

개인정보보호법의 쟁점분석 및 제정방향

이 민 영*

개인정보보호법제에 관하여 최근 2~3년간 지속적인 논의가 개진되어 왔으나, 여지껏 결실을 맺지 못하고 있다. 개인정보에 관한 권리침해를 사전에 예방하고 사후적인 구제수단을 확보할 뿐만 아니라 일반국민에게 관련 교육 및 홍보를 통해 사회적 인식을 제고하는 메커니즘을 법제화한다는 측면에서, 개인정보보호법의 제정은 유비쿼터스 컴퓨팅으로 인한 정보사회의 기술적 변화에 대응하는 주요입법과제임에 분명하다. 따라서 하루빨리 이미 회부되어 있는 관련 법안을 심사하여야 할 것이지만, 그 구체적인 내용에 대하여는 재논의하여야 할 사항이 존재하고 있다. 본고는 이러한 관점에서 개인정보보호법의 올바른 제정방향에 관하여 재검토하는 계기를 마련하고자 한다.

목 차

- | | |
|------------|-------------|
| I. 문제의 제기 | III. 쟁점별 분석 |
| II. 법안의 내용 | 1. 규제영역의 구분 |
| 1. 노회찬 안 | 2. 개인정보의 정의 |
| 2. 이은영 안 | 3. 개인정보의 취급 |
| 3. 상호비교 | IV. 법안의 방향 |

I. 문제의 제기

지난 2003년 10월 대통령 주재로 열린 국정과제회의에서 정부혁신지방분권위원회가 전자정부관련법제정비방안을 마련하였고 2004년까지 학계 및 시민단체 등의 의견을 수렴하여 개인정보보호 기본원칙을 천명하고 개인정보영향평가제를 도입하며 개인정보보호기구(個人情報保護機構)를 설치하는 것 등을 내용으로 하는 개인정보보호기본법(個人情報保護基本法)의 제정에 대하여 검토하겠다는 방침을 밝혔다. 하지만 2004년 후반기에 민주노동당 노회찬 의원이 대표발의하여 제출한 개인정보보호기본법안과 올해초 제출되었다가 개인정보보호기구의 조직구성에 관한 논란으로 철회된 후 수정·재발의된 열린우리당 이은영의원의 개인정

연락처: * 성균관대학교 비교법연구소 선임연구원 (02) 760-1278, oegi@skku.edu

보보호법안 모두 현재 국회 상임위원회인 행정자치위원회에 계류되어 있을 뿐이며, 입법과정에서 더 이상의 진전이 없어 관련 전문가 및 시민단체의 비판을 받고 있는 것이 현실이다.

이러한 시점에서 이미 필자는 개인정보보호를 위해 이에 관한 기본법의 제정이 급선무일 수 있지만 헌법적 규범가치를 투영하는 정보질서를 현실적 정보환경으로 구축하고 이에 따라 개인정보보호법제를 정립하며 정보기술(IT) 산업의 발전과 정보주체의 권리보장을 함께 실현하는 것이 보다 근본적이고 중요하다는 관점에서, 개인정보에 관한 법리를 재조명한 바 있다.¹⁾ 우선 굴절된 법제적 현실에 직면하여, 우리 헌법상 정보질서는 정보의 자유를 갖는 개인과 기업 가운데 이를 기업의 자유에 의해 영업활동을 하는 데 있어서는 정보상의 자유와 창의를 존중하는 체계가 규범적으로 인정되어야 할 것이고, 이러한 정보상의 자유와 창의를 침해하지 않는 범위 내에서 정보의 민주화라는 요청에 따른 최소한의 정부규제가 정당화되는 것으로 이해되며, 개인정보가 인격적 가치로서의 보호객체인 동시에 개인의 전유물이 아니라 정보산업의 원천이라는 이중적 지위를 가지고 있음을 고려하여 정보의 활용 및 유통이 가지는 경제적 편익(經濟的 便益)을 향상시킬 수 있는 대응방안의 마련이 시급하다는 점을 지적하였다. 그리고 법현실적으로 상이한 개인정보 이용의 목적 및 방법 그리고 이용수준과 그 이용에 따른 효과를 고려한 규제제도(規制制度)를 모색하기 위하여 프라이버시(privacy)로서의 사생활(私生活)²⁾과 구별되는 보호객체로서의 개인정보의 개념 및 유형을 재정립하여야 할 것이며, 정보자기결정권의 효력이 미치는 범주에 따라 개인정보의 활용이 허용되느냐 아니면 규제되느냐가 달라지므로 공·사 영역(公·私 領域)에서 구별되는 개인정보보호를 위한 규제법리에 따라 개인정보에 관한 권리침해의 위험성 정도에 따라 영역별 또는 부문별로 정보자기결정권(情報自己決定權: Recht auf informationelle Selbstbestimmung)³⁾의 보장

- 1) 拙稿, 개인정보의 법리에 관한 재조명, 정보통신정책 제17권 제16호, 정보통신정책연구원, 2005, 23~43쪽 참조.
- 2) 私生活의 秘密과 自由의 不可侵은 사생활의 내용을 공개당하지 않을 권리, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 하는 人格權으로서 오늘날 情報社會가 급속히 진행되면서 그 보호가 절실한 권리이다(서울고법 1995. 8.24 선고 94구39262 판결). 하지만 우리 헌법이 제17조에서 자유권적 기본권으로 확인하고 있는 사생활의 비밀과 자유는 프라이버시라는 용어로 준용되어 일반적으로 표현되고 있다. 넓은 의미에서는 권리로서 프라이버시가 헌법 제16조 소정의 주거의 자유 및 헌법 제18조 소정의 통신의 자유 등과 함께 사생활의 비밀과 자유를 포함하는 의미의 범주를 지닌다고 할 수 있지만, 분명 兩者는 중첩되는 영역을 지니므로 本稿에서도 이를 混用하기로 한다. 프라이버시권 관련 諸學說에 대한 개관은 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005, 423~424쪽 참조.
- 3) 개인정보를 보유하고 있는 개인 자신에 관한 정보를 관리하고 통제할 수 있는 권리를 개인정보에 관한 정보주체의 권리라 할 수 있다. 자기 정보에 대하여 정보주체 스스로가 갖는 자율적

수준을 조절할 필요가 있다는 견해를 피력한 바 있다.

이를 근거로 본고(本稿)는 개인정보보호를 위해 현행법상 규정하고 있는 의무사항을 사업자가 자율적으로 적절한 개인정보보호원칙을 제정하고 실천하며 급진전되고 있는 경제구조의 복잡화 및 기술진보의 가속화에 대응하여 업계 스스로 정보주체인 이용자의 프라이버시 선호를 찾아내고 보호방안을 마련하여 적절한 보호기술을 활용토록 함이 규제논리상 효율적일 뿐만 아니라 사회적 신뢰감 구축에 있어서도 효과적이라는 측면에서, 개인정보보호법안의 내용을 비교하고 관련쟁점을 분석함으로써 개인정보보호법의 제정방향을 되짚어보고자 한다.

II. 법안의 내용

1. 노회찬 안

가. 제안이유

정보통신기술 등의 발달로 인하여 그것을 이용한 개인정보의 이동과 유통이 활발해지면서, 개인정보의 수집과 보관 및 활용에 따른 개인정보의 유출, 남용 및 개인정보를 이용한 불법행위들이 늘어나고 있으며, 이로 인하여 사생활이 침해되는 사례가 빈번하게 발생하여 사회문제가 되고 있는 현실이다. 따라서 개인정보보호에 관한 기본원칙을 정하고, 정보주체의 자기정보통제권을 강화하여 권리구제의 방법을 현실화하는 한편, 공공부문과 민간부문의 개인정보보호를 포괄하여 담당하는 독립된 기구를 설치하는 동시에, 개인정보와 밀접한 관계를 가지는 기술이나 설비의 도입을 효과적으로 관리함으로써 개인정보의 불법유출과 이를 이용한 불법행위들을 차단하여 개인의 사생활을 보호하려는 목적에서 개인정보보호기본법안을 제안하게 되었다.

