

[쟁점 토론회]

## 개인정보 감독기구의 위상과 역할

- 일사 : 2005년 1월 21일 (금) 오후 2시 - 5시
- 장소 : 국가인권위원회 배움터
- 주최 : 프라이버시법제정을위한연석회의

## 쟁점 토론회를 개최하며...

지난 연말 개인정보보호기본법안에 대한 당정 협의 이후로 개인정보보호기본법 제정과 개인정보 감독기구 설립이 급물살을 타고 있습니다. 개인정보 침해 문제가 날로 심각해지고 있는 상황에서 인권에 기반한 정보사회 구축을 위해서는 개인정보보호기본법을 올바르게 제정하고 제 역할을 다할 수 있는 감독기구를 설립하는 것이 시급한 과제입니다

현재 개인정보보호기본법과 관련하여 시민사회단체와 민주노동당이 입안한 법안이 국회에 상정되어 있으며, 정부여당의 법안도 조만간 국회에 발의될 예정입니다. 그러나 두 법안은 법체계 및 개인정보 감독기구의 위상과 역할 등 주요한 쟁점에서 커다란 입장의 차이를 보이고 있습니다. 시민사회단체와 민주노동당의 법안은 독립적이고, 전문적인 개인정보 감독기구를 설립해야한다는 입장인 반면, 정부여당의 법안은 국가인권위원회 내에 개인정보 특별위원회를 설립하는 것을 내용으로 하고 있습니다.

이는 우리나라의 개인정보 보호를 위한 기본 틀을 어떻게 구성할 것인가 하는 문제가 기 때문에 심도깊은 논의와 검토가 필요하다고 생각합니다. 이번 토론회를 통해 기본법 제정 및 감독기구 설립과 관련한 쟁점을 명확하게 드러내고 올바른 방향성을 설정할 수 있는 계기로 삼고자 합니다.

2:00 - 2:10 : 개회 - 사회 : 박원석 (참여연대 시민권리국 국장)

2:10 - 3:10 : 발제

발제 1 : 개인정보보호위원회의 역할 및 해외 사례 / 이인호 (교수, 중앙대 법학)

발제 2 : 개인정보보호위원회의 일상적 감독 기능을 위한 권한 / 이은우 (변호사, 민주사회를위한변호사모임)

발제 3 : 개인정보 보호를 위한 실효성 있는 조치들/ 윤현식 (민주노동당 정책연구원)

3:10 - 3:20 : 휴식

3:20 - 3:50 : 지정 토론

홍성태 (교수, 상지대 교양학부)

김종남 (YMCA 열린정보센터)

정영화 (교수, 서경대 법학과)

3:50 - 5:00 : 자유 토론

# 개인정보보호위원회의 역할 및 해외사례

李仁皓(중앙대학교 법과대학)

## <목 차>

- I. 머리말 : 보호체계와 개선노력의 혼선
- II. 전문적이고 독립된 개인정보감독기구의 당위성
  1. 개인정보감독기구의 존재이유
  2. 국제규범의 요구사항 : 독립된 개인정보감독기구의 설립
  3. 세계 각국의 동향 : 독립된 감독기구의 설치 추세
  4. 소결
- III. 개인정보감독기구의 통합의 문제
  1. 통합과 분리의 논의 현황
  2. 통합의 필요성
- IV. 개인정보감독기구의 기능과 권한
  1. 세계적 흐름 : 7가지의 기능과 권한
    - 가. 옴부즈맨(ombudsmen)으로서의 개인정보감독기구
    - 나. 감사관(auditor)으로서의 개인정보감독기구
    - 다. 자문역(consultant)으로서 개인정보감독기구
    - 라. 교육자(educator)로서의 개인정보감독기구
    - 마. 정책조언자(policy adviser)로서의 개인정보감독기구
    - 바. 자율규제의 조정자(negotiator)로서의 개인정보감독기구
    - 사. 집행자(enforcer)로서의 개인정보감독기구
  2. 향후 통합감독기구의 기능과 권한
  3. 향후 통합감독기구와 기존의 집행기구와의 관계설정
- V. 개인정보감독기구의 위상과 조직
  1. 위상 : 독립성 확보 방안
  2. 조직형태
  3. 위원회 임명방식
- VI. 개인정보감독기구와 국가인권기구와의 관계
  1. 문제제기의 배경
  2. 세계적 동향
    - 가. 주요 외국의 국가인권기구 및 개인정보감독기구의 현황
    - 나. 호주의 특수사례
  3. 현재의 국가인권위원회의 기능적 한계
  4. 소결
- VII. 결론 : 정책적 제언

## I. 보호체제와 개선노력의 혼선

2005년 1월 현재 우리나라의 개인정보보호법제는 한 마디로 “이원적·영역별·부분적 입법체제”를 가지고 있다. 여기서 “이원적”이라 함은 공공부문과 민간부문을 각각 별도의 법률에 의하여 규율하고 있음을 의미한다. “영역별”이라 함은 민간부문에 있어서 일반법이 없이 개별 영역별로 규율하는 개별법이 존재함을 의미한다. 그리고 “부분적”이라 함은 민간부문에서 일반법이 없는 관계로 규율되지 못하고 있는 영역이 존재함을 의미한다.

우선, 공공부문의 일반법으로서 공공기관의 개인정보처리를 규율하는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(“공공기관개인정보법”)이 1994년에 제정되어 시행되고 있다. 그 밖에 주민등록정보, 호적정보, 통계정보의 처리·이용을 규율하는 개별입법이 있다. 주민등록법, 호적법, 통계법이 그것이다. 그 외에도 학생정보는 원래 공공기관개인정보법의 규율대상이 되나, NEIS 사태를 계기로 최근 학생정보의 이용과 보호를 규율하기 위해 교육관계법을 개정하고 있는 상태에 있다.<sup>1)</sup> 또한 소위 국가인재DB의 구축 및 보호를 규율하는 「공직후보자등의 인물정보 수집 및 관리에 관한 규정(안)」(대통령령)의 제정이 추진되고 있다.

한편, 2005년 1월 현재 민간부문의 일반법으로서의 개인정보보호법은 존재하지 않는 상태이다. 그러나 온라인, 즉 정보통신망에서의 개인정보의 수집·이용·제공을 규율하는 이른바 온라인개인정보보호법이 존재한다. 1999년에 전면 개정된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(“정보통신망법”)이 그것이다. 그러나 이 법률은 2001년에 다시 개정되면서 정보통신망뿐만 아니라 호텔업 등 오프라인에서의 개인정보의 수집·이용·제공을 함께 규율의 대상으로 삼고 있다. 그 밖에 신용정보에 대해서는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 있으며, 최근에 민간의 유전정보의 이용과 보호를 규율하기 위한 법률로서 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」이 제정되었다.

그러나 우리의 현행 입법체제는 상당히 “불균형적”이고 “불완전”하다. 균형 잡힌 완전한 역감시의 참여모델로 전환시켜야 하는 정책적 과제를 안고 있다. 높은 보호수준이 요구되는 공공부문에서는 보호의 수준이나 집행체계가 매우 불완전하고 미약한 반면, 민간부문에서는 온라인과 신용정보 영역에서 표면상으로는 상당히 높은 보호수준과 형사처벌 및 행정제재를 포함하는 강력한 집행체계를 가지고 있다. 그러나 민간부문의 다른 영역에서는 참여모델로서의 개인정보보호법이 존재하지 않아 보호의 공백이 발생하고 있다. 특히 공공부문과 민간부문에서의 위법한 개인정보처리를 사전적·예방적인 차원에서 감독하고 또 사후적으로 효과적인 민원해결기능을 수행하는 독립된 감독기구가 존재하지 않는 상태이다.

이렇게 불균형적이고 불완전한 현재의 입법 및 집행체계를 보완하여 보호의 공백을 메움과 동시에 독립된 감독기구에 의한 예방적이고 효과적인 감시체계를 마련하여야 한다는 것은 이 시점에서 시급한 입법정책적 과제이다. 그리하여 지난 1년여에 걸쳐 다양한, 그러나 혼란스러운 입법개선노력이 이루어져 왔다. 행정자치부는 공공기관개인정보법의 개정안을

1) 교육기본법중개정법률안과 초·중등교육법중개정법률안이 정부 발의로 2004년 11월 1일 국회 교육위원회에 회부되어 심의 중에 있다.

마련하여 국회에 제출해 놓은 상태에 있으며,<sup>2)</sup> 정보통신부는 정보통신망법상의 개인정보보호조항을 떼어내어 민간 일반에 적용되는 개인정보보호법을 제정한다는 정책을 구체화하고 있다. 한편 이와는 별도로 대통령 자문기구인 정부혁신지방분권위원회가 공공과 민간을 아우르는 개인정보보호기본법을 추진하여 그 결과물이 여당의 주도로 국회에 발의되기 직전에 있다. 또 7개 시민단체로 구성된 「프라이버시법제정을위한연석회의」가 마련한 개인정보보호기본법(안)이 민주노동당의 발의로 국회 행정자치위원회에 회부되어 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이들 법률안은 아직 행정자치위원회에서 상정되지 않은 채 국회에서 본격적인 논의를 기다리고 있는 상태이다.

이처럼 다양한 입법개선노력이 이루어지고 있으나 이들 개정안과 제정안을 뜯어보면 입법 체계 및 집행체계와 관련해서 다소 혼란스럽다는 느낌을 지울 수 없다. 또 공공부문과 민간 부문에서 개인정보처리 및 보호의 기준이 동일할 수 없음에도 불구하고 두 기본법안은 양자를 구분하지 않고 함께 규율하고 있을 뿐만 아니라, 세계에서 보기 드물 정도로 매우 강력한 보호기준을 설정하고 있는 것으로 보인다. 더 나아가, 매우 불명확한 행위기준에 의한 형사처벌 및 행정제재 위주로 그 집행을 담보하고 있어 실제의 집행과정에서 혼란이 우려된다.

현재의 입법 혼란에 대한 우려.

향후 개인정보처리 및 보호의 기준을 공공부문과 민간부문에 각각 달리하여 명확하고 상세하게 규정하되, 독립성과 효율성을 갖춘 통합감독기구에 의하여 사전적·예방적·교육적 보호기능에 초점을 맞추어 집행체계를 구축할 필요가 있다. 특히, 민간부문에서는 개인정보처리 및 보호의 기준에 대한 보다 분명한 사회적 합의가 확보되기까지 현재의 보호공백을 메우기 위한 최저한의 수준으로 법적 기준을 법률에서 설정하고, 개인정보감독기구에 규

→ 논쟁적.

"공공부문 개인정보 보호 분야가 더 문제"

칙제정권을 주어 특별히 문제되는 영역에서 보다 상세하고 명확한 처리 및 보호기준을 차후에 마련할 수 있도록 하는 유연한 집행체계도 검토해 볼 필요가 있다. 이 경우 감독기구는 민간의 산업계에 의한 자율규제체제가 수립될 수 있도록 법률로 부여받은 권한을 적절하게 행사할 수 있을 것이다.

이하에서는 외국의 사례들을 참조하면서 개인정보감독기구의 기능과 역할이 어디에 초점을 맞추어야 하는지를 중심으로 살펴보고, 우리가 나아갈 방향을 함께 모색해 보기로 한다.

## II. 전문적이고 독립된 개인정보감독기구의 당위성

### 1. 독립된 개인정보감독기구의 존재이유

2) 정부 발의로 2004년 7월 5일 국회 행정자치위원회에 회부되었다. 그 밖에 공성진 의원과 김재경 의원이 각각 대표 발의한 별도의 개정안이 국회 행정자치위원회에 회부되어 있는 상태이다.

3) 노회찬 의원의 대표발의로 2004년 11월 24일 행정자치위원회에 회부되었다.

개인정보보호를 위한 훌륭한 법제가 잘 정비되어 있고 개인의 권리를 충분히 법적으로 보장하고 있다고 하더라도 그 법제운용이 미숙하거나 권리실현이 사실상 불가능 내지는 어렵게 되어 있는 경우 개인정보보호의 이념은 충분히 실현될 수 없다. 자기정보에 대한 열람청구권과 갱신청구권 등 개인정보자기결정권을 법률에서 구체화하고 있다고 하더라도 그 실현을 위한 이니셔티브는 각 정보주체에게 있기 때문에 언제나 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다.<sup>4)</sup>

첫째, 개인정보보호와 관련한 문제의 심각성은 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제공된다는 사실에 있다. 이러한 현실에서 개인에게 주어지는 법률상의 권리는 무의미한 것이다. 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성이 없기 때문이다.

둘째, 설령 개인정보처리의 원칙 중 수집제한의 원칙과 시스템공개의 원칙이 잘 지켜져 개인정보의 수집과 처리에 대한 정보주체의 인식이 있다 하더라도 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사할 수도 없다. 기술적으로 복잡한 처리과정이나 은밀하게 이루어지는 목적 외 이용 및 제3자 제공을 외부의 비전문가인 정보주체가 제대로 알 수 없기 때문이다.

