

# 민주주의법학연구회

수신자 수신처 참조

(참조)

## 제 목 민주주의법학연구회 전자주민증 관련 의견서 발표

1. 민주주의를 위해 노력하시는 여러분들에게 감사의 인사를 드립니다.
2. 저희 민주주의법학연구회는 우리 사회의 민주주의에 관심사를 두고 법학을 연구하는 법학교수 및 연구자로 구성된 학술단체입니다.
3. 전자주민증과 관련하여 행정안전부에서 추진하고 있는 주민등록법 개정안에 대한 의견서를 붙임과 같이 전달하오니, 전자주민증의 위험성과 개정법안이 갖는 여러 문제점을 다시금 논의할 수 있는 기회가 되길 기원합니다.

붙 임 : 전자주민증 관련 '주민등록법' 개정안에 대한 민주주의법학연구회 의견서 1부. 끝.

수신처 : 국회 행정안전위 소속 의원실, 국회 행정안전위 김영일 조사관, 민주당 정책위 김영재 수전전문위원, 민주당 원내대표실, 창조한국당 심영주 연구위원

## 민주주의법학연구회



담당 총무부위원장 이호영 총무위원장 신옥주

협조자

시행 민주법연-1012 (2011. 6. 14.) 접수 ( )

우150-096 서울시 영등포구 문래동6가 16번지 문래파라곤 201동 1310호 /

<http://www.delsa.or.kr>

전화 (02)326-1989, 010-9575-9250 전송 (02)326-1989 /

[lhy621@paran.com](mailto:lhy621@paran.com)

[붙임]

## 전자주민증 관련 ‘주민등록법’ 개정안에 대한 민주주의법학연구회 의견서

검토대상: 행정안전부 주민등록법 일부개정법률안(2010.9.20. 의안번호 9418)에  
대한 행정안전부 수정안(2011.3)

### 시작하는 말

전자주민증의 도입과 관련한 논의는 이미 90년대에서부터 수차 반복되어 왔던 바, 이 제는 국민 모두가 익숙해 할 만큼 친숙한 주제이다. ① 한 장의 카드에다 그 개인에 대한 7개 분야, 47개의 정보를 몽땅 수록하는 통합카드의 형태로 기획했던 90년대의 전자주민카드 계획(이하 통합형 주민증), ② 카드자체에는 정보를 직접 수록하지 않고 소위 ‘연계 Key값’만을 탑재하는 방식인 2006년도의 차세대 주민등록증 모델(이하 연계키형 주민증)에 뒤이어 ③ 민감한 정보인 주민등록번호와 지문을 IC칩 내부로 숨겨 필요시 이를 조회토록 하고 표면에는 발행번호와 유효기간을 신설한다는 현재의 개정안(이하 단순 조회형 주민증)을 우리는 또다시 맞이하고 있는 것이다.

한편, 검토대상이 되는 법안이 다소 혼란스럽다. 글을 쓰는 현재, 국회에 공식적으로 상정되어 있는 법안은 ‘의안번호 9418 주민등록법 일부개정법률안’이다. 그러나 이 법안은 수차의 토론회와 공청회, 행정안전위원회 및 각종 시민단체의 검토를 거치면서 몇 차례의 치명적인 지적을 받은 바 있고, 이에 대하여 행정안전부는 그 내용을 대폭 수정하여 가칭 ‘수정안’을 만들어 이를 공식화하여 추진하고 있다. 즉 현재 국회에 정식으로 상정되어 있는 법안은 그 의미를 상실한 상태이며, 조만간 현재의 가칭 ‘수정안’이 행정안전부 주도의 공식 수정안(또는 대안)으로 제시될 가능성이 매우 농후하다. 따라서 이 글 또한 ‘수정안’이 담고 있는 내용을 대상으로 하게 됨을 검토에 앞서 밝히는 바이다.

### 1. 행정안전부의 도입명분은 별로 타당하지 못하다

행정안전부가 금번 전자주민증 도입의 가장 큰 이유이자 목적으로 잡고 있는 것이 주민등록증의 위·변조 방지이다. 위·변조된 현행 주민등록증이 각종 사기범죄나 불법체류자의 신분은닉, 타인명의의 휴대폰 개통 및 대리시험 등에 악용된다는 뉴스는 모두들

익숙히 들어본 이야기일 것이다. 행정안전부 또한 각종의 자료에서 주민등록증의 위·변조 문제가 심각한 상황이며, 이러한 사회문제를 해결하기 위해 전자주민증의 도입이 반드시 필요함을 힘주어 말하고 있다.

그렇다면 그 횟수는 도대체 얼마나 되는 것인가? 통계에 의하면 이러한 위·변조사례는 연간 500건 이하에 불과하다. 연간 500건이 미미한 것인가? 소위 흉악범죄의 삼총사인 강도·강간·살인에 대한 경찰청의 2009년 공식통계에 살펴보자. 강도는 연간 6,346건, 강간은 10,215건, 살인은 1,374건이다. 강도나 강간은 차치하고서 최악의 강력범죄인 살인사건의 반에도 미치지 못하는 건수인 것이다.

이를 막아내기 위해 전 국민을 상대로 거국적인 행정자원을 소비해가며, 물경 4,800억 원 이상의 세금을 퍼부어야 한다는 말인가? 나아가 연간 500건 가운데 상당수가 미성년자 제한을 피하기 위해 청소년에 의해 이루어진 변조행위이라는 점을 생각해 본다면, 행정안전부의 명분이 설득력을 가지기는 어렵다.