나. 주요내용

첫째, 타인의 개인정보를 수집하는 자는 당해 정보주체에게 개인정보의 수집목적 및 이용

결정 권능이 여기서 도출된다고 할 때 이를 정보자기결정권이라 부를 수 있다. 이는 일정한 범위 내에서 자신에 관한 정보를 제공할 것인가를 자유로이 결정할 권한이 인간의 존중과 인격의 자유로운 전개에 해당하여 법적 보호를 필요로 하는 것으로 파악하여 1983년 독일 연방헌법재판소가 결정한 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)에서 처음 인정된 개념으로, 자신에 대한 정보가 언제 · 어떻게 · 어느 범위까지 타인에게 전달 · 이용될 수 있는지를 자율적으로 결정할 수 있는 미국에서 논의되는 정보프라이버시(information privacy)와 동일한 개념이라 볼 것이다. 다만 그 용어에 있어서는 학자에 따라 개인정보통제권 · 개인정보자기결정권 · 자기정보통제권 · 자기정보관리통제권 등 다양한 표현을 사용하고 있으나, 그 내용은 크게 다르지 아니하다.

목적, 보존기간 등을 고지하고, 정보주체의 동의를 얻어야 하도록 하고 있다(안 제5조 제1항 및 제2항).

둘째, 누구든지 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니 되도록 하고 있으며(안 제6조), 개인정보의 수집목적 또는 제공받은 목적을 달성한 때에는 당해 개인정보를 지체 없이 파기하여야 하도록 하고 있다(안 제8조).

셋째, 개인정보는 수집한 최근의 것으로 갱신해야 하며, 이를 이용하기 전에 그 오류 여부를 확인해야 하도록 하고 있다(안 제9조).

넷째, 정보주체는 개인정보 보유자에 대하여 자신의 개인정보에 대하여 정보주체의 개인정보를 수집한 경위 및 현황 그리고 제3자 제공 내역 등에 관한 사항에 대하여 자료를 요구할 수 있고, 자신의 개인정보에 오류가 있는 경우에는 그 정정을 요구할 수 있으며(안 제11조), 개인정보를 취급하거나 취급하였던 자는 그 개인정보를 취급하는 과정에서 알게 된 개인정보를 누설하여서는 아니 되도록 하고 있다(안 제14조).

다섯째, 만 14세 미만의 아동으로부터 개인정보를 수집하거나 이용 또는 제3자에게 제공하고자 하는 자는 그 법정대리인의 동의를 얻어야 하며(안 제17조), 개인정보 보유자가 영업의 전부 또는 일부를 양도하거나 합병·상속 등으로 그 권리·의무를 이전하는 경우 정보주체에게 영업의 전부 또는 일부의 양도, 합병 또는 상속 등의 사실 등을 통지하도록 하고 있다(안 제18조).

여섯째, 개인정보 데이터베이스를 보유하고자 하는 자가 공공기관의 개인정보 데이터베이스에 해당하는 경우에는 사전에 개인정보보호위원회에 등록하여야 하며(안 제20조제1항 제1호), 대량의 개인정보나 민감한 개인정보를 처리하려는 개인정보 보유자는 개인정보 데이터베이스가 새로 구축되는 경우 기존 데이터베이스에 새로운 개인정보를 추가함으로써 정보주체에 관한 새로운 정보를 생성할 수 있게 되는 경우 등에 위원회에 개인정보 사전영향평가를 신청하여야 한다(안 제95조).

일곱째, 국가안전보장·사회질서유지 및 공공복리를 위하여 개인정보위원회가 필요하다고 인정한 경우, 정보주체의 동의가 있는 경우 등을 제외하고는 자기가 수집·보관하는 개인정보 데이터베이스를 공공기관이 처리하는 개인정보 데이터베이스와 결합할 수 없도록 하고 있다(안 제23조 제1호 및 제2호).

여덟째, 개인정보의 침해를 이유로 한 손해배상청구의 경우 공통의 이해관계를 가지는 피해자들을 위하여 피해자 중의 1인 또는 수인이 법원의 허가를 받아 대표당사자가 되어 손해배상청구소송을 제기할 수 있도록 하고 있다(안 제29조).

아홉째, 이 법 및 개인정보보호에 관한 다른 법률의 준수여부를 감독하기 위하여 개인정보보호위원회를 설치하도록 하고 있다(안 제60조).

열째, 개인정보보호위원회는 개인정보침해행위가 계속 중에 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있다고 인정할 때에는 그 진정에 대한 결정 이전에 피진정인, 그 소속기관 등의 장에게 개인정보의 수집, 이용의 중단, 기타 필요한 조치를 하도록 권고할 수 있도록 하고 있다(안 제93조).

2. 이은영 안

가. 당초법안

그 입법배경에 대하여 “...개인정보보호에 관한 입법에 있어서 가장 큰 문제점은 정보주체의 입장에서 볼 때 개인정보관리자 또는 이용자에 대한 신뢰할만한 감독체계를 갖추고 있지 못하다는 데 있다. 따라서 전자정부환경에서 개인정보를 잘 이용하고 안전하게 보호하기 위하여 개인정보의 집적과 이용을 백안시하거나 불법화하고자 하는 노력보다는 개인정보의 경제적 가치나 이용필요성을 인정하는 시각에서 그 안전성과 투명성 및 책임성을 확보하기 위한 제도설계가 우선적으로 필요하다는 점에서 개인정보보호기본법의 발의가 논의된 것이다. 무엇보다 정보사회환경에서는 공공과 민간을 포괄하는 기본법 체계를 정립하고 관련분야 입법의 발전을 유도하면서 업무에 있어서 독립성과 실효성을 확보한 보호체계를 확립하는 방안이 필요하며, 그러므로 정보사회의 발전에 따른 전자정부시대의 효율적인 개인정보보호를 위하여 개인정보보호기본법의 제정이 필요하다...”고 설명하고 있는 철회된 이은영법안은 다음과 같은 주요내용을 담고 있다.

첫째, 개인의 자유로운 인격발현과 정보사회의 지속적인 발전을 법의 기본이념으로 천명하고 개인정보 취급의 원칙을 제시하고 있다(안 제2조제1항 및 제2항).

둘째, 국가의 개인정보보호 정책의 강구와 제도 및 사회적 관행의 개선을 위한 책무를 규정하고 관련법령의 정비시 기본법의 취지를 고려하도록 하고 있다(안 제4조제2항 및 제6조).

셋째, 공공부문과 민간부문을 불문하고 개인정보취급자가 정보주체의 동의, 법률의 규정, 법률행위의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에 제한적으로 개인정보를 수집할 수 있도록 하고 있다(안 제11조).

넷째, 개인을 부당하게 차별할 목적으로 개인정보를 수집하는 행위를 금지하고 있다(안 제12조).

다섯째, 자동화된 개인정보수집장치(CCTV, 쿠키 및 E-Mail수집기 등)를 이용하는 경우

일정한 사항을 정보주체에게 알리도록 하여 개인정보 무단수집을 제한할 수 있는 근거를 마련하고 있다(안 제13조).

