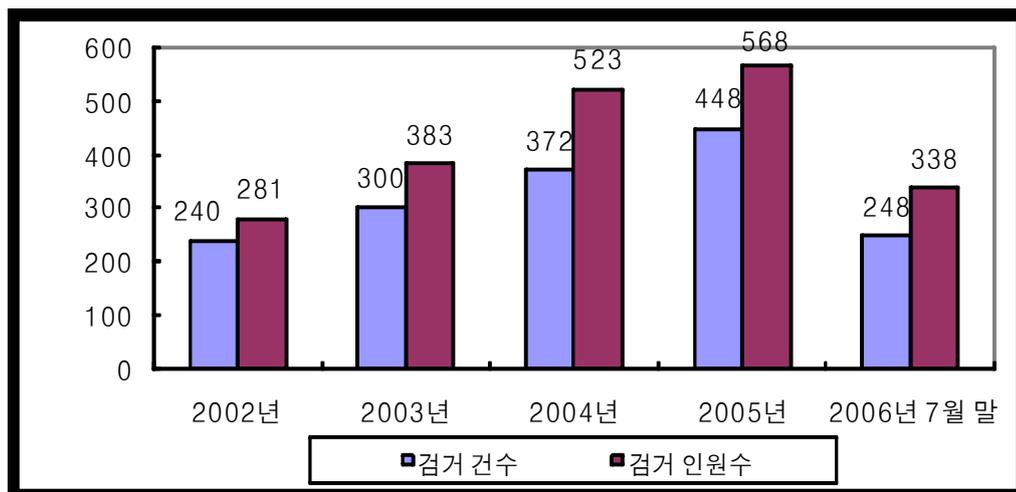
- 2002년 이후 현행 주민등록증의 위·변조 건수가 계속 증가하여 2005년 7월 기준으로 1,147건에 달하고 있다. 이에 따라 경찰청의 주민등록증 위변조서범 검거건수도 계속 증가하고 있다(표4-9 참조)

<표 4-9> 경찰의 주민등록증 위변조 검거현황(2006.7.31)

연도	검거 건수	조치 내역(명)		
		구속	불구속	합계
2002	240	77	204	281
2003	330	107	276	383
2004	372	233	290	523
2005	448	257	311	568
2006.7.31	248	84	254	338

자료: 행정자치부 내부자료(2006.7.31)

<그림4-2 > 경찰의 주민등록증 위변조 검거현황(2006.7.31)



자료: 행정자치부 내부자료(2006.7.31)

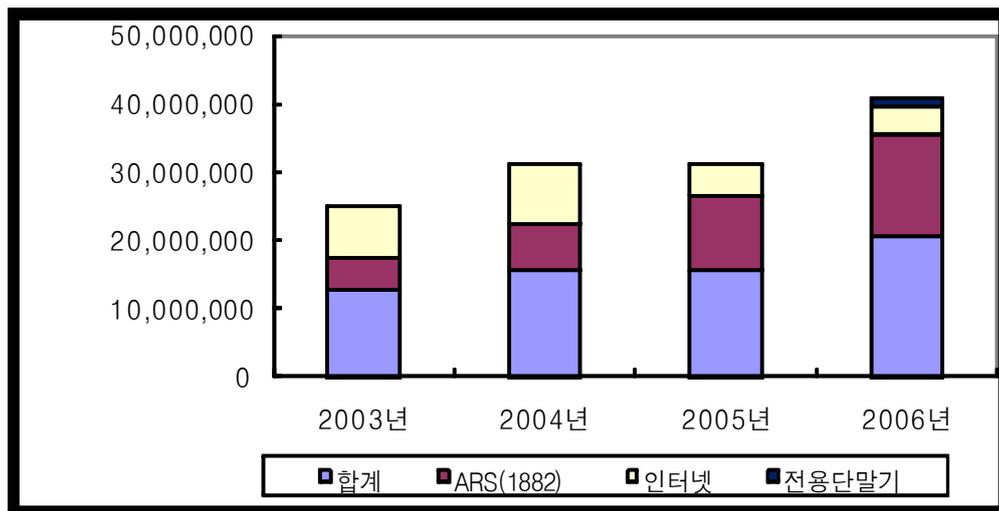
- 마찬가지로 주민등록증의 위변조 등을 확인하기 위한 진위확인 서비스 현황도 연도별로 급증함으로써 행정 부담을 가중시키고 있다.

<표 4-10> 주민등록증 진위확인 서비스 현황(2006.12.31기준)

연도	합계	ARS(1882)	인터넷	전용단말기
2003	12,505,209	4,892,842	7,612,367	
2004	15,612,989	6,807,208	8,805,781	
2005	15,558,568	10,798,509	4,760,059	
2006	20,451,769	15,031,966	4,160,602	1,259,201

자료: 행정자치부 내부자료(2006.12.31)

<그림4-3> 주민등록증 진위확인 서비스 현황(2006.12.31기준)



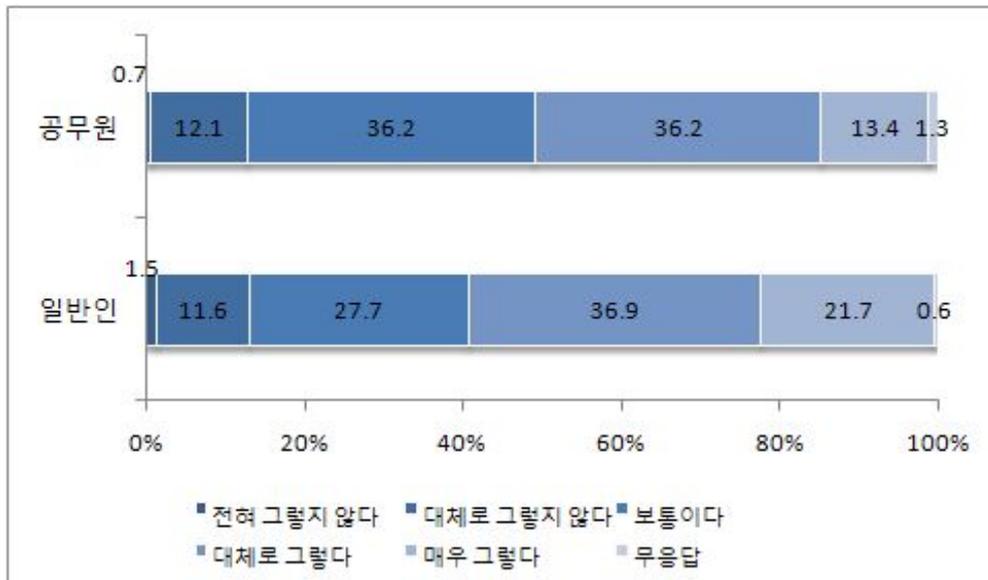
자료: 행정자치부 내부자료(2006.12.31)

- 특히 주민등록증 위·변조 실태의 심각성에 대한 설문조사 결과, <표 4-9>에서 보듯이 국민과 공무원은 그 심각성을 인식하고 있다. 즉 일반국민의 58.6%(평균=3.662), 공무원의 49.6%(평균 3.503)가 그렇다고 응답하고 있다.

<표 4-11> 위조실태의 심각성

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	23(1.5%)	1(0.7%)	24(1.4%)
대체로 그렇지 않다(2)	184(11.6%)	18(12.1%)	202(11.6%)
보통이다(3)	440(27.7%)	<b>54(36.2%)</b>	494(28.5%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>585(36.9%)</b>	<b>54(36.2%)</b>	<b>639(36.8%)</b>
매우 그렇다(5)	344(21.7%)	20(13.4%)	364(21.0%)
무응답	10(0.6%)	2(1.3%)	12(0.7%)
합 계	1,586(100.0%)	149(100.0%)	1,735(100.0%)
평 균(표준편차)	3.662(0.991)	3.503(0.902)	3.648(0.984)

<그림4-4> 위조실태의 심각성



## 나. 개인정보 노출로 프라이버시 보호 취약

- 현행 주민등록증 표면에 주민번호 및 지문 노출되어 있어 개인정보의 육안식별이 가능하다.
  - 특히 주민등록번호의 경우 활용범위가 넓어 무단유출 시 각종 문제 발생이 우려된다.

## 다. 사회변화로 인한 실제생활에서의 활용도 저하

- 주민등록증은 오프라인 상에서 행정민원 처리, 금융거래 등을 위한 신분확인이 주 용도이다.
- 그러나 급격히 확산되고 있는 온라인 환경에 적합한 신분확인 매체로의 전환이 요구된다.

## 라. 현 주민등록증의 재질상 탈·변색 방지에 한계

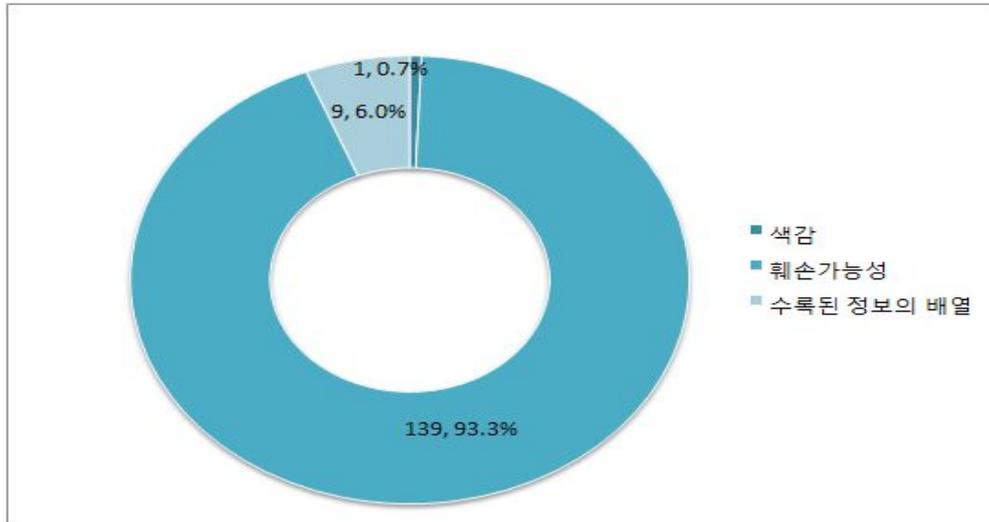
- 현재의 주민등록증은 플라스틱 특성상 일광에 장시간 노출되거나, 가소제 접촉시 탈·변색이 발생하는 문제를 안고 있다.
- 플라스틱 특성상 증 자체의 내구성이 약하고, 최신 보안기술을 적용하기 어렵다.
- 2002년 2월부터 시행된 특수고분자 코팅조치로 인하여 탈·변색의 문제점은 상당부분 해소되었다. 그러나 현행 주민등록증의 외관 디자인

인에서 반드시 경신되어야 할 사항을 조사한 설문조사 결과, 93.3%의 높은 응답자가 훼손가능성이라 응답한 것으로 보아 현행 주민등록증에 문제점은 여전히 존재하는 것으로 인식되고 있다.

<표 4-12> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항

응답(5점 척도)	공무원
색감(1)	1(0.7%)
<b>훼손 가능성(2)</b>	<b>139(93.3%)</b>
수록된 정보의 배열(3)	9(6.0%)
무응답	0(0.0%)
합 계	149(100.0%)

<그림 4-5> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항



#### 마. 활용 및 소지가치 확대 필요성

- 막대한 국가예산을 투입하여 제작 및 배포되는 주민등록증은 앞에서 제시된 용도와 한계를 극복하고, 개인 신분확인 용도 이외의 기능 확장을 통해 소지가치 확대가 필요하다.
- 또한 국내에서 뿐만 아니라 외국에서도 신분확인 수단으로 인정받기 위한 노력이 필요하다.

### 제4절 주민등록증 사용대안 도출

#### 1. 주민등록증 사용 대안 도출의 필요성

- 개인 신분 확인용으로서의 주민등록증의 효용은 크다. 그러나 위·변조 대응 및 본인확인 측면에서 우수하고 정보화시대에 적합할 뿐 아니라 개인정보 보호와 행정의 효율성, 사용자 편의 및 활용가치를 동시에 확보할 수 있고, 온·오프라인과 공공·민간에서 널리 사용될 수 있는 새로운 주민등록증에 대한 발전모델 수립이 필요하다.
- 주민등록증 발급에 대한 설문조사결과 현행 주민등록증은 문제점이 많은 것으로 판단되어 새로운 주민등록증 발급이 필요하다는 결과가 나왔다.

<표 4-13> 새로운 주민등록증 발급 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	56(3.5%)	7(4.7%)	63(3.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	67(4.2%)	9(6.0%)	76(4.4%)
보통이다(3)	198(12.5%)	23(15.4%)	221(12.7%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>635(40.0%)</b>	<b>58(38.9%)</b>	<b>693(39.9%)</b>
매우 그렇다(5)	614(38.7%)	50(33.6%)	664(38.2%)
무응답	17(1.1%)	2(1.3%)	19(1.1%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.073(1.002)	3.918(1.082)	4.059(1.010)

## 2. 주민등록증의 개선사항

### 가. 개인정보 보호

- 개인정보보호 차원에서 주민등록증 본연의 신분확인 기능을 기본으로 표면 인쇄 범위를 조정한다. 이를 통하여 필수적인 최소 사항만 수록한다.
- 기타 사항은 육안식별이 불가능한 매체를 적용한다.
- 카드발급번호를 통해 카드 관리 및 진위확인을 한다.

## 나. 위·변조 방지

- 주민등록증의 위·변조가 불가능한 매체로의 전환을 고려한다.
- 주민등록증 인쇄부분의 보안수위를 향상시킨다.(다양한 신기술 적용)
- 주민등록증에 대한 대외 신뢰성을 강화시킨다.

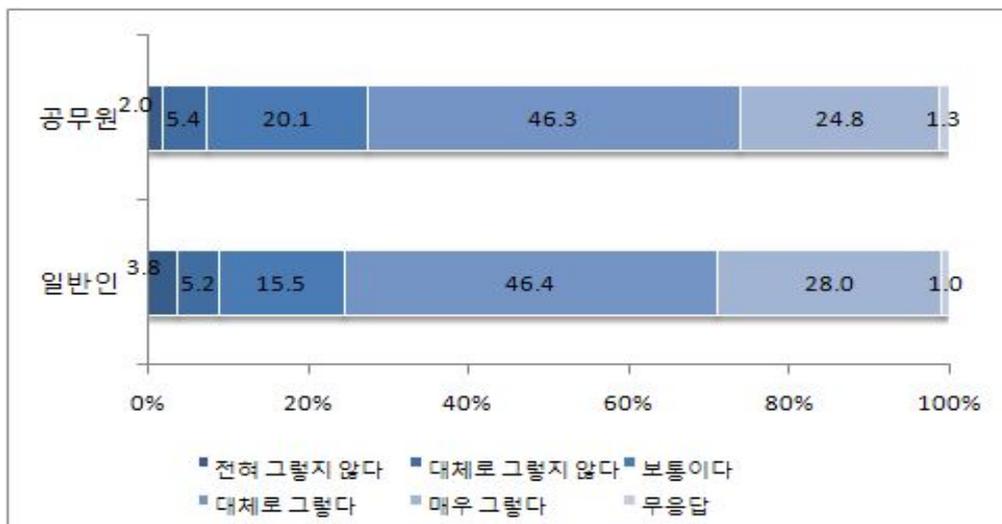
## 다. 정보화 시대에의 적응

- 온라인 신분확인으로의 용도확대 방안을 강구한다. 예를 들면 공인인증서와의 결합 등이 있다.
- 이를 위해 전자적 매체로의 전환이 필요하다.
- 대한민국 전자정부 서비스 이용편의를 향상시킨다.
- 설문 결과 조사 결과에서도 정보화 시대에 맞춰 주민등록증에 온라인 신분확인 기능을 추가해야 한다는 응답이 74.2%가 나왔다.

<표 4-14> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	60(3.8%)	3(2.0%)	63(3.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	83(5.2%)	8(5.4%)	91(5.2%)
보통이다(3)	246(15.5%)	30(20.1%)	276(15.9%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>737(46.4%)</b>	<b>69(46.3%)</b>	<b>806(46.4%)</b>
매우 그렇다(5)	445(28.0%)	37(24.8%)	482(27.8%)
무응답	16(1.0%)	2(1.3%)	18(1.0%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.906(0.993)	3.878(0.921)	3.904(0.987)

<그림 4-6> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가



## 라. 활용 및 소지가치 확대

- 다양한 신분증 및 각종 민간영역 서비스의 수록기반을 제공한다.
- 개인 프라이버시 보호를 위해서 정보의 탑재 및 선택 등에 있어서 일정 부분 국민의 자율성과 선택권을 부여한다.

<표 4-15> 선진 요건 및 개선 방향

	개인 정보 보호	프라이 버시 보호	위·변조 방지	정보화 적합성	소지 필요성	선진요건 및 개선점
증 재질			○			PC 등 신소재 적용
인쇄기술			○			레이저 잉크레이빙 등 신 보안인쇄 기술 적용
전자 칩 탑재	○	○	○	○	○	스마트카드 형태의 칩 적 용
개인정보 탑재	○	○		○	○	표면 칩에 선별 탑재
정보식별 방법	○	○	○	○		디지털 정보 식별 방법 도입
위·변조 가능성	○		○			칩을 통해 위·변조 방지
증활용도				○	○	정보화 시대에 적합한 스 마트카드 도입, 전자정부 와 연계 및 공공서비스 제공

- 즉, 증 자체의 위·변조를 방지할 수 있도록 보안 기술을 강화할 필  
요가 있고, 개인의 정보 및 프라이버시 보호 강화가 필요하다. 또한  
정보화 시대에 적합한 매체로의 전환이 필요하다.

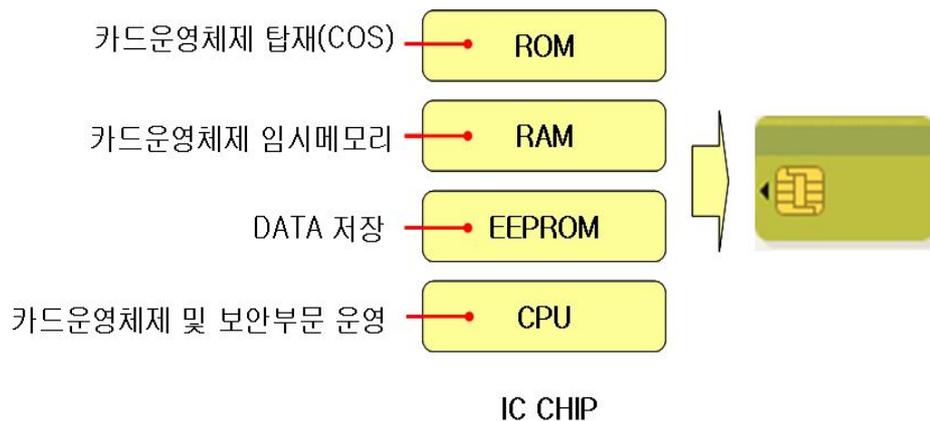
### 3. 대안카드의 특성 분석

#### 가. 스마트 카드(Smart Card)

##### □ 정의

- 스마트 카드는 IC카드 또는 칩카드(chip card)라고도 한다. 국제표준 화기구(ISO)의표준에 따르면 IC가 1개 이상 삽입되어 있는 카드를 IC카드라고 총칭한다.
- 스마트카드에는 전원이 내장되어 있지 않으며, 전원은 판독기에 의해 외부로부터 제공된다. 메모리는 전원이 제공되지 않아도 내용을 유지할 수 있는 EEPROM(Electrical ly Erasable and Programmable ROM)을 사용하고 있다.

<그림 4-7> 스마트카드 칩구조



- 기존의 자기카드(마그네틱카드)에 비하여 매우 큰 기억 용량과 고도의 기능 및 안정성을 지니고 있다. 1970년 프랑스에서 개발되어 금융기관에서 사용하기 시작하였으며, 이후 미국에서도 개발되었다.

#### □ 최근 기술 동향

- IC 칩을 이용한 스마트카드의 경우 해외에서 최근에 많이 도입하고 있는 방안으로써 IC칩을 이용한 스마트카드 형태의 국가 신분증은 접촉식 IC카드의 형태를 띠고 있다.
- 접촉식 IC카드는 반도체 칩을 8개의 접점을 갖고 있는 COB(Chip on Board)에 실장하여 0.76mm 두께와 신용카드 크기의 플라스틱 카드에 내장한 카드를 의미한다. 그리고 접촉식 IC카드는 반도체 칩에 마이크로프로세서와 칩 운영체제를 기반으로 동작하는 스마트카드와 CPU가 없는 메모리카드로 구분되는데, 국가신분증에 있어서는 스마트카드가 이용되고 있다.
- 비접촉 시 IC 카드의 경우 국가신분증에 사용된 예가 존재하지 않으며 전자여권, 교통카드 등과 같은 경우에 사용되고 있다. 이러한 이유로 주민등록증의 경신 방안에서 제외하였다.

#### □ 장점

- IC칩을 이용한 경우 장점이 매우 많음을 알 수 있다. 칩 자체가 위·변조 가능성도 여타 국가 신분증 방안 중 가장 낮다. 위·변조가 낮고 개인정보를 칩 안에 내장할 수 있으므로 개인정보의 누출을 최소화할 수 있다. 또한 추가 정보를 칩 안에 수록할 경우 정보화 시대에 부합되어 주민등록증의 활용을 증대시킬 수 있어 바람직한 형태임을

알 수 있다.

- 또한 해외 많은 국가들이 많이 도입하고 있거나 도입 계획 중에 있어 벤치마킹을 통해 가장 바람직한 형태로 경신할 수 있는 기회가 존재하고 있다.

#### □ 단점

- IC 칩을 이용한 경우 비용 측면에서 가장 비용이 많이 든다는 단점을 지니고 있으나 장기적인 관점에서의 비용은 다른 방안의 비용과 커다란 차이가 없을 것으로 예상된다. 다른 신분증과의 통합을 통해 카드의 발급비용을 줄일 수 있는 등의 상대적 비용 절감 효과도 있으므로 장기적인 관점에서는 비용이 과다하다는 점이 상쇄될 여지가 있다.

#### □ 주민등록증에 대한 적용 가능성

- IC 칩을 이용한 스마트카드의 경우 과거 도입 실패의 경험이 있는 전자주민 카드의 도입을 의미하는데 과거 전자주민카드와는 상당히 많은 차이점이 있다.
  - 기본적인 주민등록증의 형태를 유지하는 상황에서 또는 개인정보가 칩 안에 수록됨으로써 노출을 줄이는 상황에서 추가적인 정보를 개인들이 선택할 수 있다는 점이다.
  - 또한 전자서명, 공인인증서가 IC칩에 포함됨으로써 정보화 사회에 이용할 수 있는 활용도를 상당히 높일 수 있다는 점이 가장 두드러

진 차이점이라 할 수 있다.

- 또한 외국의 사례가 풍부해 벤치마킹을 통해 우리나라의 사정에 적합한 전자주민카드를 개발할 수 있다는 점이 과거 전자주민카드와의 차이점이라 할 수 있다.

<표 4-16> 스마트카드 칩구조

항목	설명
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위·변조 가능성이 가장 낮아 보안성이 가장 뛰어나다.</li> <li>• 국민들에게 가장 신뢰성이 있는 경신 방안으로 인정받고 있다.</li> <li>• 훼손 가능성이 가장 낮은 무결성이 가장 뛰어난 방안이다.</li> <li>• 다른 신분증과 통합될 경우 국민의 편의성이 가장 극대화된다.</li> <li>• 공인인증서, 전자서명 등이 포함되므로 정보화 사회에 가장 적합한 신분증이다.</li> <li>• 민감하거나 표면에 없어도 되는 정보들을 Chip안에 수록하여 개인정보의 누출을 최소화 할 수 있다.</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경신에 있어 가장 많은 비용을 필요로 한다.</li> </ul>
기회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외의 경우 IC칩을 이용한 스마트카드를 채택하는 것이 대세이다.</li> <li>• 이미 채택하고 있는 국가들을 벤치마킹하여 계획을 추진함에 있어서 따르는 위험을 줄일 수 있다.</li> <li>• 관련 기술정보를 많이 보유하고 있다.</li> </ul>
위협	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민단체들의 거센 반발이 예상된다.</li> <li>• 신분증이 통합될 경우 추가적인 개인정보 유출문제가 존재한다.</li> </ul>

## 나. RFID(Radio Frequency Identification)

### □ 정의

- 각종 물품에 소형 칩을 부착해 사물의 정보와 주변 환경 정보를 무

선 주파수로 전송하고 처리하는 비접촉식 인식 시스템이다.

□ 특징

- 주요 특징은 직접 접촉을 하거나 어떤 조준선을 필요로 하지 않는다. 또 데이터를 매우 빠른 속도로 인식하며 데이터를 저장하거나 읽어 낼 수 있다.
- RFID시스템은 안테나가 포함된 Reader기, 무선 자원을 송수신할 수 있는 안테나, 정보를 저장하고 프로토콜에 따라 데이터를 교환하는 Tag, 서버 등으로 구성되며, Tag는 저가이지만 Reader기 등의 비용이 고가이다.

□ 작동원리

- Reader기는 RFID Tag에 읽기와 쓰기가 가능하도록 하는 장치이다. 안테나는 정의된 주파수의 프로토콜로 Tag에 저장된 데이터를 교환하도록 구성되어 있다. Tag는 데이터를 저장하는 RFID의 핵심 기능을 담당한다.

□ 적용사례

- RFID의 적용사례는 제약, 건강관리, 놀이 공원과 이벤트 사업, 제조업, 도서관과 비디오 대여점, 물류 관리, 비현금 지불, 소매업, 출입 보안, 자산 관리, 선적 및 수령, 창고업, 수송 관리,接客업 등에 사용된다. 미국 연방정부가 추진하는 RFID 응용분야를 보면 다음과 같이 매우 광범위하다.

<표 4-17> 미국 연방정부의 RFID 응용분야

연방부처	애플리케이션
국방부	병참지원 및 용구 추적
보건후생부	약품인증, 신체에 대한 RFID 칩 인식 연구
조달본부	자산관리 및 운성
해운청	화물 및 여객 운송
국토안보부	이민, 국경통제, 관세(US-VISIT), 수색 및 구조, 재난관리
국가보훈처	환자 및 공급체인 추적
재무부	업무기록관리
우정공사	우편 안전 및 우편물 추적
항공우주국 (NASA)	위험물질관리
총무청(GSA)	전자여권
내무부	엑세스 카드
농무부	질병관리를 위한 동물위치 추적

자료: US Department of Commerce(2005.4), *Radio Frequency Identification: Opportunities and Challenges in Implementation*, p.16

□ 주민등록증에의 적용 가능성

- 광범위한 활용 가능성에도 불구하고, RFID의 원거리 인식 특성으로 프라이버시 침해 소지가 있다. 또한 스마트카드를 포함하지 않는 협의의 저가형 RFID는 보안 및 연산 기능이 약해 중요 정보를 저장하기에 적합하지 않고, 저장 용량도 작아서 인증서 같은 많은 정보를 저장하기 어려움이 있다. 단말기와 시스템 비용이 높은 편이어서 구축에 비용이 많이 소요된다.

**다. 자기 띠 카드(Magnetic Stripe Card)**

□ 정의

- 자기 띠는 강자성체의 얇은 막을 카드 위에 바른 것으로 정보를 자기 신호로 기록한 형태임. 컴퓨터 디스크와 원리가 같으며 자계 방향을 이용한 '1'과 '0'의 디지털 기록이다.

□ 특징

- 자기 띠 카드의 가격은 저가이지만 저장 능력이 1~7K비트로 떨어진 다. 하지만 저장된 데이터는 어떤 카드 리더에 의해서도 읽을 수 있다. 그리고 카드와 리더기 비용이 저렴하다.

□ 작동원리

- 자기 띠는 플라스틱 같은 필름에 저장되어 있으며, 세가지 트랙을 포함하고 있다. 자기 띠의 내용을 판독할 때는 자기 카드 리더와 라이터를 사용한다. 그리고 카드를 장치의 중앙에 있는 자기 헤드에 통과시키면 헤드에서 자기 기록을 읽고 쓸 수 있다. 녹음기와 유사한 원리이다.

□ 적용사례

- 자기띠는 신용카드, ID카드, 교통 티켓 등에서 사용되며 교통에서는 종이 티켓을 대체하는 수단으로 많이 사용되며 미국에서는 운전면허증에 사용된다.

□ 주민등록증에의 적용 가능성

- 자기 띠는 저장용량이 많이 부족하여 온라인 인증을 위한 인증서와 같은 정보 저장의 어려움이 있다. 또한 정보에 대한 접근 제어가 불가능하고 쉽게 복제되는 문제가 있다.

## 라. 광 카드(Optical Card)

□ 정의

- 카드 모양으로 된 정보매체의 하나로 레이저 광선을 이용하여 데이

터를 기록 및 재생하므로 레이저 카드라고도 하며, 카드에 CD를 붙인 것과 같은 형태로 신용카드 정도의 크기와 두께의 플라스틱 판 위에 많은 광기록 트랙이 설치되어 있다.

#### □ 특징

- 지갑 크기의 카드에 책 한 권의 정보를 수록할 수 있을 정도로 저장 능력이 우수하다. 4MB까지 데이터 저장이 가능하다. 일반적으로 다시 쓸 수 없고, 정보 저장용으로 적합하다.
- 카드 비용은 다른 기술과 비교했을 때 중간 정도이며 리더기는 고가이지만 전기적, 자기적 및 자외선 등에 대해 안정적인 기록 특성을 가지며 고속 정보 전송 가능하다.

#### □ 작동원리

- CD-ROM과 유사한 기술을 사용한다.

#### □ 주민등록증에의 적용 가능성

- 광 카드는 기록된 정보에 대한 접근 제어가 불가능하며 복제가 쉬운 편이다. 또한 단말기가 표준화되지 않은 프로토콜을 사용하고 상대적으로 고가이며 일반적으로 정보의 수정이 어려워서 주소나 연계 서비스와 같은 저장 정보의 갱신이 어려움이 있다.

## 마. 바코드(Bar Code Card)

### □ 정의

- 바코드는 바(bar, 검은색 막대)와 공백(space, 흰색막대)을 특정한 형태로 조합하여 문자와 숫자 및 기호 등을 표현한 것으로 이를 이용하여 정보의 수집과 해독이 가능하다. 바코드 인식 장치에서 빛의 반사를 이용하여 컴퓨터에 의미 있는 기호로 바뀌어진다.

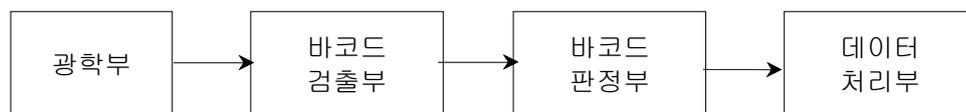
### □ 특징

- 바코드는 데이터 입력의 간소화한다는 점이 큰 특징이다. 이러한 특징 때문에 수작업 없이 스캐너로 입력한다. 또한 바코드는 데이터 입력 시 오류 발생률이 감소하며 자료 처리 시스템의 구성 가능하다. 그리고 다양한 프린터의 사용이 가능하다.

### □ 작동원리

- 우선 바코드의 신호 처리 계통도를 보면 그림과 같다. 기본적인 해독 원리는 빛의 반사에 의한 강약을 포토 센서로 받아 전기적인 신호로 변환 디지털 신호로 변환하는 것이다. 컴퓨터가 해독 가능한 데이터 형태로 변환 뒤 컴퓨터로 전송 처리한다.

<그림 4-8> 바코드의 신호처리 시스템



□ 주민등록증에의 적용 가능성

- 바코드는 저장용량이 작고 저장된 정보의 갱신이 불가능하여 온라인 인증에 사용되는 인증서의 저장이 불가능하다. 또한 계산 능력이 없어서 중요 정보를 안전하게 저장할 수 있는 보안 기능이 없으며 복제가 용이하다. 그리고 추가 서비스를 위한 정보의 추가가 불가능하다.

바. 대안간의 비교 분석

- 지금까지 논의된 대안들은 각각 장점과 단점을 가지고 있다.
- 스마트카드는 주민등록증 정보를 저장하기에 용량이 적절하고, 내부 데이터의 접근 통제가 가능하여 프라이버시 및 정보보호에 유리하면서 복제가 불가능하며, 통제에 의한 데이터 갱신이 가능하여 서비스 추가 및 주소 등의 저장에 유리하다.
- RFID는 저장용량이 작아서 주민등록증에 적용할 정보의 저장에 어려움이 있으며, 원거리에서의 인식으로 프라이버시 보호에 약한 면이 있고, 보안이 약한 편이다.
- 자기 띠 카드는 저장 용량이 주민등록증의 정보를 저장하기에 너무 작으며, 기록된 정보의 접근 제어가 불가능하여 복제가 용이하다.

- 광 카드는 저장 정보의 접근 제어가 이루어지지 않아 복제가 용이하고 단말기의 프로토콜이 표준화되지 않아서 단말기 가격이 높은 편이며, 저장된 정보의 수정이 불가능하다.
- 바코드는 데이터 저장 용량이 매우 작고, 데이터의 복제가 쉬우며, 저장된 정보의 수정이 불가능하다.

<표 4-18> 대체 가능 카드 비교

구분	스마트카드	RFID	자기띠카드	광카드	바코드
저장용량	수 KB ~ 수 MB	2KB정도	72~140바이트	수 MB	수 KB
복제가능성	매우 어려움	가능성 있음	쉬움	쉬움	쉬움
보안알고리즘적용	기본적용	매우 제한적	불가능	불가능	불가능
확장성	매우 높음	매우 제한적	매우 제한적	매우 제한적	불가능
재기록가능성	가능	제품에 따라 가능	가능	제품에 따라 가능	불가능
원거리인식	불가능	가능	불가능	불가능	불가능
사용자인증	가능	불가능	불가능	불가능	불가능
구현비용	높음	높음	보통	높음	낮음

#### 4. 대체 카드를 위한 부가기능

##### 가. 대체 카드의 부가기능 필요성

- 기존의 카드를 대체할 경우, 기존의 카드를 보완할 수 있지만 오프라인에서 신분확인을 확인하는 데에만 그칠 수 있다. 그럴 경우 많은 예산을 투입하여 기존의 주민등록증을 갱신하는 수준에 그친다는 지적을 받을 수 있다.
- － 따라서 최근 정보사회의 진전에 따른 온라인상의 신분확인이 증가하면서 대체 카드를 위한 온라인 신분확인이 가능한 부가기능을 보완할 필요가 크게 증가하고 있다.

##### 나. 대체 카드를 위한 부가기능

###### □ 접근 검증(Access Verification)

- 카드가 사용되기 전에 카드 소지자의 신분이 확인되는 것은 스마트 카드 소지자나 발행자 모두에게 이로운 일이며, 비즈니스를 하기 전에 카드 발행자와 카드 소지자는 모두 상대방의 신분을 확인할 필요가 있음. 상대방이 주장하는 당사자임을 명백히 검증하기 위해 암호 기법이 사용되고 있다.

□ PIN(Personal Identification Number) 코드

- PIN 코드는 보통 스마트카드에서 사용하는 네 자리에서 여덟 자리 숫자로 카드 소지자가 반드시 기억해야 한다. PIN은 스마트카드 내부에 안전하게 저장되어 있으며 외부에서 절대로 읽을 수 없다. 스마트카드 상의 데이터와 기능들은 PIN번호가 입력되었을 때에만 접근할 수 있도록 보호할 수 있다. 보조 PIN 코드를 관리자 PIN코드로 프로그램 하는 것도 가능하다.
- 예를 들면 사용자가 주된 PIN코드를 너무 여러 차례 입력하여 카드가 비활성화 상태로 들어갔을 때 카드를 풀어주기 위해 사용될 수 있다.
- PIN은 카드의 개인전용화 시 카드에 지정되어 저장될 수 있다. 어플리케이션 프로그램은 PIN코드를 두 가지 방법으로 제공할 수 있다.
- 사용자가 키보드와 디스플레이 등이 부착된 지능형 스마트카드 판독기를 가지고 있을 경우에는 어플리케이션에서 스마트카드 판독기에 패스워드 프롬프트를 디스플레이하여 사용자의 입력을 받도록 요구할 수 있다.
- 사용자가 단순한 스마트카드 판독기를 가지고 있는 경우에는 어플리케이션 프로그램 자체로부터 PIN 코드가 입력되어 스마트카드 판독기로 보낼 수 있다.

□ 바이오 인식

- 바이오 인식은 개인을 명백히 식별하기 위하여 인간의 바이오적 특징을 측정하는 과학기술로써 요즘의 스마트카드는 바이오 측정 장치

에서 사용될 참조 데이터를 포함할 수 있다. 바이오 측정 장치는 바이오 특징으로부터 얻어진 동적 데이터를 스마트 카드에 저장된 참조 데이터와 비교한다.

- 바이오인식은 PIN코드와 함께 사용될 가능성이 높다. 카드 단말에서의 PIN입력은 개인 식별 이상의 의미를 갖고 있기 때문이다. 즉 카드 소지자가 PIN코드를 입력하는 행위는 조건/조항에 동의함을 표시하는 행위로도 인식될 수 있다. 사람이 지나갈 때 떨어진 곳에서 그 사람의 망막을 스캔한 것을 그 사람에게 동의를 구한 행위로 해석하는 것은 법적인 의미에서 상상할 수도 없는 일이기 때문이다.

#### 다. 상호인증

- 스마트카드 어플리케이션과 스마트카드는 스마트카드가 판독기에 삽입될 때 자동으로 상대방의 신분을 검증할 수 있다. 스마트카드 어플리케이션 설계자는 스마트카드가 적의적인 판독기에 삽입되어 공격받지 않음을 검증하기 위하여 상호인증하기를 원할 것이다.
- 스마트카드 판독기의 SAM(Sequential Access Method)이나 호스트 상의 어플리케이션 프로그램도 스마트카드를 검증할 수 있어야 한다.
- 스마트카드 어플리케이션과 스마트카드가 모두 하나의 과정으로 상대방을 인증한다면 이를 상호 대칭적 인증이라 부른다.
- 스마트카드가 RSA(R. Rivest, A. Shamir, L. Adlemans, 가장 보편적

으로 사용되는 암호화 및 인증알고리즘) 암호화를 할 수 없거나 스마트카드 판독기가 오프라인인 경우와 같은 몇몇 경우에 있어서는 스마트카드 판독기만이 스마트카드에 프로그램 된 서명 데이터를 근거로 스마트카드를 인증할 수 있다. 이러한 단방향의 인증과정을 정적 비대칭 인증이라 부른다.

#### 라. 추가 개선 사항

- 미세문자, 렌티큘러(보는 방향에 따라 문양이 바뀌는 홀로그램의 일종)를 사용하여 위·변조가 불가능하도록 개선한다.
- 수록 정보 중 일부를 특수인쇄(돌출)하여 손으로 감지할 수 있게 하며 나머지 수록 정보들은 손으로 감지가 불가능하게 개선하여 위·변조가 어렵게 한다.
- 자외선에 형광반응을 보이는 가시·불가시 색상 및 테두리선을 삽입하여 개선한다.
- 고스트 이미지를 삽입하여 추가 위·변조를 방지한다.

#### 5. 주민등록증 대안선정 기준

- 주민등록증 대안활용 방안 기준분석에 있어 보안성, 신뢰성, 무결성, 편리성, 신속성, 휴대성, 비용 등의 항목을 기준으로 각 주민등록증 대안활용방안들을 분석한다.

## 가. 기준

### □ 보안성

#### ○ 정의

- 보안성은 주민등록증에 수록되어 있는 개인정보가 어느 정도 노출이 되며 얼마나 위·변조로부터 안전한가에 관한 것이다. 신분확인 이외의 추가적인 정보들, 예를 들어 신분증 자체에 대한 정보, 인증 정보, 지문 등은 표면에 드러나지 않도록 하고 필요시 국민들의 동의하에 기계 판독을 통해 정보를 확인할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### ○ 보안성 개선방안

- IC칩을 이용한 스마트카드의 경우 개인정보를 칩 안에 수록 할 수 있어 개인정보의 노출을 줄일 수 있고 위·변조 방지에 있어 외국의 사례를 벤치마킹할 수 있어 가장 우수한 방법이라고 할 수 있다. 바코드를 이용한 플라스틱 주민등록증의 경우 어느 정도 노출 수위를 조절할 수 있으나 IC 칩을 이용한 스마트카드의 경우에 비해서는 위·변조가 상대적으로 쉽다.
- 현행 플라스틱 주민등록증의 추가 개선은 수록되는 개인정보를 줄이는 수준에서 노출 수준을 줄일 수 있을 뿐 다른 2가지 방법에서의 효과는 기대하기 힘들고 위·변조의 위험성이 가장 많다.

□ 신뢰성

- 신뢰성은 국민들이 주민등록증 대안활용 방안에 대해 신뢰하는 정도를 의미한다.

□ 무결성

- 무결성은 주민등록증 대안활용 방안이 얼마나 결함이 없는가에 관한 것으로서 훼손이 잘 되는가 즉, 훼손 가능성과 관련이 있는 사항이다.
- 무결성 보완방안
  - － 현행 플라스틱 주민등록증이 추가 개선을 통한 무결성의 보완은 한계가 있다. 바코드를 이용한 플라스틱 주민등록증의 경우 마그네틱 선의 경우에서처럼 바코드가 훼손될 가능성이 많으며 IC 칩을 이용한 스마트카드의 경우 IC 칩 자체가 훼손될 가능성이 존재하나 현행 플라스틱 주민등록증의 추가 개선방안보다는 훼손가능성이 낮다.

□ 편리성

- 정의
  - － 편리성은 주민등록증을 소지하고 이용함으로써 국민들이 얼마나 많은 편리성을 지니게 되는가에 대한 사항으로 안전하고 편리한 신분증명의 기능을 제공해야 할 뿐만 아니라 신분증명 수단이외의 추가적인 기능을 제공해 국민의 편의성을 더욱 더 제고시킬 수 있는 방

향으로 변경되어야 한다는 것을 의미한다.

- 편리성은 IC 칩을 이용한 스마트카드 방안이 가장 높다. IC 칩에 자발적 선택에 의해 추가 정보를 기재할 경우 국민들의 편리성이 상당히 증진될 수 있다. 만약 운전면허 정보를 수록할 경우 추가적인 운전면허증이 필요 없으므로 편리성의 향상을 기대할 수 있다. 행정적인 측면에서의 편리성도 IC칩을 사용한 스마트카드로의 대체 활용이 가장 편리성이 증대된다.

○ 해외 사례

- 외국 사례를 보면 현재 국가신분증을 여권으로 사용할 수 있는 국가들이 있다. 또한 스마트카드에 여러 부가정보를 추가하여 주민등록증 하나로 보다 편리하게 국민들이 실생활에 생활하도록 하고 있다. 즉 IC 칩을 사용한 스마트카드를 국가신분증으로 사용하고 있는 국가들은 단일카드 시스템으로의 접근을 통해 편리성을 향상시키고 있음을 알 수 있다.

