

# 주민등록번호제도 변경방안에 관한 연구 : 주요 쟁점에 대한 인식조사를 중심으로

## The Study on Modification Methods of Residents Registration Number System

최성락\*, 이해영\*\*

동양미래대학교 경영학부\*, 광운대학교 행정학과\*\*

Seong-Rak Choi(haihabar@gmail.com)\*, Hye-Young Lee(hylee@kw.ac.kr)\*\*

### 요약

2015년 12월, 헌법재판소는 주민등록번호 변경이 불가능하도록 한 주민등록법에 대해 헌법불합치 선언을 하고 2017년까지 개정을 하도록 했다. 본 연구에서는 개인정보보호와 관련되어 문제가 되고 있는 주민등록번호제도의 변경방안과 변경방안을 둘러싼 중요한 쟁점사항들에 대해 살펴보고, 이에 대한 일반 국민들의 인식조사를 수행하였다. 설문조사 결과 국민들은 자율적으로 번호를 변경하기를 바라고 있으며 개인정보가 주민등록번호 상에 나타나지 않기를 선호한다. 그리고 주민등록번호 외에 분야별로 별개의 번호를 사용하는 것에 대해 긍정적으로 보고 있다. 하지만 주민등록번호 개편에는 불편 비용이 소요될 것으로 인정되고 있으며, 이러한 불편 비용에 대해 국민들은 개별적으로 부담할 의사가 적었다. 즉 국민들은 주민등록번호 개편에 대해 긍정적이고 그 필요성을 인정하고 있음에도 불구하고 그에 대한 비용을 부담하지는 않으려는 경향이 강하다고 볼 수 있다. 이러한 연구 결과는 주민등록번호 개편 방향, 그에 대한 국민의 선호, 그리고 국민들이 주민등록번호를 변경하면서 어느 정도의 불편을 겪을 것인가 하는 것에 대한 기초적 연구가 될 수 있다.

■ 중심어 : | 주민등록번호 | 주민등록번호 개편 | 개인정보 보호 | 개인정보 오남용 |

### Abstract

On 23th December in 2015, Constitutional court of Korea decided the Resident Registration Act which could not changed one's Resident Registration Number was Unconformable to Constitution. And declared that the Resident Registration Act had to amend the article. This study analyzes the issues and preferences of people about the modification methods of Resident Registration Number System.

In result, the residents agree on the autonomy of residents registration number change and prefer not including personal information to including personal information in registration number system. And the residents want to operate the Second number system besides resident registration number. However, they don't want to pay the change cost of resident registration number system. This results give a few of implications when the change methods of resident registration system would be prepared.

■ keyword : | Resident Registration Number | the Resident Registration Act | Changing Resident Registration Number | Personal Information Security |

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A5A2A03065629).  
This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2014S1A5A2A03065629)

접수일자 : 2016년 10월 04일

수정일자 : 2016년 10월 24일

심사완료일 : 2016년 10월 24일

교신저자 : 최성락, e-mail : haihabar@gmail.com

## I. 서론

한국에서 주민등록번호 제도는 1970년대에 정착되어 현재 약 40년 가까이 시행되어 오고 있다. 따라서 지금 한국 국민들은 주민등록번호 제도를 당연한 것으로 여기고, 생년월일로 시작되는 주민등록번호 체제에 대해서도 큰 문제점을 인식하지 않고 살아왔다. 또한, 과거 인터넷이 없었을 때에는 다른 사람의 주민등록번호를 안다고 하여 특별히 이용할 곳이 없었다. 설사 다른 사람의 주민등록번호를 도용한다고 해도, 단순히 자기 신분을 감춘다든지 하는 식의 이용밖에 가능하지 않았다. 따라서 설사 주민등록번호가 누출된다 해도 큰 사회적 문제가 되지는 않았다.

그러나 현재 지속되고 있는 정보화는 개인정보보호와 관련된 문제를 발생시키고 있다[1]. 특히 최근의 사이버 범죄는 기업보다는 개인을 타깃으로 하는 경우가 증가하고 있어 개개인에 대한 정보보호 중요성이 커지고 있다[2]. 특히 한국에서는 주민등록번호 제도가 인터넷 상에서의 개인정보 누출과 개인정보의 오용을 촉진하는 문제가 크다. 한 번 누출된 주민등록번호는 계속 그 번호의 이용이 가능하고, 점차 증가하는 인터넷 상 해킹 기술 등은 그 피해를 계속 발생시킬 수 있다. 그러나 이러한 피해가 계속 발생하고 또 예측됨에도 불구하고 현재 한국 사회에서 주민등록번호 사용은 크게 감소되고 있지 않다. 정부는 법률에 규정된 경우에만 주민등록번호를 사용하도록 하고 있지만, 여전히 해당 법률에 규정되어 있는 경우가 많아 실질적으로는 주민등록번호 사용이 일상적으로 이루어지고 있다.

이에 정보 유출의 피해를 최소화하기 위하여 부분적이라도 주민등록번호를 변경할 수 있는 방안을 마련하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 최근 헌법재판소 판결에 의해 정부는 보다 적극적으로 주민등록번호를 변경할 수 있는 방안을 마련해야 하는 상황에 놓여 있기도 하다. 다른 한편에서는 보다 획기적으로 주민등록번호 제도를 변경해야 한다고 주장하는데, 대표적으로 대체 식별번호를 도입해야 한다는 주장이다. 기존 주민등록번호는 한번 정해지면 평생 동안 바꿀 수 없는 체제이기 때문에, 기존 주민등록번호 체제를 단순히 보완

하는 정도로는 이미 누출된 주민등록번호에 의한 피해를 막기에는 한계가 있기 때문이다.

