

통합 개인정보보호법안의 입법체계 검토

황 태 정*

국 | 문 | 요 | 약

정보통신기술의 발달과 함께 이를 이용한 개인정보의 이동과 유통이 활발해지면서 개인정보의 유출·남용 등 개인정보를 이용한 불법행위가 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 체계적인 개인정보보호 관련 법률의 미비로 인하여 개인의 사생활이 침해되는 사례가 빈번하게 발생하고 있으며 이는 다양한 사회문제로 비화되고 있다. 현행 개인정보보호 관련 법률은 특정 분야에 한정되어 있어 다양한 형태의 개인정보를 적절히 보호하지 못하고 있으며, 따라서 이러한 피해를 방지하기 위하여 사회 각 분야의 개인정보처리에 대하여 공통적으로 적용될 수 있는 원칙과 기준의 제시가 시급하다. 개인정보의 보호는 오늘날 국제사회의 공통적 가치와 관심사로서 이러한 국제적인 흐름에 맞추어 사회 전체적으로 개인정보의 오·남용으로 인한 피해를 방지하면서 동시에 개인정보의 건전한 활용을 보장할 수 있는 종합적인 개인정보보호법을 제정할 필요가 절실하다고 할 수 있다.

이러한 문제의식 아래 우리나라에서는 2004년 이후 종합적인 개인정보보호법을 구성하기 위한 수차례의 입법적 시도가 있어 왔다. 그러나 이러한 통합 개인정보보호법안들은 모두 국회 본회의를 통과하지 못하여 현재는 폐기된 상태이다. 통합법률안들은 기본적 이념에 있어서는 일치하는 부분이 많으나 구체적 내용에 있어서는 장단점이 교차하는 여러 가지 규정이 산재하고 있다. 이 연구에서는 통합 개인정보보호법 제정을 위한 논의와 경과를 간략히 검토하고 각 통합 법률안의 내용을 입법론적 관점에서 비교검토함으로써, 각 통합법률안의 장점을 살린 절충적 형태의 법안을 제시하고자 하였다.

❖ 주제어 : 개인정보보호, 개인정보침해, 통합 개인정보보호법안

* 경기대학교 경찰행정학과 전임강사, 법학박사

I. 들어가며

정보통신기술의 발달과 함께 이를 이용한 개인정보의 이동과 유통이 활발해지면서, 개인정보의 수집과 보관 및 활용에 따른 개인정보의 유출·남용 및 개인정보를 이용한 불법행위들이 늘어나고 있다. 급속한 정보화사회로의 진행 과정에서 사회 각 분야의 개인정보 침해 사례가 지속적으로 증가하고 있으나 체계적인 개인정보보호 관련 법률의 미비로 인하여 개인의 사생활이 침해되는 사례가 빈번하게 발생하고 있으며, 이는 다양한 사회문제로 비화되고 있다. 그럼에도 불구하고 현행 개인정보보호 관련 법률은 특정 분야에 한정되어 있어 사회 전반에 걸쳐 광범위하게 수집·처리되고 있는 다양한 형태의 개인정보를 적절히 보호하지 못하고 있으며, 이로 인해 일부에서는 개인정보보호가 특별히 강조되고 있는 반면 다른 쪽에서는 아무런 제한 없이 개인정보가 수집·사용되고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 폐해를 방지하기 위하여 사회 각 분야의 개인정보처리에 대하여 공통적으로 적용될 수 있는 원칙과 기준의 제시가 시급하다고 보여진다.

개인정보의 보호는 오늘날 국제사회의 공통적 가치와 관심사로서, 이미 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD), 아시아·태평양경제협력체(APEC), 국제노동기구(ILO) 등이 개인정보의 적절한 보호와 합리적 이용을 보장하기 위한 원칙들을 제시한 바 있다. 이들 국제규범은 강제력은 없지만 개인정보의 보호 및 이용에 관한 국제적·보편적 기준이 되고 있다. 특히 이들 국제규범은 개인정보의 보호뿐만 아니라 합리적 이용권도 보장되어야 함을 강조하고 있는바, 이러한 국제적인 흐름에 맞추어 사회 전체적으로 개인정보의 오·남용으로 인한 피해를 방지하면서 동시에 개인정보의 건전한 활용을 보장할 수 있는 종합적인 개인정보보호법을 제정해야 한다는 사회적 요구가 증대되고 있다고 할 수 있다.

현행 개인정보보호법제의 문제점에 대해서는 학계와 실무계 모두에서 비판의 목소리가 높았고 2004년 이후 이러한 종합적인 개인정보보호법을 구성하기 위한 수차례의 입법적 시도가 있어 왔다. 정부 및 시민사회단체들은 제도개선을 위한 고심을 거듭한 끝에 각자의 대표성을 갖는 통합 개인정보보호법안들을 국회에 상정하였으나, 이들은 모두 국회 본회의를 통과하지 못하였고 현재는 의원의 임기만료와 함께 폐지된 상태이

다. 통합법률안들은 그 취지와 기본적 이념에 있어서는 일치하나 구체적 내용과 규율범위, 규율대상 등의 여러 면에 있어 상당부분 차이가 있으며, 장단점이 교차하는 여러 가지 규정이 산재하고 있다. 이 연구는 통합법률안들의 장단점을 비교하여 합리적인 방향으로 법안의 내용을 수정하는 것을 목적으로 한다. 아래에서는 통합 개인정보보호법 제정을 위한 논의와 경과를 간략히 검토하고, 이어 각 법률안의 내용을 기반으로 한 입법론적 검토를 하였다. 입법론적 검토에 있어서는 현행법 중 공공부문과 민간부문의 대표적인 개인정보보호 관련법령, 즉 ‘공공기관의개인정보보호에관한법률’(이하 ‘공공기관개인정보보호법’이라 함)과 ‘정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률’(이하 ‘정보통신망법’이라 함)을 기본으로 하면서, 이제까지 국회에 제출되었던(철회된 법안 포함) 노회찬안, 이은영초안, 이은영수정안, 이해훈안, 정성호안 등 5종의 법률안을 비교분석함으로써 각 법률안의 장단점을 검토하고, 이를 바탕으로 좀 더 절충된 형태의 법안을 제시하고자 하였다.

II. 입법체계정비의 필요성과 기본방향

현재 개인정보보호와 관련된 가장 큰 문제점 중의 하나는 통합 개인정보보호법의 결여의 문제이다. 공공부문과 민간부문에 대한 규율을 위한 준거법령의 상이성은 양 부문에 대한 효과적인 법적 규율을 불가능하게 하고 법령간의 부정합을 초래한다는 문제점이 있다.

개인정보보호를 위한 일반법의 부재는 개인정보를 보유·이용하는 기관의 입장에서는 행동기준이 없다는 것을 의미한다. 즉 일차적으로 행위의 불법성 및 남용 여부를 판단할 기준이 없는 것이고, 나아가 통제기준의 흠결로 인하여 침해행위에 대한 적절한 제재 및 보호조치를 취할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 개인정보보호를 위한 법적 통제수단은 예방적 차원에서 개인정보를 처리하는 기관 및 민간의 활동에 지침을 제공하고, 침해시 구제수단을 제공하며, 정보의 주체인 개인과 개인정보를 수집·유지·이용하는 기관간에 개방적이고 정당한 관계를 수립하기 위하여 필요하며,¹⁾

1) 정보화사회의 정보이용자 권익보호방안, 한국전산원, 1997/12, 80면.

이는 체계적인 개인정보보호의 체계화를 지향하는 국제환경의 변화에 부응한다는 차원에서도 매우 필요한 일이라 할 것이다.

따라서 이러한 문제점을 일거에 해결하기 위해서는 공공부문과 민간부문을 아우르는 통합 개인정보보호법의 입법이 가장 효과적인 해결방법일 것으로 생각된다. 통합 개인정보보호법의 입법에 의해 개인정보보호에 관한 기본원칙과 통일적인 기준을 제시함으로써 개인정보의 수집단계로부터 이용 및 제3자에의 제공에 이르는 전 단계에 있어 정보처리의 투명성을 확보하고 개인정보자기결정권이 효과적으로 구현될 수 있을 것이다.

개인정보보호법의 입법체계에는 공공부문과 민간부문을 포괄하여 하나의 법률로 이를 규정하는 총괄(omnibus) 방식,²⁾ 양자를 분리하여 각자를 다른 법률로 규율하는 분리(segment) 방식,³⁾ 그리고 특정한 분야별로 따로 규정하는 개별분야(sectoral) 방식 등이 있다. 이 가운데 법체계의 단순성과 가시적 효과 등을 고려할 때 통합법적 접근방식이 여러 나라에서 선호되고 있다. 통합법적 접근은 법령의 적용범위를 확대하여 정보 기술발전 및 사회의식의 변화에 관계없이 개인정보 침해에 대한 입법적 불비에 신속하게 대처·해결할 수 있게 하고, 민간부문을 포괄하는 통합법은 상징적 존재가치를 가지는 동시에 개인정보보호의 중요성에 대한 사회적 관심을 불러일으키는 역할을 하며, 개인정보보호 관련 다른 개별 법률의 지침이 될 수 있고 정보보호활동의 통일성을 기하게 한다는 점에서 바람직한 입법방향이라 할 수 있을 것이다.⁴⁾

Ⅲ. 통합 개인정보보호법 제정 논의: 경과와 주요 내용

위에서 살펴본 바와 같이 개인정보보호에 관한 민간부문의 개별법령에 의한 대응에 대해서는 개인정보의 체계적이고 효율적인 보호에 미흡하다는 비판의 소리가 높았다. 이와 같은 지적을 고려하여 2004년 당시 정보통신 분야 입법의 소관부서였던 정보통신

2) 경제협력개발기구(OECD), 유럽연합(EU) 및 독일, 프랑스, 영국 등 유럽 국가들이 이에 해당한다.

3) 미국 및 통합 개인정보보호법 제정 전의 우리나라가 이에 해당한다.

4) 정보화사회의 정보이용자 권익보호방안, 한국전산원, 1997/12, 80-81면.

부는 기존의 정보통신망법상 개인정보보호 관련규정을 떼어내어 보완한 후 같은 해 5월 개별법률인 ‘민간부문의개인정보보호에관한법률(안)’(전 7장 44조 부칙 5조)으로 입법 예고한 바 있다. 그러나 이에 대해서는 정부기관인 정보통신부가 모든 민간부문을 규율·감독하는 것은 부적절하다는 지적이 있었고 이에 따라 같은 해 말 입법추진이 중단되었다.