셋째, 더 나아가 설령 그것을 정보주체가 충분히 파악했다고 하더라도 자신의 노력과 주도 하에 법원을 통한 그 복잡하고 장기적인 소송절차를 밟아서 권리구제를 받으라고 하는 것은 오히려 무책임한 일일 것이다. 또한 법원을 통한 권리구제는 언제나 사후적인 것이다. 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요청된다.

넷째, 개인정보처리는 특정 개인이 아니라 수많은 개인들을 대상으로 하는 것이기 때문에 위법적인 개인정보처리의 영향은 그들 모두에게 똑 같이 미칠 수 있다. 즉 위법한 개인정보처리에 따르는 피해는 대규모적이고 집단적인 성격을 지닌다.

다섯째, 개인정보감독기구는 그 기능이 독립적으로 이루어져야 한다. 개인정보보호의 가치는 개인정보처리를 통해 얻어지는 효율성의 가치와 본질적으로 양립하기 어렵다. 이 양 가치는 서로 상반된 관계에 있기 때문이다. 따라서 이 상반된 가치들을 단일의 특정기관이 함께 추구한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 어느 한 쪽으로 균형이 기울어질 수밖에 없다.

요컨대, 정부나 기업에 의한 위법한 개인정보처리로부터 정보주체의 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장하기 위해서는 예방적이고 사전적인 차원에서 개인정보처리를 감시·감독하며, 또 피해가 발생한 경우 법원의 소송 외에 보다 효과적이고 효율적인 권리구제를 실질적으로 가능하게 해주는 독립된 개인정보감독기구의 존재가 필수적이다. 아래에서 살펴볼 바와 같이 독립된 개인정보감독기구의 설립은 국제규범이 요구하는 바이다.

4) 김일환 교수도 “오늘날 새로운 기술들의 발전 및 적용가능성이라는 점에서 볼 때 . . . 더 이상 개인 스스로 자신의 정보를 보호하고 통제할 수 없다”고 지적하면서, “시민을 효율적으로 보호하기 위해서는 국가나 사회의 정보처리를 통제하는 통제기관의 설치 및 활동이 절대적으로 요구된다.”고 역설하고 있다. 김일환, ■개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구■(한국법제연구원, 1997), 195면.

## 2. 국제규범의 요구사항 : 독립된 개인정보감독기구의 설립

### 가. 유럽연합의 개인정보보호지침 : 독립적인 감독기구의 의무화

유럽연합(EU)은 개인정보보호 일반법인 1995년의 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)에서 회원국으로 하여금 개인정보의 수집·관리·이용활동 등을 모니터하고 조사할 수 있는 권한을 가진 독립적인 기구를 설치하도록 의무화하고 있다.

동 지침 제28조(감독기구) 제1항은 “각 회원국은 하나 이상의 공공기관(public authorities)이 본 지침에 따라 제정된 국내보호입법의 자국내 집행을 감시하는(monitoring) 책임을 갖도록 하여야 한다. 이 감독기구는 그 기능을 수행함에 있어서 완전히 독립적으로(with complete independence) 행동하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 “완전한 독립성”은 기능적인 독립성을 의미하는데, 감독기구의 의사결정이나 조치에 대하여 외부에서 어떠한 영향력도 행사할 수 없다는 것을 의미한다.<sup>5)</sup>

### 나. 유럽평의회 개인정보보호협약 추가의정서 : 독립적인 감독기구의 의무화

유럽평의회 개인정보보호협약의 2001년 추가의정서는 그 전문(Preamble)에서 효율적인 개인정보보호를 위한 한 요소로서 완전히 독립적인 기능(functions in complete independence)을 수행하는 감독기구(supervisory authorities)가 필요함을 인정하고 있다. 그에 따라 제1조는 감독기구의 제목 하에 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

#### 제1조 감독기구 (Supervisory authorities)

1. 각 가입국은 본 협약 제2장 및 제3장, 그리고 본 의정서에서 규정된 원칙들을 구현하는 국내법상의 조치들을 준수하도록 하기 위하여 그에 대한 책임을 지는 한 개 또는 그 이상의 감독기구를 마련하여야 한다.
2. a. 이 목적을 위해서, 감독기구는 특히 조사권한(powers of investigation)과 개입권한(powers of intervention)을 가져야 할 뿐만 아니라 위 제1항에서 언급된 원칙들을 구현하는 국내법규정의 위반에 대하여 권한 있는 사법기관에 제소할 수 있는 권한(power to engage in legal proceedings)을 가져야 한다.  
b. 각 감독기구는 그의 관할범위 내에서 개인정보의 처리와 관련한 개인의 권리와 기본적 자유를 보호하기 위하여 그 개인이 제기한 민원을 심사하여야 한다.
3. 감독기구는 완전히 독립하여(in complete independence) 그 기능을 수행하여야 한다.
4. 감독기구의 결정에 대하여 불만이 있는 경우 법원을 통해 다툴 수 있다.
5. 본 협약 제4장의 규정에 따라, 그리고 협약 제13조의 규정취지를 손상함이 없이, 감독기구들은 임무수행에 필요한 범위 내에서 특히 모든 유용한 정보를 교환하는 등 서로 협력하여야 한다.

5) Dammann, U./Simitis, S., EG-Datenschutzrichtlinie, Kommentar, Art. 28 Rn. 6, Baden-Baden, 1997.

#### 다. 국제연합(UN)의 개인정보보호가이드라인 : 독립된 보호기구의 설치 요구

국제연합은 1990. 12. 14. 총회결의로 「컴퓨터화된 개인정보파일의 규율에 관한 가이드라인」(Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files)<sup>6)</sup>을 채택·공포하였다.

이 가이드라인은 모두 10개의 개인정보보호원칙을 담고 있는데, 그 중 8번째 원칙(감독과 제재)에서 개인정보보호원칙을 감독할 독립된 기관의 설치를 요구하고 있다.

⑧ 감독과 제재(supervision and sanctions) : 위에 열거된 원칙의 준수여부를 감독할 독립된 기관을 설치하여야 하고, 이들 원칙이 위배된 경우에 적용할 수 있는 처벌규정 및 개인보호규정을 제정하여야 한다.

#### 라. 1998년의 OECD 각료선언 : 효과적인 집행메커니즘의 확보요구

1998년 10월 캐나다에서 열린 OECD 각료회의에서는 1980년의 가이드라인에서 제시되었던 8개 원칙을 재확인하는 ‘범세계 네트워크상의 개인정보보호를 위한 각료선언’(Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks)<sup>7)</sup>을 채택하고, 회원국의 정부에 대하여 온라인 환경에서 신뢰를 구축하고 데이터의 자유로운 국제적 유통을 촉진하기 위해 범세계적 네트워크에서의 개인정보보호에 관한 관심을 새롭게 가져 줄 것을 촉구하고 있다.

이 각료선언은 1980년의 가이드라인이 효과적으로 시행되는 것을 보장하기 위하여 필요한 조치로서 6개 사항을 선언하고 있는데, 그 중의 하나가 “효과적인 집행메커니즘의 확보”이다.

○ 개인정보보호원칙과 개인정보보호정책의 불이행에 대처하고 동시에 권리구제를 보장하기 위하여 효과적인 집행메커니즘(effective enforcement mechanisms)이 작동할 수 있도록 보장한다.

6) Marc Rotenberg, ■The Privacy Law Sourcebook 1999■(EPIC, 1999), pp. 215-218.

7) <<http://www.oecd.org/dataoecd/39/13/1840065.pdf>>



### 3. 세계 각국의 동향 : 독립된 감독기구의 설치 추세

세계 각국은 유럽연합 개인정보보호지침(95/46/EC)의 주도적인 영향 하에서 공공부문과 민간부문을 통합하여 감독하는 단일의 개인정보감독기구를 설립하는 추세를 보이고 있다. 이 추세는 비단 유럽연합이나 유럽평의회 회원국에 한정되는 것이 아니고 비회원국들도 새로운 개인정보보호법을 제정하면서 독립된 통합감독기구를 설립하고 있음을 볼 수 있다. 그 경향을 정리하면 아래 표와 같다.<sup>8)</sup>

<표 1> 유럽평의회 회원국(Member States of the Council of Europe)

국가명	개인정보감독기구	공공·민간 통합여부		홈페이지
		공공부문	통합	
알바니아	people's advocate		○	
오스트리아	Data Protection Commission		○	www.dsk.gv.at
벨기에	Commission for the Protection of Privacy		○	www.privacy.fgov.be
보스니아 헤르체코비나	Data Protection Commission		○	
불가리아	Commission for the Protection of Personal Data		○	
크로아티아			○	
키프로스	Personal Data Protection Commissioner		○	
체코 공화국	Personal Data Protection Office		○	www.uoou.cz
덴마크	Danish Data Protection Agency		○	www.datatilsynet.dk
에스토니아	Data Protection Inspectorate		○	www.dp.gov.ee
핀란드	Data Protection Ombudsman		○	www.tietosuojafi
프랑스	National Commission for Computerization and Freedom		○	www.cnil.fr
독일	Federal Data Protection Commissioner		○	www.datenschutz.de
그리스	Personal Data Protection Authority		○	www.dpa.gr
헝가리	Data Protection Ombudsman		○	www.obh.hu

8) 아래 표의 내용은 유럽평의회(Council of Europe) 홈페이지에 게시된 내용을 정리한 것임.  
 <[http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Data\\_protection/Documents/](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Data_protection/Documents/)>

아이슬란드	Personal Data Protection Authority		O	www.personuvernd.is
아일랜드	Data Protection Commissioner		O	www.dataprivacy.ie
이탈리아	Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali		O	www.garanteprivacy.it
라트비아	State Data Inspection		O	www.dvi.gov.lv
리히텐슈타인	Commissioner for the Protection of Data		O	www.liechtenstein.li
리투아니아	State Data Protection Inspectorate		O	www.ada.lt
룩셈부르크	Consultative Commission for Data Protection		O	www.cnpd.lu
몰타	Data Protection Commissioner		O	www.dataprotection.gov.mt
네덜란드	Data Protection Commission		O	www.cbweb.nl
노르웨이	Data Inspectorate		O	www.datatilsynet.no
폴란드	Inspector General for Personal Data Protection		O	www.giudo.gov.pl
포르투갈	National Data Protection Commission		O	www.cnpd.pt
루마니아	People's Advocate		O	www.avp.ro
산마리노	Guarantor for the Protection of Confidential and Personal Data		O	
슬로바키아	Government Commissioner for the Protection of Personal Data		O	www.dataprotection.gov.sk
슬로베니아	Ministry of Justice		O	
스페인	Data Protection Agency		O	www.agpd.es
스웨덴	Data Inspection Board		O	www.datainspektionen.se
스위스	Swiss Federal Data Protection Commissioner		O	www.edsb.ch
영국	Office of the Information Commissioner		O	www.dataprotection.gov.uk

<표 2> 유럽평의회 비회원국

국가명	개인정보감독기구	공공·민간 통합 여부		홈페이지
		공공부문	통합	
캐나다	Privacy Commissioner		○	www.privcom.gc.ca
멕시코	Federal Institute of Access to Public Information			
아르헨티나	Independent Commission within the Ministry of Justice		○	
호주	Privacy Commissioner		○	www.privacy.gov.au
이스라엘	Registrar of Databases			
모나코	Supervisory Commission of personal information		○	www.ccin.mc
뉴질랜드	Privacy Commissioner		○	www.privacy.org.nz
태국	Official Information Commission's Office	○		www.oic.thaigov.go.th
홍콩	Office of the Privacy Commissioner for Personal Data		○	www.pco.org.hk
한국				

#### 4. 소결

개인정보보호를 위한 독립된 감독기구가 필요하다는 인식은 개인정보보호 분야에서 세계적 권위를 자랑하는 뛰어난 분석가들에 의해서도 확인되고 있다. 캐나다의 Colin J. Bennett 교수(University of Victoria)와 영국의 Charles D. Raab 교수(University of Edinburgh)는 이렇게 분석하고 있다. “강력한 감독기구의 존재는 훌륭한 프라이버시 보호체계의 필수조건(sine qua non)으로 간주되어 오고 있다. 왜냐하면 법이란 스스로 집행되는 것이 아니고, 또 프라이버시 문화는 권위 있는 옹호자가 없이는 그 스스로 확립될 수 없기 때문이다.”<sup>9)</sup>

또한 일찍이 캐나다의 British Columbia주의 개인정보보호청장이었던 David Flaherty도 “개인정보감독기구는 프라이버시 보호를 위한 일종의 경보체계이다(an alarm system for the protection of privacy).”고 역설하였다.<sup>10)</sup>

요컨대, 이제 개인정보보호를 위한 독립된 감독기구의 설립은 더 이상 선택의 문제가 아

9) Colin J. Bennett & Charles D. Raab, *The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective* (Ashgate, 2003), p. 107.

10) David H. Flaherty, *Protecting Privacy in Surveillance Societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States* (1989), p. 383.

