

서울특별시 시민인권보호관

결 정

- 【사 건】** 사건번호 13신청-11 병합(13신청-11, 13신청-12, 13신청-13, 13신청-14) 서울지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해
- 【신 청 인】** 진보네트워크센터, 서울지하철노동조합, 서울도시철도노동조합, 민주사회를위한변호사모임
- 【피신청인】** 서울메트로 사장, 서울도시철도공사 사장
- 【결 정 일】** 2013년 7월 3일

【주 문】

시민인권보호관은 다음 이유와 같이 서울메트로와 서울도시철도공사의 지하철 객실 내 설치된 CCTV(Closed Circuit Television, 폐쇄회로 텔레비전)가 범죄예방 효과에 대해 명확하게 검증되지 않았고, 시민의 사생활 침해 등 인권침해를 유발할 수 있는 개연성이 있음을 인정할 수 있다.

다만, 2012년 9월 27일 서울시 투자심사위원회가 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 총 사업비 127억에 대해 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하다며 재검토를 결정하여 2단계 사업이 전면 보류되었고,

2013년 1월 28일 개인정보보호위원회의 「지하철 전동차 내 CCTV 운영관련」 의견 표명에 대한 이행사항으로 이미 서울메트로와 서울도시철도공사가 공사 홈페이지에 「객실 내 CCTV 설치·운영현황」을 공개하였고, 「개인정보보호를 위한 영상정보

처리기기 설치 운영 예규」 등을 마련하고 있는 것을 감안하여 다음과 같이 개선 조치할 것을 권고한다.

1. 서울메트로 사장과 서울도시철도공사 사장에게

- 가. 전동차 객실 내 CCTV를 관리하는 담당자 및 기관사(차장)에 대해 집합교육 형태로 인권교육을 실시하되, 서울시 인권센터에서 추천하는 강사가 실시하여 실효성을 담보하도록 하고,
- 나. 전동차 운전실 내 CCTV 모니터에 대해 기관사(차장)의 불필요한 임의조작 방지를 위한 방안을 마련하고,
- 다. 객실 내 CCTV를 설치·운영하고 있다는 사실에 대해 해당 전동차 객실 승객들에게 적절한 안내방송을 하고,
- 라. 수사기간의 요청에 의한 지하철 CCTV 영상제공은 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공을 할 것을 권고한다.

2. 서울특별시장에게

- 가. 서울시 공공기관에 CCTV를 설치함에 있어 충분한 시민의 의견을 수렴할 수 있도록 관리·감독을 철저히 하고,
- 나. 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 사업에 대해 범죄예방 효과가 검증되기 전까지 재고할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 조사개요

1. 신청요지

진보네트워크센터, 서울지하철노동조합, 서울도시철도노동조합, 민주사회를위한 변호사모임(이하 '공동신청인들'이라 한다)은 서울메트로와 서울도시철도공사가 지하철 전동차 객실 내 CCTV(Closed Circuit Television, 폐쇄회로 텔레비전)를 성희롱 등 범죄·화재예방을 위해 설치했다고 하나 실제 효과가 없을 뿐만 아니라 전동차 운전실에서 상시 모니터링을 계속하여 승객들의 사생활 보호와 안전 운행에 위협이 되고, 수사기관 편익에 따라 광범위한 시민의 정보가 임의 제공될 수 있어 시민의 기본권을 지나치게 침해한 것이라며 전동차 객실 내 CCTV에 대한 철거를 주장하였다.

2. 규명과제

전동차 객실 내 CCTV 설치·운영이 시민의 사생활 비밀과 자유 및 개인정보 자기결정권 등 인권을 침해하고 있는지 여부

- 1) 적법절차를 거쳐 설치·운영하였는지 여부
- 2) 시민의 사생활 비밀과 자유에 대한 침해가 있었는지 여부
- 3) 범죄예방 효과가 있는지 여부

4) 수사기관이 영장 없이 CCTV 영상을 요구하여 서울메트로나 서울도시철도공사가 이를 임의 제공하는 것이 시민의 개인정보자기결정권을 침해하는 것인지 여부

II. 조사결과

1. 사건 발생 경위

○ 서울시 시민고객감동회의 시장 검토지시(2011. 6. 20.)

- 객차마다 CCTV를 설치하고 지하철 보안관 등이 탑승하여 전체 모니터링 하는 방안에 대한 종합적 검토(외국사례, 인권침해 여부 등 포함)를 지시하였다.
- 지하철 시민불편·불안요인 해소대책(시장방침 제142호, 2011. 7. 25)
 - 전동차 내 CCTV 설치 목적은 지하철 전동차 내 화재 등 위험상황, 교통약자 보호와 무질서 행위(잡상인, 구걸 등) 발생 시 이용시민의 불편·불안을 해소하기 위함이다.
- 전동차 객실 내 CCTV 설치계획(2011. 8. 17)¹⁾
 - 1단계는 2011. 하반기에 혼잡도가 높고 범죄사건이 많은 2호선과 7호선 우선 시행, 2단계는 2012. 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선, 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 시행, 3단계는 2013. 9호선 민간사업자와 협의 통해 2단계 효과분석과 재정여건을 감안하여 시행할 계획을 세웠다.
- 서울도시철도공사 시민의견 수렴(2011. 11. 9 ~ 11. 29)
 - 총 32명, 찬성 26명(83%), 반대 3명(9%), 기권 2명(6%)
- 행정예고 실시(2011. 11. 10)
- 서울도시철도공사 7호선 전동차 객실 내 CCTV 설치 계획(2011. 11. 30)
- 서울메트로 2호선 전동차 객실 내 CCTV 설치 사업 추진 통보(2011. 11. 10)
- 서울메트로 2호선 전동차 객실 내 CCTV 설치 완료 (2012. 6. 2)
 - 2호선 356량, 712대
- 서울도시철도공사 7호선 전동차 객실 내 CCTV 설치 완료(2012. 6. 18)
 - 7호선 504량, 1,008대, 시범설치 5호선 8량, 16대, 6호선 8량, 16대, 8호선 6량, 12대
- 서울메트로 시민의견 수렴(2012. 7. 16 ~ 7. 31)
 - 총 66명, 찬성 57명(86%), 반대 9명(14%)
- 서울시 투자심사위원회 전동차 객실 내 CCTV 설치 2단계 총사업비 127억 재검토 결정(2012. 9. 27)

1) 이미 서울메트로에는 전동차 객실 내 CCTV 시범설치를 위해 2008. 7. 14 ~ 7. 16. 강남역 등 10개역에서 설문조사를 거쳐 (찬성 337명, 94%, 반대 10명, 6%), 2008. 8.경 신설동~성수 구간 2호선 지선에 1편성 4량 8대(1량 당 2대)를 설치하여 운영하고 있었다. 한편, 서울도시철도공사는 7호선에 4편성 30량 60대(1량 당 2대)를 2011년 9월경 시범 설치할 예정이었다.

- 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하므로, 시범조성 열차의 범죄 감소율, 범죄동향에 대한 세부적인 효과분석을 통해 단계별로 추진하는 등 사업계획에 대한 종합적 검토가 필요하다고 결정하였다.

○ 개인정보보호위원회는 「지하철 전동차내 CCTV 운영」 관련 의견 표명(2013. 1. 28)

- ① 서울메트로와 서울도시철도공사는 지하철 전동차내 CCTV와 관련하여 인터넷 홈페이지 등에 「CCTV설치 및 운영방침」 및 「5678 서울도시철도 CCTV 운영현황」을 공개, ② CCTV 영상정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 제29조 및 동법 시행령 제30조 제1항에 따라 기관사에 대한 교육과 기관사가 CCTV를 모니터링 하는 경우 접속기록(모니터링 일시, 내역 등)의 보관 및 이의 확인·감독 등 안전성 확보에 필요한 조치를 예규에 규정하고 시행, ③ 「CCTV 설치 및 운영예규」 및 「개인정보보호를 위한 CCTV 설치 및 운영예규」에 기관사의 전동차 내 CCTV 모니터링 등에 대하여 “기관사는 지하철 전동차 내 긴급 상황(비상인터폰, 화재경보기 작동시 등)이 발생하여 이에 대처할 필요가 있거나, 승객의 생명·안전·재산의 보호 및 전동차의 안전운행 등을 위하여 필요한 경우를 제외하고는 설치·운영목적과 관계없이 CCTV를 상시 모니터링 금지를 결정하였다.

