

개인정보보호법의 제정과정과 추진체계

김일환(성균관대학교 법학전문대학원)

1. 과거 개인정보보호법제

2.

2011년 3월 개인정보보호법 제정이전 우리나라 개인정보보호 법제는 공공부문과 민간부문으로 분리하여, 공공부문은 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 의해서 규율하였다. 그리고 관련 개별법으로는 전자정부법, 주민등록법, 민원사무의 처리에 관한 법률, 국가공무원법, 공직자윤리법, 형법 등이 있다. 또한 민간부문은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에서 개인정보보호에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있으며¹⁾, 관련 개별법으로는 신용정보 이용 및 보호에 관한 법률, 금융실명제법, 의료법, 보건의료기본법, 전기통신사업법, 전파법, 전자거래기본법 등이 있다. 그리고 그동안 공공부문의 경우에는 개인정보의 보호와 감독에 관하여 행정안전부를 비롯한 해당 국가기관의 자율규제에 맡기고 있으며 민간부문의 경우에는 한국인터넷진흥원에 개인정보침해신고센터를 두고, 개인정보 상담 및 고충처리 업무를 담당하였다.

2. 노무현 정부에서 개인정보보호법 개정논의와 주요내용

(1) 주요 개인정보보호법안의 검토 : 이은영안, 노회찬안, 이해훈안

	노회찬 안	이은영 안(수정법안)	이해훈 안
적용범위	공공부문 및 민간부문 일괄적용		공공부문 및 민간부문 일반조항 및 특별조항 분리
정보자기결정권	동의·열람·정정·삭제·파기 등의 청구권 보장		
개인정보보호책임자	개인정보보호책임자(등록데이터베이스에 한해 도입)	개인정보보호담당자	개인정보보호책임자
권리구제절차	입증책임전환/ 집단소송제도 도입	입증책임전환/ 개인정보분쟁조정위원회	손해배상/ 개인정보분쟁조정위원회
감독기구	독립기관으로서의 개인정보보호위원회 설치	국무총리소속 개인정보보호위원회 신설	국무총리소속 개인정보위원회 신설
개인정보침해대응	개선 권고	시정명령 등	시정명령 등
개인정보	공공부	○	×
			○

1) 하지만 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률을 개인정보보호에 관한 민간부문의 일반법이라고 성격지을 수 있는지는 논란이 될 수 있다. 왜냐하면 이 법은 정보통신망을 이용하는 분야는 포괄적으로 규율하고 있으나 개인정보를 다루는 모든 민간분야를 다루고 있지는 않기 때문이다.

사전영향 평가제도	문 민간부 문			
		○	×	자율
DB(파일) 관리제도		○	×	○
자율규제		×	×	○
민감정보	개념정의	×	사생활 침해의 우려가 큰 개인정보(사상·신념에 관한 정보, 지문·홍채·유전정보· 정맥 등 개인의 신체적 특 성을 통하여 개인을 식별 하는 생체정보, 또는 과거 의 병력 등 포함)	사상·신념에 관한 정보, 노동조합·정당 및 사회단 체의 가입 및 탈퇴에 관 한 정보, 범죄(전과)기록, 성생활정보, 유전자정보 및 의료정보
	특별취급	위원회에 사전영향 평가 신청 의무	수집에 있어 다른 개인정 보와 분리처리 의무, 권한 이 없는 자가 접근 할 수 없도록 암호화 기술 등 기 술적·관리적 조치 의무	일정한 경우에 한하여 수집 및 처리 가능

(2) 개인정보보호법안 관련 논의의 정리

- 1) 첫 번째 쟁점 : 개인정보보호 기본법 또는 일반법
- 2) 두 번째 쟁점 : 개인정보보호법의 규율대상과 정도 - 공공부문과 민간부문
- 3) 세 번째 쟁점 : 개인정보보호기구의 권한과 지위

세 법안 모두에서 제시된 감독기구가 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기
능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 가진다.

(3) 소결

이러한 법안들은 개인정보법제와 관련하여 더 ‘바람직한’한 법에 관한 논쟁거리를 제
공하였다. 결국 이러한 법안들의 바탕에는 개인정보의 ‘보호’와 ‘이용’간 관계를 어떻
게 볼 것인지에 대한 개인정보법 자체에 대한 철학적 고민이 깔려있었던 것이다. 이
은영 안과 노회찬 안이 보다 더 개인정보의 ‘보호’에 치중하였다고 한다면, 이혜훈 안
은 개인정보의 ‘보호’와 더불어 ‘이용’ 또한 강조한 측면이 있다. 세 법안은 개인정보
보호법의 적용범위 등에 대하여 다름이 있었던 반면, 이들 법안 모두에서 제시된 감
독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발
등의 집행 및 준사법기능을 가진다는 공통점을 가지고 있다.

다만 이에 대하여 우선 개인정보보호기구가 공공부문과 민간부문 모두를 관장해야 하
는지가 논란이 되었고, 다음으로 공공과 민간을 모두 감독하는 개인정보보호기구가
만들어진다 할지라도 그 기구의 권한을 자문(권고), 조정역할로 한정할 것인지, 아니
면 세 법안처럼 집행기능 등을 갖는 강력한 권한을 부여할지는 그 당시 여전히 논란

이 되었다.