이에 본 연구에서는 주민등록번호제도 변경방안과 변경방안을 둘러싼 중요한 쟁점사항들에 대해 살펴보고, 이에 대한 일반 국민들의 인식조사를 수행하고자 한다. 기존의 연구들은 대부분 주민등록번호제도 변경방안에 대한 규범적 논의에 머물고 있기 때문에[3-10], 실제로 정책 대상자인 국민들이 논란이 되고 있는 주민등록번호제도 변경 방안에 대하여 어떻게 인식하고 있는지 파악하지 못하고 있다.

이에 본 연구에서는 주민등록번호제도 변경방안과 변경방안을 둘러싼 중요한 쟁점사항들에 대해 살펴보고, 이에 대한 일반 국민들의 인식조사를 수행하고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 주민등록번호 제도 변경의 필요성

1962년도 주민등록법이 제정된 초기에는 주민등록번호에 대한 내용이 없었다. 이후 1968년도 개정 법률을 통해 주민등록증 발급과 함께 대한민국 국민 개인에게 생년월일을 포함한 12자리의 번호를 부여하는 방식으로 도입되었다. 이후 1975년도에 이루어진 주민등록법 3차 개정을 통해 현재와 같은 생년월일, 성별, 지역 등을 포함한 13자리의 번호체제로 변경되었으며 1980년도에 이루어진 주민등록법 5차 개정을 통해 주민등록번호가 명문화 되었다. 이후 2001년 12차 개정을 통해 주민등록번호의 부여 근거가 법률에 등재되면서 현재까지 동일 규칙을 통해 부여된 13자리 숫자로 유지되고 있다[3].

시간이 지남에 따라 주민등록번호는 본래의 목적을 넘어서 공공분야와 민간분야에서 과도하게 수집되고 이용되기 시작했다. 이에 따라 주민등록번호의 불법유출이 늘어나게 되고 오·남용됨으로 인해 개인정보 침해로 인한 범죄 및 피해가 속출하게 되었다. 이러한 문제를 막기 위한 방안으로 안전행정부는 2010년에 주민등록번호 수집을 최소화시키기 위한 관계법령을 재정비

하고 2011년도에 ‘개인정보 보호법’을 제정하였다. 법 제정으로 인해 정부부처들은 행정업무를 위한 개인식별정보로 주민등록번호 대신 생년월일을 사용하기 시작하였다. 또한 2012년도 8월에는 ‘정보통신망법’을 통해 온라인상에서 법적 근거가 없는 주민등록번호 수집이 금지되었다. ‘정보통신망법 제23조’에 의하면 본인 확인기관이거나 다른 법령에서 주민등록번호의 수집과 이용을 요구하는 경우가 아니면 주민등록번호를 활용할 수 없으며 주민등록번호를 이미 보유하고 있는 사업자들의 경우에도 2014년 8월 이전까지 보유하고 있는 주민등록번호를 모두 삭제하도록 의무화 되었다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 여전히 주민등록번호 유출 및 불법도용으로 인한 사고가 빈번히 일어나게 되고 피해규모가 점점 커짐에 따라 정부는 2013년 ‘개인정보법 제24조’를 통해 온라인뿐만 아니라 오프라인 상에서도 주민등록번호의 수집을 금지하도록 하였으며 이 조항은 2014년 8월부터 시행되었다. 해당 법률은 법적근거가 있거나 안전행정부령에서 정하는 경우, 정보주체의 급박한 생명, 신체, 재산이익을 위해 필요한 경우 이외에는 주민등록번호의 수집과 처리를 금지하도록 하였다[5][6][12].

그러나 정부의 주민등록번호 수집 제한 조치에도 불구하고 정보 유출 사고는 지속적으로 발생해 왔다. 개인정보보호법이 시행된 2011년 9월 이후부터 2014년 5월까지 행정자치부에 신고된 개인정보 유출사고는 총 42건(회), 그 피해자가 1억 1,868만 명에 이르는 것으로 나타났다. 그 중 주민등록번호가 포함된 유출사고는 27건으로 전체의 64.3%에 해당하며, 피해자는 1억 1,060만 명으로 전체의 93.2%에 이르고 있다. 거의 대부분의 유출사고에서 주민등록번호가 함께 유출되고 있는 것을 볼 수 있다[13].

특히, 정부가 전자상거래 등 인터넷 상에서 본인확인이 필요한 경우에 주민등록번호 외에 대체수단을 이용할 수 있도록 법제도를 정비하고 관련 기술적 보완조치를 마련하였음에도 불구하고 주민등록번호의 도용 및 유출사고가 지속적으로 발생하였다.

## 2. 주민등록번호제도 변경 방안

주민등록번호 제도 변경에 관한 선행 연구들은 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째는 현재 주민등록번호 제도 하에서 어떻게 정보보호를 강화하는가 하는지에 관한 연구이다[9][15]. 이들 연구들은 주민등록번호에 대한 최소한의 변경방안을 제안하거나 인터넷이나 금융 분야 등 문제가 되는 영역에서 대체 수단을 활성화함으로써 정보보호 문제를 어떻게 해결해 나가야 하는가에 대해 논의하고 있다. 둘째는 새로운 식별번호의 도입과 활용을 제안하는 연구들이다[7][11][16]. 급작스런 변화로 인한 비용을 고려하여 주민등록번호 체계는 유지하되, 이와 함께 새로운 개인식별번호를 도입하여 이원화하거나 세컨드 넘버를 도입하여 현재 발생하는 정보 유출 위험 문제를 해결하자는 것이다.

이들 연구들을 좀 더 살펴보면, 김진주·이경호(2015)의 연구는 비용 대비 정보보호 효과의 측면을 고려하여 기존 주민등록번호를 유지하되, 무작위번호의 증발행번호를 추가한 이중 번호 체계를 사용할 것을 제안하고 있다. 이 중 변경이 불가능한 주민등록번호는 정부기관에서 해당 개인에 대한 고유하고 근원적인 번호로써 사용하고, 변경이 가능한 증발행번호를 개인식별이 반드시 필요한 곳에서만 제한적으로 활용하게 하자는 것이다. 이렇게 함으로써 기존 주민등록번호 체계의 효율성이나 편리성을 유지하는 동시에 정보 보호 관련 문제점들을 해소할 수 있을 것으로 보고 있다[16].

