

국 가 인 권 위 원 회

결 정

제 목 「금융지주회사법」 제48조의2에 대한 개정 권고

주 문

국가인권위원회는 금융위원회위원장에게 아래와 같이 권고한다.

1. 「금융지주회사법」 제48조의2를 영업상 이용하게 할 목적이 아닌 신용 위험관리 등 경영관리 목적에 한하여 금융지주회사와 자회사간 개인정보 및 금융·신용정보 등 고객정보를 공유할 수 있도록 개정하고,
2. 고객정보의 공유시 고지 및 고객의 삭제요구에 대한 해당 정보 삭제의무, 고객정보 폐기 의무, 공유받은 고객정보의 별도 관리에 대한 사항을 신설하며,
3. 공유받은 고객정보를 경영관리 목적 이외의 목적으로 사용하는 경우 벌칙규정을 강화할 것

이 유

I. 권고 배경

국가인권위원회는 그 동안 개인정보 보호와 관련한 실태조사 및 제도개선 권고 등을 통하여 개인정보 최소수집 원칙을 강조하고 이와 관련한 가이드라인 마련을 권고한 바 있다.

그런데 계속적으로 광범위한 개인정보 유출사고가 발생하여 왔고, 최근에는 카드사의 대규모 개인정보 유출 사건이 발생하여 개인정보의 수집과 활용에 대한 근본적인 제도개선이 필요할 뿐만 아니라, 개인정보 공유를 허용하고 있는 「금융지주회사법」의 보완이 요구되고 있다.

이에 국가인권위원회는 2014년 1월 카드사 개인정보 유출과 관련하여 성명서를 발표하면서 「금융지주회사법」 제48조의2의 문제점을 제기한 바 있는데, 금융지주회사 내의 개인정보 공유와 관련하여 구체적인 제도개선 방안을 마련할 필요가 있어 정보주체의 동의 없이 금융지주회사와 자회사 간의 개인정보를 공유토록 한 「금융지주회사법」 제48조의2가 「헌법」 및 국제인권기준 등을 위반하여 개인정보자기결정권을 침해하고 있는지에 대하여 검토하게 되었다.

II. 판단기준

「헌법」 제10조(인간의 존엄성과 기본적 인권의 보장), 제17조(사생활의 비밀과 자유), 제37조(기본권의 제한), 경제협력개발기구(OECD) 프라이버시 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인, 헌법재판소 결정(99헌마513) 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 금융기관의 개인정보 수집·활용 실태 및 문제점

가. 금융기관의 개인정보 수집 및 활용 실태

카드사 등 금융기관들은 주민등록번호 등 개인식별번호를 포함하여 직장 정보, 카드거래정보, 결제정보, 신용정보 등 20~50여개 항목을 수집하고 있으며, 2011년부터 2013년까지 금융지주회사 계열사간 고객등급 산정, 우수 고객관리, 리스크관리, 마케팅 등의 목적으로 154억 건의 정보가 공유된 것으로 나타났다. 특히 금융지주회사의 자회사에 해당하는 한 은행은 학생증 카드 출결시스템 구축과정에서 학생이름, 교통카드 번호, 교육행정정보시스템(NEIS) 번호 등을 공유하기도 하였다.

또한 2011년부터 2012년까지 12개 금융지주회사와 자회사간에 공유된 약 40억 건 중에서 약 27억 건(67%)은 위험관리, 고객분석, 영업점평가, 고객등급산정, 우수고객관리 등 경영관리 목적으로 사용되었고, 약 13억 건(33%)은 보험 텔레마케팅(TM), 신용대출상품 판매 등 고객에 대한 마케팅 목적으로 이용된 것으로 나타났다.

나. 개인정보 공유로 인한 위험성

2013년말 기준으로 13개 금융지주회사에 속한 자회사 등의 수는 적게는 2개 많게는 84개인데, 5대 금융지주회사의 경우 설립 당시에 비해 자회사 등의 수가 평균 약 240% 정도 증가하였다. 그런데, 최근 5년간 은행, 카드,

캐피탈, 신용정보회사 등 19개사에서 1억 건 이상의 개인정보가 유출되었고, 이 가운데 해킹사고로 인한 개인정보 유출 이외에도 금융기관 종사자들이 고객의 개인정보를 무단으로 제공하거나 부당조회 또는 업무목적 이외로 유출시킨 사례도 발생하고 있어 금융지주회사와 자회사 등과의 개인정보 공유는 개인정보의 부당조회 및 유출의 위험성을 증가시키는 원인이 될 수 있다고 판단된다.

