

「 '4차 산업혁명'과 정보인권 」 연속토론회

# ‘4차 산업혁명’ 시대 개인정보보호 컨트롤타워

일 시 | 2017년 8월 8일(화) 오전 10시~12시

장 소 | 국회의원회관 제1세미나실

주 최 |

국회 미래창조과학방송통신위원회

변재일 의원 (더불어민주당, 충북 청주시청원구)

김성수 의원 (더불어민주당, 비례대표)

추혜선 의원 (정의당, 비례대표)

국회 안전행정위원회

진선미 의원 (더불어민주당, 서울 강동구갑)

권은희 의원 (국민의당, 광주 광산구을)

이재정 의원 (더불어민주당, 비례대표)

언론개혁시민연대, 정보인권연구소, 진보네트워크센터,  
참여연대, 한국소비자단체협의회, 함께하는시민행동

후 원 | 국가인권위원회

## 순서

---

10:00 ~ 10:05 개회

---

10:05 ~ 10:15 인사말

---

사회 이호중 | 정보인권연구소 이사장

10:15 ~ 10:45 발제 김일환 | 성균관대학교 법학전문대학원 교수

---

10:45 ~ 11:45 토론 김경환 | 법무법인 민후 변호사

---

이경규 | 인하대학교 법학전문대학원 교수

---

이은우 | 정보인권연구소 이사

---

이창범 | 동국대학교 경찰사법대학 겸임교수

---

배상호 | 개인정보보호위원회 분쟁조정과장

---

장 한 | 행정자치부 개인정보보호정책과장

---

최윤정 | 방송통신위원회 개인정보보호윤리과장

11:45 ~ 12:00 전체토론

---



변재일 | 더불어민주당 국회의원  
(충북 청주시청원구)

안녕하십니까?

국회의원 변재일입니다.

더운날씨에도 불구하고 '4차 산업혁명시대 개인정보보호 컨트롤타워' 토론회에 참석해주신 여러분들과 오늘 토론회를 함께 준비해주신 언론개혁시민연대, 정보인권연구소, 진보네트워크, 참여연대, 한국소비자단체협의회, 함께하는시민행동 등 시민사회단체 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

특히 오늘 좌장을 맡아주신 이호중 정보인권연구소 이사장님과 발제하실 김일환 성균관대학교 법학대학원 교수님, 토론을 맡아주실 김경환 변호사님, 이은우 정보인권연구소 이사님, 이경규 인하대 교수님, 이창범 동국대 겸임 교수님을 비롯해 정부측에서 참석해주신 과장님들께도 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 토론회는 개인정보보호법과 감독기구 등 현재의 개인정보보호 거버넌스체계를 검토하고, 개인정보의 활용이 더욱 활발해질 4차 산업혁명 시대 개인정보보호 컨트롤타워를 어떻게 가져가야할지 고민하는 매우 뜻 깊은 자리인 만큼 의미 있는 결론이 도출되길 기대합니다.

2008년 「개인정보보호법안」을 대표발의 했을 당시에도 급속한 ICT의 발전으로 인한 정보화로 개인정보와 관련한 각종 사회적 문제가 발생하였고 이러한 문제를 체계적으로 다룰 감독기구의 필요성에서 관련 논의가 시작되었습니다.

2011년 법안이 제정·시행되면서 개인정보보호위원회가 출범하였으나 개인정보보호 업무를 수행하는 부처가 개인정보보호위원회, 행정자치부, 방송통신위원회로 분산되어 있다 보니 여전히 개인정보 보호와 활용을 총괄할 컨트롤타워의 필요성이 제기되고 있는 상황입니다.

특히 4차산업혁명시대 개인정보를 포함한 빅데이터의 활용은 더욱 확대될 전망으로 개인정보의 보호와 활용이라는 두 개의 바퀴를 조화롭게 끌고 수 있을지에 대한 대안마련이 시급한 때입니다.

문재인정부 국정운영 5개년 계획에서도 ‘18년부터 개인정보 보호 거버넌스 강화 및 개인정보 보호 체계 효율화, 무분별한 개인정보 이용에 대한 제재 강화’를 통한 개인정보 보호강화를 추진하겠다고 밝힌 바 있습니다.

하지만 전문가들 사이에서도 컨트롤타워 체계와 관련해서는 의견이 분분한 상황입니다.

오늘 토론회가 전문가와 해당부처의 의견을 모두 논의의 장으로 꺼내는 계기가 되길 바라며, 여러분의 고견을 부탁드립니다.

이 자리에 참석하신 모든 분들의 건강을 기원하겠습니다.

감사합니다.

## 현행 개인정보보호법체계상 감독기구 법제정비방안

김일환 | 성균관대학교 법학전문대학원

### I. 문제제기

현재 우리나라의 상황을 들여다보면 개인정보보호 관련 법률들이 많아서 정보주체의 개인정보자기결정권이 충실히 보호되고 있다고 과연 자신 있게 말할 수 있을지에 대하여 매우 회의적이다. 개인정보처리자는 규범의 홍수와 지나친 강력함을 주장하면서 개인정보의 폭넓은 이용을 주장하는 반면, 정보주체는 개인정보보호가 현실적으로 충실히 이행되고 있는지에 대하여 정당한 비판을 지속적으로 제기하고 있다.<sup>1)</sup> 또한 개인정보처리자에는 민간은 물론

1) “해킹사고 등 정보보호에 대한 허술한 관리로 인해 지난 2011년부터 7년간 유출된 개인정보 규모가 2억 건이 넘는 것으로 드러났다. 19일 신용현 국민의당 의원(국회 미래창조과학방송통신위원회)이 방송통신위원회로부터 받은 개인정보 유출 사고 자료를 분석한 결과, 올 3월 숙박업 '여기어때' 97만 건 등 매년 개인정보 유출 사고가 반복된 것으로 나타났다. 신용현 의원은 "지난 달 비트코인거래소 빗썸의 해킹으로 인해 또다시 개인정보가 유출되는 등 관련 사고가 끊임 없이 이어지고 있다"며 "매년 반복되는 개인정보 유출 사고로 인해 이제 2억 건이 넘는 개인정보가 공공재가 됐다"고 지적했다. 가장 피해규모가 큰 해킹사건은 지난 2014년 1월 NH카드, K B카드, 롯데카드 등에서 발생한 것으로 1억400만 건의 개인정보가 유출된 것으로 나타났다. 당시 금융감독원이 해당 사건을 조사했으며 경찰은 21명(5명 구속)을 기소했다. 2011년 7월 SK 컴즈(3500만건), 2011년 11월 넥슨(1320만건), 2012년 7월 KT(873만건), 2016년 7월 인터

국가도 포함되어 있는데, 지금 개인정보의 폭넓은 이용과 제공을 주장하는 이들은 민간영역에서 개인정보의 이용과 국가에 의한 개인정보의 이용간 차이를 충분히 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다.<sup>2)</sup> 전자에서 발생하고 있는 문제점으로 인하여 현행 개인정보보호법제 자체가 태생적 한계를 갖고 있다는 확대해석은 잘못되었다고 생각한다. 또한 4차 산업, 빅데이터, 사물인터넷, 인공지능, 로봇, 자율주행차 등의 발전에 따른 지능정보사회의 핵심은 정보의 공개와 공유가 핵심인 바, 이러한 공유와 공개의 대상에 개인정보가 포함되어야만 하는지, 얼마만큼 포함되어야 하는지를 검토해야 한다. 최근 우리나라에서 개인정보보호법제의 과도한 규제에 인하여 신산업육성 등이 어렵다는 주장이 강하게 제기되고 있으나, 과연 정말로 그러한지에 대한 실증적 연구가 구체적으로 제시되고 있는지도 의문이다. 현재 개인정보의 보호와 이용에 대한 논의에서 필요한 것은 정확한 문제제기에 따른 구체적인 해결방안의 제시이다.

2014년 용역업체의 과건직원이 1억여건의 개인정보를 유출한 사건 이후 금융지주회사법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 개인정보보호법 등이 개정되었다. 지금까지 개인정보보호 관련 법률들의 정비방향과 내용을 정리하면 개인정보보호위원회의 기능을 강화하고, 개인정보 유출에 따른 피해구제 등 정보주체의 권리

---

파크(2000만건) 등 해마다 대형 해킹사고가 발생했다. 여기어때 해킹 당시에는 해커가 이용고객에게 총 4817건의 협박성 음란문자(SMS)를 발송하면서 논란이 됐다. 민감한 사생활로 볼 수 있는 숙박 정보, 금융 정보 등이 해커의 손아귀에 들어간 것이다. 신 의원은 "허술한 관리로 해킹으로 인한 유출사고가 이제는 일상적인 일이 된 경향이 있다"며 "부처의 엄중한 대처와 개선책을 통해 매년 비슷한 이유로 반복되는 개인정보 유출의 고리를 끊어야 한다"고 말했다.(아시아경제 2017. 7. 19.)

2) 이에 관하여는 김일환, 개인정보의 보호와 이용법제의 분석을 위한 헌법상 고찰, 헌법학연구 제 17권 제2호, 2011 참조.

보호를 위한 내용을 구체화하는 등 긍정적인 내용들도 있다. 하지만 개인정보보호법체계상 많은 문제점들이 여전히 남아있다.

특히 일반법인 개인정보보호법 제정 이후 개인정보의 보호와 이용간 충돌, 개인정보호 관련 정부부처내 이견 및 혼선, 감독기구인 개인정보보호위원회의 무기력함 등으로 인하여 개인정보보호법 적용과 관리감독 면에서 오히려 점점 더 많은 혼란이 나타나고 있는 느낌이다.

노무현 정부 이후 지금까지 발의된 개인정보보호 관련 법안이나 학계의 많은 관련 논문들에서 개인정보의 범위, 개인정보호의 보호와 이용 등에 관한 다툼이나 의견차이가 있음은 확인할 수 있으나, 개인정보보호 감독기구의 위상 및 권한강화에 대하여 반대의견을 찾기 쉽지 않다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라 개인정보보호 감독관련 법제정비가 이루어지고 있지 않고 있는 것은 이해하기 쉽지 않다.

이에 따라서 개인정보 감독기구에 대한 불필요한 논의를 끝내고 개인정보 보호기구로서 활동하기 위하여 다툼이 없는 권한과 업무를 문재인 정부 출범이라는 국내적 상황과 글로벌 스탠더드에 맞추어 정비할 필요가 있다. 특히 문재인 정부가 발표한 국정운영 5개년 계획에 따르면 2018년부터 개인정보 보호 거버넌스를 강화하고 개인정보 보호 체계를 효율화하며 무분별한 개인정보 이용에 대한 제재를 강화한다는 내용이 포함되어 있으므로 관련 법제정비가 매우 시급하다.<sup>4)</sup>

---

3) 이에 관하여는 권건보, 개인정보보호의 입법체계와 감독기구 정비 방안, 헌법학연구 제20권 제2호, 2014. 6 ; 김일환, 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 법제정비방안, 成均館法學 第24卷 第3號, 2012 ; 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012 ; 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017 참조.

4) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 2017. 7, 30면.

이러한 관점에서 이 논문에서는 노무현 정부 이후 지금까지의 개인정보보호 기구에 대한 논의와 상황에 대하여 간략하게 설명한 다음에, 현재 우리나라에서 개인정보보호 감독기구의 불충분함으로 인하여 나타나는 문제점을 분석한 후, 마지막으로 바람직한 감독기구의 지위와 권한을 국회에 제출되었던 입법안들과 연결하여 제시해보고자 한다.

## Ⅱ. 현행 개인정보보호법제의 특징

### 1. 일반법 - 특별법 체제

개인정보보호법의 제정에 따라서 개인정보보호에 관하여 일반법인 개인정보보호법과 개별(특별)법인 전자정부법, 정보통신망법, 신용정보법 등이 있다. 이런 경우 개인정보에 관한 일반법인 개인정보보호법과 다른 개별법률들 간에는 일반법과 특별법 관계에 있다.<sup>5)</sup>

### 2. 공공과 민간의 동일규제적용

현행 개인정보보호법은 개인정보처리자가 공공부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권한’보유여부가 쟁점)인지 민간부문(개인정보를 처리할 수 있는 ‘권리’행사여부가 쟁점)인지를 구별하지 아니하고 이 법의 개인정보처리자에 해

---

5) 개인정보보호법 제6조(다른 법률과의 관계) “개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”

당하면 동일하게 규제한다.

### 3. 다중규율체계

현행 개인정보보호법에는 독립된 형태의 외부감독기관인 개인정보보호위원회와 소관 부처들(행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회 등)이 동시에 규율하는 다중규율체계가 특징이다.<sup>6)</sup>

## Ⅲ. 개인정보보호기구의 헌법상 필요성

### 1. 개인정보보호기구의 헌법상 의의와 근거 : 개인정보의 효율적 보호를 위한 통제의 필요성

개인관련정보처리와 자동정보처리가 행해지는 곳에서는 처음부터 이러한 발전에 정보보호가 동반되어야만 한다. 특히 과거에 행해졌던 개인에 대한 물리적이고 신체적인 직접적 피해와는 달리 정보사회에서 발전된 정보통신기

---

6) 개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 49-50면 : “보호위원회는 지금까지의 개인정보보호 관련 여러 기관들과 다음과 같은 점에서 그 차별성이 있다. 첫째, 보호위원회는 모든 영역에서 개인정보보호와 관련된 의견 및 정책을 제시하고, 시정권고를 할 수 있다는 점에서 기존의 공정거래위원회, 방송통신위원회, 금융감독위원회 등과 차이가 있다. 둘째, 보호위원회는 정부의 개인정보보호 정책에 대해서 전반적으로 심의·의결하고 집행을 평가하는 기관이라는 점에서 기존의 개인정보보호와 관련된 기구들이 각 분야별로 한정된 통제나 권리구제를 한 것과 차이가 있다. 셋째, 보호위원회는 공공부문에서의 개인정보 침해에 대해 전문적으로 구제기능을 수행하는 유일한 기관이다. 지금까지 공공부문에서의 개인정보 침해에 대한 구제기능은 국가인권위원회에서 수행해 왔으나, 국가인권위원회는 개인정보 침해에 대한 것만 다루지는 않다는 점에서 차이가 있다.”

술을 통한 국민의 사생활감시를 국민들이 현실적으로 인식한다는 것이 매우 어렵기 때문에 각국에서 정보보호법의 제정 및 개인권리보호가 논의된 이후에 진지하게 논의되고 있는 문제가 바로 개인정보보호를 위한 ‘통제’이다.<sup>7)</sup> 결국 개인정보보호법의 목적은 새로운 정보통신기술의 발전에 대응하여 효율적이고 헌법합치적인 조정규정과 개인보호규정들을 사전에 또는 적어도 동시에 준비하도록 하는 것이다. 그러나 정보사회에서 국민의 사생활을 보호하기 위하여 개인정보보호법을 제정하는 것만으로는 충분하지 않다. 왜냐하면 오늘날 새로운 기술들의 발전과 그 적용가능성에 비추어 볼 때 법률가 또는 입법자는 그전보다 더 불리한 위치에 놓여 있을 뿐만 아니라 관련 개인 스스로가 이를 통제할 수 있는 능력이나 기회를 가질 수 없는 불리한 위치에 놓여 있기 때문이다. 따라서 개인정보보호법 제정 그 자체도 중요하지만 국민을 효율적으로 보호하기 위해서는 국가나 사회의 정보처리를 통제하는 통제기관의 설치 및 활동이 절대적으로 요구된다.<sup>8)</sup>

## 2. 유형별 고찰

따라서 개인정보보호기구를 만드는 것과 관련하여 해당 보호기구의 기능과 조직, 권한과 실무 등을 진지하게 검토해야만 한다.<sup>9)</sup> 그렇다고 전 세계 모든

---

7) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제 33집 제3호, 2005, 197면 이하 참조.

8) 이에 관하여는 이인호, 개인정보 감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 한국전산원, 2004 참조.

9) Charles D. Raab, Colin J. Bennett, Taking the measure of privacy : can data protection be evaluated?, International Review of Administrative Sciences, Vol. 62, 1996, 553면 이하 참조.

국가의 보호기구들을 검토대상으로 삼을 수는 없다. 따라서 이러한 통제기관을 크게 유형화시켜 고찰할 필요가 있다.<sup>10)</sup>

이러한 보호기구는 통제기관의 유형에 따라서 우선 외부적인 통제유형과 내부적인 통제유형으로 나눌 수 있다. 외부적 통제유형은 제3자적 지위에서 독립적으로 개인정보처리를 감독하지만, 내부적 통제유형이란 개인정보를 다루는 개개 국가기관 스스로 이러한 정보처리에 관하여 통제하는 방식으로서 미국이 이러한 유형에 속한다.<sup>11)</sup>

이러한 외부적 통제유형은 그 소속에 따라서 입법부 산하, 행정부 산하, 사법부 산하로 나눌 수 있고, 그 형태에 따라서 독임제와 위원회형태로 나눌 수 있다.

다음으로 개인정보보호기구의 권한에 따라서 1) 상담시스템 : 공적 영역에서 통제권한을 갖고, 사후통제와 조언(상담)기능을 갖고 있는 것으로 특징 지워지는 독일식 정보보호기구유형<sup>12)</sup>과 2) 허가시스템 : 정보파일의 설치에 관하여 승인하고 공적 영역은 물론 사적 영역을 위한 통제권한 및 결정권한, 간섭권한들을 보호기구에게 부여하는 프랑스식 정보보호기구로 나눌 수 있다.

마지막으로 최근에 개인정보보호기구가 개인정보보호업무만을 담당하는 경

---

10) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 個人情報保護法制的 整備方案研究, 韓國法制研究院, 1997, 143면 이하 참조.

11) 이인호교수는 개인정보보호모델을 일원적·포괄적 입법모델(유럽의 접근방식), 이원적·부문별 입법모델(미국의 접근방식), 자율적 집행모델, 기술적 집행모델로 나누고, 외국의 개인정보감독기구를 통합형 감독기구에 의한 집행체계(영국, 프랑스, 독일 등)와 분산형 감독기구에 의한 집행체계(미국, 일본)로 구별하여 설명한다. 이에 관하여 자세한 것은 이인호, 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 2004, 한국전산원 참조.

12) 이에 관하여는 김일환, 독일 연방정보보호법상 개인정보보호체계에 관한 고찰, 土地公法研究 第49輯, 2010, 477면 이하 참조.

우와 개인정보보호업무와 더불어 정보공개 업무 등도 관장하는 유형으로 나눌 수 있다.

### 3. 감독기구 편제의 특수성 인정

이러한 상이한 개인정보보호시스템에는 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 개인정보보호법규정 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 개인정보보호를 위한 보호기구의 조직 및 그 운용을 이해하기 위해서는 우선 일반적이고 특별한 개인정보보호법규정은 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.<sup>13)</sup>

---

13) 따라서 보호기구의 권한 등이 개개 국가 입법자의 구체적인 생각들, 목표들, 기대들을 표현하고 있기 때문에 단순한 비교법적 검토를 거쳐서 임의로 바꿀 수는 없다 할지라도 상이한 통제 모델이 개개 국가의 다른 상황들 속에서 어떻게 발현, 전개, 작용할지를 확인할 수 있는 경우에만 우리나라에서 바람직한 통제방안을 강구하는 데에 도움이 될 것이다. 이에 관하여는 김일환, 정보사회에서 개인정보보호기관의 권한과 기능에 관한 유형별 고찰, 토지공법연구 제16-1집, 2002, 127면 이하 참조.

#### 4. 바람직한 개인정보보호기구의 판단기준과 내용

정보주체를 보호하기 위하여 어떤 보호기구가 더 효율적인지를 판단하기 위한 척도는 물론 어떤 모델이 궁극적으로 이들에게 더 효율적인 보호를 보장하는 가이다. 이러한 분석을 위하여 한편으로는 해당 모델을 채택한 국가의 개인정보보호법제를 분석해야 한다. 예를 들어 우선 법규정 속에 담긴 보호기구의 조직과 과제 및 권한들에 관하여 살펴보아야만 한다. 그러나 다른 한편으로는 보호기구를 효율적으로 분석, 검토하기 위해서는 이러한 보호기구에 관한 법규정들의 자세한 설명을 넘어서서 한 국가 내에서 통제가 실제로 어떻게 행해지고 있는지를 파악해야만 한다.<sup>14)</sup>

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.<sup>15)</sup>

### IV. 개인정보보호법상 개인정보보호기구 관련 규정의 제정과정과 추진체계

#### 1. 노무현정부에서 논의내용

---

14) 결국 이는 어떤 보호모델이 적합한지는 통제기관의 실무를 파악해야만 확인된다는 것을 뜻한다.

15) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제33집 제3호, 2005, 197면 이하 참조.

노무현 정부에서 개인정보보호법 개정논의와 주요내용<sup>16)</sup>을 검토해보면 그 당시 제출된 법안들은 개인정보법제와 관련하여 더 ‘바람직한’한 법에 관한 논쟁거리를 제공하였다. 결국 이러한 법안들의 바탕에는 개인정보의 ‘보호’와 ‘이용’간 관계를 어떻게 볼 것인지에 대한 개인정보법 자체에 대한 철학적 고민이 깔려있었던 것이다. 이은영 안과 노회찬 안이 보다 더 개인정보의 ‘보호’에 치중하였다고 한다면, 이혜훈 안은 개인정보의 ‘보호’와 더불어 ‘이용’ 또한 강조한 측면이 있다. 세 법안은 개인정보보호법의 적용범위 등에 대하여 다름이 있었던 반면, 이들 법안 모두에서 제시된 감독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준수법기능을 가진다는 공통점을 가지고 있다.<sup>17)</sup>

## 2. 이명박 정부에서 논의과정

이명박 정부의 등장과 더불어 정보통신관련 기능이 개편된 정부조직으로 분산 통합되었다. 정보통신부를 없애고, 기존의 전자 정부 추진을 비롯한 국가정보화 총괄 및 조정기능은 안전행정부로, 정보통신망 등 인프라 구축 및 관련 정책기능은 방송통신위원회로, 정보통신산업 육성기능은 지식경제부로 이관되었다. 이에 따라서 이명박 정부는 기존 정보화관련 법률을 통폐합하는

16) 이에 관하여는 김일환, 현행 개인정보보호 체계의 문제점 및 통합 개인정보보호법 제정방향, 국회도서관보 제45권 제9호(통권 제352호), 2008, 11면 이하 참조.

17) 다만 이에 대하여 우선 개인정보보호기구가 공공부문과 민간부문 모두를 관장해야 하는지가 논란이 되었고, 다음으로 공공과 민간을 모두 감독하는 개인정보보호기구가 만들어진다고 할지라도 그 기구의 권한을 자문(권고), 조정역할로 한정할 것인지, 아니면 세 법안처럼 집행기능 등을 갖는 강력한 권한을 부여할지는 그 당시 여전히 논란이 되었다.

