

개인영상정보 보호법 제정안 재입법예고안에 대한 의견

2017년 10월 12일
다산인권센터,
인권운동공간 활,
인권운동사랑방,
진보네트워크센터,
천주교인권위원회

□ 제정안을 반대함

- 개인정보 보호위원회 결정(제2017-01-07호)에서와 같이 영상정보의 보호를 위한 사항을 별도 입법으로 추진하기 보다는 「개인정보 보호법」과 하위법령에 편입시켜 규율하는 것이 바람직함
- 개인정보 보호위원회의 위상 강화는 문재인 대통령의 공약사항인 만큼, 이 제정안의 침해소지가 크다는 보호위원회 결정은 존중되어야 마땅함. 그러나 행정안전부의 재입법예고안은 원안에 대한 개인정보 보호위원회의 결정 내용을 전혀 반영하지 않았으며 재입법예고안 일부 조항에서는 침해소지가 더욱 커졌음
- 영상정보 보호를 위한 어떠한 법률 제개정 사항도 헌법이 보호하는 국민의 개인정보에 대한 권리를 과잉 침해하여서는 아니 됨

□ 제정안은 영상정보에 관한 별도 입법으로 현행 개인영상정보 보호규범을 축소할 것으로 예상됨

- 제정안은 현행 「개인정보 보호법」 제25조(영상정보처리기의 설치·운영 제한) 규정을 별도 법률로 독립시키면서 예외를 확대하였음. 제정안이 입법되면 기존 규범에 의해 규율받아온 ▲공개된 장소에 설치된 고정형 영상정보처리기에 대한 보호규범(목적외 조회전, 녹음, 개인정보 보호위원회의 감독 등)이 축소될 것으로 보임
- 기존에 「개인정보 보호법」 제15조(개인정보의 수집·이용) 규정에 의해 규율되어 온 ▲비공개 장소에 설치된 영상정보처리기에 대한 보호규범(정보주체의 동의권 행사) 역시 축소될 것으로 보임
- 사실상 명확히 규율되어오지 않았던 이동형 영상촬영기기에 대한 규율이 제정안에 포함됨. 여기에는 ▲스마트기기 영상촬영 ▲대중교통수단 블랙박스 ▲경찰 바디캠

▲집회감시 드론 ▲자율주행차량 영상장치 ▲이동형 사물인터넷 ▲노동감시용
첨단영상장비 등이 해당될 것으로 예상됨. 그러나 그 규율 수준이 매우 완화되어 있음

□ 제정안은 개인정보 보호위원회의 감독을 비롯하여 현행 「 개인정보 보호법」의 규범을 부당하게 후퇴시키고 행정안전부 장관의 권한을 강화시킴

- 영상정보를 보호하는 입법이 필요하다면, 그간 시민사회에서 논란을 빚어온
△집회감시 등 경찰의 영상장비 오남용, △영업장 내 소비자 감시, △사업장 내 노동자
감시로부터 국민의 영상정보와 정보인권 보호 규범을 개선할 수 있어야 최소한의 입법
목적상 정당성을 갖출 수 있을 것임
- 그러나 제정안은 국민이 기대하는 영상정보의 보호보다는 현행 「개인정보 보호법」
에서 규정한 개인정보 보호위원회의 감독 권한을 축소하고 행정안전부 장관의 권한을
불필요하게 신설한 규정이 다수임.
 - 제정안은 행정안전부 장관이 허가한 경우 예외적으로 고정형 영상촬영기기를
설치·촬영할 수 있도록 하고(안 제6조) 그에 따른 운영·관리 방침(안 제17조
제1항 제1호)이나 운영현황(안 제18조 제2항)을 행정안전부 장관이
규율하도록 함
 - 침해사실의 신고(안 제28조), 자료제출 요구 및 검사(안 제29조), 시정조치(안
제30조), 의견제시 및 개선권고(제31조)를 행정안전부 장관 권한으로 규정함
 - 이는 2014년 카드3사 개인정보 유출 사고 이후 대통령 공약사항에 이르기까지
감독기구로서 ‘개인정보 보호위원회 강화’를 표방해온 정부 정책 방향에
역행함
- 행정안전부 소관 확충에만 치중한 입법은 불요함. 외국 입법예에서도 영상정보 보호와
그 감독기구를 일반적인 개인정보 보호 체계와 분리하는 예를 거의 찾아볼 수 없음.
 - 예를 들어 독일의 경우 민간 CCTV 및 노동감시 CCTV에 대하여서 2014년 3월
10일, 연방 개인정보보호 감독관(Commissioner)과 각주 민간
개인정보보호기구가 CCTV 가이드라인을 발표하였고¹, 프랑스에서는 노동자
영상감시 미고지에 대한 과태료를 2013년 7월 3일, 개인정보
감독기구(CNIL)에서 부과한 바 있음².
- 개인정보 보호위원회가 지적한 바대로, 그밖에 다수 규정이 「개인정보 보호법」의
규정과 유사하거나 중복되는 규정으로 구성되어 수법자의 혼동 유발과 법체계상 혼란
야기가 예상됨. 별도 입법 타당성 자체에 대한 재검토가 필요함