○ 추가 정보

- 편리성 추구에 있어 바람직한 전략은 국민들이 추가 정보를 직접 선택할 수 있도록 하는 것이며 또한 주민등록증 발급을 몇 년에 걸쳐 장기적으로 추진하는 것이다.
- 신중하게 자신의 정보를 선택하게 함으로써 국민들은 개별 만족도가 극대화되는 선에서 정보를 선택할 것이다. 또한 장기적으로 발급 함으로써 사회에 미치는 효과를 최소화하며 지속적으로 보다 안전

한 기술을 주민등록증에 접목 시킬 수 있을 것이다.

- 카드에 추가될 수 있는 정보들로는 운전면허관련 정보, 건강보험 관련 정보, 여권 정보, 국민연금관련 정보, 금융관련 정보(신용카드 기능), 교통카드관련 정보 등이 있다. 이러한 정보들을 국민들이 자발적 선택으로 추가할 경우 국민들이 주민등록증을 통해 얻는 만족도는 극대화 될 수 있고, 주민등록증으로 인해 발생하는 위험에 따른 불만족을 최소화할 수 있다.

○ 인증기능

- 주민등록증에 전자서명, 공인인증서와 같은 인증기능의 추가는 매우 중요한 필수사항이다. 전자서명이나 공인인증서가 탑재될 경우 주민등록증으로 온라인과 오프라인에 구매받지 않고 쉽게 신분확인 은 물론 금융 업무에 있어 추가적인 인증절차 없이 주민등록증 하나로 가능하게 되므로 국민들의 편의성이 증대될 수 있다

□ 휴대성

- 휴대성은 얼마나 편리하게 휴대할 수 있는가와 관련되어 있는 사항으로 휴대성은 어느 정도 모든 대안들이 우수하다고 할 수 있다.
- 그러나 IC칩을 이용한 스마트카드 형태의 경우 단일 카드시스템의 형태를 취할 경우 그 휴대성으로 인한 편리성이 나머지 방법에 비해 가장 클 것이다. 바코드를 이용한 플라스틱 주민등록증도 2D 바코드의 경우에는 수록정보를 제한적이거나 추가할 수 있어 그 휴대성

을 증대시킬 수 있다. 현행 플라스틱 주민등록증의 추가 개선의 경우에는 현행 주민등록증의 휴대성과 별다른 차이가 없을 것이다.

□ 정보화시대의 적합성

- 공신력 있는 정부로부터 발급되는 전자적 형태의 서명이나 공인인증서가 주민등록증에 추가될 경우 정보화 사회에 적합한 주민등록증으로 활용될 수 있다. IC 칩이나 바코드를 이용할 경우 온라인상의 활용도도 올라 갈 수 있다. 특히 IC 칩은 더 많은 정보를 포함 할 수 있어 빠른 변화에 쉽게 대처할 수 있다.

□ 소요비용

- IC칩을 사용한 스마트카드 주민증의 비용
  - 주민등록증의 대안활용에 있어 비용측면에 대한 고려를 해야 한다. 단기 비용 측면에서는 현행 플라스틱 주민등록증의 추가 개선이 바람직하지만 장기 비용 측면에서 보면 IC칩을 사용한 스마트카드 형태의 주민등록증 개선이 바람직하다.
  - IC 칩을 사용한 스마트카드 형태의 주민등록증의 경우 주민등록증 위·변조로 인한 사회적 손실 비용이 상대적으로 적을 것이며 단일 카드 시스템이 될 경우 아니면 최소한 한두 개의 카드가 주민등록증에 통합될 경우 카드의 발급으로 인한 장기적 비용을 절감할 수 있다.
  - IC 칩을 이용한 스마트카드나 바코드를 이용한 플라스틱 주민등록

증의 개선은 추가적으로 리더기와 같은 장치를 필요로 하게 되므로 그 비용이 상대적으로 높다. IC 칩을 이용한 경우와 바코드를 이용한 경우를 비교해보면 칩 비용이 더 비싸기 때문에 IC 칩을 이용한 경우가 그 비용에 있어 더 많이 소요된다.

○ 발급 수수료

- 해외의 경우 IC칩을 이용한 스마트카드의 경우 발급 수수료를 국민에게 징수하고 있어 발급비용을 이용하여 IC칩을 이용한 주민등록증의 개선과 현행 주민등록증의 추가 개선을 단편적으로나마 비교할 수 있다. 주민등록증의 대체 활용방안에 대한 비용·편익 분석은 추가적으로 수행되어야 한다.
- 핀란드와 벨기에의 경우, 핀란드 국민들에게 부과하고 있는 스마트카드 발급비용이 40유로(약 56,000원)이다. 벨기에 국민들에게 부과하고 IdT는 발급비용이 10유로(약 14,000원)이며 재발급비용이 4유로(5,600원)으로서 국가 간에 차이가 상당히 크다. IC칩을 이용한 스마트카드의 대체 활용은 그 비용이 상당히 많을 수 있다.

## 나. 대안 모형 제시

□ 적합모형

- 지금까지 논의한 결과를 바탕으로 각종 대안들을 비교해 볼 때, IC칩을 이용한 스마트카드로의 경신이 가장 바람직한 경신 방안임을 알 수 있다.

- 비용을 제외한 다른 모든 속성에서 IC칩을 이용한 스마트카드로의 갱신이 가장 우수하였으며, 해외 사례를 보아도 스마트카드로의 갱신이 일반적 추세인 것을 알 수 있다.
  - 이에 따라 향후 바람직한 주민등록증의 갱신 형태는 전자주민카드라 칭하는 IC 칩을 이용한 스마트카드가 되어야 한다.
- 적합모형 주민등록증의 개념 정의
    - 위·변조 방지 및 육안 식별 기능을 강화한다.
    - 현 주민등록증 정보를 IC칩에 저장한다.
    - 칩 내 저장된 정보는 단말기 등의 전자장치를 통해서 판독된다.
    - 카드 인증과 사용자 인증 절차가 필요하다.
    - 주민등록증 관련 정보는 변경사항에 갱신이 가능하다.
    - 주민등록증 정보 이외의 개인 선택에 의한 정보 및 기능 추가가 가능하다.
  - 적용기술의 정의
    - 발전모델 주민등록증을 제작한다.
    - 전자 매체를 도입한다 : 칩 설계, 주민등록증 어플리케이션 설계
    - 인식 및 식별 인프라 보급 : 단말기 정의 및 기능, 칩, 단말기간 통신 데이터 구조 설계
  - 품질 및 안정성 확보방안
    - 품질 확보 방안
    - 안정성 검증 방안

□ 주민등록증 설계방안

○ 재질 선정 방안

- 발급된 카드 외관의 개인 신상정보가 가소재(아세톤 등 화학약품)등에 변질이 안 되고, 최신기술 적용 및 위·변조 방지 기능이 강화된 제작방식에 적합해야 한다.
- 국내·외 최신 보안기술(카드 제조 및 발급 부문)의 적용에 가장 적합한 재질을 선정한다.
- 재질별 특성(내구성, 효율성, 경제성, 내열성, 내충격성, 수축성 등)을 비교하고, 환경·현황분석에 따른 개선사항(국내, 외 국가 신분증의 최신 보안기술 적용이 용이한 재질, 발급데이터, 홀로그램 등이 카드표면에 노출되지 않아야함, 추가 코팅 공정이 필요없고 발급데이터가 쉽게 훼손되지 않아야함) 및 선진사례 조사 결과를 종합적으로 검토한 결과, 재질 선정 방안은 Polycarbonate(PC) 가 적절하다.
- PC의 특징은 카드표면의 긁힘, 약품반응으로부터 발급데이터를 보호하고, 국내외 최신 보안 기술이 적용되었다.

○ 위·변조 방지요소 설계방안

- 제조부문

□ 칩 설계 방안

- 스마트카드에 사용되는 칩은 자체 CPU를 가지고 있으며, 읽기/쓰기 기능과 강화된 보안기능을 제공한다.
- 카드 내부 구조는 일반 PC와 유사하게 CPU, ROM, RAM, I/O 포트

및 데이터 저장을 위한 EEPROM, 스마트카드의 운영프로그램(PC의 Windows나 DOS에 해당)인 COS(Chip Operating System)와 스마트카드의 기능(주민등록증 등) 구현을 위해 정보를 저장하는 프로그램인 어플리케이션(Application)으로 구성되어 있다.

① COS(Chip Operating System) 설계 방안

- 추가 기능 확장 및 현 기술 발전 경향에 비추어 개방형과 폐쇄형 중 개방형 COS 채택을 권고하며 개방형 COS를 기반으로 하는 기술로는 JavaCard, Multos, WFSC가 있다.

<표 4-19> JavaCard, Multos, WFSC 장·단점 비교

구분	장점	단점
JavaCard	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유사보급사례가 많음</li> <li>• 신용카드 및 여타 신분증 등의 활용 사례가 많음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 라이선스 비용 필요</li> </ul>
Multos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 키 관리 등의 보안성 높음</li> <li>• 특정 CA를 통해 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 라이선스 비용 필요</li> <li>• 유사보급사례 거의 없음</li> <li>• 특정 CA에 종속 우려</li> </ul>
WFSC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Window OS 환경 적용 수월</li> <li>• 상대적으로 낮은 라이선스 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005년 이후 개발 중단</li> <li>• 유사적용사례 없음</li> </ul>

- 새로운 전자주민증 COS로 JavaCard 기반이 적당하다.

② 어플리케이션 설계 방안

- 어플리케이션은 특정 기능을 구현하기 위해 스마트카드에 탑재되는 정보 단위로 정의할 수 있으며, 추가 기능 구현을 위해선 별도의 어플리케이션이 추가 탑재되어야 한다.
- 새로운 주민등록증에 포함되는 각종 증의 정보는 개별적 파일구조

를 가지는 어플리케이션 상태로 저장한다.

- 최초 주민등록증에 수록되는 어플리케이션의 정보는 향후 정보 변경에 따라 수정할 수 있으며 모든 데이터 변경은 인가된 장소를 통해서만 가능하다.
- 기본 제공정보 영역과 PIN 또는 지문 등의 사용자인증 후 접근할 수 있다.

□ 발전모형 주민등록증(안)<sup>87)</sup>

- 제안된 전자주민증의 발전모델의 형태, 수록정보, 제공 기능은 다음과 같으며, 향후 실제 경신 시에는 디자인, 수록정보 등 최종 결정이 필요하다.

---

87) '발전모형주민등록증(안)' 용어는 한국조폐공사가 수행한 과제에서 제안된 것임.

<표 4-20> 주민등록증 발전모델

요소		현행 주민등록증	전자 주민증	비고
재질		PVC	PC	-최신 보안기술적용, 세계적 도입추세 -증의 내구성강화와 환경오염방지
발급기술		칼라리본 전사	레이저 발급	-위·변조방지요소와 육안식별기능강화
발급형태		아날로그 방식	스마트카드	-디지털 매체 적용
수 록 정 보	외 부	앞 면	증 명칭(한글, 한 자), 주소, 주민번호, 컬러 사진, 발급일자, 발급기관 장 및 직인	증 명칭(한글, 영어), 성명, 생년월일, 성별, 사진, 발 급일자, 발급기관장 및 직 인
		뒷 면	주소 변경란, 지문, 습득 안내문	성명(한자, 영문), 증 발급 번호
	내부 (IC칩)	-	외부수룩정보, 주소, 지문, 주민번호, 주민증용 인증 서	-개인정보 보호를 위해 외부 수록정보 축소 -증 명칭의 영문 추가  -증 발급번호를 주민번호 대체수단으로 활용. 분실 시 오·남용 방지를 위해 증의 유효성 검증
기 능	기본	오프라인 신분확인	온-오프라인 신분확인	-오프라인 민원창구와 전자정부서비스 이용 시 신분확인 -전자투표/행정정보 공동활용 서비스
	부가	-	국민복지 서비스(신분확인 기반의 부가서비스)	-본인인증절차 후 주민등록등·초본 사항 온 라인 확인 -지역주민 확인(지역민 할인 등) -경로, 장애인 등 확인(지하철 무임승차 간소 화), 성인인증
	연계	-	다양한 국민편익 서비스 (신분확인+연계 KEY기반 이 연계서비스)	-건강보험증, 장애인복지카드, 운전면허증 등 의 자격여부 확인 -연계 Key 통해 네트워크 형태 구현 -관계기관과 협의를 통한 추가 서비스 발굴

출처: 주민등록증 발전모델 연구용역 최종보고서, 한국조폐공사 컨소시엄(2006.5)

## 6. 주민등록증 관련 주민등록법정비

### 가. 주민등록법 정비의 필요성

- 현재의 주민등록을 전자적 수단에 의한 전자 주민증으로 대체하여 사용하는 경우에 발생할 여지가 있는 여러 가지 문제점을 고려하여 주민등록법을 개선할 필요가 있다.
- 이 경우 전자 주민등록증의 다양한 기능에 따른 편의성에도 불구하고, 장애가 되는 가장 중요한 사항이 개인정보의 보호에 관한 문제이다.
- 이러한 문제점을 해결하기 위한 수단으로서 법적 예방장치와 사후적 처벌조항을 마련하여 위법성을 고지하고, 국민을 계도할 필요가 있다.
- 특히 전자 주민등록증의 위·변조 등에 대한 벌칙규정을 신설·강화할 필요가 있고, 친족의 범위 내에서 발생한 위법사항에 대하여는 친고죄 형식 도입을 고려할 필요가 있다.

### 나. 용어의 정의

- 주민등록법에서 사용하는 전문용어에 대하여 해석상 혼란을 없애기 위하여 용어의 정의를 신설해야한다.

- 주민등록증, 발전모델 주민등록증, 연계서비스, 연계키, 리더기에 대하여 정의한다.

(용어의 정의) 이 법에서는 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “주민등록증”이라 함은 관할구역 안에 주민등록이 된 주민에 대하여 시장·군수 또는 구청장이 주민임을 증명할 수 있도록 발행한 증명서를 말한다.
2. “발전모델 주민등록증”이라 함은 전자적 기능이 부가된 주민등록증을 말한다.
3. “연계서비스”라 함은 발전모델 주민등록증과 연계하여 주민등록증 이외의 증 또는 증명서와 관련하여 주민이 필요로 하는 기능을 수행하거나 각종 정보를 제공하는 행위를 말한다.
4. “연계키”라 함은 발전모델 주민등록증을 이용하여 각종 연계서비스를 제공하기 위하여 행정자치부와 연계서비스 제공기관 간 상호 협의 하에 정의한 식별자를 말한다.
5. “리더기”라 함은 발전모델 주민등록증에 수록된 정보를 확인 또는 열람하기 위하여 사용하는 표준화된 단말기를 말한다.
6. “인증”이라 함은 발전모델 주민등록증에 수록된 정보가 등록된 주민에게 유일하게 속한다는 사실을 확인하고 이를 증명하는 행위를 말한다.
7. “인증서”라 함은 발전모델 주민등록증에 수록된 정보가 등록된 주민에게 유일하게 속한다는 사실을 확인하고 이를 증명하는 전자적 정보를 말한다.

#### 다. 주민등록증 및 발전모델 주민등록증

- 주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관을 기재하도록 한다.

- 발전모델 주민등록증에는 성명·사진·생년월일·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관·증발급번호·인증서를 수록하되, 주민등록번호·주소·지문·인증서는 내부에 수록하도록 한다.

현행법	개선안
<p>제24조 (주민등록증의 발급 등)</p> <p>①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다.</p> <p>②주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 수록한다. 다만, 혈액형에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 신청이 있으면 추가로 수록할 수 있다.</p> <p>③제1항에 따라 주민등록증을 발급받을 나이가 된 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록증의 발급을 신청하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 기간에 발급신청을 하지 아니한 자에게 발급신청을 할 것을 최고할 수 있다.</p> <p>④행정자치부장관은 필요하다고 인정되면 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록증을 일제히 갱신하거나 검인(檢印)하게 할 수 있다.</p>	<p>제~조 (주민등록증 또는 발전모델 주민등록증 발급 등)</p> <p>①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증 또는 발전모델주민등록증을 발급한다.</p> <p>③발전모델 주민등록증에는 성명·사진·생년월일·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관·증발급번호·인증서를 수록하되, 주민등록번호·주소·지문·인증서는 내부에 담는다. 다만, 혈액형의 경우에는 주민의 신청에 의하여 추가로 이를 수록할 수 있다.&lt;신설&gt;</p> <p>④제1항의 규정에 의하여 주민증을 발급받은 연령에 달한 자는 대통령령이 정하는 바에 의한 시장·군수 또는 구청장에게 주민증의 발급을</p>

현행법	개선안
<p>⑤주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥주민등록증을 발급할 때에는 제 27조에 따른 경우 외에는 수수료를 징수하지 못하며, 주민등록증의 발급을 이유로 조세나 그 밖의 어떠한 명목의 공과금(公課金)도 징수하여서는 아니 된다.</p>	<p>신청하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 구청장은 대통령령이 정하는 기간내에 발급신청을 하지 아니한 자에 대하여 발급신청을 할 것을 최고할 수 있다.</p> <p>⑤행정자치부장관은 필요하다고 인정될 때에는 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 주민등록증을 일제히 경신하거나 검인하게 할 수 있다.</p> <p>⑥주민증 및 그 발급신청서의 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦주민증의 발급에 있어서는 제30조의 규정에 의한 경우를 제외하고는 수수료를 징수하지 못하며, 주민증의 발급을 이유로 조세 기타 어떠한 명목의 공과금도 징수하여서는 아니 된다.</p>

#### 라. 주민등록증에의 수록정보 최소화

- 전자주민증에 수록되는 정보를 표면과 내부로 구분하고, 주민의 신청에 의한 연계정보를 수록할 수 있도록 한다.
- 내부정보에는 사진, 주민등록번호, 지문 이외에 혈액형 등을 신청에

의해 수록할 수 있도록 한다.

#### 마. 주민등록증의 개인정보보호

- 개인정보보호를 위하여 개인별 비밀번호의 설정 등 보호조치를 하도록 한다.
- 개인정보를 이용, 활용하고자 하는 자는 리더기를 통하여 알게된 정보를 목적 외로 사용하거나 제3자에게 제공하지 못하도록 한다.

#### 바. 주민등록증 또는 발전모델 주민등록증에 의한 확인·열람

현행법	개선안
<신설>	(발전모델 주민등록증의 개인정보보호 등) ①행정자치부장관은 발전모델 주민등록증에 의한 오·남용, 개인정보의 불법유출을 방지하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 개인별 비밀번호의 설정 등 발전모델 주민등록증에 대한 보호조치를 취하여야 한다. ②발전모델 주민등록증을 통하여 개인정보를 이용·활용하는 자는 리더기 등을 통하여 알게 된 개인정보를 목적외로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다.

- 발전모델 주민등록증에 의하여 주민등록번호, 주소, 지문을 확인하는 경우 본인의 동의를 얻도록 한다.
- 본인 동의를 절차와 방법, 리더기 설치 및 운영에 관하여 대통령령으로 정하도록 한다.

#### 사. 온라인상 본인확인

- 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 기업체 등에서 홈페이지 등 온라인상 본인확인이 필요한 경우 인증서를 활용한다.
- 인증서의 활용범위는 대통령령으로 정하고, 기술적으로 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하도록 한다.

현행법	개선안
<신설>	(발전모델 주민등록증에 의한 온라인상 본인확인) ①국가기관·지방자치단체·공공단체·기업체 등에서 홈페이지 등 온라인상으로 본인확인이 필요한 경우에는 발전모델 주민등록증에 수록된 인증서에 의하여 이를 확인할 수 있다. ②제1항에 의한 인증서의 활용범위는 대통령령으로 정하고 기술적으로 필요한 사항은 행정자치부장관이 따로 정한다.

아. 주민등록증의 분실신고와 사용중지 요청

- 주민등록증을 분실한 경우 시장, 군수 구청장에게 신고하도록 하고, 분실신고를 받았을 때에는 주민등록전산정보센터에 통보, 사용금지 조치를 하도록 한다.

현행법	개선안
<p>제27조 (주민등록증의 재발급)</p> <p>①주민등록증을 발급받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 재발급을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 신청하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주민등록증의 분실이나 훼손</li> <li>2. 성명, 생년월일 또는 성별의 변경</li> <li>3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유</li> </ol>	<p>제27조 (주민등록증의 재발급)</p> <p>①주민등록증을 발급받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 재발급을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 신청하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주민등록증의 분실이나 훼손</li> <li>2. 성명, 생년월일 또는 성별의 변경</li> <li>3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유</li> </ol> <p>②시장·군수 또는 구청장은 발전모델 주민등록증을 분실한 자로부터 제1항의 규정에 의한 분실신고를 받은 때에는 제30조의 규정에 의한 주민등록전산정보센터에 그 신고사실을 통보하고, 행정자치부장관은 종전의 발전모델 주민등록증을 사용할 수 없도록 조치하여야 한다.</p>

현행법	개선안
<p>③ 주민등록 업무를 수행하는 공무원은 주민등록증이 훼손되거나 기타의 사유로 그 내용을 알아보기 어렵거나 주요 기재내용이 변경되어 업무수행이 어려운 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 주민등록증을 회수하고, 본인으로 하여금 시장·군수 또는 구청장에게 재발급신청을 하게 하여야 한다.</p> <p>④ 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의하여 주민등록증을 재발급 신청을 하는 자에 대하여 행정자치부령이 정하는 수수료를 징수 할 수 있다. 다만, 주민등록증 발급상의 잘못으로 인하여 재발급하는 때 또는 행정자치부령이 정하는 경우에는 수수료를 징수할 수 없다.</p>	<p>③ 주민등록 업무를 수행하는 공무원은 주민증이 훼손되거나 기타의 사유로 그 내용을 알아보기 어렵거나 주요 기재내용이 변경되어 업무 수행이 어려운 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 주민증을 회수하고, 본인으로 하여금 시장·군수 또는 구청장에게 재발급 신청을 하게 하여야 한다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의하여 주민증을 재발급 신청하는 자에 대하여 행정자치부령이 정하는 수수료를 징수 할 수 있다. 다만, 주민증 발급상의 잘못으로 인하여 재발급하는 때 또는 행정자치부령이 정하는 경우에는 수수료를 징수할 수 없다.</p>

#### 자. 주민등록전산 정보센터 및 인증센터의 설치 등

- 주민등록전산정보의 관리, 주민등록증의 발급 및 인증서 발급 등을 위하여 주민등록전산정보센터 및 인증센터를 설치할 수 있도록 한다.

- 시장, 군소 또는 구청장의 요청 시 인증서의 발급을 대행한다.

현행법	개선안
<p>제28조(주민등록전산정보센터의 설치등)</p> <p>①행정자치부장관은 주민등록전산정보의 관리 및 주민등록증의 발급 등을 위하여 주민등록전산정보센터를 설치하고, 주민등록전산정보센터로 하여금 시장·군수 또는 구청장의 요청에 따라 주민등록증을 대행하여 발급하게 할 수 있다.</p> <p>②행정자치부장관은 재해 또는 재난 등에 대비하기 위하여 주민등록전산정보백업시스템을 구축한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의한 주민등록전산정보센터 및 주민등록전산정보백업시스템의 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>(주민등록전산정보센터의 설치등)</p> <p>①행정자치부장관은 주민등록전산정보의 관리 및 주민등록증의 발급 등을 위하여 주민등록전산정보센터를 설치하고, 주민등록전산정보센터로 하여금 시장·군수 또는 구청장의 요청에 따라 발전모델 주민등록증에 수록된 인증서를 대행하여 발급하게 할 수 있다.</p> <p>②행정자치부장관은 재해 또는 재난 등에 대비하기 위하여 주민등록전산정보백업시스템을 구축한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 규정에 의한 주민등록전산정보센터 및 인증센터, 주민등록전산정보백업시스템의 역할 및 운영등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

#### 차. 위·변조 등의 금지

- 주민등록증 또는 발전모델 주민등록증의 위조나 변조를 금지한다.
- 누구든지 발전모델 주민등록증의 내부에 수록된 사항을 무단으로 복

제할 수 없다.

현행법	개선안
<신설>	<p>(발전모델 주민등록증의 개인정보보호 등)</p> <p>①행정자치부장관은 발전모델 주민등록증에 의한 오·남용, 개인정보의 불법유출을 방지하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 개인별 비밀번호의 설정 등 발전모델 주민등록증에 대한 보호조치를 취하여야 한다.</p> <p>②발전모델 주민등록증을 통하여 개인정보를 이용·활용하는 자는 리더기 등을 통하여 알게 된 개인정보를 목적외로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하여서는 아니된다.</p>

### 카. 벌칙

- 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금형

현행법	개선안
<신설>	<p>다음 각호를 위반한 자에 대하여는 3년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1.리더기 등을 통하여 발전모델 주민등록증에 수록된 정보 또는 연계</p>

현행법	개선안
<p>제37조 (벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제7조제4항에 따른 주민등록번호 부여방법으로 거짓의 주민등록번호를 만들어 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용한 자</li> <li>주민등록증을 채무이행의 확보등의 수단으로 제공한 자 또는 그 제공을 받은 자</li> <li>제10조제2항을 위반한 자나 주민등록 또는 주민등록증에 관하여 거짓의 사실을 신고 또는 신청한 자</li> <li>거짓의 주민등록번호를 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달하거나 유포한 자</li> <li>제29조제2항부터 제4항까지의 규정을 위반하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는</li> </ol>	<p>개인정보를 불법적으로 열람한 자  2.리더기등을 통하여 알게 된 개인정보를 목적 외로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공한 자  3.주민증을 위·변조하거나 발전모델 주민등록증에 수록된 정보를 무단복제·유출한 자</p> <p>②다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제9조제1항의 규정에 위반한 자나 주민등록 또는 주민증에 관하여 허위의 사실을 신고 또는 신청한 자</li> <li>주민증을 채무이행의 확보등의 수단으로 제공한 자 또는 그 제공을 받은자</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> <li>&lt;생략&gt;</li> </ol>

현행법	개선안
초본을 교부받은 자 6. 제30조제5항을 위반한 자 7. 제31조제2항 또는 제3항을 위반한 자 8. 다른 사람의 주민등록증을 부정하게 사용한 자 9. 다른 사람의 주민등록번호를 부정하게 사용한 자. 다만, 직계혈족·배우자·동거친족 또는 그 배우자간에는 피해자가 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.	

#### 타. 반의사 불벌죄

- 친족의 범죄행위에 대하여는 화목을 도모하기 위하여 친고죄로 구성하여 처벌을 하지 않도록 한다.
- 위법행위에 대하여 직계혈통, 배우자, 동거친족 또는 그 배우자간에는 피해자의 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

#### 파. 용어수정 및 경과조치

- 다른 법률에 의한 “주민등록증”은 “주민등록증 또는 발전모델 주민등록증”으로 본다.

## 7. 신분증에 있어서 주민등록번호 사용의 필요성 분석

### 가. 신분증

#### □ 신분증의 의미

- 신분증(신분증명서)의 사전적 의미는 관청이나 회사, 학교 등에서 각기 소속된 사람임을 증명하는 문서이다.
- 신분증의 법률상 의미는 다음 두 가지로 사용된다.
  - － 첫째는 국가 공무원이나 국민에 대해 일정한 공무를 수행하는 자가 해당 국민에게 자신의 자격을 증명하기 위해 보이는 신분증명서를 지칭하는 경우이다. 이 경우 신분증명서의 주체는 공무원 등의 특정 자격이 있는 자로서 신분증명서는 특정한 공무를 수행할 수 있는 직분에 있음을 증명하는 문서를 말한다.

사례 1: 공직선거법 제63조 (선거운동기구 및 선거사무관계자의 신고)  
제2항: 선거사무장 등은 당해 선거관리위원회가 발행하는 사진이 부착된 신분증명서를 패용하고 선거운동을 하여야 하며, 해임된 때에는 즉시 이를 반환하여야 하되, 반환하지 아니한 때에는 선거사무장 등의 교체신고를 할 수 없다. 이 경우 신분증명서의 규격은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 1997.1.13>

사례 2: 관세법 제308조 (신분증명)

- ① 세관공무원이 신문·임검·수색 또는 압수를 할 때에는 제복을 착용하거나 그 신분을 증명할 증표를 지니고 그 처분을 받을

자의 요구가 있는 때에는 이를 내보여야 한다.

- ② 제1항의 규정에 의한 세관공무원이 제복을 착용하지 아니한 경우 그 신분을 증명하는 증표제시요구에 응하지 아니하는 때에는 처분을 받을 자는 그 처분을 거부할 수 있다.

사례 3: 국세징수법 제25조 (신분증의 제시)

세무공무원이 체납처분을 하기 위하여 질문·검사 또는 수색을 하거나 재산을 압류할 때에는 그 신분을 표시하는 증표를 휴대하고 이를 관계자에게 제시하여야 한다.

사례 4: 근로기준법 제102조 (근로감독관의 권한) 제3항

제1항 및 제2항의 경우에 근로감독관이나 그 위촉을 받은 의사는 그 신분증명서와 노동부장관의 임검 또는 검인지령서(검인지령서)를 제시하여야 한다.

- 둘째, 일반 국민이 법률상 정해진 권리를 행사하기 위해 국가에 대해 신청하거나 신고, 등록 등을 할 때 요구되는 신분증명서를 지칭하는 경우이다. 이 경우 신분증명서의 주체는 일반 국민으로서 역시 일정한 공적인 행위를 할 자격이 있는 신분, 즉 국민임을 증명하기 위한 문서로서 사용되는 것이다.

사례: 가족관계의 등록 등에 관한 법률 제23조 (신고방법) 제2항

신고로 인하여 효력이 발생하는 등록사건에 관하여 신고사건 본인이 시·읍·면에 출석하지 아니하는 경우에는 신고사건 본인의 주민등록증·운전면허증·여권, 그 밖에 대법원규칙이 정하는 신분증명서(이하 이 항에서 "신분증명서"라 한다)를 제시하거나 신고서에 신고사건 본인의 인감증명서를 첨부하여야 한다. 이 경우 본인의 신분증명서를 제시하지 아니하거나 본인의 인감증명서를 첨부하지 아니한

때에는 신고서를 수리하여서는 아니 된다.

- 신분증은 소지인의 일정한 신분과 자격을 증명하기 위한 문서라고 정의할 수 있다. 그래서 주민등록증제도를 일종의 신분증제도로 본다면, 신분증제도는 신원확인을 위한 제도이고 신분증은 그것을 위한 것이다.<sup>88)</sup>

□ 신분증명서의 요건

- 신분증명서라는 표현이 가장 많이 나온 법률인 공직선거법 규정에 따르면 다음과 같이 신분증명서를 정의하고 있다.

<공직선거법 제157조 제1항>

선거인은 자신이 투표소에 가서 투표참관인의 참관하에 주민등록증(주민등록증이 없는 경우에는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 신분증명서를 말한다. 이하 "신분증명서"라 한다)을 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명·날인 또는 무인하고 투표용지를 받아야 한다. <개정 1998.4.30, 2004.3.12, 2005.8.4>

<공직선거법 시행규칙 제82조 (투표의 계속진행) 제2항>

법 제157조제1항에서 "중앙선거관리위원회규칙이 정하는 신분증명서"라 함은 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 국가유공자증·장애인등록증·외국인등록증·자격증 그 밖에 신분을 확인할 수 있는 증명서 또는 이들 기관이 기록·관리하는 것으로서 사진이 첨부되어 본인임을 확인할 수 있는 서류를 말한다. <신설 1998.4.30, 2002.10.28, 2004.3.12, 2005.8.4>

88) 동지 현재결 2005.5.26, 99헌마513, 2004헌마190(병합), 판례집 제17권 1집, 668~708.

○ 위 공직선거법 규정과 시행규칙을 종합해 볼 때 이 법률에서 요구하는 신분증명서의 요건은 다음과 같다.

① 관공서 또는 공공기관 : 국가기관에 의해 발부되어야 한다. 쉽게 말해서 이 법률에서 요구하는 신분증명서는 공문서이어야 한다는 의미이다.

— 그러나 공직선거법은 '투표'라는 국가를 상대로 하는 행위를 위해 필요한 신분증명서를 국가 및 공공기관에서 발행하는 신분증명서로 한정하였을 뿐 모든 신분증이 국가 및 공공기관에서 발행되어야 한다는 것을 의미하지는 않을 것이다.

② 사진첨부 : 사진 첨부를 요구하는 이유는 그 신분증명서로 쉽게 소인인과 서류상의 인물이 같은 사람인지 확인할 수 있어야 한다는 뜻이다.

③ 본인임을 확인할 수 있는 사진이 첨부되었다고 하더라도 본인임을 확인할 수 있어야 한다. 그래서 사진이 너무 오래되어 현재의 모습과 크게 상이할 경우에는 신분증명이 불가능해 질 수도 있다.

④ 증명서 혹은 서류 : 신분증명서는 그 재질에 상관없이 결국 누군가에 의해 작성된 하나의 서류이다.

○ 이상의 검토를 토대로 신분증명서를 다음과 같이 정의할 수 있다.

① 넓은 의미의 신분증명서 : 신분확인을 목적으로 작성된 문서로서 그 재질에 상관없이 사진을 첨부하여 본인임을 확인할 수 있는 서류를

말한다.

- ② 좁은 의미의 신분증명서 : 국가와 공공기관에서 발행하는 신분증명서를 말한다.

□ 신분증의 용도

- 요즘 신분증이라고 불릴 수 있는 것들의 용도는 매우 다양하다. 신분 확인은 물론 신용카드 및 전자화폐 기능까지도 수행할 수 있다. 그러나 여기서 살펴보려는 것은 기본적인 신분증 본연의 용도이다.
- 주민등록증은 국가 기본신분증이라고 할 수 있다. 따라서 신분증의 용도를 주민등록증의 용도를 기준으로 파악해 볼 수 있을 것이다.
- 주민등록증에 기재되어 있는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소를 확인할 때 주민등록증을 사용한다.
- 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 민원서류 등 접수 및 자격증서의 발급, 신분 확인을 위해 이를 확인해야 할 때에는 주민등록증이 있으면 주민등록증으로만 확인해야 한다 (주민등록법 제25조).

주민등록법 제25조 (주민등록증에 따른 확인)

국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 해당 업무를 수행할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 17세 이상의 자에 대하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인할 필요가 있으면 증빙서류를 붙이지 아니하고 주민등록증으로 확인하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>89)</sup>

1. 민원서류나 그 밖의 서류를 접수할 때
2. 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때
3. 그 밖에 신분을 확인하기 위하여 필요할 때

- 사법경찰관리가 주민의 신원이나 거주 관계를 확인해야 할 때에도 주민등록증을 사용한다.(주민등록법 제26조 제1항)
- 기타 선거법 등 여러 법령 규정들에서 해당 업무를 위해 신원을 확인할 일이 있으면 주민등록증을 쓰도록 하고 있다.

#### □ 신분증의 기능과 작동원리

- 신분증의 기능

- 신분증은 그것을 소지한 사람의 신원, 거주 관계 외에도 일정한 자

---

89) 주민등록법 시행령 제36조 (주민등록증에 의한 확인) ①법 제17조의9 단서의 규정에 의하여 국가기관·지방자치단체·공공단체·사회단체 또는 기업체등에서 17세 이상의 자에 대하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소의 확인을 필요로 하는 때에 주민등록증에 의하지 아니하고 증빙서류에 의하여 확인할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.

1. 민원서류 기타 서류를 우송의 방법으로 제출한 경우
2. 주민등록증의 발급 또는 재발급을 받지 못하여 주민등록증을 소지하지 아니한 경우
3. 법령에 의하여 증빙서류를 제출하도록 되어 있는 경우. 다만, 증빙서류를 제출하게 하는 법령을 제정하고자 하는 때에는 주무부장관은 행정자치부장관과 협의하여야 한다.
4. 기타 주민등록증으로 확인이 불가능한 경우

격과 소속을 확인·증명하는데 사용된다.(인증기능)

- 즉 신분증은 대외적으로 그 신분증을 소지한 사람이 그것을 발급해 준 기관과 일정한 관계에 있음을 증명해 주고, 대내적으로는 신분증을 발급해준 기관과 그와 관계된 기관으로부터 일정한 자격을 부여 받고 그 자격을 증명하는 데 사용된다.
- 예를 들어, 학생증은 대외적으로 그 소지자가 해당 학교 학생임을 증명해 주는 것이면서, 동시에 대내적으로는 학생으로서 그 학교에서 대우받을 수 있도록 그의 신분과 자격을 증명해준다.

○ 신분증의 작동원리

- 신분증이 신분증으로서 작동하기 위해서는 우선 신분증을 소지한 사람과 그 신분증에 기록된 사람이 동일한 사람이라는 것을 확인해야 한다. 그리고 이 둘이 같은 사람인지는 기본적으로 신분증에 기재된 성명과 사진 그리고 그 신분증명서의 공신력이 증명해 주는 것이다.
- 신분증명서의 공신력은 그 제작기관의 공신력이 미치는 범위를 말하는 것인 동시에 해당 인물에 대한 통제력을 표현하는 것이다. 신분증명서는 하나의 문서로서 해당 인물의 신분과 자격을 신분증에 기재된 범위에 한하여 신분증을 제작한 기관이 책임지겠다는 의사를 표현하는 것으로 해석할 수 있기 때문이다.
- 통용되는 범위가 넓을수록 신분증명서의 공신력의 범위는 넓다.
- 발급기관에서 해당인물에 대한 정보를 많이 가지고 있을수록, 즉 통

제력이 클수록 발급기관은 신분증명서의 내용을 보다 확실하게 책임질 수 있다. 그리고 그것은 발급기관의 공신력으로, 다시 신분증명서의 공신력으로 연결된다.

- 통제력이 강해지면 강해질수록 더욱더 정교한 식별자를 요구하게 될 것이다. 물론 그 공신력은 해당 신분증에 가해지는 위조방지기술로도 보완이 된다.

## 나. 각종 신분증별 주민등록번호 사용 필요성 검토

### □ 각종 신분증명서 주민등록번호 사용현황

- 대부분의 국가 및 공공기관에서 발행하는 신분증명서에는 주민등록번호가 수록되어 있다.
  - － 2005년 인권위원회 주민등록번호 사용현황 실태조사의 조사대상 법령서식 중에서 개인대상의 증명서 총 137개 중에서 현재 103개 (75.18%)가 주민등록번호를 수록하고 있다.
  - － 주민등록번호를 수록하지 않는 신분증명서들(34개)에는 검사원증, 조사원증, 국가기술자격증, 사업면허증 등이 있었다.
- 민간영역에서 신분증으로 사용되는 사원증이나 학생증을 살펴보면, 주민등록번호를 기재하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 혼재하고 있다.

□ 각종 신분증명서의 주민등록번호 사용에 대한 일반적 타당성 검토

① 주민등록번호 필요/불필요영역 판단

- 기본전제조건으로 주민등록번호가 노출되는지 여부를 판단해야 하는데, 해당 자격증 및 신분증이 개인이 소지하고 신원확인 및 자격증명을 위해 제시를 요구받은 경우에만 사용될 경우 공공에 노출된다고 볼 수는 없다.
- 그러나 만약 국가 및 공공기관에서 발급한 본인임을 확인할 수 있는 증명서류 중에 업소에 게시하게 되어있는 경우가 있다면, 개인정보를 쉽게 공중에 노출시키게 되므로 주민등록번호를 기재해서는 안 될 것이다.

② 고유식별자의 필요성 검토

- 일률적으로 고유 식별자의 필요성 여부를 판단할 수 없지만 높은 공신력이 요구되는 경우일수록 더 정교한 식별자가 필요한 것은 사실이다. 그래서 그 신분증을 통해 인증되는 영역에서 요구하는 통제수준에 따라서 얼마나 정교한 식별자가 필요한지는 다르게 볼 수 있다.

사례: 보안이 심하게 요구되는 공간의 출입이 그렇지 않은 공간 출입보다 신분확인절차가 많다.

③ 주민등록번호 대체수단이 있는지 여부

- 공공 및 민간부문을 막론하고 신분증이 통용되는 범위가 통제된 일정한 영역에 한정된 경우, 예를 들어 사원증이나 학생증의 경우를 보더라도 이미 바코드, RFID 등 주민등록번호를 대체하고도 남은 수단들을 가지고 있는 경우가 많다. 어떤 것들은 신용카드 및 전자화폐 기능까지 가지고 있는 경우도 많다. 이런 경우에는 주민등록번호체계는 단지 부가적인 신분확인 수단으로 사용되고 있는 것이 현실이다.
- 따라서 통제되는 영역에서 통용되는 신분증에 대내적으로나 대외적으로나 주민등록번호가 기재되어야 할 이유가 없으며 정당화되기도 어렵다.
- o 통제된 영역이 아닌 사회 일반으로 통용되는 신분증, 예를 들어 운전면허증이나 여권과 같이 현재 주민등록증을 대체하여 사용되고 있는 신분증들(이하 '유사 신분증'이라고 한다)의 경우에도 운전면허번호, 여권번호, 장애인복지카드번호 등 고유의 목적에 맞춰 만들어진 대체번호들이 존재한다.
- 일단, 그러면 이들 신분증들도 주민등록번호가 기재될 필요가 없는 영역에 속한다고 볼 수 있다.

□ 주민등록증에 수록되는 주민등록번호에 대한 검토

- o 현재 주민등록증에는 사진, 성명과 더불어 주민등록번호를 반드시 기재하도록 법에 정해져 있다(주민등록법 제24조 제2항).

- 주민등록증에 수록된 주민등록번호는 국가라는 통제된 영역에서 개인을 식별하게 해주는 식별자 역할을 하는 것이고 이를 일반적으로 확인해주는 공문서가 바로 주민등록증이다(주민등록법 제25조).

- 주민등록번호가 주민등록증에 수록되어야 하는 이유

- ① 주민등록증에 주민등록번호는 법률상으로는 필수적 수록사항이다.

- ② 주민등록증이 그 공신력을 유지하기 위해 그리고 신속한 행정 처리를 위해 필요한 정교한 식별자로서 수록되어야 할 필요가 있다.

- ③ 소지자 입장에서조차 자신에 관한 주민등록정보를 검색하는 기본 식별자인 주민등록번호를 알고 있어야 하는 데, 자신의 신분증인 주민등록증 표면에 주민등록번호가 없으면 별도의 번거로운 절차를 거쳐 확인해야 한다.

□ 유사 신분증에 대한 재검토

- 유사 신분증은 주민등록증이 없을 때 그것을 대체할 수 있는 수단이다. 비록 유사 신분증에 주민등록번호를 대체할만한 수단이 있다고 하더라도 유사 신분증의 목적이 주민등록증을 대체하는 데 있다면 문제는 달라진다.