○ 개인정보보호위원회 의견표명 통보 이후 조치사항(2013. 4)

- 서울메트로 홈페이지에 “전동차 내 CCTV 수량 및 관리책임자”를 공개하고, “CCTV 설치 및 운영예규”를 개정 중이고, 서울도시철도공사는 홈페이지에 “5678서울도시철도 CCTV 설치·운영현황”을 공개하고, “개인정보보호를 위한 영상정보처리기기 설치 운영 예규” 등을 개정 중이다.

○ 공동신청인들은 전동차 객실 내 CCTV설치로 시민의 사생활 비밀과 자유 등 기본권을 침해하고 있다며 서울시 인권센터에 상담·신청(2013. 4. 2, 4. 12)

2. 사건 조사결과

전동차 객실 내 CCTV 설치·운영이 사생활 비밀과 자유 및 개인정보자기 결정권 등 인권을 침해하고 있는지 여부

1) 적법절차를 거쳐 설치·운영하였는지 여부

가) 관련규정

「개인정보보호법」 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) 제1항은 ① 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, ② 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, ③ 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우, ④ 교통단속을 위하여 필요한 경우, ⑤ 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우에 한하여 영상정보처리기기 설치·운영할 수 있도록 하고 있다. 또 「동법」 제3항은 영상정보처리기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장은 공청회·설명회의 개최 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하도록 하고 있다. 이와 함께, 「동법」 제4항은 정보 주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 하고, 「동법」 제5항은 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없으며, 「동법」 제6항은 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 하고, 「동법」 제7항은 영상정보처리기기 운영·관리 방침을 마련하여야 함을 각각 규정하고 있다.²⁾ 이처럼 「개인정보보호법」에는 영상정보처리기기의 설치·운영에 대한 제한을 구체적 규정하고 있다.

2) 법률 제11690호, 2013. 3. 23. 개정

나) 서울메트로 현황

서울메트로 경위서³⁾ 와 서울메트로 홈페이지 “CCTV설치 및 운영” 공고, 시민인권 보호관 현장조사⁴⁾ 등을 종합하면,

서울메트로는 1, 2, 3, 4호선 대합실, 승강장, 전동차, 기타(터널, 대교 등)에 CCTV 6,714대⁵⁾와 안내판을 설치하였다.⁶⁾ 2012년도 기준 이용 시민이 연간 566,109,220명이었던 2호선의 전동차 객실 내 CCTV 설치는 화재·범죄예방 등 시민안전을 위한 목적의 시책사업으로 추진된 것으로 총 834량 중 356량(43%)에 712대가 설치·운영되고 있다.⁷⁾ 전동차 객실 내 CCTV는 돔형 1/3 CCD, 41만 화소, 최저조도 0.1Lux이며 줌 기능이 없고 고정식으로 이루어져 있다.

전동차 내 운전실에 설치된 CCTV 시스템의 영상표출 화면(모니터)은 17인치 TFT LCD, Touch 스크린이며, 평상시 승강장 출입문을 표출하여 열차 출발 후 200M 진행시 다음 역 승강장 출입문화면으로 전환되어 현시되도록 설치 운용 중이며, 비상상황 발생시(객실 내 승객이 비상통화 장치 통화 시 또는 화재 발생시) 영상표출은 해당 객실화면으로 자동 전환되고 있다. 현재 전동차 내 운전실 CCTV 영상

- 3) 전동차 내 CCTV 관련 자료제출(전기통신차-3343, 2013. 4. 23), 전동차 내 CCTV 관련 추가자료 제출(전기통신차-3619, 2013. 5. 3)
 4) 시민인권보호관은 2013. 5. 9. 서울메트로 관계자 면담하고, 통합관제센터 방문 한 후, 전동차 내 CCTV가 설치된 2호선 전동차를 사당역에서 탑승하여 전동차 내 운전실 및 객실에 대해 현장조사를 실시하였다.
 5) [표-1] 서울메트로 설치 운영되는 CCTV 수량, 설치위치, 촬영범위(서울메트로 홈페이지, 2013. 6. 6)

구분	카메라수량					촬영범위	비고
	합계	1호선	2호선	3호선	4호선		
계	6,714	540	3,161	1,719	1,294	E/S,E/V	
대합실	1,264	95	483	422	264	게이트, 대합실, 기능실	
	2,403	227	1,007	643	526		
승강장	1,968	171	819	549	429	승강장, PDS출입문	
전동차	712		712			전동차객실	
기타	367	47	140	105	75	터널, 대교, 기지 및 본사	

- 6) 안내판에는 역사 시설안전, 화재예방, 범죄예방, 열차안전운행 등을 위한 감시 및 녹화라는 설치 목적과 촬영시간, 촬영범위, 책임자, 연락처를 한글과 영문으로 함께 표기하고 있으며, 가로45cm×세로60cm의 규격으로 역, 본사, 차량기지 등에 부착되어 있다.
 7) 사업비는 서비 552백만 원, 서울메트로 78백만 원으로 총 630백만 원이 사용되었다.

표출 모니터와 통합관제센터 간에 시스템이 연결되어 있지 않아 통합관제센터에서 전동차 내 CCTV를 확인하거나 점검할 수 없다. 전동차 내 CCTV 설치 안내판은 가로18cm×세로7cm로 객실 통로 문 옆 SOS표지판 위에 「시민안전 CCTV 설치 안내」라는 제목 아래 “우리열차는 화재·범죄예방 등 시민안전을 위해 CCTV를 설치하여 상시 녹화 중입니다”라는 문구가 한글과 영문으로 함께 표기되어 있으며, 그 아래 책임자 및 연락처가 표기되어 부착되어 있다.

다) 서울시철도공사 현황

서울도시철도공사 경위서⁸⁾와 홈페이지 “5678서울도시철도 CCTV 설치·운영 현황 공고”, 시민인권보호관 현장조사⁹⁾ 등을 종합하면,

서울도시철도공사는 대합실, 승강장, 전동차, 기타(터널, 대교 등)에 CCTV 5,540대¹⁰⁾와 안내판을 설치하였다.¹¹⁾ 2012년도 기준 이용 시민이 연간 477,419,356명¹²⁾이었던 7호선 전동차 객실 내 CCTV 설치는 화재·범죄예방 등 시민안전을 위한 목적의 시책사업으로 추진된 것으로 504량(100%), 1,008대¹³⁾를 설치·운영하고 있다. 이와 함께 시범사업으로 5호선 8량 16대, 6호선 8량 16대, 8호선 6량 12대도 설

8) 요구자료제출(신호통신처-479, 2013. 4. 22), 추가 요구자료 제출(신호통신처-847, 2013. 5. 3)

9) 시민인권보호관은 2013. 5. 8. 서울도시철도공사 관계자 면담하고, 종합관제센터 방문한 후, 전동차 내 CCTV가 설치된 전동차를 7호선 군자역에서 탑승하여 전동차 내 운전실 및 객실에 대해 현장조사를 실시하였다.

10) [표-2]서울도시철도공사에 설치 운영되는 CCTV 수량, 설치위치, 촬영범위(서울도시철도공사 홈페이지, 2013. 6. 6)

구분	카메라수량					설치위치	촬영범위
	합계	5호선	6호선	7호선	8호선		
승강장	857	289	214	278	76	승강장	열차 승하차고객
대합실	일반	3,125	900	737	1,177	대합실(게이트, 발매기, 환승통로, 편의시설 등)	대합실 이용 고객 및 각종 시설물
	P/T	330	91	72	127		
기타	72	32	10	19	11	터널내	터널내
차량기지	96	40	4	47	5	고덕기지, 도봉기지	기지외곽 감시
전동차	1,052	16	16	1,008	12	전동차 객실	전동차 객실 감시
본사	8	8				본사내	본사 내외곽감시

11) 안내판은 공사 시설물 운영에 따른 범죄예방, 증거확보, 시설안전 및 보호, 화재예방, 열차정보제공, 범규위반단속 등 공공업무의 적절한 수행을 도모하고자 함이라는 설치 목적과 촬영시간, 촬영범위, 책임자, 연락처를 한글과 영문으로 함께 표기하고 있으며, 가로60cm×세로45cm 규격으로 본사, 각 역사 차량기지 등에 부착되어 있다.