## 2. 전자주민증의 보안성은 그 누구도 장담할 수 없다

1) 금번 주민등록법 수정안의 핵심은 ‘주민등록증의 전자화’이다. 소위 스마트카드라 칭해지는 전자칩(이하 IC칩)이 부착된 전자주민증의 도입을 위한 개정인 것이다. 행정안전부는 이러한 거국적인 전자화 사업의 시행이유에 대하여 ‘위·변조 방지와 개인정보의 근원적 보호’를 위함이라고 설명하고 있다. 구체적으로 ① 현재의 주민등록증이 경신한 지 10년이 지나 사진이 낡고 용모변화가 심하여 신분확인이 곤란한 점, ② 현재의 플라스틱 주민등록증에 대한 위·변조가 쉬워졌고 육안판별이 어렵다는 점, ③ 현재의 주민등록증 표면에 주민등록번호, 지문 등 민감한 개인정보가 노출되어 보호대책이 필요하다는 점 등의 사유를 들고 있다. 요컨대, 경신시기가 도래한 마당에 이왕이면 보안에 강하다는 ‘IC칩형 전자주민증’으로 교체하고자 하는 것이다.

이렇듯 전자주민증 관련논의에 있어, 행정안전부가 가장 힘있게 발언하는 것이 바로 IC 카드의 보안성에 관한 부분이다. 즉 IC칩의 위변조·복제가 불가능하고 안전하다는 것이 IT전문가의 공통된 견해이며, 전자주민증을 위변조하여 사용하려면 IC칩의 보안요소를 복제해야 하는데 IC칩 보안요소의 복제는 현실적으로 불가능하다는 것이 행정안전부의 입장이다.

2) 정말 그러한가? 물론 현재의 플라스틱 주민등록증에 비해 위·변조의 가능성이 매우 낮기는 하다. 그러나 IC칩 보안기술의 발전을 따라 해킹기술 또한 지속적으로 추격해오고 있음을 그리 어렵지 않게 확인할 수 있다. 간단한 인터넷 검색만으로도 비접촉식(Contactless) 방식의 IC 카드를 해킹하는 동영상을 쉽게 발견할 수 있으며, 해킹전문

가 집단이 패덱스(FedEx)의 메모리형 IC 카드를 해킹한 리뷰도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 굳이 외국의 사례가 아니라 우리의 경험으로도, 교통카드가 해킹된다는 뉴스와 금융감독원이 보급을 추진중인 IC 카드의 복제가 가능하다는 사실이 국정감사에서 밝혀져 큰 문제가 되었던 바를 상기해 볼 수 있다. 나아가, IC 카드의 해킹기법은 이제 일반 출판서적에서도 대수롭지 않게 언급될 정도로 많은 공격 기법이 공개되어 있기도 하다.

이러한 사례에서 보듯이, 보안기술의 영역에서 완벽이란 있을 수 없다. 보안기술의 운명이라는 것이 그 개발 당시에는 언제나 최상의 보안성을 가지게 마련이겠으나, 누군가의 시간과 노력이 그 명성을 쉬이 허물어버리게 되기 때문이다. 이렇듯 끊임없는 해킹과 역분석을 통해 그 보안을 뚫으려는 자가 있기 마련이고, 이러한 도전을 막아내기 위해 발버둥을 치면서 한층 더 강화된 방패가 마련되는 것이 이 영역에서 상식화되어 있는 법칙이다. 따라서 보안성이라는 것은 항상 비용과 대상에 따른 상대성을 가지게 되며, 완결된 상태로 정지되어 있는 것이 아니라 그 보안을 위해 끊임없이 진보하게 되는 동적인 과정에 불과한 것이다. 따라서 10년이라는 긴 기간 동안 전자주민증이 보안성을 유지할 수 있을지, 그 여부에 관하여는 현재로서는 아무도 장담할 수 없는 것이다.

### 3. 행정안전부의 보안대책은 그리 신뢰할 것이 못된다

1) 현재 주민등록증의 위·변조 취약점을 보완하기 위해 행정안전부는 기술적 보완대책과 제도적 보완대책을 마련하였다. 먼저 기술적 보완대책으로 ① 국제통용 평가기준에 따라 보안성이 검증된 IC칩을 적용하고 ② IC칩은 전용 소프트웨어를 사용하지 않고는 읽을 수 없도록 조치하며 ③ 판독기 전용 소프트웨어는 개인정보의 수집이나 저장 또는 유출이 되지 않도록 구현함은 물론 ④ 해킹기술 발전에 대비하여 불법개조 및 해킹 여부 등을 모니터링하고 전용 소프트웨어를 주기적으로 업그레이드한다고 한다. 다음으로 제도적 보완대책으로는 판독기를 통해 전자적 수록정보를 수집·저장하는 행위를 금지하고 이를 위반할 경우 처벌됨을 법률에 명시한다고 한다. 수정안 또한 ① 제24조의2 제2항에서 전자적 수록정보의 보호를 위해 행정안전부가 사전에 개인정보 보호에 미치는 영향과 기술적 안정성을 평가하여야 함을 규정하고 있고 ② 전자적으로 수록된 정보를 판독기를 통해 수집·저장할 수 없음을 동조 제3항에서 밝히고 있다. ③ 나아가 제37조에서 그 위반자에 대한 벌칙규정을 신설하고 있다.

2) 이러한 행정안전부의 대책을 실천한다면, 즉 해킹 여부 등을 지속적으로 모니터링하고 판독기의 전용 소프트웨어를 주기적으로 업그레이드하면, 우리는 이제 위·변조 걱정을 접어두어도 되는 것인가?

