

주민등록번호 개선방안



2014. 9. 29(월) 14:00 - 17:00

대한상공회의소 의원회의실



안전행정부



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

프로그램

| 행사 내용 | | |
|-------------|--|----|
| 14:00-14:30 | 등록 | |
| 개회식 | | |
| 14:30-14:40 | 개회사 정재근(안전행정부 지방행정실장) | |
| 14:40-15:00 | Coffee Break | |
| 발표 및 토론 | | |
| 15:00-17:00 | 사회 정순관(한국지방자치학회 회장) | |
| | 발표 금창호(한국지방행정연구원 선임연구위원) | |
| | 토론 김두호(우리은행 고객정보보호센터본부장) 김상겸(동국대학교 교수) 김종면(서울신문 수석논설위원) 오강탁(한국정보화진흥원 전자정부지원본부장) 오병일(진보네트워크센터 사무국장) 유승화(아주대학교 교수) 정성화(국민건강보험공단 정보관리실장) 최영훈(광운대학교 교수) | |
| | (가나다 순) | |
| | 17:00 | 폐회 |

개회사

정재근(안전행정부 지방행정실장)

안녕하십니까? 안전행정부 지방행정실장 정재근입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 「주민등록번호 개선을 위한 공청회」에 참석해 주신 여러분께 진심으로 감사를 드립니다.

그리고 공청회를 개최할 수 있도록 수고해주신 관계자들과 좌장을 맡아주신 정순관 교수님, 발제를 맡아주신 한국지방행정연구원 금창호 실장님과 토론에 참여해주신 김종면 서울신문 논설위원님, 정성화 국민건강보험 실장님, 오강탁 한국정보화진흥원 본부장님, 오병일 진보네트워크 사무국장님, 최영훈 광운대 교수님, 김상겸 동국대 교수님, 유승화 아주대 교수님들께도 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 공청회를 개최하게 된 것은 주민등록번호 개선에 대한 각계의 의견을 듣기 위한 것입니다.

주민등록번호는 1968년 최초 부여되고 1975년 지금의 13자리로 부여된 이후, 선거, 교육, 조세, 병역, 사회복지 등 우리 사회의 운영을 위한 중요한 인프라로서, 우리나라의 발전에 큰 기여를 해왔습니다만, 최근 들어 광범위한 사용으로 대규모 유출사태가 발생하여 국민들을 불안하게 하고 있습니다.

최근 정부는 개인정보 유출시 손해배상제도를 도입하는 등 개인정보 유출에 대한 처벌을 강화하고, 법령상 근거 없는 주민등록번호의 수집을 금지하며, 주민등록번호를 대체할 수 있는 있는 마이핀을 보급하는 등 개인정보 보호를 위한 노력을 기울이고 있습니다만, 주민등록번호 개선 요구도 여전한 실정입니다.

그러나 주민등록번호 체계의 변화는 국민 불편, 사회적 비용, 국가경쟁력 등 사회 전반에 막대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 심도있는 연구검토와 우리 사회

전반의 합의가 반드시 필요한 사안입니다.

오늘은 그동안 한국지방행정연구원에서 연구한 주민등록번호 개선을 위한 연구 결과 발표를 들으시고, 발표내용에 관한 것뿐만 아니라 다른 사항에 관해서도 주민등록번호 개선을 위한 다양한 고견을 토론자와 플로어에 계신 여러분께서 기탄 없이 제시해 주시기를 기대합니다.

아무쪼록 오늘 공청회가 주민등록번호 개선안을 마련하는데 큰 도움이 되기를 기원드리며,

다시 한번 발제와 토론을 맡아주신 여러분과 오늘 행사를 위해 힘써주신 많은 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

주민등록번호 개선방안

금 창 호

(한국지방행정연구원 선임연구위원)

주민등록번호 개선방안

금창호(한국지방행정연구원 선임연구위원)

| | |
|---------------------|-----------------|
| 1. 연구의 목적 | 4. 기존논의 및 개편방향 |
| 2. 주민등록번호의 실태 및 문제점 | 5. 주민등록번호의 개편대안 |
| 3. 각국의 개인식별번호 제도분석 | 6. 개선대안의 실행전략 |

1. 연구의 목적

- 주민등록제도는 시·군 및 자치구의 주민을 등록하여 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고, 행정사무를 효율적으로 처리하기 위한 목적으로 도입된 것임
 - 1962년 5월 10일 법률 제1067호로 제정되어 동년 6월 25일부터 시행된 주민등록제도는 1968년 5월 29일 법률 제2016호로 제1차 개정이 이루어진 이후 현재까지 23차의 개정이 추진되어 왔음
- 제정 당시의 주민등록제도는 거주관계의 변동에 따른 행정업무 즉, 국가의 관리와 통제행위의 혼란을 방지하는 것이 주된 목적이었음
 - 이후 제정 당시의 목적뿐만 아니라 현실적으로 신분관계를 용이하게 파악하고, 주민들에게 행정서비스를 신속하게 제공하는 자료가 되기도 하며, 청소년을 유해환경으로부터 보호하고, 노약자를 우대할 수 있는 근거가 되기도 하는 등 다양한 효과를 제공해주고 있음
- 그러나 2014년 국민은행 등 금융권을 중심으로 주민등록번호가 외부로 유출되면서 다양한 사회적 문제를 불러일으키고 있음
 - 주민등록번호는 과거에도 옥션('08) 등 여러 차례 유출된 사례가 발생하였으나, 적절한 대응이 수반되지 못하였음
 - 이후 금년 금융권으로부터 주민등록번호가 유출되면서 주민등록번호에 대한 개선대책이 필요하다는 요구가 사회 각계로부터 제기되어 왔음

- 주민등록번호를 비롯한 개인정보의 유출에 따른 정부의 대응정책은 매우 다양하면서도 전략적으로 추진되어 왔음
 - 유출된 개인정보의 악용에 따른 피해를 해소하기 위한 정책대응과 더불어 향후의 유사한 사례의 반복에 따른 피해를 방지하기 위한 제도적 개선대책들도 동시에 모색되고 있는 실정임

- 여기에서는 주민등록번호를 비롯한 개인정보의 유출에 따른 대책 가운데 주민등록번호의 개선에 관한 정책대안을 모색하는 것에 목적을 둠
 - 주민등록번호에 관해서는 과거에도 시민단체 등에서 변경을 요구한 적이 있으나, 변경에 따른 각종 기록변경과 신분확인 절차 등 막대한 사회적 비용 및 혼란의 발생 가능성 등을 근거로 허용되지 못하였음
 - 따라서 여기에서는 현행 주민등록번호를 유지한 채 번호변경을 허용하는 기존의 주장과 달리 현행 주민등록번호를 대체하는 새로운 번호체계의 개발의 가능성과 그 대안을 모색하는데 초점을 둠

2. 주민등록번호의 실태 및 문제점

1) 주민등록번호의 실태

(1) 근거 규정

- 주민등록번호는 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 명확하게 파악하여 주민생활의 편의를 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하기 위하여 시장·군수 또는 구청장이 주민에게 개인별로 부여한 고유한 등록번호를 의미함(「주민등록법」 제1조, 제7조 제3항)
 - 이러한 주민등록번호는 개인별 주민등록표에 기재된 사항 중의 하나이며, 만 17세 이상인 자에 대하여 발급하는 주민등록증에 필수적으로 기재되는 사항¹⁾의 하나임

1) 주민등록증에 기재되는 사항으로는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문, 발행일, 주민등록기관이 있으며, 혈액형은 주민의 신청이 있는 경우에 기재할 수 있다(「주민등록법」 제24조 제2항).

<표 1> 주민등록번호 관련규정

| 주민등록법 | 시행령 | 시행규칙 |
|---|---|--|
| <p>제7조 (주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 “전산조직” 이하 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 “주민등록표” 라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.</p> <p>② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.</p> <p>③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호” 라 한다)를 부여하여야 한다.</p> <p>④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.</p> | <p>제7조 (주민등록번호)</p> <p>① 시장·군수 또는 구청장은 법 제7조제3항에 따라 주민등록번호를 부여하려면 반드시 등록기준지를 확인하여야 한다.</p> <p>② 시장·군수 또는 구청장이 법 제7조 제3항에 따라 주민등록번호를 부여할 때에는 별지 제6호 서식에 따른 주민등록번호 부여대장에 이를 기록하여야 한다.</p> <p>③ 법 제7조제3항에 따른 주민등록번호의 부여는 전산조직을 이용하여 처리할 수 있다.</p> <p>④ 주민등록번호의 부여에 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.</p> | <p>제2조 (주민등록번호의 작성) 「주민등록법」(이하 “법” 이하 한다) 제7조 제3항에 따른 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리의 숫자로 작성한다.</p> |