법률개정작업을 추진 중에 있는 바, 그중의 하나가 바로 전면적인 개인정보 보호법의 개정이었다.<sup>18)</sup>

이명박 정부가 제시한 개인정보보호법안의 개인정보보호 감독기구 관련 내용을 보면 개인정보 보호 기본계획, 법령 및 제도 개선 등 개인정보에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는 개인정보 보호위원회를 두고, 개인정보 보호위원회에 사무국을 설치하도록 하였다.<sup>19)</sup> 다음으로 개인정보에 관한 분쟁조정 업무를 신속하고 공정하게 처리하기 위하여 개인정보 분쟁조정위원회를 두고, 개인정보 분쟁조정위원회의 조정결정에 대해 수락한 경우 재판상 화해의 효력을 부여하며, 개인정보 피해가 대부분 대량·소액 사건인 점을 고려하여 집단분쟁조정제도를 도입하였다.<sup>20)</sup>

노무현 정부 때부터 그동안 제출된 개인정보보호법안들에서 제시된 감독기구는 공공부문과 민간부문에서 다양한 조사, 자문기능을 넘어서서 시정권고, 고발 등의 집행 및 준사법기능을 갖는 독립된 행정청으로서 위원회였다.<sup>21)</sup> 이에 대하여 이명박 정부가 제출한 원래 정부안은 국무총리실 소속 심의위원회에서 주요 사안을 심의하고 각 부처가 집행을 담당하며 안전행정부의 총괄하도록 되어 있었다. 독립감독기구를 두자는 것에 대하여 안전행 정부는 별도 기구 설치에 따른 비용 수반으로 작은 정부 취지와 상충, 정보화와 정보보

---

18) 개인정보보호 관련 논의와 쟁점에 대하여는 이민영, 개인정보보호의 법적 쟁점과 과제, 한국정보화진흥원, 2009 참조.

19) 법안 제7조와 제8조

20) 법안 제40조부터 제50조

21) 위 대안을 포함한 개인정보보호법안들의 추진체계에 대하여는 안전행정부, 「개인정보보호법」 제정, 2010 참조.

호·개인정보보호 업무의 연계 필요성, 각 부처의 개인정보보호정책과 충돌·중복 초래, 개인정보보호 정책 집행력 미약 및 의사결정 지연 초래 등의 이유를 들어 안전행정부가 이를 맡아야 한다는 의견이었다.<sup>22)</sup> 곧 그동안 개인정보보호법 제정과정에서 다툼이 없었고, 전혀 문제가 되지 않았던 개인정보보호기구의 위상과 기능이 쟁점으로 부각되었다. 그런데 법안심사과정에서 야당 등의 반발로 인하여 안전행정부는 개인정보보호위원회를 대통령 소속으로 격상시키고 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.<sup>23)</sup>

<주요 개인정보보호법안>

	이혜훈 의원안	변재일 의원안	정부안
감독기구의 지위	개인정보위원회 (국무총리 소속)	개인정보보호위원회 (대통령 소속)	개인정보보호위원회 (국무총리 소속)
감독기구 권한	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 수립·집행기능 조사·시정명령 등 규제권 행사	정책 심의기능 (정책 수립·집행: 행안부 및 관계부처 담당)
피해구제기구	개인정보위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보보호위원회 내 개인정보분쟁조정위원회 설치	개인정보분쟁조정위원회 별도 설치
정보통신망법 관련 규정 삭제	○	○	×

22) 보안뉴스 2010. 4. 22.

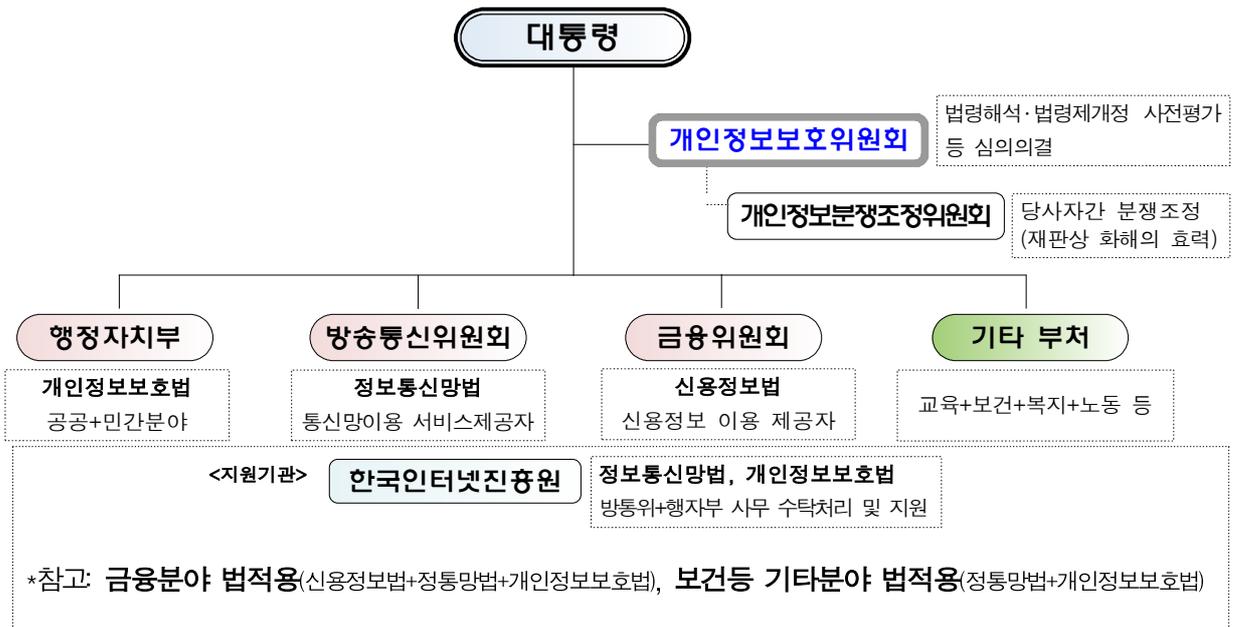
23) 전자신문 2010. 6. 22.

### 3. 개인정보보호법 제7조의 개인정보 보호 추진체계

#### 1) 개인정보 보호법 시행 전 개인정보 보호 추진체계



#### 2) 개인정보보호법 시행 이후 개인정보보호 추진체계



#### 4. 현행 법제상 개인정보보호 관련 보호위원회와 관련 부처간 역할 비교

1) 2015년 법 개정 이전 개인정보보호위원회와 행정자치부 및 중앙행정기관 간 역할<sup>24)</sup>

<b>개인정보보호위원회 (심의·의결 기능)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본계획 및 시행계획 심의·의결</li> <li>■ 법·정책·제도 개선에 관한 심의·의결</li> <li>■ 공공기관 간 의견조정 사항 심의·의결</li> <li>■ 법령의 해석·운용에 관한 심의·의결</li> <li>■ 개인정보 목적 외 이용·제공에 관한 심의·의결</li> <li>■ 영향평가 결과에 관한 심의·의결</li> <li>■ 법령·조례에 대한 의견제시에 관한 심의·의결</li> <li>■ 개인정보처리정지, 침해행위중지 권고에 관한 심의·의결</li> <li>■ 징계, 고발, 시정조치, 과태료부과 등의 결과공표에 관한 심의·의결</li> <li>■ 연차보고서 작성·제출에 관한 심의·의결</li> <li>■ 대통령, 위원장, 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항 등</li> </ul>

<b>행정자치부 (집행·총괄 기능)</b>	<b>중앙행정기관 (소관분야 및 개별법에 따른 집행업무)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부문별 기본계획, 시행계획 작성지침 제정·배포</li> <li>■ 기본계획의 수립(취합) 및 통보</li> <li>■ 표준 개인정보보호지침 제정</li> <li>■ 개인정보처리방침 작성지침의 제정·권고</li> <li>■ 개인정보열람창구 구축·운영</li> <li>■ 개인정보유출신고제도 운영</li> <li>■ 개인정보파일 등록 접수 및 현황 공개</li> <li>■ 자율규제 촉진 및 지원 시책</li> <li>■ 개인정보 영향평가 관리·운영</li> <li>■ 법위반행위 조사, 시정권고 및 명령, 과태료 부과 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소관분야 시행계획 수립</li> <li>■ 소관분야 법령 등 개선</li> <li>■ 소관분야 자율규제 촉진·지원</li> <li>■ 법 위반행위 조사, 시정권고명령, 과태료부과</li> <li>■ 법령·조례의 개인정보보호법 목적에 부합 노력 등</li> </ul>

24) 행정안전부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011. 12, 61면.

2) 2015년 법 개정 이전 개인정보보호위원회와 행정자치부 개인정보보호 관련 기능 비교

개인정보보호위원회	행정자치부
<p>&lt;심의·의결&gt;            1. 기본계획 및 시행계획            2. 정책, 제도, 법령의 개선에 관한 사항            3. 공공기관간 의견조정            4. 법령 해석·운용            5. 개인정보의 목적외 이용·제공            6. 영향평가 결과에 관한 행자부장관의 의견제시            7. 법령·조례에 대한 침해행위 중지 등 권고            8. 중앙행정기관, 지방자치단체, 국회, 법원, 헌재, 중앙선관위에 대한 조치권고에 관한 사항            9. 개선권고, 시정명령·권고, 과태료 부과 등 행자부장관의 처리결과 공표            10. 연차보고서 작성·국회 제출            11. 대통령 또는 위원장이 회의에 부치는 사항            12. 그 밖에 법령에 따른 보호위원회 심의·의결 사항</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기본계획 수립·시행</li> <li>2. 표준 개인정보 보호지침 제정</li> <li>3. 자율규제 촉진·지원 시책</li> <li>4. 고유식별정보 이외의 회원가입 방법 제공 지원을 위한 관계 법령정비, 계획수립, 시설 및 시스템 구축 등 제반조치 마련</li> <li>5. 개인정보 처리방침 작성지침 제정 및 권고</li> <li>6. 공공기관의 개인정보파일 등록 접수 및 현황 공개</li> <li>7. 개인정보파일 등록사항 및 내용에 대한 개선권고</li> <li>8. 공공기관의 개인정보 영향평가 결과 접수</li> <li>9. 영향평가 결과에 대한 의견제시</li> <li>10. 영향평가 전문기관 지정</li> <li>11. 영향평가 전문가 육성, 평가기준 개발·보급 등</li> <li>12. 개인정보 유출사고 신고접수 및 기술 지원</li> <li>13. 개인정보 분쟁조정위원 및 위원장 임명</li> <li>14. 분쟁조정위원회 사무국 운영을 위한 전문기관 지정</li> <li>15. 법령 또는 조례에 대한 의견제시</li> <li>16. 개인정보 처리실태 개선권고</li> <li>17. 개인정보 침해신고센터 설치·운영</li> <li>18. 자료제출요구 및 검사</li> <li>19. 시정조치명령(침해중지, 개인정보처리 일시정지 등)</li> <li>20. 고발 및 징계권고</li> <li>21. 법위반사실 등 결과 공표</li> <li>22. 과태료 부과</li> </ol>
<p>·심의·의결을 위한 의견 청취 및 자료제출 요구</p>	<p>·기본계획 수립·추진을 위한 자료제출 및 의견진술 요구권            ·자료제출요구 및 검사</p>

3) 2015년 이후 개인정보보호위원회의 역할강화의 주요 내용 개관

구 분	주요 개정내용 (보호법 규정)	시행일
위원회 기능 강화	사실조회 요구 및 관계기관의 의무 명시 (법 §8②·③)	즉시 시행
	정책제도 개선 권고 및 이행여부 점검 (법 §8④·⑤)	즉시 시행
	위법행위 인지시 관계기관에 조사 요구 (법 §63④)	즉시 시행
	법령상 개인정보 침해요인 평가 도입 (법 §8①, §8의2)	공포 후 1년
	개인정보보호 기본계획 수립 (법 §9, §11①)	공포 후 1년
	분쟁조정위원회 기능 이관 (법 §40)	공포 후 1년
피해 구제 강화	개인정보처리자의 손해책임 감경규정 삭제 (법 §39③)	공포 후 1년
	징벌적 손해배상제도 (법 §39③·④)	공포 후 1년
	법정 손해배상제도 (법 §39의2)	공포 후 1년
개인 정보 보호 강화	개인정보의 '변조'를 '위조·변조'로 변경 (법 §25⑥, §26④, §29)	즉시 시행
	행자부장관의 실태조사 및 합동 실태점검 (법 §11②, §63⑦)	즉시 시행
	개인정보보호 인증제도 도입 (법 §32의2)	공포 후 1년
벌칙 등 제재 강화	불법 취득한 개인정보를 부정한 목적으로 제3자 제공한 경우에 10년 이하 징역 및 1억 이하 벌금 (법 §70제2호)	즉시 시행
	보호법 위반시 2천만원으로 벌금 상향 (법 §73)	즉시 시행
	불법 범죄수익에 대한 몰수 및 추징 (법 §74의2)	즉시 시행
	주민번호 암호화 조치 미이행시 과태료 3천만원 이하 부과 (법 §75②제4호의3)	'16.1.1 시행
	개인정보보호 인증 관련 허위 표시·홍보시 과태료 3천만원 이하 부과 (법 §75②제7호의2)	공포 후 1년

#### 4) 소결

카드 3사 고객정보 유출사고를 계기로 범정부 차원에서 개인정보보호위원회가 명실상부한 개인정보보호컨트롤타워로서의 역할을 수행해야 한다는 논의가 가시화되었고, 그 결과 보호법을 개정하고 보호위원회의 기능을 강화하였다. 이에 따라서 개인정보보호위원회의 정책 수립 및 조정기능이 강화되었다. 3년 단위로 수립되는 범정부 차원의 ‘개인정보보호 기본계획’ 수립 권한이 행정자치부에서 개인정보보호위원회로 이관되었으며, 각 기관의 정책, 제도, 법령에 대한 개선권고 및 이행점검 기능이 신설되었다. 이중 가장 큰 변화로 개인정보 침해요인평가제가 도입되어, 개인정보보호위원회는 제·개정 법령안이 개인정보보호원칙을 준수하고 있는지를 평가하고 개인정보를 침해할 우려가 있는 경우 법령안의 개선을 권고할 수 있게 되었다. 또한, 위법행위의 감시와 권리구제 기능이 강화되었다.<sup>25)</sup>

## V. 현행 개인정보보호 감독기구 정비필요성에 관한 검토

### 1. 초연결사회에서 개인정보자기결정권 보호의 새로운 필요성 : 역기능방지가 아닌 ‘신뢰기’기반 구축으로서 정보주체의 보호

---

25) 개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 182면.

사물인터넷과 빅데이터의 발전으로 인하여 정부와 기업은 엄청난 정보들을 수집하게 되는 바, 바로 이러한 기술로 인하여 단 하나뿐인 개인맞춤형 마케팅이 가능해지게 되었다. 사물인터넷 환경에서는 개인의 행동과 위치를 인터넷과 연결된 다수의 기기가 모니터링하면서 적시적소에 개인에게 필요한 서비스를 제공한다. 사무실에 들어가는 순간 형광등이 켜지고, PC 네트워크가 활성화될 수 있다. 쇼핑을 할 때도 마찬가지다. 제품을 집을 순간 나의 관심사에 맞춰 제품정보가 디지털 사이니지에 나타나는 것이다. 특히 사물인터넷의 개인정보 침해특징으로는 먼저 개인정보탐지·수집의 은밀성과 용이성을 들 수 있다. 사물인터넷기술이 적용된 기기들은 초미세기계구조물을 만드는 첨단기술<sup>26)</sup>과 융합하면서 개인정보의 은밀한 탐지·수입·저장 등이 용이해졌다. 더욱이 사물인터넷기술이 나노기술<sup>27)</sup>과 융합하면서 많은 개인정보가 침해될 가능성은 더 증대됐다. 다음으로는 저장된 정보의 광범위한 유통가능성이다. 사물인터넷의 발전으로 인하여 모든 기기들이 컴퓨터에 연결되거나, 모든 기기들이 컴퓨터가 내장이 되는 것을 필요조건으로 하기 때문에 수집된 개인정보의 처리와 유통도 이런 네트워킹을 통해 빠르고 광범위하게 진행될 위험성이 확대됐다. 세 번째로는 유통된 정보의 복제가능성·재생산성이다. 사물인터넷적용으로 인하여 다양한 수많은 개인정보가 전자디지털정보형태로

---

26) Ian F. Akyildiz/Josep Miquel Jornet, "The Internet of Nano-Things", Georgia Institute of Technology, 2010, pp. 58-63 ; 초고밀도집적회로·머리카락절반두께초소형기어·손톱크기디스크 등 초미세기계구조물을 만드는 기술로 Micro Electro Mechanical Systems·나노기술(NT) 등이 있다.

27) J. M. Jornet/I. F. Akyildiz, "Graphene-Based Nano-Anthennas for Electromagnetic Nanocommunications in the Terahertz Band", Proc. 4<sup>th</sup> European Conf. Antennas and Propagation, EUCAP. Apr. 2010, pp. 1- 5 ; 나노기술과의 융합에 따라 우리 주변의 사물들이 점차 정밀화·초미세화 등이 실현되고 있으며, 이러한 현상들은 나노기술의 첨단화와 함께 더욱더 가속화되고 있다.

생산·무한복제·저장 등이 손쉽게 될 수 있게 됨에 따라 그리고 많은 개인정보의 양과 무관하게 언제 어디서나 누구에 의해서 용이하게 유통될 수 있는 환경이 되었다. 마지막으로 사물인터넷적용기기 소유자의 개인정보침해주체로 등장가능성을 들 수 있다. 곧 정보통신기기의 대중화에 따라 개인이 손쉽게 사생활을 침해할 수 있는 정보통신기기를 소유할 수 있기 때문에 다수의 대중이 개인정보침해주체로 등장할 가능성이 있다.

결국 4차 산업, 빅데이터, 사물인터넷, 인공지능, 로봇, 자율주행차 등의 발전에 따른 지능정보사회의 핵심은 정보의 공개와 공유가 핵심인 바, 이러한 공유와 공개의 대상에 개인정보가 포함되어야만 하는지, 얼마만큼 포함되어야 하는지를 검토해야 한다. 최근 우리나라에서 개인정보보호법제의 과도한 규제로 인하여 신산업육성 등이 어렵다는 주장이 강하게 제기되고 있다. 과연 정말로 그러한지에 대한 실증적 연구가 구체적으로 제시되고 있는지도 의문이지만, 이러한 주장에는 여러 가지 문제점들이 있다. 예를 들어 우리나라 못지않은 개인정보보호법제를 갖춘 독일의 경우 우리의 “창조경제”에 해당하는 “인더스트리 4.0”<sup>28)</sup>을 추진하여 많은 성과를 보이고 있으나, 과도한 개인정보보호법제의 규율로 인하여 관련 산업의 발전이나 기업경영에 어려움을 겪고 있다는 문제제기를 보기 어렵다.

따라서 이제 지능정보사회의 도래에 따른 진지한 분석이 필요하다.<sup>29)</sup> 이러

---

28) 이에 관하여는 김은, 인더스트리 4.0의 연혁, 동향과 방향 전망, 2017. 6 ; 경제·인문사회연구회, 주요 제조강국의 4차 산업혁명 추진동향 연구, 2016 참조.

29) 정부는 지능정보기술을 인공지능 기술과 데이터 활용기술(ICBM)을 융합하여 기계에 인간의 고차원적 정보처리 능력(인지, 학습, 추론)을 구현하는 기술이라고 개념정의하면서, 이러한 지능정보기술의 특징으로 ◇ (무인 의사결정) 인간의 고차원적 판단기능을 수행함으로써 기계가 독립된 주체로 활동하여 자동화 및 무인화가 확산, ◇ (실시간 반응) 정보수집, 데이터 분석, 판단 추론 등 일련의 과정들이, ICT 기술(IoT, Cloud, Big Data, Mobile)을 통해 즉각 처리되어 실시간 응답 반응, ◇ (자율 진화) 딥러닝 등 기계 학습을 통해 스스로 진화하여 기계의 성능이

한 규범적 판단의 중요한 요인 중 하나가 인간존엄 및 개인정보자기결정권이다. 사물인터넷, AI 비서, 자율주행차 등의 발전에 따른 개인맞춤형 서비스 사회가 지능정보사회의 장밋빛 청사진이라면, 그 이면에는 인간에 의하여 만들어졌으나, 스스로 생각하고, 판단하고, 결정하여 행동하는 기계들에 의하여 인간의 개입이 더 이상 필요 없고, 궁극적으로는 인간 자체가 굳이 필요 없는 사회가 도래할 것이라는 우울한 전망 또한 도사리고 있다. 초연결사회. 지능정보사회에서 과연 인간이 존엄하고 가치 있게 살아남을 수 있는지에 대한 규범적 고민을 이제 함께 해야 한다.

이제 중요한 것은 두려움의 대상인 정보처리를 가능한 한 투명화 함으로써, 기술적 발전에 관하여 ‘규범적으로’ 판단하고 예측함으로써 개인의 존엄성과 자율을 앞으로 계속해서 보장해야만 한다. 곧 이러한 개인정보자기결정권을 통하여 국가나 사회의 기술적, 법적 변화가 개인의 인간존엄 및 가치에 바탕을 두고 행해져야만 한다는 것이 확인되어야 한다. 정보통신기술의 발전은 인간 생활에 많은 편익을 주고 있음에도 불구하고 무엇보다 국가와 기업에 의한 전방위적 감시장치의 구축에 대한 우려를 낳고 있다. 정보처리자와 정보주체의 관계에서 정보처리자는 광범위한 정보통신기술을 바탕으로 정보주체에 관한 엄청난 정보를 수집·활용하게 된다. 이로써 정보주체는 점점 더 투명해지는 반면, 정작 정보처리자는 점점 불투명해지는 현상이 야기될 수 있는 것이다.<sup>30)</sup>

---

기하급수적으로 향상, ◇ (만물의 데이터화) 과거에는 보관 활용이 곤란했던 데이터(생체 행태 정보, 비정형 정보 등)도 기계 학습 과정을 거쳐 의미 추출 가능성을 들고 있다.(관계부처 합동, 『제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책』, 2016. 12. 27. 3면)

30) 이에 관하여는 백수원·김일환, 글로벌 IT기업의 투명성 활동에 관한 헌법적 검토, 法學論叢 제 23권 제1호, 조선대학교 법학연구소, 2016 참조.

