

장여경 (진보네트워크센터 정책활동가)

## 1. 서론

한국의 정보기술 거버넌스는 1990년대 체신부와 정보통신부로 대표되는 전문관료집단, 그리고 이들과 밀접하게 협력하는 기업가적 전문가들을 중심으로 추진되어 왔다. ‘정보통신선진국’이라는 목표를 향한 강력한 정부의 정책의지 속에서 구성된 정보화 추진체계는 ‘하향식’ 산업계와의 협력 속에 재원을 조달하고 신속히 문제를 해결하는 독특한 정책문화를 만들어냈다. 2000년대 이후 법률과 담당부처가 달라졌지만 관료중심의 엘리트주의적 정책추진 방식은 그대로 계승되었다. 정보기술의 수용과정에서 기술 반대자 집단이 거의 발견되지 않았고 정책형성 및 구현 과정에서 시민들의 견해를 수용하는 방식이나 제도화는 거의 고려되지 못했다(김지연, 2016).

국가경쟁력과 ‘차세대 성장동력’을 IT에서 찾아온 언론 역시 정부와 기업의 전문적 이해관계를 벗어나지 못하고 이 의제에 대한 독자적인 시민사회 공론장 형성에 기여하지 못했다.

정부와 기업의 이해관계 결속이 상대적으로 비대해지는 가운데 그와 대립적 이해관계를 가지고 있는 디지털 권리의 주체이자 소비자인 이용자의 정책 참여는 위축되었다. IT 기술정책에 이용자 시민이 참여할 수 있는 거버넌스 기구가 설립된 적도 없었다. 특히 IT에 대한 전문지식에 있어 이용자 시민들이 결핍되어 있다는 인식은 이러한 소극적 거버넌스에 명분을 부여한다.

그러나 디지털 시대 권리가 침해된 시민들은 권리 주체이자 피해 당사자라는 지위로 한국사회 IT 담론장에 적극적으로 등장했다. 인권 문제들을 다루어야 할 인권기구 거버넌스의 등장 또한 디지털 프라이버시 거버넌스에 긍정적인 변화를 가져왔다. 인권기구들은 시민들의 입장을 대변할 수 있는 민간 전문가, NGO의 참여를 개방적으로 보장하는 공식적인 거버넌스 제도이고, 의제에서 있어서도 디지털 프라이버시 논쟁에 일찍부터 개입하였다.

---

<sup>1</sup> 이 글은 2016년 4월 21일(목), 정동 프란치스코 교육회관에서 가톨릭대 과학기술민주주의 SSK 연구단 주최로 개최된 <과학기술과 전문성의 정치, 그리고 거버넌스 : 시민참여 20년의 성찰적 평가> 토론회에 제출된 발제문입니다.

## 2. 디지털 프라이버시 거버넌스의 국제규범

디지털 프라이버시권은 최근 유엔에서 디지털 시대 중요한 인권의 하나로 주목을 받고 있다. 2013년 12월 18일, 유엔 총회는 “디지털 시대의 프라이버시권” 결의안을 만장일치로 통과시켰다(United Nations, 2013). 그 이듬해인 2014년 6월 30일, 유엔 인권최고대표는 “디지털 시대 프라이버시권”에 대한 특별한 보고서를 통해 “지구적인 정치, 경제, 사회 생활이 점점더 의존하는 기술 플랫폼은 대량 감시에 취약할 뿐 아니라 실제로는 그것을 촉진하는 듯 하다”고 지적하고 디지털 시대 프라이버시권의 옹호를 촉구했다(United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014).

디지털 프라이버시권에 대한 유엔의 문제의식은 간명하다. <시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약)>을 비롯해 국제인권규범에서 보장받아 왔던 프라이버시권이 오프라인에서처럼 온라인에서도 보장되어야 하며, 각국 정부에는 디지털 커뮤니케이션에서 프라이버시권을 보장해야 할 책임이 있다는 것이다. 1966년 제정된 자유권규약은 제 17 조에서 “그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니한다”며 프라이버시권을 보장하고 있다. 최근의 논의는 제 17 조에 ‘디지털 프라이버시권’에 대한 추가적인 규약을 수립하거나 일반논평 등 새로운 해석을 도입하려는 흐름으로 이어지고 있다(Deborah Brown, 2013).

2013년 유엔 총회의 권고는 다음과 같았다. 첫째, 디지털 통신을 포함하여, 프라이버시권을 존중하고 보호할 것. 둘째, 자국법이 국제인권법을 준수하고 있는지를 포함하여 권리 침해를 막을 조치를 취할 것. 셋째, 통신감시, 감청, 개인정보 수집과 관련하여 절차와 관행, 법률을 재검토할 것. 넷째, 국가 감시를 감독할 독립적이고 효과적인 감독기구를 설립할 것.

특히 감독기구의 설립은 국제 디지털 프라이버시 규범에 있어서는 아주 오래된 의제이다. 1990년 유엔 총회에서 승인된 <컴퓨터화된 개인 정보파일의 규율에 관한 지침>에서도 “모든 국가들은 열거된 원칙들의 준수를 감시할 독립된 기관을 설치”하도록 하였다. 유럽연합 회원국에 대해 강제력이 있는 <개인정보보호에 관한 유럽의회와 각료회의 지침(95/46/EC)>에서는 제 28 조(감독기관)에서 “당해 기관은 위임받은 임무를 완전히 독립적으로 수행한다”고 규정하였다.

이처럼 감독기구의 요건 중 가장 중요한 것은 독립성이다. 후술하겠지만 인권관련 감독기구의 독립성은 당해 인권거버넌스의 전문적 기능을 충족시키고 민간 이해당사자 참여 다양성을 확보하기 위한 주요 원칙이다. 2001년 유럽이사회(Council of Europe)가 채택한 <감독기구와 국경 간 정보이동과 관련한 개인정보의 자동처리에 관한 개인 보호 협약의 추가의정서>에서는 개인정보 감독기구에게 필요한 권한 및 독립성을 위한 요건을 구체적으로 규정하고 있다. 개인정보 감독기구에는 조사권, 개인정보수집자에 대한 시정요구권 등 개입권, 법적 절차를 개시할 권한과 사법기관에 소추할 권한 및 침해신고의 접수권 등이 보장되어야 한다. 또한 개인정보 감독기구는 효과적으로 감독을 하기 위해 이러한 권한을 완전히 독립적으로 수행해야 하는데, 독립성은 감독기구의 구성, 위원의 임명방법, 임기와 해촉 조건, 충분한 자원의 배분, 외부 명령없이 결정을 채택할 수 있는지의 여부 등이 관련이 된다.

주로 유럽의 규범에서 구체적인 집행력을 가지고 있던 감독구체에 대한 논의가 유엔으로 확대된 것은 2013년 미 국가안보국(NSA)의 디지털 감시에 대한 폭로 사건이 일으킨 반향이다. 유엔 등 국제인권규범에서 디지털 프라이버시권의 등장은 곧 디지털 프라이버시 거버넌스에 대한 강력하고 새로운 요구로 이어지고 있다.