12) 서울도시철도공사 홈페이지

13) 사업비는 시비 498백만 원, 서울도시철도공사 196백만 원으로 총 694백만 원이 사용되었다.

치·운영하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 전동차 객실 내 CCTV는 돔형 네트워크 카메라로 41만 화소 이상, 최저조도 0.1Lux 이하이며 줌 기능이 없고 고정식으로 구성되어 있다.

전동차 운전실 CCTV 모니터는 27인치 LCD 모니터로 해상도 1920*1080(Full HD)이며, 전동차 객실 내 CCTV 운용방법으로 전동차 객실 내 화재 등 비상상황 발생 시 자동으로 전동차 운전실 모니터 및 종합관제센터에 표출되도록 시스템이 구축되어 있다. 전동차 내 CCTV 설치 안내판은 가로20cm×세로5.3cm로 객실 내 비상인터폰 상부에 「고객안전 CCTV 설치 안내」 “우리열차는 화재·범죄예방 등 고객안전을 위해 CCTV를 설치하여 상시 녹화 중입니다”라는 한글 문구와 책임자 및 연락처가 표기되어 부착되어 있다. 이와 함께 승강장에는 객실 내 CCTV를 운영하고 있다는 홍보동영상을 방영하고 있다.

라) 전동차 객실 내 CCTV 설치·운영 현장 사진¹⁵⁾

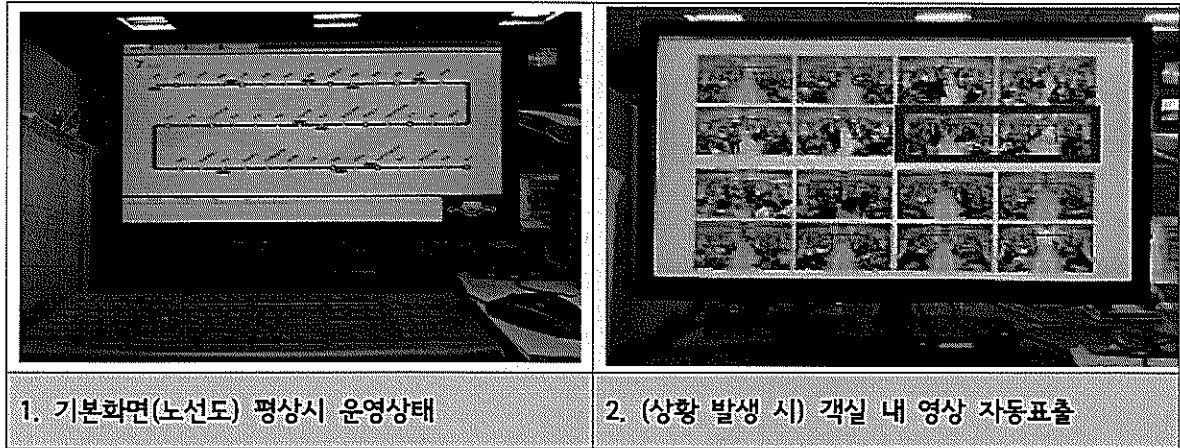
[그림-1] 객실 내 CCTV 카메라 설치 사진



14) 5, 6, 8호선 시범설치는 (주)KT(에드몰 사업)가 설치하였다.

15) 서울도시철도공사 추가 요구자료 제출(신호통신터-1937, 2013. 6. 14), 서울메트로 자료제출(전기통신처-5119, 2013. 6. 19), 시민인권보호관 현장조사(서울도시철도공사 2013. 5. 8, 서울메트로 2013. 5. 9)

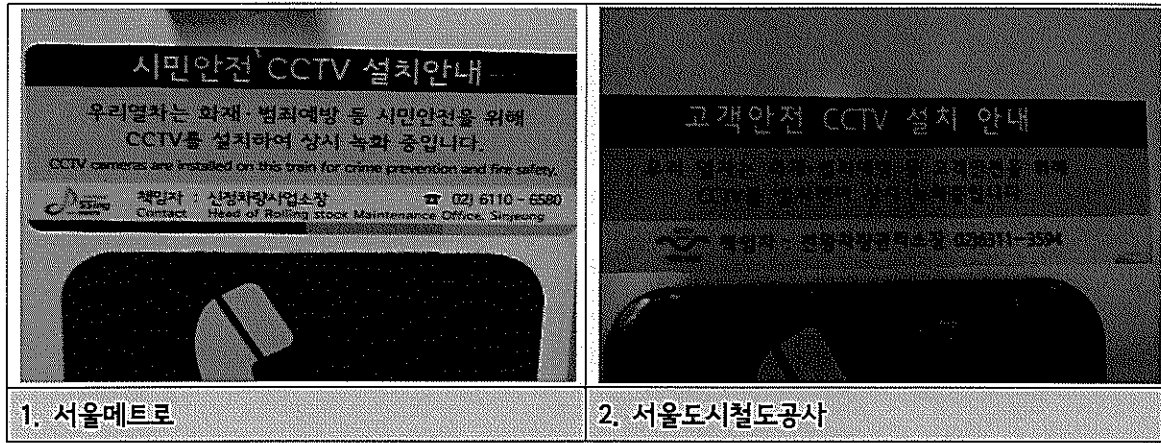
[그림-2] 서울도시철도공사 종합관제센터에서 전동차 운전실 CCTV 모니터링 절차



[그림-3] 서울도시철도공사 운전실 내 CCTV 모니터링 과정



[그림-4] 객실 내 CCTV 안내판



[그림-5] 서울메트로 운전실 내 CCTV 모니터링 과정



[그림-6] 7호선 군자역 승강장 객실 내 CCTV 설치 홍보영상



마) 판단

서울메트로와 서울도시철도공사는 전동차 객실 내 CCTV를 화재·범죄예방과 시민의 안전을 위한 목적으로 설문조사와 행정예고의 절차를 거쳐 서울메트로 2호선에 2012년 6월 2일 총 834량 중 356량(43%), 712대를, 서울도시철도공사 7호선에 2012. 6. 18. 504량(100%), 1,008대를, 시범사업으로 5호선에 8량 16대, 6호선 8량 16대, 8호선 6량 12대를 각각 설치 완료하였다. 전동차 객실 내 CCTV 운영방식은 전동차 객실 내 화재 등 비상상황 발생 시 자동으로 전동차 운전실 모니터에 객실 화면으로 전환되며, 기관사가 직접보고 상황 보고나 조치를 하는 방식이다.¹⁶⁾ 전동차 내 CCTV 설치 안내판은 객실 양쪽 통로 문 옆 서울메트로는 SOS표지판 위에, 서울도시철도공사는 비상인터폰 상부에 부착되어 있다.

이러한 CCTV 설치·운영 절차는 「개인정보보호법」 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영)과 「동법 시행령」 제23조(영상정보처리기기 설치 시 의견수렴), 「행정절차법」 제46조의 규정에 부합한 것으로 판단된다.

그러나 전동차 객실 내 CCTV 설치·운영이 법규상 절차적 하자는 없다고 할지라도 2012년 연간 지하철 이용객이 2호선은 5억6천여 명, 7호선은 4억7천여명임에도

16) 서울도시철도공사는 종합관제센터까지 시스템이 구축되어 있다

불구하고, 시민에 대한 설문조사 의견수렴이 2호선 66명, 7호선은 32명에 그쳐 너무나 형식적인 절차를 거친 것으로 판단된다. 또한 개인정보보호법 시행령 제24조에는 “안내판은 정보주체가 쉽게 알아볼 수 있는 장소에 설치하여야 한다”라고 규정하고 있으나 객실 양쪽 통로 옆 벽면에 작게 부착되어 전동차 객실 내 승객들이 쉽게 알아볼 수가 없는 것으로 판단된다.

