

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000811-01

www.humanrights.go.kr

사람이 사람답게 사는 세상



2002~2020

국가인권위원회

정보인권
결정레짐



발 간 등 록 번 호

11-1620000-000811-01

www.humanrights.go.kr

사람이 사람답게 사는 세상



2002~2020 국가인권위원회 정보인권 결정례집



발간사

현대 사회를 한마디로 정의한다면 ‘정보의 시대’라 할 수 있겠습니다. 정보통신기술(ICTs)의 발전은 정치와 경제, 사회 제도의 발전에 긍정적인 영향을 미쳤음은 물론, 더 나은 개인의 삶을 가져오는데도 크게 기여했다고 하겠습니다. 생각해보면 오늘날 사람들이 영위하는 거의 모든 활동은 ‘정보’ 그 자체를 매개로 하고 있습니다. 일상의 수많은 거래나 인간관계 형성도 결국은 개인정보를 매개로 하여 이루어지고 있음을 볼 수 있습니다.

그러나 오늘날의 정보기술 발달이 인류발전의 훌륭한 기제로 작동한다 하더라도, 한편으로는 이번 코로나19 방역 과정에서 보는 바와 같이 정보통신 기술을 활용한 추적과 통제, 개인정보와 사생활 침해와 같은 인권 침해를 경험하기도 하였습니다. 또한 정보 접근성에 따른 사회적 격차와 같은 수많은 인권적 과제도 파생되고 있기도 합니다. 이렇듯 기술이 발전하고 고도화되어 우리의 생활에 다양한 편의나 혜택을 주고 있으나, 반면 그 기술로 인해 인권 침해의 가능성도 커진다는 양면성에 현대사회는 직면해 있습니다.

국가인권위원회는 2001년 설립된 이후, 정보사회에서의 인권 침해 문제에 대해 출범 초기부터 주목하였고, 사회 각계에서 발생하는 다양한 문제들에 대해 정보인권적 관점과 기준을 제시하고자 끊임없이 노력하여 왔습니다.

이번에 발간하는 정보인권 결정례집은 국가인권위원회의 근 20여년에 가까운 이러한 노력의 결과입니다. 우리 위원회가 정보인권과 관련한 법령, 제도, 정책, 관행을 개선하기 위한 권고와, 침해 및 차별행위에 대한 조사·구제를 위해 기울인 결실을 엄선하여 한데 모았습니다.

대표적인 사례로는 우리 위원회 초창기 사회적으로 큰 반향을 불러왔던 ‘교육행정정보시스템 (NEIS)에 관한 개선 권고’를 비롯하여, 주민등록번호 제도의 근본적 개선 방향을 제시한 ‘주민등록번호제도 개선 권고’, CCTV 등 영상정보처리기기의 운영 원칙을 밝힌 ‘공공기관의 CCTV 등

무인단속장비의 설치·운영 관련 정책 권고’와 ‘CCTV 통합관제센터 설치 및 운영에 대한 개선 권고’, 통신 수사의 기준을 정립한 ‘전기통신사업법 통신자료제공제도와 통신비밀보호법 통신 사실확인자료제공제도 개선권고’ 등을 수록하였습니다. 최근 인공지능, 빅데이터와 같은 미래 정보기술과 인권 문제에 대해서도 적극 대응하였으며, 그 성과인 ‘개인정보 보호법 일부개정 법률안에 대한 의견표명’, ‘인공지능산업 진흥에 관한 법률안에 대한 의견표명’ 등도 수록하였습니다.

이 정보인권 결정레집이 인권의 옹호와 신장을 위해 불철주야 노력하는 모든 국가기관, 지방 자치단체와 공공기관 종사자, 사회 각계의 전문가, 기업, 시민단체 및 활동가들에게 유용한 자료로 쓰여지기를 희망합니다. 특히 정보통신 분야에 종사하는 많은 분들에게 큰 도움이 될 수 있기를 기대합니다. 또한 일반 국민들께서도 이 결정레집을 통해 정보인권 분야에 더 많은 관심을 가지실 수 있기를 진심으로 기대합니다.

2020년 12월

국가인권위원회 위원장 **최영애**

목 차

제1편 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용 분야

1. 2003. 5. 12. 자 결정	5
교육인적자원부의 교육행정정보시스템(NEIS)에 관한 개선 권고	
2. 2003. 11. 10. 자 결정	37
공공기관의개인정보보호에관한법률 중 개정법률(안)에 대한 국가인권위원회의 의견	
3. 2005. 2. 14. 자 결정	52
신원조사제도 개선 권고	
4. 2006. 4. 10. 자 결정	62
학업중단 청소년 관련 정보의 제공에 대한 의견표명	
5. 2007. 10. 18. 자 결정	75
「청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안」에 대한 의견표명	
6. 2009. 8. 27. 자 결정	97
「노숙인 등 저소득취약계층 명의도용 피해 사전 예방 대책」에 대한 의견표명	
7. 2009. 11. 6. 자 결정	101
「형의 실효 등에 관한 법률 일부개정법률안(권경석 의원 대표발의)」에 대한 의견	
8. 2010. 5. 13. 자 결정	106
「경찰관직무집행법 일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」 중 불심검문(직무질문) 규정 등에 대한 의견표명	
9. 2010. 9. 9. 자 결정	112
「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항 관련 개정권고	

10. 2010. 12. 30. 자 결정	123
「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」(의안번호 8806호)에 대한 의견표명	
11. 2013. 10. 24. 자 결정	130
채용 차별 해소를 위한 「고용정책 기본법 일부개정법률안」 관련 의견표명	
12. 2014. 4. 28. 자 결정	136
「금융지주회사법」 제48조의2에 대한 개정 권고	
13. 2015. 9. 23. 자 결정	145
무죄판결 관보 공시에 따른 개인정보 공개 관련 제도개선 권고	
14. 2016. 6. 9. 자 결정	152
채용 과정에서의 개인정보 보호를 위한 제도관행 개선 권고	
15. 2017. 11. 16. 자 결정	159
대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집 등에 대한 개선 권고	
16. 2018. 12. 27. 자 결정	167
「보안업무규정」에 따른 신원조사 제도 개선 권고	

제2장 개인정보 제3자 제공 또는 유출 분야

1. 2009. 3. 19. 자 결정	183
「전염병예방법 일부개정법률안」에 대한 의견표명	
2. 2016. 10. 26. 자 결정	186
16진정02256000 공무원의 개인정보 유출로 인한 인권침해	
3. 2020. 2. 20. 자 결정	191
「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명	
4. 2020. 6. 26. 자 결정	202
재판기록 열람·등사 제도의 사건관계인 개인정보 보호를 위한 의견표명	

제3장 개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

1. 2004. 4. 19. 자 결정	213
공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책 권고	
2. 2005. 8. 31. 자 결정	230
04진인2622 사회복지시설내 CCTV 설치, 운영 등 인권 침해	
3. 2009. 12. 3. 자 결정	243
「개인정보보호법 제정 법률안(정부입법발의)」 중 영상정보처리기기 관련 규정에 대한 의견표명	
4. 2010. 11. 25. 자 결정	250
민간부문 폐쇄회로 텔레비전 설치 및 운영 개선 권고	
5. 2012. 2. 23. 자 결정	255
교실내 CCTV 설치의 인권 침해 여부에 대한 의견표명	
6. 2012. 7. 18. 자 결정	259
11진정0716600 CCTV 설치 등에 의한 인권침해	
7. 2018. 5. 3. 자 결정	266
폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터 설치 및 운영에 대한 개선 권고	
8. 2020. 2. 10. 자 결정	278
「의료법 일부개정법률안」에 대한 의견표명	

제4장 생체인식정보(바이오정보) 분야

1. 2004. 9. 6. 자 결정	299
실종아동찾기지원법안 관련 의견표명	
2. 2005. 8. 31. 자 결정	305
05진인1055 학교급식 관련 지문날인 강요 인권침해	
3. 2007. 4. 12. 자 결정	311
외교통상부 소관 「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대한 의견표명	

4. 2009. 6. 4. 자 결정	319
「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(김소남 의원 대표발의)에 대한 의견표명	
5. 2010. 6. 10. 자 결정	325
국내공항 전신검색장비 설치 금지 권고	
6. 2011. 7. 25. 자 결정	332
「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 관련 헌법소원 사건(2011헌마28 등)에 의한 의견제출	
7. 2014. 8. 21. 자 결정	350
본인확인을 위한 신분증 사본 저장에 따른 지문정보 수집에 대한 제도 개선 권고	
8. 2015. 3. 26. 자 결정	356
사행산업 전자카드제 도입 관련 바이오 정보 수집에 대한 의견 표명	
9. 2019. 6. 26. 자 결정	361
19진정0088300 초등학교 지문인식 출입시스템 설치로 인한 인권침해	

제5장 개인위치정보 분야

1. 2007. 7. 19. 자 결정	371
환경부 ‘5대강 유역 환경지킴이 사업’에서의 개인위치정보 사용에 대한 의견표명	
2. 2010. 7. 26. 자 결정	384
10진정0024200, 10진정0040200, 10진정0073800, 10진정0199400 산불감시원 개인위치정보 사용으로 인한 인권침해	

제6장 주민등록번호 및 민감정보 분야

1. 2014. 5. 26. 자 결정	393
주민등록번호제도 개선권고	
2. 2019. 2. 26. 자 결정	405
18진정0788300 중학교 배정 시 민감정보 요구	
3. 2019. 5. 8. 자 결정	420
19진정0014700 대학교의 민감한 개인정보 관련 설문작성 강제	

제7장 전자적 근로감시 분야

1. 2007. 11. 12. 자 결정	431
사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선권고	
2. 2016. 12. 27. 자 결정	456
사업장 전자감시로부터 근로자 정보인권 보호를 위한 제도 개선 권고	
3. 2017. 6. 28. 자 결정	463
16진정0585300 CCTV를 통한 직원근태 감시에 따른 인권침해	
4. 2019. 1. 16. 자 결정	472
17진정0903600 방법용 CCTV 목적 외 활용으로 인한 인권침해	

제8장 개인정보보호 감독기구 분야

1. 2009. 12. 24. 자 결정	481
「3개 개인정보보호 법률안(이혜훈 의원 대표발의안, 변재일 의원 대표발의안, 정부 발의안)」 중 개인정보 보호기구 관련 조항에 대한 의견	
2. 2019. 7. 22. 자 결정	495
「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명	

제2편 통신의 비밀과 자유

1. 2007. 12. 17. 자 결정	499
「통신비밀보호법 개정안」에 대한 의견	
2. 2010. 8. 19. 자 결정	515
「형사소송법 일부개정법률안」, 「통신비밀보호법 일부개정법률안」중 전자우편의 압수·수색 및 통신제한조치 관련 규정에 대한 의견표명	
3. 2014. 2. 10. 자 결정	521
「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선권고	
4. 2016. 11. 28. 자 결정	542
헌법재판소 2016헌마388 사건에 대한 의견제출	
5. 2019. 7. 22. 자 결정	552
「통신비밀보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명	

제3편 온라인 상 표현의 자유

1. 2002. 8. 12. 자 결정	571
전기통신사업법개정안에 대한 의견	
2. 2009. 2. 5. 자 결정	574
「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)」에 대한 의견표명	
3. 2009. 6. 8. 자 결정	579
「전기통신기본법」 제47조 제1항에 관한 의견	
4. 2009. 10. 29. 자 결정	597
중앙선거관리위원회 「선거 UCC물에 대한 운용기준」에 대한 정책 개선 권고	

5. 2009. 11. 19. 자 결정	604
「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」 제115조 (게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호에 대한 의견	
6. 2010. 9. 30. 자 결정	610
정보통신심의제도에 대한 개선권고	
7. 2020. 9. 28. 자 결정	619
「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」 검토서	
8. 2020. 10. 29. 자 결정	621
「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명	

제4편 정보접근권

1. 2014. 11. 27. 자 결정	635
노인 등 정보취약계층의 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스 이용 접근권 보장을 위한 의견표명	
2. 2014. 12. 18. 자 결정	643
노년층의 정보접근권 보장을 위한 제도 개선 권고	

제5편 인공지능, 빅데이터 등 신기술

1. 2016. 10. 13. 자 결정	659
「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명	
2. 2019. 7. 22. 자 결정	668
「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명	
3. 2020. 4. 2. 자 결정	686
「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」에 대한 의견표명	

제1편

사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권



제1장

개인정보의 과도한 수집·이용 분야



개인정보의 과도한 수집·이용 분야

1 2003. 5. 12. 자 결정 【교육인적자원부의 교육행정정보시스템(NEIS)에 관한 개선권고】

결정사항

국가인권위원회는 교육인적자원부가 추진하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 운영에 대하여 교육인적자원부장관에게 교육행정정보시스템의 27개 개발영역 가운데, 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력 대상에서 제외하고, 교원인사기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권침해의 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 ‘교육공무원인사기록및인사사무처리규칙’을 개정하고, 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 교육인적자원부에 권고함

결정요지

【1】 국가인권위원회는 △NEIS 방식에 따른 기본권 제한의 발생 여부 △기본권 제한이 발생할 경우 헌법상 기본권제한의 원칙에 따른 법적근거 여부 △법적근거가 있을 경우라도 목적의 명확성, 피해의 최소화, 법익의 균형성, 수단의 적정성, 방법의 적절성 여부 등에 대한 검토가 필요하다고 판단

【2】 헌법 제10조(행복추구권), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 헌법 제31조(교육을 받을 권리와 의무), 헌법 제37조(국민의 자유와 권리의 존중), 세계인권선언 제12조, 시민적·정치적권리에관한국제규약 제17조, 아동의권리에관한협약 제16조, 개인 데이터의국제유통과프라이버시보호에관한가이드라인(OECD 가이드라인), 전자화된 개인정보와관련된규정을위한UN가이드라인, 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한법률(개인정보보호법) 등에 의거하여 NEIS의 사생활 비밀과 자유 침해 여부, NEIS의 법적 근거, NEIS 추진배경, NEIS 27개 개발영역 중 교육공무원 인사 영역의 인권침해 소지 여부, 교무/학사·입(진학)·보건 영역의 입력제외로 인한 문제 등을 종합적으로 검토, △NEIS의 27개 개발영역 중 사생활의 비밀 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사·입(진)학·보건 영역은 입력대상에서 제외하고 △교무학사·입진학·보건영역은 종전의 CS방식으로 하되, CS의 보안상 취약성을 보완하고 △교원인사기록 중 일부항목은 사생활의 비밀침해 등 인권침해의 소지가 있으므로 입력항목에서 제외하도록 ‘교육공무원 인사기록및인사사무처리규칙’을 개정할 것을 교육인적자원부에 권고함

■ 주 문

교육인적자원부가 추진하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 운영에 관하여 교육인적 자원부장관에게,

1. 교육행정정보시스템의 27개 개발영역 가운데

가. 사생활의 비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력 대상에서 제외하고,

나. 교원인사 기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권 침해 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 ‘교육공무원인사기록및인사사무처리규칙’을 개정하고,

2. 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것을 각 권고한다.

이 유

I. 검토배경

1. 교육행정정보시스템(이하 NEIS라 함)

NEIS는 모든 교육행정기관 및 초·중·고등학교를 인터넷으로 연결, 단위학교 내 행정정보는 물론 전 교육행정기관에서 처리해야하는 업무를 인사, 예산, 회계, 교무/학사, 보건 등 27개 영역*으로 나누어 전자적으로 연계 처리하기 위한 시스템으로, 각 시·도 교육청(전국 16개 시·도 교육청)*에 데이터베이스 서버를 두고 시·도 교육청은 시스템에 대한 행정적·재정적 지원을, 교육인적자원부장관과 시·도 교육감은 시스템의 유지·관리를 하되 직접 입력정보에 접근할 수는 없고, 권한을 인증받은 각급 학교의 담당교사가 필요한 개인정보 등을 입력하고 관리하는 교육행정정보시스템으로서 교육인적자원부의 주장에 의하면,

교육행정의 생산성·투명성을 획기적으로 확보

교원 업무의 획기적 경감

학부모 인터넷 서비스 제공

졸업증명서·경력증명서 등 일반국민에 대한 민원서비스 제공

학교종합정보시스템(이하 CS라 함)보안 문제의 해소

등의 목적으로 도입된 것이다.

* NEIS 27개 업무영역

단위업무	세부내용
기획	주요업무, 기관평가
공보	보도자료 관리
법무	법률정보, 판례정보, 법령질의해석
감사	감사계획 및 결과, 감사현황 분석, 감사자료 공유, 사이버 감사
재산등록	재산등록 대상 및 내역관리, 재산신고
교육통계	학교현황, 학생현황, 교원현황, 시설현황, 주요업무통계 등
입(진)학	초등학교 취학, 중학교 입학, 고등학교 입학 등
장학	교육과정, 연구학교, 장학정보, 학생행사관리, 연구대회 등
교무/학사	학교교육과정, 학적, 성적, 학생생활기록부, 학생생활, 교과용도서
검정고시	원서접수, 성적처리, 고사장 관리, 합격처리 및 각종 통계산출
평생교육	평생교육 시설 및 교육프로그램 관리, 학원 및 교습소 관리
보건	학교보건실 관리, 학교환경관리, 건강기록부 및 보건 통계
체육	학교체육시설관리, 운동부 및 선수관리, 각종현황 및 통계관리
교원인사	정·현원, 임용시험, 인사기록, 임용발령, 호봉, 전보, 평정, 승진, 연수, 상훈 및 징계, 복무, 기간제교사, 전문직 임용, 자격검정관리
일반직 인사	정·현원, 임용시험, 인사기록, 임용발령, 호봉, 평정, 승진, 연수, 상훈 및 징계, 복무
급여	월급여, 연봉제, 명절휴가비, 연가보상비, 성과상여금, 연말정산, 기여금, 건강보험, 국민연금, 고용보험
민원	제증명, 유기한 민원, 진정/건의/질의, 정보공개, 현황통계 등
비상계획	민방위 편성, 민방위 해제, 민방위 교육훈련, 공익근무요원 편성, 공익근무요원 관리
법인	법인정보, 예·결산, 법인 대장
시설	시설사업관리, 학교시설승인, 학교시설사용승인, 시설유지관리, 시설현황, 수용계획

단위업무	세부내용
재산	공유재산관리계획, 재산대장관리, 사용허가/대부관리, 폐교재산활용관리
물품/교구/기자재	취득/운용관리, 재물조사, 수급계획, 교구기준안 관리, 교구현황관리, 실험실습재료관리, 기자재 기준안관리, 기자재 현황관리, 기자재 통계
예산	예산편성, 예산배정, 예산이월, 예산운용, 예산통계
회계	세입, 세출, 세입세출외 현금, 계약/압류, 결산, 자금
학교회계	예산, 세입, 세출, 결산, 세입·세출외 현금, 세무관리, 발전기금
급식	학교급식통계, 급식관리, 급식의 관리, 급식분석
시스템	코드관리, 시스템연계, 보안, 사용자 인증 및 권한관리, 로그관리, 인터페이스관리, 배치작업관리, 업무처리승인관리

* 서울특별시교육청, 부산광역시교육청, 대구광역시교육청, 인천광역시교육청, 광주광역시교육청, 대전광역시교육청, 울산광역시교육청, 경기도교육청, 강원도교육청, 충청북도교육청, 충청남도교육청, 전라북도교육청, 전라남도교육청, 경상북도교육청, 경상남도교육청, 제주도교육청

2. 검토사유

위원회는, NEIS가 종전 학교종합정보시스템인 CS 방식이 각급학교 즉, 전국 초·중·고등학교 총 10,870개 학교에 각 학교마다 학생지도 등에 필요한 학생 및 부모에 관한 정보를 학교 내 서버에 집적 학교장이 수집·관리 하던 것을 초고속통신망을 통해 16개 시·도 교육청통합 데이터베이스에 집적 관리하도록 함에 따른 기본권 제한의 발생 여부 및 그 발생시 헌법상 기본권제한의 원칙에 따른 법적근거 여부, 법적근거가 있을 경우이라도 목적의 명확성, 피해의 최소화, 법익의 균형성, 수단의 적정성, 방법의 적절성 여부에 대한 검토가 필요하다고 판단, 다음의 검토기준에 따라 본 사안을 검토한다.

II. 검토의 기준(판단의 준거들)

1. 위원회는 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있는데, 여기서 인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및

국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다(국가인권위원회법 제1조 및 제2조).

2. 따라서 본 사안의 인권침해 여부 판단은 헌법 제10조 및 제17조, 헌법 제31조, 헌법 제37조, 세계인권선언 제12조, 시민적·정치적권리에관한국제규약 제17조, 아동의권리에관한협약 제16조, 개인데이터의국제유통과프라이버시보호에관한가이드라인(OECD가이드라인) 및 전자화된개인정보와관련된규정을위한UN가이드라인과 현행 공공기관의 개인정보 보호에관한법률(개인정보보호법) 등에 의거하였다.

III. 위원회의 판단

1. 사생활의 비밀과 자유 침해

가. 기본권과 그에 대한 제한

- 1) 헌법은 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다” 제37조 제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 각 선언하고, 제17조에서 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 규정하고 있다. 헌법 제10조, 제37조 제1항에 의하여 보장되는 기본권으로서 인격의 자유로운 발현권, 즉 인격권이 인정되고 있으며 그 중에는 국가공권력의 불법 부당한 감시로부터의 자유가 포함되어 있다고 할 것이고, 한편 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 인간존엄성 존중의 구체적 내용이 되는 인격의 자유로운 발현과 법적 안정성을 그 보호법익으로 하고, 나아가 사생활을 공개당하지 아니할 권리(사생활 비밀과 자유), 사생활의 평온한 유지 및 자유로운 형성을 방해받지 아니할 권리(사생활 평온 및 형성의 자유), 자신에 관한 정보를 관리 통제할 수 있는 권리(정보관리통제권)를 그 내용으로 한다고 할 것인데, 위 정보관리통제권에는 최소한 자기정보접근권, 자기정보정정청구권, 자기정보사용중지청구권을 포함한다고 할 것이다.

- 2) 한편, 헌법 제37조 제2항에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있다. 따라서 인격권 및 사생활의 비밀과 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 기본권 제한 이외의 다른 방법으로는 도달할 수 없는 불가결하고도 불가피한 경우에 법률로서 제한할 수 있으나, 헌법과 법률의 근거 없이 이를 제한할 수 없고, 제한하는 경우에도 헌법상 요건에 따라 필요 최소한의 제한에 그쳐야 할 것이다.
- 3) 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장 하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석해야 한다.

4) 따라서

첫째, 사생활의 비밀과 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여만 제한할 수 있다 할 것이므로, 개인의 정보의 수집과 기록을 함에 있어서도 위와 같은 목적이 반드시 존재하여야 하며, 그 목적에 부합하는 범위 내에서만 개인정보가 수집되어야 하고, 수집된 자료가 다른 목적에 유용될 가능성이 봉쇄되어 있어야 할 것이다.

둘째, 사생활과 비밀의 자유에 대한 제한은 법률로써만 하여야 하므로, 개인정보를 수집하기 위해서는 적법하고 공정한 절차를 거쳐야 할 것인바, 개인정보의 수집은 법령에 의한 적법한 권한을 가진 기관이 하여야 하며, 그 수집되는 자료에 있어서도 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다 할 것이다. 또한 개인정보의 수집은 본인으로부터 직접 수집하는 것을 원칙으로 하며, 또한 개인정보시스템이 원칙적으로 공개되어 있어 본인에게 자신에 대한 정보를 열람하고 정정을 요구할 수 있는 절차가 마련되어 있어야 할 것이다.

셋째, 사생활 비밀과 자유에 대한 제한은 필요한 경우에 한하여 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 할 수 있는 것이므로, 개인정보는 계속적, 포괄적, 무제한적으로 수집될 수 없다 할 것이다.

나. NEIS의 27개 개발 영역 중 개인의 사생활의 비밀과 자유 등의 기본적 인권침해가 특히 문제되는 영역은 교무/학사, 보건, 입(진)학 영역 등으로, 위 판단의 준거들에 기한 항목별 인권침해 여부를 살펴보면,

1) 교무/학사 영역

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예			
기본 신상 관리	한글성명	학생지도 상급학교 진학	개인을 식별할 수 있는 형태로 정보가 집적되는 것은 개인정보보호의 원칙에 반하는 것임	헌법 제17조 대법원96다 42789 (1998.7.24)	프랑스 정보처리 파일 및 자유에 관한 법률 제 31조 제1항 사람의 혈통, 정치적, 철학적 또는 종교적 견해, 조합의 소속 또는 품행을 직접 또는 간접적으로 노출 시키는 기명데이터를 당사자의 명백한 동의 없이 정보시스템에 입력 시키는 것은 금한다			
	주민등록번호							
	사진							
	성별							
	한자성명	학생지도						
	생년월일							
	학적구분(재학, 입학, 전입 등)							
	영문성명							
	생활보호대상자 여부	학생지도				학생지도, 학자금 혜택 등의 용도는 인정되나 알려지기를 꺼려하는 민감한 정보로 DB화하기 곤란한 정보임	헌법제10조 및 제17조, OECD가이드 라인 수집 목적에 연관되는 내용을 수집(2)	
	보훈대상자 여부							
	소년·소녀가장 여부							
	누가주소 등록	학생지도 상급학교 진학				지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	동거가족수 (특기사항)							
	학적변동 특기사항							
학년, 반, 번호								
학과, 계열								
전공, 세부전공, 부전공								

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
	출결자료				
	장기결석자 처리 결과				
	취학전 교육 경험				
졸업관리	졸업증서번호				
선도 학생 관리	징계구분	학생지도	세계 각국의 프라이버시 관련법은 형벌 등의 기록을 건강과 관련된 기록과 함께 가장 민감한 정보로 취급 본 항목은 이에 상응하는 민감한 정보임	헌법 제10조 및 제17조, 아동권리 협약 제16조	영국 데이터 보호법제 2조, 캐나다 프라이버시법 제8조, 호주 프라이버시법이 민감한 정보로 분류
	징계사유				
	징계내역				
	징계기간				
직업과정 위탁교육 관리	위탁기관명				
	전공				
	기간				
공고(2+1) 체재생 관리	기관명	학생지도 상급학교 진학	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법 제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고있음	
	기간				
현장실습 관리	기관명				
	기간				
공동 실습소 입소관리	기관명				
	기간				

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
특수학급 대상자 신상관리	장애유형	학생지도	건강상태와 관련된 민감한 정보로 누출시 회복하기 어려운 인권침해 우려	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	보건관련사항은 거의 모든 나라의 프라이버시법이 민감한 정보로 분류(프랑스, 호주, 캐나다, 영국, 독일 등)하여 누출의 소지를 최소화하고 전염병의 예방과 연구목적을 위한 통계 자료 외의 사용을 금함
	장애등급				
	장애인등록번호				
	검사기관				
	지능지수				
	지능검사도구				
	장애원인				
	보장구				
	수반장애				
복용약물					
특수교육 이수내역	기간	학생지도	보건관련 기록으로 특별히 민감한 정보로 취급해야함	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	보건관련사항은 거의 모든 나라의 프라이버시법이 민감한 정보로 분류(프랑스, 호주, 캐나다, 영국, 독일 등)하여 누출의 소지를 최소화하고 전염병의 예방과 연구목적을 위한 통계 자료 외의 사용을 금함
	기관명				
	교육내용				
	특이사항				
	담당교사				
	연락처				
휴대전화					
자치활동 누가기록	일자	학생지도	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	이수시간				
	활동내용				
	특기사항				
적응활동 누가기록	일자	상급학교 진학	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	이수시간				
	활동내용				
	특기사항				
행사활동 누가기록	일자	학생지도	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	이수시간				
	활동내용				
	특기사항				

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
계발활동 누가기록	일자	학생지도 상급학교 진학	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보 주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비 밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지않은아 동의 사생활 비 밀의 자유 침해 를 금하고 있음	
	이수시간				
	활동내용				
	특기사항				
봉사활동 누가기록	기간				
	봉사활동영역				
	봉사활동내용				
	장소 또는 주관기관명				
체험활동 누가기록	시간				
	기간				
	체험활동명				
	체험활동내용				
학급/학교 활동 누가기록	장소 또는 주관기관명				
	시간 또는 일수				
	기간				
	이수시간				
단체활동 누가기록	활동내용				
	기간				
	단체활동명				
	단체활동 내용				
	장소 또는 주관기관명				
창의적 재량활동	시간 또는 일수				
	활동영역 또는 주제				
	이수시간				
	특기사항				

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
생활지도 기초조사	부모사항	학생지도	세계 각국의 프라이버시 관련법은 형벌 등의 기록을 건강과 관련된 기록과 함께 가장 민감한 정보로 취급 본 항목은 이에 상응하는 민감한 정보임	헌법 제10 조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	영국 데이터 보호법 제2조, 캐나다 프라이버시 법 제3조
	본교친구				
	타교친구				
	주거환경				
	통학방법				
	통학시간				
	요선도여부				
	요선도 요인				
	사회시설 수용여부				
	사회시설명				
	결연교사				
	학생특기사항				
담임상담 누가기록	일자		담임, 상담교사, 보건교사 등과의 상담 내용을 입력 관리하는 것은 누출 시 심각한 인권침해의 소지가 있을 뿐 아니라, 교사와 학생 간의 활발한 대화를 방해할 여지도 있음. 특히 상담기록을 누가 기록하는 것은 학생이 신뢰하고 상담한 기록을 직접 상담하지 않은 교사가 열람하게 되므로 적절치 않음	헌법 제10 조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	시간				
	상담내용				
일반상담 누가기록	일자		담임, 상담교사, 보건교사 등과의 상담 내용을 입력 관리하는 것은 누출 시 심각한 인권침해의 소지가 있을 뿐 아니라, 교사와 학생 간의 활발한 대화를 방해할 여지도 있음. 특히 상담기록을 누가 기록하는 것은 학생이 신뢰하고 상담한 기록을 직접 상담하지 않은 교사가 열람하게 되므로 적절치 않음	헌법 제10 조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	시간				
	상담내용				
부적응자 관리	부적응 여부	학생지도	누출시 편견과 상당한 인권침해의 소지가 있음	헌법 제10조 헌법 제17조 아동권리협약 제 16조	

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
진로지도	특기 또는 흥미	학생지도	개인의 내밀한 정보임	헌법 제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	학생의 진로 희망				
	학부모의 진로 희망				
	특기사항				
자격증 관리	명칭 또는 종류	학생지도 상급학교 진학	지극히 개인적인 정보이며 누출시 타인에 의해 부당하게 사용될 소지도 있음		
	취득연월일				
	번호 또는 종류				
	발급 기관				
인증관리	명칭 또는 종류	학생지도 상급학교 진학			
	취득연월일				
	번호 또는 종류				
	발급 기관				
	인증 구분				
수상관리	수상명	학생지도 상급학교 진학		헌법 제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	등급				
장학생 (금)관리	장학금명	학생지도 상급학교 진학	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법 제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	장학금액				
	수여일자				
	수여기관				
	수여일자				
	수여기관				

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
행동발달 관리	일자	학생지도 및 교사로서 학생에 대한 전문적 견문 표명	학생개인에 대한 교사의 견해 및 의견으로 지극히 개인적인 정보이며 누출 시 양 당사자에게 심각한 불이익을 줄 수 있음	헌법 제10조 및 제17조	캐나다 프라이버시법 등 외국의 입법 예가 개인에 대한 타인의 견해 및 의견을 보호 받아야 할 개인의 정보로 분류하고 있는 점을 고려할 때 본 항목은 학교생활기록부 및 NEIS 입력사항으로 적절하지 못함
	행동발달 내용				
	행동특성 및 종합 의견				
성적관리	과목별 점수	학생지도 상급학교 진학	세계 각국의 프라이버시보호법은 형벌 등의 기록을 건강과 관련된 기록과 함께 가장 민감한 정보로 취급하고 있는데 청소년의 경우 선도학생 관리나 부적응자 관리 등이 이에 상응하는 민감한 정보이고 대상 학생을 교육의 대상이 아닌 관리의 대상으로 대하게 할 소지가 있음	헌법 제10조 헌법 제17조 헌법 제31조 아동권리협약 제 16조	영국 데이터보호법, 캐나다 프라이버시법 등
	과목별 석차				
	과목별 세부 능력 및 특기 사항				
	교양과목 이수 여부				
	타기관 이수 과목 점수				
	교과평가				
	교과학습 발달 상황				
	학기말 종합 의견				
생활 통지표	가정통신문	학생지도	지극히 개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법 제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	

업무명	항목명	기록목적	검토	준거 틀	외국 입법 예
교육과정 관리	과목별 수강학생		개인적인 정보로 누출시 정보주체에게 불이익을 줄 수 있음	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	
	특기적성 지원자 관리				

2) 보건 영역

업무구분	업무명	항목명	기록목적	준거 틀	검토(외국의 입법에 포함)
건강 기록부	체격/체질검사	키/몸무게/가슴둘레/앉은 키/시력(나안)/시력(교정)/색각/청력/귓병/콧병/목병/눈병/피부병/영양상태/척추상태/가슴통/기관능력/정신장애/언어장애/알레르기성질환/종합소견/검진일자/의사성명	학생의 질병 또는 건강상 결함의 예방·발견 및 간이 치료와 건강 증진 및 체력향상	헌법제10조 및 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	보건관련 사항은 거의 모든 나라의 프라이버시법이 민감한 정보로 분류(프랑스, 호주, 캐나다, 영국, 독일 등)하여 누출의 소지를 최소화하고 전염병의 예방과 연구목적을 위한 통계자료 외의 사용을 금하고 있는 만큼 집적 관리에 따른 누출의 위험 부담을 감수 할 만한 필요성이 있는 지의문임
	구강/병리검사	치료할치아/빠진치아/치주질환/부정교환/기타질환 유무/검사일자/치과의사 성명/소변검사/결핵검사/간염검사			
	체력검사	달리기/팔굽혀매달리기(중고/여)/윗몸일으키기/제자리멀리뛰기/앉아윗몸 앞으로 굽히기/오래달리기 걸기/검사일/검사자 성명			

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용

업무구분	업무명	항목명	기록목적	준거 틀	검토(외국의 입법에 포함)
종합검진 등록	병력기록	이환시작일/이환종료일/취학전후구분/병명/치료현황	학생의 질병 또는 건강상 결함의 예방·발견 및 간이 치료와 건강 증진 및 체력향상	헌법제10조 및 제 17조는 사생활의 비밀과 자유를 아동권리협약 16조는 법률에 의하지 않은 아동의 사생활 비밀의 자유 침해를 금하고 있음	보건관련 사항은 거의 모든 나라의 프라이버시법이 민감한 정보로 분류(프랑스, 호주, 캐나다, 영국, 독일 등)하여 누출의 소지를 최소화하고 전염병의 예방과 연구목적을 위한 통계자료 외의 사용을 금하고 있는 만큼 집적 관리에 따른 누출의 위험 부담을 감수 할 만한 필요성이 있는 지의문임
	건강관리 가정통신	송·수신일/지도 및 연락 사항			
	학부모정보	보호자성명			
	판정결과	비만/근골격질환/안과질환/신장·비뇨기질환/이비인후과질환/폐결핵·호흡기질환/피부과질환/빈혈·혈액질환/영양상태/당뇨내분비계질환/정신장애/고지혈(콜레스테롤)/언어장애/간·소화기질환/알레르기성질환/고혈압·순환기질환/구강질환/종합소견/검진기관명/검진 의사/치과의사/가정조치사항			
	혈액혈압 및 소변 검사	혈압(최고)/혈압(최저)/혈색소/식전혈당/총콜레스테롤/혈청/지오티/혈청지피티/요당/요단백/요침혈/요PH			
	기관능력	호흡기/순환기/비뇨기/소화기/신경계/신생물질/내분비계/근골격계/혈액 및 조절기/기관능력			
	흉부방사선 검사 결과	결핵성질환/비결핵성질환/순환기계질환/척추측만/흉부방사선검사 결과			

3) 입(진)학 영역

입(진)학 영역 : 교무/학사, 보건 영역 중 초등학교 취학, 중학교 입학, 고등학교 입학 시 학교생활기록부와 학생건강기록부의 작성 송부 등과 관련된 업무로 교무/학사, 보건 영역과 연계되어 있다. 따라서, 입(진)학 영역의 인권침해 소지여부 검토는 교무/학사의 상급학교 진학 관련 사항에 대한 검토, 보건영역 전반에 대한 검토에 준한다.

위의 표에서 본 바와 같이 교무/학사, 보건, 입(진)학에 입력되는 사항은 학생의 지도와 진학지도를 목적으로 교사가 학생으로부터 수집한 지극히 개인적인 정보이고, 병력 등을 기록하는 보건 영역의 내용은 건강관련 사항으로 중대한 사생활의 비밀에 해당하므로 NEIS의 운영으로 기본권 제한이 발생할 수 있다고 판단된다.

2. NEIS의 법적근거

가. 학교에서 수집·작성된 개인정보를 시·도 교육청의 통합 데이터베이스에 집적할 수 있는 법적근거

1) 교육인적자원부는

첫째, 초·중등교육법 제25조에 규정된 학교장의 학생개인정보에 대한 작성·관리 권한을 인정하면서, 같은 제25조에 교육인적자원부장관이 그 기준을 정하도록 하고 있고, 교육기본법 제23조의2가 국가 및 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다는 등의 이유를 들어 교육인적자원부가 새로운 정보화시스템을 개발하여 학생·교사에 대한 개인정보를 집적하는 것은 법적근거 있다고 주장하고,

둘째, NEIS는 학교의 교육공무원이 학생, 학부모의 정보를 수집하여 이를 교육청에 설치된 서버에 인터넷을 통하여 직접 입력하고, 교육청은 그 시스템을 기술적으로 관리하고 있을 뿐 동 정보에 접근할 수 없도록 되어 있기 때문에 교육청(혹은 교육부)이 각급 학교의 학생, 학부모의 정보를 수집하여 관리하고 있다고 볼 수 없다고 한다.

따라서 NEIS를 도입하였다고 하여 교육청(혹은 교육부)이 개인정보보호법을 위반하여 학생, 학부모의 정보를 수집·관리하는 것은 아니라고 주장하고 있다.

- 2) 그러나 초·중등교육법 제25조는 학교장은 교육부장관이 정하는 기준에 따라 학교생활 기록부를 작성 관리해야 한다 규정하고 있어, 교육부장관이 정할 수 있는 기준이란 학교 생활기록부의 작성관리기준(즉 학교생활기록부의 양식, 작성방법 등)만을 의미하는 것으로 해석해야 하고, 전산화 내지 자료의 수집과 대학에의 자료제공에 관해서는 사생활 보호 등을 감안하여 별도의 법적 근거가 필요하고
- 3) 교육부와 시·도 교육청은 NEIS 시스템을 보유·유지·관리하고, 시·도 교육청이 유지·관리하는 서버에는 각급 학교별로 데이터베이스가 구축되는 것이 아니라 시·도 교육청별로 하나의 데이터베이스가 구축되어 있으며, 시·도 교육청별로 구축된 하나의 데이터베이스는 시·도 교육청이 유지·관리하고, 해당 데이터베이스에 접근할 권한도 교육부와 시·도 교육감이 부여하며, 해당 데이터베이스에 대한 백업을 교육부와 시·도 교육감이 시행하므로 교육부와 시·도 교육감은 통계자료(2차 자료)에 대한 접근권이 있다할 것이다.
- 4) 따라서, “서버는 시·도 교육청에 있고 그 관리를 교육부와 시·도 교육청이 하기는 하나, 각급 학교의 데이터베이스는 교육부와 시·도 교육청으로부터 인증을 받은 각급 학교가 하는 것이고, 교육부와 시·도 교육청은 시스템 관리만 할 뿐이므로, 교육부나 시·도 교육청이 학생이나 학부모에 대한 정보는 물론이고 교사에 대한 정보도 직접 수집을 하는 것이 아니다”라는 주장은 그 타당성이 미약하다.
- 5) 설령, 시·도 교육감이 시스템에 대한 관리만 하는 것이라 할지라도 초·중등 교육법이 규정하고 있는 학교장의 교육인적자원부장관이 정하는 기준에 의하여 작성된 학생개인 정보의 관리권한은 개인정보 내용에 대한 관리 뿐 아니라 개인정보를 입력·집적하는 정보화 시스템에 대한 관리까지 포함하는 것으로 해석해야 할 것이다.
- 6) 그러므로, 학교에서 수집한 학생관련 개인정보를 16개 시·도 교육청 서버에 집적관리 하는 NEIS의 법적 근거도 불분명하다고 아니할 수 없다.

나. 시·도 교육청에서 서버에 집적된 개인정보를 민원인에게 제공하거나, 민원서비스를 위해 타 기관에 제공할 수 있는 법적 근거

- 1) 교육인적자원부는 민원사무처리에관한법률 제5조 제1항이 행정기관의 장은 민원인의 편의를 위하여 당해 행정기관이 접수·처리하여야 할 민원사항을 다른 행정기관 또는 특별법에 의하여 설립되고 전국적 조직을 가진 법인 중 대통령령이 정하는 법인으로 하여금 접수·교부하게 할 수 있다고 규정하고 있고 민원사무처리에 관한 법률시행령 제11조 제2항이 민원사항을 접수한 다른 행정기관 또는 농협은 그 민원사항을 지체 없이 모사전송 또는 인터넷 등을 이용하여 소관기관에 송부하여야하고 민원사항을 송부받은 소관기관은 그 처리결과를 모사전송 또는 인터넷 등을 이용하여 그 민원사항을 접수한 다른 행정기관 등에 송부하여야 한다고 규정하고 있어 시·도 교육청이 학교생활기록부, 졸업증명서 등의 교부 등 민원사무를 처리할 수 있다고 주장한다.
- 2) 그러나, 민원사무처리에관한법률 제5조는 민원인이 행정기관에 다른 행정기관이 보유한 민원을 신청한 경우 모사전송을 통해 민원인이 작성한 신청서와 해당행정기관이 보유한 민원을 주고받아 교부하는 업무에 대하여 규정하고 있을 뿐이므로 개인관련 행정정보 등의 보유, 관리 주체에 대한 논란의 소지가 없는 사항으로서 NEIS에 의한 민원업무와는 다른 형태의 업무로 판단된다.
- 3) NEIS에 의한 민원서비스는 시·도교육청이 자신들이 보유한 서버에 집적된 개인정보를 민원인에게 교부하는 것으로 시스템만 관리하는 것이라는 당초의 주장과도 모순 되는 것이라 하겠다.

다. 따라서, 학교에서 수집·작성된 개인정보를 NEIS에 집적할 수 있는 법적근거는 물론 시·도 교육청에서 서버에 집적된 개인정보를 민원인에게 제공하거나 민원서비스를 위해 타 기관에 제공할 수 있는 법적 근거도 불분명하다.

라. 기본권 제한이외의 다른 방법으로는 도달할 수 없는 불가결하고도 불가피한 경우에 기본권을 법률로서 제한 할 수 있으나, 이를 제한하는 경우에도 헌법상요건에 따라 필요 최소한의 제한에 그쳐야 할 것이다. 가사 법적근거가 있다 할지라도 NEIS를 추진할 수밖에 없는 필요 불급한 사유가 있는지 여부와 기본권 제한에 관한 대원칙인

목적의 명확성, 법익의 균형성, 피해의 최소화, 수단의 적정성, 방법의 적절성에 대한 검토가 필요하다.

3. NEIS 추진배경에 대한 검토

가. 'CS의 업무효율화 한계 극복'이라는 주장에 대하여

- 1) 교육인적자원부는 기존 CS 시스템의 업무효율화 한계를 극복하기 위하여 NEIS를 추진하였다고 주장하면서,

교무/학사, 인사, 회계, 급여 등의 교육행정업무의 전자화가 개별업무단위별/기관별로 추진되어 영역 간/기관 간 자료의 공유·활용이 불가능 하였으나 NEIS 도입으로 전학·입학 시 교육기관간 주고받는 학교생활기록부, 학생건강기록부 등의 정보를 통신망을 통하여 전송함으로써 효율적인 업무처리를 도모할 수 있다고 한다.

- 2) 1997년 이전까지 학교현장에서는 학교생활기록부, 학생건강기록부 등 교육을 목적으로 학생들로부터 수집된 정보를 수기로 기록해오다가,

1997년 수기 작성한 학교생활기록부, 학생건강기록부 기록 결과를 컴퓨터에 입력하도록 하는 SA(Stand Alone) 시스템을 도입·보급하기 시작하여 전자문서화의 첫 발을 내딛었다.

교무업무를 지원하는 CS(Client Sever)도 1997년 보급하기 시작했는데, CS는 업무 처리를 자동화 하여 SA에 비해 효율을 높이고 보급 학교 내 컴퓨터를 LAN으로 연결하여 학교 내 서버에 정보를 집적 관리하도록 설계되었다.

CS는 초·중등교육법 제25조, 학교보건법 제7조, 학교신체검사규칙 제9조, 교육기본법 제23조 등 규정에 근거하여 추진되어, 초등학교·중등학교·고등학교생활기록부전산처리 지침(교육인적자원부 훈령 제587호)학생건강기록부전산처리및관리지침(훈령584호)에 근거하고 있으며 초·중등학교종합정보관리시스템운영규정(훈령588)에 의거 운영되었고, 그 주된 내용은 다음과 같다.

초·중등학교종합정보관리시스템운영규정상의

- CS 개념 : 학교업무의 전자적처리(제3조 1)
- 시스템운영자 및 사용자 정의 : 학교장으로부터 정당한 권한이 부여된 자(제3조 1)
- 학교정보시스템 운영 : 학교의장(제7조)
- 사용권한 보안 등 세부 운영계획 수립 : 학교의 장(제11조)

- 3) NEIS는 회계, 물품관리, 교무/학사 등을 포함하는 27개영역에 대하여 개발되어 초기에 문제가 제기된 5개영역 즉 교무·학사,입(진)학, 보건, 체육, 물품을 제외한 22개영역에 대하여 2002.11. 부터 개통되어 운영되고 있다.

NEIS는 인터넷으로 학교와 시·도 교육청을 시·도 교육청과 시·도 교육청을, 또 시·도 교육청과 교육인적자원부를 연계, 전학·입학 시 온라인을 통해 필요한 서류를 주고받을 수 있고, 중복 입력 사항은 한번의 입력으로 자동 입력되어 업무 간 효율화를 높인 것으로 보인다.

- 4) 그러나, 기존의 디스켓을 이용한 자료의 이동이 교원의 업무에 지장을 줄 정도로 비효율적이라고 보기 어렵고, 전(출)입의 경우 업무효율화를 구상하여야 할 만큼 많은 학생의 이동이 이루어지는 경우는 극히 드물고 NEIS는 상급 학교 진학 시, 졸업한 학교에서 상급학교로 학교생활기록부의 일부 내용을 온라인을 통해 전송, 상급학교의 교사가 동일한 내용을 다시 입력할 필요가 없도록 하여 업무의 효율성을 높였다고 주장하나 상급학교로 전달되는 사항은 학생이름, 주민등록번호, 부모 성명, 가족관계, 자격증 등 극히 일부 사항으로 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지에도 불구하고 NEIS를 추진해야만하는 법익의 균형성이 있다고 보여지지 않고, 도리어 상급학교 진학 시 개인을 식별할 수 있게 저장된 학생건강기록부를 온라인을 통해 전송하는 것은 개인정보보호를 위해 적절하지 못한 면이 있는 것으로 판단된다.

- 5) 따라서, NEIS가 교육행정업무의 획기적인 업무효율화 방안이라고는 보기 어렵고, 사생활침해의 소지가 있음에도 불구하고 동 시스템을 추진할 수밖에 없는 법익의 균형성, 피해의 최소성, 수단의 적정성, 방법의 적절성을 충족시키지는 못한다 하겠다.

나. 교원의 업무경감 주장에 대하여

- 1) 교육인적자원부는 NEIS가 반복적 입력 사항, 동일한 입력 사항의 자동이관, 손쉬운 통계처리 등 업무처리방식을 변화시켜 교원의 업무경감 효과를 가져 올 것이라고 주장한다.
- 2) NEIS가 업무의 영역에 따라 경감되는 부분도 있으나, 반대로 NEIS를 통해 성적의 일괄처리가 불가능해 기존에 학교별로 사용하던 성적처리 프로그램을 사용해 NEIS에 재 업로드 해야 하는 등 업무부담이 늘어난 부분도 있는 것으로 보여 본 시스템을 추진해야만 할 만큼 획기적인 업무경감효과가 있을지 의문일 뿐 아니라, 일부 업무경감의 효과가 헌법상 국민의 기본권인 사생활의 비밀과 자유의 침해로 상쇄할 만큼 크고, 필요한 것은 아니라고 판단된다.

다. 학부모의 알권리 충족 및 대국민 민원서비스 제공 주장에 대하여

- 1) 교육인적자원부는 NEIS를 통하여 시·도 교육청에 각종 학생관련 정보와 교원인사기록 등이 집적되므로 각종 민원서비스 즉, 학생성적·진로지도·학사일정 등 학부모 인터넷 서비스와 졸업증명서·경력증명서 등 일반국민에 대한 민원서비스 제공이 가능해 질 것이라고 주장하고 있다.
- 2) 학부모가 학교를 방문하지 않고도 학교생활기록부 등의 열람이 가능해져 학부모의 알권리를 충족시키고 학교교육참여를 유도하는 측면이 있는 것은 인정된다.

그러나, 학교생활기록부 내용이 입시에 중요한 영향을 미치는 만큼 학교생활기록부 입력 내용에 대한 학부모의 교권침해 우려가 일부 교원들에 의해 제기되고 있고, 교사와 학부모, 학생의 교육 주체의 직접적이고 인격적인 만남을 통해서만이 교육의 질을 향상할 수 있을 것이라는 지적도 있으며, 인터넷 민원서비스의 경우 다른 민원서비스와 같이 동사무소를 통한 팩스전송 등으로 해결하면 될 것을 시·도 교육청의 학생관련 개인정보의 관리라는 논란의 소지에도 불구하고 시·도 교육청에서 개인의 정보를 보유하며 민원서비스를 해야만 하는 납득할 만한 사유도 발견할 수 없어 NEIS를 통해서만

학부모의 알권리가 충족되고, 편리한 민원서비스를 받을 수 있다는 주장에는 동의 할 수 없다. 따라서 사생활침해소지에도 불구하고 동 시스템을 추진할 수밖에 없는 수단의 적정성, 방법의 적절성, 법익의 균형성을 충족시키지 못하고 있다고 판단한다.

또한, 민원서비스의 경우 전술한 바와 같이 그 법적근거도 미흡하다는 점은 앞에서 살펴 본 바와 같다.

라. 전자정부 구현을 위한 11개 과제의 일환이라는 주장에 대하여

- 1) 교육인적자원부는 NEIS가 전자정부 구현을 위한 11대 과제의 일환으로 CS 시스템의 문제점 개선, 질 높은 대민서비스 제공을 목적으로 한다고 밝히고 있다.
- 2) 행정업무의 효율화를 위한 정보화의 필요성은 인정되나, 순수한 교육행정만을 위한 정보 외에 교육을 목적으로 수집된 개인정보를 다른 행정정보와 동일하게 취급하는 것은 적절치 않고, 교무·학사, 보건 영역 등에 입력되는 정보는 한 개인의 장기간에 걸친 성장기록에 관한 것으로, 한 곳 또는 소수의 몇 군데에 집적되어 처리된다는 사실 자체가 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해할 소지가 있다고 판단한다.

마. CS의 보안 취약성 보완이라는 주장에 대하여

- 1) 교육인적자원부는 각급 교가 초고속 인터넷 망으로 연결되면서 보안상 취약한 CS 시스템에 집적된 정보가 해킹 등으로 인해 누출, 사생활의 비밀 침해 소지가 농후해져 NEIS를 추진하게 되었다고 주장한다.
- 2) NEIS가 기존 시스템인 CS의 보안취약성을 최대한 보완, 해킹 등에 의한 개인정보의 누출을 최소화한 측면이 인정된다.

그러나, NEIS의 집적된 정보의 양이 막대한 만큼 누출 시 그 피해가 CS정보의 누출에 비할바 없이 심대할 것이 자명하므로 CS의 보안체계 강화방안을 모색하는 것이 보다 사생활의 보호를 위한 길이라 하겠다.

4. NEIS 27개 개발영역 중 교육공무원인사 영역의 인권침해 소지 여부에 대한 국가인권위원회의 판단

가. 시·도 교육청의 교육공무원에 대한 인사기록의 수집과 관리는 교육공무원법 제23조와 같은 법 제23조의2 및 교육공무원인사기록 및 인사사무처규칙에 그 법적근거를 두고 있다.

나. 인사기록카드 입력사항의 인권침해 소지에 대한 검토는 다음과 같다.

		준거틀	외국 입법 예	검토
기본 사항	호주성명	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2)		인사의 과학화에 불필요한 내용임
	호주와의 관계	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2)		
병역	미필사유명	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2)		누출시 회복하기 어려운 인권침해 소지가 우려됨
신체	혈액형	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2) UN 가이드라인	독일 연방데이터보호법, 호주프라이버시법	인사와 관련하여 일차적으로 검토되는 인사카드에 신체사항을 기록, 불필요한 편견과 차별을 받게 할 소지가 있음 종교는 UN 가이드라인이 정치적 신념이나 관련 사항과 함께 차별을 일으킬 소지가 있는 항목으로 전자화 처리된 정보의 수집대상에서 제외하도록 규정되어 있음
	건강상태			
	종교			
	취미			
	특기			
재산	동산	사용목적과 연관되는 내용이 아니고, 항상 변하는 재산상황을 즉시 반영하기 어려운 점이 있어 최신의 정보가 아닐 수 있음(2)		법률에 의한 재산신고 대상 공무원을 제외하고 재산상황을 인사기록에 기재하게 하는 것은 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것임
	부동산			
	가옥구분			
	부업명			
	부업일수			
	재산총액			

		준거들	외국 입법 예	검토
정당 사회 단체	가입단체 성격	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2) UN 가이드라인	스웨덴 개인정보 보호법 제13조, 영국 데이터보호법 제2조, 독일연방 데이터보호법, 호주프라이버시 법이 민감한 정보로 분류	사용목적에 부합하는 내용이 아님에도 불구하고, 사용목적인 '인사'업무에 영향을 미칠 수 있음 공무원의 경우 정당가입이 금지 되어 있으므로 불필요한 항목 이고, 사회단체 가입 여부 등을 기록하게 하는 것은 헌법 제21조, 세계인권선언 제19조, 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약 제19조가 보장하는 표현의 자유 를 제한할 소지가 있음 대부분의 외국 프라이버시법이 민감한 정보의 하나로 특별히 보호하고 있음 UN 가이드라인 제5원칙은 정치 적 견해나 노동조합 가입 등과 관련된 사항은 불합리한 차별을 일으킬 소지가 있으므로 수집 하지 말도록 규정하고 있음
	가입단체명			
	직책명			
	가입 일자			
	탈퇴일자			
가족 사항	가족관계	OECD 가이드라인 사용목적과 연관되는 내용이 아님(2) UN 가이드라인		가족 사항은 불필요한 편견과 차별을 낳을 수 있고 해당 교육 공무원의 가족에 대한 정보를 교육기관의 장이 수집할 근거가 없고 대상 가족의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 있음
	학력			
	성명			
	생년월일			
	직업			
	직장(근무처)			
	직위			

※ 교원 인사 기록 항목 (교육공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙의 인사기록카드양식, 별표1서식)

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용

1. 기본사항

순번 / 주민등록번호 / 성명 / 한자성명 / 영문성명 / 근무지기관코드 / 근무지 기관명·부서명 / 성별 / 우편번호 / 주소 / 상세주소 / 생활근거지 / 호주성명 / 호주와의관계

2. 병역

미필사유명 / 역종 / 군별 / 군계급 / 군번 / 입대일 / 제대일 / MOS

3. 신체

혈액형 / 건강상태 / 종교 / 취미 / 특기

4. 재산

동산 / 부동산 / 가옥구분 / 부업명 / 부업일수 / 재산총액

5. 정당사회단체

가입단체성격 / 가입단체명 / 직책명 / 가입일자 / 탈퇴일자

6. 가족사항

가족관계 / 학력 / 성명 / 생년월일 / 직업 / 직장(근무처) / 직위

7. 학력사항

입학년월 / 졸업년월 / 학력구분 / 학교명 / 학과 / 학위

8. 승급기록

호봉 / 승급종류

9. 경력조회

경력년수 (시작일·종료일·년·월·일) / 최초직위 또는 직종 / 최종직위 또는 직종 / 근무기관 / 증명발급기관 / 문서번호 / 기록일자

10. 전력조회

추가경력 (시작일·종료일·년·월·일) / 제외경력(시작일·종료일·년·월·일) / 총경력 (년·월·일) / 기관명 / 문서번호 / 기록일자

11. 호봉사정

사정년월일 / 사정경력연수 (년·월·일) / 사정호봉 / 잔여기간 (월·일) / 인사담당관 (직·성명)

12. 경력(발령)

기간 / 직급및직위 / 발령사항 / 근무지 / 담당사무 / 발령청명

13. 주임교사

기간 / 직급및직위 / 근무지명

14. 대학원학위취득

학교명 / 전공학과 / 학위 / 취득학점 / 직무관련성 / 평점학점 / 학점누계 / 등록일자 / 기록자성명 / 확인자 성명

15. 교사자격취득

취득일 / 등급코드 / 자격구분 / 전공과목 / 부전공과목 / 자격증번호 / 수여기관

16. 연수이수

연수기간 (시작일·종료일) / 연수과정 / 연수기관 / 상세연수명 / 연수시간 / 연수성적 (득점) / 직무관련성 / 평정학점 / 학점누계 / 등록일자 / 등록자 / 확인자

17. 기술자격증

취득일 / 자격 / 세부자격명 / 자격증번호 / 시행청

18. 외국어해득

외국어명 / 외국어수준

20. 해외시찰

기간 (부터·까지) / 국가 / 출장목적

21. 포상서훈

상훈일 / 상훈명 / 상세상훈명 / 시행청

22. 징계형벌(입력안함)

징계일 / 징계종류 / 징계시행정 / 상세징계명

23. 근무성적(입력안함)

평정일 / 평정점 / 등위 / 기록자

24. 연구실적

수상일자 / 연구대회명 / 주체기관 / 수상등위 / 규모 / 적용 / 연구자수 / 직무관련성 /
평정학점 / 학점누계 / 등록일자 / 등록자 / 확인자

25. 가산점

영역 / 연도

26. 적성검사(입력안함)

시행년월일 / 일반지능검사 / 종합적성검사 (검사사항) / 다면적성검사 / 적성분야

27. 보충기재란

보충기재내용

다. 그러나, 인사기록카드의 입력사항 중 위에서 지적한 항목은 인사의 과학화 목적에도
무관하며, 제한적 범위 내에서 수집하라는 개인정보보호의 일반원칙 등에도 반하므로
NEIS입력항목에서 제외되어야 할 것이다.

따라서, 교육공무원인사기록및인사사무처리규칙의 인사기록카드 양식, 별지 제1호
서식에 대한 개정도 필요한 것으로 판단한다.

V. 교무/학사, 입(진학), 보건영역 입력제외로 인한 고려사항

가. 행정의 효율화를 위한 정보화 사업의 추진과 관련한 숙고

- 1) 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 제4조 제1항은 전자정부의
구현을 촉진하고 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키도록 이 법을 운영하고

관련 제도를 개선하여야하는 의무를 각 행정기관의 장에게 부여하고 같은 법 제8조 행정기관의 주요 업무는 전자화 되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야 한다고 규정하고 있어 행정기관의 장인 교육인적자원부장관에게 행정 업무의 정보화를 촉진하도록 의무지우고 있고

- 2) 교육기본법 제23조의2가 국가 및 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다.
- 3) 그러나, 순수한 교육행정업무와 학교에서 이루어지는 학생지도교육은 별개의 것으로 교육행정업무도 궁극적으로는 학생지도교육을 위한 부수적 업무로 존재해야하는 것이다.
- 4) 본 사안에서 문제가 되고 있는 교무/학사, 보건 입력 사항은 교육을 목적으로 수집되고, 학생지도와 진학지도에 사용되는 것으로 교사와의 상담 내용, 건강상태 등 내밀한 개인의 정보를 포함하는 업무이므로 정보화 시 그 목적과 세부 항목에 대한 철저한 검토가 필요했음에도 고려 사항에서 간과한 채 행정의 효율성에 중점을 두고 추진 된 것으로
- 5) “NEIS 추진배경에 대한 및 검토”에서 살펴본 바와 같이 NEIS는 행정의 효율성을 획기적으로 개선시킨다는 명백한 개연성 없이 추진되었고, 설령, 행정의 효율성을 획기적으로 개선시켰다고 하더라도 행정의 효율성이 헌법에서 보장하는 국민의 기본권을 제한할 수 있는 사유가 될 수는 없다고 판단된다.

나. CS 복귀 시, NEIS와 중복 이용과 CS보완 등을 위한 추가 비용 및 6월 대입 수시모집 등 대입전형의 차질우려에 대한 숙고

- 1) 추가 비용에 대하여는 이견이 있어, 전국교직원노동 조합이 주장하는 최소 450억, 교육인적자원부가 주장하는 최대 2조2000억이 소요될 것이라는 주장이 있다.

- 2) 위 주장의 가·부를 떠나 시스템 운영 경비 외에 보안상태의 보완을 위한 막대한 경비가 실질적으로 소요될 것으로 판단한다.

CS 미 보급 학교, 서버 보급 비용 및 낙후된 서버의 교체

CS 시스템의 방화벽 설치 현황은 10,902개 교중 5,485개교에 방화벽이 설치되어 있고, 경기, 강원, 충북, 전남, 인천 지역 학교의 방화벽 설치는 미비한 실정이고, 침입 탐지시스템과, 서버보안은 대부분의 학교가 미비상태이며, 백신 프로그램 설치를 하고 있으나 전국 모든 PC에 대하여 적절하게 관리되는지는 확인하기 어려우며, 각 학교의 정보부장(교사)이 CS 업무 전반적인 사항을 관리 할 뿐 전문적인 보안 관리자가 없는 실정이다.

- 3) 이견은 있으나, 교무/학사 영역에 대하여 CS로 운영할 때 대입수시모집에 차질이 발생할 상황은 예상할 수 있고, 적어도 당분간 교사들에게 막대한 업무부담이 가중 될 것은 분명한 사실로 판단된다.
- 4) 그러나, NEIS를 통해 운영되는 교육이 제시하는 미래 교육의 비전에 대하여는 회의하지 않을 수 없다.

계량화 되고 획일화된 NEIS가 장래에 헌법 제31조가 보장하는 교육의 자주성과 전문성을 침해하고 획일화 할 소지가 있을 뿐 아니라 결과적으로 양질의 교육을 받을 국민의 권리 또한 침해할 소지를 낳고 있다고 판단한다.

정보화 교육은 활성화 되어야 하며, 정보화 교육을 통한 경쟁력 있는 인재의 양성은 장려되어야 하는 것이어서 외국의 교육 담당부처들은 정보화 기기를 이용한 각종 교육 프로그램의 보급, 교사 교육에 많은 경비와 노력을 투자하고 있다.

그러나, NEIS와 같이 교육과정에서 축적된 학생의 정보를 통합데이터베이스 서버에 집적하여 이를 손쉽게 민원서비스를 받도록 하고 있는 예는 없다.

교육인적자원부가 외국의 사례로 들고 있는 캘리포니아 공립학교에서 운영되고 있는 CSIS(California School Information Service)의 경우 학생의 정보를 집적 필요한 대학에 송부하고 있으나, 분명한 법적 근거가 마련되어 있고, 개인과 학교의 동의를 구하여 추진되는 공립학교 행정정보화 시스템으로 NEIS와는 차이가 있다.

5) 이와 같은 이유로, 국가인권위원회는 집적되는 개인정보의 가치와 장래를 향한 교육 비전의 가치를 경제적 손·익 등 현실적 문제에 우선하여 판단하였다.

다. 이밖에도, NEIS 운영 체계상 인증서를 도난당하거나 분실하였을 때 그 사실을 전산 담당자에게 통보하기 전에 문제가 발생, 악용되었을 경우 책임소재가 불명확하다는 점도 지적한다.

VI. 결론

따라서, NEIS의 27개 개발영역 중 사생활의 비밀 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학, 보건 영역은 입력 대상에서 제외하고, 교원인사 기록 중 별지목록 기재 항목은 사생활의 비밀침해 등 인권침해 의 소지가 있으므로 입력항목에서 제외하도록 “교육공무원 인사기록및인사사무처리규칙”을 개정함이 상당하며, 위 교무/학사, 입(진)학, 보건영역은 종전의 CS방식으로 하되 CS의 보안상 취약성을 보완할 필요성이 있으므로 주문과 같이 교육인적 자원부장관에게 권고하기로 의결한다.

2003. 5. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 김창국 위원 박경서 위원 유현 위원 유시춘 위원 조미경
위원 김오섭 위원 신동운 위원 정강자 위원 김덕현 위원 이흥록

목 록

기본사항	호주성명
	호주와의 관계
병역	미필사유명
신체	혈액형
	건강상태
	종교
	취미
	특기
재산	동산
	부동산
	가옥구분
	부업명
	부업일수
	재산총액
정당사회 단체	가입단체 성격
	가입단체명
	직책명
	가입 일자
	탈퇴일자
가족사항	가족관계
	학력
	성명
	생년월일
	직업
	직장(근무처)
	직위

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

2 2003. 11. 10. 자 결정 【공공기관의개인정보보호에관한법률 중 개정법률(안)에 대한 인권위원회의 의견】

결정사항

- 【1】 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보를 적용 범위에서 배제하는 문제점이 있음
- 【2】 개인정보의 수집·이용·제공에 있어서 준수해야 할 개인정보보호의 원칙을 명시하였지만 다시 이에 대한 다수의 예외 규정을 두고 있어 정보주체의 권리를 실질적으로 보장하는데 미흡함 등

결정요지

개인정보의 수집과 관련한 원칙이 여전히 국제수준에 미치지 못하고 예외가 많아 실효성이 의심되며, 개인정보의 보유·제공에 대한 협의·감독이 모두 행정부 내에서 이루어져 그 기능의 한계가 예상되고 있으며, 정보주체에게 보장된 열람·정정·삭제 청구권 등이 보유 공공기관의 자의적 해석에 의해 제한될 여지가 있는 등 여러 부분에서 현실적으로 나타나는 개인정보의 침해로부터 이를 보호하기에 상당 부분 미흡함

■ 주 문

행정자치부는 공공기관의개인정보보호에관한법률을 개정하고자 개정법률(안)에 대한 국가인권위원회의 의견을 요청하였음. 이에 대한 검토를 실시한 결과, 개정법률(안)은 개인 정보 보호의 적용범위에서 국가안전보장과 관련된정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보를 배제하여 자의적 해석의 여지를 존치시킴으로써 본 법의 적용 범위를 제한하고 있고 개인정보의 수집·이용·제공에 있어서 준수해야 할 개인정보보호의 원칙을 명시하였지만 다시 이에 대한 다수의 예외 규정을 두고 있어 정보주체의 권리를 실질적으로 보장하는데 미흡하며, 위법한 개인정보의 수집과 제공에 대한 처벌규정과 이에 따르는 구제의 절차 또한 미흡함.

또한 개정법률(안)은 ‘전자정부구현을위한행정업무등의촉진에관한법률’의소관부처로전자정부사업촉진을주요업무로하는행정자치부의장에게 공공기관의 개인정보보호 정책과 관련한 사전협의 및 개인정보침해에 대한 조사권을 부여함으로써, 전자정부 사업추진 소관 부처장에게, 동시에 전자정부 사업 추진과정에서 발생할 수 있는 공공기관의 개인정보 오·남용에 대한 견제기능까지 부여하고 있어 문제의 소지가 큼.

이 밖에도 개정법률(안)은 개인정보보호심의위원회의 기능과 권한을 강화시키고 있는데, 지금까지 본 위원회는 조직 구성상의 한계 등으로 인하여 개인정보보호라는 본연의 기능을 제대로 수행하지 못했다는 지적을 받아왔음.

그런데, 개정법률(안)은 본 위원회의 운영상의 문제점, 즉 실질적으로 위원회 운영과 관련하여 행정자치부의 영향을 배제할 수 없는 상황에 대한 근본적인 개선 없이 본 위원회의 권한만을 강화시키고 있어, 결국 행정자치부의 관련 권한을 강화한 측면이 있으므로 심의에 공정성과 객관성을 담보할 수 있을지 의문임.

따라서, 개정법률(안)은 헌법 제17조, 세계인권선언 제12조, 시민·정치적권리에관한 국제규약 제17조에서 보장하는 사생활의 비밀과 자유, 그 중 특별히 개인정보자기결정권(자기정보관리통제권)을 침해할 소지가 있으므로 새로운 개정안을 마련하여 정보 주체의 권리를 실질적으로 보장할 필요성이 있고, 개인정보보호와 관련한 여러 국제기준이 권고하고 다수의 국가가 법률로 정하고 있는 바와 같이 독립된 개인정보보호기구를 설립, 개인정보 데이터베이스구축 및 변경시 이 기구와 협의하고 개인정보침해와 관련한 사항을 이 기구에서 처리하게 하고 개인정보보호와 관련한 정책 및 제도개선에 대한 사항을 심의하게 하여, 정보화

사회에서 개인의 사생활의 비밀과 자유 및 행복추구권이 실질적으로 보장되도록 하여야 할 것으로 판단하여 새로운 개선안을 마련할 것을 요청하는 의견을 표명함.

이 유

1. 검토의 배경

- 가. 행정자치부는 2003. 8. 1. 공공기관의개인정보보호에관한법률중개정법률안(이하 “개정안”)에 대한 우리 위원회의 의견을 요청하였으며(정보화총괄담당관-757), 2003. 8.21. 동개정안을 입법예고하였습니다(행정자치부 공고 제2003-124호).
- 나. 개정안은 헌법 제17조 개인의 사생활의 비밀과 자유, 제10조 행복추구권에서 유추되는 개인정보자기결정권(자기정보관리통제권) 및 국제인권 규약이 보장하는 개인의 권리를 크게 제한할 소지가 있는 조항들을 담고 있습니다.
- 다. 국가인권위원회법 제19조제1호는 “인권예관한법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명”을국가인권위원회의업무로 규정하고 있는 바, 개정안은 국가인권위원회법 제19조제1호에서 말하는 “인권예관한법령인”에해당하는것입니다.
- 라. 이에 국가인권위원회는 동 개정안에 대한 의견을 다음과 같이 표명합니다.

2. 개정안의 내용

- 가. 행정자치부의 법률 개정이유는 다음과 같습니다.

정부가 행정개혁의 일환으로 역점 추진하고 있는 전자정부사업은 행정정보의 공동이용을 핵심으로 하고 있고, 공동이용 대상 행정정보 중 그 대부분이 개인정보에 해당되어 국민들이 안전하고 신뢰할 수 있도록 제도적·기술적인 개인정보보호 대책이 마련되어야 전자정부사업이 성공적으로 추진될 수 있는 바, 전자정부 환경의 발전에 걸맞도록 공공기관의 개인정보보호제도를 전면적으로 재정비하고자 하는 것임.

나. 개정안의 주요내용은 다음과 같습니다.

- (1) 개인정보수집의 최소성의 원칙, 목적 명확성의 원칙을 규정(개정안 제3조의2).
- (2) 개인정보 수집의 법적근거, 목적, 이용범위, 정보주체의 권리 등을 서면 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 안내(개정안 제4조 제1항 및 제4항)
- (3) 공공기관의 장이 개인정보를 통합·유지 및 관리하거나, 별도의 개인정보데이터베이스를 구축하여 집적·운영하고자 하는 경우 행정자치부장관과 사전 협의(개정안 제4조의2)
- (4) 중앙행정기관의 장이 소관법령 중 공공기관의 개인정보의 수집 및 이용 등에 관한 사항을 제·개정하고자 하는 경우 법제처 법령안 심사 요청 전 행정자치부장관과 협의(개정안 제6조의2)
- (5) 공공기관의 장은 소관 개인정보의 보호 및 관리를 위하여 개인정보관리책임관을 지정·운영(개정안 제10조의3)
- (6) 정보주체는 서면, 인터넷으로 개인정보 열람 청구 및 열람가능(개정안 제12조)
- (7) 행정자치부장관 소속하에 개인정보침해신고센터 설치 운영(개정안 제18조의3)
- (8) 공공기관의 장이 개인정보를 통합 관리 또는 별도의 개인정보데이터베이스를 구축 운영하고자 하거나 중앙행정기관의 장이 개인정보 관련 법령을 제·개정하고자 하는 경우 개인정보보호심의위원회에서 사전심의하게 함(개정안 제20조)

3. 검토의 기준

가. 헌법 제10조 및 제17조, 제37조

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제37조 ①국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.
②국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에

한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

나. 세계인권선언 제12조

어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 명성에 대한 비난을 받지 아니한다. 모든 사람은 이러한 간섭이나 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

다. 시민적·정치적권리에관한국제규약 제17조(사생활·명예·평판의존중)

1. 아무도 자신의 사생활, 가정, 집 또는 통신에 대해 함부로 간섭당하지 않고 또 자신의 명예와 신용에 대해 공격당하지 않는다.
2. 사람은 누구나 앞에서 말한 간섭 또는 공격에 대해 법률의 보호를 받을 권리를 가진다.

라. 개인데이터의국제유통과프라이버시보호에관한가이드라인

(OECD가이드라인-붙임참조)

마. 전자화된개인정보와관련된규정을위한가이드라인

(UN가이드라인-붙임참조)

4. 행정자치부 개정안에 대한 의견

가. 2002. 7. 22. 국가인권위원회의 행정자치부에 대한 법률개선 권고

경찰청이 공공기관의개인정보보호에관한법률에 근거, 국민건강보험공단으로부터 명단 제공받은 정신질환 병력자들에게 운전면허수시적성검사 받을 것을 통지한 것과 관련하여 국가인권위원회는 경찰청 등에 정책개선권고를 하며 행정자치부에 다음과 같이 법률개선권고를 하였습니다.

1) 권고 내용

○ 정보수집 자유 원칙 규정(법 제4조)

법 제4조는 기본적 인권을 현저히 침해할 우려가 있는 경우라는 예외를 규정하면서, 원칙적으로는 국가기관이 개인정보를 자유로이 수집할 수 있도록 하고 있기 때문에 현재의 규정만으로는 사생활 침해의 우려가 있는 정보 수집을 예방하기에는 미흡합니다. 따라서 헌법과 국제적인 기준에 따라, 개인정보의 수집은 ①제한적으로, ②합법적이고 공정한 수단에 의해, ③정보주체의 동의 또는 인지하에 습득하는 것을 기본 원칙으로 하여야 합니다.

○ 정보이용 제한의 모호성 문제(법 제10조)

- 제10조제2항 각호의 예외규정은 광범위하고 모호하여, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 많습니다.
- 사생활의 비밀은 침해되면 회복이 불가능한 경우가 많은데 비하여 동 조항은 별다른 조치 없이 정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때 외에는 정보를 제공할 수 있도록 하고 있습니다. 따라서 공공기관이 자의적으로 판단하여 정보를 제공하게 됨으로써, 피해최소화를 담보할 수 없게 됩니다. 또한 회복할 수 없는 사생활 침해를 통하여 공공복리에 기여한다는 것은 법익의 균형에 맞지 않는 것입니다.
- 기본권을 제한하는 법률은 최대한 명확하여야 합니다. 일반적으로 법률의 규정은 어느 정도 가치개념을 포함한 일반적, 규범적 개념을 사용하지 않을 수 없지만, 동 법률 제10조 제2항 제2호의 경우와 같이 '상당한이유'라는 표현은 자의적이거나 확대해석을 가져올 우려가 큽니다. 위에서도 언급한 바와 같이 사생활의 비밀은 침해되면 회복이 불가능한 경우가 많으므로, 자의적인 해석이 되지 않도록 규정하는 것이 특히 중요합니다.

○ 개인정보심의위원회의 운영문제(법 제20조)

- 법 제20조 및 동법시행령제27조에 기하여 설립된 개인정보심의위원회는 개인정보보호에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항, 처리정보의 이용 및 제공에 대한 공공기관간의 의견 조정 등에 관한 업무를 하도록 되어 있습니다.
- 그러나 동 위원회는 1995년 제1회 심의위원회를 개최한 이래 2002년 4월까지(약7년간) 총 4회의 서면 심의회의를 가졌을 뿐입니다.

- 따라서, 개인정보심의위원회의 구체적이고 실질적인 운영을 통해 개인정보를 둘러싼 공공기관 혹은 정보주체와 정부기관간에 발생 가능한문제들을 심의할 수 있도록 조치할 것을 요청하는 의견을 표명하였습니다.

2) 행정자치부의 회신(2002. 8. 12.)

위 권고에 대하여 행정자치부는 2002. 8. 12. “공공기관의개인정보보호에관한법률(이하 법이라 함)” 및 “개인정보보호위원회의운영상”의개선점에 대하여 이를 적극 반영하는 한편, 개인정보관련 전문가 및 국민들의 의견을 충분히 수렴 후 내년도 법개정을 추진할 계획”이라고 통보한 바 있습니다.

3) 공공기관의개인정보보호에관한법률 개정법률(안)에 미반영

그러나 행정자치부는 개정안을 마련하면서 국가인권위원회의 권고내용을 반영하지 않았습니다. 즉, 문제로 지적한 제4조 제10조 및 제20조 개선 의견을 충분히 반영하고 있지 않습니다. [개정안 제4조, 제4조의2, 제10조, 제10조의2, 제10조의3, 제20조와 비교]

나. 구체적 검토

1) 개정안 제3조 : 법 적용배제 범위의 모호

개정안 제3조 제2항은 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 동법을 적용하지 아니한다고 종전대로 규정하고 있습니다.

그러나 헌법 제37조 제2항에서 기본권제한의 목적 가운데 하나인 ‘국가안전보장’이라는 개념을 법에서 구체화시키지 않고 그대로 쓰고 있는 것은 법률규정의 명확성 원칙에 반하는 것이고, 오히려 국가안전보장을 위한 기관의 감시와 개인정보의 침해가 심각한 점을 고려하면 ‘국가안전보장’이라는 사유는 지나치게 포괄적이고 추상적이므로 그 사유를 구체화시킬 필요가 있으며, 동 법의 전면적 배제가 아니라 성질에 따라 개별적으로 배제하여야 할 것입니다.

2) 개정안 제4조 : 자기정보수집배제청구권

- 동조 제1항 제3호는 ‘개인정보를 수집하지 아니하고서는 당해법률에서 정하는 소관업무를

수행할 수 없는 경우'에는 개인정보를 수집할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이는 행정기관이 소관업무를 수행하기 위하여 개인정보를 수집하는 것이 필요한가를 정보를 수집하려는 기관의 판단에 맡김으로써 개인정보의 수집을 제한하고 있는 헌법 및 국제적 기준을 유명무실하게 하고, 필요 최소한의 개인정보만을 수집할 것을 천명하고 있는 개정안 제3조의2에도 반하는 것이며, 국민의 자기정보수집배제청구권을 침해할 우려가 있습니다. 따라서 동조항 제3호는 삭제되는 것이 타당합니다.

- 동조 제2항은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다고 하면서도, 단서에서 “다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 하여 여전히 국가기관이 개인정보를 자유로이 수집할 수 있도록 하고 있습니다. “불법적이고 임의적인 차별을 유발할 수 있는 데이터 즉 단체/노동조합 가입 사항 뿐 아니라 인종적, 민족적 출신, 피부색, 성생활, 정치적 의견, 종교, 철학 혹은 기타의 신념에 대한 정보는 수집되어서는 안된다”고 명시하고 있는 UN의 개인정보 전산화 가이드라인 제5원칙을 언급하지 않더라도, 동조항 단서 규정은 개인이 공공기관에 대하여 개인정보 수집 요구를 거절한다는 것이 사실상 어려운 점 등을 고려할 때 헌법 제37조제2항의 법익균형성원칙을 위배하여 자기정보수집배제청구권의 본질적 내용을 침해할 우려가 있습니다.

또한, 헌법 제37조 “국민의모든자유와권리는국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 천명하고 있는바, 개정안에 제4조제2항 본문에서 명시한 바와 같이 “사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보”는 사생활의비밀과 자유의본질적인내용을 이루므로 제4조제1항의 예외 조항으로서의 제4조제2항에 다시 예외 단서조항을 둔다는 것은 기본권의 본질적 내용 침해금지의 원칙에 반할 소지가 있습니다.

- 동조 제3항은 개인정보의 직접수집의 원칙을 “불이익한행정처분등이”내려질 수 있는 경우로 한하고 있는데, 이는 개인정보의 수집과 이용에 관한 원칙들을 제대로 반영하고 있지

못한 것으로서, 자기정보수집배제청구권을 과도하게 제한하는 것입니다.

따라서, 원칙적으로 모든 경우에 직접 수집하는 것을 원칙으로 하되 부득이한 사유로 간접 수집된 경우에는 정보주체에게 수집된 내용과 목적 등에 대하여 통보하는 것이 적절한 것으로 생각합니다.

외국의 경우 캐나다 프라이버시법 제5조제(1)는 행정기관은 행정상 목적으로 사용하려는 개인정보를 가능한 한 관련 개인으로부터 직접 수집하여야 한다는 직접수집의 원칙을 규정하면서, 개인이 승인하거나, 공공이익이 공개로 인한 프라이버시 침해보다 가치 있음이 명백한 경우, 정보의 공개가 관련 개인에게 명백히 이로운 경우, 정무기관이 정보를 획득 또는 편집한 목적에 부합되게 공개하는 경우, 의회가 제정하는 법률 혹은 정보의 공개를 승인하는 규정에 따라 공개하는 경우, 법원 또는 정보의 생산을 강제할 수 있는 사람 및 기구의 소환장, 영장, 명령 혹은 기록의 생산에 관한 법원의 규칙을 준수하기 위하여 필요한 경우에 따라 기관에 공개된 개인정보의 경우를 예외로 규정하고 있습니다.

독일의 연방데이터보호법은 제13조(2)에서 개인정보 직접수집의 원칙을 규정하고 법률 규정에서 수집을 규정하거나 강제적인 전제로 삼은 경우, 수행되는 행정 업무의 특성상 다른 사람이나 기관으로부터의 데이터 수집이 필요한 경우, 데이터 주체에게서 데이터를 수집하는 데 막대한 노력이 필요한 경우, 데이터 주체의 중요한 법적 이익이 손상될 염려가 없는 경우 등을 예외의 경우로 명시하고 있습니다. 그러나 이 경우에도 요청하는 명확한 목적과 근거 법률을 명시하도록 하는 등의 단서를 두고 있습니다.

- 동조 제4항은 “공공기관의장은개인정보를수집하면서정보주체에 대하여 개인정보 수집의 법적근거, 목적 및 이용범위, 정보주체의 권리 등에 대하여 서면 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 그 내용을 안내”하도록규정하고있는데, 수집된 정보가 제3자에게 제공되는 경우에도 동일한 사항을 고지하여 정보주체의 권리를 보호할 필요가 있습니다. 그렇지 않은 경우 자기정보처리배제청구권을 부당하게 침해할 우려가있고 자기정보정정청구권을 제한할 수 있습니다.

3) 개정안 제4조의2 : 개인정보 분리원칙

개정안에서는 제3조의2 제5항에서 “특정목적을위해수집된개인정보는 당해 기관 또는

다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 원칙적으로 통합되지 않고 분리된 상태로 유지 및 관리되어야 한다.”고 규정하고있으면서도 제4조의2에서 개인정보의 통합관리에 관한내용을 두어 결국은 동일한 개인정보를 수집하고자 하는 경우에는 이미 구축하여 운영중인 개인정보데이터베이스를 활용한다고 함으로써 개인정보를 수집의 목적을 불문하여 통합하도록 하고 있습니다.

공공기관간의 개인정보 유통을 용이하게 함으로써 개인정보의 통합으로 국가가 개인의 총체적 인격상을 손쉽게 파악할 위험성을 가지는것으로 이는 개인정보분리의 원칙에 반하고, 헌법 제37조 제2항을 위배하여 개인정보자기결정권의 본질적 내용을 침해할 소지가 있습니다.

4) 개정안 제6조의3·제7조·제8조 : 시스템공개 원칙

OECD 가이드라인은 개인정보의 보유와 관련하여 보유하고 있는 개인정보의 종류와 수집의 목적, 개인정보 보유기관의 명칭과 주소 등이 공개되어야한다고 명시하고 있습니다.

개정안은 공공기관의 장에게 개인정보보호방침을 작성하여 인터넷 홈페이지에 게재함으로써 개인정보 수집의 적정성, 개인정보 이용 및 유통의 범위, 정보주체의 권리 등을 국민들에 대하여 홍보하고 명확히 인식시키도록 하고 있습니다(개정안 제6조의3).

개정안은 “공공기관의장은제6조제1항의 규정에 의하여 협의한 사항 및 제6조제2항의 규정에 의거하여 등록된 사항을 대통령령이 정하는 바에 따라 공고 하도록 하고 있습니다(개정안 제7조).

또한 개정안은 “보유기관의장은제6조 제3항 각호의 규정에 의한 개인정보 데이터 베이스 등을 제외하고는 당해 기관이 보유하고 있는 개인정보데이터베이스 등별로 제6조 제1항 각호의 규정에 의한 사항을 기재한 대장을 작성하여 비치하고 인터넷 홈페이지 등에 게재하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고있습니다(개정안 제8조).

이상의 개정안 제6조의3, 제7조, 제8조에서 언급하고 있는 정보공개 원칙 (공공기관이 어떤 개인정보데이터베이스를 가지고 있으며, 개인정보의 내용과 목적, 보존기간 등)은

정보주체의 권리를 확립하는데 가장 중요한 전제 요소가 되는 것으로 최소한의 예외만을 남겨 두어야하는 것입니다.

그러나, 제6조 제3항 각호에 광범위한 예외 규정을 두고, 사전통보의 예외를 인정함으로써 개인정보파일의 공고를 하지 않을 수 있으며(개정안 제7조 참조) 또한 개정안 제8조의 개인정보관리대장의 작성에 있어서도 같은 조항을 인용 다시 광범위한 예외를 인정하고 있어 정보공개의 원칙을 충분히 담보하고 있다고 판단할 수 없고, 개인정보자기결정권(자기정보정정청구권)을 침해할 우려가 있습니다.

따라서, 개인정보데이터베이스의 공개와 관련한 예외 규정에서 반드시 필요한 것, 예를 들어 국가안보를 위하여 해당 개인정보데이터베이스의 존재를 공개해서는 안 되는 사정이 인정될 수 있는 경우만을 제외하고는 개인정보파일의 보유와 제공에 관련되는 사항은 공개해야 할 것입니다.

5) 개정안 제10조 : 목적 명확화 원칙 등

- 동조 제3항은 개인정보의 이용 및 제공의 제한에 대한 예외 사항을 규정(제1호-제9호)하며, 제2호에서 다른 법률의 규정에 의하는 경우 개인정보를 이용 및 제공 할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고 다시 제3호에 “개인정보를보유목적외로이용하거나제공하지않으면당해 법률에서 정하는 소관업무를 수행할 수 없는 경우” 공공기관의 장은 보유하고 있는 개인정보를 보유목적 외로 타 기관에 제공할 수 있도록 하고 있습니다.

본 제3호의 예외규정은 여전히 광범위하고 모호하여 개인정보의 제공·이용 기관의 자의적 해석이 가능하여 법률 규정의 명확성의 원칙에 반하며, 개인정보보호의 원칙을 규정하고 있는 개정안 제3조의2의 “목적명확화의원칙”을형해화하여헌법제37조 제2항의 “기본권의본질적 내용 침해금지 원칙”에반할소지가있습니다.

또한 소관업무를 수행하기 위하여 개인정보를 제공받는 것이 필요한가를 어느 기관이 판단하는가가 명확하지 않고, 동조항 제2호 규정(다른 법률의 규정에 의하여 이용 또는 제공하는 경우)으로도 충분하므로 삭제하는 것이 타당합니다.

끝으로 동 조항 제9호는 “기타 대통령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우”에도 목적외 이용을 허용하고 있는데 이것은 헌법제75조의 “포괄위임금지원칙”에 반하는 것입니다.

6) 개정안 제13조 : 자기정보열람청구권

현행법 제13조는 제12조에서 언급한 처리정보의 열람권을 제한하는 규정을 두고 있는데 개정안 13조 역시 이에 다르지 않습니다. 즉 조세의 부과·징수 또는 환급에 관한 업무, 교육법에 의한 각종 학교에서의 성적의 평가 또는 입학자의 선발에 관한 업무, 학력·기능 및 채용에 관한 시험, 자격의 심사, 보상금·급부금의 산정 등 평가 또는 판단에 관한 업무 등에 대한 열람청구권은 제한될 수 있다고 규정하고 있습니다.

그러나, 언급한 사항들은 국가기관과 해당 개인 간에 의견차이가 빈번한 경우로 그 기록을 통하여 실제적 진실 발견에 접근하고 잘못된 정보의 삭제청구와 손해배상청구서 의미를 가질 수 있으므로 그 보유기관 자신이 열람 가능 여부를 판단하여 열람을 제한하는 것은 문제의 소지가 있는 것입니다.

따라서, 열람제한 여부는 업무의 수행기관이자 업무수행 과정에서 개인정보의 보유 기관이 된 기관이 아닌 독립된 개인정보보호기관에서 판단하는 것이 적절한 것입니다.

7) 개정안 제14조 : 자기정보의 정정·삭제 청구권

개정안 제14조는 개인정보의 정정·삭제에 관한 규정을 두어 정보정정 청구권만을 보장하던 현행법에 비해 정보주체의 권리를 신장시키고 있습니다.

그러나, 현행 개인정보보호법과 마찬가지로 정정·삭제 청구를 받은 보유기관의 장은 이를 처리하여 그 결과만을 당해 청구인에게 통지하도록 하고 있어 사실상 해당기관에 의해 자의적으로 기각될 소지를 안고 있습니다.

따라서, 기각의 범위를 제한적이고 명시적으로 천명하고, 청구를 기각할 경우 그 이유를 밝히는 것이 필요합니다.

8) 개정안 제4조의2·제6조·제6조의2·제18조의3 : 개인정보보호와 관련한 행정자치부장관의 권한강화

개정안 제4조의2는 공공기관의 장이 개인정보를 다른 개인정보와 통합 유지 및 관리하고자 하는 경우, 제6조는 개인정보데이터베이스 또는 개인정보시스템을 보유 또는 구축하고자 하는 경우, 제6조의2는 중앙행정기관의 장이 소관법령 중 공공기관의

개인정보의 수집 및 이용 등에 관한 사항을 제·개정하고자 하는 경우 행정자치부 장관과 사전 협의하도록 규정하고 있고, 개정안 제18조의3은 행정자치부장관 소속하에 개인정보 침해신고센터를 설치·운영하여 침해신고의 접수·조사·처리, 관련 교육 및 홍보를 할 수 있도록 하여 공공기관 보유의 개인정보보호에 있어서 행정자치부장관의 권한을 크게 강화시키고 있습니다.

그런데 행정자치부는 전자정부구현을위한행정업무등의촉진에관한법률의 소관 부서로 전자정부와 관련한 주무부서로 전자정부의 구현을 위한 사업을 촉진시키는 것을 주요 업무로 하는 기관입니다.

대부분의 공공기관의 개인정보 침해 사례가 전자정부의 추진 과정의 일환인 개인정보 데이터베이스 구축·통합 등으로부터 유발되고 있는 실정을 고려할 때, 개인정보보호법의 취지가 국가의 지나친 정보수집과 처리로부터 정보주체를 보호하는 것이라 할 때, 공공기관의 전자정부 사업 추진 및 운영을 수행·독려하는 행정자치부가 동시에 그 견제장치로서의 개인정보보호에 관한 법률에 의거하여 행정기관과 협의하고, 침해신고를 받는 등 개인정보보호에 관한 정책을 전반적으로 추진 한다는 것은 적절치 않다고 판단됩니다.

또한 행정기관에 의한 행정부 내부의 감시와 통제는 제한적이고 비효율적일 수밖에 없어 개인정보자기결정권을 충분히 보장하기 어려울 것입니다.

9) 제20조 : 개인정보보호심의 위원회

개정안 제20조는 “공공기관의컴퓨터또는개인정보시스템에의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 개인정보심의위원회(이하 위원회)”를두도록명시하고5가지 기능을 제2항에 규정하고 있습니다. 개정안 제20조 제2항 제3호에 “제4조의2 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장이 개인정보를 통합 관리 또는 별도의 개인정보데이터베이스를 구축 운영에 관한 사항”같은 항 제4호에 “제6조의2의 규정에 의하여 중앙행정기관의 장이 개인정보 관련 법령을 제·개정하고자 하는 경우 이에 관한 사항”을현행법상의기능에추가, 일견 위원회의 기능을 강화한 것으로 보입니다.

그러나, 지금까지 이 위원회는 개인정보보호와 관련한 사항에 대해 심의하도록 되어

있었으나, 개인정보보호라는 본연의 기능을 제대로 수행하지 못했다는 지적을 받아왔습니다. 가장 큰 원인은 위원회의 인적구성의 문제입니다. 동 위원회는 운영에 관한 사항을 규정한 동법 시행령에 의거, 위원회의 장을 행정자치부차관으로 하고 있고 위원장에게 다른 위원들을 추천할 수 있는 권한까지 부여하고 있어 전자정부 사업추진과 관련한 공공기관의 무분별한 개인정보데이터베이스의 구축이나, 제공과 이용에 대응하여 실질적으로 개인정보를 보호하기 위한 정책의 심의 등의 기능을 수행할 수 없었던 것으로 판단됩니다.

이러한 상황임에도 불구하고, 개정안은 “행정기관에의한행정기관의 견제”라는 본문제의 근본적인 해결없이 본기구의 권한만을 현행법보다 강화시켜 결국 행정자치부의 관련 권한을 강화시키고 있습니다.

이 때문에 개인정보보호와 관련한 국제적 지침들(OECD·UN 가이드라인, EU지침 등)은 개인정보보호위원회가 기업의 이익이나, 공공의 이익을 강조하는 국가기구로부터의 완전한 독립성을 강조하고 있고 호주·캐나다·프랑스·독일 등은 독립된 개인정보보호 기구를 법률로 규정하고 있습니다.

따라서, 정보화 사회에 있어서 개인정보의 보호가 가지는 의의나, 관계법의 적용에 있어서 기술·법·사회·정치 등 여러 차원에 걸친 다수의 복합적인 문제가 제기될 수 있다는 점을 고려하면, 독립적인 지위와 실질적인 권한을 가지는 통제기관을 만들어 정보사회에서 개인 정보자기결정권을 보장하고 강화하도록 해야 할 것입니다.

10) 정보주체의 피해에 대한 구제수단(이의신청·손해배상)과 처벌규정의 미비

개정안은 현행법과 마찬가지로 제23조에 벌칙 규정을 두어 “①공공기관의 개인정보 처리업무를 방해할 목적으로 공공기관에서 처리하고 있는 개인정보를 변경 또는 말소한 자는 10년이하의 징역에 처한다.

②제11조의 규정을 위반하여 개인정보를 누설 또는 권한 없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자는 3년이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다. ③사위기타부정한방법으로 공공기관으로부터 처리정보를 열람 또는 제공받은 자는 2년이 하의 징역 또는 700만원이하의 벌금에 처한다”고규정하고있으나 위법한 정보의 수집·처리·명시된 각 의무 위반에 대하여는 처벌규정을 명시하지 않았습니다.

개인의 정보는 헌법상의 권리인 인격권과 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유와 밀접한 관련이 있는 것으로 법률에 언급한 보호법익을 위법하게 침해한 경우에 대한 강력한 별칙규정이 명시되어야하고 신속한 권리의 구제 또한 법률로 규정되어야 할 것입니다.

5. 결론

개정안은 개인정보보호원칙인 수집의 최소성, 목적의 명확성 등 개인정보보호원칙을 구체적으로 명시(개정안 제3조의2)하고, 정보주체의 삭제청구권(개정안 제14조)을 포함시키는 등 현행법에 비해 개인정보를 보호하고자한 노력이 엇보이나, 개인정보를 수집 및 이용 등에 관한 사항을 제·개정하고자 하는 경우 행정자치부장관과의 사전 협의를 거치도록 하고 있는(개정안 제4조의2) 등 행정자치부장관의 권한을 대폭 강화시키고 있어 문제의 소지가 있습니다. 더욱이 행정자치부는 전자정부 추진과 관련한 주무부처로 행정자치부 자신이 이에 대한 견제기능을 맡게 되는 모순에 빠지게 됩니다.

또한, 개인정보의 수집과 관련한 원칙이 여전히 국제수준에 미치지 못하고 예외가 많아 실효성이 의심되며, 개인정보의 보유·제공에 대한 협의·감독이 모두 행정부 내에서 이루어져 그 기능의 한계가 예상되고 있으며, 정보주체에게 보장된 열람·정정·삭제 청구권 등이 보유 공공기관의 자의적 해석에 의해 제한될 여지가 있는 등 여러 부분에서 현실적으로 나타나는 개인정보의 침해로부터 이를 보호하기에 상당부분 미흡하고, 개인정보보호심의의 객관성·공정성 담보를 위한 독립성이 결여되어 국민의 헌법 제10조와 제17조 등에서 보장된 개인정보자기결정권을 충분히 보장하고 있지 못하므로 새로운 개선안이 강구되어야 할 것으로 판단합니다.

2003. 11. 10.

국가인권위원회 제1소위원회
위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

3 2005. 2. 14. 자 결정 【신원조사제도 개선 권고】

결정사항

신원조사제도는 헌법에 정한 국민의 기본권을 심각하게 침해할 소지가 있고, 헌법 제37조 제2항에 정한 법률에 의한 기본권 제한원칙을 위반하고 있으며, 조사대상이 헌법 제75조 및 제95조에 정한 위임입법의 한계를 일탈하고, 조사 내용이 명확성의 원칙에 어긋나는 등 신원조사 관련 법령이 헌법의 기본원칙을 위배하고 있어 국회의장 등에게 그 개선을 권고

결정요지

- 【1】 헌법상 기본권을 제한하는 행위는 헌법 제37조 제2항에 정하는 바와 같이 직접 법률의 규정에 따라 이루어지거나, 또는 법률에 근거를 두고 포괄위임금지의 원칙에 위배되지 않는 합헌적이고 적법 유효한 법규명령에 따른 것이어야 함
- 【2】 국가정보원의 직무를 규정하고 있는 「국가정보원법」 제3조 제1항 및 제2항만으로는 신원조사에 대한 명시적 규정을 찾을 수 없고, 「보안업무규정」이 신원조사와 관련된 사항을 규정하고 있을 것임을 예측하기 어려우므로, 「보안업무규정」이 「국가정보원법」 제3조를 근거로 신원조사 목적 및 대상과 범위 등을 정한 것은 명확한 법률적 근거 없이 국민의 기본권을 제한하는 것으로 헌법 제37조 제2항에 반함

-
- 【3】** 명확성의 원칙이란 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 누구나 법적 안정성 및 예측 가능성을 확보할 수 있을 정도로 기본권을 제한하는 법규범의 내용이 명확해야 한다는 것을 말하는 바, 「보안업무규정」 제31조 제1항 국가에 대한 충성심, 성실성 및 신뢰성이라는 목적에 따라 규정된 현행 신원조사의 항목은 적정성 및 예측가능성을 확보하기 힘들 뿐 아니라 조사내용의 목적부합여부에 대한 판단이 해석자에 따라 좌우될 가능성이 있으므로 명확성의 원칙에 반함
- 【4】** 「보안업무규정시행규칙」 제56조는 본인 및 배우사상관계, 가족관계 등을 신원조사 항목으로 규정하고 있는 바, 이는 신원조사 대상자의 동일성 확인에는 불필요한 개인 정보로 가족의 신원 및 전력이 수집되어 사용된다면 헌법 제13조 제3항에 정한 연좌제 금지에 위반될 소지가 있음
- 【5】** 「보안업무규정시행규칙」은 「보안업무규정」 제31조 제2항 제6호에 위임된 범위를 넘어 신원조사 대상에 국공립대학은 물론 사립대학 교원까지 포함시키고 있고, 또한, 「보안업무규정시행규칙」은 기타 각급기관장의 요청과 안전기획부장이 필요로 하는 자에 대하여 신원조사를 실시할 수 있도록 되어 있는 바, 이는 사실상 각급기관장의 자의적 요청과 국가정보원장의 자의적 판단에 따라 신원조사대상자를 무한정 확대할 수 있도록 한 것으로 백지재위임금지의 원칙에 위배됨
- 【6】** 신원조사를 통해 수집된 개인정보는 「공공기관의개인정보보호에관한법률」의 적용에서 제외됨으로써 신원조사 대상자는 자기정보관리통제권을 전혀 행사하지 못할 뿐 아니라 수집된 개인정보를 보호하기 위한 최소한의 법적 장치도 전무함
-

참조조문

「헌법」 제10조, 제15조, 제17조, 제19조, 제20조, 제37조 제2항, 제75조 및 제95조, 「세계인권선언」 제12조, 제18조, 「시민적및정치적권리에관한국제규약」 제17조, 제18조

■ 주 문

국회의장 및 국가정보원장에게

1. 신원조사의 목적과 범위를 법률에 규정하여 신원조사에 대한 명확한 법률적 근거를 마련하되, 국가안전 보장 또는 공직자로서의 자격 검증을 위해 꼭 필요한 사람들에 대해서만 신원조사를 실시하도록 조사대상자를 한정하고, 조사항목 또한 조사의 목적에 부합하고 일반적 예측 및 객관적 판단이 가능하도록 조정하며, 배후사상관계 등 연좌제 금지에 위반될 수 있는 항목은 삭제할 것을 권고한다.

국회의장 및 행정자치부장관에게

1. 신원조사 대상자의 열람권 및 정정청구권을 보장하는 등 신원조사를 통해 수집된 개인정보의 이용·관리 등이 「공공기관의개인정보보호에관한법률」의 적용을 받을 수 있도록 위 법 제3조 제2항을 개정할 것을 권고한다.

■ 이 유

1. 검토 배경

가. 참여연대는 2003. 8. 27. 국가정보원에서 실시하고 있는 신원조사가 법률에 근거를 두지 않고 국민의 기본권을 제한하는 등 헌법의 기본 원칙을 위반하고 있다며 우리 위원회에 진정을 제기하였다.

나. 신원조사는 국가기관이 개인의 동의 없이 사적정보를 수집하는 것으로 이는 헌법에 정한 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 있으며, 신원조사 일부 항목은 사상의 자유 및 종교의 자유를 침해할 소지가 있고, 신원조사 결과는 직업선택의 자유 및 공무담임권을 침해할 소지가 있다. 이와 같이 신원조사로 인한 국민의 기본권 제한이 심각함에도 불구하고 법률적 근거가 미비하고 조사대상이 위임입법의 한계를 일탈하는 등 신원조사제도가 헌법의 기본 원칙에 위배될 소지가 있어 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 따라 다음과 같이 검토하였다.

2. 검토 기준

가. 국가인권위원회법 제1조 및 제2조는 위원회의 목적을 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것으로 규정하면서, 여기서 인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다고 규정하고 있다.

나. 위원회는 신원조사에 대하여 헌법 제10조 인간의 존엄성 및 행복추구권, 제15조 직업선택의 자유, 제17조 사생활의 비밀과 자유, 제19조 양심의 자유, 제20조 종교의 자유, 제37조 제2항 국민의 자유와 권리의 존중·제한, 제75조 및 제95조 위임입법, 세계인권선언 제12조, 제18조 및 시민적및정치적권리에관한국제규약 제17조, 제18조 사생활의 비밀과 자유, 사상·양심·종교의 자유 등을 판단의 근거로 삼았다.

3. 신원조사에 대한 검토

가. 기본권 제한의 명확한 법률적 근거 결여

1) 헌법 제37조 제2항은 국민의 기본권은 법률로만 제한할 수 있다고 규정하고 있고, 제75조는 대통령에게 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항”에 관하여 대통령령을 발할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 법률의 위임이란 법률에 이미 규정될 내용과 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있는 것을 말한다. 그러므로 헌법상 기본권을 제한하는 행위는, 헌법 제37조 제2항에 정하는 바와 같이 직접 법률의 규정에 따라 이루어지거나, 또는 법률에 근거를 두고 포괄위임금지의 원칙에 위배되지 않는 합헌적이고 적법 유효한 법규명령에 따른 것이어야 한다.

2) 국가정보원의 직무에 대하여 「국가정보원법」 제3조 제1항 제1호는 “국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제조직범죄)의 모집·작성 및 배포”, 제2호는 “국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무”, 제5호는 “정보 및 보안업무의 기획·조정”이라고 명시하면서, 제2항에 “제1항 제1호 및 제2호의 직무수행을

위하여 필요한 사항과 제5호에 정하는 기획·조정 의 범위와 대상기관 등 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다.

「보안업무규정」(대통령령 제17517호) 제31조 제1항은 “국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다”고 규정하고, 제31조 제2항 및 제32조 내지 제34조에서 신원조사의 대상과 실시권자 및 조사결과의 처리에 대하여 규정하고 있다.

- 3) 「보안업무규정」은 국가정보원장 등에게 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사할 목적으로 개인의 동의 없이 개인에 관한 사적 정보를 수집할 수 있는 권한을 부여하고 있는바, 이는 헌법 제10조의 행복추구권으로부터 비롯되는 인격권(자유로운 활동과 인격발현에 관한 권리) 및 제17조 프라이버시권(자기정보관리통제권)을 제한하는 것이다. 그러므로 헌법상 기본권을 제한하는 신원조사는 법률에 근거를 두거나, 법률에 근거를 두고 포괄위임금지의 원칙에 위배되지 않는 법규명령에 따른 것이어야 한다.

그러나, 국가정보원의 직무를 규정하고 있는 제3조 제1항을 살펴보면, 제1호의 정보모집·작성은 대공·대정부전복 등 특정 목적으로 한정하고 있고, 제2호 및 제5호는 정보수집에 관해 어떠한 내용도 규정하고 있지 않아 위 조항만으로는 신원조사에 대한 명시적 규정을 찾을 수 없다.

또한, 「국가정보원법」제3조 제2항은 대통령령에 위임하는 사항을 “직무수행에 필요한 사항”이라고만 규정하고 있을 뿐 신원조사의 개념이나 대상 등 추상적인 대강의 기준조차 언급하고 있지 않아 이 규정만으로는 「보안업무규정」이 신원조사와 관련된 사항을 규정하고 있을 것임을 예측하기 어렵다 할 것이다.

따라서, 「보안업무규정」이 「국가정보원법」 제3조를 근거로 신원조사 목적 및 대상과 범위 등을 정한 것은 명확한 법률적 근거 없이 국민의 기본권을 제한하는 것으로 헌법 제37조 제2항에 반한다고 할 것이다.

나. 신원조사 항목의 명확성 원칙 위배

- 1) 명확성의 원칙은 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 누구나 법적

안정성 및 예측 가능성을 확보할 수 있을 정도로 기본권을 제한하는 법규범의 내용이 명확해야 한다는 것이다.

- 2) 「보안업무규정」제31조 제1항은 “국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심, 성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다.”고 규정하고 있으며, 「보안업무규정 시행규칙」 제56조는 “1. 성명, 생년월일, 2. 원적, 본적, 주소, 3. 호주 및 본인과 의 관계, 4. 본인 및 배후사상관계, 5. 보증인 및 추천인, 6. 접촉인물, 7. 정당, 사회단체 관계, 8. 종교관계, 9. 학력 및 경력, 10. 가족관계, 11. 재산관계, 12. 상벌관계, 13. 인품 및 소행, 14. 병역관계, 15. 해외여행 및 거주 사실, 16. 기타 참고사항”을 조사항목으로 규정하고 있다.

- 3) 법령 등의 목적 규정은 대체로 가치개념을 포함한 추상적 문구이므로 신원조사의 목적을 밝히는 데 있어 충성심 등의 용어 사용이 부득이한 점은 인정된다.

그러나, 한 개인의 충성심, 성실성 및 신뢰성을 판단하기 위해서 「보안업무규정 시행규칙」이 규정하고 있는 본인 및 배후사상관계, 접촉인물, 종교관계, 가족관계 등의 조사항목은 내용의 적정성 및 예측 가능성을 결하고 있을 뿐 아니라 사상·양심·종교의 자유를 침해할 우려가 있다. 특히 각 내용의 광범위함과 모호함으로 인하여 충성심 등에 대한 판단이 자의적으로 이루어질 가능성이 크다.

따라서, 「보안업무규정」제31조 제1항 국가에 대한 충성심, 성실성 및 신뢰성이라는 목적에 따라 규정된 현행 신원조사의 항목은 적정성 및 예측가능성을 확보하기 힘들 뿐 아니라 조사내용의 목적부합여부에 대한 판단이 해석자에 따라 좌우될 가능성이 있으므로 명확성의 원칙에 반한다 할 것이다.

다. 신원조사 내용의 연좌제금지 위반

헌법 제13조 제3항은 “모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다”고 연좌제 금지 원칙을 명시하고 있다.

「보안업무규정시행규칙」제56조는 본인 및 배후사상관계, 가족관계 등을 신원조사 항목으로 규정하고 있다. 국가정보원은 실제 배후사상관계를 조사대상에서 제외하여

운영하고 있다고 하나, 국가정보원 뿐 아니라 다른 기관에서도 신원조사를 실시하고 있으므로 연좌제 금지에 위반되는 항목은 「보안업무규정시행규칙」에서 삭제될 필요가 있다. 가족관계 역시 신원조사 대상자의 동일성 확인에는 불필요한 개인정보로 가족의 신원 및 전력이 수집되어 사용된다면 헌법 제13조 제3항에 정한 연좌제 금지에 위반될 소지가 있다.

라. 위임입법의 한계를 일탈한 신원조사 대상

1) 헌법은 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하여 위임입법에 대한 일반적 한계를 규정하고 있고, 헌법 제95조는 “국무총리 또는 행정각부의 장은 소관 사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다”고 하여 재위임의 근거를 마련하고 있다.

2) 「보안업무규정」제31조 제1항은 “국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다”고 규정하고 있으며, 동 조 제2항은 신원조사의 대상을 “1. 공무원임용예정자, 2. 비밀취급인가예정자, 3. 해외여행을 하고자 하는자(입국하는 교포를 포함한다), 4. 국가중요시설·장비 및 자재 등의 관리자와 기타 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 자, 5. 공공단체의 직원과 임원의 임명에 있어서 정부의 승인이나 동의를 요하는 법인의 임원 및 직원, 6. 기타 법령이 정하는 자”로 규정하고 있다.

이에 따라 「보안업무규정시행규칙」제54조 제1항은 국가정보원장이 실시하는 신원조사의 대상을 “1. 중앙관서의 4급 이상의 공무원 및 동등한 공무원 임용예정자, 2. 도지사, 부지사 및 서울특별시·직할시의 시장 및 부시장, 3. 판사, 4. 검사, 5. 각급대학교 총장·학장 및 교수와 부교수, 6. 국영 및 정부관리기업체의 중역급 이상의 임원, 7. 기타 제1호 내지 제6호 이외의 자로서 각급기관의 장이 요청하는 자 및 국가정보원장이 필요로 하는 자”로 규정하고 있다.

3) 「보안업무규정」제31조 제1항은 신원조사를 실시하는 대상을 국가보안을 위하여

충성심과 성실성, 신뢰성을 조사할 필요가 있는 자로 한정하고 있으므로 위 조 제2항 제6호의 '기타 법령이 정하는 자' 또한 국가보안을 위하여 신원조사가 필요한 경우로 한정된다 할 것이다.

그러나, 「보안업무규정시행규칙」은 제6호에 위임된 범위를 넘어 신원조사 대상에 국공립 대학은 물론 사립대학 교원까지 포함시킴으로써 국가보안이라는 신원조사 목적에 부합하지 않을 뿐더러 판사의 경우 헌법이 정한 다른 기관의 독립성을 침해할 가능성이 있다.

또한, 「보안업무규정시행규칙」은 기타 각급기관장의 요청과 안전기획부장이 필요로 하는 자에 대하여 신원조사를 실시할 수 있도록 되어 있는 바, 이는 사실상 각급기관장의 자의적 요청과 국가정보원장의 자의적 판단에 따라 신원조사대상자를 무한정 확대할 수 있도록 한 것으로 백지재위임금지의 원칙에도 위배된다.

한편, 「보안업무규정」에 정한 해외여행을 하고자 하는 자와 입국하는 교포는 국가에 대한 충성심 등을 조사해야 할 필요가 없는 사람들로, 이들 모두를 신원조사 대상으로 삼은 것은 단지 해외여행이라는 일시적 행위를 하는 사람들의 거주이전의 자유를 침해할 소지가 크다 할 것이다.

마. 수집된 개인정보의 이용·관리 등에 대한 법적 규율 미비

- 1) 「공공기관의개인정보보호에관한법률」제12조는 정보주체가 개인정보 화일대장에 기재된 범위 안에서 서면으로 본인에 관한 처리정보의 열람을 청구할 수 있도록 개인정보열람권을 규정하고 있고, 제14조는 열람한 처리정보에 대해 정정을 청구할 수 있도록 정정청구권을 인정하고 있다.

또한 위 법 제11조는 직무상 알게 된 개인정보를 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니된다고 규정하면서 이를 위반한 자는 “3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다”고 정하고 있다.

한편, 위 법 제4조는 “공공기관의 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”고 하면서, 제3조 제2항 후단은 “국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니 한다”고 규정하고 있다.

- 2) 「보안업무규정」은 신원조사를 통해 수집된 정보에 대한 당사자의 열람권 및 정정청구권 등 정보주체로서의 권리에 대해서는 규정하고 있지 않으면서, 제34조는 “신원조사 결과 국가안전보장상 유해로운 결과가 있음이 확인된 자에 대해서는 관계기관의 장에게 그 사실을 통보하고, 관계기관의 장은 신원조사의 결과에 따라 필요한 보안대책을 강구”하도록 하고 있다.

신원조사를 통해 취득된 정보는 직업선택의 자유 및 공무담임권 등 개인의 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보임에도, 신원조사는 「공공기관의개인정보보호에 관한법률」의 적용을 받지 못함으로써 신원조사대상자는 자신의 정보 중 어떤 정보가 어떠한 내용으로 수집되는 지 확인하거나 이의 정정을 요청할 수 있는 방법이 전무하다.

- 3) 「국가정보원직원법」제17조 제1항은 “모든 직원은 재직 중은 물론 퇴직한 후에도 직무상 지득한 비밀을 누설하여서는 아니된다”고 하면서, 이를 위반할 경우 제24조 제1호에 따라 징계를 받을 수 있고, 「형법」제127조는 “공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다”고 규정하고 있다.

신원조사를 통해 수집된 정보의 누설과 관련하여 비록 「국가정보원직원법」과 「형법」의 비밀누설죄가 적용되기는 하나, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」은 형법보다 더 무거운 형벌을 정하고 있는바, 신원조사를 통하여 수집된 정보가 원칙적으로 수집할 수 없는 사상과 신조 등 개인의 기본권을 침해할 우려가 큰 내용인 것을 고려하면, 「형법」과 「국가정보원직원법」의 규정만으로는 수집된 정보를 보호하는 데 충분하지 않다 할 것이다.

- 4) 결국, 신원조사를 통해 수집된 개인정보는 「공공기관의개인정보보호에관한법률」의 적용에서 제외됨으로써 신원조사 대상자는 자기정보관리통제권을 전혀 행사하지 못할 뿐 아니라 수집된 개인정보를 보호하기 위한 최소한의 법적 장치도 전무하다.

5. 결론

위와 같이 신원조사는 헌법에 정한 국민의 기본권을 심각하게 침해할 소지가 있음에도 불구하고 헌법 제37조 제2항에 정한 법률에 의한 기본권 제한원칙을 위반하고 있으며, 조사 대상이 헌법 제75조 및 제95조에 정한 위임입법의 한계를 일탈하고, 조사 내용이 명확성의 원칙에 어긋나는 등 신원조사 관련 법령이 헌법의 기본원칙을 위배하고 있어 국회의장 등에게 그 개선을 권고하기로 하여 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2005. 2. 14.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애 위원 김호준 위원 정강자

위원 김덕현 위원 이흥록 위원 김만흠

위원 나천수 위원 정인섭 위원 최금숙

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

4 2006. 4. 10. 자 결정 【학업중단 청소년 관련 정보의 제공에 대한 의견표명】

결정사항

- 【1】 교육인적자원부장관이 국가인권위원회로 판단을 의뢰한 학업중단 청소년 관련 정보 제공 요청에 관하여, 학업중단 청소년의 동의나 명확한 법률적 근거 없이 교육인적자원부가 학업중단 청소년 관련 정보를 수집하고 이를 국가청소년위원회에 제공하는 것은 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항에 위반됨과 아울러 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 크다고 판단함
- 【2】 교육인적자원부와 국가청소년위원회가 학업중단 청소년 지원사업을 활성화하고자 한다면, 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 범위 내에서 위 사업의 정책목적을 달성할 수 있는 대안을 마련해 추진하는 것이 바람직하다고 권고함

결정요지

- 【1】 학력이 증시되는 우리나라와 같은 사회에서 학업중단이라는 정보는 정보주체인 학업중단 청소년의 향후 사회적 인격상 형성에 중요한 역할을 할 수 있는 정보임과 동시에 학업중단 청소년의 입장에서 타인에게 알리고 싶지 않은 민감한 정보라 할 것이므로, 학업중단 청소년 관련 정보의 수집·제공을 위해서는 그 목적·대상·범위·기한 등의 요건을 엄격하게 법률로 규율할 필요가 있음

- 【2】** 국가청소년위원회의 요청에 따른 행정응원의 일환으로 교육청 또는 교육인적자원부가 학교장으로부터 학업중단 청소년 관련 정보를 제공받고자 하는 것은 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항 제1호를 그 법률적 근거로 보기 어려우며, 교육인적자원부가 청소년위에 학업중단 청소년 관련 정보를 제공하는 것도 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항 제1호 내지 제5호에 규정된 예외적 허용사유가 존재한다고 보기 어려움
- 【3】** 교육인적자원부가 학교장이 작성·관리하고 있는 학업중단 청소년 관련 정보를 교육청을 거쳐 제공받아 전국적으로 수집하고 이를 다시 국가청소년위원회에 제공하는 것은 그 정보가 학업중단 청소년의 사회적 인격상에 중대한 영향을 미칠 수 있는 내용을 담고 있음에도 불구하고 학업중단 청소년의 동의나 명확한 법률적 근거 없이 학업중단 청소년의 개인정보를 제공하는 것으로써, 「헌법」 제37조 제2항에 규정된 법률유보의 원칙을 위배하여 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단될 수 있을 뿐만 아니라 구체적으로 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항을 위반하게 될 소지가 높음
- 【4】** 학교를 떠난 청소년들에 대한 상담과 지원 및 정보제공을 통해 학업중단 청소년들이 학교 밖의 공간에서도 건강하게 성장할 수 있는 사회적 토대를 마련하고자 하는 ‘학교 밖청소년지원센터’의 설립취지와 매년 약 6만여명에 달하는 학업중단 청소년을 위한 보호·지원의 필요성을 고려할 때, 청소년위와 교육인적자원부는 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 방식으로 학업중단 청소년 지원사업을 활성화할 수 있는 정책적 대안을 모색할 필요가 있음. 학업중단 청소년 관련 정보의 수집 없이 해당 청소년에게 ‘학교밖청소년지원센터’에 관한 정보를 제공하는 대안의 마련이 가능할 것으로 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」 제3조 제1항, 제10조, 「교육기본법」 제12조 제1항, 「초·중등교육법」 제30조의6, 제67조 제1항 제4호, 「청소년기본법」 제42조 제1항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 “자유권 규약”이라 한다) 제17조

■ 주 문

국가인권위원회는 교육인적자원부장관과 국가청소년위원회 위원장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 교육인적자원부장관이 2005. 12. 26. 초·중등교육정책과-2983호로 국가인권위원회로 판단을 의뢰한 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청에 관하여, 학업중단 청소년의 동의나 명확한 법률적 근거 없이 교육인적자원부가 학업중단 청소년 관련 정보를 수집하고 이를 국가청소년위원회에 제공하는 것은 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항에 위반됨과 아울러 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 크다고 판단한다.
2. 교육인적자원부와 국가청소년위원회가 학업중단 청소년 지원사업을 활성화하고자 한다면, 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 범위 내에서 위 사업의 정책목적을 달성할 수 있는 대안을 마련해 추진하는 것이 바람직하다.

■ 이 유

I. 개요

1. 의견표명 배경

국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)의 제1소위원회는 2005. 6. 27. 교육인적자원부가 같은 달 9. 학교정책과-4018호로 판단을 의뢰한 국가청소년위원회(이하 “청소년위”라 한다)의 학업중단 학생 명단협조 요청과 관련하여 청소년위와 협의하여 구체적 사항이 확정된 후 질의하면 다시 검토하겠다는 취지의 결정을 하고, 같은 해 7. 5. 이러한 결정 취지를 교육인적자원부장관에게 회신하였다.

교육인적자원부와 청소년위는 그 후 정보제공의 범위, 정보제공 경로, 정보의 활용방안, 정보의 보관 및 폐기 등에 관하여 협의하였고, 교육인적자원부장관은 같은 해. 12. 22. 초·중등교육정책과-

2983호로 청소년위와 협의한 내용을 기초로 한 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청에 대하여 다시 위원회에 인권침해 여부에 관한 판단을 의뢰하였다.

이에 위원회는 판단을 의뢰한 학업중단 청소년 관련 정보제공의 내용에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

2. 논의과정

위원회는 학부모단체의 의견수렴을 위하여 2006. 2. 15. 2개의 학부모단체의 의견을 조회하여 같은 달 21. 회신을 받았고, 상임위원회에서 같은 해 4. 6. 논의한 후, 전원위원회의 논의를 거쳐 의견표명에 이르게 되었다.

3. 의견표명 대상

교육인적자원부장관이 2005. 12. 22. 초·중등교육정책과-2983호로 판단을 의뢰한 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청의 내용

II. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

헌법 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」 제3조 제1항, 제10조, 「교육기본법」 제12조 제1항, 「초·중등교육법」 제30조의6, 제67조 제1항 제4호, 「청소년기본법」 제42조 제1항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 “자유권 규약”이라 한다) 제17조

2. 참고기준

「세계인권선언」(Universal Declaration on Human Rights) 제12조, 헌법재판소 2001. 8. 30. 99헌바92 결정, 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정, 2005. 7. 21. 2003헌마282

결정, 2005. 11. 24. 2005헌마112 결정, 유엔 인권이사회(Human Rights Committee)의 일반논평 제16호(General Comment No. 16), OECD의 프라이버시 보호 및 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인(OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)

III. 판단

1. 판단을 의뢰받은 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청의 내용

교육인적자원부장관이 2005. 12. 22. 위원회로 보내온 초·중등교육정책과-2983호 판단의뢰서를 기초로 청소년위의 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청의 내용을 정리하면 다음과 같다.

가. 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청의 필요성

청소년위는 2005. 4월경 문화관광부로부터 ‘학업중단 청소년 종합지원체제 구축’업무를 이관받은 이후 2006. 3월 현재 전국 5개 지역에 학교밖청소년지원센터(일명 ‘해밀센터’)를 설치하여 학업중단 청소년 지원사업을 추진하고 있는데, 학교밖청소년지원센터 운영의 활성화를 위해 학업중단 청소년에게 학교밖청소년지원센터의 사업내용을 안내하는 안내장을 발송하고자 교육인적자원부에 학업중단 청소년 관련 정보의 제공을 요청하였다.

나. 청소년위가 제공 요청한 학업중단 청소년 관련 정보의 내역

청소년위는 교육인적자원부에 중학교 및 고등학교의 ‘학업중단 청소년(중학교 : 유예자, 고등학교: 자퇴·퇴학자)’중 유학, 질병, 휴학, 이민, 대안학교 입학 등을 이유로 학업을 중단한 청소년을 제외한 나머지 학업중단 청소년을 대상으로, 학업중단 청소년의 ① 이름, ② 주소, ③ 연락처(집 전화번호, 휴대폰 번호)와 같은 인적사항을 제공해 줄 것을 요청하였다.

다. 청소년위가 요청한 학업중단 청소년 관련 정보의 제공 시기

청소년위는 교육인적자원부에게 일단 2005. 3. 1.부터 2005. 12. 31. 사이에 발생한 학업중단 청소년 관련 정보를 일제조사하여 제공해 주고, 2006. 1월 이후부터는 매월 1회 정기적으로 제공해 줄 것을 요청하였다.

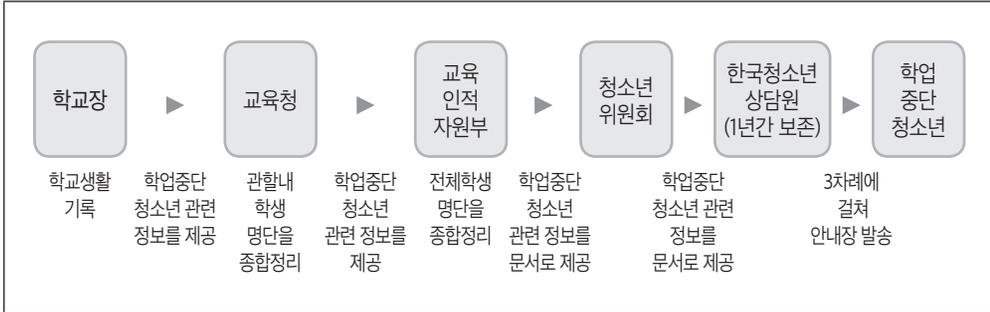
라. 제공받은 학업중단 청소년 관련 정보의 활용 및 관리

청소년위는 교육인적자원부로부터 학업중단 청소년 관련 정보를 제공받으면, 이를 한국청소년상담원에 제공하고, 한국청소년상담원이 1년간 이를 '대외비 문서 관리 규정'을 준용하여 보존·관리하면서 학업중단 청소년에게 3차례에 걸쳐 청소년종합상담센터의 사업내용을 안내하는 안내장을 발송한 후, 제공받은 시점으로부터 1년이 경과하면 이를 지체없이 폐기하는 것으로 예정하고 있다.

2. 청소년위의 요청에 따른 학업중단 청소년 관련 정보제공이 이루어지기 위한 정보제공 및 활용의 흐름

청소년위는 교육인적자원부에 학업중단 청소년 관련 정보제공을 요청하였으나, 교육인적자원부도 청소년위가 요청한 정도의 학업중단 청소년 관련 정보를 보유하고 있지 아니하므로, 청소년위가 교육인적자원부에 요청한 내용대로 학업중단 청소년 관련 정보제공이 이루어지기 위해서는 교육인적자원부가 시·도교육청을 통해 각 학교장으로부터 초·중등교육법 제25조에 의하여 작성·관리하고 있는 "학교생활기록"중 학업중단 청소년에 대한 '인적사항'을 수집한 다음, 청소년위에 이를 제공하여야 할 것이다. 이 과정은 다음의 흐름도와 같을 것으로 예상된다.

제1장 개인정보의 과도한 수집·이용



흐름도를 통해 알 수 있듯이 청소년위가 교육인적자원부로부터 학업중단 청소년 관련 정보를 제공받기 위해서는 학교장으로부터 교육청으로, 교육청으로부터 교육인적자원부로, 교육인적자원부로부터 청소년위로 학업중단 청소년 관련 정보의 ‘제공’이 이루어져야 한다.

3. 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청 및 제공의 법적 성격

청소년위가 교육인적자원부에 학업중단 청소년 관련 정보제공을 요청하는 것은 광의의 ‘행정응원’에 해당하고, 이에 따라 학교장이 교육청에, 교육청이 교육인적자원부에, 교육인적자원부가 청소년위에 학업중단 청소년 관련 정보를 제공하는 것은 일종의 ‘사실행위’에 해당한다고 할 수 있다.

4. 제한되는 기본권

학업중단 청소년은 학업중단 청소년 관련 정보의 주체로서 ‘자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 권리’인 ‘개인정보자기결정권’을 갖는다고 할 것인데, 청소년위가 교육인적자원부에 요청한 정보제공은 학업중단 청소년의 동의 여부와 관계없이 일괄적으로 학업중단 청소년 관련 정보를 수집하는 것을 의도하고 있으므로, 이러한 제공 과정에서 학업중단 청소년은 개인정보자기결정권을 제한받게 될 것이다.

개인정보자기결정권은 국제인권법적으로는 「세계인권선언」 제12조나 「자유권 규약」 제17조의 Privacy에 대한 권리를 근거로 인정되고 있고, 국내 헌법적으로는 「헌법」 제10조의 일반적

인격권과 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유를 근거로 하는 헌법상 열거되지 않은 기본권으로 인정되고 있고, 구체적으로 개인정보를 수집·보관 및 이용하기 위하여 그 정보주체의 동의를 얻을 것, 개인정보를 수집하는 목적이 명확히 제시될 것, 수집목적과 다른 이용이나 제3자에의 전달을 위해서는 별도로 정보주체의 동의를 얻을 것, 이용목적에 필요한 범위 내에서 정확하고 안전하며 최신의 것이어야 할 것, 이를 위하여 정보주체가 정보관리 여부 및 내역을 확인하고 그 정정 및 제거를 요청할 수 있을 것, 분실 또는 권한 없는 접근·파괴·이용·변경·공개 등의 위험으로부터 합리적인 안전보장장치에 의하여 보호될 것 등을 그 내용을 하고 있다.

5. 개인정보자기결정권의 침해 여부

가. 개인정보자기결정권의 제한과 법률유보의 원칙

개인정보자기결정권은 제한 가능한 기본권이지만, 이에 대한 제한이 허용되기 위해서는 「헌법」 제37조 제2항에서 규정하고 있는 바와 같이 국가안정보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 ‘법률’로써 제한이 이루어져야 할 것이다.

개인정보자기결정권의 제한에 대한 법률적 근거가 있는지 여부를 판단함에 있어서 그 수집·보관·이용되는 개인정보의 성격에 따라 법률적 근거가 요구되는 수준을 다르게 볼 수는 있을 것이다. 다만 해당 개인정보가 정보주체의 신상에 대한 인격적·신체적·사회적·경제적 평가가 가능한 내용을 담고 있다면 타인에게 형성될 정보주체의 사회적 인격상에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 그 목적·대상·범위·기한 등의 요건을 엄격하게 법률로 규율할 필요가 있다고 할 것이다.

공공기관에 의한 개인정보자기결정권의 제한을 규율하는 일반법으로는 「공공기관의개인정보보호에관한법률」이 있고, 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의하도록 하고 있다.

나. 학업중단 청소년 관련 정보의 성격

청소년위가 교육인적자원부에 제공 요청한 학업중단 청소년 관련 정보는 ① 이름, ② 주소, ③ 연락처(집 전화번호, 휴대폰 번호)와 같은 인적사항인바, ‘이름’은 인간이

공동체에 어울려 살아가면서 다른 사람과의 사이에 식별되고 전달되는 것이 필요한 기초영역의 정보로 비교적 가치중립적 정보인 반면, ‘주소, 집 전화번호, 휴대폰 번호’는 인간의 존엄성이나 인격의 내적 핵심, 내밀한 사적 영역에 근접하는 민감한 개인정보까지는 아니라고 하더라도 개인의 사적 생활영역에 관한 정보이므로 ‘이름’에 비하여는 보호의 필요성이 큰 정보라고 할 수 있을 것이다.

그런데 문제는 이러한 ‘이름, 주소, 집 전화번호, 핸드폰 번호’와 같은 정보가 ‘학업중단’이라는 정보와 결합됨으로써, 청소년기에 일반적 교육과정을 이수하지 않은 학업중단 청소년을 구체적으로 특정하고 그러한 학업중단 청소년의 사적 생활영역에 대한 접근을 가능하도록 하는 정보가 되어 정보주체에 대한 인격적·사회적 평가가 가능한 내용을 포함하게 된다는 것이다. 학력이 중시되는 우리나라와 같은 사회에서 학업중단이라는 정보는 정보주체인 학업중단 청소년의 향후 사회적 인격상 형성에 중요한 역할을 할 수 있는 정보임과 동시에 학업중단 청소년의 입장에서 타인에게 알리고 싶지 않은 민감한 정보라고 할 것이다.

따라서 학업중단 청소년 관련 정보의 수집·제공을 위해서는 그 목적·대상·범위·기한 등의 요건을 엄격하게 법률로 규율할 필요가 있다고 하겠다.

다. 「초·중등교육법」에 의한 학생 관련 정보의 엄격한 보호

「초·중등교육법」은 제25조 제1항에서 학교장이 학교생활기록을 작성·관리할 수 있는 근거를 마련하고, 같은 법 제30조의4에서 이를 교육정보시스템으로 작성·관리하도록 하면서, 한편으로 학생정보인권을 보호하기 위하여 같은 법 제30조의6에서 동의 없이 학생 관련 정보를 제공할 수 있는 예외적 허용사유를 엄격히 제한하고, 같은 법 제67조 제1항 제4호에서 이를 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

이와 같은 「초·중등교육법」 제30조의6, 제67조 제1항 제4호의 학생 관련 자료제공의 제한 및 벌칙 규정은 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보 중 학생생활기록의 보호에 관하여 특별한 규정을 두고 있는 것이고, 학생 관련 자료제공에 대하여는 「공공기관의개인정보보호에관한법률」 제10조보다 더 제한적인 「초·중등교육법」 제30조의6이 적용되도록

함으로써 학생 관련 정보를 보다 엄격하게 보호하고자 하는 것이 이러한 규정을 둔 취지로 이해된다.

라. 학업중단 청소년 관련 정보 제공의 법률적 근거 유무

청소년위가 요청한 바와 같이 교육인적자원부가 학업중단 청소년 관련 정보를 수집하여 청소년위에 제공하기 위해서는, 학교장으로부터 교육청으로, 교육청으로부터 교육인적자원부로, 교육인적자원부로부터 청소년위로 학업중단 청소년 관련 정보가 제공되는 각 단계를 거쳐야 하는데, 이러한 제공은 학업중단 청소년 관련 정보의 법적 성격과 「초·중등교육법」 제30조의6의 규정 내용에 비추어 각 단계에서 모두 그에 대한 법률적 근거가 있어야 할 것으로 판단된다.

학교장이 교육청 또는 교육인적자원부에 학업중단 청소년 관련 정보를 제공하는 것에 대하여는 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항 제1호에 규정된 “학교에 대한 감독·감사의 권한을 가진 행정기관이 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 경우”를 그 법률적 근거로 볼 수 있을지 여부가 문제될 수 있겠으나, 이 경우 “그 업무”라 함은 학생관련 정보를 엄격하게 보호한 취지에 비추어 제한적으로 해석되어야 할 것이고, 타 행정기관의 요청에 의한 행정응원은 이에 해당하지 않는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것이므로, 청소년위의 요청에 따른 행정응원의 일환으로 교육청 또는 교육인적자원부가 학교장으로부터 학업중단 청소년 관련 정보를 제공받고자 하는 것은 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항 제1호를 그 법률적 근거로 보기 어렵다고 하겠다.

또한 교육인적자원부가 청소년위에 학업중단 청소년 관련 정보를 제공하는 것에 대하여는 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항 제1호 내지 제5호에 규정된 예외적 허용사유가 존재한다고 보기 어렵고, 「청소년기본법」 제42조 제8호에서 한국청소년상담원의 설립목적 중 하나로 “학업중단 청소년 관련 사업에 대한 지도 및 지원”을 규정하고 있는 것만으로는 학업중단 청소년 관련 정보의 제공을 허용하는 직접적인 법률 규정이 있다고 보기 어렵다.

마. 소결

결국 별도의 법률 규정을 마련하지 않는 한, 청소년위가 요청한 내용과 같이 교육인적

지원부가 학교장이 작성·관리하고 있는 학업중단 청소년 관련 정보를 교육청을 거쳐 제공받아 전국적으로 수집하고 이를 다시 청소년위에 제공하는 것은, 그 정보가 학업중단 청소년의 사회적 인격상에 중대한 영향을 미칠 수 있는 내용을 담고 있음에도 불구하고 학업중단 청소년의 동이나 명확한 법률적 근거 없이 학업중단 청소년의 개인정보를 제공하는 것으로서, 「헌법」 제37조 제2항에 규정된 법률유보의 원칙을 위배하여 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단될 수 있을 뿐만 아니라, 구체적으로 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항을 위반하게 될 소지가 매우 높으므로, 청소년위와 교육인적자원부 모두 이러한 방식에 의한 학업중단 청소년 관련 정보의 수집·제공을 자제하는 것이 바람직하다고 판단된다.

6. 학업중단 청소년 지원사업의 활성화를 위한 대안 마련

가. 대안 마련의 필요성 및 가능성

청소년위의 교육인적자원부에 대한 학업중단 청소년 관련 정보의 제공을 요청이 명확한 법률적 근거가 없어 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하고 「초·중등교육법」 제30조의6 제1호에 위반되는 것으로 판단되는 것과 별론으로, 학교를 떠난 청소년들에 대한 상담과 지원 및 정보제공을 통해 학업중단 청소년들이 학교 밖의 공간에서도 건강하게 성장할 수 있는 사회적 토대를 마련하고자 하는 ‘학교밖청소년지원센터’의 설립취지와 매년 약 6만여명에 달하는 학업중단 청소년을 위한 보호·지원의 필요성을 고려할 때, 청소년위와 교육인적자원부는 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 방식으로 학업중단 청소년 지원사업을 활성화할 수 있는 정책적 대안을 모색할 필요가 있다고 할 것이다.

특히 청소년위가 학업중단 청소년 관련 정보를 제공받고자 하는 일차적인 목적이 해당 청소년들에게 ‘학교밖청소년지원센터’에 관한 정보를 제공함으로써 학업중단 청소년지원사업을 활성화시키는 것에 한정되어 있는 점을 고려한다면, 이를 위해 학업중단 청소년 관련 정보의 수집 없이 해당 청소년에게 ‘학교밖청소년지원센터’에 관한 정보를 제공하는 대안의 마련이 가능할 것으로 판단된다.

나. 예시 대안 - 각 학교의 담임교사를 통한 ‘학교밖지원센터’안내 방안

위원회가 청소년위와 교육인적자원부에 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 방식으로 학업중단 청소년 지원사업을 활성화할 수 있는 여러 정책적 대안 중 학업중단 청소년 관련 정보의 수집 없이 해당 청소년에게 ‘학교밖청소년지원센터’에 관한 정보를 제공할 수 있는 대안 하나를 예시한다면 이는 ‘각 학교의 담임교사를 통한 학교밖지원센터 안내 방안’이 될 수 있을 것이다.

유학, 질병, 휴학, 이민, 대안학교 입학 등을 제외한 학업중단 청소년들은 상당수가 순간적으로 학업중단에 이르기 보다는 일련의 과정을 거쳐 학업중단에 이르게 된다고 할 것이고, 이러한 과정을 일차적으로 파악하고 학업중단 청소년에게 도움을 줄 수 있는 것은 각 학교의 담임교사일 것이다.

따라서 각 학교의 담임교사를 통해 ① 학업중단이 우려되는 시기(예를 들어, 5일 이상의 무단 장기결석), ② 학업을 중단한 시기, ③ 학업을 중단하고 일정한 기간(예를 들어, 3개월)이 지난 시기의 3차례 정도에 걸쳐 대상 청소년이나 그 부모 등 보호자에게 ‘학교밖청소년지원센터’에 관한 안내문 전달과 함께 그에 대한 설명을 할 수 있도록 하는 대안 마련이 가능하다.

이러한 대안에 의하면, 담임교사 또는 학교장이 학생지도를 위하여 보유하고 있는 인적사항을 토대로 담임교사가 담임교사 명의의 안내문을 전달하기 때문에 별도로 학업중단 청소년 관련 정보를 교육청, 교육인적자원부 또는 청소년위 등에 수집할 필요가 없어 개인정보자기결정권의 침해 여부가 문제될 소지가 없고, 아울러 이미 학업을 중단한 후 상당한 기간이 지난 청소년에 대하여 안내문을 발송하는 것보다 훨씬 전 단계에서 안내 및 지원이 가능하여 학교밖청소년지원센터의 활성화에도 더 기여하는 바가 클 수 있을 것이다.

이 경우 담임교사의 업무부담이나 담임교사별 편차가 있을 수 있다는 점을 고려한다면, 대상 청소년이나 그 부모 등 보호자에게 전달될 ‘학교밖청소년지원센터’에 대한 ‘안내문’은 청소년위원회나 한국청소년상담원에서 제작하여 각 학교에 배포하는 것이 바람직할 수 있을 것이다.

IV. 결론

따라서 위원회는 교육인적자원부장관이 2005. 12. 26. 초중등교육정책과-2983호로 위원회에 판단을 의뢰한 학업중단 청소년 관련 정보제공 요청의 내용이 학업중단 청소년의 동의나 명확한 법률적 근거 없이 학업중단 청소년의 개인정보를 제공하는 것으로 「헌법」 제37조 제2항에 규정된 법률유보의 원칙을 위배하여 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단될 수 있을 뿐만 아니라, 「초·중등교육법」 제30조의6 제1항에 위반될 소지가 크다고 판단하고, 교육인적자원부와 청소년위가 ‘학교밖청소년지원센터’의 설립취지와 학업중단 청소년을 위한 보호·지원 필요성을 고려하여 학업중단 청소년 지원사업을 활성화하고자 한다면 학업중단 청소년의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는 범위 내에서 정책적 대안을 마련해 추진하는 것이 바람직하다고 판단하면서, 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2006. 4. 10.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 조영황 위원 최영애 위원 김호준

위원 정강자 위원 김만흠 위원 나천수

위원 정인섭 위원 이해학 위원 최금숙

위원 신혜수 위원 원형은

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

5 2007. 10. 18. 자 결정 【「청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안」에 대한 의견표명】

결정사항

- 【1】 일반적 신상공개제도는 폐지하는 대신, 성범죄자의 신상정보 등록을 강화하고, 지역 주민 중 아동·청소년 보호자에게 등록정보의 열람을 허용하는 제한된 방식의 열람제도를 실시하기로 한 제도 개선 방향에 찬성함. 다만 장기적으로는 성범죄자 신상정보에 대한 일반인의 열람 허용 확대보다는 전문적인 ‘재범 위험성’ 평가에 기초한 국가 차원의 체계적인 성범죄자 신상등록관리제도를 검토할 필요가 있음
- 【2】 신상정보등록제도(개정안 제48조, 제49조) 중 신상정보 등록대상의 범위를 확대하고, 등록정보의 보존 기간을 10년으로 확대한 것에 이견이 없음. 다만 법원의 결정시 재범의 위험성이 없다고 판단되는 경우에는 등록대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련하고, 등록정보의 범위에서 유전자감식정보처럼 매우 민감한 개인정보는 제외하는 것이 바람직함
- 【3】 신상정보의 열람 및 제공 제도(개정안 제55조) 중 신상정보의 열람대상자 선정을 법원의 결정으로 하고 이의제기 절차를 마련한 내용에 이견이 없음. 다만 법원의 결정 과정에서 재범의 위험성이 없다고 판단되는 경우에는 열람대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있으며, 국가는 성범죄자에 대한 체계적 관리 방안과 동시에 이들에 대한 효과적인 재사회화 방안을 강구해야 한다는 점을 규정하고, 가해자에 대한 과잉 인권 침해를 방지할 수 있는 적절한 제재 규정도 함께 마련하는 것이 바람직함

결정요지

- 【1】 아동·청소년 대상 성범죄자의 정보등록 강화 및 지역사회 주민들 중 아동·청소년 보호자 등에게 등록정보의 열람을 허용하는 개선 방향은 타당하나, 일부 인권 침해 우려가 남아있고 재범 방지를 위한 실효성도 의문인 바, 장기적으로는 전문적인 '재범 위험성' 평가에 기초한 국가 차원의 체계적인 성범죄자 신상등록관리제도를 검토할 필요가 있음
- 【2】 신상정보등록제도는 장래의 사회적 위험성을 예방하기 위한 보안처분의 일종으로 헌법 제17조에 규정된 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 조치임에도 '재범의 위험성'을 필수적 요건으로 하지 않은 채 아동·청소년을 대상으로 하는 성범죄로 유죄판결을 받은 자를 모두 등록대상자로 하는 문제점이 있으므로, 법원의 결정 과정에서 재범의 위험성이 높지 않다고 판단하는 경우 등록대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있음. 또한 유전자감식정보는 유전자 정보의 민감성, 정보 유출 또는 남용시 파생 문제의 심각성 등을 고려하여 더욱 면밀한 검토와 사회적 합의 과정이 필요함

참조조문

헌법 제10조, 제11조 제1항, 제12조 제1항, 제13조 제1항, 제15조, 제17조, 제27조 제1항, 제30조, 제37조 제2항, 아동의 권리에 관한 국제협약 제19조, 제34조, 제39조, 형법 제297조 내지 제302조, 제305조, 제306조, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률 전문, 청소년기본법 제5조, 제7조, 제8조 제1항, 제2항, 아동복지법 제2조, 제10조, 제12조, 제13조, 제26조, 제26조의 2, 제27조, 제29조, 제40조 공공기관의개인정보보호에관한법률 제11조, 제23조 제2항

주 문

국가인권위원회는 국가청소년위원회가 2006. 9. 14. 의견을 조회한 「청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안」(이하 “개정안”이라 한다)에 대하여 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 따라 국가청소년위원장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 아동·청소년 대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례 규정과 관련하여,
 - 가. 아동·청소년 대상 유사강간행위의 규정(개정안 제13조)에 이견이 없다. 다만, 아동·청소년 대상 강간죄의 객체에 남자를 포함하는 경우 유사강간행위에 대한 규정은 이와 모순되지 않도록 조정하는 것이 바람직하다.
 - 나. 13세 미만 아동·청소년대상 성범죄 중 강간·준강간·유사강간행위, 친족에 의한 간음·유사간음행위 및 장애아동·청소년에 대한 강간에 대해 법관의 선고유예나 집행유예의 선고를 금지한 규정(개정안 제15조)은 삭제하는 것이 바람직하다.
 - 다. 아동·청소년이용음란물 단순 소지자에 대한 처벌 규정(개정안 제16조 제4항)은 삭제하되, 현 법률 조항 중 ‘제작, 배포, 운송, 전시’등의 목적에 ‘구입’을 추가하여 처벌할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.
 - 라. 아동·청소년 대상 성범죄자에 대한 유죄 판결시 선고형의 종류에 관계없이 수강명령을 병과할 수 있도록 한 규정(개정안 제21조)에 이견이 없다. 다만, 아동 성폭력 범죄의 특수성을 감안한 수강명령의 유형을 구체적으로 명시하고, 수강명령 불이행에 대한 제재규정을 마련하는 것이 바람직하다.
 - 마. 가해자가 친권자 또는 후견인인 경우 친권상실 또는 후견인 해임 제도 도입(개정안 제22조 및 제23조)에 이견이 없다. 다만, 친권상실 또는 후견인 해임 청구권자의 범위를 확대하고, 친권상실 또는 후견인 해임 청구시 새 후견인 선임이나 보호위탁의 청구, 보호명령 청구 등을 반드시 수반하도록 하고, 친권상실신고 기간을 명시하는 등 제도적 보완이 필요하다.

관련 성범죄 사건의 기소시 검사의 친권상실 또는 후견인 해임 청구 의무 규정(개정안 제22조 제1항)은 반드시 유지되는 것이 바람직하다.

2. 아동·청소년 대상 성범죄의 신고·응급조치 및 지원 규정과 관련하여,

가. 신고의무자 범위 확대 및 손해배상 책임 규정(개정안 제30조) 중 아동·청소년 대상 성범죄 신고의무자의 범위 확대에 이견이 없다. 다만, 신고의무 미이행에 따른 피해 발생시 손해배상 책임 규정은 삭제하는 것이 바람직하다. 신고의무 미이행시 1천만원 이하의 과태료 규정은 신고의무자가 종사하는 시설 또는 기관의 장에 대해서도 적용하는 것이 타당하다.

나. 응급조치의무규정 신설(개정안 제33조)에 이견이 없다. 다만, 동 규정의 실효성 확보를 위해 응급조치 기간을 구체적으로 명시하고, 가해자인 친권자가 응급조치를 거부할 경우에 대한 적절한 제재규정을 마련하는 것이 바람직하다.

다. 피해아동보호명령제도를 도입(개정안 제34조 내지 제38조)하는 데 이견이 없다. 다만, 보호명령청구권자의 범위를 아동 관련 기관이나 단체, 피해자 본인이나 법정대리인 등에게 확대하고, 법원의 결정시 피해아동의 의견이 반영되도록 규정하는 등 제도적 보완이 필요하다.

3. 아동·청소년대상 성범죄자 신상정보등록 및 열람 제도, 취업제한제도 강화와 관련하여,

가. 일반적 신상공개제도는 폐지하는 대신, 성범죄자의 신상정보 등록을 강화하고, 지역 주민 중 아동·청소년 보호자에게 등록정보의 열람을 허용하는 제한된 방식의 열람제도를 실시하기로 한 제도 개선 방향에 찬성한다. 다만, 장기적으로는 성범죄자 신상정보에 대한 일반인의 열람 허용 확대보다는 전문적인 '재범 위험성'평가에 기초한 국가 차원의 체계적인 성범죄자 신상등록관리제도를 검토할 필요가 있다.

나. 신상정보등록제도(개정안 제48조, 제49조) 중 신상정보 등록대상의 범위를 확대하고, 등록정보의 보존 기간을 10년으로 확대한 것에 이견이 없다. 다만, 법원의 결정시 재범의 위험성이 없다고 판단되는 경우에는 등록대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련하고,

등록정보의 범위에서 유전자감식정보처럼 매우 민감한 개인정보는 제외하는 것이 바람직하다.

다. 신상정보의 열람 및 제공 제도(개정안 제55조) 중 신상정보의 열람대상자 선정을 법원의 결정으로 하고 이의제기 절차를 마련한 내용에 이견이 없다. 다만, 법원의 결정 과정에서 재범의 위험성이 없다고 판단되는 경우에는 열람대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다. 또한 국가는 성범죄자에 대한 체계적 관리 방안과 동시에 이들에 대한 효과적인 재사회화 방안을 강구해야 한다는 점을 규정하고, 가해자에 대한 과잉 인권 침해를 방지할 수 있는 적절한 제재 규정도 함께 마련하는 것이 바람직하다.

■ 이 유

I. 개 요

1. 검토 배경

2005. 2. 28. 우리 위원회는 2004. 8. 청소년보호위원회가 의견을 요청한 「청소년의성보호에 관한법률중개정법률안」에 대하여 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 따라 의견을 표명하였다.

위 의견 표명은 개정안의 내용 중 청소년대상 성폭력범죄자에 대한 세부정보등록제도 및 정보제공제도, 세부정보등록 관련 벌칙조항, 청소년대상 성범죄자에 대한 취업제한규정에 대하여 주로 검토한 바, 이 규정들이 비례성원칙(과잉금지의 원칙), 적법절차원칙, 죄형법정주의(명확성 및 적정성 원칙), 포괄적 위임입법 금지원칙, 이중처벌금지원칙, 평등원칙 등 헌법상의 주요 법원칙을 위배하여 성폭력범죄자의 인권을 과도하게 제한하는 것이라고 판단하고, 그에 대한 개선을 권고한 바 있다.

국가청소년위원회는 우리 위원회 의견 표명안을 일부 수용한 개정안을 제출하여 2005. 12. 29. 국회에서 통과된 바 있으나, 2006. 상반기에 용산 지역 아동 성폭행·살해 사건 등 아동 대상 성범죄 사건들이 계속 발생하면서 아동 대상 성범죄자에 대한 엄격한 처벌과 관리를 요구하는

여론이 비등하자 아동·청소년대상 성범죄자들에 대한 처벌 기준 강화, 인터넷 등을 통한 일반적 개인신상정보공개제도를 폐지하는 대신 신상정보의 등록·열람제도의 도입·강화, 피해자 보호 및 지원 조치 강화 등을 주요 골자로 하는 전부개정안을 수립하여 2006. 5. 재차 입법예고하면서 우리 위원회의 의견을 요청하였다.

국가청소년위원회는 2006. 7. 21. 위 법률개정안에 대한 공청회를 개최한 결과 아동 대상 성범죄자들에 대하여 이중으로 가중처벌하는 것은 법의 형평성에 어긋나는 과잉의욕이라는 등의 비판이 제기되자 일부 조항의 내용을 삭제 또는 변경한 수정안을 마련하였으며, 2006. 9. 14. 우리 위원회에 새로운 법률개정안에 대한 의견 회신을 재요청하였다.

개정안은 「청소년의 성보호에 관한 법률」의 주요 규정들에 대한 대폭적인 신설, 폐지, 변경 내용을 포함하고 있고, 이렇게 조정되는 항목들의 내용들도 아동·청소년 대상 강간죄의 객체에 남자 포함, 아동·청소년 대상 유사강간행위의 규정, 13세 미만 아동·청소년 대상 성범죄 일부 등에 대한 법관의 선고유예 또는 집행유예 금지, 아동·청소년이용음란물 단순 소지자 처벌 규정 신설, 아동·청소년 대상 성범죄의 비친고죄화 및 공소시효 정지, 가해자가 친권자 또는 후견인인 경우 친권상실 또는 후견인해임제도의 신설, 피해 아동·청소년 보호명령제도 도입, 아동·청소년 대상 성범죄자 신상정보의 등록·열람 제도 강화, 성범죄자 취업제한제도 강화 등 아동·청소년 대상 성범죄 피해자 및 가해자의 인권 관련 사항들을 다수 내포하고 있어 새로운 검토의 필요성이 인정되는 바, 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 따라 아래와 같이 검토하였다.

2. 논의 과정

국가인권위원회는 2006. 1. 4. 상임위원회와 2006. 1. 8. 전원위원회를 개최하여 개정안의 주요 내용 및 쟁점에 대하여 심의하고, 동 전원위원회에서 위 심의 결과를 바탕으로 국가청소년위원장에게 의견을 표명하기로 결정하였다.

3. 의견 표명 대상

개정안의 주요 내용 중 위원회 의견 표명의 대상은 다음과 같다.

가. 아동·청소년 대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례 규정

- (1) 아동·청소년 유사강간행위 규정(개정안 제12조)
- (2) 신고유예 또는 집행유예의 선고 금지 규정(개정안 제15조)
- (3) 아동·청소년이용음란물 단순 소지자 처벌 규정(개정안 제16조)
- (4) 수강명령 병과 규정(개정안 제21조)
- (5) 친권상실 또는 후견인 해임 제도 관련 규정(개정안 제22조, 제23조)

나. 아동·청소년 대상 성범죄의 신고·응급조치 및 지원 규정

- (1) 신고의무자 범위 확대 및 손해배상 책임 규정(개정안 제30조 내지 제32조)
- (2) 응급조치의무 관련 규정(개정안 제33조)
- (3) 피해아동·청소년보호명령제도 관련 규정(개정안 제34조 내지 제38조)

라. 아동·청소년대상 성범죄자 신상정보등록 및 열람제도, 취업제한제도 강화

- (1) 국민 계도 목적의 일반적 신상공개제도 폐지(개정안 제47조 등)
- (2) 아동·청소년 대상 성범죄자 신상정보등록제도(개정안 제48조 내지 제52조)
- (3) 아동·청소년 대상 성범죄자 열람제도(개정안 제55조, 제56조)

II. 판단기준

개정안은 헌법 제10조, 제11조 제1항, 제12조 제1항, 제13조 제1항, 제15조, 제17조, 제27조 제1항, 제30조, 제37조 제2항, 아동의 권리에 관한 국제협약 제19조, 제34조, 제39조, 형법 제297조 내지 제302조, 제305조, 제306조, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률(이하 “성폭력특별법”이라 한다.) 전문, 청소년기본법 제5조, 제7조, 제8조 제1항, 제2항, 아동복지법

제2조, 제10조, 제12조, 제13조, 제26조, 제26조의 2, 제27조, 제29조, 제40조 공공기관의개인 정보보호에관한법률 제11조, 제23조 제2항을 기준으로 검토하였다.

Ⅲ. 검토 내용

1. 법령 및 법 목적 변경 등에 대한 검토

가. 법 명칭 변경

13세 미만 아동에 대하여 이 법의 보호 대상임을 명확히 하기 위한 개정 취지의 타당성이 인정되므로 법의 명칭을 ‘아동청소년성보호법’으로 변경하는 것에 이견이 없다.

다만, 유엔 아동권리협약에서 정의하는 아동의 개념은 ‘18세 미만의 모든 사람’이고, 「아동복지법」도 아동을 ‘18세 미만의 자’로 정의하고 있는 반면, 「청소년보호법」과 「청소년의성보호에관한법률」은 청소년을 ‘19세 미만의 자’로, 「청소년기본법」과 「청소년복지지원법」은 청소년을 ‘9세 이상 24세 미만의 자’로, 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」은 청소년을 ‘18세 미만의 사람(초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 자를 포함한다)’으로 규정하고 있는 등 국내의 법규상 아동과 청소년에 대한 개념이 다양하게 사용되고 있어 장기적으로는 통합적이고 일관된 용어 정의의 필요성이 있다고 판단된다.

나. 법 목적의 변경

아동·청소년에 대한 성학대를 별도의 특별법으로 규율하는 것보다 모든 성범죄에 대한 보편적이고 일관된 법적 기준을 마련하는 것이 보다 바람직하며, 따라서 필요하다면 형법 또는 성폭력특별법 개정을 먼저 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 있다.

그러나 아동과 청소년은 일반 성인에 비해 사회적 약자라고 할 수 있고, 아동 청소년기에 당한 성폭력은 피해 아동이나 청소년의 인생에 심각한 후유증을 남기는 등 피해 아동이나 청소년을 보호하기 위해 국가는 청소년이 당할 수 있는 성적 학대 내지 성적 착취로부터

보호하여야 할 특별한 의무가 있다고 할 것인 바, 아동 청소년에 대한 성폭력은 그 동기나 범죄의 수법, 가해자의 유형, 피해의 심각성 등에서 성인에 대한 성폭력과 다른 특수성이 있을 뿐 아니라 수사 과정이나 재판과정에서 일반 성인보다 더 세심하고 특별한 보호 절차가 필요할 수 있기 때문에 성폭력 전반에 대한 형법이나 성폭력특별법 등의 관련 규정과 별도로 이들을 보호하기 위한 특별법 규정도 타당성이 인정된다.

따라서 아동청소년에 대한 성학대를 규율하는 기본법으로 기능하도록 법 목적을 변경하는 것에 대하여 이견이 없다.

다. 성범죄 개념의 통합

아동청소년 대상 성범죄와 성폭력 범죄로 구분된 개념을 아동청소년 대상 성범죄로 통합하여 정의하고 있는 바, 이는 성폭력특별법에서 정한 성폭력 범죄의 개념과 이 법에서 규정하는 성폭력 범죄의 개념이 일치하지 않는데서 오는 용어상의 혼돈을 피하기 위한 것으로 별다른 문제가 없다고 판단된다.

라. 지상파방송 활용 및 송출의무 부과

지상파방송을 활용하여 아동성폭력 범죄의 심각성을 정기적으로 홍보하도록 하는 근거 규정을 마련한 것은 아동성폭력 범죄의 예방을 위하여 효과적인 수단으로 판단되고, 송출의무의 이행과 관련하여 별도의 제재규정을 마련하는 것보다는 방송사와 유기적 협력을 통해 이행되도록 하는 것이 타당하다고 판단되므로 개정안의 내용에 이견이 없다.

2. 아동·청소년 대상 성적 착취 및 학대행위의 처벌과 절차에 관한 특례 규정의 검토

가. 아동·청소년 대상 강간죄 객체에 남자 아동·청소년 포함

그동안 강간죄의 행위 객체를 '부녀'(여성)에 국한하여 남성을 배제한 것은 여성의 생리적, 육체적 차이에 근거한 합리적 차별로 이해되어 왔으나, 최근 남자 아동·청소년에 대한 성범죄

사례도 높은 비율은 아니지만 꾸준히 보고되고 있고, 성인에 비하여 남자 아동도 매우 취약한 위치에 있고, 성폭력에 따른 신체적, 정신적 피해와 후유증의 심각성은 남성 아동과 여성 아동이 다르다고 볼 이유가 없는 점 등을 감안할 때 아동·청소년에 대한 강간죄의 객체에 남자 아동·청소년을 포함하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다고 판단되므로 이견이 없다. 또한 여성만을 대상으로 하는 형법의 강간죄 개념도 새로 정립할 필요성이 높다고 판단된다.

※ 관련 통계에 의하면, 강간죄의 객체를 ‘부녀’로 한정된 현행법상 아동·청소년 대상 강간죄의 피해자는 100% 여성으로 나타나, 아동·청소년 대상 강제추행죄의 피해자는 남자가 4.3%를 기록하고 있다.

나. 장애아동·청소년에 대한 간음 및 추행 규정

장애아동·청소년에 대한 간음 및 추행을 추가 규정하고 형량은 강간 및 강제추행의 예에 의하도록 한 것은 성폭력특별법에서 장애인에 대한 간음 및 추행 규정을 원용한 것으로 중복적인 규정으로 보이는 하나, 신체장애 또는 정신장애를 가진 장애아동에 대한 특별한 보호의 필요성을 강조하는 차원에서 타당성이 인정되므로 이견이 없다.

다. 아동·청소년 대상 유사강간행위

아동성폭력의 경우 피해아동의 나이가 어릴수록 성기 대 성기의 삽입을 의미하는 강간 행위보다 유사강간(성교)행위가 다수 발생하고 있고, 이러한 행위는 사실상 강간과 동일한 신체적, 정신적 피해를 유발함에도 불구하고 형법과 성폭력특별법에는 별도의 개념 정의가 규정되어 있지 않아 처벌에 곤란함이 발생하는 경우가 있는 점을 고려할 때 아동·청소년에 대한 유사강간행위 규정을 신설하고 이를 강간과 동일하게 처벌하도록 한 것은 타당하다고 판단되므로 이견이 없다.

또한, 유사강간행위의 유형을 “1. 상대방의 성기에 행위자의 성기이외에 손가락, 입 등 다른 신체의 일부나 도구를 삽입하는 행위, 2. 상대방의 구강에 성기를 삽입하거나, 항문에 성기, 손가락 등 다른 신체의 일부나 도구를 삽입하는 행위”로 명시하고 있는데, 특별히

문제점이 발견되지 않는다. 다만, 아동·청소년 대상 강간죄의 객체에 남자를 포함하는 경우 유사강간행위에 대한 규정은 이와 모순되지 않도록 조정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

한편, 현행 형법과 성폭력특별법은 유사강간행위에 관한 개념적 정의가 규정되어 있지 않은 상태에서 유사강간행위와 강제추행죄의 적용 사이에 일관성이 결여될 가능성이 있고, 형량 적용에도 상당한 차이가 발생할 가능성이 있는 점에 대한 우려가 있는 바, 근본적으로는 형법의 강간 행위에 대한 개념 규정을 폭넓게 재구성할 필요성이 있다고 판단된다.

라. 친족에 의한 간음 및 추행

친족에 의한 간음 및 추행을 강간 및 강제추행의 예에 의하도록 규정한 것은 성폭력특별법의 친족관계에 의한 강간 등의 규정을 원용한 것으로 보이는 바, 아동 성폭력 범죄의 상당수가 친부 등 친족관계에 있는 자에 의해 발생하는 현실을 감안할 때 타당성이 인정되므로 이견이 없다.

※ 관련 통계에 따르면, 아동·청소년 대상 강간 및 강제추행 범죄의 약 10%가 친부(5.1%) 및 의부(4.4%)에 의한 것으로 확인되고 있다.

마. 선고유예 또는 집행유예의 선고 금지 조항

13세 미만 아동·청소년을 대상으로 한 성범죄 중 강간, 준강간, 유사강간행위, 친족에 의한 간음·유사간음행위 및 장애아동·청소년에 대한 강간은 형법 제59조(선고유예의 요건) 제1항 및 제62조(집행유예의 요건) 제1항의 요건에 해당하더라도 선고유예나 집행유예의 선고를 하지 아니한다고 규정하여 처벌 기준을 강화한 것은 그동안 법원에서 이같은 성폭력 범죄에 대하여 비교적 관대하게 판결해온 관행이 중요한 문제점으로 비판되어 온 것을 감안할 때 입법을 통해 최소한의 양형 기준을 제시하려는 시도로 판단된다.

그러나 법관이 선고유예나 집행유예를 택할 수 없도록 하는 것은 법관의 재량을 지나치게 제한하는 것으로 위헌의 소지가 있고, 법관의 인식을 전환하는 방향의 교육 등이 필요하기는 하나 판결의 재량권을 원천적으로 봉쇄하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 있는 바, 이

법에서 규정한 13세 미만 아동·청소년 대상 성범죄 중 강간, 준강간, 유사강간행위, 친족에 의한 간음·유사간음행위, 장애아동·청소년에 대한 강간 등은 그 죄질과 피해의 정도 등을 고려할 때 엄격한 제재가 필요하다고 하더라도 그 방법으로 법관의 선고유예나 집행유예 판결을 원천적으로 금지하는 것은 과도하다고 판단되므로 삭제하는 것이 타당하다.

바. 아동·청소년이용음란물 단순 소지자 처벌 규정

아동·청소년이용음란물 소지자에 대해서도 처벌 규정을 신설한 것은 아동 대상 포르노그래피 소지자를 처벌하는 미국 등 해외 입법례를 감안할 때 과도한 규정은 아니라고 보여지나, 이 경우 판매, 배포, 운송, 수령, 전시, 재생산 등의 목적으로 동 음란물을 소지한 자는 현행과 같이 엄격하게 처벌하되, 아동·청소년이용음란물 소지자가 이러한 고의성이 없음을 입증하는 경우까지 모두 처벌하는 것은 과도한 인권 침해의 우려가 있고, 지나치게 범죄자를 양산할 우려도 크다고 판단된다.

따라서 아동·청소년이용음란물 단순 소지자에 대한 처벌 조항은 삭제하되, 현 법률 조항 중 ‘제작, 배포, 운송, 전시’ 등의 목적에 ‘구입’을 추가하여 처벌할 수 있도록 하는 것이 적절하다고 판단된다.