## 2. 현행 법제도운영상 문제점

### 1) 정부 부처 내 개인정보보호 관련 정책의 불일치

방송통신위원회는 2013년 12월 18일 미래창조과학부와 함께 서울 코엑스에서 개최된 '빅데이터 페어 2013' 행사에서 '빅데이터 개인정보 토론회'를 열고 '빅데이터 개인정보보호 가이드라인' 을 발표했다. 이번에 발표된 가이드라인은 총 12개 조항으로 되어 있다. 주 내용으로는 ▲공개된 개인정보의 수집 문제 ▲이용내역정보의 수집 방법 ▲새로운 개인정보의 생성 처리 ▲공개된 개인정보 등의 조합, 분석, 처리 문제 ▲공개된 개인정보 등의 저장, 관리 방안 ▲민감정보 생성의 금지 ▲ 통신 내용의 조합, 분석 또는 처리 금지 ▲공개된 개인정보 등의 이용 ▲공개된 개인정보 등의 제3자 제공 등이다. 이중 핵심은 가이드라인의 제3조 제1항이다. 내용을 보면 정보통신서비스제공자가 '공개된 개인정보'를 수집하고자 하는 경우에는 별도로 개인의 동의를 얻지 않아도 된다고 되어 있다. 공개된 개인정보란 주민번호, 운전면허 번호 등 개인을 식별할 수 있는 정보가 아닌 트위터, 페이스북 등 SNS나 기타 경로를 통해 공개된 '개인을 식별할 수 없는' 정보를 의미한다. 이는 정보 주체가 공개를 했다는 것만으로도 동의 의사가 있다고 인정되므로 사전 동의 획득이 불필요 하다는 설명이다.<sup>31)</sup>

그러나 방송통신위원회는 2016년 3월 25일 오후 서울 더케이호텔에서 ‘잇

---

31) “방송통신위원회 개인정보보호윤리과 반상권 과장은 "공개된 개인정보는 제한없이 일반적으로 공개되는 정보이기 때문에 이를 수집하는 데에는 별도의 동의를 받지 않지만 정보통신서비스 제공자가 이를 수집할 경우 출처를 밝혀야 하며 조합 및 분석, 처리할 때는 그 사실을 정보 제공 주체가 확인할 수 있도록 해야 한다"고 부연했다.”(아이티투데이 2014. 1. 13.)

힐 권리 세미나’를 열어, ‘(가칭)인터넷 자기게시물 접근배제요청권 가이드라인(안)’을 공개하고 토론회를 통해 각계 의견을 들었다. 방통위 안은 누리꾼들이 인터넷 게시판 관리자나 검색 서비스 사업자한테 요청해, 자신이 올린 글(댓글 포함)·사진·영상 등을 남이 보지 못하게(이하 접근배제) 할 수 있는 절차를 담고 있다. 이 절차에 따르면, 이용자는 게시판 관리자한테 자신의 게시물에 대한 접근배제 요청하고, 게시판 관리자의 누리집 관리 중단 등으로 접근배제 조치가 취해지지 어려운 경우에는 검색 서비스 사업자한테 검색 목록에서 배제시켜줄 것을 요구할 수 있다. 자기 게시물에 댓글이 달려 삭제하기 어려울 때, 회원 탈퇴 및 1년 이상 계정 미사용 등으로 회원 정보가 과기돼 직접 삭제가 어려울 때, 게시판 관리자가 사업을 폐지해 누리집 관리가 안되고 있을 때, 고인의 게시물에 대한 접근 배제가 필요할 때, 게시판 관리자가 게시물 삭제 권한을 주지 않을 때 등에 이런 요청을 할 수 있다.<sup>32)</sup>

이처럼 방송통신위원회 스스로 한편으로는 공개된 개인정보의 이용을 허용하는 정책을 추진하면서, 동시에 이러한 개인정보의 삭제 등을 요구할 수 있는 잊힐 권리를 제도화하고자 하고 있다.

## 2) 개인정보보호 관련 법률과 시행령 및 정책의 불일치

---

32) “박노의 방통위 이용자정책국장은 “헌법이 보장하는 표현의 자유 및 알 권리 등과 충돌할 수 있다는 지적에 따라, 국민들이 시급하게 원하는, 예전에 글을 올렸는데 아이디와 비밀번호를 잊어버렸거나 해당 게시판 운영 사업자가 망해서 삭제할 수 없어 고민하는 부분을 해결해주는 쪽으로 수정해 논란의 여지를 줄였다. 남이 쓴 글 때문에 명예훼손을 당할 때는 통신망법의 임시 조치, 언론 보도는 언론중재법, 내가 쓴 글을 남이 퍼간 경우에는 저작권법을 통해 해결할 수 있어 따로 여기에 담을 필요가 없다고 판단했다”고 말했다. 그는 “가이드라인을 운영하며 실효성을 살펴본 뒤, 새 국회에서 정보통신망법을 개정해 잊혀질 권리 조항을 만드는 방안을 추진할 방침”이라고 덧붙였다.“(한겨레신문 2016. 3. 25.)

최근 한편에서는 개인정보보호를 강조하고, 다른 한편에서는 사물인터넷과 빅데이터 시대에서 개인정보의 활용을 주장하고 있다. 예를 들어 개정된 신용정보법은 신용정보 집중기관에 대한 공적 통제를 강화하도록 하였는데, 금융위원회는 위 법률의 시행령을 개정하여 기존 은행연합회, 생명·손해보험협회, 여신협회 등의 신용정보집중기관을 종합신용정보집중기관으로 통합하고<sup>33)</sup>, 금융권, 핀테크 기업 등의 빅데이터 업무 활용을 지원하는 역할을 맡기는 등 하나의 법률과 시행령 내에서도 개인정보의 보호와 이용이 충돌되는 법제도들이 양산될 가능성이 높아 보인다.<sup>34)</sup>

결국 위와 같은 내용을 보면 한국신용정보원이라는 기관으로 종합신용정보 집중기관을 일원화한 설립목적이 단순히 개인신용정보의 보호에만 머물러 있지 않다는 것이 드러난다. 이는 한국신용정보원이 집중된 정보의 업권간 연계분석 및 외부기관 정보와 결합·분석을 통해 통합적인 금융 빅데이터 분석 및 활성화를 담당하는 한편, 이러한 과정에서 발생할 수 있는 다양한 정보의 결합 등으로 인한 개인신용정보의 유출을 방지하기 위한 개인신용정보의 비식별조치를 지원하는데 업무역점을 두고 있다는 점에서도 나타나고 있다.<sup>35)</sup>

---

33) “금융위원회 등 관계기관(금융위원회, 금융감독원, 전국은행연합회, 생명보험협회, 손해보험협회, 금융투자협회, 여신금융협회, 보험개발원)은 개정 신용정보법(시행 9.12일)에 따라 '16.3월까지 통합 신용정보집중기관을 출범하기 위한 통합추진기구를 구성하였음”(금융위원회 보도자료, 2015. 4. 16.)

34) “신용정보원은 2017년에 금융권 빅데이터 분석 업무의 지속적인 발전을 위하여, 분석업무를 체계화, 정례화 하고 외부기관과의 적극적인 데이터 분석 협력을 추진하여 수준 높은 빅데이터 분석 서비스를 제공해 나갈 계획”(한국신용정보원 보도자료, 2017. 1. 25.)

35) “금융회사에서 돈을 빌리는 이들의 소득정보가 한국신용정보원으로 이르면 연내에 집중된다. 가계대출에 DSR(총부채원리금상환비율)을 적용하기 위해서다. 국민건강보험공단에 이어 또다시 대표적인 개인 소득정보 집중기관이 등장하는 셈이다. ... 앞으로는 신용정보원이 금융기관에서 차주의 소득자료를 받아 전용 프로그램을 통해 차주별 DSR을 계산한 후 해당 기관에 직접 제공하게 된다. 은행에서는 신용정보원 전용선에서 차주의 주민번호만 치면 DSR을 쉽게 볼 수 있게 된다. 은행이 DSR 수치를 대출 과정에서 쉽게 활용할 수 있다. 차주의 소득정보도 차후 신

여기에는 헌법상 다음과 같은 문제점이 있다 : 먼저 헌법상 위임입법을 허용하는 헌법 제75조는 위임입법의 근거이면서, 동시에 이러한 위임이 반드시 구체적·개별적으로 행해지도록 명령하는 것이다. 그러므로 헌법 제75조의 ‘구체적으로 범위를 정하여’라 함은 법률에 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용을 대강을 예측할 수 있어야만 한다는 것을 뜻한다.<sup>36)</sup> 그렇다면 개정된 신용정보법 자체를 통하여 한국신용정보원이라는 종합신용정보집중기관의 역할과 권한에 대하여 예측하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 다음으로 시행령의 내용을 보더라도 이러한 시행령의 내용이 근거 법률의 내용을 구체화하기 보다는 위임의 범위와 내용을 벗어나서 통합적인 금융 빅데이터 분석 및 활성화 등 새로운 업무의 근거가 된다는 점에서도 헌법상 문제가 된다.

### 3) 정부 부처 간 개인정보보호에 관한 의견충돌

"개인정보 보호 문제에 4개 부처 매달려... 이대로는 미래 없다. 임종룡 금융위원장이 20일 서울프라자호텔 그랜드볼룸에서 열린 ‘제12회 서경금융전략포럼 리빌딩 파이낸스

용정보원이 관리하게 될 것으로 보인다. 금융기관에서 차주의 소득정보를 받으면, 그 이후에는 신용정보원에서 세무당국 등 공공기관이나 개별 상담 등을 통해 소득정보를 갱신한다는 방침이다. 금융당국도 긍정적이다. 당국의 빅데이터 기관인 신용정보원이 차주의 DSR 정보를 관리하면 가계대출 관리가 보다 용이해질 수 있기 때문이다. 개인의 신용정보 보호를 목적으로 제정된 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’ 상 신용정보집중기관이 수집할 수 있는 개인 신용정보에는 소득정보도 포함된다. 법 개정 없이도 시행할 수 있다는 게 당국의 설명이다. ... 금융권 관계자는 “신용정보원이 차주의 소득정보까지 파악하게 되면 지금보다 더 강력한 힘을 갖게 될 것”이라고 말했다.“(헤럴드경제, 2017. 7. 11.)

36) 헌재 1996. 6. 26. 93 헌바 2.

2017 - 금융산업 4차혁명을 만나다'에서 금융개혁의 성과에 대한 특별강연을 하고 있다. “금융개혁이란 금융산업을 국가 경제의 동력으로 만드는 일입니다. 그 마무리와 보완을 여러분에게 온전히 남겨드립니다.” 서울경제신문 주최로 20일 열린 ‘제12회 금융전략포럼’의 특별강연에 나선 임종룡 금융위원장의 표정에는 재임기간의 성과에 대한 자부심보다 못다 이룬 금융개혁 과제에 대한 아쉬움이 짙게 배어났다. ... 그러면서 정부에 대해서도 변화를 촉구했다. 임 위원장은 우선 “핀테크 산업을 육성하는 출발은 늦었지만 은행들이 시장을 만들어준다면 영국이나 중국 등 핀테크 선진국가들을 충분히 따라잡을 수 있을 것”이라고 독려했다. 임 위원장은 “예를 들어 금융기관이 빅데이터를 활성화하기 위해 가장 필요한 것은 개인정보 보호인데 행정자치부와 방송통신위원회·금융위원회·미래창조과학부가 각각 관련 법안이나 예산을 다루고 있다”며 “이렇게는 개인정보 문제에 진전을 이뤄서 빅데이터 산업을 키우려는 금융권의 욕구를 충족시킬 수 없다”고 지적했다. 임 위원장은 “정부가 칸막이를 없애고 융합된 사고를 통해 문제를 풀어주는 게 4차 산업혁명 시대를 맞기 위해 중요한 대목”이라고 역설했다. ...”<sup>37)</sup>

#### 4) 개인정보보호위원회의 결정에 따르지 않는 정부부처의 태도

개인정보보호위원회의 권한 및 위상과 관련하여 문제가 되는 한 가지 사례는 금융지주회사 고객정보 보호에 관한 것을 들 수 있다. 금융위원회 자료에 의하면 2011년부터 2012년까지 1,217회에 걸쳐 약 40억 건의 고객정보를 그가 속하는 금융지주회사 등에게 제공하였다. 그리고 제공된 고객정보 중 805회 약27억 건은 위험(risk)관리, 고객분석, 영업점평가, 고객등급산정, 우수고객관리 등 경영관리 목적으로, 412회 약13억 건은 보험텔레마케팅(TM) 영업, 신용대출상품판매 등 고객에 대한 직접영업(마케팅) 목적으로 이용되

---

37) 서울경제 2017. 4. 20.

었다. 이에 개인정보보호위원회는 2014년 1월 13일 전체회의를 열고 금융지주그룹이 보유하고 있는 고객정보(금융거래정보 및 개인신용정보)를 그룹 내 회사간에 제공·이용함에 있어서 고객의 개인정보자기결정권을 최대한 보장할 수 있도록 제도를 개선하고, 고객정보를 제공·이용한 후에는 정기적으로 고객에게 그 내역을 통지하도록 하는 제도를 도입할 것을 금융위원회에 권고하였다.<sup>38)</sup> 이에 따라서 금융지주 계열사 간 고객정보 제공 규제를 강화하고 보험지주와 금융투자지주 등 비은행지주회사의 비금융회사 지배를 금지하는 금융지주회사법 개정 법률이 통과되어 시행되었다.<sup>39)</sup> 그런데 법 시행 후 2년 만에 2017년 금융위원회는 2017년 업무계획을 발표하면서 영업 목적으로 금융지주회사간 고객 정보 공유하는 행위를 허용하겠다고 밝혔다.<sup>40)</sup>

## 5) 법상 새로운 제도도입에 따른 평가주체의 불일치

2015년 국회 본회의를 통과한 개정된 개인정보보호법은 개인정보보호위원

---

38) 개인정보보호위원회 결정 2014 의결 제3호(2014. 1. 13.) 제목 : 금융지주회사등의 고객정보 제공·이용 관련 제도개선

주 문 정보주체의 개인정보자기결정권 보장을 위해 금융위원회 위원장에게 다음과 같은 제도 개선을 권고한다.

1. 「금융지주회사법」 상의 금융지주회사등이 고객정보를 제공·이용함에 있어서 정보주체의 개인정보자기결정권이 최대한 보장될 수 있도록 제도적 장치 마련
2. 금융지주회사등이 금융거래정보 및 개인신용정보의 제공·이용 내역을 고객에게 정기적으로 통지하는 제도 도입

39) 이에 관하여 자세한 것은 개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 93면 이하 참조.

40) 경향신문 2017. 1. 12 : “김용범 금융위 사무처장은 “격론이 예상된다”면서 “빅데이터, 4차 산업혁명, 금융경쟁력 강화 등이 논의되면서 소비자들이 잠재적으로 이익을 얻을 수 있는 다양한 서비스를 개발할 수 있는데 (개인정보 공유를) 원칙적으로 금지하는 것만이 능사는 아니다”고 말했다.“

회의 기능을 강화하여 개인정보보호 관련 정책·제도, 법령의 개선 권고 및 이행점검을 개인정보보호위원회가 관장하고, 개인정보보호위원회가 개인정보 보호 기본계획을 수립하며, 개인정보분쟁조정위원회의 운영업무를 개인정보 보호위원회로 이관하도록 하였다. 2015년 개정에 따라 신설된 제8조의2(개인정보 침해요인 평가)가 바로 정보주체의 개인정보자기결정권 보호 및 개인정보보호위원회의 효율적 감독을 위한 대표적인 조항이다. 그리고 이 조항은 개인정보보호위원회의 권한강화는 물론 정보주체의 개인정보자기결정권을 사전적으로 보호한다는 의미도 동시에 갖고 있다. 신설된 이 조항에 따라서 중앙행정기관의 장은 소관 법령의 제정 또는 개정을 통하여 개인정보 처리를 수반하는 정책이나 제도를 도입·변경하는 경우에는 보호위원회에 개인정보 침해요인 평가를 요청하여야 하며, 보호위원회가 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 해당 법령의 개인정보 침해요인을 분석·검토하여 그 법령의 소관기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. 이에 따라서 개인정보보호 관련 정책·제도, 법령의 개선 권고 및 이행점검을 개인정보보호위원회가 관장하도록 하였다.

그런데 또 다른 한편으로 동일한 법률에 도입된 개인정보영향평가는 사전에 개인정보에 대한 영향평가를 실시하여 미리 개인정보 위험요인을 분석하고 이를 초기에 제거하여 개인정보 침해·유출로 인한 피해를 사전에 예방할 수 있도록 고안된 제도이다. 현행 개인정보보호법 시행으로 도입된 개인정보영향평가는 공공기관에서 개인정보를 활용하는 신규 정보시스템을 도입하거나 기존 개인정보 취급 정보시스템의 중대한 변경사항 발생 시 동일한 시스템의 구축·운영·변경 등으로 인해 개인정보에 미치는 영향을 사전에 조사·예측·검토하는 체계적인 절차를 말한다. 이는 개인정보를 활용하는 새로운 정보시스템의 도입이나 개인정보 취급이 수반되는 기존 정보시스템의 중대한

변경 시, 해당 시스템의 구축·운영·변경 등이 개인정보에 미치는 영향에 대하여 사전에 조사·예측·검토하여 개선 방안을 도출하는 절차이다. 개인정보영향평가는 신규시스템의 새로운 시스템 구축 전단계인 시스템 분석·설계 단계에서 실시하고, 기존시스템의 경우에는 기존 서비스 운영 중 개인정보 수집·이용·관리상에 중대한 침해 위험이 발생할 가능성이 있거나, 개인정보관리 체계 점검·개선이 필요한 경우에 실시한다. 결국 이러한 개인정보 영향평가는 정보시스템의 개인정보 침해요인을 파악하고 개선방안을 수립하는 정책적 측면에 대한 제도이다. 이러한 개인정보 영향평가 제도 외에 이번에 개인정보 침해요인 평가제도라 하여 중앙행정기관의 장은 소관 법령의 제정 또는 개정을 통하여 개인정보 처리를 수반하는 정책이나 제도를 도입·변경하는 경우에는 보호위원회에 개인정보 침해요인 평가를 요청하도록 규정하고 있다.

여기서 문제는 기존의 개인정보 영향평가제도와 이번에 도입된 개인정보 침해요인 평가제도간 관계정립이다. 평가대상은 모두 공공기관(중앙행정기관을 포함한)인데, 개인정보 영향평가는 행정자치부 장관이 주관하고, 개인정보 침해요인 평가는 개인정보보호위원회가 담당한다. 그렇다면 새로 도입된 개인정보 침해요인 평가제도와 개인정보 영향평가제도의 담당기관이 이렇게 달라야 하는지도 앞으로 검토해야 한다.<sup>41)</sup>

---

41) 어찌되었든 간에 새로 도입된 개인정보 침해요인 평가제도에 따라서 이제 중앙행정기관의 장은 소관 법령의 제정 또는 개정을 통하여 개인정보 처리를 수반하는 정책이나 제도를 도입·변경하는 경우에는 개인정보보호위원회에 개인정보 침해요인 평가를 요청해야 하며, 개인정보보호위원회는 해당 법령의 개인정보 침해요인을 분석·검토하여 그 법령의 소관기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다. 이에 따라서 앞으로 개인정보보호위원회가 이 조항을 근거로 공공부문에서 개인정보보호를 위한 권한행사가 가능해졌는바, 이를 효율적으로 행사할지에 대하여 주목할 필요가 있다. 다음으로 현행법상 도입된 이러한 제도들은 개인정보자기결정권의 사전적 보호라는 관점에서 본다면 체계적이거나 치밀하지 못하므로 개인정보보호기술라는

## 6) 개인정보보호 관련 규율체계의 혼선과 문제점

약학정보원이 처방전 관리용 프로그램을 개발하여 무료로 약국에 제공하고, 동 프로그램으로 환자 개인정보를 수집하여 다국적 기업 등에 제공(약 300만 건 추정)하였는 바, 이 프로그램은 약국의 환자 개인정보를 건강보험 심사평가원과 약학정보원에 전송하도록 설계, 개발되어 있었고, 전체 약국의 약 50%가 정보원 프로그램을 이용하는 것으로 추정되며, 나머지는 다른 프로그램을 사용한 것으로 보인다. 이에 서울중앙지검에서 약학정보원(재단법인)이 수년간 환자 개인정보를 다국적 기업(IMS헬스코리아) 등으로 제공한 혐의를 포착하여 수사하여, 기소함에 따라 현재 재판이 진행 중이다. 그런데 이러한 검찰의 수사와 관련하여 관계부처의 대응현황을 보면 먼저 보건복지부는 개인정보유출 관련 조사권한이 없어 검찰의 조사에 주목하고 있다고 한다. 왜냐하면 개인정보보호 소관부처는 행정자치부이며, 약국 관리의 소관부처는 보건복지부이기 때문이다. 그리고 식품의약품안전처는 약학정보원의 재단 설립을 허가한 기관이나, 본 사항은 약국의 개인정보 관리에 관한 것이므로 소관사항이 아니라는 입장을 보이고 있다고 한다.<sup>42)</sup>

다음으로 2014년 카드사 개인정보 유출에 관한 개인정보보호위원회의 조사에 따르면 신용카드사는 VAN사를 통해 결제망 관리, 카드 승인 중계, 가맹점 모집, 전표매입 대행 업무 등을 수행하며, 카드 결제를 위한 승인정보 등이 VAN사로 전송되는 바, 이와 관련하여 개인정보를 처리하는 곳이 VAN

---

관점에서 보완해야 한다.

42) 개인정보보호위원회 조사과, 약학정보원 환자 개인정보 불법유출 관련 현황보고, 2014. 1. 27, 3면.

社(15개), VAN대리점(1,000여개), POS 관리업체(600여개)가 있다.<sup>43)</sup> 그런데 카드사를 포함한 나머지 업체들에 대한 관리·감독 주체가 다르고, 관리·감독 주체가 불분명한 업체도 있었다고 한다.<sup>44)</sup>

그리고 1968년 주민등록번호가 처음 부여된 후 약 50년 만에 주민등록번호를 변경할 수 있게 되었다. 지금까지는 가족관계등록사항의 변동(출생일자, 성별 등)이나 번호오류의 경우 주민등록번호 정정만 가능하였다. 앞으로는 주민등록번호 유출로 인하여 생명·신체, 재산, 성폭력 등의 피해를 입거나, 피해가 우려되는 사람은 주민등록번호를 변경할 수 있다. 그런데 이를 결정하는 기구로 행정자치부는 ‘주민등록번호변경위원회’를 주민등록법상 설치하였는바, 이 위원회는 행정자치부에 설치되고, 민간위원장을 포함한 민간위원 6명과 5명의 고위공무원급 정부위원으로 구성되었다.<sup>45)</sup> 이처럼 개인정보보호에 관한 중요한 사항을 개인정보보호 감독기구인 개인정보보호위원회가 아닌 행정자치부 소속 위원회가 결정하도록 하는 것이 개인정보보호 법체계상 타당한지 의문이 든다.

---

43) VAN社(15개)는 부가통신서비스 사업자 21,012개 중 15개 카드검색 서비스 사업자를 말하며, 자체 전산설비를 갖추고 카드사가맹점간 통신망을 연결하여 거래정산, 전표 매입증계 업무를 대행하고, VAN대리점(1,000여개)은 VAN사 및 카드사와 업무대행 계약을 체결하여 가맹점 모집 및 관리(사업자 등록만으로 운영하고 있으며, 별도 규제 없음)를 하며, POS 관리업체(600여개) POS 단말기 및 프로그램을 공급(별도 규제 없음)하며, POS 관리업체와 VAN 대리점 역할은 병행하여 수행하는 경우가 많다고 한다.(개인정보보호위원회 조사과, VAN사 개인정보 관리 현황 검토 보고, 2014. 4. 14, 2면)

44) 개인정보보호위원회 조사과, VAN사 개인정보 관리 현황 검토 보고, 2014. 4. 14, 4면.