또한, 김민호(2011)의 연구에 의하면, 현행 주민등록번호 제도의 근간을 그대로 유지하면서, 동시에 주민등록번호체계의 개편을 통하여 개인정보침해의 방지는 물론 개인의 민감정보가 타인에게 그대로 노출되는 문제점을 해결할 수 방안으로서, 이른바 ‘관리번호’와 ‘개인고유번호’를 이원화하는 방안을 제안하였다. 원래 주민등록번호란 개인별 주민등록표에 주민등록을 할 때 기재하는 관리번호 또는 등재번호를 의미하는데 그렇기 때문에 이러한 관리번호가 반드시 개인 식별번호로 일원화하여 상용되어야 하는 것은 아니다. 즉, 주민등록번호제도의 개편에 따른 사회적 혼란을 최소화하고 보다 비용을 줄이면서 효율성을 높이기 위하여 현재의 주민등록번호는 그대로 두고, 행정청이 주민등록증을 발급할 때 별도의 시스템에 의하여 개인별 고유번호를 부

여하자는 것이다[11].

주민등록번호와 개인식별번호를 이원화하여 활용하자는 주장에서 좀 더 진화된 제안으로서 소위 ‘세컨드 넘버(Second Number) 도입’<sup>1)</sup>이라는 일종의 목적별 식별번호 체계가 있다. 손형섭(2015)은 공공기관에서 본인확인 방법으로 주민등록번호는 범죄인 정보, 선거인 명부 작성 등의 필요최소한 행정절차에만 사용하도록 제한하고, 세컨드 넘버로서 종래 법에 규정이 있는 납세번호 등의 제도를 활용하여, 원하는 개인이 새롭게 번호를 부여받아 쉽게 변경하면서 이용할 수 있는 새로운 번호를 부여하자는 것이다. 즉 주민등록번호의 사용을 필요최소한의 영역으로 제한하고, 추가로 원하는 국민에게 세컨드넘버를 부여하여 공적 영역에서 편리하게 본인 확인을 하고 유출 등의 위험 시 번호를 바꿀 수 있도록 하자는 것이다[7].

한편, 최성락(2015)의 연구는 기존의 다양한 방안들을 정리하면서 주민등록번호제도 개편 방안을 현존 시스템을 강화하는 방안(1안), 별도 대표 식별 번호를 제정하는 방안(2안), 주민번호 외에 일반적으로 사용되는 식별 번호를 추가하는 방안(3안), 분야별 등록번호를 별도 부과되 대표 식별 번호는 유지하는 방안(4안), 분야별 등록번호를 별도 부과되 대표 식별 번호를 두지 않는 방안(5안) 등 5가지 방안으로 유형화하고 있다. 5가지 방안에 대한 편익적 측면을 보게 되면, 1안의 경우 정보 누출 감소로 인한 긍정적 효과가 가장 작다고 할 수 있으며 5안의 경우 정보 누출 감소에 따른 긍정적 편익이 가장 크다고 할 수 있을 것이다. 1안에서 5안으로 갈수록 정보 누출 감소로 인한 편익은 점차 증가할 것이다. 반면, 번호 체계를 유지하는데 소요되는 행정 비용을 고려하면, 1안의 경우 행정 비용이 가장 적다는 장점이 있으며 5안은 여러 번호 체계를 구축하게 되고, 이 번호 간 상호 관련성이 없으므로 행정 비용이 가

장 많이 소요된다. 즉 비용적 측면에서 보면 1안에서 5안으로 갈수록 비용이 증가한다고 볼 수 있다[8].

이러한 선행연구들을 통해 볼 때, 주민등록번호 변경방안에 있어서 중요한 쟁점사항으로서 우선, 제도 변화(주민등록번호 변경)의 폭을 최소한으로 할 것인가 아니면 대폭적으로 할 것인가의 문제가 있다. 또한, 주민등록번호 변경에 있어서 새로운 번호에 개인정보를 포함할 것인가 말 것인가 등 변경방식에 대한 문제, 새로운 식별번호 도입과 활용을 허용할 것인가의 문제, 그리고 이로 인한 국민의 불편비용은 과연 어느 정도인가의 문제가 제기된다. 다음에서는 이러한 4가지 쟁점사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

### 3. 주민등록번호제도 변경을 둘러싼 주요 쟁점사항

#### 3.1 제도 변경의 폭: 주민등록번호 변경의 대상과 범위

주민등록번호 변경의 대상과 범위를 어느 정도로 할 것인가, 다시 말하면 전 국민을 대상으로 일체 변경할 것인가(제도 변화) 아니면, 부분적으로 필요한 경우에만 허용할 것인가가 논란이 된다. 안정성과 효율성, 사회적 비용 등을 감안하여 최소한의 변경을 주장하는 측이 있는가 하면, 반대로 정보 보호 효과를 증진하기 위하여 일괄적으로 주민등록번호를 변경해야 한다는 주장도 많다.

주민등록번호 변경을 전 국민을 대상으로 일괄적으로 하게 된다면, 근본적으로 정보 유출로 인한 피해를 감소시킬 수 있다는 긍정적 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 함께 정보의 자기통제권이 향상되고 사생활 보호 등이 증진될 수 있다. 행정 효율성이나 질서 유지 등과 같은 주민등록번호 제도 고유의 기능도 유지될 수 있다. 반면, 주민등록번호의 일괄적 변경으로 인한 부정적 효과는 개편으로 인한 각종 비용 그리고 과도기에서 나타나는 주민 불편 등으로 나타나게 될 것이다.