※ 미국의 <아동 성착취 및 학대 처벌법> 제2252A조 아동음란물을 구성하거나 담은 자료에 관한 행위 (5)항은 아동음란성영상을 담고 있는 책, 잡지, 정기간행물, 필름, 비디오테이프, 컴퓨터디스크 및 기타 자료를 고의적으로 소지하는 자 등에 대하여 벌금 또는 5년 이하의 징역에 처한다고 규정하고 있다. 그러나 동법은 또한 아동음란물 소지자가 다음 항목에 해당하는 경우 기소에 대한 적극적 항변의 사유를 인정하고 있다: ① 아동음란성영상을 3개 미만 소지함, ② 아동음란성영상 또는 그 복사본을 계속 소지하거나, 법률집행기관이 아닌 타인의 접근을 허락하지 아니하고 선의로 즉시 다음과 같은 행동을 취함: a) 각 아동음란성영상을 폐기하는 합리적인 조치; 또는 b) 법률집행기관에 신고하고 그 기관에 그러한 각 영상에 대한 접근 허용.

사. 수강명령 병과 등

아동·청소년 대상 성범죄자에 대한 유죄 판결시(징역, 벌금형, 선고유예 등) 형벌 외에

수강명령을 병과할 수 있도록 한 것과 관련하여, 형벌을 부과한 것 이외에 별도의 제재를 가하는 것은 이중처벌이 될 수 있고, 수강명령 병과도 장래의 위험성을 제거하기 위한 보안처분의 한 형태로 볼 수 있어 이중처벌의 위험성이 있으므로 수강명령을 형벌 집행의 한 내용으로서 행형법의 교정·교육의 한 부분으로 다루어야 한다는 의견이 있으나, 수강명령 자체도 형벌의 한 유형으로 볼 수 있기 때문에 반드시 이중처벌이라고 규정하기는 어렵고, 수강명령을 행형법의 교정·교육 차원에서 접근하면 선고유예를 선고할 경우에는 교육 기회가 없어서 버릴 수 있으며, 교정시설에서 행하는 일반적 교정교육보다 아동 성범죄에 관하여 특화된 내용의 수강명령이 더욱 효과적으로 판단되므로 이견이 없다.

다만, 아동 성폭력범죄의 특수성을 감안한 수강명령의 유형을 구체화하지 않고, 단지 ‘보호관찰 등에 관한 법률에 의한 수강명령을 병과할 수 있다’고 규정한 것은 수강명령의 도입 취지에 비추어 부적절하다고 판단되므로 아동·청소년에 대한 성폭력의 특수성을 감안한 구체적인 수강명령의 유형을 이 법안에서 명시하는 것이 타당하다고 판단된다.

또한, 현행 가정폭력방지법상의 수강명령 등에 불이행하더라도 아무런 제재규정이 없어 적극적으로 수강명령을 따르는 자가 아닌 이상 별 실효성이 없어 문제로 제기되고 있는 점을 감안할 때, 이 법에서 수강명령 규정을 신설하더라도 불이행시의 제재규정이 없는 이상 실효성 확보가 어려울 수 있으므로 제재규정이 마련될 필요가 있다고 판단된다.

한편, 수강명령의 교육비용을 성범죄자에게 부담시키고 일정한 경우에 예외를 허용하도록 한 규정을 공청회 후 삭제한 바, 가정폭력방지법상의 가정폭력 가해자에게 치료비용을 부담하도록 하는 규정도 실제로 가해자에게 비용을 강제집행할 만한 절차나 전문적 인력, 예산 등이 없어서 실무에서는 전혀 이루어지지 않고 있는 사문화된 규정이라는 평가를 감안할 때 삭제하는 것이 타당하다고 판단되므로 이견이 없다.

아. 친권상실제도와 후견인 해임 제도

친권상실제도와 관련하여 친권자인 아버지가 딸을 성폭행한 경우 법원에 아버지의 친권상실을 청구하는 사례들이 늘고 있는 현실을 감안할 때 친권자나 후견인에 의한 성폭력이 있는 경우 친권상실 또는 후견인 해임을 할 수 있는 제도를 도입하는 것은 타당하다고 판단된다.

또한 당초 가해자가 피해자의 친권자 또는 후견인인 성범죄 사건을 송치받은 검사는 무조건 법원에 친권상실이나 후견인 해임청구를 하도록 한 1차 개정안을 변경하여 위 성범죄 사건을 기소하는 경우 검사는 친권상실신고 또는 후견인해임결정을 청구하여야 한다고 규정하고 있는 바, 검찰의 수사결과 사안에 따라 무혐의나 기소유예 등으로 처리되는 사건도 상당수 있을 수 있으므로 이러한 규정 변경은 타당하다고 판단된다.

그러나 친권상실, 후견인 해임 청구소송은 형사법원이 아니라 가정법원에서 진행되고, 통상 형사사건보다 훨씬 더 오랜 기간이 소요되며, 일반 형사사건에 대한 범죄수사와 별개의 입증이나 재판기술이 필요하여 수사검사나 송무담당검사가 소송을 진행하는 데는 한계가 있는 점 등을 고려할 때 이 법에서 단지 친권상실이나 후견인 해임을 청구할 자로 수사검사만 지정해 두고 있는 것은 실효성이 없다고 보이므로 상당한 제도적 보완이 있어야 할 것으로 판단된다.

또한, 피해 아동·청소년에 대한 친권 또는 후견인에 공백이 생기는 것을 막기 위해서는, 검사가 친권상실이나 후견인 해임을 청구하는 시점에 이들 청구가 받아들여질 경우 법원이 결정하도록 되어 있는 후견인 선임이나 보호위탁 등과 관련한 청구가 함께 이루어지도록 해야 할 것인 바, 현재 법 개정안에는 이와 같은 절차가 규정되어 있지 않으므로 개선이 필요하다고 판단되고,

검사가 친권상실이나 후견인 해임 청구를 할 경우 상대방인 친권자나 후견인의 피해 아동에 대한 친권이나 후견인 행사제한, 접근금지 등의 보호명령이 필수적으로 수반되어야 하며, 따라서 검사는 친권상실이나 후견인 해임 청구시 의무적으로 보호명령도 함께 청구하도록 할 필요가 있으나 법 개정안에는 검사의 보호명령 청구가 임의규정으로 되어 있어 개선이 필요하다고 판단되며,

수개월 혹은 1년 이상 소요될 수 있는 위 소송이 진행되는 동안 피해아동의 생활을 위해서는 생활비지급청구도 수반될 필요가 있고, 생활비를 지급하지 않을 경우의 강제집행 방법이나 제재규정도 검토할 필요가 있다고 판단된다.

아울러 친권상실이나 후견인 해임 청구 소송 관련 비용 부담에 대한 처리 규정, 소송 진행기간 동안 임시로 친권이나 후견을 할 자의 지정에 대한 규정, 장기간의 재판 소요로 인한 피해아동의 불안정 상태를 최소화하기 위하여 최대한 1년을 넘지 못하도록 하는 등

친권상실신고기간의 명시 필요성, 국가운영 변호인단과 같이 피해자들이 법률전문가의 조력을 받을 수 있는 제도의 마련 등 개선, 보완해야 할 많은 문제점들이 존재하고, 근본적으로는 과연 친권상실 이후 새 후견인 선임 또는 보호위탁이 아동의 인권 보호를 위한 실효성있는 대안인지에 대하여도 면밀한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

이와 같이 친권상실이나 후견인해임은 해당 아동·청소년에게 미치는 영향이 막대한 매우 중요한 문제이고, 향후 이를 원하는 사건도 점차 늘어날 것으로 예측되는 상황에서 더욱 체계적이고 신중한 검토가 요구되며, 상당한 법규정이 보완되어야 할 것으로 판단된다.

한편, 아동·청소년 대상 성범죄 사건의 기소시 친권상실신고 또는 후견인 해임청구를 검사의 의무사항으로 하는 개정안의 조항(개정안 제22조 제1항)은 제도의 실효성을 위하여 반드시 유지되는 것이 바람직하다고 판단된다.

자. 아동·청소년 대상 성폭력 범죄의 비친고죄화

성폭력 범죄의 친고죄 적용의 취지가 피해자의 프라이버시와 명예를 보호하는 데 있음에도 불구하고 실제로는 피해자들이 성폭력 피해자에 대한 사회적 편견을 우려하여 고소를 하지 않는 경우가 상당한 현실에서 가해자들에 대한 면책의 도구로 악용되어 성폭력 범죄를 은폐하거나 조장하는 데 기여하고 있는 것으로 비판받아 온 바, 이에 대한 폐지는 타당하다고 판단된다. 따라서 아동·청소년대상 성폭력범죄의 비친고죄 규정을 신설한 것에 대하여 이견이 없다.

다만, 성폭력 범죄에 대한 친고죄 폐지는 피해자의 연령 및 발달 수준과 정도, 장애의 여부 등과 상관없이 모든 성폭력범죄에 적용되는 것이 타당하다고 판단되므로 근본적으로는 형법 또는 성폭력특별법의 개정을 통하여 강간죄와 강제추행죄, 그리고 이에 준하는 성폭력 범죄 전반에 대하여 친고죄를 폐지하거나 최소한 피해자의 의사에 반하여 처벌할 수 없는 반의사불벌죄 형식으로 개정하는 것이 병행 추진될 필요가 있다고 판단된다.

차. 고소기간 폐지 및 공소시효 정지

개정안은 고소기간에 관한 규정을 삭제하고, 공소시효 정지 규정을 신설하여 피해자가

민법상 성년인 만 20세에 달할 때까지 공소시효를 정지하도록 하고 있는 바, 아동·청소년의 경우 친인척이나 가까운 지인 등으로부터 성폭력을 당하더라도 여러 가지 요인들로 인해 피해사실을 노출시키지 못하거나, 심지어 자신이 피해당한 사실조차 인지하지 못하고 있다가 나중에야 그러한 사실을 인식하는 경우가 많고, 이러한 위협에서 벗어나고 자신이 성폭력을 당한 사실을 인지하게 될 무렵에 가해자에 대한 형사처벌을 원하더라도 이미 공소시효가 만료된 경우가 허다한 실정을 감안할 때, 아동·청소년 성폭력 가해자에 대한 처벌을 위해서는 피해자가 자신의 의사에 기해서 가해자의 처벌을 원할 수 있는 일정한 연령에 도달할 때까지 공소시효가 정지되는 것이 필요하다고 판단되므로 이견이 없다.

보다 근본적으로는 아동·청소년 뿐만 아니라 모든 성폭력 범죄에 대하여 공소시효를 폐지하는 방향으로 관련 법률이 개정되어야 한다는 주장도 강하게 제기되어 온 바, 영국 등 선진국의 경우에도 이미 오래전부터 성폭력 범죄를 전쟁, 살인, 방화 등의 범죄와 함께 ‘반인륜범죄’로 보아 공소시효를 폐지하고 있는 점 등을 감안할 때 아동·청소년 대상 성폭력 범죄에 관하여는 공소시효를 폐지하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다고 판단된다.

3. 아동·청소년 대상 성범죄의 신고·응급조치 및 지원 규정에 대한 검토

가. 신고의무 관련

아동·청소년 대상 성범죄의 경우 신고의무자들이 그 사실을 알고서도 신고하지 않는 경우가 많은 바, 다른 어떤 범죄보다도 암수(暗數) 범죄가 많은 성범죄 근절의 출발은 범죄의 노출이며, 이를 위해서는 신고의무자의 신고가 강조될 필요가 있으나 실제로 가정 폭력방지법이나 성폭력특별법의 시행 이후 신고의무자의 신고율이 매우 저조한 것으로 보고되고 있는 상황에서 신고의무자의 신고의무 위반에 대한 적절한 제재 조치가 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

따라서 신고의무자의 범위를 청소년관련기관 종사자까지 확대하고, 신고의무 미이행에 대하여 과태료 처분 규정을 신설한 것은 타당하다고 판단되므로 개정안의 내용에 이견이 없다. 다만, 성범죄 발생사실을 알면서도 신고하지 않아 아동·청소년에게 피해가 발생한 경우에는 손해배상의 책임을 규정한 것은 과도하므로 삭제하는 것이 타당하다고 판단된다.

한편, 신고의무자가 종사하는 시설 또는 기관의 장에 대하여는 별도의 책임을 묻는 규정이 없어 자칫 해당 시설의 하급 실무자들에게만 그 책임을 전가할 우려가 있다고 보이므로 신고의무 미이행시 과태료 처분 규정은 신고의무자가 종사하는 시설 또는 기관의 장에 대해서도 적용하는 것이 타당하다고 판단된다.

나. 응급조치의무규정

응급조치의무규정은 가정폭력방지법상의 피해자 보호를 위한 응급조치를 도입한 규정으로 보이는 바, 범죄 피해의 심각성과 사건 발생 직후 적절한 응급조치의 필요성 등을 감안할 때 이같은 규정 도입의 필요성이 충분히 인정된다.

다만, ‘지체없이’로만 되어있는 응급조치 기간을 신고 접수 뒤 일정 시간 이내(예컨대 1시간 이내 또는 24시간 이내 등)로 구체적으로 제한하여 그야말로 응급조치로서 기능할 수 있도록 하는 법적 근거 마련이 필요하고, 피해자를 상담기관이나 치료기관 등으로 인도하는 것 외에도 오히려 가해자가 거주지에서 퇴거하도록 하고 피해자 등이 집에 머물도록 하는 등 성범죄 피해의 특수성을 감안한 응급조치 내용을 재검토할 필요성이 있으며, 가해자인 친권자가 친권을 내세워 응급조치를 거부할 경우에 대한 대응 및 실효성있는 제재 규정을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

다. 피해아동보호명령제도

피해아동보호명령제도와 관련하여, 친권자나 아동·청소년을 보호할 위치에 있는 자가 아동·청소년을 성폭행한 경우에는 이미 피해 아동이나 청소년을 보호할 권리 내지 의무를 상실하였다고 볼 수 있고, 대부분의 성범죄는 단순 일회성에 그치지보다는 이미 상당한 기간 지속적인 성폭력이 전제된 경우일 뿐만 아니라 장래에도 그러한 위험이 내재되어 있다고 보이며, 가정폭력이나 다른 어떤 범죄보다도 추가적인 범죄의 위험으로부터 보호할 필요성이 인정된다. 따라서 보호명령제도의 도입은 타당한 것으로 판단된다.

다만, 보호명령청구권자의 범위를 일정한 기관이나 단체, 피해자 본인이나 법정대리인, 검사 등이 모두 법원에 직접 청구할 수 있도록 할 필요성이 있고, 피해아동의 의견을 밝힐 수

있도록 하여 법원이 피해아동의 의견을 반영하여 보호명령을 결정할 수 있어야 하며, 그 외 보호명령 이행실태의 조사에 관한 규정은 현재의 법원 인사제도와 업무량, 인력 등으로는 실현 불가능한 규정이라는 비판도 있는 바, 면밀한 보완이 필요한 것으로 판단된다.

4. 아동청소년대상 성범죄자 신상정보등록 및 열람·공개 규정에 대한 검토

가. 일반신상공개제도 폐지

범죄방지 제도 목적의 일반적 신상공개제도(관보, 인터넷 등 활용)는 그 실효성이 부족하고 인권 침해 우려는 높은 것으로 비판받아온 만큼 이를 폐지하고, 대신 아동·청소년 대상 성범죄자의 정보등록을 강화하고 지역사회 주민들 중 아동·청소년 보호자 등에게도 등록정보의 열람을 허용하기로 한 개선 방향은 타당하다고 평가된다. 다만, 일부 인권 침해 우려가 남아있고, 재범 방지를 위한 실효성도 아직 의문인 바, 장기적으로는 성범죄자 신상정보에 대한 일반인의 열람 허용 확대보다는 전문적인 ‘재범 위험성’평가에 기초한 국가 차원의 체계적인 성범죄자 신상등록관리제도를 검토할 필요가 있다고 판단된다.

나. 신상정보등록제도

신상정보 등록대상의 범위를 아동·청소년대상 성범죄로 유죄의 확정판결을 받은 자로 확대한 것은 성범죄자에 대한 국가적 관리 체계의 실효성을 높이기 위한 조치로서 정책적 타당성이 있다고 판단되는 바, 이견이 없다. 다만, 신상정보등록제도는 장래의 사회적 위험성을 예방하기 위한 보안처분의 일종으로 헌법 제17조에 규정된 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 조치임에도 ‘재범의 위험성’을 필수적 요건으로 하지 않은 채 아동청소년을 대상으로 하는 성범죄로 유죄판결을 받은 자를 모두 등록대상자로 하고 있는 점은 문제점으로 판단되는 바, 법원의 결정 과정에서 재범의 위험성이 높지 않다고 판단하는 경우에는 등록대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다고 보여진다.

또한, 등록대상 신상정보의 범위를 확대하면서 기본적 신상정보 외에도 소유차량의 등록번호, 지문과 유전자감식정보, 범죄경력을 함께 등록하도록 규정하고 있는 바,

비록 범죄수사 활용 목적이라 하여도 유전자감식정보처럼 매우 민감한 개인정보까지 등록하도록 하는 것은 아직 시기상조인 것으로 판단된다.

특히, 유전자감식정보는 아직 유전자정보를 활용한 성폭력 범죄 수사의 효과성 제고 정도에 대한 검증된 자료가 부족한 상태에서 유전자 정보의 민감성, 정보 유출 또는 남용시 파생 문제의 심각성 등을 고려할 때 더욱 면밀한 검토와 사회적 합의 과정이 필요하다고 판단되는 바, 현재 정부가 추진 중인 「유전자감식정보의 수집 및 관리에 관한 법률」의 제정 과정에서 이같은 문제가 충분히 검토된 연후에 추진하는 것이 타당하다고 판단된다.

한편, 개정안은 이와 같이 등록된 정보들을 국가청소년위원회가 10년 동안 보존·관리 하도록 규정하고 있는 바, 5년이 지난 이후에도 재범을 행하는 사례가 다수 발견되고, 관련 연구들은 성범죄자에 대한 추적기간이 길수록 재범율이 증가하는 경향을 보고하고 있으며, 미국의 메간법도 등록정보의 보존기간을 10년으로 하고 있는 점 등을 감안할 때, 현행 5년에서 10년으로 보존 기간을 확대하는 취지는 타당하다고 판단된다.

근본적으로 피해자가 아동·청소년이 아닌 경우에도 이른바 ‘성폭력 흉악범’이나 재범의 위험성이 높은 성범죄자에 대한 국가 차원의 체계적 관리 필요성은 높다고 판단되는 바, 아동·청소년 대상 성범죄자뿐만 아니라 일반 성인 대상 성범죄자들도 범죄의 정도 및 재범의 위험성에 대한 전문적 평가를 통해 일정한 요건에 해당되는 경우 적법한 절차를 거쳐 신상정보를 등록, 관리하는 통합적 등록제도를 시행하는 방안도 장기적으로 검토할 필요가 있다고 판단된다.

다. 신상정보의 열람 및 제공제도에 관한 검토

(1) 열람대상자 범위 및 선정 방식 문제

개정안은 열람대상자의 범위를 ① 13세 미만의 아동·청소년 대상 성범죄로 유죄판결을 선고하는 경우, ② 아동·청소년 대상 성범죄로 유죄판결을 선고하면서 가해자와 피해자의 관계, 피해정도, 범행동기, 성범죄전력의 유무 및 각 성범죄 전력 간의 기간, 범행 후의 정황 등을 고려한 결과 재범의 우려가 높은 경우에 각급 법원이 해당 가해자 등록정보의

열람 제공을 결정하도록 하고, 재범의 우려가 높아 열람 제공을 결정한 경우에는 항고할 수 있도록 규정하고 있는 바, 재범 위험성에 대한 판단을 법원의 재량에 맡기고 이의제기 절차를 보장함으로써 성범죄자 신상정보의 열람 및 제공을 둘러싼 법리적 논란을 회피할 수 있는 절차적 요건을 충족할 수 있을 것으로 판단되므로 이견이 없다. 다만, 법원의 열람대상자 선정 과정에서 재범의 위험성이 없다고 판단되는 경우에는 열람대상자에서 제외할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

장기적으로는 가해자의 일반적, 성적 인식의 특성과 심리적, 병리적 기전 등을 고찰하여 재범의 위험성에 대한 객관적, 전문적 평가 시스템을 발전시킴으로써 제도를 보완할 필요가 있다고 보여지는 바, ‘소아기호증’과 같은 성도착증을 가진 자나 ‘반사회성 인격장애’를 가진 사람의 경우처럼 재범 위험성이 높은 가해자들에 대해 세계적으로 통용되고 있는 진단기준들을 검토하고, 이러한 기준에 따라 재범의 위험성이 높은 것으로 판단된 가해자들과 그렇지 않은 가해자들에 대하여는 처벌과 구금, 교육 및 치료 프로그램, 신상정보 등록 및 열람 등에서 단계적 차등을 두는 합리적 관리 체계를 검토할 필요성이 있다고 판단된다.

(2) 열람권자 범위 확대 및 열람 정보 범위 문제

개정안은 시·군·구내에 거주하는 자 중 아동·청소년 보호자 및 동 시·군·구내 청소년관련 교육기관의 장은 등록대상자의 성명, 생년월일, 주소, 직업 및 직장 등의 소재지, 사진, 범죄경력을 열람할 수 있다고 규정하고 있는 바, 인터넷 등을 통한 일반적 신상공개제도를 폐지하는 대신 해당 지역주민 중 열람의 필요성이 상대적으로 높은 아동·청소년 보호자 등에게만 한정하여 열람을 허용하도록 한 것은 타당한 방향의 개선이라고 판단된다.

다만, 이같은 열람 허용이 자칫 지역주민에게 범죄 피해 예방의 1차적 의무를 지우는 효과를 낼 수 있는 우려가 있고, 성범죄자들에 대한 신상정보 열람 제도의 재범 방지 효과가 충분히 검증되지 않은 상태에서 대상자가 재사회화할 수 있는 가능성을 현저히 제한하고 경우에 따라서는 형벌보다 더 가혹할 수 있는 환경을 조장하는 등 과잉금지원칙(피해의 최소성)에 위배되는 인권침해 소지가 여전히 높은 점, 신상정보가

공개된 성범죄 전과자에 대한 지역 주민들의 폭력 행사 등 인권 침해 가능성에 대한 대책이 부재한 점, 성범죄자 열람 제도가 반드시 필요하다면 이는 아동·청소년 대상 성범죄자에게만 국한되지 않고 모든 성범죄자에게 적용될 필요가 있고, 이 경우 피해자의 연령보다 재범의 위험성 평가가 더 중요한 기준이 될 수 있다는 점 등은 아직 개선이 필요한 사항으로 판단된다.

라. 취업제한제도 강화, 보완에 대한 검토

아동·청소년 대상 성범죄자에 대하여 취업제한의 시기를 형 확정 후 5년 동안에서 형 집행 후 10년 동안으로 변경한 것과 관련하여, 재범 발생 가능 시기는 형 확정 후 5년 내에 그치지 않고 형 집행 후 10년, 20년이 경과하는 시점까지도 가능한 것으로 보고되는 사정을 감안할 때 기본 취지의 타당성이 인정된다.

또한, 취업제한대상기관에 성매매 관련 청소년 지원 시설 및 성매매피해상담소, 경비업 영위 법인, 공동주택관리사무소, 아동청소년 교육대상 체육시설 등 아동·청소년 관련 기관을 추가하는 것은 아동·청소년 대상 성범죄를 예방하기 위해 필요한 조치로 판단되므로 이견이 없다. 국가청소년위원회가 대상 성범죄자의 취업제한대상기관 취업 여부를 점검·확인하는 것에 대하여도 이견이 없다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 것처럼 국가청소년위원회가 2006. 9. 14. 의견을 요청한 「청소년의 성보호에 관한 법률 전부개정안」에 대하여 국가인권위원회법 제19조 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2007. 1. 8.

국가인권위원회 전원위원회
위원장 안경환 위원 최영애 위원 김호준
위원 정강자 위원 정인섭 위원 최금숙
위원 신혜수 위원 원형은 위원 윤기원

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

6 2009. 8. 27. 자 결정 【「노숙인 등 저소득취약계층 명의도용 피해 사전 예방 대책」에 대한 의견표명】

결정사항

서울특별시장에게 「노숙인 등 저소득 취약계층 명의도용 피해 사전예방 대책」은 전면적으로 재검토 되어야 한다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 서울시 대책은 노숙인 등의 보호를 명분으로 하고 있고, 또 비록 명의도용예방신청서를 자발적으로 제출한 노숙인 등에 한정해서 적용한다고 하지만, 결국 이들에 대해서 금융대출 서비스를 비롯한 휴대전화 개설, 사업자등록, 차량등록 등을 포괄적으로 금지한다는 점에서 과잉금지원칙을 충족하고 있다고 보기 어려움
- 【2】 서울시 대책은 노숙인 등으로부터 개인정보를 수집하고 관리하는 과정에서 그들에 대한 사회적 차별을 보다 심화시키고 사생활의 자유를 보호받을 권리와 개인정보에 대한 자기결정권을 침해할 소지가 있으므로 위 대책에 대해 전면적으로 재검토하는 것이 타당하다고 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 제17조, 「국가인권위원회법」 제2조 제4호, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권규약’이라 한다) 제2조 제2항, 제4조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라 한다) 제2조, 제17조, ‘자유권규약위원회 일반논평’ 16, 18, UN의 ‘개인정보 전산화 가이드라인’, OECD의 ‘프라이버시보호와 개인정보의 국제유통에 관한 가이드라인’ ‘마스트리히트 가이드라인’

주 문

서울특별시시장에게 「노숙인 등 저소득 취약계층 명의도용 피해 사전예방 대책」은 전면적으로 재검토되어야 한다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

서울특별시는 「노숙인 등 저소득 취약계층 명의도용 피해 사전예방 대책」(이하 ‘서울시 대책’이라 한다)을 마련한 후 2009. 7. 16. 우리 위원회에 위 대책에 대한 의견을 제시해 줄 것을 요청하였다. 이에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 위 서울시 대책에 대하여 주문과 같은 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단기준 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조, 제17조, 「국가인권위원회법」 제2조 제4호, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권규약’이라 한다) 제2조 제2항, 제4조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라 한다) 제2조, 제17조를 기준으로 판단하였고

‘자유권규약위원회 일반논평’ 16, 18, UN의 ‘개인정보 전산화 가이드라인’, OECD의 ‘프라이버시보호와 개인정보의 국제유통에 관한 가이드라인’ ‘마스트리히트 가이드라인’ 등을 참고하였다.

III. 판단

서울시는 노숙인 등 저소득 취약계층의 명의를 도용하여 각종 범죄에 이용하는 사례가 빈발하고 있으며 이로 인해 명의를 도용당한 사람 이외에도 다수의 피해자가 발생하는 사회적 손실을 사전에 예방하기 위해 대책을 마련하였다. 위 대책의 주요내용은 서울시 직원이 노숙인, 부랑인, 쪽방촌 거주자 등(이하 ‘노숙인 등’이라 한다)을 방문하여 이들의 자발적 참여를 유도하는 방식으로 일명 ‘금융정보제공동의서’와 ‘명의도용예방신청서’를 접수받아 동 신청서를 서울시가 자체 선정한 개인신용평가기관에 보냄으로써 해당 노숙인 등의 명의로 금융대출, 휴대전화 개설, 사업자 등록, 차량등록을 불가능하게 하여 명의도용으로 인한 피해를 예방하겠다는 것이다. 아울러 신청서를 제출했던 노숙인 등이 신청을 철회하고자 할 경우 대면 상담 후 철회조치를 취하되, 철회 신청 시 상담절차를 통해서 자활·자립단계가 아니라고 판단되면 철회조치 처리 이후 수사기관에 인지수사를 의뢰할 예정이라고 한다.

UN의 ‘자유권규약위원회 일반논평 18(차별금지)’과 ‘개인정보전산화 가이드라인’은 재산과 기타 지위에 근거하여 인권과 자유를 향유하거나 행사하는 것을 저해하는 효과를 가지는 구별 또는 제한을 차별이라고 규정하면서 임의적인 차별을 유발할 수 있는 데이터를 수집하여서는 아니 된다고 명시하고 있으며 ‘자유권규약 제17조’와 UN의 ‘자유권규약위원회 일반논평 16(사생활에 대한 권리)’은 모든 사람은 사생활에 대해서 자의적인 간섭을 받지 않아야 하고 자유권규약에서 인정하는 필수적인 사회 이익을 위한 경우에만 공공기관이 사생활에 대한 정보를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 서울시 대책은 서울시가 노숙인 등으로부터 개인정보를 수집하여 신용정보평가회사를 통해서 그 정보를 관리한다는 것인데, 이 과정에서 수집된 개인정보관리에 대한 구체적인 법적, 제도적 근거 및 보호 장치가 미비하여 노숙인 등의 사생활의 자유를 보호받을 권리가 침해될 소지가 있다.

OECD의 ‘프라이버시보호와 개인정보의 국제유통에 관한 가이드라인’은 자기에 관한 데이터에 이의를 제기하고 그것이 인정되지 않을 경우 그 데이터를 소각, 수정, 보완하게 할 권리가 당사자에게 있음을 명시하고 있으며 ‘마스트리히트 가이드라인’은 국가는 모든 이들이 그들의 권리를 향유하는 것을 저해하거나 침해하는 행위를 하지 않도록 ‘존중의 의무’를 다해야 한다고 규정하고 있다. 서울시 대책은 노숙인 등이 명의도용예방 신청 철회를 요구하면 상담을 통해서 자활여부를 판단하고, 필요 시 수사기관에 인지수사를 의뢰한다는 점에서 노숙인의 인간의 존엄성, 행복추구권에 대한 침해 문제가 발생할 소지가 있다. 그리고 서울시 대책은 노숙인이 명의도용 예방신청 이후에 자기정보를 확인하고 이의를 제기하거나 수정을 요구하기 어렵다는 점에서 수집된 기록의 관리와 삭제에 대한 당사자의 자기결정권을 침해할 소지가 있다.

서울시 대책은 노숙인 등의 보호를 명분으로 하고 있고, 또 비록 명의도용예방신청서를 자발적으로 제출한 노숙인 등에 한정해서 적용한다고 하지만, 결국 이들에 대해서 금융대출 서비스를 비롯한 휴대전화 개설, 사업자등록, 차량등록 등을 포괄적으로 금지한다는 점에서 과잉금지원칙을 충족하고 있다고 보기 어렵다.

위와 같은 점들을 종합해볼 때, 서울시 대책은 노숙인 등으로부터 개인정보를 수집하고 관리하는 과정에서 그들에 대한 사회적 차별을 보다 심화시키고, 사생활의 자유를 보호받을 권리와 개인정보에 대한 자기결정권을 침해할 소지가 있으므로 위 대책에 대해 전면적으로 재검토하는 것이 타당하다고 판단된다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2009. 8. 27.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란<불참>

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

7 2009. 11. 6. 자 결정 【「형의 실효 등에 관한 법률 일부개정법률안(권경석 의원 대표발의)」에 대한 의견】

결정사항

국회법제사법위원장에게 「형의 실효 등에 관한 법률 일부개정 법률안(권경석 의원 대표 발의)」은 신설조항의 표현이 불명확하고 모호할 뿐 아니라 기본권 제한의 본질적 내용을 대통령령에 포괄적으로 위임하고 관련 기본권을 필요 이상 과도하게 제한하여 헌법상 개인정보자기결정권과 평등권을 침해할 수 있으므로 개정이 바람직하지 않다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 합헌적인 법률규정이 되기 위해서는 명확한 용어를 사용하여 법집행 과정에서 행정기관의 자의가 개입될 여지를 최소화하여야 하나, 개정안은 공안사범의 정의에 있어 “국가안전을 위협하고 사회혼란을 조성하는 자”라는 개념을 사용하는바, ‘국가안전’이란 용어는 구체적인 기본권 제한 내용을 규정하는 법률의 용어로서 지나치게 광범위하며, ‘사회혼란’은 무엇이 사회혼란인지 아닌지를 구분할 수 있는 기준으로 불명확함
- 【2】 개정안은 “공안사범에 관한 자료”, ‘관리’, ‘활용’, ‘공조’와 같은 용어를 사용하는바 이에 따르면 적용대상인 공안사범이 누구를 가리키는지, 법무부장관이 관리 가능한 자료가 어떤 자료인지, 법무부장관이 관련 자료를 어떤 범위에서 이용할 수 있는지를 알 수 없어 법률의 명확성원칙에 부합한다고 보기 어려움

【3】개정안은 “그 밖에 세부사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있으나, 앞에서 검토한 바와 같이 제1항의 규정내용이 불명확하여 ‘제1항 규정내용 이외’가 의미하는 내용이 무엇인지 예측하기 어렵고 ‘세부사항’이라는 용어만으로는 대통령령 규정내용이 무엇이 될지 도저히 예측할 수 없다고 할 것이며, 개정안 이외에 ‘공안사범’이라는 용어를 사용한 법률이 없으므로 관련 법률조항과의 유기적 종합적 해석을 통해 ‘세부사항’의 의미를 예측하기도 어려우므로 대통령령이 공안사범 대상자를 어떻게 규정할 것인지와 어떠한 내용의 세부사항을 규정할 것인지를 예측할 수 없어 포괄위임입법 금지원칙에 부합한다고 보기 어려움

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 제12조 제1항, 제17조, 제25조, 제37조 제2항, 제75조, 세계인권선언 제1조, 제7조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제17조, 제26조

주 문

국회법제사법위원회에게, 「형의 실효 등에 관한 법률 일부개정 법률안(권경석 의원 대표 발의)」은 신설조항의 표현이 불명확하고 모호할 뿐 아니라 기본권 제한의 본질적 내용을 대통령령에 포괄적으로 위임하고 관련 기본권을 필요 이상 과도하게 제한하여 헌법상 개인정보자기결정권과 평등권을 침해할 수 있으므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

국회 법제사법위원회장은 2009. 11. 6. 「형의 실효 등에 관한 법률 일부개정안(권경석 의원 대표 발의)」(이하 ‘개정안’이라 한다)에 대하여 우리 위원회에 의견제시를 요청하였다. 이에

우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 개정안을 검토하였고 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정하였다.

II. 판단기준 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조, 제12조 제1항, 제17조, 제25조, 제37조 제2항, 제75조, 세계인권선언 제1조, 제7조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제17조, 제26조를 기준으로 판단하였다.

III. 판단

개정안의 주요내용은 개정안 제2조 제10호에 “공안사범이란 내란 반란 변란 목적범 등 국가안전을 위협하고 사회혼란을 조성하는 자를 말하며, 대상자는 대통령령으로 정한다.”는 규정을 신설하고 제5조의3 제1항에 “법무부장관에게 공안사범에 관한 자료 관리, 활용, 공조권한을 부여한다.”는 내용을 신설하며 동조 제2항에 “그 밖에 세부사항은 대통령령으로 정한다.”는 내용을 신설하는 것이다.

발의자들이 밝힌 제안이유는 ‘공안사범은 남북이 분단된 상황에서 자유 민주주의의 기본질서를 유지하고 국가 안전보장을 위해 일반 형사범과 별도로 구분하여 관리해야 할 필요성이 있으나 현재 공안사범자료는 1981년 제정된 대통령 훈령 제45호 ‘공안사범자료관리규정’ 및 법무부 ‘공안사범자료전산처리지침’에 의해 관리되고 있을 뿐 법률에 의한 규정이 없어 법적근거가 미약하기 때문에 법률에 관련 조항을 신설하는 것이 필요하다’는 것이다.

공안사범에 대한 개념 규정인 개정안 제2조의 제10호와 법무부장관에게 공안사범에 관한 자료의 이용권을 부여하는 제5조의3을 종합하면 개정안은 현행 법률이 허용하는 것보다 훨씬 폭넓게 ‘공안사범에 관한 자료’ 일체에 대하여 ‘관리’, ‘활용’, ‘공조’ 등을 허용하는 것이다. 따라서 개정안은 개인정보자기결정권을 추가적으로 제한하는 것이며, 공안사범을 다른 범죄사범과 달리 취급하고 있으므로 그들의 평등권 제한과도 관련된다.

구 권위주의 정권하에서 반정부인사 등을 공안사범으로 분류하여 다양하고 심각한 불이익을 가하였던 역사적 경험이 국민들의 기억에 잔존해 있는 상태에서 공안사범으로 분류되는 것은 대상자에게 심각한 낙인효과를 발생시킬 수 있으므로 그 불이익의 정도가 작다고 할 수 없다. 따라서 합헌적인 법률규정이 되기 위해서는 명확한 용어를 사용하여 법집행 과정에서 행정기관의 자의가 개입될 여지를 최소화하여야 한다. 그러나 개정안은 공안사범을 정의함에 있어 “국가안전을 위협하고 사회혼란을 조성하는 자”라는 불확정 개념을 사용하고 있다. ‘국가안전’이란 용어는 구체적인 기본권 제한 내용을 규정하는 법률의 용어로서는 지나치게 광범위하며, ‘사회혼란’은 무엇이 사회혼란이고 무엇이 사회혼란이 아닌지를 구분할 수 있는 기준이 불명확하여 정당한 집회시위의 자유행사도 사회혼란에 포함된다고 해석될 여지가 있다.

또한 개정안은 “공안사범에 관한 자료”, ‘관리’, ‘활용’, ‘공조’와 같은 용어를 사용하는바 이에 따르면 “공안사범에 관한 자료”는 ‘수사자료표’와 ‘전과기록’에 한정되지 않고 대상자의 단순한 사생활관련 정보도 포함할 수 있다. ‘활용’의 사전적 의미는 “충분히 잘 이용함”인데, 어떤 경우에 어떻게 이용하는지에 대한 제한이 전혀 없으며 ‘공조’의 사전적 의미는 “여러 사람이 함께 도와주거나 서로 도와줌”인데 법무부장관이 공안사범에 관한 자료를 다른 국가기관 등에 대해 어떤 경우에 어떻게 제공하는지에 대한 제한이 전혀 없다. 따라서 개정안의 적용대상인 공안사범이 누구를 가리키는지, 법무부장관이 관리 가능한 자료가 어떤 자료인지, 법무부장관이 관련 자료를 어떤 범위에서 이용할 수 있는지를 알 수 없으므로 개정안은 법률의 명확성원칙에 부합한다고 보기 어렵다.

개정안 제5조의3 제2항은 “그 밖에 세부사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하여 제1항에서 규정한 “법무부장관에게 공안사범에 관한 자료 관리, 활용, 공조권한을 부여하는 것” 이외의 사항 일체를 대통령령에 위임하고 있다. 그러나 개정안은 앞에서 검토한 바와 같이 제1항의 규정내용이 불명확하여 ‘제1항 규정내용 이외’가 의미하는 내용이 무엇인지 예측하기 어렵고 ‘세부사항’이라는 용어만으로는 대통령령 규정내용이 무엇이 될지 도저히 예측할 수 없다고 할 것이다. 개정안 이외에 ‘공안사범’이라는 용어를 사용한 법률이 없으므로 관련 법률조항과의 유기적 종합적 해석을 통해 ‘세부사항’의 의미를 예측하기도 어렵다. 따라서 대통령령이 공안사범 대상자를 어떻게 규정할 것인지와 어떠한 내용의 세부사항을 규정할 것인지를 예측할 수 없으므로 개정안은 포괄위임법 금지원칙에 부합한다고 보기 어렵다.

개정안은 대통령령으로 공안사범의 범위를 규정하게 함으로써 과거와 같이 반정부인사를 포함한 광범위한 대상이 공안사범에 포함될 수 있다. 또한 공안사범으로 분류된 자들에 대하여는 개인 사생활을 포함하여 거의 모든 개인정보를 제한 없이 관리하고 이용할 권한을 법무부장관에게 부여하고 있으므로 개정안에 의한 기본권 제한의 정도는 대단히 크다고 할 것이다. 이에 비해 개정안에 의해 얻을 수 있는 공익은 공안사범으로 분류된 대상자들을 상시적으로 추적·관리할 수 있는 행정편의성이라고 할 것이다.

현행 법률 제6조에 의해서도 개정안에 의해 공안사범으로 분류되는 대상자들에 대한 ‘수사자료표’와 ‘전과기록’의 ‘관리’, ‘조회’ 및 ‘회보’가 가능하다. ‘관리’가 가능한 범주는 범죄유형의 제한이 없으며 ‘조회’ 및 ‘회보’ 목적도 “범죄수사 또는 재판을 위하여 필요한 경우”, “형의 집행 또는 사회봉사·수감명령의 집행을 위하여 필요한 경우” 등 광범위하다. 그러므로 현행 법률에 의하더라도 ‘국가안보’를 위한 대처가 충분히 가능하다고 할 것이다. 이런 점들을 종합하면 개정안은 과잉금지원칙에도 부합한다고 보기 어렵다.

결론적으로 개정안은 신설조항의 표현이 불명확하고 모호할 뿐 아니라 기본권 제한의 본질적 내용을 대통령령에 포괄적으로 위임하고 있으며, 관련 기본권을 필요 이상 과도하게 제한하고 있다. 따라서 헌법 상 명확성 원칙, 포괄위임 입법 금지원칙, 과잉금지원칙에 위반하는 방식으로 개인정보자기결정권과 평등권을 침해하게 되므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2009. 11. 26.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

- 8 2010. 5. 13. 자 결정 【「경찰관직무집행법 일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」중 불심검문(직무 질문) 규정 등에 대한 의견표명】

결정사항

국회의장에게 “「경찰관직무집행법 일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」중 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항), 차량 등 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 영장주의를 위반하여 신체의 자유 및 사생활 비밀과 자유를 침해하고, 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 과잉금지원칙을 위반하여 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 크므로 위 규정들이 강제절차가 아니라 임의절차임을 명백히 하는 보완이 필요하다.”는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 개정안 중 소지품검사에 관한 규정(제3조 제2항)과 차량 등의 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 경찰관에게 광범위한 소지품 검사, 차량 등 적재물 검사 등의 재량적인 권한을 부여하는 반면 대상자에게 이를 거부할 수 있는 권한은 명시하지 아니하는 바, 사실상 영장 없는 압수수색의 길을 허용하여 국민의 신체의 자유 및 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 큰 것으로 판단됨
- 【2】 개정안 중 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 경찰관들의 임의적이고 재량적인 판단에 따라 상당수의 국민이 신원확인의 대상이 될 수 있고, 이로 인해 일반 시민들의 장소이동의 자유에 대한 심리적 위축은 현저한 반면에 이를 통한 범죄예방의 효과는 예측적인 것에 불과하게 되며, 신원확인에 의한 공익보호가 그로 인하여 제한되는 사익보다 우월하거나 불가피하다고 보기도 어려움. 따라서 신원확인에 관한 개정안 규정은 과잉금지의 원칙에 어긋나 대상자의 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 많다고 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조 제1항, 제2항, 제3항, 제17조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조, 「세계인권선언」 전문 제1조, 제3조

주 문

국회의장에게, “「경찰관직무집행법 일부 개정안(국회 행정안전위원회 대안)」중 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항), 차량 등 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 영장주의를 위반하여 신체의 자유 및 사생활 비밀과 자유를 침해하고, 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 과잉금지원칙을 위반하여 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 크므로 위 규정들이 강제절차가 아니라 임의절차임을 명백히 하는 보완이 필요하다.”는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

국회 행정안전위원회는 2010. 4. 27. 법안심사소위에서 소지품 검사 강화, 차량 등 적재물 검사 및 신원확인 근거 신설 등을 주요내용으로 하는 「경찰관직무집행법 일부 개정안(이하 ‘개정안’이라고 함)」을 통과시켰다. 국가인권위원회는 개정안 중 국민들의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 불심검문(개정안에서는 ‘직무질문’으로 용어변경) 관련 규정이 영장 없는 소지품 검사 등을 폭 넓게 허용하여 인권침해의 소지가 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 규정에 따라 검토하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제12조 제1항, 제2항, 제3항, 제17조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조, 「세계인권선언」 전문 제1조, 제3조

III. 판 단

개정안은 현행의 불심검문에 해당되는 조항을 직무질문과 신원확인인 두 영역으로 구분한 다음 기존의 조항에 부가하여 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항)과 차량 등 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항), 그리고 직무질문과 병행되는 신원확인에 관한 규정(제3조의2)을 두고 있다.

개정안이 두 영역으로 구분하여 규정하고 있는 경찰관의 불심검문은 실무 상 이 절차를 통하여 확보된 소지품과 적재물 및 각종 진술이 형사절차의 증거가 되고 있으므로 범죄예방 등을 위한 단순한 경찰 행정작용을 넘어서 사실상 수사절차의 일부로도 기능하고 있다. 따라서 현행법상의 불심검문은 처벌대상이 되지 않는 통행인 등에 대하여 범죄예방 등의 이유로 기본권을 제한하는 것이고 경우에 따라서는 형사절차와 직결될 수 있으므로 엄격하게 대상자의 동의에 근거하여 진행되어야 할 것이다. 물론 예외적으로 강제적인 검문이 허용된다고 하더라도 그러한 검문은 목전의 구체적이고 중대한 위험을 피하기 위하여 필요하나 영장을 발부받을 시간적 여유가 없거나 사전영장을 받을 수 없는 경우에 행해지는 ‘행정상 즉시강제’에 해당하는 경우와 같이 극히 예외적인 경우에 한정되어야 할 것이다. 이러한 예외적인 경우가 아닌 한 강제성이 있는 불심검문은 영장주의의 준수, 진술거부권 고지 등 적법절차의 범위 내에서 이루어져야 한다. 개정안이 현행법상의 불심검문을 직무질문과 신원확인인 두 영역으로 구분하여 새로이 규정하고 있더라도 불심검문의 이러한 기본적 성격과 한계가 변함없이 적용되는 것이 국민의 기본적 인권의 최대한의 보장을 위한 헌법과 법치주의의 요청에 부합된다. 이러한 입장에서 개정안의 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항)과 차량 등 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항), 직무질문과 병행되는 신원확인에 관한 규정(제3조의2)을 살펴보면, 이들 조항들은 국민의 기본적 인권의 최대한의 보장과 경찰관 직무집행의 기본원칙인 경찰최소의 원칙에 부합되지 않는다고 판단된다.

1. 소지품 검사와 차량 등 적재물 검사에 대한 규정(개정안 제3조 제2항과 제3항)에 관하여

현행 「경찰관직무집행법」 상 소지품 검사에 관한 규정인 제3조 제3항은 “경찰관은 제1항에 규정된 자에 대하여 질문을 할 때에 흉기의 소지여부를 조사할 수 있다.”고 규정하여 불심검문 시 질문을 하는 경찰관의 안전을 위해 필요한 한도 내에서 ‘흉기’소지 여부에 대해서만 조사할 수 있도록 규정하고 있다. 이 규정은 원래 미국 연방대법원이 판시한 “Stop and Frisk” 원칙을

규정한 것으로서 위와 같은 범위를 초과하여 소지품 검사를 허용할 경우 사실 상 영장 없는 압수수색을 허용하게 되므로 일종의 긴급조치로서 ‘흉기’소지여부에 대해 외피검사만 할 수 있는 것으로 규정한 것이다. 그런데 이러한 현행법의 규정과 비교하여 개정안 제3조 제2항과 제3항은 경찰관에게 영장 없이 광범위한 소지품 검사 및 차량 적재물을 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

먼저, 개정안 가운데 소지품검사에 관한 규정(제3조 제2항)은 현행법 제3조 제3항이 준수하고 있는 “Stop and Frisk”원칙을 훨씬 뛰어넘어 “의심할만한 상당한 이유가 있는 경우”에는 흉기 이외에 “그 밖의 위험한 물건”의 소지여부도 조사할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한 조항은 소지품 검사를 할 수 있는 요건을 확대하고 소지품검사의 대상물을 ‘흉기’나 ‘무기’에 제한하지 않고 ‘위험한 물건’을 포함시켜 소지품검사의 대상물 범위를 대폭 확대하고 있다. 그러므로 이러한 개정조항은 미연방대법원이 판시한 소위 “Stop and Frisk”원칙의 범위를 훨씬 벗어난 검사를 허용하여 실무상 영장 없는 사실상의 압수수색을 만연하게 할 충분한 우려가 있다.

다음으로, 차량 등의 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항)에 관하여 살펴본다. 이 규정은 경찰관이 “범인의 검거를 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때”에는 “마약 등 공공의 안전에 위해를 끼칠 수 있는 물건”의 적재여부에 대해 조사할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이 규정은 경찰관의 임의적인 판단에 따라 자동차 검문을 할 수 있는 대상을 “공공의 안전에 위해를 끼칠 수 있는 물건”으로까지 확대하고 있다. 이러한 규정에 따르면, 사실상 경찰관이 영장에 의하지 아니하고 자동차의 내부 및 트렁크, 적재물 등을 아무런 제한없이 검색할 가능성이 열려있다.

위에서 본 바와 같이 개정안의 위 두 규정은 범죄 예방을 위하여 행정경찰작용을 하는 경찰관에게 광범위한 소지품 검사, 차량 등 적재물 검사 등을 할 수 있는 재량적인 권한을 부여하고 있음에 반하여 대상자에게 이를 거부할 수 있는 권한이 있음을 명시하지 아니하여 사실상 강제절차로 규정되어 있다. 이러한 취지의 규정은 사실상 영장 없는 압수수색의 길을 허용하여 국민의 신체의 자유 및 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 큰 것으로 판단된다.

2. 신원확인에 관한 조항(개정안 제3조의2)에 관하여

현행 「경찰관직무집행법」 제3조 제1항은 개정안이 신설하고 있는 신원확인에 관하여

뚜렷한 근거를 두지 아니하고 단지 “경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다.”라고만 규정하고 있다. 그리하여 그 동안 경찰관이 이 조항에 근거하여 신원확인을 요구할 수 있는지 여부에 대한 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 개정안이 신원확인에 관한 규정(제3조의2)을 신설한 취지는 이에 관한 법적 근거를 명확히 하고 대상자에게 신원확인에 대한 의무를 지우기 위한 것으로 보인다.

그러나 불심검문은 위에서 본 바와 같은 성격과 한계를 갖는 것이므로 원칙적으로 임의절차로 규정되는 것이 타당하다. 개정안이 신원확인을 정당화하는 주요 논거는 신원확인을 통하여 범죄로 인한 위해예방과 범죄진압의 효과 그리고 이를 통한 수배자나 범죄자의 검거 가능성 증대라는 공익은 큰 반면에 신원확인절차에 의하여 당사자가 받게 되는 불이익은 시간적 손실과 불쾌감 정도에 불과하다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 타당하지 않다. 예를 들면 개정안이 신설하고 있는 신원확인이 허용될 경우 사회적인 이목을 집중시키는 사건이 발생하거나 금지된 집회시위가 예정되어 있을 경우 경찰관들의 임의적이고 재량적인 판단에 따라 상당수의 국민이 신원확인의 대상이 될 수 있다. 이러한 경우 이로 인한 일반 시민들의 장소이동의 자유에 대한 심리적 위축은 현저한 반면에 이를 통한 범죄예방의 효과는 예측적인 것에 불과하게 된다. 아울러 경찰관의 직무질문에 의하여 구체적인 사회적 위해행위가 드러날 경우에는 현행법체포(「형사소송법」 제211조), 긴급체포(「형사소송법」 제200조의3), 행정상 즉시강제(「경찰관직무집행법」 제6조 제1항) 등 다른 제도에 의한 사회적 위해 방지가 가능하므로 신원확인에 의한 공익보호가 그로 인하여 제한되는 사익보다 우월하거나 불가피하다고 보기도 어렵다.

그러므로 개정안에서 신원확인에 관한 규정이 신설된다고 하더라도 그러한 신원확인이 법률적으로 강제되어야 할 사항이 아니므로 대상자가 경찰관의 신원확인을 거부할 수 있음이 명시되어야 할 것이다. 이와 같이 신원확인의 절차가 임의적임을 명시하는 것이 불심검문에 관하여 대상자가 “그 의사에 반한 답변을 강요당하지 아니 한다”고 규정하고 있는 규정(「경찰관직무집행법」 제3조 제7항)과도 균형을 이루게 된다. 따라서 신원확인에 관한 개정안 규정은 과잉금지의 원칙에 어긋나 대상자의 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 많다고 판단된다.

IV. 결론

결론적으로 국민의 기본적 인권의 최대한의 보장원칙과 경찰관의 직무집행에 관한 경찰비례 및 경찰최소의 원칙에 비추어 위 개정안 가운데 소지품 검사에 관한 규정(제3조 제2항)과 차량 등 적재물 검사에 관한 규정(제3조 제3항)은 영장주의를 위반하여 신체의 자유 및 사생활 비밀과 자유를 침해하고, 신원확인에 관한 규정(제3조의2)은 과잉금지원칙을 위반하여 진술거부권 및 개인정보자기결정권을 침해한다고 볼 소지가 크므로 위 규정들이 강제절차가 아니라 임의절차임을 명백히 하는 보완규정이 필요하다고 판단된다. 위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2010. 5. 13.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

9 2010. 9. 9. 자 결정 【「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항 관련 개정권고】

결정사항

법무부장관에게 “헌행 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항 중 ‘기소유예’ 처분과 ‘증거불충분에 의한 혐의 없음’ 처분이 아닌 경우에 ‘수사경력자료’를 5년 또는 10년 동안 보존할 수 있게 허용한 부분은 개인정보자기결정권 보호 증진을 위해 바람직하지 아니하므로 ‘수사경력자료’를 판결 등이 확정된 직후 즉시 삭제하는 내용으로 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항을 개정할 것”을 권고함

결정요지

- 【1】 「형의 실효 등에 관한 법률」은 단순히 ‘범죄경력자료’와 ‘수사경력자료’에 대한 수집 보존을 허용할 뿐만 아니라 제6조 제1항은 ‘범죄경력자료’와 ‘수사경력자료’에 대한 광범위한 조회를 허용하는 바, 경찰청에서 ‘수사자료표’를 조회하고 타 기관에 제공하는 경우 그로 인한 고용차별 등 구체적 불이익이 발생할 개연성이 크므로 경찰청의 ‘수사경력자료’ 보존으로 인하여 정보 수집 대상자가 입게 되는 불이익이 작다고 할 수 없음
- 【2】 법원의 판결이나 결정 중, 무죄판결, 면소판결, 공소기각판결, 공소기각결정의 경우에는 수사경력자료의 보존 피용성이 없으므로 각 경우에 있어 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 ‘수사경력자료’는 판결이나 결정 확정 후 즉시 삭제하는 것이 바람직함

【3】 검찰의 처분 중, ‘혐의 없음’ 처분 중 ‘범죄 인정 안 됨’ 처분은 형사처벌 가능성이 부존재하여 재기소 가능성이 없는 등 수사경력자료 보존 필요성이 없고, ‘죄가 안 됨’ 처분 역시 형사처벌 가능성이 없는 경우에 해당하고 수사기관의 오류를 가정하여 수사경력자료를 보존하는 것은 과도하며, ‘공소권 없음’ 결정 역시 재수사 가능성이 없으므로 수사경력자료 보존필요성이 현저하다 보기 어려움. 반면 ‘증거불충분’ 처분, ‘기소유예’ 결정은 향후 증거보강 가능성이나 재기소에 따라 유죄판결의 개연성이 있어 수사경력자료를 보존할 필요성이 인정됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제27조 제4항, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제14조 제2항, 제17조, 「세계인권선언」 제12조, 「OECD 프라이버시 8원칙」 중 제1원칙, 제7원칙, 「EU 개인정보보호지침」, 「APEC 프라이버시원칙」, 한국인터넷진흥원 「바이오정보보호가이드라인」 제9조 제1호

주 문

법무부장관에게 “현행 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항 중 ‘기소유예’ 처분과 ‘증거불충분에 의한 혐의 없음’ 처분이 아닌 경우에 ‘수사경력자료’를 5년 또는 10년 동안 보존할 수 있게 허용한 부분은 개인정보자기결정권 보호 증진을 위해 바람직하지 아니하므로 ‘수사경력자료’를 판결 등이 확정된 직후 즉시 삭제하는 내용으로 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항을 개정할 것”을 권고한다.

이 유

I. 권고 배경

경기도에 거주하는 임OO씨는 강간사건의 피고인으로 구속재판을 받았으나 무죄확정판결을

받았음에도 불구하고 지역 내에서 강간사건이 발생하였다는 이유로 용의선상에 올라 타액 채취요구를 받게 되어 억울하다는 취지의 진정(08진인2667)을 국가인권위원회에 제기하였다. 이와 같이 무죄나 불기소 처분 등으로 종결된 사건의 피고인이나 피의자였던 사람은 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항이 관련 ‘수사경력자료’를 일정기간동안 보존하게 허용함으로써 예기치 않은 불이익을 받는 경우가 있다. 비록 수사 목적 상 보존의 필요성이 있다고 하더라도 무죄판결 및 그에 준하는 판결과 검사의 불기소처분을 받은 경우까지 ‘수사경력자료’를 보존하는 것은 개인정보자기결정권 보호 및 증진을 위해 바람직하지 않다고 볼 여지가 있어, 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항 및 제2항의 개선이 필요한 사항에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 검토하게 되었다.

II. 검토기준 및 참고기준

1. 검토기준

인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 「헌법」 제10조, 사생활의 비밀과 자유를 보장한 「헌법」 제17조, ‘무죄추정의 원칙’을 규정한 제27조 제4항, 과잉금지원칙 등을 규정한 「헌법」 제37조 제2항, ‘무죄추정의 원칙’을 규정한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제14조 제2항, 사생활 자유를 규정한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조

2. 참고기준

사생활 자유 보장을 선언한 「세계인권선언」 제12조, 민감한 개인정보의 수집을 제한하고 있는 「OECD 프라이버시 8원칙」 중 제1원칙 및 정보주체의 개인정보 열람, 정정, 삭제청구권을 보장한 제7원칙, ‘정보처리자의 개인정보 수집·보관·활용은 정보처리 목적과의 적절성과 관련성, 비례성을 유지할 것’을 정보처리자의 의무로서 중시하고 있으며 ‘자신의 개인정보에 대하여 수정을 요구할 권리’를 정보주체의 권리로서 규정하고 있는 「EU 개인정보보호지침」, 개인정보의 수집 및 이용을 제한하고 정보주체의 자신의 정보에 대한 정정·삭제 청구권을 규정하고 있는 「APEC 프라이버시원칙」, 바이오정보 수집, 이용, 제공받은 목적 달성 또는 달성

불가 시 지체 없이 보유한 바이오정보를 복원할 수 없도록 파기하여야 함을 규정하고 있는 「한국인터넷진흥원」의 「바이오정보보호가이드라인」 제9조 제1호

III. 판 단

이하에서는 수사경력자료의 보존으로 인한 불이익을 살펴보고 법원의 판결 및 결정, 검사의 처분의 종류에 따라 과연 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의 2에서 정한 바와 같이 수사경력자료를 보존할 필요가 있는지의 여부를 살펴본다.

1. ‘수사자료표’제도의 개관

‘수사자료표’는 수사기관이 피의자의 지문을 채취하고 피의자의 인적사항, 죄명 등을 기재한 표(전산입력되어 관리되거나 자기테이프, 마이크로필름 등 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록·저장된 표를 포함)로서 경찰청이 관리한다(「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조 제4호). ‘수사자료표’ 중 벌금 이상의 형의 선고·면제, 선고유예, 보호감호, 치료감호, 보호관찰, 선고유예실효, 집행유예취소, 벌금 이상의 형과 함께 부과된 몰수·추징·사회봉사명령·수감명령 등의 선고 또는 처분에 관한 자료를 ‘범죄경력자료’라 하고(동법 제2조 제5호), ‘수사자료표’ 중 벌금 미만의 형의 선고 및 검사의 불기소처분에 관한 자료 등으로서 ‘범죄경력자료’를 제외한 나머지 자료를 ‘수사경력자료’라고 한다(동법 제2조 제6호).

사법경찰관은 원칙적으로 모든 피의자에 대한 ‘수사자료표’를 작성하여 경찰청에 송부하여야 한다. 그러나 범죄의 혐의가 있고 피의자가 확정된 경우에도 그러한 피의자가 즉결 심판대상자이거나 사법경찰관이 수리한 고소 또는 고발 사건 중 불기소처분 사유에 해당하는 사건의 피의자인 경우에는 예외적으로 ‘수사자료표’를 작성하지 않도록 하고 있다(동법 제5조 제1항 단서 및 제1호, 제2호).

헌법재판소는 「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2(이하 ‘본 규정’이라 한다)에 따른 위와 같은 수사자료표의 작성에 관하여 2008헌마257사건 결정에서 “「형의 실효 등에 관한 법률」 제8조의2 제1항과 제2항이 해당 피의자의 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다”고

하면서 ‘수사자료표’작성 목적을 “개인정보를 보존함으로써 재수사 등 범죄수사로 형사사법의 실제적 진실을 구현하기 위한 기초자료를 제공하는 한편, 형사사건 처리결과를 쉽게 그리고 명확히 확인하여 수사의 반복을 피하여 수사력의 낭비를 막고 피의자의 인권침해를 방지하는 것”이라고 판시한 바 있다.

본 규정에 따르면 ‘수사자료표’가 작성되면 불기소처분이 되었거나 유죄판결을 받지 않은 경우에도 일정기간 보존하였다가 삭제하도록 하고 있다. 그 대상에 대하여는 본 규정 제1항에서 “1. 검사의 혐의 없음, 공소권 없음, 죄가 안 됨 또는 기소유예의 불기소처분이 있는 경우, 2. 법원의 무죄, 면소(免訴) 또는 공소기각의 판결이 확정된 경우, 3. 법원의 공소기각 결정이 확정된 경우”로 규정하고 있으며, 보존기간에 대하여는 성인범의 경우 본 규정 제2항에서 “1. 법정형(法定刑)이 사형, 무기징역, 무기금고, 장기(長期) 10년 이상의 징역·금고에 해당하는 죄: 10년, 2. 법정형이 장기 2년 이상의 징역·금고에 해당하는 죄: 5년, 3. 법정형이 장기 2년 미만의 징역·금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 죄: 즉시 삭제. 다만, 제1항 제1호의 기소유예 처분이나 제1항 제2호·제3호의 판결 또는 결정이 있는 경우는 5년간 보존한다.”로 규정하고 있다.

2. ‘수사경력자료’보존으로 인한 불이익

「형의 실효 등에 관한 법률」은 단순히 ‘범죄경력자료’와 ‘수사경력자료’에 대한 수집 보존을 허용할 뿐만 아니라 제6조 제1항은 ‘범죄경력자료’와 ‘수사경력자료’에 대한 광범위한 조회를 허용하고 있다. 경찰청에서 ‘수사자료표’를 조회하고 타 기관에 제공하는 경우 그로 인한 고용차별 등 구체적 불이익이 발생할 개연성이 크므로 경찰청의 ‘수사경력자료’보존으로 인하여 정보 수집 대상자가 현실적으로 입게 되는 불이익이 작다고 할 수 없다. 특히 「국가정보원법」에 근거한 「보안업무규정(대통령령)」에 따른 신원조회 근거 규정 제31조는 공무원 임용예정자, 비밀취급인가예정자, 해외여행을 하고자 하는 자, 국가중요시설·장비 및 자재 등의 관리자, 공공단체 임직원, 기타 법령이 정하는 자 등을 대상으로 신원조사를 실시하도록 하고, 동 규정 제34조는 신원조사 결과 국가안전보장 상 유해로운 정보가 있는 것으로 확인된 자에 대해서는 관계기관의 장에게 통보하도록 되어 있으며 「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조 및 동법 시행령 제7조에 “신원조사의 경우 ‘수사자료표’를 활용할 수 있다.”고 명시되어 있다. 이 규정들에 의하면 ‘무죄추정의 원칙’에 따라 불이익을 받아서는 안 되는 무죄판결 등 사건 피고인과 불기소처분 등

사건 피의자가 불이익을 받을 개연성이 크다고 할 것이다. 이 외에도 ‘수사경력자료’가 보존되어 있음으로 해서 범죄가 발생했을 때 용의자로 지목되어 수사대상이 될 수 있고, 수사 실무상 형사재판에서 ‘수사경력자료’가 법정에 제출되어 판사의 유죄의 심증형성 및 양형 상 불이익을 줄 개연성이 있다. 이렇듯 본 규정에 근거한 개인정보 보존으로 인한 불이익의 정도가 상당하므로 개인정보자기결정권 보호 증진을 위해 개선이 필요한 점이 무엇인지 살펴본다.

3. 본 규정 중 개선이 필요한 점

헌법재판소와 법무부가 주장하는 본 규정의 존치 필요성은 재수사에 대비하여 기초자료를 보존하여 형사사법의 실체적 진실을 구현하는 한편, 형사사건 처리결과를 쉽게 그리고 명확히 확인하여 수사의 반복을 피함으로써 수사력의 낭비를 막고 피의자의 인권을 보호하기 위한 것이다. 또한 본 규정보다 기본권을 덜 침해하는 방법을 찾기 어렵고 개인정보 오남용 통제 방법이 확실하게 마련되어 있으므로 대상자에게 큰 불이익을 준다고 보기 어려워 본 규정이 ‘과잉금지원칙’에 반하지 않는다고 헌법재판소는 판단하였다(2009. 10. 29 선고 2008헌마257 결정). 그러나 본 규정에 의한 불이익의 정도가 결코 가볍다고 할 수 없고 본 규정의 적용을 받는 여러 종류의 판결·결정과 처분의 경우에 보존의 필요성 정도가 차이가 있으므로 그 중 보존 필요성이 현저하지 않은 경우에는 불리한 개인정보를 가급적 삭제하는 것이 개인정보자기결정권 보호 및 증진을 위해 바람직할 것이다. 헌법재판소의 위와 같은 결정이 본 규정이 소위 과잉금지의 원칙에 위배되지 않는다는 소극적인 판단을 전제로 보고 있는 것이므로 본 규정이 위에서 본 검토기준 및 참고기준에서 제시하고 있는 국민의 개인정보자기결정권의 보호 및 증진을 위해서 충분한지의 여부에 대한 판단이라고 보기는 어렵다. 따라서 본 규정이 적용되는 각 판결·결정과 처분의 경우에 보존의 필요성이 어느 정도인지, 본 규정과 같이 불리한 개인정보를 보존하지 않고도 본 규정이 추구하는 공익적 목적을 달성할 수 있는 방법이 있는지 여부를 살펴본다.

가. 법원의 판결

1) 무죄판결의 경우

이 경우는 ‘이중처벌금지원칙’(헌법 제13조 제1항) 때문에 재수사 가능성이 전혀 없으므로 이를 위한 기초자료 보존의 필요성은 없다. 또한 무죄판결을 받은 사건에 다시 고소가 들어온 경우에는 판결문 확인을 통해 불필요한 수사의 반복을 방지할 수 있다. 이에 비해 ‘수사경력자료’는 범죄 수사 또는 재판을 위하여 필요한 경우 등 광범위하게 활용되고 있는 바, 과거 사건에 대한 재판결과가 무죄라고 하더라도 수사 받은 적이 있다는 사실만으로 현재 사건에 대한 유죄의 심증형성에 불리한 영향을 끼칠 개연성이 존재한다. 따라서 개인정보자기결정권의 보호증진을 위해 무죄판결을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 판결이 확정된 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

2) 면소판결(「형사소송법」 제326조)의 경우

확정판결이 있는 때는 전 판결이 유죄판결이라면 ‘범죄경력자료’가 보존되어 있으므로 ‘수사경력자료’를 보존할 이유가 없고 전 판결이 무죄판결이라고 하면 위에서 언급한 바와 같이 무죄판결 사건에 대해서는 재수사 가능성이 없고, 각 경우에 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

사면이 있는 때는 사면으로 인하여 면소판결을 받기 위해서는 일반사면이어야 한다(「사면법」 제5조). 일반사면이 내려진 사건에 대해서는 검찰이 공소권을 상실하므로 재기소가 불가능하고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

공소의 시효가 완성되었을 때는 공소시효의 완성으로 검찰의 공소권이 소멸 되었으므로 재기소가 불가능하고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

범죄 후의 법령개폐로 형이 폐지되었을 때는 입법자의 형 폐지로 처벌 필요성이 부인된 사건에 대한 재기소 가능성이 없고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

따라서 각 경우에 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 면소판결을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 판결이 확정된 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

3) 공소기각판결(「형사소송법」 제327조)의 경우

피고인에 대하여 재판권이 없는 때는 법원의 재판권이 없는 사건을 재기소할 가능성이 없고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

공소제기의 절차가 법률의 규정에 위반하여 무효인 때는 기소된 사건에 대한 ‘사건기록’이 존재하므로(「검찰보존사무규칙」 제8조 제4항) ‘수사경력자료’가 없어도 별도의 재수사 없이 재기소가 가능하고 검사의 각하를 통한 수사력 낭비방지의 문제는 이 경우에 해당사항이 없으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

공소가 제기된 사건에 대하여 다시 공소가 제기되었을 때는 먼저 기소된 사건 판결 결과에 따라 사건을 처리하면 무방하고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’를 보존할 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

「형사소송법」 제329조의 규정에 위반하여 공소가 제기되었을 때는 공소 취소한 사건에 대한 ‘사건기록’이 존재하므로(「검찰보존사무규칙」 제8조 제4항) ‘수사경력자료’ 없이도 재기소 가능하고 검사의 각하를 통한 수사력 낭비방지의 문제는 이 경우에 해당사항이 없으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

고소가 있어야 죄를 논할 사건에 대하여 고소의 취소가 있을 때는 친고죄에 대하여 고소를 취소한 고소권자는 재고소를 할 수 없으므로(「형사소송법」 제232조 제2항) 재기소가 불가능하고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

피해자의 명시한 의사에 반하여 죄를 논할 수 없는 사건에 대하여 처벌을 희망하지 아니하는 의사표시가 있거나 처벌을 희망하는 의사표시가 철회되었을 때 반의사불벌죄에 대하여 처벌희망의사표시를 철회한자는 다시 고소하지 못하므로(「형사소송법」 제232조 제3항) 재기소가 불가능하고 판결문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

따라서 각 경우에 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 공소기각판결을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 판결이 확정된 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

4) 공소기각결정(「형사소송법」 제328조)의 경우

공소가 취소되었을 때는 공소취소한 사건에 대한 ‘사건기록’이 존재하므로 ‘수사경력자료’ 없이도 재기소가 가능하고 검사의 각하를 통한 수사력 낭비방지의 문제는 이 경우에 해당사항이 없으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

피고인이 사망하거나 피고인인 법인이 존속하지 아니하게 되었을 때는 사망한 자에 대하여는 처벌가능성이 없고 수사력 낭비문제가 발생할 여지가 없으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

「형사소송법」 제12조 또는 제13조의 규정에 의하여 재판할 수 없는 때는 두 경우 모두 재판관할권 위반의 기소가 문제되는바 관할권을 갖는 법원에 기소할 때 기 기소된 사건의 ‘사건기록’이 존재하므로 ‘수사경력자료’ 없이도 재기소가 가능하고 검사의 각하를 통한 수사력 낭비방지의 문제는 이 경우에 해당사항이 없으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

공소장에 기재된 사실이 진실하다 하더라도 범죄가 될 만한 사실이 포함되지 아니하는 때는 처벌가능성이 없고 결정문 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다.

따라서 각 경우에 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 공소기각결정을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 결정이 확정된 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

나. 검찰의 처분

1) ‘혐의 없음’ 처분 중 ‘범죄 인정 안 됨’의 경우

‘범죄 인정 안 됨’ 처분은 공소사실이 인정된다고 하더라도 범죄가 성립하지 아니할 때 행하는 처분이므로 형사처벌 가능성이 부존재하여 재기소 가능성이 없고 불기소결정서의 확인을 통해 수사력 낭비를 막을 수 있으므로 ‘수사경력자료’를 보존할 필요성이 현저하다고 보기 어렵다. 검사의 불기소처분에 대하여는 검찰항고나 헌법소원절차의 진행 및 재정신청 가능성, 심신상실자에 대한 치료감호 청구 시 재범가능성 판단, 법관의 양형판단 등에 ‘수사경력자료’ 활용의 필요 등이 있다는 이유로 보존필요성을 주장(제17대

국회에서 우윤근의원에 의해 대표발의된 「형의 실효 등에 관한 법률 개정법률안」에 대하여 법제사법위원회 수석전문위원이 작성한 검토보고서 내용 중)하기도 하나, 「검찰보존사무규칙」은 공소시효 완성 시까지 불기소처분의 기록을 보관토록 하고 있으므로(제10조 제1항 본문) 검찰항고 등의 절차 진행은 보존된 사건기록에 의해서도 가능하다. 또한 ‘혐의 없음’처분 등 불기소처분을 양형판단에 활용한다는 것은 ‘무죄추정원칙’에 반하는 것이므로 합리적 근거가 되기에 부족하다. 따라서 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 ‘범죄 인정 안 됨에 의한 혐의 없음 처분’을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 처분이 내려진 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

2) ‘혐의 없음’처분 중 ‘증거불충분’의 경우

이 경우는 향후 증거가 보강된다면 유죄판결 가능성이 있으므로 보존필요성이 있다. 실무상 ‘증거불충분에 의한 혐의 없음’처분에 대하여 ‘수사재기율’이 극히 낮기는 하지만(2008년의 경우 불기소처분된 전체 인원수 1,303,386명 중 검찰항고가 처리된 인원수가 31,506명이고 이 중 재기 수사명령이 내려진 인원수가 3,390명이어서 전체불기소처분 인원수 대비 ‘수사재기율’은 0.26%였다.) 1년 동안 수사가 재기되는 인원수도 적지 않다.

3) ‘죄가 안 됨’처분의 경우

이 경우는 피의사실이 범죄의 구성요건에는 해당되나 위법성 조각 사유나 책임 조각사유가 인정될 때에 해당하므로 형사 처벌 가능성이 없는 경우에 해당한다. 이 경우에 검찰이 판단을 그르친 경우를 대비한다고 하나 수사기관의 오류를 가정하여 ‘수사경력 자료’를 보존하는 것은 과도한 것으로 판단되므로 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 ‘죄가 안 됨’처분을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 처분이 내려진 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

4) ‘공소권 없음’결정의 경우

검찰이 ‘공소권 없음’결정을 내리는 경우는 위에서 검토한 면소판결, 공소기각판결, 공소기각결정의 경우와 그 사유가 동일하므로 재수사 가능성이 없고 불기소 결정서에 의해

수사력 낭비를 막을 수 있어 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어렵다. 따라서 개인정보자기결정권의 보호 증진을 위해 ‘공소권 없음’결정을 받은 자들의 ‘수사경력자료’는 결정이 내려진 후 즉시 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

5) ‘기소유예’결정(「형사소송법」 제247조)의 경우

‘기소유예’결정은 검찰이 피의사실이 범죄에 해당함을 인정하였으나 편의상 기소를 유예하는 것이므로 원칙적으로 재기소가 가능하고 피의사실을 입증할 수 있는 증거자료가 확보된 경우이다. 비록 판결로써 유죄가 확정된 경우는 아니라고 하더라도 유죄판결의 개연성이 다른 경우에 비해 높은 편이고, 수사단계에서 유죄의 심증이 높은 편이어서 불필요한 재수사에 의한 수사인력의 낭비와 피의자 인권침해의 개연성도 상대적으로 높은 편에 속한다고 할 것이다. 따라서 다른 경우에 비해 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 크다고 할 것이다.

IV. 결론

결론적으로 본 규정 중 ‘증거불충분에 의한 혐의 없음’처분과 ‘기소유예’처분의 경우를 제외한 나머지 부분은 정보수집 대상자에게 여러 가지 불이익을 줄 수 있는 ‘수사경력자료’의 보존 필요성이 현저하다고 보기 어려워 개인정보자기결정권의 보호 및 증진을 위해 판결 등이 종결된 후 즉시 삭제되는 것이 바람직하다고 판단된다. 이와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2010. 9. 9.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철<불참> 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

10 2010. 12. 30. 자 결정 【「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」(의안번호 8806호)에 대한 의견표명】

결정사항

국회 법제사법위원장에게, 성폭력범죄자 거주지의 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보 등의 자료 첨부 규정의 도입은 바람직하지 않으며, 고지정보에 있어 주소 및 실제거주지를 번지까지 상세히 명기하는 규정은 공개정보의 수준에서 규정하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하고, 성폭력범죄자 신상정보를 인근학교에 우편으로 고지하는 규정에 대하여는 이견이 없다는 의견을 표명함

결정요지

【1】 현행 성폭력특례법은 성폭력범죄자는 6개월 이내의 사진과 신체정보, 주소 및 실제거주지를 공개하도록 하는 바, 현행 법규정상으로도 국민의 최소한의 알권리가 충족되고, 개정안과 같이 성폭력범죄자 거주지의 사진이나 인근정보 등이 지역사회에 고지될 경우 고지 대상자만이 아니라 동거하는 가족이나 동일 공동주택의 이웃, 나아가 거주지 부근 지역 주민에 관련된 개인정보도 노출될 가능성이 크며, 개정안은 고지대상자의 “거주지역 인근에 대한 정보 등 일반인이 쉽게 파악할 수 있는 자료”라 하여 그 내용이 불명확하여 자의적인 법해석과 집행이 가능하게 하므로 명확성의 원칙에 위배되므로 개정안과 같이 성폭력범죄자 거주지 사진 및 인근정보 등의 고지 규정을 도입하는 것은 바람직하지 않음

【2】 개정안의 ‘번지’라는 상세주소의 경우 단독주택인 경우와 다세대주택이나 아파트 등의 공동주택의 경우, 그리고 대도시와 농·어촌의 경우에 있어 그 상세성의 정도에 차이가 있는 점을 고려해야 하고, 주소 및 실제거주지에 대한 매우 상세한 정보가 공개될 경우 성폭력범죄자의 가족에 대한 인격권이나 사생활의 비밀과 자유에 대한 상당한 침해를 가져올 수 있으나 이를 방지할 대책도 부재한 상황인 점을 고려할 때, 기본권 제한에 있어 피해의 최소성 원칙에 부합하지 않는다 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평 16(1988년), 유엔 「전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침」, OECD 「프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」

주 문

국가인권위원회는 국회 법제사법위원회장에게 권영세위원이 대표발의한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」(2010. 7. 6. 발의, 의안번호 8806, 이하 “개정안”이라 한다)에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 성폭력범죄자 거주지의 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보 등의 자료 첨부 규정의 도입은 바람직하지 않으며,
2. 고지정보에 있어 주소 및 실제거주지를 번지까지 상세히 명기하는 규정은 공개정보의 수준에서 규정하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하며,
3. 성폭력범죄자 신상정보를 인근학교에 우편으로 고지하는 규정에 대하여는 이견이 없다.

이 유

I. 의견표명의 배경

2010. 9. 국회 법제사법위원회는 국회에 계류중인 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안」들에 대하여 우리 위원회에 의견제시를 요청하였다. 이 법률안 중에서 권영세의원이 대표발의한 8806호 개정안은 성폭력범죄자의 신상정보 고지에 있어 그 대상자가 거주하는 집의 사진 및 인근정보 등의 자료를 포함하는 것 등을 주요내용으로 하는데, 국가인권위원회는 이러한 규정이 성폭력범죄자는 별론으로 하더라도 그 가족이나 인근주민의 인격권이나 사생활의 비밀과 자유에 미치는 영향이 상당하다고 판단하였다. 이에 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 위 개정안에 대하여 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조 및 제17조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조를 판단 기준으로 삼았고, 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평 16(1988년) 및 유엔 「전자화된 개인 정보파일의 규율에 관한 지침」, OECD 「프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」 등을 참고하였다.

III. 의견표명 대상 법률안의 주요내용

개정안은 현행 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “성폭력특례법”이라 한다)이 성폭력범죄자 신상정보를 지역주민에게 고지하도록 하고 있으나 법에 기술된 “상세주소”의 의미가 명확하지 않아 고지의 실효가 없기 때문에 성폭력범죄자가 거주하고 있는 장소를 좀 더 명확하게 인지할 수 있도록 주소 및 실제거주지는 번지까지 상세히 명기하고 고지대상자가 현재 거주하는 집의 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보 등 일반인이 쉽게 파악할 수 있는 자료를 첨부하는 규정을 신설하고자 한다(안 41조 제3항 제1호 후단 신설). 아울러 성폭력범죄의 예방에 철저를 기하도록 성폭력범죄자 고지정보를 친권자 또는 법정대리인이 있는 가구 외에 인근학교에도 우편으로 송부하는 내용으로 개정하고자 한다(안 제42조제4항).

IV. 판단

1. 판단의 전제

개정안은 성폭력범죄자 거주지의 사진 및 인근정보 등을 고지정보에 포함하는 것 등을 그 내용으로 하는데, 이는 성폭력범죄자뿐만 아니라 해당 정보와 관련되는 가족이나 인근주민의 인격권이나 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유에 대한 제한의 문제를 수반한다. 성폭력범죄자라는 부정적인 정보가 사회에 제공되기 때문에 성폭력범죄자가 형의 집행 이후 장차 사회 내에서 타인과 접촉·교류하며 자신의 인격을 자유롭게 발현하기 어렵게 되어 「헌법」 제10조에 규정된 행복추구권을 구성하는 일반적 인격권, 특히 사회적 인격상에 대한 자기결정권에 대한 제한을 받게 된다. 또한 성폭력범죄자 거주지의 사진 등의 정보는 그 정보의 주체인 성폭력범죄자와 그 가족, 인근의 지역주민을 타인으로부터 식별가능하게 하는 개인정보이므로 이 정보의 수집·보관·공개는 이들의 개인정보자기결정권을 제한하는 것이다. 아울러 이러한 정보를 통하여 추적과 감시가 가능하게 되어 「헌법」 제17조와 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유를 제한한다.

신상정보의 고지는 성폭력범죄자 스스로 성범죄를 규제하게 하여 재범을 방지하고 국민을 잠재적 성범죄로부터 보호할 수 있는 정보를 제공하기 위한 것을 목적으로 하는바, 성폭력범죄의 예방과 재범방지라는 공익을 위하여 성폭력범죄자 등의 기본권을 제한해야 한다면 그러한 경우에도 기본권 제한의 입법적 한계 내에서 설정되어야 할 것이다. 따라서 개정안에서 정하고자 하는 고지정보 범위의 타당성 여부를 판단함에 있어 성폭력범죄 예방과 재범방지라는 공익이나 국민의 알권리 충족과 침해되는 성폭력범죄자 등의 기본권에 대한 비교형량이 필요한바, 아래에서는 세부 규정별로 이를 검토한다.

2. 개정안의 세부 규정별 판단

가. 성폭력범죄자 거주지 사진 및 인근정보 등의 고지(안 제41조 제3항 제1호 후단) 규정의 정당성 여부

개정안 제41조 제3항 제1호는 고지정보에 있어 고지대상자가 현재 거주하는 집의 사진 및 거주지역 인근에 대한 정보 등 일반인이 쉽게 파악할 수 있는 자료를 첨부하는

규정을 신설하고자 한다. 먼저 현행 성폭력특례법에서 규정하고 있는 고지정보로는 성폭력범죄자를 확인하는 데 불충분한지 여부를 살펴본다. 현행법에 의해 성폭력범죄자는 6개월 이내의 사진과 신체정보, 주소 및 실제거주지를 공개하도록 되어 있고 사진의 경우 최초 등록일로부터 1년마다 새로 촬영한 것이 요구된다. 성폭력범죄자 신상정보 고지의 목적이 성폭력범죄의 우려가 있는 자의 확인을 통한 성폭력범죄의 예방과 재범방지에 있는바 현행법에서 명시한 사진과 신체정보, 주소 등의 공개로 성폭력범죄자의 신원 파악을 위한 기본적인 정보는 취득된다 할 것이다. 따라서 현행 법규정상으로도 국민의 최소한의 알권리가 충족되어 신상정보 고지의 목적 달성을 충족하는 정도가 된다고 판단된다.

둘째, 개정안의 내용은 다음과 같은 이유로 성폭력범죄자만이 아니라 그 가족과 인근지역 주민의 인권을 현저하게 침해할 소지가 있다고 판단된다. 개정안과 같이 성폭력범죄자 거주지의 사진이나 인근정보 등이 지역사회에 고지될 경우 고지대상자만이 아니라 동거하는 가족이나 동일 공동주택의 이웃, 나아가 거주지 부근 지역주민에 관련된 개인정보도 노출될 가능성이 크다. 성폭력범죄자 거주지 사진 등이 공개됨으로 인하여 그 가족은 주거에 있어 불안정한 상황에 놓일 수 있고 지역사회로부터의 격리나 사회적 비난 등으로 인한 정신적·육체적 고통을 받을 수 있는 가능성이 충분하는데도 이를 차단할 수 있는 대책도 부재하기 때문에 이들에 대한 인격권이나 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유에 대한 침해의 소지가 크다고 할 것이다. 이렇듯 성폭력범죄 예방과 재범방지라는 명목 하에 범죄를 행하지 않은 자가 성폭력범죄자 가족이라는 이유로 실질적인 연좌제에 묶여 2차피해를 볼 수 있어 그 방법의 적정성을 인정하기 어렵다. 성폭력범죄의 예방과 재범방지라는 중대한 목적을 위해 성폭력범죄자의 기본권이 제한될 수 있다 하더라도 성폭력범죄자 가족의 인권이 현저히 침해된다면 이는 피해의 최소성 원칙에 부합하지 않으며, 성폭력범죄자라 하여도 그 가족에 대한 보호의 필요성은 인정되는바 만약 거주지 사진 등의 정보공개로 가족에 대한 현저한 인권침해까지 수반된다면 이는 범죄예방 및 국민의 알권리 충족을 위한 최소한의 범위에서의 기본권 제한이 아니라 그 본질적인 내용이 침해된다 할 것이다. 아울러 성폭력범죄자가 거주하는 집의 사진과 그 인근정보까지 공개된다면 성폭력범죄자와 같은 곳에 거주하는 이웃과 거주지 인근주민의 사생활의 비밀과 자유 또한 심각한 침해를 받을 우려가 있다.

셋째, 개정안은 고지대상자의 “거주지역 인근에 대한 정보 등 일반인이 쉽게 파악할 수 있는 자료”라 하여 그 내용이 불명확하여 자의적인 법해석과 집행이 가능하게 하므로 명확성의 원칙에 위배된다 할 것이다.

따라서 현행법에서 명시한 정보로도 성폭력범죄자를 확인할 수 있다는 점, 성폭력범죄자의 인권침해를 별론으로 하더라도 그 가족과 인근지역 주민의 인격권이나 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 크므로 개정안의 성폭력범죄자 거주지 사진 및 인근정보 등의 고지 규정을 도입하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

나. 번지까지의 상세주소 고지(안 제41조 제3항 제1호 후단) 규정의 적정성 여부

개정안 제41조 제3항 제1호 후단은 고지정보인 주소 및 실제거주지를 ‘번지’까지 상세히 명기하도록 개정하고자 한다. 성폭력특례법 제33조 제1항 제3호는 ‘등록’되는 성폭력범죄자 신상정보에 “주소 및 실제거주지”를 포함하고 있고, 동법 제37조 제3항 제3호는 ‘공개’되는 정보로서 “주소 및 실제거주지(읍·면·동까지로 한다)”를 명시하고 있으며, 동법 제41조 제3항 제1호는 ‘고지’되는 정보에 공개정보인 주소 및 실제거주지를 명시하되 “상세주소를 포함”할 것을 규정하고 있다.

관련 법령의 문언상 ‘공개정보’는 읍·면·동까지의 주소에 한정되지만, ‘고지정보’는 상세주소를 포함하도록 별도로 명시하고 있어 읍·면·동보다 더 상세한 주소를 포함하는 것으로 해석할 수 있는바, 그렇다면 개정안에서 “번지까지 상세히 명기하고”로 개정하려는 것은 부연설명 차원에 해당한다고 판단된다. 또한 ‘번지’라는 상세주소의 경우 단독주택인 경우와 다세대주택이나 아파트 등의 공동주택의 경우에, 그리고 대도시와 농·어촌의 경우에 있어 그 상세성의 정도에 차이가 있는 점을 고려해야 할 것이다.

나아가 주소 및 실제거주지 정보의 고지는 고지대상자나 가족의 기본권에 대한 제한의 문제를 수반하므로 법률에 명확히 규정할 필요가 있고, 이와 관련하여 ‘고지정보’인 주소 및 실제거주지의 내용을 어느 범위까지 규정하는 것이 적정한가에 대한 검토가 필요하다. 지역주민에게 고지되는 주소 및 실제거주지 정보를 공개되는 정보인 읍·면·동에서 더 나아가 상세히 공개하도록 하는 것은 성폭력범죄자의 신원 파악에 있어 실효성을 높인다는

차원에서 그 필요성이 인정된다. 그러나 전술하였듯이 현행법이 고지의 내용으로 하는 사진, 신체정보 등의 정보로도 어느정도 성폭력범죄자 확인을 충족시킨다는 점, 주소 및 실제거주지에 대한 매우 상세한 정보가 공개될 경우 성폭력범죄자의 가족에 대한 인격권이나 사생활의 비밀과 자유에 대한 상당한 침해가 가져올 수 있으나 이를 방지할 대책도 부재한 상황인 점을 고려할 때, 기본권 제한에 있어 피해의 최소성 원칙에 부합하지 않는다 판단된다. 또한 다세대주택 등의 공동주택의 경우에는 ‘번지’주소의 공개로도 성폭력범죄자와 같은 번지 거주지에 있는 자의 인격권이나 사생활의 자유가 침해될 소지가 있다.

따라서 성폭력범죄자 신상정보의 고지에 있어 일정한 제약요건을 부과할 필요가 있는바, ‘고지정보’를 ‘공개정보’의 수준 정도에서 주소 및 실제거주지를 표시하도록 하는 것으로 규정하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다. 인근학교에의 고지정보의 우편송부(안 제42조제4항) 규정의 타당성 여부

개정안 제42조제4항은 성폭력범죄자의 신상정보를 아동·청소년의 친권자 또는 법정대리인만이 아니라 인근학교에 우편으로 송부하는 내용으로 개정하고자 한다. 이 규정은 아동·청소년에 대한 성폭력범죄 예방조치의 실효성을 제고하는 차원에서 타당하다고 인정되므로 이견이 없다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호의 규정에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2010. 12. 16.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

- 11 2013. 10. 24. 자 결정 【채용 차별 해소를 위한 「고용정책 기본법 일부개정법률안」 관련 의견표명】

결정사항

국가인권위원회는 국회의장에게, 국회에 계류 중인 「고용정책 기본법 일부개정법률안」에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 모집·채용 시 가족의 학력·직업, 재산상황 등 직무와 무관한 인적 사항을 요구하는 것은 채용 차별 예방을 위하여 제한하는 것이 바람직하고, 직무와 무관한 인적 사항의 수집 관행을 개선하기 위하여 고용노동부의 역량기반지원서 양식 등의 활용을 권장하는 방안을 검토할 수 있다.
2. 모집·채용 시 차별 금지 사유에 ‘학력’을 추가하는 것이 바람직하다.
3. 「고용정책 기본법」상에 채용 차별에 대한 벌칙 규정을 신설하는 것은 재고할 필요가 있다.

결정요지

- 【1】 가족의 학력·직업, 재산상황 등은 직무와 연관되어 있다고 보기 어렵고, 최근 대두된 공공기관의 재직자 자녀 채용 특혜 논란과 같은 문제를 예방하기 위해서라도 모집·채용 시 이러한 인적 사항을 요구하는 것은 제한하는 것이 바람직함

- 【2】 차별 금지 사유에 ‘학력’을 추가하는 부분에 대해, 개인의 능력보다 학력에 중시하는 취업 시장의 관행, 이 때문에 구직자들이 필요 이상으로 학력에 집착하고 취업 초기 단계부터 원천적으로 기회를 박탈당하여 불필요한 경력 쌓기에 많은 시간과 비용을 투입하는 상황, 학력지상주의 풍토에 기인한 학력 간 지나친 임금 격차와 고학력 실업의 부작용, 학력 인플레이에 따른 인력수급 불균형 등의 문제와 이와 관련된 사회적 비용을 고려하였을 때 그 필요성이 인정됨
- 【3】 「고용정책 기본법」에 모집·채용 차별에 대한 벌칙 규정이 신설되면 연령, 성별, 장애 등 개별법이 따로 마련되어 있는 분야의 경우 구제절차가 중복되어 구제의 실효성이 저하되고 갈등 해결 비용이 증가할 수 있고, 개별법이 따로 마련되지 않은 분야의 경우에도 개별법이 있는 분야와 상이한 구제 절차로 인해 혼란이 야기될 우려가 있으며, 제재조치보다는 폭넓은 사회적 공감대 확보를 우선시함으로써 차별 시정을 도모하는 것이 바람직함

참조조문

「헌법」 제11조 제1항과 제32조 제1항, 「고용정책기본법」, UN 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조와 제6조, ILO 「제111호 고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약」, 「제122호 고용정책에 관한 협약」, EU 「고용·직업에서의 평등 대우에 관한 제78호 지침(2000.)」

주 문

국가인권위원회는 국회의장에게, 국회에 계류 중인 「고용정책 기본법 일부개정법률안」에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 모집·채용 시 가족의 학력·직업, 재산상황 등 직무와 무관한 인적 사항을 요구하는 것은 채용 차별 예방을 위하여 제한하는 것이 바람직하고, 직무와 무관한 인적 사항의 수집 관행을 개선하기 위하여 고용노동부의 역량기반지원서 양식 등의 활용을 권장하는 방안을 검토할 수 있다.

2. 모집·채용 시 차별 금지 사유에 ‘학력’을 추가하는 것이 바람직하다.
3. 「고용정책 기본법」상에 채용 차별에 대한 별칙 규정을 신설하는 것은 재고할 필요가 있다.

■ 이 유

I. 의견표명 배경

2013. 9. 현재 국회에 계류 중인 「고용정책 기본법 일부개정법률안」 총11건에 대하여 고용노동부로부터 국가인권위원회에 의견 조치가 접수된 바, 위 법률안 중 6건이 모집·채용 시 차별을 야기할 수 있는 자료의 요구를 금지하는 조항을 신설하거나, 채용 차별 금지 사유를 추가하고, 차별에 대한 별칙 규정의 신설을 제안하는 등 고용상의 평등권 침해와 관련되어 있다. 이에 관련 부처 협의와 전문가 자문 등의 검토를 거쳐 「국가인권위원회법」제25조 제1항에 따라 위 일부개정법률안에 대한 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단 및 참고 기준

「헌법」제11조 제1항과 제32조 제1항, 「고용정책기본법」, UN의 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」제2조와 제6조, ILO의 「제111호 고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약」과 「제122호 고용정책에 관한 협약」을 판단기준으로 하고, EU의 「고용·직업에서의 평등대우에 관한 제78호 지침(2000.)」을 참고하였다.

III. 판단

1. 검토대상 법률안

김광진 의원(의안번호 제4338호, 2013. 3. 29. 제출), 장병완 의원(의안번호 제4049호, 2013. 3. 12. 제출), 김영환 의원(의안번호 제3846호, 2013. 2. 25. 제출), 강은희 의원(의안번호 제1951호,

2012. 9. 25. 제출), 주영순 의원(의안번호 제1754호, 2012. 9. 12. 제출), 강동원 의원(의안번호 제1210호, 2012. 8. 17. 제출)이 각 대표 발의한 「고용정책기본법 일부개정법률안」(이하 ‘각 의원안’으로 칭한다.)을 검토대상으로 하였다.

2. 채용 차별을 야기할 수 있는 자료 요구 금지

김영환 의원안은 “사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 근로자의 신앙, 신체조건, 출신학교, 혼인·임신 여부, 병력, 재산상황, 가족관계 및 가족의 최종학력, 재산상황을 제시할 것을 요구하여서는 아니 된다.”라는 조항, 주영순 의원안은 “사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 그 직무의 수행에 필요하지 아니한 용모·키·체중 등의 신체적 조건(이와 관련된 사진의 부착, 제시 또는 제출 등을 포함한다), 미혼 조건, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 조건을 제시하거나 요구하여서는 아니 된다.”라는 조항의 신설을 제안하고 있다.

이는 사업주가 구직자에게 직무와 무관한 불필요한 자료를 요구하는 것이 채용 차별을 유발할 개연성이 있으므로 이를 사전 차단하기 위한 조항이다. 이중에서도 가족의 학력·직업, 재산상황 등은 직무와 연관되어 있다고 보기 어렵고, 최근 대두된 공공기관의 재직자 자녀 채용 특혜 논란과 같은 문제를 예방하기 위해서라도 모집·채용 시 이러한 인적 사항을 요구하는 것은 제한하는 것이 바람직하다.

한편, 모집·채용 시 구직자에게 불필요한 자료를 요구하는 관행을 개선하기 위한 대안으로서 적절한 도구를 활용하는 방안을 검토해볼 수 있다. 김광진 의원안은 “국가, 지방자치단체 및 공공기관은 소속 공무원 또는 근로자를 모집·채용함에 있어 균등한 취업기회를 보장하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 표준이력서 양식 및 표준면접지침에 따라야 한다.”는 조항의 신설을 제안하고 있으나, 위 표준이력서는 고용노동부에서 여성 채용 시 용모와 나이를 중시하는 관행을 개선하고자 2007. 개발한 것으로 다양한 사유에 의한 채용 차별을 방지하기에는 다소 부족한 면이 있다. 이보다는 고용노동부가 2012. 개발하여 보급하고 있는 ‘역량기반 지원서’(학력, 가족사항 등을 제외한 최소한의 인적 사항과 교내외 활동 경험, 인턴 등 근무 경험, 직무 관련 자격증, 수상 내역 등 상대적으로 직무 관련성이 높은 사항을 기재하도록 되어 있다.) 등을 국가, 지방자치단체 및 공공기관 등 공공 분야에서부터 활용하도록 한다면 채용 차별의 예방을 견인하는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

3. 모집·채용 시 차별 금지 사유 추가

현행 「고용정책 기본법」 제7조 제1항은 “사업주는 근로자를 모집·채용할 때에 합리적인 이유 없이 성별, 신앙, 연령, 신체조건, 사회적 신분, 출신지역, 출신학교, 혼인·임신 또는 병력(病歷) 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 되며, 균등한 취업기회를 보장하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 장병완 의원안은 위 차별 금지 사유에 “고용보험 가입 여부”를, 강은희 의원안은 “학력(學歷)과 외국어능력평가시험 점수”를, 강동원 의원안은 “학력”을 추가할 것을 각 제안하고 있다.

우선, 차별 금지 사유에 외국어능력평가시험 점수를 추가하는 부분에 대해서는, 외국어능력평가시험 점수는 다양한 분야의 직무수행능력과 폭넓게 연관될 수 있고, 법률로써 외국어능력평가시험 점수에 의한 채용 차별을 금지하는 경우 외국어능력평가시험 점수에 의한 채용이 필요한 기업에서 직무 내용과의 연관성 등을 매번 입증해야 하는 부담이 과잉될 수 있음을 고려할 때 그 필요성이 다소 부족하다고 판단된다. 또한, 고용보험 가입 여부를 차별 금지 사유에 추가하는 법률안의 경우, 이는 일부 공공기관에서 청년 인턴 모집 시 청년 인턴 경력자의 재지원을 제한하기 위해 고용보험 가입기간이 6개월 이상인 자를 제외하는 것과 관련된 문제인데, 청년 인턴제도는 고용노동부에서 청년 고용 촉진을 위해 지원하는 사업인 만큼 중복 수혜를 막기 위한 이러한 제한이 불합리하다고 하기 어렵고, 따라서 그 금지의 필요성이 크지 않다 할 것이다.

그러나, 차별 금지 사유에 ‘학력’을 추가하는 부분에 대해서는, 개인의 능력보다 학력을 중시하는 취업시장의 관행, 이 때문에 구직자들이 필요 이상으로 학력에 집착하고 취업 초기 단계부터 원천적으로 기회를 박탈당하여 불필요한 경력 쌓기에 많은 시간과 비용을 투입하는 상황, 학력지상주의 풍토에 기인한 학력 간 지나친 임금 격차와 고학력 실업의 부작용, 학력 인플레이에 따른 인력수급 불균형 등의 문제와 이와 관련된 사회적 비용을 고려하였을 때 그 필요성이 인정된다 할 것이다. 따라서, 「고용정책 기본법」상 모집·채용 시 차별 금지 사유에 학력을 추가하는 것이 바람직하다.

4. 채용 차별 시 벌칙 규정 신설

김영환 의원안은 모집·채용 시 합리적인 이유 없이 차별을 야기할 수 있는 자료를 요구한 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하는 규정, 주영순 의원안은 직무수행에 필요하지 않은

신체조건, 미혼 조건 등의 자료를 요구한 경우 500만원 이하의 벌금에 처하는 규정, 강은희 의원은 채용 상 차별금지 조항을 위반한 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하는 규정의 신설을 각 제안하고 있다.

「고용정책 기본법」은 국가의 고용정책에 관한 기본법으로서 모집·채용 차별 금지의 기본 원칙을 규정하고 있고, 이중 특별한 보호가 필요한 분야의 경우 개별법에서 입법취지에 따라 차별 사유, 권리 구제 절차 및 수단 등의 구체적인 내용을 상이하게 정하고 있는데, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」은 각 법률에서 금지하고 있는 차별에 대한 별칙 규정을 두고 있다.

그런데, 만일 「고용정책 기본법」에 모집·채용 차별에 대한 별칙 규정이 신설되면 연령, 성별, 장애 등 개별법이 따로 마련되어 있는 분야의 경우 구제절차가 중복되어 구제의 실효성이 저하되고 갈등 해결 비용이 증가할 수 있다. 그리고 개별법이 따로 마련되지 않은 분야의 경우에도 개별법이 있는 분야와 상이한 구제 절차로 인해 혼란이 야기될 우려가 있다.

뿐만 아니라, ‘사업주의 자율적인 고용관리 존중’, ‘구직자의 자발적인 취업노력 촉진’, ‘고용정책은 효율적이고 성과지향적으로 수립·시행될 것’, ‘고용정책은 노동시장의 여건과 경제정책 및 사회정책을 고려하여 균형 있게 수립·시행할 것’ 등 「고용정책 기본법」 제3조가 규정하는 국가 고용정책의 기본원칙을 고려할 때, 제재조치보다는 폭넓은 사회적 공감대 확보를 우선시함으로써 차별 시정을 도모하는 것이 바람직하다 할 것이다. 따라서, 「고용정책기본법」에 채용 차별에 대한 별칙 규정을 신설하는 방안은 재고할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2013. 10. 24.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

12 2014. 4. 28. 자 결정 【「금융지주회사법」 제48조의2에 대한 개정 권고】

결정사항

국가인권위원회는 금융위원회위원장에게, 「금융지주회사법」 제48조의2를 영업상 이용하게 할 목적이 아닌 신용위험관리 등 경영관리 목적에 한하여 금융지주회사와 자회사간 개인정보 및 금융·신용정보 등 고객정보를 공유할 수 있도록 개정하고, 고객정보의 공유시 고지 및 고객의 삭제요구에 대한 해당 정보 삭제의무, 고객정보 폐기 의무, 공유받은 고객정보의 별도 관리에 대한 사항을 신설하며, 공유받은 고객정보를 경영관리 목적 이외의 목적으로 사용하는 경우 벌칙규정을 강화할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 「금융지주회사법」 제48조의2는 고객정보의 제공 목적을 ‘영업상 이용하게 할 목적’으로 광범위하게 규정하고 있어 그 범위나 한계가 불분명하며, 특히 정보주체는 본인의 정보가 어떻게 유통되고 활용되는지 알지 못할 뿐만 아니라 알게 된다고 하더라도 개인정보의 이용·유통에 이르는 과정에서 정보주체가 참여할 수 있는 기회가 차단되어 있으므로, 동 조항은 금융경쟁력 강화의 목적 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 정보주체의 개인정보자기결정권을 과도하게 침해하는 것으로서 기본권 제한시 요구되는 피해의 최소성의 요건을 충족시키지 못한다고 판단됨
- 【2】 「금융지주회사법」 제48조의2는 정보공유의 범위에 제한이 없고, 고객으로서의 수집된 개인정보가 어떻게 공유되고 관리되는지 알 수 없을 뿐만 아니라 마케팅 등에까지 제한없이 사용됨으로써 사적인 평온이 저해될 우려가 있으므로 금융경쟁력 강화를 통한 국민경제의 건전한 발전이라는 공익에 비하여 개인정보자기결정권을 제약함으로써 발생하는 그 피해의 정도가 작다고 할 수 없어 법익 균형성을 갖췄다고 보기 어려움

참조조문

「헌법」 제10조, 제37조, 경제협력개발기구(OECD) 프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인, 헌법재판소 결정(99헌마513)

주 문

국가인권위원회는 금융위원회위원장에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「금융지주회사법」 제48조의2를 영업상 이용하게 할 목적이 아닌 신용위험관리 등 경영관리 목적에 한하여 금융지주회사와 자회사간 개인정보 및 금융·신용정보 등 고객정보를 공유할 수 있도록 개정하고,
2. 고객정보의 공유시 고지 및 고객의 삭제요구에 대한 해당 정보 삭제의무, 고객정보 폐기 의무, 공유받은 고객정보의 별도 관리에 대한 사항을 신설하며,
3. 공유받은 고객정보를 경영관리 목적 이외의 목적으로 사용하는 경우 벌칙규정을 강화할 것

이 유

I. 권고 배경

국가인권위원회는 그 동안 개인정보 보호와 관련한 실태조사 및 제도개선 권고 등을 통하여 개인정보 최소수집 원칙을 강조하고 이와 관련한 가이드라인 마련을 권고한 바 있다.

그런데 계속적으로 광범위한 개인정보 유출사고가 발생하여 왔고, 최근에는 카드사의 대규모 개인정보 유출 사건이 발생하여 개인정보의 수집과 활용에 대한 근본적인 제도개선이 필요할 뿐만 아니라, 개인정보 공유를 허용하고 있는 「금융지주회사법」의 보완이 요구되고 있다.

이에 국가인권위원회는 2014년 1월 카드사 개인정보 유출과 관련하여 성명서를 발표하면서 「금융지주회사법」 제48조의2의 문제점을 제기한 바 있는데, 금융지주회사 내의 개인정보 공유와 관련하여 구체적인 제도개선 방안을 마련할 필요가 있어 정보주체의 동의 없이 금융지주회사와 자회사간의 개인정보를 공유토록 한 「금융지주회사법」 제48조의2가 「헌법」 및 국제인권기준 등을 위반하여 개인정보자기결정권을 침해하고 있는지에 대하여 검토하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 제37조(기본권의 제한), 경제협력개발기구(OECD) 프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인, 헌법재판소 결정(99헌마513) 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 금융기관의 개인정보 수집·활용 실태 및 문제점

가. 금융기관의 개인정보 수집 및 활용 실태

카드사 등 금융기관들은 주민등록번호 등 개인식별번호를 포함하여 직장정보, 카드 거래정보, 결제정보, 신용정보 등 20~50여개 항목을 수집하고 있으며, 2011년부터 2013년까지 금융지주회사 계열사간 고객등급 산정, 우수고객관리, 리스크관리, 마케팅 등의 목적으로 154억 건의 정보가 공유된 것으로 나타났다. 특히 금융지주회사의 자회사에 해당하는 한 은행은 학생증 카드 출결시스템 구축과정에서 학생이름, 교통카드 번호, 교육행정정보시스템(NEIS) 번호 등을 공유하기도 하였다.

또한 2011년부터 2012년까지 12개 금융지주회사와 자회사간에 공유된 약 40억 건 중에서 약 27억 건(67%)은 위험관리, 고객분석, 영업점평가, 고객등급산정, 우수고객관리 등 경영관리 목적으로 사용되었고, 약 13억 건(33%)은 보험 텔레마케팅(TM), 신용대출상품 판매 등 고객에 대한 마케팅 목적으로 이용된 것으로 나타났다.

나. 개인정보 공유로 인한 위험성

2013년말 기준으로 13개 금융지주회사에 속한 자회사 등의 수는 적게는 2개 많게는 84개인데, 5대 금융지주회사의 경우 설립 당시에 비해 자회사 등의 수가 평균 약 240% 정도 증가하였다. 그런데, 최근 5년간 은행, 카드, 캐피탈, 신용정보회사 등 19개사에서 1억 건 이상의 개인정보가 유출되었고, 이 가운데 해킹사고로 인한 개인정보 유출 이외에도 금융기관 종사자들이 고객의 개인정보를 무단으로 제공하거나 부당조회 또는 업무목적 이외로 유출시킨 사례도 발생하고 있어 금융지주회사와 자회사 등과의 개인정보 공유는 개인정보의 부당조회 및 유출의 위험성을 증가시키는 원인이 될 수 있다고 판단된다.

아울러, 정보주체가 제공한 고객정보가 정보제공 목적 이외에 해당 금융지주회사 내의 자회사 등에 공유되는 과정에서 자신의 고객정보가 공유되는 기간, 범위, 이유 등을 전혀 확인할 수 없고 자신의 의사에 반하여 자회사 등의 마케팅에 이용되고 있어 수집된 고객정보의 활용에 대한 제도적 보완이 필요하다.

2. 「금융지주회사법」 제48조의2의 개인정보자기결정권 침해 여부

금융기관의 대형화·겸업화 및 금융산업의 구조조정을 통해 금융지주회사의 설립을 촉진하기 위한 목적으로 제정된 「금융지주회사법」은 2002년 고객에 필요한 금융상품을 개발하고 금융지주회사그룹의 시너지 효과를 높이고, 그룹전체의 경영효율성을 제고하기 위하여 금융지주회사 등에게 고객의 동의 없이 영업상 이용하게 할 목적으로 고객정보를 제공할 수 있도록 하는 특례 조항을 신설하였다.

그런데, 헌법재판소는 오늘날 현대사회가 개인의 인적사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 이러한 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호할 필요성이 대두됨에 따라 정보주체가 개인정보의 수집·이용·폐기에 이르는 과정에 대한 통제권을 갖도록 하는 헌법에 명시되지 아니한 기본권인 개인정보자기결정권을 인정(헌법재판소 2005.5.26. 선고 99헌마513)하였다.

그리고, 2011. 3. 29. 제정된 「개인정보보호법」은 정보주체가 자신의 개인정보처리와 관련하여 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리 및 개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리 등을 가진다고 규정하여 헌법재판소의 개인정보 자기결정권의 내용을 명문화하고 있다.

한편, 경제협력개발기구(OECD)는 개인정보보호를 위한 기본원칙으로 수집제한의 원칙, 정확성 확보의 원칙, 목적명시의 원칙, 이용제한의 원칙, 안전성 확보의 원칙, 공개의 원칙, 개인참여의 원칙, 책임의 원칙 등 8가지 원칙을 제시하고 있다.

이하에서는 「헌법」상 기본권 제한의 일반원칙에 따라 「금융지주회사법」 제48조의2에 대한 개인정보자기결정권 침해여부를 살펴보기로 한다.

가. 목적의 정당성 여부

「금융지주회사법」 제48조의2의 입법목적은 ‘고객정보 활용을 통한 금융지주회사 및 그 자회사간의 시너지 효과를 극대화’하고, 이를 통해 ‘금융지주회사 설립을 유인’하여 ‘금융산업의 경쟁력을 높이고 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위함’이다.

2002년 법률 개정 당시 2개였던 금융지주회사가 2013년말 13개로 증가한 것을 볼 때 금융지주회사 내의 고객정보 공유가 금융지주회사 설립을 유인하는 원인을 제공하였다고 판단되며, 고객정보를 영업상 목적으로 사용하여 금융지주회사 내 신속하고 원활한 업무수행으로 인하여 고객맞춤 서비스 증진을 통한 이익 창출이 금융경쟁력 강화와 국민경제의 성장을 도모하는 수단으로 작용할 경우 공공복리의 증진을 가져올 수 있으므로 동 조항에 대한 목적의 정당성은 인정될 수 있다.

나. 수단의 적절성 여부

금융지주회사 내에서 고객정보의 공유가 금융산업의 경쟁력을 강화하는 시너지 효과를 통하여 「금융지주회사법」의 입법취지를 달성한다고 하더라도 이는 정보주체가 해당 금융상품에 가입하였을 때 정보주체의 동의를 얻는 방법 등을 통하여서도 달성될 수 있다.

그러나 이러한 방법은 금융지주회사 내 고객정보 공유를 어렵게 하고, 금융지주회사의 설립 촉진을 기대하기 어려운 상황을 초래할 수 있는 바, 동 조항이 고객정보의 활용과 분석, 자회사간의 고객정보 공유 등을 원활하게 함으로써 시너지 효과를 얻고 금융지주회사 설립을 촉진할 수 있어 입법 목적 달성에 적절한 수단이 될 수 있다는 점이 인정된다.

다. 피해의 최소성 여부

「금융지주회사법」 제48조의2가 금융경쟁력의 강화라는 입법목적을 달성할 수 있는 효과적인 수단이라 하더라도, 동 조항은 고객정보의 제공 목적을 ‘영업상 이용하게 할 목적’으로 광범위하게 규정하고 있어 그 범위나 한계가 불분명하다. 그로 인하여 현재 금융지주회사 내에서 수집된 고객정보는 신용위험관리 등 경영상 관리 목적을 넘어 보험 텔레마케팅, 신용대출 상품의 판매 등에 활용되고 있으며, 공유되는 정보의 약 33% 정도가 실제로 마케팅 목적으로 이용되고 있는 것으로 나타나는 등 피해의 규모가 작지 않다.

특히 정보주체가 본인의 정보가 어떻게 유통되고 활용되는지 알지 못할 뿐만 아니라 알게 된다고 하더라도 개인정보의 이용·유통에 이르는 과정에서 정보주체가 참여할 수 있는 기회가 차단되어 있다.

따라서 동 조항은 고객정보를 고객의 등급산정, 우수고객관리, 리스크 관리 등과 같은 신용거래를 위한 본연의 업무 이외에 영업 수단으로까지 활용한다는 점에서 금융경쟁력 강화의 목적 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 정보주체의 개인정보자기결정권을 과도하게 침해하는 것으로서, 기본권 제한시 요구되는 피해의 최소성의 요청을 충족시키지 못한다고 판단된다.

라. 법익의 균형성 여부

금융산업의 경쟁력 강화를 통한 국민경제의 성장이라는 공공복리 측면과 개인정보 자기결정권에 따른 개인정보 보호의 측면은 모두 강조될 수 있다.

그런데, 정보공유의 범위에 제한이 없고, 고객으로서는 수집된 개인정보가 어떻게 공유되고 관리되는지 알 수 없을 뿐만 아니라 마케팅 등에까지 제한없이 사용됨으로써 사적인 평온이 저해될 우려가 있으므로 금융경쟁력 강화를 통한 국민경제의 건전한 발전이라는 공익에 비하여 개인정보자기결정권을 제약함으로써 발생하는 그 피해의 정도가 작다고 할 수 없어 법익 균형성을 갖췄다고 보기 어렵다.

3. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 「금융지주회사법」 제48조의2는 피해최소성 원칙에 위반되고 법익균형성도 갖추지 못하여 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단된다.

그러나, 「금융지주회사법」의 제정과 동법 제48조의2 조항의 신설은 금융경쟁력 강화를 위한 금융지주회사의 설립을 촉진하고, 지주회사 내부의 시너지 효과를 높이는데 있으므로, 금융산업의 경쟁력 강화를 위하여 금융지주회사 제도를 도입하면서 그 유인책으로서 금융지주회사 내부에서 고객의 리스크 관리, 고객 등급 산출 등 경영상 목적으로 고객정보를 공유할 수 있도록 하는 것은 여전히 유효한 정책수단이라고 할 수 있다.

따라서 고객정보의 공유와 관련하여 동 조항에서 범위나 한계가 불분명하게 정의되어 있는 ‘영업상 이용하게 할 목적’을 ‘신용위험관리 등 경영관리 목적’으로 한정하여 규정하고, 아래와 같이 고객정보를 엄격하게 관리하도록 운영할 필요가 있다.

즉, 현행 「금융지주회사법」은 정보공유 시 고객정보의 관리에 대한 어떠한 제한도 없이 활용하도록 하고 있는 바, 정보주체가 자신의 고객정보가 어떻게 공유되고 있는지 확인할 수 있어야 한다. 특히 자신의 정보가 공유된다는 고지를 받은 후 해당 정보의 삭제를 요구할 수 있도록 하고 금융지주회사는 이를 삭제하도록 의무화함으로써 사후적으로 정보주체가 자신의 개인정보를 통제할 수 있는 장치를 마련하는 것은 개인정보자기결정권 보장을 위한 최소한의 조건이라고 할 수 있다.

아울러, 공유받은 고객정보는 금융지주회사 등이 직접 고객으로부터 제공받은 고객정보와 정보제공 목적이 상이하므로 별도로 관리할 필요가 있고 공유받은 고객정보를 경영관리 목적 이외의 목적으로 사용할 경우 벌칙을 강화하는 등 공유받은 고객정보를 두텁게 보호할 필요가

있다. 이와 함께 고객의 사망·탈퇴, 금융지주회사의 폐업 등의 경우 고객정보를 폐기함으로써 개인정보의 무분별한 유통을 방지할 필요가 있다.

이와 같이 제한된 범위에서 고객정보를 공유하되 그 절차 등의 관리를 강화함으로써 「금융지주회사법」의 입법목적에 훼손하지 않으면서 개인정보자기결정권의 침해를 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

V. 위원 장명숙의 별개의견

「금융지주회사법」 제48조의2가 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해한다는 데에는 다수의견과 견해를 같이 한다.

그러나, 다수의견은 「금융지주회사법」 제48조의2가 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단하면서도 해당 조항의 폐지를 권고하는 대신, 공유된 정보의 활용범위 축소와 고지의무 부과, 정보주체의 삭제요구권의 신설을 통한 보완이 필요하다는 의견인바, 이와 같은 결론에는 동의할 수 없다.

다수의견은 개인정보 유출의 피해를 줄일 수 있고, 정보주체의 자기정보통제권을 사후적 이나마 인정하고 있다는 측면에서 현재보다 진일보한 방안이라는 점은 분명하다. 그러나, 현행 금융지주회사 제도의 효과와 한계를 고려할 때 아래와 같은 이유로 「금융지주회사법」 제48조의2는 보완되어야 할 것이 아니라 폐지되어야 한다.

첫째, 금융지주회사 제도의 도입 목적은 금융산업의 대형화와 겸업화라는 국제적인 추세에 따라, 국내 금융회사의 대형화를 촉진하고 업종간 겸업화를 통하여 시너지 효과를 제고함으로써

금융산업의 대내외 경쟁력을 향상시키는 것이다. 그런데, 국내 금융지주회사 그룹내 은행과 비지주회사 방식의 은행의 수익성을 비교한 실증연구 결과에 의하면 금융지주 회사로의 전환이 경영성과 개선에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이를 달리 말하면 「금융지주회사법」 제48조의2에 의한 개인정보의 공유제도가 금융지주회사와 자회사에게 정보주체에게 사전 동의를 받지 않아도 되는 편리함과 그로 인한 정보유출의 도덕적 해이를 초래했는지는 몰라도 최소한 금융산업의 대내외 경쟁력 향상의 목적 달성에는 기여하지 못하였다는 것을 의미한다.

둘째, 이종 금융업 간 겸업을 금지해온 미국이 금융 분업주의 원칙을 폐기하고 금융지주회사 제도를 도입한 이후 복합금융그룹은 세계적 추세로 자리 잡게 되었다. 금융제도의 안정성을 위하여 분업주의를 택할 것인지 아니면 수익성 개선을 위하여 겸업주의를 택할 것인지는 별론으로 하고, 금융지주회사 제도의 효과를 높이는 측면만 고려한다면 금융지주회사의 자회사인 은행, 증권, 보험회사 간의 업무경계를 없애고 마치 하나의 회사처럼 유기적으로 움직이는 것이 핵심이며, 개별 업종법의 규제완화가 금융지주회사의 시너지 효과를 창출하는데 필수적인 전제조건이다. 그러나 국내의 금융산업은 은행업, 보험업, 증권업의 분업주의에 입각한 법제를 토대로 하고 있어 「금융지주회사법」 제48조의2에 의한 개인정보 공유제도가 금융지주회사의 시너지 효과를 제고하는 데에 큰 영향을 미칠 수 없는 구조이다.

이상과 같이 「금융지주회사법」 제48조의2의 개인정보 공유제도는 국내 금융산업의 대내외 경쟁력 강화에 효과가 없거나 핵심적인 것이 아니며, 다수의견이 제시한 정보공유 사실의 고지의무 부과, 정보주체의 삭제요구권의 신설은 금융지주회사 내의 정보공유에만 국한될 것이 아니라 개인정보 보호의 일반법에 반영되어야 사항들이다.

따라서, 「금융지주회사법」 제48조의2를 보완하여 존치시킬 것이 아니라 동 조항을 삭제하여 금융지주회사가 개인정보보호의 일반법의 적용을 받도록 해야 한다.

2014. 4. 28.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

위원 한태식 위원 윤남근 위원 김성영 위원 곽관주

위원 한위수 위원 이선애

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

- 13 2015. 9. 23. 자 결정 【무죄판결 관보 공시에 따른 개인정보 공개 관련 제도 개선 권고】

결정사항

- 【1】 법무부장관에게, 재심 무죄판결에 대하여 피고인이 동의하지 아니하거나 그 의사를 확인할 수 없는 경우에는 이를 공시하지 아니하도록 「형사소송법」 제440조를 개정할 것을 권고함
- 【2】 대법원장에게, 무죄판결을 관보 등에 게재하여 공시하는 경우에 피고인과 관계인의 개인정보가 불필요하게 노출되지 않도록 관보 게재 시 개인정보 처리에 관한 기준을 마련하여 시행할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 최근 문제로 지적된 간통죄 재심사건 무죄판결의 경우, 2015. 2. 25. 헌법재판소 간통죄 위헌 결정 이후 모두 8건의 판결이 관보에 게재되었는 바, 피고인의 성명, 생년월일(주민등록번호 앞 6자리), 직업, 주거지와 등록기준지의 상세 주소(도로명 또는 번지, 건물번호, 동·호수 등) 등의 구체적 인적사항과, 피고인 혼인신고 일자나 계급 및 소속, 소유 차량의 종류와 번호 등 개인의 신상정보 및 공소 제기된 행위 사실의 구체적 일시, 장소와 양태도 여과 없이 노출되어 있음

【2】재심사건 무죄판결의 경우 무고한 국민이 중대하고 불명예스러운 범죄 혐의로 형사 피고인이 되었거나 유죄판결을 받았다가 뒤늦게 무죄임을 인정받은 것으로, 그간 피고인이 입었을 정신적 고통과 명예의 실추 등 인격적 피해를 회복시켜 주어야 할 필요성이 있어 무죄판결의 공시는 필요한 제도라고 할 수 있음. 다만 간통죄나 혼인빙자간음죄에 대한 재심 무죄판결의 경우, 공소사실은 그대로 인정됨에도 처벌 근거 법규의 소멸로 무죄판결에 이르게 된 사안으로서 내밀하고 민감한 사생활에 관한 내용을 담고 있어 이를 공개할 경우 피고인에게 심각한 인격적 수치심을 주고 사회적 명예에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있음

【3】무죄판결의 관보 게재로써 어떠한 법률적 효과가 발생하는 것은 아니므로 그 대상이 되는 사람을 엄밀하게 특정하여야 할 필요성은 없으나 피고인의 상세한 개인정보를 그대로 기재하는 것은 무죄판결 공시 제도의 목적상 필요한 최소한의 범위 내에 있다고 보기 어려우며 피고인에게 인격적 수치심을 주고 피고인의 사생활에 대한 비밀과 평온을 유지하는 데 지장을 줄 수 있음

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 「개인정보 보호법」, 유엔 「세계인권선언」 제12조

주 문

1. 법무부장관에게, 재심 무죄판결에 대하여 피고인이 동의하지 아니하거나 그 의사를 확인할 수 없는 경우에는 이를 공시하지 아니하도록 「형사소송법」 제440조를 개정할 것을 권고한다.
2. 대법원장에게, 무죄판결을 관보 등에 게재하여 공시하는 경우에 피고인과 관계인의 개인정보가 불필요하게 노출되지 않도록 관보 게재 시 개인정보 처리에 관한 기준을 마련하여 시행할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고의 배경

2015. 2. 26. 헌법재판소의 간통죄 위헌 결정에 따라 이미 간통죄로 유죄 판결을 받은 사건에 대한 재심 청구가 잇따르고 있으나, 재심에서 무죄판결을 받은 경우 「형사소송법」 제440조에 따라 그 판결이 관보 등에 공시되며, 관보에 게재되는 내용에 피고인의 구체적인 신상정보와 사건 관계인의 실명 등이 그대로 드러남으로써 이들의 인격권 및 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 결과를 초래하고 있다는 지적이 언론보도 등을 통하여 제기된 바 있다.

무죄판결의 공시는 본래 해당 사건 피고인의 명예 회복을 도움으로써 인권을 보다 두텁게 보호하기 위한 제도이나, 그 운영에 있어 위와 같이 의도되지 않은 부작용이 발생하는 측면도 있는바, 무죄판결 공시 제도의 문제점과 그 개선 방안에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호와 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유)와 「개인정보 보호법」 등에 따라 판단하고, UN 「세계인권선언」 제12조 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 무죄판결 관보 게재 현황 및 문제점

가. 무죄판결 관보 게재 현황

관보 게재 등을 통한 무죄판결 공시 제도는 무죄판결을 받은 피고인의 명예 회복을 위한 취지에서 일반 형사사건의 경우 「형법」 제58조에, 재심사건의 경우 「형사소송법」 제440조에 근거하여 시행되고 있다.

최근 문제로 지적된 간통죄 재심사건 무죄판결의 경우, 헌법재판소의 간통죄 위헌 결정이 내려진 2015. 2. 25. 이후 모두 8건의 판결이 관보에 게재된 것으로 확인되는바, 관보에 게재된 해당 판결의 내용을 살펴건대, 피고인의 성명과 생년월일(주민등록번호 앞 6자리), 직업, 주거지와 등록기준지의 상세 주소(도로명 또는 번지, 건물번호, 동·호수 등) 등의 구체적인 인적사항이 기재되어 있고, 피고인 이외의 사람의 실명도 그대로 나타난다. 또한 피고인의 혼인신고 일자나 계급 및 소속, 소유 차량의 종류와 번호 등 개인의 신상정보 및 공소 제기된 행위 사실의 구체적 일시, 장소와 양태도 여과 없이 노출되어 있다.

간통죄 재심 무죄판결 이외에 2009. 11. 헌법재판소에서 위헌 결정을 내린 혼인빙자 간음죄의 경우에도 재심 무죄판결이 마찬가지로 관보에 게재된 바 있음이 확인된다. 또한 경합범 사건에서 일부만 무죄판결이 내려지고 다른 부분은 유죄로 인정되었거나 공동 피고인 중 일부만 무죄판결이 내려지고 다른 사람은 유죄판결을 받은 경우에도, 해당 사건의 판결 전체가 관보에 게재되어 피고인의 인적사항과 공소사실 등이 공개된 사례가 있다.

나. 무죄판결 관보 게재의 문제점

1) 재심 무죄판결의 일률적 관보 게재

무고한 국민이 중대하고 불명예스러운 범죄 혐의로 형사피고인이 되었거나 유죄판결을 받았다가 뒤늦게 무죄임을 인정받은 경우, 그에 대한 보상과 별도로 그간 피고인이 입었을 정신적 고통과 명예의 실추 등 인격적 피해를 회복시켜 주어야 할 요청도 크다고 할 것이므로 무죄판결의 공시는 필요한 제도라고 할 수 있다.

그러나, 간통죄나 혼인빙자간음죄에 대한 재심 무죄판결의 경우, 공소사실은 그대로 인정됨에도 처벌 근거 범규의 소멸로 무죄판결에 이르게 된 사안으로서 내밀하고 민감한 사생활에 관한 내용을 담고 있어 이를 공개할 경우 피고인에게 심각한 인격적 수치심을 주고 사회적 명예에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또한 일부 무죄판결의 경우에도 이를 공개하면 유죄판결 부분까지 알려짐으로써 피고인의 명예를 더 악화시키는 불합리한 결과를 초래할 우려가 크다. 그럼에도 현행 「형사소송법」 제440조는

어떠한 예외 없이 재심에서의 무죄판결을 관보 등에 공시하도록 의무화하고 있어 무죄판결을 공시하는 것이 피고인의 의사나 권익에 반하는 경우를 예상하지 못한 문제점이 있다.

2) 무죄판결의 관보 게재 시 과도한 개인정보 공개

무죄판결을 관보에 게재하는 경우 피고인의 명예 회복이라는 본래 취지를 감안할 때 무죄판결을 받은 피고인을 특정할 수 있을 정도의 개인정보가 공개되는 것은 불가피하다고 할 수 있다.

하지만, 무죄판결의 관보 게재로서 어떠한 법률적 효과가 발생하는 것은 아니므로 그 대상이 되는 사람을 엄밀하게 특정하여야 할 필요성이 있다고는 할 수 없음에도 피고인의 이름과 생년월일, 직업을 비롯하여 주거지와 등록기준지의 상세 주소까지 그대로 기재하는 것은 무죄판결 공시 제도의 목적상 필요한 최소한의 범위 내에 있다고 보기 어려우며, 피고인에게 인격적 수치심을 주고 피고인의 사생활에 대한 비밀과 평온을 유지하는 데에도 큰 지장을 줄 수 있다. 또한 피고인 이외에 사건 관계인의 실명을 그대로 공개하는 것도 무죄판결 공시 제도의 본래 목적과 무관하게 당사자의 개인정보 자기결정권과 사생활의 비밀 및 자유 등을 침해하는 것이라고 할 수 있다.

2. 개선방안

가. 「형사소송법」 제440조 개정

「형사소송법」 제440조는 재심에서 내려진 무죄판결에 대하여 어떠한 예외 없이 이를 관보와 법원소재지 신문지에 기재하여 공고하여야 한다고 정하고 있는바, 이미 유죄 확정판결을 받았으나 재심을 거쳐 무죄판결을 받은 경우 피고인의 명예를 회복시킬 필요성이 더욱 큰 점을 감안하더라도 피고인의 권익을 위한 제도로서의 취지를 감안할 때 피고인의 의사에 반하여서는 아니 된다는 한계를 지닌다고 할 수 있다.

반면 2014. 12. 30. 개정된 「형법」 제58조의 경우, 중전 임의규정으로 되어 있던 무죄판결공시 취지의 선고를 의무화하면서도 피고인이 그에 동의하지 아니하거나 동의를

받을 수 없는 경우는 예외로 함으로써 일률적으로 무죄판결을 공시함으로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 최소화하였다.

따라서 「형사소송법」 제440조에 대해서도, 「형법」 제58조의 예와 같이 피고인이 동의한 경우에만 무죄판결을 공시할 수 있도록 단서 규정을 신설하는 등으로 개정하는 것이 필요하다고 판단된다.

나. 무죄판결의 관보 게재 시 개인정보 처리 기준의 마련

관보에 게재된 무죄판결은 전자관보 시스템을 이용하여 누구나 쉽게 열람, 검색할 수 있고, 한 번 관보에 게재된 정보는 이를 사후적으로 삭제 또는 수정할 방법도 마련되어 있지 않은 점 등을 감안할 때, 해당 사건 피고인 및 관계인의 신원과 사생활에 관한 개인정보를 노출하는 데에는 각별한 주의가 요구된다고 할 것이다.

무죄판결을 법원 인터넷 홈페이지나 법원소재지 신문에 공고하는 경우에는 대법원 예규인 「판결 공시절차에 관한 지침」에 의거 피고인의 성명과 판결의 간략한 요지만을 기재하고 있는 점에 비추어 보아도 이를 관보에 게재할 때에만 판결서 원문 그대로 공개하여야 할 이유는 없다고 할 것이고, 법원도 재판과 관련한 행정사무의 처리에 있어서는 「개인정보 보호법」의 적용을 받으므로 판결서 공개로 인한 정보주체의 사생활 침해를 최소화하고 익명처리가 가능한 개인정보는 익명처리하도록 하여야 한다.

그러므로 무죄판결을 관보에 게재하는 경우에도 피고인의 명예회복에 필요한 최소한의 수준을 넘어 피고인의 구체적인 인적사항 및 내밀한 사생활과 관련된 정보, 피고인 이외의 관계인의 실명 등 개인정보가 노출되지 않도록 개인정보의 처리에 관한 기준을 마련, 시행하는 것이 필요하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2015. 9. 23.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 이성호 위원 김영혜 위원 유영하 위원 이경숙

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

14 2016. 6. 9. 자 결정 【채용 과정에서의 개인정보 보호를 위한 제도관행 개선 권고】

결정사항

채용 과정에서 구직자의 개인정보 보호를 위하여 고용노동부장관에게, 채용서류의 보관, 반환 및 파기 관련 제도가 보다 실효성 있고 적정하게 시행될 수 있도록 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 및 같은 법 시행령을 개정할 것, 채용서류의 파기 시점에 대한 고용노동부 「채용절차 공정화에 관한 법률 업무 매뉴얼」을 개정하고 이에 대한 관리·감독을 강화할 것, 국가, 지방자치단체 및 공공기관(지방공단·공사 포함) 등 공공부문에서 「채용절차의 공정화에 관한 법률」에 따른 채용서류 반환 제도 등을 충분히 숙지하고 준수할 수 있도록 안내·홍보 등 대책을 마련하여 시행할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 전자적 방법으로 제출된 채용서류는 해킹, 복제 등으로 인한 개인정보 침해 우려가 있음에도 「채용절차법」 상 반환 대상에서 제외되어 있으므로, 이에 대해서도 구인자로 하여금 「개인정보 보호법」에 따라 안전성 확보 조치를 취하도록 하거나, 구직자가 원하면 언제든지 그 파기를 요구할 수 있는 권리 등을 「채용절차법」에 명시하는 것이 필요함
- 【2】 고용노동부 「채용절차 공정화에 관한 법률 업무 매뉴얼(2015. 3.)」상의 구직자 채용서류 파기 절차는 채용서류의 보관 기간을 구직자의 반환 청구기간으로 정하고 있는 「채용절차법」 제11조 제3항과 같은 법 시행령 제3조의 규정에 부합하지 않으므로 그 조항에 맞게 이를 개정해야 함

【3】 공공부문은 민간기업과 달리 여전히 방문 또는 우편 등 비전자적 방법에 의하여 채용서류를 제출하도록 하는 경우가 많음에도 불구하고 공공부문에서의 채용서류 반환 제도 시행률이 민간기업에 비하여 크게 낮은 것으로 나타나고 있으므로 「채용절차법」의 소관 부처인 고용노동부는 국가, 지방자치단체 및 공공기관 등에 대하여 채용서류 반환 등 제도의 취지 및 내용을 보다 적극적으로 안내·홍보하고, 시행률을 제고에 노력해야 함

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 「개인정보 보호법」, OECD 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인」 중 개인정보 보호 원칙

주 문

국가인권위원회는 채용 과정에서 구직자의 개인정보 보호를 위하여 고용노동부장관에게 아래와 같이 권고한다.

- 가. 채용서류의 보관, 반환 및 파기 관련 제도가 보다 실효성 있고 적정하게 시행될 수 있도록 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 및 같은 법 시행령을 개정하기 바람.
- 나. 채용서류의 파기 시점에 대한 고용노동부 「채용절차 공정화에 관한 법률 업무 매뉴얼」을 개정하고 이에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.
- 다. 국가, 지방자치단체 및 공공기관(지방공단·공사 포함) 등 공공부문에서 「채용절차의 공정화에 관한 법률」에 따른 채용서류 반환 제도 등을 충분히 숙지하고 준수할 수 있도록 안내·홍보 등 대책을 마련하여 시행하기 바람.

이 유

I. 권고의 배경

채용 과정에서 구직자가 제출하는 입사지원서, 자기소개서 및 증명서류 등의 채용서류는 다량의 개인정보를 포함하고 있고, 2014. 1. 21. 「채용절차의 공정화에 관한 법률」(이하 ‘채용절차법’이라 한다)의 제정으로 채용서류의 반환 및 파기 등 구직자의 개인정보 보호를 위한 제도적 장치가 마련되었다.

그러나 채용기관에서 아직 「채용절차법」의 내용과 취지를 충분히 인식하고 있지 못하여 채용서류 반환 등 제도의 시행에 미온적이고, 온라인으로 제출된 채용서류의 내용이 인터넷에서 쉽게 노출되는 등 채용 과정 상 구직자의 개인정보 보호에 미흡한 점이 있는 것으로 나타났다.

이에 「국가인권위원회법」제19조 제1호와 제25조 제1항에 따라 채용 과정에서 구직자의 개인정보 및 개인정보자기결정권이 보다 충실히 보호될 수 있도록 하기 위한 방안을 「채용절차법」을 중심으로 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」제10조, 제17조와 「개인정보 보호법」등에 따라 판단하고, OECD의 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인」 중 개인정보 보호 원칙 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 채용서류 보관·반환·파기 제도의 시행 현황

가. 「채용절차법」 상 채용서류 반환 및 파기

2016년 현재 상시 100명 이상(2017년부터는 30명 이상) 근로자를 고용하고 있는 사업장, 공무원이 아닌 사람을 채용하는 국가와 지방자치단체, 공공기관 및 지방공사·공단 등은 180일 이내의 범위에서 구인자가 정한 기간 내에 구직자의 청구가 있으면 채용서류를 반환하여야 한다. 다만, 현행법상 홈페이지 또는 전자우편으로 제출되었거나 구직자가 구인자의 요구 없이 자발적으로 제출한 채용서류는 반환 의무 대상이 아니다.

또한, 채용서류 반환 청구기간이 지났거나 채용서류를 반환하지 아니한 경우에는 「개인정보 보호법」에 따라 채용서류를 파기하여야 한다.

나. 채용서류 반환 제도 시행 현황

민간 취업정보 업체인 ‘인쿠르트’의 조사에 따르면, 2016년 1월 현재 채용서류 반환을 시행하는 기업은 절반 정도에 불과한 것으로 나타났다.

또한, 국가인권위원회가 2016. 4. 1.부터 4. 8.까지 인사혁신처에서 운영하는 “나라일터 웹사이트(<http://www.gojobs.go.kr>)”에 게시된 국가, 지방자치단체 및 공공기관 등의 비공무원 채용공고 중 비전자적 방법으로 채용서류를 제출할 수 있도록 한 88건의 사례를 분석한 결과, 채용공고에 채용서류 반환이 가능함을 명시한 경우는 11건(12.5%)에 그친 반면, 채용서류를 반환하지 않는다고 명시한 경우가 71건(80.7%)이었으며, 채용서류 반환 여부에 대해 명시하지 않은 경우도 6건(6.8%)으로 확인되는 등 공공부문의 채용서류 반환 시행률이 민간기업에 비하여 크게 낮은 것으로 나타났다.

다. 채용서류 보관 및 파기 현황

상당수의 민간 기업은 채용서류 반환 청구기간이 지났거나, 채용서류 반환 대상이 아닌 경우 인재 풀(Pool) 관리 및 상시채용 등을 이유로 채용되지 않은 구직자의 채용서류를 파기하지 않고 상당 기간 보관하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

공공부문 역시 위 88건의 채용공고 중 채용 절차 종료 후 1개월 이내에 채용서류를 파기한 경우는 24건(27.3%)인 반면, 2년 이상 또는 준영구 보관하는 경우가 25건(28.4%), 보관기간 자체를 명시하지 않거나 불명확한 경우가 32건(36.4%) 등으로 나타나 대부분의 공공기관은 구직자 채용 여부 결정 후에도 채용서류를 파기하지 않고 장기간 보관하는 것으로 나타났다.

2. 채용서류 보관·반환·파기 제도에 대한 개선방안 검토

가. 전자적으로 제출된 채용서류에 대한 개인정보 보호 방안 마련

최근 민간기업은 대부분의 채용서류를 홈페이지, 전자우편 등을 통하여 제출하도록 하고 있으며, 이와 같이 전자적 방법으로 제출된 채용서류는 해킹, 복제 등으로 인한 개인정보 침해의 우려가 있음에도 불구하고 「채용절차법」상 반환 대상에서는 제외되어 있다.

따라서, 전자적 방법으로 제출된 채용서류에 대해서는 구인자로 하여금 「개인정보 보호법」에 따라 안전성 확보 조치를 취하도록 하거나, 채용 여부 결정 이후 채용서류를 일정기간 보관하여야 하는 경우 구직자가 원하면 언제든지 그 파기를 요구할 수 있는 권리 등을 「채용절차법」에 명시하는 것이 필요하다.

나. 채용서류 반환 시 사본 보관의 금지

구인자가 구직자의 청구에 따라 채용서류 원본을 반환하더라도 그에 대한 사본을 보관한다면 그 사본이 구인자 또는 제3자에 의하여 임의로 이용될 수 있고, 적절한 방법에 의하여 사본이 관리되지 못할 경우에는 개인정보의 유출·변조·훼손 등의 우려도 존재한다.

따라서 「채용절차법」에 구인자가 구직자의 청구에 따라 채용서류의 원본을 반환할 경우 그에 대한 사본을 만들어 보관하여서는 아니 된다는 것을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

다. 채용서류 반환 청구 등으로 인한 채용 상 불이익 금지

민간 취업정보 업체 ‘사람인’의 2015. 6. 구직자 대상 설문조사에 따르면, 대부분의 구직자는 채용서류 반환 제도에 대해 매우 긍정적으로 평가하고 있음에도 불구하고 상당수가 재지원 시 불이익을 우려하여 채용서류 반환 제도의 활용을 기피하는 것으로 나타나고 있다. 또한 상당수의 기업은 반환청구자가 재지원 시 채용서류 반환 청구를 이유로 불이익을 줄 의사를 가지고 있는 것으로 나타나고 있어, 채용서류 반환 제도가 유명무실화될 우려가 크다고 보인다.

따라서 구직자가 채용서류의 반환·파기를 청구하였다는 이유로 채용에 불이익을 주는 등의 행위를 금지하고, 이를 위반할 경우 과태료 부과 등의 제재 규정을 마련하는 것이 필요하다고 판단된다.

라. 채용서류 파기 시점의 명확화 및 관리·감독 강화

「채용절차법」 제11조 제3항은 ‘구직자의 반환 청구에 대비하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 채용서류를 보관하여야 한다’고 명시하고 있으며, 같은 법 시행령 제3조는 채용서류의 보관 기간을 구직자의 반환 청구기간(구직자의 채용 여부가 확정된 날 이후 14일부터 180일까지의 기간의 범위에서 구인자가 정한 기간) 또는 구인자가 특수취급우편물을 발송하거나 전달한 시점까지의 기간으로 정하고 있다. 또한 「채용절차법」 제11조 제4항은 “구인자는 대통령령으로 정한 반환의 청구기간이 지난 경우 및 채용서류를 반환하지 아니한 경우에는 「개인정보 보호법」에 따라 채용서류를 파기하여야 한다”고 규정하고 있다.

한편, 「개인정보 보호법」 제21조는 “개인정보처리자는 보유기간 경과, 개인정보 처리 목적 달성 등 더 이상 개인정보가 불필요하게 된 때 지체 없이 파기하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이와 관련하여 고용노동부 「채용절차 공정화에 관한 법률 업무 매뉴얼(2015. 3.)(이하 “업무 매뉴얼”이라고 한다.)은 ‘채용 여부가 확정되면 확정된 채용대상자를 제외한 구직자의 채용서류를 지체 없이(5일 이내에) 파기하여야 할 것’이라고 명시하고 있다.

그러나, 위 업무 매뉴얼의 지침은 채용서류의 보관 기간을 구직자의 반환 청구기간으로 정하고 있는 「채용절차법」 제11조 제3항과 같은 법 시행령 제3조의 규정에 부합하지 않으므로 그 조항에 맞게 이를 개정하여야 한다.

또한 위 업무 매뉴얼의 지침에도 불구하고, 상당수의 채용기관이 채용 여부가 확정된 이후에도 채용서류를 장기간 보관하고 있고, 보관 기간도 채용기관별로 큰 편차가 있으며, 많은 구직자가 그 보관 목적과 기간에 대해 제대로 인지하지 못하고 있는 문제가 있다. 이를 개선하기 위해서는 위 업무 매뉴얼의 개정 이후에 개정된 규정에 따라서 채용서류가 파기되고 있는지 꾸준히 점검·감독할 필요가 있다.

마. 공공부문에서의 채용서류 반환 제도 시행률 제고

「채용절차법」에 따라 공공부문 역시 공무원이 아닌 사람을 채용할 경우 채용서류 반환 제도를 시행해야 할 법적 의무가 있을 뿐 아니라 채용 절차의 공정성 확보 및 구직자의 권리 보호에 선도적인 역할을 수행하여야 한다. 공공부문은 민간기업과 달리 여전히 방문 또는 우편 등 비전자적 방법에 의하여 채용서류를 제출하도록 하는 경우가 많음에도 불구하고, 공공부문에서의 채용서류 반환 제도 시행률이 민간기업에 비하여 크게 낮은 것은 시급히 개선되어야 할 문제이다.

따라서, 「채용절차법」의 소관 부처인 고용노동부는 국가, 지방자치단체 및 공공기관 등에 대하여 채용서류 반환 등 제도의 취지 및 내용을 보다 적극적으로 안내·홍보하고, 그 시행률을 제고하기 위하여 노력해야 한다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 6. 9.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 이성호 위원 김영혜 위원 이경숙 위원 정상환

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

15 2017. 11. 16. 자 결정 【대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집 등에 대한 개선 권고】

결정사항

교육부장관 및 시·도 교육감에게 대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집으로 인한 인권침해를 예방하기 위하여 아래와 같이 권고함.

1. 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.
2. 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하기 바람.

결정요지

- 【1】 국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 신청 시 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황·능력을 확인하기 위한 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있음
- 【2】 다만 부모의 직업·직장명·직위, 학력, 신청학생 또는 부모의 주민등록번호, 신청 학생의 사진 정보는 장학금 제도의 취지 및 목적에 비추어 볼 때 수집 필요성을 인정하기 어려우며 「개인정보 보호법」 제16조 개인정보 최소 수집 원칙 위반으로 개인정보자기결정권 침해 소지가 있음. 주민등록번호는 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항이 정하는 주민등록번호 수집 금지 원칙 위반, 사진의 경우 「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별행위 해당 소지도 있음

【3】 대학 또는 장학재단 등이 자기소개서에 어려운 가정환경 등의 서술을 강제·강요했다고 보기는 어려운 점, 신청 학생이 서술 내용과 정도를 선택할 수 있다는 점 등에서 자기소개서 작성 요구가 인격권이나 사생활의 비밀과 자유 등 인권 침해라고 보기는 어려움. 다만 자기소개서는 장학금 신청 과정에서 사실상 '가난을 증명'하도록 한다는 비판이 있고, 타인에게 굳이 알리고 싶지 않은 가정환경, 경제상황 등 내밀한 사적 영역을 구체적으로 기술할 수밖에 없는 유인으로 작용함. 그런데 신청 학생의 경제적 상황은 공적·객관적 자료를 통해 파악할 수 있으므로 자기소개서에 이를 자세히 기술하도록 요구할 실익은 부족함

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

「개인정보 보호법」 제16조(개인정보의 수집 제한), 「개인정보 보호법」 제24조의2(주민등록번호 처리의 제한)

주 문

교육부장관 및 시·도 교육감에게 대학 장학금 신청 시 과도한 개인정보 수집으로 인한 인권침해를 예방하기 위하여 아래와 같이 권고한다.

1. 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화하기 바람.
2. 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하기 바람.

■ 이 유

I. 권고의 배경

대학 장학금은 학생들의 경제적 부담을 경감하는 긍정적 측면이 있으며, 민간의 자율적 기부나 재산 출연으로 설립·운영되는 장학재단 등은 사회 공헌과 부의 재분배 등 순기능이 있으므로 활성화될 필요가 있다.

그런데 일부 대학 장학금 지급 기관은 장학금 지급 심사에 필요한 범위 이상의 개인정보를 수집하고 있다는 지적이 있고, 나아가 신청 학생에게 어려운 가정·경제 상황 등을 서술하여 제출하도록 함으로써 자존감을 훼손시킬 수 있다는 문제가 제기되어 왔다.

국회는 2016년 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다) 국정감사 시 이에 대한 실태파악 및 제도개선 방안을 요구하였다. 이에 위원회는 대학 장학금 신청절차에서 개인정보가 과도하게 수집되는지 여부 등을 파악하고 개선 방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「개인정보 보호법」, 「교육기본법」 등에 따라 판단하고, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」(이하 “OECD 가이드라인”이라 한다) 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 대학 장학금 개관

가. 대학 장학금 유형

대학생을 대상으로 지급되는 장학금은 정부가 국가 예산으로 지급하는 국가장학금, 각

대학이 자체적인 재원으로 지급하는 대학 자체 장학금, 장학재단 등 공익법인이 지급하는 외부 장학금으로 구분할 수 있다.

나. 대학장학금 신청 시 수집 개인정보

국가장학금은 한국장학재단이 심사 및 지급 업무를 담당하며, 신청 학생 가구의 소득 및 재산 등을 반영한 소득분위, 대학 성적, 이수 학점 등을 기준으로 지급한다. 이를 위해 한국 장학재단은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제50조 제1항 등에 근거하여 개인정보의 수집·이용·제공 및 조회 동의서를 징구하고 신청 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 각종 개인정보를 수집한다.

대학 자체 장학금은 각 대학이 신청 학생의 성적, 가구 경제 상황 등의 기준에 따라 지급한다. 이를 위해 각 대학은 신청 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 개인정보를 수집하는데, 일부 대학은 신청 학생 보호자(부모)의 직업, 직장명, 직위, 학력 등의 개인정보를 요구하며, 형제·자매 등에 대해서도 같은 정보를 요구하는 사례가 있다. 일부 대학은 신청 학생의 가계 곤란 상황이나 자신이 장학금을 받아야 하는 이유를 자기소개서 등의 서식에 직접 서술하여 제출하도록 하고 있다.

외부 장학금은 장학재단 등이 신청 또는 추천을 받은 학생의 성적, 가구 경제 상황 등의 기준에 따라 지급하는데, 각 장학재단은 신청 또는 추천을 받은 학생 가구 구성 및 경제적 상황 확인에 필요한 개인정보를 수집한다. 일부 장학재단은 학생 보호자(부모)의 직업, 직장명, 직위, 학력 등의 개인정보를 요구하고, 학생의 주민등록번호, 사진(신청서 부착), 자기소개서 등을 요구하는 사례도 있다.

2. 대학 장학금 신청 시 개인정보 수집의 문제점

가. 개인정보 최소 수집 원칙

개인정보를 처리하는 자는 개인정보 처리 목적에 필요한 범위 내에서 최소한의 개인정보만을 수집해야 한다는 ‘개인정보 최소 수집 원칙’은 OECD 가이드라인, 유럽

연합(EU) 「개인정보보호 규정(General Data Protection Regulation)」 등 국제기구가 제정한 정보인권 국제기준과 주요 국가의 개인정보 보호 법률에 다수 반영되어 있다.

헌법재판소는 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 개인정보자기결정권은 「헌법」상 기본권에 해당하며, 개인정보를 대상으로 하는 조사·수집·보관·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다[2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정].

헌법재판소 결정 및 OECD 가이드라인 등 정보인권 국제기준을 반영하여 2011년 제정된 「개인정보 보호법」은 개인정보 최소 수집 원칙을 구체적으로 규정하고 있는데, 제3조 제1항 및 제16조는 개인정보처리자가 개인정보를 수집하는 경우 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보만을 수집하여야 한다고 명시하고 있다.

나. 대학 장학금 신청 시 수집 개인정보가 개인정보 최소 수집 원칙에 위반되는지 여부

「교육기본법」, 「장학금규정」, 「대학 등록금에 관한 규칙」 등 교육 관련 법령에 따른 장학금 제도의 취지·목적에 비추어 볼 때, 경제적 이유로 학업에 어려움을 겪는 학생을 위한 장학금의 심사 및 지급에 필수적인 개인정보는 해당 학생 본인 및 가구의 경제적 상황을 파악하기 위한 정보라 할 수 있다. 따라서 국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 지급 기관이 이러한 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있으므로 수집 필요성이 인정된다.

그런데 일부 대학 자체 장학금 및 외부 장학금 지급 기관이 수집하는 부모의 직업·직장명·직위, 학력 등의 경우, 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황은 한국장학재단의 소득분위 등 공적·객관적 자료를 활용하여 확인할 수 있으므로 부모의 직업 등의 정보는 장학금의 심사·지급을 위하여 필수적인 정보에 해당한다고 보기 어렵고, 특히 부모의 학력 정보는 대학 장학금 지급 등을 위한 개인정보 수집 목적에 부합한다고 보기 어렵다.

한편 일부 외부 장학금 지급 기관이 수집하는 신청 학생 또는 부모의 주민등록번호의 경우, 신청 학생 본인 확인을 위한 주민등록번호의 수집 필요성을 전면 부정할 수는 없으나 이 경우에도 생년월일 등 최소한의 정보로도 본인 확인이 가능하다고 판단되므로, 주민

등록번호는 장학금의 심사·지급에 필수적인 정보로 보기 어렵다. 그리고 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항은 법률 및 대통령령 등에서 구체적으로 주민등록번호의 처리를 요구·허용하는 경우에만 이를 수집할 수 있도록 하고 있고, 교육 관련 법령에는 외부 장학금 지급 기관의 주민등록번호 수집에 대한 근거 규정이 없으므로 「개인정보 보호법」 위반 소지도 있다.

일부 외부 장학금 지급 기관은 신청 학생 사진을 수집하고 있는데, 신청 학생 본인 및 가구 경제상황 파악이라는 장학금 개인정보 수집 목적과 연관 관계를 찾을 수 없다. 우리 사회는 각종 지원서, 신청서, 이력서 등에 사진 부착을 요구하는 관행이 오랫동안 있어 왔으나 최근 들어 이러한 관행이 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별을 야기한다는 지적이 제기되고 있다. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 용모 등 신체조건을 이유로 한 차별행위를 금지하고 있고, 정부가 공무원 및 공공부문 이력서에서 사진 등을 삭제하는 이른바 블라인드 채용을 추진하는 점도 참고할 필요가 있다. 신청 학생의 신원을 확인하기 위해 사진이 필요하다는 주장이 있을 수 있으나, 장학금 지급 과정에서 신분증을 확인하는 등의 방법으로 본인 확인이 가능하므로 사진의 수집 필요성을 인정하기 어렵다.

다. 소결

국가장학금, 대학 자체 장학금, 외부 장학금 신청 시 신청 학생 본인 및 가구의 경제적 상황·능력을 확인할 수 있는 개인정보를 수집하는 것은 그 목적에 비추어 불가피한 측면이 있다. 그러나 부모의 직업·직장명·직위, 학력, 신청 학생 또는 부모의 주민등록번호, 신청 학생의 사진을 요구하는 것은 장학금 제도의 취지 및 목적에 비추어 볼 때 수집 필요성을 인정하기 어려우며, 「개인정보 보호법」 제16조의 개인정보 최소 수집 원칙 위반으로 개인정보자기결정권 침해 소지가 있다. 또한 주민등록번호의 경우에는 「개인정보 보호법」 제24조의2 제1항에서 규정하는 주민등록번호 수집 금지 원칙에 위반될 소지가 있으며, 사진의 경우 「국가인권위원회법」 제2조 제3호의 용모 등 신체 조건을 이유로 한 차별행위에 해당될 소지도 있다고 판단된다.

이에 교육부장관 및 시·도 교육감에게, 대학 장학금 신청 절차에서 「개인정보 보호법」에 따라 장학금 취지와 목적에 부합하는 한도에서 최소한의 개인정보만을 수집하도록 대학 및 장학재단 등에 안내하고, 이에 대한 관리·감독을 강화할 것을 권고할 필요가 있다.

3. 대학 장학금 신청 시 자기소개서 작성 요구의 문제점

가. 인격권 및 사생활의 비밀과 자유

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며 행복을 추구할 권리를 가진다고 하여 이른바 인격권을 규정하고 있으며, 「헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있다.

나. 자기소개서 작성 요구의 인권 침해 여부

대학 자체 장학금 또는 외부 장학금 신청 과정에서 신청 학생의 가정 형편, 장학금을 받아야 하는 이유를 자기소개서 등의 서식에 구체적으로 서술하여 제출할 것을 요구하는 사례가 다수 있음은 앞서 본 바와 같다.

장학금 신청을 접수하여 심사하는 대학 또는 장학재단 등의 입장에서는, 신청 학생이 직접 서술한 자기소개서가 그 학생의 가정환경, 경제적 상황을 면밀히 파악하고 장학금이 절실히 필요한 학생을 선발하는 데 참고자료가 되는 긍정적 측면이 있다. 그러나 경제적 환경이 어려워 장학금이 필요한 학생일수록 자기소개서에 자신이 처한 어려움을 상세히 서술해야 하는 상황에 처하고 이로 인해 자존감 훼손 등의 문제가 나타나는 부정적 측면도 있다.

그런데 대학이나 장학재단 등이 자기소개서에 “성장환경, 가정환경 등을 중심으로 서술할 것”과 같은 작성요령을 안내한다는 이유만으로 어려운 가정환경 등의 서술을 강제·강요했다고 보기는 어려운 점, 신청 학생이 그 서술 내용과 정도를 선택할 수 있다는 점 등을 고려할 때, 장학금 신청 과정에서 자기소개서를 작성하도록 요구하는 것이 인격권이나 사생활의 비밀과 자유 등 인권을 침해한다고 보기는 어렵다.

다만 이러한 자기소개서는 장학금 신청 과정에서 사실상 ‘가난을 증명’하도록 한다는 비판이 있고, 장학금이 절실한 신청 학생의 입장에서는 타인에게 굳이 알리고 싶지 않은 가정환경, 경제상황 등 내밀한 사적 영역을 구체적으로 기술할 수밖에 없는 유인으로 작용한다. 그런데 신청 학생의 경제적 상황은 공적·객관적 자료를 통해서도 파악할 수 있으므로 자기소개서에 이를 자세히 기술하도록 요구할 실익은 부족하다.

다. 소결

이에 교육부장관 및 시·도 교육감에게, 장학금 신청 접수 및 심사 시 신청 학생의 경제적 상황 파악은 객관적 자료를 활용하고, 자기소개서는 신청 학생이 어려운 가정형편 등을 기재하는 관행을 지양하고 해당 장학금의 취지나 목적을 고려하여 자유롭게 작성할 수 있도록 대학 및 장학재단 등에 안내하도록 권고할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2017. 11. 16.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

개인정보의 과도한 수집·이용 분야

16 2018. 12. 27. 자 결정 【「보안업무규정」에 따른 신원조사 제도 개선 권고】

결정사항

국기인권위원회는 신원조사 제도의 운영에 있어 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권의 보호를 위해 국가정보원장에게, 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙에 부합하도록 신원조사 제도에 대해 명시적인 법률적 근거를 마련하도록 하는 입법적 조치, 일반 공무원 임용 예정자 등에 대해서는 해당 임용기관이 「국가공무원법」 등 관련 법률이 정하는 결격사유를 조회하여 임용여부 판단에 활용하고, 고도의 책임성·보안성·인적 신뢰성 등이 요구되는 일정 직급·직위 이상의 공직자에 한하여 신원조사를 실시하도록 하는 입법적 조치, 여권, 선원수첩, 사증 등을 발급받으려는 사람에 대한 신원조사는 공무원 임용 예정자 등에 대한 신원조사와 구분하여 그에 부합하는 목적, 절차 등을 마련하도록 하는 입법적 조치 등을 권고함

결정요지

- 【1】 신원조사 제도는 국가정보원 등 신원조사 기관이 대상자 본인 및 가족 등의 상세한 개인 정보를 수집·분석·활용하여 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 기본권을 제한하는 제도에 해당하므로, 「헌법」 제37조 제2항이 정하는 법률유보 원칙에 따라 관련 법률에 구체적이고 명확한 근거를 둘 필요가 있으며, 만약 법률이 아닌 하위법령에 신원조사 제도에 대한 규정을 두려는 경우에는 모법(母法)에서 명시적·구체적인 위임이 있어야 함.

【2】「국가정보원법」은 신원조사 제도에 대한 명시적 위임 근거를 둔 것으로 보기 어렵고, 대통령령인 「보안업무규정」은 「국가정보원법」의 구체적·명시적 위임 없이 신원조사의 목적, 대상, 범위 등을 정하고 있어 결과적으로 「보안업무규정」에 따른 신원조사 제도는 「헌법」 제37조 제2항이 정하는 법률유보 원칙에 위배될 소지가 있다고 판단됨. 따라서 신원조사 제도의 법률적 근거를 마련할 필요가 있으며, 더 나아가 그 목적, 조사대상, 조사항목, 조사절차 등을 필요 최소한으로 제한하면서 각각의 내용에 대해 상세한 근거 규정을 갖출 것이 요구됨

【3】「국가공무원법」 등은 해당 공무원으로 임용될 수 없는 결격사유를 구체적으로 규정하고 있고, 「공무원임용령」 등 공무원 임용 절차 관련 법령은 공무원으로 임용될 수 없는 결격사유에 해당하는 경우 이외에는 임용을 제한·거부할 수 없는 규정이 없음. 따라서 공무원 신규 임용에 있어 결격사유 조회 절차가 있음에도 신원조사를 별도·중복적으로 실시하는 것은 보다 완화된 기본권 제한 방법이 있음에도 필요 이상으로 기본권을 제한하는 것에 해당하여 「헌법」에 따른 과잉금지 원칙에 위배될 소지가 있음. 따라서 일반적인 공무원 신규 임용 예정자는 임용예정기관이 결격사유 조회 절차를 통하여 임용 여부를 판단하고, 일정 직급·직위 이상의 고위공직자에 한하여 별도의 신원조사를 실시하는 것이 바람직함.

【4】「보안업무규정」 제33조 제1항은 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다고 규정하나, 이러한 신원조사의 목적 및 범위에 여권, 선원수첩, 사증 등을 발급받으려는 일반 국민에 대한 신원조사를 포함해야 할 필요성은 인정하기 어려움. 더 나아가 이러한 거부·제한 사유를 확인하는 절차는 출입국 관리의 차원에서 소관 중앙행정기관이 시행하면 족하며 신원조사의 대상에 포함시켜야 할 이유를 찾기 어려움. 따라서 여권 등을 발급받으려는 사람에 대한 신원조사는 공무원 임용 예정자 등에 대한 신원조사와 구분하여 실시하는 것이 바람직함.

참조결정

헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 95헌가16 결정, 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 제75조

주 문

국가인권위원회는 신원조사 제도의 운영에 있어 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기 결정권의 보호를 위해 국가정보원장에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙에 부합하도록 신원조사 제도에 대해 명시적인 법률적 근거를 마련하도록 입법적 조치를 하기 바람.
2. 일반 공무원 임용 예정자 등에 대해서는 해당 임용기관이 「국가공무원법」 등 관련 법률이 정하는 결격사유를 조회하여 임용여부 판단에 활용하고, 고도의 책임성·보안성·인적 신뢰성 등이 요구되는 일정 직급·직위 이상의 공직자에 한하여 신원조사를 실시하도록 입법적 조치를 하기 바람.
3. 여권, 선원수첩, 사증 등을 발급받으려는 사람에 대한 신원조사는 공무원 임용 예정자 등에 대한 신원조사와 구분하여 그에 부합하는 목적, 절차 등을 마련하도록 입법적 조치를 하기 바람.
4. 건강정보 등 민감정보 및 기타 신원조사에 반드시 필요하지 않은 개인정보의 수집·이용 요건을 엄격하게 제한하는 등 신원조사 수집 개인정보의 범위를 필요 최소한으로 축소하기 바람.
5. 신원조사 회보 종료 등 그 목적이 달성된 개인정보는 원칙적으로 지체 없이 파기하도록 하며, 신원조사를 위한 개인정보 보관·관리·파기 절차에 대해 관리·감독이 이루어질 수 있도록 입법적 조치를 하기 바람.

이 유

I. 권고의 배경

신원조사는 공무원 임용 예정자 등을 대상으로 국가에 대한 충성심, 성실성, 신뢰성 등을 사전 조사하고 그 결과를 임용 여부 판단 등에 활용하는 제도를 말한다. 그런데 신원조사 제도는 국가가 신원조사 대상자 및 그 가족, 주변인물 등의 사적 정보를 수집하여 분석하므로 사생활의 비밀과 자유 등 기본권을 침해할 우려가 있다는 지적이 제기되어 왔다. 또한 신원조사를 관할하는 기관의 적절성에 대해서도 논란이 있다.

국가인권위원회는 2005. 2. 14. 「신원조사 제도 개선 권고」에서 국회의장 및 국가정보원장에게 신원조사의 법률적 근거 마련, 조사대상자 한정, 조사항목 조정 등을 권고한 바 있다. 당시 국가정보원은 권고를 일부 수용하여 신원조사 대상 축소, 조사항목 조정 등의 조치를 취하였으나 법률적 근거 마련 등은 2018. 12. 현재까지 반영하지 않았다.

국회 강석호 의원은 2018. 2. 9. 「신원조사기본법안」을 대표 발의하였으며 동 법률안은 신원조사 기본원칙, 대상 등을 정하고 있다. 동 법률안은 2018. 12. 현재 소관 위원회인 정보위원회에 계류 중이다.

이에 국가인권위원회는 위 권고 이후 국가정보원의 신원조사 제도 운영 실태, 학계와 시민사회 단체의 논의, 관련 입법 추진 동향 등을 고려하여 신원조사 제도의 현황과 문제점을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 제75조, 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고 95헌가16 결정, 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

Ⅲ. 판단

1. 신원조사 제도 개관

가. 신원조사 제도의 근거

「보안업무규정」은 「국가정보원법」 제3조 제2항의 위임에 따라 보안 업무 수행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 대통령령이다. 「보안업무규정」 제33조 제1항은 국가정보원장은 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다고 규정하고 있다. 같은 조 제2항은 신원조사는 국가정보원장이 직권으로 하거나 관계 기관의 장의 요청에 따라 한다고 규정하며, 같은 조 제3항은 신원조사의 대상이 되는 사람으로 공무원 임용 예정자, 비밀취급 인가 예정자, 여권·선원수첩 등을 발급받으려는 사람, 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장, 임직원을 임명할 때 정부의 승인이나 동의가 필요한 공공기관의 임직원, 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 사람을 정하고 있다.

「보안업무규정 시행규칙」은 「보안업무규정」의 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 대통령령이다. 「보안업무규정 시행규칙」 제56조 제1항 내지 제3항은 신원조사 기관을 국가정보원, 국방부, 경찰로 세분화하고 그에 따른 조사대상을 구체적으로 정하고 있다.