니다. OECD 회원국으로서, 그리고 세계 12대 교역국인 우리나라는 국제규범에 충실할 필요가 있으며, 또한 정보기술의 강국으로서 21세기 인간존엄이 보장되는 고도정보사회의 기반을 조성하기 위해서는 독립된 개인정보감독기구의 존재가 필수적이라고 하겠다.

### III. 개인정보감독기구의 통합의 문제

#### 1. 통합과 분리의 논의 현황

감독기구를 마련한다고 할 때, 공공부문과 민간부문을 분리하여 각각 별개의 감독기구를 두는 것이 타당한가, 아니면 양 부문을 통괄하여 감독하는 통합된 감독기구를 설치하는 것이 바람직한가에 관하여 대립된 입장이 있다.

위에서 살핀 입법체계에 관한 논의 중 통합일반법제정론과 기본법제정론은 모두 통합된 감독기구의 설립을 기본전제로 하고 있다. 그 동안 시민사회단체와 학계의 다수는 통합된 개인정보감독기구의 설립을 주장하여 왔다.<sup>11)</sup> 한편, 단기적으로는 공공부문과 민간부문을 분리하여 일반법을 제정하고 장기적으로는 통합기본법을 제정하자는 입장에서도 감독기구는 공공과 민간을 총괄하여야 한다는 주장도 있다.<sup>12)</sup>

그러나 이러한 통합론에 대하여 분리론도 제기되어 있다. 현재 개인정보분쟁조정위원회의 사무국장으로 있는 이창범 박사는 감독기구를 통합할 경우 우리 현실에서는 오히려 민간부문의 개인정보보호가 위축될 우려가 있다고 다음과 같이 주장하고 있다.

“일각에서는 민간부문과 공공부문을 함께 관장하는 프라이버시보호기구의 신설을 주장하기도 하지만, 이는 바람직스럽지 못하다. 민간부문의 프라이버시침해는 그 침해의 태양과 과정이 공공부문과 근본적으로 다르고 침해구제수단도 다르다. 공공부문에 대하여는 국가기관간 상호 견제가 가능한 고도의 독립된 국가기관에서 프라이버시 문제를 관장해야 하지만, 민간부문에 대하여는 보다 소프트하고 유연한 조직에서 관장하게 하는 것이 바람직하다. 선진국에서 민간부문과 공공부문을 구분하지 아니하는 것은 이미 오랜 역사를 통해 프라이버시보호기구의 위상이 착실히 발전해 왔기 때문이라고 할 수 있다. 즉 공공부문을 통해 자연스럽게 프라이버시 보호가 민간부문으로까지 확대된 것이다. 그러나 우리나라는 선진국과는 정반대로 민간부분과

11) 정영화, “개인정보감독기구의 법정책 고찰”, 「프라이버시보호법제, 어떤 모습이어야 하는가?」(9개 시민사회단체 연속 워크숍 제2회, 2003. 8. 21); 권현영, “전자정부시대 개인정보보호법제의 쟁점”, 「정보화정책」 제11권 제3호(한국전산원, 2004), 72면; 장여경, “한국의 프라이버시보호 감독기구의 위상과 역할”, 「프라이버시보호법제, 어떤 모습이어야 하는가?」(9개 시민사회단체 연속 워크숍 제2회, 2003. 8. 21); 최경진, “개인정보의 법적 규율과 관련한 공적 영역과 사적 영역의 구별 여부”, 「프라이버시보호법제의 규율대상과 범위」(9개 시민사회단체 연속 워크숍 제3회, 2003. 8. 26) 등 참조.

12) 이민영, “개인정보보호법제의 개편논의와 개선방안”, 「정보통신정책」 제16권 제1호(정보통신정책연구원, 2004), 42면.

공공부문이 각기 별도의 과정을 통해 프라이버시보호제도가 발전해 왔고, 공공부문에서는 아직도 프라이버시보호제도가 정착되어 있지 않은 실정이다. 따라서 현실적인 측면에서도 두 개의 영역을 통합할 경우 민간부문까지 프라이버시보호가 위축될 우려가 있다.”<sup>13)</sup>

한편, 감독기구를 통합하는 것은 장기과제로 남겨 두고 아직은 통합의 필요성이 크지 않다고 보는 입장도 있다.

“두 부문을 통합하는 것은 장기 과제로 남겨놓더라도 우선 당장 통합하여야 할 필요성은 그리 크지 않다고 본다. 전자는 국가 행정작용의 일환으로 개인정보를 수집하여 관리하는 것이고, 후자는 사기업이 거래과정에서 개인정보를 수집·저장하고 상업적인 목적으로 이를 가공처리하거나 제3자에게 제공하는 것이다. 정보주체가 개인정보에 대한 침해를 받더라도 전자는 많은 경우 개인정보보호의 예외 사유에 해당하거나 공공기관으로부터 불이익을 받을 수 있는 위험에 그치는 데 비하여 후자는 불특정 다수의 기업으로부터 원칙 없는 광고, 판매권유 심지어는 재산상의 피해를 받을 수도 있다.

권리구제에 있어서도 전자는 부대등한 정부나 공공기관을 상대하게 되므로 힘 있는 국가기관이 피해를 호소하는 정보주체를 지원하게 된다. 그러나 후자는 개인정보보호 규정을 위반하는 사기업을 지속적으로 감시·추적하고 제재를 가하는 일에 효율적인 독립된 기관이 개입하여 정보주체를 적극 지원하여야 할 것이다. 또한 제도개선 방안에서 있어서도 전자는 공공기관의 책임성이 강조되는 반면, 후자는 정보통신서비스제공자는 물론 일반 이용자에게 대한 홍보와 계몽이 중요하고 대의적인 홍보활동도 필요하다고 생각한다.”<sup>14)</sup>

위 두 분리론은 공공부문과 민간부문에서 각각 침해의 태양이 다르고 따라서 보호의 수준이나 방법이 달라야 한다는 점을 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 공공부문이든 민간부문이든 개인정보처리에 대하여 감시·감독하는 기능과 이를 담당하는 기구가 필요하다는 점은 부인할 수 없다. 그리고 그 감시·감독기능이 공공과 민간에 있어서 그 본질이 달라지는 것은 아니다. 또한 통합된 감독기구에 의하더라도 필요하다면 공공과 민간에 따라서 구체적인 감시·감독기능을 달리할 수도 있을 것이다. 굳이 별도로 감독기구를 두는 것은 비용효과 측면에서도 바람직하지 않다. 또한 통합감독기구를 두는 경우 민간부문에서 프라이버시보호가 오히려 위축될 수 있다는 주장은 공공부문에서 현재 프라이버시보호제도가 정착되지 못했다는 전제에 기초하고 있는데, 그러나 이 주장은 향후 설립될 통합감독기구의 역할과 기능이 현재의 수준을 고착시키고자 하는 것이 아니라 보호의 수준을 강화하고자 한다는 점을 잊고 있는 것이 아닌가 생각된다. 아래 2.에서 통합의 필요성에 대해 좀 더 논증하고자 한다.

13) 이창범, “현행 프라이버시 보호 담당기구의 성과와 한계”, 「프라이버시 보호 법제, 어떤 모습이어야 하는가?」(9개 시민단체 연속 워크숍 제2회, 2003. 8. 21), 21-22면.

14) 박원일·박균성, 「EU 개인정보보호지침 준상호주의 이행방안 연구」(한국정보보호진흥원, 2001), 96-97면.

## 2. 통합의 필요성

물론 개인정보처리의 위험성의 정도는 공공부문과 민간부문에서 각각 다르고, 민간부문 내에서도 처리하는 개인정보의 종류와 성격에 따라 다르게 마련이다. 공공부문에서는 여러 개인정보처리기관들이 존재하면서 상이한 목적에 따라 개별적인 DB를 구축하고 있지만, 공공기관 내의 이들 개인정보DB는 공익이라는 단일의 관점에서 언제든지 용이하게 통합될 수 있는 가능성이 항상 존재한다. 이와는 달리 민간부문에서는 수많은 개별 기업들이 각자 독립된 법적 주체로서 서로 대립되는 이해관계 속에 있기 때문에 보유하는 개인정보DB를 통합하기란 어렵고 통합하더라도 부분적으로만 이루어질 뿐이다. 그만큼 공공부문의 개인정보처리의 위험성이 민간부문의 그것에 비해 더 크다고 할 수 있다. 한편, 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호의 가치와 충돌하는, 그리하여 조율해야 되는 상반되는 가치가 반드시 동일하지 않을 수 있다. 그에 따라 공공부문에서의 개인정보처리를 규율하는 법리와 민간부문에서의 법리가 구체적인 측면에서는 각각 다를 수 있고, 민간부문 내에서도 의료정보나 생체정보, 금융정보, 온라인정보 등 각 개인정보의 성격이 다르고 침해의 위험성의 정도가 달라서 구체적인 규율방식이나 내용에 있어서 차이가 있을 수 있다.

그렇지만 개인정보자기결정권의 기본요청, 즉 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다는 요청은 민간부문이나 공공부문이나 동일하다. 더구나 개인정보처리에 있어서 공공부문과 민간부문을 엄밀히 구분한다는 것이 무의미한 경우도 적지 않다. 놀라운 속도로 발전해가고 있는 정보기술은 개인정보보호와 관련해서 공공부문과 민간부문의 경계를 허물어뜨리고 있다. 일단 개인정보가 디지털형태로 변환되고 네트워크상에서 접근 및 이용할 수 있게 되면, 그 개인정보는 부문의 경계를 넘어 결합되거나 공유될 수 있다.<sup>15)</sup>

요컨대, 개인정보처리의 기본원칙과 개인정보보호의 헌법이념이 단일의 감독기구에 의해서 공공과 민간 모두에서 함께 실현될 수 있어야 할 것이다.

이러한 감독기구의 통합은 정보주체인 시민의 권리를 실현하고 보호하는 데 있어 매우 효과적이다. 정보주체의 입장에서 보면, 자신의 개인정보가 민간부문이나 공공부문이나 그 어디에서 처리되고 있는 상관없이 단일의 통합기구에서 통일되게 감독기능이 이루어질 것이라는 믿음을 가질 수 있고, 또 권리침해가 있다고 주장하는 경우에 통합된 감독기구라는 단일의 창구를 통해서 권리구제를 요청할 수 있다는 점에서 감독기구의 통합이 요청된다고 하겠다.

나아가, 국가적인 차원에서 개인정보보호를 위한 종합적인 정책의 방향을 마련하는 일은 통합된 감독기구에서 수행될 수밖에 없다. 그리고 이 단일의 감독기구가 각 부문별 차이점을 확인하고 그에 따라 개별적이고 효과적인 법의 준수가 이루어질 수 있도록 조정하는 역

15) Paul M. Schwartz & Joel R. Reidenberg, *Data Privacy Law: A Study of United States Data Protection* (Michie Law Publishers, 1996), p. 20.

할도 마땅히 수행하여야 할 것이다. 또한 통합된 감독기구가 개인정보침해기술(PITs)과 개인정보보호기술(PETs)이 미치는 영향에 대한 분석과 연구를 통합적으로 수행해나가야 할 것이다.

더 나아가, 개인정보보호는 이제 국내법제의 영역을 벗어나 범세계적 성격을 띠게 되었다. 이것은 국내법제만으로는 국경이 없는 온라인상에서 개인정보보호를 효과적으로 달성할 수 없다는 것을 의미한다. 통합된 감독기구는 개인정보보호를 위한 범세계적 차원의 원칙과 집행기준을 마련하는 데 국제협력을 모색하여야 할 것이다. 이처럼 향후 더욱 중요시 될 국제협력관계에서 한국의 위상을 높이고 선도적인 역할을 수행하기 위해서는 통합된 감독기구의 존재가 필수적이다.

비교법적 관점에서 보더라도 감독기구의 통합은 세계적인 현상이다. 앞의 도표에서 보듯이, 현재 유럽연합(European Union) 및 유럽평의회(Council of Europe) 소속 국가들을 비롯한 대부분의 국가들은 단일의 통합된 감독기구가 개인정보보호법의 준수 여부를 감시·감독함과 동시에 여러 가지 권리구제기능까지도 함께 수행하고 있다.

이러한 감독기구의 통합현상은 최근의 호주와 캐나다에서도 확인된다. 호주의 개인정보보호법은 연방차원에서 1989년 1월 1일에 발효된 「프라이버시법」(Privacy Act 1988)이다. 이 법률은 제정 당시에는 공공기관의 개인정보처리를 규율하는 공공부문의 일반법으로서 마련되었으나, 2000년 12월에 민간부문의 개인정보처리를 규율하기 위한 법개정[Privacy Amendment (Private Sector) Act 2000](2001년 12월 21일 발효)이 이루어짐에 따라 현재는 공공부문과 민간부문을 함께 규율하는 일반법으로 기능하고 있다. 이처럼 공공부문과 민간부문이 이 단일의 일반법에서 함께 규율되고 있지만, 공공부문과 민간부문에 대한 각 규율체계는 완전히 동일하지는 않다. 즉 공공부문과 민간부문의 집행체계를 다소 달리하고 있는 것이다. 그러나 양 부문에 대한 집행책임을 함께 맡고 있는 기관은 단일의 독립된 연방프라이버시보호청(Office of the Federal Privacy Commissioner)이다.