- 즉, 문제는 주민등록증에만 주민등록번호를 기재할 수 있게 한다면, 그것이 없는 사람은 자신의 신원을 증명할 수 없는 상황이 발생하게 될 것이라는 것이다.
- 특히 주민등록증 발급신청 시 지문날인을 요구하는 제도와 관련하여 이 제도 때문에 주민등록증 발급을 거부하는 사람들은 주민등록증 이외에 다른 대체신분증이 필요하다.
- 따라서 각각의 유사 신분증을 검토하여 주민등록증이 필요한 것과 그렇지 않은 것이 무엇인지 검토해 봐야 할 것이다.
- 유사 신분증은 운전면허증, 여권 등 공공기관에서 발행하는 신분증 명서이고 여기에는 현재 대부분 주민등록번호가 기재되어 있다.

① 운전면허증

- 운전자를 대상으로 발급되는 것으로 주민등록증 다음으로 많이 보급된 신분증이다. 크기가 유사하여 주민등록증과 병행되어 신분확인용으로 많이 사용되고 있고, 특히 운전자들은 운전면허증을 소지할 의무가 있어서 현재 많은 운전자들이 운전면허증을 주민등록증 대용으로 가지고 다니고 있다.
- 그러나 운전면허증은 주민등록증이 없으면 취득할 수 없다. 때문에 주민등록증을 온전히 대체하는 것이라고 보기는 어렵다.

<표 4-21> 국내 활용 신분증 현황 요약

신분증	사용용도	개인신상정보			거주정보		증 정보		기타
		성명	사진	주민등록번호	주소(거소)	주소변동내역	발급일 및 기관	만료 및 갱신일	
주민등록증	17세 이상 전 국민 신분증명	○	○	○	○	○	○		지문
운전면허증	운전자신분증명	○	○	○	○		○	○	
여권	해외여행자신분증명	○	○	○			○	○	생년월일
청소년증	만 13~18세 미재학 청소년	○	○	○	○	○	○	○	
외국인등록증	외국인 신분증명	○	○	X	○		○		외국인 등록번호
재외국민국내거소신분증	재외국민 국내 신분증명	○	○	X	○		○		거주국
외국국적동포 국내거소 신분증	외국국적동포 신분증명	○	○	X	○		○		국적
복지카드	장애인	○	○	○	○	○	○		보호자 전화번호
공무원신분증	공무원	○	○	○			○		지위 / 직급
전역증	전역병 신분증명	○	○	○	○		○		군번, 혈액형

자료: 행정자치부, 주민등록증 경신 타당성 조사 및 발전방향 연구, 2004.11, [표 3].

## ② 여권

- 주민등록증이 국내에서 통용되는 일반신분증이라면 여권은 국외에서 통용되는 일반신분증이라고 볼 수 있다. 실제로 여권은 주민등록증과 운전면허증에 기초한 2차 신분증명서이다. 국내에서 여권이 신분확인용으로 사용되는 경우는 상대적으로 적다고 볼 수 있다.
- 한편, 여권은 주민등록증을 발급받지 않았어도 발급받을 수 있는 신분증으로서 주민등록증발급신청을 거부하는 사람들이 많이 사용하는 것이다.

## ③ 청소년증

- 주민등록증이 발급되지 않고 학교에 다니지 않은 청소년들(만 13세 ~ 18세)이 청소년으로서 각종 혜택을 받을 수 있도록 신분을 확인하기 위해 문화관광부에서 도입·운영하고 있는 신분증이다.
- 주민등록법상 만17세 이상인 자에게 주민등록증을 발급하도록 정해져있기 때문에 만 17세 미만의 청소년들 중에 학생증이 나오지 않는 이들은 신원을 증명할 신분증명서가 없어서 도입된 것이다.

## ④ 외국인 등록증(초록색)

- 일정기간 이상 체류하는 외국인들을 대상으로 출입국사무소에서 발급하는 신분증이다. 이것은 외국인들의 일반신분증이라고 볼 수 있다.

- 외국인도 주민등록이 없기 때문에 여기에는 주민등록번호가 기재되는 게 아니라 외국인등록번호가 기재된다.

⑤ 재외국민국내거소신고증(파란색)

- 재외국민국내거소신고증은 주민등록이 말소된 재외국민이 거소를 신고했을 때 출입국관리소에서 발급하는 신분증이다.
- 재외국민은 대한민국 국민이지만 국내에 주소를 두고 있지 않다. 따라서 주민등록을 할 수 없으며 주민등록증도 무효가 된다.(주민등록법 제6조 제3항) 따라서 재외국민은 주민등록증이 없어서 국내에 귀국했을 때에는 여권 이외에는 신분증이 없게 된다.
- 재외국민국내거소신고증에는 주민등록번호가 아니라 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」의 시행규칙 제9조에 따라 부여된 국내거소신고번호가 기재된다.

⑥ 외국국적동포국내거소신고증(분홍색)

- 외국국적동포 중에 거소를 신고한 사람을 대상으로 출입국관리소에서 발급하는 신분증이다.
- 외국국적동포도 외국국적을 가진 외국인으로서 주민등록이 없기 때문에, 여기에도 역시 주민등록번호가 아니라 「재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률」의 시행규칙 제9조에 따라 부여된 국내거소신고번호가 기재된다.

### ⑦ 장애인등록증

- 장애인들을 대상으로 장애인 복지법에 근거해 시장·군수·구청장이 등록접수하고 발급하게 되어 있는 신분증명서이다. 주로 공공시설 이용요금, 의료비 혜택 등 장애인에 대한 복지혜택을 받기 위해 장애인임을 증명하기 위해 발급되는 신분증이다.
- 신용카드 겸용 장애인등록증(복지카드)은 만 18세 이상의 장애인에게만 발급이 가능하다.
- 장애인으로 판정되고 등록된 장애인들에게 복지혜택을 목적으로 발급되는 신분증명서로 일반신분증인 주민등록증을 대체하는 것은 아니다.

### ⑧ 공무원 신분증

- 국가공무원복무규정(지방공무원은 지방자치단체 복무조례)에 근거하여 공무원들을 대상으로 발급되는 신분증으로써 행정기관은 물론 민간기관에서도 신분증명용으로 많이 사용되고 있다.
- 공무원이라는 통제되는 일정영역의 사람들에게 발급되는 것으로서 일반적으로 주민등록증을 대체하는 것이라고 보기는 어렵다.

### ⑨ 전역증 등 기타

- 전역증, 국가공인기술자격증, 보훈증 등이 신분확인용으로 쓰이고 있는데, 그 용도가 매우 제한적이라서 일반적인 신분증명의 수단으

로 보기는 어렵다.

□ 유사 신분증과의 관계 재검토 결과

- 여권은 국적을 확인해 주는 신분증으로서 주민등록증과 같이 신분을 확인하는 공문서이다. 그리고 주민등록증이 국내용이라면 여권은 해외에서 사용하는 신분증이다. 즉, 여권은 해외에서 주민등록증을 대체하는 신분증명서라고 볼 수 있다.
- 반면, 운전면허증, 공무원신분증, 장애인등록증 등은 사실 주민등록증을 대체하는 것이 아니라 이용자 편의상 주민등록증의 기능을 대체할 수 있게 된 것일 뿐이기 때문에 주민등록번호를 기재해야할 필연적인 이유는 없다.
- 청소년증은 주민등록증이 발급되지 않는 청소년을 대상으로 발급되는 것으로서 주민등록증을 대체하는 면이 있지만 단지 청소년임을 증명하는 것이 목적이므로 생년월일 표기만으로 충분히 그 기능을 유지할 수 있다.
- 따라서 이용자 편의는 별론으로 하고 주민등록증 이외에 주민등록번호가 기재될 필요가 있는 유사 신분증은 '여권' 정도로 한정할 수 있다.

**다. 유사 신분증에서 주민등록번호 사용제한**

□ 주민등록증 표면의 주민등록번호

- 새로 발행될 주민등록증 표면에 주민등록번호를 수록해야 할 필요가 있는가? 표면에 주민등록번호를 수록하지 않을 때 장단점은 다음과 같이 분석될 수 있다.
  - 장점 : 주민등록번호가 주민등록증을 통해 외부에 노출될 우려가 적어진다.
  - 단점 : 주민등록번호가 신분확인 등을 위해 필요한 경우, 주민등록증을 읽어주는 단말기가 없으면 해당 업무를 수행하는 것이 불가능하다.
- 만약 주민등록번호가 주민등록증 표면에 기록되어 있지 않는다면, 신분확인 등의 업무처리에 주민등록번호가 필요한 경우 단말기가 꼭 필요하게 된다.
  - 주민등록번호에 대한 공·사 영역에서의 수요는 곧 단말기에 대한 수요로서 사회적 비용으로 계산될 수 있다. 그 수요는 기술적 표준과 인허가에 따라 거대한 독점시장을 형성할 수도 있다.
  - 개인이 소지하는 신분증에 수록된 주민등록번호의 조회를 본인인 소지자가 통제하는 것이 아니라 단말기를 공급하고 관리하는 기관이 통제하는 것이 된다.
- 주민등록번호는 신원확인을 위해 빈번히 사용되는 정보로서 비록 주민등록증의 분실 등을 통해 노출될 우려가 있다고 하더라도, 그에 대한 관리책임과 통제는 소지자 본인에게 맡겨두는 것이 타당하다.

- 결과적으로 주민등록번호는 주민등록증 표면에 기재되어야 한다고 생각한다.

□ 유사 신분증에 수록된 주민등록번호

- 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 '여권' 이외의 유사 신분증에 주민등록증이 수록될 필요가 없는 것으로 검토한 바 있다.

- 이상의 논의를 정리하면 '주민등록증'과 '여권' 이외의 신분증에 주민등록번호가 사용되는 것은 제한되어야 할 것이다.

□ 유사 신분증에서 주민등록번호 사용제한 법제방안

- 현재 운전면허증 등 정부기관에서 발행한 유사 신분증은 법령서식에 따라 제작되고 거기에 근거하여 주민등록번호를 사용하고 있는 것이 현실이다.

- 이를 감안하여 한편으로는 과도기적으로 주민등록번호심의위원회의 심의를 거쳐 그 사용을 금지시켜나가는 완화된 방법을 취할 수 있다.

- 다른 한편으로는 주민등록번호를 신분증 등에서 사용하지 못하도록 법조문으로 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

<신설>

주민등록법 제7조의 2(주민등록번호의 보호)

⑦주민등록증과 여권 이외의 신분증에 주민등록번호가 사용되어서는 안 된다. 다만, 대통령령에서 정하는 경우는 예외로 한다.

## 8. 주민등록증 유효기간 도입에 대한 검토

### 가. 현행 주민등록증의 유효기간

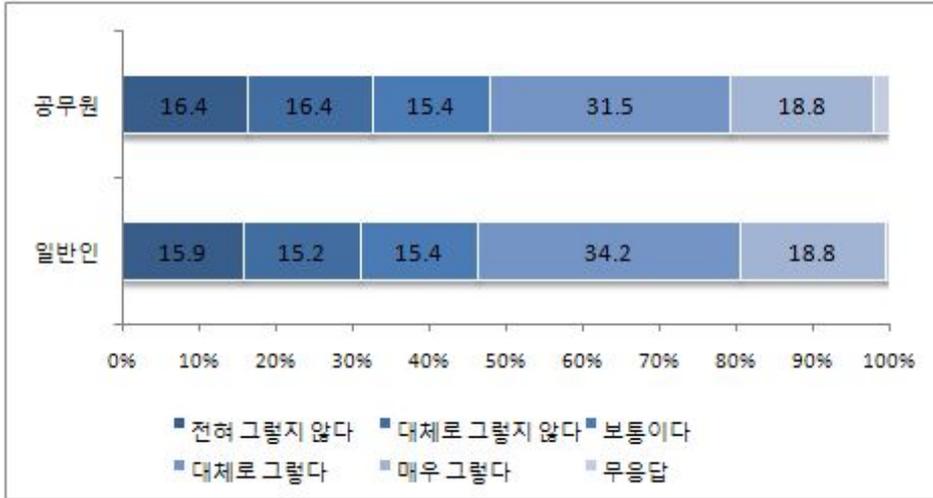
#### □ 설문조사 결과

- 주민등록증에 유효기간을 도입할 필요가 있는지에 대해 설문조사를 한 결과 일반인의 53%정도, 공무원의 50.3%정도가 '그렇다'라고 답하였다.

<표 4-22> 주민등록증에 유효기간 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	252(15.9%)	24(16.1%)	276(15.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	242(15.2%)	24(16.1%)	266(15.3%)
보통이다(3)	244(15.4%)	23(15.4%)	267(15.4%)
대체로 그렇다(4)	543(34.2%)	47(31.5%)	590(34.0%)
매우 그렇다(5)	298(18.8%)	28(18.8%)	326(18.8%)
무응답	8(0.5%)	3(2.0%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.249(1.353)	3.212(1.371)	3.246(1.354)

<그림 4-9> 주민등록증에 유효기간 필요



□ 주민등록증의 유효기간 현황

- 현재 주민등록증은 유효기간이 없다. 다만, 1968년 최초 발급이후 10여년 주기로 일제 경신되어 왔다.

<표 4-23> 주민등록증에 일제경신기간

일제갱신년도 (유지기간)	변동사항
1968	최초발급
1975(7년)	1. 주민등록번호 앞 일련번호 생년월일로 변경 2. 주민등록증 색
1983(8년)	1. 주민등록증 뒷면 변경내용 기재란 2. 좌우무인 → 우무인
1999(16년)	종이 → 플라스틱 주민등록증으로 변화

- 주민등록증이 그 동안 유효기간이 따로 없어도 유지될 수 있었던 것

은 일정한 기간마다 일제 경신이 이뤄져 왔기 때문이라고 볼 수 있다.

□ 유사 신분증의 유효기간 현황

- 유사 신분증도 각 증명서의 목적에 따라 유효기간을 정하고 있는 경우도 있고 그렇지 않아도 유효기간이 있는 경우도 있다.

<표 4-24> 유사 신분증에 유효기간

신분증	유효기간 유무	유효기간 등	비고
운전면허증	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1종 면허 : 7년</li> <li>• 2종 면허 : 9년</li> </ul>	도로교통법 제87조
여권	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반여권 : 10년</li> <li>• 관용여권 : 5년</li> <li>• 외교관여권 : 5년</li> </ul>	여권법 제6조의2
청소년증	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발급대상연령 : 만 13세 ~ 18세</li> </ul>	별도규정 없음
외국인등록증	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 채류기간</li> </ul>	별도규정 없음
복지카드	X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신용카드 통합 복지카드 : 금융기관의 유효기간에 따라 재발급 됨</li> </ul>	별도규정 없음

□ 주민등록증 유효기간 도입의 필요성

- 전자주민증이 도입이 되면 카드칩의 라이선스 기간 및 유효기간 등으로 인해 주민등록증에 유효기간을 두는 것은 불가피하다.
- 보통 5년 정도의 주기로 전자칩을 교체하는 시기가 돌아온다.

- 그렇지 않더라도 주민등록증의 사진은 매우 중요한 식별수단인데, 시간이 7~8년 정도 지나면 용모 변경 등으로 인해 그 유용성이 상당 부분 사라지게 된다.

사례: 20대 후반의 사람이 17세 때 만든 주민등록증을 소지한 경우

- 전자주민증이 도입되지 않더라도, 사진은 일정기간의 유효기간이 있다. 따라서 주민등록증의 사진을 교체해 주기 위해서라도 주민등록증의 유효기간은 도입되어야 한다.
- 정보기술의 발전내용의 반영과는 별개로, 사진 교체를 위하여 짧게는 5년, 길게는 10년 주기로 주민등록증 교체기간을 설정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

#### □ 주민등록증 유효기간 법제 방안

- 유효기간에 대한 근거규정을 주민등록법에 두고 구체적인 기간은 대통령령으로 정하게 한다.

<표 4-25> 주민등록증과 유효기간 관련 법령 개정방안

현행	개정안
<p>제24조 (주민등록증의 발급 등) ① ~ ④ (생략)</p> <p>⑤주민등록증 및 그 발급신청서의 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥(생략)</p> <p>제27조 (주민등록증의 재발급) ①주민등록증을 발급받은 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 재발급을 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 그 사실을 신고하고 재발급을 신청하여야 한다.</p> <p>1. ~ 2. (생략) &lt;신 설&gt; 3. (생략)</p> <p>② ~ ③(생략)</p>	<p>제24조 (주민등록증의 발급 등) ① ~ ④ (현행과 같음)</p> <p>⑤<u>주민등록증과 그 유효기간 및 그 발급신청서의 서식과 발급절차는 대통령령으로 정한다.</u></p> <p>⑥(현행과 같음)</p> <p>제27조 (주민등록증의 재발급) ①----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음) <u>3. 주민등록증의 유효기간 도래</u> 4. (현행 3.과 같음)</p> <p>② ~ ③(현행과 같음)</p>

## 제5절 주민등록증 발급 시 십지문 날인제도 분석

### 1. 십지문 날인제도의 역사 및 문제상황

#### 가. 십지문 날인제도의 역사

- 우리나라는 최초의 주민등록표에 등록할 때부터 십지문을 날인하였고, 현재도 계속되고 있다. 특히 주민등록증은 1968년 신규 발급 시부터 1982년까지 양쪽 엄지 지문을 모두 포함하였으나, 1983년 제2차 갱신 때부터 한쪽 엄지 지문만을 수록하고 있다.

#### 나. 문제상황

- 주민등록증 발급과정에서 시행하는 십지문 날인제도는 인권 침해와 프라이버시 보호 취약의 문제를 야기하고 있다.
- 십지문 날인제도에 대한 비판의 요지는 다음과 같다.
  - ① 주민등록법 상 십지문 날인의 근거 규정이 제대로 갖추어지지 못하다. 단지, 지문에 대한 언급은 주민등록증에 수록할 내용으로서 별지 서식에서 다루어지고 있을 뿐이다.
  - ② 십지문 정보의 경찰청 이첩 근거가 되는 법률 규정이 없다. 단지, 주민등록법 시행규칙에 주민등록증발급신청서를 관할 파출소에 송부해야 한다는 규정(시행규칙 제9조)과 주민등록증 재발급 시 관할지서나 파출소에 재발급 신청자 명단 통보 규정(시행령 제38조)만 있을 뿐이다.
  - ③ 주민등록법은 왜 전 국민을 대상으로 십지문 날인을 받아야 하는지

그 근거를 충분히 제시하지 못하고 있다.

- ④ 주민등록법은 국민의 개인정보자기결정권을 매우 제한하고 있다. 주민등록법은 정보주체인 본인이 주민등록정보에 대한 자기정보통제권을 행사할 수 있는 방법을 제한하고 있으며, 이에 대한 법률적인 이의신청을 매우 제한하고 있다.

- 이러한 십지문 날인제도의 폐지에 대하여 그 목적이 불분명하고 관련 규정에도 십지문을 날인해야 한다는 명시적 조항이 없는 상태에서 인권침해 소지가 많은 이 제도를 계속 유지하기 어렵기 때문에 폐지하자는 주장이 강하게 제기되고 있다.

## 2. 주민등록법 등 관련법규

### 가. 주민등록표 수록사항에 관한 규정

- 개인별 및 세대별 주민등록표(시행령 별지 1호 및 2호 서식) 수록사항에 '지문'은 없다.

시행령 제6조 (주민등록표등의 작성)

①법 제7조의 규정에 의한 개인별 주민등록표는 별지 제1호서식, 세대별 주민등록표는 별지 제2호서식에 의하여 작성한다.

### 나. 지문 채취 근거조항이라고 볼 수 있는 규정들

- 지문 채취 근거조항은 주민등록법 제24조에 주민등록증에 성명 등과

지문(지문) 등을 수록한다는 규정이 있다.

법 제24조 (주민등록증의 발급 등) ①시장·군수 또는 구청장은 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 자에 대하여 주민등록증을 발급한다.

②주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, **지문(지문)**, 발행일, 주민등록기관을 수록한다. 다만, 혈액형에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 신청이 있으면 추가로 수록할 수 있다.

□ 주민등록증 발급절차에 관한 규정

- 주민등록증 발급신청서(시행령 별지 제30호 서식) 뒷면에는 지문채취를 위한 서식이 있고 거기에는 열 개의 지문정보를 수집하도록 되어 있다. 한편 주민등록법 시행령에는 '오른쪽 엄지 지문'(우무인)만 전산조직으로 관리할 수 있다고 규정하고 있다.

시행령 제33조 (주민등록증의 발급절차)

...

②제1항의 규정에 의하여 주민등록증 발급통지를 받은 자 또는 공고된 자는 그 통지서 또는 공고문에 기재된 발급신청기간내에 본인이 직접 주민등록이 되어 있는 시·군·자치구(이하 "주민등록지의 시·군·구"라 한다)의 관계공무원에게 사진(6월이내에 촬영한 가로 3센티미터 세로 4센티미터의 탈모상반신의 사진을 말한다. 이하 같다) 1매를 제출하고, 본인임을 소명한 후, **그 공무원앞에서 별지 제30호서식에 의한 주민등록증발급신청서에 지문을 날인하여 신청하여야 한다.** 다만, 제출한 사진이 본인임을 확인하기 곤란한 경우에는 보완을 요구할 수 있으며, 이에 대한 구체적인 사항은 행정자치부령으로 정한다. <개정 2005.3.31>

...

⑤ 주민등록증의 발급에 필요한 사진과 우무인은 전산조직으로 관리할 수 있다. <신설 2001.7.18>

□ 주민등록증에 관한 규정

- 주민등록증 뒷면에도 지문정보가 수록된다.

시행령 제34조 (주민등록증의 서식등)

①법 제17조의8제5항의 규정에 의한 주민등록증의 규격 및 수록사항의 표기는 다음 각호에 의하며, 주민등록증의 재질 기타 사항은 행정자치부장관이 정한다.

1. 주민등록증의 규격 : 가로 8.6센티미터, 세로 5.4센티미터로 한다.
2. 주민등록증의 앞면에 표기할 사항 : 성명·사진·주민등록번호·주소·발행일 ·주민등록기관 및 혈액형(제32조제3항의 규정에 의하여 수록하는 경우에 한한다)
3. 주민등록증의 뒷면에 표기할 사항 : 지문 및 주소변동사항
4. 사진 : 주민등록증의 앞면 우측상단에 수록하되, 반명함판크기의 규격으로 한다....

다. 주민등록증발급신청서의 보관 및 처리에 관한 규정

- 주민등록표와 별개로 주민등록증발급신청서는 주민등록증 발급기관인 시·군·구청만 보관하는 것이 아니라 관할 경찰서의 파출소장에게 송부하게 되어 있다.

시행규칙 제9조 (주민등록증발급신청서의 송부)

시장·군수 또는 구청장은 주민등록증발급신청서와 별지 제5호서식의 주민등록증발급신청서집계표를 다음달 5일까지 해당자의 주민등록지를 관할하는 경찰서의 파출소장에게 송부하여야 한다.

### 3. 십지문 날인제도에 대한 헌법재판소 결정<sup>90)</sup> : 합헌

- '주민등록증제도'와 '주민등록법'의 입법목적은 별도로 보고 서로 다르다는 해석을 하고 있다. 그리고 이를 논거로 주민등록증 발급 시 지문을 수집하도록 하는 시행령 규정은 법률유보원칙에 위배되는 것이 아니라고 판단한다.

"\_ 그러나 지문날인제도와 밀접한 관련을 맺고 있는 주민등록증제도는 위와 같은 주민등록법의 일반적인 입법목적과는 다른 측면을 가지고 있다. 즉 주민등록증제도는 앞에서 본 바와 같이 원래 치안유지나 국가안보를 위하여 탄생한 제도로서 이를 뒷받침하기 위한 신원확인을 직접적인 목적으로 하고 있고, 그 목적달성을 위하여 주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·지문 등을 수록하도록 하고 있는바, 특히 주민등록표의 수록사항이 아닌 지문을 수록하도록 한 것은 국민의 자기식별성을 강화함으로써 보다 확실한 신원확인이 가능하도록 하기 위한 것이다."(헌재 판결문, p.686)

90) 헌재결 2005.5.26, 99헌마513, 2004헌마190(병합), 판례집 제17권 1집, 668~708.

- '주민등록증제도'에 따라 지문정보를 수집 활용하는 목적을 '신원확인'으로 고정했다.<sup>91)</sup>

"(다) 다음으로 주민등록법 제17조의8 제2항 본문은 “주민등록증에는 성명·사진·주민등록번호·주소·지문·발행일·주민등록기관을 수록한다.”라고 하여 지문을 주민등록증의 수록사항의 하나로 규정함으로써 지문을 신원확인의 수단으로 활용할 수 있는 근거를 두고 있다.  
 ... 이러한 지문정보의 활용은 그 구체적 용도가 무엇인지를 막론하고 모두 개인의 신원확인이라는 점으로 귀결된다.”(헌재 판결문, p.689)

- 이상의 헌법재판소 분석에 따르면, 주민등록증제도는 주민등록제도와는 별개로 치안유지 및 국가안보를 위해, 보다 직접적으로는 국민의 신원확인을 할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 따라서 신원확인을 목적으로 주민등록증에 성명, 사진, 주민등록번호 등 개인을 식별할 수 있는 정보를 담는 것이고, 지문정보는 보다 정교하게 주민등록증을 소지한 사람과 주민등록증에 기록된 사람이 동일인임을 확인시켜 주는 수단으로 파악할 수 있는 것이다.
- 문제는 그럼 왜 그와 같은 목적을 달성하기 위해서 전국민을 대상으로 손가락 열 개의 지문이 다 수집되어야 하는 가인데 거기에 대해서는 제대로 설명하지 못하고 있다.

91) 한편 경찰이 범죄수사목적으로 지문정보를 활용하는 것의 법적 근거는 주민등록법이 아니라 공공기관 개인정보보호법과 경찰관직무집행법에서 찾았다.(헌재 판결문, p.690)

#### 4. 임종인 의원 발의 주민등록법 일부개정안

##### 가. 내용

- 십지문 날인제도의 폐지를 내용으로 하는 주민등록법 일부개정 법률안이 2007년 7월 9일 열린우리당 임종인의원 외 13인에 의하여 국회에 제출되었다(현재 계류중). 다음은 제안이유서의 내용이다.

##### <주민등록법 일부개정법률안>

###### ■ 제안이유

현행법상 17세 이상의 모든 국민은 주민등록증을 발급받기 위하여 주민등록기관에 열 손가락 지문을 찍어 제출하여야 함. 현대의 정보화된 사회에서 국가가 강제적으로 개인의 생체정보를 무분별하게 수집·처리하는 것은 **헌법이 보장한 국민의 기본권인 개인정보자기결정권을 심각하게 침해하는 것임**. 또한 이 법에 의해 수집된 지문정보를 경찰이 전산화하여 보관하면서, 범죄현장에서 채취한 지문과 동일한 지문을 색출한다는 명목으로 17세 이상의 모든 국민의 지문정보를 검색·대조하는 것은 17세 이상의 **모든 국민을 잠재적 예비 범죄자로 간주하는 행위임**. 그리고 다른 나라의 경우 개인의 프라이버시권과 기본권 침해에 대한 우려를 이유로 범죄자에 한해서만 지문 날인을 받고 있으며, **모든 국민의 열 손가락 지문을 강제적으로 채취하고 디지털화하여 보관하는 나라는 우리나라밖에 없는 실정임**. 따라서 주민등록증 발급 시 지문 날인제도를 폐지함으로써, 국가에 의한 과도한 개인정보자기결정권 및 기본권 침해를 최소화 하려는 것임.

###### ■ 주요내용

주민등록증 수록사항 중 “지문”을 제외함(안 제24조제2항).

※자료 : 주민등록법 일부개정 제안이유서(2007.7)

- 요지는 주민등록법에 주민등록증 수록사항에 '지문'을 삭제함으로써 현재 미약하지만 십지문체취의 근거가 될 수 있는 법적 근거를 제거하고자 하는 것이다.

## 나. 경찰청의 반대의견

- 국회에서 밝힌 경찰청의 반대의견은 다음과 같다.
  - ① 헌법상 개인정보자기결정권 침해라는 주장에 대해
    - － 지문정보는 종교, 학교, 병력, 소속정당 등과 달리 중립적 정보로서 다른 정보와는 달리 전문적 감식능력으로만 판별이 되고, 실제 내용과 다르게 왜곡될 염려가 없는 객관적 개인정보이며, 개인정보자기결정권을 제약할 요소가 적으며, 광범위한 지문정보를 수집·보관한다는 주장에 대해서는 신원확인 정확성을 제고할 수 있고, 다른 신원확인 수단에 비하여 인권 침해적 요소가 적으며, 공익적 목적에 부합하고, 지문정보의 보관행위는 법률유보원칙에 위배되지 않는다고 강조하고 있다.
  - ② 모든 국민을 잠재적 범죄자로 간주하는 것이라는 주장에 대해
    - － 지문 활용은 변사자 등 신원확인, 범죄수사 활동에 이용하고, 형사입건 피의자의 타인 인적사항 도용 방지, 그리고 전과, 채무 은폐 목적의 호적 및 주민등록 갱신 차단에 목적이 있다.

## 5. 십지문 날인에 대한 검토

### 가. 지문정보 수집에 대한 검토

#### □ 문제의 요지

- 먼저, 주민등록증에 국민의 지문정보를 수록하여 신원확인 수단으로 사용하는 것이 정당한가? 근원적으로 국민의 생체정보를 수집해서 보관하고 활용하는 국가의 행위, 그 자체가 정당화 될 수 있는지 의문이 제기될 수 있다.

#### □ 비교법적 검토

- 주민등록증 경신 타당성 조사 및 발전방향 연구(2004.11)에 따르면, 약 103여개 국가 중 21개국(보급예정 포함, 조사국의 약 20%)에서 신분증에 지문정보를 수록하고 있는 것으로 조사되었다.

<표 4-26> 국가신분증에 지문정보를 수록하는 국가

대륙	국가신분증에 지문정보를 수록하는 국가
유럽	스페인, 포르투갈, 보스니아
아시아	말레이시아, 베트남, 브루나이, 시리아, 아랍에미리트, 파키스탄
북중미	멕시코, 파나마
남미	에콰도르, 온두라스, 우루과이, 콜롬비아, 쿠바, 파라과이, 페루
아프리카	말리, 모리셔스, 모리타니, 보츠나와, 이집트, 짐바브웨, 튀니지

※자료:행정자치부, 주민등록증경신 타당성 조사 및 발전방향연구(2004.11)

- 최근 미국은 2002년 9월 11일부터, 일본은 2007년 11월 20일부터 자국의 국민에 대해서는 수집하지 못하고 있는 지문정보를 주요공항의 출입국관리소를 통과하는 외국인들을 대상으로 수집하고 있다. 특히, 미국은 열손가락 지문채취를 의무화하여 내년 초부터는 주요 국제공항에서 확대 실시할 계획이라고 한다.<sup>92)</sup>
- 외국인들을 잠재적인 테러리스트로 취급하는 미국과 일본의 처사는 비판받아 마땅하지만, 최근에는 미국만이 아니라 전세계적으로 국가안보라는 이유로 사진과 지문 및 생체정보 등의 개인정보를 국가가 통제하는 것에 대해 많이 관대해지는 경향이 있는 것은 사실이다.

□ 십지문 날인에 대한 설문조사

- 지문날인제도에 대한 설문조사 결과, 공무원(3,818)들은 물론 일반인(3,911)들도 대체로 지문날인제도를 유지하는 데 찬성하고 있는 것으로 나타나서 일반 국민들 사이에서는 지문 날인제도에 대해서 큰 거부감을 보이지는 않는 것으로 보였다.

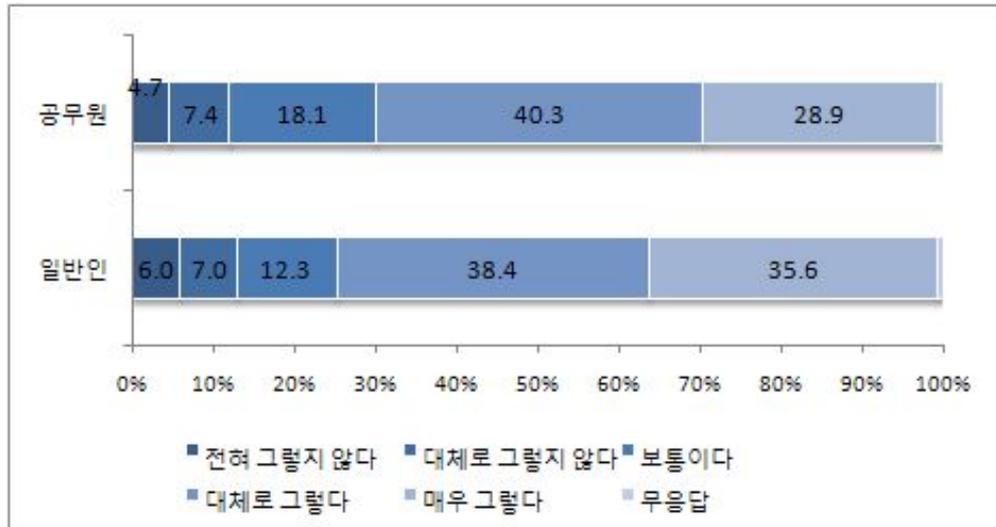
---

92) 한겨레신문, 「미국도 “외국인 열손가락 지문 채취” /새해 모든 국제공항 확대...지금은 양쪽 검지 지문만」, 2007-11-21 06판 16쪽 647자

<표 4-27> 지문 날인제도 유지

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	96(6.0%)	7(4.7%)	103(5.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	111(7.0%)	11(7.4%)	122(7.0%)
보통이다(3)	195(12.3%)	27(18.1%)	222(12.8%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>609(38.4%)</b>	<b>60(40.3%)</b>	<b>669(38.5%)</b>
<b>매우 그렇다(5)</b>	<b>565(35.6%)</b>	<b>43(28.9%)</b>	<b>608(35.0%)</b>
무응답	11(0.7%)	1(0.7%)	12(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.911(1.142)	3.818(1.082)	3.903(1.137)

<그림 4-10> 십지문 날인제도 유지



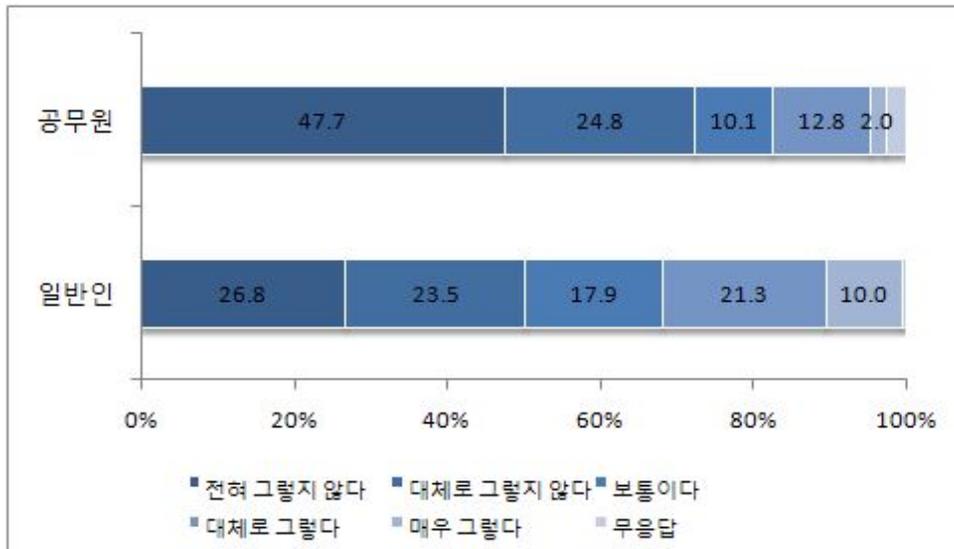
- 한편, 지문 이외의 신체정보 수록할 필요가 있는지에 대해서는 대체로 부정적인 반응이 나타났는데, 공무원들이 더 부정적인 태도를 취했다(일반인 평균: 2.641, 공무원 평균: 1.938).

- 이 설문조사 결과를 토대로 조심스레 판단할 수 있는 것은 사진 이외에 신분확인을 위해 생체정보가 더 필요하다면 다른 생체정보보다는 지문정보를 수집하는 것이 더 낫다는 태도를 보인다는 것이다.

<표 4-28> 지문 외 신체정보 수록 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	425(26.8%)	71(47.7%)	496(28.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	373(23.5%)	37(24.8%)	410(23.6%)
보통이다(3)	284(17.9%)	15(10.1%)	299(17.2%)
대체로 그렇다(4)	338(21.3%)	19(12.8%)	357(20.6%)
매우 그렇다(5)	159(10.0%)	3(2.0%)	162(9.3%)
무응답	8(0.5%)	4(2.7%)	12(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.641(1.342)	1.938(1.144)	2.582(1.341)

<그림 4-11> 지문 외 신체정보 수록 필요



## □ 검토 결과

- 국가가 신원확인을 위해 지문정보를 수집해야 할 필연적인 이유는 없다. 그러나 정책적인 판단을 통해 그렇게 하지 못할 이유도 없다.
- 지문정보를 이용한 신원확인은 생체정보를 이용한 신원확인 기술 중에서 효율적인 방법 중에 하나로 평가된다. 게다가 지문정보가 계속 수집되어 왔고 그것이 하나의 자원이 되었다면, 그리고 사회문화적으로 이를 용납할 수 있다면 그것을 포기해야만 하거나 채택해 사용하지 못할 이유는 없다고 판단된다. 다만 이러한 전제조건이 변하여 지문정보를 대체하는 신원확인 기술이 발전하거나 지문채취에 대한 사회문화적 거부감이 커진다면 정책적인 판단의 변경도 불가피할 것이다. 또한 지문 채취에 대한 거부감이 제기되고 있는 상황을 감안할 때 그 채취 및 관리과정에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다.

## 나. 십지문 날인에 대한 검토

### □ 문제의 요지

- 보다 구체적으로 지문정보를 수집한다고 하더라도 전 국민을 대상으로 열 손가락의 지문(십지문)을 다 수집해야 할 이유는 무엇인가?
- 사실 주민등록증에 수록되는 지문정보는 오른쪽 엄지손가락 지문(우무인)뿐이다. 따라서 주민등록증으로 확인할 수 있는 지문정보는 우무인 뿐이고 따라서 이것만 본다면 십지문이 아니라 우무인만 수

집하는 수준이 적절하다고 판단된다.

□ 십지문 정보가 필요한 분야

- 일단, 주민등록증을 통한 신원확인을 위해 우무인 이외에 십지문이 모두 필요한 경우는 거의 없다고 판단된다.
- 십지문이 필요한 경우는 경찰청이 제시한 대로 변사자 등 신원확인, 범죄수사 활용 등에 그 목적이 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이 경우들은 대체로 치안유지 및 국가안전보장을 위한 경찰의 직무를 위해 사용되는 것이라고 볼 수 있다.
- 헌법재판소의 결정에서 살펴볼 수 있듯이, 주민등록증제도의 직접적인 목적은 주민등록증을 통한 신원확인에 한정되어 있다. 물론 넓게는 치안유지 및 국가안전보장도 그 목적에 포함될 수 있지만 그런 포괄적인 목적을 위해 직접적으로 주민등록증제도가 동원되어야 하는 것은 아니다.

□ 검토결과

- 현재 십지문의 수집은 직접적으로는 경찰 직무를 위해 필요한 것이고 주민등록증제도의 목적을 위해서는 과도한 것이라고 판단된다.
- 헌법재판소가 구별한 주민등록제도를 통해 현재 정당화 될 수 있는 지문정보 수집의 범위는 우무인, 만약에 오른손이 없거나 쓰지 않는다면 좌무인까지 라고 볼 수 있다.

- 참고로 옛 주민등록증에는 우무인과 좌무인을 모두 수록하고 있었다.
- 그러나 우무인 혹은 좌무인은 현재 주민등록관련 법령에 규정된 것이기 때문이지 어느 손가락의 지문정보를 수집할 것인지는 정책적으로 판단할 문제이므로 유동적으로 봐야 할 것이다.

## 6. 십지문 제도개선 방안

### □ 주민등록증 발급 신청 시 수집하는 지문정보의 범위

- 경찰이 주민등록증발급과정에서 수집되는 지문정보를 보관하고 활용하는 문제와는 별개로, 사실상 경찰 직무를 위해 주민등록증발급과정에서 필요 이상의 십지문정보를 수집해 줄 것을 요구할 정당한 이유도 법적인 근거도 현재 없다고 판단된다.
- 따라서 현재 주민등록증 발급신청서 서식으로 형식화 되어 있는 십지문 수집은 주민등록증을 통한 신원확인 목적을 위해 필요한 범위로 조정되어야 할 것이다.

### □ 경찰 직무를 위해 필요한 지문정보에 대한 대안

- 경찰 직무를 위해 지문정보가 필요하다면 그 필요한 범위에 한하여 주민등록증 발급업무를 통해 수집된 지문정보를 활용하거나 자체적으로 법적근거를 가지고 수집하는 것은 문제가 되지 않지만, 그것을 넘어서 타 기관이 정당하게 수집할 수 있는 정보보다 더 많은 정보

를 수집하도록 동원하는 것은 정당화 될 수 없다.

- 경찰 직무에 필요한 지문정보는 별도로 경찰 직무와 관련된 법률에 근거를 두고 수집, 활용되어야 할 것이다.

## 제5장 주민등록 말소 제도 분석

### 제1절 주민등록말소제도의 현황과 문제점

#### 1. 주민등록말소 문제의 제기

##### □ 주민등록말소와 사회취약계층

- 2006년 12월 일부 언론은 주민등록말소제도로 인하여 말소자의 기초생활보장, 채권자 말소요구 문제 등으로 인하여 인권 측면에서 많은 문제가 있다고 보도하였다.<sup>93)</sup>
  - 주요 보도 내용은 말소자가 64만 명으로 인구 100명 중 1.25명 정도로 많은 비율이며, 이들은 대부분 취약계층으로서 기초생활보장도 받지 못하기 때문에 채권자 등 제3자 요구에 의한 말소제도는 폐지되어야 한다는 주장이다. 특히 IMF 경제위기 이후 취약계층의 말소율이 현저히 높아진 점에 의거하여 주민등록말소 제도가 인권을 침해할 소지가 크다는 점이 제기되어 왔다. 그리고 그 원인을 국가신분증(NID)과 주거등록(resident registration)을 연계하고 있는 주민등록제도에서 찾고 있다.
- 이러한 일부의 주장에 대하여 일반국민과 업무담당 공무원의 인식을 조사한 결과, 주민등록 말소로 인하여 사회안전망의 취약계층이 발생할 가능성에 대하여 일반인의 52%, 공무원의 63.7%가 긍정적인 반응을 보이고 있다. 대체로 주민등록 말소는 사회안전망의 취약계층

93) 세계일보, 2006년 12월 17일

에게 불리하게 작용할 수 있음을 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 5-1> 말소로 인해 사회안전망 취약계층이 발생

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	69(4.3%)	2(1.3%)	71(4.1%)
대체로 그렇지 않다(2)	214(13.5%)	18(12.1%)	232(13.4%)
보통이다(3)	468(29.5%)	32(21.5%)	500(28.8%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>625(39.4%)</b>	<b>69(46.3%)</b>	<b>694(40.0%)</b>
매우 그렇다(5)	200(12.6%)	26(17.4%)	226(13.0%)
무응답	11(0.7%)	2(1.3%)	13(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.427(1.017)	3.673(0.952)	3.448(1.013)

□ 제3자 말소제도의 개정 노력

- 제3자 말소제도의 문제점을 인식하여 2004년 8월에 제3자에 의한 말소신고를 할 수 없도록 의원입법(양형일 의원 발의)으로 주민등록법 개정안이 국회에 발의되었으나, 현행 법률과의 상충문제로 행정자치위원회에 상정되지 못한 바 있다.