3. 이명박 정부에서 개인정보보호법 제정과정과 내용

1) 기구개편

이명박 정부의 등장과 더불어 정보통신관련 기능이 개편된 정부조직으로 분산 통합되었다. 정보통신부를 없애고, 기존의 전자 정부 추진을 비롯한 국가정보화 총괄 및 조정기능은 행정안전부로, 정보통신망 등 인프라 구축 및 관련 정책기능은 방송통신위원회로, 정보통신산업 육성기능은 지식경제부로 이관되었다. 이에 따라서 이명박 정부는 기존 정보화관련 법률을 통폐합하는 법률개편작업을 추진 중에 있는 바, 그중의 하나가 바로 전면적인 개인정보보호법의 개정이었다.

2) 이명박 정부 하에서 개인정보보호법 제정과정과 특징²⁾

(1) 기존 개인정보보호법체계의 문제점

정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대로 사회 모든 영역에 걸쳐 개인정보의 수집과 이용이 보편화되고 있으나, 국가사회 전반을 규율하는 개인정보 보호원칙과 개인정보 처리기준이 마련되지 못해 개인정보 보호의 사각지대가 발생할 뿐만 아니라³⁾, 최근 개인정보의 유출·오용·남용 등 개인정보 침해 사례가 지속적으로 발생함에 따라 국민의 프라이버시 침해는 물론 명의도용, 전화사기 등 정신적·금전적 피해를 초래하고 있는 바, 공공부문과 민간부문을 망라하여 국제 수준에 부합하는 개인정보 처리원칙 등을 규정하고, 개인정보 침해로 인한 국민의 피해 구제를 강화하여 국민의 사생활의 비밀을 보호하며, 개인정보에 대한 권리와 이익을 보장하려는 것이다.

(2) 이명박 정부에서 개인정보보호법안들의 주요 내용

2) 이명박 정부 하에서 제출된 개인정보보호법안들의 내용과 특징에 관하여는 국회행정안전위원회, 개인정보보호법안에 대한 공청회 자료집(2009. 4. 23) 참조.

3) 개인정보 보호에 대한 일반법이 없어 법적용의 사각지대가 발생하고, 개별법간 처리기준 등이 상이하여 국민의 혼란이 초래되었다 : 공공기관(공공기관개인정보보호법), 정보통신사업자(정보통신망법) 등 개별법 체계로 법원 등 헌법기관, 오프라인 사업자, 비영리기관 등은 법적용이 배제되었으며 2009년 개인정보침해사고 신고건수 35,167건 중 법적용 제외사업자가 68.1%(23,948건)이었다.

	정부안	이해훈의원안(한나라당)	변재일의원안(민주당)	수정안
추진 체계	o 국무총리소속 개인정보보호위원회(제9조~제10조) - 정책 심의기능 수행 ※ 정책수립·집행은 행안부 및 관계부처 담당	o 국무총리소속 개인정보위원회(제34조~제40조) - 정책 수립·집행기능 수행 ※ 조사·시정명령 등 규제권 행사	o 대통령소속 개인정보보호위원회(제40조~제46조) - 정책 수립·집행기능 수행 ※ 조사·시정명령 등 규제권 행사	제7조 수정반영
처리 기준	o 개인정보 수집·이용(제15조), 제공(제17조) 기준 차등화 - 제공시 더욱 엄격히 보호 o 공공기관은 법령 등에서 정하는 소관 업무수행을 위해 불가피한 경우 수집·이용	o 개인정보 수집 및 처리시 동의원칙 명시 - 예외 사유 규정(제8조) o 법령상 소관사무 수행 등 예외 인정(제30조)	o 개인정보 수집, 이용, 제공 등 처리기준 동일(제7조) o 공공기관은 법률에서 정하는 업무수행을 위해 불가피한 경우로 대통령령이 정하는 경우 등 처리	제15조 제17조 제18조 제19조
업무 위탁	o 업무위탁시 정보주체에 대한 공개 또는 고지의무(제25조)	o 공개 또는 고지의무 없음 - 수탁자 관리·감독, 손해배상 책임 등만 규정(제15조)	o 공개 또는 고지의무 없음 - 수탁자 관리·감독, 손해배상 책임 등만 규정(제23조)	제26조
CCTV 등	o 영상정보처리기기 설치·운영 기준 및 관리책임(제24조)	o 개인정보처리장치 설치·운영시 게시, 고지 등(제14조)	o 자동정보처리장치 설치·운영시 고지 등(제18조)	제25조
DB 마케팅	-	o DB마케팅 사업 위원회 등록 및 관리·감독(제17조) - 제3자 제공시 고지의무 완화	o DB마케팅사업 위원회 등록 및 관리·감독(제17조) - 제3자 제공시 고지의무 완화	
유출 통지	o 개인정보 유출시 통지(제32조)	o 개인정보 누출·공개·도용(누출 등) 통지 및 신고(제20조)	o 개인정보 누출·공개·도용(누출 등) 통지 및 신고(제25조)	제34조
공공 기관 특례	o 개인정보파일 등록(제30조) o 개인정보영향평가(제31조)	o 개인정보파일 등록(제31조) o 개인정보영향평가(제32조) o 파일 연계·연동시 협의(제33조)	o 개인정보파일 등록(제13조) o 개인정보영향평가(제36조) o 파일 연계·연동시 협의(제14조)	제32조 제34조
피해 구제	o 개인정보분쟁조정위원회 별도 설치 o 조정결정에 민사상 합의 효력 부여(제44조) o 집단분쟁조정 미도입 o 단체소송 미도입	o 개인정보위원회 內 개인정보분쟁조정위원회 설치 o 조정결정에 재판상 화해 효력 부여(제58조) o 집단분쟁조정 도입(제60조) o 단체소송 미도입	o 개인정보보호위원회 內 개인정보분쟁조정위원회 설치 o 조정결정에 재판상 화해 효력 부여(제62조) o 집단분쟁조정 도입(제64조) o 단체소송 도입(제67조~제73조)	제46조 제49조 제51조
기타	-	o 표준개인정보처리방침 등록(제7조) o 평가·인증기관 지정(제52조)	o 표준개인정보처리방침 등록(제33조) o 평가·인증기관 지정(제38조)	