또한 캐나다는 공공부문과 민간부문의 일반법을 별도로 가지고 있지만, 감독기구는 공공부문과 민간부문을 함께 관장하는 통합된 형태를 취하고 있다.

요컨대, 개인정보감독기구를 새로이 설립하는 마당에 공공부문과 민간부문을 분리해서 각 별도의 감독기구를 만드는 것은 무의미하고 불필요한 일이다.

## IV. 개인정보감독기구의 기능과 권한

### 1. 세계적 흐름 : 7가지의 기능과 권한

세계 각국의 개인정보감독기구는 7가지의 서로 연관된 역할과 기능을 수행하고 있는 것으로 분석된다. i) 옴부즈맨(ombudsmen)으로서, ii) 감사관(auditor)으로서, iii) 자문역(consultant)으로서, iv) 교육자(educator)로서, v) 교섭자(negotiator)로서, vi) 정책조언자(policy adviser)로서, 그리고 vii) 집행자(enforcer)로서의 역할과 기능이 그것이다.

물론 모든 감독기구가 이 모든 역할을 동일한 비중을 가지고 수행하는 것은 아니다. 또한 이들 기능이 개인정보감독기구에 의해서만 배타적으로 수행되는 것도 아니다. 여러 국가에서는 다른 정부부처도 개인정보보호에 있어서 중요한 책임을 떠맡기도 한다. 그렇지만 개인정보감독기구의 책임자는 적어도 위와 같은 역할들이 어떻게 수행되어야 하는지에 관해서 염두에 두어야 할 필요가 있다고 하겠다. 이하에서는 이들 기능에 대하여 구체적으로 살핀다.<sup>16)</sup>

#### 가. 옴부즈맨(ombudsmen)으로서의 개인정보감독기구

우선 모든 개인정보감독기구들은 정보주체로부터의 불만이나 민원(complaints)을 접수받고, 사실관계를 조사하며, 그리고 그 민원사항을 해결하는 기능을 수행한다. 이러한 “민원의 접수·조사·해결”(the receipt, investigation, and resolution of complaints)이라고 하는 옴부즈맨의 전통적인 기능은 모든 개인정보보호체계의 효율적인 감독기능에 있어서 가장 핵심적인 것이다. 비록 그것이 시간을 소요하고 상당한 자원을 필요로 하는 일이긴 하지만.

이러한 민원처리시스템을 구축함에 있어서는 그 기능이 원활히 수행되기 위해서 어떤 권한들이 감독기구에 주어져야 할 것인지에 대해서 면밀한 검토가 필요하다. 국가마다 다양성이 있긴 하지만, 대체로 이들 권한으로는 i) 개인정보처리기관의 구내에 출입하는 권한, ii) 개인정보처리과정에서 산출된 관련 기록을 요구할 수 있는 권한, 그리고 iii) 개인정보처리에 책임이 있는 자를 소환할 수 있는 권한을 들 수 있다. 이와 관련해서 한 가지 어려운 문제는, 정보주체에 의한 민원신청이 없더라도 감독기구가 독자적으로 범위반사실을 조사할 수 있는 권한을 줄 것인가 하는 문제이다. 일부 국가에서는 감독기구의 직권에 의한 조사권한을 부여하고 있다.

한편, 민원해결(resolution)의 방식은 매우 다양한 형태를 가질 수 있는데, 예컨대 영국에서와 같이 구속력 있는 집행명령(binding enforcement order)의 형태에서부터 캐나다, 뉴질랜드, 호주와 같이 구속력이 약한 권고(less mandatory recommendations)에 이르기까지 다양하다.

16) 이들 기능에 대한 설명은 Colin J. Bennett & Charles D. Raab, *The Governance of Privacy: Policy Instruments in Global Perspective* (Ashgate, 2003), pp. 109-114에서 크게 참조함.



정통 사설  
기법  
아울러  
있다.

개인정보침해관리센터 - 조사 담당.  
분쟁조정위원회 - 조정 담당.

⇒ 통합적으로 바뀌어야.

한편, 화해(conciliation)와 조정(mediation)에 의존하는 감독기구들은 개인정보처리기관이 일반인에게 나쁜 이미지를 심어주지 않기 위해서 민원제기에 대해 적극적으로 화해를 하려고 하는 경향에 의존하게 되는데, 감독기구로서는 그러한 경향을 적극 활용하여야 한다.

#### 나. 감사관(auditor)으로서의 개인정보감독기구

민원의 조사와 해결은 그 본질이 수동적이고 소극적인 과정(reactive processes)이다. 그러나 개인정보감독기구는 여러 소스에 근거해서 특정 개인정보처리기관의 처리행태에 대해 의심을 가질 수 있으며, 따라서 그 기관이나 특정 기술에 대하여 보다 일반적인 감사(more general audits)를 실시할 수 있다. 감사(audits)는 보다 체계적일 뿐만 아니라 구체적인 민원제기에 따른 조사에 비하면 덜 대립적이다.

독일의 연방정보보호청은 그 설립 초기부터 개인정보처리시스템에 대한 감사를 실시하여 오고 있다.<sup>17)</sup> 독일의 감독기구들은 한 개인정보처리기관 내에서 이루어지는 개인정보처리의 모든 측면에 대한 조사기법을 발전시켜 왔다.<sup>18)</sup>

감사는 그것을 얼마나 자주 행하느냐 그리고 얼마나 엄격하느냐에 따라 다양한 유형을 지닌다. 캐나다와 같은 국가에서는, 감사프로그램(an audit programme)은 비록 연방프라이버시법(Privacy Act)에서 그것을 명문화하고 있지는 않았지만 처음부터 연방프라이버시보호청의 상시적인 업무의 하나가 되어 왔다. 그 밖에 캐나다의 주 차원에서는 보다 비공식적인 현장방문(site visit)이 행하여질 수 있다. 예컨대, 캐나다의 British Columbia주의 개인정보보호청장이었던 David Flaherty는 보호청장 당시 당해 주의 대규모 공공기관에 대하여 비공식적이고 부담을 주지 않는 형태의 현장방문(site visit)을 촉구하기도 하였다고 한다.<sup>19)</sup>

한편, 일부 국가의 보호법은 명시적으로 감독기구에게 감사기능(auditing function)을 부여하고 있다. 예컨대, 캐나다 연방 차원의 민간부문 개인정보보호법인 개인정보보호및전자문서법(Personal Information Protection and Electronic Documents Act)은 감사기능이 주의 개인정보보호청(provincial commissioners)이나 회계법인(accounting firms) 또는 표준인증기구(standards certification bodies)에게 위임될 수 있음을 예정하고 있다.

표준(a standard)을 설정하는 것은 실무규약(code of practice)을 설정하는 것보다 더 큰 의미를 지닌다. 왜냐하면 표준은 개인정보보호법의 준수 여부를 평가하는 공통된 방법론을 내포하고 있는데, 그를 통해 법의 준수 여부를 독자적이고 정기적으로 검사할 수 있기 때문이다.

또한 네덜란드의 개인정보보호청장은 일정한 경우에는 공인된 감사기관(accredited

17) David H. Flaherty, Protecting Privacy in Surveillance Societies: The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada, and the United States (1989), p. 77.

18) Colin J. Bennett, Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States (Cornell University Press, 1992), p. 182.

19) David H. Flaherty, "How to Do a Privacy and Freedom of Information Act Site Visit" <<http://www.oipcbc.org/>> 참조.

auditors)에 의해서 감사가 실시되도록 요구하고 있다.

#### 다. 자문역(consultant)으로서 개인정보감독기구

감사권한이 있든 없든, 모든 개인정보감독기구들은 각 개별 개인정보처리기관에게 어떻게 하면 개인정보보호법을 준수할 수 있는지에 관하여 언제나 조언과 자문을 행한다. 개인정보보호법의 이행은 법적 권한의 존부를 떠나서 개인정보감독기구가 얼마나 자문기능을 충실히 수행하느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 사후에 강제력을 발동하기보다는 사전에 개인정보보호시스템을 갖추도록 장려하고 조언하는 것이 무엇보다 중요하다. 자문과 조언은 규제자와 피규제자라는 대립적 관계보다 훨씬 더 나은 것으로 간주되고 있는데, 후자의 경우 그 대립적 관계는 많은 비용을 요하고 비효율적일 수 있기 때문이다.

특히 프라이버시 침해적인 새로운 기술이나 시스템을 도입하는 경우에 개인정보감독기구의 자문역할과 기능은 매우 중요한 의미를 지닌다. 통상 개인정보처리기관들은 도입을 계획하고 있는 시스템이 개인정보보호법을 준수하게 되는지 여부를 미리 알고자 한다. 이러한 자문기능(consultative function)은 흔히 비공식적인 절차 밖에서 이루어지는 경향이 있는데, 이 때 감독기구는 나중에 당해 처리기관에 대한 민원이 제기되지 않도록 그 자문과 조언을 그 독립성이 훼손되지 않는 선에서 신중하고 공정하게 할 수 있도록 조심해야 할 것이다.

#### 라. 교육자(educator)로서의 개인정보감독기구

개별적인 자문기능 외에, 개인정보감독기구는 보다 광범위한 교육 및 연구기능을 수행한다. 보다 큰 차원에서 감시의 문제와 프라이버시 문제를 분석·연구하고 또 개인정보처리기관과 정보주체들을 계속해서 교육시키며 정부와 사회 전반에 걸쳐 프라이버시 보호 문화(culture of privacy protection)를 촉진시키는 것은 매우 중요한 기능이다. 세계의 모든 감독기구는 이러한 기능을 부여받고 있으며, 다만 그 활동범위와 강도에 있어서 다양한 차이를 보이고 있다.

비록 한정된 자원이긴 하지만, 개인정보감독기구는 개인정보보호의 이념과 보호원칙들을 이해시키고 프라이버시보호문화를 신장하는 데 주력할 필요가 있다. 세계적으로도 각국의 감독기구들은 이러한 기능과 관련해서 흥미 있는 사례들을 보여주고 있다.

예컨대, 캐나다의 연방프라이버시보호청(Office of the Privacy Commissioner of Canada)은 민간부문의 일반법인 개인정보보호및전자문서법(Personal Information Protection and Electronic Documents Act)의 내용을 일반인에게 정확히 그리고 널리 알리기 위해 “기업과 단체를 위한 지침”(Guide for Businesses and Organizations)을 공표하고 있다.<sup>20)</sup> 이 지침은 법률의 이행을 확보하기 위하여 법률의 규율범위, 공정정보처리의 원칙들, 권리구제절차 등을 알기 쉬운 언어로 풀어서 상세하게 설명하고 있다. 그 밖에도 캐나다의 연방프라이버시

20) 이 지침의 내용은 <[http://www.privcom.gc.ca/information/guide\\_e.asp](http://www.privcom.gc.ca/information/guide_e.asp)> 참조.

보호청은 기업들이 어떻게 하면 이 법률을 준수할 수 있는지를 돕기 위하여 여러 가지 정보들을 제공하고 있다.<sup>21)</sup> 한편, 캐나다 Ontario주의 감독기구인 정보및프라이버시보호청은 개인정보보호원칙의 준수 여부에 대한 자가진단과 자체평가를 돕기 위하여 “프라이버시 진단 툴”(Privacy Diagnostic Tool)을 주요 회계법인들과 공동으로 개발하여 공표해 놓고 있다.<sup>22)</sup>

그 밖에도 각국의 감독기구들은 이처럼 법준수를 위한 자가진단프로그램을 개발하는 데 상당한 노력을 하고 있다. 예컨대, 홍콩의 프라이버시보호청(PCO: Office of Privacy Commissioner for Personal Data)은 2000년에 공공부문과 민간부문의 개인정보처리기관들이 개인정보보호법(Personal Data [Privacy] Ordinance)의 준수 여부에 대한 자체평가를 돕기 위하여 “Privacy.SAFE: Guidance Notes for Self-Assessment”를 개발하여 공표하였다.

또한 감독기구들은 일반인들을 위한 교육과 홍보자료를 제작하여 많은 사람들이 출입하는 공공장소에 비치하고 있다. 예컨대, 네덜란드의 개인정보보호청은 개인정보보호법의 내용, 그리고 시민들의 권리와 구제절차 등을 설명하는 안내책자를 우체국에 비치하고 있다.

그 밖에 각국의 감독기구의 장들은 개인정보보호의 중요성을 알리는 연설이나 발표활동에 적극성을 보이고 있다. 나아가 각국의 감독기구들은 특별한 영역이나 기술분야에 있어서의 프라이버시 쟁점들을 조사하고 그 해결방안을 연구하며 때때로 여론조사를 수행하기도 한다. 그 연구결과물인 각종의 보고서들은 새로운 기술에 내재된 프라이버시위험을 정부나 기업 그리고 일반인에게 경고하는 매우 유용한 수단으로 작용하고 있다.