이러한 움직임을 배경으로 시민단체를 중심으로 개인정보보호법에 대한 입법운동이 준비되어 왔으며 정부 또한 독자적으로 개인정보보호법안을 준비하여 왔다. 시민단체의 법안과 정부의 법안은 모두 공공부문과 민간부문을 통괄하는 통합 개인정보보호법의 형태를 띠고 있으며, 모두 의원입법의 형태로 국회에 제출되었다.

먼저 시민단체 입법운동의 경과를 살펴보면, 참여연대, 민변, 진보네트워크, 함께하는시민행동 등 7개 시민단체들은 개인정보보호법의 입법을 위하여 시민단체 연합인 ‘프라이버시법제정을위한연석회의’를 구성하고 조직적인 입법운동을 전개하였다. 2004년 5월 27일 ‘인권시민사회단체 공청회’를 통해 총 4개 장 56개 조의 ‘개인정보보호법(안)’ 발표하였고, 2004년 9월 24일 ‘개인정보보호법 제정을 위한 입법공청회’를 통해 총 9개 장 74개 조의 ‘개인정보보호기본법(안)’을 제시하였다. 이러한 입법운동은 노회찬 의원이 2004년 11월 22일 ‘개인정보보호기본법(안)’(총 10장 104조 부칙 4조)을 대표발의함으로써 결실을 맺게 되었다.

정부 또한 이와 별개로 독자적인 통합 개인정보보호법안을 준비하여 왔다. 대통령 산하 정부혁신지방분권위원회는 정부의 의견을 반영하기 위한 독자적인 연구팀을 구성하고 연구를 진행한 결과 2004년 6월 24일 ‘제4회 개인정보보호 정책포럼’에서 총 5개 장 35개 조의 ‘개인정보기본법(안)’을 발표하였다. 이 법안은 2005년 2월 2일 이은영 의원의 대표발의로 ‘개인정보보호기본법(안)’(총 5장 37조 부칙)으로 국회에 제출되었다. 그러나 정부안의 내용이 미흡하다는 전문가들의 지적에 따라 같은 해 4월 동 입법안 발의는 철회되었다. 이후 이은영 의원은 의원 145인의 찬성을 얻어 2005년 7월 11일 동 법안의 내용을 수정·보완한 새로운 ‘개인정보보호기본법(안)’(총 6장 56조 부칙 2조)을 대표발의하였다.

한편 위의 양자와 별개로 2005년 2월 1일 11인의 의원이 정성호 의원의 대표발의로 ‘개인정보보호법(안)’(총 5장 76조 부칙 7조)을 제출하였으나 정부안과 같이 같은 해

4월 발의를 철회하였고, 2005년 10월 17일 13인의 의원이 이해훈 의원의 대표발의로 ‘개인정보보호법(안)’(총 8장 73조 부칙 4조)을 제출하였다.

통합 개인정보보호법의 입법추진과 따라 이은영 의원과 이해훈 의원의 통합 개인정보보호법안은 동 법안의 통과를 전제로 공공기관개인정보보호법 폐지법률안을 함께 국회에 제출하였으며, 이전에 국회에 제출되었던 정부안(2004.6.9.), 공성진의원안(2004.9.17.), 김재경의원안(2004.12.6.) 등 공공기관개인정보보호법의 3개 개정법률안 또한 통합 개인정보보호법의 통과를 기다리며 보류상태에 있게 되었다. 그러나 이러한 시민사회단체와 정부 및 의원들의 노력에도 불구하고 통합 개인정보보호법은 제17대 국회에서 가결되지 못하였으며, 임기만료로 인하여 폐기되게 되었다. 임기내 통합법안의 통과가 불투명해지자 국회 행정자치위원장은 2007년 4월 26일 보류되어 있던 3건의 공공기관개인정보보호법안에 별도로 제출된 공공기관의 폐쇄회로 텔레비전 설치 관련법안을 통합한 대안을 제시하였고, 이 대안은 원안가결되어 2007년 5월 17일 법률 제8448호로 공포되었다.

IV. 통합법안의 입법론적 검토

현행 법체계에서 가장 큰 문제는 민간부문에 일반적으로 적용될 수 있는 기본법이 없기 때문에 민간부문에서 법적용의 사각지대가 생긴다는 것이다. 따라서 이를 해결하기 위하여 정보통신부는 2004년 5월 ‘민간부문의개인정보보호에관한법률(안)’을 입법 예고한 바 있다. 정보통신부는 공공부문에 공공기관개인정보보호법이 있으므로 민간부문에만 적용되는 기본법을 만들겠다는 취지에서 이러한 법률안을 입법예고하였으나, 동 법률안은 정보통신망법상 정보통신서비스제공자에게 적용되던 규정을 그대로 민간부문에 적용하는 것이 타당한가에 대한 의문이 있고, 또한 정보통신부가 모든 민간부문을 규율하고 감독하는 것이 적절치 못하다는 지적이 많아 그 입법추진이 중단된 상태이다.

1. 기본방향

통합 개인정보보호법은 원칙적으로 개인정보보호에 관련된 모든 분야에 적용되는 ‘기본법’으로서의 성격을 갖는다. 따라서 이 법은 개인정보보호 분야의 기본이념을 설정하고, 국가정책으로서의 개인정보보호의 기본원칙 및 기본정신을 정하며, 정책의 집행을 위해 필요한 국가와 지방자치단체 및 해당 분야 종사자의 책무를 규정하여야 한다.

가. 법률의 목적

통합법안은 “이 법은 정보주체의 권리를 보호하고, 개인정보의 적절한 이용을 꾀하는 등 개인정보보호를 위한 기본이 되는 사항을 규정함을 목적으로 한다”(노회찬안 제1조), “이 법은 정보주체의 권리와 이익을 보호하고 개인정보의 안전한 이용을 보장하기 위하여 개인정보의 취급에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 정보사회의 균형적인 발전에 이바지함을 그 목적으로 한다”(이은영안 제1조) 또는 “이 법은 개인정보의 수집·처리와 관련하여 개인의 자유와 권리를 보호하고 개인정보의 적절한 이용을 보장함으로써 정보사회의 균형적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다”(이혜훈안 제1조) 등의 형태로 법률의 목적을 규정하고 있다.

현대사회가 정보사회로 나아감에 따라 국가 및 사인에 의한 개인정보의 이용 및 침해 가능성이 증대하고 있는 바, 통합법은 이를 효과적으로 보호함으로써 헌법상 보장된 기본권인 개인정보자기결정권을 보장하고 개인정보보호를 위한 기본법으로서의 기능을 충분히 수행할 수 있도록 함을 목적으로 한다는 취지를 충분히 나타낼 수 있어야 한다. 특히 현대사회에서 개인정보는 보호의 대상이 되기도 하지만 적절한 범위 내에서는 이용과 제공의 대상이 될 필요도 있다는 점을 감안할 때, 양자의 적절한 조화를 도모한다는 취지 또한 목적규정의 내용으로 포함시킬 필요가 있을 것으로 본다.

국회에 계류중인 통합법안은 모두 개인정보보호법의 근간이라 할 수 있는 ‘정보주체의 권리보호’와 ‘개인정보의 적절한 이용 보장’이라는 두 가지 기본이념을 목적규정의 내용으로 담고 있으며, 이은영안과 이혜훈안의 경우 나아가 그로 인한 결과인 ‘정보사회의 균형발전’을 법률의 목적 속에 포함시키고 있다. 기본적으로 타당한 입법태도라고 생각된다. 다만 여기서 좀 더 나아가 통합법이 개인정보보호에 관한 기본법이라는 점에

비추어 개인정보보호에 관한 국가정책의 기본원칙 및 국가의 책무 등을 규정하여 둘 필요가 있다고 생각된다. 이러한 의미에서 “이 법률은 고도 정보통신사회의 진전에 따라 개인정보의 이용이 현저하게 확대되고 있는 것에 비추어 개인정보의 적절한 취급에 관한 기본이념 및 정부의 기본방침 작성 그 밖의 개인정보보호에 관한 시책을 정하고 국가 및 지방자치단체의 책무 등을 명확하게 함과 동시에 개인정보취급자가 준수해야 할 의무 등을 정함으로써 개인정보의 유용성을 배려하여 개인의 권리 및 이익을 보호하는 것을 목적으로 한다”고 규정함으로써(정성호안 제1조) 목적규정에 기본이념, 기본방침 및 국가와 지방자치단체의 책무, 개인정보취급자의 준수 의무 등을 포함한 정성호안이 참고가 될 것으로 본다.

나. 기본원칙

OECD 가이드라인에는 회원국이 프라이버시보호의 관점에서 개인정보를 처리할 때 지켜야 할 8원칙, 즉 수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle), 정보정확성의 원칙(Data Quality Principle), 목적명확성의 원칙(Purpose Specification Principle), 이용제한의 원칙(Use Limitation Principle), 안전보호의 원칙(Security Safeguards Principle), 공개의 원칙(Openness Principle), 개인참여의 원칙(Individual Participation Principle), 책임의 원칙(Accountability Principle)이 규정되어 있다.⁵⁾ 이 원칙은 법적인

5) ① 수집제한의 원칙 : 개인정보는 원칙적으로 제한되어야 하고, 어떠한 개인정보도 합법적이고 정당한 절차에 의하여 수집하여야 하며, 경우에 따라 정보주체에게 통지 또는 사전동의를 얻어야 한다. ② 정보정확성의 원칙 : 개인정보는 그 이용목적에 부합된 것이어야 하고, 이용목적에 필요한 범위 내에서 정확하고 안전하며 최신의 것으로 보존되어야 한다. ③ 목적명확성의 원칙 : 개인정보의 수집목적은 수집할 당시에 미리 특정되어 있어야 하고, 그 후의 이용은 특정된 수집목적의 달성 또는 당해 수집목적과 일치되어야 하며, 수집목적이 변경될 때마다 그 목적을 명확하게 하여야 한다. ④ 이용제한의 원칙 : 개인정보는 정보주체의 동의가 있거나 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 명시된 목적 이외에 다른 목적을 위하여 공개·이용·기타 사용에 제공되어서는 아니된다. ⑤ 안전보호의 원칙 : 개인정보는 분실 또는 불법적인 접근, 훼손과괴, 사용, 변조, 공개 등의 위험으로부터 적절한 안전보호조치로 보호되어야 한다. ⑥ 공개의 원칙 : 개인정보처리와 관련된 정보처리 장치의 설치·활용 및 정책은 일반에 공개되어야 하며, 개인정보의 존재와 내용·주요 이용목적·정보취급자의 신원 및 소재지를 분명하게 하기 위한 수단을 쉽게 이용할 수 있어야 한다. ⑦ 개인참여의 원칙 : 개인은 자기에 관한 정보의 소재를 확인할 권리를 가지고, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보를 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의하여 알기 쉬운 형태로 통지받을 권리를 가지며, 이러한 권리가 거부되는 경우에 개인은 그 이유의 고지를 요구하고, 거부에 대하여 이의를

구속력은 없으나 현실적으로 각국 법제의 모델이 되고 있다.