45) 또 이 위원회 위원들은 주민등록번호 변경요건이 생명·신체, 재산, 성폭력 등의 피해 또는 피해 우려인 점을 감안하여 민간위원은 판사, 검사, 변호사, 의사, 금융 업무에 5년 이상 재직·종사하거나, 개인정보보호 또는 주민등록 업무에 전문적 학식과 경험이 풍부한 사람들 중에 위촉했다. 더불어 당연직 위원은 행자부, 여가부, 금융위, 경찰청, 개인정보보호위 소속 국장급 공무원으로 구성하였다.(이에 관하여는 행정자치부 보도자료 2017. 5. 30 참조)

### 3. 글로벌 스탠더드에 부합하지 못하는 개인정보보호 감독기구의 문제점

개인정보보호위원회 스스로 아시아태평양프라이버시감독기구(APPA), 국제 개인정보보호기구회의(ICDPPC) 등 개인정보보호 국제기구에 가입하는 등 다양한 국제협력 및 교류활동을 하고 있다고 자평하고 있으나<sup>46)</sup>, 여전히 우리나라를 대표하는 감독기구의 활동과 위상에 대하여 논란이 있다.

먼저 행정자치부와 방송통신위원회는 아시아태평양경제협력체(APEC, Asia Pacific Economic Cooperation)로부터 지난 7일 한국이 ‘국경 간 프라이버시 규칙’(APEC CBPRs, Cross Border Privacy Rules system)에 정식 가입 승인되었음을 통보받았다고 밝혔다.<sup>47)</sup>

또한 한국인터넷진흥원과 방송통신위원회는 유럽연합(EU) 집행위원회를 방문해 유럽 개인정보보호법(GDPR) 시행(2018년 5월) 전에 한국이 추진하는 EU 개인정보보호 적정성 평가가 신속하게 진행될 수 있도록 협력 방안을 논의하였다고 밝혔다.<sup>48)</sup>

---

46) 이에 관하여는 개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 134면 이하 참조.

47) CBPRs은 APEC이 회원국 간 전자상거래 활성화와 안전한 개인정보 이전을 위해 2011년 개발한 것으로 기업의 개인정보보호 수준을 평가하여 인증하는 인증체계이다. 행정자치부는 방송통신위원회와 공동으로 2016년 12월 가입 신청서를 APEC에 제출한 바 있다.(행정자치부 보도자료, 2017. 6. 12.)

48) 한국인터넷진흥원 보도자료 2017. 6. 25 ; “면담에서 인터넷진흥원은 GDPR 대응 관련 국내 기업의 애로사항 해결을 위해 국내 개인정보보호 관련 법제 및 규정 등이 유럽연합의 기준에 부합하다는 국내외 전문가의 평가결과, EU 회원국 간 개인정보보호 관련 국제협력 현황 등에 대해 설명하고, 적정성 평가의 조속한 가입을 위해 유럽연합이 협조해 줄 것을 요청했다. ... 인터넷진흥원 정현철 개인정보보호본부장은 “우리는 ISMS, PIMS 등 기업 개인정보보호 강화 제도 운영은 물론 CBPR 가입 등 국제사회의 보호 기준 충족을 위해 지속 노력해 왔다”며, “개인정보보호 전담기관으로서 앞으로도 방통위, 행자부, 개인정보보호위원회 등 관계부처와 긴밀히

현재까지 우리나라는 EU Directive에 따른 개인정보 보호수준의 적절성 판정을 받지 않아 EU에 진출한 우리 기업들이 적잖은 불편을 겪고 있다. 개인정보 역외 이전 계약 체결 시 EU 회원국 감독기구의 사전 심사를 받아야 개인정보의 국내 전송이 가능한 바, 계약체결 과정에서 국가별로 상이한 개인정보 보호규제의 준수를 위해 법률자문 비용 소모와 사업 지연이 발생하고 있다. 최근 GDPR의 제정으로 EU 집행위원회의 적절성 판정이 매우 중요해짐에 따라 2015년 말 행정자치부는 ‘EU 개인정보 보호수준 적정성 민관 합동 추진단’을 구성하여 EU 기준에 맞춰 국내 개인정보보호법을 개정하고 개인정보의 국외이전 규정을 보완하는 등 EU 적절성 판정에 대비한 국내 준비 작업에 들어가기로 하였다고 한다.<sup>49)</sup>

이와 관련하여 먼저 개인정보보호위원회, 행정자치부, 방송통신위원회, 한국인터넷진흥원 등 다양한 국가기관들이 개인정보보호에 관한 국제협력 및 교류를 활발히 진행하는 것은 적극적으로 평가되어야 한다. EU 적정성평가는 개별 부처의 소관업무에 따른 협력 등으로 해결할 수 있는 것이 아니라 우리나라가 다른 나라와 FTA를 체결하는 과정에서 마치 여러 기관이 다른 목소리를 내서는 안 되는 것과 동일한 관점에서 보아야 하는 것은 너무나 당연하다. 하지만 현재 우리나라 기업 등에 중대한 영향을 미칠 EU GDPR 시행 준비 및 적정성 평가와 관련하여 개인정보보호 감독기구가 아닌 행정자치

---

협력해 글로벌 개인정보보호 이슈에 신속 대응해 나갈 것”이라고 말했다.“

49) “우리나라 기업들의 개인정보 보호수준이 유럽연합(EU) 수준으로 대폭 강화된다. 행정자치부(장관 정종섭)는 국내기업의 해외진출을 지원하기 위해 ‘EU 개인정보 보호수준 적정성 평가’를 추진한다. ... 이에 행정자치부는 국내 기업의 해외 진출을 지원하기 위해 2017년 하반기에 EU의 승인을 받는 것을 목표로 내년 중 EU 집행위원회에 ‘EU 개인정보 보호수준 적정성 평가’를 신청할 예정이다. 이를 위해 행자부는 8월부터 ‘EU 개인정보 보호수준 적정성 평가 민·관 합동 추진단’을 운영하여 왔으며, 행자부 내에 이를 지원할 전담조직(개인정보보호정책관 내 개인정보보호협력과)을 설치하였다.”(연합뉴스 2015. 12. 15.)

부, 방송통신위원회 등 여러 부처가 준비하고 있는 것처럼 보이는 바, 먼저 이러한 정부부처는 EU가 요구하는 독립된 개인정보보호기구가 아닐 뿐만 아니라 소관업무의 제한 등에 따라 활동과 대응에 한계가 있을 수밖에 없다.

특히 GDPR 제45조에 따르면 제3국 또는 국제기구 등으로 개인정보 이전은 집행위원회가 해당 제3국이나 국제기구가 적절한 보호의 수준을 보장하고 있다고 판정한 경우에 허용된다.<sup>50)</sup> 이러한 보호수준의 적절성의 평가시 집행위원회는 1) 법의 지배, 인권과 기본적 자유의 존중, 공공치안·방어·국가안보 등에 관한 일반법과 특별법, 정보공개법, 개인정보보호법, 국외 이전에 대한 특별법과 보안조치, 판례법, 정보주체의 권리, 효과적인 행정적·사법적 구제 등, 2) 독립적인 감독기구의 존재, 정보주체 권리 실현의 지원·조언 및 감독기구와의 협력에 적합한 집행력 등 실효적 기능, 3) 특히 개인정보 보호 관련 국제적 합의 참여 및 그에 따른 의무 등을 고려하도록 되어 있다.<sup>51)</sup>

---

50) GDPR 제45조 적정성 결정에 따른 이전

1. 집행위원회가 제3국, 해당 제3국의 영토나 하나 이상의 지정 부문, 또는 국제기구가 적정한 보호 수준을 보장한다고 결정한 경우 제3국 또는 국제기구로의 개인정보 이전이 가능하다. 이 경우 특별한 인가가 필요 없다.
2. 보호 수준의 적정성을 평가할 때 집행위원회는 다음의 요소를 특히 고려해야 한다 :  
법치주의, 인권 및 기본적 자유의 존중, 공안, 국방, 국가보안 및 형법, 공공기관의 개인정보 이용을 다룬 전반적·분야별 관련 법률, 이 같은 법률, 개인정보 규칙, 전문성 규칙, 보안 조치의 시행 (향후 기타 제3국 또는 국제기구로의 개인정보 이전을 위한 규칙도 포함. 이 규칙은 해당 제3국 또는 국제기구에서 준수되는 것임), 사법적 판례, 유효하고 구속력 있는 정보주체의 권리, 개인정보를 침해 당한 정보주체를 위한 유효한 행정적·사법적 구제책  
정보주체의 권리 행사의 지원과 권고 및 회원국 감독기관들과의 협력 등 개인정보보호 규정의 준수를 보장하고 강요할 의무가 있는, 제3국에 소재하거나 국제기구에 적용되는 하나 이상의 독립적 감독기관의 유무 및 해당 기관의 효과적인 작동 여부  
특히 개인정보의 보호와 관련하여, 제3국이나 국제기구가 체결한 국제 협정, 또는 법적 구속력 있는 조약이나 문서 및 다자간·지역적 기구에서의 참여로 인해 주어진 기타 의무
3. 집행위원회는 보호 수준의 적정성 여부를 평가한 후 제3국, 해당 제3국의 영토나 하나 이상의 지정 부문, 또는 해당 국제기구가 본 조문 2호의 의미 내에서 적정한 보호 수준을 보장하는지를 판단할 수 있다. 시행법률은 최소한 4년마다의 정기적 검토를 위한 메커니즘을 규정해야 하고 검토에는 제3국이나 국제기구 내의 관련 추이사항 일체가 고려되어야 한다.

우리나라를 포함하여 유럽연합 회원국과 무역관계를 형성하고 있거나 형성하고자 하는 국가는 보다 강력하고 구체적인 개인정보보호의 수준을 규정하고 있는 유럽연합 GDPR의 내용을 우선적으로 고려할 수밖에 없다.<sup>52)</sup> 이처럼 EU GDPR은 개인정보 국외이전을 위한 적정성평가의 기준중 하나로 독립적 감독기관의 유무 및 해당 기관의 효과적인 작동 여부를 제시하고 있는바, 현재와 같은 우리나라 개인정보보호위원회 및 추진체계가 유럽 GDPR이 요구하는 독립적 감독기구로 평가될 수 있을지 의문시되며, 이는 적정성평가가 긍정적으로 작용하지 않을 것임은 분명하다.

이처럼 글로벌 스탠더드에 부합하지 못하는 개인정보보호 감독기구를 정비하여 국제적 협상과 교류의 창구를 일원화할 필요가 있다.

## VI. 개인정보 감독기구 관련 법제정비방안

1. 과거 법안들과 학설상 다툼이 없는 개인정보보호기구의 권한과 법적 지위<sup>53)</sup>

1) 독립성보장

---

51) 이에 관하여는 정보통신기술진흥센터, EU 개인정보보호 적정성 평가의 주요내용과 시사점(2017. 6. 28.) 참조.

52) 김일환·홍석한, 유럽연합의 개인정보보호 집행체계에 관한 연구, 成均館法學 第24卷 第4號, 2012. 12, 25면.

53) 이에 관하여 자세한 것은 김일환, 개인정보보호법제정비에 대한 비판적 고찰, 土地公法研究 第52輯, 2011, 280면 이하 참조.

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

## 2) 법적 권한

### (1) 예방권한

개인정보를 효율적으로 보호하기 위해서는 정보와 통신기술시스템을 계획하고 결정하는 과정에서 이미 이러한 것이 고려되어야만 한다. 이러한 事前的 절차통제가 이루어지지 않는다면 정보통신기술이 설치되고 작동된 후에 통제기관과 개인의 몇몇 사후적 권리를 통하여 이러한 정보처리에 효과적으로 대응한다는 것은 거의 불가능하다.<sup>54)</sup> 따라서 개인정보를 수집하는 단계에서부터 삭제하는 순간까지 정보처리시스템의 구축과 ‘개인정보보호여부’가 동시에 검토되도록 하기 위하여 보호기구가 필요한 것이다.

### (2) 조사, 상담 및 조정권한

통제기관은 개인의 정보보호를 우선적인 목표로 하여 정보사회에서 개인의 여러 권리들을 보장하고 강화하도록 노력해야만 한다. 결국 국가나 사회 전체를 위한 정보정책을 발전시키는 것은 바람직하기는 하나 통제기관은 개인정보보호에 집중해야만 한다. 따라서 개인정보보호기구의 과제와 활동의 중

---

54) 이는 개인정보처리를 법적으로 제한하고, 개인이 설명을 요구하고, 차단, 삭제를 요구하는 등의 개인권리를 통해서 개인정보자기결정권이 충분히 보호될 수 있다고 더 이상 생각해서는 안 됨을 뜻한다.

점은 조사와 상담(조언), 조정기능에 있다.

### (3) 권고 및 이의제기권한

한 걸음 더 나아가 통제기관은 권고, 경고, 이의제기기관으로 개념 정의된다. 당연히 이러한 모든 기능들은 행정 및 일상적인 정보처리실무와 관련된다. 결국 행정 내부적 통제가 정보보호에 관한 통제기관으로부터 구별되는 것은 특히 후자가 정보처리의 투명성에 기여하고 관할기관으로서 이러한 문제들에 관하여 여론에 호소하고 사회적으로 토론될 수 있도록 자극하는 것에 있다.

### (4) 옴부즈만기능

개인정보보호기구가 국가의 부당한 정보처리를 제한하려고 노력하는 것 자체가 국가의 일관된 정보정책형성에 지속적으로 기여하는 것이기도 하다. 이에 따라서 개인정보보호기구는 부당한 감시를 받고 있다고 느끼는 시민들의 권리보호를 위하여 노력하는 것이 이러한 기구의 중요임무중 하나이다. 곧 개인정보보호기구는 옴부즈만에게 부여되는 전형적인 과제, 곧 가능한 한 비관료적이고 시민우호적인 방법으로 개개인에게 도움을 제공할 권한이 부여된다. 이에 따라서 ‘시민의 변호사’로서 개인정보보호기구는 개인정보보호와 관련하여 도움을 필요로 하는 모든 사람을 지원하고 도움을 주어야만 한다.<sup>55)</sup>

---

55) Helmut Heil, Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Roßnagel(Hrsg.), Handbuch Datenschutzrecht C. H. Beck, 2003, 770면 이하.

## (5) 보고서제출

통제기관의 작업과 정책을 파악하기 위하여 가장 좋은 자료가 바로 기관의 활동보고서이다. 이러한 활동보고서는 여러 기능을 갖고 있다. 우선 개인정보보호와 관련되는 문제들 및 이에 관한 해결책들을 의회 등에 제출하는 것을 통하여 활동보고서는 실제로 통제기관의 활동매개체역할을 맡는다. 따라서 통제기관이 통제를 수행할 때 확인된 문제들과 미해결인 채로 남아있는 문제들이 주로 보고서에 기록된다. 따라서 이러한 보고서를 통하여 한편으로 행정부의 통제자로서 의회에게 문제점을 보고하고 다른 한편으로는 충돌하는 이해관계가 제기되거나 이에 관한 대안들이 설명된다.<sup>56)</sup>

## (6) 기타

그 외 개인정보보호기구는 다양한 범영역에서 개인정보보호문제를 다루는 기구들과 공동작업을 통하여 일관되고 통일된 개인정보보호의 기준과 실무를 확립해야 하며, 특히 오늘날 국경을 넘는 정보흐름, 증가하는 국제적, 국가간 정보교환을 배경으로 하여 개인정보보호 관련 국제기관과 국내기관간 공

---

56) 어쨌든 이러한 보고서들에 담기는 내용들은 개인정보보호 등과 관련하여 행정기관들을 자극하고 정보보호법규정을 적용할 때 나타나는 구체적인 문제에 관한 해결책들이다. 이에 따라서 많은 보고서들이 풍부한 사례설명들을 담고 있다. 그리고 이러한 활동보고서는 행정에게 입문서와 보조자료로서 활용되는 것을 목표로 한다. 이를 넘어서서 이러한 종류의 보고서는 또한 의회와 일반 국민들이 정보보호법상 문제점을 파악할 수 있도록 하기 위하여 이에 관한 통제기관의 견해를 제시한다. 결국 통제기관의 이러한 보고서가 갖고 있는 또 다른 특징은 정보보호관련법률들을 심도있게 분석하고 광범위하게 설명하는 것 속에 있다. 그리고 통제기관의 이러한 활동보고서는 주로 공적 영역에서 통제기능의 효율성 및 정보처리의 투명성을 확보하기 위하여 노력들을 담고 있어야 한다. 결국 이러한 각종 보고서와 자문을 통하여 의회와 행정부는 개인정보보호에 관한 법제정비 및 정책을 효율적으로 형성할 수 있게 되고, 통제기관은 최고 국가기관의 의사형성과정에 참여하는 의미있는 역할을 맡게 되는 것이다.

동작업의 필요성이 강조되고 있다. 이와 더불어 개인정보보호기구는 정보보호통제의 효율성을 높이기 위하여 일반시민의 정보보호의식을 강화하고 계속 발전시키며, 다양한 서비스를 제공하는 작업을 펼쳐야 한다.<sup>57)</sup>

## 2. 현행법상 개인정보보호위원회의 독립성과 관련된 문제점과 정비방안

### 1) 독립성의 의미<sup>58)</sup>

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

---

57) 개인정보보호기관의 필수적인 기능과 권한으로 다음의 6가지를 제시하는 경우도 있다 : “(i) 개인정보처리자가 개인정보보호법을 준수하는지 여부를 사전 예방적 차원에서 정보처리의 실태를 미리 파악하고 모니터링하는 감독기능(Supervision), (ii) 법위반의 의심이 있을 때 사후적으로 법위반 여부나 개인정보보호권 침해 여부를 확인하는 조사기능(Investigation), (iii) 법위반 혹은 개인정보보호권 침해가 확인되었을 때 그에 대한 제재나 시정을 명하는 집행기능(Enforcement), (iv) 정보주체로부터의 불만이나 민원을 접수받아 그 민원사항을 해결하는 민원처리기능(Ombudsman), (v) 개인정보처리자(정부·기업) 또는 정보주체인 시민이나 소비자를 상대로 자발적인 법준수 또는 권리실현을 위해 조언하고 권고하며 계도하고 자문하며 교육하는 등의 지원기능(Outreach), (vi) 전문적인 정책조언자(policy advisor)로서 정책결정자(대통령과 의회)에게 관련 의견을 제시하거나 조언하는 정책형성기능(Policy-making)이 그것이다.”(이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 24면 이하)

58) 독립성에 관하여 자세한 내용은 감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016 참조 : “독립성은 단일의 개념이 아니며, 모호하며, 고정된 의미를 가지고 있지 않다.1) 따라서 일반적으로 사용하기 위한 독립성의 개념을 정립하기 위해서는 독립성이 중요한 가치가 되고 있는 분야에서 왜 독립성을 인정했는가에 우선적으로 초점을 맞출 필요가 있다. 즉 독립성이 필요한 이유에서 출발하여 그러한 이유를 충족시키기 위해 필요한 요소를 파악하고 이러한 요소를 통합하여 귀납적으로 조합하는 방법이 필요하다. 이러한 방식에 따라 독립성을 정의하면 특정기관이 법이 부여한 권한 내에서 정책목표를 독자적으로 염출하여 의사결정하며, 정책의 집행을 뒷받침하는 안정된 재원을 기반으로 외부로부터 지시를 받지 않은 상태에서 업무를 수행하는 것을 의미한다고 정의할 수 있다.”(11면)

통제개념의 구성요소로서 통제자와 통제되는 사람간 非同一性이라는 기본명제는 독립성개념의 구체화를 위한 판단근거로서 작용한다. 또한 제시된 과제들의 종류와 범위 및 정보보호통제 속에 설정된 목표들로부터 독립성개념이 도출되어야만 한다.<sup>59)</sup> 그렇다면 기관의 독립이란 개인정보보호기관이 한편으로는 통제되는 행정부와 다른 정치기관들로부터, 또 다른 한편으로는 국민으로부터 독립된다는 것을 뜻한다.<sup>60)</sup> 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.<sup>61)</sup> 이에 따라서 통제기관들은 準法官的 獨立을 누린다.

따라서 모든 개인정보보호기관은 그 기관활동과 관련하여 어떤 지시도 받지 않으며 어떤 직무감독 밑에 있지도 않다. 법적으로 독립된 구조와 권한들이 보장되어 있음에도 불구하고 이러한 기관이 재정적인 면에서 종속적이라는 것을 통하여 이미 개인정보보호기관의 독립은 제한될 수밖에 없다. 어쨌든 예산을 통하여 거꾸로 정부나 여당 쪽에서 통제기관에 대한 통제수단과 압력수단으로서 활용될 수 있다는 것은 언제나 인식해야만 한다. 그 외 일반적으로 개인정보보호기구의 직원을 행정부출신의 사람들로 편성한다는 경향

---

59) 여기서 이러한 통제기관의 독립성은 그 자체가 어떤 가치를 형성하거나 독립적 목표를 형성하지 않는다는 것을 기억해야만 한다. 따라서 독립성이란 기능관련적이고 기능지향적으로 구체화되어야만 한다. 곧 기관의 독립은 어떤 추상적이고 절대적이며 확정된 기준들에 따라서 판단할 수 있는 가치가 아니다.

60) 통제기관이 통제되는 기관의 일부분으로 국민들에게 파악된다면 국민 쪽에서 통제기관을 불신할 수 있고 이러한 불신은 다시 개인정보보호 감독기관의 작용기반을 해칠 수도 있다. 따라서 통제자와 통제되는 기관 간 명확한 분리가 이러한 신뢰관계의 구축을 위한 최소한의 토대이다.

61) “독립성이 필요한 이유의 가장 중 가장 큰 것이 이해관계자들로부터 중립적인 영역의 확보이다.”(감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 12면)

을 외국이나 국내의 경험을 통해서도 확인할 수 있다.

## 2) 비교법적 검토

개별 국가의 관련 법규정<sup>62)</sup>은 물론 국제적으로도 개인정보보호 감독기구의 독립성보장을 규정하거나 요구하고 있다. 이와 관련하여 먼저 유엔은 일찍이 1990년 <UN 컴퓨터화된 개인 정보파일의 규율에 관한 지침>에서 "모든 국가들은 열거된 원칙들의 준수를 감시할 독립된 기관을 설치"하도록 결의하는 등 개인정보 감독기구의 독립을 국제사회에 권고해 왔으며, 2013년 유엔 총회가 "국가 감시를 감독할 독립적이고 효과적인 감독기구를 설립할 것"을 각국 정부에 권고하는 결의안을 채택 하는 등 독립적인 개인정보 감독기구의 설립은 국제 인권규범의 하나로 부상하고 있으며, 유엔 인권이사회 또한 <디지털시대 프라이버시권 결의안>을 통해 "국가의 통신 감시, 감청, 개인정보 수집에 대해 투명성과 책임성을 적절하게 보장하기 위한, 독립적이고 효과적이며 적정하게 자원이 할당되고 불편부당한 사법적, 행정적, 혹은 의회의 국내 감독 체제를 수립하거나 유지할 것"을 권고하였다.<sup>63)</sup> 다음으로 유럽연합 GDPR 또한 개인정보보호 감독기구의 독립성보장을 매우 상세히 규정하고 있다.<sup>64)</sup>

---

62) 이에 관하여는 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012 ; 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017 ; 김일환, 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 1997 참조.