2014년 유엔 인권최고대표는 유엔 총회의 요청에 따라 현대 디지털 기술과 감시 수단에 직면한 프라이버시 문제의 복잡성에 대해 살펴보았다. 유엔 인권최고대표에 따르면 자유권규약을 비롯해 국제인권규범이 보장해온 프라이버시권은 최근 위기에 처해 있다. 국가안보를 이유로 비밀로 수립되는 규칙들과 입법적·사법적 비밀 해석들은 정보기관을 비롯한 국가의 재량권을 자의적으로 집행할 위험을 높여 왔다. 따라서 독립적인 개인정보 감독권이 반드시 필요하다는 지적이다.

또 급격하고 극적으로 진화하는 디지털 시대에 프라이버시 문제의 복잡성은 정부, 시민사회, 과학기술 전문가, 기업, 학계 및 인권 전문가 등 다양한 이해당사자들이 참여하고 대화할 필요가 있다는 것이 최고대표의 결론이었다(OHCHR, 2014).

디지털 프라이버시는 또한 국가인권기구와 관련하여 수립되어 온 인권거버넌스의 국내외 규범에도 포괄된다. 다음 절에서 국내 인권기구 거버넌스에 대한 현황 소개와 함께 이 문제를 다루도록 한다.

### 3. 한국 디지털 프라이버시 거버넌스의 현황

국내에서 디지털 프라이버시권을 둘러싼 시민참여 거버넌스 제도는 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 우선 위원회 제도, 특히 인권기구들의 역할이 대표적이다. 인권기구 위원회는 국제기준에 의해 정부로부터 독립성과 전문성 및 시민참여를 보장하고 있는 인권기구 규범이 상당히 강력한 영향을 발휘하고 있다. 그밖에 정부는 입법과정에서 입법예고, 공청회, 정보공개 등 시민참여 제도를 운영하고 있다. 국회 등 입법부에도 청원, 공청회 등 시민참여 절차가 마련되어 있고, 사법부에서도 당사자 소송 제기와 국민참여재판 등에서 일정부분 정책에 영향을 미칠 수 있는 참여가 가능하다. 그러나 “좋은 구성원들의 좋은 관계를 통한 공동관리의 지향”이라는 의미에서 ‘좋은 거버넌스(good governance)’는 각 구성주체들의 자기비판과 정부와 동등한 참여(equal participation) 확보가 전제되어야 한다. 국내외적으로 규범적 지향성을 보장받고 있는 인권기구를 제외하고 다른 제도들이 좋은 거버넌스를 충분히 지향해 왔는가는 회의적이다. 정부 입법과정에서 시민참여는 형식적이고, 입법부와 사법부의 시민참여 역시 시민보다 의회나 사법부 중심의 거버넌스라고 할 수 있다(윤태범 외, 2004).

이하에서 우선 인권기구 위원회 제도를 중심으로 국내 디지털 프라이버시 거버넌스 현황에 대해 고찰해보고자 한다.

현대 행정에서 거버넌스형 위원회 기구를 두는 이유는 직업공무원 외부에 존재하는 민간의 전문적 지식을 활용하여 정책의 질을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 다른 한편으로 시민들이 행정에 참여함으로써 행정청의 독단이나 권한의 남용을 통제하며, 행정의 민주적 정당성을 확보하기 위한 목적도 가지고 있다. 특히, 이해관계자들을 참여시키는 위원회의 경우에는 이해당사자들에게 의견 개진의 기회를 부여하고, 타협과 조정을 통해 문제를 해결하는 역할을 한다(홍성수, 2015).

우리 국가인권위원회를 비롯한 국가인권기구들은 국제적으로 승인된 기준, 즉 ‘국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리 원칙)’에 근거하여 설립된다. 파리 원칙에 따르면 각국 정부는 국가인권기구의 설립, 임명 및 재정을 외부의 간섭 없이 공명정대하게 수행하도록 보장해야 하며 국내에서나 국제적으로나 여타 인권행위자들과 긴밀히 협력해야 한다. 오늘날에는 적어도 60 개국에 국가인권기구들이 있으며 많은 국제 행위자들이 국가인권기구의 창설과 강화를 지지하고 있다. 국가인권기구에 대한 국제사회의 제안은 1946 년부터 기원을 찾을 수 있는데 수십 년간 그 개념을 발전시키고 구체화시켜가며 1993 년 파리 원칙으로 정리되었다. 파리 원칙에 따르면 국가인권기구는 인권분야에서 전문적인 역할을 충분히 수행하기 위한 독립성이 보장되어야 하며, 독립성을 보장하기 위해서

인권옹호자[활동가]의 참여를 비롯한 구성의 '다원성' 확보를 규범적 원칙으로 제시하고 있다(류은숙, 2009).

파리 원칙의 “구성과 독립성 및 다원성의 보장” 절에서는 ‘국가인권기구의 구성과 그 구성원의 임명’에 있어서 인권의 보호와 향상에 관련된 (시민사회의) 다양한 사회계층의 다원적 대표성이 반영될 수 있도록 보장할 것을 규정하고 있다. 특히 (a) 민간단체(NGO), 노동조합, 예컨대 변호사, 의사, 언론인 및 저명한 과학자 단체와 같은 관련 사회단체 및 전문가 단체 (b) 철학과 종교 사상의 다양한 경향 (c) 대학교 및 자격 있는 전문가들 (d) 의회 (e) 정부부처의 참여에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 정부 대표들이 포함되는 경우에는 자문 자격으로만 심의에 참여해야 한다고 단서를 규정한 것은 ‘좋은 거버넌스’에 대한 지향이라 평가할 수 있다. 이때 요구되는 인권기구의 전문성은 직능, 전문가단체나 의회 및 정부의 엘리트적 전문성과 더불어 ‘인권 인종차별 철폐를 담당해온’ NGO 전문성을 동등하게 인정하고 있다. 최근의 국제규범은 국가인권기구와 NGO와의 우호적인 파트너십을 더욱 공식화하고 있다. 2006년 ICC(Association International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 인권의 증진과 보호를 위한 국가기구들의 국제 조정 위원회)의 승인소위원회는 파리 원칙에 대한 ‘일반논평(General Observations)’에서, 국가인권기구 위원 선임절차가 독립되고 신뢰할 수 있는 기구의 통제하에 이루어져야 할 뿐 아니라, NGO 및 시민사회단체들과의 공정한 공개협의를 거쳐야 한다고 제안하였다. 이로써 NGO 및 시민사회단체들과 우호적인 관계를 구축할 수 있을 뿐 아니라 이들의 경험을 공유하게 됨으로써 국가인권기구가 보다 광범위한 경험적 전문성을 확충하고 대중적 지지를 얻을 수 있다(Greg Heesom, 2013).