아쉽게도, 그렇지 않다. 먼저 IC칩 자체가 해킹된 경우, 이를 판독기의 업그레이드를

통해 치료한다는 것은 납득하기 어려운 발상이다. IC칩 자체가 해킹되었다면, 당해 IC칩이 장착된 카드를 폐기해야 하는 것은 너무나 당연한 것이기 때문이다. 앞서 밝힌 금융감독원의 IC 카드 사건에서도, 업그레이드가 아니라 전량 ‘교체’하기로 했음은 이러한 점을 잘 보여주는 사례이라 하겠다. 전 국민을 상대로 한 대대적인 폐기라면, 우리는 또 얼마나 많은 세금폭탄을 감수해야 할 것인지 알 수 없다.

다음으로 판독기가 해킹당하는 경우를 생각해 볼 수 있겠다. 수정안이 금지하고 있는 수록정보의 수집·저장을 위해 판독기를 개조하는 경우가 대표적이다. 만약 누군가 전자주민증을 해킹하고자 한다면, 보안을 깨기 힘든 IC칩 자체를 해킹하기보다는 이 방식을 채택할 것이 낫다. 업그레이드를 위한 판독기 자체의 입출력(I/O) 장치를 통하여 그 내부의 수록정보가 오가는 길목이나 임시 저장되는 메모리를 갈무리(Capturing)한다는 착상은, 훨씬 간편하고 여러 면에서 유리하기 때문이다. 이에 대한 보안체제도 IC칩의 경우와 마찬가지로이다. 언젠가는 뚫리게 마련인 것이다.

한편, 처벌규정을 통하여 위·변조를 막을 수 있다는 발상도 문제이다. IC칩의 해킹, 즉 주민등록증 자체를 해킹하여 위·변조를 한 경우에는 형법 제225조의 ‘공문서의 위·변조’에 해당하여 10년 이하의 징역에, 판독기를 해킹하는 경우에는 수정안 제37조 별칙규정에 의해 3년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처해지게 되어 그 처벌이 결코 가볍지 않다. 그러나 현재의 주민등록증 위·변조의 경우에도 10년 이하의 징역이라는 매우 강력한 형벌이 부과되는데 불구하고 정보 유출로 인한 이득이 형사처벌의 위협보다 훨씬 큰 가치로 평가될 때에는 서슴없이 해킹이 자행된다는 점을 고려하면, 판독기의 해킹에 대한 처벌규정의 신설이 당해 범죄행위를 막을 수 있을지는 의문이 아닐 수 없다. 나아가 주민등록증 자체의 해킹이나 판독기의 해킹이나 그 범죄효과는 동일하다는 점을 고려할 때 양자에 대해 서로 다른 형벌을 부과하는 것이 타당하지도 의문이다.

#### 4. 금번 전자주민증은 정보 연계를 위한 예비적 사업이다

1) 주지하는 바와 같이 IC칩을 폭넓게 활용한 통합형 주민증 계획이 시행되지 못했던 것은 정부의 정보독점 및 사생활침해에 대한 심각한 우려와 이를 이유로 한 인권사회단체의 거센 반발 때문이었다. 또한 주민증 자체에 정보를 직접 수록하지 않고 연계Key값만을 탑재하는 연계키형 주민증의 경우에도, 정보의 저장장소만 통합형과 차이가 있을 뿐 동일한 문제점을 안고 있다는 이유로 지지를 받지 못하였다.

그래서인지 금번 수정안이 제시하고 있는 단순 조회형 주민증은 이러한 문제점의 해결을 위해 두 가지의 방안을 꺼내들었다. 먼저 수록하는 정보를 ‘성명, 성별, 생년월일, 주소, 사진, 주민등록번호, 지문, 발행일, 발행번호, 유효기간, 주민등록기간, 혈액형(대통

령령으로 정하는 바에 따라 주민의 수록신청이 있는 경우에 한함)(수정안 제24조 제2항)으로 제한하여 정보통합의 문제점을 제거하고, 연계키형 주민증의 문제점을 제거하기 위해 네트워크형 조희가 아니라 IC 카드 자체를 그 자리에서 판독기로 바로 조회하는 방식을 채택한 것이다. 결국 현행 주민증의 외부에 노출되어 있는 주민등록번호와 지문 등의 민감한 정보를 ‘숨기기’ 위한 장소로만 IC칩을 사용한다는 것이다.

따라서 행정안전부의 설명에 의하면, 전자주민증의 표면에 노출되어 있는 정보가 IC 칩 내부에 수록되어 있는 전자적 수록정보와 일치하는지를 비교하여 당해 주민등록증의 위·변조 여부를 판별하게 된다. 이것이 전자주민증의 도입 이유이자 사용 방식이며, ‘단순 조회형’이므로 연계키의 삽입이나 네트워크는 절대로 없다는 것이 일관된 행정안전부의 입장이다.

2) 지금껏 전자주민증의 시도가 번번이 철회된 것은, 현행 주민등록증의 위·변조의 문제나 개인정보보호의 취약성을 몰라서가 아니다. 또한 IC칩의 기술이 열악하거나 보안성에 문제가 있어서도 아니다. 바로 정부의 과도한 정보독점 및 수집의 우려와 이로 인한 국민의 심각한 사생활 침해의 가능성이 그 긴 시간동안 전자주민증을 막아온 한결 같은 사유인 것이다. 그러나 행정안전부의 주요한 개정사유는 여전히 현행 주민등록증의 위·변조 취약성과 주민등록증 표면에 기록된 민감한 개인정보 노출에 머물고 있다. 물론 틀린 말은 아니겠으나, 앞서 검토한 바와 같이 전자주민증의 도입만으로 이러한 문제가 깨끗이 해결된다고 장담할 수 없다. 그럼에도 불구하고 전자주민증 도입을 시도하고 있다면 필경 거기에는 법률안 제안 이유에는 나타나지 않은 어떤 숨겨진 이유가 있다고 보는 것이 상식적인 판단일 것이다.