나. 강석호 의원 대표발의 「신원조사기본법안」 주요 내용

「신원조사기본법안」 제6조는 국가정보원장이 공무원 임용 예정자, 비밀의 취급 또는 열람 인가를 받으려는 사람 등에 대해 신원조사를 실시하도록 규정하고 있다. 같은 법안 제7조는 대통령령으로 정하는 직급 이하의 공무원 임용 예정자 등에 대해 간이조사를 할 수 있도록 규정하며, 같은 법안 제9조는 성명, 주민등록번호, 등록기준지 및 주소 등 신원조사 사항을 규정하고 있다.

다. 신원조사 제도 시행 현황

국가정보원은 신원조사 관련 통계 등 자료를 공개하고 있지 않으므로 신원조사가 어느 정도로 시행되고 있는지 정확히 파악하기는 어려우나, 국회 국정감사 등에서 공개된 내용 및 언론보도 등을 참고하면 연간 약 100만건의 신원조사가 이루어지는 것으로 추정된다. 이 중에서 공무원 임용이나 비밀취급 인가 등을 위한 신원조사는 약 30%를 차지하며, 나머지는 여권 발급 등을 위한 것으로 추정되고 있다.

라. 주요 외국의 신원조사 제도 운영 현황

미국, 독일, 영국 등 주요 국가의 신원조사 제도를 살펴보면, 대부분 법률에 명시적 근거를 두어 신원조사 제도를 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 신원조사를 수행하는 기관은 인사 관련 기관, 수사기관, 정보기관, 국방 관련 기관 등으로 다양하며, 신원조사의 대상에 따라 단순 신원조사와 보다 정밀한 신원조사 등으로 구분하여 실시하는 것으로 나타났다.

2. 신원조사 제도 관련 기본권 및 개인정보 보호 기준

가. 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권

「헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 하여 사생활의 비밀과 자유를 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있다. 더 나아가 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정은 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 개인정보자기결정권은 「헌법」상 기본권에 해당하며, 개인정보를 대상으로 하는 조사, 수집, 보관, 처리, 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다.

「개인정보 보호법」 제2조 제1호는 ‘개인정보’란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말한다고 규정한다. 「보안업무규정 시행규칙」이 정하는 신원조사 사항은 성명, 주민등록번호, 학력 및 경력, 범죄경력 및 상벌 내역 등을 포함하는바, 이들 정보는 개인의 사적 영역에 관한 정보 및

개인을 알아볼 수 있는 정보 즉 개인정보에 해당함은 의문의 여지가 없다. 따라서 신원조사를 통해 수집되는 정보들은 「헌법」상의 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권의 보호 대상이 된다 할 것이다.

나. 기본권 제한 법률유보의 원칙 및 과잉금지의 원칙

「헌법」 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공 복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정함으로써, 기본권의 제한은 원칙적으로 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률에 의해서만 가능하다는 이른바 법률유보의 원칙, 기본권의 제한은 필요 최소한의 범위 내에서 예외적·보충적 수단에 그쳐야 한다는 이른바 과잉금지의 원칙을 정하고 있다.

다. 개인정보 최소 수집과 개인정보 파기 원칙

「개인정보 보호법」 제16조 제1항은 개인정보처리자는 개인정보를 수집하는 경우에는 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 하고, 최소한의 개인정보 수집이라는 입증책임은 개인정보처리자가 부담한다고 규정한다. 「개인정보 보호법」 제21조 제1항은 개인정보처리자는 개인정보 처리 목적 달성 등 그 개인정보가 불필요하게 되었을 때는 지체 없이 그 개인정보를 파기하도록 규정한다.

3. 신원조사 제도의 적정성에 대한 판단

국가의 공적 직무를 담당하려는 자의 채용·승진 등에 있어 국가안보 등의 측면에서 결격사유 등을 사전 확인해야 할 필요성이 있음은 부인하기 어렵다. 그런데 우리나라는 신원조사 제도가 기본권 침해 우려가 있음에도 불구하고 법률적 근거가 미비하다는 점, 신원조사 대상의 범위가 필요 이상으로 넓고 다른 법률에 근거한 결격사유 조회 절차와 중복되어 시행하는 점 등에 대한 비판이 있으므로 이러한 내용을 중심으로 신원조사 제도의 적정성 및 인권침해 여부를 살펴본다.

또한 현재 신원조사 제도는 국가정보원에서 총괄적으로 소관하고 있으나 이에 대해서 비판하는 견해가 있으므로 이 점에 대해서도 살펴본다.

가. 신원조사 제도의 법률적 근거 여부

신원조사 제도는 국가정보원 등 신원조사 기관이 대상자 본인 및 가족 등의 상세한 개인정보를 수집·분석·활용하므로 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 기본권을 제한하는 제도에 해당한다. 따라서 신원조사 제도는 「헌법」 제37조 제2항이 정하는 법률유보 원칙에 따라 관련 법률에 구체적이고 명확한 근거를 둘 필요가 있으며, 만약 법률이 아닌 하위법령에 신원조사 제도에 대한 규정을 두려는 경우에는 모법(母法)에서 명시적·구체적인 위임이 있어야 한다.

대법원 2000. 12. 8. 선고 98다12041 판결에서 신원조사 업무는 법률에 근거하여 담당하는 고유업무의 하나이며 이에 관하여 규정하는 「보안업무규정」은 모법의 근거가 있다는 취지로 판시하였다.

그런데 2000년대 이후 정부 및 기업 등에 의한 정보 처리의 빈도가 크게 증가하면서 이에 비례하여 국민의 사생활 및 개인정보 침해 사례도 늘어났으며, 이러한 사회 환경 변화를 감안하여 2011. 3. 29. 「개인정보 보호법」이 제정되어 개인정보 수집·이용·제공 등의 행위를 이전에 비해 보다 엄격히 규제하고 있다. 공공과 민간의 여러 분야에서 개인정보의 수집과 활용이 갈수록 증가하는 상황임을 고려할 때, 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 정보인권 보호를 위해서는 기본권 제한을 위한 법률유보 원칙을 이전에 비해 더욱 엄격하게 적용할 필요가 있다.

국가인권위원회는 2005. 2. 14. 신원조사제도 개선 권고에서 신원조사 제도는 명확한 법률적 근거 없이 국민의 기본권을 제한하고 있어 「헌법」에 위배된다는 입장을 밝힌 바 있다. 또한 국회 국정감사 등에서도 이러한 점을 공통적으로 지적하고 있다.

이러한 점을 종합하여 볼 때, 「국가정보원법」은 신원조사 제도에 대한 명시적 위임 근거를 둔 것으로 보기 어렵고, 대통령령인 「보안업무규정」은 「국가정보원법」의

구체적·명시적 위임 없이 신원조사의 목적, 대상, 범위 등을 정하고 있어 결과적으로 「보안업무규정」에 따른 신원조사 제도는 「헌법」 제37조 제2항이 정하는 법률유보 원칙에 위배될 소지가 있다고 판단된다.

따라서 관련 법률의 제정 혹은 개정을 통해 신원조사 제도의 법률적 근거를 마련할 필요가 있다. 더 나아가 신원조사 제도의 법률적 근거는 단지 법률에 형식적 규정을 두는 것에 그쳐서는 아니 되며, 그 목적, 조사대상, 조사항목, 조사절차 등을 필요 최소한으로 제한하면서 각각의 내용에 대해 상세한 근거 규정을 갖출 것이 요구된다.

나. 공무원 임용 예정자 대상 신원조사의 과잉금지 위배 여부

1) 신원조사 대상 및 범위의 과잉 여부

「보안업무규정」 제33조 제3항은 신원조사 대상을 단지 공무원 임용 예정자 등으로 규정하고 있다. 비록 대통령 훈령인 「보안업무규정 시행규칙」 제56조에서 신원조사의 대상이 되는 공무원을 보다 세부적으로 규정하고 있기는 하나, 결과적으로는 소속기관 및 공무원 직군, 직급, 직위 등에 관계없이 모든 입법·행정·사법 공무원이 일률적으로 신원조사 대상에 해당할 여지가 있다. 또한 「공무원임용령」 제2조 제1호에 따르면 공무원의 '임용'이란 신규채용, 승진임용 외에도 전직(轉職), 전보, 겸임, 파견, 강임(降任), 휴직 등을 모두 포함하는 개념이나, 「보안업무규정」 및 「보안업무규정 시행규칙」은 이러한 세부적인 구분 없이 임용 또는 신규 임용 등으로만 규정하고 있어 다른 임용의 개념까지 신원조사가 필요 이상으로 확대 적용될 여지가 있다.

「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「교육공무원법」 등은 해당 공무원으로 임용될 수 없는 결격사유를 구체적으로 규정하고 있다. 「공무원임용령」 등 공무원 임용 절차 관련 법령에 따르면 채용시험 합격 및 채용후보자 등록 등 임용 요건을 갖춘 공무원 임용 예정자에 대해서는 공무원으로 임용될 수 없는 결격사유에 해당하는 경우 이외에는 임용을 제한·거부할 수 없다. 즉 공무원의 신규 임용에 있어서는 임용예정기관이 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「교육공무원법」 등에 따른 결격사유를 조회하여 그

결과를 임용 여부 판단에 활용하면 충분하고, 임용예정기관과 직접적인 관련이 없는 국가정보원 등에서 결격사유 조회 절차와 별도로 신원조사를 실시할 필요성은 낮다.

따라서 공무원 신규 임용에 있어 결격사유 조회 절차가 있음에도 신원조사를 별도·중복적으로 실시하는 것은 보다 완화된 기본권 제한 방법이 있음에도 필요 이상으로 기본권을 제한하는 것에 해당하므로 「헌법」에 따른 과잉금지 원칙에 위배될 소지가 있다고 판단된다.

다만 일정 직급·직위 이상의 고위공직자를 임용·임명하는 경우에는 국가안전보장 및 기밀 보호, 이른바 공직 임용배제 7대 비리 등 공직자 윤리 기준을 확인하기 위해 단순한 결격사유 조회보다 좀 더 강화된 형태의 신원조사를 실시할 필요성이 인정된다. 따라서 「국가공무원법」 등에 따른 일반적인 공무원 신규 임용 예정자는 임용예정기관이 결격사유 조회 절차를 통하여 임용 여부를 판단하고, 일정 직급·직위 이상의 고위 공직자에 한하여 별도의 신원조사를 실시하는 것이 바람직하다.

2) 개인정보 최소 수집과 개인정보 파기 원칙 위배 여부

공무원의 신규 또는 승진 임용의 판단에 필요한 최소한의 개인정보는 법률이 정하는 결격사유 확인에 필요한 권리능력, 자격요건, 범죄경력 등의 정보라 할 수 있으며, 공무원 임용예정자의 인적 신뢰성 확인을 위한 국적, 병역 등도 필요한 최소한의 개인정보로 볼 수 있다. 「국가공무원법」 제65조가 정하는 공무원 정당가입 금지 의무를 확인하기 위한 정당·사회단체 활동 내역 등도 이에 해당될 수 있다.

그런데 「보안업무규정 시행규칙」 제58조, 같은 시행규칙 별지 제20호 서식 신원진술서 등은 상기의 개인정보 항목 이외에 가족관계, 친교 인물, 재산, 취미·특기, 건강정보 등의 개인정보도 수집하도록 하고 있다. 그러나 이들 정보는 공무원 임용 결격사유 및 기타 공무원의 인적 신뢰성, 직무수행 능력 등을 파악하는 것과 직접적인 관계가 없으므로 공무원 임용 신원조사에 있어서 필요한 최소한의 개인정보로 보기 어렵다. 특히 건강정보의 경우 「개인정보 보호법」 제23조 제1항에서 건강정보를 민감정보로 분류하여 일반적인 개인정보에 비해 보다 엄격히 보호하는 점, 「공무원 채용 신체검사 규정」에서 공무원이 직무를 담당할 수 있는 신체상의 능력 판정을 위해 신체검사를 실시하도록 하는

점 등을 감안할 때 신원조사에서 건강정보를 별도로 수집해야 할 필요성은 인정하기 어렵다. 따라서 이러한 개인정보 수집은 「개인정보 보호법」 제16조 제1항이 정하는 개인정보 최소수집 원칙에 위배될 소지가 있다.

또한 모든 개인정보처리자는 개인정보 처리 목적 달성 등 그 개인정보가 불필요하게 되었을 때는 지체 없이 그 개인정보를 파기하는 등 엄격한 관리의무를 이행하여야 한다. 그러나 국가정보원에서 신원조사 대상자의 개인정보 항목을 얼마나 보유하고, 신원조사 회보가 종료된 대상자의 개인정보를 파기 또는 어떠한 방식으로 관리하는지에 대해서는 알려진 바가 없다. 따라서 신원조사 관련 개인정보의 보유 및 파기에 대한 기본적인 관리 절차를 수립·공개하고, 신원조사 회보 이후에 별도의 특별한 사유가 없는 때에는 원칙적으로 이를 지체 없이 파기하는 것이 바람직하다.

다. 여권, 선원수첩, 사증 등을 발급받으려는 사람 대상 신원조사의 과잉금지 위배 여부

1) 신원조사 대상 및 범위의 과잉 여부

「보안업무규정」 제33조 제3항 제3호는 해외여행을 위하여 「여권법」에 따른 여권이나 「선원법」에 따른 선원수첩 등 신분증서 또는 「출입국관리법」에 따른 사증(査證) 등을 발급받으려는 사람(입국하는 교포를 포함한다)에 대해 신원조사를 하도록 규정한다. 「보안업무규정」 제56조 제3항은 여권, 선원수첩, 사증 등을 발급받으려는 사람에 대해 경찰청이 신원조사를 하도록 하고, 여권발급 신청자 중 신원특이사항이 있는 경우 그 신원조사회보서를 국가정보원장에게 통보하도록 규정한다.

외교부는 여권발급 신원조사란 여권 발급 신청인에게 「여권법」 제12조에 따른 거부·제한 사유가 있는지 확인하는 절차라고 설명하고 있다. 「여권법」 등이 정하는 거부·제한 사유는 주로 형을 선고받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람 등 출국을 제한할 필요성이 있는 사람을 사전에 확인하기 위한 것이다.

「보안업무규정」 제33조 제1항은 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다고 규정하나, 이러한 신원조사의 목적 및 범위에 여권 등을 발급받으려는 일반 국민에 대한 신원조사를 포함해야 할 필요성은 인정하기 어렵다.

더 나아가 이러한 거부·제한 사유를 확인하는 절차는 출입국 관리의 차원에서 소관 중앙행정기관이 시행하면 족하며 신원조사의 대상에 포함시켜야 할 이유를 찾기 어렵다.

또한 「보안업무규정」 제33조 제3항 제3호는 ‘입국하는 교포’도 신원조사 대상에 포함하나, 출입국 관련 법률에서는 교포의 개념을 확인할 수 없다. 즉 법률적 개념조차 모호한 교포를 신원조사 대상으로 규정하는 것도 문제일 뿐더러, 이 교포라는 개념이 설사 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제2조에 따른 ‘재외동포’를 의미한다 하더라도 이미 외국의 영주권을 취득하였거나 외국국적을 취득한 재외동포를 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하는 신원조사의 대상으로 포함시킬 필요는 없다.

2) 개인정보 최소 수집과 개인정보 파기 원칙 위배 여부

여권 등을 발급받으려는 사람에 대해 거부·제한 사유를 확인하기 위하여 필요한 최소한의 개인정보는 「여권법」 제12조의 여권의 발급 등의 거부·제한 사유, 「출입국관리법」 제4조의 출국의 금지 사유 등의 확인에 필요한 자격요건, 권리능력, 범죄경력 등의 정보라 할 수 있다.

그런데 「보안업무규정 시행규칙」 제58조, 같은 시행규칙 별지 제21호 서식 신원진술서(약식) 등은 앞서 살펴본 공무원 임용의 경우와 마찬가지로 위 개인정보 항목 이외에 학력, 경력, 가족관계 등의 개인정보도 수집하도록 하고 있다. 이들 정보는 「여권법」, 「출입국관리법」 등에서 정하는 거부·제한 사유 확인과 직접적인 관계가 없으므로 필요한 최소한의 개인정보로 보기 어렵다. 따라서 이러한 개인정보 수집은 「개인정보 보호법」 제16조 제1항이 정하는 개인정보 최소수집 원칙에 위배될 소지가 있다.

또한 신원조사를 위한 개인정보의 관리 및 파기 절차에 대해서도, 앞서 공무원 임용예정자 대상 신원조사 항목에서 검토한 바와 같이 신원조사 관련 개인정보의 보유 및 파기에 대한 기본적인 관리 절차를 수립·공개하고, 신원조사 회보 이후에 별도의 특별한 사유가 없는 때에는 이를 지체 없이 파기하는 것이 바람직하다.

4. 신원조사 제도 소관 기관의 적정성에 대한 판단

「보안업무규정」 제33조 제1항은 신원조사의 주관 기관으로 국가정보원을 명시하고 있다. 「보안업무규정 시행규칙」 제56조 제2항 및 제3항은 국가정보원 이외에 국방부, 경찰에 의한 신원조사도 정하고는 있으나 같은 조 제3항에서 경찰의 신원조사 월별통계를 국가정보원장에게 통보하도록 하는 점 등을 고려할 때, 국가정보원이 신원조사 제도의 총괄적 소관 기관임은 의심의 여지가 없다.

그런데 국가정보원은 과거 신원조사 권한을 오남용하여 국내 정치 개입, 여론 조작 시도 등으로 논란의 대상이 되어 왔으며 이러한 이유에서 국가정보원이 공무원 임용 예정자 등에 대한 신원조사를 총괄적으로 관할하는 것이 과연 타당한지에 대한 의문이 있다. 특히 국가정보원은 다른 국가행정기관과 달리 소관 업무에 대한 외부의 감독과 통제를 받기 어려운 구조적 특성이 있으므로, 앞서 살펴본 바와 같이 신원조사 업무에 있어서도 그 조사의 대상, 방법, 절차 등을 구체적으로 확인할 수 없다는 문제점이 있다.

국가 차원의 정보·보안 담당 기관의 필요성을 부정할 수 없으며, 신원조사 등 국가 사무의 체계적 수행을 위한 소관 기관의 기능과 역할을 현실적으로 고려해야 할 필요성도 부정하기는 어렵다. 그러나 신원조사를 정보·보안 담당 기관에서 사실상 독점적으로 수행하는 것이 적정한가에 대한 문제의식이 필요하다. 따라서 신원조사 제도의 오남용을 방지하고 인권침해가 발생하지 않도록 하기 위한 법률적 근거 마련, 과잉금지를 위한 제도개선방안이 선행되어야 하지만, 신원조사 제도 소관 기관의 적정성에 대해서도 적극적인 검토가 필요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 12. 27.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 위원 정상환 위원 최혜리 위원 정문자

제2장

개인정보 제3자 제공

또는 유출



개인정보 제3자 제공 또는 유출 분야

1 2009. 3. 19. 자 결정 【「전염병예방법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

보건복지가족부장관에게 「전염병예방법 일부개정법률안」 제7조의3 제5항, 제6항에 규정된 질병관리본부장의 공공기관의 장에 대한 정보제공 요구권은 개인정보를 포함하지 않는 범위 내에서 전염병 예방을 위해 필수적으로 필요한 경우에 한해서만 인정되도록 규정해야 한다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 질병관리본부장이 적극적으로 전염병을 예방하고 관리하기 위해 공공기관의 장이 보유하고 있는 일부 정보를 공유할 필요성은 인정되나, 질병관리본부장이 요구할 수 있는 정보의 내용 및 범위는 법률에 한정되어 있지 않고 대통령령에 위임하는 형식으로 되어있어 질병관리본부장에게 자의적이고 과도한 개인정보제공 요구권까지 허용하게 되는 결과를 초래할 우려가 있음. 특히 개인의 내밀한 사생활 영역에 속하는 질병에 대한 병력정보를 타 공공기관이 개인의 동의 없이 요구할 수 있도록 법률을 개정하는 것은 신중해야 함
- 【2】 정보제공을 요구할 수 있는 상황 및 요구할 수 있는 정보내용의 범위를 추상적이고 포괄적으로 규정하는 것은 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 「헌법」 제10조의 보호영역에 속하는 개인정보 자기결정권을 침해할 우려가 있음

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」제10조, 제13조, 「국민건강보험법」제1조, 「보건의료기본법」제13조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, OECD 개인데이터의 국제유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인

주 문

보건복지가족부장관에게,

「전염병예방법 일부개정법률안」제7조의3 제5항, 제6항에 규정된 질병관리본부장의 공공기관의 장에 대한 정보제공 요구권은 개인정보를 포함하지 않는 범위 내에서 전염병 예방을 위해 필수적으로 필요한 경우에 한해서만 인정되도록 규정해야 한다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

보건복지가족부는 2009. 2. 24. 「전염병예방법 일부개정법률안」(손숙미 의원 대표발의, 이하 “개정안”이라 한다)에 대하여 우리 위원회에 의견을 제시해 줄 것을 요청하였다. 우리 위원회는 개정안이 개인의 사생활 비밀 보호와 밀접한 관련이 있는 인권에 관한 법령에 해당되기에 「국가인권위원회법」제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「공공기관의개인정보보호에관한법률」제10조, 제13조, 「국민건강보험법」제1조, 「보건의료기본법」제13조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, OECD 개인데이터의 국제유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인

III. 판단

개정안 제7조의3 제5항, 제6항은 전염병이 발생하거나 유행할 가능성이 있어 관련 정보를 확보할 긴급한 필요가 있다고 인정되는 경우 질병관리본부장은 대통령령으로 정하는 공공기관의 장에게 정보 제공을 요구할 수 있으며 제공되는 정보의 내용, 절차 및 정보의 취급에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

질병관리본부장이 적극적으로 전염병을 예방하고 관리하기 위해 공공기관의 장이 보유하고 있는 일부 정보를 공유할 필요성은 인정된다. 그러나 개정안 중 질병관리본부장이 요구할 수 있는 정보의 내용 및 범위는 법률에 한정되어 있지 않고 대통령령에 위임하는 형식으로 되어 있다. 이는 위임입법의 한계를 벗어나고 있을 뿐만 아니라 질병관리본부장에게 자의적이고 과도한 개인정보제공 요구권까지 허용하게 되는 결과를 초래할 우려가 있다. 질병, 특히 타인에게 전염될 우려가 있는 질병에 대한 병력은 누구나 숨기고 싶은 개인의 내밀한 사생활 영역에 속한다. 공공기관이 보유하고 있는 개인정보는 엄격히 보호되어야 하며 타 공공기관이 개인의 동의 없이 요구할 수 있도록 법률을 개정하는 것은 매우 신중하게 이루어져야 한다.

정보제공을 요구할 수 있는 상황 및 요구할 수 있는 정보내용의 범위를 추상적이고 포괄적으로 규정하는 것은 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 「헌법」 제10조의 보호영역에 속하는 개인정보 자기결정권을 침해할 우려가 크다 할 것이다. 따라서 이를 침해하지 않도록 개정안 제7조의3 제5항, 제6항에 규정된 질병관리본부장의 공공기관의 장에 대한 정보제공 요구권은 개인정보를 포함하지 않는 범위 내에서 전염병 예방을 위해 필수적으로 필요한 경우에 한해서만 인정되도록 규정해야 할 것이다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2009. 3. 19.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

개인정보 제3자 제공 또는 유출 분야

2 2016. 10. 26. 자 결정 【16진정02256000 공무원의 개인정보 유출로 인한 인권침해】

결정사항

○○광역시 ○구청장에게, 민원업무처리 관행을 개선하고 민원사무 처리업무를 수행하는 직원들에 대해 직무교육을 실시할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 민원내용에 따라서는 민원처리 담당자가 사실관계 등을 확인하는 과정에서 민원 상대방에게 일부공개 될 수도 있으나, 민원인의 신상정보가 누설될 경우에는 개인정보 유출이나 사생활 침해의 문제가 발생할 수 있을 뿐만 아니라 민원 상대방으로부터의 보복 등 불이익이 발생할 수도 있으므로 민원인의 신상정보에 대해서는 각별한 보호가 필요함
- 【2】 민원제기자인 진정인의 동의를 받지 않았을 뿐만 아니라 관련정보를 제공해야만 할 불가피한 사유도 인정하기 어려운 상황에서, 피진정인이 민원내용과 진정인의 신상정보를 제3자인 조합에 유출한 행위는 「민원사무처리에 관한 법률」 제10조 및 제26조, 「개인정보보호법」 제15조 및 제17조의 규정을 위반하여 진정인의 개인정보 자기결정권을 침해한 것에 해당함

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○

■ 주 문

○○광역시 ○구청장에게, 민원업무처리 관행을 개선하고 민원사무 처리업무를 수행하는 직원들에 대해 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2016. 3. 14. ○○광역시에 택시 부당요금에 대한 민원을 제기하였고, 이 민원은 ○○광역시 ○구청으로 이첩되었다. 민원담당자인 피진정인이 진정인의 성명과 연락처, 민원내용을 ○○개인택시운송사업조합(이하 ‘조합’이라 한다)에 알려주어 2016. 3. 30. 조합 전무이사가 진정인에게 연락을 하여 택시기사와 삼자대면 하자고 하였다. 이는 부당한 개인정보 유출이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

위 진정 요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 택시 부당요금에 대한 민원의 처리는, 통상적으로 영업택시인 경우에는 해당 택시회사에 그 당시 택시 운전자가 누구인지를 물어보고 공문을 생산하여 의견서를 받으며, 개인택시의 경우는 조합에 해당 택시의 운전자 성명 및 주소 등을 확인한 후 운전자에게 공문을 발송하여 의견서를 받고 있다.
- 2) 의견서를 운전자가 직접 쓰는 경우도 있지만 조합에서 조합원의 편의를 위해 대신 써주는 경우가 있으며, 이 과정에서 민원내용과 운전자의 의견이 상이할 경우 조합에서 민원인과

직접 통화를 하는 경우가 있다. 진정인이 제기한 민원이 그러한 경우인데 조합에서 의견서를 대신 쓰는 과정에서 사실관계 등을 알기 위해 민원인과 통화가 필요하다고 하여 전화번호를 제공하게 되었다.

3) 민원인 정보를 제3자에게 제공한 것에 대해 죄송하게 생각한다.

2016. 5. 10. 진정인의 전화를 받고 죄송하다고 정중히 사과를 하고 앞으로 이러한 일이 없도록 하겠다고 약속하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인, 피진정인의 진술 및 관련자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2016. 3. 14. ○○광역시에 택시 부당요금에 대한 민원(2016. 3. 13. 택시 이용시에 택시 미터기가 120원이 아닌 140원씩 올라간 것은 미터기 조작임)을 제기하였고, 위 민원은 해당 택시 소유자의 주민등록지를 관할하는 ○○광역시 ○구청으로 이첩되었다.

나. ○○광역시 ○구청은 택시와 관련한 민원이 제기되면, 택시회사 또는 조합에 문의하여 운전자의 성명과 주소 등을 확인한 후 해당 운전자에게 공문을 발송하여 제기된 민원에 대한 의견서를 받는다.

다. 피진정인은 진정인이 제기한 민원에 대해서도 조합에 택시운전자의 성명 및 주소 등을 문의한 후 해당 운전자에게 의견서를 요청하였다. 조합은 택시운전자의 의견서를 대신 작성하면서 피진정인에게 진정인의 전화번호를 문의하였고 피진정인은 해당 정보를 조합에 제공하였다.



라. 2016. 3. 30. 조합 전무이사 ○○○가 진정인에게 연락을 하여 택시운전자와의 삼자대면 및 민원취하 등을 요청하였다.

마. 진정인이 제기한 민원에 대한 조사결과, ○○광역시 ○구청은 해당 택시의 미터기 고장으로 부당요금이 부과되었음을 확인하고, 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」 제16조(택시운수종사자의 준수사항 등) 및 제23조(과태료) 등에 따라 2016. 3. 31. 택시 운전자에게 과태료 10만원의 행정처분을 하였다.

5. 판단

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 명시하고 있다. 「헌법」 제10조와 제17조에서 도출되는 개인정보 자기결정권이란 자신에 관한 정보의 공개와 유통을 스스로 결정하고 통제할 수 있는 권리를 의미한다.

「민원사무처리에 관한 법률」 제26조는 행정기관의 장은 민원사항의 내용과 민원인의 신상정보 등이 누설되어 민원인의 권익이 침해되지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정하고, 「개인정보보호법」 제15조 및 제17조는 정보주체의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등에 해당될 때에 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있다.

「자동차관리법」 제7조 제1항 및 제4항, 제6항에 따라, 시·도지사는 자동차의 소유자 및 사용본거지 등이 기재된 등록원부를 비치·관리하며, 필요한 경우 위 등록원부의 열람이나 발급 신청이 가능하다. 「민원사무처리에 관한 법률」 제10조(불필요한 서류 요구의 금지) 제3항 제2호는, 해당 행정기관의 공부 또는 행정정보로 그 민원의 처리에 필요한 내용을 확인할 수 있는 경우에는 민원 처리담당자가 직접 이를 확인·처리하도록 규정하고 있다.

민원내용에 따라서는 민원처리 담당자가 사실관계 등을 확인하는 과정에서 민원 상대방에게 일부공개 될 수도 있겠지만, 민원인의 신상정보가 누설될 경우에는 개인정보 유출이나 사생활

제2장 개인정보 제3자 제공 또는 유출

침해의 문제가 발생할 수 있을 뿐만 아니라, 민원 상대방으로부터의 보복 등 불이익이 발생할 수도 있으므로, 민원인의 신상정보에 대해서는 각별한 보호가 필요하다 할 것이다.

○○광역시 ○구청 소속 공무원인 피진정인은, 진정인이 제기한 민원사무를 처리함에 있어 자동차등록원부와 같은 행정정보 등을 통해 민원상대방인 택시운전자를 직접 확인하지 않고 제3자인 조합에 연락하여 운전자를 확인하였고, 더 나아가 조합이 운전자의 의견서를 대신 작성하는 것을 묵인하면서 진정인의 전화번호 등 개인정보를 제공하였다. 이로 인하여 제3자인 조합 측에서 진정인에게 전화를 하여 선처를 호소하며 민원취하를 요청하는 상황이 발생한 것이다.

위와 같이 민원제기자인 진정인의 동의를 받지 않았을 뿐만 아니라 관련정보를 제공해야만 할 불가피한 사유도 인정하기 어려운 상황에서, 피진정인이 민원내용과 진정인의 신상정보를 제3자인 조합에 유출한 행위는, 「민원사무처리에 관한 법률」제10조 및 제26조, 「개인정보보호법」제15조 및 제17조의 규정을 위반하여 진정인의 개인정보 자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

이에, 피진정인의 관리감독자인 ○○광역시 ○구청장에게 민원처리 시에 조합에 택시운전자의 인적사항을 문의하고, 의견서 대리작성을 묵인하는 등의 업무처리 관행을 개선하고, 피진정기관에서 민원사무를 처리하는 직원들에게 개인정보 보호에 대한 직무교육을 실시하도록 권고할 필요가 있다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2016. 10. 26.

국가인권위원회 침해구제제2위원회
위원장 김영혜 위원 한위수 위원 이선애

개인정보 제3자 제공 또는 유출 분야

3 2020. 2. 20. 자 결정 【「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

김정재 의원이 대표발의한 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안」은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」, 「인사청문회법」에 따른 국정감사나 국정조사 또는 안건심의에 필요한 자료로서 해당 위원회의 의결에 따른 경우 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고도 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 금융감독원장 및 예금보험공사사장이 제공할 수 있도록 규정하는 바, 이는 헌법상 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 국회 국정조사의 경우 조사를 담당하는 특별위원회 또는 상임위원회가 특정되어 있는 반면, 국정감사나 기타 안건 심의는 사실상 모든 소관 상임위원회 등이 관여하거나 중복될 수도 있어 특정 명의인에 대한 금융거래정보의 요구가 과다해질 수 있고, 인사청문회의 경우 그 목적과 범위, 금융거래정보의 요구대상이 상대적으로 특정되어 있기는 하나 일반적으로 공직후보자 본인과 가족의 동의를 얻어 금융거래정보를 제출할 것이 충분히 예상됨
- 【2】 이러한 내용을 종합하면, 국회의 국정감사, 인사청문회, 기타 안건심의의 필요성을 감안한다 하더라도 명의인의 동의 없는 금융거래정보 제공을 폭넓게 허용하는 것은 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 기본권 제한을 필요 이상으로 확대할 우려가 있음

【3】 특히 금융거래정보는 성명, 주민등록번호 등 개인을 식별할 수 있는 정보에 더하여, 은행을 통한 입·출금 내역, 금전대출 내역, 신용카드 내역, 보험가입 내역 등 다양한 금융거래 이력을 모두 포함하는 바, 즉 금융거래정보는 단순히 금전의 이동 내역이나 금융거래내역만을 나타내는 것이 아니라 결과적으로 그 사람의 거의 모든 사적 활동 내역을 구체적으로 파악할 수 있는 중요한 개인정보이므로 그 사람의 민감정보나 기타 관계된 제3자의 사적 영역도 예기치 않게 드러날 위험성이 상존하고 있어 그 보호필요성이 더욱 크다는 점을 고려하여야 함

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

헌법 제10조, 제17조 및 자유권규약 제17조, 「개인정보 보호법」 제2조 및 제18조, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 및 제3조의2

주 문

국회의장에게,

2019. 12. 31. 김정재 국회의원이 대표 발의한 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안」의 내용은 헌법상 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다는 의견을 표명한다.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

2019. 12. 31. 김정재 국회의원은 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」, 「인사청문회법」에 따른 국정감사나 국정조사 또는 안전심의에 필요한 자료로서 해당 위원회의 의결에 따른 경우에는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 아니하고도 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 금융감독원장 및 예금보험공사사장이 제공할 수 있도록 하는 내용의 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “금융실명거래법 개정안”이라 한다)을 발의하였다.

이에 국가인권위원회(이하 “인권위”라 한다)는 금융실명거래법 개정안의 내용이 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 및 1990. 3. 16. 대한민국 국회가 비준동의하고 1990. 7. 10. 발효한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”이라 한다) 제17조의 사생활에 대한 권리를 침해할 소지가 있는지 여부에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 검토하였다.

II. 검토 기준

헌법 제10조, 제17조 및 자유권규약 제17조를 판단 기준으로 하고, 「개인정보 보호법」 제2조 및 제18조, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조 및 제3조의2, 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정을 참고 기준으로 하였다.

III. 금융실명거래법 개정안 주요 내용

1. 제안이유

금융실명거래법 개정안은 제안이유에서 금융실명거래법 제4조 제1항 제3호는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따른 국회 국정조사에 필요하여 해당 조사위원회 의결에 따르는 경우

명의인의 요구나 동의 없이도 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료(이하 “금융거래정보”라 한다)를 제공할 수 있도록 하나, 그 외의 경우에는 명의인의 요구 또는 동의가 있어야만 금융거래정보를 제공하도록 하고 있다.

그런데 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조 및 「인사청문회법」 제12조 제4항은 위원회의 의결로 자료를 요구하는 경우 요구받은 기관은 원칙적으로 이를 거부할 수 없도록 규정하고 있음에도 불구하고, 금융기관은 금융실명거래법에 금융거래정보의 제공 사유에 이들 요구가 구체적으로 명시되어 있지 않다는 이유로 자료 제출을 거부하는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

이에 금융실명거래법에도 국정감사, 인사청문회 등 ‘국회가 자료 요구한 경우’에는 금융거래 정보를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다는 점에서 금융실명거래법 개정안을 발의하는 것이다.

2. 주요 내용

금융실명거래법 개정안 제4조 제1항 제3호를 개정하여 현재 허용되는 국정조사뿐만 아니라 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」, 「인사청문회법」에 따른 국정감사나 인사청문회의 경우에도 안전심의회에 필요한 자료로서 해당 위원회의 의결에 따른 경우에는 명의인의 서면상 요구나 동의를 받지 아니하고도 명의인의 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 금융감독원장 및 예금보험공사사장이 제공할 수 있도록 한다.

IV. 금융실명거래법 개정안에 대한 검토의견

1. 관련 기본권

가. 헌법에 따른 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권

헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 하여 사생활의 비밀과 자유를 국민의 기본권의 하나로 규정하고 있다. 사생활의 비밀이란

국가가 사생활영역을 들여다보는 것에 대한 보호를 제공하는 기본권이며, 사생활의 자유는 국가가 사생활의 자유로운 형성을 방해하거나 금지하는 것에 대한 보호를 의미하고, 보다 구체적으로는 개인의 내밀한 내용의 비밀을 유지할 권리, 개인이 자신의 사생활의 불가침을 보장받을 수 있는 권리를 말한다.

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로, 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유 등을 기초로 하는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권이다.

개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보로 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않으며, 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 헌법재판소는 이러한 개인정보를 대상으로 한 조사, 수집, 보관, 처리, 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다고 판시하였다(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정).

그런데 이러한 사생활의 비밀과 자유와 개인정보자기결정권은 절대적인 권리가 아니며 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리 등을 위하여 법률로써 제한할 수 있어, 국가기관의 개인정보 제출 요구 등과 같이 법률에 근거한 국가적 간섭이 있는 경우 그 한계가 어디까지인가의 문제가 제기될 수 있다.

나. 자유권규약에 따른 사생활의 권리

자유권규약 제17조는 모든 사람이 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적(arbitrary)이거나 불법적인 간섭(interference)을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다고 규정한다.

동 규약 조항에 대한 세부적 해석과 기준을 제시하는 「자유권규약 일반논평 제16호 : 제17조(사생활에 대한 권리)」(CCPR General Comment No. 16: Article 17(Right to

Privacy))에 따르면, ‘자의적 간섭’은 국가가 법률로 규정하여 간섭하는 경우를 말하며, 비록 법률에 의한 간섭이라도 동 규약의 규정, 의도 및 목적을 준수해야만 하고, 모든 경우의 특정한 상황에서 타당하여야 하며, 필수적인 경우에만 개인의 사생활과 관련된 정보를 요구할 수 있고, 개인의 사생활이 최대한 효과적으로 보호되도록 해야 하는 취지라고 설명한다.

2. 금융거래정보의 의미

가. 개인정보로서의 금융거래정보

「금융실명거래법 시행령」 제6조는 ‘금융거래정보’를 특정인의 금융거래사실과 금융회사 등이 보유하고 있는 금융거래에 관한 기록의 원본·사본 및 그 기록으로부터 알게 된 것을 말한다고 규정한다. 은행연합회의 「금융실명거래 업무해설」에 따르면 금융거래정보는 보다 구체적으로 명의인의 인적사항(성명, 주민등록번호, 계좌번호, 수표·어음 등 증서번호), 금융거래정보의 내용, 거래기간 등을 의미한다고 설명한다.

「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조는 ‘신용정보’를 금융거래 등 상거래에 있어서 거래 상대방의 신용을 판단할 때 필요한 정보로서 특정 신용정보주체를 식별할 수 있는 정보, 신용정보주체의 거래내용, 신용도, 신용거래능력 등을 판단할 수 있는 정보라고 정의하며, 특히 신용정보 중에서 개인의 신용도와 신용거래능력 등을 판단할 때 필요한 정보를 ‘개인신용정보’라고 정의한다. 또한 같은 법 제3조의 2는 개인정보의 보호에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「개인정보 보호법」에서 정하는 바에 따른다고 규정한다.

「개인정보 보호법」 제2조 제1호는 ‘개인정보’를 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)라고 정의한다.

이상의 내용을 종합하여 보면, 금융실명거래법이 정하는 금융거래정보는 특정 개인을 직접 식별할 수 있는 성명 및 주민등록번호 등의 정보는 물론 다양한 금융거래의 내역



등을 모두 포함하고 있고, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 정하는 개인신용정보도 금융거래정보와 사실상 동일한 내용을 정하고 있는 것에 비추어 볼 때, 금융거래정보는 본질적으로 「개인정보 보호법」에 따른 개인을 알아볼 수 있는 정보(개인정보)에 해당하므로 헌법 상 기본적 권리인 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권의 보호 대상에 포함된다 할 것이다.

나. 금융거래정보의 엄격한 보호 필요성

금융거래정보는 비록 인간의 존엄성이나 인격의 내적 핵심과 관련한 민감한 개인정보에 이르지 않는으나, 다양한 사회생활의 영역에서 금전적 거래 내역의 파악을 통해 개인의 사적 자치 영역에서 이루어지는 사회생활의 상세한 활동까지 추론할 수 있는 중요한 개인정보에 해당한다. 현대 사회에서 금융거래정보의 중요성은 「개인정보 보호법」 제23조 제1항이 정하는 ‘정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는’ 민감정보와 비교해보아도 그 중요성이 덜하다 말하기는 어렵다.

더 나아가 금융거래를 포함한 경제적 활동은 복합적인 사회적 관계를 전제로 다수 주체간의 상호작용을 통하여 이루어지는 바, 금융거래정보의 제공이나 조회를 통해 특정 개인의 경제·사회 활동과 관계된 다른 사람의 민감한 사적 영역이 예기치 않게 노출될 위험성 또한 상존하고 있다. 따라서 금융거래정보의 구체성과 광범위성을 고려하였을 때 일반적인 개인정보에 비해서 그 보호 필요성이 상당히 높다고 할 수 있다.

3. 금융실명거래법 중 금융거래의 비밀보장 조항의 입법배경

앞서 본 바와 같이 금융실명거래법 제4조 제1항 제3호는 국회의 국정조사에 필요한 자료로서 해당 조사위원회의 의결에 따르는 경우 명의인의 금융거래정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 참고로 국회의 국정조사는 1997. 12. 31. 금융실명거래법이 제정될 당시부터 명의인의 동의 없이 금융거래정보를 제공할 수 있는 사유에 포함되어 있었던 것으로 확인된다.

금융실명거래법 제정 당시의 국회 본회의 및 상임위원회(재정경제위원회), 법제사법위원회의 회의록과 법안심사보고서에는 금융거래정보의 예외적 제공 사유에 국회 국정조사만 포함하고

국정감사 등을 제외한 이유가 명확히 드러나 있지 않다. 그러나 2012. 7. 16. 서영교 국회의원과 2013. 12. 10. 김춘진 국회의원이 각각 대표발의한 「금융실명거래법 일부개정법률안」에 대한 국회 전문위원 법안검토보고서 등을 참고하여 보면, 금융실명거래법 제4조가 정하는 금융거래 비밀보장 제도는 금융거래정보의 무분별한 남용을 막고 개인의 사생활을 보호하기 위해 비밀보장을 원칙으로 하되 법률이 정한 예외적 경우에 한하여 필요 최소한의 범위 안에서 금융거래정보를 제공하려는 취지이며, 국정전반을 대상으로 매년 실시되는 국정감사나 공직후보자 본인의 동의가 충분히 예상되는 인사청문회까지 명의인 동의 없는 금융거래정보 제공을 확대하는 것은 금융거래 비밀보장 원칙 훼손 우려가 있기 때문에 국회의 국정조사의 경우에만 명의인 동의 없는 금융거래정보의 제공을 허용하는 취지로 파악된다.

4. 금융실명거래법 개정안에 대한 검토

가. 개요

금융실명거래법 개정안 제4조 제1항 제3호는 명의인의 동의 없는 금융거래정보 제공 범위를 현재의 국회 국정조사에서 「국정감사 및 조사에 관한 법률」, 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」, 「인사청문회법」에 따른 국정감사, 국정조사, 안전심의로 확대하는 내용을 담고 있다.

「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조 및 제3조는 각각 국회의 국정감사 및 국정조사에 대해 규정한다. 국정감사는 국정 전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 1회 정례적으로 실시하는 감사를 말하며, 국정조사는 국정의 특정사안에 관하여 국회 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에 실시하는 조사를 말한다. 같은 법률 제10조는 국정감사 또는 국정조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류 등의 제출을 관계인 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증할 수 있다고 규정한다.

「인사청문회법」 제4조는 국회의 인사청문특별위원회, 소관상임위원회 또는 특별위원회가 공직후보자의 임명동의안 등에 대한 심사 또는 인사청문을 할 수 있으며, 필요한 경우 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취하는 등 증거조사를 할 수 있다고 규정한다.

「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」 제2조는 국회에서 안전심의 또는 국정감사·국정조사와 관련하여 보고와 서류 및 해당 기관이 보유한 사진·영상물의 제출 요구를 받거나, 증인·참고인으로서 출석이나 감정의 요구를 받은 때에는 같은 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 다른 법률에도 불구하고 누구든지 이에 따라야 한다고 규정한다.

그런데 이에 비해 금융실명거래법 제4조 제1항은 서면상의 요구나 동의가 없더라도 명의인의 금융거래정보를 제공할 수 있는 예외적 사유로서 국회에 대해서 국정조사만을 규정하고 있다.

이에 따라 국회가 국정감사 및 인사청문회 등 안전심의에 필요하여 금융감독원 등에 금융거래정보 제공을 요청한 경우, 「국회에서의 증언·감정에 관한 법률」 등과 금융실명거래법이 규정하는 자료 제공의 허용 범위가 각각 다르므로 금융감독원 등이 명의인 동의 없이 해당 정보를 제공할 수 있을지가 문제된다.

나. 국정감사, 국정조사, 인사청문회 및 기타 안전심의의 성격

국회의 국정감사, 국정조사, 인사청문회 및 기타 안전심의의 목적·범위 및 인적 대상 등을 비교하여 보면 다음과 같다.

국정조사는 국정의 특정 사안에 대해 조사하는 것이므로 그 조사의 목적과 범위, 조사의 인적 대상이 구체적이라 할 수 있다. 반면 국정감사나 기타 안전심의는 국정 전반에 대한 것으로 그 목적과 범위가 비교적 포괄적이고 인적 대상도 폭넓게 확대될 우려가 있다.

인사청문회는 공직후보자의 임명동의안 등에 대한 심사 또는 인사청문의 목적과 범위가 비교적 구체적으로 특정되어 있다고 할 수 있다. 그러나 그 대상은 공직후보자 본인 뿐만 아니라 배우자나 직계 존·비속까지 포함하고 있고, 더 나아가 이들의 금융거래정보를 통해 제3자의 금융거래내역 등도 드러날 여지가 있다.

다. 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권 침해가능성 검토

헌법 제37조 제2항에 따라 기본권은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 법률로 제한할 수 있으나 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다. 즉 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)을 위배하여서는 아니 된다. 자유권규약 제17조도 이와 동일한 취지로, 사생활의 권리에 대한 국가의 '자의적 간섭'은 모든 경우에 특정한 상황에서 타당하여야 하며 사생활이 최대한 효과적으로 보호되도록 하여야 한다고 설명하고 있다.

금융실명거래법 개정안 제4조 제1항 제3호에 따라 금융거래정보를 명의인 본인의 동의 없이 제공하는 것은 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권의 제한에 해당한다. 따라서 금융실명거래법 개정안의 이러한 내용이 헌법 및 국제인권기준의 원칙에 따라 명의인의 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권을 침해할 여지가 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

국정조사의 경우 조사를 담당하는 특별위원회 또는 상임위원회가 특정되어 있는 반면, 국정감사나 기타 안전 심의는 사실상 모든 소관 상임위원회 등이 관여하거나 중복될 수도 있어 특정 명의인에 대한 금융거래정보의 요구가 과다해질 수 있다. 인사청문회의 경우에는 그 목적과 범위, 금융거래정보의 요구대상이 상대적으로 특정되어 있기는 하나 일반적으로 공직후보자 본인과 가족의 동의를 얻어 금융거래정보를 제출할 것이 충분히 예상된다.

이러한 내용을 종합하면, 국회의 국정감사, 인사청문회, 기타 안전심의를 필요성을 감안한다 하더라도 명의인의 동의 없는 금융거래정보 제공을 폭넓게 허용하는 것은 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 기본권 제한을 필요 이상으로 확대할 우려가 있다.

따라서 금융실명거래법 개정안의 내용은 보다 완화된 기본권 제한의 형태나 방법을 모색하여 기본권 제한이 필요최소한에 그치도록 해야 한다는 피해의 최소성 원칙에 위배될 가능성이 있다.

또한 금융거래정보는 성명, 주민등록번호 등 개인을 식별할 수 있는 정보에 더하여, 은행을 통한 입·출금 내역, 금전대출 내역, 신용카드 내역, 보험가입 내역 등 다양한 금융거래 이력을 모두 포함하고 있다. 즉 금융거래정보는 단순히 금전의 이동 내역이나

금융거래내역만을 나타내는 것이 아니라 결과적으로 그 사람의 거의 모든 사적 활동 내역을 구체적으로 파악할 수 있는 중요한 개인정보이다. 더 나아가 금융거래정보는 특정인의 경제적, 금전적 활동내역을 나타내는 것에 그치지 않고, 그 사람의 민감정보나 기타 관계된 제3자의 사적 영역도 예기치 않게 드러날 위험성이 상존하므로 그 보호필요성이 더욱 크다는 점을 고려하지 않을 수 없다.

따라서 국회의 국정감사, 인사청문회, 기타 안전심을 위한 공익적 필요성을 인정한다 하더라도 그로 인해 침해되는 명의인의 권리가 과도할 수 있다는 점에서 법익의 균형성 원칙에도 위배될 가능성이 있다고 판단된다.

결론적으로 금융실명거래법 개정안 제4조 제1항 제3호의 내용은 기본권 제한에 대한 과잉금지 원칙 중 침해의 최소성 및 법익의 균형성 원칙에 위배될 소지가 있다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2020. 2. 20.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

개인정보 제3자 제공 또는 유출 분야

4 2020. 6. 26. 자 결정 【재판기록 열람·등사 제도의 사건관계인 개인정보 보호를 위한 의견표명】

결정사항

법원행정처장에게, 「형사소송법」 제35조에 의한 재판기록 열람·등사 신청이 있는 경우 헌법 및 개인정보보호법의 취지를 고려하여 증인, 신고자, 목격자, 제보자 등 사건관계인의 개인정보를 보호조치 대상에 포함하도록 「재판기록 열람·복사 규칙」 및 「재판기록 열람·복사 예규」를 개정할 필요가 있다는 의견을 표명함

결정요지

「형사소송법」 제35조에서 개인정보 보호조치가 가능한 경우를 ‘사건관계인의 생명 또는 신체의 안전을 현저히 해칠 우려가 있는 경우’로 규정하고 있긴 하나, 그 결정에 대해서는 재판장에게 광범위한 재량을 인정하고 있는 만큼 하위 법규인 「재판기록 열람·복사 규칙」 및 「재판기록 열람·복사 예규」에 사건 당사자가 아닌 증인, 신고자, 목격자, 제보자 등 사건관계인의 개인정보에 대해서도 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 저해할 우려가 있는 경우에는 개인정보 보호조치를 할 수 있도록 관련 규정상 보호조치 대상으로 포함할 필요가 있음

참조조문

헌법 제17조, 개인정보 보호법 제3조, 제23조, 특정범죄신고자 등 보호법 제1조, 제2조, 제7조, 제8조, 형사소송법 제35조, 재판기록 열람·복사 규칙 제7조, 재판기록 열람·복사 예규 제9조, 제9조의2, 제9조의3, 「검찰사건사무규칙 제112조의3

■ 주 문

1. 법원행정처장에게, 「형사소송법」 제35조에 의한 재판기록 열람·등사 신청이 있는 경우 헌법 및 개인정보보호법의 취지를 고려하여 증인, 신고자, 목격자, 제보자 등 사건관계인의 개인정보를 보호조치 대상에 포함하도록 「재판기록 열람·복사 규칙」 및 「재판기록 열람·복사 예규」를 개정할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.
2. 이 사건 진정은 각하합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 사건개요

- 가. 사 건 19진정0731400 법원의 개인정보 부당 유출
- 나. 진 정 인 ○○○
- 다. 피진정인 ○○○(법원실무관, ○○지방법원)
- 라. 진정요지

진정인은 견인차량 운전기사로 2017. 12. 30. 마약범죄를 신고하였는데, 2019. 9. 초 모르는 번호로 전화가 와서 받고 보니 상대방은 진정인이 신고한 마약범죄의 피고인이었다. 그가 진정인에게 법정으로 나와달라고 하여서, 진정인이 자신의 전화번호를 어떻게 알았는지 물었더니, 사건기록 열람·등사를 통하여 알게 되었다고 하였다. 피진정인이 사건기록을 마약범죄 피고인에게 복사해주면서 신고자인 진정인의 개인정보를 그대로 노출한 것은 개인정보에 대한 진정인의 권리를 침해한 것이다.

2. 당사자 주장

- 가. 진정인

견인차량 기사로 일하고 있는 진정인은 2017. 12. 차량을 견인하는 과정에서 차량 안에서 마약범죄와 관련된 것으로 의심되는 물품을 발견하고 경찰에 신고한 적이 있다. 이후 2019. 9. 5.경 모르는 전화번호로 전화가 와서 받았는데, 2017년 당시 진정인이 마약 신고를 하였던 피고인이었다. 피고인은 자신이 입수한 수사보고에 신고자(진정인)의 성명, 연락처 등이 기재되어 있는 것을 보고 진정인에게 전화를 하게 되었다고 하였으며, 진정인이 잘못 신고하여 자신이 억울하게 재판을 받게 되었다면서 진정인에게 재판에 나와 증언을 해달라고 하였다. 피고인은 이후에도 진정인에게 3~4회 연락을 하였는데, 진정인이 피고인으로부터 피고인이 취득한 수사자료를 받은 후 진정인의 개인정보가 어떻게 유출되었는지 수소문한 끝에 ○○지방법원에서 재판기록을 피고인 측에 복사해 준 사실을 알게 되었다. 이에 진정인이 ○○지방법원 감사실에 전화하여 민원을 제기하였는데, 감사실 담당자는 판사가 열람·등사를 결정한 것이고, 판사는 감찰 대상이 아니어서 감찰을 할 수 없다고 하였다.

나. 피진정인

피진정인은 2019. 6. 12. 피고인 측으로부터 열람·복사 신청서를 접수한 후 재판장(○○○ 판사)으로부터 결재를 받았고, 신청자와 열람·복사 시간을 협의하여 2019. 6. 중순경(17일~19일) 열람·복사를 진행하였다. 개인정보 보호조치는 ‘불요’라고 결재가 되어 있어서 그대로 열람·복사를 진행하였다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 진정인 전화조사보고, 진정인 제출 자료, 피진정인 진술서, 피진정기관이 제출한 답변서, 재판기록 열람·복사 신청서 등을 검토한 결과 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 진정인은 견인차량 운전기사인데, 2017. 12. 30. ○○고속도로에서 발생한 교통사고
가해 차량을 견인하다 차량 안에서 마약 관련 물품으로 의심되는 물품을 발견하고
경찰에 신고하였다.
- 나. ○○경찰서는 진정인의 제보를 참고하여 진정 외 피고인 ○○○가 탑승하였던 교통사고
가해 차량에서 주사기 7개 등 마약 관련 물품을 확보하였다.
- 다. 위 피고인의 모친은 피고인을 대리하여 2019. 6. 12. ○○지방법원에 재판 준비를
목적으로 피고인 관련 사건기록 전체에 대하여 복사 신청을 하였다.
- 라. 피진정인은 2019. 6. 19. 위 재판기록 열람·복사 신청에 대하여 재판장(○○○ 판사)의
결재를 받았는데, 개인정보 보호조치 여부에 '불요'로 결재되어 있어 진정인의 성명과
연락처가 기재된 내사보고(2017. 12. 30. ○○지방경찰청 고속도로순찰대 작성)가
포함된 사건기록을 그대로 복사하여 피고인 측에 교부하였다.
- 마. 위 피고인은 2019. 9.경 위 내사보고에서 취득한 진정인의 전화번호로 전화를 하여
진정인에게 자신의 재판에 출석하여 증언해 줄 것을 요청하였다.

5. 판단

「형사소송법」 제35조에 따르면 피고인 또는 변호인은 소송계속 중의 관계 서류 또는 증거물을 열람하거나 복사할 수 있으며, 재판장은 피해자, 증인 등 사건관계인의 생명 또는 신체의 안전을 현저히 해칠 우려가 있는 경우에는 열람·복사에 앞서 사건관계인의 생명 등 개인정보가 공개되지 아니하도록 보호조치를 할 수 있다고 규정하고 있다. 한편, 「국가인권위원회법」 제30조 제1항 제1호는 단서에서 법원의 재판을 국가인권위원회(이하 '위원회'라 함)의 조사대상에서 제외하고 있는데, 이는 권력분립의 원칙에 따라 헌법에서 부여하고 있는 법원의 재판 권한을 존중하기 위한 것으로서 궁극적으로 재판의 공정성을 담보하기 위한 것이다.

진정인이 마약사건의 제보자 신분이었다는 기초적인 사실관계를 고려해 볼 때 이 사건 재판기록의 교부 시에는 제보자의 신변안전 등을 보장하기 위하여 「형사소송법」 제35조에

따라 개인정보 비공개 등의 보호조치를 취할 필요성은 상당했던 것으로 보인다. 그러나 위원회가 진정사건으로서 인권침해행위에 대한 조사와 구제를 위하여 본안 판단으로 나아가기 위해서는 「국가인권위원회법」상 조사대상 범위에 포섭됨이 분명해야 한다.

살피건대, 재판의 범위에는 본안 판결뿐만 아니라 명령·결정도 포함되고, 소송절차의 파생적 및 부수적 사항에 대한 공권력이라고 할 수 있는 판사의 소송지휘 또는 재판진행에 관한 명령이나 사실행위도 포함되며(헌법재판소 1998. 2. 27. 96헌마371 결정, 헌법재판소 2004. 4. 29자 2003헌마641 결정 참조), 「형사소송법」 제35조는 재판기록 열람·복사 시 개인정보 보호 조치 여부는 재판장의 명령에 의해 결정하는 사항으로 규정하고 있는바, 이 사건 진정에서 피진정인이 진정 외 피고인의 모친이 신청한 피고인 관련 사건기록 열람·복사 신청을 처리하면서 재판장의 결정을 받아 진정인의 개인정보를 비실명화 조치를 하지 않고 사건기록 사본을 교부한 행위는 소송절차상 파생적·부수적 사항으로서 재판에 포함되는 것으로 볼 수밖에 없다.

따라서 재판기록 열람·등사 제도와 관련하여 개인정보 보호를 위한 제도 개선의 필요성에 대해서는 이하의 의견표명에서 별도로 논하기로 하고, 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제30조 제1항 제1호에 따른 위원회의 조사대상에 해당하지 않으므로, 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하한다.

II. 의견표명

1. 의견표명의 배경

위 진정사건의 진정인은 「특정범죄신고자 등 보호법」에 따라 그 인적사항의 공개가 금지되는 특정범죄의 신고자 신분임에도 불구하고, 신고사건의 재판과정에서 피신고자인 피고인 측에게 재판기록의 열람·복사의 방법으로 그 인적사항이 공개되는 피해를 입었다. 위원회는 비록 위 진정사건이 「국가인권위원회법」상 조사대상으로 볼 수 없어 각하하기로 하였으나, 형사사건 제보자 보호의 당위성과 더불어 개인정보 침해로 인한 국민의 피해 구제를 강화하여 국민의

사생활의 비밀을 보호하려는 개인정보보호법의 입법 취지에 입각하여 살펴볼 때 위 진정사건의 진정인이 입은 신상정보 유출의 피해는 더 이상 재발해서는 안 된다는 판단 하에, 인권 보호와 증진을 위하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 아래와 같이 의견표명을 검토하였다.

2. 판단 기준

헌법 제17조, 「개인정보보호법」 제3조 제6항, 제23조 제2항, 「형사소송법」 제35조, 「특정범죄신고자 등 보호법」 제8조를 판단 기준으로 하고, 「형사소송법」 제266조의3을 참고 기준으로 하였다.

3. 「재판기록 열람·복사 규칙」상 사건관계인의 개인정보 보호 필요성

「형사소송법」 제35조에 따르면 피고인과 변호인이 ‘소송 계속 중의 관계 서류 또는 증거물을 열람하거나 복사를 신청’한 경우, ‘재판장은 피해자, 증인 등 사건관계인의 생명 또는 신체의 안전을 현저히 해칠 우려가 있는 경우에는 열람·복사에 앞서 사건관계인의 성명 등 개인정보가 공개되지 아니하도록 보호조치를 할 수 있다.’라고 규정하고 있다.

대법원은 위 조항에 따라 「재판기록 열람·복사 규칙」 제7조 제3항 및 「재판기록 열람·복사 예규」 제9조의2 제2항에서 개인정보 보호조치 대상을 정하고 있는데, 그 대상이 「특정범죄신고자 등 보호법」 제7조에 따라 신원관리카드가 작성된 사건, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조의9의 죄로 기소된 사건, 형사사건의 수사 또는 재판과 관련하여 고소·고발 등 수사단서의 제공, 진술, 증언 또는 자료제출에 대한 보복으로 생명 또는 신체에 위해를 가한 사건 등으로 매우 한정적이어서 일반적으로 증인, 신고자, 목격자, 제보자 등 사건의 직접적인 당사자가 아닌 사건관계인을 보호하기에는 미흡함이 있다. 특히 위 진정사건의 경우 진정인이 연루된 사건이 「특정범죄신고자 등 보호법」 제2조에서 규정한 특정범죄인 마약범죄에 해당함에도 불구하고, 위 규칙 및 예규의 한계로 인해 개인정보 보호조치 대상이 되지 못하였다.

한편, 법원과 달리 검찰은 「형사소송법」 제266조의3에 따라 ‘피고인 또는 변호인이 검사에게 공소제기된 사건에 관한 서류 등을 열람·등사를 신청’한 경우에는 같은 조 제2항에

의거 ‘국가안보, 증인보호의 필요성, 증거인멸의 염려, 관련 사건의 수사에 장애를 가져올 것으로 예상되는 구체적인 사유가 있는 경우’ 그 범위를 제한할 수 있으며, 여기에 부가하여 「검찰사건사무규칙」 제112조의3에 ‘사건관계인의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 현저히 해칠 우려가 있는 경우’에도 그 범위를 제한할 수 있도록 정하고 있다.

물론 「형사소송법」 제35조와 같은 법 제266조의3에서 열람·등사 대상으로 상정하고 있는 목적물이 완전히 일치하지 않는 점은 감안해야 할 것이나, 두 조항이 개인정보 보호조치로 보호하고자 하는 법익이 사건관계인의 생명 및 신체의 안전, 사생활의 비밀과 자유로 동일하다는 점에서 이와 같은 공통적인 목적을 달성을 위해서는 사건관계인의 개인정보에 대한 보호 조치의 정도를 달리 두어야 할 필요는 없다고 판단된다. 더욱이 원고, 피고 등 형사 재판의 직접 당사자가 아닌 증인, 신고자, 제보자, 목격자 등의 사건관계인의 개인정보를 보호하는 것은 위 진정사건과 같은 사례가 발생하는 것을 막기 위한 선결적 조치로서 헌법 및 개인정보보호법에서 일관되게 규정하는 개인의 사생활의 비밀과 자유 보장 원칙뿐만 아니라 특정범죄신고자 등 보호법의 신고자 보호 원칙에도 부합한다.

따라서 비록 「형사소송법」 제35조에서 개인정보 보호조치가 가능한 경우를 ‘사건관계인의 생명 또는 신체의 안전을 현저히 해칠 우려가 있는 경우’로 규정하고 있긴 하나, 그 결정에 대해서는 재판장에게 광범위한 재량을 인정하고 있는 만큼 하위 법규인 「재판기록 열람·복사 규칙」 및 「재판기록 열람·복사 예규」에 개인정보 보호조치 대상을 확대하여 일관된 기준을 제시할 필요가 있는바, 사건 당사자가 아닌 증인, 신고자, 목격자, 제보자 등 사건관계인의 개인정보에 대해서도 사생활의 비밀 또는 생명·신체의 안전이나 생활의 평온을 저해할 우려가 있는 경우에는 개인정보 보호조치를 할 수 있도록 관련 규정상 보호조치 대상으로 포함할 필요가 있다.

III. 결론

이상과 같은 이유로, 진정사건에 대해서는 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하기로 하고, ‘재판기록 열람·복사 제도’에 대해서는 인권 보호와 증진을 위하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2020. 6. 26.

국가인권위원회 침해구제제1위원회
위원장 박찬운 위원 조현욱 위원 임성택

제3장

개인영상정보 및 폐쇄회로 텔레비전 (CCTV)



개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

1 2004. 4. 19. 자 결정 【공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책 권고】

결정사항

지방자치단체, 경찰청 등에서 범죄예방 및 범죄수사를 위하여 설치·운영하고 있는 CCTV 등 무인단속장비에 관하여, 그 설치·운영 기준을 주요 내용으로 하는 법령을 제정하거나 공공기관의개인정보보호에관한법률을 개정하여 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 권고한 사례

결정요지

- 【1】 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영은 CCTV 등 무인단속장비에 의해 촬영되는 사람들의 초상권과 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있으므로 공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 설치하고 촬영을 통하여 개인정보를 취득하고자 할 때에는 헌법 제12조제3항의 적법절차 원리, 헌법 제37조제2항의 법률에 의한 기본권 제한원칙과 침해의 최소성 원칙을 준수해야 함
- 【2】 CCTV 등 무인단속장비가 설치 목적에 맞게 제한적으로 사용되고 개인의 초상권과 개인정보자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유권을 침해하지 않도록 설치 주체, 설치장소, 설치 CCTV 등 무인단속장비의 종류, 운영방법 및 절차, 관리·통제방법, 감독기관의 감독 등을 내용으로 하는 법률을 제정하거나 CCTV 등 무인단속장비에 관한 공공기관의개인정보보호에관한법률을 개정하여, CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련해야 함

■ 주 문

국회의장 및 행정자치부 장관에게

지방자치단체, 경찰청 등에서 범죄예방 및 범죄수사를 위하여 설치·운영하고 있는 CCTV 등 무인단속장비에 관하여,

그 설치·운영 기준을 주요내용으로 하는 법령을 제정하거나, 공공기관의개인정보보호에 관한법률을 개정하여,

CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 권고한다.

■ 이 유

I. 검토배경

서울시 강남구청은 강남경찰서와 협의하여 2002. 12. 강남구 논현1동 일대에 범죄예방을 위한 폐쇄회로 텔레비전(Closed Circuit Television, 이하 CCTV라 함) 5대를 시범설치·운영 하였다. 2003년도에는 논현1동, 역삼1동, 개포4동 일대에 CCTV 37대를 추가로 설치하였고, 2004년 4월 30일까지 약 32억원을 들여 230대를 추가로 설치할 계획이다. 또한, CCTV 총 272대를 관리·운영할 70평 규모의 CCTV 관제센터를 약 4억 7천 5백만원을 들여 역삼동에 신축 중이다.

위와 같은 지방자치단체의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영과 관련하여, 국가인권 위원회에 그 인권 침해와 대응을 문의하는 질의와 정책제안이 접수되었다.

국가인권위원회법 제19조 제1호는 “인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명”을, 제25조 제1항은 “인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 또는 시정 권고, 의견표명”을 국가인권위원회의 업무로 규정하고 있는 바, CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영은 국가인권위원회법 제19조 제1호에서 말하는 “인권에 관한 정책”이며, 제25조 제1항의 인권의 보호와 향상을 위하여 필요한 경우에 해당하므로 다음과 같이 검토하였다.

II. 검토대상 및 검토기준

1. 검토대상

공공장소, 주택가 골목 등 비교적 넓은 공간에 대하여 범죄 예방을 위한 공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영

2. 검토기준

이 사안에 대하여 이하의 규정들을 검토기준으로 하였다.

가. 헌법 제10조, 제12조 제1항, 제3항 본문, 제17조, 제37조 제2항

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제12조 제1항 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

제3항 본문 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다.

제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제37조 제2항 국민의 모든 자유와 권리를 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

나. 세계인권선언

제12조 어느 누구도 자신의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을

받지 않으며, 자신의 명예와 신용에 대하여 공격을 받지 아니한다. 모든 사람은 그러한 간섭과 공격에 대하여 법률의 보호를 받을 권리를 가진다.

다. 시민적및정치적권리에관한국제규약

제17조 제1항 어느 누구도 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다.

제2항 모든 사람은 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다.

라. 개인정보보호관련 국제적 가이드라인과 외국의 CCTV 관련 기준

- (1) 개인데이터의 국제유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인
(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, OECD)
- (2) 전자화된 개인정보와 관련된 규정을 위한 가이드라인
(Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files, UN)
- (3) 개인정보의 처리 및 자유로운 전송에 관한 개인보호 지침
(Directive of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regards to the processing of personal data and the free movement of such data, EU)
- (4) CCTV카메라 단속 운영에 관한 시행기준
(Code of Practices for Operation of Enforcement CCTV Cameras, 영국)
- (5) 공공안전을 위한 CCTV와 지역사회경찰활동 가이드라인
(CCTV for Public Safety and Community Policing Guideline, 미국 보안산업협회)
- (6) 공공장소에서의 CCTV 설치 및 운영에 관한 호주 사우스웨일즈주의 정책과 기준

(NSW Government Policy Statement and Guidelines for the Establishment and Implementation of CLOSED CIRCUIT TELEVISION (CCTV) IN PUBLIC PLACES)

Ⅲ. 판 단

1. 기본권 침해 여부

범죄 예방을 위하여 공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 공공장소에 설치·운영하는 것은 그 설치지역과 운영방법 등에 따라 개인의 초상 그 자체뿐만 아니라 특정시간에 어디서 어떤 모습으로 누구와 함께 있었는가에 관한 개인정보를 취득하는 것이며, 설치·작동 방법에 따라서는 개인의 사생활 영역내의 모습을 녹화·저장하는 것도 가능하다.

따라서, 범죄예방을 위한 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영은 CCTV 등 무인단속장비에 촬영되는 사람들의 초상권과 개인정보자기결정권 침해 문제를 야기할 수 있고, CCTV 등 무인단속장비의 설치 지역에 거주하는 주민의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있다.

가. 초상권

초상권이란 사람이 자신의 초상에 대하여 갖는 인격적, 재산적 이익, 즉 사람이 자기의 얼굴 기타 사회통념상 특정인임을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관하여 함부로 촬영되어 공표되지 아니하며 광고 등에 영리적으로 이용되는 것을 방지함으로써(촬영거절권, 공표거절권, 초상영리권) 초상의 인격적 가치를 보호하는 것을 내용으로 하는 인격권의 일부로서, 헌법 제17조(사생활의 비밀과 자유의 불가침)와 제10조(인간의 존엄성)에서 연원한다.

사람은 무단으로 촬영되는 것을 아는 것만으로도 고통을 느끼는 경우가 있으므로 영상이 공표되지 아니하는 경우라도 초상을 촬영하는 자체만으로도 초상권의 침해에 해당할 수 있다.

또한, 길거리나 광장 등 공공장소에 나왔다는 사실만으로 초상권을 포기한 것이라고는 볼 수 없고, 사회통념상 상당한 정도와 방법을 벗어난 촬영은 그들의 초상권을 침해할 수 있다.

나. 개인정보자기결정권

공공기관이 범죄예방을 위해 CCTV 등 무인단속장비로 공공장소에 있는 사람을 촬영한 영상은 특정인의 초상과 함께 그 시간에 누구와 함께 어떤 방향을 향해 가고 있었다는 사실에 관한 개인적인 정보에 해당한다.

영국 정보보호법에 근거한 ‘CCTV 카메라 단속 운영에 관한 시행기준(Code of Practices for Operation of Enforcement CCTV Cameras)’에서는 개인정보를 신분이 확인되거나 확인할 수 있는 사람 자체에 관련된 모든 정보를 의미한다고 하면서, 개인의 특징을 분간할 수 있는 이미지를 처리하거나 그 이미지를 통하여 개인의 신분을 확인할 수 있는 경우 그 이미지는 모두 개인 정보에 해당한다고 하고 있다.

이러한 개인정보에 대한 자기결정권이란 자신에 관한 정보를 보호받기 위하여 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정하고 관리할 수 있는 권리를 의미하며, 이러한 의미의 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보를 함부로 침해당하지 아니하고(자기정보수집·분석·처리배제청구권), 자신에 관한 정보를 자유로이 열람하며(자기정보열람청구권), 자신에 관한 정보의 정정·사용 중지·삭제 등을 요구할 수 있고(자기정보정정청구권), 이러한 요구가 수용되지 않을 경우에 불복신청이나 손해배상을 청구할 수 있는 권리(이의신청권, 손해배상청구권)를 그 내용으로 한다.

이러한 관점에서 볼 때, CCTV 등 무인단속장비를 통하여 자신의 초상이나 행동이 입력되는 사람들은 자신의 동의 없이 자신의 개인정보를 취득당하기 때문에, 공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 이용하여 일정한 공간에 머물거나 통행하는 사람들의 이미지를 촬영하는 행위는 정보자기결정권의 침해를 야기할 수 있다.

다. 사생활의 비밀과 자유

헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 사생활의 내용을 공개당하지 아니할

권리, 사생활의 자유로운 형성과 발전을 방해받지 아니할 권리 그리고 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 등을 내용으로 한다.

공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 공공장소와 골목길 등에 설치·운영하는 경우, 설치 위치나 운영 과정에서 CCTV 등 무인단속장비 설치 지역에 거주하는 주민이 사생활의 내용을 공개하지 아니할 권리를 침해할 수 있다.

2. 국민의 기본권 제한 원칙에 대한 위반 여부

가. 적법절차의 원칙

헌법 제12조 제1항, 제3항 본문의 적법절차원리는 입법·사법·행정 등 모든 국가작용은 상당한 법률을 근거로 하고 상당한 절차에 따라 발동되어야 한다는 헌법원리를 의미한다.

헌법재판소도 “헌법 제12조 제3항 본문은 동조 제1항과 함께 적법절차원리의 일반조항에 해당하는 것으로서, 형사절차상 영역에 한정되지 않고 입법, 행정 등 국가의 모든 공권력의 작용에는 절차상의 적법성 뿐만 아니라 법률의 구체적 내용도 합리성과 정당성을 갖춘 실제적인 적법성이 있어야 한다는 적법절차의 원칙을 헌법의 기본원리로 명시하고 있는 것...”이라고 결정한 바 있다(헌재 1992. 12.24. 92헌가8)

또한, 헌법 제37조 제2항은 기본권은 “...법률로써 제한할 수 있으며”라고 규정하고 있다. 이러한 법률에 의한 기본권 제한의 원칙은 법치주의나 민주주의의 한 표현이다.

공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 설치·운영하여 범죄 수사 등에 활용하는 것은 국민의 초상권, 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유권을 제한하는 것임에도, 국회가 제정한 법률이 아니라 지방자치단체나 경찰서장의 재량에 근거해 CCTV 등 무인단속장비 설치를 결정하여 국민의 기본권을 제한하므로, 헌법 제37조 제2항에서 규정한 법률에 의한 기본권 제한 원칙 및 헌법 제 12조 제1항, 제3항 본문에 규정된 적법절차원리를 위배하고 있다.

공공기관이 범죄예방을 위하여 골목길, 주택가 등 공공장소에 CCTV 등 무인단속장비를 설치하여 단속을 하는 경우, 그 단속의 성질은 행정경찰 가운데에서 보안경찰이라고 할

수 있고, CCTV 등 무인단속장비를 이용한 보안경찰활동은 그 단속 및 기기의 특수성에 비추어 볼 때 반드시 법적인 근거가 있어야 한다.

더욱이 최근의 카메라는 영상의 선명도가 높아지고 전송·저장이 용이하며 회전 및 줌(Zoom) 기능을 갖추는 등 갈수록 그 성능이 향상되고 있으므로, 그 설치지역의 선정이나 운영방법·절차에 따라서는 국민의 기본권 침해 위험이 커지고 있다.

그러므로, 공공기관이 CCTV 등 무인단속장비를 설치하여 촬영을 통하여 개인정보를 취득하고자 할 때에는 헌법 제12조 제3항의 적법절차원리, 헌법 제37조 제2항의 법률에 의한 기본권 제한 원칙에 따라야 할 것이므로, 공공기관의 방법 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련해야 한다.

나. 과잉금지원칙

헌법 제37조 제2항은 국민의 기본권은 “필요한 경우에 한하여” 법률로써 제한할 수 있다고 규정함으로써 필요부득이한 경우에 최소한으로만 기본권을 제한할 수 있게 하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비의 설치와 범죄수사에의 활용에 대해 법률에 근거를 두더라도 그 내용이 명확하고 상세하지 않으면 국민의 기본권에 대한 과잉제한이 된다.

범죄 예방이나 범죄 수사를 위한 CCTV 등 무인단속장비를 통한 개인초상이나 행동의 촬영은 앞서 범죄예방과 범죄수사의 효율성을 높이기 위한 원칙적이고 일반적인 조처들이 검토되고 강구된 후, 그러한 조처들로도 범죄예방과 수사라는 목적을 효율적으로 달성할 수 없는 “필요한 경우에 한하여” 동원되는 보충적 수단이어야 한다.

즉, 범죄수사에서 CCTV 등 무인단속장비에 찍힌 모든 통행인의 초상을 이용하지 않고도 범인을 잡아낼 수 있도록 범죄수사의 과학화, 범죄의 예방과 수사를 위한 인적·제도적 토대의 확충 등을 통해 범죄 예방과 범죄 수사를 해야 한다.

또한, CCTV 등 무인단속장비에는 범인의 초상이나 행동뿐만 아니라 범인 아닌 대다수의 선량한 통행인의 초상과 행동도 촬영되고 보관·관리되므로, 국민의 기본권

제한의 정도가 보다 덜 하도록 CCTV 등 무인단속장비에 의한 촬영에 대해 통행인들의 명시적 동의를 받고 설치하거나, 야간시간대에 촬영을 허용하는 방법들을 강구하여 침해의 최소성을 충족시켜 과잉금지의 원칙을 위배하지 않아야 한다.

IV. 결 론

현재 범죄예방을 위한 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 계획은 경찰 혹은 지방자치단체 등에서 CCTV 등 무인단속장비의 필요성, 설치지역 및 운영방법, 절차 등을 임의로 판단하여 설치하고 있다. CCTV 등 무인단속장비가 행인의 초상과 행적에 관한 개인정보 및 그 설치·운영에 따라서는 사생활을 촬영·녹화할 수 있어서 국민의 기본권을 침해하고 있으며, 아무런 법적 규제 없이 확대 시행될 우려가 있다.

따라서, 범죄예방을 위한 CCTV 등 무인단속장비가 설치 목적에 맞게 제한적으로 사용되고, 개인의 초상권과 개인정보자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유권을 침해하지 않도록 설치에 대한 법적 근거 마련 및 그 운영 절차와 방법, 요건 등을 법률로 정할 필요가 있다.

즉, CCTV 등 무인단속장비가 단지 행정 효율성의 측면만을 강조하여 무분별하게 설치·운영되는 것을 막기 위해, CCTV 등 무인단속장비를 설치할 수 있는 주체, 설치장소의 적절성 여부, 설치할 수 있는 CCTV 등 무인단속장비의 종류, 그 운영방법 및 절차, 개인의 관리·통제 방법, 감독기관의 감독 등에 대하여 규정하는 등, 이하의 내용을 포함하여야 할 것이다.

1. CCTV 등 무인단속장비 설치 목적을 법률에서 명확히 규정하고, 특별한 경우를 제외하고는 목적 외 용도로 사용할 수 없도록 할 것

경제협력개발기구(OECD)의 ‘개인데이터의 국제유통과 프라이버시보호에 관한 가이드라인(이하 ‘OECD 가이드라인’이라 함)’은 “개인정보의 수집 목적은 정보수집 및 그러한 목적의 이행에 국한된 추후 사용, 또는 그러한 목적과 상반되지 않으며 목적의 변경 때마다

명시된 목적의 이행에 국한된 추후 사용 시점까지 명시되어야 한다(제9항)”고 하고 있으며, 유엔의 ‘전자화된 개인정보와 관련된 규정을 위한 가이드라인(이하 ‘UN 가이드라인’이라 함)’은 “개인정보화일의 사용목적과 용도는 명확해야 하고, 적법해야 하며… (a) 수집되고 기록된 모든 개인의 정보는 사용목적 및 용도와 관련성이 있고 적절해야 한다(제3항)”고 하여, “목적의 명확성”을 규정하고 있다.

현재 우리나라에서 공공기관이 설치하고 있는 CCTV 등 무인단속장비의 용도는 크게 교통흐름 조사용, 교통법규위반차량 단속용, 방범용, 쓰레기 무단 투기 단속용 등이 있다. CCTV 등 무인단속장비가 오용되는 것을 방지하기 위해서는 최초 설치된 목적 외 용도로 사용할 수 없도록 엄격히 규제해야 하며, 목적이 변경될 경우에는 새롭게 동의를 받는 등 오·남용의 가능성을 최소화해야 한다.

이와 관련하여 강남구청이 제출한 ‘해외 선진 사례 견학보고서’를 보면, 방범 CCTV 등 무인단속장비를 방범뿐만 아니라 교통·소방·청소·주민안전 목적으로도 사용함으로써 복합시스템화를 지향하고 있는 바, 이는 ‘목적의 명확성’이라는 원칙을 정면으로 위반하는 것이다.

미국의 ‘공공안전을 위한 CCTV와 지역사회경찰활동 가이드라인’(이하 미국의 보안 산업협회(SIA) 가이드라인’이라 함) ‘일반원칙(General Principle) E.’에서도 안전과 보안을 위한 CCTV 사용은 사생활을 고려하는 동시에 용인된 법적 개념에 전문적이고 윤리적인 방식을 따라야 한다고 규정하고 있다.

영국의 ‘CCTV카메라 단속 운영에 관한 시행기준(이하 ‘영국의 CCTV시행기준’ 이라 함) 중 ‘초기설치운영에 관한 기준’에서도 CCTV 설치 시 목적을 분명히 하여 문서화해야 하며, 최초 설치 목적을 벗어나 이용할 수 없도록 규정하고 있다.

호주의 ‘공공장소에서의 CCTV 설치 및 운영에 관한 호주 사우스웨일즈주의 정책과 기준(이하, ‘호주의 CCTV 가이드라인’이라 함)중 ‘카메라의 위치’에 관한 기준에서도 카메라의 위치는 그 설치목적에 부합하도록 결정해야 한다(제9항)고 규정하고 있다.

2. CCTV 등 무인단속장비 설치에 대한 사전, 사후 고지 의무 및 촬영대상자의 동의절차를 갖출 것

OECD 가이드라인에서는 “개인정보는 … 정보주체의 동의 또는 인지 하에 습득되어야 한다(제7항)”고 하고 있으며, UN 가이드라인에서는 “개인의 동의 없이는 개인의 정보가 사용목적과 용도 이외의 사유로는 누설되거나, 사용되어서는 안된다(제3항 (b))”고 하여, 개인의 동의절차를 갖출 것을 규정하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비를 설치하기 전에 그로 인해 영향을 받는 이들에게 사전에 설치사실을 충분히 고지하여야 한다. 고지의 내용은 설치목적, 장소, 기기의 성능, 관리 책임자(기관) 등의 내용을 포함해야 하며 동의를 구해야 하는 경우에는 동의의 절차, 대상 등에 대해 규정해야 한다.

예컨대, 주택가 골목길에 CCTV 등 무인단속장비를 설치할 경우 그 길을 이용하는 이들이 대부분 그 지역 주민이라고 볼 수 있으므로, 비교적 동의를 구해야 하는 당사자가 명확하다고 볼 수 있다. 이 경우에도 동의를 구하는 범위를 동 단위로 해야 하는가 구 단위로 해야 하는가를 정하는 것이 명확하지는 않으나 작은 단위인 동 별로 동의를 구하는 것이 타당할 것이다. 반면, 시내 중심가 혹은 유동인구가 많은 곳에 설치할 경우에는 불특정 다수가 CCTV 등 무인단속장비에 노출되는 것이므로 동의를 구하는 것이 불가능하고 해당 지역 주민의 동의는 무의미할 수 있다. 이러한 경우에는 CCTV 등 무인단속장비 설치·운영에 관한 동의로 간주할 수 있는 별도의 법적 절차를 마련해야 한다.

또한, 정당한 법적 절차나 동의에 의해 CCTV 등 무인단속장비가 설치되었더라도 그곳을 지나는 모든 사람들의 동의를 받은 것은 아니므로, CCTV 등 무인단속장비에 의해 촬영되는 개인들은 특별한 사정이 없는 한, 최소한 자신이 촬영 지역에 있다는 사실을 명확히 알 수 있어야 한다. 따라서 최소한 자신이 카메라에 찍힐 수도 있다는 것을 알 수 있도록 감시카메라가 설치된 곳에 일정한 양식의 안내판을 설치해야 할 것이다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘카메라의 위치에 관한 기준’에서 CCTV 설치 시 이에 대해 알리는 표지판을 달 것을 규정하고 있는데(제7항 이하), 주변 상황에 따라 그 크기가 어느 정도이어야 하는지에 대한 예까지 구체적으로 제시하고 있다. 예를 들어, 건물의 입구에 설치하는 경우에는 A4 정도의 크기로, 주차장 입구의 경우에는 운전자가 쉽게 알아 볼 수 있도록 A3 정도의 크기로 표지판을 설치해야 한다고 규정하고 있다. 표지판에는 CCTV의 목적, 관리 주체, 책임자(부서) 연락처 등을 명시하여 공지하도록 하고 있다.

호주의 CCTV 가이드라인은 ‘카메라의 위치’에 관한 기준에서 확인된 범죄 다발지역, 고령자나 유아 등 잠재적 위험에 놓인 그룹이 자주 찾는 장소 등에 설치해야 한다고 규정하고 있다(제9항). ‘제표지판 설정’기준에서도 표지판의 구체적인 위치, 크기, 내용 등을 상세히 규정하고 있다. 특히 표지판의 경우에는 감시되는 지역의 범위, 감시 시간에 관한 정보를 제공하도록 하고 있으며, 모국어를 사용하지 않는 사람도 이해할 수 있는 언어로 표기해야 하고, 큰 글씨로 표기하여 눈높이에 맞추어 잘 보이는 양지에 위치하도록 규정하고 있다. 또한 표지판에는 CCTV를 사용함으로써 공공안전이 개선되었음을 시사할 수 없도록 하고 있다(제14항).

3. CCTV 등 무인단속장비 관리에서 녹화·보존된 내용의 정확성을 확보할 것

OECD 가이드라인에서는 “개인정보는 …목적에 필요한 범위 내에서 정확하고…(제8항)”라고 하여, “정보의 정확성”을 규정하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비에 촬영된 자료는 범죄의 증거로 쓰일 수 있는 만큼 CCTV 등 무인단속장비에 기록된 내용이 사실과 다를 경우 억울한 사람이 범죄자로 누명을 쓰는 경우가 발생할 수 있다.

따라서, 화질, 촬영장소, 시간 등에 대한 기록이 정확해야 하고, 화질 등에 대하여는 최저 한도의 화질 기준을 설정할 필요가 있다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘화질에 관한 기준’에서 CCTV로 수집된 정보의 정확성을 보장하기 위하여, 설치 시 CCTV의 정상 작동 여부를 반드시 점검하도록 하고 있으며, 이를 위해 화질에 관한 기준 관리일지를 기록해야 한다. 또한 테이프를 사용할 경우에는 좋은 품질의 녹화테이프만을 사용하도록 하고 있으며, 카메라의 위치, 날짜, 시간 정보 등을 정확하게 유지하도록 규정하고 있다.

4. 촬영범위를 제한할 것

최근의 CCTV 등 무인단속장비는 상하좌우로 자유롭게 조각이 가능하며 가시거리가 몇 백미터에 이를 정도로 가시성과 줌(Zoom)기능이 뛰어나다. 따라서 모니터링 과정에

범죄혐의가 있다고 의심할만한 상당한 이유가 있는 경우 외에는 화면에 잡힌 사람의 얼굴을 줌(Zoom) 기능을 이용하여 확대 촬영할 수 없도록 하거나, CCTV 등 무인단속장비가 공공 도로가 아닌 개인의 집안을 촬영할 수 없도록 회전 기능의 사용을 제한하는 규정을 둘 필요가 있다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘카메라의 위치에 관한 기준’에서 CCTV가 설치 목적을 넘어 다른 곳을 비추는 것을 금지하고 있으며, CCTV의 조작자가 규정된 곳 이외의 곳을 보기 위해 임의로 조작하는 것도 금지하고 있다. 부득이하게 목적을 넘어선 부분까지도 촬영하게 될 때에는 최대한 프라이버시를 보호하도록 규정하고 있다.

호주의 CCTV 가이드라인은 ‘카메라의 위치’에 관한 기준에서 특히 사적인 시설이 영상에 잡히는지 여부, 공공의 안녕에 영향을 미칠 가능성이 있는지를 고려해야 한다고 규정하고 있다(제9항). 또한, ‘카메라 관리 및 작동’기준에서도 심각한 범죄 상황이 발생했거나 발생할 상당한 우려가 있는 경우 개인 또는 그 행동의 식별을 위하여만 개인 주거 지역을 영상에 잡을 수 있다고 규정하고 있다(제12항).

5. 녹음기능을 사용할 수 없도록 할 것

현재 방법용 CCTV 등 무인단속장비는 종류에 따라 기존의 감시카메라 기능에 더하여 경고방송, 음성녹취까지 가능하다고 한다.

통신비밀보호법은 수사기관의 통신이나 대화에 대한 감청이나 녹음을 엄격히 금지하며, 특정한 범죄에 대하여 범죄가 행해지고 있거나 행해졌다는 상당한 이유가 있고, 다른 수단을 사용하는 것이 곤란한 경우에 한하여 법원의 영장이 있어야만 허용하고 있다(제5조, 제6조).

범죄예방을 위하여 CCTV 등 무인단속장비가 음성녹취까지 가능하도록 운영하는 것은 위 통신비밀보호법의 취지를 무색하게 하는 것이며, 개인정보의 침해를 확대하는 것이다.

영국의 CCTV 시행기준 중 ‘카메라 위치에 관한 기준’은 일반인의 대화를 녹음하는데 CCTV를 사용하지 못하도록 규정하고 있다(제12항).

6. CCTV 등 무인단속장비로 촬영된 녹화기록물에 대한 제3자 제공에 대하여 엄격히 규제하고, 자료의 보유기간을 명시할 것

OECD 가이드라인에서는 “개인정보는 a) 정보 주체의 동의가 있는 경우, b) 법적 근거에 의한 경우를 제외하고 명시된 목적과는 다른 목적을 위하여 공개되거나 이용가능하게 되거나 또는 달리 사용되어서는 안된다(제10항)”고 하고 있으며, UN가이드라인에서는 “개인정보의 소장기간은 명시된 사용목적 달성하기 위한 기간을 넘어서는 안된다(제3항 (c))”고 규정하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비로 촬영된 녹화기록에는 개인의 초상 및 언제 어느 곳에 누구와 함께 있었는가에 관한 개인의 행적을 담고 있으며, 그 녹화기록물은 보유목적 외에 다른 행정목적이나 범죄 목적으로 사용될 가능성이 있으므로, 당사자의 동의나 적법한 근거에 따라서만 제3자에게 제공할 수 있도록 해야 한다.

보유기간에 대해서도 필요이상 오랜 기간 보유할 수 없도록 하고 수사나 재판자료로 사용되는 경우를 제외하고는 범죄예방이라는 목적과 무관함이 판명되는 대로 신속하게 정보를 파기하도록 해야 한다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘제3자의 이미지 접근 및 공개에 관한 기준’에서 법에 명시적으로 밝혀진 경우 이외에 목적을 넘어선 제3자 공유를 금지하고 있다(제1항). 또한, ‘영상 처리에 관한 기준’에서는 필요이상으로 영상물을 보유하는 것을 금지하고 있는데, 예를 들어 도심이나 공공도로의 영상은 31일 이상 보유하지 못하도록 하고 있으며, 보유기간이 지나 삭제하는 경우에도 그에 대한 자세한 기록을 남기도록 하고 있다(제8항).

7. 기술적 보안 조치는 물론, 운영 권한, 촬영된 자료에 대해서 접근할 수 있는 권한을 제한하는 등 인적 보안 조치를 할 것

OECD 가이드라인에서는 “개인정보는 분실 및 불법적인 접근, 파괴, 사용, 변경 또는 공개와 같은 위협에 대비한 적절한 보안 유지 장치에 의하여 보호되어야 한다(제11항)”고 하고 있으며, UN 가이드라인에서는 “...정보에의 무단 접근, 정보의 사기적 오용... 등에 대해 정보를 보호하기 위하여 적당한 예방조치를 해야 한다(제7항)”고 하여, 보안조치에 대해 규정하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비를 운영하는 자가 개인의 초상권과 사생활을 침해하지 않도록 자격과 교육을 받은 사람만이 운영할 수 있게 엄격히 제한해야 하며, CCTV 등 무인단속장비에 의해 촬영되고 저장된 자료에 대해 접근할 수 있는 권한도 제한해야 한다.

특히 범죄 수사나 증거 확보를 이유로 녹화기록을 사후에 재생하는 경우에, 그 운영권한, 일지의 기록과 관리 등 요건과 필요한 절차에 관한 규정을 마련해야 한다.

영국 CCTV 시행기준은 ‘영상처리에 관한 기준’에서 관리 책임자 혹은 지정된 인원에 한해서만 모니터를 볼 수 있게 하고, 녹화기록에 대한 재생은 보다 엄격하게 규정하고 있으며(제5항 이하), ‘제3자의 영상에의 접근 및 공개에 관한 기준’에서는 이미지를 녹화한 장비에 대한 접근은 모두 문서화하도록 하고 있다(제2항).

8. CCTV 등 무인단속장비 시스템의 기본적인 사항에 대해 모든 사람이 알 수 있도록 공지할 것

OECD 가이드라인은 “개인정보와 관련된 제도개선, 실무 및 정책에 관하여 대체적으로 개방정책을 취해야 하며, 개인정보의 존재와 성격, 그것의 주요 사용 목적, 정보관리자의 신원 및 소재지를 즉시 파악할 수 있는 장치를 마련해야 한다(제12항)”고 규정하고 있다.

현재 운영되는 다양한 행정목적의 CCTV 등 무인단속장비의 경우 그 성능 및 제원, 기기의 관리 주체를 알 수 없는 경우가 대부분이다. 현재 우리나라에서는 경찰, 지방자치단체, 개인 등이 CCTV 등 무인단속장비를 운영하고 있는데, 국민일반이 그 운영주체를 쉽게 알 수 있는 방법이 없다. CCTV 등 무인단속장비의 제원과 성능, 설치 위치, 목적, 관리 책임자, 연락처 등에 대해서 관보, 홈페이지 등에 게시하고 정기적으로 최신의 상황을 업데이트 하도록 하며 정기적으로 국회 또는 지방 의회에 제반 사항을 보고하도록 해야 한다.

9. CCTV 등 무인단속장비 운영에 대하여 정보주체의 관리 통제권을 보장할 것

OECD 가이드라인에서는 “개인은 다음과 같은 권한을 행사할 수 있어야 한다. (a) 자신과 관계된 정보를 정보관리자가 보유하고 있는지의 여부에 대하여 정보관리자 당사자로부터 직접 또는 다른 경로로 확인함, (b) 자신과 관계된 정보가 적절한 시일 내에, 비용이 부과되는 경우 지나치지 않는 범위에서, 적절한 방식으로, 즉시 알아볼 수 있는 형태로 통보되도록 함, (c) 위의 (a)항과 (b)항이 거절되는 경우 그 사유를 물어 답을 구하고, 그러한 거절에 대하여 이의를 제기할 수 있음, (d) 자신과 관계된 정보에 이의를 제기하고, 이의가 받아들여질 경우 해당 정보가 삭제, 정정, 완성 또는 수정되도록 함(제13항)”이라고 규정하고 있다.

또한, UN 가이드라인 ‘이해관계자 접근의 원칙’에서 “누구든지 본인임을 증명할 경우, 부당한 지체나 비용부담 없이 자신에 대한 정보가 가공(처리)되고 있는지에 대해 알 권리, 명료한 형태로 이를 열람할 권리를 갖고 있으며, 불법적, 불필요, 부정확한 정보가 기입되어 있을 때에는 이를 적정하게 삭제하거나 수정할 수 있는 권리가 있으며, …구제조처에 대한 규정을 두어야 한다(제4항)”고 규정하고 있다.

CCTV 등 무인단속장비에 의해서 영향을 받는 모든 개인에게 그 운영에 관해 의견을 제시할 수 있는 권리를 보장해야 한다. 기본적으로 자신과 관련된 정보의 존재 확인, 열람요구, 이유부기, 이의제기 및 정정·삭제·보완 청구권을 가지며, 열람요구나 정정 신청 등을 거부할 경우 그에 대한 불복신청과 손해발생시 권리구제 절차를 규정해야 한다.

영국 CCTV 시행기준은 ‘정보주체의 접근에 관한 기준’에서 정보주체의 자신의 정보의 접근에 관하여 상세한 규정을 두고 있다(제7항). 관리자 등은 촬영당한 사람이 신청할 경우 이에 대해 21일 이내에 서면으로 답변을 해야 한다.

호주의 경우에도 CCTV 가이드라인에서 ‘불만사항 처리’의 접수와 처리 기준에서 상세한 규정을 두고 있다(제15항 이하).

10. 설치, 관리, 유지와 관련하여 그 주체와 자격을 명확히 할 것

CCTV 등 무인단속장비가 설치 목적에 부합하게 제한된 범위 내에서 적절하게 운영될 수 있도록 관리하고, CCTV 등 무인단속장비로 인한 문제가 발생하였을 경우 책임소재를 명확하게 할 필요가 있으므로, CCTV 등 무인단속장비의 설치, 관리, 유지와 관련하여 그 주체를 분명히 밝혀야 하고 자격요건도 명확히 해야 한다. 현재 우리나라의 경우 CCTV 등 무인단속장비로 인한 문제가 발생하는 경우에 책임소재가 명확하지 않아 서로 책임을 회피할 우려가 있다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘초기설치운영절차에 관한 기준’에서 CCTV 시행기준을 이행할 책임이 있는 사람이나 기관을 규정하고 문서화하도록 하고 있다(제7항).

11. 권한을 넘어서는 불법적 행위에 대한 벌칙규정 및 감독 규정을 두고, 정기적·비정기적인 감사를 실시할 것

UN 가이드라인은 ‘감독 및 제재 조치’에서 “각국의 국내법체계에 의거하여, 각국은 상기에 명시된 원칙의 준수여부를 감시하는 감독기관을 법으로 지정해야 한다. …만약 상기원칙을 이행하는 국내법 규정을 위반한 경우에는 이에 대한 적절한 개인구제조치와 함께 형사상 또는 기타 벌금을 부과해야 한다(제8항)”고 규정하고 있다.

영상기록 정보에 대한 불법적인 접근, 목적 범위를 넘어선 제3자 제공, 법에 규정된 의무의 불이행 등, CCTV 등 무인단속장비의 오·남용 행위에 대해서 관련자를 사법적, 행정적으로 처벌해야 한다. 또한, CCTV 등 무인단속장비의 운영 주체에 따라 적절한 감독 기관을 지정하여 정기적·비정기적 감독을 실시하여 책임 있는 CCTV 등 무인단속장비 시스템의 운영을 보장해야 한다.

미국 보안산업협회 SIA의 가이드라인 ‘일반원칙(General Principle) E.’에서는 CCTV 사용과 관련된 사람은 적절한 훈련을 받아야 하고, 이 기술이 책임감 있게 사용되도록 엄중히 감시 받아야 한다고 규정하고 있으며, CCTV 운영 관련자들에 대한 훈련 프로그램을 세워 시행할 것을 규정하고 있다.

영국의 CCTV 시행기준은 ‘CCTV 감독 기준’에서 관리주체는 시행기준이 준수되고 있는지를 감독하기 위하여 문서화된 절차를 정기적으로 감독하고 정보주체에게 제공하여야 한다고 규정하고 있고, 시스템의 효율성에 대한 연간평가를 수행하여 공식적으로 공개할 것을 정하고 있다(제6항 이하).

이상의 내용에 유의하여, 지방자치단체, 경찰청 등에서 범죄예방 및 범죄수사를 위하여 설치·운영하고 있는 CCTV 등 무인단속장비에 관하여, 그 설치·운영 기준을 주요내용으로 하는 법령을 제정하거나, 공공기관의개인정보보호에관한법률을 개정하여, CCTV 등 무인단속장비 등의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2004. 4. 19.

국가인권위원회 제1소위원회
위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

2 2005. 8. 31. 자 결정 【04진인2622 사회복지시설내 CCTV 설치, 운영 등 인권 침해】

결정사항

- 【1】 사회복지시설 내에 복도와 방에 CCTV를 설치한 것은 입소 노인의 생명과 안전의 보호라는 공익적 목적에 부합하는 측면은 있으나 이로 인해 입소 노인과 종사자의 사생활의 비밀과 자유 등이 침해될 우려 또한 상당하므로, 중증호나자 생활방 등 반드시 필요한 장소에 제한적으로 설치하고 사전에 입소 노인이나 보호자의 동의를 구하는 절차를 마련하며, 그 운용과정에서 종사자 인권이 부당하게 침해되는 일이 없도록 조치하고, 시설 내 CCTV 설치, 운영에 관한 규정과 기준을 마련하여 시행 할 것을 권고함
- 【2】 노조원들과 비노조원들을 분리 배치한 행위는 차별행위이고, 대기발령, 직위 해제된 자에 대해서 정상적인 사무공간이 아닌 장소에서 무기한 대기하도록 한 것은 인격권 등을 침해한 행위이므로 당해 시설에 모든 직원들에게 정기적인 직무교육과 인권교육을 실시할 것을 권고하고, 감독 기관의 장인 지방자치단체장에게 당해 시설에 대하여 경고조치, 재발방지를 위해 관리·감독을 철저히 할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 보건복지부는 노인전문요양시설에 CCTV를 설치하도록 권장하고 있으면서도 이에 따른 법률적 근거와 운영 기준을 마련하지는 않은 상태인 바, 비록 입소 노인의 건강과 안전 보호라는 목적이 공익적 목적에 부합하는 것이라 하더라도 법적 근거와 기준 없이 임의로 시설내 생활방에까지 CCTV를 설치하여 24시간 시설 수용자의 동태적인 삶의 흐름을 촬영하고, 이를 녹화, 저장, 보관, 활용하는 행위는 「헌법」에서 보장하는 인격권(초상권)과 평등권, 사생활의 비밀과 자유 등 인권을 침해할 우려가 있음

【2】 노인복지시설은 시설 수용자의 특성상 안전사고의 위험이 높으며, 시설 종사자에 의한 인권 침해 또는 노인 학대 가능성이 있다는 점도 고려될 필요가 있겠으나, 그 경우에도 CCTV 설치, 운영에 따른 인권 침해의 중요성을 감안할 때 입소 노인들의 일반 생활방에까지 설치된 감시카메라 중 불필요한 장비를 철회하는 대신 안전사고가 우려되는 환자나 중증환자의 생활방 등 반드시 필요한 장소에 제한적으로 설치하여 운영하고, 사전에 입소 노인이나 보호자의 동의를 구하는 절차를 마련하며, CCTV 운용 과정에서 종사자 인권이 부당하게 침해되는 일이 없도록 종사자들과 효과적인 방안을 협의하여 시행하고, CCTV 설치, 운영에 관한 객관적 기준과 규정을 마련하여 운영하는 등의 노력이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 제15조, 제17조

■ **진 정 인** ○○○

■ **피진정인** 사회복지법인 ○○원장

■ **주 문**

1. 시설 내 CCTV 설치, 운영에 따른 인권 침해를 주장하는 진정내용과 관련하여 CCTV가 입소 노인의 생명과 안전의 보호라는 공익적 목적에 부합하는 측면은 있으나 이로 인해 입소노인과 종사자의 사생활의 비밀과 자유 등이 침해될 우려 또한 상당하므로, 피진정인에게 CCTV 감시카메라는 중증환자 생활방 등 반드시 필요한 장소에 제한적으로 설치하고, 사전에 입소 노인이나 보호자의 동의를 구하는 절차를 마련하며, CCTV 운용 과정에서 종사자 인권이 부당하게 침해되는 일이 없도록 조치하고, 시설내 CCTV 설치, 운영에 관한 규정과 기준을 마련하여 시행할 것을 권고한다.
2. 시설 노조원들에 대한 차별 행위 및 인격권 침해 등을 주장하는 진정내용과 관련하여,

가. 피진정인에게 향후 노조원과 비노조원들을 구별 또는 차별 대우하는 행위를 중지하고, 직원에 대한 부당한 대기발령 등이 재발하지 않도록 취업규칙이나 단체협약을 개정하여 그 절차와 장소 등에 대하여 명확히 규정·준수하며, 입소 노인에 대한 폭행 사고 등이 발생하지 않도록 노조원을 포함한 직원들에게 정기적인 직무교육과 인권교육을 실시할 것을 권고하고,

나. 감독기관의 장인 ○○시장에게 피진정기관에 대하여 경고 조치하고, 향후 유사한 사례가 재발하지 않도록 피진정기관에 대한 관리·감독을 철저히 할 것을 권고한다.

■ 이유

1. 진정요지

가. 피진정인은 노인생활시설인 ○○원의 복도와 생활방에까지 CCTV를 과도하게 설치하여 시설 수용자인 다수의 노인들 및 직원들의 인권을 침해하고 있다.

나. 피진정인은 2004. 3. 노동조합이 파업을 끝내고 업무 복귀한 이후 수개월동안 노조원들과 비노조원들을 분리 근무시키고, 2004. 11. 직원 연수를 실시하면서 노조원들을 참가시키지 않았으며, 2004. 3. 20.과 4. 2. 노조원 2명이 시설입소 노인 2명을 각각 폭행했다는 사유로 2004. 5. 7. 무기한 대기발령 조치를 내리면서 대기발령 장소를 식품창고에 지정하여 이들의 인권을 침해하였다.

2. 당사자 주장 요지

가. 진정인

(1) 진정내용 가에 대하여

(가) ○○원은 노조 설립 전부터 복도와 중앙 홀에 CCTV를 설치하였는데, 노동조합이 설립되어 파업에 들어가자 인력이 부족하다는 이유로 7~9명의 입소 노인이 생활하는 각 방에 CCTV를 설치함. 노동조합이 인권 침해 요소를 문제제기하자

야간 근무시에만 가동하기로 단체협약을 체결하였으나, 노조 업무 복귀후에도 주야간 계속 CCTV를 가동하고 모니터만 꺼진 상태에서 촬영 자료를 녹화, 저장한 사실이 확인되었다.

(나) ○○노인전문요양원은 생활시설이므로 시설의 특성 상 생활방에까지 CCTV를 설치하는 것은 가정의 안방에 CCTV를 설치하는 것과 같은 것이다. 입소 노인들이 먹고 자고 옷을 입고 벗는 과정이 모두 드러나고, 특히 목욕을 위해 방에 딸린 욕실 앞에서 옷을 벗은 채 즐비하게 앉아 순서를 기다리는 모습이나 기저귀를 교체하고 대소변을 치우는 일이 모두 촬영되거나, 야간에 방에서 자위를 하는 노인들도 있는데 이러한 개인의 내밀한 행동까지 녹화, 저장, 편집된다는 사실은 다수 노인들의 인권을 명백히 침해하는 것이며, 입소노인들이 치매와 중풍 증상을 앓고 있다고 하여 수치심과 모멸감이 없는 것은 아니다.

(다) 나아가 피진정인은 CCTV를 통해 직원들의 근무 태도 등을 통제하는 등 노동 감시와 특히 노동조합에 대한 탄압의 수단으로 활용하고 있어 다수직원들과 노동조합원들은 CCTV 화면에 나타나지 않는 곳을 찾아다닐 정도로 인권을 침해당하고 있다. 실제로 2004. 5. 대기발령 조치가 내려진 조합원 2명의 경우 피진정인이 CCTV에 녹화된 화면 자료를 근거로 해 이들을 폭행 혐의로 경찰에 고발한 사실이 있고, 위 조합원 ○○○, ○○○는 2004. 5.부터 무기한 대기발령 조치되었다가 결국 해고 조치되었다.

(2) 진정내용 나에 대하여

(가) 피진정인은 2005. 3. 노동조합이 파업에서 복귀한 뒤 수개월 동안 노동조합원과 비조합원을 분리 근무시키고, 직원 연수회 등에도 노동조합원들의 참여를 배제시키는 등 조합원들에 대하여 고용에 있어서 차별 행위를 하였다.

(나) 또한 피진정인은 위 ○○○, ○○○에 대한 대기발령 조치를 하면서 그 장소를 식품 창고로 지정한 바, 이 곳은 현관만 숙직실일 뿐 내부는 식품 냉장고와 각종 식품 자재가 쌓여 있는 2평 공간으로 시설 현관 입구에 위치하여 출퇴근 체크기가 놓여 있는 장소인데, 여기에 위 조합원 2명을 앉혀 둔 채 저들이 치매, 중풍 노인을 폭행한 사람들이라고 선전하여 외부인과 내부인의 냉소어린 시선을 받게 하였다.

나. 피진정인

(1) 진정내용 가에 대하여

(가) 1998. ○○노인전문요양원 설립 당시부터 CCTV를 일부 설치하였고, 2003. 노동조합의 파업 당시 부족한 인력을 보완하고 노인들의 안전을 위해 추가 설치하였으며, 치매·중풍 등 중증질환 노인을 모시는 노인요양시설에서 CCTV 설치는 전국적으로 일반화된 현상이고 특히 보건복지부에서 제시한 권장장비목록에도 포함되어 있는 사항이고, ○○도에서도 인권 침해 방지 조치를 취하고 사용하라는 답변이 있었음. 이에 따라 기저귀 교체나 피복 교체 시에는 신체적 노출을 우려하여 가리개를 사용하도록 조치하였고, 노동조합과의 단체협약에 의거 자동 타이머를 설치하여 18:00부터 익일 09:00까지 야간에만 모니터를 작동하고 있다.

(나) 진정인은 노동조합원인 생활지도원 2명의 노인 폭행 사건의 본말을 전도하기 위해 CCTV를 직원 감시와 노동조합 탄압 수단이라고 주장하고 있으나 이는 의사표현 능력이 부족하고 자신을 변호할 수 없는 치매노인들의 인권침해 사실을 모면하고 정당화하려는 것임. CCTV는 치매 노인들의 안전 보호가 목적이고, CCTV 설치로 입소노인들의 인권이 오히려 보장받을 수 있으며, 이러한 장비가 없다면 의사 능력이 없는 노인들에 대한 극단적인 인권침해는 확인될 수 없다.

(2) 진정내용 나에 대하여

(가) 2004. 3. 노동조합의 파업 후 복귀 과정에서 일반직원들과 갈등이 심해 사고의 위험이 있고, 약 9개월간 조합원의 업무 공백으로 인해 정상적인 근무표 적용이 어려워 이러한 점을 고려하여 안정적인 시설 운영을 위해 취한 조치였으며, 이 기간에도 당시 조합원들과 함께 근무하기를 강력히 거부하는 비조합원들(28명)의 의견도 있었다.

(나) 2004.10.13. 직원 연수 계획을 발표하고 10.16.까지 직원연수 신청서를 제출받았으나 노동조합에서는 시설 양식이 아닌 노동조합에서 임의 작성한 양식으로 참가 신청서를

일괄 제출한 바, 시설에서는 연수기간 중의 시간의 수당을 지급할 수 없어 그러한 내용의 문구를 기재한 연수 신청서를 제출하도록 한 것인데 노동조합이 이 양식에 따른 연수 참가 신청서를 제출하지 않고 별도의 양식을 제출한 것은 연수 기간 중 1일 8시간 이상의 연수시간에 대하여 초과근무 수당을 청구할 의사를 밝힌 것인 바, 이와 같은 비상식적인 초과근로수당 요구 시 지급여력이 없는 상황이며 노동조합의 집단행동으로 이들을 연수에 동행하지 못하였다.

- (다) 생활지도원 ○○○, ○○○ 대기발령은 노동조합원 신분과는 관계없이 노인 폭행 사건에 따른 것으로 2004.5.6. 징계위원회를 개최하였으나 당사자가 강력히 부인하여 징계 수위 결정을 추후로 연기한 뒤, 2004.5.7. 인사위원회를 개최하여 일시적으로 대기발령에 이르게 되었음.(폭행 사실이 확인되어 노인 생활 보조 업무를 맡길 수 없다고 판단) 당초 대기발령 장소는 상담실이었으나 해당자들이 누워있는 등 태도가 극히 불량하고 면회자 및 상담자들이 불편하여 현관 앞 숙직실로 이동한 바, 그 장소는 휴일 당직책임자의 당직업무가 이루어지는 곳으로 노인들의 간식이 일시적으로 보관되었다 반출되는 사실은 있으나 식품창고라고 할 수 없으며, 소음, 냉기, 가스냄새가 발생한다는 주장은 상식의 주장이다.

3. 사실의 인정 및 판단

가. 시설 내 CCTV 설치, 운영에 따른 인권 침해

- (1) 우리 위원회는 공공시설내 CCTV 설치, 운영에 관한 법률 제정을 국회의장과 행정자치부장관에게 권고한 바 있고(2004.4.17. 국가인권위원회 결정), 구금시설 수용거실 내 CCTV 설치, 운영에 관한 법률적 근거와 기준을 마련할 것을 법무부장관에게 권고한 바 있으며(2004.10.12. 03진인971외2건, 국가인권위원회 결정), 공공도서관 열람실 내 CCTV 설치, 운영에 관한 개선 조치를 국립중앙도서관장 등에게 권고하였고(2005.2.8. 04직인2외21건, 국가인권위원회 결정), 정신의료기관 등 병원 내 CCTV 설치, 운영에 관한 법률적 근거와 기준을 마련할 것을 보건복지부장관에게 권고한 바 있다(2005.3.14. 04진인4529, 국가인권위원회 결정).

- (2) ○○원은 1998. 노인전문요양시설 설립 때부터 복도와 거실 등에 CCTV를 설치하였고, 2003.10. 노동조합의 파업 당시 종사자 인력 부족과 노인 안전보호 등을 이유로 노인 생활방 등에 추가로 설치하여 현재 복도 및 거실에 13개, 생활방 24개 중 20개 총 33개의 감시카메라가 설치되어 있으며, 양로시설에도 복도에 CCTV가 설치되어 있다.
- (3) CCTV 설치 및 운영에 관한 ○○원 내부의 별도 규정은 없다. 다만, 노동조합과 맺은 단체협약 제52조 제1항에서 ○○원은 조합 또는 조합원을 감시할 목적으로 컴퓨터, 전화, 비디오카메라, 지문, 생체인식기기 및 기타 정보통신·음향·영상기술을 이용하여 조합원의 이동, 작업과정을 기록·저장할 설비 및 소프트웨어를 설치하여서는 아니된다고 규정하고 있고, 동조 제2항은 “단 기설치된 CCTV는 야간 가동을 원칙으로 하되, 주간에는 특별한 경우 사전 방송 후가동한다”고 규정하고 있으나, 피진정인은 CCTV ‘모니터 화면’을 야간에 작동하는 것일 뿐 CCTV 자체는 24시간 가동되면서 촬영, 녹화, 저장하고 있다.(즉, 주간에 모니터 화면만 꺼놓고 있는 상태이다) 또한 위 단체협약의 규정은 노동조합이나 종사자의 근로기준 등에 관한 규정이므로 시설 수용자의 인권에 관한 사항이 고려되지 않았고, 그 밖에 시설내 CCTV 설치, 운영을 위해 필요한 기준과 절차를 충분히 포함하고 있지 못한 한계를 지니고 있다.
- (4) 한편, 2004.3.20. 오전 9:00경 노조원 ○○○가 ○○○ 할머니의 양말을 신기는 과정에서 할머니의 가슴을 눌러 갈비뼈가 부러지는 사고가 발생하였고, 2004.4.2. 새벽 5:00경 노조원 ○○○가 거실에 누워있는 ○○○ 할머니를 깨고 이불 정리를 하는 과정에서 이불을 잡아당기는 행동으로 인해 할머니가 바닥에 이마를 찧어 피를 흘린 사고가 발생하였다. 입소 노인의 부상 경위를 파악하던 피진정인은 CCTV에 녹화된 사고 발생 장면을 발견하여 경찰에 위 ○○○와 ○○○를 고발 조치하였으며, 위 2인은 검찰에 의해 불구속 기소되어 재판이 진행 중이다.
- (5) 판단
 - (가) 피진정인이 시설내 CCTV 설치와 관련하여 보건복지부에 질의하여 회신받은 공문 (2003.11.15. 노건652○○-○○○)에 의하면, 보건복지부는 입소자의 건강과 안전보호를 위해 노인전문요양시설의 권장 장비목록에 CCTV를 포함하고 있고, 다만

입소자 및 종사자의 인권이 침해받지 않도록 필요한 조치를 위하도록 하고 있으며, 실제 위 권장장비목록에는 노인전문요양시설 “건축시 CCTV 설치 가능하도록 건립하여 건립 후 장비 구입”하도록 권장하고 있고, 보건복지부가 시행한 2003. 노인복지시설 기능보강사업 관련 노인복지시설 건축설계안 등에도 CCTV 감시장비가 포함되어 있다.

(나) 그러나 보건복지부는 이처럼 노인전문요양시설에 CCTV를 설치하도록 권장하고 있으면서도 이에 따른 법률적 근거와 운영 기준을 마련하지는 않은 상태인 바, 비록 입소 노인의 건강과 안전보호라는 목적이 공익적 목적에 부합하는 것이라 하더라도 법적 근거와 기준 없이 임의로 시설내 생활방에까지 CCTV를 설치하여 24시간 시설 수용자의 동태적인 삶의 흐름을 촬영하고, 이를 녹화, 저장, 보관, 활용하는 행위는 「헌법」에서 보장하는 인격권(초상권)과 평등권, 사생활의 비밀과 자유 등 인권을 침해할 우려가 있다고 판단된다.

(다) 위 노인복지시설 기능보강사업에 관한 보건복지부 자료집(2003, p.74)에서도 환자의 생명과 안전을 위하여 “CCTV의 설치를 고려할 경우에도 치매환자의 프라이버시를 감안하여 일반 요양실 전체에 설치하는 것보다는 격리실 등 몇몇 문제 행동이 심한 환자만 관찰할 수 있도록 소수의 실에 설치하는 것이 바람직하다”고 적시하고 있는 바, 시설 수용자의 기본권이 최소한으로 제한되는 방법을 강구하지 않은 채 대다수 생활방에 CCTV를 설치한 것은 과잉금지의 원칙(최소 침해의 원칙)에 위배되는 것으로 판단된다. 나아가 이처럼 객관적 기준이나 운영 규정없이 임의로 행해지는 CCTV 설치, 운영으로 인해 종사자들의 업무 수행 또한 현저히 위축되거나 종사자 노동 통제와 감시 기능으로 활용될 위험도 적지 않다고 판단된다.

(라) 이와 관련 진정인은 위 ○○○ 등의 노인 폭행 혐의 관련 CCTV 녹화 자료가 편집된 채 경찰에 제출된 바, 이는 피진정인이 사실을 왜곡하기 위해 의도적으로 행한 것이라고 주장하고 있어 실제 화면을 검토해 본 결과, 화면 하단에 표시되는 시간 기록이 일정하게 변화하지 않고 수초에서 20초가량 단축되어 빠르게 재생되거나 20초가량의 녹화물이 1분 동안 느리게 재생되는 현상이 나타나는 바, 이러한 현상이 피진정인의 고의적 편집에 의한 것인지, 또는 이러한 편집에 의해 원래의

사실이 왜곡된 것인지는 재판과정에서 밝혀질 사항이나 위 사실 자체는 CCTV 녹화 기록물이 인간의 시선에 의한 관찰경험과 달리 무한대로 재생, 복사, 편집, 전송 등이 가능하다는 특징을 환기시켜주는 사례로 생각된다.

(마) 다만, ○○원 노조원 일부는 자신이 일하는 생활방에 설치된 감시카메라를 모델 사진 등으로 부분 차단하고 있고, 노인복지시설은 시설 수용자의 특성상 안전사고의 위험이 높으며, 시설 종사자에 의한 인권 침해 또는 노인학대 가능성이 있다는 점도 고려될 필요가 있겠으나, 그 경우에도 CCTV 설치, 운영에 따른 인권 침해의 중요성을 감안할 때 입소 노인들의 일반 생활방에까지 설치된 감시카메라 중 불필요한 장비를 철회하는 대신 안전사고가 우려되는 환자나 중증환자의 생활방 등 반드시 필요한 장소에 제한적으로 설치하여 운영하고, 사전에 입소 노인이나 보호자의 동의를 구하는 절차를 마련하며, CCTV 운용 과정에서 종사자 인권이 부당하게 침해되는 일이 없도록 종사자들과 효과적인 방안을 협의하여 시행하고, CCTV 설치, 운영에 관한 객관적 기준과 규정을 마련하여 운영하는 등의 노력은 필요하다고 판단된다.

(바) 위 규정에는 CCTV를 정당한 목적 하에 필요한 최소한의 범위 내에서 운영한다는 원칙과 목적, 장비의 성능 및 제원, 설치장소·설치기준·녹화시간 등 구체적 운용방법, 녹화된 기록물의 보존·폐기·활용 방법과 절차, 책임 소재와 감독 체계 등이 포함 되어야 할 것이다.

나. 노조원들에 대한 인권 침해 및 차별 행위 여부

(1) 노조원과 비노조원의 분리 근무 조치 등

(가) 2004.3. 노동조합의 파업 후 복귀 과정에서 피진정인은 노조원들과 함께 근무하기를 거부하는 비조합원 28인의 요구와 이들간의 불화로 인한 사고 위험, 기타 정상적인 근무표 적용 곤란 등을 이유로 2004.3.부터 2004.6.말까지 약 3개월 이상 노조원들과 비노조원들의 근무 장소를 분리하여 배치(노조원 2층, 비노조원 3층)하였다.

(나) 또한 피진정인은 2004.10. “상기본인은……직원연수에 참여할 것과 기준근로시간 이외에 시행하는 연수 및 교육시간에 대하여는 연장근로, 야간근로에 대한 수당을

요구하지 않을 것을 합의합니다.”라고 기재된 직원 연수 신청서를 제출하도록 하였고, 이에 노조원들이 위 양식이 아닌 노동조합에서 임의 작성한 참가 신청서를 일괄 제출하였다는 이유로 이들을 연수에 동행시키지 않은 바, 피진정인은 진정한 등이 연수기간을 근로시간으로 간주해 초과근무수당을 청구할 것이 자명하여 근로자직업훈련촉진법의 규정을 적용하여 위와 같은 내용의 연수 신청서를 작성하도록 하였다고 주장하고 있다.

(2) ○○원 직원 ○○○, ○○○의 대기발령 경위

(가) 2004. 3.과 4. 위 ○○○, ○○○가 각각 시설 입소 노인에 대한 업무수행 과정에서 이들의 신체에 상해가 발생한 사고와 관련 피진정인은 2004.4.9. 이들을 ○○경찰서에 고발한 뒤 2004.5.6. 징계위원회를 개최하였으나 징계수위 결정을 추후로 연기하였고, 2004.5.7. 인사위원회를 개최하여 위 2인에 대하여 대기발령 조치를 내렸으며, 당초 대기발령 장소를 상담실로 정한 뒤 이들의 태도 불량과 상담자 불편을 이유로 현관 앞 숙직실로 지정하였다.

(나) 대기발령 장소로 지정된 숙직실은 ○○원 현관 입구에 위치하여 전면이 유리창으로 되어 있고 그 앞에는 출퇴근 체크기가 설치되어 있어 현관을 드나드는 직원들과 일반인들이 내부에 있는 사람을 쉽게 들여다볼 수 있는 구조를 갖고 있고, 내부에는 아이스크림 냉장고 1대와 과자류와 음료수 상자들이 보관되어 있는 바, 진정한 등은 이 곳이 현관만 숙직실로 되어 있을 뿐 식품창고와 다름이 없고 냉난방이 전혀 되지 않는 곳으로 추위와 더위, 냉장고에서 발생하는 소음과 가스 냄새, 물건을 가지러 직원들이 수시로 들락거리는 과정에서 시비와 조롱, 현관 앞에 위치한 채 내부인과 외부인의 냉소적 시선과 차별 대우에 고의로 방치되었다고 주장하고 있다.

(다) 한편, 이들의 부당대기발령 및 부당노동행위 구제신청건을 심의한 ○○지방노동위원회는 이들이 대기발령을 받은 2004.5.7.부터 같은 해 8. 8.까지 약 3개월 동안 숙직실에서 일이 전혀 없는 무료한 상태로 외부와 격리된 상태에 있었고, 동 대기상태가 견디기 어렵다고 판단되어 노동조합의 결의로 같은 해 8. 9.부터는 집에서 대기함으로써 5개월 이상 대기발령상태에 있었던 점, ○○원은 취업규칙이나

단체협약에 대기발령에 관한 규정이 없음에도 임의로 인사위원회를 구성하여 무기한 대기발령 처분을 한 점, 노인 폭행 혐의로 고발된 위 2인의 행위에 대하여는 당시 수사 중이어서 이들의 가해 여부가 확정되지 아니한 점 등을 고려하여 무기한 대기발령 조치는 부당하므로 이를 취소하고 대기발령기간에 대하여 임금상당액을 지급하도록 명령한 바 있고(○○지방노동위원회 명령서, 2004부해1○○ 및 2004부노○○), 이후 피진정인이 위 ○○○, ○○○를 해고 조치한 것에 대하여도 이를 부당해고 및 부당노동행위로 인정하고 이들에 대한 원직 복직과 해고기간의 임금상당액 지급을 명령한 바 있다(○○지방노동위원회 명령서, 2004부해1○○ 및 2004부노○○).

(3) 판단

(가) 노조의 파업 복귀 이후 노조원들과 비노조원들을 3개월 이상 분리 배치한 행위는 비록 비노조원들의 요구가 있었다고 하더라도 정당한 사유가 될 수 없는 것으로 이는 오히려 노조원들과 비노조원들 간의 갈등을 조장하고 고착화할 우려가 크기 때문에 고용주인 피진정인이 이를 수용해서는 아니된다고 할 것이고, 기타 안전사고 우려나 기존 근무표 적용 곤란 등의 사유도 노조원들과 비노조원들의 분리 배치할 필연적 사유로 인정하기 어려우므로 노조원들과 비노조원들을 분리 근무시킨 피진정인의 행위는 노조원들을 직장내에서 구별하여 대우한 행위로 판단되며,

(나) 직원 연수 또한 시설에서 정한 신청서 양식 작성이 참가의 필수 요건이라고 하기 어렵고, 「근로자고용촉진법 시행령」 제15조와 관련하여 근로자와 합의가 필요한 부분은 직원 연수의 실시일 뿐이지 직원 연수 참가에 따른 시간외 수당 지급 문제를 신청서에 미리 기재하여 작성하도록 요구할 필요가 없었던 사안으로 생각되며, 당시 진정인 등은 직원 연수에 참가할 의사를 분명히 밝혔음에도 그것이 시설이 정한 양식이 아니라는 이유로 이들의 직원 연수 참가를 배제한 것은 합리적 사유에 해당하지 아니한다고 판단되는 바, 이러한 피진정인의 행위는 각각 「헌법」에서 보장하는 평등권 침해 행위로서 우리 위원회법 제30조 제2항에서 정한 사회적 신분에 의한 고용(배치)상의 차별 행위에 해당한다고 판단된다.

(다) 또한, 대기발령(또는 직위해제)이란 일반적으로 근로자가 직무수행능력이 부족하거나 근무성적 또는 근무태도 등이 불량한 경우, 근로자에 대한 징계절차가 진행 중인 경우, 근로자가 형사사건으로 기소된 경우 등에 있어서 당해 근로자가 장래에 있어서 계속 직무를 담당하게 될 경우 예상되는 업무상의 장애 등을 예방하기 위하여 일시적으로 당해 근로자에게 직위를 부여하지 아니함으로써 직무에 종사하지 못하도록 하는 잠정적인 조치로서 보직의 해제를 의미하는 것으로 대기발령 또는 직위해제 조치가 되었다고 하여 그 장소를 아이스크림 냉장고와 식품 상자들이 보관된 숙직실처럼 정상적인 사무 공간이 아닌 장소에 지정하여 무기한 대기하도록 하는 것은 과도한 불이익 처분이라고 판단되는 바, 피진정인이 위 ○○○, ○○○ 2명을 고발 조치한 뒤 수사가 종결되지 않아 그 가해사실이 확정되지 않은 상태에서 이들에 대하여 임의로 대기발령 조치하면서 그 장소를 아이스크림 냉장고와 식품 상자들이 보관된 현관 입구의 숙직실로 지정하여 수개월 이상 대기하도록 한 행위는 「헌법」에서 보장하는 인격권과 평등권, 직업수행의 자유 등 인권을 침해한 행위로 판단된다.

(라) 한편, 위 ○○○, ○○○에 의한 입소 노인 폭행 사건에 대하여는 현재 재판이 진행 중이어서 정확하게 사실 확정이 되지 않은 사안이나 검찰의 기소 사실과 관련 CCTV 자료 및 관계자 진술 등을 종합해 볼 때 실제로 노인폭행이 발생하였을 개연성이 있고, 이는 우리 위원회가 주된 예방 및 구제 활동으로 삼고 있는 다수인보호시설 내 인권침해 사안에 해당될 가능성도 상당한 바, 이에 대하여는 일단 사법적 절차에 따라 가해자의 책임 여부가 가려질 수 있을 것이나 피진정인도 사고발생 전까지 형식적인 친절 교육 외에 직원들에게 실질적인 직무교육이나 인권교육을 실시한 사실이 없는 것으로 확인되는 등 이러한 사고가 발생하게 된 데에는 피진정인의 책임도 없지 않다고 판단되므로 향후 노조원을 비롯한 직원들을 상대로 직무교육과 인권교육을 실시하는 등 재발 방지 대책을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

4. 결론

따라서 「국가인권위원회법」 제44조 제1항의 규정에 의거, 피진정인과 피진정인 감독기관의 장인 OO시장에게 각각 필요한 조치를 취할 것을 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2005. 8. 31.

국가인권위원회 정책위원회
위원장 최영애 위원 정인섭 위원 최금숙

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

3 2009. 12. 3. 자 결정 【「개인정보보호법 제정 법률안(정부입법발의)」 중 영상정보처리기기 관련 규정에 대한 의견표명】

결정사항

국회행정안전위원장에게, 2008. 11. 28. 국회에 제출된 「개인정보보호법 제정 법률안(정부입법발의)」중 영상정보처리기기과 관련된 규정들에 대하여 다음과 같은 의견을 표명한다.

- 【1】 법률안 제24조 제2항은 그 표현을 명확히 하여 '개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소'에 영상정보처리기기를 설치·운영하지 못하도록 수정하고, 구금 및 보호 시설에서도 사생활을 현저히 침해하지 않도록 필요 최소한의 범위 내에서만 설치를 허용하도록 수정하는 것이 바람직함
- 【2】 안내판 설치 등 필요한 조치를 대통령령으로 정하도록 규정한 법률안 제24조 제4항은 이에 관한 사항을 법률에 직접 규율하는 방식으로 수정하는 것이 바람직함
- 【3】 법률안 제24조 제5항은 음성녹음 기능이 탑재된 영상정보처리기기의 설치 자체를 금지하도록 수정하는 것이 바람직함
- 【4】 법률안 제24조 제7항의 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무위탁과 관련하여 방법용 영상정보처리기기의 경우는 기술적 조치를 제외하고는 원칙적으로 민간인에게 관리와 운영을 위탁할 수 없도록 수정하는 것이 바람직함
- 【5】 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적·예방적 관리 규정을 신설하는 것이 바람직함

결정요지

- 【1】 법률안 제24조 2항 본문은 “불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실, 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보 처리기기를 설치·운영해서는 아니 된다”고 규정하고 있으나, 위 규정은 문맥상 ‘개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소’에 설치를 금하는 것인지, 위 장소의 ‘내부를 볼 수 있도록’ 설치하는 것을 금하는 것인지가 불분명함. 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소는 그 내·외부를 불문하고 영상정보처리기기를 설치·운영해서는 아니 된다할 것이므로 위 규정의 표현을 명확히 함이 바람직함
- 【2】 정보주체가 자신의 영상정보가 어떻게 쓰이는지를 알 수 있도록 최소한 영상정보처리 기기의 설치목적 및 장소, 촬영범위 및 시간, 관리책임자 및 연락처 등은 반드시 안내판에 기재될 필요가 있으며 이에 대한 규정은 하위법령이 아닌 법률에 직접 명시하는 것이 바람직함
- 【3】 현행 「통신비밀보호법」 제3조 제1항은 “누구든지 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다.”고 규정하고 있는 바 공개되지 아니한 타인간의 대화를 영상 정보처리기기를 통해 녹음하는 것은 명백한 불법행위이며, 음성녹음 기능이 탑재된 영상정보 처리기기를 통하여 타인의 대화가 녹음될 가능성이 매우 높음
- 【4】 공공기관이 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무를 민간에 위탁하는 것은 국민의 프라이버시 침해 및 개인 사생활 유출문제가 발생할 소지가 크므로 지양하는 것이 바람직함
- 【5】 공공부문과 민간부문의 영상정보처리기기를 통합 관리할 경우 관리 대상 영상정보처리기기가 최소 10배 이상 증가할 것으로 예상되며, 급증하고 있는 영상정보처리기기 숫자와 통합관리 시 예상되는 업무과중을 고려하여 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적·예방적 관리 규정을 신설하는 것이 바람직함

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조 제1항, 제12조 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 제18조, 「세계인권선언」 제12조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조 제1항·제2항

■ 주 문

국회행정안전위원회장에게, 2008. 11. 28. 국회에 제출된 「개인정보보호법 제정 법률안(정부입법발의)」 중 영상정보처리기기와 관련된 규정들에 대하여 다음과 같은 의견을 표명한다.

1. 제24조 제2항은 그 표현을 명확히 하여 '개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소'에 영상정보처리기기를 설치·운영하지 못하도록 수정하고, 구금 및 보호시설에서도 사생활을 현저히 침해하지 않도록 필요 최소한의 범위 내에서만 설치를 허용하도록 수정하는 것이 바람직하다.
2. 안내판 설치 등 필요한 조치를 대통령령으로 정하도록 규정한 제24조 제4항은 이에 관한 사항을 법률에 직접 규율하는 방식으로 수정하는 것이 바람직하다.
3. 제24조 제5항은 음성녹음 기능이 탑재된 영상정보처리기기의 설치 자체를 금지하도록 수정하는 것이 바람직하다.
4. 제24조 제7항의 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무위탁과 관련하여 방법용 영상정보처리기기의 경우는 기술적 조치를 제외하고는 원칙적으로 민간인에게 관리와 운영을 위탁할 수 없도록 수정하는 것이 바람직하다.
5. 급증하고 있는 영상정보처리기기 숫자와 공공·민간부문의 영상정보처리기기 통합관리 시 예상되는 업무과중을 고려하여 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적·예방적 관리 규정을 신설하는 것이 바람직하다.

■ 이 유

I. 권고 배경

최근 범죄 예방을 목적으로 공공·민간영역에서 폐쇄회로 텔레비전(Closed-Circuit Television, 이하 'CCTV'라 한다) 등 영상정보처리기기의 설치가 급증하고 있다. 그러나 현재 민간부문의 영상정보처리기기의 설치·운영에 대해서는 이를 규율하는 법률이 없을 뿐만 아니라, 공공·민간 모든 영역에서 영상정보처리기기의 설치가 급증함으로써 개인정보가

유출되고 악용되는 등 피해 사례가 지속적으로 발생함에 따라 정부는 2008. 11. 28. 국민의 프라이버시 침해를 막고, 사생활의 비밀과 자유를 보장하기 위하여 공공·민간영역에 모두 적용되는 개인「정보보호법 제정 법률안」(이하 ‘법률안’이라 한다)을 입법 발의하였다. 우리 위원회는 위 법률안의 내용 중에서 영상정보처리기와 관련된 규정들이 국민의 프라이버시권과 관련한 중요한 내용을 포함하고 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 이에 대해 검토하였고 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정하였다.

II. 판단 기준

「헌법」제10조, 제12조 제1항, 제12조 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 제18조, 「세계인권선언」 제12조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」제17조 제1항·제2항

III. 판단

1. 영상정보처리기의 설치·운영 장소 제한(법률안 제24조 제2항)

법률안 제24조 2항 본문은 “불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실, 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보처리기를 설치·운영해서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 그런데 위 규정은 문맥상 ‘개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소’에 설치를 금하는 것인지, 위 장소의 ‘내부를 볼 수 있도록’설치하는 것을 금하는 것인지가 불분명하다. 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소는 그 내·외부를 불문하고 영상정보처리기를 설치·운영해서는 아니 된다 할 것이므로 위 규정의 표현을 명확히 하여 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소에서는 영상정보처리기를 설치·운영하지 못하도록 수정하는 것이 바람직하다.

위조항의 단서조항은 “다만, 교도소, 정신보건 시설 등 법령에 근거하여 사람을 구금하거나

보호하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다”라고 하여 구금 또는 보호시설에서는 본문에 규정된 장소에도 영상정보처리기기를 설치·운영할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 「헌법」제17조에서는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니 한다”고 규정하고 있으며, 동법 제37조 제2항은 “국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있다.

또한 헌법재판소는 특별관리대상자관리지침(2005. 8. 17 법무부예규 제731호) 제55조에 대한 헌법소원 사건(헌법재판소 2008. 5. 29. 선고 2005헌마137·247·376, 2007헌마187·1274(병합))에서 다수재판관(5인)은 “독거실의 수행자를 24시간 CCTV로 감시하는 것은 수행자의 사생활에 극심한 제약을 하는 것이므로 기본권 침해가 최소한도에 그치도록 요건과 방법 및 한계 등을 구체적으로 법률로 규정해야 한다.”며 대상 조항이 헌법에 위반된다고 판단한 바 있다. 따라서 법률안 제24조 제2항 단서조항은 구금 및 보호시설에서도 사생활을 현저히 침해하지 않도록 필요 최소한의 범위 내에서만 설치를 허용하도록 수정하는 것이 바람직하다.

2. 안내판 설치 등(법률안 제24조 제4항)

법률안 제24조 제4항은 “영상정보처리기기를 설치·운영하는 자는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」제4조의2 제3항이 CCTV에 대한 안내판 설치 시 안내판에 기재해야 할 내용 등을 직접 법률에 명시하고 있는 것보다 더 완화된 규정이다. 그러나 정보주체가 자신의 영상정보가 어떻게 쓰이는지를 알 수 있도록 최소한 영상정보처리기기의 설치목적 및 장소, 촬영범위 및 시간, 관리책임자 및 연락처 등은 반드시 안내판에 기재될 필요가 있으며 이에 대한 규정은 하위법령이 아닌 국회에서 제정하는 법률에 직접 명시하는 것이 바람직하다.

3. 음성녹음 기능의 규제(법률안 제24조 제5항)

법률안 제24조 제5항은 “녹음기능은 사용할 수 없다”고만 규정함으로써 녹음기능이 탑재된 영상정보처리기기의 설치 자체를 제한하지는 않고 있다. 그러나 현행 「통신비밀보호법」제3조

제1항은 “누구든지 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다.”고 규정하고 있는바 공개되지 아니한 타인간의 대화를 영상정보처리기기를 통해 녹음하는 것은 명백한 불법행위이다. 행정행정안전부가 2008. 2.에 실시한 「공공기관 CCTV 관리실태 현장조사 결과」에 따르면 조사대상 12,778대의 CCTV 중 음성녹음 기능을 사용하고 있는 CCTV가 171대에 달한 것으로 나타나 공공기관에서조차도 불법행위를 저지르고 있음이 드러나 사회적인 충격을 준 바 있다. 음성녹음이 탑재된 영상정보처리기기의 설치가 증가하고 있다는 것은 타인의 대화가 녹음될 수 있는 가능성이 커진다는 것이며, 특히 민간부문에서는 그동안 영상정보처리기기의 설치·운영에 대한 법규가 부재하여 영상정보처리기기가 제대로 관리되지 못하고 있었던 현실을 감안할 때, 음성녹음 기능이 탑재된 영상정보처리기기를 통하여 타인의 대화가 녹음될 가능성은 매우 높다. 이로 인해 「통신비밀보호법」제3조 제1항을 위반하여 개인의 사생활의 비밀과 자유가 침해될 위험이 커진다 할 것이다. 따라서 법률안 제24조 제5항은 원천적으로 음성녹음이 탑재된 영상정보처리기기의 설치를 금지하도록 수정하는 것이 바람직하다.

4. 민간위탁 운영의 적절성(법률안 제24조 제7항)

법률안 제24조 제7항은 “공공기관이 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무를 위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차 및 요건에 따라야 한다.”고 규정하고 있다. 현재 방범용 CCTV 통합관제센터 내에는 범죄예방을 목적으로 한 모니터링 요원을 두고 있다. 그러나 모니터링 요원의 자격 및 운용 등에 관한 기준이 없어 민간 모니터링 요원을 배치하기도 하며, 심지어 민간 모니터링 요원에 의해서만 운영되는 사례도 있다. 이들 모니터링 요원의 주된 업무가 범죄 예방 및 채증 활동이어서 민간 모니터링 요원은 거동수상자에 대한 고배율 확대 및 회전기능 사용 등 투망형태로 추적이 가능한 범죄예방 모니터링 권한을 행사하고 있다. 이러한 권한을 민간에게 위탁하는 것은 국민의 프라이버시 침해 및 개인 사생활 유출문제가 발생할 소지가 크므로 지양하는 것이 바람직하다. 따라서 법률안 제24조 제7항의 영상정보처리기기의 설치·운영에 관한 위탁 규정에 대해서는 보다 엄격히 규율하여 방범용 영상정보처리기기의 경우 기술적 조치를 제외하고는 원칙적으로 민간인에게 위탁할 수 없도록 제한하는 것이 바람직하다.

5. 사전적·예방적 관리방안의 필요성

2009. 4. 현재 공공기관에 설치되어 있는 CCTV는 약 24만대 정도로 2008년에 비하여 53% 급증했고, 설치현황이 정확히 파악되지 않고 있는 민간부문 CCTV는 약 250~300만대로 추산되고 있다. CCTV 등 영상정보처리기기의 기술은 줌기능의 향상, 디지털화, 소형화, 고화질화, 개인화, 네트워크화, 야간투시, 얼굴 및 모션인식, 투망형 추적 등의 형태로 진화되고 있는 반면에 설치 비용은 점점 낮아져 앞으로도 계속 증설될 것이라 예상된다. 법률안과 같이 공공부문과 민간부문의 영상정보처리기기를 통합 관리할 경우 관리 대상 영상정보처리기기 가 최소 10배 이상 증가할 것으로 예상되는데 이에 대해 사전적 규제 장치 없이 사후적인 관리만으로 과연 효율적인 관리가 가능할 것인지 의문이다. 급증하고 있는 영상정보처리기기 숫자와 공공·민간부문의 영상정보처리기기 통합관리 시 예상되는 업무과중을 고려하여 영상정보처리기기에 대한 사후적 관리 외에 등록제 등과 같은 사전적·예방적 관리 규정을 신설하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2009. 12. 3.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란<불참>

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

4 2010. 11. 25. 자 결정 【민간부문 폐쇄회로 텔레비전 설치 및 운영 개선 권고】

결정사항

보건복지부장관에게, 공중위생시설의 폐쇄회로 텔레비전 설치, 운영 대책을 마련하여 시행할 것과 「공중위생관리법 시행규칙」상 목욕실, 발한실, 탈의실과 그 외의 시설 영역의 개념을 명확히 정의하고, 신체 노출 상태로 이용할 수 있는 목욕장 등에는 무인카메라를 설치할 수 없도록 규정 개선을 권고함. 또한 방송통신위원장과 행정안전부장관에게, 민간부문 폐쇄회로 텔레비전에 대한 사전적 관리 규제 장치와 민간부문 폐쇄회로 텔레비전의 공적 영역 투영 및 온라인 유출방지를 위한 보안시스템 가이드라인을 마련할 것을 권고

결정요지

【1】 목욕시설내 CCTV 설치 및 운영과 관련한 인권침해 문제

우리 위원회의 연구용역 의뢰로 목욕장 시설을 조사한 결과 조사대상 중 71.7%가 CCTV를 설치하였고, 설치 시설 중 51.8%는 「공중위생관리법 시행규칙」상 무인감시카메라에 대한 안내문 게시를 하지 않았음에도 지난 5년간 목욕장 CCTV 설치 위반에 대한 영업정지 및 영업장 폐쇄처분은 한 건도 없었는바 보건복지부는 목욕장 CCTV 설치·운영의 관리감독을 충실히 했다고 보기 어려움. 또한 관련 규정은 목욕장의 출입문, 계산대, 신발장 등에 CCTV 설치를 허용하나 최근 CCTV는 줌·회전·각도 조정 등 기능으로 신체노출 장소를 비출 수 있고, 규정상 CCTV 설치가능 공간의 개념 구분이 불명확하여 규정의 준수와 단속상 문제점이 있음.

【2】 민간부문 CCTV 설치 및 운영과 관련한 인권침해 문제

범죄예방, 시설관리 등 목적으로 민간부문에서 설치되고 있는 CCTV는 이미 그 영상이 인터넷과 스마트폰에서 실시간 중계되거나 보안설정이 되지 않은 CCTV의 인터넷 주소 노출로 인터넷에서 쉽게 검색되고 있으나 이렇게 생활영역 전반에 설치·활용되는 CCTV를 규제할 근거 법률조차 마련되고 있지 않고, 관련 영상에 대한 관리도 규율되고 있지 않아 이에 대한 규제관리가 필요하다고 판단됨.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조 제1항 및 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조 제1항, 제2항

주 문

1. 보건복지부장관에게,

- 가. 공중위생시설의 폐쇄회로 텔레비전 설치·운영 대책을 마련하여 시행할 것과,
- 나. 「공중위생관리법 시행규칙」 제2조 [별표1] 공중위생영업의 종류별 시설 및 설비기준 제1항 사호의 목욕실, 발한실, 탈의실과 그 외의 시설 영역을 일반인들이 명확히 구분할 수 있도록 개념을 정의하고, 위 목욕실 등 외에도 이용객들이 신체 노출 상태로 이용할 수 있는 장소에는 무인카메라를 설치할 수 없도록 개정할 것을 권고한다.

2. 방송통신위원장과 행정안전부장관에게,

- 가. 민간부문 폐쇄회로 텔레비전에 대한 사전적 관리규제 장치를 마련할 것과,
- 나. 민간부문 폐쇄회로 텔레비전의 공적 영역 투영에 대한 가이드라인과 온라인 유출방지를 위한 보안시스템 가이드라인을 마련할 것을 권고한다.

■ 이 유

I. 권고 배경

최근 민간부문에서 범죄예방, 시설물 관리 등의 목적으로 폐쇄회로 텔레비전(Closed-Circuit Television, 이하 CCTV라 한다)을 설치·운영하는 사례가 늘고 있다. 그러나 이를 규제할 법률이 마련되지 않은 가운데 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)에 CCTV의 무분별한 설치 및 운영으로 인한 프라이버시권 침해 상담 및 진정 건수가 증가하고 있다.

이에 위원회는 2010년 4월부터 10월까지 6개월간 목욕장 시설을 포함한 민간부문의 CCTV 설치 및 운영실태를 조사하였고, 그 결과를 바탕으로 제도적 미비와 관련기관의 관리 소홀에 대하여 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 기준

「헌법」 제10조, 제12조 제1항 및 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조 제1항, 제2항

III. 판단

1. 목욕시설내 CCTV 설치 및 운영과 관련한 인권침해 문제

우리 위원회가 연구 용역을 의뢰하여 무작위 표본추출 방식으로 수도권 및 지방 420개 목욕장 시설을 조사한 결과 조사대상 전체 시설 중 301개(71.7%) 시설이 CCTV를 설치하고 있었다. 또한 설치시설 301개 중 156개(51.8%) 시설이 「공중위생관리법 시행규칙」 제2조 [별표1] 공중위생영업의 종류별 시설 및 설비기준 제1항 사호(이하 '관련 규정'이라 한다)에서 규정하고 있는 무인감시카메라에 대한 안내문 게시를 위반하고 있었으며, 전체 시설 중 127개

시설(30.2%)이 설치를 금지하고 있는 목욕실, 발한실, 탈의실을 포함하여 목욕실 내부 및 통로, 수면실 내부, 화장실 입구 등 인권침해의 우려가 높은 장소에 CCTV를 설치하고 있었다.

위와 같이 관련규정이 제대로 지켜지지 않고 있음에도 불구하고 그 규정을 개정한 2005년 11월 이후부터 2010년 11월까지 5년 동안 보건복지부가 명한 목욕장 CCTV 설치 위반에 대한 행정처분은 영업정지 및 영업장 폐쇄한 시설은 단 한 건도 없었으며, 경고 또는 개선명령만 118건(연평균 23.6개)만 있었던 바, 이에 비추어 볼 때 보건복지부는 소관 주무부처로서 목욕장의 CCTV 설치 및 운영에 대한 관리감독을 충실히 했다고 하기 어려울 것이다.

또한, 관련 규정은 목욕장의 출입문, 계산대, 신발장 등 인권침해가 비교적 적은 장소에는 CCTV를 설치할 수 있도록 허용하고 있으나 최근 CCTV는 줌기능 및 회전기능, 각도 조정 등에 따라 이용객의 신체노출 장소를 비출 수도 있으며, 규정상 CCTV 설치가능 영역으로 설치된 목욕실, 발한실, 탈의실에 대한 개념 구분이 명확하지 않아 규정의 준수와 단속상 문제점이 있는 것으로 판단된다.

2. 민간부문 CCTV 설치 및 운영과 관련한 인권침해 문제

범죄예방, 시설관리 등의 목적으로 민간부문에서 설치되고 있는 CCTV에 일반인이 노출되는 횟수를 조사한 결과, 하루 최소 59회에서 최대 110회 정도, 1일 평균 83.1회 정도 노출되며, 이동 중에는 초단위로 노출되는 것으로 나타났다.

민간부문 CCTV는 주택가, 상가, 지하보도, 학교, 시장, 등 거의 모든 생활영역에 걸쳐 설치되고 있었던바 CCTV 각도에 따라서는 도로 등 공적영역으로 확장하여 비추거나, 타인의 개인 주택을 비추고 있어 사생활 침해의 소지가 있었다.

게다가, 최근에는 CCTV의 소형화 및 줌기능 및 회전, 적외선 감지, 투망식 추적, 음성녹음, 동작 및 얼굴인식 기능 등이 타인의 이동경로, 행위 등의 지속적 감시도 가능한 실정이다. 이와 더불어 인터넷망을 통한 CCTV 영상정보의 수집과 원격제어가 가능한 네트워크 카메라의 설치도 확산되고 있다.

제3장 개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전 (CCTV)

이미 민간부문의 CCTV 영상이 인터넷과 스마트폰에서 실시간 중계되거나 방화벽과 같은 보안설정이 되어 있지 않은 CCTV의 인터넷 주소 노출로 인터넷에서 쉽게 검색되고 있기도 한다. 하지만 이렇게 생활영역 전반에 걸쳐 설치되고 활용되는 CCTV를 규제하는 근거 법률조차 마련되고 있지 않고, 관련 영상에 대한 관리도 규율되고 있지 않았다. 따라서 이에 대한 규제관리가 필요하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2010. 11. 25.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

5 2012. 2. 23. 자 결정 【교실내 CCTV 설치의 인권 침해 여부에 대한 의견표명】

결정사항

서울특별시교육감에게 교실 내 폐쇄회로 텔레비전(Closed Circuit Television, 이하 ‘CCTV’) 설치행위는 학교폭력을 예방하기 위하여 설치한다고 하더라도 CCTV로 인하여 교실 내에서 생활하는 모든 학생과 교사들의 모든 행동이 촬영되고, 지속적 감시에 의하여 개인의 초상권과 프라이버시권, 학생들의 행동자유권, 표현의 자유 등 개인의 기본권이 제한되어 인권침해 소지가 있으므로 교실 내에 CCTV를 설치하지 않는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 교실 내 CCTV가 범죄예방 효과가 있다 하더라도 CCTV의 설치로 인하여 범죄 전이 효과가 발생하여 교실이 아닌 곳에서의 범죄 발생 가능성도 있는 등 그 효과를 단정하기 어렵고, 복도 측 창문의 시선확보, 교사의 범죄예방 모니터링의 증대, 범죄예방 교육 프로그램 등을 통하여 학생과 교사의 자연 감시 수단을 확보할 수 있음에도 CCTV를 설치하는 것은 그 불가피성을 인정하기 어려움
- 【2】 결국 교실 내 CCTV에 대한 설치 행위는 교실 내에서 생활하는 학생과 교사를 촬영하는 것으로서 「헌법」제10조에서 보장하고 있는 초상권과 「헌법」제17조와 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약」제17조 제1항에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 있음

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제21조, 제31조 제4항, 제37조 제2항, 「개인정보보호법」 제25조, 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약」 제17조 제1항, 제19조, 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조

주 문

서울특별시교육감에게, 교실 내 폐쇄회로 텔레비전(Closed Circuit Television, 이하 ‘CCTV’라 한다) 설치행위는 학교폭력을 예방하기 위하여 설치한다고 하더라도 CCTV로 인하여 교실 내에서 생활하는 모든 학생과 교사들의 모든 행동이 모두 촬영되고, 지속적 감시에 의하여 개인의 초상권과 프라이버시권, 학생들의 행동자유권, 표현의 자유 등 개인의 기본권이 제한되어 인권침해소지가 있는 만큼 교실 내에는 CCTV를 설치하지 않는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

서울특별시교육청은 교실 내에 CCTV를 설치하는 것이 인권침해인지에 대하여 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)에 질의를 해왔다.

이에 위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 교실내 CCTV가 헌법과 국제인권기준이 보장하고 있는 초상권 및 사생활 침해 등의 인권을 침해할 우려가 있는지 여부에 대하여 검토하여 주문과 같이 의견을 표명한다.

II. 판단기준

「헌법」제10조, 제17조, 제21조, 제31조 제4항, 제37조 제2항, 「개인정보보호법」제25조, 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약」제17조 제1항, 제19조, 「아동의 권리에 관한 협약」제16조

III. 판단

최근 주요한 사회문제로 떠오른 학교 폭력 등 범죄예방을 목적으로 교실 내에 CCTV를 설치하는 것은 「개인정보보호법」 제25조 제1항 제2호에 “범죄예방 및 수사를 위하여 필요한 경우”는 CCTV를 설치할 수 있도록 하고 있고, 한국형사정책연구원(2010.12. 자료) 조사에 의하면 조사 학생 30%이상이 교실 내 범죄를 경험하였다고 응답한 사실에 비추어 보았을 때, 그 설치 목적의 정당성은 인정된다.

하지만 CCTV가 범죄예방을 위한 적절한 수단인지에 대해서는 상반된 주장이 있으며, 설사 교실 내 CCTV가 범죄예방 효과가 있다 하더라도 CCTV의 설치로 인하여 범죄 전이효과가 발생하여 교실이 아닌 곳에서의 범죄 발생 가능성도 있는 등 그 효과도 단정하기 어렵다.

또한 교실 내 범죄예방을 위해서 복도 측 창문의 시선확보, 교사의 범죄예방 모니터링의 증대, 범죄예방 교육프로그램 등을 통하여 학생과 교사의 자연 감시 수단을 확보할 수 있음에도 불구하고 교사와 학생들의 모든 행동을 감시하고 행동과 표현을 제약할 수 있는 강력한 기본권 제약의 수단이라 할 수 있는 CCTV를 설치하는 것은 그 불가피성도 인정하기 어렵다.

결국 교실 내 CCTV에 대한 설치 행위는 교실 내에서 생활하는 학생과 교사를 촬영하는 것으로서 「헌법」제10조에서 보장하고 있는 초상권과 「헌법」제17조와 「UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약」제17조 제1항에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유를 침해할 소지가 있다.

이와 더불어 학생은 공적인 공간에서 발생하는 학습뿐만 아니라 거의 모든 시간을 교실 내에서 생활하는 만큼 교실 내 CCTV로 인하여 식사, 수면, 교우관계 등 교실 내에서 발생하는 활동전반이 노출되도록 함으로써 학생들의 행동자유권(헌재 2003.10.30. 선고 2002 헌마518)을 제약받을 소지가 있다. 또한 학생들이 탈의실이 없어 교실에서 체육복을 갈아입는 경우가

제3장 개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전 (CCTV)

적지 않은 상황에서 교실 내 CCTV를 설치할 경우 이러한 모습이 CCTV에 녹화되고 CCTV를 모니터링 하는 관리자는 학생들의 노출된 신체를 볼 수 있으며, 학교의 CCTV가 웹 또는 모바일에 노출될 가능성이 있는 등 네트워크화 된 CCTV의 정보 유출이 문제되고 있는 상황에서 그 피해가 확대 재생산될 개연성이 있어, 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조 아동의 프라이버시권에 대한 위반의 소지도 있다.

또한 교사들도 CCTV가 설치된 교실에서 수업을 해야 하는 경우 자기 소신껏 수업을 하기 어려워지므로 표현의 자유 및 「헌법」 제31조 제4항에서 보장하고 있는 교육의 자주성을 침해받을 소지도 있다.

따라서 교실 내 CCTV 설치 행위는 학교 폭력의 예방이라는 공익에 비하여 설치된 CCTV로 인하여 교실 내에서 생활하는 모든 학생과 교사들의 모든 행동이 촬영되어 개인의 초상권과 프라이버시권, 표현의 자유를 제약할 수 있고, 학생들의 행동자유권, 교사들의 교육의 자주성 확보 등 기본권 제한이 적지 않다고 판단되어 인권침해 소지가 크다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2012. 2. 23.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

6 2012. 7. 18. 자 결정 【11진정0716600 CCTV 설치 등에 의한 인권침해】

결정사항

CCTV는 의학적으로 필요한 사유가 있는 경우에 한하여 설치 운영하고, 다만 의학적으로 필요하여 설치 운영하는 경우에도 CCTV의 설치·운영 범위 및 방법 등에 대하여 구체적으로 공지하고, 입원환자들의 사생활이 침해받지 않도록 촬영시간과 범위를 최소화할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 정신보건시설 내 CCTV를 설치·운영하는 때에는 환자의 사생활의 비밀과 자유 등을 침해할 위험이 있는지를 사전에 분석·검토하여 이를 최소화할 수 있는 수단을 강구하여야 할 것임
- 【2】 환자들이 옷을 갈아입는 등 일상생활이 이루어지는 모든 병실을 CCTV로 촬영하는 것 등은 필요 최소한의 한도를 넘어서 CCTV를 과도하게 설치·운영한 것으로, 「헌법」 제17조에 보장하는 입원환자의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단됨

진 정 인 ○○○

피진정인 ○○○병원장

■ 주 문

1. 진정요지 나항 부분은 각하한다.
2. 진정요지 가항에 대하여 아래와 같이 권고한다.
가. 피진정인에게, CCTV는 의학적으로 필요한 사유가 있는 경우에 한하여 설치 운영할 것, 다만 의학적으로 필요하여 설치 운영하는 경우에는 CCTV의 설치운영 범위 및 방법 등에 대하여 구체적으로 공지하고, 입원환자들의 사생활이 침해받지 않도록 촬영시간과 범위를 최소화할 것
나. ○○○도 ○○시장에게, 피진정병원을 비롯하여 관내 정신보건시설에서 유사사례가 재발되지 않도록 관리·감독을 철저히 할 것
3. 진정요지 다항 부분은 기각한다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○병원(이하 ‘피진정병원’이라 한다.)에서 아래와 같은 인권침해가 있으므로 개선을 원한다.

- 가. 보호실을 제외한 병원 곳곳에 CCTV가 설치되어 있음.
- 나. 환자들을 매일 강박하여 폭행하고, 사소한 일에도 환자들을 보호실에 격리하고 있으며, 환자들로 하여금 다른 환자의 대소변을 받아내게 하고 있음.
- 다. 오후 10시가 되면 병실 불을 모두 소등함.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

본원에서는 범죄예방, 시설안전, 화재예방에 초점을 두고 CCTV를 설치하여 운영하고 있다. 병실 전체에 대해 CCTV를 설치하여 촬영한다는 내용에 대해선 모든 입원환자들에 대해 설명하고 동의를 받고 있으며, 정신과환자들의 자살예방, 타해방지 등의 목적으로 여전히 촬영 중에 있다. 내재되어 있는 충동성, 공격성을 사전에 알고 대처하기에 많은 애로사항이 있기에 전체를 촬영하게 되었다. 본원에서는 환자들끼리의 관계도 중요시 여겨환자들끼리의 따돌림, 구타 등을 예방하기 위하여 사각지대를 없애고 혹시나, 그런 일들이 생겨나면 즉각 대처해서 문제의 소지를 없애는데 CCTV가 도움이 되어 왔다. 여자 환자들은 CCTV가 설치되어 있음을 인지하고 대개 목욕탕에서 옷을 갈아입고 있다. 또한 흡연실이 옆에 있기 때문에 갑자기 불을 들고 와 방화를 할 수 있다는 점 또한 CCTV를 설치하게 된 이유이다.

화장실의 경우 전체가 보이도록 CCTV를 설치하고 있지는 않다. 대변을 보는 좌변기 쪽은 머리만 비칠 뿐이고, 사실 전체가 촬영되고 있는 부분은 소변기 쪽과 세면대 부분이며, 이는 세면대 부분을 촬영하고자 설치 된것으로 세면대 부분에서 면도를 하다가 면도기로 자해를 하는 경우가 빈번하여 자살예방 차원에서 설치하게 된 것이다. 실제로 이런 사례가 있어서 즉각 대처한 적이 있다.

대다수의 환자들은 동의로 입원이 되어서, 없는 일을 있는 것처럼 꾸며 국가인권위원회 뿐만 아니라 보건소, 경찰서, 검찰청, 법원, 보건복지부 등 관계기관에 진정을 하는데, 혐의를 받은 직원들이 관계기관에 출석하여 심문을 받게 되면 CCTV 녹화물만이 사실을 밝혀 줄 수 있다.

다. 참고인

1) 진정요지 나항 폭행 및 격리 등에 대하여

보호실에 격리된 바 있으나, 보호실에서 직원에게 폭행을 당한 적은 없으며, 그와 같은 사실을 보거나 들은 사실도 없다. 보통 환자들이 싸우거나 행동이 거칠면 보호실에 격리되며, 그 외에는 격리되는 사유가 없다. 그리고 환자들이 타 환자의 대소변을 치우는 사례도 없다.(피진정병원 입원환자 ○○○)

2) 진정요지 다항 병실 소등에 대하여

피진정병원은 취침시간인 오후 10시에 소등하나, 취침등이 별도로 있다. 그리고 TV시청은 오후 11시까지 가능하다.(피진정병원 직원 ○○○)

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

피진정인 및 참고인의 진술, 현장 및 전화 조사, 진정인의 기본증명서 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2011. 7. 27. 피진정병원 3병동에 입원하여 같은 해 12. 19. 퇴원하였고, 2012. 1. 28. 사망하였다.

나. 피진정병원의 병동별 CCTV 설치현황은 다음과 같다. 2병동의 경우 전체 11개 병실마다 1대, 복도에 1대, 정중앙 로비에 1대 CCTV가 설치되어 있고, 3병동의 경우 전체 13개 병실 중 CCTV가 고장이 난 306호 병실을 제외한 각 병실마다 1대, 프로그램실 1대, 전체 2개의 화장실마다 1대, 흡연실에 1대, 복도 양쪽에 각 1대, 정중앙 로비에 1대 설치되어 있다. 그리고 여성병동인 5병동의 경우 전체 12개 병실마다 1대, 프로그램실 1대, 전체 3개 화장실의 중 남자 화장실 1개를 제외한 각 화장실마다 1대, 흡연실에 1대, 복도 양쪽에 각 1대, 정중앙 로비에 1대 설치되어 있다. 각 병동 보호실에는 CCTV가 설치되어 있지 않다.

다. CCTV로 촬영된 영상은 병동 간호사실에 있는 모니터로 실시간 확인이 가능하며, 병실의 경우 CCTV가 설치되어 있는 아래쪽 공간을 제외한 병실 전체 모습이 보이며, 화장실의 경우 남성 환자들이 소변기에 소변보는 장면이 모두 노출되고 있으며, 또한 좌변기에 앉아서 용변을 보는 환자의 머리 부분이 노출되고 있다.

라. 피진정병원은 2011. 7. 27. 진정인으로부터 CCTV 촬영 동의서를 받았으나, CCTV의 설치장소 및 촬영범위에 대해서는 고지하지 않았다. CCTV촬영 동의서의 내용은 아래와 같다.

‘○○○병원은 환자분의 안전을 위하여 병동 및 복도에서 CCTV를 설치하여 촬영 및 녹화를 하고 있습니다. 본인은 CCTV 촬영에 동의합니다.’

5. 판단

가. 진정요지 가항 CCTV 설치에 대하여

「헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니함을, 「정신보건법」 제2조 제1항에서는 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받음을, 같은 법 제6조에서는 입원중인 정신질환자가 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받으며 자유롭게 생활할 수 있도록 정신보건시설 운영자가 노력할 의무를 규정하고 있다. 더욱이 보건복지부「2012년 정신보건사업안내」에서는 “CCTV(감시카메라)는 화재감시 혹은 병동내 격리실, 중증 환자 병실 등 일부 의학적으로 필요한 사유가 있는 경우에 한하여 설치·운영하되, 촬영범위를 최소화 하여야 하며, CCTV 설치 사실을 원내 환자 및 보호의무자가 알 수 있도록 공지하여야 한다.”고 명시적으로 규정하고 있다. 따라서 정신보건시설 내 CCTV를 설치·운영하는 때에는 환자의 사생활의 비밀과 자유 등을 침해할 위험이 있는지를 사전에 분석·검토하여 이를 최소화할 수 있는 수단을 강구하여야 할 것이다.

나아가 병실 및 화장실에 CCTV를 운용하지 않고 있는 정신병원의 사례를 살펴보면, CCTV를 설치하는 대신 보호실 등 병동 사각지대에 대하여 근무자들이 15분마다 돌면서 자연스럽게 환자를 관찰하며 사고위험 등을 방지하기 위해 노력하고 있다. 또한 화장실의 경우 화장실 문을 바닥에서 20cm 정도 높게 하여 화장실 이용 환자의 얼굴이 아니라 다리가 노출되도록 함으로써 화장실 사용여부를 알 수 있도록 하고, 화장실 안에 환자가 있을 때 병동 복도쪽 입구에 화장실이 사용 중이라는 표시등을 달아 병동의 치료진이 좀 더 주의를 갖고 환자들을 관찰할 수 있도록 한 사례들을 볼 때 CCTV 설치만이 안전사고 방지를 위한

유일한 방법은 아니라고 판단된다. 설령 피진정병원에서 시설물 개선에 소요되는 비용이 다소 부담되거나 근무인력이 충분치 못하여 CCTV에 상당부분 의존할 수밖에 없는 상황이라 하더라도 CCTV 설치로 인한 입원환자들의 과도한 사생활 침해를 정당화할 수 없다.