정권교체 후 인권단체는 국가인권위의 설립을 농성 등을 통해 적극적으로 주장해 왔다. 그 성과로 2001년 11월 25일 출범한 우리나라 국가인권위 역시 민간 인권위원의 독립성과 전문성을 원칙으로 보장하고 있다. 국가인권위는 국가인권위법에 따라 입법, 사법, 행정에 소속되지 않는 독립기구로서의 지위를 보장받고 명실상부한 거버넌스형 사무조직을 운영하고 있다. 위원회 사무지원기구인 사무처는 고위공무원단부터 법무부, 경찰청 소속의 파견직은 물론 민간 전문가나 NGO 출신을 채용할 수 있는 임기제 및 개방형이 혼재되어 있으며 그 장이라 할 사무총장도 출신의 제한이 없다. 의사결정은 다양한 출신으로부터 위촉된 민간위원들이 한다. 국가인권위법 제 5 조에서는 (1) 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명을 포함) (2) 대통령이 지명하는 4명(상임위원 1명을 포함) (3) 대법원장이 지명하는 3명의 민간위원을 대통령이 임명하도록 하였다. 이 위원들의 구체적인 자격은 (1) 대학이나

공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직이나 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람 (2) 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람 외에도 (3) 인권 분야 비영리 민간단체·법인·국제기구에서 근무하는 등 인권 관련 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람 (4) 그 밖에 사회적 신망이 높은 사람으로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 사람이라는 기준을 두고 있다. 이런 인적 구성은 파리 원칙에 부응하는 독립성과 전문성을 추구한 것으로 평가할 수 있다. ICC 라는 국제기구에 의해 국가인권기구가 파리 원칙을 얼마나 잘 이행하고 있는지 평가하고 등급을 부여하는 메카니즘이 구체적으로 작동하고 있다는 사실(김동현, 2014)은 국내 인권기구의 규범적 지향성을 강제하는 효과가 있다.

대표적인 인권거버넌스 조직인 국가인권위는 이와 같은 규범의 제도화로 의회, 행정부, 법원이 위원 임명권을 분담하여 정치적 중립성을 확보하는 초당파위원회, 행정부가 전문가를 임명하여 구성하는 민간전문가위원회, 대표성을 갖는 일반시민들로 구성된 시민위원회의 성격을 가지고 있는 것으로 평가된다(홍성수, 2015).

거버넌스형으로 운영된다는 점에서 전형적인 엘리트 행정관료조직과 차이가 있고 정권별로 그 독립성에 대한 논란이 끊이지 않고 있음에도, 국가인권위의 전문성은 구금시설, 경찰 등 피진정기관에서 높은 비율로 수용되어 왔다. 국가인권위의 인권침해와 차별행위 및 성희롱에 대한 조사·구제, 인권관련 법령·제도·관행 개선 권고 및 의견표명에 대한 피진정기관이 수용률은 설립 12주년 당시 88.4%에 달할 정도로 제도가 정착해 왔다(국가인권위원회, 2013). 최근 국가인권위는 인권정책에 대한 사후적인 시정권고에서 더 나아가 사전적인 인권영향평가 제도를 도입하고자 시도해 왔다(헤럴드경제, 2014; 국가인권위, 2014c).

2003년 국가인권위는 교육행정정보시스템(NEIS)에 대하여 인권침해 결정을 발표하면서 디지털 프라이버시 논쟁에 적극 개입하였을 뿐 아니라 중요한 한 축을 차지하였다. 국가인권위는 이후로도 디지털 프라이버시와 관련한 주요 논의에서 제도적 리더십을 발휘해 왔다. 모바일 기기 등 디지털 시대 통신비밀보호에 대한 국민들의 민감성이 증가하는 시점에서는 통신비밀보호법의 개선을 권고하였다(국가인권위원회, 2014a). 이는 2015년 유엔 자유권위원회가 한국 정부에 통신자료와 기지국수사 제도의 개선을 권고한 것보다 한발 앞서 국가인권기구로서 기능을 바람직하게 수행한 것으로 평가할 수 있다. 주민등록번호 유출 논란이 계속될 때는 헌법재판소의 주민등록번호 변경을 허용한 헌법불합치 결정(2015. 12. 23.)보다 한발 앞서 주민등록번호제도의 개선을 권고하였을 뿐 아니라 목적별 번호의

도입 등 내용적 혁신성을 발휘하였다(국가인권위원회, 2014b). 국가인권위는 2013년 <정보인권 보고서>를 발표하는 등 ‘정보인권’ 개념의 공식화에 기여하고 있다.

2000년대 후반부터는 국제인권 메커니즘을 구축하여 그 이행을 위로부터 강제하는 국가인권기구 모델에서 논의가 더 진전하여 지방 단위에서 “아래로부터의 인권”(human rights from below), “인권의 지방화”(localizing human rights)가 의제로 대두되었다(홍성수, 2015). 지방인권의제는 지방자치단체 ‘인권조례’의 형태로 제도화된다는 점에서 지역 시민사회와의 밀접한 파트너십과 참여가 필수적이다. 예를 들어 ‘서울특별시 학생인권 조례’는 제정 과정에서 청소년이 직접 주체로 나선 시민운동으로 서울시민 9만 7천여 명의 서명을 받아 주민발의와 조례제정을 이끌어 냈고 제정 후로는 서울특별시교육청 등 교육지방자치단체의 관련 거버넌스 구축을 강제하고 있다(지금여기, 2012).

2012년 국가인권위는 지방자치단체에 인권기본조례의 제·개정을 권고했다. 인권조례는 1) 인권 근거규범의 확인, 2) 지자체의 인권책무 확인, 3) 인권거버넌스의 구축(인권위원회 설치 등), 4) 인권의 제도화(인권기본계획 수립, 인권교육 의무화 등), 5) 인권침해 사건의 조사·구제 등의 내용을 담음으로써 지자체 인권행정의 기본적인 뼈대를 규정하고 있다. 2015년 2월 현재 광역지방자치단체 17곳 중 인천과 제주를 제외한 15곳, 기초자치단체 227곳 중 55곳에 인권조례가 제정되어 있는 것으로 확인된다(홍성수, 2015).

지자체 인권조례에 의해 설치되는 거버넌스 기구는 해당 지방에서 발생하는 인권침해사건 조사를 전담하는 상설기구(인권옴부즈만)와 비상설 당사자 참여기구, 비상설 정책 자문기구로서 인권위원회 등으로 나누어 볼 수 있으며, 모두 민간전문가와 NGO에게 개방되어 있다. 예를 들어 서울특별시 인권 기본 조례에 의해 임명되는 인권옴부즈만으로서 시민인권보호관은 5인 이내의 임기제공무원으로서 (1) 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직할 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람 (2) 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직할 경력 있는 사람 (3) 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람 중에서 공개모집에 의해 시장이 임명한다. 인권조례에 의해 수립된 지자체 인권위는 조직 구성상 ‘민간전문가위원회’로 분류될 수 있지만 고위공직자들의 협의체에 민간전문가를 참여시킨 정책조정위원회의 형태도 존재하며, 시민 공개 모집으로 위원회의 일부를 구성하는 시민위원회의 성격도 일부 찾아 볼 수 있다. 서울, 경기, 전북, 광주 등 교육지자체의 인권기구는 제한적이거나 당사자 시민이 참여하는 학생참여기구를 비상설 운영하고 있으며

역시 비상설 정책 자문기구로서 위원회를 운영하면서 학생, 학부모, 교사 등 교육주체의 참여를 당연직으로 공개모집하여 시민대표성을 확보하고자 하고 있다.

또 일부 지자체에서 도입하고 있는 ‘인권영향평가제도’는 지자체 인권기구의 전문성이 작동되는 한가지 방식으로 주목할 수 있다. 서울성북구에서는 ‘서울특별시 성북구 인권증진 기본조례’에 의해 특정한 요건을 갖춘 정책은 반드시 인권영향평가를 받아야 하는데, 사안에 따라 1) 공무원 자체 평가, 2) 외부전문가 활용 조사.분석, 3) 외부 전문기관 평가를 받도록 제도화되어 있다(홍성수, 2015).