#### 마. 정책조언자(policy adviser)로서의 개인정보감독기구

각국의 개인정보보호법은 대부분 개인정보감독기구에게 새로운 입법안이 프라이버시보호에 어떤 의미를 지니는지, 그리고 새로 도입되는 자동개인기록시스템이 어떤 영향을 미칠 것인지에 대하여 논평이나 조언을 하는 책무를 부여하고 있다. 예컨대, 캐나다의 공공부문 보호법인 프라이버시법(Privacy Act)은 연방프라이버시보호청에게 그 관할 범위 내에서 특정 쟁점에 관하여 의회에게 특별보고를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다.<sup>23)</sup>

많은 나라에서 그러하지만, 예컨대 캐나다의 경우 연방프라이버시보호청은 인구조사과정(census process)에서 항상 연방정부와 충돌과 갈등을 빚고 있다.<sup>24)</sup> 한편, 영국의 경우 정보보호청장은 정부의 공공서비스 확대와 사기방지를 위한 광범위한 정보공유(extensive data-sharing)를 계획하는 정부안에 대하여 그것이 가지는 프라이버시 영향에 관하여 정책적 조언을 한 바 있다.<sup>25)</sup>

21) 이들 정보자원들은 <[http://www.privcom.gc.ca/ekit/ekit\\_e.asp](http://www.privcom.gc.ca/ekit/ekit_e.asp)>에서 확인할 수 있다.

22) “프라이버시 진단 툴”의 내용은 <[http://www.privcom.gc.ca/ekit/ct\\_01\\_e.asp](http://www.privcom.gc.ca/ekit/ct_01_e.asp)> 참조

23) Privacy Act, Sec. 39(1).

24) Canada, Office of the Privacy Commissioner (OPC), Annual Report 1999-2000 (Minister of Public Works and Government Services Canada, Ottawa, 2000), pp. 49-52 참조.

25) United Kingdom, Performance and Innovation Unit, Cabinet Office, Privacy and Data-Sharing: The Way Forward for Public Services (Cabinet Office, 2002) 참조.

그리고 일부 국가에서는 새로운 기술이 도입될 때마다 “프라이버시영향평가서”(privacy impact statement)를 작성하도록 요구된다.<sup>26)</sup>

또한 각국의 감독기구들은 의회의 청문절차에서 흔히 관련 쟁점에 관해 증언을 하기도 하고, 정부의 정책에 대응해서 반대입장을 공식적으로 표명하기도 한다. 후자의 잘 알려진 사례로서는 1995년에 영국의 내무부(Home Office)가 추진하려고 했던 신분카드제에 대해 당시의 감독기구였던 정보등록청(UK Registrar: 지금의 Information Commissioner의 전신)이 깊은 우려를 표명한 사례를 들 수 있다. 당시 정보등록청은 내무부의 사실조사와는 별도로 신분카드제에 대한 국민의 태도를 자체 조사하여 그 결과를 공표하였다.

#### 바. 자율규제의 조정자(negotiator)로서의 개인정보감독기구

일부 국가의 개인정보감독기구는 민간기관의 자율규제규범인 실무규약(privacy code of practice)에 대하여 협상하는 책무를 명시적으로 부여받고 있다.

자율규제규범으로서의 실무규약은 비록 국가법인 개인정보보호법이 존재하더라도 그 자체 뚜렷한 장점을 가지고 있다. 이 실무규약을 협상하는 과정에서 여러 상이한 부문과 영역에서 독특하게 안고 있는 프라이버시 문제에 대하여 상호 이해를 증진시킬 수 있다. 실무규약은 매우 유연한 규범이며 경제상황과 기술발전의 변화에 쉽게 적응해 나갈 수 있다. 실무규약은 또한 수범기관들이 자신들의 개인정보보호정책(privacy policy)을 공표하게 함으로써 부당한 개인정보처리행태에 관한 의심을 제거할 수 있게 하여 준다. 요컨대, 실무규약은 감독기구와 수범기관 상호간의 이해를 증진시키는 데 크게 기여할 수 있다.

그러나 자율규제규범인 실무규약과 국가법인 개인정보보호법의 관계와 관련해서 아주 어려운 문제가 있다. 실무규약을 활용하거나 장려해 온 국가들의 사례를 분석해 보면 거기에는 미묘한 차이를 지닌 3가지 모델을 발견할 수 있다.

첫째, 가장 엄격한 모델로서, 뉴질랜드의 프라이버시법(Privacy Act)이 채택하고 있는 방식이다.<sup>27)</sup> 뉴질랜드 방식의 핵심 포인트는 프라이버시법에 따라 협의하여 결정된 실무규약은 법적 구속력(the force of law)을 가진다는 점이다. 따라서 승인된 실무규약을 위반하는 것은 프라이버시법에서 명시한 개인정보보호원칙을 위반하는 것과 동일하고, 그 결과 법이 정한 민원처리절차 및 집행절차가 작동하게 된다.

두 번째 모델은 다소 유연한 방식으로서 네덜란드의 방식을 들 수 있다. 네덜란드 방식은 많은 점에서 뉴질랜드와 비슷하고 또 실무규약에 대한 신중한 협상과정을 담고 있긴 하지만, 종국적으로 그 실무규약은 법원에 대하여 정식의 구속력을 가지지 않는다. 물론 만일 특

<<http://www.number-10.gov.uk/su/privacy/downloads/piu-data.pdf>>

26) 미국과 캐나다의 프라이버시영향평가제도에 관해서는 구병문, “프라이버시 영향평가 제도의 국내 법적 도입방안 - 공공부문을 중심으로 -”, 「제3차 개인정보보호 정책 포럼」(정부혁신지방분권위원회, 2004. 6. 16), 38-46면; 이규정·구병문, 「공공부문 프라이버시 영향평가제도」(한국전산원, 2003) 참조.

27) New Zealand Privacy Act 1993, Secs. 46-53.

정의 개인정보처리기관이 그 실무규약이 요구하는 사항들을 준수하였음을 입증할 수 있다면, 그것은 상당한 설득력을 가질 수 있을 것이다. 그러나 역으로, 실무규약의 규정을 위반하였다는 원고의 입증이 있다면, 그것은 개인정보보호법에 따른 책임을 근거지우는 일종의 증거(prima facie evidence)가 된다. 그러므로 실무규약은 직접적인 것은 아니지만 간접적인 법적 효과를 갖는다.

세 번째 모델은 영국과 캐나다가 취하는 방식으로서, 개인정보보호법이 단순히 감독기구에게 실무규약의 제정을 촉구하는 권한을 주고 있는 모델이다. 이 모델에 있어서 실무규약은 간접적인 법적 효과도 갖지 않는다. 사실 이 세 번째 모델은 유럽연합의 개인정보보호 지침(Directive 95/46/EC) 제27조가 예정하고 있는 바이다.

포괄적인 개인정보보호법을 가지고 있는 입법체계에 있어서 이 자율규제규범인 실무규약의 활용에는 중요한 딜레마가 놓여 있는 것으로 보인다. 만일 감독기구가 실무규약을 정식으로 승인하지 않는다면, 그 실무규약에는 개인정보보호법의 내용과 상충하는 내용이 담길 수 있고 그렇게 되면 법의 적용과 집행에 있어서 혼란이 야기될 수도 있다. 그러나 한편으로, 만일 뉴질랜드와 네덜란드와 같이 보다 정식의 승인절차가 있는 경우에는, 그것은 본래 자율규제의 유연성을 인정하고자 의도된 실무규약의 제정을 관료화하는 결과가 초래될 수 있다.

또한 실무규약의 활용이 가지는 장점은 몇 가지 다른 문제로 인해 약화될 수도 있는데, 예컨대 일부 영역에서 실무규약이 제정되어 있다 하더라도 당해 영역 안에서 경쟁관계가 있는 경우에는 그 실무규약의 적용에 어려움이 초래될 수도 있을 것이다. 또 그 실무규약의 적용범위가 애매하거나 중복되는 경우에는 그 실무규약을 제정한 단체가 충분한 대표성을 가지는지에 대해서 논란이 제기될 수도 있다.

#### 사. 집행자(enforcer)로서의 개인정보감독기구

개인정보감독기구의 기능과 권한 중에 개인정보보호원칙의 이행을 직접 명령할 수 있는 권한을 부여할 것인가 하는 점이 중요한 문제가 된다. 이 집행권한은 수범기관의 행위를 변경하도록 직접 명령하는 것으로서, 조사 및 권고기능과는 구별된다.

논자에 따라서는 집행자로서의 기능보다는 권고적 기능에 더 중점을 두어야 한다는 주장이 있다. 그리고 만일 개인정보처리기관이 개인정보보호에 충실하지 못한 행태를 보이는 경우 그 사실을 일반인에게 공표하는 것만으로도 매우 효과적인 제재가 될 수 있다고 주장된다.

그러나 한편으로, 다른 논자들은 설령 집행권한이 드물게 행사되더라도 그 권한의 존재 자체가 수범기관의 범준수를 이끌어내는 효과적인 기능을 수행한다고 주장한다. 더구나 수범기관인 공공기관과 민간기관은 개인정보보호원칙을 적용함에 있어서 확실성과 일관성을 유지할 필요가 있다. 정식의 집행권한을 행사하는 절차는 시간이 흐름에 따라 법의 적용에 있어서 매우 높은 수준의 일관성과 투명성, 그리고 책임성을 보장해 줄 수 있을 것이다. 그

리하여 시간이 흐름에 따라 법이 준수되는 비율을 높일 수 있을 것이다.

대부분의 국가들에서는 중국적인 권리구제는 법원에서 이루어지도록 하고 있고, 각 개인 정보보호법은 감독기구에 의한 민원해결절차에 대하여 법원에서 재심할 수 있도록 하고 있다. 유럽연합 개인정보보호지침(Directive 95/46/EC)은 전문의 설명 제55호(Recital 55)에서 다음과 같이 언급하고 있다: “만일 개인정보처리기관이 정보주체의 권리를 존중하지 않는 경우에, 회원국의 국내법은 사법적 구제절차를 제공해 주어야 하며 . . . 위법한 정보처리로 인해 입은 피해는 당해 개인정보처리기관이 보상하여야 하고 . . . 이 지침에 따라 취하여진 국내의 조치에 따르지 않는 자에게는 사법적 또는 공법적 제재가 가하여져야 한다.”

한편, 일부 국가에서는 비교적 전문적이고 기술적인 분쟁을 다루기에는 법원이 반드시 가장 적합한 기관은 아니라는 판단 하에, 준사법적 기능(quasi-judicial function)을 수행하는 전문가집단으로 구성되는 소규모의 심판원(tribunal)을 설립하고 있다. 예컨대, 영국은 1998년의 개인정보보호법(Data Protection Act)에서 정보보호심판원(Data Protection Tribunal)을 설립하고, 정보보호청장(Information Commissioner)의 결정에 불복하고자 하는 개인이나 개인정보처리기관이 정보보호심판원에 불복신청을 할 수 있도록 하고 있다. 이 심판원은 필요하다면 전문가패널로 구성되기도 한다. 한편, 뉴질랜드에서는 피해를 입은 개인이 프라이버시보호청장(Privacy Commissioner)의 사실인정을 다투고자 하는 경우에는 1977년의 인권위원회법(Human Rights Commission Act of 1977)에 따라 설립된 “민원심사원”(Complaints Review Tribunal)에 불복신청을 할 수 있다.<sup>28)</sup>

## 2. 향후 통합감독기구의 기능과 권한

공백분에 대해서는 더 강력하게  
민원분부에 "유연히.

개인정보감독기구는 집행권한을 가진 전통적인 행정기관은 아니다. 또한 반드시 국가의 정보정책에 관한 결정기관일 필요도 없다.<sup>29)</sup>

개인정보감독기구의 주된 기능은 크게 예방적 기능, 사후적 민원해결기능, 정책조언기능의 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 개인정보처리의 위험성을 사전적·예방적인 차원에서 막기 위하여 개인정보처리기관이 개인정보보호법의 실제적 규정(개인정보처리원칙을 구체화한 처리기관의 의무규정들)을 준수하도록 사전에 유도하는 기능이다(“예방적 기능”). 위에서 살핀 감사기능, 자문기능, 교육기능, 그리고 자율규제의 조정자로서의 기능은 이러한 예방적 기능의 일환이다.

28) New Zealand, Privacy Act 1993, Sec. 82.

29) 김일환 교수는 개인정보감독기구는 “직접적인 민주적 정당성의 결여 때문에 입법부나 행정부 대신에 감독기구가 정보정책에 관한 결정들을 내리는 것은 정당하지도 않고 적합하지도 않다.”고 지적하고 있다. 김일환, ■개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구■(한국법제연구원, 1997), 198면.