(2) 번호체계

- 주민등록번호는 일정한 생성원칙을 가지고 있으며, 국민에 대하여 주민등록번호를 새로이 발급할 필요성이 있을 때에는 동 원칙에 의하여 유일한 번호가 부여됨
 - 1968년 최초의 주민등록번호 부여 시에는 현재와 달리 지역을 나타내는 6자리와 거주세대 및 개인번호를 표시하는 6자리 등 총 12자리로 구성되었으나, 1975년 제6차 「주민등록법 시행령」의 개정으로 현재와 같은 13자리로 정착되었음
- 현행의 「주민등록법 시행규칙」 제2조에 따르면, 주민등록번호는 생년월일·성별·지역 등을 13자리의 숫자로 표시하도록 규정하고 있음
- 한편, 주민등록번호는 가족관계 신고사항의 변경과 주민번호의 오류가 발생할 경우 번호의 정정이 가능하도록 하고 있음(「주민등록법 시행령」 제8조)

- 새터민의 경우 지역번호 노출로 1회에 한해 정정신청 허용되고, 2001년~2013년 까지 192,969명이 주민등록번호의 정정이 이루어졌음(번호부여 착오 18,479 / 가족관계등록부 174,490)

〈표 2〉 주민등록번호의 정정법제

| | |
|---|---|
| <p>주민등록법 시행령 제8조 (주민등록번호의 정정)</p> | <p>① 주민등록이 되어 있는 거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 “주민등록지의 시장·군수 또는 구청장”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 주민등록번호를 부여한 시장·군수 또는 구청장(이하 “번호부여지의 시장·군수 또는 구청장”이라 한다)에게 별지 제7호 서식에 따라 주민등록번호의 정정을 요구하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제14조에 따라 주민등록사항을 정정한 결과 주민등록번호를 정정하여야 하는 경우 2. 주민으로부터 주민등록번호 오류의 정정신청을 받은 경우 3. 주민등록번호에 오류가 있음을 발견한 경우 |
| <p>북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제19조의3(주민등록번호 정정의 특례)</p> | <p>① 북한이탈주민 중 정착지원시설의 소재지를 기준으로 하여 주민등록번호를 부여받은 사람은 거주지의 시장·군수·구청장 또는 특별자치도지사에게 자신의 주민등록번호 정정을 한 번만 신청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 신청을 받은 시장·군수·구청장 또는 특별자치도지사는 특별한 사정이 없으면 현 거주지를 기준으로 하여 주민등록번호를 정정하여야 한다.</p> |

(3) 특징 및 기능

- 일반적으로 주민등록번호는 일반적으로 고유성과 불변성 및 전속성 등의 특징을 보유하고 있음
 - 즉, 주민등록번호는 개인별로 1개의 번호가 부여되고(고유성), 부여된 번호는 원칙적으로 평생 동안 변경되지 않으며(불변성), 타인이 이미 사용한 번호는 다시 사용할 수 없음(전속성)
 - 이처럼 주민등록번호는 1인 1번호 부여원칙에 의하기 때문에 동일인이 복수의 주민등록번호를 보유할 수 없으며, 동일한 번호를 복수의 자가 보유할 수 없으며, 뿐만 아니라 변경불가능 원칙에 의하여 한번 부여된 번호는 특별한 사정이 없는 한 임의적으로 변경할 수 없음
- 한편, 주민등록번호는 타인과 구별하여 특정인을 지시할 수 있게 하는 식별기능과 본인여부를 특정의 문서나 기관에 인용하여 증명하게 하는 인증기능 그리고 개인이 지니고 있는 속성을 알려주는 묘사기능 등 다양한 기능을 수행하고 있음

- 주민등록번호의 기능은 현실적으로 사용되는 목적을 통해서도 다양성을 확인할 수 있음

〈표 3〉 업종별 주민등록번호 사용목적

| 업종구분 | 주민등록번호 사용목적 등 |
|--------------------|---|
| 의료업(병원) | <ul style="list-style-type: none"> 환자식별, 진료기록부 작성, 건강보험 자격확인 보험공단에 진료비청구 및 진단서, 처방전, 소견서 등 각종 증명서 발급 |
| 사회복지 (요양원, 재활원) | <ul style="list-style-type: none"> 입소 및 사망 시 정확한 신원확인 병원 이용 및 노인급여 수급을 위한 보호자, 대리인 역할 수행 시 사용 |
| 숙박업/음식점업 | <ul style="list-style-type: none"> 회원제 서비스 제공을 위한 본인 식별, 연령 확인 예약 확인, 포인트 적립 및 현금화 서비스, 제휴서비스 제공 |
| 출판업(신문)/ 방송업 | <ul style="list-style-type: none"> 개인실명 확인, 회원관리 및 마케팅광고 활용 유료화 서비스 요금 청구 맞춤형 서비스 제공 |
| 통신(이동전화) | <ul style="list-style-type: none"> 회원서비스 가입 통신사 개통 및 변경, 해지 요금 납부 위한 신분확인 |
| 부동산업 | <ul style="list-style-type: none"> 부동산거래 계약을 위한 본인확인 부동산등기 등 대행업무 온라인 홈페이지 회원관리 |
| 자동차대여업 | <ul style="list-style-type: none"> 온라인 회원가입 오프라인 자동차 임대 시 계약서 상 기재 사고발생 시 법적 책임, 보험처리 등의 문제 대응 |
| 도서·비디오· DVD임대업 | <ul style="list-style-type: none"> 영업 손실에 따른 배상책임 확보를 위한 본인 확인 온/오프라인 회원가입 |
| 금융업(은행) | <ul style="list-style-type: none"> 금융거래 당사자의 실명 및 본인확인 여신업무, 신용카드, 투융사, 판매대행 업무 관련 금융사고 방지 |
| 보험업 | <ul style="list-style-type: none"> 보험 상품별 권리인 식별 보험료 산정 및 보험청구 보험사고 조사 및 당사자 신원확인 |
| 고등교육(대학) | <ul style="list-style-type: none"> 입학행정 관련 본인확인 학내 학사시스템 운영 학적관리 및 기록조회 증명서 발급 및 학사관리 온라인 회원가입 교직원 행정관리 |
| 사교육 | <ul style="list-style-type: none"> 회원관리 교육 콘텐츠 및 입시정보 제공 법적 근거에 따른 수강생 관리대장 비치 |
| 도·소매업 | <ul style="list-style-type: none"> 회원카드 발급 및 포인트 적립, 할인 혜택 할부판매 등 신용거래를 위한 본인확인 자동차 등록대행 |

| 업종구분 | 주민등록번호 사용목적 등 |
|----------|---|
| 여가관련서비스업 | <ul style="list-style-type: none"> 지역주민 대상 공공도서관 회원가입 회원관리 및 도서대출 |
| 협회 및 단체 | <ul style="list-style-type: none"> 온/오프라인 회원가입 중복가입 여부 확인, 연령확인 등 회원별 서비스 제공 자격증 사업수행, 증명서 발급 정당 입당원서, 당비 납부를 위한 본인확인 |
| 결혼상담업 | <ul style="list-style-type: none"> 회원가입 시 신원확인 다른 서비스와 연계 시 전산시스템의 암호로 활용 |
| 항공운송업 | <ul style="list-style-type: none"> 온라인 회원가입 및 개인식별 마일리지 사용 시 비회원 항공권 예매 및 항공권 발급 시 사용 |
| 택배업 | <ul style="list-style-type: none"> 온라인 회원가입 시 본인확인 중복가입 및 부정이용 방지 편의점 택배, 우체국 택배 이용시 미기재 |
| 법무서비스 | <ul style="list-style-type: none"> 온라인 법률상담을 위한 회원가입 및 관리 오프라인 소송 및 동기 대행 관련서식 상 기재하여야 하는 경우 다수 존재 |
| 고용알선업 | <ul style="list-style-type: none"> 온라인 회원가입 시 본인확인 채용자의 신원확인 및 고용보험신청 등 회원제 서비스 제공 |
| 여행사업 | <ul style="list-style-type: none"> 여행자보험 가입 온라인 회원제 및 여행서비스 제공 |

자료 : 김민호 외(2012).

2) 주민등록번호의 문제점

- 현행 주민등록번호는 활용효과에도 불구하고, 사용목적 등에 따라 매우 다양한 문제점이 지적되고 있음
 - 대체적으로 주민등록번호는 전술한 바와 같은 사용목적으로 인하여 사회적 효용성이 큰 것에 비하여 번호체계의 원리와 관리의 전산화 등에 따라 유출노력이 지속적으로 수반되고, 유출된 주민등록번호는 다양한 피해를 초래하게 됨

- 주민등록번호가 보유하고 있는 번호체계의 원리와 관리의 전산화의 구체적인 한계를 보면, 다음과 같음
 - 즉, 전술한 바이기도 하지만, 현행의 주민등록번호는 생년월일과 성별 등 개인정보가 포함되어 개인에 대한 유추가 가능하고, 주민번호가 유출되어도 변경이 불가능한 한계를 보유하고 있음
 - 뿐만 아니라 주민등록번호는 각 분야에서 공통적으로 개인식별(만능키) 수단

으로 활용되고, 타 정보와 결합하여 개인정보가 일괄적으로 노출될 가능성이 존재하고 있음

- 이처럼 주민등록번호가 내포하고 있는 특성들은 광범위한 사용목적과 연계되면서 지속적인 유출요구에 노출되고 있음

○ 그동안 정보통신 환경의 발전과 더불어 주민등록번호를 비롯한 개인정보가 유출된 사례는 다수가 존재함

- 2004년 엔씨소프트에서 온라인 게임 리니지2 가입자 8,500명의 개인정보가 유출된 것을 비롯하여 최근의 금융권의 개인정보 유출에 이르기까지 다수의 개인정보 유출이 발생되었음