¹ <https://www.huntonprivacyblog.com/2014/03/11/german-dpas-issue-guidelines-cctv-use/>

²

<https://www.huntonprivacyblog.com/2013/07/03/french-data-protection-authority-imposes-fine-for-illegal-cctv-operations/>

□ 「개인정보 보호법」에 의해 규율받아온 고정형 영상정보처리기기에 대한 규범이 현재보다 후퇴함(안 제6조 및 제7조)

- 제6조(고정형 영상촬영기기 설치·촬영)에서 고정형 영상촬영기기 설치·촬영 조건이 확대됨
 - 모호한 “시설관리”를 포함하고(안 제6조 제1항 제3호) “통계작성, 학술연구 및 연구개발 등을 위해 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 심의 절차에 따라 행정안전부장관의 허가를 받은 경우”(안 제6조 제1항 제6호)도 포함하였음.
- 행정안전부 장관의 판단만으로 현행 「개인정보 보호법」의 규범을 부당하게 완화하는 것은 헌법이 보호하는 개인정보에 대한 권리를 자의적으로 침해할 수 있음.
 - 행정안전부장관의 허가만으로 입법예고 원안에 포함된 ‘개인영상정보처리자의 정당한 이익’ 등 법률 적용의 예외가 더욱 확대될 위험이 있음(안 제6조 제1항 제6호).
 - 행정안전부장관의 요구 권한을 규정하고(안 제6조 제4항) 그밖의 행정안전부 허가 사항을 규정함(안 제6조 제5항)
- 현행 「개인정보 보호법」 제25조에서 형사처벌과 함께 엄격하게 금지한 고정형 영상정보처리기기의 목적외 줌, 회전 뿐 아니라 음성녹음을 허용함(안 제7조).
 - 이는 고정형 영상촬영기기를 이용한 공공과 민간 영상정보처리자의 목적외 촬영과 감시를 광범위하게 확대할 우려가 있음(안 제7조제1항).
 - 특히 고정형 영상촬영기기를 이용한 녹음 허용은 현행 「개인정보 보호법」 및 통신비밀보호법에서 이를 엄격히 제한하고 있는 규범을 크게 역행함(안 제7조제2항). 개인정보 보호위원회의 지적에서처럼 이는 대화의 비밀과 사생활 및 표현의 자유를 침해할 가능성이 있음
- 개인정보 보호위원회가 권고한 바대로 고정형 영상정보처리기기의 설치·운영 허가 등에 관한 내용은 개인정보 보호법령에 의해 규율하는 것이 바람직함

□ 공개되지 아니한 장소에 설치된 고정형 영상정보처리기기에 대하여서는 현행 「개인정보 보호법」 상 규율이 모두 실종됨

- 사업장 등 출입이 제한된 공간에 CCTV를 설치할 경우에는 「개인정보 보호법」 제15조에 따라 관련 정보주체의 동의를 모두 받도록 하는 것이 바람직함
- 동의 수준의 적절성에 대한 논의는 차치하더라도, 정보주체의 동의권을 처음부터 모두 배제한다면 CCTV에 의한 노동자 감시 문제가 더욱 심각해질 우려가 있음

□ 이동형 영상촬영기기에 대한 규범이 매우 모호하고 소극적임(안 제9조 및 제10조)

- 제정안은 모든 영상촬영기기를 고정형과 이동형으로 구분하고(안 제2조 제4호), 스마트기기, 블랙박스, 바디캠, 드론 등 이동형의 경우 규율을 이중화함(안 제9조). 이는 결과적으로 이동형 영상촬영기기에 의한 새로운 영상감시 가능성으로부터 국민의 영상정보와 사생활을 충분히 보호하기 어려움
 - 제정안은 “개인영상정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이동형 영상촬영기기를 통해 개인영상정보를 촬영할 수 있다.”(안 제9조 제1항)고 하였을 뿐 “그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다”(개인정보 보호법 제15조 제1항)는 등 목적 제한을 두지 않아 결과적으로 이동형 기기에 의한 촬영을 제한하거나 오남용을 방지하는 효과를 기대하기 어려움
 - ‘법령상 의무를 준수하기 위함’이라는 명분으로 정보·수사기관이 이동형 영상촬영기기를 남용할 경우에도 아무런 제지 수단이 없음
 - 이동형 영상촬영기기의 경우 고정형이 적용받는 사생활 침해장소 촬영금지(안 제6조 제1항), 목적 제한(안 제6조 제3항), 의견 수렴(안 제6조 제6항), 목적외 조회전 및 음성녹음(안 제7조) 등에 대한 규율에서도 모두 제외됨. 특히 민간이 운용하는 이동형 영상촬영기기의 경우 운영·관리방침(안 제17조 제1항 제2호) 및 운영현황 점검(안 제18조 제1항)조차 마련하지 않아도 됨
- 개인정보 보호위원회의 권고에서처럼 이동형 영상촬영기기의 규율 등 변화하는 기술 환경 등에 신속적인 대응이 필요하다고 판단되는 부분은 개인정보 보호법령에 따라 규율하는 것이 바람직함
 - 유럽의 경우 2015년 발표한 드론에 대한 의견서³에서는 드론 이용에 있어서도 정보주체의 권리 행사를 투명하게 보장할 수 있는 수단을 강구하도록 하고, 정보기관이나 수사기관의 드론사용은 원칙적으로 법원 심리를 받도록 하는 한편, 영장없는 개인추적용 드론 사용의 금지를 권고함