지자체 인권기구들은 국가인권위의 경우에서보다 더 많은 한계를 노정해 왔지만, 성과가 없었던 것은 아니다. 인권조례는 별도로 디지털 프라이버시권을 명시적으로 규정하지 않고 대개 헌법에서부터 보장받는 사생활권을 규정하고 있으며 지자체 인권기구들은 이에 준한 해석과 집행을 실시하고 있다. 디지털 프라이버시권과 관련한 권고로는 서울시 시민인권보호관이 서울 지하철 객실 CCTV 문제를 검토하여 운영중단을 권고한 경우가 있었다(서울특별시 시민인권보호관, 2014). 또 지방자치단체 학생인권조례들이 제한적이거나 사생활과 휴대전화 소지와 사용에 대한 권리를 다루면서 교육지자체 인권거버넌스를 통해 학교 현장에서 디지털 프라이버시권 보장을 촉진하고 있다(경기신문 2013; 전라일보, 2015).

#### 4. 한국사회 논쟁 연구

##### (1) 전자주민카드 논쟁

‘디지털 프라이버시권’에 대한 시민적 주장으로서 의제의 등장과 참여적 개입은 1996년 전자주민카드 논쟁으로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이 과정에서 거버넌스 제도와 전문성에 대한 논쟁 역시 함께 제기되었다. 전자주민카드 도입정책을 둘러싼 논쟁은 현대 정보화사회에서 프라이버시 보호라는 주제의 중요성과 심사숙고할 필요성을 심각하게 제기한 사건으로 평가된다. 특히 국민 여론을 반영하지 못한 정부의 일방적인 정보화 정책 추진이 혼란을 낳았으며(임헌만, 2005), 시민사회의 개입으로 정부주도적인 국가정책과 정보화의 방향에 역동적인 변화를 불러온 사건으로 평가받는다(박성희, 1999). 전자주민카드 논쟁은 디지털 프라이버시에 대한 시민사회 문제의식의 여명기로 평가할 수 있다.

이영희(1999)는 전자주민카드논쟁은 기본적으로 과학기술논쟁이면서, 동시에 과학기술사회의 일부와 결합된 정부와 시민사회 사이에서 이루어진 사회적 논쟁으로서의 성격을 지닌다고 평가했다. 특히 전자주민카드가 기술적으로 완벽하므로 논란의 여지가 없다는 내무부의 주장에 대해 시민사회는 전자주민카드의 기술적 결함과 잠재적 재앙의 가능성을 반대논리로 제시하였다. 1995년 4월 당시 내무부가 전자주민카드 시행계획을 발표하면서 뜨겁게 달아올랐던 전자주민카드논쟁은 1999년 2월에 첫 정권교체를 이루어낸 김대중 정부가 전자주민카드 시행계획을 백지화함으로써 극적으로 종결되었다.

시민사회단체 공동대책위원회는 ‘전자주민카드 시행반대’와 함께 ‘프라이버시권 보호’를 주장하며 구체적인 제도적 요구로서 통합적인 프라이버시보호법의 제정을 주장했다. 그러나 당시 외래 용어인 ‘프라이버시권’은 한국사회에서 매우 낯선 개념이었고 이들도 프라이버시권 보호를 위한 추진체계를 구체적으로 제안하지 못했다. 다만 OECD 가이드라인(1980)의 규범 도입을 주장함으로써 개인정보 자기결정권의 내용을 소개하였다(시민사회단체 공동대책위원회, 1997). 낯선 정보사회를 앞둔 한국 사회에서 프라이버시권 보장에 대한 요구가 일부 시민단체 뿐 아니라 변호사단체를 비롯한 전문가 집단과 종교인 등 시민사회에 너른 설득력을 보였고 정권교체라는 상황적 요인의 등장으로 총사업비 2,735억 원이 소요될 예정이었던 국책사업의 도입이 중단될 수 있었다.

정부는 이후로도 주민등록증 갱신시기마다 전자주민카드 혹은 전자주민증 도입을 계속하여 검토하였고 그때마다 반복적인 시민사회 논쟁이 벌어졌다. 1997년 국회 본회의를 통과한 주민등록법 개정안이 담고 있었던 전자주민카드 구상은 7개 분야 35개 개인정보를 한 장의 IC(integrated circuit)카드, 즉 스마트카드에 담아 17세 이상의 모든 성인국민에게 소지하도록 하려는 발상이었다(김영미, 2012). 통합신분증화에 대한 우려가 크게 불거지고 결국 전자주민카드가 백지화되자 이후 논쟁에서 정부는 통합신분증 논란을 불식시키기 위해 노력하였다. 2006년 삼성 컨소시엄의 ‘차세대 주민등록증 연구’에서는 IC 칩에 정보를 직접 수록하지 않고 연계 Key 값을 탑재하여 운전면허 등 자격 및 각종 부가 서비스에 연계시키는 방안을 제시하였다. 그러나 연계에 따른 사용행적 ‘추적성’에 대한 논란이 계속되면서 해당 시기 정권에서는 추진이 이루어지지 못했다. 정권이 교체된 후 전자주민증의 도입을 내용으로 한 주민등록법 개정안이 발의되었고 2010년 상임위원회인 행정안전위원회를 통과하였다. 이때 전자주민증은 IC 칩에 주민등록번호, 지문 등 12개 신원확인 항목만을 수록하고 연계서비스와 인증서 탑재 기능을 배제하였다(행정안전부, 2011). 그러나 전자주민증에 너무 많은 개인정보를 담으려 한 1997년 안에 대한 비판으로부터 시작된

시민사회의 반대는 이후 2006년 온라인 신분확인 및 연계 기능에 대한 비판을 거쳐 편의점, 이동통신대리점 등 일상생활의 전자판독의 증가와 사용행적 기록에 대한 우려로 계속 이어졌다(장여경, 2011). 공통적으로는 모든 정보관리 권한을 정부가 갖는다는 점에 대한 비판이었지만 이에 대한 정부의 대응은 행정 효율성의 제고라는 장점 부각과 최신 보안기술로 유출되지 않도록 보장하겠다는 취지의 기술적인 해명에 머물렀다. 이 당시 전자주민증 입법은 삼성 특혜 논란(미디어오늘, 2011; 참세상, 2011)이 불거지고 때마침 SK 컴즈에서 대량으로 발생한 개인정보 유출사고로 대중적인 우려가 제기된 끝에 결국 무산되었다.

전자주민카드 백지화 이후로도 디지털 프라이버시권 보장에 대한 시민사회의 요구는 계속되었다. 특히 1999년에는 정권교체기 사회개혁에 대한 높은 의지로 전자 지문날인 반대운동으로 이어졌다. 이 무렵 1961년 박정희 군사독재정권이 도입한 낡은 주민등록제도에 대한 재평가와 개입 의지가 발동하였고 높아진 시민사회의 참여 욕구에 부응하지 못한 정부의 관습화된 불통에 대한 불만 또한 폭발하였다. 기각 및 각하로 결정되기는 하였으나 1999년, 2004년, 2011년에 헌법재판소에 대한 헌법소원 심판이 연달아 청구되었다. 디지털 프라이버시권 의제를 한국 사회에서 제도화하려는 시민사회의 노력은 이후 이 의제의 공식화라는 성과를 낳았다.