〈표 4〉 주요 개인정보 침해사고

| 발생시기 | 발생처 | 사건내용 |
|---------|--------------------------|---|
| 2004.5 | 엔씨소프트 | 온라인 게임 리니지2 가입자 8,500여명의 정보를 유출시킴 |
| 2006.3 | 국민은행 | 안내메일에 3만여 명의 고객정보를 파일 첨부해 발송함 |
| 2007.9 | 다음 | 직원 아이디를 이용한 해킹을 통해 7,000여 명의 개인정보 유출 |
| 2007.9 | 국민건강보험공단 | 약사 공인인증서를 이용해 72만여명의 개인정보 유출 |
| 2008.2 | 옥션경매사이트 | 중국 서버에서 옥션 컴퓨터시스템 해킹을 통해 회원 1,081만 명의 개인정보를 유출시킴 |
| 2008.2 | 하나로텔레콤 | 2006년 10월부터 2007년 12월까지 전·현직 임원이 회원 동의 없이 텔레마케팅업체 등에 600만명의 고객정보 유출 |
| 2008.3 | LG텔레콤 | 네이버 직원에게 고객정보 관리서버 접속을 허용해 370여 명의 고객 개인정보 유출 |
| 2008.5 | 모아저축은행 등 | 국내 대부중개업자가 고용한 미국인 해커가 제2금융권 및 쇼핑몰, 외식업체 등 총 274개 기관 전산망을 해킹해 고객 개인정보 970만여건 유출 |
| 2008.7 | 다음 | 업그레이드 과정에서 다음 한메일 프로그램 오류로 약 43만 명의 이메일 제목 노출, 내용 370건 유출, 타인에 의한 삭제 415건 발생 |
| 2008.8 | 국민건강보험공단 | 직원이 개인정보 12,033건 불법열람 후, 1,855건 유출시킴 |
| 2008.8 | LG텔레콤 | 회원의 고유번호(프로세스 아이디)를 통해 최대 1,350명의 개인정보를 유출시킴 |
| 2008.9 | GS칼텍스 | 회사직원이 고의적으로 약 1,100만 명의 정보를 유출시킴 |
| 2008.9 | NHN | 테스트 중 회원 ID 및 이름 유출 |
| 2008.11 | 국민건강보험공단 | 제2금융기관 직원 등 신용정보업체 직원이 수도권 병원에서 건강보험공단 시스템 접속용 ID와 비밀번호를 훔친 뒤 이를 통해 채권추심 대상자 70만여명의 개인정보를 조회, 유출함 |
| 2011.11 | 넥슨 | 국내 1위 게임사 넥슨의 주력게임 ‘메이플스토리’ 이용자 1,320만명의 주민등록번호 등 개인정보가 해킹으로 인해 유출됨 |
| 2014.1 | KB국민카드 NH농협카드 롯데카드 | 신용정보조회회사 직원이 3개 카드사 FDS 구축작업 과정에서 주민등록번호를 비롯한 고객정보 8,500만건을 유출함 |

자료 : 김민호 외(2012, 44)의 표 재수정.

- 한편, 유출된 주민등록번호가 도용되면서 발생하는 피해 역시 매우 다양한 형태로 나타나고 있음
 - 인터넷사이트의 회원가입 후 유료콘텐츠 이용, 사이버머니 구입 등 요금을 본인에게 전가, 신용카드 발급, 대포폰, 대포통장 개설 등 다양한 범죄에 악용되고 있음

〈표 5〉 주민등록번호 유출에 따른 피해

| 피해구분 | | 이용정보 | 피해유형 |
|------------|-----------|------------------|---|
| 명의도용 | 인터넷 회원가입 | 성명, 주민번호 | <ul style="list-style-type: none"> • 회원가입 가능한 사이트에 타인명의 회원가입 • 사이버머니 취득 후 판매 |
| | 기존회원 자격도용 | ID, PW, 성명, 주민번호 | <ul style="list-style-type: none"> • 회원자격 도용 • 타인명의 비방글 게시 |
| | 신분증 위조 | 성명, 주소, 주민번호 | <ul style="list-style-type: none"> • 타인명의 각종 신분증 위조(2차 유출시 재산피해가 큼) • 위조신분증으로 타인명의 부동산 절취 • 불법취업 등 신분 위장 |
| 개인정보 불법 유통 | 개인정보불법유통 | 모든 개인정보 | <ul style="list-style-type: none"> • 통신사 영업점, 스팸발송업자, TM업자 등에게 판매되어 이용 |
| | 인터넷 유포 | 모든 개인정보 | <ul style="list-style-type: none"> • 개인정보 판매 목적 |
| 스팸 | 불법 스팸발송 | 이메일, 전화번호 | <ul style="list-style-type: none"> • 불법 스팸 및 TM 발송에 이용 |
| 피싱 | 보이스피싱 | 성명, 전화번호 | <ul style="list-style-type: none"> • 기관사칭 전화사기, 납치사칭 전화사기 등에 이용 |

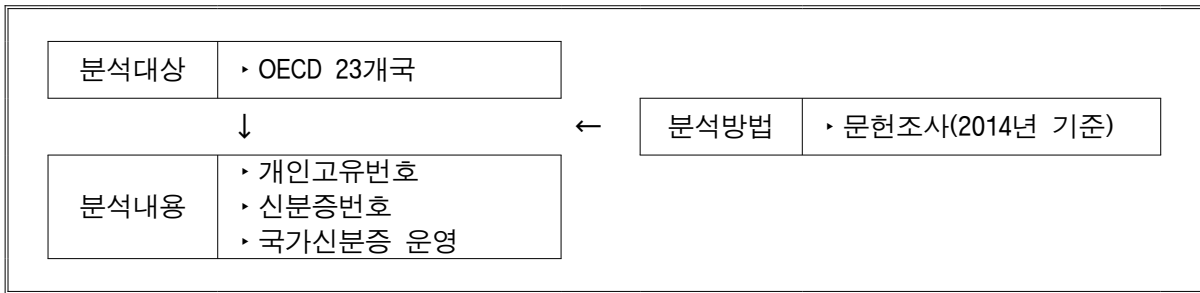
자료 : 김민호 외(2012).

3. 각국의 개인식별번호 제도분석

1) 분석설계

- 주민등록번호의 개선대안을 모색하기 위한 준거자료의 하나로 각국에서 활용하고 있는 개인식별번호 제도를 다음과 같은 방법으로 분석하였음
 - 2014년 현재 OECD 23개국을 대상으로 문헌조사를 통하여 개인고유번호의 내용과 신분증번호의 내용 및 국가신분증 운영현황을 등을 분석하였음
 - 개인고유번호의 경우 부여시기와 자릿수 및 번호변경 가능여부 등을, 신분증번호의 경우 부여체계와 발급시기 및 번호변경 가능여부 등을 그리고 국가신분증의 경우 수록정보와 활용, 유효기간 및 전자증 여부 등을 중점적인 분석내용으로 설정하였음

〈그림 1〉 각국의 개인식별번호 분석설계



2) 개인고유번호 분석

- 개인고유번호는 조사대상 23개 국가 중에 16개 국가들이 부여하고 있는 것으로 조사되었음
- 번호부여의 시기는 대부분의 국가에서 전체 국민을 대상으로 출생신고 시에 부여하되, 연령 도달시 또는 신분증 발급시에도 부여하고 있음
- 번호변경은 대부분의 국가에서 허용하고 있지 않으나, 일부 국가(일본 등 5개국)에서는 제한적으로 변경을 허용하고 있음
- 번호체계는 7~18자리까지 숫자와 문자로 구성하며, 대부분 11자리의 자릿수로 일정한 규칙을 부여하며, 번호구성은 생년월일, 무작위숫자, 문자, 등록순서, 검증번호 순으로 나타나고 있음

〈표 6〉 개인고유번호 부여사례

| 구분 | 번호 자릿수 및 구성체계 | | | | |
|----|---------------------------|-------------------------------------|--|--|---|
| | 소계 | 7자리 | 8-9자리 | 10-11자리 | 12자리 이상 |
| 소계 | 16개국 | 1개국 | 6개국 | 8개국 | 1개국 |
| 국명 | 아주1 미주3 유럽11 중동1 | 이탈리아 *7자리(문자+숫자) 예)AO 4259804 | 미국, 칠레, 네델란드, 스페인, 아일랜드, 이스라엘 *9자리(무작위숫자7+검증번호1+문자1) 예)6500420 4 V | 일본, 벨기에, 핀란드, 노르웨이, 체코, 폴란드, 헝가리, 덴마크 *11자리(생년월일6+무작위5) | 멕시코 *18자리(숫자+문자) -이름(6)+생년월일(6)+등록년도(2)+발행번호(문자1+숫자3) |