2) 시민의 사생활 비밀과 자유에 대한 침해가 있었는지 여부

가) 관련규정

세계의 국제기구와 각 정부들은 개인정보의 처리와 관련한 정보주체의 자기결정권을 보호하기 위해 요구되는 개인정보처리의 기본원칙들을 마련하여 왔는데, 1980년 OECD 가이드라인, 1980년의 유럽이사회 협약, 1990년의 국제연합(UN) 가이드라인, 1995년의 유럽연합(EU) 개인정보보호지침 등의 국제규범과 각국의 개인정보보호법 및 산업계의 자율규제규범(Code of Conduct), 2004년 아시아·태평양 경제협력체(APEC) 개인정보의 수집·이용에 있어서 프라이버시를 보호하고 안전한 전자상거래를 촉진하기 위하여 채택한 「APEC 프라이버시 프레임워크」 등이 있다.

1980년 OECD 가이드라인[프라이버시보호 및 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)]은 ① 수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle) ② 정보정확성의 원칙(Data Quality Principle) ③ 목적명시의 원칙(Purpose Specification Principle) ④ 이용제한의 원칙(Use Limitation Principle) ⑤ 안전성 확보의 원칙(Security Safeguard Principle) ⑥ 공개의 원칙(Openness Principle) ⑦ 개인 참가의 원칙 (Individual Participation Principle) ⑧ 책임의 원칙 (Accountability Principle)을 8대 원칙으로 제시하고 있다. 이들 원칙들은 개인정

보를 수집할 때에는 정보주체로부터 직접 수집해야 하고 수집 시 특정한 목적으로만 개인정보를 이용해야 한다고 규정하고 있다. 또한 정보주체는 자신의 개인정보가 어떻게 수집·이용되는지 통지받을 권리가 있어야 하고, 필요한 경우 자신의 개인정보에 접근할 수 있고 수정할 수 있는 권리도 가져야 한다. 더 나아가 개인정보보호법의 정확한 감시·감독하기 위하여 독립된 개인정보관리책임자를 지정할 것을 제시하고 있다.¹⁷⁾

나) 공동신청인 주장

공동신청인들은 “서울의 지하철 모든 객실 내에 CCTV를 설치하는 것은 인권 침해이다. 서울지하철 역사 내와 철로에서 안전한 열차 운영을 위해 CCTV가 꼭 필요한 시간과 장소가 있을 수 있다. 그러나 서울 지하철 객차 내 CCTV를 설치하고 상시 모니터링하거나, 전동차 내 운전실에서 기관사가 상시 모니터링을 계속하여 승객들의 사생활 보호에 위협이 되고 있기에 전동차 객실 내 CCTV 철거를 원한다”는 취지의 주장을 하고 있다.¹⁸⁾

다) 피신청인 주장

서울메트로와 서울도시철도공사는 전동차 객실 내 CCTV 운영방법으로 승객이 비상벨을 누르거나 전동차 객실 내 화재 등 비상상황 발생 시 자동으로 전동차 운전실 모니터에 표출되도록 하는 시스템으로 운영하고 있다.¹⁹⁾

실제로는 전동차 내 운전실에 설치된 영상정보 표출 모니터를 기관사가 임의조작을 할 수 있으며, 휴대폰 등으로 녹화도 가능하다. 그리고 전동차 객실 내 CCTV가 천장에 설치되어 있기에 여름철 승객의 옷차림과 위치에 따라서 승객의 가슴골이 보이는 등 신체일부가 노출될 가능성도 있다. 더구나 기관사가 CCTV 모니터를 임

17) 국가인권위원회, 「행정과 인권」 2003. 12, 270쪽.

18) 공동신청인 신청이유서(2013. 4. 2), 진보네트워크 ○○○ 문답서(2013. 4. 10), 서울지하철노동조합 ○○○, 서울도시철도 동조합 ○○○ 문답서(2013. 4. 12), 민주사회를위한변호사모임 ○○○ 전화면담(2013. 4. 16).

19) 서울도시철도공사는 종합관제센터에도 표출되는 시스템이다.

의로 조작했을 경우 이를 확인하거나 통제하는 시스템은 현재 없기에 기관사들에게 CCTV 모니터 임의조작을 금지하는 개인정보보호에 대한 교육을 지속적으로 하고 있다.²⁰⁾

서울메트로는 위 교육과 관련하여 전동차 객실 내 영상정보 유출공개 금지와 개인정보보호법 제18조(개인정보의 이용, 제공제한), 제71조(벌칙)에 대한 교육내용의 「지시전달부」(문서 1장)를 각 승무사업소 게시판에 부착하여 2012. 10. 25. ~ 12. 5. 기관사 496명, 차장 424명 총 893명의 확인 서명을 받는 방식으로 교육하였고, 2013. 1. 29. 개인정보보호위원회의 지하철 전동차 CCTV 운영관련 검토의견 발표 후 객실 CCTV 모니터 상시 열람 금지, 전동차 객실 영상정보 촬영 및 공개 금지 등을 신답승무사업소 등 4개 승무사업소를 대상으로 교육을 진행 중에 있음이 확인된다.²¹⁾

서울도시철도공사 또한 사생활 침해 가능성에 대한 논란을 최소화하고, 개인정보보호법 규정과 목적 외 객실 내부 모니터링 및 녹화영상 접근 금지에 대한 교육지시를 내려 대공원승무관리소가 전자교육 177명(2013. 4. 5), 면대면교육 16명(2013. 1. 15 ~ 4. 30), 신평승무사업소가 전자교육 178명(2012. 8. 2), 면대면교육 169명(2012. 8. 4 ~ 8. 26), 면대면교육 172명(2013. 4. 4 ~ 4. 30), 전자교육 172명(2013. 4. 30)을 각각 교육한 것으로 확인된다.²²⁾

다) 현장조사

시민인권보호관은 2013. 5. 8. 서울도시철도공사 종합관제센터와 CCTV가 설치된 7호선 전동차 내 운전실 및 객실에 대해, 그리고 2013. 5. 9. 서울메트로 통합관제

20) 서울메트로 본사 전기통신처에서 전기통신처 처장 000, 전기통신팀 팀장 000, 과장 000, 차장 000를 2013. 5. 9 면담조사하고, 서울도시철도공사 본사 신호통신처에서 신호통신처 차장 000, 과장 000를 2013. 5. 8 면담조사 하였다.

21) 전동차 내 CCTV 관련 추가자료 제출(전기통신처-3619, 2013. 5. 3)

22) 추가 요구자료 제출(신호통신처-847, 2013. 5. 3)

센터와 CCTV가 설치된 2호선 전동차 내 운전실 및 객실에 대해 각각 현장조사를 실시하였다.

현장조사결과, ① 서울메트로와 서울도시철도공사 전동차 내 운전실 영상정보모니터는 비상벨을 누르면 자동으로 해당 객실로 화면이 전환되고, ② 전동차 운전실에 설치된 영상정보 모니터는 터치스크린으로 작동되며, ③ 객실 내 CCTV는 고정식이며 확대하거나 축소하는 기능이 없고, ④ 서울도시철도공사 종합관제센터 모니터는 전동차 내 CCTV 영상이 무선으로 전달되어 선명도가 현저히 떨어지는 것으로 확인된다. 또 전동차 내 운전실 CCTV 모니터에서 CCTV 영상을 다운 받는 방법은 영상정보저장장치에 별도 프로그램의 접속해야만 가능하기에 기관사가 임의적으로 개인 USB(Universal Serial Bus)를 통해 다운 받은 것은 불가능한 것으로 확인된다.

