



# 국 가 인 권 위 원 회

## 결 정

제 목 「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선권고

## 주 문

국가인권위원회는 미래창조과학부 장관에게 아래와 같이 권고한다.

## 아 래

1. 「전기통신사업법」 중 제83조 제3항을 삭제하는 내용의 법 개정을 추진할 것
2. 「통신비밀보호법」 중 다음의 내용을 반영하는 법 개정을 추진할 것
  - 가. ‘가입자정보’, ‘실시간위치정보’의 정의규정을 신설하는 것
  - 나. 제2조 제11호 중 바.목과 사.목에서 ‘실시간위치정보’를 제외하는 것
  - 다. 제13조와 관련하여 검사 또는 사법경찰관이 범죄수사를 목적으로 가입자정보 및 통신사실확인자료(실시간위치정보는 제외한다)의 제공을 요청할 수 있는 요건을 “피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것”에 한정하는 것
  - 라. 범죄의 수사를 목적으로 하는 ‘실시간위치정보’제공의 요청은 위 다.항의 요건 외에 보충성의 요건을 갖춘 경우로 한정하는 것



# 이 유

## I. 권고 배경

정보화시대를 맞이하여 개인정보노출이 프라이버시 침해에 미치는 영향이 비약적으로 증가하고 있는 상황에서 「통신비밀보호법」 등이 통신관련 개인의 정보를 보호하는데 충분하지 못하다는 비판이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 「전기통신사업법」 제83조 제3항의 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 제13조의 통신사실확인자료 제공 제도는 사생활의 비밀과 자유를 과도하게 침해하고 있다는 이유로 국회에서의 입법발의와 시민단체의 개정촉구 그리고 사법부에서의 위헌성 여부가 심사 중에 있다.

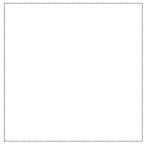
이러한 상황에서 위원회는 관련제도 개선준비를 위한 2012년 “사이버수사 및 디지털 증거수집 실태조사”를 진행한바 있으며 그 결과를 바탕으로 관련제도의 개선내용을 검토하게 되었다.

## II. 판단기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 18조(통신의 자유)

## III. 판단

### 1. 현 제도의 개요



가. 통신자료 제공 제도

수사기관이 전기통신사업자에게 통신자료의 제출을 요청하는 근거법률은 「전기통신사업법」 제83조 제3항이다.

이 규정에 근거하여 수사기관 등은 전기통신사업자에게 가입자의 인적정보(「전기통신사업법」은 가입자의 인적정보를 통신자료라고 규정하고 있다)를 특별한 절차 없이 제공할 것을 요청할 수 있고, 실무에서는 수사기관의 요청에 따라 대부분 정보가 제공되고 있다.

나. 통신사실확인자료 제공 제도

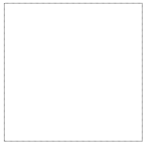
「통신비밀보호법」 제2조 제11호는 통신사실확인자료를 정의하고 있으며, 같은 법 제13조 제1항과 제2항은 수사기관 등이 법원의 허가장을 받아 전기통신사업자에게 통신사실확인자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

수사기관은 이 규정에 근거하여 법원의 허가를 사전 또는 사후적으로 받아 통신관계 정보 중 통신내용 및 인적정보 외의 정보를 취득하고 있다.

「통신비밀보호법」은 통신사실확인자료 제출 요청의 허가요건으로 수사기관의 일반 압수영장 요건인 ‘수사의 필요성’, ‘피의자 혐의의 개연성’, ‘피압수물과 사건관련성’과는 달리 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있다. 두 제도를 비교한 내용은 아래의 <표1>과 같다.

<표1> 통신자료와 통신사실확인자료의 비교

구분	통신자료	통신사실확인자료
법적근거	「전기통신사업법」 제83조 제3항	「통신비밀보호법」 제13조, 제13조의2



제공자	전기통신사업자	전기통신사업자
제공범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 이용자의 인적사항</li> <li>- 성명</li> <li>- 주민번호</li> <li>- 주소</li> <li>- 전화번호</li> <li>- 아이디(이용자 식별번호)</li> <li>- 가입일 또는 해지일</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 특정인의 통신사실 자료</li> <li>- 가입자의 통신일시</li> <li>- 통신개시종료시간</li> <li>- 발.착신 통신번호</li> <li>- 사용도수</li> <li>- 컴퓨터 통신, 인터넷 로그기록</li> <li>- 발신기지국 위치추적자료</li> <li>- 정보통신기기 접속지 위치추적자료</li> </ul>
요청기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 검사, 수사관서</li> <li>· 정보수사기관</li> <li>· 법원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 검사, 사법경찰관</li> <li>· 정보수사기관</li> <li>· 법원</li> </ul>
사전절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서면요청(4급 이상 공무원, 총경 등의 결재 필요)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 검사, 사법경찰관: 법원허가</li> <li>· 정보수사기관: 고법수석부장판사 허가</li> </ul>
사후절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송통신위원회에 현황 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방송통신위원회에 현황 보고</li> <li>· 가입자에게 통지</li> </ul>

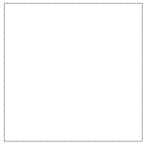
## 2. 문제점

### 가. 통신자료제공제도

#### 1) 영장주의 위배의 문제

통신자료제공제도는 수사기관이 전기통신 가입자의 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있음에도 이를 통제하는 장치가 없고, 정보주체에게 사후 통지하는 절차도 마련되어 있지 않아 프라이버시 침해의 문제가 빈번히 제기되고 있다.