그렇다면, 전자주민증 도입의 진정한 취지는 무엇인가? 민주주의법학연구회는 금번 전자주민증의 도입의 목적이, 차세대 연계키형 전자주민증으로 향하기 위한 예비적 사업이라고 판단한다. 즉 연계에 앞서, ‘인쇄된’ 주요정보를 ‘디지털화’하기 위한 단계로 보는 것이다.

물론 행정안전부는 이 점을 극구 부인하고 있다. ① 전자주민증은 통합신분증을 만드는 것이 아니며, 주민등록번호 등 개인정보를 보호하면서 본래 기능에 충실하도록 설계할 계획이고, ② 중앙 데이터베이스와 연계 없이 자체적으로 위·변조 확인이 가능한 기능을 채용할 계획이므로, 감시사회가 되는 것이 아니라고 한다.

요컨대 통합신분증도 네트워크도 계획이 없다는 것인데, 이는 마치 최신형 컴퓨터를 구입하고도 절대로 인터넷을 하지 않겠다고 장담하는 것과 같다. 행정안전부의 입장대로라면, 굳이 IC칩을 채택할 이유도 없고 주민등록번호와 지문 등을 디지털화할 필요도 없다. 그냥 매 경신주기마다 새로운 발행번호로 새 판을 짜면 충분히 위·변조를 방지할 수 있을 것이기 때문이다. 나아가 수정안의 어느 조항을 살펴보아도 네트워크 케이블이 판독기에 설치되지 않는다는 언급을 찾아볼 수 없다는 점도 또 다른 단서이다. 오

히려 앞서 살핀 바와 같이 ‘해킹 여부 등을 지속적으로 모니터링하고 판독기의 전용 소프트웨어를 주기적으로 업그레이드’하기 위해서는 반드시 네트워크 케이블이 장착되어야만 할 것이다. 본격적인 모바일 시대인 지금에 와서, 대한민국의 모든 판독기를 매번 발로 찾아다니며 일일이 점검할 수는 없지 않는가?

일단 전자화를 하게 되면, 그 끝은 결국 ‘정보의 연계’라는 점은 부정할 수 없다.

## 5. 단순 조회의 방법은 결국 생체정보의 남용을 불러 온다

1) 행정안전부가 금번 전자주민증의 사용방법이라고 밝힌, 단순 조회는 어떠한 방법으로 실행되는가? 전자주민증의 소지자가 판독기에 전자주민증을 삽입하면, 판독기는 비밀번호의 입력을 요구하게 된다. 비밀번호를 입력하게 되면 판독기는 IC칩 내부의 수록정보를 판독기의 화면에 출력하게 되며, 신분확인을 원하는 자는 전자주민증의 표면상의 정보와 출력된 수록정보의 일치여부를 확인함으로써 위·변조의 여부를 확인하게 된다.

전자주민증의 소지자가 비밀번호를 입력하는 행위가 바로 수정안 제24조의2 제3항에 등장하는 ‘본인의 동의’로 해석될 것이다. 행정안전부는 이러한 비밀번호의 입력행위를 통하여, 소지자가 자신의 정보제공에 대한 결정권을 갖게 된다고 밝히고 있다. 또한 단순 조회는, IC칩이 없기 때문에 ARS 및 인터넷 창구를 통하여 주민증의 표면정보와 중앙DB의 저장정보를 비교하는 지금의 위·변조 확인방식에 뒤따르는 번거로움을 해소한다고 밝히고 있다. 즉 단순 조회를 통해서 신원확인이 가능하므로 온라인 대조가 필요 없다는 것이다. 나아가 이러한 신원확인 기능강화를 통해 주민등록 등·초본 등 첨부서류의 감축으로 인하여 각종 민원업무의 절차가 개선될 것이라고 한다.

### 2) 진정 이러한 단순 조회로 이 모든 문제가 해결되는 것인가?

먼저 지적할 점은 건망증이 심한 소지자가 자신의 비밀번호를 기억하지 못할 경우에는 어떻게 하는가의 문제이다. 단순 조회를 하려해도 비밀번호를 기억하지 못하므로, 조회자체가 불가능하다. 다음으로 분실된 전자주민증을 습득한 자가 표면의 사진처럼 적당히 변장한 다음, 이를 자신의 주민증이라 우기는 경우에 그 진위의 확인은 어떠한가? 이 경우의 습득자도 결국엔 비밀번호를 까먹었다고 주장할 것이다.

다시 말해, 비밀번호를 기억하지 못하는 경우에는 단순 조회로 아무것도 해결할 수 없다. 결국엔 현재의 주민등록증 진위확인 시스템을 다시금 활용하는 수밖에 없다.

따라서 단순 조회를 하는 그 자리에서 신원확인의 모든 문제가 깔끔히 해결된다는 행정안전부의 주장은, 일종의 과장광고이거나 헛된 바람에 불과하다. 현재와 마찬가지로 주민등록증 위·변조 확인 ARS 서비스와 인터넷 사이트는 여전히 가동되게 될 것이고, 주민등록 등·초본 등 첨부서류의 하늘 높은 인기는 IC칩의 등장에도 불구하고 끊이지

않을 것이다.