여섯째, 정보주체의 열람·정정청구권을 보장하고 개인정보취급자에게 일정한 경우 개인정보를 삭제·과기하거나 접근을 차단하는 조치를 하도록 하고 있다(안 제15조 및 제16조).

일곱째, 개인정보취급자에 대하여 일정한 경우 개인정보영향평가를 실시토록 하여 개인정보의 침해를 사전에 예방할 수 있는 근거를 마련하고 있다(안 제18조).

여덟째, 주민등록번호 등 개인의 고유식별자를 목적이외의 용도로 사용할 수 없도록 하고 있다(안 제19조).

아홉째, 일정수준의 개인정보취급자에게 개인정보보호담당자를 지정하도록 하여 개인정보취급자가 자율적으로 규제할 수 있도록 하고 있다(안 제20조).

열째, 개인정보보호 업무의 체계적·일관적 집행을 위해 국가인권위원회로 하여금 개인정보특별위원회를 설치하도록 하고 국가인권위원회에 개인정보침해신고센터를 설치하도록 하고 있다(안 제22조 및 부칙 제3항). 이와 함께 국가인권위원회가 개인정보 침해사건에 관하여 자료제출, 현황조회 및 방문조사를 할 수 있도록 함으로써 실질적·효과적인 구제기능을 수행할 수 있는 근거를 마련하고, 개인정보 침해사안에 대하여 필요한 경우 시정권고, 고발 및 징계권고 등을 발할 수 있도록 하여 신속한 피해구제 및 구제의 실효성을 확보하며, 개인정보에 관한 분쟁 조정업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 국가인권위원회의 조정위원회가 개인정보에 관한 분쟁조정을 할 수 있도록 하고 있다.

나. 수정법안

이 법안은 정보화가 급속히 진행되는 과정에서 사회 각 분야의 개인정보 침해 사례가 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 개인정보 보호 관련 법률이 체계적으로 정비되지 못하여 사회적 혼란을 야기하고 있음에 따라, 사회 각계의 의견을 수렴하여 국민적 요구에 부합하는 개인정보보호법을 제정하고자 하는 것이라 한다. 중국적으로 재발의된 이은영법안의 목적은 개인정보의 취급이 정보주체의 참여 속에 공정·투명하게 이루어지도록 하여 개인의 자유로운 인격발현과 정보사회의 지속적 발전에 이바지하고자 함에 있다고 하는 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 개인의 자유로운 인격발현과 정보사회의 지속적인 발전을 법의 기본이념으로 천명하고 개인정보 취급의 원칙을 제시한 후(안 제2조 제1항 및 제2항), 공공부문과 민간부문을 불문하고 개인정보취급자가 정보주체의 동의, 법률의 규정, 법률행위의 목적달성, 언론·출판 목적 및 정보주체의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 필요한 경우에 제한적으로 개인정

보를 수집할 수 있도록 하고 있다(안 제6조).

둘째, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 개인정보의 수집을 제한하며 차별적인 목적의 개인정보 수집을 금지하고 있다(안 제7조 및 제8조).

셋째, 자동화된 개인정보수집장치(CCTV, 쿠키 및 E-Mail수집기 등)를 이용하는 경우 일정한 사항을 정보주체에게 알리도록 하여 개인정보의 무단수집을 제한할 수 있는 근거를 마련하고(안 제9조), 정보주체의 열람·정정청구권을 보장하고 개인정보취급자에게 일정한 경우 개인정보를 삭제·파기하거나 접근을 차단하는 조치를 하도록 하고 있다(안 제11조 및 제12조).

넷째, 고유식별자를 정보주체의 동의 없이 당해 식별자의 목적 이외에는 사용할 수 없도록 하고 있다(안 제15조).

다섯째, 일정수준의 개인정보취급자에게 개인정보보호담당자를 지정하도록 하여 개인정보취급자가 자율적으로 규제할 수 있도록 하고 있다(안 제16조).

여섯째, 국가의 개인정보보호 시책의 강구와 제도 및 사회적 관행의 개선을 위한 책무를 규정하고 개인정보보호위원회가 개인정보에 관한 시책을 관장하도록 하고 있다(안 제18조 및 제19조).

일곱째, 개인정보보호 업무의 체계적·일관적 집행을 위해 국무총리 소속하에 개인정보보호위원회를 설치하도록 하고 있다(안 제24조).

여덟째, 개인정보보호위원회가 개인정보 침해사건에 관하여 자료제출, 현황조회 및 방문조사를 할 수 있도록 함으로써 실질적·효과적인 규제기능을 수행할 수 있는 근거를 마련하고 있다(안 제37조 및 38조).

아홉째, 개인정보보호위원회가 개인정보 침해사건에 대하여 필요한 경우 시정명령 등을 발할 수 있도록 하여 신속한 피해구제 및 구제의 실효성을 확보하도록 하고 있다(안 제40조).

열째, 개인정보에 관한 분쟁 조정업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 개인정보보호위원회에 개인정보분쟁조정위원회를 두도록 하고 있다(안 제43조).

3. 상호비교

이은영 안에 비해 노회찬 안은 개인정보영향평가제도 및 집단소송제도 그리고 데이터베이스 등록 및 결합 신고 등을 도입하고 있어 일응 개인정보보호에 충실한 것으로 평가할 수 있다.

<표 1> 개인정보보호 관련 법안 상호비교

	노회찬 안	이은영 안	
		수정법안	당초법안
법률의 위상	공공·민간 통합 기본법	분야별 법률체계를 그대로 둔 법 선언형식	
수범대상	전체개인정보취급자		
수기정보	규제대상 포함		
망자의 정보	규제대상 포함	규제대상 제외	
정보자기결정권	동의·열람·정정·삭제·파기 등의 청구권 보장		
고유식별자	업격 제한	제한(정보주체의 동의)	업격 제한 (정보주체의 명시적 동의)
개인정보보호 책임자	등록데이터베이스에 한해 도입	개인정보보호담당자	
권리구제절차	입증책임전환, 집단소송제도 도입	입증책임전환	
감독기구	독립된 개인정보보호위원회 설치	국무총리산하 개인정보 보호위원회 신설 (분야별 법제도의 발전은 인정)	행정자치부와 정보통신부의 권한 인정 (일부 국가인권위원회에서 처리)
실무기구	소위원회, 지역개인정보보호위원회	분과위원회, 개인정보분쟁조정위원회	국가인권위원회 산하 특별위원회, 개인정보분쟁조정위원회
담당기구	개인정보보호위원회	개인정보보호위원회	국가인권위원회 (개인정보특별위원회)
업무범위	개인정보 침해에 관하여	개인정보의 보호에 관한 사무	개인정보 침해에 관하여
개인정보침해 대응	개선 권고	시정명령 등	개선 권고
개인정보	사전영향평가제 도입	삭제	사전영향평가제 도입
사전영향평가제도	평가 대상	×	공공기관의 신규시스템 도입 또는 구축에 우선 적용
	평가 주체	×	사업자
데이터베이스 결함의 신고	○	×	×
데이터베이스 등록	○	×	×
데이터베이스 정기감사	정기감사제 도입	×	국가인권위원회법으로 대체
기본법 시행일	공포 후 6월 경과	공포 후 1년 경과	공포 즉시

하지만 현재 개인정보보호제도에 관한 논의가 제도적 정비에 있어서는 여전히 논란의 여지를 남기고 있으며, 위와 같은 제도적 보완은 향후 창설될 개인정보보호기구가 지속적인 연구를 통해 추완(追完)해나가야 할 사안이라고 생각한다. 미비한 제도의 선부른 실행은 오히려 정보사회의 후퇴와 혼란을 가져올 수 있다는 점에서 앞으로 보다 심도 있는 분석을 요한다 할 것이다. 다만 헌법상의 정보질서에 상응하는 개인정보보호정책에 관한 철학이 녹아들어 있는 개인정보보호법의 공포와 시행이 급선무라는 점에서 쟁점사항에 대한 재검토가 필요하다. 뿐만 아니라 개인정보보호기구의 위상과 조직구성의 문제보다는 업무권한에 있어 공공기관에 대한 감독과 통제가 우선시되어야 한다는 점 역시 간과해서는 아니 될 것으로 생각한다.