일본, 미국, 멕시코, 칠레, 네델란드, 벨기에, 스페인, 핀란드, 노르웨이, 이탈리아, 체코, 폴란드, 헝가리, 아일랜드, 덴마크, 이스라엘

3) 신분증번호 분석

- 신분증번호는 조사대상 23개 국가 중에서 14개 국가에서 부여하고 있는 것으로 나타났음
 - 신분증번호는 대부분 공공 및 민간분야에서 개인고유번호와 같이 신분확인 및 복지혜택 제공 등에 사용되고 있음
 - 번호는 5~10년 주기로 신분증의 교체시 또는 개인의 신청시에 변경이 가능하나, 스페인과 노르웨이 및 이스라엘 등 3개국은 변경이 불가능한 것으로 규정되어 있음
 - 번호체계는 7~23개 자리까지 숫자와 문자로 구성되었으며, 대부분 8~9개 자릿수로 일정한 규칙을 부여하고 있으며, 번호구성은 문자(알파벳)와 무작위 숫자로 구성되어 있음

〈표 7〉 신분증번호 부여사례

| 구분 | 번호 자릿수 및 구성체계 | | | | |
|----|--------------------|--|--|--|---|
| | 소계 | 7자리 | 8자리 | 9자리 | 10자리 이상 |
| 소계 | 14개국 | 1개국 | 4개국 | 6개국 | 3개국 |
| 국명 | 아주1 미주1 유럽12 | 이탈리아 *7자리(문자+무작위숫자) 예)YH 1414066 | 핀란드, 헝가리, 스위스, 오스트리아 *8자리(문자1+무작위숫자7) 예)P 1234567 | 일본, 네델란드, 스페인, 체코, 폴란드, 독일 *9자리(문자2+무작위숫자7) 예)ID2421442 | 멕시코(23), 벨기에(12), 노르웨이(11) *12자리(무작위숫자) 예)055-1028309-82 |

일본, 멕시코, 네델란드, 벨기에, 스페인, 핀란드, 노르웨이, 이탈리아, 체코, 폴란드, 헝가리, 독일, 스위스, 오스트리아

4) 국가신분증 운영분석

- 국가신분증 운영은 조사대상 23개 국가 중에서 16개 국가에서 운영되고 있는 것으로 나타났음
 - 신분증은 일정한 연령(12~18세) 이상에 도달할 시에 발급하나, 이탈리아와 스위스, 오스트리아 및 이스라엘 등 4개국은 연령제한 없이 발급이 가능하고 있음
 - 신분증은 유효기간을 설정하여 5~10년을 주기로 교체하고 있으나, 칠레와 스페인, 이탈리아, 체코, 폴란드, 헝가리, 독일, 스위스 및 오스트리아 등의 경우에는 연령별 유효기간을 차등하여 운영하고 있음
 - 신분증의 수록정보는 성명, 성별, 사진, 생년월일, 개인고유번호, 서명, 신분증번호, 발급일자, 유효기간, 주소, 출생지 등을 표기하도록 하고 있음

〈표 8〉 국가신분증 운영국가

일본, 멕시코, 칠레, 네델란드, 벨기에, 스페인, 핀란드, 노르웨이, 이탈리아, 체코, 폴란드, 헝가리, 독일, 스위스, 오스트리아, 이스라엘

5) 분석결과 및 시사점

○ 사례국가의 분석결과 종합

- 조사대상 23개 국가 중에서 16개국은 개인고유번호(사회보장번호)를 부여하고, 공공 및 민간분야에서 본인확인 및 개인식별 수단으로 활용하고 있음
- 조사대상 23개 국가 중에서 15개국은 신분증번호를 별도 부여하여 개인고유번호와 같이 공공 및 민간 분야에서 본인확인 및 신원확인 수단으로 활용하고 있음
- 개인고유번호 체계는 생년월일을 포함한 11자리가 가장 많았으며, 신분증번호는 무작위숫자를 활용한 9자리수가 다수

○ 사례분석의 시사점

- 개인식별수단의 핵심으로 개인식별번호(PIN)의 활용이 대두되고 있으며, 나아가 국가의 표준기준 적용경향이 나타나고 있음(미국 : Real ID Act 등)

〈표 9〉 Real ID Act of 2005

■ Real ID Act of 2005

- 2005년 연방법률로 각 주(States)가 발급하는 운전면허증과 신분증의 수록항목에 대한 표준(standards)을 정하고, 정보연계(Data links)를 규정하는 정책
- 동 법률은 운전면허증 등의 발급주체는 여전히 주(States)로 하되, 동법에서 정한 수록항목의 표준에 부합하지 않는 운전면허증 등에 대하여는 연방기관이 개인 신분증으로 인정하지 않도록 함으로써 국내외 여행, 연방기관 업무연계 등을 위해 신분증명에 동법이 정한 필요 정보를 반드시 수록토록 함

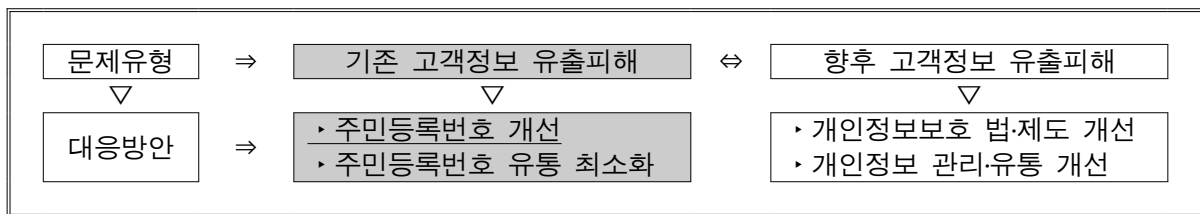
- 일본은 그동안 영역별 식별번호의 사용에 따른 문제점 때문에 2016년부터 전국민에게 ‘마이넘버’라는 공통식별번호를 부여할 계획임
- 번호구성의 체계는 상당수의 국가에서 생년월일 등을 적용한 규칙번호체계를 활용하고 있음

4. 기존논의 및 개편방향

1) 기존논의

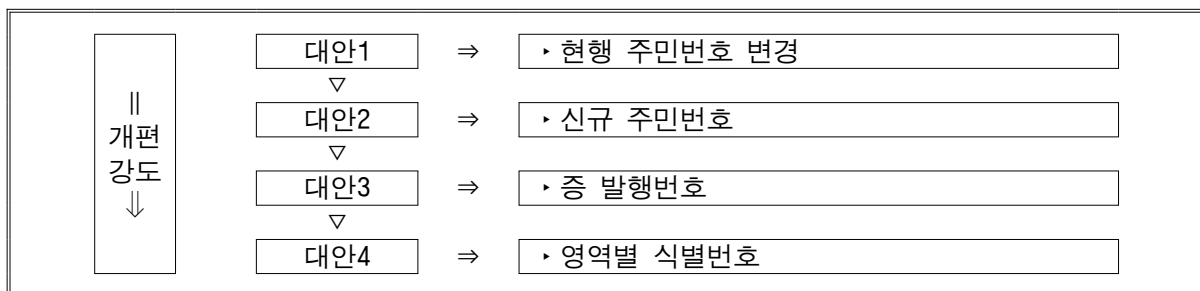
- 주민등록번호 등 개인정보의 유출에 따른 정부의 대응대책은 문제유형을 기준으로 두 가지 방향으로 제시되어 왔음
 - 하나의 방향은 유출된 개인정보의 피해를 최소화하는 대책으로 현행 주민등록번호의 대체와 주민등록번호 활용분야의 축소로 금년 8월 7일 시행된 개인정보보호법의 개정안이 하나의 사례임
 - 다른 하나의 방향은 향후 유사사례의 반복발생에 따른 피해를 최소화하기 위한 대책으로 개인정보보호의 관련제도 개선 및 고객정보 보유기관의 관리·감독 강화임

〈그림 2〉 주민등록번호 유출에 대한 정부의 대책방향



- 전술한 정부의 포괄적 대책뿐만 아니라 주민등록번호에 국한할 경우에도 다수의 개선대안들이 각계에서 제시되어 왔음
 - 주민등록번호의 개선과 관련된 대안들은 개편강도를 기준으로 현행 주민등록번호의 변경에서부터 현행 주민등록번호를 폐지하는 영역별 식별번호까지 광범위한 스펙트럼을 형성하고 있음

〈그림 3〉 기존의 주민등록번호 개선대안



| 구분 | 내용 |
|---------------------------|--|
| 주민번호 변경 | <ul style="list-style-type: none"> · 현행 주민번호 유지 및 특별한 경우 주민번호의 변경을 허용 - 성피해자 신분보호 및 번호유출 피해방지 |
| 신규번호 부여 (현행 주민번호 폐지) | <ul style="list-style-type: none"> · 현행 주민번호 폐지 후 전체 국민에게 신규 무작위번호를 부여 - 안행부 주민정보센터를 통해 본인 확인 |
| 증 발행번호 부여 (현행 주민번호 유지) | <ul style="list-style-type: none"> · 현행 주민번호 유지 및 주민등록증의 발행을 증명하는 발행번호의 신규 부여 - 현행 주민번호는 행정내부 목적으로 활용하고, 안행부를 통해 본인 확인 |
| 영역별 식별번호 | <ul style="list-style-type: none"> · 세무, 연금, 교육 등 공공분야는 자체 영역별로 개인식별 번호를 개발하여 사용 - 최초 1회는 안행부를 통해 본인 확인 |