3) 바로 이 지점에서, 또 하나의 우려가 생겨난다. 행정안전부가 말하는 단순 조회형을 완성하기 위해서는 반드시 비밀번호를 알아야 하는데, 앞서 살핀 바와 같이 그리 쉬운 일이 아니다. 따라서 비밀번호를 기억하지 못하는 사람을 위한 대체방안이 필요하고, 이에 가장 적합한 것이 아마도 지문이나 홍채 등의 생체정보가 될 것이다. 굳이 기억을 하지 않아도 자신의 신체를 활용하여 바로 진정성의 조회가 가능하고, 특히 지문의 경우에는 IC칩 내부에 이미 수록되어 있어 바로 비교가 가능하니 더없이 좋은 대안이 될 것이다.

이러한 우려는 기우가 아니다. 실제 행정안전부의 자료에서 그 근거를 어렵지 않게 찾아볼 수 있기 때문이다. 먼저 행정안전부가 발표한 2010년 12월의 ‘주민등록법 일부개정법률 정부 개정안(수정)’이라는 자료에 의하면, “주민증의 분실 시……비밀번호 또는 본인 지문을 통해서만 읽을 수 있게 보안조치를 취할 계획임”을 명시적으로 밝히고 있다. 다음으로, 행정안전부로부터 조승수 의원실이 제공받은 바 있는 ‘전자주민증도입 소요비용 산출 세부내역관련 예산내역’에서 등장하는 ‘기능형 리더기’와 ‘단순형 리더기’의 구별을 말할 수 있겠다. 당해 예산안에서는 공공기관이나 금융기관, 병원, 그리고 통신사대리점 등 상당히 정확한 신분확인이 반드시 필요한 곳은 20만원 가격의 ‘기능형 리더기’를 도입하고, 법무사, 중개사 등 비교적 간단한 신분확인이 필요한 전문 업종에서는 2만원 가격의 ‘단순형 리더기’의 도입을 예상하고 있다. 양자의 차이는 무엇일까? 지문조회기능의 탑재여부일 것이라는 것은 거의 자명해 보인다.

만약 지문조회기능이 판독기에 첨부된다면, 이는 참으로 큰일이 아닐 수 없다. 행정안전부의 설명에 의하면, 전자주민증 판독기는 공공기관은 물론 금융, 병원, 통신, 부동산 등 총 20만 곳에서 그 수요가 발생할 것으로 추정하고 있는데, 그렇다면 대한민국의 총 20만 곳에서 생체정보를 마음대로 취급한다는 것이 아닌가?

생체정보는 자신을 나타내는 고유의 식별자로서 어떠한 정보보다도 ‘자기통제권’이 요구된다는 점과 생체정보의 오·남용의 경우 그 폐해가 얼마나 심각할 것인지에 대해서는 다언을 요하지 않는다. 이에 더하여, 현재의 주민등록번호제도가 민간영역에서의 제어능력을 상실한 상태이라는 점을 상기해 보라! 여기저기서 지문조회가 공공연하게 이루어지는, 상상하기조차 두려운 일이 현실화될 것이다.

6. 수정안은 법률유보의 원칙과 ‘기본권의 제한은 법률로써 해야 한다’는 헌법원칙을 송두리째 부정하고 있다.

1) 수정안에 대한 의구심은 여기서 그치지 않는다. 수정안의 어디를 살펴봐도 행정



안전부가 밝힌 중요한 사항들을 찾아볼 수 없다. 수정안은 제24조의2 제5항에서 “... 전자적 수록의 방법, 열람방법, 보안조치 등에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다”라고만 밝히고 있을 뿐이다. 즉 전자화의 방식이 IC칩의 형태라는 점, 네트워크와 절대 연결되지 않는 방식이라는 점, 나아가 IC칩의 구체적인 제원이 어떠한지, 또는 구체적으로 삽입되는 정보가 정확히 무엇인지를 도대체 찾아낼 수 없다. 금번의 전자주민증 제도를 특징짓는 핵심사항은 모두 시행령에 위임되어 있기 때문이다. 수정안의 이러한 함구덕분에, 누군가가 행정안전부의 설명자료가 없는 채로 당해 법문만을 읽어본다면 끝없는 물음표만 가지게 될 것이다. 즉 이러한 상태의 수정안으로는 국회심사가 불가능하다.

이러한 입법태도에 대해 엄밀히 말하자면, 지금까지 행정안전부가 밝힌 모든 핵심사항들은 그저 지금의 시점에서 밝힌 행정안전부의 ‘계획’에 불과하다. 따라서 핵심사항들을 구체적으로 확정하게 되는 시행령 마련의 시점에서, 그 계획이 어찌 바뀔지는 현재로서는 그 누구도 장담할 수 없는 것이다.

2) 나아가 수정안이 입법에 있어 가장 기본이 되는 ‘정의규정’조차 마련하지 않은 것이, 절묘한 우연인 것인지도 묻고 싶다. 행정안전부가 말하는 전자주민증은 무엇인가? 좀 더 정확히 보자면, 금번 수정안이 ‘주민등록증’이라고 칭하는 대상이 구체적으로 어디서부터 어디까지인가 하는 점이다.

‘증’이므로 카드 그 자체인가? 상식선에는 당연히 그러하겠으나, 혹시나 ‘증’에 부착되어 있는 IC칩은 법문의 표현처럼 ‘전자적 수록의 방법’에 불과하여 제외되는 것은 아닌가? 기술적인 상세를 덧붙이자면, IC칩 속에 포함되는 메모리 공간, 즉 EEPROM, RAM, ROM 가운데 어느 부분까지가 정확히 주민등록증의 일부인가 하는 점이다. 나아가 보안용 코드도 수록사항에 포함되어야 하는 것은 아닌가? 아니라면 인증용 코드는 어떠한가? 즉 기술적 필요로 인해 수록되는 정보들은 수정안의 제24조 제2항의 수록사항에 포함되지 않아도 당연한 것인가 하는 점이다. 그 어떤 이도, 현재로서는 도무지 알 방법이 없다.

