
전자주민카드 추진과정에서 나타난 갈등에 관한 소고

김영미[†]

An Interpretive Approach to Conflicts Appeared in the Process towards National Electronic Identification Card System

Yongmi Kim[†]

요 약 전자주민카드 시스템은 일정한 행정서비스의 전제조건이 될 것이라는 점이 강조되었으며, 나아가 정부는 전자주민카드 시스템을 전제로 국민에게 제공되는 서비스를 관리하며 선거를 치르고 대부분의 정책결정을 할 수 있도록 시스템 디자인을 하였다. 그러나 전자주민카드는 제도화되지 못한 채 상당히 오랜 시간을 표류하였는데, 본 연구는 이러한 정책 사례를 토대로 그 과정을 점검하고 어떤 갈등요소가 작용하게 되는지에 대한 논의를 해보고자 한다. 지나간 정책이지만 향후 새로운 정책이 개진될 때 이러한 갈등사례연구는 거듭되는 실패를 감소시킬 수 있을 것이라 판단된다.

주제어 : 전자주민카드, 갈등, 정책

Abstract It was emphasized that national electronic identification card system should be a prerequisite for the entire administrative services. Furthermore, the government so designed the plan on the assumption of national electronic identification card system that it could manage services for the public, elections, and most of decision-making processes.

Nevertheless, national electronic identification card system has drifted for a fairly long time without being institutionalized. On the basis of the policy examples, this study tries to examine the process and discuss on what elements of conflict have been shown.

Though it is all water under the bridge, it is thought that, when the new policy emerges in the future, recurrent failures can be reduced by a case study like this.

Key Words : Citizen's Electronic ID Card, Conflict, Policy Processing

1. 서론

지난 1995년 당시 내무부는 주민등록증, 운전면허증, 국민연금증, 의료보험증, 인감증명서, 주민등록등초본, 지문 등 7가지 신상정보를 담은 통합카드 형식의 전자주민카드 사업을 추진하였다. 그러나 개인정보 침해를 우려한 시민단체와 일부 정치인 등 여론의 반발에 부딪쳐, 3년여에 걸친 논란 끝에 결국 1998년에 계획 자체가 폐기

되었다.

당시 정부가 추진하고자 했던 전자주민카드 제도는 7개 분야 35개 개인정보를 한 장의 IC(integrated circuit) 카드(보통 스마트카드라 한다)에 담아 17세 이상의 모든 성인국민에게 소지하도록 하는 제도를 의미한다.¹⁾ 4개 분야의 증명이 하나로 통합하고 각 증명에 포함되어 있는 정보와 함께 앞서 설명한 7개 분야 35개 정보가 전자주민카드에 수록된다. 또한 카드의 발급을 위하여 지방

[†] 상명대학교 행정학과 교수

논문접수 : 2011년 11월 3일, 1차 수정을 거쳐, 심사완료 : 2011년 12월20일

본 연구는 2009년 KISDI 전자주민카드 갈등관리 연구의 일부를 발췌한 것임.

본 논문은 2011년 상명대학교 교내연구비에 의하여 지원되었음.

1) 당시에 주민등록관리 대상자는 3,400만명, 운전면허는 1,600만명, 의료보험은 3,200만명, 국민연금은 1,400만명 정도 되었으며, 17세 이상의 전자주민카드 발급대상자는 3,400만명 정도가 된 것으로 추정되었다.

자치단체별로 분산되어 저장되어 있던 주민등록정보가 중앙의 전자주민카드 발급센터로 집중되고, 발급센터의 중앙컴퓨터에 의료보험 망, 국민연금 망, 경찰청의 운전면허 망이 연결되어 정보의 통합이 이루어지는 형태로 구성되었다.

전자주민카드의 기술적인 사항은 다층 플라스틱 압착 방식으로 제작 되는 형태를 띠었다. 핵심 IC칩은 8bit CPU와 롬, 램이 단일구조로 되어 있는 칩으로 8개의 접점을 이용하여 외부통신이 가능하며, COS(*chip operating system*)라 불리는 독자적인 운영체계에 의하여 구동된다. 표면기록사항은 열전사로 인쇄하여 투명필름으로 도포하도록 되어 있다. 당시 3,400만 개의 전자주민카드는 전산망과 연동 운영되는데, 전산망을 보면 중앙에 1개의 발급센터가 구축되고 전국적으로 뻗어나가는 전산망을 주민망을 이용하고자 하는 계획을 갖고 있었다.