통합법안 중에는 구체적으로 법률의 기본원칙을 명문화하고 있는 경우도 있고(이은영안 제2조,⁶⁾ 이해훈안 제4조⁷⁾), 국가·지방자치단체 및 개인정보보호 감독기구가 이러한 기본원칙을 지킬 것을 명문으로 규정하고 있는 경우도 있다(노회찬안 제4조⁸⁾). 이러한 규정을 두고 있지 않은 경우에도 통합법안들은 개별조문으로 이러한 원칙을 입법화하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다. ① 수집제한의 원칙(노회찬안 제5조·제10조·제17조, 이은영안 제6조, 정성호안 제4조·제5조), ② 정보정확성의 원칙(노회찬안 제9조, 정성호안 제56조), ③ 목적명확성의 원칙(노회찬안 제5조 제2항, 이은영안 제6

제기하거나 정보의 파기·정정·보완을 요구할 권리를 가진다. ⑧ 책임의 원칙 : 정보취급자는 위의 모든 원칙이 지켜지도록 필요한 조치를 취하여야 할 책임이 있다.

6) 이은영안 제2조 (기본이념) (※ 괄호 안의 내용은 필자가 첨가하였음.)

① 개인정보취급자는 개인정보의 취급에 있어서 공정·투명하게 함으로써 개인의 자유로운 인격발현과 정보사회의 지속적 발전에 이바지하여야 하며, 정보주체에게는 자신의 개인정보에 관하여 참여의 권리와 기회를 부여하여야 한다.

② 개인정보는 다음 각 호의 원칙에 따라 취급되어야 한다.

1. 개인정보는 특정한 이용목적에 따라(목적명확성의 원칙) 필요한 범위 안에서 최소한으로 수집되어야 한다(수집제한의 원칙).

2. 개인정보는 그 정확성이 유지되어야 하며(정보정확성의 원칙) 안전한 관리가 보장되어야 한다(안전보호의 원칙).

3. 개인정보는 그 취급에 있어 투명성과(공개의 원칙) 정보주체의 참여가 합리적으로 보장되어야 한다(개인참여의 원칙).

7) 이해훈안 제4조 (개인정보의 처리원칙)

① 개인정보는 공정하고 투명한 방법으로 수집·처리되어야 한다(공개의 원칙).

② 개인정보의 처리목적은 특정되어야 하며(목적명확성의 원칙) 특정된 목적범위 내에서 최소한으로 수집·처리되어야 한다(수집제한의 원칙).

③ 개인정보는 처리목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서 정확하고 최신의 상태로 유지되어야 한다(정보정확성의 원칙).

④ 개인정보는 그 성질에 따라 적절하고 안전하게 관리되어야 한다(안전보호의 원칙).

⑤ 개인정보의 수집·처리에 대하여 정보주체의 참여가 합리적으로 보장되어야 한다(개인참여의 원칙).

⑥ 개인정보처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하기 위해 노력하여야 한다(이용제한의 원칙).

8) 노회찬안 제4조 (개인정보 보호원칙)

① 개인정보를 처리하는 자는 이 장에 규정한 개인정보 보호원칙에 따라야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 개인정보의 보호를 위하여 개인정보보호원칙을 구체적으로 적용하여야 한다.

③ 개인정보보호위원회는 이 장에서 규정한 개인정보 보호원칙을 구체화하기 위해 개인정보보호지침 또는 가이드라인을 제정할 수 있다.

조 제2항, 정성호안 제4조 제3항), ④ 이용제한의 원칙(노회찬안 제7조, 이은영안 제10조, 정성호안 제52조 · 제60조), ⑤ 안전보호의 원칙(노회찬안 제13조, 이은영안 제13조, 정성호안 제57조), ⑥ 공개의 원칙(노회찬안 제5조 제2항, 이은영안 제6조 제2항, 정성호안 제4조 제3항), ⑦ 개인참가의 원칙(노회찬안 제11조, 이은영안 제11조, 정성호안 제64조), ⑧ 책임의 원칙(노회찬안 제22조, 이은영안 제16조, 정성호안 제58조 · 제59조).

통합법은 개인정보보호에 관한 기본법이고 기본법은 법제화된 내용에 대한 국가정책의 기본방향 및 이념을 담고 있는 것이라는 점에서, 선언적 의미이지만 이러한 기본원칙의 준수에 대한 명문규정을 두는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 통합법안 중 이해훈안의 경우 제2장에서 개인정보보호의 일반원칙과 함께 그 구체적 사항을 15개 조문에 걸쳐 상세히 규정하고 있다. 즉 제1절에서 개인정보의 수집과 처리(개인정보처리원칙, 개인정보처리방침의 공개, 개인정보 및 민감정보의 수집 · 처리방법, 동의의 방법, 목적의 이용 · 제공 금지, 개인정보파일의 구성, 자동정보처리장치의 활용 제한, 개인정보취급자에 대한 감독 등)에 관한 내용을(제4조 내지 제14조), 제2절에서 개인정보의 보호조치에 관한 내용(안전조치의무, 개인정보보호책임자의 지정, 개인정보의 누설금지)을 규정하고 있는바(제15조 내지 제18조), 향후 통합 개인정보보호법의 제정시 중요한 참고가 될 것으로 본다.

다. 국가 및 지방자치단체의 책무

통합법의 시행과 관련하여 국가에 대해서는 기본법 제정의 취지를 살릴 수 있도록 개인정보의 적정한 취급을 확보하기 위해 필요한 시책이나 법률상의 후속조치 등을 종합적으로 강구할 책무를 부여하여야 하며, 지방자치단체에 대해서도 국가 개인정보보호 시책이나 법률에 따라 지역의 특성에 부합되게 조례제정 등 필요한 조치를 강구하도록 책무를 부여할 필요가 있다.

통합법안 중 먼저 이은영안은 “국가 및 지방자치단체는 개인정보에 관한 시책을 강구함에 있어서 정보주체의 알권리를 보장하고 개인정보취급자의 책임을 명확하게 하여야 하고, 국가는 정보주체의 권리신장을 위하여 관련 제도 및 사회적 관행의 개선을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다(제

18조). 구체적으로 정부는 개인정보를 취급하는 분야별 특성을 고려하여 관리적·기술적 보호대책을 수립하고, 개인정보의 취급과정이 투명하게 관리되고 합리적으로 공개될 수 있도록 시책을 강구하며, 정보주체의 권리침해의 예방 및 신속한 구제를 위한 시책을 강구함으로써 개인정보보호 시책의 수립하여야 한다(제19조 제1항 내지 제3항). 이러한 개인정보보호 시책의 수립의무에 있어서는 정부 이외의 국가기관 또한 예외가 될 수 없다. 동 법률안은 헌법기관인 국회·법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회 또한 법이 정하는 바에 따라 소관 분야의 개인정보보호를 위한 시책을 강구하도록 하고 있다(제19조 제4항).

통합법은 기본법으로서의 성격상 선언적이나마 국가의 책무규정을 두는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 정부와 지방자치단체로 하여금 기본법의 취지와 당해 지방자치단체의 특성에 따라 개인정보의 적정한 취급을 확보하기 위해 필요한 시책을 책정하고 이를 실시할 책무를 지도록 규정하는 것이 좋을 것이다. 이러한 책무는 단계적으로는 먼저 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고, 다음으로 이러한 책무에 따라 정부 및 국가기관이 개인정보보호 시책을 수립하여야 할 의무를, 그리고 이러한 조항에 근거하여 구체적인 업무추진을 위한 세부사항을 규정하면 될 것이다.

라. 다른 법률과의 관계

현재 우리나라의 개인정보보호에 관한 입법체계는 부문에 따라 다른 법령에 의해 규율되는 분리방식을 취하고 있기 때문에 통합 개인정보보호법이 제정되는 경우 기존의 법령과의 충돌이 불가피하게 된다. 따라서 규율영역이 유사하거나 특정 분야에서의 개인정보보호를 규정한 타 법령과 내용 및 적용의 면에서 중첩되는 경우 이를 어떻게 해결할 것인가가 문제된다. 통합 개인정보보호법과 개인정보 관련사항을 규정하고 있던 기존의 법령의 관계는 일반법과 특별법의 관계에 서게 되므로, 일반법의 이념과 원칙이 개별 법령에 있어서도 충분히 구현될 수 있도록 이에 관련된 규정을 둘 필요가 있다. 통합법이 기본법으로서의 성격을 가진다는 점을 감안할 때, 원칙적으로 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 통합법이 정하는 바에 의하도록 하되 특별히 타 법령에서 적용대상 및 적용범위를 특정하고 있는 경우에는 그에 따르도록 함이 타당하다고 할 것이다(노회찬안 제3조, 이은영안 제4

조 제1항, 이해훈안 제3조). 또한 향후 관련 법령의 제·개정시에는 기본법의 취지 및 내용을 참고로 하여 기본법에 부합하는 법체계를 구성할 필요가 있다(이은영안 제4조 제2항⁹⁾ 참조). 통합 개인정보보호법은 또한 이러한 목적을 실현하기 위한 구체적인 정책수단, 즉 개인정보의 수집·이용·제공의 허용범위와 한계의 설정, 개인정보보호 전달기구의 설치 및 운용, 동법 위반행위에 대한 제재 등에 관한 규정을 포함할 필요가 있다.¹⁰⁾

2. 적용범위(규율대상의 문제)

가. 공공부문과 민간부문의 포괄여부

전술한 바와 같이 개인정보의 처리에 관하여 규정하고 있는 현행법으로는 대표적으로 정보통신망법과 공공기관개인정보보호법을 들 수 있다.