## 2. 주민등록 말소의 의미와 원인

□ 주민등록말소의 정의와 제도적 근거

- 주민등록말소는 주민등록이 없는 상태를 말하며, 통상적으로 사망,

국외이주에 따른 자연적인 말소를 제외하고 무단전출에 따라 말소되는 것을 의미한다. 말소제도는 '주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악'하는데 있기 때문에 주민신고사실과 실제 거주지가 다를 경우 이를 바로 잡아 거주관계를 명확하게 하려는 주민등록제도의 원래 목적을 유지하는데 있다.

- 주민등록말소의 근거는 주민등록법 제8조, 제11조에 근거하여 세대주나 세대원이 그 세대 구성원에 대하여 무단전출 말소를 신고하거나(신고말소)와 법 제17조의 2에 의하여 행정기관(읍·면·동)이 거주사실을 확인하고 주민이 신고한 사실과 다를 때 직권으로 내리는 조치(직권말소)로 나뉜다.
- 사회적인 문제는 제3자의 요구에 의한 무단전출 말소의 경우이다. 현행 주민등록법 제11조는 신고의무를 세대주나 본인으로 한정하고 있으므로, 제3자는 말소 의무자도 아니며 말소 신고도 할 수 없다. 그러나 현행 주민 행정기관에 직권말소를 의뢰하는 민원을 제기할 수 있으며, 이 경우 읍·면·동 사무소는 말소 대상자의 실제 거주사실을 확인하고 최고·공고 등의 엄격한 절차를 거쳐 말소 조치를 내린다. 직권말소는 말소민원의 제기 등에 따라 개시되는 일제정리기간에 사실조사, 최고(7일), 공고(7일), 직권말소, 통지(공고)의 순서로 진행된다. 이 과정에서 읍·면·동이 말소의 주체가 된다.

#### □ 주민등록말소의 현황

- 전체적으로 무단전출 말소 건수는 2001년도에 265천건에서 2003년 310천명으로 정점에 도달한 뒤 2004년부터 지속적으로 감소하고 있다. 특히 2005년과 2006년에는 2001년도보다 낮은 수준으로 감소하고 있다. 구체적으로 주민 신고말소와 행정기관 직권말소는 구성은

큰 변화 없이 14-16% 대 84-86%의 안정적인 비율을 보이고 있다.

<표 5-2> 주민등록 말소조치 현황

말소사유		2001	2002	2003	2004	2005	2006
신고 말소	주민신고 (무단전출)	41,299	43,378	50,687	39,390	33,235	31,537
	호적신고 (사망)	247,233	247,419	247,661	244,834	265,283	238,610
	소계	288,532	290,797	298,348	284,224	298,518	270,147
직권 말소	허위신고	8	4	15	14	2	-
	무단전출	224,632	227,148	259,637	258,913	199,438	190,293
	사망	2,069	1,292	1,243	2,268	2,202	1,482
	이중등록	308	225	237	258	3,663	369
	국외이주	15,385	13,373	11,274	9,355	10,027	7,533
	현지이주	11,163	11,172	18,290	20,152	25,536	24,805
	국적이탈	891	1,138	1,664	3,318	8,611	1,371
	소계	254,456	254,352	292,360	294,278	294,479	249,479
합계	543,107	545,226	590,931	578,975	548,378	496,562	
기타	이의신청 말소	17	16	10	10	8	9
	기타 말소	102	61	213	463	373	553

자료: 행정자치부 내부자료(2007.3)

<표 5-3> 무단전출에 의한 주민등록말소 현황

유형(구성비율)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
주민 신고말소	41,299 (15.5)	43,378 (16.0)	50,687 (16.3)	39,390 (13.2)	33,235 (14.3)	31,537 (14.2)
<b>행정기관 직권말소</b>	<b>224,632 (84.5)</b>	<b>227,148 (84.0)</b>	<b>259,637 (83.7)</b>	<b>258,913 (86.8)</b>	<b>199,438 (85.7)</b>	<b>190,293 (85.8)</b>
합계 (구성비율 합계) (연간 증가율)	265,931 (100) (100)	270,526 (100) (101.7)	310,324 (100) (116.7)	298,303 (100) (112.2)	232,673 (100) (87.5)	221,830 (100) (83.4)

자료: 행정자치부 내부자료(2007.3)

□ 주민등록말소의 원인

- 주민등록 말소제도의 필요성에 대하여 일반국민의 21.5%가 부정적 반응을 보인데 반하여, 53.5%가 긍정적 반응을 보이고 있다(평균=3.431). 이에 비하여 공무원은 40.3%가 찬성하고 있다(평균=3.128). 두 집단 사이에 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 동시에 두 집단 모두 말소제도의 필요성에 대하여 그리 부정적인 반응을 보이지 않고 있다는 해석이 가능하다.

<표 5-4> 거주확인을 위한 말소제도의 필요성 인정

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	138(8.7%)	10(6.7%)	148(8.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	204(12.8%)	32(21.5%)	236(13.7%)
보통이다(3)	380(23.9%)	<b>45(30.2%)</b>	425(24.7%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>546(34.3%)</b>	43(28.9%)	<b>589(34.2%)</b>
매우 그렇다(5)	306(19.2%)	17(11.4%)	323(18.8%)
합 계	1,574(100.0%)	149(100.0%)	1,721(100.0%)
평 균	3.431	3.128	3.408

- 주민등록말소의 원인은 크게 채무 등 금융거래 관계, 자녀교육과 관련된 위장전입, 재판 관련 등 여러 가지로 나눌 수 있다.
  - － 조사대상자 수가 많지는 않으나, 한국빈곤문제연구소가 주민등록 말소자 35명을 대상으로 심층 면접한 결과에 따르면, 주민등록 말소 원인은 일정한 거주지 부재(42.9%), 채무(34.3%), 가족의 사망신고(5.7%), 호적 자체의 부재(5.7%), 기타(11.4%) 순으로 조사되었고, 말소 이후 재등록을 하지 않는 이유에 대하여 채권 독촉의 두려움(37.1%), 복원비용 부담(17.1%), 복원 의사 부재(11.4%), 호적 부재(8.6%), 복원 방법 부지(2.9%) 순이었다.
  - － 말소로 인한 불편사항(복수 응답)에 대하여 기초생활 보장 소외, 취업 불편, 통장개선 불편이 가장 많은 21명이고, 주택구입 불편(14명), 보험가입 불편(6명), 선거권 박탈(5명), 기타(17명) 등의 순서로 나타나고 있다.<sup>94)</sup>

- 현실적으로 말소가 많이 발생하는 원인은 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.
  - 첫째, 수배, 빚 독촉, 벌금 부과 등으로 인하여 거소 노출을 꺼려 일부러 말소자로 남아 있거나, 행방불명 또는 가출로 인하여 가족이 신고하는 경우
  - 둘째, 채무자 압박, 채권추심 종료 결손처분, 공시송달 재판진행, 건물 소유자 재산권 행사 등 사법적 목적을 달성하기 위하여 제3자가 말소민원을 제기하는 경우,
  - 셋째, 선거, 학교배정, 보상금을 노린 허위전입, 교부세 확보를 위한 지방자치단체의 인구 늘리기 등에 대한 대응 조치의 경우 등으로 볼 수 있다.<sup>95)</sup> 물론 말소된 경우에도 법적으로 현 거주지에서 언제든지 주민등록 재등록 신고를 할 수 있다.

---

94) 세계일보, 2006년 12월 18일

95) 행정자치부(2006), 내부자료.

## 제2절 주민등록 말소제도의 개선방안

### 1. 주민등록말소의 개념 재정립

- 주민등록말소가 갖는 의미는 매우 부정적이다. 민중국어사전에 말소(抹消)는 '있는 사실을 지워 없애버림'을 뜻하는 것으로 설명하고 있고, 말거(抹去)와 유사한 말로써 국적말소를 용례로 들고 있다.
- － 이와 같은 부정적 의미의 말소 개념을 '거주확인 불가' 수준으로 순화시킬 필요가 있다.
- － 주민등록 말소가 갖는 어감에 대한 설문조사 결과를 보면, 일반인과 공무원의 반응은 매우 대조적으로 나타나고 있다. 일반인(평균=3.615)은 자연스럽게 인식하는 비율이 62.8%로서 상당히 높지만, 공무원(평균=2.39)은 16.8%에 지나지 않기 때문이다. 그러한 차이가 발생하는 원인은 아마도 일반인의 대부분은 주민등록 말소를 경험하지 못하였거나 상세한 내용을 모리기 때문이고, 공무원은 말소업무와 관련하여 일선현장에서 여러 가지 어려움을 경험하기 때문으로 보인다.
- － 그러나 한글사전에 나온 용례를 고려할 때, 말소 기능을 수행하는 다른 용어, 예컨대, '거주지 확인불가', '거소불명 등록' 등의 용어로 대체 순화할 필요가 있다.

<표 5-5> 주민등록 말소라는 어감이 자연스러움

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	102(6.4%)	36(24.2%)	138(7.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	156(9.8%)	<b>54(36.2%)</b>	210(12.1%)
보통이다(3)	321(20.2%)	31(20.8%)	352(20.3%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>665(41.9%)</b>	13(8.7%)	<b>678(39.1%)</b>
매우 그렇다(5)	332(20.9%)	12(8.1%)	344(19.8%)
무응답	11(0.7%)	3(2.0%)	14(0.8%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.615(1.116)	2.390(1.188)	3.511(1.173)

## 2. 제3자에 의한 말소민원제도 폐지

- 특히 문제가 되고 있는 제3자에 의한 말소민원에 대하여 일반국민과 공무원 모두 그 필요성을 그리 높게 보지 않고 있다. 일반인의 31.9%, 공무원의 17.5%만이 찬성하고 있으며, 평균도 각각 2.764와 2.345로서 중간 이하로 나타나고 있다.

<표 5-6> 제3자의 신고에 의한 말소제도 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	314(19.8%)	<b>42(28.2%)</b>	356(20.5%)
대체로 그렇지 않다(2)	363(22.9%)	<b>42(28.2%)</b>	405(23.3%)
보통이다(3)	<b>393(24.8%)</b>	35(23.5%)	<b>428(24.7%)</b>
대체로 그렇다(4)	<b>393(24.8%)</b>	21(14.1%)	414(23.8%)
매우 그렇다(5)	113(7.1%)	5(3.4%)	118(6.8%)
무응답	11(0.7%)	4(2.7%)	15(0.9%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.764(1.228)	2.345(1.145)	2.729(1.227)

- 말소제도 중에서 특히 문제가 유발되고 있는 제3자 말소민원제도의 개선의 필요성에 대하여 일반국민은 63.3%에 이르는 많은 수가 찬성하고 있으며(평균=3.77), 공무원은 그보다도 높은 84.6%가 찬성하고 있다(평균=4.333).

<표 5-7> 제3자에 의한 말소 민원제기 개선 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	33(2.1%)	4(2.7%)	37(2.1%)
대체로 그렇지 않다(2)	102(6.4%)	2(1.3%)	104(6.0%)
보통이다(3)	435(27.4%)	15(10.1%)	450(25.9%)
대체로 그렇다(4)	<b>628(39.6%)</b>	46(30.9%)	<b>674(38.8%)</b>
매우 그렇다(5)	376(23.7%)	<b>80(53.7%)</b>	456(26.3%)
무응답	13(0.8%)	2(1.3%)	15(0.9%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.770(0.954)	4.333(0.917)	3.818(0.964)

- 이러한 제3자에 의한 말소제도를 폐지하기 위해서는 다른 대책이 마련될 필요가 있다.

### 3. 제3자 말소민원 폐지에 따른 대안

- 주민등록말소의 원인을 고려할 때 말소 업무는 교육인적자원부, 보건복지부, 금융감독위원회, 대법원 등 네 기관들과 주로 관련되어 있다. 따라서 이들 기관들 사이의 긴밀한 협조와 조정을 통하여 국가사무가 원활히 이루어질 수 있도록 하여야 한다.
- 제3자에 의한 신고말소제도를 폐지하더라도 전세, 월세 등에 의하여 동거하는 임차인에 대한 주택소유자의 신고말소는 정당한 재산권 행사를 허용해야 한다는 점에서 예외로 할 수 있다. 이 경우에도 동사무소 행정직원의 현장 확인은 필요하다.
- 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 개방형 질문으로 조사한 결과에 따르면, 몇 가지의 대응방안으로 요약된다.
  - － 법원의 거주 여부 확인은 집달관을 통한 공시송달, 특별송달의 방법으로 거주확인을 하고, 행정자치부는 일제정리기간을 정례화하여 주거확인 후 말소를 시행하는 방법이 있다.
  - － 주거확인 은 법적 책임성과 투명성을 명확하게 담보하기 위하여 동사무소 공무원이 직접 현장에 가서 확인한 후 말소를 시행하여야 하며, 통·반장 등 법적 권한과 책무가 불분명한 행정계선은 기피하는 것이 바람직하다.

## 제6장 주민등록표 등초본 교부제도 분석

### 제1절 현행 주민등록표 등·초본 발급제도

#### 1. 등·초본 발급주체

##### □ 주민등록표 작성 및 보관 주체

- 주민등록표 작성 및 보관의 주체는 시장, 군수, 구청장이다.

주민등록법 제7조 (주민등록표 등의 작성)

① **시장·군수 또는 구청장**은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산 정보처리조직(이하 "전산조직"이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 "주민등록표"라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

##### □ 주민등록표 등·초본 발급 주체

- 주민등록표 등초본의 발급주체는 시장, 군수 또는 구청장이나 읍, 면, 동장 또는 출장소장이다.

주민등록법 제29조(열람 또는 등·초본의 교부)

①... **시장·군수 또는 구청장**(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)이나 읍·면·동장 또는 출장소장(이하 "열람 또는 등·초본교부기관의 장"이라 한다)

□ 발급주체의 권한

- 발급주체인 시장, 군수 또는 구청장은 개인의 사생활 침해의 우려가 있거나 공익에 반한다고 판단되면 제3자의 등·초본 발급신청을 거부할 수 있다.

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

## 2. 발급신청자

- 발급신청자는 원칙적으로 본인이나 세대원 (법 제29조 제2항 본문)이다.
- 예외로 법 및 공익상 필요한 경우 이외에 동일 호적 내 가족의 신청과 정당한 이해관계자의 신청이 있다.

주민등록법 제29조 (열람 또는 등·초본의 교부)

②제1항에 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. 직계혈족 및 그 배우자 또는 동일호적 내의 가족이 신청하는 경우
6. 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자가 신청하는 경우
7. 그 밖에 공익상 필요한 경우

### 3. 발급절차

□ 주민등록표 등·초본 발급범위

- 본적지의 시장·구청장 또는 읍·면장에 의하여 주민등록자로 확인된 자에 한하여 발급이 가능하다.

주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)

①... 법 제13조의3(법 제15조로 봐야 할 듯) 및 이 영 제19조의 규정에 의하여 본적지의 시장·구청장 또는 읍·면장에 의하여 **확인된 주민등록자에 한하여** 주민등록표의 등본 또는 초본(이하 "등·초본"이라 한다)을 교부한다.

□ 발급신청자의 신원확인 및 입증자료 제출절차

- 주민등록표 등·초본 발급 시에는 신청자 본인의 신원을 확인해야 하고, 제3자라면 정당한 이해관계자인지 여부를 입증하는 자료를 제출해야 한다.

주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)

⑥제2항에 따라 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청하는 때에는 신분증명서를 제시하고(기관 명의로 신청하는 경우에는 그 기관 소속의 사원임을 입증할 수 있는 사원증 또는 재직증명서 등을 함께 제시하여야 한다) 그 사유를 기재한 신청서 및 이를 입증할 수 있는 자료를 제출하여야 하며, 이에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다. 다만, ...

- 본인 및 세대원 : 주민등록증과 신청서
  - 본인 또는 세대원이 신청하거나 그들의 위임을 받아 신청하는 경우에는 시행규칙 [별표 2]에 따라서 입증자료는 제출하지 않아도 된다.
- 직계혈족 및 그 배우자 또는 동일 호적내의 가족 (법 제29조 제2항 제5호)
  - 담당공무원이 호적 전산조직을 통하여 동일 호적내의 가족관계를 확인하되, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 동일 호적내의 가족임을 입증할 수 있는 호적관계서류를 제출 (시행규칙 [별표 2])
- 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자(법 제29조 제2항 제6

호)

－ 입증자료 내역은 제2절에 있는 시행규칙 [별표 2] 8. 참조.

○ 법 및 공익상 필요한 경우 (법 제29조 제2항 제1호-제4호 및 제7호)

① 법 제29조 제2항 단서 제1호-제4호 시행규칙 [별표 2] 3 ~6. 참조.

<표 6-1> 주민등록법 시행규칙 [별표 2] 3 ~ 6. 입증자료

대상자 및 항목	입증자료
3. 법 제18조제2항제1호 "국가 또는 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우"	국가 또는 지방자치단체가 문서로 신청하는 경우는 별도의 입증자료가 필요 없다.
	관계공무원이 직접 신청하는 경우는 수사상 필요 등 공무상 필요임을 입증할 수 있는 내부분서 등
4. 법 제18조제2항제2호 "관계법령에 의한 소송·비송사건·경매목적 수행상 필요한 경우"	다음의 서류 중 해당자료 가. 소송계속증명서, 주소보정명령서, 기일통지서 나. 소장, 비송사건신청서 등 그 필요성을 소명할 수 있는 자료 다. 경매신청 등 필요성을 소명할 수 있는 자료 라. 법원판결문, 공증인의 공정증서 또는 인증서
5. 법 제18조제2항제3호 "다른 법령에 주민등록자료를 요청할 수 있는 근거가 있는 경우"	주민등록자료를 요청할 수 있는 법령 근거와 그 필요 사유를 명시한 당해 기관(보장시설·공단·조합 등)의 장의 명의로 된 문서

대상자 및 항목	입증자료
6. 법 제18조제2항제4호 "다른 법령에서 본인 또는 세대원이 아닌 자에게 등·초본 제출을 의무화하고 있는 경우"	등·초본 제출을 의무화 하고 있는 당해 법령의 규정에 의한 정당한 권한이 있는 자임을 확인할 수 있는 증명서

② 공익상 필요한 경우(법 제29조 제2항 제7호)

○ 전자정부법 제21조 제1항에 따른 행정정보공동이용

<p>주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)</p> <p>③법 제18조제2항제6호에 따른 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자의 범위는 별표 3과 같고, 법 제18조제2항제7호에서 "공익상 필요한 경우"라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. &lt;개정 2006.9.6&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장·군수 또는 구청장이 본인 또는 세대원에게 영향을 미치는 <b>공공목적의 사업수행을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우</b></li> <li>2. <b>의료·연구 또는 통계 목적</b>의 달성을 위하여 필요한 경우로서 행정자치부장관이 법 제18조의5(법 제33조로 봐야 할 듯)에 따른 주민등록전산정보자료제공심의위원회의 심의를 거쳐 인정하는 경우</li> <li>3. 본인 및 세대원 외의 자에게 제공하는 것이 <b>명백히 본인 또는 세대원에게 이익이 되는 경우</b>로서 행정자치부장관이 법 제18조의5(법 제33조로 봐야 할 듯)에 따른 주민등록전산정보자료제공심의위원회의 심의를 거쳐 인정하는 경우</li> </ol>
--

- 시행령 제43조 제6항 단서조항의 예외

주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)  
⑥... 다만, 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 첨부서류 등을 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 첨부서류 등의 제출에 갈음할 수 있으나, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 첨부서류 등을 첨부하도록 하여야 한다. <개정 2006.9.6>

□ 등·초본 발급방법

주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)  
②주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청은 구술·서면(전자문서를 포함한다) 또는 무인민원발급기로 할 수 있다. ...

□ 방문발급

- 주민등록지역 동사무소나 타 지역 동사무소에서도 모두 발급이 가능하다. 주민등록정보시스템의 전국적으로 광역망으로 관리 및 공유되기 때문이다.

주민등록법 시행령 제44조 (타 지역에 주민등록이 되어 있는 자에 대한 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부)  
... 타 지역에 주민등록이 되어 있는 자에 대하여도 전산조직에 의하여 해당자의 주민등록표를 열람하게 하거나 등·초본을 교부할 수 있다.

□ 무인민원발급기 (본인과 세대원만 발급 가능)

- 신청자 본인이나 세대원의 주민등록표 등·초본의 교부에 한정된다.

주민등록법 제29조 (열람 또는 등·초본의 교부)

③...다만, 전자문서나 무인민원발급기(무인민원발급기)를 이용하는 경우에는 신청자 본인이나 세대원의 주민등록표 등·초본의 교부에 한정한다.

- 지문정보를 이용한 통제

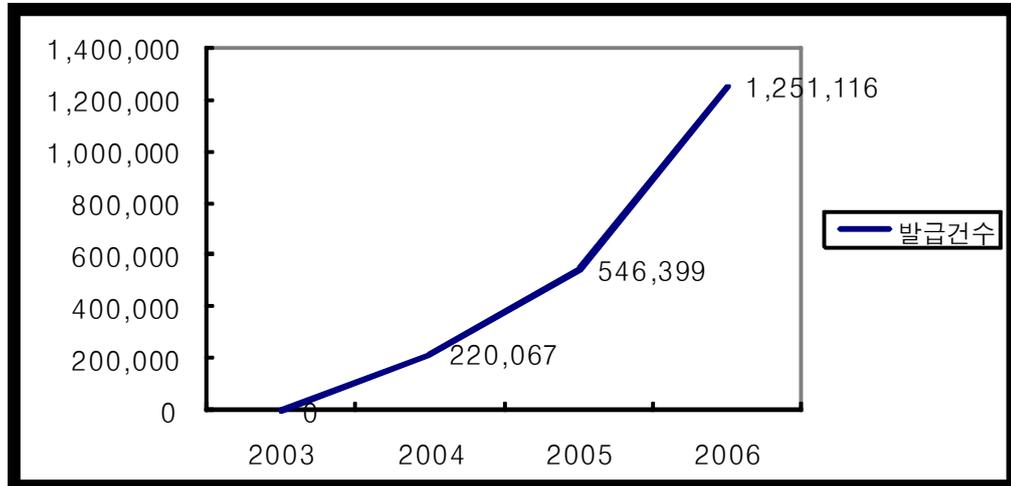
주민등록법 시행령 제44조의2 (무인민원발급기에 의한 주민등록표 등·초본의 교부)

①시장·군수 또는 구청장은 법 제18조제3항의 규정에 의하여 무인민원발급기에 의하여 주민등록표 등·초본을 교부하는 때에는 신청인의 지문과 주민등록증에 수록된 지문 또는 신청인의 지문과 주민등록증에 수록된 내용을 전산조직에 의하여 대조·확인할 수 있도록 하여야 한다. <개정 2005.3.31>

□ G4C 인터넷 민원서비스 홈페이지

- 2004년 4월부터 G4C 홈페이지를 통해 주민등록표 등·초본 발급서비스 시작, 2006년까지 약 2백만 건 이상 발급되었다.

<그림 6-1> 주민등록등본(초본) 인터넷 발급현황



자료: 행정자치부 내부자료(2007)

#### 4. 등초본 기재사항

##### 가. 관련 법령

주민등록법 시행령 제43조 (주민등록표의 열람 또는 등본·초본의 교부)  
 ⑩주민등록표의 등본은 세대별 주민등록표에 의하여, 초본은 개인별 주민등록표에 의하여 작성한다.

시행규칙 제13조 (주민등록표등·초본의 서식등<개정 2001.7.28>)  
 영 제43조제10항 및 제11항의 규정에 의한 주민등록표의 등본은 별지 제12호 서식, 주민등록표의 초본은 별지 제13호 서식에 의한다. 다만, 주민등록표등·초본을 외국문자로 교부하는 경우의 서식 및 기재사항 등은 행정자치부장관이 정한다. <개정 2001.7.28>

나. 주민등록표 등본

□ 세대 전체 정보

- 세대 전체의 정보에는 세대주 성명, 세대구성 사유 및 일자, 주소, 전입일/변동일, 변동사유가 포함된다.

□ 세대 구성원 모두의 정보

- 세대 구성원 모두의 정보는 세대주와의 관계, 성명, 주민등록번호, 전입일/변동일, 변동사유를 포함한다.

<표 6-2> 주민등록표 등본

세대주 성명(한자)		세대구성 사유 및 일자	
번호	주소 (통/반)	전입일/변동일 변동사유	
번호	세대주와의 관계	성명(한자) 주민등록번호	전입일/변동일 변동사유

## 나. 주민등록표 초본

### □ 개인의 주민등록정보

- 개인의 주민등록정보에는 성명, 주민등록번호, 인적사항변경내역, 주소, 전입일/변동일, 변동사유, 세대주 및 관계가 포함된다.

<표 6-3> 주민등록표 초본

성명(한자)		주민등록번호	
번호		인적사항변경내역	
번호	주소 (통/반)	전입일/변동일 변동사유	세대주및관계

### □ 법정 제외사항

- 과거의 주소변동사항 중 세대주의 성명 및 관계를 생략하고 열람 또는 교부하여야 한다.

주민등록법 시행규칙 제12조 (주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부등)

⑧ 열람 또는 등·초본 교부기관의 장은 개인별 주민등록표를 열람하

게 하거나 그 초본을 교부할 때에는 과거의 주소변동사항 중 세대주의 성명 및 관계를 생략하고 이를 열람하게 하거나 교부하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 과거의 주소변동사항 중 세대주의 성명 및 관계를 포함하여 신청하는 경우에는 이를 포함하여 열람하게 하거나 또는 교부할 수 있다. <개정 2006.9.11>

1. 본인 또는 세대원이나 본인 또는 세대원의 위임을 받은 자
2. 국가 또는 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우

## 제2절 정당한 이해관계자의 범위와 입증자료 분석

### 1. 설문조사

#### □ 피해경험에 대한 설문

- 등초본의 제3자에 의한 발급에 의한 오·남용 피해는 그렇게 흔치 않은 경험으로 판단된다. 설문조사 결과 대체로 그런 피해를 경험한 적이 없다는 태도를 보였다(일반인 평균: 1.896, 공무원 평균: 1.619).

<표 6-4> 등초본의 제 3자에 의한 오·남용으로 인한 피해 경험

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
<b>전혀 그렇지 않다(1)</b>	<b>670(42.2%)</b>	<b>85(57.0%)</b>	<b>755(43.5%)</b>
대체로 그렇지 않다(2)	558(35.2%)	40(26.8%)	598(34.4%)
보통이다(3)	237(14.9%)	17(11.4%)	254(14.6%)
대체로 그렇다(4)	80(5.0%)	3(2.0%)	83(4.8%)
매우 그렇다(5)	36(2.3%)	2(1.3%)	38(2.2%)
무응답	6(0.4%)	2(1.3%)	8(0.5%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	1.896(0.985)	1.619(0.871)	1.872(0.979)

□ 등초본 발급요건 등을 강화할 필요성

- 피해경험은 그렇게 많지 않은 것으로 보이는 데도 등초본 발급요건, 사용범위 등의 요건을 강화할 필요가 있다는 반응을 보였다(일반인 평균: 3.954, 공무원 평균: 4.027).

<표 6-5> 등초본의 발급, 사용범위, 요건 강화 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	53(3.3%)	4(2.7%)	57(3.3%)
대체로 그렇지 않다(2)	135(8.5%)	10(6.7%)	145(8.4%)
보통이다(3)	225(14.2%)	20(13.4%)	245(14.1%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>583(36.7%)</b>	<b>58(38.9%)</b>	<b>641(36.9%)</b>
매우 그렇다(5)	581(36.6%)	56(37.6%)	637(36.7%)
무응답	10(0.6%)	1(0.7%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.954(1.075)	4.027(1.017)	3.960(1.070)

□ 등초본 열람 및 발급에 관한 개인정보보호 감독기구 설립의 필요성

- 요건 강화는 물론 대체로 등초본 열람 및 발급과 관련하여 개인정보를 보호·감독할 기구에 대해서도 필요하다고 답하였다(일반인 평균: 3.827, 공무원 평균: 3.537).

<표 6-6> 등초본 열람 및 발급 관련 개인정보보호 감독기구의 필요성

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	92(5.8%)	11(7.4%)	103(5.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	146(9.2%)	11(7.4%)	157(9.0%)
보통이다(3)	243(15.3%)	<b>46(30.9%)</b>	289(16.6%)
<b>대체로 그렇다(4)</b>	<b>560(35.3%)</b>	<b>46(30.9%)</b>	<b>606(34.9%)</b>
매우 그렇다(5)	538(33.9%)	33(22.1%)	571(32.9%)
무응답	8(0.5%)	2(1.3%)	10(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.827(1.166)	3.537(1.142)	3.802(1.167)

□ 조사 결과

- 구체적인 질문들을 할 수는 없었지만, 전반적으로 실제 자신에게 피해가 있다고 느끼지는 못하지만, 개인정보보호에 대한 인식이 확대되어 있는 것으로 보인다. 대체로 개인정보보호를 강화해야 한다는 차원에서 현행 주민등록 등·초본 발급제도에 대한 개선을 요구하고 있는 것으로 보인다.

## 2. 정당한 이해관계자의 범위와 입증자료

### 가. 정당한 이해관계자에게 제공되는 정보의 범위

- 현재 채권채무관계 등 정당한 이해관계에 있는 자는 초본에 한하여 정보를 제공받을 수 있게 되어 있다.(법 제29조 제4항)

주민등록법 제29조 (열람 또는 등·초본의 교부)

④제2항제6호 및 제7호에 해당하는 경우는 대통령령으로 정하는 자만 해당하고, 제2항제6호에 해당하는 자에 대하여는 제2항 각 호 외의 부분 단서에도 불구하고 주민등록표 초본에 한정하여 열람하게 하거나 교부할 수 있다.

### 나. 정당한 이해관계자의 범위

- 정당한 이해 관계자의 범위 속에는 민법상의 부재자 재산관리인 또는 이해관리인으로부터 부동산에 관한 권리의 설정변경 소멸과 관계된 사람, 연체대출금 회수를 하여야 하는 금융기관, 개인 및 법인의 채권·채무관계에 있는 자 등 다양한 범위의 사람을 포함하고 있다.

<표 6-7> 정당한 이해관계자의 범위

시행령 별표 3 : 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자의 범위  
(제43조 제3항 관련)

1. 「민법」 제22조에 따른 부재자의 재산관리인 또는 이해관계인
2. 부동산 또는 이에 준하는 것에 관한 권리의 설정·변경·소멸에 관계되는 자
3. 연체대출금 회수, 보증채무의 구상권 행사 등 연체채권의 회수를 위하여 채무자 및 그 보증인에 대한 주민등록표초본의 열람 또는 교부신청이 필요한 다음 금융기관 등
  - 가. 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사 및 동법 제2조제1호에 따른 금융기관
  - 나. 「농림수산업자 신용보증법」에 따른 농림수산업자신용보증기금
  - 다. 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단과 전국신용보증재단연합회
  - 라. 「한국주택금융공사법」에 따른 주택금융신용보증기금 운용·관리 기관
  - 마. 「신탁업법」에 따른 신탁회사
  - 바. 「증권거래법」에 따른 증권금융회사
  - 사. 「예금자보호법」에 따른 예금보험공사
  - 아. 「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」에 따른 중소기업진흥공단
  - 자. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합중앙회
  - 차. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」에 따라 금융감독위원회의 채권추심업 허가를 받은 신용정보업자
  - 카. 「자산유동화에 관한 법률」에 따른 유동화전문회사
  - 타. 「주택저당채권유동화회사법」에 따른 주택저당채권유동화회사
  - 파. 「수출보험법」에 따른 한국수출보험공사
4. 개인 및 법인 등의 채권·채무와 관계되는 자(제3호에 규정된 금융기관 등을 제외한다). 다만, 기한경과·기한의 이익상실 등으로 변제기가 도래한 경우에 한한다.

○ 위 시행령 [별표 3] 3에서 규정한 금융기관은 다음과 같다.

－ 한국자산관리공사, 은행업 인가를 받은 금융기관(은행), 한국산업은

행, 중소기업은행, 장기신용은행, 한국수출입은행, 농업협동조합 및 중앙회, 수산업협동조합 및 중앙회, 외국금융기관의 지점 또는 대리, 보험회사, 상호저축은행, 종합금융회사, 신용협동조합 및 중앙회, 증권회사, 신용보증기금, 여신전문금융회사(신용카드회사), 기술신용보증기금, 중소기업창업투자회사, 새마을금고, 자산운용회사 및 사모투자전문회사, 금융감독위원회가 인정한 금융기관이 채권의 인수·정리를 위하여 설립한 회사, 정리금융기관, 지역신용보증재단, 산림조합 및 중앙회, 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단, 중소기업협동조합 및 중앙회, 대한주택보증주식회사, 건설공제조합, 전문건설공제조합, 대한설비공제조합, 유동화전문회사, 기업구조조정전문회사, 기업구조조정조합, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증재단 및 전국신용보증재단연합회, 한국주택금융공사, 신탁회사, 예금보험공사, 채권추심업 허가를 받은 신용정보업자, 주택저장채권유동화회사, 한국수출보험공사

#### 다. 이해관계의 입증에 필요한 자료

- 시행규칙 [별표 2]에서 다음 표와 같이 규정하고 있다.

<표 6-8> 주민등록법 시행규칙 [별표 2] 8. 입증자료

대상자 및 항목	신청서	입증자료
가. 「민법」 제22조의 규정에 의한 부재자의 재산관리인 또는 이해관계인	별지 제7호 서식	다음 서류 중 해당자료 가. 재산관리인 : 그 자격을 증명하는 서류 나. 이해관계인 : 부재자와의 매매계약서 등 그 이해관계를 소명하는 자료
나. 부동산	별지	다음 서류 중 해당자료

또는 이에 준하는 것에 관한 권리의 설정·변경·소멸에 관계되는 자	제7호 서식	가. 권리변동관련 계약서 및 신청서 또는 행정기관에서 발급한 각종 인허가증 및 신고필증 등 증명서 나. 판결문(이와 동일한 효력이 있는 것을 포함한다) 또는 공탁서
다. 영 별표 3 제3호에 규정된 자	별지 제7호 서식	다음 서류 중 해당자료 가. 채권자·보증인 : 채권자와 채무자의 서명 또는 날인이 되어있고 변제기일이 기재되어 있는 계약서 등 채권·채무관계 또는 보증사실을 소명하는 자료 나. 판결문(이와 동일한 효력 있는 것을 포함한다)
	별지 제8호 서식 96)	채무자의 인적사항, 이해관계내용 등을 명시한 당해 기관의 장(지점, 지사 및 지회 등의 장을 포함한다)이 등록된 인감을 날인하여 발급한 이해관계 사실확인서
라. 영 별표 3 제4호에 규정된 자	별지 제7호 서식	다음 서류 중 해당자료 가. 채권자·보증인 : 채권자와 채무자의 서명 또는 날인이 되어있고 변제기일이 기재되어 있는 계약서 등 채권·채무관계 또는 보증사실을 소명하는 자료 나. 판결문(이와 동일 효력이 있는 것을 포함한다)
	별지 제9호 서식 97)	채권·채무자의 인적사항, 이해관계내용 등을 명시한 변호사, 법무사 또는 행정사의 이해관계사실확인서

### 3. 정당한 이해관계자 범위에 대한 검토

#### 가. '정당한 이해관계자'의 개정사

- 90년대 접어들면서 주민등록전산처리가 가능해 지고 그에 따라 등초

96) 시행령 별표 3 제3호의 금융기관 등이 사용하는 것임.

97) 시행령 별표 3 제4호의 개인 및 법인등의 채권·채무와 관계되는 자가 사용하는 것임.

본 발급도 쉬워지게 되었다.<sup>98)</sup> 당시 내무부는 주민등록전산처리의 법적 근거를 마련하면서 주민등록 등초본 발급자격을 제한하는 법률안을 제출한다. 이는 1990년 8월 30일 내무부가 입법예고하고 1990년 12월 17일 국회를 통과해서 1991년 1월 14일 공포된(동년 3월 1일부터 시행) 법률 제4314호의 주민등록법이다. 당시 개정이유서는 다음과 같이 적고 있다.

<표 6-9> 1991년 주민등록법 개정 사유

<p>[일부개정]</p> <p>국민편의를 위한 주민등록전산화에 대비하여 현재 수작업으로 처리하고 있는 주민등록사무를 전산으로 처리할 수 있도록 법적 근거를 마련하고, 지방자치법의 기초자치단체가 조정됨에 따라 주민등록사무의 관장기관을 조정하며 기타 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것임.</p> <p>①수작업으로 처리하는 주민등록표의 정리·관리·보관·이송·제증명발급 등의 주민등록사무를 전산정보처리조직을 이용하여 할 수 있도록 함.</p> <p>②주민등록사무의 관장기관을 주민의 거주지를 관할하는 기초지방자치단체로 조정함.</p> <p>③주민편의를 높이기 위하여 동일 읍·면·동 관내에서는 전·출입신고를 전입신고로 갈음하도록 하고, 전출신고후 신주거지를 변경할 경우 종전에는 전출지의 읍·면·동에 신고거주지 변경신고를 하고 아울러 전입지의 읍·면·동에 전입신고를 하도록 하던 것을 앞으로는 최종주소지의 읍·면·동에 신고거주지 변경신고를 하도록 함으로써 절차를 간소화 함.</p> <p>④현재는 누구든지 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청이 가능하도록 하고 있으나, 개인의 사생활 보호와 범죄에의 악용 소지를 미연에 방지하기 위하여 그 교부신청을 원칙적으로 본인·세대원 또는 그 위임을 받은 자등만이 할 수 있도록 제한함.</p> <p>⑤이 법에 정한 보유 및 이용목적외로 주민등록표화일을 이용하여 전</p>
--

98) 동아일보, “주민증발급 온라인으로/내년부터 본인 가족에만 서비스”, 1990-08-30 18쪽 409자 사회 뉴스.; 경향신문, “주민등록 등초본 신청자격 제한/어제 국회 통과 주요법안”, 1990-12-18 02쪽 1732자 종합 텍스트.

산처리를 한 자와 직무상 알게 된 주민등록에 관한 사항을 타인에게 누설한 자등에 대한 처벌규정을 신설함.

- 그러나 주민등록법 제18조 제1항에서 제4항이 신설된 내용이나 여기에는 '정당한 이해관계가 있는 자'라는 표현은 없었다. 제2항에서 '대통령령으로 정하는 경우'를 규정하고 있었을 뿐이다.
- 이후 1991년 4월 16일 대통령령 제13352호 제45조 제3항 2호에서 최초 '정당한 이해관계가 있는 자'라는 문구가 발견된다.
- 이후 1991년 6월 25일 내무부령 제533호 제5조 제1항에서 위 대통령령 2호의 내용을 [별표 3]으로 정한다고 했다. 그전까지는 수수료에 대한 규정만 있었을 뿐 주민등록 등·초본의 발급대상자를 규칙으로라도 정해놓은 적이 없었다. 즉, 누구든 수수료만 내면 주민등록 등·초본을 교부받을 수 있었던 것이다. 이 때 비로소 등·초본 발급대상자를 법령에 규정하기 시작했다. 당시 내무부령 [별표 3]에서 규정한 '정당한 이해관계가 있는 자'의 내역은 다음과 같다.

<표 6-10> 구 내무부령(별표 3)에 규정한 정당한 이해관계자

- |  |
|--|
| <p>1. 민법 제22조의 규정에 의한 부재자의 재산관리인 또는 이해 관계인</p> <p>2. 부동산 또는 이에 준하는 것에 관한 권리의 설정·변경·소멸에 관계되는 자</p> <p>3. 연체대출금 회수, 보증채무의 구상권 행사 등 연체채권회수를 위하여 채무자 및 그 보증인에 대한 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청이 필요한 다음의 금융기관 등</p> <p>가. 금융기관연체대출금에관한특별조치법에 의한 금융기관</p> <p>나. 신용보증기금법과 농림수산업자신용보증법에 의한 신용보증기금</p> <p>다. 새마을금고법에 의한 새마을금고와 신용협동조합법에 의한 신용협동조합</p> <p>라. 신기술사업금융지원에관한법률에 의한 기술신용보증기금 및 신기술사업금융회사</p> <p>마. 신탁업법 및 보험업법에 의한 신탁 또는 보험회사</p> <p>바. 증권거래법에 의한 증권회사</p> <p>사. 단기금융업법에 의한 단기금융회사</p> <p>아. 종합금융업법에 의한 종합금융회사</p> <p>자. 신용카드업법에 의한 신용카드회사(신용카드업법시행령 제3조제1항제2호 본문의 규정에 의한 신용카드업자를 제외한다)</p> <p>차. 신용금고법에 의한 상호신용금고</p> <p>카. 시설대여산업육성법에 의한 시설대여회사</p> <p>4. 개인 및 법인등의 채권·채무와 관계되는 자(제3호에 규정된 금융기관등을 제외한다)</p> <p>5. 아동복지법에 의한 아동복지시설과 생활보호법에 의한 보호시설, 의료보험법과 공무원 및 사립학교교직원의료보험법에 의한 의료보험관리공단·의료보험조합 등의 장</p> |
|--|

- 다섯 번째 아동복지법에 관한 조항을 제외하고는 전체적으로 현재 주민등록법 시행규칙에서 정하고 있는 내용과 크게 다르지 않다.

- 이 다섯 개의 유형은 2006년에 대통령령에 있던 '정당한 이해관계가 있는 자'라는 표현이 법률로 규정되는 현재의 형태로 변형될 때까지 유지되고 있다.
- 2006년 3월 24일 법률 제7900호 제18조 제2항에 당시까지 대통령령에 위임되어 있던 내용이 법률로 성문화되면서 '정당한 이해관계가 있는 자'가 법문에 등장하게 된다.
- 그 후 2006년 9월 6일 개정된 현행 대통령령 제19673호 제43조 제3항은 기존에 시행규칙에서 규정하던 이 '정당한 이해관계가 있는 자'를 [별표 3]에 규정하게 했다.
- 정당한 이해관계자의 범위에서 주목할 만한 변화는 주로 법률에 직접 근거한 금융기관에 한정하여 규정되던 [별표 3] 3.의 정당한 이해관계자 목록은 다음과 같이 변화였다.