63) 이에 관한 내용은 <http://act.jinbo.net/wp/privacy/> 참조.

64) GDPR 제52조 독립성

1. 각 감독기관은 본 규정에 따른 직무를 수행하고 권한을 행사하는 과정에서 완전한 독립성을 가

### 3) 문제점과 정비방안

개인정보보호감독기구와 관련된 국제적 기준에 맞추어 현행법은 개인정보보호정책의 의사결정 독립성을 보장하기 위하여 대통령 소속으로 개인정보보호위원회를 두었다.<sup>65)</sup> 독립적이고 전문적인 개인정보감독기구의 설치는 개인정보보호의 가장 핵심적인 요소이다. 개인정보보호제도를 위한 독립적인 감독기구가 강조되는 이유는 전통적으로 개인정보를 대량으로 처리하는 기관들이 대부분 정부기관이나 대기업이고 이들의 개인정보 처리 활동을 전문적으로 평가·견제할 수 있는 장치가 필요하기 때문이다. 따라서 감독을 하는 자와 감독을 받는 자가 조직적·기능적으로 분리되어 있을 것이 요구된다. 이에 따라 개인정보보호법은 보호위원회의 소속을 대통령 소속으로 하고, 보호

---

지고 활동해야 한다.

2. 각 감독기관의 위원(들)은 본 규정에 따라 부여된 직무를 수행하고 권한을 행사하는 과정에서 외부의 직간접적인 영향을 받지 아니하고, 다른 어떤 이로부터의 지시를 구하거나 받지 아니한다.
  3. 각 감독기관의 위원(들)은 본인의 직무와 양립되지 않은 모든 행동은 삼가며, 재임기간 동안 대가 여부를 불문하고 직무와 양립 가능하지 않은 직업에 종사해서는 안 된다.
  4. 각 회원국은 상호 지원, 협력 및 유럽정보보호이사회의 참여 차원에서 수행되는 직무와 권한 등, 효과적인 직무 수행 및 권한 행사에 필요한 인력과 기술, 자원, 부지 및 인프라를 감독기관이 제공받을 수 있도록 보장해야 한다.
  5. 각 회원국은 각 감독기관이 본 감독기관의 구성원의 지시만을 따르는 자체 인력을 선정 및 보유하도록 보장해야 한다.
  6. 각 회원국은 각 감독기관이 독립성에 영향이 미치지 않는 선에서 재정적 통제를 받으며 각 감독기관이 국가의 전체 예산의 일부가 될 수 있는 별도의 연간 공식예산을 보유할 수 있도록 보장해야 한다.
- 65) “조직의 구성에서 합의제 형식의 행정기관이 독립성을 보장하는 것인가에 대해서 검토해볼 필요가 있다. 독립성이 요구되는 대부분의 규제기관의 경우 합의제 행정위원회의 형식을 취하고 있기 때문이다. 독립제에 대비된 합의제의 장점은 관련 이익을 비교적 철저하게 고려할 수 있고 치우치지 않는 공정한 결정을 이끌어낼 수 있기 때문이다. 결국 합의제 행정기관이라는 조직구조를 통해 달성할 수 있는 이익은 업무의 공정성 내지 중립성이라고 할 수 있다.”(감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 15면)

위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하도록 하고 있다.<sup>66)</sup>

하지만 이와 관련하여 현행 법규정을 보면 법 제7조 제1항에서 개인정보보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다는 규정만 있을 뿐, 개인정보보호 위원회 및 위원에 관하여는 독립적 활동의 보장에 관한 어떠한 규정도 찾아볼 수가 없다. 반면 위 법률 제41조를 보면 “위원은 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 있다. 이는 개인정보분쟁조정위원회 위원에게 인정되는 신분보장이 그보다 더 중요한 위원회인 개인정보보호위원회의 위원에게는 규정되어 있지 않음을 뜻한다. 이 부분에 대한 조문수정작업이 반드시 필요하다고 생각한다.<sup>67)</sup>

다음으로 개인정보보호위원회의 독립성 보장을 위해 다른 나라 법규정과 EU GDPR 제52조에 규정된 것처럼 예산 편성 및 인사와 관련하여 관련 법규정을 개정하여 위원회가 독립적인 예산편성권과 인사권을 갖도록 해야 한다.

#### 4. 개인정보보호위원회 조직의 문제점과 정비방안

---

66) 안전행정부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011. 12, 58면.

67) 국가인권위원회법 관련 규정 참조 : 제8조(위원의 신분 보장) “위원은 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 다만, 위원이 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행하기가 극히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우에는 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 퇴직하게 할 수 있다.” 제8조의2(위원의 책임 면제) “위원은 위원회나 제12조에 따른 상임위원회 또는 소위원회에서 직무상 행한 발언과 의결에 관하여 고의 또는 과실이 없으면 민사상 또는 형사상의 책임을 지지 아니한다.”

## 1) 조직정비의 원칙과 방향

위에서 설명한 것처럼 개인정보보호 감독기구의 활동을 위해서는 독립성보장이 요구되는 바, 이러한 독립성을 구성하는 요소로는 법적, 인적, 기능적, 재정적 독립성이 있다.<sup>68)</sup> 곧 개인정보보호 감독기구의 법적 독립성 보장과 더불어 구성원들의 임명과 면직 뿐만 아니라 인력의 운영에 있어서도 외부의 영향력을 배제하는 인적 독립성, 감독기구가 헌법 또는 법률에 의해 직무를 수행함에 있어 외부로부터의 개입을 받지 않고 스스로의 의사결정에 의해 직무를 수행하는 기능적 독립성, 기구를 운영하는데 필요한 재원의 확보라는 재정적 독립성을 확보해야 한다.<sup>69)</sup> 이러한 관점에서 개인정보보호위원회의 조직정비방안을 검토해보고자 한다.

## 2) 헌법개정 및 비교법적 검토

특히 이와 관련하여 주목할 것은 한국헌법학회가 2006년 발간한 헌법개정 연구위원회 최종보고서를 보면 먼저 사생활관련 자유에 대한 헌법개정에 대하여는, (가) 용어의 정리와 통일, (나) 조문의 배열이나 체계화를 통한 정리(사생활 관련 자유들의 체계적 배치), (다) 일반적 사생활자유와 개별적

---

68) 감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 13면.

69) 감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 19면 이하 ; EU GDPR 제52조 참조 : 4. 각 회원국은 상호 지원, 협력 및 유럽정보보호이사회에의 참여 차원에서 수행되는 직무와 권한 등, 효과적인 직무 수행 및 권한 행사에 필요한 인력과 기술, 자원, 부지 및 인프라를 감독기관이 제공받을 수 있도록 보장해야 한다. 5. 각 회원국은 각 감독기관이 본 감독기관의 구성원의 지시만을 따르는 자체 인력을 선정 및 보유하도록 보장해야 한다. 6. 각 회원국은 각 감독기관이 독립성에 영향이 미치지 않는 선에서 재정적 통제를 받으며 각 감독기관이 국가의 전체 예산의 일부가 될 수 있는 별도의 연간 공식예산을 보유할 수 있도록 보장해야 한다.

사생활 관련 자유 간의 재배치(헌법 제16조, 제17조, 제18조의 재배열)의 필요성이 제시되었다. 다음으로 기본권 분과위에서는 헌법 제16조, 제17조, 제18조를 하나로 정리하여 사생활관련 자유의 기본권들을 일반법-특별법 관계를 분명히 하거나 조문배열을 주거의 자유-통신비밀의 자유-사생활의 자유로 하는 방향으로 의견의 접근이 있었다. 그리고 판례에서 독자적 기본권으로 인정하고 있는 개인정보자기결정권(또는 자기정보통제권)을 헌법에서 신설하는 경우에는 (가) 개인정보보호원칙, (나) 당사자의 동의나 법적 근거에 따른 처리, (다) 관련 개인정보의 열람·정정·삭제권, (라) 독립된 기관을 통한 개인정보보호(법원을 통한 사후적 권리구제와 더불어 사전적(事前的) 권리보호시스템구축) 등을 내용에 포함시키는 방안으로 기본권 분과위의 의견이 정리되었다.<sup>70)</sup>

그리고 비교법적으로 볼 때도 유럽연합 기본권헌장 제8조는 개인정보를 보호받을 권리를 명시적으로 규정하면서, 특히 제8조 제3항에서 독립기관에 의한 감독을 강조하고 있으며<sup>71)</sup>, 유럽연합 GDPR 제41조 등 개인정보보호법을 갖고 있는 나라들은 모두 해당 법률에서 개인정보보호기구의 설치 및 독립성과 권한 등을 자세히 규정하고 있다.

### 3) 현황 및 문제점

---

70) 한국헌법학회, 헌법개정연구위원회 최종보고서, 2006 159 - 160면

71) 독일 연방헌법법원은 1986년 인구조사판결에서 독립된 개인정보보호 감독기구의 중요성을 다음과 같이 강조하였다 : “자동정보처리라는 조건 하에서 정보의 이용과 저장을 시민이 파악할 수 없다는 것과 적절한 예방책들을 통하여 행하여지는 권리보호라는 측면에서 독립된 정보보호 수입인의 참여는 정보자기결정권의 효율적인 보호를 위하여 중요한 의미를 갖는다.”(BVerfGE 6 5, 1/46) 인구조사판결에서 독일 연방헌법법원은 정보자기결정권 및 민주법치국가적 정보질서의 효율적인 보장을 위하여 포괄적이고, 흠결없으며, 독립적인 정보통제기관을 강조한 것이다.

개인정보보호위원회는 위원장 1명, 상임위원 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 대통령이 위촉하며, 보호위원회를 대표하고 보호위원회의 업무를 통할한다. 상임위원은 정무직 공무원으로 보하며, 보호위원회의 회의운영에 관하여 위원장을 보좌한다. 또한, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다. 위원은 대통령이 임명 또는 위촉하되, 5명은 국회가 선출한 자를, 5명은 대법원장이 지명한 자를 각각 임명 또는 위촉하여야 한다. 위원장과 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임이 가능하다. 위원의 자격은 각계 이해당사자의 참여와 전문적인 경험·지식을 활용하기 위하여 시민사회단체·소비자단체가 추천한 자, 사업자단체가 추천한 자, 개인정보에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 제한하고 있다.<sup>72)</sup>

그리고 개인정보보호위원회의 사무를 지원하기 위하여 보호위원회에 사무국을 둔다. 다음으로 이 법에서 규정하고 있는 사항 이외에 보호위원회의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함에 따라 대통령령에서는 전문위원회의 설치·운영, 공무원 등의 파견, 조직 및 정원, 출석수당 등에 관한 사항을 규정하고 있으며 그 밖의 필요한 사항은 보호위원회 규칙으로 정하도록 위임하고 있다.<sup>73)</sup>

그런데 현행법상 개인정보보호위원회의 위원장은 비상임으로서 보호위원회의 소집, 전문위원의 임명, 의사공개여부의 결정 등을 법적 권한으로 가지고 있다.<sup>74)</sup> 그리고 현재의 법령에 따라 해석하면 보호위원회의 인사 및 조직관

---

72) 개인정보보호법 제7조.

73) 개인정보보호법 시행령 제4조와 제5조.

리 사무가 사무국의 권한인지 위원장의 권한인지도 불명확하다.

#### 4) 정비방안

##### (1) 조직정비의 내용

현재 개인정보보호위원회 사무국 직원의 인사와 예산권을 행정자치부가 행사하고, 위원회 위원장이 비상임이며 위원회 위원 신분보장 조항 미비로 인하여 개인정보보호 위원회의 위상 자체가 불완전하고 독립적으로 업무를 수행할 여건이 되지 않음은 이미 확인되었다.<sup>75)</sup>

이와 관련하여 19대 국회에 제출된 변재일 의원안과 진선미 의원안, 그리고 20대 국회에 제출된 소병훈 의원안과 송희경 의원안 모두 개인정보보호 위원회가 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하기 위해서는 직원인사권과 예산안편성권을 독자적으로 행사할 수 있어야 하고, 그러기 위해 조직법상의 지위가 「정부조직법」 상의 중앙행정기관의 지위를 갖도록 규정하고 있다.<sup>76)</sup> 이와 관련하여 개인정보보호위원회는 위원회가 독립적인 업무수행을 위해 국무총리의 지휘·감독을 배제하기 위하여 개인정보 보호법에 ‘보호위원

---

74) 김민호교수는 이를 “법문언적으로만 해석을 한다면 위원장은 위원회 회의를 주재하는 이른바 ‘회의주재자’에 불과하다.”고 표현하고 있다.(김민호, 개인정보보호위원회의 기능과 역할 개선방안, 개인정보보호법의 시행실태와 입법과제(학술세미나), 2012, 69면)

75) 개인정보보호위원회 위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 182면 ; “보호위원회는 대통령 소속의 독립기관이지만 「국가공무원법」(제32조)과 「공무원임용령」(제2조 및 제5조)에서 5급부터 3급까지 공무원에 대한 임용권을 소속장관에게만 위임하도록 하고 보호위원회에는 6급 이하 공무원에 대한 임용권만 위임하고 있어 사실상 그 독립성에 한계가 있다고 할 수 있다. 국제적 규범을 감안해 볼 때 보호위원회 인사권의 독립성과 책임성을 보장하여 주는 것이 바람직할 것이다.”(개인정보보호위원회 5년사, 66면)

76) 각 법안 제7조 참조.

회의 직무수행에 대해서는 「정부조직법」 제18조를 적용하지 아니한다.’는 규정이 필요하다는 의견을 추가로 제시하고 있다.<sup>77)</sup>

개인정보보호위원회가 독립된 감독기구로서 권한을 행사하려면 비상임인 위원장의 직위를 상임으로 바꾸고, 실질적으로 보호위원회의 사무국을 사무처로 확대·개편하여 이를 통할하고, 위원회의 모든 의사결정을 표시할 수 있는 권한을 가져야만 하며, 조직의 관리 및 인사권도 행사하도록 해야 한다.<sup>78)</sup> 개인정보보호위원회가 개인정보보호에 관한 사무를 집행하는 독립행정청으로서의 기능과 역할을 수행하기 위해서는 위원장의 권한이 단순히 회의나 주재하는 것으로 제한되어서는 안 된다. 위원장은 실질적으로 보호위원회의 사무처를 통할하고, 위원회의 모든 의사결정을 대외에 표시할 수 있는 권한을 가져야 할 것이다.<sup>79)</sup> 또한 개인정보보호위원회 위원장과 상임위원 등은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술, 보고, 답변할 수 있으며, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있고, 소관 사무에 관하여 하위법령으로서 대통령령을 발할 수 있는 위상을 가져야 한다.<sup>80)</sup>

이외에도 현행 개인정보 보호법 제8조 제1항 제11호는 개인정보 보호위원회의 기능으로 ‘개인정보 보호와 관련하여 대통령, 보호위원회의 위원장 또

---

77) 개인정보보호위원회 결정 의안번호 제2017-14-122호 의안명 「개인정보 보호법」 일부개정 법률안 의견 조회에 관한 건(의결연월일 2017. 6. 26.) 5면.

78) 김민호, 전개논문, 70면.

79) 김민호, 전개논문, 65면.

80) 국가인권위원회법 관련 규정 참조 : 제6조 (위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다. ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다. ③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다. ④ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다) 제출을 건의할 수 있다. ⑤ 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

는 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항 등에 대한 심의·의결'을 제시하고 있지만, 대통령이 회의에 부치는 사항에 대한 심의·의결은 합의제 행정기관인 개인정보보호위원회의 독립성을 훼손하는 구조를 낳고 있다는 점에서 수정되어야 한다는 의견도 있다.<sup>81)</sup>

## (2) 위원장 및 상임위원의 국회 선출필요 : 독립성과 민주적 정당성의 조화

다음으로 현재와 같은 위원회 조직을 전제로 한 조직정비를 검토할 경우, 총 15명의 위원(대통령 지명 5, 국회 선출 5, 대법원 지명 5)은 바꿀 필요가 있다고 생각한다.

이와 관련하여 소병훈 의원안은 보호위원회는 위원장 1명, 상임위원 2명을 포함한 9명의 위원으로 구성하고, 위원은 국회에서 추천받아 대통령이 임명하며, 국회는 위원을 추천함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 5명(상임위원 1명을 포함한다)을 추천하고 그 외 교섭단체가 4명(상임위원 1명을 포함한다)을 추천하도록 규정하고 있다.

송희경 의원안은 보호위원회는 위원장 1명, 상임위원 2명을 포함한 9명의 위원으로 구성하고, 위원장과 상임위원은 정무직 공무원으로 임명하며, 위원 9명은 국회에서 추천받아 대통령이 임명하는데, 국회는 위원을 추천함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 5명(상임위원 1명을 포함한다)을 추천하고 그 외 교섭단체가 4명(상임위원 1명을 포함한다)을 추천하도록 하고 있다.

---

81) 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012, 297면.

진선미의원안은 보호위원회는 위원장 1명, 부위원장 2명을 포함한 7명의 위원으로 구성하며, 그 중 4명은 비상임위원으로 한다. 위원 중 3명은 국가가 선출하는 자를, 2명은 대법원장이 지명하는 자를 각각 임명하도록 규정하고 있다.

변재일의원안은 보호위원회는 위원장 1인, 상임위원 2인을 포함한 9인의 위원으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 정무직 공무원으로 임명하고, 상임위원은 교섭단체가 추천한 각 1인을 정무직 공무원으로 임명하며, 위원 9인은 국회에서 추천받아 대통령이 임명한다. 국회는 위원을 추천함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 5인을 추천하고 그 외 교섭단체가 4인을 추천하도록 하고 있다.

먼저 이와 관련하여 헌법학계에서 꾸준히 문제가 제기되고 있는 부분은 헌법상 간접적인 민주적 정당성을 가진 대법원이 헌법재판소는 물론 다른 국가기관의 구성에 관여하는 것이 바람직한지이다. 다음으로 현재와 같은 위원회 제도를 전제로 한다면, 위원장과 더불어 상임위원의 확대여부가 검토되어야 한다. 개인정보 감독기구의 위상 및 권한강화를 전제로 한다면 위원장의 상임화는 물론 상임위원의 확대는 불가피하다.

이처럼 개인정보보호기구의 독립성과 전문성 및 민주적 정당성이라는 관점에서 본다면<sup>82)</sup> 현재 15인인 위원의 숫자를 줄여서 5인의 상임위원체제, 또

---

82) “모든 권력은 통제되어야 한다. 이러한 원리는 민주주의 국가에서의 ‘견제와 균형’이라는 도그마에서 자연스럽게 파생되는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 견제와 균형이 약화되는 부분이 독립성의 보장이다. 견제와 균형의 속성은 외부적인 관여를 전제로 한다. 그럼에도 불구하고 독립성을 보장하는 이유는 이러한 견제와 균형을 후퇴시키더라도 독립성을 통해서 달성할 수 있는 공공의 이익이 강하기 때문이다. 그러나 독립성은 고립과 방종과는 구별되는 개념이다. 따라서 민주적 제도 하에서 독립성이 정당화될 수 있는 기제가 갖추어져야 한다. ... 이상을 살펴보면, 독립성과 민주적 정당성 그리고 책임성은 상호간에 동전의 양면처럼 불가분적 관계를 구성하게 된다.”(감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 22면)

는 7인의 위원회 체제를 전제로 상임위원과 비상임위원을 대통령이 지명하고 국회가 동의하는 방식<sup>83)</sup>이 적절하다고 생각한다.<sup>84)</sup>

다음으로 개인정보보호위원회 위원의 임기와 관련하여 현행 법규정상 3년의 임기가 적절한지에 대하여 검토할 필요가 있다. 감독기구의 독립성 확보 관점에서 그리고 비교법적으로 보았을 때에 위원의 임기연장은 필요하다.<sup>85)</sup> 다만 위원들의 임기가 순차적으로 만료되도록 설계하여 특정 정파나 세력에 따라 위원회의 정책적 방향이 쉽게 변경되지 않도록 해야 한다.<sup>86)</sup>

그리고 개인정보보호 감독기구의 독립성을 위하여 신분보장과 더불어 중요한 두 가지가 있는 바, 먼저 개인정보보호위원회의 위원장과 위원들은 정파적 이해관계를 떠나 개인정보보호 관련 법제도와 기술분야에 일정한 경험과 지식을 갖춘 자들로 구성되도록 자격요건을 명시하고 관련 전문가들이 임명될 수 있도록 해야 한다. 다음으로 위원들이 직무와 양립할 수 없는 행위를 해서는 안 되며, 직무와 양립할 수 없는 직업을 가져서도 안 되는 겸직금지 규정 또한 반드시 필요하다.<sup>87)</sup>

### (3) 개인정보분쟁조정제도의 정비

---

83) 개인정보보호위원회에 설치되는 연구원(또는 전문기관)의 장)을 상임위원에 임명하는 방안도 검토할만하다.

84) 이에 관하여 자세한 것은 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 242면 이하 참조.

85) 통상적으로 외국의 입법례를 보면 위원의 임기는 5년에서 7년으로 규정하고 있다.

86) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 247면.

87) EU GDPR 제52조 3 “각 감독기관의 위원(들)은 본인의 직무와 양립되지 않은 모든 행동은 삼가며, 재임기간동안 대가 여부를 불문하고 직무와 양립 가능하지 않은 직업에 종사해서는 안 된다.”