먼저 공공기관개인정보보호법에 의하면 동법의 보호대상은 ‘공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보’이고(제1조), 여기서 공공기관이라 함은 ‘국가행정기관·지방자치단체 기타 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관’을 말하므로(제2조 제1호) 동법의 보호범위가 공공부문에 한한다는 점은 법문상 명백하다.¹¹⁾ 또한 정보통신망법은 개인정보보호의 주체로 ‘정보통신서비스제공자’를 상정하고 있고(제22조 내지 제40조 참조), 여기서 정보통신서비스제공자는 ‘전기통신사업법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의

9) 제4조 (다른 법률과의 관계)

② 국가는 개인정보보호에 관한 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

10) 통합법은 개인정보보호와 관련되는 모든 부문에 적용되는 일반법적인 성격을 가지므로 입법기술상 세세한 부분까지 망라적으로 규정할 수 없는 점을 감안하여 통합법은 공공부문과 민간부문에 공통되는 기본원칙과 기준 및 방향을 제시하는 가이드라인 수준에 그쳐야 한다는 견해가 있다(김태현, 개인정보보호보호제도에 관한 헌법적 고찰, 경희대학교 박사학위논문, 2003/08, 249면).

11) 동법은 공공기관 외의 개인 또는 단체의 개인정보보호와 관련하여 “공공기관 외의 개인 또는 단체는 컴퓨터를 사용하여 개인정보를 처리함에 있어 공공기관의 예에 준하여 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하여야 하며, 관계중앙행정기관의 장은 개인정보의 보호를 위하여 필요한 때에는 공공기관 외의 개인 또는 단체에 대하여 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고를 할 수 있다.”고 규정하고 있으나(제22조), 이러한 규정의 위반시 이에 대한 아무런 제재조치를 규정하고 있지 않아 이를 법적 강제규정으로 보기는 어려울 것으로 생각된다.

한 전기통신사업자¹²⁾와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자'를 말하므로(제2조 제1항 제3호) 정보통신망법의 보호대상이 민간부문에 한한다는 점 또한 명백하다.

현행법의 이러한 2원적 입법태도는 동일하게 보호받아야 할 개인정보가 그것이 공공부문의 것인지 민간부문의 것인지에 따라 차별적으로 취급되는 불합리한 결과를 가져왔을 뿐 아니라, 일정 범위에 있어 입법적 미비로 인한 개인정보보호의 흠결상태를 발생시키게 되었다. 따라서 최근에 들어 이에 대하여 공공과 민간 양 부문을 통일적으로 규율할 수 있는 통합 개인정보보호법의 제정에 대한 요구가 일어나고 있었다.

이에 부응하여 국회에 제출되었거나 제출되었던 법률안들은 모두 개인정보의 수집·이용의 주체, 즉 개인정보취급자에 대한 제한을 두지 않고 있다(이은영안 제3조 제3호, 정성호안 제2조 제3호 참조). 즉 법률안들은 공공부문과 민간부문에 공통적으로 적용되는 개인정보보호기본법의 형태를 갖추고 있다고 볼 수 있다. 다만 이해훈안은 원칙적으로는 개인정보취급자의 범위에 대한 제한을 두지 않으면서 개별 장에서 공공부문에 대한 특칙(제25조 내지 제28조)과 민간부문에 대한 특칙(제29조 내지 제33조)을 두고 있는 것이 특징이다.

양 부문을 공통적으로 규율하는 입법이 실현될 경우 기존의 부문별 개인정보보호 관련법령들의 대폭적인 정비와 필요할 것이다. 참고로 노회찬안과 정성호안은 부칙에서 공공기관개인정보보호법을 폐지하고 정보통신망법 제4장(개인정보보호)을 삭제할 것을 규정하고 있다.

나. 보호대상 정보의 범위

컴퓨터에 의해 처리될 수 있는 형태의 정보 외의 정보를 보호의 대상으로 할 것인가의 문제이다. 사회의 변화에 따라 컴퓨터에 의해 처리되는 정보의 양이 늘어났지만 그렇다고 하더라도 그 이외의 정보 또한 개인정보보호의 대상으로부터 제외될 이유는 없

12) 전기통신사업법 제2조 (정의)

① 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 1995.1.5, 1997.8.28, 1998.9.17>
1. “전기통신사업자”라 함은 이 법에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다.

다. 따라서 컴퓨터에 의해 처리될 수 없는 정보 또한 보호되는 정보의 영역에 포함시킬 필요가 있다.

외국인의 경우 그 개인정보가 보호의 대상이 되는 정보의 범위에 포함되는지가 문제된다. 또한 개인정보에 관한 자기결정권은 국민의 권리라기보다 인간의 권리이고 인격권의 일종인 점을 감안하여 내국인 뿐 아니라 외국인에게도 상호주의의 원칙에 입각하여 이러한 권리를 인정하는 것이 타당할 것으로 본다.

생존한 자가 개인정보보호의 주체가 됨에는 의문의 여지가 없다. 그렇다면 사망한 자 또한 그러한지가 문제된다. 사망자의 경우에도 유족의 명예 및 유족의 개인정보와 관련하여 문제가 될 수 있는 경우가 있으므로 이러한 경우에는 사망자에 대해서도 개인정보 주체로서의 보호를 할 필요가 있을 것이다. 참고로 통합법안 중 노회찬안의 경우 개인정보의 범주 내에 “다만, 사자(死者)에 관한 정보는 사망일로부터 10년 이내의 것만을 말한다”고 규정함으로써(제2조) 사망한 자의 정보 또한 개인정보의 범주 내에 포함시키고 있다. 그러나 사망한 자는 원칙적으로 자연인으로서의 인격이 인정될 수 없고 권리행사의 주체가 존재하지 않는다는 점에서 생존한 자와 동등한 정도로 개인정보의 주체가 될 수는 없다고 봄이 타당하다. 따라서 사자의 개인정보보호에 관한 규정은 보호의 기간을 기준으로 할 것이 아니라 보호의 정도를 기준으로 하는 것이 타당할 것으로 본다.

다. 개인정보취급자의 범위

개인정보를 수집·처리·보관·이용하는 자(개인정보취급자)의 범위를 어디까지라고 볼 것인가가 또한 쟁점이다. 공공기관개인정보보호법에서는 개인정보취급자는 공공기관이었고, 정보통신망법에서는 정보통신서비스제공자였다. 개인정보취급자의 개념에 대해 이은영안은 “업무상 개인정보를 수집하여 이를 처리·이용하는 자”(제3조 제3호)라고 하고 있고, 정성호안은 “업무상 개인정보를 자체적으로 수집·생산·이용하거나 다른 사람을 통하여 위임의 방법으로 처리하는 모든 사람과 단체”(제2조 제3호)라고 하고 있다. 이해훈안은 ‘개인정보처리자’와 ‘개인정보취급자’를 구분하여 전자는 “업무를 목적으로 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 자”를, 후자는 “개인정보처리자의 지휘·감독을 받아 개인정보를 처리하는 개인, 단체, 법인, 기관 및 기타

의 자”를 의미하는 것으로 정의함으로써 개인정보취급자를 2원적으로 규정하고 있다(제2조 제6호·제7호). 다만 원칙적인 개인정보취급의 주체는 ‘개인정보처리자’로서 법안상 ‘개인정보취급자’는 적절한 감독과 교육의 객체에 지나지 않다는 점에서 본질상 위의 두 법률안과 본질적 차이는 없다고 할 수 있다.¹³⁾ 한편 노회찬안은 개인정보취급자에 대한 특별한 규정을 두고 있지 않아 일단 모든 국민이 개인정보를 작성 또는 취득하는 순간 개인정보취급자가 되는 것으로 해석된다. 다만 개인정보 수집시 개인정보관리책임자의 성명 등을 고지하도록 하는 등 일정한 공공기관이나 사업자를 개인정보취급자로 예정한 규정을 두고 있다(제5조 제2항 제1호 등).

각각의 법에서 개인정보보호의 기준을 정함에 있어서는 취급하는 개인정보의 성격과 함께 개인정보취급자의 성격도 고려하여야 한다. 개인정보를 영리목적에 이용하기 위하여 수집 등 처리하는 자만을 대상으로 할 것인지, 영리목적은 없더라도 업무상 이를 취급하는 자를 대상으로 할 것인지, 아니면 이에 대한 구분을 두지 않고 개인정보를 수집하는 자라면 누구든지 대상이 되도록 하여야 할 것인지에 대해서는 아직까지 깊이 있는 논의가 이루어지지 않고 있다. 이에 대한 구체적인 논의가 있어야 할 것으로 본다. 참고로 정보통신부가 제안하였으나 통합법 논의에 밀려 입법추진이 중단된 가칭 ‘민간 부문의개인정보보호에관한법률(안)’에서는 “‘개인정보취급사업자’라 함은 영리를 목적으로 정보주체의 개인정보를 수집하여 이를 처리·이용하는 자를 말한다”고 규정하여(제2조 제4호) 개인정보취급자를 ‘영리의 목적으로’ 개인정보를 취급하는 ‘사업자’에 한정하고 있다.

생각건대 통합법의 기본적인 적용대상에 관하여 최소한 ‘업무자’일 것을 요구할 필요는 없다고 생각된다. 일단 타인의 개인정보를 취급하는 자 전부에 대하여 동법의 적용이 있는 것으로 보고, 그 가운데 일정한 규모 이상으로서 또는 업무로서 이를 행하는 자의 경우 그에 합당한 인적·물적·절차적 기준을 요구하면 될 것으로 생각한다.

13) 제14조(개인정보취급자에 대한 감독 등)

- ① 개인정보처리자는 개인정보를 처리함에 있어서 개인정보의 안전한 관리가 도모되도록 개인정보취급자에 대하여 적절한 감독을 행하여야 한다.
- ② 개인정보처리자는 개인정보의 적정한 취급을 보장하기 위하여 개인정보취급자에게 정기적으로 필요한 교육을 실시하여야 한다.

