

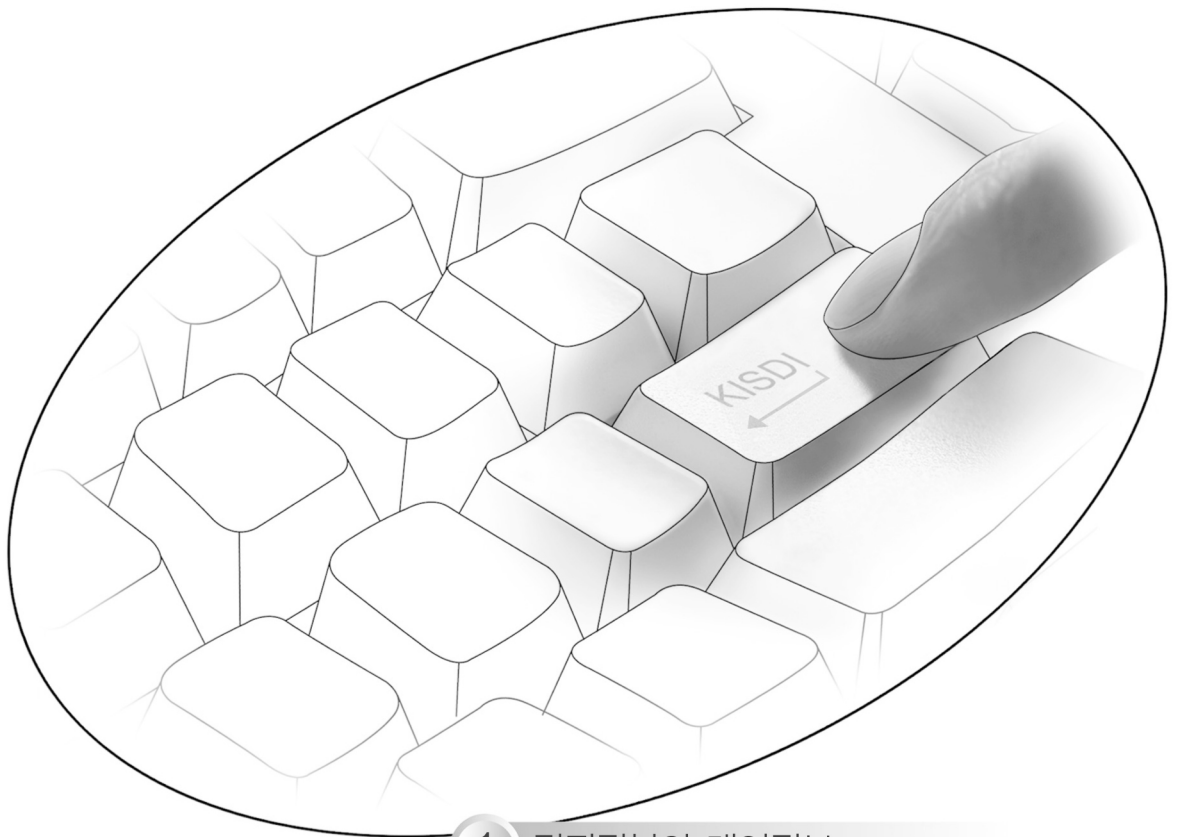
KISDI 이슈 리포트

전자정부시대의 개인정보보호

- 법안분석 및 법제검토

2003. 11. 10

이민영, 주지홍



- 1 전자정부와 개인정보
- 2 개정법률안 주요쟁점
- 3 현안논의와 정책제언



정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION STRATEGY DEVELOPMENT INSTITUTE

이민영

- mylee@kisdi.re.kr
- 성균관대학교 법학 학사
- 성균관대학교 법학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원
- 저서 : 「인터넷 개인정보보호에 관한 법제도 연구」,
「건전한 정보통신 윤리확립과 개인정보 보호대책 방안 연구」 등

주지홍

- jjoo@kisdi.re.kr
- 연세대학교 법학 학사
- 연세대학교 법학 석사
- 연세대학교 법학 박사
- 미 University of Pennsylvania Law School LL.M.
- 미 U. C. Berkeley School of Law Fulbright Visiting Scholar
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원
- 저서 : 「지식정보사회 기반조성을 위한 일반법 연구」,
「지식정보사회에서의 정보화법제 재정립을 위한 법제도 연구」 등

☞ 이 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식 입장과는 무관합니다.

요 약

지난 2001년 7월 1일부터 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률이 시행되고 있다. 그런데 전자정부 구현 및 운영의 세부원칙 가운데 행정정보의 공개 및 공동이용은 개인정보보호와 충돌하게 된다. 따라서 개인정보보호에 대한 기준설정을 명확히 함으로써 정부기능의 효율성 및 정부활동의 투명성과 개인정보보호가치를 조화롭게 재구성하는 것이 법제개선의 과제로 대두된다. 그런데 전자정부에서 활용되는 행정정보 가운데 문제되는 개인정보는, 공공기관의개인정보보호에관한법률에서 규율하는 정보제공범위의 제한과 관련된다. 또한 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률에 의한 개인정보 공동이용의 통제장치가 공공기관의개인정보보호에관한법률에 위임되어 있으므로, 이 글에서는 공공기관의개인정보보호에관한법률을 중심으로 검토하고자 한다.

행정자치부공고 제2003-124호로 2003년 8월 20일 입법예고된 공공기관의개인정보보호에관한법률중개정법률안은 전자적 개인정보보호에 관한 일반적 기준을 어느 정도 규정하고 있는 것으로 보인다. 그러나 별도로 예외조항을 열거하여, 개인정보 보호집중의 밀도를 저감시키는 것으로 판단된다. 또한 법안 제22조의 구속력 확보 등에 대하여는 개선책이 마련되어야 할 것이다. 독립감독기구가 수행해야 할 기능이 분산·해체되어 정보주체의 권리를 보호하는 데 있어 미약한 구제절차가 수행되고 있기 때문이다. 이는 공공기관의개인정보보호에관한법률에만 국한되는 사항일 뿐만 아니라 현행 개인정보보호체계 전반에 적용되는 사항이므로, 현행 개인정보보호법제의 한계를 짚어보아 개정안의 쟁점을 명확히 하는 것이 필요하다. 이와 같은 시각에서 현행법제의 현실을 살펴보면, 공공부문과 민간부문으로 양분되어 있으면서 체계성 없이 개별법이 산재되어 있다. 또한 부문별 개인정보보호에 관한 일반법이 사실상 존재하지만, 그 기능상 흠결부분이 상존하여 모든 영역을 규율하지 못하고 있다. 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 경우, 규율대상이 정보통신서비스제공자에 제한되어 있고 법체

계상 별개의 것이라고 할 수 있는 통신망이용 촉진법 및 개인정보 보호법이 결합되어 있는 등의 한계가 있다. 이를 근거로 사회각계에서는 양부문의 법률을 통합하여 개인정보보호에 관한 단일법을 제정할 것을 주장하고 있다. 그러나 공공부문과 민간부문에서는 각각 개인정보 수집목적 및 이용형태 등이 전혀 다르므로, 통합방식에서는 이러한 특성을 고려하여야 할 것이다. 한편 공공기관의개인정보보호에관한법률상의 개인정보보호심의위원회는 국무총리 소속의 단순 심의기구이며, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률에 의하여 구성된 개인정보분쟁조정위원회도 조정기구로서의 성격만을 가지고 있을 뿐 집행기관은 아니다. 따라서 현행 개인정보보호체계로는 정보주체의 권리확보와 개인정보분쟁의 예방·해결에 미약하여, 정보주체의 정보자기결정권을 보장하면서 전자정부시대에 걸맞은 개인정보보호수준을 달성하기 어려울 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이 현행 개인정보보호법제는 그 규범체계와 규율범위의 부조화를 내재한 채 전문적인 독립감독기구가 없으므로, 개인정보보호에 미흡한 것으로 보인다.

결론적으로 개인정보보호법제의 정립과 개인정보보호체계의 확립을 통해 권리구제의 실효성을 보장할 수 있는 방안은, 개인정보보호에 관한 독립감독기구의 설치로 귀결된다. 이를 통해 단기간에 개인정보보호체계를 실질적으로 강화하고 통합기본법을 시행함에 있어서 독립감독기구가 주체가 되어 공공·민간 부문에 공통되는 기준을 제시하는 것이 바람직하다. 전자정부의 추진속도를 고려해볼 때 개인정보보호법제의 통합 여부는 개인정보보호정책으로 결정되겠지만, 입법 및 집행의 주체 형성과 보호수준의 제고를 위한 제도의 마련이 시급하다. 이러한 차원에서 개인정보보호위원회의 설치·구성·운영·업무·권한의 근거법을 제정하여, 위원회가 인사 및 예산의 독립성을 지니고 공공·민간 부문을 망라하면서 조사권·감독권·구제조치권·제소 및 고발권·의견제시 및 지침발표권·개인정보영향평가제 통할권 등을 행사하는 것이 바람직하다. 이를 통해 정보인권의 신장 및 전자정부 인프라의 건전성을 확보하여, 행정의 효율성과 개인정보보호의 적정균형점을 달성하게 될 것이다.

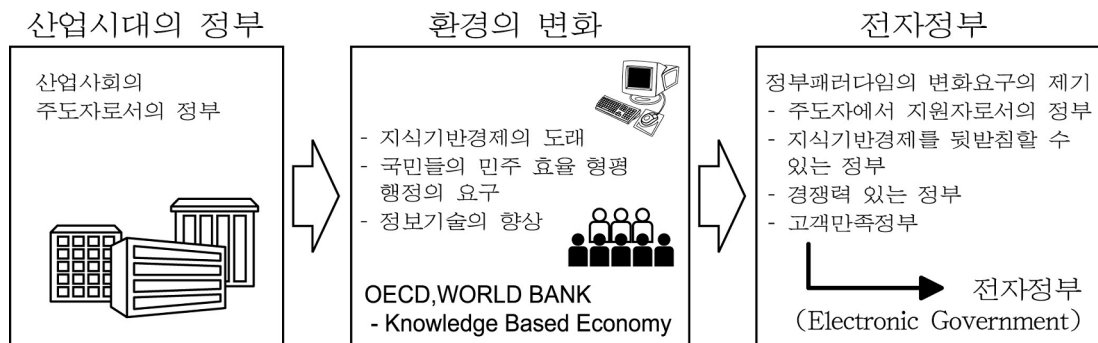
1. 전자정부와 개인정보

가) 전자정부의 출범과 관련법제의 정비

전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률의 제정으로 전자정부의 구현 및 운영 원칙이 법제화됨에 따라, 정부패러다임의 변화가 구체화되고 있음

- 21세기의 국내외적 사회변화는 기존 정부에 대해 ‘관료중심의 관리’에서 ‘국민을 우선하는 관리’로, ‘생산성 중심의 관리에서 고객만족 중심의 관리’로의 근본적인 변화를 야기하고 있음
 - 이러한 변화를 가장 효과적으로 가능하게 하는 수단이 바로 정보기술이며, 이를 정부부문에 적용한 결과물이 바로 전자정부라 할 것임
 - 전자정부패러다임으로의 전이는 정보화시대의 도래와 정보기술의 발달에 따른 사회 각 부문의 변화를 수용하고 전자적 업무처리에 의한 지식기반 구조로 사회전반을 변모시키는 결과를 낳고 있음

〈그림 1-1〉 정부패러다임의 변화



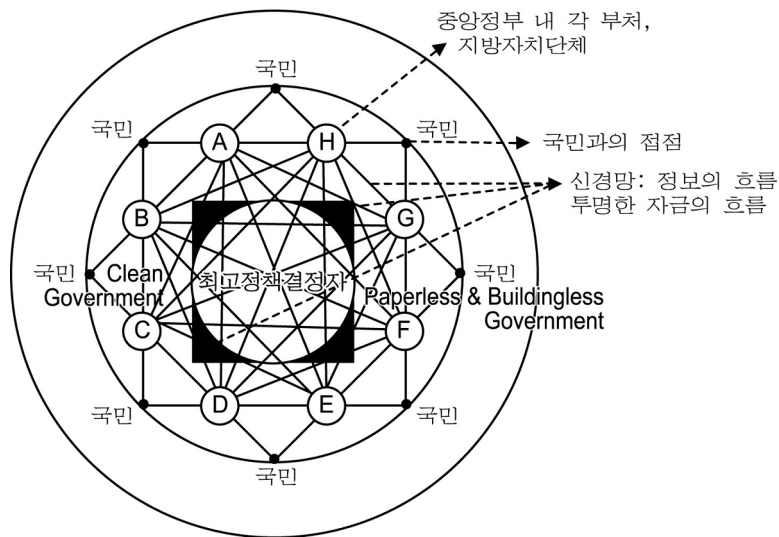
출처 : 국가과학기술자문회의, 21세기 전자정부구현을 위한 주요 입법과제와 추진방안, 1999, 7쪽.