헌법재판소 2010헌마439결정의 다수의견은 수사기관의 통신자료제공요청을 전기통신사업자가 거부하더라도 불이익이 없으므로, 수사기관의 통신자료취득행위가 공권력의 행사가 아니라고 판단하였지만, 실제 실무에서는 수



사기관의 요청을 받은 전기통신사업자 대부분이 수사기관의 요청을 거부하지 못하고 통신자료를 제공하고 있으므로 사실상 강제적 성격이 있는 것으로 판단된다.

이러한 이유로 수사기관의 통신자료제공요청의 적절성에 대한 사법부의 심사가 필요함에도 제도적 장치가 갖추어져 있지 아니하여 영장주의 위배의 문제가 제기되고 있다.

## 2) 제도 남용의 문제

<표2> 통신자료제공 관련 통계자료

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 상반기
문서건수	474,568	561,467	591,049	651,185	820,800	465,304
전화번호수	5,155,851	6,879,744	7,144,792	5,848,991	7,879,588	4,827,616
문서1건당 전화번호수	10.86	12.25	12.09	8.98	9.60	10.38
전화번호수 증감률(%)		33.4	3.9	-18.1	34.7	22.5(추정)

<출처: 08~12년 방송통신위원회, 13년 상반기 미래창조과학부>

수사기관이 전기통신사업자에게 요청하여 제공 받은 통신자료 제공 건수(전화번호 수 기준)는 2011년 일시적인 감소추세를 보인 경우를 제외하면 2008년 이후 매년 약 18% 정도의 증가추세를 보이고 있으며, 2012년에는 통신자료를 제공 받은 전화번호건수가 8백만 건에 육박하는 등 전 국민의 약 16%에 해당하는 많은 사람들의 개인정보가 자신도 모르게 수사기관에 제공되고 있다.

이는 「전기통신사업법」 제83조 제3항이 재판, 수사, 형의집행, 국가의



안전보장이라는 목적만 제기하면 수사기관이 전기통신사업자에게 언제든지 통신자료를 요청할 수 있도록 지나치게 추상적이고 포괄적으로 규정하고 있기 때문이다. 또한 요청을 받은 전기통신사업자가 “그 요청에 따를 수 있다”고 규정하여, 마치 전기통신사업자가 판단의 주체인 것처럼 규정하고 있으나 전기통신사업자로서는 수사기관이 제시한 사유가 통신자료 제공의 요건에 해당하는지를 판단할 수 있는 필요한 정보를 확보할 수 없다. 더 나아가 그러한 정보가 제공된다고 하더라도 전기통신사업자가 판단을 내리기 어려우므로, 사실상 수사기관이 요청한 정보를 모두 제공할 수밖에 없는 구조 때문이기도 하다.

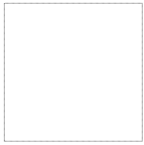
### 3) 통지절차 부재의 문제

통신자료제공제도는 통신사실확인자료 제공 제도 및 통신제한조치제도와 달리 정보주체에게 사후 통지하는 제도를 두고 있지 않아, 정보주체로서는 자신의 개인정보가 수사기관에 제공되었는지 여부를 알 수 없으며, 부당한 정보제공이 있는 경우라 할지라도 이의 시정을 요구할 수 있는 방법이 전혀 없다.

이는 국가가 공익적 목적으로 개인의 기본권을 제한할 수 있다고 하더라도 기본권 주체가 국가의 기본권 제한 절차에 직간접적으로 참여하여 절차 통제의 역할을 하는 적법절차원칙에 부합하지 않는다고 할 것이다.

## 나. 통신사실확인자료 제공 제도

### 1) 포괄적 허가요건으로 인한 사생활 보호 미흡의 문제



수사기관의 통신사실확인자료 취득과정에 대해서는 「통신비밀보호법」 제13조 제1항에서 수사기관이 “수사 또는 형의 집행을 위하여 필요” 함을 관할 법원에 소명하여 허가를 받을 것을 요구함으로써 통신자료와 달리 사법부의 통제가 제도적으로 보장되어 있다. 그러나 허가요건인 “수사 또는 형의 집행을 위한 필요성”이 지나치게 모호하여 수사기관의 남용을 방지하기 어렵고, 사생활 보호에 미흡하다는 비판이 제기되고 있다.

가) 낮은 기각률

이 문제점을 구체적으로 살펴보면, 아래의 <표3>에서 볼 수 있는 바와 같이 압수수색영장의 기각률은 평균 8~12%에 이르나 통신사실확인자료 허가신청에 대한 기각률은 평균 4~5%에 머무르는 등 통신사실확인자료 제공에 대한 법원 통제가 상대적으로 약한 것으로 보인다.

