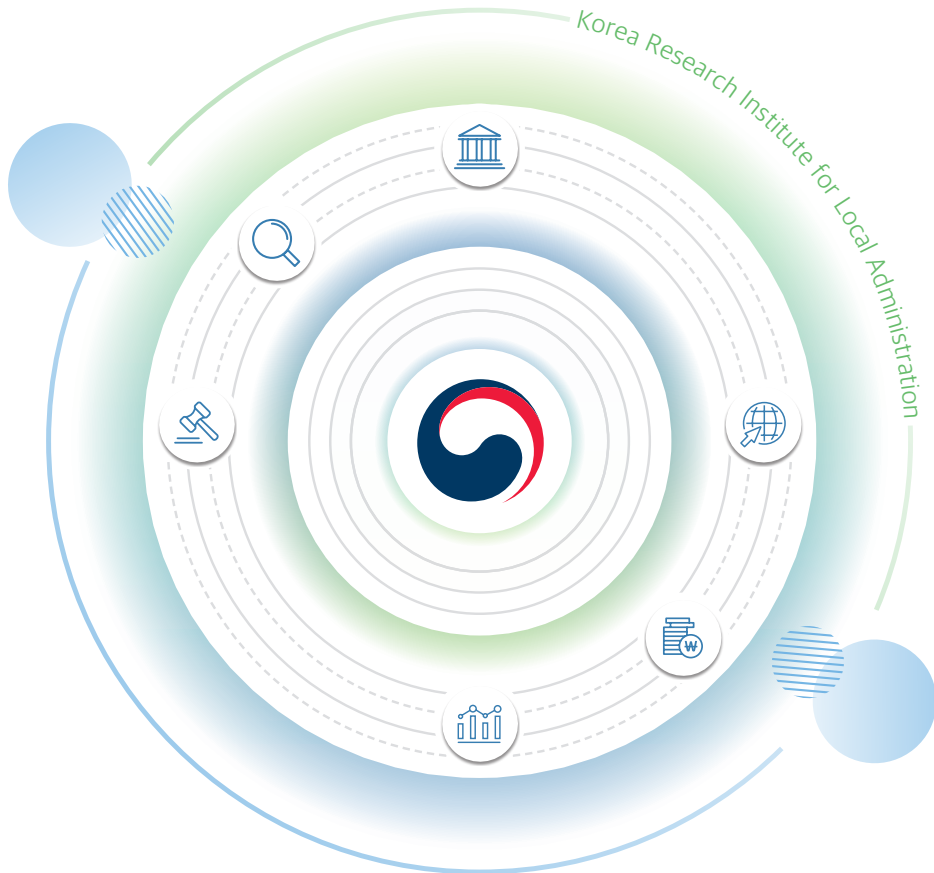


# 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석

이경은 · 유자영 · 황선영



---

**저 자** 이경은, 유자영, 황선영

연구책임자 **이경은** | 한국지방행정연구원 부연구위원

연 구 진 **유자영** | 한국지방행정연구원 부연구위원

**황선영** | 서울대학교 한국행정연구소 선임연구원

---

# 연구요약

## 1. 연구배경 및 목적

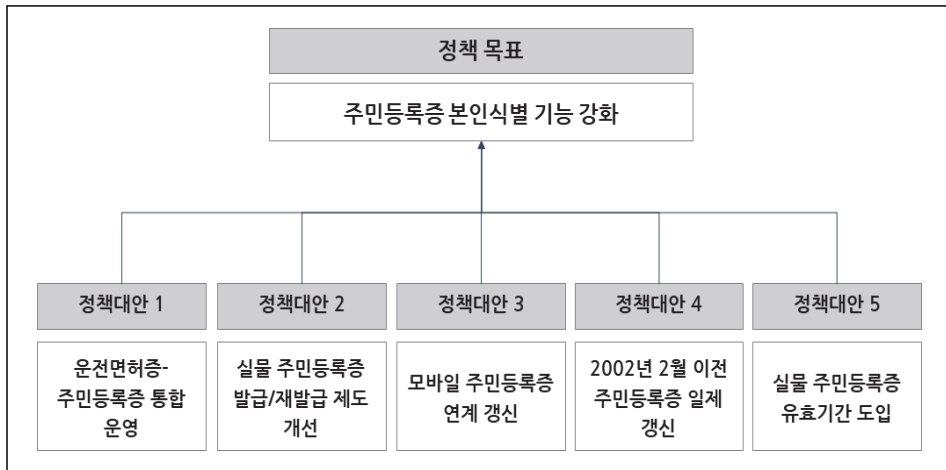
- 주민등록증 유효기간 도입 현실화에 앞서 주민등록증 유효기간 도입의 타당성에 대한 다각도의 분석이 필요함
  - 행정안전부는 2023년 7월 외교부, 법무부, 경찰청 등 신분증 소관 부처와 협의하여 「국가신분증 운영 표준」을 공표하였으며, 위 예규에서는 유효기간을 아직 도입하고 있지 않은 국가신분증에 대해 운영기관의 장이 유효기간을 도입하도록 노력해야 한다고 규정하고 있음(동 예규 제7조 제3항)
  - 유효기간이 도입되지 않은 국가신분증 중 유효기간을 도입할 경우 그 파급력이 가장 클 것으로 예상되는 것은 만 17세 이상의 국민 전체가 의무적으로 발급받는 주민등록증임
  - 주민등록증의 유효기간 도입, 즉 주민등록증 갱신 제도 도입이 이슈화된 이후 온라인 상에서는 주민등록증 갱신의 필요성에 대해 지지하는 측과 예산 상의 이유를 들어 이를 반대하는 측이 대립하고 있는 상황임
  - 이에 따라 본 연구에서는 ‘주민등록증 유효기간 도입’에 대한 타당성을 종합적으로 검토하여, 제도 도입 이전에는 도입 여부에 대한 의사결정의 근거를, 제도 도입 이후에는 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 수 있는 정책적 시사점을 제공하고자 함

## 2. 주요 연구내용

### □ 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안 설계

- 행정안전부에서 추진하고자 하는 주민등록증 유효기간 도입 정책의 목표는 1차적으로는 주민등록증의 본인식별기능을 강화하여, 궁극적으로는 이를 통해 국민 불편 및 재산적·정신적 피해를 감소시키는 것이며, 이에 대한 정책 수단은 실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신임
- 본 연구에서는 앞서 수행한 주민등록증 일반현황 분석, 주요 쟁점 및 정책 동향 분석, 국내외 사례 분석, 정책 문제·목표·수단 분석 결과를 바탕으로 주민등록증의 본인식별 기능 강화라는 정책 목표 달성을 위해 도출할 수 있는 총 5가지의 정책 대안을 개발함

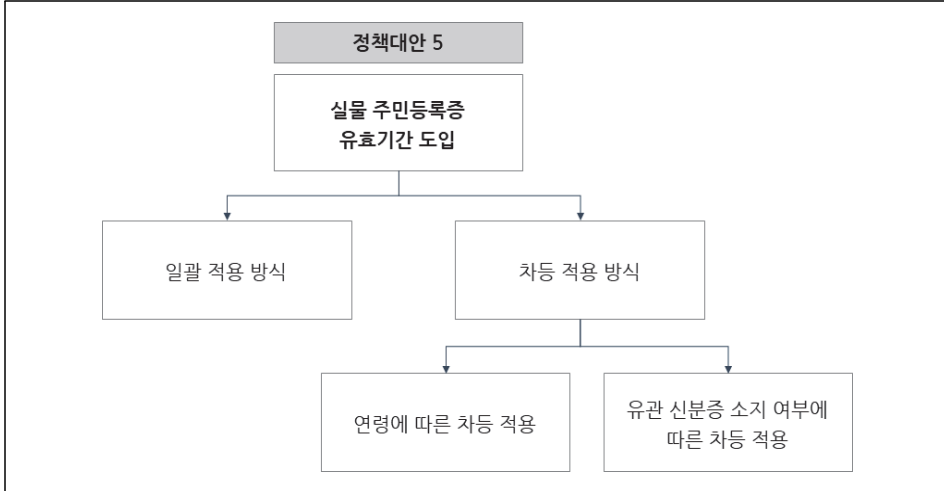
[그림 1] 주민등록증 본인식별기능 개선을 위한 정책 대안



### □ 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부 대안 설계

- 주민등록증 유효기간을 도입한다고 한다고 하더라도, 그 도입 방식은 다양할 수 있으며, 본 연구에서는 앞선 분석 결과들을 토대로 세분화하여 개발함

[그림 2] 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부 정책대안 설계



#### □ 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석

○ 앞선 분석 결과를 바탕으로 본격적으로 주민등록증 유효기간 도입의 타당성을 2단계에 걸쳐 분석한

- 1단계는 주민등록증 유효기간 도입을 통해 달성하고자 하는 정책 목표인 ‘본인식별 기능 강화’를 달성할 수 있는 총 5개의 대안을 개발한 후, 전문가들을 대상으로 이에 대한 장단점 및 우선순위 분석을 실시하여, 대안 중 하나로 제시된 ‘주민등록증 유효기간 도입’의 타당성을 평가함

- (주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 정책 대안) ① 운전면허증-주민등록증 통합 운영, ② 실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선, ③ 모바일 주민등록증 연계 갱신, ④ 2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신, ⑤ 실물 주민등록증 유효기간 도입
- (대안 평가 기준) ① 주민등록증 본인식별기능 강화, ② 실행 용이성, ③ 국민 선택권 보장, ④ 국민 불편 최소화, ⑤ 사회적 비용 최소화, ⑥ 주민등록증 관련 업무량 증가 최소화

- 2단계는 주민등록증 유효기간 도입을 전제로 총 3개의 세부 정책대안을 개발한 후, 전문가들을 대상으로 각 세부 대안별 핵심 쟁점에 대한 의견을 종합하고, 3개 세부 정책대안에 대한 우선순위 분석을 실시하여 어떤 세부 대안이 가장 타당하다고 여겨지는지 평가함

- (주민등록증 유효기간 도입 세부 정책 대안) ① 일괄 적용 방식, ② 연령에 따른 차등 적용 방식, ③ 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

○ 1단계 타당성 분석 결과, 평가 기준들을 종합적으로 고려하였을 때, ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(1순위)’이 가장 바람직한 대안으로 도출되었음

- ‘주민등록증 유효기간 도입’의 경우에는 ‘주민등록증의 본인 식별기능 강화’에는 1순위 대안으로 평가되었으나, 다른 모든 기준에서 가장 낮은 순위를 받아 종합적으로 최하위의 정책대안으로 평가되었음

○ 2단계 타당성 분석 결과, 전문가들은 ‘연령에 따른 차등적용 방식(13명, 65.0%)’이 주민등록증 유효기간 도입 시 가장 바람직한 세부 정책대안이라고 응답하였음

- 그 이유로는 ‘연령에 따른 차등적용 방식’의 경우 본인 식별의 기준이 되는 외모 변화를 반영할 수 있어 적절하며, 사회적 혼란을 고려하여 연령별로 차등 적용하는 것이 현실적이라는 의견이 많았음

○ 참고로 주민등록증 유효기간 도입에 따른 갱신의 경우, 국민보다는 국가의 필요에 따라 이루어지는 갱신이기 때문에 갱신에 따른 제반비용(주민등록증 발급 이용 및 사진 촬영 및 인화 비용)은 1차적으로 국가가 부담해야 한다는 의견이 다수를 차지하였음

#### □ 주민등록증 유효기간 도입 비용 분석

○ 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 3가지 세부 정책 대안에 대해 비용 추계를 실시한 결과, 유효기간 도입 첫 해, 일괄 적용 방식과 연령에 따른 차등 적용

방식은 약 4조 7,555억 원, 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식은 약 1조 1,371억 원 가량의 비용이 소요될 것으로 보임

- 이 중에서, 주민등록증을 갱신해야 하는 국민들이 지불해야 할 비용을 제외할 경우, 일괄 적용 방식과 연령에 따른 차등 적용 방식에서 정부가 지불해야 할 비용은 약 1조 207억 원, 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식에서 정부가 지불해야 할 비용은 약 2,469억 원으로 추산됨
- 단 이 경우에도 본 연구에서 국민들이 지불하는 것으로 가정한 사진 촬영 및 인화 비용을 보전하거나 전액 부담하는 경우, 또는 사진 촬영을 주민센터에서 적도록 하기 위해 기기를 설치거나 관련 업무량이 증가하는 경우 정부가 부담해야 할 비용은 더 증가할 수 있음

### 3. 정책적 제언

- 주민등록증은 이미 일상생활 및 공적 업무처리에 있어서의 필요 및 소지 정도가 높은 대표 국가신분증이라는 점을 간과할 수 없고, 국민들이 체감하는 편리성과 효율성을 고려했을 때, 주민등록증의 본인식별기능 유지의 필요성을 인정할 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 본 연구에서 살펴보았듯이 주민등록증에 유효기간을 도입하는 것만이 주민등록증 본인식별 기능의 강화라는 정책 목표를 달성할 수 있는 유일한 정책 대안이 아니며, 다양한 정책적 대안이 충분히 검토된 가운데 유효기간 도입을 고려해야 할 것임
  - 특히, 전문가 의견 조사에서 주민등록증 유효기간 도입이 6가지 평가 기준 중 5가지 기준에서 최하위 점수를 받았다는 사실에 주목할 필요가 있음
  - 향후 대안 간 비교·평가를 수행할 경우에는 본 연구에서 제시한 평가 기준들처럼 다면적인 검토 기준을 적용하여 종합적인 비교·평가가 이루어질 필요가 있음

- 특히 비용 추계 결과에서 살펴볼 수 있듯이, 주민등록증에 유효기간을 도입했을 때 사회적으로 지불해야 하는 비용의 규모는 최소 1조 원 이상(정부부담 비용 최소 2천 4백억 원 이상)일 것으로 추산되므로, 제도 도입에 신중한 검토가 필요함
- 또한, 이처럼 막대한 사회적 비용이 수반되며, 국민에게 의무와 비용을 지우는 정책을 도입하는 경우에는 국민들의 불만과 정책저항이 높을 것으로 예상되므로, 사전에 국민들의 의견을 충분히 수렴하고, 제도 도입으로 인해 발생할 수 있는 각종 부작용과 부담을 최소화할 수 있는 방안을 마련한 후 제도를 도입할 수 있도록 최대한 노력해야 할 것임



# 목 차

## 제1장 | 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	4
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	7
3. 연구흐름	8

## 제2장 | 주민등록증의 도입 현황과 쟁점

제1절 주민등록증 일반 현황	11
1. 주민등록증의 개념 및 목적	12
2. 주민등록증의 기원과 역사적 변천	18
제2절 주민등록증 관련 법·제도 현황	23
1. 주민등록증 발급 관련 규정	23
2. 주민등록증 확인 및 제시 요구 관련 규정	29
3. 주민등록증 관련 법·제도의 통시적 변화	30
제3절 주민등록증 및 유관신분증 보유 및 사용 현황	36
1. 주민등록증 발급 및 재발급 현황	36
2. 유관신분증 보유 현황	38
3. 주민등록증 사용 현황	42

제4절 주민등록증을 둘러싼 쟁점 및 관련 정책 동향 .....	45
1. 주민등록증을 둘러싼 쟁점 .....	45
2. 주민등록증 쟁점 관련 주요 정책 동향 .....	48

### 제3장 | 국내·외 신분증 유효기간 사례분석

제1절 사례분석 개요 .....	59
1. 사례분석 목적 .....	59
2. 사례의 선정 .....	60
3. 사례분석의 절차 .....	61
제2절 국내 주요 신분증 사례 분석 결과 .....	62
1. 분석 개요 .....	62
2. 국내 주요 신분증 운영 형태 .....	62
3. 분석결과 종합 .....	72
제3절 해외 주요 신분증 사례 분석 결과 .....	74
1. 분석 개요 .....	74
2. 주요 국가의 신분증 제도 운영 형태 .....	76
3. 분석결과 종합 .....	93

### 제4장 | 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석

제1절 정책문제의 정의 .....	97
제2절 정책목표·수단 및 기본 명제 분석 .....	100
1. 주민등록증 유효기간 도입 정책 목표·수단 및 기본 명제 .....	100
2. 주민등록증 유효기간 도입 정책의 기본 명제에 대한 검토 .....	101
3. 소결 .....	109

제3절 정책대안 설계 .....	113
1. 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안 설계 .....	113
2. 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부대안 설계 .....	118
제4절 정책대안 평가 .....	119
1. 평가 개요 .....	119
2. 전문가 의견조사 결과 분석 .....	123
제5절 주민등록증 유효기간 도입에 따른 비용 추계 .....	137
1. 비용 추계 개요 .....	137
2. 비용 추계 내용 및 결과 .....	141
3. 비용 추계 결과 종합 .....	152
<b>제5장   결론 및 정책적 제언 .....</b>	<b>157</b>
<b>【참고문헌】 .....</b>	<b>161</b>
<b>【부 록】 .....</b>	<b>167</b>

## 표 목차

[표 2-1] 주민등록증 수록정보 관련 법규정 .....	12
[표 2-2] 주민등록증 수록 정보의 변경 현황 .....	13
[표 2-3] 온/오프라인 본인확인 과정 정리 .....	15
[표 2-4] 주민등록증 발급 목적의 변화 .....	16
[표 2-5] 국가의 신분등록과 주거등록제도 등의 비교 .....	17
[표 2-6] 주민등록제도의 변천과정 .....	22
[표 2-7] 주민등록증 발급용 사진 보완 조항 .....	25
[표 2-8] 1960년대~1970년대 주민등록법 주요 변화 .....	31
[표 2-9] 1980년대~1990년대 주민등록법 주요 변화 .....	32
[표 2-10] 2000년대 주민등록법 주요 변화 .....	34
[표 2-11] 주민등록증 발급 및 재발급 현황 .....	36
[표 2-12] 17세 인구 수 대비 주민등록증 신규발급 건수 비율 .....	37
[표 2-13] 18세 이상 인구 수 대비 주민등록증 재발급 비율 .....	38
[표 2-14] 국내 신분증 유형 .....	38
[표 2-15] 국내 신분증 사용처 유형화 .....	39
[표 2-16] 사용처별 허용 신분증 .....	40
[표 2-17] 운전면허 소지자 현황 추이(2013-2022) .....	41
[표 2-18] 여권발급 추이(2013-2022) .....	42
[표 2-19] 주민등록증 사용기관 및 사용 현황 .....	43
[표 2-20] 경찰의 주민등록증 위변조 검거현황(2006.7.31) .....	46
[표 2-21] 주민등록증 진위확인 서비스 현황 .....	47
[표 2-22] 주민등록증 관련 쟁점과 유효기간 도입과의 관련성 .....	47
[표 2-23] 전자주민카드 도입 시도 무산 과정 요약 .....	49
[표 2-24] 주민등록법 개정안 주민등록증 관련 신·구조문 대비표 .....	51

[표 2-25] 참여연대 전자주민증 도입 관련된 의견서 요약 .....	51
[표 2-26] 주민등록증 관련 쟁점 및 정책 .....	55
[표 3-1] 해외 사례의 선정 기준 .....	61
[표 3-2] 운전면허증의 용도에 대한 판례 .....	64
[표 3-3] 국내 신분증 간 일반 특성 비교 .....	72
[표 3-4] 국내 신분증 수록정보 비교 .....	73
[표 3-5] 유형별 해외 사례 .....	76
[표 3-6] 해외 사례 분석 결과 종합 .....	94
[표 4-1] 주민등록 유효기간 도입 주장 측의 정책문제 인식 .....	98
[표 4-2] 주민등록증 유효기간 도입의 기본 명제 검토 결과 .....	110
[표 4-3] 주민등록증 정책 대안 설계 및 비교·평가 기준 .....	112
[표 4-4] 전문가 조사 참여 인력 개요 .....	120
[표 4-5] 연구진이 고려한 정책대안별 장·단점과 편익·비용 .....	121
[표 4-6] 정책대안 평가 기준 및 대상 .....	122
[표 4-7] 정책대안별 장점 및 편익 .....	123
[표 4-8] 정책대안별 단점 및 비용 .....	125
[표 4-9] 평가 항목별 정책대안 간 우선순위 .....	128
[표 4-10] 주민등록증 갱신 의무 면제 대상 유관 신분증 범위 .....	132
[표 4-11] 유효기간 도입에 따른 비용 항목 .....	139
[표 4-12] 주민등록증 발급 대상 인구수: 일괄 적용 방식 .....	142
[표 4-13] 주민등록증 발급 대상 인구수: 연령에 따른 차등 적용 방식 .....	143
[표 4-14] 주민등록증 발급 대상 인구수: 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식 .....	144
[표 4-15] 유효기간 도입 세부 대안별 사회적 비용 비교(일제 갱신 시행 1년 차) ..	153

## 그림 목차

[그림 1-1] 본 연구의 흐름 .....	8
[그림 2-1] 현행 주민등록증 수록정보 .....	13
[그림 2-2] 주민등록증 발급 과정 .....	26
[그림 2-3] 주민등록증 재발급 과정 .....	28
[그림 2-4] 주민등록증 모바일 확인서비스 .....	53
[그림 3-1] 운전면허증 수록정보 .....	63
[그림 3-2] IC운전면허증을 통한 모바일 운전면허증 발급 과정 .....	66
[그림 3-3] 모바일 운전면허증 현장 발급 과정 .....	67
[그림 3-4] 출시 예정 모바일 운전면허 확인 서비스의 모습 .....	68
[그림 3-5] 차세대 전자여권 .....	69
[그림 3-6] 여권을 통한 금융거래 업무 처리 과정 .....	71
[그림 3-7] 콜롬비아의 대표 신분증 모습 .....	78
[그림 3-8] 독일의 대표 신분증 모습 .....	80
[그림 3-9] 일본의 대표 신분증 모습 .....	84
[그림 3-10] 스웨덴의 대표 신분증 모습 .....	88
[그림 3-11] 아일랜드의 대표 신분증 모습 .....	89
[그림 3-12] 미국의 대표 신분증 모습 .....	92
[그림 4-1] 주민등록 유효기간 도입 주장 측의 정책문제 인식 .....	99
[그림 4-2] 주민등록증 본인식별기능 개선을 위한 정책 대안 .....	113
[그림 4-3] 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부 정책대안 설계 .....	118
[그림 4-4] 일괄적용 방식의 유효기간 .....	129
[그림 4-5] 차등의 기준이 되는 연령의 개수 .....	130
[그림 4-6] 차등 적용의 기준이 되는 연령 .....	131
[그림 4-7] 기준연령 미만/이상에 적용되어야 할 유효기간 .....	132

[그림 4-8] 주민등록증 유효기간 도입 시 가장 타당한 세부 정책 대안 .....	134
[그림 4-9] 주민등록증 교체 비용 부담 .....	135
[그림 4-10] 사진 촬영 및 인화 비용 부담 .....	136








# 제1장

## 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법





## 제1절 연구배경 및 목적

## 1. 연구배경

- 행정안전부는 2023년 7월 외교부, 법무부, 경찰청 등 신분증 소관 부처와 협의 하여 「국가신분증 운영 표준」을 공표하였음
  - 국가신분증 표준 적용 대상은 정부가 발급하는 국가보훈등록증, 대한민국 여권, 외국인등록증, 자동차운전면허증, 장애인등록증(주민등록번호 및 주소가 기재되어 있는 경우에 한함), 주민등록증, 청소년증 등 7가지임(동 예규 제2조)
- 「국가신분증 운영 표준」 제1조에 따르면, 동 예규는 “신원을 확인할 때 사용하는 신분증에 기재하는 정보의 표기 방식 등을 표준화하여 신분증 이용자의 불편을 해소하고 신분증 운영 효율성을 증진함을 목적”으로 함
- 위 예규에서는 유효기간을 아직 도입하고 있지 않은 국가신분증에 대해 운영 기관의 장이 유효기간을 도입하도록 노력해야 한다고 규정하고 있으며(동 예규 제7조 제3항), 국가신분증의 유효기간은 10년 이내로 설정하고 있음(동 예규 제7조 제2항)
- 유효기간이 도입되지 않은 국가신분증 중 유효기간을 도입할 경우 그 파급력이 가장 클 것으로 예상되는 것은 만 17세 이상의 국민 전체가 의무적으로 발급받는 주민등록증임
- 주민등록증의 유효기간 도입, 즉 주민등록증 갱신 제도 도입이 이슈화된 이후 온라인 상에서는 주민등록증 갱신의 필요성에 대해 지지하는 측과 예산 상의

이유를 들어 이를 반대하는 측이 대립하고 있는 상황임(행정안전부, 2023. 6.29.)

- 주민등록증을 갱신이 필요하다고 주장하는 측의 핵심 이유는 “정확한 본인 식별의 필요성”이며, 현재 유효기간이 미설정된 실물 주민등록증의 경우 장기간 교체하지 않을 때 사진을 통한 본인 식별 가능성이 현저히 떨어지므로 최신 사진을 교체하여 본인을 식별할 수 있는 기능을 제고할 필요성이 높다는 것이 주장의 요지임(주민등록법 일부개정 법률안, 2018)<sup>1)</sup>
- 한편, 주민등록증 유효기간 도입에 다소 신중한 입장을 보이는 측의 핵심 이유는 “국민 불편과 행정낭비”이며, 실물 주민등록증 이외의 신분 확인 수단으로 운전면허증과 여권 등이 주로 사용되고 있으며, 매년 200만 건 정도의 주민등록증 재발급이 이뤄지고 있기에 주민등록증 정기 갱신의 필요성이 적다는 것이 주요 요지임
- 이 밖에도 주민등록증과 운전면허증의 통합 등 다양한 제도 개선 의견도 제시되고 있음

○ 이에, 주민등록증의 유효기간 도입 현실화에 앞서, 해당 정책 도입을 둘러싼 핵심 쟁점을 중심으로 주민등록증 유효기간 도입을 통해 달성하고자 하는 정책 목표와 관련하여 다양한 대안들을 검토할 필요성이 있음

## 2. 연구목적

○ 본 연구의 주요 목적은 ‘주민등록증 유효기간 도입’에 대한 타당성을 종합적으로 검토하는 것이며, 이를 통해 제도 도입 이전에는 도입 여부에 대한 의사결정의 근거를, 제도 도입 이후에는 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 수 있는 정책적 시사점을 제공하고자 함

1) 주민등록법 일부개정법률안은 심재권 의원 대표발의안(2018. 5. 14)과 백재현 의원 대표 발의안(2018. 6. 29)이 있으나, 주민등록증 갱신 필요성에 대한 논리는 두 법안 모두 유사함

- 이와 같은 목적 달성을 위하여 구체적으로 아래와 같은 내용으로 연구를 진행하고자 함
  - 첫째, 주민등록증 유효기간 도입에 대한 본격적인 타당성 검토 이전에, 주민등록증의 개념, 역사적 변천, 관련 법제도, 주민등록증 발급 및 사용 현황 등을 살펴보면서 주민등록제도 및 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 정책적 쟁점 사항과 특징을 통합적으로 파악함
  - 둘째, 국내·외 신분증 유효기간 사례 분석을 통해 신분증의 특성에 따른 유효기간 도입 국내·외 동향에 대해 구체적으로 살펴봄으로써, 주민등록증 유효기간의 도입 타당성을 사례 측면에서 분석함
  - 셋째, 주민등록증 유효기간 도입의 타당성을 정책 분석의 틀에 따라 논리적으로 면밀히 검토함
  - 넷째, 위에서 수행한 연구 결과를 바탕으로 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 정책적 시사점을 제공함

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구범위

#### 1) 시간 범위

- 주민등록증 도입 시점(1968년)부터 현재까지
  - 본 연구는 주민등록증이 도입된 이후부터 진행됐던 논의들을 전반적으로 살펴보고자 하므로 연구의 원칙적인 시간 범위는 주민등록증이 도입된 1968년부터 현재까지임
  - 다만, 주민등록증의 유효기간 도입에 대한 논의가 비교적 최근에 이루어졌다는 점을 고려하여, 최근 10년을 핵심 연구 대상 시간으로 설정하여 연구를 진행함

#### 2) 내용 범위

- 주민등록증의 개념, 역사적 변천, 관련 법제도, 주민등록증 발급 및 사용 현황 등 주민등록증의 일반현황 및 최근 추진되었거나 추진 계획 중인 주민등록증 관련 정부 정책에 대한 검토
- 주민등록증과 연관되어 진행되어 온 논의들의 주요 쟁점 분석
- 국내·외 신분증 유효기간 사례 분석
- 주민등록증 유효기간 도입 정책 문제, 목표, 수단, 기본 명제 분석을 통한 타당성 검토
- 정책 목표 달성을 위한 다양한 정책 대안 설계 및 대안별 장·단점 분석

## 2. 연구방법

### ○ 문헌조사

- 주민등록증의 일반 현황 및 관련 정책 분석, 국내외 신분증 유효기간 사례 분석, 주민등록증 유효기간 도입 타당성에 대한 종합적 검토 등을 위하여 각종 국내외 문헌조사(각종 통계수치 포함)를 실시함

### ○ 전문가 조사

- 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 논의들의 법적·정책적·경제적 주요 쟁점 사항들을 파악하기 위해 관련 전문가 면담 조사를 실시함
- 주민등록증 유효기간 도입 관련 논의들의 주요 쟁점 분석, 주민등록증 유효기간 도입 타당성에 대한 종합적 검토, 주민등록증 유효기간 도입 방안(다양한 대안 포함) 등을 위해 관련 전문가들을 대상으로 한 설문조사를 실시함

### ○ 비용 분석

- 주민등록증 발급기관(한국조폐공사)의 협조를 받아 주민등록증 갱신 제도에 투입되는 비용을 조사해 주민등록증 유효기간 도입에 관한 경제성 분석을 실시함

### 3. 연구흐름

○ 본 연구의 흐름은 [그림 1-1]과 같음

[그림 1-1] 본 연구의 흐름

<p>주민등록증 일반현황 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증 일반현황 분석                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민등록증의 개념, 역사적 변천, 관련 법제도(주민등록법 등), 주민등록증 발급 및 사용 현황 등</li> </ul> </li> </ul>	<p>문헌조사 공무원 인터뷰</p>
<p>주민등록증 유효기간 관련 주요 쟁점 및 관련 정책 동향 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증 유효기간 관련 주요 쟁점 분석</li> <li>주민등록증 관련 정책 동향 분석                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전자주민증, 모바일주민증, 신분증 표준화 등</li> </ul> </li> </ul>	<p>문헌조사</p>
<p>국내외 신분증 유효기간 사례 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 신분증 유효기간 사례 분석                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신분증 제도 운영 목적 및 현황, 신분증 유효기간 도입 현황, 신분증 발급 유형과 유효기간 설정 간 관계 등</li> </ul> </li> </ul>	<p>문헌조사</p>
<p>주민등록 유효기간 도입 타당성 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록 유효기간 도입 타당성 검토                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 문제 정의</li> <li>- 정책 목표 및 수단 분석</li> <li>- 정책 대안 설계 및 결과예측</li> <li>- 정책 대안들에 대한 비교 및 평가(능률성, 형평성, 효과성 등)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 비용 분석 포함 (주민등록증 갱신에 따른 주비용 및 부수비용 포함)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p>문헌조사 전문가 인터뷰 및 설문조사</p>
<p>정책적 제언</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>타당성 검토 결과를 기반으로 한 주민등록증 유효기간 도입 관련 정책적 제언</li> </ul>	<p>-</p>



## 제2장

# 주민등록증의 도입 현황과 쟁점

제1절 주민등록증 일반 현황

제2절 주민등록증 관련 법·제도 현황

제3절 주민등록증 및 유관신분증 보유  
및 사용 현황

제4절 주민등록증을 둘러싼 쟁점 및  
관련 정책 동향



## 제1절 주민등록증 일반 현황

- 본 절에서는 주민등록증의 개념 및 역사적 변천, 주민등록증 관련 법 제도의 변천, 주민등록증 및 유관 신분증 사용 및 발급현황, 주민등록증과 관련된 정부 정책 동향 등을 살펴보고자 함
  - 첫째, 주민등록증의 개념 및 목적을 살펴봄으로써 주민등록증 발급 필요성 및 정당성에 대해 여러모로 살펴보고, 주민등록증의 기원과 역사적 변천을 살펴봄으로써 주민등록증으로 대표될 수 있는 국가 단위의 신분등록 제도가 가진 제도적 취지 및 다양한 형태에 대해 검토함
  - 둘째, 주민등록증과 관련된 법 제도의 변천 양태 또는 그 이유에 대해 살펴 보면서, 주민등록증과 관련된 거시적 정책 흐름 및 환경 변화를 조망함. 주민 등록증 갱신과 밀접하게 관련되어 있는 ‘주민등록증 발급 의무 규정’ 및 ‘주민 등록증 발급 시 신분확인 관련 규정’에 대해 자세히 검토함
  - 셋째, 주민등록증 및 유관 신분증 사용 및 발급 현황에 대해 살펴봄으로써 주민등록증의 갱신 제도 도입 시 증가하게 될 주민등록증 발급 건수에 대해 예측해보고, 유관 신분증의 주민등록증 대체 가능성에 대해 개략적으로 검토함
  - 마지막으로 주민등록증과 관련된 정부 정책 동향에 대해서 살펴봄으로써 주민등록증 제도의 변화와 관련된 정부의 정책 의도와 이에 대한 시민 사회의 저항 또는 수용 태도에 대해 간략하게 살펴봄

## 1. 주민등록증의 개념 및 목적

### 1) 주민등록증의 개념

- 주민등록증은 가장 보편적인 신분증으로 제도의 시행은 주민등록법(법률 제 19228호)에 기반을 두고 있음. 주민등록증은 주민등록제도를 보완하는 장치로 기본적으로 주거지 신고를 의무화하도록 고안한 장치임(김영미, 2007)
- 이에, 시장·군수 또는 구청장은 주민등록법에 따라 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 사람에 대해서 주민등록증을 발급하도록 규정함(동 법 제 24조 1항)
  - 주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 수록하게 되어 있음(동 법 제 24조 2항)

### 2) 주민등록증 수록 정보

- 현재 주민등록증의 외관은 '99년 일제 갱신을 통해 플라스틱 형태로 발급되고 있고 성명·성별·사진·주민등록번호·생년월일·주소정보·지문·발급일자·발급기관 등의 정보가 수록되어 있음

[표 2-1] 주민등록증 수록정보 관련 법규정

#### 〈주민등록법 제24조(주민등록증의 발급 등)〉

② 주민등록증에는 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〉

③ 법 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.

- (전면) 성명, 사진, 12자리 숫자로 구성된 주민등록번호(생년월일, 본적 정보 포함), 주소, 발급일자, 발급기관장(날인)
- (후면) 주소변경란, 습득 시 안내문, 지문(양쪽 엄지)

[그림 2-1] 현행 주민등록증 수록정보



- 주민등록증이 최초로 발급된 '68년에는 이보다 더 많은 정보가 수록되어 있었으나 개인 정보 보호에 대한 인식이 강화되면서 여러 차례 개정 작업을 거쳐 간소화됨

[표 2-2] 주민등록증 수록 정보의 변경 현황

구분	최초발급	1차 변경	2차 변경	3차 변경
연도	1968	1975	1983	1999
전면정보	성명 사진 주민번호 12자리 생년월일 본적 주소	성명 사진 주민번호 13자리 생년월일 본적 주소	성명 사진 주민등록번호 본적 주소 병역	성명 (한자 병기) 사진 주민등록번호 주소 발급일자

구분	최초발급	1차 변경	2차 변경	3차 변경
	병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	병역 병역특기번호 발급일자 발급기관장 소지의무 안내 습득 시 안내문	호주 명 발급일자 발급기관장	발급기관장
후면정보	주소 변경란 직업 지문(양쪽엄지)	주소 변경란 직업 지문(양쪽엄지)	내용 변경란 병역특기번호 지문(한쪽엄지) 습득 시 안내문	주소 변경란 지문 습득 시 안내문

○ 주민등록증에 수록된 정보는 주민등록제도를 통해 국가가 수집한 정보 중 일부이며, 이 같은 정보는 주민등록증 소지자에 대한 본인 여부를 식별하기 위해 활용됨

- 본인 식별 확인 절차는 주로 온라인과 오프라인을 통해서 이뤄지며 오프라인의 경우 본인을 확인하기 위해 신분증을 제시하면 신분증에 있는 사진과 신분증을 제시한 자의 외모가 동일한 지 여부를 확인함
- 따라서 본인 식별을 위해서는 사진이 중요한 수단으로 사용되며 사진이 훼손되거나 사진과 달리 용모가 변경된 경우 경찰서에서 지문을 통해 본인 여부를 확인하도록 하고 있음
- 온라인에서는 주로 이름과 주민등록번호를 통해서 일치 여부를 확인하며 이동통신 수단의 인증코드를 전송하여 확인하는 방법이 사용되기도 함
- 주민등록증에 수록된 정보를 활용하여 일반적으로 본인을 확인하는 방법을 정리하면 아래 표와 같음

[표 2-3] 온/오프라인 본인확인 과정 정리

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

### 3) 주민등록증의 목적

- 현행 주민등록법은 기초자치단체인 ‘시군구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 항상 명확하게 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것’을 목적으로 하고 있음. 주민등록업무는 시군구의 시장, 군수, 구청장(자치구)이 관장함(법 제2조). 주민등록의 대상자인 ‘주민’은 ‘30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소(이하 거주지)를 가진 자’임(법 제6조)(이은우, 2003).
- 즉, 국가가 주민등록증을 발급하게 하는 목적은 국가의 기능 유지 및 대국민 서비스 제공을 위한 신분 및 자격 확인의 목적을 가진다고 볼 수 있음(한국과학기술원, 2022). 주민등록법 제1조에 규정되어 있는 주민등록법을 시행하는 목적은 지방자치단체가 주민을 등록하게 하여 주민의 거주 관계 등 인구의 동태를 명확히 파악하고, 이를 통해 주민 생활의 편익을 증진시키고, 행정사무를 적정하게 처리하도록 하는 것임
  - 병역, 기초생활보장, 건강보험, 장애복지 등은 주민등록을 신고하게 되면 별도의 신고 없이 관련법에 규정된 의무와 권리의 행사가 보장됨(금창호·김건위·김대욱·박승규·이희재·전대욱·김가람·이보라, 2014)
  - 또한 주민등록 정보를 활용하여 사회안정 및 질서 유지를 위해 조세, 선거권 범법자 색출 등의 기능을 수행할 수 있고, 청소년을 보호하고 노약자를 우대

하는 등의 각종 교육, 사회복지 서비스 제공 등의 국민 편익 향상과 행정의 효율성을 도모할 수 있음(금창호 외, 2014)

[표 2-4] 주민등록증 발급 목적의 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 편익 증진" 목적 지향)
2000	정보화 시대 진입에 따라 온라인 상에서 신분확인에 대한 활용 요구 증가 추세

- 즉, 국가가 주민등록증과 같은 신분증을 발급하여 운영하는 목적은 자국민의 신분 확인을 통해 혹시 모를 외부의 위협으로부터 국민을 보호하고 국민에게 필요한 서비스를 제공하기 위한 정보를 효율적으로 관리하기 위한 것임
  - 이에 신분증의 존재 당위성은 매우 높으며 주민이 본인 신분 확인 수단으로 주민등록증을 사용해야 하는 상황들도 매우 빈번히 발생함(황보열, 2004)
  - 대부분의 해외 국가에서도 국가신분증 제도를 도입하여 운영하고 있음. 정부는 주민등록증 제도를 도입한 목적에 적합하도록 국민이 불편함 없이 주민등록증을 활용할 수 있게 다양한 방식을 통해 주민등록증 제도를 보완하고자 노력하고 있음
- 이러한 맥락에서 주민등록 제도와 관련된 주요한 연구 주제 중 하나가 국가신분 등록, 거주 등록, 국민 특정, 신분(거주)증명 간에 정보를 어떻게 통합할 것인지 혹은 연계할 것인지의 문제였음. 국가별로 이들 제도는 별도의 목적으로 각각 다른 방식으로 개발되고 관리되고 있음
  - 신분등록: 주로 국가가 출생 등 신분관계를 증명하는 목적으로 개인별, 가족별, 가별 편제를 구축



- 주거등록: 국가나 지방자치단체가 선거인명부, 납세, 사회보장 등 행정처리 목적으로 관리
  - 신분증명: 국가나 지방자치단체가 신분확인을 목적으로 증명을 발급하며
  - 국민특정은 국가나 지방자치단체가 데이터 식별자(data identifier)로서 일련번호를 발급하는 제도
- 주민등록제도는 이 같은 각각의 제도 운영을 통해 수집된 정보를 통합적으로 연계한 제도임. 특히 우리나라의 경우는 일본과 더불어 유일하게 호적제도를 운영하는 국가로 호적제와 주민등록증 제도를 어떻게 통합할 것인가가 주된 연구 주제로 다뤄져 옴(이은우, 2003)

[표 2-5] 국가의 신분등록과 주거등록제도 등의 비교

제도	취급자	목적	방식	우리나라의 사례
신분등록	주로 국가(법원)	신분관계 증명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사건별 편제/인적 편제</li> <li>• 개인별 편제/가족별 편제/가별 편제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인적 편제, 가별 편제 방식의 호적부</li> </ul>
주거등록	국가나 지방자치단체	행정처리 목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거등록 없이 선거, 납세, 사회보장 등 개별적인 목적으로 등록받는 경우와 일반적인 주거등록을 요구하는 경우</li> <li>• 의무등록제/임의등록제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가에서 관리하는 의무적 등록제도로 주민등록제도</li> </ul>
국민특정	국가나 지방자치단체	행정처리 목적 (데이터 식별자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수 목적에 따른 특정제도/일반적인 특정제도</li> <li>• 전 국민에 부여/원하는 자에게만 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호, 기타 납세자번호, 여권번호 등</li> </ul>
신분증명/자격증명	국가나 지방자치단체	행정처리 목적(자격/신분 간편확인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수목적에 따른 신분증/일반목적에 따른 신분증</li> <li>• 단일기능/통합기능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여권, 운전면허증, 공무원증 등 특수목적 신분증, 일반목적 주민등록증</li> </ul>