<표 6-11> 정당한 이해관계자의 목록

개정일	변동목록	변동
1994.7.1	중소기업진흥법에 의한 중소기업진흥공단	추가
1999.7.24	단기금융업법에 의한 단기금융회사 시설대여산업육성법에 의한 시설대여회사	삭제
	근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률에 의한 주택신용보증기금 예금자보호법에 의한 예금보험공사 및 정리금융기관 보험업법에 의한 보험회사 중소기업협동조합법에 의한 중소기업협동조합중앙회 중소기업에 대한 신용보증을 목적으로 민법 제32조의 규정에 의하여 산업자원부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인 신용정보의이용및보호에관한법률에 의하여 금융감독위원회의 채권추심업 허가를 받은 신용정보업자	추가

개정일	변동목록	변동
	자산유동화에관한법률에 의한 유동화전문회사 주택저당채권유동화회사법에 의한 주택저당채권유동화회사	
2001.7.28	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신용보증기금법, 신기술사업금융지원에관한법률에 의한 신용보증기금, 기술신용보증기금</li> <li>○ 새마을금고법에 의한 새마을금고 및 신용협동조합법에 의한 신용협동조합</li> <li>○ 보험업법에 의한 보험회사</li> <li>○ 종합금융회사에관한법률에 의한 종합금융회사</li> <li>○ 여신전문금융업법에 의한 여신전문금융회사</li> <li>○ 상호신용금고법에 의한 상호신용금고</li> <li>○ 중소기업에 대한 신용보증을 목적으로 민법 제32조의 규정에 의하여 산업자원부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인</li> </ul>	삭제
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역신용보증재단법에 의한 신용보증재단 및 전국신용보증재단연합회</li> <li>○ 수출보험법에 의한 한국수출보험공사</li> </ul>	추가
2006.9.6	○ 근로자의주거안정과목돈마련지원에관한법률에 의한 주택금융신용보증기금을 운용·관리하는 기관	삭제
	○ 한국주택금융공사법에 따른 주택금융신용보증기금을 운용·관리하는 기관	추가

- 1991년부터 지금까지 법령이 변한 것을 빼고 그대로 유지되고 있는 것은 다음의 네 가지이다.

<표 6-12> 1991년 이래 유지되고 있는 정당한 이해당사자

가. 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 한국자산관리공사 및 동법 제2조제1호에 따른 금융기관 나. 「농림수산업자 신용보증법」에 따른 농림수산업자신용보증기금 마. 「신탁업법」에 따른 신탁회사 바. 「증권거래법」에 따른 증권금융회사
--

- 1991년 처음으로 정해진 정당한 이해관계자의 범위는 아동복지법상 아동복지시설과 생활보호법에 의한 보호시설 등에 대한 부분을 제외하고는 현재까지 거의 변동되지 않았다. 다만, 1999년에 신용정보업자가 주민등록번호의 발급신청자 범위에 포함되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

#### 나. 정당한 이해관계자가 등·초본을 발급받는 목적

- 민법 제22조의 규정에 의한 부재자의 재산관리인 또는 이해관계자
  - 부재자의 재산을 관리하기 위해 부재자의 주민등록 등·초본을 발급받거나, 이들이 부재자를 소재를 파악하고자 하는 것은 정당하며 이를 위해 주민등록 등·초본 발급받는 것도 허용되어야 한다고 볼 수 있다.
- 부동산 또는 이에 준하는 것에 관한 권리의 설정·변경·소멸에 관계되는 자
  - 부동산 등기권리 설정·변경·소멸과 관련하여 등기소에서는 허무인에 의한 거래를 막기 위해 서류상 주민등록표 등·초본을 요구한다. 이런 요구되기 때문에 만약 부동산 매도인인 매수인에게 주민등록등본을 제공하지 않으면, 매도인이 이해관계를 소명하고 대신에 주민등록초본을 발급받아야 할 경우가 발생하기도 하는 것이다.
  - 또한 부동산과 관련하여 주민등록으로 인해 다른 이해관계가 있는지 확인하거나 자신의 이해관계를 확인하기 위하여 발급받는 것으로

볼 수도 있다.

- 예를 들면, 임차인의 주민등록지는 주택임대차보호법상 권리를 보존해주는 기능을 수행하기도 한다.

#### □ 채권의 확보

- 금융기관 등은 시행령 [별표 3] 3.에 따라서 연체대출금 회수, 보증채무의 구상권 행사 등 연체채권의 회수를 위하여, 즉 채권을 확보하기 위하여 채무자 및 그 보증인에 대한 정보에 접근할 수 있다.
- 개인 및 법인 등도 시행령 [별표 3] 4.에 따라서 변제기가 도래한 채권을 확보하기 위하여 주민등록 정보에 접근할 수 있게 되어 있다.

#### □ 핵심 문제

- 여기서 문제는 주로 채권확보를 위해 주민등록정보에 접근하는 것이 정당화 될 수 있겠느냐가 중심이 될 것이다.

### 다. 채권의 확보를 위한 정당한 이해관계자의 입증자료

#### □ 금융기관 등과 개인 및 법인에게 요구되는 입증자료의 차이

- 이해관계를 직접 소명하는 자료를 제출하고 발급받는 별지 서식 7호를 이용하는 경우보다는, 별지 서식 8호와 9호를 통해 별도의 이해관계사실확인서만으로 발급받을 수 있는 경우를 비교해 보는 것이 실

익이 있다.

- 금융기관은 당해 기관의 장이 작성한 이해관계사실확인서를 제출하면 되지만, 개인 및 법인은 변호사, 법무사, 행정사가 작성한 이해관계사실확인서를 제출해야 한다.
- 이를 통해, 시행령 [별표 3] 3.의 금융기관이 시행령 [별표 3] 4.의 개인 및 법인보다 훨씬 입증자료의 부담이 적다는 것을 알 수 있다.
- 별도로 금융기관을 나열하여 규정한 것도 이런 차이 때문이라고 판단할 수 있다.

□ 채권추심업 허가를 받은 신용정보회사

- 신용정보회사는 1999년 신용질서 확립이라는 목적 아래 주민등록법 시행령 [별표 3]에 규정되었다.
- 채권추심업 허가를 받은 신용정보회사는 개인 및 법인의 채권을 확보해주는 수탁회사라고 볼 수 있다. 즉 채권을 양수받는 것이 아니라 그 집행을 대행해주는 것이다.

신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제4조 (영업의 허가)

④신용정보업의 업무의 종류는 다음 각호와 같으며, 신용정보업자는 다음 각호 및 그 밖에 제1조의 규정에 의한 목적을 달성하기 위하여 필요한 업무로서 금융감독위원회의 승인을 얻은 업무를 영위할 수 있다. <개정 2001.3.28>

1. 신용조회업무 및 그에 부수하는 업무
2. 신용조사업무 및 그에 부수하는 업무
- 3. 채권추심업무 및 그에 부수하는 업무**
4. 신용평가업무 및 그에 부수하는 업무

#### 라. 문제점

- 이들 신용정보회사와 같은 조건에 있는 다른 금융기관들을 비교해보면, 다른 금융기관들은 모두 법률에 의해 규정된 기관으로서 자신들의 채권을 확보하기 위해 주민등록 초본을 발급받는다면, 이들 신용정보회사는 다른 개인 및 법인의 채권을 확보하기 위해 주민등록 초본을 발급받는다.
- 현재 신용정보회사가 개인 및 법인의 채권을 확보해 주고 있음에도 불구하고, 시행령 [별표 3]과 시행규칙 [별표 2]에 따라서 기관장인 신용정보회사장이 작성한 이해관계사실확인서만 있으면 주민등록 초본을 발급받을 수 있게 되어 있다.
- 역시 이것은 개인 및 법인이 채권을 확보하기 위해서 변호사, 법무사 또는 행정사 등이 작성한 이해관계사실확인서를 제출해야 하는 것과는 대조되는 것으로 보인다.

○ 결국 개인 및 법인은 채권을 확보하기 위해 다음 세 가지 방법으로 주민등록 초본을 발급받을 수 있다.

- ① 7호 서식에 따라서 계약서 등 직접 이해관계를 해명하는 자료를 제출함
- ② 9호 서식에 따라서 변호사, 법무사 또는 행정사가 작성해주는 이해관계사실확인서를 함께 제출함
- ③ 신용정보회사에 채권추심을 의뢰함(물론 이 경우 초본이 개인 및 법인에게 제공되는 것은 아니다.)

○ 여기서 제기될 수 있는 문제들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- ① 개인 및 법인에 의해 신용정보회사가 이용되어 쉽게 주민등록초본이 발급되고 그것이 개인 및 법인에게 제공되는 경우
- ② 개인 및 법인이 신용정보회사를 기망하여 허위의 이해관계사실확인서를 작성하게 만든 경우
- ③ 근본적으로 국가적인 혹은 공익적인 이익이 있는 재산을 관리하는 것도 아닌 사인의 재산권을 확보하기 위한 신용정보회사의 채권추심 업무를 도와주기 위해 주민등록정보의 제공요건을 이렇게 완화시켜 주는 것이 과연 정당화 될 수 있겠는가?

#### 마. 검토결과

○ 앞의 두 가지 문제는 결국 금융감독위원회의 신용정보회사에 대한 감독의 문제가 되는데, 주민등록 정보를 제공하는 주체인 시장·군수 및 구청장이 금융감독위원회의 감독영역까지 책임질 수는 없다. 따라서 이 경우는 주민등록 정보를 관리하는 주체가 정보제공에 대

한 책임을 확보할 수 없는 상황이다.

- 근본적으로 시행령 [별표 3]의 “채권추심업 허가를 받은 신용정보회사” 부분은 채권추심업자의 편의를 봐주기 위한 규정이라는 비판을 피할 수 없다. 특히, 신용정보회사 정도라면 변호사, 법무사 등을 고용하여 이해관계사실확인서를 작성할 수도 있을 터인데, 특별히 주민등록법 시행령에서 그와 같은 편의를 봐줘야 할 이유가 무엇인지 설명할 수 없다.
- 따라서 원칙적으로 위 시행령 [별표 3] 3. 차 항목은 정당한 이해관계자의 범위에서 빠져야 한다.

#### 4. 입증자료에 대한 검토

##### 가. 입증자료의 개정사

- 1991년 6월 25일 내무부령 제533호 별표 4 입증자료의 예시와 현재 요구되는 입증자료의 요건을 비교해 보면, 1호의 부채자의 재산관리인 및 이해관계인과 2호의 부동산 등에 관한 권리 설정, 변경, 소멸에 관련된 경우는 다른 것이 없다. 그러나 3호의 금융기관과 4호의 개인 및 법인 등의 채권·채무와 관련된 경우는 조금씩 변화된 것이 있다는 것을 알 수 있다.

<표 6-13> 주민등록 동·초본 발급신청시 입증자료의 변천사

구분	일부개정 1991.6.25 내무부령 533호 별표4	일부개정 2005.6.28 행정자치부령 제287호 별표2	일부개정 2006.9.11 행정자치부령 제346호 별표2
1호	다음 서류 중 해당자료 가.재산관리인: 그 자격 을 증명하는 서류 나.이해관계인: 부재자 와의 매매계약서 등 그 이해관계를 소명하는 자료	좌동	좌동
2호	다음 서류 중 해당자료 가.권리변동 관련 계약 서와 신청서 또는 행정 기관이 발급한 각종 인 허가증 및 신고필증 등 의 증명서 나.판결문(이와 동일한 효력이 있는 것을 포함 한다) 또는 공탁서	좌동	좌동
3호	채무자의 성명, 변제기 일, 채무 금액 등을 명 시한 당해기관장(지점 또는 지사의 장을 포함 한다)의 확인서(별지 제 14호 서식에 의함)	채무자의 인적사항, 이 해관계 내용 등을 명시 한 당해 기관의 장(지 점, 지사 및 지회 등의 장을 포함한다)이 등록 된 인감을 날인하여 발 급한 이해관계사실확인 서(별지 제8호서식에 의한다) ※ 주민등록표초본의 열람 또는 교부신청서 에 발급번호가 기재되 지 아니한 이해관계사 실확인서는 입증자료로	다음 서류 중 해당자 료 가.채권자·보증인: 채 권자와 채무자의 서명 또는 날인이 되어있고 변제기일이 기재되어 있는 계약서 등 채권· 채무관계 또는 보증사 실을 소명하는 자료 나.판결문(이와 동일 한 효력이 있는 것을 포함한다)

구분	일부개정 1991.6.25 내무부령 533호 별표4	일부개정 2005.6.28 행정자치부령 제287호 별표2	일부개정 2006.9.11 행정자치부령 제346호 별표2
		인정하지 아니한다.	별표 8 채무자의 인적사항, 이해관계내용 등을 명시한 당해 기관의 장(지점, 지사 및 지회 등의 장을 포함한다)이 등록된 인감을 날인하여 발급한 이해관계사실확인서
4호	다음 서류중 해당자료 가. 채권자, 보증인:계약서등 채권·채무관계 또는 보증사실을 소명하는 자료 나. 판결문(이와 동일한 효력이 있는 것을 포함한다)	다음 서류 중 해당자료 가.채권자·보증인: 계약서 등 채권·채무관계 또는 보증사실을 소명하는 자료 나.판결문(이와 동일한 효력이 있는 것을 포함한다) 다.채권·채무자의 인적사항, 이해관계 내용을 명시한 변호사·법무사 또는 행정사의 이해관계사실확인서(별지 제9호 서식에 의한다) ※ 주민등록표초본의 열람 또는 교부신청서에 발급번호가 기재되지 아니한 이해관계사실확인서는 입증자료로 인정하지 아니한다.	별표 7호 서식 다음 서류 중 해당자료 가.채권자·보증인 : 채권자와 채무자의 서명 또는 날인이 되어 있고 변제기일이 기재되어 있는 계약서 등 채권·채무관계 또는 보증사실을 소명하는 자료 나.판결문(이와 동일한 효력이 있는 것을 포함한다)  별표 9호 서식 채권·채무자의 인적사항, 이해관계내용 등을 명시한 변호사, 법무사 또는 행정사의 이해관계사실확인서

□ 2005년 시행규칙 개정

- 2005년 시행규칙 개정에서는 개인 및 법인이 변호사, 법무사 혹은 행정사가 작성하고 발급번호가 기재된 이해관계사실확인서를 제출하면 주민등록초본을 발급받을 수 있게 개정되어 상당히 간소화된 절차를 밟을 수 있게 입증자료의 요건이 완화되었다.
- 2005년에는 또 금융기관이나 법인의 경우 발급 절차를 별도로 두었다는 것은 자칫 모호해질 수 있는 법인에 의한 등·초본 발급의 책임소재를 확실히 할 수 있었다는 점에서는 의의가 있다고 볼 수는 있다.

주민등록법 시행규칙 제12조 (주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부등)

④별지 제8호 서식에 의하여 주민등록표의 열람 또는 초본 교부를 신청하는 경우에는 신청서에 법인인감이 날인된 경우에는 법인인감증명서를, 사용인감이 날인된 경우에는 사용인감계와 법인인감증명서를 함께 제시하여야 한다. <신설 2005.6.28, 2006.9.11>

- 2006년 개정은 사실 편제가 별지 서식 7호와 8호, 9호에 따라서 입증자료의 요건이 정리되었을 뿐 이전 규정과 별 차이가 없었다.

## 나. 정당한 이해관계자의 입증자료

### □ 별지 서식 7호

- 주민등록표 등·초본의 발급에 있어서 가장 기본적인 신청서식은 이 별지 서식 7호이다.

- 민법 제22조의 규정에 의한 부재자의 재산관리인 또는 이해관계자
  - － 재산관리인은 별지 서식 7호와 함께 부재자와의 계약서, 법원의 임명장 등 자신이 부재자의 재산관리인임을 입증하는 자료를 제시해야 한다.
  - － 이해관계인도 역시 별지 서식 7호와 함께 부재자와의 매매계약서 등 자신의 이해관계를 소명할 자료를 제시해야 한다.
- 부동산 또는 이에 준하는 것에 관한 권리의 설정·변경·소멸에 관계되는 자
  - － 이미 부동산 권리변동과 관련하여 등기소에 제출해야 할 서류들인 계약서 및 신청서, 각종 인허가증 및 신고필증 등이 갖춰져 있다면 이해관계를 소명하는 데 문제가 없으며, 주민등록초본을 발급받기에는 입증자료로서 충분하다고 볼 수 있다.
  - － 판결문 또는 공탁서도 법원에서 이해관계를 확인해주는 문서로 입증자료로서는 충분하다고 볼 수 있다.
- 2006년 시행규칙 개정으로 금융기관 등도 별지 서식 7호를 통하여 주민등록표 초본을 신청할 수 있게 되었다.
  - － 주로 판결문이나 명확한 이해관계를 증명할 수 있는 자료가 준비되어 있는데도 주민등록초본을 발급받을 때 금융기관 등에게 기관장의 이해관계사실확인서와 법인인감증명서를 요구하는 것은 불합리하기 때문에 개정된 것으로 보인다.

- 직접 이해관계를 소명할 수 있는 서류들은 이해관계의 입증자료로서 원칙에 해당한다고 볼 수 있다.
- 개인 및 법인 등도 별지 서식 7호에 따라서 자신의 이해관계를 소명하는 자료들을 확인해야 주민등록초본을 발급해 줄 수 있다.
- 2005년 개정 전에는 개인 및 법인도 모두 이해관계를 직접 소명하는 서류들을 제시해야 주민등록초본을 발급받을 수 있었다.

□ 별지 서식 8호와 9호

- 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 주민등록초본을 발급받기 위해 [별표 3] 3.에 정해진 금융기관은 별지 서식 8호를 통해 기관장의 이해관계 사실확인서와 법인인감증명서를 제출하면 되고, 개인 및 법인은 별지 서식 9호를 통해 변호사, 법무사 또는 행정사로부터 발급번호를 부여하는 이해관계사실확인서를 함께 제출하면 된다.

- 별지 서식 8호 : 금융기관 등에 요구되는 입증자료

- ① 기관장이 발행하는 이해관계사실확인서
- ② 사원의 주민등록증 등 개인신분증
- ③ 사원증 또는 재직증명서
- ④ 법인인감증명서 또는 사용인감계

- 별지 서식 9호 : 개인 및 법인에게 요구되는 입증자료

- ① 변호사, 법무사, 행정사가 작성한 이해관계사실확인서
- ② 신청인(혹은 사원)의 주민등록증 등 개인신분증
- ③ 법인의 경우 사원의 사원증 또는 재직증명서

## 다. 별지 서식 8호와 9호의 입증자료에 대한 검토

- 금융기관 등에게 요구되는 입증자료로서 기관장의 이해관계사실확인서는 금융기관과 채무자인 주민등록자의 분쟁구도에서 볼 때 한쪽에게 너무 유리한 면이 없지는 않지만, 해당 기관들은 국가경제에 관하여 일정한 기여를 하고 그들의 채권을 확보하는 것이 공익에도 부합한다는 판단이 전제된 것이라고 본다면 크게 불공평한 것이라고 볼 수는 없다. 또한 이들 금융기관들은 대부분 금융감독위원회의 감독을 받고 있기 때문에 이는 정당화 될 여지가 많다.
  - － 다만, 채권추심업 허가를 받은 신용정보회사의 경우는 개인에 의해 이용당하는 경우가 있으므로 이미 앞에서 살펴본 바와 같이 보다 엄격하게 판단해 봐야 할 것이다.
  - － 최근 사례로는 유력대선후보의 주민등록초본을 불법 발급된 것도 신용정보회사 직원을 이용했던 것으로 드러났다.<sup>99)</sup>
- 개인 및 법인에게 요구되는 변호사, 법무사 또는 행정사가 작성한 발급번호가 기재된 이해관계사실확인서는 2005년에 시행규칙이 개정되면서 도입되었다.
  - － 이해관계사실확인서에 기재되어야 할 사항은 채권자 및 채무자 인적사항, 그리고 이해관계내용이다. 이는 주민등록표 등·초본 발급 업무를 하는 사람이 확인해야 할 사항을 변호사·법무사·행정사이

99) 문화일보, “‘朴 캠프’ 홍윤식씨 사진 구속영장”, 007-07-28 03판 02쪽 898자.

대신 할 수 있도록 한 것이라고 볼 수 있다.

- 외국에서의 공증인과 같은 역할을 변호사, 법무사 등에게 맡기는 것과 같이 볼 수 있지만, 우리 현실에 공증제도가 자리잡혀있지도 못하고 변호사, 법무사 등이 그와 같은 역할을 수행할 지위에 있는지 생각해 볼 필요가 있지만, 법원서식문서에 익숙한 공인된 사람의 확인을 받는 것은 형식적으로 심사하는 것보다는 합리적인 방법이라고 볼 수 있다.

#### 라. 입증자료에 대한 사실심사 방안 검토

- 입증자료 요건을 법적으로 강화시킨다고 하더라도 그것이 형식심사에 그친다면 근본적으로 그 통제력에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 제3자에 의해 신청 및 제출된 입증자료의 진위여부를 심사할 수 있는 방안을 마련하는 것이 등초본 발급업무의 책임성을 확보할 수 있는 보다 효율적인 방안이다.

##### □ 사실심사권 부여 방안

- 일선 공무원들이 발급업무 중에 매번 입증자료를 사실심사할 수 없다. 행정자치부 장관이나 지방자치단체장에게 입증자료의 허위여부를 조사할 권한을 주고 이를 전체 발급업무 중 일부에 대해 실시할 수 있도록 하는 것이 효율적인 방안이다.

##### □ 제재 방안

- 사실심사 결과 허위로 입증자료를 제출한 것이 밝혀질 경우 사법처

리를 위한 고발은 물론 직접적으로 제재할 방안이 있어야 한다.

○ 제8호 서식을 통해 신청한 경우

- ① 허위로 입증자료를 제출한 실무자는 물론 허위의 '이해관계사실 확인서'를 작성한 해당 기관장에 대해서도 사법적 책임을 직접 물을 수 있도록 한다(주민등록법 제39조 적용).
- ② 해당기관에 대해서는, 금융감독원 등의 관련감독기관의 제재와는 별도로, 행정자치부 장관이나 지방자치단체장이 일정기간 '이해관계사실확인서' 발급업무를 할 수 없게 제재를 가할 수 있도록 한다.

○ 제9호 서식을 통해 신청한 경우

- ① 서식에 '이해관계사실확인서'를 작성한 변호사, 법무사 및 행정사의 자격을 확인할 수 있는 장치를 주민등록법 시행규칙 및 서식 개정 등을 통하여 마련한다.  
ex. 변호사 등의 등록된 자격번호 기재, 등록된 인감사용 등
- ② 허위로 입증자료를 제출한 개인 및 법인은 물론 허위의 '이해관계사실확인서'를 작성한 변호사, 법무사 및 행정사 등에 대해서도 사법적 책임을 직접 물을 수 있도록 한다(주민등록법 제39조 적용).
- ③ 변호사, 법무사 및 행정사 등에 대해서는 행정자치부 장관이나 지방자치단체장이 일정기간 '이해관계사실확인서' 발급을 할 수 없게 제재를 가할 수 있도록 한다.

□ 법제도 정비방안

- 다음은 입증자료에 대한 사실심사 확대를 위한 주민등록법 개정방안이다.

현행	개정안
<p><u>제29조 (열람 또는 등·초본의 교부)</u>                      &lt;① ~ ④ 생략&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p><u>⑤열람 또는 등·초본교부기관의 장은 본인이나 세대원이 아닌 자</u></p>	<p><u>제29조 (열람 또는 등·초본의 교부)</u>                      &lt;① ~ ④ 생략&gt;</p> <p><u>⑤제29조제2항 제6호의 신청에 관하여 행정자치부 장관 및 지방자치단체의 장은 직권으로 그 진위여부를 조사할 수 있다.</u></p> <p><u>⑥전항의 조사결과 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람하거나 그 등본 또는 초본을 교부하게 된 데 책임이 있는 것으로 밝혀진 자들에 대하여 행정자치부 장관 및 지방자치단체의 장은 일정기간 신청자격을 정지하는 등의 대통령령에서 정하는 행정절차상 제재를 가할 수 있다.</u></p> <p><u>⑦열람 또는 등·초본교부기관의 장은 본인이나 세대원이 아닌 자</u></p>

현행	개정안
<p><u>로부터 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·초본을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 신청인에게 서면으로 알려야 한다.</u></p>	<p><u>로부터 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청을 받을 때, 다음 각 호에 해당하는 경우 그 열람을 하지 못하게 하거나 등·초본을 발급하지 아니할 수 있다. 이 경우 그 사유를 신청인에게 서면으로 알려야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><u>1. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 경우</u></li> <li><u>2. 제6항의 규정에 의하여 신청자격에 하자가 있는 경우</u></li> <li><u>3. 그 밖에 공익에 반한다고 판단되는 경우</u></li> </ol>

### 제3절 주민등록등·초본 발급의 투명성과 책임성 확보방안

#### 1. 서론

##### □ 투명성과 책임성 확보 의무

- 주민등록표 등·초본은 개인정보로서 이를 관리하는 주체는 투명하고 책임성이 확보된 상황에서 개인정보를 처리해야 한다. 이와 같은 내용은 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에도 규정되어 있다.

<표 6-14> 공공기관개인정보보호법의 개인정보보호 원칙

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제3조의2 (개인정보보호의 원칙) ①공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 그 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다. ②공공기관의 장은 처리정보의 정확성 및 최신성을 보장하고, 그 보호의 안전성을 확보하여야 한다. ③공공기관의 장은 개인정보관리의 책임관계를 명확히 하여야 한다. ④공공기관의 장은 개인정보의 수집·활용 등 개인정보의 취급에 관한 사항을 공개하여야 하며, 개인정보처리에 있어서 처리정보의 열람청구권 등 정보주체의 권리를 보장하여야 한다. [본조신설 2007.5.17]
---

□ 투명성 확보의 조건

- 주민등록표 등·초본 발급업무에 있어서 투명성이 담보되려면, 주민등록자는 자신의 주민등록정보가 누구에게, 왜 제공되었는지 알 수 있어야 한다. 즉, 정보주체의 알권리가 확보되어야 한다.

□ 책임성의 확보의 조건

- 등·초본 발급에 있어서 책임성을 확보한 상태에서 개인정보를 제공하기 위해서는 다음의 두 가지 조건을 충족해야 한다.

- ① 등·초본 발급신청자에게 적절한 만큼의 정보만을 제공할 수 있어야 한다.
- ② 발급 이후 정보가 이용될 수 있는 범위를 통제할 수 있어야 한다.

- 이를 위해서는 제3자에게 주민등록표 등·본이 발급되는 경우 정보제공의 적합성여부를 충분히 판단할 수 있도록 최대한 그 발급신청자에 대한 정보를 확보하여 발급기관의 책임 하에 각종 기술적·정책적 보호 장치를 통해서 발급되어야 한다.

## 2. 실무자들이 말하는 문제 상황들

- 다음은 2007년 11월 7일, 주민등록 업무담당자 워크숍에서 주민등록표 등·초본 발급과 관련하여 논의된 내용들을 정리한 것이다.

### 가. 정보주체의 투명성 확보 문제

#### □ 위임 발급 및 제3자에 의한 등·초본 발급

- 법 제29조 2항은 원칙적으로 주민등록 등·초본은 본인 및 세대원에게만 발급되도록 규정되어 있다.
  - ① 사례 : 제3자가 주민등록 등·초본 정보를 발급받아서 악용하는 경우
  - ② 문제 상황 : 본인이나 세대원이 아닌 자에 의해 주민등록 등·초본 정보가 발급되더라도 자신의 개인정보가 누구에게 제공되었는지 본인은 모르고 있다.
  - ③ 대안 : 본인의 등·초본 발급이력(등·초본교부대장) 확인을 쉽게 하거나 SMS 서비스를 고려할 수 있다.

## 나. 발급신청 자격의 범위

□ 동일호적 내 가족 간의 등초본 발급의 문제 (법 제29조 제2항 제5호)

- ① 시행규칙 [별표 2] 7. : 직계혈족 및 그 배우자 또는 동일 호적내의 가족은 입증자료 없이 호적 전산조직을 통한 확인만으로도 주민등록 등·초본을 발급받을 수 있다.
- ② 사례 : 이혼한 전 남편이 동일 호적 내에 있는 자녀를 이용하여 전 부인의 주소를 확인
- ③ 문제 상황 : 만약, 그 전 남편에게 가정폭력의 전과가 있는 등 그에게 주민등록 등·초본이 발급되는 것이 부적절한 경우가 발생할 수도 있음.
- ④ 대안 : 특별한 이유가 있는 경우에는 '동일 호적 내 가족'이더라도 주민등록 등·초본의 발급을 제한할 것. 그리고 '동일 호적'이라는 규정의 타당성에 대한 검토를 요망하고 있다.

## 다. 입증자료의 진위 확인에 관한 문제

□ 개인 및 법인 등의 채권·채무와 관계되는 자(법 제29조제2항제4호)의 입증자료

- ① 시행규칙 [별표 2] 8. 라. : 9호 서식 & 변호사, 법무사 또는 행정사의 이해관계사실확인서
- ② 사례 : 변호사, 법무사 또는 행정사가 작성하지 않은 이해관계사실확인서를 제출하는 경우
- ③ 문제 상황 : 9호 서식에는 변호사 및 법무사자격번호 등과 같은 변호사 및 법무사 자격에 대한 진위여부를 확인할 내용이 없다.<sup>100)</sup>

- ④ 대안 : 8호 서식의 경우와 같이 해당 변호사, 법무사 또는 행정사의 자격을 확인할 수 있는 첨부서식 추가.

□ 이해관계를 소명하는 자료로서 '소장'

- ① 입증자료 : 이해관계를 소명하는 자료
- ② 사례 : 법원에 접수되지 않은 소장
- ③ 문제 상황 : 입증자료로 제출되는 소장이 법원에 접수된 소장인지 접수되지 않은 소장인지 확인할 수 없다.
- ④ 대안 : 법원제출 첨부서식에 대한 교육 필요

## 라. 정보제공범위의 문제

□ 과도한 정보제공

- ① 별지 제7호 서식 : 등·초본에 세대별 및 개인별 주소이력정보를 포함하지 않거나 최근 5년 이내정보만 그리고 전부 포함하여 출력하는 세 가지 경우만 가능하게 되어 있다.
- ② 사례 : 보통 주소이력정보는 직전 주소이력까지만 필요한 경우가 많음.
- ③ 문제 상황 : 직전 주소이력 정도만 필요함에도 불구하고 5년 이내 주소이력정보를 출력해야 한다. 즉 필요 이상의 주소 이력 정보가 제공될 수 있다.
- ④ 대안 : 등·초본에 직전주소이력만 포함해서 신청할 수도 있도록 개선한다.

---

100) 8호 서식은 시행규칙 제12조 제4항에 따라서 법인인감증명서를 같이 제출해야 하기 때문에 그 진위여부를 확인할 수 있다.

### 3. 투명성 확보방안

#### □ 주민등록 정보주체의 알 권리 확보 방안

- 기본적으로 주민등록표 등·초본의 발급이력은 주민등록표 등·초본교부대장에 기록하도록 되어 있다.

주민등록법 시행규칙 제12조 (주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부등)

⑨ 열람 또는 등·초본 교부기관의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민등록표를 열람하게 한 때에는 그 사항을 별지 제10호서식의 주민등록표열람대장에, 등·초본을 교부한 때에는 그 사항을 별지 제11호서식의 주민등록표등·초본교부대장에 기록하고 관리하여야 한다. <개정 2005.6.28>

- 이들 정보를 열람하기 위해서는 정보공개청구절차에 따라야 한다.
- 주민등록표 등·초본 발급이력에 관하여는 정보공개청구절차를 보다 완화하여, 이 정보에 주민등록 정보주체가 인터넷 등을 통해 쉽게 접근하고 이를 조회할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 그들의 알 권리를 확보해 주는 가장 효율적인 방안이다.
- 한편, 별도의 시스템으로 서비스 신청을 한 사람에 한하여 본인 및 세대원이 주민등록표 등·초본을 교부받을 때를 제외하고 제3자에 의해 신청이 되고 교부가 될 때에는 SMS 등 연락을 받을 수 있도록 할 수도 있다.

#### 4. 책임성 확보 방안

##### 가. 입증자료의 진위 여부 확인

- 책임성을 확보하기 위해서는 발급주체가 쉽게 착오에 빠지거나 기망당해서는 안될 것이다. 입증자료의 진위 여부도 확인할 수 있어야 할 것이다.
- 이와 관련해 이미 앞에서 실무자들이 지적한 바와 같이 이해관계사실을 확인해주는 입증자료의 진위여부를 확인할 수 있는 방안이 필요하다.
- 실무자들이 앞에서 지적한 사항은 다음과 같다.
  - ① 법원에 접수된 소장인지 아닌지 여부 확인 불가
  - ② 제9호 서식을 통한 발급 시 실제로 변호사, 법무사, 행정사가 작성한 이해관계 사실확인서를 제출했는지 여부 확인 불가
- 그러나 위의 문제를 해결하기 위해 입증자료를 더 많이 요구하는 것은 현재의 행정정보 공동이용 등의 추세와 맞지 않는다. 입증자료의 보장 보다는 정보의 공유를 통해 해결할 수 있어야 할 것이다.
  - ① 법원의 소장이 접수된 것인지 아닌지 여부는 법원과의 서식 통일이나 행정정보 공유가 가능해진다면 해결할 수 있는 문제이다.
  - ② 변호사, 법무사, 행정사의 서류에 대한 진위여부는 그들의 인적정보를 관리하는 기관과의 정보공유로서 상당부분 해결할 수 있다.

## 나. 주소이력 정보의 제공 범위 통제

- 등본의 경우 세대원의 개인정보가 함께 노출될 우려가 있으므로 제3자 등에 의한 주민등록 등·초본 발급 시 제공되는 정보를 제한해야 할 경우가 있다.
  - － 그래서 현재 정당한 이해관계자가 교부신청을 하거나 공익에 필요한 경우에 발급할 때에는 초본만 발급할 수 있게 되어 있으며(주민등록법 제29조 제4항) 과거 주소변동사항 중에서 세대주의 성명 및 관계를 생략하도록 정하고 있다(주민등록법 시행규칙 제12조).
- 앞의 실무자들이 지적한 바와 같이 별지 서식 7호 서식은 물론 7호의2, 8호, 9호 등 모든 주민등록표 등·초본 발급신청서에는 미포함, 최근 5년 포함, 전부 포함의 세 가지 선택지가 있다.
- 본인 및 세대원에 의해 발급되어 법원 등의 기관에 제출되는 경우, 실제로 주민등록표 등·초본에 현재 주소나 직전 주소이력 정도까지만 있으면 되는 경우가 많다.
  - － 이 경우 본인 책임 하에서 주소이력을 포함시킬 기간을 조절할 수 있게만 된다면 앞에서 제시된 대안대로 문제는 해결될 것이다.
- 그러나 제3자가 주민등록표 등·초본 교부신청을 할 때는 다르다. 개인의 주소이력정보를 얼마나 제공해야 할 필요가 있는 지 판단해서 제3자가 접근할 수 있는 정보의 범위를 통제해야 할 것이다.
- 그리고 이를 위해서는 교부신청서에 기재하게 되어 있는 용도 및 목

적에 따라서 주소이력을 포함시킬 경우와 그렇지 않을 경우를 유형화하여 정해놓는 것이 필요할 것이다.

## 제4절 주민등록정보 보호감독기구 설치방안

### 1. 보호감독의 중요성 증가

- 현행 주민등록법은 불법적으로 타인의 주민등록정보를 침해하는 경우 처벌하고 있다. 법 제37조는 ‘거짓의 주민등록번호를 만들어 자기 또는 다른 사람의 재물이나 재산상의 이익을 위하여 사용하거나, 거짓의 주민등록번호를 만드는 프로그램을 다른 사람에게 전달 또는 유포하거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람 또는 등초본을 교부받거나’ 등의 경우에 3년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 이것은 과거보다 처벌규정이 강화된 것이다.
- 그럼에도 불구하고 정보기술의 발달 및 이에 따른 활용도 증가와 경제거래의 활성화에 따라, 주민등록정보의 유출 및 오·남용으로 인한 개인정보 침해가 빈번히 발생하고 있다. 이에 따라 관련 법령을 정비할 필요가 증가하고 있다.

## 2. 주민등록정보보호 기구 현황

### □ 현황

- 정보기술의 발전으로 개인의 시·공간적 활동범위가 넓어지는 편익에 비례하여 개인정보의 유출 및 오·남용의 우려도 더욱 증가하고 있다.
  
- － 특히 유비쿼터스 환경에서는 개인정보 자체가 매우 다양한 형태로 확대되고 있다(<표 6-15> 참조). 그런데 이러한 유비쿼터스 개인정보를 식별 또는 확인할 수 있는 필수적인 중간 매개물 또는 연계체계(linking pin)가 여전히 성명과 주민등록번호 등 주민등록제도에 포함된 개인정보가 될 것이다. 따라서 주민등록번호 등 주민등록제도 상의 개인정보를 보호하는 장치가 요구된다.

<표 6-15> 유비쿼터스 환경하의 개인정보 유형

데이터 유형			하위 유형과 사례	
정태 정보	아이덴티티	오프라인	생체정보	지문, 홍채, 인종, 신장 등 신체특성과 DNA
			경제정보	계좌 정보, 신용카드번호 등
			법적정보	주민등록번호, 여권번호, 운전면허번호 등
			사회정보	종교, 가입동호회
			관계정보	부모, 자녀, 배우자 정보
			부동산 정보	집, 직장주소 등
	온라인	디지털ID	ID, 이메일주소, 사용자명, IP 주소	
자산	유형 자산	재산	부동산, 차량, 휴대전화, 주식, 계좌잔액 등	
동태 정보	통시적 데이터	저 수준	거래내역, 여행기록, 통화내역	
		고 수준	유비쿼터스 환경에서 수집된 로그 데이터(시간, 장소)	
	실시간 데이터	유비쿼터스 환경에서 수집된 데이터		
파생 정보	분석 데이터	시간 흐름에 따라 수집 분석된 데이터 -경제데이터: 월간 잔고의 흐름 -사회적 행동: 약물사용, 위법사항, 가족 특성 등 -취향: 소비패턴·계층에 따른 아이템으로 분류 가능(구매 설득)		
	통합 데이터	다른 데이터와 결합된 개인정보 -DNA 분석: 정신질환을 포함한 유전질환 발병 가능성 -다자간 연계 데이터: MAC 주소 제공 기기들의 위치로 현재 위치 및 활동 시간 추정		

자료: Corby(2003), 한국정보보호진흥원(2006), 유비쿼터스 프라이버시 보호 종합대책 수립, P.15 재인용.

□ 관련 법령 현황

- 현재 주민등록정보를 포함한 개인정보를 보호하는 법률현황은 <표>와 같다.
- 이 중에서도 특히 공공기관의 개인정보보호법(행정자치부)이 공공부문의, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호법(정보통신부)이 민간부문의 개인정보보호를 규제하는 대표적인 법률이다.

<표 6-16> 개인정보보호 관련 법률의 소관 부처별 현황

부처 및 기관	소관법률	비고
행정자치부	-주민등록법 -공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 -전자정부법	주민등록번호
정보통신부	-정보통신망 이용촉진 및 정보보호 법률 -정보통신망기반보호법 -전자서명법 -전기통신사업법 -전파법 -통신비밀보호법	-민간부문의 개인정보 보호 전반 -민간통신망 전반 -공인인증
산업자원부	-전자거래기본법	온라인 상거래
재정경제부	-신용정보의 이용 및 보호 법률	주민번호 등 신용정보 수집·이용
문화관광부	-음반·비디오물 및 게임물 법률	게임 콘텐츠 관리
공정거래위원회	-전자상거래 등에서의 소비자보호 법률	전자상거래 신분확인
국회계류법안	-개인정보보호기본법	개인정보보호 전반

□ 개인정보 보호기구 현황

- 주민등록정보 등 개인정보 보호기구 현황은 <표>와 같다.
  - － 개인정보보호 기구로 공공부문에는 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 근거한 개인정보보호심의위원회, 행정자치부와 민원사무처리에 관한 법률에 근거한 국민고충처리위원회, 국가인권위원회법에 근거한 국가인권위원회 등이 있다.
  - － 공공기관의 개인정보보호를 위한 개인정보보호심의위원회(국무총리 소속)의 과거 운영실적은 미흡한 것으로 평가받고 있다.<sup>101)</sup> 따라서 개인정보보호심의위원회에서 주민등록번호 등과 관련된 개인정보 침해를 방지하고 피해를 구제하는 기능을 맡기기는 현실적으로 어려운 것으로 보인다.
  - － 민간부분에는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 근거한 개인정보분쟁조정위원회, 개인정보침해신고센터(정보보호진흥원), 정보통신부, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률에 근거한 금융감독위원회 및 금융감독원, 전자거래기본법에 근거한 전자거래분쟁조정위원회, 그리고 소비자보호법에 근거한 한국소비자원 등이 있다.
  - － 이들 기구 사이에는 법적 토대도 서로 다르고, 수행하는 기능도 서로 다르기 때문에, 모든 개인정보의 출발점인 주민등록정보에 대한 집중적인 관리기능을 특화한 기구는 존재하지 않는다.

101) 이민영·주지홍(2003), 전자정부시대의 개인정보보호: 법안 분석 및 법제 검토, KISDI 이슈 리포트, 03-20, 31쪽.

<표 6-17> 현행 정보보호기구 현황

구 분	기관명	근거법률	관할범위	주요기능
공 공 부 문	개인정보 보호 심의위원회	공공기관의 개인정보보호 에 관한 법률	공공기관이 보유한 개인정보	-정책 및 제도개선 사항 심의 -공공기관간 의견조정 사항 심의 -법령 등의 정비·개선사항 심의
	행정자치부	공공기관의 개인정보보호 에 관한 법률	공공기관이 보유한 개인정보	-개인정보파일보유 공공기관접수·공고 -의견제시 및 권고
	국민고충 처리위원회	민원사무처리 에 관한 법률	행정기관 관련 민원사무 일반	-민원사항 안내 및 상담 -고충민원의 조사·처리 -위법·부당한 처분 등 시정 조치 권고 -행정제도와 운영개선 권고·의견표명
	국가인권 위원회	국가인권위원 회법	인권침해 일반	-법령·제도·정책·관행의 조사·연구 -개선권고 및 의견표명 -침해구제 -지침 제시 및 권고
민 간 부 문	개인정보 분쟁조정 위원회	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	개인정보침해 일반	-분쟁조정 신청·접수 -사실조사 및 청문 -합의권고 -분쟁조정 -위법사실 통보 등
	개인정보 침해신고 센터	위와 같음	-IT서비스 -호텔, 항공사, 학원 등	-상담 및 고충처리 -교육·홍보 -기술 자문 등
	정보통신부	위와 같음	-IT서비스 -호텔,	-법률 제·개정 및 기준 제정 -시정 권고 및 명령

구 분	기관명	근거법률	관할범위	주요기능
			항공사, 학원 등	-과태료부과 등
	금융감독위 원회 및 금융감독원	신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률	금융거래	-상담 및 피해구제 -시정권고 및 명령 -기준제정 등
	전자거래 분쟁조정 위원회	전자거래기본 법	전자거래	-상담 및 피해구제
	한국소비자 보호원	소비자보호법	소비자거래	-상담 및 피해구제

자료: 이창범, “현행 프라이버시 보호 담당기구별 성과와 한계,” 시민단체 공동워크샵, 2003, 13쪽.