한편, 정영화 교수는 “우리의 개인정보감독기구의 설립에 있어서 중요한 기준과 법제모델로서 유럽연합의 주요국가의 개인정보입법의 운용실태와 감독기구의 법적 지위와 권한을 절충한 방안을 제시”하면서, 다만 국가마다 사회문화와 법문화가 상이할 수밖에 없기 때문에, “감독기구의 도입을 위한 법제화는 한국인의 개인정보에 대한 이해와 견해 및 의식을 바탕으로 기술적·사회적인 복합요소를 반영하여야 한다.”고 적절히 지적하고 있다. 정영화, 앞의 글(각주 11), 31면.

둘째, 사후적인 민원해결기능이다. 즉 정보주체로부터의 불만이나 민원을 접수받고, 사실 관계를 조사하며, 그리고 그 민원사항을 해결하는 기능을 수행한다. 이러한 “민원의 접수·조사·해결”이라고 하는 옴부즈맨의 전통적인 기능은 모든 개인정보보호체계의 효율적인 감독기능에 있어서 핵심적인 것이라고 하겠다. 물론 민원의 해결방식은 침해의 태양에 따라 다양할 수 있다. 화해를 유도하거나, 손해가 발생한 경우 조정절차를 진행하거나, 일정한 경우에는 민원인을 대신하여 법원에 소송을 제기하거나, 형사처벌에 해당하는 중대한 범법인 경우에는 검찰에 고발하거나, 또는 행정적 제재권한을 가진 집행기관에게 행정적 제재(징계 또는 과태료부과 등)를 권유하는 등 다양하다.

셋째, 국가의 정보정책에 대한 조언자로서의 기능을 들 수 있다(“정책조언기능”). 정책을 결정하고 입안하는 기능은 행정부와 입법부가 담당하는 몫이고, 개인정보감독기구는 그러한 정책결정에 조언하는 기능을 수행할 수 있고, 또 그러해야 한다.

향후 설립될 통합감독기구는 이상의 세 가지 기능을 마땅히 수행해야 하고, 그러한 기능의 수행에 필요한 권한을 가져야 하며, 그리고 그 기능과 권한을 원활하게 수행하기 위해서는 조직의 구성과 예산확보의 측면에서 충분한 독립성이 확보되어야 한다.

다만, 새로운 통합감독기구에 집행권한을 줄 것인가 하는 문제는 우리의 현실상황과 연관지어 진지한 검토가 더 필요하다. 이 집행권한은 개인정보보호법의 이행을 위해 수법기관의 행위를 변경하도록 직접 명령하는 권한이다. 예컨대, 개인정보처리원칙을 구체화한 개인정보보호법의 규정들을 위반하여 개인정보를 처리한 경우 당해 개인정보의 처리를 중지시키거나, 또는 개인정보처리시스템의 작동을 중지시키는 명령을 내리는 것이다. 그리고 이 명령 위반에 대해 과태료 등의 제재권한을 발동할 수도 있을 것이다. 이러한 행정처분권, 즉 집행권한을 가지는 감독기구는 전통적인 행정기관의 성격도 아울러 가지게 된다. 예컨대, 현재의 공정거래위원회나 금융감독위원회와 같은 성격을 갖게 될 것이다.

그런데 통합감독기구는 민간부문뿐만 아니라 공공부문도 그 감독의 대상으로 하기 때문에 공공기관에 대하여 이렇게 강력한 집행권한을 행사하는 것이 그 실효성 측면에서 과연 타당한지는 다소 의문이다. 입법과정에서도 상당한 논란을 불러일으킬 것으로 보인다.

판단컨대, 공공기관의 위법행위를 시정하는 방법으로서 반드시 직접적인 명령에 의하는 것만이 유일한 것은 아니다. 간접적인 집행방법이 얼마든지 가능하고 또 유효할 수 있다. 예컨대, 위법사실의 공표, 국회나 상급감독기관에의 통지, 여론조성 등의 다양한 방법에 의하여도 공공기관의 범법반을 효과적으로 시정할 수 있다.

따라서 새로운 제도를 도입하는 현 시점에서는 처음부터 강력한 집행권한을 가진 감독기구를 마련하기보다는, 기존의 제도나 기관과의 마찰을 최소화할 수 있는 형태로 감독기구를 구성할 필요가 있다고 생각된다. 감독기구의 위 세 가지 기본기능, 즉 예방적 기능, 사후적 민원해결기능, 정책조언기능의 활성화에 집중해서 그것을 제도화하고, 또 설립 이후 감독기구의 역량을 최대한 발휘하여 효과적인 개인정보보호체계를 갖추어나가는 것이 현 시점과 현 상황에서 우선되어야 할 과제라고 하겠다.

### 3. 향후 통합감독기구와 기존의 집행기구와의 관계설정

향후 통합감독기구가 새로이 설립된다면, 가장 바람직한 모습은 통합감독기구가 공공기관과 민간기관의 개인정보처리에 대하여 최소한 예방적 기능, 사후적 민원해결기능, 정책조언기능을 모두 일괄해서 수행하고, 현재 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호기능을 부분적이나마 수행하고 있는 각 집행기관들(행정자치부, 정보통신부, 금융감독위원회, 보건복지부 등)은 위 기능들을 통합감독기구로 넘기고 집행기능과 정책결정기능만을 수행하는 것이다. 그리고 기존의 집행기관들은 통합감독기구와의 유기적인 협조관계를 유지하게 한다면, 보다 효과적이고 융통성 있는 개인정보보호체계를 구축할 수 있을 것이다.

이렇게 되면 당연히 부분적인 조정이 있어야 할 것이다. 공공부문의 경우 예방적 기능으로서 현재 행정자치부가 수행하고 있는 개인정보처리시스템의 사전통보 및 열람공개 기능은 새로운 통합감독기구에게 넘어가야 할 것이다. 그러나 이 부분도 현실의 입법과정에서 적절하게 조율할 수 있을 것으로 보인다. 예컨대, 행정자치부가 이 기능을 그대로 수행하고, 대신에 통합감독기구는 그에 대한 감사기능을 사후적으로 수행할 수도 있을 것이다.

한편, 민간부문의 경우 정보통신부 산하의 개인정보분쟁조정위원회가 수행하는 분쟁조정기능은 통합감독기구로 이관되어야 할 것이다. 그리고 위에서 언급한 바와 같이 분쟁조정기능은 민원신청에 따른 조사기능과 분리될 수 없기 때문에, 현재 한국정보보호진흥원의 개인정보침해신고센터가 수행하는 민원접수 및 조사기능도 함께 통합감독기구로 이관되어야 할 것이다.

신용정보 분야의 감독기구라고 할 수 있는 금융감독위원회는 어차피 지금도 신용정보보호를 위한 감독기능을 수행하고 있지 않기 때문에 그 기능을 통합감독기구로 이관하는 데 큰 어려움은 없을 것으로 보인다.

한편, 통합감독기구가 존재한다고 해서 그것이 곧 바로 효과적인 개인정보보호체계의 확립으로 이어지는 것은 아니다. 공공과 민간의 그 수많은 개별 개인정보처리기관에 대해 한정된 자원의 통합감독기구가 일일이 감독기능을 수행할 수도 없다. 때문에 공공기관과 민간의 중요 개인정보처리기관의 내부에 독립적인 위상과 독자적인 기능을 가진 개인정보보호책임자(CPO: Chief of Privacy Official)를 반드시 두도록 해야 할 것이다. 이 개인정보보호책임자가 당해 기관 내부의 개인정보처리를 감독하고 개인정보보호법을 준수하도록 하는 1차적인 감독기능을 수행하는 것이 무엇보다 중요하고 필요하다. 이 개인정보보호책임자는 당해 기관에 소속된 자이지만, 기능적으로는 통합감독기구의 현장감사관이 되는 것이다.



## V. 개인정보감독기구의 위상과 조직

### 1. 위상 : 독립성 확보 방안

통합감독기구의 위상을 어떻게 정립할 것인가의 문제는 “감독기능의 독립성”과 “감독기능의 실효성”이라는 두 가지 관점에서 접근되어야 한다.

통합감독기구는 국가인권위원회와 같이 조직상 행정부로부터 분리된 독립기관으로서의 위상을 가질 수도 있고, 아니면 공정거래위원회나 금융감독위원회와 같이 행정부 소속의 감독기구로서의 위상을 가질 수도 있다.

그 동안 시민사회단체에서는 국가인권위원회와 같은 수준의 독립합의제 행정기구를 주장하여 왔다. 실제로 2004년 9월 24일 “개인정보보호기본법 제정을 위한 입법공청회”에서 시민사회단체가 내 놓은 「개인정보보호기본법(안)」은 행정부로부터 독립된 합의제 감독기구 (“개인정보보호위원회”)를 상정하고 있다.

또한 김일환 교수도 매우 강한 독립성을 요구하고 있다. 즉 공공기관의 개인정보처리를 감독하는 “통제기관은 모든 국가기관을 감독해야만 하며 특히 경찰과 첩보기관을 효율적으로 감독할 수 있는 방안을 강구해야만 한다. 결국 이러한 임무를 수행하기 위해서는 입법부, 사법부, 행정부 어느 하나에 속하지 않는 통제기관을 만들어야만 한다. 왜냐하면 이러한 통제기관은 충돌하는 여러 이해관계들을 형량해야 하기 때문이다.” 그리하여 신분도 법관에 상응하는 정도로 보장되어야 한다고 주장한다.<sup>30)</sup>

한편, 정보통신정책연구원의 이민영 연구원은 독립규제위원회의 위상을 주장하고 있다: “개인정보보호에 관한 전담감독기구의 설치에 공공 및 민간 분야의 개별법령을 총괄할 수 있어야 하고 인사 및 예산에서의 독립성도 보장되어야 하므로, 기존 사법부에 의한 사법절차의 비효율성과 기존 행정부의 비전문가 관료에 의한 행정경직성으로부터 탈피하자는 차원에서 준입법권과 준사법권을 갖는 합의제행정청으로서 독립규제위원회로 조직할 것을 제안하는 바이다. . . . 독립규제위원회는 정치적 중립성·직무의 전문성·조직의 독립성을 보장할 수 있기 때문이다.”<sup>31)</sup> 그러나 이민영 연구원은 이러한 독립규제위원회의 소속과 관련해서는 “정부 안에 독립된 규제위원회를 두거나” 또는 “국무총리 소속의 행정위원회를 창설”하는 방안을 제시하고 있다.<sup>32)</sup>

그런데 독립성 측면에서는 독립기관으로서의 위상이 바람직할 수도 있으나, 우리의 현실에서 감독기능의 실효성도 함께 담보할 수 있어야 한다. 특히 통합감독기구는 공공기관의 개인정보처리를 함께 감독대상으로 하기 때문에 실효성 확보를 위해서는 대통령 또는 국무총리 직속기관의 위상을 갖는 것이 타당할 것으로 판단된다.

30) 김일환, ■개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구■(한국법제연구원, 1997), 196 - 198면 참조.

31) 이민영, “개인정보보호법제의 개편논의와 개선방안”, 『정보통신정책』 제16권 제1호(정보통신정책연구원, 2004), 42-43면.

32) 이민영, 위의 글, 43면.

물론 이 경우 독립성의 확보에 의문이 있을 수 있으나, 이 문제는 조직구성과 임명방식, 예산, 기능 등에 있어서 자율성과 독립성을 확보하는 것으로 해결할 수 있다고 생각된다. 위에서 살핀 바와 같이, 유럽연합의 개인정보보호지침에서 요구되는 감독기구의 독립성은 기능적 독립성을 의미하는 것이지, 반드시 조직상의 독립성을 요구하는 것은 아니다.

또한 국제개인정보보호기구회의(ICDPC; International Conference of Data Protection Commissioners)가 자격 있는 개인정보감독기구로서 인정하는 기준에 의하더라도 조직상의 독립성은 반드시 요구되지 않는다. 그 독립성 기준은 다음과 같다. 즉 “감독기구는 그 기능을 수행함에 있어서 필요한 정도의 자율성과 독립성을 보장받아야만 한다.” 여기서 “자율성”이라 함은 다른 기관의 허가를 받을 필요 없이 필요한 조치와 직무를 수행할 수 있는 법적 및 실제적인 권한을 부여받아야 한다는 것을 의미한다. 그리고 “독립성”이라 함은 정치적 간섭 또는 정부의 간섭 없이 자유롭게 직무를 수행할 수 있어야 하고, 기득권세력의 영향을 거부할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 기능적 독립성이 담보되기 위해서는 다음의 다섯 가지 요소들이 보장되어야 한다: (i) 임기제에 의한 임명, (ii) 무능, 직무태만 또는 중대한 비행에 의한 경우에 한해서만 면직, (iii) 국가원수 또는 입법부에 대해 직접 보고할 수 있는 권한 및 관련 사안들에 대해 공적으로 논평할 수 있는 권한, (iv) 직무수행을 이유로 한 법적인 소추를 개인적으로 받지 않을 특권, 그리고 (v) 조사를 실시할 수 있는 권한.<sup>33)</sup>

요컨대, 이상의 점들을 고려할 때, 통합감독기구는 독립성을 강조한다면 국가인권위원회와 같은 위상이 바람직할 것이고, 감독기능의 실효성을 함께 고려한다면 대통령직속 또는 국무총리 소속의 위상도 가능할 것이다. 다만, 후자의 경우 그 조직구성에 있어서의 신분보장, 예산편성의 독립, 그리고 직무수행에 있어서의 독립이 보장되어야 할 것이다.