#### 3.2 개인정보 포함 여부 및 변경방식

현행 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출생지, 신고순위, 주민등록번호의 진위 여부 등의 개인정보가 포함되어 있다. 즉, 주민등록번호 체계를 보면 이들 정보들을 바로 알 수 있다. 이는 본인확인을 위해 주민등록번호

1) 주민등록번호의 제 문제를 해결하기 위해서는 ① 주민등록번호의 수집과 이용을 엄격하게 제한해야 하고 관련 법령과 행정을 검토하여 최소화하는 작업을 해야 하고, ② 기존번호 중 납세번호를 주민등록번호와 다른 공공 영역에서 병용하는 안을 제안하고 입법화를 주장해 왔다. 납세번호를 제2의 개인식별번호로서 부여하는 것을 국민에게 주민등록번호 외에 자유로운 개인 식별 및 변경 가능한 번호를 부여한다는 의미에서 세컨드 넘버(Second Number) 제도라고 부른다[7].

를 사용하여야 하는 경우, 신분증으로서 주민등록증을 제시하여야 하는 경우에 해당 개인은 원하지 않더라도 자신의 나이, 생일, 성별, 출생지역 정보를 노출하게 되는 것이다.

이 때문에 주민등록번호 제도의 변경 시에 과연 변경된 번호에 개인 정보를 포함하는 것이 바람직한가 또는 그렇지 않은가에 대한 논란이 계속되어 왔다. 관련 정보가 포함되는 것이 좋다는 입장에서는 제도 변경의 비용을 최소화하면서 관리상의 효율성을 높일 수 있기 때문에 현존 체계의 유지를 주장한다.

반면, 개인정보를 포함하지 않는 것이 바람직하다는 입장에서는 독립적 난수에 기반한 개인식별번호를 사용할 것을 제안하고 있다.<sup>2)</sup> 독립적 난수기반 개인 식별번호는 그 값이 난수이므로 관련 개인정보가 노출되지 않으며, 유출 시에도 2차적인 피해를 줄일 수 있다는 장점이 있다.

### 3.3 새로운 식별번호의 도입 여부

위에서 제시된 주민등록번호 변경의 범위나 변경방식은 현재 있는 주민등록번호제도를 유지하면서 필요한 경우 새로운 번호를 어떻게 부여할 것인가와 관련된 쟁점이다.

그러나 앞서 이론적 논의에서도 살펴보았듯이, 현재의 주민등록번호 자체가 가지고 있는 문제점을 보다 근본적으로 해결하고 기 유출된 주민등록번호와의 연결성을 끊어 피해규모를 최소화하기 위해서는 정보보호 측면에서 유출 가능성 및 유출 이후에 대비할 수 있는 새로운 주민등록번호체계가 요구되고 있다[16].

다시 말하면 주민등록번호는 최소한 정부 관리 영역에서 활용하고 다른 영역에서는 새로운 식별번호를 추가적으로 도입하여 활용하는 것이 필요하다고 본다. 실제로 우리나라에서 운용하는 주민등록번호와 같은 전

국민을 상대로 한 번 발급되면 변경이 사실상 불가능한 일괄적인 국민식별번호를 운영하는 국가는 거의 없다. 미국은 사회보장번호를 활용하고 있으며, 독일은 신분증 일련번호가 있지만 발급 시마다 번호가 새로 부여되고 있으므로 우리의 주민등록번호와는 본질적으로 다르다고 할 수 있다. 주민등록번호에 의존한 개인식별제도는 한계가 있다[17]. 특히 독일의 경우, 임의의 일련번호를 쓰고 필요한 경우 식별번호를 변경할 수 있고, 식별번호의 사용 범위는 관련 업무에 한정되며, 사회영역별로 신분증과 번호 외에 기타 세금번호 등 해당 목적별로 번호제도가 분리되어 운영되고 있다[18].

### 3.4 국민 불편 비용

선행연구들은 주민등록번호 제도 변경의 중요한 원칙으로서 개인 정보 보호의 강화, 개혁을 위한 비용의 최소화, 대중의 불편 최소화를 강조하면서[16], 국민의 불편 비용이 제도 변경의 중요한 고려 요소임을 밝히고 있다. 국민들의 입장에서는 개편된 주민등록번호 시스템 초기에 발생할 수 있는 국민들의 행정적 불편과 혼란, 시간 지체 비용과 학습 비용을 부담하게 될 것이다 [9].

주민등록번호 제도에 대하여 그동안 다양한 변경 방안이 논의되어 왔음에도 불구하고 제도 변경이 어려운 가장 중요한 이유 중에 하나가 국민 불편 비용과 관련된 부분이다. 즉, 어떤 식으로든 제도 변경이 이루어진다면, 그동안의 제도에 익숙해 왔던 국민들의 입장에서는 불편함을 감수하지 않을 수 없다. 변경방안이 더 획기적이고 급진적일수록 변경 이후 국민의 불편은 더욱 가중될 것으로 보인다.

지금까지 주민등록번호 제도 변경 방안과 관련된 4가지 중요한 쟁점사항들에 대해 살펴보았다. 이들을 중심으로 국민들의 인식조사를 수행한다면, 향후 변경 방안을 수립하는 데 현실적으로 많은 시사점을 제공해 줄 수 있으리라 생각한다. 우선, 제도 변경의 폭과 관련하여 주민등록번호 변경의 대상과 범위를 어떻게 할 것인가에 대해 알아보는 것이 중요한데, 이를 위해 주민등록번호 변경의 자율성과 일괄성에 대해 질문하고자 한다. 다음으로 개인정보의 포함여부 및 변경 방식에 대

2) 독립적 난수기반 개인식별번호는 기존의 주민등록번호를 폐기하고 새로운 난수기반의 개인 식별값을 부여하는 것으로서 기존의 주민등록번호 부여 체계에서 난수생성모듈을 도입해 생성한 값을 개인 식별 값으로 사용하는 것이다[6]. 현재 우리나라의 인구와 통일 후의 인구를 포괄하면서 변경 가능성을 고려하여 최소 10자리 이상의 임의의 값이 되어야 하며, 13자리로 설계할 경우 기존 시스템의 변경 비용을 줄일 수 있다