전자주민카드 시스템은 단순히 종이신분증이 전자방식의 신분증으로 바뀌어 본인 확인을 전자적으로 하는 정도에 그치는 것이 아니라 온 나라가 하나의 거대한 컴퓨터시스템으로 통합된다는 것을 의미한다. 주민등록증이 없이는 살아가 수 있지만 전자주민카드가 없으면 정상적인 생활을 영위할 수 없다고 할 수 있다. 전자주민카드 시스템은 일정한 행정서비스의 전제조건이 될 것라는 점이 강조되었으며, 나아가 정부는 전자주민카드 시스템을 전제로 국민에게 제공되는 서비스를 관리하며 선거를 치르고 대부분의 정책결정을 할 수 있도록 시스템 디자인을 하였다. 그러나 전자주민카드는 제도화되지 못한 채 상당히 오랜 시간을 표류하였는데, 본 연구는 이러한 정책 사례를 토대로 그 과정을 점검하고 어떤 갈등요소가 작용하게 되는지에 대한 논의를 해보고자 한다. 지나간 정책이지만 향후 새로운 정책이 개진될 때 이러한 갈등사례연구는 거듭되는 실패를 감소시킬 수 있을 것이라 판단된다.

2. 전자주민카드에 관한 논의

2.1 전자주민카드의 효용성

전자주민카드를 추진하는 정부입장에서는 전자주민카드가 갖는 효용성을 국민편익의 측면과 행정의 효율성이라는 측면에서 제시하였다.

연간 1억7천만통에 이르는 주민등록증, 초본, 인감증명

서 발급을 위한 시간과 비용을 대폭 절감할 수 있을 것이라는 기대감에서 출발하였다. 주민등록증, 운전면허증, 의료보험증 및 국민연금증서를 통합한 전자주민카드는 IC칩내에 최신의 정확한 개인정보를 수록 관리할 수 있고 신분증 휴대가 간편하여 사회 전반적으로도 신용사회를 조기 구축할 수 있을 것이라고 생각하였다. 또한 의료보험증, 국민연금증서 등의 첨단화 및 개인 휴대화로 인한 사회복지행정의 고도전산화 및 국민복지 향상에도 상당히 기여를 할 수 있을 것이라고 예측하였다.[1][3][4]

행정적 측면에서는 민원서류의 대폭적인 감축과 재증명 발급의 무인화로 행정기관의 인력을 대폭 절감하고 대민 행정업무를 간소화할 수 있다는 점이 강조되었다. 주민등록증, 의료보험증, 운전면허증, 국민연금증서 등을 통합함으로써 신분증 갱신에 따르는 경비절감을 통하여 국가예산의 효율적인 운영이 가능할 수 있고, 통제개념의 신분증 제도를 선진국형 민주적 관리제도로 전환하는 계기를 마련할 수 있다는 점을 높이 부각시켰다.

전자주민카드는 전출입시 인감대장이 우편으로 도착될 때까지 발급이 지연되던 인감이 전산화되고 전자카드에 수록됨으로 인해 전국 어느 읍면동에서나 즉시 발급 가능하다는 점, 지문전산화를 통한 경찰의 신원확인 업무의 획기적인 개선이 기대되기도 하였다.[1][5]

정부의 ONE-STOP 민원서비스 체제 기반구축은 초고속통신망 구축이 완료되고 공공기관이 이에 수용될 경우, 전자주민카드를 본인 확인 매체로 하여 민원인이 원하는 모든 증명서류를 언제 어디서든지 자동으로 손쉽게 발급할 수 있다는 기대도 높았다. 나아가 초고속통신망을 연계하여 전자주민카드 발급센터의 행정자료(주민등록, 운전면허, 의료보험, 사진 및 인감DB)와 타기관의 멀티미디어자료(건축허가 등의 일회방문 민원서비스, 전자도서관 등의 멀티미디어서비스, 이용안내 정보 등의 육상교통 종합서비스, 원격서비스 등) 간의 정보공유 및 공동 활용까지 가능하다는 기대효과를 제시하면서 접근하였다.

시민단체의 생각은 정부의 입장과 달랐다. 전자주민카드는 최신의 고난도 기술로 신분증을 발급함으로써 사회·경제사범, 미성년자의 유흥업소 취업·고용 등 신분증의 위·변조로 인한 사회문제를 제거하여 사회분위기를 일신할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 예측하였다. 그러나 시민단체는 이러한 과정들이 비민주적일 수 있다는 점과 개인정보가 완전하게 보호되지 않는 상

황에서 오히려 범법행위를 유발 할 수 있다는 점을 들어 사회적 과장을 우려하는 입장을 취하였다.