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

## 2. 주민등록증의 기원과 역사적 변천

- 앞서 살펴본 바와 같이 주민등록증의 일차적인 목적은 주민의 거주 관계를 파악하고 신분을 확인하여 사회 치안 및 안전 유지 및 국민의 편의를 도모하는 서비스를 제고 시 행정의 효율성을 도모하는 데 있음
- 주민등록증 제도와 같은 국가가 운영하는 신분증 제도는 역사적으로 조선시대 초기부터 거슬러 올라감. 신분증 제도를 도입한 목적은 국민의 거주지 파악과 신분 확인이지만 각 정권 별로 거주지와 신분을 확인하려는 구체적인 목적과 가치는 다소 달라져 왔음
- 이하에서는 주민등록증의 기원과 역사적 변천을 시간에 따라 살펴봄

### 1) 주민등록증의 기원

#### (1) 조선시대

- 조선시대 초기부터 도입된 신분증 제도는 중국 종법의 영향을 받은 호적제도임. 호적은 거주자 명부로 글자 그대로 집(家戶)에 살고 있는 사람에 대한 정보를 기록한 것임(김영미, 2006)
- 국가가 호적을 작성하여 정보를 관리하는 최우선적인 이유는 세금확보임. 이 때문에 조선 초기 세금을 확보하려는 국가와 조세징수에 저항하는 민과의 길항 관계가 형성됨. 이를 보완하려는 방법으로 중국에서 호패제도를 수입하고 이 호패 제도가 현재 주민등록증의 전신임(김영미, 2006)

#### (2) 일제강점기

- 일제 강점기 시기의 국가는 모든 개인들이 가족 단위로 편제된 호적을 중심으로 국민을 통제하고 관리함. 일제 강점기에 접어들며 호적이 일본식 제도로 변화됨. 종전의 호적이 거주자의 정보를 나타내는 문서였다면 이 시기의 호적은 호주제를 중심으로 개인의 혈연관계를 명시하는 문서로 변질됨(김영미 2006)

- 이후 일제 강점기의 정부는 전시 동원 체제 하에 징병제를 시행하기 위해 추상적인 혈연 중심의 호적제도의 한계를 느끼고, 다시 거주지 정보가 기재된 호적제도로 재편함(김영미, 2006)
- 국민들에게 거주지를 신고하는 것을 의무화하는 조선기류령이 한국 주민등록 제도의 기원이라고 할 수 있음. 1942년 조선기류령의 실시를 통해 본적지를 이탈하여 90일 이상 다른 곳에 거주할 경우 거주신고를 하도록 하며 이를 어길 경우 강력하게 제재함(김영미 2006; 2007)

### (3) 미군정

- 해방이후 미군정과 소군정은 일본인 송환 업무, 국가의 물자 관리를 주민의 동태 파악을 통한 배급 제도를 실시하는 의무를 시행해야 하는 국가적 책임을 갖게 됨. 북한에서 먼저 사진과 개인정보가 수록된 공민증을 발급하여 신분을 보증하고 배급의 근거를 마련하였고, 이후 1947년 5월부터 “등록표”라는 명칭으로 남한주민의 신분증 발급이 시작됨(김영미, 2006)
- 미군정에서 국가물자관리와 배급제도 시행을 위해 시행된 주민증제도는 남한 단독정부 수립 이후 원활히 운영되지 않았음. 다만, 지리산 일대에서 휴전 상태의 반공 분위기 형성 속에 사상검열과 좌익세력을 추출하기 위한 양민증으로 변용되어 발급되기 시작함(김영미, 2006)
  - 이후 1950년 한국전쟁을 발발을 계기로 9.28 서울 수복 후 서울특별시 내에서 인민군에 협력한 좌익 세력을 가려내기 위한 작업의 한 방편으로 시민증 발급이 시작됨(김영미, 2006; 한국과학기술원, 2022)

## 2) 주민등록증의 도입 및 발전

- 주민등록증은 1962년에 제정된 주민등록법(법률 제 1067호)에 근거를 두고 있음. 박정희 정권은 이전에 있던 기류법을 폐지하고 이에 대한 대체 법률로

주민등록법을 제정함. 본 법률의 취지는 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구동태를 명확히 한다”는 것이었음(이희훈, 2003)

- 법 제1조는 ‘본 법은 시 또는 군의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 파악하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모’한다고 규정함
- 당시 박정희 정부가 공적부조나 사회복지 정책이 충분히 도입되지 않은 상황을 고려할 때, 주민 편익 증진의 목적보다는 행정적 관리와 주민 통제에 목적을 주로 두고 있음을 짐작할 수 있음(장종인, 2005)
- 제정된 주민등록법은 ‘본적지를 떠났는지 여부’에 상관없이 모든 대한민국 국민은 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시읍면 동사무소에 등록하도록 함. 또한 세대의 전부 혹은 일부가 이주할 때도 퇴거와 전입신고를 의무화함(제 2조 6호, 제 10조)

○ 1968년 청와대 기습사건(1.21)과 푸에블루호 사건(1.28)을 계기로 정부는 주민들의 동태를 완전하게 파악하고 불온 분자에 대한 색출을 용이하게 하기 위해 시도민증을 폐지하고 주민등록증으로 바꾸는 법을 발의함(한국과학기술원, 2022)

○ 법개정에 따른 연도별 주요 내용들을 살펴보면 아래와 같음<sup>2)</sup>

- (1968년) 주민등록제도는 주민등록법 1차 개정 때 도입됨. 이 시기에는 “18세 이상의 주민에 대하여 주민등록증을 발급할 수 있다”고 규정하여 발급을 강제하지 않음. 주민등록발급 절차를 규정하며 처음으로 지문날인 조항을 도입
- (1970년) 주민등록법 2차 개정 시, 주민등록증 발급에 대한 법적 의무와 사법경찰관리가 주민등록증 제시를 요구할 수 있도록 규정
- (1975년) 주민등록법 3차 개정 시, 주민등록발급 의무 대상자 연령을 17세로 낮춤. 생년월일, 성별, 출신 지역 등을 순서에 따라 기재하도록 함

<sup>2)</sup>이희훈(2003) pp. 288-289 참조 정리

- (1977년) 주민등록법 4차 개정 시 형벌규정을 신설
- (1980년) 주민등록법 5차 개정 시, 17세 이상 모든 국민들에게 주민등록증 소지해야 하는 의무를 부과함
- 주민등록증은 거주 확인과 불심검문을 통해 간첩을 색출한다는 점에서 좌익세력 파악을 위한 시·도민증의 기능을 그대로 계승함. 또한 신분 날인과 항상적 소지가 의무화된다는 점에서도 주민을 통제하기 위한 효율적 행정 수단의 성격이 배태되어 있다고 판단됨(한국과학기술원, 2022)
- 2000년대 이후 호적법을 폐지하고 가족 관계 등록에 대한 법률(가족관계등록법)을 제정 후, 관련 민법을 개정함(한국과학기술원, 2022)
  - 호주제를 전제로 한 규정 삭제, 가족에 관한 규정 신설, 혼인신고 시 모의 성과 본 계승 도입, 자녀의 성과 본 변경 가능, 동성동본금혼제도 폐지, 친생부인 제도 개선, 친양자제도 신설, 친권행사 시 자녀의 복리 우선원칙 도입(한국과학기술연구원, 2022:11)
- 이를 통해 호주를 중심에 둔 신분등록제도에서 벗어나 개인별로 등록기준지를 변경할 수 있도록 규정함. 신분증명서의 종류도 기존 호적등본과 호적 초본에서 목적별로 다변화 시킴(기본증명서, 가족관계증명서, 혼인관계증명서, 입양관계증명서, 친양자 입양관계증명서)
- 호주제를 폐지하고 난 뒤, 가족관계등록제도를 전산화하기 위해 주민등록 정보와 호적의 정보가 일치되지 않은 부분을 정비하고 가족관계증명서에 누락된 기록들을 보완하며 호적을 전산화함(한국과학기술원, 2022)

[표 2-6] 주민등록제도의 변천과정

연도	주요내용
'62.05	주민등록법 제정
'68.05	주민등록증 최초 발급(18세 이상)과 주민번호 부여(12자리)
'75.07	주민등록증 발급 확대(17세 이상)와 주민번호 1차 갱신(13자리)
'83.10	주민등록증 모형변경(종 → 횡) 및 2차 갱신
'91.01	3,700개 읍면동사무소 전산조직에 의한 주민등록관리시스템 운영
'94.06	주민등록표 70백만건(세대별 19, 개인별 51) 전산입력 완료
'93.12	전출입신고제를 전입신고제로 간소화
'95.05	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)
'99.09	3차 주민등록증 갱신(종이증 → 플라스틱증)
'01.12	주민등록정보 온라인 열람시스템 구축(주민등록 기본사항 8개 정보에 대한 23개 부처 및 전국시도, 시군구의 온라인 열람)
'04.03	주민등록 등초본 전자적 교부 및 제반 신고제 도입
'05.07	행정정보공유 확대사업 착수

## 제2절 주민등록증 관련 법·제도 현황

### 1. 주민등록증 발급 관련 규정

#### 1) 주민등록증의 발급 의무화

- 주민등록증 발급의 근거가 되는 법 제도인 주민등록법은 박정희 대통령이 집권한 시기인 1968년 당시 여당인 공화당이 주민등록법을 의결하면서 시행됨(김지형, 2002)
  - 박정희 정권은 그전에 이용하였던 시·도민증을 주민등록증으로 대체하고 전 국민에게 영구 번호를 부여하고 18세 이상의 남녀에게 인적 사항을 기록 하도록 함(김지형, 2002)
  - 1972년 박정희 정권 시절 유신체제가 시작되고, 1975년 주민등록법 3차 개정 시 주민등록증 발급을 의무화하기 시작(김지형, 2002)
- 주민등록에 관한 사무의 지도 및 감독은 행정안전부 장관이 하도록(제3조 감독) 되어 있으며, 시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할 구역에 주소나 거소를 가진 사람을 규정에 따라 등록하여야 한다고 하고 명시하고 있음(제6조 대상자)
  - 주민은 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 합숙하는 곳의 관리책임자, 등록기준지, 주소 등을 신고하도록 되어 있음(제10조 신고사항)
- 시장·군수 또는 구청장은 주민등록법에 따라 관할 구역에 주민등록이 된 자 중 17세 이상인 사람에 대해서 주민등록증을 발급하도록 규정하고 있으며(동 법 제 24조 주민등록증의 발급 등 1항), 주민등록증에는 성명, 사진, 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일, 주민등록기관을 수록 하도록 되어 있음(동 법 제24조 주민등록증의 발급 의무 2항)
- 재외국민 및 해외체류자는 제외하고 주민등록증을 발급받을 나이가 된 사람은

대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록증을 발급을 신청함

- 시장·군수 또는 구청장은 대통령령으로 정하는 기간 내에 발급 신청을 하지 않은 사람에 대해서 독촉할 수 있음(동 법 제24조 주민등록증의 발급 의무 2항)

- 행정안전부 장관은 필요하다고 인정되는 시장·군수·구청장에게 주민등록증을 일제히 갱신하거나 검인(劍印)하게 할 수 있음

## 2) 주민등록증의 신규발급 및 재발급 절차

### (1) 주민등록증의 신규 발급 절차

- 주민등록법 시행령 제36조에는 주민등록증 발급 절차를 규정하고 있으며 그 절차는 아래와 같으며 주요 내용을 정리하면 아래와 같음(행정안전부, 2022)

- 시장·군수·구청장의 의무

- 발급 대상자에게 12개월 이상의 신청 기간을 정하여 통지하도록 함. 발급대상자가 거주지에서 무단전출하여 통지서를 발부할 수 없으면 읍·면 사무소 혹은 동주민센터의 게시판과 홈페이지에 공고하여야 하며, 해당 사실을 개인별 주민등록표에 기록함
- 17세 이상인 재외국민 또는 해외체류자가 주민등록 신고, 귀국 신고 또는 전입신고를 했을 시, 신고자에게 12개월 이상의 신청 기간을 정하여 발급을 통지해야 함
- 주민등록증 발급에 필요한 사진과 지문은 주민등록정보 시스템으로 관리할 수 있음

- 발급대상자의 의무

- 발급통지서를 받거나 공시된 자는 통지서 혹은 공고문에 적힌 발급 신청 기간 내에, 관계 공무원에게 사진 1장을 제출하고 본인임을 밝혀야 함. 이때 사진은 상반신 사진으로 6개월 이내 촬영한 가로 3.5센티미터, 세로 4.5센티미터 규격의 모자 등을 쓰지 않은 사진임



- 공무원은 발급대상자가 제출한 사진을 통해 본인임을 확인하기 어려운 경우 행정안전부령에 따라 보완을 요구할 수 있음
- 이에 대한 소명은 국가·지방자치단체 또는 공공기관에서 발급한 증명서를 제시, 주민등록지의 이장이 확인, 17세 이상의 동일 세대원, 배우자, 직계혈족 또는 형제자매가 동행하여 확인하는 방법으로 함
- 이 경우 관계 공무원은 본인 여부가 상당히 의심스러우면 필요한 사항에만 한정하여 물어보고 그 신원을 확인할 수 있음

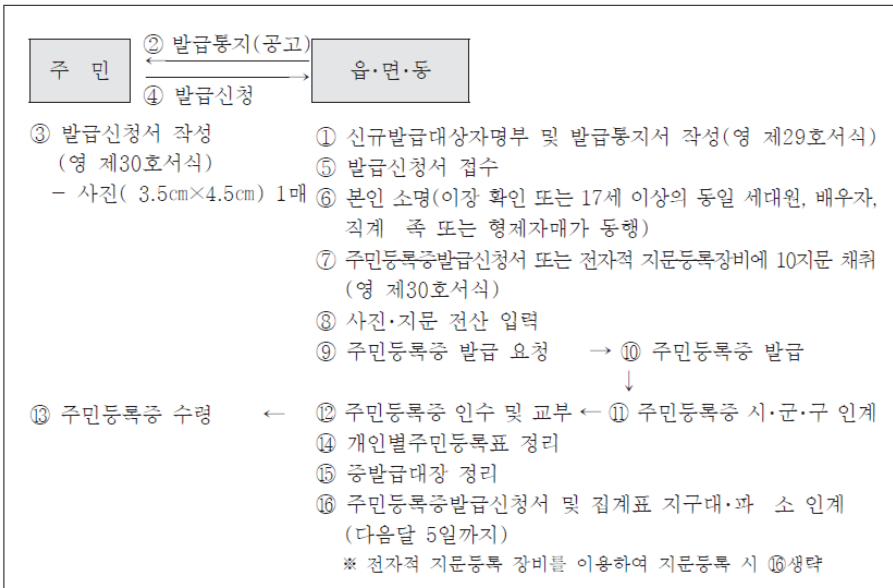
**【표 2-7】 주민등록증 발급용 사진 보완 조항**

조항	내용
제9조 (주민등록증 발급용 사진의 보완)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사진의 규격에 맞지 아니하거나, 사진 속 얼굴의 크기가 화상자료 입력용으로 맞지 아니한 사진</li> <li>• 모자를 쓰거나 안대를 하고 찍은 사진</li> <li>• 색안경을 쓰거나 눈을 감고 찍은 사진(시각장애인은 제외한다)</li> <li>• 얼굴에 붕대를 감았거나 반창고를 붙이고 찍은 사진</li> <li>• 사진을 찍고 6개월 이상 지나 그동안 용모의 변화, 사진의 변색 등으로 본인인지 알아보기 곤란한 사진</li> <li>• 이미지·스티커·복사 사진 등 인화된 사진이 아니어서 변형이 가능한 사진</li> <li>• 천연색 사진이 아니거나 정면 사진이 아닌 사진</li> <li>• 그 밖에 본인 확인이 어려운 사진</li> </ul>

- 주민등록증 발급신청서에 지문을 찍어나 주민등록정보 시스템을 이용하여 지문을 찍어 신청함
- 주민등록증을 발급할 때는 본인임을 명확하게 확인한 후 발급해야 하며 어떤 상황에서도 본인 확인 없이 발급해서는 안 됨(행정안전부, 2022)
- 발급받으려 온 대상자에 대해 주민등록표 및 사진과 철저히 대조하여 본인 여부를 확인해야 함. 본인 여부를 확인할 때 다음 사항을 염두에 두고 확인하도록 함(행정안전부, 2022)
  - 17세에 달한 자

- 17세 이상자로서 신규등록자나 특별한 사유 없이 장기간 증명신청을 하지 않은 자
- 주민등록증 발급을 장기간 기피하여 온 자는 아닌가?
- 주민등록신고를 계속 기피하여 오다가 증명을 발급받기 위하여 갑자기 나타난자는 아닌가?
- 이·통장이 평소부터 거동수상자로 의심하여 온 자는 아닌가?

[그림 2-2] 주민등록증 발급 과정



※ 2020. 2. 7.까지는 가로 3cm×세로 4cm, 가로 3.5cm×세로 4.5cm 크기 사진 모두 허용(부칙 제2조)

(2) 주민등록증의 재발급 절차

- 주민등록증을 발급받은 후 주민등록증을 분실하거나 훼손했을 경우, 성명·생년월일 또는 성별을 변경했을 경우, 대통령령으로 정하는 사유에 따라 주민등록 재발급을 신청할 수 있음(동 법 주민등록증 재발급 27조 1항)

주민등록증의 기재사항 중 주소 외의 사항이 변경된 경우. 다만, 법령에 따라 영내 또는 함정에 기거하는 현역군인(이하 “영내군인”이라 한다)의 주민등록증에 대하여는 예외로 한다.

- 주민등록증의 변경내용란이 부족한 경우
- 국외로 이주한 사람이 영주하기 위하여 귀국한 경우
- 외과적 시술 등으로 용모가 변하여 본인 확인이 어려운 경우
- 제44조제1항제4호 및 제5호에 따라 주민등록증을 회수한 경우
- 주민등록이 말소되었던 재외국민이 법 제10조의2제1항에 따른 신고를 한 경우
- 법 제19조제4항에 따라 재외국민으로 등록되는 경우

- 주민등록업무를 수행하는 공무원은 주민등록증이 훼손되거나 그 밖의 사유로 내용을 알아보기 어려운 경우, 주민등록증의 주요 기재 내용이 변경되었을 때 주민등록증을 회수하고 본인이 시장·군수 또는 구청장에게 재발급을 신청하도록 안내함(동 법 27조 주민등록증재발급 2항)
- 시장·군수 또는 구청장이 주민등록증을 재발급하려면 이전에 발급받은 사실이 있는지 및 본인인지를 확인하고 재발급을 해야 함(시행령 40조 주민등록 재발급 6항)
  - 행정안전부에서 발급한 주민등록 사무편람(2022)에서는 재발급 신청에 대한 유의 사항으로 “최근 배우자·직계혈족·형제자매 등 제3자의 주민등록증 허위 대리발급으로 인해 각종 대출사기·금융사기에 악용되어 담당 공무원에게 행정소송 및 손해배상까지 청구되는 사례가 다수 발생함에 따라, 주민등록증 재발급 신청 업무 시 육안으로 신청인의 신분 확인을 철저히 하라 명시
- 주민등록증을 재발급받으려는 자는 시장·군수 또는 구청장에게 사진(전자민원창구를 이용하여 재발급을 신청하는 경우 전자적 파일의 사진)을 1장 제출하고 본인임을 밝힘(시행령 40조 주민등록재발급 4항)
- 사진에 관련된 사항은 앞서 설명한 시행령 제36조 제3항을 준용하고 본인 소명에 관한 사항은 시행령 제36조 4항을 준용함(시행령 40조 주민등록재발급 4항)
  - 제출된 사진과 신청인의 얼굴을 육안으로 비교하는 것을 원칙으로 함. 재발급의 경우 주민등록정보시스템에 보관된 사진과 제출된 사진의 유사도를 비교할

수 있음(행정안전부, 2022)

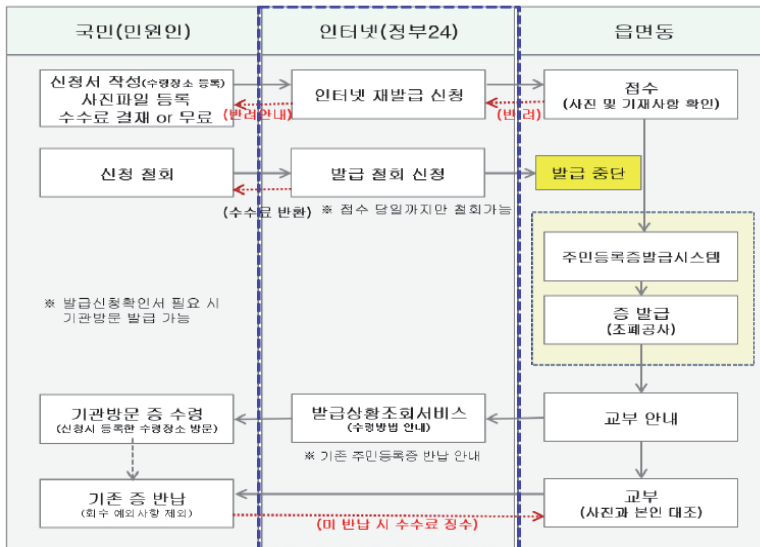
- 유사도가 60% 이상 재발급 진행, 55% 이하인 경우 본인여부 재확인
- 사진 유사도는 안경 착용, 노화 정도, 머리 모양 등에 따라 차이가 있을 수 있으므로 기존 사진과 제출 사진을 비교 및 지문 대조 후 접수/반려를 판단

- 사진이 부착된 신분증명서를 재발급 신청자가 제출한 경우에도 본인 확인이 필요한 사항을 문답을 통해 2차로 확인하도록 주민등록 사무 편람에 규정

- (질의 예시) ① 세대주 이름 ② 세대주와의 관계 ③ 세대원 수 ④ 직전 주소지 ⑤ 어머니의 성과 출생년도 ⑥ 본적지의 시도명 ⑦ 병역사항(전역일) 등

○ 시장·군수 또는 구청장은 규정된 방법으로 신분 확인이 곤란한 경우는 신청인의 동의를 받아 지문을 주민등록전산자료의 전자적 방법으로 대조하여 확인할 수 있음 (시행령 40조 주민등록재발급 5항)

[그림 2-3] 주민등록증 재발급 과정



## 2. 주민등록증 확인 및 제시 요구 관련 규정

### 1) 주민등록증의 확인(동 법 제25조)

- 국가기관, 지방자치단체, 공공단체, 사회단체, 기업체 등에서 17세 이상인 자에 대해서 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인할 필요가 있으면 증빙서류를 아닌 주민등록증으로 확인해야 함(동 법 제25조 주민등록증의 확인)
  - 민원서류나 그 밖의 서류를 접수할 때, 특정인에게 자격을 인정하는 증서를 발급할 때, 그 밖에 신분을 확인하기 필요할 때 주민등록증을 확인함
- 행정안전부 장관은 주민등록정보시스템을 이용하여 주민등록확인서비스를 제공할 수 있음(2022년 1월 신설)
  - 주민등록확인 서비스는 휴대전화 등 정보통신기기로 성명, 사진, 주민등록번호 또는 주소를 확인할 수 있는 서비스로 해당 서비스를 확인하여 정보를 확인하였을 때 실물 주민등록증으로 확인한 것과 같은 것으로 간주함
  - 방법은 ARS를 확인하는 방법과 인터넷에서 확인하는 방법이 있음. ARS로 확인하는 방법은 안내된 번호로 전화 후 음성메시지에 따라 13자리 주민등록증에 발급 일자 8자리를 입력함. 인터넷에서는 정부 24(www.gov.kr)로 접속해 공동인증서 로그인 후 확인(행정안전부 홈페이지)<sup>3)</sup>

### 2) 주민등록증의 제시 요구(동 법 제26조)

- 사법경찰관리가 범인을 체포하는 등의 직무를 수행할 때 17세 이상의 주민의 신원이나 거주 관계를 확인할 필요가 있을 때 주민등록증을 제시할 것을 요구할 수 있음
- 사법경찰관리가 주민등록증 제시를 요구할 때 주민등록증을 제시하지 못하는 자가 다른 신원을 증명하는 증표나 그 밖의 방법에 따라 신원이나 거주 관계를

3) 행정안전부 홈페이지 주민등록증 증 진위확인([https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/IDCard\\_7/screen.do](https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/IDCard_7/screen.do))

확인하지 못할 때, 인근 관계 관서에서 신원이나 거주 관계를 밝힐 것을 요구할 수 있음

- 다만, 신원인가 거주 관계를 밝히라고 요구하는 것은 범죄의 혐의가 있다고 인정되는 타당한 이유가 있을 때에 한정함

### 3. 주민등록증 관련 법·제도의 동시적 변화<sup>4)</sup>

- 상술한 바와 같이, 주민등록법은 1962년 5월 10일에 법률 제 1067호로 지정됨. 이후 1968년 5월 법률 제 2016호로 제 1차 개정이 이뤄지며 주민등록증 발급이 시작된 이후 수 차례의 개정 절차를 거침
- 주민등록증의 법률적 변화는 앞서 살펴본 역사적 변천과 정책적 변화와 그 궤를 같이 함. 주민등록증은 시도민증을 폐지하며 처음 등장하였고 초반에는 병영 인력 확보를 위해 발급 연령을 낮추고, 상시 소지를 의무화하며, 행정기관에서 정보를 열람할 수 있게 하며, 거주지 이동 정보를 보고하는 등의 주민 통제 수단으로 사용됨. 그러나 이후 정권의 변화와 함께 관련 조항들이 삭제되거나 통제의 수준이 완화되고 국민 편의 제공을 위한 여러 가지 조항들이 신설됨
- 관련된 주요하고 의미있는 법적 변화를 시대 별로 동시적으로 정리하면 아래와 같음

#### 1) 1960~1970년대: 주민등록증 발급 개시 및 발급 연령 하한 조정

- (1차개정) 이 시기에는 기존 시도민증을 폐지하고 18세 이상인 자에게 주민등록증을 발급하도록 하였음. 주민 개개인에게 12자리의 주민등록번호를 부여하고 주민등록부 상에 기재된 주소를 공법관계의 주소를 삼음
- (3차개정) 주민등록증의 발급대상을 기존 18세에서 17세로 인하하고 민방위

4) 금창호 외(2014) pp.12~18 참조 정리

편성 및 전시인력 동원 대상자의 연령을 일치시키기 위해 주민등록증 발급을 의무화함. 주민등록번호를 현재와 같은 13자리 체계로 개편

[표 2-8] 1960년대~1970년대 주민등록법 주요 변화

구분	내용
1968년 5월 29일 1차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 개개인에게 12자리의 주민등록번호를 부여</li> <li>• 30일이상 거주자는 시·읍·면에 등록, 관외 거주자는 그가 속하는 거주지에 등록</li> <li>• 병역사항과 복수기술사항을 거주지에 등록</li> <li>• 호적신고로 주민등록신고를 갈음할 수 있도록 함</li> <li>• 직권등록, 이의신청, 재심청구제도를 마련</li> <li>• 본적지에 주거표를 작성할 수 있도록 비치</li> <li>• 주민등록에 관한 본적지 통보제를 마련</li> <li>• 주민등록지를 공법관계의 주소로 삼도록 함</li> <li>• 기존의 시도민증제도를 폐지하여 18세 이상의 자에게 주민등록증을 발급하도록 함</li> </ul>
1970년 1월 1일 제2차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원이 민원인 인적사항을 주민등록증으로 확인가능</li> <li>• 필요시 경찰관이 주민등록증의 제시를 요구할 수 있음. 이를 통해 간첩색출·범인 체포 등 직무수행을 가능하게 함</li> </ul>
1975년 7월 25일 법률 제3차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 발급대상자를 18세에서 17세로 인하·확대</li> <li>• 민방위편성 및 전시 인력 동원 대상자의 연령과 일치시키기 위하여 주민등록증 발급을 의무화</li> <li>• 주민등록증을 일제 경신(제1차)</li> <li>• 주민등록번호 역시 일제 경신하여 오늘날의 13자리 체계로 확립</li> <li>• 신고불이행 등에 대한 벌칙을 강화하여 기한 내 미신고자에 대하여는 500원에서 10,000원, 최고·공고 후 미신고자는 1,000원에서 20,000원으로 과태료 액수를 상향조정</li> <li>• 종전 법원의 결정을 얻은 후 부과하던 과태료를 시장·군수가 직접 부과하도록 함</li> <li>• 주민등록증을 채무담보 등으로 제공하지 못하도록 금지</li> <li>• 주민등록증 발급 수수료를 징수할 수 있는 근거규정을 마련</li> </ul>
1977년 12월 31일 제4차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인별 주민등록표 작성제도가 신설되어 병역·예비군·민방위 등 개인신상 사항을 통합 기록할 수 있도록 함</li> <li>• 주민의 거주지 이동에 따른 신고는 공법상의 신고로 인정</li> <li>• 1년 이상 주민등록증 발급 미신고자에 대하여 10만 원 이하의 벌금 또는 구류에 처할 수 있게 벌칙을 강화</li> </ul>

## 2) 1980~1990년대: 주민등록증 소지 의무 규정 및 폐지

- (5차개정) 주민등록증을 항시 소지할 것을 의무로 규정하고 분실 시에는 7일 이내에 분실신고를 하도록 함. 주민등록증을 확인할 수 있는 대상을 기존 행정기관에서 공공단체와 일반기업으로까지 확대함
- (7차개정) 주민등록표에 대한 열람 및 등·초본 교부를 원칙적으로는 본인·세대원 또는 열람 권한을 위임받은 자에 한해서 하지만, 예외적으로 정당의 이해관계자나 공무상 필요한 경우에도 가능하도록 함
- (8차 개정) 주민이 거주지를 이동할 때 기존에는 전출·복귀·신거주지 변경신고를 모두 해야 했으나, 8차 개정을 통해 전입신고만 하도록 변경
- (9차 개정) 주민등록카드를 상시적으로 소지하는 것을 의무화한 규정을 폐지함
- (10차 개정) 주민등록 신고사항 중 병역의무자에 대한 병역신고 항목을 삭제함

[표 2-9] 1980년대~1990년대 주민등록법 주요 변화

구분	내용
1980년 12월 31일 제5차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복귀 및 신거주지 변경 신고 기한도 14일 이내에 하도록 의무화</li> <li>• 신거주 변경의 처리 기한 단축을 위하여 최후로 변경된 신거주지 읍·면장에게 이송하도록 함</li> <li>• 주소의 중복, 공백이 없도록 하기 위하여 퇴거신고일 다음 날로부터 신거주지에 주민등록이 된 것으로 인정</li> <li>• 주민등록증 소지를 의무화하고 주민등록증 분실 시 7일 이내에 분실신고를 하도록 함</li> <li>• 주민등록증에 의한 확인 대상을 행정기관에서 공공단체, 일반기업체까지 포함 되도록 확대</li> <li>• 벌칙의 적용대상도 60일 이내의 주민등록증발급 미신고자와 80일 이내에 주민등록증 재발급 미신청자에게까지로 확대</li> <li>• 신고 불이행 등에 대한 벌칙을 강화하여 기한 내 미신고자에 대한 과태료를 10,000원에서 20,000원으로 상향 조정</li> </ul>
1988년 12월 31일 제6차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경범죄처벌법 중 주민등록증 소지 관련조문을 삭제하도록 규정</li> </ul>



구분	내용
1991년 1월 14일 제7차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전산조직에 의한 사무처리의 근거를 마련</li> <li>• 원칙적으로 본인·세대원 또는 이들의 위임을 받은 자에 한하여 주민등록표의 열람 및 등·초본을 교부하도록 하고, 예외적으로 정당한 이해관계자나 공무상 필요한 경우에도 가능하도록 함</li> <li>• 주민등록전산정보자료 이용 시 사전승인제도를 규정</li> <li>• 주민편의를 위해 최종 전입주소지에 신거주지 변경 신고를 하도록 개편</li> </ul>
1993년 12월 27일 제8차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주지 이동 시 전출신고·복귀신고·신거주지변경신고 등을 폐지하고, 전입신고만 하도록 함</li> <li>• 주민등록지를 공법상의 주소로 하는 경우에 전입신고일로부터 신거주지에 등록된 것으로 인정</li> <li>• 일시로 해외 출국하는 자의 주민등록증을 국내에 보관하도록하는 규정 삭제</li> </ul>
1997년 12월 17일 제9차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증을 주민카드로 경신발급하고 주민카드발급센터를 설치</li> <li>• 주민카드 상시소지의 의무를 삭제</li> <li>• 분실신고기간 및 신고지연자에 대한 과태료를 폐지</li> <li>• 주민등록신고(신청)의무 위반에 대한 과태료를 현실화하였고 벌칙을 강화</li> </ul>
1999년 5월 24일 제10차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록 신고사항중 병역의무자의 병역신고 항목을 삭제</li> <li>• 주민의 신청이 있는 경우 주민등록증에 혈액형 수록 근거를</li> <li>• 경신 발급되는 새 주민등록증의 명칭을 주민카드에서 주민등록증으로 환원</li> <li>• 주민등록증 발급센터의 설치근거를 마련</li> </ul>
1999년 9월 7일 주민등록법 제11차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민기초생활보장법의 개정으로 용어변경</li> </ul>

### 3) 2000년 대 이후: 개인 정보 보호의 강화 및 전자문서화 시도

- (12차 개정) 허위로 주민등록번호를 생성하여 영리로 이용한 자 혹은 부정확한 방법으로 다른 사람의 주민등록표를 열람한 자 등에 대한 양벌 규정을 신설
- (13차 개정) 재해 혹은 재난으로 인한 정보 손실에 대응하기 위한 주민등록정보에 대한 전산시스템을 구축함. 이를 통해 국민 편의 제공 차원에서 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 신청 및 교부, 주민등록사항의 정정이나 말소처분에 대한 이의신청 등 주민등록 관련 제반사항을 전자문서로 처리할 수 있도록 함

[표 2-10] 2000년대 주민등록법 주요 변화

구분	내용
2001년 1월 26일 주민등록법 제12차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록번호의 부여 근거를 법률에 직접 규정</li> <li>• 무인민원지급기에 의하여 본인의 주민등록표 등·초본을 교부 받을 수 있는 근거 규정을 마련</li> <li>• 행정자치부 장관은 필요한 경우 주민등록자료를 보유·관리하는 자에 대하여 그 보유 또는 관리 등에 관한 사항을 지도·감독할 수 있도록 함</li> <li>• 허위로 주민등록번호를 생성하여 영리를 위하여 행사하거나 제공한 자나 허위 그 밖의 부정한 방법으로 타인의 주민등록표를 열람 또는 등·초본을 교부 받은 자, 그리고 수집한 주민등록자료를 그 보유·관리 목적 외로 이용 또는 활용한 자 등에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함. 허위 부정한 열람 등에 대하여는 양벌규정을 두어 개인정보보호를 강화</li> </ul>
2004년 3월 22일 주민등록법 제13차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해 또는 재난 등의 유사시에 대비하기 위하여 주민등록전산정보보안시스템을 구축</li> <li>• 국민편의를 도모하기 위하여 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 신청 및 교부, 주민등록사항의 정정이나 말소처분에 대한 이의신청 등 주민등록관련 제반사항을 전자문서로 할 수 있도록 하였음</li> <li>• 공직선거와 관련하여 인터넷 의견 게시자의 주민등록사항에 대한 진위확인 근거를 마련</li> <li>• 시장·군수 또는 구청장은 소속직원의 주민등록사고로 인한 피해발생에 대비하기 위하여 보험 또는 공제에 가입할 수 있도록 함</li> </ul>
2006년 3월 24일 주민등록법 제14차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록표 작성의 전산화에 따라 전입신고의 통보와 주민등록표 및 관련 공부의 정리·이송 방법, 주민등록표의 재작성 사유 및 보관·관리 방법에 관한 규정을 시기업무 폐지와 전산처리에 맞게 정비</li> <li>• 주민등록에 관한 각종 신고를 세대주나 세대를 관리하는 자 또는 본인이 하거나 세대주의 위임을 받은 세대주의 배우자나 직계혈족도 할 수 있도록 함</li> <li>• 국가 또는 지방자치단체가 공무상 필요로 하는 경우, 관계법령에 의한 소송·비송 사건·경매목적 수행상 필요한 경우 등 본인 또는 세대원이 아니면서 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청할 수 있는 경우를 통합하여 정함</li> <li>• 전자문서 또는 무인민원발급기를 통한 주민등록표 등·초본의 교부를 세대원에 게도 가능하도록 함</li> <li>• 주민등록전산정보자료를 이용·활용하고 자 하는 자의 범위를 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부를 신청할 수 있는 자의 범위와 같게 하되, 전산자료의 형태로 제공하는 것이 적합한 경우로 하고, 전산자료의 제공범위는 주민등록표 자료로 하며, 주민등록전산정보자료제공심의위원회의 심의를 거쳐 전산자료를 제공</li> </ul>
2009년 4월 1일 주민등록법 제17차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사망이나 해외이주가 아닌 무단 전출로 주민등록이 말소된 사람은 주민등록이 없다는 이유로 선거권, 교육권 등의 기본권이 제한되고 기초생활보장 등 각종 사회안전망에서 제외될 수 있어 인권침해의 문제가 야기</li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무단 전출에 따른 말소제도를 폐지하여 거주사실이 불분명하다고 인정된 경우에는 해당 신고의무자가 마지막으로 신고한 주소를 행정상 관리주소로 하여 거주불명 등록을 하도록 함</li> <li>• 거주불명 등록 후 일정기간이 지나도 재등록하지 않는 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 그 행정상 관리주소를 관할 읍·면·동사무소의 주소로 옮겨 거주불명 등록을 할 수 있도록 함</li> <li>• 가정폭력피해자의 인권을 보호하고 이혼한 사람의 사생활을 보호하기 위하여 가족이라도 일정 범위에서 주민등록표 열람 또는 등·초본의 교부를 제한할 필요성 제기</li> <li>• 가정폭력피해자가 가정폭력행위자와 주민등록지를 달리하는 경우에는 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부신청이 가능한 사람 중에서 대상자를 지정하여 시장·군수 또는 구청장에게 주민등록표의 열람 또는 등·초본의 교부제한을 신청할 수 있게 함</li> <li>• 대가를 받고 다른 사람의 주소 또는 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자에 대한 처벌규정이 분명하지 아니함에 따라, 법률에 따르지 아니하고 영리의 목적으로 다른 사람의 주민등록번호에 관한 정보를 알려주는 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써, 개인정보보호를 일층 강화</li> </ul>
2011년 5월 30일 법률 제10733호 로 주민등록법 제18차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중증시각장애인이 주민등록증을 발급받는 경우 시각장애인용 점자 주민등록증을 발급받을 수 있게 함</li> <li>• 중증장애인이 주민등록증을 발급 또는 재발급받을 경우 관련 공무원이 해당 장애인인 주민을 직접 방문하여 주민등록증을 발급 또는 재발급할 수 있도록 함</li> </ul>
2014년 1월 21일 법률 제12279호 로 주민등록법 제19차 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행법에 따르면 대한민국 국적을 가지고 외국으로 이주한 재외국민은 국내의 주민등록을 말소하도록 되어 있어, 재외국민이 국내에 재입국하는 경우 유효한 주민등록번호가 없어 부동산 매매·금융 거래 등 국내 자산관리와 행정기관 관련 업무처리에 불편 발생</li> <li>• 재외국민의 주민등록 말소제도를 폐지하고 재외국민용 주민등록증 발급 제도를 도입</li> <li>• 재외국민이 국내에서 생활하는 데에 불편하지 않도록 하고 대한민국 국민이라는 소속감을 향상</li> </ul>

**제3절 주민등록증 및 유관신분증 보유 및 사용 현황**

**1. 주민등록증 발급 및 재발급 현황**

- 주민등록증은 대한민국 국민이 일정 연령에 도달하면 의무적으로 발급하도록 법에 규정되어 있음. 이에 주민등록증 발급을 거부하거나 분실되었음에도 재발급을 받지 않는 경우 등의 특수한 상황을 제외하고는 17세 이상 연령 이상 국민은 대부분 소지하고 있다고 간주할 수 있음
- 주민등록증은 매년 약 2백~3백만 건 가까이 발급되고 있으며, 이 중 신규로 발급된 장수는 적게는 50만에서 많게는 70만 장 가까이 발급되고 있음. 한편, 재발급 비율은 매년 평균적으로 2백만 장 수준을 유지하고 있어 전체 발급 중 재발급 비율이 높은 것을 확인할 수 있음

[표 2-11] 주민등록증 발급 및 재발급 현황

(단위: 건)

년도	계	신규	재발급			
			소계	분실	훼손	기타
계	99,350,376	48,509,067	50,841,309	37,854,251	4,307,801	8,679,257
2020	2,477,891	509,413	1,968,478	1,373,147	148,830	446,501
2019	2,709,590	551,587	2,158,003	1,529,007	165,025	463,971
2018	2,862,691	619,681	2,243,010	1,587,797	189,095	466,118
2017	2,926,787	626,853	2,299,934	1,549,784	218,636	531,514
2016	2,894,301	631,497	2,262,804	1,529,492	233,025	500,287
2015	2,979,788	671,229	2,308,559	1,608,039	265,845	434,675
2014	3,154,253	682,113	2,472,140	1,774,229	306,476	391,435
2013	3,106,507	695,811	2,410,696	1,764,988	282,786	362,922
2012	3,086,270	540,050	2,546,220	1,913,827	298,858	333,535
2011	3,216,412	695,390	2,521,022	1,896,733	300,495	323,794
2010	3,359,032	736,625	2,622,407	1,925,292	339,050	358,065
2009	3,468,603	749,617	2,718,986	1,950,215	376,470	392,301
2008	3,530,286	683,223	2,847,063	2,054,774	282,110	510,179

년도	계	신규	재발급			
			소계	분실	훼손	기타
2007	3,454,154	666,257	2,787,897	2,080,391	213,855	493,651
2006	3,272,653	638,046	2,634,607	2,040,816	172,970	420,821
2005	3,167,709	629,971	2,537,738	2,012,112	147,228	378,398
2004	3,270,161	630,247	2,639,914	2,165,066	137,323	337,525
2003	3,098,843	644,404	2,454,439	2,051,820	109,450	293,169
2002	3,083,158	645,927	2,437,231	2,074,748	78,511	283,972
2001	3,121,665	710,820	2,410,845	1,946,272	34,732	429,841
2000	1,963,414	404,098	1,559,316	1,025,702	7,031	526,583
'99.9 ~ '00.5 (일제경신)	35,146,208	35,146,208	-	-	-	-