□ 영상정보처리기기 다목적 통합관제를 광범위하게 허용함(안 제 19조)

- 제정안은 현재 불법 논란이 일고 있는 ▲경찰상주형 CCTV 통합관제를 모두 사후적으로 승인하였을 뿐 아니라 ▲지능형 CCTV(차량번호인식, 얼굴인식, 인공지능 등) 및 ▲블랙박스, 사물인터넷 등 다양한 영상정보처리기기의 통합관제 역시 사실상 무제한으로 허용함
 - 2016년 12월 말 기준 전국의 통합관제센터에 연결된 CCTV 총 174,393대, 그중 지능형 CCTV는 9,215대에 달함
 - 갈수록 증가하는 다양한 영상정보처리기기의 통합관제를 일괄 허용할 경우 국민의 정보인권이 중대하게 침해되는 결과를 낳을 것으로 우려됨

3

http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2015/wp231_en.pdf

- 「개인정보 보호법」 제5조 제1항의 개인정보 목적 외 수집, 오용·남용 및 무분별한 감시·추적 등에 따른 피해를 방지하여 인간의 존엄과 개인의 사생활 보호를 도모하기 위한 시책을 강구하여야 하는 국가의 책무를 다하지 못함
- 통합관제 역시 목적별로 이루어져야 마땅함. 운영 주체 및 물리적인 공간 분리는 물론 사전 의견 수렴 및 사후 감독 등 원칙적 규율이 필요함
 - 통합관제센터는 방법용, 쓰레기투기방지, 시설물관리, 주차관리, 교통정보수집 등 개별적인 목적에 따라 설치·운영되어 오던 CCTV를 통합적으로 연계하는 시스템을 구축함.
 - 이는 ‘목적외 이용’을 제한하는 우리 헌법 뿐 아니라 국제 개인정보 보호규범을 위반하고 있음. 설치 목적과 무관한 ‘다목적 통합관제’는 원칙적으로 허용될 수 없음
 - 제정안은 입법예고 원안에 비해 최소한의 목적 내 관제 조항(원안 제17조 제3항) 및 그에 대한 처벌조항(원안 제35조 제1항 제2호)을 삭제하여 보호 규범을 더 축소함
 - 집회시위 감시 등 그간 경찰 등의 통합관제 기능 오남용에 대한 통제를 포기하는 결과를 낳을 것이 우려됨. 집회시위 감시는 목적외 이용일 뿐 아니라 헌법상 권리인 집회시위의 자유에 대한 부당한 침해임
 - 2013년 8월 경찰이 서울시 중구청 통합관제센에 상주하면서 zoom과 회전 기능을 활용하여 대한문 앞의 집회 현장을 감시
 - 2014년 3월 15일 고속도로용 CCTV가 도로 촬영을 벗어나 유성희망버스 참가자를 감시
 - 2014년과 2015년 세우러호 집회에서 경찰이 CCTV 통합관제센터의 정보를 실시간으로 제공받아 집회현장을 감시
- 통합관제센터 설치의 개별관제시설 설치보다 더 기본권 침해 가능성이 높음에도 제정안은 통합관제센터 운영 통제 조항에 대한 원칙을 전혀 정한 바 없으며, 독립적 정기적으로 감시, 통제할 방법이 전무함
 - CCTV 감시는 그 설치목적과 무관한 무고한 다수 사람들의 개인영상정보를 수집하며, 개인식별능력이 뛰어남. 따라서 그 설치목적과 영상정보의 수집방법, 정도 등은 다른 개인정보의 수집보다 더욱 명확하게 법률적으로 규정되어야 함
 - 그러나 지방자치단체 스스로 의뢰하여 수행하는 “개인영상정보 영향평가”(안 제19조 제1항)만 거치면 통합관제센터 설치에 대한 사전 의견수렴이나 운영에 대한 민주적 통제 절차가 전무함. 개인정보 보호위원회 역시 어떠한 역할도 수행할 수 없음
 - 업무 종사자에 대한 교육 또한 “필요한 교육”이라고만 규정되어 있을 뿐, 사생활 침해소지가 큰 CCTV 관제업무에 부응하는 엄격한 자격이수가 규정되지 아니함(안 제19조 제4항)
- 법적 근거 없이 경찰이 상주하고 경찰관서에 전용선을 연결한 지방자치단체 CCTV 통합관제 모델은, 이명박 정부 시절 행정안전부 훈령에 따라 다목적 관제를 추진한 데 따른 것임. 헌법 및 「개인정보 보호법」에 따른 재검토가 필요함
 - 특히 아무런 법적 근거 없이 전국민 차량번호를 인식하고 보관 및 검색하는 등 지능형 기능의 탑재는 무고한 국민의 권리를 과잉침해할 우려가 있어 사회적 토론과 구체적인 법률에 따른 규율이 필요함