라. 정보주체의 범위

개인정보취급자에 대응하는 개인정보의 주체, 즉 ‘정보주체’의 개념과 관련하여 공공기관개인정보보호법은 “‘정보주체’라 함은 처리정보에 의하여 식별되는 자로서 당해 정보의 주체가 되는 자를 말한다.”라고 하고 있다(제2조 제8호). 이에 대하여 정보통신망법은 이를 ‘이용자’라 표현하면서 “‘이용자’라 함은 정보통신서비스제공자가 제공하는 정보통신서비스를 이용하는 자를 말한다”고 하고 있다(제2조 제4호). 개인정보처리 지침은 이를 구체화하여 “‘이용자’라 함은 서비스제공자가 제공하는 서비스를 이용하는 자로서 처리되는 정보에 의해 식별이 되는 당해 정보의 주체를 말한다”고 하고 있다(제2조 제4호).

법률안들 또한 ‘정보주체’라는 용어를 사용하면서 정보주체란 ‘처리정보에 의하여 식별되는 자로서 당해 정보의 당사자가 되는 자’(노회찬안 제2조 제4호) 또는 ‘처리 또는 취급되는 정보에 의하여 식별되는 자로서 당해 정보의 주체가 되는 자’(이은영안 제3조 제2호, 이혜훈안 제2조 제5호)를 말한다고 규정하고 있다. 정성호안은 ‘본인’이라는 표현을 사용하면서 “개인정보에 관하여 ‘본인’이라 함은 개인정보에 의하여 식별된 특정 개인으로서 정보의 주체가 되는 자를 말한다”고 규정하고 있다(제2조 제4호). 표현은 약간 다르지만 모두 같은 취지로 볼 수 있을 것이다. 현행법령 및 통합법안의 규정을 종합해 볼 때 보호의 대상이 되는 개인정보의 주체는 표현상의 차이는 있으나 ‘처리되는 정보에 의해 식별되는 당해 정보의 주체’라고 요약할 수 있다.

특이한 것은 노회찬안의 경우 “정보주체가 사망자인 경우는 대통령이 정하는 정보주체의 상속인을 말한다”라고 함으로써 정보주체의 범위에 사자(死者)를 포함시키고 있다는 점이다(제2조 제4호 후단). 사망한 자는 원칙적으로 프라이버시권 또는 자신의 정보에 대한 자기결정권을 행사할 수 있는 주체가 아니므로 자연인과 마찬가지로의 정보주체가 된다고 보기는 어렵다. 다만 사망자의 개인정보가 사망자의 개인정보인 동시에 유족의 개인정보가 되는 경우도 있을 수 있으므로 이러한 경우에는 당해 정보는 사망자의 유족의 개인정보로서 제한적인 보호가 가능할 것으로 본다.¹⁴⁾

14) 김연수, 개인정보보호 : 고도 지식정보 사회의 개인정보와 Cyber Law, 사이버출판사, 2001, 124면.

3. 보호단계별 정보보호: 수집, 유지·관리, 유통

가. 정보의 수집단계

1) 수집방법의 일반원칙

개인정보의 수집은 법정된 범위 내에서 법정된 절차에 따라 이루어져야 하고, 정보의 수집으로 인하여 정보주체에게 피해를 주는 일이 없어야 함은 당연하다. 통합법안 중에서도 “개인정보를 수집하는 자는 적법하고 공정한 방법으로 수집해야 하며, 정보주체의 사생활 침해를 최소화하도록 노력하여야 한다”고 규정하여 개인정보취급자의 정보수집 활동의 일반원칙을 정하는 경우가 있다(노회찬안 제5조 제3항, 이은영초안 제7조 제1항, 이혜훈안 제4조 제1항·제6항). 이은영안은 철회되기 전 법안에는 이러한 내용이 규정되어 있었으나 철회 후 재발의된 법안에서는 그와 같은 내용을 찾아볼 수 없다. 정보수집의 방법과 절차가 법정되어 있는 만큼 선언적 성격이 강한 규정이라 볼 수 있으나, 개인정보취급자의 주의를 환기시킨다는 의미에서 존재가치가 있다고 생각된다. 입법론적으로 재고를 요한다.

2) 동의의 요부 및 시기

현행 법령의 결정적인 문제점 중 하나가 바로 개인정보 수집단계에서의 동의의 문제이다. 현재 개인정보보호와 관련하여 공공부문과 민간부문을 규율하는 대표적인 법령은 공공기관개인정보보호법과 정보통신망법이다. 민간부문에서는 원칙적으로 개인정보주체의 동의가 있어야 수집할 수 있고, 동의 없이 수집할 수 있는 범위는 법령에서 정하고 있다(정보통신망법 제22조, 제23조). 그런데 이와 달리 공공부문을 규율하는 공공기관개인정보보호법은 이러한 정보주체의 동의에 관한 규정을 두고 있지 않다. 즉 현행법상 공공기관의 경우 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위 내에서라면 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 제외하고는 원칙적으로 개인정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집할 수 있다(공공기관개인정보보호법 제4조, 제5조).¹⁵⁾

이러한 문제는 민간부문과 공공부문을 통합하는 기본법을 만들 경우에도 동일하게

나타난다. 즉 공공부문에서도 개인정보주체의 동의를 원칙으로 할 것인지, 동의 없이 개인정보를 수집할 수 있는 범위를 어디까지로 할 것인지 등은 여전히 쟁점으로 남게 될 것이며, 이에 대한 입법정책적 고찰이 필요할 것으로 본다. 통합법안은 적어도 이 문제에 관련하여서 만큼은 통일된 목소리를 내고 있다. 이제까지 입법의 불비로 지적되고 있던 공공기관개인정보보호법의 태도를 지양하고 정보의 수집단계에서 정보주체의 동의를 얻을 것을 규정하고 있는 것이다. 다만, 그 규정의 형식은 약간 다르다. 이와 관련하여서는 동의를 받는 것이 원칙으로 규정되어 있는지 여부 및 동의를 획득하는 시점이 문제된다.

먼저 동의의 원칙화 여부와 관련하여서는 원칙적으로 동의를 얻도록 하고 동의가 필요 없는 예외사유를 규정하는 방식(노회찬안 제5조 제1항, 정성호안 제4조)과, 처음부터 동의를 개인정보를 수집할 수 있는 여러 사유들 중의 하나로 규정하는 방식(이은영안 제6조 제1항, 이혜훈안 제6조 제1항 제1호)으로 나눌 수 있다. 개인정보는 단순한 보호의 대상이기만 한 것이 아니라 정당한 법적 절차를 거쳐 수집·가공되는 경우 이용과 제공이 대상이 되기도 하는 양면성을 가지고 있으므로 어느 쪽에 더 큰 비중을 두느냐에 따라 입법방식은 달라질 수 있다. 생각건대 정보자기결정권의 차원에서 볼 때 개인정보의 수집에 있어서는 당해 정보주체의 의사를 묻지 않는 범위를 확대하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 당연히 할 수 있는 것과 예외적으로만 할 수 있는 것은 규범의 효력이라는 면에 차이가 있기 때문이다. 따라서 정보주체의 동의를 얻어야 하는 것을 원칙으로 하되 특별한 경우에 한해 그러한 의무를 면제하는 입법방식이 구체적 사안에 있어 더욱 타당한 결과를 가져올 것으로 본다.

다음으로 동의를 획득하는 시기의 문제이다. 법률안들은 동의를 얻고자 하는 경우 ‘미리’ 일정한 사항을 정보주체에게 고지하여 동의를 얻도록 하고 있다(노회찬안 제5조 제2항,¹⁵⁾ 이혜훈안 제6조 제2항). “개인정보의 수집·생산·이용은 이 법률과 다른

15) 다만, 공공기관개인정보보호법은 “개인정보공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하여(제4조) 정보주체의 동의가 있는 경우에 관하여 규정하고 있으나, 위 규정은 소위 ‘민감정보’의 수집금지 및 동의시 금지해제에 관한 규정으로서, 개인정보 일반의 수집시 동의획득의무를 규정한 것이 아니라는 점에 주의하여야 한다.

16) 정보주체로부터 직접 정보를 수집할 수 없는 특별한 사유가 있었던 경우에는, 정보주체에게 알리는

법률이 규정하고 있거나 관련 당사자가 동의를 했을 때에만 가능하다”고 하는 규정(정성호안 제4조 제1항)도 수집은 동의를 전제로 하는 것이므로 사전적 동의를 요하는 규정이라고 해석할 수 있다.¹⁷⁾ 이은영안은 초안과 수정안의 내용이 다르다. 초안에서는 “개인정보를 수집하거나 생성한 경우에는 사후에 개인정보를 수집 혹은 생성한 사실을 정보주체에게 알리고 동의를 얻어야 한다”고 규정하여 사후동의를 요구하고 있었으나(이은영초안 제7조 제2항), 수정안에서는 “개인정보취급자가 … 동의를 받고자 할 때에는 … 미리 정보주체에게 고지하여야 한다”라고 함으로써 사전동의를 요하고 있다(이은영수정안 제6조 제2항). 생각건대 정보주체의 동의를 받을 수 없는 특별한 경우가 아닌 한 원칙적으로 정보수집 이전에 동의를 얻는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 의미에서 이은영수정안이 사후동의획득의 원칙을 철회한 것은 타당한 결정이라고 할 것이다.

3) 동의획득의 절차

개인정보는 정보주체로부터 직접 수집하거나 생성하여야 한다. 다만 특별한 사정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다(노회찬안 제5조 제1항, 이해훈안 제6조 제3항, 정성호안 제4조 제2항). 이러한 특별한 사유에 관해 노회찬안은 ① 정보주체로부터 개인정보를 수집하는 것이 불가능하거나 불합리한 경우, ② 계약의 이행을 위하여 필요한 경우, ③ 용역의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우, ④ 언론·출판을 위한 필요한 최소한의 정보, ⑤ 정보주체의 급박한 생명, 신체, 재산의 침해위험을 막기 위하여 부득이한 경우, ⑥ 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정을 두고 있는 경우(제5조 제4항)를, 이해훈안은 ① 법률이 정보주체 이외로부터의 수집을 허용하고 있는 경우, ② 과다

것이 당해 정보주체의 생명이나 신체에 중대한 위험을 초래하는 경우를 제외하고는 ‘사후에’ 개인정보를 수집 혹은 생성한 사실을 정보주체에게 알리고 동의를 얻어야 한다(노회찬안 제5조 제5항). 또한 이때에는 ① 개인정보관리책임자의 성명·소속부서·직위 및 전화번호 기타 연락처, ② 개인정보의 수집목적 및 이용목적, 보존기간, ③ 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우의 제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 구체적인 내용, ④ 이 법에 의한 개인정보 주체의 권리 및 그 행사방법, ⑤ 그 밖에 개인정보 보호를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항을 함께 고지하여야 한다(노회찬안 제5조 제6항).