<표3> 압수수색검증영장 기각률과 통신사실제공요청 기각률 비교

구분	2007년				2008년				2009년				2010년			
	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률	청구인원	발부인원	기각인원	기각률
압수수색검증영장	74,667	68,499	6,168	8.3	100,480	91,454	9,026	9.0	05,720	95,237	10,483	9.9	95,863	84,108	11,755	12.3
통신사실제공요청	66,688	63,960	2,728	4.1	71,417	68,301	3,116	4.4	78,043	74,018	4,025	5.2	75,376	71,059	4,317	5.7

<출처: 사법연감>

나) 과도한 제공 건수



수사기관이 법원의 허가를 받아 전기통신사업자에게 요청하여 제공 받은 통신사실확인자료 건수(전화번호 수 기준)는 2008년 약 45만 건에서 2009년 약 1,600만 건으로 폭증하여 약 35배 늘어났으며 2010년 약 4,000만 건까지 증가한 이후 감소추세이긴 하지만 여전히 해마다 약 2천만 건 정도에 이르러 전 국민의 약 절반에 해당하는 수의 개인정보가 수사기관에 제공되고 있다. 이는 「통신비밀보호법」 제13조 제1항이 규정하고 있는 허가 요건이 개인정보를 보호하기에 충분하지 못하다는 것을 시사한다.

<표4> 연도별 통신사실확인자료 제공 건수와 증감률

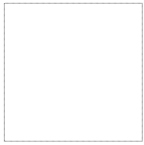
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년 상반기
문서건수	212,745	248,552	238,869	235,716	239,308	133,789
전화번호수	446,900	16,082,957	39,391,220	37,304,882	25,402,617	9,380,125
문서1건당 전화번호수	2.1	64.71	164.91	158.26	106.15	70.11
전화번호수 증감률(%)		3499	145	-5	-32	-26(추정)

<출처: 08~12년 방송통신위원회, 13년 상반기 미래창조과학부>

#### 다) 기지국 수사의 문제점

아래 <표5>는 통신사실확인자료 중 기지국 수사와 관련된 자료의 제공 현황을 보여주는 통계인데, <표4>와 <표5>의 비교를 통해 알 수 있듯이 2009년 이후 제공된 통신사실확인자료의 거의 대부분이 기지국수사와 관련되어 있다. 2009년에는 전체 제공건수 중 96% 이상, 2010년에는 98.3%, 2011년에는 98.6%가 기지국 수사를 위해 제공되었다.





이러한 현상은 현행 제도가 기지국 수사라는 새로운 수사기법과 연계되어 범죄와 관련성이 없는 많은 사람들의 개인정보를 수사기관이 쉽게 취득하는 것을 허용하고 있고 수사기관이 이를 적극 활용하기 때문에 나타나는 것으로 보인다.

<표5> 통신사실 확인자료 제공 중 기지국 수사 자료 제공 현황

구분	2009년 하반기	2010년 상반기	2010년 하반기	2011년 상반기	2011년 하반기
요청문서건수	1,257	1,846	2,150	2,473	2,143
요청전화번호수	15,440,864	21,306,989	17,399,997	20,567,569	16,232,806
요청문서건당 평균 전화번호수	12,284	11,542	8,093	8,317	7,575

<출처: 방송통신위원회 통계>

2) 통신사실확인자료 범위에 실시간위치정보가 포함되어 있는 문제

가) 법익침해정도에 따른 강제처분의 유형별 영장요건 차이

우리 헌법은 공공질서유지를 위해 수사목적의 강제처분을 허용하고 있으나 인권보호를 위해 영장주의를 채택하고 있고, 형사소송법은 강제처분의 유형에 따라 인권이 제한되는 정도의 차이가 있기 때문에 유형별로 영장요건의 차이를 두고 있다.

일반적으로 강제처분을 하는데 필요한 영장요건은 ① 수사의 ‘필요성’ ② 수사와의 ‘관련성’ ③ 피의자 혐의의 ‘개연성’ ④ 법익침해가 적은 다른 방



법이 없을 ‘보충성’이다. 우리 「형사소송법」과 「통신비밀보호법」이 규정하고 있는 강제처분의 영장요건을 유형별로 정리하면 <표6>과 같다. <표6>에서 보는 바와 같이 법익침해의 정도가 상대적으로 약한 강제처분(예를 들면 법원에 의한 대물적 강제처분인 압수수색검증)의 영장요건으로는 ‘필요성’이 강조되고, 법익침해의 정도가 강한 강제처분(예를 들면 수사기관의 대인적 강제처분인 구속)의 영장요건으로는 범죄혐의의 ‘개연성’뿐만 아니라 법익침해가 덜한 다른 방법이 없을 ‘보충성’까지 요구하고 있다.

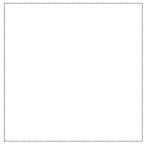
<표6> 여러 강제처분이 요구하는 영장요건

강제처분종류	압수수색검증		체포	구속		통신사실확인자료제출허가	감청
집행기관	법원	수사기관	수사기관	법원	수사기관	수사기관	수사기관
영장요건	「형사소송법」 제106조 제1항 (압수)  (필요성, 관련성)	「형사소송법」 제215조 제1항 (압수, 수색, 검증)  (필요성, 관련성, 개연성)	「형사소송법」 제200조의2 제1항 (영장에 의한 체포)  (개연성, 보충성)	「형사소송법」 제70조 제1항 (구속의 사유)  (개연성, 보충성)	「형사소송법」 제201조 제1항 (구속)  (개연성, 보충성)	「통신비밀보호법」 제13조 제1항(범죄수사를 위한 통신사실확인자료제공의 절차)  (필요성)	「통신비밀보호법」 제5조 제1항(범죄수사를 위한 통신제한조치의 허가요건)  (개연성, 보충성)