이러한 입법태도는 우연이라고 하기에는 너무나 극적이라고 판단된다. 실제 행정안전부가 IC칩의 제원에 대해 전혀 아는 바가 없거나, 그렇지 않다면 이렇듯 적당히 얼버무림으로써 무언가를 의도하고 있는 것이다. 만약 준비성이 많은 누군가가 차세대 전자주민증을 대비하여, 형사사법 정보시스템에서 전과기록과 연계할 수 있는 Key값을 전자주민증의 정의규정에 포함되지 않는 메모리에 슬쩍 넣어두거나, 기술적 필요로 인해 수록되는 각종의 정보 속에 포함시켜 놓는다면 어떠할까? 현재의 주민등록법 체제에서는 이에 대해 법적으로 대응할 수 있는 방법은 전혀 없다.

3) 이와 같은 수정안의 입법태도는 법률유보의 원칙과 법률에 의한 기본권 제한의 원칙을 송두리째 부정하고 있다. 헌법재판소는 이 점에 관하여 다음과 같이 실시한 바 있다.

“오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(의회유보의 원칙). … 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 규정하고 있는바, 여기서 “법률로써”라고 한 것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다.”(헌법재판소 1999.5.27. 선고, 98헌바70 결정).

그런데 전자주민증 계획과 관련하여 수정안이 대통령령에 위임하고 있는 “... 전자적 수록의 방법, 열람방법, 보안조치 등”의 사항이나 수정안의 적용대상이 되는 “주민등록증”의 정의에 대한 것은 국민의 사생활에 관한 비밀과 개인정보의 제한에 있어서 가장 본질적인 사항에 속하는 것이다. 결국 수정안은 기본권 제한의 본질적인 사항에 대한 것을 대통령령에 위임함으로써 법률유보원칙과 헌법 제37조 제2항이 정한 기본권제한의 일반원칙을 정면으로 위반하고 있는 것이다.

## 7. 행정안전부의 예산책정은 과도하게 축소된 것이다

금번 전자주민증 사업에 있어 가장 심각한 문제점이 바로 신뢰할 수 없는 예산책정에 있다. 행정안전부가 책정한 예산의 내역은 아래와 같다.

구분	비용(억원)	비고
정부 부담	경신발급 (5년간)	2,235 - 발급단가: 장당 6,700원 - 5년간 연간 800만 명씩 발급 - 분실·훼손 재발급 중 본인이 부담하는 기존 주민등록증 분실분 445억 원 제외
	시스템 구축	150 - 주민증 발급관리 시스템 구축 및 위변조 확인기능, 개인정보 암호화기능 등 개발
	리더기 등 구입	93 - 발급을 위한 사진입력기, 리더기 등 도입비용 - 리더기는 약 1만 개 공공기관에 2만5천 개 구매(기능형 리더기 대당 20만원)
	유지관리 (10년간)	470 - 유지보수(10년) 134억 원 - 신규발급(경신 후 5년) 비용: 235억 원 = 70만 명×6,700원×5년 - 재발급(경신 후 5년) 비용: 101억 원 = 30만 명×6,700원×5년
	계	2,948

민간 부담	분실훼손재발급(10년간)	1,474	- 연 220만 명×6,700원×10년
	리더기 구입	440	- 금융기관, 병원, 통신사대리점 등 약 11만개 기관: 21만 개 (기능형 리더기 20만 원) - 법무사, 중개사 등 전문업종 약 9만 개 기관: 9만 대 (단순형 리더기 2만 원)
	계	1,914	
총비용		<b>4,862</b>	

<표 1> 전자주민증 도입 소요비용 산출 세부내역(행정안전부 제공)

이러한 예산의 책정에는 다음과 같은 문제점이 있다.

1) 행정안전부는 전자주민증의 단가를 6,700원으로 책정하였다. 현재의 플라스틱 주민증의 가격이 5,000원이므로, 이는 결국 차액 1,700원으로 전자주민증의 새로운 기능(IC 칩의 장착, 보안기능의 장착, 현행 수록정보의 디지털화 등)이 모두 추가된다는 의미이다. 상식의 선에서 생각해보자. 이런 일이 도대체 가능한가?

행정안전부는 IC카드의 가격이 내렸다는 점을 그 이유로 밝히고 있다. 하지만 유사한 사례로서 비교적 최근에 있었던 교육공무원의 전자공무원증 발급사례는 이러한 행정안전부의 주장이 얼마나 터무니없는 것인지를 생생하게 보여준다. 즉 지난해 11월 발표된 전자공무원증 발급계획에 따르면, 그 단가가 12,000으로 잡혀있다. 6개월 남짓한 기간만에 1/2에 육박하는 할인이라는 것은, 각각의 기능적 차이를 고려하더라도 도저히 납득하기 힘들다.

2) 장당 6,700원의 전자주민증을 연간 800만 명에게 5년간 발행하면, 그 비용은 2,680억 원이 소요된다(4천만 명×6,700원=2680억 원). 그러나 행정안전부는 발급비용을 2235억 원으로 잡으면서, 이러한 차이에 대하여 “분실·훼손·재발급 중 본인이 부담하는 기존 주민등록증 분실분 445억 원은 제외”함을 밝히고 있다. 즉 전자주민증의 시행의 경우, 현행 플라스틱 주민증의 분실·훼손·재발급 비용으로 책정되어 있는 445억 원의 예산은 실제 전자주민증 발급비용으로 전용하게 되나, 이는 전자주민증을 위한 새로운 예산책정이 아니므로 산입하지 않는다는 것이다.