17) 정성호안은 사전동의를 요하는데서 한 걸음 더 나아가 “본인의 동의는 개인 정보의 수집목적·생산 또는 이용에 관하여 충분한 설명이 이루어진 후에 하여야만 유효하다”고 하고 있다(제5조).

한 수집비용 등으로 인하여 직접 수집이 곤란한 경우(제6조 제3항)를, 정성호안은 ① 다른 법률에서 개인정보의 수집을 허용하는 경우, ② 본인의 우월한 이익을 보호하여야 할 사유가 있는 경우(제4조 제2항)를 들고 있다.

이와 관련하여 개인정보의 수집에 있어 CCTV, 컴퓨터시스템 등 자동화기기를 사용하는 경우에는 어떻게 동의를 획득하여야 하는가가 문제된다. 통합법안 중 이은영안과 이해훈안만이 이 문제를 입법화하고 있다. 이은영안은 폐쇄회로 텔레비전(CCTV), 자동 정보수집 컴퓨터프로그램 등 자동화된 개인정보수집장치를 설치하여 개인정보를 수집, 처리하는 때에는 고지(정보통신망에 의한 고지 포함) 그밖에 이와 유사한 방법으로 이를 정보주체에게 알리도록 하고 있으며(초안 및 수정안 제9조 제1항), 이해훈안은 자동 정보처리장치를 설치하여 개인정보를 수집·처리하고자 하는 때에는 정보주체가 그 사실을 쉽게 인식할 수 있도록 대통령이 정하는 방법에 따라 자동정보처리장치의 설치 장소와 목적 등을 고지하도록 하고 있다(제12조 제1항).

그런데 문제는 이러한 고지가 정보주체의 동의와 같은 수준의 법적 효력을 가지는가 하는 점이다. 정보수집자의 일방적인 고지에 동의하지 않는 정보주체의 경우 그 자에게 당해 시설 및 장치를 이용하지 않으면 된다고 말할 수는 없다. 이은영안의 경우 초안에서는 정보수집자의 고지의무만을 규정하고 있었고, 정보주체가 이에 동의하지 않는 경우에 대한 대처방안을 규정하고 있지 않았다. 이러한 고민을 반영하여 수정안은 개인정보취급자가 자동정보수집장치의 설치에 관하여 대통령이 정하는 방법으로 고지를 한 경우에는 정보주체의 동의가 있는 것과 같이 취급될 수 있되, 정보주체가 그 설치 및 정보이용에 관한 반대사표시를 한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정함으로써 정보주체의 동의를 ‘추정’하는 규정을 두었다(제9조 제3항). 수정안의 내용은 자동화기기에 의한 정보수집시 동의의 문제를 해결하려는 노력을 담고 있고 정보화사회에 있어 그러한 현상은 일정 부분 불가피하다고 생각되나, 이러한 고지에 정보주체의 동의와 마찬가지로의 법적 효력을 인정할 수 있는지는 의문이다.¹⁸⁾

18) 만약 백화점에서 CCTV에 의한 촬영시 촬영장소 인근에 법령이 정하는 방법으로 고지를 한 경우, 특정한 고객이 카메라의 설치 및 그에 의해 촬영된 본인의 정보의 이용에 대해 명시적인 반대의사를 표명하였다면 어떻게 될 것인가? 이 경우 백화점 측으로서는 CCTV의 관련된 부분을 삭제하는 등의 방법 외에는 다른 방법이 없을 것이다.

4) 동의획득시 고지사항

개인정보수집에 관한 정보주체의 동의 획득시 개인정보취급자로 하여금 일정한 사항을 고지하도록 하고 있는 것은 정보주체로 하여금 수집된 자신의 정보가 누구에 의해서, 어떠한 범위에서, 어떠한 목적으로, 어떠한 방식으로 사용되는가를 알 수 있도록 함으로써 개인정보에 대한 자기결정권의 행사에 더욱 충실을 기하도록 하기 위한 것이다.

구체적으로 고지되어야 할 사항은 ① 정보수집의 주체(개인정보관리책임자의 성명·소속부서·직위 및 전화번호 기타 연락처 등), ② 정보수집의 목적(개인정보의 수집목적 및 이용목적), ③ 정보수집의 내용(수집하는 개인정보의 범위와 내용, 수집경위, 보존기간 등), ④ 제3자에 대한 정보제공시 이와 관련된 내용(제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용), ⑤ 영리목적 사용시 관련내용(판매, 유포하는 정보의 내용 및 영리행위의 종류), ⑥ 기타 타 법령에서 특별히 정하는 사항 등이다. 이해훈안은 ① 정보주체의 권리와 ② 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용 또한 고지해야 하는 것으로 하고 있다(제6조 제3항). 입법상 참고할 만한 내용이라고 생각된다.

한편 이해훈안의 경우 이러한 고지의무를 면제하는 사유를 두고 있어 눈길을 끈다. ① 정보주체에 대한 고지가 사실상 불가능한 경우, ② 정보주체에 대한 고지에 불합리하게 과도한 노력과 비용이 소요되는 경우, ③ 고지로 인해 국가안보, 공공안전, 공중위생 등 공공의 이익에 중대한 위험이 우려되는 경우, ④ 고지로 인해 정보주체 또는 다른 사람의 생명·신체·재산 기타의 권익에 긴박하고 중대한 위험을 초래할 우려가 있는 경우, ⑤ 고지하여야 할 사항을 정보주체가 이미 알고 있는 경우, ⑥ 법령의 규정에 의하여 일반인에 대하여 해당 개인정보의 공개가 명백하게 예정되어 있는 경우(제6조 제4항) 등이 이에 해당한다.

5) 동의획득의 예외사유

전술한 바와 같이 개인정보는 단순히 정보주체의 이익을 위해 보호되어야 할 대상이 기만 한 것이 아니라 적절한 법적 절차를 거쳐 수집·가공되는 경우 이용과 제공이 대상이 되기도 하는 양면성을 가지고 있다. 따라서 입법자가 특히 정보수집에 있어 정

보주체의 동의를 배제할 만한 사회적 이익이 있다고 판단한 경우에는 동의획득의무의 대상에서 제외될 수도 있다. 즉 정보주체의 동의를 배제하는 사유는 일반적으로 침해되는 이익과 이로 인하여 확보되는 이익간의 이익형량에 의해 판단될 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 통합법안에서 공통적으로 보여지는 동의획득의 예외사유를 보면 ① 타 법률에서 특별한 규정을 두어 동의획득의무를 배제하는 경우(노회찬안 제5조 제1항, 이은영안 제6조 제2항, 이혜훈안 제6조 제1항 제2호, 정성호안 제4조 제2항), ② 정보주체의 급박한 생명, 신체, 재산의 침해위험을 막기 위하여 부득이한 경우(노회찬안 제5조 제1항, 이은영안 제6조 제2항), ③ 언론·출판의 자유를 보장하기 위한 필요·최소한의 정보의 경우(노회찬안 제5조 제1항, 이은영안 제6조 제2항) 등을 들 수 있다.

정성호안은 “정보주체의 우월한 이익을 보호하기 위한 경우”라고 하고 있으나(제4조 제2항), 기본적으로 우월한 이익의 판단기준 및 판단주체 자체가 모호할 뿐 아니라, 판단기준 및 판단주체의 해석의 차이에 따라 오히려 정보주체의 이익이 침해될 수도 있다는 점에서 바람직하지 못하다고 생각된다.

또한 노회찬안의 경우 계약의 이행을 위하여 필요한 경우 및 용역의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우를 들고 있는 바(제5조 제1항), 이는 현행 정보통신망법의 규정¹⁹⁾을 답습한 것으로 보인다. 그러나 이러한 내용의 규정은 정보통신망법과 달리 모든 분야에 적용되는 기본법의 성격을 갖는 통합법안의 경우, 계약이행 및 용역제공의 내용이 전혀 확정되어 있지 않은 상태에서 이와 관련된 개인정보를 자유로이 수집할 수 있게 됨으로써 정보주체의 사생활의 자유가 심각하게 훼손될 우려가 있다는 점에서 타당한 규정이라고 볼 수 없다. 이러한 비판은 “개인정보를 수집하지 아니하고서는 당해 법률행위의 목적을 달성할 수 없는 경우”를 동의획득의 예외사유로 규정한 이은영안에 있어서도 마찬가지로 적용될 수 있다. 당해 법률행위의 내용이 어떠한 것이 되었던 그 법률행위의 목적달성을 위해서라면 무단으로 타인의 정보를 수집하는 것이 합리화되는 결과를 가져올 수 있으며, 이를 타당한 결과라고 볼 수는 없다.

19) 정보통신망법 제22조 (개인정보의 수집)

① 정보통신서비스제공자는 이용자의 개인정보를 수집하는 경우 당해 이용자의 동의를 얻어야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 정보통신서비스 이용계약의 이행을 위하여 필요한 경우
2. 정보통신서비스 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우
3. 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

6) 동의의 철회

정보주체가 보유하는 자신의 정보에 대한 자기결정권은 정보의 수집단계에서 뿐 아니라 정보의 유지·보존, 이용·제공 및 정정·폐기에 있어서도 유효한 권리이므로, 정보주체는 자신이 수집을 허용했던 정보의 존속 여부에 대한 결정권 또한 자유로이 행사할 수 있다. 따라서 정보주체는 언제든지 자신에 관한 정보의 보유자에 대하여 정보수집에 대한 동의를 철회할 수 있다고 하여야 한다(정보통신망법 제30조 제1항, 노회찬안 제10조 제1항). 정보주체로부터 개인정보의 이용 또는 제공의 정지를 요구받은 경우 일정한 경우를 제외하고는 지체 없이 이용 또는 제공을 중단하도록 하고 있는 것(이해훈안 제20조 제1항)도 이러한 취지로 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 정보주체가 개인정보의 수집 및 보유에 대한 동의를 철회한 경우 장래를 향하여 개인정보취급자의 당해 정보에 대한 권리가 소멸한다. 따라서 이러한 경우 개인정보취급자는 법률상 개인정보를 보유하여야 할 의무가 있는 경우가 아닌 한 지체 없이 수집된 개인정보를 파기하거나 기타 필요한 조치를 취하여야 한다(정보통신망법 제30조 제2항, 노회찬안 제10조 제2항).