- 이와 같은 기능을 수행하는 전자정부의 의미에 대하여, ‘업무방식을 정보화에 합치되도록 쇄신하여 모든 업무처리를 전자화함으로써, 행정기관간 및

행정기관과 국민·기업간의 사무에 전자적 신속성·편리성·효율성을 제고 할 수 있는 정부'로 이해하는 것이 일반적임

- 전자정부의 비전은 정보기술과 정부의 혁신적 업무방식의 결합을 통해 정부경쟁력의 향상과 대민서비스의 개선을 가져오는 것이라고 할 수 있음

〈그림 1-2〉 전자정부의 비전



- ① ● : 국민과의 접촉이 일어나는 곳 - One & Non & Any Stop Government
- ② ㉠-㉨ : 정부생산성의 제고가 일어나는 정부주체 - Paperless & Buildingless Government
- ③ ㉠-㉨를 잇는 연결선 : 신경망 정부 내의 정보의 흐름 - Digital Nervous Government
- ④ 원 안의 모든 주체와 연결선이 보이는 정부 - Clean Government

출처 : 국가과학기술자문회의, 같은 책(그림 1-1), 99쪽.

■ 전자정부법의 제정

- o 지식정보화사회를 선도하는 정부부문의 혁신이 전자정부의 외연이며 이를 뒷받침하는 데는 법제도적 정비가 요구되는 바, 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률(이하 '전자정부법'으로 약칭함)의 시행은 디지

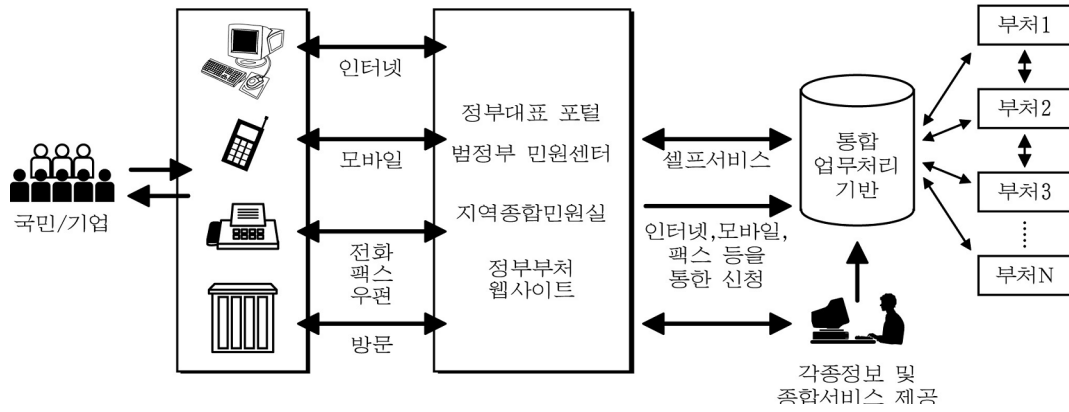
털방식으로의 전환을 강제하면서 일정한 가치지향성을 내포하고 있음

〈전자정부법 제2조 제1호상의 전자정부 개념〉

전자정부라 함은 정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정 기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부를 말한다.

- 전자정부법이 정의하고 있는 전자정부는 행정업무의 생산성 제고 및 대 국민서비스의 획기적인 개선을 목표로 하고 있음
 - 이 목표의 달성을 위한 전자정부법의 주요내용은 ① 전자정부 구현 및 운영 원칙, ② 행정관리의 전자화, ③ 대민서비스의 전자화, ④ 문서업무 감축추진, ⑤ 전자정부사업의 추진 등으로 구성되어 있음
 - 전자정부법이 지향하는 전자정부의 형태가 보다 적극적으로 발현될 수 있으려면 선언적·상징적인 법규정에 머무르지 않고 보다 구체적인 실천 방법을 법규화하여야 할 것이며, 이는 국가전반에 정보기술과 민주주의를 투영하는 모습으로 제도화될 수 있도록 법제기반이 형성되어야 가능할 것임
- 전자정부법 제6조 또는 제14조에서는 전자정부 구현 및 운영원칙으로 ① 국민편익중심의 원칙, ② 업무혁신 선행의 원칙, ③ 전자적 처리의 원칙, ④ 행정정보공개 원칙, ⑤ 행정기관 확인의 원칙, ⑥ 행정정보공동이용의 원칙, ⑦ 개인정보보호의 원칙, ⑧ 소프트웨어 중복개발방지의 원칙, ⑨ 기술 개발 및 운영 외주의 원칙 등을 언명하고 있음
- 행정정보의 공개 및 공동이용은 그 대상이 되는 행정정보의 개념 가운데 보호법익이 있는 개인정보가 포함될 수 있으므로 공개 및 공동이용 대상 개인정보에 대한 기준설정의 명확성이 부여되어야 할 것임

〈그림 1-3〉 전자정부의 운영체계



출처 : 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 전자정부 비전과 추진원칙, 2003, 7쪽.

나) 전자정부 · 행정정보 · 정보보호

전자정부의 출범요인인 정보기술의 발전은 개인정보의 통합관리 및 디지털화된 개인정보의 유출 가능성을 증폭시키며, 전자정부의 구현 원리이자 운영원칙인 행정정보의 공개 및 공동이용은 대상정보의 성격상 개인정보보호와 상충가능함

- 전자정부의 출범요인인 정보기술의 발전은 디지털화된 개인정보의 유출을 용이하게 하므로 전자정부의 안전성 보존을 위한 정책적 배려가 요구됨
 - 디지털화된 개인정보는 통합관리가 가능하므로, 데이터베이스 구축 및 운영의 신뢰성 확보를 위한 실체적 통제규범에 의한 정보인권 보호가 필요함
 - 절차적으로는 자료입력의 정확성 · 자료처리의 충실성 · 자료관리의 보안성 · 자료활용의 적합성이 유지되어야 함
- 그러나 전자정부의 실현을 위해 요구되는 행정정보의 공개와 공동이용은 개인의 주관적인 권리침해를 유발할 수 있음

〈전자정부법 제2조 제4호상의 행정정보 개념〉

행정정보라 함은 행정기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호 · 문자 · 음성 · 음향 · 영상 등으로 표현된 것을 말한다.

- 위와 같은 행정정보의 공개와 공동이용은 해당 개인에게만 자신의 개인정보에 접근할 권리와 자기정보에 관한 결정권과 통제권을 위협하는 요인으로 작용할 수 있으므로, 헌법상 알 권리 · 행정수요 · 개인정보의 보호 가치가 모순되지 않도록 상호보충적인 규범조화적 적용과 정치된 법제의 실천적 운용이 요청됨

〈전자정부법 제12조 : 개인정보보호의 원칙〉

행정기관이 보유·관리하는 개인정보는 법령이 정하는 경우를 제외하고는 당사자의 의사에 반하여 사용되어서는 아니된다.

■ 행정정보 공개와 개인정보

〈전자정부법 제9조 : 행정정보공개 원칙〉

행정기관이 보유·관리하는 행정정보로서 국민생활에 이익이 되는 행정정보는 법령의 규정에 의하여 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 인터넷을 통하여 적극적으로 공개되어야 한다.

- 정보공개를 우선으로 할 것인가 아니면 개인정보보호를 우선으로 할 것인가?
 - 이는 개인정보보호와 관련하여 어느 범위에서 정보공개를 허용할 것인가 하는 문제이며, 정보공개와 개인정보보호의 관계 설정 기준으로서 개인정보보호가 기능함
 - 양자의 법익충돌에 대한 관계정립, 즉 법익형량이 요구되므로 입법자가 어떻게 최적화 명령을 실현할 것인가를 확정하는 것이 우선과제라 할 수 있음
 - 전자정부에서는 정보의 열람 등 정보공개와 개인정보보호의 편익성이 극대화되므로, 개인정보보호와의 필연적 상린관계에 대한 숙의와 형량척도의 모색을 거친 후 도출되는 사회적 합의를 법제화할 필요성이 있음
 - 공개대상이 될 수 없는 개인정보에 대하여는 고유한 권익이 보장되어야 하므로, 정보공개권과 정보보호권의 조율이 법규범적으로 형성되어야 함

■ 행정정보공동이용과 개인정보

〈전자정부법 제11조 : 행정정보공동이용의 원칙〉

행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동이용하여야 하며, 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니된다.

- 행정정보의 공동이용에 대한 일정한 제한과 한계 설정이 필요함
 - 행정정보의 공동이용을 위해서는 행정기관간 정보제공의 방법 및 절차 등을 구체적으로 정하고 정보관리기관에 정보관리권을 보장하여 그 책임관계를 명확히 하여야 할 뿐만 아니라, 행정정보에 포함되어 있는 개인정보가 유출되는 등의 역기능을 방지하기 위한 정보보안이 병행되어야 함
 - 국가기관내 개인정보 전산화가 확대됨으로써 민원처리시간이 단축되고 행정서비스가 질적으로 개선되는 반면, 잘못된 정보의 입력 및 전산정보의 유출 등으로 개인의 사생활침해가능성이 증대하였음을 고려하여 전자정부의 추진에 따른 정보화역기능의 양산을 억제하는 규범 수립이 요청됨

〈전자정부법 제21조 제1항 제3호 : 행정정보공동이용〉

행정기관은 공공기관의개인정보보호에관한법률 제10조제2항의 규정에 의하여 다른 기관에 제공할 수 있는 처리정보를 공동이용하여야 한다.

- 다른 기관에 제공할 수 있는 법정 처리정보를 공동이용하여야 한다는 문언상 강제규정을 두고 있으므로, 공동이용되는 대상 개인정보에 관하여 보다 명확성을 부여하는 기준설정이 바람직함

〈전자정부법 제21조 제3항 : 행정정보공동이용〉

행정기관은 행정정보를 서로 공동이용하기 위하여 정보통신망으로 다른 행정정보의 보유기관에 송신하고자 하는 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 개인정보의 보호를 위하여 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령이 정하는 방법으로 송신하여야 한다.

- 특별한 사유가 있는 경우에 대한 예측가능성이 모법 자체에서 차단되어 있으므로, 행정입법에 대한 구체적 위임에 대하여 적절하지 못하고 개인정보침해가능성을 열어두고 있는 것으로 판단됨

■ 전자정부의 개인정보보호

- 전자정부에서 개인정보보호의 중요성
 - 행정과정에서 개인정보보호는 투명한 행정의 전제조건
 - 행정의 신뢰는 시민의 자발적 참여와 민주주의를 신장
 - 행정의 투명성과 효율성을 보장하여 시민의 신뢰도 제고
- 전자정부시스템이 가동되어 전자정부서비스가 실시됨에 따라 행정의 효율성이 향상되고, 민원의 전자적으로 신청·발급으로 국민 편익이 증대됨

[표1-1] 전자정부 주요 시스템 및 서비스 내용

시스템 명칭	시스템 별 서비스 내용
민원업무(G4C)혁신시스템	주민(호적), 부동산, 세금, 자동차 등에 관한 각종 민원업무에 대한 안내·처리(신청/발급/제출/열람)를 담당하는 단일창구이며, 정부 내 모든 사이트로 연결 서비스를 제공하고 있음
4대 사회보험 정보연계시스템	4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 시스템을 하나의 창구로 통합하여 한번에 사회보험의 취득/변경/탈퇴 신고를 할 수 있으며, 사회보험의 안내, 보험료 조회 및 납부 등의 각종 부가 서비스를 One-Stop으로 받을 수 있음
종합국세서비스(HTS)	각종 세무신고 및 납부를 인터넷을 통해 할 수 있으며, 사업자등록증명, 납세증명, 소등금액증명 등의 세무관련 민원서류를 온라인으로 접수하여 처리함
시군구 행정종합정보화	전국 시군구에서 공통적으로 수행하는 주민, 차량, 호적 등의 21개 업무를 표준화, 업무제설계 등을 통해 대폭 간소화하고, 기관간 정보를 공동활용함
교육행정정보시스템(NEIS)	졸업·재학 증명서를 비롯한 학적 관련 제증명을 언제 어디서나 인터넷으로 신청하여 우편으로 발급받을 수 있고, 인터넷으로 자녀의 성적, 건강정보, 학생생활기록부 등의 학교생활정보를 열람 할 수 있음
국가종합전자조달시스템(G2B)	공공기관의 조달업무 전과정이 하나의 창구로 통합되어, 인터넷을 통해 단 한번의 등록으로 모든 공공조달 정보의 검색과 입찰을 할 수 있으며, 조달진행 과정을 실시간 확인하고 계약 및 대금지불까지 인터넷으로 처리함
국가재정정보시스템	각 기관별로 운영하는 재정관련시스템을 연계하여 예산편성 및 집행·결산까지의 모든 재정업무를 자동으로 처리함
전자인사시스템(PPSS)	공무원의 채용에서 퇴직에 이르는 전반적인 인사, 급여업무를 온라인으로 처리함

출처 : 최월화, 전자정부와 정보프라이버시 보호, 민변 토론회 자료집, 2003, 27쪽.