나) 미국의 통신비밀보호법과 판례

(1) 취득되는 개인정보의 유형에 따른 영장요건의 차이

미연방대법원은 Katz v. U.S. 사건 판결(389U.S.347(1967))에서 한 사람이 특정 공간 및 정보가 남에게 공개되지 않을 것이라는 합리적으로 용인될 수 있는 기대를 가질 수 있다면, 그 공간에 진입하거나 그 정보를 취득하는 것이 압수 및 수색이며 영장이 필요하다고 판시하였다. 그 이후 영장을 필



요로 하는 압수 및 수색에 대한 판단기준으로 ‘합리적인 프라이버시의 기대’라는 개념이 이용되고 있다.

이와 관련하여 미국의 「통신비밀보호법」(Electronic Communications Privacy Act of 1986, 약칭 ECPA)은 취득되는 개인 정보의 성격에 따라 요구하는 영장요건을 <표7>과 같이 달리 규정하고 있다.

<표7> ECPA의 정보종류별 요구하는 영장요건

	정보종류		영장요건
ECPA 제1장	현재 진행중인 통화정보(감청)		엄격한 영장요건 (probable cause plus) (개연성, 관련성, 보충성)
ECPA 제2장	저장된 통신정보	통신내용	일반 영장요건 (probable cause) (개연성, 관련성)
		180일 이상 보관된 통신내용	완화된 영장요건 (proof of specific and articulable facts showing relevance) (관련성, 중요성)
		통신내용을 포함하지 않는 과거의 통신관련기록	
ECPA 제3장	통신내용을 포함하지 않는 장래의 통신관련기록(통화개시자가 특정상대와 통화를 하기 위해 통 신망에 입력하는 정보를 말함. 예 를 들면 전화통화의 개시를 위해 단말기에 입력하는 전화번호)		가장 완화된 영장요건 (certification of relevance) (관련성)

<출처: 박경신 저, “표현 통신의 자유, 이론과 실제”>

즉, 미국의 통신비밀보호법에 따르면 현재 진행 중인 통화내용의 취득(예를 들면 감청)은 사생활 제한 정도가 개인정보 취득 유형 중에서도 가장 크므로, 영장 요건으로는 피의자의 범죄혐의의 개연성뿐만이 아니라 감청내용이 범죄와 관련성이 있고, 증거를 취득할 수 있는 다른 방법이 없을 보충성까지 요구한다. 반면에 통화내용을 포함하지 않는 과거의 통신관련 기록은



정보취득으로 인한 사생활 제한 정도가 상대적으로 적으므로, 요구대상 자료가 현재 진행되고 있는 범죄수사와 관련성이 있고, 중요하다고 믿을 만한 합리적 근거가 있을 것을 요구하는 정도로 영장요건을 완화하고 있다.

## (2) 실시간위치정보와 관련된 미국 연방대법원의 판례

수사기관이 피의자나 피내사자의 위치정보를 취득하는데 필요한 영장의 요건이 무엇인지를 결정하기 위해서는 사람의 위치정보가 합리적인 프라이버시의 기대범위에 포함되는지 여부에 대한 판단이 필요하다.

미연방대법원은 U.S. v. Karo 사건(468 U.S. 705(1984)) 판결에서 그 사람이나 그 사람의 휴대폰에 위치추적기를 달 경우 육안으로 볼 수 없는 옥내에서의 위치까지 공개되기 때문에 영장요건으로 범죄혐의의 개연성이 필요하다고 판시하였다. 이 판결은 실질적으로 모든 위치추적기에 영장이 필요한 것으로 받아들여지고 있어 현재 연방경찰은 위치추적기 장착을 위하여 법원에 영장을 신청하는 관행이 정착되었다.

이와 같은 취지로 휴대폰을 이용한 위치추적과 관련하여 후속 판례들은 휴대폰과 복수의 기지국 사이의 통화하지 않는 상태에서의 교신기록이 통신사실확인자료가 아니라 위치추적 정보라고 판시하고 있으며, 따라서 위치정보 취득에는 일반적인 통신사실확인자료에 적용되는 완화된 영장요건이 아닌 범죄혐의의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건이 적용되고 있다.

### 다) 소결

미국 연방대법원은 실시간 위치정보의 취득으로 인한 사생활 제한의 정도가 상대적으로 크므로 범죄혐의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건을



적용하고 있다. 이에 비해 우리나라의 현행 「통신비밀보호법」 제2조 제11호는 “통신사실확인자료”에 바목의 “위치추적자료”와 사목의 “접속지의 추적자료”를 포함시키고 이의 요청을 위해 수사 또는 형의 집행을 위한 필요성만을 제시하면 수사기관이 손쉽게 실시간 위치정보를 취득하는 것을 허용하고 있다. 이로써 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 문제가 발생하고 있다.