그러나 이러한 행정안전부의 계산에는 약간의 착오가 있다. 현행 플라스틱 주민증의 단가가 5,000원이고 전자주민증의 단가를 6,700원으로 잡았으니, 그 차액인 1,700원은 새로이 행정안전부가 부담하게 되는 예산으로 잡아야 한다는 점이 그것이다. 따라서 445억 원×5,000원/6,700원=332억 원, 따라서 113억 원(445억 원-332억 원)이 새로이 산입되어야 할 정부부담의 발급비용이다.

3) 시스템구축비용은 통상적으로 하드웨어비용, 소프트웨어의 구입 및 개발 비용 등이 포함된다. 2006년의 용역자료에서는 256억 원으로 책정되어 있으나 행정안전부의 금번

예산에서는 150억 원으로 잡고 있다. 그 차액은 106억 원이고, 이는 무려 41%의 비용 절감을 의미한다. 양자의 차이를 고려할 때 그 유일한 근거는 ‘연계서비스 기능’의 제외, 즉 단지 ‘온라인 인증서’ 하나만을 탑재하지 않는다는 것인데, 이 인증서의 탑재를 생략하면서 41%의 비용이 감축되는 것인가? 여기에다 4년간의 물가상승률을 고려해 보라. 타당하지 못하다.

더욱 놀라운 것은 ‘시스템 확산비용’의 항목 자체가 없다는 점이다. 현재 행정안전부가 가동중인 ‘온-나라시스템’의 경우에는 시스템 구축비용의 절반이 넘는 시스템 확산비용이 들었으나(구축비용: 112억 7천 9백만 원, 확산비용: 68억 3천 2백만 원), 전자주민증의 경우 그 확산비용이 전무함을 우리는 어떻게 받아들여야 하는가? 금번 전자주민증이 연계서비스가 없으므로 시스템 확산비용 자체가 아예 필요 없다고 할 수는 없다. 최소한 전국 각처의 공공기관에 판독기를 송부하기 위한 ‘택배비용’이라도 들 것이기 때문이다.

4) 정부부담 판독기의 구입과 관련하여 행정안전부는, 1만개의 공공기관에 2만5천개의 리더기를 구입한다고 밝히고 있다(93억 원). 이는 곧 각 기관당 평균 2.5개의 판독기를 비치한다는 것인데, 이럴 경우 도저히 행정업무가 불가능할 것으로 사료된다. 근처 주민자치센터의 창구업무를 상기해보라. 세무, 건설, 병무, 증명(인감/주민등록등초본), 일반행정민원 등의 창구가 따로 마련되어 있는 것이 일반적이며, 각 창구에 하나씩의 판독기를 비치한다면 최소 5개 이상의 판독기가 필요하다. 5개를 비치한다고 산정하면 리더기 구입비용이 2배 상승할 것으로 예상되며, 따라서 정부부담 판독기 구입 예산은 최소 186억 원 이상의 산정이 바람직하다. 예산안과는 최소 93억 원의 차액이 발생한다.

민간부담 판독기의 구입과 관련하여 행정안전부는, 금융기관/병원/통신사대리점 등 약 11만개 기관이 21만개의 판독기(기능형 리더기)를 구입하고, 법무사/중개사 등의 전문업종은 약 9만개 기관에 9만대의 판독기(단순형 리더기)가 소요되어, 총 440억의 예산을 책정하고 있다.

먼저, 금융기관/병원/통신사대리점 등의 경우를 살펴보자. 약 11만개의 기관에서 21만개의 판독기 구입이라면 기관당 평균 1.9개의 판독기를 사용한다는 것인데, 타당한가? 주민자치센터의 경우와 크게 다르지 않다. 은행이나 보험사, 증권사 등의 금융기관 창구업무를 생각한다면 최소 5개 이상이 필요할 것이고, 이에 비해 비교적 창구업무를 적은 병원이나 통신사대리점의 경우 최소 2개 이상이 필요하다고 가정해보면, 평균 3.5개의 판독기가 소요된다고 산정된다. 따라서 기능형 리더기 대당 가격 20만 원×11만개 기관×3.5개=770억 원, 즉 행정안전부가 산정한 420억 원과는 350억의 차액이 발생한다. 또한 전문 업종에서 소요되는 18억 원과 종합해보면, 민간부문에서는 총 788억 원이 소요될 것으로 예상된다.

한편, 이러한 계산은 단순형 리더기의 문제점을 간과한 것이라는 점에 유의해야 한다.

즉 행정안전부는 전문 업종에 비치하는 ‘단순형 리더기’의 가격을 2만 원으로 잡고 있는데, 이 또한 타당하지 못하다. 아무리 단순형 리더기라 하더라도 전자주민증의 표면을 ‘스캔’하는 기초적 기능은 필요한데, 현재의 상황에서는 ‘스캐너’가 포함된 어떠한 전자 기기도 원가 2만원으로 생산하는 것이 불가능하다고 판단되기 때문이다. 계산의 편의상이 부분은 일단 고려하지 않기로 한다.

5) 유지관리 비용과 관련하여 행정안전부는, 10년간의 유지보수비용을 134억으로 잡고 있다. 이는 통상적으로 시스템 자체의 유지보수 비용을 연간 8-9% 정도로 잡는 것을 기준으로 산출된 예산으로 판단된다(시스템 구축비용 150억 원×9%×10년=135억 원). 그러나 당해 예산항목에서 판독기의 유지보수비용 항목을 빠뜨리고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 즉 리더기 자체의 유지보수비용 전체가 빠져있는 상황인 것이다. 물리적인 접촉을 통해 끊임없이 사용되게 되는 판독기를 고장 없이 영원히 사용할 수 없다는 것을 우리는 너무나 잘 알고 있다. 우리의 일상에서 사용되는 전자제품 가운데 유사한 경우를 생각해 보라. 예를 들어 핸드폰의 경우, 10년이라는 기간 동안 몇 번의 교체를 하게 되는가?