(3) 개인정보보호법의 주요 내용

2011년 3월 29일 제정되어 2011년 9월 30일부터 시행되는 개인정보 보호법의 주요 내용을 보면

○ 개인정보보호 의무 적용대상 확대

- 법원 등 헌법기관, 각종 단체, 오프라인사업자 및 手記문서 등 포함
- 개인정보의 Life Cycle(수집-이용-제공-파기) 단계별 보호기준 규정
 - 정보주체의 동의, 법령에 근거 등에 의해 개인정보 수집·이용·제공 허용
- 정보주체의 개인정보 열람·정정·삭제권을 명시하여 자기정보결정권 보장
- 개인정보 유출사실 통지 의무화 등 기술적·관리적 보호조치 강화
- 「개인정보보호위원회」 및 「개인정보분쟁조정위원회」 설치·운영
 - 분쟁조정의 범위를 민간부문에서 공공부문까지 확대

법률의 주요 내용을 보면 개인정보 보호법의 적용대상을 공공·민간부문의 모든 개인정보처리자로 하고, 개인정보의 수집, 이용, 제공 등 단계별 보호기준 마련하였다. 다음으로 고유식별정보의 처리제한을 강화하였고, 영상정보처리기의 설치를 제한하는 근거를 마련하였다. 다음으로 개인정보처리자는 개인정보파일의 구축·확대 등이 개인정보 보호에 영향을 미칠 우려가 크다고 판단될 경우 자율적으로 영향평가를 수행할 수 있도록 하되, 공공기관은 정보주체의 권리침해 우려가 큰 일정한 사유에 해당될 때에는 영향평가 수행을 의무화하는 개인정보 영향평가제도를 도입하였다. 그리고 정보주체에게 개인정보의 열람청구권, 정정·삭제 청구권, 처리정지 요구권 등을 부여하고, 그 권리행사 방법 등을 규정하고, 개인정보의 효율적 보호를 위하여 집단분쟁조정제도와 단체소송을 도입하였다.



◇법 시행으로 달라지는 주요사항

구분	현행(공공기관개인정보법, 정보통신망법)	법 시행(개인정보보호법)
규율 대상	0 공공기관, 정보통신사업자, 신용정보 제공·이용자 등 분야별 개별법이 있는 경우에 한하여 개인정보보호 의무 적용	0 공공·민간 통합 규율로 법적용대상 확대-현행법 적용을 받지 않던 제조업, 서비스업, 1인사업자, 의료기관, 협회·동창회 등 비영리단체, 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등을 포함한 모든 개인 정보처리자
보호 범위	0 공공기관은 컴퓨터등에 의해 처리되는 개인정보 파일만을 보호대상으로 함	0 동사무소 민원신청서류 등 종이문서에 기록된 개인정보도 보호대상에 포함
수집·이용 및 제공 기준	0 공공, 정보통신 등 분야별 개별법에 따른 처리기준 존재	0 공공·민간을 망라하는 개인정보 처리원칙과 기준 제시
고유식별 정보 처리 제한	0 주민등록번호 등 고유식별 정보의 민간사용을 사전적으로 제한하는 규정 없음	0 원칙적 처리금지-정보주체의 별도 동의, 법령의 근거가 있는 경우 등은 예외 허용
	0 인터넷상에서 주민등록번호 외의 회원가입방법 제공 의무화 (정보통신서비스제공자 한정)	0 인터넷상 주민등록번호 외의 회원가입방법 제공 의무화 대상 확대 (정보통신서비스제공자 → 공공기관, 일부 민간분야 개인정보처리자) ※ 대통령령에서 의무화대상 규정
		0 주민등록번호 등 고유식별정보 처리시 암호화 등 안전조치 확보의무 명시
영상정보 처리기기 규제	0 공공기관이 설치·운영하는 폐쇄회로텔레비전(CCTV)에 한하여 규율-범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요한 경우 전문가 및 이해관계인 의견 수렴을 거쳐 설치-녹음기능, 임의조작 금지	0 공개된 장소에 설치·운영하는 영상정보처리기기 규제를 민간까지 확대-법령, 범죄예방·수사, 시설안전 및 화재예방, 교통단속 등을 위해서 설치 가능 0 규율대상을 기존 '폐쇄회로텔레비전(CCTV)'에서 네트워크카메라도 포함 0 공공 화장실·목욕탕·탈의실 등 사생활 침해우려가 큰 장소는 설치 금지
텔레마케팅 등 규제	0 「정보통신망법」에 따라 정보통신서비스제공자에 한하여 규제-마케팅 목적으로 개인정보취급을 위탁하는 경우 정보주체 동의를 받아야 함	0 마케팅을 위해 개인정보처리에 대한 동의를 받을 때에는 다른 개인정보 처리에 대한 동의와 묶어서 동의를 받지 않도록 명시적으로 규정-정보주체가 알기 쉽도록 고지하고 동의를 받아야 함 0 모든 개인정보처리자는 마케팅 업무를 위탁시, 정보주체에게 위탁업무 내용 및 수탁자를 고지해야 함 (정보통신서비스제공자 → 모든 개인정보처리자로 규제대상 확대)
개인정보파일 등록·공개 및 영향평가	0 공공기관이 개인정보파일 보유시 행정안전부장관과 사전협의	0 공공기관이 개인정보파일 보유시 행정안전부장관에게 등록
	0 행안부장관은 사전협의 파일 관보 공고	0 행안부장관은 등록사항 공개
		0 공공기관 대규모 개인정보파일 구축 등 침해위험이 높은 경우에는 사전영향평가 실시 의무화 (민간은 자율시행)
유출 통지	0 관련 제도 없음	0 개인정보 유출사실 통지 의무화
집단분쟁 조정	0 관련 제도 없음	0 개인정보 피해가 대부분 대량·소액 사건인 점을 고려하여 집단분쟁조정 도입(재판상 화해 효력부여)
단체 소송	0 관련 제도 없음	0 단체소송(권리침해 중지) 도입 ※ 재산피해 단체소송은 제외
위원회	0 국무총리 소속 공공기관개인정보보호심의위원회-공공부문 정책 심의	0 대통령 소속 개인정보보호위원회 설치-공공·민간 부문 개인정보보호정책을 심의·의결하는 기구
	0 개인정보분쟁조정위원회-민간분야 분쟁조정	0 개인정보분쟁조정위원회 기능 확대-공공·민간 분쟁조정