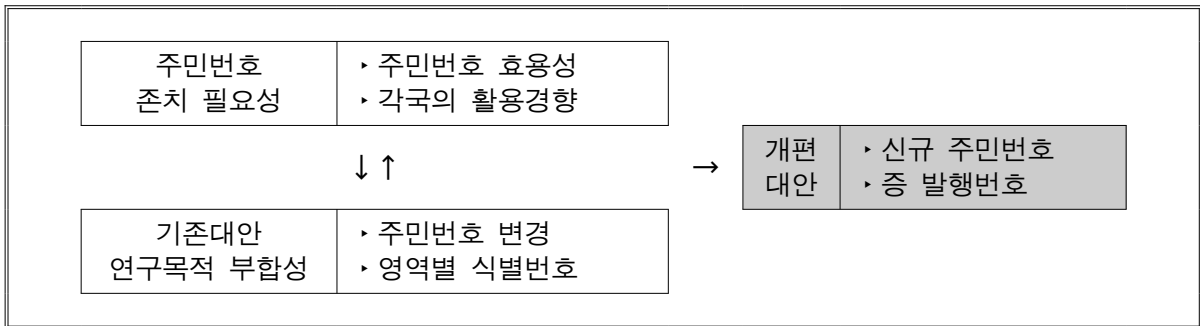
2) 개편방향

- 주민등록번호의 개선은 전술한 바와 같이 기존의 다양한 대안들 가운데 신규 주민번호와 증 발행번호를 분석대상으로 설정하여 효과적 대안을 강구하고자 함
 - 이는 주민등록번호의 존치 필요성과 여타 개선대안의 연구목적 부합성 여부를 기준으로 설정한 것임

- 주민등록번호의 개선대안으로 폐지논의도 제시되고 있으나, 주민등록번호의 효용성과 외국사례 등에 비추어 존치의 필요성이 충분한 것으로 판단함
 - 즉, 유출에 따른 문제에도 불구하고, 취학, 선거 등 여타의 행정관리의 효율화를 확보하기 위해서는 국가가 관리하는 주민등록번호와 같은 단일의 관리체계가 필요하고
 - 해외사례의 분석결과에서도 미국 등에서 개인식별을 위한 국가의 표준적 기준적용의 경향이 대두되고 있어 이미 주민등록번호의 표준적 기준을 보유한 우리나라의 경우 이를 보완 활용할 가치가 매우 높음

- 기존의 주민등록번호 개선대안으로 제시된 여타의 대안들은 본 연구의 목적과 부합성이 크지 않다는 것임
 - 본 연구는 주민등록번호를 개선하는 것에 초점을 두고 있으나, 주민등록번호 변경은 현행의 번호체계를 유지하되 변경만을 허용하는 것이고, 영역별 식별번호는 단일 주민등록번호 시스템이 폐지되는 것을 목적으로 하고 있어 연구목적과 부합하지 않음

〈그림 4〉 주민등록번호 개편방향 구조



5. 주민등록번호의 개편대안

1) 개편원칙

- 현행 주민등록번호의 개선은 기존의 문제를 해소하는 동시에 개편에 따른 비용 및 불편이 최소화되는 원칙에 기초할 필요가 있음
 - 즉, 주민등록번호의 개편대안은 현행보다 개인정보의 보호가 한층 강화되는 목적을 실현하는 동시에 주민등록번호의 개편에 따른 사회적 비용의 최소화와 더불어 국민들의 이용에 따른 불편이 크지 않아야 함

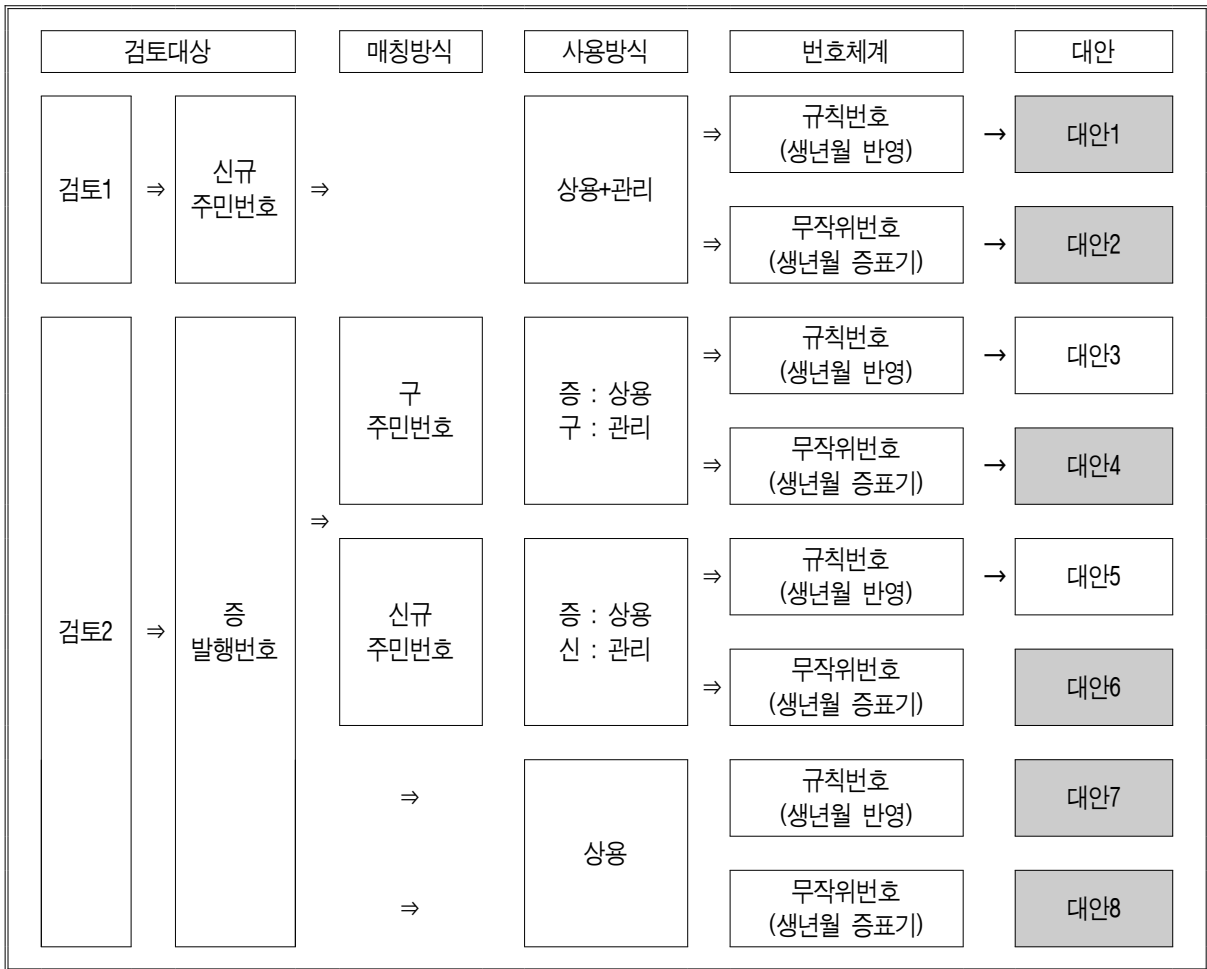
〈표 10〉 주민등록번호의 개편원칙

| 구분 | 내용 |
|-----------|----------------------------|
| 개인정보보호 강화 | · 기존의 주민등록번호보다 개인정보 보호의 강화 |
| 개편비용 최소화 | · 주민등록번호 개편에 따른 소요비용 최소화 |
| 국민불편 최소화 | · 주민등록번호 개편에 따른 국민불편 최소화 |

2) 검토대안

- 기존의 논의대안 가운데 분석대상으로 선정한 신규 주민번호와 증 발행번호에 매칭방식과 사용방식 및 번호체계의 변수를 적용하면, 8개의 검토대안이 도출됨
 - 신규 주민번호는 번호체계에 따라 2개의 대안이 도출되고, 증 발행번호는 매칭방식과 사용방식 및 번호체계에 따라 6개의 대안이 도출됨
 - 다만, 대안 3과 대안 5는 규칙번호인 구 주민번호 및 신규 주민번호를 관리번호로 사용함으로써 규칙적인 증 발행번호의 개발이 무의미하여 검토대안에서 제외함

〈그림 5〉 주민등록번호 개편검토 대안구조



| 대안 | 내용 |
|-----|---|
| 대안1 | ▶ 상용+관리 용도의 신규 주민번호를 생년월을 반영한 규칙적 번호체계로 개발하는 대안 |
| 대안2 | ▶ 상용+관리 용도의 신규 주민번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위의 번호체계로 개발하는 대안 |
| 대안4 | ▶ 구 주민번호를 관리번호로 하고 상용번호 용도의 증 발행번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계로 개발하는 대안 |
| 대안6 | ▶ 신규 주민번호를 관리번호로 하고 상용번호 용도의 증 발행번호를 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계로 개발하는 대안 |
| 대안7 | ▶ 기존 주민등록번호를 폐지하고, 상용번호 용도의 생년월을 반영한 규칙적인 번호체계를 개발하는 대안 |
| 대안8 | ▶ 기존 주민등록번호를 폐지하고, 상용번호 용도의 생년월을 증에 표기하는 무작위 번호체계를 개발하는 대안 |