개인정보보호법상 개인정보보호 심의·의결 기능과 분쟁조정기능의 분리에 대한 비판도 주목해야 한다. 개인정보보호법상 개인정보보호위원회 안에 개인정보분쟁조정위원회를 두고 있지만 양 위원회가 특별한 관련은 가지지 않고 별도의 독립기구로서 기능하도록 하고 있다. 이러한 개인정보보호 심의·의결 기능과 분쟁조정기능의 분리로 인하여 개인정보보호 감독이나 정보주체의 권리구제가 체계적일 수 없으므로 개인정보보호위원회가 분쟁조정을 업무의 하나로 관장할 수 있도록 법제정비가 이루어져야 한다.<sup>88)</sup>

#### (4) 감독기구 전문성 확보를 위한 지원조직 설치

위에서 설명한 것처럼 개인정보보호위원회가 감독기구로서 효율적으로 활동하기 위해서는 독립성과 충분한 법적 권한의 보장은 물론 전문성확보가 시급하다. 특히 최근에 화두로 떠오르고 있는 사물인터넷, 빅데이터, 초연결사

---

88) “「개인정보 보호법」은 개인정보 보호위원회 안에 개인정보 분쟁조정위원회를 두고 있지만 양 위원회가 특별한 관련은 가지지 않고 별도의 독립기구로서 기능하도록 하고 있다. 개인정보 보호위원회는, 제40조 제4항 “위촉위원은 개인정보 보호업무를 관장하는 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직하였던 사람, 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있거나 재직하였던 사람, 판사·검사 또는 변호사로 재직하고 있거나 재직하였던 사람, 개인정보 보호와 관련된 시민사회단체 또는 소비자단체로부터 추천을 받은 사람, 개인정보처리자로 구성된 사업자단체의 임원으로 재직하고 있거나 재직하였던 사람 중에서 보호위원회 위원장이 위촉하고”와 제8항 “보호위원회는 분쟁조정 접수, 사실 확인 등 분쟁조정에 필요한 사무를 처리할 수 있다.”는 규정에 의하여 분쟁조정위원회의 구성과 분쟁조정에 필요한 사무의 처리에만 관여할 수 있을 뿐이다. 개인정보보호 심의·의결기능과 분쟁조정기능의 분리는 신속하고 체계적인 피해의 구제를 기대하기 어렵게 만드는 요인이 되고 있다. 개인정보보호에 관한 정책형성기관과 분쟁해결기준의 통일성·일관성이 염려되고, 개인정보보호에 관한 기준을 검토함에 있어 중복적 절차를 거치는 것과 유사하므로 개인정보의 피해구제를 지연시킬 위험이 있다. 「개인정보 보호법」상 개인정보 분쟁조정위원회 관련규정은 구(舊) 정보통신망법상 개인정보 분쟁조정위원회에 관한 규정들을 그대로 옮겨놓은 것에 불과하다. 신속하고 체계적인 피해의 구제를 위하여 두 위원회 관계의 재정비가 필요하다.”(이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 98면)

회, 지능정보사회에서 개인정보의 보호문제를 다루려면 이에 관한 전문적 지식과 연구를 하는 기관을 개인정보보호위원회에 설치할 필요가 있다. 그리고 오늘날 새로운 기술의 발전에 따른 국제협력 또한 매우 중요한 화두로 부상하고 있음에 주목해야 한다. 따라서 개인정보보호위원회 위원장과 위원들의 전문성은 물론 법제도분석 및 검토를 위한 전문인력, 보안 및 기술 관련 전문가와 자율규제 및 국제협력 등을 위한 인력 등의 확충이 독립된 개인정보보호기구로서 활동하기 위하여 매우 시급하다. 이와 관련하여 변재일 의원은 개인정보연구원을 신설하여 개인정보보호를 위한 정책 및 제도의 조사·연구, 신기술 활용과 개인정보보호 등의 조사·연구, 개인정보보호에 관한 홍보 및 교육·훈련, 개인정보의 보호를 위한 기술의 연구·개발 및 시험·평가, 국내외 개인정보의 활용과 보호의 동향분석 및 대응방안 연구, 개인정보 분쟁조정위원회의 운영지원 및 개인정보침해신고센터의 운영, 개인정보 침해사고처리 지원시스템 구축 및 운영, 개인정보의 영향평가를 위한 기술지원 및 연구, 개인정보의 효율적 활용을 위한 안전조치 관련 기술지원 및 연구 등을 담당하도록 규정하였다. 이러한 개인정보연구원이 신설된다면 효율적인 개인정보 보호를 위한 연구지원조직의 역할을 수행할 것으로 기대되지만, 이러한 지원기관을 신설할 경우 기존 기관들과 기능이 중복될 우려가 있다는 비판에 대하여 개인정보보호위원회는 한국인터넷진흥원에서 개인정보보호 기능 및 조직을 분리하여 위원회 산하에 신설하는 방안을 제안하고 있다.<sup>89)</sup>

---

89) 개인정보보호위원회 결정 의안번호 제2017-14-122호 의안명 「개인정보 보호법」 일부개정 법률안 의견 조회에 관한 건(의결연월일 2017. 6. 26.) 11면 : 한국인터넷진흥원은 총 5본부 중 1본부(개인정보보호본부) 2단 2센터, 116명으로 구성되어 있는 바, 한국인터넷진흥원의 개인정보보호 관련 주요 기능을 보면 ■ 정보통신망법 및 같은 법 시행령상 기능으로 개인정보 유출 등의 통지·신고(제27조의3), 노출된 개인정보의 삭제·차단(제32조의3), 개인정보보호를 위한 대책의 연구 및 보호기술의 개발·보급 지원, 분쟁조정위원회의 운영 지원과 개인정보침해 신고센터

## 5. 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 문제점과 정비방안

### 1) 개인정보보호법제정비의 현황과 문제점

일반법인 개인정보보호법은 다른 법률과의 관계에 대하여 제6조에서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 이에 따라서 개인정보보호법이 이 분야의 일반법이므로 정보통신망법상 개인정보보호규정 등은 개인정보보호에 관한 특별법으로서 해당 부문에서는 이 법규정이 우선 적용된다. 하지만 개인정보보호법과 기존의 개인정보보호 관련 개별법들의 규정들이 상당부분 중복되고 있다. 이에 따라서 법적용대상자가 보기에는 적용되는 법률들은 물론, 복수의 규제기구의 개입에 대해서도 혼란을 느끼고 있는 실정이다.<sup>90)</sup>

최근까지 개인정보보호 관련 법률들의 정비방향과 내용을 정리하면 개인정보

---

터의 운영, 자료제출 요구 및 검사(침해신고로 접수된 고충처리 및 상담사항에 한함)가 있고 ■ 개인정보보호법 시행령상 기능으로는 고유식별정보의 안전성 확보조치 조사(제21조제5항제1호), 개인정보 유출신고(제39조제2항), 개인정보보호 인증(제34조의6제1항제1호), 침해사실 신고 접수·처리(제59조), 자료제출 요구 및 검사지원(제60조제2항), 권한위탁(제62조제2항, 제3항), 주민등록번호 대체가입수단 제공의 지원, 개인정보보호 교육·홍보, 영향평가 기준 개발, 공공기관에 대한 열람요구 접수 및 처리, 자료제출 요구 및 검사가 있다.

90) 예를 들어 법률상 다른 동의요건, 정보통신서비스 제공자에 의한 개인정보 유출시 방송통신위원회와 행정자치부의 동시개입 등. 위 법률 제6조의 내용과 관련하여 일정부분 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(宋東洙, 情報化社會에서의 個人情報保護, 단국대학교 법학연구소, 法學論叢 第24輯, 31면), 특정 부처의 이기주의 등으로 인하여 폐지해야 할 법을 여전히 남겨놓는 것은 이해가 가지 않는다.

보보호위원회의 기능을 강화하고, 개인정보 유출에 따른 피해구제 등 정보주체의 권리보호를 위한 내용을 구체화하는 등 긍정적인 내용들도 있다. 하지만 개인정보보호법체계상 많은 문제점들이 여전히 남아있다, 이를 간단히 정리하면 먼저 개정된 개인정보보호 일반법과 특별법들이 모두 과징금부과, 징벌적 성격의 배상, 법정 손해배상 등 거의 유사한 내용을 경쟁적으로 도입하고 있을 뿐만 아니라, 법 위반자에 대한 형량 및 제재수준을 형사벌 위주로 강화하고 있다. 일반법인 개인정보보호법과 거의 비슷한 법률들이 그대로 존재하여 동일하거나 유사한 사안에 대하여 적용되는 법률들에 대하여 혼란을 느끼던 개인정보처리자가 그동안 겪고 있던 문제점들은 전혀 개선되지 않았다. 다음으로 현재 개정된 법률들은 거의 대부분 민간에게(만) 적용되는 것이어서 공공부문에서 개인정보침해문제 또한 여전히 사각지대로 남아있다. 마지막으로 개인정보보호위원회의 감독기능을 강화하기는 하였으나 여전히 독립성과 충분한 권한행사라는 관점에서 보면 만족스럽지 않다.<sup>91)</sup>

## 2) 개인정보보호법제정비의 방향

현재 우리나라에서는 개인정보보호 관련 법률과 제도들은 많이 있으나, 그러한 법률과 제도들이 개인정보처리자들에게 예측가능성을 부여하고, 정보주체의 권리를 충분히 보호하고 있는지는 의심스럽다. 이제 새로운 법률의 제·

---

91) 현행 개인정보보호법률들의 비체계성과 부정합성에 따른 문제점을 1) 개인정보처리자의 법 준수상의 혼란, 2) 입법자·법집행자의 입법상·법집행 상 혼란, 3) 개인정보보호의 불균형(공공과 민간의 보호수준의 불균형, 동일 유형의 위법행위에 대한 처벌규정의 불균형), 4) 피해구제의 복잡성으로 정리하여 설명하는 내용에 대하여는 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전 방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 98면 이하 참조.

개정보다는 관련 법률들의 규범력을 높이는 방향으로 고민해해야 한다. 그러려면 먼저 개인정보보호법제의 체계정합성을 확보해야 한다. 개인정보보호 일반법과 특별법들을 검토해서 불필요한 법률이나 규제는 과감히 정비, 폐지해야 한다. 부처이기주의나 각종 이해관계 등에 따라 존재하는 개인정보보호 관련 불필요한 법률들만 정비하더라도 실무계에서 겪고 있는 상당수의 적용상 혼란과 해석상 오류는 해소되리라 믿는다.

다음으로 개인정보보호법은 있으나, 개인정보는 보호되지 못하는 현실을 타개하기 위하여 감독기구의 강화, 절차적 제도와 권리강화 등 법제도 정비가 필요하다. 이처럼 개인정보보호가 현실적으로 안착됨을 전제로 새로운 기술발전 등에 따른 개인정보의 이용과 공개, 제공 등을 위한 검토가 분야별로, 사항별로 행해져야 한다고 본다.<sup>92)</sup>

따라서 현행 개인정보보호법제의 정비는 (1) 개인정보보호법과 기존의 특별법(전자정부법, 정보통신망법 등)상 법규정들을 전체적이고 체계적으로 검토하는 작업이면서, (2) 동시에 감독기구의 권한 및 규율체계문제와도 연결된다.

### 3) 개인정보 감독기구 정비를 위한 원칙과 방향

궁극적으로 개인정보보호위원회와 같은 통제기관은 개인의 사생활을 보호하기 위한 경보시스템으로 작용한다. 우선 여기서 인식해야만 하는 것은 어

---

92) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호법 적용대상의 합리화 방안, 公法研究 제43집 제1호, 2014 ; 김일환, 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 법제정비방안, 成均館法學 第24卷 第3號, 2012 참조

면 통제모델이 개인정보를 보호하는데 가장 좋은지는 아직 확정적으로 논의가 끝나지 않았다는 것이다. 왜냐하면 그동안 기능해온 그 어떤 모델도 완전히 만족스럽게 기능하지는 않았기 때문이고, 또한 채택된 모델들이 이론적, 학문적 논의에 바탕을 두었다기 보다는 개개 나라의 정치적, 헌법적 전통에 많이 의존하는 것처럼 보였기 때문이다. 그럼에도 불구하고 그동안 여러 나라의 많은 통제모델들을 살펴 본 결과 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 우선 정보사회에서 보호되어야만 하는 개인의 권리들을 입법부가 해당 법률들에서 충분히 구체화하였다면 집행기관이나 통제기관은 해당 법률을 적용하고 그 원칙들을 해석할 때 지나치게 넓은 재량권을 행사해서는 안 된다. 특히 일반적으로 중요한 사회적 가치들의 형량에 관해서는 다른 국가기관 - 특히 입법부 - 이 이러한 개인정보보호위원회보다 더 나은 입장에 있다. 다시 말하자면 해결하기 어려운 이해관계가 충돌하는 경우나 개인정보보호위원회와 다른 국가기관간 충돌경우는 대부분 입법부가 원칙적으로 법률을 통하여 해결하도록 노력해야만 한다. 그리고 개인의 사생활과 다른 충돌하는 가치들을 형량할 때 개인정보보호위원회의 우선적인 역할은 보호를 필요로 하는 개인의 권리들을 위하여 지속적으로 감독, 조사하는 데에 있다.<sup>93)</sup>

개인정보보호 업무의 효율성과 전문성을 제고하고 중복 규제 문제를 해소하기 위하여 관련 기능을 개인정보보호위원회로 통합 일원화할 필요가 있는지 지속적으로 토론되고 있다.

이와 관련하여 우선 개인정보보호기구가 공공부문과 민간부문 모두를 관장해야 하는지가 논란이 될 수 있다. 다음으로 공공과 민간을 모두 감독하는

---

93) 김일환, 개인정보보호기구의 법적 지위와 권한에 관한 헌법상 고찰, 공법연구 제33집 제3호, 2005, 197면 이하 참조.

개인정보보호기구가 만들어진다 할지라도 그 기구의 권한을 자문(권고), 조정역할로 한정할 것인지, 아니면 집행기능 등을 갖는 강력한 권한을 부여할지가 논란이 된다. 개인정보보호기구의 권한 관련 법제정비시 프랑스 국가정보처리자유위원회처럼 법률상 독립된 행정기관으로서 법규명령제정권한, 간섭권한, 통제권한을 갖고 정보파일의 설치에 관하여 승인하고 공적 영역은 물론 사적 영역을 위한 통제권한 및 결정권한, 간섭권한을 부여할지, 아니면 독일의 통제기관처럼 이러한 기관에게 강제적인 명령권한을 인정하지 않을지가 다툼이 됨을 의미한다.

#### 4) 현행법상 개인정보보호위원회의 권한과 기능

현행 개인정보보호법에 규정된 개인정보보호위원회의 주요 기능은 개인정보보호 기본계획과 시행계획, 개인정보보호 관련 정책·제도 및 법령 개선, 개인정보처리에서 공공기관 간의 의견조정, 개인정보보호에 관한 법령의 해석·운용, 공공기관의 개인정보 침해 등에 대한 시정조치 권고, 개인정보보호에 관한 연차보고서 작성 및 국회 제출 등이다. 개인정보 보호법이 개정(2015. 7. 24.)된 이후 개인정보보호위원회의 기능이 확대되어, 행정입법에 대한 개인정보 침해요인 평가, 관계기관 등에 대한 사실조회 요구 및 의무 명시, 정책·제도개선 권고 및 권고 내용의 이행 여부 점검, 위법행위 인지 시 관계기관에 대한 조사요구권이 신설되었고, 그동안 행정자치부가 수행하던 개인정보보호 기본계획 수립 및 분쟁조정위원회 운영에 대한 권한이 보호위원회로 이관되었다.<sup>94)</sup>

이를 정리하면 2011년 9월 개인정보 보호법이 제정되면서 대통령 소속의 개인정보 보호위원회가 출범하였고, 개인정보보호법의 규정을 살펴보면, 기

본계획의 수립, 개인정보침해요인평가, 법령·정책·제도의 개선, 공공기관 간의 의견조정 등 개인정보 보호정책의 총괄 조정역할은 개인정보보호위원회에 있으나, 개인정보처리자에 대한 시정조치권, 조사권, 과징금 및 과태료 부과 등의 구체적인 집행기능은 행정자치부장관을 비롯한 관계 중앙행정기관의 장에게 두고 있다. 그리고 개인정보보호 침해의 구제를 담당하는 기관으로 개인정보 분쟁조정위원회를 두고 있다. 한편, 정보통신분야의 개인정보 보호기능과 권한은 정보통신망법에 의하여 방송통신위원회에, 금융·신용분야의 개인정보 보호기능과 권한은 신용정보법에 의하여 금융위원회에 부여되고 있다.<sup>95)</sup>

## 5) 현행 법체계상 개인정보보호 감독기구의 문제점

### (1) 개인정보보호위원회 업무와 권한의 불명확성

먼저 현행 개인정보보호법규정들을 보면 개인정보보호와 관련하여 위원회의 권한이 충분하지 않을뿐더러 개인정보보호위원회와 행정자치부의 업무와 권한을 구별하기가 쉽지 않다.<sup>96)</sup> 특히 현행법상 개인정보보호위원회는 안전 관련 의견청취와 자료제출 요구만 가능할 뿐, 행정부 등 공공기관의 법 준수 여부 확인을 위한 조사권을 갖고 있지 않아, 개인정보보호위원회 시정조치

---

94) 개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 55면.

95) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 30면.  
이를 개인정보보호위원회는 “우리나라의 현행 개인정보보호 체계는 보호위원회에 정책총괄조정 기능을 두고, 법의 구체적인 집행은 행정자치부, 방송통신위원회 등 각 집행기관에 두고 있다.”고 표현하고 있다.(개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 184면)

96) 김민호, 개인정보보호위원회의 기능과 역할 개선방안, 개인정보보호법의 시행실태와 입법과제 (학술세미나), 2012, 65면 이하.

권고권 유명무실화 위험성이 있다.

## (2) 개인정보보호기능의 분산에 따른 혼란

현행법상 개인정보보호법상 집행 및 감독권은 행정자치부에 있고, 개인정보보호위원회는 주로 정책형성에 관한 심의·의결권을 갖고 있다. 그 결과 개인정보보호위원회는 독자적으로 개인정보보호를 위해 수행해야 하는 감독·조사·집행·지원 기능을 효과적으로 수행하지 못하고 있다. 나아가 ‘개인정보의 처리에 관한 기준’, ‘개인정보 침해의 유형 및 예방조치’ 등에 관한 보호지침을 규정할 권한 또한 행정자치부장관을 비롯한 관계 중앙행정기관의 장에게 부여되고 있어서, 침해사고에 관한 대책의 수립 등에서 개인정보보호위원회의 존재는 유명무실하다. 더욱이 분야별 개별법상 개인정보에 대한 보호기능은 방송통신위원회와 금융위원회에도 분산되고 있다. 이러한 개인정보보호의 수행체계는 개인정보보호업무의 통일성과 효율성을 도모하기 어렵다. 행정자치부장관을 비롯한 관계 중앙행정기관의 장 등은 소관 업무의 수행을 위해 막대한 개인정보를 수집·보유·이용하고 있는 입장에서 개인정보의 보호에 적극성을 띄기 어려울 뿐만 아니라, 행정자치부 중심의 추진체계는 관료적 관점에서 개인정보 활용에 따른 공무수행의 효율성을 우선시하는 결과를 가져올 위험이 있다.<sup>97)</sup> 분야별 개별법상 개인정보보호기관인 방송통신위원회, 금융위원회 등은 소관 행정부처와 관련 업계의 이해관계나 압력으로부터 자유롭지 못할 가능성이 높다. 또한 관련 산업의 진흥을 동시에 고려해야 하는 입장이기 때문에 개인정보의 활용에 더 비중을 두기 쉽다. 개인정보보호에

---

97) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 98면.

관한 감독기능, 조사기능, 집행기능, 민원처리기능, 지원기능, 정책형성기능이 여러 행정기관에 분산되어 있는 것은 업무상 중복을 초래하고 효율적인 법집행을 어렵게 한다. 무엇보다도 행정각부에서는 다른 부처의 개인정보보호 관련 업무에 대해 독립적인 지위에서 감독기능을 제대로 수행하기 어렵다.<sup>98)</sup>

### (3) 다중 규율체계에 따른 중복규제

현행 개인정보보호법에는 독립된 형태의 외부감독기관인 개인정보보호위원회와 행정자치부, 방송통신위원회, 금융위원회 등 중앙행정기관이 소관업무에 따라 지방자치단체, 공공기관, 민간을 동시에 규율하는 이른바 다중 규율체계를 취하고 있다. 곧 개인정보보호 관련된 사항이라 할지라도 그 구체적인 업무 분야나 영역에 따라 적용 법률이 다를 뿐만 아니라, 비록 개인정보보호법의 적용을 받는다 할지라도 시정조치 등 행정명령 및 제재조치는 소속 중앙행정기관의 장이 행사하도록 규정하고 있다.

이로 인하여 개인정보주체의 통일적인 권리보호가 어렵고, 개인정보처리자 등도 법 준수를 위한 사회적 비용이 증가하게 된다. 입법자 역시 통일적 규율을 위하여 각 개별법을 전부 검토해야 하고, 법을 집행하는 담당자 또한 동일한 개인정보처리행위와 관련하여 그 서비스의 유형이나 개인정보처리자와 관계에 따라 적용되는 법률을 구별해야 하므로 현행 개인정보보호 입법체계는 불합리한 면이 많은 규제라고 할 수 있다.<sup>99)</sup>

이에 따라서 개인정보보호법령의 '법령해석'에 있어서도 통일된 해석을 기

---

98) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 98면.

99) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 70면.

대하기 어렵다. 물론 법이론상 법령의 최종 해석권한은 법원에 있고, 개인정보보호법은 개인정보보호위원회가 개인정보 보호에 관한 법령의 해석·운용에 관한 사항을 심의·의결하도록 하고 있지만 법령을 구체적 사안에 적용하기 위하여 구체적 사안을 법령에 포섭하는 단계에서는 행정자치부를 비롯한 소관 중앙행정기관의 장이 일차적 해석을 할 수 밖에 없는 것이므로 개인정보보호법령의 해석상 차이가 발생할 수 있는 개연성은 언제나 존재한다.<sup>100)</sup>

#### (4) 개인정보보호위원회의 활동평가

개인정보보호 감독기관으로서 개인정보보호위원회의 그동안 활동에 대해서는 그리 만족스럽지 못한 것이 사실이다.<sup>101)</sup> 물론 지금까지 설명한 것처럼 개인정보보호위원회가 법상 예산권과 인사권의 미비 등 개인정보보호를 위한 충분한 조직과 권한이 없었던 것은 맞지만, 법률상 부여된 권한을 행사하여 그동안 개인정보보호를 위한 노력을 충분히 기울였는지 또한 위원회 스스로

---

100) 김민호, 개인정보보호위원회의 기능과 역할 개선방안, 개인정보보호법의 시행실태와 입법과제 (학술세미나), 2012, 67면.