출처: 행안부 내부자료

- 주민등록증 신규 발급은 거의 발급 의무 연령에 도달한 연령에서 주로 발급된다는 것을 알 수 있음. 주민등록증을 신규로 발급받아야 하는 연령인 17세 인구 대비 신규 발급 비율은 2018년~2020년까지 3년간의 통계수치를 살펴보면 2018년과 2019년은 각각 111.5%, 2020년은 103.3%를 차지하고 있음
  - 17세 인구 수를 초과하는 신규발급율을 통해 17세 인구의 거의 대부분이 주민등록증을 신규로 발급받는다고 추측해볼 수 있음

[표 2-12] 17세 인구 수 대비 주민등록증 신규발급 건수 비율

년도	17세 인구수(A)	주민등록증 신규발급 건수(B)	비율(% (A/B*100))
2020	493,036	509,413	103.3
2019	494,523	551,587	111.5
2018	559,205	619,681	110.8

주: 1) 17세 인구수는 행정안전부 연령별 인구현황 자료(<https://jumin.mois.go.kr/ageStatMonth.do>)  
2) 주민등록증 신규발급건수는 행안부 내부자료

- 이미 주민등록증을 소지하고 있는 18세 이상 인구 규모 대비 주민등록증 재발급 비율은 연 평균 약 5% 정도임

- 원칙적으로는 중복 재발급 건수 및 인구의 변동을 고려하여야 하나, 산출된 수치만으로 단순 계산하면, 10년 정도가 경과했을 때, 18세 이상 인구의 약 50%가 주민등록증을 재발급 받는다고 볼 수 있음

[표 2-13] 18세 이상 인구 수 대비 주민등록증 재발급 비율

년도	18세 이상 인구수(A)	주민등록증 재발급 건수(B)	비율(%)(B/A*100)
2020	44,118,077	1,968,478	4.5
2019	43,920,954	2,158,003	4.9
2018	43,649,724	2,243,010	5.1

주: 1) 18세 이상 인구수는 행정안전부 연령별 인구현황 자료(<https://jumin.mois.go.kr/ageStatMonth.do>)  
 2) 주민등록증 신규발급건수는 행안부 내부자료

## 2. 유관신분증 보유 현황

### 1) 주민등록증과 타 신분증과의 관계

- 주민등록증을 지참할 수 없을 때, 주민등록증의 기능을 대체하여 사용할 수 있을 것으로 예상되는 신분증을 유관 신분증이라 함
- 주민등록증 이외에도 신분 및 자격 확인의 수단으로 운전면허증, 장애인등록증, 청소년증, 외국인등록증, 국가기술자격증, 장애인등록증 등 타 신분증이 발급되고 있음(한국과학기술원, 2022)

[표 2-14] 국내 신분증 유형

신분증 목적	역할수준	종류
신분확인	국가신분증	주민등록증, 청소년증, 여권(국제규격)
	신원증명	외국인등록증, 외국국적동포, 국내거소신고증
자격확인	국가신분증	운전면허증
	신원증명	국가유공자증, 장애인등록증, 국가기술자격증

출처: 한국과학기술원(2022:108)

- 위에서 제시된 신분증들은 국가사무, 자치사무 등의 국가 행정 영역과, 의료, 금융 및 통신, 거래 등의 사용처 별로 다양하게 사용되고 있음 (한국과학기술원, 2022)

[표 2-15] 국내 신분증 사용처 유형화

사용처 유형	속성	신원인증 수준	사용종류	핵심요건
국가사무	국가 핵심역할을 위한 국민관리, 국민보호 영역	국가에 등록된 신분등록사항과의 대조 필수	조세, 국방, 중앙정부 복지, 선거	완전성 정확성 보완성
자치사무, 기관, 위임사무	지방자치법에 의한 사무, 공적인 기관에 위임사무	국가에 등록된 신분등록사항과의 대조	주민복지, 공공기관 대국민 업무	정확성 편의성
의료	국민건강보험법 관련 사무	국민건강보험 가입여부 확인	보험수익 자격 및 의료 업무	정확성
금융통신	국가에서 본인사항을 명시 (금융실명제, 전기통신사업법)	국가에 등록된 신분등록사항과 대조	계좌 신규개설, 개인금융 업무, 핸드폰 개통	정확성 보완성
거래	소유권 변동사항을 국가에 신고	국가에 등록된 신분등록사항과 대조	부동산 계약, 자동차 거래 등	정확성 편의성
	민간, 상거래 목적	신원증명	민간사무, 개인간 거래, 온라인 거래, 회원가입 등	편의성 보완성

출처: 한국과학기술원(2022:100)

- 주민등록증의 경우는 가장 광범위하게 보편적으로 사용되는 신분증이라고 할 수 있으나, 아래의 표에서 확인할 수 있듯 타 신분증과 대체하여 사용되고 있으며, 특히 운전면허증과 여권은 주민등록증을 대체하여 가장 빈번하게 사용되는 신분증임

[표 2-16] 사용처별 허용 신분증

사용처	사용 가능 신분증
인감증명서 발급	주민등록증, 운전면허증, 여권, 장애인등록증, 외국인등록증, 외국국적동포 국내거소 신고증
주민등록 등/초본 발급	주민등록증, 운전면허증, 여권, 장애인등록증, 국가유공자증 등
국가기술자격검정 응시	주민등록증, 운전면허증, 여권, 장애인등록증, 국가유공자증, 국가기술자격증, 청소년증, 외국인등록증, 외국국적동포 국내거소 신고증
선거	주민등록증, 운전면허증, 여권, 장애인등록증, 국가유공자증, 국가기술자격증, 외국인등록증 등
휴대폰 개통	(SKT) 주민등록증, 운전면허증, 여권, 청소년 등 (KT) 주민등록증, 운전면허증, 여권, 국가기술자격증, 청소년증, 외국인등록증, 외국국적동포, 국내거소신고증 등 (LG) 주민등록증, 운전면허증, 사진이 부착된 국가유공자증, 장애인등록증
계좌생성 등 금융거래	주민등록증, 운전면허증, 여권, 외국인등록증, 외국국적동포, 국내거소신고증, (제한적으로)장애인등록증, 국가유공자증 등

출처: 한국과학기술원(2022:98)

## 2) 유관신분증 소지자 현황

### (1) 운전면허증

- 운전면허증 소지자 규모는 매년 증가하고 있으며 2022년 기준 약 3천 4백만 명이 운전면허증을 소지하고 있음
  - 이러한 수치는 18세 이상 전체 국민의 약 78%가 운전면허증을 가지고 있음을 보여줌
  - 운전면허증의 경우 10년마다 갱신하는 제도를 이미 도입하고 있으며, 이는 본인식별을 위한 사진의 갱신을 포함하고 있음
  - 이러한 사실에 비추어 운전면허증의 일반성 및 정보의 최신성을 고려한 정책 대안을 설계할 필요가 있음



[표 2-17] 운전면허 소지자 현황 추이(2013-2022)

(단위: 천명, %)

구분	계	남		여	
	인원수	인원수	구성비	인원수	구성비
2013	28,848	17,228	59.7	11,620	40.3
2014	29,544	17,557	59.4	11,986	40.6
2015	30,293	17,920	59.2	12,373	40.8
2016	31,190	18,291	58.6	12,898	41.4
2017	31,665	18,495	58.4	13,169	41.6
2018	32,161	18,731	58.2	13,429	41.8
2019	32,649	18,936	58.0	13,712	42.0
2020	33,190	19,142	57.7	14,047	42.3
2021	33,729	19,334	57.3	14,394	42.7
2022	34,133	19,466	57.0	14,667	43.0

출처: e-나라지표, 운전면허 소지자 현황. 경찰청「운전면허 소지자 현황, 대장별」([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1617](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1617))

## (2) 여권

- 팬데믹 이전에 매년 3백~5백만 건이 발급되던 여권은 코로나19 발발로 인해 다소 발급 추이가 감소하였으나, 2022년부터는 다시 팬데믹 이전 수준으로 회복되는 경향을 보이고 있음
- 2013년부터 2022년까지 10년 간 여권 발급 누적 건수는 약 3천 4백만 건에 달함
  - 단순 계산에 따를 때, 이는 2022년 전체 인구 대비 약 67%에 해당하는 수치임
  - 여권 또한 운전면허증과 마찬가지로 10년마다 갱신하는 제도를 이미 도입하고 있으며, 이는 본인식별을 위한 사진의 갱신을 포함하고 있음
  - 이러한 사실에 비추어 여권의 일반성 및 정보의 최신성을 고려한 정책 대안을 설계할 필요가 있으나, 운전면허증과 비교하여 국내에서의 여권 사용이 일반적이지 않음 또한 고려되어야 함

[표 2-18] 여권발급 추이(2013-2022)

(단위: 천건, %)

구분	계	국내		국외	
	여권발급 건수	여권발급 건수	비중(%)	여권발급 건수	비중(%)
2013	3,230	3,114	96.4	115	3.6
2014	3,151	3,052	96.9	98	3.1
2015	3,939	3,833	97.3	106	2.7
2016	4,670	4,531	97.0	139	3.0
2017	5,236	5,109	97.0	127	3.0
2018	4,947	4,801	97.0	145	3.0
2019	4,717	4,543	96.3	174	3.7
2020	1,077	953	88.5	124	11.5
2021	694	563	81.1	131	18.9
2022	2,836	2,693	95.0	142	5.0
총 합계 (2013-2022)	34,497	33,192	96.2	1,301	3.8

출처: e-나라지표, 여권발급추이. 외교부 (여권정보통합관리시스템), 2021년 12월말 기준 ([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=1683](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1683))

### 3. 주민등록증 사용 현황

- 신분증은 기본적으로 신분증을 소지한 사람과 신분증에 기록된 사람이 동일 사람이라는 것이 확인하는 기능을 수행하는 수단임. 이를 위해서는 신분증을 발급하는 기관이 공신력이 있어야 하며 신분증에 수록된 정보(사진, 성명 등)가 이러한 기능을 발휘할 수 있도록 설계되어야 함
  - 신분증명서의 공신력은 신분증에 기재된 정보에 대해 신분증을 발급한 기관이 책임을 지겠다는 의사를 표시한 것임. 이 같은 공신력을 가지기 위해서는 해당 기관은 신분증 발급대상자로부터 정확한 정보를 수집할 수 있어야 하며 이를 위해서는 발급대상자에 대한 통제력이 있어야 함. 따라서 신분증의

- 기재된 정보가 통용되는 정보의 범위가 넓을수록 발급기관의 통제력이 강하다고 할 수 있고 공신력의 범위는 넓음
- 즉, 발급기관의 통제력은 수집 정보의 통제력으로 연결되고 수집정보에 대한 통제력이 높을수록 정보의 수록 범위가 넓고 이에 대한 신뢰도도 증가함. 다만, 통제력이 강해질수록 더욱 민감한 개인정보를 포함할 수 있게 되어 정교한 식별자를 요구하게 되어 이에 대한 위조방지 기술에 대한 보완도 요구됨
  - 전술한 바와 같이 주민등록증은 국가가 직접 통제권을 행사하여 주민으로부터 자료를 수집하고 정부 기관에서 근무하는 공무원이 해당 정보를 확인하고 발급하는 공신력이 높은 신분증임
  - 이에, 민관 기관을 망라하여 다수의 기관에서 주민등록증을 신분확인 수단으로 활용하고 있으며, 주된 사용 현황을 정리하면 다음과 같음

[표 2-19] 주민등록증 사용기관 및 사용 현황

구분		사용현황
정부기관	외교통상부	여권 발급 시 사용
	법무부	대부분의 업무가 대국민을 상대하고 있으며, 기본적으로 주민등록 정보를 요구함
	경찰청	112신고자 확인이나 운전면허시험관리공단 민원 창구에서 본인 확인을 위해 사용
	중앙선거관리위원회	선거/국민투표 시 중요한 신분확인 수단
	국민건강보험공단	주민등록증을 통한 직접적인 신원확인 보다는 정보전산센터를 통한 주민등록 정보 업데이트를 주로 사용
	국민연금관리공단	연금 지급 시, 본인 확인 수단으로 사용
민간기관	금융권	거래 관련 신분확인에 주요하게 사용
	그 외	통신, 부동산 매매, 자격증 취득, 물품 제공 등의 사용에 사용

- 현재 주민등록증 수록된 정보별로 활용되는 정도를 살펴보면 가장 기본적이고 대표적인 신분 확인 수단으로 활용되는 정보는 성명과 사진임
  - 활용 정도는 낮으나 항목 특성상 필요한 정보는 신분증 명칭, 발급일자, 발급 기관장 명(직인 포함), 증 습득 시 안내문임
  - 꼭 필요한 정보이지만 개인정보 침해의 소지가 커 범죄에 악용될 가능성이 많은 정보는 주민등록번호, 주소, 주소 변경란, 지문임
  - 관련 정보가 바뀔 가능성이 상대적으로 높은 정보는 주소, 주소 변경란, 사진임

## 제4절 주민등록증을 둘러싼 쟁점 및 관련 정책 동향

### 1. 주민등록증을 둘러싼 쟁점

- 주민등록제도와 관련되어 있는 기존 주요 쟁점 중 주민등록번호체계를 둘러싼 논쟁들이 존재하나, 이는 본 연구의 범위를 넘어서므로 이에 대해서는 제외하고, 주민등록증과 직접적으로 관련된 쟁점을 중심으로 검토함
  - 주민등록번호체계와 관련해서는 현행 주민등록번호는 생년월일과 성별 등의 개인정보 포함되어 정보를 통해 개인에 대한 유추가 용이하고, 주민등록번호가 유출되어도 특별한 사정이 인정되지 않는 경우 변경이 불가하다는 비판들이 존재함
- 주민등록증과 직접적으로 관련된 쟁점은 주민등록증의 탈·변색, 용모 변경 반영 의무 규정 부재, 실물 주민등록증의 활용도 저하, 주민등록증 위·변조 증가, 개인정보의 과도한 노출 등으로 정리할 수 있음

#### □ [쟁점 1] 주민등록증의 탈·변색

- 현재의 주민등록증은 플라스틱 특성상 일광에 장시간 노출되거나, 가소제 접촉 시 탈·변색이 발생하는 문제를 안고 있음. 플라스틱 특성상 증 자체의 내구성이 약하고, 최신 보안기술을 적용하기 어려움
- 2002년 2월부터 적용된 특수고분자 코팅 기술로 인하여 탈·변색의 문제점은 상당 부분 해소되었음. 그러나 2002년 2월 이전에 발급된 주민등록증의 경우 훼손 가능성과 관련된 문제가 해결되기 어렵고, 2002년 2월 이후에 발급된 주민등록증의 경우에도 이러한 문제로부터 완전히 자유롭지는 못할 가능성이 존재함. 이러한 취약성은 주민등록증 갱신을 찬성하는 측의 주요한 근거가 됨

□ [쟁점 2] 용모 변경 반영 의무 규정 부재

- 국가가 주민등록증을 의무적으로 발급하고 활용하는 가장 주요 목적은 신분 확인임. 주요 신분 확인은 오프라인 상에는 사진으로 식별하고 온라인 상에서는 국가에서 부여된 개인별 주민등록번호의 일치 여부를 통해 확인하게 됨
- 그러나 현재 주민등록증의 경우 유효기간 갱신에 대한 근거가 없고 용모 변경 시 사진을 교체해야 한다는 등의 의무 조항이 없어 사진을 통한 신분 식별의 기능이 저하될 수 있음. 이러한 점은 주민등록증 갱신을 찬성하는 측의 주요한 근거가 됨

□ [쟁점 3] 주민등록증의 활용도 저하

- 주민등록증은 온라인과 오프라인 상에서 행정민원 처리, 금융거래 등을 위한 신분 확인 용도로 주로 사용되고 있음
- 그러나 주민등록증 이외에 운전면허증 등 타 신분증의 활용도가 증가하고 있으며, 특히 모바일 운전면허증 발급 등 타 신분증의 디지털화가 본격화됨에 따라 그 활용도가 점차 저하되고 있음

□ [쟁점 4] 주민등록증 위·변조 증가

- 2006년 행정자치부의 내부 자료에 따르면, 2002년 이후 현행 주민등록증의 위·변조 건수가 계속 증가하여 2005년 7월 기준으로 1,147건에 달하고 있음. 이에 따라 경찰청의 주민등록증 위변조사범 검거 건수도 계속 증가하고 있음

[표 2-20] 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

출처: 행정자치부 내부자료(2006.7.31.), 송희준 외(2007)에서 재인용

- 이 같은 주민등록증 위변조 범죄가 급증하며 주민등록증의 진위를 확인하기 위한 서비스 현황도 연도별로 급증하고 있어 행정 부담을 가중시키고 있음

**[표 2-21] 주민등록증 진위확인 서비스 현황**

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

출처: 행정자치부 내부자료(2006.7.31), 송희준 외(2007)에서 재인용

#### □ [쟁점 5] 개인정보의 과도한 노출

- 현재 사용되고 있는 주민등록증의 전면에는 주민등록번호가 기재되어 있고 후면에는 지문이 수록되어 있음
- 주민등록증 분실 시 개인의 민감하고 중요한 정보가 도용될 우려가 크고, 앞서 살펴본 바와 같이 주민등록번호는 신분 확인을 위해 정부와 민간기관에서 광범위하게 사용되므로 무단 유출 시 각종 범죄가 연루될 가능성이 높음

#### □ 주민등록증 관련 쟁점과 유효기간 도입과의 관련성

- 이 상에서 살펴본 주민등록증 관련 쟁점과 유효기간 도입과의 관련성을 정리하면 아래 표와 같음

**[표 2-22] 주민등록증 관련 쟁점과 유효기간 도입과의 관련성**

쟁점	주요 내용	유효기간 도입 찬성 주장과의 관련성
주민등록증의 탈·변색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 플라스틱 주민등록증의 경우 재질 상 내구성이 약하며, 탈·변색으로 인해 신분 확인 기능을 수행하지 못하는 가능성도 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높음</li> <li>• 유효기간을 정해 일제 갱신을 할 경우 훼손된 주민등록증을 신규로 발급해 신분확인 기능을 높일 수 있음</li> </ul>

쟁점	주요 내용	유효기간 도입 찬성 주장과의 관련성
용모 변경 반영 의무 규정 부재	• 용모변경 반영 의무 규정이 없어 사진을 통한 신분 확인이 어려운 경우 발생	• 높음 • 유효기간을 정해 일제 갱신을 할 경우 최신의 사진으로 교체해 사진을 통한 신분확인 기능 발휘 가능성 높아짐
주민등록증의 활용도 저하	• 운전면허증 등 타 신분증의 활용도 증가, 모바일 운전면허증 발급 등 신분증의 디지털화가 본격화됨에 따라 그 활용도가 점차 저하되고 있음	• 낮음 • 실물 주민등록증의 유효기간 도입에 대한 반대 근거로 사용될 수 있음
주민등록증 위·변조 증가	• 주민등록증 분실 시 사진, 주민등록번호와 지문 등을 활용하여 주민등록증을 위변조한 후 사용해 범죄에 연루될 가능성 높음	• 낮음 • 유효기간 도입만으로는 문제 해결이 될 수 없음
개인정보의 과도한 노출	• 주민등록증에 주민등록번호, 지문 등의 개인정보가 노출되어 있어 정보 보호에 취약함	• 낮음 • 유효기간 도입만으로는 문제 해결이 될 수 없음

## 2. 주민등록증 쟁점 관련 주요 정책 동향

- 주민등록증을 둘러싼 상기에서 제기된 쟁점 사항들을 해결하기 위해 정부는 주요 정책들을 시행해 왔음. 주민등록증과 관련된 정책들 중 주민등록증 유효기간 갱신과 밀접하게 연관성이 있는 전자주민증, 모바일 주민등록증, 신분증 표준화에 대해서 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하고자 함

### 1) 전자주민증

- 전자주민증은 기존에 발급된 주민등록증에 개인의 주민등록번호, 지문, 주소 변동 내역 등 최신의 보안기술을 탑재한 IC칩을 넣어 발급한다는 것임. 이를 통해 기존 오프라인에서 이행되던 신분증 확인 기능을 수행하되 외부로 공개되는 정보를 최소화하겠다는 것임(이희훈, 2012)
  - 기존의 주민등록증의 경우는 민감한 정보(성명(한자병기), 사진, 13자리의 주민등록번호, 주소 변경 사항, 지문 등)가 외부로 노출된 형태로 제작되어 있어 개인정보를 노출이 지나치게 많다는 비판이 있었음(이희훈, 2012)



- 분실이나 도난 시 최첨단 인쇄기술, 복사 및 전송 기술, 포토샵 기술 등을 이용하여 신분증을 위조나 변조하여 사용하거나, 주민등록번호가 도용되어 범죄에 이용될 수 있는 소지도 존재하였음(이희훈, 2012)
- 이 같은 전자주민증의 발급에 대한 논의는 사실상 '95년부터 논의되기 시작되었음. 정부는 '96년에 전자주민카드 시범 사업을 실시하고 한 해 뒤에 주민등록개정안 입법을 예고하고 국회에 의안으로 부쳤으나 '99년에 전면 백지화한 이력이 있음(황보열, 2004)
- 이 시기에 정부가 전자주민증 발급을 시도한 가장 큰 목적은 정보의 통합을 도모하기 위한 것으로 주민등록증, 자동차 면허증, 의료보험 등에 분산된 개인정보를 전자화된 한 장의 카드로 담으려는 것이었음(황보열, 2004)
- 그러나, 전자주민증 도입으로 인한 사회적 편익에 비해 과도한 비용이 소요되며, 국가가 개인의 정보를 지나치게 통제하며 정보 유출이 더욱 용이해질 것이라는 시민 사회의 강력한 반발로 무산됨(황보열, 2004; 참여연대, 2011)<sup>5)</sup>
- 이후, 주민 카드에서 주민등록증으로 명칭이 다시 돌아왔고, 기존 발급된 인쇄된 형태의 주민등록증을 일괄 갱신하여 홀로그램 기술 등을 포함한 플라스틱 형태의 주민등록증으로 대체하였음(황보열, 2004)

[표 2-23] 전자주민카드 도입 시도 무산 과정 요약

일자	내용
1995. 04	전자주민카드 계획안 확정 및 도입 발표
1996. 04	과천시 중앙동에서 전자주민카드 시범사업 실시
1997. 03	주민등록개정안입법 예고
1997. 07	국무회의 심의 및 임시 국회 상정
1997. 11	전자주민카드를 골자로 한 주민등록법 개정안 임시국회 본회의 통과

5) 참여연대. (2011). 주민등록법일부개정법률안(전자주민증)에 대한 검토의견, 전자주민증 도입, 이후에도 안된다. (<https://www.peoplepower21.org/publiclaw/788184>). 검색일: 2023.8.31.)

일자	내용
1997. 12	시행령, 시행규칙 및 사무처리 지침 개정
1998. 04	제주도 전역 시범 실시
1999. 05	정부, 당정간 협의를 통해 전자주민카드 사업 전면 백지화
1999. 05	주민등록법 개정

출처: 황보열(2004:521)

- 이후 정부는 '97년에 이어 2010년 9월 주민등록증 수록 사항을 전자적으로 처리할 수 있도록 하는 것을 골자로 하는 주민등록증 개정안을 제출하였고 전자 주민증 발급을 둘러싼 논쟁이 한 번 더 쟁점화 됨(권건보, 2010; 김주영, 2011; 이희훈, 2012)
  - 이때의 정책적 목적은 기존 플라스틱 형태의 주민등록 카드의 경우 카드 그 자체로도 분실의 위험성이 높고, 발전된 인쇄술과 사진술 기술을 이용하여 도난 혹은 분실 시 위조와 변조가 쉬우며, 주민등록증 외부에 개인정보가 노출되어 있는 문제가 있다는 지적을 보완하기 위한 것이었음(권건보, 2010; 김주영, 2011; 이희훈, 2012)
  - 즉, 기존의 플라스틱 카드의 형태에 IC칩을 삽입하여 주요 정보 등을 담아 전자주민증으로 전환하여 위조와 변조를 방지하고 개인정보를 보호하겠다는 취지였음(권건보, 2010; 김주영, 2011; 이희훈, 2012)
  - 구체적인 이행 방안으로는 주민등록증의 진위를 확인하고 개인정보가 보호될 수 있는 IC칩을 삽입하여 정보를 보호하되 육안 확인 및 기계적 식별이 가능한 최신의 보안 요소를 적용한다는 것임. 또한, 기존에 수록된 정보(성명, 사진, 주민등록번호(생년월일, 성별), 주소, 지문, 발행일, 지문등록기관 등) 이외에, 생년월일, 성별, 발행번호, 유효기간, 국외 거주국민(해당자만 표시) 등 5개 항목 추가 신설을 계획함. 또한, 혈액형과 서명도 본인의 희망 여부에 따라 수록할 예정이었음(권건보, 2010)
  - 유효기간 도입에 대한 사항은 금번 제도를 통해서 처음으로 제안된 것이 아니라는 것을 알 수 있음(권건보, 2010). 이 시기에 정부가 밝힌 유효기간 도입이

필요성에 대한 근거는 용모가 변경된 자에 대한 신원 확인의 어려움을 해소하는 것이라 밝혀 현 제도의 변경과 유사한 사유라는 것을 확인할 수 있음

[표 2-24] 주민등록법 개정안 주민등록증 관련 신·구조문 대비표

현행	개정안
제24조(주민등록증의 발급)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	제24조(주민등록증의 발급 등)② 주민등록증에는 성명, 사진, 생년월일, 성별 주민등록번호, 주소, 지문(指紋), 발행일 및 주민등록기관을 수록하고, 재외국민인 경우에는 재외국민임을 표시할 수 있다. 다만 주민등록증의 유효기간과 주민의 신청이 있는 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 추가로 수록할 수 있다.
<신설>	

출처: 김주영(2011:96)

- 그러나 해당 제도 또한 국가가 개인의 지나치게 많은 정보를 전자적으로 관리하게 되어 자기정보 결정권의 침해 소지가 지나치게 높고, 외부로 드러나는 정보에 대한 노출 정도는 감소하지만 해킹 등을 통한 정보유출의 위험성이 존재하며, 통합신분증의 발판 근거 제공, 비용산출 근거의 불투명성으로 인한 국민 부담 증가 등의 이유로 무산됨(참여연대, 2011)

[표 2-25] 참여연대 전자주민증 도입 관련된 의견서 요약

- 국가에 의한 국민의 개인정보 집적으로 인한 사생활 및 개인정보 침해가 우려되며 현행 주민등록법 입법취지 달성은 현재의 플라스틱 주민증으로 충분
- 행정안전부의 입법 취지
  - ① 현재의 주민등록증이 경신한 지 10년이 지나 사진이 낡고 용모변화가 심하여 신분 확인이 곤란한 점, ② 현재의 플라스틱 주민등록증에 대한 위.변조가 쉬워졌고 육안판별이 어렵다는 점, ③ 현재의 주민등록증 표면에 주민등록번호, 지문 등 민감한 개인 정보가 노출되어 보호 대책이 필요하다는 것
- 그러나 현재의 주민등록법에 의해 국가는 주민등록표를 통해 관련 정보를 수집하여 보관하고 있으며 이 또한 광범위한 정보를 수록하고 있다는 문제 제기가 여러 차례 있어 왔음
- 기술적으로 안정성이 확보되지 않는 상황에서 전자적 방식으로 개인정보를 집적하여 관리하는 방식은 지양
- 한해에 발생하는 위변조 건은 400여건에 불과하고 이를 위해 4천 8백여원의 금액을 투입하는 것은 과도함

출처: 참여연대(2021)

## 2) 모바일 주민등록증<sup>6)</sup>

- 2023년 6월 국무회의에서 모바일 주민등록증 발급 근거를 담은 주민등록법 일부 개정 법률안이 의결되었음. 이 개정안이 국회를 통과하면 모바일 주민등록증은 이르면 2024년 하반기에 시행되는 것을 목표로 하고 있음
- 모바일 주민등록증은 주민등록증에 수록된 정보를 전자정보화하여 스마트폰에 저장되며 암호화 등 최신 보안기술을 적용하여 해킹이나 복제 가능성을 차단할 예정임
  - 모바일 주민등록증에 대한 정보는 1인 1단말기의 안전한 영역에 암호화된 형태로 저장되며 생체인증 등을 통해 활성화하도록 해 정보 제공 주체의 허가 없이는 열람이 안 되도록 설계될 예정임
  - 또한 필요한 정보만을 선택해 제공할 수 있도록 하여 정보제공 주체의 자기정보 결정권을 높이고 사생활 침해 우려도 최소화 할 방침임(예, 성년 확인 시 생년 월일만 제공, 주소 확인 시는 주민등록번호를 가린 채 주소정보만 노출)
- 행정안전부는 2022년 주요 통신사(SK텔레콤, 케이티, LG유플러스)와 ‘주민등록증 모바일 확인서비스’의 보안성 강화 및 이용 활성화를 위한 업무협약(MOU)을 체결하였음(박미영, 2022)<sup>7)</sup>
  - 이 서비스는 실물 주민등록증 없이도 모바일 기기를 통해 주민등록증에 수록된 핵심 정보(성명, 사진, 주민등록번호 등)와 이에 대한 진위 여부를 확인해 주는 것임
  - 이 서비스는 민원서류 접수, 증명서 발급, 미성년자 여부 확인, 신분 확인, 사인 간 계약 및 거래 시 본인 확인 등 실물 주민등록증이 사용되는 경우에 원칙적으로 제한 없이 활용될 수 있음

6) 박용필. (2023.6.20). 지갑 속 주민등록증 필요없다…내년 ‘모바일 주민증’ 도입될 듯. 경향신문. (<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202306200847001#c2b>).

7) 박미영. (2022.02.11.). 이제 스마트폰으로 주민등록증 확인 가능해진다. 보안뉴스. (<https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=104716>).

- 다만, 법령에서 실물 신분증 제시 또는 확인을 요구하는 경우 사용이 제한될 수 있음
- 모바일 주민등록증 사용자가 증가할 경우, 실물 주민등록증 활용 가치는 현재보다 더 낮아질 것으로 예상됨

[그림 2-4] 주민등록증 모바일 확인서비스



[이미지=행안부]

### 3) 신분증의 표준화(주민등록증 유효기간 갱신 포함)

- 해당 제도는 신분증의 기재 정보의 표기 방식을 표준화하여 신분증 이용에 불편함을 해소하고 운영의 효율성을 도모하고자 하는 제도임. 주요 내용으로는 성명

표기 표준화, 낱표기 표준화, 신분증의 사진 표준화, 신분증의 유효기간 운영, 국제용 국가신분증 운영 특례가 있음

○ 성명 표기 표준화

- 신분증에 표기할 수 있는 성명의 최대 글자수를 한글은 19자 로마자는 37자로 통일하여 성명이 긴 사람의 경우 성명의 일부만을 표시하는 문제점을 해소

○ 낱표기의 표준화

- 신분증에 낱표기를 연월일 순서로 표기하고 연은 4자리, 월·일은 2자리 모두 표기하도록 통일

○ 신분증의 사진 표준화

- 행정청으로부터 신분증을 발급받기 위한 사진은 가로 3.5센티미터, 세로 4.5센티미터의 배경이 백색인 천연색 사진을 원칙으로 함

○ 신분증의 유효기간 운영

- 국가 신분증의 보안을 강화하고 신원 정보를 최신화하기 위해 국가 신분증이 주기적으로 갱신될 수 있도록 함

○ 국제용 국가신분증 운영 특례

- 국가신분증을 외국에서 사용할 수 있도록 발급하는 국가신분증의 경우 신분증 관련 국제협약 또는 이에 준하는 국제기준을 우선 적용

○ 주민등록증의 유효기간과 관련하여 2018년 주민등록법 개정안이 발의된 적이 있음

- 심재권 의원이 대표 발의한 주민등록법 일부 개정 법률안에서는 60세를 기준으로 60세 미만은 10년, 60세 이상은 최대 30년의 유효기간을 적용하도록 하는 내용이 포함됨
- 백재현 의원이 대표 발의한 주민등록법 일부 개정 법률안에서는 70세를 기준으로 70세 미만은 10년, 70세 이상은 최대 30년의 유효기간을 적용하도록 하는 내용이 포함됨

## 4) 소결

○ 주민등록증 관련 쟁점과 관련 정책들을 연결시키면 아래 표와 같음

[표 2-26] 주민등록증 관련 쟁점 및 정책

쟁점	주요 내용	관련 정책
주민등록증의 탈·변색	<ul style="list-style-type: none"> <li>플라스틱 주민등록증의 경우 재질 상 내구성이 약하며, 탈·변색으로 인해 신분 확인 기능을 수행하지 못하는 가능성도 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자주민증 및 모바일주민증 도입을 통한 내구성 보완 및 물리적·화학적 탈·변색 방지</li> <li>주민등록증 유효기간 도입을 통해 내구도 갱신</li> </ul>
용모 변경 반영 의무 규정 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>용모변경 반영 의무 규정이 없어 사진을 통한 신분 확인이 어려운 경우 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증 유효기간 도입 시 최신 사진 정보 업데이트 가능</li> </ul>
주민등록증의 활용도 저하	<ul style="list-style-type: none"> <li>운전면허증 등 타 신분증의 활용도 증가, 모바일 운전면허증 발급 등 신분증의 디지털화가 본격화됨에 따라 그 활용도가 점차 저하되고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>모바일 주민증 도입을 통한 활용도 제고</li> </ul>
주민등록증 위·변조 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증 분실 시 사진, 주민등록번호와 지문 등을 활용하여 주민등록증을 위변조한 후 사용해 범죄에 연루될 가능성 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자주민증 및 모바일주민증 도입을 통해 개인정보 암호화</li> </ul>
개인정보의 과도한 노출	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민등록증에 주민등록번호, 지문 등의 개인정보가 노출되어 있어 정보 보호에 취약함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전자주민증 및 모바일주민증 도입을 통해 개인정보 암호화, 최소정보 노출, 개인 단말기에 개별적으로 보관하여 보안 강화</li> </ul>





## 제3장

# 국내·외 신분증 유효기간 사례분석

제1절 사례분석 개요

제2절 국내 주요 신분증 사례 분석 결과

제3절 해외 주요 신분증 사례 분석 결과



## 제1절 사례분석 개요

## 1. 사례분석 목적

- 국내·외 다양한 신분증 사례를 분석함으로써 국가신분증으로서의 주민등록증 유효기간 도입의 적합성에 대해 검토함
  - 1970년에 발급이 의무화된 주민등록증 외에도 여권, 운전면허증, 청소년증, 장애인증과 같은 정부 정책의 필요에 따른 다양한 신분증들이 사회 전반에 걸쳐 다양하게 사용되고 있음
  - 이러한 다양한 신분증들은 우리 사회의 경제 및 생활 수준이 발전하면서 다변화된 국민의 행정수요를 정책적으로 반영하는 과정에서 각자의 목적 하에 도입되었음
  - 다만, 신분증마다 근거 법령과 구성 요소들이 상이하기 때문에 신분증의 디지털화나 유효기간의 설정 역시 상이한 쟁점이 반영될 수밖에 없음
  - 이러한 맥락에서 국내 다양한 신분증 중에서 주민등록증처럼 국가신분증으로 인식되는 운전면허증, 여권의 신분증으로서의 '형태'와 그에 따른 '유효기간' 쟁점을 검토함으로써 향후 주민등록증의 '형태' 변경과 '유효기간' 도입에 관한 시사점을 도출하고자 함
- 주요 국가의 신분증 형태와 유효기간, 디지털 신분증 활용 여부를 조사하고, 이것이 신분증의 도입 목적이나 기능과 밀접한 관련이 있는지 분석함
  - 행정안전부는 신원정보의 최신화를 위해 주민증에 유효기간을 두고, 그 기간을 해외 대부분의 국가처럼 10년으로 정할 것이라는 입장을 발표한바 있음

- 경제개발기구(OECD) 회원국 중 우리의 주민등록증과 같은 국가신분증을 도입하고 있는 나라는 31개국이며, 한국과 콜롬비아만 유효기간이 없기 때문에 유효기간을 검토할 필요가 있다는 의견이 존재함
- 국가신분증을 도입하고 있는 다양한 국가의 사례를 검토함으로써, 유효기간 도입 여부와 기간설정에 대한 시사점을 도출하고자 함
- 추가적으로 디지털 형태의 국가신분증을 병행하는 경우에는 실물 신분증과 동일한 방식으로 운용하는지 여부를 검토하여 향후 모바일 주민등록증의 효과적인 운영 방안에 대해 검토함

## 2. 사례의 선정

### □ 국내 및 해외 사례 선정 기준

- 국내 사례의 경우 다양한 신분증 중에서 주민등록증의 대체수단으로 기능할 수 있는 가능성이 높은 국가신분증으로서 운전면허증과 여권에 대해 분석하고자 함
- 해외 사례의 경우 OECD 국가 중에서 국민의 신분 확인을 1차 목적으로 하는 국가신분증 제도를 운영하는 국가와 그렇지 않은 국가를<sup>8)</sup> 분류하고, 국가신분증 제도 운영 국가들을 의무발급 여부에 따라 추가 구분함
- 위 세 가지 유형(신분확인 목적 국가신분증이 없는 국가, 신분확인 목적 국가 신분증 의무발급 국가, 신분 확인 목적 국가신분증 자율발급 국가)에 대해 유효기간 존재 여부를 기준으로 하여 다시 한 번 차원을 구분한 후 이에 해당하는 국가들을 선정할 예정임

8) 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 아일랜드 등은 모든 국민에게 발급하는 국가신분증 없이 여권, 운전면허증, 의료보험증 등을 신분확인에 사용하고 있음(한국과학기술원, 2022)

[표 3-1] 해외 사례의 선정 기준

구분		유효기간 無	유효기간 有
국가신분증* 〇	발급의무 〇	유형1 (한국의 주민등록증)	유형2
	발급의무 X	유형3	유형4
국가신분증 X		유형5	유형6

출처: 연구진 작성

\*국가신분증은 국가가 발급하는 신분증 중 신분확인을 1차적이고 주된 목적으로 두는 신분증을 의미함

### 3. 사례분석의 절차

- 각 국가의 가장 최근의 신분증 제도, 신원확인 제도를 조사 분석함
  - 각 국가의 국가신분증 제도 운영 현황을 분석함. 특히 국가신분증 제도의 변화는 국가의 개인정보 및 사생활 침해 논란에 따라 많은 변화를 경험하고 있는 것으로 판단되기 때문에 가장 최근의 제도를 파악하는 것에 초점을 둠
  - 국가신분증에 유효기간 설정 기준이 국가에 따라서 상이한 바, 각 국가에서 도입한 유효기간 설정 기준을 확인하고, 그 기준을 설정한 근거가 합리적인지 분석함
- 모바일/ 디지털 신분증 도입 여부와 운용방식을 확인함
  - 특히 실물 신분증과 모바일/디지털 신분증의 운용방식(유효기간 포함)에 차이를 두는지를 확인하고 주민등록증 유효기간 도입의 제도적 지원 방안과 시사점을 도출하고자 함

## 제2절 국내 주요 신분증 사례 분석 결과

### 1. 분석 개요

- 한국에서 주민등록증을 대신하여 주로 사용되는 대표적 신분증은 운전면허증, 여권 등이 있으며, 각각의 신분증의 목적, 역할, 기능 등은 서로 다른 개별 법률에 근거하여 규정되고 있음
- 각각의 신분증의 도입목적과 기능은 주민등록증과 명백하게 다르게 시작되었지만, 현재 신원증명서로서 주민등록증과 유사한 기능을 달성하고 있음<sup>9)</sup>
  - 운전면허증은 신원증명보다 운전능력 확인이, 여권의 경우 특정 국가의 국적 보유 여부를 확인하는 것이 주된 목적이라고 볼 수 있음
- 운전면허증과 여권은 유효기간을 두어 일정 기간이 지나면 갱신 의무를 부여하고 있다는 점에서 주민등록증의 유효기간 도입과 관련한 논리 및 근거 도출에 참고가 될 수 있음

### 2. 국내 주요 신분증 운영 형태

#### 1) 운전면허증

##### □ 법적 근거

- 운전면허증은 「도로교통법」상 자동차나 원동기장치자전거를 운전할 자격을 증명하도록 광역 자치단체인 시·도의 경찰청이 발행하도록 그 의무를 부과함
- 「도로교통법」은 운전면허증의 발급 등에 관한 사항, 재발급, 갱신, 발급 대상자 본인확인, 휴대 및 제시 등의 의무, 운전면허증의 반납, 국제운전면허증에 의한

9) 최근 국내 신원인증체계 방식을 표준화하고, 서식을 통합하기 위한 연구가 진행되었고, 이에 근거하여 행정안전부는 '공통표준가이드라인'을 제시한 바 있음

자동차 등의 운전, 국제운전면허증의 발급 등에 관한 사항, 발급의 제한, 진위 확인 방법, 자료의 요청 등, 운전면허증 등의 보관, 수수료 등을 규정함

- 운전면허증은 운전면허시험에 합격하고 신체적 기능<sup>10)</sup>이 충족되는 18세 이상인 자에게 발급 가능함

□ 목적 및 기능

- 운전면허증은 특정인이 운전면허시험에 합격하여 자동차의 운전이 허락된 사람임을 증명하는 ‘자격증명’과 이를 지니고 있으면서 내보이는 사람이 바로 그 사람이라는 ‘동일인증명’의 기능을 동시에 가지고 있어, 신원증명서로서 사용되기도 함
- 운전면허증에는 운전 자격 종류, 면허 등록 번호, 성명, 주민등록번호, 주소, 적성검사 기간 등이 기재되어야 함