피진정인은 화재감시, 입원환자의 자해·타해 방지 등 환자 안전을 위해 CCTV를 설치·운용한다고 주장하나, CCTV가 고장이 난 병실을 제외하고, 환자들이 옷을 갈아입는 등 일상생활이 이루어지는 모든 병실이 CCTV로 촬영되고 있고, 특히 남자 화장실의 경우 환자들이 소변기에서 소변보는 전체 장면이 그대로 CCTV로 촬영되고 있다. 또한, 피진정인이 CCTV 촬영범위를 조정하여 환자들의 사생활이 노출되지 않게 한다 하더라도 CCTV의 촬영범위를 환자들에게 고지하지 않는 한 CCTV의 외형이 반구형이어서 피진정인 외에 환자들은 CCTV의 촬영범위를 전혀 알 수 없으며, 이로 인해 화장실에서 용무를 보는 환자들은 누군가 자신을 카메라로 지켜보고 있다는 불안감과 수치심을 느낄 수밖에 없다고 판단된다.

종합하여 보건대, 이와 같은 피진정인의 행위는 필요 최소한의 한도를 넘어서 CCTV를 과도하게 설치·운영한 것으로, 「헌법」제17조에 보장하는 있는 입원환자의 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단된다.

나. 진정요지 나항 폭행 및 격리 등에 대하여

진정인과 같은 병동에 입원해 있었던 참고인의 진술이 진정인의 주장과 상반되고, 진정 내용에 있어 피해 환자들이 특정되어 있지 않으며, 진정제기 이후 진정인이 사망하여 진정 내용에 대한 사실관계를 확인하기 어려운 바, 위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 판단된다.

다. 진정요지 다항 병실 소동에 대하여

병실은 여러 환자들이 공동으로 생활하는 곳으로 피진정병원에서 입원환자의 취침 및 수면을 보장하기 위해 밤 10시에 일괄적으로 소등하도록 하는 것은 인권침해에 해당하지 않는다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 나항 부분은「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제7호에 따라 각하하고, 진정요지 가항 부분은 같은 법 제44조 제1항 제2호에 따라 권고하며, 진정요지 다항 부분은 같은 법 제39조 제1항 제2호에 따라 기각하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2012. 7. 18.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회
위원장 장명숙 위원 한태식 위원 곽란주

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

7 2018. 5. 3. 자 결정 【폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터 설치 및 운영에 대한 개선 권고】

결정사항

행정안전부장관에게, 헌법·제37조제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙에 부합하도록 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터 설치 및 운영에 대해 법률적 근거를 마련할 것, 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터에서 범죄 수사 등 목적으로 개인영상정보를 당초 수집 목적 외로 이용, 제3자에게 제공할 경우 기본권 침해가 필요 한도의 범위에서 최소화될 수 있도록 구체적인 요건과 절차를 법률에 마련할 것, 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터의 특성을 반영한 개인영상정보 안전성 확보 및 관리를 강화하기 위한 입법적 조치를 할 것을 권고함

결정요지

【1】 통합관제센터는 여러 공공기관들이 설치한 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)에서 촬영한 영상 즉 개인영상정보를 수집, 저장, 관리하므로 개인정보자기결정권을 제한하는 시설·제도에 해당하며, 「헌법」제37조제2항이 정하는 이른바 기본권 제한 법률유보 원칙에 따라 관련 법률에 구체적이고 명확한 근거를 두어 설치·운영해야 함. 그러나 「개인정보 보호법」 및 기타 관련 법률은 통합관제센터의 설치·운영에 관한 사항을 명시하고 있지 않으므로 법률유보 원칙에 위배되어 개인정보자기결정권 등 침해 소지가 있음

- 【2】 통합관제센터는 범죄 수사 또는 예방, 행정 단속 등의 목적으로 개인영상정보를 당초 수집 목적 외로 이용하거나 경찰 등 제3자에게 제공하는 바, 「개인정보 보호법」 제18조는 정보주체의 별도의 동의를 얻은 경우 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에만 개인영상정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 함. 그런데 통합관제센터에서 개인영상정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 하는 법률적 근거는 「개인정보 보호법」 또는 다른 법률에서 확인되지 않음. 범죄 수사 목적의 개인정보 제공에 대해 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제7호의 “공공기관이 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우”를 근거로 볼 여지는 있으나, 해당 조항만을 근거로 별다른 통제 절차 없이 다량의 개인영상정보를 수사기관에 상시 제공하는 관행은 바람직하지 않음. 따라서 통합관제센터의 개인영상정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공 행위는 기본권 제한 법률유보 원칙 및 과잉금지 원칙, 「개인정보 보호법」에 위배되어 개인정보자기결정권 등 침해 소지가 있음
- 【3】 통합관제센터의 CCTV는 도로, 광장 등 공개된 장소의 불특정 다수를 촬영하므로 촬영된 개인영상정보에 대해 안전성 확보 조치를 엄격히 적용할 필요가 있음

참조결정

헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16 결정, 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

「헌법」 제37조제2항, 「개인정보 보호법」 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) 및 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한)

■ 주 문

국가인권위원회는 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터의 설치·운영에 있어서 개인정보자기 결정권의 보호를 위해 행정안전부장관에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙에 부합하도록 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터 설치 및 운영에 대해 법률적 근거를 마련하기 바람.
2. 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터에서 범죄 수사 등 목적으로 개인영상정보를 당초 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공하도록 할 경우에는 기본권 침해가 필요 한도의 범위에서 최소화될 수 있도록 구체적인 요건과 절차를 법률에 마련하기 바람.
3. 폐쇄회로 텔레비전 통합관제센터의 특성을 반영한 개인영상정보 안전성 확보 및 관리를 강화하기 위한 입법적 조치를 하기 바람.

■ 이 유

I. 권고의 배경

폐쇄회로 텔레비전(Closed-Circuit Television, 이하 “CCTV”라 한다) 통합관제센터는 각종 사건·사고·재해 등을 신속하게 감지하여 유기적으로 대응할 수 있다고 알려져 있으며, 최근 행정안전부의 지원 등으로 다수의 지방자치단체에서 설치 및 운영을 확대하고 있다.

반면 사회 일각에서는 CCTV 통합관제센터가 법률상 설치 및 운영 근거가 명확하지 않은 점, 특정한 사람이 촬영되어 있는 영상을 다수의 공공기관들이 당초의 수집 목적 외로 이용·제공·공유하는 점 등에서 인권침해 소지가 있다고 주장하고 있다.

행정안전부는 2017. 12. 22. 「개인영상정보의 보호 등에 관한 법률안」(이하 “개인영상정보 법안”이라 한다)을 마련하여 국회에 제출하였으며, 이 법률안에는 CCTV 통합관제센터 관련 조항이 포함되어 있다.

이에 국가인권위원회는 CCTV 통합관제센터의 운영 현황 및 문제점을 살펴보고, 국회에 제출된 「개인영상정보법안」이 이러한 문제점을 해소할 수 있는지 여부에 대해서도 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조 제2항, 「개인정보 보호법」, 헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16 결정, 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」(이하 “OECD 가이드라인”이라 한다) 등을 판단 및 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. CCTV 통합관제센터 개관

가. 도입 배경 및 운영 현황

2000년대 들어 경찰, 지방자치단체 등 공공기관들은 범죄예방 등 다양한 행정적 목적을 위하여 도로, 주택가와 같은 공개 장소에 CCTV를 설치·운영하기 시작하였다. 이후 여러 공공기관 또는 한 공공기관 내의 여러 부서들이 CCTV를 각각 중복적으로 설치·운영하는데 따른 비효율성, 예산 낭비 등 문제가 지적됨에 따라 2000년대 중반부터 여러 CCTV를 한 곳에서 통합하여 관제하는 형태가 나타났으며, 이러한 관제 방식 또는 관제 장소를 CCTV 통합관제센터(이하 “통합관제센터”라 한다)라 하고 있다.

행정안전부의 「2017 행정자치통계연보」에 따르면 2016년 말 현재 전국 226개 기초지방단체 중에서 통합관제센터를 설치·운영하는 곳은 총 190개소로서 전체의 84%에 달한다. 또한 행정안전부의 매년 지방자치단체 통합관제센터 구축 지원 계획은 향후 전국의 모든 지방자치단체에 통합관제센터를 설치하는 것이 목표라고 함으로써 통합관제센터의 확충을 적극 주도하고 있음을 밝히고 있다.

나. 운영 방식

행정안전부의 「지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정」(이하

“통합관제센터 규정”이라 한다), 국가인권위원회가 실제로 확인한 지방자치단체의 통합관제센터 운영사례 등을 참고하여 살펴보면, 통합관제센터는 일반적으로 해당 지방자치단체 관내에 설치된 여러 CCTV를 회선으로 연결하고 통합관제센터 내에서 촬영 영상을 확인·저장하는 방식으로 운영되고 있다.

통합관제센터의 운영 인력은 해당 지방자치단체 공무원, 관련 기관 공무원, 경찰, 민간 위탁 관계요원 등이 있다. 해당 지방자치단체 공무원은 통합관제센터의 총괄 운영 및 관리 업무를 담당하며, 다른 공공기관에서 공무원이 파견되는 경우도 있다. 또한 대다수 통합관제센터에는 관할 경찰서 소속의 경찰공무원이 함께 근무하면서 범죄 상황 발생 등에 대응하고 있는 것으로 확인되었다.

「통합관제센터 규정」은 통합관제센터의 관제 및 유지보수 등의 업무를 민간 업체에 위탁할 수 있도록 규정하고 있는데, 실제로 대다수 통합관제센터는 관련 업무를 민간 업체에 위탁 중인 것으로 확인되었다.

2. 통합관제센터 관련 기본권 및 개인정보 보호 기준

가. 개인정보자기결정권

헌법재판소는 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리 즉 개인정보자기결정권은 「헌법」상 기본권에 해당하며, 개인정보를 대상으로 하는 조사, 수집, 보관, 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다[헌법재판소 2005. 5. 26.자 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정].

「개인정보 보호법」 제2조 제1호는 ‘개인정보’란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말한다라고 규정하는 점, 「표준 개인정보 보호지침」(행정안전부 고시 제2017-1호) 제2조 제9호는 ‘개인영상정보’란 영상정보처리기에 의하여 촬영·처리되는 영상정보 중 개인의 초상, 행동 등과 관련된 영상으로 해당 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다라고 규정하는 점 등에 비추어 볼 때, CCTV를 통해 촬영된 개인영상정보는 「개인정보 보호법」에서 정의하는 개인정보에 해당하여 개인정보자기결정권의 보호 대상이 된다 할 것이다.

나. 기본권 제한 법률유보의 원칙 및 과잉금지의 원칙

「헌법」 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정함으로써, 기본권의 제한은 국회에서 제정한 형식적 의미의 법률에 의해서만 가능하다는 이른바 법률유보의 원칙, 기본권의 제한은 필요 최소한의 범위 내에서 예외적·보충적 수단에 그쳐야 한다는 이른바 과잉금지의 원칙을 정하고 있다.

다. 개인정보의 당초 수집 목적 외 이용 및 제3자 제공 금지 기준

개인정보처리자가 개인정보를 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공하는 것은 정보주체가 당초 인지하고 있던 개인정보 수집의 목적·범위를 넘어섬으로써 정보주체의 권리를 심각히 훼손할 수 있으므로 이를 엄격히 제한할 필요가 있다. 이러한 취지에서 「OECD 가이드라인」 등 정보인권 국제기준, 주요 국가의 개인정보 보호 관련 법률 등은 개인정보를 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공하는 것을 제한하는 규정을 공통적으로 두고 있다.

2011년 제정된 「개인정보 보호법」은 정보인권 국제기준, 주요 국가의 개인정보 보호 법률, 「헌법」상의 법률유보 원칙 및 과잉금지 원칙 등을 반영하여 개인정보의 당초 수집 목적 외 이용 또는 제3자 제공 금지를 규정하고 있다. 같은 법 제18조 제1항은 개인정보처리자는 원칙적으로 개인정보를 당초 수집·이용 목적 범위를 초과하여 이용하거나 제3자에게 제공할 수 없도록 하고, 같은 조 제2항은 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에 한하여 예외적으로 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공을 허용하고 있다. 또한 같은 항 제5호 내지 제9호는 공공기관에 한하여 범죄 수사 및 공소의 제기 및 유지, 법원의 재판업무 수행 등을 위해 필요한 때에 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공을 허용한다.

다만 「개인정보 보호법」이 공공기관에 대해서만 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공을 보다 폭넓게 허용하는 것은 개인정보자기결정권의 보호 취지에 부합하지 않는다는 학계 및 시민사회 등의 비판이 있다.

3. 통합관제센터 설치·운영의 적정성 여부

통합관제센터 설치·운영으로 인하여 범죄 예방, 수사 등 공익적 효과가 얼마나 발생하는지에 대한 객관적 통계는 확인되지 아니하나, 언론보도 등을 참고하면 일정부분 효과가 있는 것으로 보인다. 그러나 이러한 효용성에도 불구하고 통합관제센터 CCTV의 과도한 촬영, 개인영상정보 제공 등 인권침해 우려가 지속되고 있으므로 통합관제센터 설치·운영의 적정성 및 인권침해 여부를 살펴본다.

가. 통합관제센터의 법률적 근거 미비

통합관제센터는 여러 공공기관들이 설치한 CCTV에서 촬영된 영상, 즉 개인영상 정보를 수집하고 이를 통합하여 저장·관리하며, 이를 당초 수집 목적 외로 이용하거나 경찰 등 제3의 기관에 제공하고 있으므로 개인정보자기결정권을 제한하는 시설·제도에 해당한다.

따라서 통합관제센터는 「헌법」 제37조 제2항의 기본권 제한 법률유보 원칙에 따라 관련 법률에 구체적이고 명확한 근거를 두어 설치·운영해야 하며, 그 법률의 내용도 과잉금지 원칙에 따라 기본권 제한을 최소화하는 수단을 선택해야 한다.

그런데 「개인정보 보호법」 및 기타 관련 법률은 통합관제센터의 설치·운영에 관한 사항을 명시하고 있지 않다. 「표준 개인정보 보호지침」은 통합관제센터 설치·운영 시 안내판 기재사항을 규정하고 있고, 「통합관제센터 규정」은 통합관제센터의 설치·운영 절차 전반을 규정하고 있다. 그러나 이들은 각각 행정안전부 고시 및 임의규정에 불과하다.

따라서 현재 지방자치단체가 설치·운영하는 통합관제센터는 관련 법률에 명시적 근거가 마련되어 있지 않으므로 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙에 위배되어 개인정보자기결정권 등 기본권 침해 소지가 있다고 판단된다.

나. 개인영상정보의 목적 외 이용 및 제3자 제공

통합관제센터는 범죄 수사 또는 예방, 행정 단속 등의 목적으로 개인영상정보를 당초

수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공하고 있다. 따라서 통합관제센터는 「개인정보 보호법」 제18조에 따라 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에 한하여 개인영상정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다. 행정안전부의 「개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설·“다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”란 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공의 주체, 이용·제공 목적, 정보 항목 등을 관련 법률에 구체적으로 규정한 것을 말한다」고 설명하고 있다.

그런데 통합관제센터에서 개인영상정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 하는 법률적 근거는 「개인정보 보호법」 또는 다른 관련 법률에서 확인되지 않는다. 「개인정보 보호법」 제18조는 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공에 대한 일반적 기준·원칙을 정하는 규정이므로 통합관제센터의 개인영상정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공의 직접적 근거로 보기는 어렵다고 판단된다.

특히 통합관제센터에 경찰관이 상주 근무하면서 개인영상정보를 모니터링하는 사례가 다수 확인되고 있어 상시적인 감시·사찰 우려가 제기되고 있고, 범죄 수사 또는 예방 목적 등으로 개인영상정보를 경찰 등 제3의 기관에 제공하는데 대한 법률적 근거에 대해 논란이 있다.

범죄 수사 목적의 개인정보 제공은 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제7호의 “공공기관이 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우”를 근거로 볼 여지를 배제하기 어렵다. 그러나 해당 조항만을 근거로 별다른 통제 절차도 없이 다량의 개인영상정보를 경찰 등 수사기관에 상시 제공하는 관행은 기본권 제한 과잉금지 원칙 등에 비추어 볼 때 바람직하지 않으며, 「의료법」, 「전기통신사업법」, 「신용정보의 보호 및 이용에 관한 법률」 등 개인정보 처리와 관련한 주요 법률들이 범죄 수사 목적의 개인정보 제공에 대해 상세한 요건과 절차를 규정하고 있는 것도 참고할 필요가 있다. 특히 범죄 예방 차원의 개인영상정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공은 비록 그 공익적 필요성을 인정할 수 있다 하더라도 법문 해석 상 범죄 수사에 해당하지 않음은 명백하므로 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제7호는 그 근거가 될 수 없다고 할 것이다.

따라서 통합관제센터의 개인영상정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공 행위는 「헌법」 제37조 제2항에 따른 기본권 제한 법률유보 원칙 및 과잉금지 원칙, 「개인정보 보호법」 제18조 등에 위배되어 개인정보자기결정권 등 기본권 침해 소지가 있다고 판단된다.

다. 통합관제센터의 개인영상정보 안전성 확보 조치

통합관제센터의 CCTV는 도로, 광장 등 공개된 장소의 불특정 다수를 촬영하는 경우가 많다. 만약 촬영된 개인영상정보가 해당 정보주체 의사에 반해 유출되는 경우 개인정보자기결정권 등 기본권 침해가 클 것으로 예상되므로 안전성 확보 조치를 엄격히 적용할 필요가 있다.

그런데 「개인정보 보호법」 제25조 제6항은 CCTV를 설치·운영하는 자로 하여금 안전성 확보에 필요한 조치를 하도록 규정하고 있지만 통합관제센터가 「개인정보 보호법」 상의 영상정보처리기기운영자에 해당하는지는 의문이며, 현재 상당수의 통합관제센터가 명목상으로는 지방자치단체에서 관리한다고 하면서도 실제적으로는 파견 나온 경찰관이 상주하며 개인영상정보 처리에 관여하는 현실을 고려할 때 경찰 등 제3자에게 대규모로 제공된 개인영상정보의 안전성 확보 방안 등에 대해 구체적인 개선 조치가 필요하다.

또한 통합관제센터는 총괄적 운영만 지방자치단체 공무원이 담당하고 실제 관제업무는 대부분 민간 위탁업체 직원이 담당하고 있음에도 불구하고, 이들 민간 직원을 포함한 종사자에 대한 자격 요건, 교육, 기타 관리·감독 등 인적 관리 조치가 「개인정보 보호법」 등에 마련되어 있지 않은 점 등도 보완이 필요하다.

4. 「개인영상정보법안」에 대한 검토

가. 「개인영상정보법안」 중 통합관제센터 관련 규정 주요 내용

「개인영상정보법안」 제18조 제1항 내지 제5항은 지방자치단체는 영상정보처리기기를 통합하여 관제하는 시설을 운영할 수 있고, 이 경우 영상정보주체의 권리 침해 가능성 등을 고려하여 「개인정보 보호법」 제33조에 따른 개인정보 영향평가를 하도록 하며, 만 18세 미만인 자 등은 통합관제시설에서 근무할 수 없도록 하고, 통합관제시설에서 업무에 종사하는 사람에게 필요한 교육을 하도록 하며, 지방자치단체가 아닌 다른 공공기관은 필요한 경우 개인영상정보 처리 업무를 통합관제시설에서 처리할 수 있도록 지방자치단체에 위탁할 수 있다고 규정하고 있다.

나. 「개인영상정보법안」의 문제점

1) 통합관제센터의 법률적 근거 미비에 관한 사항

「개인영상정보법안」 제18조는 통합관제시설 운영에 대해 규정하고 있으므로 이 법안이 법률로 제정될 경우 통합관제센터의 법률적 근거 미비 문제가 해소될 것이라는 견해가 있을 수 있다. 그런데 헌법재판소는 기본권을 법률로 제한하기 위해서는 기본권 제한의 내용이 명확해야 하고 제한되는 기본권이 구체적으로 특정되어야 한다는 이른바 명확성의 원칙을 제시하고 있다[헌법재판소 1998. 4. 30.자 95헌가16 결정 등]. 이에 비추어 볼 때 통합관제센터의 법률적 근거는 단순히 형식적 운영 규정을 두는 것만으로는 충분하지 않다. 따라서 통합관제센터의 필요성과 목적, 통합관제센터의 개인영상정보 처리 절차 전반에 대한 구체적 원칙·요건·절차 등 실질적 내용이 마련되어야 한다.

그런데 「개인영상정보법안」 제18조는 통합관제시설의 운영, 개인정보 영향평가, 인적 기준과 교육 등을 정할 뿐이고 정작 통합관제센터를 어떠한 목적으로 설치하는지, 통합관제센터에서 개인영상정보가 어떻게 처리되는지, 특히 어떠한 목적과 요건·절차에 따라 개인영상정보가 목적 외로 이용되거나 다른 기관에 제공되는지 등에 대해서는 규정하지 않고 있다.

따라서 「개인영상정보법안」 제18조는 「헌법」 및 「개인정보 보호법」의 취지에 부합하는 통합관제센터의 법률적 근거로 보기 어렵다고 판단된다. 이러한 문제점의 해소를 위해서는 CCTV 통합관리의 필요성 및 목적을 명시한 통합관제센터 정의, 통합관제센터에서 개인영상정보의 제반 처리 절차에 대한 구체적 근거 등을 명시하는 것이 바람직하다.

2) 개인영상정보의 목적 외 이용 및 제3자 제공에 관한 사항

「개인영상정보법안」 제12조는 영상정보주체의 별도 동의를 받은 경우와 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에 개인영상정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있으나, 이는 「개인정보 보호법」 제18조와 사실상 동일한 내용으로 보인다.

해당 조항은 앞서 살펴본 바와 같이 개인영상정보를 목적 외 이용하거나 제3자에게 제공하는데 대한 일반적 기준이기는 하나, 통합관제센터의 개인영상정보 목적 외 이용 또는 제3자 제공에 대해 직접 적용할 수 있는 법률적 근거로 보기는 어렵다.

「개인영상정보법안」 제12조 제7호는 “범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우”목적 외 이용·제3자 제공을 허용하므로 수사 목적의 제공은 가능할 수 있다. 그러나 사실상 이와 동일한 내용의 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제7호가 공공기관에 대해서만 합리적 이유 없이 목적 외 이용·제3자 제공을 폭넓게 허용함에 따른 논란이 있음은 앞서 본 바와 같고, 해당 조항만을 근거로 통합관제센터에서 다량의 개인영상정보를 경찰 등 수사기관에 상시 제공하는 것은 기본권 제한 과잉금지 원칙 등에 비추어 볼 때 바람직하지 않을 것으로 판단된다.

이러한 문제점의 해소를 위해서는 통합관제센터에서 개인영상정보 목적 외 이용·제3자 제공 등이 이루어지기 위한 필요성과 허용 요건, 제공대상 기관, 절차 등을 구체적으로 정하는 것이 바람직하다.

국가인권위원회 2004. 4. 19. ‘공공기관의 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책 권고’는 범죄 수사 목적의 CCTV 영상 촬영은 범죄수사를 위한 원칙적이고 일반적인 조처들이 검토되고 강구된 후, 그러한 조처들로도 범죄 수사라는 목적을 효율적으로 달성할 수 없는 경우에 한하여 동원되는 보충적 수단이어야 한다는 기준을 이미 제시한 바 있다. 따라서 「개인영상정보법안」 제12조 제7호를 예컨대 “범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 불가피하게 필요한 경우”등으로 하여 적용 범위를 축소하는 것이 바람직하다.

그리고 「개인정보 보호법」 제25조 제1항 제2호는 CCTV의 설치·운영 목적으로 “범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우”로 규정하고 있는 반면에, 개인정보의 목적 외 이용 및 제3자 제공에 대한 같은 법 제18조 제2항 제7호는 “범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우”로 한정하여 규정하는 것을 감안할 때, 「개인영상정보법안」 제12조 제7호에는 범죄의 예방 목적은 포함되지 않는다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 범죄의 예방 목적을 위한 개인영상정보의 제3자 제공은 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제3호의 “명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명,

신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”의 규정대로 보다 더 엄격하고 제한적인 상황 하에서 허용되도록 하는 것이 바람직하다.

3) 개인영상정보 관리조치에 관한 사항

「개인영상정보법안」 제14조는 개인영상정보처리자로 하여금 개인영상정보가 분실·도난·유출·위조·변조·훼손되지 않도록 내부 관리계획 수립, 접속기록 보관 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하도록 정하고 있다. 또한 같은 법안 제18조 제2항 내지 제4항은 개인정보 영향평가 실시, 통합관제센터 근무 인원의 자격요건, 교육 실시 등도 규정함으로써 앞서 지적한 통합관제센터의 개인영상정보 관리조치의 미비점을 상당부분 수용 반영한 것으로 판단된다.

다만 통합관제센터로부터 개인영상정보를 제공받은 경찰 등 제3의 기관에서도 개인영상정보 안전성 확보 조치 의무를 이행하도록 명시하고, 특히 개인영상정보의 이용 및 파기 상황 등을 개인영상정보를 제공한 지방자치단체의 통합관제센터에 정기적으로 통보하는 등의 조치 및 이의 위반 시 제재규정 등도 마련하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2018. 5. 3.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

개인영상정보 및 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 분야

8 2020. 2. 10. 자 결정 【「의료법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

안규백 의원 대표발의 「의료법 일부개정법률안」 중, 영상정보처리기기를 통해 촬영하는 수술을 ‘의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위’와 그렇지 않은 수술로 구분하지 말고 원칙적으로 모든 수술에 대해서 환자 또는 보호자가 요구하는 경우에 한하여 촬영하도록 규정하고, 수술에 대해 영상정보처리기기로 촬영할지 여부에 대해 환자 또는 보호자에게 고지하고 동의 의사를 묻도록 규정하며, 수술 장면을 촬영하는 영상정보처리기기는 개인영상정보 유출 등을 방지할 수 있도록 「개인정보 보호법」 제2조 제7호 및 같은 법 시행령 제3조 제1호에 따른 폐쇄회로 텔레비전으로 한정할 필요가 있다는 의견 등을 표명함

결정요지

【1】 법률에 의한 수술실 영상정보처리기기 설치의 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 충족하여 과잉금지 원칙에 위배되지 아니하므로, 의사 등 의료진의 개인정보자기결정권, 직업수행의 자유 등 기본권을 원칙적으로 침해하지 않는다고 판단됨

-
- [2] 다만 수술실 영상정보처리기기 입법화로 인한 의료진의 기본권 제한을 최소화하기 위해서, 첫째, 수술실 영상 촬영은 무조건적, 의무적으로 이루어져서는 안되며 반드시 환자 또는 보호자가 수술 촬영을 명시적으로 요구하는 경우에 한하여 시행하고, 둘째, 영상 정보 처리기기를 통한 수술 촬영 영상은 원칙적으로 열람·공개를 금지하고 의료분쟁 발생 등 제한적인 경우에 한해 환자나 환자보호자의 명시적 공개·열람 요구가 있는 경우에만 열람하도록 하며, 셋째, 수술실 영상정보처리기기 및 촬영 영상에 대해 엄격한 기술적, 관리적 보호조치를 적용하고, 넷째, 수술실 촬영 영상의 보관 기간을 정하고 해당 보관 기관이 경과한 경우에는 폐기하도록 하는 기준을 적용할 필요가 있음
- [3] 그간의 의료 관련 사고나 부정의료행위의 유형을 살펴보면 비자격자에 의한 대리수술 등은 의료사고가 발생할 위험이 높은 중요한 수술 보다 오히려 성형수술 등에서 발생하는 경우가 적지 않고, 「의료법 개정안」 제26조의2 제1항과 같이 “영상정보처리기기로 촬영하여야 한다”고 규정하는 경우 환자 또는 환자보호자의 동의는 형식적 절차에 그칠 뿐이고 의료기관이나 의료인이 반드시 해당 의료행위를 촬영해야 하는 취지로 잘못 받아들여질 우려도 있으므로, 영상정보처리기기를 통해 촬영하는 수술을 ‘의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위’와 그렇지 않은 수술로 구분하지 말고 원칙적으로 모든 수술에 대해서 환자 또는 보호자가 요구하는 경우에 한하여 촬영하도록 규정하고, 다만 환자 등의 동의가 어려운 응급수술에 대해서는 예외를 인정할 필요가 있음
- [4] 환자 또는 보호자가 수술에 대한 영상정보처리기기 촬영을 요구하는 경우에는 영상정보 수집(촬영)의 특성을 고려한 동의 항목, 예를 들어 수술실 영상정보처리기기 촬영 및 활용 목적, 촬영 시간 및 범위, 영상정보의 보유 및 이용 기간, 촬영(영상정보 수집)을 거부할 권리가 있다는 사실 등을 고지하고, 서면 등의 방식으로 명시적으로 동의를 하도록 하는 내용을 「의료법 개정안」에 규정할 필요가 있음
- [5] 수술 장면을 촬영한 영상정보의 유출 등 침해를 방지하기 위해서는 영상정보처리기기의 종류를 CCTV로만 한정하고 네트워크카메라는 제외하도록 규정할 필요가 있음
-

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정, 헌법재판소 2017. 12. 28. 2015헌마994 결정

참조조문

「헌법」 제17조 및 제37조, 「개인정보 보호법」 제2조, 제15조 및 제25조,

주 문

국가인권위원회는 2019. 5. 21. 안규백 국회의원이 대표 발의한 「의료법 일부개정법률안」이 부정의료행위 방지 등 공익을 보호하고 의료진의 개인정보자기결정권 등 기본적 인권 침해를 최소화하는 방향으로 개정될 수 있도록 국회의장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 영상정보처리기를 통해 촬영하는 수술을 ‘의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위’와 그렇지 않은 수술로 구분하지 말고, 원칙적으로 모든 수술에 대해서 환자 또는 보호자가 요구하는 경우에 한하여 촬영하도록 규정할 필요가 있다. 다만 환자 등의 동의를 어려운 응급수술에 대해서는 예외를 인정할 필요가 있다.
2. 수술에 대해 영상정보처리기로 촬영할지 여부에 대해 환자 또는 보호자에게 고지하고 동의 의사를 묻도록 규정할 필요가 있다.
3. 수술 장면을 촬영하는 영상정보처리기는 개인영상정보 유출 등을 방지할 수 있도록 「개인정보 보호법」 제2조 제7호 및 같은 법 시행령 제3조 제1호에 따른 폐쇄회로 텔레비전으로 한정할 필요가 있다.
4. 영상정보처리기가 다른 목적으로 악용되는 것을 방지하기 위해 촬영 범위의 구체화, 촬영 영상의 목적 외 이용 소지가 있는 임의조작 금지 등 보호조치를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

5. 영상정보처리기기로 촬영한 개인영상정보의 보관기간을 정하고 보관기간 경과 시 지체 없이 파기하도록 하는 내용을 규정할 필요가 있다.
6. 영상정보처리기기로 촬영한 개인영상정보를 의료분쟁 조정 등 보건복지부령으로 정하는 목적 외에 사용한 경우에 대해 「개인정보 보호법」과 비교하여 균형에 맞는 처벌을 규정할 필요가 있다.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

최근 병원의 수술 과정에서 의료사고로 인한 환자의 사망, 의사 아닌 비자격자에 의한 대리수술 등 부정의료행위, 마취환자에 대한 성추행 등이 종종 발생하여 사회적 논란이 되고 있다. 이에 의료사고에 대한 입증이나 대리수술 등 부정의료행위를 방지할 수 있도록 하기 위해 수술실 내에 폐쇄회로 텔레비전(CCTV; Closed-Circuit Television)과 같은 영상정보처리기기를 설치하여 운영할 필요가 있다는 주장이 사회 일각에서 제기되고 있다.

제20대 국회에서 2019. 5. 21. 안규백 국회의원이 대표 발의한 「의료법 일부개정법률안」(이하 “의료법 개정안”이라 한다)은 의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등을 할 경우 환자 또는 환자보호자의 동의를 받아 영상정보처리기기로 촬영하도록 하는 내용 등을 담고 있다.

이에 국가인권위원회(이하 “인권위”라 한다)는 「의료법 개정안」의 내용 중 수술실 내의 영상정보처리기기 설치 관련 사항이 개인정보자기결정권 등 인권의 보호에 부합하는지를 검토하였다.

II. 검토 기준

「대한민국헌법」 제17조 및 제37조를 판단 기준으로 하고, 「개인정보 보호법」 제2조, 제15조 및 제25조, 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정, 헌법재판소 2017. 12. 28. 2015헌마994 결정 등을 참고 기준으로 하였다.

Ⅲ. 수술실 영상정보처리기기 설치 및 운영에 대한 검토

1. 영상정보처리기기 관련 기본권 및 보호기준

가. 개인정보자기결정권

헌법재판소는 개인정보자기결정권이란 자신에 관한 개인정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리를 말하며, 개인정보자기결정권은 「헌법」상의 기본권에 해당한다고 판시하였다. 또한 개인정보를 대상으로 하는 조사, 수집, 보관, 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정).

나. 직업선택 및 수행의 자유

「헌법」제15조는 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다고 규정한다. 헌법재판소는 「헌법」 제15조의 직업선택의 자유는 직업결정의 자유, 전직의 자유, 직업수행의 자유 등을 종합적, 포괄적으로 보장하는 것이라고 판시하였다(헌법재판소 2008. 7. 31. 2005헌마667, 2006헌마674(병합) 결정).

다. 과잉금지의 원칙

「헌법」 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법 활동을 함에 있어 준수해야 할 기본원칙 내지는 한계를 정하고 있다.

헌법재판소는 기본권을 제한하는 내용의 법률이 「헌법」에 부합하기 위해서는 입법의 목적이 「헌법」 및 법률의 체제상 정당성이 인정될 것(목적의 정당성), 목적 달성을 위한 방법이 효과적일 것(방법의 적정성), 보다 완화된 기본권 제한의 형태나 방법을 모색하여 기본권 제한이 필요 최소한에 그치도록 할 것(피해의 최소화), 입법에 의해 보호하려는

공익과 침해되는 사익을 비교 형량하여 보호되는 공익이 더 커야 할 것(법익의 균형성) 등 이른바 과잉금지 원칙을 충족하여야 한다고 판시하였다(헌법재판소 1992. 12. 24. 92헌가8 결정 등).

라. 영상정보처리기에 대한 법률상 기준

「개인정보 보호법」 제2조 제7호 및 같은 법 시행령 제3조는 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하고 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서, 폐쇄회로텔레비전(이하 “CCTV”라 한다) 및 네트워크 카메라를 영상정보처리기로 정의한다. CCTV는 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 있는 카메라를 통해 영상을 촬영하고 이를 유·무선 폐쇄회로 등의 전송로를 통해 특정 장소에 전송하거나 녹화·기록하는 장치를 말하며, 네트워크 카메라는 촬영한 영상을 유무선 인터넷을 통하여 어느 곳에서나 수집·저장 등의 처리를 할 수 있도록 하는 장치를 말한다.

「개인정보 보호법」 제25조 제1항은 누구든지 공개된 장소에 영상정보처리기를 설치·운영하여서는 아니 된다고 규정하고, 다만 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우 등에 한하여 영상정보처리기를 설치·운영할 수 있다고 규정한다. 여기에서 공개된 장소란 도로, 공원, 광장, 지하철역 등과 같이 불특정 다수가 출입하거나 이용할 수 있도록 허용된 장소를 의미하며, 반면 특정한 용건이 있는 사람만 제한적으로 출입할 수 있는 장소, 출입이 엄격히 통제되는 장소 등은 공개된 장소에 해당하지 아니한다.

따라서 비공개 장소에 영상정보처리기를 설치하여 개인영상정보를 수집하는 경우는 「개인정보 보호법」 제25조가 아니라 개인정보의 수집 및 이용에 대한 일반 원칙을 규정한 같은 법 제15조가 적용된다. 즉 비공개 장소에서의 영상정보처리기 촬영은 촬영대상자의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등 「개인정보 보호법」 제15조 제1항에 따른 개인정보의 수집·이용 요건에 부합한 경우로 한정된다.

「의료법」 등 현행 의료 관계 법령에서는 「응급의료에 관한 법률」 제47조 제2항에서 구급차에 영상정보처리기 등을 장착하도록 하는 규정이 존재하는 것 외에는 수술실

등에서의 영상정보처리기기 설치 및 운영과 관련한 규정은 확인되지 아니한다. 2011년 보건복지부 및 舊 행정자치부가 제정한 「개인정보보호 가이드라인[의료기관 편]」은 의료기관의 수술실, 진료실 등 출입에 제한이 있는 공간에 영상정보처리기기를 설치하는 경우에는 정보주체의 개인정보 수집·이용 동의를 받아야 한다고 규정한다.

마. 인권위의 영상정보처리기기 관련 결정

영상정보처리기기는 범죄의 방지, 재난·사고의 예방과 사후확인 등 공익 보호 측면에서 널리 활용되고 있으나, 한편 개개인의 활동이 가감 없이 기록됨에 따라 사생활 침해가 발생할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

인권위는 2005. 8. 31. ‘사회복지시설 내 CCTV 설치 운영 등 인권 침해’결정 등 일련의 결정에서, 사회복지시설, 정신병원 병실, 수용시설과 같은 곳에서 공익 보호의 목적으로 영상정보처리기기를 설치·운영하는데 대해 그 불가피성을 부인하지는 않으며, 다만 촬영 대상자의 사생활 침해를 방지하기 위해 필요한 목적과 범위에 한하여 최소한의 범위로 영상정보처리기기를 설치·운영해야 한다는 입장을 밝히고 있다.

2. 수술실 영상정보처리기기 설치·운영 관련 현황

가. 수술실 영상정보처리기기 설치 주장

수술을 받는 환자는 마취 상태에 놓여 있으므로 자신의 의사를 표현하거나 주변 상황을 인지할 수 없고, 또한 수술실은 외부와 완전히 격리 및 통제되어 있어 외부인이 수술 과정과 상황을 알기 어렵다는 특성이 있다. 따라서 의료사고나 부정의료행위를 방지하거나 사후적으로 용이하게 입증할 수 있도록 하기 위해 수술실 내에 영상정보처리기기를 설치하여 수술 장면을 촬영해야 한다는 주장이 사회 일각에서 제기되고 있다. 일부 병·의원에서는 자율적으로 수술실 내에 영상정보처리기기를 운영하는 것으로 알려져 있고, 최근에는 수술 과정을 영상정보처리기기로 촬영한다는 사실을 병·의원 측에서 적극적으로 홍보하는 사례도 있는 것으로 확인된다.

나. 경기도의 수술실 영상정보처리기기 설치 사업

경기도는 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 및 「경기도의료원 설립 및 운영조례」에 근거하여 경기도의료원을 운영하고 있다. 경기도에 따르면 2018. 10. 경기도의료원 안성병원 수술실에 CCTV를 설치·운영하는 시범사업을 시작했고, 2019. 5. 경기도의료원 수원, 이천, 의정부, 파주, 포천 등 나머지 5개 병원에도 수술실 CCTV 설치·운영을 확대하였다. 이와 관련하여 경기도가 2018. 9. 경기도민을 대상으로 실시한 수술실 CCTV 설치·운영 여론조사에 따르면, 전체 응답대상의 91%가 경기도의료원의 수술실 CCTV 정책에 찬성한 것으로 나타났다. 또한 경기도가 2019. 9. 수술실 CCTV 촬영에 동의한 비율을 조사한 바에 따르면, 수술 대상 환자가 실제로 촬영에 동의한 비율은 시범사업 초기에는 전체 수술의 54%였으나 2019. 5. 에는 57%, 2019. 7. 에는 62%에 달하는 등 지속적으로 증가하고 있어 수술실 CCTV 설치가 수술 환자들에게도 긍정적인 평가를 받는 것으로 나타났다.

다. 국외의 수술실 영상정보처리기기 관련 기준과 사례

미국, 캐나다, 영국 등 주요 국가에서 병원의 수술실 내에 영상정보처리기기 설치를 법률로써 규정한 사례는 파악되지 않으나, 다만 미국 메사추세츠 주 등 일부 주에서 수술 과정을 영상정보처리기기로 촬영하도록 하는 법안이 발의된 바 있으며, 캐나다의 경우에는 영상정보처리기기 대신 이른바 수술실 블랙박스를 운영하는 사례가 있는 것으로 파악된다.

미국의 보건의료 프라이버시 관련 법률인 「의료정보보호법」(HIPAA; Health Insurance Portability and Accountability Act)은 수술실 내의 영상정보처리기기 설치에 대해 명문의 규정을 두고 있지는 않으나, ‘개인건강정보’(PHI; protected health information)는 개인의 육체적, 정신적 건강이나 상태 등과 관련한 모든 형태의 문서화, 구술, 시각화되어 있는 정보라고 정의하고, 이러한 개인건강정보는 원칙적으로 이차적 이용을 허용하지 않으나 다만 정보주체의 사전 서면동의 혹은 승인, 법률에 의해 요구된 경우 등에는 예외적으로 허용하고 있다. 영국도 수술실 내의 영상정보처리기기 설치를 직접 규정한 법률을 두고 있지는 않으나, 「감시 카메라에 대한 실무규범」(Surveillance

Camera Code of Practice)에서 감시 카메라는 법률이 허락하는 목적과 필요에 따라 구체적 목적과 정당성을 가지고 사용되어야 할 것 등의 원칙을 규정하고 있다. 또한 이러한 원칙은 병원에서 감시 카메라를 의료 목적으로 사용하는 데에도 적용되는 것으로 해석되고 있다.

라. 국내 영상정보처리기기 설치·운영 유사 사례

수술실 영상정보처리기기 설치 주장과 유사한 사례로서, 어린이집에 대한 영상정보처리기기 설치 의무화를 들 수 있다. 어린이집에서 보육교사에 의한 아동 폭행·학대 사례가 종종 발생하여 사회적 논란이 되었다. 아동은 자신이 겪은 상황을 객관적·논리적으로 설명하기 어려워 폭행이나 학대 사실을 확인하기 어렵다는 특징이 있으므로, 아동 안전 등 공익을 위해서 어린이집 내에 영상정보처리기기를 설치·운영해야 한다는 주장이 제기되었다. 국회와 정부는 사회적 논의와 합의를 거쳐 2015. 5. 18. 「영유아보육법」을 개정하여 어린이집 내 CCTV 설치를 의무화하였다. 「영유아보육법」 제15조의4는 어린이집을 설치·운영하는 자는 아동학대 방지 등 영유아의 안전과 어린이집 보안을 위하여 CCTV를 설치·관리하도록 하며, 다만 보호자 전원의 동의를 받아 시장·군수·구청장에게 신고한 경우 등에는 설치하지 않을 수 있도록 한다. 헌법재판소는 「영유아보육법」 제15조의4에 따른 어린이집 CCTV 설치 의무화는 과잉금지 원칙을 위반하지 않아 보육교사 등의 사생활의 비밀과 자유, 직업수행의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였다(헌법재판소 2017. 12. 28. 2015헌마994 결정).

3. 수술실 영상정보처리기기 설치에 대한 찬반 쟁점

수술실 영상정보처리기기 설치 주장에 대해서는 이에 반대하는 견해와 찬성하는 견해가 대립하는바 아래에서 각각의 주장과 논거를 살펴본다.

가. 반대 측의 견해

수술실 영상정보처리기기 설치에 반대하는 측은 수술중인 환자는 수술 환부나 민감한 신체부위가 쉽게 노출되어 이러한 장면을 영상으로 촬영할 경우 환자들의 인권침해가 발생할 수 있고, 해당 영상이 유출되어 악용될 가능성도 있다고 주장한다. 또한 전체 의료진을 잠재적 의료사고나 부정의료행위의 가해자로 취급하여 근로 현장을 감시·기록하는 것은 의료진의 개인정보자기결정권 및 직업 수행의 자유 등이 침해될 소지가 있다고 주장한다. 더 나아가 수술은 의료진이 고도의 집중력을 유지해야 하는 의료행위로서, 만약 영상정보처리기기 촬영이 있다는 사실을 의식하는 경우에는 의사 등 의료진의 과긴장이나 집중력 저하, 심리적 위축을 가져올 수 있으며, 이로 인해 방어적·소극적 수술이 이루어져 결과적으로 수술을 받는 환자에게도 불리할 수 있다고 주장한다.

대한전공의협의회가 2019. 5. 전국 전공의들을 대상으로 실시한 수술실 CCTV 설치·운영 설문조사에 따르면, 응답대상 전공의의 약 81.29%가 수술실 CCTV 설치가 필요하지 않다고 응답하였다.

나. 찬성 측의 견해

수술실은 외부와 엄격히 차단되어 있어 어떠한 일이 일어나는지 외부에서 알기 어려운 구조적 특성이 있으며, 환자는 전신마취 등으로 의식이 없고 주변 상황을 인지하거나 자신의 의사를 표현할 수 없는 상태라는 점을 감안하여 볼 때, 부정의료행위 방지나 의료사고의 입증 등을 위해서는 수술 장면을 영상정보처리기기로 촬영하는 것이 필요하다고 주장한다. 또한 수술실 내 영상정보처리기기는 의료진에 무조건 불리한 것으로 단언할 수 없으며 오히려 의사가 최선을 다해 수술을 하였거나 부정의료행위가 없었음을 입증하는 자료가 될 수도 있으므로, 결과적으로 수술실 내에 영상정보처리기기를 설치·운영하는 것은 의료윤리에 대한 경각심을 고취하고 부정의료행위 등을 방지·예방하기 위한 효용이 더 크다고 주장한다.

의료전문 언론매체 ‘청년의사’가 2009. 4. 의사들을 대상으로 실시한 병원 CCTV 설문조사에 따르면, 응답대상 의사의 99.2%는 병원 응급실 CCTV 설치·운영에 찬성하였고, 57.3%는 신생아실, 중환자실, 수술실 CCTV 설치·운영에도 찬성한 것으로

나타났다. 앞서 본 바와 같이 경기도가 2018. 9. 도민을 대상으로 실시한 여론조사에서도 응답대상의 91%가 수술실 CCTV 설치에 찬성한 것으로 나타났다.

4. 수술실 영상정보처리기기 설치에 대한 검토

환자의 안전 확보 등을 위해 법률로써 수술실에 영상정보처리기기 설치를 규정하는 경우, 이는 의료진의 개인영상정보를 수집하는 것이 되어 사생활의 비밀과 자유 또는 개인정보자기결정권의 제한에 해당하며, 영상정보처리기기 설치에 대한 법적 의무가 병·의원에 부여되므로 직업 수행의 자유 제한에도 해당된다.

따라서 수술실 내 영상정보처리기기 설치·운영을 법률로 규정하는데 따르는 의료진의 개인정보자기결정권, 직업 수행의 자유 등 기본권 제한이 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 충족하여 과잉금지 원칙에 위배되지 않는지 여부를 살펴본다.

가. 목적의 정당성

수술실 안에서 발생하는 의료사고나 부정의료행위 등을 환자 또는 환자 보호자가 직접 인지하거나 사후에 입증하는 것은 상당히 어려우며, 따라서 이러한 문제에 대응하기 위한 조치는 환자의 생명·안전 확보 및 의료체계 신뢰성 구축 등을 위한 공익 보호 차원으로 이해할 필요가 있다.

수술실의 폐쇄적 특징, 의료행위 제반과정에 대한 정보 입수에 있어 환자 및 보호자가 취약한 지위에 놓일 수밖에 없는 점, 의료진에 대한 계도나 부정의료행위에 대한 사후적 처벌만으로는 문제가 근절되기 어려운 점 등을 종합적으로 고려하면, 수술실 내 영상정보처리기기는 수술 과정에서 발생하는 제반 문제 예방과 사후적 입증 및 구제라는 명확한 목적을 가지고 있고, 이를 통해 환자의 안전과 존엄 확보, 의료체계 신뢰성 구축 등 사회적 공익에도 긍정적이라 할 수 있으므로 그 목적의 정당성이 인정된다고 판단된다.

나. 수단의 적합성

수술실 내 영상정보처리기기는 수술 상황을 촬영하고 이를 일정한 기간 동안 보관하며,

만약 문제가 발생한 경우 해당 환자나 가족의 요청으로 이를 사후적으로 확인할 수 있도록 하는 유용한 수단이라 할 수 있다.

수술실 영상정보처리기로 인해 의사의 과긴장이나 집중력 저하 등이 발생하여 결과적으로 환자 안전에 해가 될 가능성도 있으므로 적합한 수단으로 볼 수 없다는 비판적 견해도 있으나, 긴급한 의료행위가 이루어지는 응급실에도 영상정보처리기를 설치·운영하는 사례가 있는 점, 일부 병원에서 자율적으로 수술실 내에 영상정보처리기를 설치·운영하는 사례가 있는 점 등을 고려해 볼 때 이는 타당한 비판이라 하기 어렵다.

즉 수술실 영상정보처리기는 수술의 상황을 객관적으로 촬영·기록하고 문제 발생시 사후적으로 확인하는데 유용한 수단임이 명백하며, 현재의 기술 수준을 고려할 때 영상정보처리기를 대체할 수 있는 다른 보완적 수단 또한 확인되지 아니하므로, 수단의 적합성이 인정된다고 판단된다.

다. 침해의 최소성

수술실 영상정보처리기 촬영은 마치 환자의 세부적인 수술부위를 촬영하는 것으로 생각할 수도 있으나, 경기도의 수술실 영상정보처리기 설치 시범사업 등을 참고해보면 수술실 전경을 촬영함으로써 전반적인 수술 진행 및 조치 상황 기록, 의료진 신원 확인 등이 가능한 범위에서 촬영하는 것으로 판단된다.

또한 무조건적이고 의무적인 촬영이 아니라 환자 또는 환자 보호자의 명시적인 요구 및 동의에 의해서만 촬영이 이루어지도록 하고, 촬영 영상은 의료분쟁 조정 등에 활용하는 경우에만 제한적으로 열람·공개하도록 하며, 촬영 영상이 의도치 않게 유출·변조·훼손되는 등의 침해를 입지 않도록 엄격한 안전성 확보조치를 적용하도록 하는 경우에는 의사 등 의료진의 기본권이 필요 이상으로 과도하게 제한된다고 하기 어려우므로 침해의 최소성이 인정된다고 판단된다.

라. 법익의 균형성

수술실 영상정보처리기 설치·운영으로 인해 의료진의 개인정보자기결정권, 직업수행의

자유 등이 제한되는 것은 부인할 수 없다. 그러나 수술실에서의 영상정보처리기기 설치는 단순히 환자 및 가족의 불안을 해소하는 차원을 넘어 환자의 생명과 안전, 보건의료체계의 상호 신뢰성 확보라는 중대한 사회 공익을 달성하기 위한 것으로 보아야 할 것이다. 즉 법률에 의한 수술실 영상정보처리기기 설치로 인하여 얻어지는 사회적 공익이 의사 등 의료진의 개인정보자기결정권, 직업수행의 자유 제한에 비해 결코 작지 않다는 점에서 법익의 균형성도 인정된다고 판단된다.

마. 소결

이상의 내용을 종합하면, 법률에 의한 수술실 영상정보처리기기 설치의 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 충족하여 과잉금지 원칙에 위배되지 아니하므로, 의사 등 의료진의 개인정보자기결정권, 직업수행의 자유 등 기본권을 침해하지 않는다고 판단된다.

다만 수술실 영상정보처리기기 입법화로 인한 의료진의 기본권 제한을 최소화하기 위해서 다음과 같은 요건을 법률에 적용할 필요가 있다.

첫째, 수술실 영상 촬영은 무조건적, 의무적으로 이루어져서는 안되며 반드시 환자 또는 보호자가 수술 촬영을 명시적으로 요구하는 경우에 한하여 시행할 필요가 있다. 이를 위해서는 환자가 자신의 수술 과정을 촬영할지 여부를 의료진의 충분한 설명을 들은 후 환자 본인이 서면 등에 의해 명시적으로 동의한 경우에만 촬영하도록 하는 것이 바람직하다.

다만 긴급한 응급수술의 경우에는 환자가 의식이 없고 보호자도 연락이 되지 않아 동의가 어려운 상황이 발생한다. 그런데 「의료법」 제24조의2 제1항은 설명 및 동의 절차로 인하여 수술 등이 지체되면 환자의 생명이 위험하여지거나 심신상의 중대한 장애를 가져오는 경우에는 수술 등에 대한 설명 및 동의 없이 수술할 수 있도록 규정하고, 「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제5호는 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보를 수집·이용할 수 있도록 규정한다. 이러한

법을 규정의 취지를 감안할 때 긴급한 응급수술의 경우에는 환자 등의 동의 없이도 영상정보처리기로 촬영할 수 있도록 규정할 필요가 있다.

둘째, 영상정보처리기를 통한 수술 촬영 영상은 원칙적으로 열람·공개를 금지하고, 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」에 따른 의료분쟁 발생 등 제한적인 경우에 한해 환자나 환자보호자의 명시적 공개·열람 요구가 있는 경우에만 열람하도록 할 필요가 있다.

셋째, 수술실 영상정보처리기 및 촬영 영상에 대해 엄격한 기술적, 관리적 보호조치를 적용하여야 한다. 특히 촬영 영상에 대해 접근권한이 없거나 또는 허용된 접근권한을 넘어서는 접근, 촬영 영상의 불법적 유출 등이 발생하지 않도록 하기 위한 보호조치를 강구할 필요가 있다.

넷째, 수술실 촬영 영상의 보관 기간을 정하고 해당 보관 기관이 경과한 경우에는 폐기하도록 하는 기준을 적용할 필요가 있다.

IV. 「의료법 개정안」에 대한 검토

1. 주요 내용

「의료법 개정안」 제26조의2는 의료행위에 관한 촬영을 규정한다. 같은 조 제1항은 의료기관의 장이나 의료인은 의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위를 할 경우 환자 또는 환자보호자에게 동의를 받아 해당 의료행위를 하는 장면을 「개인정보 보호법」 제2조 제7호에 따른 영상정보처리기로 촬영하여야 한다고 규정한다. 같은 조 제2항은 (보건복지부령으로 정하는 의료행위가 아닌 경우에도) 환자 또는 환자보호자의 요청이 있는 경우 의료기관의 장이나 의료인은 해당 의료행위를 하는 장면을 영상정보처리기로 촬영하여야 하고, 이 경우 의료기관의 장이나 의료인은 정당한 사유 없이 이를 거부하지 못한다고 규정한다. 같은 조 제3항은 촬영한 자료를 의료분쟁 조정 등 보건복지부령으로 정하는 목적 외에는 사용하여서는 아니 된다고 규정하고, 같은 조 제4항은 영상정보처리기의 설치, 촬영 등 행위 시의 주의, 동의서 및 신청서 등에 필요한 사항은

보건복지부령으로 정하도록 규정하며, 같은 조 제5항은 이 법으로 정한 것 외에는 「개인정보 보호법」에 따른다고 규정한다.

2. 「의료법 개정안」에 대한 검토

「의료법 개정안」 제26조의2는 수술 과정에서의 부정의료행위 방지 등을 위해 영상정보처리기기 촬영 필요성을 인정하고 이를 법률로 반영하려 하는 점을 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만 「의료법 개정안」 제26조의2는 인권 보호와 증진 차원에서 일부 보완할 사항이 확인되는바 아래에서 각각의 내용에 대해 살펴본다.

가. 환자 또는 보호자의 요구 및 동의에 의한 촬영

「의료법 개정안」 제26조의2 제1항은 의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위를 할 경우 환자 또는 환자보호자에게 동의를 받아 해당 의료행위를 영상정보처리기기로 촬영하도록 규정하고, 같은 조 제2항은 제1항의 경우 이외에 환자 또는 환자보호자의 요청이 있는 경우 해당 의료행위를 촬영하도록 규정한다.

그런데 그간의 의료 관련 사고나 부정의료행위의 유형을 살펴보면 비자격자에 의한 대리수술 등은 의료사고가 발생할 위험이 높은 중요한 수술 보다는 오히려 성형수술 등에서 발생하는 경우가 적지 않은 것으로 파악되므로 굳이 촬영대상이 되는 수술을 구분할 실익은 크지 않다. 또한 「의료법 개정안」 제26조의2 제1항과 같이 “영상정보처리기기로 촬영하여야 한다”고 규정하는 경우에는 환자 또는 환자보호자의 동의는 형식적 절차에 그칠 뿐이고 의료기관이나 의료인이 반드시 해당 의료행위를 촬영해야 하는 취지로 잘못 받아들여질 우려도 있다.

따라서 영상정보처리기기를 통해 촬영하는 수술을 ‘의료사고가 발생할 위험이 높은 수술 등 보건복지부령으로 정하는 의료행위’와 그렇지 않은 수술로 구분하지 말고, 원칙적으로 모든 수술에 대해서 환자 또는 보호자가 요구하는 경우에 한하여 촬영하도록 규정할 필요가 있다. 다만 환자 등의 동의가 어려운 응급수술에 대해서는 예외를 인정할 필요가 있다.

나. 영상정보처리기기 촬영 동의에 관한 사항

동의의 구체적인 방법과 관련하여, 「의료법 개정안」은 촬영대상자의 동의에 대한 일반 원칙만을 규정하고 그 외의 사항은 「개인정보 보호법」에 따르도록 하고 있다.

정보주체의 동의는 개인정보의 수집·이용 등을 가능하게 하는 요건 중에서도 가장 핵심적 요소에 해당하며, 이에 따라 「개인정보 보호법」에서는 ‘정보주체 동의’의 절차·방법, 동의사항 등에 대한 구체적인 규정을 두고 있다. 「개인정보 보호법」 제15조 제2항은 개인정보처리자가 동의를 받을 때에는 개인정보의 수집·이용 목적, 수집하려는 개인정보의 항목, 개인정보의 보유 및 이용 기간, 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용을 정보주체에게 알리고 동의를 받도록 한다. 그런데 수술실 영상정보처리기기 촬영에 대한 동의사항 등을 「개인정보 보호법」의 규정에만 맡기는 것은 오히려 동의절차를 모호하게 하여 정보주체의 권리 보장에 바람직하지 않을 수 있다.

따라서 환자 또는 보호자가 수술에 대한 영상정보처리기기 촬영을 요구하는 경우에는 영상정보 수집(촬영)의 특성을 고려한 동의 항목, 예를 들어 수술실 영상정보처리기기 촬영 및 활용 목적, 촬영 시간 및 범위, 영상정보의 보유 및 이용 기간, 촬영(영상정보 수집)을 거부할 권리가 있다는 사실 등을 고지하고, 서면 동의 방식으로 명시적으로 동의를 하도록 하는 내용을 「의료법 개정안」에 규정할 필요가 있다. 다만 법률에 이러한 세부적인 동의 절차를 모두 규정하는 것이 적절치 않다는 지적도 있을 수 있으므로, 동의에 관한 절차적 사항은 시행령 또는 시행규칙에 규정하는 방안도 고려할 수 있다.

다. 촬영 기기의 종류 등 안전성 확보조치

수술 장면을 촬영한 영상이 원치 않게 외부로 공개되거나 유출되는 경우에는 의료진 및 환자의 개인정보자기결정권에 중대한 침해가 될 수 있으므로 이러한 유출·침해 등을 방지할 수 있는 기술적 수단이 강구되어야 한다.

그런데 「의료법 개정안」 제26조의2 제1항은 「개인정보 보호법」 제2조 제7호에 따른 영상정보처리기기로 촬영하여야 한다고 규정하여 CCTV 및 네트워크 카메라를 구분하지

않고 모두 촬영 가능 기기에 포함하고 있다. 폐쇄회로를 통해 영상을 저장·전송하는 CCTV는 외부에서 정보통신망을 통하여 접속·침입하는 것이 어려워 보안성이 높으나, 반면 네트워크 카메라는 인터넷망을 통해 영상정보를 전송함으로써 상대적으로 보안에 취약하다는 지적이 있으며 실제로도 네트워크 카메라를 통한 개인영상정보 침해·유출 사례가 다수 알려져 있다. 이러한 취지에서 「영유아보육법」 제15조의4 제1항도 어린이집에 설치하는 영상 촬영 장치를 원칙적으로 CCTV로 한정하고 있다.

이러한 점을 감안하면 수술 장면을 촬영한 영상정보의 유출 등 침해를 방지하기 위해서는 영상정보처리기기의 종류를 CCTV로만 한정하고 네트워크카메라는 제외하도록 규정할 필요가 있다.

라. 촬영 범위 및 임의조작 금지에 관한 사항

「의료법 개정안」 제26조의2 제1항 및 제2항 등은 수술 등 의료행위에 대한 영상 정보처리기기로 촬영 원칙에 대해서만 규정하고 촬영 범위의 제한이나 임의조작 금지와 같이 환자 및 의료진의 권리 침해를 방지할 수 있는 조치에 대해서는 따로 규정하지 않고 있다.

그러나 「의료법 개정안」에 촬영 범위 한정이나 임의조작 금지 등의 보호 조치를 명시적으로 규정하지 않으면 예를 들어 환자의 민감한 신체부위 수술의 임의 촬영 등 예기치 않은 침해가 발생할 가능성이 있다. 따라서 「의료법 개정안」에 수술실 영상정보처리기기의 촬영 범위, 임의조작 금지에 대한 규정을 반영할 필요가 있다.

마. 영상정보의 보관기간에 관한 사항

「의료법 개정안」 제26조의2는 영상정보처리기기로 촬영한 영상을 어느 정도의 기간 동안 보관하고 보관기관이 경과한 경우에 파기하는데 대한 내용을 규정하고 있지 않다.

「개인정보 보호법」 제21조 제1항은 개인정보처리자는 보유기간의 경과, 개인정보의 처리 목적 달성 등 그 개인정보가 불필요하게 되었을 때에는 지체 없이 그 개인정보를 파기하여야

하고, 다만 다른 법령에 따라 보존하여야 하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정한다. 개인정보가 불필요하게 장기간 보관되거나 파기되지 않는 것은 또 다른 개인정보의 유출이나 오남용을 야기할 수 있으므로 이러한 취지에서 「의료법 개정안」에도 영상정보의 보관 기간 및 파기에 대해 명시적인 규정을 둘 필요가 있다.

어느 정도의 영상정보 보관 기간이 적절한지와 관련하여, 「의료법」 시행규칙 제15조 제1항 제4호는 수술기록을 10년간 보존하도록 하고 있고, 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제27조 제13항은 의료분쟁의 조정신청은 의료사고의 원인이 된 행위가 종료된 날부터 10년 또는 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날부터 3년의 기간 내에 하도록 규정하고 있으므로, 이러한 기간을 고려하여 「의료법 개정안」에 영상정보의 보관 기간 및 파기에 대한 규정을 두는 것이 필요하다.

바. 처벌 규정에 관한 사항

「의료법 개정안」 제90조는 영상정보처리기로 촬영한 자료를 의료분쟁 조정 등 보건복지부령으로 정하는 목적 외에 사용한 경우에 대해 300만원 이하의 벌금에 처하도록 규정한다.

그런데 개인정보 보호의 일반법인 「개인정보 보호법」 제18조 제1항은 개인정보를 당초 수집 목적 범위를 초과하여 이용하거나 제3자에게 제공하는 행위를 금지하고, 같은 법 제71조 제2호는 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정한다. 비록 「개인정보 보호법」은 개인정보를 대량으로 취급하는 공공기관이나 기업 등을 엄격히 규제하기 위해 형사벌의 상한선을 높게 규정한 점을 감안한다 하더라도, 결과적으로 「의료법 개정안」과 비교하여 보면 일반적인 개인정보를 목적 외로 이용했을 경우에는 「개인정보 보호법」에 따라 최고 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금이 부과되는 반면, 수술실 영상정보를 목적 외로 이용한 경우에는 「의료법 개정안」에 따라 최고 300만원 이하의 벌금이 부과되게 되어 처벌 수준에서 불균형이 나타난다. 따라서 「의료법 개정안」의 처벌 규정은 「개인정보 보호법」과 비교하여 균형에 맞는 처벌 수준으로 조정하는 것이 바람직하다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2020. 2. 10.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

위원 한수웅 위원 조현욱 위원 김민호 위원 문순희 위원 양정숙

제4장

생체인식정보 (바이오정보) 분야



생체인식정보(바이오정보) 분야

1 2004. 9. 6. 자 결정 【실종아동찾기지원법안 관련 의견표명】

결정사항

실종아동의 조속한 귀가 및 귀가 이후의 원만한 사회적응을 도모함으로써 아동과 가정의 복지를 증진한다는 실종아동찾기지원법안의 목적을 달성하면서 헌법상의 기본권인 사생활의비밀과 자유의 침해를 방지하기 위해서, 유전자검사 대상을 좀 더 명확히 명시하여 실시 대상 아동 범주를 필요 최소한으로 제한하고, 유전자검사 결과 관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스 구축 등의 사항은 법률에 구체적으로 명시하는 것으로 개정할 필요가 있다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 실종아동찾기지원법안 제11조 제1항은 실종아동의 조기발견과 신분확인을 위하여 유전자 검사를 실시하도록 하고 그 대상아동으로 사회복지시설 수용자 중 보호자가 없거나 불명확한 아동, 검사를 원하는 입양아동으로 규정하나, 이에 따르면 파출소 등으로부터 미아로 일시보호시설(최장 3개월까지 보호), 아동복지시설 등으로 인계된 거의 모든 아동에 대한 유전자검사 실시 및 데이터베이스 구축이 가능하게 되어 사진식별이 가능한 아동에 대해서도 유전자검사를 실시하는 등의 유전자검사 남용의 소지가 있음
- 【2】 실종아동찾기지원법안 제11조 제2항은 유전자검사 결과 관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스의 운영 등에 관한 사항을 포괄적으로 대통령령에 위임함으로써 법안만으로는 유전자 정보보호와 관련된 중요한 사항들을 알 수 없고 일반적으로 요구되는 예측가능성을 현저히 저하시키고 있음

참조조문

헌법 제7조, 제75조, 공공기관의개인정보보호에관한법률 제5조, 인간게놈과인권에관한보편선언 제7조, 개인데이터의국제유통과프라이버시보호에관한가이드라인

주 문

국가인권위원회는 실종아동찾기지원법안을 검토한 결과, 실종아동의 조속한 귀가 및 귀가 이후의 원만한 사회적응을 도모함으로써 아동과 가정의 복지를 증진한다는 실종아동찾기지원법안의 목적을 달성하면서 헌법상의 기본권인 사생활의비밀과 자유의 침해를 방지하기 위해서는 법안의 개선 및 보완이 필요하다고 판단되어 국가인권위원회법 제19조 제1항의 규정에 따라 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 실종아동찾기지원법안 제11조제1항의 규정과 관련하여 유전자검사 대상을 좀 더 명확히 명시하여 실시 대상 아동의 범주를 필요 최소한으로 제한할 필요가 있다
2. 실종아동찾기지원법안 제11조제2항의 규정과 관련하여 유전자검사 결과 관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스 구축 등의 사항은 법률에 구체적으로 명시하는 것으로 개정할 필요가 있다

이 유

I. 검토배경

1. 보건복지부는 2004. 7.28. 실종아동찾기지원법안(이하 법안)에 대하여 우리 위원회의 의견을 조회하였다.
2. 국가인권위원회는 실종아동의 조기발견과 신분확인을 위하여 유전자검사를 실시하도록 한 법안 제11조의 내용이 인권침해의 소지가 있는 것으로 판단하였고 이에 그 개선을 권고하는 의견을 표명한다.

II. 검토의 기준(판단의 준거틀)

1. 위원회는 인권을 보호하고 그 수준을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있는데, 여기서 인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다(국가인권위원회법 제1조 및 제2조).
2. 따라서 본 사안의 인권침해 여부 판단은 헌법 제7조 사생활의 비밀과 자유를 보장받을 권리, 헌법 제75조 입법위임의 명확성원칙, 공공기관의개인정보보호에관한법률 및 1997년 유네스코 총회가 채택한 “인간 계몽과 인권에 관한 보편선언”, 개인데이터의국제유통과 프라이버시 보호에관한가이드라인(이하 OECD가이드라인)등에 의거하였다.

III. 판단

1. 제11조 제1항 유전자검사 대상

제11조 제1항은 실종아동의 조기발견과 신분확인을 위하여 유전자검사를 실시하도록 하고 있는데, 그 대상아동으로 사회복지시설 수용자 중 보호자가 없거나 불명확한 아동, 검사를 원하는 입양아동으로 규정하고 있다.

이 규정에 따르면 파출소 등으로부터 미아로 일시보호시설(최장 3개월까지 보호), 아동복지시설 등으로 인계된 거의 모든 아동에 대한 유전자검사 실시 및 데이터베이스 구축이 가능하게 되어 사진식별이 가능한 아동에 대해서도 유전자검사를 실시하게 되는 등의 유전자검사 남용의 소지를 낳고 있다.

또한 이것은 공공기관은 필요한 범위 안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다고 명시한 개인정보보호법 제5조 규정에 반하는 것이고 필요한 정보를 최소한으로 수집하여야 한다는 OECD가이드라인 등의 개인정보보호 관련 국제기준에 반하는 것이다.

따라서 유전자검사 대상을 법률에 명확히 명시하거나, 10세 이하의 아동에 대한 유전자 검사 실시 및 분석을 원칙적으로 금지하되 부득이한 경우 법원의 판결과 법정 대리인의 동의를 조건으로 유전자 검사를 실시하도록 하는 방식으로 유전자검사 대상 범위를 엄격하게 제한하고 있는 독일 등 선진국의 유전자검사 제도 도입을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

2. 제11조제2항 유전자 정보의 보호와 관련한 사항 등을 대통령령에 위임

현행 공공기관의개인정보보호에관한법률(이하 개인정보보호법)은 공공기관이 개인정보를 취급함에 있어 지켜야할 원칙을 제시하고 있어 공공기관의 개인정보보호와 관련된 “기본법적 역할”을 하고 있다. 유전자정보 또한 내밀한 개인정보이고 아동의 유전자검사를 시행하고 데이터를 취급하는 기관이 공공기관인 만큼 유전자정보의 보호에 대하여는 개인정보보호법의 적용을 받아야하나 유전자정보의 특수성으로 인해 개인정보보호법으로 모두 다룰 수 없는 측면이 있어 법안 제11조 제2항에 유전자검사 결과 관리, 유전자정보의 보호, 데이터베이스의 운영과 관련한 특별한 규정을 둔 것으로 보인다.

그런데 법안은 유전자검사 결과 관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스의 운영 등에 관한 사항을 모두 대통령령에 위임하고 있어 결국 법안에 명시된 개인정보보호에 관한 사항은 제12조의 목적외 사용금지 조항뿐이다.

입법권의 위임은 의회의 입법부담을 덜어주고, 집행기관의 효율성을 증가시켜 전문적이고 기술적인 부분을 법체계에서 충분히 담보하면서도 상황의 변화에 신속하게 적응하는 가능성을 확보하기 위해서 불가피한 측면이 있다.

이에 따라 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"고 규정함으로써 위임입법의 근거를 마련함과 동시에 입법권의 위임은 "구체적으로 범위를 정하여" 하도록 하여 입법위임의 명확성을 요구하고 있다. 즉 행정부도 위임받은 입법권을 행사할 수 있으나, 행정부에 의한 입법권의 행사는 수권법률이 명확하다는 전제 하에서만 가능한 것이다. 헌법 제75조는 행정부에 입법을 위임하는 수권법률의 명확성원칙에 관한 것으로서, 법률의

명확성원칙이 행정입법에 관하여 구체화된 특별규정이다. 법률의 명확성원칙은 '법률의 수권은 그 내용, 목적, 범위에 있어서 충분히 확정되고 제한되어 있어서 국민이 행정 행위를 어느 정도 예측할 수 있어야 한다'는 것을 의미한다.(헌재 1995. 11. 30. 93헌바32, 헌재 1996. 8. 29. 94헌마113, 헌재 1991. 2. 11. 90헌가27, 헌재 2003.07.24. 2002헌바82)

헌법 제75조 및 이 조항에 대한 헌법재판소의 일관된 견해로 제11조제2항을 판단해 보건데 본 조항은 유전자검사 결과 관리, 유전자정보 보호, 데이터베이스의 운영 등에 관한 사항을 포괄적으로 대통령령에 위임함으로써 법안만으로는 유전자정보보호와 관련된 중요한 사항들을 알 수 없으므로 수권에도 불구하고 일반적으로 요구되는 예측가능성을 현저히 저하시키고 있다.

유전자정보는 정보의 분석을 통해 개인 식별이 가능하고, 개인이 발현할 수 있는 성격상의 특징, 유전병과 관련한 정보 등을 알 수 있을 뿐 아니라 개인과 그 개인이 속한 가족구성원 전체의 유전적 질병에 대하여도 알 수 있는 정보로 오·남용의 경우 국민의 기본권을 침해할 소지가 있는 정보이다. 네덜란드의 개인정보보호법, 오스트레일리아의 유전적사생활과차별금지에관한법 등 세계 각국은 특별법을 제정하거나, 개인 의료정보 보호와 관련된 법률 등에 따라 유전자 정보를 보호하고 있다.

이러한 개인의 내밀한 정보를 취급함에 있어 그 목적의 정당성 여부를 떠나 명확성과 예측가능성을 결하고 있는 것은 국민의 기본권을 침해하는 성격이 강할수록 보다 명확한 수권이 요구된다는 헌법과 헌법재판소의 입장에 반하고 있는 것이다.

또한 유전자검사 결과 관리, 데이터베이스의 운영 등에 관한 사항은 사실상 유전자정보보호와 직접적으로 관련이 있는 사항으로 이것을 대통령령에 위임하고 있는 것은 개인정보를 처리함에 있어 공공업무의 적절한 수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호하고자 개인정보보호의 원칙을 법률로 규정하고 있는 개인정보보호법의 취지에 반하는 것이고, 연구 및 기타, 다른 목적을 위해 수집되고 저장되는 유전정보의 이용 및 축적 등의 과정은 반드시 법률에 근거하여 비밀보장 등의 안전성을 확보하여 이루어져야한다고 규정하고 있는 “인간 게놈과 인권에 관한 보편선언” 제7조에 반하는 것이다.

덧붙여 유전자검사 시행 및 결과 관리 기관, 데이터베이스 운영기관, 관리·감독기관 등의 사항은 시행령에 위임조차 하고 있지 않은데 이것은 개인정보 취급자의 의무까지 규정하도록 하고 있는 OECD 원칙을 비롯한 국제적 입법예와는 거리가 있는 것으로 판단된다.

제4장 생체인식정보(바이오정보) 분야

따라서, 헌법 제75조 입법위임의 취지 및 공공기관의개인정보보호에관한법률 제정의 취지에 비추어 법안 제11조제2항에서 시행령에 위임하고 있는 유전자검사 결과 관리, 유전정보 보호, 데이터베이스 구축 등의 사안은 본 법안에서 규정 하고 법안이 결하고 있는 유전자검사의 시행 및 관리·감독에 관한 원칙을 법안에 명시 하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

VI. 결론

이에 국가인권위원회법 제19조 제1호 규정에 의하여 주문과 같이 의견표명하기로 결정한다.

2004. 9. 6.

국가인권위원회 제1소위원회
위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕현

생체인식정보(바이오정보) 분야

2 2005. 8. 31. 자 결정 【05진인1055 학교급식 관련 지문날인 강요 인권침해】

결정사항

○○○도교육감에게, 개인정보가 과도하게 수집·집적·도용될 수 있는 지문인식기와 같은 시스템이 무분별하게 도입되지 않도록 각급 학교에 대한 지도와 관리감독을 철저히 할 것을 권고하고, 교육인적자원부장관에게 전국 국·공립 및 사립학교들에 대하여 이와 유사한 사례가 발생하지 않도록 지속적인 관리조치를 취할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 지문 등 생체정보는 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로 기능하므로 데이터베이스화되기 쉬운 특징을 갖고 있고, 애초에 수집된 목적과 다른 목적으로 전용될 가능성이 있으며, 유일식별자의 성질을 가지고 있기 때문에 데이터베이스 연결의 고리로 기능할 수 있는 등의 특징이 있음. 특히 생체정보는 일반 개인정보와 달리 신체 그 자체로부터(만) 획득될 수 있는 강한 일신전속성을 가지는 유일식별자이기 때문에 생체정보의 활용은 언제든지 정보의 축적을 가능하게 하고, 축적된 정보가 집적될 경우는 그 정보주체에 대한 전면적인 추적과 감시가 가능하게 될 수 있음
- 【2】 공공기관이 개인의 자기정보통제권을 제한하여 지문과 같이 민감한 생체개인정보를 수집, 보관, 전산화, 이용하기 위해서는 반드시 법률적 근거가 있어야 하며, 그 같은 시스템을 도입하기 전에 생체인식 시스템의 적절한 수단인지, 도입되는 구체적인 방식은 적절한지를 사전에 검토하고, 그 과정에 해당정보주체의 참여를 보장할 필요가 있으며, 특히 민감한 생체정보는 개인동의 이상의 엄격한 기준 설정이 필요하다고 판단됨

결정요지

【3】 학생의 지문등록을 요구할 수 있는 법률적 근거가 없는 점, 지문 등록 시스템의 설치 및 운영에 관한 교육인적자원부의 법률 및 해당 시·군 교육청, 학교의 자체 규정이나 지침도 마련되어 있지 않은 점, 학생증 분실로 인한 불편 해소 등 효율적인 식당운영 관리라는 목적의 공익성이 지문정보와 같이 민감한 생체정보를 요구함으로써 학생들의 개인정보자기결정권을 제한할 만큼 중대하다고 생각하기 어려운 점 등을 종합적으로 고려할 때 이들 지문인식기 설치 행위는 비례성 원칙에 위배되는 인권침해 행위(헌법 제10조 인격권, 제12조 적법절차 원리, 제17조 사생활의 비밀과 자유 등 위배)에 해당한다고 판단됨

참조조문

헌법 제10조, 제12조, 제17조

■ 진정인 ○○○

■ 피해자 ○○○

■ 피진정인 ○○○도 교육감

■ 피진정인의 감독기관 교육인적자원부장관

■ 주 문

1. 피진정인 ○○○도교육감에게, 개인정보가 과도하게 수집·집적·도용될 수 있는 지문인식기와 같은 시스템이 무분별하게 도입되지 않도록 각급 학교에 대한 지도와 관리감독을 철저히 할 것을 권고한다.
2. 교육인적자원부장관에게는 전국 국·공립 및 사립학교들에 대하여 이와 유사한 사례가 발생하지 않도록 지속적인 관리조치를 취할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

○○○도 소재 여러 학교(6개 시군구 14개 학교)에서는 급식과 관련하여 식당에 지문인식기를 설치하고 학생들에게 일괄적으로 지문날인을 강요하고 있다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- (1) 2005. 3. 30. ○○○도의회 교육복지위원회 ○○○ 의원이 『○○○도 초·중·고 급식시설 지문감식기 설치현황』자료 제출 요구에 따라 2005. 4. 2. 제출하였으며, 같은 해 4. 13. 도교육청은 『학교급식 지문인식기 운영 중단 및 설치 자제』 공문을 시·군 교육청 및 각급 학교로 발송하였다.
- (2) 이에 따라 2005. 4. 14. 지문인식기를 설치·운영하고 있던 도내 14개 학교들은 지문인식기 운영을 일시 중단하였다.
- (3) 지문인식기 설치에 따른 문제점에 대해서 인정하며 국가인권위원회의 결정에 따를 것이다.

3. 인정사실

가. 학교급식과 관련하여 지문인식기를 설치한 ○○○도 소재 학교는 ○○시의 ○○○고등학교·○○○○여자고등학교·○○○○여자고등학교·○○○○여자고등학교·○○시의

○○○○중학교·○○○○중학교, ○○시의 ○○여자고등학교, ○○시의 ○○중학교
·○○○○중학교·○○여자중학교·○○정보산업고등학교·○○고등학교·○○시의
○○○○중학교, ○○군의 ○○공업고등학교로서 총14개 학교가 설치 운영하였다.

나. 위 학교들은 학번 및 이름을 키보드로 입력한 후 단말기에 해당 학생의 지문을 입력저장
하고, 매 급식 시 단말기에 본인의 손가락을 대고 확인하고 있었다.

다. 급식학생과 비 급식 학생의 출입 판별 및 출입자 실시간 모니터링을 통한 정확한 출입 현황
파악이 용이 하고, 급식시간 단축, 학생증 분실·훼손·양도의 문제가 없고, 학생출입통제
관리가 명확하다는 사유로 급식관련 지문인식기를 설치하였다.

라. 진정내용과 관련 진정인의 문제 제기 후 피진정기관은 위 14개 학교들에 대하여 『학교급식
지문인식기 운영중단 및 설치 자제』(체육보건교육과-3384, 2005. 4. 13) 공문을
발송하였고, 이에 따라 해당학교들은 지문인식기 운영을 일시 중단하고 바코드를 통한
확인절차를 거치고 있다.

마. 피진정기관은 2005. 2. 17. 해당 시·군 교육청 및 관할지역 전체 학교에 대하여 『개인정보
보호 업무지침 및 2005년 추진 계획 알림』(과학교육정보화과-935)을 발송한 사실이 있는데,
이는 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보는 수집을 금지한다는
내용이며, 개인정보 유형에는 지문, 혈액형, 사진, 이메일 주소 등이 포함되어 있다.

바. 또한 피진정기관은 『NEIS운영 근거 및 개인정보보호 관련 법률 개정안 알림』(과학교육
정보화과-2995, 2005. 3. 30)을 통하여 해당 시·군 교육청 및 관할지역 전체 학교에
『업무처리 시 학생정보 유출 등 침해 사례가 발생하지 않도록 지도와 교육에 노력하여
주시기 바랍니다』는 지시를 한 적도 있는 바, 피진정인은 이전부터 계속적으로 관할
학교에 학생들의 개인정보에 대하여 주의를 기울일 것을 당부하였다고 볼 수 있다.

사. 국가인권위원회는 위 14개 대상 학교 중 ○○○○고등학교, ○○○○여자고등학교,
○○중학교, ○○○○여자중학교에 대한 실지조사를 통하여 지문인식기 설치 여부 및 운영
경과에 대하여 조사한 사실이 있으며, 조사결과 진정내용이 사실임을 확인하였다.

아. 국가인권위원회는 ○○도뿐만 아니라 전국 학교들을 대상으로 급식관련 지문인식기 설치현황에 대하여 조사한 결과, ○○도 외에 ○○도 1개 학교와 ○○도 1개 학교가 이를 설치하였고 현재는 운영을 중단하고 있다는 사실을 확인하였다.

4. 판단

가. 지문 등 생체정보는 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로 기능하므로 데이터베이스 화되기 쉬운 특징을 갖고 있고, 애초에 수집된 목적과 다른 목적으로 전용될 가능성이 있으며, 유일식별자의 성질을 가지고 있기 때문에 데이터베이스 연결의 고리로 기능할 수 있고, 생체인식 시스템에 대한 다양한 유형의 공격이 가능하며, 시스템의 오류 가능성도 존재하고 있다. 특히 생체정보는 일반 개인정보와 달리 신체 그 자체로부터(만) 획득될 수 있는 강한 일신전속성을 가지는 유일식별자이기 때문에 생체정보의 활용은 언제든지 정보의 축적을 가능하게 하고, 축적된 정보가 집적될 경우는 그 정보주체에 대한 전면적인 추적과 감시가 가능하게 되어 프라이버시를 침해하고 시민의 자유를 위협에 빠뜨릴 수 있다.

따라서 공공기관이 개인의 자기정보통제권을 제한하여 지문과 같이 민감한 생체개인정보를 수집, 보관, 전산화, 이용하기 위해서는 반드시 법률적 근거가 있어야 할 것이고, 그 같은 시스템을 도입하기 전에 생체인식 시스템의 적절한 수단인지, 도입되는 구체적인 방식은 적절한 지를 사전에 검토하고, 그 과정에 해당정보주체의 참여를 보장할 필요가 있으며, 특히 민감한 생체정보는 개인동의 이상의 엄격한 기준 설정이 필요하다고 판단된다. 아울러 이러한 영향평가와 엄격한 기준 검토를 통해 목적에 따른 적절한 인증수단 또는 신원 식별 수단을 채택해야 할 것이며, 그 경우에도 기술적 위험을 방지하기 위한 최선의 안정성 조치를 강구해야 할 것이다.

나. 현재 학교 식당 이용 학생의 지문등록을 요구할 수 있는 법률적 근거가 없고(○농림 고등학교를 제외한 다른 학교들은 학부모의 동의도 받지 않음), 지문 등록 시스템의 설치 및 운영에 관한 교육인적자원부의 법률 및 해당 시·군 교육청, 학교의 자체 규정이나 지침도 마련되어 있지 않은 점, 학생증 분실로 인한 불편 해소 등 효율적인 식당운영

관리라는 목적의 공익성이 지문정보와 같이 민감한 생체정보를 요구함으로써 학생들의 개인정보자기결정권을 제한할 만큼 중대하다고 생각하기 어려운 점, 일부 해당 업체들은 등록된 지문정보가 코드화되어 이진수로 저장되므로 개인정보 유출 우려가 없다고 주장하나 이렇게 생성된 이진수 자체가 각각 하나의 개인 식별정보에 해당되고, 현재 기술의 발전은 등록된 지문정보가 코드화 되면서 이진수로 전환될 때 원 정보샘플이 삭제되는 동시에 다른 파일 등에 복사되거나 전송되는 것을 충분히 가능하게 하고 있어 이러한 전 과정을 별도로 하나 하나 검색하여 확인하기 전에는 개인정보 유출 가능성이 상존한다는 점, 등록된 지문정보는 위탁급식을 하고 있는 해당 업체에서 관리하고 있으므로 수집된 정보의 목적 외로 활용할 가능성이 있을 뿐 아니라 해당업체 직원에게 이용자들의 개인정보에 대한 과도한 통제권한을 부여하고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때 이들 지문인식기 설치 행위는 비례성 원칙에 위배되는 인권침해 행위(헌법 제10조 인격권, 제12조 적법절차 원리, 제17조 사생활의 비밀과 자유 등 위배)에 해당한다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회법 제44조제1항의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2005. 8. 31.

국가인권위원회 정책위원회
위원장 최영애 위원 정인섭 위원 최금숙

생체인식정보(바이오정보) 분야

3 2007. 4. 12. 자 결정 【외교통상부 소관 「여권법 전부 개정 법률(안)」에 대한 의견표명】

결정사항

외교통상부장관에게, “여권정보”의 정의를 명확히 하여 사전에 정보의 주체와 객체에게 그 수집 한계와 범위를 명확하게 인식시켜 줄 필요가 있고, 필요에 의하여 지문 정보를 수집하더라도 여권 사용 목적에 한정해야 하며, 여권에 주민등록번호를 표기하는 것은 그 사용목적이 불분명하고 여권의 본래 목적을 위해 반드시 필요한 개인정보라고 보기 어렵다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 전자여권에 포함되는 여권정보도 개인정보의 하나이므로 생체정보 등이 포함되는 여권정보의 정의를 명확하게 할 필요가 있음
- 【2】 개별 국가의 전자여권 도입 현황과 여권의 본래 사용 목적, 개인정보에 대한 국제적 기준 등을 고려 할 때 여권에 기재되는 정보는 여권 소지자를 구분할 수 있을 정도의 개인 정보를 수록하면 충분하며, 지문 정보 등 생체 정보는 생태성, 일신 전속성, 영속성의 특성이 있는 민감한 정보이므로 그 정보의 수집 및 관리에 있어 다른 개인정보 보다 더 엄격한 절차와 기준에 의해 수집되는 것이 바람직함
- 【3】 주민등록번호는 개인의 유일 독자성, 영구성(중신불변성), 일신 전속성이라는 본질적 요소로서 생체 정보만큼 그 수집과 사용에 대하여 보다 제한적으로 허용되어야 할 것이나, 여권의 사용 목적이 외국에 여행중 여권 소지자의 신분 확인 목적을 위한 것임에도 주민등록번호는 그 사용 목적과 관계없이 여권에 표기되고 있는 것으로 볼 수 있음

참조기준

UN '전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침'(Guideline for The Regulation of Computerized Personal Data Files), OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'(Guidelines on The Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data), EU '개인정보의 처리와 관련된 개인정보와 해당 정보의 자유로운 이동에 관한 지침'(2005년), 국제민간항공기구(ICAO)의 전자여권 발급 권고안(2005. 3.), 유럽각료이사회(The Council of The European Union) 여권 및 여권증명서의 생체정보 및 보안에 대한 기준(2004. 12. 13.), 생체정보보호가이드라인(2005. 12. 정보통신부 한국정보보호진흥원)

주 문

국가인권위원회는 외교통상부가 개정중인 『여권법 전부 개정 법률(안)』과 관련하여 외교 통상부장관에게 다음과 같이 의견을 표명한다.

『여권법 전부 개정 법률(안)』 제5조 여권정보의 수집·등록 및 관리에 관한 규정에서는 “여권정보”에 대한 정의가 구체화되어 있지 않아 해석상 논란의 여지가 있으므로 “여권정보”의 정의를 명확히 하여 사전에 정보의 주체와 객체에게 그 수집 한계와 범위를 명확하게 인식시켜 줄 필요가 있으며,

동 법률안 제8조 제1항 여권의 발급신청 규정에서 지문 등을 수집할 수 있는 근거를 마련하고 있으나 지문을 포함한 생체정보는 그 정보 본래의 특성상 필요 최소한의 범위에서 수집·사용되어야 할 것이며, 만약 필요에 의하여 지문 정보를 수집하더라도 여권 사용 목적에 한정해야 할 것이고,

현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항의 규정에 의거 여권에 주민등록번호를 표기하는 것은 그 사용목적이 불분명하고 여권의 본래 목적을 위해 반드시 필요한 개인정보라고 보기도 어려우며, 여권 기재사항을 『여권법 시행령』에서 “기타 외교통상부령이 정하는 사항”이라고 규정하면서 외교통상부령에 위임하는 것은 법률의 구체적 위임없이 시행령만으로 하위 명령인 외교통상부령에 포괄적으로 위임하게 되는 것이므로,

『여권법 전부 개정 법률(안)』제5조 및 제8조와 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항(여권의 규격 및 기재사항)은 보완 또는 재검토하는 것이 바람직하다.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

외교통상부에서는 2006. 3. 이후 테러 방지 및 보안 강화를 위한 수단으로 현재 사용중인 여권을 생체 정보를 담고 있는 전자적 여권으로 변경하는 사업을 추진하고 있으며, 이 전자여권 사업을 원활하게 추진하기 위하여 법적·제도적 미비점을 사전에 점검·보완하고 있고, 이에 따라 『여권법』도 개정 추진하고 있다.

이에 대해 국가인권위원회에서는 2007. 4. 6.에 있었던 제6차 전자여권도입추진위원회에 참석하여 전자여권 도입과 관련된 입장을 이미 전달한 바 있으며, 이 전자여권 사업을 지원하기 위해 개정중인 『여권법 전부 개정 법률(안)』(이하 '여권법 개정안'이라 한다.)에 대하여도 인권 침해적 요소는 없는지, 개정 사항이 인권적 측면에서 충분히 고려되었는지 등을 판단하기 위하여 『국가인권위원회법(이하 '인권위법'이라 한다.)』 제19조 제1호의 규정에 의거하여 검토하였다.

II. 검토기준

1. 개인정보관련 일반 기준

가. UN '전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침'(Guideline for The Regulation of Computerized Personal Data Files)

나. OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'(Guidelines on The Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)

다. EU ‘개인정보의 처리와 관련된 개인정보와 해당 정보의 자유로운 이동에 관한 지침’(2005년)

2. 여권과 관련된 개인정보(생체정보)에 관한 기준

가. 국제민간항공기구(ICAO)의 전자여권 발급 권고안(2005. 3.)

나. 유럽각료이사회(The Council of The European Union) 여권 및 여행증명서의 생체정보 및 보안에 대한 기준(2004. 12. 13.)

다. 생체정보보호가이드라인(2005. 12. 한국 정통부 한국정보보호진흥원)

III. 판단

1. 여권 정보의 수집·관리

가. 여권정보에 대하여

『여권법』 개정안은 제5조(여권정보의 수집·등록 및 관리)에 “외교통상부장관은 여권 업무의 수행에 필요한 관련정보(이하 ‘여권정보’라 한다)를 수집·보관 및 관리할 수 있다.”라는 규정을 신설하고, 『여권법』 개정안 제8조(여권의 발급신청)에서는 “여권을 발급받고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 여권의 발급에 필요한 지문 그 밖의 사항을 제공하여 외교통상부장관에게 발급을 신청하여야 한다”라고 규정함으로써 법률에는 “여권정보”에 대하여 구체적으로 기술하지 않은 채 대통령령에서 여권정보의 내용을 정하도록 위임하였다.

우리나라의 경우 아직 개인정보보호에 관한 일반법이 제정되어 있지는 않지만 개별 법률에서 개인정보 관련 사항을 규정하고 있고, 해당 법률에서 관련 개인정보에 대한 정의를 규정함으로써 그 정보 이용 주체 및 객체에게 그 개인정보의 범위와 한계를 사전에 명확하게 알려주고 있음을 알 수 있다. 『정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률』 제2조 제1항 제6호에서 “개인정보”의 정의 규정, 『생명윤리 및 안전에 관한 법률』 제2조 제6호 및 제7호에서 “유전정보”의 정의 규정 참조)

전자여권에 포함되는 여권정보도 개인정보의 하나이므로 개인정보에 대한 정의를 규정하고 있는 개별 법률에서 기술하고 있듯이, 생체정보 등이 포함되는 여권정보의 정의도 명확하게 할 필요가 있으며, 더욱이 여권정보가 생체정보까지 포함하는 것이 세계적 추세이고 우리나라도 이 추세에 부응하기 위해서 전자여권을 추진하여야 한다면, 개정하려는 『여권법』에는 여권정보에 대한 정의를 보다 구체적으로 기술할 필요가 있다고 본다.

나. 여권정보의 수집·관리에 대하여

『여권법』 개정안 제5조에 따르면, “외교통상부장관은 여권업무의 수행에 필요한 관련정보(이하 ‘여권정보’라 한다)를 수집·보관 및 관리 할 수 있다.”라고 규정하면서 기존 『여권법』에 없던 여권정보의 관리 규정을 신설하고 있다.

외교통상부에서는 이 규정에 따라 실제 운영할 때에는, 획득된 생체관련 여권정보를 데이터베이스화하여 단기간(약 30일 정도)만 관리·운영한다는 방침이며, 이를 통하여 여권 발급 직후 발생할 수 있는 착오를 즉시 치유하고, 외교통상부가 보관·관리하는 정보를 최단기화 함으로써 생체관련 여권정보의 오·남용 등을 방지하겠다는 것이다.

그러나 『여권법』 개정안 제5조에 따르면 동조 규정 어디에도 생체관련 여권정보를 단기간만 관리·보관하겠다고 규정하고 있지 않고 위의 제6차 전자여권추진위원회의 방침도 입법으로 규정하지 않는 이상 향후 정책 변화에 따라 그 운영도 예측할 수 없는 것이며, 단기간이라도 정보를 수집·관리하고자 할 경우 그 정보를 이용하고자 하는 기관도 있을 수 있는 등 향후 발생 가능한 위험이 없다고 담보할 수 있는 것은 아니라고 보여진다.

또한 추진중인 전자여권의 작동 원리에 의해 판단하더라도, 전자여권내에 여권정보가 육안으로 볼 수 있는 부분이 있고, 그 동일한 여권정보가 전자칩 형태로 내장되어 전자여권 소지자가 입·출국을 위하여 출입국 심사대를 통과할 때에 전자여권 판독장치에서 자동으로 전자여권의 진위 여부가 판독되게 되어 있으므로, 결국 전자여권만으로 여권 소지자의 신분 식별이 가능한 것이고, 수집된 생체정보를 본인 확인외에 별도로 사용할 곳이 없는 것이므로, 수집된 생체 정보를 저장할 실익이 크다고 볼 수도 없다.

따라서 전자여권 시행과 관련된 생체 정보는 그 사용 목적을 달성하는 범위내에서 수집·관리되어야 할 것이며, 생체정보 관리 운영 방침을 구체적으로 입법화함으로써 그 운영의 책임성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 여권 발급 신청시 지문 정보 수집 관련

『여권법』 개정안 제8조 제1항에 따르면, “여권을 발급받고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 따라 여권의 발급에 필요한 지문 그 밖의 사항을 제공하여 외교통상부장관에게 여권의 발급을 신청하여야 한다.”라고 규정하면서 여권 신청자들로부터 여권 발급관련 개인 정보외에 생체 정보인 지문 정보를 수집할 수 있는 법률적 근거를 마련하고 있다.

외교통상부는 전자여권에 담을 지문 정보가 얼굴 인식 성능을 보완하여 본인 확인 성능을 극대화할 수 있고, 이를 통해 여권관련 국가적 신인도를 제고할 수 있으며, 결국 지문정보를 포함하는 전자여권은 우리 국민의 해외 여행시 타국으로부터 신속한 서비스를 제공받을 수 있다는 장점을 들어 전자여권을 도입·추진하고 있다고 설명하고 있다.

또한 전자여권의 지문을 포함시키는 또 다른 이유로서, 국제민간항공기구(ICAO)에서 회원국에 전자여권 도입과 관련하여 지문 정보의 수록을 선택사항으로 권장하고 있고, 이에 따라 유럽 각국 등 미국 비자면제프로그램(VWP)에 가입하고 있는 대부분의 나라가 전자여권에 지문정보를 포함하여 실시하고 있거나 향후 추진 예정이라는 것이다.

그러나 국제민간항공기구의 권고에 따라 많은 유럽 국가들이 안면정보 및 지문정보를 담고 있는 전자여권을 2009년 중순까지 실시할 것으로 예정한 것은 사실이라고 할지라도 이들 국가들은 개인정보보호에 관한 법제가 이미 구비되어 전자여권에 지문정보까지 수록하는 것을 허용하는 것으로 볼 수 있으며, 전자여권을 이미 시행하고 있는 미국·일본·영국 등 일부 선진 국가들도 안면정보만을 전자여권에 포함시키고 있음을 알 수 있다.

또한 개인정보와 관련된 ‘유엔 전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침’과 OECD ‘프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인’을 보더라도 개인 정보는 사용 목적에 적합하게 최소한의 범위내에서 수집하도록 제안하고 있음을 알 수 있다.

이와 같이 개별 국가의 전자여권 도입 현황과 여권의 본래 사용 목적, 개인정보에 대한 국제적 기준 등을 고려 할 때, 여권에 기재되는 정보가 여권 소지자를 구분할 수 있을 정도의 개인 정보를 수록하면 충분할 것으로 판단되며, 특히 지문 정보 등 생체 정보는 생태성, 일신 전속성, 영속성의 특성이 있는 아주 민감한 정보이므로 그 정보의 수집 및 관리에 있어서도 다른 개인정보 보다 더 엄격한 절차와 기준에 의해 수집되는 것이 바람직하다고 본다.

따라서 전자여권 시행과 관련된 지문 생체 정보 수집에 관해서는 이러한 점을 충분히 고려하여 시행하는 것이 바람직하다고 본다.

3. 『여권법 시행령』 제2조 제3항 관련

가. 여권 기재 사항중 주민등록번호에 대하여

현행 『여권법 시행령』 제2조(여권의 규격 및 기재사항) 제3항은 “여권 및 여행증명서에 기재하여야 할 사항은 여권의 종류, 발행국, 여권번호, 성명, 국적, 성별, 생년월일, 주민등록번호, 발급일, 기간만료일, 발행관청, 기타 외교통상부령이 정하는 사항”으로 규정하고 있다.

주민등록번호는 개인의 유일 독자성, 영구성(종신불변성), 일신 전속성이라는 본질적 요소로 그 성질상 생체 정보와 유사하다고 볼 수 있으며, 생체 정보만큼 그 수집과 사용에 대하여 보다 제한적으로 허용되어야 할 것으로 본다.

그러나 이러한 사용 제한성에도 불구하고 우리나라의 경우 주민등록번호 사용이 과용되고 있는 것이 현 실태이며, 현행 여권에도 여권 사용 목적과 관련없이 주민등록번호가 여권의 기재사항으로 되어있는 것을 알 수 있다.

또한 『주민등록법』상 주민등록번호의 사용 목적도 동법 제1조에서 “주민의 거주관계등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로” 규정하고 있는 것으로 볼 때, 여권에 주민등록번호를 기재하여 사용하는 것이 주민등록제도의 본래 목적에 부합하게 사용하고 있는 것으로 볼 수는 없다고 하겠다.

그러므로 여권의 사용 목적이 외국에 여행중 여권 소지자의 신분 확인 목적을 위한 것이라고

한다면, 주민등록번호는 그 사용 목적과 관계없이 여권에 표기되고 있는 것으로 볼 수 있으므로 향후 『여권법 시행령』 개정시 이 점을 적극 고려할 필요가 있다고 본다.

나. 여권 기재 사항을 외교통상부령에 위임한데 대하여

현행 『여권법 시행령』 시행령 제2조(여권의 규격 및 기재사항) 제3항 규정에서는 여권 및 여행증명서에 기재하여야 할 사항에 대하여 여권의 종류, 발행국, 여권번호 외에도 기타 외교통상부령이 정하는 사항”으로 여권에 기재할 사항을 규정하고 있다.

여권에 기재할 사항은 개인 신상정보에 관한 권리와 밀접한 관련이 있어서 법률로 규정하여야 할 사항으로 볼 수 있음에도 현행 『여권법』에서는 그 근거 규정을 마련하고 있지 않으며, 단지 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항에 그 기재사항에 대한 근거 규정을 마련하고 있음을 알 수 있다. 그러나 현행 『여권법 시행령』 제2조 제3항은 제1호부터 제12호까지 여권 기재사항을 명시하면서 동조 동항 제12호에서는 “기타 외교통상부령이 정하는 사항”이라고 규정하여 여권의 기재사항을 시행령에 의해 외교통상부령에 포괄 위임하는 것으로 규정하고 있는 바, 이는 결국 법률의 구체적 위임없이 시행령만으로 하위 명령인 외교통상부령에 재위임하는 경우가 되는 것이라고 볼 수 있다.

따라서 『여권법 시행령』에서 여권의 기재·수록할 사항을 규정하기 위해서는 『여권법』에 의한 위임이 있어야 할 것으로 판단하며, 그렇게 한 후에 『여권법 시행령』에서 위임하려는 사항에 대하여 구체적으로 범위를 정하여 위임하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

IV. 결론

따라서 우리 위원회는 『인권위법』 제19조 제1호의 규정에 의하여 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2007. 4. 12.

국가인권위원회 상임위원회

위원장(직무대행) 최영애 위원 김호준 위원 정강자

생체인식정보(바이오정보) 분야

4 2009. 6. 4. 자 결정 【「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」 (김소남 의원 대표발의)에 대한 의견표명】

결정사항

국회의장에게 김소남 의원이 대표 발의한 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안」은 실종 ‘치매노인’에 대한 지문채취 규정의 도입 이외에는 현행법을 유지하되, 지문채취대상 치매노인의 선정기준 및 적용절차에 대해 법률에 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 14세 미만 아동을 18세 미만 아동으로 확대하는 것, 여성이나 65세 이상 노인 일반을 실종 아동법 적용대상에 포함하고자 하는 것은 실종아동법의 입법취지를 넘은 것이고, 특히 남성과 달리 여성에 대해서만 실종아동에 준하는 조치를 적용할 근거가 불분명하다는 점에서 성차별적임
- 【2】 실종아동 등을 발견하기 위한 개인정보 수집은 실종아동 등을 구분할 수 있을 정도면 충분할 것이기에 실종아동 등을 조기에 발견하고 복귀시키고자 하는 입법목적을 달성하는 방법을 선택함에 있어서 오·남용으로 인한 인권침해 소지가 큰 생체정보 수집제도를 추가적으로 도입하기 보다는 기존의 법과 제도를 제대로 활용하는 정책방안을 강구하는 것이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조 및 제17조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 「아동권리협약」 제16조, '시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평 16(1988년)', 유엔 '전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침', OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'

주 문

국회의장에게 김소남 의원이 대표 발의한 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안」은 실종 ‘치매노인’에 대한 지문채취 규정의 도입 이외에는 현행법을 유지하되, 지문채취대상 치매노인의 선정기준 및 적용절차에 대해 법률에 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

2009. 5. 13. 보건복지가족부는 김소남 의원이 대표 발의한 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안」(이하 “개정안”이라 한다)에 대해 우리 위원회의 의견을 제시해 줄 것을 요청하였다. 이에 우리 위원회는 위 개정안은 개인의 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권 등을 제한하는 법령안에 해당된다고 보아 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 검토하였다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조 및 제17조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 「아동권리협약」 제16조를 판단기준으로 삼았고 ‘시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평 16(1988년)’, 유엔 '전자화된

개인정보파일의 규율에 관한 지침', OECD '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인' 등을 참고하였다(판단기준으로 사용한 법규정 및 조약 등의 내용은 <별지> 참조).

III. 판단

1. 법 적용대상을 확대하는 것에 대한 판단

현행 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」(이하 “실종아동법”이라 한다) 제2조 제1호는 그 적용대상인 ‘아동 등’을 14세 미만 아동과 「장애인복지법」제2조 장애인 중 정신지체인·발달장애인·정신장애인으로 규정하고 있다. 개정안의 주요내용은 ‘아동 등’의 정의에 여성 및 실종 당시 65세 이상 노인을 추가하고 실종신고 당시 14세 미만 아동으로 되어있던 규정을 18세 미만의 아동으로 확대하며(개정안 제2조 제1호) 보호자가 확인되지 아니한 아동 등에 대해 경찰청장이 본인 동의를 얻어 지문을 채취할 수 있도록 지문채취 규정을 신설하는 것이다(개정안 제14조의2). 우선 법 적용대상을 확대하는 것에 대해 살펴보기로 한다.

아동은 권리의 주체이자 보호의 대상이라 할 수 있는데, 아동에 대한 보호라 할지라도 아동의 권리 존중이 선행되어야하고 보호의 정도 또한 아동의 연령이나 성숙도 등에 따라 합리적으로 설정되어야 할 것이다. 기본적으로 실종아동법은 보호자가 있는 곳으로 복귀하고 싶은 아동 등에게 그럴 수 있는 지적능력이나 판단능력이 충분하지 않은 경우 그들의 조속한 발견과 복귀를 돕기 위한 법률이다. 실종아동법 입법 과정에서도 당초 발의된 다수 법안들이 실종아동의 범위를 18세 미만으로 상정하고 있었으나 논의 과정에서 9세 이상의 아동 특히 가출 아동은 일반적인 실종아동과 그 성격이 다르다는 점이 지적되었고 국회 보건복지위원회 대안에서 14세 미만으로 조정되어 2005년 5월 현행법이 제정된 것이다. 이러한 점을 고려할 때 개정안이 14세 미만 아동을 18세미만 아동으로 확대하는 것은 실종아동법 본래의 입법취지를 넘는 것이라 할 것이다.

여성이나 65세 이상 노인 일반을 실종아동법 적용대상에 포함하고자 하는 것 또한 본인의 의지로 집을 나온 지적능력이나 판단능력이 충분한 사람들까지 실종아동 등으로 보아 이 법의 적용을 받도록 하는 것이므로 이 역시 실종아동법의 입법취지를 넘는 것이고 이들의

자기결정권이나 일반적 행동자유권을 침해할 소지가 크다고 판단된다. 특히 남성과 달리 여성에 대해서만 실종아동에 준하는 조치를 적용할 근거가 불분명하다는 점에서 성차별적이라 할 것이다.

2. 지문채취 규정 신설에 대한 판단

「헌법」 제17조는 개인의 사생활의 비밀과 자유를, 제10조는 행복추구권에서 유추되는 개인 정보자기결정권을 보장하고 있고, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조는 사생활의 자유를, 「아동권리협약」 제16조는 아동의 사생활 자유를 명시하고 있다. 우리 헌법재판소 판례(헌법재판소 2005.5.26. 선고 99헌마513판결)에 의하면 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다. 개인의 고유성과 동일성을 나타내는 지문은 그 정보주체를 타인으로부터 식별가능하게 하는 개인정보이므로 지문정보의 수집과 보관·전산화하여 이용하는 것은 개인정보자기결정권을 제한하는 것이다. 따라서 실종아동 등의 보호를 위해 지문정보 수집의 필요성이 어느 정도 인정된다 하더라도 그것은 헌법에서 보장하고 있는 개인의 사생활의 자유나 개인정보자기결정권 등을 침해하지 않는 한도 내에서 허용되어야 한다.

또한 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조는 사생활의 비밀과 자유에 대한 자의적이거나 불법적인 간섭을 금지하고 있다. 「시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평」은 법률에 의한 간섭이라도 동 규약의 규정, 의도 및 목적에 따른 것이어야 하며 모든 경우에 타당한 것이어야 하며 공공기관은 동 규약에서 인정하는 사회 이익에 있어 필수적인 경우에만 개인의 사생활 관련 정보를 요구할 수 있고 그러한 경우에도 정확한 상황을 법률에 상세히 서술해야 한다고 밝히고 있다.

나아가 개인정보 보호에 관한 국제기준으로 통용되는 유엔 「전자화된 개인정보 파일의 규율에 관한 지침」이나 OECD 「프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」은 개인정보와 관련하여 엄격한 기준을 제시하고 있는데 OECD 가이드라인은 수집제한의 원칙과 목적명확성의 원칙을 고려하여 수집되는 개인정보가 목적에 부합되도록

수집되어야 하고 그 이상의 목적으로 수집된 정보는 과도한 것으로 간주하여 금지하고 있다. 특히 지문 등 생체정보는 그 특성상 고유성, 불변성 및 영속성을 가지고 있고 일반 개인정보와 달리 신체 자체로부터만 획득될 수 있는 강한 일신전속성을 가지는 유일식별자이기 때문에 개인정보 중에서도 민감한 정보로 분류되며 인권침해 방지를 위해 수집·관리에 특별한 주의가 요구되는 것이라 할 것이다.

개정안은 경찰청장에게 실종아동 등의 지문채취 권한을 부여하는 조항을 신설 하는 내용을 담고 있는데 이에 대해서 위 기준들에 입각해서 판단해보면 개정안은 아래와 같은 이유에서 바람직하지 않다.

첫째, 실종아동 등을 발견하기 위한 개인정보 수집은 실종아동 등을 구분할 수 있을 정도로 충분할 것이다. 그렇다면 사진 등의 신상자료를 통한 식별로 이를 확인할 수 있고, 장기간 실종되어 얼굴이 변했을 가능성이 많은 경우는 얼굴 형태가 일정하게 변환되는 과정을 유추하여 현재의 변화된 모습을 추정하는 ‘나이 변환(Age Progression) 기술’을 통하여, 14세 미만 실종아동일 경우에는 현행 실종아동법에 규정된 유전자검사를 통해 충분히 실종아동 등을 파악할 수 있을 것이다. 따라서 실종아동 등을 발견하기 위해 필수적으로 지문정보가 필요한 것은 아니기 때문에 개정안의 내용은 위 국제 기준들과 과잉금지 원칙에 어긋나며 과도한 생체정보 수집으로 인한 개인정보 남용의 소지가 크다고 판단된다. 따라서 실종아동 등을 조기에 발견하고 복귀시키고자 하는 입법목적을 달성하는 방법을 선택함에 있어서 오·남용으로 인한 인권침해 소지가 큰 생체정보 수집제도를 추가적으로 도입하기 보다는 기존의 법과 제도를 제대로 활용하는 정책방안을 강구하는 것이 보다 올바른 정책방향이라 할 것이다.

둘째, 현행 「주민등록법」상 17세 이상인 자의 지문정보만 수집되어 있는 점을 감안할 때, 실종아동으로 추정되는 17세 미만 아동의 지문을 채취하더라도 비교대상이 존재하지 않아 이를 통해 실종아동 발견이라는 목적을 달성하는 것은 현실적으로 용이한 방법이 될 수 없다.

한편, 개정안에 구체적으로 언급되어 있지는 않으나 치매노인의 경우를 살펴보면 치매노인 또한 당연히 사생활의 자유나 개인정보자기결정권의 주체가 되지만 기억력, 언어능력, 판단력 등이 현저히 저하되는 치매노인의 특수성을 고려할 때 실종 치매노인의 발견 및 보호를 위해 지문을 채취하는 것은 인정 될 수 있을 것이다.

그러나 지문정보는 그 정보의 수집 및 관리에 있어 다른 개인정보보다 엄격한 절차와 기준에 의해야 할 것이므로 실종 치매노인의 지문을 채취함에 있어서도 지문채취 대상 치매노인의 기준을 명확히 법률에 규정할 필요가 있다. 또한 국제기준에 의거하여 지문채취 절차 및 지문정보의 관리, 목적 외 사용금지 등에 관한 사항을 법률에 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2009. 6. 4.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

생체인식정보(바이오정보) 분야

5 2010. 6. 10. 자 결정 【국내공항 전신검색장비 설치 금지 권고】

결정사항

국토해양부장관에게 국내공항에 전신검색장비를 설치하지 말 것을 권고함

결정요지

- 【1】 전신검색장비의 설치는 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있음이 명백하고, 승객의 개인정보 유출 가능성이 없다고 단정할 수 없으며, 검색장비의 운용에 있어서 국적 및 종교에 따른 차별이 발생할 소지도 있는 반면, 전신검색장비의 설치 및 운용으로 기존의 검색장비로 탐색할 수 없는 물질을 검색할 수는 있겠으나 테러 예방의 효과성이 현저히 높다는 근거는 뚜렷하지 않다고 판단됨
- 【2】 전신검색장비를 이용한 신체검사는 기존의 검사방법과 병렬적으로 비교할 수 있는 단계를 넘어서 국민의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 가능성의 정도가 높으며, 이와 같은 효과를 가진 전신검색장비를 도입하고자 할 때에는 단순히 국토해양부의 고시에 근거할 것이 아니라 국민의 대표기관인 국회의 법률에 의하는 것이 「헌법」 제37조 제2항이 정하고 있는 법률유보의 원칙의 취지에 부합할 것으로 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조 제1항, 제12조 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on the Civil and Political Rights, ICCPR)」 제4조, 제17조

■ 주 문

국토해양부장관에게 국내공항에 전신검색장비를 설치하지 말 것을 권고한다.

■ 이 유

I. 권고 배경

국토해양부는 2010. 1. 27. 신종 항공테러 위협에 대비하여 인천·김포공항 등 주요 국제공항에 보안검색을 강화하면서 승객의 불편을 최소화할 수 있는 “액체폭발물 탐지기·전신검색기 설치·운영 계획”을 발표하였다. 이를 위한 시행 근거로서 2010. 4. 29. 「항공안전보안장비 종류, 성능 및 운영기준」에 관한 국토해양부 고시(제2010-257호, 이하 항공안전 보안장비에 관한 운영기준이라 한다)를 변경하였다. 그러나 국토해양부에서 설치·운영하고자 하는 전신검색장비(전신스캐너)는 보안검색요원이 개인의 신체 전체뿐만 아니라 은밀하고 내밀한 신체정보까지도 볼 수 있다는 점에서 국민의 프라이버시권과 관련하여 지대한 영향을 미칠 수 있는 부분을 포함하고 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 기준

「헌법」제10조, 제12조 제1항, 제12조 제3항, 제17조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on the Civil and Political Rights, ICCPR)」제4조, 제17조

III. 판단

국가가 국민의 기본적 인권을 제한하는 조치를 취하기 위해서는 「헌법」제37조 제2항이 규정하고 있는 바와 같이 그러한 조치가 필요한 최소한도의 범위에 그쳐 피해가 최소화되어야

하고 그러한 조치가 달성하고자 하는 공익과 기본적 인권의 제한이 균형을 이루어야 한다는 과잉금지의 원칙과 그러한 조치가 법률에 의하여야 한다는 법률유보의 원칙을 준수하여야 한다. 위 제항에서 본 바와 같이 국토해양부는「항공안전 및 보안에 관한 법률」제15조 제1항과 제2항의 승객 및 화물에 대한 보안검색 의무 규정과 동법 제27조 규정을 근거로 한 항공안전 보안장비에 관한 운영기준(국토해양부 고시 제2010-257호)에 따라 이 기준에 부합하는 전신검색장비의 설치가 가능하다고 판단하고 설치를 추진 중에 있다. 그러나 국토해양부의 위와 같은 조치는 다음과 같은 이유에서 과잉금지의 원칙과 법률유보의 원칙을 위반하여 인권침해의 소지가 많다고 판단된다.

1. 과잉금지의 원칙과 관련하여

먼저 국토해양부가 추진하고 있는 전신검색장비의 설치가 실현하고자 하는 공익과 이로 인하여 제한되는 국민의 기본적 인권이 균형을 이루고 있는지에 관하여 살펴보면, 전신검색장비의 설치는 그로 인하여 달성될 공익의 실현가능성이 제한적임에 비하여 그 도입으로 인하여 초래할 기본적 인권의 침해의 정도와 가능성이 훨씬 크다는 점에서 「헌법」 제37조 제2항에 근거하는 과잉금지의 원칙에 위반될 소지가 높다고 판단된다.

가. 국토해양부는 알카에다의 국내 잠입 가능성과 아프가니스탄 파병과 관련한 탈레반의 공개적 경고 및 G20 정상회의에 대한 대테러 방지 의무, 국제적 신뢰성 담보 측면에서 기존 탐지기로 발견할 수 없는 폭발물 등을 검색하기 위하여 전신검색장비의 설치가 불가피하다고 주장한다. 그러나 과거 올림픽이나 월드컵, APEC 정상회담 등의 개최시에도 기존 장비와 보안요원의 노력에 의하여 무사히 행사를 치른 경험이 있다. 그러므로 전신검색장비가 테러 예방의 효과성이 높다거나 기존검색장비의 성능적 한계로 인해 테러가 발생했다는 합리적인 증거가 없음에도 불구하고, 테러의 예방이라는 목적을 달성하기 위하여 인권침해 가능성이 매우 높은 장비를 반드시 설치해야 하는가에 대하여는 납득하기 어렵다. 또한 전신검색장비에 의한 검색의 범위를 보면, 전신검색장비는 기존의 검색장비에 비하여 비금속 물질까지 검색할 수 있다고 알려져 있다. 그러나 개인의 신체 및 물질의 특성에 따라 모든 물질이 검색되지 않을 수 있으며, 전신검색기가 피부 속까지 들여다 볼 수는 없으므로 신체의 내밀한 부위에 은닉하여 폭발물을 반입하는 경우 검색되지 않을 수 있다는 점에서 그 실질적 효과에도 의문이 제기되고 있다. 또한, X-Ray 또는 고주파 스캔 방식의 전신검색장비가 세라믹 무기, 액체, 고무, 플라스틱 등 피부외의

신체에 부착된 모든 물질을 검색할 수 있다는 점에 대해서도 반론이 제기되고 있다. 영국 하원의원 Ben Wallace 및 Embry-Riddle 항공대학 전문가들의 의견에 의하면, 내밀한 신체부위를 통한 은닉과 접힌 살에 폭발물을 숨길 경우 식별이 불가능하며, CNN과 BBC 기자의 실험 결과에서도 피부부착 물질을 제대로 검색하지 못하는 등 보안검색이 완벽하지 못하다고 지적되고 있다.

나. 이상에서 본 바와 같이 전신검색장비의 테러방지를 위한 실질적인 효과에 관하여는 의문과 반론이 제기되는 반면, 전신검색장비의 설치로 인한 기본적 인권(헌법 제17조 사생활의 비밀과 자유)의 침해 가능성은 매우 높다고 지적되고 있다.

현재 항공안전 보안장비에 관한 운영기준에 따라 시행하고 있는 문형금속탐지기, 휴대용탐지기 등의 검색방법과는 달리 전신검색장비를 이용한 신체검사는 검색요원이 승객의 전신을 모니터를 통하여 볼 수 있을 뿐만 아니라 신체 노출 파일이 컴퓨터 등 전자장치에 의해 기록화 될 수 있다. 이 점에 관하여 외국의 전문가 및 시민단체에서도 동일한 취지의 주장을 하고 있다. Hans-Detlef Dau(German Security Advisor)는 전신검색장비가 피부 속까지 침투하는 것은 아니지만 피부에 부착되어 있는 물질과 은밀한 부위의 피어싱, 카테터, 여성의 유방과 남성의 성기 형태가 그대로 드러난다고 지적하고 있다. 이탈리아의 Società Italiana di Chirurgia Plastica Ricostruttiva ed Estetica(SICPRE)도 전신검색장비의 투과정도에 따라 코, 유방 등 성형보형물이 드러날 수 있다고 지적하고 있다. 나아가 전자 프라이버시 정보센터(Electronic Privacy information Center, 이하 EPIC라 한다)등 국제시민단체는 관절 등에 이식한 보철물, 여성의 생리대 등까지도 확인할 수 있다고 주장한다. 아울러 전신 스캔 이미지 파일의 유출 가능성에 관하여 살펴볼 때, 최근 미국에서는 새로 도입된 전신검색장비를 테스트하던 중 직원간 신체에 대한 비하 및 모욕으로 인해 폭행 사건이 발생하였다. 영국에서도 전신검색장비로 동료 여직원의 알몸 사진을 찍은 영국의 공항보안요원이 경찰에게 경고를 받는 사건이 발생하는 등 공항 보안요원에 의한 개인정보 및 스캔한 이미지의 부당한 사용 및 유출의 가능성이 지속적으로 제기되고 있다. 따라서 국토해양부가 주장하는 프라이버시 모드 전신검색장비라 할지라도 승객의 전신이 적나라하게 드러나는 정도가 심하며, 이로 인한 승객의 수치심을 유발할 수 있고, 외국의 사례와 같이 전신검색장비의 자체적 이미지 저장, 보안검색 요원에 의한 유출 가능성을 배제할 수 없다.

이와 같이 전신검색장비에 대하여 가장 큰 논란이 제기되고 있는 점은 개인의 내밀한 영역을 포함한 개인 신체 윤곽이 적나라하게 모니터를 통해 타인에게 모두 보여진다는 것이다. 이와

관련하여 이미 유럽의회(P6_TA(2008)0521, 전신검색장비에 관한 결의)는 전신검색장비 설치 관련 법안을 부결한 바 있다. 영국 Equality and Human Rights Commission(이하 EHRC라 한다)도 전신검색장비와 관련한 권고(In the matter of the human rights and equality implication of the introduction of full body scanners at airport)에서 전신검색장비는 「유럽인권조약(European Convention on Human Rights)」 제8조 개인의 프라이버시권 조항을 위반할 소지가 있다고 권고한 바 있다.

다. 전신검색장비의 설치는 이상과 같은 국민의 사생활의 비밀과 자유의 침해 이외에도 검색과정에서 노출되는 방사능의 유해함과 관련해서도 문제가 제기되고 있다. 전신검색장비는 X-Ray 스캔 방식의 경우 1회의 스캔으로 발생하는 방사선 정도가 10 μ Rem 이하로 의료용 X-Ray 방사선의 1/10,000 수준이며, 밀리미터파 방식의 경우 휴대폰 1회 사용 시 전자파의 1/10,000 수준이라고 주장된다. 하지만 국제기구간 방사능 안전위원회(Inter-Agency Committee on Radiation Safety, IACRS)는 전신검색장비에서 인체에 유해한 방사능이 발생한다는 사실을 항공기 승객들이 알아야 하며, 각국의 정부는 이를 승객들에게 설명할 의무가 있다고 지적하고 있다. 또한 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)의 1996년 "IAEA's 1996 Basic Safety Standards" 보고서와 David A. Agard 교수를 포함한 캘리포니아 주립대학 교수진들이 대통령 과학기술자문관에게 보낸 서한에서 소량의 방사능도 자주 노출될 경우 암유발이나 기형분만의 위험이 있다고 지적하고 있다. 결국, 탐지의 정확성을 강화하려고 하면 보다 강한 전자파나 방사능에 의존해야 할 것이므로 인체에 대한 유해성은 그만큼 커질 것이고, 내밀한 부위에 대한 투시의 정밀도 역시 높아지게 될 것이다.

라. 나아가 전신검색장비로 인하여 검색이 될 대상의 선정과 그 기준에 관하여 살펴보아도 검색 요원의 자의적인 판단과 차별의 가능성이 제기될 수 있다. 국토해양부는 전신검색장비의 설치는 「항공안전 및 보안에 관한 법률」 제1조에서 규정하고 있는 「국제민간항공협약」과 제3조 각 호에서 규정하고 있는 「민간항공의 안전 및 보안을 위한 국제협약」, 국토해양부 항공안전 보안장비에 관한 운영기준 제7조의3 제1항에 따라 전신검색장비를 이용한 검색대상을 제한하고 있다고 주장한다. 그런데 항공안전 보안장비에 관한 운영기준 제7조의3 제1항은 "항공기의 안전운항과 승객의 안전을 해할 우려가 있다고 판단되는 자"로 규정함으로써 어떤 승객을 대상으로 하는지에 대한 구별 자체가 명확하지 않아 보안검색

요원의 자의적 판단에 따라 검색대상자가 임의로 정해질 소지가 있다. 또한, 동 조항은 “국내외 국가기관 등으로부터 통보 받은 자”라고 규정함으로써 미국 교통안전청(Transportation Security Administration, 이하 TSA라 한다)을 비롯한 국외 국가기관 등이 요청한 자를 그 대상으로 하고 있다. 미국 TSA는 항공 보안을 위하여 공항·항공기 또는 승객의 안전을 위협하는 요주의 승객(selectee)에 대한 기준을 강화하면서 나이지리아 등 14개국에서 출발하거나 경유하는 승객의 경우 테러관련성 여부와는 상관없이 검색을 강화할 것을 요구하고 있다. 이와 같이 테러 관련성 여부와는 무관하게 특정 국가에서 출발하거나 경유했다는 이유만으로 요주의 승객으로 분류되어 강화된 보안검색을 받도록 하는 것은 국적에 의한 차별적 소지가 있다. TSA는 2009년 4개국(쿠바, 이란, 시리아, 수단)에서 2010년 14개국으로 특정 국가를 확대하면서 주로 이슬람국가(아프가니스탄, 리비아, 나이지리아, 파키스탄, 소말리아, 예멘 등)를 포함시킴으로써 사실상 특정 종교에 대한 차별도 야기할 수 있다.

마. 이상에서 본 바와 같이 전신검색장비의 설치가 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있음이 명백하고, 승객의 개인정보 유출 가능성이 없다고 단정할 수 없으며, 검색장비의 운용에 있어서 국적 및 종교에 따른 차별이 발생할 소지도 있다. 반면 전신검색장비의 설치 및 운용으로 기존의 검색장비로 탐색할 수 없는 물질을 검색할 수는 있겠으나 테러 예방의 효과성이 현저히 높다는 근거도 뚜렷하지 않다고 판단된다.

2. 법률유보의 원칙과 관련하여

위에서 본 바와 같이 전신검색장비를 이용한 신체검사는 기존의 검사방법과 병렬적으로 비교할 수 있는 단계를 넘어서 국민의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 가능성의 정도가 매우 높다고 할 수 있다. 그러므로 이와 같은 효과를 가진 전신검색장비를 도입하고자 할 때에는 단순히 국토해양부의 고시에 근거할 것이 아니라 국민의 대표기관인 국회의 법률에 의하는 것이 「헌법」 제37조 제2항이 정하고 있는 법률유보의 원칙의 취지에 부합할 것이다. 이와 관련하여 「항공안전 및 보안에 관한 법률」 제15조 제1항, 제2항 및 제5항은 보안 검색에 대한 의무규정일 뿐 이에 따라 전신검색장비를 설치·운영하여 내밀한 신체정보를 제한할 수 있는 근거 규정으로서는 미흡하다고 할 수 있다. 그러므로 국토해양부가 고시에 근거하여 전신검색장비를 도입하고자 하는 조치는 국민의 기본적인 인권의 보장을 위한 「헌법」 제37조 제2항의 법률유보의 원칙에 위반될 소지가 많다.

이 점에 관한 해외의 사례를 보면, 영국 EHRC는 항공권을 구매할 때 보안을 이유로 수화물 및 개인에 대하여 보안검색에 관한 동의를 요청하는 것이 전신검색(전신스캔)의 경우에도 반드시 적용 되어야 한다는 법률적 근거는 없다고 지적하였다. 아울러 반테러리즘과 인권에 관한 유엔특별보고관(Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism)은 2010년 연례보고서(UN Doc. A/HRC/13/37, 28 December 2009)에서 테러리즘에 대응하는 과정에서 프라이버시권의 허용 가능한 제한을 다루면서 모든 제한은 반드시 법률에 규정되어야 한다고 지적하고 있다. 한편 미국도 전신검색장비의 도입을 위한 법안(UN Doc. A/HRC/13/37, 28 December 2009.)을 추진하고 있다.

IV. 결론

이상에서 본 바와 같이 국가의 조치가 국민의 기본적 인권을 제한하고자 할 때에는 그러한 조치가 초래하는 기본적 인권의 침해의 정도와 그러한 조치가 실현하고자 하는 공익을 비교하여, 최소한 양자간의 균형이 유지되어야 할 뿐만 아니라 그러한 조치는 법률에 의하여야 한다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 전신검색장비의 설치가 개인의 사생활의 비밀과 자유를 침해할 수 있음은 명백하고, 개인정보가 유출될 가능성이 없다고 단정할 수 없으며, 검색장비의 운용에 있어서 국적 및 종교에 따른 차별이 발생할 소지도 있다. 반면에 전신검색장비의 설치 및 운용으로 기존의 검색장비로 탐색할 수 없는 물질을 검색할 수는 있겠으나 테러 예방의 효과성이 현저히 높다는 근거도 뚜렷하지 않을 뿐만 아니라 이의 도입을 위한 법률적인 근거도 명백하지 않다고 판단된다. 결론적으로 국토해양부가 추진하고 있는 전신검색장비의 설치는 과잉금지의 원칙과 법률유보의 원칙을 위반하여 인권침해의 소지가 많다고 판단된다. 이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2010. 6. 10.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

생체인식정보(바이오정보) 분야

- 6 2011. 7. 25. 자 결정 【「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 관련 헌법소원 사건(2011헌마28 등)에 의한 의견제출】

결정사항

헌법재판소에는 디엔에이 신원확인법의 위헌성을 주장하는 5건의 헌법소원이 계속 중인 바, 위 5건의 헌법소원에 대한 결정은 국가가 개인의 디엔에이신원확인정보를 어떠한 요건 하에서 수집·저장할 수 있을 것인지 여부, 국가가 개인정보자기결정권을 제한하기 위해서는 어떠한 절차를 마련해야 하는지 여부, 개인정보를 언제까지 보관할 수 있는지 여부와 관련한 중요한 기준을 제시할 가능성이 높다는 점에서 “인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 소송”에 해당된다고 판단되므로 「국가인권위원회법」 제28조제1항에 따라 헌법재판소에 법률상 의견을 제출함

결정요지

- 【1】 디엔에이 신원확인법 제5조제1항에 따른 적용대상범죄 중 약취와 유인죄는 그 자체가 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 의하여 대부분 가중처벌 되는 점에서, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」의 상습적 또는 집단적 폭행·협박·체포·감금·채물손괴·주거침입·강요 등의 죄 중 적어도 주거침입, 퇴거불응, 채물손괴죄와 같은 비교적 경미한 범죄도 획일적으로 적용대상으로 하였다라는 점에서, 존속살인죄의 경우 형기가 무기 등 장기복역으로 인해 출소 후 재범을 범할 우려가 크지 않다는 점에서 이들 범죄를 대상 범죄군에 포함하여 최소 침해의 원칙에 반할 가능성이 있음
- 【2】 디엔에이 신원확인법 제10조 제1항, 제5조 제1항은 범죄의 동기, 경중, 성향, 재범의 위험성에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 특정 범죄를 범했다는 이유만으로 디엔에이감식 등을 허용하고 있어 최소 침해의 원칙에 반할 가능성이 있음

결정요지

- 【3】 수형인 등은 디엔에이 신원확인법 제5조제1항에서 규정하고 있는 재범의 우려가 높은 범죄를 확정적으로 범했다는 사실을 근거로 디엔에이신원확인정보 저장에 정당화 될 수 있으나 구속피의자 등은 아직 확정적인 유죄판결을 받지 않았기 때문에 구속피의자에 대한 디엔에이감식시료 채취는 「헌법」 제27조 제4항의 무죄추정의 원칙에 반할 가능성이 있음
- 【4】 디엔에이 신원확인법 제8조제1항은 제5조제1항에 규정된 범죄에 대한 범행을 원인으로 구속되었거나 유죄판결을 받은 자에 대하여 검사가 디엔에이감식시료채취영장 청구여부를 결정할 수 있도록 규정하는 반면에 판사가 디엔에이감식시료채취영장 발부여부를 결정할 수 있는 실제적 요건규정을 두고 있지 않아 영장주의의 이념에 반할 우려가 있음
- 【5】 디엔에이 신원확인법 제13조제3항은 디엔에이신원확인정보가 데이터베이스에 수록된 이후 당사자가 실제로 다시 범죄를 범하였는지 여부를 고려하지 않고 일률적으로 당사자의 사망시까지 디엔에이신원확인정보를 저장할 수 있도록 한다는 점에서 침해의 최소성 원칙에 반하여 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 높음

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조 제3항, 제17조, 제27조 제4항, 제37조

주 문

국가인권위원회는 헌법재판소에 계속 중인 2011헌마28, 2011헌마106, 2011헌마141, 2011헌마156, 2011헌마326 사건이 “인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판”이라고 판단하여 「국가인권위원회법」 제28조제1항에 따라 아래와 같이 의견을 제출한다.

아 래

I. 의견제출 배경 및 판단기준

1. 우리나라 수사기관은 1990년대 초부터 과학수사의 하나로 디엔에이의 특정부분을 분석하여 범인의 신원을 확인할 수 있는 수사기법에 많은 관심을 기울이면서 디엔에이신원확인정보 데이터뱅크 설립을 위한 노력을 시작하였다. 그러나 많은 인권단체와 학자들은 국가가 개인의 디엔에이를 수집하게 될 경우 발생될 수 있는 각 중 오·남용의 문제, 디엔에이신원확인정보의 데이터베이스화에 따른 개인 정보의 통제문제, 다른 데이터베이스와의 연동에 따른 개인정보의 유출과 남용의 문제를 지적하면서 수사기관의 디엔에이데이터뱅크 설립을 반대하여 왔다. 이러한 논란은 2010. 7. 26. 「디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 “디엔에이 신원확인법”이라고 함)의 시행 이후에도 지속되고 있는데, 교정시설에서 자신의 의사에 반하여 디엔에이감식시료를 채취당한 자가 2011. 1. 12. 동 법률 제5조제1항, 제10조 등이 인간의 존엄성 등 헌법상 보장된 기본권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기하는 등 현재 헌법재판소에는 동 법률의 위헌성을 주장하는 5건의 헌법소원이 계속 중이다.
2. 위 5건의 헌법소원에 대한 결정은 디엔에이감식시료채취, 디엔에이감식 등을 통해 발생하는 개인정보자기결정권의 제한과 정당화와 관련한 중요한 논점, 즉 국가가 개인의 디엔에이신원확인정보를 어떠한 요건 하에서 수집·저장할 수 있을 것인지 여부, 국가가 개인정보자기결정권을 제한하기 위해서는 어떠한 절차를 마련해야 하는지 여부, 개인정보를 언제까지 보관할 수 있는지 여부와 관련한 중요한 기준을 제시할 가능성이 높다는 점에서 “인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 소송”에 해당된다고 판단되므로 「국가인권위원회법」 제28조제1항에 따라 헌법재판소에 법률상 의견을 제출하게 되었다.
3. 위원회는 법률상 의견제출을 위해 인간의 존엄성을 규정한 「헌법」 제10조, 영장주의원칙을 규정한 「헌법」 제12조제3항, 사생활의 비밀과 자유를 규정한 「헌법」 제17조, 무죄추정원칙을 규정한 「헌법」 제27조제4항과 「헌법」 제37조를 판단기준으로 하였다.

II. 의견내용

1. 디엔에이 신원확인법의 주요내용

가. 법률의 제정 목적

동 법은 디엔에이신원확인정보의 수집·이용 및 보호에 필요한 사항을 정함으로써 범죄수사 및 범죄예방에 이바지하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다(법 제1조).

나. 디엔에이신원확인정보 사무관장

경찰총장은 제5조에 따라 채취한 - 경찰청장은 제6조 및 제7조에 따라 채취한 - 디엔에이감식시료로부터 취득한 디엔에이신원확인정보에 관한 사무를 각 총괄한다(법 제4조제1항).

다. 디엔에이감식시료의 채취대상

- 1) 검사는 방화죄, 살인죄, 약취·유인죄, 강간과 추행의 죄, 절도 및 강도죄, 폭행죄, 상해죄, 공갈죄 등 법 제5조제1항에 규정된 11개 범죄군에 해당하는 죄에 대하여 형의 선고, 「형법」 제59조의2에 따른 보호관찰명령, 「치료감호법」에 따른 치료감호선고, 「소년법」 제32조제1항제9호 또는 제10호에 해당하는 보호처분결정을 받아 확정된 사람(이하 “수형인 등”이라고 함)으로부터 디엔에이감식시료를 채취할 수 있다(법 제5조제1항).
- 2) 검사 또는 사법경찰관은 법 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 범하여 구속된 피의자 또는 「치료감호법」에 따라 보호구속된 치료감호대상자(이하 “구속피의자 등”이라고 함)로부터 디엔에이감식시료를 채취할 수 있다(법 제6조).
- 3) 검사 또는 사법경찰관은 범죄현장 등에서 발견된 디엔에이감식시료를 채취할 수 있다(법 제7조제1항).

라. 디엔에이감식시료 채취절차·방법

- 1) 검사는 관할 지방법원 판사에게 청구하여 발부받은 영장에 의하여 제5조 또는 제6조에 따른 디엔에이감식시료 채취대상자로부터 디엔에이감식시료를 채취할 수 있고(법 제8조제1항), 채취대상자가 디엔에이감식시료의 채취에 동의하는 경우에는 영장 없이 디엔에이감식시료를 채취할 수 있는데 이때 미리 채취대상자에게 채취를 거부할 수 있음을 고지하고 서면으로 동의를 받아야 한다(동조 제3항).
- 2) 디엔에이감식시료채취영장은 검사의 지휘에 의하여 사법경찰관리가 집행하나 다만 수용기관에 수용되어 있는 사람에 대한 디엔에이감식시료채취영장은 검사의 지휘에 의하여 수용기관 소속 공무원이 행할 수 있다(법 제8조제6항).
- 3) 디엔에이감식시료는 채취대상자의 신체나 명예에 대한 침해를 최소화하는 방법을 사용해야 하는데(법 제9조제1항), 구강점막에서의 채취, 모근을 포함한 모발의 채취, 그 밖에 디엔에이를 채취할 수 있는 신체부분, 분비물, 체액의 채취 등을 통한 방법이 사용될 수 있다(법 시행령 제8조제1항).

마. 디엔에이감식과 디엔에이신원확인정보의 데이터베이스에의 수록

- 1) 검찰총장과 경찰청장은 디엔에이감식시료의 감식, 데이터베이스에의 디엔에이신원확인정보의 수록, 데이터베이스의 관리를 디엔에이신원확인정보담당자에게 위임할 수 있다(법 제10조제1항).
- 2) 법 제7조제1항에 따라 범죄현장 등에서 채취한 디엔에이감식시료에서 얻은 디엔에이신원확인정보는 그 신원이 밝혀지지 않은 것에 한정하여 데이터베이스에 수록할 수 있다(법 제7조제2항).

바. 디엔에이신원확인정보의 검색·회보

디엔에이신원확인정보담당자는 데이터베이스에 새로운 디엔에이신원확인정보를

수록하거나 검사 또는 사법경찰관이 범죄수사 또는 변사자 신원확인을 위하여 요청하는 등의 경우에 디엔에이신원확인정보를 검색하거나 그 결과를 회보할 수 있다(법 제11조제1항).

사. 디엔에이감식시료의 폐기

디엔에이신원확인정보담당자가 디엔에이신원확인정보를 데이터베이스에 수록한 때에는 제5조 및 제6조에 따라 채취된 디엔에이감식시료와 그로부터 추출한 디엔에이를 지체 없이 폐기하여야 한다(법 제12조제1항).

아. 디엔에이신원확인정보의 삭제

- 1) 디엔에이신원확인정보담당자는 수형인 등이 재심에서 무죄, 면소, 공소기각 판결 또는 공소기각 결정이 확정된 경우, 구속피의자 등이 검사의 혐의 없음, 죄가안됨 또는 공소권없음 등의 처분이 있는 경우와 법원의 무죄, 면소, 공소기각 판결 또는 공소기각 결정이 확정된 경우에는 직권 또는 본인의 신청에 의하여 디엔에이신원확인정보를 삭제하여야 한다(법 제13조제1항, 제2항).
- 2) 디엔에이신원확인정보담당자는 수형인 등 또는 구속피의자 등이 사망한 경우에 직권 또는 친족의 신청에 의하여 디엔에이신원확인정보를 삭제하여야 한다(법 제13조제3항).
- 3) 디엔에이신원확인정보담당자는 제7조에 따라 채취되어 데이터베이스에 수록된 디엔에이신원확인정보에 관하여는 더 이상 보존·관리가 필요하지 아니한 경우에 직권 또는 본인의 신청에 의하여 그 디엔에이신원확인정보를 삭제하여야 한다(법 제13조제4항).

2. 디엔에이 신원확인법의 인권침해 여부

“디엔에이 신원확인법”과 관련하여 헌법재판소에서 심리 중인 위 5건의 헌법소원 사건들은 주장하는 내용이 각각의 사안에 따라 개별적으로 조금 차이가 있지만 이를 종합하면 대체로

아래와 같은 점을 다두고 있는 것으로 보인다.

첫째, 수형인 등으로부터 디엔에이감식시료의 채취 등을 허용하는 “디엔에이 신원확인법” 제5조제1항, 제10조제1항의 규정이 당사자의 개인정보자기결정권 등 헌법상 보장된 기본권을 침해하는지 여부

둘째, 피의자 등으로부터 디엔에이감식시료의 채취 등을 허용하는 동 법 제6조가 「헌법」 제27조제4항에서 보장하고 있는 무죄추정원칙에 위반되는지 여부

셋째, 디엔에이감식시료 채취절차를 규정하고 있는 “디엔에이 신원확인법” 제8조제1항, 제3항의 규정이 「헌법」 제12조제3항에서 보장하고 있는 영장주의 원칙에 위반되는지 여부

마지막으로 수형인 등의 사망시점까지 디엔에이신원확인정보를 저장할 수 있도록 규정한 “디엔에이 신원확인법” 제13조제3항이 과잉금지의 원칙에 반하여 당사자의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부

이하에서는 위에서 언급한 쟁점들을 차례로 검토해 보도록 하겠다.

가. 디엔에이 신원확인법 제5조제1항, 제10조제1항의 개인정보자기결정권 침해 여부

1) 개인정보자기결정권의 보호영역과 그 제한

“디엔에이 신원확인법” 제10조제1항은 국가가 제5조에 따라 채취한 디엔에이감식시료의 감식을 통해 개인의 동일성에 관한 정보를 취득하고, 취득한 개인정보를 데이터베이스에 저장하여 범죄수사 목적 등을 위해 계속 사용하는 것을 허용하고 있는데, 이를 통해 개인정보자기결정권 제한의 문제가 발생한다.

개인정보자기결정권은 자신의 개인정보를 타인에게 제공할 것인지 여부, 제공할 경우 언제, 어느 범위에서 제공할 것인지 여부를 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 오늘날 현대사회는 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어 질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인 정보를

모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 그 결과 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 무관하게 타인의 수중에 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다. 이러한 상황 하에서 개인정보자기결정권은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장 장치라고 할 수 있고, 「헌법」 제10조, 제17조, 제37조제1항에서 도출되는 독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 않은 기본권이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사적 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함된다(헌법재판소 2005. 05. 26. 선고 99 헌마 513, 2004 헌마 190(병합) 결정 참고).

개인의 고유성, 동일성을 나타내는 디엔에이신원확인정보는 그 정보주체를 타인으로부터 식별가능하게 하는 개인정보이므로 개인정보자기결정권에서 보호하는 개인정보에 해당한다.

수사기관이 당사자의 의사에 반하여 수형인 등의 디엔에이신원확인정보를 수집하고 데이터베이스에 저장하는 것을 허용하는 “디엔에이 신원확인법” 제10조제1항, 제5조제1항에 의해 당사자의 개인정보자기결정권이 제한되고 있다.

헌법재판소는 개인정보의 수집·보관·이용이 문제되는 사건에서 침해되는 기본권으로 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 인격권, 사생활의 비밀과 자유 등을 주장할 경우 이러한 권리들은 모두 개인정보자기결정권의 헌법적 근거로 거론되는 것들로서 개인정보자기결정권의 보호영역과 중첩되는 범위에서만 관련되어 있다고 할 수 있으므로 특별한 사정이 없는 이상 개인정보자기결정권에 대한 침해 여부를 판단함으로써 위 기본권들의 침해 여부에 대한 판단이 함께 이루어지는 것으로 볼 수 있어 그 침해 여부를 별도로 검토할 필요가 없다는 입장이므로 여기서도 위 기본권들에 대한 검토는 따로 필요하지 않는 것으로 판단된다(헌법재판소 2005. 05. 26. 선고 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정 참고).

2) 개인정보자기결정권 제한의 정당화

개인정보자기결정권도 기본권 제한의 일반원칙인 「헌법」 제37조제2항에 따라 국가안전 보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우 법률로써 제한할 수 있으나, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없고 필요한 최소한도에 그쳐야한다.

“디엔에이 신원확인법” 제10조제1항, 제5조제1항이 「헌법」 제37조제2항에 따른 과잉금지원칙을 위배하고 있는지 문제되는데, 과잉금지의 원칙은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 수단이 효과적이고 적절하여야 하며(수단의 적합성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 수단을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소화), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교衡量할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다(헌법재판소 1990.09.03. 89헌가95 결정 참고).

가) 목적의 정당성과 수단의 적합성 충족 여부

“디엔에이 신원확인법” 제10조제1항, 제5조제1항을 통한 디엔에이감식, 그 결과의 데이터베이스에의 수록을 위한 입법목적은 ”범죄수사와 범죄예방“이고 이러한 목적은 공공의 질서를 유지하기 위해 필수적이므로 그 입법목적의 정당성은 인정된다.

기본권을 제한하는 조치는 추구된 목적을 달성하는데 기여할 경우 적절하다고 평가되는데, 이때 조치는 최상의 것일 필요는 없고 목적달성에 대체로 기여하는 경우로 족하다. 위 제10조제1항, 제5조제1항을 통한 디엔에이감식, 그 결과의 데이터베이스에의 수록 등을 통한 수사방법은 범인발견에 있어서 큰 효율성이 입증되는 등 형사절차에서 신원확인을 통한 범죄수사와 범죄예방이라는 공익에 기여하고 있으므로 수단의 적합성 원칙은 충족될 수 있다.

나) 침해의 최소성 원칙 충족 여부

형사절차에서 디엔에이신원확인정보 사용으로 인한 국민의 개인정보자기결정권 제한을 최소화하기 위해서는 우선 디엔에이감식 대상범위를 “디엔에이 신원확인법” 목적달성을 위해 꼭 필요한 경우로 최소화하는 것이 필요한데 이는 주로 디엔에이감식이 허용되는 범죄와 대상자를 어떻게 정할 것인지와 관련하여 문제된다.

(1) 디엔에이감식 대상범죄의 적정성 여부

“디엔에이 신원확인법”이 추구하는 목적을 고려할 때, 디엔에이감식 대상범죄는 법적평화를 심각하게 교란하거나 일반인의 법감정을 현저하게 침해하는 높은 불법성을 지닌 범죄로서(중대성), 무엇보다도 통계적으로 재범의 위험성이 높아야 하고(재범성), 전형적으로 개인을 식별하는데 적합한 검체를 남길 개연성이 있는 범죄이어야 한다(적합성).

“디엔에이 신원확인법” 제5조제1항에 따른 적용대상범죄는 ① 방화죄, ② 살인죄, ③ 약취·유인죄, ④ 강간·추행의 죄, ⑤ 야간주거침입절도·특수절도 및 강도의 죄, ⑥ 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」의 상습적 또는 집단적 폭행·협박·체포·감금·재물손괴·주거침입·강요 등의 죄, 범죄단체구성·활동에 관한 죄, ⑦ 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」의 약취·유인의 죄와 상습적 절도·강도 등의 죄, ⑧ 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」의 성폭력범죄, ⑨ 「마약류관리에 관한 법률」의 마약에 관한 죄, ⑩ 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 성폭력범죄, ⑪ 「군형법」의 상관·초병 살인죄, 방화죄 등 11개의 범죄군으로 분류할 수 있다.

이 중 약취와 유인죄는 그 자체가 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 의하여 대부분 가중처벌 되는 점에서, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」의 상습적 또는 집단적 폭행·협박·체포·감금·재물손괴·주거침입·강요 등의 죄는 상습성이나 집단성에 중점을 두어 적용대상으로 한 것으로 판단되는데 적어도 주거침입, 퇴거불응, 재물손괴죄와 같은 비교적 경미한 범죄도 획일적으로 적용대상으로 하였다는 점에서, 존속살인죄의 경우 형기가 무기 등 장기복역으로 인해 출소 후 재범을 범할 우려가 크지 않다는 점에서 이들 범죄를 대상 범죄군에 포함한 것은 최소 침해의 원칙과 관련하여 문제가 있는 것으로 보인다.

(2) 디엔에이감식 대상자의 적정성 여부

“디엔에이 신원확인법”은 제5조제1항에서 정한 범죄로 유죄확정판결을 받은 모든 사람에 대하여 디엔에이감식 등을 허용하고 있는데, 이처럼 개인의 특수한 상황을 반영하지 않은 채 동 범죄를 범한 자 모두를 일률적으로 디엔에이감식 대상으로 포함시키는 것은 디엔에이감식 대상자의 범위를 지나치게 넓힌다는 점에서 침해의 최소성 원칙에 반하는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다.

개인의 디엔에이신원확인정보를 데이터베이스에 저장한다는 것은 기본적으로 저장되는 데이터가 장래에 사용될 것을 전제로 한다고 할 수 있다. 장래에 사용되지 않을 개인의 디엔에이신원확인정보는 저장될 필요가 없고 그럼에도 불구하고 이를 저장할 경우에는 불필요한 개인정보의 수집에 해당되어 과잉금지원칙에 반할 것이기 때문이다. 장래의 사용 필요성에 대한 판단은 재범의 가능성에 기초하여야 할 것인바, 당사자가 미래에 다시 특정한 범행을 하여 동인의 디엔에이신원확인정보가 형사절차에서 사용될 것인지 여부는 당사자의 개별적인 상황에 따라 개개인 별로 달라질 수 있고 따라서 항상 개인의 구체적인 상황을 고려해서 판단해야 하는데 “디엔에이 신원확인법”은 이에 대한 아무런 고려가 없다는 문제점이 있다.

현재의 법 규정에 따르면 남편의 가정폭력 등을 피하기 위해 남편을 살해한 가정주부, 양아버지의 성폭력을 피하기 위해 양아버지를 살해한 딸, 자신의 집이 강제로 철거되는 것을 막기 위해 공권력에 대항한 자, 범죄가 비교적 경미하여 집행유예를 받은 자 등에 대해서도 디엔에이감식이 허용될 수 있는데 이러한 자들은 범죄를 다시 범할 가능성이 매우 낮다는 점에서 이들과 디엔에이감식대상에 일률적으로 포함시키는 것은 살인, 강간 등 강력사건으로부터 사회를 보호하고자 하는 “디엔에이 신원확인법”의 입법목적에 부합하지 않는 것으로 보인다.

위와 같은 점을 고려할 때 범죄의 동기, 경중, 성향, 재범의 위험성에 대한 아무런 고려 없이 일률적으로 특정범죄를 범했다는 이유만으로 디엔에이감식 등을 허용하는 동법 제10조제1항, 제5조제1항은 침해의 최소성 원칙에 반할 가능성이 있다.

이와 관련하여 독일 형사소송법 제81g조제1항은 장래의 형사절차에서 신원확인을 위한 디엔에이감식시료의 채취 및 분석을 위한 요건으로 당사자에 대하여 미래에 새롭게 형사절차가 개시될 것이라는 특정한 사실에 근거한 예측을 필수적인 요건으로 정하고 있다. 동항은 법원이 당사자의 재범가능성에 대한 판단을 함에 있어 범행의 종류, 범행의 실행방법, 범인의 인성, 그 밖의 상황(다른 관청의 기록, 전과 등)을 반드시 고려하도록 하고 있는 것을 참고할 필요가 있을 것이다.

3) 소결론

이상 검토한 바와 같이 “디엔에이 신원확인법” 제10조제1항, 제5조제1항은 디엔에이감식 대상범죄로 적절하지 않은 범죄를 포함하는 등 비교적 광범위하다는 점, 범죄의 동기, 경중, 성향 등을 고려해 볼 때 재범가능성이 없어서 디엔에이신원확인정보를 데이터베이스에 수록할 필요가 없는 경우에도 특정 범죄를 범했다는 이유만으로 일률적으로 데이터베이스에 수록될 가능성이 있다는 점에서 「헌법」 제37조제2항에서 규정하고 있는 과잉금지원칙(침해의 최소성 원칙)에 반하여 수형인 등의 개인정보자기결정권을 침해할 가능성이 높다고 판단된다.

나. 디엔에이 신원확인법 제6조의 무죄추정원칙 위반 여부

「헌법」 제27조제4항은 무죄추정원칙을 규정하고 있는데 무죄추정원칙이란 형사절차와 관련하여 아직 공소의 제기가 없는 피의자는 물론이고 공소가 제기된 피고인까지도 유죄의 확정판결이 있기까지는 원칙적으로 죄가 없는 자에 준하여 취급하여야 하고, 불이익을 주지 않아야 하며, 불이익을 준다고 하여도 필요한 최소한도에 그치도록 비례의 원칙이 존중되어야 함을 말한다(헌법재판소 1990. 11. 19. 선고 헌가48 결정). 이러한 원칙이 제도적으로 표현된 것으로는 공판절차의 입증단계에서 거증책임을 검사에게 부담시키는 제도, 보석 및 구속적부심 등 인신구속의 제한을 위한 제도, 그리고 피의자 및 피고인에 대한 부당한 대우 금지 등이 있다(헌법재판소 2001. 11. 29. 헌바41 결정). 여기서의 불이익에는 형사절차상의 처분뿐만 아니라 그 밖의 기본권제한과 같은 처분도 포함된다.

디엔에이감식시료의 채취대상자에 구속된 피의자가 포함되는 것과 관련하여 무죄추정원칙 위반여부가 문제된다.

이에 대하여 법무부는 디엔에이감식시료를 채취하는 것은 재판이나 형의 집행이 아니라 향후 재범가능성에 대비한 협조의무를 부과한 것으로 무죄추정원칙과 직접적인 관련성이 없다는 입장이고, 대한변호사협회도 디엔에이감식시료를 채취하는 것 자체는 피의자를 범죄자로 취급하는 것은 아니고 이미 종래에 수사단계에서 피의자에 대한 지문채취도 허용되고 있는 점에 비추어 본다면 무죄추정원칙에 반하는 것은 아니라는 의견이다.

그러나 디엔에이감식시료 채취는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 강제처분에 해당하므로 단순히 향후 재범가능성에 대비한 협조의무를 부과한 것으로 볼 수 없다. 또한 구속피의자는 아직 유죄가 확정되지 않았기 때문에 논리적으로 재범을 할 우려가 있다고 말할 수 있는 단계가 아니다. 그럼에도 불구하고 구속피의자로부터 디엔에이감식시료를 채취하는 것은 구속피의자를 부당하게 범죄자 취급하게 된다는 점에서 디엔에이감식시료를 채취하는 것 자체는 피의자를 범죄자로 취급하는 것은 아니라는 견해에 동의할 수 없다. 그리고 수사단계에서 지문채취는 디엔에이감식시료와는 달리 처음부터 장래범죄수사에 사용하기 위해 데이터베이스에 저장할 목적으로 수집되는 것이 아니라는 점에서 지문의 채취와 디엔에이감식시료 채취를 동일하게 볼 수 없다.

수형인 등에 대해서는 이미 “디엔에이 신원확인법” 제5조제1항에서 규정하고 있는 재범의 우려가 높은 범죄를 확정적으로 범했다는 사실을 근거로 동인들의 디엔에이신원확인정보를 데이터베이스에 저장하는 것이 일단 정당화 될 수 있을 것이나 구속피의자 등은 아직 확정적인 유죄판결을 받지 않았기 때문에 구속피의자에 대하여 디엔에이감식시료를 채취할 경우 「헌법」 제27조제4항에서 보장하고 있는 무죄추정의 원칙에 반할 가능성이 있다고 판단된다.

다. 디엔에이 신원확인법 제8조제1항, 같은 조 제3항의 영장주의원칙 위반 여부

「헌법」 제12조제3항에서 규정하는 영장주의는 형사절차와 관련하여 체포·구속·압수 등의

강제처분을 함에 있어서는 사법권 독립에 의하여 신분이 보장된 법관이 발부한 영장에 의하여 한다는 원칙이다. 영장주의의 본질은 신체의 자유를 침해하는 강제처분을 함에 있어서는 중립적인 법관이 구체적 판단을 거쳐 발부한 영장에 의하여야 한다는 것이다. 영장주의는 강제처분에 적용되는데, 여기서 강제처분은 물리적 강제력을 행사하는 경우뿐만 아니라 상대방에게 의무를 부담하는 처분 또는 상대방의 의사에 반하여 실질적으로 법익 또는 기본권을 침해하는 처분도 포함된다.

“디엔에이 신원확인법” 제5조제1항에 따른 디엔에이감식시료 채취행위가 강제처분에 해당되는지 여부가 영장주의와 관련하여 문제된다.

디엔에이감식시료의 채취는 주로 구강점막, 모근을 포함한 모발의 채취를 통해 이루어지고, 예외적으로 혈액의 채취를 필요로 하는데, 당사자가 채취에 자발적으로 동의하지 않는 경우에는 불가피하게 개인의 신체의 자유를 제한하는 물리력을 수반하게 될 가능성이 있다. 따라서 디엔에이감식시료의 채취는 강제처분에 해당하고 이를 위해 당사자의 동의가 없는 경우에는 법관의 영장을 필요로 한다.

이와 관련하여 “디엔에이 신원확인법” 제8조제1항은 검사가 지방법원 판사에게 청구하여 발부받은 영장에 의하여 법 제5조제1항 등에 따라 디엔에이감식시료 채취대상자로부터 디엔에이감식시료를 채취할 수 있다고 규정하여 형식적으로는 영장주의 원칙을 따르고 있는 것으로 보인다. 그러나 동법 제8조제1항은 디엔에이감식시료 채취의 허용 여부를 결정함에 있어 실질적으로 판사가 관여할 수 있는 여지가 너무 협소하기 때문에 독립한 법관에 의한 당사자의 보호라는 영장주의 본질에 반하는 것은 아닌지 문제된다. 즉 “디엔에이 신원확인법” 제8조제1항은 제5조제1항에 규정된 범죄에 대한 범행을 원인으로 구속되었거나 유죄판결을 받은 자에 대하여 검사가 디엔에이감식시료채취영장 청구여부를 결정할 수 있도록 규정하는 반면에 판사가 디엔에이감식시료채취영장 발부여부를 결정할 수 있는 - 예를 들어 재범위험성과 같은 - 실체적 요건규정을 두고 있지 않다. 영장청구를 받은 법관이 어떠한 기준에 의하여 영장을 발부하거나 기각할 것인지 명확한 기준을 제시하지 않으므로 법관 개인의 주관에 따라 영장재판이 이루어질 수밖에 없는데, 이는 영장주의의 이념에 반하는 것이다.

대법원 홈페이지에서 제공하는 디엔에이감식시료채취영장 발부통계를 보면 2010년 동안

총 135건의 영장신청이 있었는데, 그 중 8건만이 기각되어 영장발부율이 약 94%에 이르고, 2011년은 5월 기준으로 95건의 영장청구 중 88건의 영장이 발부되었고, 4건은 기각, 3건은 일부기각 되는 등 영장발부율이 약 95.8%에 이르고 있어 실제로 검사가 청구한 영장이 대부분 발부되는 것으로 확인되었다.

	총 신청	영장발부	기각	일부기각	발부율
2010	135	127	8		약 94%
2012	95	88	4	3	약 95.8% (일부기각 포함)

참고로 외국의 입법례를 보면 독일과 캐나다는 디엔에이감식시료 채취를 위해 영장을 필요로 하는데, 특히 독일은 디엔에이감식시료 채취뿐만 아니라 디엔에이감식을 위해서도 판사의 영장이 요구되고, 판사가 영장을 발부하기 위해서는 중대한 의미의 범행 여부 판단에 기초가 되는 특정한 사실, 당사자의 장래범행 발생을 예측한 근거 등을 포함한 결정이유를 작성해야 한다. 반면에 영국과 미국은 디엔에이감식시료의 채취과정에서 영장을 요구하지 않는다. 영국은 사적시료에 국한하여 당사자의 동의를 요구하고, 미국은 시료채취를 거부할 경우 형벌(1년 이하의 징역이나 10만 달러 이하의 벌금)에 의한 간접강제를 원칙으로 하고 있다.

또한 “디엔에이 신원확인법” 제8조제3항은 당사자의 동의가 있는 경우 판사의 영장 없이 디엔에이감식시료를 채취할 수 있도록 규정하고 있는데 동 규정이 영장주의 원칙과 관련하여 문제가 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다.

디엔에이감식시료의 채취로 인해 문제되는 신체의 자유 제한은 당사자가 자유로이 처분할 수 있는 기본권이라는 점에서 당사자의 동의를 통한 영장배제 규정은 허용될 여지가 있다고 판단되나 동의를 통한 영장배제가 유효하기 위해서는 적어도 영장주의 원칙을 통해서 달성하고자 하는 정도의 당사자에 대한 권리보호가 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 당사자의 진지하고 자유로운 의사에 기한 동의가 제도적으로 보장되어야 할

것이다. 그러나 구속피의자 등과 수형인 등은 형사절차에서 받을 불이익을 우려하거나 교정시설에서 받을 불이익을 우려하여 수사기관 등에서 디엔에이감식시료 채취 등을 요구할 때 이를 거부하기 어려운 위치에 있어 구속피의자 등의 동의가 과연 일반인과 같은 자유로운 의사에 기해 행해질 수 있는 것인지 의문스럽고, 동법 제8조제3항은 당사자에 대하여 동의를 거부할 수 있다는 것만 고지할 뿐 어떠한 목적으로 디엔에이감식시료를 채취하는지, 어디에 사용되는지, 어떻게 처리되는지에 대하여 충분한 설명규정을 두고 있지 않다는 점에서 동의가 유효하기 위한 요건을 제대로 충족하고 있지 못한 것으로 보인다. 특히 디엔에이감식시료의 채취는 침해가 채취행위 그 자체로 끝나는 것이 아니라 채취된 디엔에이감식시료가 디엔에이감식에 사용되고 감식결과는 당사자의 사망 때까지 데이터베이스에 수록되어 사용된다는 점에서 디엔에이감식시료를 채취하기 위한 동의를 구하는 과정에는 위와 같은 내용의 설명이 반드시 포함되어야 할 것이다. 결국 동법 제8조제3항은 유효성에 의문이 있는 동의를 근거로 영장주의를 배제할 수 있도록 한다는 점에서 영장주의원칙에 위배될 소지가 있다고 판단된다.

따라서 “디엔에이 신원확인법” 제8조제1항은 법관의 영장발부와 관련하여 검사의 청구 적법성을 판단할 수 있는 아무런 실제적인 규정을 두지 않아 영장주의를 사실상 형해화하고 있다는 점에서, 동조 제3항은 당사자의 동의가 유효하기 위한 전제요건을 충족하지 못한 채 영장주의 배제를 규정하고 있다는 점에서 「헌법」 제12조제3항에서 규정하고 있는 영장주의원칙에 위배될 가능성이 높은 것으로 판단된다.

라. 디엔에이 신원확인법 제13조제3항의 개인정보자기결정권 침해 여부

“디엔에이 신원확인법” 제13조제3항에 따르면 제10조제1항, 제5조제1항, 제6조를 통해 데이터베이스에 적법하게 수록된 디엔에이신원확인정보는 수형인 등이 사망한 경우에 직권 또는 친족의 신청에 의해 비로소 삭제될 수 있다.

이처럼 당사자의 사망시까지 디엔에이신원확인정보를 저장할 수 있도록 한 것은

과잉금지원칙에 반하여 개인정보자기결정권을 침해하는 것은 아닌지 문제된다.

이와 관련하여 위 제13조제3항 규정의 목적의 정당성, 수단의 적합성 등은 이미 앞에서 살펴본 것과 동일한 이유로 인정될 수 있을 것이다. 그러나 동 규정은 침해의 최소성 원칙을 충족하기는 어려울 것으로 판단된다.

데이터베이스에 수록된 디엔에이신원확인정보는 더 이상 수록이 필요하지 않으면 삭제되어야 한다. 당사자가 실제로 동인의 디엔에이신원확인정보가 데이터베이스에 수록된 이후 20년 내지 30년 동안 장기간 범죄를 범하지 않은 경우에는 디엔에이신원확인정보를 수록할 필요성이 사실상 사라졌다고 볼 수 있을 것인데 이 경우에도 당사자의 사망시까지 저장할 필요가 있는지 의문스럽다. 특히 소년범의 경우 아직 사리분별이 미숙한 상태에서 범한 죄로 인하여 평생 디엔에이신원확인정보가 데이터베이스에 저장되어 검색·조회되기 때문에 지나치게 가혹하다고 할 수 있다. 이처럼 “디엔에이 신원확인법” 제13조제3항은 디엔에이신원확인정보가 데이터베이스에 수록된 이후 당사자가 실제로 다시 범죄를 범하였는지 여부를 고려하지 않고 일률적으로 당사자의 사망시까지 디엔에이신원확인정보를 저장할 수 있도록 한다는 점에서 침해의 최소성 원칙에 반하여 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 높다고 판단된다.