Ⅲ. 쟁점별 분석

이하에서는 주로 ‘정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안)’⁴⁾에 나타난 쟁점을 중심으로 법안의 내용을 재검토하기로 한다. 그 쟁점이 개인정보보호법과 중첩되는 내용일 뿐만 아니라, 이 법안이 정보통신부문의 개인정보보호에 관한 개별법으로 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률을 대체할 것이기 때문이다.

1. 규제영역의 구분

우리나라에서 제3공화국부터 제6공화국에 이르기까지 묵인되어 온 민간인에 대한 정치사

4) 지난 2004년 5월 19일 입법예고된 ‘민간부문의개인정보보호에관한법률(안)’은 최근 정보화의 급격한 진전으로 정보통신망 및 컴퓨터 등 정보기기를 이용하여 개인정보의 수집 및 이용이 용이해짐에 따라 개인정보 침해 영역이 사회 전 분야에 걸쳐 발생하고 있어 이에 대한 법제도적 개선의 필요성이 대두되고 있음에 따라, 현재 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률에서 법 적용 대상이 정보통신서비스제공자와 기타 항공업, 여행업 등에 한정되어 있어 개인정보보호 사각지대가 발생하고 있으므로 법 적용대상을 정보통신망 및 컴퓨터 등 정보기기를 이용하여 영리를 목적으로 개인정보를 수집하여 이를 처리하거나 사업에 이용하는 자로 확대하고 개인정보취급사업자의 개인정보보호 의무 및 정보주체의 권리를 현실에 맞게 확대·강화하며 개인정보 관련 고충처리 등 국민의 권익을 보호하기 위해 정보통신부에 민간부문개인정보보호위원회를 설치하는 등 현행 개인정보보호제도의 운영상 미비점을 보완하려는 데 그 제정이유가 있다. 그런데 그 題名때문에 그 적용범위가 온라인상을 포함하여 주요부문으로 손꼽히는 의료·금융·교육 등의 분야까지 아우르는 것으로 오인될 수 있다는 지적에 따라, 同法案의 法名이 ‘정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안)’으로 수정되었고 일부내용이 조정되어 규제심사를 마쳤다. 하지만 개인정보보호기본법의 제정과 맞물려 그 제정이 잠정적으로 보류되었다.

찰 역시 국가의 개인감시를 극명하게 보여주는 예인데, 보안사의 민간인 사찰사건과 관련해 “헌법 제10조와 17조는 개인의 사생활이 타인으로부터 침해되거나 함부로 공개되지 아니할 소극적 권리는 물론 오늘날 고도로 정보화된 현대 사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데 그 취지가 있는 것으로 해석된다”고 하면서 사찰대상자에 대하여 국가배상책임을 인정한 판결⁵⁾은 국가의 감시와 통제에 대한 적극적인 권리로서 정보인권에 대하여 실시한 것으로 볼 수 있다. 그런데 현재 민간에서 행해지는 개인정보에 관한 권리침해는 개인정보의 인격적 요소를 훼손하기보다는 개인정보의 경제적 요소에 손실을 가져오는 것이라는 점과 기업에서 개인정보를 활용하는 것이 그 경제적 가치의 효용을 높이는 것이라는 점을 감안한다면, 공공부문에 대한 규제와 민간부문에 대한 규제를 동일하게 적용하는 것은 문제가 있다고 볼 것이다. 이는 법리구성의 차별성을 강조하는 것이 보다는 정보유통산업의 현실적 요청에 따라 개인정보의 활용에 대한 부정적인 시각을 타파하고 새로운 정보질서를 향한 규범형성에 있어서 균형 잡힌 규율태도로 개인정보의 인격적·경제적·사회적 가치 구조를 정립하는 것을 의미한다. 이러한 차원에서 본다면, 현재 논의되고 있는 개인정보보호법과 같이 개인정보보호제도에서 공적 영역과 사적 영역을 같은 법률에서 다룬다고 하더라도 그 규제의 수준과 정도는 달리하는 것이 바람직하다고 판단된다. 예컨대 공공부문과 민간부문을 기본법에서 구분하되 함께 규율하는 독일식 입법방안과 같은 이원화된 입법방식을 도입할 필요성에 대하여 적극적으로 검토할 필요가 있다.

이러한 논의는 개인정보보호에 관한 총괄적 기구를 상정함에 있어 규율분야인 공공부문과 민간부문의 구별을 염두에 두지 못하면 강력한 규제권력을 새롭게 창설하는 우를 면치 못하게 된다는 점에서 그 실익이 있는 바, 이를 미연에 방지하기 위해서는 공공부문에 대한 독립적 감독과 민간부문에 대한 교육 및 홍보 기능을 할 수 있는 보호기구의 설립에 지혜를 모아야 한다. 즉 공공부문과 민간부문을 아우르는 개인정보보호위원회가 예컨대 정보통신분야에 대하여는 정보통신부와 함께 행정적 제재를 담당하기 때문에 민간부문에 대한 이중규제로 작용할 것은 명약관화할 것이라는 점을 경계해야 한다.⁶⁾ 따라서 대안으로는 공공부문에 대하여 규율하는 개인정보보호기구와 민간부문에 대하여는 국가감독에 의한 강제적 자율규제의 이원화방안을 제시할 수 있을 것이다.

그리고 공공부문과 민간부문에 대한 구별논의를 개인정보영향평가제도의 도입에서도 간과

5) 대법원 1998. 7.24. 선고 98다42789 판결.

6) 예컨대, 개인정보 권리침해에 대한 제재로서 과태료부과처분의 권한은 개인정보보호기구가 보유하기 보다는 정보통신부와 같은 부문별 주무부처가 담당하는 방안이 중복규제로 인한 부담을 감소하면서 개인정보보호기구의 정책적 위상을 순연케 하는 데 보다 적절할 것으로 본다.

하게 되면 또 다른 규제수단으로써 개인정보의 합리적 이용과 보호에 대한 균형에 균열을 가할 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다. 물론 장기적으로는 개인정보영향평가제도를 도입하여 시행하는 것이 바람직할 것이므로 그 방법·대상·시기 등에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 이는 공감하고 있는 것으로 여겨진다.⁷⁾ 이러한 논리에 따르면 우선적으로 공공부문에 대하여는 개인정보영향평가제도를 의무적으로 강제화하고 민간부문에 대하여는 대량적으로 개인정보를 취급하는 사업자에 한정하여 시범적으로 개인정보영향평가제도를 실시하고 그 파급효과를 감안하여 제한적이고 점진적으로 업계에 확대하되, 이러한 사항을 개인정보취급자가 분야별로 속해 있는 협회 혹은 단체를 주축으로 개인정보보호기구와의 협력을 통해 긴밀하게 구축해 나가는 방식을 채택할 수도 있을 것이다. 하지만 개인정보보호법 자체에서 개인정보영향평가를 제도적으로 규정하는 것에 대하여는 미온적인 평가를 내릴 수밖에 없다.