정부가 주장하는 전자정부의 효율성이 시민단체 입장에서는 오히려 그 자체가 사회적 부작용과 문제를 더욱 더 심각하게 초래할 수 있음에 대한 반박논리로 대응을 하였다.[7]

2.2 갈등원인 분석

당시의 전자주민카드 사업은 기본적으로 관료중심주의와 상업주의의 결합의 산물로서 개인정보의 사적 가치를 고려하지 않은 사업이라 비판을 받았다. 전자주민카드를 둘러싼 논쟁의 핵심은 과연 정부나 일부 과학기술자들이 주장하듯이 새로 발급될 전자주민카드가 국민의 사생활에 대한 정보를 완벽하게 보호할 수 있는지의 문제였다. 내무부(현 행정안전부)를 중심으로 주도하는 입장에서는 전자주민카드의 기술적 완벽성을 강조하였고, 시민단체 공동대책위원회를 중심으로 구성된 연합세력에서는 이를 부정하는 입장으로 대립되었다. 그러나 논쟁을 종결시키게 된 직접적인 계기로 작용하였던 것은 기술적 문제에 대한 어느 한편의 주장이 타당하다고 입증되어서 라기보다는 정치적·경제적 상황요인이 더 크게 작용하였다고 볼 수 있다.

당시의 사회 환경구조는 현재와는 상당히 다른 요인 배경을 갖고 있다. 정보화 기반 구축이 주요 과제로 등장하기 시작했고, 특히 정보기술을 통해 행정의 효율성을 높이고자 했던 정부의 입장에서는 여러 사업들을 통해 정책방향을 설정하고자 노력했다. 특히 YS정권(김영삼 정부)에서는 IT를 기반으로 하는 행정의 효율성을 부각 시켰고 이러한 가치는 즉각적으로 정부의 정책에도 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 반면 DJ정권(김대중 정부)으로 들어오면서 IT의 중요성은 여전히 중요한 과제로 인식되었지만 보다 더 부각되었던 점은 개인정보보호를 통한 사생활의 보장이라는 가치가 더 우선하였다.[6] [7][8] 개인정보보호의 중요성을 보다 강조하는 시민단체 입장에서는 여전히 스마트카드가 갖는 본질적인 문제를 해결하지 않은 상태에서는 사회적 위험성이 잔존하고 있다는 점을 들어 보다 강력한 반대 입장을 취하고 있다.[22] 특히 최근 들어 나타나는 해의 해커침입의 사례 등을 통해 개인정보가 통합적으로 정부주도하에 관리된다는 것은 더 안전하지 않다는 주장을 펼치고 있다.

3. 이해관계자 분석

전자주민카드의 이해관계자는 크게 정부와 시민단체로 구분되며, 국회에서의 역할도 중요한 작용을 했음을 볼 수 있다. 또한 여론, 정당, 전문가들도 각각 의견을 표명하는 등 본 사업을 둘러싼 이해관계가 복잡하게 전개되었다.

내무부의 주도하에 진행되었던 전자주민카드 사업은 시민단체가 정면으로 반대하면서 쟁점화 되었고 국회에서도 시민단체에 힘을 실어주어 정부의 정책진행이 어려움을 겪게 되면서 갈등양상이 시작되었다.

3.1 정부

1990년대 당시는 주민등록증, 운전면허증, 의료보험증 및 국민연금증서 등 각종 증명서 발급 업무가 서로 다른 행정기관들에 의하여 개별적으로 관리되고 있는 실정이었다. 따라서 서비스에 따른 행정비용의 과다문제는 물론 서로 다른 기관을 통해 민원업무를 보아야 하는 국민에게 불편을 줌에 따라 이에 따르는 손실비용을 줄여보고자 하는 것이 당시 정부의 고민이었다. 그리고 이러한 문제를 해결하기 위한 적절한 방안중의 하나로 등장한 것이 전자주민카드 사업이었다.

정부는 효율성을 중시하는 기술관료들의 조직화된 집단으로서, 기본적으로는 기술적 완벽성 논리를 내세울 수 있는 과학기술자들(이른바 전문가들)의 지원과 지지를 기반으로 하면서 다른 한편으로는 당시 거세게 확산되어 가던 반대운동에 맞서기 위해 나름대로 시민사회에 대한 포섭전략에도 노력을 기울였다. 전자주민카드의 장점을 강조하는 홍보책자를 대량으로 발간하고, 비록 무산되었지만 시민단체를 끌어들이어 토론회를 개최하려고 했다.

3.2 시민단체

통합 전자주민카드 시행 반대와 프라이버시권 보호를 위한 시민사회단체 공동대책 위원회가 구성되어 정부의 시행안에 대한 집단행동으로 표출되었다. 이에 참여한 시민단체들은 과천시민의 모임, 과학기술노동조합, 노동정보화 사업단, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주와 진보를 위한 지식인 연대, 민주화를 위한 교수협의회, 민주화 실천 가족운동협의회, 인권운동 사랑방, YMCA, 전국노동조합연맹, 정보연대 SING, 참여 민주사회 시민연대,

천주교 인권위원회, 청년정보문화 센터, 한국과학기술 청년회, 한국 교회협의회, 인권센터 언론위원회 등이었다.