[그림 3-1] 운전면허증 수록정보

영문운전면허증(국문겸용)		국문운전면허증	
앞면 (국문)		앞면 (국문)	
뒷면 (영문)		뒷면	

출처: 도로교통공단 안전운전통합민원-운전면허증발급-운전면허증 발급안내

10) 듣지 못하는 사람, 앞을 보지 못하는 사람, 양쪽 팔의 팔꿈치 관절 이상을 앓는 사람이나 양쪽 팔을 전혀 쓸 수 없는 사람(다만, 본인의 신체장애 정도에 적합하게 제작된 자동차를 이용하여 정상적인 운전을 할 수 있는 경우 발급가능) 등은 발급을 받을 수 없음

- 운전면허증은 자동차 보급 확대, 경제활동 인구 중심의 면허증 취득, 운전 증  
소지 의무<sup>11)</sup> 등의 이유로 가장 빈도수 높게 사용되어 자연스럽게 신분증으로  
사용되어옴
  - 대법원은 최근 운전면허증이 주민등록증과 대등한 신분증명서로, 본래  
용도에 자격증명 이외에 동일한 증명 기능까지 포함된다고 판시한 바 있음

[표 3-2] 운전면허증의 용도에 대한 판례

〈대법원 판례(2000도1985)〉
<p><b>[쟁점]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증의 본래 용도에 그 면허증에 적힌 면허가 있는지를 넘어 그 면허증의 주인과 이를 제시하는 사람이 같은 사람임을 확인시켜주는 기능까지도 포함되는지 → [판결 요지] 법원은 운전면허증의 본래 용도에는 자격증명과 동시에 동일한 증명도 포함된다고 판단함</li> </ul>
<p><b>[판례 주요 내용]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “운전면허증은 운전면허를 받은 사람이 운전면허시험에 합격하여 자동차의 운전이 허락된 사람임을 증명하는 공문서”</li> <li>• “운전면허증에 표시된 사람이 운전면허시험에 합격한 사람이라는 ‘자격증명’과 이를 지니고 있으면서 내보이는 사람이 바로 그 사람이라는 ‘동일인증명’의 기능을 동시에 가지고 있다.”</li> <li>• “운전면허증의 앞면에는 운전면허를 받은 사람의 성명·주민등록번호·주소가 기재되고 사진이 첨부되며 뒷면에는 기재사항의 변경내용이 기재될 뿐만 아니라, 정기적으로 반드시 갱신교부되도록 하고 있어, 운전면허증은 운전면허를 받은 사람의 동일성 및 신분을 증명하기에 충분하고 그 기재 내용의 진실성도 담보되어 있다.”</li> <li>• “인감증명법상 인감신고인 본인 확인, 공직선거및선거부정방지법상 선거인 본인 확인, 부동산등기법상 등기무자 본인 확인 등 여러 법령에 의한 신분 확인절차에서도 운전면허증은 신분증명서의 하나로 인정되고 있고, 주민등록법 자체도 주민등록증이 원칙적인 신분증명서이지만, 주민등록증을 제시하지 않은 사람에 대해 신원을 증명하는 증표나 기타 방법에 의해 신분을 확인하도록 규정하는 등으로 다른 문서의 신분증명서로서의 기능을 예상하고 있다.”</li> <li>• “우리 사회에서 운전면허증을 발급받을 수 있는 연령의 사람들 중 절반 이상이 운전면허증을 가지고 있고, 특히 경제활동에 종사하는 사람들의 경우에는 그 비율이 훨씬 더 이를 앞지르고 있으며, 금융기관과의 거래에 있어서도 운전면허증에 의한 실명확인이 인정되고 있는 등 현실적으로 운전면허증은 주민등록증과 대등한 신분증명서로 널리 사용되고 있다.”</li> </ul>

11) 운전할 때에는 운전면허증을 휴대해야 하며 경찰관이 요구할 경우 제시해야 함



## □ 유효기간

- 유효기간은 10년이고, 만료되면 반드시 갱신하여 재발급을 받아야 하며, 유효기간이 없는 주민등록증에 비하여 신원확인의 효용성이 더 높음
- 운전면허증에 유효기간을 두는 이유는 해당 증서의 가장 중요한 목적인 ‘신체 상태’ 또는 ‘운전 능력’이 운전면허를 보유하기에 적합한지 여부, 면허증을 소지한 사람이 면허증에서 보증하는 사람과 동일인인지 여부 등을 확인하기 위함임
  - ‘신체 상태’ 또는 ‘운전 능력’은 시간에 따라 영향을 받을 수 있기 때문에 면허를 갱신할 필요가 있음
- 다만, 일반운전자는 운전면허 취득 후 10년마다 면허를 갱신하지만, 그 과정에서 정기 적성검사를 거치는 것은 아니기 때문에 ‘신체 상태’나 ‘운전 능력’을 점검하기보다는 사진변경 및 행정적 관리를 위한 절차적 의미에 불과하다는 시각도 존재함(최미경, 2020)
- 운전면허증은 운전자를 대상으로 하여 발급되는 것임. 크기가 주민등록증과 유사하고 사진, 주민등록번호(주민등록번호에는 생년월일 정보 포함), 주소 등이 수록되어 있어 주민등록증을 대용하는 신분증으로 많이 활용되고 있음. 특히 운전면허증의 경우 운전자는 반드시 지참하게 되어있어 타 신분증에 비해 소지 빈도도 높은 편임

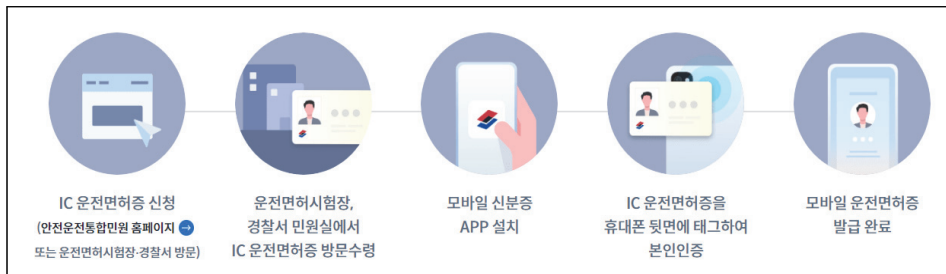
## □ 모바일 운전면허증

- 운전면허증의 경우 최근 모바일 신분증으로도 발급되어 활용되고 있음
  - 모바일 신분증은 블록체인 기반의 DID(Decentralized Identity) 기술을 적용하여 개인정보가 개인이 스마트폰의 안전한 영역에 저장되며 본인과 본인 정보의 진위만을 검증할 수 있는 암호화된 자물쇠만이 등록됨
  - 또한 모바일 신분증에 표시된 정보는 개인이 선택할 수 있도록 하여 개인이 자기 정보결정권을 높임<sup>12)</sup>

12) 정부 모바일신분증 홈페이지 (<https://www.mobileid.go.kr/mip/hps/issuReqstGuidance/issu>)

- 모바일 운전면허증을 발급받는 방법으로는 ① IC운전면허증 태그 및 본인인증을 통한 발급 받는 방법과 ② 운전면허시험장에서 QR코드를 통해 발급 받는 방법이 존재함
  - IC운전면허증으로 모바일 운전면허증을 발급받기 위해서는 IC 운전면허증을 먼저 신청하여야 하며, 이후 운전면허시험장 또는 경찰서에서 수령한 IC 운전면허증을 통해 모바일 운전면허증을 발급받을 수 있음
  - IC운전면허증으로 발급된 모바일 운전면허증은 모바일이 변경된 경우에도 재방문 없이 다시 발급 가능함

[그림 3-2] IC운전면허증을 통한 모바일 운전면허증 발급 과정



출처: 모바일 신분증 홈페이지(<https://www.mobileid.go.kr/mip/hps/main.do>)

- 플라스틱 운전면허증 소지자가 IC 운전면허증으로 교체를 원하지 않는 경우, 운전면허시험장을 방문하여 QR코드를 통해 발급받을 수 있음
- QR코드로 발급된 모바일 운전면허증은 모바일이 변경 또는 초기화된 경우 운전면허시험장을 재방문하여 발급 받아야 함

[그림 3-3] 모바일 운전면허증 현장 발급 과정



출처: 모바일 신분증 홈페이지(<https://www.mobileid.go.kr/mip/hps/main.do>)

- 모바일 운전면허증은 실물 운전면허증이 사용되는 모든 온·오프라인 사용처에서 동일한 효력을 가진
  - 단, 신분증의 사본에 대한 보관이 필요한 경우에는 별도의 시스템이 갖추어진 곳에서만 사용 가능함
- 모바일 운전면허증은 상대방이 필요한 정보만 제공 가능하여 과도한 개인정보 노출을 방지할 수 있으며, 분실 신고가 접수된 경우에는 모바일 운전면허증이 잠금 처리되어 화면상에 표시되지 않아 보안에도 유리함
- 국내 플랫폼 기업인 네이버와 카카오는 과학기술정보통신부의 'ICT규제 샌드박스'를 통해 '모바일 운전면허 확인 서비스'에 대한 임시 허가를 획득하고, 2023년 내 서비스를 선보일 예정임(정명섭, 2020)<sup>13)</sup>
  - '모바일 운전면허 확인 서비스'는 이용자가 본인 명의의 휴대전화로 온오프라인에서 운전 자격 및 신분을 증명할 수 있는 서비스이며, 해당 서비스에 운전면허증을 한번 등록하면, 증명이 필요한 상황에 언제든지 꺼내 활용할 수 있음

13) 정명섭. (2020.09.03.). "운전면허증 들고 다니지 마세요"... 네이버·카카오ток 앱 속으로. 아주경제. (<https://www.ajunews.com/view/20200903104738139>).

[그림 3-4] 출시 예정 모바일 운전면허 확인 서비스의 모습

네이버	카카오
	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• '네이버 인증서'를 통한 서비스 제공</li> <li>• 이용자가 등록된 운전면허증 정보가 경찰청 '운전면허 시스템' 상의 정보와 대조돼 높은 신뢰도를 가짐</li> <li>• '네이버 인증서'에 접속하는 과정에 자사가 갖춘 로그인 보안 기술, PKI 방식의 암호화 기술, 위변조 및 복제를 방지하는 블록체인 기술 등을 접목해 안정성을 높임</li> <li>• 운전면허 확인 페이지에는 캡처 금지 기술을 검토 중임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '카카오톡'을 통한 서비스 제공</li> <li>• 본인확인 → 전자서명을 위한 인증서 생성 → 운전면허증 등록(카카오톡 내에서 실물 운전면허증 촬영으로 신원 정보와 일치 여부를 검증 후 카카오톡의 신원확인 기술을 이용해 경찰청과 도로교통공단을 통해 신분증 진위 여부 확인 과정을 거침)</li> <li>• 운전면허증 정보를 전자서명과 함께 암호화해 카카오톡에 등록 및 블록체인에 기록, 발급된 신분증 제시 및 사용 시 전자서명을 통해 동일인 여부를 확인하는 방식</li> </ul>

출처: 아주경제. (2020.09.03.). (<https://www.ajunews.com/view/20200903104738139>)

## 2) 여권

### □ 법적 근거

- 「여권법」은 여권의 목적, 소지, 발급권자, 종류 및 유효기간, 여권의 발급, 재발급 및 사용제한 등, 반납과 직접 회수, 사무의 대행 및 수수료 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 「여권법」상 여권은 대한민국 국적의 사람이 대한민국 국적 및 신분을 증명함

## □ 목적 및 기능

- 여권은 국민이 국외로 이동 시 신분을 증명하는 여행용 증명서이지만 주민등록증과 함께 국내에서도 신분증으로 사용됨
  - 주민등록증이나 운전면허증은 발급연령 혹은 발급자격이 한정되어 있기 때문에 발급연령에 도달하지 않은 청소년들의 신분확인용으로 활용됨
- 여권 기재 사항으로는 여권의 종류, 국가코드, 여권번호, 성명, 생년월일, 국적, 성별, 발급일, 기간만료일 등이 있음

[그림 3-5] 차세대 전자여권



출처: 외교부 여권안내 사이트 <https://www.passport.go.kr/home/kor/contents.do?menuPos=58>

- 여권은 기본적으로 주민등록과 운전면허 제도에 기초한 2차 신분증명서이며, 원칙적으로는 국외에서 통용되는 국적과 신분을 확인할 수 있는 신분증이기 때문에 주민등록증과 운전면허증에 비해 신분 확인용으로 사용되는 경우는 상대적으로 적음
  - 그러나 여권은 주민등록증을 발급을 거부해 주민등록증을 발급받지 않아도 여권을 발급받을 수 있으며, 이로 인해, 주민등록증 발급 신청을 거부하는 사람들이 많이 사용하고 있음

- 최근 여권 또한 운전면허증과 마찬가지로 개인정보보호를 강화하기 위해 기존 여권에서 차세대 일반 전자여권으로 발급 형태가 전환되고 있음. 차세대 일반 전자여권은 기존 여권에 비해 개인정보를 강화하기 위해 다음과 같은 조치가 강화됨
  - 개인정보면이 종이 재질에서 내구성 및 보안성이 강화된 폴리카보네이트(내구성·내충격성 및 내열성 등을 갖춘 플라스틱 일종으로 보안성이 강함) 재질로 변경
  - 여권번호 체계 변경되어 기존 숫자 조합(8자리)에서 숫자(7자리)와 영문자(1자) 조합(예, M12345678 → M123A4567)으로 변경
  - 개인정보면의 일자 표기 방식 변경 (한국어/영문 월(月) 병기)(예, 20 DEC 2021 → 20 12월/DEC 2021)
  - 주민번호(뒷자리) 표기 제외
- 한국은 2008년부터 전자여권 발급이 시작되었음
  - 전자여권은 국제민간항공기구(ICAO)의 권고에 따라 여권 내에 전자칩과 안테나를 추가하고, 내장된 전자칩에 개인정보 및 바이오 인식 정보(얼굴 사진)를 저장한 여권을 의미함
  - 전자여권에는 여권번호, 성명, 생년월일 등 개인정보가 개인정보면, 기계판독 영역 및 전자칩에 총 3중으로 저장되어 여권의 위·변조가 어려우며 특히 전자칩 판독을 통하여 개인정보면 기계판독영역 조작 여부 식별이 가능함
- 2020년 12월부터는 외교부, 금융위원회, 금융결제원이 협력하여 국내 금융회사에서 각종 금융거래 시 여권을 신분증으로 활용하기 위한 여권 진위확인 서비스를 시작함(박명기, 2020)<sup>14)</sup>
  - 주민등록증 또는 운전면허증 발급이 어려운 미성년자, 재외국민 등을 포함하여 여권을 신분증으로 활용하려는 시도들이 행해지고 있음

14) 박명기. (2020.12.28.). 주민등록증 없어도 여권 하나로 대면-비대면 금융거래 OK!. 아세안문화경제 미디어. (<https://www.aseanexpress.co.kr/news/article.html?no=5831>).

[그림 3-6] 여권을 통한 금융거래 업무 처리 과정



## □ 유효기간

- 여권에 유효기간을 두는 이유는 해당 증명서의 가장 중요한 목적을 달성하기 위한 것으로 여권을 소지한 사람이 해당 국가의 국적을 여전히 보유하고 있는지 여부, 여권을 소지한 사람이 여권에서 보증하는 사람과 동일한지 여부 등을 확인하기 위함임
- 병역 미필자 (18세~37세)는 5년, 그 밖에는 10년의 유효기간을 부여함

### 3. 분석결과 종합

- 앞서 살펴보았듯 최근 행정안전부에서 공포한 ‘국가신분증 표준’에는 보안요소 강화, 신원정보 최신화 등을 위해 국가신분증의 주기적 갱신을 규정한 바 있음
- 주민등록증 유효기간을 둔다면 유사 신분증의 유효기간 현황과 유효기간 설정의 근거를 참고할 할 수 있음
- 다만, 신분증마다 도입 목적과 기능이 다르기 때문에, 유효기간 설정 논리가 상이할 수 있다는 점을 간과해서는 안 됨

[표 3-3] 국내 신분증 간 일반 특성 비교

구분	주민등록증	운전면허증	여권
법적 근거	주민등록법	도로교통법	여권법
발급 목적	국가의 기능 유지 및 대국민 서비스 제공을 위한 신분증 증명	특정인이 운전면허시험에 합격하여 자동차의 운전이 허락된 사람임을 증명	대한민국 국적 및 신분을 증명
의무발급 여부	○ (만17세 이상)	X	X
유효기간 유무	X	○	○
유효기간	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반: 10년</li> <li>• 모바일: 3년</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반여권: 10년</li> <li>• 병역미필자: 5년</li> </ul>
유효기간 도과에 대한 벌칙	-	X (효력 상실)	X (효력 상실)

출처: 연구진 작성

- 유관 신분증 현황을 종합해보면 주민등록증 이외의 다수의 신분증이 존재하지만, 주민등록증을 대체하여 가장 많이 사용되는 신분증은 여권과 운전면허증임
  - 이 중 운전면허증은 주민등록증에 수록된 정보를 거의 동일하게 수록하고 있어 가장 대체가 쉬운 신분증으로 꼽힘
  - 여권(특히, 차세대 전자여권)의 경우는 주민등록번호, 주소, 주소 변동 내용 등이 수록되지 않아 주민등록증을 완전히 대체하는 데는 어려움이 있음



[표 3-4] 국내 신분증 수록정보 비교

신분증	사용용도	개인신상정보			거주정보		증 정보		기타
		성명	사진	주민 등록 번호	주소 (거소)	주소 변동 내역	발급일 및 기관	만료 및 갱신일	
주민 등록증	17세 이상 전 국민 신분증명	○	○	○	○	○	○	X	지문
운전 면허증	운전 자격 및 신분증명 (18세 이상)	○	○	○	○	○	○	○	면허 번호
여권 (*20.12.21. 이전)	국적 및 신분증명 (연령제한 없음)	○	○	○	X	X	○	○	여권번호/국적
여권 (*20.12.21. 이후)		○	○	X	X	X	○	○	여권번호/ 생년월일/ 성별/국적

출처: 연구진 작성

### 제3절 해외 주요 신분증 사례 분석 결과

#### 1. 분석 개요

##### □ 해외사례 유형화

- 국가신분증을 활용하고 있는 31개 국가 중에서도 국가가 얼마나 강력하게 신분증 발급을 의무화하는지에 따라 제도 운영방식이 다름
  - 국가의 강력한 신분증 발급 의무화는 국가의 국민에 대한 관리 및 통제와 밀접한 관련이 있기 때문에 개인정보와 사생활 침해와 직·간접적으로 연결될 수 밖에 없음
  - 또한, 국가신분증제도에서 부여하는 개인식별코드가 존재하는지 여부 역시 개인정보와 유출 위험과 직·간접적으로 연결됨
  - 다만, 국가신분증 발급의 의무화 여부가 개인식별코드 부여와 항상 일치하는 것은 아니기 때문에 해외 주요 국가의 신분증 사례를 신중하게 분석할 필요가 있음
  - 또한 국가신분증이 포함하는 정보가 사생활 및 개인정보 침해와 밀접하게 관련이 있기에 신분증의 모바일/ 디지털화 여부, 유효기간 설정 기준도 심도 있게 논의되어야 함

##### □ 신분증 관련 6가지 국가 유형에 따른 사례 선정

- 유형1은 신분확인을 주된 목적으로 하는 국가신분증이 있고 발급이 의무이며 유효기간이 없는 국가에 해당함
  - 헝가리(전자적 기능을 사용하지 않고, 65세 이상일 경우 영구), 콜롬비아, 슬로베니아(70세 이상일 경우 영구) 등이 포함됨
- 유형2는 신분확인을 주된 목적으로 하는 국가신분증이 있고 발급이 의무이며 유효기간이 있는 국가에 해당함

- 벨기에(10년), 그리스(15년), 이탈리아(5년, 10년)<sup>15)</sup>, 룩셈부르크(5년, 10년), 네덜란드(5년, 10년), 포르투갈(5년, 10년), 스페인(5년, 10년), 튀르키예(10년), 독일(6년, 10년)<sup>16)</sup>, 헝가리(18세~65세일 경우 6년), 폴란드(10년), 리투아니아(10년), 라트비아(10년), 이스라엘(6년, 10년), 슬로바키아(10년), 칠레(5년, 10년), 슬로베니아(10년), 이스라엘(6년, 10년), 코스타리카(10년) 등이 포함됨
- 유형3은 신분확인을 주된 목적으로 하는 국가신분증이 있으나, 발급이 의무가 아니며 유효기간이 없는 국가에 해당함
  - OECD 국가 중 유형3에 해당하는 국가는 없음<sup>17)</sup>
- 유형4는 신분확인을 주된 목적으로 하는 국가신분증이 있으나, 발급이 의무가 아니며 유효기간이 있는 국가에 해당함
  - 오스트리아(2년, 5년, 10년), 노르웨이(5년, 10년), 스웨덴(3년, 5년), 스위스(5년, 10년), 프랑스(10년)<sup>18)</sup>, 일본(5년, 10년), 멕시코(10년), 핀란드(5년), 에스토니아(6년, 10년), 리투아니아(10년)<sup>19)</sup> 등이 포함됨
- 유형5는 신분확인 목적의 국가신분증이 없으나, 유사 신분증(운전면허증 등)에는 유효기간이 없는 국가에 해당함
  - 아일랜드(공공서비스카드)가 포함됨

15) <https://www.lavoroediritto.com/leggi-e-prassi/carta-identita-elettronica>(2023.09.27 검색)

16) <https://www.personalausweisportal.de/Webs/PA/EN/citizens/german-id-card/use-rights/use-rights-node.html>(2023.09.27 검색)

17) 또한 OECD 국가 중 체코는 6가지 유형으로 분류하기 어려웠음

18) 프랑스의 경우 신분증 상에 적힌 번호가 실제 생활에서 '신원확인을 위한 목적'으로 사용되지 않는다고 되어 있어 유형4인지, 유형6인지 모호한 측면이 있음. 다만, 신분증에는 신분도용방지를 목적으로 전자칩이 포함되어있으며 전자칩에는 이름, 생년월일, 출생지 등 개인정보가 포함되어있다는 점에서 유형4에 포함함(한국과학기술원, 2022)

19) 리투아니아는 신분증 발급이 필수는 아니나 여권이나 신분증 중 하나를 소지해야 함(<https://www.migracija.lt/en/noriu-gauti-atk-ir/ar-lr-pas%C4%85-copy->)

- 유형6은 신분확인 목적의 국가신분증이 없으나, 유사 신분증에는 유효기간이 있는 국가에 해당함
  - 캐나다(영주권 카드(5년), 여권(5년, 10년)), 덴마크(운전면허증(15년), 여권(5년, 10년)), 아이슬란드(운전면허증(15년), 여권(5년, 10년)), 영국(여권(5년, 10년)), 미국(운전면허증, 여권, id card) 호주(key pass, 운전면허증), 뉴질랜드(kiwi access(10년), 운전면허증, 여권), 멕시코(선거용 신분증) 등이 포함됨
- 최종적으로 OECD 국가 중 해당하는 국가가 존재하지 않는 유형 3을 제외한 나머지 유형별로 대표적인 국가를 선정하고, 심층적인 조사를 진행하여 해외 국가들의 신분증 제도를 비교·분석하고자 하였음
  - 콜롬비아(유형1), 독일(유형2), 일본(유형4), 스웨덴(유형4), 아일랜드(유형5), 미국(유형6)이 최종 분석 사례로 선정됨

[표 3-5] 유형별 해외 사례

구분		유효기간 無	유효기간 有
국가신분증 O	발급의무 O	콜롬비아	독일
	발급의무 X	-	일본, 스웨덴
국가신분증 X		아일랜드	미국

출처: 연구진 작성

## 2. 주요 국가의 신분증 제도 운영 형태

### 1) 콜롬비아(제1유형)

#### □ 발급의무가 존재하는 국가신분증

- 콜롬비아는 “Cédula de Ciudadanía(시민권 카드)”라는 콜롬비아 시민 대상 국가신분증이 있으며 만 18세 이상은 의무적으로 발급을 받아야 함

- 1961년 콜롬비아 법률 39조에 따라 모든 민사, 정치, 행정 및 사법 행위에 대해 유일하게 유효한 신분증임<sup>20)</sup>

#### □ 목적

- 콜롬비아의 국가신분증은 1853년 선거에서 투표권이 있는 유권자를 식별하기 위한 목적에서 시작되었으며, 이후 1934년 11월 알폰소 로페스 푸마레호 대통령의 승인을 받아 정치적 행위와 시민적 행위에서 신분증이 요구된다는 점을 확립함
- 2020년 12월 1일부터 콜롬비아의 새로운 신분증이 도입되었음
  - 신분증 정보를 모바일 기기에 저장할 수 있으며, Android 및 iOS 기기에서 사용할 수 있는 National Civil Registry의 앱을 통해 물리적 신분증 없이도 자신을 식별하고 인증할 수 있음
  - 2020년 이전 신분증도 현재 유효한 신분증으로 간주

#### □ 특징

- (기능) 오프라인 신원증명, 공공 서비스와 법적 거래 시 신원증명
- (특징) 출생 신고와 동시에 개인식별번호(Número único de identidad personal, NUIP)가 부여되지만 ‘시민권 카드’는 18세 이상에게만 발급되며 미성년자의 경우 별도로 미성년자 신분증이 있음
- (카드표면정보) 이름(성 포함), 개인식별번호, 사진, 서명, 생년월일, 성별, 혈액형, 국적, 발급일자, 유효기간,

20) 콜롬비아 주민등록처 <https://www.registraduria.gov.co/-/Historia-de-la-identificacion-.html#:~:text=El%20art%C3%ADculo%201%20de%20la,%2C%20pol%C3%ADticos%2C%20administrativos%20y%20judiciales.> (2023.10.22. 확인)

[그림 3-7] 콜롬비아의 대표 신분증 모습



- (개인식별번호) 2003년 이전에는 출생 시 부여되는 개인식별번호와 만 18세 이후에 발급되는 식별번호가 상이하였으나 2004년부터 평생 단일 식별 번호가 부여되는 방식으로 변경됨
  - 콜롬비아의 개인식별 번호는 10자리로 구성되어있음
- (유효기간) 카드형 신분증의 경우 유효기간이 없지만 전자신분증의 경우 유효기간은 10년임
- (전자신분증) 2020년 12월부터 휴대폰으로 휴대할 수 있는 디지털 시민권 카드 발급이 시작됨

□ 소결

- 콜롬비아는 평생 단일 개인식별번호가 부여되고, 물리적 형태의 신분증에 유효기간이 없다는 점에서 한국의 주민등록증과 가장 유사한 형태로 운영되는 국가 신분증이 존재함

## 2) 독일(제2유형)

### □ 발급의무가 존재하는 국가신분증

- 독일은 ‘신분을 증명’하는 용도로만 사용되는 국가신분증이 있으며 16세가 되는 즉시 유효한 신분증(국가신분증, 여권)을 소지할 의무가 있음
- 다만, 해당 국가신분증에 일련번호가 부여되지만, 해당 번호의 이용범위는 지극히 제한되어 있음
  - 16세 미만의 어린이 및 청소년은 의무사항이 아님
  - 다만, 독일의 국가신분증은 역사적으로 주차원에서 발급하고 관리하였으나 2006년 신분증명에 관한 입법 권한이 기본법 제73조 제1항 3호의 개정으로 이제 연방 관할로 완전히 이전되었음

### □ 목적

- 국가신분증은 국가 신분확인을 위한 수단<sup>21)</sup>이며 이는 독일의 연방 주민등록법(Personalausweisgesetz, PAuswG) 제2조 제2항에 의한 국가기관에 의해서 수행됨(박희영, 2011)
  - 법률상 권한이 부여된 국가기관이 직무를 수행하기 위해 개인의 신분 확인이 필요할 경우 개인은 주민등록증을 제시할 의무가 있음

### □ 특징

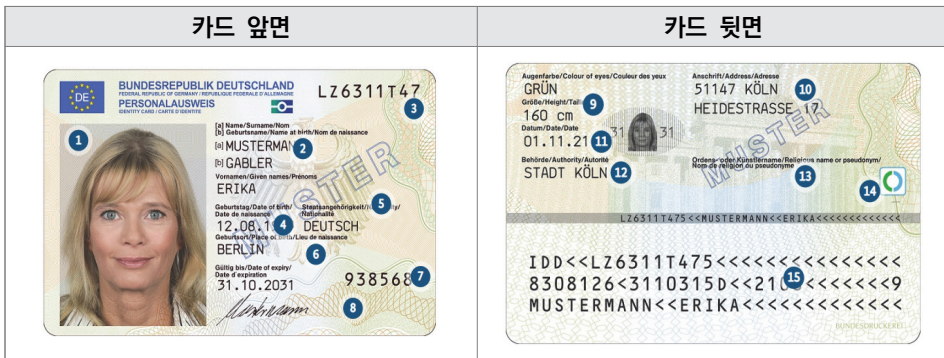
- (기능) EU여행증명서, 온라인 본인인증, 전자서명, 생체인식기능(ID카드 칩에 정해져 있으며 원하는 경우 지문도 저장 가능)
  - 지문의 경우 신분증 내장 칩에 두 개의 지문을 자발적으로 저장하도록 하였으나, 2021년 8월 2일 이후 유럽 전역에서 필수로 포함하게 되었으며, 이에 따라

21) Schulz, in: Schliesky, Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis, 2009,

지문정보를 활용하여 신분 확인하는 공공기관은 법률에 명시하도록 함(한국 과학기술원, 2022)

- (카드 표면 정보) 1) 사진 2) 이름, 성 3) 일련번호 4) 생년월일 및 출생지 5) 국적 6) 유효기간 7) 카드접속번호 8) 서명 장 10) 주소 11) 발행일 12) 발급기관 13) 종교적 이름 또는 가명 14) 로고 eID 기능 15) 기계판독 가능 영역

[그림 3-8] 독일의 대표 신분증 모습



- (개인식별번호) 독일 국가신분증에는 일련번호가 있지만 이용범위가 엄격하게 제한되어 있으며 신분증 번호와 별도로 영역별 식별번호를 사용하며 상호 연동되지 않아 사실상 개인식별번호가 없어 우리나라의 개인식별번호와 같은 목적으로 사용되진 않음(성준호, 2016)

- 독일은 영역별 식별번호 시스템이 잘 정착되어 있음. 개인정보 보호를 위해 미국처럼 모든 사회보장서비스에 접근할 수 있는 통합된 사회보장번호를 제공하지 않음
- 공공건강보험번호, 국민연금보험번호 등 여러 번호가 사용되며, 해당 번호를 신분증 상 일련번호와 연동하는 것은 법적으로 금지되어 있음
- 이렇게 분리된 일련번호는 통합된 유일식별번호로 기능하지 않기 때문에 개인을 식별하는 기능이 없으므로, 개인정보침해 수준이 낮음



- 또한, 유효기간에 따라 10년마다 새로운 신분증이 재발급 되고 이때 일련 번호도 새로이 부여되기 때문에(연방주민등록법 제2조 제1항), 상대적으로 엄격하게 개인정보를 보호하고 있는 것으로 판단됨
- (유효기간) 24세 이상의 경우 유효기간은 10년이며 24세 미만인 경우 6년임. 전자신분증(eID)의 유효기간은 10년임
- (전자신분증) 2008년 12월 18일 독일 의회는 새로운 전자신분증 제도를 시행하기로 결정하였으며(이재경, 2011), 2010년 11월부터 전자신분증을 도입하고자 하였고 전자신분증 활성화와 이용을 촉진하기 위해 2017년 「신분증법」을 개정하여 전자신분증 기능을 기본으로 사용가능한 신분증을 발급받게 하였으며 2019년에는 약 50%가 전자신분증 기능을 활성화 함<sup>22)</sup>(최정민, 2020)

#### □ 소결

- 독일의 경우 국가신분증을 발급하고 있고, 개인식별번호가 존재하지만, 이용 범위가 엄격하게 제한되어 있음
  - 즉, 신분증 번호와 별도로 영역별 식별번호를 사용하며 상호 연동되지 않아 사실상 고유식별번호 기능을 하지 않기 때문에 개인정보 침해 수준이 낮음
- 더욱이, 유효기간에 따라 갱신되면서 신분증 상 개인식별번호도 바뀌기 때문에 갱신의 이유가 매우 명확하고 그로 인한 효용도 큼

### 3) 일본(제4유형)

#### □ 발급의무가 존재하지 않는 국가신분증

- 일본의 마이넘버제도는 카드에 이름, 주소, 생년월일, 성별, 공통번호, 사진, 그리고 개인을 식별할 수 있는 다른 정보를 함께 수록하도록 되어 있음
  - 마이넘버제도는 일본 인구구조의 급격한 변화로 노인부양부담 정도가 커지

22) Gemalto, 『Overview of the German identity card project and lessons learned』, 2020년 1월 17일 업데이트(<<https://www.gemalto.com/govt/inspired/eid-in-germany>>)

면서, 사회보장제도와 조세제도를 개편 목적으로 도입되었음

- 즉, 소득과 자산에 따른 정확한 세금을 부과하고 이에 근거한 사회보장제도의 정상화를 위하여 개인에게 행정번호를 부여하게 됨
- 일본은 신분을 증명하는 용도로만 사용되는 국가신분증(마이넘버카드)이 있으며 의무사항이 아닌 선택사항임

○ 2015년 개인에게 번호를 통지하고, 2016년 1월 카드 교부, 2017년 정보 및 공개 서비스 제공 및 정부기관 간 연계, 지자체 공공기관 연계 등을 시작함

- 즉, 제도 도입과 함께 제도 운영을 위한 시스템 구축을 함께 시도하였음
- 다만, 2018년 10월에 수행한 설문조사에서는 국민 사용률이 저조하였으나 (국민의 53% 이상이 마이넘버 신청을 하지 않음), 코로나19 시기에 코로나 정부지원금을 마이넘버 카드를 활용하여 온라인으로 신청 및 지급 받도록 함으로써 2023년 3월 1일 기준 국민의 75%가 마이넘버카드를 발급받게 됨(최승호, 2023)<sup>23)</sup>

○ 현재 마이넘버카드 발급은 선택사항이지만 일본 정부에서 2024년 가을 마이넘버카드와 건강보험증, 운전면허증과의 일체화를 추진하면서 마이넘버카드 보유자가 크게 증가하고 있음

## □ 목적

○ 마이넘버제도는 당시 행정기관별로 관리하는 번호들을 통합하여 개인정보 연계를 통한 효율적인 관리, 정보 교환 등을 목적으로 도입하였음(윤지웅, 2015)

- 국민의 소득과 다른 행정서비스의 수급 상태를 파악하기 용이하여 부당한 부담과 부정수급을 방지하여 공평하고 공정한 사회를 실현하고자 함
- 사회보장, 납세 등의 행정 분야에서 개인 신원을 증명 및 확인하는데 소요되는 시간적, 금전적, 행정적 비용을 절감하여 행정을 효율화함

23) 2021년 10월부터 마이넘버카드가 의료보험증으로서 이용이 본격화되었고, 2024년도 말부터는 운전면허증과의 통합이 예정되어 있다(김규판, 2022 재인용)

- 행정절차의 간소화로 국민의 편의성을 높일 수 있으며 행정서비스에 대한 접근성을 높임
- 다만, 도입목적에 비해 해당 제도가 모든 국민 대상으로 표준화되어 있지는 않아서 일본 정부는 마이넘버제도의 활성화를 정부 디지털전환의 가장 큰 과제로 인지하고 있음
  - 2021년 12월 기준, 마이넘버 교부율은 100%이지만 마이넘버 카드 신청자는 인구의 약 40%에 불과하고, 정부가 운영 중인 ‘마이포털’의 이용률은 약 0.1%에 불과함(김규판, 2022)
  - 정부는 마이넘버카드 및 마이포털의 활용을 증진하기 위하여 정부 부처 간, 지자체 간 데이터 형식을 표준화하고 기업, 지자체, 정부부처, 교육기관, 의료기관 등 고유한 정보시스템을 보유하고 있는 공공기관들이 각자의 시스템을 서로 연계할 수 있도록 함

#### □ 특징

- (기능) 신분확인, 전자 증명서이용(마이포털<sup>24)</sup> 이용, 편의점 증명서 교부 서비스, e-Tax 등 세금 신고, 육아 등의 전자신청) 등의 기능을 보유함
  - 구체적으로 연금, 고용 보험 등의 자격 취득·확인·수급, 의료보험료 징수 등 복지 분야 혜택, 저소득 가구 지원사무 등, 세무 관련 확정신고서 제출 등, 이재민 생활 재건 지원금의 지급에 관한 사무 기타 지자체 조례로 정하는 사무에 이용함
- (카드 표면 정보) 성명, 주소, 생년월일, 성별, 얼굴 사진, 전자증명서의 유효기간 기재, 보안 코드, 사인 패널 영역, 장기 제공 의사 표시란, 개인번호는 뒷면에 기재

24) 마이포털은 일본의 행정서비스용 웹포털로 세대 정보·과세소득액·예방접종 이력 등 지자체가 보유한 자신의 정보를 열람할 수 있는 웹 사이트임

[그림 3-9] 일본의 대표 신분증 모습



- (개인식별번호) 일본에 주민등록을 가지는 모든 개인(외국인포함)에게 부여되는 12자리의 번호이며 1인당 1개의 번호를 사용하고 유출 등과 같은 경우를 제외하고 자유롭게 변경할 수 없음
- (유효기간) 20세 이상의 경우 유효기간은 카드의 발행일로부터 생일 기준으로 10년이며 20세 미만인 경우 카드의 발행일로부터 생일 기준으로 5년임. 마이넘버카드를 갱신하고자 하는 경우 시구청촌을 방문하여 갱신하여 사용할 수 있음
- (전자신분증) 마이넘버카드에 전자증명서(공적개인인증서비스)<sup>25)</sup>를 탑재할 수 있음. 전자증명서는 마이넘버카드의 IC칩에 들어가기 때문에 임의로 넣지 않는 것도 가능하지만 전자 증명서가 없으면 e-Tax 등의 전자 신청, 마이나포털(공공서비스 포털) 로그인, 편의점 교부 등의 서비스 이용이 제한됨
  - 전자 증명서의 유효기간은 발행일부터 5년으로 카드 유효기간과 별개임

□ 소결

- 일본의 마이넘버제도는 기존에 운영되어 왔던 영역별 개인식별번호 국민에 대한 고유식별번호로 통합한 제도에 해당함

25) 일본 총무성 [https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/kojinninshou-01.html](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/kojinninshou-01.html)

- 이는 국가의 통제보다 개인의 자유를 중시하고, 개인정보보호를 매우 주요한 가치로 두는 최근의 경향에 다소 어긋나는 변화로 보일 수 있음
- 그러나 일본 사회가 직면한 고령화로 인해 사회보장제도를 전면 수정하고, 확장적인 복지제도의 근간이 되는 정확한 조세제도의 마련이 필요했기 때문에 이는 당시 일본에 필요한 변화였다고 판단됨
- 다만, 일본 사회에서도 이러한 마이넘버제도 도입에 대하여 찬반 의견이 오랫동안 진행되어 왔으며, 마이넘버제도가 일종의 개인식별번호로 기능하는 과정에서 발생할 수 있는 부작용에 대한 고려가 필요함
  - 예를 들어, 일본은 ‘개인식별번호법률’에 규정된 영역에서만 번호의 수집이 가능하고 이에 관한 유출, 관리에 관하여 엄격히 제한하며 번호 유통으로 인해 발생하는 문제점을 최소화하고자 함
  - 또한, 해당번호가 유출되었을 때는 번호변경을 허용하여 개인정보 보호에 기여함

#### 4) 스웨덴(제4유형)

##### □ 발급의무가 존재하지 않는 국가신분증

- 스웨덴은 개인정보가 인터넷 상에서 자유롭게 공개되고 비용을 주고 거래할 수 있는 나라에 해당함
  - 나이, 성별, 주민번호로 가입한 전화번호, 결혼 유무, 같은 거주지에 등록된 동거인 이름, 반려견 유무, 집 평수와 부동산 시세, 거주지 주변의 평균 소득, 이웃 자동차 보유 여부와 종류 등은 기본적으로 공개됨
  - 이러한 기본 신상 정보 외에 연 소득, 근무지 정보도 별도 비용을 지불하면 정보를 구입할 수 있음
  - 단, 스웨덴의 주민등록번호에 해당하는 개인식별번호의 경우 고유 식별 번호인 뒤 4자리는 비공개를 원칙으로 함

- 즉, 스웨덴에는 출생과 동시에 모든 국민에게 부여되는 개인 식별번호가 있고, 등록 정보가 변경되면 국가에 신고해야 할 의무가 있으나(Nilsson, 1980: 윤지웅 외. 2015에서 재인용) ‘신분증 발급’이 의무 사항은 아님
- 스웨덴은 1766년 세계 최초로 언론자유법을 통과시켜, 언론과 표현의 자유가 철저히 보장받는 국가이며, 이에 따라 언론이 개인정보를 활용하고 공개할 때에도 왕으로부터 사전승인을 받을 의무가 없음
  - 스웨덴은 1766년 세계 최초로 언론자유법을 통과시켜, 언론과 표현의 자유가 철저히 보장받는 국가이며, 이에 따라 언론이 개인정보를 활용하고 공개할 때에도 왕으로부터 사전승인을 받을 의무가 없음
  - 스웨덴 헌법상 보장된 ‘언론의 자유’는 ‘언론 자유법’과 ‘표현의 자유에 관한 기본법’으로 나뉘어져 모든 정보는 공공의 정보이기 때문에 투명하게 공유되고 활용되도록 함
- 동시에 스웨덴은 유럽연합 회원국이기 때문에 유럽연합법인 ‘일반정보보호 규제법(Dataskyddsförordning, GDPR)’ 조항을 이행해야 함<sup>26)</sup>
  - 해당 법 17조는 개인의 ‘잊혀질 권리’로 개인이 정보 삭제에 대한 권리를 행사할 경우 이들의 정보를 다루는 자는 지체 없이 삭제해야 한다는 내용을 담고 있음. 다만 개인정보 공개 자체를 규제할 조항은 없음
- 그러나 스웨덴 헌법상의 언론의 자유가 우선되므로 유럽연합의 개인정보보호에 대한 조항은 스웨덴에서 사실상 유명무실함