독일의 경우 당사자의 사회적 낙인에 대한 재사회화 이익을 고려하여 성인의 경우 10년, 청소년의 경우 5년이 지난 경우에 계속 저장의 필요성 여부를 심사하는 규정을 두고 있고, 스웨덴은 석방 후 10년, 벨기에, 네덜란드는 입력 후 30년이 지난 후에 삭제하는 규정을 두고 있는 것을 참고할 필요가 있을 것으로 보인다.

III. 결론

이상 살펴본 것처럼 “디엔에이 신원확인법”의 위헌여부를 다루는 2011헌마28 헌법소원 사건 등은 개인정보자기결정권의 제한과 정당화와 관련한 의미 있는 논점을 포함하고 있는 등 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판에 해당하므로 「국가인권위원회법」 제28조제1항에 따라 이상과 같은 의견을 제출하기로 한다.

2011. 07. 25.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 장향숙 위원 김영혜<불참> 위원 홍진표

위원 김태훈 위원 최윤희 위원 김양원 위원 장주영

위원 한태식 위원 윤남근 위원 양현아

생체인식정보(바이오정보) 분야

- 7 2014. 8. 21. 자 결정 **【본인확인을 위한 신분증 사본 저장에 따른 지문정보 수집에 대한 제도 개선 권고】**

결정사항

- 【1】 안전행정부장관에게, 공공기관과 민간기관이 본인확인을 위한 주민등록증 복사·저장 과정에서 수집해온 지문 정보를 파기하도록 계도하고, 이를 불이행하는 기관에 대하여는 「개인정보 보호법」 15조, 제16조, 제30조 등 위반 사항을 조사하여 조치하고, 본인확인을 위하여 주민등록증에 수록된 지문 정보를 수집·이용하지 않도록 「주민등록법」 25조 등 관련 법령을 개선할 것을 권고함
- 【2】 금융위원회위원장에게, 금융기관이 관행적으로 본인확인을 위해 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독할 것을 권고함
- 【3】 방송통신위원회위원장에게, 이동통신사가 관행적으로 본인확인을 위해 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독하고, 이동통신사가 서비스 이용자의 동의 없이 지문 정보를 수집하고 이에 대한 삭제 요청도 거부하는 사례에 대하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제22조, 제23조, 제27조의2, 제30조 등의 위반 사항을 조사하여 그 결과에 따라 적절한 조치를 취할 것을 권고함

결정요지

- 【1】** 주민등록증의 경우 뒷면에 지문 정보가 기재되어 있다는 점에서 그 정보의 수집과 저장에 신중함이 요구됨. 지문 정보와 같은 바이오 정보는 개인의 고유성·동일성을 나타내는 정보로서 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로서 기능하고, 각 개인의 신체에 각인되어 특별한 신체적 변화가 없는 한 평생토록 바꿀 수 없기 때문에 개인 식별성이 가장 강력한 개인정보에 해당하며, 일반적인 텍스트 정보에 비하여 정보의 오·남용을 방지하기 위해 보다 강력한 보호가 필요함
- 【2】** 이러한 바이오 정보의 특수성을 고려할 때, 금융기관 및 이동통신사가 서비스 이용자의 신원 확인에 필요한 최소한의 범위를 넘어 주민등록증 뒷면까지 복사하여 지문 정보를 수집하고 파일로 저장하는 관행은 각 금융기관 및 이동통신사가 정한 '개인정보 처리방침' 또는 '개인정보 취급방침'을 위반하고 이용자의 개인정보자기결정권을 과도하게 제한하는 것으로 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」 제15조, 제16조, 제30조, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제22조, 제23조의2, 제27조의2, 제30조, 헌법재판소 99헌마513 결정, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」

주 문

1. 안전행정부장관에게,

가. 공공기관과 민간기관이 본인확인을 위한 주민등록증 복사·저장 과정에서 수집해온 지문 정보를 파기하도록 계도하고, 이를 불이행하는 기관에 대하여는 「개인정보 보호법」 제15조, 제16조, 제30조 등 위반 사항을 조사하여 조치할 것,

나. 본인확인을 위하여 주민등록증에 수록된 지문 정보를 수집·이용하지 않도록 「주민등록법」 제25조 등 관련 법령을 개선할 것,

2. 금융위원회위원장에게, 금융기관이 관행적으로 본인확인을 위해 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독할 것,
3. 방송통신위원회위원장에게,
 - 가. 이동통신사가 관행적으로 본인확인을 위해 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독할 것,
 - 나. 이동통신사가 서비스 이용자의 동의 없이 지문 정보를 수집하고 이에 대한 삭제 요청도 거부하는 사례에 대하여 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제22조, 제23조, 제27조의2, 제30조 등의 위반 사항을 조사하여 그 결과에 따라 적절한 조치를 취할 것을 권고한다.

■ 이 유

I. 권고 배경

국가인권위원회에 신원확인을 위해 주민등록증 제시를 요구하는 사례와 관련한 상담이 여러 건 제기되었고, 최근 이동통신사가 회원 가입 시 이용자의 주민등록증 앞뒷면을 스캔하여 저장함으로써 지문 정보를 수집하고 이용자의 지문 정보 삭제 요청도 거부하고 있는 실태에 대한 언론보도가 있어, 금융기관과 이동통신사에서 이루어지는 본인확인을 위한 주민등록증 사본 저장 실태를 조사하여 「국가인권위원회법」제25조 제1항에 따라 이러한 관행이 사생활의 자유 등 기본권을 침해할 우려가 있는지 여부를 검토하였다.

II. 판단기준

「헌법」제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」제15조, 제16조, 제30조, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」제22조, 제23조의2, 제27조의2, 제30조, 헌법재판소 99헌마513 결정, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 본인확인을 위한 신분증 사본 저장의 현황 및 문제점

현재 금융기관 및 이동통신사는 관행적으로 계좌개설과 회원 가입 시 서비스 이용자에 대한 신원확인을 위하여 신분증을 제시하도록 하여 확인한 후 신분증의 앞면과 뒷면을 복사 또는 스캔하고 이를 정보통신망에 파일로 저장하고 있다.

이 때 가장 보편적으로 사용되는 신분증인 주민등록증이 제시될 경우 금융기관과 이동통신사는 서비스 이용자의 성명, 주민등록번호, 사진, 주소에 더불어 주민등록증 뒷면에 현출되어 있는 지문 정보도 컴퓨터 파일로 만들어 저장함으로써 암호화 처리도 되지 않은 바이오 정보를 그대로 수집·저장하게 된다. 주민등록증으로 신분을 확인하는 것 자체는 문제될 것이 없으나, 이를 복사·저장함으로써 지문 정보의 수집과 관리의 문제가 발생하는 것이다.

또한, 이동통신사가 서비스 이용자의 지문 정보 삭제 요청을 거부한 사례가 언론에 보도되는 등 이미 수집한 지문 정보에 대한 정보주체의 정정 요구도 잘 수용되지 않는 것으로 보이고, 위와 같이 신원확인을 위해 신분증의 앞뒷면 사본을 수집하는 관행은 국가인권위원회의 조사 결과 금융기관 및 이동통신사 외에도 공공기관과 민간기관에서 광범위하게 이루어지고 있었다.

2. 개인정보자기결정권 침해 여부

금융기관 및 이동통신사는 신분증의 완결성, 주소에 대한 최신성, 채권·채무 관계에 대한 본인 확인, 직원의 본인 확인 여부에 대한 증빙 등을 위해서 신분증 앞뒷면을 복사하여 저장할 필요성이 있다고 주장하였다.

그러나, 정보 주체가 동의하면 개인정보의 수집·저장·이용이 가능하다 할지라도 이용자가 개인정보 항목에 대한 창구 직원의 수집 동의 요구에 실질적으로 거부하기 어렵다는 점, 서비스 이용 신청서 등에 이미 이용자의 주민등록번호와 주소를 기재하고 있으며 주민등록증 뒷면에 기재되어 있는 주소가 반드시 최신성을 담보하고 있다고 할 수 없는 점, 주민등록증 앞면에 기재된 주민등록번호와 사진 등으로도 본인 확인을 할 수 있는 점 등을 고려할 때 이러한 주장은 합리성이 부족하다 할 것이다.

또한, 「개인정보보호법」 제30조 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제27조의2에 따라 개인정보처리자 또는 정보통신서비스 제공자가 정하여 공개하여야 하는 ‘개인정보 처리방침’ 또는 ‘개인정보 취급방침’을 살펴본 결과, 금융기관과 이동통신사가 수집하는 개인정보 항목에 지문 정보는 포함되어 있지 않았다. 따라서, 주민등록증 뒷면의 지문 정보를 수집하는 것은 각 금융기관과 이동통신사가 정한 위 방침을 위반하는 것으로 보인다.

더구나, 다른 신분증과 달리 주민등록증의 경우 뒷면에 지문 정보가 기재되어 있다는 점에서 그 정보의 수집과 저장에 신중함이 요구된다. 지문 정보와 같은 바이오 정보는 개인의 고유성·동일성을 나타내는 정보로서 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로서 기능하고, 각 개인의 신체에 각인되어 특별한 신체적 변화가 없는 한 평생토록 바꿀 수 없기 때문에 개인 식별성이 가장 강력한 개인정보에 해당하며, 일반적인 텍스트 정보에 비하여 정보의 오·남용을 방지하기 위해 보다 강력한 보호가 필요하다.

그런데, 최근 들어서 지문 등 바이오 정보를 통한 본인확인 기술의 확산에 따라 바이오 정보의 복제 및 위조 범죄가 지속적으로 발생하고 있는 상황이고, 고도정보화 사회에서 지문 정보의 오·남용으로 인해 국민 개인의 기본적 인권이 침해될 가능성이 커지고 있다. 이에 국가인권위원회는 ‘스마트스쿨 구축을 위한 지문인식시스템 설치에 대한 의견표명(2011. 10. 27.)’에서, 명확한 인식과 설명 없는 지문 정보 수집의 위험성과 저장 및 관리 과정에서 개인정보가 유출되는 경우의 위험성, 다른 개인정보와의 결합에 따른 오·남용 문제를 지적한바 있다.

이러한 바이오 정보의 특수성을 고려할 때, 금융기관 및 이동통신사가 위와 같이 서비스 이용자의 신원 확인에 필요한 최소한의 범위를 넘어 주민등록증 뒷면까지 복사하여 지문 정보를 수집하고 파일로 저장하는 관행은 각 금융기관 및 이동통신사가 정한 ‘개인정보 처리방침’ 또는 ‘개인정보 취급방침’을 위반하고, 이용자의 개인정보자기결정권을 과도하게 제한하는 것으로 판단된다.

한편, 위 현황 및 문제점에 기술한바와 같이 이동통신사가 서비스 이용자의 지문 정보 삭제 요청을 거부하는 사례가 있는데, 이는 정보주체가 개인정보의 수집·이용·제공 등의 동의 철회 시 정보통신서비스 제공자는 지체 없이 수집된 개인정보를 파기하는 등 필요한 조치를 하여야 한다고 규정한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제30조를 위반하고, 이용자의 개인정보자기결정권을 침해하는 행위라 할 것이다.

3. 제도 개선의 필요성

이와 같은 주민등록증 뒷면 복사·저장으로 인한 지문 정보 수집 관행의 개선을 위하여, 금융기관의 감독기관인 금융위원회위원장에게, 그동안 금융기관이 관행적으로 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독할 것을 권고하고, 이동통신사와 관련한 개인정보 보호 주무기관인 방송통신위원회위원장에게는, 이동통신사가 관행적으로 수집해온 지문 정보를 모두 파기하도록 지도·감독할 것과, 이동통신사가 서비스 이용자의 동의 없이 지문 정보를 수집하고 이용자의 삭제 요청도 거부하는 사례를 조사하여 그 결과에 따라 적절한 조치를 취할 것을 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

나아가, 이러한 지문 정보 수집 관행이 금융기관이나 이동통신사뿐 아니라 다른 공공기관 및 민간기관에서도 광범위하게 이루어지고 있다는 점에서, 「개인정보 보호법」의 주무부처인 안전행정부장관에게, 그동안 공공기관과 민간기관이 본인확인을 위한 주민등록증 복사·저장 과정에서 수집해온 지문 정보를 파기하도록 계도하고, 이를 불이행하는 기관에 대하여는 법률 위반 사항을 조사하여 조치하도록 권고하며, 또한, 본인확인을 위하여 주민등록증에 수록된 지문정보를 수집·이용하지 않도록 「주민등록법」제25조 등 관련 법령을 개선할 것을 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2014. 8. 21.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

생체인식정보(바이오정보) 분야

8 2015. 3. 26. 자 결정 【사행산업 전자카드제 도입 관련 바이오 정보 수집에 대한 의견 표명】

결정사항

사행산업통합감독위원회 위원장에게, 사행산업에 대하여 전자카드제의 도입을 추진함에 있어 개인정보 자기결정권 등을 침해할 소지가 발생하지 않도록 법적 근거를 보완하고, 전자카드의 발급과 관련하여 가급적 지정맥 정보 등 바이오 정보를 수집하지 않도록 대체방안을 검토하고, 전자카드의 중복 발급을 방지하기 위한 목적으로 수집된 개인정보에 대하여 안전한 관리방안을 마련하며, 정보주체의 권리 행사를 충분히 보장하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 사행산업은 이용자에게 여가 활용 수단을 제공하는 수준을 넘어 개인에게 정신적 중독 증상과 중대한 재산 손실을 불러올 가능성이 있으므로 그로 인한 사회적 문제가 유발되지 않도록 규제할 필요성이 있으며, 이용자의 지나친 사행심으로 인한 고액 베팅 행위를 제한함으로써 사행산업의 부작용을 최소화해야 할 목적의 정당성은 인정할 수 있음
- 【2】 현실적으로 선택의 여지없이 전자카드를 발급받게 하고 그 발급 절차상 본인 인증을 위한 개인 정보를 등록해야만 사행산업을 이용할 수 있도록 하는 것은 「헌법」 제10조로부터 도출되는 일반적 행동자유권 뿐 아니라 개인정보 자기결정권 등을 제한하는 행위에 해당하므로 이를 위한 법률상의 근거가 필요함. 사행산업통합감독위원회는 “사행산업의 사회적 부작용 해소대책”의 수립·시행을 위 위원회의 업무로 규정하고 있는 「사행산업통합감독위원회법」 제16조 제1항 제3호를 근거로 제시하나 위와 같은 추상적 추상적인 규정이 전자카드제의 시행 및 이를 위한 개인정보의 수집·이용의 근거라 보긴 어려우며 보다 직접적이고 명시적인 법적 근거를 마련하는 것이 바람직함

결정요지

【3】 전자카드의 중복 발급 방지를 위하여 개인정보를 통한 본인 인증이 필요하다고 하더라도 지정맥 정보와 같은 바이오 정보는 되도록 수집하지 않는 것이 바람직하며 전자카드의 중복 발급 방지라는 본래 목적에 한정하여 이를 달성할 수 있는 대체수단의 도입을 검토하는 것이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」 제2조, 제3조, 제4조, 제15조, 제17조, 제18조, 제29조, 경제협력개발기구(OECD) 「프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of personal Data, 1980)

주 문

사행산업통합감독위원회 위원장에게,

1. 사행산업에 대하여 전자카드제의 도입을 추진함에 있어 개인정보 자기결정권 등을 침해할 소지가 발생하지 않도록 법적 근거를 보완하고,
2. 전자카드의 발급과 관련하여 가급적 지정맥 정보 등 바이오 정보를 수집하지 않도록 대체방안을 검토하고,
3. 전자카드의 중복 발급을 방지하기 위한 목적으로 수집된 개인정보에 대하여 안전한 관리방안을 마련하며, 정보주체의 권리 행사를 충분히 보장하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

국무총리 소속 사행산업통합감독위원회는 도박 중독 등 사행산업 운영으로 인한 부작용을 최소화하고자 국내 사행산업 전체를 대상으로 전자카드제의 도입을 추진하고 있다. 한편, 현재 전자카드제를 도입하여 시행하고 있는 사행산업 사업자 중 일부는 전자카드의 중복 발급 여부를 확인하기 위하여 바이오(Bio) 정보의 일종인 지정맥(指整脈) 정보를 수집하여 관리하고 있는 실정이다.

이에 사행산업의 전자카드제 도입과 그에 따른 바이오 정보의 수집 확산이 개인정보 자기결정권 등을 침해할 우려가 있는지 여부 및 의견표명이 필요한지 여부에 대하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 검토하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」 제2조, 제3조, 제4조, 제15조, 제17조, 제18조, 제29조 등의 규정과 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인」(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of personal Data, 1980) 등 국제기준에 따라 판단하였다.

III. 판단

1. 사행산업의 전자카드제 도입 추진 현황

가. 사행산업통합감독위원회는 2008. 11. ‘제1차 사행산업 건전발전 종합계획’을 발표하여 사행산업 이용자의 고액 베팅 행위를 억제하고자 고객전용 전자카드제를 도입하기로 하였고, 이에 따라 2012년 하반기부터 경마, 경정, 경륜 등 사행산업 업종의 일부 사업장에서 단계적으로 전자카드제를 시행하고 있다. 이후 사행산업통합감독위원회는 2014. 2. ‘제2차 사행산업 건전발전 종합계획’을 발표하여 2018년부터 외국인 카지노를 제외한 모든 사행산업에 대하여 전자카드제를 전면 시행하는 것을 목표로 이를 순차적으로 확대 시행하는 방안을 추진하고 있다.

- 나. 현재 전자카드제가 도입된 사업장의 경우 일정 금액 이상 또는 모든 베팅 구매에 대하여 현금 대신 전자카드를 발급 받아 사용하도록 의무화하고, 위 전자카드에는 일정 상한액 이상 베팅 구매를 자동적으로 제한하는 기능을 설정하며, 같은 이용자가 두 장 이상의 전자카드를 발급받을 수 없도록 이용자의 특정 개인정보를 해당 사행산업 사업자의 관리시스템에 등록하여 중복 발급 여부 조회에 이용하고 있다.
- 다. 그런데, 경륜, 경정 사업을 운영하는 국민체육진흥공단 등은 전자카드의 중복 발급 여부를 조회하기 위하여 이용자가 전자카드를 처음 발급 받을 때에 손가락 정맥 혈관의 패턴 정보(이하 '지정맥 정보'라 한다)를 인식시켜 이를 관리시스템에 등록하고, 분실 등의 사유로 전자카드를 재발급 받는 때에도 본인 여부 인증을 위해 사용하며, 이용자가 회원에서 탈퇴하지 않는 한 이를 지속적으로 보유, 관리한다.

2. 사행산업 전자카드제 도입에 대한 검토

사행산업은 본질적으로 사람의 사행심을 자극하는 방법으로 사업을 영위하므로 그것이 이용자에게 여가 활용 수단을 제공하는 수준을 넘어 개인에게 정신적 중독 증상과 중대한 재산 손실을 불러오고 그로 인해 사회적 문제가 유발되지 않도록 규제할 필요성이 크다고 할 것이다. 이에 이용자의 지나친 사행심으로 인한 고액 베팅 행위를 제한함으로써 사행산업의 부작용을 최소화해야 할 목적의 정당성은 인정할 수 있다.

하지만 현실적으로 선택의 여지없이 전자카드를 발급받게 하고 그 발급 절차상 본인 인증을 위한 개인정보를 등록해야만 사행산업을 이용할 수 있도록 하는 것은 「헌법」제10조로부터 도출되는 일반적 행동자유권 뿐 아니라 개인정보 자기결정권 등을 제한하는 행위라고 할 수 있으므로 이를 위해서는 법률상의 근거가 필요하다고 할 것이다. 이에 대하여 사행산업통합감독위원회는 “사행산업의 사회적 부작용 해소대책”의 수립·시행을 위 위원회의 업무로 규정하고 있는 「사행산업통합감독위원회법」제16조 제1항 제3호가 전자카드제의 시행 근거라고 제시하고 있으나, 위와 같은 추상적인 규정이 전자카드제의 시행 및 이를 위한 개인정보의 수집·이용의 근거라고 보긴 어렵고, 보다 직접적이고 명시적인 법적 근거를 마련하는 것이 바람직하다.

한편, 현재 전자카드제가 도입되어 있는 경륜, 경정 등 업종의 경우 전자카드 발급과 관련하여 바이오 정보의 일종인 지정맥 정보를 수집하고 있다. 바이오 정보는 개인의 신체에 각인되어 있어 특별한 신체적 변화가 없는 한 평생토록 바꿀 수 없기 때문에 개인 식별성이 가장 강력한 개인정보에 해당하나, 최근 바이오 정보를 통한 본인확인 기술의 확산과 더불어 바이오 정보의 무단 복제·위조 및 오·남용에 따라 개인의 기본적 인권이 침해될 우려도 커지고 있다. 지정맥 정보는 지문이나 홍채 등 다른 바이오 정보에 비하여 위·변조, 복제나 인식 오류 등의 가능성이 낮다는 평가를 받고 있기는 하지만 향후 지정맥 정보의 침해를 의도하는 기술 또한 고도화·지능화될 개연성도 감안하여야 하며, 특히 한 번 수집된 지정맥 정보는 이용자가 해당 사행산업의 회원에서 탈퇴하지 않는 한 사실상 반영구적으로 관리된다는 점에서 현 시점에서의 기술적 평가만으로 장래의 기술적 안전성과 무결성까지 장담할 수는 없다 할 것이다.

따라서, 전자카드의 중복 발급 방지를 위하여 개인정보를 통한 본인 인증이 필요하다고 하더라도 지정맥 정보와 같은 바이오 정보는 되도록 수집하지 않는 것이 바람직하며 전자카드의 중복 발급 방지라는 본래 목적에 한정하여 이를 달성할 수 있는 대체수단의 도입을 검토하는 것이 필요하다. 또한, 중복 발급 방지 목적으로 수집된 개인정보에 대해서는 기술적, 물리적, 관리적 측면에서 안전성을 충분히 담보할 수 있는 방안을 강구하여야 하고, 그러한 방안을 강구한 후에도 기술 변화를 비롯한 각종 위험 요소를 점검·예방함으로써 지속적으로 안전성을 보완해 나가야 할 것이다. 더불어 정보를 제공하는 이용자도 자신의 정보가 어떻게 처리되며 정보주체로서 어떠한 권리 및 자기정보 보호수단을 갖는지에 관하여 명확하게 인식할 수 있도록 이러한 사항에 대해 충분히 안내하는 것이 바람직하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2015. 3. 26.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 유영하 위원 이경숙

생체인식정보(바이오정보) 분야

9 2019. 6. 26. 자 결정 【19진정0088300 초등학교 지문인식 출입시스템 설치로 인한 인권침해】

결정사항

□□광역시 교육감에게, 지문인식 출입시스템을 도입하여 아동의 지문정보를 수집·관리하는 것은 법률적 근거 없이 아동의 개인정보자기결정권을 과도하게 제한할 우려가 있고, 아동의 기본권을 최소한으로 제한할 수 있는 다른 다양한 방법으로 학교 내 아동의 안전을 보장하도록 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 □□시 교육청이 도입하고자 하는 지문인식을 통한 건물출입통제시스템 설치는 학생들의 지문정보를 수집·관리하게 되어 학생들의 개인정보자기결정권을 제한하는 행위이므로 법률상 근거가 필요하나, 관내 초등학교 학생의 지문정보를 수집하고 이용할 수 있는 법률적 근거, 시·도 교육청, 학교의 자체 규정이나 지침도 마련되어 있지 않아, 이러한 정보 수집을 허용하는 근거 규정이 없음
- 【2】 개인정보처리에 대한 정보주체의 동의는 자신의 개인정보를 수집 또는 이용 등에 대한 진정어린 찬성의 의사표시가 이루어진 경우를 의미하며, 본 사건 지문인식을 통한 건물출입통제시스템 설치에 있어 사전에 지문정보를 수집하는 목적, 이용과 보관 기간, 유출되었을 때의 피해, 반드시 그 수집에 동의해야 하는지 여부, 수집 거부 시 피해나 불편, 나중에 지문정보의 삭제를 요구할 수 있는지, 전학이나 졸업 후에 지문정보가 폐기 여부 등에 대한 충분한 설명이 필요함. 학생이 동의를 했다고 하더라도 자유로운 의사에 기초한 동의가 아니거나, 정보처리 상황에 대해 충분히 이해하지 못한 상태에서의 동의일 수도 있음

■ **진정인** ○○○

■ **피진정인** □□광역시 교육감

■ **주 문**

1. 이 진정은 각하한다.
2. □□광역시 교육감에게, 지문인식 출입시스템을 도입하여 아동의 지문정보를 수집·관리하는 것은 법률적 근거 없이 아동의 개인정보자기결정권을 과도하게 제한할 우려가 있고, 아동의 기본권을 최소한으로 제한할 수 있는 다른 다양한 방법으로 학교 내 아동의 안전을 보장하도록 노력하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

■ **이 유**

1. 진정요지

피진정인은 24시간 안전한 학교 환경 조성을 위하여 □□광역시 관내 229개 모든 초등학교에 2019. 3.부터 건물출입통제시스템을 전면 도입하겠다고 2019. 1. 23. 발표하였다. 건물출입통제시스템이 학교 건물 주출입문에 설치되면, □□ 지역 초등학교의 모든 학생과 교직원들은 학교 건물 출입을 위해 지문인식기에 지문을 등록해야 하고, 해당 출입문 하나로만 건물을 출입해야 한다.

발표 이후 피진정인은 지문인식 외 카드인식 방식을 병행하겠다고 수정해서 다시 밝혔으나, 이 역시 학생들과 교직원들의 지문정보를 과도하게 수집·이용하는 것이다.

2. 진정에 대한 판단

□□시 교육청은 2019. 3.부터 □□ 지역 229개 모든 초등학교에 건물출입 통제시스템을 도입하겠다고 하였으나, 2019. 1. 30. 진정 제기 이후 현재까지 도입을 보류 중이다. 따라서, 이

진정은 장래 발생할 가능성이 있는 사안에 관한 것으로 실제 피해를 입은 피해자가 없으므로, 국가인권위원회가 진정사건으로 조사할 대상에 해당하지 않아, 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하기로 결정한다.

3. 초등학교 지문인식 출입시스템 도입에 대한 의견표명

가. 의견표명 배경

□□시 교육청은 2019. 1. 23. 발표 이후부터 현재까지 건물출입통제시스템 도입 계획을 보류중이나, 향후 이 시스템이 □□시 관내 229개 모든 초등학교에 도입된다면, 이는 생체정보인 지문의 수집·이용에 관한 것으로 아동의 개인정보자기결정권 등 기본권에 미치는 영향이 상당하다고 판단되므로, 「국가인권위원회법」 제19조 및 제25조에 따라 아래와 같이 의견표명을 검토하였다.

나. 관련 기본권 및 개인정보의 성격

아동은 자신과 관련된 정보의 주체로써 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 스스로 결정할 권리인 개인정보자기결정권을 가진다. 이때 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보를 말한다.

이러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권의 제한에 해당하므로, □□시 교육청이 지문인식을 통한 학교 건물출입통제시스템을 도입하여 관내 초등학생들의 지문을 수집하는 것은 학생들의 개인정보자기결정권 제한에 해당한다. 이러한 개인정보자기결정권의 제한은 정보주체의 동의를 얻음으로써, 또는 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소화, 법익의 균형성 등을 고려하여 정당성이 확보될 수 있다.

헌법재판소는 「주민등록법 시행령」 별지 제30호 서식 위헌확인(2015. 5. 28.자 2001헌마731 결정)에서 주민등록증 발급신청서에 열 손가락 지문을 찍도록 규정한 구 주민등록법

시행령을 합헌으로 판단하면서도, 국가는 개인정보자기결정권을 제한함에 있어 개인정보의 수집·보관·이용 등의 주체, 목적, 대상 및 범위 등을 법률에 구체적으로 규정함으로써 그 법률적 근거를 보다 명확히 하는 것이 바람직하므로, 지문정보의 수집·보관·활용에 있어서도 그 목적과 대상, 범위, 기한 등의 요건을 구체적으로 규정하는 입법 개선의 노력이 필요하다고 하였다.

우리 위원회는 2005년 ‘학교급식 관련 지문날인 강요 인권침해 결정’에서 지문 등 생체정보는 유일성, 불변성, 보편성을 가지고 있어 유일식별자로 기능하므로, 데이터베이스화되기 쉬운 특성을 지니고 있고, 애초에 수집된 목적과 다른 목적으로 전용될 가능성이 있으며, 유일식별자의 성질을 가지고 있기 때문에 데이터베이스 연결의 고리로 가능할 수 있고, 생체인식 시스템에 대한 다양한 유형의 공격이 가능하며, 시스템의 오류 가능성도 존재하고 있다고 보았다.

특히, 생체정보는 일반 개인정보와 달리 신체 그 자체로부터 획득할 수 있는 강한 일신 전속성을 가지는 유일식별자이기 때문에 생체정보의 활용은 언제든지 정보의 축적을 가능하게 하고, 축적된 정보가 집적될 경우는 그 정보주체에 대한 전면적인 추적과 감시가 가능하게 되어 프라이버시를 침해하고 시민의 자유를 위협에 빠뜨릴 수 있다고 판단한 바 있다.

또한, 우리 위원회는 2011년 ‘스마트스쿨 구축을 위한 지문인식시스템 설치에 대한 의견표명’, 2018년 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명’에서도 ‘지문정보’에 관해서 같은 취지로 판단하였다.

다. 아동의 지문정보 수집에 따른 개인정보자기결정권 침해 여부

1) 지문정보 수집 행위의 법적 근거

아동은 권리의 주체이며 동시에 국가와 사회로부터 보호를 받아야 한다. 국가와 지방자치단체는 「아동복지법」 제4조 제1항에 따라 아동의 안전·건강 및 복지 증진을 위하여 아동과 그 보호자 및 가정을 지원하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

□□시 교육청이 도입하고자 하는 지문인식을 통한 건물출입통제시스템 설치가 학생들의 안전을 위한 것이라 하더라도, 학생들의 지문정보를 수집·관리하게 되고, 이는 학생들의

개인정보자기결정권을 제한하는 행위이므로 법률상 근거가 필요하다. 그러나, 관내 초등학교 학생의 지문정보를 수집하고 이용할 수 있는 법률적 근거가 없고, 시·도 교육청, 학교의 자체 규정이나 지침도 마련되어 있지 않아, 이러한 정보 수집을 허용하는 근거 규정이 없다.

2) 정보주체의 동의 여부

□□시 교육청은 지문인식을 통한 건물출입통제시스템을 운영함에 있어 학생 지문 등록시 학생 및 보호자를 대상으로 개인정보처리에 대한 동의를 받을 예정이라고 하고 있다.

개인정보처리에 대해 본인이 동의를 하면, 정보주체가 자신의 개인정보자기결정권을 행사한 것으로 볼 수 있으나, 여기서 정보주체의 동의는 자신의 개인정보를 수집 또는 이용 등에 대한 진정어린 찬성의 의사표시가 이루어진 경우를 의미한다.

사전에 지문정보를 수집하는 목적이 무엇이며, 어떻게 이용되고 얼마동안 보관되는지, 그것이 유출되었을 때 어떠한 피해가 예상되는지, 반드시 그 수집에 동의해야 하는지, 수집을 거부하면 어떠한 피해를 입거나 불편을 겪어야 하는지, 나중에 지문정보의 삭제를 요구할 수 있는지, 전학이나 졸업 후에 지문정보가 폐기되는지 등에 대한 충분한 설명이 필요하다.

학생은 학교의 규칙에 따라야 하고, 학교에서 시행하고자 하는 규칙이나 정책을 따르지 않을 경우 어떤 불이익을 받을 수 있다는 생각을 할 수 있고, 이러한 이유로 지문정보를 제공하지 않겠다고 결정하기 어려울 수 있다. 또한, 같은 이유로 지문정보를 제공하겠다는 동의를 했다고 하더라도 자유로운 의사에 기초한 동의가 아니거나, 정보처리 상황에 대해 충분히 이해하지 못한 상태에서의 동의일 수도 있다.

현행 「개인정보 보호법」 제22조 제6항에 따르면, 만 14세 미만 아동의 개인정보를 처리하기 위하여 이 법에 따른 동의를 받아야 할 때는 정보주체인 아동이 아닌, 그 법정대리인의 동의를 받도록 하고 있다. 그러나, 법정대리인의 동의는 정보주체인 아동이 스스로 개인정보처리에 동의를 한 것은 아니므로, 법정대리인의 동의 여부만을 단순히 확인하는 것으로 만 14세 미만 아동의 개인정보자기결정권 행사에 제한이 없다고 보기는 어렵다.

유엔 「아동권리협약」제12조는 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에서 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙 정도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다고 명시하고 있다.

개인정보처리를 동의함에 있어 정보주체인 아동의 발달정도에 맞추어 정보들이 제공되고 설명되었는지, 법정대리인의 의사가 정보주체인 아동에게 영향을 미쳐 아동의 의사가 왜곡된 바가 없는지 등의 확인이 필요하지만, 이러한 부분들이 세밀하지 않을 수 있다. 따라서 지문정보처리에 대해 충분히 이해하지 못한 상태에서 학생과 보호자가 동의를 하게 되는 경우가 발생할 수 있고, 충분히 이해했다 하더라도 학교와 학생의 관계에서 학생 등의 동의가 자유로운 의사에 기반하지 않았을 수도 있음이 우려된다.

3) 개인정보자기결정권을 덜 제한하는 다른 수단이 있는지 여부

학생 및 보호자의 자유로운 의사에 따라, 충분한 설명을 제공받은 상태에서 지문정보를 제공하기로 동의했다 하더라도, 개인정보자기결정권을 덜 제한하는 건물출입통제시스템을 갖출 수 있는 방법이 있다면 그러한 방법을 채택하는 것이 인권보장의 측면에서 바람직하다.

학교 출입을 위해 지문인식기를 설치하는 것은 허락되지 않은 외부인의 무분별한 출입 등으로부터 학생들을 안전하게 보호하고자 하는 것으로 목적의 정당성이 인정되고, 지문정보를 제공받아 이를 이용하는 건물출입통제시스템을 설치하는 것은 지문정보가 등록된 학생들만 출입할 수 있고 학교와 관련 없는 사람들의 출입을 통제할 수 있으므로, 외부인들로부터 학교 건물 내에 있는 학생들의 안전을 확보하기 위한 수단으로서의 적합성은 인정된다.

그러나, 지문인식기를 통해 모든 아동의 건물 출입의 시간, 횟수 등의 정보가 전산에 기록될 수 있고, 그렇다면 아동 개개인의 행적을 파악할 수도 있어 사생활의 자유가 침해될 여지가 있다.

또한, 학생들의 안전을 위한 외부인 출입의 통제는 지문정보처리 방식이 아닌, 보다 개인정보자기결정권의 침해가 덜한 방식으로 가능한데, □□시 교육청에서도 제시하듯이

학교보안관을 추가 배치하여 현재 교문에만 배치되어 있는 학교보안관을 지문인식기가 설치될 건물 주출입문에도 배치하거나, 교내 사각지역에 고화소 CCTV를 추가로 설치하는 방식 등을 고려해 볼 수 있다. 지문이 아닌 출입기능을 탑재한 카드를 사용하는 방안도 지문정보처리를 하는 출입통제방식보다는 개인정보자기결정권의 침해 여지가 덜 하다고 볼 수 있다.

나아가, 학교에 외부인의 출입을 통제함으로써 얻어지는 학생의 안전이라는 공익에 비해, 신체 자체로부터만 획득될 수 있는 강한 일신전속성을 가지는 생체정보인 지문정보가 유출되는 경우 피해회복이 어렵고, 정보의 관리주체가 교육청인지, 학교인지, 외부 용역업체인지 분명치 않은 상황에서 관리소홀의 위험성도 있으므로, 정보주체의 불이익의 위험성이 더 크다.

다만, 학생들의 안전을 위해 외부인의 출입을 통제할 필요가 있으므로, 학생들의 개인정보자기결정권 등의 기본권을 최소한으로 제한할 수 있는 다른 방안이 강구되어야 할 것이다.

라. 출입카드 등 대체수단이 있는 경우

□□시 교육청은 지문인식 출입시스템 도입에 대한 문제제기가 있자 카드인식과 지문인식을 병행하거나 선택적으로 사용하도록 하겠다고 밝힌 바 있다.

1) 학생증 정보와 출입카드 기능을 연계할 경우

학교 내 외부인의 출입을 통제하기 위하여 출입이 허용된 학생, 교직원 등에게 출입 시 문을 개폐할 수 있는 카드를 학생증의 정보와 연계하여 사용하는 방법이 있다. 그러나, 출입 시의 정보가 학생증 상의 정보주체의 신원정보와 결합하게 되는 경우, 정보주체의 교내 출입 시간 등이 전산화되어 기록되고, 이는 경우에 따라 사생활의 자유가 침해될 여지가 있다. 또한, 이러한 가능성이 정보주체에게 알려짐으로 인해, 정보주체의 일반적 행동 자유의 제약을 가져올 수도 있다. 따라서, 학생증의 정보와 출입카드 기능을 연계하는 방식보다 아무런 정보가 탑재되어 있지 않은 출입카드 방식이 개인정보보호에 더 유리한 방식이라 할 것이다.

2) 분실로 인한 제3자의 출입카드 사용 가능성

초등학생의 경우 대부분 도보로 등하교가 가능한 거리의 학교로 통학을 하고 있어, 교통카드 등을 사용하지 않는 경우가 많다. 이러한 초등학생들이 출입카드를 항상 가지고 다니는 것이 익숙하지 않을 것이며, 더욱이 저학년의 경우 출입카드를 분실할 가능성도 많을 것이다. 카드 분실에 대하여 학교 측에 신속히 알려지지 않은 상황에서, 카드를 취득한 제3자가 임의로 이를 사용하여 학교에 출입하면, 학생 안전의 위험은 오히려 더 클 것으로 보인다.

또한, 유엔 「아동권리협약」 제3조 제1항은 공공 민간영역에서 아동과 관련된 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다고 명시하고 있는 바, 출입카드를 통한 학교 출입이 아동의 연령에 부합하는 방식인지, 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려한 방식인지, 성인을 기준으로 한 행정편의적인 방식은 아닌지 여부에 대한 면밀한 검토도 필요할 것이다.

4. 결론

이상과 같은 이유로 이 진정은 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하되, 같은 법 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2019. 6. 26.

국가인권위원회 아동권리위원회
위원장 정문자 위원 장애순 위원 배복주

제5장

개인위치정보



개인위치정보

1 2007. 7. 19. 자 결정 【환경부 '5대강 유역 환경지킴이 사업'에서의 개인위치정보 사용에 대한 의견표명】

결정사항

국가인권위원회는 환경부장관에게 5대강 유역 환경지킴이 사업시행에서 환경지킴이의 복무관리를 위하여 개인위치정보를 사용하는 것과 관련하여 환경지킴이 위치정보 수집·사용에 대한 사전 동의 단계에서의 보완, 위치정보 사용·처리의 관리 및 보안조치 및 정보제공사실 통지 및 열람·정정요구 등의 권리보장 조치를 마련할 필요가 있다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 환경지킴이에 대한 기본적인 복무관리와 신속한 상황대처 등을 위해서 개인위치정보를 사용하는 것은 다른 대체수단을 찾기 어려워 불가피하며, 다만 다만 환경지킴이 위치정보를 출퇴근 확인, 환경오염발생 장소로의 즉각적인 출동, 안전사고 발생에 따른 신속한 지원 등에 국한하지 않고 상시적인 추적과 통제에 사용한다면 업무특성을 넘는 인권침해에 해당함
- 【2】 해당 사업의 동의서와 계약서의 내용만으로는 환경지킴이가 동의(또는 계약)단계에서 자신의 위치정보 수집범위, 내용, 제공대상과 제한정도를 알 수 없고, 고용 이후에 이루어지는 기술적인 교육만으로는 정보수집단계 이전에 그와 관련한 충분한 인지를 실질적으로 보장받고 있지 못한 것이며 이는 환경지킴이의 자기정보결정권 침해에 해당함

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제18조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 '자유권규약'이라 한다) 제17조, 위치정보보호법 제1조, 제2조, 제15조 내지 제21조, 제24조, 공공기관개인정보보호법 제1조, 제2조, 제5조 내지 제14조, 경제협력개발기구(OECD) '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data 1980)

주 문

국가인권위원회는 환경부의 '5대강 유역 환경지킴이 사업' 내용 중 환경지킴이의 복무관리를 위하여 개인위치정보를 사용하는 것에 대하여 다음과 같이 의견을 표명한다.

1. 위치정보 수집·사용에 대한 사전 동의 단계에서의 보완

위치기반서비스업자인 (주)아이원맥스가 정보주체인 환경지킴이로부터 정보수집·사용·제공에 대한 사전 동의를 얻은 것만으로는 위치정보사업자인 (주)KTF가「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 '위치정보보호법'이라 한다) 제15조에 따라 얻어야 할 사전 동의 요건까지 충족되고 있다고 볼 수 없다.

물론 동법상 동의 방법에는 특별한 방식을 요구하고 있지는 않더라도, 환경부 자료에 따르면 (주)KTF가 사전 동의를 얻었다고 보기는 어렵다. 따라서 (주)KTF 역시 (주)아이원맥스와 마찬가지로 휴대전화기의 실제사용자인 환경지킴이 개인별로 위치정보 수집에 대한 사전 동의를 명시적으로 얻도록 해야 한다.

그리고 (주)KTF와 (주)아이원맥스는 환경지킴이로부터 받는 사전 동의서 또는 이용약관에 환경지킴이 위치정보가 복무관리시스템의 사용만을 위해 수집되며 이외의 제3자에게는 제공되지 않는다는 것과, 위치정보는 어떠한 방법으로 수집하여 어느 정도 수준으로 제공할 것인지를 명시해야 한다. 아울러 환경부도 환경지킴이와의 고용계약 단계에서 환경지킴이가 자신의 위치정보가 복무관리를 위하여 어떻게 사용되며 관리되는지, 그리고 자신의 권리 제한 및 보장 내용이 무엇인지 등을 충분히 인지할 수 있도록 고용계약서 내에 또는 별도의 문서로 고지해야 한다.

2. 위치정보 사용·처리의 관리 및 보안조치 마련

환경부는「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」(이하 ‘공공기관개인정보보호법’이라 한다) 제9조 및 제10조에 따라 복무관리시스템에서 사용·처리·집적되는 환경지킴이의 위치정보에 대한 안전성 확보와 수집목적 외의 이용·제한 조치를 마련해야 한다. 물론 환경부가 마련할 조치들은 복무관리시스템 운영 특성에 맞게 구성되어야 할 것이나, 환경지킴이의 위치정보가 (주)KTF나 (주)아이원맥스뿐만 아니라 환경부에도 집적되고 관리된다는 점에서 위치정보보호법 제16조에 규정된 조치들을 원용하여 마련할 필요가 있다.

즉, 위치정보보호법 제16조는 위치정보의 보호를 위한 관리적·기술적 조치, 위치정보의 수집·이용·제공사실 확인자료 보존, 관련 조치의 준수 점검 등을 규정하며 동법 시행령 제11조는 관련 세부 조치사항을 규정하고 있다.

이에 비추어 볼 때 환경부는 우선, 관리적 조치로서 복무관리시스템 운영 책임자를 환경지킴이 위치정보에 대한 관리책임자로 지정하고 정보 수집·이용·제공·폐기 등 단계별로 접근권한 제한, 위치정보 취급자의 의무와 책임을 규정한 취급·관리 절차/지침 마련, 위치정보 처리사실 등을 기록한 취급대장의 운영·관리, 보호조치에 대한 정기적인 자체감사 등을 실시해야 한다.

또한 보안조치로서 복무관리시스템 및 위치정보의 접근권한에 대한 인증방법을 강화해야 한다. 즉, 현재 ID/PW를 이용하여 인증을 실시하고 있으나 이외에도 비밀번호의 유효기간 설정, 동일 또는 유사 비밀번호의 재이용 제한, 일정 횟수 이상 로그인 실패 시 ID 정지 등의 조치를 강구해야 한다. 그리고 복무관리시스템에 접근하여 위치정보를 확인·처리할 경우 접속·처리 일시, 내역, 접속기록 등을 전자적으로 일정 기간 자동기록·보존하고 정기적으로 확인·감독해야 할 것이다.

3. 정보제공사실 통지 및 열람·정정요구 등의 권리보장 조치 마련

위치정보보호법 제19조는 개인정보보호의 중요 원칙 중의 하나로서 정보주체가 동의한 범위를 벗어난 이용 및 제공을 방지함과 동시에 위치정보의 중요성을 감안하여, 정보주체가 인지할 수 있도록 정보제공 사실 등에 대한 사후 통보의무를 규정하고 있다.

그러므로 비용문제 등의 이유만으로는 (주)아이원맥스의 통보의무가 면제될 수는 없는 것이다. 다만, 위치정보제공 횟수 등 현실적인 상황을 감안하여 매회 통보하는 것이 어렵다면 일정 주기별로 문서 또는 전자우편을 통해 제공받은 자, 제공일시, 제공목적 등을 일괄하여 통보해주는 방안을 마련해야 할 것이다.

또는 환경부 복무관리시스템에 위치정보가 집적되고 있으므로 환경부가 자체적으로 환경지킴이의 요구에 따라 (주)아이원맥스로부터 위치정보를 제공받은 사실, 일자, 목적 등을 열람할 수 있도록 절차를 마련하거나 일괄 통보해주는 방안을 마련할 수도 있을 것이다.

공공기관개인정보보호법 제12조 및 제14조는 공공기관이 보유하는 개인정보 중 본인에 관한 처리정보의 열람·정정요구권을 보장하고 있다(최근 ‘삭제요구권(2007. 11. 18. 시행)’까지 보장하도록 개정됨). 다만, 동법 제8조는 보유기관의 장에게 개인정보파일대장을 작성토록 하고 있고 제12 및 제14조에서는 “개인정보파일대장에 기재된 범위 안에서” 열람·정정요구권을 보장하고 있다. 그리고 제6조 제2항은 “보유기관의 내부적 업무처리만을 위해 사용되는 개인정보파일(제6호)”을 파일대장 작성대상에서 제외하고 있어 결국, 환경부의 복무관리시스템상의 위치정보는 정보주체의 열람 등의 대상에서 제외될 수 있다는 의견이 있을 수 있다.

하지만 제12조 및 제14조 규정 취지에서 볼 때, 동 조항은 정보주체의 자기정보결정권을 최대한 보장할 수 있는 방향으로 해석되어야 하며, 내부적 업무처리인 복무관리 목적이라고 해도 위치정보의 민감성과 보호 필요성을 고려한다면 환경지킴이에게도 동 조항의 열람·정정요구권은 보장되어야 한다.

따라서 환경부는 최소한 복무관리시스템에서 위치정보를 제공받아 처리·이용·폐기한 사실 확인자료, 집적·관리되는 개인위치정보의 항목 및 내용 등에 대한 열람과 정정·삭제요구권이 보장될 수 있도록 명시적인 내부 조치를 마련해야 할 것이다.

이 유

I. 의견표명의 배경

환경부는 2007년 5대강 유역에서의 환경오염 감시·계도 등을 위하여 환경지킴이 사업을 운영하면서 복무관리를 위해 휴대전화기의 위치정보를 사용하고 있으나, 이에 대해 인권침해의 요소가 있다는 문제가 제기됨에 따라 2007. 5. 우리 위원회에 관련 의견을 요청하였다.

위치정보는 중요한 개인정보로서 그 노출만으로도 사생활 등 정보주체의 권리에 직접적인 피해를 발생시킬 수 있다는 점에서 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조에 따라 검토하여 의견을 표명하기로 결정하였다.

II. 판단기준

1. 관련 규정

위치정보 수집·사용·처리 등에서의 인권침해 여부는 「헌법」 제10조, 제17조, 제18조와 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 '자유권규약'이라 한다) 제17조, 위치정보보호법 제1조, 제2조, 제15조 내지 제21조, 제24조, 그리고 공공기관개인정보보호법 제1조, 제2조, 제5조 내지 제14조 등을 주요 판단기준으로 검토하였다.

아울러 관련 법령의 취지 등에 대한 해석, 개인정보보호를 위한 개선 방안 등에 대해서는 경제협력개발기구(OECD)의 '프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인'(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data 1980)(이하 'OECD 가이드라인'이라 한다)을 주된 참고기준으로 삼았다.

2. 인권침해 여부 판단을 위한 규정의 적용

가. 개인위치정보의 개념 및 보호의 필요성

개인위치정보란 위치정보보호법(제2조 제1호, 제2호)에 따를 때 자연인의 위치정보를

의미하며 휴대전화와 같이 이동성이 있는 물건의 위치정보는 실제 사용자가 정보주체가 된다.

이러한 개인위치정보는 긴급구조나 위험경보 제공 등 공익적 목적으로도 유용성이 크나, 개인의 현재 및 과거 존재했던 장소, 주요 활동반경과 이동방향은 물론 향후 위치까지 유추될 수 있어 사생활을 직접적으로 침해할 수 있다. 더구나 휴대전화를 통한 위치추적은 사용자의 인식이나 의지와 무관하게 실시간으로 행해질 수 있어 오·남용의 경우 심각한 인격권의 침해가 될 수 있다.

즉, 개인위치정보는 전기통신상의 기밀자료 수준으로까지 인식될 수 있는 것이므로 수집 단계에서부터 엄격하게 규제되어야 하며, 정보 제공, 보안, 사후 관리에서도 보호 방안이 반드시 마련되어야 한다.

나. 헌법상 기본권 및 국제규약 등에 의한 규제

「헌법」 제10조에는 일반적 인격권으로서 자신의 행동을 감시당하지 않을 권리가 내재된 것으로 보며, 「헌법」 제17조는 사생활이 공개되지 않을 권리를 보장하고 있다. 또한 자신의 정보에 대한 적극적 권리인 개인정보자기결정권이 「헌법」 제10조와 제17조 등에 기반을 두고 보장되고 있다.

아울러 자유권규약 제17조는 모든 사람의 사생활에 대한 자의적이거나 불법적 간섭으로부터의 보장과 국가의 보호 의무를 규정하고 있다. 또한 다수 국가에서 관련 입법의 준칙이 되고 있는 OECD의 가이드라인은 구체적인 개인정보보호 원칙으로서 수집·이용제한, 안전성, 공개, 책임성의 원칙 등을 제시하고 있다.

다. 개별 법률에 의한 규제

개인위치정보는 위치정보보호법에 의해 엄격히 규제되고 있다. 즉, 위치정보의 수집·이용자가 누구든지 정보주체의 사전 동의를 받도록 하고(제15조), 위치기반사업자등에게는 정보보호를 위한 각종 의무를 부가하며(제16조 내지 제23조), 정보주체에게는 동의철회, 열람요구 등 권리를

보장하고 있다(제24조).

공공기관개인정보보호법 역시 정보 보유기관의 처리정보에 대한 안전성 및 정확성 등의 확보의무(제9조), 보유범위·이용·제공 제한(제5조, 제10조), 정보주체의 열람·정정요구권(제12조, 제14조) 등을 규정하고 있다. 더욱이 동법은 2007. 5. 17. 일부 개정(2007. 11. 18.시행)되어 보호조치를 보다 강화하여, 개인정보보호원칙을 구체적으로 명시(제3조의2)하였고 개인정보파일 파기의무(제10조의2), 처리정보 삭제요구권(제14조) 등을 신설하였다.

라. 위치정보 사용 등에서 인권침해 여부의 세부평가 기준

환경부 복무관리시스템에서 위치정보 사용이 환경지킴이의 인권을 침해하는가 여부는 개인정보보호의 헌법적 요구와 관련법령의 구체적 규정, 국제기준의 보호원칙들을 고려하고 근로계약관계에서 사용자인 환경부에 비해 취약한 환경지킴이의 지위 등을 감안할 때, 위치정보의 수집, 사용 관리 및 정보주체의 접근가능성 측면에서 환경지킴이의 권리가 실질적으로 보장되는지 평가되어야 한다.

즉, 위치정보 사용의 불가피성이 객관적으로 제시되어야 하며, 수집단계에서 그 목적이 명확하고 수집절차, 방법, 범위가 목적을 벗어나지 않아야 한다. 또한 정보사용·처리가 그 목적 안에서 적정해야 하며 오·남용을 방지할 관리적 조치가 제도적으로 마련되어 있어야 한다. 아울러 정보주체가 수집·처리된 본인 정보에 접근, 확인, 수정 등을 요구할 권리가 충분히 보장되어야 한다.

III. 판단

1. 환경지킴이 복무관리에서 위치정보 사용의 불가피성 여부

환경부의 설명에 따르면, 환경지킴이의 업무는 강 유역별로 구간을 지정하여 환경오염 감시·계도 등을 지속적으로 실시하며 이에 대한 신속한 대처가 요구되는 현장 업무라고 할 수 있다. 또한

환경지킴이 개인별 평균 활동구간은 10km 정도로 광범위하며 2인 1조 주·야간으로 나누어 근무하므로 야간근무자의 경우 강 유역의 특성으로 인해 안전사고의 발생 가능성도 높다고 할 수 있다.

이와 같이 광범한 현장업무의 특성을 갖고 있음에도 불구하고 업무공간이 한정된 다른 일반 사업장과 마찬가지로 환경지킴이들에 대해서도 기본적인 근태관리는 필요한 것이며, 이에 더하여 신속한 업무보고 및 현장지원체계까지 동시에 요구된다고 할 것이다.

이러한 점들에서 볼 때 복무관리에서 팩스전송이나 관리 인력 증원 등의 방법은 환경지킴이의 현장업무 특성을 반영할 수 없거나 비현실적일 수 있다. 따라서 환경지킴이에 대한 기본적인 복무관리와 신속한 상황대처 등을 위해서 개인위치정보를 사용하는 것은 다른 대체수단을 찾기 어려워 불가피하다고 볼 수 있다.

다만, 환경지킴이의 위치정보를 출퇴근 확인, 환경오염발생 장소로의 즉각적인 출동, 안전사고 발생에 따른 신속한 지원 등에 국한하지 않고 상시적인 추적과 통제에 사용한다면 업무특성을 넘는 인권침해로서, 이는 정당화되기 어렵다.

2. 위치정보 수집과 관련한 인권침해 여부

첫째, 정보주체의 사전 동의와 관련하여 살펴볼 때, 복무관리시스템에서 사용되는 환경지킴이의 위치정보는 이들에게 지급한 휴대전화기의 이동통신업자인 '(주)KTF'(위치정보사업자)가 수집한 위치정보를 '(주)아이원맥스'(위치기반서비스업자)를 통해 제3자인 '환경부'가 제공받아 사용하고 있으므로 이들 모두 정보주체인 환경지킴이 개개인으로부터 사전 동의를 얻어야 한다.

그러나 환경부의 자료에 의하면, 환경부와 (주)아이원맥스만이 환경지킴이의 동의를 얻고 있을 뿐, (주)KTF는 환경지킴이의 동의를 얻지 않고 있는 것으로 볼 수 있다. 휴대전화 가입자가 환경부일지라도 실제사용자는 환경지킴이이며 더구나 환경부와 같은 기관은 개인위치정보주체가 될 수 없다. 그리고 (주)KTF가 합리적인 노력으로도 정보주체가 누구인지 알기 어렵다고 할 수 없으므로 이는 위치정보보호법 제15조 및 제18조에 위반되는 것이다.

둘째, 수집범위·제공대상의 명확성 및 정보주체의 사전인지 정도 등을 보면, (주)아이원맥스가 환경지킴이로부터 받는 동의서 내용에는 위치정보 사용목적과 범위, 제공되는 제3자가 특정되어 있지 못하고 다만, 환경부가 (주)아이원맥스에 제출하는 서약서를 통해 위치정보가 복무관리시스템에 사용되는 것임을 알 수 있다. 그리고 환경부는 고용계약서를 통해 환경지킴이의 사전 동의를 얻고 있고, 계약서의 고용조건 일부내용에서 환경지킴이의 위치정보가 근무시간 중 복무관리를 위해 수집될 것임을 알 수 있도록 하고 있다.

또한 환경부 설명에 따르면, 복무관리시스템 설계자인 (주)아이원맥스가 고용계약체결 이후 환경지킴이 모두에게 정보사용의 필요성, 관리 및 보호의 기술적 사항 등에 대해 단체교육(설명)을 하고 있다.

위치정보보호법상 정보주체의 포괄적 동의가 곧 위법으로 단정될 수는 없다고 하더라도, 동법이 정보주체의 동의를 정보수집단계 이전에 받도록 하고, 위치기반서비스업자의 사전고지 의무까지 부가하고 있는 취지는, 정보주체의 동의가 사전에 충분한 인지를 바탕으로 해야 됨을 의미한다.

그러나 현재의 동의서와 계약서의 내용만으로는 환경지킴이가 동의(또는 계약)단계에서 자신의 위치정보 수집범위, 내용, 제공대상과 제한정도를 알 수 없고, 고용 이후에 이루어지는 기술적인 교육만으로는 정보수집단계 이전에 그와 관련한 충분한 인지를 실질적으로 보장받고 있지 못한 것이다.

이는 결국 환경지킴이의 자기정보결정권을 침해하게 되며, 관련법에서 요구하는 개인정보 보호의 취지에도 반하는 것이다.

3. 위치정보 사용·처리 및 관리 면에서의 인권침해 여부

첫째, 환경지킴이 위치정보의 수집목적을 벗어난 사용 및 처리 가능성을 볼 때, 환경부 자료에 의하면 환경지킴이의 위치정보를 근무시간 내에 상시적으로 추적하고 있지는 않고, 출퇴근·업무보고 순간, 위급상황인 경우에만 위치확인을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 환경부는 복무관리시스템에 접속하여 위치정보를 확인할 수 있는 권한을 최소인원에게만 부여하고 복무관리에 심각한 문제를 야기하는 경우를 제외하고는 위치정보 사용을 최소화하고 있는 것으로 설명하고 있다.

그러나 복무관리시스템 접속은 ID/PW 만으로 가능하고 환경지킴이 위치정보를 확인·사용할 경우에도 그 사실자료를 보존하거나 관리하고 있지는 않다. 따라서 현실적으로 시스템 접속 권한자는 근무시간 중에는 언제든지 위치정보를 확인할 수 있고 만일 이들의 ID/PW가 유출·도용될 경우까지 고려하면 위치정보의 오·남용 가능성이 크다고 볼 수 있다. 또한 현재 복무관리시스템에 집적되는 위치정보의 내용과 처리 정도는 정보주체인 환경지킴이가 점검하기 어렵고, 관리자가 임의로 처리·제공할 경우 이를 기술적으로 제약하는 것도 어렵다.

둘째, 개인위치정보보호를 위한 보안 및 관리적 조치를 살펴보면, 환경부는 (주)아이원맥스에 제출한 ‘고객위치정보 보호에 관한 서약서’를 통해 환경지킴이의 위치정보의 부당한 이용과 제3자에게 제공 금지, 사업목적외의 위치정보 사용 등에 대한 금지 등을 문서화하고 있다. 아울러 (주)아이원맥스와의 용역계약에 의해 환경지킴이 위치정보 사용의 기술적 관리를 위탁하고 있다.

공공기관개인정보보호법 제9조는 개인정보를 처리함에 있어 안전성확보조치를 강구하도록 하고 있고, 최근 동 조항을 개정하여(시행 2007. 11. 18.) 정보처리 사무를 전문기관에 위탁할 경우에도 안전성확보에 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 또한 동법 제10조는 정보보유 목적외의 이용·제공을 금지하고 있다.

이러한 규제와 관련하여 (주)아이원맥스는 전문적인 위치기반서비스업자로서 이미 위치정보보호법 제16조, 제21조 등에 따라 정보보호를 위한 관리적·기술적 조치 및 이용·제공제한 조치 등을 마련하고 있다. 다만, 환경부는 동법의 적용대상이 아니므로 이를 통해 규제되기는 어렵다.

하지만 복무관리시스템에서 위치정보의 집적·관리가 비록 부수적 기능일지라도 위치정보 남용 등으로 인한 위험성이 있고, 실질적으로 위치정보를 집적·사용·처리하는 것은 환경부라는 점을 고려한다면, 환경부가 위치정보보호법의 직접적인 적용대상은 아닐지라도 동법의 관련 규정 취지 및 공공기관개인정보보호법상의 의무 등에 비추어 볼 때 환경부 나름의 엄격한 관리

및 보안조치를 강구해야 한다. 그러나 현재는 복무관리시스템 접근·사용 제한, 보안 등을 위한 내부 규율은 물론 정보처리, 수정, 폐기 등 단계별 관리가 이루어지지 못하고 있다.

따라서 환경부는 환경지킴이의 위치정보를 과도하게 사용하거나 또는 목적을 벗어나 사용·제공하는 것을 방지하기 위해 갖추어야 할 기술적·관리적 조치가 부족하다고 볼 수 있다. 더구나 개인위치정보가 어떤 내용으로 처리, 사용, 폐기되는지에 대한 점검 등이 제도적으로 규율되고 있지 않다는 점에서 환경지킴이의 사생활 침해의 위험이 있고, 나아가 공공기관개인정보보호법 제9조 안정성확보 조치의무, 제10조 처리정보의 이용 및 제공 제한 규정에도 반하는 것이다.

4. 자기정보에의 접근·통제 가능성에서의 인권침해 여부

첫째, 정보사용 동의의 유보·철회 가능성과 관련하여, 위치정보보호법 제18조 및 제19조는 정보주체가 정보수집·사용의 동의 단계에서 위치정보사업자등에 대해 수집범위·이용약관 내용 일부에 대한 동의를 유보할 수 있도록 하고 있고 제24조는 동의 전부 또는 일부를 철회할 수 있도록 하고 있다.

그러나 위치정보주체인 환경지킴이와 당해 정보를 제공받아 이용하는 환경부 간에는 고용계약관계로 구속되어 있고, 게다가 위치정보가 근무환경 상 복무관리에서의 불가피한 점을 고려할 때, 정보사용을 일부 유보하거나 철회할 경우 고용계약 자체를 철회하는 것으로 간주될 수밖에 없어 환경지킴이의 정보사용 동의에 대한 철회·유보는 현실적으로 불가능한 것이다.

따라서 정보주체인 환경지킴이에게 복무관리시스템에 제공되는 개인위치정보 내역과 제공된 정보의 사용·처리사실에 대한 확인 및 정정요구 등 자기정보에 대한 통제가능성을 보장할 것이 더욱 요구되는 것이다.

둘째, 정보제공사실 등이 통지되고 있는지 살펴 볼 때, 위치정보보호법 제19조 제3항 및 동법 시행령 제14조는 위치정보주체가 지정하는 제3자에게 정보를 제공할 경우 매회 정보주체에게 제공대상, 일시 및 목적을 통보하도록 하고 있다. 따라서 환경지킴이가 정보제공 대상자들

환경부로 특정할 경우 원칙적으로는 (주)아이원맥스가 환경지킴이에게 이를 모두 통보해 주어야 한다.

하지만 환경지킴이가 (주)아이원맥스에 제출한 동의서에는 정보를 제공받는 제3자가 특정되어 있지 않고, 환경지킴이의 위치추적은 업무시간 중 자동으로 5분마다 기지국 위치 정보를 환경부에 제공하는 것이므로 이를 매회 모든 환경지킴이들에게 통보해주는 것은 비용부담을 비롯해 현실적으로도 문제가 있어 통보하고 있지 않다.

셋째, 개인위치정보에 대한 열람·정정·삭제요구권의 보장 정도를 보면, 위치정보보호법 제24조는 본인 정보의 수집·이용·제공사실 확인자료에 대한 열람, 정정요구권을 보장하고 있어, (주)아이원맥스와 같은 위치정보사업자들은 당연히 이에 대한 절차적 규정과 방법을 마련하고 있다. 그러나 동 조항은 위치정보사업자들을 대상으로 하는 것이므로 정보를 제공받아 집적·사용하는 자 즉, 환경부에 대해서는 적용되지 않는다. 따라서 동법에 의할 경우 환경부에게는 위치정보주체인 환경지킴이의 열람, 정정요구권 보장을 강제할 수 없다.

더욱이 환경지킴이는 자신의 위치정보가 집적되는 복무관리시스템의 정보처리와 사용내역에 대한 접근이 원칙적으로 불가능하고, 집적된 위치정보에 대해서도 자기정보의 확인 및 수정 등을 요구할 수 있는 절차가 따로 마련되어 있지 않다. 즉, 환경지킴이가 자신의 위치정보에 접근, 열람, 수정 요구 등을 할 수 있는 절차가 없는 실정이다.

결국, 복무관리시스템을 통해 처리·관리되는 위치정보에 대해 정보주체인 환경지킴이의 접근과 수정, 삭제 요구의 권리가 실질적으로 보장되고 있지 못한 것이다. 따라서 복무관리시스템은 그 내역의 공개 정도, 정보주체의 확인과 접근 가능성 등에서 환경지킴이의 개인정보자기결정권에 대한 침해가 우려될 뿐만 아니라 자유권규약 제17조가 요구하는 개인의 사생활 보호는 물론 국가의 보장 의무에도 반하는 것이다.

IV. 결론

따라서 위원회는 '5대강 유역 환경지킴이 사업'에서 개인위치정보 사용에 대하여「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2007. 7. 19.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 안경환 위원 최영애 위원 김호준 위원 정강자

개인위치정보

2 2010. 7. 26. 자 결정 【10진정0024200, 10진정0040200, 10진정0073800, 10진정0199400 산불감시원 개인위치정보 사용으로 인한 인권침해】

결정사항

산림청장, 00시 00구청장, 00시 00구청장에게 위치기반서비스사업자로부터 ‘산불상황 관제시스템’을 제공받으려 할 경우, 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자가 목적을 벗어나 산불감시원의 개인위치정보를 사용·제공하지 않도록 구체적인 보완조치를 마련할 것, 산불감시원들이 ‘산불상황관제시스템’에서 산불감시원들의 개인위치정보가 어떻게 사용·관리되는지, 자신들의 권리제한 및 보장내용이 무엇인지 등을 충분히 인지할 수 있도록 조치할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 산불 예방 및 신속한 산불 진화라는 공익의 목적에서 고용관계에 있는 산불감시원의 개인위치 정보를 적법한 절차에 따라 활용하는 경우에는 그 불가피성이 인정되며, 산불감시원에게 개인위치정보를 확인할 수 있는 단말기를 착용토록 한 행위 자체를 인권침해라고 단정하기 어려움
- 【2】 피진정인은 산불감시원들로부터 개인위치정보 조회에 대한 동의서는 수령하였으나 산불감시원들에게 산불감시원들의 개인위치정보가 누구에 의하여 어떤 방식으로, 어떤 절차에 따라 수집·이용·제공되는지, 그리고 개인위치정보가 보호되는 방식, 산불감시원에게 법적으로 보장되는 권한 등에 대하여 충분한 설명을 하지 않았고, 산불감시원의 개인위치정보가 남용되지 않도록 하기 위한 구체적인 보호조치도 취하지 않았음. 이는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」의 개인정보보호 취지에 충실하지 못한 것으로 「헌법」 제10조 및 제17조에 기반을 둔 자기정보결정권을 침해한 것으로 판단됨

■ 진 정 인 1. 000

2. 000

3. 000

■ 피진정인 1. 산림청장

2. 00국유림관리소장

3. 00시 00구청장

4. 00시 00구청장

■ 주 문

1. 산림청장, 00시 00구청장, 00시 00구청장에게 위치기반서비스사업자로부터 ‘산불상황 관제시스템’을 제공받고자 할 경우에는,
 - 가. 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자가 목적을 벗어나 산불감시원의 개인위치 정보를 사용·제공하지 않도록 구체적인 보완조치를 마련할 것과,
 - 나. 산불감시원들이 ‘산불상황관제시스템’에서 산불감시원들의 개인위치정보가 어떻게 사용·관리되는지, 자신들의 권리제한 및 보장내용이 무엇인지 등을 충분히 인지할 수 있도록 조치할 것을 권고한다.
2. 진정인 1의 진정내용(10진정0024200)에 대하여는 이를 각하한다.

■ 이 유

1. 진정의 요지

산불감시원에게 근무 시 위치추적기를 보급·착용토록 하는 것은 인권침해이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인 1, 2, 3의 주장요지

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 1, 2, 3, 4의 주장 요지

피진정인 1은 ‘산불상황관제시스템’에 대한 총괄적인 업무를 담당하며, 피진정인 2, 3, 4는 피진정인 1의 지시 및 지침 등을 받아 관할구역 내의 업무를 수행한다.

최근 개인휴대전화 등 이동통신 발달로 산불발생 신고는 과거에 비해 빨리 신고되지만, 정확한 위치·주변여건 등은 산림공무원 또는 진화헬기가 도착된 이후에 파악되는 상황이다. 전국적으로 산림보호강화사업 참여자, 유급산불감시원 등의 산불감시원을 약 3만 명을 운영하고 있으나 농·산촌의 인구고령화 추세로 대부분 고령자가 선발·운용되고 있어 산불 발생지 주변 숲의 상태, 담수지 현황 등을 정확하게 산불상황실로 보고하는데 어려움이 많았다. 이에 ‘산불상황관제시스템’을 도입하여 실제 이동하며 산불감시 및 예방활동을 수행하는 산불감시원에 대해서 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제18조에 따라 위치조화에 대한 동의서를 수령한 후 단말기를 지급하여 운용하였다. 단말기는 24시간 계속 작동되는 것이 아니라 실제 근무시간인 09:00 ~ 18:00 동안에만 작동하며, 단말기의 ON/OFF는 산불감시원이 직접 버튼을 누르도록 되어 있다.

위치정보사업자인 이동통신사(000 또는 00)는 산불감시원이 소지한 단말기의 위치를 수집하여 위치기반서비스업자인 (주)0000 또는 (주)000텔레콤에 제공하며, 위치기반서비스업자는 제공받은 단말기의 위치정보를 이용한 ‘산불상황관제시스템’을 산림청 및 각 시행기관(시·군 및 산림청 소속 기관)에 제공한다. 각 시행기관(시·군 및 산림청 소속 기관)에서는 상기 위치기반서비스업자로부터 단말기를 구입하여 소속 산불감시원에게 지급하고, 해당 위치기반서비스업자가 운용하는 ‘산불상황관제시스템’에 접속하게 된다.

각 시행기관(시·군 및 산림청 소속 기관)에서는 단말기 사용에 따라 산불감시원의 출·퇴근, 근무지 이탈 등을 확인할 수 있고 산불감시원의 이동사항 및 위치 등을 관리하여 담당구역 및



순찰경로 등을 조정함으로써 효율적인 산불예방활동을 강화할 수 있다. 또한 실제 산불발생 시 산불감시원이 소지하고 있는 단말기의 응급버튼을 누르면 '산불상황관제시스템'에 경광등으로 표시되어 산불상황실에서는 정확한 산불발생 위치와 위성사진을 이용하여 주변 숲의 상태 등을 파악할 수 있어 신속한 진화계획을 수립하고 효과적으로 진화자원을 동원할 수 있게 된다.

00국유림관리소에서는 2010. 2. 2과 같은 해 2. 19. 소속 산불감시원 30명에게 '산불상황관제시스템' 단말기 지급에 대한 교육을 실시하였고 '산불위치관리시스템 위치정보활용 동의서'를 자율적으로 제출한 산불감시원 27명에게 2010. 4. 1. ~ 5. 31. 동안 15대의 단말기를 교대로 지참하도록 하였다.

00시 00구청은 산불감시원 응시원서 접수 시 "감시원은 개인위치관리를 위한 단말기를 지급하며 개인위치정보시스템 운영에 따른 사전동의서를 제출하여야 함"을 사전 고지하였고, 「위치정보 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제18조에 따라 위치정보 수집에 따른 사전동의서를 받은 후 산불감시원 34명중 이동감시원 15명에게 단말기를 지급하여 2010. 2. 12. ~ 2010. 5. 15. 동안 운용하였다.

00시 00구청은 소속 산불감시원 25명의 동의서를 수령한 후 단말기를 지급하여 2010. 4. 16. ~ 5. 15. 동안 운용하였다.

3. 관련규정

별지 기재 목록과 같다.

4. 인정사실

진정인들의 진정서, 피진정인들이 제출한 답변서 등의 자료에 따르면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정인 1, 2, 3, 4는 2010년 봄철산불조심기간 동안 '산불상황관제시스템'을 도입하여 산불감시원들에게 개인위치정보를 확인할 수 있는 단말기를 지급하여 근무시간 동안 착용하도록 하였다.

나. (주)0000 또는 (주)000텔레콤(이하 '위치기반서비스사업자'라 한다)는 산불감시원에게 지급된 단말기의 위치를 이동통신사인 (주)000 또는 (주)00(이하 '위치정보사업자'라 한다)의 통신망을 통해 확인하여 '산불상황관제시스템'을 운용한다. 피진정인 2, 3, 4는 단말기를 구입한 위치기반서비스사업자로부터 접속권한을 부여받아 해당 업체의 '산불상황관제시스템'에 접속할 수 있으며, '산불상황관제시스템'의 총괄적인 업무를 담당하는 피진정인 1도 위치기반서비스사업자로부터 접속권한을 부여받아 '산불상황관제시스템'에 접속한다.

다. 피진정인 2는 소속 산불감시원 30명 중 위치정보 활용동의서를 제출한 27명에게 2010. 4. 1.부터 2010. 5. 31.까지 '산불상황관제시스템'의 단말기를 15일 주기로 교대로 지참하여 근무하도록 하였다. 피진정인 3은 산불감시원 34명중 이동감시원 15명에게 '산불상황관제시스템'의 단말기를 지급하여 2010. 2. 12. ~ 2010. 5. 15. 동안 운용하였고, 피진정인 4는 산불감시원 25명에게 단말기를 지급하여 2010. 4. 16.~ 5. 15. 동안 운용하였다.

라. 피진정인 2, 3, 4는 산불감시원으로부터 개인위치정보 조회에 대한 동의서를 수령하였으나 '산불상황관제시스템'의 운용에 따른 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자는 산불감시원으로부터 개인위치정보의 수집·이용·제공에 대한 어떠한 동의도 받지 않았다.

5. 판단

가. 10진정0024200 사건 관련

진정인 1은 '산불위치관리시스템 위치정보 활용 동의서' 작성을 거부함에 따라 '산불상황관제시스템' 단말기를 지급받지 않은 채 산불감시원으로 근무를 하였기 때문에 피진정기관들이 진정인 1의 개인위치정보를 이용하였다는 실제 사례가 확인되지 않는다. 따라서 진정인 1의 진정내용은 「국가인권위원회법」 제30조에서 규정하고 있는 국가인권위원회의 조사대상에 포함되지 않으므로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하는 것이 적절하다고 판단된다.

나. 10진정0040200, 10진정0073800, 10진정0199400 사건 관련

피진정인 1, 3, 4는 산불감시원의 경우 업무공간이 한정된 일반 사업장과는 달리 넓은 범위의 현장업무를 수행하고 있으므로 산불감시원의 산불예방활동을 강화하고 산불발생 시 정확한 위치와 주변 숲의 상태를 파악하여 신속한 진화계획을 수립하여 진화자원을 동원할 수 있도록 하기 위하여 산불감시원의 개인위치정보를 이용한 ‘산불상황관제시스템’을 도입하여 산불감시원에게 근무시간 동안 단말기를 착용하도록 하였다. 이는 산불 예방 및 신속한 산불 진화라는 공익의 목적에서 고용관계에 있는 산불감시원의 개인위치정보를 적법한 절차에 따라 활용하는 경우에서는 그 불가피성이 인정된다. 따라서 산불감시원에게 개인위치정보를 확인할 수 있는 단말기를 착용토록 한 행위 자체를 인권침해라고 단정하기는 어렵다고 판단된다.

그러나 피진정인 1, 3, 4는 산불감시원의 개인위치정보의 활용이 전제된 ‘산불상황관제 시스템’을 시행하면서 산불감시원들로부터 개인위치정보조회에 대한 동의서는 수령하였으나 산불감시원들에게 산불감시원들의 개인위치정보가 누구에 의하여 어떤 방식으로, 어떤 절차에 따라 수집·이용·제공되는지, 그리고 개인위치정보가 보호되는 방식, 산불감시원에게 법적으로 보장되는 권한 등에 대하여 충분한 설명을 하지 않았다. 또한 피진정인 1, 3, 4는 위치기반서비스사업자로부터 ‘산불상황관제시스템’을 제공받는 과정에서 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자에게 산불감시원의 개인위치정보의 부당한 수집 및 이용과 제공, 목적 외의 사용 금지, 보안사안 등을 요구하여 산불감시원의 개인위치정보가 남용되지 않도록 하기 위한 구체적인 보호조치를 취하지 않았다. 피진정인 1, 3, 4는 산불감시원으로부터 개인의 위치를 조회하여도 된다는 내용의 동의서를 수령하였으므로 문제가 없다고 주장하고 있으나 이 동의서가 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제15조, 제18조, 제19조에서 규정하는 ‘동의’를 포괄한다고 보기는 어렵다. 따라서 피진정인 1, 3, 4의 위와 같은 행위는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」에서 규정하고 있는 개인정보보호의 취지에 충실하지 못한 것으로 이는 「헌법」 제10조 및 제17조에 기반을 둔 자기정보결정권을 침해한 것으로 판단된다.

위와 같은 인권침해에 대한 구제조치로는, 피진정인 1, 3, 4가 위치기반서비스사업자로부터 ‘산불상황관제시스템’을 제공받고자 할 경우에는, 위치정보사업자 및 위치기반서비스사업자가 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」을 준수하여 산불감시원의 개인위치정보를

제5장 개인위치정보

수집·사용·제공·처리함으로써 산불감시원의 개인위치정보가 과도하게 사용되거나 목적을 벗어나 사용·제공되는 것을 방지할 수 있는 구체적인 보완조치를 마련하여 시행하고, 소속 산불감시원들이 ‘산불상황관제시스템’에서 본인들의 개인위치정보가 어떻게 사용·관리되는지, 그리고 자신들의 권리 제한 및 보장내용이 무엇인지 등을 충분히 인지할 수 있도록 구체적인 보완조치를 마련하여 시행하도록 하는 것이 적절하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호 및 제44조 제1항 제1호, 제42조 제4항 제3호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2010. 7. 26.

국가인권위원회 침해구제제2위원회
위원장 최경숙 위원 조국 위원 최윤희

제6장

주민등록번호 및 민감정보



주민등록번호 및 민감정보

1 2014. 5. 26. 자 결정 【주민등록번호제도 개선권고】

결정사항

- 【1】 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것’을 권고
- 【2】 국회의장에게, ‘임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지’하는 내용으로 「주민등록법」이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고

결정요지

- 【1】 공공영역 : 주민등록번호는 애초의 도입목적에 맞게 주민등록관련 행정업무와 주소지를 기준으로 업무가 처리되는 사법행정업무에 한정하여 사용
- 【2】 민간영역 : 민간영역에서 주민등록번호 사용허용은 주민등록 행정업무와 밀접한 관련성이 있는 업무 중에서 불가피한 경우에 한정
- 【3】 주민등록번호 체계를 현행과 같이 개인정보가 많이 포함되어 있는 번호체계가 아닌 임의번호 체계로 변경하고 법령으로 허용하는 경우를 최소화하기 위한 대규모의 법령정비가 필요

참조결정

2006. 1. 제1기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고

2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고

2012년 전원위원회의 정보인권보고서 채택 결정

참조조문

「주민등록법」 제7조 제3항, 「주민등록법 시행령」 제7조 제3항, 「주민등록법 시행규칙」 제2조

주 문

국가인권위원회는 주민등록번호 제도를 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 방향으로 개선하기 위하여 국무총리와 국회의장에게 아래와 같이 권고한다.

1. 국무총리에게, ‘주민등록번호를 주민등록관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것’을 권고한다.
2. 국회의장에게, ‘임의번호로 구성된 새로운 주민등록번호체계를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지’하는 내용으로 「주민등록법」이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고 배경

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 2006. 1. 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 ‘공공기관 및 민간영역에서 주민등록번호를 비롯한 개인정보를 과도하게 수집하고

주민등록번호 유출로 인한 피해사례가 증가하므로, 공공기관 및 민간영역의 주민등록번호 수집 제한과 오남용 방지, 국민의 자기정보통제권을 보장하는 방향으로 주민등록번호제도를 개선할 것'을 권고한 바 있다.

그 후 우리나라는 UN의 2008년 국가별정례인권검토(UPR)에서 '사생활의 권리를 보호하기 위하여 주민등록제도를 재검토하고 주민등록번호의 사용을 공공서비스 제공과 같이 필요한 경우가 아니면 엄격히 제한할 것'이라는 취지의 권고를 받았다.

그러나, 주민등록번호 수집 오·남용 및 유출 사고 등의 문제가 개선되지 않고 있어 위원회는 2012. 1. 제2기 국가인권정책기본계획(NAP) 수립에 대한 권고에서 주민등록번호 시스템의 폐기 또는 재정비할 것을 재권고하였다. 또한, 2012년 전원위원회의 결정으로 '나이, 출신지역, 성별이 공개되는 현행 주민등록번호의 부여체계를 임의번호체제로 변경하고 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련할 것과 기업들로 하여금 실명과 주민등록번호의 수집을 허용하고 있는 법령을 정비할 것' 등을 내용으로 하는 정보인권보고서를 채택하였다.

한편, 2014. 1. KB국민카드 등 3개 카드회사에서 1억건이 넘는 개인정보가 유출됨으로써 현행 주민등록번호제도의 문제점 및 심각성을 국민들이 깨닫게 되었고, 위원회는 다시 2014. 1. 위 카드사 정보유출과 관련하여 '주민등록번호의 부여체계를 임의번호로 변경하고, 법원의 허가를 통한 주민등록번호 변경 허용절차를 마련하는 등 보다 근본적인 정책개선을 수립, 시행할 것'을 내용으로 하는 위원회 성명을 발표한 바 있다.

그럼에도 불구하고 주민등록번호의 문제점을 개선하기 위한 노력이 지지부진하고 있어 이에 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 현행 주민등록번호제도에 대한 평가와 그 개선방안을 검토하였다.

II. 판단기준과 참고기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 「세계인권선언」 제1조, 제12조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 경제협력 개발기구(OECD) 프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 주민등록번호 제도의 개요

가. 주민등록번호의 구성

「주민등록법」은 1962년 ‘주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모’하기 위한 목적으로 제정되었는데, 주민등록번호는 1968년 「주민등록법시행령」에 규정되고 「주민등록법시행규칙」에서 12자리 주민등록번호가 도입된 후 1975년 현행 13자리수로 수정되어 현재까지 유지되고 있다.

주민등록번호는 주민등록의 대상자인 모든 주민에 대하여 행정청이 부여하는 숫자이며, 생년월일(=나이)을 나타내는 앞의 6자리와 뒤의 7자리를 합쳐 총 13자리의 숫자로 구성되어 있다. 특히 뒤 7자리 중 첫번째는 성별, 두번째부터 다섯번째까지 네개의 숫자는 최초 주민등록 번호 발급기관의 고유번호(=지역), 여섯번째는 신고순서를 표시하고, 마지막 일곱번째는 오류 검증번호이다.

나. 주민등록번호의 기능 및 특성

주민등록번호는 제도 도입 초기의 「주민등록법」에 따른 주민관리용 식별기능에서 현재에는 표준(범용)식별기능, 인증기능, 연결기능, 묘사기능으로까지 그 기능이 확장되었고, 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 주민등록번호는 각 개인마다 고유하고 변하지 않으며 강제적으로 부여되기 때문에 도입 초기의 주민관리용 식별기능에서 현재에는 모든 영역으로 확대되어 표준적인 식별기능을 갖게 되었다.

둘째, 주민등록번호는 특정 문서나 기관에서 본인여부를 인용하여 증명하게 한다는 점에서 ‘인증수단’의 역할을 하며, 이러한 ‘인증기능’은 주민등록번호의 ‘식별기능’에 기반한 기능이라고 할 수 있다.

셋째, 주민등록번호는 오늘날 여러 가지 정보들과 결합·연결됨에 따라 고유식별번호 기능에 그치지 않고, 모든 정보에 접근하기 위한 ‘만능열쇠’ 또는 ‘연결자’ 기능을 하고 있으며, 정보화 사회로의 진행이 가속화됨에 따라 이러한 ‘연결자’ 기능의 파급력은 더욱 커질 수밖에 없다.

넷째, 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출신지역 등의 내용을 담고 있어 개인의 특성을 묘사하는 기능을 가지고 있으며, 이는 주민등록번호가 식별이나 인증을 넘어서 개개인의 의사와 무관하게 본인의 특성까지 알려준다는 점에서 프라이버시의 과도한 침해라는 지적을 받고 있다.

오늘날에는 예금계좌번호, 신용카드번호, 운전면허번호, 의료보험번호, 여권번호 등 개인을 식별하기 위한 다양한 개인식별번호가 마련되어 있다. 하지만 주민등록번호는 이와는 달리 평생 변하지 않는 불변성, 사람마다 다른 고유성, 본인의 의사와 무관하게 태어나면 부여되는 강제성의 특성을 가지고 있으며, 무엇보다도 기본정보로서 다른 정보들과 연계시켜주는 연계성은 주민등록번호가 가지는 가장 큰 차별적 특성이다.

2. 정보사회의 도래에 따른 주민등록번호제도의 문제점

가. 정보사회의 특징

정보사회는 모든 정보를 디지털화하여 다양한 정보(영상, 음성, 텍스트 등)를 동일한 프로세서(컴퓨터), 동일한 네트워크(인터넷), 동일한 저장매체(컴퓨터 저장디스크)를 이용하여 처리할 수 있게 되었다. 이에 따라 저장된 정보의 유형에 상관없이 검색 등 즉각적 접근이 가능하고, 시간이나 공간의 제약 없이 복사가 가능하며, 인터넷과 결합하여 제한없이 외부 전파가 가능하게 되었다.

이로 인해 개인정보의 통합은 프라이버시 침해의 위험성을 현저히 증가시켰으며 정보 통합으로 인한 효율성의 추구하고 정보분산으로 인한 프라이버시 보호 추구는 충돌하는 성격을

따게 되어 두 가치의 균형을 이루는 문제가 중요한 사회적 과제로 대두되었다.

이와 관련하여 헌법재판소도 2005. 5. 「주민등록법」 제17조의8 등 위헌확인 등 사건(99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정)에서 ‘정보사회가 가지고 있는 프라이버시에 대한 위협적 성격을 분석하여 개인정보자기결정권이라는 새로운 기본권을 인정해야 할 필요성과 정보사회에서 프라이버시에 대한 위협이 과거 사회에서 발생하는 프라이버시 보호대책만으로는 대처할 수 없는 문제’임을 설시한 바 있다.

나. 공공영역에서 개인정보 남용에 의한 문제점

우리나라의 국가전산망은 행정전산망, 금융전산망, 교육연구전산망, 국방전산망 및 공간전산망으로 구성되며, 47개 행정기관이 1,100여개 정보시스템을 통합관리 운영하고 있다.

이러한 국가전산망의 연계 및 통합 운영으로 인하여 필요시 개인의 주민등록번호를 입력하면, 분산 보관되어 있는 각 전산망(데이터베이스)에서 개인의 자료가 순식간에 한 곳에 모이게 된다. 특히 각 전산망(데이터베이스)의 상당수가 주민등록번호를 기반으로 해서 구축되었고 주민등록번호가 사람마다 모두 다르고 평생동안 변하지 않기 때문에 주민등록번호는 개인정보를 수집·보관·이용·분석하는데 연결자로 기능할 수 있는 최적의 조건이 되고 있다.

이와 같이 정부와 공공기관 등 공공영역에서 개인정보 취급기관이 방대한 개인정보를 보유하고 있고 각 정보망들이 서로 연결되어 있어 주민등록번호만 입력하면 대상자의 개인정보를 쉽게 취합하고 확인할 수 있으므로 수시로 타기관의 정보요청대상이 될 뿐만 아니라 불법적인 방법을 통한 정보유출이나 내부직원의 무단 열람이 발생하는 등 남용되거나 악용될 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 주민등록번호의 연결자 기능에 의하여 개인의 사생활 보호와 비밀 등의 프라이버시권이 침해될 우려가 높아짐으로 인하여 이에 대한 근본적 개선책이 필요하다고 판단된다.

다. 민간영역에서 개인정보 유출로 인한 문제점

정보유출의 흐름을 보면 1990년대 초기에는 정보보유기관 내부직원과 외부인의 공모에 의한 정보유출의 비중이 컸던 반면에 2000년에 들어서면 해킹으로 인한 피해가 가중되고 있으며, 2006년 이후부터는 초고속인터넷망 업체로나 금융권으로부터의 개인정보 유출이 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 개인정보 유출은 부실한 개인정보 관리에서 비롯되기도 하지만, 특히 보이스피싱과 같은 사기형 범죄, 개인피해 범주를 넘어 신용시스템 자체를 위협하는 범죄 등에 악용되고 있어 향후에도 다양한 형태의 범죄에 이용될 개연성이 큰 것으로 보인다.

특히 유출된 주민등록번호는 다른 개인정보와 연계되어 각종 타겟 광고 마케팅이나 사기 등에 이용되고 있는데, 유출된 고객정보가 외국으로까지 퍼져나가 손쉽게 보이스피싱 등 범죄의 대상으로 악용되는 실정이다. 그러나 한번 유출된 개인정보는 사실상 이를 제거하거나 피해를 막을 수 없어 향후 추가 피해가 불가피할 것으로 예상된다.

한편, 대다수 인터넷 업체들이 주민등록번호를 포함한 개인정보에 기반하여 실명제를 채택하고 있기 때문에, IP주소와 행위자의 신원이 결합되어 온라인 행위추적이 곧 특정인의 개인정보에 대한 추적이 될 수 있다. 더 나아가 이러한 추적을 통해 개인정보를 영역별로 분석 종합하면 해당 개인의 거의 모든 사생활이 드러나게 되어 사실상 프라이버시의 침해 가능성도 더욱 커질 수 있다고 할 것이다.

라. 주민등록번호가 국가안보에 미치는 영향

국가비상사태에서 국가는 국가의 인적·물적 자원을 신속히 동원해야 하는데, 만약 국가 행정 및 동원 시스템의 망에 침투하여 주민등록번호 오류를 발생시키게 되면 동원 시스템 전반에 치명적인 혼란을 일으킬 수도 있고, 주민등록번호를 입수하게 되면 주요 동원 대상 인력의 규모와 성별·지역별 특성을 파악할 수 있을 뿐만 아니라 위장 신분으로 국가의 동원 명령을 혼란시킬 수 있을 것이므로 주민등록번호 유출 문제는 국가안보 차원의 문제로도 인식할 필요가 있다.

마. 소결

우리나라의 경우, 국가전산망이나 민간기업의 데이터베이스 모두 주민등록번호를 기반으로 하고 있어서 주민등록번호는 공공영역이나 민간영역 구분없이 축적된 개인정보에 대한 접근을 가능케 하는 만능열쇠이자 개인정보 데이터베이스 사이의 연결자 역할을 한다. 이에 따라 주민등록번호가 유출되거나 오·남용될 때 프라이버시를 침해하거나 범죄에 활용될 가능성이 높아지며, 국가안보에도 혼란을 일으킬 수 있다.

3. 정부 등이 제시한 대책에 대한 검토

가. 정부의 대책

정부는 꼭 필요한 경우가 아님에도 주민등록번호를 관행적으로 과다하게 수집·이용하고, 주민등록번호 보유기관의 개인정보보호를 위한 안전성 확보조치가 미흡하고, 범정부 차원의 종합적이고 체계적인 대응체계가 미흡하며, 사업자 및 이용자의 인식이 부족하다고 상황을 진단하면서 2012. 4. 주민등록번호 오남용 및 유출을 방지하기 위한 “주민등록번호 수집·이용 최소화 종합대책”을 발표했다. 동 대책은 ① 수집·이용단계에서 주민등록번호 수집·이용의 최소화, ② 관리단계에서 주민등록번호 DB의 안전한 관리, ③ 침해대응단계에서 2차 피해 방지 및 대응체계 마련, ④ 사후조치단계에서 이용자 및 개인정보처리자 인식 제고 등 각 단계별 위험요소를 최소화하기 위한 방안을 주요 내용으로 하고 있다.

또한 2014. 1. 발표한 “주민등록번호 수집금지 제도 가이드라인”에서 법령상 구체적 근거가 있는 경우 현행을 유지하고, 법령상 구체적 근거는 없으나 주민등록번호 수집이 불가피한 경우 법령의 근거를 마련하며, 그 외의 경우에는 주민등록번호를 수집하지 않도록 하는 기본원칙을 제시하였다.

나. 국회의 입법 동향

2014년 1월에 발생한 대규모 개인정보 유출 사건을 계기로 5건의 「주민등록법」 개정 법률안이 국회에 발의되어 있는데, 각 개정법률안은 ① 주민등록번호의 임의번호 부여 및

변경(김제남의원안), ② 주민등록번호 변경(백재현의원안), ③ 주민등록번호의 임의번호 부여, 변경 및 목적외 사용금지(민병두의원안), ④ 주민등록증에 발행번호 수록(윤재옥의원안), ⑤ 주민등록번호의 임의번호 부여, 변경 및 목적외 사용금지(이상규의원안) 등을 주요 내용으로 하고 있다.

다. 학자 및 시민단체의 개선방안

첫째, 주민등록번호의 전면적 개편 방안은 현행의 주민등록번호를 폐지하는 대신에 개인의 신원확인이 필요한 분야마다 별도의 비고정식 식별번호를 부여하는 시스템으로 전환하자는 주장이다.

둘째, 주민등록번호의 조합체계를 바꾸는 방안은 주민등록번호를 무의미한 일련번호의 형태나 일정한 규칙 속에서 무작위의 번호를 부가하는 형태로 바꾸자는 주장으로, 일정 기간이 지나거나 재발급을 희망할 경우에 부여된 번호를 변경할 수 있도록 하자는 방안이 추가로 제시되기도 한다.

셋째, 관리번호와 상용번호로 이원화하자는 방안은 현행 주민등록번호(관리번호)는 그대로 두고 행정청이 주민등록증을 발급할 때 별도의 시스템에 의하여 개인별 고유번호(상용번호)를 부여하는 방안이다.

넷째, 주민등록번호의 사용을 억제하는 방안은 원칙적으로 주민등록업무 이외에 주민등록번호를 사용할 수 없도록 법으로 명시하여 규정하자는 제안이고, 민간부분에서는 원칙적으로 주민등록번호의 사용을 금지하되 그 대체수단을 마련하여 사용하자는 제안이다.

라. 소결

앞에서 검토한 바와 같이 현행 주민등록번호제도의 핵심적 문제는 평생 변하지 않는 불변성과 영역의 제한 없이 모든 영역에서 사용되는 범용성이 결합해서 나타나는 연결기능이므로 개선 방안의 핵심은 주민등록번호의 연결기능을 완화시키는 것이 되어야 한다.

그러나, 정부의 대책은 민간영역에서의 주민등록번호 수집과 이용제한에 초점이 맞추어져 있어 민간영역에서 주민등록번호가 연결자 역할을 함으로써 이미 유출된 정보의 축적과 데이터베이스화를 통해 발생할 수 있는 범죄피해 발생 문제와 공공영역에서 주민등록번호가 연결자 역할을 함으로써 발생하는 국가의 개인정보 남용의 문제에 대해서는 대책이 부족하다.

아울러, 현행 주민등록번호는 생년월일, 성별, 출생지역 등의 기본적인 개인정보를 담고 있어 그 자체로 개인의 프라이버시를 침해함은 물론, 해당 정보가 알려질 경우 개인에게 차별과 불이익이 야기될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서, 정부의 대책, 국회에 발의되어 있는 「주민등록법」 개정법률안의 내용 및 학자와 시민단체의 주장 등을 종합적으로 고려하여 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 개선방안을 마련할 필요가 있다.

4. 개선방안

가. 공공영역의 주민등록번호 제도 개선방안

현 주민등록번호제도의 핵심적 문제는 주민등록번호의 연결기능으로 개인에 대한 데이터베이스 구축 시 기본기능으로 작용하여 국가의 개인정보 남용과 개인정보 유출 및 유출된 정보와 결합된 범죄발생 위험성을 증가시켜 프라이버시를 침해할 우려가 크므로 제도개선을 위해서는 주민등록번호의 연결 기능을 제거할 필요가 있다.

이러한 이유로 주민등록번호는 애초의 도입목적에 맞게 주민등록관련 행정업무와 주소지를 기준으로 업무가 처리되는 사법행정업무에 한정하여 사용하고, 의료보험업무에는 의료보험증번호(현재 사용하고 있다), 연금보험업무 등 복지서비스관련 업무에는 사회복지번호, 조세업무에는 납세자번호(74년에 「소득세법」을 전문개정할 때 제197조에 “납세번호를 부여하여야 한다”고 규정하였으나 이를 대신해 주민등록번호를 이용하였기 때문에 94년 전문개정 때 삭제되었다), 금융거래업무에는 고객관리번호(현재 각 은행별로 사용하고 있다)를 도입하여 활용하는 것이 바람직하다.

또한 주민등록관련 행정업무 등에 주민등록번호가 계속 사용된다고 하더라도 거의 전국민의 주민등록번호가 이미 유출된 것으로 보이므로 주민등록번호의 변경을 허용하는 절차가 마련되어야 할 필요성이 있으며, 주민등록번호 체계를 현행과 같이 개인정보가 많이 포함되어 있는 번호체계가 아닌 임의번호체계(무작위 난수체계라고 부르기도 한다)로 변경하는 것이 바람직하다고 판단된다.

나. 민간영역의 주민등록번호 제도 개선방안

민간영역에서의 주민등록번호 수집·보관·이용은 원칙적으로 금지되어야 할 것이다. 정부도 이러한 입장을 취하고는 있으나 현 「개인정보보호법」 제24조 제1항이 법령에서 사용을 허용하고 있는 경우와 불가피한 경우에 본인의 동의없이도 주민등록번호의 수집을 허용하고 있고 현행법 체계 내에서 지나치게 많은 경우에 번호수집을 허용하고 있어 예외가 너무 광범위한 상태이다(2014. 1. 안전행정부 발표한 “주민등록번호 수집 금지 제도 가이드라인”에 의하면 기존 주민등록번호 수집 및 이용을 허용하는 법령은 총 866개이며 이 중 법률은 77개, 시행령은 404개, 시행규칙(서식 포함)은 385개이다).

따라서 법령으로 허용하는 경우를 최소화하기 위한 대규모의 법령정비가 필요하다고 할 것이다. 이때 공공영역에서 주민등록번호 사용은 주민등록 행정업무에 국한해야 하고 다른 업무에 대해서는 영역별 번호를 도입 사용하는 것이 필요하다는 취지에 비추어 볼 때, 민간영역에서 주민등록번호 사용허용은 주민등록 행정업무와 밀접한 관련성이 있는 업무 중에서 불가피한 경우에 한정될 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2014. 5. 26.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 유영하 위원 한태식

위원 윤남근 위원 김성영 위원 곽란주 위원 한위수 위원 강명득

주민등록번호 및 민감정보

2 2019. 2. 26. 자 결정 【18진정0788300 중학교 배정 시 민감정보 요구】

결정사항

중학교 배정 시 초등학교 6학년 학부모(보호자) 전체에게 6년간 거주지 변동사항이 포함된 주민등록등본을 일률적으로 제출하도록 하는 것은 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 제한하므로, 중학교 배정과 관련하여 이러한 자료를 일률적으로 요구하지 말 것과 학급당 인원을 결정하는 시기를 조절하거나, 배정인원보다 지원인원이 많을 것으로 예측되는 특정지역으로 한정하여 선별적으로 제출하도록 하는 등, 이와 관련하여 제도적인 보완 방안을 마련할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 피진정인이 중학교 배정 시 6년간 거주 이력이 포함된 주민등록등본을 초등학교 6학년 학부모 전체에게 일률적으로 요구하는 것은 과잉금지원칙을 위반하여, 「헌법」 제17조에서 보호하는 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단됨
- 【2】 피진정인이 중학교 신입생 입학배정 시 한부모 가정 등에게 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서'에 개별 가정의 이혼, 별거, 기타 사유를 구체적으로 기재하고 이를 입증하는 증빙서류를 일률적으로 제출하도록 하는 것은 위장전입 적발이라는 행정목적 달성을 위한 수단으로 보기에 과도하며, 이는 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유를 침해하고 있는 것으로 판단됨. 또한 개인정보 수집 및 이용 동의서에 열거되어 있는 수집항목인 성명, 생년월일, 주소, 전입연월일, 학력, 전화번호와 피진정인 10이 수집한 학부모의 이혼, 별거, 사망, 기타 가족의 형태 등은 개인정보 수집 및 이용 동의서에 열거된 수집항목과 동일한 정도의 정보라고 보기에 과도함

■ 진 정 인 000

- 피진정인 1. □□□◇◇교육지원청 교육장
2. □□□교육감

■ 주 문

1. 진정요지 가.항에 관하여

중학교 배정 시 초등학교 6학년 학부모(보호자) 전체에게 6년간 거주지변동사항이 포함된 주민등록등본을 일률적으로 제출하도록 하는 것은 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 제한하므로,

가. □□□◇◇교육지원청 교육장에게, 중학교 배정과 관련하여 이러한 자료를 일률적으로 요구하지 말 것과 학급당 인원을 결정하는 시기를 조절하거나, 배정인원보다 지원인원이 많을 것으로 예측되는 특정지역으로 한정하여 선별적으로 제출토록 하는 등, 이와 관련하여 제도적인 보완방안을 마련할 것을 권고한다.

나. □□□교육감에게, □□□◇◇교육지원청 등 관내 중학교 입학배정 관련한 제도적인 보완방안을 마련할 것을 권고한다.

2. 진정요지 나.항에 관하여

가. 진정을 각하한다.

나. 다만, 중학교 배정 시 부 또는 모, 또는 부모 모두가 주민등록등본에 등재되지 않았다는 사유로 ‘전 가족 주민등록등본 미등재 사유서’ 및 추가확인서류를 일률적으로 제출케 하는 행위는 개인의 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 제한하므로, 다음과 같이 정책권고한다.

1) □□□◇◇교육지원청 교육장에게, ‘전 가족 주민등록등본 미등재사유서’를 일률적으로 요구하지 말 것과, 거주사실 확인이 필요한 경우에도 위장전입을 의심해볼 수 있는 최소한의 사례로 한정하여 확인하는 등 이와 관련된 제도적인 보완 방안을 마련할 것을 권고한다.

2) □□□교육감에게, □□□◇◇교육지원청 등 관내 중학교 입학배정 관련한 제도적인 보완방안을 마련할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 □□□◇◇교육지원청 관내 초등학교 6학년 학부모이고, 피진정인 1은 진정인의 자녀가 다니는 학교의 관할교육지원청 교육장이며, 피진정인 2는 □□□교육감이다.

피진정인들은 아래와 같이 중학교 입학 배정 시 법적근거도 없이 진정인을 포함한 학부모들에게 민감한 개인정보를 과도하게 요구하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

가. 중학교 입학 배정 원서 제출 시 타 지역과는 달리 초등학교 6학년 학부모전체에게 6년간 거주지 변동사항이 기재된 주민등록등본을 요구하고 있다.

나. 중학교 입학 배정원서 제출 시 부모 중 1명만 등재되어 있거나, 부모 모두 아예 등재되지 않은 주민등록등본을 제출한 경우에는 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 및 확인 자료를 추가로 제출하게 하고 있다.

진정인은 한부모 가정은 아니지만 이로 인해 진정인의 자녀를 포함하여 다른 학생들이 어떤 가정이 이혼가정인 지 여부까지 서로 알게 되었고, 한부모가정의 학생들과 부모들이 상처 입는 일이 발생하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 1

1) 진정요지 가.항

「초·중등교육법」제43조 및 「초·중등교육법 시행령」제68조 제1항에 따라, 중학교 입학배정은 교육장의 소관사무로, 배정업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 「개인정보

보호법」제15조 제1항 제3호에 따라 입학지원자의 개인 정보를 수집할 수 있다.

2019학년도 중학교입학추첨관리위원회의 심의의결을 받아 결정한 아래의 중학교 무시험 입학배정 원칙의 적용을 위해서는 지난 6년간 주소 변동 이력이 포함된 주민등록등본을 수집, 확인할 수밖에 없다.

- ① 상대적 근거리 중학교를 지원한 학생 중 지망순위가 같은 학생이 중학교 입학정원보다 많을 경우에는 현 소속 초등학교 재학기간이 긴 학생 우선 배정
- ② 학구위반 기간과 중학교 배정구역 외 거주기간은 재학기간에서 제외
- ③ 학교 지망 순위, 현 소속 초등학교 총 재학기간 순위가 같은 학생이 중학교 입학 정원보다 많을 경우 컴퓨터 추첨으로 배정

6년간 거주지 변동사항이 포함된 주민등록등본을 수집하는 것은 학부모에게 개인정보 수집 및 이용 동의를 받은 것으로, 중학교 입학 배정기준에 따라 배정정원보다 지원학생 수가 많은 경우에 재학기간과 거주기간에 따른 배정 우선 순위 제공 및 학구위반 등을 확인하기 위해서 필수 불가결한 방법이다.

배정정원 확정을 위한 학급당 학생 수는 12월에 결정되고, 중학교 입학 배정계획 및 원서접수는 1개월 전인 11월에 시행됨에 따라, 특정 중학교의 배정정원보다 지원학생수가 많은 지 여부를 사전에 확인할 수 없어 부득이 일부 학생이 아닌 초등학교 6학년 학생 전체에 대하여 재학기간 산정에 필요한 ‘6년간 거주지 변동사항이 기재된 주민등록등본’을 수집한 것이다.

이러한 배정원칙은 공청회를 통한 설명 및 공고, 의견수렴 등을 거쳐 결정된 것이며, ◇◇지역은 특히 관내 △△중학교의 경우에는 기존에 △△중학교를 배정받던 지역에 거주하는 학부모의 의견과 근거리 우선일 경우에 △△중학교 진학이 가능한 곳에 거주하는 학부모의 의견이 서로 달라 이로 인한 민원이 많았던 것을 감안할 필요가 있었다.

2) 진정요지 나.항

「개인정보 보호법」제15조 제1항 제3호에 따라 학부모 등 정보주체로부터 개인정보 수집 및

이용 동의서를 받았으며, 위장전입 등을 방지하고자 부득이하게 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 및 확인서류를 청구하여 주민등록등본상 주소지를 실 거주지로 인정하고 있다.

학생의 실 거주지를 기준으로 중학교 입학 배정하기 위해 학부모로부터 주민등록등본을 제출받고 있으나, 전 가족이 함께 등재되지 않은 경우에는 그 사유가 매우 다양하여 특정 사례만 위장전입이라고 한정지을 수 없다.

또한, 학교 또는 교육지원청에서 직접 위장전입 의심자에 대한 거주사실 조사를 할 수 있는 법적 근거가 없으며, 실제 해당 지역에 거주함에도 희망학교를 배정받지 못하는 자녀를 둔 학부모들의 위장전입 조사 요구도 있었다.

확인된 사례는 2017학년도에의 경우 조사대상 68명(학구 위반 및 △△중학교 배정구역 내) 조사결과, 가거주 의심자 및 확인불가 5명, 실제 위장전입자 2명이었다. 2018학년도는 전체 배정대상자가 1지망 중학교의 정원내로 배정 가능하여 거주사실 조사를 하지 않았고, 2019학년도는 조사대상 60명, 조사결과 가거주 의심 등 5명이었고 위장전입 여부에 대해 주민센터에서 최종 확인중이다.

다. 피진정인 2

중학교 신입생 배정은 「초·중등교육법 시행령」 제68조(중학교입학 방법) 제1항 및 제2항에 근거하여 교육지원청의 교육장이 실시하는 사항으로, 지역별·학교군별 특성 및 실정에 따라 교육지원청 별로 달리 시행하고 있으며, 법령에 따라 최초 계획 수립부터 최종 배정까지 교육장이 관할하는 업무이다.

□□□◇◇교육지원청은 ◇◇ 지역 특성 상 일부 중학교 선호 현상으로 위장전입과 통학구역 위반이 다수 있어 왔고, 그로 인해 해당 지역에 실 거주 학생이 원거리 학교로 배정되거나 일부 학교가 과대·과밀 학교로 운영되는 등의 문제가 있어, 실 거주 확인을 위하여 진정내용에 적시된 서류를 제출 받았다.

진정에 대한 조사 결과 인권침해나 차별 행위가 있었다면, 국가인권위원회의 조사 결과에

따라 □□□◇◇교육지원청에 중학교 신입생 배정방법을 변경토록 지도하고, □□□교육청 소속 교육지원청에 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 관련내용을 공문으로 시행할 예정이다.

라. 참고인

참고인은 피진정인들과 유사한 성격의 일을 하는 시도교육(지원)청이다.

참고인의 중학교 입학배정방법 중 대표적인 일반배정방법은 다음과 같다

.지체장애, 체육특기자 등 특별한 사유를 이유로 한 선 배정기준, 재배정기준은 제외하였다.

- 1) ○○○○시 △△△교육지원청에서는 신입생 입학배정 시 관할구역 내 초등학교 재학 중인 학생은 현 재학학교를 기준으로 전산 추천하는 것을 원칙으로 한다. 전·입학을 배정할 때는 학부모(보호자)에게 행정정보공동이용망 이용 등에 대한 동의를 받아 주소지 등을 열람하고, 부 또는 모, 또는 부모 모두가 주민등록등본에 미등재된 경우에는 업무담당자가 학부모에게 사유 및 소정의 증빙자료를 확인한다.
- 2) ○○○○시 ■■■교육지원청에서는 신입생 입학 배정 시 관할구역 내 초등학교 재학중인 학생은 해당초등학교 별 지정중학교에서 1지망부터 마지막 지망까지 선 지원하고, 후 전산추첨하며, 주민등록등본은 제출받지 않는다. 단, 거주지가 변경되었으나 전학하지 않은 경우에는 주민등록등본, 학부모 확인서, 전 가족이 주민등록등본에 등재되지 않은 경우에는 담임교사 확인서를 추가로 제출토록 한다.
- 3) ◆◆◆◆시 교육청에서는 신입생 입학 배정 시 거주지 학교군 내 희망하는 2개 중학교를 정해서 1지망, 2지망 지원하도록 하고, 근거리 중학교 1 순위자 학생을 대상으로 우선 추천 배정, 정원 미달시 2순위자 학생추천 배정, 정원 충족 시까지 3순위자, 4순위자 등 순차 근거리 순서로 추천, 배정한다. 제출서류는 중학교 배정원서와 최근 전입일이 기재된 주민등록등본이다.

근거리 중학교 순위는 학생의 거주 아파트 동 출입구(단독주택은 대문)에서 중학교까지의

거리를 측정하고, 그 상대적인 거리의 가까운 순서로 제1근거리부터 5근거리까지 근거리 중학교 순위를 부여한다. 단, 아래사항에 해당하는 경우 해당학교에서 현장실사 등을 통해 거주사실 조사 및 위장전입을 확인한다.

- 공고일 이전 6개월 내 주민등록 이전자 및 일부 가족만 주민등록에 등재된 경우
- 현재 재학 중인 초등학교에 속하는 중학교 학교군 및 중학구와 거주지가 일치하지 않을 경우

4) □□□□시 ▨교육지원청에서는 신입생 입학 배정 시 주민등록등본에 부 또는 모 중 어느 한 사람만 등재된 경우에는 전입 후 1년 이상 경과하였으면 실 거주로 인정하여 주민등록등본 이외의 추가 확인서류 제출을 생략한다. 단, 1년 미만인 경우에는 피진정인 1과 유사하게 관련 서류를 제출받고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인들의 진술, 피진정인들이 제출한 입학 관련 지침등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 □□□□교육지원청 관내 초등학교 6학년 학부모이고, 진정인의 자녀는 □□□□교육지원청 관내에서 중학교 배정을 받고자 하였다.

진정인은 입학 배정 원서 제출 시 재학 중인 학교 담임교사로부터 6년간 거주이력이 기재된 주민등록등본과 개인정보 수집 및 이용동의서를 제출할 것을 요구받았다.

나. 진정인은 한부모 가정은 아니며, 피진정인 1이 한부모 가정 등 주민등록등본에 부 또는 모, 또는 부모 모두가 등재되지 않은 가정에게 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서'제출을

요구한 행위로 인해 인권침해나 차별을 받았다는 구체적인 피해사실을 주장하는 피해자는 확인되지 않고 있다.

다. 피진정인 1 □□□◇◇교육지원청은 진정인이 거주하고 있는 ◇◇◇ 관내 초등학생의 중학교 입학, 배정, 전학업무를 담당하고 있으며, ◇◇◇교육지원청 중학교 입학추첨관리위원회에서 2018.10.4. 의결한 2019학년도 중학교 무시험 입학배정계획에 따라 아래와 같이 입학, 배정업무를 추진하였다.

◇◇◇ 관내에서 중학교 배정을 희망하는 초등학교 6학년 학생에게 6년간 거주이력이 기재된 주민등록등본을 배정원서, 개인정보 수집 및 이용 동의서와 함께 제출받았다.

같은 중학교를 지망한 학생들 중에 선순위 학생들부터 배정한 뒤, 학교지망순위가 같은 학생이 해당 중학교 입학 정원을 초과할 경우에는 현 소속 초등학교에 재학했던 기간이 긴 학생부터 우선 배정하며, 재학 기간 중 통학구역 위반 기간이 있으면 재학기간에서 제외하여 산정한다.

배정원서 접수일 기준 위장전입학생의 경우 주소지가 아닌 실 거주지를 기준으로 중학교를 배정하며, 통학구역 위반 학생의 경우 같은 지망안에서 일반 학생을 먼저 배정한 후 마지막 순위로 배정한다.

학생의 부 또는 모, 또는 부모 모두가 주민등록등본에 함께 등재되지 않은 경우 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 및 사유별 확인서류를 제출받았고, 미등재 사유서 및 사유별 확인서류로도 실거주지를 확인하기 어려운 경우 기타 서류를 추가로 요청하거나, 방문하여 확인할 수 있다.

사유별 확인서류는 담임교사가 모아서 □□□◇◇교육지원청에 제출하였다.

사유별 확인서류는 아래와 같다.

※ 주민등록표등본에 전 가족이 등재되지 않은 경우 사유별 확인서류
직장 - 가족관계증명서 1부, 재직증명서 1부
사업 - 가족관계증명서 1부, 사업자등록증 사본 1부,
이혼 - 학생의 기본증명서 1부, 친권자 배정업무 위임장 1부(친권자 아닌 경우)
별거 - 가족관계증명서 1부, 담임교사의견서 1부
사별 - 제적등본 1부(2008년 이전 사망인 경우), 가족관계증명서 1부(2008년 이후
사망인 경우)
주택 - 가족관계증명서 1부, 임대차계약서(사본) 1부 또는 매매계약서(사본) 1부
※ 이외에도 세대분리사유가 객관적으로 입증되는 자료이면 가능함

라. 피진정인 1은 중학교 입학 배정원서 접수 시 학부모 등으로부터 아래와 같은 내용으로
개인정보 수집 및 이용 동의를 받았다.

(수집 목적) 2019학년도 중학교 무시험 입학 배정의 효율적인 업무처리

(수집하는 개인정보의 항목) 본인 및 보호자 성명, 생년월일, 주소, 전입연월일, 학력, 전화
번호 등

(수집 근거) 「초·중등교육법 시행령」 제68조 및 제71조

(개인정보 수집 동의 거부권) 개인정보 수집 및 이용의 제공을 원하지 않을 경우
동의하지 않아도 되며, 미동의시 2019학년도 중학교 무시험 입학 배정 등에 제한이 있을 수
있다.

- 마. 피진정인 1은 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 및 확인 자료를 추가로 제출해야 하는 학부모(보호자)에게 위 다.항의 개인정보 수집 및 이용 동의 외에 추가로 제출하는 자료 내용에 대한 별도의 동의를 받은 사실이 없다.
- 바. 피진정인 1은 해당 진정사건 접수 이후 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 등을 제출하는 것을 임시 중단하라는 내용의 공문을 2018. 11. 8. 관내 초등학교에 보냈으며, 개선방안을 마련하도록 2020년 중학교 입학추첨관리위원회에 해당 안건을 상정할 예정이다.
- 사. 진정인에 대한 추가전화조사로 확인한 결과, 진정인은 □□□◇◇교육지원청이 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 제출 임시 중단 내용의 공문을 학교에 보낸 사실을 학교로부터 듣지 못하였다.
- 아. 피진정인 2 □□□교육감은 □□□◇◇교육지원청 등 □□□ 내 △개 교육지원청을 관할하고 있는 상급기관이다. 이 진정의 내용인 중학교 입학배정은 최초 기본계획 수립부터 최종 배정까지 해당 지역의 교육장이 관할하고 있으며, 국가인권위원회의 조사결과에 따라 2019학년도 중학교 신입생 배정방법에 인권침해나 차별행위가 있다면, ◇◇교육지원청의 중학교 신입생 배정방법을 변경하도록 지도하고, □□□교육청 소속 교육지원청에 이와 같은 사례가 발생하지 않도록 공문을 시행할 예정이다.

5. 판단

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 같은 법 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않아야 한다고 규정하여, 인격적 존재로서의 인간이 사생활의 내용, 명예, 신용 등을 침해받지 않고 타인에게 밝히고 싶지 않은 내밀한 사생활을 비밀로 유지할 수 있음을 명시하고 있다.

우리나라가 가입한 유엔「아동권리에 관한 협약」 제3조 제1항도 공공기관 등에서 실시하는 아동에 관한 모든 활동에서 아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여야 한다고 규정하고, 제16조 제1항에서는 어떠한 아동도 사생활, 가족 등에 대하여 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 않으며, 명예나 신상에 대한 위법적인 공격을 받지 않도록 규정하고 있다.

또한, 「개인정보 보호법」 제3조에서는 개인정보 처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 하고, 같은 법 제16조는 개인정보 처리자가 개인정보를 수집하는 경우에는 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 하며, 개인정보의 권한을 가진 자라할지라도 정보주체의 자유와 권리를 보호하고 나아가 개인의 존엄과 가치를 훼손하지 않을 것을 강조하고 있다.

이 사건은 의무교육기관인 중학교 입학 배정 시 6학년 학부모 전체에게 6년간 거주이력이 기재된 주민등록등본을 일률적으로 요구하고, 주민등록등본에 부 또는 모, 또는 부모 모두가 등재되지 않은 가정에게는 이혼, 별거, 사망 등 개인의 내밀한 정보를 일률적으로 요구하여 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 제한한 것인지 여부가 문제된다.

가. 진정요지 가.항

1) 법률적 근거가 있는지 여부

피진정인이 법률적 근거로 들고 있는 「초·중등교육법」 제43조와 「초·중등교육법 시행령」 제68조는 중학교의 입학과 방법, 절차 등에 대한 것으로 교육장은 지역별, 학교군별 추첨에 의하여 학교를 배정하되, 예외적으로 거리나 교통이 통학 상 극히 불편한 지역의 경우에 교육감이 설정한 중학구에 따라 입학할 학교를 배정하도록 명시하고 있고, 지역, 학교군, 중학교 및 추첨방법은 교육감이 시·도의회 의결을 거쳐 정하도록 하고 있는 규정이다.

「개인정보 보호법」 제15조 등에서는 학부모 등 정보주체가 동의한 경우에 개인정보를 수집할 수 있도록 하고 있으며, 「초·중등교육법」 제25조에서는 학교생활기록부에 학생의 인적사항에 대해 기록하도록 하고 있다.

따라서, 재학 중 주소 확인이 되지 않은 경우에는 교육장의 소관사무인 학교배정업무를 이행하기 위해서 「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제3호에 따라 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피하게 주민등록등본을 수집해서 학생의 거주지를 확인할 수 있으므로, 피진정인 1이 중학교 입학 배정 업무를 수행하기 위해 주민등록등본을 요구한 것은 법률적 근거가 있다고 할 것이다.

2) 기본권 제한이 과도한지 여부

유사한 업무를 수행하는 타 시도 교육(지원)청 중 ■■■, ○○○ 등 인구과밀지역을 중심으로 6개 기관의 입학 배정 지침을 확인한 결과, 6년간 거주이력이 기재된 주민등록등본을 학부모로부터 제출받는 기관은 없었다.

■■■/■■■■교육지원청 등 ■■■ 지역은 가장 최근 전입일이 기재된 주민등록등본을 제출받되, 전입한 시점이 1년 이내이면서 특정지역인 경우에는 거주사실 조사대상으로 하고 있었으며, ○○○ △△△교육지원청 등 ○○○ 지역은 현 재학학교를 기준으로 추첨하는 것을 원칙으로 하여 주민등록등본을 제출받지 않고 있었다.

※ ■■■과 ○○○은 관내 교육지원청 전체가 유사, 동일기준으로 배정하고 있다.

◆◆◆◆◆시교육청 등 4개 지역의 교육(지원)청에서도 주민등록등본을 제출받고는 있었으나, 6년간 거주이력이 기재된 주민등록등본을 제출받는 경우는 없었다.

즉, 중학교 신입생 입학 배정 시 6년간의 거주이력이 기재된 주민등록등본을 요구하는 것이 유사업무를 수행하는 타 시도 교육(지원)청에서도 통상적으로 시행되는 사례는 아닌 것이다.

또한, 피진정인 1은 배정 정원을 결정하는 시기가 입학 배정계획 수립 이후임에 따라 특정 중학교의 배정 정원보다 지원자가 많은 지 여부를 사전에 확인할 수 없어서, 초등학교 6학년 학생 전체에게 재학기간 산정을 위한 6년간 주민등록변동사항을 제출토록 하는 것이라고 진술하였으나, 학급당 인원 등 배정정원 결정시기를 조절하거나, 피진정인 1이 진술한 것처럼 △△중학교와 같이 지원자가 많을 것이 사전에 예측되는 특정 지역의 학교에 대해서만 해당 자료를 제출하도록 할 수도 있을 것이다.

다만, 피진정인들은 서로 이익이 상충되는 다수의 민원 등 지역적 특성등으로 인한 어려움이 있다고 주장하고 있고, 이러한 피진정인 1의 중학교 배정기준이 이미 공청회 등을 통해 지역 주민에게 안내가 되어 시행되고 있어 법령 취지를 준수하면서 지역사회의 충격과 지역주민의 기본권 침해를 최소화할 합리적인 대안을 마련할 필요가 있으며, 피진정인 1과 피진정인 1의 감독 기관인 피진정인 2가 관련 제도를 개선할 방법을 강구할 필요가 있다.

이와 같은 내용을 종합하면, 피진정인 1이 중학교 배정 시 6년간 거주이력이 포함된 주민등록등본을 초등학교 6학년 학부모 전체에게 일률적으로 요구하는 것은 과잉금지원칙을 위반하여, 「헌법」 제17조에서 보호하는 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단된다.

나. 진정요지 나.항

구체적인 피해사실을 주장하는 피해자가 확인되지 않으므로, 이 부분 진정을 각하하되, 피진정인들이 시행하고 있는 이러한 행위가 「헌법」 제17조에서 보호하는 사생활의 비밀과 자유와 관련되므로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 아래와 같이 검토하였다.

1) 법률적 근거가 있는지 여부

「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제3호에 따라 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 개인정보를 수집·이용할 수 있으며, 「개인정보 보호법」 제22조에 따라 개인정보 처리자인 피진정인 1은 각각의 동의사항에 대하여 학부모 등 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 동의를 받아야 한다.

피진정인 1이 정보주체인 학부모에게 개인정보 수집 및 이용 동의서를 제출받은 것은 사실로 확인되었으므로, 학부모 등 정보주체가 수집항목 등에 대해 명확하게 인지할 수 있도록 했는지 여부는 별건으로, 개인정보 수집의 법률적 근거는 있다고 할 것이다.

2) 기본권 제한이 과도한지 여부

피진정인 1이 「개인정보 보호법」 제15조 제1항 제3호에 의거 학부모에게 개인정보 수집 및 이용 동의서를 받은 것은 사실이나, 해당 동의서의 내용 중 수집 항목에 성명, 생년월일, 주소, 전입연월일, 학력, 전화번호 등으로 명시되어 있는 것은 포괄적으로 동의를 받은 것이며, 「개인정보 보호법」에서 명시하고 있는 각각의 동의사항에 대해 정보주체가 인지하고 동의한 것으로 보기에 어려움이 있다.

또한, 피진정인 1의 진술서에 의하면 매년 학구 위반 및 △△중학교 배정구역 내에서 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서'를 제출받은 학생 중 조사할 필요가 있다고 판단한 학생이 68명, 그 중 위장전입 의심 5명, 실제 확인 2명 이내에 불과하였다.

'전 가족 주민등록등본 미등재 사유서' 및 확인 자료의 제출을 통하여 거주사실 확인이 필요한 경우라 하더라도, 피진정인 1은 이를 일률적으로 제출케 하는 것이 아니라, 위장전입을 의심해볼 수 있는 사례로 한정하여 학생의 실 거주지를 확인하기 위한 자료를 요구하는 등 개인의 사생활의 비밀과 자유를 보다 적게 제한하는 다른 방법을 강구할 수 있다.

자녀를 선호학교에 보내지 못하는 학부모들이 위장전입에 대한 조사를 요구함에 따라 불가피하다고 하고 있으나, 극소수의 위장전입 적발이라는 공익적 목적 달성의 이익보다 오히려 사회적 약자이며 선의의 피해자인 한부모 가정 등이 스스로 한부모임을 입증해야 하는 상처를 받게 하여 침해되는 사익이 더 큰 것으로 생각된다.

유사한 업무를 수행하는 ○○ △△교육지원청의 경우 관할 구역 내 초등학교 재학생은 배정원서만 받아 재학학교를 기준으로 전산 배정하고 있고, 거주지 변동으로 인한 불이익이 없도록 12월 일정 시점 이전에 거주지 관내 학교에 자발적으로 전학 가도록 미리 안내하고 있다. 다만, 전·입학의 경우에는 학생의 보호를 위해 친권자 등 보호자의 동의에 의한 것인지 확인이 필요하므로, 전·입학 담당자가 학부모 등 보호자와 상담 등으로 동의를 받고 행정정보공동이용망을 활용하여 전·입학 배정을 하고 있다.

따라서, 피진정인 1이 중학교 신입생 입학배정 시 한부모 가정 등에게 '전 가족 주민등록등본 미등재 사유서'에 개별 가정의 이혼, 별거, 기타 사유를 구체적으로 기재하고 이를 입증하는 증빙서류를 일률적으로 제출하도록 하는 것은 위장전입 적발이라는 행정목적 달성을 위한 수단으로 보기에 과도하며, 이는 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유를 침해 하고 있는 것으로 판단된다.

또한, 개인정보 수집 및 이용 동의서에 열거되어 있는 수집항목인 성명, 생년월일, 주소, 전입연월일, 학력, 전화번호와 피진정인 1이 수집한 학부모의 이혼, 별거, 사망, 기타 가족의 형태 등은 개인정보 수집 및 이용 동의서에 열거된 수집항목과 동일한 정도의 정보라고 보기에 과도하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호 및 제2호, 제32조 제1항 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 2. 26.

국가인권위원회 아동권리위원회
위원장 정문자 위원 김기중 위원 한수웅

주민등록번호 및 민감정보

3 2019. 5. 8. 자 결정 【19진정0014700 대학교의 민감한 개인정보 관련 설문작성 강제】

결정사항

피진정인에게 성적 확인과 연계하여 민감한 정보가 포함된 설문조사를 강제하지 않도록 하고, 향후 설문조사를 실시할 시 개인정보 자기결정권이 침해되지 않도록 적절한 조치를 강구할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 이 사건 설문조사는 이름과 학번, 전화번호 등 개인을 직접적으로 식별할 수 있는 고유식별 정보를 수집한 것은 아니지만, 성별, 군필 여부, 합격전형 및 단과대학 등 다른 정보와 결합할 경우 개인을 특정할 수 있는 개인 신상에 대한 정보와 성적 지향 및 성과 관련된 신념, 경제적 사정, 왕따경험 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징지을 수 있는 정보를 수집한 것으로 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보를 수집하였음
- 【2】 이 사건 설문조사의 목적은 효과적인 상담 및 교육프로그램 개발을 위한 기초자료 수집이며, 전문상담과 연구활동을 통해 학생들의 자기정체성 정립, 인격 성숙, 적응력 향상을 위한 의도에서 시행한 것으로, 설문조사의 목적이나 의도는 부당하다고 보기 어려우나, 설문조사의 목적이나 의도는 성적 확인과 연계하는 형식이 아닌 다른 형식을 통해서도 충분히 달성하거나 실현할 수 있으므로, 성적 확인 과정의 필수절차로써 학생들에게 설문조사를 강제한 것은 기초자료수집이라는 설문조사의 목적을 달성하는 방법 중 기본권 제한을 최소화하는 방법이라고 보기 어려움

진정인 000

피진정인 00대학교 학생생활상담연구소 소장

주 문

1. 피진정인에게, 성적 확인과 연계하여 민감한 정보가 포함된 설문조사를 강제하지 않도록 하고, 향후 설문조사를 실시할 시 개인정보 자기결정권이 침해되지 않도록 적절한 조치를 강구할 것을 권고한다.
2. 00대학교 총장에게, 유사사례 재발방지를 위하여 피진정인을 포함한 00대학교 학생생활상담연구소 직원들에 대하여 인권교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 00대학교 학생이다. 진정인은 2018. 12. 00. 본인의 성적을 확인하고자 하였으나, 피진정인은 설문조사에 답변하여야만 성적을 확인할 수 있도록 하고 설문지에는 지나치게 사적이고, 민감한 질문이 포함되어 있었다. 이는 인권침해이다.

2. 피진정인의 주장

가. 00대학교 학생생활상담연구소는 학생들의 정서적, 심리적 안녕을 위하여 다양한 상담 프로그램 등을 진행하고 있으며, 효과적인 상담 및 교육 프로그램 개발을 위해 재학생들의 일반적 특성, 진로 및 학업관련 인식, 자기 및 대인관계 인식, 정신건강 수준, 성에 대한 인식 및 태도 등을 조사하여 실태조사 보고서를 제작하고 있다. 이는 최근 대학 내에서 성과 관련된 심각한 문제들이 발생하고 있는 점과 대학생들의 왜곡된 성인식 등으로 인한 교내 성문제를 예방하기 위한 조치이기도 하다.

나. 본 조사는 학생생활상담연구소 규정 제3조에 의하여 실시하였으며, 개인의 신원을 특정할 수 있는 학번, 이름이나 전화번호 등은 수집하지 않았다. 응답결과 역시 보고서를 작성하는 제한된 인원만이 접근할 수 있고 파일을 암호화하여 관리하고 있다. 이와 같은 온라인 조사는 다른 학교들에서도 유사하게 실시한 적이 있다.

다. 학생생활상담연구소는 이 사건 설문조사가 문제가 되자, 내부 회의를 소집하고 설문 목적 안내문을 제시하였으며, 응답 선택지에 미응답 항목을 추가하였다. 이를 종합할 때, 피진정인이 실시한 설문조사는 학생들의 인권을 침해하였다고 볼 수 없다.

3. 인정사실

진정인의 진정서 및 전화조사 진술, 진정인이 제출한 자료, 피진정인의 답변서, 피진정기관 담당자와의 전화조사 진술, OO대학교 홈페이지에 기재된 공지사항 및 학사일정 등을 종합하면 아래와 같은 사항이 인정된다.

가. OO대학교 학생생활상담연구소는 「학생생활상담연구소 규정」에 따라 설립된 대학 기구이며, 소장은 학교 전임교원 중에서 총장이 임명하고 있다. 연구소의 목적은 전문상담과 연구활동을 통해 학생들의 자기정체성 정립, 인격 성숙, 적응력 향상을 돕는 것이다.

나. 일반적으로 전국 대학교에서는 기말고사를 실시한 후, 일정기간(채점기간)이 지나면 학생들이 온라인을 통하여 본인의 성적을 열람할 수 있도록 하고 있으며, 다른 확인 방법은 제공하지 않고 있다. 최초 열람기간 중 일정기간(약 3일 내외) 동안은 본인의 학점에 대하여 교수에게 이의를 제기할 수 있는 정정기간 을 두고 있고, 정정기간이 지난 후에 변동사항을 반영하여 해당학기의 최종학점이 확정된다.

다. OO대학교 학생들도 본인의 성적을 확인하기 위해서는, ① 포털시스템 로그인 후, ② 종합정보시스템 을 클릭하여 시스템에 접속하고, ③ 학부-해당학기 성적조회 란에서 모든 수강과목에 대한 강의평가(2018년에는 이 사건 설문조사 포함)를 완료하는 절차를 거쳐야 한다. 성적표는 우편으로 발송되지 않는 것이 원칙이다.

라. OO대학교에서는 2018. 12. OO. ~ 2018. 12. OO. 기말고사를 실시하였으며, 2018. 12. OO. OO:OO부터 성적을 열람할 수 있게 하여, 2018. 12. OO. OO:OO까지 성적 정정기간을 두었다.

마. OO대학교 학생생활상담연구소는 2018학년도 2학기 성적 조회 전 강의평가 과정에서 학생들의 생활실태 파악을 통한 학생지원 정책 수립 기초자료 활용 및 바람직한 성인식, 태도 고취를 위한 상담 교육 프로그램 개발 목적으로 연구소 설문조사도 실시하였다. 해당 설문조사는 2018학년도 1학기에도 동일하게 시행된 바 있다.

바. 이 사건 설문조사는 개인 신상 및 생활환경(5개 항목), 진로(20개 항목), 타인과의 관계(12개 항목), 학업진행(9개 항목), 학교에서의 학업 의향(3개 항목), 삶의 만족도(2개 항목), 스트레스 대처방식(14개 항목), 최근 감정경험(10개 항목), 학생생활상담연구소 이용 경험(5개), 성인식 조사(15개 항목), 소속대학, 학년, 입학년도 및 전형에 대한 질문으로 구성되어 있었다.

이상의 질문들에서 학번 및 성명 등을 기입하게 하지는 않았고, 연계 질문 일부를 제외하고는 모든 질문에 응답해야만 성적 확인 단계로 이행이 가능하였다.

사. 당초 설문지에는 설문 목적이 기재되지 않고 미응답 항목이 존재하지 않았으나, 진정인을 비롯한 학생들의 항의가 발생하자, 피진정인은 2018. 12. 26. 설문지를 개선하여 설문조사의 목적을 기재하고, 5개 항목에 대하여 미선택 항목을 추가하였다.

※ 2018. 12. OO. 미선택 항목이 추가된 질문들은 아래와 같다.

- ① 현재 연애 상대의 유무 및 성별(동성인지 이성인지 여부)
- ② 지금 나이에 교제하는 사람과 가능하다고 생각되는 신체접촉의 정도
- ③ 만남을 가진 뒤 얼마 만에 성관계를 갖는 것이 적당하다고 생각하는지
- ④ 처음 성관계를 가진 시기
- ⑤ 성관계 시 피임 여부

4. 판단

「헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 라고 규정하고 있다. 「헌법」 제10조에서 유래하는 일반적 행동자유권에는 적극적으로 자유롭게 행동을 하는 것은 물론 소극적으로 행동을 하지 않을 자유 즉, 부작위의 자유도 포함된다.

또한, 「헌법」 제10조 및 제17조로부터 유래하는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서, 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보이다.

이 사건 설문조사는 이름과 학번, 전화번호 등 개인을 직접적으로 식별할 수 있는 고유식별정보를 수집한 것은 아니지만, 성별, 군필 여부, 합격전형 및 단과대학 등 다른 정보와 결합할 경우 개인을 특정할 수 있는 개인 신상에 대한 정보와 성적 지향 및 성과 관련된 신념, 경제적 사정, 왕따경험 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징지을 수 있는 정보를 수집한 것으로 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보를 수집하였다.

모든 설문조사는 그 목적 자체가 개인에 관한 정보를 수집하는 것이므로 항상 개인정보자기결정권이 문제되지만, 일반적인 경우 조사대상자의 임의응답을 전제하고 있어 기본권을 과도하게 제한하고 있지 않다고 볼 수 있다. 「인구주택총조사」와 같이 매우 예외적으로 응답 의무를 부과하는 경우에도 간접강제의 방식으로 조사하고 있으며, 대안적인 응답 방식을 제공한다는 측면에서 기본권 제한을 최소화하고 있다.

그러나, 이 사건 설문조사의 형식을 살펴보면, 대학생들은 향후 진로 선택, 장학금, 성적 정정 요구 등을 위해 본인의 성적을 확인하여야만 하는데, 설문조사에 답변하지 않으면 성적을 확인할 수 없도록 하는 방법으로 설문조사를 실시하였다. 학생들은 온라인 성적 . 확인 방법 이외에 다른 방법으로 성적을 확인할 수 없기 때문에, 시스템 상 이 사건 설문조사에 응할 수밖에 없는 처지에 놓이게 된다. 피진정인이 재학생을 모집단으로 전수조사를 실시하고자 하면서 설문조사 응답을 성적 확인을 위해 거쳐야 할 절차의 하나로 넣은 것은 학생들과 성적 확인 시스템의 특수한 상황을 인지하고 적극적으로 활용한 것으로 해석된다.

이는 조사대상자인 재학생 모두에게 설문조사 응답의무를 부과한 것은 아니나, 성적을 확인하려고 하는 학생에게는, 본인의 성적 확인을 포기하는 것을 제외하고는, 설문조사에 응하지 않는 것을 선택할 수 없기 때문에 매우 효과적으로 설문에 응하게 강제 혹은 유도한 것으로 보인다. 참고로, 학생들이 설문조사에 거짓으로 응한다면 개인정보 문제가 없다는 설명은 설문조사의 취지와 맞지 않고 양심의 자유 등과 관련한 또 다른 문제를 야기하기 때문에 적절하다고 볼 수 없다.

이러한 설문조사 형식을 개인정보 수집과 관련한 법률인 「개인정보 보호법」 제15조 등과 관련하여 검토하여 볼 때, 피진정인은 진정사건 이전에 설문조사와 관련한 동의를 구하지도 않았고, 이 사건 설문조사가 피진정인의 업무 수행에 불가피하였다는 구체적인 사정은 찾을 수 없으며, 피진정인이 제시한 학칙은 조사방법을 규정하고 있지 않으므로 법적인 근거도 부족하다. 따라서, 이 사건 설문조사의 형식은 「개인정보 보호법」 제15조 위반과 관련하여 문제점을 갖고 있다.

이 사건 설문조사의 목적은 효과적인 상담 및 교육프로그램 개발을 위한 기초자료 수집이며, 전문상담과 연구활동을 통해 학생들의 자기정체성 정립, 인격 성숙, 적응력 향상을 위한 의도에서 시행한 것으로, 설문조사의 목적이나 의도는 부당하다고 보기 어렵다.

그러나 위와 같은 설문조사의 목적이나, 의도는 성적 확인과 연계하는 형식이 아닌 다른 형식을 통해서도 충분히 달성하거나 실현할 수 있으므로, 성적 확인 과정의 필수절차로써 학생들에게 설문조사를 강제한 것은 기초자료수집이라는 설문조사의 목적을 달성하는 방법 중 기본권 제한을 최소화하는 방법이라고 볼 수 없다. 예컨대, 피진정인은 대학홈페이지 팝업창, 연구소 게시판에 온라인 또는 오프라인 설문조사 게시, 표본조사나 심층조사, 대면조사 등, 설문대상자의 자발성, 임의성을 전제로 하는 조사형식을 통하여 기초자료수집이라는 목적을 달성하고 기본권 제한을 최소화 할 수 있었으며, 온라인 방식에서도 하지 않음 이나 다음에 하기 등 설문조사를 생략할 수 있는 대안적인 응답방식을 부여함으로써, 학생들이 설문조사에 응할 것인지 여부에 관한 선택권을 보장할 수 있었다.

피진정인은 설문조사에 응하지 않는 학생비율이 높아질 경우 통계 상 문제가 있다고 항변할 여지가 있으나, 이 사건 설문조사의 목적과 그 활용상 전수조사의 필요성이 중대한 경우라고

보기 어렵고, 온라인을 통한 전수조사를 선택한 것은 시간과 전문성에서 비용을 줄일 수 있다는 부차적인 측면에서의 효용성만이 있을 뿐, 기초자료의 신뢰성이나 가치 등과 관련하여 특별한 효용성이 있다고 보기는 어렵다.

따라서, 이 사건 설문조사는 그 형식의 측면에서 학생들의 기본권 제한을 최소화할 수 있는 다른 효과적인 방법들이 있었음에도, 설문조사에 응답하지 않으면 성적을 확인할 수 없는 부적절한 방식을 선택한 것으로 판단된다.

또한, 피진정인이 제시하는 설문조사의 필요성은 추상적인 의미에서의 중요성과 관련한 사항일 뿐 피진정학교에서 특별히 성인식 및 태도 실태와 관련한 설문조사 필요성이 중대하였다는 사정은 찾을 수 없다.

다음으로, 이 사건 설문조사의 내용을 살펴보면 미선택 항목이 뒤늦게 추가된 항목 이외에도 진로 계획, 경제적 사정, 가족과의 관계, 연애 경험유무, 왕따 경험 유무 등의 질문이 포함되어 있었다.

위와 같은 질문들은 학생들에게 민감한 질문인 것은 명백하며, 일반적인 강의평가와 달리 수강한 강의의 성적을 확인하려는 학생들의 의도와 아무런 연관성을 찾을 수 없으므로, 학생들에게는 질문을 받을 것을 예상할 수 없었던 질문사항이다. 또한, 학생들의 입장에서는 이미 로그인 과정을 통하여 스스로를 드러낸 뒤 실시하는 설문이었고, 2018. 12. 26. 추가된 설문 목적 안내를 고려한다 하더라도, 조사의 취지, 개인정보 관리 방식 및 관리기간, 활용방법 등을 인식하기는 어려우므로, 이 사건 설문조사 질문들을 더욱 민감하게 받아들일 개연성도 충분하였다.

따라서, 이 사건 설문조사를 통하여 달성하고자 하는 피진정인의 목적은 추상적인 반면, 설문조사의 질문들은 개인의 정체성의 핵심이 되는 내용들을 묻는 것으로, 이에 대하여 응답할 수밖에 없는 처지에 놓이게 되는 학생들의 피해는 상대적으로 구체적이면서 중대하므로, 이 사건 설문조사의 실시는 법익의 균형성을 달성하지 못하였다.

결국, 이 사건 설문조사는 개인정보의 수집과 관련한 사항을 규정한 「개인정보 보호법」 제15조의 취지에도 맞지 않으며, 그 형식과 내용 측면에서 과도하게 조사 대상자의 권리를

제한하였다. 따라서, 피진정인의 행위는 OO대학교 학생들의 일반적 행동의 자유권 및 개인정보자기결정권을 침해하였다고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 5. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회
위원장 정문자 위원 조현욱 위원 김민호

제7장

전자적 근로감시



전자적 근로감시

1 2007. 11. 12. 자 결정 【사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선권고】

결정사항

노동부장관에게 사업장 전자감시로부터 근로자의 인권을 보호하기 위하여 사업장 단위에서 전자감시를 적극적으로 규제할 수 있는 별도의 법률을 마련하고, 근로관계를 규율하는 관련 법률에 근로자의 본질적 권리에 대한 보장과 사용자의 전자감시 활용 등에 대한 절차적 통제를 제도화할 수 있도록 관련 법령·제도를 개선하도록 권고함

결정요지

- 【1】 일상의 대부분을 사업장에서 보내는 근로자를 대상으로 개별적 동의나 협의는 물론 전자감시의 설치여부, 장소, 활용방안 등에 대한 충분한 설명 없이 사업장내 활동을 세밀히 기록·관리하는 것 등은 사생활의 비밀과 자유에 대한 침해로 볼 수 있음. 또한 은밀하며 지속적인 전자감시는 근로자로 하여금 자기검열에 의한 능동적인 통제까지 초래할 수 있다는 점에서 「헌법」 제10조 인간의 존엄과 가치의 본질을 침해할 수 있음
- 【2】 사업장 전자감시에 대해 적극적 규제할 수 있는 별도의 법률을 마련, 전자감시를 사용할 경우 감시의 정당한 범위와 허용기준, 관련 기술의 도입과정과 운영, 처리방법 등의 제한을 법률을 통해 명확히 규제되도록 해야 함. 이는 규제대상이나 범위가 제한되어 있는 노동관계법령이나 정보통신관련법령 등 현행 법령을 보완하거나 대상을 일부 확대하는 것만으로는 한계가 있으므로 사업장에서의 각종 전자감시를 적극적으로 규제할 수 있는 별도의 법률 제정이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제18조, 제33조 제1항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 유엔(UN) 전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침(Guideline for the regulation of computerized personal data files, 1990), 국제노동기구(ILO) 노동자의 개인정보 보호를 위한 행동준칙(ILO Code of Practice for Protection of Workers' Personal Data, 1996), 경제협력개발기구(OECD) 프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 1980), 자유권규약위원회 일반논평(CCPR General Comment 16, 32th session, 1988)

주 문

국가인권위원회는 노동부장관에게 사업장 전자감시로부터 근로자의 인권을 보호하기 위하여 관련 법령·제도 개선을 아래와 같이 권고한다.

1. 근로관계로 제약되는 사업장의 특성과 근로자의 권리침해 가능성을 고려할 때, 사업장의 전자감시로 인한 피해를 효율적으로 예방하고 구제하기 위해서는 현행 법령의 보완을 통해서는 한계가 있다고 판단되므로 사업장 단위에서 전자감시를 적극적으로 규제할 수 있는 별도의 법률을 마련하고 동 법률에는 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다.

가. 사업장에서 전자감시의 명확한 허용범위를 규정하되,

- 1) 전자감시가 허용될 수 없는 장소로서, 사업장내에서의 개인적 공간이나 복지 공간, 근로계약상 사용자의 지휘·감독을 벗어난 공간 등에 대한 감시를 금지할 것,
- 2) 전자감시로 수집될 수 없는 정보의 내용으로서, 근로자의 사상, 건강과 질병, 사업장내외의 집단 활동, 업무와 관련성이 없는 사항 등에 대한 감시를 금지할 것,
- 3) 전자감시가 허용될 수 없는 목적 또는 이용범위로서, 감시가 근로자에 대한 평가수단으로만 사용되는 것을 금지할 것,

- 4) 전자감시의 사용형태와 요건을 제한하여, 지속적이거나 일방적 또는 은밀한 감시는 그 객관적인 필요성이 입증되어야 하며, 범죄 또는 근로자의 심각한 안전사고 예방 등 제한된 요건에서만 실시할 것을 규정하여야 하고,

나. 전자감시의 도입과 운영에서 근로자의 최소한의 권리보호 장치로서,

- 1) 사용자가 전자감시 이외에는 다른 방법을 찾을 수 없다는 불가피성을 사전에 객관적인 방법으로 제시하도록 할 것,
- 2) 사용자는 전자감시 장비의 설치내역, 감시정보의 보관사항, 감시종류·기간·방법 등 세부내용을 전자감시를 도입하기 전에 일정기간을 정하여 그기간 내에 공개하도록 할 것,
- 3) 이러한 공개사항에 대해 근로자들의 참여와 평가가 동 법률상 권리로서 보장될 수 있도록 할 것,
- 4) 전자감시를 새롭게 도입하거나 기존의 전자감시 설비를 확대할 경우 근로자의 사전 동의를 받도록 하되, 사용자의 충분한 사전 설명과 교육이 있어야 할 것 등을 규정하여야 하며,

다. 전자감시로 수집된 근로자 정보의 보호를 위하여

- 1) 사용자는 전자감시를 통해 근로자 정보를 수집하는 목적을 구체적이고 명확히 해야 하고 이러한 목적 외에는 사용·유통·가공과 제3자에 대한 제공을 금지할 것,
- 2) 전자감시로 수집된 정보 중 근로자가 자기 정보에 관하여는 접근과 열람이 가능하도록 해야 하며 잘못되거나 불완전한 정보에 대해서는 정정과 삭제를 요구할 수 있도록 할 것,
- 3) 사용자는 감시목적의 범위 내에서 전자감시로 수집된 정보의 정확성과 최신성을 항상 유지하도록 할 것,
- 4) 사용자는 전자감시로 수집된 근로자 정보의 분실, 파손, 이에 대한 불법적인 접근, 수정, 사용, 유포 등에 대한 확실한 보안조치를 마련할 것,
- 5) 그 밖에 유엔(UN)과 국제노동기구(ILO)를 비롯하여 그간 국제사회에서 제시해온 개인정보보호의 준칙들에 충분히 부합될 수 있도록 전자감시를 통한 근로자 정보의 무제한 축적, 근로자 정보의 남용을 금지할 것 등을 규정하여야 하며,

라. 사용자의 전자감시 오·남용으로 인한 피해에 대한 적절한 구제방안도 같이 규정하되,

- 1) 불법적인 전자감시의 사용자 및 관련자에 대한 엄격한 처벌규정을 두며,
- 2) 전자감시로 피해를 당한 근로자의 권리구제 방법과 절차를 구체적으로 규정하도록 하고,
- 3) 전자감시로 축적된 전자화된 근로자 정보의 특성을 고려할 때 그 피해는 지속적이면서도 확장가능성이 크다는 점에서 독립된 보호기구에 의한 시정명령 등과 같은 신속하며 효율적인 구제방안도 규정하여야 한다.

2. 갈수록 정교해지는 각종 전자감시를 활용한 사용자의 근로자에 대한 관찰과 감시가 개별 사업장에서 일반화되어감에 따라, 근로자의 상대적인 지위는 더욱 취약해지고 있다고 판단되므로 이러한 사업장 환경의 중요한 변화를 반영하여 근로관계를 규율하는 관련 법률에 근로자의 본질적 권리에 대한 보장과 사용자의 전자감시 활용 등에 대한 절차적 통제를 제도화할 수 있도록,

가. 「근로기준법」을 개정하여 제1장 총칙에 ‘사용자는 근로관계에서 근로자의 인격과 사생활의 자유를 보호하여야 한다’는 내용의 명시적 규정을 추가하거나 신설하며,

나. 동법 제93조 취업규칙의 기재사항에 ‘전자장치에 의한 작업관찰·감시기술을 도입할 경우에 관련된 사항’을 규정하여야 한다.

3. 전자감시에서 근로자 권리보호를 위한 입법적 방안과 함께 사업장 별 또는 산업별 규제를 효과적으로 수행하기 위한 정책적 조치로서,

가. 근로관계에 관련된 현행 법령들에 근거하여 사용자의 전자감시에 의한 근로자의 중대한 권리침해나 근로자 집단에 대한 부당한 개입, 차별 등에 대하여 사업장 수준의 근로감독을 강화하도록 하며,

나. 사용자는 물론 근로자도 각종 전자감시에 따른 문제점을 충분히 인식하고 사업장 수준에서의 보호조치를 할 수 있도록 전자감시에 대한 근로자 권리보호를 위한 세부 준칙 또는 지침을 마련해야 하고, 이를 통해 전자감시에 대한 적절한 통제가 이루어질 수 있도록 적극적 조치를 해야 한다.

■ 이 유

I. 권고 배경

정보통신기술의 확산에 따라 공사부문을 망라하여 개별 사업장에서는 생산성 강화 등을 위해 다양한 형태의 관련 기술 도입이 급증하고 있다. 게다가 정보통신기술이 업무과정의 핵심적 요소로 쓰이면서 작업통제 등을 위한 감시수단으로도 사용되고 있어 해당 사업장의 근로자들은 작업과정은 물론 사적인 영역에서까지 권리침해의 가능성에 상시 노출되어 있는 실정이다.

즉, 사업장에서 각종 정보통신기술을 활용한 통제와 감시는 특히 사생활을 비롯하여 개인정보뿐만 아니라 노동기본권 등에 대한 침해를 야기할 수 있다는 점에서 근로자의 인권에 관한 중대한 위협이 될 수 있고 우리 위원회에도 이와 관련한 진정이 있어 왔다.

이에 따라 개별 사업장들의 정보통신기술을 활용한 감시실태에 대한 조사를 실시하고 이를 바탕으로 한 정책 및 입법적 개선의 필요성에 관하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

사업장에서 사용되는 각종 정보통신기술 또는 전자장치에 의한 감시의 인권침해 여부에 대해서는 「헌법」 제10조, 제17조, 제18조, 제33조 제1항과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조를 주요 판단기준으로 하였다.

2. 참고기준

현행 관련 법제에 대한 판단과 근로자의 인권보호를 위한 개선 방안은, 유엔(UN)이 제시한 전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침(Guideline for the regulation of computerized

personal data files, 1990)을 비롯하여 국제노동기구(ILO)의 노동자의 개인정보 보호를 위한 행동준칙(ILO Code of Practice for Protection of Workers' Personal Data, 1996), 경제협력개발기구(OECD)의 프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 1980)의 내용과, 판단기준 중 규약의 구체적 적용범위를 언급한 자유권규약위원회 일반논평(ICCPR General Comment 16, 32th session, 1988)을 주된 참고기준으로 삼았다.

III. 판단

1. 사업장 전자감시 실태와 근로자의 권리 침해 가능성

가. 전자감시의 범위 및 사업장에서의 필요성

1) 전자감시의 개념 및 감시기술의 활용범위

사업장의 '전자감시'라 함은, 사용자가 각종 정보통신기술을 활용하여 사업장 내외에서 근로자의 작업과정은 물론 일상생활에 이르기까지 각종 정보를 수집·저장·전송·가공·분석하는 모든 행위라 할 수 있다. 그리고 이를 위한 기술적 장치를 '전자감시기술'로 보며 이러한 기술을 업무 및 자원 통제와 연계하여 통합 관리할 수 있도록 구축한 정보시스템을 '전자감시시스템'으로도 볼 수 있다.

현재 사용되고 있는 전자감시기술의 대표적 유형으로는 영상시스템(CCTV 등), IC칩카드(RFID카드 등), 생체인식기(지문, 홍채, 정맥 등), 위치추적시스템(GPS), 개인컴퓨터 및 전화 열람·감청 등이 있고 또한 다수 사업장에서 구축되는 업무(생산)통합관리시스템(ERP 등)도 포함될 수 있다.

이 가운데 근래 사용이 더욱 확산되고 있는 기술들을 살펴보면, CCTV는 출입관리 등에 주로 쓰이며 저렴한 비용으로 대량 녹화·편집 기능까지 가능한 수준이며, RFID카드의 경우 개인신상정보를 내장하고 각종 시스템과 연계하여 사업장의 모든 현황을 중앙에서 감시할 수 있고 다른 감시기술과도 통합되어 활용될 수 있다. 또한 생체인식기술은 출입통제나

근태관리로 확장되거나 업무통합관리시스템(이하 'ERP'라 한다)에 자동으로 연계되어 활용되기도 한다.

개인컴퓨터 통제는 사이트 접속·서핑 차단, 세부작업내역 감시는 물론 이메일·메신저 전송 내용까지 파악할 수 있는 정도이며 위치추적시스템(이하 'GPS'라 한다)은 인공위성을 이용하여 활동영역과 내역을 추측·파악할 수 있고 이동전화 기술 등의 프로그램과 결합되어 추적 범위와 정확성이 매우 높아지고 있다. ERP는 인·물적 자원을 효율적으로 관리하고자 모든 업무를 통합처리하고 실시간 정보교환이 가능한 업무절차를 포함하고 있어 개별 근로자의 업무상황, 생산량, 위치 등을 세밀하게 기록·관리할 수 있다.

2) 사용자의 권리 및 전자감시의 필요성

「헌법」제15조는 직업의 자유를 보장하고 있고 여기에는 기업의 자유 또는 영업의 자유가 포함된다고 할 것이므로 원칙적으로 누구나 사업의 수단, 형태, 조직 등을 자유롭게 선택하고 영위할 수 있다. 이와 함께 「헌법」제23조는 재산권을 보장하여 모든 국민은 경제적 가치를 가진 자신의 일체의 유·무체재산을 보호할 수 있는 권리를 보장받고 있다.

따라서 이를 기초로 하여 사용자는 자유로운 근로계약을 통해 근로제공의무를 부담하는 자에 대한 업무관련 지시감독권과 사업장에서의 시설관리권 등을 갖는다고 할 수 있다. 특히 사용자의 업무와 관련한 지시감독은 근로계약 등을 통해 그 범위와 방법을 모두 구체화하기 어려우므로 관련 법령과 규칙은 물론 일반적으로 허용되는 방법과 절차 등에서 벗어나지 않는 한 사용자는 관리감독수단을 자유롭게 선택할 수 있다.

이러한 사용자의 권리에 더하여 근래에는 현실적으로도 관리감독수단의 변화가 요구되고 있다. 즉, 정보통신기술이 확산될수록 기업의 생존과도 직결되는 기업정보의 대량유출 위험성도 그 만큼 커지며 이는 근로자 개인의 부주의로도 발생된다는 점에서 보다 효과적인 예방조치가 요구되며 사업장 설비의 사적 이용으로 인한 생산성 저하나 불법행위에 대한 사용자 책임 등을 고려할 때 이에 대한 효율적인 통제나 감시가 끊임없이 요구되고 있다.

이외에도 생산현장에서 근로자 안전을 위한 적극적 조치나 생산과정 모니터링, 사업장내의 설비를 비롯한 기물파손과 도난방지, 나아가 경영혁신 차원에서도 효과적인 관리수단을

필요로 하고 있다. 그러므로 다양한 정보통신기술을 활용하여 근로자 개개인에 대한 직접적이며 효과적인 통제를 저렴한 비용으로도 수월하게 구현해 줄 수 있는 전자감시는 그러한 사용자의 요구를 충족시킬 수 있다는 점에서 필요성이 더욱 커지고 있는 것이다.

나. 전자감시의 기술적 특성 및 사용실태

전자감시는 그 활용범위나 필요성 등을 볼 때 갈수록 확산될 것이며 앞서 언급한 대표적인 전자감시 유형들은 이미 보편적인 감시수단이 되고 있다. 이는 2003년 일부 민간단체에서 실시한 전국 207개 사업장에 대한 조사에서 90% 가까이가 개인 컴퓨터 감시, 전화 송수신 기록, CCTV, 전자신분증 등의 감시기술을 도입하고 있는 것에서도 확인될 수 있다.

1) 전자감시기술 사용에서 나타날 수 있는 일반적 특징

전자감시는 도입과 운영을 은밀하게 하여 감시대상자가 인식하지 못한 상황에서 일정 공간 또는 개인(집단)에 대한 전면적 감시가 가능하고 이를 통해 수집될 수 있는 정보는 상당히 정밀할 수 있다. 또한 발달된 네트워크 환경과 통합지향의 업무시스템으로 인해 업무와 관련된 모든 개인정보의 통합관리가 쉽게 실현될 수 있다.

아울러 전자감시로 관리하는 정보를 업무시스템 속에서 직무평가에 바로 연계하여 사용할 경우 감시가 곧 평가수단이 될 수도 있다. 더구나 전자감시기술은 실제 감시에 활용되는지 여부와 상관없이 소유자의 의도에 따라 언제든지 감시기제로 사용될 수 있는 기술적 특성을 일반적으로 가지고 있다.

2) 우리 위원회의 2005년도 ‘사업장 감시시스템이 노동인권에 미치는 영향’에 대한 인권상황 실태조사 연구용역 보고서에 나타난 전자감시 유형별 사용 실태

전자감시기술 중 가장 보편화되고 있는 CCTV의 경우 대부분 사용자가 일방적으로 설치하고 있고 촬영대상을 노동조합원 또는 조합 사무실에 집중하거나 심지어 휴게공간까지 포함한 경우도 있다. 인터넷 및 개인컴퓨터 감시는 특히 기술보안이 요구되는 업종에 많고 일부 회사는 회사 소유의 네트워크를 사용하는 모든 컴퓨터의 하드디스크 이력을

기록·관리한다. 그 밖에 특정 사이트 접속차단, 이메일 감시는 이미 일반화되어 있고 근무시간 외에도 노동단체 홈페이지 접속을 차단하거나 인터넷 접속 세부내역을 중앙 서버에서 실시간 감시하고 개인컴퓨터 입력내용까지 기록하는 경우도 있다.

IC칩 내장카드나 RFID 카드시스템은 출퇴근, 업무시간 중 직원의 사무실 출입, 사업장내 움직임 등을 실시간으로 기록·통제하는 데 주로 사용되고 있고 생체인식기 역시 주로 출입관리에 사용되며 보안을 요하지 않는 장소임에도 특정 근로자들만을 통제하기 위해 도입한 경우도 있다. 전화 송수신 기록/ 통화내용 녹취는 금융권 콜센터에서는 일반화된 관리방식이며 그 외의 업종에도 확산되는 추세이고 일부 회사는 상담서비스 통화를 모두 녹취·보관하며 관리자가 실시간 모니터링 하기도 한다.

GPS는 운송회사의 경우 특히 사용사례가 많고 이를 통해 차량 등을 실시간 추적하여 본사에서 통제하고 있고 일부 기업은 이동전화나 PDA를 통해 특정 직원들의 위치를 감시하는데 사용하기도 하였다. ERP시스템은 활용범위가 매우 다양하며 배송회사의 경우 직원들의 업무속도, 하루일과를 모두 기록하여 직원평가에 사용하기도 한다. 또한 인터넷과 결합한 실시간 현장체크시스템을 통해 영업내용을 세밀히 관리하는 경우도 있다. 대형 병원들은 대부분 이를 구축하여 직원 근무분석과 환자정보 등을 집계하고 있고 일반회사의 고객 콜센터시스템, 백화점 등의 손익관리시스템 역시 ERP의 하나로서 이를 통해 개별 직원의 근무시간, 실적 등을 모두 통제하고 있다.

위와 같은 전자감시 사용실태들은 전자감시기술 중 몇 가지에 한정된 경우이지만, 많은 근로자들이 소속 사업장에 도입된 전자감시 여부를 전혀 모르는 경우도 있고 사용자가 감시기술을 도입할 때 근로자 개인이나 노동조합에 설치 여부, 장소, 활용방안 등을 고지조차 하지 않는 경우가 많다. 또한 근로자가 사용자의 전자감시 사실을 알고 있어도 대부분이 그 사용목적, 수집정보, 감시 범위 등의 구체적 내용에 대하여는 모르고 있고 감시기술의 도입과정에서 노사간 협의나 합의는 거의 없는 실정이다.

다. 전자감시로 인한 근로자 권리 침해 및 규제의 필요성

이와 같이 과거의 노무관리 방식과는 다른 전자감시의 기술적 속성 및 개별 사업장에서의 사용실태 그리고 현재 사용자나 근로자들의 부족한 인식 등을 고려할 때 사업장에서 전자감시의 필요성이 크다고 해도 근로자의 인권에 대한 심각한 침해가 문제될 수 있다.

1) 전자감시 도입·활용 등에서 근로자의 기본권 침해

「헌법」제10조는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장하며 여기에는 일반적 인격권으로서 초상권, 자신의 행동을 감시당하지 않을 권리 등이 내재된 것으로 볼 수 있고 「헌법」 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 규정하여 사생활이 공개되지 않을 권리와 평온한 사생활의 유지·형성을 방해받지 않을 권리를 보장하고 있다. 또한 「헌법」제18조는 통신의 자유와 비밀을 보장하며, 특히 정보사회에서 의미가 더욱 커지고 있는 것으로 자신의 정보에 대한 적극적 권리인 개인정보자기결정권이 「헌법」 제10조와 제17조 등에 기반을 두고 보장되고 있다.

아울러「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라 한다) 제17조는 모든 사람의 사생활, 통신에 대한 자의적이거나 불법적 간섭으로부터의 보장과 국가의 보호 의무를 규정하고 있다. 그런데 사업장별 사용실태나 기술적 특성 등에서 보듯이 사전 고지와 근로자의 동의 없이 일방적으로 전자감시를 행하는 것은 사용자의 권한을 벗어나 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하는 근로자의 인격권과 사생활에 대한 중대한 침해라 할 수 있다.

더욱이 일상의 대부분을 사업장에서 보내는 근로자를 대상으로 개별적 동의나 협의는 물론 전자감시의 설치여부, 장소, 활용방안 등에 대한 충분한 설명도 없이 사업장내 활동을 세밀히 기록·관리하는 것 등은 사생활의 비밀과 자유에 대한 침해로 볼 수 있다. 게다가 은밀하며 지속적인 전자감시는 근로자로 하여금 자기검열에 의한 능동적인 통제까지 초래할 수 있다는 점에서 「헌법」제10조 인간의 존엄과 가치의 본질을 침해할 수 있다.

그리고 업무와 사적 영역의 구분이 어려운 근무환경에서 사용자 소유의 통신설비를 사용한다는 것만으로 근로자의 사전 동의나 협의 없이 사적 통신을 임의로 개입·열람하는 것은 「헌법」 제18조 통신의 비밀을 침해할 수 있다. 또한 근로관계의 속성상 취약한 근로자의 지위를 감안할 때 동의가 있다 해도 그 객관성이 보장될 수 없거나 사용자의 임의적인 방법과 절차에 의한 전자감시는 이 역시 「헌법」 제17조 및 제18조 등에 반할 수 있는 것이다.

법률이나 합의 등에 근거하지 아니한 전자감시를 통해 사용자가 근로자의 상세한 활동내역을 자동으로 집적하면서도 이를 당사자가 모르거나 수집목적, 저장여부도 제대로 확인하기 어렵고 수집된 정보의 수정·삭제 등의 권리 역시 보장되지 못한다는 점에서 근로자의 개인정보자기결정권에 대한 심각한 침해가 될 수 있을 뿐만 아니라 자유권규약 제17조가 요구하는 개인의 사생활 보호는 물론 이에 대한 국가의 보장이무에도 반하는 것이다.

이외에도 전자감시를 근로자의 집단 활동 및 출입 통제나 특정 근로자에 대한 감시, 평가 등을 위해 사용할 경우 「헌법」 제33조 제1항에서 보장하는 노동기본권의 본질을 침해할 수 있는 것은 물론 근무조건의 차별로서 「헌법」 제11조에도 반하는 결과가 된다.

2) 전자감시의 오·남용 등에 대한 기술적 제약의 어려움

전자감시기술의 유형별로 볼 때 CCTV의 경우 감시범위 등을 제약해도 장비의 향상된 성능으로 인해 사용자의 설비조작에 따라 얼마든지 감시수위를 변화시킬 수 있다. 또한 업무용 컴퓨터나 네트워크 환경을 임의로 감시·차단하는 것에는 기술적 대응 자체가 어렵고 컴퓨터 작업내역 중 사적인 부분을 기술적으로 구분하기도 어렵기 때문에 언제든지 노사간 대립을 불러올 수 있다.