2. 개인정보의 정의

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 역시 기존에 규정되었던 바와 같이 “‘개인정보’라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 개인을 알아볼 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다”고 하고 있다. 그리고 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개인정보취급사업자는 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익 및 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수

7) 이은영의원의 수정법안에서는 개인정보영향평가제도의 도입에 대하여는 언급이 없다. 미국 및 캐나다에서 이를 시행하고 있으나 그 실행성에 의문이 제기되고 있으며 각국의 개인정보보호기구는 자율적 실시를 권고하고 있다는 점을 고려하여 수정된 개인정보보호법안에서는 위 제도의 의무적 도입을 검토대상에서 제외시킨 것으로 전해진다. 원래 지난 2월에 제시되었던 당초법안은 제18조에서 개인정보영향평가제도의 실시에 대하여 다음과 같이 규정하고 있었다.

개인정보보호기본법안 제18조 ① 다음 각호의 1에 해당하는 개인정보취급자는 개인정보영향평가를 실시하여야 한다. 다만, 국가안전보장·국방·통일·외교에 관련된 사항으로서 관계법령에 따라 비밀로서 분류된 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 신규정보시스템 도입 또는 구축사업을 하고자 하는 공공기관(공공기관의개인정보보호에관한법률 제2조제1호의 규정에 의한 공공기관을 말한다)
2. 다른 법률의 규정에 의하여 개인정보영향평가를 실시하여야 하는 개인정보취급자
- ② 개인정보취급자는 제1항의 규정에 의한 개인정보영향평가의 실시결과를 국가인권위원회법 제3조의 규정에 의한 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)에 제출하여야 한다.
- ③ 위원회는 제1항의 규정에 의한 개인정보영향평가의 실시결과를 검토하여 개인정보취급자 또는 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제시하거나 이를 공표할 수 있다.

집하여서는 아니되도록 하고 있다. 이는 개인정보를 그 침해위험성 또는 민감도(敏感度: degree of sensitiveness)에 따라 구분하여 다루지 않음으로 인해 정보의 활용이나 유통에 따른 산업적 발전을 저해해온 그간의 입법정책방안과 다를 바 없다.

이는 개인정보보호기본법의 논의에서도 그대로 유지되고 있다. 즉 열린우리당 이은영의원이 대표 발의한 개인정보보호기본법안 역시 제3조 제1호에서 “개인정보라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 의하여 개인을 식별할 수 있는 것(당해 정보로는 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함)을 말한다”고 하면서 제8조 제1항에서는 “누구든지 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 민감정보 역시 정보주체의 동의 여하 혹은 법률규정의 명시 여부에 따라 수집이 가능한 개인정보로 설정하고 있는 점에서 확인될 수 있다. 그리고 민주노동당 노회찬 의원이 대표 발의한 개인정보보호기본법안도 ‘정보주체의 권리를 보호하고 개인정보의 이용을 꾀하는 등 개인정보보호를 위한 기본이 되는 사항을 규정함’에 입법목적이 있지만 사자(死者)에 관한 정보를 포함하는 부분을 제외하면 현행법의 개인정보 정의와 다를 바가 없으며 법안 제6조 제1항은 여전히 “누구든지 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있어 정보의 민감성에 따라 규율수준을 구분할 필요성이 있음에도 불구하고 이에 대하여 적절한 대응을 하지 못하고 있다.

개인정보 역시 정보의 자유라는 기본권의 대상으로서 그 유통과 활용이 중요한 정보재(情報材: informational goods) 가운데 하나이므로 사상·병력 및 생체정보 등과 같은 민감한 정보는 그 수집이 제한되어야 하므로 정보주체의 명시적인 사전 동의(Opt-in)가 있어야 수집될 수 있지만, 그밖에 비민감정보의 경우 정보주체가 해당 개인정보의 처리에 대하여 인지할 수 있는 정도로 설정한다고 해도 정보주체의 정보자기결정권이 본질적으로 침해되는 것이 아니라 할 것이다. 이렇게 보면 ① 사상·신념·병력·전과기록과 같이 원천적으로 수집이 제한되는 절대적 보호대상으로서 사생활정보와 ② 주민등록번호·계좌번호·신용카드번호·운전면허번호와 같이 개인이 직접적으로 식별되므로 특정목적에 의해서만 제한적으로 제공되어야 할 개인식별번호는 민감도가 높은 것으로 볼 수 있을 것이나, 그 취급에 있어서는 보호법익으로서 개인정보의 가치가 지니는 속성이 다른 까닭에 차별화된 논리를 적용해야 할 것이다. 하지만 ③ 개인이 제출하거나 법령에 의해 수집되어 개인정보의 일면적 속성이 인격

적 측면이 희석되어 있는 정보인 경우 거래관계에서의 재산적 가치에 따라 시장논리에 따를 것이나, ④ 개인에 대한 식별이 간접적이면서 이미 공개되어 있는 정보인 성명·전화번호·주소와 같은 정보는 정상적이고 합법적인 정보유통의 대상으로 파악되는 개인정보 유형 가운데에서도 논의를 달리해야 할 측면을 내재하고 있다 할 것이다. 따라서 개인정보에 대하여 일원적으로 정의할 것이 아니라 개인정보에 관한 권리침해의 위험성 또는 민감도에 따라 구분하여야 할 것으로 본다.

3. 개인정보의 취급

경제협력개발기구(OECD)이사회에서 지난 1980년 9월 23일에 채택한 ‘Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Information’의 경우 그 주요 목적은 ① 공적·사적 영역에서 개인정보를 보호하고, ② 정보의 자유로운 흐름을 촉진하며, ③ 정보의 자유로운 흐름에 대한 개별국가의 사생활보호 관련법에 의한 억제력을 제한하면서, ④ 여러 국가들의 관련법규정을 조화시키는 데 있다. 그런데 위 가이드라인에서는 Part 2에서 국내적용상의 기본원칙 가운데 수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle)을 제시하고 있는 바, 그 내용에 대하여 되짚어볼 필요가 있다. 즉, “개인정보의 수집에는 제한을 두어야 한다. 어떠한 개인정보도 합법적이고 공정한 절차에 의하고 가능한 경우에는 정보주체에게 알리거나 동의를 얻은 연후에 수집하여야 한다(There should be limits to the collection of personal data and any such data should be obtained by lawful and fair means and, where appropriate, with the knowledge or consent of the data subject).”라고 규정하고 원칙이 개인정보의 수집에 대하여 무조건적으로 정보주체의 동의를 전제조건으로 삼고 있지 않기 때문이다. 정보주체가 인식할 수 있도록 개인정보취급자가 고지하는 절차가 법정되어 있다면 이를 준수할 경우 합법적이고 공정한 절차에 의하여 개인정보를 수집할 수 있는 것인데, 현행법에서의 관련조항은 어떠한 절차와 방식을 명시하지도 않은 채 정보주체로부터 동의를 얻어야 개인정보를 수집할 수 있도록 규정하고 있다.⁸⁾ 한편 독일 연방정보보호법 제28조는 일반 개인정보에 대하여 ‘개인정보처리자의 권한 있는 이익을 보호하기 위하여 필요하고 관련인의 보호받을 만한 이익을 가진다는 주장에 대한 근거가 없는 경우 자기

8) 다만 이번에 발의된 이은영의원이 발의한 개인정보보호법안 제9조 제3항에서는 “개인정보취급자가 제1항의 규정에 따라 자동정보수집장치의 설치에 관하여 대통령령이 정하는 방법으로 고지를 한 경우에는 제6조제1호에 의한 정보주체의 동의가 있는 것과 같이 취급될 수 있다. 다만, 정보주체가 그 설치 및 정보이용에 관한 반대의사표시를 한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하여 OECD가이드라인상의 수집제한원칙을 예외적으로 적용하고 있는 예가 있을 뿐이다.