아울러, 정보주체가 제공한 고객정보가 정보제공 목적 이외에 해당 금융지주회사 내의 자회사 등에 공유되는 과정에서 자신의 고객정보가 공유되는 기간, 범위, 이유 등을 전혀 확인할 수 없고 자신의 의사에 반하여 자회사 등의 마케팅에 이용되고 있어 수집된 고객정보의 활용에 대한 제도적 보완이 필요하다.

2. 「금융지주회사법」 제48조의2의 개인정보자기결정권 침해 여부

금융기관의 대형화·겸업화 및 금융산업의 구조조정을 통해 금융지주회사의 설립을 촉진하기 위한 목적으로 제정된 「금융지주회사법」은 2002년 고객에 필요한 금융상품을 개발하고 금융지주회사그룹의 시너지 효과를 높이고, 그룹전체의 경영효율성을 제고하기 위하여 금융지주회사 등에게 고객의 동의 없이 영업상 이용하게 할 목적으로 고객정보를 제공할 수 있도록 하는 특례 조항을 신설하였다.

그런데, 헌법재판소는 오늘날 현대사회가 개인의 인적사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 이

러한 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호할 필요성이 대두됨에 따라 정보주체가 개인정보의 수집·이용·폐기에 이르는 과정에 대한 통제권을 갖도록 하는 헌법에 명시되지 아니한 기본권인 개인정보자기결정권을 인정(헌법재판소 2005.5.26. 선고 99헌마513)하였다.

그리고, 2011. 3. 29. 제정된 「개인정보보호법」은 정보주체가 자신의 개인정보처리와 관련하여 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리 및 개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리 등을 가진다고 규정하여 헌법재판소의 개인정보자기결정권의 내용을 명문화하고 있다.

한편, 경제협력개발기구(OECD)는 개인정보보호를 위한 기본원칙으로 수집제한의 원칙, 정확성 확보의 원칙, 목적명시의 원칙, 이용제한의 원칙, 안전성 확보의 원칙, 공개의 원칙, 개인참여의 원칙, 책임의 원칙 등 8가지 원칙을 제시하고 있다.

이하에서는 「헌법」상 기본권 제한의 일반원칙에 따라 「금융지주회사법」 제48조의2에 대한 개인정보자기결정권 침해여부를 살펴보기로 한다.

가. 목적의 정당성 여부

「금융지주회사법」 제48조의2의 입법목적은 ‘고객정보 활용을 통한 금융지주회사 및 그 자회사간의 시너지 효과를 극대화’하고, 이를 통해 ‘금융지주회사 설립을 유인’하여 ‘금융산업의 경쟁력을 높이고 국민경제의 건전한 발전에 이바지하기 위함’이다.

2002년 법률 개정 당시 2개였던 금융지주회사가 2013년말 13개로 증가한 것을 볼 때 금융지주회사 내의 고객정보 공유가 금융지주회사 설립을 유인하는 원인을 제공하였다고 판단되며, 고객정보를 영업상 목적으로 사용하여 금융지주회사 내 신속하고 원활한 업무수행으로 인하여 고객맞춤 서비스 증진을 통한 이익 창출이 금융경쟁력 강화와 국민경제의 성장을 도모하는 수단으로 작용할 경우 공공복리의 증진을 가져올 수 있으므로 동 조항에 대한 목적의 정당성은 인정될 수 있다.

나. 수단의 적절성 여부

금융지주회사 내에서 고객정보의 공유가 금융산업의 경쟁력을 강화하는 시너지 효과를 통하여 「금융지주회사법」의 입법취지를 달성한다고 하더라도 이는 정보주체가 해당 금융상품에 가입하였을 때 정보주체의 동의를 얻는 방법 등을 통하여서도 달성될 수 있다.

그러나 이러한 방법은 금융지주회사 내 고객정보 공유를 어렵게 하고, 금융지주회사의 설립 촉진을 기대하기 어려운 상황을 초래할 수 있는 바, 동 조항이 고객정보의 활용과 분석, 자회사간의 고객정보 공유 등을 원활하게 함으로써 시너지 효과를 얻고 금융지주회사 설립을 촉진할 수 있어 입법 목적 달성에 적절한 수단이 될 수 있다는 점이 인정된다.