- 이처럼 전자정부의 정착은 국민생활을 크게 편리하게 하고 정부 생산성의 향상으로 국가경쟁력을 제고할 것으로 기대되기도 하지만, 정보인권의 보호라는 측면에서 개인정보가 얼마나 충분히 보호될 수 있느냐 하는 점에 대해서는 오히려 경계심이 증폭되었음
- 인터넷이라는 개방형 네트워크를 경유하여 개인정보가 자유로이 유통되는 시점에서, 자신의 개인정보가 자유의사에 반하여 광범위하게 유출·남용되어 정보자기결정권이 침해되지 않을까 하는 우려가 더욱 높아지게 된 것임

- 이러한 관점에서 정보주체의 개인정보가 안전하게 처리된다는 신뢰를 갖게 하는 것이야말로 국민들로 하여금 안심하고 전자정부에 접근하게 하는 원동력이 될 것이라는 점을 추론할 수 있으며, 결국 개인정보의 충분한 보호가 전자정부 활성화의 선결조건이 되는 것임
 - 전자정부시스템의 점진적 형성으로 요청되는 개인정보보호 관련법제의 정비 및 기술수준의 향상에 적절히 대응하면서 전자정부시대에 합당한 보다 개선된 개인정보보호제도의 정착이 시급함
 - 또한 정보의 활용 및 공개 측면을 개인정보보호와 적절하게 균형을 이루도록 하는 것이 필요함
 - 정보의 활용면에서는 정부기능의 효율성이 표면화되는 반면 정보의 공개면에서는 정부활동의 투명성이 두각을 드러내므로, 이들 가치와 정보보호 가치와의 모순을 극복하는 것이 법제개선의 과제임¹⁾
 - 사회의 정보화를 위한 정보활용과 정부의 전자화를 위한 정보공개에 대해 개인정보보호가 제한기준으로 설정되도록 최적한계를 조율함으로써, 정보기술의 발전에 중립적이면서도 정부기능의 효율성과 정부활동의 투명성을 제고하는 정보보호수준을 유지하는 데 역점을 두어야 할 것임

- 전자정부에서 활용되는 행정정보 가운데 문제가 되는 개인정보에 대하여는 공공기관의개인정보보호에관한법률이 규율하는 정보제공범위의 제한범주에 귀착된다고 할 수 있음
 - 전자정부법에 의한 개인정보의 공동이용을 통제할 수 있는 장치는 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률에 위임되어 있음
 - 공적 영역에서의 수준 제고가 긴요한 가운데, 사적 영역에서의 규제설정 정도를 고려하여 개인정보보호법제도의 정합성을 모색하는 것이 관건임
 - 개인정보가 보호되지 않는 경우 국가의 기본권보장 의무에 위반될 수 있고 행정의 회피와 불신을 초래할 수 있으므로, 전자정부시대에 상응하는 개인정보보호법제 정비방안이 도출되어야 함

1) 이인호, 개인정보보호법제의 정비방안과 추진계획, 건국대 법학연구소, 2003, 31쪽.

2. 개정법률안 주요쟁점

전자정부시대에 부합하는 개인정보보호법제가 요청되는 가운데, 여기서는 지난 2003년 8월 20일자로 입법예고된 공공기관의개인정보보호에관한법률중개정 법률안의 주요골자와 쟁점사항에 대하여 살펴보고 그 시사점에 대하여 논의함

가) 개정법률안 개관

■ 개정이유

- 행정자치부공고 제2003-124호로 입법예고
 - 정부가 행정개혁의 일환으로 역점 추진하고 있는 전자정부사업은 행정정보의 공동이용을 핵심으로 하고 있고, 공동이용 대상 행정정보 중 그 대부분이 개인정보에 해당되어 국민들이 안전하고 신뢰할 수 있도록 제도적·기술적인 개인정보보호대책이 마련되어야 전자정부사업이 성공적으로 추진될 수 있으므로, 전자정부 환경의 발전에 걸맞도록 공공기관의 개인정보보호제도를 전면적으로 재정비하고자 하는 것임

■ 주요골자

- 법안 제2조 제3의2호·제4호·제4의2호
 - 전자정부에서는 네트워크를 통한 개인정보 유통이 활발해지므로 유동적 정보처리체계 자체를 규율할 수 있도록 하기 위해 ‘정보통신망’, ‘개인정보데이터베이스’ 및 ‘개인정보시스템’이라는 용어를 도입함
- 법안 제3조의2
 - 개인정보의 수집제한의 원칙, 정보내용의 정확성 및 안전성 확보의 원칙, 목적명확성의 원칙, 이용제한의 원칙, 공개의 원칙, 분리 관리의 원칙 등 개인정보보호원칙을 구체적으로 명시함

- 법안 제4조 제1항 및 제4항
 - 공공기관의 장은 법률의 규정에 의하거나 정부주체의 동의 등을 얻은 경우에 한해서만 개인정보를 수집하도록 하고, 개인정보를 수집하면서 개인정보 수집의 법적근거, 목적 및 이용범위, 정보주체의 권리 등에 관하여 서면 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 정보주체가 그 내용을 쉽게 확인할 수 있도록 안내하여야 함

- 법안 제4조의2
 - 공공기관의 장이 개인정보를 통합·유지 및 관리하거나, 별도의 개인정보 데이터베이스를 구축하여 집적·운영하고자 하는 경우에는 그 구축의 법적근거·목적 등에 관하여 행정자치부장관과 사전협의하여야 함

- 법안 제6조
 - 공공기관의 장이 개인정보데이터베이스 등을 보유하고자 하는 경우 미리 그 내용을 행정자치부장관에 제출하여 협의하여야 함

- 법안 제6조의2
 - 중앙행정기관의 장은 소관 법령 중 공공기관의 개인정보 수집 및 이용 등에 관한 사항을 제·개정하고자 하는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 행정자치부장관과 미리 협의하여야 함

- 법안 제6조의3
 - 공공기관의 장은 개인정보보호방침을 작성하여 인터넷 홈페이지에 게재함으로써 개인정보 수집의 적정성, 개인정보 이용 및 유통의 범위, 정보주체의 권리 등을 국민에게 홍보하고 명확히 인식시켜야 함

- 법안 제9조 제3항
 - 공공기관은 정보통신망을 이용하여 개인정보를 공동이용하는 경우 개인정보의 송·수신과정에서 보안기술을 적용하여야 함

- 법안 제10조의2
 - 공공기관의 장은 소관 개인정보의 보호 및 관리를 위하여 개인정보관리 책임관을 지정·운영하도록 함

- 법안 제10조의3
 - 공공기관의 장은 개인정보의 수집목적 또는 제공받은 목적을 달성한 때에는 당해 개인정보를 지체 없이 파기하여야 함

- 법안 제12조
 - 정보주체는 서면뿐만 아니라 인터넷으로도 개인정보 열람 청구 및 열람이 가능하도록 함

- 법안 제18조의3
 - 행정자치부장관은 개인정보침해신고의 접수·조사·처리 및 상담 등의 업무를 수행하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 개인정보침해신고센터를 설치·운영하도록 함

- 법안 제20조
 - 공공기관의 장이 개인정보를 통합 관리 또는 별도의 개인정보데이터베이스를 구축 운영하거나 중앙행정기관의 장이 개인정보 관련 법령을 제·개정하고자 하는 경우에는 개인정보보호심의위원회에서 사전심의를 하는 등 개인정보보호심의위원회의 기능을 강화함

나) 개정법률안 검토

법안의 전반적 기초 및 체계가 기존법률에서 누락되었던 원칙 및 기준을 구체화하는 내용으로 구성되어 있으며, 다음 사항에 대하여 긍정적인 평가가 가능함

○ 용어·개념 정의 정비

- 전자정부에서는 네트워크를 통한 개인정보의 유통이 활발해짐에 따라 네트워크·시스템 중심으로 개인정보가 규율될 수 있도록 정보통신망·개인정보데이터베이스·개인정보시스템 등의 규정을 신설함
- 네트워크를 통한 개인정보 유통의 예로, 전자정부 핵심사업의 구축 등에 따른 개인정보데이터베이스의 공동이용 및 온라인 유통을 들 수 있음

[표 2-1] 전자정부 11대 추진과제

사업구분	과제명	주관부처
국민과 기업에 대한 서비스 향상 사업	단일창구를 통한 국민 지향적 민원서비스 제공	행정자치부
	4대 사회보험 정보시스템 연계 구축	보건복지부·노동부
	정부 통합전자조달 시스템 구축	기획예산처·정보통신부
	인터넷을 통한 종합국세서비스 체제 구축	국세청·재정경제부
행정의 생산성 제고 사업	국가 재정정보시스템 구현	재정경제부·기획예산처
	시·군·구 행정 종합 정보화	행정자치부
	교육행정정보시스템 구축	교육인적자원부
	표준인사관리시스템 구축	중앙인사위원회
	전자결재 및 전자문서유통 활성화	행정자치부
전자정부 기반 구축 사업	전자관인시스템 구축 및 전자서명시스템 확산	행정자치부·정보통신부
	범정부적 통합전산환경의 단계적 구축	행정자치부·정보통신부

출처 : 최월화, 같은 글(표 1-1), 27쪽.

○ 개인정보보호원칙의 명시

- OECD의 개인정보보호 8대 원칙 등 국제적인 개인정보보호기준을 참고하여 개인정보보호의 일반원칙을 명규하고 있음
 - ※ 이와 같은 일반원칙에 대한 예외조항과 적용배제부분이 병존하고 있어, 정보인권보장의 실효성 확보에 대하여는 비판의 목소리가 존재함
- 개인정보 처리의 제한 설정
 - 개인정보 수집·보유 및 이용·유통에 있어 일정한 제한을 설정하고, 개인정보 관리의 분리에 따른 투명성 강화를 모색함
 - 개인정보의 책임성 구현을 목표로 개인정보책임관제도를 신설함
- 개인정보주체의 권리 강화
 - 개인정보의 수집과 목적외 이용·제3자 제공의 경우 고지의무 부여 및 인터넷을 통한 개인정보의 열람·정정 등
 - ※ 개인정보 열람제한사유의 광범성 및 정정청구권한의 제한성이 문제시됨

이상의 내용이 개정법률안에서 원칙으로 제시되어 전자적 개인정보보호에 관한 일반적 기준이 어느 정도 마련되어 있음

그러나 별도로 예외조항을 열거하여 개인정보보호의 효력을 완화시키므로, 예외조항을 구체화시킬 필요성이 있음

- 개인정보의 개념 문제
 - 법안 제1조는 공공기관의개인정보보호에관한법률이 ‘공공기관의 컴퓨터 또는 개인정보시스템에 의하여 수집·보유·이용·유통 및 관리되고 있는 개인정보의 보호 및 이용에 관하여 필요한 사항을 정함으로써, 개인정보주체의 권리와 이익을 보호하고 공공기관의 개인정보관리의 합법성을 보장함’에 목적을 두고 있다고 명정하고 있으나, 동법이 공공부문의 개인정보보호에 관한 유일한 일반법임을 감안한다면 보호법익의 범주를 컴퓨터 또는 개인정보시스템에 의한 것으로 한정하는 것이 적절하다고만은 할 수 없음

- 전자정부의 구현에서도, 수기(手記)를 포함하여 컴퓨터로 처리되지 않은 비자동화 파일로 구성되는 개인정보에 대한 침해를 예측할 수 있으며 예측가능하며, 규율대상에서 제외함으로써 야기되는 근거법규의 공백으로 인해 구제절차가 이루어지지 않은 사례가 발생한 바 있음
- 보호대상 정보 명확화 도모의 측면에서 개인정보보호기본법을 제정하고 보호원칙을 규정하는 방법과 별도의 준용규정 신설이 논의될 수 있음

○ 개인정보의 주체 문제

- 법안 제2조 제2호는 개인정보의 개념을 ‘생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보’로 정의하고 있으므로, 개인정보의 범위를 자연인에 국한한다면 보호대상에서 제외되는 법인(法人)과 사자(死者)의 개인정보에 대하여는 어떻게 처리할 것인지를 입법의도에 수용해야 할 것임
- 법인의 경우, 사회경제적으로 차지하는 비중과 보유하고 있는 정보의 중요성을 고려하고, 사자의 경우 가족과의 관계에서 명예권·인격권 등이 거론될 수 있음을 반영하여 일정한 보호기간에 한정하여 보호객체로 편입하는 것에 대하여 검토할 여지가 있음