4. 개인정보보호법의 체계적 검토와 법제정비방안

1) 법률에 대한 전체적 평가

기존의 개인정보보호법 제정논의에 대한 학습효과 덕분에 여러 가지 쟁점들을 빠른 시일 내에 정리하여 이렇게 바람직한 법률이 제시되었다고 본다. 다른 기존의 법안들과 마찬가지로 새로 제정된 개인정보보호법 역시 지금까지 논의된 개인정보보호에 관한 쟁점들을 잘 추려내어 개인정보 유출로 인한 국민의 피해를 최소화하고 정보사회에서 개인정보자기결정권을 보호하기 위한 다양한 내용들을 담고 있는 진일보한 법이라고 평가할 수 있다. 따라서 위 법률은 개인정보보호라는 관점에서 보면 전체적으로 높게 평가할만하다.

(2) 법률의 법체계상 특징과 문제점

1) 개인정보보호법제 정비의 원칙과 방향 : 개인정보보호법(일반법)에 맞춘 기존 개별(특별)법의 재정비 필요성

(1) 일반법 제정 이전 기존 법률들의 적용에 따른 문제점 노출

새로 제정된 개인정보보호법은 다른 법률과의 관계에 대하여 “개인정보 보호에 관하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

그런데 이 규정은 문제가 있다고 생각한다. 개인정보보호법 제정과정에서 개인정보보호에 관한 일반법을 제정하면 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률을 폐지함과 아울러 여러 가지 잡다한 규정들을 모아놓은 정보통신망법을 내용에 맞추어 해체하여 재입법하고, 개인정보보호 관련 규정은 삭제하는 것으로 의견이 모아졌었는데, 특정 부처의 이기주의 등으로 인하여 폐지해야 할 법을 여전히 남겨놓는 것은 필자로서는 이해가 가지 않는다.

결국 위 법률이 개인정보보호에 관한 일반법이라면 정보통신망법상 개인정보보호규정은 개인정보보호에 관한 특별법으로서 해당 부문에서는 이 법규정이 우선 적용된다. 통상적으로 개인정보보호에 관해서는 개인정보보호에 관한 일반법으로 규율하고, 그렇지 못할 특별한 경우 - 예를 들어 위치개인정보나 생체정보처럼 - 에 한하여 보호의 수준이나 적용범위를 높이거나 낮추는 법률을 만들어야 한다. 그런데 정보통신망법에 광범위한 개인정보보호규정을 그대로 두게 되면 결국 새로 제정된 개인정보보호법은 일반법으로서 그 의미가 퇴색되고 적용대상이나 범위가 줄어들거나 없어질 수밖에 없다. 그렇다면 또다시 위 법률은 공공기관의 개인정보보호에 관한 일반법으로 후퇴할 가능성도 있다. 게다가 정보통신서비스 제공자의 경우에는 동일한 사항에 대

하여 정보통신망법과 개인정보보호법의 ‘이중’규제를 받아야 할지도 모르는 상황에 처해 있다.

다음으로 공공부문에서도 개인정보보호법에 규정된 개인정보의 또 다른 목적을 위한 이용(=공동이용)은 전자정부법상 규정된 (개인정보의) 공동이용과 어떤 관계에 있는지, 그리고 전자정부법상 규정된 (개인정보) 공동이용과 체계정합성을 갖는지를 판단하기가 쉽지 않다.

그렇다면 새로 제정된 개인정보보호법과 기존의 전자정부법, 정보보안(호)법, 정보통신망법 등의 법규정들을 전체적이고 체계적으로 검토하여 개인정보보호에 관한 법률들간 충돌가능성을 방지할 법제정비에 착수해야 한다.

(2) 법제정의 원칙과 방향

종래 우리나라의 개인정보보호법제는 공공부문과 민간부문으로 이원화되어 있었고 그 법적 근거 및 추진체계를 달리하고 있었다. 이에 관하여 “개인정보보호 기본법+공공부문 개인정보보호법+민간부문 개인정보보호법”으로 구성된 기본법에 터 잡은 분야별 일반법-특별법체계를 주장하는 입장과 “개인정보보호 일반법+개별분야 개인정보보호(특별)법”을 주장하는 입장으로 대립하였다.