101) 개인정보보호위원회 위원회는 다음과 같이 위원회 활동을 자평하고 있다 : “이처럼 급속한 정보화 발전의 이면에는 어두운 위험 요소도 함께 존재한다. 엄청난 양의 다양한 정보가 순식간에 처리되는 빅데이터 시대에 개인정보의 유출과 오남용 소지가 더욱 커지고 있다. 인터넷 망을 매개로 만물이 시간과 장소의 제약 없이 연결되는 사물인터넷 시대에는 원하지 않는 프라이버시가 노출되어 국민의 소중한 인권이 침해받을 수 있다. 정부도 이러한 정보화의 부작용을 인식하여 일반법인 보호법을 제정하고 대통령 소속의 독립기관으로서 보호위원회를 설립하였다. 보호위원회는 그간 관련부처, 기관과 협력하여 국제규범에 걸맞은 개인정보보호 정책을 마련하고 관련 제도를 현실에 맞게 개선하는 한편, 중앙행정기관, 지방자치단체 등의 위법행위를 시정하도록 권고하는 등 많은 노력을 해왔다.”(개인정보보호위원회 5년사, 180면) “보호위원회의 경우 출범 이후 개인정보보호 기본계획과 시행계획 등 주요 정책을 심의·의결하고 잘못된 개인정보 처리 관행에 대한 제도 개선권고 등 우리사회의 개인정보보호 수준제고를 위해 노력해왔지만, 실정법상 정책수립 및 집행권한이 미흡하여 개인정보보호 컨트롤타워로서 역할을 수행하는 데 근본적인 한계를 가지고 있었다.”(개인정보보호위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 2016, 182 - 183면)

**반성해야 한다.**<sup>102)</sup> 예를 들어 그동안 지속적으로 문제제기가 되고 있는 주민등록번호 등 법제도개선사항은 개인정보보호위원회 소관사항임에도 불구하고 국가인권위원회가 그 폐지나 개정을 줄기차게 주장하고 있는데 반하여, 개인정보보호위원회는 이에 관하여 그 어떤 검토도 한 적이 없다. 또한 2011년 개인정보보호법 제정 이후 학계와 실무계에서 관련 법체계의 정합성 등에 대한 비판이 끊이지 않고 있지만, 이에 대한 검토 및 법제도개선방안에 관한 의견을 개인정보보호위원회가 제시하거나 권고하지도 않았다.

위에서 설명한 것처럼 개인정보보호 감독기구의 활동을 위해서는 독립성보장이 요구되는 바, 독립기관의 경우 해당 업무가 요청하는 이해관계로부터의 중립성이 업무의 본질적인 면에서 요청되는 것으로 그 대상이 되는 것은 전문규제기구 또는 감사조직이다. 그런데 이러한 전문규제기구가 설치된 배경에는 해당 조직이 담당하는 업무의 영역이 전문적이고 기술적인 분야라는 점이다. 일반적인 행정조직과 달리 전문성을 기반으로 하는 조직에서 전문성이 정치적 편향성과 결합되는 경우 잘못된 의사결정을 내릴 수 있다는 점에서 전문성은 중립성을 요구한다. 그리고 중립적인 의사결정을 보장하기 위해서는 외부의 지시로부터 영향을 받지 않을 독립적 지위가 보장되어야 한다. 이러한 점에서 전문성과 독립성은 밀접한 관련을 갖는다.<sup>103)</sup>

**결국 법상 주어진 권한 내에서라도 독립된 제3자로서 공공과 민간의 개인정보처리를 감독해야 할 본연의 임무를 수행하였는지, 그리고 개인정보보호**

---

102) “또한 특정 부처 출신에 편중된 조직인사, 과건 인력 위주의 실무진 구성, 한정된 인원과 제한된 예산 등도 개인정보 보호위원회의 충실한 직무수행을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 내부적으로 위원회의 역할에 대한 통일된 시각이 정립되지 않아 위원회의 심의·의결 과정에서 다른 행정부처나 관련 기업들을 지나치게 의식하는 경향도 나타나고 있다.”(권건보, 개인정보의 입법체계와 감독기구 정비방안, 헌법학연구 제20권 제2호, 2014, 59면 이하.

103) 감사원, 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구, 2016, 13면.

관련 업무처리에 관한 전문성을 갖추고 있는지를 개인정보보호위원회도 반성할 필요가 있다.

특히 최근에 주로 논란이 되고 있는 쟁점들이 주로 민간부문에서 개인정보의 보호와 이용 간 조화문제이지만, 이에 못지않게 중요한 것이 공공부문에서 법률유보원칙과 개인정보보호원칙에 근거한 적법한 개인정보의 이용이 행해지고 있는 지이다. 개인정보보호위원회는 국가와 공공기관을 통한 정보주체의 권리침해에 좀 더 세심한 신경을 기울여야 할 것이다.

#### (5) 소결

이 법제정 당시 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 법에 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 받는지를 예측하기 힘들어지게 된다. 특히 이는 규제의 투명성이라는 관점에서 문제가 될 수 있다. 그리고 이는 개인정보보호에 관한 국제적 관점에서 보아도 문제가 있다. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.<sup>104)</sup>

104) 김일환, 개인정보보호위원회의 역할과 기능에 대한 법제정비방안, 成均館法學 第24卷 第3號,

개인정보보호위원회 권한확대와 관련하여 분쟁조정, 개선권고, 시정조치, 고발 및 징계 권고 등 개인정보 보호를 위한 적극적 기능 중 개인정보보호위원회는 현행법상 분쟁조정과 공공기관의 법 위반에 대한 시정조치 권고권을 갖고 있어 공공기관에 대한 개선권고, 고발 및 징계권고권은 갖고 있지 못하다. 공공과 민간에서 발생하는 개인정보자기결정권 침해의 사전적 예방과 사후적 구제를 위하여 개인정보보호위원회의 권한정비가 필요하다. 그리고 개인정보보호위원회의 정책기능 및 행정부 등 공공기관의 법 준수 여부 확인을 위한 조사권 강화가 필요하다. 이를 통하여 공공과 민간부문에서 개인정보보호 관련 조사가 폭넓게 가능해지고, 공공기관의 위법 행위 감시도 가능해진다. 특히 오늘날 개인정보호가 사후적 구제와 더불어 사전적 권리보호 또한 강조되고 있는 현실 하에서 정보주체의 권리침해침해 소지가 있을 경우 피해 예방을 위한 활동의 근거마련이 필요하며<sup>105)</sup>, 공공기관에 대한 개선권고와 법령위반 시 고발 및 징계요구를 위한 법제정비가 필요하다.

## 6) 개인정보보호위원회 기능과 권한에 대한 법제정비내용

### (1) 비교법적 검토

#### 우리나라 개인정보보호위원회의 권한을 얼마만큼 확대할지에 관한 논란이

---

2012, 254면.

105) “정부부처가 소관 정책, 법령, 제도를 프라이버시 중심의 설계(Privacy by design)를 할 수 있도록 정책 형성단계부터 컨설턴트의 역할을 수행하도록 할 것이다. 이를 법령안이 개인정보의 일반원칙에 맞게 제·개정될 수 있도록 개인정보 침해요인평가를 실시하고, 국민들이 민원을 제기하거나 대량의 개인정보를 처리하는 기존의 정책, 제도, 법령에 대해서도 검토 후 필요한 경우 제도개선을 권고하고 이행여부를 점검해 나갈 것이다.”(개인정보보호위원회 위원회, 개인정보보호위원회 5년사, 185면)

있을 수 있는데, 유럽연합 내에서 개인정보 감독기구에 관하여 공적 영역에서 통제권한을 갖고, 사후통제와 조언(상담)기능을 갖고 있는 것으로 특징 지워지는 독일식 정보보호기구유형(상담(자문)시스템)과 개인정보파일의 설치에 관하여 승인하고 공적 영역은 물론 사적 영역을 위한 통제권한 및 결정 권한, 간섭권한들을 보호기구에 부여하는 프랑스식 정보보호기구(허가시스템)로 나눌 수 있는데<sup>106)</sup>, 2018년 시행을 앞두고 있는 EU GDPR 상 개인정보보호 감독기구의 권한 및 업무에 대한 내용이 우리나라 개인정보보호위원회의 권한확대와 관련하여 참고가 될 수 있다.

먼저 EU GDPR 제57조는 개인정보 감독기구의 임무로 (a) 이 규칙의 적용 모니터링 및 보장, (b) 개인정보처리 관련 위험, 규정, 보호, 권리들의 공적 인식과 이해의 증진, (c) 처리 관련 자연인의 자유와 권리보호에 관한 입법적, 행정적 조치들에 대하여 의회, 정부와 다른 기관들에 대한 자문, (d) 관리자와 처리자의 이 규칙에 따른 의무인식 증진, (e) 요청하는 즉시 정보주체의 권리행사 관련 정보제공 및 다른 국가의 감독기관과 협조, (f) 정보주체와 단체, 기관의 이의제기를 처리하고, 조사하고, 합리적 기간 내에 그 결과의 통지, (g) 이 규칙의 적용 및 집행의 일관성을 보장하고, 다른 감독기관과 정보를 공유하며 상호 협력, (h) 다른 감독기관이나 공적 기관으로부터 정보수령을 포함한 이 규칙의 적용 관련 조사 수행, 정보 통신 기술의 발전 및 상용화 등 개인정보보호에 영향을 미치는 관련 발전을 모니터링, (j)

---

106) 이에 관하여는 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012 ; 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017 ; 김일환, 독일 연방정보보호법상 개인권리보호체계에 관한 고찰, 土地公法研究 第49輯, 2010 ; 김일환, 情報社會에서 個人情報保護機關의 權限과 機能에 관한 類型別 考察, 土地公法研究 第16-1輯, 2002 ; 이한주, 개인정보보호위원회 제도의 문제점과 개선방안 - 프랑스 CNIL과의 비교를 통하여, 법학논고 제41집, 경북대학교 법학연구원, 2013 참조.

제28조 제8항 등에서 언급되는 표준계약조항의 도입, (k) 정보보호영향평가 관련 기준작성 및 유지, (l) 제36조 제2항에서 언급되는 처리작용에 대한 자문, (m) 제40조에 따른 행동강령 제정 장려 및 승인, (n) 정보보호 인증 체계, 마크, 스티 도입의 장려와 승인, (o) 인증의 주기적 검토, (p) 행동강령 모니터링을 위한 기구의 인증기준 작성 및 공표, (q) 행동강령 모니터링을 위한 기구의 인증, (r) 제46조 제3항에서 언급되는 계약조항 허가, (s) 제47조에 따른 규정의 승인, (t) 유럽정보보호위원회의 활동에 참여, (u) 제58조 제2항에 따른 조치들과 이 규칙들의 위반에 대한 내부기록작성, (v) 개인정보 보호관련 다른 임무의 이행 권한을 규정하고 있다.

다음으로 EU GDPR 제57조는 개인정보 감독기구의 권한으로 (a) 조사권, (b) 구제(교정권), (c) 허가 및 자문권을 규정하고 있다. 먼저 제58조는 감독기구권한행사를 위하여 필요한 정보제공을 관리자나 처리자, 그 대표자에게 요구하고, 인증검토 수행하고, 이 규칙의 위반을 관리자 또는 처리자에게 통지하고, 관리자나 통제자로부터 그 임무수행을 위하여 필요한 모든 정보와 개인정보에 접근하기 위한 조사권 및 유럽연합이나 회원국 법률에 따라 정보처리시설이나 장비 등 관리자와 처리자의 시설에 접근할 조사권을 규정하고 있다.

다음으로 제58조는 이 규칙의 규정들을 위반할 가능성이 있는 정보처리에 대한 관리자와 처리자에게 경고와 이 규칙의 규정들을 위반할 가능성이 있는 정보처리에 대한 관리자와 처리자에게 징계(견책)를 요구할 구제(교정)권을 규정하고 있으며, (적절한 경우에는) 특정 방법과 구체적인 기간 내에 이 규칙 규정들에 부합하는 정보처리제공을 관리자 및 처리자에게 명령하고, 정보주체에게 관리자가 개인정보침해를 통지하도록 명령하며, 개인정보의 수정이나 삭제, GDPR 제16, 제17, 제18조에 따른 처리의 제한, 제17조 제1항과 제19

조에 따라서 개인정보수령자에게 통지하고, 처리금지를 포함한 잠정적이거나 최종적인 제한 명령을 내리고, 인증철회 및 인증기관에게 철회명령, 인증기관의 인증금지명령을 내리고, 행정벌을 부과하며, 제3국 또는 국제기구 내의 수령인에 대한 정보이동 중지를 명령할 권한을 갖도록 규정하였다.

마지막으로 제58조는 제36조에 규정된 사전 자문의 준수 관련 관리자 자문, 독자적으로 또는 요청을 받은 경우 국회, 정부, 기관, 공중에게 개인정보의 보호와 관련한 이슈에 관한 의견 제출, 제36조 제5항에서 언급되는 처리의 허가, 제40조 제5항에 따라 행동강령초안에 대한 의견표명 및 승인, 제42조 제5항에 따른 인증 및 인증기준 승인, 제28조 제8항에서 언급되는 표준계약조항의 도입, 제46조 제3항에서 언급되는 계약조항의 허가, 제46조 제3항 (b)에서 언급되는 administrative arrangements의 허가, 제47조에 따른 승인에 관한 허가 및 자문권을 규정하고 있다. 제59조는 활동보고서 발간 권한을, 제77조는 정보주체의 민원을 접수하고, 처리할 권한을 규정하였다.

개인정보 감독기구에 대한 전혀 다른 법적 지위와 권한을 가진 국가들이 포함되어 있는 유럽연합 내에서 EU 회원국들에게 공통적으로 적용되는 GDPR이 개인정보 감독기구의 업무와 권한을 넓게 인정하고 있다는 것은 우리나라 법제정비에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

## (2) 법제정비내용

### a) 권한확대의 필요성

위에서 설명한 것처럼 국내 학계와 비교법적 검토는 물론 변재일 의원안, 진선미 의원안, 소병훈 의원안과 송희경 의원안 등 발의된 법안들 모두 대통

령 소속 개인정보 보호위원회의 법적 지위와 권한강화에 별다른 이견이 없다. 그리고 변재일 의원안, 진선미 의원안, 소병훈 의원안과 송희경 의원안 등 발의된 법안들 모두 정부조직법에 따른 독립적인 중앙행정기관으로 격상하고, 개인정보보호위원회가 개인정보 보호에 관한 업무를 수행하도록 하여 보호위원회를 중심으로 개인정보 보호 추진체계를 일원화하려는 내용으로, 일반법인 개인정보보호법상 감독기구의 개편을 주장하고 있다.

이에 따르면 개인정보보호위원회는 개인정보보호법상 갖고 있던 기존 권한 외에, ① 자료제출 요구 등(중앙행정기관, 지자체 및 관계 기관·단체 등을 개인정보관리 수준 및 실태과약 등 조사·실시 등), ② 개인정보 보호지침(표준지침) 제정 등, ③ 자율규제의 촉진 및 지원, ④ 고유식별정보 처리 안전조치 정기조사(전문기관 지정), ⑤ 개인정보 처리방침 작성지침 작성 및 준수권장, ⑥ 개인정보파일의 등록 및 공개, ⑦ 개인정보 보호 인증(전문기관 지정), ⑧ 개인정보 영향평가(평가기관 지정, 전문가 육성), ⑨ 과징금 부과, 과태료 처분, ⑩ 공공기관 개인정보 열람 접수처리, ⑪ 개인정보처리실태 개선권고, ⑫ 개인정보침해의 권리구제 신청 및 조사, ⑬ 시정명령, ⑭ 고발 및 징계권고 등의 권한을 행사하게 되어 독립된 제3자적 지위에서 개인정보 감독기구로서 활동할 수 있게 된다.

#### b) 공공부문에서 감독기구 통제확대의 필요성

다음으로 최근에 주로 논란이 되고 있는 쟁점들이 주로 민간부문에서 개인정보의 보호와 이용 간 조화문제이지만, 이에 못지않게 중요한 것이 공공부문에서 법률유보원칙과 개인정보보호원칙에 근거한 적법한 개인정보의 이용이 행해지고 있는 지이다. 개인정보보호위원회는 앞으로 국가와 공공기관을

통한 정보주체의 권리침해에 좀 더 세심한 신경을 기울여 국가기관 자체의 의한 개인정보처리에 대한 통제에 초점을 맞추어 감독해야 한다.

(a) 공공부문에서 개인정보보호 관련 감독강화의 필요성

ㄱ) 개인정보보호법상 공공부문을 위한 특례규정들의 문제점

헌법 제37조 제2항 및 개인정보보호를 위한 원칙 등의 관점에서 볼 때 현행 개인정보보호법은 일반법으로서 지나치게 공공부문에서 개인정보의 처리와 제공을 위한 특례규정을 광범위하게 허용하고 있어 문제이다. 예를 들어 개인정보보호법 제15조 이하에 따르면 개인정보처리자는 개인정보를 수집목적의 범위를 초과하여 이용해서는 안 된다. 또한 개인정보보호법 제18조에 따르면 개인정보처리자는 보유하고 있는 개인정보를 수집·이용 목적 이외의 용도로 제공하기 위해서는 다른 법률의 특별한 규정이 있거나 정보주체의 동의를 받는 등 적법요건을 갖추어야 한다. 그런데 동법 제18조 제2항 제7호에 따르면 공공기관의 경우 수사기관이 범죄수사, 공소제기 및 유지를 위해서 필요하다고 요청하는 경우 해당 개인정보를 정보주체의 별도의 동의 없이 제공할 수 있다. 이는 범죄수사의 편의를 위해 공공기관이 보유하고 있는 개인정보에 대해서는 정보주체의 동의 없이 목적 외로 이용 또는 제공할 수 있게 하기 위한 것이다.<sup>107)</sup> 형사소송법 등 다른 법률에 특별한 규정에 근거하여 수사기관이 개인정보를 수집하는 경우에는 그 특별규정에 따라 필요한 최소한의 범위 안에서 처리하고 있는지를 판단하면 되나, 일반법인 개인정보보호법에서 제18조 제2항 제7호와 같은 규정에 근거하여 수사기관이 개인정

---

107) 안전행정부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011. 12 111면 이하.

보를 손쉽게 수집, 처리하는 것을 더 이상 허용해서는 안 된다.<sup>108)</sup>

다음으로 개인정보보호법 제58조는 이 법률이 요구하는 원칙과 기준을 적용하기 어려운 경우, 곧 언론의 자유, 종교의 자유 등 헌법이 보장하고 있는 다른 가치 및 원리들과 충돌되는 일정한 경우들을 고려하여 법률의 적용을 면제할 필요가 있어 만들어진 것이다. 하지만 이처럼 매우 추상적이고 일반적인 목적을 위하여 포괄적이고 전체적으로 이 법률의 적용을 제외하는 입법 방식은 문제가 있다. 개인정보처리목적에 따라 어떤 경우에는 전부 배제를, 또 다른 경우에는 일부 배제를 규정하고 있는 바, 이러한 구별이 법체계상 균형 잡히지 못하였을 뿐만 아니라 논리적이지도 못하다. 현행 법조문과 같은 방식보다는 적용을 배제할 개인정보처리자 및 다루고 있는 개인정보의 종류 등에 근거하여 이 법의 적용을 얼마만큼 배제할지를 개별적으로 고민하여 규정할 필요가 있다. 특히 국가안전보장을 이유로 한 광범위한 법적용배제는 비판받아 마땅하다. 개인정보보호법 58조 제1항 제2호에 따르면 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공이 요청되는 개인정보에 대해서도 법 제3장부터 제7장까지를 적용하지 아니한다. 따라서 테러분자의 추적, 간첩 색출, 국가전복 기도 방지, 국가기밀 누출방지 등 국가안보를 위한 정보·수사기관들의 정보수집, 분석 및 관리업무는 비밀리에 수행되어야 하기 때문에 국가안보를 목적으로 하는 개인정보 수집·제공 행위 등에 대해서는 이 법의 적용을 배제하고 있다.<sup>109)</sup> 하지만 국가안전보장과 관련된 정

---

108) 이에 관하여는 김일환, 목적구속원칙과 목적 외 개인정보 제3자 제공에 관한 비판적 검토 - 개인정보보호법 제18조에 따른 수사목적 중심적으로 -, 成均館法學 第27卷 第2號, 2015 ; 김일환, 주민등록법상 지문정보의 목적 외 이용에 대한 헌법적 고찰, 公法研究 第41輯 第1號, 한국공법학회, 2012 참조.

109) 행정안전부, 개인정보 보호법령 및 지침·고시 해설, 2011, 348면.

보분석 등을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보라는 이유로 이 법의 적용배제를 허용할지에 대한 검토가 필요하다. 먼저 국가안전보장을 이유로 이 법의 적용을 전면배제하기 보다는 국가안전보장과 관련되는 특별법(국가정보원이나 군기무사 등에 관한 법률)에서 해당 영역의 특수성을 반영하여 개인정보보호에 관한 별도의 규정을 두는 방안을 검토할 수 있다. 또는 개인정보보호법과 같은 일반법에 국가안보 관련 제외규정을 두어야 한다면 현재와 같은 전부 배제형식보다는 예를 들어 법 제15조부터 제18조까지를 적용하지 않도록 규정하는 등 국가안전보장을 더 고려할 수밖에 없는 영역에 대한 세밀한 검토가 필요하다.<sup>110)</sup>

#### ㄴ) 주민등록법

헌법은 있으나 헌법에 의하여 국가권력이 통제되지 못한 시절이 있었다. 곧 국가권력의 민주적 성립이나 법적 통제가 불충분하였던 박정희정부 하에서 추진된 주민등록, 주민등록증, 주민등록번호, 지문날인 그 자체가 많은 문제점을 갖고 있음에도 불구하고 그동안 이를 헌법상 거의 다루어지지 못한 상태 하에서 이제 이러한 것들이 정보사회에서 ‘새로운’ 기본권침해의 중요 수단으로 부각, 활용되고 있다. 그렇다면 이러한 작업을 통하여 우리가 정보사회, 첨단과학기술사회에서 국가의 역할과 기능을 ‘재’검토하는 선진적이고 미래지향적인 작업과 아울러 ‘법치국가의 토대와 기반’구축이라는 고전적이고 기초적인 문제에도 동시에 매달려서 해결해야만 하는 특수한 상황에 있다

---

110) 이에 관하여는 김일환, 개인정보보호법 적용대상의 합리화 방안 — 법 제58조의 입법론을 중심으로 —, 公法研究 제43집 제1호, 2014 참조.

는 사실을 분명하게 인식해야만 한다. 현재와 같은 주민등록번호제도를 폐지하고, 새로운 형태의 개인식별번호제도를 도입하는 것을 이제 더 이상 미루어서는 안 된다.<sup>111)</sup>

#### ㄷ) 전자정부법 및 관련 법률에 따른 개인정보 공동이용 통제

행정정보의 공동이용은 전자정부의 핵심요소이지만 공동이용되는 행정정보에는 개인정보가 포함되어 있다는 점에서 신중해야 할 필요가 있는 것이다. 전자화된 정보를 연속적으로 이용함으로써 정보처리자에게 효율성의 증대를 가져다주며 정보주체도 국가와의 관계에 있어 일면 편의를 도모할 수 있게 된다. 그러나 그 이익과 가치에 못지않게 개인정보보호에 치명적인 결함을 가져올 수 있는 것이 개인정보의 공동이용이기도 하다. 따라서 개인정보의 공동이용에 따른 이익과 개인정보 침해의 위험성간에 조화가 이루어지도록 법제정비작업이 이루어져야만 한다. 이와 관련해서는 전자정부상 개인정보 공동이용 관련 규정을 새로 제정된 개인정보보호법에 맞추어 자구수정이나 일부 보완, 손질하는 방법이 있고, 또 다른 법제정비방법으로는 전자정부법 규정중 개인정보에 해당하는 행정정보 공동이용 관련 규정의 재정비, 곧 관련 규정을 삭제하고 이를 개인정보보호법에 통합하는 방식이 있다. 어떤 법제정비방법을 택하든 현행 전자정부법상 개인정보 공동이용규정은 개정이 필요하다. 왜냐하면 현행 전자정부법 규정들에는 민감정보의 공동이용에 대한 별도의 규정이 없고, 개인정보 공동이용 방법, 개인정보 송신 방법의 구체화,

---

111) 이에 관하여는 김일환, 전자주민증 도입을 위한 법제정비방안에 관한 헌법상 고찰, 헌법학연구 제17권 제4호, 2011 ; 김일환, 住民登錄番號의 違憲性與否에 관한 考察, 憲法學研究 제11집 제3호, 2005 참조.