## □ 목적

- 스웨덴은 출생과 동시에 일련번호를 주민들 모두에게 강제적으로 부여하며, 앞 여섯 자리, 뒤 네 자리로 구성됨

26) 한국납세자연맹, 개인정보 대부분이 공개되는 나라 스웨덴…‘투명’일까 ‘남용’일까, 2020.07.28.  
[https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo\\_table=ktapds&wr\\_id=22](https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo_table=ktapds&wr_id=22)

- 스웨덴은 등록인구 식별목적으로 개인식별번호(PINs, Personal Identification Numbers)를 부여하는 등록인구시스템을 운영하고 있음
  - 주민등록제도에서 시작된 개인식별번호는 등록인구 식별 목적 이외에도 총선거 실시, 인구통계작성, 세금 관리, 연금 및 각종 수당 지급, 학교 및 병원 설립 등 공공영역과 보험 및 은행 상품 가입, 회사 회계업무 처리 등 다양한 영역에서 활용됨
- 개인식별번호는 개인의 사생활을 부당하게 침해할 수 있고, 이에 대해서도 정부도 인정하지만 헌법상의 언론의 자유와 개인식별제도의 행정적 필요성 등에 대하여 국민도 인정했기 때문에 개인식별번호에 대한 갈등이 크지 않다 판단됨(윤지웅 외, 2015)

#### □ 특징

- (구성) 앞 6자리, 뒤 4자리 총 10자리로 이루어져 있으며 앞 6자리는 생년월일, 뒤 4자리 중 첫 번째 숫자는 확인번호(chect digit)로 우리나라 주민등록번호의 오류검증번호와 유사하며, 마지막 세 자리는 발급번호임
- (기능) EU여행증명서, 온라인 본인인증, 전자서명(한국과학기술원, 2022), 사회보장제도 제공
- (사용범위 제한) 스웨덴의 데이터보호법<sup>27)</sup> 3장 10조에서 사회보장번호와 개인식별번호는 “처리 목적, 보안 식별의 중요성 또는 기타 고려해야 할 이유와 관련하여 명확하게 정당한 경우에만 (본인의) 동의 없이 처리될 수 있다.”라고 규정하면서 개인식별번호 사용 범위를 명확히 하도록 규정하고 있음
- (카드표면정보) 카드 번호, 개인식별번호(10자리), 보유자의 서명, 키, 생일, 성, 이름, 권한, 발행일, 만료일, RFID칩(디지털 형식으로 인쇄된 데이터, 사진, 변조확인용 디지털키, 지문정보)

27) Lag (2022:444) om ändring i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning





## 5) 아일랜드(제5유형)

### □ 국가신분증 부재

- 아일랜드는 신분을 증명하는 용도로만 사용되는 국가신분증이나 개인식별번호는 없어 여권, 운전면허증, 거주 허가증, 공공서비스카드가 신분증의 역할을 대신하고 있음
- 이 중 공공서비스카드는 공공서비스번호(Personal Public Service, PPS)를 할당받을 때 발급되는 카드로 사회 복지 혜택, 공공 서비스 및 정보에 접근을 목적으로 사용됨

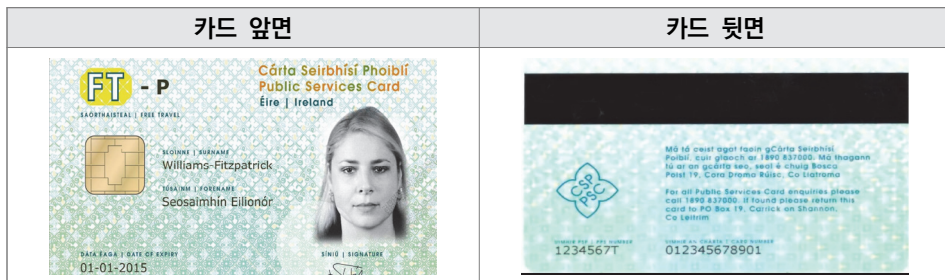
### □ 목적

- 공공서비스 제공을 위해 국민과 거주자를 식별하는 데 사용되며 정부 및 사회 복지 서비스, 세금 및 고용과 관련된 서비스 영역에서 개인을 식별하기 위해 사용됨

### □ 특징

- (기능) 아일랜드 사회보장번호에 해당하는 개별 공공서비스번호로 아일랜드 내에서의 납세, 사회 보험, 고용 등의 정부 서비스 및 혜택에 대한 등록에 사용됨
- (구성) 총 9자리로 이루어져 있으며 무작위 숫자 7개, 문자 2개로 구성되어있음
- (카드 표면 정보) 앞면에는 이름, 사진, 서명, 카드 유효기간이 있고 뒷면에는 PPS번호와 카드번호가 기재되어있음

[그림 3-11] 아일랜드의 대표 신분증 모습



- (유효기간) 아일랜드의 PPS는 별도의 유효기간이 없음<sup>28)</sup>
- (전자신분증) 현재 아일랜드의 공공서비스카드는 물리적인 카드 형태로만 발급되고 있음

#### □ 소결

- 아일랜드는 국가가 신분확인 목적으로 발급하는 신분증이 없으며, 여권, 운전면허증, 공공서비스번호가 적힌 공공서비스카드 등이 신분증을 대체하여 사용되고 있음

### 6) 미국(제6유형)

#### □ 국가신분증 부재

- 미국은 국가신분증이 없으며 주(States)별로 발급하는 사회보장번호, 운전면허증<sup>29)</sup>, 여권 등이 신분증으로 사용됨
  - 특히 미국에서 통용되는 사회보장번호는 개인식별번호가 아니지만, 사회보장이라는 특정 목적을 위해 도입된 번호의 용도가 확장되어 일종의 국민식별번호로 간주되고 있음
  - 다만, 사회보장번호는 별도 사진을 수록하지 않기 때문에 사회보장번호를 부여 받은 사람을 확인하는 신분증으로 이용하기에는 한계가 있음
- 연방에 일괄적으로 적용되는 법인 Real ID법은 각 주가 발급하는 운전면허증이나 신분증<sup>30)</sup>에 포함되어야 할 표준 항목을 정하는 정책임

28) 한편 운전면허의 유효기간은 10년이며 여권의 유효기간도 5년임

29) 연령 미달로 운전면허증을 발급받지 않은 경우 주에서 발급하는 별도의 신분증을 신분증명으로 활용(윤지웅 외, 2015)

30) 주에서 발급이 가능한 신분증의 종류는 Birth Certificate, Passport Card or Book, Certificate of Citizenship, Consular Report of Birth Abroad (CRBA), Employment Authorization Document (EAD) issued by DHS, Foreign Passport with valid US Visa w/ Form I-94, or Green Card 등이 있음

- 필수 포함 사항으로 성명, 생년월일, 성별, 운전면허증 번호 혹은 사회보장번호, 사진, 주소, 서명, 서명, 도용 혹은 변조를 막기 위한 안전 장치, 기계로 식별할 수 있는 기술적 장치 등이 있음
- Real ID는 개인에 대한 의무사항이 아닌 연방기관에 대한 의무사항임. 예를 들면, 개인이 국내선 비행기 탑승이나 일부 연방 관공서를 출입할 경우 여권이나 Real ID를 제시해야 함
- Real ID는 2018년부터 미국 전역에서 시행될 예정이었으나 코로나19 팬데믹으로 인해 2025년 5월 7일로 연기됨

#### □ 목적

- 9·11 테러 발생 후 911위원회의 권고사항을 수용하고 주정부 발급 신분증의 신뢰성과 정확성 향상, 개인 신분증 위·변조 및 신분 도용 방지, 공공기관 안전 강화, 테러 예방, 시민 및 영주권자 보호를 위해 2005년 연방 법률로 ‘Real ID Act of 2005’를 제정함
  - 신분증 수록 항목의 표준을 정함으로써 연방에서 주 정부 간 정보를 연계하여 신분증의 정확도와 신뢰성을 제고하여 신분 도용을 방지하고 테러를 예방하고자 함

#### □ 특징

- (기능) Real ID는 국내선 비행기 탑승이나 일부 연방 관공서 출입 시 사용하며 기존에 각 주정부가 개별적으로 발급했던 운전면허증과 신분증은 주 내에서도 병행해서 사용 가능
  - 이와 별개로 미국은 9.11 테러 이후에 US-VISIT(United States Visitors and Immigration Status Indicator) 프로그램을 도입하면서, 생체정보를 포함한 여권 발급을 시행하고 있음
  - US-VISIT 프로그램은 9.11 사고 이후 미국 내 모든 공항과 항만을 통해 입국하는 외국인을 상대로 지문채취 및 사진 촬영을 의무화하는 것으로,

- 광범위한 대상에 대하여 생체정보를 수집하여 활용하고 있음을 알 수 있음
- (형태) Real ID는 기존에 주 정부에서 발급하는 신분증의 표준 사항을 정하는 법으로 각 주정부가 발급하는 신분증에 ‘☆’ 표시를 하여 구별함
  - [그림 ]의 좌측은 Real ID 운전면허증이며 우측은 Real ID 기준에 따르지 않은(Federal Non-compliant) 신분증임, 별의 배경과 색은 주별로 상이함
- (규격) 운전면허증이나 신분증의 재질이나 형태는 주마다 다르나 일반적으로 실물 카드를 주로 쓰며 플라스틱 카드(가로형)에 바코드 등을 사용하고 있음 (권건보, 2019)

[그림 3-12] 미국의 대표 신분증 모습



- (유효기간) Real ID는 운전면허증이나 신분증의 표준 사항을 정한 ‘법’ 자체를 의미하므로 Real ID에 대한 별도 유효기간이 없으며 각 주 정부의 운전면허증과 신분증의 유효기간을 따름
  - 신분증의 유효기간은 주별로 상이하며 운전면허증의 경우 유효기간이 최대 8년이 넘지 않음

## □ 소결

- 미국의 경우 공식적으로 국가에서 발급을 의무화하는 신분증은 존재하지 않지만, 일상생활의 필요에 의해 사실상 개인식별번호를 발급하는 것과 동일한 효과를 갖는 ‘신분증’을 보유하도록 하고 있음(윤지웅 외, 2015)
- Real ID의 경우, 운전면허증 발급 주체는 여전히 주정부이지만 Real ID 법에서 규정한 사항에 부합하지 않는 경우 연방기관은 연방 차원에서의 개인신분증으로서의 역할을 인정하지 않는다는 점에서 실질적으로 ‘국가신분증’이 존재한다고 볼 수 있음
- 미국의 사회보장번호는 한국의 주민등록번호에 해당할 정도로 개인 고유의 번호로 인지되고 있음
  - 1986년 세금개혁법(Tax Reform Act of 1986)이 5세 이상 부양가족의 사회보장번호를 요구함으로써 발급신청자가 확대되었고, 이후 모든 부양가족으로 확대되어 지금은 출생신고와 함께 사회보장번호를 신청하는 경향을 보임(윤지웅 외, 2015)
  - 다만, 앞에서 언급했듯이 사회보장번호와 사진을 동시에 수록하는 방식의 신분증은 없으므로 한국의 주민등록증보다 신분증명 기능은 약하다고 볼 수 있음

## 3. 분석결과 종합

- 해외 주요 국가의 신분증 사례를 분석한 결과를 종합하여 나타내는 아래 표와 같음

[표 3-6] 해외 사례 분석 결과 종합

구분	한국	콜롬비아	독일	일본	스웨덴	아일랜드	미국
국가유형	제1유형	제1유형	제2유형	제4유형	제4유형	제5유형	제6유형
대표신분증의 명칭	주민등록증	시민권카드	주민등록증 (Personalausweis)	마이넘버카드	국가신분증 (Nationellt ID-kort)	공공서비스카드	운전면허증
국가신분증 여부	○	○	○	○	○	X	X
발급의무	○	○	○	X	X	X	X
1차적 목적	신원증명	신원증명	신원증명	신원증명	신원증명	서비스이용 자격확인	자격확인 (운전능력, 국적)
개인식별번호	주민등록번호	개인식별번호	일련번호	개인번호	개인식별번호	공공서비스번호	운전면허번호
생체정보	지문	혈액형	X	X	키	X	X
실물 신분증 유효기간	• 없음	• 없음	• 24세 미만: 6년 • 24세 이상: 10년	• 20세 미만: 5년 • 20세 이상: 10년	• 12세 미만: 3년 • 12세 이상: 5년	• 없음	• 운전면허증: 최대 8년
특징	평생 유일한 개인식별번호가 부여되고 신분증의 유효기간이 없음	한국의 주민등록증과 유사	유효기간 갱신 시 개인식별번호 변경	의료보험증, 운전면허증과 통합되는 추세 '행정기능' '효율화'에 초점을 두고 있음	개인식별번호는 발급의무가 있지만, 국가신분증개인의 선택에 따라 발급 되므로, 신분증 갱신에 대한 저항이 낮음	-	운전면허증에 Real ID 기제, 실질적 개인식별 및 국가신분증 역할을 함 (국내항공탑승, 연방기관 출입 시 RealID 필요)

## 제4장

# 주민등록증 유효기간 도입 타당성 분석

제1절 정책문제의 정의

제2절 정책목표·수단 및 기본 명제 분석

제3절 정책대안 설계

제4절 정책대안 평가

제5절 주민등록증 유효기간 도입에 따른  
비용 추계





## 제1절 정책문제의 정의

- 본 연구에서의 정책문제 정의는 주민등록증에 대한 유효기간 도입을 주장하는 측의 정책문제 인식에 대해 분석하고자 함
  - 주민등록증 유효기간 도입은 이미 구체적인 정책 개발 단계에 있으므로, 일반적인 정책의제 설정 단계에서 이루어지는 초기 수준의 정책문제 정의 및 정책문제 구조화를 수행하는 것은 적절하지 않음
  - 일반적인 정책의제 설정 단계에서 이루어지는 초기 수준의 정책문제 정의 및 정책문제 구조화는 명확히 정의되지 않은 문제를 감지하고, 이를 새롭게 공식적 문제로 구성하는 작업이기 때문임
- 주민등록증의 유효기간 도입, 즉 주민등록증에 대한 정기적 갱신이 필요하다고 주장하는 측에서 제시하고 있는 정책문제는 주로 발급 이후 주민등록증에 수록된 사진의 마모 및 외모변경사항 미반영 등으로 인해 겪게 되는 본인 식별의 어려움과 관련됨
  - 즉, 주민등록증의 유효기간 도입을 주장하는 측에서는 발급한 지 오래되어 사진이 흐릿해지거나, 노화, 성형, 사고 등으로 인하여 주민등록증 발급 당시 사진과 현재 시점의 얼굴이 달라지는 경우에 주민등록증을 통한 본인식별이 어려우므로 이를 개선해야 한다고 주장하는 것임
  - 다만, 위와 같은 주장의 요지에서는 1차적인 정책문제로 인해 파생되는 2차적인 정책문제에 대한 구체적인 인식은 명확히 드러나 있지 않음

[표 4-1] 주민등록 유효기간 도입 주장 측의 정책문제 인식

출처	정책문제 인식
주민등록법 일부개정법률안 (2018.5.14. 심재권의원 대표발의)	주민등록증은 개인별 식별기능이 높기 때문에 신분을 확인하는 수단으로 광범위하게 이용되고 있음. 그러나 주민등록증은 여권이나 운전면허증과 달리 유효기간이 없으므로 분실 등의 사유로 재발급 받지 않는 한 종전에 발급받은 주민등록증을 계속하여 사용하게 되고, 주민등록증에 수록된 사진을 장기간 교체하지 않게 되므로 본인 식별 또는 신원 확인에 문제가 있음. 이에 주민등록증을 10년마다 정기적으로 갱신하도록 함으로써 주민등록증의 본인식별 또는 신원확인 기능을 제고하려는 것임(안 제27조의2 신설 등)
주민등록법 일부개정법률안 (2018.6.29. 백재현의원 대표발의)	주민등록증은 개인별 식별기능이 아주 높기 때문에 공공영역뿐만 아니라 민간 영역에 있어서도 신분을 확인하는 수단으로 광범위하게 이용되고 있음. 그런데 주민등록증은 유효기간이 없으므로 장기간 사용하는 경우 훼손이 우려되고, 주민등록증에 수록된 사진을 장기간 교체하지 않는 경우 본인식별 또는 신원확인에 애로사항이 있음. 이에 주민등록증을 10년마다 정기적으로 갱신하도록 함으로써 주민등록증의 본인식별 또는 신원확인 기능을 제고하려는 것임(안 제24조 및 제27조).
국가신분증 운영 표준 제정(안)	라. 신분증의 유효기간 운영(안 제7조) 국가신분증 운영기관의 장은 국가신분증의 보안 강화, 신원정보 최신화 등을 위하여 국가신분증이 주기적 갱신될 수 있도록 노력하여야 함.
행정안전부 보도자료 (2023.06.07.) <sup>31)</sup>	□ 또한, 운전면허증의 유효기간은 10년이지만, 일부 신분증은 유효기간이 없어 10년, 20년이 지난 신분증도 쓰이고 있다. ○ 오래된 신분증으로 인한 문제를 개선할 수 있도록 국가신분증 운영기관의 장에게 신분증이 주기적으로 갱신되도록 노력하게 하였다.

○ 흐릿하거나 본인식별이 어려운 주민등록증 사진으로 인한 2차적인 정책문제로는 ‘업무처리 지연 및 중단으로 인한 국민들의 불편’ 및 ‘주민등록증 무단도용으로 인한 국민의 재산적·정신적 피해’를 들 수 있음

- 실제로 은행 업무 처리 과정에서 일부 국민들이 흐릿하거나 본인식별이 어려운 주민등록증 사진으로 인하여 업무 진행을 거부당하여 불편을 겪는 사례가 보고됨(류준현, 2021)<sup>32)</sup>

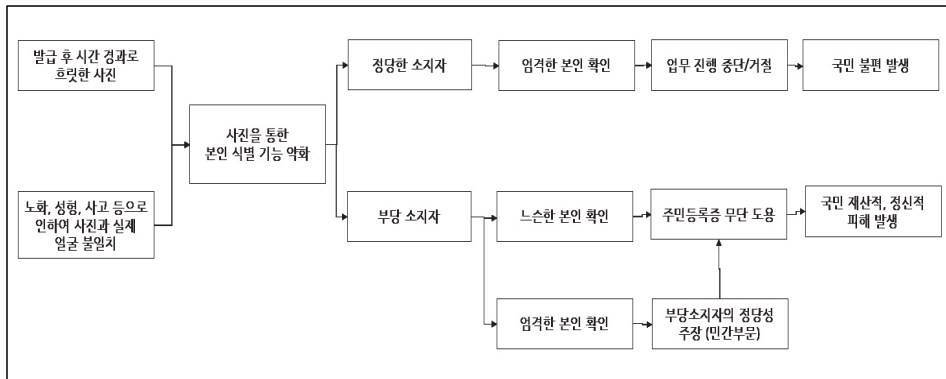
31) 행정안전부. (2023.06.07.) 국가신분증 표준 만들어 국민 불편 해소하고 행정효율 높인다 - 주민등록증 등 7개 신분증 개선을 위해 ‘국가신분증 운영 표준’ 제정. 행정안전부 보도자료.

32) 류준현. (2021.03.05.). “신분증 사진과 달라서 불가능해요” 은행 신분확인 까다로운 이유는?. 미디어펜. (<https://www.mediapen.com/news/view/606861>). (검색일: 2023.10.11.)

- 신분증을 확인하는 주체가 '본인식별'에 대한 엄격한 기준을 적용하지 않는 경우, 권한 없이 타인의 주민등록증을 소지자가 흐릿한 사진이 수록된 주민등록증을 무단으로 도용할 수 있는 문제도 발생할 수 있음
- 신분증을 확인하는 주체가 '본인식별'에 대한 엄격한 기준을 적용하는 경우에도 권한 없이 타인의 주민등록증을 소지자가 주민등록증 사진과 실제 얼굴이 불일치함에 대해 성형, 사고 등을 이유를 들어 주민등록증 소지자로서의 권리를 주장하는 경우, 사적 영역에서는 이를 정확히 구별할 수 있는 수단을 찾기 어려워 이 경우에도 주민등록증에 대한 도용이 가능한 상황이 발생할 수 있음

○ 주민등록증의 유효기간 도입을 주장하는 측의 정책문제에 대한 인식을 정리하면 다음 그림과 같음

[그림 4-1] 주민등록 유효기간 도입 주장 측의 정책문제 인식



## 제2절 정책목표·수단 및 기본 명제 분석

### 1. 주민등록증 유효기간 도입 정책 목표·수단 및 기본 명제

- 행정안전부에서 추진하고자 하는 주민등록증 유효기간 도입 정책의 목표는 1차적으로는 주민등록증의 본인식별기능을 강화하여, 궁극적으로는 이를 통해 국민 불편 및 재산적·정신적 피해를 감소시키는 것이며, 이에 대한 정책 수단은 실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신이라고 할 수 있음
- 이러한 정책목표 및 수단 선택에는 다음과 같은 기본 명제들이 자리 잡고 있으며, 이러한 명제들의 타당성이 인정될 때 정책목표 및 수단의 타당성 또한 높다고 인정될 수 있음
  - (명제 1) 주민등록증의 본인식별기능은 국가가 이를 유지하기 위하여 노력하여야 할 만큼의 공공 가치를 가지고 있음
  - (명제 2) 실물 주민등록증은 본인식별을 위한 필수 수단임
  - (명제 3) 실물 주민등록증 사진은 주민등록증 수록 정보 중 본인식별을 위한 필수 정보임
  - (명제 4) 실물 주민등록증 발급 이후에 발생하는 사진의 마모 또는 외모변경 사항의 미반영이 실물 주민등록증의 본인식별기능 효과 저하의 원인임
  - (명제 5) 실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신을 통해 주민등록증 사진의 본인 식별기능을 강화할 수 있음
  - (명제 6) 실물 주민등록증을 주기적으로 갱신함에 따라 얻을 수 있는 편익이 그로 인해 발생하는 비용에 비해 상대적으로 큼

## 2. 주민등록증 유효기간 도입 정책의 기본 명제에 대한 검토

### 1) '명제 1'에 대한 검토

- '주민등록증의 본인식별기능은 국가가 이를 유지하기 위하여 노력하여야 할 만큼의 공공 가치를 가지고 있다'라는 명제에는 주민등록증을 넘어서 주민등록 제도 자체에 대한 내용을 포함되어 있으나, 이는 본 연구의 범위를 넘어서므로 여기서는 주민등록증에 한정하여 검토함
- 앞서 살펴보았듯이 주민등록증의 본인식별기능은 소지자의 거주 및 신분을 확인하여 사회 치안 및 안전을 유지하고, 공공서비스 제공 시 국민의 편의 및 행정의 효율성을 도모하는 데 있음
- 이에 대해 주민등록증이 거주 확인과 불심검문을 통해 간첩을 색출한다는 점에서 좌익세력 파악을 위한 시·도민증의 기능을 그대로 계승하고 있으며, 지문 날인과 항상적 소지가 의무화된다는 점에서도 "주민 통제"가 주목적이라는 부정적 시각이 존재하며(한국과학기술원, 2022), 이러한 맥락에서 주민등록증의 선택적 발급 또는 주민등록증의 폐지에 대한 주장이 제기되기도 함
- 그러나 현재 우리나라 국민들에게 있어 주민등록증은 이미 일상생활 및 공적 업무처리에 있어서의 필요 및 소지 정도가 높은 대표 국가신분증이라는 점을 간과할 수 없고, 국민들이 체감하는 편리성과 효율성을 고려했을 때, 주민등록증의 본인식별기능 유지의 필요성을 인정할 수 있음
- 위 검토 내용에 따르면, '주민등록증의 본인식별기능은 국가가 이를 유지하기 위하여 노력하여야 할 만큼의 공공 가치를 가지고 있다'는 명제는 타당하다고 판단됨
- 다만, 이 경우에도 주민등록증 유효기간 도입과 동일한 정도의 효과를 거둘 수 있는 다양한 정책 대안에 대한 검토가 필요함

## 2) '명제 2'에 대한 검토

- '실물 주민등록증은 본인식별을 위한 필수 수단이다'라는 명제의 타당성을 논하기 위해서는 주민등록증의 본인식별기능에 대한 다른 수단의 대체 가능성에 대해 검토할 필요성이 있음
- 주민등록증과 타 신분증 간의 관계에 대한 고찰에서 보았듯이, 운전면허증과 여권의 경우, 주민등록증을 통한 본인식별기능을 대체하여 수행할 수 있는 정보들(성명, 사진 등)이 수록되어 있음
- 이 두 가지 유형의 신분증의 경우 이미 자격확인 등을 위한 유효기간 갱신 제도를 도입하고 있어, 사진의 현재성을 일정 수준 이상으로 확보하고 있다고 볼 수 있음
  - 또한, 모바일 운전면허증의 경우 유효기간이 3년이고, 모바일 기기 교체 시 모바일 운전면허증을 다시 발급 받아야 하므로, 모바일 운전면허증을 소지한 자는 모바일 기기를 통해 소지자의 최신 사진 확인이 가능함
  - 다만, 2020. 12. 21 이후 발급된 차세대 여권의 경우, 주민등록번호가 제외되므로, 주민등록증의 주민등록번호를 통한 신원확인 기능을 수행하기는 어려움
- 또한, 행정안전부에서 추진 중인 모바일 주민등록증이 도입·확산된 이후에는 실물 주민등록증의 본인식별을 위한 활용 가치가 현재보다 낮아질 것으로 예상됨
  - 대부분의 국민들이 모바일 주민등록증을 발급받는 경우, 실물 주민등록증은 현재보다 활용가치가 떨어질 가능성이 높음
  - 또한, 이 경우 실물 주민등록증 상에 사진을 필수적으로 수록하도록 해야 할 것인지에 대한 논의가 필요함
- 위 검토 내용에 따르면, '실물 주민등록증이 본인식별을 위한 필수 수단'이라는 명제의 타당성을 인정하기는 어려우며, 정책대안 개발에 있어 타 신분증을 활용한 본인식별기능을 활용할 수 있는 방안에 대한 고려가 필요함

### 3) '명제 3'에 대한 검토

- '실물 주민등록증 사진은 주민등록증 수록 정보 중 본인식별을 위한 필수 정보이다'라는 명제의 타당성을 논하기 위해서는 주민등록증 정보들 중 사진의 본인 식별기능에 대한 다른 수단의 대체 가능성에 대해 검토할 필요성이 있음
- 주민등록증에는 다양한 정보들이 수록되어 있으나, 가장 기본적이고 대표적인 신분확인 정보로는 '성명'과 '사진' 정보가 활용되고 있음을 앞서 살펴보았음
- 그러나 주민등록증의 성명과 사진 이외에도 별도의 시스템이 갖추어진 경우 지문도 본인 식별 및 신분확인에 사용될 수 있음
  - 특히 공공부문에서는 단순히 성명 및 사진 이외에 주민등록증에 수록되어 있는 지문에 대한 인식 시스템을 활용할 수 있어, 사진이 본인식별을 위한 필수적 또는 유일한 정보라고 하기는 어려움
- 다만, 민간부문의 경우, 현재도 주민등록증을 포함한 실물 신분증에 수록된 성명과 사진이 본인식별에 주로 사용되고 있어, 주민등록증의 본인식별기능에 있어 '사진'이 가진 정보의 중요성이 인정됨
  - 최근 민간 부문에서도 실물신분증의 마모 및 신분증 소지로 인한 고객들의 불편을 개선하기 위한 대안들이 개발 중임
  - 특히, 일부 은행들은 시간으로 인한 사진의 마모로 인해 신분증의 본인식별 기능의 효과성이 떨어지지 않도록 기존 고객에 대해 실물 신분증의 사진을 디지털화한 후 관리함으로써, 실물 신분증 없이도 은행 업무를 처리할 수 있는 서비스를 제공하고 있음(차진형, 2021)<sup>33)</sup>
- 위 검토 내용에 따르면, '실물 주민등록증 사진은 주민등록증 수록 정보 중 본인식별을 위한 필수 정보'라는 명제의 타당성은 일정 부분 인정된다고 판단됨

33) 차진형. (2021.08.18.). "신분증 없어도 본인 확인 가능해요"…신한은행 간편 실명확인 서비스 시행. 뉴스저널리즘. (<https://www.ngetnews.com/news/articleView.html?idxno=402570>).

#### 4) '명제 4'에 대한 검토

- 실물 주민등록증 발급 이후에 발생하는 사진의 마모 또는 외모변경 사항의 미반영이 실물 주민등록증을 통한 본인식별기능 효과 저하의 원인 중 하나임을 부정할 수는 없으므로, '실물 주민등록증 발급 이후에 발생하는 사진의 마모 또는 외모변경 사항의 미반영이 실물 주민등록증을 통한 본인식별기능 효과 저하의 원인'이라는 명제의 타당성은 일부 인정됨
- 그러나 실물 주민등록증을 통한 본인식별기능 효과 저하의 원인에 대해 다각도로 파악하기 위해서는 주민등록증 발급 및 사용 과정에 있어 사진을 이용한 본인식별 과정의 엄격성 수준에 대해 검토할 필요성이 있음
  - 주민등록증 발급 과정에서 주민등록증 발급 신청자의 얼굴과 주민등록증 사진 간의 일치도가 엄격하게 검증되지 않는 경우, 발급된 주민등록증 사진이 가진 본인식별 기능의 효과는 현저히 저하될 수 있음<sup>34)</sup>
  - 또한, 주민등록증 사용 과정에서 주민등록증 소지자의 얼굴과 주민등록증 사진 간의 일치도가 엄격하게 검증되지 않는 경우, 주민등록증 사진이 가진 본인식별 기능의 효과가 떨어질 수 있음
- 주민등록증 발급 및 재발급 절차에서 살펴보았듯이 주민등록증 발급 관계 공무원은 주민등록법 시행령 제36조 제4항 및 제40조 제5항에 기재된 방법에 따라 본인 확인에 대한 절차를 이행하여야 하며, 이 중 사진에 대한 본인 일치도 검증 절차가 비교적 상세히 규정되어 있으나, 현실적으로 이러한 절차가 엄격하게 지켜지고 있지 않는 경우도 존재함
  - 먼저, 공무원은 주민등록증 신청인의 얼굴을 신청인이 제출한 사진과 대조·확인하는 절차를 수행하고, 재발급의 경우에는 신청인의 얼굴과 제출한 사진 간의 비교 후에 주민등록정보시스템에 보관된 사진과 제출된 사진의 유사도를 비교하여 60% 이상인 경우에 재발급을 진행하며, 55% 이하인 경우에는

34) 물론, 엄격한 검증을 통해 발급된 주민등록증이라고 할지라도, 주민등록증의 사진과 주민등록증 소지사의 얼굴을 비교하는 과정이 엄격하게 이루어지지 않는 경우 주민등록증 사진을 통한 본인식별이 이루어진다고 보기 어려우나, 이에 대한 검토는 본 연구의 범위를 벗어나는 것이라고 판단됨



- 지문대조 등의 추가적인 절차를 통해 본인 확인 후 진행함
- 이러한 구체적인 지침은 공무원들의 주민등록증 발급 신청자의 얼굴과 주민등록증 사진 간의 일치도 검증 절차가 제도적으로 비교적 엄격하게 정해져 있음을 보여 줌
  - 그러나 일부 민원 현장에서는 사진의 일치도가 낮음에도 불구하고, 지문대조 등을 통한 본인 확인 후에 해당 사진을 사용할 수 있도록 하는 관행이 있는 것으로 나타남
  - 한 공무원은 언론사 인터뷰에서 “주민등록증 재발급 신청을 하면 전산 상에 있는 안면인식 프로그램을 돌리고 (일치도가) 60점이 넘는지 확인하지만, 안 넘더라도 재량껏 대부분 처리해 준다”라고 밝히기도 하였음(최효정·김민소, 2023)<sup>35)</sup>
  - 이는 사진 일치도가 낮다는 이유로 주민등록증 발급 또는 재발급 신청을 거절하는 경우, 신청인이 민원을 제시하거나 소송을 거는 경우가 존재하므로, 공무원들이 이를 피하기 위해 지문 대조 등을 통해 본인이 확인되는 경우 일치도가 낮은 사진을 그대로 수용을 하기 때문임<sup>36)</sup>
  - 이는 현실에서 제도에서 규정하는 것보다 사진과 주민등록증 신청인 간의 일치도 확인 작업의 엄격성이 낮을 수 있음을 나타냄
- 현재 주민등록법은 외과적 시술 등으로 용모가 변하여 본인 확인이 어려운 경우에는 주민등록증 소지자로 하여금 재발급을 할 수 있도록 하고 있음(주민등록법 제27조 제1항 및 동법 시행령 제40조)
- 해당 법 규정은 주민등록증 소지자로 하여금 현저한 용모 변경이 발생한 경우 주민등록증을 재발급 받아야 한다는 작위 의무를 부여하는 조항이라고 보기 어려움

35) 최효정·김민소. (2023.07.08.). [트렌드] AI 프로필 유행 광풍·신분증 발급 안된다지만 '지문 인증'만 하면 가능. 조선비즈. ([https://biz.chosun.com/topics/topics\\_social/2023/07/08/A6XOSDA CVWDDNGHXCRQNXCFMY/](https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2023/07/08/A6XOSDA CVWDDNGHXCRQNXCFMY/))

36) 상동

- 동법 제27조 제2항에서는 주민등록업무를 수행하는 ‘공무원이 주민등록증이 훼손되거나 그 밖의 사유로 내용을 알아보기 어려운 경우’, ‘주민등록증의 주요 기재 내용이 변경된 경우’에는 주민등록증을 회수하고 본인이 시장·군수 또는 구청장에게 재발급신청을 하도록 하여야 함을 규정하고 있음
  - 해당 법 규정은 제27조 제1항과 달리 현저한 용모 변경에 따른 주민등록증 재발급에 대한 내용을 명시하고 있지 않으므로, 관계 공무원에게 용모 변경에 따른 주민등록증 재발급 안내 의무를 부여했다고 해석하기 어려움
- 주민등록증 사용 과정에서 주민등록증 소지자의 얼굴과 주민등록증 사진 간의 일치 정도는 본인식별을 위한 핵심 정보이나, 이를 확인하는 과정이 엄격하게 이루어진다고 보기는 어려움
- 주민등록증 소지자의 얼굴을 주민등록증 사진과 대조·확인하는 절차는 1차적으로 인간의 눈을 통해 이루어지는 작업이므로, 그 정확성이 높다고 하기는 어려움
  - 이에 따라, 주민등록증 소지자가 본인이 주민등록증의 정당한 소유자임을 주장하는 경우, 사진의 불일치 정도가 심각한 수준(예. 성별이 다른 경우, 육안을 통해서도 사진과 실물의 차이가 확연하게 드러나는 경우 등)이 아닌 때에는 본인임을 식별하는 자가 이를 근거로 서비스 제공을 거부할 명확한 정보가 존재하지 않음
  - 주민등록증 사진의 불일치 정도가 높다는 이유로 서비스 제공을 거부할 경우 자칫 본인임을 확인하는 자가 불필요한 갈등 비용을 감수해야 하는 위험이 존재함
  - 이로 인해 주민등록증 사진을 통한 본인식별 과정은 엄격성을 갖추기 어려운 것이 현실임
- 위에서 검토한 내용에 비추어, 실물 주민등록증 사진을 통한 본인식별기능 효과를 높이기 위해서는 발급 후 주민등록증에 대한 주기적인 갱신에 대한 고려 이외에, 주민등록증 발급 및 사용 과정에서의 본인식별 기능 저해 요인을 수시로 제거하기 위한 방안 마련이 필요함

- 주민등록증 발급 과정에서 본인식별이 어려운 사진에 대한 공무원의 신청 반려 권한을 강화하고, 신청자의 비합리적 요구에 대한 제재 조치를 제도화할 필요성이 높음
- 공공부문에서 주민등록증 사용 시 본인식별이 어려운 사진에 대한 공무원의 확인 의무를 강화하고, 기존 주민등록증에 대한 회수 조치 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한을 강화할 필요가 있음
- 이러한 제도가 도입되는 경우, 주민등록증 유효기간 도입과 유사한 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대됨

#### 5) '명제 5'에 대한 검토

- '실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신을 통해 주민등록증 사진의 본인 식별기능을 강화할 수 있다'는 명제의 타당성을 논하기 위해서는 주민등록증 재발급 과정에 있어 사진을 이용한 본인식별 과정의 엄격성 수준, 주민등록증 갱신 필요 사유(사진의 마모 및 소지자의 현저한 외모 변경으로 인한 주민등록증 사진의 본인식별기능 저하)에 대해 구체적으로 검토할 필요가 있음
  - 주민등록증 재발급 과정에 있어 사진을 이용한 본인식별 과정의 엄격성 수준의 경우 명제 4에 대한 검토 내용과 동일하므로, 이를 생략하고 후자에 대해서 검토하고자 함
- 사진의 마모와 관련하여 현재의 주민등록증은 장시간 햇볕에 노출되거나, 화학 물질인 가소제(可塑劑)에 접촉하는 경우 탈·변색되는 문제를 가지고 있음
  - 2002년 2월부터 발급된 주민등록증의 경우, 특수고분자 코팅 기법을 도입함으로써 화학적 반응으로 인한 탈·변색의 문제점은 상당부분 해소되었으나, 그 이전에 발급된 주민등록증의 경우에는 이러한 문제점을 여전히 가지고 있는 상황임
- 이러한 화학적 반응으로 인한 탈·변색의 문제는 발생 시점을 특정하기 어려우며,

주민등록증의 사용 환경에 따라 차이가 발생함

- 성형, 사고 등으로 인하여 주민등록증 발급 당시 사진과 현재 시점의 얼굴이 현저히 달라지는 경우는 그 변화의 시점을 특정하기 어려우며, 이러한 사유 발생이 일반적이라고 간주하기는 어려움
  - 다만, 노화에 따른 외모 변경의 경우에는 주민등록증 사진과 현재 얼굴 간의 차이를 발생시키는 일반적일 사유로 고려될 수 있음
- 위 검토 내용에 따르면, ‘실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신을 통해 주민등록증 사진의 본인 식별기능을 강화할 수 있다’는 명제의 타당성은 일부 인정됨
  - 주민등록증 사진의 화학적 마모는 발생 시점을 특정하기 어려우며, 주민등록증의 사용 환경에 따라 차이가 발생하므로, 10년이라는 일률적인 주기 설정의 타당성을 인정하기 어려움
  - 성형, 사고로 인한 외모 변경의 경우 10년이라는 주기 설정의 타당성이 인정되기 어려움
  - 다만, 노화에 따른 외모 변경의 경우 정기적인 주기 설정의 타당성이 일부 인정되나, 비용 및 국민의 행정 불편을 최소화할 수 있는 차등적용의 가능성에 대해 검토할 필요가 있음
  - 추가적으로 주민등록증 유효기간 도입 정책 시행 시 특수고분자 코팅 기법 도입(2002년 2월) 이전 발급 건에 대한 우선 도입이 고려될 수 있음
  - 공무원의 주민등록증 사진에 대한 확인 의무 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한이 강화되는 경우에는 주민등록증 유효기간 도입과 유사한 효과를 얻을 수 있음

## 6) ‘명제 6’에 대한 검토

- ‘실물 주민등록증을 주기적으로 갱신함에 따라 얻을 수 있는 편익이 그로 인해 발생하는 비용에 비해 상대적으로 크다’는 명제의 타당성을 논하기 위해서는

주민등록증 갱신으로 인한 편익과 발생 비용을 산출하고 이를 비교하는 작업이 필요함

- 이에 대해서는 다양한 정책 대안들의 설계 이후 전문가 의견 수렴을 통해 별도의 검토 작업을 수행하도록 함

### 3. 소결

- 주민등록증에 대한 유효기간 도입을 주장하는 측이 인식하고 있는 정책문제를 구조화하면, '발급 이후 주민등록증에 수록된 사진의 마모 및 외모변경사항 미반영 → 주민등록증 본인식별 기능 약화 → 업무처리 지연 및 중단으로 인한 국민들의 불편' 및 '주민등록증 무단도용으로 인한 국민의 재산적·정신적 피해'로 나타낼 수 있음
- 행정안전부는 이와 같은 정책문제를 해결하기 위해 주민등록증의 본인식별 기능을 강화하여, 궁극적으로는 이를 통해 국민 불편 및 재산적·정신적 피해를 감소시키기 위하여(정책 목표), 실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신(정책 수단)을 추진하고자 하였음
- 행정안전부의 정책목표 및 수단 선택에 자리 잡고 있는 기본 명제들은 총 6가지로 정리할 수 있으며 이에 대한 검토 내용을 기반으로 대안 설계 시 고려해야 할 사항은 다음과 같음
  - 실물 주민등록증 유효기간 도입 없이, 또는 주민등록증 유효기간 도입과 함께 주민등록증과 유사한 본인식별 기능을 수행하고 있는 타 신분증, 즉 운전면허증 활용 방안에 대해 고려가 필요함
  - 모바일 신분증이 일반화된 이후에는 실물 신분증의 활용 가치가 낮아질 것임을 고려해야 함
  - 주민등록증의 본인식별 기능의 저해 유인을 제거할 수 있는 보다 근본적인 정책 대안에 대한 고민이 필요함

- 주민등록증의 본인식별 기능의 저해하는 가장 주요 원인인 주민등록증 사진에 대한 최신 기술이 적용되지 않는 유인을 제거할 수 있는 보다 근본적인 정책 대안에 대한 고민이 필요함
- 주민등록증 유효기간 도입 시에도 비용 및 국민의 행정 불편을 최소화할 수 있는 차등 적용 방안 마련이 필요함