○ 개인정보의 수집제한 문제

- 법안 제3조의2 제1항에서 개인정보 수집제한의 원칙을 규정하고 있으나, 법안 제4조 제1항 제3호에서는 ‘개인정보를 수집하지 아니하고서는 당해 법률에서 정하는 소관업무를 수행할 수 없는 경우’ 공공기관의 장이 개인정보를 수집할 수 있다고 함
- 이에 대하여 행정의 편의를 위해 사실상 정보주체의 동의 없이도 개인정보를 수집할 수 있도록 한 것이라는 비판이 제기되고 있음
- 필요최소한의 구체적 기준을 법안에서 천명하고 있지 않하므로 법해석의 문제가 되겠지만, 법규위임에서 소정의 사유를 기속요건으로 정하도록 하여 목적이외의 용도로 활용되지 않도록 하여야 할 것임

○ 개인정보의 통합관리 문제

- 수집된 개인정보를 다른 개인정보와 통합 유지·관리할 수 있도록 하면서 개인정보데이터베이스를 연계·활용할 것을 전제로 규정하고 있는 법안 제4조의2 제1항 및 제2항의 규정에 대하여는 법안 제3조의2 제5항에서 천명하고 있는 개인정보의 비통합 및 분리 유지·관리 원칙에 위배된다는 지적이 가능함
- 이 경우 법적 근거, 통합 대상 개인정보, 통합 목적·방법 및 통합의 범위, 통합된 개인정보의 활용용도 및 관리방법 등을 행정자치부장관과 미리 협의하도록 하고 있으나, 이러한 사전협의만으로 개인정보보호를 위한 사전규제에 실효성을 담보할 수 있을 것인지는 의문임
- 통합관리의 위험성에 대한 사전통제가 가능하도록 하는 시스템이 요구되므로, 다음 절에서 논의할 개인정보보호에 관한 독립감독기구 설치 및 개인정보사전영향평가제도 도입이 대안적 방안으로 부각될 수 있으리라 봄

한편 개선책의 고려가 요구되는 사항으로 다음과 같은 내용을 지적할 수 있음

○ 법안 제2조 제1호에 따라 대통령령에 규정되는 공공기관의 범위 재설정

- 동조항은 공공기관의개인정보보호에관한법률 소정의 공공기관의 개념을 ‘국가행정기관·지방자치단체 기타 공공단체 중 대통령령이 정하는 기관’으로 정의하고 있으나, 기관의 공공성은 업무의 공익성뿐만 아니라 처리 대상정보에 대한 보호 및 규제 수준을 감안하여 법적용범위를 설정하여야 할 것으로 판단됨
- 공공기관의개인정보보호에관한법률시행령 제2조에 따르면 각급 공·사립 학교, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 특별법인이 기타 공공단체로서 동조항 소정의 공공기관에 속하게 됨
- 금융기관 및 의료기관의 특수성과 신용정보 및 의료정보의 개인정보 관련성·중대성을 감안하여 법규명령인 시행령에 교육기관과 함께 공공기관의 범주에 포섭하는 방안에 대한 검토가 요망됨

○ 법안 제22조의 법적 구속력 담보

- ‘공공기관외의 개인 또는 단체의 개인정보보호’라는 제명 하에 법안 제22조는 ‘공공기관외의 개인 또는 단체는 컴퓨터 또는 개인정보시스템을 사용하여 개인정보를 처리함에 있어 공공기관의 예에 준하여 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하여야 하며, 관계중앙행정기관의 장은 개인정보의 보호를 위하여 필요한 때에는 공공기관외의 개인 또는 단체에 대하여 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고를 할 수 있다’고 규정하고 있음
- 하지만 동조는 기존의 현행법에서도 존속되어 왔으나 선언적 훈시규정으로 사문화되어 왔다는 비판이 동일하게 제기될 수 있음을 상기한다면, 소정의 의견제시 및 권고제안 등의 기능에 대하여 개인정보보호에 관한 독립감독기구의 부여 여부를 적극적으로 검토할 필요성이 있음

○ 법안 제18조의3에 의한 개인정보침해신고센터의 이원화에 대한 재고

- 법안 제18조의3 제1항은 개인정보침해신고의 접수·조사·처리·상담 및 개인정보침해방지를 위한 교육 및 홍보업무를 수행하기 위하여 행정자치부장관 소속 하에 개인정보침해신고센터의 설치·운영을, 동조 제2항에서는 그 운영에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있음
- 그러나 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률에 의거 정보통신부 산하 한국정보보호진흥원에 설치된 같은 명칭의 기구가 병존함으로써, 공공영역과 민간부문에 걸쳐 발생하는 개인정보침해사건에 대해 정보주체의 접근성을 분산시키고 신고체계의 혼란을 불러일으키며 예산의 낭비를 가져올 우려가 있으므로 업무통합추진에 대한 검토가 요망됨
- 원천적으로 독립감독기구가 수행해야 할 기능이 분산·해체되어 정보주체의 권리보호에 미약한 현행 구제절차가 수행되고 있다는 것이 문제이므로, 차제에 개인정보보호에 관한 독립감독기구의 설치로 통제의 효율성을 확보하는 방안에 대한 논의가 절실히 요구됨

- 규범명확성 및 목적구속의 원칙에 미흡
- 적용배제 대상법률이 상존하며, 예외사유에 대한 과도한 위임이 존치함
 - 이는 개인정보보호에 관한 국제적·국내적 기준에서 반드시 강조되는 원칙인 규범명확성원칙과 목적구속원칙을 위협하고 있음
 - 규범명확성의 원칙이란 자신에 관한 정보가 어떤 구체적인 처리목적들을 위하여 필요한지를 해당 개인이 명확하게 인지할 수 있어야만 한다는 것을 뜻하며, 목적구속의 원칙은 한편으로는 처리목표를 확정하고 다른 한편으로는 처리범위를 한정하여 처음부터 명확하게 개념을 정의할 수 있는 목적을 위하여 필요한 최소한도의 정보처리만이 허용될 것을 의미함²⁾
 - 따라서, 법률의 규범명확성에 따라 관련자가 법규정으로부터 그의 개인정보가 어떤 구체적인 행정목적에 위하여 필요한지 명백히 인식할 수 있어야 하지만, 법안의 규정은 많은 법조항들에서 지나치게 많은 사항을 행정위임함으로써 규범명확성의 원칙과 목적구속의 원칙을 위협하고 있음
 - 예를 들어, 법안 제3조 제1항은 여전히 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다’고 하여 법안적용배제의 폭을 개방하고 있으며, 동조 제2항에서는 ‘통계법에 의하여 수집되는 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공요청되는 개인정보의 보호에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다’고 하여 전면적으로 법안적용을 폐쇄하고 있음
 - 또한, 법안 제10조는 제1항 및 제2항에서 개인정보의 이용 및 제공에 제한을 규정하고 있으나, 제3항에서는 보유기관장의 판단여지에 따라 ‘정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때’를 제외하고는 제1항의 규정에도 불구하고 ① ‘다른 법률의 규정에 의하여 이용 또는 제공하는 경우’, ② ‘개인정보를 보유목적 외로 이용하거나 제공하지 않으면 당해 법률에서 정하는 소관업무를 수행할 수 없는 경우’, ③ ‘기타 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우’ 등에 ‘해당하는 경우에는 보유목적 외의 목적으로 개인정보를 이용하거나 다른

2) 김일환, 정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구, 공법연구 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001, 105~106쪽.

기관에 제공할 수 있다'고 하고 있고 적용배제의 광범성과 예외기준의 모호성이 병존한 가운데 많은 사유가 대통령령에 위임되고 있으므로 적절한 규율태도로 인정하기는 어려울 것으로 사료됨

- 이에 대하여 규범명확성 및 목적구속의 원칙에 의한 재검토가 요구됨

o 개인정보침해분쟁의 조정·중재제도의 도입 여부

- 국가인권위원회·국민고충처리위원회 등의 피해구제 기능상 한계를 고려하여, 개인정보침해분쟁에 대한 대체적 분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution : ADR)으로서 조정제도 또는 중재제도를 도입하는 것이 개인정보침해시 구제절차를 간이화하면서 신속한 분쟁해결을 도모한다는 점에서 적절할 것인지에 대한 신중한 검토가 요망됨

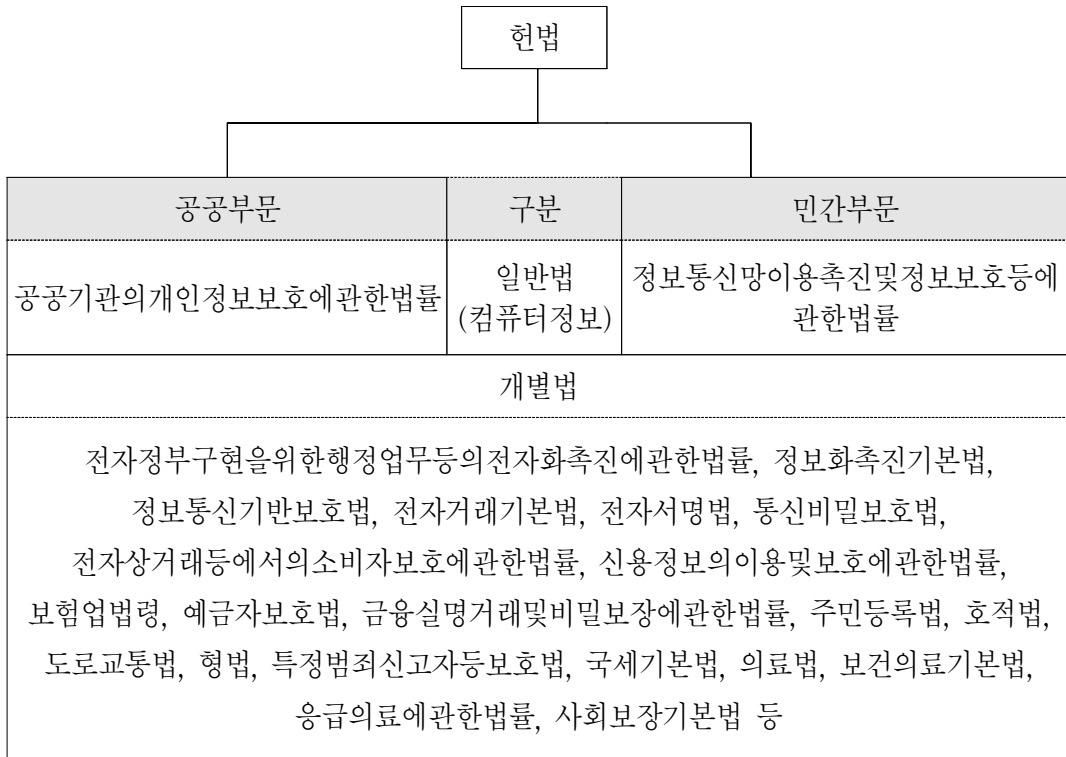
상술한 문제점은 비단 공공기관의개인정보보호에관한법률중개정법률안에 국한되는 사항은 아니므로, 따라서 현행 보호법제의 한계를 살펴봄으로써 동법안의 쟁점을 명확히 하고, 현안으로 제기되는 과제에 대한 정책적 대응방안을 도출할 수 있으므로 이하에서는 현행법제의 한계와 핵심쟁점을 분석함

다) 현행법제의 한계

■ 보호법제의 이원화

- 공공부문과 민간부문에 양분되어 있으면서, 체계성 없이 개별법이 산재됨
 - 각 부문별로 일반법이 미완성된 채로 보호의 집중·통합과는 거리를 두고 적용·집행되고 있음

〈그림 2-1〉 현행 개인정보 보호법제의 체계



※ 개별법: 일반 선언규정을 포함하여 개별분야에 적용되는 업무상 비밀보호 및 정보보호 규정

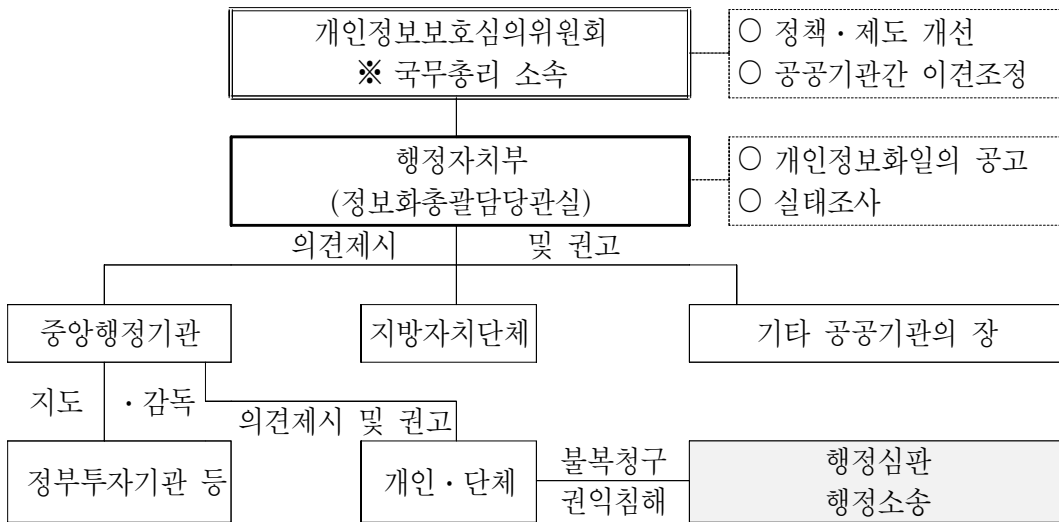
출처 : 최월화, 같은 글(표 1-1), 29쪽

[표 2-2] 부문별 보호법제의 문제점

공공부문 개인정보보호법제의 문제점	민간부문 개인정보보호법제의 문제점
-보호대상 및 적용범위가 한정되어 있음 -수집제한의 원칙이 부분적으로만 구현되어 있음 -목적구속의 원칙이 형해화될 가능성이 있음 -시스템공개의 원칙에 대한 예외가 광범위함	-정보통신서비스제공자 대 이용자 구도의 한계 -계열사간 또는 제휴사간 통합 데이터베이스 구축 가능 -입법체계의 부조화 -선별적 동의방식으로 전환 필요