그러나 시민인권보호관이 전동차 객실에서 비상벨을 누르지 않은 평시 상태에서 운전실 모니터에서 객실영상을 터치 하자 각 객실 CCTV 영상이 나타나고, 해당한 객실을 터치를 하자 전체 모니터 화면으로 나타나, 실제로 기관사가 전동차 내 운전실에 설치된 영상표출 모니터에서 임의조작이 가능한 것으로 확인되었다. 또한 전동차 내 운전실에 설치된 영상표출 CCTV 모니터에서 보는 객실 영상은 41만 화소 급으로 얼굴 등을 매우 선명하고 뚜렷하게 확인할 수 있고, 객실 천장에 설치된 CCTV로 인하여 여름철에는 승객들의 위칭에 따라서 가슴골이나 속옷 등이 노출될 개연성이 있는 것으로 확인되었다.

라) 판단

기관사가 전동차 내 운전실에 설치된 영상표출 CCTV 모니터를 평시에도 임의 조작 할 수 있고, CCTV가 전동차 객실 내 천장에 설치된 관계로 여름철에는 승객들의 신체와 속옷 등이 노출될 수 있는 점, 그리고 이 같은 사실에 대해 서울

메트로와 서울도시철도공사도 인정하고 있는 점 등을 종합해 볼 때, 시민의 초상권 및 사생활의 비밀과 자유 등 인권이 침해될 개연성이 있는 것으로 판단된다.

또한 기관사(차장)를 대상으로 한 개인정보보호를 위한 교육이 각 승무사업소에 서 “지시전달부”(문서 1장)를 작성하여 승무원휴게실 게시판에 부착시킨 후 기관사(차장) 등에게 확인 서명을 받는 방식을 기본으로 하여, 전자교육, 면대면 교육을 병행 실시하고 있으나 이는 일반 업무 지침과 함께 짧은 시간에 진행되는 등 형식적으로 이루어진 것으로 판단된다.

3) 범죄예방 효과가 있는지 여부

가) 자료조사

(1) 지하철 범죄발생 현황

2013. 6. 10. 서울지방경찰청 발표에 따르면 지난 1월부터 5월까지 서울 지역 지하철 내에서 발생한 범죄는 모두 773건에 달한 것으로 집계됐다. 지하철에서 발생한 범죄는 추행 등 성범죄가 416건으로 전체 범죄의 53.8%를 차지해 가장 높았으며, 다음으로 절도 270건(34.9%), 폭력 27건(3.5%) 등의 순으로 나타났다. 노선별로는 2호선에서 발생한 범죄가 35.2%인 272건으로 가장 많았으며 4호선 139건(18.0%), 1호선 121건(15.7%)으로 뒤를 이었다. 시간대별로는 성범죄의 절반 이상이 출·퇴근 시간대에 집중적으로 발생한 것으로 나타났다. 전체 416건의 성범죄 중 출근시간대(오전 8~10시)에 발생한 사건이 115건으로 27.6%를 차지했고, 퇴근시간대(오후 6~8시)에 발생한 성범죄도 105건(25.2%)에 달했다. 반면 절도는 전체 270건 중 46건이 오후 10~12시 사이에 발생했는데 술에 취해 귀가하는 시민이 주요 범행 대상이 된 것으로 분석됐다.²³⁾

(2) [표-3] 서울도시철도공사 지하철 내 범죄발생 현황(연도별 통계)²⁴⁾

구분	계	2013년 1분기	2012년	2011년	2010년
계	743	58	268	259	158
5호선	218	15	87	60	56
6호선	83	5	33	32	13
7호선	382	33	131	140	78
8호선	60	5	17	27	11

(3) [표-4] 서울메트로 지하철 내 범죄발생 현황(연도별 통계)²⁵⁾

구분		계	1호선	2호선	3호선	4호선
2010	계	2,141	527	1,148	130	336
	강도	0	0	0	0	0
	절도	237	52	123	20	42
	성폭력	1,094	264	659	37	134
	폭력	672	170	291	62	149
	기타	138	41	75	11	11
2011	계	1,590	467	805	107	211
	강도	0	0	0	0	0
	절도	133	30	64	19	20
	성폭력	1,127	359	583	50	135
	폭력	266	68	138	28	32
	기타	64	10	20	10	24
2012	계	952	276	427	93	156
	강도	0	0	0	0	0
	절도	162	37	66	27	32
	성폭력	623	189	299	36	99
	폭력	118	41	50	19	8
	기타	49	9	12	11	17
2013(~5)	계	578	121	272	59	126
	강도	0	0	0	0	0
	절도	194	37	101	28	28
	성폭력	339	70	147	23	99
	폭력	22	9	9	4	0
	기타	36	5	15	4	12

23) 「성범죄 사당 - 절도 강남신도림- 폭력 종로3가역」 문화일보 정병철기자, www.munhwa.com 인터넷판(2013. 6. 10)

24) 추가 요구자료 제출(신호통신처-1937, 2013. 6. 14)

25) 자료제출(전기통신처-5119, 2013. 6. 19)

나) 공동신청인들 주장

공동신청인들은 “지하철 객실 내 CCTV 설치 운영 목적은 지하철 내 성범죄 등 범죄 및 화재예방이지만 신체접촉과 촬영을 포함한 지하철 내 범죄는 특히 혼잡한 출퇴근 시간대에 많이 발생하는 바, 전동차 윗면에 설치된 2대의 카메라로 혼잡한 실내에서 범죄를 예방하는 것은 사실 가능하지 않다. 다만, 상황이 발생한 후에, 객실이 혼잡하지 않아 촬영 시야를 가리지 않는 제한적인 조건 속에서 객실 내 CCTV가 증거 기능을 할 수는 있겠지만 그 또한 매우 한정적일 수밖에 없다. 무엇보다 많은 시민이 휴대전화에 고해상도의 카메라를 휴대하고 다니는 최근 상황에서 위 목적 달성을 위해 객차의 윗면에 2대씩 카메라를 설치하고 상시 녹화 운영해야 할 불가피성을 찾아보기 어렵다. 개인정보보호법이 허용하고 있는 목적 달성이 어려운 객실 내 CCTV를 대상기관의 이해관계에 따른 다른 목적이 의심스러운 상황이다”고 주장하고 있다.²⁶⁾

공동신청인으로 서울도시철도노동조합 대리인이며 7호선 기관사인 ○○○은 신청인 조사에서 “전동차 객실 내 CCTV가 화재예방과 범죄예방 등에 대체로 도움이 되지 않는다. 다만, 종착역에 도착하여 차량기지로 들어가기 전에 운전실 CCTV 모니터를 통해서 객실 내 승객이 남아있는지 없는지를 확인하여 시민의 안전사고를 미연에 방지할 수 있다”고 진술하였다.²⁷⁾

다) 피신청인들 주장

서울메트로 전기통신처 처장 ○○○, 전기통신팀 팀장 ○○○, 과장 ○○○, 차장 ○○○의 면담조사를 종합하면, “전동차 내 모니터링을 위한 네트워크 구축이

26) 공동신청인 신청이유서(2013. 4. 2), 진보네트워크 ○○○ 문답서(2013. 4. 10), 서울지하철노동조합 ○○○, 서울도시철도 동조합 ○○○ 문답서(2013. 4. 12), 민주사회를위한변호사모임 ○○○ 전화면담(2013. 4. 16)

27) ○○○ 문답서(2013. 4. 12)

2012년 10월 31일 완료되어 현재 객실 내 CCTV 설치에 대한 범죄 및 화재예방 효과와 관련된 통계자료가 없다. 전동차 내 CCTV가 천장 위에 설치되기 때문에 승객들이 많은 출·퇴근시간 때에는 승객들의 머리 위만 보여 성추행이나 범죄예방이 어렵다. 다만, 이후 시간대에는 범죄현장을 촬영하는 것이 가능하며, 범인검거에 도움을 줄 수 있다”는 것이다.²⁸⁾

2호선 전동차 기관사 ○○○은 “예전에는 사고발생시 차장이 뛰어가 조치사항을 확인하였으나 객실 내 CCTV 설치로 인해 운전실 CCTV 모니터로 확인이 가능하고 현장 확인 및 조치가 있어 신속하게 진행할 수 있기에 안전운행에 많은 도움이 된다”고 진술하였다.²⁹⁾

서울도시철도공사 신호통신처 차장 ○○○, 과장 ○○○ 또한 면담조사에서, 출퇴근시간대에는 승객들이 많아 성추행이나 범죄현장을 객실 내 CCTV로 확인하기란 불가능하나 이후 시간대에는 가능한 것으로 알고 있다는 취지로 진술하였다.³⁰⁾

라) 판단

2012년 9월 27일 열린 서울시 투자심사위원회에서 “서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 7, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV 설치하는 2단계 총사업비 127억에 대해 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하다며 「재검토」를 결정”하여 2단계 사업을 전면 보류하였다.