RFID카드시스템이나 생체인식기 등의 수록정보나 축적방식 등은 근로자가 점검하기 어렵고 노사간 합의를 통해 일정한 제한을 가하여도 그 위반을 사전에 알기 어렵다. 전화통화 녹취는 근로자가 그 필요성을 인정하는 경우도 있으나 이 역시 사용자가 수집정보의 사용범위를 임의로 바뀌어도 그 규제가 곤란하다. 또한 ERP는 운영방식이나 수위에 따라 얼마든지 감시기술로 활용될 수 있고 도입과정에서 노사간 합의가 있어도 근로자가 모르는 사이에 시스템 활용범위가 변화될 수도 있다.

3) 근로자 권리 보호를 위한 제도적 규제 장치의 필요

전자감시가 사용자 입장에서 필요한 선택일지라도 그 효과는 명확치 못하거나 이론이 있을 수 있는 반면 이로 인한 근로자의 권리침해와 피해의 정도는 심각하다고 할 수 있다. 또한 근로자의 권리가 사용자의 그것보다 언제나 우선할 수는 없지만 인간으로서의 존엄을 바탕으로 한 인격권 등의 기본권은 사용자의 재산권 등 비인격적 가치에 앞선다고 볼 수 있고 앞서 살펴본 현행 실태까지 감안할 때 전자감시에 대한 제한은 불가피하다고 할 수 있다.

더욱이 전자감시의 장소나 범위를 물리적으로 한정하더라도 기술적으로 제한하기 어려운 것은 물론 사용자의 자율적인 의사에 의존해 그 남용과 근로자의 피해를 방지하는 것은

기대하기 어렵고 더 나아가 사업장에서 사용자의 다양한 통제수단에 대항하기 어려운 근로자의 현실 등을 고려한다면 전자감시의 도입과정은 물론 운영에 있어서도 최소한의 제도적 보호 장치가 시급히 요구된다.

2. 전자감시에 대한 법적 규제 현황 및 한계

가. 노동관계법상의 규제

1) 개별적 노사관계에서의 규제 가능성

개별적 노사관계를 규율하는 법령에서는 전자감시를 직접적으로 규율하는 규정은 찾아보기 어렵고 다만 「근로기준법」 제98조 제1항이 근로자의 사생활 보호를 규정하나 그 범위는 사업장 부속기숙사에 한정하고 있을 뿐이다. 또한 동법 제7조에서 강제근로를 금지하고 있지만 전자감시에 의한 권리 침해가 곧 강제근로는 아니며 객관적인 인과관계가 요구되므로 규제 근거로는 한계가 있다.

동법 제5조는 사용자의 단체협약, 취업규칙, 근로계약의 준수 의무를 규정하나 현실적으로 이들 대부분에서는 전자감시에 대한 규제 내용은 찾아보기 어려운 실정이다. 또한 동법 제54조 제2항은 휴게시간의 자유로운 이용을 보장하므로 근로자의 복지 공간 등에 대한 감시는 규제될 수 있으나, 업무나 생산현장에서도 휴식을 취할 수 있고 이 때에 이루어지는 은밀한 전자감시에 대해서는 실질적 규제가 어렵다. 아울러 동법은 원칙적으로 상시 근로자 5인 이상 사업장에만 적용되는 한계도 있다(동법 제11조 제1항).

2) 집단적 노사관계를 통한 규제 가능성

「노동조합 및 노동관계 조정법」 제81조 제1호 및 제4호는 노동조합 조직·가입 및 기타 노조업무와 관련한 사용자의 불이익 취급과 노조 조직 또는 운영을 지배·개입하는 것을 부당노동행위로 보고 있다. 그러므로 전자감시로 조합원이나 조합 활동을 감시하거나 노조의 정보를 수집하는 것은 규제될 수 있다. 또한 전자감시의 도입·활용을 근로조건

중요사항으로 본다면 이에 대한 단체교섭 요구를 사용자가 정당한 이유 없이 거부할 경우 동조 제3호에 의해 역시 부당노동행위가 될 수 있다.

그러나 제81조 제1호 및 제4호에 의한 규제는 정당한 노조활동을 전제로 하고 있으며 사례별로 달리 해석될 수도 있어 일정한 한계가 있다. 또한 전자감시가 근로조건의 변화로 볼 수 있는지 여부는 법령 해석상의 문제인데 근로조건과 관련한 대법원의 판결(대법원 1994. 8. 26. 선고 93누8993 판결)에 비추어 보면 노조의 개입이 가능한 근로조건의 문제로 볼 수도 있으나, 기존에 노동부는 전자감시기술의 사용을 근로조건에 해당하지 않는 것으로 해석하고 있어 제81조 제3호에 의한 규제 역시 한계가 있다.

한편, 최근 노동부는 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」을 일부 개정하여 동법 제19조 제1항 제14호 노사협의회의 협의사항에 “사업장 내 근로자 감시설비의 설치”를 명문화하고 동법 제13조의2에서 근로자위원이 협의회 개최 전에 동법 제19조 제1항의 협의사항과 관련한 자료를 사용자에게 요구할 경우 이에 성실히 응하도록 하는 규정을 신설하여, 전자감시 도입 등에 근로자들에 의한 사전개입과 자율적 규제의 근거가 마련되었다.

그러나 근로자의 협의 요구에 대해 사용자가 정당한 이유 없이 이를 거부할 경우 동법상 이에 대한 제재를 명시적으로 규정하고 있지 않고, 신설된 동법 제13조의2 단서는 기업의 ‘경영’에 해당하는 경우를 사용자의 사전 자료제공 의무의 예외사항으로 하고 있다. 이에 따라 근로자에 대한 전자감시가 협의사항이어도 사용자의 사전 자료제공의 대상인지 여부는 논란이 있을 수 있고 더구나 자료제공과 관련하여 사용자에게 대한 강제규정이 없다는 점 등에서 규제 근거로는 역시 한계가 있다. 또한 동법의 적용은 상시 근로자 30인 이상 사업장만을 대상으로 하고 있다(동법 제2조).

나. 정보통신관련법상의 규제

「통신비밀보호법」(이하 ‘통신보호법’이라 한다) 제3조는 전기통신 및 타인간 대화의 보호를 규정하고 제14조는 전자장치 등을 이용한 불법감청을 금하며 제18조는 불법감청·녹음 등을 시도한 미수범도 처벌하고 있다. 따라서 근로자 동의 없이 전화, 이메일 등 통신내용을 감시하거나 이를 위한 감시기술을 도입할 수는 없다. 그리고 제4조는 불법감청 내용을 재판 또는 징계절차에 증거로 사용 못하도록 하고 있다.

또한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다) 제24조 및 제28조는 정보통신서비스제공자와 그로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자의 정보이용 등을 제한하며 제49조는 누구든지 정보통신망에 의하여 처리·보관·전송되는 타인의 정보와 비밀에 대한 침해를 금하고 있다. 이에 따라 사업장의 사용자가 자신의 소유가 아닌 타인의 정보(예컨대 비업무상 근로자의 개인정보 등)를 임의로 감시하는 것은 규제될 수 있다.

「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘위치정보법’이라 한다) 제15조 제1항은 개인 또는 물건 소유자의 동의 없는 위치정보의 수집·이용 등을 금하며 제18조 및 제19조는 위치정보사업자등이 위치정보를 이용하여 서비스를 제공할 경우 미리 위치정보주체의 동의를 얻도록 하고 있다. 따라서 사업장 내외에서 근로자의 위치추적과 통제는 원칙적으로 규제될 수 있다.

그러나 통신보호법은 그 목적이 기본적으로 ‘통신’과 ‘대화’의 보장에 한정(제1조)되며 위치정보법은 특정 정보에만 국한되므로 그 밖의 문제되는 다양한 전자감시에 대한 규제는 어렵다. 또한 정보통신망법은 기본적으로 정보통신서비스제공자등과 이용자 간의 개인정보 수집·처리 등에 대한 규율이고 더구나 동법이 보호하고자 하는 것은 ‘타인의 정보와 비밀’(동법 제49조)이므로 사업장에서 사용자가 제공하는 정보통신망을 이용한 근로자의 정보가 업무상의 정보일 경우 사용자 ‘자신의 정보’로 보게 되어 규제가 어려울 수 있다. 즉, 사업장에서 업무영역과 근로자 개인영역인 비업무를 구분하기 어렵기 때문에 그 규제는 한계가 있는 것이다.

한편 위와 같은 정보통신관련법령에서는 개인정보 수집·이용 등에 당사자의 동의를 필수적으로 요구하고 있으나 현행 규정만으로는 동의의 진정성이나 절차적 정당성을 담보할 수가 없다. 더구나 사용자가 전자감시를 통해 수집한 정보를 노사간 다툼에서 증거로 사용해도 통신보호법 제4조 외에는 제약이 없다. 즉, ‘통신 감청’을 제외한 그 밖의 전자감시로 수집된 정보는 불법적으로 수집된 경우에도 증거자료로는 정당화될 수 있어 규제에는 실질적 한계가 있는 것이다.

다. 기타 법령상의 규제

「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 국가행정기관, 지방자치단체, 기타 공공단체에서 취급하는 개인정보의 수집·처리·이용 등의 원칙과 한계를 규정하고 있다. 그러나 동법은 개인정보 처리에 대한 국가 행정기관 등의 의무를 규율하고자 하는 것으로서 이들 기관에서 처리·관리되는 정보의 보호나 불법적 제공 등을 규제하는 것이다. 따라서 공공부문 사업장의 전자감시 규제나 근로자 권리보호를 위한 적용은 어렵다고 할 수 있다.

이 밖에도 전자감시로 인해 근로자 인격권 등의 본질을 침해할 경우 불법행위로서 「민법」 제750조 및 제751조에 의한 손해배상을 청구하거나 감시로 인해 발생한 심각한 질환에 대해 산재보상을 청구할 수도 있다. 그러나 민사소송의 경우에는 사용자의 책임을 입증하기 어렵고 산재보상 또한 사용자의 책임을 묻는 것이 아니므로 이들을 통한 전자감시의 피해 방지에는 한계가 있다.

라. 전자감시 규제와 관련한 외국 입법례 및 대표적 국제기준

프랑스의 경우 「노동법전」(code du travail)에서 사용자가 알리지 않은 방법으로 근로자 정보를 수집하는 것을 금지하여(L.121-8항) 위법하게 수집된 정보로는 근로자에게 불이익을 줄 수 없도록 하고 있다. 또한 업무환경에 영향을 미치는 기술이나 감시수단을 도입할 때는 사전에 근로자위원회의 자문을 구해야 한다(L432-2조, L432-2-1조). 나아가 근로자대표위원회에게는 경고권(droit d'alerte)이 있어 이를 통해 사용자가 도입하는 감시기술에 문제를 제기하면 사용자는 필요조치를 하여야 한다. 이 밖에도 「정보처리파일 및 자유에 관한 법률」에서는 자기정보에 대한 알권리, 이의제기·접근·정정권 등을 보장하고 특히 사용자가 감시기술을 도입할 경우 국가정보처리자유위원회(CNIL)에 신고(제16조)토록 하고 있다.

영국은 「데이터보호법」(Data Protection Act, 1998)을 통해 엄격한 개인정보 보호원칙을 전자감시에도 적용할 수 있다. 특히 이메일 감시 등은 당사자 권리를 침해하지 않는 범위에서 사전 동의나 당사자 등의 정당한 이익 추구를 위한 경우에만 허용한다(부칙2 제1조, 제6조). 또한 「조사권한규제법」(Regulation of Investigatory Powers Act, 2000)은 적법한 권한 없이 공적 및 이와 연결된 사적 통신시스템에서의 감시를 금하고 있다. 다만, 넓은 예외를 인정하여 규제 효과는 미흡하나 예외의 경우에도 감시대상자에게 감시 가능성이 충분히 설명되도록 하고 있다.

독일 역시 전자감시와 관련한 직접적 규정은 없으나 「경영조직법」(Betriebsverfassungsgesets)은 사용자가 노동감시를 위한 기술적 장치를 도입·이용하는 경우 종업원평의회와 공동결정토록 하고 있다(제87조 제1항 제6호).

이와 관련하여 연방노동법원은 직접 근로자를 감시하기 위한 경우는 물론이고 결과적으로 그러한 것일 때도 공동결정사항으로 보고 있다. 또한 「연방개인정보보호법」(BDSG)은 일반인이 출입할 수 있는 장소에서 전자적 설비에 의한 감시를 규제하고 있다(제6조의b).

호주 뉴사우스웨일즈주는 사업장의 전자감시에 대한 구체적 규정으로서 「사업장감시법」(Workplace Surveillance Act)을 두고 가장 강력하게 규제하고 있다. 동법은 근로자의 사전 동의 없는 감시를 금하며 적어도 감시 14일전에 감시대상, 방법, 기간 등을 근로자들에게 통보하도록 하고 있다(제10조). 또한 감시유형별 규제를 두고 있으며(제11조 내지 제13조) 개인적 공간 및 사업장 외에서의 감시는 물론 은밀한 감시를 금지하고 감시로 수집된 정보의 공개 및 사용도 엄격히 제한하고 있다(제15조 내지 제19조).

미국은 「연방전자통신프라이버시법」(National Electronic Privacy Communication Act, 1986)을 통해 의도적인 전자통신감시나 제3자로 하여금 감시토록 하는 것을 규제하나(제2511조) 여러 면책규정으로 인해 실제 규제효과는 미약하다. 캐나다는 연방차원에서 「개인정보보호와 전자문서법」(Personal Information Protection and Electronic Documents Act, 2004)을 통해 근로자 동의 없는 사용자 감시의 허용사유와 목적을 크게 제한하고 있다. 그리고 정보 수집목적 공표, 정보주체 사전 동의, 목적제한 등 정보수집 원칙을 명시하고 있다.

이러한 각국의 입법적 노력과 함께 그간 국제사회 역시 발달된 정보통신기술이 산업 현장에서 감시기제로서 확산됨에 따라 개인의 사생활을 비롯한 권리 보장을 위한 준칙들을 마련해 왔다.

대표적으로 국제노동기구(ILO)가 채택한 ‘근로자의 개인정보 보호를 위한 행동준칙’(ILO Code of Practice for Protection of Workers' Personal Data, 1996, 이하 ‘ILO 준칙’이라 한다)을 보면 전자감시를 포함한 노동감시는 사전에 감시 목적, 사유, 기간, 방법, 수집할 정보 등을 알려야 하고 은밀한 감시는 법에 근거가 있거나 범죄행위 등이 있는 경우로 엄격히 제한하고 있다. 또한 지속적 감시는 보건안전이나 재산보호를 위한 경우로 한정되며(6.14.(1)(2)(3)) 전자감시 기술을 도입할 경우 노동자대표에게 미리 통지하고 협의토록 하고 있다(12.2.(b)).

경제협력개발기구(OECD)에서 마련한 ‘프라이버시의 보호와 개인 정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인’(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 1980, 이하 ‘OECD 가이드라인’이라 한다) 역시 개인정보 수집의 사전 동의와 고지의무(제7조), 수집(감시)목적의 명확한 제시(제8조) 및 목적이외의 사용금지(제10조) 등을 제시하고 있다.

이외에도 UN의 ‘전자화된 개인정보파일의 규율에 관한 지침’(Guideline for the regulation of computerized personal data files, 1990, 이하 ‘UN 지침’이라 한다)도 개인정보의 적법한 수집·처리, 개인정보 사용에 대한 알권리, 부정확한 정보의 삭제권 등 접근을 보장하도록 하고 있다.

3. 사업장의 전자감시 규제 및 근로자 인권보호 방안

외국의 입법례를 보면 대부분 개인정보보호를 위한 일반법을 두고 그 외에도 노동관계의 속성을 고려한 절차적 통제 장치를 마련하고 있다. 특히 프랑스 등 많은 EU국가들은 전자감시를 집단적 노사관계 사안으로 해결하도록 제도화하고 있다.

우리나라의 입법체계나 노동관련 제도 등이 외국의 그것과 비교하여 차이가 있다고 해도 전자감시에 의한 문제점은 다르지 않다고 할 수 있고 국제사회에서 제시하는 기준들에서도 공통적으로 요구하는 규제 내용들을 볼 때, 근로자의 권리보호를 위해서는 최소한 전자감시와 관련한 사전통지를 비롯하여 감시대상의 개별적 및 집단적 동의 등 절차적 통제가 마련되어야 하며 아울러 개인정보를 보호할 수 있는 엄격한 제도적 방안도 같이 요구된다.

가. 사업장 전자감시에 대해 적극적 규제할 수 있는 별도의 법률(이하 ‘규제 법률’이라 한다) 마련 전자감시를 사용할 경우 감시의 정당한 범위와 허용기준이 무엇이고 관련 기술의 도입과정과 운영, 처리방법 등은 어떻게 제한되는지가 법률을 통해 명확히 규제되도록 해야 한다. 아울러 전자감시 대상자의 자기정보 통제 가능성을 보장함으로써 「헌법」 제10조 및 제17조 등이 규정하고 있는 개인의 인격권, 사생활, 자기정보결정권 등의 실질적 보장과 자유권규약 제17조에서 요구하는 국가의 의무에도 부합할 수 있도록 해야 한다.

다만, 이러한 요구는 규제대상이나 범위가 제한되어 있는 노동관계법령이나 정보통신 관련법령 등 현행 법령을 보완하거나 대상을 일부 확대하는 것만으로는 한계가 있으므로 사업장에서의 각종 전자감시를 적극적으로 규제할 수 있는 별도의 법률 제정이 필요한 것이다.

1) 전자감시의 명확한 허용범위 설정

전자감시가 개별 사업장의 특수성 등으로 인해 불가피하게 사용될 경우 일정 범위에서는 감시대상자가 수인해야 할 사용자의 권리로도 볼 수 있다. 하지만 근로자의 인격권 보호 등을 고려할 때 사용자의 권리에 이미 일정한 한계가 있는 것이고 앞서 보았듯이 전자감시의 기술적 특성과 그로 인한 피해의 정도까지 감안한다면 그 허용범위는 크게 제한될 수밖에 없다.

따라서 ‘규제 법률’에는 사업장과 같은 한정된 공간일지라도 개인적 장소 또는 사용자의 지휘·감독을 벗어난 곳 등 근로자 인격권의 본질을 구성하는 부분이나 사상·건강, 노동조합 활동사항 등에 대한 전자감시 및 정보수집은 허용될 수 없도록 하고 전자감시가 인사고과 등 평가수단만으로 이용되는 것 또한 금지하는 조항이 반드시 포함되어야 한다.

이는 개인의 민감한 정보는 특별한 통제를 받아야 하며, 다른 평가수단이 있음에도 불구하고 감시대상자의 권리를 침해하면서까지 전자감시가 사용되어서는 안 되기 때문이다. ILO 준칙 역시 전자감시로 수집된 개인정보가 직무수행 평가의 유일한 요소가 되지 못하도록 요구하고 있다(준칙 5.6).

그리고 업무과정에 필수적이 아닌 전자감시를 지속적으로 행하거나 업무와 직·간접적으로 관련될 경우에도 일방적, 임의적, 은밀한 감시는 엄격히 제한되도록 규정하여야 한다. UN 지침 등에서 제시하는 합법적인 방법의 개인정보 수집·처리 원칙도 이러한 규제를 요구하는 것이라 볼 수 있고 ILO 준칙은 명시적으로 은밀하거나 지속적인 감시는 범죄나 건강, 안전 등 극히 제한된 요건 하에서만 허용되도록 규정되어 있다(준칙 6.14(2),(3)).

2) 전자감시 도입과 운영에서 권리보호의 최소 요건 강제

전자감시가 허용되는 범위 안에서 현실적이고 불가피한 선택이거나 사업장 내 자율적인 결정에 의해 활용되더라도 전자감시의 특성 등을 고려할 때 도입과 운영에 대해서도 최소한의 권리보호 장치를 규정하여야 한다.

(1) 전자감시의 보충성과 투명성 등의 확보

전자감시는 그 목적이 정당하며 그 수단이 근로자가 수인해야 할 사용자의 관리감독 범위를 벗어난 것이 아닐지라도 그것 이외에는 다른 방안을 찾을 수 없다는 것이 사전에 객관적으로 제시되어야 한다. 또한 전자감시의 목적과 장비의 설치내역, 장단점, 수집 자료의 보관사항, 감시종류·기간·방법 등의 세부 내용을 투명하게 공개하고 사용자에게 의한 일방적 제시가 아닌 근로자들의 적극적인 참여와 평가가 수반되도록 규정하여야 한다.

이러한 규제들은 일정기간 전에 반드시 전자감시 대상, 방법 등을 근로자에게 통보하도록 하고 있는 호주 뉴사우스웨일즈주의「사업장감시법」에서 가장 명확히 규정되어 있고 그 밖의 유사한 외국 입법례에서도 규제 정도만 조금씩 다를 뿐 공통적인 최소요건이라 할 수 있다. ILO 준칙에서도 근로자에 대한 감시는 사전에 목적, 예정시간, 방법과 기술 등을 알리도록 하고 있고(준칙 6.14(1)) 근로자 대표에게 감시도입에 앞서 관리방법, 내용 등에 대해 통지받고 조언할 수 있는 집단적 권리를 보장하도록 요구하고 있다(준칙 12.2).

그리고 이와 함께 전자감시가 최소한의 범위에서 제한적으로 도입될 수 있도록 전자감시 대상인 근로자의 권리보호 방안을 같이 마련하도록 해야 할 것이다.

(2) 근로자의 개별적 및 집단적 사전 동의 강화

전자감시로 인해 침해될 수 있는 기본권은 근로자의 인격권 등 일신 전속적 권리인 점에서 원칙적으로 근로자 개인의 동의를 얻도록 규정해야 한다. 앞서 언급하였듯이 동의 없는 감시는 곧 근로자 권리의 본질적 부분에 대한 침해로서 헌법과 자유권규약에 대한 명시적 위반이라 할 수 있다. 한편 근로자의 지위나 노동관계 속성에 비추어 볼 때 동의는 자유의사에 기해야 하므로 사용자의 충분한 사전 설명과 교육을 전제로 서면동의방식에 의하도록 해야 한다.

감시대상자의 동의 원칙은 현행 법령에서도 요구되는 일반원칙이라고 할 수 있지만 ‘규제 법률’에서는 이를 보다 명시적이며 동意的 객관성이 보장될 수 있도록 강제하는 규정을 두어야 한다. 이러한 요구는 OECD 가이드라인과 UN 지침이 제시하는 수집제한의 원칙, 합법성의 원칙 등에 당연히 포함되어 있다고 할 수 있고 ILO 준칙 역시 이러한 개인의 동의를 전제로 기타 원칙과 규율 등을 요구하고 있다고 할 것이다(준칙 6.1,2, 10.1).

이러한 개인 동意的 요건을 강화하는 것에 더하여 현실적으로 노동관계의 왜곡이나 사용자의 정보독점에 의한 차별 가능성 등을 감안한다면 근로자 개인 동意的는 집단적 동意的 또는 합의에 의해 보완될 수 있도록 규정해야 한다. 다만, 이는 뒤에 언급할 「근로기준법」의 일부 규정이 개선될 경우 이를 통해 근로자 집단의 통제가 가능하게 되므로 이를 통해 해결하도록 할 수 있다.

3) 전자감시에 의해 수집된 개인정보보호의 세부규정 마련

사업장 전자감시에서 근로자의 실체적 권리보장은 감시 대상인 근로자 개인정보의 보호가 필수적으로 전제되어야 한다. 더욱이 정보통신기술의 발달에 대처하기 위해 관련 국제 준칙들에서 제시하고 있는 개인정보보호에 관한 원칙들은 앞서 보았듯이 이미 각국에서 입법화되어 있으며, 이는 개인정보보호를 위한 최소한의 내용과 절차적 통제를 의미한다는 점에서 전자감시의 ‘규제 법률’에 충분히 반영될 수 있도록 해야 한다.

대표적인 국제 준칙들인 UN 지침, OECD 가이드라인, ILO 행동준칙들에서는 개인정보보호의 원칙으로 수집목적의 명확화, 수집 목적외의 사용·유통·가공과 제3자에 대한 제공의 금지, 자기정보에 대한 열람·정정 및 삭제권의 보장, 개인정보에 대한 최신성과 정확성 유지, 적절한 보안조치 마련 등을 공통적으로 요구하고 있으며 이러한 내용들은 반드시 규제 법률에 구체화하여야 할 최소 원칙이라고도 할 수 있다.

이와 함께 전자감시의 사용실태 등에서 드러난 여러 문제점들을 감안할 때 ‘규제 법률’에는 개인정보 수집 방법의 제한, 개인정보의 무제한 축적 금지, 개인정보 사용 등에서의 남용 금지도 구체적으로 같이 명시해야 할 것이다.

4) 전자감시로 인한 피해 구제방안의 마련

전자감시의 오·남용에 대한 효과적인 통제를 위해서는 사전적인 규제와 함께 그로 인한 권리침해에 대해 사후적인 적절한 구제방안이 요구된다. 따라서 ‘규제 법률’에는 전자감시의 사용자 및 관련자에 대한 처벌 규정을 마련하여야 하며 피해를 당한 근로자 등의 권리구제 방법 또한 구체적으로 규정해야 한다. 특히 전자감시로 인한 피해는 감시로 인해 개인정보가 수집되는 때부터 지속적이며 확장가능성이 크다는 점에서 사법적 구제 이외에도 개인정보보호기구 등에 의한 시정명령 또는 권고 등과 같이 신속하며 효율적인 구제방안도 마련되어야 할 것이다.

나. 「근로기준법」 일부 개정을 통한 절차적 통제 강화

사업장에서 일반화되고 있는 전자감시에 대한 보다 효과적인 규제를 위해서는 노동관계 법령에 근로자의 인격권 등 노동관계에서의 본질적 권리에 대한 사용자의 보장 의무를 명시하고 그 전자감시의 도입과 운영 등에 근로자의 절차적 통제를 제도적으로 보장할 필요가 있다.

이와 관련하여 우리 위원회는 2006. 2. ‘국가인권정책기본계획(NAP) 권고안’을 통해 근로자를 감시할 우려가 있는 기술을 도입·운영하고자 할 때는 이에 대한 정확한 정보공개 및 근로자와의 사전협의를 의무화할 것을 권고한 바 있다. 이는 결국 사용자에게 전자감시의 세부내용에 대한 사전통지는 물론 근로자의 권리보호를 위한 개인적 및 집단적 협의를 입법화하도록 요구하는 것이다.

1) 근로자 인격권 등의 보호를 위한 명시적 근거규정 마련

「헌법」제32조 제3항은 근로조건에 대한 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하도록 하여 「근로기준법」은 이를 구체화하고 있으나, 동법은 사업장 전자감시의 문제처럼 급변한 정보사회에서 왜곡되어가고 있는 근로조건에 대한 변화를 수용하지 못해 왔다고 할 것이다. 즉, 동법 제5조는 노사 모두의 근로조건 준수 의무를 규정하며 제7조는 근로자의 자유의사에 반한 강제근로를 금하고 있다. 그런데 제5조에서 노사 모두 준수하도록 한 자율적인 단체협약, 취업규칙, 근로계약 등은 실질적인 근로자 권리보호 내용이 없는 이상 그러한 의무는 선언에만 그칠 수 있다. 또한 전자감시가 위 제7조가 예정하는 강제근로에까지 이르는 경우는 드물며 이들 규정들에 의하여 근로자의 인격권 및 사생활 등의 일반적인 보호를 기대하기는 어렵다.

따라서 「헌법」에서 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 사생활의 보호를 「근로기준법」에 명시적으로 규정하여 입법적으로 보완할 필요가 있다. 그러므로 동법을 개정하여 사용자는 근로관계에서 근로자의 인격과 사생활의 자유를 보호하여야 한다는 내용을 신설하거나 추가하여야 한다. 이는 동법 제98조 제1항에서 사용자는 사업 또는 사업장의 부속기숙사에서 기숙하는 근로자의 사생활의 자유를 침해하지 못한다고 하여 이미 한정된 범위나마 근로자의 사생활의 보호를 명문화하고 있다는 점을 감안할 때 가능하다고 볼 수 있다.

다만, 이렇게 규정될 경우 그 내용의 추상성 등으로 인해 선언적 의미에 불과하며 법 적용에서도 그 효과에 대한 우려가 있을 수 있다. 그러나 사업장에서 근로자에게 심각한 영향을 미칠 수 있는 정보통신기술의 도입이 업무환경의 보편적 변화 추세인 점을 감안한다면 노동관계법 역시 「헌법」 제32조 제3항의 취지를 보다 현실에 적합하게 구현할 수 있도록 개선될 필요가 있다. 그러므로 근로자의 인격과 사생활의 자유에 대한 보호를 「근로기준법」에 명문화함으로써 사업장별로 다양한 전자감시가 활용되더라도 이러한 권리보호가 근로관계에서 사용자가 준수해야 할 중요한 의무의 하나로서 구체화될 수 있고, 이를 바탕으로 근로계약 등 개별적 노사관계에서의 통제 가능성을 명확하게 갖추게 되는 것이다.

2) 취업규칙의 필요적 기재사항으로 명시

「근로기준법」상 취업규칙은 사업장 근로자 전체에 적용될 근로조건에 관한 준칙을 규정한 것으로 보는 것이 현재 대법원(대법원 1994. 5. 10. 선고 93다 30181 판결) 및 일반적 견해라고 할 수 있다. 이러한 취업규칙은 특히 노동조합이 없는 사업장의 경우 근로자의 주된 권리 등 중요한 근로조건을 결정하는 역할을 하고 있다. 따라서 동법 제93조는 그러한 근로조건의 내용들을 취업규칙에 포함시키도록 의무화하고 있고 이 같은 취업규칙의 필요적 기재사항에 대해서는 사용자에게 보다 강화된 통제가 이루어질 수 있다.

하지만 앞서 전자감시의 사용실태에서도 살펴보았듯이 전자감시가 사업장 대부분 근로자의 기본적 권리까지 영향을 미치고 있음에도 불구하고 현행 규정만으로는 전자감시가 중요한 근로조건의 내용으로 인식되기 어렵다고 할 수 있어 사용자가 이를 임의로 결정하거나 운영할 가능성이 있다. 즉, 동법 제93조 제12호에 취업규칙의 필요적 기재사항으로 “그 밖에 해당 사업 또는 사업장의 근로자 전체에 적용될 사항”을 명시하고는 있으나, 이는 그 해석범위가 불분명할 수 있어 사용자의 전자감시 도입과 운영 등에 대한 실질적 규제 효과를 갖기는 어렵다.

그러므로 제93조 취업규칙의 필요적 기재사항에 전자장치에 의한 작업관찰·감시기술을 도입할 경우에 관련된 사항을 별도로 명시하도록 해야 한다. 이럴 경우 비록 동 조항이 상시 10인 이상의 근로자를 사용하는 사업장으로 그 적용이 제약되긴 하지만, 취업규칙의 작성·변경에 의무적으로 노동조합이나 근로자 과반수의 의견을 듣거나 동의를 얻도록 한 제94조 규정을 통해 사용자의 전자감시 남용 등에 대한 규제가 어느 정도 가능할 수 있게 된다.

나아가 「근로기준법」상 취업규칙의 필요적 기재사항으로 명시될 경우 노동관계법상 노동조합의 개입 가능성이 확대되어 사업장 수준에 맞는 적절한 규제의 근거가 될 수 있다. 즉, 현행 노동관계법령은 교섭의무대상을 명문화하고 있진 않지만 대법원(대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결 등)은 ‘근로조건 기타 근로자의 대우에 영향을 주는 것’을 교섭의무대상으로 보고 있다. 따라서 전자감시와 관련된 사항이 취업규칙에 명시되면 이는 사용자의 교섭의무대상으로 해석되어 이에 대한 교섭을 거부하거나 해태할 경우 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조(부당노동행위)를 통해 규제될 수 있으므로 개별 사업장 수준에서 집단적 노사관계를 통한 통제의 근거로서도 작용할 수 있게 되는 것이다.

더욱이 최근 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 일부 개정을 통해 노사협의회의 협의사항으로 근로자 감시설비와 관련한 사항을 명문화한 것은 전자감시의 도입이 사업장의 노사갈등은 물론 근로조건에도 영향을 미친다는 것을 고려한 것이라 볼 것이므로 개별적 노사관계의 기본법이라고 할 수 있는 「근로기준법」 역시 근로조건 중의 사항으로서 전자감시와 관련한 내용이 신설되어야 할 것이다.

다. 사업장별 관리감독 및 관련 세부준칙 마련 등 정책 강화

정보통신기술의 향상된 기능과 사업장 나름의 환경 등을 고려할 때 입법적 규제방안과 함께 정책적 방안도 같이 병행되어야 한다. 특히 현행 노동관계법령에 근거해서도 사용자가 근로자의 중대한 기본권 침해나 근로자 집단에 대한 부당한 개입 및 차별 등을 할 경우 이에 대해서는 부분적이거나 관리 감독이 가능하므로 전자감시로 인해 이러한 권리침해 등이 발생할 경우에도 이에 대한 감독을 강화할 수 있도록 정책방안이 마련되어야 한다.

또한 최근 정보통신부가 생체정보, CCTV 영상정보, 인터넷상의 개인정보보호를 위한 가이드 라인을 만드는 등 보편화되고 있는 정보통신기술별로 개인정보보호 차원의 정책을 추진하고는 있으나, 개별 사업장 수준에서는 이러한 가이드라인들에 대한 인식정도가 낮고 그 수용여부가 구체화되고 있지 못하고 있다.

그러므로 사업장의 사용자는 물론 근로자들도 다양한 유형의 전자감시기술로 인해 나타날 수 있는 문제점과 보호조치 등을 충분히 인식할 수 있도록 전자감시 사용에 대한 근로자 권리보호 차원의 세부 준칙을 별도로 마련해야 한다. 아울러 이를 통해 전자감시의 오·남용의 규제가 사업장별 근로조건이나 작업환경 개선에 반영될 수 있도록 적극적 조치도 같이 이루어져야 할 것이다.

4. 결론

근로자의 권리보호는 최근 기업의 사회적 책임수행을 평가하는 중요한 국제적 지표가 되고 있고 더욱이 우리 「헌법」제10조, 제17조, 제32조 제3항 등을 비롯하여 자유권규약 제17조에서 요구하는 국가의 책무를 고려한다면 근로자의 권리에 심각한 영향을 미칠 수 있는 전자감시에 대한 입법적 규제와 정책을 마련해야 한다.

따라서 위원회는 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항의 규정에 의하여 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2007. 11. 12.

국가인권위원회 전원위원회
위원장 안경환 위원 김호준 위원 정강자 위원 최경숙
위원 최금숙 위원 신혜수 위원 원형은 위원 김태훈
위원 윤기원 위원 정재근

전자적 근로감시

- 2 2016. 12. 27. 자 결정 【사업장 전자감시로부터 근로자 정보인권 보호를 위한 제도 개선 권고】

결정사항

고용노동부장관에게 사업장 전자감시에 있어 「개인정보 보호법」 등 개인정보 보호 관련 법령이 충실히 준수될 수 있도록 「개인정보보호 가이드라인(인사·노무편)」에 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건·절차 및 근로자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 정할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 위원회는 2007년 권고에서 사업장 전자감시는 근로자의 인권에 영향을 미치는 중요한 문제이므로 사업장 내 노사협약 등을 통해 자율적으로 해결할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 입장을 밝힌 바 있는데, 이와 동시에 2011년 제정된 「개인정보 보호법」이 사업장 전자감시에 있어 잘 적용될 수 있도록 하는 것이 근로자 정보인권 보호를 위하여 시급하다고 판단됨
- 【2】 고용노동부는 2012. 8. 행정자치부와 공동으로 「개인정보보호 가이드라인(인사·노무 편)」을 제정(2015. 12. 개정)하였으나, 여기에 사업장 전자감시 문제는 포함되어 있지 않은 바, 사업장 전자감시를 통해 근로자의 영상정보나 바이오정보 등의 개인정보가 수집·처리되고 있고 이것이 근로자의 권리에 미치는 영향이 크며 향후 사업장 전자감시 문제가 확대될 것으로 예상되므로, 사업장 전자감시에 관한 사항이 포함될 수 있도록 현행 가이드라인을 보완하는 것이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 「개인정보 보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」, 경제협력 개발기구(OECD) 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」

주 문

고용노동부장관에게, 사업장 전자감시에 있어 「개인정보 보호법」 등 개인정보 보호 관련 법령이 충실히 준수될 수 있도록 「개인정보보호 가이드라인[인사·노무편]」에 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건·절차 및 근로자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 정할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고의 배경

사업장 내 작업상황 및 근로자 행동의 모니터링 또는 감시를 목적으로 한 전자장비의 설치·운영(이하 “사업장 전자감시”라고 한다)이 확산되면서, 근로자에 대한 인권침해 우려가 높아지고 있다. 특히 사업장 전자감시 장비는 근로자의 개인정보를 수집함으로써 개인정보자기결정권이나 인격권, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 여지가 크므로 이에 대한 적절한 보호가 요구된다.

앞서, 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 2007. 11. 12. 「사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선 권고」를 통해, 사업장 전자감시를 적극적으로 규제할 수 있는 별도의 법률 마련, 근로관계 법률상 전자감시에 대한 절차적 통제 강화, 사업장별 관리감독 강화 및 관련 세부준칙 마련 등 정책 개선을 권고한 바 있다.

그러나 위원회에 제기된 진정·민원이나 언론보도 등에 따르면 여전히 사업장 전자감시에 의하여 개인정보가 과도하게 수집·이용되어 근로자의 인권을 침해하는 사례가 적지 않은 것으로 나타나고 있으며, 정보통신기술의 발달로 전자감시의 수단도 다양화·정교화 되고 있어, 앞으로 사업장 전자감시로 인한 인권침해 문제는 더 커질 가능성이 있다.

이에 위원회는 2011년 「개인정보 보호법」 제정 등 변화된 환경 속에서 사업장 전자감시로부터 근로자의 인권이 보다 충실히 보호될 수 있도록, 「국가인권위원회법」 제19조 제1호와 제25조 제1항에 따라 그 개선방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제17조와 「개인정보 보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 따라 판단하고, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 보호와 개인정보의 국제적 유통에 대한 가이드라인」(이하 “OECD 가이드라인”이라 한다) 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 사업장 전자감시 실태

가. 사업장 전자감시의 유형

사업장 전자감시의 대표적인 유형은, 폐쇄회로 텔레비전(CCTV) 등 영상정보 처리기기에 의한 감시, 위치 확인 시스템(Global Positioning System, GPS) 등 위치정보 처리기기에 의한 감시, 지문·홍채·정맥 등 바이오(생체)정보 처리기기에 의한 감시, 업무용 사내 시스템(Enterprise Resources Planning, ERP)을 활용한 감시 등이 있으며, 최근 과학기술의 발전에 따라 GPS 등을 활용한 위치추적이나 바이오정보 인식장치의 이용률이 높아지고 있다.

나. 사업장 전자감시 현황

1) 위원회 실태조사 결과

위원회가 실시한 2005년과 2013년 사업장 전자감시에 대한 실태조사 결과에 따르면, 근로자들은 사업장 전자감시로 인한 사생활 침해, 노동통제 강화, 노사 간 불신 증대, 인사상 불이익 등을 우려하고 있으며, 특히 CCTV와 GPS를 사생활 침해의 정도가 큰 사업장 전자감시 수단으로 지적하고 있다.

CCTV나 GPS 등을 활용한 사업장 감시나 위치추적에 대해 설치장소나 활용방안을 사전에 안내하지 않고, 설치 이후 설치 사실만 고지하거나 아무런 고지도 하지 않은 경우가 다수인 것으로 나타났으며, 개인정보 침해에 대해 노동조합 등을 통하여 공식적으로 대응하거나 「개인정보 보호법」상 '개인정보 침해신고센터' 운영 사실을 인지하고 있는 근로자 비율도 낮은 것으로 나타났다.

2) 진정·민원 분석결과

2010. 1. 1.부터 2016. 7. 31.까지 위원회에 접수된 사업장 전자감시 관련 진정과 민원 441건을 분석한 결과, 접수건수가 2011년 33건에서 2012년 73건으로 급증한 이래 매년 70건 이상을 유지하다가 2015년에는 101건으로 증가하는 추세이다. 진정 및 민원의 대상이 되는 사업장은 사기업, 학교·어린이집, 병원 및 수용·보호시설, 지방자치단체, 소규모 개인사업장 등의 순으로 나타났다.

사업장 전자감시의 수단으로 많이 활용되는 것은 CCTV 등 영상정보 처리기기, 지문인식 등 바이오정보 처리기기, GPS 등 위치정보 처리기기 등의 순이며, 최근 과학기술 발전에 따라 CCTV와 인터넷이 연계된 네트워크 카메라나 스마트폰 앱 등 신규 장비도 많이 활용되는 것으로 나타났다.

사업장 전자감시로 인하여 근로자가 입는 피해의 유형으로는, 인격적 수치심·모욕감, 개인 프라이버시 침해, 정신적 스트레스와 그로 인한 건강 악화, 노동조합의 위축 및 조합원 차별, 해고·징계 등 인사상 불이익 등이 거론되었다.

2. 사업장 전자감시의 근로자 정보인권 관련 문제점

가. 「개인정보 보호법」 등 규정 준수 미흡

OECD 가이드라인 등 개인정보 보호에 관한 국제 기준·원칙에 따라 2011년 「개인정보 보호법」이 제정되었다. 이 법에 따라, 개인정보를 수집·이용하기 위해서는 원칙적으로 정보주체의 동의를 받아야 하고, 목적에 필요한 최소한의 개인정보만을 수집하여야 하며, 동의 받은 목적의 범위를 초과하여 개인정보를 이용할 수 없고, 동의를 받을 때에는 각각의 동의 사항을 명확하게 인지할 수 있도록 알려야 한다.

개인위치정보에 대해서 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제15조 제1항은, 긴급 구조요청이나 경찰관서의 요청 등의 사유를 제외하고는 개인의 동의 없이 그 개인의 위치정보를 수집·이용·제공할 수 없다고 규정하고 있다.

그러나 위원회에 제기된 진정·민원과 언론보도 등에 따르면, 사업장 전자감시 장비를 설치·운영하면서, 대상 근로자에 대한 사전고지 및 동의절차를 거치지 않거나 전자감시 장비를 본래 설치 목적과 다른 용도로 사용하고 부당하게 개인정보를 수집하여, 「개인정보 보호법」 및 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등 관련 법률을 위반한 사례가 다수 발견된다.

나. 구제절차에 대한 인식 미흡

「개인정보 보호법」 제40조 및 제62조 등에 따르면 개인정보처리자가 개인정보 처리 시 개인정보에 관한 권리·이익을 침해한 경우, 개인정보침해 신고센터 신고, 개인정보 분쟁 조정위원회 조정 신청, 손해배상 청구 등 구제절차가 마련되어 있다.

그러나 2013년 위원회 실태조사에 따르면, 사업장 전자감시로 인하여 자신의 개인정보가 침해되어도 이를 사업장 내외에서 공식적으로 문제 제기하는 경우가 많지 않은 것으로 보인다. 또한 개인정보침해 신고센터가 운영되고 있는 사실을 알고 있다는 응답은 29.4%에 그쳤으며, 비정규직이거나 소규모 사업장 및 노동조합이 없는 사업장 근로자의 경우 그 인지 정도가 더 낮은 것으로 나타났다.

한편 「국가인권위원회법」상 조사대상이 되지 않는 민간 사업장 관련 진정·민원이 위원회에 꾸준히 제기되고 있는 점을 고려할 때, 사업장 전자감시로 인한 정보인권 침해 시 구제수단에 대한 적극적 홍보 및 안내가 필요할 것으로 보인다.

3. 개선방안

가. 국제인권기준 및 해외 입법례

OECD 가이드라인, 유럽연합(EU)의 「개인정보보호규정」은, 개인정보 처리 시 이용자의 명시적 동의를 얻도록 하는 등 개인정보 보호를 강화하고 있다.

국제노동기구(ILO)의 「근로자의 개인정보 보호에 관한 행동준칙」은, 근로자의 개인정보는 합법적이고 근로자의 고용과 직접 관련된 사유를 위해서만 처리되어야 하며, 사업장 전자감시를 도입할 때에는 근로자 대표기구에 미리 알리고 협의해야 한다는 등의 원칙을 규정하고 있다.

프랑스 「노동법(Code du Travail)」, 독일 「사업장 조직법(Betriebsverfassungsgesetz)」, 호주 뉴사우스웨일즈주의 「사업장 감시법(Workplace Surveillance Act of 2005)」은, 미리 알리지 않은 방법에 의한 근로자 정보 수집을 금지하고, 사업장 감시 시행 시 사전 고지 등을 의무화하는 규정을 두고 있다.

또한 영국은 「데이터 보호법(Data Protection Act)」을 고용실무에 구체화하기 위한 준칙(The Employment Practices Data Protection Code)을 제정하여, 사업장 감시 문제를 상세히 규정하고 있다.

나. 개선 방안

위원회는 이미 2007년 권고에서, 사업장 전자감시는 근로자의 인권에 영향을 미치는 중요한 문제이므로, 사업장 내 노사협약 등을 통해 자율적으로 해결할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 입장을 밝힌 바 있는데, 이와 동시에 「개인정보 보호법」이 사업장 전자감시에 있어 잘 적용될 수 있도록 하는 것이 근로자의 정보인권 보호를 위하여 시급하다고 판단된다.

제7장 전자적 근로감시

정부는 사용자가 전자감시를 통해 근로자의 개인정보를 수집·이용함에 있어 「개인정보 보호법」을 철저히 준수하는지 여부를 지도·감독하고, 근로자에 대해서는 자신의 개인정보 관련 권리와 권리침해 시 구제방법 등을 명확히 인지할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

고용노동부는 2012. 8. 행정자치부와 공동으로 「개인정보보호 가이드라인[인사·노무 편]」을 제정(2015. 12. 개정)하였으나, 여기에 사업장 전자감시 문제는 포함되어 있지 않다. 사업장 전자감시를 통해 근로자의 영상정보나 바이오정보 등의 개인정보가 수집·처리되고 있고, 이것이 근로자의 권리에 미치는 영향이 크며, 향후 사업장 전자감시 문제가 확대될 것으로 예상되므로, 사업장 전자감시에 관한 사항이 포함될 수 있도록 현행 가이드라인을 보완하는 것이 필요하다.

가이드라인 보완 시 사업장 전자감시의 주요 유형별로 사용자가 근로자의 개인정보를 수집·이용할 때 준수할 요건과 절차 및 방법, 근로자가 자신의 개인정보 수집·이용에 대하여 가지는 권리의 내용과 그러한 권리를 침해받았을 때의 구제절차(개인정보침해 신고센터, 개인정보 분쟁조정위원회 등) 등을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2016. 12. 27.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

전자적 근로감시

3 2017. 6. 28. 자 결정 【16진정0585300 CCTV를 통한 직원근태 감시에 따른 인권침해】

결정사항

통합관제센터 관제요원들의 복무를 관리함에 있어 이들의 개인정보자기결정권과 인격권을 침해하지 않는 방안을 조속히 강구할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 근로자의 근태관리에 CCTV를 활용하는 방식은 대상이 되는 근로자의 개인정보자기결정권 등의 기본권을 제한하게 되므로, 헌법상 기본권 제한의 원칙에 따라 법률상 근거와 그 목적의 정당성, 목적을 달성하기 위한 수단의 적절성, 기본권 침해의 최소성 등의 요건을 충족하여야 함
- 【2】 피진정인이 관제요원들에게 제시한 동의서에는 「개인정보 보호법」이 규정하고 있는 사항이 모두 명시되어 있지 않으며, 동의서상에 명시되지 않은 사항을 피진정인이 별도로 고지한 바도 없음. 관제요원으로 일하기를 원하는 사람으로서는 자신에 대한 근태관리 목적의 CCTV촬영 및 저장, 이용 등에 대해 동의하지 않는 것은 곧 취업을 할 수 없음을 의미하므로, 이에 동의하고 싶지 않다 하더라도 동의서를 제출할 수밖에 없는 상황에 처하게 되는 점 등을 고려할 때, 피진정인이 관제요원들이 제출한 동의서를 근거로 관제요원들에 대해 24시간 CCTV로 촬영·저장하고 이 영상을 이들의 근태관리 목적으로 이용하는 것을 정당화할수 없다고 판단됨

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○시장

■ 주 문

1. ○○시장에게 통합관제센터 관제요원들의 복무를 관리함에 있어 이들의 개인정보자기 결정권과 인격권을 침해하지 않는 방안을 조속히 강구할 것을 권고한다.
2. ○○도지사에게 관내 통합관제센터의 운영방법에 있어 관제요원들의 개인정보자기 결정권과 인격권이 침해되지 않도록 관리·감독을 철저히 할 것을 권고한다.
3. ○○장관에게 통합관제센터 관제요원들의 인권보호를 위해 「지방자치단체 영상정보처리 기기 통합관제센터 구축 및 운영규정」을 개정할 것을 권고한다.

■ 이 유

1. 진정 요지

○○시 통합관제센터에서는 기간제 근로자인 관제요원 신규채용 시, 개인영상정보제공에 동의하지 않을 경우 관제요원으로 근무할 수 없도록 규정하고 있으며, ○○시 공무원이 관제요원의 근무실태 점검을 목적으로 CCTV를 통해 관제센터 내부를 24시간 촬영·녹화·열람하고 이를 근거로 확인서를 제출하도록 하고 있는바, 이는 개인정보자기결정권 등 인권침해에 해당한다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

진정인은 2016. 1. 1.부터 2016. 12. 31.까지 ○○시 통합관제센터에서 기간제 근로자인 관제요원으로 근무하고 있으며, 주요 업무는 관내 설치된 CCTV를 실시간 모니터링 하는

것이다. 관제요원들은 연중무휴 24시간 운영되는 관제실에서 4조 3교대 형태로 근무하는데, 00시 안전정책과 소속 공무원이 상주하며 CCTV를 통하여 관제요원들을 관리하고 있는바, 이는 부당하다고 생각한다.

물론 00시는 관제요원들로부터 개인영상정보제공동의서를 받았으나, 근로계약서 작성 시 개인정보제공동의를 거부할 시 채용이 불가능하다는 조건을 명시하여 근로계약서와 함께 받았기 때문에, 어느 누구도 동의를 하지 않을 수 없고 사실상 동의를 강요한 것이다. 또한 이를 근거로 CCTV로 관제요원의 근무실태를 24시간 촬영·녹화·저장하고, 다음 날 00시 공무원들이 이를 확인하여 근무태도를 지적하는데, CCTV의 설치 목적은 시설물관리와 안전사고 관리에 있음에도 이를 근로자를 감시하고 근태를 관리하는 용도로 사용하고 있는 것은 부당하다.

나. 피해자(00시 통합관제센터 관제요원 김00)

CCTV가 사무실 내의 앞쪽에 설치되어 있어 직원들의 얼굴 표정까지 촬영되는 관계로 카메라의 위치를 뒤쪽으로 바꾸어 달라고 요청하였으나, 관제요원의 취침 등을 확인할 수 없다는 이유로 거부되었다. CCTV가 근무 시간 내내 정면으로 본인을 관찰하고 있어 야간에 동료직원들과 업무에 관한 이야기를 해도 잡담으로 보일까 두렵고, 허벅지나 간지러운 곳을 손으로 긁고 싶어도 다른 공무원들이 영상으로 보고 있다는 생각이 들어 쉽게 하지 못하고 수치스럽기도 하며, 괜히 나의 얼굴 표정이나 모습들이 카메라에 잡힐까라는 생각이 먼저 든다.

공무원이 근무하는 사무실에는 CCTV가 설치되어 있지 않고 휴대폰도 자유롭게 사용이 가능함에 반해, 관제요원들은 관제실 내에 휴대폰을 가지고 들어갈 수도 없으며, 복도에 CCTV가 설치되어 있기 때문에 관제실 내에 CCTV가 없어도 출입자 관리가 가능하다.

다. 피진정인

관제요원의 모니터링 업무가 지루하고 피곤한 것이지만, 사건사고 발생시 신속한 대응과 처리가 필요하기 때문에 관제요원이 개인적인 용무를 보거나 자리를 비우는 등 업무를

소홀히 할 경우, 관제요원 채용의 근본 취지가 훼손된다. 따라서 관제실 내 CCTV를 설치하여 관제요원들의 근무상황을 보지 못하면 개인영상정보 유출방지나 근무 중 수면행위 등 근무태도를 관리할 수 없고, 관제센터 운영자체의 의미도 없다. 관제센터는 「개인정보 보호법」과 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」 등 관련법을 준수하고 있으며, CCTV로 근무실태 외에 스마트폰이나 기타전자 장비로 개인영상무단 반출 여부 확인, 시설물 관리도 함께 하고 있다.

관제요원 채용 시 CCTV에 대하여 충분히 설명을 한 후, 근로계약서와 개인영상정보 제공동의서에 관제요원 본인이 서명을 한 것이고, 관제센터에 근무하는 공무원이 3명으로 24시간 내내 관제요원들과 같이 근무할 수 없고, 관제실과 공무원이 근무하는 사무실의 물리적인 거리로 인해 CCTV를 통하지 않고는 관리·감독이 불가능하다. 또한 관제센터에 근무하는 외부 유지보수 인력이 민간인이므로, 이들에 대한 통제를 위해서도 CCTV가 필요하다. 막대한 예산을 들여 시민들의 안전을 위하여 운영하는 관제센터의 개인영상정보 유출방지나 시설물 관리, 관제요원들의 안전과 근무태도 관리를 위해서 반드시 CCTV녹화영상을 확인해야 한다.

다. 참고인(○○시 통합관제센터)

○○시 통합관제센터에서는 관제센터 복도, 관제실 출입구, 장비실 내부에 CCTV를 설치하여 시설물 보안 관리를 하고 있다. 관제요원들에게 발생할 수 있는 사생활 침해 및 인격권 침해 소지를 없애기 위하여 관제실 내 CCTV를 설치하지 않고, 행정안전부의 「지방자치단체 영상정보처리 통합관제센터 구축 및 운영규정」에 따라 경찰서와 협의하고 예산 및 인력을 확보하여, 용역업체 현장대리인, 경찰관 3명의 교대 근무를 통하여 복무관리를 하고 있다. 굳이 CCTV를 이용하지 아니하더라도 관제요원들의 복무관리에 문제가 없으며 잘 운영되고 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자 주장, CCTV 설치 안내문, CCTV 설치 사진, 개인영상정보 저장동의서, 근로계약서, 보안서약서, 근무실태 사실 확인서 등 피진정인 제출자료, 현장조사 결과보고 등을 종합적으로 고려할 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○시 통합관제센터는 행정안전부의 통합관제센터 확충 계획에 따라 2012. 8.에 개소하였고, 2017. 6. 현재 공무원 3명, 경찰관 1명, 기간제 근로자인 관제요원 24명이 근무 중이다. 관제요원들은 4조 3교대(1개조 6명, 1일 8시간씩 3개조)로 근무하고, 이들의 주요 임무는 관내 설치된 CCTV 60여대를 실시간 모니터링하고, 사고 발생 시 경찰, 소방서 등 유관기관에 연락하는 것이다.

나. 통합관제센터 건물 내에는 관제요원들이 모니터링 업무를 하는 사무실과 ○○시 공무원이 근무하는 사무실, 각종 장비가 있는 사무실이 구분되어 있고, 통합관제센터 내의 관제요원 사무실 내에는 앞쪽 천장에 CCTV 1대가 설치되어 있어, 피해자들의 얼굴과 신체의 움직임이 정면에서 24시간 촬영·녹화되고 있으며 영상은 30일간 저장된다. 카메라는 200만 HD-SDI 화소로 줌 기능·저장 기능이 있으며, 녹화된 개인영상자료는 ○○시 공무원들이 근무하는 별도의 사무실에서 관제요원 근무태도 확인을 위해 상시적으로 재생이 가능하다.

다. 관제요원의 근로계약서상 “관제요원이 상습적으로 결근, 지각, 조퇴, 음주, 근무지 이탈 또는 감독자의 지시에 불응하는 등 근무태도가 불량하여 3회 이상 지적 또는 확인서 제출 시 관제요원 자격 박탈 및 근로계약 해지”가 해직사유로 명시되어 있고, 피진정인은 근로계약서 작성 시 ‘개인영상정보 저장 동의서’를 함께 제출하도록 하고 있는바, 해당 동의서상 수집·이용목적은 “관제요원 관리감독 및 근무상황 관리”로 명시되어 있다.

라. 피진정인은 녹화된 개인영상자료를 열람하여 관제요원의 근무태도가 불량할 경우 확인서를 제출받고 있으며, 2016. 7. 1. 관제요원 ○○○가 근무 중 취침을 이유로, 2016. 9. 15. 진정인이 근무 중 장시간 대화를 하였다는 이유로, 당사자들로부터 복무규정을 위반하였다는 사실 확인서를 각 제출받았다.

5. 판단

가. 관련 규정 및 결정례

「헌법」 제10조, 제17조는 각 인간으로서의 존엄과 가치, 사생활의 비밀과 자유를 모든 국민의 기본권으로 규정하고 있으며, 특히 최근에는 이들 헌법상 기본권에서 파생되는 개인정보자기결정권의 중요성이 강조되고 있다. 개인정보자기결정권이란 자신에 관한 정보의 공개와 유통을 스스로 결정하고 통제할 수 있는 권리로, 개인정보의 정의, 처리 및 보호에 관한 구체적인 사항은 「개인정보 보호법」이 정하고 있다.

「개인정보 보호법」 제2조 제1호는 개인정보를 “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)”라고 정의하고, 같은 법 제3조 제1항과 제2항은 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 처리 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 또한 「개인정보 보호법」 제15조 제1항은 개인정보처리자가 개인정보를 수집·이용하기 위해서는 정보주체의 동의를 받거나, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등에 해당하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제5조 제1항은 국가와 지방자치단체는 개인정보의 목적 외 수집, 오용·남용 및 무분별한 감시·추적 등에 따른 폐해를 방지하여 인간의 존엄과 개인의 사생활 보호를 도모하기 위한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있다.

한편 국가인권위원회는 최근 사업장 내 작업상황 및 근로자 행동의 모니터링 또는 감시를 목적으로 한 전자장비의 설치·운영이 확산되면서, 전자감시장비를 통해 근로자의 개인정보를 수집함으로써 개인정보자기결정권, 인격권을 침해할 여지가 커지고 있는 상황을 고려하여, 전자감시에 있어 「개인정보 보호법」 등 개인정보 보호 관련 법령이 충실히 준수될 수 있도록 「개인정보보호 가이드라인」에 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건·절차 및 근로자의 권리 보호 등에 관한 사항을 구체적으로 정할 것을 노동부장관에게 권고한

바 있다(국가인권위원회 상임위원회 2016. 12. 27. 결정, 사업장 전자감시로부터 근로자 개인정보 보호를 위한 제도 개선 권고).

나. 피진정인의 관제실 내 CCTV설치·운영을 통한 관제요원 근태관리 행위가 피해자들의 개인정보자기결정권 등을 침해하는지 여부

「헌법」 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으나, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하고 있다.

피진정인은 지방자치단체의 장으로서 소속 근로자들이 근무하는 인적·물적 환경을 쾌적하게 조성·유지할 책임이 있고, 소속 근로자들의 근무태도를 점검하고 필요에 따라 적절한 조치를 취할 권한이 있다. 이에 피진정인은 위 인정사실 나.항과 같이 관제요원들이 근무하는 사무실 내에 CCTV를 설치하여, 개인영상 무단 반출 여부 확인, 시설물 관리 목적과 함께 관제요원의 근무태도 확인 목적으로 활용하고 있는데, 이처럼 근로자의 근태관리에 CCTV를 활용하는 방식은 대상이 되는 근로자의 개인정보자기결정권 등의 기본권을 제한하게 된다. 따라서 피진정인은 헌법상 기본권 제한의 원칙에 따라 법률상 근거와 그 목적의 정당성, 목적을 달성하기 위한 수단의 적절성, 기본권 침해의 최소성 등의 요건을 충족하여야 한다.

이와 같은 개인정보의 수집·이용 등의 행위에 대하여 「개인정보 보호법」 제3조, 제15조, 제16조는 개인정보처리자는 정보주체에게 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하고, 보유 및 이용기간을 알려야 하며, 목적에 필요한 최소한의 범위에서 개인정보를 처리하되, 최소한의 정보수집이라는 것에 대한 입증책임을 부담하여야 하고, 필요 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에는 동의하지 아니할 수 있다는 사실을 정보주체에게 구체적으로 알려야 한다고 규정하고 있다.

그러나 피진정인은 위 인정사실 다.항과 같이 관제요원과 근로계약을 체결하면서 근로계약서와 함께 “관제요원 관리감독 및 근무상황 관리” 목적으로 개인영상을 수집·이용함에 동의하고 “거부 시에는 관제요원으로 근무할 수 없음”이 명시된 ‘개인영상정보 저장 동의서’를 제출받으면서, 위 동의서에 영상정보의 보유 및 이용기간을 명시하지 않았고,

최소한의 범위를 넘어선 정보수집에 대해 동의하지 않을 수 있다는 사실을 구체적으로 알리지 않았다.

이처럼 피진정인이 관제요원들에게 제시한 동의서에는 「개인정보 보호법」이 규정하고 있는 사항이 모두 명시되어 있지 않으며, 동의서상에 명시되지 않은 사항을 피진정인이 별도로 고지한 바도 없다. 또한 관제요원으로 일하기를 원하는 사람으로서는 자신에 대한 근태관리 목적의 CCTV촬영 및 저장, 이용 등에 대해 동의하지 않는 것은 곧 취업을 할 수 없음을 의미하므로, 이에 동의하고 싶지 않다 하더라도 동의서를 제출할 수밖에 없는 상황에 처하게 되는 점 등을 고려할 때, 피진정인이 관제요원들이 제출한 동의서를 근거로 관제요원들에 대해 24시간 CCTV로 촬영·저장하고 이 영상을 이들의 근태관리 목적으로 이용하는 것을 정당화 할 수 없다고 판단된다.

피진정인은 관제요원의 근태관리를 위해 이와 같은 촬영 및 저장이 필요하다고 주장하나, 행정자치부의 「지방자치단체 영상정보처리 통합관제센터 구축 및 운영규정」 제11조 제1항은 지방자치단체의 장은 통합관제센터 운영 등에 필요한 일반직·경찰직 공무원과 전문성을 보유한 관제요원을 확보하여 근무하게 하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 경찰서장은 방범용 영상정보처리기기의 영상정보자원 관리 및 각종 사건·사고의 신속한 대응을 위해 소속기관의 경찰공무원을 통합관제센터에 근무하게 하여야 한다고 규정하고 있는바, 위 규정에 따라 경찰, 공무원 등이 관제요원과 같은 사무실에서 근무하는 등 관제요원들의 기본권을 제한하지 않고 근태관리를 할 수 있는 다른 방법이 존재하고, 실제로 참고인의 경우 CCTV를 활용하지 않고 경찰 등이 근무하면서 별다른 문제 없이 통합관제센터를 운영하고 있다.

더구나 관제요원의 주 업무가 관할구역 내에 설치된 CCTV가 촬영하는 장소의 영상을 실시간으로 모니터링하고 필요 시 일정한 조치를 취하는 것으로 한정된 공간에서 지속적으로 모니터만 주시해야 하는 특성이 있고, 관제요원의 대다수가 여성으로 근무태도 확인을 명목으로 얼굴 표정, 타인에게 보이고 싶지 않은 사소한 신체 움직임, 야간시간 근무자의 경우 하품을 하는 등의 모든 모습이 영상으로 촬영·저장되어 재생 또는 상시적 관찰의 대상이 될 수 있다는 점, 피진정인이 녹화된 영상자료를 근거로 관제요원들의 근무태도를

지적하거나 확인서를 제출받아 3회 이상 누적될 경우 근로계약을 해지할 수 있고 실제로 확인서를 제출받고 있는 점 등을 고려하면, 피진정인이 다른 근태관리 방안을 강구하지 않고 CCTV를 이용하여 24시간 내내 관제요원들을 촬영하는 방법을 사용한 것은 진정인을 비롯한 피해자들의 개인정보자기결정권과 인격권을 과도하게 제한한 것에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2017. 6. 28.

국가인권위원회 침해구제제2위원회
위원장 이경숙 위원 최이우 위원 한수웅

전자적 근로감시

4 2019. 1. 16. 자 결정 【17진정0903600 방법용 CCTV 목적 외 활용으로 인한 인권침해】

결정사항

감사 시 방법용 영상정보처리기기 영상정보의 활용은 다른 대안을 모두 소진한 다음 예외적이고 제한된 범위 내에서 최소한도로 그치도록 피진정인을 포함한 관련 직원들을 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 CCTV 영상정보의 목적 외 이용은 자칫 사생활의 자유나 개인정보자기결정권의 침해로 이어질 가능성이 매우 높고, 「공공감사에 관한 법률」 제20조 제1항 제3호의 “전산정보시스템에 입력된 자료의 조사”에 CCTV 영상정보가 포함되는지 여부에 대해 논란이 있을 수 있으며, 특히 직장 내 설치된 CCTV의 경우 전자장비를 이용한 근무 통제와 연결될 개연성이 크고, 근무태만 등의 복무실태 자체가 감사의 대상일 경우 복무실태 확인을 위한 CCTV 활용이 항상 허용되는 결과가 되어 사후적인 사업장 감시가 제한없이 허용될 수 있으므로, 이를 매우 엄격하게 제한할 필요가 있음
- 【2】 본 사건에서 감사 담당자들이 진정인의 근무 시작 시간인 7시 이전에 출근하여 진정인의 근무지 이탈 여부 등을 점검하거나 8시 출근자들의 목격 진술 등을 통해서도 감사 목적을 달성할 수 있었음에도 불구하고 피진정인이 실지감사를 실시하면서 감사 목적을 달성하기 위한 다른 대안을 강구하지 않고 감사 시작일 당일에 바로 CCTV를 확인한 것은 지나치게 과도한 행위로 진정인의 개인정보자기결정권 침해로 판단됨

진정인 ○○○

피진정인 ○○○

주 문

○○○○공단 이사장에게, 감사 시 방법용 영상정보처리기기 영상정보의 활용은 다른 대안을 모두 소진한 다음 예외적이고 제한된 범위 내에서 최소한도로 그치도록 피진정인을 포함한 관련 직원들을 대상으로 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○○공단 ○○지부 ○○○○부에 근무하고 있고, ○○지부 CCTV관리 책임자인 동시에 본 진정 내용의 피해자이다. 피진정인은 ○○○○공단 감사관인데, ○○○○공단 본부 게시판에 진정인이 근무시간을 사적으로 사용한다는 내용의 글이 올라오자 이를 조사하기 위해 방법 목적으로 설치된 청사 내 CCTV를 진정인의 동의 없이 확인하였다. 이로 인해 진정인의 개인정보자기결정권이 침해되었다.

2. 당사자들의 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 2017. 9. 6. ○○○○공단 사내 게시판에 ‘유연근무제도의 악용사례’라는 제목으로, ‘오전 7시에 출근하여 오후 4시에 퇴근하는 유연근무자가 매일 아침 출근 후, 업무는 하지 않고 옥상에서 드론을 날리고 있으니 점검해달라’는 글이 게시되었다. 2017. 9. 8. 공단 직원의복무를 담당하는 ○○○○처에서 위 게시글을 확인하고, 오전 7시에 출근하여 오후 4시에 퇴근하는 유연근무자 3명에 대해 근무 중 사적용무를 하였는지 실태점검을 요청하였다.
- 2) 2017. 9. 12.(화) ~ 9. 13.(수) 위 내용을 확인하기 위해 ○○지부 실지감사를 실시하면서, 진정인에게 아침에 출근하여 유연근무시간중에 옥상에서 드론을 날린 적이 있는 지 확인한 바, 그런 사실이 없다고 진술하였다. 부서장 및 동료 직원은 오전 8시 이후에 출근하므로 오전 7시에 출근하는 진정인의 드론 사용 여부에 대해서는 CCTV 녹화자료 외에는 확인할 수 있는 방법이 없었다.
- 3) ○○지부 CCTV 관리 담당자인 진정인에게 「공공감사에 관한 법률」, ○○○○공단 「감사규정」을 출력해서 보여주고, 일상적인 근태 감시 목적이 아니라 비위 행위 확인을 위한 감사 목적이므로 CCTV 자료를 열람할 수 있음을 고지하였다. 이에 담당자인 진정인이 개인정보 열람 청구서 제출을 요구하기에 작성하여 제출한 후, 진정인 입회 하에 CCTV 자료를 열람하였다.
- 4) 본 건은, CCTV 자료를 특정 근로자에 대한 일상적인 근태감시 목적이 아니라, 제보내용(비위행위) 확인 등 감사목적을 위한 최소한의 범위 내에서 다른 방법이 없는 불가피한 경우였기 때문에 활용을 하게 된 것이다. 또한, 사전에 진정인에게 감사 경위에 대해 충분히 설명하고, 감사목적으로 자료를 열람할 수 있다는 관련규정과 뉴스 기사를 출력해서 보여주었고, 진정인 입회 하에 CCTV를 열람하는 등 기본권 침해 방지를 위해 최대한 노력하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정기관의 서면답변서, 사내게시판 글, ○○○○공단 ○○○○처의 유연근무자 복무실태 점검 요청 공문, 진정인과 참고인 전화조사, 관련 규정 등을 종합해보면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 2017. 9. 6. 피진정기관 사내 게시판에 ‘유연근무제도의 악용사례’라는 제목으로, “...그분들이 아침 7시에 나와서 무슨 업무를 하는지 확인 해보셨나요? 한가지 예로 모지역 직원은 요즘 드론에 푹 빠져서 삽니다. 아침 7시 출근해서 8시 반이 넘도록 드론 삼매경, 즉 직원들이 출근한 후에야 옥상에서 날리던 드론을 가지고 내려옵니다...”라는 글이 게시되었다.

나. 피진정기관 ○○○○처장은 2017. 9. 8. 감사처장에게 보낸 ‘유연근무자 복무실태 점검 요청’ 공문에서, 게시판 글에서 제기된 7시 출근 유연근무자 3명에 대해 유연근무 중 사적용무를 하였는지 여부에 대한 복무실태 점검을 요청하였다.

다. 피진정인은 2017. 9. 12.부터 13.까지 실지감사를 하면서, 2017. 9. 12. 진정인의 근태 관리기를 통한 출근시간 등을 확인하였고, 피진정기관의 「개인정보 보호지침」 별지 제2호 서식의 「개인영상정보 열람청구서를 진정인에게 작성·제출한 뒤, 진정인 입회 하에 2017. 8. 1.부터 9. 12.까지의 CCTV 영상을 열람하였다. 동 CCTV는 복도에 설치된 것으로 복도를 통해 계단을 이용한 외부 출입 상황을 확인할 수 있다.

라. 감사결과 진정인은 경고 처분을 받았다.

5. 판단

가. 관련 기본권과 원칙

「헌법」 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.’, 「헌법」 제17조는 ‘모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.’, 「헌법」 제37조 제2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으나, 제한하는 경우에도 본질적인

내용은 침해할 수 없다.’고 규정하고 있다. 헌법재판소는 정보통신기술의 발달로 인하여 헌법에 명시되지 아니한 기본권의 하나로 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보 자기결정권을 인정(헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513)하고 있다.

개인정보자기결정권을 골자로 하는 「개인정보보호법」은 제15조에 정보 주체의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우 등에는 개인정보를 수집할 수 있고, 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있으나, 같은 법 제18조에서는 정보주체로부터 별도의 동의를 받거나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등 소정의 사유에 해당하는 경우 이외에는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하지 못하도록 규정하고 있다.

「근로자참여 및 협력 증진에 관한 법률」은 근로자와 사용자가 참여와 협력을 통하여 근로자의 복지 증진과 기업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 구성된 협의회의 협의 사항으로 ‘사업장 내 근로자 감시 설비의 설치’를 정하고 있다.

한편, 「공공감사에 관한 법률」 제20조는 자체 감사를 위하여 필요할 때에는 자체감사 대상 기관 또는 그 소속 공무원이나 직원에 대하여 전산정보시스템에 입력된 자료 조사 등의 조치를 할 수 있으나, 이에 따른 조치는 감사에 필요한 최소한도에 그쳐야 한다고 규정하고 있다.

나. 위원회 관련 결정례

국가인권위원회는 CCTV를 활용한 근로 감시와 관련하여, 2007. 11. 12. 노동부 장관에게 ‘사업장 전자감시에서 근로자의 인권보호를 위한 법령·제도 개선 권고’를 통해 사업장 전자감시를 적극 규제할 수 있는 별도의 법률을 마련하고 근로관계 법률상 전자감시에 대한 절차적 통제 강화 등을 권고하였고, 2016. 12. 27. 근로자의 정보인권 보호를 위해 「개인정보 보호 가이드라인(인사·노무편)」에 근로자의 권리보호 등에 관한 사항을 구체적으로 보완할 것을 권고한 바 있다.

‘공공기관의 CCTV를 이용한 직원 근무행태 감시 등’(17-진정-0822000사건)의 진정 사건에 대해서는, 「개인정보보호법」은 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 한다고 규정하고 있는데 계약직 직원의 근무실태를 관리할 수 있는 다른 대안이 있음에도 정규직 직원들의 계약직 직원들에 대한 근무태도 및 업무지시의 편의성에 치우친 나머지 CCTV 영상자료를 확인하여 무전으로 근무 지시를 하는 것은 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하고 있는 인격권 및 사생활의 자유를 침해한 것이라고 판단하였다.

또한, ‘CCTV 목적 외 활용을 통한 근무태도 감독(16-진정-0464200 사건)’사건에 대해, 진정인의 근무태만 행위에 대하여 구체적인 제보를 받아 감찰첩보 보고서를 작성하였고, 진정인과 같이 근무하는 팀원의 구체적 진술 및 근무태만 행위를 촬영한 사진 등 징계 절차를 진행하기 위한 충분한 자료를 확보하고 있었음에도 추가적으로 CCTV 영상정보가 감사를 위해 반드시 필요했었는지 의문이 들고, 전자장비를 이용한 근무태도 감시와 유사한 부작용을 초래할 우려가 있으므로, 피진정기관에 CCTV 영상정보가 요건 및 절차에 맞게 필요한 최소한의 범위 내에서 활용되고 있는지에 대해 실태 점검을 할 것을 권고하였다.

다. 피진정인이 진정인의 개인정보자기결정권을 침해하였는지 여부

진정인은 근무 태만 제보에 대한 감사 시 피진정인이 근태관리기의 근태상황을 확인하였음에도 방법을 목적으로 설치된 CCTV1)를 확인한 것은 진정인의 자기결정권 및 인격권을 침해한 행위라고 주장하고, 피진정인은 「공공감사에 관한 법률」에 따라 감사업무를 수행하기 위해 필요최소한도로 확인하였다고 주장하고 있다.

피진정인의 주장과 같이 「공공감사에 관한 법률」에서 규정한 직무수행을 위해 필요한 경우, CCTV 영상정보 등 개인정보를 활용하는 것은 가능하다. 그러나 CCTV 영상정보의 목적 외 이용은 자칫 사생활의 자유나 개인정보자기결정권의 침해로 이어질 가능성이 매우 높고, 「공공감사에 관한 법률」 제20조 제1항 제3호의 “전산정보시스템에 입력된 자료의 조사”에 CCTV 영상정보가 포함되는지 여부에 대해 논란이 있을 수 있으며, 특히 직장 내 설치된 CCTV의 경우 전자장비를 이용한 근무 통제와 연결될 개연성이 크고, 근무태만 등의 복무실태 자체가 감사의 대상일 경우 복무실태 확인을 위한 CCTV 활용이 항상 허용되는 결과가 되어 사후적인 사업장 감시가 제한없이 허용될 수 있으므로, 이를 매우 엄격하게 제한할 필요가 있다.

제7장 전자적 근로감시

따라서, 피진정인이 「공공감사에 관한 법률」에 따른 감사업무 수행을 위해 CCTV 영상정보 등 개인정보를 목적 외로 사용하는 것은 원칙적으로 다른 대안을 다 소진한 다음 예외적이고 제한된 범위 내에서 최소한도로 그쳐야 한다. 이러한 기준에서 살펴볼 때, 피진정인이 CCTV를 확인하기 전에 감사 담당자들이 진정인의 근무 시작 시간인 7시 이전에 출근하여 진정인의 근무지 이탈 여부 등을 점검하거나, 인정사실 가항의 '8시 반이 넘도록 드론 삼매경'이라는 제보내용을 토대로 8시 출근자들의 목격 진술 등을 통해서도 감사 목적을 달성할 수 있었을 것으로 보인다.

하지만, 피진정인이 2017. 9. 12.부터 13.까지 실지감사를 실시하면서 감사 목적을 달성하기 위한 다른 대안을 강구하지 않고 감사 시작일인 9. 12. 당일에 바로 CCTV를 확인하였다. 또한, 구체적으로 증거를 찾아야 하는 날짜를 한정하지 않고 제보가 있었던 9. 6. 이후의 영상정보까지 확인하는 등 확보할 수 있는 최대한의 범위라고 할 수 있는 8. 1. 부터 9. 12.까지의 영상자료를 확인한 것은, '자료 요청 등이 감사에 필요한 최소한도에 그쳐야 한다'고 규정하고 있는 「공공감사에 관한 법률」 제20조 제2항을 고려할 때, 지나치게 과도하다고 판단된다.

또한, 피진정인이 입수한 CCTV 영상정보에는 진정인 뿐 아니라 감사대상자가 아닌 다른 직원들의 사무실 출입상황이 노출되고, 경우에 따라 그들의 근무태도도 감사 주체에게 드러날 수 있는 점을 감안할때, 이는 사회 일각에서 우려하고 있는 '전자장비를 이용한 근무태도 감시'와 유사한 부작용을 초래할 우려가 있다.

따라서 이번 사건 피진정인의 행위는 「개인정보보호법」 제18조 제1항을 위반하여 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하는 개인정보자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 1. 16.

국가인권위원회 침해구제제2위원회
위원장 정문자 위원 한수웅 위원 김기중

제8장

개인정보보호 감독기구



개인정보보호 감독기구

1 2009. 12. 24. 자 결정 【「3개 개인정보보호 법률안(이혜훈 의원 대표발의안, 변재일 의원 대표발의안, 정부 발의안)」 중 개인정보 보호기구 관련 조항에 대한 의견】

결정사항

국회 행정안전위원회장에게, “정부가 발의한 개인정보보호 법률안은 개인정보보호기구가 제 기능을 수행하는데 필요한 독립성 요소를 흠결하여 정부 발의안을 중심으로 한 입법은 바람직하지 않으며, 이혜훈 의원이 대표발의한 개인정보보호법률안과 변재일 의원이 대표발의한 개인정보보호 법률안은 위원 면책특권 관련 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안 및 조직상·예산상 독립성을 제고하는 방안에 대해서 적극적으로 보완할 필요가 있다.”는 의견을 표명함

결정요지

【1】 3개 법안 발의자들은 제정이유를 “현 상황은 개인정보의 과도한 수집과 오남용이 사회적 문제로 대두되고 있으나 종합적·체계적으로 대처할 수 있는 개인정보보호기구가 부재하고 개인정보보호법이 제정되어 있지 아니하여 국민들의 사생활 안전이 위협받고 있는 상황이다. 개인정보보호기구의 설치와 개인정보보호법의 제정은 국민적 공감대를 형성하고 있으며 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구들은 개인정보의 적절한 보호와 합리적 이용을 보장하기 위한 원칙들을 제시한 바 있다. 이에 따라 국제적 수준의 개인정보보호법을 제정하여 국민의 권리와 사생활보호는 물론 정보사회의 균형 있는 발전에 이바지하고자 한다.”라고 설명함.

결정요지

- 【2】 개인정보의 침해문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 핵심적인 이유 중 하나는 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제3자 제공 내지 공유된다는 사실에 있고, 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성은 희박하므로 국민들의 개인정보를 보호하기 위해서는 이와 같은 한계를 극복할 수 있는 전문성과 권한을 갖춘 개인정보보호기구가 필요한데, 개인정보보호기구의 주된 기능은 크게 예방적 기능, 사후적 민원해결기능, 정책조언기능의 세 가지로 분류할 수 있음.
- 【3】 현행법상 개인정보보호를 담당하는 기구로는 공공부문을 담당하는 「공공기관의 개인 정보보호에 관한 법률」에 근거한 '개인정보보호심의위원회'와 민간부문을 담당하는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 '개인정보분쟁조정위원회' 및 '개인정보침해신고센터'가 있는데, 그 체계나 독립성, 혹은 기능이나 역할 등의 측면에서 여러 가지 문제점을 내포하고 있는데, 첫째, 부문별로 부분적인 영역에서만 보호기구가 존재하기 때문에 포괄적인 보호체계를 갖추고 있지 못한 상황이고, 둘째, 현행법상의 개인정보보호기구의 독립성은 매우 취약한 상황이며, 셋째, 현재의 각 보호기구는 그 기능과 역할이 매우 한정적임.
- 【4】 동일한 개인정보처리의 기본원칙이 모든 부문에서 통일되게 적용되고 집행될 수 있도록 단일의 감독기구가 설치될 필요가 있고, 유엔은 1990년 총회에서 채택된 「전산화된 개인정보 파일 관련 가이드라인」을 통해 그리고 유럽연합은 1995년의 「개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)」을 통해 개인정보보호기구의 독립성을 분명하게 천명한 바 있음.
- 【5】 보호기구의 독립성과 관련된 문제는 3개 법률안 모두 여전히 문제점을 안고 있으므로 개인정보보호기구의 독립성과 관련된 국제기준을 검토하고 이를 종합하여 개인정보보호기구가 독립성을 확보하기 위해 갖추어야 할 필수요소가 무엇인지를 검토하기로 함.
- 【6】 정부안은 개인정보보호기구가 제 기능을 수행하는데 필요한 독립성 요소를 흡결하여 정부안을 중심으로 한 입법은 바람직하지 않다고 할 것이며, 또한 이해훈 의원안과 변재일 의원안을 면책특권 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안 및 조직상·예산상 독립성을 제고하는 방안에 대해서 적극적으로 보완할 필요가 있다고 판단됨.

참조조문

헌법 제10조, 제17조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 전문, 제17조, 유엔의 「전산화된 개인정보 파일 관련 가이드라인」(1990년 유엔총회에서 채택), 경제협력개발기구(OECD) 「개인정보의 수집, 이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인」(1980년 채택)

주 문

국회 행정안전위원회에, “정부가 발의한 개인정보보호 법률안은 개인정보보호기구가 제 기능을 수행하는데 필요한 독립성 요소를 흡결하여 정부 발의안을 중심으로 한 입법은 바람직하지 않다고 할 것이며 이혜훈 의원이 대표발의한 개인정보보호법률안과 변재일 의원이 대표발의한 개인정보보호 법률안은 위원 면책특권 관련 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안 및 조직상·예산상 독립성을 제고하는 방안에 대해서 적극적으로 보완할 필요가 있다.”는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

우리나라는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 빠르게 고도의 정보화 사회가 되어가고 있다. 그에 따른 부작용으로 개인정보가 유출되어 개인의 사생활의 비밀과 자유가 침해되거나 악용되어 재산상의 피해가 발생하는 사례가 빈번히 발생하고 있음에도 불구하고 개인정보보호를 위한 통합적·포괄적 법률이 존재하지 않아 이에 대한 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 따라 현재 국회에는 이혜훈의원 등 15명의 국회의원이 발의한 개인정보보호법안(이하 ‘이혜훈 의원안’이라 한다)과 변재일의원 등 13명의 국회의원이 발의한 개인정보보호법안(이하 ‘변재일 의원안’이라 한다), 정부가 발의한 개인정보보호법안(이하 ‘정부법안’이라 한다)이 제출되어 있는 상태이다. 우리 위원회는 위 법안들의 내용 중에서도 개인정보보호 역할을 담당할 개인정보보호기구 관련 규정이 개인정보 보호를 위해 중요한 의미가 있다고 보아 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 이에 대해 검토하였고 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정하였다.

II. 판단기준

헌법 제10조, 제17조, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 전문, 제17조, 유엔의 「전산화된 개인정보 파일 관련 가이드라인」(1990년 유엔총회에서 채택), 경제협력개발기구(OECD)의 「개인정보의 수집, 이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인」(1980년 채택)을 기준으로 판단하였다.

III. 판 단

1. 3개 법안의 주요내용과 제정이유

가. 주요내용

표 1. 개인정보보호기구 관련 3개 법안 내용 비교

	이혜훈의원안	변재일의원안	정부안
추진 체계 (enforcement structure)	<ul style="list-style-type: none"> - 독립 감독기구 (independent commission) · 국무총리 소속 독립 감독기구, 사무처 수립 · 개인정보위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 독립 감독기구 (independent commission) · 대통령소속 독립 감독기구, 사무처 수립 · 개인정보보호위원회 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부부처 소속형 (part of government agency) · 행정안전부 소속 사무국 · 국무총리 소속 개인정보보호위원회
기능 독립성	<ul style="list-style-type: none"> - 독립형 (independent function) · 개인정보보호 기능만 	<ul style="list-style-type: none"> - 독립형 (independent function) · 개인정보보호 기능만 	<ul style="list-style-type: none"> - 결합형 (combined functions) · 소관부처 고유 업무 + 개인정보보호 업무

위원 구성	- 다수 위원으로 구성된 감독기구 (multi-member commission)	- 다수 위원으로 구성된 감독기구 (multi-member commission)	- 다수 위원으로 구성된 심의 위원회 (multi member committee)
감독기구/ 위원회 역할	- 정책 수립 및 집행 기능 (policy establishment and enforcement)	- 정책 수립 및 집행 기능 (policy establishment and enforcement)	- 행정안전부 · 정책수립 및 집행 (policy establishment and enforcement) - 개인정보보호위원회 · 정책 심의 및 자문 (consultation and advice)
적용 범위	- 공공(public sector) + 민간 부분(private sector)	- 공공 + 민간 부분	- 공공 + 민간 부분
감독기구/ 위원회 세부 기능	- 정책의 수립 및 시행 - 법, 제도, 관행 조사 - 연구 및 개선 - 기준의 제정 및 고시 - 고충 처리(Ombudsmen) 및 피해 구제 (remedies) 및 분쟁조정 (dispute settlement) - 실태 조사 및 연구 - 기술개발의 지원 및 보급 - 교육 및 홍보 - 자율규제활동의 촉진 - 국제 기구 및 외국 기구와의 교류 및 협력	- 중장기 계획 및 연차계획 수립 및 시행 - 실태 및 관행 조사, 연구 및 개선 - 법령, 제도 등의 조사, 연구 및 개선 - 기준의 제정 및 고시 - 사건의 조사(power of investigate) 및 고충 및 진정의 처리 (handling of complaints) - 분쟁 조정 및 구제 - 기술개발의 지원 및 보급 - 교육 및 홍보 - 국제기구와 외국 기구 와의 교류 및 협력	- 행정안전부 · 정책 수립 및 시행 - 개인정보보호위원회 · 기본 계획 및 시행계획 · 정책, 제도, 그리고 법령의 개선 · 공공기관간의 의견 조정 · 법령의 해석 및 운영 · 개인정보 이용, 제공에 관한 사항 · 개인정보영향평가 관련 · 시정조치 권고에 관한 사항 · 처리 결과의 공표

나. 제정이유

위 3개 법안 발의자들은 제정이유를 “현 상황은 개인정보의 과도한 수집과 오남용이 사회적 문제로 대두되고 있으나 종합적·체계적으로 대처할 수 있는 개인정보보호기구가 부재하고 개인정보보호법이 제정되어 있지 아니하여 국민들의 사생활 안전이 위협받고 있는 상황이다. 개인정보보호기구의 설치와 개인정보보호법의 제정은 국민적 공감대를 형성하고 있으며 국제연합(UN), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구들은 개인정보의 적절한 보호와 합리적 이용을 보장하기 위한 원칙들을 제시한 바 있다. 이에 따라 국제적 수준의 개인정보보호법을 제정하여 국민의 권리와 사생활보호는 물론 정보사회의 균형 있는 발전에 이바지하고자 한다.”라고 설명한다.

2. 개인정보보호기구의 존재이유와 기능

개인정보의 침해문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 핵심적인 이유 중 하나는 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제3자 제공 내지 공유된다는 사실에 있다. 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성은 희박하다. 개인정보의 수집과 처리에 대한 정보주체의 인식이 있다 하더라도, 기술적으로 복잡한 처리과정이나 은밀하게 이루어지는 목적 외 이용 및 제3자 제공에 관한 상황을 외부의 비전문가인 정보주체가 제대로 알 수 없기 때문에 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사할 수도 없다. 설령 그것을 정보주체가 충분히 파악했다고 하더라도, 자신의 노력과 주도 하에 법원을 통한 복잡하고 장기적인 소송절차를 밟아서 권리구제를 받는다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 이런 점에서 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요청된다. 따라서 국민들의 개인정보를 보호하기 위해서는 이와 같은 한계를 극복할 수 있는 전문성과 권한을 갖춘 개인정보보호기구가 필요하다.

개인정보보호기구의 주된 기능은 크게 예방적 기능, 사후적 민원해결기능, 정책조언기능의 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 예방적 기능이란 개인정보가 유출되거나 악용되는 것을 사전적·예방적인 차원에서 방지하기 위하여 개인정보처리기관이 개인정보보호법의 실제적 규정,

즉 개인정보처리원칙을 구체화한 의무규정들을 준수하도록 사전에 유도하는 기능을 말한다. 감사기능, 자문기능, 교육기능, 그리고 자율규제의 조정자로서의 기능은 이러한 예방적 기능의 일환이다. 둘째, 사후적인 민원해결기능이란 정보주체로부터의 불만이나 민원을 접수받고, 사실관계를 조사하며, 그 민원사항을 해결하는 기능을 말한다. “민원을 접수하고 조사하여 해결”하는 ombudsman의 전통적인 기능은 개인정보보호기구의 기능에 있어서 핵심적인 것이다. 민원의 해결방식은 침해의 태양에 따라 다양할 수 있다. 화해를 유도하거나, 손해가 발생한 경우 조정절차를 진행하거나, 일정한 경우에는 민원인을 대신하여 법원에 소송을 제기하거나, 형사처벌에 해당하는 중대한 범위반인 경우에는 검찰에 고발하거나, 또는 행정적 제재권한을 가진 집행기관에게 행정적 제재(징계 또는 과태료부과 등)를 권유하는 등 다양한 방식이 있다. 셋째, 정책조언 기능이란 국가의 정보정책에 대한 조언자로서의 기능을 말하는데 정책을 결정하고 입안하는 기능은 행정부와 입법부가 담당하고, 개인정보보호기구는 그러한 정책결정에 조언하는 기능을 수행한다.

3. 현행법상 개인정보보호기구 현황과 문제점

현행법상 개인정보보호를 담당하는 기구로는 공공부문을 담당하는 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」에 근거한 ‘개인정보보호심의위원회’와 민간부문을 담당하는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 ‘개인정보분쟁조정위원회’ 및 ‘개인정보침해신고센터’가 있다. ‘개인정보보호심의위원회’는 행정안전부 차관이 위원장을 맡고 위원은 위원장이 추천하는 구조이다. ‘개인정보보호심의위원회’의 역할은 자문기능 이상을 하지 못하고 있으며 별도의 사무국도 존재하지 않아 ‘행정안전부’로부터 전혀 독립되어 있지 못하며 2005년 이후 2009년 상반기까지 회의개최가 총 6회에 그치는 등 실효성 있는 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 민간부문의 ‘개인정보분쟁조정위원회’는 행정안전부장관이 위원회의 위원장과 위원을 모두 임명하고 예산 역시 ‘한국인터넷진흥원’을 통해 지원되고 있으며 기능 또한 분쟁조정에 국한되어 있다. 이외에 금융기관의 개인정보 침해에 대해서는 ‘금융감독원’이 담당하고 있으며 전자상거래상의 개인정보침해에 대해서는 ‘전자거래분쟁조정위원회’가, 소비자 거래와 관련된 경우는 ‘소비자보호원’ 등이 직간접적으로 관여하고 있다.

위와 같은 현행법상의 개인정보보호기구는 그 체계나 독립성, 혹은 기능이나 역할 등의 측면에서 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 부문별로 부분적인 영역에서만 보호기구가 존재하기 때문에 포괄적인 보호체계를 갖추고 있지 못한 상황이다. 즉 많은 영역이 보호체계의 밖에 놓여있는 상황이다. 2003년 사회적으로 논란이 된 ‘교육행정정보시스템’(NEIS) 사태에서도 보는 바와 같이 개인정보처리시스템의 구축과정에서도 ‘행정자치부’와 ‘개인정보보호심의위원회’의 보호기능은 전혀 작동하지 않아 큰 사회적 갈등을 야기한 바 있다. 둘째 현행법상의 개인정보보호기구의 독립성은 매우 취약한 상황이다. 현재 공공부문에서 개인정보보호를 집행하는 기관은 ‘행정안전부’이며 ‘행정안전부’는 동시에 전자정부지원사업의 주 집행기관이다. 이러한 이유로 ‘행정안전부’가 충돌하는 양 가치의 균형을 적절하게 이루면서 정책을 집행해나가는 것은 지극히 어려운 상황이다. 셋째 현재의 각 보호기구는 그 기능과 역할이 매우 한정적이다. 가장 활발하게 보호기능이 작동하고 있다고 할 수 있는 정보통신 부문의 ‘개인정보분쟁조정위원회’에서도 개인정보 보호기능은 주로 정보주체의 구제신청을 접수받아 사실조사를 행하고 그 결과에 기초해서 과태료를 부과하거나 형사고발 조치를 취하거나 민사배상에 대한 조정역할을 수행하는데 머물러 있다.

4. 통합·독립된 개인정보보호기구의 필요성

개인정보보호기구를 설립한다고 할 때 공공부문과 민간부문을 분리하여 각각 별개의 감독기구를 두는 것이 타당한지 아니면 양 부문을 통합하여 감독하는 통합된 감독기구를 설치하는 것이 바람직한지에 대해서는 입장이 대립한다. 그러나 정보주체가 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다는 요청은 민간부문이나 공공부문이나 동일하므로 개인정보처리의 기본원칙은 양 부문에서 공통될 수밖에 없다. 그러므로 동일한 개인정보처리의 기본원칙이 모든 부문에서 통일되게 적용되고 집행될 수 있도록 단일의 감독기구가 설치될 필요가 있다.

개인정보보호기구의 독립성 문제는 개인정보보호의 가치와 개인정보이용을 통해 획득되는 효율성의 가치가 서로 상반된 관계에 있기 때문에 본질적으로 양립하기 어려워서 이 상반된 가치들을 단일의 특정기관이 함께 추구한다는 것은 사실상 불가능하기 때문에 제기된다. 유엔은 1990년 총회에서 채택된 「전산화된 개인정보 파일 관련 가이드라인」을 통해 그리고

유럽연합은 1995년의 「개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)」을 통해 개인정보보호기구의 독립성을 분명하게 천명한 바 있다. 위 가이드라인은 국가가 개인정보보호와 관련하여 입법과정에서 준수해야 하는 사항을 규정한 제8항 감독과 제재에서 “국가는 데이터 수집, 관리에 책임이 있는 사람이나 기관에 대하여 독립성과 공정성을 보장할 것”을 규정하고 있고, 위 지침 제28조(감독기구) 제1항은 “각 회원국은 하나 이상의 공공기관이 이 지침에 따라 제정한 국내법 규정의 자국내 집행을 감시하는 책임을 갖도록 하여야 한다. 이 감독기구는 그 기능을 수행함에 있어서 완전히 독립적으로 행동하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 “완전한 독립성”은 기능적인 독립성을 의미하는데 감독기구의 의사결정이나 조치에 대하여 외부에서 어떠한 영향력도 행사해서는 아니 된다는 것을 의미한다.

5. 독립성 관련 국제 기준과 필수요소

현행 개인정보보호제도가 갖고 있는 문제점 중 하나인 포괄적인 보호체계를 갖추고 있지 못한 점은 제출된 3개의 개인정보보호법률안들이 공통적으로 민간영역과 공공영역을 포괄하여 통합적인 개인정보보호기구를 설립하는 것을 내용으로 하고 있으므로 어느 정도 보완이 되었다고 할 수 있다. 또한 현행 각 부문별 보호기구가 갖고 있는 기능과 역할이 한정적인 점도 제출된 법률안들이 보호기구에 포괄적인 기능과 역할을 부여하고 있으므로 보완이 된 것으로 보인다. 그러나 보호기구의 독립성과 관련된 문제는 3개 법률안 모두 여전히 문제점을 안고 있으므로 이하에서는 개인정보보호기구의 독립성과 관련된 국제기준을 검토하고 이를 종합하여 개인정보보호기구가 독립성을 확보하기 위해 갖추어야 할 필수요소가 무엇인지를 검토하기로 한다.

개인정보보호기구의 독립성에 관하여 국제기구가 언급한 기준으로는 유엔총회가 1990년에 채택한 「전산화된 개인정보 파일 관련 가이드라인」제8항 감독과 제재, EU가 1995년에 채택한 「사생활보호 지침」제28조, 유럽이사회가 2001년에 채택한 「감독기구와 국경 간 정보이동과 관련하여 개인정보의 자동처리에 관한 개인 보호 협약의 추가의정서」, 제23차(2001년) 국제정보보호기구회의가 공포한 「정보보호기구 인정 요건」, 한EU FTA 협약(2009년) 제7.28조(규제당국)과 제7.43조(자료처리) 등이 있다. 이 국제기준들을 종합하면 개인정보보호·감독기구의 독립성 유지를 위해 필요한 요소는 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 최소한 필요한 요소

- 시행령 등에 위임 입법(delegated legislation)하는 것 보다는 직접 국회의 입법에 의해 설립한다.
- 기타 정치적, 행정적 기관으로부터 지시나 승인을 받지 않고 조사할 수 있는 능력을 갖춘다.
- 행정 집행부의 의도에 따라 갑자기 해임되지 않도록 임기가 정해져 있다(보수 지급도 행정부로부터 독립되어야 한다).
- 명시된 이유(무능력, 근무 태만, 중과실 등)에 한해서만 해임된다.
- 공무 수행과 관련하여 사적 소송에 대한 면책특권을 지닌다.

나. 독립성을 강화할 수 있는 다른 속성

- 행정부가 아닌 입법부(의회)에 의해 임명된다.
- 개인정보보호기구의 자원은 행정부와 독립적으로 결정된다.
- 사안에 관하여 의회·국민에게 직접 보고할 수 있는 권한과 의무가 있다.
- 감독관의 임기가 만료된 후에도 몇 년간 지속되는 특정 지위(가령, 법원이나 심판소 위원)에 동시 임명함으로써 이해 상충을 줄인다.
- 감독관(Commissioner)이 다른 직위를 갖지 못하게 하거나, 복수 위원으로 구성된 위원회에서 이해 공개를 의무화하고 위원간 분쟁 해결을 위한 절차를 통해 이해 상충을 방지한다.

다. 기타 검토가 필요한 요소

어떠한 구조에서 개인정보보호기구가 가장 효과적일 수 있는지, 그리고 개인정보보호 기구의 결정에 영향력을 행사하려는 비공식적인 정치적 또는 상업적 시도로부터 가장 잘 맞설 수 있도록 개인정보보호기구 구조가 어느 정도로 영향을 미칠 수 있는지에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 이와 관련하여 다음과 같은 검토요소가 있다.



- 개인정보보호기구의 권한은 단독 감독관에게 주어져야 하는가, 아니면 다수 위원의 감독기구에 주어져야 하는가?
- 개인정보보호기구는 정보자유위원회(Freedom of Information Commissioner)나 옴부즈맨 기구와 같은 타 기관들과 통합되어야 하는가?
- 개인정보보호기구는 더 포괄적인 인권 기관(예: 국가인권위원회)의 일부여야 하는가?

6. 각 안에 대한 검토

이하에서는 3개 법안의 개인정보보호기구 관련 규정이 개인정보보호기구가 독립성을 확보하기 위해 갖추어야 할 요소를 갖추고 있는지 여부를 검토하여 이를 통하여 각 법률안의 보완점이 무엇인지를 판단해 보기로 한다.

가. 3개 법안 비교 검토

표 2. 세부 평가기준에 따른 3개 법안 비교 검토

	이혜훈의원안	변재일의원안	정부안
기구설립 법률근거	- 만족	- 만족	- 만족
독립조사권	- 만족	- 만족	- 불만족(심의기능만)
임기 보장	- 만족 · 3년, 1회 연임 가능	- 만족 · 3년, 1회 연임 가능	- 만족(위원장, 위원) · 2년, 1회 연임가능
법에 면직조건 명시	- 만족	- 만족	- 일부 만족 대통령령에 위임(추정)
위원 면책특권	- 불만족	- 불만족	- 불만족
국회에 의한 임명			
독립적인 행정 및 자원확보	- 불만족	- 불만족	- 불만족
국회에 정기적 보고 의무 및 권한			- 불만족
임기 종료후 일정기간 지속 가능 직위 공유	- 불만족	- 불만족	- 불만족
감독관 겸직금지	- 만족(추정)	- 만족(추정)	- 해당사항 없음 · 비상임 위원
위원구성	- 다수위원 감독기구	- 다수위원 감독기구	- 다수위원(총괄, 분쟁조정기구)
타 기능 포함 여부	- 독립 기능	- 독립 기능	- 해당 사항 없음
타 조직 일부	- 별도 조직	- 별도 조직	- 행정부 소속형

나. 종합적 검토

3개 법안 중 이혜훈 의원안과 변재일 의원안은 필수요소 5개 중 면책특권을 제외한 4개 요소는 충족하고 있다. 면책특권은 대부분의 경우 위원들의 행위가 직무관련범위를 이탈남용하지 않는 한 위법성이 인정되기는 어려울 것으로 보이므로 현행법에 의하더라도 어느 정도 보호될 수 있으나 기구의 독립성을 보다 충실히 보장하기 위하여 이 부분에 대한 명시적 규정도입을 검토할 필요가 있다. 정부 발의안은 개인정보보호기구가 가지고 있어야 할 핵심적 기능인 조사기능을 가지고 있지 못하므로 독립성 요건을 심각하게 흠결하였다고 할 것이다.

위원(위원장 포함)에 대한 국회에 의한 임명은 변재일 의원안만 일부 충족을 하였고 다른 두개의 안은 이를 흠결하고 있다. 또한 이혜훈 의원안과 변재일 의원안은 기능상의 독립은 보장하고 있으나 조직 및 예산 상의 독립성(독립적인 행정 및 자원 확보)은 흠결하고 있으며 정부안은 기능상의 독립성 보장도 흠결하고 있다. 또한 정부안은 국회에 대한 보고 의무 및 권한 보장도 흠결하고 있다. 직위 공유 규정은 유사업무기관 간 결정내용의 상충을 방지하고 외부압력에 대한 방어장치를 견고히 하기 위한 취지이나 우리나라의 경우 아직 이러한 제도를 도입한 적이 없고 일부 전문가들에게 과도하게 역할이 집중되는 등 부작용이 있을 수 있으므로 도입여부에 대해서는 신중한 접근이 필요하다. 위원들에 대한 겸직금지규정도 정부안의 경우 비상임위원을 전제로 한 것이어서 해당사항이 없으며 이로 인해 위원들의 전문성이 떨어질 우려가 있다.

기타 검토가 필요한 요소들은 충족 시 독립성을 보다 충실히 보장하고 불충족 시 그 반대라고 할 수 없다는 점에서 앞에서 검토한 다른 요소들과는 그 의미가 다르다. 그러나 각국에서 여러 상황들을 고려하여 종합적으로 검토할 필요가 있다는 점에서 그 의미가 있다고 할 것이다. 위원구성요소를 보면 1인의 감독관 체제는 독립제 기관으로서 상황발생에 대한 신속한 대응이 가능하다는 장점이 있으나 보호기구의 결정과 조치가 개인정보를 둘러싼 여러 이해상충 집단 간의 이해조정 측면이 있으므로 신중함도 중요하다고 할 것이어서 다수위원체제가 반드시 독립제 기관에 비해 열등하다고 보기는 어렵다. 개인정보보호기구가 다른 기능도 겸비해야 하는지 여부와 더 큰 인권기구의 산하에 있어야 하는지 여부도 일의적으로 어떤 것이 독립성 확보에 더 바람직하다고 단정하기는 어려우나 정부안과 같이 개인정보보호기구를 행정안전부 소속으로 하는 것은 독립성을 강화 측면에서 바람직하다고 보기 어렵다.

또한 한·EU FTA 협약내용 중에는 “독립적인 개인정보보호기구의 설립”이 있으며 위에서 검토한 개인정보보호기구의 독립성 요소는 대부분 유럽에서 정립된 것이어서 EU는 한국의 개인정보보호기구가 독립성을 확보하고 있는지 여부에 대해 위 요소들에 근거해서 판단할 개연성이 크다고 할 것이다. 따라서 신설되는 개인정보보호기구가 위 기준을 충족하지 못할 경우 한국 상품의 EU수출이 지장을 받을 가능성이 있으며 특히 정부안의 경우 이런 상황이 발생할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 점들을 종합하면 정부안은 개인정보보호기구가 제 기능을 수행하는데 필요한 독립성 요소를 흠결하여 정부안을 중심으로 한 입법은 바람직하지 않다고 할 것이다. 또한 이해훈 의원안과 변재일 의원안은 면책특권 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안 및 조직상·예산상 독립성을 제고하는 방안에 대해서 적극적으로 보완할 필요가 있다고 판단된다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2009. 12. 24.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

개인정보보호 감독기구

2 2019. 7. 22. 자 결정 【「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

제5편 인공지능, 빅데이터 등 신기술 중

2019. 7. 22. 자 결정 【「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

IV. 개인정보 보호위원회 관련 규정에 대한 판단 참조.

제2편

통신의 비밀과 자유



통신의 비밀과 자유

1 2007. 12. 17. 자 결정 【「통신비밀보호법 개정안」에 대한 의견】

결정사항

통신비밀보호법 개정안(국회법제사법위원회 대안) 중 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가하는 규정(제2조 제11호 아목), 통신사실 확인자료제공의 통지의무규정(제13조의3 및 제13조의4 제4항 및 제5항), 통신사실 확인자료제공의 요청거부시 처벌하는 규정(제17조 제3항), 통신제한조치 집행에 필요한 장비 등의 강제규정(제15조의2 제2항 내지 제4항, 제15조의3), 전기통신사업자에 대한 보관의무 규정(개정안 제15조의2 제5항, 제20조 제1항)을 각 삭제한다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가하는 것은 개인의 모든 것이 노출 상황을 초래하며 개인의 프라이버시 침해 및 수사기관 등에 의한 악용의 우려가 있음
- 【2】 통신사실 확인자료 제공사실 통지의무 신설은 통지기간을 특별한 이유 없이 30일 더 연장하고 통신사실 확인자료 제공요청한 수사기관의 사업자에게 일괄적 통지만으로의 통지의무를 면제토록 하는 것인바 이는 통신사실 확인자료 제공요청 제도의 확대 가능성, 통지제도의 취지를 제한할 우려가 있으므로 현행법의 내용을 유지하는 것이 바람직함
- 【3】 일반적인 수사에 있어 수사기관이 압수, 수색을 실시하여 증거를 확보하는 외에 자료보유자가 자료제공 요구에 ‘협조’를 하지 않았다고 하여 이를 처벌하는 규정은 존재하지 아니하나, 개정안은 전기통신사업자에게 자료제공 요구에 협조해야 하는 의무를 부과하고 이에 위반시 처벌하도록 하는 바 이는 영장주의 및 형벌조항의 명확성의 원칙에 반함

결정요지

- 【4】 통신제한조치 집행에 필요한 장비 등을 보유하도록 하면서도 그에 대한 사용을 통제하거나 정보유출을 차단하는 기술적, 제도적 장치는 두지 않고 있어 전기통신사업자에 의한 장비 등의 악용, 프라이버시 침해의 위험이 상시적으로 존재한다는 문제가 있음
- 【5】 전기통신사업자에 대한 보관의무에 관해서 우리나라의 현실은 개인정보의 무분별한 수집·유출 문제의 심각성, 사업자가 보유한 불필요한 개인정보를 즉각 삭제토록 하는 제도적 대책이 필요함에도 일정기간 자료를 보관케 한 것은 개인의 정보보호에 역행되고, 발견되지 않은 범죄 해결 목적으로 범죄 예비단계도 아닌 일반인 통신기록의 최대 1년간 보관은 법제정 취지에 위배되며, 우리나라는 외국과 달리 인터넷 실명가입, 포괄적·엄격한 개인정보보호기본법과 독립적·전문적 보호감독기구의 부재 상황이므로 개인정보의 장기간 유출·남용 가능성이 높고, 모든 사업자에게 개별 상황 고려 없이 통신사실 확인자료 일체를 보관하도록 하는 것은 영업자유에 제한 초래, 강제적 보관의무 부여는 일반적 행동자유권, 양심의 자유를 침해할 우려가 있음

참조조문

「헌법」 제17조, 제18조, 제37조 제2항

주 문

국가인권위원회는 국회의장에게 통신비밀보호법 개정안(국회법제사법위원회 대안)에 대하여 다음과 같이 의견을 표명한다.

- 다 음 -

통신비밀보호법 개정안(국회법제사법위원회 대안) 중 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가하는 규정(제2조 제11호 아목), 통신사실 확인자료제공의 통지의무규정(제13조의3 및 제13조의4 제4항 및 제5항), 통신사실 확인자료제공의 요청거부시 처벌하는 규정(제17조 제3항), 통신제한조치 집행에 필요한 장비 등의 강제규정(제15조의2 제2항 내지 제4항, 제15조의3), 전기통신사업자에 대한 보관의무 규정(개정안 제15조의2 제5항, 제20조 제1항)을 각 삭제한다.

이 유

I. 검토배경

현재 국회에는 7건의 통신비밀보호법 개정안에 대해서 국회법제사법위원회 대안(이하 ‘대안’이라 함)이 계류 중인데 동 대안의 내용을 검토한 결과 국민의 통신의 자유 및 사생활의 자유의 보호에 문제가 있다는 것을 확인하였고, 검토과정에서 현행 통신비밀보호법 자체에도 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

- 1) 통신제한조치의 대상이 되는 범죄의 범위가 지나치게 광범위하다는 문제점, 2) 과도한 긴급통신제한조치의 문제점, 3) 통신제한조치 요건이 불분명하다는 문제점, 4) 통신제한조치의 집행에 관한 통지(제9조의2)와 통신사실 확인자료 제공에 관한 통지(제13조의3)의 예외 부분의 문제점 등이 지적되고 있음을 확인하였다.

그러나 현재 대안이 국회 본회의에 계류되어 있어 법안 개정이 임박한 시점이므로 여기에서는 대안의 인권 관련성을 검토한다.

II. 법안의 내용

1. 대안의 제안경위

- 가. 다음 7건의 통신비밀보호법 일부개정 법률안을 법제사법위원회에 각각 상정한 후 제안 설명과 대체 토론을 거쳐 법안심사 제1소위원회에 회부함

제2편 통신의 비밀과 자유

발의자	의안번호	발의일(회부일)	상 정 일
김정훈 의원 등 117인	2411	2005. 8.17.(2005. 8.18)	제256회(정기회) 제1차 2005. 9. 6.
김영선 의원 등 10인	2593	2005. 9. 9.(2005. 9.12)	제256회(정기회) 제15차 2005.11.22.
최용규 의원 등 13인	3132	2005.10.31.(2005.11. 2)	제256회(정기회) 제15차 2005.11.22.
김충환 의원 등 10인	3323	2005.11.11.(2005.11.14)	제258회(임시회) 제5차 2006. 2.16.
양승조 의원 등 17인	3329	2005.11.11.(2005.11.14)	제258회(임시회) 제5차 2006. 2.16.
정형근 의원 등 26인	3378	2005.11.17.(2005.11.18)	제258회(임시회) 제5차 2006. 2.16.
박찬숙 의원 등 10인	4166	2006. 4. 3.(2005. 4. 4)	제259회(임시회) 제9차 2006. 4.21.

나. 이상 7건의 법률안에 대하여 제266회 국회(임시회) 제2차 법안심사 제1소위원회에서 심사를 한 결과, 이상 7건의 법률안을 각각 폐기하고 위원회대안으로 제안하기로 의결함

다. 제268회 국회(임시회) 제5차 법제사법위원회(2007. 6. 22.)는 법안심사 제1소위원장의 심사보고를 듣고, 법안심사 제1소위원회가 제안한 대안을 국회법제사법위원회안으로 받아들여 이상 7건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고 위원회대안을 제안하기로 의결함

2. 대안의 제안이유

통신 및 대화의 비밀과 자유의 제한은 엄격한 법적 절차를 거치도록 함으로써 불법적인 통신의 자유와 비밀의 제한 가능성을 차단하되, 지능화·첨단화되어 가는 범죄와 테러 환경에 대응하기 위하여 합법적인 통신제한조치 등을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 것임

3. 대안의 주요내용

가. 통신사실 확인자료에 위치정보 추가(안 제2조 제11호 아목 신설)

GPS를 활용한 위치정보 등은 범인의 검거에 유용한 자료가 될 수 있는 점을 고려하여 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가함으로써 수사기관이나 정보수사기관의 장이 합법적인 절차에 따라 제공받을 수 있도록 함

나. 불법적으로 취득한 통신사실 확인자료의 증거사용 금지(안 제4조)

불법적으로 취득한 우편물·전기통신의 내용 등 외에 통신사실 확인자료의 경우에도 불법적으로 취득한 경우에는 증거로서 사용할 수 없도록 함

다. 기술유출범죄를 통신제한조치 대상범죄에 추가(안 제5조 제1항 제11호·제12호 신설)

- (1) 우리나라의 기술수준이 높아지고 상호투자나 인력교류 등이 증대하면서 첨단산업 기술과 관련된 영업비밀이 유출되거나 침해되는 등의 사례가 증가하고 있음
- (2) 「부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률」 및 「산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률」 관련 기술유출 범죄를 통신제한조치 대상범죄에 추가함

라. 통신제한조치 집행의 위탁 또는 집행협조 요청 의무화(안 제9조 제1항)

불법적 통신제한조치의 가능성을 차단하기 위하여 통신제한조치를 집행함에 있어서는
군용전기통신 등의 경우를 제외하고는 의무적으로 통신기관등에 위탁하거나 협조를
요청하도록 함

마. 통신제한조치 집행사실 등의 통지유예에 대한 통제 강화(안 제9조의2 제5항 및 제15조 제4항)

- (1) 수사기관이 통신제한조치 또는 통신사실 확인자료 제공 사실의 통지를 유예하려는
경우에는 별도의 통제를 받고 있는 점을 고려하여, 정보수사기관의 장이 통지를
유예하려는 경우에는 소속 장관(국정원장 포함)의 승인을 받도록 함
- (2) 국회의 상임위원회와 국정감사 및 조사를 위한 위원회가 요구하는 경우 제출하는
통신제한조치보고서에 통지유예의 건수 및 사유에 관한 사항을 포함하도록 함

바. 통신사실 확인자료 제공사실 통지절차의 개선(안 제13조의3. 제13조의4)

- (1) 통신사실 확인자료 제공의 경우, 금융거래내역자료 제공에 대한 통지절차를 원용하여
이를 집행한 전기통신사업자등이 가입자에게 통지하도록 하되, 서면 외에 전자우편
등의 간편한 방법에 의할 수 있도록 함으로써 통지의 효율성과 확실성을 담보할 수
있도록 함
- (2) 전기통신사업자등의 통지에 소요되는 비용은 수사기관 등이 부담하도록 함

사. 통신제한조치 집행의 협조에 필요한 전기통신사업자의 장비 등 구비의무 신설(안 제15조의2. 제17조 제1항 제7호 및 부칙 제4조 및 제15조의3 신설)

- (1) 합법적 통신제한조치의 집행이 가능하도록 전화서비스를 제공하는 전기통신사업자
등에 대하여 필요한 장비 등의 구비의무를 부과함

- (2) 장비 등의 구비에 소요되는 비용은 국가가 부담함
- (3) 장비 등의 구비의무를 위반한 경우에는 10억원 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 이행강제금을 매년 반복하여 부과할 수 있도록 함
- (4) 관련 표준의 개발 등에 소요되는 기간을 고려하여 이동전화사업자는 이 법 시행 후 2년 내에, 그 밖의 전기통신사업자는 4년 내에 장비 등을 구비하도록 하되, 정당한 사유가 있는 경우에는 정보통신부장관에게 신청하여 그 기간을 연장할 수 있도록 함

아. 신고포상금제도의 도입(안 제15조의4 신설)

불법적 통신제한조치의 근절을 위하여 국가기관 또는 통신기관 등의 불법적 통신제한조치 등의 사실을 신고하는 자에 대하여는 포상금을 지급할 수 있도록 함

자. 벌칙의 신설 및 조정(안 제16조, 제17조 및 제19조, 제20조 신설)

- (1) 통신기관등에 위탁하거나 협조를 요청하지 아니하고 통신 제한조치를 집행하는 자와 전기통신사업자등의 협조의무를 위반하는 자 등을 형사처벌하며, 통신사실 확인자료를 보관하지 아니하는 자는 과태료에 처함
- (2) 누락된 처벌규정을 보완하는 한편, 책임의 정도에 따라 벌칙을 구분 조정함
- (3) 법인의 행위와 구성원의 행위가 구분되기 어려운 범죄에 대하여 양벌규정을 도입함

4. 대안에 대한 수정안의 제안과 수정이유

가. 수정안의 제안 배경

국회 법제사법위원회의 통신비밀보호법 개정안은 그 내용이 인권 침해적 요소를 담고 있다는 것을 시민단체와 학계 등에서 꾸준히 지적하였고, 법사위 대안에 대한 비판 내지는 보완으로 시민단체 등의 의견이 반영되어 변재일 의원의 수정안과 유승희 의원의 수정안에 나오게 되었음

나. 변재일 의원의 수정안(2007. 7. 2.자 발의)의 수정이유

법사위 대안은 정부가 사회 통제를 좀 더 효율적으로 하기 위하여 통신사실 확인자료의 범위에 개인의 위치정보를 추가하여 개인의 평화로운 사생활이 침해될 소지가 있음

현행법은 감청이 이루어지고 난 뒤와 통신사실 확인자료를 제공한 뒤에 당사자에게 통지하는 제도가 있으나 그 통지가 제대로 되지 않고 있으며, 통지의 미 이행에 대한 처벌규정이 없어 수사기관에서 남용 및 인권침해의 현상이 지속되고 있으므로 감청과 통신사실 확인자료를 제공하고 난 뒤에 수사기관과 통신사업자가 이중적으로 당사자에게 통지하도록 하고 특히 통신사업자의 경우는 통신사실 확인자료를 제공한 경우 10일 이내에 명의인에게 제공사실을 통지하여 인권침해에 대한 우려를 해소하고자 함

다. 유승희 의원의 수정안(2007. 7. 2.자 발의)의 수정이유

대안은 기존의 통신사실 확인자료에 위치추적정보(GPS)를 추가하고 전기통신사업자에게 감청 설비를 국비로 지원 설비케 하는 한편, 전화 통화내역과 인터넷 이용기록 등 통신사실 확인자료 보관 의무를 명시하고 있으나,

아직 발견되지 않은 범죄를 해결한다는 명분으로 일반 국민의 인터넷 이용기록 등 통신기록을 보관토록 하는 것은, 범죄수사의 당위성을 인정한다고 할지라도 통신비밀보호법의 제정 취지와 영장주의 원칙을 정면으로 위배하는 것임

개별 사업자의 상황에 대한 고려 없이 모든 인터넷 사업자에게 통신사실 확인자료 일체를 보관하도록 하는 것은, 보관에 필요한 비용이 없는 전기통신사업자의 영업에 상당한 지장을 초래할 수밖에 없음

한편, 전기통신사업자가 감청에 필요한 설비를 보유한다는 것은 상시적 감청이 가능하다는 말이고, 국민들도 감청 자체가 예외적으로 허용되는 것이 아니라 일상적으로 이루어질 수 있다는 인식을 갖게 됨으로써, 대안은 개개인의 사생활과 프라이버시를 크게 위축시킬 것임

모든 이동전화가 감청 가능하여야 서비스를 제공할 수 있다고 하면, 높은 수준의 통신보안 서비스를 제공하는 것이 불가능해지고, 결과적으로 첨단산업기술이나 고도의 경영비밀에 대해서 보안유지가 필요한 경우에도 비밀이 침해될 위험에 노출되는 결과를 초래할 것이고, 또한 통신회사 내부자나 외부자에 의한 비밀 감청이 일어날 가능성이 있음

Ⅲ. 검토기준

- 헌법 제17조(사생활의 비밀과 자유) 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.
- 헌법 제18조(통신의 자유) 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.
- 헌법 제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

Ⅳ. 판단

1. 개요

대안은 불법적으로 취득한 통신사실 확인자료의 증거사용금지, 범죄행위 신고자에 대한 포상금 지급, 양벌규정의 도입 등 부분적으로 통신비밀 보호를 강화하는 규정을 담고 있다.

그러나 기존의 통신사실 확인자료에 위치추적정보(GPS)를 추가하고, 전기통신사업자에게 통신제한 조치 집행에 필요한 장비, 시설 등을 갖추도록 하고, 통신사실 확인자료 보관 의무를 부담하도록 하는 등 전체적으로는 통신비밀과 개인정보 및 프라이버시에 대한 통제를

강화함으로써 “통신비밀을 보호하고 통신의 자유를 신장함”을 목적으로 하는 통신비밀보호법의 취지에 역행하는 내용을 담고 있어 국민의 통신의 자유 및 사생활의 자유를 침해할 우려가 있다는 지적이 있으므로 이하에서는 통신의 자유 및 사생활의 자유를 중심으로 살피고자 한다.

2. 통신사실 확인자료에 위치정보의 추가

대안은 GPS를 활용한 위치정보 등은 범인의 검거에 유용한 자료가 될 수 있는 점을 고려하여 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가함으로써 수사기관이나 정보수사기관의 장이 합법적인 절차에 따라 제공받을 수 있도록 하기 위하여 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가하였는데, 위치정보는 말 그대로 위치에 대한 정보로서 휴대용 개인단말기가 표시하고 있는 GPS(Global Positioning System)정보가 이에 해당한다.

GPS정보는 현재 통신사실 확인자료에 포함되는 발신기지국 위치 추적정보와는 구분되는 것인데, 발신기지국 위치 추적정보는 현재 단말기가 가장 근접한 기지국과 휴대전화 단말기사이의 무선통신을 위해 마련된 무선통신분할망의 cell ID(Location Label)로써 이는 대략 3-5km정도의 단위로 분할되어 있다.

이에 비해 GPS는 본래 높은 위치정확도가 요구되는 항공기의 자동착륙 시스템, 측지, 이동체의 자세결정 및 정밀측위 등을 위해 개발된 기술이므로 그 측정 오차를 줄이기 위한 보정기술이 정교하고, GPS 위성신호를 수신하여 단말기에서 위치를 계산하는 GPS시스템의 측정오차는 대략 5m 정도로 극히 작은 것이 특징이다.

대안에 의하면 이러한 제품을 구매하여 사용하는 자는 누군가에 의해 저장된 자신의 위치정보를 통해 필요할 경우 근처 5m의 거리까지 정확히 추적해 내는 용도로 사용될 가능성을 용인해야 한다는 것이 되고, 장래 다가 올 유비쿼터스 컴퓨팅에 있어서는 대부분의 정보가 위치정보를 동시에 담게 되는데, 이럴 경우 수집 가능한 통신사실 확인자료의 수와 양은 상상을 초월하게 될 것이고, 또한 RFID와 USN의 경우에는 지극히 사적인 개인정보나 실시간의 정황정보가 주를 이룰 것이므로 이러한 정보가 통신사실 확인자료로 편입될 경우에는 말 그대로 한 개인의 모든 것이 노출되는 상황이 될 것이다.

따라서 통신사실 확인자료에 위치정보를 추가하는 내용의 개정안은 개인의 심각한 프라이버시 침해가 우려가 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다.

3. 통신사실 확인자료제공의 통지의무 신설

현행 통신비밀보호법은 2005. 5. 26. 제13조의3을 신설하여, 동법 제13조의 규정에 의하여 통신사실 확인자료 제공을 받은 사건에 관한 공소제기 또는 불기소처분 등이 있을 때에는 그 처분을 한 날로부터 30일 이내에 통신사실 확인자료 제공을 받은 사실과 제공요청기관 및 그 기간 등을 전기통신가입자에게 서면으로 통지하도록 하였다.

대안은 이를 수사기관이 30일 내에 전기통신사업자에게 통지하고, 다시 전기통신사업자가 수사기관으로부터 통지받은 날로부터 30일 이내에 당사자에게 통지하도록 함으로써, 통신사실 확인자료 제공요청 사실 등이 당사자에게 통지되는 기간을 특별한 이유 없이 30일이나 더 연장하고 있을 뿐만 아니라, 통신사실 확인자료 제공요청을 한 수사기관이 전기통신사업자에게 일괄적으로 통지하는 것만으로 통지의무를 면할 수 있도록 하여 결과적으로 통신사실 확인자료 제공요청 제도의 확대를 가져올 수 있도록 되어 있고, 전기통신사업자가 당사자의 동의 여부와 무관하게 위 통지를 전자우편 등 전자적 방법으로 할 수 있도록 되어 있다.

전기통신 가입자는 현행법에 따라 수사기관의 통지를 통하여 보호되고 있고, 수사기관의 통지를 보완해야 할 필요성이 있다면, 전기통신사업자에게 통지의무를 부담시키기 보다는 보다는 수사기관 등의 의무 불이행에 대한 엄격한 법집행을 통하여 해결책을 도모하는 것이 바람직하며, 또한 전기통신사업자 등은 자신의 목적이 아니라 수사기관 등의 요청에 협조하는 것임에도 불구하고, 통지의무까지 지게 될 경우에 가입자로부터 자료제공에 대한 항의를 받는 경우가 빈발하게 되는 결과를 초래할 우려가 있다.

따라서 개정안과 같이 개정한다면 통지제도의 취지를 크게 제한할 우려가 있으므로 제13조의3 통신사실 확인자료 제공 통지와 관련한 개정안 내용은 현행법의 내용대로 유지하는 것이 바람직하고, 이러한 문제점은 국가안보를 위한 통신사실 확인자료 제공의 절차 등을 규정한 제13조의4 제4항, 제5항의 경우도 마찬가지로 할 것이므로 또한 이 부분에 대해서도 개정안에서 삭제하는 것이 바람직하다.

4. 통신사실 확인자료 제공요청 거부에 대한 처벌

일반적으로 진행되는 수사에 있어서, 수사에 필요한 자료를 가지고 있는 경우라 하더라도 수사기관이 압수, 수색을 실시하여 증거를 확보하는 외에 자료 보유자가 자료제공 요구에 ‘협조’를 하지 않았다고 하여 이를 처벌하는 규정은 존재하지 않는다.

그럼에도 불구하고 개정안은 전기통신사업자에게만 수사기관의 자료제공 요구에 협조하여야 하는 의무를 부과하고, 이를 위반하였을 경우에는 처벌하도록 규정하고 있는바, 이는 헌법 제12조 제3항의 영장주의에 위반하는 것으로 위헌의 소지가 있다.

또한 형벌 조항은 구성요건이 명확해야 하는데, 수사기관의 자료제공 요구에 ‘협조하지 않는다’라고 규정하는 것은 이매한 개념이어서 명확성의 원칙에도 반한다.

따라서 자료 보유자인 통신사업자가 수사기관 등의 자료제공 요구에 ‘협조’를 하지 않았다고 하여 이를 처벌하는 규정은 삭제함이 마땅하다.

5. 통신제한조치 집행에 필요한 장비 등의 강제

현행법에 의하더라도 동법률에서 정한 절차에 따른다면 휴대전화의 감청이 가능했으나, 휴대전화는 유선전화와 달리 내밀한 공간에서 지극히 사적인 대화와 의사소통의 수단으로 이용되는 매체이고, 손쉽게 추적되기도 해서 휴대전화에 대한 감청을 허용해서는 안 된다는 것이 전 국민적 공감대로 형성되어 있었다.

외국에서 선불카드가 보편적으로 사용되는 것과 달리 국내 모든 휴대전화는 매 개인별로 실명으로 개설되기에 그 사용자가 1인으로 특정되고, 또한 단순히 소지하고 있는 경우에도 통화자의 위치가 드러나며, 결제수단으로 이용되기도 하고, WCDMA(Wideband code division multiple access)의 경우는 화상까지도 드러나게 되어, 결국 휴대전화의 감청은 피감청자의 통화내용 뿐 아니라 금융업무, 쇼핑, 인터넷 이용 기타 정보이용까지 감시할 수 있는 것이며, 여기서 더 나아가 감청 대상이 ‘인터넷 전화’, ‘전자우편’이나 ‘메신저’까지 확장되게 되면 그 영향이 더 커질 것임에도 불구하고, 개정안은 국민적 공감대 하에 사실상 금지되어 왔던 휴대전화에 대한 감청을 제도적으로 뒷받침하고 있을 뿐만 아니라, 그 사회적 영향과 확대가능성에 대한 검증은 매우 소홀하게 취급하고 있다.

더구나 전기통신사업자가 감청에 필요한 설비를 보유한다는 것은 논리적으로 상시적, 일상적 감청이 가능하다는 말이고, 또한 국민들도 감청 자체가 예외적으로 허용되는 것이 아니라 상시적, 일상적으로 이루어질 수 있다는 인식을 갖게 함으로써, 개개인의 사생활과 프라이버시를 크게 위축시킬 수 있다.

모든 이동전화에 감청 가능해야 서비스를 제공할 수 있다고 하면, 높은 수준의 통신보안 서비스를 제공하는 것이 불가능해지고 결과적으로 첨단산업기술이나 고도의 경영비밀에 대해서 보안유지가 필요한 경우에도 비밀이 침해될 위험에 노출되는 것이고, 또한 통신회사 내부자나 외부자에 의한 비밀감청이 일어날 가능성이 있고, 특히 통신회사를 해외의 기업에서 인수하는 경우에는 통신사에서 모든 통화를 암호 해독할 수 있기 때문에 통화의 내용이 해외로 유출될 가능성이 매우 높다.

대안은 전기통신사업자가 통신제한조치 집행에 필요한 장비 등을 보유하도록 하면서도 그에 대한 사용을 통제하거나 정보 유출을 차단하는 기술적, 제도적 장치는 전혀 두지 않고 있어, 전기통신사업자에 의한 장비 등의 악용과 프라이버시 침해의 위험이 상시적으로 존재한다는 심각한 문제를 안고 있다.

현행법이 개인의 가장 사적인 영역에서 사용되고 있는 휴대전화에 대한 감청을 법적으로 허용하고 있다는 점만으로도 개인의 사생활과 프라이버시에 대한 개인의 사생활과 프라이버시에 대한 침해의 위험은 대단히 심각하며, 이러한 관점에서 현행법은 비판의 대상이 되어 왔음에도 불구하고, 대안은 휴대전화에 대한 감청의 범위를 줄이는 것이 아니라 오히려 위에서 살펴본 바와 같이 상시적, 일상적 휴대전화에 대한 감청을 제도적으로 보장하고 있어 개인의 프라이버시 및 통신의 자유를 크게 위축시킬 우려가 있으므로 전기통신사업자에 대한 장비 등의 구비의무규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

6. 통신사실 확인자료 보관의무

현행법은 제15조의2 제2항, 동법 시행령 제21조의4 제2항에서 통신사실 확인자료의 보관에 관한 사항을 규정하고 있긴 하나, 이를 의무로 하거나 위반에 대한 제재를 규정하고 있지

않고 있으나 대안은 통신사실 확인자료를 보관하지 아니한 자는 3,000만 원 이하의 과태료에 처하도록 함으로써 모든 전기통신사업자의 통신사실 확인자료 보관을 의무화하였다.

대안은 개인정보 및 통신비밀을 심각하게 제한하고 있는 것이라 할 수 있는데 개인정보의 무분별한 수집, 유출 문제가 심각한 우리 현실에서는 전기통신사업자로 하여금 불필요한 개인정보를 즉각 삭제하도록 하는 제도적 대책이 필요함에도 불구하고, 대안은 오히려 개인정보보호에 역행하고 있고, 범죄수사 등의 목적을 위하여 일정한 기간 동안의 통신기록을 확인할 수 있어야 한다는 당위성을 인정한다고 할지라도 아직 발견되지 않은 범죄를 해결한다는 추상적이고 장기적인 목적을 위해 범죄 예비단계도 아닌 일반 국민의 통신기록을 최대 1년간 보관한다는 것은, 통신비밀보호법의 제정 취지를 위배하고 국민의 인권을 중대하게 침해하는 것이다.

현행법의 경우 수사기관이 통신사실 확인자료의 제공을 요청할 때 대상 범죄의 한정이 없고, 요건도 단순히 ‘수사 또는 소추’를 위해서 필요한 경우라고 규정하고, 범죄혐의를 소명할 수 있는 자료의 첨부도 요하지 않고 있는데 결국 어떠한 범죄를 할 예정인지 특정할 수 없을 정도로 범죄 예비상태 정도의 혐의자도 못되는 일반 국민을 상대로 광범위한 자료가 수집되는 것이다.

국가기관의 자료제공 요청 시 그 목적과 무관한 개인을 포함하는 등의 변칙이 존재할 개연성이 있음으로 공권력의 남용과 그로 인한 피해는 항상 염려스러운 것이고, 정부가 기자의 전화통화 내역을 조사하여 사회문제가 되었던 것을 보면 공공의 이익마저도 위태롭게 할 수 있는 것임을 증명하고 있는데 특히 현행 시행령 제21조에서 ‘피의자·피내사자가 아닌 다수인에 대하여’도 통신사실 확인자료 제공을 요청할 수 있도록 한 바, 수사기관이 영장주의의 기본원칙을 무시하고 남용할 가능성이 높다.

누가 통신을 했는지, 언제 몇 번이나 했는지, 어느 위치에서 통신을 했는지 등의 통신사실 확인자료는 통신 내용만큼이나 보호받아야 할 통신비밀의 대상이며, 지난 2005년 국회를 통과한 통신비밀보호법 개정안이 수사기관이 통신사실 확인자료의 제공을 요청할 경우 법원의 허가를 받도록 절차를 엄격하게 한 것도 같은 이유이다.

특히 컴퓨터통신 및 인터넷 사용자의 서비스이용사실을 보관토록 하는 것은 개인정보보호에 치명적인 위험을 안겨줄 여지가 있고, 보관되어야 할 통신사실 확인자료에는 “컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 전기통신역무를 이용한 사실에 관한 컴퓨터통신 또는 인터넷의

로그기록자료”라는 폭넓은 규정이 포함되어 있다(법 제2조 제11호 마목).

여기서 로그기록이라는 것은 이용자가 홈페이지에 접속한 일시나 접속한 컴퓨터의 위치 뿐 아니라 접근한 파일 이름, 파일의 용량, 이용자가 쓰는 브라우저의 종류 등 이용자의 인터넷 이용기록 대개가 보관되고, 접근한 파일 이름을 분석하면 어떤 게시판을 읽었는지, 어떤 글을 썼는지를 추적할 수 있다는 것이다.

로그기록은 서버를 운용하는 사업자가 설정하기에 따라 보관 범위가 얼마든지 늘어날 수 있으며 사업자 임의대로 손쉽게 조작할 수 있기 때문에 그 증거 능력에 대해 해외에서도 많은 지적을 받고 있다.

해외와 달리 주요 인터넷 사이트의 경우 실명으로 가입하도록 하고 있는 우리나라의 경우 상시적으로 통신사실 확인자료를 보관하여 이용자의 일상생활을 감시하도록 하는 것은 매우 중대한 프라이버시 침해를 낳을 수 있다.

전기통신사업자들이 1년 ‘이내’ 통신사실 확인자료를 보관하도록 하였으므로 통신비밀의 보호가 개선되었다는 정부의 주장은 사실과 다르고, 1년 ‘이상’ 자료를 보관하는 것을 금지하는 규정이 없다는 점에서, 관련 사업자들은 관련 자료를 ‘최소’ 1년간 보관하고 그 이상의 기간도 보관하면서 자사의 이해관계에 따라 상업적으로 사용할 것임이 분명한 것이다.

다른 나라처럼 포괄적이고 엄격한 개인정보보호기본법률과 독립적이고 전문적인 개인정보보호감독기구가 부재한 상황에서 이는 국민의 개인정보가 장기간 유출되고 남용될 가능성이 매우 높은 위태로운 환경에 방치하는 결과를 낳을 것이다.

모든 전기통신사업자에게 개별 사업자의 상황에 대한 고려 없이 통신사실 확인자료 일체를 보관하도록 함으로써, 통신사실 확인자료 보관에 필요한 비용이 없는 전기통신사업자는 사실상 사업을 하지 못하게 되어, 전기통신사업자의 영업의 자유는 심각하게 제한을 받게 되는 결과를 초래할 수밖에 없다.

특히 이용자의 정보를 필요 이상으로 보관하는 것이 양심에 반한다고 판단하여 불필요한 개인 정보를 삭제하여 온 사업자에게까지 강제적으로 보관의무를 부여할 경우에는 일반적 행동자유권 및 양심의 자유 침해 소지가 있고, 이는 필요한 증거를 수집하여 범죄자를 처벌할

의무를 부담하는 국가가 범죄에 대한 증거 수집이라는 자신의 책무를 개별 전기통신사업자에게 전가한다는 문제를 내포하고 있기도 하고, 수사기관이 자기 업무의 편의를 위해 통신사실 확인자료의 제출을 요구하는 것은 일종의 협조요청이지 강제할 사항이 아니므로 개정안에서 전기통신사업자에 대한 보관의무 조항을 삭제하는 것이 바람직하다.

V. 결 론

개정안의 내용은 위에서 검토한 바와 같이 통신비밀보호법의 입법 취지에 역행하여 통신의 자유 및 프라이버시, 개인정보 등에 대한 침해의 가능성, 영장주의 위반의 문제 등이 있으므로 대안의 관련 부분을 삭제하여야 한다.

2007. 12. 17.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 김호준 위원 정강자 위원 최경숙

위원 최금숙 위원 원형은 위원 김태훈 위원 윤기원 위원 정재근

통신의 비밀과 자유

2 2010. 8. 19. 자 결정 【「형사소송법 일부개정법률안」, 「통신비밀보호법 일부 개정법률안」 중 전자우편의 압수·수색 및 통신제한조치 관련 규정에 대한 의견표명】

결정사항

국회의장에게, 전기통신사업자의 서버에 저장되어 있는 송·수신이 완료된 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치에 대해 입법적으로 명문의 근거와 절차 규정을 마련할 것, 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치 요건은 범죄혐의와 관련성에 비례하여 작성기간 등 범위를 특정하고 범죄와 무관한 광범위하고 과도한 정보의 획득은 최대한 피할 수 있도록 규정할 것, 수사대상자인 전자우편 가입자의 방어권과 사생활 침해의 최소성을 보장하기 위하여 압수·수색이나 통신제한조치 대상이 된 전자우편의 가입자와 수사대상자의 변호인에게 수사처분 사실의 사전 통지 원칙, 집행절차 참여 원칙, 불필요한 정보의 삭제요구권, 환부권 등을 인정하여 규정해야 할 것이라는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 헌법 제12조는 모든 국민은 적법한 절차에 의하지 아니하고는 압수·수색을 받지 않음을 규정하나, 수사기관을 비롯한 국가가 전기통신사업자의 서버에 저장되어 있는 송·수신이 완료된 전자우편을 압수·수색할 경우에는 적법절차의 여러 항목이 그대로 적용되지 않는 문제점이 있음
- 【2】 송·수신이 완료된 전자우편에 대한 압수·수색 등의 강제처분 요건 및 절차 등에 관한 명시적인 법률 규정을 두어야 하며, 송·수신 완료된 전자우편에 대한 압수·수색의 대상을 특정하여 범죄혐의와의 관련성에 비례하여 그 작성기간 등의 범위를 특정함으로써 압수·수색과정에서 범죄와 무관한 광범위하고 과도한 정보가 수집되는 것이 방지되어야 함

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제17조, 제18조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조

■ 주 문

국가인권위원회는 국회의장에게 국회에 제출된 2009. 4. 1. 「형사소송법 일부개정법률안(이주영 의원 대표발의)」, 2009. 5. 13. 「형사소송법 일부개정법률안(이종걸 의원 대표발의)」, 2009. 6. 23. 「형사소송법 일부개정법률안(박영선 의원 대표발의)」, 2009. 12. 7. 「형사소송법 일부개정법률안(조영택 의원 대표발의)」, 2009. 6. 24. 「통신비밀보호법 일부개정법률안(이학재 의원 대표발의)」, 2010. 3. 2. 「통신비밀보호법 일부개정법률안(이정희 의원 대표발의)」중 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치와 관련된 규정들에 대하여 아래와 같이 의견을 표명한다.

아 래

1. 전기통신사업자의 서버에 저장되어 있는 송·수신이 완료된 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치에 대해 입법적으로 명문의 근거와 절차 규정을 마련해야 할 것이다.
2. 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치 요건은 범죄혐의와 관련성에 비례하여 그 작성기간 등 범위를 특정하고, 범죄와 무관한 광범위하고 과도한 정보의 획득은 최대한 피할 수 있도록 규정해야 할 것이다.
3. 수사대상자인 전자우편 가입자의 방어권과 사생활 침해의 최소성을 보장하기 위하여 압수·수색이나 통신제한조치 대상이 된 전자우편의 가입자와 수사대상자의 변호인에게 수사처분 사실의 사전 통지 원칙, 집행절차 참여 원칙, 불필요한 정보의 삭제요구권, 환부권 등을 인정하여 규정해야 할 것이다.

■ 이 유

I. 의견표명 배경

그 동안 수사기관에서 송·수신이 완료된 전자우편을 범죄의 증거자료로서 확보하기 위해 압수·수색하는 것과 관련하여 작성기간이나 송·수신 대상, 내용 제한 없는 광범위한 압수·수색, 수사대상자에 대한 압수·수색사실의 미통지, 수사대상자의 압수·수색현장에 대한 참여, 수사와

관련이 없는 불필요한 정보의 환부 및 삭제 등의 인권침해 문제가 지속적으로 제기되었다. 그 결과 전자우편의 압수·수색과 관련한 이러한 사회적 논의를 반영한 개정법률안 6건(이하 “개정법률안”)이 주문 기재와 같이 의원발의로 국회에 제출되었다. 국가인권위원회는 개정법률안 가운데 전자우편에 대한 압수·수색이나 통신제한조치와 관련한 규정이 인권의 보호 및 향상과 관련이 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 규정에 따라 개정법률안에 대한 검토를 하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조, 제12조, 제17조, 제18조, 제37조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조

III. 판 단

헌법 제12조는 모든 국민은 적법한 절차에 의하지 아니하고는 압수·수색을 받지 않음을 선포하고 있다. 이러한 적법절차의 중요한 구성요소로서 영장주의의 준수와 대상 등의 특정(「헌법」 제12조 제3항, 「형사소송법」 제114조, 제219조), 압수·수색처분의 고지(「형사소송법」 제118조, 제122조, 제219조), 압수·수색처분에 대한 당사자의 참여권(「형사소송법」 제121조, 제123조, 제219조), 당사자의 사생활의 비밀과 명예의 존중(「형사소송법」 제116조, 제198조) 등이 명시되어 있다.

그런데 수사기관을 비롯한 국가가 전기통신사업자의 서버에 저장되어 있는 송·수신이 완료된 전자우편을 압수·수색할 경우에는 위에서 본 바와 같은 적법절차의 여러 항목이 그대로 적용되지 않고 있다. 이러한 현실에 대한 구체적인 예를 들어보면, 전자우편에 대한 압수·수색이 「형사소송법」에 규정된 압수·수색의 규정에 근거하고 있으면서도 「형사소송법」 제114조, 제219조에 따라 압수·수색된 내용들이 특정되지 아니하고 소위 일반영장에 가까운 영장이 발부되고 집행된 경우가 언론지상에 보고되었다. 또한 송·수신이 완료된 전자우편의 압수·수색에 대해

사후에 통지하도록 허용하는 절차(「통신비밀보호법」제9조의3)는 수사가 종결될 때까지 수사기관이 비밀리에 전자우편을 압수·수색하는 것을 인정하고 있다. 이러한 사후통지절차는 「형사소송법」제122조, 제219조에 따라 통상의 압수·수색에서 인정하고 있는 피의자 등에 대한 사전통지나 집행절차 참여권을 박탈하고 있다. 전자우편에 관한 이와 같은 집행현실은 범죄 혐의와 무관한 내용이나 고도의 사생활 영역을 형성하는 내용들도 압수·수색될 수 있고 그에 대한 환부나 삭제 등이 인정되지 않는 등의 인권침해가 발생할 수 있다. 이와 같은 현실이 발생한 가장 근본적인 이유는 송·수신이 완료된 전자우편을 단순히 전기통신사업자가 보관하고 있는 영업상의 물건만으로 보고 전자우편을 송·수신한 당사자의 사생활이 보호되어야 할 영역으로 보지 않는 데에서 기인한 바가 크다. 그러므로 이러한 집행현실을 개선하여 「헌법」 제17조와 제18조가 선언하고 있는 바와 같이 국민의 사생활의 비밀과 자유와 통신의 자유를 보장하기 위하여서는 다음과 같은 조치들이 입법화되어야 할 것이다.

첫째, 송·수신이 완료된 전자우편에 대한 압수·수색 등의 강제처분의 요건 및 절차 등에 관하여 명시적인 법률규정을 두어야 한다. 위와 같은 개정법률안은 전자우편의 압수·수색이나 통신제한조치에 대한 법적 근거와 절차들을 마련하고자 하는 점에 큰 의의가 있다. 개정법률안은 전자우편에 대하여도 형사절차의 기본원칙들을 존중하여 「헌법」 제17조가 규정하고 있는 국민의 사생활의 비밀과 자유가 충실히 보장될 수 있는 내용으로 구성되어야 할 것이다.

둘째, 송·수신이 완료된 전자우편에 대한 압수·수색의 대상을 특정하여야 한다. 그리하여 범죄혐의와의 관련성에 비례하여 그 작성기간 등의 범위를 특정함으로써 압수·수색과정에서 범죄와 무관한 광범위하고 과도한 정보가 수집되는 것이 방지되어야 한다. 다시 말하면 국가가 사전에 범죄혐의와 관련하여 기간, 주제, 송·수신자 등으로 전자우편을 분류하여 특정한 이후에 압수·수색을 하도록 하여야 한다.

셋째, 수사대상자에 대하여 전자우편의 압수·수색 사실이 통지되어야 한다. 송·수신이 완료된 전자우편이 전기통신사업자의 서버에 보관되어 있다는 이유만으로 「헌법」 제18조가 규정하고 있는 통신의 현대적인 형태 가운데 하나인 전자우편을 송·수신한 당사자에 대한 보호가 방기되어서는 안된다. 법률개정안의 다수는 전자우편에 대한 압수·수색 사실의 통지와 관련하여 수사 대상 가입자에 대해 사후 통지를 제시하고 있다. 일반적으로 형사절차에 대한 통지는 특별한 사정이 없는 한 피의자 등에게 사전 통지가 원칙이며, 이는 압수·수색에 대해서도 같다. 전자우편에 대한

압수·수색이나 통신제한조치가 비밀리에 이루어지는 경우에는 그 기본권 침해의 강도가 높아지고 당사자가 그 정보에 대해 방어할 수 있는 가능성이 낮아지며 확보된 정보를 불특정한 목적에 사용할 위험이 발생할 수 있다. 그러므로 수사기관은 수사대상자에게 사전에 압수·수색 사실을 통지하고, 그 당사자가 집행절차에 참가하여 권리를 행사할 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만, 증거인멸 등 수사목적달성에 방해가 될 수 있다는 우려 때문에 사전 통지가 현실적으로 무리인 경우에는 사후 통지라는 예외 조항을 둘 수 있다. 사후 통지의 경우에도 수사목적의 달성에 방해가 되지 않는 한, 가장 빠른 시간 내에 피의자 등에게 그 사실을 알려주는 것이 타당하다.

넷째, 수사대상자 및 그 변호인이 전자우편을 압수·수색하는 집행절차에 참여하여야 한다. 개정법률안의 다수는 전자우편을 압수·수색하는 현장에 수사대상자인 피의자 등이 참여하는 절차에 대해 언급하지 않고 있다. 그러나 수사대상자 및 그 변호인이 압수·수색의 집행에 참여하는 것은 수사대상자의 알 권리를 보장하기 위한 것일 뿐만 아니라 수사기관이 광범위한 정보의 수집을 피하게 하여 기본권 침해 강도를 감소시킬 수 있는 중요한 사항이다. 이를 위해 수사대상자 및 그 변호인이 압수·수색의 집행에 단순히 참관하는 것뿐만 아니라 범죄 혐의 관련성에 의한 전자우편의 구분 등의 심사에 참여하는 것도 보장되어야 한다.

다섯째, 개정법률안은 수사상 불필요한 정보의 환부 및 삭제에 대해 충분히 언급하고 있지 않으나 기본적으로 수사 목적 달성에 필요하지 않은 전자우편은 환부되거나 삭제되어야 하는 것이 타당하다. 따라서 개별 사건에 대한 조사결과 압수·수색된 전자우편이 수사목적에 위해 더 이상 필요하지 않는 경우에는 수사기관이나 법원에서 직권으로 삭제하거나 환부하고, 가압자도 수사에 불필요하다고 판단되는 정보나 고도의 개인정보 영역에 속하는 정보들에 대해 삭제, 환부를 요청할 수 있어야 한다.

결론적으로 전자우편은 송·수신이 완료되어 전기통신사업자의 서버에 보관되어 있다고 하더라도 「헌법」 제18조가 정하고 있는 통신에 해당되고 「헌법」 제17조에 따라 사생활의 비밀이 보호되어야 할 영역이다. 그러므로 수사기관이 이러한 전자우편에 대하여 압수·수색 및 통신제한조치를 하고자 할 때에는 「헌법」 제17조와 제18조의 취지 및 「형사소송법」이 정하고 있는 압수·수색에 관한 적법절차인 명시적인 법률상의 근거, 영장주의와 대상의 특정, 수사대상자 등의 집행현장에 참여, 수사대상자에 대한 통지, 수사상 불필요한 정보의 삭제 및 환부 등이 그대로 적용되어야 할

것이다. 전자우편이 국민생활에서 차지한 비중을 고려해보면, 현재의 집행현실이 그대로 유지될 경우 수사기관을 필두로 한 국가가 간단한 소명을 거쳐서 개인의 사생활이 담겨져 있는 전자우편을 원하는 대로 열어 볼 수 있는 현실을 고착시키게 된다. 이러한 현실 아래에서 「헌법」 제17조와 제18조가 보장하는 국민의 사생활의 비밀과 자유와 통신의 자유는 심대한 제한을 받지 않을 수 없다. 개인이 이러한 현실에 대하여 방어를 하기 위해서는 전자우편을 사용하지 않거나 소위 “사이버 망명”이라는 수단을 선택할 수밖에 없는 슬픈 현실에 처하게 될 수 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2010. 8. 19.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란



통신의 비밀과 자유

3 2014. 2. 10. 자 결정 【「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선권고】

결정사항

- 【1】 「전기통신사업법」 중 제83조 제3항(통신자료 제출요청)을 삭제하는 내용의 법 개정을 추진할 것을 권고함
- 【2】 「통신비밀보호법」 중 ‘가입자정보’, ‘실시간위치정보’의 정의규정 신설, 통신사실확인자료제공 항목 중 ‘실시간위치정보’ 제외, 검사 또는 사법경찰관이 범죄수사를 목적으로 가입자정보 및 통신사실확인자료(실시간위치정보는 제외한다)의 제공을 요청할 수 있는 요건을 “피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것”에 한정하는 것, 범죄의 수사를 목적으로 하는 ‘실시간위치정보’제공의 요청은 위 다.항의 요건 외에 보충성의 요건을 갖춘 경우로 한정하는 것을 권고함

결정요지

- 【1】 「전기통신사업법」 통신자료제공제도는 수사기관이 전기통신 가입자의 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있음에도 수사기관의 통신자료제공요청의 적절성에 대한 사법부의 심사와 같은 제도적 장치가 없고 정보주체에게 사후 통지하는 절차도 마련되어 있지 않아 프라이버시 침해의 문제가 제기됨
- 【2】 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도는 허가요건인 “수사 또는 형의 집행을 위한 필요성”이 지나치게 모호하여 수사기관의 남용을 방지하기 어렵고, 기지국 수사라는 새로운 수사기법과 연계되어 범죄와 관련성이 없는 많은 사람들의 개인정보를 수사기관이 쉽게 취득하는 것을 허용하는 문제가 제기됨. 또한 「통신비밀보호법」은 “통신사실확인자료”에 “위치추적자료”와 “접속지의 추적자료”를 포함시키고 이의 요청을 위해 수사 또는 형의 집행을 위한 필요성만을 제시하면 수사기관이 손쉽게 실시간 위치정보를 취득하는 것을 허용하는 문제점이 있음

참조조문

「헌법」 제10조, 제17, 제18조

주 문

국가인권위원회는 미래창조과학부 장관에게 아래와 같이 권고한다.

아 래

1. 「전기통신사업법」 중 제83조 제3항을 삭제하는 내용의 법 개정을 추진할 것
2. 「통신비밀보호법」 중 다음의 내용을 반영하는 법 개정을 추진할 것
 - 가. ‘가입자정보’, ‘실시간위치정보’의 정의규정을 신설하는 것
 - 나. 제2조 제11호 중 바.목과 사.목에서 ‘실시간위치정보’를 제외하는 것
 - 다. 제13조와 관련하여 검사 또는 사법경찰관이 범죄수사를 목적으로 가입자정보 및 통신사실 확인자료(실시간위치정보는 제외한다)의 제공을 요청할 수 있는 요건을 “피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것”에 한정하는 것
 - 라. 범죄의 수사를 목적으로 하는 ‘실시간위치정보’제공의 요청은 위 다.항의 요건 외에 보충성의 요건을 갖춘 경우로 한정하는 것

이 유

I. 권고 배경

정보화시대를 맞이하여 개인정보노출이 프라이버시 침해에 미치는 영향이 비약적으로



증가하고 있는 상황에서 「통신비밀보호법」 등이 통신관련 개인의 정보를 보호하는데 충분하지 못하다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다. 특히 「전기통신사업법」 제83조 제3항의 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 제13조의 통신사실확인자료 제공 제도는 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 침해하고 있다는 이유로 국회에서의 입법발의와 시민단체의 개정촉구 그리고 사법부에서의 위헌성 여부가 심사 중에 있다.

이러한 상황에서 위원회는 관련제도 개선준비를 위한 2012년 “사이버수사 및 디지털 증거수집 실태조사”를 진행한바 있으며 그 결과를 바탕으로 관련제도의 개선내용을 검토하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 18조(통신의 자유)

III. 판단

1. 현 제도의 개요

가. 통신자료 제공 제도

수사기관이 전기통신사업자에게 통신자료의 제출을 요청하는 근거법률은 「전기통신사업법」 제83조 제3항이다.

이 규정에 근거하여 수사기관 등은 전기통신사업자에게 가입자의 인적정보(「전기통신사업법」은 가입자의 인적정보를 통신자료라고 규정하고 있다)를 특별한 절차 없이 제공할 것을 요청할 수 있고, 실무에서는 수사기관의 요청에 따라 대부분 정보가 제공되고 있다.

나. 통신사실확인자료 제공 제도

「통신비밀보호법」 제2조 제11호는 통신사실확인자료를 정의하고 있으며, 같은 법 제13조 제1항과 제2항은 수사기관 등이 법원의 허가장을 받아 전기통신사업자에게 통신사실 확인자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

수사기관은 이 규정에 근거하여 법원의 허가를 사전 또는 사후적으로 받아 통신관계 정보 중 통신내용 및 인적정보 외의 정보를 취득하고 있다.

「통신비밀보호법」은 통신사실확인자료 제출 요청의 허가요건으로 수사기관의 일반 압수영장 요건인 ‘수사의 필요성’, ‘피의자 혐의의 개연성’, ‘피압수물과 사건관련성’과는 달리 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있다. 두 제도를 비교한 내용은 아래의 <표1>과 같다.

<표1> 통신자료와 통신사실확인자료의 비교

구분	통신자료	통신사실확인자료
법적근거	「전기통신사업법」 제83조 제3항	「통신비밀보호법」 제13조, 제13조의2
제공자	전기통신사업자	전기통신사업자
제공범위	◇ 이용자의 인적사항 - 성명 - 주민번호 - 주소 - 전화번호 - 아이디(이용자 식별번호) - 가입일 또는 해지일	◇ 특정인의 통신사실 자료 - 가입자의 통신일시 - 통신개시종료시간 - 발·착신 통신번호 - 사용도수 - 컴퓨터 통신, 인터넷 로그기록 - 발신기지국 위치추적자료 - 정보통신기기 접속지 위치추적자료
요청기관	· 검사, 수사관서 · 정보수사기관 · 법원	· 검사, 사법경찰관 · 정보수사기관 · 법원
사전절차	· 서면요청(4급 이상 공무원, 총경 등의 결재 필요)	· 검사, 사법경찰관: 법원허가 · 정보수사기관: 고법수석부장판사 허가
사후절차	· 방송통신위원회에 현황 보고	· 방송통신위원회에 현황 보고 · 가입자에게 통지

2. 문제점

가. 통신자료제공제도

1) 영장주의 위배의 문제

통신자료제공제도는 수사기관이 전기통신 가입자의 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있음에도 이를 통제하는 장치가 없고, 정보주체에게 사후 통지하는 절차도 마련되어 있지 않아 프라이버시 침해의 문제가 빈번히 제기되고 있다.

헌법재판소 2010헌마439결정의 다수의견은 수사기관의 통신자료제공요청을 전기통신사업자가 거부하더라도 불이익이 없으므로, 수사기관의 통신자료취득행위가 공권력의 행사가 아니라고 판단하였지만, 실제 실무에서는 수사기관의 요청을 받은 전기통신사업자 대부분이 수사기관의 요청을 거부하지 못하고 통신자료를 제공하고 있으므로 사실상 강제적 성격이 있는 것으로 판단된다.

이러한 이유로 수사기관의 통신자료제공요청의 적절성에 대한 사법부의 심사가 필요함에도 제도적 장치가 갖추어져 있지 아니하여 영장주의 위배의 문제가 제기되고 있다.

2) 제도 남용의 문제

<표2> 통신자료제공 관련 통계자료

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 상반기
문서건수	474,568	561,467	591,049	651,185	820,800	465,304
전화번호수	5,155,851	6,879,744	7,144,792	5,848,991	7,879,588	4,827,616
문서1건당 전화번호수	10.86	12.25	12.09	8.98	9.6	10.38
전화번호수 증감률(%)		33.4	3.9	-18.1	34.7	22.5(추정)

<출처: 08~12년 방송통신위원회, 13년 상반기 미래창조과학부>

수사기관이 전기통신사업자에게 요청하여 제공 받은 통신자료 제공 건수(전화번호 수 기준)는 2011년 일시적인 감소추세를 보인 경우를 제외하면 2008년 이후 매년 약 18% 정도의 증가추세를 보이고 있으며, 2012년에는 통신자료를 제공 받은 전화번호건수가 8백만 건에 육박하는 등 전 국민의 약 16%에 해당하는 많은 사람들의 개인정보가 자신도 모르게 수사기관에 제공되고 있다.

이는 「전기통신사업법」 제83조 제3항이 재판, 수사, 형의집행, 국가의 안전보장이라는 목적만 제기하면 수사기관이 전기통신사업자에게 언제든지 통신자료를 요청할 수 있도록 지나치게 추상적이고 포괄적으로 규정하고 있기 때문이다. 또한 요청을 받은 전기통신사업자가 “그 요청에 따를 수 있다”고 규정하여, 마치 전기통신사업자가 판단의 주체인 것처럼 규정하고 있으나 전기통신사업자로서는 수사기관이 제시한 사유가 통신자료 제공의 요건에 해당하는지를 판단할 수 있는 필요한 정보를 확보할 수 없다. 더 나아가 그러한 정보가 제공된다고 하더라도 전기통신사업자가 판단을 내리기 어려우므로, 사실상 수사기관이 요청한 정보를 모두 제공할 수밖에 없는 구조 때문이기도 하다.

3) 통지절차 부재의 문제

통신자료제공제도는 통신사실확인자료 제공 제도 및 통신제한조치제도와 달리 정보주체에게 사후 통지하는 제도를 두고 있지 않아, 정보주체로서는 자신의 개인정보가 수사기관에 제공되었는지 여부를 알 수 없으며, 부당한 정보제공이 있는 경우라 할지라도 이의 시정을 요구할 수 있는 방법이 전혀 없다.

이는 국가가 공익적 목적으로 개인의 기본권을 제한할 수 있다고 하더라도 기본권 주체가 국가의 기본권 제한 절차에 직간접적으로 참여하여 절차통제의 역할을 하는 적법절차원칙에 부합하지 않는다고 할 것이다.

나. 통신사실확인자료 제공 제도

1) 포괄적 허가요건으로 인한 사생활 보호 미흡의 문제

수사기관의 통신사실확인자료 취득과정에 대해서는 「통신비밀보호법」 제13조 제1항에서

수사기관이 “수사 또는 형의 집행을 위하여 필요” 함을 관할 법원에 소명하여 허가를 받을 것을 요구함으로써 통신자료와 달리 사법부의 통제가 제도적으로 보장되어 있다. 그러나 허가요건인 “수사 또는 형의 집행을 위한 필요성”이 지나치게 모호하여 수사기관의 남용을 방지하기 어렵고, 사생활 보호에 미흡하다는 비판이 제기되고 있다.

가) 낮은 기각률

이 문제점을 구체적으로 살펴보면, 아래의 <표3>에서 볼 수 있는 바와 같이 압수수색영장의 기각률은 평균 8~12%에 이르나 통신사실확인자료 허가신청에 대한 기각률은 평균 4~5%에 머무르는 등 통신사실확인자료 제공에 대한 법원 통제가 상대적으로 약한 것으로 보인다.

<표3> 압수수색검증영장 기각률과 통신사실제공요청 기각률 비교

구분	2007년				2008년				2009년				2010년			
	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률
압수수색 검증영장	74, 667	68, 499	6, 68	8.3	100, 480	91, 454	9, 026	9	5, 720	95, 237	10, 483	9.9	95, 863	84, 108	11, 755	12.3
통신사실 제공요청	66, 688	63, 960	2, 728	4.1	71, 417	68, 301	3, 116	4.4	78, 043	74, 018	4, 025	5.2	75, 376	71, 059	4, 317	5.7

<출처: 사법연감>

나) 과도한 제공 건수

수사기관이 법원의 허가를 받아 전기통신사업자에게 요청하여 제공 받은 통신사실확인자료 건수(전화번호 수 기준)는 2008년 약 45만 건에서 2009년 약 1,600만 건으로 폭증하여 약 35배 늘어났으며 2010년 약 4,000만 건까지 증가한 이후 감소추세이긴 하지만 여전히 해마다 약 2천만 건 정도에 이르러 전 국민의 약 절반에 해당하는 수의 개인정보가 수사기관에 제공되고 있다. 이는 「통신비밀보호법」 제13조 제1항이 규정하고 있는 허가 요건이 개인 정보를 보호하기에 충분하지 못하다는 것을 시사한다.

<표4> 연도별 통신사실확인자료 제공 건수와 증감률

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 상반기
문서건수	212,745	248,552	238,869	235,716	239,308	133,789
전화번호수	446,900	16,082,957	39,391,220	37,304,882	25,402,617	9,380,125
문서1건당 전화번호수	2.1	64.71	164.91	158.26	106.15	70.11
전화번호수 증감률(%)		3499	145	-5	-32	-26(추정)

<출처: 08~12년 방송통신위원회, 13년 상반기 미래창조과학부>

다) 기지국 수사의 문제점

아래 <표5>는 통신사실확인자료 중 기지국 수사와 관련된 자료의 제공 현황을 보여주는 통계인데, <표4>와 <표5>의 비교를 통해 알 수 있듯이 2009년 이후 제공된 통신사실확인자료의 거의 대부분이 기지국수사와 관련되어 있다. 2009년에는 전체 제공건수 중 96% 이상, 2010년에는 98.3%, 2011년에는 98.6%가 기지국 수사를 위해 제공되었다.



이러한 현상은 현행 제도가 기지국 수사라는 새로운 수사기법과 연계되어 범죄와 관련성이 없는 많은 사람들의 개인정보를 수사기관이 쉽게 취득하는 것을 허용하고 있고 수사기관이 이를 적극 활용하기 때문에 나타나는 것으로 보인다.

<표5> 통신사실 확인자료 제공 중 기지국 수사 자료 제공 현황

구분	2009년 하반기	2010년 상반기	2010년 하반기	2011년 상반기	2011년 하반기
요청문서건수	1,257	1,846	2,150	2,473	2,143
요청전화번호수	15,440,864	21,306,989	17,399,997	20,567,569	16,232,806
요청문서건당 평균 전화번호수	12,284	11,542	8,093	8,317	7,575

<출처: 방송통신위원회 통계>

2) 통신사실확인자료 범위에 실시간위치정보가 포함되어 있는 문제

가) 법익침해 정도에 따른 강제처분의 유형별 영장요건 차이

우리 헌법은 공공질서유지를 위해 수사목적의 강제처분을 허용하고 있으나 인권보호를 위해 영장주의를 채택하고 있고, 형사소송법은 강제처분의 유형에 따라 인권이 제한되는 정도의 차이가 있기 때문에 유형별로 영장요건의 차이를 두고 있다.

일반적으로 강제처분을 하는데 필요한 영장요건은 ① 수사의 ‘필요성’ ② 수사와의 ‘관련성’ ③ 피의자 혐의의 ‘개연성’ ④ 법익침해가 적은 다른 방법이 없을 ‘보충성’이다. 우리 「형사소송법」과 「통신비밀보호법」이 규정하고 있는 강제처분의 영장요건을 유형별로 정리하면 <표6>과 같다. <표6>에서 보는 바와 같이 법익침해의 정도가 상대적으로 약한 강제처분(예를 들면 법원에 의한 대물적 강제처분인 압수수색검증)의 영장요건으로는 ‘필요성’이 강조되고, 법익침해의 정도가 강한 강제처분(예를 들면 수사기관의 대인적 강제처분인 구속)의 영장요건으로는 범죄혐의의 ‘개연성’뿐만 아니라 법익침해가 덜한 다른 방법이 없을 ‘보충성’까지 요구하고 있다.