3) 대안별 장단점 분석

- 전술한 6개 검토대안의 대안별 장단점은 다음과 같이 제시할 수 있음
 - 검토대안별 특성에 따라 전술한 개편원칙의 실현도가 각기 차별적으로 나타나고 있음

〈표 11〉 검토대안별 장단점 분석

| 구분 | 내용 |
|----------------------------|---|
| <대안1> 신규 주민번호(규칙번호) 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 주민번호를 생년월 정보를 포함한 신규 주민번호로 단계적으로 일괄 교체 - (장점) 기 유출된 주민번호로 인한 국민 불안감 해소 가능, 실생활에서 나이확인 편의(경로우대, 청소년 보호 등) - (단점) 향후 유출될 경우 현재와 동일한 문제 발생, 번호에 일부 개인 정보 포함 |
| <대안2> 신규 주민번호(무작위번호) 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 주민번호를 신규 무작위 번호로 단계적으로 일괄 교체 - (장점) 기 유출된 주민번호로 인한 국민 불안감 해소 가능 - (단점) 향후 유출될 경우 현재와 동일한 문제 발생 |
| <대안4> 현 주민번호 + 증번호 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 주민번호를 관리번호로 유지하되 증에 주민번호 대신 증 번호를 기재하여 상용번호로 활용 - (장점) 민간분야 유출사고가 발생해도 주민번호 보호 가능, 체계 변경에 따른 사회적 불편 및 혼란 최소화 가능 - (단점) 기 유출로 인한 국민 불안감 해소 미흡 |
| <대안6> 신규 주민번호 + 증번호 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 현재 주민번호를 신규 주민번호로 단계적으로 일괄 교체하되 증에 주민번호 대신 증 번호를 기재하여 상용번호로 활용 - (장점) 기 유출된 주민번호로 인한 국민 불안감 해소 가능, 향후 민간분야 유출사고가 발생해도 주민번호 보호 가능 - (단점) 가장 많은 비용과 사회적 불편 발생 |
| <대안7> 발행번호 단독(규칙번호) 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 주민번호는 폐기 또는 주민등록표에만 기재(주민등록 업무용도로만 이용)하고 생년월 정보를 포함한 증 번호의 단독 활용 - (장점) 기 유출된 주민번호로 인한 국민 불안감 해소 가능, 나이 등 본인 확인절차 간소 - (단점) 수사 재발급에 따른 신분위장 등 사회적 혼란 우려 |
| <대안8> 발행번호 단독(무작위번호) 방식 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 주민번호는 폐기 또는 주민등록표에만 기재(주민등록 업무용도로만 이용)하고 주민증에 증 번호 기재·활용 - (장점) 기 유출된 주민번호로 인한 국민 불안감 해소 가능, 향후 민간분야 유출사고가 발생해도 희망자 재발급 용이 - (단점) 수사 재발급에 따른 신분위장 등 사회적 혼란 우려 |

4) 대안별 비교분석

(1) 분석기준

- 개편대안은 기본적으로 개편원칙의 실현도가 확보되어야 한다는 측면에서 개편원칙을 기준으로 분석함

- 즉, 주민등록번호의 개편원칙으로 제시한 개인정보보호 강화, 개편비용의 최소화 및 국민불편의 최소화를 기준으로 대안별 적정성을 분석함

〈표 12〉 개편대안의 비교분석 기준

| 구분 | 개인정보보호 강화 | 개편비용 최소화 | 국민불편 최소화 |
|-----|--------------------|------------------------|------------------------|
| 대안1 | ▸ 정보유출, 정보유추 가능성 등 | ▸ 기존번호 자릿수 변경도, 정보연계 등 | ▸ 오프라인 본인확인 절차, 암기여부 등 |
| 대안2 | | | |
| 대안4 | | | |
| 대안6 | | | |
| 대안7 | | | |
| 대안8 | | | |

(2) 분석방법

- 개편대안의 비교분석은 기본적으로 대안별 적합도를 판단하는 것이므로 다음과 같은 방법들의 활용을 검토하고 있음
 - 우선, 주민등록번호의 개편원칙별 구체적 내용을 비용분석과 설문조사 등을 통해서 측정하고, 다음으로 개편원칙별 가중치를 산정하여 최종적으로 비교우위의 대안을 판단해보고자 함

(3) 개편비용 추계

- 주민등록번호의 개편대안을 적용할 경우에 발생하는 개편비용은 크게 세 가지 비용으로 구분할 수 있음
 - 하나는 개편 주민등록증의 발급비용이고, 다른 하나는 주민등록번호 개편에 따른 시스템 개편비용, 또 다른 하나는 신규번호체계와 구 번호체계간 변환 등에 따른 국민불편비용임
- 주민등록증의 발급비용은 주민등록번호의 개편에 따라서 커다란 차이를 갖지 않을 것으로 추정됨
 - 일반 주민등록증(개선)은 약 1,600억원이 소요되고, 전자주민증은 약 2,700억원이 소요될 것으로 추정되고 있음
- 또한 주민등록번호의 개편에 따른 각종 시스템의 개편비용의 추계는 다음과 같이 제시할 수 있음

- 행정·공공의 시스템 변경비용은 약 3,100억원 ~ 4,000억원으로, 대안6은 약 4,000억원, 그 외 대안은 약 3,100억원 추계됨('14년 9월 조사 기준)
- 주민번호 체계 개편에 따른 국민불편 비용은 설문조사 등의 방법을 통해 추정하는 방안을 검토하고 있음

6. 개편대안의 실행전략

1) 번호체계의 구성

- 번호의 부여방식 검토
 - 일상생활에서 나이를 용이하게 확인(경로우대, 청소년보호)하기 위해서는 생년월을 번호 또는 중에 표기하는 것이 타당함
 - 번호의 부여방식은 무작위(임의번호)로 하거나 생년월 등 개인정보를 넣는 방식이 가능하나, 생년월을 중에 표기할 경우에는 무작위번호로 단일화하는 것이 가능함
- 번호의 자릿수 검토
 - 자릿수는 번호변경을 수용할 수 있도록 충분히 확보하되, 무작위번호의 경우 10자리가 필요(인구 1억의 경우 100회 이상 변경가능)하며, 생년월을 포함할 경우 11자리가 필요(최대 월별 탄생인구수 15만명을 고려할 때 67회 정도 변경가능)함

2) 사용범위 및 본인확인 절차

- 번호의 사용범위 검토
 - 1안: 사용범위를 공공부문으로 최소화하고, 민간부문의 사용금지를 규정하는 것으로, 유출된 주민번호로 인한 불안감을 해소하고, 개편대안의 유출가능성 최소화하는 장점이 있으나, 민간부문의 새로운 개인식별 체계의 마련과정에서 혼란 및 사회적 불편발생이 발생함
 - 2안: 일부 민간부문에 사용을 허용하는 것으로, 민간의 불편을 줄일 수 있으나 민간의 사용을 허용하는 만큼 유출가능성이 높아짐

〈표 13〉 대안별 사용범위의 검토

| 구분 | 1안 | 2안 |
|-----|-----------------------------|--|
| 대안1 | 공공 | 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |
| 대안2 | 공공 | 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |
| 대안4 | 구주민번호: 내부관리번호 증발행번호: 공공 | 구주민번호: 내부관리번호 증발행번호: 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |
| 대안6 | 신규주민번호: 내부관리번호 증발행번호: 공공 | 신규주민번호: 내부관리번호 증발행번호: 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |
| 대안7 | 공공 | 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |
| 대안8 | 공공 | 공공+민간일부(의료업, 사회복지서비스업(요양원, 재활원), 부동산업, 금융업, 보험업, 법무서비스) |

○ 본인확인 절차의 검토

- 증 발행번호를 개편대안으로 선택할 시에는 신규 주민번호와 구 주민번호간 매칭 또는 증 발행번호 단독의 경우 본인확인 절차를 검토할 필요가 있음
- 본인확인의 기관은 안전행정부 단독, 주요 기관의 분산 또는 전체 수요기관이 담당하는 방안이 있으며 보안과 비용 등을 검토한 후 결정하는 것이 바람직함
- 본인확인기관이 제공하는 정보는 기관 또는 업무특성에 따라 단순히 본인여부만을 확인해 주거나, 번호변경이력 등을 차등적으로 제공함

3) 시행시기의 검토

- 주민등록번호의 개편에 따라 주민등록증의 교체발급이 불가피하나, 전 국민에게 일시에 발급할 경우에는 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라 절대적 시간이 부족할 가능성이 많음
- 따라서 번호 최초 부여자, 17세 이상 신규발급자, 증 재발급자, 번호변경을 원하는 사람 등을 대상으로 단계적 추진을 검토하는 것이 필요함
- 기존의 통계에 따르면, 매년 번호 최초 부여자가 49만여명, 17세 이상 신규발급자가 70만여명, 증 재발급자가 270만여명으로 향후 5년간 주민등록번호를 신규번호로 대체할 경우 약 2천만명으로 추정됨