서울경찰청에서 2013년 6월 10일 발표한 올해 1~5월 지하철 범죄 통계를 보면, 출·퇴근시간대 성범죄 발생률은 62.8%로 차지하고 있다. 그러나 서울메트로와 서울지하철공사는 출·퇴근시간대에 승객들이 많은 관계로 전동차 객실 내 CCTV에

28) 서울메트로 본사 전기통신처에서 면담조사(2013. 5. 9)

29) 전동차(272편성)를 사당역에서 탑승하여 운전실에서 면담조사(2013. 5. 9)

30) 서울도시철도공사 신호통신처에서 면담조사(2013. 5. 9)

승객들의 머리 위만 보이기에 성범죄 현장을 포착하기 어렵고, 범죄예방이 힘들다고 인정하고 있다. 또, 해마다 지하철 내 범죄발생에 대한 통계를 보면 앞 [표-2]에서 보듯 7호선은 2010년 78건, 2011년 140건, 2012년 131건, 2013년 1분기 33건이며, [표-3]에서 2호선은 2010년 1,148건, 2011년 805건, 2012년 427건, 2013년 5월 272건으로 나타나는 등 범죄 발생이 줄어들고 있으나 객실 내 CCTV를 설치하지 않은 다른 호선의 범죄발생율도 이와 같은 형태이거나 오히려 더 줄어드는 경향이 있음을 확인 할 수 있다. 결국, 전동차 객실 내 CCTV가 범죄예방에 효과가 입증되었다고 보기는 어렵다. 다만, 범죄발생 후 검거라는 사후적 측면에서는 수사에 일부 도움이 되는 것으로 판단된다.

4) 수사기관이 영장 없이 CCTV 영상을 요구하여 서울메트로나 서울도시철도공사가 이를 임의 제공하는 것이 시민의 개인정보자기결정권을 침해하는 것인지 여부

가) 자료조사

(1) 관련 규정

「헌법」 제12조 제3항은 “체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다”고 규정하고 있다.

「헌법」 제16조 또한 “모든 국민은 주거의 자유를 침해받지 아니한다. 주거에 대한 압수나 수색을 할 때에는 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”고 규정하고 있다.

「형사소송법」 제218조 (영장에 의하지 아니한 압수)는 “검사, 사법경찰관은 피의자 기타인의 유류한 물건이나 소유자, 소지자 또는 보관자가 임의로 제출한 물건을 영장 없이 압수할 수 있다”고 하고 있다.

헌법재판소는 “개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다”고 하였다.³¹⁾

「개인정보보호법」 제18조(개인정보의 이용·제공 제한)는 “① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조 제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다. ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다. - 중략- 7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우”로 규정하고 있다.

(2) 서울시 CCTV 영상제공 현황³²⁾

행정안전부의 ‘09년부터 서울시 CCTV영상정보 제공현황’에 따르면, 영상정보 제공이 ‘09년 2,101건에서 ‘11년에는 12,657건으로 6배 증가했고, ‘12년 8월까지 13,333건이 제공됐다. 제공형태는 총 34,590건 중 영상정보 ‘제공’이 88.7%인 3만684건이었고, ‘열람’이 11.3%인 3,906건이었다. 영상정보가 제공된 이후에 미반납·미파기된 건수

31) 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513 결정

32) 진선미의원 국정감사 보도자료 「CCTV 영상제공 급증, 인권침해도 심각」(2012. 10. 8)

도 총 제공건수의 2.6%인 811건에 이르고 있다.

제공기관별로는 총 34,515건 중 '경찰' 99.5%인 34,353건으로 절대 다수를 차지했고, '일반개인'이 0.4%인 126건, 기타 '법원·검찰'이나 '소방서' 등에 제공됐다. 경찰은 각종 범죄수사 목적으로 CCTV영상정보를 제공받거나 열람하고 있었고, 일반개인은 주로 지갑 등 분실물을 확인하기 위해 영상정보를 열람 혹은 제공받고 있는 것으로 나타났다.

[표5] 서울시 CCTV 영상정보 제공 현황 (단위: 건, %)

구분	제공형태			제공기관						제공후 미반납· 미파기 건수
	제공	열람	합계	경찰	법원 검찰	소방서	일반 개인	기타	합계	
2009	1,856	245	2,101	1,996	-	-	32	1	2,029	16
2010	5,814	685	6,499	6,473	1	-	22	3	6,499	34
2011	11,141	1,516	12,657	12,615	1	3	32	9	12,660	38
2012.8	11,873	1,460	13,333	13,269	4	1	40	14	13,327	723
합계 (%)	30,684 (88.7)	3,906 (11.3)	34,590 (100)	34,353 (99.5)	6 (0.0)	4 (0.0)	126 (0.4)	27 (0.1)	34,515 (100)	811 (2.6)

자료: 행정안전부·서울시(서울시 본청, 자치구, 사업소 포함)

나) 공동신청인들 주장

공동신청인들은 “상시 모니터링을 하지 않더라도 상시 녹화하고 법관이 발부한 영장 등의 절차 없이 수사기관 등 제3자에게 제공할 수 있는 여지가 상시 열려져 있는 것은 중대한 기본권 침해이다. 설령 지하철 내 범죄수사의 공익적 필요성이 있다 하더라도 상시적으로 모든 지하철 탑승객을 잠재적인 범죄수사의 대상으로 간주하고 화상정보, 위치정보, 형태정보 등 개인정보를 수집하는 것은 과잉하다 하지 않을 수 없다. 또한 현재 관련 법률에서는 이들 정보를 수사기관에 제공하기 위하여 영장 등 일정한 요건과 절차를 법적으로 마련하고 있지 않다. 이러한 상황

에서 충분한 법적인 판단 없이 수사기관의 편의에 따라 광범위한 시민의 정보가 임의 제공되는 것은 시민의 기본권을 지나치게 침해한 것이다”고 주장하고 있다.³³⁾

다) 피신청인들 주장

서울메트로는 “녹화된 화상정보를 제3자에게 제공하거나 열람·재생토록 할 수 있는 사유와 그 절차 및 방법은 「개인정보보호법」 제18조 제1항과 제2항을 준용하고 있고,³⁴⁾ 평상시 수집된 화상정보는 7일 이상 30일 이내(장비의 저장능력 내) 보관 후 자동 삭제되도록 운영하고 있다. 전동차 내 CCTV 설치 이후 2013. 5. 2.까지 전동차 내 영상정보 총 제공건수는 4건이며, 주요사건내용으로 2013. 2. 16. 전동차(265편성) 지갑 절도사건 용의자 검거, 2013. 4. 4. 전동차(203편성) 노트북 절도사건 용의자 검거 등이 있다”고 하고 있다.³⁵⁾

서울도시철도공사 또한 “녹화된 화상정보를 제3자에게 제공하거나 열람·재생토록 할 수 있는 사유와 그 절차 및 방법은 「개인정보보호법」 제18조 제2항을 준용하고 있고, 평상시 수집된 화상정보는 7일 이상 30일 이내 보관 후 자동 삭제되도록 운영하고 있다. 전동차 내 범죄 및 화재예방에 대한 통계 녹화영상물 수사기관 제공현황으로 2012년 6월 18일 ~ 12월 31일까지 38건(반출 35건, 열람 3건), 2013년 1월 7건(반출 7건), 2013년 2월 13건(반출 12건, 열람 1건) 등이 있다”고 밝히고 있다.³⁶⁾

33) 공동신청인 신청이유서(2013. 4. 2), 진보네트웍스 ○○○ 문답서(2013. 4. 10), 서울지하철노동조합 ○○○, 서울도시철도 동조합 ○○○ 문답서(2013. 4. 12), 민주사회를위한변호사모임 ○○○ 전화면담(2013. 4. 16)

34) 정보주체의 화상정보는 CCTV의 설치목적 외의 용도로 활용되거나 접근권한을 부여받은 자 이외의 타인에게 열람 제공되어서는 아된다. 다만 “정보주체의 동의가 있는 경우”, “정보주체에게 열람·제공되는 경우”, “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우”, “정보주체의 권익이 침해될 수 있는 위험이 명백하고 현존하는 때로서 정보주체의 동의를 얻지 못할 급박한 사유가 존재하는 경우”, “범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우”, “법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우”로 엄격히 제한하고 있다.