목적 달성을 위한 수단으로 개인정보의 수집·저장·변경·전송 또는 이용은 허용됨'을 규정하고 있는 바,⁹⁾ 이처럼 유럽제국들은 특히 민간부문에 있어서도 민간기관이 자신의 '정당한 이익'을 위해서 정보주체의 사전 또는 사후 동의 없이도 일정한 조건과 한계 아래 개인정보를 수집·이용 그리고 제3자 제공을 허용하고 있다.

그런데 이와 달리 이은영안과 노회찬안은 정보주체의 동의를 개인정보취급원칙으로 삼는 접근방법을 채택하고 있다. 즉 정보주체의 사전 동의를 수집의 합법성요건으로 삼고 있다. 예컨대, 노회찬안 제5조는 제1항에서 정보주체의 동의를 얻지 않아도 되는 예외적인 사유로 ① 계약의 이행을 위하여 필요한 경우, ② 용역의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우, ③ 언론·출판을 위한 필요한 최소한의 정보, ④ 정보주체의 급박한 생명, 신체, 재산의 침해위험을 막기 위하여 부득이한 경우, ⑤ 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정을 두고 있는 경우 등을 제시할 뿐이고 이은영안 제6조 제1항의 경우 개인정보취급자는 ① 정보주체의 동의를 얻은 경우, ② 법률의 규정에 의하여 개인정보를 수집할 수 있는 경우, ③ 개인정보를 수집하지 아니하고서는 당해 법률행위의 목적을 달성할 수 없는 경우, ④ 언론·출판의 목적을 위하여 필요한 정보를 수집하는 경우, ⑤ 정보주체의 급박한 생명, 신체, 재산의 침해위험을 막기 위하여 부득이한 경우 가운데 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다. 한편 개인정보의 이용 및 제공에 있어 노회찬안 제7조 제1항은 개인정보의 이용자는 ① 당해 정보주체의 동의가 있거나, ② 계약의 이행을 위하여 필요한 경우, ③ 통계작성·학술연구 또는 시장조사를 위하여 필요한 경우로서 정보주체를 식별할 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우, ④ 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 가운데 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 개인정보를 동의 받은 범위를 넘어 이를 이용하거나 제3자에게 제공하여서는 아니 됨을 규정하고 있으며, 이은영안 제10조 제1항은 ① 정보주체의 동의를 얻은 경우와 ② 법률의 규정에 의하여 개인정보를 이용 또는 제공할 수 있는 경우를 제외하고는 개인정보취급자가 개인정보를 수집목적 외의 목적으로 이용하거나 타인에게 제공하여서는 아니 됨을 규정하고 있다. 이러한 입법태도가 개인정보의 효율적 보호와 합리적 이용을 위한 최저한의 기준으로는 최적의 합법성요건이 될 수 있을 것인지는 의문이다. 이하에서 개인정보의 처리절차에 따라 살펴보도록 하자.

9) Bundesdatenschutzgesetz(BDSG: 2003, 1.14) §28 (1) 2. Das Erheben, Speichern, Verändern oder Übermitteln personenbezogener Daten oder ihre Nutzung als Mittel für die Erfüllung eigener Geschäftszwecke ist zulässig soweit es zur Wahrung berechtigter Interessen der verantwortlichen Stelle erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung überwiegt.

가. 개인정보의 수집

(1) 동의의 방식

앞에서 개인정보를 개인정보침해의 위험성 또는 민감도에 따라 구분하여 정의하여 비민감정보의 활용이 가능하도록 할 필요가 있음을 지적하였다. 이러한 측면에서 개인정보의 수집에 대한 정보주체의 동의(consent)는 비민감정보의 경우 정보활용이 가능하도록 정보주체가 정보활용에 대한 사후 거부(Opt-opt)할 수 있는 기회가 주어지는 정도면 족할 것으로 사료된다. 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 제정 당시부터 정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안)에 이르기까지 개인정보보호에 대한 철저한 집행이 산업계에 대한 과도한 규제로 이어졌던 것이 사실이기 때문에, 정보주체의 개인정보수집에 대한 동의를 적정한 정보자기결정권의 보장을 해하지 아니하는 범위에서 정책적으로 조율할 필요가 있는 것이라 하겠다.

물론 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 또는 정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안)에서 정보주체의 개인정보수집에 대한 동의의 방식을 명시적으로 Opt-in에 한정하고 있지 않고 있으며, 다만 '정보주체의 동의를 얻어야 함'을 규정하고 있을 뿐이다. 이에 대하여 묵시적 동의가 가능한 것으로 해석할 수도 있으며, 그 동의가 Opt-out을 배제하고 있는 것이 아니라고 해석하는 것 또한 가능하다. 하지만 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 집행과정에서 개인정보수집에 대한 정보주체의 동의는 명백한 사전 동의로서 Opt-in이 요구되었음은 명백한 사실이다. 이에 대하여 주무부처인 정보통신부의 유권해석을 얻기 보다는 관련법 제정 당시부터 함께 정책적 논의를 다시 하여 법제화할 것으로 본다.

(2) 동의의 요건

개인정보취급사업자는 정보주체로부터 개인정보를 수집하는 경우 ① 개인정보의 수집목적 및 이용목적, ② 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우 개인정보를 제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용에 대해 당해 정보주체의 동의를 얻어야 한다. 이처럼 개인정보 제3자 제공에 대하여 개인정보를 제공받는 자를 수집 당시부터 동의를 받게 할 경우, 고객정보서비스업의 경우 개인정보를 제공받는 제3자로서 개별업체를 특정해야 하는 것으로 해석하게 되면 원활한 서비스가 원천적으로 곤란하다는 문제점이 있다. 이는 마치 미리 만들어지지 않은 상품에 대하여 어디에 팔 것인지를 미리 알리라는 것과 마찬가지로, 고객명부임대(List Rental)사업은 사실상 금지되는 것이다. 그럼에도 불구하고 이은영안 제10조 제2항이 "개인정보취급자가 개인정보를 판매·유포하는 영리행위를 하고자 하는 경우에는 정보주체의 동의를 얻어야 한다"라고 규정하고 있음은 일응 고무적으로 볼 수 있을 것이나, 법안에서 제3

자 열거 규제가 나타나 있지 않지만 이는 개인정보의 활용을 긍정하는 측면에서 그에 대한 동의를 어떠한 방식으로 할 것인가에 대하여 아무런 설명도 제시하지 않고 있다는 점에서는 오히려 정보질서에 대한 사회적 합의를 적극적으로 반영하지 못했다는 평가를 내릴 수 있는 대목으로 지적될 수 있다.¹⁰⁾ 정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 제40조 역시 “누구든지 정보주체의 동의 없이 개인정보를 판매하거나 유포하여서는 아니된다”고 규정하고 있지만 제3자 특정을 요구하고 있는 동법안 제10조 때문에 고객정보서비스 사업을 사실상 불가능한 것이다. 만일 개인정보제공에 대한 제3자 지정에 대하여 업종을 나열하는 정도로 정보통신부가 유권해석을 한다면 고객정보서비스가 어느 정도 가능하지만 사법적 판단에서 중국적으로 개별업체를 나열하지 않았다면 개인정보에 관한 권리침해로 해석할 수 있는 여지가 있으므로, 관련법 제정당시 재검토되어야 할 것이라 생각된다.