### 3. 개선방안

#### 가. 기본방향

위에서 검토한 문제점 개선을 위한 제도개선의 기본방향은 ① 통신자료를 통신사실확인자료에 포함시키고 영장주의 통제 하에 두는 것, ② 수사기관이 통신사실확인자료를 전기통신사업자에게 제공 요청할 때 사법부의 영장을 받도록 하되, 영장요건을 현재의 수사상 필요성에 더하여 범죄혐의의 개연성과 자료의 해당사건 관련성을 요구하는 것으로 강화하는 것, ③ 실시간위치정보를 통신사실확인자료에서 제외하고 이를 취득하기 위한 영장요건으로 ②의 요건에 다른 방법이 없을 것이라는 보충성을 추가하여 보호정도를 강화하는 것으로 정리할 수 있다.

#### 나. 반대의견

1) 법무부, 경찰청, 노동부, 국방부, 국세청, 국정원, 해경청 등은 통신자료제공에 영장주의를 적용하는 것에 대해 통화 내역이나 전자메일 내역 등 통신비밀 보호와 직접적으로 관련이 없는 통신자료(가입자의 인적사항)는 이용자의 기본적인 정보에 불과하며, 통신자료는 초동수사



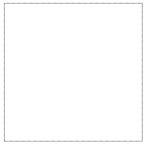
단계에서 보안을 유지하면서 신속히 확인할 필요가 있는 자료인데, 그 확인을 위해서조차 법원 등의 허가를 얻도록 할 경우 수사가 지연되는 등 수사 활동 수행에 상당한 어려움이 예상된다는 의견을 밝힌바 있다.

2) 법무부는 ‘기지국수사’가 유괴·납치, 아동 및 여성에 대한 성폭력범죄 등 강력범죄와 국가안보를 위협하는 각종 범죄 등에서 피의자를 특정 하거나 또는 납치피해자를 추적하기 위해 반드시 필요한 수사방식이라고 본다. 그리고, 수사의 초기단계에서는 아직 피의자나 피내사자 등을 특정하지 못한 경우가 많은데, 만약 통신사실확인자료의 제공을 요청할 때 ‘해당 가입자의 인적 사항’을 필히 기재해야 한다면 별도로 해당 가입자의 인적 사항 등을 다시 수사해야 하고, 수사결과 인적 사항을 파악할 수 없을 경우에는 더 이상 수사를 진행하지 못하는 상황이 발생할 수 있으므로 통신사실확인자료 제공 제도의 영장요건을 강화하는 것에 반대한다는 의견을 밝힌바 있다.

3) 법무부는 ① 위치정보는 대략적인 발신 기지국 위치정보 확인에 불과하여 기본권 제한 정도가 크지 않고, ② 현행법상으로도 위치정보는 통신사실확인자료의 일종으로 법원의 통제를 받고 있으므로 현행법을 그대로 유지할 필요성이 있으며 위치정보에 대한 영장요건을 강화하는 것에 반대한다는 의견을 밝힌바 있다.

## 다. 검토

### 1) 통신자료



「전기통신사업법」 제83조 제3항은 전기통신사업자가 수사기관의 자료제  
공요청에 따를 수 있다고 규정하고 있으므로, 수사기관이 전기통신사업자의  
임의적 협조에 근거하여 개인정보를 취득하는 것으로 해석되기도 하지만 정  
보제공으로 프라이버시가 침해되는 당사자는 전기통신사업자가 아니라 가입  
자인 정보주체이다.

수사기관이 이 규정에 의하여 증거를 확보하고 형사처벌을 진행할 수 있  
으므로 정보주체에 대한 기본권 제한의 정도가 큼에도 불구하고 정보주체의  
의사와 무관하게 개인정보가 수사기관에 제공되고 사후통지조차 되지 않다는  
점에서 정보주체가 자신을 방어할 수 있는 방법이 전혀 없다.

그리고 인터넷 실명제가 아직 잔존해있는 상태에서(「정보통신망이용촉진  
및 정보보호등에관한 법」 제44조의5 제1항 제2호는 위헌 결정으로 효력을 상  
실하였지만 제1호는 아직 유효하다) 이 규정은 인터넷 게시물의 신원을 확인  
하기 위하여 광범위하게 사용되고 있다. 잔존해 있는 인터넷 실명제와 연관  
하여 볼 때 국가가 이 제도를 활용하여 인터넷 게시자의 신원을 아무런 절차  
통제 없이 파악할 수 있으므로 사실상 표현행위에 대한 국가의 감시를 광범  
위하게 허용하는 문제점도 있다.

따라서, 통신자료가 이용자의 기초적인 인적정보라 할지라도 기본권 제한  
의 정도가 작다고 단정할 수 없고 수사지연의 문제는 사법부의 관여가 이루  
어지면 현재와 같이 지나치게 많은 정보요청에서 꼭 필요한 정보요청으로 줄  
어질 것으로 예상되므로 이런 점 때문에 영장주의 원칙을 후퇴시킬 문제는  
아닌 것으로 판단된다.

## 2) 통신사실확인자료

수사절차를 지배하는 대원칙은 ‘비례의 원칙’이고 대물적 강제처분 과정에



서 비례의 원칙의 구체적 발현형태는 관련성 없는 증거에 대해서는 압수수색 등을 할 수 없다는 것이다. 수사목적상 압수수색을 할 필요가 있다 하더라도 수사사건과 관련성이 있는 물건에 대해서만 해야 하고(객관적 관련성), 사건과 관련성이 있는 사람의 물건에 대해서만 해야 하고(주관적 관련성), 사건과 시간적으로 너무 동떨어지지 않아야 한다(시간적 관련성).