전자주민카드는 전화 카드, 지하철 승차 카드, 현금 인출 카드, 각종 현금 환전 카드, 도서관 출입 카드, 진찰권 카드, 신분증 카드, 호텔 키 카드 등이 모두 합쳐져 하나의 '전자 주민 카드'로 통합시키는 것인데 이는 개인 정보가 유출되어 사생활이 침해되고 개인의 인격이 무시되는 사태가 발생할 가능성이 높기 때문에 전자주민카드 정책을 반대한다는 취지를 공표하였다.

전자주민카드 사업에 대한 시민단체의 반대주장은 크게 두 가지였다. 첫째는 개인정보(당시 41개 항목)를 하나의 카드에 모았을 때 보안장치에도 불구하고 도난, 분실, 해킹 및 고의적인 유출의 경우 광범위한 정보 유출이 되므로 위험성이 높아진다는 것이다. 둘째는 모아진 개인정보 데이터베이스(DB)가 차질 주민통제수단으로 악용되고 개인의 사생활이 침해될 가능성이 높아진다는 것이다.(정충식 1999)

당시 법률소비자연맹은 내무부가 추진했던 전자주민카드 사업이 국가발전을 크게 저해하고 국가안보와 국가경제에 치명적인 위험이 된다고 파악하고 이의 완전 철회를 요청하였다. 통합 전자주민카드 사업은 지난 1995년부터 내무부를 중심으로 외부에 공개 없이 추진되어 1997년 11월에 주민등록법 개정안을 국회에서 통과시켜 합법화시키려고 하였다. 당해년 1월 대통령직인수위원회의 시행 유보결과 감사원의 특감이 있었으나, 내무부는 계속 재추진을 하려고 하여 지난 1998년 7월에는 다른 시민사회단체와 더불어 세종로 정부청사 앞에서 재추진 규탄대회를 개최하였다.

진보네트워크라는 시민단체는 정부의 전자주민카드 시행에 대해 심각한 프라이버시 침해, 감시사회 도래의 우려라는 측면에서 반대를 하였다. 내무부는 마치 주민등록번호와 지문을 표면에서 삭제함으로써 프라이버시가 보호되는 것처럼 말하고 있지만, 주민등록번호가 더 이상 심각할 수 없을 정도로 남용·유출·도용되고 있음을 주장하였다. 공공 및 민간부분을 막론하고 모든 곳에서 주민등록번호가 아무런 제한 없이 수집되고 있는 문

제점을 지적하고 주민등록번호의 사용처 제한 및 주민등록번호를 장기적으로 폐지하는 등의 대안이 필요함을 역설하였다.²⁾

특히 지문정보는 그동안 육안으로 확인하는 것만으로는 사실상 아무런 쓸모가 없었던 데 반해서 디지털화된 형태로 간단히 수집·저장이 가능해 짐으로써 평생 불변하는 개인 식별자로서 기능하여 감시통제사회의 최고 인프라가 될 것임을 주장하였다. 또한 그밖에 부가서비스를 위해서 각종 개인정보를 통합해서 저장하면 할수록 정보의 집적과 통합에 따른 위험은 가중된다는 점을 표방하였다.

더불어 막대한 예산 및 세금의 낭비요인도 지적사항 중 하나였다. 전자주민증의 교체비용을 살펴보면, 내무부는 인프라 비용, 운영비용을 합해서 5천억원 정도가 소요될 것으로 추정하였다. 그러나 발급비용으로 개당 1만 2000원 카드를 3,000만명에게 보급하면 3,600억원이 소요되고 전국의 시·군·구청 260개, 읍·면·동사무소 3,585개, 출장소 84개 등 3,929개의 공공기관에 민원을 담당하는 창구를 중심으로 리더기를 설치한다면 비용은 그 이상이 된다는 점을 지적하였다.³⁾ 즉 모든 금융기관의 리더기를 교체하거나, 표준화하는 비용을 5,000억원대로 추정하더라도, 새 주민증의 총 비용은 8,600억 원 이상 될 것이라는 점을 지적하였다. 이밖에도 처음에 교체비용을 적게 추정하더라도 보급률이 늘어나면 예상하지 못한 보안상의 부대비용이 추가적으로 발생할 것임에 따라 막대한 예산의 낭용이 초래될 것임을 비판하였다.[7][10][11][12]

3.3 국회

국회의 이해는 보다 복잡하게 얽혀 있었는데, 정부는 법안을 통과시킬 수 있는 힘을 가지고 있던 집권여당 국회의원들과의 연합전략을 통해 전자주민카드 입법안을 통과시키려고 하였다. 이러한 노력을 통해 국회는 내무부와 공조하여 시민단체의 반발에도 불구하고 전자주민카드 입법안을 통과시키게 된다.