## 2. 조직형태

통합감독기구의 조직구성과 관련해서, 유럽의 경우에는 1인의 감독관을 임명하는 독임제 방식이 다수 있지만, 우리의 현실에서는 위원회방식이 더 타당할 것으로 보인다.

2004년 9월 24일 “개인정보보호기본법 제정을 위한 입법공청회”에서 시민사회단체가 내놓은 「개인정보보호기본법(안)」은 9인의 위원으로 구성된 합의제기구를 상정하고 있다. 개인정보보호위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 9인의 개인정보보호위원으로 구성하도록 하고 있다(안 제32조 제1항).

그런데 위원회의 규모에 있어서는 9인안과 5인안이 있을 수 있다. 9인안의 경우 위원회는 9인으로 구성하고, 그 중 위원장을 포함하여 3인을 상임으로 하고, 나머지 6인은 비상임으로 할 수 있을 것이다.

한편, 5인안은 전체 5인의 위원으로 구성하고, 모두를 상임으로 할 수도 있다. 결정의 신

33) ICDPC, “Criteria and Rules for Credentials Committee and the Accreditation Principles”, B. 2. 참조. 이 기준은 2001년 9월의 제23차 국제회의에서 채택되었고, 2002년 9월의 제24차 국제회의에서 일부 개정되었다. 원문은 <[http://www.privacyconference2003.org/pdf/Criteria\\_and\\_Rules.pdf](http://www.privacyconference2003.org/pdf/Criteria_and_Rules.pdf)>.

속성과 효율성을 위해서는 위원수가 적을수록 좋고, 향후 통합감독기구가 수행해야 할 업무의 범위와 양에 비추어 모두 상임으로 할 필요가 있다. 상임과 비상임을 나누는 경우 조직의 활력이 저하될 수도 있기 때문이다. 필자는 5인안에 동의하고자 한다. 참고로, 미국의 민간부분 개인정보감독기구인 연방거래위원회(Federal Trade Commission)는 행정부로부터 분리된 독립규제위원회로서 7년 임기의 5인의 위원으로 구성되어 있다. 연방통신위원회(Federal Communications Commission)도 5년 임기의 5인의 위원으로 구성되어 있다.

### 3. 위원의 임명방식

독립성을 담보하는 가장 최선의 임명방식은 대통령이 위원 전원을 임명하되, 모두에 대해 국회의 동의를 받도록 하는 것이다. 사실 이 방식은 국민에게 직접 정치적 책임을 지는 두 대표기관의 상호 협력에 의하여 기관구성을 함으로써 당해 기관의 독립성과 민주적 정당성을 확보하는 것을 가능하게 해 준다. 미국과 같은 대통령제 하에서 이 방식은 독립기관을 구성하는 가장 정상적이고 자연스러운 방식이다. 예컨대, 우리나라도 대법원을 구성함에 있어 대법원장과 대법관 모두 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하고 있다(헌법 제104조).

그런데 우리나라의 경우 이러한 구성방식은 자연스러운 방식으로 인식되지 않고 있다. 오히려 대통령, 국회, 대법원이 기관구성권의 일부를 각각 독자적으로 행사하고 그것을 산술적으로 합쳐 기관을 구성하는 방식이 자연스러운 것으로 받아들여지고 있다. 예컨대, 9인의 헌법재판관으로 구성되는 헌법재판소와 9인의 위원으로 구성되는 중앙선거관리위원회는 대통령이 3인 지명, 국회가 3인 선출, 대법원장이 3인 지명의 형태로 구성되고 있다(헌법 제111조 및 제114조). 그 밖에 국가인권위원회도 국회가 선출하는 4인, 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인으로 구성하고 있다(국가인권위원회법 제5조). 2000년 전면개정되기 전의 방송법상의 방송위원회도 대통령 3인, 국회 3인, 대법원장 3인으로 구성되어 있었다.

그러나 이 같은 나눠먹기식 기관구성방식은 타당한 조직구성방식이라고 말할 수 없다. 특히 아무런 정치적 책임을 지지 않는, 그렇기 때문에 또한 강한 독립성이 보장되는 사법기관인 대법원장이 정치적 성격과 행정적 기능을 가지는 국가기관의 구성에 참여하는 것은 책임 정치의 원리에 맞지 않을 뿐만 아니라 사법권의 독립성 원칙에도 부합되지 않는 매우 비정상적인 것이다. 이 점에 대한 문제인식 하에 지난 2000년 전면개정된 방송법에서는 방송위원회의 구성에서 대법원장의 기관구성권을 삭제한 것이라고 하겠다.

판단컨대, 통합감독기구를 구성함에 있어 그 기능의 독립성과 민주적 정당성을 담보하기 위한 최선의 방식은 국민의 정치적 대표인 대통령과 국회가 상호 협력하여 두 기관이 합의하는 위원으로 구성하는 것이라고 생각된다. 그럴 때 통합감독기구의 소속은 비록 대통령 직속이지만, 권위와 위상은 감사원에 버금가는 것이 될 것이다.

2004년 9월 24일 “개인정보보호기본법 제정을 위한 입법공청회”에서 시민사회단체가 내놓은 「개인정보보호기본법(안)」은 9인의 위원으로 구성되는 개인정보보호위원회의 구성을

“국회가 선출하는 5인(상임위원 2인을 포함한다)과 대통령이 지명하는 4인을 대통령이 임명한다.”고 규정하고 있다(안 제32조 제2항).

그러나 이 방식 또한 국회와 대통령에 의한 나뉘먹기식 구성방식으로서 바람직하지 않다. 국회와 대통령이 협동하여 함께 위원 구성에 참여해야 할 것이다. 그것이 상호견제의 권력 분립 정신에 부합하는 것일 뿐만 아니라 위원회의 민주적 정당성을 확보하는 바람직한 방법이라고 하겠다.

## VI. 개인정보감독기구와 국가인권기구의 관계

### 1. 문제제기의 배경

개인정보감독기구가 필요하다고 할 때 굳이 인력과 예산이 별도로 요구되는 또 하나의 국가기관을 설립하기보다는, 기존에 존재하는 국가인권위원회에 개인정보감독기능을 수행하는 소위원회를 두는 방안이 거론될 수 있다.

물론 국가인권위원회도 개인정보의 보호를 위한 기능을 충분히 수행할 수 있다. 국가인권위원회는 “모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지함”(국가인권위원회법 제1조)을 목적으로 하고 있고, 또 인권침해에 대한 조사 및 구제기능(법 제4장)을 가지고 있기 때문이다.

그러나 아래에서 구체적으로 살펴보는 바와 같이 현재의 국가인권위원회로서는 공공부문과 민간부문의 개인정보처리를 사전적이고 예방적으로 감시·감독하고 또 효과적인 권리구제기능을 수행하기에는 역부족인 것으로 판단된다. 아래에서는 우선 세계적 동향을 살펴보고, 이어 현재의 국가인권위원회의 기능에 비추어 본 몇 가지 한계를 간략히 살펴기로 한다.

### 2. 세계적 동향 - 대부분 분리되어 있다.

#### 가. 주요 외국의 국가인권기구 및 개인정보감독기구의 현황

아래 <표 3>에서 보는 바와 같이, 유럽을 위시한 외국의 주요 국가들은 거의 대부분 국가인권기구(National Human Rights Institution)를 두면서 별도로 개인정보감독기구(Data Protection Authority)를 따로 설치하여 운영하고 있다.

외국의 국가인권기구들은 주로 각종의 차별행위를 조사하고 구제하는 기능을 주된 업무로 하고 있다. 그러나 개인정보보호의 문제는 차별문제와는 그 성격이 다르기 때문에 그 접근 방식도 달라 별도의 개인정보감독기구를 두고 있는 것으로 판단된다.

<표 3> 각국의 개인정보감독기구와 국가인권기구<sup>34)</sup>

국가명	개인정보감독기구	국가인권기구
오스트리아	Data Protection Commission	Austrian Ombudsman Board
벨기에	Commission for the Protection of Privacy	Centre for equal opportunities and opposition to racism
덴마크	Danish Data Protection Agency	Danish Institute for Human Rights
프랑스	National Commission for Computerization and Freedom	National Consultative Commission of Human Rights
독일	Federal Data Protection Commissioner	German Institute for Human Rights
룩셈부르크	Consultative Commission for Data Protection	Consultative Commission of Human Rights
네덜란드	Data Protection Commission	
노르웨이	Data Inspectorate	Norwegian Centre for Human Rights
포르투갈	National Data Protection Commission	Ombudsman Office
스페인	Data Protection Agency	Office of the Ombudsman
스웨덴	Data Inspection Board	Swedish Ombudsman against Ethnic Discrimination(DO) Swedish Disability Ombudsman(HO)
스위스	Swiss Federal Data Protection Commissioner	Federal Commission against Racism
영국	Office of the Information Commissioner	Northern Ireland Human Rights Commission
호주	Privacy Commissioner	Human Rights and Equal Opportunity Commission
뉴질랜드	Privacy Commissioner	Human Rights Commission
태국	Official Information Commission's Office	National Human Rights Commission of Thailand
필리핀		Commission on Human Rights
대만	Ministry of Justice	
홍콩	Office of the Privacy Commissioner for Persona Data	
캐나다	Privacy Commissioner (공공부문) Federal Authorities (민간부문)	Canadian Human Rights Commission
미국	Office of Management and Budget (공공부문) Federal Trade Commission (민간부문)	Equal Employment Opportunity Commission
일본		
한국		National Human Rights Commission

- 국가인권기구  
세미 있다  
2003년 후 분리  
되었다.

34) 이 표는 국가인권기구포럼<<http://www.nhri.net/>>과 유럽평의회<<http://www.coe.int/>>의 홈페이지에서 각 제공된 자료를 정리한 것임.

## 나. 호주의 특수사례

: 국가인권기구에서 분리되어 별도의 개인정보감독기구 설립

호주의 개인정보감독기구는 처음에는 국가인권기구 소속 하에 있다가 2000년 7월 1일부터 독립된 기관으로 분리되어 활동하고 있다.

호주의 국가인권기구인 「인권및평등기회위원회」(Human Rights and Equal Opportunity Commission)는 인권및평등기회위원회법(Human Rights and Equal Opportunity Commission Act)에 의하여 1986년에 설립되었다. 이 위원회는 위원장 1인(President)과 5인의 위원(Commissioners)으로 구성되는데, 5인의 위원들은 5개 영역을 각각 나누어 책임지고 있다. 그리하여 각 위원마다 별도의 명칭을 사용한다. 즉 Human Rights Commissioner, Disability Discrimination Commissioner, Race Discrimination Commissioner, Sex Discrimination Commissioner, Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner가 그것이다. 1989년 1월 1일에 발효된 「프라이버시법」(Privacy Act 1988)은 이 인권및평등기회위원회 소속 하에 프라이버시 담당 위원으로서 “프라이버시위원”(Privacy Commissioner)을 두고 있었다.

그러다가 연방의회는 프라이버시위원(Privacy Commissioner)을 인권및평등기회위원회로부터 분리하여 2000년 7월 1일부터 별개의 독립된 프라이버시보호기구로서 “연방프라이버시보호청”(Office of Privacy Commissioner)을 설립하였다.

기구분리안은 1998년에 연방정부가 처음으로 제기하였는데, 2000년 2월 17일에 당시 인권및평등기회위원회의 프라이버시위원(Privacy Commissioner)이었던 Malcolm Crompton은 이 법률안에 대하여 적극 찬성하는 입장을 개진하였다. 그는 기구분리안은 프라이버시보호를 위한 “가장 효과적인 방법”(most effective way)이라고 설명하면서, 분리는 “타당한 행정원칙들”(sound administrative principles)에 입각한 것이며, 분리된 연방프라이버시보호청은 제안된 민간부문 보호법을 가장 효과적으로 집행할 수 있을 것임을 보장한다고 주장하였다.<sup>35)</sup>

### 3. 현재의 국가인권위원회의 기능적 한계

현재의 국가인권위원회는 개인정보감독기능의 독립성 확보라는 측면에서는 문제가 없으나, 개인정보감독기능 및 권리구제기능의 실효성 측면에서는 다음과 같은 한계가 있는 것으로 분석된다.

(1) 국가인권위원회는 공공기관의 활동상황을 항시적으로 감독하는 기구는 아니다.

35) <[http://www.privacy.gov.au/news/00\\_02.html](http://www.privacy.gov.au/news/00_02.html)> 참조.

위에서 살핀 대로, 개인정보는 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 수집·처리·제공되며, 또 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수도 없는 특수한 상황이 존재한다. 이 때문에 피해자인 정보주체에게 법적 권리를 보장한다는 것만으로는 의미가 없는 일이 된다. 그렇기 때문에 개인정보처리기관의 처리상황을 항시적으로 감시·감독할 수 있는 감독기구가 필요한 것이다.