압수수색과 그 성격이 유사한 통신사실확인자료의 취득에도 이러한 관련성 원칙이 적용되어야 하는데, 현행 「통신비밀보호법」 제13조 제1항은 수사상 필요성만을 요건으로 요구하고 있으며, 관련성을 요건으로 요구하고 있지 않아 비례의 원칙에 위배되고 인권을 침해하고 있다는 문제가 제기되는 것이다.

또한 독일 형사소송법 제100조g는 통신사실확인자료제공 허가요건으로 그 대상범죄를 중대범죄로 한정하고 있을 뿐만 아니라, 일반 압수수색요건과 유사하게 구체적인 범죄혐의의 존재를 요구하고 있다는 점을 고려하면 우리나라의 현행 허가요건은 통신사실확인자료 보호에 상당히 미흡한 것으로 보인다.

다만, 기지국 수사가 반드시 필요한 경우와 같이 수사의 필요성에 대한 소명만으로 법원에 대한 통신사실확인자료 제공 허가신청이 허용되어야 하는 경우가 있을 수 있으나 이러한 예외는 제한적으로만 허용되어야 하고 일반적으로는 정보주체의 범죄혐의 개연성과 자료의 해당사건과의 관련성이 영장요건에 포함되는 것이 타당하다고 할 것이다.

### 3) 실시간위치정보

방송통신위원회가 2010년에 발표한 「휴대전화 위치측위 품질 실태조사」에 의하면, 기지국 방식의 위치정확도는 기지국 수가 많고 Cell반경이 작을수록 높아지게 된다. 특정기지국을 사용하여 통신한 사람의 위치는 Cell-ID 기





반의 원 형태내의 임의의 점으로 표시될 수 있는데 이때 원의 크기는 Cell-ID 반경크기로서 평균적으로 SKT 및 KT는 300m, LGU+ 는 500m를 나타낸다. 위 연구결과에 의하면 SKT, LGU+ 는 Cell-ID 반경보다 작은 오차로 서비스가 이루어지고 있으며, KT는 그 반경보다 큰 오차가 나타나고 있다.

실제 수사사례로서 부산○○경찰서 경찰관이 2011년에 작성한 수사보고서를 보면 수사대상인 송모씨에 대한 실시간 위치추적을 통해 수사대상자가 “서울 ○○구 ○○동 소재 ○○사무실에 은신하고 있는 것으로 확인됨”으로 기재되어 있어, 위 오차범위와 기지국 주변의 건물 상황등 주변적 조건을 종합하면 대부분 수사대상자의 위치가 특정될 수 있는 것으로 보인다.

또한 앞에서 살펴본바와 같이 현행 「통신비밀보호법」이 통신사실확인자료에 대한 허가요건을 지나치게 완화하여 규정하고 있어, 국민의 사생활 보호에 미흡하다고 보이므로, 현행법에 의해서도 법원에 의해 통제를 받고 있으므로 충분하다는 법무부의 주장은 타당하다고 보기 어렵다.

더 나아가 실시간위치정보가 과거의 위치정보 보다 기본권 제한 정도가 더 크고, 현행 「통신비밀보호법」이 위치추적 대상 범위를 중범죄로 한정하고 있지 아니하여 남용가능성이 크므로 다른 방법이 없을 것이라는 보충성 요건을 추가하는 타당하다.

#### IV. 결론

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



## V. 위원 김영혜, 위원 한위수, 위원 이선애의 일부 반대의견

다수의견은 범죄수사를 목적으로 수사기관이 통신관련 자료를 취득함에 있어 제도의 남용을 방지하고 국민의 사생활의 자유 및 개인정보를 보호하기 위하여 영장주의의 지배와 자료제공의 요건을 강화하는 방향으로 관련 법의 개정을 추진하여야 한다는 것이다. 위 위원들은 통신관련 자료의 취득과 관련한 통제를 강화할 필요가 있다는 다수의견의 전체 취지에는 동의하지만, 아래와 같은 일부 논리전개 및 결론에 있어서는 의견을 달리하므로 그 견해를 밝힌다.

### 1. 통신자료제공제도의 절차통제 강화 관련

다수의견은 통신자료도 현행 통신사실 확인자료와 같이 영장주의의 지배 하에 두어 법원의 허가를 받아 취득하도록 하고, 정보주체에 대하여 사후 통지를 하도록 개선하여야 한다고 판단한다.

그러나, 통신자료는 그 정보의 특성을 고려할 때 통신사실 확인자료와 같은 수준에서 보호되어야 할 정보라고 보기 어렵다. 현행 법은 통신자료(이용자 인적사항) 제공제도, 통신사실 확인자료(통신일시, 통신시간, 사용도수, 위치추적자료 등 통신기록) 제공제도, 통신제한조치(감청 등 통신내용 청취·열람)를 나누어, 제공되는 정보의 범위와 특성에 따라 단계적으로 보호의 정도를 달리하고 있다. 이중 이용자 인적사항에 해당하는 통신자료는 수사의 초기단계에서 범죄의 용의자뿐 아니라 피해자를 특정하기 위하여, 앞으로의 수사진행 여부를 판단하기 위하여 기본적으로 확인되어야 할 정보로서 특정인의 통신기록에 대한 정보인 통신사실 확인자료와는 개인의 사생활에 미치는



영향이 다르다 할 것이다.