## (2) NEIS 논쟁

전자주민카드 논쟁 이후 시민사회는 ‘프라이버시보호법’의 제정을 계속 요구하며 ‘프라이버시권’의 개념을 토착적으로 보급하기 위하여 노력하였다. 이때 시민사회 일부가 제기한 ‘정보인권’이라는 개념어를 대중화하고 제도화의 전기를 마련하게 된 계기가 NEIS 논쟁이다.

NEIS(National Education Information System ; 교육행정정보시스템)는 단위학교내의 행정처리를 수행하던 기존의 CS(Client Server ; 학교종합행정정보관리시스템) 업무영역을 포함하여 교육행정 전반업무를 웹기반하에서 전자적으로 연계처리하는 시스템을 말한다. 즉, 시도교육청 및 교육인적자원부에 시스템을 구축하고 모든 교육행정기관 및 초·중등학교를 인터넷으로 연결하여 단위학교내 행정처리는 물론 교육행정기관에서 처리해야 할 학사·인사·회계 등 교육행정 전반업무를 전자적으로 연계처리하는 시스템이다. NEIS 도입에 대해서는 정부와 교원단체 및 인권시민단체의 입장이 판이하게 갈라졌다. 논쟁이 불거진 것은 일차적으로 정부가 하향식(top-down), 공급·기술중심(supply-driven)의 전자정부

추진방식을 고수하면서 교사·학부모·학생 등 개인정보에 대한 권리를 주장하며 등장한 정보주체의 현실을 고려하지 못한 데서 기인한다(최영우, 2003).

교육부의 주요논리는 전자정부의 구현, 대국민서비스 등 주로 정책의 효율성중심에 초점을 맞추어져 있었다. 특히 NEIS 라는 디지털 행정을 통해 교육행정의 생산성향상을 도모할 수 있다는 주장에 주안점을 두었다. NEIS 는 시도교육청별, 단위학교별, 단위업무에 대한 단편적인 정보화를 극복하고 연계 및 정보공유 등을 통해 교육정보화의 시너지 효과를 증진시킬 수 있다는 것이다. NEIS 반대 논리는 중앙정부에 전국 학교 교육주체들의 정보가 집중되는 데 대한 문제를 중점적으로 제기하였다. 이 과정에서 정보주체의 동의나 법적 근거 없이 정보수집이 이루어지는 것이 ‘정보인권’ 침해라는 것이었다. NEIS 를 둘러싼 교육현장이 갈등이 계속되는 가운데 2002 년 12 월 서울시 교육청에서 3 만 명의 교원 개인정보가 유출되는 사건이 발생하여 교육현장에서의 반대 목소리가 더욱 커졌고 2003 년 들어 전국교직원노동조합은 교무/학사 업무를 NEIS 에서 제외할 것을 공식적으로 요구하였다. 그러나 그에 대해 교육부는 “외부 해킹에 대한 최신보안장치를 구축하겠다”는 기술적 해명으로 반대 주장을 일축하였다. 2 월 19 일 당시 NEIS 를 반대하였던 전교조 등 교육·시민단체는 국가인권위에 인권침해를 이유로 진정서를 제출하였다.

교원단체 간 뿐 아니라 학부모단체 간에도 NEIS 시행을 둘러싼 갈등이 증폭되자 교육부는 3 월 26 일 각계의견을 수렴하기 위한 ‘교육행정정보화위원회’를 구성·운영키로 하고 교육부차관을 위원장으로 교총·전교조·한교조 등 3 개 교원단체와 참교육학부모회 등 3 개 학부모단체, 사회·인권단체, 정보법률전문가 대표 등 총 15 명으로 구성하고 3 월 28 일 제 1 차 회의를 개최하였다. 그러나 정부 중심의 형식적 거버넌스 운영에 반발한 전교조가 위원회 참석을 거부하는 가운데 4 월 11 일 위원회 2 차 회의에서는 계획대로 NEIS 전면시행을 결정하였다.

이런 가운데 5 월 12 일 NEIS 에 대한 국가인권위의 권고가 이루어졌고 이는 이후 NEIS 관련 논쟁에서 결정적 전환점이 되었다. 국가인권위는 교무·학사, 입(진)학, 보건영역을 제외한 업무만 NEIS 로 운영하도록 권고(국가인권위원회, 2003)하고 NEIS 의 정보인권 침해를 인정하였다. 이로써 참여정부 하에서 NEIS 의 대폭 수정은 불가피해졌다(박상준·임정빈, 2004).

국가인권위는 “27 개 영역 중 교무/학사, 보건, 입(진)학 영역의 대부분이 헌법상 권리 및 국제 인권협약의 기준을 위반한 것으로 판단”된다는 기준으로 제외할 것을 권고하였다. 더불어

“교원인사 중 병력, 혈액형, 가족관계 등 27 개 세부항목이 인권침해소지가 있다”며 NEIS 에서 제외할 것도 권고하였다. 제외된 항목은 학교종합관리시스템(CS)을 이용할 수 밖에 없으므로 개인정보누출로 인한 인권침해가 없도록 CS 의 보안상 결함을 보완할 것도 권고하였다.

교육부는 5 월 19 일 민주당과 당정협외와 교육행정정보화위원회를 잇따라 열고 “선 NEIS 시행, 후 보완” 방안을 검토하기로 하였으나 인권단체의 농성 등 인권위 권고에 대한 전면 수용 요구가 계속되자 NEIS 시행을 원점에서 재검토하기로 하였다. 이어 청와대의 중재로 윤덕홍 교육부총리와 원영만 전교조 위원장이 협상한 끝에 ‘NEIS 핵심영역’에 대한 시행을 전면 재검토하기로 결정하게 된다. 그러나 이번에는 시도 교육감과 한국노총이 반발하는 가운데 교육부총리가 NEIS 전면시행으로 입장을 번복하였다. 현장의 혼란이 커지자 대통령 지시로 고건 국무총리가 NEIS 갈등 해결에 적극 나서게 되었다. 국무총리실에 교육정보화 위원회가 구성되어 전교조 등 이해당사자가 참여하였다. 2003 년 12 월 8 일 제 6 차 전체회의에서 (1)교무·학사, 입·진학, 보건 3 개 영역은 별도로 시스템을 구축한다 (2)별도의 시스템은 개인정보보호를 위해 독립적인 감독위원회의 관리하에 두고 기술적인 관리, 운영은 국가 공공기관이나 민간기관에 위탁운영하는 내용으로 합의가 이루어졌다. 12 월 15 일에는 NEIS 27 개 영역 가운데 24 개는 교육부가 통합시스템으로 운영하는 대신 교무·학사, 보건, 입학·진학 등 3 개 영역은 학교나 그룹(학교 수개)별 서버에 담아 한군데에서 공동관리(co-location)하는 방안에 합의하였다. 2004 년 11 월 29 일 NEIS 27 개 영역 가운데 학생 정보인권 보호를 위해 분리 운영하기로 한 교무 학사, 보건, 입학 진학 등 3 개 영역의 새 시스템을 2006 년 3 월 본격 운영하기로 하고 NEIS 에서 교무 학사, 보건, 입학 진학 등 3 개 영역을 분리해 단독 또는 그룹 서버를 구축하고 이를 16 개 시도교육청 단위로 운영하는 것을 골자로 한 새 시스템 구축 방안을 확정하고 논쟁을 종결하였다(박상준·임정빈, 2004).