새로 제정된 개인정보보호법은 후자의 입장을 취하여 공공과 민간 모두에 적용된다는 특징을 갖고 있다. 필자는 원칙적으로 이러한 법률의 기본적인 방향에 대하여 긍정적으로 생각한다. 다만 개인정보에 관한 일반법은 개인정보보호에 관한 원칙과 기준 및 적용범위와 개인의 권리 등을 규정하는 일반적인 내용들이 포함되어 있다. 따라서 일반적인 개인정보보호법의 제정과 더불어 개개 분야별로 특수하게 개인정보를 보호하는 특별한 개인정보보호법들이 동시에 제정되어야만 함을 인식해야 한다.

특히 2004년 이후 개인정보보호법 제정논의가 지루하게 이루어지는 과정 속에서 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호 및 이용과 관련하여 일관된 원칙과 기준없이 많은 법률들이 만들어졌다. 이제부터 새로 제정된 개인정보보호법에 맞추어 기존의 관련 법률들을 재검토, 재정비해야 한다.

(3) 공공부문과 민간부문 법률들의 재정비 내용

공공부문의 경우에는 법률유보원칙과 기본권제한에 관한 헌법 제37조 제2항에 터 잡아 해당 국가기관의 공법상 과제와 권한을 수행하기 위하여 필요한 개인정보를 수집, 처리할 수 있도록 한다. 다음으로 민간부문의 경우에는 공공부문과는 달리 헌법과 사법(私法)에 의하여 인정되는 기본권 및 권리의 주체로서 그들의 활동을 위하여 개인정보를 수집, 처리할 자유를 원칙적으로 갖고 있다는 특징에 맞추어 개인정보의 보호와 이용을 동시에 추구하는 법제정비가 필요하다.

공공부문에서 개인정보 보호와 이용관련 법률들을 분석해 보면 그동안 개인정보보호법이 제정되기 이전에 기존의 관련 법률들이 개인정보를 위한 충분한 보호대책들을 제시하지 못하는 상황이었다. 이제 공공부문에서는 법률유보원칙과 개인정보보호원칙

에 근거한 적법한 개인정보의 이용을 추구하는 법제정비가 이루어져야 한다. 따라서 공공부문에서는 개인정보의 이용 등에 관한 법률들을 제정된 개인정보보호법의 관점에서 재정비할 필요가 있다.

민간부문에서 개인정보보호와 이용관련 법률들을 분석해 보면 민간부문에서는 헌법상 개인정보의 보호와 이용에 관한 민간부문의 특성을 전제로 하여, 새로 제정된 개인정보보호법에 따라서 관련 특별법들의 재정비가 필요하다. 우리나라 개인정보보호 관련 법률들의 특징은 법외관상으로는 엄격한 규제로 정직하게 개인정보를 수집·이용하려는 기업들에게는 많은 비용과 노력을 요구하지만, 개인정보의 보호와 활용을 위한 세부적인 장치는 부족하여 편법적 수집·이용·제공에는 충분하지 않은 부분들이 있다. 따라서 정상적인 개인정보 수집·이용·제공 활동에 대해서는 규제를 완화하되, 소비자 또는 이용자들이 통상 예상하기 어려운 개인정보의 수집·이용·제공 활동에 대해서는 편법적인 방법이 통하지 않도록 법제 개선이 필요하다. 그런데 민간부문에서는 개인정보보호 관련 특별법들의 적용범위와 보호수준 등이 매우 다르다. 예를 들어 정보통신망법은 외관상으로는 개인정보보호의 엄격한 보호를 추구하는 듯하나 실제로는 합법적 이용과 보호 모두를 담보하지 못하고 있는 반면, 신용정보 등 금융관련 법률에서는 개인정보의 보호보다는 이용에 치중되어 있다는 비판을 받고 있다. 따라서 새로 제정된 개인정보보호법에 따라서 관련 특별법들의 재정비가 필요하다.

2) 개인정보보호법 자체의 법제정비방안

새로 제정된 개인정보보호법과 기존의 개인정보보호에 관한 개별(특별)법간 문제 못지않게 개인정보보호법 자체가 갖고 있는 많은 문제점들을 제정과정에서 충분히 검토하지 못하였다. 이는 개인정보보호법의 적용과정에서 상당한 논란을 제기할 것으로 보인다.

(1) 개인정보처리자의 특성을 고려하지 않은 획일적 적용

새로 제정된 개인정보보호법은 개인정보보호에 관한 일반법이므로 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등인 "개인정보처리자"에 해당하는 경우에는 공공과 민간 모두에게 적용된다. 따라서 법규정상 적용대상으로 공공이나 민간을 따로 언급하고 있거나 해당 법조문의 내용을 파악하여 공공이나 민간에게만 적용되는 경우가 아닌한, 이 법은 일반법으로서 공공과 민간 모두에게 적용되어야 한다. 그런데 법조문 전체를 통하여 볼 때 공공에게(만) 적용되는 조문과, 민간에게(만) 적용되는 조문, 공공과 민간 모두에게 적용되는 조문을 쉽게 구별할 수 있는지 의문이 든다. 물론 최근에 공공부문 못지않게 민간부문에서 개인정보보호의 필요성이 강하게 대두되고 있는 터에 민간부문에서도 개인정보보호를 강화하려는 이 법률의 내용은 긍정적인 것으로 판단된다. 다만 민간부문의 경우에는 공공부문과는 달리 헌법과 사법(私法)에 의하여

인정되는 기본권 및 권리의 주체로서 그들의 활동을 위하여 개인정보를 수집, 처리할 자유를 원칙적으로 갖고 있다. 따라서 민간부문과 관련되는 입법의 경우에는 세심한 판단과 결정을 필요로 한다. 법해석을 통하여 적용대상이 명확해져야만 하는 법규정들이 많으면 많을수록 법적용자의 자의적 해석을 통제하기 어렵고, 법원의 부담이 불필요하게 커질 수도 있다.