이와 같이 통신자료는 수사의 출발점이 되는 기본정보로서, 사건에 따라 그 정보의 긴급한 취득을 생명으로 한다. 가정폭력, 성폭력 발생 현장에서의 신고 전화를 바탕으로 한 피해자 소재 확인, 당장의 자살기도자 추적 등 범죄수사와 위협방지를 위해 즉시성을 요하는 사건의 수사를 위해서는 관련 있는 통신기기 이용자의 인적사항 정보를 신속하게 취득할 수 있어야 하며 이것이 곧 국민의 인권을 보호하는 길이 될 것이다. 그러나, 이런 통신자료까지 영장주의에 포섭하여 법원의 허가를 받아 제공하도록 한다면 수사를 지연시켜 자칫 범죄와 위협으로부터 국민을 보호하여야 하는 국가의 의무를 소홀히 하는 결과를 초래할까 우려된다.

한편, 다수의견은 인터넷실명제가 잔존해 있는 상황에서 수사기관이 통신자료제공제도를 통해 인터넷 게시자의 신원을 파악하여 게시물의 표현행위에 대한 광범위한 감시를 하는 것을 허용하게 되는 문제점이 있다고 한다. 그러나, 통신자료가 인터넷 표현물에 대한 감시와 형사처벌을 위해서만 활용되는 것은 아닐 것이고, 위와 같은 다수의견의 우려는 인터넷 상에서의 표현의 자유를 어디까지 허용할 것인가에 대한 논의에서 해결되어야 할 문제이지 통신자료제공제도 자체가 가진 기본권 침해문제라고 할 수는 없다.

따라서, 통신자료를 통신사실 확인자료와 같은 선상에서 보아 이를 취득하기 위해서는 법원의 허가를 받도록 하여야 한다는 의견에는 반대한다. 그러나, 통신자료 제공제도가 통신사에 사실상 자료제출을 강제하는 성격이 있고 어떠한 통제장치도 없어 남용될 우려가 있다는 점에 있어서는 의견을 같이 하며, 이에 결론은, 통신자료제공에 있어서는 정보주체에 대한 사후통지제도



를 도입하는 것을 권고하는 정도가 적절하다고 판단된다.

## 2. 기지국 수사의 문제점에 대한 반론

다수의견은 연간 약 2천만 건에 이르는 통신사실 확인자료 제공건수 거의 대부분이 기지국 수사라는 수사방식에 의한 것으로서, 수사기관이 기지국 수사를 통하여 범죄와 아무 관련성이 없는 사람들의 개인정보를 쉽게 취득함으로써 개인정보 보호에 문제가 있다고 한다.

그러나, 제공되는 자료의 절대건수가 많다고 하여 이것이 곧바로 제도가 남용되고 있다는 근거가 될 수는 없다. 기지국 수사란 용의자를 특정할 수 없는 연쇄범죄가 발생하거나 동일사건 단서가 여러 지역에서 시차를 두고 발견된 경우 사건발생 지역 기지국에서 해당 일시에 발신된 전화번호들을 추적하여 용의자를 좁혀나가는 수사기법인데, 이에 따르면 동일인에 의한 것으로 추정되는 범죄가 발생한 각 지역에서 해당 일시에 발신된 수백 또는 수천 건의 전화번호를 대조하여, 공통되는 전화번호에 대해서만 수사를 전개하고 다른 대부분의 전화번호들에 대해서는 더 이상의 수사진행 없이 폐기하게 된다. 곧, 기지국 수사를 통하여 취득되는 절대 다수의 전화번호들은 수사에 무의미한 것으로 폐기되어 해당 정보주체의 기본권에 영향을 미치지 않는다. 이러한 방식으로 취득된 전화번호가 외부에 유출되거나 다른 목적으로 이용되어 문제시되지 않는 이상, 단지 제공되는 전화번호의 절대건수가 많다고 하여 이를 제도가 남용되고 있다는 근거로 삼는 것은 통신관련 자료를 이용한 수사의 특성과 그것이 기본권에 미치는 영향을 깊게 살피지 않은 것이라 할 것이다.



### 3. 통신사실 확인자료 제공요건 강화 관련

다수의견은 현행 「통신비밀보호법」이 통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있어 그 허가요건이 지나치게 모호하고 포괄적이라 사법부의 통제가 충분한 역할을 하지 못하고 있으므로 “피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것”(범죄의 개연성, 범죄와의 관련성)이라는 요건을 추가해야 한다는 것이다.

그러나, 「통신비밀보호법」 제13조 제2항은 “통신사실 확인자료 제공을 요청하는 경우에는 요청사유, 해당 가입자와의 연관성 및 필요한 자료의 범위를 기록한 서면으로 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받아야 한다.”고 규정하여 사실상 통신사실 확인자료 제공 시 범죄와의 연관성 등의 요건을 더 필요로 하고 있고, 따라서, 실무에서는 당연히 이를 감안하여 자료제공 허가 여부를 판단하고 있을 것으로 추인된다.