홍성걸(2004)은 NEIS 논쟁으로부터 다음과 같은 결론을 제시하였다. 첫째, 정보화정책 관련 이익집단 내부의 의사결정과정에서 민주성이 보장되고 이익집단들간의 협상과 타협을 가능하게 하는 공정하고 신뢰할 수 있는 공적중재기구 및 중론적 의사결정을 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 둘째, 개인정보보호와 관련된 법제도의 미비점을 시급히 보완하여 개인정보보호에 대한 사회적 합의를 도출하고 정보화정책이나 사업의 시행 전 개인정보보호를 위한 주요 항목을 검토할 필요가 있다(홍성걸, 2004; 박상준·임정빈, 2004 재인용). NEIS 논쟁으로 디지털 프라이버시 정책에 있어서 거버넌스 제도의 도입과 개인정보 보호법제도의 보완의 필요성이 확인되었다고 할 수 있다.

### (3) 개인정보 보호법 논란

디지털 프라이버시권 보호에 대한 주장이 여명기를 넘어 확산되는 데에는 NEIS 등에 대한 국가인권위 결정과 개인정보보호법의 제정 등 제도적 요인이 많이 작용하였다. 특히 지문날인 헌법소원에 대한 2005년 결정에서 헌법재판소는 당해 사건에 대해서는 기각하였으나 ‘개인정보 자기결정권’을 헌법상의 권리로 인정하였다.

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. 새로운 독자적 기본권으로서의 개인정보자기결정권을 헌법적으로 승인할 필요성이 대두된 것은 디지털 시대의 변동을 배경으로 한다. 정보통신기술의 발달은 행정기관의 정보 수집 및 관리 역량을 획기적으로 향상시킴으로써 행정의 효율성과 공정성을 높이는 데 크게 기여하고 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 다른 한편으로 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱알이 파악할 수 있게 되었다. 이와 같은 사회적 상황 하에서 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치로서 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인할 필요가 있다(헌법재판소, 2005).

NEIS 논쟁 이후 2004년 17대 국회 들어 개인정보보호법 제정 논의가 물살을 탔다. ‘공공기관의 개인정보보호에 관한 법률’을 중심으로 공공기관을 규율하고 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’에 따라 정보통신망만을 규율하던 기존의 개인정보 보호 추진체계를 개선하여 공공과 민간 영역을 통합적으로 규율하는 내용의 개인정보보호법안이 다수 발의되었다. 오랫동안 개인정보보호법 제정을 요구해온 시민사회는 가장 먼저 노회찬 의원을 통해 ‘개인정보보호기본법안(의안번호: 170938, 2004-11-22)’을 발의하고 개인정보 보호 감독기구는 독립기구로 두었다. 여당인 열린우리당에서는 이은영 의원이 국가인권위를 개인정보 보호 감독기구로 규정한

‘개인정보보호기본법안(의안번호: 171334, 2005-02-02)’을 발의하였으나 국가인권위가 ‘개인정보보호기구 별도설치’ 의견을 냈에 따라 철회하는 소동이 있었다(내일신문, 2005). 이후 이은영 의원은 국무총리 소속하에 감독기구를 둔 ‘개인정보보호법안(의안번호: 172219, 2005-07-11)’을 재발의하였다. 야당인 한나라당에서는 이해훈 의원이 마찬가지로 국무총리소속으로 감독기구를 두는 ‘개인정보보호법안(의안번호: 172953, 2005-10-17)’을 발의하였다.

17 대 국회 말미에 이들 법안을 통합하는 논의가 이루어졌으나 공공기관에서 개인정보 보호를 주무해온 행정자치부 및 정보통신망에서 개인정보 보호를 주무해온 정보통신부의 소극적인 태도 속에 별다른 성과 없이 막을 내렸다. 이후 18 대 국회 들어 새로 출범한 이명박 정부가 정부조직을 개편하면서 개인정보 보호 업무를 통합적으로 이관받게 된 행정안전부(디지털타임스, 2008)가 의욕적으로 개인정보 보호법 제정에 나섰다. 그러나 같은해 8 월 행정안전부가 입법예고를 통해 공개한 개인정보 보호법은 개인정보 보호를 위한 의견, 권고 및 시정조치 등 주요 업무를 자기 부처 장관이 담당하도록 하였다. NGO 는 핵심이라 할 독립적인 개인정보보호위원회를 설립하지 않은 것은 개인정보보호의 취지를 무색케 하는 것이라고 즉각 비판하였다(진보네트워크센터 등, 2008).

국제규범의 예를 제시하며 독립적 감독기구를 요구하는 시민단체의 반대 속에서도 정부는 ‘개인정보 보호법안’(의안번호: 1802369, 2008-11-28)을 빠른 속도로 발의하였고, 정부 법안에 대한 국회 공청회 등을 통해 감독기구의 독립성을 둘러싼 논쟁이 공개적으로 이루어졌다(전자신문, 2009; 장여경, 2009). 그러나 독립적 감독기구에 대한 규범적 논의가 언론 등 보다 광범위한 시민사회 공론장에 등장했다고 볼 수는 없다. 다만 법안심사 과정에서 정부를 견제하려는 야당이 추진체계에 대한 시민사회의 반대 주장을 일부 수용하며 법안을 수정하였다.

개인정보보호법은 추진체계를 둘러싼 여러 논란 끝에 2011 년 3 월 29 일 제정되었다. 부족하나마 개인정보 보호 감독기구로서 개인정보 보호위원회의 기능을 보장하기 위해 정부안에 대한 수정과 타협이 다음과 같이 이루어졌다. (1) 개인정보 보호위원회를 개인정보 보호에 관한 사항을 ‘심의’하기 위하여 국무총리 소속으로 두도록 한 것에서 개인정보 보호에 관한 사항을 ‘심의·의결’하기 위하여 대통령 소속으로 두도록 수정이 이루어졌다. 또 “보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다”고 명시하였다. (2) 상임직이 없는 정부안을 수정하여 상임위원 1 명을 두도록 하되 정무직 공무원으로 임명하도록 하였다.

위원장은 공무원이 아닌 민간 위원 중에 위촉하도록 하였으나 상임은 아니다. (3) 민간 위원을 정부가 모두 임명하도록 한 정부안을 수정하여 위원 중 5명은 국회가 선출하는 자를, 5명은 대법원장이 지명하는 자를 임명하거나 위촉하고 그 나머지 위원을 정부에서 위촉하도록 하되 고위공무원단을 배제하여 정부 중심성을 축소하였다. (4) 위원 임기를 2년에서 3년으로 늘려 보장하고 시행령으로 위임했던 위원회 회의 운영과 관련한 몇 가지 사항을 법률로 규정하였다. (5) 사무지원기구를 규정하지 않아 사실상 주무부처인 행정안전부에 종속될 수밖에 없었던 정부안을 수정하여 독자적인 사무국을 두도록 하였다. (6) 보호위원회의 기능에 있어서도 대통령, 보호위원회의 위원장이 부치는 사항만 심의하도록 했던 정부안을 수정하여 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항도 심의 및 의결할 수 있도록 하였다. (7) 위원회가 공공기관 등 관계 기관에 대하여 자료 제출을 요구할 수 있도록 하였다.