- 행정안전부는 관제요원 1인당 평균 145대(CCTV 174,393대, 관제요원은 3,612명 3교대 근무)를 관제하는 문제를 해결하기 위해 ‘육안관제’에서 ‘지능형 통합관제’ 확대 방침(2017년 「‘지능형 CCTV 관제 서비스 체계 구축’을 위한 정보전략계획」). 그러나 자동화된 관제와 추적에 대한 보호 장치 전무
- ‘필요한 경우’라는 요건만으로 지방자치단체가 다른 공공기관의 영상정보처리기기를 통합관제하도록 하고 관련 공공기관은 영상정보처리기기 운영, 관리·유지보수 등에 소요되는 인력 및 예산을 분담하거나 지원하도록 함(안 제19조 제2항)으로써 영상정보처리의 책임 주체를 모호하게 함
 - 통합관제센터 내 종사자의 소속이 다양할 경우 개인정보 침해사고 등 발생시 법적 책임 소재 및 종사자 관리 문제가 제기될 수 있음
 - 더불어 ‘관련 공공기관’이라는 명분으로 지방자치단체 제3자 인력 = 파견 경찰이 통합관제센터를 사실상 관장하는 불법적이고 편법적인 현행 운영 상태 역시 사후 추인될 것으로 보임
- 제정안으로 다목적 통합관제의 무분별한 확대가 우려됨
 - 지방자치단체 외 다양한 공공기관과 민간기업의 통합관제를 사실상 허용하면서 아무런 규율을 하고 있지 않음
 - 경찰 및 보안회사 등에서 운영하는 전국적인 규모의 거대 통합관제센터의 등장과 국민 감시가 우려됨

□ 정보주체의 권리가 현재보다 축소됨

- 제정안은 영상촬영기기와 별도로 기타 영상처리기기(안 제2조 제1항 제4호 나목)를 규정하였으며 이를 이용한 영상정보처리에 대한 규율을 거의 하지 않음. 안전성 확보 조치(안 제15조), 공공/허가 운영·관리 방침(안 제17조), 공공/허가 운영현황 점검(안 제18조)에 그침
- 제정안은 수집 목적 내에서 제3자에게 영상정보를 제공할 경우(안 제11조) 개인정보 보호법(법 제17조)에 비하여 정보주체의 동의를 받거나 제한적으로 제공하도록 규율하지 않음.
- 제정안은 개인정보 보호법(법 제35조 내지 제37조)에 비하여 정보주체의 열람등 권리 행사 사유를 “자신의 법적 권리를 보호하기 위하여 필요한 경우”(안 제20조 제1항) 및 “열람등을 요구한 자의 정당한 이익을 보호하기 위하여 필요한 범위”(안 제20조 제2항)로 자의적으로 제한함
- 제정안은 영상정보 열람등을 정보주체 외 “해당 개인영상정보와 정당한 이해관계가 있는 자”(안 제20조 제1항)에게도 확대하고 “개인영상정보를 처리하지 아니하면 영상정보주체와 약정한 서비스를 제공하지 못하는 등 계약의 이행이 곤란한 경우로서 영상정보주체가 그 계약의 해지 의사를 명확하게 밝히지 아니한 경우”(안 제20조 제2항 제4호) 열람등 권리를 행사할 수 있도록 하였음. 이로 인하여 정보주체의 동의나 법률적 근거 없이 민간보험회사가 무분별하게 열람하는 등 침해가 우려됨
- 영상정보주체의 권리에 비하여 영상정보처리자의 이해관계를 더 높이 안배한 조항들이 다수 존재함. 입법예고 원안에 비해 정당한 권한이 없는 금지행위 중

‘처리’(제27조 제3호) 자체나 비식별 조치를 무력화하여 활용하는 행위(제27조 제4호)에 대한 규율이 사라짐

<끝>