7) 개인정보의 수집제한

정보의 집적은 그 유용한 이용가능성에도 불구하고 일반적으로 개인의 사생활 영역에 대한 위협요인이 된다. 특히 개인의 내밀한 신상정보 및 정신세계의 영역 등과 관련한 정보는 그것이 외부로 알려지는 경우 정보주체에게 돌이킬 수 없는 타격을 줄 수도 있다는 점에서 취급에 신중을 기하여야 한다. 이와 관련하여서는 개인의 권리 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 정보(소위 ‘민감정보’)의 수집을 어떻게 할 것인지, 개인정보의 수집을 어느 정도까지 인정할 것인지, 특정 목적에 의한 개인정보의 수집을 어떻게 보아야 할 것인지 등이 문제된다.

먼저 민감정보의 수집과 관련하여 현행법 및 통합법안 중 일부는 공통적으로 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우가 아닌 한 원칙적으로 이를 수집하지 못하는 것으로 하고 있다(정보통신망법

제23조 제1항, 노회찬안 제6조 제1항, 이은영초안 제8조 제1항, 이혜훈안 제7조 제1항). 그러나 이에 대하여 이은영수정안은 초안과 달리 사상·신념에 관한 정보, 지문·홍채·유전정보·정맥 등 개인의 신체적 특성을 통하여 개인을 식별하는 생체정보, 또는 과거의 병력 등을 사생활 침해의 우려가 큰 민감정보로 분류하면서(이은영안 제7조 제2항), 누구든지 이러한 민감정보를 수집하는 경우 그 정보의 비밀 유지를 위하여 다른 개인정보와 분리하여 처리하여야 하며, 권한이 없는 자가 접근할 수 없도록 암호화 기술 등을 도입하는 등 기술적·관리적 조치를 취하여야 하는 것으로 규정함으로써(이은영안 제7조 제1항) 민감정보의 수집에 있어서도 원칙적으로 개인의 동의를 요하지 아니하는 것으로 하고 있다. 생각건대 민감정보는 개인의 사생활 영역에 미치는 영향이 심대한 만큼 그 수집 및 관리에 더욱 신중을 기하여야 한다. 아무리 다른 정보와 분리하여 처리하고 암호 등 기술적 조치를 취한다 하더라도 정보누출의 위험성은 상존하는 것이며, 그 경우 동의에 기초하지 않은 정보의 누출은 정보주체에게 회복불가능한 불의의 타격을 줄 수 있다. 따라서 정보주체의 동의가 없는 경우 민감정보는 원칙적으로 이를 수집할 수 없다고 함이 타당하다.

다음으로 개인정보 수집 정도의 문제이다. 개인정보의 수집에 정보주체의 동의를 원칙으로 요구하는 취지를 감안할 때 개인정보의 수집은 정보수집의 목적을 달성하기 위한 필요·최소한의 것으로 제한됨이 당연하다(이혜훈안 제11조 제1항²⁰⁾ 참조). 그러나 이러한 원칙이 관철되기 위해서는 우선되어야 할 전제가 있다. 정보주체가 개인정보를 제공하지 아니하거나 필요·최소한의 정보를 제공했다는 이유로 불이익을 받아서는 아니 된다는 점이다. 현행법과 통합법안은 이러한 내용을 구체화하여 상품이나 역무의 제공자에게 필요·최소한의 정보 외의 개인정보를 제공하지 아니한다는 이유로 상품이나 역무의 제공을 거부하지 못하도록 규정하고 있다(정보통신망법 제23조 제2항, 노회찬안 제6조 제2항·제4항). 이혜훈안 역시 이러한 취지에서 개인정보처리자가 정보주체로부터 개인정보의 수집·처리에 대하여 동의를 받는 경우 개인정보의 처리목적에 따라 수집할 개인정보를 필수항목과 선택항목으로 구분하도록 하고 있으며(제8조 제1항), 개인정보의 처리에 동의하지 않는다는 이유로 개인정보처리자가 정보주체에게 합

20) 제11조 (개인정보파일의 구성 등)

- ① 개인정보처리자는 가능한 개인정보가 적게 처리되도록 개인정보파일을 구성하여야 한다.
- ② 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 가능한 익명에 의해서 처리될 수 있도록 하여야 한다.

리적인 이유 없이 불이익을 줄 수 없도록 하고 있다(제8조 제2항).

한편 이은영안은 “누구든지 타인을 부당하게 차별할 목적으로 개인정보를 수집, 처리 및 이용하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다(제8조). 당연한 내용의 재확인으로서의 의미를 가진다고 본다.

나. 정보의 유지·관리단계

1) 정보의 열람·정정청구

개인정보에 대한 자기결정권은 정보의 수집·생성단계로부터 관리·유지단계, 이용·제공단계, 파기·삭제의 단계에 이르기까지 미침은 당연하다. 따라서 정보주체가 자신의 정보를 수집하는 것을 허용하였다고 하더라도 그러한 정보수집에 대한 동의가 그 이후 모든 단계에서의 전면적인 동의라고 인정할 수는 없다. 따라서 정보주체는 자신에 관한 정보를 취급하는 자에게 관리하고 있는 자신의 개인정보를 열람할 것을 요청할 수 있으며, 그 내용 중에 오류가 있을 때에는 그 정정을 요구할 수 있다(정보통신망법 제30조 제2항, 노회찬안 제11조 제1항, 이은영안 제11조 제1항, 이해훈안 제19조 제1항).²¹⁾ 정보주체의 이러한 권리는 OECD 가이드라인에서 제시된 공개의 원칙, 정보 정확성의 원칙, 개인참가의 원칙과도 맥락을 같이 하는 것이다.

이러한 요청을 받은 경우 개인정보취급자는 지체없이 오류를 정정하는 등 필요한 조치를 취하여야 하며, 그러한 조치를 취하기 전에는 당해 정보를 이용 또는 제공할 수 없다(정보통신망법 제30조 제4항·제5항, 노회찬안 제11조 제2항, 이은영안 제11조 제1항, 이해훈안 제20조 제1항). 정보에 오류가 있다는 입증은 정보주체에게 있으므로 정정 등의 청구사항의 확인에 필요한 증빙자료는 정보주체가 이를 제출하여야 한다(정

21) 통합법안들은 기본적인 취지에 있어서는 동일하나 세부적인 부분에 약간씩의 차이가 있다. 먼저 정성호안은 열람청구를 서면으로 할 것을 요구하고 있고(제63조 제1항), 열람청구가 있는 경우 2주 내에 열람하도록 해야 한다고 규정하고 있다(제63조 제2항). 노회찬안은 자료의 ‘열람’이라는 표현 대신 ‘자료의 요구’이라는 표현을 사용하면서 그 요구의 대상이 되는 자료로 ① 정보주체의 개인정보를 수집한 경위, ② 정보주체의 개인정보 수집 현황, ③ 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공한 내역, ④ 개인정보 보유자의 개인정보 보호현황, ⑤ 기타 대통령령으로 정하는 사항을 열거하고 있다(제11조 제1항). 또한 이은영안은 열람청구가 있는 경우 필요한 조치를 취하기 전에 당해 개인정보의 보유 여부를 통보하도록 하고 있다(제11조 제2항).

성호안 제64조 제3항). 정보취급자는 요구된 개인정보의 전부 또는 일부에 관하여 정정 등을 행하거나 행하지 않는다는 취지의 결정을 한 때에는 본인에게 지체 없이 그 취지와 내용을 통지하여야 한다(이혜훈안 제19조 제2항, 정성호안 제64조 제3항).

2) 정보의 열람 · 정정청구의 제한

개인의 자기결정권에 관한 것이라도 그것이 다른 법령에서 정하고 있는 것이거나, 국가안보 등을 위해 필요한 경우에는 일정한 범위 내에서 제한될 수 있다. 통합법안들 역시 이러한 내용을 명문으로 규정하고 있다.

예를 들면 ① 해당 개인정보를 열람하도록 할 경우 정보주체 또는 제3자의 생명 · 신체 · 재산 기타의 권익에 중대한 위험을 초래할 우려가 있는 경우(이혜훈안 제19조 제1항 제3호), ② 개인정보의 열람이 국가안보 등 공공의 이익에 중대한 영향을 미칠 경우(이혜훈안 제19조 제1항 제2호), ③ 다른 법률에 의해 열람이 제한되는 경우(노회찬안 제12조, 이은영안 제11조 제3항, 이혜훈안 제19조 제1항 제1호), ④ 정보주체가 개인정보의 열람 및 정정에 관하여 정당한 이익을 갖지 않는 경우(이혜훈안 제19조 제1항 제4호), ⑤ 개인정보취급자가 열람 및 정정을 거부할 정당한 이익을 갖는 경우(이은영안 제11조 제3항, 이혜훈안 제19조 제1항 제5호²²⁾) 등이 이에 해당한다.

3) 정보의 갱신 · 파기

개인정보의 갱신은 OECD 가이드라인에서는 정보정확성의 원칙(Data Quality Principle)으로 통용되고 있는 정보보호의 원칙이다. 이에 따르면 개인정보는 수집한 최근의 것으로 갱신해야 하며, 이를 이용하기 전에 그 오류 여부를 확인해야 한다(노회찬안 제9조).

그렇다면 수집 · 제공된 정보가 그 목적을 달성하였을 때는 어떻게 될 것인가? 이러한 경우에는 개인정보취급자는 더 이상 그 정보를 보유하고 있을 이유가 없다. 따라서 다른 법령의 규정에 의하여 보존하도록 되어 있는 경우를 제외하고는 당해 개인정보를

22) 다만 이 경우에는 개인정보취급자의 이익이 법률상 정보주체의 권리보다 명백히 우선시되는 경우에 한한다(동호 단서).

지체없이 파기하여야 할 것이다(정보통신망법 제29조, 노회찬안 제8조, 이해훈안 제21조 제1항). 명목적 파기 대신 당해 개인정보에 대하여 삭제·파기 및 접근차단 등의 필요한 조치를 취하여야 한다는 견해도 있다(이은영안 제12조).