- 현재 개인정보보호 기본법안이 국회에 제출되어 있으나, 서로 다른 대체입법안이 제출되어 계류 중에 있다. 이것이 단일안으로 통일되어 입법되면 개인정보보호의 법률적 환경은 크게 달라질 것으로 보인다. 주민등록정보의 보호를 위한 제도적 장치는 이 법안의 제정 방향에 따라 크게 영향을 받게 된다.

<표 6-18> 국회 계류 중인 개인정보보호법안의 비교

구분	노회찬 안	이은영 안(수정법안)	이혜훈 안
적용범위	공공부문 및 민간부문 일괄적용		공공부문/민간부문, 일반조항/특별조항 분리
정보자기 결정권	동의·열람·정정·삭제·파기 등에 대한 청구권 보장		
개인정보 보호책임자	개인정보보호책임자 (등록DB에 만여도입)	개인정보보호담당자	개인정보보호책임자

구분	노회찬 안	이은영 안(수정법안)	이혜훈 안
권리구제 절차	입증책임전환/집단 소송제도 도입	입증책임전환/개인 정보분쟁조정위원회	손해배상/개인정보 분쟁조정위원회
감독기구	독립기관으로서 개인정보보호위원회 설치	국무총리소속 개인정보보호위원회 신설	국무총리소속 개인정보보호위원회 신설
개인정보 침해대응	개선 권고	시정명령 등	시정명령 등
개인정보 사전영향 평가제도	공 공	○	×
	민 간	○	×
DB(파일) 관리제도	○	×	○
자율규제	×	×	○
민감정보	개 념 정 의	×	사생활침해 우려 큰 개인정보(사상·신념, 지문·홍채·유전·정맥 등 개인 신체특성을 통한 개인식별 생체 정보나 과거병력 등)
	특 별 취 급	위원회에 사전영향 평가 신청의무	수집에서 다른 개인 정보와 분리처리의 무, 권한 없는 자의 접근방지하는 암호 화기술 등 기술적·관 리 조치의무
			사상·신념, 노동조 합·정당 및 사회단체 가입 및 탈퇴, 범죄 (전과)기록, 성생활, 유전자 및 의료정보
			일정한 경우에 한하 여 수집 및 처리 가 능

자료: 김일환(2006:160), “개인정보보호감독기구의 설치에 관한 연구: 외국 사례를 중심으로,” 전자정부법제연구, 제1권, 창간호, 153-180.

## □ 주요국가의 동향

- 주요 국가들의 개인정보보호 기구현황을 보면, 캐나다, 오스트리아 등과 같이 국왕 또는 행정수반인 대통령·수상 직속기구로 하는 경우, 독일, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드 등 행정부 소속으로 하는 경우, 프랑스, 영국, 호주, 뉴질랜드 등 독립행정기구로 하는 경우, 미국과 같이 원칙적으로 자율규제를 택하는 경우, 그리고 일본과 같이 정보공개와 개인정보보호를 동시에 관리하는 위원회를 운영하는 경우 등으로 분류된다.
- 많은 국가들에서 개인식별번호와 국가신분등록 및 증명 등과 관련된 개인정보 침해를 방지하기 위하여 개인정보보호기구가 설립되었다. 프랑스의 CNIL, 스웨덴의 DIB같은 기구들이 대표적이다. 미국은 대표적으로 민간 자율적인 규제 시스템을 운영하고 있다.
- 일본은 '정보공개·개인정보보호심사회설치법'에 따라 운영하고 있다. 정보공개와 개인정보보호를 통합적으로 운영하는 특이한 사례이다. 이 법은 총 4장 18조와 부칙으로 구성되어 있는데, 제1장 총칙에는 취지, 제장 설치 및 조직에는 설치, 조직, 위원, 회장, 합의체, 사무국, 제3장 심사회의 조사심의 절차에는 정의, 심사회의 조사권한, 의견진술, 의견서 등의 제출, 의원에 의한 조사수속, 제출자료의 열람, 조사심의절차의 비공개, 불복신청의 제한, 답신서의 송부 등, 제4장에는 잡칙으로 정령에의 위임, 벌칙이 있다.

<표 6-19> 주요국가의 개인정보보호기구 현황(괄호안은 인원 수)

국가	기관명	구성	기관장 임명	운영	기능
프랑스	정부자유위원회 (전문 독립기관) (정보처리촉적자유법, 1978)	국회의원(6), 법관(6), 국민의회의장 임명(1), 상원의장 임명(1), 국무회의 임명(3), 사무국(80명)	위원 중에서 위원장 호선	위원장 보좌 부서 운영, 직원은 위원장 또는 위원장 위임 받은 부위원장이 임명(대통령/의회 보고)	-공공/민간 모두 관장 -피해구제(합의권고) -개인정보처리자 등록 -개인정보세부지침/실행규약 제정 -법규준수 여부 감독 -개인정보보호 자문/권고
영국	정보감독관(커미셔너) 데이터보호등록제(1984)	감독관(1), 사무국(200여명)	국왕	감독관이 부감독관과 직원 임명(감독관 자체운영), 의회보고	-공공/민간 모두 관장 -사전합의 권고 -개인정보처리 등록 -개인정보지침 제정 -감독 및 행정규제 -법원 이첩
미국	없음, FTC가 민간부문 담당				-FTC: 자율규제준수여부 감독 -BBBOnLine: 프라이버시 씰 발행, 개인정보 분쟁해결
독일	연방정보보호감독관	감독관(1), 사무국	대통령(연방정부제청으로 의회가 선출)	감독관 지원 사무국(연방내무부의 인력예산지원), 연방정부·의회 보고	-연방공공기관 감독 -고충처리 -정보처리자등록·감독 -의회·정부 정보보호 정책자문
캐나다	연방프라이버시감독관(커미셔너)	감독관(1), 사무국(110여명)	추밀원장	감독관 지원 사무국 운영(감독관 자체운영), 의회보고	-피해구제(합의권고) -지침제정 -조사감독과 행정규제

국가	기관명	구성	기관장 임명	운영	기능
스웨덴	정보조사국	이사회(9)(현직의원 8, 사무국장 1), 사무국(40여명)	재정부	이사회가 실질적으로 운영(재정부의 인력·예산지원), 정부보고	-개인정보처리 허가 -법규준수조사, 감독 -지침제정, 고시
호주	연방프라이버시감독관(커미셔너)	감독관(1), 사무국(40여명)	총독	감독관 지원 사무국 운영(감독관 자체 운영), 수상·의회보고	-피해구제(조정, 결정) -지침제정 -조사감독 및 행정규제 -프라이버시규약 승인
일본	정보공개·개인정보보호심사회	회장(1), 위원(15인, 이 중 5인은 상근)	수상 이참·중의원 동의를 받아 임명		-자문청의 행정문서 또는 보유개인정보 조사 및 제시요구 -개인정보내용 분류·정리한 자료 작성

### 3. 주민등록정보보호위원회 구성방안

#### 가. 고려 대안

##### □ 주민등록전산정보자료심의위원회 확대개편안

- 주민등록정보보호 및 피해구제를 위하여 첫째, 주민등록전산정보자료제공심의위원회의 기능을 확대 개편하는 방안, 둘째, 개인정보보호심의위원회의 분과위원회를 설치하는 방안, 셋째, 현행을 유지하되, 개인정보보호기본법 제정 이후에 검토하는 방안 등이 있다.

- 첫째, 주민등록전산정보자료제공심의회(이하 주민등록전산위원회)와 관련하여, 현행 주민등록법 제29조 제2항에서는 주민등록정보의 열람 및 등초본 교부는 본인 또는 세대원이나 본인 또는 세대원이 위임한 경우 이외에 다음과 같은 경우에 허용하고 있다.
  - － 우선 국가나 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우, 관계 법령에 따른 소송·비송사건·경매목적 수행 상 필요한 경우, 다른 법령에 주민등록자료를 요청할 수 있는 근거가 있는 경우, 다른 법령에서 본인이나 세대원이 아닌 자에게 등초본의 제출을 의무화하고 있는 경우, 직계혈족 및 그 배우자 또는 동일호적 내의 가족이 신청하는 경우, 채권·채무관계 등 정당한 이해관계가 있는 자가 신청하는 경우 등이다.
  - － 또한 기타 공익상 필요한 경우로서 시행령 제43조 제3항에 첫째, 시장·군수 또는 구청장이 본인 또는 세대원에게 영향을 미치는 공공목적의 사업수행을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우, 둘째, 의료·연구 또는 통계 목적 달성을 위하여 필요한 경우로서 심의위원회의 심의를 거친 경우, 셋째, 본인 및 세대원 외의 자에게 제공하는 것이 명백히 본인 또는 세대원에게 이익이 되는 경우로서 주민등록 심의회의 심의를 거친 경우이다.
- ‘주민등록표에 기록된 주민등록 사항에 관한 주민등록전산정보자료를 이용 또는 활용하려는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 행정자치부장관의 승인을 받아야 하고, 행정자치부장관이 전산자료를 제공하는 경우에는 주민등록전산위원회의 심의를 거쳐 자료의 이용·활용 목적을 고려하여 필요 최소한의 자료를 제공’하여야 한다(주민등록법 제30조). 주민등록전산위원회는 전산자료 이용·활용 신

청의 심사·승인, 전산자료 이용·활용자의 범위 및 전산자료 제공범위, 기타 전산자료 이용·활용 및 제공 등에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항을 심의한다(주민등록법 제33조).

- 여기서 심의위원회의 주된 역할이 제한적이기 때문에, 주민정보보호를 위한 기구로서 제대로 기능하기는 어려울 것이다. 그 이유는 첫째, 심의위원회의 심의대상이 되는 제공형태는 전산정보에 한정되어 있기 때문에, 주민등록정보의 열람 및 등초본교부 등 오프라인상의 주민정보 유통은 다루지 않고 있고, 둘째, 주민등록정보를 '필요 최소한의 자료를 제공'하도록 보호를 규정하고 있으나, 주민정보 보호보다 상대적으로 이용·활용에 초점을 두고 있으며, 셋째, 전산정보도 상당히 많은 경우 대통령령으로 심의위원회의 심의대상에서 제외되어 있다. 따라서 심의위원회를 주민등록정보 보호를 위한 기구로 활용하기 위해서는 기구명칭과 활동내용을 개편하는 것이 바람직하다.
- 현행 주민등록정보위원회를 「주민등록정보심의위원회」로 개편하여 현재의 전산정보제공 심의 기능 이외에 보호 관련 기능을 부여하는 방안을 도입할 수 있다.

#### □ 개인정보보호심의위원회 분과위원회 설치안

- 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제20조는 공공기관의 컴퓨터등에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리소속하에 공공기관개인정보보호심의위원회를 두고 있다. 이 위원회는 다음과 같은 사항을 심의한다.

#### 1. 개인정보보호에 관한 정책 및 제도 개선에 관한 사항

2. 처리정보의 이용 및 제공에 대한 공공기관 간의 의견조정에 관한 사항
3. 제6조 제5항에 따라 심의요청을 받은 사항
4. 제10조 제3항 제2호에 따른 처리정보의 이용 또는 제공에 관한 사항
5. 그 밖에 개인정보의 보호에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

- 위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성하고, 위원장은 행정자치부차관으로 하고, 위원은 공공기관의 소속직원과 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장의 추천으로 국무총리가 임명 또는 위촉한다.

- 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공공기관의 소속 직원인 위원은 그 직에 있는 동안 재임하도록 하고 있으며, 그 밖에 위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 위와 같은 기능과 조직을 갖고 있는 개인정보보호심의위원회에서 공공기관의 개인정보보호 관련 업무를 수행하면서 주민등록정보의 보호 기능까지 수행하거나 소위원회를 구성하여 그 기능을 수행하게 하는 방안이 있다. 그러나 이 경우 주민등록정보관리 업무를 담당하고 있는 부서와 기능 중복문제와 현재의 주민등록전산자료제공심의위원회의 기능과의 관계설정문제가 발생한다. 특히 근거법령이 전자는 공공기관의 개인정보보호법이고, 후자는 주민등록법으로서 서로 다르다는 점을 고려할 때 두 법령의 동시 개정이 요구되는 어려운 과제를 안고 있다.

□ 개인정보보호기본법 제정 이후 검토방안

- 현재 전자정부 31대 로드맵 과제의 하나로 추진되었던 개인정보보호

기본법률에 대한 몇 가지 대체법안들이 국회에 제출되어 계류 중에 있으나, 관련 법률들 사이에 상당히 대립되어 있는 상황이다. 따라서 17대 국회가 2008년 5월에 폐회되면 이 법률안들은 모두 자동 폐기된다는 점에서 국회의결이 언제 이루어질지 불투명하다고 할 수 있다.

## 나. 제안

- 현행 주민등록전산자료제공심의위원회를 주민등록정보심의위원회로 확대 개편하여 분과별로 개인의 주민등록정보를 보호하는 분과와 주민등록정보의 제공 및 공동 이용 등에 관한 기존 심의위원회 기능을 수행하는 분과로 나누어 운영한다.

# 제7장 결론 및 정책제안

## 제1절 결론

### 1. 주민등록제도의 정당성

- 많은 논란에도 불구하고 대다수 국민과 공무원은 현행 주민등록제도가 정치행정과 경제사회의 발전에 크게 기여하였음을 인식하고 있다.
- 주민등록번호제도 등 일부 기능이 일부에서 지적하는 바와 같이 개인정보 유출과 오·남용을 유발함에 따라 그에 대한 적절한 대처를 통하여 개인정보 침해 가능성을 사전에 차단할 필요가 있다.
- 급속한 정보화 환경에서 온라인상의 개인 신분 확인 장치로 주민등록번호를 사용하는 추세가 증가함에 따라, 개인정보 침해가 증가한다는 사회적 우려를 인식하고 주민등록번호에의 과도한 의존이 이루어지지 않도록 통제할 필요가 있다.

### 2. 연구 목적과 범위

- 이 연구는 1962년 주민등록법 제정 이후 주민등록제도의 현황과 문제점을 분석하여 사회적 쟁점을 도출하고, 쟁점별 해결방안을 제시하였다.
- 주민등록제도에 대한 선행 연구들에 대하여 종합적인 리뷰를 시행하

였고, 외국 주요 국가들의 국가신분증제도 등을 비교 분석하였다.

### 3. 핵심 연구 내용

- 첫째, 현행 주민등록번호 제도의 합리적 사용방안을 도출하기 위하여, 주민등록번호의 용도를 행정 및 공공부문과 민간부문으로 구분하여 필요영역과 불필요 영역으로 분류하고, 이를 바탕으로 사용영역과 불사용영역을 도출하였다.
  - － 주민등록번호의 불필요 영역에 대하여 사용을 제한하는 제도적, 기술적 방안을 제시하였고, 법제도의 정비방안을 제안하였다. 특히 번호사용을 제한하는 경우 온라인 등에서 보편적, 효율적으로 활용할 수 있는 주민등록번호 대체수단으로서 I-PIN 등의 정책동향을 소개하였다.
  - － 동시에 주민등록번호 유출 등으로 인한 피해자의 구제방안을 제시하였다
- 둘째, 현행 주민등록증 제도의 현황과 문제점을 분석한 뒤, 지식 정보사회에 부응한 개인 사생활보호와 국민생활 편익증진을 조화시킬 수 있는 주민등록증으로서 스마트카드를 제시하였다.
  - － 공공 및 민간부문에서의 주민등록증 사용실태를 분석하고, 주민등록번호 사용이 불필요한 신분증을 도출하여 그 사용을 제한하는 방안을 제시하였다.

- 주민등록증 발급 시 시행하는 십지문 날인제도의 현황과 문제점을 분석한 뒤 대안을 제시하고, 주민등록증 유효기간의 도입방안을 제시하였다.
- 셋째, 주민등록 말소제도가 안고 있는 현황과 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하였다.
  - 특히 제3자 민원에 의한 말소제도로 인하여 발생하는 사회취약계층의 문제점을 해소하는 차원에서 제3자 말소민원제도의 폐지를 제안하고, 일제정리기간의 정례화를 통하여 예측 가능한 방법으로 추진하며, 정당한 권한을 가진 동사무소 직원이 직접 확인하는 방향으로 제안하였다.
- 넷째, 주민등록표 등초본 교부제도의 현황과 문제점을 도출하고, 합리적 방법으로 주민등록 등초본을 발급받을 수 있는 방안을 제시하였다. 특히 주민등록법 시행령 [별표 3]의 정당한 이해관계자 범위를 제시하였다.

## 제2절 정책제안

### 1. 관련 법령의 정비와 정책적 대응 노력

- 주민등록 등초본 발급과 주민등록번호 사용 영역을 최소화하여 불필요한 사용에서 발생하는 오남용을 방지할 필요가 있다.
- 기술진화 추세와 사회적 환경 변화에 대응한 적시, 적절한 법령 개정이 이루어질 필요가 있다.
  - － 주민등록법은 물론, 개인정보보호 관련 법령의 신속한 정비, 전자정부 사업 증가에 따른 전자정부 관련 법령을 적절히 개정할 필요가 있다.
- 기술적으로 주민등록정보를 보호하는 장치, 예컨대, PET(privacy enhancing technology)를 지속적으로 개발 시행하여야 한다.

### 2. 국민의식의 제고

- 정부공무원과 시장사업자는 물론, 개별 시민의 입장에서 타인의 주민등록번호와 주민등록증 등 주민등록 관련 정보를 개인정보로서 합법적인 사용과 보호를 중시하는 사회적 인식을 제고시켜야 한다.

## 참고문헌

- 강휘원(2002), "정보프라이버시 보호와 자율규제: 한계와 정책적 시사," 한국행정학보, 34(3): 111-128.
- 국가인권위원회(2004), 개인정보와 사생활의 비밀과 자유보호를 위한 정책 연구.
- 국가인권위원회(2005), 주민등록번호 사용현황 실태조사.
- 김기중(1999), "주민등록제도 이대론 안 된다," 월간말, 8월호, 142-144.
- 김기중(1999), "국가의 국민관리체계와 인권: 호적과 주민등록제도를 중심으로," 세계인권선언 50주년 기념학술행사 발표자료
- 김일환(2005), "주민등록번호의 위헌성 여부 고찰," 헌법학연구, 11(3): 303-336.
- 김일환(2005), "정보사회에서 개인식별번호의 수집 및 이용에 관한 헌법적 고찰," 성균관 법학, 17(1): 215-242.
- 김일환(2006), "개인정보보호감독기구의 설치에 관한 연구: 외국사례를 중심으로," 전자정부법제연구, 제1권, 창간호, 153-180.
- 문성제(2003), "온라인상에서의 개인정보보호에 관한 국제 동향: 미국의 제도를 중심으로," 비교법학연구, 제3집, 57-81.
- 문홍안(2005), "신분등록제도 개편논의에 있어 개인정보의 보호와 주민등록번호의 역할," 가족법연구, 18(1): 217-247.
- 박영우(2006), 주민번호 대체수단 가이드라인 개정안, 한국정보보호진흥원.
- 엄홍열·이석래(2005), "인터넷 상에서 주민등록번호 대체수단 발전방향," 전자공학회지, 32(11): 1381-1393.
- 윤재석·민경식·김정희(2007), "인터넷 디지털 ID 추진 현황 및 전망," 주간 기술동향, 정보통신연구진흥원, 제1311호, 2007.8.29, 1-12.
- 이민영(2004), "주민등록번호 남용억제에 관한 법적 고찰," 정보통신정책, 16(8): 1-17.
- 이민영(2004), "입법 예고된 주민등록법시행령의 시사점," 정보통신정책, 16(19): 66-68.

- 이민영(2003), “청소년의 신분도용과 주민등록번호사용의 문제,” CLIS Monthly, 11: 18-20.
- 이민영·주지홍(2003), “전자정부시대의 개인정보보호: 법안분석 및 법제검토,” KISDI 이슈리포트.
- 이은우(2003), “신분등록 및 주민등록제도의 개선방안,” 국가신분등록제도와 프라이버시권의 충돌과 대안 학술토론회 발표자료.
- 이인호(2006), “전 국민 개인식별번호로서의 주민등록번호에 대한 법적 평가,” 행정자치부 주민등록제도발전연구회 발제문, 1-12.
- 이창범(2005), “개인정보의 영리적 활용과 프라이버시 보호,” 개인정보판매제도 바람직한 도입방향, 국회과학기술정보통신위원회 공청회 자료, 7-40.
- 이희훈(2003), “개인정보자기결정권의 침해에 관한 연구-주민등록제도를 중심으로,” 연세법학회 연세법학연구, 10(1): 273-305.
- 장종인(2005), 개인감시의 확장: 주민등록번호의 상업적 이용, 서울대학교 석사학위논문.
- 장종인(2005), “개인정보시장에서 주민등록번호의 이용,” 정보통신정책, 17(18): 26-50.
- 전성배(2005), “인터넷상의 주민번호 대체수단 가이드라인 및 향후 추진 로드맵, 인터넷상의 주민등록번호 대체수단 공청회 자료.
- 정보통신부·한국정보보호진흥원(2006), 인터넷상의 개인정보보호를 위한 가이드북
- 정보통신부(2006), 주민번호 대체수단 가이드라인 개정(안) 및 정책추진방향.
- 정보통신부(2005), 정보통신서비스 이용자의 개인정보보호를 위한 종합대책(안), 개인정보보호 종합대책 공청회 자료.
- 정연수·김희은(2004), “주민등록번호 도용의 문제점 및 개선방안,” 인터넷법연구, 3(2): 195-231.
- 정준현(2005), “정보사회에 있어서 개인정보보호의 중요성,” 개인정보보호 종합대책 공청회 자료.
- 정충식(2001), “정보사회에서 신원확인을 위한 국가정책 방안,” 21세기 정치학회보, 11(1): 93-112.
- 한국전산원(2004), 유비쿼터스 컴퓨팅 환경 하의 개인정보침해 유형분석, 정보화정책 이슈, 04-정책-07.

- 한국정보보호진흥원(2005), “주민번호 대체수단 기준 적합성 평가 결과,” 인터넷상의 주민등록번호 대체수단 공청회자료.
- 한국정보보호진흥원(2006), 유비쿼터스 프라이버시 보호 종합대책 수립, 한국정보보호진흥원 개인정보기획연구 06-02」.
- 한국정보보호진흥원(2006), 인터넷 거버넌스 환경의 정보보호정책 프레임워크에 관한 연구.
- 한국정보보호진흥원(2006), 2006 정보보호 실태조사.
- 한국정보보호진흥원(2006), 웹사이트 주민번호 노출 현황 및 대응방안.
- 한국정보보호진흥원(2006), 유비쿼터스 정보보호 기본전략 연구, 한국정보보호진흥원 전략기획연구 06-03.
- 한국정보보호진흥원(2006), 개인정보보호 등록제도 도입방안 및 개인정보관리책임자 교육의무화 방안 연구, 한국정보보호진흥원 조사분석연구 06-04.
- 행정자치부(2006), 개인정보 침해유형 및 취약점 보안대책, 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.
- 행정자치부(2006), 공공기관 개인정보보호 정책, 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.
- 행정자치부(2006), 정보자원관리 매뉴얼(개정판).
- 행정자치부(2006), “개인정보보호를 위한 공공기관의 CCTV 설치운영지침,” 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.
- 행정자치부(2006), “공공기관의 개인정보보호를 위한 기본지침,” 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.
- 행정자치부(2006), “통합 ID 관리 서비스 추진방향,” 공공기관의 개인정보보호 컨퍼런스.
- 홍석만(2000), “주민등록제도는 파시즘이다,” 월간말, 9월호: 184-187.
- 황보열(2004), “우리나라 주민등록증 현황과 개선 방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로,” 한국행정학회 2004년도 동계학술대회 발표논문집, 519-538.
- Flaherty, David H., *Protecting Privacy in Surveillance Societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1989.

Giddens, Anthony(1987), *The Nation-State and Violence*, University of California Press, Berkeley.

Michael, James, *Privacy and Human Rights: An International and Comparative Study, with Special Reference to Developments in Information Technology*, Dartmouth, UNESCO Publishing, 1994.

US Department of Commerce(2005.4), *Radio Frequency Identification: Opportunities and Challenges in Implementation*.

조선일보 2007. 08. 22. A1, A8쪽

<부록1> 설문지



## 주민등록제도 발전방안을 위한 설문지(공무원용)

### ■ 설문안내

안녕하십니까?

저희 연구진은 행정자치부의 위탁으로 “주민등록제도 발전방안”에 대한 연구를 수행하고 있습니다.

이 연구는 현재 제기되고 있는 주민등록제도의 쟁점별 문제점을 도출하여 제도개선이 이루어지도록 정책제안을 하고자 합니다. 특히 저희 연구팀은 구체적인 제도개선과 법령 개정에 반영하고자 여러분의 진솔한 답변을 구하고자 합니다.

응답하신 내용은 주민등록제도의 개선을 위한 정책결정에 매우 귀중한 자료로 활용됩니다. 또한 응답은 통계적으로 처리하여 비밀을 보장합니다.

전체 질문의 응답에는 약 7-8분 정도 소요될 것이며, 바쁘시더라도 귀하의 생각에 가장 가까운 답을 골라 한 문항도 빠짐없이 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

귀중한 시간을 내주셔서 감사합니다.

2007년 10월

이화여자대학교 사회과학연구소

송희준(이화여자대학교 행정학과교수)

김종철(연세대학교 법학과교수)

조동섭(이화여자대학교 컴퓨터공학과교수)

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으신 분은 아래로 연락하시기 바랍니다.

질문사항 : 송희준 02-3277-2756, hjsong@ewha.ac.kr

김종철 02-2123-3002 jkim386@yonsei.ac.kr

조동섭 02-3277-2314 dscho@ewha.ac.kr

※ 다음 문항은 주민등록제도 전반에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
1. 주민등록제도가 사회 전반에서 사용되고 있다.	
2. 주민등록제도는 우리 사회의 질서유지와 경제 거래 활성화에 기여하여 왔다.	
3. 온라인상에 주민등록번호가 빈번히 유출되어 개인정보가 침해받고 있다.	

※ 다음 문항은 주민등록번호제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
4. 일상생활에서 주민등록번호를 요구하는 것에 대하여 거부감을 느낀 적이 있다.	
5. 주민등록번호가 타인에 의하여 오·남용되어 피해를 입은 적이 있다.	
6. 주민등록번호는 그 필요성이 법령으로 정하는 경우에만 수집·사용되어야 한다.	
7. 주민등록번호는 공공기관업무에만 사용하고, 민간부문의 사용은 통제해야 한다.	
8. 주민등록번호 오·남용은 온라인상 신원확인에서 주로 발생하므로 온라인용 주민등록번호 대체방안이 필요하다.	
9. 운전면허증, 사원증, 학생증 등 각종 신분증에 주민등록번호를 기재할 필요가 있다.	





※ 다음 문항은 주민등록증제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
16. 주민등록증은 다른 신분증보다 많이 사용된다.	
17. 최초 주민등록증 발급신청시 십지문 날인제도를 두고 있는데 국민의 생명과 재산권 보호를 위해 계속 필요하다.	
18. 주민등록증에도 운전면허증과 같이 유효기간이 필요하다.	
19. 지문 외에도 키 등 신체 정보를 수록할 필요가 있다.	
20. 주민등록증에 주민등록번호 없이 생년월일만 기재해도 신분확인이 가능하다.	
21. 서명, 전자서명, 인증코드(공인인증서) 등의 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서도 신분확인을 할 필요가 있다.	
22. 주민등록증의 위조 실태가 심각하다고 생각한다.	
23. 주민등록증을 외국에서 신분확인 수단으로 인정받을 수 있도록 해야 할 필요가 있다.	
24. 미성년자들도 본인이 원할 경우 신분확인을 위해 주민등록증 발급이 필요하다.	
25. 주민등록번호 오·남용 방지를 위해 주민등록증에 온라인 신분확인 기능을 둔다면 개인정보보호에 도움이 될 것이다.	
26. 위조된 주민등록증으로 인한 피해를 막기 위해 IC칩이 내장된 전자 주민등록증 발급이 필요하다.	

27. 주민등록증이 꼭 필요하다고 생각되는 서비스 **3개**를 선택해 주십시오.( )

- ① 은행 창구 서비스 서비스
- ② 공공기관 민원 서비스
- ③ 교통승객 확인 서비스(항공기, 선박 탑승) 서비스
- ④ 건물출입 확인 서비스
- ⑤ 통신 단말기 구입 서비스
- ⑥ 부동산 거래 서비스
- ⑦ 국가공인시험자격인증 서비스 서비스
- ⑧ 선거 명부 확인 서비스

28. 전자주민등록증(스마트카드)에 기록될 개인정보로 **타당하지 않은** 항목을 **모두** 지적해 주십시오. ( )

- ① 사진
- ② 이름
- ③ 주소
- ④ 주민번호
- ⑤ 성별
- ⑥ 생년월일
- ⑦ 국적
- ⑧ 출생지
- ⑨ 직업
- ⑩ 병역정보
- ⑪ 지문
- ⑫ 혈액형
- ⑬ 생체정보

29. 현행 주민등록증의 외관 디자인에서 색감/훼손가능성/수록된 정보의 배열 중 반드시 경신할 사항은 무엇입니까? ( )

- ① 색감
- ② 훼손가능성
- ③ 수록된 정보의 배열

30. 주민등록증 분실·재발급 처리 절차에 예상되는 문제점이 있으면 적어주십시오.

※ 다음 문항은 주민등록 말소제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
31. 주민등록 말소라는 어감을 자연스럽게 느낀다.	
32. 거주 확인을 위해 주민등록 말소제도는 필요하다.	
33. 주민등록 말소로 인하여 사회안전망 취약계층이 발생하고 있다.	
34. 본인이나 가족이 아닌 제 3자(정당한 이해관계자 등)의 신고에 의한 말소제도는 필요하다.	
35. 제 3자에 의한 주민등록 말소 민원제기는 개선되어야 한다.	

36. 제 3자에 의한 주민등록 말소제도가 폐지될 경우 적당한 대안을 제시해 주십시오.

※ 다음은 통계분석에 필요한 기본 사항입니다. 해당 항목에 답하여 주시기 바랍니다.

1. 연령: 만 (        )세

2. 성별(①남 ②여): (        )

3. 근무 지역: (        )

- ① 서울특별시    ② 인천광역시    ③ 대전광역시    ④ 대구광역시  
⑤ 부산광역시    ⑥ 울산광역시    ⑦ 광주광역시    ⑧ 경기도  
⑨ 강원도        ⑩ 충청남도        ⑪ 충청북도        ⑫ 전라남도  
⑬ 전라북도        ⑭ 경상남도        ⑮ 경상북도        ⑯ 제주도

4. 현직 경력 : (        )년 (        )개월

※ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

## 주민등록제도 발전방안을 위한 설문지(일반인용)

### ■ 설문안내

안녕하십니까?

저희 연구진은 행정자치부의 위탁으로 “주민등록제도 발전방안”에 대한 연구를 수행하고 있습니다.

이 연구는 현재 제기되고 있는 주민등록제도의 쟁점별 문제점을 도출하여 제도개선이 이루어지도록 정책제안을 하고자 합니다. 특히 저희 연구팀은 구체적인 제도개선과 법령 개정에 반영하고자 여러분의 진솔한 답변을 구하고자 합니다.

응답하신 내용은 주민등록제도의 개선을 위한 정책결정에 매우 귀중한 자료로 활용됩니다. 또한 응답은 통계적으로 처리하여 비밀을 보장합니다.

전체 질문의 응답에는 약 5분 정도 소요될 것이며, 바쁘시더라도 귀하의 생각에 가장 가까운 답을 골라 한 문항도 빠짐없이 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

귀중한 시간을 내주셔서 감사합니다.

2007년 10월

이화여자대학교 사회과학연구소

송희준(이화여자대학교 행정학과 교수)

김종철(연세대학교 법학과 교수)

조동섭(이화여자대학교 컴퓨터공학과 교수)

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으신 분은 아래로 연락하시기 바랍니다.

질문사항 : 송희준 02-3277-2756, hjsong@ewha.ac.kr

김종철 02-2123-3002 jkim386@yonsei.ac.kr

조동섭 02-3277-2314 dscho@ewha.ac.kr

※ 다음 문항은 주민등록제도 전반에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
1. 주민등록제도가 사회 전반에서 사용되고 있다.	
2. 주민등록제도는 우리 사회의 질서유지와 경제 거래 활성화에 기여하여 왔다.	
3. 온라인상에 주민등록번호가 빈번히 유출되어 개인정보가 침해받고 있다.	

※ 다음 문항은 주민등록번호제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
4. 일상생활에서 주민등록번호를 요구하는 것에 대하여 거부감을 느낀 적이 있다.	
5. 주민등록번호가 타인에 의하여 오·남용되어 피해를 입은 적이 있다.	
6. 주민등록번호는 그 필요성이 법령으로 정하는 경우에만 수집·사용되어야 한다.	
7. 주민등록번호는 공공기관업무에만 사용하고, 민간부문의 사용은 통제해야 한다.	
8. 주민등록번호 오·남용은 온라인상 신원확인에서 주로 발생하므로 온라인용 주민등록번호 대체방안이 필요하다.	
9. 운전면허증, 사원증, 학생증 등 각종 신분증에 주민등록번호를 기재할 필요가 있다.	

※ 다음 문항은 주민등록 등·초본제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
10. 주민등록 등·초본이 제3자에 의하여 오용 혹은 남용되어 피해를 입은 적이 있다.	
11. 주민등록 등·초본의 발급과 사용범위, 요건을 더욱 강화하여야 한다.	
12. 주민등록 등·초본 열람 및 발급관련 개인정보보호 감독기구가 필요하다.	

※ 다음 문항은 주민등록증제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
13. 주민등록증은 다른 신분증보다 많이 사용된다.	
14. 최초 주민등록증 발급신청시 심지문 날인제도를 두고 있는데 국민의 생명과 재산권 보호를 위해 계속 필요하다.	
15. 주민등록증의 발급에 유효기간을 도입할 필요가 있다.	
16. 지문 외에도 키 등 신체 정보를 수록할 필요가 있다.	
17. 주민등록증에 주민등록번호 없이 생년월일만 기재해도 신분확인이 가능하다.	
18. 서명, 전자서명, 인증코드(공인인증서) 등의 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서도 신분확인을 할 필요가 있다.	
19. 주민등록증의 위조 실태가 심각하다고 생각한다.	
20. 주민등록증을 외국에서 신분확인 수단으로 인정받을 수 있도록 해야 할 필요가 있다.	
21. 미성년자도 본인이 원할 경우 신분확인을 위해 주민등록증 발급이 필요하다.	
22. 주민등록번호 오·남용 방지를 위해 주민등록증에 온라인 신분확인 기능을 둔다면 개인정보보호에 도움이 될 것이다.	
23. 위조된 주민등록증으로 인한 피해를 막기 위해 IC칩이 내장된 전자 주민등록증 발급이 필요하다.	

※ 다음 문항은 주민등록 말소제도에 관한 질문입니다. 각 항목에 대해 귀하의 생각과 가장 일치하는 숫자를 기입해주시기 바랍니다.

전혀 그렇지 않다.	대체로 그렇지 않다.	보통이다.	대체로 그렇다.	매우 그렇다.
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

내 용	답 변
24. 주민등록 말소라는 어감을 자연스럽게 느낀다.	
25. 거주 확인을 위해 주민등록 말소제도는 필요하다.	
26. 주민등록 말소로 인하여 사회안전망 취약계층이 발생하고 있다.	
27. 본인이나 가족이 아닌 제 3자(정당한 이해관계자 등)의 신고에 의한 말소제도는 필요하다.	
28. 제 3자에 의한 주민등록 말소 민원제기는 개선되어야 한다.	

---

※ 다음은 통계분석에 필요한 기본 사항입니다. 해당 항목에 답하여 주시기 바랍니다.

1. 연령: 만 (        )세

2. 성별(①남 ②여): (        )

3. 거주 지역: (        )

- ① 서울특별시    ② 인천광역시    ③ 대전광역시    ④ 대구광역시  
⑤ 부산광역시    ⑥ 울산광역시    ⑦ 광주광역시    ⑧ 경기도  
⑨ 강원도        ⑩ 충청남도        ⑪ 충청북도        ⑫ 전라남도  
⑬ 전라북도        ⑭ 경상남도        ⑮ 경상북도        ⑯ 제주도

※ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

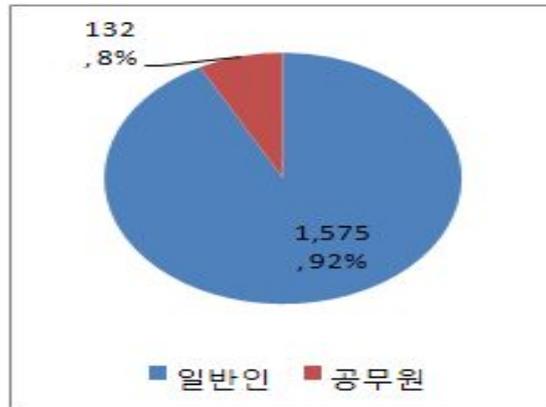
<부록2> 설문결과

## 1. 설문 응답자 특성

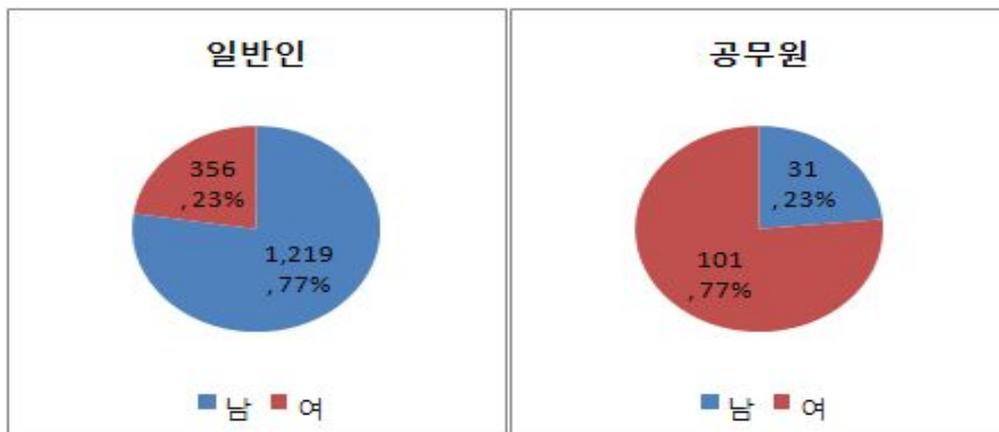
<표 1-1> 설문응답자의 성별·연령·근무년수 (일반인 1,587명, 공무원 149명)

	응답	일반인	공무원	합계
성 별	남(1)	1,219(77.4%)	31(23.5%)	1,250(73.2%)
	여(2)	356(22.6%)	101(76.5%)	457(26.8%)
	합 계	1,575(100.0%)	132(100.0%)	1,707(100.0%)
연 령	20세 미만	2(0.1%)	0(0.0%)	2(0.1%)
	20세~29세	97(6.1%)	40(30.1%)	137(8.0%)
	30~39세	417(26.3%)	66(49.6%)	483(28.1%)
	40~49세	544(34.3%)	26(19.5%)	570(33.2%)
	50~59세	438(27.7%)	1(.8%)	439(25.6%)
	60세 이상	86(5.4%)	0(0.0%)	86(5.0%)
	합계	1,584(100.0%)	133(100.0%)	1,717(100.0%)
근 무 년 수	5년 미만	-	98(65.8%)	98(65.8%)
	5년 이상~10년 미만	-	9(6.0%)	9(6.0%)
	10년 이상~15년 미만	-	17(11.4%)	17(11.4%)
	15년 이상~20년 미만	-	22(14.8%)	22(14.8%)
	20년 이상	-	3(2.0%)	3(2.0%)
	합 계	-	149(100.0%)	149(100.0%)

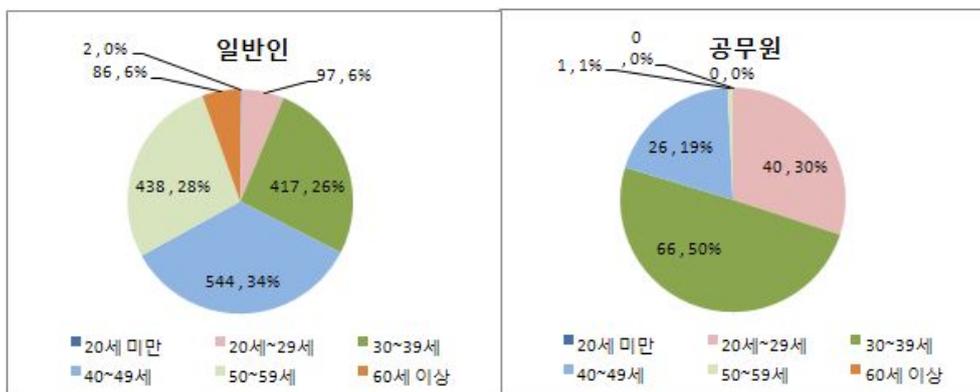
<그림 1-1> 설문응답자의 유형별 분포



<그림 1-2> 설문응답자의 성별분포 (응답자 : 일반인 1587명, 공무원 149명)



<그림 1-3> 설문응답자의 연령별분포 (일반인 1587명, 공무원 149명)



<표 1-2> 설문응답자의 거주 · 근무지역

응답	일반인	공무원	합계
서울특별시(1)	334(21.1%)	12(9.1%)	346(20.2%)
인천광역시(2)	55(3.5%)	8(6.1%)	63(3.7%)
대전광역시(3)	82(5.2%)	2(1.5%)	84(4.9%)
대구광역시(4)	62(3.9%)	11(8.3%)	73(4.3%)
부산광역시(5)	86(5.4%)	11(8.3%)	97(5.7%)
울산광역시(6)	35(2.2%)	4(3.0%)	39(2.3%)
광주광역시(7)	45(2.8%)	5(3.8%)	50(2.9%)
경기도(8)	277(17.5%)	12(9.1%)	289(16.9%)
강원도(9)	96(6.1%)	8(6.1%)	104(6.1%)
충청남도(10)	80(5.1%)	4(3.0%)	84(4.9%)
충청북도(11)	62(3.9%)	7(5.3%)	69(4.0%)
전라남도(12)	121(7.7%)	7(5.3%)	128(7.5%)
전라북도(13)	65(4.1%)	4(3.0%)	69(4.0%)
경상남도(14)	82(5.2%)	11(8.3%)	93(5.4%)
경상북도(15)	87(5.5%)	21(15.9%)	108(6.3%)
제주도(16)	11(.7%)	5(3.8%)	16(.9%)
합 계	1,580(100.0%)	132(100.0%)	1,712(100.0%)