다. 피해의 최소화성 여부

「금융지주회사법」 제48조의2가 금융경쟁력의 강화라는 입법목적에 달

성할 수 있는 효과적인 수단이라 하더라도, 동 조항은 고객정보의 제공 목적을 '영업상 이용하게 할 목적'으로 광범위하게 규정하고 있어 그 범위나 한계가 불분명하다. 그로 인하여 현재 금융지주회사 내에서 수집된 고객정보는 신용위험관리 등 경영상 관리 목적을 넘어 보험 텔레마케팅, 신용대출 상품의 판매 등에 활용되고 있으며, 공유되는 정보의 약 33% 정도가 실제로 마케팅 목적으로 이용되고 있는 것으로 나타나는 등 피해의 규모가 작지 않다.

특히 정보주체가 본인의 정보가 어떻게 유통되고 활용되는지 알지 못할 뿐만 아니라 알게 된다고 하더라도 개인정보의 이용·유통에 이르는 과정에서 정보주체가 참여할 수 있는 기회가 차단되어 있다.

따라서 동 조항은 고객정보를 고객의 등급산정, 우수고객관리, 리스크 관리 등과 같은 신용거래를 위한 본연의 업무 이외에 영업 수단으로까지 활용한다는 점에서 금융경쟁력 강화의 목적 달성에 필요한 정책수단의 범위를 넘어 정보주체의 개인정보자기결정권을 과도하게 침해하는 것으로서, 기본권 제한시 요구되는 피해의 최소성의 요청을 충족시키지 못한다고 판단된다.

라. 법익의 균형성 여부

금융산업의 경쟁력 강화를 통한 국민경제의 성장이라는 공공복리 측면과 개인정보자기결정권에 따른 개인정보 보호의 측면은 모두 강조될 수 있다.

그런데, 정보공유의 범위에 제한이 없고, 고객으로서는 수집된 개인정보

가 어떻게 공유되고 관리되는지 알 수 없을 뿐만 아니라 마케팅 등에까지 제한없이 사용됨으로써 사적인 평온이 저해될 우려가 있으므로 금융경쟁력 강화를 통한 국민경제의 건전한 발전이라는 공익에 비하여 개인정보자기결정권을 제약함으로써 발생하는 그 피해의 정도가 작다고 할 수 없어 법익 균형성을 갖췄다고 보기 어렵다.

3. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 「금융지주회사법」 제48조의2는 피해최소성 원칙에 위반되고 법익균형성도 갖추지 못하여 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단된다.

그러나, 「금융지주회사법」의 제정과 동법 제48조의2 조항의 신설은 금융경쟁력 강화를 위한 금융지주회사의 설립을 촉진하고, 지주회사 내부의 시너지 효과를 높이는데 있으므로, 금융 산업의 경쟁력 강화를 위하여 금융지주회사 제도를 도입하면서 그 유인책으로서 금융지주회사 내부에서 고객의 리스크 관리, 고객 등급 산출 등 경영상 목적으로 고객정보를 공유할 수 있도록 하는 것은 여전히 유효한 정책수단이라고 할 수 있다.

따라서 고객정보의 공유와 관련하여 동 조항에서 범위나 한계가 불분명하게 정의되어 있는 ‘영업상 이용하게 할 목적’을 ‘신용위험관리 등 경영관리 목적’으로 한정하여 규정하고, 아래와 같이 고객정보를 엄격하게 관리하도록 운영할 필요가 있다.

즉, 현행 「금융지주회사법」은 정보공유 시 고객정보의 관리에 대한 어

떠한 제한도 없이 활용하도록 하고 있는 바, 정보주체가 자신의 고객정보가 어떻게 공유되고 있는지 확인할 수 있어야 한다. 특히 자신의 정보가 공유된다는 고지를 받은 후 해당 정보의 삭제를 요구할 수 있도록 하고 금융지주회사는 이를 삭제하도록 의무화함으로써 사후적으로 정보주체가 자신의 개인정보를 통제할 수 있는 장치를 마련하는 것은 개인정보자기결정권 보장을 위한 최소한의 조건이라고 할 수 있다.

아울러, 공유받은 고객정보는 금융지주회사 등이 직접 고객으로부터 제공받은 고객정보와 정보제공 목적이 상이하므로 별도로 관리할 필요가 있고 공유받은 고객정보를 경영관리 목적 이외의 목적으로 사용할 경우 벌칙을 강화하는 등 공유받은 고객정보를 두텁게 보호할 필요가 있다. 이와 함께 고객의 사망·탈퇴, 금융지주회사의 폐업 등의 경우 고객정보를 폐기함으로써 개인정보의 무분별한 유통을 방지할 필요가 있다.