그러나 전자주민카드에 대한 반대는 반드시 시민단체와의 대립 갈등이기보다는 뒤에서 후원을 한 국회의 소

2) 개인정보를 IC칩에 기록한다는 것은 IC칩 리더기를 가진 상대방이 자신의 정보를 디지털화된 형태로 확인·처리·저장할 수 있다는 것을 의미한다. IC 칩에 저장된 개인정보는 순식간에 그리고 부지불식간에 리더기를 통해서 무수히 많은 개인정보 데이터베이스로 전송·복제되므로 정보주체의 자기정보통제권은 극히 제약될 것이 분명하다는 입장을 표명하였다. 즉 스마트카드 자체가 아무리 보안이 철저하고 위변조가 불가능하다고 해도 해결될 수 없음을 주장하였다.

3) 리더기는 대당 최소비용을 1만원 추정하였으며 기관별로도 3대 이상은 설치를 해야 한다. 당시 금융기관의 예를 들면 당해년초 선보인 5000원 신권발행과 발행 예정인 1만원의 신권발행으로 인해 각 은행에서 ATM·CD기(현금자동입출금기·현금지급기)의 교체비용이 약 7,847억원이나 들었던 점을 예시하였다.

수 의견들이 강력한 힘으로 뒷받침이 된 부분도 있었다. 당시 주무관으로 본 업무를 담당했던 관계자 A씨에 의하면 시민단체의 일부 이견은 조정을 통해 합의점을 도출하는 등 부분적으로는 설득이 된 사항도 있었다고 한다.

3.4 대통령

국회의 이해관계는 가치관의 충돌이라는 관점에서 볼 필요가 있다. 당시 김영삼 정부는 정보기술을 적용하여 행정의 효율성을 높이기 위한 정부 차원의 행정개혁을 주도하고자 하였다. 특히 당시의 상황은 행정의 비효율적인 부분을 새롭게 쇄신하고 민원업무의 개선을 도모하고자 하는 것이 주요한 방향중의 하나였다. 이러한 과정에서 전자주민카드 사업은 정권의 정책방향과 맥을 같이 할 수 있는 적절한 대안 중의 하나였다. 즉 온라인 서비스 기반이 마련되어 있지 않은 상황에서 전자주민카드를 통한 온라인 서비스를 하고자 했던 점은 당시의 상황을 잘 설명해주는 예라고 할 수 있다.

김대중 정부로 정권이 바뀌면서 김대중 대통령 후보가 인수위원회를 개시하던 때를 기점으로 정책의 기조와 방향이 달라졌고 전자주민카드가 더 이상 추진되지 못하게 되는 중요한 작용을 하게 된다.

김대중 대통령이 당선되면서 당시 정책의 기조와 맞지 않음에 따라 이 안이 사실상 철회되는 과정을 볼 수 있었다. 당시 정권을 새롭게 시작하던 사회 분위기는 민주사회, 열린사회를 지향하였고, 김영삼 정부에서 추진하였던 주민카드는 통제지향의 성격을 갖는다고 판단하여

정책적으로 기조가 맞지 않는다는 판단을 하게 되었다. 이에 민주당 의원을 중심으로 전자주민카드가 갖고 있는 개인정보보호 관련한 부분과 통합 시스템의 한계를 지적하면서 적극적인 반대 주장을 펼치게 되었다.

당시 김대중 대통령 후보는 대선 공약으로 전자주민카드의 백지화를 내 걸었고 이것은 내무부와 국회의 공조로 대립관계에서 열등한 위치를 차지하고 있던 시민단체와 국민들의 주장과 일치되었으며 김대중 대통령의 당선은 시민단체와 국민의 주장이 우위를 차지하게 되는 결정적인 계기가 되었다. 또한 김대중 대통령은 당선되자마자 전자주민카드 사업을 백지화하였다.

3.5 여론

시민단체의 주장과 정부의 의견을 국민들에게 알려 전자주민카드 문제를 공론화하는데 큰 역할을 하였다.