[표 4-2] 주민등록증 유효기간 도입의 기본 명제 검토 결과

기본 명제	주요 검토 내용	고려 사항
(명제 1) 주민등록증의 본인식별기능은 국가가 이를 유지하기 위하여 노력하여야 할 만큼의 공공 가치를 가지고 있음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일상생활 및 공적 업무처리에 있어서의 필요 및 소지 정도가 높은 대표 국가신분증</li> <li>• 국민들이 체감하는 편리성과 효율성 높음</li> <li>• 국가의 주민등록증 본인식별기능 유지의 필요성 인정 가능</li> </ul>	-
(명제 2) 실물 주민등록증은 본인식별을 위한 필수 수단임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증과 여권의 수록 정보 및 유효기간 갱신 제도의 기(既) 도입 등을 고려하면, 주민등록증과 대등할 정도의 본인식별 기능 수행 가능</li> <li>• 실물 주민등록증이 본인식별을 위한 필수 수단이라고 보기는 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책대안 개발에 있어 타 신분증(특히, 운전면허증)을 활용한 본인식별기능을 활용할 수 있는 방안 고려 필요</li> </ul>
(명제 3) 실물 주민등록증 사진은 주민등록증 수록 정보 중 본인식별을 위한 필수 정보임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 수록 정보 중 가장 기본적인 대표적인 신분확인 정보가 '성명'과 '사진' 정보임</li> <li>• 민간부문에서 이루어지는 본인식별 과정에서는 주민등록증 사진이 가진 가치가 더 높음</li> <li>• 주민등록증 수록 정보 중 사진은 본인식별을 위한 필수 정보에 해당</li> </ul>	-
(명제 4) 실물 주민등록증 발급 이후에 발생하는 사진의 마모 또는 외모변경 사항의 미반영은 실물 주민등록증을 통한 본인식별기능 효과 저하의 원인 중 하나	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실물 주민등록증 발급 이후에 발생하는 사진의 마모 또는 외모변경 사항의 미반영은 실물 주민등록증을 통한 본인식별기능 효과 저하의 원인 중 하나</li> <li>• 주민등록증 발급 및 사용 과정에 있어 본인확인 및 이에 따른 조치가 엄격하게 이루어지지 않는 경우 주민등록증의 본인식별기능 효과가 더 크게 저하될 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 발급 및 사용 과정에서의 본인식별 기능 저해 요인을 제거 방안 마련 필요(예. 발급 과정에서의 공무원의 신청 반려 권한 강화, 신청자의 비합리적 요구에 대한 제재 조치 제도화, 공무원의 사진 일치도</li> </ul>

기본 명제	주요 검토 내용	고려 사항
		확인 의무 강화, 기존 주민등록증에 대한 회수 조치 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한 강화 등)
(명제 5) 실물 주민등록증에 대한 약 10년 주기의 정기적인 갱신을 통해 주민등록증 사진의 본인 식별기능을 강화할 수 있음	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 사진의 마모는 발생 시점을 특정하기 어려우며, 주민등록증의 사용 환경에 따라 차이 존재</li> <li>• 2002년 2월 이전 주민등록증 탈·변색 방지 기능 문제 존재</li> <li>• 성형, 사고로 인해 용모가 현저히 변경되는 경우도 그 시기를 특정하기 어려우며, 이러한 사유의 발생이 일반적이라고 보기는 어려움</li> <li>• 노화로 인한 현저한 외모 변경의 경우 일반적인 외모변경 사유로 고려될 수는 있으나, 연령대 또는 개인특성에 따라 차이 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용 및 국민의 행정 불편을 최소화할 수 있는 차등적용 가능성 검토 필요(연령대, 2002년 2월 전후 등 기준 활용)</li> <li>• 재발급 규정 및 공무원 권한 강화 방안 마련 필요 (사유 발생 시 소지자의 재발급 의무화, 공무원의 확인 및 재발급 요청 권한 강화 등)</li> </ul>
(명제 6) 실물 주민등록증을 주기적으로 갱신함에 따라 얻을 수 있는 편익이 그로 인해 발생하는 비용에 비해 상대적으로 큼	-	-

○ 미래의 주민등록증 운영 방식은 다양한 정책 대안을 비교·평가함으로써, 현재 보다 주민등록증의 본인식별기능을 강화하고자 하는 목적을 실현하는 동시에 사회적 비용 및 국민들의 불편을 최소화하고, 개인의 선택권을 최대한 보장해주는 방향으로 개선되어야 하며, 이 중 한 가지 대안으로 주민등록증 유효기간 도입이 고려될 수 있음

- 주민등록증 운영 방식 개선을 위한 정책대안의 실행 용이성과 행정 효율화를 위한 업무량 최소화도 고려될 필요가 있음
- 주민등록증에 유효기간을 도입하는 경우에도 비용 및 국민의 행정 불편을 최소화하고, 국민의 선택권을 보장할 수 있는 차등 적용 방안에 대한 고민이 필요함

[표 4-3] 주민등록증 정책 대안 설계 및 비교·평가 기준

구분	내용
본인 식별 기능 강화	• 현 주민등록증보다 본인식별 기능 강화
사회적 비용 최소화	• 정책 대안 도입에 따른 소요 비용 최소화
국민 불편 최소화	• 정책 대안 도입에 따른 국민 불편 최소화
국민 선택권 보장	• 자유의지에 기반 한 국민 선택권 최대 보장
실행용이성(feasibility)	• 정책 대안 실행 상 어려움 또는 실행에 걸리는 시간 최소화
행정업무량 증가 최소화	• 정책 대안 도입에 따른 행정 업무량 증가 최소화

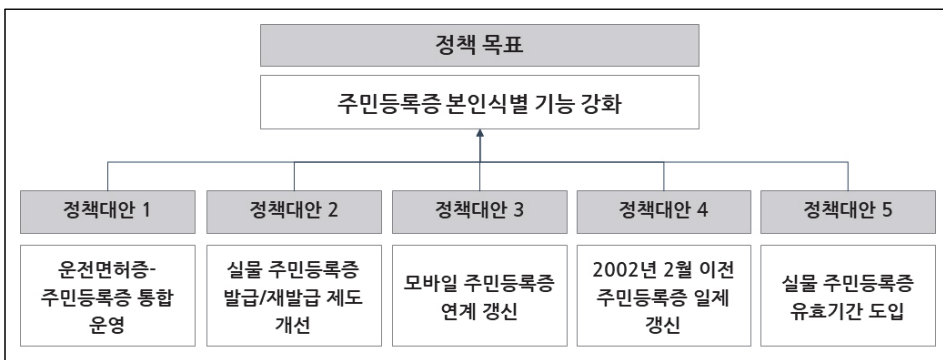


### 제3절 정책대안 설계

#### 1. 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안 설계

- 합리적인 정책결정을 위해서는 가능한 한 많은 정책 대안을 탐색할 필요성이 있음
  - 정책 대안 개발을 위해서는 과거의 경험, 국내외 관련 사례 탐색, 학자들의 연구결과, 정부 정책 동향 등에 대한 광범위한 탐색이 필요하며, 이 외에도 창의적 아이디어를 결합한 대안 개발도 필요함
- 본 연구에서는 앞서 수행한 주민등록증 일반현황 분석, 주요 쟁점 및 정책 동향 분석, 국내외 사례 분석, 정책 문제·목표·수단 분석 결과를 바탕으로 주민등록증의 본인식별 기능 강화라는 정책 목표 달성을 위해 도출할 수 있는 정책 대안들을 개발함
  - 주민등록증 본인식별 기능 개선을 위한 정책 대안들은 타 신분증(운전면허증)과의 통합 운영부터 주민등록증 유효기간 도입까지 광범위한 스펙트럼을 형성하고 있음
- 본 연구에서의 앞선 분석 결과를 검토한 결과, 크게 5가지 유형의 정책 대안이 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 정책 대안으로 도출되었음

[그림 4-2] 주민등록증 본인식별기능 개선을 위한 정책 대안



## □ [대안 1] 운전면허증-주민등록증 통합 운영

### ○ 대안의 내용

- 운전면허증과 주민등록증을 통합하여 운영하고, 운전면허증 신규발급·재발급·갱신 시 주민등록증 기능을 탑재하도록 하는 방안

### ○ 장점 및 편익

- 운전면허증은 ‘자격증명’과 동시에 ‘동일인증명’ 기능을 동시에 가지고 있는 주민등록증과 대응한 신분증명서로, 사용처가 주민등록증과 거의 동일함
- 운전면허증은 이미 유효기간을 도입하고 있어 본인식별정보의 최신성을 보장하고 있으며, 특히 모바일 운전면허증의 경우 유효기간이 상대적으로 짧아 최신 정보가 지속적으로 갱신되고 있음
- 주민등록증과 운전면허증의 동시 소지자가 만18세 이상 국민의 70% 이상을 차지하여 국민 불편 및 저항이 적을 것으로 예상됨
- 일본의 마이넘버카드 사례에서도 유관 신분증과의 통합을 통해 신분증 운영 효율화를 꾀하고, 국민들의 수용성을 높이고 있음

### ○ 단점 및 비용

- 법제도, 시스템 등에 대한 대규모 개선이 필요하여 단기적 시행이 어려움 (운전면허증 및 주민등록증 통합 운영을 위한 법적 근거 마련 필요, 양 신분증 발급 시스템 및 운영 체계 통합 필요, 주관기관 조정 필요)
- 통합 운전면허증 발급 시 기존 주민등록증 처리방안, 운전면허증 분실 등 사유 발생 시 주민등록증 재발급 허용 여부 등에 대한 추가적 대응 방안 개발이 필요함

## □ [대안 2] 주민등록증 발급/재발급 제도 개선

### ○ 대안의 내용

- 주민등록증 발급 및 사용 과정에서 본인식별 기능 효과를 저하시키는 요인들을 상시적으로 확인하고 개선할 수 있도록 제도를 개선하는 방안

- 주민등록증 신규발급/재발급 과정에서 본인식별이 어려운 사진에 대한 공무원의 신청 반려 권한 강화, 본인식별이 어려운 기존 주민등록증에 대한 회수 조치 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한 강화
- 공공부문에서 주민등록증 사용 시 본인식별이 어려운 사진에 대한 공무원의 확인 의무 강화
- 주민등록증 신청자의 비합리적 요구에 대한 제재 조치 강화

#### ○ 장점 및 편익

- 법제도 개선 없는 시행이 가능하며, 법적 근거까지 마련될 경우 대안의 실효성이 강화될 수 있음
- 주민등록증을 활용한 공공업무 처리가 필요한 상황에서 갱신을 요구받게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨

#### ○ 단점 및 비용

- 주민등록증 갱신과 관련된 공무원 개인과 민원인 간의 갈등이 증가할 것으로 예상됨
- 대안의 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련이 필요함

### □ [대안 3] 모바일 주민등록증 연계 갱신

#### ○ 대안의 내용

- 새롭게 도입될 모바일 주민등록증 발급 과정에 연계하여 실물 주민등록증의 실질적 갱신을 유도하는 방안
- 모바일 주민등록증 신규발급/재발급/갱신 시 공무원의 실물 주민등록증 확인 의무를 강화하여, 본인식별이 어려운 기존 주민등록증에 대한 회수 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한을 강화

#### ○ 장점 및 편익

- 2024년 모바일 주민등록증 도입이 이미 예정되어 있어, 운영 프로세스 및

체계 설계 시 대안 도입이 가능함

- 모바일 주민등록증은 신분증 갱신이 일어날 수 이벤트(모바일 기기의 변경·초기화 등)가 약 2-3년 주기로 발생하며, 유효기간도 짧아 이와 연계하여 실물 주민등록증의 갱신이 이루어질 경우 신분정보의 최신성 보장이 가능함
- 국민들이 모바일 주민등록증 신청을 위해 주민 센터를 방문하였을 때, 실물 주민등록증 갱신 요구가 일어나게 되므로 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨
- 법제도 개선 없는 시행이 가능하며, 법적 근거까지 마련될 경우 대안의 실효성이 강화될 수 있음

#### ○ 단점 및 비용

- 주민등록증 갱신과 관련된 공무원 개인과 민원인 간의 갈등이 증가할 것으로 예상됨
- 모바일 주민등록증 발급과 연계한 실물 주민등록증 갱신 추진의 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련이 필요함
- 디지털 취약계층(노년층 등), 신용불량자 등 모바일 기기에 대한 접근성이 낮은 경우, 실물 주민등록증 갱신 가능성이 낮음

### □ [대안 4] 2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신

#### ○ 대안의 내용

- 특수고분자 코팅 기법이 도입되기 이전(2002년 2월 이전) 주민등록증에 대해서만 일제 갱신을 실시하는 방안

#### ○ 장점 및 편익

- 사진의 마모로 인한 문제가 가장 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 주민등록증에 대한 문제 해결이 가능함
- 법제도 개선 없는 시행이 가능하며, 법적 근거를 마련하여 부칙 등에 경과 기한 규정을 두어 일정 기한 이후 갱신 대상 주민등록증의 효력을 정지하고, 2002년 2월 이전 주민등록증 발급자의 갱신 의무를 부여할 경우 대안의

실효성이 강화될 수 있음

○ 단점 및 비용

- 2002년 2월 이전에 주민등록증을 발급받은 후 재발급을 받지 않은 국민들의 불편 및 저항이 예상됨
- 일제 갱신의 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련이 필요하며, 만약 법적 근거가 마련되지 않는 경우에는 주민등록증 갱신에 따른 인센티브를 제공하는 등 별도의 유인책 개발이 필요함

□ [대안 5] 실물 주민등록증 유효기간 도입

○ 대안의 내용

- 실물 주민등록증에 유효기간을 도입하여, 기간 만료 시 전체 국민에게 주민등록증 갱신의무를 부과하고, 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력을 중단시키는 방안

○ 장점 및 편익

- 전체 국민의 주민등록증의 본인식별 기능을 일괄 강화할 수 있음

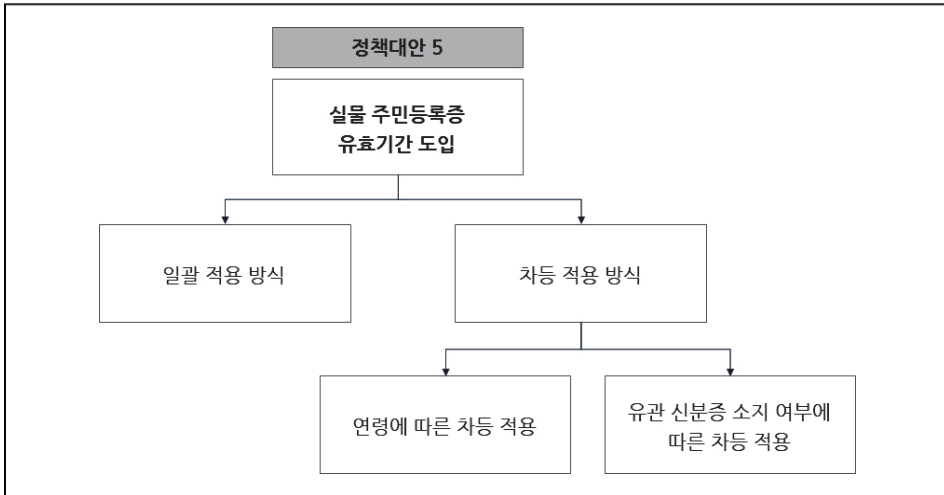
○ 단점 및 비용

- 주민등록증 유효기간 도입을 위한 법적 근거 마련이 필요함(주민등록법 개정)
- 실물 주민등록증 상에 유효기간을 기재하기 위하여 주민등록증 시스템 개선이 필요함
- 그동안 의무사항이 아니었던 제도에 대해 의무를 부여함으로써 강한 정책 저항이 예상됨
- 전 국민이 부담해야 하는 불편 및 비용(주민센터 방문 소요 시간, 발급 비용 및 발급에 따른 부대비용 등)이 발생함
- 공무원들의 주민등록증 갱신 업무량이 대폭 증가할 것으로 예상됨
- 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력이 중단될 경우, 이로 인해 발생하는 문제들에 대한 대처 방안 개발이 필요함

## 2. 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부대안 설계

- 주민등록증 유효기간 도입 방안은 크게 일괄 적용 방식과 차등 적용 방식으로 나눌 수 있음

[그림 4-3] 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부 정책대안 설계



- 일괄 적용 방식은 대상자의 특성 등을 고려하지 않고, 전 국민을 대상으로 일괄적인 유효기간을 적용하는 것을 의미하는 반면, 차등 적용 방안은 대상자의 특성 등을 고려하여 유효기간의 적용 여부, 유효기간의 길이 등을 차등적으로 결정하여 적용하는 것을 의미함
- 차등 적용 방식을 세분화하는 기준은 다양할 수 있으나, 대표적으로 연령에 따른 차등 적용 방식과 타 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식으로 나눌 수 있음
- 신분증 유효기간에 차등 적용 기준이 되는 연령은 다양하게 설정 가능하며, 신분증 유효기간에 차등 적용 기준이 되는 타 신분증 또한 다양할 수 있음

## 제4절 정책대안 평가

### 1. 평가 개요

#### 1) 평가 목적

- 제3절에서 개발한 정책 대안에 대한 전문가 집단의 의견 조사를 실시하여 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안별 장·단점을 분석하고, 다양한 정책 대안 간 비교·평가 결과 바탕으로 주민등록증 유효기간 도입의 타당성에 대해 분석하고자 하였으며, 주민등록증 유효기간 도입을 가정했을 때, 그 정책의 세부 내용을 어떻게 설계하는 것이 타당한지에 대한 시사점을 얻고자 하였음
- 전문가를 대상으로 한 설문조사를 구성한 2가지 주요 연구 질문은 다음과 같음
  - (연구질문 1) 총 5개의 정책 대안 중 ‘주민등록증 본인 식별기능 강화’를 달성하기 위해 가장 타당한 정책대안은 무엇이며, 정책 대안 간 비교·평가 결과를 고려했을 때 주민등록증 유효기간 도입은 타당한가?
  - (연구질문 2) ‘주민등록증 유효기간 도입’이 본격적으로 시행될 경우, 타당성을 제고하기 위해 그 내용은 어떻게 설계해야 하는가?

#### 2) 조사 대상

- 이 조사는 주민등록증 관련 연구 경험 또는 관련 업무 경험이 존재하거나, 정책수단의 효율성 및 효과성 등에 대한 분석경험을 가지고 있는 전문가 집단에서 연구진이 유의표집한(purposive sampling) 총 20인을 대상으로 실시되었음
  - 조사에 응답한 20명은 대학교수 8명, 국책연구기관 및 기타 연구기관 소속 박사급 연구인력 7명, 공무원 및 공공기관 종사자 5명으로 구성되었음

[표 4-4] 전문가 조사 참여 인력 개요

구분	소속	직위
전문가 1	서울대학교	교수
전문가 2	경희대학교	교수
전문가 3	경상국립대학교	교수
전문가 4	충북대학교	교수
전문가 5	강릉원주대학교	교수
전문가 6	선문대학교	교수
전문가 7	경일대학교	교수
전문가 8	조선대학교	학술연구교수
전문가 9	한국조폐공사	부장
전문가 10	한국조폐공사	대리
전문가 11	행정안전부	서기관
전문가 12	행정안전부	주무관
전문가 13	행정안전부	주무관
전문가 14	서울대학교	선임연구원
전문가 15	한국행정연구원	연구위원
전문가 16	한국지방행정연구원	부연구위원
전문가 17	한국지방행정연구원	부연구위원
전문가 18	한국지방행정연구원	부연구위원
전문가 19	한국지방행정연구원	부연구위원
전문가 20	한국지방행정연구원	부연구위원

### 3) 조사 내용

○ 전문가 의견 조사는 2단계로 구성되었는데 1단계에서는 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 다양한 정책 대안 간 비교·평가를 통해 ‘주민등록증 유효기간 도입’의 타당성을 검토하였고, 2단계에서는 도입을 가정한 후 가장 타당한 대안의 세부 내용을 살펴보았음

- 1단계의 첫 번째 내용으로 정책 대안별로 연구진이 고려한 장·단점과 편익·비용 외에 전문가들이 생각하는 추가 의견들을 조사하였음



[표 4-5] 연구진이 고려한 정책대안별 장·단점과 편익·비용

대안명	장점 및 편익	단점 및 비용
운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증에는 이미 유효기간이 도입되어 본인 식별정보의 최신성을 보장하고 있음</li> <li>• 주민등록증과 운전면허증의 동시 소지자가 만18세 이상 국민의 70% 이상을 차지하여, 국민 불편 및 저항이 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도, 시스템 등에 대한 대규모 개선이 필요해 단기적 시행 어려움</li> <li>• 통합 운전면허증 발급 시 기존 주민등록증 처리방안, 운전면허증 분실 등 사유 발생 시 주민등록증 재발급 허용 여부 등에 대한 추가적인 대응 방안 개발 필요</li> </ul>
실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증을 활용한 공공업무 처리 상황에서 갱신을 요구받게 되므로, 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>
모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2024년 모바일 주민등록증 도입이 이미 예정되어 있음</li> <li>• 모바일 주민등록증의 재발급/갱신 주기가 상대적으로 짧아 연계 시 신분 정보의 최신성 보장 가능</li> <li>• 모바일 주민등록증 신청을 위해 주민센터를 방문하게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 디지털 취약계층(노년층 등), 신용불량자 등 모바일 기기에 대한 접근성이 낮은 경우, 실물 주민등록증 갱신 가능성이 낮음</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>
2002년 2월 이전, 주민등록증 일체 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사진의 마모로 인한 문제가 가장 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 2002년 2월 이전 주민등록증에 대한 문제 해결 가능</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 2월 이전 주민등록증을 발급받은 국민들의 불편 및 저항이 예상됨</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요(주민등록법 부칙 등에 경과 기한 규정, 기한 경과 시 주민등록증의 효력 정지)</li> <li>• 법적 근거가 마련되지 않는 경우, 별도의 유인책이 필요(주민등록증 갱신에 따른 이익 제공 방안 등)</li> </ul>
실물 주민등록증 유효기간 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 국민에 대한 주민등록증 본인식별 기능 일괄 강화 기대</li> <li>• 유효기간 기재를 통해 국민들의 주민등록증 갱신에 대한 예측 가능성을 높일 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갱신 의무 부과로 인해 국민이 부담해야 하는 불편 및 비용(주민센터 방문 소요 시간, 사진 촬영 비용, 발급 비용 등) 발생</li> <li>• 공무원들의 주민등록증 갱신 업무 대폭 증가</li> </ul>

대안명	장점 및 편익	단점 및 비용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>유효기간 기재를 위한 주민등록증 시스템 개선 필요</li> <li>주민등록증 유효기간 도입을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력 중단 시 구제 방안 필요</li> </ul>

- 1단계의 두 번째 내용으로 정책대안의 평가 기준을 설정하여 평가 항목별로 전문가 각자 바람직하다고 판단되는 대안들을 우선순위로 구분하여 조사하였음

[표 4-6] 정책대안 평가 기준 및 대상

평가 기준	평가 대상
본인 식별 기능 강화	운전면허증-주민등록증 통합 운영
사회적 비용 최소화	실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선
국민 불편 최소화	모바일 주민등록증 연계 갱신
국민 선택권 보장	2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신
실행용이성(feasibility)	실물 주민등록증 유효기간 도입
행정업무량 증가 최소화	

- 2단계의 내용으로 주민등록증 유효기간 도입을 가정했을 때, 어떤 내용으로 설계하는 것이 바람직한지 그 이유와 상세 내용을 조사하였음
  - 다양한 방식(일괄적용 방식, 연령 기준 차등적용방식, 유관 신분증 소지 기준 차등적용방식)별로 적정한 유효기간 및 그 이유에 대해 조사하고, 차등적용방식을 취할 경우 기준 연령을 어떻게 설정할 것인지, 유관 신분증의 포함 범위는 어디까지인지에 대해 조사함
  - 추가적으로 주민등록증 교체에 따르는 비용을 정부와 국민이 어떻게 분담해야 하는지에 대해서도 의견을 조사함

## 2. 전문가 의견조사 결과 분석

### 1) 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안

#### (1) 정책대안별 장점 및 편익

- 본 연구진 및 전문가들이 생각하는 정책대안별 장점 및 편익을 종합적으로 제시하면 다음 표와 같음

[표 4-7] 정책대안별 장점 및 편익

대안명	연구진 의견	전문가 추가 의견
운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증에는 이미 유효기간이 도입되어 본인식별정보의 최신성을 보장하고 있음</li> <li>• 주민등록증과 운전면허증의 동시 소지자가 만18세 이상 국민의 70% 이상을 차지하여, 국민 불편 및 저항이 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합 운영으로 신분증 사용자의 편의성이 높아질 것으로 기대되며, 장기적으로는 발급에 드는 비용 부담도 줄일 수 있을 것임</li> <li>• 운전면허증 소지자의 경우 신분증에 대한 지속적 갱신을 인식하고 있기에, 갱신에 대한 저항이 적을 것으로 봄</li> </ul>
실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> <li>• 주민등록증을 활용한 공공업무 처리가 필요한 상황에서 갱신을 요구받게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 주민등록증 제도를 유지하면서 본인 식별 기능도 강화할 수 있는 현실적인 대안으로 판단됨</li> <li>• 추가적인 비용이 고려되지 않으며, 사회적 의견을 수렴하는 절차가 요구되지 않아 사회적 비용 또한 절감될 것으로 예상됨</li> <li>• 공무원이 선택적으로 본인 식별기능성을 판단하는 만큼 일제 갱신 대비 비용절감 효과가 있으며, 재량권 행사를 통한 적극 행정을 기대해볼 수 있음</li> </ul>
모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2024년 모바일 주민등록증 도입이 이미 예정되어 있음</li> <li>• 모바일 주민등록증의 재발급/갱신 주기가 상대적으로 짧아 이와 연계 시 신분정보 최신성 보장 가능</li> <li>• 모바일 주민등록증은 갱신이 일어날 수 이벤트(모바일 기기의 변경·초기화 등)가 약 2-3년 주기로 발생, 유효기간도 상대적으로 짧음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기적으로는 기술발전 등에 따라 모바일 주민등록증에 대한 요구가 높아질 것이기에 방향성은 바람직하다고 판단됨</li> <li>• 행정의 관점에서는 주민 관리 및 정보 관리의 효율성 측면에서 가장 수월한 대안으로 판단됨</li> </ul>

대안명	연구진 의견	전문가 추가 의견
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모바일 주민등록증 신청을 위해 주민 센터를 방문하게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	
<p>2002년 2월 이전, 주민등록증 일체 갱신</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사진의 마모로 인한 문제가 가장 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 주민등록증에 대한 문제 해결 가능</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능(단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 복잡한 행정처리 및 제도 개편이 필요하지 않아 국민들의 혼란을 최소화할 수 있음</li> <li>• 발급된 지 20년이 지난 주민등록증을 선별하고 있기에 국민들을 설득하는 논리에도 무리가 없다고 판단됨</li> <li>• 비교적 대상자가 적어 주민등록증 갱신 비용도 줄일 수 있음</li> </ul>
<p>실물 주민등록증 유효기간 도입</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 국민에 대한 주민등록증 본인식별 기능 일괄 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유효기간 도입으로 본인 식별정보가 주기적으로 업데이트될 것으로 기대됨</li> <li>• 신분증을 분실·도용당했을 경우 유효기간 만료 후에는 자연스럽게 사용이 불가해 지므로 분실·도용의 피해 기간을 단축시킬 수 있음</li> <li>• 갱신이 요구되는 복지서비스와 연계된다면 사각지대 발굴 등의 장점도 기대해볼 수 있음</li> </ul>

## (2) 정책대안별 단점 및 비용

- 본 연구진 및 전문가들이 생각하는 정책대안별 단점 및 비용을 종합적으로 제시하면 다음 표와 같음

[표 4-8] 정책대안별 단점 및 비용

대안명	연구진 의견	전문가 추가 의견
운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도, 시스템 등에 대한 대규모 개선이 필요해 단기적 시행 어려움</li> <li>• 통합 운전면허증 발급 시 기존 주민등록증 처리방안, 운전면허증 분실 등 사유 발생 시 주민등록증 재발급 허용 여부 등에 대한 추가적인 대응 방안 개발 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증을 발급받지 않은 국민과 면허가 취소된 사람들은 대상에서 제외 될 가능성이 있으며, 별도의 관리비용이 발생할 수 있음</li> <li>• 고령층의 경우 운전면허증을 반납하는 제도가 있는데, 이 경우 주민등록증을 분리해서 새로 발급해야 하는 등 대책 마련이 요구됨</li> <li>• 통합 운영으로 1장의 신분증으로 해결 되는 편리함이 있지만, 이를 분실했을 경우 신원 확인용으로 제시할 다른 신분증이 없는 경우에 대한 대책이 필요함</li> </ul>
실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 담당 공무원에게 갱신 권한을 명확하게 부여하기 어려워, 민원 부담을 과중시킬 것으로 우려됨</li> <li>• 개별 공무원의 재량과 판단에 의존할 경우, 지역 간 행정 처리의 차이가 발생할 것</li> <li>• 공무원의 회수 및 재발급 조치 등에 대한 강제성이 부여되지 않는 한, 제도 개선이 아닌 운영의 개선에 머무를 것으로 예상됨</li> </ul>
모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 디지털 취약계층(노년층 등), 신용불량자 등 모바일 기기에 대한 접근성이 낮은 경우, 실물 주민등록증 갱신 가능성이 낮음</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모바일 주민등록증 발급에 대한 국민들의 부담이 커져 모바일 주민등록증 활성화를 저해할 수 있음</li> </ul>

대안명	연구진 의견	전문가 추가 의견
2002년 2월 이전, 주민등록증 일제 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 2월 이전 주민등록증을 발급받은 국민들의 불편 및 저항이 예상됨</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요(주민등록법 부칙 등에 경과 기한 규정, 기한 경과 시 주민등록증의 효력 정지)</li> <li>• 법적 근거가 마련되지 않는 경우, 별도의 유인책이 필요(주민등록증 갱신에 따른 이익 제공 방안 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일제 갱신으로 발생하게 될 사회적 비용(신청 현장에서의 반발과 불편 호소, 이에 따른 공무원 업무 부담 등)이 큼</li> <li>• 갱신을 의무화하더라도 실제 참여하는 시민의 비율이 높지 않다면 실효성을 확보하기 어려울 것임</li> <li>• 일제 갱신에 따른 카드생산 여력에 한계가 있어 준비기간에 상당한 시일이 소요되며, 이를 부담하게 될 지자체의 재정 상황도 여의치 않을 것</li> </ul>
실물 주민등록증 유효기간 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갱신 의무 부과로 인해 국민이 부담해야 하는 불편 및 비용(주민센터 방문 소요 시간, 사진 촬영 비용, 발급 비용 등) 발생</li> <li>• 공무원들의 주민등록증 갱신 업무 대폭 증가</li> <li>• 유효기간 기재를 위한 주민등록증 시스템 개선 필요</li> <li>• 주민등록증 유효기간 도입을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력 중단 시 구제 방안 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민 불편과 저항 등이 가장 극심할 것으로 보이며, 5가지 정책대안들 중 사회적으로 가장 많은 비용을 유발할 것으로 판단됨</li> </ul>

### (3) 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 대안 평가

- 전문가들에게 6가지 비교·평가 기준별로 가장 바람직한 정책대안 순으로 우선 순위를 조사한 바를 종합한 결과는 다음과 같음<sup>37)</sup>
- ‘주민등록증 본인 식별기능 강화’라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 ‘실물 주민등록증 유효기간 도입(1순위)’이며, ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(2순위)’과 ‘실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(3순위)’ 이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨
  - ‘실행 용이성’이라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 ‘실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선’이며, ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(2순위)’과 ‘운전면허증-주민등록증 통합 운영(3순위)’ 이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨
  - ‘국민 선택권 보장’이라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(1순위)’이며, ‘운전면허증-주민등록증 통합 운영(2순위)’과 ‘실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(3순위)’이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨
  - ‘국민 불편 최소화’라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 ‘운전면허증-주민등록증 통합 운영’이며, ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(2순위)’과 ‘실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(3순위)’이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨
  - ‘사회적 비용 최소화’라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 ‘실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(1순위)’이며, ‘모바일 주민등록증

37) 전문가 집단에 대한 조사 결과를 취합한 후, 각 정책대안별로 1순위라고 응답한 전문가의 수, 2순위라고 응답한 전문가의 수, 3순위라고 응답한 전문가의 수를 구하고, 각각의 수에 임의의 가중치를 곱하여 총합산값(1순위라고 응답한 전문가의 수 \* 5 + 2순위라고 응답한 전문가의 수 \* 3 + 3순위라고 응답한 전문가의 수 \* 1)을 구한 후 이 값을 기준으로 최종 우선순위를 선정함. 임의의 가중치를 곱한 이유는 전문가들의 응답에 대안에 대한 상대적 중요도가 반영되어 있음을 고려하여, 총 합산값에도 이를 반영하기 위함임

연계 갱신(2순위)', '운전면허증-주민등록증 통합 운영(3순위)'이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨

- '주민등록증 관련 업무량 증가 최소화'라는 평가 기준을 적용했을 때, 1순위로 도출된 대안은 '모바일 주민등록증 연계 갱신(1순위)'이며, '실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(2순위)', '운전면허증-주민등록증 통합 운영(3순위)'이 그 다음으로 타당한 대안들로 도출됨

○ 6가지 평가 기준들을 종합적으로 고려해보았을 때 가장 바람직한 대안이 무엇인지를 묻는 질문에 대해 전문가들은 '모바일 주민등록증 연계 갱신(1순위)'이 가장 바람직하다고 응답하였으며, '실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선(2순위)'과 '운전면허증-주민등록증 통합 운영(3순위)'이 그 다음으로 타당하다고 응답하였음

- '실물 주민등록증 유효기간 도입'의 경우 '주민등록증의 본인 식별기능 강화'에는 1순위 대안으로 평가되었으나, 다른 모든 기준에서 가장 낮은 순위를 받아 종합적으로 최하위의 정책대안으로 평가되었음

[표 4-9] 평가 항목별 정책대안 간 우선순위

비교·평가 기준	[대안 1]	[대안 2]	[대안 3]	[대안 4]	[대안 5]
	운전면허증-주민등록증 통합 운영	실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	모바일 주민등록증 연계 갱신	2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신	실물 주민등록증 유효기간 도입
주민등록증 본인 식별기능 강화	4	3	2	5	1
실행 용이성	3	1	2	4	5
국민 선택권 보장	2	3	1	4	5
국민 불편 최소화	1	3	2	4	5
사회적 비용 최소화	3	1	2	4	5
주민등록증 관련 업무량 증가 최소화	3	2	1	4	5
6가지 평가기준 종합 고려 시	3	2	1	4	5



## 2) 주민등록증 유효기간 도입 관련 세부 정책대안

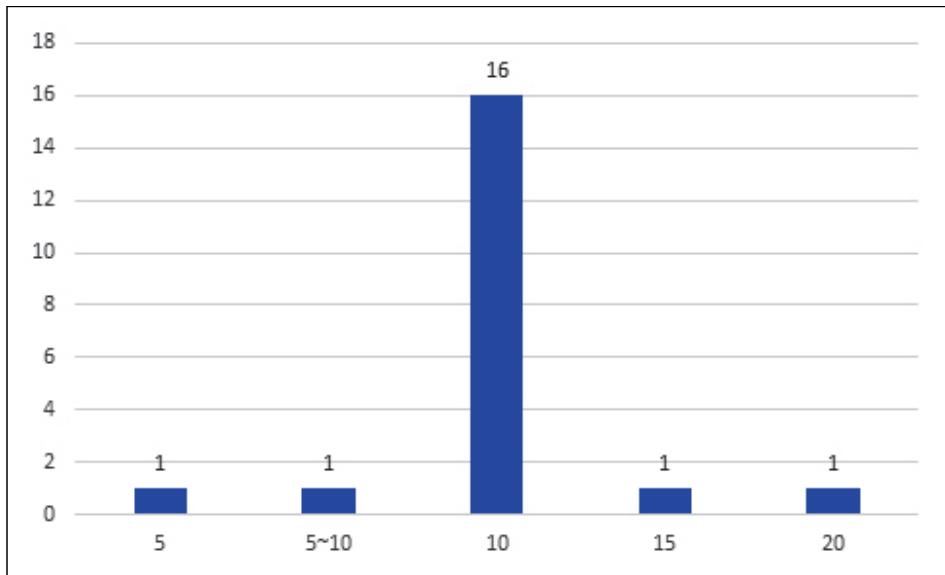
### (1) 세부 정책대안별 쟁점에 대한 전문가 의견

#### □ 일괄 적용 방식

- 일괄 적용 방식을 취할 경우 가장 중요한 쟁점은 유효기간을 몇 년으로 설정할 것인지 임
- 주민등록증의 유효기간을 몇 년으로 설정하는 것이 타당한지에 대한 질문에 대해 80%의 전문가들이(16명) '10년'이라고 응답하였으며, '5년', '5~10년', '15년', '20년'이라고 응답한 경우도 각 1건씩 존재하였음

[그림 4-4] 일괄적용 방식의 유효기간

(단위: 명)

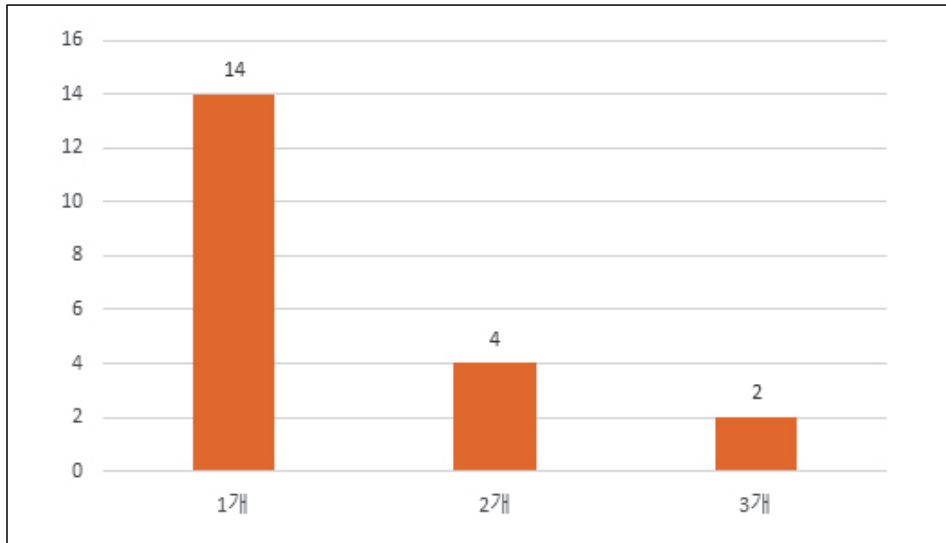


### □ 연령에 따른 차등 적용 방식

- 연령에 따른 차등 적용 방식을 취할 경우 가장 중요한 쟁점은 차등의 기준이 되는 연령과 해당 연령 전후의 유효기간 설정임
- 먼저, 차등의 기준이 되는 연령에 대한 조사에서 가장 많은 전문가들이(14명) 1개의 연령을 기준으로 차등을 두어야 한다는 의견을 밝혔으며, 2개 이상의 기준 연령을 고려해야 한다고 응답한 전문가는 6명이었음

[그림 4-5] 차등의 기준이 되는 연령의 개수

(단위: 명)

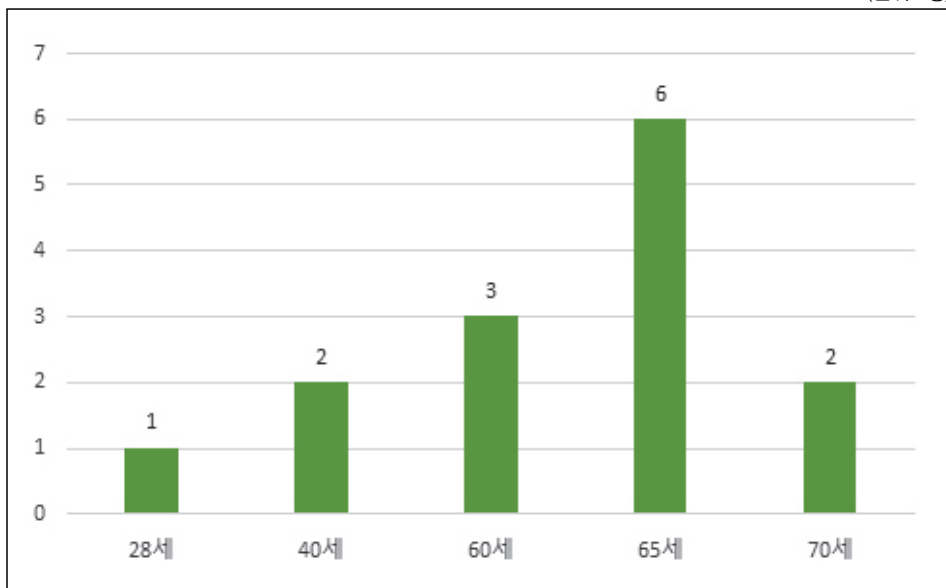


- 기준 연령을 1개로 응답한 전문가들의 경우, 차등 적용의 기준이 되는 연령을 65세로 설정해야 한다는 의견이 가장 많았으며, 그 다음으로 60세라는 의견이 많았음
  - 참고로 기준 연령을 2개 또는 3개로 응답한 전문가들의 복수의 기준연령들 중에서도 60세와 65세는 차등 적용의 기준으로 사용되고 있는 경향을 보였음

- 기준 연령을 60세 또는 65세로 설정해야 하는 이유에 대해서는 기준 연령 이후에는 노화나 성형에 따른 외모 및 거주지의 변화가 상대적으로 적으며, 경제활동의 감소로 인해 주민등록증의 활용도가 떨어지기 때문이라는 의견이 대부분이었음

[그림 4-6] 차등 적용의 기준이 되는 연령

(단위: 명)