이와 같이 제한된 범위에서 고객정보를 공유하되 그 절차 등의 관리를 강화함으로써 「금융지주회사법」의 입법목적을 훼손하지 않으면서 개인정보자기결정권의 침해를 최소화할 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 결론

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

V. 위원 장명숙의 별개의견

「금융지주회사법」 제48조의2가 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해한다는 데에는 다수의견과 견해를 같이 한다.

그러나, 다수의견은 「금융지주회사법」 제48조의2가 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단하면서도 해당 조항의 폐지를 권고하는 대신, 공유된 정보의 활용범위 축소와 고지의무 부과, 정보주체의 삭제요구권의 신설을 통한 보완이 필요하다는 의견인바, 이와 같은 결론에는 동의할 수 없다.

다수의견은 개인정보 유출의 피해를 줄일 수 있고, 정보주체의 자기정보통제권을 사후적이거나 인정하고 있다는 측면에서 현재보다 진일보한 방안이라는 점은 분명하다. 그러나, 현행 금융지주회사 제도의 효과와 한계를 고려할 때 아래와 같은 이유로 「금융지주회사법」 제48조의2는 보완되어야 할 것이 아니라 폐지되어야 한다.

첫째, 금융지주회사 제도의 도입 목적은 금융산업의 대형화와 겸업화라는 국제적인 추세에 따라, 국내 금융회사의 대형화를 촉진하고 업종간 겸업화를 통하여 시너지 효과를 제고함으로써 금융산업의 대내외 경쟁력을 향상시키는 것이다. 그런데, 국내 금융지주회사 그룹내 은행과 비지주회사 방식의 은행의 수익성을 비교한 실증연구 결과에 의하면 금융지주회사로의 전환이 경영성과 개선에 별다른 영향을 미치지 못한 것으로 나타나고 있다. 이를 달리 말하면 「금융지주회사법」 제48조의2에 의한 개인정보의 공유 제도가 금융지주회사와 자회사에게 정보주체에게 사전 동의를 받지 않아도

되는 편리함과 그로 인한 정보유출의 도덕적 해이를 초래했을지는 몰라도 최소한 금융산업의 대내외 경쟁력 향상의 목적 달성에는 기여하지 못하였다는 것을 의미한다.

둘째, 이중 금융업 간 겸업을 금지해온 미국이 금융 분업주의 원칙을 폐기하고 금융지주회사 제도를 도입한 이후 복합금융그룹은 세계적 추세로 자리 잡게 되었다. 금융제도의 안정성을 위하여 분업주의를 택할 것인지 아니면 수익성 개선을 위하여 겸업주의를 택할 것인지는 별론으로 하고, 금융지주회사 제도의 효과를 높이는 측면만 고려한다면 금융지주회사의 자회사인 은행, 증권, 보험회사 간의 업무경계를 없애고 마치 하나의 회사처럼 유기적으로 움직이는 것이 핵심이며, 개별 업종법의 규제완화가 금융지주회사의 시너지 효과를 창출하는데 필수적인 전제조건이다. 그러나 국내의 금융산업은 은행업, 보험업, 증권업의 분업주의에 입각한 법제를 토대로 하고 있어 「금융지주회사법」 제48조의2에 의한 개인정보 공유제도가 금융지주회사의 시너지 효과를 제고하는 데에 큰 영향을 미칠 수 없는 구조이다.

이상과 같이 「금융지주회사법」 제48조의2의 개인정보 공유제도는 국내 금융산업의 대내외 경쟁력 강화에 효과가 없거나 핵심적인 것이 아니며, 다수의견이 제시한 정보공유 사실의 고지의무 부과, 정보주체의 삭제요구권의 신설은 금융지주회사 내의 정보공유에만 국한될 것이 아니라 개인정보 보호의 일반법에 반영되어야 사항들이다.

따라서, 「금융지주회사법」 제48조의2를 보완하여 존치시킬 것이 아니라 동 조항을 삭제하여 금융지주회사가 개인정보보호의 일반법의 적용을 받도록 해야 한다.

2014. 4. 28.

위 원 장 현 병 철

위 원 김 영 혜

위 원 장 명 숙

위 원 유 영 하

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 이 선 애

위 정본입니다.

2014. 7. 10.

국 가 인 권 위 원 회

행정사무관 이 경 우 (인)