판독기의 내구연한을 5년으로 볼 경우에 10년 동안 최소 1회의 전체 교체가 필요하며, 이를 정부가 산정한 판독기 구입비용을 기준으로 계산해보면 총 533억 원(정부부담 93억 원+민간부담 440억 원)의 추가비용이 발생할 것으로 판단된다. 재산정한 판독기 구입비용을 기준으로 계산해 보면 총 974억 원(정부부담 186억 원+민간부담 788억 원)의 추가비용이 발생할 것이다.

6) 지금까지의 검토를 종합하여, 그 차액을 살펴보면 다음과 같다.

주민증 분실분 차액 113억 원+정부부담 판독기 구입비용 차액 93억 원+민간부담 판독기 구입비용 차액 350억 원+10년 동안의 판독기 재구입비용(정부부담+민간부담) 974억 원=1530억 원의 추가비용이 계산된다. 따라서 정부가 산정한 총 예산 4862억 원에 다 추가비용 1530억 원을 더하면, 총 6392억 원의 예산이 필요할 것으로 판단된다. 이는 대략 31.5%의 추가예산이 소요되는 셈이 된다. 아래의 표에서 A 항목이 그것이다.

<표 2> 전자주민증 도입 소요비용 재산출 세부내역(추가비용 산입)

구분		A	B	C	비고
정부부담	경신발급(5년간)	2,235	4,355	2,120	445억 제외(현행 주민증 분실분)
	시스템구축	150	150	0	행정안전부 기준 적용
	리더기 등 구입	93	93	0	행정안전부 기준 적용
	유지관리(10년간)	470	470	0	행정안전부 기준 적용
	계	2,948	5,068	2,120	

민간부 담	분실훼손재발급 (10년간)	1,474	2,640	1,166	행정안전부 기준 적용
	리더기 구입	440	440	0	행정안전부 기준 적용
	계	1,914	3,080	1,166	
총비용		<b>4,862</b>	<b>8,148</b>	<b>3,286</b>	
추가비 용	주민증 분실분 차액	113	260	147	260억=445억-(445억×5,000원/12,000원)
	리더기 재구입(정부)	186	186	0	1회 교체 예상
	리더기 재구입(민간)	788	788	0	1회 교체 예상
	리더기 구입 차액(정부)	93	93	0	행정안전부 기준의 2배 예상
	리더기 구입 차액(민간)	350	350	0	기관당 평균 3.5개 예상
	계	1,530	1,677	147	
총비용재계산		<b>6,392</b>	<b>9,825</b>	<b>3,433</b>	
차액		<b>1,530</b>	<b>4,963</b>		

※ A: 행정안전부 추산, B: 전자공무원증 단가 기준(12,000원), C: 차감(C=B-A), 단위: 억 원

만약 좀 더 현실성이 있어 보이는 전자공무원증의 발급단가를 반영하면, 위의 표 B에서 보듯 그 예산이 무려 9,825억 원에 다다르게 된다. 거의 1조 원에 육박하는 비용이다!

더구나 이렇게 재산출된 비용조차도 ‘시스템 확산비용’이나 10년간의 물가상승률을 전혀 반영하지 않은 것이고 대부분의 산출기준은 행정안전부가 제시한 내용에 따른 것이라는 점을 고려하면, 실제 전자주민증을 발급·운영하기 위하여 드는 예산은 이러한 재산출비용을 훨씬 상회할 것이라는 점을 잊지 말아야 한다.

## 맺음말

주민등록제도가 박정희 군사정권에 의하여 냉전시대에 국민통제를 위해 터무니없이 탄생해버린 기형아라는 점과, 오직 대한민국만이 전국민 고유번호제를 강제적으로 시행하고 있는 유일한 국가라는 점은 너무나 유명한 사실이다. 또한 주민등록증을 둘러싼 위·변조 문제와 주민등록번호의 오·남용 문제의 해결책이, 이를 전자화해서 대응할 것이 아니라 주민등록증과 주민등록번호에 대한 의존도를 낮추는 것이라는 점 또한 우리는 너무나 잘 알고 있다. 주민등록제도의 문제점이 발생하는 근본적인 이유가 위·변조에 취약해서가 아니라, 주민등록번호가 가지고 있는 일신전속성·종신불변성 등의 특수성이 곧바로 개인을 확인시켜주는 역할을 하여 그 가치가 높기 때문이다.

따라서 행정안전부가 마련해야 할 전체적인 방향은, 개인에 대한 식별자를 전자적으로 ‘수록’하는 것이 아니라 오히려 ‘삭제’하는 것이다. 지금까지 살핀 바와 같이, 주민증의 전자화가 이 모든 문제점을 일소하는 해결책이 될 수 없을뿐더러 앞서 계획되었던 통합형 주민증이나 연계키형 주민증과 마찬가지로 정부의 정보독점 및 사생활 침해의 우려를 그대로 안고 있기 때문이다.

이상과 같은 검토의 결과, 민주주의법학연구회는 행정안전부의 금번 개정안을 반대하는 바이다.

2011년 6월 14일

민 주 주 의 법 학 연 구 회  
(회장 김인재 인하대 교수 및 소속 법학연구자 일동)