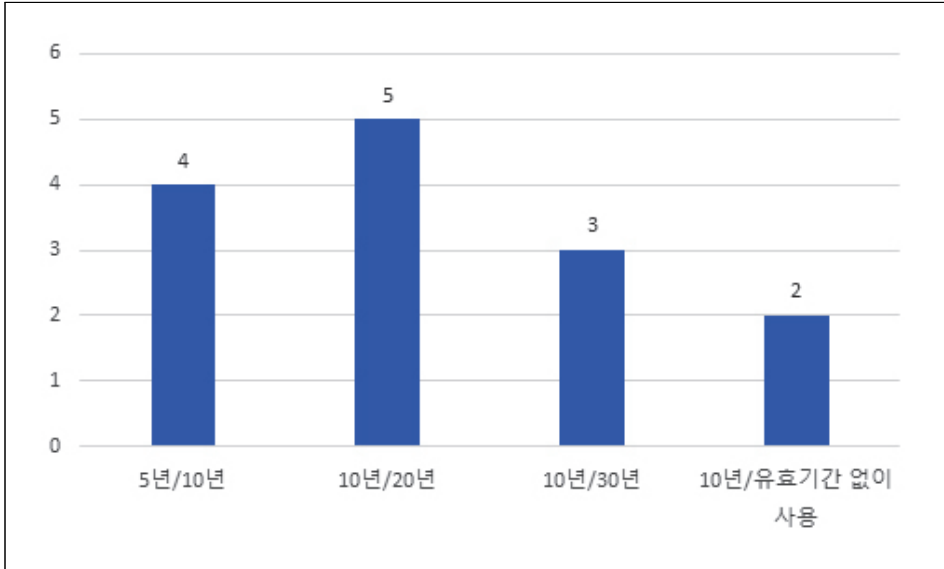


\* 기준연령을 1개로 응답한 전문가들의 의견에 한함

- 기준 연령을 1개로 응답한 전문가들의 경우, 기준 연령 전후로 적용되어야 하는 유효기간에 대해 기준연령 미만은 10년, 기준연령 이상은 20년을 적용하자는 의견이 가장 많았으며(5명), 기준연령 미만은 5년, 기준연령 이상은 10년을 적용하자는 의견이 그 다음으로 많았음

[그림 4-7] 기준연령 미만/이상에 적용되어야 할 유효기간

(단위: 명)



\* 기준연령을 1개로 응답한 전문가들의 의견에 한함

□ 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

- 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식을 취할 경우 가장 중요한 쟁점은 유관 신분증의 범위임
- 유관 신분증의 범위에 대해 총 19명의 전문가가 응답하였으며, 50% 이상의 전문가가 주민등록증 갱신 의무를 면제 받아야 한다고 본 유관 신분증은 운전면허증(94.7%)과 모바일 주민등록증(73.7%)임

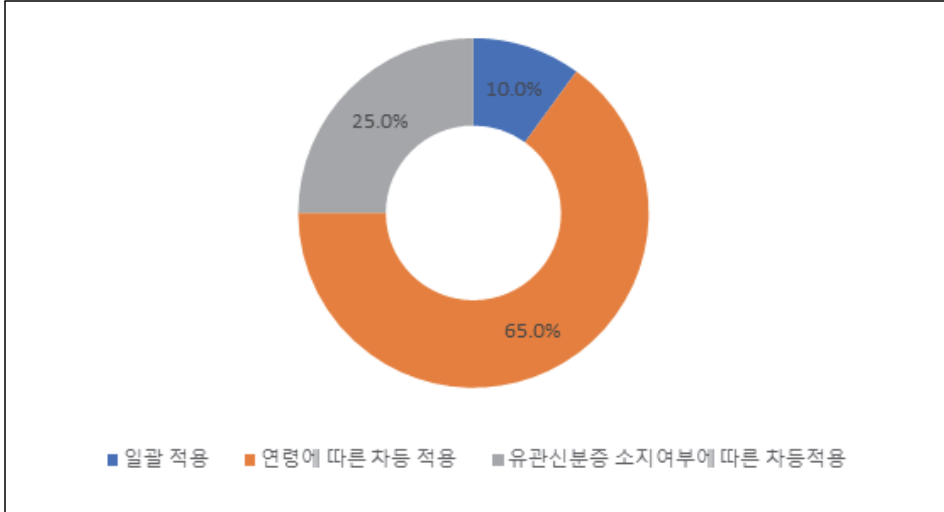
[표 4-10] 주민등록증 갱신 의무 면제 대상 유관 신분증 범위

구분	운전면허증	모바일 주민등록증	여권	장애인등록증	국가유공자증
'포함' 된다는 응답자 수(명)	18	14	9	6	5
비율(%)	94.7%	73.7%	47.4%	31.6%	26.3%

## (2) 주민등록증 유효기간 도입 세부 정책대안 평가

- 전문가들에게 주민등록증 유효기간 도입 시 고려 가능한 3가지의 세부 정책 대안(일괄 적용 방식, 연령에 따른 차등 적용 방식, 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식) 중 가장 타당한 대안이 무엇인지에 대해 조사한 결과를 종합하면 다음과 같음
- 전문가들은 ‘연령에 따른 차등적용 방식(13명, 65.0%)’이 주민등록증 유효기간 도입 시 가장 바람직한 세부 정책대안이라고 응답하였음
  - 그 이유로는 ‘연령에 따른 차등적용 방식’의 경우 본인 식별의 기준이 되는 외모 변화를 반영할 수 있어 적절하며, 사회적 혼란을 고려하여 연령을 기준으로 나누어 적용하는 것이 현실적이라는 의견이 많았음
- ‘유관 신분증 소지에 따른 차등적용 방식(5명, 25.0%)’과 ‘일괄적용 방식(2명, 10.0%)’은 상대적으로 낮은 우선순위를 보였음
  - ‘유관 신분증 소지에 따른 차등적용 방식’을 선호하는 이유에 대해서는 여러 신분증 발급에 드는 국민 불편과 행정비용을 감소시킬 수 있고, 기존 제도를 활용하여 심리적 거부감을 해소할 것으로 기대한다는 응답이 있었음
  - ‘일괄적용 방식’을 선호하는 이유에 대해서는 모든 국민을 같은 기준 아래 적용한다는 점에서 일관성을 확보하고, 시행상의 혼선이 적을 것이라는 응답이 있었음

[그림 4-8] 주민등록증 유효기간 도입 시 가장 타당한 세부 정책 대안

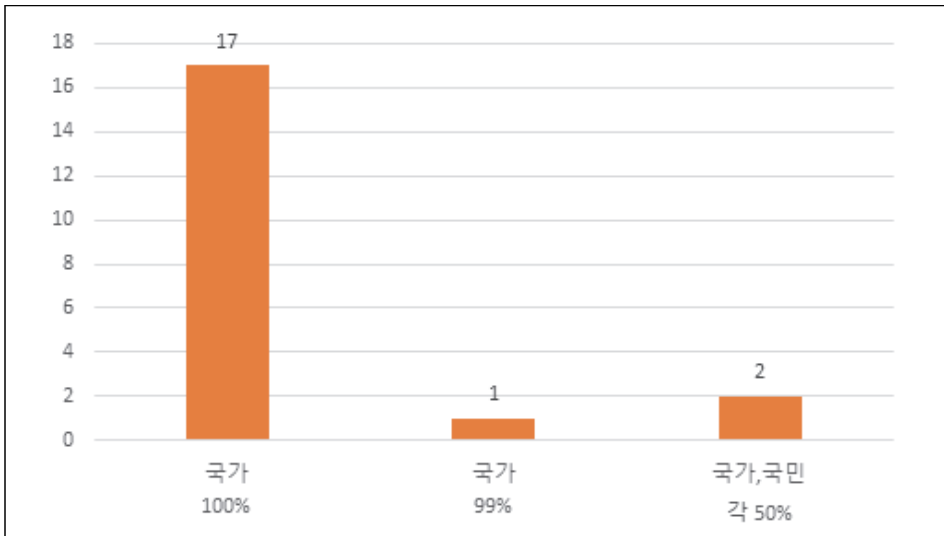


### (3) 주민등록증 유효기간 도입 시 비용의 부담 주체

- 본 연구에서는 전문가들을 대상으로 주민등록증 유효기간 도입 시 국가와 국민이 어느 정도의 비용을 부담해야 하는지, 그 이유는 무엇인지에 대해서도 조사하였음
- 이에 대해 실물 주민등록증 교체 비용에 대해서는 국가가 99% 또는 100%를 부담해야 한다는 응답이 18명, 국가와 국민이 절반씩 부담해야 한다는 응답은 2명이었음
  - 대부분의 전문가들은 주민등록증 갱신은 국민의 필요가 아닌 국가의 필요에 따라 이루어지는 신분증 갱신의 성격을 가지므로, 수익자 부담 원칙(정부의 신분 확인용도)에 따라 국가가 전적으로 부담하는 것이 타당하다는 의견을 밝혔음
  - 다만, 일부 전문가들은 국가가 얻는 효용과 편익 외에 주민등록증의 실사용자인 국민이 얻는 효용과 편익도 존재하므로 50:50이 타당하다고 보았음

- 세부 의견으로는 유효기간 만료로 인한 재발급은 재발급 가능 기간(1년)을 정하여 해당 기간에는 무료로 하고 그 이후에는 비용을 부담하게 하여 기한 내에 재발급을 받도록 유도하자는 의견과 적어도 기초수급자, 차상위계층 등 취약계층에 대해 국가가 100% 부담해야 한다는 의견이 있었음

[그림 4-9] 주민등록증 교체 비용 부담

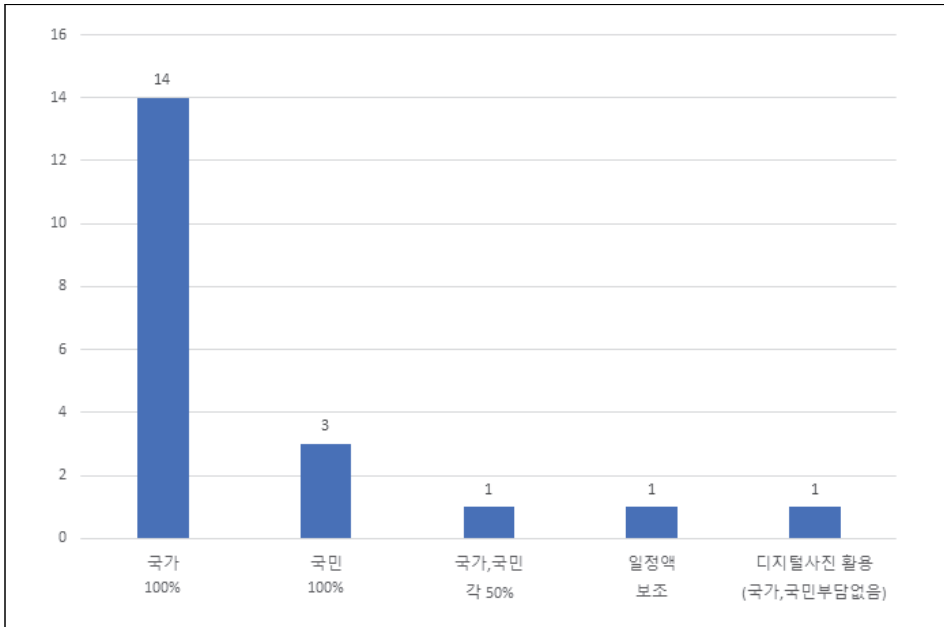


○ 사진 촬영 및 인화로 예상되는 비용에 대해서는 국가가 모두 부담해야 한다는 응답이 14명, 국민이 모두 부담해야 한다는 응답이 3명, 국민과 국가가 절반씩 부담해야 한다는 응답이 1명, 일정액을 보조해야 한다는 응답이 1명, 디지털 사진 파일을 활용하여 국가와 국민 모두 비용을 부담하지 않도록 해야 한다는 의견이 1명으로 조사되었음

- 국가의 필요에 따라 이뤄지는 갱신이기에 실물 주민등록증 발급 비용과 마찬가지로 국가가 전부 부담하는 것이 타당하다는 의견이 다수였음
- 다만, 일부 전문가들은 타 신분증 재발급 시에도 촬영 및 인화 비용을 보조하고 있지는 않아 사용자인 국민이 모두 부담하는 것이 타당하다고 보았음

- 세부 의견으로는 재발급 시 주민센터를 활용하여 직접 사진을 찍게 하고, 원하지 않는 경우 개인이 비용을 부담하도록 한다는 의견이 있었음

[그림 4-10] 사진 촬영 및 인화 비용 부담





## 제5절 주민등록증 유효기간 도입에 따른 비용 추계

### 1. 비용 추계 개요

- 비용 추계 검토 대상은 주민등록증 유효기간 도입을 가정한 3개의 세부 정책 대안에 한정함
  - 3개의 대안은 모두 주민등록증 유효기간을 도입하는 안이므로, 각 대안을 통해 얻을 수 있는 편익은 동일하거나 유사한 것으로 가정함

#### □ 주민등록증 유효기간 도입 세부 정책대안의 내용

- 전문가의 의견조사 결과를 반영하여 3개의 세부 정책대안의 내용을 다시 정리 하면 다음과 같음
  - (일괄 적용 방식) 정책 시행일 이전에 주민등록증을 발급받은 국민의 주민등록증을 일제(또는 순차) 갱신하도록 한 후, 전 국민이 10년의 유효기간이 있는 주민등록증을 일괄로 사용하도록 하는 방식
  - (연령에 따른 차등 적용 방식) 정책 시행일 이전에 주민등록증을 발급받은 국민의 주민등록증을 일제(또는 순차) 갱신하도록 한 후, 65세 미만 국민은 10년의 유효기간이 있는 주민등록증을, 65세 이상 국민은 20년의 유효기간이 있는 주민등록증을 사용하도록 하는 방식
  - (유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식) 정책 시행일 이전에 주민등록증을 발급받은 국민 중 운전면허증(모바일 주민등록증은 시행 전이므로 제외)을 소지하고 있지 않은 국민의 주민등록증을 일제(또는 순차) 갱신하도록 한 후, 해당 국민에 대해 10년의 유효기간이 있는 주민등록증을 사용하도록 하는 방식

## □ 예상 비용 항목

- 본 연구진이 주민등록증 유효기간 도입으로 인해 발생할 것으로 예상하는 비용 항목은 다음과 같음
- 주민등록증 교체 비용(A)
  - 유효기간이 기재된 신규 주민등록증 비용
  - 주민등록증 단가 \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)
- 정보시스템 개선 비용(B)
  - 유효기간이 기재된 주민등록증을 생성하기 위한 정보시스템 개선 비용
  - 연간 정보시스템 개선 비용 \* 소요 연수
- 생산 시설 투자 비용(C)
  - 주민등록증 유효기간 도입으로 연간 생산량 증대 대응 목적의 추가 발급기 도입 등을 위한 비용
  - 연간 생산시설 투자 비용 \* 소요 연수
- 주민등록증 생산 관련 인력 비용(D)
  - 주민등록증 유효기간 도입을 위해 늘어나는 생산설비를 운영하고, 검사를 진행하기 위한 추가 인력 비용
  - 1인당 인건비 \* 필요 인력 수
- 주민등록증 발급 관련 인력 비용(E)
  - 유효기간이 기재된 주민등록증을 신규로 발급하고, 유효기간 만료에 따라 이를 갱신하는 업무를 수행하기 위한 추가 인력 비용
  - 9급 공무원 연봉 \* (주민등록증 발급 업무 1건 당 처리 시간/공무원 연간 근무 시간) \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)

## ○ 국민지불비용(F)

- 주민등록증 교체를 위해 주민센터 방문 및 업무처리 소요 시간, 교통비를 포함하여 국민이 지불하여야 할 비용
- {(사진촬영 및 인화 시간 + 주민센터 방문 소요 시간 + 업무처리 소요 시간) \* 국민 1인의 시간당 평균소득 + 왕복 교통비(대중교통 기준) + 사진 촬영 및 인화 비용} \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)

## ○ 대국민 홍보비(G)

- 국민 전체를 대상으로 하는 신규 정책 홍보에 필요한 비용(TV, SNS, 라디오, 버스, 옥외광고물 등)
- 기존에 국민 전체를 대상으로 하는 신규 정책 홍보에 사용한 평균 비용

【표 4-11】 유효기간 도입에 따른 비용 항목

비용 항목	항목 내용	추계 산식
주민등록증 교체 비용 (A)	• 유효기간이 기재된 신규 주민등록증 비용	• 주민등록증 단가 * 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)
정보시스템 개선 비용 (B)	• 유효기간이 기재된 주민등록증을 생성하기 위한 정보시스템 개선 비용	• 연간 정보시스템 개선 비용 * 소요 연수
생산시설 투자 비용 (C)	• 주민등록증 유효기간 도입으로 연간 생산량 증대 대응 목적의 추가 발급기 도입 등을 위한 비용	• 연간 생산시설 투자 비용 * 소요 연수
주민등록증 생산 관련 인력 비용(D)	• 주민등록증 유효기간 도입을 위해 늘어나는 생산설비를 운영하고 검사를 진행하기 위한 추가 인력 비용	• 1인당 인건비 * 필요 인력 수
주민등록증 발급 관련 인력 비용(E)	• 유효기간이 기재된 주민등록증을 신규로 발급하고, 유효기간 만료에 따라 이를 갱신하는 업무를 수행하기 위한 추가 인력 비용	• 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요) * 9급 공무원 연봉 * (주민등록증 발급 업무 1건 당 처리 시간/공무원 연간 근무 시간)

비용 항목	항목 내용	추계 산식
국민지불비용(F)	• 주민등록증 교체를 위해 주민센터 방문 및 업무처리 소요 시간, 교통비를 포함한 국민이 지불하여야 할 비용	• {(사진촬영 및 인화 시간 + 주민센터 방문 및 업무처리 소요 시간) * 국민 1인의 시간당 평균소득 + 왕복 교통비(대중교통 기준) + 사진촬영 및 인화 비용} * 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)
대국민 홍보비(G)	• 국민 전체를 대상으로 하는 신규 정책 홍보에 필요한 비용(TV, SNS, 라디오, 버스, 옥외광고물 등)	• 기존에 국민 전체를 대상으로 하는 신규 정책 홍보에 사용한 평균 비용

### □ 비용 추계 산식 및 가정

- 3가지의 세부 정책대안 모두 범위의 차이가 있을 뿐, 주민등록증 유효기간을 도입한다는 전제는 동일하므로, 비용 추계에 사용되는 항목은 동일하며, 최종적인 비용 추계 산식은 아래와 같음

○ 총 비용 = 주민등록증 교체 비용(A) + 정보시스템 개선 비용(B) + 생산시설 투자 비용(C) + 주민등록증 생산 관련 인력 비용(D) + 주민등록증 발급 관련 인력 비용(E) + 국민지불비용(F) + 대국민 홍보비(G)

- 다만, 세부 정책대안마다 금액에 있어 차이가 존재한다면, 이는 주로 주민등록증 갱신 대상 인구 규모의 차이로부터 기인할 것으로 예상됨
  - 2022년 기준 17세 이상 총 주민등록인구: 44,604,160명<sup>38)</sup>
  - 2022년 기준 65세 이상 총 주민등록인구: 9,267,290명<sup>39)</sup>
  - 2022년 기준 운전면허증 소지자 수: 34,133,000명<sup>40)</sup>
- 본 연구자들은 미래에 대한 불확실성을 최대한 제거하기 위하여 다음과 같은 가정을 한 가운데 비용 추계를 실시함

38) 국가통계포털. (<https://kosis.kr>) '행정구역(시군구별)/1세별 주민등록인구' (검색일:2023.12.08.).

39) 상동

40) e-나라지표, 운전면허 소지자 현황. 경찰청「운전면허 소지자 현황, 대장별」 ([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1617](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1617)) (검색일: 2023.12.08.).

- 첫째, 본 연구에서는 2024년에 유효기간을 도입한다고 가정함
- 둘째, 2022년 기준으로 작성된 연령별 주민등록인구 수는 불변한다고 가정함(사망자 없음)
- 셋째, 2022년 기준 운전면허 소지자 현황의 최근 3년간 추세가 미래에 동일하게 적용된다고 가정함
- 넷째, 2024년 이후에는 분실 또는 도난에 의한 주민등록증 재발급은 없다고 가정함
- 다섯째, 2024년 당시 유효기간 도입으로 인해 주민등록증을 재발급 받은 인구 중 운전면허증을 취득하지 않은 인구는 향후에도 운전면허증을 취득하지 않는다고 가정함
- 여섯째, 사진 촬영 및 인화 비용은 국민이 부담한다고 가정함

## 2. 비용 추계 내용 및 결과

### 1) 주민등록증 교체 비용(A)

- 주민등록증 교체 비용을 산정하기 위해서는 주민등록증 1장당 단가와 주민등록증 발급 대상 인구 수 데이터가 필요함
  - (산식) 주민등록증 단가 \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)

### □ 주민등록증 1장당 단가

- 주민등록증 교체를 위해서는 1장 당 5천 원의 비용이 예상되며, 모바일 주민등록증 발급에 필요한 보안IC 칩을 탑재하는 경우, 5천 원의 추가 비용이 발생할 것으로 예상됨<sup>41)</sup>

41) 이는 주민등록증 발급 업무를 현재 담당하고 있는 전문가의 견해임

## □ 주민등록증 발급 대상 인구수 산출

### ○ 일괄 적용 방식

- 일괄 적용 방식을 취할 경우 정책이 시행되는 첫 해인 2024년에는 약 4천 5백 5십만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨
- 2024년 이후 10년의 유효기간이 도래하는 2034년에는 약 4천 5백 9십만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨

[표 4-12] 주민등록증 발급 대상 인구수: 일괄 적용 방식

년도	신규 발급 필요 (명) <sup>1)</sup>	유효기간 도입 필요 (명) <sup>2)</sup>	유효기간 만료 후 갱신 (명) <sup>3)</sup>	총계
2024	495,811	45,052,633	-	45,548,444
2025	468,939	-	-	468,939
2026	448,369	-	-	448,369
2027	473,924	-	-	473,924
2028	476,573	-	-	476,573
2029	490,147	-	-	490,147
2030	441,805	-	-	441,805
2031	441,044	-	-	441,044
2032	444,843	-	-	444,843
2033	413,162	-	-	413,162
2034	364,198	-	45,548,444	45,912,642
2035	333,048	-	468,939	801,987

주: 1) 기준년도 당시 17세에 도달하여 주민등록증을 신규로 발급 받는 인구 수  
 2) 2024년 이전에 주민등록증을 발급받은 인구 수(2024년 당시 18세 이상 인구수)  
 3) 유효기간(10년) 만료로 인해 주민등록증 갱신이 필요한 인구수

### ○ 연령에 따른 차등 적용 방식

- 연령에 따른 차등 적용 방식을 취할 경우 정책이 시행되는 첫 해인 2024년에는 일괄 적용 방식과 마찬가지로 약 4천 5백 5십만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨

- 2024년 이후 65세 미만의 주민등록증 유효기간(10년)이 도래하는 2034년에는 약 3천 5백만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨

[표 4-13] 주민등록증 발급 대상 인구수: 연령에 따른 차등 적용 방식

년도	신규 발급 필요 (명) <sup>1)</sup>	유효기간 도입 필요 (명) <sup>2)</sup>	유효기간 만료 후 갱신 (명) <sup>3)</sup>	총계
2024	495,811	45,052,633	-	45,548,444
2025	468,939	-	-	468,939
2026	448,369	-	-	448,369
2027	473,924	-	-	473,924
2028	476,573	-	-	476,573
2029	490,147	-	-	490,147
2030	441,805	-	-	441,805
2031	441,044	-	-	441,044
2032	444,843	-	-	444,843
2033	413,162	-	-	413,162
2034	364,198	-	45,548,444	35,069,600
2035	333,048	-	468,939	801,987

- 주: 1) 기준년도 당시 17세에 도달하여 주민등록증을 신규로 발급 받는 인구 수  
 2) 2024년 이전에 주민등록증을 발급받은 인구 수(2024년 당시 18세 이상 인구수)  
 3) 유효기간 만료(65세 미만 10년, 65세 이상 20년)로 인해 주민등록증 갱신이 필요한 인구수(2034년에는 2024년 기준 65세 미만이었던 자들의 유효기간만 도래함)

#### ○ 유관신분증(운전면허증) 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

- 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식을 취할 경우 정책이 시행되는 첫 해인 2024년에는 약 1천 8십만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨
- 2024년 이후 주민등록증 유효기간(10년)이 도래하는 2034년에도 약 1천 8십만 명의 주민등록증에 대한 신규발급/재발급이 필요할 것으로 추정됨

[표 4-14] 주민등록증 발급 대상 인구수: 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

년도	신규 발급 필요 (명) <sup>1)</sup>	유효기간 도입 필요 (명) <sup>2)</sup>	유효기간 만료 후 갱신 (명) <sup>3)</sup>	총계
2024	495,811	10,362,106	-	10,857,917
2025	468,939	-	-	468,939
2026	448,369	-	-	448,369
2027	473,924	-	-	473,924
2028	476,573	-	-	476,573
2029	490,147	-	-	490,147
2030	441,805	-	-	441,805
2031	441,044	-	-	441,044
2032	444,843	-	-	444,843
2033	413,162	-	-	413,162
2034	364,198	-	10,446,393	10,810,591
2035	333,048	-	79,720	412,768

주: 1) 기준년도 당시 17세에 도달하여 주민등록증을 신규로 발급 받는 인구 수  
 2) 2024년 이전에 주민등록증을 발급받은 인구 수(2024년 당시 18세 이상 인구수) \* 0.23(2022년 기준 18세 이상 인구 중 운전면허증 미소지자 비율)  
 3) 유효기간 만료(10년)로 인해 주민등록증 갱신이 필요한 인구 수: 유효기간 도입을 위해 2024년 주민등록증을 재발급 받은 인구수+2024년 신규로 주민등록증을 발급 받은 인구수 \* 0.17(2022년 기준 27세 인구 중 운전면허증 미소지자 비율)

□ 주민등록증 교체 비용 산출

○ 일괄 적용 방식

- 일반 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 2,277억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 227억 원 소요)
- IC칩이 탑재된 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 4,555억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 455억 원 소요)
- 10년이 유효기간이 도래하는 시점에도 시행 첫 해와 유사한 정도의 비용이 소요될 것으로 예상됨



## ○ 연령에 따른 차등 적용 방식

- 일반 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 2,277억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 227억 원 소요)
- IC칩이 탑재된 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 4,555억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 455억 원 소요)
- 다만, 연령에 따른 차등 적용 방식의 경우 10년이 유효기간이 도래하는 연령은 시행 첫 해 당시 65세 미만 인구이므로, 일반 주민등록증의 경우에는 시행 첫 해보다 약 520억 원이 적은 1,753억 원이 소요될 것으로 추산되며(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 175억 원 소요), IC칩이 탑재된 주민등록증의 경우 시행 첫 해보다 약 1,048억 원이 적은 3,507억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 350억 원 소요)

## ○ 유관신분증(운전면허증) 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

- 일반 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 543억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 54억 원 소요)
- IC칩이 탑재된 주민등록증으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 약 1,086억 원이 소요될 것으로 추산됨(10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 연간 108억 원 소요)
- 10년이 유효기간이 도래하는 시점에도 시행 첫 해와 유사한 정도의 비용이 소요될 것으로 예상됨

**2) 정보시스템 개선 비용(B)**

- 주민등록증 유효기간 도입을 위해서는 정보시스템 개선이 필요하며, 이를 위해서는 시행 첫 해 약 6억 4천만 원 정도가 소요될 것으로 예상됨<sup>42)</sup>

- 시행 첫 해에만 드는 비용으로 총 6억 4천만 원이 최종 산출 금액임

### 3) 생산시설 투자 비용(C)

- 주민등록증 유효기간 도입으로 연간 생산량 증대에 대응하기 위한 추가 발급기 도입 등을 위해 약 5년 간 생산시설 투자비용이 필요하며, 순차 갱신 시 연간 3억 원, 일제 갱신 시 연간 6억 원 정도의 비용이 발생할 것으로 예상됨<sup>43)</sup>
  - 시행 후 5년 간 드는 비용으로 순차 갱신 시 15억 원, 일제 갱신 시 30억원이 최종 산출 금액임

### 4) 주민등록증 생산 관련 인력 비용(D)

- 주민등록증 유효기간 도입을 위해 늘어나는 생산설비를 운영하고, 건사를 진행하기 위한 추가 인력이 필요하며, 이를 위해 연간 4억 원 정도의 추가 인건비가 소요될 것으로 보임<sup>44)</sup>
  - 총 5명의 추가 인력이 필요하다고 보았으며, 평균 연봉을 8천만 원으로 산정했을 때 매년 약 4억 원이 소요됨

### 5) 주민등록증 발급 관련 인력 비용(E)

- 주민등록증 발급 관련 인력 비용을 산정하기 위해서는 9급 공무원 평균 연봉과 주민등록증 발급 1건당 평균 처리 시간, 공무원 연간 평균 근무시간 및 주민등록증 발급 대상 인구 수 데이터가 필요함
  - (산식) 9급 공무원 평균 연봉 \* (주민등록증 발급 1건당 평균 처리 시간/공무원 연간 근무 시간) \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 이 반영 필요)

42) 이는 주민등록증 발급 업무를 현재 담당하고 있는 전문가의 견해임. 단, 정확한 비용 산출을 위해서는 과업의 상세 범위와 견적 등이 요구되는 만큼, 본 연구에서 조사된 내용은 일반적인 수준에서 고려될 필요가 있으며, 향후 여러 조건 및 상황에 따라 비용이 달라질 수 있음에 유의하여야 함

43) 상동

44) 상동

- 주민등록증 발급 대상 인구수의 경우 앞서 산출한 수치를 사용함

#### □ 9급 공무원 평균 연봉

- 주민등록증 발급 관련 업무는 주민센터 업무 중에서도 난이도가 낮은 민원업무에 해당하며 주로 9급 공무원이 처리함
- 2023년 기준 9급 공무원(1호봉)의 월 보수, 직급 보조비, 정액급식비, 명절휴가비, 초과근무수당 등을 포함한 평균 연봉은 약 2,831만 원임<sup>45)</sup>

#### □ 주민등록증 발급 1건당 평균 처리 시간

- 한국지방행정연구원에서는 2021년 총 56개 읍·면·동 주민센터에 대한 조직진단 및 평가 연구를 진행하면서 읍·면·동 주민센터의 세부 업무별 처리시간에 대해 조사한 바 있음(최지민 외, 2021)
- 본 연구에서는 위 연구의 원천 데이터를 활용하여 56개 주민센터의 주민등록증의 교부 및 발급 업무에 대한 평균 처리 시간을 구한 후, 이를 주민등록증 발급 1건당 평균 처리 시간으로 사용하였음
- 56개 주민센터의 주민등록증의 교부 및 발급 업무에 대한 평균 처리 시간은 약 34분으로 나타났으며, 이를 시간으로 환산하면 약 0.57시간임

#### □ 공무원 연간 평균 근무시간

- 행정안전부(2021)의 「지방자치단체 조직진단 매뉴얼」에는 공무원 1인당 연간 업무수행시간에 대해 초과근무시간 포함 최대 2,608시간에서 최소 1,808시간 이라고 밝히고 있음
- 본 연구에서는 행정안전부에서 밝히 공무원 1인당 연간 최대 업무 수행시간과 최소 업무 수행시간의 평균인 2,208시간을 산식에 사용하였음

45) 공무원의 월 보수는 「공무원 보수규정」, 각종 수당의 지급대상 및 지급액은 「공무원수당 등에 관한 규정」을 참고함

## □ 주민등록증 발급 관련 인력 비용 산출

### ○ 일괄 적용 방식

- 일괄 적용 방식으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급 관련 인력 비용이 약 3,329억 원 필요한 것으로 나타남
- 이는 주민등록증 유효기간 시행 첫 해에 9급 공무원 약 11,758명이 주민등록증 발급/재발급 업무에 전담으로 배치되어야 한다는 결과임
- 단, 10년 동안 순차 갱신 시에는 1년에 약 330억 원이 필요하며, 이 금액은 매년 9급 공무원 약 1,175명의 보수액에 해당하는 금액임
- 2020년 12월 31일 기준 읍·면·주민센터는 3,501개이므로,<sup>46)</sup> 유효기간 첫 해에 일제 갱신을 하는 경우 평균 약 3.35명의 9급 공무원, 10년 순차 갱신을 하는 경우 약 0.34명의 9급 공무원이 주민등록증 발급/재발급 업무에 전담하여야 함
- 공무원의 경우 일단 고용된 이상 해당 업무량이 준다고 하더라도 인력을 감축하기 어렵고, 유효기간이 만료되는 시점에는 거의 유사한 정도의 인력이 다시 필요해지므로 이에 대한 대안이 필요함
- 또한, 공무원의 보수는 호봉제로 운영되어, 일단 고용된 공무원의 보수액은 해가 지날수록 증가하게 된다는 사실도 고려하여야 함

### ○ 연령에 따른 차등 적용 방식

- 연령에 따른 차등 적용 방식에 따른 주민등록증 발급 관련 인력 비용은 일괄 적용 방식과 큰 차이가 없음

### ○ 유관신분증(운전면허증) 소지 여부에 따른 차등 적용 방식

- 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급 관련 인력 비용이 약 794억 원 필요한 것으로 나타남

46) 행정안전부. (2021). 2020년 주민자치센터 설치 및 운영 현황. ([https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=-ZnyCFL6QAeivKynfK1iEhu.node40?bbsId=BBSMSTR\\_000000000055&nttId=87395#none](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=-ZnyCFL6QAeivKynfK1iEhu.node40?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=87395#none))

- 이는 주민등록증 유효기간 시행 첫 해에 9급 공무원 약 2,803명이 주민등록증 발급/재발급 업무에 전담으로 배치되어야 한다는 결과임
- 단, 10년 동안 순차 갱신 시에는 1년에 약 79억 원이 필요하며, 이 금액은 매년 9급 공무원 약 280명의 보수액에 해당하는 금액임
- 유효기간 첫 해에 일제 갱신을 하는 경우 평균 약 0.80명의 9급 공무원, 10년 순차 갱신을 하는 경우 약 0.08명의 9급 공무원이 주민등록증 발급/재발급 업무에 전담하여야 함

## 6) 국민지불비용(F)

- 국민지불비용을 산출하기 위해서는 주민센터 방문처리 평균 소요 시간, 국민 1인당 평균 소득, 대중교통 기준 왕복교통비, 사진촬영 및 인화 시간 및 비용, 주민등록증 발급 대상 인구수 데이터가 필요함
  - (산식) (사진촬영 및 인화 시간 + 주민센터 방문 소요 시간 + 업무처리 소요 시간) \* 국민 1인의 시간당 평균 소득 + 왕복 교통비(대중교통 기준) + 사진 촬영 및 인화 비용 \* 주민등록증 발급 대상 인구 수 (연차별 인구 규모 차이 반영 필요)
  - 주민등록증 발급 대상 인구수 및 주민등록증 발급 1건당 평균 처리 시간의 경우 앞서 산출한 수치를 사용함

### □ 주민센터 방문 소요시간

- 국토교통부의 국토지리정보원의 보고서에 따르면(국토지리정보원, 2017), 주민센터를 포함한 기타 문화시설(박물관, 미술관, 문화의집, 문예회관, 지방문화원, 주민센터 등 포함)에 대한 접근성은 전국 평균 6.0km이며, 예상 소요 시간은 약 40분 정도이며, 이를 시간으로 환산하면 약 0.67시간이므로 왕복 소요시간은 1.33시간임<sup>47)</sup>

47) 네이버지도 앱을 활용하여 한국지방행정연구원으로부터 6km 떨어진 주민센터까지의 소요 시간을

## □ 국민 1인의 시간당 평균 소득

- 통계청의 「일자리행정통계」에 따르면<sup>48)</sup>, 2021년 12월 기준 임금근로자의 1인당 월 소득은 333만 원임
  - 소득의 원천은 다양하나, 본 연구에서는 소득별 데이터 획득 및 데이터 가공의 한계를 고려하여 근로소득을 대표 소득으로 삼음
- OECD(2023)에 따르면<sup>49)</sup>, 2022년 기준 한국인의 1인당 연간 평균 근무 시간은 1,901시간으로, 1년 근무일수를 260일로 보았을 때, 1일 약 7.3 시간을 근무하는 것임
- 위 수치들을 기준으로 시간당 평균 소득 금액을 구해보면, 국민 1인의 시간당 평균 소득은 약 15,205원임

## □ 대중교통 기준 왕복 교통비

- 주민센터에 방문할 수 있는 대표적인 대중교통수단으로는 전철과 시내 버스가 있으나, 전철의 경우 일부 지역에만 존재하므로, 본 연구에서는 시내 버스를 대표 교통수단으로 삼음
- 한국 소비자원에 따르면<sup>50)</sup>, 2023년 현재 교통카드 기준 전국 시내버스의 평균 요금은 약 1,322원이므로, 왕복 교통비는 2,644원으로 산출함

## □ 사진 촬영 및 인화 시간 및 비용

- 주민등록증 발급/재발급을 위해서는 6개월 이내에 촬영한 사진이 필요하므로, 이에 대한 비용 산출이 필요함

측정함. 이 시간에는 도보 이동시간을 포함하고 있음.

48) 국가통계포털. (<https://kosis.kr>) '평균소득, 중위소득, 소득분포' (검색일: 2023.12.08.).