35) 전동차 내 CCTV 관련 자료제출(전기통신처-3343, 2013. 4. 23), 전동차 내 CCTV 관련 추가자료 제출(전기통신처-3619, 2013. 5. 3)

36) 요구자료제출(신호통신처-479, 2013. 4. 22), 추가 요구자료 제출(신호통신처-847, 2013. 5. 3)

라) 전문가의견

공익인권법재단 공감 ○○○ 변호사 의견요지는 영장주의는 형사절차와 관련하여 체포·구속·압수 등의 강제처분을 함에 있어서는 사법권 독립에 의하여 그 신분이 보장되는 법관이 발부한 영장에 의하지 않으면 아니된다는 원칙이다. 영장주의의 본질은 신체의 자유를 침해하는 강제처분을 함에 있어서는 중립적인 법관이 구체적 판단을 거쳐 발부한 영장에 의하여야만 한다는 데에 있다.³⁷⁾

현행법은 압수·수색 등 대물적 강제수사에 있어서의 긴급성에 대처하기 위하여 영장주의에 대하여 비교적 넓은 예외를 인정하고 있다. 그 중 하나로서 형사소송법 제218조의 유류물 또는 임의제출물에 대한 압수는 대상물에 대한 점유취득의 방법이 강제적이지 않으므로 압수 전은 물론, 압수 후에도 영장을 받을 필요가 없다. 따라서 CCTV 영상의 소유자, 소지자 또는 보관자는 서울메트로와 서울도시철도 공사이며, 임의제출형태로 수사기관에 CCTV 영상을 제출하는 것은 형사소송법 제218조에 근거한 것으로 원칙적으로 영장이 필요하다고 보기는 어렵다.³⁸⁾

대법원은 제3자(병원 또는 교도관)가 이미 직무상 위탁을 받아 소지 또는 보관하고 있던 물건을 영장없이 수사기관에 임의 제출하는 경우, 원칙적으로 위법하지 않다고 하고 있다. 다만, 예외적으로 '정보주체의 사생활의 비밀 기타 인격적 법익이 침해되는 등의 특별한 사정'이 있는 경우에는 그의 동의 및 법관의 영장을 받아야 한다는 취지로 판시하고 있다.³⁹⁾

37) 헌법재판소 1997. 3. 27. 96헌바28 결정

38) 한편 형사소송법 제218조의 임의제출에 대하여는 진실로 '임의성'이 있었는지 여부에 대한 엄격한 검토가 필요하다. 강제적 요소가 개입되어 임의제출이란 형식하에 실질적인 강제적 압수가 행하여진다면 이는 영장주의에 대한 탈법행위기 되기 때문이다. 그러나 서울메트로와 서울도시철도공사가 수사기관에 CCTV 영상을 제출하는 상황에 강제적 요소가 개입되어 있지는 않을 것으로 보인다.

39) 「1999. 9. 3. 선고 98도968 판결」 형사소송법 및 기타 법령상 의료인이 진료 목적으로 채혈한 혈액을 수사기관이 수사 목적으로 압수하는 절차에 관하여 특별한 절차적 제한을 두고 있지 않으므로, 의료인이 진료 목적으로 채혈한 환자의 혈액을 수사기관에 임의로 제출하였다면 그 혈액의 증거사용에 대하여도 환자의 사생활의 비밀 기타 인격적 법익이 침해되는 등의 특별한 사정이 없는 한 반드시 그 환자의 동의를 받아야 하는 것이 아니고, 따라서 경찰관이 간호사로부터 진료 목적으로 이미 채혈되어 있던 피고인의 혈액 중 일부를 주취운전 여부에 대한 감정을 목적으로 임의로 제출 받아 이를 압수한 경우, 당시 간호사가 위 혈액의 소지자 겸 보관자인 병원 또는 담당의사를 대리하여 혈액을 경찰관에게 임의로 제출할 수

개인정보보호법은 제3자에 대한 개인정보의 제공은 금지되어 있는 것이 원칙이며 예외적으로 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우라도 '정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때'에는 개인정보를 제공해서는 안 된다. 행정안전부는 2012. 12. 1. 제정한 「공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인」에 경찰이나 검찰이 수사목적으로 CCTV 자료를 요청했는데, 본인 동의 없이 제공해도 되는지 여부에 대하여, 범죄수사와 공소제기 유지를 위해 수사기관에서 요청하는 경우 「개인정보보호법」 제18조 제2항 제7호 및 표준개인정보보호지침 제44조 제1항 제7호에 따라 본인 동의 없이 CCTV를 제공한다고 하더라도, 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공하여야 하며, 요청기관에서도 관련 법령 및 요청 목적 등을 명확히 하고 최소한의 범위 내에서 자료제공을 요청하여야 한다고 설명하고 있다.

따라서 서울메트로와 서울도시철도공사가 임의제출 형식으로 수사기관에 CCTV 영상을 제출하는 것이 현행 형사소송법상 영장주의에 바로 위배된다고 보기는 어렵다. 그러나 서울메트로 등도 수사기관의 CCTV 영상정보 제공요청이 있는 경우라도, 정보주체의 동의나 법관의 영장 없이 수사기관에 CCTV 영상정보를 광범위하게 임의제출하는 경우 문제가 제기될 수 있으며, 수사기관의 개인정보 제공 요청에 대해 개별 사안에 따라 제공 여부 등을 적절히 심사하여 이용자의 개인정보를 실질적으로 보호할 수 있는 역량을 갖추어야 하고, 구체적으로는 침해되는 법익 상호 간의 이익 형량을 통한 위법성의 정도, 사안의 중대성과 긴급성 등을 종합

있는 권한이 없었다고 볼 특별한 사정이 없는 이상, 그 압수절차가 피고인 또는 피고인의 가족의 동의 및 영장 없이 행하여졌다고 하더라도 이에 적법절차를 위반한 위법이 있다고 할 수 없다.

「2008. 5. 15. 선고 2008도1097 판결」 형사소송법 및 기타 법령상 교도관이 그 직무상 위탁을 받아 소지 또는 보관하는 물건으로서 재소자가 작성한 비망록을 수사기관이 수사 목적으로 압수하는 절차에 관하여 특별한 절차적 제한을 두고 있지 않으므로, 교도관이 재소자가 맡긴 비망록을 수사기관에 임의로 제출하였다면 그 비망록의 증거사용에 대하여도 재소자의 사생활의 비밀 기타 인격적 법익이 침해되는 등의 특별한 사정이 없는 한 반드시 그 재소자의 동의를 받아야 하는 것은 아니다. 따라서 검사가 교도관으로부터 그가 보관하고 있던 피고인의 비망록을 뇌물수수 등의 증거자료로 임의로 제출받아 이를 압수한 경우, 그 압수절차가 피고인의 승낙 및 영장 없이 행하여졌다고 하더라도 이에 적법절차를 위반한 위법이 있다고 할 수 없다.

적으로 고려하여 개인정보를 제공할 것인지와 어느 범위까지 개인정보를 제공할 것인지에 관한 세부적 기준을 마련하는 등으로 개인정보를 보호하기 위한 충분한 조치를 취할 의무가 있으며, 영장주의를 천명한 헌법원칙과, 개인정보자기결정권을 존중하는 차원에서 법관으로부터 발부받은 영장이 있는 경우 등 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공하는 것이 바람직하다고 사료된다고 하였다.