〈 참고문헌 〉

- 권건보(2004). 주민등록번호제도의 문제점과 개선방안. 공익과 인권. 제1권 제2호.
- 권현준(2014). 개인정보 유출 재발방지를 위한 개인정보 관리의 문제점 검토 및 개선방향. 안전행정위원회 개최 개인정보유출 재발방지를 위한 입법청문회 자료집.
- 고문현 외(2010). 국가신분확인체계의 발전방안: 주민등록번호의 개선방안을 중심으로. 사단법인 한국비교공법학회.
- 김경환(2014). 개인정보보호 법제 및 감독기구의 개선방향. 안전행정위원회 개최 개인정보유출 재발방지를 위한 입법청문회 자료집.
- 김민호(2014). 주민등록번호체계 개편을 중심으로. 안전행정위원회 개최 개인정보유출 재발방지를 위한 입법청문회 자료집.
- 김민호 외(2012). 주민등록번호 사용제한 및 발행번호 도입방안 연구. 성균관대학교 산학협력단.
- 김상겸(2011). 현행 주민등록증의 문제점과 전자주민증 도입에 관한 헌법적 연구. 공법학연구. 제12권 제2호.
- 김성희 외(2004). 주민등록증 경신 타당성 조사 및 발전방향 연구. 행정자치부.
- 송희준 외(2007). 주민등록제도 발전방안 연구. 행정자치부.
- 안정희(2008). 인터넷상의 주민등록번호 대체수단의 문제점들과 해결방법. 디지털 산업정보학회 논문집. 제4권 제3호.
- 장여경(2014). 개인정보관리의 전반적인 문제점과 개인정보유출 방지 입법: 개인정보 보호에서 정보인권 보장으로. 안전행정위원회 개최 개인정보유출 재발방지를 위한 입법청문회 자료집.
- 정충식 외(2005). 공공부문에서 주민등록번호 사용실태조사 및 사용개선방안. 경성대학교 사회과학연구소.

토 론 문

오 병 일

(진보네트워크센터 사무국장)

주민등록번호 개선방안 공청회 토론문

오병일(진보네트워크센터 사무국장)

1. 주민등록번호에 대한 근본적 대책 필요

- 본 연구에서도 언급하고 있다시피, 오래 전부터 주민번호 명의도용 및 대량 개인 정보 유출 사고가 연이어 발생했고, 이를 방지하기 위해서는 주민번호에 대한 변경 허용, 주민번호 체제개편 등 근본적인 대책이 필요하다는 사회적인 요구가 있었음에도 불구하고, 그동안 안전행정부의 대응은 '명의도용자에 대한 처벌강화'나 '보안강화'와 같이 근본적인 대책을 외면하는 것이었음.
- 빅데이터 정보사회에서 주민번호를 기반으로 사회를 운영하는 것은 올해 초에 발생한 대량 금융개인정보 유출사고와 같은 파국을 가져올 수 있다는 절절한 문제의식을 가져야 함.
- 주민번호 제도가 사회 각 영역과 연결되어 있는 만큼, 주민번호 자체나 주민등록법에 국한된 것이 아니라, 불필요한 본인확인 관행에 대한 재검토, 전반적인 식별번호 시스템 구조 등에 대한 종합적인 접근이 필요함. 범부처를 포괄하는 종합적인 대안을 마련하고, 이를 위한 로드맵을 만들어야 함.

2. 주민등록번호의 문제와 해결 방향

- 주민등록번호의 문제는 크게 3가지임. 첫째, 번호 자체에 생년월일, 성별, 출신지역 등이 포함되어 있어, 원하지 않는 개인정보 노출을 강제함으로써 개인정보 자기결정권을 침해하고, 개인정보에 대한 차별을 야기할 수 있다는 점. 둘째, 변경이 거의 불가능하여, 자신의 주민등록번호가 유출되었음에도 불구하고 후속 피해를 방지하기 힘들다는 점, 셋째 주민등록번호가 범용식별자로 사용됨으로써 주민등록번호의 과도한 수집 및 이용을 야기하고 있고, 다양한 개인정보를 결합하는 연결자로서 그 가치가 높아 해킹이나 내부자 유출의 위험성을 높이고 있으며, 유출되었을 경우 그 피해가 광범하다는 점임.
- 특히, 세번째 문제점은 주민등록번호를 비롯한 개인정보 유출이 대량으로, 빈번하게 유출되고 있는 가장 중요한 요인임. 본 연구에서도 이와 같은 문제점을 인식하

고 있음. 특히 세 번째 문제와 관련하여 “주민등록번호는 각 분야에서 공통적으로 개인식별(만능키) 수단으로 활용되고, 타 정보와 결합하여 개인정보가 일괄적으로 노출될 가능성이 존재하고 있음”이라고 올바르게 지적하고 있음.

- 주민등록번호 체제 개편은 이와 같은 주민등록번호의 문제를 해결하는 방향이어야 함. 첫번째 문제는 주민등록번호를 무작위 일련번호 체계로 변경함으로써 해결할 수 있음. 두번째 문제는 (어떠한 체계로 변경하든지간에) 필요할 경우 개인식별번호를 변경할 수 있도록 함으로써 해결할 수 있음. 세번째 문제는 주민등록번호가 만능키로서 기능하지 않도록 그 수집 및 이용을 주민등록번호를 만든 고유의 목적 내로 제한하고, 지금까지 관행적으로 주민등록번호를 사용해왔던 영역에서 자신의 필요에 맞는 식별자를 개발하여 사용함으로써 해결될 수 있음.
- 국가인권위원회에서도 지난 8월 8일 발표한 결정문에서 “현행 주민등록번호제도의 핵심적 문제는 평생 변하지 않는 불변성과 영역의 제한 없이 모든 영역에서 사용되는 범용성이 결합해서 나타나는 연결기능이므로 개선방안의 핵심은 주민등록번호의 연결기능을 완화시키는 것이 되어야 한다”고 지적하며, 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것’을 권고하고 있음.

3. 연구의 근본적인 한계 비판

- 그러나 본 연구는 ‘신규 주민번호와 증 발행번호’로 분석대상을 한정하고 있음. 전 국민의 주민등록번호가 이미 유출된 상황임을 추정해볼 때, 어떠한 방식으로든 새로운 번호 체계를 도입할 필요가 있음은 동의하나, 현재의 분석은 위에서 지적한 주민등록번호의 문제점 중 첫번째 문제, 즉 번호 자체에 개인정보를 포함할 것인지 여부와 두번째 문제인 변경가능성 여부만을 일부 다루고 있을 뿐임. (증 발행번호가 아닌 신규 주민등록번호는 변경이 힘들다는 것을 전제하고 있는데, 이 역시 잘못된 전제임.) 현행 주민등록번호 체제의 가장 큰 문제인 주민등록번호의 범용성 및 연결기능의 문제 해결을 개선방안 연구에서 다루지 않는 것은 이 연구의 유용성을 근본적으로 제한하게 될 것임.
- 본 연구는 “영역별 식별번호는 단일 주민등록번호 시스템이 폐지되는 것을 목적으로 하고 있어 연구목적과 부합하지 않음”이라고 하고 있는데, 본 연구의 목적은 발표문에서 명시하고 있는 바와 같이 ‘주민등록번호의 개선에 관한 정책대안을 모색

하는 것'이므로, 이에 부합하지 않다고 볼 수 없음. 또한, 주민등록번호의 수집 및 이용목적에 제한하고 지금까지 주민등록번호를 사용해왔던 다른 영역에서 고유의 식별번호를 도입하자는 제안은 주민등록번호의 범용성 및 연결기능을 제거하자는 의미이지, 주민등록번호 시스템을 폐지하자는 것은 아님. 물론 본 연구에서 모든 사회 영역의 영역별 식별번호 체계를 직접 다루지 못하더라도, 최소한 영역별 식별번호의 신설 등을 포함한 개편 방향성을 제시했어야 함.

- 국민 입장에서 중요한 것이 주민등록번호의 문제에 대한 제대로 된 해결책이라면, 본 연구는 최소한 주민등록번호의 범용성 및 연결기능으로 인한 문제를 어떻게 해결할 것인지에 대해서 검토하고, 다양한 대안 모델을 제시했어야 함. 본 연구는 핵심적인 검토 주제에 대한 심도깊은 검토를 배제했다는 점에서 큰 약점을 가지고 있음.

4. 해외 사례 분석의 문제점

- 본 연구는 각 국의 개인식별번호 제도분석을 하면서, 각 국의 개인고유번호, 신분증번호, 국가신분증 운영 등의 분석결과를 소개하고, 그 시사점으로 "개인식별수단의 핵심으로 개인식별번호(PIN)의 활용이 대두되고 있으며, 나아가 국가의 표준기준 적용경향이 나타나고 있음"이라고 결론을 내리며, 미국의 Real ID act와 일본의 '마이넘버' 도입을 예시로 들고 있음.
- 그러나 이 해외 사례 분석과 그 결론은 근거가 별로 없음. 첫째, 중요한 것은 여러 해외 사례에서 가장 많이 채택하고 있는 것을 찾아내는 것이 아니라, 모범사례(best practice)를 찾아내는 것임. 둘째, 각 국가마다 개인식별번호가 수집, 이용되는 범위도 다르고, 한 국가에서 여러 개의 개인식별번호를 사용하고 있기 때문에 (일종의 영역별 식별번호 체제) 개인식별번호로 인한 영향력이 한국의 상황과 차이가 있음. 셋째, 미국과 일본의 사례를 가지고 '국가의 표준기준 적용경향'이 나타나고 있다고 볼 근거가 없음. 프라이버시 보호 경향이 강한 국가의 경우에는 목적별(영역별)로 별도의 식별번호 체계를 가지는 것이 정착되어 있음.
- 예를 들어, 독일은 "Personalausweis" 라고 불리는 ID 카드의 고유번호가 사실상 개인식별번호라고 할 수 있는데, 이와 별개로 납세자번호, 건강보험카드번호, 사회보험신분카드번호 등을 가지고 있음. 예를 들어, 납세자번호는 연방세무당국에 저장되고 금융 당국으로 사용이 엄격 제한되며, ID 카드와는 연동되지 않는 등 엄격한 목적별 번호체계가 정착되어 있음.