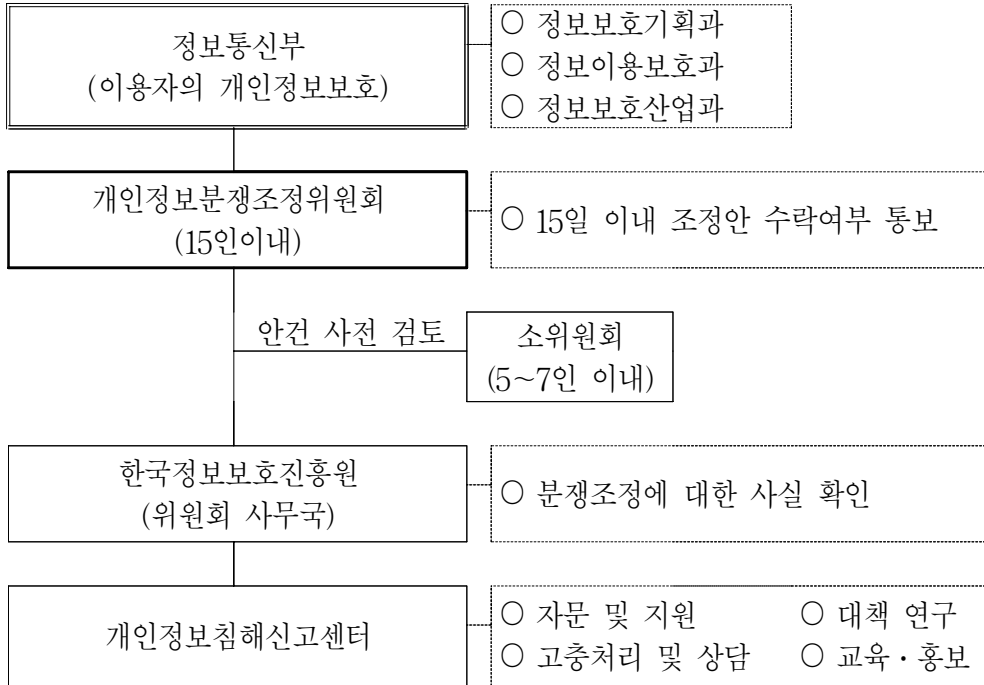
- 공공부문과 민간부문의 개인정보보호에 관한 일반법이 사실상 존재하지만 그 기능상 법현실에서의 규범력은 굴절되어 있음
 - 각 부문별 보호추진체계는 다음 그림과 같으며, 보호법제에서 전자정부의 이념과 개인정보보호 가치의 균형점 모색이 필요할 것으로 판단됨

<그림 2-2> 공공기관의개인정보보호에관한법률상의 체계



출처 : 최월화, 같은 글(표 1-1), 28쪽.

〈그림 2-3〉 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률상의 체계



출처 : 최월화, 같은 글(표 1-1), 29쪽.

- 민간부문에서 개인정보보호에 관한 일반법 기능을 담당하는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률의 문제점을 살펴보면 다음과 같음³⁾
 - 민간부문에서 개인정보의 이용과 보호를 균형적으로 규율한 법률은 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 유일하다고 할 수 있으나(신용정보의이용및보호에관한법률은 실제로 신용정보의 이용에 무게가 실림), ‘정보통신망의 이용과 촉진’이라는 촉진법과 ‘개인정보보호’라는 보호법이 양립할 수 없는 두 법제로 구성되어 법체계상 문제점이 있음
 - 또한, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률은 원칙적으로 정보통신망을 통해 수집·관리되고 있는 영리목적의 개인정보에만 적용되기 때문에 민간부문의 개인정보 전체를 보호하기 위한 일반법이라고 보기는 어려울 뿐만 아니라, 최근 문제가 되고 있는 작업장이나 다중시설에서의

3) 이창범, 개인정보보호법제도 개선을 둘러싼 주요 재정, 전자정부포럼, 한국정책지식센터, 2003, 2~4쪽.

CCTV 설치 문제, 카메라폰의 역기능 문제, 미용실·비디오점·패스트푸드점·부동산중개업소 등의 고객정보수집문제 등에 정보통신망이용촉진 및정보보호등에관한법률은 적용될 수 없으며, 대다수 의료정보, 기업의 인사기록 및 동창회·학회·정당 등 비영리기관이나 개인에 의한 개인정보침해행위에도 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률은 적용할 수 없음

- 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 국제규범상의 개인정보보호원칙을 어느 정도 반영하고 있으나, 적용범위가 제한적이고 지나치게 규제일변도로 규정되어 있어 행위규범으로서의 역할을 다하지 못하고 있음
- 현행법제의 체계상 모순을 시정하고자 개인정보보호에 관한 기본법 제정에 대한 주장이 각계에서 제기되고 있음
- 통합법제의 구성으로 보호수준이 제고되는 것인지에 대한 검토가 필요함
 - 개인정보보호법제의 입법방식에는 ① 공·사법을 포괄하는 통합방식, ② 공·사법을 분리하는 분할방식, ③ 개별영역을 규율하는 개별방식 등이 있으며, 유럽연합(EU) 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)에 대한 대응 등을 이유로 유럽에서는 통합방식이 우세하고, 일본·캐나다 등이 민간부문과 공공부문을 각기 다른 법률로 규율하는 분리방식을 채택하고 있으며, 산업별·업종별로 각기 개별법을 제정하는 방식으로는 미국의 입법례가 있음⁴⁾
- 통합기본법의 제정 : 무엇을 담을 것인가?
- 기본법 제정의 근거 및 필요성에 대하여 ① 새로운 정보처리기술에 대한 위험성에 대처, ② 개별법간 법체계 및 구성에서 상존하는 모순 제거, ③ 기본법 제정을 전제로 독립감독기구의 설치 법제화 등이 논의되고 있음
 - 기본법을 제정한다면 그 내용으로 ① 통일적이고 체계적인 적용을 가능하게 하는 일반적 대원칙의 포용, ② 전문성이 요구되는 특별한 경우에만 특별법이나 개별법을 제정하여 기본법의 원칙은 특별한 경우에만 그 적

4) 이창범, 같은 글(각주 3), 4쪽.

용의 예외를 인정, ③ 기본법의 원칙이 보장되고 개별법에 산재되어 있는 예외규정을 최소화함으로써 법적 안정성과 법집행의 실효성 확보 등이 거론되고 있음⁵⁾

- 통합규율의 단점 : 공공부문과 민간부문의 차별성⁶⁾
 - 통합방식에서는 공공부문과 민간부문의 개인정보 수집목적 및 이용형태 등이 전혀 다르다는 특성을 고려하기 어려움
 - 공공부문은 주로 개인정보를 인격권의 보호 차원에서 접근하며 정보자기 결정권으로서 동의원칙은 적용이 면제되는 경우가 많고, 목적에 따른 이용제한원칙과 자기정보접근권이 매우 강조되는 반면, 민간부문에서는 재산권의 충돌·조화의 문제로 접근하면서 동의원칙이 가장 강조되고, 이용제한원칙은 상대적으로 많은 예외가 인정됨
 - 실제로 통합방식을 취하는 국가에서는 대부분 법률의 후반부 또는 각 조 문별로 공공부문에 대한 적용 예외 및 제한을 광범위하게 인정함으로써 사실상 개별방식과 대동소이함

■ 보호기구와 권리구제의 부실

- 현행 미온적 보호체계로는 정보주체의 정보자기결정권을 확립하면서 전자정부시대에 걸맞은 개인정보보호수준의 수립이 어려울 것으로 전망됨
 - 전자정부의 집행기관인 행정자치부와 정보통신부가 상반된 가치인 개인정보보호기능을 수행하기는 사실상 어려울 것으로 보임
 - 이러한 정보주체의 권리보장 기능은 독립감독기구가 전담하여야 할 것임
 - 그러나 법안에서는 개인정보침해에 대한 권리구제의 강화 측면에서 핵심적인 사항이라 할 수 있는 독립감독기구의 설치를 배제함으로써 논란이

5) 강달천, 프라이버시 보호와 관련 법제도 개선 필요성, 정보인권 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2003, 125~126쪽.

6) 이창범, 같은 글(각주 3), 4~6쪽.

될 것으로 예상됨

- 법안상 개인정보침해신고센터는 개인정보침해신고의 접수·조사·처리·상담 및 개인정보침해방지를 위한 교육·홍보 등의 업무를 수행하고, 분쟁해결 및 권리구제의 기능은 하지 못하는 한계가 있기 때문에 독립감독기구의 필요성을 가중시킬 것이며, 법안에 따라 동일 명칭의 기관이 양분되어 존재하면 정보주체의 접근성에 실익을 주지 못할 것으로 보임
- 공공기관의개인정보보호에관한법률 소정의 개인정보보호심의위원회는 단순 심의기구이며, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률상의 개인정보분쟁조정위원회도 조정기구로서의 성격만을 가지고 있는 현행 보호체계로는 정보주체의 권리 확보 및 개인정보분쟁의 예방·해결에는 미약함
- 법안에서 개인정보보호심의위원회의 심의대상이 추가된 것만으로는 위원회의 기능 강화나 내실 있는 심의의 담보를 확언할 수 없으며, 이는 독립감독기구의 설치에 관한 시대적 요청과 무관하지 않음

[표 2-3] 현행 공공부문 보호기구 현황

기관명	근거법률	관할범위	주요 기능
개인정보보호심의위원회	공공기관의 개인정보보호에 관한법률	공공기관 보유 개인정보	-정책 및 제도개선 사항 심의 -공공기관간 의견조정 사항 심의 -법령 등의 정비·개선 사항 심의
행정자치부	공공기관의 개인정보보호에 관한법률	공공기관 보유 개인정보	-개인정보파일 보유 공공기관 접수·공고 -의견제시 및 권고
국민고충처리위원회	민원사무처리에 관한법률	행정기관관련 민원사무 일반	-민원사항 안내 및 상담 -고충민원의 조사·처리 -위법·부당한 처분 등 시정조치의 권고 -행정제도 및 운영개선 권고·의견표명
국가인권위원회	국가인권위원회법	인권침해 일반	-법령·제도·정책·관행의 조사·연구 -개선권고 및 의견표명 -침해구제 -지침의 제시 및 권고

출처 : 이창범, 현행 프라이버시 보호 담당 기구별 성과와 한계, 시민단체공동워크숍, 2003, 13쪽.

2. 개정법률안 주요쟁점

- 개인정보보호심의위원회가 지난 5년간 단 1차례밖에 회의를 열지 않았다는 사실이 최근 한 시민단체에 의해 밝혀진 바 있음

[표 2-4] 현행 민간부문 보호기구 현황

기관명	근거법률	관할범위	주요 기능
개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률	개인정보침해 일반	-분쟁조정 신청·접수 -사실조사 및 청문 -합의권고 -분쟁조정 -위법사실통보 등
개인정보침해신고센터	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률	-정보통신서비스 -호텔, 항공사, 학원 등	-상담 및 고충처리 -교육·홍보 -기술적 자문 등
정보통신부	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률	-정보통신서비스 -호텔, 항공사, 학원 등	-법률 제·개정 및 기준제정 -시정 권고 및 명령 -과태료부과 등
금융감독위원회 및 금융감독원	신용정보의이용및보호에 관한법률	금융거래	-상담 및 피해구제 -시정 권고 및 명령 -기준제정 등
전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	전자거래	-상담 및 피해구제
한국소비자보호원	소비자보호법	소비자거래	-상담 및 피해구제

출처 : 이창범, 같은 글(표 2-3), 17쪽.