상사적인 감사 기능 부족.

그러나 국가인권위원회는 그 기구의 존재이유가 항시적인 감독기능을 수행하도록 예정되어 있는 기구는 아니다. 국가인권위원회법 제30조 제1항 제1호는 “국가기관, 지방자치단체 또는 구급·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판을 제외한다)과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우”에 위원회에 진정을 할 수 있도록 하고, 위원회는 그 진정에 따라 조사 및 조정기능을 수행하도록 하고 있다.

그러나 개인정보처리기관 내부에서 이루어지는 위법상황이나 침해상황을 알 수 없다는 것이 문제이다.

(2) 국가인권위원회는 개인정보보호를 위한 예방적 기능을 수행하는 기구는 아니다.

개인정보는 그 침해가 집단적으로 이루어지고, 사후적인 구제장치만으로는 그 보호의 실효성을 확보하기 어렵다. 때문에 예방적 보호가 무엇보다 중요하다. 개인정보처리시스템 현황을 사전에 신고를 받는다는지, 등록을 하게 한다는지, 그 현황들을 공개한다는지, 처리기관 내부의 개인정보보호담당자와 긴밀한 협조관계를 유지한다는지, 프라이버시영향평가를 시행한다는지 등의 예방적 보호장치가 필요하다.

그러나 국가인권위원회는 이러한 예방적 기능을 수행하도록 예정되어 있지 않으며, 그러한 기능과 권한을 가지게 할 수 있는지 의문이다.

(3) 국가인권위원회는 개인정보보호에 관한 종합적이고 체계적인 정책을 입안하고 제시할 수 있는 전문성을 갖추고 있지 않다.

개인정보보호의 문제는 상충하는 가치와 이해의 대립이 미묘하고도 복잡한 영역이다. 때문에 체계적이고 종합적인 정책방향을 전문적으로 검토하고 입안하여 정책결정기관에 이를 제시하고 권유하는 것이 매우 중요하다.

그러나 국가인권위원회는 “인권에 관한 법령·제도·정책...에 관한 권고 또는 의견의 표명”(국가인권위원회법 제19조 제1호)을 할 수는 있으나, 종합적이고 체계적인 관점에서 개인정보보호에 관한 정책을 전문적으로 입안하고 그것을 정책에 반영시킬 수 있도록 적극적인 자문기능을 부여받고 있지는 않다.

(4) 국가인권위원회는 민간부분의 개인정보보호를 위한 감독 및 구제기구로는 부적합하다.

국가인권위원회법 제30조 제1항 제2호는 “법인, 단체 또는 사인에 의하여 평등권침해의 차별행위를 당한 경우”에 위원회에 진정을 하고, 그 진정에 따라 위원회가 조사기능을 수행하도록 하고 있다.

개인정보보호의 문제는 차별문제가 아니며, 특히 민간영역에서의 개인정보보호의 문제는 공공부문에서의 그것에 비해 상충하는 가치와 이해가 복잡하고 미묘하다. 특히 민간의 자율규제가 가능하고 또 이를 활용해야 될 필요성이 높다. 예컨대, 개인정보신뢰마크제의 운영 등이 필요하다. 또한 개인정보보호기술이 시장에서 활성화될 수 있도록 하는 시책을 마련하고 시행하는 것도 매우 중요한 일이다. 이러한 기능과 역할을 국가인권위원회가 담당할 수는 없는 노릇이다.

#### 4. 소결

현재 우리나라의 국가인권위원회의 기능적 한계를 고려할 때, 현재의 국가인권위원회가 공공부문과 민간부문의 개인정보처리를 사전적이고 예방적으로 감시·감독하고 또 효과적인 권리구제기능을 수행하기에는 역부족인 것으로 판단된다. 향후 국가인권위원회가 개인정보 감독기구의 기능을 충실히 수행하기 위해서는 국가인권위원회법의 개정을 통해 그 기능과 조직을 대폭 강화하여야 할 것이다. 그렇지 않으면, 별도의 독립된 개인정보감독기구를 설치하여야 할 것이다.

## VII. 결론 : 정책적 제언

아래에서는 다음과 같은 정책적 제언을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

(1) 개인정보자기결정권에 대한 올바른 이해가 필요하다. 오늘날 놀라운 정보기술의 발전으로 인해, 디지털화된 개인정보가 정보주체도 인식하지 못한 채 타인의 수중에서 무한대로 수집·축적·처리·가공·이용·제공될 수 있게 되었으며, 그리하여 개인의 실존인격과 분리된 또 하나의 총체적 인격상이 타인의 수중에서 쉽게 획득되고 조작될 수 있는 가능성이 점차 현실화되고 있다. 개인정보자기결정권은 이러한 정보환경에서 그 정보주체의 인간존엄과 민주적 가치질서를 확보하기 위해 필수불가결하게 요구되는 헌법적 요청이다. 동시에 개인정보자기결정권의 보장은 개인정보처리의 필요성과 그 사회적 가치를 부정하는 것이 아니라 오히려 개인정보처리의 가치를 규범적으로 수용하기 위한 전제조건이다.

종래의 사생활권이 은둔으로서의 사생활보호(privacy as seclusion)라는 소극적 성격의 것이었다면, 이 개인정보자기결정권은 참여로서의 사생활보호(privacy as participation)라는 적



극적 성격을 지닌다. 정보주체는 자신에 관한 정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다. 이러한 참여로서의 사생활보호 모델은 특히 공공부문에서 정부가 개인정보처리의 남용을 통해 국민을 감시하고 통제하고자 하는 위협을 차단시키는 역감시의 기능을 수행한다.

(2) 그나마 참여모델을 지향하고 있는 현행의 개인정보보호를 위한 입법체계도 상당히 “불균형적”이고 “불완전”하다. 균형 잡힌 완전한 역감시의 참여모델로 전환시켜야 할 것이다.

우선, 보호체계의 “불균형성”은 개인정보처리의 위험성이 높고 그만큼 보호필요성이 큰 분야에 보다 엄격한 보호체계가 마련되어야 함에도 우리의 현행 법제는 그러한 체계성이 부족하다는 점에서 확인될 수 있다. 높은 보호수준이 요구되는 공공부문에서는 보호의 수준이나 집행체계가 매우 미약한 반면, 민간부문에서는 특히 온라인과 신용정보 영역에서 표면상으로는 상당히 높은 보호수준과 형사처벌 및 행정제재를 포함하는 강력한 집행체계를 가지고 있다. 현행 공공기관개인정보보호법은 참여모델을 지향하고는 있으나, 전자정부의 효율성이념과 가치에 압도되어 충분한 역감시의 참여모델을 구현하지 못하고 있다. 여러 가지 한계와 문제점으로 인해 자칫 “개인정보보호법”이 아닌 “개인정보이용법”으로 전락할 우려도 있다. 2004년 6월 정부가 국회에 제출한 개정법률안도 아직 충분하지 못한 것으로 평가된다. 향후 공공부문에서는 그 보호수준과 집행체계를 더욱 강화하고, 민간부문에서는 보다 명확한 행위기준을 제시하는 방향으로 보호체계의 불균형을 시정하여야 할 것이다.

다음으로, 보호체계의 “불완전성”은 두 가지 차원에서 확인될 수 있는데, 첫째는 참여모델로서의 개인정보보호법의 보호범위에 속하지 못하는 영역들이 다수 존재한다는 점에서 불완전하고, 둘째는 보호범위에서 제외되어 있는 영역에서는 은둔모델로서의 비밀보호법만이 존재하고 있어 개인정보처리의 필요성과 가치를 도외시하고 있다는 점에서 불완전하다. 우리의 현행 입법체계는 한 마디로 “이원적·영역별·부분적 입법체계”라고 할 수 있다. 공공부문과 민간부문이 분리되어 각각의 보호입법이 마련되어 있지만, 그나마도 각 부문에서 존재하는 보호입법이 모든 영역을 포섭하지 못하고 있다. 한편, 현재 많은 영역이 비밀보호를 위한 은둔모델에 의해서 규율되고 있는데, 역감시의 참여모델로 전환시켜야 할 것이다. 종래의 은둔모델로서는 개인정보의 “활용”과 “보호”를 동시에 추구할 수 없기 때문이다.

(3) 이렇게 불균형적이고 불완전한 현재의 입법체계를 보완하여 보호의 공백을 메움과 동시에 독립된 감독기구에 의한 예방적이고 효과적인 감시체계를 마련하여야 한다는 입법정책의 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 대안적인 입법체계를 구상할 수 있다.

우선, 통합입법이 절대적이고 유일한 선택은 아니다. 공공부문과 민간부문에서 현존하는 보호의 공백을 메우는 것이 우선적으로 중요한 목표이기 때문에, 이 목표는 공공부문 일반법과 민간부문 일반법을 통해서 확보할 수 있다. 그렇다면 공공부문 일반법인 공공기관개인정보보호법을 존치시키되, 보호의 불완전성을 개선하기 위하여 규율내용을 더욱 강화하여야

한다. 현행의 공공기관개인정보보호법과 개정법률안에 비해 보다 강화된 개선안을 마련하여야 한다. 아울러 공공기관의 개인정보처리가 보호법을 준수하는지 여부를 예방적인 차원에서 그리고 상시적으로 감시할 수 있는 독립된 감독기구의 존재가 필수적이다.

한편, 민간부문 일반법은 새로이 제정하여야 한다. 현재 정보통신부가 추진하는 민간부문 일반법은 몇 가지 문제점과 한계를 가지고 있다. 첫째, 원래 온라인의 특수성에 따른 강한 보호를 위하여 마련되었던 온라인개인정보보호법(정보통신망법상의 개인정보보호규정)의 내용을 그대로 민간부문 일반법으로 가져가면 매우 강력한 일반법이 된다. 그러나 민간부문의 경우 기업의 일반적인 경제활동이 점차 고객정보의 처리에 의존하게 되는 구조로 옮겨가고 있기 때문에 종래 온라인에 적용되던 높은 수준의 보호체계를 그대로 민간 일반에 가져가는 것은 경제활동에 심각한 위축을 초래할 수 있다. 특히 민간부문의 경우에는 소비자의 자유 의사에 의한 선택권이 존재하고 있고 또 산업계의 자율규제의 가능성도 남아 있기 때문에 처음부터 높은 수준의 보호체계를 마련하는 일은 신중해야 할 것이다. 때문에 민간부문의 일반법에서는 최저한의 보호수준을 마련하고, 온라인, 신용정보, 의료정보 등 높은 보호수준과 특수한 규율이 필요한 영역에서는 특별법을 통해 대응해나가야 할 것이다.

둘째, 정보통신부가 추진하는 일반법은 어떤 행정부처가 집행의 주체가 될 것인지와 관련하여 많은 갈등의 여지를 안고 있다. 행정조직체계상 정보통신부나 특정 행정부처가 모든 민간기업과 단체의 개인정보처리에 대한 집행기능을 수행한다는 것은 이론상 및 실제상 무리가 될 수 있기 때문이다. 민간부문에서 바로 이러한 집행관할의 문제와 더불어 집행의 효율성 문제 때문에 독립된 감독기구의 설립이 요구되는 것이다. 일반적으로 행정부처의 집행권한은 사후적인 것이다. 그러나 효과적인 개인정보보호는 사후적인 집행권한의 행사만으로는 달성될 수 없다. 예방적이고 상시적인 감시체계가 반드시 필요한 것이다.

요컨대, 정보통신망법상의 개인정보보호규정은 필요하다면 별도로 떼이내어 가칭 온라인 개인정보보호법이라는 특별법을 마련할 수 있을 것이다. 그리고 현재 정보통신망법에서 규율하는 오프라인 영역은 새로이 제정되는 민간의 일반법에서 흡수하게 될 것이다. 그리고 이 일반법은 최저한의 보호수준으로 실제적 규율내용을 담고, 아울러 독자적인 감독기구를 마련해야 할 것이다.

이렇게 되면 남는 문제는 감독기구를 민간부문과 공공부문으로 분리하여 둘 것인가, 아니면 통합할 것인가 하는 문제이다. 비록 공공부문과 민간부문에서 개인정보보호의 가치와 상충하는 가치들이 각각 다르고 그에 따른 법리와 구체적인 규율내용이 다를 수 있다 하더라도, 예방적인 감시의 체계는 동일하게 필요하다. 따라서 민간부문과 공공부문을 통일적으로 감시·감독하는 독립된 감독기구가 요구된다. 현재 시민사회단체를 비롯한 통합일반법제정론이나 정부혁신지방분권위원회가 상정하는 기본법제정론은 모두 이 독립된 통합감독기구의 구성에 초점을 맞추고 있다고 해도 과언이 아니다. 또한 공공·민간 분리입법론에서도, 행정자치부와 정보통신부의 입법정책을 제외한다면, 일반법을 각각 분리하더라도 감독기구의 통합을 반대할 이유는 없다.

그렇다면 다음과 같은 세 가지 방안을 상정할 수 있다. 첫째, 공공부문 일반법과 민간부문