3.6 전자주민카드 사업의 실패

1995년 당시 내무부가 전 국민을 대상으로 추진한 전자주민카드 사업은 준비단계에서 각계의 반대여론에 부딪혀 시행되지 못하였다. 실패의 원인을 보면 첫째, 내무부 입장에서는 전자주민증에 너무 많은 개인정보를 담으려 했던 것을 지적할 수 있다. 이러한 점은 개인의 프라이버시 침해가 우려된다는 시민단체와 일부 정치인들의 거센 반대에 막혀 진척시킬 수 없는 상황으로 가게 되었다. 당시만 해도 정보관리에 대한 인식이 부족한 상황에

〈표 1〉 전자주민카드의 진행단계

시 기	단계별 진행과정
1988. 12	한국전산원에서 다목적 통합신분증에 관한 연구보고서를 발간하여 당시 전산망조정위원회에 전자주민카드 시행을 건의
1994. 2	행정쇄신위원회에서 주민등록증을 IC카드로 전면 교체하는 방안 제시
1995. 4	'주민등록증 갱신 기본계획'을 국무회의에 보고
1996. 6	정보화추진위원회에서 '정보화추진 기본계획 및 시행계획'으로 확정하여 추진하기로 결정
1996. 10	청년정보문화센터 및 참여민주사회시민연대 등 5개 단체와 민주사회를 위한 변호사 모임 등이 '전자주민카드 반대를 위한 공동대책위원회'를 발족
1997. 11.17	전자주민카드 제도의 도입을 내용으로 하는 주민등록법이 국회 본회의에서 통과되어, 1998년 12월부터 발급에 착수하여 2004년부터 완전 시행에 들어가기로 결정
1997. 12	김대중대통령 후보는 전자주민카드제도 실시 반대 입장 표명
1998. 2	대통령직인수위원회는 감사원의 특감결과시까지 사업의 중단을 요청
1998. 7	감사원 특감 결과 발표(전자주민카드 사업의 포기를 권고)
1998. 7	기획예산위원회는 전자주민카드 사업의 전면 보류를 결정
1999-2000	플라스틱 카드 교부 완료

서 모든 정보관리 권한을 정부가 갖는 다는 점에 대해 많은 비판이 제기될 수밖에 없었다.⁴⁾ 지금과 달리 당시의 재원 확보방안도 난항으로 갈 수 밖에 없었다. 재원 마련도 쉽지 않은데다 관련 기술개발도 초기 상태여서 전면 시행이 가능할지조차 가늠하기 어려웠던 점을 들 수 있다. 이와 같은 문제에 대해 당시 정부는 뚜렷한 대안을 마련하지 못해 결국 사업을 전면 백지화 하게 되었다.[1][19][21]

4. 갈등 사례에 대한 평가

4.1 갈등과정에 관한 평가

우리나라의 주민등록에 대한 근본적인 변화가 없이 주민등록증을 전자카드 형태로 바꾸는 사업은 기존제도의 성격을 오히려 강화시키는 것으로 해석되었다. 주민카드 사업이 개인정보의 사적 가치보다 관료중심주의와 상업주의적 시각을 가짐은 다음과 같은 특성에서 찾아볼 수 있다.(정충식 1999).

첫째, 주민카드 및 주민대장에 있는 정보를 가장 많이 이용하는 기관은 개인이 아니라 행정기관 및 민간조직들이다.

둘째, 주민카드 가운데 주민등록등·초본의 발급과 관련된 모든 내용을 카드에 입력시켜 개인이 소지하게 함은 주민등록 관련 업무를 개인의 책임으로 전가시키고 정부는 이를 통제만 하겠다는 시각으로 이해될 수도 있다.

셋째, 스마트카드 형태의 주민카드를 세계 최초로 도입하려는 사고와 보안시스템에 의하여 개인의 사생활 및 프라이버시를 보호할 수 있다는 발상은 엘리트 기술관료 중심주의 사고의 발상이라고 할 수 있다.

넷째, 주민카드 사업을 정보산업의 육성과 관련시키려는 도입 취지는 상업주의적 시각이라고 할 수 있다.

정부의 전자주민카드 사업의 논리는 상당히 장밋빛 청사진을 펼쳐 보이고 시작되었다. 악용되지만 않는다면 전자주민카드는 정보화시대의 만능키가 될 것처럼 보였다. 그러나 일반적인 상식에서도 무엇이든 한 곳으로 집중되면 문제가 발생할 수 있다는 점을 생각한다면 이 문제는 그리 간단치 않다는 점이다. 전자주민카드의 문

제점은 시작단계의 원대한 포부와는 달리 주민등록증 제도 및 인감, 증명, 지문 제도 등 구시대적인 신분증명서를 그대로 유지한 채, 이를 통합시켜 더욱 강력한 통제력을 지니는 통합신분증명 제도를 도입한다는 점으로 비판을 받았다.

이후에도 정부 또는 민간 주도로 전자주민카드 사업을 시행하려는 시도를 하였으나 매번 시민단체와 국민의 반발에 부딪혀 사업이 실행되지 못하였다.⁵⁾ 전자주민카드 사업은 1988년에 시작되어 1995년 정부를 통해 입법 예고 되었지만 구체적인 정책으로 결정되고 실행되지 못하였다. 가장 큰 이유는 국민의 이해를 구하지 않고 의견 수렴을 하지 않은 채 정부주도로 이루어진 정책이라는 점 때문이었다.