결국 1996년 전자주민카드 도입논란으로부터 시작된 시민사회의 프라이버시보호법 제정 요구는 2011년 개인정보보호법 제정으로 일단락되었다고 볼 수 있다. 그러나 유일한 상임직을 정무직 공무원으로 임명하도록 하면서 실질적인 사무국 운영을 개인정보 보호법 주무부처 공무원 출신 상임위원이 관장하는 결과를 낳았다. 이는 거버넌스 운영의 독립성이 부족하다는 지적을 받는 원인 중 하나가 되었다. 국가인권위는 “개인정보보호위원회는 실질적으로 심의, 의결기능만을 담당하고 실질적인 개인정보보호 정책 수립, 개인정보 수집자 감독, 개인정보 침해 구제 업무는 행정안전부에서 담당하여 사실상 독립적인 기구로 보기 어려움”이라고 지적한 바 있다(국가인권위원회, 2012).

2014년 카드 3사에서 1억 건 이상의 개인정보가 유출되는 사건 등을 거쳐 개인정보 보호 조정기구로서 개인정보 보호위원회의 기능 강화가 정부차원에서 논의되었다(안전행정부, 2014). 그러나 개인정보 보호위원회가 주어진 사명을 실질적으로 독립적으로 수행하고 있는지에 대해서는 평가를 유보할 수 밖에 없다. 위원회가 법률(제 33 조)에 따라 행정자치부가 주무하는 개인정보 영향평가 결과에 관한 사항을 심의·의결하도록 되어 있음에도 개인정보 영향평가기관('14년 3월 현재, 11개 기관)이 적어 이 제도의 실효성이 적다는 사실은 위원회 스스로도 인정한 한계이다(개인정보보호위원회, 2015).

#### 4. 결론

IT 기술정책에 대한 시민참여 거버넌스는 제도적으로 보장되어 있지 않다. 그러나 디지털 프라이버시 거버넌스는 권리 주체로서 시민들의 프라이버시권을 보장하기 위해 인권거버넌스 차원에서 이루어져 왔으며 성과도 적지 않다. 특히 정보주체에게 귀속되는

개인정보 자기결정권이라는 헌법적 담론에서 국가 공권력을 제한할 수 있는 정당성과 권위가 발현되는 점은 관련 거버넌스 논의에도 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

NGO는 정보화의 여명기라 할 1996년 전자주민카드 논쟁에서 디지털 프라이버시권의 개념을 적극 구성하여 사회에 제시하였으며 NEIS에 대한 국가인권위원회 진정이나 지문날인 제도에 대한 헌법소원 등의 활동을 통해 제도 속에서 개념의 확산과 공식화를 시도해 왔다. 제도적 참여 방안과 거버넌스 제도 또한 꾸준히 모색해 왔다. 전자주민카드와 NEIS 등 주요한 논쟁이 불거질 때마다 꾸준히 국제규범에 부합하는 개인정보 보호법과 개인정보 감독기구의 도입과 그에 준하는 시민 참여 거버넌스를 주장해 왔다. 중앙정부와 지방정부에서 인권 거버넌스 제도의 도입에도 적극 개입하였고 이후 해당 거버넌스의 운영에도 참여해 왔다.

빅데이터 개인정보의 보다 자유로운 처리를 요구하는 기업과 빅데이터 산업을 육성하려는 정부가 공개된 개인정보의 처리 예외 등 개인정보 보호법의 규제완화를 추진하는 등 최근 권력충으로부터 디지털 프라이버시권의 개념 흔들기가 이루어지고 있다. 중앙과 지방정부의 인권거버넌스는 정치적 종속을 둘러싼 논란이 끊임없이 불거진다. 특히 디지털 프라이버시권과 직접 관련이 있다고 할 개인정보 보호위원회는 아직 독립성조차 제도적 차원에서 제대로 확보되어 있지 않은 상황이다. 인권 거버넌스에서 엘리트 관료로부터의 독립성과 다양성으로 확보할 수 있는 시민적 전문성 또한 대개 비상임이라는 지위와 의사결정력이 미치는 제한적인 범위로 인해 한계에 부딪쳐 왔다. 옹호관 제도 등 상설 인권기구의 경우 대개 그 의사결정의 강제력에 한계가 있을 수 밖에 없어 거버넌스의 실효성을 확보하기 위해서는 관료들의 수용성을 확장할 필요가 있고, 시장이나 교육감 등 행정기관 수장의 확고한 추진의지 없이는 이 고비를 넘어가기 어렵다.

그러나 다행히 디지털 프라이버시가 위기에 처할수록 그 권리와 거버넌스에 대한 국제규범이 적극적으로 형성되면서 변화의 시기를 맞고 있다. 한국 시민사회 또한 이에 조용하며 대응하는 전략을 취하고 있다. 한국의 정보화 정책이 정부 주도의 입법으로 추진되는 경향을 보여옴에 따라 한국 시민사회 또한 변호사 등 법률전문가를 중심으로 논쟁에 개입하고 민간에 개방된 거버넌스 기구에 참여해 왔다. 예를 들어 초대 개인정보 보호위원 중 1인은 NGO에서 활동해 온 변호사를 야당이 위촉하였다.

NEIS 논쟁에 참여한 교사, 학부모, 학생 등 성격상 권리 주체인 당사자들 또한 거버넌스의 형성 과정에 직간접적으로 참여해 왔다. 이때 필요한 전문성은 원칙적으로 자기 자신의

권리에 대한 이해로 충분하다. 그러나 전자주민카드, NEIS 논쟁의 예에서 볼 수 있듯이 IT 기술에 대한 전문적 이해를 필요로 하는 만큼 전문 지식과의 파트너십은 필수적이다. 그 역할은 NGO 에서 기대할 수 있으나 정부나 기업의 압도적인 이해관계로부터 독립적인 전문성의 확보가 늘 쉽지 않다. 일부 인권거버넌스에서 당사자 참여기구를 확보하고 있음에도 불구하고 '좋은 거버넌스'에 준하는 당사자의 동등한 참여 보장과 의사결정력의 확보가 아직도 충분하지 않다는 사실 또한 남겨진 과제이다.

최근 우리 사회에서 테러방지법 논란이 커진 배경에는 유엔 총회와 유엔 인권최고대표가 우려를 표한 것처럼 디지털 시대 국가감시가 과거보다 크게 강화되었다는 문제의식이 있다. 이에 실질적인 디지털 프라이버시 거버넌스를 수립하여 국가 감시를 실효성 있게 견제해야 할 필요성이 있다. 다른 한편으로 정부 영역 뿐 아니라 시장에 개입할 수 있는 디지털 프라이버시 거버넌스의 수립 또한 요구된다. 유럽 개인정보감독관이 지적하였듯이(EDPS, 2015) 기업의 빅데이터 처리가 소비자들의 프라이버시권에 미치는 영향이 과거보다 매우 커졌고 한국에서도 최근 홈플러스 사건<sup>2</sup> 등으로 이 문제가 시급한 과제로 부상하였다. 최근 유엔이 '기업과 인권 프레임'을 막 수립하고 나섰으나 기업에 영향을 미칠 수 있는 실질적 거버넌스의 수립이 고민된다.