(2) 법조문의 불명확성, 비체계성, 해석의 어려움

(3) 개인정보보호기구 관련 규정의 문제점

a) 법률 제정시 유일한 쟁점 : 추진체계

지금까지 제출된 개인정보보호법안 중 이명박 정부에서 제시된 안을 제외한 모든 법안에서 제시된 감독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 갖는 독립된 행정청으로서 위원회였다. 곧 그동안 개인정보보호법 제정과정에서 다툼이 없었고, 전혀 문제가 되지 않았던 개인정보 보호기구의 위상과 기능이 개인정보보호법이 제정되기 위한 마지막 쟁점으로 남아있게 되었던 것이다.

b) 개인정보보호 추진체계에 대한 입장정리⁴⁾

이명박 정부가 제출한 원래 정부안은 국무총리실 소속 심의위원회에서 주요 사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 행정안전부가 총괄하도록 되어 있었다. 독립감독기구를 두자는 것에 대하여 행정안전부는 별도 기구 설치에 따른 비용 수반으로 작은 정부 취지와 상충, 정보화와 정보보호·개인정보보호 업무의 연계 필요성, 각 부처의 개인정보보호정책과 충돌·중복 초래, 개인정보보호 정책 집행력 미약 및 의사결정 지연 초래 등의 이유를 들어 행정안전부가 이를 맡아야 한다는 의견이었다. 그런데 법안심사과정에서 야당 등의 반발로 인하여 행정안전부는 개인정보보호위원회를 대통령 소속으로 격상 시키고 위원회의 기능에 의결 기능을 추가시키고, 국회·법원·정부가 각각 위원을 5인씩을 추천할 수 있도록 하는 대안을 냈다. 그리고 다시 법안에 개인정보보호위원회에 상임위원과 사무국을 신설하는 규정까지 추가되었다.

이혜훈의원안	변재일의의원안	정부안
• 위원회(총리소속)+사무처	• 위원회(대통령소속)+사무처	• 위원회(총리소속)
• 9인(위원장 1, 상임 1) - 대통령(위원장), 국무총리 임명	• 9인(위원장 1, 상임1) - 국회3, 대통령3, 대법원장3	• 15인이내 - 국무총리임명
• 정책수립, 집행	• 정책수립, 집행	• 정책심의

4) 결국 정부안은 국무총리 소속 비상설 심의위원회(심의) 및 행안부(집행), 의원안은 대통령 또는 국무총리 소속 상설위원회[별도 행정기관]이었다.

심 사 결 과

- ⇒ 위원회 소속 격상 및 기능 확대 : 총라→ 대통령, 심의 → 심의·의결
- ⇒ 위원 추천권 부여 및 임기 연장 : 대통령 임명(15인) → 국화(5인) · 법원(5인), 2년→3년
- ⇒ 위원회 업무지원을 위해 사무국 신설 / 집행 : 행안부 수행
- ⇒ 위원회내 정무직 상임위원 임명
- ⇒ 행안부 집행기능 중 헌법기관에 대한 시정권고, 연차보고서 작성 등을 위원회로 이관
- ⇒ 위원회 심의·의결을 위한 자료제출 요구 명문화

c) 현행 개인정보보호법상 개인정보보호 관련 기구들의 권한

개인정보보호위원회 (심의·의결 기능)
■ 기본계획 및 시행계획 심의·의결 ■ 법·정책·제도 개선에 관한 심의·의결 ■ 공공기관 간 의견조정 사항 심의·의결 ■ 법령의 해석·운용에 관한 심의·의결 ■ 개인정보 목적 외 이용·제공에 관한 심의·의결 ■ 영향평가 결과에 관한 심의·의결 ■ 법령·조례에 대한 의견제시에 관한 심의·의결 ■ 개인정보처리정지, 침해행위중지 권고에 관한 심의·의결 ■ 징계, 고발, 시정조치, 과태료부과 등의 결과공표에 관한 심의·의결 ■ 연차보고서 작성·제출에 관한 심의·의결 ■ 대통령, 위원장, 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항 등

행정안전부 (집행·총괄 기능)	중앙행정기관 (소관분야 및 개별법에 따른 집행업무)
■ 부문별 기본계획, 시행계획 작성지침 제정·배포 ■ 기본계획의 수립(취합) 및 통보 ■ 표준 개인정보보호지침 제정 ■ 개인정보처리방침 작성지침의 제정·권고 ■ 개인정보열람창구 구축·운영 ■ 개인정보유출신고제도 운영 ■ 개인정보파일 등록 접수 및 현황 공개 ■ 자율규제 촉진 및 지원 시책 ■ 개인정보 영향평가 관리·운영 ■ 법위반행위 조사, 시정권고 및 명령, 과태료 부과 등	■ 소관분야 시행계획 수립 ■ 소관분야 법령 등 개선 ■ 소관분야 자율규제 촉진·지원 ■ 법 위반행위 조사, 시정권고명령, 과태료부과 ■ 법령·조례의 개인정보보호법 목적에 부합 노력 등

d) 바람직한 개인정보보호기구의 판단기준과 내용

(a) 유형별 고찰

따라서 개인정보보호기구를 만드는 것과 관련하여 해당 보호기구의 기능과 조직, 권한과 실무 등을 진지하게 검토해야만 한다. 그렇다고 전 세계 모든 국가의 보호기구들을 검토대상으로 삼을 수는 없다. 따라서 이러한 통제기관을 크게 유형화시켜 고찰할 필요가 있다.