책임소재의 명확화 등에서 재정비가 필요한 상태이기 때문이다.<sup>112)</sup>

(b) 소결

이제 공공부문에서 법률유보원칙과 개인정보보호원칙에 근거한 적법한 개인정보의 이용을 추구하는 법제정비와 더불어 개인정보 감독기구를 통한 통제  
제가 충실히 이루어져야 한다.

c) 규제된 자율규제를 위한 개인정보보호위원회의 역할강화

최근 폭넓게 논의되고 있는 것이 바로 자율규제이다. 그러나 사적인 이익의 추구를 본질적 목표로 하는 사업자 또는 사업자단체가 공익을 위한 아무런 강제없이 스스로 규제행위를 할 것을 기대하는 것은 어려운 일이다. 여러 가지 장점에도 불구하고 자율규제는 외부적인 강제기제 없이 자기의무를 부과하는 것에 불과하기 때문이다. 이제 자율규제의 특징에 대한 분석에 근거하여 자율규제를 기대할 수 있는 범위는 어디까지인가, 국가가 규제의 과제를 민간 스스로 담당하도록 방치해야 하는가 아니면 자율규제의 가능성은 국가에 의한 조직적, 절차적 준비를 통해 지원될 수 있고 나아가 국가에 의한 규제와 연결될 수 있는 것인가 하는 문제를 검토해야 한다. 개인정보보호 영역에서 자율규제의 의미가 커지는 것에는 고도로 복잡하고 기술적인 성격을 띠며 빠르게 변화하는 개인정보와 관련된 상황 속에서 국가가 더 이상 개인정보보호를 완전하고 포괄적으로 보장할 수는 없다는 경험과 인식이 중요한

---

112) 이에 관하여는 김일환, 個人情報 共同利用의 統制와 監督에 관한 比較法的 考察, 憲法學研究 제13권 제2호, 2007 참조.

몫을 하고 있다. 개인정보보호에서도 정보사회의 특수성에 대한 존중 및 자유의 진정한 확장이라는 목표는 ‘규제된 자율규제’를 통하여 달성될 수 있을 것이다. 국가는 사회의 자율규제를 신뢰하는 한편 정보자기결정권을 개인이 스스로 보호할 수 있는 가능성을 보장하고 이를 강화하기 위한 기술적, 법적 기반을 마련하여야 한다.<sup>113)</sup>

개인정보보호위원회가 민간부문에서 개인정보보호를 위한 자율규제시스템 도입 및 정착에 관한 역할을 적극적으로 맡아야만 한다. 규제된 자율규제 체제는 국가와 민간의 협력을 제공한다. 국가는 법적 기초와 그에 상응하는 구조를 제공한다. 이러한 틀에 기초하여 그 내용을 채우는 것은 제공자(산업)들의 개별적인 책임이다. 바람직하지 못하다고 생각되는 내용들은 국가가 입법과 다른 규제들을 통하여 통제할 수 있다. 해당 자율규제기구의 결정이 법률상 부여받은 권한의 범위 안에 있다면, 관련 국가기구가 개입하거나 또 다른 제제를 부과하는 것이 인정되지 않는다. 자율규제기구의 회원이, 당해 자율규제기구가 규정하고 있는 금지된 행동강령들을 위반하게 되면, 당해 자율규제기구는 자체적으로 시정조치 및 징계를 하거나 벌금이나 제명과 같은 기구 자체의 징벌수단을 행사할 수 있도록 하고 있다.<sup>114)</sup>

#### d) 개인정보분쟁조정 범위의 권한의 확대 필요성

---

113) 김일환·홍석한, 개인정보 자율규제영역에서 보장국가로서 국가의 역할에 관한 연구, 憲法學研究 第14권 第4호, 2008, 168면 이하 참조.

114) 결국 이러한 통제방식은 국가에 의한 직접적 규제, 형벌에 의한 처벌보다는 해당 영역에서 자율규제를 통한 통제, 과태료부과 등을 통하여 우선적으로 해결하고자 함을 알 수 있다. 이에 관하여는 김일환, 청소년보호를 위한 독일 규제기구에 관한 헌법적 고찰, 成均館法學 第28卷 第1號, 2016 참조.

2015년 국회 본회의를 통과한 개정된 개인정보보호법은 개인정보보호위원회의 기능을 강화하여 개인정보분쟁조정위원회의 운영업무를 개인정보보호위원회로 이관하도록 하였다.

#### (a) 개인정보분쟁조정 강화필요성

첨단과학기술사회에 있어 사회적 갈등과 분쟁은 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에 걸쳐 다양하게 나타나고 있다. 종래 소송을 통한 분쟁해결 방식은 분쟁을 종국적이고 강제적으로 해결할 수 있다는 장점이 존재하나, 상대적으로 시간과 비용이 많이 소요되며 소송당사자들 간의 합의가 아니라 사법적인 절차만으로 강제적 합의가 이루어진다는 제도적인 단점도 가지고 있다. 이러한 이유로 첨단과학기술사회에서 새로운 분쟁해결방식으로 재판 외 분쟁해결절차의 중요성이 부각되고 있다.<sup>115)</sup> 법치국가원리와 기본권의 보장에 있어서 절차적 정의를 확보하는 것은 매우 중요하고 기본권의 효율적 보호를 위해 다양한 권리보호 수단을 마련하여야 한다. 종래 국가의 공권력에 의하여 국민의 기본권이 침해된 경우에는 이에 대한 손해를 전보해 주거나 당해 행정작용을 취소 또는 변경해주는 사후적 구제를 하였다. 그러나 첨단과학기술사회에서는 기존의 사후 구제제도만으로는 개인의 권리를 충분히 보호할 수 없다. 첨단과학기술사회, 정보사회에서는 국가의 공권력작용으로 인하여 국민의 권리침해가 발생하기 이전부터 위법하거나 부당한 공권력작용이 행해지지 않도록 예방하는 사전적, 절차적 제도를 통한 권리보호를 하는 것이 훨씬 효

---

115) 이에 관하여는 권수진·김일환, 분쟁조정제도에 관한 법제정비 방안, 성균법학 제28집 제4호, 2017 참조.

을적이다. 재판 외 분쟁해결절차는 첨단과학기술사회에서 종래 사후적인 구제제도 방식이 아닌 새로운 분쟁해결 절차로써 의의를 가진다.

개인정보 분쟁조정제도는 오늘날 정보화 시대에 이르러 많은 수와 양의 개인정보 관리기관이 등장하고, 전자정보 기술의 발전에 힘입어 개인정보의 대량 유출과 해킹문제가 새로운 사회문제로 등장하게 되었다. 개인정보 유출 피해는 많은 사람의 개인정보 유출이 한꺼번에 일어나게 된다는 특징이 있으며 개인정보 유출 피해는 내부자의 무단 유출 또는 제3자에 의한 해킹 등에 의해 발생하게 되어 경우에 따라서 개인정보 침해 사실을 뒤늦게 알게 되어 개인정보의 2차 피해가 확산될 수 있다. 기존의 소송과 같은 전통적인 분쟁해결절차로는 이러한 피해를 사전적·사후적으로 구제하는데 한계가 존재하였고, 새로운 분쟁해결절차로서 분쟁조정제도의 필요성이 커지게 되었다. 개인정보 분쟁조정제도를 통하여 포괄적·효율적으로 개인정보 보호를 위한 보호체계를 구축하고 피해가 발생하기 전에 또는 피해가 발생한 직후에 신속하고 공정하게 국민의 개인정보자기결정권 등의 기본권을 보장할 수 있다.

현대사회에 있어 행정기관에 의한 분쟁조정제도는 새로운 권리보호 수단으로서 그 논의가 점점 확대되고 있다. 이는 소송의 대안제도에 관한 논의가 활성화되고 있는 것과 무관하지는 않다. 그러나 행정형 분쟁조정제도에 대해서 비판적 입장도 주장되고 있다. 즉 행정형 분쟁조정제도의 지나친 확대는 법적 분쟁해결의 주체가 행정부가 되어 사법부의 입지가 약화된다는 비판, 조정기관이 양 당사자의 자유로운 의사에 맡기지 않고 조정기관이 일반적으로 정한 내용을 양 당사자에게 강요하는 것은 강제조정이 되어, 법관이 아닌 자의 재판을 받는 경우와 마찬가지로의 결과가 될 수 있다는 비판, 그리고 조정결과의 효력을 재판상 화해로 인정한다면 행정부가 법원만이 할 수 있는 판결을 한 것으로 되어 헌법상의 기본권인 재판을 받을 권리를 침해하게 된

다는 비판 등이 존재한다. 그러나 기존의 분쟁해결수단인 재판제도로는 현실적으로 모든 분쟁을 해결할 수 없으므로 최종적으로는 재판제도를 이용한다 하더라도 사전에 제3자의 협력에 따른 재판 외 분쟁해결절차를 통해서 갈등을 해결하고 권익을 보장해주는 것이 기본권 보장의 원리에 충실하며, 오히려 법치주의를 확장할 수 있다.<sup>116)</sup>

(b) 개인정보 분쟁조정제도 정비방안에 대한 구체적 내용

현행 개인정보 보호법상 분쟁조정절차에 따르면 분쟁의 당사자 일방이 조정절차에 참여하지 않는 경우 강제적으로 이를 참여시키는 방법은 없으며, 유사 개인정보 침해 사건에 대해서도 관련 법원의 판결이 상이하다. 분쟁조정절차의 강제성이 미흡한바 피신청인이 조정절차에 참여하지 않는 경우 국민의 실질적 피해구제가 어렵고 법원 간 판결기준이 상이하여 사업자 및 국민에게 개인정보 보호 기준이 무엇인지 인식에 혼돈을 줄 우려가 있다. 이를 개선하기 위하여 분쟁조정위원회에 법원이 연계된 조정절차를 도입하는 것이 필요하다.

다음으로 개인정보 분쟁조정절차 중 특히 집단분쟁조정절차의 경우, 현행 법상 분쟁조정 통보를 받은 피신청인이 조정절차에 응하지 않는 경우에 강제수단이 없어 피해구제가 곤란한 경우가 발생한다. 이는 분쟁조정제도를 무력화시킬 수 있다. 그러므로 집단분쟁조정의 경우에는 피신청인의 참여를 법제화하는 방안을 고려할 수 있다.

그리고 의료분쟁에서와 같이 피신청인의 동의 없이 조정절차를 개시할 수

---

116) 권수진·김일환, 분쟁조정제도에 관한 법제정비 방안, 성균법학 제28집 제4호, 2017, 10면.

있는 절차가 필요하다. 의료분쟁의 경우 소비자들이 소비자기본법에 따라 피신청인의 동의 없이도 피해구제 신청을 받은 날부터 30일 이내에 합의가 이뤄지지 않으면 지체 없이 소비자분쟁위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있으며 의료분쟁의 경우 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률에서 신속하게 의료사고 피해구제를 하고 있다. 개인정보의 경우에도 대규모 정보 유출이거나, 신청인의 개인정보자기결정권이 중대하게 침해되는 사항의 경우에는 피신청인의 동의 없이도 조정절차를 개시할 수 있도록 하여 개인정보자기결정권을 넓게 보장하려는 노력이 필요하다.<sup>117)</sup>

#### 7) 개인정보보호 추진체계의 일원화 논의

개인정보보호법을 개정하여 개인정보보호위원회를 정부조직법에 따른 독립적인 중앙행정기관으로 격상하고, 개인정보보호위원회가 개인정보보호에 관한 업무를 수행하는 감독기구가 된다면 공공과 민간에 모두 적용되는 일반법의 특성상 개인정보보호감독기구로서 개인정보보호위원회가 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 공공과 민간에 대한 통제도 맡게 된다. 하지만 위에서 설명한 것처럼 민간부문의 경우에 정보통신망법, 신용정보법 등 사업분야별로 개별법령이 여전히 존재하므로 해당 영역의 경우에는 감독기능의 일원화 논의가 여전히 남아있다.<sup>118)</sup>

---

117) 이에 관하여는 권수진·김일환, 개인정보 분쟁조정제도의 활성화를 위한 헌법상 연구, 美國憲法研究 제28권 제1호, 2017 참조.

118) 예를 들어 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제45조(감독·검사 등) ① 금융위원회는 신용정보회사 등에 대하여 이 법 또는 이 법에 따른 명령의 준수 여부를 감독한다.

## (1) 비교법적 검토

프랑스에서는 국가정보자유위원회(Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL)가 개인정보보호 감독기관인 바, 합의 제기관이면서도 독립적인 행정기관으로 설립되었다. 프랑스에서 개인정보보호법을 만든 입법자는 공적 영역에서 사용되는 주요한 개인정보시스템들의 규제에 우선적으로 관심을 가졌다. 그래서 CNIL의 기본적인 목적은 개인정보에 관한 정보처리를 감독하는 것이었다. 그러나 프랑스에서 CNIL은 이를 넘어서서 법률상 독립된 행정기관으로서 법규명령제정권한, 간섭권한, 통제권한을 갖고 중개, 조정, 공동작업을 한다. CNIL은 또한 개인정보에 관해서 공공기관과 민간기관을 구별하지 않고 통합하여 관리한다.<sup>119)</sup>

이에 반하여 독일의 개인정보보호기구는 복잡한 바, 먼저 연방 개인정보보호 및 정보자유관은 1인의 독립제 기구로서 연방의 모든 공공기관에 의한 개인정보처리에 대해 감독권한을 갖고, 민간부문의 개인정보처리에 대하여는 주 정부 또는 그 권한을 위임받은 기관이 임명하는 감독기구가 개인정보보호의 실행을 감독하는 책임을 진다.<sup>120)</sup>

이와 관련하여 유럽집행위원회는 독일의 민간부문에 대한 개인정보보호 감독기구의 조직이 유럽연합 개인정보보호지침 제28조 제1항에 위반된다고 소

---

119) 이에 관하여는 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012 ; 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017 ; 이한주, 개인정보보호위원회 제도의 문제점과 개선방안 - 프랑스 CNIL과의 비교를 통하여, 법학논고 제41집, 경북대학교 법학연구원, 2013 참조.

120) 민간부문에서는 관련자의 권리를 보호하기 위하여 다층적 통제시스템을 두었다. 이는 a) 내부 통제기관인 정보보호수입인 b) 집단적 통제기관으로서 경영협의회 c) 외부통제기관인 국가기관으로 구성되어 있다. 독일의 개인정보보호 감독기구에 대하여는 김일환, 독일 연방정보보호법상 개인권리보호체계에 관한 고찰, 土地公法研究 第49輯, 2010 참조.

송을 제기하였다. 유럽집행위원회는 독일의 감독기구들이 그들의 의무를 수행하는데 요구되는 “완전한 독립성”을 갖추지 못하고 있으며, 이러한 완전한 독립성 요건의 불충족은 감독기구들이 내부 행정기관 내에 존재하거나 내부 행정기관 자신인 주들에 대해서뿐만 아니라 민간부문에 대한 감독을 주(州) 정보보호감독관이 관할하는 주들 역시 완전한 독립성 요건을 충족시키지 못하고 있다는 견해를 제시하였다. 이에 유럽연합 사법재판소는 이러한 유럽집행위원회의 견해에 전반적으로 동의하면서 2010년 5월 9일(C-518/07) 독일의 민간부문에서 개인정보 감독이 유럽연합 개인정보보호지침이 정한 완전한 독립성의 조건을 충족시키지 못하는 것으로 판결하였다.<sup>121)</sup> 또한 독일 개인정보보호 감독기구의 권한의 한계와 분산된 집행체계도 문제로 지적되고 있다. 독일의 감독기관들은 중대한 위반의 경우에도 개인정보처리를 금지시킬 수 없고 기업의 개인정보보호관을 소추할 수도 없다. 그리고 연방 개인정보보호 및 정보자유관은 연방개인정보보호법상 질서위반의 경우 소추권과 제재권 등도 갖고 있지 않음이 또한 지적되고 있다. 이에 따라서 유럽사법재판소의 판결은 독일의 분산되어 있는 개인정보보호 감독체계를 재평가할 수 있는 기회로 작용할 수 있다고 한다.<sup>122)</sup>

## (2) 법제정비 방향

121) 재판소는 “감독기구는 모든 외부적 영향력으로부터 자유로워야 함을 명시하고 있으며, 이에 따르면 완전한 독립성이란 감독을 받는 기관으로부터 자유만을 의미하는 것이 아니며 넓은 의미에서 이해되어야 한다. 감독기구는 예컨대, 다른 감독기관의 감독과 같이 모든 정치적 또는 제도적 영향으로부터도 자유로워야 할 뿐만 아니라 그러한 영향의 가능성조차도 없어야만 한다.”고 결정하였다. 이에 관하여 자세한 것은 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 39면 이하 참조.

122) 이민영 외, 해외 개인정보보호 집행체계 및 개인정보보호 주요 동향조사, 개인정보보호위원회, 2012, 189면 이하 참조.

개인정보 감독기구의 일원화에 대하여 찬반논의<sup>123)</sup>가 있으나, 개인정보보호 감독기구는 일원화하는 것이 바람직하다.

먼저 위에서 설명한 것처럼 현재와 같은 다중 규율체계가 복잡하고 비효율적이라는 것에 대하여 다툼의 여지가 없다.

다음으로 현재와 같은 다중규율체계가 우리나라 개인정보보호 법체계상 자리잡고 있는 것은 이러한 규율체계가 바람직하다는 이론적, 실무적 이유에 근거하고 있는 것이 아니라, 일반법인 개인정보보호법을 제정하는 과정에서 정비(개정이나 폐지, 삭제)되어야 할 특별법들이 남아있다 보니 해당 법영역을 규율하는 국가기관들이 감독기능을 행사해 온 것에 불과하다.

게다가 일반법인 개인정보보호법을 개정하여 감독권한을 일원화하게 되면 일반법의 적용을 받는 공공과 민간영역의 감독은 개인정보보호위원회가 맡게 되는데, 특별법상 민간영역의 감독은 여전히 해당 국가기관이 담당하게 되어 중복규제, 감독의 비일관성 등의 문제가 해당 영역에서 여전히 발생하게 된다.<sup>124)</sup> 일반법의 적용을 받는 민간영역의 감독을 개인정보보호위원회가 담당하면서, 특별법이 존재한다는 이유만으로 해당 민간영역의 감독을 예외적으로 감독기구가 아닌 국가기관이 맡아야 할 논리적 이유를 찾기 쉽지 않다. 위에서 설명한 것처럼 개인정보보호법이라는 일반법을 중심으로 관련 특별법들을 정비하는 것은 동일한 사항에 대한 중복규제의 폐지이자, 감독기능의 일원화 또한 의미한다.

---

123) 이에 관하여는 김경환, 개인정보보호 법제 및 감독기구의 개선방향, 개인정보 보호법 개정을 위한 입법토론회(2014. 2. 3.) 자료집 ; 권건보, 개인정보의 입법체계와 감독기구 정비방안, 헌법학연구 제20권 제2호, 2014 참조.

124) 이인호 외, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회, 2017, 233면 이하.

그리고 독립된 개인정보 감독기구에 의한 정보주체의 보호와 통제가 오늘 날 글로벌 스탠더드임은 이미 확인되었다. 다만 반드시 하나의 독립된 개인정보보호기구가 존재해야 한다거나, 공공과 민간을 모두 동시에 통제해야 한다고 주장할 수 없으나, 위의 독일사례에서 입증되듯이 공공이든 민간이든 통제하는 감독기구는 독립된 제3자적 지위에 있어야만 한다. 그렇다면 현재와 같은 특별법영역에서 국가기관이 해당 민간영역을 감독하는 것은 문제가 있다. 이 또한 현행 개인정보 감독체계를 일원화할 이유이기도 하다.

## Ⅶ. 결론

위에서 설명한 것처럼 현재 우리나라에서는 개인정보보호 관련 법률과 제도들은 많이 있으나, 그러한 법률과 제도들이 개인정보처리자들에게 예측가능성을 부여하고, 정보주체의 권리를 충분히 보호하고 있는지는 의심스럽다. 이에 따라서 필요한 법률의 제·개정은 물론 관련 법률들의 정비를 통하여 개인정보보호법제의 규범력을 높이는 방향으로 고민해해야 한다. 그러려면 먼저 개인정보보호법제의 체계정합성을 확보해야 한다. 개인정보보호 일반법과 특별법들을 검토해서 불필요한 법률이나 규제는 과감히 정비, 폐지해야 한다. 부처이기주의나 각종 이해관계 등에 따라 존재하는 개인정보보호 관련 불필요한 법률들만 정비하더라도 실무계에서 겪고 있는 상당수의 적용상 혼란과 해석상 오류는 해소되리라 믿는다.

다음으로 개인정보보호법은 있으나, 개인정보는 보호되지 못하는 현실을 타개하기 위하여 감독기구의 강화, 절차적 제도와 권리강화 등 법제도 정비가 필요하다. 이처럼 개인정보보호가 현실적으로 안착됨을 전제로 새로운 기

술발전 등에 따른 개인정보의 이용과 공개, 제공 등을 위한 검토가 분야별로, 사항별로 행해져야 한다고 본다. 개인정보보호법 제정 이후 개인정보의 보호와 이용 간 충돌, 개인정보보호 관련 정부부처내 이견 및 혼선, 감독기구인 개인정보보호위원회의 무기력함 등으로 인하여 법적용과 관리감독 면에서 오히려 점점 더 많은 혼란이 나타나고 있는 느낌이다. 이에 따라서 개인정보 감독기구의 지위에 대한 지루한 논의를 끝내고 개인정보보호기구로서 활동하기 위하여 다툼이 없는 권한과 업무를 중심으로 우선적으로 관련 법제를 정비할 필요가 있다. 개인정보보호감독기구와 관련된 국제적 기준 등에 맞추어 개인정보보호를 통해 국민의 개인정보자기결정권, 사생활자유, 인간 존엄을 보호하고자 대통령 직속의 독립기구로 개인정보보호위원회가 설치되었다. 하지만 현행 개인정보보호법상 개인정보 보호기구의 위상과 기능과 관련된 규정들은 많은 문제점을 갖고 있다. 법률에 규정되어 있는 내용들을 검토해 보면 국제적 기준이나 그동안 논의되었던 수준에 비하여 보호기구의 독립성과 권한 등이 부족하다. 이러한 위원회는 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. 이에 대한 체계화, 명확화, 재정비가 필요하다고 생각한다.

---

메모

---

메모

---

메모

---

메모