한 인식을 알아보고자 한다. 또한, 대체 식별번호 도입 및 활용과 관련하여 목적별 식별번호의 사용, 세컨드 넘버의 사용 및 사용의 영역에 대해 살펴보고자 하며, 주민등록번호 변경 대안별로 불편 여부에 대한 인식이 어떠한지 알아보고자 한다. 이러한 조사 결과는 향후 정책 방안을 제안하고 실행하는 데 있어서 매우 중요한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

### III. 연구 방법

본 연구에서는 주민등록번호 변경 관련된 논점에 대하여 설문조사 방법을 활용하였다. 전국 1000여명을 대상으로 지역 간, 성별 간 표본 수 등을 설정하고, 직접 1:1 면접을 통한 설문조사를 실시하였다. 설문 응답자의 기본적인 인적 사항은 다음과 같다.

표 1. 설문 대상자 인적 사항

구분		빈도	비중(%)
거주 지역	서울/인천	258	25.2
	경기/강원	161	15.7
	대전/충남	188	18.3
	대구/경북	103	10.0
	부산/울산/경남	213	20.8
	광주/전남	100	9.8
	무응답	2	0.2
	소계	1,025	100
성별	남성	456	44.5
	여성	509	49.7
	무응답	60	5.9
	소계	1,025	100

### IV. 분석 결과

#### 1. 주민등록번호 변경 방법

##### 1.1 변경의 자율성

주민등록번호 변경과 관련해 논의되는 주된 논점중 하나는 주민등록번호를 개별적으로 변경할 수 있느냐 여부이다. 주민등록번호가 누출되는 경우 본인은 주민등록번호를 변경하기를 원하는데, 이러한 개별적 변경이 가능한가의 문제이다. 이에 대한 설문 응답 사항은

다음과 같다.

표 2. 개인의 신청으로 개별적 변경

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	59	194	225	433	113	1	3.34
%	5.8	18.9	22.0	42.2	11.0	0.1	-

주민등록번호를 개인의 신청으로 개별적으로 바꿀 수 있게 하는 사항에 대한 문항의 응답으로는 ‘찬성’이 433명으로 42.2%으로 가장 큰 비중을 차지하였다. 그 다음으로는 ‘보통’이 225명으로 22%, ‘반대’가 194명으로 18.9%, ‘매우 찬성’이 113명으로 11%, ‘매우 반대’가 59명으로 5.8%으로 차지했고, 응답평균 점수는 3.34로 나타났다.

현재 주민등록번호가 누출되는 경우에도 이를 개별적으로 변경하는 것은 상당히 힘들게 되어 있다. 주민등록번호는 장기적으로 개별적 신청에 의하여 변경할 수 있도록 하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

#### 1.2 변경의 일괄성

현재 한국의 주민등록번호 체제 개편과 관련하여 주민등록번호를 전체 국민이 일괄적으로 변경해야 하는가, 아니면 새로 주민등록번호를 부여받는 사람은 새로운 주민등록번호 체제를 사용하고, 기존 주민등록번호를 사용하는 사람들은 기존 번호를 계속 사용할 수 있도록 하는가에 대한 문제가 존재한다. 주민등록번호를 모든 국민들이 일괄적으로 변경하는 것에 대한 설문 조사 결과는 다음과 같다.

표 3. 모든 국민이 일괄적으로 변경

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	69	281	256	345	73	1	3.07
%	6.7	27.4	25.0	33.7	7.1	0.1	-

주민등록번호의 일괄적 변경하는 사항에 대한 응답으로는 ‘찬성’이 345명으로 33.7%, ‘반대’가 281명으로 27.4%, ‘보통’이 256명으로 25%, ‘매우 찬성’이 73명으로

7.1%를 차지했으며, ‘매우 반대’가 69명으로 6.7%를 차지했다. 문항응답 평균 점수는 3.07로 다소 긍정적이기는 하지만 일괄적 변경 여부는 중립적으로 보인다. 찬성자와 반대자가 거의 비슷한 비중을 차지하고 있어 주민번호 일괄 변경을 추진할 경우 많은 논란이 예상된다.

### 1.3 개인정보 보호

현재 주민등록번호에는 생년월일, 성별 등 개인정보가 포함되어 있다. 주민번호에 이러한 개인정보를 포함해야 하는가 포함하지 않아야 하는가에 대한 조사 결과는 다음과 같다.

표 4. 주민번호에 개인 정보 미노출

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	20	135	242	433	187	8	3.59
%	2.0	13.2	23.6	42.2	18.2	0.8	-

주민등록번호에 개인정보를 노출하지 말아야 한다는 문항에 대한 응답 사항을 보면 ‘찬성’이 433명으로 42.2%, ‘보통’이 242명으로 23.6%, ‘매우 찬성’이 187명으로 18.2%, ‘매우 반대’가 20명으로 2.0%의 비중을 보였으며, 응답 평균은 3.59로 나타나 전반적으로 주민등록번호에 개인정보를 노출하지 않는 방안에 찬성하는 것으로 나타났다.

향후 주민등록번호 개편과 관련하여 생년월일, 성별 등 개인 정보가 나타나지 않는 방안을 추진할 필요성이 존재한다.

### 1.4 변경 방식

현재 가장 일반적으로 사용되는 주민등록번호 개편 방안으로는 주민등록번호 13자리 중에서 뒤 1-2자리만 변경하는 방안, 성별을 제외한 뒤 6자리를 변경하는 방안, 뒤 7자리 모두를 변경하는 방안(성별 구분 없앤), 13자리 모두 변경하는 방안(생년월일 미표시), 현재 13자리를 보다 적은 자릿수로 변경하는 방안 등이 존재한다.