<표6> 여러 강제처분이 요구하는 영장요건

강제 처분 종류	압수수색검증		체포	구속		통신 사실 확인 자료 제출 허가	감청
	법원	수사기관	수사기관	법원	수사기관		
영장 요건	「형사 소송법」 제 106조 제1항 (압수) (필요성, 관련성)	「형사 소송법」 제 215조 제1항 (압수, 수색, 검증) (필요성, 관련성, 개연성)	「형사 소송법」 제200조 의2 제 1항 (영장에 의한 체포) (개연성, 보충성)	「형사 소송법」 제 70조 제1항 (구속의 사유) (개연성, 보충성)	「형사 소송법」 제201조 제1항 (구속) (개연성, 보충성)	「통신 비밀 보호법」 제13조 제1항 (범죄 수사를 위한 통신 사실 확인 자료 제공의 절차) (필요성)	「통신 비밀 보호법」 제5조 제1항 (범죄 수사를 위한 통신 제한 조치의 허가 요건) (개연성, 보충성)

나) 미국의 통신비밀보호법과 판례

(1) 취득되는 개인정보의 유형에 따른 영장요건의 차이

미연방대법원은 Katz v. U.S. 사건 판결(389US.347(1967))에서 한 사람이 특정 공간 및 정보가 남에게 공개되지 않을 것이라는 합리적으로 용인될 수 있는 기대를 가질 수 있다면, 그 공간에 진입하거나 그 정보를 취득하는 것이 압수 및 수색이며 영장이 필요하다고 판시하였다. 그 이후 영장을 필요로 하는 압수 및 수색에 대한 판단기준으로 ‘합리적인 프라이버시의 기대’라는 개념이 이용되고 있다.

이와 관련하여 미국의 「통신비밀보호법」(Electronic Communications Privacy Act of 1986, 약칭 ECPA)은 취득되는 개인 정보의 성격에 따라 요구하는 영장요건을 <표7>과 같이 달리 규정하고 있다.

<표7> ECPA의 정보종류별 요구하는 영장요건

	정보종류		영장요건
ECPA 제1장	현재 진행중인 통화정보(감청)		엄격한 영장요건 (probable cause plus) (개연성, 관련성, 보충성)
ECPA 제2장	저장된 통신정보	통신내용	일반 영장요건 (probable cause) (개연성, 관련성)
		180일 이상 보관된 통신내용 통신내용을 포함하지 않는 과거의 통신관련기록	완화된 영장요건 (proof of specific and articulable facts showing relevance) (관련성, 중요성)
ECPA 제3장	통신내용을 포함하지는 장래의 통신관련기록(통화개시자가 특정상대와 통화를 하기 위해 통신망에 입력하는 정보를 말함. 예를 들면 전화통화의 개시를 위해 단말기에 입력하는 전화번호)		가장 완화된 영장요건 (certification of relevance) (관련성)

<출처: 박경신 저, “표현 통신의 자유, 이론과 실제”>

즉, 미국의 통신비밀보호법에 따르면 현재 진행 중인 통화내용의 취득(예를 들면 감청)은 사생활 제한 정도가 개인정보 취득 유형 중에서도 가장 크므로, 영장 요건으로는 피의자의 범죄혐의의 개연성뿐만 아니라 감청내용이 범죄와 관련성이 있고, 증거를 취득할 수 있는 다른 방법이 없을 보충성까지 요구한다. 반면에 통화내용을 포함하지 않는 과거의 통신관련 기록은 정보취득으로 인한 사생활 제한 정도가 상대적으로 적으므로, 요구대상 자료가 현재 진행되고 있는 범주수사와 관련성이 있고, 중요하다고 믿을 만한 합리적 근거가 있을 것을 요구하는 정도로 영장요건을 완화하고 있다.

(2) 실시간위치정보와 관련된 미국 연방대법원의 판례

수사기관이 피의자나 피내사자의 위치정보를 취득하는데 필요한 영장의 요건이 무엇인지를 결정하기 위해서는 사람의 위치정보가 합리적인 프라이버시의 기대범위에 포함되는지 여부에 대한 판단이 필요하다.

미연방대법원은 U.S. v. Karo 사건(468 U.S. 705(1984)) 판결에서 그 사람이나 그 사람의 휴대폰에 위치추적기를 달 경우 육안으로 볼 수 없는 옥내에서의 위치까지 공개되기 때문에 영장요건으로 범죄혐의의 개연성이 필요하다고 판시하였다. 이 판결은 실질적으로 모든 위치추적기에 영장이 필요한 것으로 받아들여지고 있어 현재 연방경찰은 위치추적기 장착을 위하여 법원에 영장을 신청하는 관행이 정착되었다.

이와 같은 취지로 휴대폰을 이용한 위치추적과 관련하여 후속 판례들은 휴대폰과 복수의 기지국 사이의 통화하지 않는 상태에서의 교신기록이 통신사실확인자료가 아니라 위치추적 정보라고 판시하고 있으며, 따라서 위치정보 취득에는 일반적인 통신사실확인자료에 적용되는 완화된 영장요건이 아닌 범죄혐의의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건이 적용되고 있다.

다) 소결

미국 연방대법원은 실시간 위치정보의 취득으로 인한 사생활 제한의 정도가 상대적으로 크므로 범죄혐의의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건을 적용하고 있다. 이에 비해

우리나라의 현행 「통신비밀보호법」 제2조 제11호는 “통신사실확인자료”에 바목의 “위치추적자료”와 사목의 “접속지의 추적자료”를 포함시키고 이의 요청을 위해 수사 또는 형의 집행을 위한 필요성만을 제시하면 수사기관이 손쉽게 실시간 위치정보를 취득하는 것을 허용하고 있다. 이로써 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 문제가 발생하고 있다.

3. 개선방안

가. 기본방향

위에서 검토한 문제점 개선을 위한 제도개선의 기본방향은 ① 통신자료를 통신사실확인자료에 포함시키고 영장주의 통제 하에 두는 것, ② 수사기관이 통신사실확인자료를 전기통신사업자에게 제공 요청할 때 사법부의 영장을 받도록 하되, 영장요건을 현재의 수사상 필요성에 더하여 범죄혐의의 개연성과 자료의 해당사건 관련성을 요구하는 것으로 강화하는 것, ③ 실시간 위치 정보를 통신사실확인자료에서 제외하고 이를 취득하기 위한 영장요건으로 ②의 요건에 다른 방법이 없을 것이라는 보충성을 추가하여 보호정도를 강화하는 것으로 정리할 수 있다.

나. 반대의견

- 1) 법무부, 경찰청, 노동부, 국방부, 국세청, 국정원, 해경청 등은 통신자료제공에 영장주의를 적용하는 것에 대해 통화 내역이나 전자메일 내역 등 통신비밀 보호와 직접적으로 관련이 없는 통신자료(가입자의 인적사항)는 이용자의 기본적인 정보에 불과하며, 통신자료는 초동수사 단계에서 보안을 유지하면서 신속히 확인할 필요가 있는 자료인데, 그 확인을 위해서조차 법원 등의 허가를 얻도록 할 경우 수사가 지연되는 등 수사 활동 수행에 상당한 어려움이 예상된다는 의견을 밝힌바 있다.
- 2) 법무부는 ‘기지국수사’가 유괴·납치, 아동 및 여성에 대한 성폭력범죄 등 강력범죄와 국가 안보를 위협하는 각종 범죄 등에서 피의자를 특정 하거나 또는 납치피해자를 추적하기 위해 반드시 필요한 수사방식이라고 본다. 그리고, 수사의 초기단계에서는 아직 피의자나

피내사자 등을 특정하지 못한 경우가 많은데, 만약 통신사실확인자료의 제공을 요청할 때 ‘해당 가입자의 인적 사항’을 필히 기재해야 한다면 별도로 해당 가입자의 인적 사항 등을 다시 수사해야 하고, 수사결과 인적 사항을 파악할 수 없을 경우에는 더 이상 수사를 진행하지 못하는 상황이 발생할 수 있으므로 통신사실확인자료 제공 제도의 영장요건을 강화하는 것에 반대한다는 의견을 밝힌바 있다.

- 3) 법무부는 ① 위치정보는 대략적인 발신 기지국 위치정보 확인에 불과하여 기본권 제한 정도가 크지 않고, ② 현행법상으로도 위치정보는 통신사실확인자료의 일종으로 법원의 통제를 받고 있으므로 현행법을 그대로 유지할 필요성이 있으며 위치정보에 대한 영장요건을 강화하는 것에 반대한다는 의견을 밝힌바 있다.

다. 검토

1) 통신자료

「전기통신사업법」 제83조 제3항은 전기통신사업자가 수사기관의 자료제공요청에 따를 수 있다고 규정하고 있으므로, 수사기관이 전기통신사업자의 임의적 협조에 근거하여 개인정보를 취득하는 것으로 해석되기도 하지만 정보제공으로 프라이버시가 침해되는 당사자는 전기통신사업자가 아니라 가입자인 정보주체이다.

수사기관이 이 규정에 의하여 증거를 확보하고 형사처벌을 진행할 수 있으므로 정보주체에 대한 기본권 제한의 정도가 크에도 불구하고 정보주체의 의사와 무관하게 개인정보가 수사기관에 제공되고 사후통지조차 되지 않다는 점에서 정보주체가 자신을 방어할 수 있는 방법이 전혀 없다.

그리고 인터넷 실명제가 아직 잔존해있는 상태에서(「정보통신망이용촉진 및 정보보호등에관한 법」 제44조의5 제1항 제2호는 위헌 결정으로 효력을 상실하였지만 제1호는 아직 유효하다) 이 규정은 인터넷 게시물의 신원을 확인하기 위하여 광범위하게 사용되고 있다. 잔존해 있는 인터넷 실명제와 관련하여 볼 때 국가가 이 제도를 활용하여 인터넷 게시자의 신원을 아무런 절차통제 없이 파악할 수 있으므로 사실상 표현행위에 대한 국가의 감시를 광범위하게 허용하는 문제점도 있다.

따라서, 통신자료가 이용자의 기초적인 인적정보라 할지라도 기본권 제한의 정도가 작다고 단정할 수 없고 수사지연의 문제는 사법부의 관여가 이루어지면 현재와 같이 지나치게 많은 정보요청에서 꼭 필요한 정보요청으로 줄어들 것으로 예상되므로 이런 점 때문에 영장주의 원칙을 후퇴시킬 문제는 아닌 것으로 판단된다.

2) 통신사실확인자료

수사절차를 지배하는 대원칙은 ‘비례의 원칙’이고 대물적 강제처분 과정에서 비례의 원칙의 구체적 발현형태는 관련성 없는 증거에 대해서는 압수수색 등을 할 수 없다는 것이다. 수사목적상 압수수색을 할 필요가 있다 하더라도 수사사건과 관련성이 있는 물건에 대해서만 해야 하고(객관적 관련성), 사건과 관련성이 있는 사람의 물건에 대해서만 해야 하고(주관적 관련성), 사건과 시간적으로 너무 동떨어지지 않아야 한다(시간적 관련성).

압수수색과 그 성격이 유사한 통신사실확인자료의 취득에도 이러한 관련성 원칙이 적용되어야 하는데, 현행 「통신비밀보호법」 제13조 제1항은 수사상 필요성만을 요건으로 요구하고 있으며, 관련성을 요건으로 요구하고 있지 않아 비례의 원칙에 위배되고 인권을 침해하고 있다는 문제가 제기되는 것이다.

또한 독일 형사소송법 제100조g는 통신사실확인자료제공 허가요건으로 그 대상범죄를 중대범죄로 한정하고 있을 뿐만 아니라, 일반 압수수색요건과 유사하게 구체적인 범죄혐의의 존재를 요구하고 있다는 점을 고려하면 우리나라의 현행 허가요건은 통신사실확인자료 보호에 상당히 미흡한 것으로 보인다.

다만, 기지국 수사가 반드시 필요한 경우와 같이 수사의 필요성에 대한 소명만으로 법원에 대한 통신사실확인자료 제공 허가신청이 허용되어야 하는 경우가 있을 수 있으나 이러한 예외는 제한적으로만 허용되어야 하고 일반적으로는 정보주체의 범죄혐의 개연성과 자료의 해당사건과의 관련성이 영장요건에 포함되는 것이 타당하다고 할 것이다.

3) 실시간위치정보

방송통신위원회가 2010년에 발표한 「휴대전화 위치측위 품질 실태조사」에 의하면, 기지국 방식의 위치정확도는 기지국 수가 많고 Cell반경이 작을수록 높아지게 된다. 특정기지국을 사용하여 통신한 사람의 위치는 Cell-ID 기반의 원 형태내의 임의의 점으로 표시될 수 있는데 이때 원의 크기는 Cell-ID 반경크기로서 평균적으로 SKT 및 KT는 300m, LGU+ 는 500m를 나타낸다. 위 연구결과에 의하면 SKT, LGU+ 는 Cell-ID 반경보다 작은 오차로 서비스가 이루어지고 있으며, KT는 그 반경보다 큰 오차가 나타나고 있다.

실제 수사사례로서 부산○○경찰서 경찰관이 2011년에 작성한 수사보고서를 보면 수사대상인 송모씨에 대한 실시간 위치추적을 통해 수사대상자가 “서울 ○○구 ○○동 소재 ○○사무실에 은신하고 있는 것으로 확인됨”으로 기재되어 있어, 위 오차범위와 기지국 주변의 건물 상황등 주변적 조건을 종합하면 대부분 수사대상자의 위치가 특정될 수 있는 것으로 보인다.

또한 앞에서 살펴본바와 같이 현행 「통신비밀보호법」이 통신사실확인자료에 대한 허가요건을 지나치게 완화하여 규정하고 있어, 국민의 사생활 보호에 미흡하다고 보이므로, 현행법에 의해서도 법원에 의해 통제를 받고 있으므로 충분하다는 법무부의 주장은 타당하다고 보기 어렵다.

더 나아가 실시간위치정보가 과거의 위치정보 보다 기본권 제한 정도가 더 크고, 현행 「통신비밀보호법」이 위치추적 대상 범죄를 중범죄로 한정하고 있지 아니하여 남용가능성이 크므로 다른 방법이 없을 것이라는 보충성 요건을 추가하는 타당하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

V. 위원 김영혜, 위원 한위수, 위원 이선애의 일부 반대이견

다수의견은 범죄수사를 목적으로 수사기관이 통신관련 자료를 취득함에 있어 제도의 남용을 방지하고 국민의 사생활의 자유 및 개인정보를 보호하기 위하여 영장주의의 지배와 자료제공의 요건을 강화하는 방향으로 관련 법의 개정을 추진하여야 한다는 것이다. 위 위원들은 통신관련 자료의 취득과 관련한 통제를 강화할 필요가 있다는 다수의견의 전체 취지에는 동의하지만, 아래와 같은 일부 논리전개 및 결론에 있어서는 의견을 달리하므로 그 견해를 밝힌다.

1. 통신자료제공제도의 절차통제 강화 관련

다수의견은 통신자료도 현행 통신사실 확인자료와 같이 영장주의의 지배 하에 두어 법원의 허가를 받아 취득하도록 하고, 정보주체에 대하여 사후 통지를 하도록 개선하여야 한다고 판단한다.

그러나, 통신자료는 그 정보의 특성을 고려할 때 통신사실 확인자료와 같은 수준에서 보호되어야 할 정보라고 보기 어렵다. 현행 법은 통신자료(이용자 인적사항) 제공제도, 통신사실 확인자료(통신일시, 통신시간, 사용도수, 위치추적자료 등 통신기록) 제공제도, 통신제한조치(감청 등 통신내용 청취·열람)를 나누어, 제공되는 정보의 범위와 특성에 따라 단계적으로 보호의 정도를 달리하고 있다. 이중 이용자 인적사항에 해당하는 통신자료는 수사의 초기단계에서 범죄의 용의자뿐 아니라 피해자를 특정하기 위하여, 앞으로의 수사진행 여부를 판단하기 위하여 기본적으로 확인되어야 할 정보로서 특정인의 통신기록에 대한 정보인 통신사실 확인자료와는 개인의 사생활에 미치는 영향이 다르다 할 것이다.

이와 같이 통신자료는 수사의 출발점이 되는 기본정보로서, 사건에 따라 그 정보의 긴급한 취득을 생명으로 한다. 가정폭력, 성폭력 발생 현장에서의 신고 전화를 바탕으로 한 피해자 소재 확인, 당장의 자살기도자 추적 등 범죄수사와 위험방지를 위해 즉시성을 요하는 사건의 수사를 위해서는 관련 있는 통신기기 이용자의 인적사항 정보를 신속하게 취득할 수 있어야 하며 이것이 곧 국민의 인권을 보호하는 길이 될 것이다. 그러나, 이런 통신자료까지 영장주의에 포섭하여 법원의 허가를 받아 제공하도록 한다면 수사를 지연시켜 자칫 범죄와 위협으로부터 국민을 보호하여야 하는 국가의 의무를 소홀히 하는 결과를 초래할까 우려된다.

한편, 다수의견은 인터넷실명제가 존존해 있는 상황에서 수사기관이 통신자료제공제도를 통해 인터넷 게시자의 신원을 파악하여 게시물의 표현행위에 대한 광범위한 감시를 하는 것을 허용하게 되는 문제점이 있다고 한다. 그러나, 통신자료가 인터넷 표현물에 대한 감시와 형사처벌을 위해서만 활용되는 것은 아닐 것이고, 위와 같은 다수의견의 우려는 인터넷 상에서의 표현의 자유를 어디까지 허용할 것인가에 대한 논의에서 해결되어야 할 문제이지 통신자료제공제도 자체가 가진 기본권 침해문제라고 할 수는 없다.

따라서, 통신자료를 통신사실 확인자료와 같은 선상에서 보아 이를 취득하기 위해서는 법원의 허가를 받도록 하여야 한다는 의견에는 반대한다. 그러나, 통신자료 제공제도가 통신사에 사실상 자료제출을 강제하는 성격이 있고 어떠한 통제장치도 없어 남용될 우려가 있다는 점에 있어서는 의견을 같이 하며, 이에 결론은, 통신자료제공에 있어서는 정보주체에 대한 사후통지제도를 도입하는 것을 권고하는 정도가 적절하다고 판단된다.

2. 기지국 수사의 문제점에 대한 반론

다수의견은 연간 약 2천만 건에 이르는 통신사실 확인자료 제공건수 거의 대부분이 기지국 수사라는 수사방식에 의한 것으로서, 수사기관이 기지국 수사를 통하여 범죄와 아무 관련성이 없는 사람들의 개인정보를 쉽게 취득함으로써 개인정보 보호에 문제가 있다고 한다.

그러나, 제공되는 자료의 절대건수가 많다고 하여 이것이 곧바로 제도가 남용되고 있다는 근거가 될 수는 없다. 기지국 수사란 용의자를 특정할 수 없는 연쇄범죄가 발생하거나 동일사건 단서가 여러 지역에서 시차를 두고 발견된 경우 사건발생 지역 기지국에서 해당 일시에 발신된 전화번호들을 추적하여 용의자를 좁혀나가는 수사기법인데, 이에 따르면 동일인에 의한 것으로 추정되는 범죄가 발생한 각 지역에서 해당 일시에 발신된 수백 또는 수천 건의 전화번호를 대조하여, 공통되는 전화번호에 대해서만 수사를 전개하고 다른 대부분의 전화번호들에 대해서는 더 이상의 수사진행 없이 폐기하게 된다. 곧, 기지국 수사를 통하여 취득되는 절대 다수의 전화번호들은 수사에 무의미한 것으로 폐기되어 해당 정보주체의 기본권에 영향을 미치지 않는다. 이러한 방식으로 취득된 전화번호가 외부에 유출되거나 다른 목적으로 이용되어 문제시되지 않는 이상, 단지 제공되는 전화번호의 절대건수가 많다고 하여 이를

제도가 남용되고 있다는 근거로 삼는 것은 통신관련 자료를 이용한 수사의 특성과 그것이 기본권에 미치는 영향을 깊게 살피지 않은 것이라 할 것이다.

3. 통신사실 확인자료 제공요건 강화 관련

다수의견은 현행 「통신비밀보호법」이 통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있어 그 허가요건이 지나치게 모호하고 포괄적이라 사법부의 통제가 충분한 역할을 하지 못하고 있으므로 “피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것”(범죄의 개연성, 범죄와의 관련성)이라는 요건을 추가해야 한다는 것이다.

그러나, 「통신비밀보호법」제13조 제2항은 “통신사실 확인자료 제공을 요청하는 경우에는 요청사유, 해당 가입자와의 연관성 및 필요한 자료의 범위를 기록한 서면으로 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받아야 한다.”고 규정하여 사실상 통신사실 확인자료 제공 시 범죄와의 연관성 등의 요건을 더 필요로 하고 있고, 따라서, 실무에서는 당연히 이를 감안하여 자료제공 허가여부를 판단하고 있을 것으로 추인된다.

그러므로 위와 같은 요건이 같은 조 제1항이 규정하는 ‘수사의 필요성’과 같은 수준의 요건임을 명확히 하기 위해 두 항의 내용을 합쳐서 조문을 정리하는 것까지를 반대하는 것은 아니나, 현행 법이 통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있다는 다수의견의 견해에는 반대한다.

4. 통신사실 확인자료 제공요건 강화에 있어 단서규정 필요

통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’을 추가하더라도 연쇄범죄의 발생 등 예외적인 경우에는 수사의 필요성만으로 통신사실 확인자료의 제공을 허가할 수 있도록 하는 단서규정을 두는 것이 필요하다. 위와 같이 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건이 추가되면 아직 범죄 용의자가 밝혀지지 않은 상황에서 이를 알아내기 위한 목적으로 행해지는 기지국 수사와 같은 수사방식은 아예 불가능해지기 때문이다. 당초 의결안에는 위와 같은 단서규정을 두도록 하는 내용이 있었고 이를 포함해서 원안대로 의결되었음에도 결정문에서는 의결내용과 달리 삭제되어 이와 같이 의견을 밝히는 것이다.

5. 실시간위치정보에 대한 보충성 요건 강화 논리의 부족

다수의견은 통신사실 확인자료 제공에 있어 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건을 추가하고, 통신사실 확인자료 중 실시간 위치추적자료에 대해서는 위 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건 외에도 보충성 요건을 더 추가해야 한다는 것이다. 곧, 실시간위치정보는 현행 통신제한조치에 준하는 정도의 요건 강화가 필요하다는 것인데, 그렇다면 실시간위치정보가 다른 통신사실 확인자료와 구별될 뿐 아니라 감청 등 통신내용을 청취·열람하는 통신제한조치에 비견될 정도로 사생활에 미치는 영향이 크다는 점을 뒷받침할만한 논리의 제시가 있어야함에도, 다수의견은 이에 관한 구체적인 근거나 사유를 제시하고 있지 않다.

또한, 이와 관련하여 다수의견이 인용한 미연방대법원의 Karo 판결은 옥내에서의 위치까지 추적되는 위치추적기 장착에 대한 것으로 반경 300~500m의 오차범위를 가지는 기지국을 통한 위치추적자료와는 성격이 다르다.

더구나, 이 안건 심의과정에서 의견진술인으로 참여한 경찰관은 이와 관련하여, GPS나 Wi-Fi 정보 등 보다 정확한 위치추적기술이 있음에도 현행 「통신비밀보호법」이 발달된 정보통신기술을 따라가지 못해 기지국을 통한 부정확한 위치추적자료를 수사에 활용하고 있는 형편이라고 진술하였다. 이를 보더라도 현행의 기지국을 통한 위치추적자료가 사생활에 미치는 영향은 GPS 위치추적기 등에 비해 크지 않음을 알 수 있다. 그리고, 다수의견은 Karo 판결의 후속 판례들에 따르면 휴대폰과 복수의 기지국 사이의 통화하지 않는 상태에서의 교신기록에 대해서는 “범죄혐의의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건이 적용되고 있다.”라고 하고 있는데, 이러한 판례 해석을 그대로 받아들일 때, 여기서 말하는 일반적인 영장요건은 <표7>에 따르면 범죄의 개연성과 관련성으로서 그 외에 보충성도 요건으로 하는 ‘현재 진행중인 통화정보(감청)’에 필요한 영장요건에는 이르지 않는 것이어서 위치추적자료 제공 시 보충성 요건을 더 추가해야 한다는 다수의견의 주장에는 논리적인 모순이 있다.

6. 관련 법률개정안에 대한 국회심의

권고 배경에서 밝히고 있는바와 같이 현재 이 사안과 관련하여 전기통신사업법 개정법률안 및 통신비밀보호법 개정법률안 각 3건이 국회에 계류중이다. 특히, 서영교 의원이 2012. 11.

2. 대표발의한 통신비밀보호법 일부개정법률안(의안번호 2392)과 송호창 의원이 2014. 1. 16. 대표발의한 통신비밀보호법 전부개정법률안(의안번호 9083)은 이 권고의 내용을 거의 그대로 망라하고 있다. 이미 이렇게 해당 법률의 개정안이 국회에 계류되어 있는 상태에서 법률 소관부처 장관에 대하여 같은 내용의 법률 개정 권고를 하는 것은, 결국 법률 개정은 국회에서 의결되어야 하는 것이라는 점에서 그 내용에 대한 판단을 떠나 시의성과 실효성 측면에서도 적절하다고 보기 어렵다.

2014. 2. 10.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 현병철 위원 김영혜 위원 홍진표 위원 장명숙

위원 한태식 위원 윤남근 위원 김성영 위원 곽란주

위원 한위수 위원 강명득 위원 이선애

통신의 비밀과 자유

4 2016. 11. 28. 자 결정 【헌법재판소 2016헌마388 사건에 대한 의견제출】

결정사항

헌법재판소 2016헌마388 사건(통신자료취득행위 위헌확인 등)과 관련하여, 헌법재판소에 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따른 통신자료제공 제도는 개인정보 수집 목적과 대상자 범위가 지나치게 넓고, 사전 또는 사후에 사법적 통제가 이루어지지 않으며, 정보주체가 자신의 개인정보 제공 사실을 인지할 수 있는 통지 절차가 마련되지 않아 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다는 의견을 제출함

결정요지

- 【1】 「전기통신사업법」 제83조 제3항은 “재판, 수사, 형의 집행, 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여” 통신자료제공을 요청할 수 있는 것으로 규정하고, 자료수집 대상이 되는 정보주체의 범위에 대하여는 아무런 제한을 두고 있지 않는 등, 현행 통신자료제공 제도는 국제기준에서 요구하는 수집목적 명시 및 관련성, 비례성 등의 원칙을 따르지 않고 개인정보 수집 목적과 대상자 범위가 지나치게 넓어 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있음
- 【2】 현행 통신자료제공 제도는 수사기관의 통신자료제공요청의 적절성에 대한 사법부의 사전 또는 사후적 통제가 필요함에도 이러한 제도적 장치가 전혀 갖추어져 있지 않아 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있음
- 【3】 현행 통신자료제공 제도는 통신사실확인자료제공 제도와 달리 정보주체에게 사후통지하는 제도를 두고 있지 않아, 정보주체로서는 자신의 개인정보가 언제, 누구에게, 어떤 이유로 제공되었는지 여부를 알 수 없으며 부당한 정보제공이 있는 경우라 할지라도 이의 시정을 요구할 수 있는 방법이 전혀 없어 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있음

참조조문

「헌법」, 경제협력개발기구(OECD)의 「개인정보의 수집·이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인(1980), 유럽연합(EU)의 「개인정보보호지침(1985)」

주 문

국가인권위원회는 헌법재판소 2016헌마388 사건(통신자료취득행위 위헌확인 등)과 관련 하여, 헌법재판소에 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따른 통신자료제공 제도는, 개인정보 수집 목적과 대상자 범위가 지나치게 넓고, 사전 또는 사후에 사법적 통제가 이루어지지 않으며, 정보주체가 자신의 개인정보 제공 사실을 인지할 수 있는 통지 절차가 마련되지 않아 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다는 의견을 제출한다.

이 유

I. 의견 제출의 배경

2016. 5. 18. 시민 500명은, 「전기통신사업법」 제83조 제3항의 통신자료제공 제도가 「헌법」의 영장주의에 위배되며, 통신자료제공 시 사후통지 규정을 두지 않은 것이 입법 부작위에 해당하여 위헌이라는 내용의 헌법소원(헌법재판소 2016헌마388)을 제기하였다.

위 조항에 따른 통신자료제공 제도에 대한 언론 및 국민의 관심이 증가하고 있고, 국민 누구나 통신자료제공에 따른 기본권 침해의 대상이 될 수 있는 상황에서 위 헌법소원 결과에 따라 향후 전기통신사업자의 통신자료제공이 확대되거나 축소될 것으로 전망되므로, 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)는 위 헌법소원 사건을 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판으로 판단하고, 「국가인권위원회법」 제28조 제1항에 따라 헌법재판소에 의견을 제출하기로 하였다.

II. 판단기준

「헌법」, 경제협력개발기구(OECD)의 「개인정보의 수집·이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인(1980), 유럽연합(EU)의 「개인정보보호지침(1985)」

III. 판단

1. 통신자료제공 제도의 개요

가. 통신자료제공 제도의 의의

「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따라, 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장(이하 “수사기관 등”이라 한다)이 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여 이용자의 자료(성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 아이디 등)에 대한 열람이나 제출(이하 “통신자료제공”이라 한다)을 요청하면 그 요청에 따를 수 있다.

같은 조 제4항은, 위 통신자료제공 요청은 요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면(이하 “자료제공요청서”라 한다)으로 하여야 하고, 다만 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로 요청할 수 있으나, 그 사유가 해소되면 지체 없이 전기통신사업자에게 자료제공요청서를 제출하여야 하는 것으로 규정한다.

같은 조 제5항 등은, 전기통신사업자가 통신자료제공 사실 등 필요한 사실을 기재한 대장과 자료제공요청서 등 관련 자료를 갖추고 연 2회 통신자료제공 현황을 미래창조과학부 장관에게 보고하여야 하는 것으로 규정한다.

나. 통신사실확인자료제공 제도와 차이점

「통신비밀보호법」 제2조 제11호에 따른 통신사실확인자료란, 가입자의 전기통신일시, 전기통신개시·종료시간, 착·발신 통신번호 등 상대방의 가입자번호, 사용도수 등의 정보를 의미하며,

같은 법 제13조 제1항에 따라 수사기관 등이 수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우 전기통신사업자에게 통신사실확인자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.

이때 수사기관 등은 같은 조 제2항에 따라 요청사유, 해당 가입자와의 연관성 및 필요한 자료의 범위를 기록한 서면으로 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받아야 하며, 긴급한 사유가 있는 때에는 통신사실확인자료제공을 요청한 후 지체 없이 그 허가를 받아 전기통신사업자에게 송부하고, 같은 법 제13조의3에 따라 통신사실확인자료제공을 받은 사실과 제공요청기관 및 그 기간 등에 대해 가입자에게 서면으로 통지하여야 한다.

통신사실확인자료제공의 경우와 달리, 통신자료제공의 경우에는 수사기관 등이 법원의 허가를 받을 필요 없이 「전기통신사업법 시행령」제53조 제5항에 따라 4급 이상 공무원 등의 결재를 받으면 되고, 통신자료제공 여부에 대해 이용자에게 통지할 의무가 없다.

2. 위원회 결정례

2014. 2. 10. 위원회는, 수사기관 등이 전기통신 가입자의 이름, 주민등록번호 등 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있음에도 이를 통제하는 장치가 없어 제도가 남용되고 있으며, 정보주체에게 사후통지하는 절차도 마련되어 있지 않아 프라이버시 침해의 문제가 있다고 보고, 미래창조과학부 장관에게 「전기통신사업법」 중 제83조 제3항을 삭제하는 내용의 법 개정을 추진할 것을 권고하였다.

위원회의 위 권고에 대해 미래창조과학부 장관은, 국민의 기본권을 보장하고 통신자료가 남용되지 않도록 통신자료 요구 요건을 강화하여야 한다는 취지에는 공감하나, 범죄수사 지연, 증거인멸 또는 도주의 기회제공 우려가 있다는 수사기관 등의 의견을 이유로 들어 위원회 권고를 수용하지 않았다.

3. 의견

가. 통신자료 보호의 근거 및 관련되는 기본권

2000년대 중반 이후 정보통신환경이 확대되고, 디지털 정보통신 기계들이 생활전반에 사용됨에 따라 통신자료는 개인정보자기결정권 등 정보인권 보장의 차원에서 중요한 자료가 되었다.

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉, 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다.

개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 인격주체성을 특정 짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지도 포함한다. 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정).

수사기관 등에 제공되는 통신자료는 단순한 이용자 정보에 머무르는 것이 아니라 보호되어야 할 개인정보이다.

법무부 등은 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따라 전기통신사업자가 수사기관 등에 제출하는 통신자료는 통화 내역이나 전자메일 내역 등 통신비밀 보호와 직접적으로 관련이 없는 것으로 이용자에 대한 단순한 가입정보에 불과하며, 이를 제공받는 것은 「통신비밀보호법」 제2조 제11호와 관련한 통신사실확인자료에 비해 내용상 사생활의 비밀과 자유 및 통신의 자유에 대한 침해 정도가 경미하다는 의견을 개진하여 왔다.

그러나 이용자의 성명, 주민등록번호, 전화번호 등 통신자료는 다른 정보와 용이하게 결합할 경우 당해 개인을 알아볼 수 있는 정보라 할 것이어서 보호되어야 하는 개인정보에 해당한다(서울중앙지방법원 2011. 1. 13. 선고 2010가합72880 판결).

특히, 위원회가 지속적으로 문제제기를 한 바와 같이, 주민등록번호는 그 자체로도 개인정보를 포함할 뿐만 아니라 다른 개인정보와 결합되는 강력한 연결자(Key Data)로서 기능하며, 이러한 주민등록번호와 전화번호, 인터넷 포털사이트 아이디 등은 다른 정보와 결합하여 개인의 행동과 신상에 관한 각종 정보를 취득할 수 있는 촉매제가 될 수 있다.

이와 같이 수사기관 등에 제공되는 통신자료는 보호되어야 할 개인정보이며, 「전기통신사업법」 제83조 제3항의 통신자료제공 제도에 의해 제한되는 권리는 「헌법」 제10조 및 제17조 등에서 파생된 개인정보자기결정권이라 할 것이다.

나. 통신자료제공 제도의 문제점

1) 수집 목적과 대상자 범위의 포괄성 문제

「전기통신사업법」 제83조 제3항은 “재판, 수사, 형의 집행, 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여” 통신자료제공을 요청할 수 있는 것으로 규정하고, 자료수집 대상이 되는 정보주체의 범위에 대하여는 아무런 제한을 두고 있지 않다. 즉, 수사기관 등이 재판, 수사, 형의 집행, 국가안전보장에 대한 위해 방지라는 목적을 제시하면 대상이 되는 정보주체에 대한 아무런 제한 없이 전기통신사업자에게 통신자료를 요청할 수 있는 것이다.

한편, 같은 조 제4항은, 수사기관 등은 전기통신사업자에게 통신자료제공 요청 시 요청 사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재하도록 하고 있다. 이는 수사와 무관한 사람의 개인정보가 불필요하게 수집되지 않도록 하기 위하여, 수사기관 등이 이용자의 통신자료가 필요한 구체적인 사유와 이용자와의 연관성 또는 개연성, 필요한 자료의 범위 등을 구체적으로 특정하여 요청하라는 취지로 해석할 수 있다.

그러나 실제로는 수사기관 등이 통신자료제공 요청 사유를 기재할 때 “「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따른 법원·수사기관 등의 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집”이라는 획일화된 정형적 문구로 서술하는 사례가 다수 확인된다. 위 기재사유만으로는 특정 정보주체의 통신자료가 제공된 목적이나 이유를 구체적으로 알 수 없고, 특정 정보주체가 자료 제공의 대상자가 된 이유도 알 수 없다.

미래창조과학부 연도별 통신비밀자료 제공현황에 따르면, 수사기관이 전기통신사업자에게 요청하여 제공받은 통신자료의 문서 건수는 매년 증가 추세이며, 수집되는 전화번호 수가 2014년 약 1,297만 건, 2015년 약 1,058만 건인 것으로 조사되었다. 전 국민의 약 20%에 해당하는 많은 사람들의 개인정보가 자신도 모르게 수사기관에 제공되고 있는 것이다.

이러한 추세는 디지털 환경이 확대되고 있는 영향도 있겠지만, 범죄 수사에 있어서 통신자료 활용도가 높아졌다는 것을 드러내준다. “모든 수사는 통신에서 시작해서 통신으로 끝난다”는 말이 등장할 정도로 수사에 있어 통신자료의 중요성이 증대되고 있다. 수사기관 입장에서는 법원의 허가 없이도 결재권자의 결재만으로 수집이 가능하고, 초동 수사시 용의자를 좁혀나가는 수사기법으로 통신자료를 활용하고 있다 보니, 범죄와 관련성 없는 사람들의 인적사항까지 요청하고 있는 실정이다.

이와 같은 문제는 아래 2), 3)항에서 보는 절차상의 통제가 이루어지지 않는 데에도 원인이 있겠지만 「전기통신사업법」 제83조 제3항이 재판, 수사, 형의 집행, 국가의 안전보장이라는 목적을 제시하면 수집 대상자에 대한 제한 없이 언제든지 통신자료를 요청할 수 있도록 지나치게 추상적이고 포괄적으로 규정하고 있는 데 보다 근본적인 원인이 있다.

정보인권 관련 국제기준을 살펴보면, 경제협력개발기구(OECD)의 「개인정보의 수집·이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인」은, 개인정보 수집 이전 또는 당시에 수집 목적을 명시하고 명시된 목적에 적합한 개인정보의 이용을 강조하며, 유럽연합(EU)의 「개인정보보호지침」은, 정보처리자는 정보처리 목적을 명시하고 정보처리 목적과 적절성 및 관련성, 비례성을 유지해야 하며, 정보 주체는 정보처리의 전반적인 사항에 대하여 통지받을 권리와 특정 상황에서의 개인정보 처리에 대하여 반대할 권리가 있음을 규정한다.

이상의 내용을 종합적으로 살펴볼 때 현행 통신자료제공 제도는, 국제기준에서 요구하는 수집목적 명시 및 관련성, 비례성 등의 원칙을 따르지 않고 개인정보 수집 목적과 대상자 범위가 지나치게 넓어 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다.

2) 사전 또는 사후의 사법적 통제 결여의 문제

통신자료제공 제도는 수사기관이 전기통신사업자로부터 가입자의 개인정보를 정보주체의 의사와 무관하게 취득할 수 있고, 이를 통하여 증거를 확보하고 정보주체에 대한 형사처벌까지 진행할 수 있으므로, 정보주체에 대한 기본권 제한의 정도가 크에도 이를 통제하는 장치가 없어 기본권 침해의 문제가 빈번히 제기되고 있다.

「전기통신사업법」 제83조 제3항은 요청을 받은 전기통신사업자가 “그 요청에 따를 수 있다”고 규정하여 임의규정의 형태를 취하고 있으나, 2012년 위원회가 연구용역으로 실시한 「사이버 수사 및 디지털 증거수집 실태조사」 결과를 보면, 통신자료제공 요청시 수사기관 등이 수사 목적에 비해 광범위한 자료를 요구하거나 위 조항 각 호에 열거된 자료 이외의 항목까지 요구하는 경우가 있음에도 실제 전기통신사업자가 수사기관 등의 요청을 거부하기는 어렵다는 점이 확인되었다.

또한, 위 조항은 수사기관의 요청을 받은 전기통신사업자가 판단의 주체인 것처럼 규정하고 있으나 전기통신사업자로서는 수사기관이 제시한 사유가 통신자료제공의 요건에 해당하는지를 판단하는 데 필요한 정보를 확보할 수 없다. 더 나아가 그러한 정보가 제공된다고 하더라도 전기통신사업자가 판단을 내리기 어려우므로, 사실상 수사기관이 요청한 정보를 모두 제공할 수밖에 없는 구조이기도 하다.

법무부 등은 통신자료제공에 영장주의를 적용하는 것에 대해 통화 내역이나 전자메일 내역 등 통신비밀 보호와 직접적으로 관련이 없는 통신자료(가입자의 인적사항)는 이용자의 기본적인 정보에 불과하며, 통신자료는 초동수사 단계에서 보안을 유지하면서 신속히 확인할 필요가 있는 자료인데, 그 확인을 위해서조차 법원 등의 허가를 얻도록 할 경우 수사가 지연되는 등 수사활동 수행에 상당한 어려움이 예상된다는 의견을 밝힌 바 있다.

그러나 통신자료가 이용자의 기초적인 인적 정보라 할지라도 기본권 제한의 정도가 작다고 단정할 수 없고, 수사지연의 문제는, 사법부의 관여가 이루어지면 현재와 같이 지나치게 많은 정보요청에서 꼭 필요한 정보요청으로 줄어들 것으로 예상되므로 이 점 때문에 사법부 통제의 요청을 후퇴시킬 문제는 아닌 것으로 판단된다.

한편, 사법적 통제는 반드시 영장주의의 형태로 적용되어야 하는 것은 아니고, 제공자료의 내용, 제공시의 기본권 침해 가능성 및 정도 등을 고려하여 그 형태나 내용 및 범위를 차별화할 수 있고, 적정한 형태와 내용의 사법적 통제를 설계함으로써 수사지연 내지 수사활동 방해 가능성을 최소화할 수 있을 것이다. 현행 법은 통신자료(이용자 인적사항) 제공제도, 통신사실 확인자료(통신일시, 통신시간, 사용도수, 위치추적자료 등 통신기록) 제공제도, 통신제한조치(감청 등 통신내용 청취·열람)를 나누어, 제공되는 정보의 범위와 특성에 따라

단계적으로 보호의 정도를 달리하고 있는바, 통신자료제공에 대한 사법적 통제에 대해서도 그 형태나 내용 및 범위를 차별화함으로써 기본권 보호와 수사의 필요성이라는 두 가지 가치를 조화시킬 수 있을 것이다.

이와 같이 현행 통신자료제공 제도는, 수사기관의 통신자료제공요청의 적절성에 대한 사법부의 사전 또는 사후적 통제가 필요함에도 이러한 제도적 장치가 전혀 갖추어져 있지 않아 이 점에서도 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다.

3) 통지절차 부재의 문제

통신자료제공 제도는 통신사실확인자료제공 제도와 달리 정보주체에게 사후통지하는 제도를 두고 있지 않아, 정보주체로서는 자신의 개인정보가 언제, 누구에게, 어떤 이유로 제공되었는지 여부를 알 수 없으며, 부당한 정보제공이 있는 경우라 할지라도 이의 시정을 요구할 수 있는 방법이 전혀 없다.

정보주체인 당사자가 본인의 통신자료가 제공되었는지 여부를 알기 위해서는 전기통신사업자에게 별도로 요청을 해야 하며, 해당 자료의 보존기한 1년이 경과한 경우에는 이마저도 확인할 수 없는 한편, 자료를 제공받는다 하여도 앞서 본 바와 같이 통신자료제공 요청 사유를 획일화된 정형적 문구로 기재하는 관행에 비추어 볼 때 정보주체 본인의 자료가 제공된 목적이나 이유를 알기 어렵다.

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보를 정보주체가 스스로 통제할 수 있는 권리를 의미하는바, 정보주체가 자신에 관한 정보를 스스로 통제할 수 있도록 하기 위하여 개인정보 처리 여부 및 처리내역에 대하여 확인할 수 있는 절차가 반드시 마련되어야 한다. 수사목적상 정보주체의 사전동의를 얻는 것에는 한계가 있다 할지라도 정보주체에 대한 사후통지 절차조차도 규정하지 않은 것은 개인정보자기결정권에 대한 최소한의 보장조치도 고려하지 않은 것으로 개인정보자기결정권에 대한 중대한 침해의 여지가 있다.

다. 소결

이상과 같이 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따른 통신자료제공 제도는, 개인정보 수집 목적과 대상자 범위가 지나치게 넓고, 사전 또는 사후에 사법적 통제가 이루어지지 않으며, 정보주체가 자신의 개인정보 제공 사실을 인지할 수 있는 통지 절차가 마련되지 않아 개인정보자기결정권을 침해할 소지가 있다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제28조 제1항에 따라 주문과 같이 헌법재판소에 의견을 제출한다.

2016. 11. 28.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 이성호 위원 이경숙 위원 정상환 위원 최혜리

위원 윤남근 위원 한위수 위원 최이우 위원 이은경 위원 장애순 위원 김기중

통신의 비밀과 자유

5 2019. 7. 22.자 결정 【「통신비밀보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

국가인권위원회는 정부 발의 「통신비밀보호법 일부개정법률안」이 정보주체의 기본권을 보장하고, 수사기관의 과도한 권한 남용을 예방·통제하는 방향으로 개정될 수 있도록 국회의장과 법무부장관에게 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 통신제한조치 연장 관련, 총연장기간을 보다 짧은 기간으로 단축하거나 총연장회수를 1회로 제한하는 등 개선이 바람직함.
- 【2】 통신사실확인자료제공 관련, 대상범죄를 엄격하게 한정하고 사실관계의 조사 등이 다른 방법으로는 현저히 곤란하거나 불가능한 경우 등에 한하여 이를 활용할 수 있도록 보충성의 요건을 강화할 필요가 있음
- 【3】 위치정보 추적자료제공 관련, 대상범죄를 통신제한조치의 대상범죄 수준으로 엄격하게 한정함과 더불어 대상범위가 과도하게 확대되지 않도록 대상자를 명시하고, 구체적인 범죄혐의 또는 해당사건과의 관련성을 소명하도록 하고, 보충성 요건을 강화할 필요가 있음. 특히 보충성 요건은 “다른 방법으로는 ‘현저히 곤란’하거나 ‘불가능’하다고 인정되는 경우”와 같이 제한적 형태로 규정하는 것이 바람직함.

결정요지

- 【4】 기지국 통신사실확인자료제공 관련, 불특정 다수의 사람들을 대상으로 기본권 침해가 폭넓게 발생할 수밖에 없는 기지국수사의 특수성을 반영하여 대상범지도 중대범죄 등으로 제한하고, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과의 관련성을 소명하도록 하며, 보충성 측면에서도 수사목적상 이를 허용해야 하는 불가피한 상황에만 허용하는 등 요건을 보다 엄격하게 제한할 필요가 있음
- 【5】 통신사실확인자료제공 통지제도 관련, 통신사실확인자료 요청사유 등 통지사항 명문화, 통지 의무 위반 수사기관 대상 제재규정 마련, 통지기간 단축, 유예제도 결정 권한·기간·사유 등의 개선이 필요함.

참조결정

헌법재판소 2018. 6. 28. 2012헌마538결정 및 2012헌마191 결정, 헌법재판소
2018. 8. 30. 2016헌마263결정

참조조문

「헌법」제10조, 제17조, 제37조제2항

■ 주 문

국가인권위원회는 정부 발의 「통신비밀보호법 일부개정법률안」이 정보주체의 기본권을 보장하고, 수사기관의 과도한 권한 남용을 예방·통제하는 방향으로 개정될 수 있도록 국회의장과 법무부장관에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 통신제한조치 연장과 관련하여, 위 개정법률안 제6조 제7항에서 통신제한조치의 총연장 기간 또는 총연장횟수를 축소 및 제한하는 것이 바람직함.
2. 통신사실확인자료제공과 관련하여, 위 개정법률안 제13조 제1항에 대상범죄 및 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과의 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화 등 자료제공 요건을 강화하는 것이 바람직함.
3. 위치정보 추적자료제공과 관련하여, 위 개정법률안 제13조 제2항에 대상범죄 및 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과의 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화 등 자료제공 요건을 강화하는 것이 바람직함.
4. 기지국 통신사실 확인자료제공과 관련하여, 위 개정법률안 제13조 제3항에 대상범죄 명시, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과의 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화 등 자료제공 요건을 강화하는 것이 바람직함.
5. 통신사실확인자료제공 통지와 관련하여, 요청사유 등 통지사항 명문화, 통지의무 위반자에 대한 제재규정 마련, 공소제기 등 수사상 보안유지 필요사유 소멸 시 통신사실 확인자료제공사실에 대한 즉시통지, 통지유예 기간 규정 및 법원 등 객관적·중립적 기관의 허가, 보다 엄격하고 구체적인 유예사유 명시 등 제도를 보완하는 것이 바람직함.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

헌법재판소는 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정에서 통신제한조치 기간과 연장에 관한 「통신비밀보호법」 제6조 제7항에 대해 과잉금지원칙 위반을 이유로 헌법불합치 결정을 하였다.

또한 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정과 2012헌마191 결정에서는 각각 ‘기지국수사’와 ‘실시간 위치추적 자료 제공’에 대하여, 같은 해 8. 30. 선고 2016헌마263 결정에서는 ‘인터넷회선 감청’에 대하여 과잉금지원칙 위반을 이유로 헌법불합치 결정을 하면서 개선입법 시한을 2020. 3. 31.로 정하였고, 이후 정부는 「통신비밀보호법 일부개정법률안」(이하 ‘정부 개정법률안’이라 한다)을 발의하였다.

그러나 정부 개정법률안의 주요 내용인 ‘통신사실확인자료 제공 및 이에 대한 통지’, ‘위치 정보 추적자료 제공’, ‘기지국 통신사실확인자료 제공’ 등에 대해서는 헌법재판소 결정 취지를 제대로 반영하지 못한 채 수사 편의성과 법 집행의 효율성만 우선하여 여전히 상당한 인권침해 가능성을 남겨두고 있다는 비판이 제기되고 있다.

이에 헌법재판소 결정 취지, 국가인권위원회 결정례, 해외 사례 등을 참고하여 정부 개정 법률안의 문제점을 살펴보고, 정보주체의 기본권 보장을 위한 바람직한 법률 개정방향에 대해 검토하였다.

II. 판단 기준

헌법 제10조, 제17조, 제18조, 제37조 제2항을 판단기준으로 하고, 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정, 2018. 6. 28. 선고 2012헌마191 등 결정, 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정, 2018. 8. 30. 선고 2016헌마263 결정, 국가인권위원회 전원위원회 2014. 2. 10. “「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선 권고” 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 우리나라 정보환경의 특수성

가. 주민등록번호 제도

우리나라는 다른 주요 선진국과 달리 고유한 개인식별번호인 주민등록번호를 전 국민에게

부여하여 사용하고 있는데, 이는 각 개인에게 고유하게 부여되며(유일성), 범죄약용 등 특별한 사유가 있지 않는 한 변하지 않기 때문에(불변성) 특정 개인에 대한 식별을 보다 용이하게 한다. 주민등록번호가 과거에는 주민관리를 위한 식별 및 인증에 활용되었다면, 오늘날에는 정보환경의 발달, 전자정부 도입 등에 따라 식별 및 인증기능에 그치지 않고, 다른 개인정보에 접근하기 위한 핵심 연결자(Primary Key) 역할을 하고 있는 것이다.

이와 같은 우리나라 개인정보 환경의 특성상 주민등록번호와 같은 키 데이터(Key Data)가 유출될 경우, 개인정보 재식별 및 침해·유출의 위험이 매우 높은 상황에서, 수사기관이 통신 사실확인자료 수집을 통해 무분별하게 주민등록번호를 확보하고 활용하게 된다면, 범죄수사 이외에 특정인에 대한 사찰과 같이 개인에 대하여 포괄적인 추적, 감시를 하는 데 사용할 수 있기 때문에 사생활 침해 문제가 더 커질 수 있다.

나. 수사기관의 과도한 개인정보 수집

통신제한조치, 통신사실확인자료제공 요청 등을 통한 수사기관의 개인정보 수집은 「통신비밀보호법」에 따라 이루어지고 있으나, 수사기관의 과도한 개인정보 수집에 따른 기본권 침해 및 이를 적절히 제한할 통제수단 부족 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

과학기술정보통신부의 통계에 따르면, 2018년 하반기 통신사업자가 수사기관에 협조한 통신사실확인자료제공 건수는 전화번호 또는 ID 수 기준으로 240,571건, 문서 수 기준으로 132,137건이며, 전년 대비 전화번호 수 기준으로 95,994건(2017년 2,860,836건→2018년 2,956,830건), 문서 수 기준으로 5,428건(2017년 473,145건→2018년 478,573건) 증가하였다.

그러나 수사기관에 의한 무분별한 개인정보 수집을 제한하기 위한 적절한 통제장치는 미흡한 수준으로, 이러한 문제점은 헌법재판소의 과거 여러 결정을 통해서 확인할 수 있다. 통신제한조치 기간연장절차 남용을 통제하는 데 한계가 있다고 본 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정, 통신사실확인자료 제공요청 허가신청에 대한 요건이 완화되어 있는 상태에서 제공요청 남용에 대한 통제가 충분히 이루어지고 있다고 보기 어렵다고 한 2010. 6. 28. 선고 2012헌마191 결정 등이 그것이다.

다. 통신사실확인자료 등 메타데이터에 대한 전통적 견해의 변화

우리나라 정보통신 환경에서 통상 통신사실확인자료를 통신내용정보와 달리 메타데이터(Metadata)³⁾의 한 종류로 분류하여, 감청 등을 통한 통신내용정보 수집보다 통신사실확인자료 수집이 기본권 침해의 정도가 적다고 보았다. 「통신비밀보호법」 역시 통신제한조치에 대해서는 대상범죄를 제한하는 등 요건을 엄격하게 규정한 반면, 통신사실확인자료 제공에 대해서는 대상범죄 제한 없이 “수사 또는 형의 집행을 위한 필요한 경우”라는 수사의 필요성만을 요건으로 하는 등 완화된 요건으로 규율하였다.

그러나 빅데이터(Big Data) 분석기법 도입 등 정보환경 변화로 통신내용정보와 메타데이터 간 보호가치 차이가 사라지고 있는 상황에서, 유럽 인권재판소(European Court of Human Rights; ECHR), 유럽 사법재판소(European Court of Justice; ECJ) 판결에서 보는 바와 같이, 통신사실확인자료 수집이 통신내용정보 수집보다 기본권 침해 강도가 낮다고 보기 어렵다.

유럽 인권재판소는 2018년 Big Brother Watch And Others v. The United Kingdom 사건에서, 오늘날 메타데이터는 소셜 네트워크의 매핑(Mapping), 위치 추적, 인터넷 검색 추적 등을 포함하여 특정인에 대해 자세하고 구체적으로 표시할 수 있고, 통신내용정보와 메타데이터 간의 임의적 또는 부적절한 구분에 근거해 데이터에 대한 보호 수준을 달리해서는 안 된다고 보았다.

유럽 사법재판소는 2016년 Tele2 Sverige AB v. Post-och telestyrelsen 및 Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson and Others 사건에서, 생활 습관, 일상적인 움직임 등의 메타데이터가 개인의 사생활에 대해 매우 정확한 결론을 도출할 수 있고, 실제 통신 내용에 비해 결코 덜 민감하지 않은 정보를 드러낼 수 있다는 견해를 밝힌 바 있다.

3) 고영만(2005), “메타데이터 표준화와 메타데이터 레지스트리”, 국회도서관보 42(11), ‘메타데이터(Metadata)’는 정보자원의 속성들을 기술하는 데이터로서, ‘데이터의 데이터’로 간략하게 정의되며, 내용에 관한 사항, 다른 정보자원과의 관계, 정보자원의 지적 특성에 관한 사항 등이 포함된다.

이와 같이, 통신사실확인자료 등 메타데이터 수집에 의한 기본권 침해 수준에 관한 변화된 시각에 따르면, 과거와 같은 형태로 통신사실확인자료 수집에 대해 낮은 수준의 요건을 규정하는 것은 바람직하지 않다.

라. 소결

개인정보에 대한 연결자 역할을 하는 주민등록번호가 존재하는 국내 정보환경의 특수한 상황과, 빅데이터(Big Data) 분석기법 도입 등 정보환경의 급격한 변화에 따라 메타데이터 보호 필요성이 증가했다는 점을 감안하면, 수사기관의 권한남용을 방지하고 정보주체의 기본권을 보호하기 위해서는 통신사실확인자료 수집 등 수사기관의 개인정보 수집과 관련된 요건을 강화하는 것이 필수적이다. 이에 이하에서는 「통신비밀보호법」의 개별 제도를 중심으로 정부 개정법률안의 문제점과 개선방안에 대해서 살펴본다.

2. 정부 개정법률안에 대한 검토

가. 통신제한조치 총연장기간

통신제한조치 기간은 헌법상 무죄추정의 원칙과 통신의 비밀보호에 비추어 인정되는 불감청수사원칙의 예외로 설정된 기간으로, 이 기간을 연장하는 것은 예외에 대한 특례를 인정하는 것이므로 최소한도에 그쳐야 한다. 헌법재판소는 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정에서 감청 당시에 개인이 감청 사실을 알 수 없기 때문에 방어권을 행사하기 어려운 상황이라는 점에서 영장을 통해 압수·수색의 사실을 고지받고 시행되는 압수·수색의 경우보다 오히려 그 기본권의 제한의 정도가 크며, 이 기간을 연장하는 것은 예외에 대하여 다시금 특례를 설정하여 주는 것이 되므로 최소한에 그쳐야 한다고 밝힌 바 있다.

정부 개정법률안 제6조 제8항은, 통신제한조치를 연장하는 경우 총 연장기간은 1년을 초과할 수 없고, 내란·외환의 죄 등 범죄에 대하여는 3년을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며, 이는 통신제한조치기간연장에 대해 최소한의 한계를 설정하라는 헌법재판소 결정 취지를 반영하려는 의도로 보인다.

그러나 통신제한조치 연장기간으로 원칙적 1년, 예외적 3년을 규정한 것은 근거가 명확하지 않으면서 과도하여, 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2009헌가30 결정 취지에 어긋날 소지가 있다.

미국은 일반적인 수사감청 기간을 최대 30일로 규정하면서, 법원이 인정하는 경우에 한하여 30일 이내 범위에서 연장할 수 있되, 안보감청에 대해서 1년의 범위 내에서 연장할 수 있고, 독일은 감청명령의 기간을 원칙적으로 3개월로 하되, 수사결과를 고려하여 감청명령 요건이 갖추어진 경우에 한하여 3개월을 넘지 않는 범위 내에서 반복적인 연장을 허용한다.

정부 개정법률안과 헌법재판소 결정 이후 국회에서 발의된 「통신비밀보호법」 관련 개정안들과 비교해 볼 때도, 정부 개정법률안이 상대적으로 과도한 기간을 설정하고 있다. 박찬대 의원 대표발의인⁴⁾은 통신제한조치 기간을 30일로 하되 30일 범위에서 2회에 한하여 연장할 수 있도록 하고 있으며, 이종배 의원 대표발의인⁵⁾은 2개월의 범위 안에서 연장하되, 연장횟수를 1회로 엄격하게 제한하고 있다.

위 사항을 종합하여 보면, 정부 개정법률안 제6조 제7항과 제8항은 통신제한조치 기간의 연장을 최소한에 그쳐야 한다고 한 헌법재판소 결정 취지에 부합하는 것이라고 보기 어렵고, 과도한 기간 연장을 허용하는 것으로, 여전히 헌법 제17조에 따른 개인의 사생활의 비밀과 자유, 제18조의 통신의 비밀 등을 침해할 소지가 있다.

따라서 정부 개정법률안 제6조 제7항 및 제8항은 총연장기간을 보다 짧은 기간으로 단축하거나 또는 이종배 의원 대표발의인과 같이 총연장횟수를 1회로 제한하는 등 총연장기간 또는 총연장횟수를 보다 엄격하게 제한하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

4) 통신비밀보호법 일부개정법률안(박찬대 의원 대표발의, 의안번호 4682)

5) 통신비밀보호법 일부개정법률안(이종배 의원 대표발의, 의안번호 14166)

나. 통신사실확인자료제공

헌법재판소는 2018. 6. 28. 선고 2012헌마538 결정에서 통신사실확인자료가 비내용적 정보이기기는 하나, 여러 정보의 결합과 분석을 통해 정보주체에 관한 다양한 정보를 유추해내는 것이 가능하므로 통신내용과 거의 같은 역할을 할 수 있고, 강력한 보호가 필요한 민감한 정보로 통신 내용과 더불어 통신의 자유를 구성하는 본질적 요소에 해당하며, 통신사실확인자료제공 시 엄격한 요건 하에 예외적으로 허용해야 한다고 판단한 바 있다.

위와 같은 기지국수사와 위치정보 추적자료제공 등 통신사실확인자료 관련 조항에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에도 불구하고, 「통신비밀보호법」 제13조 제1항이 가지고 있는 문제점에 대해서 정부 개정법률안에는 전혀 개선의 의지가 반영되지 않은 것으로 보인다. 「통신비밀보호법」 제13조 제1항은 검사 또는 사법경찰관이 수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우 전기통신사업자에게 통신사실확인자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있으나, “수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우”라는 말은 지나치게 모호하고 광범위하다. 이는 「형사소송법」 제215조의 압수·수색 요건인 “범죄수사에 필요한 때에는 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당 사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는” 경우와 비교해 볼 때, 지나치게 완화된 규정이라고 할 수 있다.

앞서 유럽 인권재판소, 유럽 사법재판소 판결 등에서 살펴본 바와 같이, 통신사실확인자료 수집에 따른 기본권 침해의 심각성이 적지 않다는 점에서, 통신사실확인자료제공에 따른 정보주체 기본권 침해 문제와 이를 통한 수사기관의 권한남용 문제를 개선하기 위해서는 해당 제도를 다른 수사방법으로는 수사 목적을 달성하기 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에 한하여 활용하도록 제한하는 것이 필요하다.

2015. 12. 28. 개정된 독일 「형사소송법」 제100g조는 수사기관의 통신데이터 수집 시 「전기통신법」 제113b조⁶⁾에 의하여 의무적으로 보관되어 있는 통신데이터에 대해서는 더욱 엄격한 요건을 적용하여, 통신데이터 수집이 허용되는 대상범죄를 감청 대상범죄보다 더욱 한정하고 있으며⁷⁾, 보충성 요건으로 “사실관계의 조사 또는 피의자의 소재지 조사가 다른 방법으로는 현저히 곤란하거나 불가능하다고 예상”되는 경우를 규정하고 있다.

독일 「형사소송법」은 통신데이터 수집대상자도 “피의자, 또는 구체적인 사실에 근거하여 피의자를 위하거나 피의자로부터 특정한 통지를 받거나 전달한다고 추정되는 자 또는 구체적인 사실에 근거하여 피의자가 그의 전기통신 계정을 사용한 것으로 추정되는 자”로 한정하고 있어, 「통신비밀보호법」과 달리 피의자 이외 피해자, 참고인, 증인 등으로 대상범위가 확대되지 않는다. 즉, 통신사실확인자료제공 제도가 예외적·보충적 수사방법으로 활용되기 위해서는 대상범죄 및 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당사건과의 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화 등 제도개선이 필요하다.

따라서 통신사실확인자료제공에 있어 같은 법 제5조 제1호에서 통신제한조치 대상범죄를 규정하고 있는 것처럼 대상범죄를 엄격하게 한정하고, 사실관계의 조사 등이 다른 방법으로는 현저히 곤란하거나 불가능한 경우 등에 한하여 이를 활용할 수 있도록 보충성의 요건을 강화할 필요가 있다. 또한 통신사실확인자료제공 대상자 범위에 제한이 없어 통신사실확인자료 대상범위가 피의자·피내사자뿐만 아니라 관련자까지 무한히 확대될 우려가 있으므로, 독일 「형사소송법」 사례를 참고하여 피의자, 계정소유자 등으로 대상을 한정함으로써 증인, 참고인, 피해자 등으로 대상범위가 과도하게 확대되는 것을 제한할 필요가 있다.

6) 개정된 독일 「전기통신법(TKG)」 제113b조에 의하면, 전기통신사업자는 통신 이용자의 착·발신 전화번호, 통화일시, 인터넷이용자의 IP 주소 등 일부 트래픽 데이터를 10주간 보관해야 하며, 통신기기의 위치정보는 더욱 엄격하여 의무보관기간을 4주로 제한하고 있다.

7) 통신 감청에 관한 독일 「형사소송법」 제100a조 제2항과 제100g조 제2항에서 규정하는 범죄를 비교하면, 통신 데이터 수집이 허용되는 대상범죄를 더욱 제한적으로 규정하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

	제100a조 제2항 : 통신 감청	제100g조 제2항 : 통신데이터 수집
대상 범죄	1. 형법 a) 평화교란, 내란, 민주적 법치국가 위협, 간첩, 외환의 범죄 b) 의원 수뢰와 증뢰 c) 국가방위에 대한 범죄 d) 공공질서에 대한 범죄 e) 화폐위조 및 유가증권위조 f) 성적 자기결정에 대한 범죄 g) 아동 및 청소년 음란물의 반포, 취득, 소지 h) 모살과 고살...(중략)... u) 수뢰와 증뢰	1. 형법 a) 내란, 민주적 법치국가 위협, 간첩, 외환의 범죄 b) 특히 중대한 평화파괴, 범죄단체 조직, 테러단체 조직 c) 성적 자기결정에 대한 범죄 d) 아동 및 청소년 음란물의 반포, 취득, 소지 e) 모살과 고살 ...(중략)... h) 공동체 위협 범죄

다. 위치정보 추적자료제공

헌법재판소는 2018. 6. 28. 선고 2012헌마191 등 결정에서 통신사실확인자료제공 일환으로 행해지는 이동전화 위치정보 추적자료제공과 관련하여, 「통신비밀보호법」 제13조 제1항 중 ‘검사 또는 사법경찰관은 수사를 위하여 필요한 경우 전기통신사업법에 의한 전기통신사업자에게 제2조 제11호 바목, 사목의 통신사실확인자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다’고 한 부분이 침해의 최소성, 법익의 균형성 등 측면에서 과잉금지원칙을 위반한다고 판단하였다. 특히, 침해의 최소성과 관련하여, 「통신비밀보호법」 제13조 제1항은 ‘수사를 위하여 필요한 경우’만을 요건으로 하면서 수사의 필요성만 있고 보충성이 없는 경우에도, 피의자·피내사자뿐만 아니라 관련자들에 대한 위치정보 추적자료 제공요청이 가능하도록 하여 광범위하게 수사기관의 위치정보 추적자료 제공요청을 허용함으로써 정보주체의 기본권을 과도하게 침해한다고 보았다.

정부 개정법률안 제13조 제2항은 수사를 위하여 위치정보 추적자료가 필요한 경우, 다른 방법으로는 범죄 실행을 저지하거나 범인의 발견·확보 또는 증거의 수집·보전이 어려운 경우에 한하여 전기통신사업자에게 위치정보 추적자료의 제공을 요청할 수 있도록 규정하고, 동항 단서는 과거의 위치정보 추적자료, 통신제한조치 대상범죄, 전기통신을 수단으로 하는 범죄에 대한 실시간 위치정보 추적자료의 제공요청에 대해서는 같은 조 제1항에 따르도록 규정하고 있다.

그러나 앞서 언급한 바와 같이, 「통신비밀보호법」 제13조 제1항은 수사의 필요성만을 요건으로 하고 있을 뿐 별도의 보충성 등을 요건으로 하지 않고 있는바, 위치정보 추적자료와 관련한 별도의 조항을 신설한 상황에서 또다시 단서규정을 통해 제13조 제1항의 적용을 받도록 할 특별한 이유는 없다. 통신사실확인자료의 하위개념인 위치정보 역시 앞서 살펴본 통신사실확인자료와 동일한 맥락에서 그 제공요건에 대하여 검토, 개선할 필요가 있다. 통신사실확인자료는 그 자체만으로도 한 사람의 인격상을 추론할 수 있는데, 위치정보 등이 결합하면 그러한 위험이 급격하게 증가하기 때문이다.

위치정보는 시간적 경과와 더불어 계속적으로 변화하는 동적(動的)정보로, 정보주체가 특정 시간에 존재하거나 존재했던 장소에 관한 정보를 제공하기 때문에, 수사기관은 위치정보 추적자료 분석을 통해 특정 시간대의 정보주체의 위치 및 이동상황을 알 수 있고, 이를 기반으로 정보주체의 예상경로 및 이동목적지 등을 유추할 수 있다. 이와 같이 위치정보 추적을 통하여 정보주체의 통신의 자유 및 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유 등이 침해될 여지가 매우 높으므로, 헌법재판소가 밝힌 것과 같이 위치정보는 “민감한 정보”로 관리되어야 한다.

이에 위치정보 추적자료제공 대상범죄를 통신제한조치의 대상범죄 수준으로 엄격하게 한정함과 더불어 대상범위가 과도하게 확대되지 않도록 대상자를 명시하고, 구체적인 범죄협의 또는 해당사건과의 관련성을 소명하도록 하고, 보충성 요건을 강화할 필요가 있다. 특히 보충성 요건은 “다른 방법으로는 ‘현저히 곤란’하거나 ‘불가능’하다고 인정되는 경우”와 같이 제한적인 형태로 규정하는 것이 바람직하다. 대상범죄와 관련해서는 살인, 성폭력, 납치 등 강력범죄 및 연쇄범죄 등 위치정보 추적자료를 수사상 활용해야 할 필요성이 있는 범죄를 구체적으로 명시하는 것을 검토할 수 있을 것이다.

라. 기지국 통신사실확인자료제공

기지국수사는 살인·성폭력 등 강력범죄에서 용의자를 특정할 수 없는 연쇄범죄가 발생 하였거나 동일 사건의 단서가 여러 지역에서 시차를 두고 발견된 경우에, 사건발생 지역의 기지국에서 착·발신된 전화번호 및 통신내용 정보를 추적·비교분석함으로써 용의자 범위를 좁혀나가는 수사기법이다.

기지국수사의 핵심은 수사기관이 특정 기지국의 특정 시간대에 착·발신된 휴대전화 번호, 통화시각 등 통신사실 정보를 일괄 수집하는 것에 있으며, 이 과정에서 수사기관은 범죄혐의와 관련이 없는 수많은 개인들의 통신사실확인자료를 일괄 수집하기 때문에 기본권을 침해받는 당사자 범위가 다른 통신사실확인자료 수집과 비교할 수 없을 만큼 커질 가능성이 있다.

헌법재판소가 기지국수사와 관련하여 「통신비밀보호법」 제13조 제1항이 침해의 최소성 및 법익의 균형성 등 과잉금지원칙에 위배된다고 판단함에 따라, 정부 개정법률안 제13조 제3항은 기지국 통신사실확인자료 제공 요청 요건에 관한 조항을 신설하고, 같은 조 제2항과 마찬가지로 수사의 필요성 외 보충성 요건을 추가로 규정한 것으로 보인다.

그러나 정부 개정법률안 제13조 제3항은 통신제한조치 대상범죄, 전기통신을 수단으로 하는 범죄의 수사를 위하여 특정한 기지국에 대한 통신사실확인자료가 필요한 경우에는 제1항에 따라 통신사실확인자료를 요청할 수 있도록 하면서, 제3항의 적용을 받는 범죄가 무엇인지 명확하게 규정하지 않아 제1항의 적용을 받는 범죄 이외 모든 범죄가 기지국 통신사실확인자료제공 대상범죄가 될 위험이 있다. 아울러 앞서 언급한 제13조 제2항과 마찬가지로, 기지국수사와 관련된 별도 조항을 신설한 상황에서 기지국수사가 필요한 통신제한조치 대상범죄에 대해 다시 제1항의 적용을 받도록 할 특별한 이유도 없다.

2005년 개정된 독일 「형사소송법」 제100g조는 기지국수사에 관한 별도의 수권조항을 신설하면서 대상범죄를 엄격하게 한정함은 물론, 사건관련성을 요구하고, 보충성 요건도 엄격하게 규정하고 있다. 특히 독일 「형사소송법」은 기지국수사에 대해 “개별사건으로도 중대한 의미가 있는 범죄(제100g조 제1항 제1문 제1호)의 구체적인 혐의”가 있어야 하며, “그 데이터의 수집이 사건의 죄질에 비추어 적절한 관련성이 있는 때”에 한하며, “사실관계의 조사 또는 피의자의 소재지 조사가 다른 방법으로는 현저히 곤란하거나 불가능하다고 인정되는 경우”에 한하여 허용하도록 규정하고 있다.

위 사항을 종합하여 보면, 기지국 통신사실확인자료제공에 대한 전반적인 제도개선 방향은 앞서 살펴본 ‘통신사실확인자료제공’의 요건 강화를 바탕으로 하되, 불특정 다수의 사람들을 대상으로 기본권 침해가 폭넓게 발생할 수밖에 없는 기지국수사의 특수성을 반영하여 대상범죄도 중대범죄 등으로 제한하고, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과의 관련성을 소명하도록 하며, 보충성 측면에서도 수사목적상 이를 허용해야 하는 불가피한 상황에만 허용하는 등 요건을 보다 엄격하게 제한할 필요가 있다.

마. 통신사실확인자료제공 통지제도

헌법 제12조에 규정된 적법절차원칙은 형사절차뿐만 아니라 모든 국가작용 전반에 적용되는 것으로, 이로부터 당사자에 대한 적절한 고지, 의견 및 자료제출 기회 부여와 같은 중요한 절차적 요청이 도출된다. 통지제도는 국가기관의 강제처분에 관하여 당사자에게 적절한 고지를 행함으로써 당사자에게 의견 및 자료제출 기회를 부여하고 아울러 적기에 실효적인 권리구제를 받을 수 있는 기회를 보장하기 위한 수단으로, 정보주체의 기본권 보호와 방어권 보장에 기여한다.

정부 개정법률안 제13조의3 제1항은 통신사실확인자료제공을 받은 사실과 제공요청기관 및 그 기간 등을 당사자에게 서면 통지해야 함을 규정하면서, 통지기간에 대해 공소를 제기하거나 공소의 제기 또는 입건을 하지 않은 처분을 한 경우 그 처분을 한 날로부터 30일 이내, 기소중지결정·참고인증지결정 처분을 한 경우는 그 처분을 한 날로부터 1년이 경과한 날로부터 30일 이내 등으로 규정하고 있으며, 같은 조 제2항은 국가의 안전보장, 공공의 안녕질서를 위태롭게 할 우려가 있는 경우 등에 대해 통지유예 제도를 마련하고 있다.

그러나 정보주체 기본권 보호를 위해 필요한 통신사실확인자료 제공 요청사유, 영장에 기재된 죄명 및 적용 법조와 같은 통지사항을 명시하고 있지 않으며, 수사기관의 통지의무 위반 시 이를 제재하는 규정을 마련하지 않아, 이를 통해 통지제도의 실효성 확보가 가능한지 의문이다. 또한 정부 개정법률안은 공소를 제기하거나 공소제기 또는 입건을 하지 아니하는 처분에 대해서는 처분을 한 날로부터 30일 이내, 기소중지결정·참고인증지결정 처분을 한 경우에는 그 처분을 한 날부터 1년이 경과한 때부터 30일 이내, 수사가 진행 중인 경우 통신사실확인자료제공을 받은 날부터 1년이 경과한 때부터 30일 이내에 통지하도록 하면서, 기소중지결정·참고인증지결정 처분을 한 경우나 수사가 진행 중인 경우에 관련 범죄가 제6조 제8항에 따른 범죄일 경우에는 3년이 경과한 때부터 30일 이내에 통지하도록 했는데, 이는 공소제기 등을 통해 보안유지 필요사유가 소멸되었음에도 불구하고 상당 기간 통지의 지체를 허용하는 것으로, 정보주체의 기본권 보호와 방어권 보장 등 측면에서 바람직하지 않다.

더욱이 정부 개정법률안 제13조의3 제2항은 통신사실확인자료제공 통지와 관련하여 유예제도를 규정하고 있으나, 규정된 유예사유가 존재하는 경우 ‘그 사유가 해소될 때까지’ 유예할 수 있기 때문에 수사기관이 이를 악용할 경우 사실상 무기한 유예가 이루어질 수 있으며, 유예결정 권한이 지방검찰청의 검사장에게 주어져 있어 이와 같은 형태로 수사기관이 권한을 남용할 경우 적절히 통제하기가 어렵다.

한편, 유예사유로 국가의 안전보장, 공공의 안녕질서를 위태롭게 할 우려, 공정한 사법절차 진행을 방해할 우려 등을 규정하고 있으나, 「통신비밀보호법」 제9조의2 제4항이 통신제한조치의 집행에 관한 통지유예사유로 “국가의 안전보장·공공의 안녕질서를 위태롭게 할 현저한 우려”, “사람의 생명·신체에 중대한 위험을 초래할 염려가 현저”와 같은 엄격한 요건을 규정한 것에 비해 상당히 완화되었을 뿐만 아니라, 추상적·포괄적 측면이 있어 제도 남용이 우려된다.

이에 통지제도의 실효성을 높이고, 정보주체의 기본권을 보호하기 위해서는, 아래와 같이 통신사실확인자료 요청사유 등 통지사항 명문화, 통지의무 위반 수사기관 대상 제재규정 마련, 통지기간 단축, 유예제도 결정 권한·기간·사유 등의 개선이 필요하다.

통신사실확인자료제공 통지 내용에는 요청사유, 영장에 기재된 죄명 및 적용 법조 등을 포함하는 것이 바람직하다. 현재 국회 계류 중인 「통신비밀보호법」 관련 개정안들을 살펴 보더라도, 전해철 의원 대표발의인⁸⁾의 경우 통신자료 또는 위치정보추적자료를 제공받은 사실, 영장에 기재된 죄명 및 구체적 혐의내용, 제공요청기관 및 그 기간 등을 통지하도록 하였으며, 김성원 의원 대표발의인⁹⁾은 통신사실확인자료제공을 받은 사실, 요청사유, 법적근거 등을 통지하도록 명시하고 있다.

수사기관의 통지의무 위반과 관련하여, 「통신비밀보호법」 상 통신제한조치 집행 통지의무를 위반한 수사기관을 대상으로 한 제재조항과 같이, 통신사실확인자료제공 통지의무를 위반하는 경우에 대해서도 제재조항을 마련하는 것이 바람직하다.

통지기간과 관련하여, 정보주체의 기본권 보호와 방어권 보장 측면을 고려하면, 공소제기 등 보안유지 필요사유 소멸 시 수사기관이 통신사실확인자료제공을 받은 사실을 해당 당사자에게 즉시 통지하도록 하여, 당사자가 수사기관의 권한 남용에 적절히 대응할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 독일 「형사소송법」 제101조 제5항은 사람의 생명, 신체의 불가침성, 개인적 자유와

8) 통신비밀보호법 전부개정법률안(전해철의원 대표발의, 의안번호 1357)

9) 통신비밀보호법 일부개정법률안(김성원 의원 대표발의, 의안번호 11420)

중대한 재산가치 등을 위협하지 않는 한 즉시 통지하도록 규정하고 있으며, 국회 계류 중인 「통신비밀보호법」 개정안 중 정갑윤 의원 대표발의안¹⁰⁾ 역시 즉시 통지를 규정하고 있는바, 이러한 사례들을 참고할 수 있을 것이다.

통지유예와 관련하여, 적절한 통지유예 기간을 규정하고, 이를 초과하는 기간의 유예가 필요한 경우 법원 등의 심사를 거치도록 하는 것이 바람직하다. 한편 유예사유인 경우에도 앞서 살펴본 바와 같이 이를 이유로 한 수사기관의 권한 남용사례가 발생하지 않도록, 보다 엄격한 요건을 규정하거나, 그 중요성과 심각성이 큰 경우를 선별하여 명시할 필요가 있다.

통지유예 결정 권한과 관련하여, 정부 개정법률안 제13조의3 제3항은 관할 지방검찰청 검사장에게 그 권한을 부여하고 있으나, 이를 이용한 수사기관의 권한 남용을 방지하기 위해서는, 법원과 같은 객관적·중립적 기관의 허가를 받도록 하는 것이 바람직하다. 독일 「형사소송법」 제101a조 제6항 제2문은 통지 유보는 관할법원 명령에 따르도록 하고, 통지유예 기간을 연장하고자 하는 경우 법원의 승인을 받아 법원이 지정한 기간에 따라 연장하도록 규정하고 있음을 참고할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2019. 7. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애 위원 정상환 위원 최혜리 위원 정문자

위원 한수웅 위원 배복주 위원 임성택 위원 김민호 위원 문순희

10) 통신비밀보호법 일부개정법률안(정갑윤 의원 대표발의, 의안번호 13499)

제3편

온라인 상의 표현의 자유



온라인 상의 표현의 자유

1 2002. 8. 12. 자 결정 【전기통신사업법개정안에 대한 의견】

결정사항

- 【1】 개정안 제53조 제1항 제3호 “타인의 의사에 반하여 반복적으로 공포심이나 불안감을 유발하는 내용의 전기통신” 및 같은 항 제7호 “국가기밀을 침해하는 내용의 전기통신”은 표현이 모호하고 법집행자에 의해 자의적으로 운용될 여지가 있어 삭제함이 바람직함
- 【2】 개정안 제53조 제3항 제1호 “공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우”에 대해, 공공의 안전과 복리를 위하여 긴급히 통신제한 조치를 할 필요성은 있으나 긴급히 통신제한조치를 하는 것은 통신내용이 명백히 범죄에 해당하는 경우로 한정적으로 해석하여야 함

검토의견

1. 개정안에 대한 수정 의견

- 개정안 제53조 제1항 제3호 “타인의 의사에 반하여 반복적으로 공포심이나 불안감을 유발하는 내용의 전기통신”에 대해
- ‘공포심이나 불안감을 유발한다’는 것은 당사자의 주관에 의해 좌우될 수밖에 없으므로 이 조항은 명확성의 원칙에 반하고 자의적으로 해석될 여지가 있다고 판단되므로 삭제가 바람직하다.

- 개정안 제53조 제1항 제7호 “국가기밀을 침해하는 내용의 전기통신”에 대해
 - ‘국가기밀’이라는 말의 모호성으로 인해 과연 무엇이 국가기밀인지 어떤 경우에 국가기밀을 침해했다고 판단할 수 있는지에 대해 알 수 없다. 이로 인해 이 조항은 법집행자에 의해 자의적으로 운용될 여지가 있다고 판단되므로 삭제가 바람직하다.
- 개정안 제53조 제3항 본문 “정보통신부장관은 제2항의 규정에 의한명령의 대상이 되는 전기통신사업자 및 이용자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다”에 대해
 - 개정안 제53조 제3항의 내용으로 볼 때 사전에 의견제출의 기회를 주는 것으로 해석된다. 하지만 사전에 의견제출 기회를 주는 것을 명백히 하기 위해 “정보통신부장관은 제2항의 규정에 의한 명령의 대상이 되는 전기통신사업자 및 이용자에게 사전에 의견제출의 기회를 주어야 한다”고 변경하는 것이 바람직하다.
- 개정안 제53조 제3항 제2호 “의견청취가 현저히 곤란한 경우”에 대해,
 - 위 조항은 행정절차법 제21조 제4항 제3호 “당해 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우”를 참조하여 규정된 것으로 보인다. 하지만 통신제한명령의 경우 그 성질에 비추어 의견청취가 현저히 곤란한 경우는 이용자가 불특정 다수이거나 이용자를 특정할 수 없는 경우라고 볼 수 있다. 그렇지 않다고 해석한다면 의견청취가 현저히 곤란한 경우는 법집행자에 의해 자의적으로 해석되고 남용될 가능성이 있다고 판단된다. 그러므로 위 조항은 “이용자의 성명, 주소 등을 알 수 없어 의견청취가 현저히 곤란한 경우”로 변경하는 것이 바람직하다.

2. 전기통신사업법상의 통신제한조치에 대한 일반 의견

- 개정안 제53조 제3항 제1호 “공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우”에 사전 의견제출 기회 없이 통신제한조치를 할 수 있게 규정하고 있다. 공공의 안전과 복리를 위하여 긴급히 통신제한 조치를 할 필요성은 있으나 긴급히 통신제한조치를

하는 것은 통신내용이 명백히 범죄에 해당하는 경우로 한정적으로 해석하여 운용해야 할 것이다. 그렇지 않다면 긴급통신제한조치의 남용으로 인해 이용자의 사전 의견제출 기회의 원천적인 봉쇄가 우려된다.

- 인터넷 등의 통신수단이 기존의 매체와는 달리 정보의 접근가능성이 무제한이라는 점에서 일정한 통제가 필요한 것은 사실이다. 그렇지만 사적 규제가 가능함에도 일률적으로 행정명령이라는 공적 규제에 의하여 통제하려고 하는 것은 행정규제의 최소화 원칙에 상치되며 국민의 표현의 자유, 알권리 등을 현저히 침해할 가능성이 있으므로 바람직하지 않다. 또 인터넷이 국경과 시공을 초월하는 통신수단이라는 점에서 유럽연합(EU)과 인터넷내용등급연맹(Internet Content Rating Alliance) 등에서는 인터넷 상의 음란물과 폭력물에 대해 국제적인 자율규제가 논의되고 있다. 그렇다면 우리도 국가행정에 의한 통제보다는 정보통신사업자의 자율적인 규제의 방향으로 가는 것이 바람직할 것이다.

2002. 8. 12.

국가인권위원회 정책및대외협력소위원회
위원장 박경서 위원 정강자 위원 김덕헌

온라인 상의 표현의 자유

2 2009. 2. 5. 자 결정 【「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)」에 대한 의견표명】

결정사항

국회의장과 국회문화체육관광방송통신위원장에게 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)」에 대하여 “사이버모욕죄를 신설할 경우 친고죄의 형태로 규정하는 것이 바람직하다”는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 인터넷은 우리 사회에서 새로운 민주주의적 의사형성의 공간으로 자리매김하고 있으며 사용자 간의 힘의 우열이 없는 평등한 공간이자 민주적 여론 형성의 장이라 할 것이므로 국가의 규제나 형사처벌 등 직접적 개입을 최소화하는 것이 바람직함
- 【2】 법률안은 사이버공간의 특성상 가해자가 누구인지 알 수 없기 때문에 범죄피해에 대한 신고나 고소가 어렵다는 이유로 사이버모욕죄를 일반모욕죄와 달리 친고죄가 아닌 반의사불벌죄로 규정하고자 하나, 신고 또는 고소는 범죄사실을 특정하여 수사기관에 수사해줄 것을 요구하는 것이지 가해자를 특정할 필요까지는 없는 점, 「형법」 상 모욕죄가 친고죄로 규정된 것은 그 보호법익이 개인의 명예감정이라는 점에서 기인하고 있는데 동일한 보호법익을 갖고 있는 사이버모욕죄를 반의사불벌죄로 규정하는 것은 법체계상 일관적이지 못한 점, 사이버모욕죄를 반의사불벌죄로 규정할 경우 수사기관은 피해자의 고소 없이도 수사를 할 수 있게 되는데 이는 결국 피해자의 명예감정의 훼손 여부에 대한 확인 없이도 행위자를 처벌할 수 있게 되는 심각한 형사적 모순이 발생하는 점을 고려하였을 때 종국적으로 인터넷상의 표현의 자유 위축으로 이어질 우려가 크다고 할 것임

참조결정

헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제21조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 「형법」 제311조, 제312조

주 문

국회의장과 국회문화체육관광방송통신위원장에게, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의)」에 대하여 “사이버모욕죄를 신설할 경우 친고죄의 형태로 규정하는 것이 바람직하다”는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

2008. 11. 3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(나경원 의원 대표발의, 의안번호 제1683호, 이하 ‘법률안’이라 한다)이 국회에 제출되었다.

위 법률안은 사이버모욕죄를 신설하고 이를 반의사불벌죄로 규정하는 내용을 포함하고 있는바, 이는 국민의 표현의 자유와 밀접한 관계가 있어 인권과 관련한 중요한 법률안이라고 판단된다. 이에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 위 법률안에 대하여 주문과 같은 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단 및 참고기준

1. 판단기준

「헌법」제10조, 제12조, 제21조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제17조, 「형법」 제311조, 제312조

2. 참고기준

헌법재판소 2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정

III. 판단

법률안 제70조 제3항 및 제4항은 ‘사이버모욕죄’를 신설하고, 형법상의 모욕죄와 달리 친고죄가 아닌 반의사불벌죄로 규정하려 하고 있다. 그러나 위 법률안은 아래와 같은 이유로 국민의 표현의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로, 그 도입여부 및 소추요건을 정함에 있어 신중해야 한다고 판단된다.

인터넷은 이제 우리 사회에서 새로운 민주주의적 의사형성의 공간으로 자리매김하고 있으며, 그동안 우리나라 민주주의의 발전에 일정한 공헌을 하였음을 부정하기 어렵다. 사이버 공간은 이용자 간의 힘의 우열이 없는 평등한 공간이자 민주적 여론 형성의 장이라 할 것이므로 국가의 규제나 형사처벌 등 직접적 개입을 최소화하는 것이 바람직하다. 이러한 맥락에서 헌법재판소도 인터넷상의 표현행위에 대한 법적규제가 문제된 ‘구 전기통신사업법 제53조 위헌확인사건(2002. 6. 27. 선고 99헌마480 결정)’에서 “인터넷은 공중파방송과는 달리 ‘가장 참여적인 시장’이자, ‘표현 촉진적 매체’이며, 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장되는 등의 특성이 인정되므로, 질서위주의 사고만으로 규제하는 경우 표현의 자유에 큰 장애가 초래될 우려가 있다”고 결정하면서 인터넷에 대한 규제 강화가 표현의 자유의 위축으로 이어질 수 있다는 우려를 표명한 바 있다.

국회 입법조사처의 보고자료에서도 확인된 바와 같이 사이버모욕죄를 규정하고 있는 국가는 국제사회에서 중국이 유일하며, 이외 별도로 사이버모욕죄 신설을 추진하고 있는 국가는 우리나라가 최초라는 점, 세계언론자유위원회(WFPC)나 우리나라 주요 언론사들이 가입한 국제언론인협회(IPI)에서는 표현의 자유 위축을 우려하여 「형법」상 모욕죄마저도 매년 폐지를 요구하고 있다. 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 사이버모욕죄의 도입 여부를 신중히 검토하는 것이 바람직하다.

그럼에도 불구하고 법률안은 사이버공간의 특성상 가해자가 누구인지 알 수 없기 때문에 범죄피해에 대한 신고나 고소가 어렵다는 이유로, 사이버모욕죄를 일반모욕죄와 달리 친고죄가 아닌 반의사불벌죄로 규정하고자 한다.

그러나 신고 또는 고소는 범죄사실을 특정하여 수사기관에 수사해줄 것을 요구하는 것이지 가해자를 특정할 필요까지는 없으므로 가해자 특정의 곤란성이 반의사불벌죄로 규정해야 하는 근거가 되기는 어렵다. 또한 「형법」상 모욕죄가 친고죄로 규정된 것은 그 보호법익이 개인의 명예감정이라는 점에서 기인하고 있는데 동일한 보호법익을 갖고 있는 사이버모욕죄를 반의사불벌죄로 규정하는 것은 법체계상 일관적이지 못하다. 뿐만 아니라 사이버모욕죄를 반의사불벌죄로 규정할 경우 수사기관은 피해자의 고소 없이도 수사를 할 수 있게 되는데 이는 결국 피해자의 명예감정의 훼손 여부에 대한 확인 없이도 행위자를 처벌할 수 있게 되는 심각한 형사적 모순이 발생하는 것이다. 또한 어떠한 행위를 수사대상으로 삼아 처벌할 것인지에 대해 수사기관의 자의적 판단이 개입될 수 있어, 특정 사안에 대한 의사표현 행위에 대해 편파적으로 부당하게 수사를 개시할 수 있으며, 그 결과 종국적으로 인터넷상의 표현의 자유 위축으로 이어질 우려가 크다고 할 것이다.

그러므로 심각해져가고 있는 사이버폭력의 문제를 해결하는 방안으로 법률안과 같이 사이버모욕죄의 도입을 추진하고자 한다면 반의사불벌죄의 형태가 아닌 친고죄의 형태로 도입하는 것이 형벌 이론에 부합함은 물론, 국민의 표현의 자유 제한을 최소화하는 방안이 될 것이다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명한다.

2009. 2. 5.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

온라인 상의 표현의 자유

3 2009. 6. 8. 자 결정 【「전기통신기본법」 제47조 제1항에 관한 의견】

결정사항

헌법재판소는 「전기통신기본법」 제47조 제1항에 대한 위헌성 심사를 할 때 표현의 자유의 중요성과 인터넷 공간의 특성, 그리고 본 규정이 초래하는 위축효과를 고려하여 본 규정의 인권침해성 여부에 대하여 엄격한 심사를 하는 것이 필요하다는 의견을 제출함

결정요지

- 【1】 「헌법」 제21조에서 표현의 자유를 보장하고 있으며, 헌법재판소는 표현의 자유를 두고 “민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소”, “민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지니고 있으며”, “언론출판의 자유가 보장되지 않은 상황에서의 민주주의는 시행될 수 없으며 표현의 자유가 보장되어 있지 않는 나라는 엄격한 의미에서 민주국가라 하기 어렵다”는 입장을 밝히고 있음
- 【2】 본 규정은 “표현행위”를 “형벌로써 처벌”하는 규정이므로 고도의 명확성이 요구되나, 본 규정은 개념의 불명확함으로 인하여 잠재적으로 광범위한 표현물에 적용될 수 있으며 언제 무엇을 기소할지 여부를 결정할 수 있는 광범위한 권한을 정부당국에 부여하여 시민들이 자신들의 표현행위가 기소되는지 여부를 예측하는 것을 어렵게 하므로 본 규정은 “명확한 법에 의한 제한” 기준을 충족시키지 못하고 있는 것으로 판단됨

결정요지

- 【3】 본 규정은 공익에 대한 침해위험이 높은 경우에만 적용되는 것이 아니라 표현과 해악발생 사이에는 명확한 인과관계, 해악의 발생이 시간적으로 근접할 것, 해악발생이나 해악발생을 초래할 위험성 증대를 요구하고 있지 않은 점을 고려할 때 수사기관은 잠재적 피의자를 무한히 확대할 수 있음. 따라서 본 규정은 명백하고 현존하는 위험의 원칙을 충족시키지 못하고 있는 것으로 판단됨
- 【4】 표현의 자유를 제한하고자 하는 법규정은 달성하고자 하는 공익목적이 강력하고 이를 달성하기 위한 수단이 정교하게 마련되지 않는 한 비례성 원칙을 충족하기가 어려운 바, 본 규정은 지키고자 하는 목적(진실증진 등)을 달성하기 위한 수단(허위표현 금지)이 비효과적일 뿐만 아니라 오히려 그 적용범위가 너무 넓고 내용이 불명확함으로 인하여 달성하고자 하는 목적보다 오히려 더욱 큰 위축효과를 발생할 가능성이 매우 높음

주 문

국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다)는 헌법재판소에 계류 중인 「전기통신기본법」 제47조 제1항 관련 헌법소원 사건(2008헌바157)에 대한 재판이 “인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판”에 해당된다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제28조 제1항에 의거 아래와 같이 의견을 제출한다.

이 유

I. 의견제출 배경

「전기통신기본법」 제47조 제1항(이하 '본 규정'이라 한다)은 “공익을 해할 목적으로 전기통신 설비에 의해 공연히 허위의 통신을 한 자”를 5년 이하의 징역형 등으로 처벌한다. 1961. 12. 30.에 제정된 본 규정이 적용되어 판결이 선고된 재판은 항소심 2건을 포함하여 2008. 9. 19.부터 2009. 4. 20.까지 8건이 있었다. 본 규정은 공익을 침해한다는 이유로 허위표현 유포행위를 처벌하는

규정으로서 40여년 이상 사실상 사문화되어 있던 중 2008년 촛불시위를 계기로 비로소 적용되기 시작하였다. 이러한 상황 때문에 본 규정이 정부에 반대하는 표현행위를 억압하기 위해 활용되고 있다는 지적이 있으며 본 규정에 대해 헌법소원을 제기하기에 이르렀다.

본 규정은 공익을 해할 목적으로 전기통신설비를 이용하여 허위사실을 유포하면 형사처벌하므로 표현의 자유를 제한하는 법률규정이다. 우리 법체계에도 허위사실을 유포하면 처벌하는 규정들이 적지 않게 있다. 그러나 본 규정과 다른 규정들은 기본적인 차이가 있다.

우리 법체계에서 허위의 명제를 유포하는 행위를 처벌하는 다른 규정을 구체적으로 살펴보면 크게 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째 특정한 영역의 공익보호(국가사법기능 보호, 선거의 공정성 보호 등)를 위한 유형으로 법정에서 허위의 증언을 하면 위증(「형법」제152조 제1항), 공무소에 대하여 허위의 신고를 하면 무고(「형법」제156조), 선거에서 표를 얻기 위해 허위를 적시하면 공직선거법 위반(「공직선거법」제250조(허위사실공포죄) 등이 있다. 둘째 타인의 법익보호를 위한 유형으로는 허위의 명제를 유포하여 타인의 평판을 저하시키면 명예훼손(「형법」 제307조 제1항), 허위사실을 적시하여 금품을 취하면 사기(「형법」 제347조 제1항), 증권의 모집 등에 관한 신고서를 허위로 한 경우 등 자본시장과 금융 투자업에 관한 법률 위반(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」제444조(별칙) 제9호), 상표권 침해행위(「상표법」제66조 제1항 제1호) 등이 있다. 이 법들은 모두 (1) 허위사실 유포행위로부터 특정한 영역의 구체적인 공익을 보호하거나, (2) 허위사실이 특정한 타인에게 초래하는 피해(위험성 증대 포함, 이하 같다)나 허위사실의 유포자가 취하는 부당이득 등에 대해 법적 책임을 부과하는 것이다.

본 규정은 위 두 유형으로 처벌되지 않는 행위, 즉 “포괄적인” 공익을 해할 목적으로 허위사실을 유포하면 “타인에게 피해발생여부를 묻지 않고” 형사처벌할 수 있다는 특징을 가지고 있다. 이러한 규정(이하 ‘허위표현금지규정(a false news provision)’이라 한다)은 그 특징으로부터 기인하는 처벌범위의 불명확성과 광범위성 때문에 표현의 자유를 침해하는 것 아니냐는 논란이 국제사회 및 다른 나라에서도 줄곧 제기되어 왔으며, 유엔을 비롯한 국제인권기구와 다른 나라 법원들은 이에 대해 ‘허위표현금지규정’은 제한되거나 폐지되어야 한다는 일관된 태도를 보였다.

위원회는 표현의 자유가 우리사회에서 차지하는 중요성에 비추어 볼 때 위에서 본 바와

같은 특징으로 인하여 본 규정이 표현의 자유에 대하여 미칠 수 있는 부정적인 영향에 대하여 위원회의 의견을 헌법재판소에 제출하는 것이 국민의 인권보호를 위해 필요한 것으로 판단하였다.

II. ‘허위표현금지규정’ 관련 국제적 상황

1. 국제인권기구 사례

유엔 인권관련 기구들은 반복적으로 ‘허위표현금지규정’이 표현의 자유 보장에 부합하지 않음을 밝혀왔다. 유엔 시민적·정치적 권리에 관한 규약(이하 ‘자유권규약’이라 한다)위원회는 최근 들어 다섯 사례에 대해 ‘허위표현금지규정’에 대해 우려를 표명하고, (구)유엔인권위원회 표현의 자유 특별보고관은 유엔인권위원회에 대한 보고(2000년)에서 허위표현 유포를 이유로 형사처벌하지 말 것을 촉구하였다.(붙임1. 참조)

가. 자유권규약위원회는 1994년 카메룬의 반정부기자가 “국내외 여론의 교란”죄목으로 처벌된 것에 대해 자유권규약 제19조의 위반을 선언하였다. 카메룬 정부 측에서는 위와 같은 처벌이 프랑스어계와 영어계 및 그리고 수많은 부족들 간의 화합 및 단결을 위해 필요하였다고 주장하였는데 그와 같은 국가적 단합은 표현의 자유의 제한을 정당화하는 합법적 목표가 될 수 없다고 선언하였다.

나. 자유권규약위원회는 1995년 연례인권보고서와 표현의 자유에 대한 특별보고서에서 허위 사실을 유포했다는 혐의로 처벌받은 튀니지인 Mr. Ksila case와 관련하여 “공공질서를 혼란스럽게 하거나 혼란스럽게 할 우려가 있다는 점을 알면서 허위정보를 유포한 자에 대해서 3년 이하의 징역을 처할 수” 있게 한 「언론법」 제49조는 표현의 자유를 부적절하게 제한한다는 우려를 표명하였다.

다. 자유권규약위원회는 1996년 연례총회보고서에서 공공평화와 질서를 혼란스럽게 하는 허위 사실의 유포행위에 대해 1년 이하의 징역에 처할 수 있게 규정한 모리셔스 「형법」 제299조 제1항에 대해 우려를 표명하였다.

- 라. 자유권규약위원회는 1998년 Concluding Observation of the Human Rights Committee에서 “국가 공공의 평화에 혼란을 야기시키는 허위사실을 유포하는 행위를 금지”하는 우루구아이 「언론법」 제19조와 “거짓되고 입증되지 않는 허위사실보고 유포를 금지”하는 아르메니아의 「신문과 다른 미디어법」 제6조에 대하여 비판하였다.
- 마. 유엔인권위원회 표현의 자유 특별보고관은 동 위원회에 대한 보고(2000년)에서 “이러한 점에서 특별보고관은 모든 정부가 법외반 표현행위에 대해서는 인종주의를 부추기거나 인종차별적인 표현 행위나 폭력을 선동하는 경우를 제외하고는 구금으로 처벌하여서는 아니할 것을 촉구한다. 국가원수에 대한 모욕이나, 명예훼손, 허위나 사회 소란을 야기하는 정보를 유포하였다고 하여 구금형으로 처벌하는 것은 비례의 원칙에 부합하지 않는 비난받을만한 것이며, 평화로운 표현행위에 대해 구금형으로 처벌하는 것은 심각한 인권침해”라는 견해를 밝힌 바 있다.

2. 개별 국가 사례

가. 파나마

미주인권위원회는 파나마정부에 대해 표현의 자유를 보장할 것을 권고한 뒤 파나마 정부는 1978년 표현의 자유를 침해하는 행정명령 343조(명예훼손, 모욕, 허위나 입증되지 않은 정보를 유포하는 자에 대해, 모욕행위에 대해서는 벌금, 손해배상, 민사소송, 징역6월형, 허위나 입증되지 않은 정보를 유포하는 자에 대해서는 3월 이상, 6월 이하의 징역을 처할 수 있다)를 법률로 대체하여 법원을 통한 권리구제를 가능하게 하면서 법률내용도 허위나 입증되지 않은 정보 유포자에 대한 처벌부분을 삭제하였다.

나. 캐나다 사례

캐나다 대법원은 1992년 Ernst Zundel v. Her Majesty The Queen 사건(이하 ‘Zundel 사건’이라 한다)에서 “2차대전을 전후하여 유대인 6백만명이 학살당하였다는 것은 유대인들의 음모에 의한 신화에 불과하다.”는 허위내용의 팸플릿을 유포했다는 혐의로 기소당한 피고인을 처벌하는 규정(「형법」 제181조 제1항 허위임을 알면서 공익을 손상 및 해악을 끼치거나 끼칠 수 있는

허위의 진술, 이야기, 소식을 의도적으로 유포하는 자는 2년 이하의 징역에 처한다)은 위헌이라고 판정하였다. 대법원은 허위표현도 헌법 상 표현의 자유에 의해 보호되며 입법목적이 정당하지 아니하고 법률규정이 모호하며 명백현존 위험원칙에 반한다며 위헌 판정하였다. (붙임2 참조)

다. 짐바브웨 사례

짐바브웨 대법원은 2000년 Mark Chavunduka and Ray Choto v. Republic of Zimbabwe 사건에서 “고위 육군장교들이 쿠데타를 시도하여 체포되었다.”는 허위보도를 한 혐의로 기소당한 피고인을 처벌하는 규정(질서유지법 제50조 제2항 (제a목) 군중이나 군중의 부분 사이에 공포, 경악, 실망을 야기할 가능성이 크거나, (제b목) 공공질서를 혼란스럽게 할 가능성이 큰 허위의 표현행위, 소문, 보고를 작성하거나 공표, 복사한 사람은 그가 그러한 표현행위를 하기 전에 그 정확성을 입증하기 위한 합리적인 수단을 강구했음을 법원에 설득하지 못하는 한 7년 이하의 징역에 처해질 수 있다)은 위헌이라고 판정하였다. 대법원은 허위표현도 헌법 상 표현의 자유에 의해 보호되며 법률규정이 과도하게 모호하고 20여년 이상 해당규정이 적용된 적이 없어 민주사회의 구성에 긴요하지 않으며 위축효과로 인하여 비례성도 충족하지 못한다는 이유로 위헌 판정을 하였다.(붙임3. 참조)

라. 안티구아바부다

안티구아바부다의 대법원(The Judicial Committee of the Privy Council)은 1990년 Hector v. Attorney-General of Antigua and Barbuda 사건에서 ‘허위표현금지규정’이 표현의 자유에 대한 헌법적 보장을 훼손한다고 판시하였다. 한 신문편집인은 “공중 안에서 또는 공중에게 공포와 경악을 야기할 가능성이 있거나 공공의 평화를 교란시킬 가능성이 있거나 공공업무행위에서 공중의 신뢰를 훼손할 가능성이 있는 ‘어떠한 거짓진술의 배포 또는 인쇄를 금지’하는 규정을 어겼다는 혐의”로 기소되었다. 재판부는 이 결정에서 허위보도도 표현의 자유에 대한 헌법적 보장에 의해 보호된다는 의미의 판시를 하였다.

3. 다른 나라 입법례

일정한 영역에서 공익을 침해하는 허위표현 유포행위를 금지하는 규정이 존재하는 국가들에서도 그 적용범위는 매우 제한적이다. 인도「형법」 제171G조(Section 171G of the Indian Penal Code)는 선거결과에 영향을 미칠 의도를 가지고 후보자의 행위와 특징과 관련된 허위진술을 의도적으로 공표한 행위만 범죄화하고 있으며, 덴마크 「형법」 제226조 b항(Section 226(b) of the Danish Criminal Code)은 단지 허위소문이 일종의 증오연설과 같이 인종적인 증오를 부추기는 경우에만 범죄화하고 있다. 남아프리카 「방위법」 제118조 (1)항 (b)목(Section 118(1)(b) of the South African Defence Act)은 남아프리카 국방군의 구성원과 행동 또는 외국과 관련 하에서 정부에 손해를 끼치거나 당황하게 하기 위하여 계산된 외국 군대 또는 다수대중을 경악하게 하거나 낙담하게 하기 위하여 계산된 외국군대와 각 관련된 진술, 언급, 소문의 유포를 금지한다. 독일에서는 직접 공공질서와 관련된 ‘허위표현금지규정’은 존재하지 않는다. 독일「형법」 제109조 제d항(Section 109d of the Criminal Code)은 군대의 기능을 방해할 가능성이 있는 허위진술을 의도적으로 유포하는 행위를 금지하며 제110조 제a항(Section 110a)은 공화국의 안전 또는 다른 국가와의 관계를 위협하게 하는 허위사실을 유포하는 행위를 금지하였으나 이 조항은 이후 폐지되었다.(붙임4. 참조)

4. 소결

캐나다 대법원이 ‘Zundel 사건’에서 판시한 바와 같이 어떠한 자유민주국가도 포괄적인 공익 침해 허위표현 유포행위를 처벌하지 않는다. 일정한 영역에서 허위표현 유포행위를 처벌하는 규정이 있는 경우에도 그 적용범위는 매우 제한적이다. 유엔인권기구들은 ‘허위표현금지규정’의 문제점을 지속적으로 지적하고 그 폐지 또는 개정을 권고해왔으며 ‘허위표현금지규정’을 가지고 있는 국가들도 폐지 및 개정을 해왔다. 국제사회가 ‘허위표현금지규정’의 대표적인 문제점으로 지적한 내용은 ‘공익’, ‘허위’개념 등의 구성요건에 내재되어 있는 모호성, 목적의 부정당성, 명백현존위험의 원칙 위반, 위축효과로 인한 비례성 위반 등이다.

III. 본 규정의 ‘표현의 자유’에 대한 부정적인 영향

1. 표현의 자유 중요성과 그 제한의 한계

우리 「헌법」은 제21조에서 표현의 자유를 보장하고 있으며, 헌법재판소는 표현의 자유를 두고 “민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소”(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)라거나 “민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지니고 있으며”(헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마163), “언론출판의 자유가 보장되지 않은 상황에서의 민주주의는 시행될 수 없으며 표현의 자유가 보장되어 있지 않는 나라는 엄격한 의미에서 민주국가라 하기 어렵다.”(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88)고 판시한 바 있다. 표현의 자유는 인격의 자유로운 발현이나 진리의 발견이라는 이념과 더불어 민주주의의 실현에 직접 봉사하는 것일 뿐 아니라 그의 본질요소로 규정되고 있는 것이다.(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)

국제사회에서도 표현의 자유 중요성은 특별히 강조되고 있다. 「세계인권선언」제19조, 「유엔시민정치적권리에관한규약」제19조는 각 표현의 자유를 보장하고 있으며, 「아프리카 인권헌장」제9조, 「유럽인권협약」제10조, 「미주인권협약」제13조에서도 표현의 자유를 보장하고 있다. 표현의 자유는 그 자체로 중요할 뿐만 아니라 다른 인권보호를 위해서도 특별한 중요성을 갖는다. 유엔총회는 1946년 제1차 회기에서 “정보의 자유는 근본적인 인권이고, …유엔이 헌신해야 할 모든 자유의 초석이다.”고 선언한 바 있다. 아프리카 인권위원회, 유럽인권재판소, 미주인권재판소 및 다수 국가의 법원도 표현의 자유는 민주사회의 본질적 조건 중 하나이며 표현의 자유가 없는 사회는 민주사회가 아님을 강조하여왔다.(붙임5 참조)

그러나 표현의 자유가 중요하다고 하더라도 절대적 기본권이 아니므로 공익적 목적을 위한 제한이 가능하다. 표현의 자유는 그 중요성으로 인하여 제한이 합헌적이기 위해서는 단순히 과잉금지원칙을 준수하는 것만으로는 부족하고 공익에 대한 “명백하고 현존하는 위협”이 있을 것을 요구한다. 헌법재판소는 “명백현존 위협의 원칙”과 관련하여 반국가단체의 활동을 찬양 고무하는 자에 대해 처벌하는 규정인 구 「국가보안법」제7조 제1항, 제5항의 위헌성 심사에서 그 규정들이 “국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 미칠 명백한 위험성이 있는 행위에 대해서만 적용한다.”고 선언하여 명백현존위험의 법리를 적용한 바 있고(헌법재판소 1990. 4. 2. 89헌가113), “현저히 사회적 불안을 야기시킬 우려가 있는

집회 및 시위”는 금지한다는 구 「집회및시위에관한법률」 제3조 제1항 제4호에 대해서도 “집회 또는 시위가 공공의 안녕과 질서에 직접적 위협을 가할 것이 명백한 경우에 적용된다고”하여 (헌법재판소 1992. 1. 28. 89헌가8) 역시 이 법리를 적용한 바 있다. 다른 한편으로 헌법재판소는 “막연하기 때문에 무효의 원칙”과 관련하여 “표현의 자유를 규제하는 법률은 위축적 효과를 수반하기 때문에 명확성 원칙은 특별히 중요한 의미를 지닌다.”고 판시(1998. 4. 30. 95헌가16)한 바 있다.

유엔시민정치적권리에관한규약위원회 (Womah Mukong v. Cameroon 사건, 1994)와 유럽인권재판소(The Sunday Times v. United Kingdom 사건, 1979)는 표현의 자유를 제한하는 법률이 정당화되기 위하여 첫째 이해하기 쉽고 일반인들이 무엇을 할 수 있고 무엇을 할 수 없는지를 알 수 있도록 충분히 명확한 법률에 의한 제한이어야 하며, 둘째 제한목적은 「유엔시민정치적권리에관한규약」 제19조 제3항 또는 「유럽인권협약」 제10조(제43 문단)에 열거된 목적 중의 하나에 속해야 하며, 셋째 제한 목적 정당화 사유가 적절하고 충분해야 하며 긴급한 사회적 필요가 있어야 하고 제한목적과 제한정도가 비례적이어야 한다는 의미에서 제한이 필수적이어야 한다는 기준을 제시하였다.

표현행위의 사회적 영향력은 표현매체 특성에 의해 영향을 받으므로 표현행위에 대한 제한이 과도한지 여부를 판단하기 위해서는 매체에 따른 차이를 고려해야 하며, 인터넷을 비롯한 전기통신설비를 통한 표현행위는 그 전파성과 침투성이 강력하여 엄격한 제한이 불가피하다는 주장이 있다. 이에 대해 헌법재판소는 인터넷을 “표현행위의 가장 참여적인 시장”, “표현축진적인 매체”라고 하고, “인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다.”고 판시한 바 있다(헌법재판소 2002. 6. 27. 99헌마480). 헌법재판소의 태도에 비추어 볼 때 인터넷을 통한 표현행위를 제한하는 경우에도 표현의 자유 제한의 기본 전제인 사상의 자유시장 원리는 여전히 존중되어야 하며 이에 근거한 명백현존의 원칙, 명확성 원칙 등이 준수되어야 함은 명백하다.

이상의 표현의 자유 제한에 대한 국내적 기준과 국제적 기준을 종합하면, 「① 본 규정은 명확한 법에 의한 제한인가, ② 본 규정은 국제규범이나 헌법이 규정하고 있는 표현의 자유제한 정당화 목적을 가지고 있으며 목적 달성하는데 직접적인 관련성을 인정할 수 있는가, ③ 본 규정은

목적달성을 위해 충분히 합리적으로 관련되어 있으며 주의 깊게 고안되어 있는가, ④ 본 규정은 표현의 자유를 최소 제한하고 있는가, ⑤ 제한정도와 제한목적 사이에 비례성이 인정되는가」로 정리할 수 있다. 위와 같은 다섯 가지의 기준은 명확성의 원칙, 명백하고 현존하는 위협의 원칙(최소제한의 원칙), 비례의 원칙의 세 가지 큰 원칙으로 정리될 수 있으므로 이하에서는 본 규정이 위 세 가지 원칙에 어느 정도 부합하고 있는지를 살펴보기로 한다.

2. 명확성원칙의 준수 여부

불명확한 규정은 법집행당국에 표현의 자유제한에 대한 과도한 자유재량권을 부여하므로 법률은 그 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 국민이 알 수 있도록 명확해야 한다. 법률의 의미내용이 불확실하면 법적 안정성과 예측가능성을 확보할 수 없고 법집행당국의 자의적 법해석과 집행이 가능하게 된다.

본 규정은 “표현행위”를 “형벌로써 처벌”하는 규정이므로 고도의 명확성이 요구된다. 헌법재판소는 “죄형법정주의가 지배되는 형사 관련 법률에서는 명확성의 정도가 강화되어 더 엄격한 기준이 적용된다.”고 하고(헌법재판소 2001. 6. 28. 99헌바34) “표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다.”(헌법재판소 2002. 6. 27. 99헌마480)고 판시한바 있다.

본 규정의 ‘공익을 해할 목적’과 ‘허위의 통신’표현이 표현의 자유를 제한하는 형벌규정이 갖추어야 할 최소한의 명확성을 가지고 있는지가 문제된다.

우선 ‘공익’이 명확성원칙에 반하는지 여부를 살펴본다. ‘공익’이 명확성원칙에 반하는지 여부와 관련하여 서울중앙지방법원 2008고단4014 사건 재판부는 “‘공익’을 「공동으로 사회생활을 영위하는 사회구성원 전체, 즉 국가·사회 기타 일반 다수 국민의 이익으로서 개개인 또는 특정 단체나 집단의 이익에 상위하는 사회공동의 이익」을 의미하므로 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 이 사건 법률규정으로부터 금지되는 행위가 무엇인지 용이하게 예측할 수 있으며 법관의 자의적인 해석으로 그 구체적인 적용범위가 확대될 염려는

없다고 할 것”이라고 판시하고, 서울중앙지방법원 2009초기258 사건 재판부는 “‘공익을 해할 목적으로’라는 구성요건은 그 자체가 금지되는 행위 대상이 아니라 ‘허위의 통신’이라는 구성요건의 적용범위를 제한하는 의미로 규정된 것이라 할 것인바, 이 사건 처벌조항이 형사처벌조항으로서의 명확성이 없어 헌법 제12조와 제13조의 죄형법정주의 원칙에 위배된다고 할 수 없다”고 하여 본 규정의 ‘공익’ 개념이 명확성원칙에 반하지 아니한다고 판시하였다.

그러나 공익은 행정학의 핵심적 개념으로서 공익개념을 설명하기 위한 다양한 학설이 있으나 공익을 공상의 산물에 지나지 않는다는 학설도 존재할 정도로 명확하지 아니하다고 할 것이다. 헌법이 기본권제한의 정당한 목적으로 열거하고 있는 ‘국가안전보장’, ‘질서유지’, ‘공공복리’ 모두가 ‘공익’의 개념범주에 포함될 정도로 ‘공익’의 개념이 포괄적이라는 점을 고려할 때 본 규정의 ‘공익’이 표현의 자유를 제한하고 이를 위반할 때 형사처벌하는 구성요건으로서 최소한의 명확성을 갖추고 있다고 보기 어렵다. 또한 “‘공익을 해할 목적으로’가 ‘허위의 통신’을 제한하는 역할을 하므로 처벌대상의 폭을 좁히는 것이어서 명확성의 원칙을 위반하지 않는다.”는 판시내용은 ‘허위의 통신’이 이른바 ‘언론기관의 오보’와 그 성격이 유사하고 이는 타인에 대한 명예훼손 등에 해당하지 않으면 원칙적으로 형사처벌의 대상이 되지 않는다는 점을 고려할 때, ‘공익을 해할 목적으로’가 원칙적으로 처벌되는 대상의 범위를 좁히는 역할을 한다고 보기 어려워, 타당한 지적이라고 할 수 없다.

다음으로 ‘허위의 통신’이라는 표현이 최소한의 명확성을 갖추고 있는지 검토한다. 그간에 본 규정을 적용하여 판결을 내린 재판의 경우 본 규정의 ‘허위의 통신’의 의미를 ‘통신내용의 허위’로 해석하였으나 ‘허위의 통신’의 의미를 ‘통신내용의 허위’로 단정하기 어렵다. 입법 당시(국가재건최고회의가 1961. 12. 「전기통신법」을 제정하여 유선통신설비 운영 및 이용을 규제하면서 허위통신 처벌규정을 신설하였다.)는 전화나 전보만을 사용하던 시절이었는데 전화나 전보의 송수신이 원활하게 연결되도록 하는 것이 과제였던 당시의 사회적 상황을 살펴보더라도 ‘허위의 통신’의 의미로 ‘통신명의의 허위’를 배제한다고 단정하기 어려우며 달리 ‘허위의 통신’이라는 표현이 어떤 의미인지를 명확히 할 수 있는 근거가 부족하다.

‘허위의 통신’을 ‘통신내용의 허위’라고 해석하더라도 ‘진실’과 ‘허위’의 구별 어려움 및 ‘사실’과 ‘의견’의 구별 어려움은 권력자의 처벌남용의 문제를 더욱 악화시키게 된다. 캐나다 대법원은

1992년 'Zundel 사건'에서 “허위표현금지규정’이 일반적인 역사적 사안이거나 정치적 내용과 관련되는 경우 진실이라는 개념 자체의 불명료함으로 인해 본질적으로 불명료하여 합헌적일 수 없다.”고 하여 진실과 허위 구별이 용이하지 아니함을 판시한 바 있다. 또한 미국 이주민이 광고한 ”미국인들은 캐나다에서 환영받지 못합니다. 캐나다에서 토지나 농장을 구입하기 전에 그러한지 여부를 조사하세요.”라는 문구의 예를 들면서 의견의 표현과 사실의 진술을 구별하는 것이 용이하지 않으며 특히 “다수대중이 특정한 관점으로 통일되어 있는 사안에 대한 다른 소수의 의견들은 사실상 허위사실의 표현으로 취급당할 수 있다는 것이 현실이다.”라고 판시한 바 있다. ‘전기통신’이 “유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 부호·문언·음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것”이라고 할 때 특히 사실의 표현을 담은 문언 이외의 부호·음향·영상의 경우 매체의 특성상 허위와 진실을 구별하기 어렵다는 점은 문제를 이중삼중으로 복잡하게 만든다.

이런 점들을 종합하면 본 규정은 개념의 불명확함으로 인하여 잠재적으로 광범위한 표현물에 적용될 수 있으며, 언제 무엇을 기소할지 여부를 결정할 수 있는 광범위한 권한을 정부당국에 부여하여 시민들이 자신들의 표현행위가 기소되는지 여부를 예측하는 것을 어렵게 한다. 따라서 본 규정은 “명확한 법에 의한 제한” 기준을 충족시키지 못하고 있는 것으로 판단된다.

3. 명백하고 현존하는 위협의 원칙 준수 여부

표현의 자유제한의 경우 민주체제에서 차지하는 본질적 기능으로 인하여 제한의 정당성이 인정되기 위해서는 표현행위로 인한 국가안보, 공공질서에 대한 위협이 목전에 임박해 있어야 함이 필수적이다. 헌법재판소는 앞에서 살펴본 바와 같이 구 「국가보안법」규정과 구 「집회및 시위에관한법률」규정에 대한 결정에서 표현행위에 대한 제한은 위협이 명백하고 현존한 경우에만 합헌적일 수 있다고 판시한 바 있다.

미연방대법원은 1927년 *Whitney v. California* 사건에서 “연설로부터 발생하는 어떤 위협도 만약 금지되는 해악의 발생이 그렇게 임박하여 토론의 기회를 갖기도 전에 발생할 정도가 아니라면 명백 현존한 것이 아니다.”라고 판시한 바 있으며, 인도대법원은 1989년 *S. Rangarajan v. P.J. Ram* 사건에서 표현의 자유 제한이 정당화되기 위해서는 “그 표현은 화약통 속의 불꽃과

동일할 정도의 행동과 같은 의미를 가져야 한다.”라고 판시한 바 있다.

다양한 국제적 사례들을 통해 국가안보와 공공질서를 이유로 표현의 자유를 명백하고 현존하는 위협의 원칙에 부합하게 제한하기 위한 조건을 정리하면, 첫째 공익침해의 위험이 높고 중간에 매개행위 없이 발생할 정도여야 하며, 둘째 위험은 목전의 침해여야 하며 다른 많은 요소들이 복합적으로 기여를 해야 발생할 수 있는 경우가 아니어야 하며, 셋째 침해의 위험은 표현으로부터 직접적으로 발생해야 하며(만약 사회적 환경에 잠재되어 있던 긴장이 위협의 실제 원인이라면 그러한 경우에 표현을 제한하는 것은 정당하지 못하다), 넷째 위험은 심각한 침해여야 하며(즉 폭력이나 다른 유사한 정도의 심각한 불법행위여야 한다), 다섯째 최소한 제재가 적용될 수 있는 공익침해에 대한 의도가 존재해야 한다.

본 규정은 공익에 대한 침해위험이 높은 경우에만 적용되는 것이 아니라 표현과 해악발생 사이에 명확한 인과관계를 요구하지 않고 해악의 발생이 시간적으로 근접할 것을 요구하지도 않는다. 심지어 해악발생이나 해악발생을 초래할 위험성 증대조치 요구하고 있지 않다. 본 규정의 구성요건성립에 명백하고 현존하는 위험성을 요구하지 않음으로 해서, 수사기관은 매일 대량으로 주고받는 문자메시지 통신 행위도 본 규정에 의해 수사대상으로 삼을 수 있고(서울중앙지방법원 2008고단4014 사건의 경우 공소사실이 휴대전화 문자메시지가 허위의 통신이라는 내용이다.) 이로 인해 잠재적 피의자를 무한히 확대할 수 있다. 또한 본 규정이 법률제정 후 45년 이상 한번도 적용된 적이 없었다는 사실은 본 규정이 민주사회를 유지하는데 필수적이지 않음을 보여준다. 따라서 본 규정은 명백하고 현존하는 위협의 원칙을 충족시키지 못하고 있는 것으로 판단된다.

4. 비례 원칙(과잉금지 원칙) 등 준수 여부

기본권제한이 정당한 것이 되기 위해서는 제한을 정당화 할 수 있는 목적이 있어야 하며, 기본권을 제한하는 법률이 그 목적을 달성하는데 ‘직접’ 기여하여야 한다. 여기에서 직접성이란 기본권제한과 목적달성이 우연적이고 부차적인 관계만으로는 부족하고 중간매개 행위 없이 1차적 관계가 인정되어야 한다는 의미이다.

이러한 점과 관련하여 헌법재판소는 89헌가8 사건에서 구 집회및시위에관한법률 제3조 제1항 제4호의 ‘사회적 불안’이 “국가의 안전보장이나 질서유지에 위해가 될 경우보다는 넓고 더 추상적인 개념”이라는 이유 등으로 위 규정에 위헌성이 있음을 인정하여 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한 목적 규정을 열거적·제한적으로 해석하였다. 또한 인도 대법원도 1950년 *Romesh Thappar v. The State of Madras* 사건에서 “법률규정은 헌법에 의해 허용되어지지 않은 기본권 제한 목적에 적용될 수 있다는 가능성이 배제되지 않는 한 완전히 비헌법적이고 무효라고 간주되어야 한다.”고 판시하여 표현의 자유제한 목적이 단순히 열거된 입법목적 중 하나를 우연히 성취한다는 것만으로는 충분치 아니하고 수단이 목적에 일차적으로 지향되어야 함을 밝히고 있다.

본 규정의 입법목적으로 허위표현을 금지하여 진실을 증진하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 진실증진을 위하여 금지되는 허위표현에 대하여 미연방 대법원(*Near v. Minnesota* 사건, 1931)과 캐나다 대법원(‘Zundel 사건’, 1992)을 비롯한 많은 국가의 법원들은 끊임없이 “원칙적으로 허위표현을 표현의 자유 보장범위 안에 포함시켜야 표현의 자유가 보장될 수 있다.”는 것을 판시하여 왔다. 뿐만 아니라 “허위의 통신”을 제한하면 ‘진실증진’과 ‘공익보호’가 “직접적”으로 이루어진다고 볼 근거도 없다. 그러므로 ‘진실증진’이 정당한 입법목적이 될 수 있는지 여부는 별론으로 하더라도, ‘진실증진’을 위한 바람직한 방법은 허위표현을 포함한 다양한 주장들이 ‘공연히’ 제기되고 광범위한 토론을 거치는 것이지 허위와 진실을 가리기 위하여 원천적으로 허위표현을 금지하는 것은 아닐 것이다. 다시 말하면 허위소문이 제기되었을 때 정부는 실질적으로 단지 그 소문을 반박하고 적절한 반대증거를 제시함으로써 해서 그 잠재적 부정적 효과를 경감시킬 수 있다. 이러한 취지에서 유럽인권재판소는 1992년 *Castells v. Spain* 사건판결에서 “정부가 차지하고 있는 압도적인 지위로 인해 정당화되지 않은 공격과 비판에 적용할 수 있는 다른 수단이 있는 곳에서 형사절차진행을 가급적 자제하여야 한다.”고 판시한 바 있다.

또한 표현의 자유에 대한 제한이 정당화되기 위해서는 권리제한으로 인한 피해 보다 목적달성으로 이루어지는 공익이 더 커야 한다. 헌법재판소는 99헌마480 사건에서 “표현의 자유를 규제하는 법률은 특별히 명확해야 하며 명확하지 않은 경우 위축효과로 인해 과잉 금지원칙과 조화할 수 없다.”고 판시한 바 있다. 이 결정이 보여주고 있는 바와 같이 표현의 자유라는 기본권은 그 특성상 다른 기본권과 달리 어떠한 제한이 있을 경우 기본권의 주체가 스스로 엄격한 자기검열을 하는 현상 즉, 광범위한 위축효과를 수반한다. 그렇기 때문에 표현의

자유를 제한하고자 하는 법규정은 달성하고자 하는 공익목적이 강력하고 이를 달성하기 위한 수단이 정교하게 마련되지 않는 한 비례성 원칙을 충족하기가 어렵다. 특히 법규정내용의 불명료함은 죄형법정주의 위반의 문제뿐만 아니라 위축효과를 증폭시켜 그 자체로 비례의 원칙에 반하게 된다. 본 규정은 지키고자 하는 목적(진실증진 등)을 달성하기 위한 수단(허위표현 금지)이 비효과적일 뿐만 아니라 오히려 그 적용범위가 너무 넓고 내용이 불명확함으로 인하여 달성하고자 하는 목적보다 오히려 더욱 큰 위축효과를 발생할 가능성이 매우 높다고 판단된다. 이 점은 소위 인터넷논객인 ‘미네르바’를 체포, 구속된 이후 인터넷 상 표현행위에 광범위한 위축현상(인터넷논객들이 자신의 글을 삭제하거나 인터넷망명 준비 등)이 발생한 사실로도 명백히 확인된 바 있다.

III. 결론

국제사회는 허위표현유포 행위를 포괄적으로 처벌하는 규정의 문제점을 지속적으로 제기하여왔으며, 캐나다 대법원에 의하면 어떠한 자유민주국가도 본 규정과 같은 포괄적인 ‘허위표현금지규정’을 가지고 있지 않다. ‘허위표현금지규정’은 호주, 프랑스, 네덜란드, 영국, 미국을 포함하여 많은 국가들에서 존재하지 않거나 사문화되어 있으며, ‘허위표현금지규정’이 잔존해 있던 캐나다와 짐바브웨, 안티구아바부다에서는 위헌판정이 난 바 있다. 대부분의 국가에서는 공익보호를 위하여 허위표현 유포행위를 처벌하더라도 특정한 상황에 제한된 범위에서 처벌하고 있다.

본 규정의 주요 개념(‘공익’, ‘허위의 통신’)들은 허용될 수 없을 정도로 모호하다. 본 규정의 표현의 자유제한의 목적도 막연히 공익보호를 목적으로 하므로 헌법적으로 용인되기 어려우며 허위표시의 금지라는 수단이 이러한 목적을 달성하는 데에 직접적으로 기여한다고 볼 수도 없다. 정부는 허위주장을 반박하기 위한 방대한 수단을 가지고 있음에도 불구하고 전기통신설비에 의하여 행하는 모든 유형의 허위표현행위를 일반적으로 금지하고 있으므로 제한이 목적달성에 합리적으로 연관되어 있다고 보기 어렵다. 본 규정은 표현과 해악발생 사이에 명확한 인과관계를 요구하거나 해악의 발생이 시간적으로 근접함을 요구하지 않고 있어 명백하고 현존하는 위협의

원칙에 따라 표현의 자유를 최소한도로 제한하고 있다고 볼 수도 없다. 오히려 본 규정은 ‘공익’과 ‘허위의 통신’과 같은 모호한 표현을 사용하여 심각한 위축효과를 초래하므로 비례 원칙도 충족하지 못한다. 이러한 점은 본 규정에 따라 소위 인터넷논객 ‘미네르바’가 체포·구속된 이후 본 규정의 적용이 사이버공간에서 야기했던 광범위한 위축효과에서 구체적으로 확인된 바 있다. 따라서 헌법재판소는 본 규정에 대한 위헌성 심사를 할 때 표현의 자유의 중요성과 인터넷 공간의 특성, 그리고 본 규정이 초래하는 위와 같은 위축효과를 고려하여 본 규정의 인권침해성 여부에 대하여 엄격한 심사를 하는 것이 필요하다.

IV. 소수의견

1. 김태훈, 김양원 위원 의견

가. 다수의견은 본 규정은 특히 중요한 기본권인 표현의 자유를 형벌로써 제한하는 규정이므로 고도의 명확성이 요구됨에도 불구하고 본 규정에 있는 “공익” 및 “허위”의 개념이 모호하여 명확성의 원칙에 반한다고 주장한다.

그러나 본 규정의 “공익을 해할 목적으로”라는 구성요건은 그 자체가 금지되는 행위 대상이 아니라 “허위의 통신”이라는 구성요건의 적용범위를 제한하는 의미에 불과하고, 한편 “허위의 통신”이란 법률의 합헌적 해석의 원칙과 「전기통신기본법」의 전체적인 입법취지상 “전기통신설비를 이용하여 허위내용의 사실을 유포하는 것”으로 볼 것이므로, 본 규정이 명확성의 원칙에 위배된다고 할 수 없다.

나. 다수의견은 본 규정은 “포괄적인” 공익을 해할 목적으로 허위사실을 유포하면 “타인에게 피해발생 여부를 묻지 않고” 형사처벌할 수 있다는 특징을 가지고 있는바, 이러한 “허위표현 금지규정(a false news provision)”은 처벌범위의 불명확성과 광범위성 때문에 유엔을 비롯한 국제인권기구가 줄곧 비판하여 왔고, 어떠한 자유민주국가도 본 규정과 같은 포괄적인 허위표현 금지규정을 가지고 있지 않다고 주장한다.

그러나 본 규정은 인터넷을 비롯한 “전기통신설비”를 이용한 허위사실 유포행위를 처벌함

으로써 전기통신을 효율적으로 관리하여 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 것이므로(전기통신기본법 제1조 참조), 이러한 “전기통신설비”라는 표현매체의 특성을 고려할 때 본 규정과 같은 포괄적인 제한이 불가피한 측면이 있으므로, 본 규정이 국제사회에서 우려하는 이른바 허위표현 금지규정에 해당한다고 볼 수도 없다.

다. 우리사회는 이미 인터넷이라는 표현매체가 가지는 광범위하고 신속한 전파력과 강력한 침투력이 초래한 파괴력과 폐해¹¹⁾를 경험하였다. 많은 사람들이 인터넷상 무책임한 허위표현 행위에 대한 처벌이 필요함을 공감하고 있다. 한편 법원은 본 규정에 대한 헌법소원의 계기가 된 서울중앙지방법원 2009고단304사건(이른바 미네르바 사건)에서 무죄를 선고함으로써 본 규정을 적용하더라도 표현의 자유 보장에 문제가 없음을 보여주고 있다. 그러므로 이러한 상황에서 구태여 본 규정의 인권침해성에 대한 위원회의 의견을 헌법재판소에 제출할 필요는 없다 할 것이다.

2. 황덕남, 최윤희 위원 의견

다수의견은 본 규정이 포괄적인 공익보호를 목적으로 허위사실유포행위를 광범위하게 처벌하므로 명백현존위험의 원칙과 비례성 원칙에 부합하지 아니한다고 주장한다. 그러나 본 규정은 표현행위가 결과적으로 공익을 해하는 경우까지 포괄하여 처벌하는 것이 아니라 “인식있는 허위사실 유포행위”만을 처벌하며 인식있는 허위사실 유포행위는 그 죄질이 중대하고 범위도 제한되므로 명백현존위험의 원칙과 비례성 원칙에 반한다고 보기 어렵다.

11) 작년 촛불시위 당시 “경찰이 20대 여성 시위참가자의 목을 졸라 살해하고, 경찰 부대원들의 명령불복종 사태가 발생하였다”는 등의 글과 사진을 인터넷 사이트에 게재한 서울중앙지방법원 2008고단3294 사건, “전의경 대원들이 시위대를 강간하고 무고한 시민을 상대로 무차별적으로 폭력을 행사하였다”는 글을 인터넷 사이트 등에 게재한 서울중앙지법 2008고단3896사건 및 2008노3806사건, 인터넷에서 광우병에 대한 과장되고 잘못된 정보가 댓글 형식을 통해 광범위하게 유통되면서 엄청난 사회적 혼란을 야기했던 이른바 MBC PD사건, 가수 유니, 탤런트 최진실 등 유명인들이 인터넷 악플에 시달리다 자살한 사건 등.

또한 다수의견은 민주국가에서는 본 규정과 같은 ‘허위표현금지규정’을 존치하고 있는 경우가 없으므로 이 사실만으로도 본 규정의 과잉성을 확인할 수 있다고 주장한다. 그러나 허위표현유포행위를 형벌로써 처벌하지는 않는다고 하더라도 사실상 형벌과 유사한 성격이 있는 ‘징벌적 손해배상’으로 의율하는 경우도 있을 수 있으므로 이 부분을 충분히 확인하지 아니한 채 본 규정의 과잉성을 단정할 수 없다.

2009. 6. 8.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 안경환 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란
위원 김태훈 위원 윤기원 위원 정재근 위원 황덕남 <불참>
위원 조국 위원 최윤희 위원 김양원

온라인 상의 표현의 자유

4 2009. 10. 29. 자 결정 【중앙선거관리위원회 「선거 UCC물에 대한 운용기준」에 대한 정책 개선 권고】

결정사항

중앙선거관리위원회장에게, 국민들의 표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 「선거 UCC물에 대한 운용기준」을 개선할 것을 권고

결정요지

- 【1】 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 함. 선거권이 제대로 행사되기 위해서는 후보자에 대한 정보의 자유교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이루고 있다고 할 것임. 또한 표현의 자유는 인격의 자유로운 발현이나 진리의 발견이라는 이념과 더불어 민주주의의 실현에 직접 봉사하는 것일 뿐 아니라 그의 본질요소로 규정되고 있음
- 【2】 「선거 UCC물에 대한 운용기준」 중 ‘특정 입후보예정자를 지지·반대하는 단순한 의견을 개진하는 것은 무방하지만, 이를 반복하여 다수인이 볼 수 있는 여러 인터넷 사이트에 계속 유포시키는 행위는 그 행위자가 선거에 영향을 미칠 의도로 한 행위로 볼 수 있어 사전선거운동에 해당될 수 있다’는 부분에 대해, 「공직선거법」에서는 단순한 의견개진 및 의사표시의 허용횟수를 제한하고 있지 않으며 이를 하위법령에 위임하고 있지도 않고, “계속”이 몇 회를 말하는 것인지 전혀 예측할 수 없을 정도로 명확하지 않으므로, 당선 또는 낙선을 주장하는 명백한 메시지를 담고 있지 않은 단순한 의견개진 및 의사표시의 반복적 게시는 허용되어야 할 것임

결정요지

- 【3】 정치인이나 정치상황을 풍자하여 웃음을 이끌어 내는 표현형식인 패러디물을 창작하여 게시하거나 옮기는 행위를 불법으로 금지함에 있어서는 신중하여야 함
- 【4】 현행 선관위의 운용기준은 판단의 기준이 모호하고 명확하지 않아 자의적 집행가능성이 커 오히려 선거의 공정성을 해할 우려가 있으므로 보다 더 명확하게 규정할 필요가 있음. 인터넷 강국인 우리나라 국민들이 많은 유용한 정보를 인터넷을 통해 얻고 있는 점과 인터넷의 영향으로 선거에 무관심했던 젊은층도 선거에 관심을 갖고 적극 참여하고 있는 점 등을 감안하여 UCC물에 대한 과도한 규제를 지양하고 「공직선거법」이 허용하는 범위 내에서 정치적 의사표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 운용기준을 개선하는 것이 바람직하다고 판단됨

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제21조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조, 제20조

주 문

중앙선거관리위원회에게, 국민들의 표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 「선거 UCC물에 대한 운용기준」을 개선할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고 배경

2007. 1. 중앙선거관리위원회(이하 ‘선관위’라 한다)는 「선거 UCC물에 대한 운용기준」(이하 ‘운용기준’이라 한다)을 마련하였다. 이 운용기준은 국민들이 인터넷에 UCC물을 게시하는

행위가 「공직선거법」에서 규정하고 있는 허위사실 공표죄(제250조), 후보자 비방죄(제251조), 선거운동기간 위반죄(제254조) 부정선거운동죄(제255조) 등에 해당되는 것인지 여부를 해석함에 있어 하나의 기준이 될 수 있다. 비록 이 운용기준이 국민들의 권리·의무를 직접 규율할 수 있는 법률의 형식을 갖고 있지는 않다하더라도 운용기준은 선관위 직원들의 업무수행 기준이 되어 간접적으로 국민의 권리·의무에 영향을 미칠 수 있으며 그 내용이 언론에 공표됨으로써 국민들이 스스로 자체검열을 하여 민주주의의 필수요소인 표현의 자유와 선거운동의 자유가 크게 위축될 수 있다. 이에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 위 운용기준을 검토하여 주문과 같이 권고하기로 하였다.

II. 판단 기준

「헌법」제10조, 제12조, 제21조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」제19조, 제20조

III. 판단

UCC(User Created Contents, 이용자제작콘텐츠)란 일반적으로 인터넷 이용자가 직접 제작하여 포털사이트나 미니홈피, 블로그 등 인터넷에 올리는 글, 사진, 음악, 동영상 등을 포괄하는 콘텐츠를 일컫는다. 선관위는 이러한 UCC가 선거에 악용되어 선거의 공정성을 해하는 것을 방지하기 위해 2007. 1. 운용기준을 마련하였는데, 이 운용기준은 단순한 의견개진과 사전선거운동의 판단기준, 패러디물의 선거법위반여부 판단기준, 사전선거운동죄와 후보자비방죄의 관계, UCC물의 제작행위와 퍼나르기의 관계로 나누어 각각의 운용기준을 제시한 후 개별 인터넷 사이트의 유형별 운용기준과 적법·위법 사례를 제시하고 있다.

최근 정보통신부가 한국인터넷진흥원과 공동으로 발표한「UCC 이용실태 보고서」에 따르면 우리나라의 인터넷 이용자의 74%가 월 1회 이상 UCC를 이용하거나 보고 있으며, 과반수인

51.1%가 직접 UCC를 생산한 적이 있고 35.2%는 월 1회 이상 제작, 게시하고 있는 것으로 나타났다. 과거에는 UCC 이용이 주로 젊은 계층의 전유물처럼 여겨졌으나 현재는 전 연령층으로 확대되고 있는 추세이다. 그 결과 위 보고서에 따르면 UCC의 긍정적 영향으로 조사대상자의 63.9%가 ‘일반인들의 정치적 의견표현 등 참여기회 확대’를 꼽았다. 이러한 현실을 감안할 때 이미 국민들 사이에서는 표현의 자유와 선거운동의 자유가 UCC물 이용영역에서도 확대되고 보호되어야 한다는 공감대가 확산되고 있다는 것을 알 수 있다.

대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서의 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이므로 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다. 이처럼 선거권이 제대로 행사되기 위해서는 후보자에 대한 정보의 자유교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이루고 있다고 할 것이다.(헌법재판소 2004. 4. 29. 선고 2002헌마467)

또한 우리「헌법」은 제21조에서 표현의 자유를 보장하고 있는데 헌법재판소는 표현의 자유가 얼마나 중요한지를 강조함에 있어 “민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소”(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)라거나 “민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지니고 있으며”(헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마165), “언론출판의 자유가 보장되지 않은 상황에서의 민주주의는 시행될 수 없으며 표현의 자유가 보장되어 있지 않는 나라는 엄격한 의미에서 민주국가라 하기 어렵다.”(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88)고 판시하고 있다. 즉, 표현의 자유는 인격의 자유로운 발현이나 진리의 발견이라는 이념과 더불어 민주주의의 실현에 직접 봉사하는 것일 뿐 아니라 그의 본질요소로 규정되고 있는 것이다.(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)

한 유권자가 「공직선거법」 제93조 제1항의 ‘기타 이와 유사한 것’에 UCC물을 포함시키는 것은 위헌이라며 헌법소원을 청구한 사건(헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2007헌마718)에서 다수재판관(5인)은「공직선거법」 제93조 제1항 ‘기타 이와 유사한 것’ 부분은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배될 뿐 아니라, 위 법률 조항을 적용하여 UCC물의 배포를 금지시키는 것은 과잉금지 원칙에 위반되어 선거운동의 자유를 침해하는 것으로 헌법에 위반된다고 판단하였다.

비록 3인이 반대의견을 제시해 정족수(6인)에 미달하여 기각되었지만 향후 위헌결정의 가능성이 상당하다 할 것이다.

선관위의 운용기준은 2007. 1. 발표 이래 계속하여 그 내용 및 이에 따른 선관위직원들의 단속 행위가 지나치게 국민들의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 침해한다는 비판이 제기되어 왔다. 실제로 아래 표에서 보는 바와 같이 2004. 4. 제17대 국회의원 선거에서 13,209건에 불과하던 선관위의 단속실적이 2007. 12. 대통령선거에서는 87,812건으로 급증하였음을 알 수 있다.

<표> 중앙선거관리위원회 사이버위반행위 조치 유형별 단속실적

(단위: 건)

구 분	조 치 유 형 별						
	계	고발	수사의뢰	경고	주의	이첩	삭제요청
계	122,975	32	114	213	135	20	122,461
제17대 총선 (2004. 4. 15)	13,209	13	58	106	114	12	12,906
제4회 지선 (2006. 5. 31)	6,831	9	21	56	19	5	6,721
제17대 대선 (2007. 12. 19)	87,812	7	29	23	-	-	87,753
제18대 총선 (2008. 4. 9)	15,123	3	6	28	2	3	15,081

「공직선거법」제58조 제2항은 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다.”고 규정하여 선거운동 자유원칙을 천명하고 있으며, 동조 제1항 제1호는 “선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 선거운동으로 보지 않는다.”고 규정함으로써 국민들의 정치적 의사 표현의 자유를 최대한 보장하려하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 선관위의 운용기준은 마치 ‘금지가 원칙’이고 ‘예외적으로 허용’되는 것으로 보일 만큼 표현의 자유와 선거운동의 자유를 제약하고 있다. 특히 문제가 되는 부분은 ‘특정 입후보예정자를 지지·반대하는 단순한 의견을 개진하는 것은 무방하지만, 이를 반복하여 다수인이 볼 수 있는 여러 인터넷 사이트에 계속 유포시키는 행위는 그 행위자가 선거에 영향을 미칠 의도로 한 행위로 볼 수 있어 사전선거운동에 해당될 수 있다’는 부분이다. 이는 「공직선거법」제58조 제1항 제1호에서 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 선거운동으로 보지 않아 허용하고 있는 것과 배치되는 것으로 운용기준에 따르면 단순한 의견개진 및 의사표시를 “계속 유포” 시킬 경우 선거운동에 해당될 수 있다는 것인데, 「공직선거법」에서는 단순한 의견개진 및 의사표시의 허용횟수를 제한하고 있지 않으며 이를 하위법령에 위임하고 있지도 않다. 또한 “계속”이 몇 회를 말하는 것인지 전혀 예측할 수 없을 정도로 명확하지 않다. 따라서 당선 또는 낙선을 주장하는 명백한 메시지를 담고 있지 않은 단순한 의견개진 및 의사표시의 반복적 게시는 허용되어야 한다. 나아가 정치인이나 정치상황을 풍자하여 웃음을 이끌어 내는 표현형식인 패러디물을 창작하여 게시하거나 유포하는 행위에 대해서도 불법으로 금지함에 있어서는 신중하여야 한다. 왜냐하면 패러디물은 그 특성상 과장과 익살스러움이 존재할 수밖에 없는데 이를 허위사실이라고 금지하거나 재미있어서 반복게시하고 유포하는 행위를 선거운동이라며 금지하는 것은 지나친 제한이기 때문이다.

이상의 내용들을 종합해 볼 때, 현행 선관위의 운용기준은 판단의 기준이 모호하고 명확하지 않아 자의적 집행가능성이 커 오히려 선거의 공정성을 해할 우려가 있으므로 보다 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 또한 인터넷 강국인 우리나라 국민들이 많은 유용한 정보를 인터넷을 통해 얻고 있는 점과 인터넷의 영향으로 선거에 무관심했던 젊은층도 선거에 관심을 갖고 적극 참여하고 있는 점 등을 감안하여 UCC물에 대한 과도한 규제를 지양하고 「공직선거법」이 허용하는 범위 내에서 정치적 의사표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 운용기준을 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2009. 10. 29.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙<불참> 위원 유남영 위원 문경란

온라인 상의 표현의 자유

- 5 2009. 11. 19. 자 결정 【「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호에 대한 의견】

결정사항

국회의장에게, 정부가 2008. 11. 28. 국회에 제출한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정법률안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호는 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유 및 직업수행의 자유를 침해할 수 있으므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 「헌법」 제18조가 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.”라고 규정하여 통신의 자유를 보장하고 있는 점, 표현의 자유는 민주주의의 유지·발전에 필수불가결적인 기본권이기에 특히 우월적인 지위를 갖는다고 판시하고 있는 헌법재판소의 태도 등을 종합해 볼 때 우리나라에서도 익명표현의 자유는 보장된다 할 것임
- 【2】 본인확인제도를 통해 악성댓글이 확실히 감소하였다는 객관적인 자료가 존재하지 않으며 오히려 본인확인제도를 강화해 온 이후에도 사이버 폭력의 빈도가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있고, 인터넷 게시판이 익명으로 운영됨으로써 나타나는 사생활 침해나 개인의 인격권 침해와 같은 부작용을 방지하기 위한 제도 및 기술은 완벽하지는 않지만 현재도 다양한 형태로 존재함

결정요지

- 【3】 정보통신서비스 제공자가 각자 운영하는 게시판을 본인확인이 필요한 게시판으로 운영할 것인지 여부를 선택할 수 있는 자유는 헌법 제15조가 보장하는 직업수행의 자유에 해당하므로, 개정조항은 표현의 자유와 더불어 정보통신서비스 제공자의 직업수행의 자유와도 관련됨
- 【4】 개정조항은 현행조항에 있는 일일 평균 이용자수에 대한 하한선마저 삭제하여 어떤 경우에 본인 확인제도가 적용될 것인지를 전혀 가늠할 수 없으므로, 표현의 자유와 직업수행의 자유를 제한하게 될 범위를 전적으로 대통령령에 위임하고 있는 개정조항은 기본권의 제한 및 행사에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 국회가 제정한 법률에 규정되어야 한다는 법률유보 원칙과 포괄적 위임입법 금지원칙에 부합하지 않음

참조조문

「헌법」 제15조, 제21조, 제37조 제2항, 제75조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조, 세계인권선언 제19조, 시민적·정치적 권리 위원회 일반논평 10호

주 문

국회의장에게, 정부가 2008. 11. 28. 국회에 제출한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정법률안」 제115조(게시판 이용자의 본인 확인) 제1항 제2호는 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유 및 직업수행의 자유를 침해할 수 있으므로 이와 같이 개정하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명 배경

정부는 2008. 11. 28. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 전부개정법률안」(이하

개정안이라고 한다)을 국회에 제출하였다. 그 중 게시판 이용자의 본인확인제도와 관련된 조항을 살펴보면, 현행 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의 5 제1항 제2호(이하 ‘현행조항’이라 한다)는 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차를 마련할 의무가 부과되는 정보통신서비스 제공자의 범위를 “정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만 명 이상이면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자”로 정하고 있는데, 개정안은 위 사항을 개정안 제115조 제1항 제2호(이하 ‘개정조항’이라 한다)에 규정하면서 그 내용을 “정보통신서비스의 일일 평균 이용자 수가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”로 변경하여 현행조항에 규정되어 있는 “유형별” 및 “10만 명 이상이면서” 부분을 삭제하였다.

위와 같은 개정조항은 국민들의 표현의 자유 및 정보통신서비스 제공자의 직업수행의 자유 제한과 밀접하게 관련되기에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 위 개정조항을 검토하였고 주문과 같은 의견을 표명하기로 하였다.

II. 판단기준 및 참고기준

「헌법」 제15조, 제21조, 제37조 제2항, 제75조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조를 기준으로 판단하였고, 세계인권선언 제19조, 시민적·정치적 권리 위원회 일반논평 10 등을 참고하였다.

III. 판단

정부가 2008. 11. 28. 개정조항을 포함한 개정안을 국회에 제출하면서 밝힌 제안이유는 ‘급격히 증가하고 있는 해킹, 개인정보 유출 및 불법 유해정보 확산과 같은 인터넷 역기능 문제를 예방하고 사후구제에 필요한 조치를 할 수 있는 근거를 마련하기 위함’이다. 현행조항은 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차를 마련할 의무가 부과되는 정보통신서비스 제공자의 범위를 “정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만 명 이상이면서 대통령령으로

정하는 기준에 해당되는 자”로 규정하고 있는데, 개정조항은 현행조항에서 “유형별” 및 “10만 명 이상이면서” 부분을 삭제하였다. 이에 따르면 일일 평균 이용자 수 산정 시 인터넷언론서비스, 포털서비스, UCC서비스 등의 유형별로 한정되지 않으며, 법률로 규정되어 있었던 일일 평균 이용자 수에 대한 하한선이 없어서 본인확인제도의 적용대상 범위를 정할 권한이 포괄적으로 대통령령에 위임되는 것이다.

우리「헌법」은 제21조에서 표현의 자유를 보장하고 있는데 헌법재판소는 표현의 자유가 얼마나 중요한지를 강조함에 있어 “민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소”(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)라고 판시하였고, “민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지니고 있으며”(헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마165), “언론출판의 자유가 보장되지 않은 상황에서의 민주주의는 시행될 수 없으며 표현의 자유가 보장되어 있지 않는 나라는 엄격한 의미에서 민주국가라 하기 어렵다.”(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88)고 판시하고 있다.

유엔 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조는 모든 사람은 표현의 자유를 누릴 권리를 가진다고 규정하고 있으며, 시민적·정치적 권리 위원회는 일반논평 10의 제2호를 통해 표현의 자유에는 모든 종류의 정보와 사상 전달의 자유뿐만 아니라 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 등 스스로 선택한 방법을 통하여 이를 추구하고 수용할 수 있는 자유도 모두 포함된다고 선언한 바 있다.

개정조항이 국민들의 표현의 자유를 침해하는 것은 아닌지 문제된다. 이는「헌법」제21조가 보장하고 있는 표현의 자유에 익명으로 표현할 자유도 포함되는 것인지 여부와 관련되어 있기에 우선 이에 대해 살펴보기로 한다. 미국 연방대법원은 전통적으로 기본권으로서의 익명표현의 자유를 인정하고 있다. 1960년에 연방대법원은 Talley v. California 사건에서 전단배포자의 신원확인을 강제하는 것은 익명표현의 권리(right to anonymous speech)를 침해하는 것이라고 결정하였다. 1995년의 McIntyre v. Ohio Elections Commission 사건에서는 선거유인물을 발행하는 사람이나 선거본부의 이름과 주소가 명기되지 않은 경우에 그 유인물의 배포를 금지시킨 Ohio주 법률을 위한 선언하였다. 한편, 미국과학발전협회(American Association for the Advancement of Science)는 1997. 11. 인터넷에 대한 규제시스템이나 규제정책들을 설계함에 있어서 온라인에서의 익명커뮤니케이션을 보장하기 위한 원칙을 제시하기도 하였다. 유럽회의(Council of Europe)의 각료위원회(Committee of Minister)는 2003. 5. 28.

‘인터넷상에서의 커뮤니케이션의 자유에 관한 선언’을 통해 인터넷상에서의 커뮤니케이션의 자유를 위해 회원국들이 준수해야 할 7개 원칙 중 하나로 익명성을 포함시키고 있다. 즉 온라인 감시로부터의 보호 및 정보·사상의 자유로운 표현을 신장시키기 위하여 회원국들은 자신의 정체를 공개하지 않으려는 인터넷 이용자의 의사를 존중해야 한다는 점을 천명한 것이다.

우리나라의 경우, 「헌법」제21조가 보장하고 있는 표현의 자유가 익명으로 표현할 자유도 포함하고 있는 것인지 여부에 관한 구체적인 헌법재판소의 결정은 아직 없다. 그러나 표현의 자유는 민주주의의 유지·발전에 필수불가결적인 기본권이기에 특히 우월적인 지위를 갖는다고 판시하고 있는 헌법재판소의 태도와, 「헌법」제18조가 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.”라고 규정하여 통신의 자유를 보장하고 있는 점 등을 종합해 볼 때 우리나라에서도 익명표현의 자유는 보장된다 할 것이다.

본인확인제도를 통해 악성댓글이 확실히 감소하였다는 객관적인 자료는 존재하지 않는다. 실제로 주요 포털 사이트의 뉴스 게시판, 방송사와 언론사의 게시판 등은 실명 확인 절차를 거쳐서 등록된 고유한 아이디로 로그인을 하여야만 댓글을 달 수 있다. 그럼에도 악성댓글로 인해 사회문제가 된 사건들은 대부분 이들 공간에서 벌어졌다. 이 때문에 악성댓글은 익명성의 직접적 결과라고 보기 어렵다는 의견이 많다. 사이버경찰청의 사이버범죄 통계를 보면 본인확인제도를 강화해 온 이후에도 사이버 폭력의 빈도가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 본인확인제도 확대 시행을 찬성하는 입장에서는 본인확인제도 시행 이후 3개월 동안 악성댓글의 비중이 1.9% 감소하였다는 2007년의 한국인터넷진흥원의 조사결과를 들고 있지만 이 정도의 악성댓글 감소 비율로는 제도 시행에 따른 실질적 효과로 보기에 미흡하다는 반대주장 또한 존재한다.

인터넷 게시판이 익명으로 운영됨으로써 나타나는 사생활 침해나 개인의 인격권 침해와 같은 부작용을 방지하기 위한 제도 및 기술은 완벽하지는 않지만 현재도 다양한 형태로 존재한다. 본인확인제가 아니더라도 현재의 컴퓨터 기술로 IP추적, 로그인 접속 기록 확인 등을 통해서 불법 행위자에 대한 추적이 가능하다. 회원정보나 인터넷 이용사실에 관한 인터넷 로그기록자료 등은 「통신비밀보호법」상 통신사실 확인자료에 해당하고 일정한 요건 및 절차에 따라 수사기관이 통신사실 확인자료의 열람이나 제출을 전기통신사업자에게 요청할 수 있다. 또한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의2(정보의 삭제요청), 제44조의3(임의의

임시조치)을 통해 사생활 침해나 명예훼손 등을 당한 피해자는 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재 등을 요청할 수 있으며 정보통신 서비스 제공자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되는 정보에 대해 임의로 임시조치를 할 수 있다.

한편, 정보통신서비스 제공자가 각자 운영하는 게시판을 본인확인이 필요한 게시판으로 운영할 것인지 여부를 선택할 수 있는 자유는 헌법 제15조가 보장하는 직업수행의 자유에 해당한다. 따라서 개정조항은 표현의 자유와 더불어 정보통신서비스 제공자의 직업수행의 자유와도 관련된다.

「헌법」제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 즉, 국민의 권리·의무와 관련된 사항을 대통령령에 위임할 때에는 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 하며 범위를 정하지 않고 포괄적으로 위임하는 것은 헌법에 위반된다. 개정조항은 현행조항에 있는 일일 평균 이용자수에 대한 하한선마저 삭제하여 어떤 경우에 본인확인제도가 적용될 것인지를 전혀 가늠할 수 없다. 그러므로 표현의 자유와 직업수행의 자유를 제한하게 될 범위를 전적으로 대통령령에 위임하고 있는 개정조항은 기본권의 제한 및 행사에 관한 기본적이고 본질적인 사항은 국회가 제정한 법률에 규정되어야 한다는 법률유보 원칙에 반할 뿐만 아니라 포괄적 위임입법 금지원칙에도 부합하지 않는다.

IV. 결론

위와 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같은 의견을 표명하기로 결정한다.

2009. 11. 19.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영<불참> 위원 문경란

온라인 상의 표현의 자유

6 2010. 9. 30. 자 결정 【정보통신심의제도에 대한 개선권고】

결정사항

방송통신위원장에게 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」 제21조 제3호 및 제4호, 같은 법 시행령 제8조 제1항이 현행 방송통신심의위원회에 부여하고 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 불법정보 등에 대한 심의권 및 시정요구권을 정보통신 서비스 제공자 및 게시물 관리 사업자 대표들과 시민사회 대표들이 함께 구성하는 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정할 것을 권고

결정요지

- 【1】 행정기구로서의 권한과 효력을 갖는 방송통신심의위원회의 시정요구는 헌법상의 기본권인 표현의 자유를 제한하는 권력적 행위 내지 처분에 해당하며, 방송통신심의위원회가 게시자들의 표현의 자유를 제약하면서 직접 통지를 하지 아니하고 사전적으로 의견제출할 기회를 보장하지 않는 것은 「헌법」 제12조의 적법절차원칙을 위반할 소지가 높음
- 【2】 본 심의제도가 규정하고 있는 심의대상 및 심의기준이 행정기관이 자의적으로 행사될 수 있는 재량의 폭을 한정하여 위축효과가 방지될 정도로 명백하게 규정되어 있다고 보기 어려우므로, 본 심의제도는 사후적 심사라고 할지라도 행정기관의 자의적 통제를 허용할 여지가 있어 사실상 검열로서 기능할 위험이 매우 높다는 점을 부인하기 어려움

결정요지

【3】 이러한 위험과 우려를 불식하기 위하여서는 현행 방송통신심의위원회에 부여되어 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 정보에 대한 심의권 및 시정요구권을 정보통신 서비스 제공자 및 게시물 관리 사업자 대표들과 시민사회 대표들이 함께 구성하는 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정하는 것이 타당함

참조조문

「헌법」 제21조 제1항, 제2항, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 제2항, 「세계인권선언」 제19조

주 문

방송통신위원장에게 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」 제21조 제3호 및 제4호, 같은 법 시행령 제8조 제1항이 현행 방송통신심의위원회에 부여하고 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 불법정보 등에 대한 심의권 및 시정요구권을 정보통신 서비스 제공자 및 게시물 관리 사업자 대표들과 시민사회 대표들이 함께 구성하는 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고 배경

현행 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」(이하 「방송통신위원회법」) 제21조 제4호, 같은 법 시행령 제8조 제1항, 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 「정보통신망법」) 제44조의7 제1항, 「정보통신에관한심의규정」에 근거하고 있는 정보통신심의제도(이하 본

심의제도라 한다)에 따라 방송통신심의위원회에 의하여 표현게시물에 대한 삭제 요구 등의 통제가 이루어지고 있다. 이에 따라 방송통신심의위원회는 불법정보에 대한 규제업무를 수행하기 위하여 대상정보가 불법정보인지 여부를 판정하는 기준인 심의규정을 제정·공포하고 심의를 하는 정보심의권과 불법정보라고 결정이 난 경우 정보통신서비스 제공자에 대하여 시정요구를 할 수 있는 시정요구권을 가지고 있다.

이상과 같은 방송통신심의위원회의 권한에 따라 이루어진 심의 및 시정요구 현황을 보면, 방송통신위원회 및 방송통신심의위원회가 설립된 2008. 5. 16. 이후 2010. 2. 28까지 인터넷게시물에 대한 심의 건수는 총 58,022건으로 매월 약 2,699건이고 이 중 방송통신심의위원회에 의해 시정요구가 의결된 건수는 매월 약 1,684건이다. 또한 2010년 1, 2월에는 신청(‘신청’을 ‘심의’로 경정하고자 합니다.) 건수 대비 시정요구건수 비율이 약 87.3%에 이르러 심의신청(‘심의신청’ 중 ‘신청’을 삭제하여 ‘심의’로 경정하고자 합니다.)의 대상이 된 게시물들은 거의 삭제 등 조치의 대상이 되었다. 신청주체 및 정보유형 현황을 보면 심의신청 주체별 건수 비율은 2008년에는 중앙행정기관 등 공공기관이 약 14.4%, 일반인이 85.4%이었으나 2009년에는 중앙행정기관 등 공공기관이 신청한 건수 비율이 약 44.5%로 약 3배로 급증하였다. 또한 심의신청 대상이 된 정보유형도 ‘사회질서위반’의 경우 5.3%에서 14.7%로 약 3배 급증하였다. 방송통신심의위원회가 2008년부터 2009년까지 불법정보 심의신청에 대하여 시정요구한 구체적 유형을 살펴보면, 시정요구 총 건수 28,468건 중 게시물을 인터넷망에서 최종적으로 제거하는 삭제, 이용하지, 접속차단 건수가 28,339건으로 약 99.5%를 차지하여 시정요구를 받은 게시물의 거의 대부분이 인터넷망으로부터 완전히 제거되었다.

이러한 점을 종합하면 본 심의제도는 중앙행정기관을 비롯한 공공기관이 국민의 비판을 통제하기 위한 수단으로 남용될 여지가 있다. 이에 따라 본 심의제도에 대하여 사상의 자유시장에서 상호비판을 통해 인터넷 게시물의 유해성을 소화해내기 보다 방송통신심의위원회의 시정요구를 통해 인터넷 게시물을 퇴출시키고 표현게시물의 유통 여부를 정부기관의 판단에 의해 통제함으로써 인터넷상의 표현에 대하여 질서 위주의 사고만으로 규제하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 현재 표현행위의 주된 매개체가 오프라인에서 온라인으로 변화한 상황에서 온라인상 표현행위에 대한 과도한 통제는 표현의 자유를 침해할 소지가 크므로, 본 심의제도는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 “인권예 관한 제도의 개선이 필요한 사항”에 해당하여 이를 검토하게 되었다.

II. 검토기준 및 참고기준

「헌법」 제21조 제1항, 제2항, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 제2항을 검토기준으로 하고 「세계인권선언」 제19조를 참고기준으로 하였다.

III. 판단

이상과 같은 본 심의제도에 대하여 온라인상에서의 표현의 자유와 관련하여 크게 두 가지 사항이 문제로 제기될 수 있다. 첫째는 방송통신심의위원회의 시정요구에 대하여 게시자에게 사전적으로 고지하고 의견을 제출할 기회를 부여하지 않아 적법절차에 위반되어 표현의 자유를 침해할 소지가 있는지 여부이다(적법절차의 위반). 둘째는 본 심의제도가 행정기관이 시정요구를 위한 심의 및 결정을 하고 이를 강제할 수 있는 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 심의대상이 되는 불법 정보 등에 대한 규정과 심의기준 규정이 명확하지 아니하여 행정기관의 자의적인 통제를 허용하여 사실상 「헌법」이 금지하는 검열로서의 기능할 위험이 있는지의 여부이다(행정기관에 의한 자의적 통제의 위험). 이하에는 두 가지 사항에 관하여 살펴본 다음 개선방향을 제시한다.

1. 적법절차의 준수여부

위에서 본 바와 같이 방송통신심의위원회가 요구하는 대부분의 시정요구는 게시물의 삭제이다. 이러한 삭제요구를 위한 적법절차와 관련하여 본 심의제도는 「헌법」 제12조의 적법절차의 두 가지 측면인 사전의 고지와 청문의 절차에서 심각한 흠결을 안고 있다.