이러한 보호기구는 우선 외부적인 통제유형과 내부적인 통제유형으로 나눌 수 있다.

① 외부적 통제유형은 다시 a) 상담시스템 : 공적 영역에서 통제권한을 갖고, 사후통제와 조언(상담)기능을 갖고 있는 것으로 특징 지워지는 독일식 정보보호기구유형과 b) 허가시스템 : 정보파일의 설치에 관하여 승인하고 공적 영역은 물론 사적 영역을 위한 통제권한 및 결정권한, 간섭권한들을 보호기구에게 부여하는 프랑스식 정보보호기구로 나눌 수 있다. 그리고 ② 내부적 통제유형이란 개인정보를 다루는 개개 국가기관 스스로 이러한 정보처리에 관하여 통제하는 방식으로서 미국이 이러한 유형에 속한다.

(b) 감독기구 편제의 특수성 인정

이러한 상이한 정보보호시스템에는 당연히 서로 다른 보호기구의 역할이 반영되어 있다. 우선 정보사회에서 개인의 사생활을 보호해야 한다는 인식은 이러한 두 시스템 모두에서 공유된다. 그리고 이렇게 다른 시스템을 갖고 있다 하더라도 이러한 나라들의 정보보호법규정 또한 많은 부분 유사할 뿐만 아니라 상호간에 비교함으로써 보충하고 수정하기도 한다. 그럼에도 불구하고 개개 나라의 정치적, 법적 시스템의 차이나 통제방안을 강구하는 시각의 차이 때문에 보호기구의 설치 및 권한에서 많은 차이를 보이고 있는 것이다. 따라서 정보보호를 위한 보호기구의 조직 및 그 운용을 이해하기 위해서는 우선 일반적이고 특별한 정보보호법규정은 물론 개개 사회의 사회적, 정치적, 역사적 상황 또한 살펴보아야만 한다. 왜냐하면 개개 국가의 구체적인 정치적, 역사적 상황 및 법적, 행정적 전통이 보호기구의 법적인 권한은 물론 그 정책 및 행동방법에도 영향을 주고 있기 때문이다.

(c) 판단기준

개인정보를 보호하기 위하여 어떤 보호기구가 더 효율적인지를 판단하기 위한 척도는 물론 어떤 모델이 궁극적으로 시민들에게 더 포괄적인 정보보호를 보장하는 가이다. 물론 어떤 기준들에 따라서 보호기구들이 판단되고 어떤 척도에 따라서 그 효율성이 평가되어야만 하는지는 어려운 문제에 속할지도 모르나 특히 **‘보호기구의 독립성보장’** 및 이를 위하여 **‘충분한 법적 권한의 보장’**, **‘전문성확보’**는 개개 보호모델을 평가, 판단하기 위한 중요한 기준들이다.⁵⁾

5) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제33집

(d) 과거 법안들과 학설상 다툼이 없는 개인정보보호기구의 권한과 법적 지위

－ 독립성보장

먼저 개인정보보호기구의 독립은 개인정보보호에 관한 제도적 통제의 핵심사항이다. 따라서 개인정보보호기구의 독립성은 개인정보보호를 위한 통제의 기본조건이면서 동시에 이러한 통제의 효율성에 관한 척도를 나타낸다.

－ 법적 권한

1) 예방권한(事前的 절차통제, 개인정보사전영향평가제도 등), 2) 조사·상담 및 조정권
5) 법안의 검토

e) 개인정보보호법상 추진체계의 문제점

(a) 개인정보보호와 개인정보분쟁조정의 분리에 대한 검토

개인정보보호법은 개인정보보호위원회와 개인정보분쟁조정위원회를 따로 설치하도록 규정하고 있다. 그리고 법조문상 개인정보보호위원회와 개인정보분쟁조정위원회간 관계도 분명하지도 않다. 어떤 이유에 의해서인지는 모르겠지만, 위 법률에 정보통신망법상 개인정보분쟁조정위원회에 관한 기존 규정들을 그대로 옮겨놓았다. 개인정보분쟁조정위원회를 개인정보보호위원회와 별도로 설치할 필요성이 있을지 의문이다. 분쟁조정위원회를 보호위원회로 합치거나 산하 위원회로 구성해야 마땅하다고 생각한다.

(b) 독립성 검토

개인정보보호기구의 독립은 개인정보보호에 관한 제도적 통제의 핵심사항이다. 따라서 개인정보보호기구의 독립성은 개인정보보호를 위한 통제의 기본조건이면서 동시에 이러한 통제의 효율성에 관한 척도를 나타낸다. 우선 통제개념의 구성요소로서 통제자와 통제되는 사람간 非同一性이라는 기본명제는 독립성개념의 구체화를 위한 판단 근거로서 작용한다. 또한 제시된 과제들의 종류와 범위 및 정보보호통제 속에 설정된 목표들로부터 독립성개념이 도출되어야만 한다. 그렇다면 기관의 독립이란 정보보호기관이 한편으로는 통제되는 행정부와 다른 정치기관들로부터, 또 다른 한편으로는 시민으로부터 독립된다는 것을 뜻한다. 따라서 통제기관의 독립은 또한 통제기관의 영역에 속하는 결정절차들의 독자적인 운용을 전제로 한다. 이러한 의미에서 이러한 독립성은 필연적으로 제3자의 통제나 외부통제로부터 자유, 또는 이를 적극적으로 표현한다면 전적으로 자기 스스로 통제하는 결정의 자유를 뜻한다. 이에 따라서 통제기관들은 準法官的 獨立을 누린다. 따라서 모든 정보보호기관들은 그 기관활동과 관련

제3호, 2005, 197면 이하 참조.