각 방안에 대한 찬성도는 다음과 같다.

표 5. 주민등록번호를 변경 방안

내용	빈도	%
뒤 1~2자리 변경	96	9.4
뒷자리 6자리 변경	276	26.9
뒷자리 7자리 변경	189	18.4
13자리 모두 변경	245	23.9
보다 적은 자릿수 변경	197	19.2
기타/무응답	23	2.2
합계	1,026*	100

\* 중복응답 포함

주민등록번호 변경 방식을 묻는 문항에 대한 응답으로는 ‘뒷자리 6자리 변경’이 276명, 26.9%로 가장 높은 비중을 차지했다. 그 다음으로는 ‘13자리 모두 변경’이 245명으로 23.9%, ‘적은 자릿수 변경’이 197명으로 19.2%, ‘뒷자리 7자리 변경’이 189명으로 18.4%, ‘뒤 1~2자리 변경’이 86명으로 9.4%의 비중으로 나타났다.

뒤 1-2자리를 변경하는 것은 기존 주민번호를 거의 그대로 사용할 수 있기에 편리한 방안이라 할 수 있지만, 기존 누출된 주민등록번호도 계속 사용될 수 있다는 한계가 있어 찬성도가 낮은 것으로 판단된다. 가장 높은 비중을 차지한 것은 6자리와 13자리 모두 변경하는 것인데, 6자리 변경은 기존 주민등록번호에서 생년월일, 성별에 대한 식별은 남겨두고 나머지만 변경하는 것이고, 13자리 모두 변경은 생년월일, 성별에 대한 식별을 없애는 방안이 된다. 즉 주민등록번호 변경에서 가장 큰 논의점은 위 3번 문항에서와 같이 개인식별번호를 주민등록번호에 남겨두느냐 남겨두지 않느냐의 문제인 것으로 볼 수 있다. 개인식별 번호를 남겨놓는다면 뒤 6자리만 변경하는 방안이 선정될 수 있고, 개인식별번호를 남겨두지 않는다면 13자리 모두 변경하는 것에 찬성하고 있다.

## 2. 세컨드 넘버 사용 여부

### 2.1 목적별 식별 번호

주민등록번호의 가장 큰 문제점은 행정, 조세, 사회복지, 건강보험 등 모든 영역에서 모두 사용되고 있다는 점이다. 따라서 주민등록번호가 누출될 경우, 행정, 조세, 사회복지, 건강보험 등 모든 영역에서 개인정보가 누출될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 제시

되는 것이 목적별 식별번호로서, 행정, 조세, 사회복지, 건강보험 등 각 영역마다 별도의 번호 체계를 사용하는 방안이 있다. 이 목적별 식별번호에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다.

표 6. 각 영역마다 고유의 번호 사용

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	42	216	299	376	88	4	3.23
%	4.1	21.1	29.2	36.7	8.6	0.4	-

행정, 조세, 사회복지, 건강보험 등 각 영역마다 고유의 번호를 부여하는 사항에 대한 조사 결과는 ‘찬성’이 376명으로 가장 많았고, 36.7%의 비중을 차지했다. 그 다음으로는 ‘보통’이 299명으로 29.2%, ‘반대’가 216명으로 21.1%, ‘매우 찬성’이 88명으로 8.6%, ‘매우 반대’가 42명으로 4.1%를 차지했으며, 평균 응답 점수는 3.23으로 나타났다. 전반적으로 목적별 식별 번호 체제에 대해 긍정적인 것으로 나타났다.

### 2.2 1단계 분리 세컨드 넘버

각 부문별 별도의 번호를 사용하는 목적별 식별번호는 개인정보 보호에는 적절하지만 개인의 보유 번호가 지나치게 많아지는 한계가 있다. 세컨드 넘버는 지금 주민등록번호는 모든 영역에서 사용되고 있는데 반해, 금융 부분과 같은 어느 한 영역에 대해서만 새로운 번호를 사용하는 방안으로서 주민등록번호 외에 1개의 번호가 추가된다. 먼저 세금, 금융 부문에 대한 세컨드 번호 도입에 대한 의견은 다음과 같다.

표 7. 세금·금융 부문에 대해 별도의 국민 번호 사용

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	29	133	297	470	93	3	3.44
%	2.8	13.0	29.0	45.9	9.1	0.3	-

세금, 금융 부문에 대한 세컨드 번호 채택 여부에 대한 응답을 보면 ‘찬성’이 470명, 45.9%로 높은 비중을 차지했다. 그 다음으로는 ‘보통’이 297명으로 29%, ‘반대’가 133명으로 13%, ‘매우 찬성’이 93명으로 9.1%, ‘매우 반대’가 29명으로 2.8%를 차지했으며, 응답 평균 점수는 3.44로 나타났다. 그리고 금융 부분과 더불어 가장 큰 영역을 차지하는 것으로 판단되는 사회복지, 의료 부문 등에 대해 세컨드 넘버를 도입하는 방안에 대한 조사 결과는 다음과 같다.

우 반대’가 29명으로 2.8%를 차지했으며, 응답 평균 점수는 3.44로 나타났다. 그리고 금융 부분과 더불어 가장 큰 영역을 차지하는 것으로 판단되는 사회복지, 의료 부문 등에 대해 세컨드 넘버를 도입하는 방안에 대한 조사 결과는 다음과 같다.

표 8. 사회복지·의료보험 부문에 대해 별도의 국민 번호 사용

	매우반대	반대	보통	찬성	매우찬성	무응답	평균
빈도	28	163	345	413	74	2	3.33
%	2.7	15.9	33.7	40.3	7.2	0.2	-

사회복지·의료보험 부문에 대한 세컨드 번호 채택 여부에 대한 응답으로는 ‘찬성’이 413명, 40.3%로 가장 높은 비중을 차지했으며, 그 다음으로는 ‘보통’이 345명으로 33.7%를 차지했다. ‘반대’는 163명으로 15.9%, ‘매우 찬성’은 74명으로 7.2%, ‘매우 반대’는 28명으로 2.7%의 비중을 나타냈으며, 응답 평균 3.33으로 나타났다.