- 현행 보호기구의 기능만으로는 충실한 개인정보 침해예방 및 권리구제에 미비할 것으로 보이며, 개인정보처리시스템에 의한 대규모의 집단적인 침해를 개별적이고 개인적인 권리구제체계로서 구제하는 데에는 한계가 있으므로 특단의 조치가 이루어져야 할 것으로 보임
- 따라서, 행정부 산하기관이 아닌 독립적인 전담감독기구를 설치하여 개인정보보호와 관련 조사권·감독권·실질적 구제조치권·제소 및 고발권·의견제시 및 지침발표권·개인정보영향평가제 통할권 등을 부여하도록 함으로써 보다 적극적이고 효과적인 구제체계를 마련할 필요가 있으며, 개인정보침해구제를 위한 집단소송제도 또는 공익소송제도의 도입 여부에 대하여도 전향적인 검토가 요망됨

■ 세계 각국의 보호기구 현황⁷⁾

우리의 현행 개인정보 보호체계가 위와 같은 상황이라면, 과연 다른 나라의 경우는 어떠한지에 대하여 아래에서 살펴보고 방향설정에 참고로 할 필요가 있음

- 외국의 개인정보 보호기구를 그 소속에 따라 분류하면 다음과 같음
- 대통령·수상 또는 국왕 직속기구 유형
 - 오스트리아, 캐나다 등이 있음
- 행정부 소속 유형
 - 독일, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 그리스 등이 있음
 - 재무부·내무부·법무부 등 정부의 특정부처에 소속되어 해당부처로부터 예산상·행정상 지원을 받음
 - 위원은 주로 제3 기관의 추천을 받아 대통령·국왕·총독 등에 의하여 임명 또는 위촉됨
 - 3~7인 내외의 비상임위원이 임명되어 위원장(privacy commissioner) 또는 사무국장을 견제함과 동시에 외부로부터의 간섭을 배제하는 역할을 수행함
- 독립행정기구 유형
 - 조직과 예산이 완전히 독립되어 있고 특정부처에 소속됨이 없이 독자적인 행정단위로 조직·운영됨
 - 합의제 형태의 독립행정기관을 운영하는 예로는 프랑스의 국가정보처리 자유위원회(CNIL)가 있음
 - 1인의 위원에 의한 독임제로 운영되는 형태로는 영국·호주·홍콩·뉴질랜드 등의 예가 있음

7) 세계 각국의 보호기구 현황의 주요 내용은 이 분야의 권위 있는 전문가이신 이창범 박사(개인정보분쟁조정위원회 사무국장)께서 2003년 8월 21일 개최된 9개 시민단체 공동워크숍에서 발표한 '현행 프라이버시 보호 담당 기구별 성과와 한계'의 일부(2~5쪽)를 정리한 것임.

2. 개정법률안 주요쟁점

- 독립제형의 경우에도 위원을 견제하기 위한 장치로 조직의 내·외부에 독자적인 기능 또는 의결권을 가지는 자문위원회·이사회·심의위원회 등이 구성·운영되고 있는 것이 일반적임
- o 그 밖에 핀란드의 옴부즈맨(Ombudsman)형이나 일본의 비영리민간단체형 등의 형태가 운영되고 있음
- o 이러한 내용의 보호기구 구성 및 운영 현황은 다음의 표⁸⁾로 정리할 수 있음

8) 출처 : 이창범, 같은 글(각주 7), 3~5쪽.

[표 2-5-1] 각국의 보호기구 현황

국가	기관명	구성현황	기관장임명	운영현황	주요기능
프랑스	국가정보 자유위원회	· 위원회(총 17명) - 6명(국회의원) - 6명(전·현직 법관) - 1명(국민의회 의장이 임명) - 1명(상원의장 임명) - 3명(국무회의 임명) · 사무국 약 80여 명	위원 중에서 위원장 호선	위원장을 보좌하는 부서 운영, 직원은 위원장 또는 위원장으로부터 위임받은 부위원장이 임명 (대통령과 의회에 보고)	· 피해구제(합의권고) · 개인정보처리자 등록 · 개인정보 세부지침 및 실행규약 제정 · 법규준수여부 감독 · 개인정보보호 자문 및 권고
홍콩	개인정보 (프라이버시) 감독관	· 감독관 1명 · 사무국	특구 행정장관	감독관을 지원하는 사무국 운영(감독관 자체운영)	· 피해구제(조정) · 지침 제정, 고시 · 프라이버시 규약 승인 · 조사감독 및 행정규제
	개인정보 (프라이버시) 자문위원회	· 감독관(의장) · 4~8명의 자문위원	자문위원은 내무부가 임명	위원회를 지원하는 사무국이 운영되며 내무부가 이를 지원	· 개인정보감독관에게 자문
영국	정보감독관	· 감독관 1명 · 사무국 약 200여명	국왕	감독관이 부감독관과 직원 임명(감독관 자체운영) 의회에 보고	· 사전합의권고 · 개인정보처리 등록 · 개인정보지침 제정 · 감독 및 행정규제 · 법원에 이첩
뉴질랜드	프라이버시 감독관	· 감독관 1명 · 사무국	총독(법무부의 제청에 따라 총독이 임명)	감독관을 지원하는 사무국 운영(감독관 자체운영) 수상에게 보고	· 피해구제(의견제시) · 프라이버시규약 제정 · 조사감독 및 행정규제 · 인권심의법원에 제소
호주	연방프라이버시감독관	· 감독관 1명 · 사무국 약 40여 명	총독	감독관을 지원하는 사무국 운영(감독관 자체운영) 의회 및 수상에 보고	· 피해구제(조정, 결정) · 가이드라인 제정 · 조사감독 및 행정규제 · 프라이버시규약 승인
	프라이버시 자문위원회	총 6명으로 구성 · 자문위원 5명 · 프라이버시 감독관	총독	위원회 지원 사무국 자체 운영(자문위원회 소집권자는 개인정보감독관)	· 프라이버시 관련문제에 대해 감독관에게 자문 · 감독관이 가이드라인 제정시 조언
독일	연방정보 보호감독관	· 감독관 1명 · 사무국	대통령 (연방정부의 제청을 받아 의회가 선출한 자를 임명)	감독관을 지원하는 사무국 운영(연방내무부로부터 인력과 예산 지원) 연방정부와 의회에 보고	· 연방공공기관 감독 · 고충처리 · 정보처리자 등록, 관리 · 의회 및 정부에 대한 프라이버시 정책 자문
캐나다	연방프라이버시감독관	· 감독관 1명 · 사무국 약 108명	추밀원장 (Governor in Council)	감독관을 지원하는 사무국 운영(감독관 자체운영) 의회에 보고	· 피해구제(합의권고) · 가이드라인 제정 · 조사감독 및 행정규제

2. 개정법률안 주요쟁점

[표 2-5-2] 각국의 보호기구 현황

국가	기관명	구성현황	기관장임명	운영현황	주요기능
핀란드	정보보호 옴부즈맨	· 옴부즈맨 1명 · 부옴부즈맨 1명 · 직원 약 18명	국무회의	옴부즈맨을 지원하는 사무국 운영(사무국 운영은 법무부에서 지원)	· 범위반여부 심사, 결정 · 정보처리자의 실행규약 제정 촉진 및 심사 · 정보보호위원회에 이첩
	정보보호 위원회	총 7명으로 구성 · 의장 1명 · 부의장 1명 · 위원 5명	국무회의	별도 사무국 운영하지 않으며 법무부에서 행정지원	· 정보처리 허가 · 가이드라인 제정 · 중대한 범위반 사건 심사
스웨덴	정보조사국	· 이사회 (총 9명) - 현직 국회의원 8명 - 사무국장 1명 · 사무국 약 40여명	재정부	이사회에 의해 실질적 운영이 이루어짐(재정부로부터 인력과 예산 지원) (정부에 보고)	· 개인정보처리 허가 · 법준수 조사, 감독 · 지침 제정, 고시
네덜란드	정보보호 위원회	· 정보보호위원회 - 위원장 1명 - 위원 2명 - 특별위원(일정수) · 자문위원회	국왕 (법무부의 제청으로 국왕이 임명)	위원회 지원을 위한 사무국이 있으며, 사무국 직원 및 자문위원회 구성원은 법무부가 임명	· 법준수 조사, 감독 · 실행규약 심사 · 고충처리 및 조정 · 행정규제 · 정보제공, 자문
그리스	정보보호국	· 정보보호기관장 (법관에 준하는 자격을 가진 자) · 이사회(총 6명) - 3명의 교수 - 3명의 전문가	대통령 (이사회 구성원은 법무부 제청에 따라 의회가 선출하여 대통령이 임명)	행정부에 소속된 기관이나 사무국은 정보보호기관장이 자체적으로 운영함 (의회에 보고)	· 법준수 조사, 감독 · 행정제재 부과 · 개인정보처리 등록 · 위법행위 고발 · 지침 제정
덴마크	정보보호국	· 정보이사회(총 7명) - 의장(법관에 준하는 자격을 가지는 자) - 6명의 위원 · 사무국	법무부	이사회는 법무부에 의해 설립되며 사무국의 인력과 예산도 법무부에서 지원됨 (의회에 보고)	· 개인정보처리 감독 · 고충처리 · 시정명령 등 행정규제

■ 소결 : 현행 보호법제의 한계를 극복하기 위한 제도적 보완

- 이상에서 본 바와 같이 현행 개인정보보호법제는 그 규범체계와 규율범위의 부조화를 내재한 채 전문적인 독립감독기구가 존재하지 않기 때문에, 개인정보보호체계가 미흡함
 - 미국 또는 캐나다의 경우처럼 정부가 정보화 정책이나 사업을 추진함에 있어 사전계획수립단계에서부터 개인정보에 대한 영향평가를 실시하도록 하여 그 결과를 정책이나 제도에 미리 반영하도록 함으로써 예기치 못한

사회적 갈등과 행정비용의 낭비를 미연에 방지하자는 주장이 힘을 얻고 있음

- 그러나 이 역시 독립감독기구 운영을 통해 동일한 효과를 거둘 수 있음
- 결국 보호법제의 정립과 보호체계의 확립을 통해 권리구제의 실효성을 보장할 수 있는 효과적인 방안은 공공부문과 민간부문을 총괄하는 개인 정보보호통합법제 정립과 함께 개인정보에 관한 독립감독기구의 설치가 바람직함

3. 현안논의와 정책제언

가) 쟁점과 현안

■ 보호법제 및 기구 : 체계화의 우선순위와 정비방안

- 보호법제의 통합여부에 관한 구체적 방안은 정책적으로 결정되겠지만, 입법 및 집행의 주체 형성과 보호수준의 제고 구축을 위한 제도의 마련이 시급한 현안이라 할 수 있음
 - 공·사 부문에 공통적으로 적용되는 실효적인 규범양식과 규율체계의 실체가 통합적인 법제에 담겨야 한다는 유력한 주장에 대하여 현재 다음과 같은 방안이 논의되어지고 있음⁹⁾

[표 3-1] 보호법제의 입법방안

제1안	통합기본법의 제정안	현행 보호법제를 포괄하는 법률을 제정하되 기본원칙과 절차·기구·체계 등의 대강을 정하고 나머지는 개별법규에 의해 달성
제2안	공·사 영역별 통합안	공공·민간을 구분하는 법체계를 유지하되, 공공부문과 민간부문의 기본법을 각각 보장
제3안	분야별 개별통합안	행정·정보통신망·신용·의료 등 분야별로 법제를 통합하는 방안으로 개인정보보호에 대한 입법소요가 생길 경우 신규입법용이

- 그러나 법제통합의 방안이 절대적인 것은 아니며, 실제로 외국의 입법례를 보면 ① 우리나라와 같이 공·사 영역을 구별하면서 별개의 법률로 규율하고 있는 미국의 예도 있고, ② 공·사 영역을 구별하지 않고 단일법으로 규율하고 있는 영국과 스웨덴의 예도 있으며, ③ 독일과 프랑스와 같이 공·사 영역을 구분하되 단일법으로 규율하고 있는 예도 있음

9) 홍준형, 전자정부와 정보프라이버시의 보호, 전자정부포럼, 한국정책지식센터, 2003, 9쪽.