다. 정보의 유통단계: 이용 및 제공

정보주체가 자신의 개인정보를 수집하고 이용함에 대하여 동의를 하였다 하더라도 그것은 당해 정보수집자가 동의한 목적범위 내에서 동의한 방법대로 사용하는 경우에만 한해 사용한다는 점에 동의한 것이라 봄이 당연하다. 따라서 개인정보취급자는 당해 정보주체의 동의가 있는 범위 내에 한하여서만 이를 이용하여야 한다. 이용의 범위 내에는 제3자에 대한 제공이 당연히 포함되어 있다고 볼 수는 없으므로 제3자에 대하여 수집한 개인정보를 제공하는 경우에는 그러한 제공에 대한 동의가 있어야 함은 물론이다(정보통신망법 제24조 제1항, 노회찬안 제7조 제1항, 이은영안 제10조 제1항 및 제2항 제1호, 이해훈안 제9조 제2항 제1호, 정성호안 제53조 제1항). 이러한 논리는 직접 정보수집자로부터 개인정보를 제공받은 제3자에 있어서도 마찬가지이다(정보통신망법 제24조 제2항, 노회찬안 제7조 제2항, 정성호안 제53조 제2항).

다만, 현행법 및 통합법안은 이에 대한 예외조항을 두고 있다. 예외적인 사유의 예로는 ① 법률에 특별한 규정이 있는 경우(정보통신망법 제24조 제1항 제3호, 노회찬안 제7조 제1항 제3호, 이은영안 제11조 제2항 제2호, 이해훈안 제9조 제2항 제2호, 정성호안 제53조 제3항 제1호), ② 국가의 기관·지방자치단체 또는 이들 기관으로부터 위탁을 받은 자가 법령이 정한 사무를 수행하는데 협력할 필요가 있는 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 해당 사무의 수행에 중대한 지장을 줄 우려가 있는 경우(정성호안 제53조 제3항 제4호), ③ 사람의 생명, 신체 또는 재산의 보호를 위해 필요한 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우(정성호안 제53조 제3항 제2호), ④ 공중위생의 향상 또는 아동의 건전한 육성을 위해 특히 필요한 경우로서 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 경우(정성호안 제53조 제3항 제3호), ⑤ 통계작성·학술연구 또는 시장조사를 위하여 필요한 경우로서 정보주체를 식별할 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우(정보통신망법 제24조 제1항 제2호, 노회찬안 제7조 제1항 제2호), ⑥ 계약의 이행을 위하여 필요한 경우(노회찬안 제7조 제1항 제1호) 등을 든다.

이 가운데 다섯 번째 사유의 경우 ‘개인정보’의 개념 자체가 ‘당해 정보로 인하여 정보의 주체를 식별할 수 있는 정보’를 의미한다는 점을 감안하면 정보주체를 식별할 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우가 개인정보의 개념 자체에 해당할 것인지 여부가 의문시된다. 또한 여섯 번째 사유 또한 이행되는 계약의 내용이 전혀 확정되지 않은 상태에서 단순히 그러한 계약의 이행을 위해 개인정보를 이용·제공한다는 것은 정보주체의 프라이버시가 심각하게 훼손될 우려가 있다는 점에서 비판을 면할 수 없다. 특히 이 규정은 정보통신서비스제공자가 개인정보취급자가 되는 것을 전제로 한 정보통신망법상의 규정(정보통신망법 제24조 제1항 제1호)을 무비판적으로 수용한 것으로 보이는 바, 재고를 요한다고 할 것이다.

한편 정성호안은 개인정보취급자가 개인정보를 취급할 때에는 그 이용의 목적을 특정하여야 하고, 개인정보 취급자는 이용목적에 변경한 경우에는 변경된 이용목적에 관하여 본인에게 통지하여야 하며(제53조 제3항), 이용목적에 변경한 경우에는 변경 전의 이용목적과 상당한 관련성이 있다고 인정되는 범위를 초과하여서는 아니된다고 규정하고 있다(제52조). 그러나 이는 상당성 판단 이전에 정보주체의 동의 없이 또는 정보주체에 대한 일방적인 통지만으로 이용목적의 변경 자체를 원천적으로 가능하게 하는 규정이라는 점에서 자의적 해석의 위험성이 상존한다고 생각된다.²³⁾ 역시 입법론적으로 재고를 요한다.

V. 마치며

최근 정보통신기술의 발달 및 자동정보처리장치의 진화에 따라 대량 복제 및 전송이

23) 특히 정성호안은 개인정보의 이용목적 변경시 통지와 관련하여 ① 이용목적에 본인에게 통지하거나 공표함으로써 본인 또는 제3자의 생명, 신체, 재산 그 밖의 권리와 이익을 해칠 우려가 있는 경우, ② 이용목적에 본인에 통지하거나 공표함으로써 해당 개인정보 취급자의 권리 또는 정당한 이익을 해칠 우려가 있는 경우, ③ 국가의 기관 또는 지방자치단체가 법령이 정한 사무를 수행함에 있어 협력할 필요가 있는 경우로서 이용목적에 본인에 통지하거나 공표함으로써 해당 사무의 수행에 지장을 미칠 우려가 있는 경우, ④ 취득 당시 상황으로 보아 이용목적이 분명하다고 인정된 경우 등에 있어서는 이용목적 변경의 통지를 하지 않아도 좋다고 규정함으로써 정보주체로 하여금 일방적인 통지로부터 마저 배제될 수 있도록 할 위험이 있다(제55조 제4항).

가능한 가상공간의 생활이 일상화되면서 개인정보 침해의 문제는 심각성을 더해가고 있다. 이러한 상황 하에서 개인정보를 두텁게 보호하고 그 침해의 방지 및 침해에 대한 효과적인 구제를 위해서는 개인정보보호 전반을 효율적으로 규율하는 법규범의 존재가 강력히 요구된다고 할 것이다. 그러나 전술한 바와 같이 우리나라의 경우 이제까지 개인정보침해에 대한 입법정책적 대응이 개별 부문에 있어 매우 제한적으로만 이루어져 온 것이 현실이다. 따라서 국민의 사생활 보호에 대한 기대감을 충족시키고 개인정보보호를 위한 환경의 변화와 기술발전에 탄력적으로 대응하며, 개인정보를 보호하려는 국제사회의 흐름에 부응하기 위하여서도 이제 개인정보보호에 관한 일반법의 제정은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다고 할 것이다.

전술한 바와 같이 개인정보보호와 관련된 가장 큰 문제점 중의 하나가 바로 통합 개인정보보호법의 결여의 문제이다. 공공부문과 민간부문에 대한 규율을 위한 준거법령의 상이성은 양 부문에 대한 효과적인 법적 규율을 불가능하게 하고, 법령간의 부정합을 초래한다는 문제점이 있다. 개인정보보호를 위한 일반법의 부재는 개인정보를 보유·이용하는 기관의 입장에서는 행동기준이 없다는 것을 의미한다. 즉 일차적으로 행위의 불법성 및 남용 여부를 판단할 기준이 없는 것이고, 나아가 통제기준의 흠결로 인하여 침해행위에 대한 적절한 제재 및 보호조치를 취할 수 없다는 것이다. 이러한 측면에서 개인정보보호를 위한 법적 통제수단은 예방적 차원에서 개인정보를 처리하는 기관 및 민간의 활동에 지침을 제공하고, 개인정보의 침해시 그에 대한 구제수단을 제공하며, 정보의 주체인 개인과 개인정보를 수집·유지·이용하는 기관간에 개방적이고 정당한 관계를 수립하기 위해서도 매우 필요하다고 할 수 있다. 나아가 이는 개인정보보호의 체계화를 통해 높은 정도의 보호수준을 요구하는 국제환경의 변화에 부응한다는 차원에서도 매우 필요한 일이라 할 것이다.

따라서 이러한 문제점을 일거에 해결하기 위해서는 공공부문과 민간부문을 아우르는 통합 개인정보보호법의 입법이 가장 효과적인 해결방법일 것으로 생각된다. 통합 개인정보보호법의 입법에 의해 개인정보보호에 관한 기본원칙과 통일적인 기준을 제시함으로써 개인정보의 수집단계로부터 이용 및 제3자에의 제공에 이르는 전 단계에 있어 정보처리 투명성을 확보하고 개인정보자기결정권이 효과적으로 구현될 수 있을 것이다.

이 연구에서는 현행법 중 공공부문과 민간부분의 대표적인 개인정보보호 관련법령과

이제까지 국회에 제출되었던(철회된 법안 포함) 5종의 법안을 비교분석함으로써 각 법안의 장단점을 검토하고, 이를 바탕으로 좀 더 절충된 형태의 법안을 제시하는데 초점을 두었다. 이 연구에서 시도된 수정·보완작업을 바탕으로 좀 더 완비된 통합 개인정보보호법이 성안되기를 기대한다.

Examination of Integrated Personal Data Protection Bill

Hwang, Tae-Jeong^{*}

The personal data protection could be examined from two points of view, in other words, preparation for preliminary base and establishment of post supplementation. The infringement of personal data required compensation for damages and other post remedial measures of damages: Fundamental measure was demanded to block the infringement of personal data in advance and to require not only construction of legal system for private data protection but also enactment of basic laws.

The legislation of personal data protection could be classified into three, in other words, integration, separation and individual area, etc: The legislation in Korea was based on separation because it was divided into public area and private area. On the other hand, the private area was based on individual area because it was regulated by individual laws. Both public area and private area had different governing laws and regulations to be difficult to regulate both areas legally and effectively and to create unconformity between laws and regulations. Therefore, the dual legislation was given a lot of criticism to let the Government as well as NGO make efforts to improve systems and lay a bill of the integrated personal data protection before the National Assembly.

The purpose of the study was to compare advantages and disadvantages of the draft bills and to make correction of the draft bill contents in reasonable way. Therefore, this study was based on the laws and regulations of private data protection of not only public area but also private area to investigate five kinds of draft bills which were submitted to the National Assembly (including withdrawn bills) and to suggest compromised bills.

^{*} Assistant Professor, Kyonggi University. Ph.D. in Law

❖ Key words : Personal Data Protection, Infringement of Personal Data, Integrated Bill