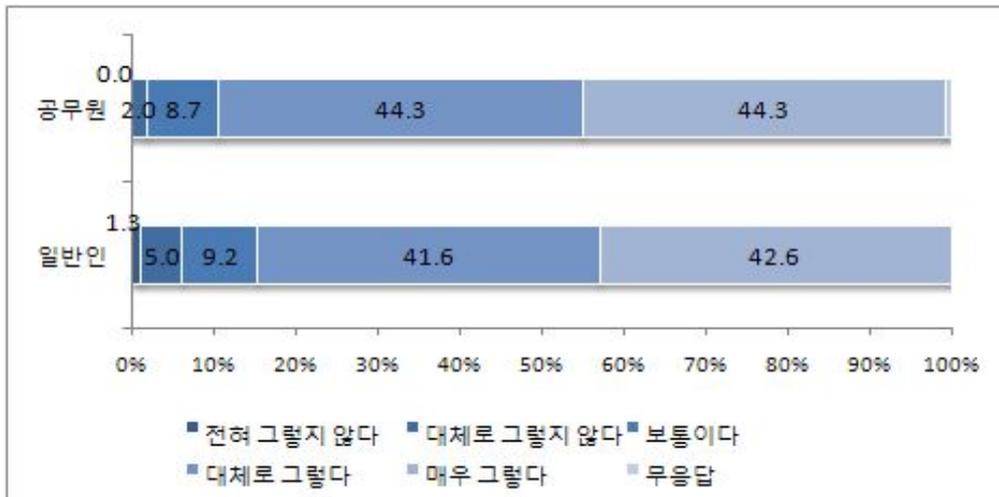
## 2. 주민등록제도

<표 2-1> 주민등록제도가 사회 전반에 사용

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다	21(1.3%)	0(0.0%)	21(1.2%)
대체로 그렇지 않다	79(5.0%)	3(2.0%)	82(4.7%)
보통이다	146(9.2%)	13(8.7%)	159(9.2%)
대체로 그렇다	660(41.6%)	66(44.3%)	726(41.8%)
매우 그렇다	676(42.6%)	66(44.3%)	742(42.7%)
무응답	5(0.3%)	1(0.7%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.195(0.895)	4.318(0.719)	4,206(0.882)

$\chi^2=5.370, df=5, p=0.372>0.05$

<그림 2-1> 주민등록제도가 사회 전반에 사용

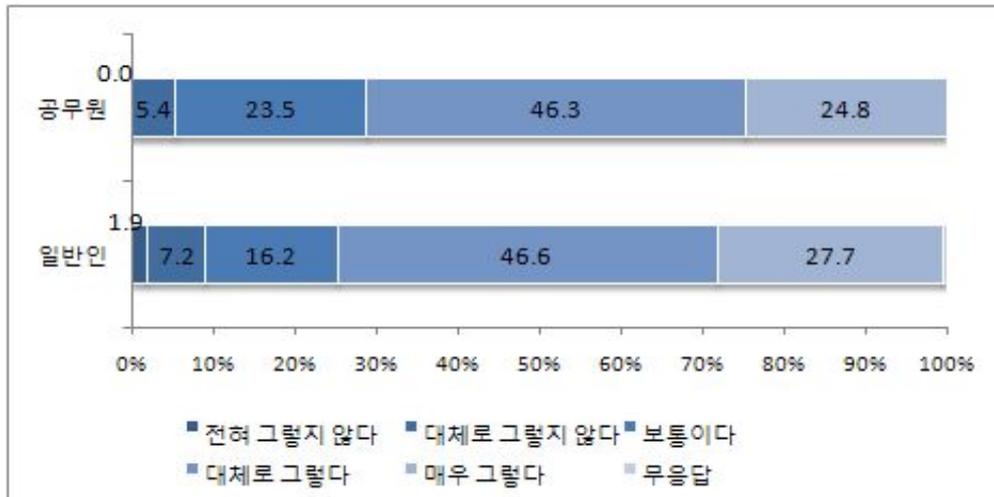


<표 2-2> 사회 질서유지와 경제거래 활성화에 기여

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	30(1.9%)	0(0.0%)	30(1.7%)
대체로 그렇지 않다(2)	114(7.2%)	8(5.4%)	122(7.0%)
보통이다(3)	257(16.2%)	35(23.5%)	292(16.8%)
대체로 그렇다(4)	740(46.6%)	69(46.3%)	809(46.6%)
매우 그렇다(5)	440(27.7%)	37(24.8%)	477(27.5%)
무응답	6(0.4%)	0(0.0%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.915(0.945)	3.906(0.833)	3.914(0.936)

$\chi^2=8.746, df=5, p=0.120>0.05$

<그림 2-2> 사회 질서유지와 경제거래 활성화에 기여

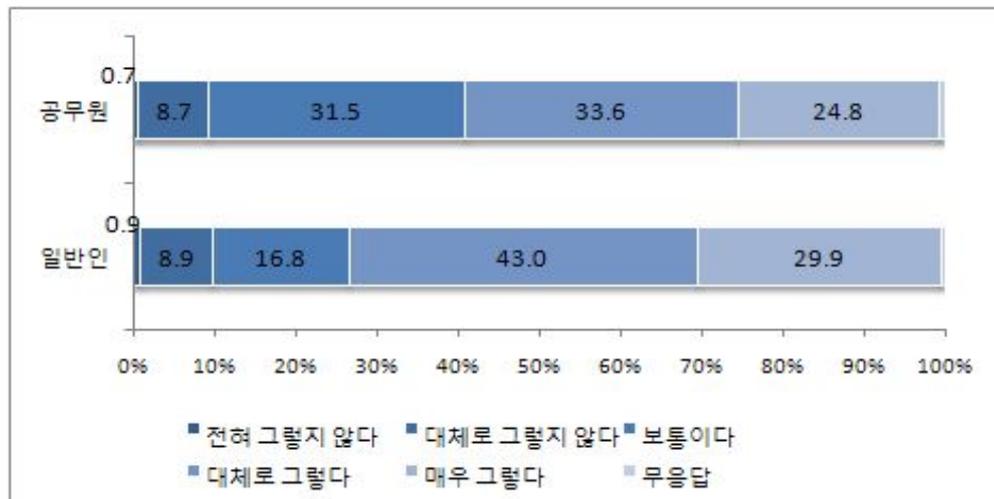


<표 2-3> 주민등록번호의 빈번한 유출로 개인정보 침해

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	14(0.9%)	1(0.7%)	15(0.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	141(8.9%)	13(8.7%)	154(8.9%)
보통이다(3)	266(16.8%)	47(31.5%)	313(18.0%)
대체로 그렇다(4)	683(43.0%)	50(33.6%)	733(42.2%)
매우 그렇다(5)	474(29.9%)	37(24.8%)	511(29.4%)
무응답	9(0.6%)	1(0.7%)	10(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.926(0.949)	3.736(0.957)	3.910(0.951)

$\chi^2=20.681$ ,  $df=5$ ,  $p=0.001<0.05$

<그림 2-3> 주민등록번호의 빈번한 유출로 개인정보 침해

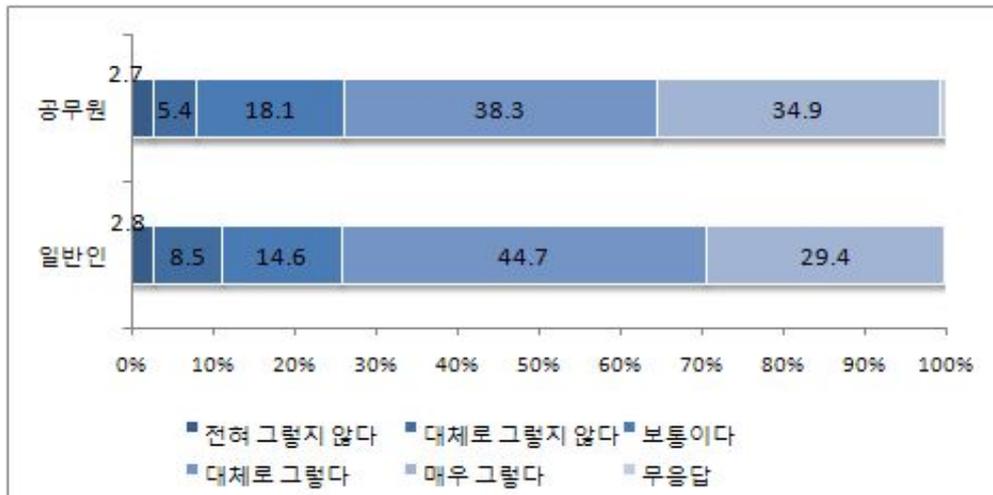


### 3. 주민등록번호제도

<표 3-1> 주민등록번호 요구에 대한 거부감

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	44(2.8%)	4(2.7%)	48(2.8%)
대체로 그렇지 않다(2)	135(8.5%)	8(5.4%)	143(8.2%)
보통이다(3)	231(14.6%)	27(18.1%)	258(14.9%)
대체로 그렇다(4)	709(44.7%)	57(38.3%)	766(44.1%)
매우 그렇다(5)	466(29.4%)	52(34.9%)	518(29.8%)
무응답	2(0.1%)	1(0.7%)	3(0.2%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.895(1.010)	3.980(1.000)	3.902(1.009)
$\chi^2=7.810, df=5, p=0.167>0.05$			

<그림 3-1> 주민등록번호 요구에 대한 거부감

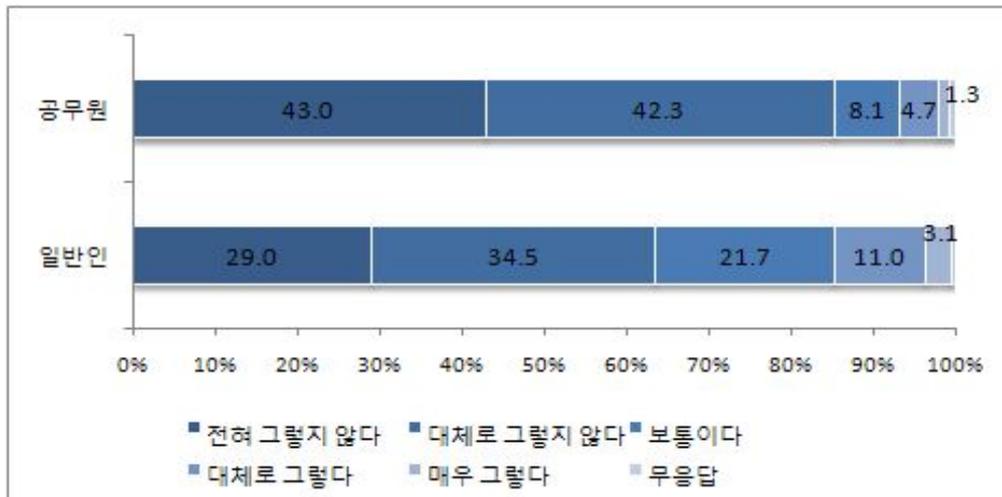


<표 3-2> 타인에 의한 주민등록번호 오·남용으로 인한 피해 경험

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	461(29.0%)	64(43.0%)	525(30.2%)
대체로 그렇지 않다(2)	547(34.5%)	63(42.3%)	610(35.1%)
보통이다(3)	345(21.7%)	12(8.1%)	357(20.6%)
대체로 그렇다(4)	175(11.0%)	7(4.7%)	182(10.5%)
매우 그렇다(5)	49(3.1%)	2(1.3%)	51(2.9%)
무응답	10(0.6%)	1(0.7%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.242(1.085)	1.784(0.885)	2.202(1.077)

$\chi^2=30.101, df=5, p=0.000<0.05$

<표 3-2> 타인에 의한 주민등록번호 오·남용으로 인한 피해 경험

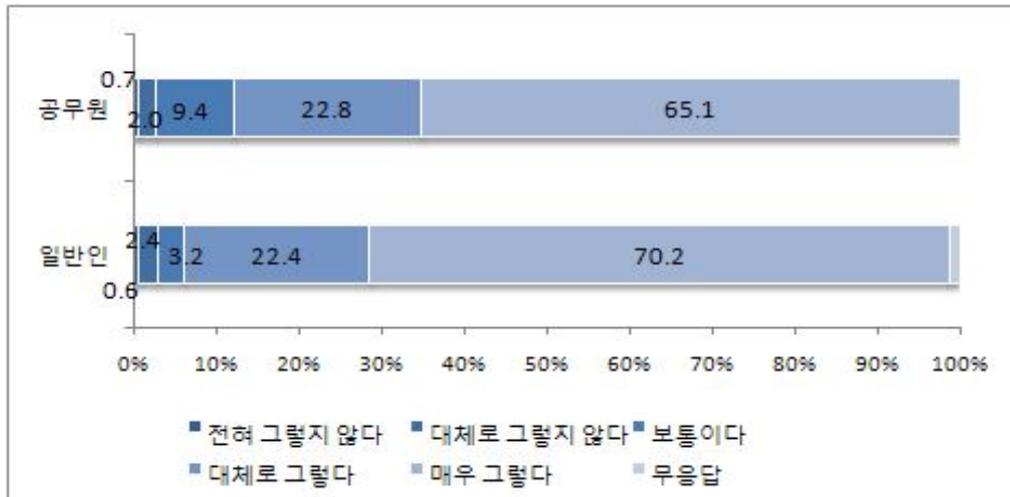


<표 3-3> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	10(0.6%)	1(0.7%)	11(0.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	38(2.4%)	3(2.0%)	41(2.4%)
보통이다(3)	51(3.2%)	14(9.4%)	65(3.7%)
대체로 그렇다(4)	355(22.4%)	34(22.8%)	389(22.4%)
매우 그렇다(5)	1,114(70.2%)	97(65.1%)	1,211(69.8%)
무응답	19(1.2%)	0(0.0%)	19(1.1%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.610(0.725)	4.497(0.802)	4.600(0.732)

$\chi^2=16.295, df=5, p=0.006<0.05$

<그림 3-3> 법령으로 정한 경우에만 주민등록번호 수집·사용 허용

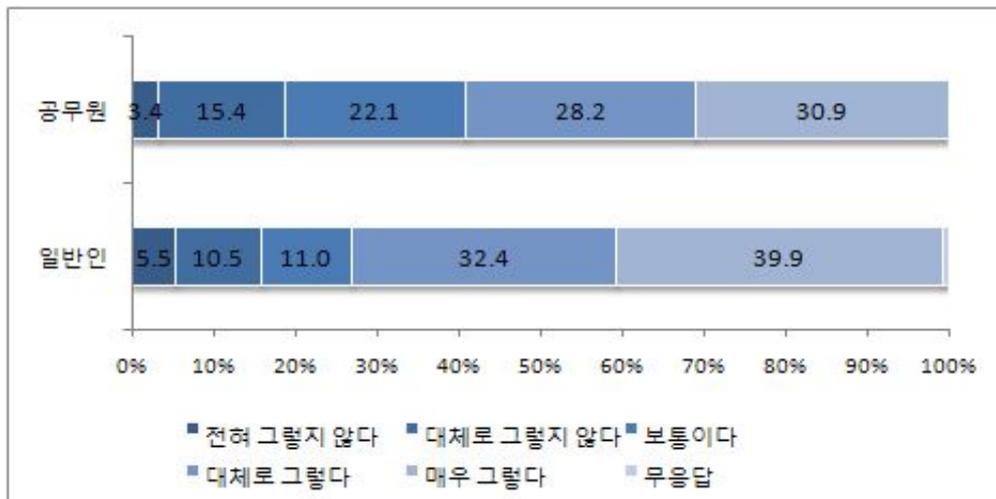


<표 3-4> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	88(5.5%)	5(3.4%)	93(5.4%)
대체로 그렇지 않다(2)	166(10.5%)	23(15.4%)	189(10.9%)
보통이다(3)	174(11.0%)	33(22.1%)	207(11.9%)
대체로 그렇다(4)	514(32.4%)	42(28.2%)	556(32.0%)
매우 그렇다(5)	634(39.9%)	46(30.9%)	680(39.2%)
무응답	11(0.7%)	0(0.0%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.914(1.196)	3.678(1.164)	3.893(1.195)

$\chi^2=23.253$ ,  $df=5$ ,  $p=0.000<0.05$

<그림 3-4> 주민등록번호의 민간부문 사용 통제

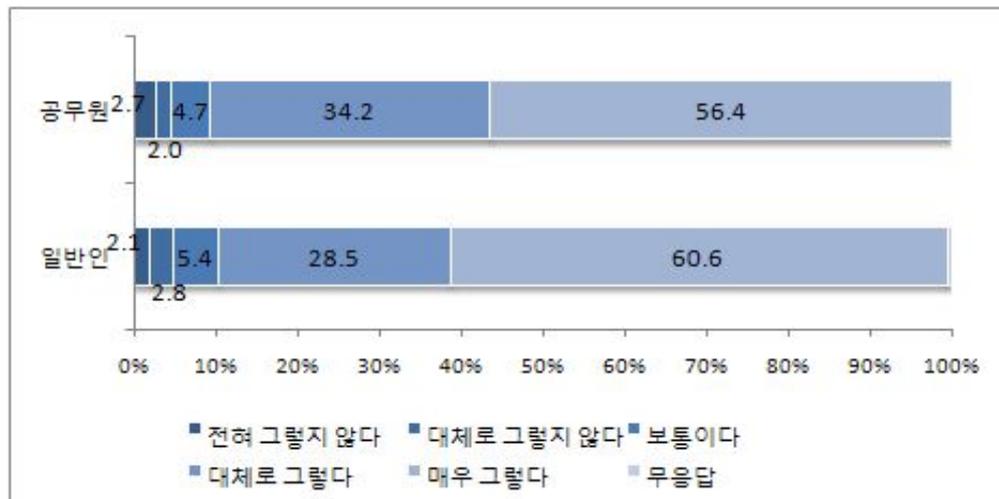


<표 3-5> 온라인용 주민등록번호 대체 방안 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	34(2.1%)	4(2.7%)	38(2.2%)
대체로 그렇지 않다(2)	45(2.8%)	3(2.0%)	48(2.8%)
보통이다(3)	85(5.4%)	7(4.7%)	92(5.3%)
대체로 그렇다(4)	452(28.5%)	51(34.2%)	503(29.0%)
매우 그렇다(5)	961(60.6%)	84(56.4%)	1,045(60.2%)
무응답	10(0.6%)	0(0.0%)	10(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.434(0.885)	4.396(0.884)	4.430(0.885)

$\chi^2=3.514, df=5, p=0.621>0.05$

<그림 3-5> 온라인용 주민등록번호 대체 방안 필요

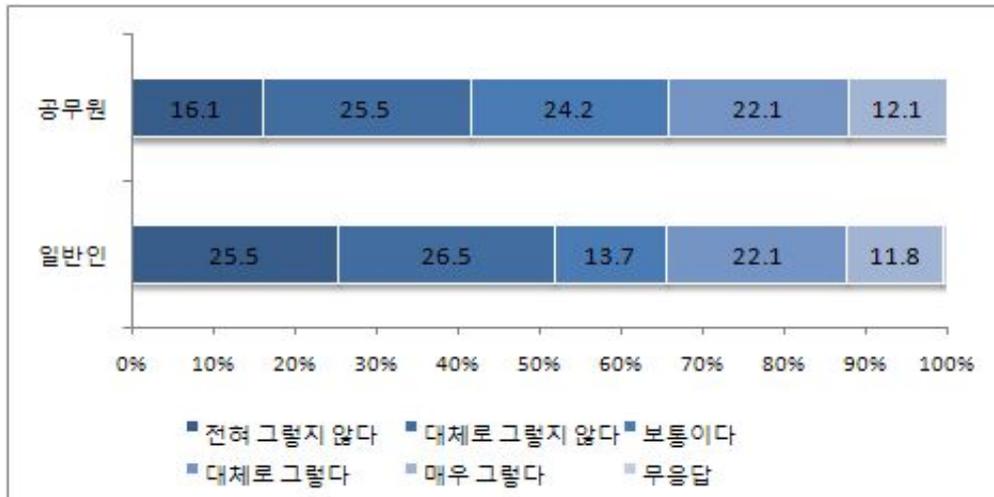


<표 3-6> 각종 신분증에 주민등록번호 기재 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	404(25.5%)	24(16.1%)	428(24.7%)
대체로 그렇지 않다(2)	420(26.5%)	38(25.5%)	458(26.4%)
보통이다(3)	218(13.7%)	36(24.2%)	254(14.6%)
대체로 그렇다(4)	351(22.1%)	33(22.1%)	384(22.1%)
매우 그렇다(5)	188(11.8%)	18(12.1%)	206(11.9%)
무응답	6(0.4%)	0(0.0%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.683(1.373)	2.886(1.266)	2.701(1.365)

$\chi^2=15.563, df=5, p=0.008<0.05$

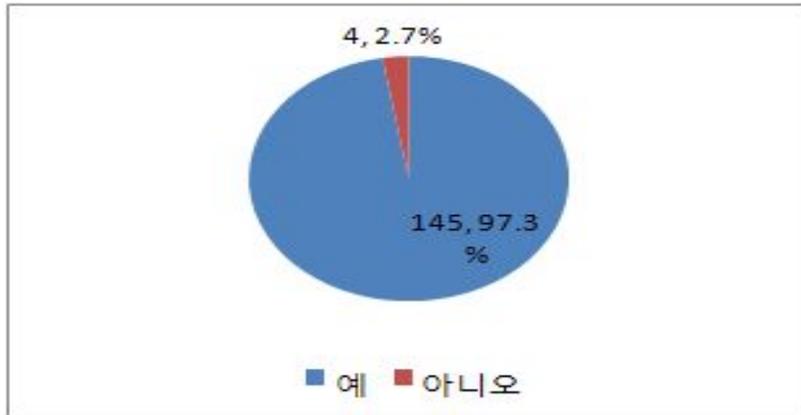
<표 3-6> 각종 신분증에 주민등록번호 기재 필요



<표 3-7> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	145(97.3%)
아니오(2)	4(2.7%)
무응답	0(0.0%)
합 계	149(100.0%)
평 균(표준편차)	1.027(0.162)

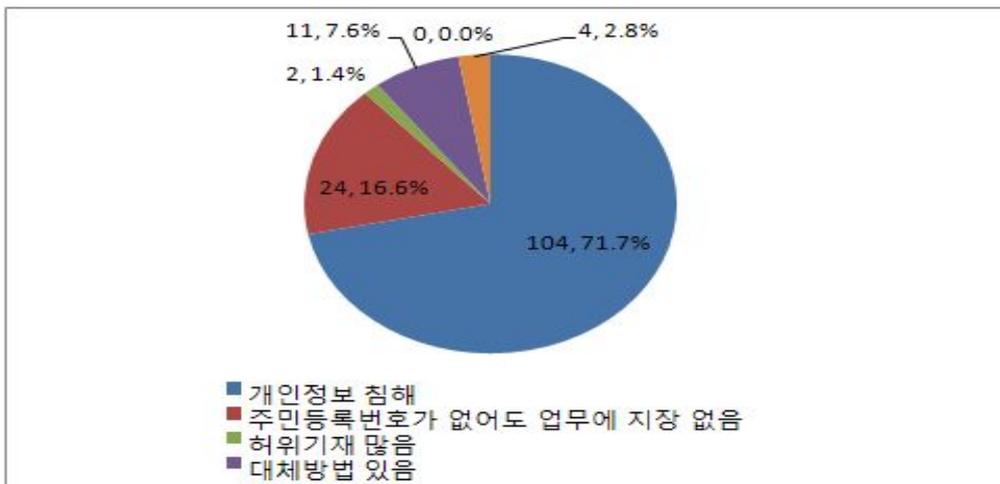
<그림 3-7> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한



<표 3-8> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유

응답(5점 척도)	공무원
개인정보 침해(1)	104(71.7%)
주민등록번호가 없어도 업무에 지장 없음(2)	24(16.6%)
허위기재 많음(3)	2(1.4%)
대체방법 있음(4)	11(7.6%)
기타(4)	0(0.0%)
무응답	4(2.8%)
합 계	145(100.0%)

<그림 3-8> 주민등록번호 수집 및 사용을 법령으로 제한해야 하는 이유



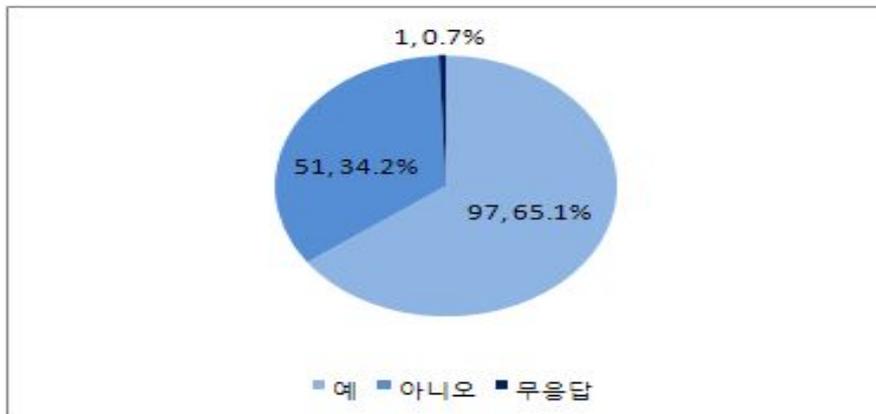
<표 3-9> 주민등록번호 수집 및 사용의 제한에 반대하는 이유

응답(5점 척도)	공무원
본인 확인(1)	2(66.7%)
실명 확인(2)	0(0.0%)
신원 조회(3)	1(33.3%)
성인 인증(4)	0(0.0%)
회원들 사이의 혼돈 방지(5)	0(0.0%)
기타(6)	0(0.0%)
무응답	0(0.0%)
합 계	3(100.0%)

<표 3-10> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	97(65.1%)
아니오(2)	51(34.2%)
무응답	1(0.7%)
합 계	149(100.0%)
평균(표준편차)	1.345(0.477)

<그림 3-10> 개인식별을 위한 고유번호의 필요성 인정

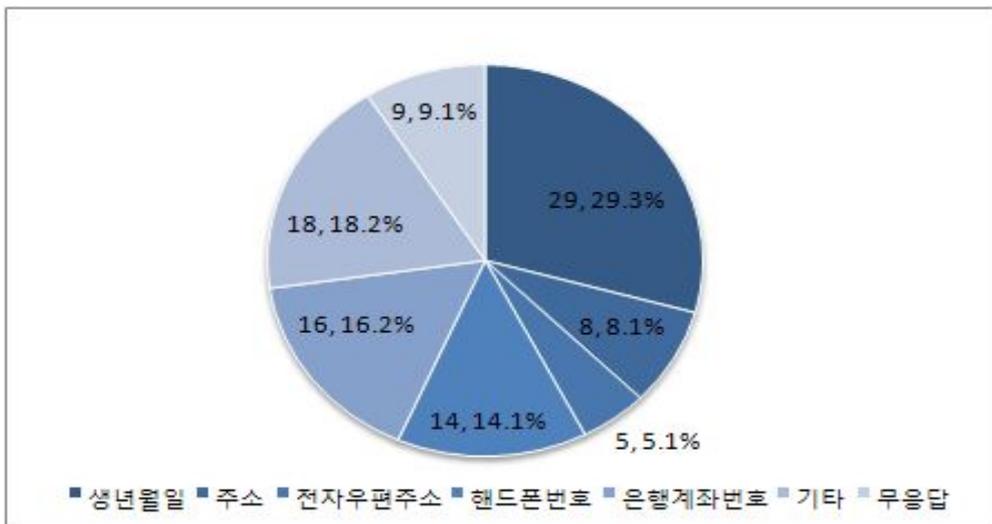


<표 3-11> 본인 식별을 위한 대체 수단

응답(5점 척도)	공무원
생년월일(1)	29(29.3%)
주소(2)	8(8.1%)
전자우편주소(3)	5(5.1%)
핸드폰번호(4)	14(14.1%)
은행계좌번호(5)	16(16.2%)
기타(6)	18(18.2%)
무응답	9(9.1%)
합 계	99(100.0%)

\* 기타 의견 : 공인인증서(5), 지문(2), 의료보험번호(2), 홍체, 생년월일+주소, 생년월일+핸드폰번호 등

<그림 3-11> 본인 식별을 위한 대체 수단



<표 3-12> 주민등록번호 유출의 심각성

응답(2점 척도)	공무원
예(1)	115(77.2%)
아니오(2)	29(19.5%)
무응답	5(3.4%)
합 계	149(100.0%)
평 균(표준편차)	1.201(0.402)

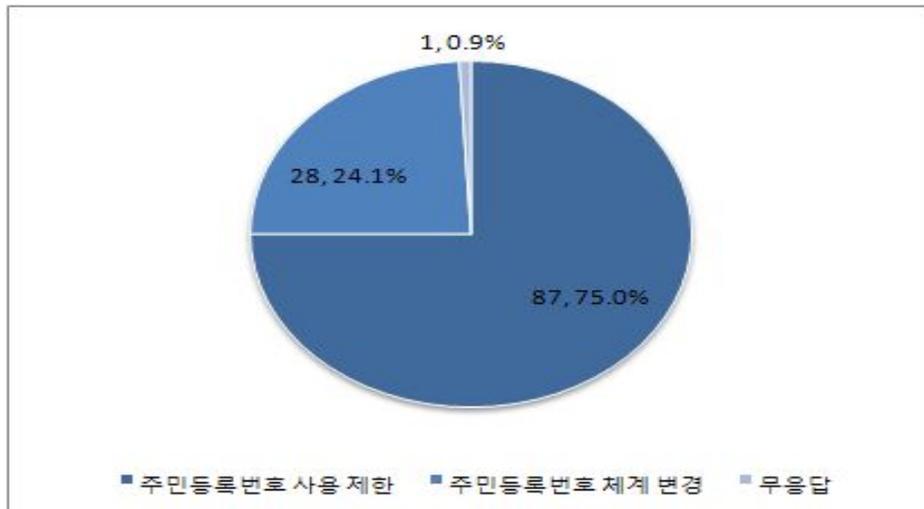
<그림 3-12> 주민등록번호 유출의 심각성



<표 3-13> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안

응답(5점 척도)	공무원
주민등록번호 사용 제한(1)	87(75.0%)
주민등록번호 체계 변경(2)	28(24.1%)
무응답	1(0.9%)
합 계	116(100.0%)
평 균(표준편차)	1.243(0.431)

<그림 3-13> 주민등록번호 유출로 인한 피해를 줄이기 위한 방안



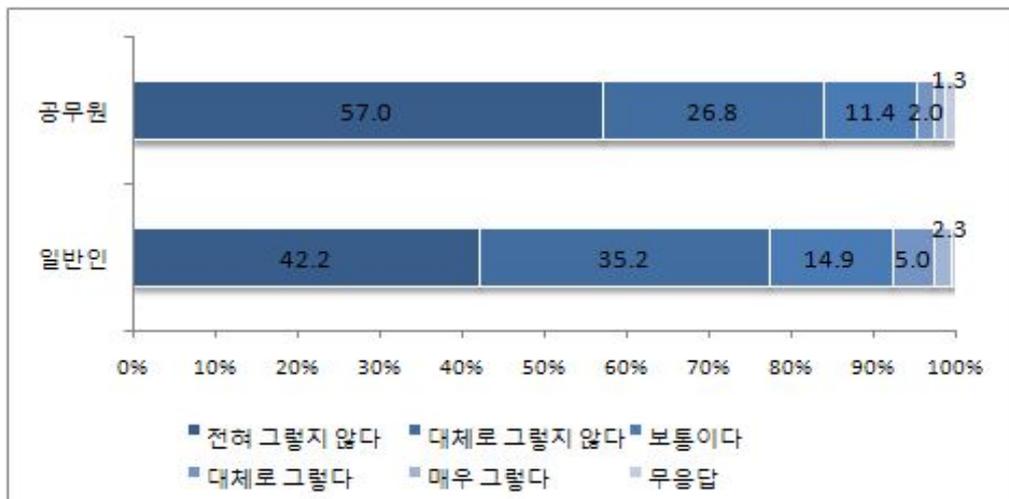
## 4. 주민등록 등초본제도

<표 4-1> 등초본의 제 3자에 의한 오·남용으로 인한 피해 경험

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	670(42.2%)	85(57.0%)	755(43.5%)
대체로 그렇지 않다(2)	558(35.2%)	40(26.8%)	598(34.4%)
보통이다(3)	237(14.9%)	17(11.4%)	254(14.6%)
대체로 그렇다(4)	80(5.0%)	3(2.0%)	83(4.8%)
매우 그렇다(5)	36(2.3%)	2(1.3%)	38(2.2%)
무응답	6(0.4%)	2(1.3%)	8(0.5%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	1.896(0.985)	1.619(0.871)	1.872(0.979)

$\chi^2=16.671, df=5, p=0.005<0.05$

<그림 4-1> 등초본의 제 3자에 의한 오·남용으로 인한 피해 경험

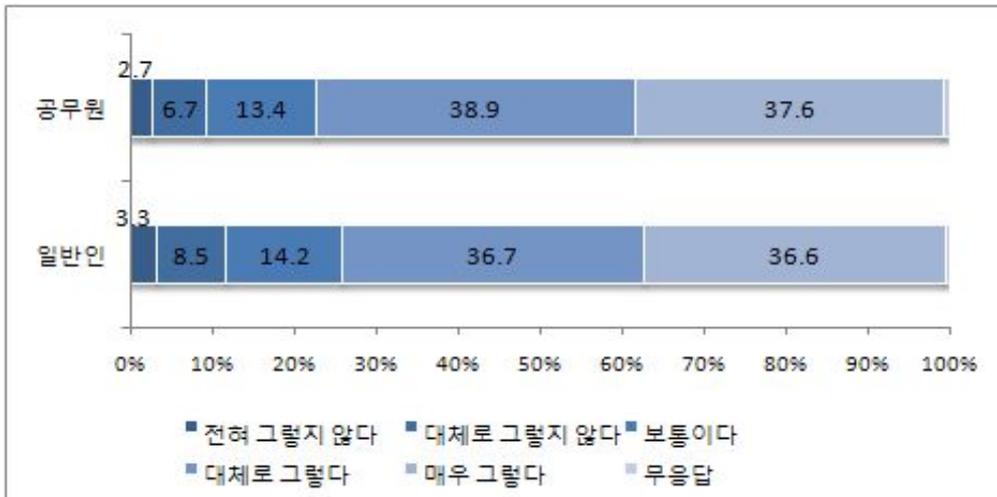


<표 4-2> 등초본의 발급, 사용범위, 요건 강화 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	53(3.3%)	4(2.7%)	57(3.3%)
대체로 그렇지 않다(2)	135(8.5%)	10(6.7%)	145(8.4%)
보통이다(3)	225(14.2%)	20(13.4%)	245(14.1%)
대체로 그렇다(4)	583(36.7%)	58(38.9%)	641(36.9%)
매우 그렇다(5)	581(36.6%)	56(37.6%)	637(36.7%)
무응답	10(0.6%)	1(0.7%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.954(1.075)	4.027(1.017)	3.960(1.070)

$\chi^2=0.974$ ,  $df=5$ ,  $p=0.965>0.05$

<그림 4-2> 등초본의 발급, 사용범위, 요건 강화 필요

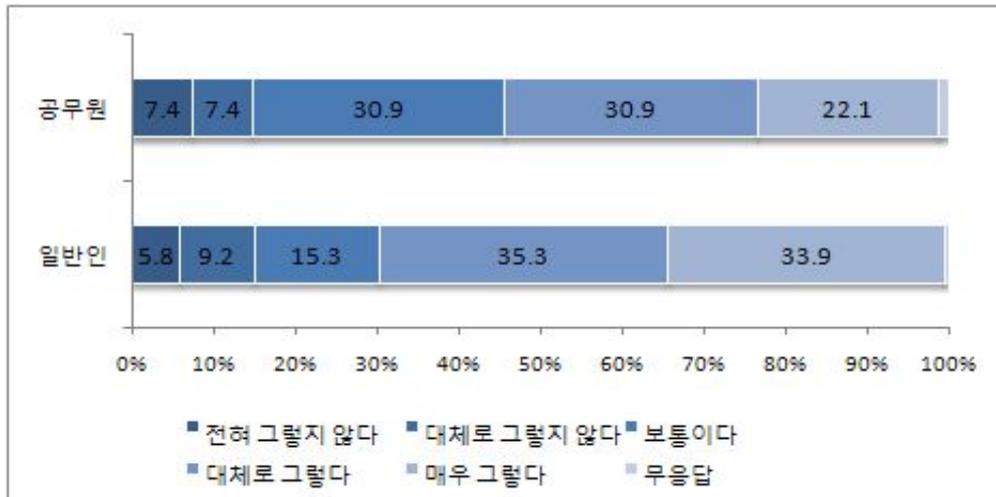


<표 4-3> 등초본 열람 및 발급 관련 개인정보보호 감독기구의 필요성

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	92(5.8%)	11(7.4%)	103(5.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	146(9.2%)	11(7.4%)	157(9.0%)
보통이다(3)	243(15.3%)	46(30.9%)	289(16.6%)
대체로 그렇다(4)	560(35.3%)	46(30.9%)	606(34.9%)
매우 그렇다(5)	538(33.9%)	33(22.1%)	571(32.9%)
무응답	8(0.5%)	2(1.3%)	10(0.6%)
합 계	1587(100.0%)	149(100.0%)	1736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.827(1.166)	3.537(1.142)	3.802(1.167)

$\chi^2=29.028$ ,  $df=5$ ,  $p=0.000<0.05$

<표 4-3> 등초본 열람 및 발급 관련 개인정보보호 감독기구의 필요성



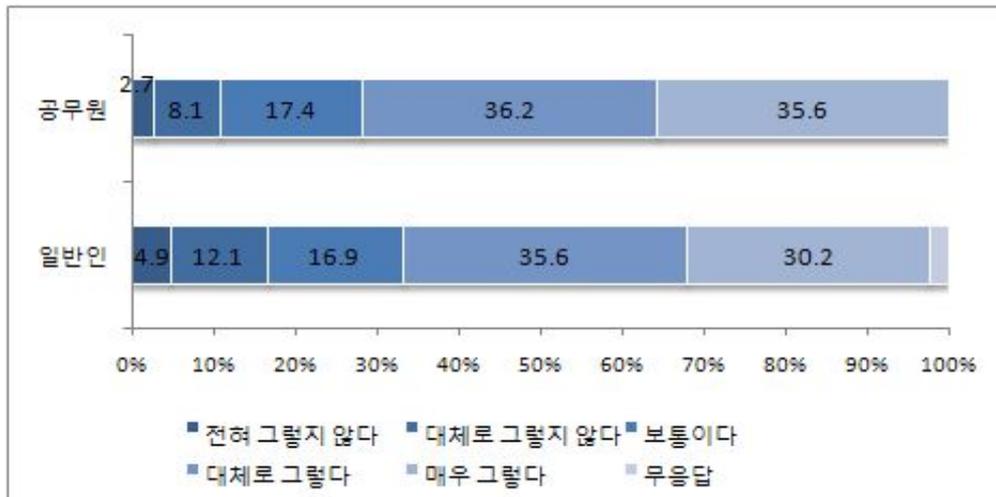
## 5. 주민등록증제도

<표 5-1> 타 신분증보다 주민등록증을 더 많이 사용

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	77(4.9%)	4(2.7%)	81(4.7%)
대체로 그렇지 않다(2)	192(12.1%)	12(8.1%)	204(11.8%)
보통이다(3)	268(16.9%)	26(17.4%)	294(16.9%)
대체로 그렇다(4)	565(35.6%)	54(36.2%)	619(35.7%)
매우 그렇다(5)	479(30.2%)	53(35.6%)	532(30.6%)
무응답	6(0.4%)	0(0.0%)	6(0.3%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.744(1.154)	3.940(1.048)	3.761(1.146)

$\chi^2=5.162, df=5, p=0.396>0.05$

<그림 5-1> 타 신분증보다 주민등록증을 더 많이 사용

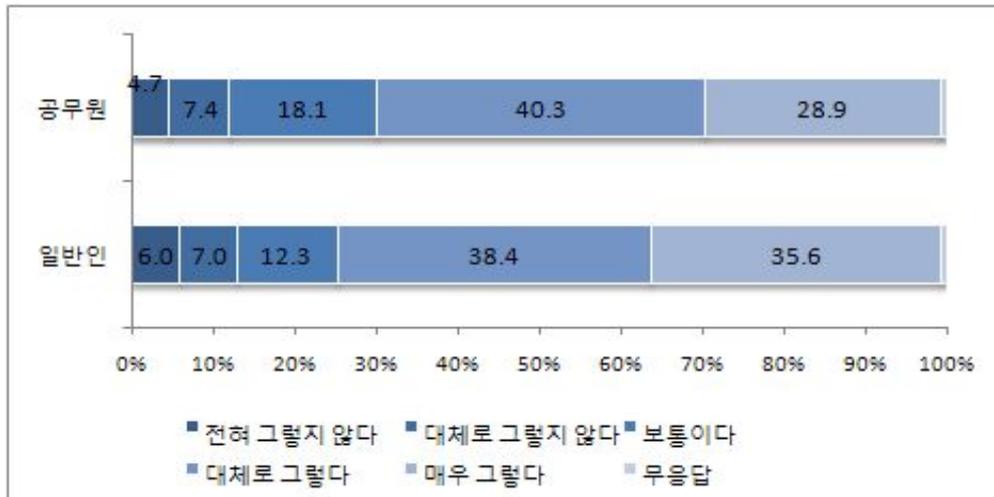


<표 5-2> 십지문 날인제도 유지

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	96(6.0%)	7(4.7%)	103(5.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	111(7.0%)	11(7.4%)	122(7.0%)
보통이다(3)	195(12.3%)	27(18.1%)	222(12.8%)
대체로 그렇다(4)	609(38.4%)	60(40.3%)	669(38.5%)
매우 그렇다(5)	565(35.6%)	43(28.9%)	608(35.0%)
무응답	11(0.7%)	1(0.7%)	12(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.911(1.142)	3.818(1.082)	3.903(1.137)