나. 개인정보의 제공

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안)에 따르면 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 규율태도와 마찬가지로 개인정보취급사업자가 정보주체 이외로부터 개인정보를 수집하여 광고 등 영업목적으로 이용하거나 이를 처리하여 제3자에게 제공하는 경우에는 미리 당해 정보주체에게 ① 개인정보의 수집목적 및 이용목적, ② 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우 개인정보를 제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용, ③ 개인정보 관련 고충 사항을 처리하는 소속부서 및 전화번호 등 연락처, ④ 개인정보를 보유하고자 하는 경우 보유근거, 보유목적, 보유기간 및 보유하는 개인정보 항목 등의 사항에 대해 고지하여야 한다. 민감정보의 경우 정보의 민감도에 따라 보호수준이 높아야 하는 까닭에 정보주체의 사전 동의를 요구하고 개인정보의 제3자 제공에 있어서도 제공받을 제3자를 미리 지정하도록 하여도 전혀 문제가 없는 것이지만, 정보유통의 대상이 되는 비민감정보의 경우에는 동일한 규제에 따라 자유로운 정보 귀속의 이전을 위축하여 정보유통산업 자체가 사실상 불가능해진다는 점을 상기할 필요가 있는 것이다. 또한 정보화선진국의 입법례¹¹⁾도

10) 그럼에도 불구하고 최근 정보통신부에서는 개인정보판매 허가제에 대한 공청회 등 의견수렴을 거쳐 2007년 하반기경 개인정보판매 허가제를 시행한다는 행정계획을 밝혔다; 개인정보보호전담팀, 정보통신서비스 이용자의 개인정보 보호를 위한 종합대책(안), 정보통신부, 2005, 26쪽.

11) 일본의 개인정보보호법(個人情報の保護に於ける法律) 제23조 제2항에 따르면 개인정보취급사업자가 개인정보를 제3자에게 제공하기 위해서는 기본적으로 사전 동의(Opt-in)를 얻어야 하지만, ① 정보가 제3자에게 제공된다는 사실, ② 제공되는 정보의 종류, ③ 제공수단, ④ 고객이 요구하면 제공이 정지된다는 사실 등을 사전에 고지하거나 본인이 인식할 수 있게 하는 경우에는 사후 거부(Opt-out)가 가능하다. 한편 미국의 통신법(Telecommunication Act of 1996)은

모든 개인정보를 일괄적으로 취급하지 않는 유연한 태도를 견지하고 있음은 이 문제가 규제 논리적 혹은 규제정책적 측면에서 재고되어야 할 사항임을 반증하고 있다. 따라서 만일 비민감정보의 경우에도 이용자의 동의를 취하도록 하는 사전 동의 방식(Opt-in)을 채택해야 한다면 최소한 사전에 제3자를 지정하도록 하는 조항은 완화되어야 할 것으로 생각한다.¹²⁾

다. 개인정보의 파기

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 제19조 본문의 내용에 따르면 ① 개인정보의 수집목적 또는 제공받은 목적을 달성한 경우, ② 정보주체와 재화 또는 용역의 공급계약이 종료된 경우, ③ 사업의 폐지·파산 등의 경우 가운데 하나에 해당할 때에는 당해 개인정보를 파기하고 기타 필요한 조치를 취하여야 한다. 그런데 이용기간의 정함이 없는 계속적 거래의 경우 수집 및 제공목적 달성으로 보는 기준이 모호할 뿐만 아니라 특히 계속적 이용관계의 경우 단기적인 이용 목적 달성시 관련 개인정보를 파기하여야 하는 것으로 해석하면 정보주체 및 정보수집업체에 불편을 유발할 수 있기 때문에 여전히 문제가 있다. 물론 동조 단서에서 “다만, 다른 법령의 규정에 의하여 당해 개인정보를 보존할 필요성이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있지만, 기간내 동일고객의 재가입을 제한하거나 민원에 대비하기 위한 필요성이 있는 등 정당한 사유가 있으면 일정기간 필수적인 개인정보의 보유는 가능하도록 정리할 것이 요구되므로 시행령 등에서 이를 반영할 수 있어야 한다. 그러므로 하위법령의 마련에 있어 타당한 내용이 수렴될 수 있도록 해야 할 것이다.

제702조에서 민감도에 따라 개인정보를 분류하고 있는 바, 인종, 성적 습관, 사상, 신조, 병력, 전과, 세무정보, 보험·금융거래, 어린이 인터넷활용정보, 전화통화패턴 및 통신내용(customer proprietary network information: CPNI), 사회안전번호(Social Security Number: SSN) 등 개인이 고유하게(proprietary) 소유하거나 개인의 매우 사적이고 세세한(most intimate details) 정보를 민감한(sensitive) 정보로 규정하여 이름·전화번호·주소와 같이 등재·공개된 전화가입자 리스트 정보는 비민감정보에 속하게 되어 있다.

- 12) 독일 연방정보보호법 제4조에서는 개인정보의 판매의 경우 제공받는 자를 명시하도록 요구하지만, 제3자의 사전 지정을 요구하지 않고, 제공된 정보를 제3자가 활용 시에 그 정보의 출처를 명확히 밝힐 것만을 요구하고 있다(Bundesdatenschutzgesetz(BDSG: 2003. 1.14) §4 (3) 3. Werden personenbezogene Daten beim Betroffenen erhoben, so ist er, sofern er nicht bereits auf andere Weise Kenntnis erlangt hat, von der verantwortlichen Stelle über die Kategorien von Empfängern nur, soweit der Betroffene nach den Umständen des Einzelfalles nicht mit der Übermittlung an diese rechnen muss, zu unterrichten). 이를 고려하면 개인정보를 제공받는 제3자의 유형을 고지·명시토록 하여 제3자 지정을 완화하는 것이 타당할 것으로 보인다.

라. 정보주체의 동의철회

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 제21조 제2항에 따르면 개인정보의 이용 동의 철회 시 정보통신서비스제공자들은 수집된 개인정보의 파기 등 필요한 조치를 취하여야 한다. 하지만 이용자가 자신에 불리한 정보에 대해서만 동의를 철회한 경우에도 개인정보를 파기를 의무화하면 정상적인 영업활동에 제약이 될 수밖에 없으며, 기업의 입장에서도 민원업무를 처리하거나 회원가입의 제한을 둘 경우에는 일정기간 개인정보의 보존이 요청된다 할 것이다. 따라서 정보주체인 이용자가 불리한 정보만을 선택적으로 이용 철회할 수 없도록 규정할 필요성이 제기되는 바, 예컨대 고객의 재가입을 제한하도록 할 경우 최소한의 정보를 보관해야 하는 점을 인정할 필요가 있다는 것 역시 재검토되어야 하겠다.

마. 열람·정정 청구

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 제22조 제2항에 따르면 개인정보취급사업자는 열람·내역 또는 정정요구를 받은 경우에는 지체 없이 필요한 조치를 취하여야 한다. 하지만 일시에 다수인에 의한 열람청구권이 행사되어 정상적인 영업활동에 제약이 되는 경우가 발생할 수 있다는 점에서는 정보주체의 정보자기결정권을 합리적인 수준으로 조정할 필요성이 제기된다. 따라서 정상적인 영업활동에 제약이 되는 경우에는 예외를 인정할 것이 요구된다.

한편 동조에 따르면 이용자가 개인정보 오류에 대한 정정의 요구를 한 경우 오류를 정정할 때까지 당해 개인정보를 제공 또는 이용하여서는 아니되는데, 오류정정 요구의 타당성이 없다고 판단되는 경우에 대한 예외가 없어 기업의 정당한 정보 이용에 제약이 될 수밖에 없다. 따라서 개인정보 오류의 정정 요구를 받고 정정하거나 정정하지 않기로 결정할 때까지는 당해 개인정보를 제공 또는 이용할 수 없는 것으로 변경하고 법령에 근거한 정보제공의 요구가 있는 경우와 같이 긴급한 필요에 의해 정보를 제공하는 경우 정보주체에게 관련 사실을 통지하는 방안을 강구하는 것이 요구된다.