- 장기적 방안으로는 통합기본법에서 공공부문과 민간부문을 모두 포괄하여 개인정보보호의 기본이념과 원칙을 천명하고 개인정보의 개념·보호범위, 수집금지대상인 개인정보의 종류, 개인정보처리의 기본개념, 개인정보처리의 기본원칙, 정보주체의 권리, 분쟁해결절차 등을 규정하도록 할 수 있음
 - 통합기본법구조 아래 예를 들어 정부부문, 신용정보부문, 의료정보부문, 상거래부문, 교육부문 등 각 부문별 입법으로 개인정보처리의 필요성과 위험성의 정도에 따라 보호수준과 보호기준을 보다 구체적으로 설정하는 방안이 적극 고려될 수 있으리라 봄
 - 그러나 보호법제의 실효성 확보는 풍부한 인력풀의 활용과 정치적 중립성 및 독립성 그리고 전문성에 의한 소신과 추진력을 바탕으로 보호기구로서의 독립전담기구를 통해 달성하는 것이 효과적이라 판단됨
 - 전자정부에서 개인정보보호에 관한 독립감독기구는 개인정보영향평가제의 운영을 비롯하여 개인정보침해사건의 처리뿐만 아니라 개인정보보호와 관련된 법률 및 정책에 대하여 검토의견을 제시할 수 있으므로, 개인정보보호법제에 관한 Know-How가 가장 집중·축적되는 기관임
 - 따라서, 현재 시급한 것은 보호법제의 통합추진과 함께, 공공·민간 영역 별로 내실 있는 일반법을 정립하면서 동시에 보호기구를 창설하는 것이며, 독립전담기구가 입법방향을 제시하는 주관기관으로 활동하는 것이 바람직하다고 판단됨
 - 이를 통해 각 세부 영역별(예컨대 의료정보, 신용정보 등) 개인정보 수집·저장·배포의 유형 분석 및 적정수준의 guideline도 제시할 수 있을 것임
- 시민사회의 주류적 입장은 정보주체의 정보자기결정권을 확실히 보호해 줄 수 있는 전문 감독기구를 만들어야 한다는 것으로 집약될 수 있으며, 정부로부터 독립성이 있어야 한다는 점에 핵심이 있는 것으로 보임
- 그 대안에 관해서는 다음과 같은 측면이 고려되어야 할 것임

[표 3-2] 보호기구의 입법방안

독립감독기구의 설치여부	제1안	행정부로부터 독립적인 개인정보보호 감독기구를 설치하는 방안
	제2안	행정부 내에서 각 기관의 개인정보관리정책을 총괄·조정할 수 있는 상위체계의 독립기구를 설치하는 방안
독립감독기구를 위원회 형태의 합의제기구로 설립·운영할지 여부	제1안	옴부즈맨의 역할을 수행할 수 있는 집행위원회(commission) 형태로 하는 방안
	제2안	행정부 내부의 정책기획 및 집행평가를 중심으로 하는 심의위원회(committee) 형태로 하는 방안

- EU의 Directive 95/46/EC는 회원국이 독립된 감독기구를 갖추도록 요구하고 있으며 최근 미국에서도 통합감독기구의 필요성을 강조하는 주장이 나오고 있으므로, 전문성과 독립성을 갖춘 감독기구의 존재는 전자정부의 신뢰성을 확보하는 관건이라 할 수 있음
- 그러나 현행 보호체계는 정보사회 및 전자정부 수준에 미치지 못하며, 특히 개인정보보호심의위원회와 개인정보분쟁조정위원회의 경우 행정부처로부터 독립성을 가지고 있지 못하고 있음

[표 3-3] 현행 보호기구별 내재적 한계

개인정보보호심의위원회	각종 법령과 정책에 대한 의견을 제시할 수 있기는 하지만 국가기관으로부터의 독립성이 보장되지 않으며, 정보자기결정권 침해행위에 대한 조사권도 인정되지 않아 한계가 있음
개인정보분쟁조정위원회	민간부문의 개인정보침해행위에 대한 조정기구로서 당사자들의 분쟁조정신청이 있는 경우에만 소극적으로 활동을 개시할 수 있을 뿐이며, 다루는 업무범위도 민간영역에서의 개인정보 분쟁조정에만 그치고 있어 조정기구에 불과하여 각종 정책에 개입할 수 없게 되어 있음
국가인권위원회	민간영역에서의 정보의 수집·처리와 관련하여 발생하는 개인정보침해 등에 대한 조사권한이 없으며, 국가기관에 의한 개인정보침해 등에 대하여 진정이 제기되어 조사를 할 때 문제가 있음이 밝혀지는 경우에도 권고만을 할 수 밖에 없다는 한계가 있음

- 따라서 국가의 개인정보 침해행위나 감시행위에 대하여 통제하고 이를 실효성 있게 규제할 수 있는 독립성을 가진 제3의 기관이 설치되어야 하며, 독립감독기구에는 ① 국가기관과 기업 등 민간에 의한 개인정보의 수집·처리와 관련하여 개인의 권리침해에 대한 조사권, ② 개인정보처리의 적법성을 감독할 수 있는 권한, ③ 침해에 대한 구체적이고 실질적인 구제조치권, ④ 제소 및 고발권, ⑤ 법령과 제도 및 관행에 대한 의견제시권, ⑥ 보고서 작성 및 공표권, ⑦ 교육·홍보, ⑧ 개인정보영향평가 실시권 등의 실질적인 권한이 부여되어야 함¹⁰⁾

〈보호기구의 주요 기능〉

- ① 피해구제
 - 피해자의 불만처리 및 사실조사 및 개인정보피해구제 관련 소송 지원
- ② 개인정보보호 실태조사 및 모니터링
 - 정보처리원칙 등 법령 준수여부 심사
- ③ 불법적인 개인정보처리행위에 대한 시정권고 및 시정명령
 - 명령위반시 소제기권
- ④ 지도·조언 및 정보제공
 - 정보처리자 등의 요청시 법률적·기술적 자문
- ⑤ 입법안 검토 및 정책자문
 - 개인정보관련 입법안에 대해 의회 또는 행정부 자문
 - 개인정보관련 법률이나 정책에 대한 검토의견 제시
- ⑥ 사업자의 자율규제활동의 지원
 - 지침·고시·표준약관 등 제정·보급
- ⑦ 개인정보보호에 관한 교육·홍보
- ⑧ 개인정보영향평가제 운영
- ⑨ 개인정보보호 국제협력

출처 : 이창범, 같은 글(각주 3), 6쪽.

10) 이은우, 정보의 수집과 유통을 통제하기 위한 독립감독기구의 구성, 민변 토론회 자료집, 2003, 20~22쪽.

- 독립감독기관의 독립성은 인사조직(추천제·임기제·비상임) 및 예산활동(업무·예산간섭의 봉쇄) 등에서 충분히 보장되어야 하며, 그 기능은 단순한 권고뿐만 아니라 실질적인 구제조치를 취할 수 있어야 함¹¹⁾
- 공공·민간 부문 공히 전담·독립의 개인정보보호기구 설치 필요성에 대해서는 시민단체는 물론 전문가들 사이에서도 충분한 공감대가 서 있는 것으로 이해되지만, 공공부문과 민간부문을 포괄하는 통합감독기구체제로 갈 것인지, 양 부문을 분리하는 체제로 갈 것인지에 대해 의견대립이 팽팽하며, 독립성의 보장 수준과 관련하여 감독기구를 어디에 소속시킬 것인지에 대해서도 의견대립이 있음¹²⁾

■ 종합적인 보호체계 확립을 위한 쟁점 및 현안 정리

- 정보자기결정권 보장
 - 수집제한의 원칙·목적구속의 원칙·시스템공개의 원칙·정보분리의 원칙과 같은 정보처리의 원칙과 그 위반시 제기되는 정보처리금지청구권 및 정보열람·갱신청구권의 보장
 - 이를 통해 역감시 기능을 발휘할 수 있도록 하고 이를 뒷받침할 국가기구의 창설과 보호법제의 정비가 이루어져야 할 것임
- 개인정보보호 가치와 정보유통자유 가치 사이의 적절한 균형점 모색이 필요함
 - 공공·민간 부문별로 개별법의 제·개정으로 일반법 체계화함
 - 공공·민간 부문을 포괄하여 직접 조사권과 명령권을 행사하는 독립적인 규제위원회를 독립감독기구로 설치함
 - 독립감독기구에서 공공·민간부문별 법령정비에 적극적 활동(의견제시·권고·법규명령) 및 개인정보영향평가제¹³⁾를 운영함

11) 서원석, 위원회형 부처조직의 독립성 확보 방안, 정부개혁연구소, 2002, 24~27쪽.

12) 이창범, 같은 글(각주 3), 5쪽.

〈개인정보영향평가제〉

- 개인정보영향평가는 각종 시스템의 설계단계부터 개인정보보호의 관점에서 설계를 할 수 있도록 함으로써 비용을 절감하고 사전예방적인 효과를 거둘 수 있게 하는 바, 개인정보처리시스템을 구축하기 전에 그 필요성과 위험성을 사전에 객관적으로 평가해 봄으로써 정책판단을 위해 보다 명확한 인식을 얻을 수 있고 그 결과를 국민에게 공개함으로써 민주적 참여의 가치를 높일 수 있음
- 독립감독기구는 법령·제도의 도입시 혹은 필요하다고 인정하는 경우 개인정보영향평가를 실시하도록 할 수 있어야 하며, 우선적으로 위험성이 높은 사업을 선별하여 개인정보영향평가를 시행하도록 함이 요구됨

- 향후 독립감독기구를 중심으로 통합기본법을 제정함

13) 이에 대한 국내의 동향 및 상세한 내용에 대하여는 구병문, 캐나다 및 미국의 프라이버시영향평가제도 분석과 국내 전자정부법제로의 도입방향 검토, 정보화이슈분석 03-16, 한국전산원, 2003, 2~9쪽 참조.

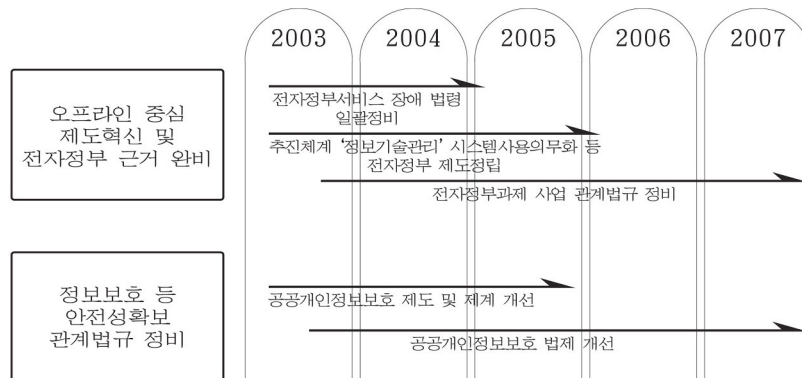
나) 분석과 결론

■ 결론도출

○ 보호법제의 정비

- 전자정부에서 행정정보의 공동이용을 위한 개인정보의 보호영역은 단순히 공공부문에 한정되는 것이 아니라, 행정기관의 행정정보도 그 속성을 추가하거나 변경하면 직접 민간경제정보로 가공되기 때문에 민간부문의 개인정보침해가 공공부문에 심한 타격을 미칠 수 있음
- 따라서, 보호법제는 공공부문과 민간부문에 일반법을 구축하는 것이 우선 되어야 하며, 그 이후에 통합법의 제정으로 방향설정을 할 것인지 또는 개별법체계를 유지하면서 주요 분야별 통합을 이룰 것인지에 대하여 정책적 판단이 내려져야 할 것임
- 보호법제의 이원화는 부문별 특성 및 법체계를 고려하여, 단기적으로는 개별법을 전면 개선하여 일반법체계를 갖추어 근본적인 개선책을 강화하고, 장기적으로는 개인정보보호에 관한 통합기본법을 제정하고 개별입법을 조율함으로써 현행 체계를 재구성해야 함

〈그림 3-1〉 참여정부의 전자정부 로드맵 31대 과제 중 전자정부구현 및 안정성 관련 법제정비 과제 추진계획



출처 : http://egov.kaist.ac.kr/project//front_tpl/egov_roadmap/field_law_law.htm

○ 보호기구의 창설

- 개인정보보호전담기구의 설치는 공공·민간 분야의 개별법령을 총괄할 수 있어야 하고 인사 및 예산에서의 독립성도 보장되어야 하므로, ‘기존 사법부에 의한 사법절차의 비효율성’과 ‘기존 행정부의 비전문가 관료에 의한 행정경직성’으로부터 탈피하자는 차원에서 준사법권(準司法權)과 준입법권(準立法權)을 갖는 합의제의 독립규제위원회¹⁴⁾로 조직하는 것이 바람직함

행정기관의조직과정원에 관한통칙 제21조 소정의 합의제행정기관	준입법권	위원회 자신의 법령으로부터 위임을 받아 대외적 구속력이 있는 법규명령을 창출할 수 있다는 뜻
	준사법권	법원의 권위·판결에 유사한 재결권을 위원회 스스로 행사한다는 뜻