#### <참고문헌>

개인정보보호위원회, 2015. "2016 년도 개인정보보호 시행계획 의결 건" 결정, 2015. 4. 27.

경기신문, 2013. "인권옹호관 상담 45% '폭력'", 2013. 9. 24.

국가인권위원회, 2003. "NEIS 에 대한 국가인권위원회의 의견표명", 2003. 5. 12.

국가인권위원회, 2012. <제 2 기 국가인권정책기본계획(2012 년~2016 년) 권고안>.

국가인권위원회, 2013. "국가인권위원회 설립 12 주년" 보도자료, 2013. 11. 25.

---

<sup>2</sup> 홈플러스는 경품행사 등으로 모집한 소비자 개인정보를 정보주체에 알리지 않고 보험사에 팔아 231 억 원의 수입을 올린 사건으로 형사기소되었으나 법원은 이 기업이 소비자에게 유상판매 사실을 알릴 의무가 없었다는 이유 등으로 1 심에서 무죄판결을 내렸다.

- 국가인권위원회, 2014a. “「전기통신사업법」 통신자료제공제도와 「통신비밀보호법」 통신사실확인자료제공제도 개선권고” 결정, 2014. 4. 9.
- 국가인권위원회, 2014b. “주민등록번호제도 개선 권고” 결정, 2014. 8. 5.
- 국가인권위원회, 2014c. “제 4 기 인권증진행동계획 : 2015 년 ~ 2017 년”.
- 김동현, 2014. “국가인권기구 등급보류결정의 의미와 향후 과제는 무엇일까요? (상)”, 희망을만드는법, 2014. 12. 3. <http://hopeandlaw.org/440>.
- 김영미, 2012. “전자주민카드 추진과정에서 나타난 갈등에 관한 소고”, <디지털정책연구> 제 10 권 제 1 호(2012.2), 177~184.
- 김지연, 2016. “정보기술 제도화의 함의 : 정보기술 거버넌스에 대하여”, <청소년 정책연구보고서>, (사)한국인터넷기업협회, 2016 년 2 월.
- 내일신문, 2005. “시민단체, 개인정보 감독기구 설치 ‘공세’”, 2005. 4. 15.
- 디지털타임스, 2008. “[부처·업계 반응] 행자부”, 2008. 1. 17.
- 류은숙, 2009. “[세계의 인권보고서] 국가인권기구의 발전 ; 유엔의 역할”, <인권오름> 제 151 호, 2009. 5. 6.
- 미디어오늘, 2011. “전자주민증 백업 서버, 해킹 막을 수 있을까”, 2011. 12. 27.
- 박상준·임정빈, 2004. “교육행정정보시스템(NEIS) 정책갈등에 관한 연구”, <한국거버넌스학회보> 11(2), 2004.12, 111-146.
- 박성희, 1999. “정보화과정에 있어서 살바지오 모델의 적합성 연구 : 전자주민카드 채택과정의 관련기사 내용분석을 중심으로”, 강원대학교 석사학위 논문.
- 서울특별시 시민인권보호관, 2014. “서울시 시민인권보호관 시행 1 년, 55 건 침해·차별 접수” 보도자료, 2014. 1. 13.
- 시민사회단체 공동대책위원회, 1997. “전자주민카드와 전자감시사회의 도래”.

안전행정부, 2014. “개인정보 유출 피해구제 강화된다.” 보도자료, 2014. 8. 1.

윤태범 외(서울행정학회), 2004. “정부-민간기구간 부패방지 협력체계 구축방안”, <부패방지위원회 연구용역보고서>, 2004. 12.

임헌만, “전자주민카드 정책과정상의 프라이버시 이슈와 교훈”, <한국사회와 행정연구> 제 16 권 제 3 호(2005. 11): 225~249.

이영희, 1999. “전자주민카드논쟁에 대한 과학기술 사회학적 분석”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 1999.6, 268-276.

장여경, 2009. “개인정보보호법 제정안에 관한 의견”, 국회 행정안전위원회 <개인정보보호법안에 관한 공청회> 공술문, 2009. 4. 23.

장여경, 2011. “전자주민증과 정보인권”, 전남대학교 공익인권법센터 <인권법평론> 2011 제 7 호.

전라일보, 2015. “학생 입에 양말 물리고, 뺨 때려”, 2015. 6. 29.

전자신문, 2009. “개인정보보호 감독기구 독립성 놓고 `갑론을박`”, 2009. 4. 24.

지금여기, 2012. “학생인권조례제정운동 서울본부, 1 회 이돈명인권상 수상”, 2012. 1. 10.

진보네트워크센터 등, 2008. “행정안전부는 개인정보보호법(안)을 즉각 철회하라” 의견서, 2008. 8. 19.

참세상, 2011. “행안위 회의 살펴보니 민주당은 전자주민증 찬성?”, 2011. 12. 26.

최영우, 2003. “NEIS 갈등 사례분석”, 월간 노동법률, 2003 년 11 월호.

행정안전부, 2011. “전자주민등록증 관련 시민단체 주장 검토”, <http://act.jinbo.net/drupal/sites/default/files/110602MOPAS.pdf>.

헌법재판소, 2005. “주민등록법 제 17 조의 8 등 위헌확인”, 헌재 2005. 5. 26. 99 헌마 513 등, 판례집 17-1, 668.

헤럴드경제, 2014. “인권위, 국가정책 입안시 '인권영향평가' 도입 추진”, 2014. 10. 13.

홍성걸, 2004. “개인정보보호와 정책갈등-NEIS 사례연구-”, 한국정보보호진흥원, <ISR> 1 권 2 호: 27~46, 박상준·임정빈(2004) 재인용.

홍성수, 2015. “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰 : 서울특별시 인권위원회를 중심으로”, <법학연구> 제 26 권 제 1 호, 2015. 4.

Deborah Brown, 2013. "Internet Governance Series: Human Rights in the Age of State Surveillance", 2013. 10. 8, <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2013/10/08/internet-governance-series-human-rights-in-the-age-of-state-surveillance/>

EDPS(European Data Protection Supervisor), 2015. "Opinion 7/2015 : Meeting the challenges of big data", 2015. 11. 19, [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19\\_Big\\_Data\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-11-19_Big_Data_EN.pdf).

Greg Heesom, 2013. “파리원칙의 근본 목적에 관한 이해: 국가인권기구의 독립성과 국가인권기구 국제조정위원회의 ‘일반논평’”, <파리원칙 20 주년 기념 국제회의>, 국가인권위원회, 2013. 9. 13.

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2014. "Dangerous practice of digital mass surveillance must be subject to independent checks and balances - Pillay", 2014. 7. 16. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14875>

United Nations, 2013. "Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013", A/RES/68/167, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/167](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167).

United Nations High Commissioner for Human Rights, 2014. "The right to privacy in the digital age : Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights", A/HRC/27/37, 2014. 6. 30. [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A.HRC.27.37_en.pdf).