또한 정부는 전자주민카드를 추진하면서 국민의 동의 절차를 준수하고 있다고 주장하였지만 사업을 추진하면서 이미 예산을 1천억 원을 집행하고 시범사업(경기도 과천 지역)을 마쳤으며, 카드 발급 사업자, 시스템 개발업체(데이콤 등)까지 선정한 지금의 상황에서 법적 근거 없이 사업을 진행한 정부의 행위는 국민의 동의 절차가 결여되었음을 보여주고 있다.

4.2 여전히 남아 있는 갈등사항 정리

주민등록증을 정보시대에 부응하는 다기능 전자카드 로 갱신하되 국민생활과 밀접한 관련이 있는 각종 증명, 즉 주민등록증, 주민등록등·초본, 인감 증명서, 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증서, 지문 등을 통합할 필요가 있다.

전자주민카드 사업은 정부주도하에 일방적으로 이루어진 정책이었다. 정부지도자의 결단에 의해 정부의제로 채택되고 정책의 기본 방침이 결정되기는 하지만, 구체적인 정책의 내용을 결정하기 위해서는 공중의제화 과정에서 등장하는 여론을 다각도로 수렴하여 반영하는 것이 바람직하다. 전자주민카드 정책은 공중의제화 과정에서 국민과 시민단체가 개인정보 유출로 인해 사생활 침해와 인권침해라는 주장을 펴면서 이 정책에 강력하게 반발하여 결국 정책자체가 백지화 되었다. 그 이후에도 몇 번의 전자주민카드 정책의 도입시도가 있었지만 번번이 국민과 시민단체의 반발에 부딪혀 실패하게 되었다.

4) 당시 조지 오웰의 “1984년” 이란 소설에서는 정보독점을 통한 새로운 사회지배권력 등장을 묘사했고 그러한 사회체제를 ‘빅 브라더(Big Brother)’라 일컬었다.

5) 이후 스마트카드라는 이름으로 개인의 정보뿐만 아니라 각종신용카드와 버스카드까지 통합하려는 움직임이 민간을 주도로 이루어지기도 하였다.

전자주민카드 정책의 시사점은 정부지도자의 결단에 의해 정부의제로 채택되고 정책이 기본방침이 결정된다고 해도 그 구체적인 정책의 내용을 결정하기 위해서는 공공정책의 의제화 과정에서 등장하는 여론을 광범위하게 반영하는 것이 바람직하고 사업의 전반적인 과정에 대한 투명성을 확보하는 것이 바람직하며, 정책집행에 있어서도 국민의 지지가 있어야 성공할 수 있다는 교훈을 남겨 주었다.

전자주민카드의 찬반양론을 정리해 보면 찬성하는 사람들은 대부분 정부가 발표한 의견을 중심으로 합리화하고 있다. 전자주민카드의 시행시 행정기관에서 주민등록등·초본, 인감증명 등 각종서류를 대체할 수 있으며 이는 연간 1억7000만통을 발급한 데 따른 비용과 시간을 절약할 수 있다고 한다. 또 이로 인해 행정기관의 인력을 대폭 절감하고 대민 업무의 간소화로 못다 한 서비스가 국민에게 되돌아감을 강조하고 있다.

특히 기존 주민등록증과는 달리 위·변조가 거의 불가능하고 신분증의 위·변조로 인한 사회문제를 제거해 사회분위기를 일신할 수 있는 계기를 마련할 수 있다고 강조하였다. 분실과 관련해서도 분실 시 즉시 재발급할 수 있어 국민 불편을 최소화하고 분실된 카드의 이용이 근본적으로 차단돼 각종 범법행위 예방이 가능하다고 홍보하였다. 반면, 반대는 대부분이 시민단체이며 이들은 개인정보가 통합되면 정보 유출의 피해는 더욱 확대된다고 주장하고 있다. 또 우리나라보다 높은 기술력을 가진 미국과 유럽에서도 아직 전자주민카드가 상용화되지 않고 있는 상황에서 굳이 개인신상정보 유출 위험이 있는 것을 도입하려는 의도를 알 수 없다는 입장을 견지하였다.[22]

5. 결론

전자주민카드에 대한 논란은 앞으로도 끊임없이 대두될 것이다. 전자주민카드가 언젠가 시행돼야 할 사업이라면, 우리 모두에게 많은 편의를 제공한다는 점이 더 높이 평가될 때는 받아들여야 할 시점이 있을 것이다. 하지만 국민들이 걱정하고 비판하는 문제점에 대해 어떻게 대처할 것인지 구체적인 해결방안이 제시되지 않는 이상

더 큰 우려의 목소리만 높아질 것이다.