하여 어떤 지시도 받지 않으며 어떤 직무감독 밑에 있지도 않다.

그런데 놀랍게도 위 법률을 보면 개인정보보호 위원회 및 위원에 관하여는 독립적 활동의 보장에 관한 그 어떤 규정도 찾아볼 수가 없다. 더욱 더 놀라운 것은 위 법률 제41조를 보면 “위원회는 자격정지 이상의 형을 선고받거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다.”고 하여 개인정보분쟁조정위원회 위원에 대해서는 일정한 신분보장을 하고 있다는 것이다. 이는 개인정보분쟁조정위원회 위원에게 인정되는 신분보장이 그보다 더 중요한 위원회인 개인정보보호위원회의 위원에게는 규정되어 있지 않음을 뜻한다. 이 부분에 대한 조문수정작업이 반드시 필요하다고 생각한다.⁶⁾

(c) 위원회 업무와 권한의 불명확성

개인정보보호법을 보면 개인정보보호와 관련하여 위원회의 권한이 충분하지 않을뿐더러 개인정보보호위원회와 행정안전부의 업무와 권한을 구별하기가 쉽지 않다. 예를 들어 위 법률을 보면 개인정보보호위원회는 조사권 등을 갖고 있지 않을 뿐만 아니라, 분쟁조정은 분쟁조정위원회가 담당하고, 제11조를 보면 자료제출요구권은 행정안전부 장관이 갖도록 규정하고 있다.

원래 정부안에는 국무총리실 소속 심의위원회에서 주요 사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 행정안전부가 총괄하도록 되어 있었다. 그러다가 야당과 협의과정에서 개인정보보호위원회를 대통령 소속으로 격상 시키고 위원회의 기능에 의결 기능을 추가시키는 등 개인정보보호위원회의 권한이 확대되었다.

그러다보니 위 법률에 규정된 개인정보보호위원회가 개인정보보호에 관한 일관적이고 체계적인 기준과 틀에 따라서 요구되는 기능과 역할을 갖지 못하고 약간은 기형적인 형태가 될 수밖에 없었다. 결국 이렇게 되면 위 법의 적용대상자인 개인정보처리자들은 개인정보보호법을 준수하는 과정에서 어느 기관의 통제를 얼마만큼 받는지 예측하기 힘들어지게 된다. 특히 이는 규제완화, 규제축소, 규제의 투명성이라는 관점에서 문제가 될 수 있다. 그리고 위에서 설명한 것처럼 개인정보보호에 관한 국제적 관점에서 보아도 문제가 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

(d) 소결

결국 위 법률에 규정되어 있는 개인정보보호위원회의 경우 국제적 기준이나 그동안 논의되었던 수준에 비하면 보호기구의 독립성과 권한 등이 부족하다. 이러한 위원회

6) “국가인권위원회(위원장 현병철)는 19일 국회 행정안전위원장에게 정부가 발의한 개인정보보호 법률안은 개인정보보호 기구가 제 기능을 수행하는 데 필요한 독립성 요소가 미비해 이를 중심으로 한 입법은 바람직하지 않다는 의견을 표명했다. 또 한나라당 이해훈 의원이 대표발의한 개인정보보호법률안과 민주당 변재일 의원이 대표발의한 개인정보보호 법률안에 대해서 위원 면책특권 관련 규정과 위원임명 과정에서 국회의 관여를 제고하는 방안, 조직·예산상 독립성을 제고하는 방안이 적극 보완될 필요가 있다고 밝혔다. 인권위는 “3개 법안 중 정부 발의안은 개인정보보호기구가 가지고 있어야 할 핵심적 기능인 조사기능이 없어 독립성 요건을 심각하게 흠결(미비)하고 있다”며 “또 위원들이 전원 비상임위원으로 전문성이 떨어질 우려도 있다”고 지적했다.”(아이뉴스24 2010. 1. 19.)

는 효율적인 개인정보보호를 위한 독립된 기구로서 충분한 역할을 하기 어렵다고 판단되며, 체계적이고 일관된 형태의 개인정보보호기구라고 보기 어려울 만큼 ‘타협의 산물’이라고 할 수 밖에 없는 모습을 지니고 있다.

바람직한 개인정보보호위원회의 형태와 역할에 대하여 필자는 공공부문과 민간부문의 개인정보보호기구는 그 “대상과 수단”에서 많은 차이가 있다고 생각한다. 따라서 공공부문의 개인정보보호감독기구는 “대통령 산하의 독립행정청으로서의 위원회(합의제)”의 조직형식을 취하는 것이 바람직하고, 민간부문의 경우에는 해당 민간영역에서 자율규제를 시행하도록 하면서 행정안전부를 비롯한 처분권과 재결권 등은 해당 부처의 장이 행사하는 시스템이 가장 적합하다고 판단한다. 다만 이에 대하여 한국의 특수성을 이유로 하나의 규제기구가 공공과 민간 모두를 규율해야 한다는 의견이 맞서고 있다.