49) OECD. OECD employment database. (검색일: 2023.12.08.). (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ANHRS>)

50) 한국소비자원. (2023). 서비스가격정보-공공요금. (검색일: 2023.12.08.). (<https://www.price.go.kr/tprice/portal/servicepriceinfo/publicutilityprice/publicUtilityPirceList.do#>)

- 개인의 가정이나 직장에서 사진업체까지 간 후 사진을 촬영하고 인화가 될 때까지 기다리다가 다시 복귀하는데 걸리는 시간을 명확하게 구할 수 있는 자료가 부재하므로, 본 연구에서는 사진 촬영 및 인화에 걸리는 총 소요 시간을 2시간으로 간주함
- 신분증 사진 촬영 및 인화 비용은 지역별, 사진업체별, 활용 매체별로 매우 다양하므로 일괄 2만 원으로 책정함

#### □ 국민지불비용 산출

- 일괄 적용 방식
  - 사진 촬영 및 인화 시간(2시간), 주민센터 방문 소요시간(1.33시간), 주민등록증 업무처리 시간(0.57시간), 그리고 왕복 교통비(2,644원)와 사진 촬영 및 인화 비용(20,000원)을 고려했을 때, 주민등록증 유효기간 도입 시행 시 국민 1인이 평균적으로 지불하여야 할 비용은 81,994원임
  - 일괄 적용 방식으로 일제 갱신하는 경우 유효기간 시행 첫 해 주민등록증 발급/재발급에 국민들이 지불해야 할 총 비용은 3조 7,347억 원임
  - 10년에 걸쳐 순차 갱신하는 경우에는 국민들은 주민등록증 발급/재발급에 연간 3,735억 원을 지불하여야 함
- 연령에 따른 차등 적용 방식
  - 연령에 따른 차등 적용 방식에 따른 1인당 국민지불비용과 총 국민지불비용은 일괄 적용 방식과 큰 차이가 없음
- 유관신분증(운전면허증) 소지 여부에 따른 차등 적용 방식
  - 유관신분증(운전면허증) 소지 여부에 따른 차등 적용 방식에 따른 1인당 국민지불비용은 일괄 적용 방식과 큰 차이가 없으나, 총 국민지불비용은 일제 갱신을 할 경우에도 약 8,903억 원으로 약 2조 8,444억 원이 절감됨

## 7) 대국민 홍보비(G)

- 국민 전체를 대상으로 하는 정책홍보 비용은 전체 사업의 규모 및 특성에 따라 차이가 있으나, 2006년부터 2013년까지 추진되었던 모 정부사업의 경우 연간 약 30억 원(8년 동안 약 237억 원)을 홍보비로 지출한 바 있음(금창호 외, 2014)

## 3. 비용 추계 결과 종합

- 주민등록증 유효기간 도입에 따른 비용 산출 결과를 정리하면 아래 표와 같음
  - 단, 이 결과는 다양하고 강력한 가정들 하에서 도출된 것이며, 아래 제시된 비용의 금액은 주민등록증 유효기간 도입 시행 첫 해, 모든 갱신 대상자의 주민등록증을 일제 갱신한다는 전제로 시행 1년차의 비용을 추산한 것임
  - 정확한 비용 산출을 위해서는 과업의 상세 범위와 견적 등이 요구되는 만큼, 본 연구에서 산출한 비용은 일반적인 수준에서 고려될 필요가 있으며, 향후 여러 조건 및 상황에 따라 비용의 규모는 달라질 수 있음에 유의하여야 함
- 3가지의 세부 정책 대안 중 시행 1년차에 일괄적용 방식과 연령에 따른 차등 적용 방식에 소요되는 총 사회적 비용(4조 7,555억 원)은 동일할 것으로 예상되며, 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식에 소요되는 총 사회적 비용(1조 1,371억 원)은 2가지 방식에 비해 1/4 가량의 비용이 소요될 것으로 예상됨
  - 단, 연령에 따른 차등 적용 방식의 경우 10년의 유효기간이 만료되는 시점에 소요되는 비용은 일괄 적용 방식에 비해 적을 것으로 예상됨(65세 미만 자에 대해서만 유효기간 도래 예정이기 때문)
- 국민지불비용을 제외했을 때, 정부가 유효기간 시행 1년 차에 부담해야 할 비용을 계산해보면, 일괄적용 방식과 연령에 따른 차등 적용 방식에서는 1조 207억 원, 유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식에서는 약 2,469억 원으로 추산됨



[표 4-15] 유효기간 도입 세부 대안별 사회적 비용 비교(일제 갱신 시행 1년 차)

(단위: 원)

비용 항목		일괄 적용	연령에 따른 차등 적용	유관신분증 소지 여부에 따른 차등 적용
주민등록증 교체 비용(A)	일반	227,742,220,000	227,742,220,000	54,289,582,950
	IC칩	455,484,440,000	455,484,440,000	108,579,165,900
정보시스템 개선 비용(B)		640,000,000	640,000,000	640,000,000
생산시설 투자 비용(C)		600,000,000	600,000,000	600,000,000
주민등록증 생산 관련 인력 비용(D)		400,000,000	400,000,000	400,000,000
주민등록증 발급 관련 인력 비용(E)		332,881,148,684	332,881,148,684	79,352,781,992
국민지불비용(F)		3,734,707,467,884	3,734,707,467,884	890,286,003,499
대국민 홍보비(G)		3,000,000,000	3,000,000,000	3,000,000,000
총합계 (A+B+C+D+E+F+G)		4,755,455,276,568	4,755,455,276,568	1,137,147,534,341
정부부담비용 (A+B+C+D+E+G)		1,020,747,808,684	1,020,747,808,684	246,861,530,842





# 제5장

## 결론 및 정책적 제언





- 본 연구는 행정안전부의 「국가신분증 운영 표준」의 공표 이후 검토 중인 주민등록증에 대한 유효기간 도입 정책의 타당성을 종합적으로 검토하여, 제도 도입 이전에는 도입 여부에 대한 의사결정의 근거를, 제도 도입 이후에 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 수 있는 정책적 시사점을 제공하고자 수행되었음
- 이를 위하여 주민등록증 일반현황 분석, 주민등록증 유효기간 관련 주요 쟁점 및 관련 정책 동향 분석, 국내외 신분증 유효기간 사례 분석 등을 기초 분석으로 실시함
- 앞선 분석 결과를 바탕으로 본격적으로 주민등록증 유효기간 도입의 타당성을 2단계에 걸쳐 분석하였음
  - 1단계는 주민등록증 유효기간 도입을 통해 달성하고자 하는 정책 목표인 ‘본인식별 기능 강화’를 달성할 수 있는 총 5개의 대안을 개발한 후, 전문가들을 대상으로 이에 대한 장단점 및 우선순위 분석을 실시하여, 대안 중 하나로 제시된 ‘주민등록증 유효기간 도입’의 타당성을 평가함
    - (주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 정책 대안) ① 운전면허증-주민등록증 통합 운영, ② 실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선, ③ 모바일 주민등록증 연계 갱신, ④ 2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신, ⑤ 실물 주민등록증 유효기간 도입
    - (대안 평가 기준) ① 주민등록증 본인식별기능 강화, ② 실행 용이성, ③ 국민 선택권 보장, ④ 국민 불편 최소화, ⑤ 사회적 비용 최소화, ⑥ 주민등록증 관련 업무량 증가 최소화
  - 2단계는 주민등록증 유효기간 도입을 전제로 총 3개의 세부 정책대안을 개발한 후, 전문가들을 대상으로 각 세부 대안별 핵심 쟁점에 대한 의견을

종합하고, 3개 세부 정책대안에 대한 우선순위 분석을 실시하여 어떤 세부 대안이 가장 타당하다고 여겨지는지 평가함

- (주민등록증 유효기간 도입 세부 정책 대안) ① 일괄 적용 방식, ② 연령에 따른 차등 적용 방식, ③ 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식
- 1단계 타당성 분석 결과, 평가 기준들을 종합적으로 고려하였을 때, ‘모바일 주민등록증 연계 갱신(1순위)’이 가장 바람직한 대안으로 도출되었음
- ‘주민등록증 유효기간 도입’의 경우에는 ‘주민등록증의 본인 식별기능 강화’에는 1순위 대안으로 평가되었으나, 다른 모든 기준에서 가장 낮은 순위를 받아 종합적으로 최하위의 정책대안으로 평가되었음
- 2단계 타당성 분석 결과, 전문가들은 ‘연령에 따른 차등적용 방식(13명, 65.0%)’이 주민등록증 유효기간 도입 시 가장 바람직한 세부 정책대안이라고 응답하였음
  - 그 이유로는 ‘연령에 따른 차등적용 방식’의 경우 본인 식별의 기준이 되는 외모 변화를 반영할 수 있어 적절하며, 사회적 혼란을 고려하여 연령별로 차등 적용하는 것이 현실적이라는 의견이 많았음
- 참고로 주민등록증 유효기간 도입에 따른 갱신의 경우, 국민보다는 국가의 필요에 따라 이루어지는 갱신이기 때문에 갱신에 따른 제반비용(주민등록증 발급 이용 및 사진 촬영 및 인화 비용)은 1차적으로 국가가 부담해야 한다는 의견이 다수를 차지하였음
- 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 3가지 세부 정책 대안에 대해 비용 추계를 실시한 결과, 유효기간 도입 첫 해, 일괄 적용 방식과 연령에 따른 차등 적용 방식은 약 4조 7,555억 원, 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식은 약 1조 1,371억 원 가량의 비용이 소요될 것으로 보임
  - 이 중에서, 주민등록증을 갱신해야 하는 국민들이 지불해야 할 비용을 제외할 경우, 일괄 적용 방식과 연령에 따른 차등 적용 방식에서 정부가 지불해야

- 할 비용은 약 1조 207억 원, 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식에서 정부가 지불해야 할 비용은 약 2,469억 원으로 추산됨
- 단 이 경우에도 본 연구에서 국민들이 지불하는 것으로 가정한 사진 활용 및 인화 비용을 보전하거나 전액 부담하는 경우, 또는 사진 촬영을 주민센터에서 찍도록 하기 위해 기기를 설치거나 관련 업무량이 증가하는 경우 정부가 부담해야 할 비용은 더 증가할 수 있음
- 주민등록증은 이미 일상생활 및 공적 업무처리에 있어서의 필요 및 소지 정도가 높은 대표 국가신분증이라는 점을 간과할 수 없고, 국민들이 체감하는 편리성과 효율성을 고려했을 때, 주민등록증의 본인식별기능 유지의 필요성을 인정할 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 본 연구에서 살펴보았듯이 주민등록증에 유효기간을 도입하는 것만이 주민등록증 본인식별 기능의 강화라는 정책 목표를 달성할 수 있는 유일한 정책 대안이 아니며, 다양한 정책적 대안이 충분히 검토된 가운데 유효기간 도입을 고려해야 할 것임
- 특히, 전문가 의견 조사에서 주민등록증 유효기간 도입이 6가지 평가 기준 중 5가지 기준에서 최하위 점수를 받았다는 사실에 주목할 필요가 있음
  - 향후 대안 간 비교·평가를 수행할 경우에는 본 연구에서 제시한 평가 기준들처럼 다면적인 검토 기준을 적용하여 종합적인 비교·평가가 이루어질 필요가 있음
- 특히 비용 추계 결과에서 살펴볼 수 있듯이, 주민등록증에 유효기간을 도입했을 때 사회적으로 지불해야 하는 비용의 규모는 최소 1조 원 이상(정부부담 비용 최소 2천 4백억 원 이상)일 것으로 추산되므로, 제도 도입에 신중한 검토가 필요함
- 또한, 이처럼 막대한 사회적 비용이 수반되며, 국민에게 의무와 비용을 지우는 정책을 도입하는 경우에는 국민들의 불만과 정책저항이 높을 것으로 예상되므로, 사전에 국민들의 의견을 충분히 수렴하고, 제도 도입으로 인해 발생할 수 있는 각종 부작용과 부담을 최소화할 수 있는 방안을 마련한 후 제도를 도입할 수 있도록 최대한 노력해야 할 것임





## 참고문헌

### [논문 및 보고서]

- 고문헌. (2012). 주민등록제도의 문제점과 개선방안. *공법학연구*, 13(4), 269-293.
- 국토지리정보원. (2017). 국토모니터링 보고서.
- 권건보. (2010). 전자주민증 도입방안의 헌법적 검토. *공법연구*, 39(2), 341-368.
- 금창호 외. (2014). 주민등록번호 개선연구. 한국지방행정연구원.
- 김명관, & 김유진. (2019). 증명사진의 식별 유효성에 근거한 주민등록증 유효기간 제정의 필요성. *현대사진영상학회 논문집*, 22(3), 33-49.
- 김영미. (2006). 주민등록증은 왜 생겼나. *내일을 여는 역사*, (25), 139-149.
- 김영미. (2007). 해방 이후 주민등록제도의 변천과 그 성격: 한국 주민등록증의 역사적 연원. *한국사연구*, (136), 287-323.
- 김의석 외. (2022). 신원인증체계 개편방안 연구. 한국과학기술원.
- 김일환. (2005). 정보사회에서 개인식별번호의 수집 및 이용에 관한 헌법적 고찰. *성균관법학*, 제17권 제1호, 223쪽.
- 김주영. (2011). 전자주민증 도입방안에 대한 비판적 검토—2010년의 주민등록법 개정안을 중심으로. *공법연구*, 39(3), 79-111.
- 김지형. (2002). 주민등록증, 무엇에 쓰는 물건일까?. *민족* 21, 144-144.
- 박희영. (2011). 독일 연방주민등록법의 발효와 전자주민증. *법제* 637호, 법제처.
- 성준호. (2016). 주민등록번호에 의존한 본인확인제도의 문제점. *공공사회연구*, 6(2), 208-246.
- 송희준 외. (2007). 주민등록제도 발전방안 연구. 행정자치부.
- 오길영. (2011). 전자주민증 도입의 쟁점과 함의. *민주법학*, 46, 305-332.
- 윤지웅, 이호규, & 추찬미. (2015). 한국의 주민등록제도 발전과정 (The evolution of the resident registration system in Korea). Knowledge Sharing Program; 경제발전경험 모듈화 사업.

- 이재경. (2011). 독일의 전자신분증 제도. 「최신외국법제」 2011(3). 한국법제연구원. 43-64.
- 이희훈. (2003). 개인정보자기결정권의 침해에 관한 연구-주민등록제도를 중심으로. 연세법학연구, 10(1), 273-305.
- 이희훈. (2012). 전자주민증 도입의 주민등록법 개정안에 대한 헌법적 평가-정부 제출안의 문제점과 개선방안을 중심으로. 법학연구, 22(3), 1-35.
- 이희훈. (2016). 주민등록법상 주민등록번호 제도의 헌법적 문제점과 개선방안. 法學論文集, 40(3), 43-66.
- 이형효. (2010, May). 주민등록번호 대체수단 요구사항 연구. In Proceedings of KIIT Conference, 98-401.
- 임재은, & 이영애. (2019). 근대 이후 신분등록제도의 보호가치 변화에 관한 연구. 한국행정사학지, 47, 23-52.
- 임재은, & 이영애. (2021). 신분등록제도의 정책변화에 관한 연구: 국가, 가족, 개인 간의 관계를 중심으로. 한국동북아논총, 26(3), 115-139.
- 장종인. (2005). 개인정보시장에서 주민등록번호의 이용. 정보통신정책, 제17권 제18호, 통권 379권, 30쪽;
- 최미경. (2020). 고령운전자 등의 운전면허 관리체계 분석 및 개선방안. 현안분석 제 117호. 국회입법조사처.
- 최지민 외. (2021). 조직진단데이터(비공개 자료)
- 최정민. (2020). 독일의 [신분증 및 전자신원증명에 관한 법(PAuswG)] 개정. 외국입법동향과 분석 제24호. 국회입법조사처.
- 홍성태. (2012). 유신 독재와 주민등록제도. 역사비평, 91-112.
- 황보열. (2004). 우리나라 주민등록증 현황과 개선 방향: 해외국가 국가신분증 동향과 주민등록증 변경의도 분석을 중심으로. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2004, 519-538.
- 행정안전부. (2021). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼.
- 행정안전부. (2023.6.29.). 월간 온라인 동향 분석(6월). 비공개 자료.

Nilsson, Karl-Johan. (1980). System of Identity Numbers In The Swedish Population Register, International Institute for Vital Registration and Statistics.

〈웹 페이지〉

국가통계포털. (<https://kosis.kr>). '행정구역(시군구별)/1세별 주민등록인구'. (검색일: 2023.12.08.).

국가통계포털. (<https://kosis.kr>). '평균소득, 중위소득, 소득분포'. (검색일: 2023.12.08.).

독일 연방 내무부. (<https://www.personalausweisportal.de/>).

미국 국토 안보부. (<https://www.dhs.gov/>).

BankID. (<https://www.bankid.com/>).

스웨덴 디지털 정부청 DIGG. (<https://www.digg.se/en>).

스웨덴 의회. (<https://www.riksdagen.se/>).

아일랜드 사회수호부. (<http://www.welfare.ie/>).

아일랜드 거주자정보센터. (<https://www.citizensinformation.ie/en/>).

OECD. OECD employment database. (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS>). (검색일: 2023.12.08.).

e-나라지표, 운전면허 소지자 현황. 경찰청「운전면허 소지자 현황, 대장별」. ([https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx\\_cd=1617](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtIPageDetail.do?idx_cd=1617)). (검색일: 2023.12.08.).

정부 모바일신분증 홈페이지 (<https://www.mobileid.go.kr/mip/hps/issuReqstGuidance/issuReqstGuidanceMdl.do>).

콜롬비아 주민등록처. (<https://www.registraduria.gov.co/>).

프랑스 리옹 시청 홈페이지. (<https://www.lyon.fr/demarche/titres-didentite/carte-nationale-didentite>).

한국소비자원. (2023). 서비스가격정보-공공요금. (<https://www.price.go.kr/tprice>

/portal/servicepriceinfo/publicutilitypirce/publicUtilityPirceList.do#).  
(검색일: 2023.12.08.).

행정안전부 홈페이지 주민등록증 증 진위확인. ([https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/IDCard\\_7/screen.do](https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/IDCard_7/screen.do)).

행정안전부. (2021). 2020년 주민자치센터 설치 및 운영 현황. ([https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionId=-ZnyCFL6QAeivKynfIK1iEhu.node40?bbsId=BBSMSTR\\_000000000055&nttId=87395#none](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionId=-ZnyCFL6QAeivKynfIK1iEhu.node40?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=87395#none)).

#### 〈보도자료 및 언론기사〉

박용필. (2023. 6. 20). 지갑 속 주민등록증 필요없다…내년 ‘모바일 주민증’ 도입될 듯. 경향신문. (<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202306200847001#c2b>).

류준현. (2021.03.05.) “신분증 사진과 달라서 불가능해요” 은행 신분확인 까다로운 이유는?. 미디어펜. (<https://www.mediapen.com/news/view/606861>). (검색일: 2023.10.11.).

박명기. (2020.12.28.). 주민등록증 없어도 여권 하나로 대면-비대면 금융거래 OK! 아세안문화경제미디어. (<https://www.aseanexpress.co.kr/news/article.html?no=5831>).

박미영. (2022.02.11.). 이제 스마트폰으로 주민등록증 확인 가능해진다. 보안뉴스. (<https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=104716>).

정명섭. (2020.09.03.). “운전면허증 들고 다니지 마세요”... 네이버·카카오톡 앱 속으로. 아주경제. (<https://www.ajunews.com/view/20200903104738139>).

참여연대. (2011.06.23.). 주민등록법일부개정법률안(전자주민증)에 대한 검토의견- 전자주민증 도입, 이후에라도 안된다. (<https://www.peoplepower21.org/publiclaw/788184>). (검색일: 2023. 8.31.).

최효정·김민소. (2023.07.08.). [트렌드] AI 프로필 유행 광풍…신분증 발급 안된다지

- 만 '지문 인증'만 하면 가능. 조선비즈. ([https://biz.chosun.com/topics/topics\\_social/2023/07/08/A6XOSDACVDDNGHXCRQNXCFMY/](https://biz.chosun.com/topics/topics_social/2023/07/08/A6XOSDACVDDNGHXCRQNXCFMY/)).
- 한국납세자연맹. (2020.07.28.). 개인정보 대부분이 공개되는 나라 스웨덴…'투명'일까 '남용'일까. ([https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo\\_table=ktapds&r\\_id=22](https://www.koreatax.org/taxboard/bbs/board.php?bo_table=ktapds&r_id=22)).
- 행정안전부 보도자료. (2023.06.07.) 국가신분증 표준 만들어 국민 불편 해소하고 행정 효율 높인다-주민등록증 등 7개 신분증 개선을 위해 '국가신분증 운영 표준' 제정.



## 부 록

### 「주민등록증 유효기간 도입 타당성 연구」를 위한 전문가 의견 조사

안녕하십니까? 한국지방행정연구원에서는 행정안전부로부터 의뢰받은 「주민등록증 유효기간 도입 타당성 연구」를 수행하고 있습니다. 행정안전부에서는 주민등록증이 갖고 있는 본인 식별 기능을 강화하기 위해 ‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’ 정책을 추진하고자 계획하고 있으며, 해당 정책 도입에 대한 타당성을 검토하고자 본 연구를 의뢰하였습니다. 이에, 본 연구 목적과 관련하여 본 정책 수단을 도입하는 것에 대한 타당성을 검토하기 위해 다음과 같이 2단계로 구성된 전문가 의견 조사를 진행하고자 합니다.

#### ■ 1단계) 정책목표 달성을 위해 (실물)주민등록증 유효기간 도입을 다른 정책 대안과 비교 평가

‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’을 여러 정책 대안 중 하나로 간주하고, ‘주민등록증 유효기간 도입’이 추구하는 정책 목표를 달성할 수 있는 다양한 정책 대안들 간의 비교평가를 통해 ‘주민등록증 유효기간 도입’정책 그 자체의 타당성을 검토

#### ■ 2단계) 주민등록증 유효기간 도입 확정 시 추진 가능한 세부적인 대안의 비교 평가

‘주민등록증 유효기간 도입’을 가정한 후, 가장 타당한 정책 대안의 내용이 무엇인지에 대해 검토

본 설문은 각 단계 별 다양한 대안에 대한 귀하의 의견을 수렴하고자 설계되었습니다. 귀하께서 주신 의견을 바탕으로 향후 ▲‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’이 추구하는 정책 목표를 달성하는데 가장 타당한 정책 대안이 무엇인지, ▲이러한 정책 대안을 시행 시 고려해야 할 사항에는 어떤 것들이 있는지, ▲만약 주민등록증에 유효기간을 도입한다고 가정했을 때 타당한 정책 내용은 무엇인지 등 정책 결정에 핵심적인 내용들을 도출하여 이를 보고서에 반영하고자 합니다.

본 조사에 기재된 사항은 「통계법(법률 제17339호)」 제33조에 의해 보호되며 통계적·학술적 목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않고 비밀이 철저히 보장될 것입니다. 바쁘신 중에도 본 조사에 협조해 주신 데 대하여 감사드리며 귀하의 앞날에 무한한 발전이 있으시길 기원하며, 본 조사와 관련하여 의문 사항이 있으시면 아래의 연락처로 문의하여 주시면 성실히 답변해 드리겠습니다.

2023년 11월

연구책임자 이경은 부연구위원

※ 문의사항이 있으신 경우 아래로 연락주시기 바랍니다.

\* 연구책임자 이경은 부연구위원(lke8399@krila.re.kr, 033-769-9893)

## 1. 연구목적 소개

- 행정안전부는 2023년 7월 외교부, 법무부, 경찰청 등 신분증 소관 부처와 협의하여 「국가 신분증 운영 표준」을 공표하였습니다.
- 「국가신분증 운영 표준」에서는 유효기간을 아직 도입하고 있지 않은 국가신분증에 대해 운영 기관의 장이 유효기간을 도입하도록 노력해야 한다고 규정하고 있으며(동 예규 제7조 제3항), 국가신분증의 유효기간은 10년 이내로 설정하고 있습니다(동 예규 제7조 제2항).
- 유효기간이 도입되지 않은 국가신분증 중 유효기간을 도입할 경우 그 파급력이 가장 클 것으로 예상되는 것은 **만 17세 이상의 국민 전체가 의무적으로 발급받는 주민등록증**입니다.
- 실물 주민등록증에 대한 유효기간 도입, 즉 주민등록증 갱신 제도 도입이 이슈화된 이후 주민 등록증 갱신의 필요성에 대해 지지하는 의견과 이를 반대하는 의견이 대립하고 있는 상황입니다.
  - 주민등록증 갱신이 필요하다고 주장하는 측의 핵심 이유는 **“주민등록증을 통한 정확한 본인 식별의 필요성”**입니다. 현재 유효기간이 미설정된 실물 주민등록증의 경우 장기간 교체하지 않을 때 사진을 통한 본인 식별가능성이 현저히 떨어지므로, **최신 사진을 교체하여 본인을 식별할 수 있는 기능을 제고**할 필요성이 높다는 것이 찬성 측 주장의 요지입니다.
  - 한편, 주민등록증 유효기간 도입에 다소 신중한 입장을 보이는 측의 핵심 이유는 **“국민 불편과 행정낭비”**이며, 실물 주민등록증 이외의 신분 확인 수단으로 운전면허증과 여권 등이 주로 사용되고 있으며, 매년 200만 건 정도의 주민등록증 재발급이 이뤄지고 있기에 주민등록증 정기 갱신의 필요성이 적다는 것이 주요 요지입니다.
- 이에, 본 연구에서는 주민등록증에 대한 유효기간 도입 현실화에 앞서, ‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’에 대한 타당성을 종합적으로 검토하고자 하며, 이를 통해 유효기간 도입 여부에 대한 의사결정 근거 및 정책 대안 도입 이후 발생할 수 있는 혼란을 최소화할 수 있는 정책 설계의 근거를 제공하고자 합니다.

### ※ 참고: 주요 연구 질문

- ‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’이 추구하는 정책 목표인 ‘주민등록증 본인식별 기능 강화’를 달성하기 위한 가장 타당한 정책 대안은 무엇인가?
- ‘(실물) 주민등록증 유효기간 도입’이 시행될 경우, 타당성을 제고하기 위해 그 내용을 어떻게 설계하여야 하는가?

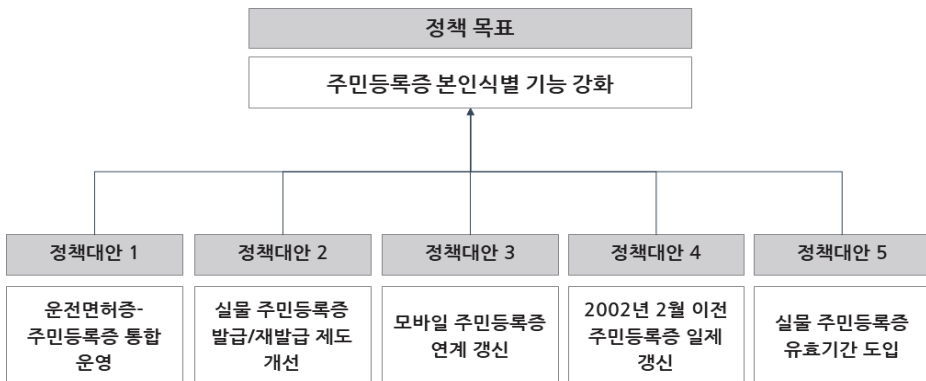


## 2. 정책 대안의 설계

- 본 연구에서는 사전에 주민등록증 일반현황 분석, 주민등록증을 둘러싼 주요 쟁점 및 정책 동향 분석, 국내외 사례 분석, 정책 문제·목표·수단 분석을 수행하였습니다.
- 분석 결과를 바탕으로 본 연구진은 다음과 같은 전제를 기반으로 대안을 개발하고자 하였습니다.
  - 첫째, 국가가 신분증 제도를 운영하는 목적은 신분증을 통해 국민의 신분을 확인하여 범죄예방을 통해 국민을 보호하고 행정 서비스 제공 시 국민의 편익을 높이기 위한 것이다. 국가가 신분증 제도를 운영하는 정책목표는 국가의 존재를 고려할 때 규범적으로 타당하다.
  - 둘째, 주민등록증은 이 같은 정책목표를 달성하기 위해 국민들이 일상생활 및 공적 업무처리에 있어서 보편적으로 사용하는 대표적인 신분증이다. 이에, 주민등록증 사용을 통해 국민들이 체감할 수 있는 편리성과 효율성을 고려할 때, **국가가 주민등록증의 본인 식별 기능을 유지하기 위해서 노력할 필요성은 일정 부분 인정된다.**
  - 셋째, 그러나, “유효기간을 도입하는 방안”이 다른 대안과 비교하여 우선순위를 점하더라도 본 제도 시행 시 **사회적 비용 및 국민의 불편을 최소화**할 수 있는 구체적인 대안이 모색되어야 한다.
  - 넷째, 자유민주주의 국가에서 **국민의 선택권은 최대한 존중**받아야 하며, 이를 존중함으로써 정책에 대한 저항을 최소화할 필요성이 있다.
  - 다섯째, 이에, 도입의 유보 필요성을 주장하는 측과 관련된 자료를 검토한 결과(운전면허증 발급율, 주민등록증의 재발급율, 해외 사례 등), 정책대안 개발 시, “유효기간을 도입하는 방안” 이외 주민등록증을 대체하여 사용되고 있는 **유관 신분증을 활용한 본인식별기능 강화 방안 또한 적극 고려**될 필요가 있다.
  - 여섯째, 도입의 유보 필요성을 주장하는 측과 관련된 또 다른 자료를 검토한 결과 주민등록증 그 자체뿐 아니라, **주민등록증 발급 및 사용 과정에서 주민등록증 본인 식별 기능을 약화시키는 요인(공무원의 사진에 대한 반려권한 약화, 민원인의 비합리적 요구 등)을 제거할 수 있는 방안 또한 아울러 고려**되어야 한다.
- 이상의 전제를 바탕으로 본 연구진은 ① [1단계] “주민등록증 본인식별 기능 강화”라는 정책 목표 달성을 위해 도출할 수 있는 다양한 정책 대안들과 ② [2단계] (실물) 주민등록증 유효기간 도입을 가정했을 때의 세부 정책안들을 다음과 같이 개발하였습니다.

### 3. [1단계] ‘주민등록증 본인식별 기능 강화’를 위한 정책 대안

○ 아래 그림은 ‘주민등록증 본인식별 기능 강화’라는 정책목표 달성을 위해 연구진이 고안한 총 5가지의 정책대안을 나타내며, 아래의 표에는 연구진이 생각한 각 대안별 세부 내용, 장점 및 편익, 그리고 단점 및 비용에 대한 내용이 구체적으로 담겨있습니다. 이 내용을 숙지하신 후 아래 질문에 응답하여 주시기를 부탁드립니다.



구분	대안명	내용	장점 및 편익	단점 및 비용
대안 1	운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증과 주민등록증을 통합 운영(기칭 '통합 운전면허증')</li> <li>- 운전면허증 신규발급/재발급/갱신 시 주민등록증 기능 탑재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증에는 이미 유효기간이 도입되어 본인식별정보의 최신성을 보장하고 있음</li> <li>• 주민등록증과 운전면허증의 동시 소지자가 만18세 이상 국민의 70% 이상을 차지하여, 국민 불편 및 저항이 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증 및 주민등록증 통합 운영을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 양 신분증 발급 시스템 및 운영 체계 통합, 주관기관 조정 필요</li> <li>• 법제도, 시스템 등에 대한 대규모 개선이 필요하여 단기적 시행 어려움</li> <li>• 통합 운전면허증 발급 시 기존 주민등록증 처리방안, 운전면허증 분실 등 사유 발생 시 주민등록증 재발급 허용 여부 등에 대한 추가적 대응 방안 개발 필요</li> </ul>
대안 2	실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실물 주민등록증 관련 업무 수행 공무원의 권한 강화</li> <li>- 주민등록증 신규발급/재발급 시 본인식별이 어려운 사진에 대한 신청 반려 권한 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> <li>• 주민등록증을 활용한 공공업무 처리가 필요한 상황에서 갱신을</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>

구분	대안명	내용	장점 및 편익	단점 및 비용
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 본인식별이 어려운 기존 주민등록증에 대한 화수 조치 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한 강화</li> <li>• 공공부문에서 실물 주민등록증 사용 시 본인식별이 어려운 사진에 대한 공무원의 확인 의무 강화</li> <li>• 실물 주민등록증 신청자의 비합리적 요구에 대한 제재 조치 강화</li> </ul>	<p>요구반게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</p>	
대안 3	모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모바일 주민등록증과 연계하여 실물 주민등록증의 실질적 갱신 유도</li> <li>- 모바일 주민등록증 신규발급/재발급/ 갱신 시 공무원의 실물 주민등록증 확인 의무 강화</li> <li>- 본인식별이 어려운 기존 주민등록증에 대한 화수 조치 및 이에 따른 주민등록증 재발급 요청 권한 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2024년 모바일 주민등록증 도입이 이미 예정되어 있음</li> <li>• 모바일 주민등록증의 재발급/갱신 주기가 상대적으로 짧아 이와 연계 시 신분정보 최신성 보장 가능</li> <li>- 모바일 주민등록증은 갱신이 일어날 수 이벤트(모바일 기기의 변경·초기화 등)가 약 2-3년 주기로 발생, 유효기간도 상대적으로 짧음</li> <li>• 모바일 주민등록증 신청을 위해 주민 센터를 방문하게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 모바일 주민등록증과 연계한 실물 주민등록증 갱신 추진의 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 디지털 취약계층(노년층 등), 신용불량자 등 모바일 기기에 대한 접근성이 낮은 경우, 실물 주민등록증 갱신 가능성 낮음</li> </ul>
대안 4	2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특수고분자 코팅 기법이 도입되기 이전(2002년 2월 이전) 주민등록증에 대해 일제 갱신 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사진의 마모로 인한 문제가 가장 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 주민등록증에 대한 문제 해결 가능</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 2월 이전 주민등록증을 발급받은 국민들의 불편 및 저항이 예상됨</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요(주민등록법 부칙 등에 경과 기한 규정, 기한 경과 시 주민등록증의 효력 정지)</li> <li>• 법적 근거가 마련되지 않는 경우, 별도의 유인책 개발이 필요 (주민등록증 갱신에 따른 이익 제공 방안 등)</li> </ul>

구분	대안명	내용	장점 및 편익	단점 및 비용
대안 5	실물 주민등록증 유효기간 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실물 주민등록증에 유효기간 도입</li> <li>- 일정 기간 만료 시 전체 국민에게 주민등록증 갱신 의무 부과</li> <li>- 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력 중단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전체 국민에 대한 주민등록증 본인식별 기능 일괄 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민등록증 유효기간 도입을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>· 유효기간 기제를 위한 주민등록증 시스템 개선 필요</li> <li>· 국민에게 의무를 부과하는 정책 도입에 따른 강한 정책 저항이 예상됨</li> <li>· 전 국민이 부담해야 하는 불편 및 비용(주민센터 방문 소요 시간, 발급 비용 등) 발생</li> <li>· 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력 중단에 대한 대처 방안 개발 필요</li> <li>· 공무원들의 주민등록증 갱신 업무 대폭 증가</li> </ul>

○ [A1] 위에서 제시한 평가 항목들 중 선생님께서 가장 중요하다고 생각하시는 항목은 무엇입니까? 1위부터 6위까지 우선순위를 정해주십시오. (파란색 글씨는 응답 예시를 나타낸 것입니다.)

구분	주민등록증 본인식별 기능 강화	실행 용이성 (feasibility)	국민 선택권 보장	국민 불편 최소화	사회적 비용 최소화	주민등록증 관련 업무량 증가 최소화
순위	1	2	3	4	5	6

○ [A1] 다음과 같은 평가 항목을 고려했을 때 선생님께서 생각하시는 가장 바람직한 정책 대안은 무엇입니까? 1위부터 5위까지 우선순위를 정해주십시오. (파란색 글씨는 응답 예시를 나타낸 것입니다.)

번호	평가 항목	[대안 1] 운전면허증-주민등록증 통합 운영	[대안 2] 실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	[대안 3] 모바일 주민등록증 연계 갱신	[대안 4] 2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신	[대안 5] 실물 주민등록증 유효기간 도입
A1-1	주민등록증 본인식별 기능 강화	1	2	3	4	5
A1-2	실행 용이성(feasibility)					
A1-3	국민 선택권 보장					
A1-4	국민 불편 최소화					
A1-5	사회적 비용 최소화					
A1-6	주민등록증 관련 업무량 증가 최소화					
A1-7	A1-1부터 A1-7을 모두 고려					

- [A3] 연구진이 제시한 정책 대안별 장점 및 편익 이외에 선생님께서 생각하시는 **추가적인 장점 및 편익**이 있으시거나, 연구진이 제시한 **정책 대안별 장점 및 편익에 대한 의견**이 있으신 경우 자유롭게 기술해주시시오.

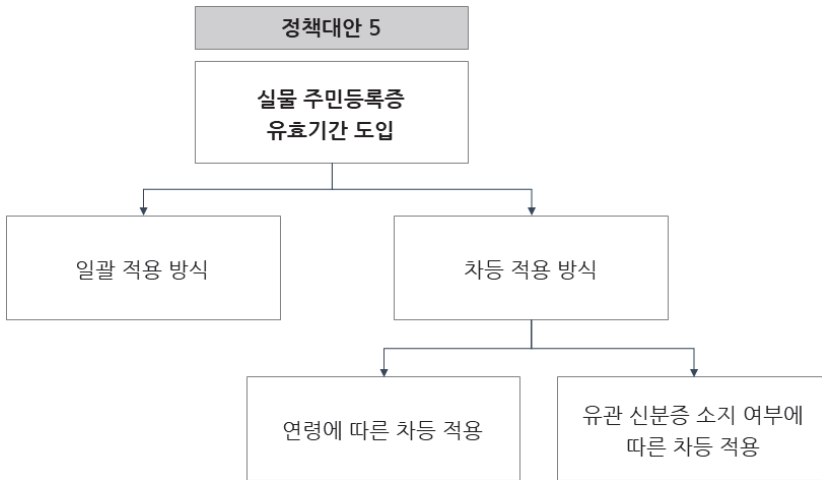
번호	대안명	연구진이 제시한 장점 및 편익	전문가 의견
A3-1	운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증에는 이미 유효기간이 도입되어 본인식별정보의 최신성을 보장하고 있음</li> <li>• 주민등록증과 운전면허증의 동시 소지자가 만18세 이상 국민의 70% 이상을 차지하여, 국민 불편 및 저항이 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	(의견란)
A3-2	실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> <li>• 주민등록증을 활용한 공공업무 처리가 필요한 상황에서 갱신을 요구받게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> </ul>	(의견란)
A3-3	모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2024년 모바일 주민등록증 도입이 이미 예정되어 있음</li> <li>• 모바일 주민등록증의 재발급/갱신 주기가 상대적으로 짧아 이와 연계 시 신분정보 최신성 보장 가능               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모바일 주민등록증은 갱신이 일어날 수 이벤트(모바일 기기의 변경·초기화 등)가 약 2-3년 주기로 발생, 유효기간도 상대적으로 짧음</li> </ul> </li> <li>• 모바일 주민등록증 신청을 위해 주민 센터를 방문하게 되므로, 실물 주민등록증 갱신 요구에 대해서도 국민 불편 및 저항이 상대적으로 적을 것으로 예상됨</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능 (단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	(의견란)
A3-4	2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사진의 마모로 인한 문제가 가장 빈번하게 발생할 것으로 예상되는 주민등록증에 대한 문제 해결 가능</li> <li>• 법제도 개선 없는 시행 가능(단, 법적 근거 마련 시 실효성이 강화될 것으로 예상됨)</li> </ul>	(의견란)
A3-5	실물 주민등록증 유효기간 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 국민에 대한 주민등록증 본인식별 기능 일괄 강화</li> </ul>	(의견란)

○ [A4] 연구진이 제시한 정책 대안별 단점 및 비용 이외에 선생님께서 생각하시는 **추가적인 단점 및 비용**이 있으시거나, 연구진이 제시한 **정책 대안별 단점 및 비용에 대한 의견**이 있으신 경우 자유롭게 기술해주시시오.

번호	대안명	연구진이 제시한 단점 및 비용	전문가 의견
A4-1	운전면허증-주민등록증 통합 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운전면허증 및 주민등록증 통합 운영을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 양 신분증 발급 시스템 및 운영 체계 통합, 주관기관 조정 필요</li> <li>• 법제도, 시스템 등에 대한 대규모 개선이 필요하여 단기적 시행 어려움</li> <li>• 통합 운전면허증 발급 시 기존 주민등록증 처리방안, 운전면허증 분실 등 사유 발생 시 주민등록증 재발급 허용 여부 등에 대한 추가적 대응 방안 개발 필요</li> </ul>	(의견란)
A4-2	실물 주민등록증 발급/재발급 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> </ul>	(의견란)
A4-3	모바일 주민등록증 연계 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 갱신과 관련하여 개별 공무원과 민원인 간의 갈등 증가</li> <li>• 모바일 주민등록증과 연계한 실물 주민등록증 갱신 추진의 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 디지털 취약계층(노년층 등), 신용불량자 등 모바일 기기에 대한 접근성이 낮은 경우, 실물 주민등록증 갱신 가능성 낮음</li> </ul>	(의견란)
A4-4	2002년 2월 이전 주민등록증 일제 갱신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 2월 이전 주민등록증을 발급받은 국민들의 불편 및 저항이 예상됨</li> <li>• 실효성 강화를 위해서는 법적 근거 마련 필요(주민등록법 부칙 등에 경과 기한 규정, 기한 경과 시 주민등록증의 효력 정지)</li> <li>• 법적 근거가 마련되지 않는 경우, 별도의 유인책 개발이 필요 (주민등록증 갱신에 따른 이익 제공 방안 등)</li> </ul>	(의견란)
A4-5	실물 주민등록증 유효기간 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민등록증 유효기간 도입을 위한 법적 근거 마련 필요</li> <li>• 유효기간 기재를 위한 주민등록증 시스템 개선 필요</li> <li>• 국민에게 의무를 부과하는 정책 도입에 따른 강한 정책 저항이 예상됨</li> <li>• 전 국민이 부담해야 하는 불편 및 비용(주민센터 방문 소요 시간, 발급 비용 등) 발생</li> <li>• 유효기간이 만료된 주민등록증의 법적 효력 중단에 대한 대처 방안 개발 필요</li> <li>• 공무원들의 주민등록증 갱신 업무 대폭 증가</li> </ul>	(의견란)

#### 4. [2단계] 주민등록증 유효기간 도입 시 세부 정책안

- 아래 그림은 주민등록증에 유효기간을 도입한다고 가정하였을 때, 연구진이 설계한 세부 정책안을 나타내며, 아래의 표에는 연구진이 생각한 각 세부 정책안의 내용이 구체적으로 담겨 있습니다. 이 내용을 숙지하신 후 아래 질문에 응답하여 주시기를 부탁드립니다.



구분	대안명	내용
세부정책안 1	일괄적용 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 국민에게 동일하게 적용되는 유효기간을 설정하는 방식</li> <li>- 예를 들어, 모든 국민의 주민등록증에 10년의 유효기간을 적용</li> </ul>
세부정책안 2-1	차등적용 방식 - 연령에 따른 차등 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일정 연령을 기준으로 신분증에 적용되는 유효기간을 다르게 설정하는 방식</li> <li>- 예를 들어, 60세 미만은 10년, 60세 이상은 30년의 유효기간을 적용</li> </ul>
세부정책안 2-2	차등적용 방식 - 유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유사한 기능을 수행하는 신분증 소지 여부에 따라 유효기간을 다르게 설정하는 방식</li> <li>- 예를 들어, 운전면허증 등을 소지한 자에 대해서는 주민등록증 갱신 의무 면제, 이를 소지하지 않은 자에 대해서는 유효기간에 따른 갱신 의무를 적용</li> </ul>

- [B1] (세부정책안 1) **일괄적용 방식**을 취할 경우, 그 **유효기간**을 얼마로 설정하는 것이 적절하다고 보십니까? (           년)
- [B2] (세부정책안 2) **연령에 따른 차등 적용 방식**을 취할 경우, 그 **기준이 되는 연령 및 유효기간**을 어떻게 설정하는 것이 적절하다고 보십니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? (파란색 글씨는 응답 예시를 나타낸 것입니다.)

(의견란)  
 \* **답변 예시**  
 - 기준이 되는 연령: 00세  
 - 유효기간: 00세 미만 00년, 00세 이상 00년  
 - 이유: 00세 이후에는 노화에 따른 외모의 변경이 적으므로 유효기간을 상대적으로 길게 설정/ (또는) 00세 이전에는 화장, 성형 등으로 인해 외모의 변경이 빈번하게 일어나지 않으므로, 유효기간을 상대적으로 길게 설정/ (또는) 00세부터는 본격적인 경제활동이 시작되고, 주민등록증의 본인식별 기능이 중요하게 활용되므로, 유효기간을 상대적으로 짧게 설정 등

※ 참고사항

- 심재원 의원 대표 발의: 60세 미만 10년, 60세 이상 최대 30년
- 백재현 의원 대표 발의: 70세 미만 10년, 70세 이상 최대 30년
- 독일: 24세 미만 6년, 24세 이상 10년
- 일본: 20세 미만 5년, 20세 이상 10년
- 스웨덴: 12세 미만 3년, 12세 이상 5년
- 운전면허증: 65세 미만 10년, 65세 이상 5년, 75세 이상 3년
- 여권: 18세 미만 5년, 18세 이상 10년 (복수여권 기준)

- [B3] (세부정책안 3) **유관 신분증 소지 여부에 따른 차등 적용 방식**을 취할 경우, **유관 신분증의 범위**에 다음 중 어떤 신분증들을 포함시켜야 한다고 생각하십니까?

구분	운전면허증	모바일 주민등록증	여권	장애인등록증	국가유공자증 (국가보훈증)
포함 여부					



- [B4] 주민등록증 유효기간 도입을 가정했을 때, **가장 타당하다고 생각하시는 대안**은 위 3개의 세부정책안 중 무엇입니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? (파란색 글씨는 응답 예시를 나타낸 것입니다.)

(의견란)

\* 답변 예시

- 가장 타당하다고 생각하는 대안: 세부정책안 00

- 이유:

- [B5] 주민등록증 유효기간 도입을 가정했을 때, **주민등록증 교체 비용에 대한 국민 개인과 정부의 부담 비율**은 어떻게 설정해야 한다고 생각하십니까? 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까? (파란색 글씨는 응답 예시를 나타낸 것입니다.)

(의견란)

\* 답변 예시

- 국민 개인 : 정부 = 0 : 100

- 이유: 정부의 필요에 따라 이루어지는 신분증 갱신이므로 정부가 전부 부담하는 것이 타당함

## 5. 기타 의견

- [C4] 주민등록증 본인식별 기능 강화를 위한 추가적인 아이디어, 주민등록증 유효기간 도입과 관련된 추가 의견 등을 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

(의견란)

## 6. 응답자 특성

◎ 다음은 본 설문조사를 위해 꼭 필요한 사항이니 꼭 체크 부탁드립니다.

1. 귀하의 소속은 어디이십니까? (                    )

- ① 공무원            ② 연구원(민간/공공부문)    ③ 학계            ④ 기업  
⑤ 기타 \_\_\_\_\_ (구체적으로 작성 부탁드립니다.)

2. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?                    (만            세)

3. 귀하께서 해당분야에 종사한 연수는 어떻게 되십니까?                    (만            년)

4. 귀하의 전공은 어떻게 되십니까?                    (                    )

♣----- 바쁘신 시간을 내어 질문에 대답해 주셔서 대단히 감사합니다. -----♣