먼저 사전고지와 관련하여 보면, 방송통신심의위원회의 시정요구는 「방송통신위원회법 시행령」 제8조의 사후적인 이의제기절차에 의지하고 있다. 이 시행령 제8조는 시정요구가 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리 및 운영자에게 통지되는 반면 이 시정요구에 의해 자신의 게시물이 삭제되는 게시자에게는 직접 통지되지 않는다. 다음으로 청문의 절차를 보면,

「방송통신위원회법」 제25조는 방송통신심의위원회가 심의한 이후에 발부하는 제재조치에 대해서는 당사자에게 미리 의견을 진술한 기회를 주어야 한다고 하고 있는 반면, 방송통신심의위원회의 시정요구는 이와 같은 제재조치에 포함되지 않는 것으로 보아 미리 게시자 등이 의견을 진술할 기회를 주지 않고 있다. 즉 방송통신심의위원회의 시정요구에 대하여는 「방송통신위원회법 시행령」 제8조에 따른 사후적인 이의제기절차만을 허용하고 있으므로 「방송통신위원회법」 제25조 제2항에 근거하여 사전에 이의를 제기할 기회는 보장되지 않고 있다.

위와 같이 방송통신심의위원회의 시정요구에 대하여 게시자 등에 대한 사전고지와 청문 절차가 규정되어 있지 아니한 근본적인 이유는 인터넷게시물에 대해 심의·시정요구를 하는 방송통신심의위원회가 민간위원들로 구성된 독립적인 민간기구이고 이러한 성격을 갖는 민간기구가 행한 시정요구는 소위 행정처분에 해당되지 않는다고 이해하기 때문일 것이다. 그러나 헌법재판소는 영화등급을 심사하는 영상물등급위원회에 대하여 “① 그 위원을 대통령이 위촉하고, ② 등급위원회에 필요한 사항은 대통령령으로 규정하며, ③ 필요한 운영경비는 국가로부터 보조를 받기 때문에 비록 독립된 위원회이지만 실질적으로 행정기관에 해당한다”고 판시하였다(헌법재판소 2001. 08. 30. 선고, 2000헌가9 결정, 이와 비슷한 취지의 결정으로는 헌법재판소 1996. 10. 04. 선고 93헌가13등 결정 참조). 이러한 결정취지에 따르면, 현행 방송통신심의위원회는 위원을 대통령이 위촉하며(「방송통신위원회법」 제18조 제3항), 방송통신심의위원회 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 규정하며(「방송통신위원회법」 제18조 제7항), 필요한 운영경비는 국가로부터 보조를 받기 때문에(「방송통신위원회법」 제28조) 행정기구인 것으로 판단된다.

나아가 방송통신심의위원회가 행정기구인 이상 이 위원회에 의한 시정요구는 단순한 행정지도가 아니라 방송통신위원회의 행정명령권에 의하여 뒷받침되는 사실상의 행정명령이라고 보는 것이 타당하다. 이러한 점은 방송통신심의위원회의 시정요구 및 정보통신서비스 제공자의 시정요구에 대한 불응에 관하여 규정하고 관련법령을 살펴보면 더욱 명백하게 알 수 있다. 우선 정보통신서비스 제공자가 방송통신심의위원회의 시정요구를 받으면 그에 대한 조치결과를 지체 없이 방송통신심의위원회에 통보해야 한다(「방송통신위원회법 시행령」 제8조 제3항). 그리고 방송통신심의위원회는 서비스제공자가 시정요구에 응하지 않고 시정요구 대상정보가 「정보통신망법」 제44조의7 제1항 제1호부터 제6호에 해당하는 경우에는 방송통신위원회에

정보통신서비스 제공자로 하여금 그 취급거부·정지 또는 제한을 하도록 하는 명령을 하여 줄 것을 요청할 수 있다(「방송통신위원회법 시행령」제8조 제4항). 나아가 정보통신서비스 제공자가 방송통신위원회에 위와 같은 시정명령에 응하지 않을 때에는 「정보통신망법」제73조 제5호에 따라 “2년 이하의 징역 등”에 처하게 된다. 이상을 종합하면, 방송통신심의위원회는 자신의 시정요구를 관철할 수 있는 강제수단을 가지고 있다. 그러므로 본 심의제도는 행정기구인 방송통신심의위원회가 스스로의 판단에 따라 인터넷 게시물에 인터넷 공간에서 제거할 수 있고 이를 강제할 수 있음을 그 핵심내용으로 하고 있다.

이상과 같은 권한과 효력을 갖는 방송통신심의위원회의 시정요구는 행정기구에 의한 헌법상의 기본권인 표현의 자유를 중대하게 제한하는 권력적 행위 내지 처분에 해당된다. 아울러 방송통신심의위원회가 게시자에게 사전적으로 이의를 제기할 기회를 제공하는 것이 방송통신심의위원회에게 감내하기 어려운 부담을 지운다거나 방송통신심의위원회의 시정요구 결정이 오류가능성이 극히 적어 시정요구를 결정하기 이전에 고지하고 이의를 제기할 기회를 제공하지 않는 것을 정당화할 특별한 사정이 보이지도 않는다. 따라서 방송통신심의위원회가 게시자들의 표현의 자유를 제약하면서 직접 통지를 하지 아니하고 사전적으로 의견제출할 기회를 보장하지 않는 것은 「헌법」제12조의 적법절차원칙을 위반할 소지가 매우 높다고 판단된다.

2. 행정기관에 의한 자의적 통제의 위험

위에서 본 바와 같이 방송통신심의위원회의 시정요구는 행정기관에 의한 헌법상의 기본권인 표현의 자유를 중대하게 제한하는 권력적 행위 내지 처분에 해당된다. 국가권력에 의한 표현의 자유의 제약과 관련하여 가장 근본적으로 제기되는 사항은 표현의 자유를 제한하는 처분이 현행 「헌법」 제21조 제2항이 금지하고 있는 표현의 자유에 대한 검열과 허가에 해당되는지의 여부이다. 이에 관하여 헌법재판소는 검열을 행정권이 주체가 된 사전심사절차에 표현물을 제출하여 이 심사를 통과하지 않으면 그 표현물의 유통이 금지되는 제도로 정의하고 있다(헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 2000헌바43, 52(병합) 결정). 따라서 본 심의제도가 현행 「헌법」이 금지하는 검열인지 여부를 판별하는 요건은 1) 본 심의제도가 인터넷 게시물에 대한 사전적 통제 수단인지 여부와 2) 방송통신심의위원회가 행정기구인지 여부, 3) 방송통신심의위원회가 심의를 통해 표현물

게시를 금지할 수 있는지 여부, 4) 방송통신심의위원회가 게시금지 등 심의절차를 관철할 수 있는 강제수단이 있는지 여부에 의해 판단할 수 있다. 위에서 본 바와 같이 본 심의제도는 이상의 네 가지 요건 가운데 사전적 통제수단이라는 점을 제외한 나머지 요건을 모두 충족하고 있다.

본 심의제도 아래에서 게시자가 게시물을 인터넷에 게시하기 전에 방송통신심의위원회에 게시물을 제출해야할 의무를 부담하지 않는다. 그러나 사전적인 심사가 아니라고 하여 국가권력에 의한 개입의 사회적 해악이 없다고 볼 수는 없다. 행정기관은 사법부와 달리 정치권력으로부터 독립성이 보장되어 있지 않아 그 판단이 자의적이거나 정치권력을 비호하는 용도로 동원될 가능성이 있고 사법심사의 가능성이 존재하는 한 행정기관의 판단 내지 처분은 잠정성을 띠 수밖에 없다. 이러한 상황에서 행정기관의 판단에 따라 표현행위를 차단하는 것은 사전적이든 사후적이든 표현의 자유에 대한 위축효과를 발생시킬 개연성이 크다. 따라서 본 심의제도가 사후심이라고 할지라도 행정기관이 자의적으로 행사할 수 있는 재량의 폭이 한정되어 위축효과가 방지될 정도로 심의대상과 심의기준이 명백하지 않는 한, 방송통신위원회의 심의 및 시정요구는 표현의 자유에 대한 중대한 침해에 해당되고 그 결과 현행 「헌법」이 검열제도를 금지하는 취지에 부합되지 않을 소지가 있다.

사후심사에 대한 심의대상과 심의기준의 명백성에 관하여 헌법재판소는 “온라인매체상의 정보의 신속한 유통을 고려한다면 표현물 삭제와 같은 일정한 규제조치의 필요성 자체를 부인하기는 어렵다고 하더라도, 내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고, 사회적 유해성이 명백한 표현물 - 예컨대, 아동 포르노, 국가기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해 같은 경우가 여기에 해당할 것이다 - 이 아닌 한, 청소년보호를 위한 유통관리 차원의 제약을 가하는 것은 별론으로 하고, 함부로 내용을 이유로 표현물을 규제하거나 억압하여서는 아니된다”고 명시적으로 판시하였다(헌법재판소 2002. 06. 27. 선고 99헌마480사건 결정). 헌법재판소의 이와 같은 판시와 같이 행정기관에 의한 사후적인 심사라고 하더라도 “내용 그 자체로 불법성이 뚜렷하고 사회적 유해성이 명백한 표현물”이라는 제한된 대상에 대한 규제만이 합헌적 규제가 될 수 있다. 방송통신심의위원회는 「방송통신위원회법 시행령」 제8조 제1항에 따라 「정보통신망법」 제44조의7에 따른 불법정보와 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 심의한다. 헌법재판소의 판시한 위와 같은 기준에 따라 방송통신심의위원회 심의대상 정보를 살펴보면, 심의대상과 기준이 명백하지는 않다고 판단된다.

이러한 심의대상정보의 유형을 구체적으로 살펴보면, 제2호 명예훼손 정보 규정은 대상정보가 비방목적이 있는지 아니면 오로지 공익을 위하여 표현하였는지 여부 및 정보의 내용과 현실과의

합치 여부를 판단해야 하고, 제3호 불법정보 규정은 기본적으로 스토킹이라는 범죄가 없는 상황에서 스토킹을 구성하는 정보만을 삭제한다는 점에서 각각 내용 그 자체로부터 불법성이 명백하다고 보기 어렵다. 그리고 제8호 불법정보의 경우 명확성원칙 위반 등으로 위헌논란이 끊이지 않는 찬양 및 고무에 대한 조항(「국가보안법」제7조 제1항) 외에는 표현물 자체가 범죄를 구성하거나 불법성을 명백하게 보여주는 경우가 없고, 제9호의 “그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보”는 대상정보가 이에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서 다른 사람들에게 미치는 영향이나 수행하는 기능 등을 고려해야 하므로 위와 같은 명확성원칙에 부합한다고 보기 어렵다. 나아가 「방송통신위원회법 시행령」 제8조 제1항의 (“그 밖의) 심의가 필요하다고 인정되는 정보” 부분은 표현물에 대한 제한의 경우 대상의 유형화를 포기하여 포괄적 제한을 허용하기보다 제한 그 자체를 포기하는 것이 헌법상 타당하다는 헌법재판소의 태도에 비추어 볼 때 명확성원칙에 부합한다고 보기 어렵다.

이러한 점은 방송통신심의위원회가 제정한 「정보통신에 관한 심의규정」에 규정된 심의기준의 구체적인 내용을 살펴보아도 마찬가지이다. 이 규정의 각조는 수개씩 유통 부적합 정보를 열거하고 있다. 이러한 정보 가운데 대표적으로 제5조 제3호(기타 외국의 정치·종교·문화·사회에 대한 비방·비하·멸시 등 국가 간의 우의를 현저히 해할 우려가 있는 정보), 제6조 제3호(「헌법」에 반하여 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보), 제7조 제4호(기타 범죄 및 법령에 위반되는 위법행위를 조장하여 건전한 법질서를 현저히 해할 우려가 있는 정보), 제8조 1호 제차목(기타 일반인의 성적 수치심을 현저히 해할 우려가 있는 정보), 제8조 제2호 제차목(기타 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용), 제8조 제3호 제아목(기타 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용), 제8조 4호 제마목(기타 정당한 권한 없이 타인의 권리를 침해하는 내용), 제8조 5호(반인륜적 패륜적 행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 저해하는 정보)는 과도하게 불확정개념을 사용하여 위와 같은 명확성원칙에 부합한다고 보기 어렵다.

이상과 같이 본 심의제도가 규정하고 있는 심의대상 및 심의기준이 행정기관이 자의적으로 행사될 수 있는 재량의 폭을 한정하여 위축효과가 방지될 정도로 명백하게 규정되어 있다고 보기 어렵다. 그러므로 본 심의제도는 사후적 심사라고 할지라도 행정기관의 자의적 통제를 허용할 여지가 있어 사실상 검열로서 기능할 위험이 매우 높다는 점을 부인하기 어렵다고 판단된다.

3. 제도개선의 방향

이상에서 본 바와 같이 방송통신심의위원회가 행정기관이기 때문에 발생하는 핵심적인 문제는 정부 또는 정치권력의 자의적인 간섭으로부터 자유롭지 못하다는 점이다. 이러한 이유 때문에 미국, 영국, 일본 등 선진 각국은 민간자율심의기구를 통한 통제시스템을 구축하고 있다. 민간자율심의기구 구성을 대형 정보통신서비스사업자 중심으로 할 경우 표현의 자유에 대한 통제가 산업의 논리에 치우칠 우려가 있으므로 시민사회를 대표하는 위원들이 결합하는 것이 필요하다. 독일과 같이 민간자율기구에 대한 관리·감독은 방송통신위원회 등 공적기관이 하는 방식도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 민간자율심의기구의 불법정보통제는 명예훼손 불법정보와 같이 피해당사자가 있는 정보의 경우 원칙적으로 조정과 중재를 주요 수단으로 활용하여야 할 것이나 조정과 중재가 성립하지 않을 때에는 사법부를 통한 분쟁해결 수단이 마련되어야 할 것으로 보인다. 이 경우 가치분에 준하는 신속 간이한 절차 마련이 필요하다.

VI. 결론

결론적으로 본 심의제도는 행정기관이 인터넷 게시물을 통제하는 것과 더불어 심의대상과 심의기준 규정이 명확하지 아니한 점이 함께 작용하여 사실상 검열로서의 기능할 위험이 높아 인터넷 상 표현의 자유를 증대하게 침해한다고 볼 우려가 있다고 판단된다. 이러한 위험과 우려를 불식하기 위하여 「방송통신위원회법」 제21조 제3호 및 제4호, 같은 법 시행령 제8조 제1항이 현행 방송통신심의위원회에 부여하고 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 정보에 대한 심의권 및 시정요구권을 정보통신 서비스 제공자 및 게시물 관리 사업자 대표들과 시민사회 대표들이 함께 구성하는 민간자율심의기구에 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정하는 것이 타당하다고 판단된다. 이 경우 독일과 같이 민간자율기구에 대한 관리 감독은 방송통신위원회 등 공적기관이 하는 방식도 고려할 수 있을 것으로 보인다. 이와 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2010. 9. 30.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 현병철 위원 최경숙 위원 유남영 위원 문경란

온라인 상의 표현의 자유

7 2020. 9. 28. 자 결정 【「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」 검토서】

결정사항

- 【1】 정필모 국회의원이 2020. 6. 22. 대표발의한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」과 관련하여, 최근 우리 사회에서 문제시 되는 일명 ‘가짜뉴스’의 폐해는 심각하여 그에 대한 대응 필요성이 절실하다는 개정안의 취지에 적극 공감함
- 【2】 다만 개정안 제2조 제14호의 “허위조작정보”의 정의 규정에 따르면 구체적으로 어떠한 정보 또는 행위가 허위조작정보에 해당하는지 여부가 모호하고 불명확하며, 이는 규제되는 표현의 개념을 명확하고 상세히 정해야 한다는 ‘명확성의 원칙’을 충족하지 못한다고 판단됨
- 【3】 개정안 제44조의2 제7항은 정보통신서비스 제공자에게 허위조작정보를 지체 없이 삭제하여야 할 의무를 부과하고 개정안 제76조 제1항 제6호는 허위조작정보를 삭제하지 아니한 정보통신서비스 제공자에게 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하는바, 이에 따른 경우 정보통신서비스 제공자는 과태료 부과 등을 회피하기 위해 허위조작정보인지의 여부가 명확하지 않더라도 일단 삭제하고 보는 등, 표현의 자유 위축우려가 있음

검토의견

- 신중한 검토 필요

검토사유

- 언론과 표현의 자유는 사회 내 다양한 사상과 의견의 자유로운 발표를 보장하는 자유로서 민주주의의 불가결한 요소이기는 하지만, 언론보도는 객관적인 사실에 기반해야 하는

것이므로, 허위조작정보의 유통으로 사람들을 선동하는 행위까지를 그 보호의 범위에 포섭할 수는 없음. 이와 같은 기준에 비추어 볼 때 최근 우리 사회에서 문제시 되는 일명 ‘가짜뉴스’의 폐해는 심각해서 그에 대한 대응 필요성이 절실하다는 개정안의 취지에는 적극 공감할 수밖에 없음.

○ 다만 「정보통신망법 개정안」 제2조 제14호의 “허위조작정보”의 정의 규정에 따르면, 구체적으로 어떠한 정보 또는 행위가 허위조작정보에 해당하는지 여부가 모호하고 불명확하다고 판단되는바, 이는 표현의 자유 제한을 위해서는 그 규제되는 표현의 개념을 명확하고 상세히 정해야 한다는 ‘명확성의 원칙’을 충족하지 못한다고 판단됨

- 헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16 결정, 헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌바157 결정 등에서 표현의 자유 제한에 있어서의 명확성의 원칙을 제시하고 있고, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 제3항 및 유엔 자유권규약위원회 일반논평 제34호 등 국제인권기준도 이와 동일함

○ 또한 「정보통신망법 개정안」 제44조의2 제7항은 정보통신서비스 제공자에게 허위조작정보를 지체 없이 삭제하여야 할 의무를 부과하고, 「정보통신망법 개정안」 제76조 제1항 제6호는 허위조작정보를 삭제하지 아니한 정보통신서비스 제공자에게 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하는바, 이러한 규정에 따른 경우 정보통신서비스 제공자는 과태료 부과 등을 회피하기 위해 허위조작정보인지의 여부가 명확하지 않더라도 일단 삭제하고 보는 등, 결과적으로 표현의 자유를 위축시킬 우려가 있다고 판단됨

○ 따라서 「정보통신망법 개정안」은 표현의 자유 보장을 위해 신중한 검토가 필요함

2020. 9. 28.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

온라인 상의 표현의 자유

8 2020. 10. 29. 자 결정 【「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

국회 문화체육관광위원장에게, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2829)의 안 제33조 및 제34조와 같이 허위 언론보도 등을 한 언론사 등에 대해 정부가 시정명령을 할 수 있도록 하고 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하는 것은 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로 적절하지 않다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 언론기사는 '사실의 적시'를 넘어 '의견', '평가' 등이 동반되는 것으로서 하나의 표현물 내에서 이들을 명백하게 구분하기 어렵고, 어떠한 사실이 '진실'인지 '허위'인지를 종국적으로 판단하는 것은 쉽지 않음. 언론중재위원회가 허위의 사실에 대한 판단을 하고, 문화체육관광부장관에게 해당 언론사 등에 그 시정을 명하도록 요청하며, 문화체육관광부장관은 언론중재위원회의 요청이 타당한지를 심의하여 해당 언론사 등에 시정명령을 하여야 하고, 해당 언론사 등이 문화체육관광부장관의 시정명령을 따르지 않는 경우 과태료를 부과하도록 하는 것은 결국 정부가 개입하여 '허위'와 '진실'을 구별하여 표현의 허용 여부를 결정하게 될 우려가 있음
- 【2】 정부가 허위정보 여부를 판단하는 것 뿐만 아니라 이를 삭제 및 처벌 등과 같은 강제적 규제의 대상으로 삼는 것은 적절하지 않음. 유엔 의사 및 표현의 자유 특별보고관, EU 집행위원회, 국제엠네스티는 허위정보 대응에 대해 강제적 규제가 아닌 자율적, 장기적 대응을 모색해야 한다는 의견을 제시하고 있으며, 인권위의 기존 권고도 같은 입장임

결정사항

【3】「언론중재법」의 목적이 언론의 자유와 공적 책임을 조화하는데 있다는 점을 고려해 볼 때, 언론중재위원회가 조정이나 중재의 범위를 넘어 언론보도 등의 허위사실 여부를 판단하여 해당 언론사 등에 대한 시정을 문화체육관광부장관에게 요청하고, 문화체육관광부장관의 시정명령 후 해당 언론사 등이 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하도록 하는 것은 언론중재법의 입법 목적에 부합하지 않음

참조조문

「헌법」 제21조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조, 유엔 자유권규약위원회 일반논평 제34호

주 문

국회 문화체육관광위원회장에게, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2829)의 안 제33조 및 제34조와 같이 허위 언론보도 등을 한 언론사 등에 대해 정부가 시정명령을 할 수 있도록 하고 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하는 것은, 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로 적절하지 않다는 의견을 표명합니다.

이 유

I. 의견표명의 배경

문화체육관광부장관은 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2829, 이하 ‘개정안’이라 한다)이 2020. 8. 7. 발의됨에 따라 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)에 의견을 요청하였다.

개정안은 정정보도 등의 청구 기한을 연장하고(안 제14조) 언론중재위원회의 조정신청 내용을 피신청인에게 즉시 알리며(안 제18조), 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익을 침해하는 허위 언론보도 등에 대해 시정명령을 할 수 있도록 하고(안 제33조), 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하여(안 제34조) 언론의 공적 책임을 강화하고자 하는 취지이다.

허위정보가 사회문제로 대두되어 심각하게 인식되고 있는 상황에서 진실한 언론보도의 중요성을 언론사 등에게 환기함으로써 언론의 책임성을 강화하려는 개정안의 취지에는 공감한다. 그러나 언론의 공적 책임을 강화할 필요가 있다 하더라도 헌법 및 국제인권기준에 부합하는 방식이어야 할 것이다.

개정안의 내용 중 정정보도 청구 등의 기한 연장(안 제14조)과 조정신청 내용을 피신청인에게 통보(안 제18조)하는 것은 국민의 기본권 침해 관련성이 적어 검토에서 제외하고, 허위 언론보도 등을 한 언론사 등에 정부가 시정명령을 할 수 있도록 하는 것(안 제33조)과 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하는 것(안 제34조)은 「대한민국헌법」에서 규정하고 있는 언론의 자유와 밀접한 관계가 있으므로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제21조, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라고 한다) 제19조를 판단 기준으로 하고, 유엔 자유권규약위원회 ‘일반논평 제34호’ 등을 참고 기준으로 하였다.

III. 판 단

1. 언론의 자유

가. 개요

헌법 제21조 제1항에서 규정하고 있는 표현의 자유는 언론·출판·집회·결사의 자유를 총괄하여 통칭하는 개념으로, 헌법재판소는 표현의 자유를 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로, 개인의 인격발현의 기본적 요소임과 동시에 자유민주적 국가질서를 구성하는 요소라고 실시(헌법재판소 1992. 2. 25.자 89헌가104 결정)하였다.

자유권규약 제19조도 “모든 사람은 간섭받지 아니하고 의견을 가질 권리 및 표현의 자유에 대한 권리를 가진다.”고 규정하는 등 표현의 자유는 국제인권기준에서도 보편적으로 규정하고 있는 기본적 권리이다.

표현의 자유 중 언론의 자유는 출판물 또는 전파매체를 통하여 언론기관이 의사를 표현하고 사실을 전달함으로써 여론형성에 참여할 수 있는 자유로서 여론형성에 기여할 수 있다. 언론의 자유는 국민의 알권리를 충족시키고 민주정치에 불가결한 여론형성에 크게 기여하며, 국가권력을 감시·통제함과 동시에 국민통합을 촉진시키는 역할을 한다.

나. 언론의 자유의 제한

언론의 자유는 민주주의 국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 우월적 지위에서 최대한의 보장을 받아야 하나 절대적 자유가 아닌 일정한 제한이 가능하며, 표현의 자유에 속하는 언론의 자유는 일반적인 표현의 자유의 제한 원칙을 따른다.

즉 언론·출판에 대한 허가나 검열인 사전제한은 헌법 제21조 제2항에 의하여 금지되고 있고, 사후제한 또한 헌법 제37조 제2항에 의한 일반적 법률유보 원칙과 명확성 등의 원칙에 의하여 엄격하게 심사된다.

우리나라가 가입한 자유권규약 제19조 제3항도 “표현의 자유는 일정한 제한을 받을 수 있으나, 그 제한은 법률에 의하여 규정되고 타인의 권리 또는 신용의 존중, 국가안보·공공질서·공중보건·도덕의 보호를 위해 필요한 경우에만 한정된다.”고 규정하고 있다. 유엔 자유권규약위원회는 ‘일반논평

제34호'에서 자유권규약 제19조 제3항이 정하는 제한 사유를 적용하는 경우에도 필요성과 비례성에 대한 엄격한 심사를 거쳐야 한다고 제시한 바 있다.

다. 언론의 자유와 피해구제

한편 헌법 제21조 제4항은 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리는 침해하여서는 아니 되고, 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다고 하여 언론의 책임을 명시하고 있기도 하다.

이에 언론중재위원회가 「언론기본법」을 근거로 1981년 언론보도 등으로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 설립되었으며, 2005. 1. 27. 언론보도 등으로 인해 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화하기 위하여 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 '언론중재법'이라고 한다)이 제정되었다.

언론중재위원회는 언론보도 등으로 피해를 입은 사람과 언론사 등과의 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상에 관한 분쟁을 객관적·법률적 입장에서 개입, 당사자 사이의 이해와 화해를 이끌어내는 분쟁을 해결하고자 조정제도를 운영하고 있다. 조정이 성립되는 경우 재판상 화해와 동일한 효력을 가지며, 조정이 불성립되는 경우 언론중재위원회의 조정절차는 모두 종료된다.

또한 중재제도를 두고 있으며, 중재 역시 법원을 통한 소송과 달리 비용부담 없이 신속·간편하게 진행된다는 점에서 조정과 유사하다. 다만, 중재는 양 당사자가 중재부 결정에 따르기로 사전 합의한 경우에 한해 신청이 가능하고 중재부의 중재결정을 통해 분쟁을 궁극적으로 해결한다는 점에서 조정과 차이가 있다.

2. 허위정보에 대한 규제의 적절성 여부

가. 허위정보 개념의 모호성

개정안의 안 제33조는 언론중재위원회가 ‘국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해 사항을 심의하여 언론사 등이 고의 또는 중과실로 허위의 사실에 대한 언론보도 등을 했음이 명백한 경우’ 문화체육관광부장관에게 시정명령을 요청할 수 있고, 문화체육관광부장관은 언론중재위원회의 요청이 타당한지를 심의하여 해당 언론사에 시정명령을 하도록 하고 있다.

헌법재판소는 2010. 12. 28.자 2008헌바157, 2009헌바88(병합) 결정의 보충의견에서 “허위사실이라는 것은 언제나 명백한 관념은 아니다. 어떠한 표현에서 ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것은 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 어려우며, 현재는 거짓인 것으로 인식되지만 시간이 지난 후에 그 판단이 뒤바뀌는 경우도 있을 수 있다. 이에 따라 ‘허위사실의 표현’임을 판단하는 과정에는 여러 가지 난제가 뒤따른다.”라고 하여 허위정보 개념의 모호성을 언급하였다.

언론기사는 ‘사실의 적시’를 넘어 ‘의견’, ‘평가’ 등이 동반되는 것으로 한 표현물 내에서 이를 명백하게 구분하기 어렵고, 어떠한 사실이 ‘진실’인지 ‘허위’인지를 종국적으로 판단하는 것은 쉽지 않은 일이다.

그럼에도 불구하고 언론중재위원회가 언론보도 내용으로 인한 국가적·사회적·타인의 법익 침해사항을 넘어 피해자의 의사와 무관하게 허위의 사실에 대한 판단을 하고, 문화체육관광부장관에게 해당 언론사 등에 그 시정을 명하도록 요청하며, 문화체육관광부장관은 언론중재위원회의 요청이 타당한지를 심의하여 해당 언론사 등에 시정명령을 하여야 하고, 해당 언론사 등이 문화체육관광부장관의 시정명령을 따르지 않는 경우 과태료를 부과하도록 하는 것은, 결국 정부가 개입하여 ‘허위’와 ‘진실’을 구별하고 이를 기준으로 표현의 허용 여부를 결정하게 될 우려가 있다.

나. 허위정보에 대한 강제적 규제

이처럼 정부가 모호한 개념인 허위정보 여부를 판단하는 것이 문제될 뿐만 아니라, 나아가 이를 삭제 및 처벌 등과 같은 강제적 규제의 대상으로 삼는 것 또한 적절하지 검토되어야 한다.

유엔 의사 및 표현의 자유 특별보고관인 David Kaye은 2018. 4. 유엔 총회에 제출한

보고서에서 “사법부가 아니라 정부 기관이 합법적 표현인지 여부에 대해 판단을 내리는 규제 모델을 채택해서는 아니 되며, 더 나아가 그 판단자로서의 책임을 기업에 위임해서는 안 된다.”는 기준을 제시한 바 있다.

또한 EU 집행위원회는 2018. 1. 가짜뉴스와 온라인 허위정보에 대한 정책 및 대응방안 자문을 위해 전문가 자문기구(High Level Expert Group: HLEG)를 발족하였으며, HLEG가 발간한 보고서에서는 “어떤 형식으로도 공적, 사적 ‘검열’의 방식은 지양되어야 하며, 단기적 대응보다는 장기적 대응을 모색해야 한다.”고 강조하고 있다.

국제엠네스티도 2018년 「온라인 혐오표현과 허위정보에 대응하기」에서 “온라인상의 혐오표현과 허위정보를 일일이 규탄하는 것은 효율적이지 못한 대응 방법이라고 판단한다. 우리는 대항표현(counter-speech)과 대안적 내러티브(alternative narrative)를 통해 연대를 강화하고 대중과 문제의식을 공유하는 것이 더 전략적인 선택이라고 믿는다.”며 허위정보를 가려낼 수 있도록 인식개선과 교육을 실시하고, 정보제공자가 자율 규제를 할 수 있는 환경이 조성될 수 있도록 정책을 마련하는 등의 방향으로 나아가야 한다고 제시하고 있다.

위원회도 2010. 9. 30. ‘정보통신심의제도에 대한 개선권고’ 결정에서 “정부는 정치권력으로부터 독립성이 보장되어 있지 않아 그 판단이 자의적이거나 정치권력을 비호하는 용도로 동원될 가능성이 있고 사법심사의 가능성이 존재하는 한 행정기관의 판단 내지 처분은 잠정성을 떨 수밖에 없다. 이러한 상황에서 행정기관의 판단에 따라 표현행위를 차단하는 것은 사전적이든 사후적이든 표현의 자유에 대한 위축효과를 발생할 개연성이 크다.”고 보았다.

이처럼 국제기구 등은 허위정보 대응에 대해 강제적 규제가 아닌 장기적 대응을 모색해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

3. 언론중재법과 피해구제

가. 언론중재법의 입법 목적

제3편 온라인 상의 표현의 자유

언론중재법은 인격권과 언론의 자유 충돌 상황에서 사법부의 판단 이전에 당사자의 합의에 기반한 조정·중재 절차를 통해 양 기본권을 조화롭게 보장하면서 보다 신속하게 효율적인 해결을 도모하기 위하여 제정되었다.

언론중재법 제3조는 언론의 자유와 독립을 보장하고 있으며, 같은 법 제4조는 언론의 사회적 책임을, 같은 법 제5조는 언론 등에 의한 피해구제의 원칙을 규정함으로써 언론의 자유와 언론보도 등으로 인한 피해자의 기본권을 조화롭게 보장하고자 하였다.

언론중재법은 조정절차를 통해 언론보도로 피해를 입은 자와 언론사 간의 정정보도, 반론보도, 추후보도, 손해배상청구에 관한 분쟁을 법률가와 언론전문가 등으로 구성된 중재부가 당사자의 이해와 양보를 이끌어냄으로써 그 분쟁을 해결하고자 한다. 언론보도로 인한 분쟁을 비용부담 없이 신속하게 해결하여 양자 간 갈등이 더 커지는 것으로 막음으로써 사회적 통합기능을 발휘하여, 피해자와 언론사 모두에게 실질적으로 도움을 주는 기능을 한다는 점에서 효과적인 언론피해 구제장치로 평가받고 있다. 이는 아래 < 표 1 >에서 나타난 바와 같이, 최근 3년간 조정사건의 피해구제율이 70%를 상회하고 있다는 사실을 통해서도 확인할 수 있다.

< 표 1 > 최근 3년간 조정사건 처리결과

연도	청구 건수	처리결과							피해 구제율	
		조정 성립	직권조정결정		조정 불성립 결정	기각	각하	취하		
			동의	이의				구제		미구제
2017	3,230	915	72	61	488(6)	122	86	1,234	252	73.7%
	%	28.3	2.2	1.9	15.1	3.8	2.7	38.2	7.8	
2018	3,562	1081	111	89(7)	645(8)	88	12	1,264	272	71.4%
	%	30.4	3.1	2.5	18.1	2.5	0.3	35.5	7.6	
2019	3,544	1,129	121	100(6)	734(26)	279	65	932	184	69.2%
	%	31.9	3.4	2.8	20.7	7.9	1.8	26.3	5.2	

* ()안의 숫자는 직권조정결정(이의) 또는 조정불성립결정으로 종료되었으나 피해구제 된 건수

* 언론중재위원회(2020), 2019 연간보고서, p. 19.

$$\text{* 피해구제율} = \frac{\text{(언론중재위원회) \{조정성립+직권조정결정(동의)+취하(구제)+그 외 피해구제건\}}}{\text{\{전체 조정청구건수-(기각+각하)\}} \times 100$$

즉, 현행법의 목적이 언론의 자유와 공적 책임을 조화하는데 있다는 점을 고려해 볼 때, 언론중재위원회가 조정이나 중재의 범위를 넘어 언론보도 등의 허위사실 여부를 판단하여 해당 언론사 등에 대한 시정을 문화체육관광부장관에게 요청하고, 문화체육관광부장관의 시정명령 후 해당 언론사 등이 이에 따르지 않는 경우 과태료를 부과하도록 하는 것은 언론중재법의 입법 목적에 부합하지 않는다고 할 것이다.

나. 언론보도로 인한 피해에 대한 구제

개인적 법익을 침해하는 허위 언론보도 등에 대해서는 언론중재위원회의 조정·중재를 통해 구제가 가능하다. 언론중재법 제14조는 사실적 주장에 관한 언론보도 등이 진실하지 아니함으로 인해 피해를 입은 자는 언론사 등에 정정보도를 청구할 수 있도록 규정하고 있으며, 언론사 등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 않고 있다. 또한 언론 등의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사 등에 청구할 수 있을 것이다.

언론중재위원회의 조정은 조정 절차가 개시되어 출석요구가 있었음에도 피신청인인 언론사 등이 2회에 걸쳐 출석하지 않거나 직권조정결정에 대하여 7일 이내에 이의신청을 하지 않는 경우에는 청구 또는 결정 내용대로 재판상 화해가 성립하게 되므로 피신청인인 언론사 등이 응할 의무가 있는 절차이기도 하다.

또한 언론중재위원회는 개정안의 안 제33조에서 규정하고 있는 ‘언론의 보도 내용에 의한 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항’에 대해서는 자체적으로 모니터링 하여 시정권고 할 수 있는 기능을 이미 가지고 있다. 시정권고제도는 언론보도로 인한 법익침해 사항 후 유사한 보도가 반복되지 않도록 주의를 촉구하는 권고적 조치로, 언론사가 자발적으로 법익침해를 예방하도록 유도하고 개인적·사회적·국가적 법익을 보호하고자 하는 제도이다.

< 표 2 > 최근 3년간 침해 유형별 시정권고 현황

연도	계	개인적 법익 침해								
		사생활 침해등	명예훼손	피의자 피고인 신원공개	피해자 목격자 신원공개	성폭력 피해자 신원공개	성폭력 가해자 범행 수법 등 묘사	아동 청소년의 보호	정신 질환자 신원공개	북한 이탈주민 신원공개
2017	1,034 (100)	217 (21)	4 (0.4)	280 (27.1)	70 (6.8)	-	27 (2.6)	-	5 (0.5)	2 (0.2)
2018	1,275 (100)	230 (18)	-	108 (8.5)	1 (0.1)	54 (4.2)	285 (22.4)	-	4 (0.3)	2 (0.2)
2019	1,288 (100)	458 (35.6)	25 (1.9)	101 (7.8)	-	19 (1.5)	47 (3.6)	1 (0.1)	-	12 (0.9)

연도	계	사회적 법익 침해												
		보도 윤리	차별 금지	음란 포악 잔인 범죄 묘사	범죄 수법 상세 묘사	성 관련 보도	자살 관련 보도	마약 및 약물 보도	폭력 묘사	충격 혐오감	여론 조사 보도	기사형 광고	기사 제목	국가적 법익 침해
2017	1,034 (100)	3 (0.3)	-	57 (5.5)	2 (0.2)	1 (0.1)	84 (8.1)	13 (1.3)	1 (0.1)	70 (6.8)	-	198 (19)	-	-
2018	1,275 (100)	7 (0.5)	-	21 (1.6)	31 (2.4)	13 (1)	287 (22.5)	-	23 (1.8)	73 (5.7)	-	136 (10.8)	-	-
2019	1,288 (100)	1 (0.1)	9 (0.7)	21 (1.6)	68 (5.3)	27 (2.1)	77 (6)	42 (3.3)	12 (0.9)	105 (8.2)	123 (9.5)	132 (10.3)	8 (0.6)	-

* ()안의 숫자는 %

* 언론중재위원회(2020), 2019 연간보고서, p. 35

2005. 1. 27. 언론중재법 제정 당시 피해자 및 피해자가 아닌 자의 신청에 의한 시정권고 심의 절차도 함께 규정되었으나, 언론의 자유를 위축시킨다는 지적이 있어 2009. 2. 6. 개정된 언론중재법에서는 피해자가 아닌 자의 시정권고 신청권을 삭제하였다.

언론중재위원회는 다양한 방안으로 시정권고에 대한 모니터링을 활성화하고 있으며, 2019년 「시정권고 심의기준」의 차별금지 조항에 ‘국적, 지역, 나이’를 추가하고, 공익신고자

보호 조항 신설, 자극적·선정적 제목 금지 규정 신설 등 시정권고 심의대상을 확대해나가고 있다. 이에 2018년 2,392개, 2019년 2,658개 매체를 대상으로 모니터링을 실시하여, 2019년 418개 매체에 대해 1,288건의 시정권고 결정을 하였고, 인터넷신문의 수가 증가하는 언론환경을 고려하여 모니터링 매체 수를 확대하고 있다. 또한 매년 시정권고 사례집 발간을 통하여 시정권고 한 내용을 외부에 공표하여 언론사 등의 주의를 촉구하고 있다.

시정권고가 법적 구속력이 없어 권고 사항에 대한 이행 여부는 언론사의 자율적인 판단에 따르기 때문에 이 제도의 실효성이 부족하다는 지적이 있다. 그러나 이는 시정권고의 이행을 높일 수 있는 방안을 모색해야 하는 것이지 정부가 직접 행정명령을 통해 사후규제를 하고 이를 따르지 않는 경우 과태료를 부과하는 것은 헌법 및 자유권규약에서 보장하는 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로 적절하지 않다.

4. 소결

따라서 개정안의 안 제33조 및 안 제34조는 헌법 및 자유권규약에서 보장하는 민주주의 국가의 기본적 초석인 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로 적절하지 않다. 아울러 장기적으로 허위 언론보도 등에 대한 대응은 언론사 등의 자율규제를 강화할 수 있는 환경이 조성될 수 있도록 정책을 마련하는 방향으로 나아갈 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2020. 10. 29.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 직무대행 박찬운 위원 정문자 위원 이상철

제4편

정보접근권



정보접근권

1 2014. 11. 27. 자 결정 【노인 등 정보취약계층의 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스 이용 접근권 보장을 위한 의견표명】

결정사항

노인 등 정보취약계층이 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스 이용시 차별받지 않도록 관계기관이 이들이 접근하기 쉬운 현장 구매방식을 도입하거나 또는 현장 판매분을 따로 할당하여 판매하는 등 다양한 방법을 강구하여야 한다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 정보격차(Digital Divide)는 사회적, 경제적, 지역적 또는 신체적 여건으로 인하여 정보통신 서비스에 접근하거나 정보통신서비스를 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것을 말하는데(『국가정보화 기본법』 제3조 제9호), 정보통신기술 발전에 따라 이를 이용하여 삶의 다양한 영역을 영위할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 있어 삶의 질에 있어 격차가 벌어지고 이는 각 개인의 인권의 보장과도 밀접하게 연관되어 있다고 할 것임
- 【2】 정보 격차의 해소를 위해서 온라인 서비스에 대한 대안을 보장하는 것이 필요하며, 정보통신 기술의 발달에 따른 인터넷 활용의 증가로 인하여 발생하는 정보격차로 인하여 노인 등 정보취약계층이 오프라인 상에서의 전화, 우편, 방문 등 이른바 아날로그적 서비스 접근방식이 온라인 접근방식과 병행됨으로써 당장 정보통신의 접근성을 향상시킬 수 없는 정보취약계층 접근성을 보장하는 것이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조 제1항, 「세계인권선언」 제25조 제1항, 제27조 제1항, 유엔 “고령화에 관한 마드리드 국제행동계획”(Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002)

주 문

국가인권위원회는 노인 등 정보취약계층이 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스 이용시 차별받지 않도록 관계기관이 이들이 접근하기 쉬운 현장 구매방식을 도입하거나 또는 현장 판매분을 따로 할당하여 판매하는 등 다양한 방법을 강구하여야 한다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

현재 우리 사회는 공공·민간의 매우 광범위한 영역에서 보편적인 인터넷 업무처리 서비스가 제공됨에 따라, 노인 등 정보취약계층이 각 서비스에 접근함에 있어 제한이 발생하는 새로운 차별이 발생하고 있다. 국가인권위원회는 지난 2014년 「노년층 정보접근권 실태조사」를 실시한 바 그 결과만 60세 이상의 노인 응답자 중 약 43.0% 가량이 컴퓨터를 사용할 줄 모른다고 응답하였다. 이에 위원회는 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스와 관련하여 「헌법」과 국제인권기준에 부합하는 노인 등 정보취약계층에 대한 서비스 접근권이 보장되고 있는지 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 의하여 아래와 같이 검토하게 되었다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조 제1항, 「세계인권선언」 제25조 제1항, 제27조 제1항을 판단기준으로 삼았고, 유엔의 “고령화에 관한 마드리드 국제행동계획”(Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002)을 참고하였다.

Ⅲ. 노인 등 정보취약계층의 정보격차 실태 및 차별

1. 노년층의 정보격차 실태

현대사회에서 정보통신기술에 접근하여 그것을 유용하게 사용하는 능력은 개인적·사회적 영역의 광범위한 범위에서 한 개인의 대부분의 기본권들을 현실화시키는데 기본적인 조건이 되어 가고 있다. 정보격차(Digital Divide)라 함은 사회적, 경제적, 지역적 또는 신체적 여건으로 인하여 정보통신서비스에 접근하거나 정보통신서비스를 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것을 말하는데(「국가정보화 기본법」 제3조 제9호), 정보통신기술이 발전함에 따라 이를 이용하여 삶의 다양한 영역을 영위할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 있어 삶의 질에 있어 격차가 벌어지고 이는 각 개인의 인권의 보장과도 밀접하게 연관되어 있다고 할 것이다.

한국정보화진흥원의 「2014년 정보격차 실태조사」(이하 ‘한국정보화진흥원 실태조사’라 함)에 의하면 2013년 말 기준 우리나라 등록 장·노년층의 인터넷 이용율은 48.5%로 전년 대비 5.9%가 증가하여 전체 국민과의 격차는 감소추세로 나타났다. 그러나 전체국민의 인터넷 이용율 82.1%에 비하여는 현저히 낮은 수준이다. 그 중에서도 특히 고연령 및 저소득 장노년층의 경우 인터넷 이용율은 더 떨어지며, 만 60세 이상의 노인의 경우 이용율이 27.5% 정도인 것으로 나타났다. 2005년부터 2013년까지 17%~27% 범위에서 평균적으로 장노년층의 22.1%는 인터넷을 이용하지 않는 주된 이유로 필요성을 느끼지 못한다고 응답한 것으로 나타났다.

2014년 국가인권위원회가 전국 만 60세 이상의 노인 1,700여명을 대상으로 벌인 노년층 정보접근권 실태조사(이하 ‘위원회 실태조사’라 함)에 따르면, 컴퓨터 활용이나 스마트폰 모바일 기기를 통해 정보를 얻는 경우는 약 절반가량에 불과했으며, 정보화 기기를 사용하지 않는다고 응답한 노인들의 절반이상은 사용방법을 모르거나 사용방법이 어렵기 때문이라고 하였다. 컴퓨터 및 인터넷 이용이 가능한 경우는 약 66.2%로 노년층 응답자의 1/3 가량은 사용하지 못한다고 응답하였고, 응답 노인 중에 단순히 정보화 기기를 통한 정보검색이 불가능한 경우는 5.7%였으나 각종 거래 처리를 할 수 없다는 응답자는 37.1%에 달하였다. 위 실태조사에 따르면 노년층은 ‘인터넷’이나 ‘모바일’ 등의 IT 매체보다는 여전히 ‘TV·라디오’ 또는 ‘신문·주간지’의 기존 매체를 통하여 일상에서의 정보를 얻는 비율이 높았으며, IT 매체는 약 2명 중 1명의 노인이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 ‘TV·라디오’ 또는 ‘신문·주간지’ 이 두 가지 매체만으로 정보를 얻는 비율은 27.5%로서 노년층 약 1/4 이상이 전혀 IT 매체를 사용하고 있지 않는 것으로 나타났다.

2. 보편적 온라인 서비스의 확대에 의한 노인 등 정보취약계층에 대한 차별

UN 인권이사회에서 채택한 프랑크 라뤼 표현의 자유 특별보고관의 보고서¹²⁾는 오프라인에서 존재하는 인권은 온라인 상에서도 동일하게 적용해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 정보통신기술의 발달과 인터넷의 보편화에 따라 발생한 세대간·지역간 정보격차로 인하여 정보통신기술의 사용이 용이하지 않은 노인 등 정보취약계층은 오프라인에서 누릴 수 있는 정보문화향유에 대한 권리가 온라인으로 인하여 차별을 받을 가능성이 높아지고 있다.

아시아-유럽 정상회의(ASEM)는 디지털 통합(Digital Inclusion)은 모든 인간의 권리이며, 정부에게 디지털 통합을 향해서 노력해야 한다는 강력하고 명백한 의무가 있다고 하면서 “정보통신 인프라 시설에 대한 조직과 투자, 독과점 시장 구조에 대한 감독, 공개적이고, 비차별적인 기준과 보편적 설계의 증진, 정보통신기술 교육의 제공, 사용자 권리 및 콘텐츠에 대한 공평한 접근성 보장, 온라인 서비스에 대한 대안 보장, 디지털 소외의 위험에 처해있는 집단들에 대한 지원”을 주요 메시지로 하여 각 회원국에게 정보격차 해소를 위해 노력할 것을 권고한 바 있다. 위 권고에서 나타난 바와 같이 온라인 서비스에 대한 대안을 보장하는 것이 필요하며, 정보통신기술의 발달에 따른 인터넷 활용의 증가로 인하여 발생하는 정보격차로 인하여 노인 등 정보취약계층이 오프라인 상에서의 전화, 우편, 방문 등 이른바 아날로그적 서비스 접근방식이 온라인 접근방식과 병행됨으로써 당장 정보통신의 접근성을 향상시킬 수 없는 정보취약계층 접근성을 보장하여야 한다.

12) UN, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, UN Doc. A/HRC/17/27 of 26.04.2011.

IV. 노인 등 정보취약계층의 문화, 체육, 여가시설, 교통수단 서비스 이용에 있어 접근성 보장을 위한 방안 검토

1. 국립 휴양림 등 문화, 체육, 여가시설의 경우

국립휴양림의 이용자 수는 2013년 9월 기준으로 800만명이 넘어서고 있고, 연간 이용자가 300만명에 육박하고 있다. 그럼에도 불구하고 국립 휴양림 시설에 대한 예약은 100% 인터넷을 통해 이루어짐으로써 노인 등 정보취약계층은 이용이 어렵고, 실제로 60대 이상 노년층 이용률은 3%에 머무르고 있는 실정이다.

휴양림, 캠핑장 등 여가시설의 경우와 마찬가지로 문화예술 공연, 체육시설사용도 마찬가지로 온라인으로만 예약을 받는 경우가 있어 인터넷에 접근이 어렵거나 활용이 어려운 정보취약계층은 정보격차로 인하여 오프라인상에서의 문화·체육·여가시설 이용이 제한되고 있다.

최근 2014년 경복궁 야간개장의 경우와 같이 문화재 관람시 인터넷 예매와 현장발매를 구분하고, 정보 소외계층인 외국인과 만 65세 이상의 노인에게는 선착순 현장 판매와 전화예매를 병행함으로써 노인 등 정보취약계층의 접근성을 보장하는 사례가 나타나고 있다.

2. 교통수단의 경우

버스운송의 경우 인터넷 예매와 현장 발매가 동시에 이루어지는 시스템으로 인터넷으로 사전에 발매 예약이 끝나 매진이 되는 경우는 현장에서 발매를 받을 수 없는 시스템이다. 따라서 인터넷에 접근이 어려운 노인 등 정보취약계층의 경우 자신이 원하는 시간대에 현장에서 티켓을 구하려 하더라도 이미 온라인 상으로 매진이 된 경우는 버스를 탈 수 없는 상황이 발생할 수 있다.

한국철도공사 코레일 기차 승차권 구매방법은 인터넷 홈페이지 예매, 전화 예매, 역창구 현장구매, 기타 여행사를 통한 대행구매 등이 있으며, 무궁화호, 새마을호, 누리로, ITX-청춘의 경우 약 10% 정도에 해당하는 좌석을 만 65세 이상의 노인을 대상으로 역 창구에서 우선 판매하는

‘경로우대자 전용좌석’을 운영하고 있으나, KTX의 경우는 그러하지 않다. 코레일의 2014. 11. 21. 현재 하루 기준 서울발 부산행 기차는 모두 93편, 그중 KTX 고속기차는 69편으로 약 74% 이상을 차지하고 있다. KTX 고속기차의 승차권 예매는 무궁화호 등과 달리 현장 판매분을 따로 할당하고 있지 않아 노인 등 정보취약계층은 온라인으로 표가 매진되는 경우 현장에서 따로 승차권을 구매하지 못하고 입석을 구매하여 서서 가는 경우가 발생할 수 있다. 또한, 만 65세 이상의 노인에게 대하여 ‘승차권 전화예약 서비스’, ‘상담원 우선 연결서비스’등을 제공하고 있는데, 이는 나이를 확인할 수 있는 신분증을 휴대하고 전국 역에 방문하여 미리 인적사항을 등록해야 이용할 수 있다.

3. 개선방안 검토

스마트폰 등 정보화 기기가 대중화됨에 따라 이를 사용하여 손쉽게 승차권을 온라인으로 구매하는 승객의 수가 늘어나고 이에 따라 온라인을 통한 승차권 판매비율이 높아졌다. 2013년 코레일에 따르면 기차표의 약 52%이상이 인터넷으로 예매되고 있고 토요일, 일요일 등 주말은 이미 해당일 전에 기차표 예매가 끝나고 있으며 역 창구 예매율은 2008년 71%에서 2013년 43.5%로 약 5년동안 30%가량 낮아졌다. 이에 따라 정보화기기를 사용하지 못하는 노인 등 정보취약계층이 역 창구 현장에 가서 기차 승차권을 구매하는 경우, 온라인 상에서 승차권이 모두 판매되어 현장에서는 승차권을 구매할 수 없게 되는 문제가 생기고 있다. 역 창구에서 승차권 구매를 위하여 줄을 서서 기다리는 중에도 온라인으로는 계속 승차권이 판매되고 있어 표가 매진되는 경우가 발생하고, 이러한 경우 정작 현장 대기 중이었던 고객은 원하는 시간대의 원하는 기차 승차권을 구매하지 못하고 다음 기차 시간을 몇 시간씩 기다려야 하는 상황이 생기기도 한다.

KTX의 경우 인터넷, 전화, 현장 등 모든 승차권 판매분을 통합하여 예매 및 판매함으로써 객관적 으로는 모든 이용자에게 동일한 구매방법이 열려 있는 형식을 취하고 있다고 볼 수 있으나, 온라인 예매가 어려운 노인 등 정보취약계층에게 간접적으로 승차권 구매를 위한 접근이 어려워지게 함으로써 열차 승차권 구매에 있어 이들에 대한 합리적 이유 없이 차별적인

결과를 가져온다고 할 것이다. 한편 무궁화호, 새마을호 등에서 운영하고 있는 만 65세 이상 ‘경로우대자 전용좌석’의 경우는 만 65세 이상의 노인만 구매할 수 있어, 만65세에 이르지 않은 노인이거나 노인 외의 정보취약계층은 이 좌석을 구매할 수 없다. 이 제도는 만 65세 이상의 노인에 대하여는 현장 판매분을 설정을 통해 서비스 이용에 있어 차별적 취급이 없도록 하고 있으나, 만 65세에 이르지 않은 노인 및 그 외 정보취약계층에 대하여는 여전히 위와 같은 이유로 서비스 이용 접근에 있어 차별적인 결과를 가져온다고 할 것이다.

현장에서 판매되지 않고 남아있는 분량을 온라인에서도 함께 판매할 수 있도록 현장판매분 할당량을 시간대별로 줄여나가거나, 출발 전 20분에는 모든 현장판매분을 온라인에서도 함께 예매할 수 있도록 할 수도 있으며, 현장판매분을 노인에게 한정해서 판매하는 것이 아니라 역창구 현장에서 누구라도 구매할 수 있는 방식으로 운영하는 등 다양한 방법을 강구한다면 노인 등 정보취약계층에 대한 차별을 줄여나감과 동시에 승차권 판매를 저감도 막을 수 있을 것이다. 따라서 이러한 다양한 방법을 강구하지 않고 노인 등 정보취약계층이 서비스 이용에 있어 차별적인 결과를 낳는 것은 합리적 이유가 없다.

승차권 전화예매와 관련하여서, 노인 등 정보취약계층이 ARS 안내에 따라 예매하는 절차가 반드시 접근이 용이하다고 할 수 없고, 실제로 전화예매 서비스도 전화 회선의 한계가 있는 경우가 있다. 전화로 예매한 경우에도 여전히 다시 역창구에서 확인을 거쳐 표를 받아야 한다면 노인 등 정보취약계층의 서비스 접근이 용이하게 보장된다고 하기 어렵다. 따라서 현장 판매분 없이 전화예매만으로 반드시 노인 등 정보취약계층에 대한 승차권 구매 차별이 없다고 할 수 없다. ‘승차권 전화예약 서비스’와 ‘상담원 우선연결서비스’ 역시 만 65세 이상의 노인에 대하여 제공되는데, 신분증을 휴대하고 미리 역에서 인적사항을 등록한 사람에 대하여만 제공되므로 이 역시 접근이 용이한 서비스라고 보기 어렵다.

따라서, 노인 등 정보취약계층이 문화·여가·체육시설 및 교통수단 서비스 이용시 차별받지 않도록 관계기관이 이들이 접근하기 쉬운 현장 구매방식을 도입하거나 또는 현장 판매분을 따로 할당하여 판매하는 등 다양한 방법을 강구하여 노인 등 정보취약계층의 서비스 접근에 있어 차별받지 않도록 함이 필요하다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2014. 11. 27.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

정보접근권

2 2014. 12. 18. 자 결정 【노년층의 정보접근권 보장을 위한 제도 개선 권고】

결정사항

- 【1】 미래창조과학부장관에게, 노년층 사용자 중심의 정보통신기기 및 화면설계 등 보편적 설계를 위한 방안을 강구하고, 노년층에 적합한 콘텐츠 개발에 대한 계획 수립 및 지원 정책을 마련하며, 노년층에 대한 효율적인 정보화 교육을 위해 민·관 협력 체계를 구축할 것을 권고함
- 【2】 행정자치부장관, 보건복지부장관, 광역지방자치단체장에게, 노년층에 대한 효율적인 정보화 교육을 위해 민·관 협력체계를 구축할 것을 권고함

결정요지

- 【1】 정보가 모든 생활영역에서 그 영향력을 발휘하는 정보화시대에 있어 개인이 정보통신기술에 접근하여 이를 유익하게 사용할 수 있도록 보장하는 권리 즉 정보접근권은 표현의 자유뿐만 아닌 제반 인권의 보장과 실현, 민주주의 사회에서 개인의 존엄과 가치를 동등하게 누리는 인간존엄성의 실현에 필수적인 전제조건이 되는 권리로 자리매김하고 있음
- 【2】 노년층과 같은 정보 취약계층이 스마트폰이나 컴퓨터 등 정보통신기기에 쉽게 접근하여 이용할 수 있으려면 이들이 이용하기에 편리하도록 보편적 설계(UD, Universal Design)기반의 간편하고 쉬운 기술적 설계(SET, Simply-Easy Technology)를 개발 보급하는 방안이 강구될 필요가 있음
- 【3】 노년층이 원하는 여가 및 취미 관련 콘텐츠 등이 노년층을 대상으로도 다양하게 개발되고 보급될 필요가 있음

결정요지

【4】노년층에 부합하는 지속적이고 정보화 교육에 관한 정부의 적극적인 지원과 노력이 뒷받침되어야 하며, 이를 위해서는 민·관 협력 체계의 구축이 필요함

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조 제1항, 제31조 제1항, 5항, 6항, 제34조, 「세계인권선언」 제25조 제1항, 제26조, 제27조 제1항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제11조 제1항, 제13조 제1항, 제15조, 유엔 “고령화에 관한 마드리드 국제행동계획”(Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002)

주 문

국가인권위원회는

1. 미래창조과학부장관에게, 노년층 사용자 중심의 정보통신기기 및 화면설계 등 보편적 설계를 위한 방안을 강구하고, 노년층에 적합한 콘텐츠 개발에 대한 계획 수립 및 지원 정책을 마련하며, 노년층에 대한 효율적인 정보화 교육을 위해 민·관 협력 체계를 구축할 것을,
2. 행정자치부장관, 보건복지부장관, 광역지방자치단체장에게, 노년층에 대한 효율적인 정보화 교육을 위해 민·관 협력체계를 구축할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고의 배경

현대 사회는 새로운 정보기술이 빠르게 발전하고 있고, 이와 동시에 많은 정보가 디지털화되어 생활의 필수적인 요소로 자리 잡고 있다. 정보에 자유롭게 접근하여 이를 수집, 이용할 수 있는 사람이 그렇지 못한 사람에 비하여 상대적으로 풍요로운 삶을 누릴 가능성이 높아지고, 정보에의 자유로운 접근이 삶의 질과 밀접한 연관이 있는 사회가 되었다.

정보격차(Digital Divide)란 일반적으로 새로운 정보기술에 접근할 수 있는 능력을 보유한 사람과 그렇지 못한 사람 사이에 경제적·사회적 격차가 심화되는 현상을 말한다. 「국가정보화기본법」에 의하면 ‘사회적, 경제적, 지역적 또는 신체적 여건으로 인하여 정보통신서비스에 접근하거나 정보통신서비스를 이용할 수 있는 기회에 차이가 생기는 것’으로 정의되고 있다.

이러한 정보 접근 능력이나 기회가 낮은 정보 취약계층으로 손꼽히는 계층은 대표적으로 노인 계층이라 할 것이다. 전 세계적으로 인구 고령화가 심화되고 있고, 우리나라도 고령화 사회로 진입한 상황에서 국가는 광범위한 노인 계층에 대한 정보격차의 해소를 위하여 적극적으로 노력하여야 한다. 이에 위원회는 2014년 노년층 정보접근 실태조사를 실시하였고, 그 결과를 바탕으로 정부에서 추진하고 있는 정보격차 해소를 위한 제도적 지원이 「헌법」과 국제인권기준에 부합하도록 노년층의 정보접근권을 적절히 보장하고 있는지 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제11조 제1항, 제31조 제1항, 5항, 6항, 제34조, 「세계인권선언」 제25조 제1항, 제26조, 제27조 제1항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제11조 제1항, 제13조 제1항, 제15조를 판단기준으로 삼았고, 유엔의 “고령화에 관한 마드리드 국제행동계획”(Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002)을 참고하였다.

III. 판단

1. 노년층의 정보접근 실태

국내법상 ‘노인’은 만 60세 이상, 만 65세 이상 등 주로 연령을 기준으로 정의되고 있다. ‘노년층’이라 함은 사회구성원 중 노인이 되어 지내는 시기 즉, 노년기에 있는 사람을 통틀어 이르는 말인데, 우리 위원회가 2014년 수행한 「노년층의 정보접근권 실태조사」(이하 ‘위원회 실태조사’)라

함)에서는 ‘노년층’이라는 용어를 사용하고, 만 60세 이상의 사람 총 1,700명을 대상으로 조사를 실시하였다. 이하에서도 만 60세 이상의 사람을 통틀어 지칭하여 ‘노년층’이라는 용어를 사용하였다.

위원회 실태조사에 따르면 응답자 중 27.5%는 IT 기기를 전혀 사용하지 않고 있는 것으로 나타났다. 주로 정보를 습득하는 매체가 TV·라디오라고 답한 경우가 약 68.8%임에 반해 컴퓨터는 53.5%, 스마트폰 등 모바일 기기는 46.9%로 나타났다. 인터넷을 이용할 줄 모른다는 응답자가 42.5%이고, 정보화 기기를 사용하지 않는다고 한 응답자 중 56%는 사용 방법을 모르거나 어렵다는 점을 그 이유로 들었으며, 아예 이용 필요성을 느끼지 못한다는 응답이 17.6%, 기기 구매 및 통신요금 부담 때문이라는 응답이 11.6%를 차지하였다. 정보화기기 활용을 위해서 가장 필요한 것이 무엇인지에 관한 답변으로는 정보화기기 사용방법 및 활용교육이 32.3%, 이용요금 할인이 22.1%, 구매비용 감면이 19.0%로 나타났다.

한국정보화진흥원이 실시한 「2013년도 정보격차 실태조사」(이하 ‘한국정보화진흥원 실태조사’라 함)에 의하면 2013년 말 기준 장·노년층의 인터넷 이용률은 48.5%로, 전체 국민의 인터넷 이용률 82.1%보다는 33.6%p 낮은 수준이다. 노년층(만 60세 이상)의 경우 전체 국민대비 약 1/3 수준인 것으로 나타났다.

인터넷 이용자를 대상으로, 인터넷 이용시 주 애로 사항에 관하여는 인터넷 이용능력의 부족을 가장 많이 꼽았으며, 이용하지 않는 이유는 사용방법을 모르거나 어렵기 때문인 경우가 가장 비율이 높았다. 전체 국민 대비 스마트기기 기반 정보화 수준은 27.8%로 PC 기반 정보화 수준 72.6%에 비해 42.1%p 떨어지는 것으로 나타났다. 스마트폰 대중화 현상으로 소외계층 스마트폰 보유율은 2012년 21.7%에서 2013년 42.8%로 상승하였으나, PC기반 격차 74.3%에 비해서는 31.5%p 낮은 수준이다.

2. 정보격차 해소를 위한 국가의 책무

가. 정보화 시대의 정보접근권

민주사회에서 개인이 갖는 존엄과 가치를 동등하게 누리고 기본적 인권을 향유할 수 있으려면 자신의 의사를 자유롭게 형성하고 표현할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 개인의 생활에 필요한

기본적인 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 함이 전제조건이 된다.

「세계인권선언」은 제19조에서 “모든 사람은 의견과 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 간섭을 받지 않고 의견을 형성할 자유 및 어떤 매체를 통해서든 그리고 국경을 넘어서 정보와 사상을 구하고 받고, 그리고 나누어가질 자유가 포함된다”고 선언하였다. 우리 헌법재판소도 “자유로운 의사의 형성은 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능한 것이며, 그러한 의미에서 정보에의 접근·수집·처리의 자유, 즉 ‘알 권리’는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며”라고 하여 정보에의 접근, 즉 정보접근권을 알 권리의 한 내용으로 보았다.

2003년 및 2005년 정보사회 세계정상회의(W SIS, World Summit on the Information Society)의 최종 문서에 따라 만들어진 ‘인터넷에서의 인권과 원칙에 대한 헌장(Charter on Human Rights and Principles for the Internet)’에서는 차별받지 않고 인터넷에 접근할 수 있는 권리에서부터 교육을 받을 권리, 지식에 접근할 수 있는 권리, 사회 문제 있어서 온라인으로 참여할 수 있는 권리, 인터넷 거버넌스에 효과적으로 참여할 수 있는 권리에 이르기까지 「세계인권선언」에 담긴 대부분의 권리와 인터넷 간에 명확한 연관성이 있으며, 정보접근권은 인터넷에 관련된 모든 권리의 기초가 되고 전제가 되고 있음을 시사하고 있다. 최근 2014년 유럽평의회에서도 「인터넷이용자를 위한 인권지침」을 발표하였는데, 위 지침은 인터넷 접근권과 비차별성 조항에서 “인터넷은 개인의 자유와 권리가 실현되고 민주주의에 참여할 수 있는 중요한 수단이므로 법원 판결을 제외하고는 개인의 의사에 반하여 인터넷 접속을 차단할 수 없으며 어떠한 기기를 이용해서라도 인터넷 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스에 가능한 최대의 접근을 보장받아야 한다”고 규정하고 있다.

오늘날 정보통신기술은 국가·사회의 모든 영역의 발전 및 개인의 삶을 영위함에 있어서 중요한 역할을 수행하고 있다. 이와 같이 정보가 모든 생활영역에서 그 영향력을 발휘하는 정보화시대에 있어 개인이 정보통신기술에 접근하여 이를 유익하게 사용할 수 있도록 보장하는 권리 즉 정보접근권은 표현의 자유뿐만 아닌 제반 인권의 보장과 실현, 민주주의 사회에서 개인의 존엄과 가치를 동등하게 누리는 인간존엄성의 실현에 필수적인 전제조건이 되는 권리로 자리매김되고 있다.

나. 국가의 정보격차 해소를 위한 책무

오늘날 정보화 사회의 정보접근권은 단순히 정보에의 접근을 제한·차단당하지 않을 소극적인 의미의 권리 외에도 국가에 대하여 정보공개를 청구하거나, 나아가 국가에 대하여 정보격차를 해소할 것을 청구하는 적극적 의미를 포함하는 권리라고 해석된다.

정보화의 진전에 따라 교육수준, 소득수준, 성별과 지역 등에 따른 차이로 인해 정보에 대한 접근과 이용이 차별되고 그 결과 정치적·경제적·사회적·문화적 불균형이 발생하는 정보격차의 문제가 새로운 차별문제를 야기하고 있다. 이 정보격차로 인하여 발생하는 차별문제는 단순히 정보를 누가 많이 갖고 있고 누가 적게 갖고 있는지에 관한 단순한 차별문제의 차원이 아니다. 정보에의 접근과 그 활용이 국가·사회·개인생활의 모든 영역에 중요한 영향력을 발휘하면서 실제로 시민적·정치적 권리 및 경제적·사회적·문화적 권리의 모든 영역에서의 권리를 향유할 수 있을지 없을지를 결정하게 된 것이다.

헌법은 실질적 평등을 지향하고 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다. 정보격차가 다른 권리를 향유하기 위한 기본전제로서 충족되지 못함으로 인하여 헌법상 용인될 수 없는 부당한 차별을 야기할 때, 국가는 그것을 적극적으로 시정하여야 하는 책무를 진다. 이와 관련하여 유엔은 2011년 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조 표현의 자유에 관한 일반논평 34호에서 “당사국은 새로운 매체(인터넷과 모바일 등)의 독립성을 배양하고 이들 매체에 대한 개인들의 접근을 보장하기 위해 모든 필수적인 조치를 취해야만 한다”, “정보접근권의 효력을 위해, 당사국은 공익에 관한 정부의 정보를 공적 영역에 적극적으로 축적해야 한다. 당사국은 정보의 정보에 대한 쉽고 신속하고 효과적이고 질제적인 접근을 보장하기 위해 모든 노력을 기울여야 한다. 또한 당사국은 정보의 자유 입법화 등의 수단을 통해 정보접근에 필수적인 절차를 제정해야 한다. 그런 절차들은 규약에 부합되도록 명료한 규칙에 따른 정보 요청의 시기적절한 처리과정을 위해 제공되어야 한다. 정보요청에 대한 비용은 정보접근에 불합리한 방해가 되지 않는 것이어야 한다. 당사국은 정보 접근에 대한 제공을 거절할 때 그에 대한 근거를 제공해야 한다. 정보 요청에 대한 불응이나 거부에 대해서는 항의를 위한 장치가 있어야 한다.”고 하였다.

아시아-유럽 정상회의(ASEM)는 디지털 통합(Digital Inclusion)은 모든 인간의 권리이며, 정부에게 디지털 통합을 향해서 노력해야 한다는 강력하고 명백한 의무가 있다고 하면서

“정보통신 인프라 시설에 대한 조직과 투자, 독과점 시장 구조에 대한 감독, 공개적이고, 비차별적인 기준과 보편적 설계의 증진, 정보통신기술 교육의 제공, 사용자 권리 및 콘텐츠에 대한 공평한 접근성 보장, 온라인 서비스에 대한 대안 보장, 디지털 소외의 위험에 처해있는 집단들에 대한 지원”을 주요 메시지로 하여 각 회원국에게 정보격차 해소를 위해 노력할 것을 권고한 바 있다. 또한 유럽평의회는 2014년 「인터넷이용자를 위한 인권지침」에 의하면 “지역·소득 등에 따라 차별을 받지 않아야 하며, 인터넷 접속을 가능하게 하는 조치가 필요한 경우에 공공기관의 합리적인 노력을 기대할 수 있으며, 공공기관, 인터넷 서비스 제공자, 온라인 콘텐츠 서비스 제공자는 성별, 인종, 피부색, 언어, 종교나 신념, 정치적 견해, 지역적 사회적 출신, 지위 등을 이유로 차별해서는 안 된다”고 규정되어 있다.

우리 정부는 경제적·지역적·신체적 또는 사회적 여건으로 인해 생활에 필요한 정보통신 서비스를 이용하기 어려운 자에게 정보통신망에 대한 자유로운 접근과 정보이용을 보장함으로써 삶의 질을 향상시키고 국민경제의 균형발전에 이바지하기 위하여 2001년 「정보격차해소에 관한 법률」을 제정하여 정부차원에서 정보격차 해소를 위해 노력해 왔고, 2009년 「국가정보화 기본법」을 만들어 관련 시책, 기술 개발 및 보급지원, 장애인·고령자 등의 정보 접근과 이용 편의 보장, 정보통신제품의 지원, 정보격차해소교육의 시행과 재원의 조달 등에 관한 규정을 두고 정보격차 해소를 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다. 그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 일부 정보통신기기와 관련한 부분, 정보화 교육에 관한 부분에 미흡한 점이 발견되고 있어 아래에서 노년층의 정보접근권 보장을 위한 몇 가지 방안을 검토하게 되었다.

3. 노년층의 정보접근권 향상을 위한 방안 검토

가. 노년층에 적합한 보편적 설계

우리 생활에서 정보에 접근하기 위해 이용하게 되는 가장 보편적 수단은 바로 인터넷을 통하는 것이다. 인터넷에 연결하기 위한 정보통신기기로는 주로 컴퓨터와 스마트폰과 같은 기기가 활용된다. 그런데 노년층과 같은 정보 취약계층이 스마트폰이나 컴퓨터 등 정보통신기기에 쉽게 접근하여 이용할 수 있으려면 이들이 이용하기에 편리하도록 보편적 설계(UD,

Universal Design)기반의 간편하고 쉬운 기술적 설계(SET, Simply-Easy Technology)를 개발하고 이를 보급하는 방안이 강구될 필요가 있다.

보편적 설계란 장애의 유무나 연령 등에 관계없이 모든 사람들이 제품, 건축, 환경, 서비스 등을 보다 편하고 안전하게 이용할 수 있도록 설계하는 것으로, 미국의 로널드 메이스에 의해 처음 주장된 개념이다. “모두를 위한 설계”(Design for All)라고도 하며, 고령자의 편리성과 안전성을 우선 고려하여 개발한 기준으로 EU 등 선진국에서는 고령친화제품에 대한 가이드라인으로 활용하고 있다. 이러한 보편적 설계를 스마트폰 등 정보통신기기에 도입하면 노년층을 포함하여 누구든지 쉽게 접근할 수 있어 정보접근권이 보다 향상된다.

어린이를 대상으로 출시되는 일명 키즈폰은 손목밴드형 또는 목걸이형으로 긴급상황 버튼과 통화버튼 등으로 단순하게 구성되어 조작이 간편하고 지정번호와의 통화기능, 시계화면, 사진저장, 위치정보제공 등 만으로 설계되어 있어 어린이들이 사용하기에 적합한 형태를 갖추고 있다. 스마트폰의 경우 노년층을 위한 사용자 중심 화면설계(UI, User Interface)를 갖추기는 하였으나 60대 이상 대부분이 피쳐폰을 사용하고 있는 데다가, 실버폰으로 나와 있는 피쳐폰 단말기 한 두 종류를 제외하고는 노년층에 특화된 폰은 거의 개발되어 있지 않은 실정이다. 실제로 노년층을 위한 사용자 중심 화면설계도 글자크기가 조금 큰 정도를 제외하고는 노년층을 대상으로 노년층 특성에 부합하게 개발된 기능은 거의 없는 실정이다. 따라서 피쳐폰 단말기에서 사용하는 통화기능과 메시지 기능 뿐만 아니라 노년층이 사용하기에 간편한 특수키 등을 개발하고 노년층을 대상으로 하는 다양한 이동전화 화면을 구성하는 등의 방법으로 노년층의 정보접근권의 보장을 위하여 노력할 의무가 국가에게 있다.

따라서 미래창조과학부장관은 노년층 사용자 중심의 정보통신기기 및 화면설계 등 보편적 설계를 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

나. 노년층에 적합한 콘텐츠 개발

위원회 실태조사에 의하면 ‘컴퓨터(인터넷 활용)’와 ‘스마트폰 등 모바일 기기’를 통해 일상에서의

정보를 얻는다는 응답자는 각각 53.6%(912명)과 46.9%(797명)로 나타났다. 한국정보화진흥원 실태조사에 의하면 60~70대 스마트폰 사용율은 약 32%정도였고, 장·노년층의 모바일 정보화 수준은 전체국민의 38.8%로 전년도에 비해 16.6%가 크게 증가하였으며, 스마트폰 보급의 확산으로 모바일 접근지수는 전체국민 대비 55.8%로 전년(32.9%)에 비해 크게 성장한 것으로 나타났다. 한국정보화진흥원은 향후 스마트폰 보급 확대 및 이용 추세에 따라 장·노년층의 스마트폰 이용격차가 확대될 것으로 예상된다고 보고 있다. 위 두 조사결과에 의하면 대체적으로 뉴스 및 정보의 습득이 인터넷 및 스마트폰의 활용에서 가장 높은 순위를 차지하고 있었다. 또한 인터넷과 스마트폰 이용을 통해 뉴스 다음으로 여가활동에서 크게 도움을 받고 있는 것으로 나타나고 있었다. 2011년도 보건복지부 「노인 실태조사」에서는 평생교육 프로그램에서 가장 많이 참여하는 프로그램이 여가 및 취미 관련 프로그램인 점인 것으로 나타났는데, 이로써 여가 및 취미 관련 프로그램에 대한 노년층의 욕구도가 높은 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 개발되고 있는 국내 노년층을 대상으로 하고 있는 어플리케이션 일명 실버앱은 단순히 신체 기능의 불편함을 해소하거나 노년층이 관심이 많은 건강 관련 정보 등 단순한 분야에 편중되어 제공되고 있는 수준이다. 정보통신정책연구원이 2013년 발간한 ‘은퇴연령계층의 스마트기기 이용형태와 라이프스타일’ 보고서에서도 50대 이상 10명 중 8명은 모바일 어플리케이션을 이용하지만 가장 많이 사용하는 어플리케이션은 카카오톡과 같은 메신저였고, 위치정보 앱은 11.3%, 생활정보 앱은 10%, 엔터테인먼트 앱은 5.9%에 그치고 있었다.

노년층이 원하는 여가 및 취미 관련 콘텐츠를 포함하여 사이트 모음, 생활정보, 뉴스 모음, 실버 방송, 음악방송, 게임, 긴급상황 연결 등과 같은 젊은 층이 선호하는 다양한 분야의 콘텐츠가 노년층을 대상으로도 다양하게 개발되고 보급되어야 노년층의 정보접근권의 보장에 보다 다가설 수 있다.

따라서 미래창조과학부 장관은 노년층의 정보접근권의 보장을 위하여 노년층에 적합한 콘텐츠 개발에 대한 계획 수립 및 지원 정책을 마련하여야 할 것이다.

다. 노년층에 대한 정보화 교육

(1) 현황

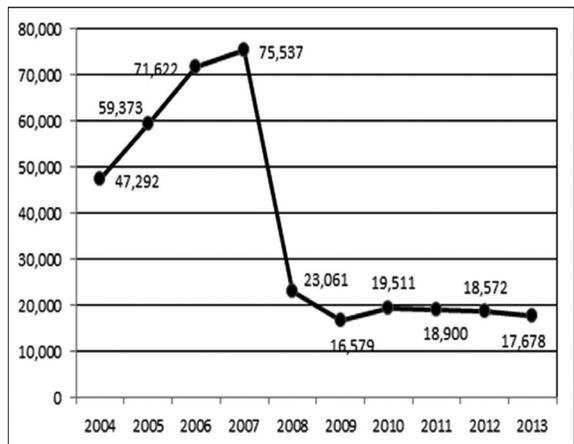
위원회 실태조사에 의하면 정보화 기기를 사용하지 않는다고 한 응답자 중 절반 이상(56%)은 사용방법을 모르거나 사용방법이 어렵다는 점을 들었으며, 정보화기기 활용을 위해 가장 필요한 부분은 정보화기기 사용방법 및 활용교육(32.3%)이라고 응답하였다. 한국정보화진흥원 실태조사에서도 인터넷 이용시 주요한 애로사항으로서 인터넷 이용능력의 부족이 36.9%, 유용한 내용 및 활용용도 부족이 15.0%로 나타나 인터넷을 이용하는 장·노년층에 특화된 생활밀착형 정보 활용교육이 필요한 것으로 나타났다. 인터넷을 이용하지 않는 주된 이유로 사용방법을 모르거나 어렵다고 응답한 경우가 2005년부터 2013년까지 30%~52%까지 평균 약 45%에 이르고 있다.

「국가정보화기본법」제35조 제1항 및 제2항은 국가기관과 지방자치단체는 정보격차의 해소를 위하여 필요한 교육을 시행하되, 그 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있도록 하고 있다. 그 대상으로 동법 제35조 제2항 및 제4항과 같은 법 시행령 제34조 제2항 및 제4항에 따라 고령자(만55세 이상)에게 컴퓨터와 인터넷 기본교육과 정보 검색·활용 및 생산하는 교육 등을 제공할 수 있도록 하고 있다. 이에 미래창조과학부와 지방자치단체는 정보화 교육 예산을 마련하여 교육을 실시하고 있다.

하지만 아래의 표와 같이 한국정보화진흥원에서 실시하고 있는 정보화교육 현황을 살펴보면 2004년부터 2007년까지는 교육기관이 평균 200여개 이상으로 나타나고 있으나, 2008년부터는 평균 50개의 선정기관으로 1/4정도로 줄었다. 또한 교육을 받은 인원도 2004년~2007년까지 평균 약 6만 명 이상에서 2008년~2013년까지는 평균 2만 명에 못 미치는 것으로 나타나 3배 이상 감소한 것으로 나타났고, 2013년말 만 65세 이상 노인인구가 625만 명인데 비하여 2013년 한해 17,000명 정도(노인전체 인구의 0.27%)만이 정보화교육을 받는 것으로 나타났다.

<표·그림> 정부 고령자층 정보화 교육 현황

연도	교육기관수	교육인원수
2004	200	47,292
2005	202	59,373
2006	229	71,622
2007	216	75,537
2008	49	23,061
2009	50	16,579
2010	51	19,511
2011	50	18,900
2012	50	18,572
2013	49	17,678
2014.10.	50	12,879



출처: 한국정보화진흥원

고령화사회에 접어든 상황에서 급격히 변화하는 정보통신기술의 발전에 따른 정보화 사회의 적응을 위해서 노년층의 정보격차 해소를 위해서는 노년층에 부합하는 지속적이고 정보화 교육에 관한 정부의 적극적인 지원과 노력이 뒷받침되어야 한다.

(3) 노년층 정보화 교육 지원을 위한 민·관 협력체계 구축

노년층 정보화 정책은 전 세계적으로 각 국가마다 정부 또는 비영리단체 중심이거나 정부와 민간단체가 협력하여 정보격차 해소 정책 및 교육을 시행하고 있다. 정부는 현재 「정보화 기본법」의 주무부처인 미래창조과학부와 한국정보화진흥원을 중심으로 정보격차 해소에 대한 기술개발, 교육, 지원 등을 실시하고 있다.

하지만 노년층에 대한 정보화교육은 복지전달체계에 있어서 미래창조과학부 이외에도 행정자치부와 지방자치단체, 보건복지부가 소관하는 노인복지관 등도 노년층의 정보화 교육과 연관성을 가지고 있다. 실제로 미래창조과학부와 지방자치단체는 매칭펀드 형식으로 노년층의 정보화 교육을 지원하고 있으며, 노인복지관은 노년층 정보화 교육 선정기관으로서 그 매개 역할을 하고 있다.

그럼에도 불구하고 노년층에 대한 정보화 교육 프로그램이 교육대상자인 노년층의 교육 욕구에 부합하지 않을 경우 지역의 정보화예산이 노년층의 인터넷 활용률을 높이지 못할 것이다. 교육대상자인 노년층의 정보화 교육 욕구에 관련된 욕구를 파악하고 분석하여 맞춤형 교육 프로그램을 개발하는 것이 필요하다.

2011년 보건복지부「노인 실태조사」에 의하면 평생교육 프로그램에 참여한 노년층의 45.8%는 노인여가시설의 노인복지관에서 교육에 가장 많은 참여를 하고 있는 것으로 나타났고, 그 뒤로는 주민센터(17.9%), 종교기관(15.7%) 등을 이용하고 있는 것으로 나타나 노년층의 정보화 교육 프로그램의 운영은 노인복지관에 의한 전달이 효과적일 것으로 보인다.

고령화와 정보격차 해소의 문제는 국가나 지방자치단체에 의한 대응만으로 해결하기 어렵고, 민·관 협력체제에 의한 대응이 요청되는 분야이다. 노년층에 대한 효율적인 정보화 교육을 위해 민·관 협력 체계의 구축이 필요하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2014. 12. 18.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 현병철 위원 김영혜 위원 장명숙 위원 유영하

제5편

인공지능, 빅데이터 등 미래 정보기술



인공지능, 빅데이터 등 미래 정보기술

1 2016. 10. 13. 자 결정 【「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

금융위원회가 2016. 4. 20. 입법예고한「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」중 제32조의2 제2항 제4호와 같은 조 제7항은 신용정보회사등이 비식별 정보를 신용정보주체의 동의 없이 목적외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 함으로써 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있으므로, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 비식별조치의 개념 명확화 및 요건 강화, 비식별 정보의 목적 외 이용·제공 제한, 비식별 정보를 제공받은 제3자 범위 제한, 제3자의 재식별 방지 조치 및 재식별 정보에 대한 안전성 조치의 보완이 필요하다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 이른바 비식별 조치를 통해 그 정보 자체만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 처리한 정보인 비식별 정보라 하더라도 다른 정보와의 결합 등을 통해 정보주체를 식별할 수 있는 가능성이 완전히 제거된 수준에 이르기 전에는 개인정보라 할 수 있음
- 【2】 대량의 정보가 저장, 조합, 분석되는 빅데이터 처리 과정에서는 다른 정보와의 결합을 통해 당초의 개인정보로 환원되거나 재식별될 가능성이 있음. 따라서 빅데이터 산업 활성화를 위하여 비식별 정보에 대해 개인정보 보호 기준의 적용을 제외하거나 완화하는 입법을 하려는 경우, 먼저 개인정보 비식별 조치가 구체적으로 무엇인지, 어떠한 기준을 적용해야 개인정보로서의 속성이 제거되어 비식별 정보가 되는지 등을 명확히 하여야 함

결정요지

【3】 비식별 조치를 적용했다는 이유만으로 목적 외 이용이나 제3자 제공을 광범위하게 허용하는 것은「헌법」이 보장하는 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있음

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

「개인정보 보호법」 제2조 제1호, 같은 법 제18조 제1항 및 제2항

■ 주 문

국가인권위원회는 금융위원회가 2016. 4. 20. 입법예고한 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」 중 제32조의2 제2항 제4호와 같은 조 제7항은 신용정보회사 등이 비식별 정보를 신용정보주체의 동의 없이 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 함으로써 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있으므로, 비식별 조치의 개념 명확화 및 요건 강화, 비식별 정보의 목적 외 이용·제공 제한, 비식별 정보를 제공받은 제3자 범위 제한, 제3자의 재식별 방지 조치 및 재식별 정보에 대한 안전성 조치의 보완이 필요하다는 의견을 표명한다.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

금융위원회는 2016. 4. 20. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 “신용정보법 개정안”이라 한다)을 입법예고하였다. 금융위원회가 마련한 「신용정보법 개정안」은

비식별 처리한 개인정보의 활용 확대를 통하여 금융 및 신용 분야의 빅데이터 산업을 활성화하는 것을 목적으로 하고 있다.

그런데 「신용정보법 개정안」에 대해 일부에서는 민간 금융회사 등에 의한 개인정보의 무분별한 활용 또는 제공이 가능하게 되어 정보인권 침해가 발생할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

이에 따라 국가인권위원회는 정보인권의 보호 측면에서 「신용정보법 개정안」을 검토하고 의견표명하기로 결정하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조 및 제17조, 「개인정보 보호법」을 판단기준으로 하고, 유엔(UN)의 「컴퓨터화된 개인정보파일의 규율에 관한 가이드라인」, 경제협력개발기구(OECD)의 「프라이버시 및 개인정보의 국제유통에 대한 가이드라인」(이하 “OECD 가이드라인”이라 한다), 유럽연합(EU)의 「일반 개인정보보호 규정」 등을 참고하였다.

III. 판단

1. 빅데이터와 개인정보 비식별 조치

가. 빅데이터와 개인정보 활용

빅데이터란 기존의 통상적인 규모를 넘어서는 대규모, 대용량의 데이터 그 자체 또는 이러한 데이터를 분석하여 다시 새롭고 유용한 정보나 가치를 창출해 내는 신기술을 의미한다. 빅데이터 기술은 2012년 개최된 세계경제포럼(WEF; World Economic Forum)에서 ‘세상을 바꿀 신기술’ 1위로 선정되는 등 국내외에서 정보통신기술(ICTs)에 기반한 새로운 성장 동력과 차세대 산업으로 각광받고 있다.

최근 기업이나 공공기관 등에서는 정책 수립, 서비스 품질 향상, 마케팅, 새로운 상품이나 서비스 개발 등에 필요한 자료를 얻기 위하여 빅데이터를 적극적으로 활용하고 있으며, 특히 고객 개인의 연령, 거주 지역, 관심사, 구매 이력 등과 같은 개인정보를 빅데이터로 분석하여 활용하고 있다.

그런데 기업이나 공공기관 등에서 개인정보를 수집하여 이용하거나 제3자에게 제공하기 위해서는 처리 단계마다 정보주체 본인의 동의를 받아야 하는 등 개인정보 보호 기준을 준수할 필요가 있으나, 빅데이터는 대용량의 정보를 자동화한 시스템으로 실시간 처리하므로 그 과정에서 개인의 동의를 일일이 받을 수 없는 현실적인 한계가 있다.

따라서 개인정보의 다량 수집과 이용을 전제로 하는 빅데이터 활용과 개인정보 보호 중 어느 것을 우선해야 하는지에 대한 다양한 논의가 국내외에서 진행되고 있고, 크게 빅데이터 활용 확대를 통한 경제 성장 동력 창출 등을 위해서 개인정보 보호 기준을 완화해야 한다는 주장과 빅데이터 활용이 중요하더라도 이를 명분으로 개인정보 보호 기준을 완화하는 것은 정보인권 침해로 이어질 수 있으므로 주의해야 한다는 주장이 대립되고 있다.

나. 개인정보 비식별 조치의 개념과 한계

빅데이터로 인한 개인정보 침해 우려를 해소하고 빅데이터 본연의 정보 활용 목적을 달성하기 위해 특정한 개인을 식별할 수 없도록 개인정보를 가공하여 활용하는 ‘개인정보 비식별 조치’가 대안으로 제시되고 있다.

2016. 7. 국무조정실, 행정자치부, 금융위원회 등이 발표한 「개인정보 비식별 조치 가이드 라인」에 따르면, 개인정보 비식별 조치란 “정보의 집합물에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 전부 또는 일부 삭제하거나 대체 등의 방법을 통하여 개인을 알아볼 수 없는 조치”이다.

개인정보 비식별 조치는 그 방법에 따라 가명처리(Pseudonymization), 총계처리(Aggregation), 데이터 삭제(Data Reduction), 데이터 범주화(Data Suppression), 데이터 마스킹(Data Masking) 등으로 분류된다.

그러나 여전히 비식별 조치만으로 개인정보 보호의 안전성을 제대로 확보할 수 있는지에 대한 비판과 논란이 있다. 관련 연구 및 언론보도 등에 따르면, 개인정보 비식별 조치를 적용하였다

하더라도 다른 개인정보와 추가적인 결합 및 분석을 통하여 특정 개인을 재식별하거나 개인정보를 복원할 수 있었던 사례들이 확인되고 있다.

「개인정보 비식별 조치 가이드라인」 역시 비식별 조치가 충분하지 않은 경우 공개 정보 등 다른 정보와의 결합, 다양한 추론 등을 통해 개인이 식별될 우려가 있음을 지적하고 있다.

2. 「신용정보법 개정안」의 문제점

가. 개인정보 비식별 조치의 개념 명확화 및 요건 강화 필요

1) 비식별 정보가 개인정보인지 여부

「개인정보 비식별 조치 가이드라인」에서는 비식별 조치의 개념, 방법 등을 규정하고, 이에 따라 적정하게 비식별 조치를 한 경우에는 개인정보에 해당하지 않는다고 안내하고 있다.

그러나 「신용정보법 개정안」 제2조 제2호는 개인신용정보란 신용정보 중 생존하는 개인에 관한 정보로서 신용정보주체를 식별할 수 있는 정보(그 정보만으로 신용정보주체를 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 식별할 수 있는 정보를 포함한다)라고 정의하고 있는데, 이는 「개인정보 보호법」 제2조 제1호에 따른 개인정보에 대한 개념과 사실상 동일하다.

서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단5343 판결 역시, 특정 정보 그 자체만으로는 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별 가능성이 있다면 개인정보에 해당한다고 판결한바, 위 법률 규정들 및 법원의 판결은 모두 식별 또는 식별가능성을 중심으로 개인정보 여부를 판단하고 있다.

따라서 비식별 조치를 통해 그 정보 자체만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 처리한 정보인 비식별 정보 역시 다른 정보와의 결합 등을 통해 정보주체를 식별할 수 있는 가능성이 완전히 제거된 수준에 이르기 전에는 개인정보라 할 수 있을 것이다.

2) 비식별 정보의 환원 또는 재식별 가능성

대량의 정보가 저장, 조합, 분석되는 빅데이터 처리 과정에서는 다른 정보와의 결합을 통해 당초의 개인정보로 환원되거나 재식별될 가능성이 있다. 특히 금융 및 신용 분야는 「금융실명거래

및 비밀보장에 관한 법률」에 따른 금융실명거래 제도, 「신용정보법」에 따른 신용정보 집중관리 제도 등에 따라 주민등록번호 등의 수집·이용·보관이 의무화되어 있으므로, 다른 분야에 비해 빅데이터 처리 과정에서 원래의 개인정보로 환원되거나 재식별될 위험성이 높다.

따라서 빅데이터 산업 활성화를 위하여 비식별 정보에 대해 개인정보 보호 기준의 적용을 제외하거나 완화하는 입법을 하려는 경우에는, 먼저 개인정보 비식별 조치가 구체적으로 무엇인지, 어떠한 기준을 적용해야 개인정보로서의 속성이 제거되어 비식별 정보가 되는 것인지 등을 명확히 할 필요가 있다.

유럽연합의 「일반 개인정보보호 규정」 및 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」은 비식별 정보라 하더라도 개인정보로 복원 또는 재식별될 가능성이 있으면 개인정보로 간주하며, 비식별 조치에 대한 구체적 개념 등을 규정하고 있다.

그런데 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제2항 제4호는 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 처리하는 경우”라고만 규정하고 있을 뿐, 비식별 정보가 개인신용정보에 해당하는지 여부 및 비식별 조치의 구체적인 개념, 요건 등에 대해서는 별도로 언급하고 있지 않다.

또한, 비식별 조치는 그 적용 수준에 따라 재식별 가능성에 차이가 있으므로, 「신용정보법 개정안」에서 이러한 비식별 조치의 구체적인 방법 및 수준에 대해서도 규정할 필요가 있다.

따라서 「신용정보법 개정안」에 개인정보로 환원되거나 재식별될 가능성이 제거되었음을 신뢰할 수 있는 정보를 비식별 정보로 정의하고, 개인정보 비식별 조치의 요건 등을 구체적으로 명시하는 것이 필요하다.

나. 비식별 정보의 목적 외 이용·제공 제한

헌법재판소 2005. 5. 26.자 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정에 따르면, 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 개인정보자기결정권은 헌법상 기본권에 해당하고, 개인정보를 대상으로 하는 조사, 수집, 보관, 이용 등의 행위는 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다.

「OECD 가이드라인」, 유엔의 「컴퓨터화된 개인정보파일의 규율에 관한 가이드라인」, 유럽연합의 「일반 개인정보보호 규정」 등 정보인권과 관련한 국제기준들은 공통적으로 개인정보의 이용 또는 제공을 제한하고, 정보주체 본인의 동의가 있는 경우 등에만 예외를 허용하고 있다.

「개인정보 보호법」 제18조 제1항 및 제2항은 개인정보처리자가 당초 수집·이용 목적 외로 개인정보를 이용 또는 제3자에게 제공하는 것을 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 정보주체의 별도 동의를 받은 경우 등에만 이를 허용한다. 「신용정보법」 제32조 제1항 및 제6항도 신용정보회사 등이 개인신용정보를 타인에게 제공하는 경우 원칙적으로 신용정보주체의 개별 동의를 받도록 하고, 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따라 제공할 수 있도록 하는 등 예외적인 경우에만 동의 없는 제공을 허용한다.

이처럼 개인정보 보호와 관련한 국내외의 기준은 개인정보가 당초 목적 이외의 용도로 이용되거나 제3자에게 제공되는 것을 엄격히 규제하고 있는바, 이는 기업, 공공기관 등이 당초 목적에 맞지 않게 개인정보를 이용·제공하게 되면 정보주체는 자신의 개인정보를 누가, 어디서, 어떻게 보유하여 활용하는지를 알 수 없으므로, 그러한 개인정보자기결정권에 대한 중대한 침해를 예방하려는 취지로 판단된다.

그런데 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제2항 제4호는 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 처리”하기만 하면 신용정보주체의 동의나 별도의 법률 규정 등에 의하지 않고도 비식별 정보를 당초의 수집·이용 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 국내외 연구에서 지적하는 바와 같이, 비식별 정보는 다른 정보와 결합하여 원래의 정보주체가 재식별될 수 있으며, 특히 빅데이터 처리 과정에서는 그 가능성이 상대적으로 높다. 따라서 비식별 조치를 적용했다는 이유만으로 목적 외 이용이나 제3자 제공을 광범위하게 허용하도록 하는 것은 「헌법」이 보장하는 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있다.

따라서 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제2항 제4호는 개인정보로 환원되거나 재식별될 가능성이 제거되었음을 신뢰할 수 있는 경우에 한하여 목적 외 이용·제공을 제한적으로 허용하는 방향으로 보완할 필요가 있다.

다. 비식별 정보를 제공받은 제3자의 범위 제한

「신용정보법 개정안」 제32조의2 제2항 제4호는 비식별 정보를 정보주체 동의 없이 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하나, 제3자의 범위가 어디까지인지에 대해서는 규정하고 있지 않다.

금융 및 신용 분야의 개인정보는 신용도, 거래능력, 거래유형 등 다양한 항목들이 포함되어 있어 다른 분야에도 활용도가 높으므로, 만약 「신용정보법 개정안」이 제3자의 범위를 별도로 제한하지 않는다면 금융 및 신용 분야와 전혀 연관성이 없는 기업, 단체, 개인 등에 비식별 정보가 무분별하게 제공되어 오·남용될 가능성이 있다.

따라서 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제2항 제4호에 따른 제3자는 금융 및 신용 분야의 빅데이터 활성화라는 당초의 법률 개정 취지에 부합할 수 있도록 제한하는 방향으로 보완할 필요가 있다.

라. 비식별 정보를 제공받은 제3자의 재식별 방지 조치 보완

「신용정보법 개정안」 제32조의2 제7항은 비식별 정보의 재식별 방지를 위하여, 비식별 정보를 제공받은 제3자가 이를 고의적으로 재식별하는 행위를 금지하고 있다. 이는 비식별 정보가 원래의 개인정보로 환원 또는 재식별될 위험을 방지하기 위한 바람직한 입법 방향으로 판단된다.

그런데 위 조항은 비식별 정보를 제공받은 제3자가 고의적으로 재식별하는 경우만을 금지하고 있으며, 과실이나 불가항력 등에 의해 개인정보가 재식별되는 경우에는 별도의 제재조치 없이 해당 재식별 정보를 삭제하거나 다시 비식별 조치를 취하도록 하고 있다. 따라서 비식별 정보를 제공받은 제3자가 고의적으로 재식별 조치를 하였음에도 과실 또는 불가항력 등에 의한 재식별이었다고 항변할 가능성을 배제하기 어렵다.

따라서 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제7항에는 제공받은 비식별 정보의 재식별 행위의 고의성 여부에 관한 제3자의 입증책임을 강화하는 조치를 보완할 필요가 있다.

마. 비식별 정보에 대한 안전성 조치 보완 필요

개인정보를 보유·처리하는 자는 그 개인정보의 분실, 도난, 유출, 위조, 변조, 훼손 등을 방지하기 위한 안전성 조치를 적용하여야 한다. 「개인정보 보호법」 제29조는 개인정보 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적·물리적 조치를 취하도록 하고 있으며, 「신용정보법」 제19조도 신용정보전산시스템에 대한 기술적·물리적·관리적 보안대책을 시행하도록 하고 있다.

그런데 일반적인 개인정보가 아닌 비식별 정보라 하더라도 분실, 도난, 유출되어 오·남용될 가능성은 상존하고 있으며, 특히 다른 정보와의 결합을 통해 다시 재식별되거나 복원될 위험성을 고려할 때, 비식별 정보에 대해서도 안전성 조치를 적용할 필요가 있다. 유럽연합의 「일반 개인정보보호 규정」 및 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」은 비식별 정보의 유출 및 오·남용을 방지하기 위한 안전성 조치를 명시하고 있다.

그러나 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제8항은 신용정보회사 등이 비식별 정보를 제공받는 제3자에게 안전성 확보를 위하여 필요한 조치를 마련하도록 요청하여야 한다는 내용만을 규정하고 있을 뿐, 개인정보를 비식별화하여 보유·이용하는 신용정보회사 등에 대한 안전성 조치 의무는 규정하고 있지 않다. 따라서 비식별 정보의 유출 등을 예방하고 실제 유출 등의 사고 발생 시 안전성 조치 미비로 인한 책임성을 확보하는데 한계가 있다.

따라서 「신용정보법 개정안」 제32조의2 제8항에는 신용정보회사 등의 비식별 정보에 대한 안전성 조치 의무를 명시하는 것이 필요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2016. 10. 13.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 이성호 위원 김영혜 위원 이경숙 위원 정상환

인공지능, 빅데이터 등 미래 정보기술

2 2019. 7. 22.자 결정 【「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

국회의장에게, 2018. 11. 15. 인제근 국회의원이 대표 발의한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」이 개인정보자기결정권 등 정보주체의 기본권을 보장하고 개인정보 보호 국제기준에 부합하는 방향으로 개정될 수 있도록, 가명정보 처리 조항 및 개인정보 보호위원회의 구성 및 운영 조항에 대해 의견을 표명.

결정요지

【1】 빅데이터(Big Data) 등 개인정보 이용 활성화를 전제로 하는 혁신적 차세대 신기술과 신산업이 주목을 받고 있음. 그런데 기업이나 공공기관 등에서 개인정보를 빅데이터 등에 활용하기 위해 당초 목적 외로 이용하거나 제3자에 제공하기 위해서는 정보주체 동의를 받거나 법률이 정한 목적에 부합해야 하는 등의 기준에 부합하여야 함. 그런데 빅데이터를 통한 개인정보 처리는 보통 대용량·자동·실시간으로 이루어지므로, 이 과정에서 특정 개인이 원치 않게 재 식별되는 문제, 정보주체 본인의 동의나 허락 없이 개인정보가 당초 목적 외로 이용되거나 제3자에게 제공되는 문제 등이 발생할 수 있음. 이에 국내·외를 막론하고 빅데이터 개인정보 활용과 기존의 개인정보 보호 원칙이 대립하며 이 중 어느 것을 우선시할 것인가에 대한 논란이 있음.

결정요지

- 【2】** 「개인정보 보호법 일부개정법률안」은 정보주체의 동의가 필요하지 않은 가명정보의 활용 목적에 ‘과학적 연구’를 포함하는데, 같은 개정안 제2조 제8호의 ‘과학적 연구’의 개념 정의는 어떠한 개인정보처리자가 어느 범주까지 가명정보를 활용할 수 있도록 허용하는 것인지 판단하기가 매우 어려우며 기업·단체 등이 과학적 연구라는 미명 하에 당초의 수집목적과 달리 가명정보를 상업적 용도로 오·남용하는 행위를 방지하기 어려움. 이 외에 가명정보 활용에 있어 정보주체의 권리 보호 조건, 「유럽연합 GDPR」이 정하는 바와 같은 개인정보 프로파일링 규제에 대한 내용도 두고 있지 않음. 특히 우리나라는 주민등록번호 제도, 개인정보의 대량 유출 등 개인정보 처리 환경의 특수성으로 인해 개인정보 오남용 위험성이 더욱 크다는 점을 고려해야 함. 이에 ‘과학적 연구’의 범위를 법 수범자가 객관적으로 예측할 수 있도록 보다 구체적이고 명확하게 규정하는 것이 바람직함 등의 의견을 표명함.
- 【3】** 「개인정보 보호법 일부개정법률안」 중 개인정보 보호위원회의 지위 및 소속에 관련한 사항, 위원회 구성에 관한 사항, 시정조치 명령 등 처분의 권한에 관한 사항은 개인정보 보호 감독기구의 독립성 및 실질적 권한을 중요시하는 국제적 기준에 미흡하며 정보주체 개인정보자기결정권 보장에도 충분치 않아 보완이 필요하다는 의견을 표명함.

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」

■ 주 문

국가인권위원회는 2018. 11. 15. 인재근 국회의원이 대표 발의한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」이 개인정보자기결정권 등 정보주체의 기본권을 보장하고 개인정보 보호 국제기준에 부합하는 방향으로 개정될 수 있도록 국회의장에게 아래와 같이 의견을 표명한다.

1. 가명정보 처리 조항과 관련하여,

가. 위 개정법률안 제2조 제8호에서 ‘과학적 연구’의 범위를 법 수범자가 객관적으로 예측할 수 있도록 보다 구체적이고 명확하게 규정하는 것이 바람직함.

나. 위 개정법률안 제28조의2 제1항에서 “정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없는 경우에 한하여”라는 조건을 추가하여 가명정보 처리 시에 정보주체의 권리가 보호될 수 있도록 하는 것이 바람직함.

다. 가명정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공 처리 시에 이를 공표하도록 하는 조항, 개인정보 프로파일링(profiling)의 정의 신설 및 개인정보 프로파일링으로 인한 정보주체 권리침해 방지에 대한 조항을 추가로 반영하는 것이 바람직함.

2. 개인정보 보호위원회 구성 및 운영에 있어 독립성과 다원성을 확보할 수 있도록 하고, 개인정보 보호 위반행위에 대한 조사 및 처분 권한을 보다 강화하는 것이 바람직함.

■ 이 유

I. 의견표명의 배경

빅데이터(Big Data) 등 개인정보 이용 활성화를 전제로 하는 혁신적 차세대 신기술 개발과 신산업 육성이 많은 주목을 받고 있다. 빅데이터 등 신기술 활용을 촉진하기 위하여 법률상의 개인정보 개념에서 개인을 식별할 수 있는 요소를 제거한 이른바 ‘가명정보’ 개념을 도입하여 이를 활용하는 방안이 제안되고 있다. 이러한 신기술과 신산업은 그 필요성만큼이나 그로 인한 개인정보 침해의 위험성도 우려되고 있다. 가명정보는 개인을 식별할 수 있는 요소를 제거하였다고는 하나 개인정보 침해의 가능성은 없는지, 정보인권 보호가 충분한지 의문이 제기되고 있다.

한편 「개인정보 보호법」은 개인정보 보호 감독기구로서 개인정보 보호위원회의 설립·운영을 규정하고 있으나, 위원회는 독립성이 충분하지 못하고 기능과 권한이 한정되어 있다는 지적이 제기되고 있다.

제20대 국회에는 이른바 가명정보 개념을 신설하여 개인정보 이용 활성화를 통한 신산업을 육성하고, 개인정보 보호위원회의 독립성 및 권한을 강화하는 것을 주요 내용으로 하는 「개인정보 보호법 일부개정법률안」이 다수 발의되어 있다. 그 중 인재근 국회의원(더불어민주당)이 2018. 11. 15. 대표 발의한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」은 당정 협의를 거쳐 의원 발의한 것이다.

이에 국가인권위원회(이하 “인권위”라 한다)는 인재근 의원 대표발의 「개인정보 보호법 일부개정법률안」의 내용 중 가명정보 및 개인정보 보호위원회 관련 사항이 개인정보자기결정권 등 정보인권의 보호에 부합하는지를 검토하였다.

II. 판단 기준

「대한민국헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「개인정보 보호법」, 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정, 헌법재판소 2008. 7. 31. 2004헌바81 결정, 유엔 「전산 처리된 개인정보파일의 규율에 관한 지침」(Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files), 유럽연합 「개인정보 보호 규정」(General Data Protection Regulation; GDPR) 등을 판단 및 참고 기준으로 하였다.

III. 가명정보 처리 관련 규정에 대한 판단

1. 가명정보 관련 기본권 및 보호 기준

가. 개인정보자기결정권

헌법재판소는 정보주체가 자신의 개인정보의 공개와 이용 등에 관하여 스스로 결정할 수 있는 권리 즉 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권의 하나로 보고 있다. 헌법재판소는 개인정보를 대상으로 하는 조사, 수집, 보관, 이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당된다고 판시하였다(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) 결정).

「개인정보 보호법」 제2조 제1호에 의하면 ‘개인정보’란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것 포함)를 말한다. 법원은 특정 정보 항목이 개인정보에 해당하는지 여부가 쟁점이 된 판결에서 그 자체로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보라 하더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 해당 개인을 식별할 수 있으면 개인정보에 해당한다고 판시한다. 이러한 점을 고려할 때 식별요소가 일부 제거된 개인정보라 하더라도 다른 개인정보와 결합하여 개인을 식별할 수 있는 이상 개인정보자기결정권의 보호 대상에 포함된다 할 것이다.

나. 개인정보 처리 관련 국내·외 기준

개인정보의 활용이 확대되고 정보주체의 권리 보호 필요성이 증대됨에 따라 경제협력 개발기구(OECD)의 1980년 「프라이버시 보호 및 개인정보의 국제유통에 대한 가이드라인」, 유엔의 1990년 「전산 처리된 개인정보파일의 규제 지침」 등은 상세한 개인정보 보호 기준을 마련하고 있다. 이들 국제 기준은 개인정보의 정의 및 수집, 목적 외 이용이나 제3자 제공의 제한 등의 원칙을 정한다. 독일, 영국, 호주, 캐나다, 일본 등 주요 선진 국가들도 개인정보 보호 관련 법률을 제정하고 상세한 보호 원칙을 규정하고 있다.

2011년 제정된 「개인정보 보호법」은 개인정보 보호 국제기준, 주요 국가의 개인정보 보호 법률, 헌법상의 법률유보 원칙 및 과잉금지 원칙 등을 반영하여 개인정보 처리 원칙을 규정한다. 특히 「개인정보 보호법」 제15조 제1항은 개인정보처리자는 정보주체의 동의를 받은 경우, 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무 준수를 위해 불가피한 경우 등에 한하여 개인정보를 수집·이용할 수 있다고 규정하고, 같은 법 제18조 제1항 및 제2항은 당초 수집·이용 목적을 벗어나 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공하는 것을 금지하되 다만 정보주체의 별도 동의를 받은 경우, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 등에만 예외적으로 이를 허용한다. 같은 법 제75조 제1항 제1호는 개인정보 수집·이용 위반 시 5천만원 이하의 과태료를 부과하는 반면, 같은 법 제71조 제2호는 개인정보의 목적 외 이용·제3자 제공 위반 시 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 부과하는 점으로 미루어 볼 때 「개인정보 보호법」은 개인정보의 목적 외 이용·제3자 제공 위반 행위를 보다 엄격히 규제하는 태도를 취함을 알 수 있다.

2. 빅데이터 등 신기술과 가명정보

가. 빅데이터 개관

빅데이터(Big Data)란 기존의 통상적인 규모를 넘어서는 대규모·대용량의 데이터 그 자체, 또는 이러한 대규모·대용량의 데이터를 분석하여 다시 새롭고 유용한 정보나 가치를 창출해 내는 신기술을 의미한다. 2012년 세계경제포럼(World Economic Forum; WEF, 일명 다보스포럼)은 빅데이터를 ‘세상을 바꿀 신기술’ 1위로 선정하는 등 향후 4차 산업혁명 시대의 핵심 기술과 미래의 새로운 성장 동력으로 주목받고 있다. 빅데이터는 정보분석을 통한 그 자체의 효용성은 물론, 인공지능(Artificial Intelligence; AI), 사물인터넷(Internet of Things; IoT) 등 다른 신기술과 결합하여 더욱 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대받고 있다.

나. 빅데이터와 개인정보 보호

빅데이터는 기상정보, 재난정보 등 비개인정보를 활용하는 경우도 있으나, 활용 사례의 상당수는 대량의 개인정보를 수집·활용·분석하는 것으로 알려져 있다. 특히 빅데이터 분석 기술 등을 이용하여 특정한 인물의 개인적인 특성이나 성향, 건강, 행동, 관심사, 신뢰도 등을 예측·평가하는 기술을 이른바 ‘프로파일링’(profiling)이라고 지칭하기도 한다.

그런데 기업이나 공공기관 등에서 개인정보를 당초 목적 외로 이용하거나 제3자에 제공하기 위해서는 앞서 본 바와 같이 정보주체의 동의를 받거나 법률이 정한 목적에 부합해야 하는 등의 기준에 부합하여야 한다. 그런데 빅데이터를 통한 개인정보 처리는 보통 대용량·자동·실시간으로 이루어지므로, 이 과정에서 특정 개인이 원치 않게 재 식별되는 문제, 정보주체 본인의 동의나 허락 없이 개인정보가 당초 목적 외로 이용되거나 제3자에게 제공되는 문제, 정보주체가 프로파일링 처리 과정과 결과를 알 수 없는 문제 등이 발생할 수 있다. 따라서 국내·외를 막론하고 빅데이터 개인정보 활용과 국제적으로 확립된 개인정보 보호 원칙이 대립하고 있으며 이 중 어느 것을 우선시할 것인가에 대한 논란이 있다.

다. 가명정보 개념 도입

빅데이터와 개인정보 보호의 대립 문제를 해결하기 위해, 개인정보의 일부 항목을 삭제하거나 대체하여 특정 개인을 식별하기 어렵도록 하면서 개인정보 분석·활용은 가능하게 한 경우 개인정보 보호 원칙 적용을 완화 또는 면제하자는 방안이 제시되고 있다. 다만 가명처리를 했다 하더라도 다른 정보와의 결합·분석을 통해 특정 개인이 재식별될 위험성이 완전히 사라지는 것으로 보기는 어려우며, 가명정보를 상업적 용도 등으로 무분별하게 활용하거나 다른 데이터베이스와 결합하는 문제 등도 지적된다.

유럽연합이 2016년 제정한 「개인정보 보호 규정」(General Data Protection Regulation, 이하 “유럽연합 GDPR”이라 한다)은 개인정보의 가명처리에 대해 규정한다. 유럽연합 GDPR 제4조 제5호는 ‘가명처리’(pseudonymisation)라 함은 추가 정보를 사용하지 않고는 더 이상 특정 정보주체를 식별할 수 없도록 개인정보를 처리하는 것을 말한다고 규정한다. 같은 규정 제5조 제1항은 개인정보는 명시적, 적법하고 특정한 목적으로 수집하여야 하고 이 목적과 양립 불가능한 방식으로 추가 처리해서는 안된다고 규정하면서, 다만 가명처리 정보를 ‘공익을 위한 자료 보관 목적, 과학 또는 역사 연구 목적, 통계 목적’을 위해 당초 목적 외로 추가 처리하는 것을 허용하고 있다. 특히 유럽연합 GDPR은 전문 (26)에서 가명처리를 거친 개인정보라 하더라도 추가 정보를 사용하여 해당 자연인을 확인할 수 있는 경우에는 개인정보로 간주하여 개인정보 보호 원칙이 적용된다고 명확히 선언하고 있음을 주목할 필요가 있다.

또한 유럽연합 GDPR 제4조 제4호는 ‘프로파일링’이라 함은 개인의 특정한 개인적 측면, 특히 개인의 업무능력, 경제 상황, 건강, 개인의 성향이나 관심사 등에 관한 측면을 분석·예측·평가하기 위해 개인정보를 사용하는 개인정보의 자동화된 처리 형태를 의미한다고 정의하고, 같은 규정 제21조 제1항 및 제22조 제1항은 정보주체는 언제든지 본인에 대한 프로파일링 등 개인정보 처리에 반대할 권리, 본인에 대한 법적 효력을 초래하거나 이와 유사하게 본인에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 프로파일링 등의 적용을 받지 않을 권리를 가진다고 규정한다.

일본이 2015년 개정된 「개인정보의 보호에 관한 법률」도 가명처리에 대해 규정하고 있다. 같은 법률 제2조 제1항, 제2항 및 제9항은 ‘익명가공정보’란 특정 개인을 식별할 수 없도록 개인정보를 가공하여 얻은 정보로서 해당 개인정보를 복원할 수 없도록 한 것을 말한다고 규정한다. 같은 법률

제36조 및 제37조는 익명가공정보를 제3자에게 제공하는 때에는 미리 정보의 항목, 제공 방법 등을 공표하도록 하되, 정보주체의 동의 등은 제외하고 있다.

우리나라의 대통령 소속 4차 산업혁명위원회의 규제·제도혁신 해커톤은 유럽연합 GDPR 등 해외 입법례를 참고하여 개인정보의 법적 개념을 개인정보, 가명정보, 익명정보로 구분하고, 가명정보는 공익을 위한 기록 보존, 학술 연구(또는 학술 및 연구), 통계 목적을 위한 경우에 한하여 정보주체 동의 없이도 당초 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공하도록 하자는 방안을 제시하였다. 이 경우 학술 연구(또는 학술 및 연구)에는 산업적 연구 목적, 통계 목적에는 상업적 목적이 포함될 수 있다고 하였다.

이상의 논의를 종합하여 보면, 가명정보의 처리 범위 확대를 통해 빅데이터 등 신기술의 활용 활성화를 도모하고자 하는 것은 국내외의 논의가 일치함을 알 수 있다. 다만 유럽연합 등의 가명정보 도입 논의는 가명정보의 처리 범위 확대와 동시에, 가명정보도 개인정보 보호의 범주에 포함됨을 확인하고 정보주체의 권리 보호에도 중점을 두고 있다. 반면 국내의 가명정보 도입 제안은 가명정보를 상업적 또는 산업적 목적으로 활용해야 한다는 점을 강조할 뿐 이에 따르는 위험성의 방지 혹은 정보주체의 권리 보호 등에 대한 고려는 상대적으로 미미한 것으로 판단된다.

3. 인재근 의원 대표발의 「개인정보 보호법 일부개정법률안」에 대한 검토

가. 주요 내용

인재근 의원 대표발의 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(이하 “개인정보 보호법 개정안”이라 한다)은 제안이유에서 데이터를 기반으로 하는 새로운 기술·제품·서비스의 개발 등 산업적 목적을 포함하는 과학적 연구, 시장조사 등 상업적 목적의 통계작성 등의 목적으로 가명정보를 이용할 수 있도록 해야 한다고 명시한다. 개인정보 보호법 개정안 제2조 제1호 다목은 ‘가명정보’를 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보 및 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보를 특정 개인을 알아볼 수 없도록 대통령령으로 정하는 방법으로 처리함으로써 원상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보라고 정의한다.

개인정보 보호법 개정안 제28조의2 제1항은 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다고 규정한다. 이와 관련하여 같은 개정안 제2조 제8호는 ‘과학적 연구’는 기술의 개발과 실증, 기초연구, 응용연구 및 민간 투자 연구 등 과학적 방법을 적용하는 연구라고 정의한다. 같은 개정안 제28조의3은 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위해 개인정보처리자간 정보집합물의 결합을 할 수 있도록 하고, 다만 이는 보안시설을 갖춘 전문기관이 수행하도록 규정한다.

나. 문제점

4차 산업혁명 시대의 핵심 자원인 데이터의 이용 활성화를 통해 신산업을 육성해야 할 필요성에 대해서는 별다른 이의가 없으며, 이러한 이유에서 사회적 공감대와 신뢰 구축을 전제로 하는 개인정보의 안전한 활용 확대가 필요하다는 주장에도 충분히 공감할 수 있다. 그러나 개인정보 보호법 개정안은 그 내용으로 미루어볼 때 당초 입법 취지와는 달리 신산업 발전 등의 긍정적 측면 못지않게 가명정보가 오·남용되는 등의 위험성이 적지 않다고 판단된다.

1) 가명정보의 활용 목적 확대

가명정보를 상업적 혹은 산업적 목적으로 활용하는 그 자체를 원천적으로 반대할 이유는 없다. 그러나 개인정보 보호법 개정안은 정보주체의 동의가 필요하지 않은 가명정보의 활용 목적에 ‘과학적 연구’를 포함하는데, 같은 개정안 제2조 제8호의 과학적 연구의 개념 정의만으로는 과연 어떠한 개인정보처리자가 어느 범주까지 가명정보를 활용할 수 있도록 허용하는 것인지를 판단하기가 매우 어렵다. 이러한 모호한 개념 정의는 자칫 기업·단체 등이 과학적 연구라는 미명 하에 당초의 수집목적과는 다르게 가명정보를 상업적 용도로 이용, 제공, 공유, 심지어 판매하는 등 오·남용하는 행위를 방지하기 어렵다고 판단된다.

비록 개인정보 보호법 개정안 제28조의4 내지 제28조의6에서 가명정보에 대한 안전조치, 특정 개인을 알아보기 위한 목적의 처리 등을 금지하고 있다고는 하나, 가명정보의 처리 허용 목적과 범위부터가 불분명한 상황 하에서는 개인정보 보호법 개정안이 입법되었을 경우 과연 어떠한 가명정보 오·남용 형태가 나타날지 조차도 예측하기 어렵고, 개인정보 보호법 개정안이 정하는

안전조치로 이러한 가명정보 오·남용이 충분히 방지될 수 있을지도 불명확하다고 사료된다. 이재정 국회의원(더불어민주당)이 대표 발의한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」 제28조의2 제1항이 가명정보의 활용 범위를 ‘학술연구’로 규정하는 점, 진선미 국회의원(더불어민주당)이 대표 발의한 「개인정보 보호법 일부개정법률안」 제18조 제2항 제4호가 가명정보의 제공에 대해 ‘공익적 목적’을 명시하는 점 등 다른 법률안에서 가명정보 활용 범위와 목적을 보다 구체화하는 사례를 입법 논의 과정에서 적극적으로 고려할 필요가 있다.

2) 정보주체의 권리 보호 장치 미흡

개인정보가 당초의 수집 목적 외로 이용되거나 제3자에게 제공된다면 정보주체의 입장에서는 중대한 권리 침해가 되므로 개인정보 보호에 대한 국제기준 및 각국 법률 등은 개인정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공 행위를 엄격히 제한하고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다. 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 본문 및 제4호는 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 (정보주체 동의 없이) 제공하는 경우라 하더라도 ‘정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외’하도록 규정하고 있다. 그런데 개인정보 보호법 개정안 제28조의2 제1항은 이러한 권리 보호 조건을 삭제하고, 단지 정보주체 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다고만 규정함으로써 사실상 아무런 제약 없이 가명정보의 목적 외 이용 혹은 제3자 제공이 가능하도록 한다.

또한 개인정보 보호법 개정안 제28조의7 제1항은 개인정보 파기, 정보주체의 개인정보 열람권 및 정정·삭제 요구권 등의 적용을 배제하고 있다. 가명정보는 원 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보를 말하므로, 특정 정보주체에 대한 개인정보 열람권 및 정정·삭제 요구권 등을 보장하기 어렵다는 점은 당연히 인정된다. 그러나 가명처리를 하였다고 해서 「개인정보 보호법」이 규정하는 정보주체에 대한 다양한 보호조치를 일률적으로 배제하는 것은 문제의 소지가 있다. 특히 보관기간의 제약 없이 가명정보를 사실상 영구히 보유·이용할 수 있도록 한 것은 문제의 소지가 있다. 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률」에서 보이는 바와 같이, ‘가명정보 처리에 대한 공표’ 등의 방법을 통해 간접적으로라도 정보주체의 개인정보 보호 권리를 확보하는 방안을 고려할 필요가 있다.

마지막으로, 개인정보 보호법 개정안이 개인정보자기결정권 등 정보주체의 기본적 인권에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 프로파일링에 대해 일체의 규정을 두지 않는 문제점이 있다. 개인정보 프로파일링은 정보주체에 대한 개별적 분석을 통해 많은 유용함과 편리함을 가져올 수도 있지만 반면 개인의 자유와 권리에 중대한 위험을 초래하고 편견, 차별을 가져올 수 있다는 국내·외의 비판을 고려해야 한다. 유럽연합 GDPR은 가명정보 처리 규정 신설과 동시에 개인정보 프로파일링의 개념 및 정보주체의 반대 권리 등을 반영하고 있음을 고려할 필요가 있다.

3) 우리나라 개인정보 처리 환경의 특수성

가명정보 처리 및 보호와 관련하여, 우리나라 개인정보 처리 환경의 특수성을 언급하지 않을 수 없다. 우리나라는 다른 주요 선진국과 다르게 전 국민의 개인식별번호인 주민등록번호 제도를 운영하고 있다. 오늘날 우리 사회에서 주민등록번호는 단순한 개인 식별 및 인증 기능에 그치지 않고, 예를 들어 이동통신 서비스 가입 시 실명확인 제도, 금융실명거래 제도, 신용정보 집중관리 및 신용평가 제도 등과 결합하여 우리나라 국민의 거의 모든 경제·사회 활동에서 신원을 확인하는 수단으로 활용되고 있다. 더군다나 우리나라는 성명, 주민등록번호, 전화번호 등이 포함된 개인정보 데이터베이스가 이미 대량으로 유출되어 사회 곳곳에서 음성적으로 거래·활용되고 있어 가명정보의 재식별 및 오·남용 위험성이 더욱 크다는 점도 신중히 고려할 필요가 있다.

기존에 발생한 주요 기업 등의 개인정보 대량 유출사건들을 보면 외부에서의 해킹 공격으로 인한 유출사례도 있으나 내부 직원의 공모 등으로 유출된 사례 또한 적지 않음을 고려할 때, 기업의 자율적 개인정보 보호 인식 향상이 보다 필요한 면이 있다. 또한 개인정보 침해·유출 사고에 대해 감독기관의 행정벌 혹은 민·형사 재판을 통한 배상과 제재가 미국 등 선진국의 사례에 비해 상대적으로 가벼운 점 등도 가명정보 도입과 동의 없는 처리범위 확대 등 개인정보 보호 완화에 있어 고려되어야 할 요소이다.

다. 소결

헌법 제10조 후문은 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할

의무를 진다고 규정하여 국가의 기본권 보호의무를 선언하고 있다. 헌법재판소는 헌법 상의 국가의 기본권 보호의무 선언은 국가와 국민의 관계에서 기본권 보호를 위해 노력해야 할 의무가 있다는 의미뿐만 아니라 국가가 사인(私人) 상호간의 관계를 규율하는 사법(私法) 질서를 형성하는 경우에도 헌법상 기본권이 존중·보호되도록 할 의무가 있다고 판시하였다(헌법재판소 2008. 7. 31. 2004헌바81 결정).

국가가 정보주체 동의 없이 가명정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공 가능하도록 하여 국가 대 사인의 관계뿐 만 아니라 예를 들어 사인(기업) 대 사인(개인) 간의 관계에서도 개인정보자기결정권이 제한될 여지가 있는 입법을 하려는 경우에는 그 기본권 침해 범위를 필요 범위 내에서 최소화하고 해당 기본권이 존중·보호될 수 있도록 하여야 한다.

그런데 개인정보 보호법 개정안은 신산업 육성이 범국가적 과제라는 점을 강조하면서 가명정보의 활용 확대가 필요하다는 입장이나, 정보주체 본인의 시각에서 보면 자신의 개인정보가 가명처리를 거친 후 본인이 동의하지 않았음에도 기업의 영리 목적으로 결합·활용되고 별도의 제약 없이 장기간 보관되는 결과를 가져올 뿐이다. 가명처리를 이유로 정보주체의 권리를 제약하는 입법적 조치는 신중을 기할 필요가 있으며 특히 앞서 살펴본 우리나라의 개인정보 처리 환경의 특수성을 고려하면 더욱 그렇다. 신산업 육성의 이유만을 앞세워 정보주체의 동의 없이 가명정보를 정보주체가 예측하지 못하는 목적으로 널리 이용하거나 심지어 다른 기업 간에 제공, 결합할 수 있도록 폭넓게 허용하는 입법을 추진하는 것은 국가가 개인정보자기결정권에 대한 기본권 보호 의무를 충분히 이행하는 것으로 보기 어렵다 판단된다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 개인정보 보호법 개정안의 내용을 다음과 같이 수정 보완할 필요가 있다. 개인정보 보호법 개정안 제2조 제8호 정의 규정에서 ‘과학적 연구’의 범위를 객관적으로 예측할 수 있도록 보다 구체적이고 명확히 보완하여야 하며, 같은 개정안 제28조의2 제1항에서 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 본문과 같이 “정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없는 경우에 한하여”라는 정보주체 권리 보호 조건을 추가할 필요가 있고, 같은 개정안에 가명정보의 목적 외 이용 또는 제3자 제공에 대해 대외적으로 공표하도록 하는 규정, 개인정보 프로파일링의 개념 및 이에 대한 정보주체 보호 규정을 추가 반영하는 것이 바람직하다.

IV. 개인정보 보호위원회 관련 규정에 대한 판단

1. 개인정보 보호 감독기구

가. 개념

정보기술의 발전 및 공공·민간 부문의 각종 서비스 활성화 등에 따라 사회 도처에서 개인정보가 광범위하게 수집, 축적, 처리, 제3자에게 제공 또는 공유되고 있다.

그러나 대다수 정보주체 개인은 자신의 개인정보가 어디서 어떻게 활용되는지 구체적으로는 알기 어렵고, 심지어 자신의 개인정보가 유출·도용되더라도 그 사실을 인지하지 못하거나 또는 자신의 노력과 주도 하에 구제를 받기 어렵다는 한계가 있다. 개인정보를 대량으로 수집, 이용하는 곳들은 주로 정부기관이나 대기업과 같이 정보주체 개인에 비해 우월적 지위에 있는 경우가 많은 것도 그러한 이유 중의 하나이다.

따라서 이들의 개인정보 처리 활동을 독립적이고 전문적인 지위에서 평가·견제할 수 있는 제도적 장치, 즉 개인정보 보호 감독기구의 설립·운영이 필요하다는 지적이 일찍이 주요 국제기구와 선진국을 중심으로 제기되어 왔다.

나. 개인정보 보호 감독기구 관련 국제 기준

이러한 취지에서 주요 국제기구 및 선진 각국은 개인정보 보호 법규범 준수의 감독, 법규범 위반행위 조사, 정보주체 개인의 권리구제 등을 전담하는 독립적인 개인정보 보호 감독기구의 설립·운영을 규정하고 있다. 유엔의 「전산 처리된 개인정보파일의 규제 지침」, 유럽연합 GDPR 등은 개인정보 보호 감독 업무를 전담하는 독립적 기관 설치를 규정한다. 유럽 사법재판소(The Court of Justice of the European Union)도 *Commission v Germany*(C-518/07), 2010. 3. 9. 등 일련의 판결을 통해 개인정보 보호 감독기구의 설립 필요성 및 독립성 확보를 강조한다. 개인정보 보호 감독기구 국제협의체(International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners; 이하 “ICDPPC”라 한다)가 2001년 채택한 ‘개인정보 보호 감독기구 인정요소’는

개인정보 보호 감독기구가 갖춰야 할 필수적 요건을 제시하고 있다. 독일, 영국, 프랑스, 호주, 캐나다 등 주요 선진 각국은 이러한 국제 기준을 반영하여 자국의 법률에 따라 독립적인 개인정보 보호 감독기구를 설립·운영 중에 있다.

다. 개인정보 보호 감독기구 필수 요소

유엔, 유럽연합, ICDPPC 등 국제기구의 기준, 주요 선진 각국의 개인정보 보호 법률 등을 종합하면 개인정보 보호 감독기구가 독립성 및 실효적 권한을 갖추기 위해 필요한 최소한의 공통적인 요소를 확인할 수 있다.

개인정보 보호 감독기구가 갖추어야 할 필수적 요소는 1) 국회의 입법에 의하여 설립되는 공공기관일 것 2) 정부의 지시·승인·간섭 등에서 분리·독립하여 직무를 수행할 수 있을 것 3) 투명성, 보편성, 다원성을 갖춘 구성원 임명과 조직 구성 절차를 갖출 것 4) 독립적·실질적인 조사 및 처분 권한을 가질 것 5) 행정적 자원(인사, 예산 등)을 독립적으로 확보할 수 있을 것 6) 국회, 정부, 국민 등에 정기적인 보고 권한을 가질 것 등으로 도출할 수 있다.

2. 현 개인정보 보호위원회에 대한 판단

가. 「개인정보 보호법」 관련 규정

「개인정보 보호법」은 개인정보 보호 감독기구로서 개인정보 보호위원회의 설립과 구성, 권한 등에 대해 규정한다. 같은 법 제7조 제1항은 개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 개인정보 보호위원회를 두도록 하고, 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하도록 규정한다. 같은 법 제7조 제2항 내지 제4항은 위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하도록 하고, 위원장은 위원 중 공무원이 아닌 사람으로 대통령이 위촉하며, 상임위원은 정무직 공무원으로 대통령이 임명하도록 한다.

다만 개인정보 보호 정책 집행 및 감독과 관련하여 실제적인 권한은 중앙행정기관인 행정안전부에 두고 있다. 「개인정보 보호법」 제61조 제2항은 행정안전부장관은 개인정보처리자에게 개인정보 처리실태 개선을 권고할 수 있도록 하고, 같은 법 제62조 제1항은 행정안전부장관에게 침해사실을 신고할 수 있도록 하며, 같은 법 제63조 제1항은 행정안전부장관이 개인정보처리자에게 자료 제출 요구, 같은 조 제2항은 사무소·사업장에 출입 검사를 할 수 있도록 하고, 같은 법 제64조 제1항은 행정안전부장관은 이 법을 위반한 자에 대해 시정조치를 명할 수 있도록 한다.

나. 문제점

현행의 개인정보 보호위원회는 국제기준 등에 비추어 볼 때 독립성과 실행 권한이 부족하다는 지적이 제기되고 있다. 개인정보 보호위원회 상임위원은 정무직 공무원(차관급)으로 주로 행정안전부 소속 공무원이 임명되고, 「개인정보 보호위원회 소속공무원 임용권 위임에 관한 규정」에 따르면 개인정보 보호위원회 사무국 4급(과장급을 포함한다) 및 5급 공무원 전보권, 6급 이하 공무원 임용권 등 인사권은 상임위원에게 위임되어 있으며, 관련 법규에 예산 편성을 위한 중앙관서 의제규정이 없어 독자적으로 예산요구안을 편성·제출하기 어려운 점 등을 이유로 조직, 인사, 예산 등 측면에서 상대적으로 독립성이 부족하다는 지적이 있다. 또한 개인정보 침해 신고의 접수, 조사, 행정처분 권한도 모두 행정안전부에 있어 개인정보 보호위원회는 실질적 조사·처분 권한이 부족하다는 지적이 있다.

3. 개인정보 보호법 일부개정법률안에 대한 검토

가. 주요 내용

개인정보 보호법 개정안은 개인정보 보호 관련 기능과 권한을 개인정보 보호위원회로 일원화하는 내용을 담고 있다. 개인정보 보호법 개정안 제7조 제1항은 개인정보 보호위원회를 국무총리 소속으로 하고, 같은 조 제2항은 개인정보 보호위원회를 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 본다. 같은 개정안 제7조의2 제1항은 개인정보 보호위원회는 상임위원 2명(위원장 1명, 부위원장 1명)을 포함한 7명의 위원으로 구성하도록 한다. 같은 조 제2항은 위원장

및 부위원장은 정무직 공무원(상임위원)으로 보하고 대통령이 임명하고, 그 외 위원은 위원장 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하도록 한다.

개인정보 보호법 개정안 제62조 내지 제64조는 개인정보 침해신고의 접수 및 처리, 조사(자료제출요구 및 출입검사), 처분 등을 개인정보 보호위원회가 담당하도록 규정한다. 다만 같은 개정안 제64조 제1항은 「개인정보 보호법」과 마찬가지로 시정조치 명령의 대상에서 중앙행정기관, 지방자치단체 등을 제외하고, 같은 조 제2항에서 이들 기관에 대해 시정조치 권고를 할 수 있도록 규정한다.

나. 문제점

개인정보 보호법 개정안은 행정안전부와 개인정보 보호위원회 등으로 분산되어 있던 개인정보 보호 기능과 권한을 개인정보 보호위원회로 일원화하고, 특히 개인정보 보호위원회의 지위를 중앙행정기관인 위원회로 함으로써 인사·예산 등의 독립성을 확보하도록 한 점, 고충처리·조사·처분 권한 일체를 개인정보 보호위원회에 부여함으로써 체계적인 관리·감독이 이루어질 수 있도록 한 점 등을 높게 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 개인정보 보호법 개정안 중 일부 내용은 개인정보 보호 감독기구에 대한 국제기준에 비해 미흡한 점이 발견되며 일부 사항은 오히려 현행 「개인정보 보호법」에 비해 후퇴한 점도 있다는 지적이 제기되고 있다.

1) 개인정보 보호위원회의 지위·소속

각국의 개인정보 보호 감독기구는 각자의 행정적 특성 등을 고려하여 독립제 행정기관, 위원회, 커미셔너 등 다양한 형태를 취하고 있다. 개인정보 보호법 개정안과 같이 국무총리 소속 중앙행정기관으로 둔다고 해서 독립성에 문제가 된다고 단언하기는 어려우며 우리나라의 현실을 반영한 것으로도 평가할 여지가 있다. 그러나 경제·산업 발전 등을 주요 정책 목표로 다량의 개인정보를 수집·이용하려는 입장을 취할 것으로 예상되는 다수 중앙행정기관에 대해 개인정보 보호를 중시하는 입장에서 독립적으로 업무를 추진하도록 하기 위해서는 개인정보 보호위원회의 지위·소속에 대한 보다 심도 깊은 고려가 필요하다 보인다. 우리나라의 행정위원회 사례를 살펴보면 그 업무수행에 있어 고도의 독립성이 필요한 경우 인권위와 같이 독립위원회 형태 혹은 방송통신위원회와 같이 대통령 소속 위원회로 하는 경우가 있음을 참고할 필요가 있다.

2) 구성의 다원성

국제기구의 개인정보 보호 감독기구 기준과 필수요소, 주요 선진 각국의 법률은 개인정보 보호 감독기구의 구성원 임명에 있어 최대한 투명성, 보편성, 다원성을 확보하려는 노력을 기울이고 있음이 확인된다. 우리나라도 법률에 따라 합의제 행정위원회를 구성하는 경우, 사회 각계각층의 다양한 이해관계 반영을 위해 전통적으로 국회 선출과 법원 지명을 포함한다. 현행 「개인정보 보호법」이 개인정보 보호위원회 위원 15명을 대통령이 임명 또는 위촉하되 국회 선출 및 대법원장 지명을 각각 5명씩 씩 두도록 한 것도 그러한 취지로 이해할 수 있다. 그런데 개인정보 보호법 개정안은 개인정보 보호위원회 위원 7명 전원을 대통령이 임명 또는 위촉하도록 하고 있어 현행 법률과 비교해보더라도 구성의 다원성과 독립성 측면에서 오히려 후퇴하였다는 지적이 있다.

또한 「개인정보 보호법」은 위원 구성 대상에 시민사회단체 또는 소비자단체, 사업자단체 등을 명시하여 균형적인 배분을 하였으나 개인정보 보호법 개정안은 단지 “공공기관 또는 단체(개인정보처리자 구성 단체 포함)”로만 규정하여 요건이 너무 광범위하고 시민사회의 참여를 제약할 가능성이 있다고 판단된다.

3) 실질적인 조사·처분 권한

개인정보 보호법 개정안은 개인정보 보호위원회의 시정조치 명령의 대상에서 중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회를 제외하고 있다. 개인정보 보호법 개정안은 개인정보 보호위원회를 중앙행정기관으로 하고 있으므로, 같은 중앙행정기관 등에 대해 시정조치 명령을 하는 것은 현재의 정부 조직체계와 맞지 않는다는 반론도 충분히 감안할 수 있다.

그러나 중앙행정기관이나 지방자치단체 등도 대기업 등에 못지않게 대량의 개인정보를 수집·이용하는 개인정보처리자의 지위인 점, 이러한 공공기관에서도 개인정보 침해·유출 사례가 실제로 빈번히 발생하는 점, 민간 기업에 대해서는 과태료 및 과징금 처분이 빈번히 이루어지는 반면 중앙행정기관 등에 대해서는 시정권고도 제대로 이루어지지 않고 있다는 학계의 지적 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

다. 소결

개인정보 보호법 개정안의 내용 중 개인정보 보호위원회의 지위 및 소속 관련 사항, 위원회의 구성에 관한 사항, 시정조치 명령 등 처분의 권한에 관한 사항은 개인정보 보호 감독기구의 독립성 및 실질적 권한을 강조하는 국제적 기준에 미흡하며, 정보주체의 개인정보자기결정권 등 권리 보장에도 충분치 않다 판단된다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 개인정보 보호법 개정안의 내용을 다음과 같이 수정 보완할 필요가 있다. 개인정보 보호위원회의 실질적 독립성 확보를 가능하게 할 수 있는 소속·지위를 고려하여야 하며, 개인정보 보호위원회의 위원 임명·위촉에 있어 보다 다원성의 확보가 필요하고, 중앙행정기관이나 지방자치단체 등에 대해서도 실질적인 처분 권한이 확보될 수 있도록 보완하는 것이 바람직하다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2019. 7. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애 위원 정상환 위원 최혜리 위원 정문자

위원 한수웅 위원 배복주 위원 임성택 위원 김민호 위원 문순희

인공지능, 빅데이터 등 미래 정보기술

3 2020. 4. 2. 자 결정 【「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」에 대한 의견표명】

결정사항

국회 과학기술정보방송통신위원회위원장에게, 2019. 11. 21. 김경진 국회의원이 대표 발의한 「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」에 대해, 인공지능에서의 인권 및 인간존엄성 존중 원칙, 인공지능으로 인한 차별 방지 원칙에 관한 규정과, 인공지능산업 진흥 기본계획 수립 시 포함되어야 할 사항으로 인권보호에 관한 사항이 추가로 규정될 필요가 있다는 의견을 표명함.

결정요지

【1】인공지능(Artificial Intelligence; AI)은 방대한 데이터 분석과 학습을 기초로 하여 편견에 치우치지 않고 정확한 추론과 판단을 가능하게 하며, 이를 통해 경제적·사회적 혁신을 이끌고 궁극적으로 인간의 삶을 보다 윤택하게 할 것이라는 기대를 받고 있음. 그러나 최근 국내·외에서는 인공지능의 활용 확산에 따라 인간의 기본적 인권이 침해될 수도 있다는 우려가 새롭게 제기되고 있음. 구체적으로는 인공지능으로 인한 편향과 차별, 인공지능 기반 영상 인식·합성 기술로 인한 감시 및 인격침해, 인공지능 판단 과정의 불투명성 등이 거론됨.

【2】김경진 의원이 대표발의한 「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」은 인공지능과 같은 미래 첨단 신산업 지원을 위한 법률로서 그 제정이 필요하다는 데에는 이견이 없으나 다만 국내·외에서 그 필요성이 강조되고 있는 인공지능과 인권 보호에 대한 내용은 반영하고 있지 않으므로, 인공지능에서의 인권 및 인간 존엄성 존중 원칙, 인공지능으로 인한 차별 방지 원칙이 추가로 반영되어야 한다는 의견을 표명함.

참조결정

「헌법」 제10조, 제127조

유럽연합(EU) 2019. 4. 8. 「신뢰가능한 인공지능을 위한 윤리 가이드라인」, 경제협력개발기구(OECD)
2019. 5. 22. 「인공지능에 대한 권고안」

주 문

국가인권위원회는 국회 과학기술정보방송통신위원회위원장에게 2019. 11. 21. 김경진 국회의원이 대표 발의한 「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」에 대해, 인공지능에서의 인권 및 인간존엄성 존중 원칙, 인공지능으로 인한 차별 방지 원칙에 관한 규정과 기본계획 수립 시 포함되어야 할 사항으로 인권보호에 관한 사항이 추가로 규정될 필요가 있다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

인공지능(Artificial Intelligence; AI)은 이른바 4차 산업혁명으로 대표되는 미래 신기술 및 신산업 혁신의 핵심적인 기술로서, 여러 다른 신기술과 융합하여 국가경제 발전의 근간을 이룰 것으로 예상되고 있다. 그러나 인공지능의 발전에 따라 기본적 인권이 침해되거나 차별이 야기될 수 있다는 지적이 국내·외에서 제기되고 있다.

제20대 국회에서 김경진 국회의원은 2019. 11. 21. 「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」(이하 “인공지능산업법안”이라 한다)을 대표 발의하였다. 같은 법률안은 국가 및 지방자치단체의 인공지능 기술 개발 촉진, 인공지능산업 진흥 환경 조성, 인공지능산업 진흥 기본계획 수립·추진 등의 내용을 담고 있다.

이에 국가인권위원회(이하 “인권위”라 한다)는 인공지능산업법안에 대해 인공지능 개발 및 활용 과정에서 기본적 인권 보호 원칙을 반영할 필요성이 있는지에 대해 검토하였다.

II. 검토 기준

「대한민국헌법」 제10조 및 제127조를 판단 기준으로 하고, 유럽연합(EU) 2019. 4. 8. 「신뢰가능한 인공지능을 위한 윤리 가이드라인」, 경제협력개발기구(OECD) 2019. 5. 22. 「인공지능에 대한 권고안」 등을 참고 기준으로 하였다.

III. 인공지능에서의 인권 보호에 대한 검토

1. 인공지능 개관

가. 인공지능의 개념

인공지능의 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재하나, 대체적으로는 인간의 지적 능력을 기계로 구현하는 기술을 의미하며, 특히 최근에는 다양한 정보를 통해 패턴을 스스로 학습하고 그에 기반하여 사람의 지식이나 판단과 매우 유사한 방식으로 과제를 수행하거나 문제를 해결하도록 지원하는 기술을 지칭하고 있다.

인공지능은 그 작동방식을 기준으로 크게 규칙기반 인공지능과 학습기반 인공지능으로 구분할 수 있다. 규칙기반 인공지능은 인간이 사전에 제시한 규칙이나 기준 등에 따라 판단하고 결론을 도출하는 방식을 말한다. 반면 학습기반 인공지능은 다양하고 방대한 데이터를 인공지능이 학습하고 이를 기반으로 스스로 판단하여 결론을 도출하는 방식을 말한다. 이러한 학습기반 인공지능을 ‘머신러닝’(Machine Learning)으로 지칭하기도 한다.

나. 인공지능의 활용

인공지능이라는 용어 및 기본적 개념은 이미 1950년대에 등장하였으나, 2000년대 들어 머신러닝 기술이 본격적으로 등장하면서 획기적인 발전을 거듭하고 있으며 다양한 영역에서

활용되는 추세이다. 대중적으로 가장 널리 알려진 인공지능 활용 사례는 2016년 우리나라의 이세돌 9단과 겨루어 4승 1패로 승리한 바둑 인공지능 ‘알파고’(AlphaGo)를 들 수 있다. 이 외에도 스마트폰이나 가전제품에 탑재된 음성인식 비서, 인터넷 쇼핑몰이나 소셜 미디어(Social Media)의 개인 맞춤형 관심정보 추출·제공 기능 등 일상 생활에서 다양한 인공지능이 활용되고 있다.

최근에는 인공지능이 면접 및 채용, 형사재판, 난민심사, 범죄자의 재범가능성 판단 등과 같이 사람의 삶과 인권에 직접 영향을 미치는 분야에 활용되는 사례가 새롭게 나타나고 있다. 국내의 일부 기업이나 대학 등에서는 직원의 채용이나 학생의 선발 과정에서 인공지능 면접을 도입하여 활용하고 있다. 미국 일부 주에서는 더 나아가 인공지능을 범죄 재범가능성의 분석이나 범죄 발생을 예측하는데 활용하는 것으로 알려져 있다. 예를 들어 미국의 ‘콤포스’(COMPAS) 시스템은 범죄자의 성장 배경, 기존 전과 등을 분석하여 재범가능성을 평가하고 형량 결정에 반영하고 있으며, 역시 미국의 ‘프레드폴’(PredPol) 시스템은 기존 범죄 발생 데이터를 학습하고 이를 통해 강도, 절도 등 강력범죄가 언제 어디서 발생할지를 미리 예측하는 것으로 알려져 있다.

2. 인공지능에 의한 인권침해 우려

인공지능은 방대한 데이터 분석과 학습을 기초로 하여 편견에 치우치지 않고 정확한 추론과 판단을 가능하게 하며, 이를 통해 경제적·사회적 혁신을 이끌고 궁극적으로 인간의 삶을 보다 윤택하게 할 것이라는 기대를 받고 있다. 그런데 최근 국내·외에서는 인공지능에 대해 낙관적 기대만 있는 것이 아니라, 인공지능의 활용 확산에 따라 인간의 기본적 인권이 침해될 수도 있다는 우려가 새롭게 제기되고 있다.

현재 국내·외에서 주로 제시되는 인공지능에 의한 인권 침해 문제로는 인공지능으로 인한 편향과 차별, 인공지능 기반 영상 인식·합성 기술로 인한 감시 및 인격침해, 인공지능 판단 과정의 불투명성 등을 들 수 있다.

가. 인공지능으로 인한 편향과 차별

인간의 판단과 의사결정은 기존의 인적 친분관계, 편견, 고정관념 등 다양한 요인에 의해 객관적이거나 공평하지 않은 결론이 나타날 수 있고, 더 나아가 자기 스스로도 알지 못하는 다양한 주관적, 내재적, 무의식적 원인에 의해 판단과 의사결정이 좌우되는 문제, 즉 인지 편향(cognitive bias)이 나타날 수 있다는 점이 알려지고 있다. 인지편향에 의해서 인간의 판단과 의사결정에 실제로 차별적 결과가 나타난다는 점에 대해서는 다양한 연구와 사례가 제시되고 있다. 이러한 이유에서 인간의 주관적, 무의식적 요인에 따르는 편향과 오류를 줄이고 데이터와 알고리즘에 기반한 객관적이고 정확한 판단을 얻기 위해 인공지능의 활용을 확대해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

그런데 최근에는 인공지능에 의한 판단에서도 인간과 유사한 편향이나 차별이 나타날 수 있다는 주장이 새롭게 제기되고 있다. 이를 기계 편향(Machine Bias)이라고 부르고 있다. 인공지능에서 기계 편향이 나타나는 주요한 원인은 인공지능 개발 과정에서부터 개발자의 편향된 이념이나 사상 등이 반영되는 점, 인공지능이 학습하는 데이터에 이미 사회적 편견이나 차별적 요인이 내재되어 있어 인공지능도 그러한 편견·차별을 학습하는 점 등이 지적되고 있다.

인공지능의 활용 과정에서 기계 편향으로 인한 차별적 결과가 실제 발생한 사례로, 미국 전자상거래 기업 아마존(Amazon)에서 개발한 인공지능 지원자 이력서 검토 시스템이 기존 남성 지원자 위주의 데이터를 학습한 결과 여성 지원자에 대해 타당한 이유 없이 감점을 주는 등 여성을 차별한 사례, 미국의 양형정보 판단 시스템 ‘콤포스’(COMPAS)가 피의자가 흑인일 경우 향후 폭력범죄를 저지를 가능성을 별다른 이유 없이 타 인종 대비 최대 77% 높게 판단하는 등 인종을 차별한 사례, 미국 컴퓨터·소프트웨어 기업 마이크로소프트(MicroSoft)에서 개발한 채팅 인공지능 ‘테이’(Tay)에 대해 일부 인터넷 이용자들이 의도적으로 인종차별적 표현, 혐오표현 등을 지속적으로 학습시킨 결과 테이가 불과 몇 시간 만에 2차 세계대전 당시의 유대인 대학살을 옹호하는 등 혐오차별적 발언을 한 사례 등이 제시되고 있다.

나. 인공지능 기반 영상 인식·합성 기술로 인한 감시 및 인격침해

인공지능 기반 영상 인식 기술은 머신러닝 개발 초기부터 널리 연구되어 온 분야이다. 그런데 인공지능 영상 인식 기술 또한 앞서 검토한 기계편향의 문제점으로부터 자유롭지 못하며, 더 나아가 국가 및 기업에 의해 광범위한 감시와 통제에 악용될 수 있다는 문제점이 지적되고 있다.

이에 주요 국가 및 기업 등에서는 인공지능 기반 영상 인식 기술의 위험성을 지적하면서 이를 금지 또는 제한하는 방안을 논의하거나 적용 중에 있다. 예를 들어 유럽연합(EU) 집행위원회는 2020. 1. 얼굴인식 기술의 오용을 방지하고 개인의 권리 보호 방안을 마련하기 위해 최대 5년간 공공장소에서의 얼굴인식 기술 사용을 잠정 금지하는 방안을 검토 중이라고 밝힌 바 있고, 미국 인터넷 기업 구글(Google) 최고경영자 슌다르 피차이(Sundar Pichai)도 2020. 1. 인공지능에 기반한 얼굴인식 기술은 부정적·비도덕적으로 악용될 위험성이 있어 이를 엄격히 규제해야 한다는 견해를 밝힌 바 있다.

특히 인공지능에 기반하여 특정 인물의 영상을 완전히 새롭게 합성하거나 창조할 수 있는 딥페이크(Deep Fake) 기술의 위험성이 지적되고 있다. 딥페이크(Deep Fake) 기술은 기존의 영상 합성 기술과는 달리 인공지능에 기반하고 있어 특정 인물의 표정이나 이목구비의 세밀한 움직임, 심지어 그 인물의 고유한 제스처나 목소리 등을 학습한 후 이를 인공적으로 구현할 수 있는 것으로 알려져 있다. 국내·외에서 딥페이크 기술을 이용하여 유명 여성 연예인을 포르노 영상에 합성하는 등의 새로운 범죄 유형이 나타나고 있다. 최근의 언론 보도에 따르면 전 세계 딥페이크 영상의 96%가 포르노 목적으로 제작되고 있으며, 포르노 영상에 얼굴이 합성된 피해자 중 한국 여성 연예인이 25%에 달하는 것으로 알려지는 등 인공지능 기술이 인간의 존엄성에 심각한 위협이 될 수 있다는 점을 보여주고 있다.

다. 인공지능 판단 과정의 불투명성

인공지능 특히 최근 각광받고 있는 학습기반 인공지능(머신러닝)은 인간의 인지범위를 넘어서는 뛰어난 판단을 내릴 수 있으나 정작 인공지능이 어떠한 이유에서 그러한 판단결과를 도출했는지는 인간이 알기 어려우며, 인공지능 스스로도 그러한 판단과정을 인간에게 설명하기 어렵다는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 인공지능의 불투명성이라고 부르고 있다.

바둑과 같은 게임에서 이긴다는 단순한 목적을 지닌 ‘알파고’와 같은 인공지능이라면 이러한 불투명성이 큰 문제가 되지 않을 수도 있으나, 인공지능이 인간의 실생활이나 인권과 밀접한 영역에서 판단을 내리게 될 경우에는 왜 그러한 가치판단을 내렸는지를 설명할 수 있는지가 중요한 쟁점이 된다. 이에 따라 최근에는 인공지능의 판단 과정과 논리에 대해 인공지능 스스로가 설명할 수 있도록 함으로써 투명성과 신뢰성을 확보하여야 한다는 주장이 제기되고 있는바, 이를 ‘설명 가능한 인공지능’(explainable AI)이라 부르고 있다.

3. 인공지능 활용에 따른 인권 보호 논의

가. 개요

앞서 본 바와 같이 인공지능의 기계학습 과정을 통한 차별적 결과 도출 등 인공지능으로 인한 인권침해 우려가 새롭게 대두됨에 따라, 인공지능 활용에 따른 인권 보호 문제에 대해 규범적 대응이 필요하다는 견해가 국내·외에서 제기되고 있다.

특히 주요 국제기구, 국가, 단체 등에서는 인공지능 개발과 활용에 있어 인권 존중과 보호가 필요하다는 공감대를 형성하고 있는 것으로 파악되며 실제 다수의 국제기구, 국가 등에서 인공지능에서의 인권 보호 기준을 발표하고 있다.

나. 주요 국제기구, 국가, 단체의 인공지능과 인권·윤리 기준

2020. 4. 현재 주요 국제기구, 국가, 단체 등에서는 인공지능에서의 인권 및 윤리 보호 기준을 다수 발표하였다.

여기에는 데이비드 케이(David Kaye) 유엔 의사 표현의 자유 특별보고관이 2018. 8. 발표하여 제73차 유엔 총회에 보고한 「인공지능이 인권에 미치는 영향 보고서」, 유럽연합(EU)이 전문가그룹의 논의를 거쳐 2019. 4. 채택한 「신뢰 가능한 인공지능을 위한 윤리 가이드라인」(Ethics Guidelines for Trustworthy AI), 경제협력개발기구(OECD)가 회원국 간의 논의를 거쳐 2019. 5. 채택한 「인공지능 이사회 권고」(OECD Recommendation of the Council on Artificial Intelligence), 주요 20개국(G20)이 2019. 6. 개최된 'G20 오사카 정상회의'에서 채택한 「인공지능 원칙」(G20 AI Principles), 국제 개인정보 보호 감독기구 협의체(International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners; ICDPPC)가 2018. 10. 제40차 연례회의에서 채택한 「인공지능 윤리 및 개인정보 보호에 대한 선언」(Declaration on Ethics and Data Protection in Artificial Intelligence), 일본 정부가 2019. 3. 발표한 「인간 중심의 인공지능 사회원칙」(人間中心のAI 社会原則), 호주 국가인권위원회가 2019. 12. 발표한 「인권과 기술 보고서」(Human Rights and Technology Discussion Paper), 국제전기전자기술자협회(IEEE; Institute of Electrical and Electronics Engineers)가 2016. 12. 발표한 「윤리적으로 조율된 설계」(Ethically Aligned Design) 보고서 등이 있다.

이러한 기준 및 보고서들은 각기 인공지능에서의 인권 보호에 대한 다양한 원칙과 내용들을 담고 있는데, 그 중에서도 공통적으로 명시하거나 강조하는 주요 원칙들을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째로, 이들 기준 및 보고서들은 인권 및 인간존엄성의 존중을 최우선적인 가치로 명시하고 있다. 즉 인공지능을 개발 활용하는 모든 이해관계자는 인공지능의 개발, 배치, 활용 등 전 수명주기에서 인권과 인간존엄성을 존중하고 보호하도록 하여야 하고, 인공지능의 활용이 인간에게 해가 되어서는 안 된다는 것을 강조하고 있다.

두 번째로, 인간의 다양성 존중 및 차별 방지를 우선적 가치로 명시하고 있다. 인공지능의 개발과 활용 과정에서 일자리 감소로 인한 근로의 권리나 직업선택의 자유를 침해할 우려가 있고 편견이나 차별을 조장하거나 지속시킬 위험성이 있음을 지적하며, 인공지능이 사용(학습)하는 데이터에 내재된 편향, 불완전성 등에 대응하기 위한 조치가 중요함을 강조한다.

세 번째로, 인공지능 시스템의 투명성, 설명가능성 및 책임성의 확보를 중요시한다. 투명성 및 설명가능성이란 인공지능 시스템에 의해 내려진 판단이나 결정에 대해 그 이유, 과정, 결과 등을 인간이 이해하고 추적하며 설명을 받을 수 있어야 한다는 것이고, 책임성은 인공지능의 판단이나 결정에 대해 책임을 질 수 있는 주체와 절차를 명확히 하고 그에 대한 법적·제도적 근거를 갖추어야 한다는 것을 말한다.

네 번째로, 인공지능 활용에 있어서 개인정보 및 프라이버시 보호를 강조한다. 인공지능 기반의 시스템은 대부분 대량의 개인정보 수집 및 활용 즉 빅데이터(Big Data) 기술과 밀접히 연관되어 있고, 또한 개인의 민감한 정보나 프라이버시를 추적·감시하는데 활용될 여지가 있음을 지적하며, 인공지능 시스템의 안전성 및 보안 확보 등도 같이 강조하고 있다.

다. 우리나라의 인공지능과 인권·윤리 논의 동향

대한민국 정부는 2019. 12. 17. 제53회 국무회의에서 과학기술정보통신부 등 유관 부처가 공동으로 마련한 「인공지능(AI) 국가전략」을 발표하였다. 「인공지능(AI) 국가전략」은 인공지능 기술·산업 경쟁력 확보 등을 통한 인공지능 생태계 구축, 인공지능 인재 양성과 교육 등을 통한 ‘인공지능을 가장 잘 활용하는 나라’ 달성, 인공지능으로 인한 역기능 방지 및 인공지능 윤리체계 마련 등을 통해 ‘사람 중심의 인공지능을 실현하는 나라’ 구현을 주요 내용으로 담고 있다.

특히 「인공지능(AI) 국가전략」은 이미 세계 각 국에서 인간 고유성 담보, 안전성, 법적 책임 등 인공지능 윤리 문제에 대응하기 위한 규범 마련을 본격화하고 있다고 지적하고, 글로벌 규범과 정합하는 ‘인공지능 윤리기준 확립과 실천방안’을 마련할 것을 명시하고 있다.

방송통신위원회 및 정보통신정책연구원은 2019. 11. 주요 기업과 분야별 전문가의 의견수렴을 거쳐 「이용자 중심의 지능정보사회를 위한 원칙」을 발표하였다. 동 원칙의 세부적 내용을 살펴보면, 지능정보서비스는 사람의 기본적인 자유와 권리를 보장하고 인간의 존엄성을 보호하는 방향으로 이루어져야 할 것, 투명성과 설명가능성, 책임성을 확보할 것, 알고리즘 개발과 사용 모든 단계에서 차별적 요소를 최소화할 수 있도록 노력할 것, 개인정보와 프라이버시를 보호할 것 등을 명시하고 있다.

4. 인공지능산업법안에 대한 검토

가. 개요

김경진 의원이 대표발의한 인공지능산업법안은 국가경제의 지속가능한 발전과 국민의 삶의 질 향상을 위해 인공지능산업을 국가 및 지방자치단체의 지원 아래 체계적으로 육성할 수 있도록 하는 취지인바, 인공지능과 같은 미래 첨단 신산업 지원을 위한 법률의 제정이 필요하다는 데에는 이견이 없다.

다만 인공지능산업법안은 인공지능 산업의 육성과 지원 관련 규정만을 두고 있고 앞서 살펴본 바와 같이 국내·외에서 그 필요성이 강조되고 있는 인공지능과 인권 보호에 대한 내용은 일절 반영하고 있지 않으므로, 아래에서 해당 쟁점에 대해 검토한다.

나. 인공지능산업에 대한 인권 보호 원칙 반영 여부 검토

(1) 인공지능에서의 인권 보호 기준 마련의 필요성

인공지능은 인간의 삶과 인권에 영향을 미칠 것이라는 예측의 단계를 넘어서 이미 다양한 영향을 실제 미치고 있는 것으로 파악된다. 이러한 이유에서 유엔, EU, OECD 등 주요

국제기구와 주요국 정부, 국가인권기구 등에서는 인공지능에서의 인권 보호를 강조하면서 인공지능 기술과 산업에 적용되는 기준 마련에 경쟁적으로 나서고 있음은 앞서 본 바와 같다.

우리 정부 또한 「인공지능(AI) 국가전략」, 「이용자 중심의 지능정보사회를 위한 원칙」에서 인공지능에서의 인권·윤리 기준 필요성을 강조하고 있고, 학계 및 언론 등에서도 인공지능에 있어서의 인권 보호를 위한 기준 마련이 필요하다는 주장을 하고 있는 것으로 파악된다.

이러한 논의를 종합하여 보면 인공지능 활용에 있어서의 인권 보호 기준 마련이 필요하다는 데에는 별다른 이견이 없을 것으로 보인다. 다만 법률 등 성문화된 규범에 의할 것인지 아니면 산업 주체에 의한 자율적 규제에 의할 것인지 등에 대한 이견이 있을 수 있다고 판단된다.

(2) 인공지능산업법안에 인권 보호 원칙의 반영 필요성

2020. 4. 현재 인공지능 또는 인공지능산업을 직접적인 규율 대상으로 하는 법률은 존재하지 않는 것으로 파악된다. 따라서 인공지능산업법안이 제정되는 경우에는 인공지능 관련 산업 육성에 대한 기본법이 될 것으로 예측된다.

인공지능산업법안은 법안 제안 이유에서 나타나있듯이 인공지능 관련 산업의 촉진과 육성을 규정하기 위한 법률이므로, 동 법안에 인공지능 활용에 있어서의 인권 존중 관련 원칙을 두는 것은 입법 목적과 체계 상 적절치 않다는 지적도 있을 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 국제기구 등의 인공지능과 인권 기준의 내용을 보면, 인공지능의 설계 및 개발 단계에서부터 이러한 원칙을 구체적으로 적용하고 감독할 것을 강조하고 있음을 알 수 있다. 즉 인공지능에서의 인권 보호 기준은 무엇보다도 인공지능을 설계, 개발, 활용하는 산업 영역에서부터 최우선적으로 적용하는 것이 중요하다고 사료되며, 이러한 이유에서 인공지능산업 육성을 규정한 인공지능산업법안에 인공지능 활용에서의 인권 존중 원칙을 반영할 필요성이 있다고 판단된다.

우리나라의 특정 산업·기술 분야에 대한 기본법, 진흥법 등의 입법례를 살펴보면, 해당 산업·기술 분야에 대한 기본적·개괄적 이념이나 원칙을 규정함으로써 해당 산업·기술의 운영 및 발전 방향을 제시하는 입법례가 다수 존재하는 점도 참고할 필요가 있다. 예를

들어 과학기술혁신은 인간의 존엄을 바탕으로 경제·사회 발전의 원동력이 되어야 한다고 규정하는 「과학기술기본법」 제2조, 국가정보화의 추진을 통하여 인간의 존엄을 바탕으로 사회적, 윤리적 가치가 조화를 이루는 자유롭고 개방적인 지식정보사회의 실현과 발전을 기본이념으로 한다고 규정하는 「국가정보화기본법」 제2조, 콘텐츠제작자의 창의성 발휘, 콘텐츠에 관한 지식재산권의 국내외 보호, 콘텐츠의 원활한 유통을 통한 문화 향유 등이 기본이념이라 규정하는 「콘텐츠산업 진흥법」 제3조 등이 그러하다.

다. 소결

이러한 논의를 종합하여 보면, 인공지능 기술의 개발촉진과 산업육성을 규정하는 인공지능 산업법안에 인공지능에서의 인권 보호와 관련한 기본적·개괄적 원칙 규정을 반영할 필요가 있다고 판단된다. 그 중에서도 앞서 국내·외 주요 기준에서 가장 공통적이고 기본적으로 제시되는 사항과 같이, 인공지능에서의 인권 및 인간 존엄성 존중 원칙, 인공지능으로 인한 차별 방지 원칙이 반영되어야 한다. 이러한 내용을 담은 규정은 아래와 같이 하고, 제1장 총칙에 포함시킬 필요가 있다.

제3조(인공지능 산업에서의 인권 보호) ① 국가 및 지방자치단체, 인공지능사업자 등은 인공지능 산업에서 인간의 기본적 인권과 존엄성이 보호되도록 하여야 한다.
② 국가 및 지방자치단체, 인공지능사업자 등은 인공지능의 개발, 제조, 생산, 유통, 활용 등 모든 단계에서 차별과 편향이 발생하지 않도록 하여야 한다.

한편 인공지능 산업에서의 인권 보호 원칙의 실효성을 담보하기 위한 수단 역시 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 인공지능산업법안 제5조는 과학기술정보통신부장관이 인공지능 기술의 개발 및 인공지능 산업의 진흥을 위하여 인공지능산업 진흥 기본계획의 수립과 추진을 하도록 규정하는 바, 동조 제3항의 기본계획에 포함되어야 하는 사항에 ‘인공지능 산업에서의 인권 보호에 관한 사항’을 추가로 포함하도록 하는 것이 필요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

2020. 4. 2.

국가인권위원회 상임위원회
위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

2002~2020 국가인권위원회 정보인권 결정례집

인 쇄 일 2020년 12월
발 행 일 2020년 12월
발 행 국가인권위원회
편 집 정책교육국 인권정책과
인 쇄 디자인모장 (02)2278-1990

I S B N 978-89-6114-800-9 93330

<비매품>

2002~2020
국가인권위원회
**정보인권
결정례집**