즉 주민등록번호 외에 세컨드 번호 체제를 가지는 것에 대해 기본적으로 찬성이 더 많은 것으로 판단된다. 그리고 세금, 금융에 대한 세컨드 번호와 사회복지, 의료 부문에 대한 세컨드 번호 중 세금, 금융 부문에 대한 세컨드 번호 체제가 더 긍정적이었다. 금융과 관련된 사항에서 개인정보 누출은 개인에게 더 민감한 결과를 가져올 수 있고, 따라서 금융 부문에 대해 주민등록번호와 별도의 번호 체계를 요구하는 것으로 판단된다.

## 3. 불편 여부

위 설문에서 나타나듯이 기본적으로 국민들은 주민등록번호 체계 개편, 세컨드 넘버 도입 등 주민등록번호 개편에 대해서는 찬성하고 있다. 하지만 실제 주민등록번호 변경과 관련되어서 발생하는 문제는 불편의 문제이다. 기존에 사용하는 번호를 폐기하고 새로운 번호를 사용해야 하는 것에 대한 불편 비용이 주민등록시스템 변경과 관련되어서 한계로 지적된다.

### 3.1 새로운 주민등록번호의 불편 여부

새로운 주민등록번호 사용에 대해 국민의 불편 여부에 대한 조사 결과는 다음과 같다.

표 9. 새로운 주민등록번호 다시 사용 불편

	매우불편	다소 불편	별로 불편 않음	전혀 불편 않음	무응답	평균
빈도	179	448	280	78	40	2.17
%	17.5	43.7	27.3	7.6	3.9	-

새로운 주민등록번호 사용 불편성과 관련한 응답을 살펴보면, ‘다소 불편하다’가 448명, 43.7%로 가장 높은 비중을 보였다. 그 다음으로는 ‘별로 불편하지 않다’가 280명으로 27.3%, ‘매우 불편하다’가 179명으로 17.5%, ‘전혀 불편하지 않다’가 78명으로 7.6%로 나타났으며, 응답 평균은 2.17로 나타났다. 실제 국민들은 새로운 주민등록번호를 사용하는 것에 대해 상당히 불편할 것으로 예상하고 있다.

### 3.2 세컨드 넘버의 불편 여부

주민등록번호를 다시 만드는 것이 아니라 세컨드 넘버를 도입하는 것에 대한 불편성을 살펴보면 다음과 같다. 세컨드 넘버 도입 시 기존 주민등록번호는 그대로 이용하지만, 금융 등 일정 영역에서는 새로운 번호를 익혀야 하는 특성이 있다.

표 10. Second number의 불편 여부

	매우불편	다소 불편	별로 불편 않음	전혀 불편 않음	무응답	평균
빈도	137	468	274	65	81	2.10
%	13.4	45.7	26.7	6.3	7.9	-

세컨드 번호에 대한 불편 여부를 살펴보면, ‘다소 불편하다’가 468명으로 45.7%의 비중을 보였다. ‘별로 불편하지 않다’는 274명으로 26.7%, ‘매우 불편하다’가 137명으로 13.4%, ‘전혀 불편하지 않다’가 65명으로 6.3%의 비중을 보였으며, 응답 평균은 2.10으로 나타났다.

새로운 주민등록번호를 사용하는 것에 대한 응답은 2.17이었는데, 세컨드 번호 도입에 대한 응답은 2.10으로 더 낮았다. 국민들은 세컨드 번호 도입이 주민등록번호 변경보다 더 불편하다고 느끼는 것으로 판단된다.

## V. 결론

이상의 설문조사 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일단 국민들은 주민등록번호를 자율적으로 변경할 수 있도록 하는 방안에 대해 긍정적이었다. 지금까지 주민등록번호는 변경이 불가능하였고, 향후 헌법 재판소 결정에 의해서 변경이 가능하게 한다 하더라도 실제로는 변경할 수 있는 조건 등이 엄격히 실시될 예정이다. 그러나 국민들은 자기 주민등록번호가 누출되거나 했을 때 쉽게 변경될 수 있기를 원하고 있다.

둘째, 또한 국민들은 주민등록번호에서 개인정보가 포함되지 않는 방안을 선호한다. 현재 주민등록번호에는 생년월일, 성별 등과 같은 개인정보가 노출되어 있는데, 이러한 개인정보를 식별할 수 없도록 주민등록번호 체제를 변경하는 방안이 고려될 수 있다.

셋째, 주민등록번호 변경 방식과 관련해서는 기존 번호와 어느 정도 차이가 나는 정도의 변화를 요구한다. 1-2개 숫자만 변경하는 것에 대해서는 선호하지 않는다. 그런데 이 사안에 대해서는 국민들 간 의견 차이가 많은 것으로 판단된다. 주민등록번호에 개인정보가 포함되어야 한다는 사람들과 개인정보가 포함되지 않아야 한다고 주장하는 사람들의 주장으로 크게 분리되어 있다. 주민등록번호에 개인정보가 포함되어야 한다고 보는 사람들은 개인정보 부문 외 다른 부문은 다 변경되기를 바라고 있고, 개인정보가 포함되지 않아야 한다고 보는 사람들은 모든 번호들이 다 바뀌기를 선호한다. 개인정보 포함 여부가 주민등록번호 체계 변경과 관련하여 가장 큰 논의대상이 될 수 있을 것으로 보인다.