핀란드는 세계투명성지수에서 세계 1위를 차지한 바 있다. 이 나라가 세계투명성지수 1위를 차지한 데는 나름대로의 이유가 있는데, 대부분의 공·사적 정보가 자유롭게 공개될 수 있는 제도적 환경을 구축하고 있다는 점이다.⁶⁾ 누구나가 공·사적 정보를 열람할 수 있으므로 부패가 발을 붙일 수가 없도록 하는 사회적 기반은 자연스럽게 전자주민카드의 시행을 도모할 수 있게 해주었다. 북유럽의 몇몇 국가들의 인식은 공익을 위해 개인정보는 최소화할 수 있다는 점, 보호해야 할 개인정보를 최소화하는 등의 인식전환을 전제로 보편적 서비스의 효과를 보다 더 극대화하는데 우선순위를 두고 있다.

정보기술의 발달속도가 상당히 빠르게 진척되고 있는 단계에서 이러한 경험과 논의를 토대로 다가오는 정보고도화사회를 대비할 필요가 있다. 이에 앞으로의 사회에서는 지금까지 지적된 전자주민카드의 보완을 전제로 국민공감대를 형성하여 새로운 시각에서 전개될 필요성도 있음을 감안해야할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 김기중(1997), 전자주민카드의 문제점과 전자감시사회의 가능성
- [2] 성낙인(1997), 주민카드를 통한 주민관리와 사생활 보호, 천리안 법률평론
- [3] 이영희(1999), 전자주민카드논쟁에 대한 과학기술 사회학적 분석, 가톨릭대학교 사회학과
- [4] 전자신문(2003), 부활하는 전자주민카드 사업
- [5] 전자주민카드 도입법률안 국회통과를 규탄하는 기자회견 자료집(2005)
- [6] 전자주민카드 시행저지와 프라이버시권 보호를 위한 전북 시민·사회단체 공동대책위원회자료집(2005)
- [7] 전석호(2000), 정보사회론(커뮤니케이션 혁명과 뉴미디어), 나남출판
- [8] 정충식(2009), 전자정부론, 서울경제경영. _____(1999), 멀티미디어시대의 행정, 서울:나남출판사.
- [9] 전자 주민 카드 반대 운동 페이지
(<http://snoopy.korea.ac.kr/~gossamor/EID/>)

6) 예를 들어 기업의 재무담당자이건, 구매담당자이건 부패에 노출될 위험을 가진 직원들은 누구든지 부패행위를 할 수가 없도록 원칙적으로 차단을 시켜놓았다. 기업의 감사팀이 부패행위를 할 수 있는 직무의 경우 그 가족의 재산내역까지도 공개를 하도록 해서 투명성을 유지할 수 있도록 하고 있다.

- [10] 한겨레신문, ['전자주민카드' 이것이 문제다], 1997년 7월 9일.
- [11] (1)시민·사회단체 왜 반발하나, 1997년7월 9일자
- [12] 한겨레신문, ['전자주민카드' 이것이 문제다], 1997.7.10
- [13] 한겨레신문, ['전자주민카드' 이것이 문제다], 도사린 부작용, 1997년 7월 11일자
- [14] 한겨레신문, ['전자주민카드' 이것이 문제다], (3) 무리한 추진과정, 1997년 7월12일자
- [15] 한겨레신문, ['전자주민카드' 이것이 문제다], 1997.7.10
- [16] 흔들리는 정보주권, ['전자주민카드' 이것이 문제다], 1997년 7월14일자
- [17] 전자신문 : '부활' 하는 전자주민카드 사업 (2003.6.7)
- [18] 한국전산원(1996), '전자주민카드의 타당성 분석' 보고서
- [19] 함께하는 시민행동 프라이버시센터 (<http://www.privacy.or.kr/>)
- [20] 전자주민카드 도입법률안 국회통과를 규탄하는 기자회견 자료집
- [21] 전자주민카드 시행저지와 프라이버시권 보호를 위한 전북 시민·사회단체 공동대책위원회
- [22] 유종락(2011), "디지털시대의 개인정보보호-새로운 개인정보보호법을 중심으로", 디지털정책연구, vol.9, no 6.

김 영 미



- 1986년 : 상명여자대학교 행정학과 (행정학사)
- 1988년 : 한국외국어대학교(행정학 석사)
- 1992년 : 한국외국어대학교(행정학 박사)
- 1994년 ~ 현재 : 상명대학교 교수
- 2012년 ~ 현재 : 한국지역정보학회 회장
- 관심분야 : 전자거버넌스, IT서비스컨텐츠, 문화복지, 여성정책
- E-Mail : young@smu.ac.kr