바. 자료제출

정보통신망및컴퓨터등으로처리되는개인정보의보호에관한법률(안) 제35조에 따르면 정보통신부장관은 이 법의 시행을 위하여 필요한 경우에는 개인정보취급사업자에게 관계물품·서류 등을 제출하게 할 수 있으며, 개인정보취급사업자가 자료를 제출하지 아니하거나 이 법의 규정을 위반한 사실이 있다고 인정되는 경우에는 소속 직원으로 하여금 개인정보취급사업자의 사업장에 출입하여 업무상황·장부 또는 서류 등을 검사하게 할 수 있다. 그런데 자료제출의 요건으로 '이 법의 시행을 위하여 필요한 경우'로 포괄적으로 규정하여 행정조사에 대한

예측가능성을 침해하고 있을 뿐만 아니라 자료제출의 범위가 불명확하여 자료제출을 통해 기업의 기밀이 유출될 가능성도 있다고 할 것이다. 따라서 자료제출이 필요한 경우를 개인정보취급사업자가 위 법에 위배되는 행위를 한 경우로 한정하고, 자료제출의 범위는 위법행위의 조사에 필요한 자료로 한정하며, 자료제출을 명하는 경우 문서로 그 이유를 소명할 필요가 있다고 볼 것이다.

IV. 법안의 방향

결론에 갈음하여 개인정보보호법의 제정방향에 대하여 다음의 사항을 제시하면서 맺는다.

첫째, 개념 정의와 관련한 사항이다. 즉 ① 개인정보보호법은 중국적으로 정보사회의 균형적인 발전에 이바지함을 그 목적으로 하는 개인정보보호에 관한 일반법으로서 보편적인 개인정보 개념을 원용하여야 할 것이다. 다만 ② 사생활 침해의 우려가 큰 개인정보를 민감정보로 규정하고 사상·신념에 관한 정보, 지문·홍채·유전정보·정맥 등 개인의 신체적 특성을 통하여 개인을 식별하는 생체정보, 개인을 고유하게 식별하기 위하여 부여된 식별자로서 주민등록번호 또는 과거의 병력 등을 그 예시로 열거하는 것이 타당하다.¹³⁾ 그리고 ③ 개인정보의 취급에 있어 정보주체가 표명하는 의사표시인 동의에 대하여도 대통령령에서 그 절차와 방식을 규정하도록 위임함으로써 매체별로 구체화된 동의획득방식을 개인정보취급자가 예견할 수 있도록 하여 개인정보의 합리적 이용 및 보호의 균형을 도모하는 방안을 고려해 볼만하다. 아울러 ④ 개인정보보호의 규율대상으로서 공공부문과 민간부문이 적용법리에 있어 상호구별됨을 반영하기 위하여 공공기관의 개념을 정의하는 것이 필요하리라 생각한다.

둘째, 공공부문에 대하여는 ① 법률에 정하는 바가 없으면 공공부문에서는 개인정보가 취급될 수 없도록 법률유보원칙을 규정하여 공공부문의 정당성이 확인되지 않는다면 기본권침해가 되어 헌법위반을 구성한다는 점에서 헌법합치적인 형식적 법률에 근거하여 개인정보가 취급되어져야 함을 기본원칙으로 천명하는 것이 필요할 것으로 본다. 이와 함께 민간부문에 대하여는 ② 개별법에 따라 행정적 감독이 이루어지지만 전문기관을 중심으로 행해지는 강제

13) 고유식별자 가운데 문제가 되는 것은 주민등록번호에 국한되므로 별도의 조항으로 다루기보다는 다른 나라의 경우와 마찬가지로 민감정보의 하나로 예시하는 방안이 적절하다고 생각한다. 다만 민감정보의 수집은 법률의 규정에 근거해야 할 뿐만 아니라 정보주체의 동의 역시 필요하도록 하여 다른 개인정보와 보호수준을 달리 해야 할 것으로 본다. 그밖에 일반원칙으로서 개인정보의 수집에 있어서는 거래관계에 있어 개인정보취급자의 정당한 이익을 보호하기 위하여 필요한 경우에는 정보주체의 동의 없이도 개인정보가 수집될 수 있어야 할 것으로 생각한다.

적 자율규제(mandated or regulated self-regulation)가 개인정보 관련 기본원칙으로 적용 되도록 함이 현실적이라 생각한다.¹⁴⁾

셋째, 개인정보보호기구를 독립행정청으로 구성함에 있어 헌법적 논란이 여전히 제기되고 있는 만큼 업무의 독립성과 예산편성의 효율성 및 다른 행정부처와의 관계를 고려해 대통령 소속기구로 발족케 하는 방안이 선호될 수 있다고 보며,¹⁵⁾ 이 기구에 원칙적으로 공공부문과 민간부문의 분쟁조정업무를 총괄하는 분쟁조정위원회를 두고 개인정보와 관련된 법규정립 및 상담·교육 업무와 정책·법률 자문 등을 담당하도록 하되, 다만 공공부문에 대하여는 시정권고권한 및 형사고발조치기능을 갖도록 하여 공공기관의 통제와 감독에 권한의 비중을 두는 방안이 주요할 것으로 사료된다.

참 고 문 헌

- [1] 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2005.
- [2] 개인정보보호전담팀, 정보통신서비스 이용자의 개인정보 보호를 위한 종합대책(안), 정보통신부, 2005.
- [3] 이민영, 개인정보의 법리에 관한 재조명, 정보통신정책 제17권 제16호, 정보통신정책연구원, 2005.
- [4] _____, 개인정보보호법제의 개편논의와 개선방안, 정보통신정책 제16권 제1호, 정보통신정책연구원, 2004.
- [5] _____, 방송위원회의 법적 성질에 관한 해석론, 성균관법학 제16권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2004.

-
- 14) 그리하여 개인정보취급자의 의무사항을 구체화할 수 있도록 중앙행정기관의 장 또는 개별법령에 따라 지정된 전문기관이 분야별로 개인정보보호방침을 제정할 수 있게 하고 개인정보취급자가 정보주체의 권리를 침해한 경우에는 해당 전문기관이 당해 개인정보취급자를 징계한 후 중앙행정기관의 장에게 통보하며, 소관기관의 장은 해당 조치를 취하는 방안을 고려할 수 있다.
 - 15) 그럼에도 불구하고 개인정보보호위원회의 법적 성질은 독립행정청이다. 헌법과 정부조직법을 살펴보면 개인정보보호에 관한 사무는 법률로써 행정각부에 명시되어 있지 않기 때문에 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 국무총리 산하로 개인정보보호위원회를 두는 것은 국가인권위원회·방송위원회 등과 같은 獨立行政廳에 대한 운용의 문제일 뿐이다. 즉 공정거래위원회·금융감독위원회의 경우와 같이 위원장에 대한 예우 또는 예산상의 문제를 해결하기 위한 방편일 뿐이다: 이에 대하여는 拙稿, 방송위원회의 법적 성질에 관한 해석론, 성균관법학 제16권 제2호, 성균관대학교 비교법연구소, 2004, 263쪽 이하 참조.

- [6] 이민영(共著), 인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구, 정책연구 00-10, 정보통신정책 연구원, 2000.
- [7] 대한민국국회 법률정보시스템 [<http://search.assembly.go.kr/law>]