넷째, 현재 주민등록번호는 행정의 모든 부문에 다 사용되고 있다. 이에 대해 복지 부문, 금융 부문 등 개별적 분야별로 별개의 번호를 만들어 사용하는 것에 대해 많은 사람들이 찬성하고 있다. 이와 같이 별개의 번호 체계를 사용하는 것은 한 부문에서 개인정보가 누출되어도 다른 부문으로 파급되지 않는 효과를 가지고 있다. 현재 여권 등에서 주민등록번호와 별개의 번호가 주로 사용되듯이, 각 부문별 번호 체계를 구축하는 것이 주민등록번호 개편 방안으로 고려될 수 있을 것이다.

다섯째, 새로운 주민등록번호를 만들어서 사용하는 것에 대해 국민들은 분명히 불편을 인지하고 있다. 부문별로 별개의 번호 체계를 만드는 것에 대해서도 불편할 것으로 예상하고 있어 주민등록번호 개편에는 국민들의 불편 비용이 소요될 것으로 인정된다. 그리고 이러한 불편 비용에 대해 국민들은 개별적으로 부담할 의사가 없다는 것에 비중이 훨씬 더 높았다. 즉 국민들은 주민등록번호 개편에 대해 긍정적이고 그 필요성을 인정하고 있음에도 불구하고 그에 대한 비용을 부담하지는 않으려는 경향이 강하다고 볼 수 있다.

헌법재판소의 주민등록번호 변경 가능 판결에 의해서 주민등록번호 변경은 필연적으로 한국 사회에서 발생할 사안이다. 본 연구는 주민등록번호 개편 방향, 그리고 그에 대한 국민의 선호, 국민들이 주민등록번호를 변경하면서 어느 정도의 불편을 겪을 것인가 하는 것에 대한 기초적 연구가 될 수 있다.

#### 참 고 문 헌

- [1] 방윤희, 이현실, 이일현, “국가별 개인정보보호법 및 의료정보보호법의 비교연구,” 한국콘텐츠학회 논문지, 제14권, 제11호, pp.164-174, 2014.
- [2] 박기홍, 이준환, 조한진, “개인정보 입력감지를 이용한 사회공학적 공격 대응방안,” 한국콘텐츠학회 논문지, 제12권, 제5호, pp.32-39, 2012.
- [3] 김민호, 지성우, 김명식, 주민등록번호제도 개선 방안 연구, 성균관대학교 산학협력단(국가경쟁력 강화위원회 보고서), 2009.
- [4] 이형호, “개인정보보호를 위한 주민등록번호 대체수단 및 관리체계,” 한국정보기술학회논문지, 제8권, 제6호, pp.49-58, 2010.
- [5] 신영진, “금융분야의 개인정보보호 개선과제에 관한 연구: 주민등록번호 수집근절을 위한 대체수단 적용을 중심으로,” 국정관리연구, 제9권, 제1호, pp.93-126, 2014.
- [6] 한문정, 장규현, 홍성희, 임종인, “국가 개인식별번호체계 개선에 관한 연구,” 정보보호학회논문지, 제24권, 제4호, pp.721-737, 2014.
- [7] 손형섭, “ICT 융합기술 발달에 따른 주민번호 개인인증에 관한 법적 과제: 주민등록번호로부터 목적별 식별 대안 모색,” 법학연구, 제59권, pp.53-78, 2015.
- [8] 최성락, “주민등록번호 대체 식별 수단의 새로운 제안,” 주민등록번호 보호와 대체수단 주민번호 대체연구센터·(사)한국규제학회 공동포럼, 2015.
- [9] 최성락, 이해영, 주민등록번호 변경제도 도입방안: 대안 및 시사점, 주민등록번호제 어떻게 개편할 것인가, 정보인권연구소, 2016.
- [10] 신훈민, “주민등록번호 변경제도 도입 등 제도개선 방향,” 주민등록번호제 어떻게 개편할 것인가?: 새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과 구체적 방향, 2016. 1. 18. 토론회 토론집, 2016.
- [11] 김민호, “주민등록번호체계의 개편방안에 관한 연구,” 성균관법학, 제23권, 제3호, pp.445-468, 2011.
- [12] 국가법령정보센터(2015), <http://www.law.go.kr/main.html>
- [13] 이해정, “헌법재판소 주민등록법 위헌 결정의 의의,” 주민등록번호제 어떻게 개편할 것인가?: 새로운 주민등록번호 제도 도입의 필요성과 구체적 방향, 2016. 1. 18. 토론회 토론집, 2016.
- [14] 이형규, “인터넷상 주민등록번호에 의한 본인확인 문제점과 개선방안,” 한양법학, 제37권, pp.341-371, 2012.
- [15] 신영진, “주민등록번호의 수집 금지 및 본인확인수단의 적용을 통한 개인정보보호방안 연구,” 한국지역정보학회지, 제17권, 제2호, pp.173-203, 2014.
- [16] 김선주, 이경호, “주민등록번호 개선방안 비교 연구,” 정보보호학회논문지, 제25권, 제3호, pp.673-689, 2015.
- [17] 성준호, “주민등록번호에 의존한 본인확인제도의 문제점: 각국의 개인식별번호제도 및 관련 법률의 검토를 통한 시사점,” 공공사회연구, 제6권, 제2호, pp.208-246, 2016.

[18] 손형섭, 주민등록법 제7조 헌법불합치결정에 관한 연구, 주민등록번호제, 어떻게 개편할 것인가?, 정보인권연구소, 2016.

### 저 자 소 개

최 성 락(Seong-Rak Choi)

종신회원



- 2006년 8월 : 서울대 행정대학원 졸업(행정학박사)
- 2007년 3월 ~ 현재 : 동양미래대학 경영학부 교수

<관심분야> : 정책학 일반, 규제 정책

이 혜 영(Hye-Young Lee)

정회원



- 2004년 2월 : 서울대학교 대학원 졸업(행정학 박사)
- 2006년 3월 ~ 현재 : 광운대학교 행정학과 교수

<관심분야> : 규제정책, 정책이론, 성과관리