$\chi^2=5.969$ ,  $df=5$ ,  $p=0.309>0.05$

<그림 5-2> 십지문 날인제도 유지

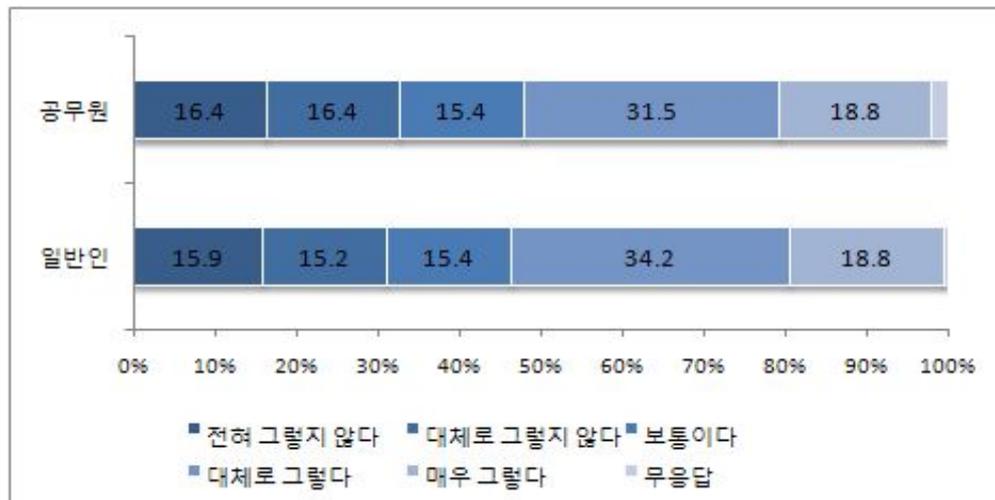


<표 5-3> 주민등록증에 유효기간 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	252(15.9%)	24(16.1%)	276(15.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	242(15.2%)	24(16.1%)	266(15.3%)
보통이다(3)	244(15.4%)	23(15.4%)	267(15.4%)
대체로 그렇다(4)	543(34.2%)	47(31.5%)	590(34.0%)
매우 그렇다(5)	298(18.8%)	28(18.8%)	326(18.8%)
무응답	8(0.5%)	3(2.0%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.249(1.353)	3.212(1.371)	3.246(1.354)

$\chi^2=5.254, df=5, p=0.386>0.05$

<그림 5-3> 주민등록증에 유효기간 필요

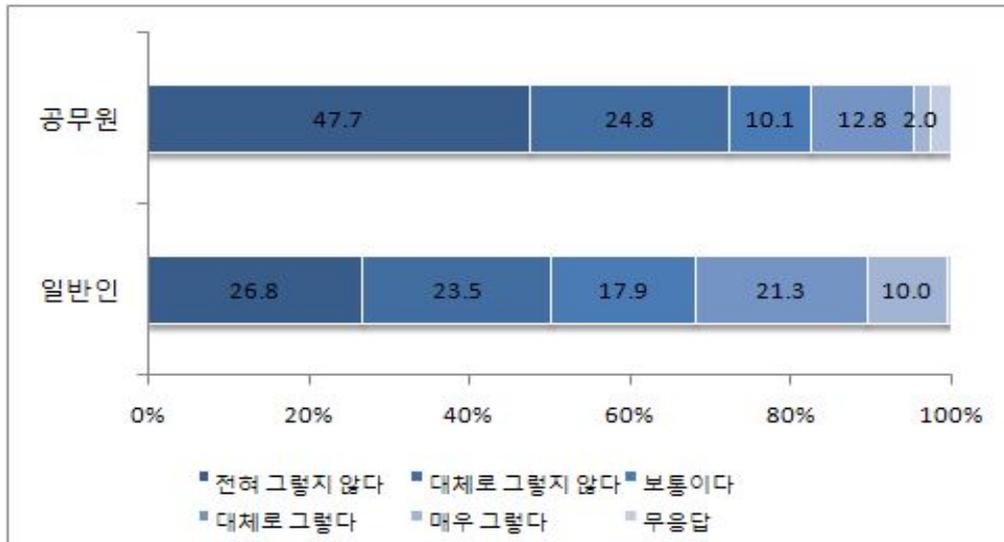


<표 5-4> 지문 외 신체정보 수록 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	425(26.8%)	71(47.7%)	496(28.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	373(23.5%)	37(24.8%)	410(23.6%)
보통이다(3)	284(17.9%)	15(10.1%)	299(17.2%)
대체로 그렇다(4)	338(21.3%)	19(12.8%)	357(20.6%)
매우 그렇다(5)	159(10.0%)	3(2.0%)	162(9.3%)
무응답	8(0.5%)	4(2.7%)	12(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.641(1.342)	1.938(1.144)	2.582(1.341)

$\chi^2=49.276$ ,  $df=5$ ,  $p=0.000<0.05$

<그림 5-4> 지문 외 신체정보 수록 필요

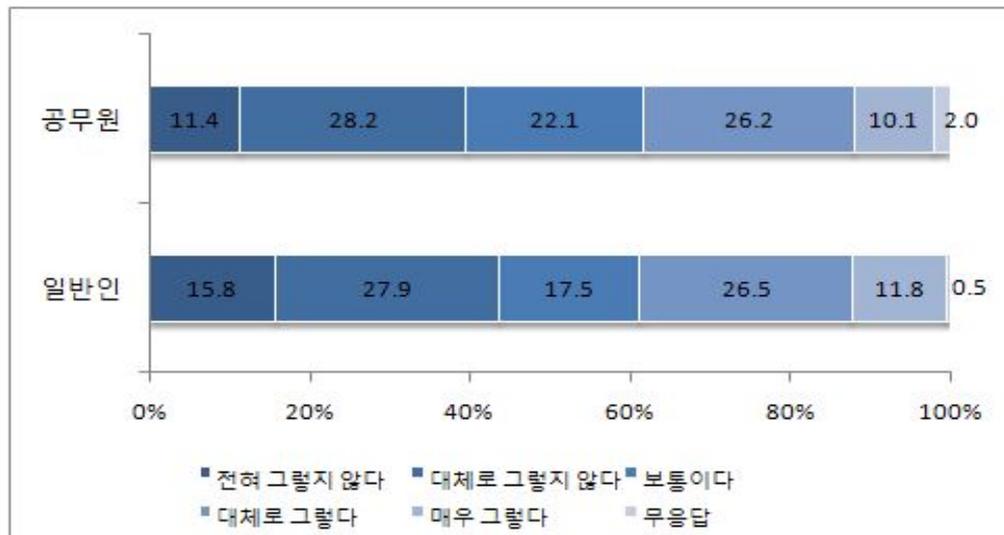


<표 5-5> 생년월일만 기재해도 신분확인 가능

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	251(15.8%)	17(11.4%)	268(15.4%)
대체로 그렇지 않다(2)	443(27.9%)	42(28.2%)	485(27.9%)
보통이다(3)	277(17.5%)	33(22.1%)	310(17.9%)
대체로 그렇다(4)	420(26.5%)	39(26.2%)	459(26.4%)
매우 그렇다(5)	188(11.8%)	15(10.1%)	203(11.7%)
무응답	8(0.5%)	3(2.0%)	11(0.6%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.906(1.285)	2.952(1.200)	2.910(1.278)

$\chi^2=8.667$ ,  $df=5$ ,  $p=0.123>0.05$

<표 5-5> 생년월일만 기재해도 신분확인 가능

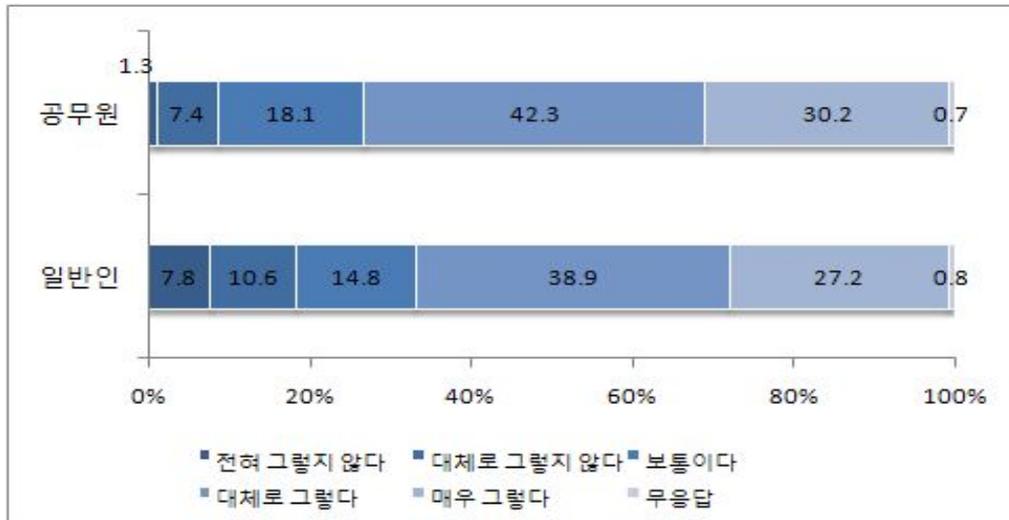


<표 5-6> 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서 신분 확인할 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	123(7.8%)	2(1.3%)	125(7.2%)
대체로 그렇지 않다(2)	169(10.6%)	11(7.4%)	180(10.4%)
보통이다(3)	235(14.8%)	27(18.1%)	262(15.1%)
대체로 그렇다(4)	617(38.9%)	63(42.3%)	680(39.2%)
매우 그렇다(5)	431(27.2%)	45(30.2%)	476(27.4%)
무응답	12(0.8%)	1(0.7%)	13(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.676(1.204)	3.932(0.952)	3.698(1.187)

$\chi^2=11.037$ ,  $df=5$ ,  $p=0.051>0.05$

<그림 5-6> 인증정보를 추가 수록하여 온라인에서 신분 확인할 필요

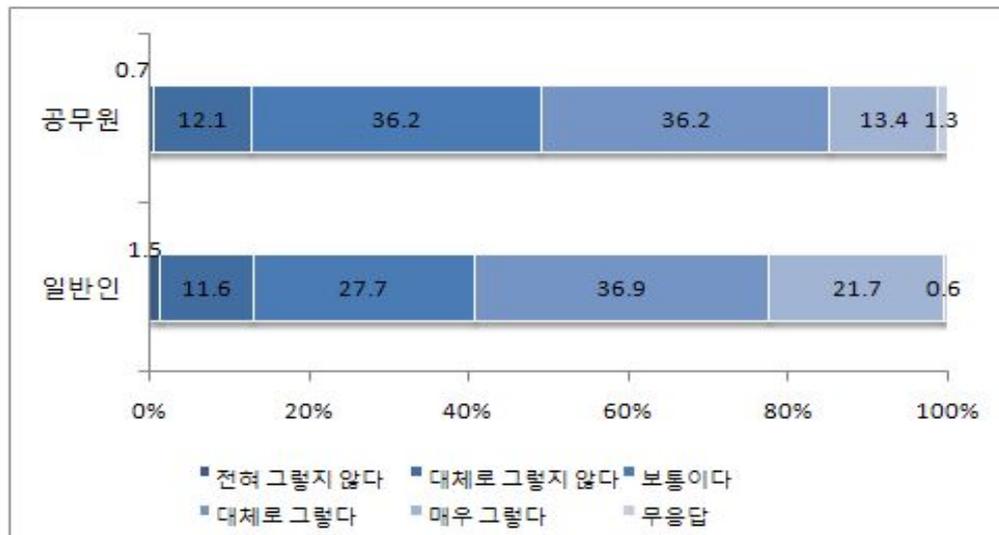


<표 5-7> 위조실태의 심각성

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	23(1.5%)	1(0.7%)	24(1.4%)
대체로 그렇지 않다(2)	184(11.6%)	18(12.1%)	202(11.6%)
보통이다(3)	440(27.7%)	54(36.2%)	494(28.5%)
대체로 그렇다(4)	585(36.9%)	54(36.2%)	639(36.8%)
매우 그렇다(5)	344(21.7%)	20(13.4%)	364(21.0%)
무응답	10(0.6%)	2(1.3%)	12(0.7%)
합 계	1,586(100.0%)	149(100.0%)	1,735(100.0%)
평 균(표준편차)	3.662(0.991)	3.503(0.902)	3.648(0.984)

$\chi^2=9.530, df=5, p=0.090>0.05$

<그림 5-7> 위조실태의 심각성

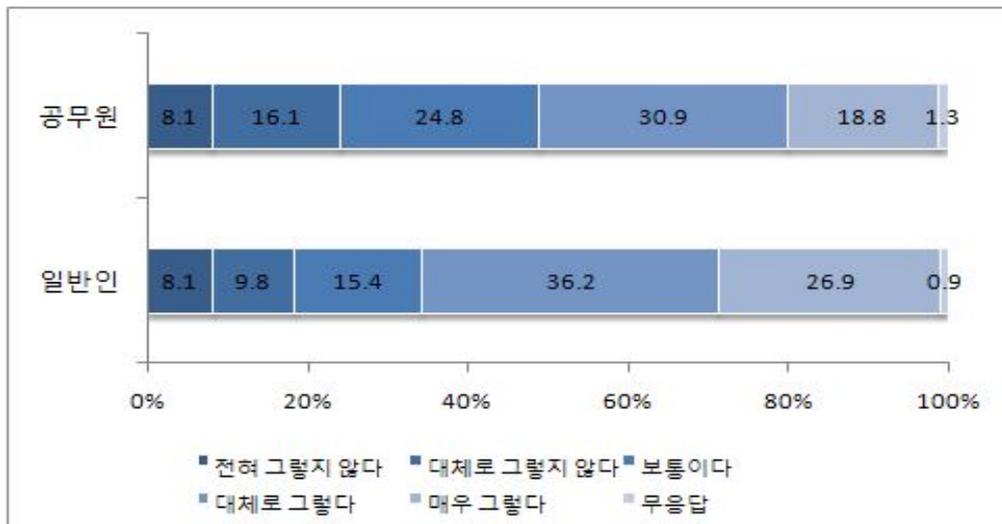


<표 5-8> 외국에서 신분확인 수단으로 인정받기 위한 노력 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	128(8.1%)	12(8.1%)	140(8.1%)
대체로 그렇지 않다(2)	155(9.8%)	24(16.1%)	179(10.3%)
보통이다(3)	244(15.4%)	37(24.8%)	281(16.2%)
대체로 그렇다(4)	575(36.2%)	46(30.9%)	621(35.8%)
매우 그렇다(5)	470(29.6%)	28(18.8%)	498(28.7%)
무응답	15(0.9%)	2(1.3%)	17(1.0%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.702(1.222)	3.367(1.200)	3.674(1.224)

$\chi^2=19.713, df=5, p=0.001<0.05$

<그림 5-8> 외국에서 신분확인 수단으로 인정받기 위한 노력 필요

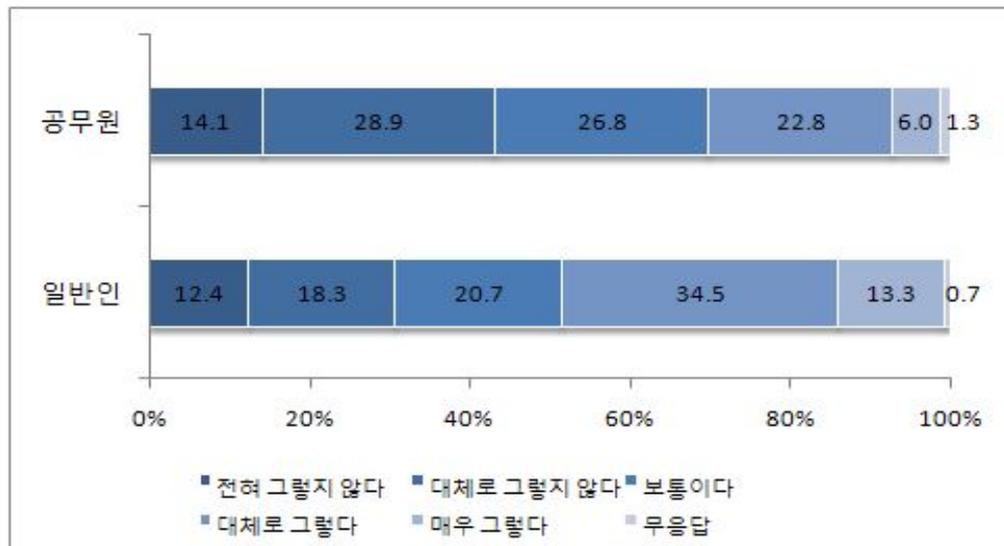


<표 5-9> 미성년자의 주민등록증 발급 필요성

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	197(12.4%)	21(14.1%)	218(12.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	291(18.3%)	43(28.9%)	334(19.2%)
보통이다(3)	329(20.7%)	40(26.8%)	369(21.3%)
대체로 그렇다(4)	548(34.5%)	34(22.8%)	582(33.5%)
매우 그렇다(5)	211(13.3%)	9(6.0%)	220(12.7%)
무응답	11(0.7%)	2(1.3%)	13(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.181(1.239)	2.776(1.140)	3.146(1.236)

$\chi^2=22.539$ ,  $df=5$ ,  $p=0.000<0.05$

<그림 5-9> 미성년자의 주민등록증 발급 필요성

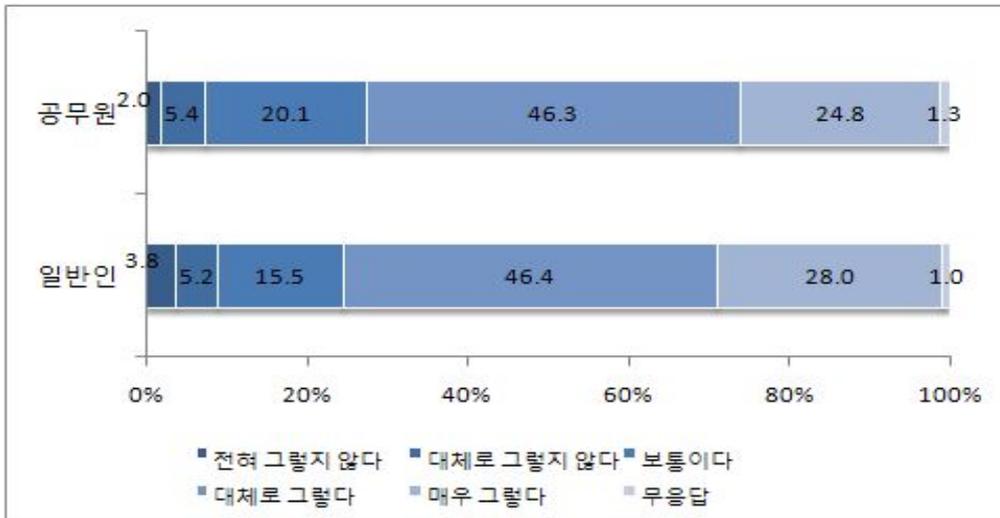


<표 5-10> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	60(3.8%)	3(2.0%)	63(3.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	83(5.2%)	8(5.4%)	91(5.2%)
보통이다(3)	246(15.5%)	30(20.1%)	276(15.9%)
대체로 그렇다(4)	737(46.4%)	69(46.3%)	806(46.4%)
매우 그렇다(5)	445(28.0%)	37(24.8%)	482(27.8%)
무응답	16(1.0%)	2(1.3%)	18(1.0%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.906(0.993)	3.878(0.921)	3.904(0.987)

$\chi^2=3.669$ ,  $df=5$ ,  $p=0.598>0.05$

<그림 5-10> 주민등록증에 온라인 신분확인 기능 추가

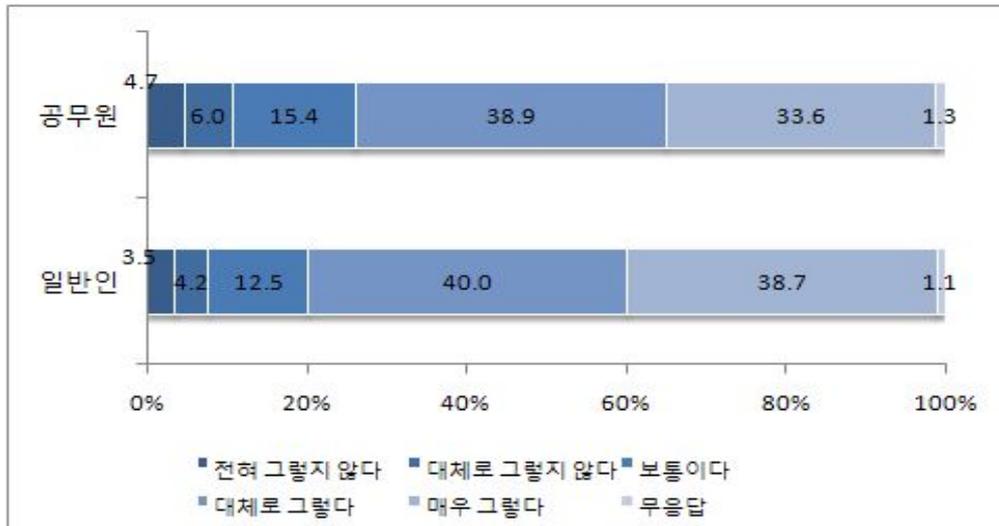


<표 5-11> 전자주민등록증 발급 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	56(3.5%)	7(4.7%)	63(3.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	67(4.2%)	9(6.0%)	76(4.4%)
보통이다(3)	198(12.5%)	23(15.4%)	221(12.7%)
대체로 그렇다(4)	635(40.0%)	58(38.9%)	693(39.9%)
매우 그렇다(5)	614(38.7%)	50(33.6%)	664(38.2%)
무응답	17(1.1%)	2(1.3%)	19(1.1%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	4.073(1.002)	3.918(1.082)	4.059(1.010)

$\chi^2=3.549$ ,  $df=5$ ,  $p=0.616>0.05$

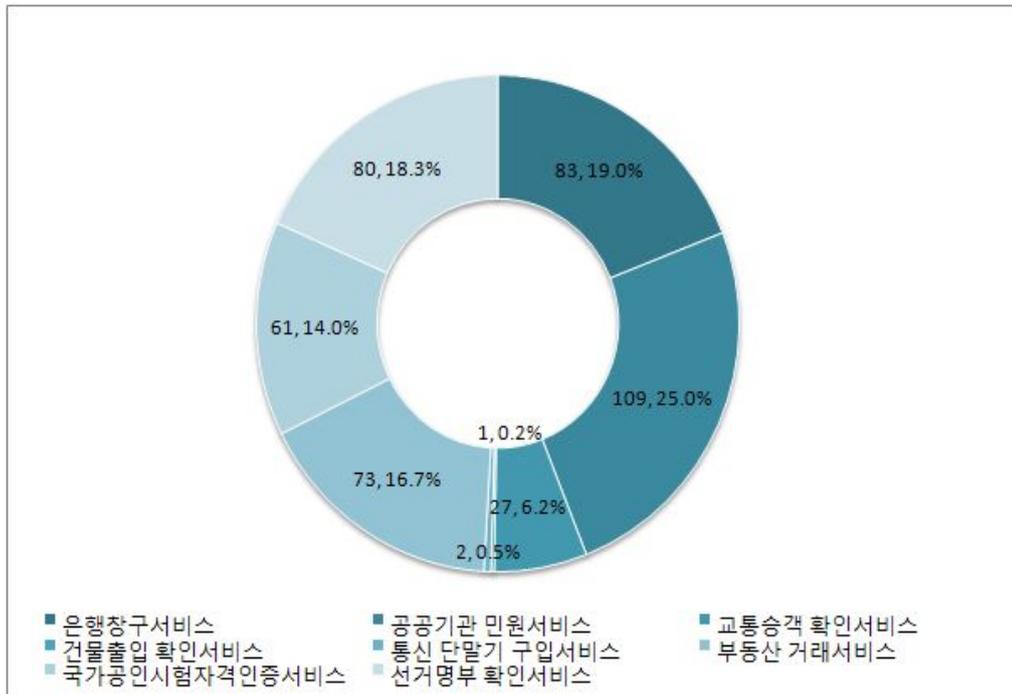
<그림 5-11> 전자주민등록증 발급 필요



<표 5-12> 주민등록증이 필요하다고 생각되는 서비스(복수응답)

응답	공무원
은행창구서비스(1)	83(19.0%)
공공기관 민원서비스(2)	109(225.0%)
교통승객 확인서비스(3)	27(6.2%)
건물출입 확인서비스(4)	1(0.2%)
통신 단말기 구입서비스(5)	2(0.5%)
부동산 거래서비스(6)	73(16.7%)
국가공인시험자격인증서비스(7)	61(14.0%)
선거명부 확인서비스(8)	80(18.3%)
합계	436(100.0%)

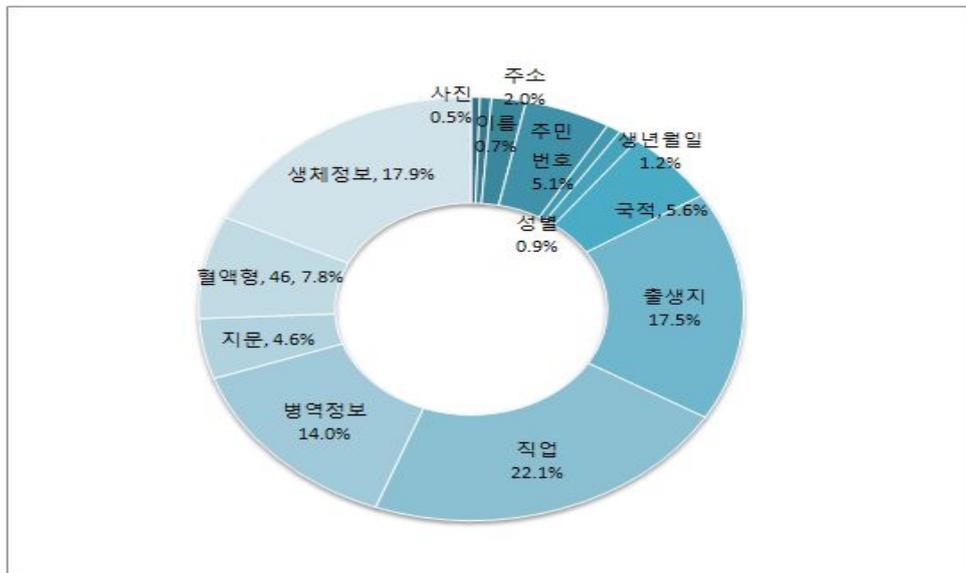
<그림 5-12> 주민등록증이 필요하다고 생각되는 서비스(복수응답)



<표 5-13> 주민등록증에 기록될 개인정보로 타당하지 않은 항목(복수응답)

응답	공무원
사진(1)	3(0.5%)
이름(2)	4(0.7%)
주소(3)	12(2.0%)
주민번호(4)	30(5.1%)
성별(5)	5(0.9%)
생년월일(6)	7(1.2%)
국적(7)	33(5.6%)
출생지(8)	103(17.5%)
직업(9)	130(22.1%)
병역정보(10)	82(14.0%)
지문(11)	27(4.6%)
혈액형(12)	46(7.8%)
생체정보(13)	105(17.9%)
합계	587(100.0%)

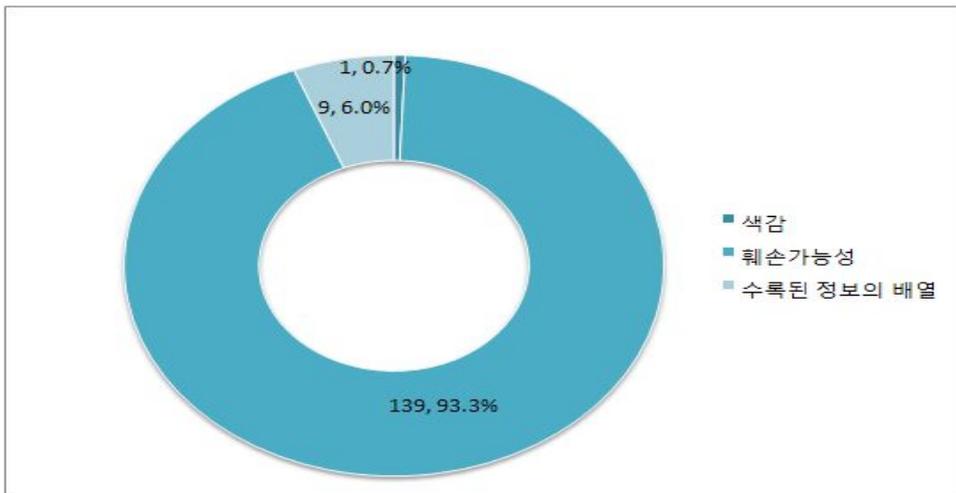
<그림 5-13> 주민등록증에 기록될 개인정보로 타당하지 않은 항목(복수응답)



<표 5-14> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항

응답(5점 척도)	공무원
색감(1)	1(0.7%)
훼손가능성(2)	139(93.3%)
수록된 정보의 배열(3)	9(6.0%)
무응답	0(0.0%)
합 계	149(100.0%)

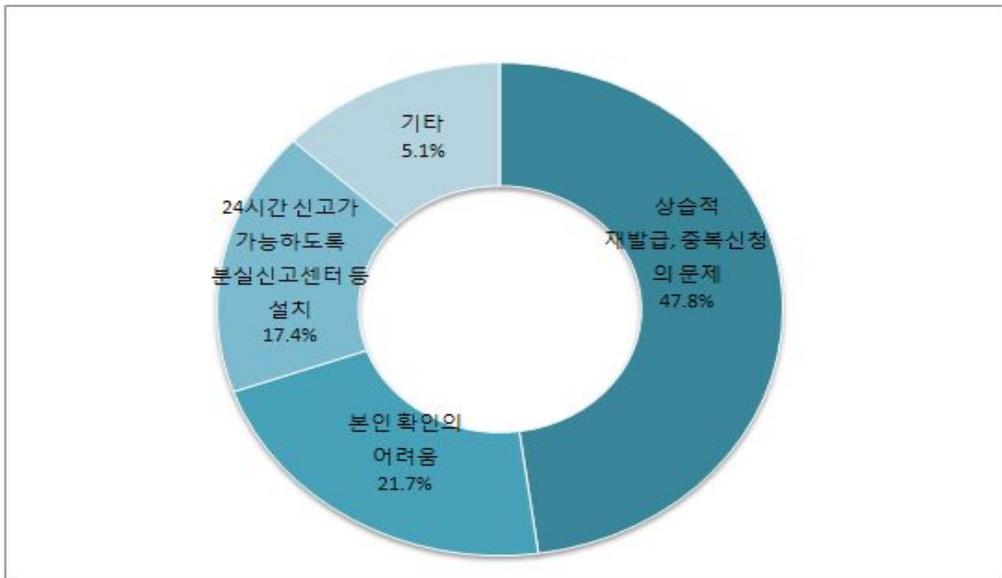
<그림 5-14> 현행 주민등록증 외관 디자인에서 반드시 경신할 사항



<표 5-15> 주민등록증 분실, 재발급 처리 절차에서 예상되는 문제점(개방형 질문)

응답(5점 척도)	공무원
상습적 재발급, 중복신청의 문제	11(47.8%)
본인 확인의 어려움	5(21.7%)
24시간 신고가 가능하도록 분실신고센터 등 설치	4(17.4%)
기 타	3(13.0%)
합 계	23(100.0%)

<그림 5-15> 주민등록증 분실, 재발급 처리 절차에서 예상되는 문제점(개방형 질문)



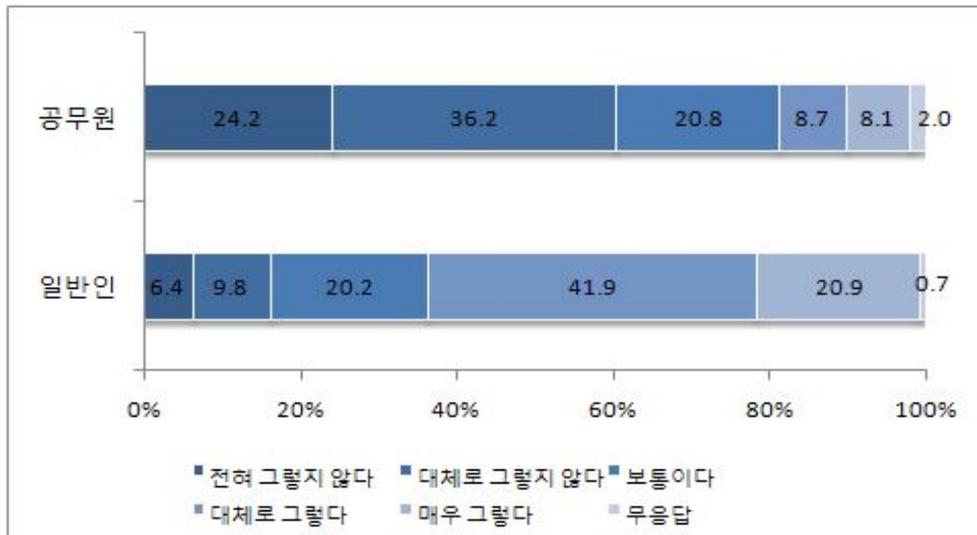
## 6. 주민등록 말소제도

<표 6-1> 주민등록 말소라는 어감이 자연스러움

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	102(6.4%)	36(24.2%)	138(7.9%)
대체로 그렇지 않다(2)	156(9.8%)	54(36.2%)	210(12.1%)
보통이다(3)	321(20.2%)	31(20.8%)	352(20.3%)
대체로 그렇다(4)	665(41.9%)	13(8.7%)	678(39.1%)
매우 그렇다(5)	332(20.9%)	12(8.1%)	344(19.8%)
무응답	11(0.7%)	3(2.0%)	14(0.8%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.615(1.116)	2.390(1.188)	3.511(1.173)

$\chi^2=185.174, df=5, p=0.000<0.05$

<그림 6-1> 주민등록 말소라는 어감이 자연스러움



<표 6-2> 거주확인을 위한 말소제도의 필요성 인정

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	138(8.7%)	10(6.7%)	148(8.6%)
대체로 그렇지 않다(2)	204(12.8%)	32(21.5%)	236(13.7%)
보통이다(3)	380(23.9%)	45(30.2%)	425(24.7%)
대체로 그렇다(4)	546(34.3%)	43(28.9%)	589(34.2%)
매우 그렇다(5)	306(19.2%)	17(11.4%)	323(18.8%)
합 계	1,574(100.0%)	149(100.0%)	1,721(100.0%)
평 균	3.431	3.128	3.408

<표 6-2> 거주확인을 위한 말소제도의 필요성 인정

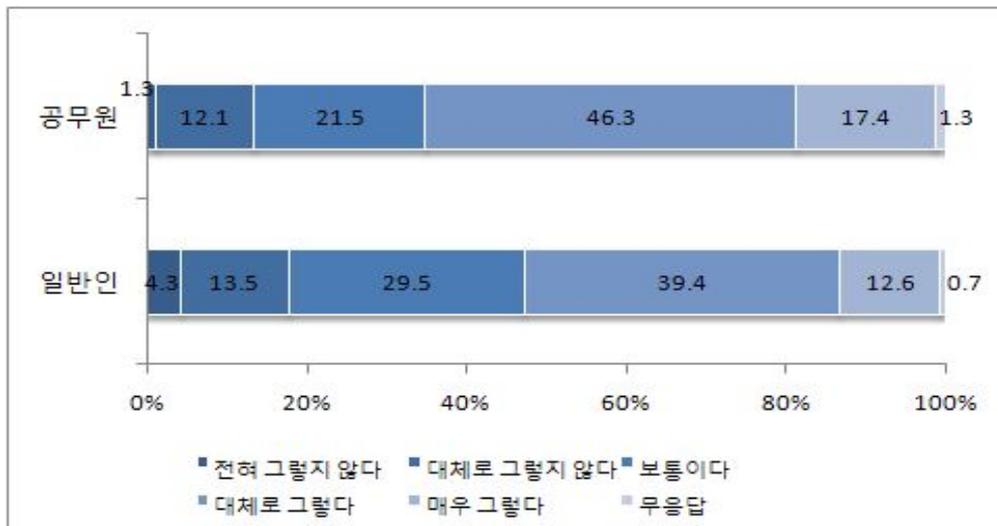


<표 6-3> 말소로 인해 사회안전망 취약계층이 발생

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	69(4.3%)	2(1.3%)	71(4.1%)
대체로 그렇지 않다(2)	214(13.5%)	18(12.1%)	232(13.4%)
보통이다(3)	468(29.5%)	32(21.5%)	500(28.8%)
대체로 그렇다(4)	625(39.4%)	69(46.3%)	694(40.0%)
매우 그렇다(5)	200(12.6%)	26(17.4%)	226(13.0%)
무응답	11(0.7%)	2(1.3%)	13(0.7%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.427(1.017)	3.673(0.952)	3.448(1.013)

$\chi^2=11.106, df=5, p=0.049<0.05$

<그림 6-3> 말소로 인해 사회안전망 취약계층이 발생

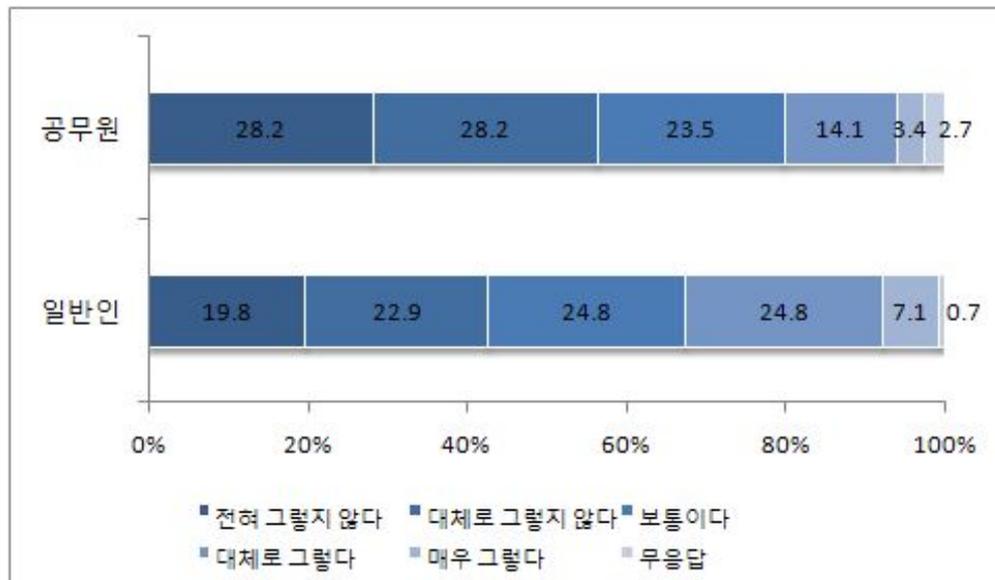


<표 6-4> 제 3자의 신고에 의한 말소제도 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	314(19.8%)	42(28.2%)	356(20.5%)
대체로 그렇지 않다(2)	363(22.9%)	42(28.2%)	405(23.3%)
보통이다(3)	393(24.8%)	35(23.5%)	428(24.7%)
대체로 그렇다(4)	393(24.8%)	21(14.1%)	414(23.8%)
매우 그렇다(5)	113(7.1%)	5(3.4%)	118(6.8%)
무응답	11(0.7%)	4(2.7%)	15(0.9%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	2.764(1.228)	2.345(1.145)	2.729(1.227)

$\chi^2=22.022$ ,  $df=5$ ,  $p=0.001<0.05$

<표 6-4> 제 3자의 신고에 의한 말소제도 필요

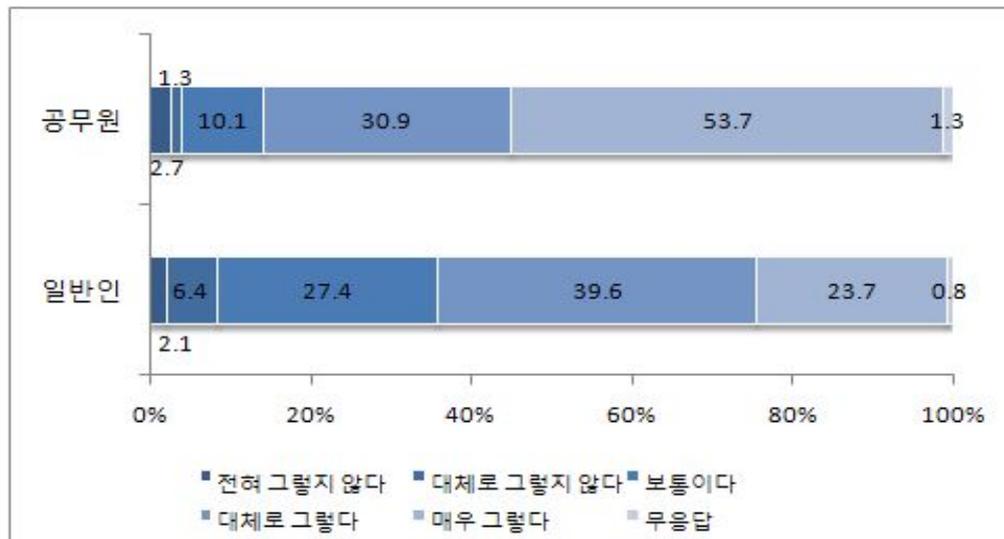


<표 6-5> 제 3자에 의한 말소 민원제기 개선 필요

응답(5점 척도)	일반인	공무원	합계
전혀 그렇지 않다(1)	33(2.1%)	4(2.7%)	37(2.1%)
대체로 그렇지 않다(2)	102(6.4%)	2(1.3%)	104(6.0%)
보통이다(3)	435(27.4%)	15(10.1%)	450(25.9%)
대체로 그렇다(4)	628(39.6%)	46(30.9%)	674(38.8%)
매우 그렇다(5)	376(23.7%)	80(53.7%)	456(26.3%)
무응답	13(0.8%)	2(1.3%)	15(0.9%)
합 계	1,587(100.0%)	149(100.0%)	1,736(100.0%)
평 균(표준편차)	3.770(0.954)	4.333(0.917)	3.818(0.964)

$\chi^2=71.671$ ,  $df=5$ ,  $p=0.000<0.05$

<그림 6-5> 제 3자에 의한 말소 민원제기 개선 필요



<표 6-6> 제 3자에 의한 주민등록 말소제도가 폐지될 경우 대안(개방형 질문)

주민 등록 제도 개선	주민등록 일제 정리기간을 일년에 두 번 이상으로 정례화
	철저한 주민등록 전입 사후확인제
	통·리장의 사후책임제
	거소불명 등록
법원 제도 개선	법원에서 사실조사를 실시한 확인제도 이용 법원 자체의 불거주 확인
	법원의 거주여부 확인을 공시송달, 특별송달로 처리
주민 등록 말소 제도 개선	사실조사 없이 본인·배우자·가족 등에 의한 말소만 가능하도록 제도 개선
	삼진아웃제(말소의뢰가 3회 이상 들어오는 경우 제 3자 말소 허용)시행
	제 3자의 자격을 제한하여 부분적으로 말소 허용 :이해관계당사자의 말소는 제한하고, 이웃이나 집주인등에 의한 말소는 허용
기타	말소제도 폐지의 경우 무단 전출입자를 가려내기 어려우므로 제도 존속