- 호주는 보편적인 개인식별자가 존재하지 않으며, 80년대에 도입시도가 있었지만 광범위한 반대로 무산되었음. 대신 의료카드(medical card)가 도입되었고 이는 의료서비스에 이용됨. 조세를 위해서는 개인 및 기업을 위한 별개의 세금납부번호(tax file number)가 있음. 이 외에 운전면허증이 신원확인을 위해 통상적으로 사용됨. 보편적 개인식별자가 없음에도 호주의 정부와 사회가 어떻게 운영되는지 면밀하게 분석할 필요가 있음.
- 국가의 표준기준 적용경향이 나타나고 있는 사례로 미국을 들었지만, 현재 미국에서도 사회보장번호(SSN)의 유출과 신원도용 문제의 심각성이 제기되고 있는 상황임. 2012년 8월 미국회계감사원(Government Accountability Office, GAO)는 4800만 메디케어 수혜자가 메디케어 ID 카드의 SSN 때문에 명의도용 위험에 처해있다고 지적했으며, 이에 미국 보건복지부(HHS)도 동의를 했으며, 변경을 위해서 예산이 필요하다고 요구하고 있음.
- 일본의 ‘마이넘버’ 역시 일본 정부가 일방적으로 추진하고 있는 것일 뿐, 일본의 시민사회단체는 이에 반대하고 있는데, 일본의 ‘마이넘버’ 조차 법에 수집 및 이용 목적이 명시되어 있고, 목적 외로는 사용할 수 없으며, 유출되었을 경우 변경할 수 있도록 허용하고 있음.

5. 연구의 ‘주민등록번호 개편대안’에 대한 비판적 검토

- 본 연구는 개편원칙을 ‘기존의 문제를 해소’하는 것이라고 하고 있지만, 전술한 것과 같이 가장 핵심적인 문제점인 ‘번호의 범용성 및 연결기능’ 문제를 배제했다는 점에서 한계가 명확한 제안임.
- 규칙번호 부여방식(대안1, 대안7)은 대안에서 제외되어야 함. 나이확인 등의 문제는 번호에 포함되지 않더라도 신분증에 생년월일을 표기하는 방법으로 쉽게 해결할 수 있는 문제임.
- 대안7과 대안8은 무엇을 의미하는지 모호함. 설명에서는 ‘주민번호는 폐기 또는 주민등록표에만 기재’라고 하고 있는데, 주민번호를 폐기하는 것과 존치시키고 주민등록표에 기재하는 것은 전혀 다른 얘기임. 주민번호를 존치하여 주민등록표에 기재하고, 발행번호를 사용하는 것은 대안4나 대안6과 유사해짐. ‘<표16> 대안별 사용범위의 검토’를 보면, 대안4의 1안이 ‘구주민번호 :내부관리번호, 증발행번호:공공’으로 되어 있는데, 이와 다를 바 없어지는 것임.

- '주민번호 변경가능성'은 별개의 문제인데, 현재의 대안 구분에서는 '주민번호 변경 가능성'에 대한 고려가 명확하지 않음. 마치 증 번호방식은 변경이 쉽게 가능하고, 주민번호 방식은 변경이 어려운 것으로 전제하고 있는데, 주민번호 변경을 허용할 것인지, 어떤 요건하에 허용할 것인지는 정책 결정의 문제이지, 마치 변경 자체가 어려운 것처럼 전제할 필요가 없음.
- 대안1과 대안2의 단점으로 '향후 유출될 경우 현재와 동일한 문제 발생'이라고 하고 있는데, 이는 주민번호를 현재와 같이 범용 식별번호로 사용한다는 것과 유출되어도 변경해주지 않는다는 것을 전제로 한 것일 뿐, 그러한 전제가 바뀐다면 대안1 및 대안2의 경우에 현재와 동일한 문제가 발생한다고 볼 수 없음.
- 현재 전 국민의 주민번호가 유출되었기 때문에, 유출된 주민번호를 기반으로 행정을 운영하는 것은 (비록 증 번호를 도입하더라도) 주민번호 도용의 위험성을 배제할 수 없음. 국가인권위원회는 "국가비상사태에서 국가는 국가의 인적·물적 자원을 신속히 동원해야 하는데, 만약 국가 행정 및 동원 시스템의 망에 침투하여 주민등록번호 오류를 발생시키게 되면 동원 시스템 전반에 치명적인 혼란을 일으킬 수도 있고, 주민등록번호를 입수하게 되면 주요 동원 대상 인력의 규모와 성별·지역별 특성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 위장 신분으로 국가의 동원 명령을 혼란시킬 수 있을 것이므로 주민등록번호 유출 문제는 국가안보 차원의 문제로도 인식할 필요가 있다."라고 지적하고 있음. 따라서 대안4는 대안에서 제외되어야 함.
- (내용이 명확하지 않은 대안7, 대안8을 제외하고) 본인은 개인정보보호측면을 강화한 대안2를 지지함. 다만, 대안2는 주민번호의 수집, 이용목적을 제한하고 각 영역별 식별번호를 사용하는 것과 결합이 되어야 하며, 또한 필요할 경우 주민번호를 변경할 수 있어야 의미가 있음. (대안6도 고려할 수 있으나, 대안2로 가능하다면 굳이 혼란과 비용이 더 많이 발생하는 대안6을 고려할 필요는 없음)
- 대안8이 만일 주민번호를 폐기하는 것을 내용으로 하는 것이라면, 고려해볼 필요가 있음. 이는 앞서 지적되지는 않았지만, 국민에 대한 의무적인 번호부여의 헌법적 문제와 관련된 것임. 포르투갈은 헌법에서 "모든 국민에게 단 하나의 고유번호를 할당하는 행위는 금한다."라고 규정하였으며, 이에 따라 포르투갈에서는 우리와 같은 주민등록번호의 도입이 헌법적으로 금지되고 있음.

6. 개편비용 관련 문제

- 번호체계 개편에 따른 국민의 수용성 비용을 고려함에 있어서, 현행 주민번호 체제를 유지함으로써 발생하는 국민의 불안감, 명의도용 등에 다른 사회적 비용 등이 이미 발생하고 있기 때문에, 개편에 따른 비용 뿐만 아니라, 체제 유지에 따른 비용 역시 고려해야 함.

7. 결론 및 제안

- 주민번호 체제개편은 아래 세가지 방향 속에서 추진되어야 함.
- 첫째, 주민번호는 주민등록관련 행정업무로 수집 및 활용을 제한하고, 다른 영역에서는 납세자번호, 사회보장번호 등 해당 영역별 식별번호(목적별 번호)를 사용해야 함.
- 둘째, 주민번호 체계를 무작위 일련번호로 변경해야함.
- 셋째, 주민번호 유출 등으로 번호 변경의 필요가 있을 경우 변경을 허용해야 함.
- 이와 함께 주민번호 체제개편 이전이라도 다음과 같은 조치가 시행되어야 사회적 혼란과 비용을 최소화할 수 있을 것임.
- 첫째, 8.7 주민번호 수집 법정주의에도 불구하고, 여전히 주민번호 수집을 허용하고 있는 법률이 1000개가 넘는 상황임. 개인정보보호법 제24조의2 1항 1호는 '법령에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구하거나 허용한 경우'라고 규정하고 있음에도 불구하고, '사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우...주민등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다' 등과 같이 주민번호 수집이 꼭 필요한지 여부가 명확하지 않고 포괄적으로 규정한 법령이 많은 상황임. 개인정보보호위원회와 안전행정부의 각 정부부처 담당자와 함께 주민번호 수집의 필수성 여부에 대해 검토를 해서 기존 법령을 재검토할 필요가 있음.
- 둘째, 전환 과정의 혼란과 비용을 줄이기 위해, 납세자번호, 사회보장번호 등 목적별 번호를 해당 영역에 도입하여 일정기간 주민번호와 함께 운영을 하되, 일정기간 이후 주민번호를 삭제하는 방식을 검토해볼 필요가 있음.
- 주민번호 체제개편과 관련한 상기 세 가지 방향이 명확하게 설정된다면, 실제 이행 과정은 본 연구에서 언급한 바와 같이 단계적으로 추진할 수 있다는 것에 동의함.



MEMO...





MEMO...





MEMO...





MEMO...





MEMO...





MEMO...