마) 판단

수사기관이 서울메트로와 서울도시철도공사에 지하철 CCTV 영상제출을 요구하는 것은 형사소송법 제218조(영장에 의하지 아니한 압수) 의거한 것이고, 수사기관에 서울메트로와 서울도시철도공사의 지하철 CCTV 영상제공은 「개인정보보호법」 제18조(개인정보의 이용·제공 제한) 등에 의한 것으로 모두 법률에 근거하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 서울메트로와 서울도시철도공사가 임의제출 형식으로 수사기관에 CCTV 영상을 제출하는 것이 현행 형사소송법상 영장주의에 위배되지 않으며 개인정보자기결정권을 침해한다고 보기는 어렵다. 다만, 「개인정보보호법」이 범죄의 수사 및 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우라도 “정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고”라고 규정하고 있는 것을 비추어 볼 때 지하철 CCTV 영상제공은 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

III. 결론 및 조치사항 권고

1. 결론

「개인정보보호법」은 영상정보처리기의 설치·운영 할 수 있는 목적으로 ① 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, ② 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필

요한 경우, ③ 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우, ④ 교통단속 및 교통정보수집·제공을 위하여 필요한 경우로 엄격히 제한하고 있다. 또 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하기 위해서는 공청회, 주민설명회 등의 의견수렴절차를 거쳐야 하고, 쉽게 알아 볼 수 있도록 안내판을 설치해야 하며, 운영·관리지침을 수립·시행해야 한다고 엄격히 규정하고 있다.

서울메트로와 서울도시철도공사는 화재·범죄예방과 시민의 안전을 위한 목적으로 설문조사와 행정예고의 절차를 거쳐 서울메트로 2호선에 2012. 6. 2. 총 834량 중 356량(43%), 712대를, 서울도시철도공사 7호선에 2012. 6. 18. 504량(100%), 1,008대를, 시범사업으로 5호선 8량 16대, 6호선 8량 16대, 8호선 6량 12대를 각각 전동차 객실 내 CCTV를 설치하였으며, 이는 「개인정보보호법」 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영)과 「동법 시행령」 제23조(영상정보처리기기 설치 시 의견수렴), 「행정절차법」 제46조의 규정의 목적과 절차를 준수한 것으로 판단된다.

그러나 전동차 객실 내 CCTV 설치·운영이 법규상 절차를 준수하였다 할지라도 전동차 객실 내 CCTV 안내판은 객실 양쪽 통로 옆 벽면에 작게 부착되어 전동차 객실 내 승객들이 쉽게 알아볼 수가 없고, 2012년 연간 지하철 이용객이 2호선은 5억6천여 명, 7호선은 4억7천여 명 임에도 불구하고, 시민에 대한 설문조사는 2호선이 66명, 7호선이 32명에 그쳐 너무나 형식적인 의견 수렴 절차를 거친 것으로 판단된다.

서울메트로와 서울도시철도공사는 「개인정보보호법」 이 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 조작을 금지하고 있음에도 불구하고, 전동차 운전실 CCTV 모니터를 통해 기관사가 임의 조작이 가능하고, CCTV에 승객들이 가슴 끈 등 신체 일부와 속옷 등이 선명하게 노출될 수 있어 승객들의 사생활의 비밀

과 자유 등 인권침해 개연성이 있는 것으로 판단된다. 또 서울메트로와 서울도시철도공사의 기관사를 대상으로 한 개인정보보호 교육이 업무지침과 함께 형식적으로 병행 진행되고 있어 실효성이 적은 것으로 판단된다.

2012년 9월 27일 열린 서울시 투자심사위원회가 모든 전동차 객실 내 CCTV 설치하는 2단계 사업에 대해 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하다며 재검토를 결정하여 2단계 사업이 전면 보류되었고, 2013년 6월 10일 서울경찰청 통계 발표에 의하면 2013년 1월부터 5월까지 지하철 출·퇴근시간대 성범죄발생률이 62.8%에 이르고 있으나 정작 출·퇴근시간대에는 승객들이 많은 관계로 전동차 객실 내 CCTV에 승객들의 머리 위만 보여 성범죄 현장을 포착하기 어려운 점이 확인된다. 또, 2호선과 7호선은 2010년부터 2013년 1분기까지 지하철 내 범죄발생은 줄어들고 있으나 객실 내 CCTV를 설치하지 않은 다른 호선의 범죄발생율도 이와 같은 형태이거나 오히려 더 줄어드는 경향이 있는 것 등을 고려할 때 전동차 객실 내 CCTV 설치가 범죄발생 빈도 간에 연계성이 적음을 보여주고 있어, 범죄 예방 효과가 있다고 단정하기는 어려운 것으로 보인다.

서울메트로와 서울도시철도공사에 대한 수사기관의 지하철 CCTV 영상제출 요구는 형사소송법 제218조(영장에 의하지 아니한 압수) 의거 한 것이고, 서울메트로와 서울도시철도공사의 수사기관에 지하철 CCTV 영상제공은 「개인정보보호법」 제18조(개인정보의 이용·제공 제한) 등에 의한 것으로 모두 법률에 근거하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 서울메트로와 서울도시철도공사가 임의제출 형식으로 수사기관에 CCTV 영상을 제출하는 것이 현행 형사소송법상 영장주의에 위배되지 않으며 개인정보자기결정권을 침해한다고 보기는 어렵다. 다만, 「개인정보보호법」에 '범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우라도 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고'라고 규정하고

있어, 지하철 CCTV 영상제공은 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

2. 조치사항 권고

위 사건에 대하여 서울메트로와 서울도시철도공사의 지하철 객실 내 설치된 CCTV가 범죄예방 효과에 대해 명확하게 검증되지 않았고, 시민의 사생활 침해 등 인권침해를 유발할 수 있는 개연성이 있음을 인정할 수 있다.

다만, 2012년 9월 27일 서울시 투자심사위원회가 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 총사업비 127억에 대해 시급성이 떨어지고 범죄예방 효과가 불확실하다며 재검토를 결정하여 2단계 사업이 전면 보류되었고,

2013년 1월 28일 개인정보보호위원회의 「지하철 전동차 내 CCTV 운영관련」 의견 표명에 대한 이행사항으로 이미 서울메트로와 서울도시철도공사가 공사 홈페이지에 「객실 내 CCTV 설치·운영현황」을 공개하였고, 「개인정보보호를 위한 영상정보처리기기 설치 운영 예규」 등을 마련하고 있는 것을 감안하여 「서울특별시 인권기본조례」 제21조에 따라 다음과 같이 개선 조치할 것을 권고한다.

1. 서울메트로 사장과 서울도시철도공사 사장에게

가. 전동차 객실 내 CCTV를 관리하는 담당자 및 기관사(차장)에 대해 집합교육 형태로 인권교육을 실시하되, 서울시 인권센터에서 추천하는 강사로 하여금 실효성을 담보하도록 하고,

나. 전동차 운전실 내 CCTV 모니터에 대해 기관사(차장)의 불필요한 임의조작 방지를 위한 방안을 마련하고,

다. 객실 내 CCTV를 설치·운영하고 있다는 사실에 대해 해당 전동차 객실 승객들에게

적절한 안내방송을 하고,

라. 수사기간의 요청에 의한 지하철 CCTV 영상제공은 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공을 할 것을 권고한다.

2. 서울특별시장에게

가. 서울시 공공기관에 CCTV를 설치함에 있어 충분한 시민의 의견을 수렴할 수 있도록 관리·감독을 철저히 하고,

나. 서울메트로 1, 2(구형), 3, 4호선과 서울도시철도공사 5, 6, 8호선 모든 전동차 객실 내 CCTV를 설치하는 2단계 사업에 대해 범죄예방 효과가 검증되기 전까지 재고할 것을 권고한다.

서울특별시 시민인권보호관 노승현