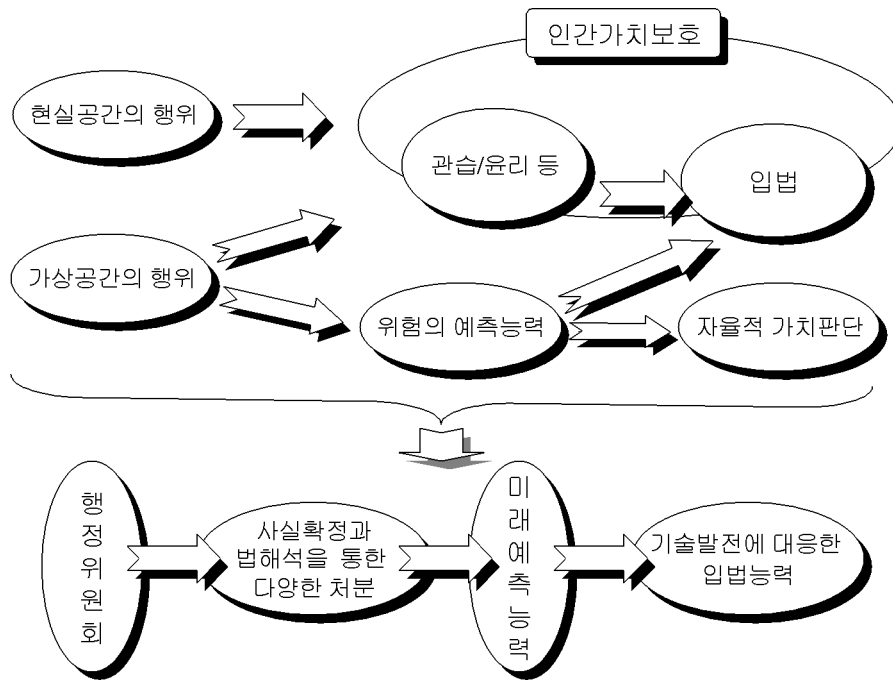
- 따라서, 독립규제위원회의 제1차적 조사기능과 분쟁재결기능은 필수적이고, 중요한 기능으로, 준입법권과 준사법권을 가진 독립규제위원회의 경우 과학기술의 변화발전에 따른 다양한 개인정보침해행위양식에 대한 법 적용의 경험을 축적하고 이러한 경험 위에 형성되는 위험예측능력에 근거한 자체입법으로 의회입법의 한계를 극복할 수 있으며, 규범타당성까지 보장할 수 있을 뿐만 아니라, 법률공백을 행정지도(行政指導) 내지 지침(指針)으로 대체하는 ‘행정의 행정규칙으로의 도피’ 현상을 방지할 수도 있을 것임¹⁵⁾
- 특히 행정규제기본법 제4조 제2항에 의한 고시제도(告示制度)의 적극적인 활용은 ‘정보기술의 급격한 발전과 다양화 및 이에 따른 정보자기결정권개념의 변화·확대→개인정보침해사례의 사전예측 곤란성→법령의 시대적 적응성 필요→법률이나 시행령 등의 한계→법적 근거를 둔 고시에 의한 입법 정서와 현실의 일치화 도모’를 꾀할 수 있을 것으로 기대됨¹⁶⁾

14) 이에 대하여는 김유환, 행정위원회제도에 관한 연구-미국의 독립규제위원회에 관한 논의를 배경으로-, 미국헌법연구 제5권, 미국헌법학회, 1994, 143~162쪽 참조.

15) 서원석, 같은 글(각주 11), 3~8쪽.

- 독립규제위원회의 업무에 대한 감독권은 국회의 국정감사와 직근 상급기관으로서 국무총리 등을 예상할 수 있으며, 예산통제는 소속기관이 법무부일 경우 법무부의 예산권과 감사원의 감사에 의해서 통제될 수 있음

〈그림 3-2〉 독립규제위원회의 필요성



출처 : 김철완·정준현·이민영 외, 같은 책(각주 16), 186쪽.

o 전자정부의 보안

- 안전한 전자정부 구현을 위해서는 암호서비스기반구조 구축과 더불어 관련 법제도의 개선 및 전자정부에서 사용하는 정보시스템의 보안 대책도 함께 강구하여야 할 것임

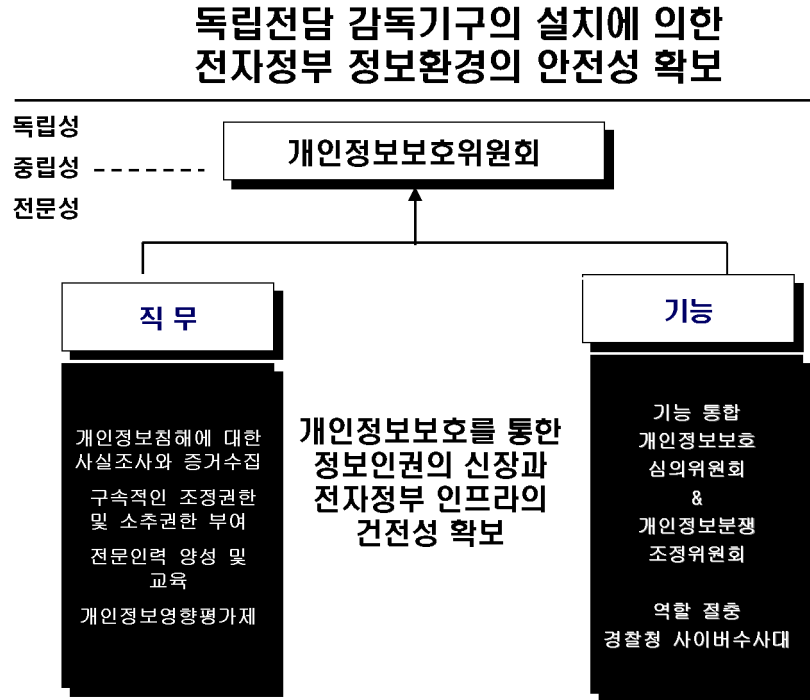
16) 김철완·정준현·이민영 외, 건전한 정보통신 윤리확립과 개인정보 보호대책 방안 연구, 연구보고 01-03, 정보통신정책연구원, 2001, 183~184쪽.

- 초고속행정정보망 구축으로 실체화되는 전자정보화 기반구축 사업은 초고속행정정부망의 정보보호대책과 전자정부 구현을 위한 암호사용제도 및 전자인증제도의 정립과 이를 위한 암호서비스기반구조도 함께 병행하여 구축되어야 할 필요성이 있음
- 온라인 및 오프라인상의 개인정보보호에 관한 법제도적 측면에 대해서는 보호기구인 독립규제위원회가 일임하며, 기밀성·인증·무결성·부인방지·접근통제에 의한 보안기술 및 정보보호핵심기반인 암호기술 등 기술개발은 한국정보보호진흥원에서 담당하되, 독립규제위원회에서 영향평가 등으로 보호법제에 대한 기술적 파장을 조사·감독할 수 있음

■ 정책제언

- 개인정보보호법제의 통합논의가 있는 것은 개인정보보호기본법의 제정으로 규범적 보호수준을 최적화하려는 데 목적이 있는 것이지만 공·사 영역의 분할방식으로도 이에 대한 접근은 가능한 것이며, 실제적으로는 법제의 운용 및 보호수단의 강화 측면이 급선무라 하겠음
- 우선적으로는 규제정도의 차별성에 입각하여 공공부문과 민간부문의 개별법규를 내실화함과 동시에 개인정보보호에 관한 독립규제위원회의 설치와 사전영향평가제도의 도입을 전격적으로 단행하여 법제의 실효성을 높이고, 장기적으로는 선언적이고 상징적인 기본법 제정은 지양하면서 포괄적인 통합법제를 구축하는 방안이 적절할 것으로 보임
- 개인정보보호전담기구로서 독립규제위원회는 그 기능과 권한의 전문성 및 집중도로 인해 개인정보보호법제의 미비점을 개선하고 보호체계의 향상에 커다란 기여를 가져올 것으로 보임
- 이를 통해 개인정보침해에 대한 시민·사회단체의 막연한 우려와 불안감을 해소시켜 e-learning, e-health, 스마트카드 도입 등과 같은 전자정부사업에서 더욱 효율적이고 강력한 추진 기반을 마련하게 됨

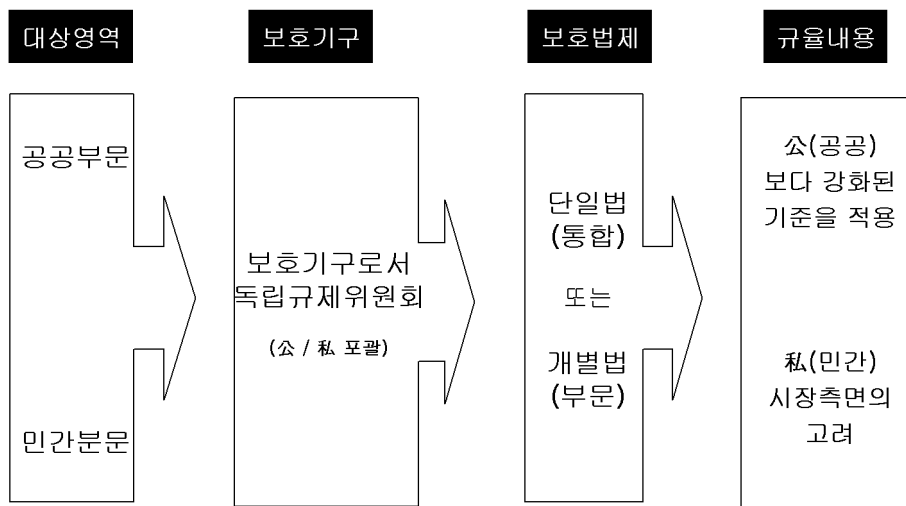
〈그림 3-3〉 전자정부에서의 개인정보보호기구가 갖는 직무와 기능



- 공공부문과 민간부문을 망라하여 그 감독 및 집행기능과 보호기구의 권한을 보유한 독립규제위원회를 조속히 출범시켜야 할 것임
 - 국가가 자체 집행기관을 운영하지 않아 그 기능·역할에 대한 기대가 저조한 우리 실정에서 음부즈맨 형태는 실효성이 낮은 반면, 독립규제위원회는 정치적 중립성·직무의 전문성·조직의 독립성을 보장할 수 있음
- 개인정보보호전담기구로서 독립규제위원회 설치 방안은 다음과 같음
 - 가칭 개인정보보호위원회의 설치에 관한 근거법을 마련하고 그 구성·운영·업무·권한 등을 규율하도록 함
 - 제정된 법률에 기초하여 정부의 독립기구 또는 국무총리 소속의 독립규제위원회를 창설하고 그 업무의 전문성과 독립성을 최대한 보장할 수 있도록 국가인권위원회와 유사한 지위와 강력한 집행권한을 부여함

- 업무의 전문성뿐만 아니라 직무와 예산에 있어서 독립성을 유지할 수 있게 함으로써 보호기구는 개인정보침해에 대한 즉시구제역할에 주력하여 정보인권의 신장과 전자정부 인프라의 건전성 확보에 기여함

정책제언 : 보호기구의 설치



참 고 문 헌

- [1] 강달천, 프라이버시 보호와 관련 법제도 개선 필요성, 정보인권 토론회 자료집, 국가인권위원회, 2003.
- [2] 구별문, 캐나다 및 미국의 프라이버시영향평가제도 분석과 국내 전자정부 법제로의 도입방향 검토, 정보화이슈분석 03-16, 한국전산원, 2003.
- [3] 국가과학기술자문회의, 21세기 전자정부구현을 위한 주요 입법과제와 추진방안, 1999.
- [4] 김유환, 행정위원회제도에 관한 연구-미국의 독립규제위원회에 관한 논의를 배경으로-, 미국헌법연구 제5권, 미국헌법학회, 1994.
- [5] 김철완·정준현·이민영 외, 건전한 정보통신 윤리확립과 개인정보 보호대책 방안 연구, 연구보고 01-03, 정보통신정책연구원, 2001.
- [6] 서원석, 위원회형 부처조직의 독립성 확보 방안, 정부개혁연구소, 2002.
- [7] 이은우, 정보의 수집과 유통을 통제하기 위한 독립감독기구의 구성, 민변 토론회 자료집, 2003.
- [8] 이인호, 개인정보보호법제의 정비방안과 추진계획, 학술토론회, 건국대 법학연구소, 2003
- [9] 이창범, 개인정보보호법제도 개선을 둘러싼 주요 쟁점, 전자정부포럼, 한국정책지식센터, 2003.
- [10] _____, 현행 프라이버시 보호 담당 기구별 성과와 한계, 공동워크숍 자료집, 함께하는시민행동, 2003.
- [11] 정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 전자정부 비전과 추진원칙, 2003.
- [12] 최월화, 전자정부와 정보프라이버시 보호, 민변 토론회 자료집, 2003.
- [13] 홍준형, 전자정부와 정보프라이버시의 보호, 전자정부포럼, 한국정책지식센터, 2003.