그러므로, 위와 같은 요건이 같은 조 제1항이 규정하는 ‘수사의 필요성’과 같은 수준의 요건임을 명확히 하기 위해 두 항의 내용을 합쳐서 조문을 정리하는 것까지를 반대하는 것은 아니나, 현행 법이 통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘수사의 필요성’만을 규정하고 있다는 다수의견의 견해에는 반대한다.

### 4. 통신사실 확인자료 제공요건 강화에 있어 단서규정 필요

통신사실 확인자료 제공요건으로 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’을 추가하더라도 연쇄범죄의 발생 등 예외적인 경우에는 수사의 필요성만으로 통신



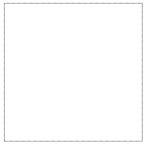
사실 확인자료의 제공을 허가할 수 있도록 하는 단서규정을 두는 것이 필요하다. 위와 같이 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건이 추가되면 아직 범죄 용의자가 밝혀지지 않은 상황에서 이를 알아내기 위한 목적으로 행해지는 기지국 수사와 같은 수사방식은 아예 불가능해지기 때문이다. 당초 의결안에는 위와 같은 단서규정을 두도록 하는 내용이 있었고 이를 포함해서 원안대로 의결되었음에도 결정문에서는 의결내용과 달리 삭제되어 이와 같이 의견을 밝히는 것이다.

## 5. 실시간위치정보에 대한 보충성 요건 강화 논리의 부족

다수의견은 통신사실 확인자료 제공에 있어 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건을 추가하고, 통신사실 확인자료 중 실시간 위치추적자료에 대해서는 위 ‘범죄의 개연성, 범죄와의 관련성’ 요건 외에도 보충성 요건을 더 추가해야 한다는 것이다. 곧, 실시간위치정보는 현행 통신제한조치에 준하는 정도의 요건 강화가 필요하다는 것인데, 그렇다면 실시간위치정보가 다른 통신사실 확인자료와 구별될 뿐 아니라 감청 등 통신내용을 청취·열람하는 통신제한조치에 비견될 정도로 사생활에 미치는 영향이 크다는 점을 뒷받침할만한 논리의 제시가 있어야함에도, 다수의견은 이에 관한 구체적인 근거나 사유를 제시하고 있지 않다.

또한, 이와 관련하여 다수의견이 인용한 미연방대법원의 Karo 판결은 옥내에서의 위치까지 추적되는 위치추적기 장착에 대한 것으로 반경 300~500m의 오차범위를 가지는 기지국을 통한 위치추적자료와는 성격이 다르다.

더구나, 이 안건 심의과정에서 의견진술인으로 참여한 경찰관은 이와 관련



하여, GPS나 Wi-Fi 정보 등 보다 정확한 위치추적기술이 있음에도 현행 「통신비밀보호법」이 발달된 정보통신기술을 따라가지 못해 기지국을 통한 부정확한 위치추적자료를 수사에 활용하고 있는 형편이라고 진술하였다. 이를 보더라도 현행의 기지국을 통한 위치추적자료가 사생활에 미치는 영향은 GPS 위치추적기 등에 비해 크지 않음을 알 수 있다. 그리고, 다수의견은 Karo 판결의 후속 판례들에 따르면 휴대폰과 복수의 기지국 사이의 통화하지 않는 상태에서의 교신기록에 대해서는 “범죄혐의의 개연성을 필요로 하는 일반적인 영장요건이 적용되고 있다.”라고 하고 있는데, 이러한 판례 해석을 그대로 받아들일 때, 여기서 말하는 일반적인 영장요건은 <표7>에 따르면 범죄의 개연성과 관련성으로서 그 외에 보충성도 요건으로 하는 ‘현재 진행중인 통화 정보(감청)’에 필요한 영장요건에는 이르지 않는 것이어서 위치추적자료 제공 시 보충성 요건을 더 추가해야 한다는 다수의견의 주장에는 논리적인 모순이 있다.

## 6. 관련 법률개정안에 대한 국회심의

권고 배경에서 밝히고 있는바와 같이 현재 이 사안과 관련하여 전기통신사업법 개정법률안 및 통신비밀보호법 개정법률안 각 3건이 국회에 계류중이다. 특히, 서영교 의원이 2012. 11. 2. 대표발의한 통신비밀보호법 일부개정법률안(의안번호 2392)과 송호창 의원이 2014. 1. 16. 대표발의한 통신비밀보호법 전부개정법률안(의안번호 9083)은 이 권고의 내용을 거의 그대로 망라하고 있다. 이미 이렇게 해당 법률의 개정안이 국회에 계류되어 있는 상태에서 법률 소관부처 장관에 대하여 같은 내용의 법률 개정 권고를 하는 것은, 결국 법률 개정은 국회에서 의결되어야 하는 것이라는 점에서 그 내용에 대한 판단을 떠나 시의성과 실효성 측면에서도 적절하다고 보기 어렵다.



2014. 2. 10.

위 원 장    현 병 철

위    원    김 영 혜

위    원    홍 진 표

위    원    장 명 숙

위    원    한 태 식

위    원    윤 남 근

위    원    김 성 영

위    원    곽 란 주

위    원    한 위 수

위    원    강 명 득

위    원    이 선 애



위 정본입니다.

2014. 4. 9.

국 가 인 권 위 원 회

행정사무관 이 경 우 (인)