

인권정보자료실
G1.47

민변 창립 10주년 기념 인권논문상 공모 수상작품집

역감시의 권리로써 프라이버시권에 대한 재구성

민주사회를 위한 변호사모임

역감시의 권리로써 프라이버시권에 대한 재구성

인권정보자료실
G1.47

국민
변호사모임

민변 창립 10주년을 맞아 제정한 <인권논문상> 공모에 응한 논문은 모두 14편이었습니다. 심사위원들은 이 논문을 읽고 예심과 본심의 두 단계를 거쳐 최우수상, 우수상, 장려상을 결정하였습니다.

논문상 공모가 첫 행사인 만큼 어떤 논문이 얼마나 응모될 것인가에 대한 확신을 가질 수 없었고 따라서 사전에 정해진 심사원칙도 없었습니다. 그러나 모두 14편이나 되는 논문이, 다양한 집필자로부터 들어왔고, 그 내용도 인권문제의 주요 관심사를 두루 포함하고 있어서 주최측으로서도 고무적이었고, 우리 심사위원들도 그 글을 읽는 기쁨이 적지 않았습니다.

심사위원들은 논의과정에서 인권논문상은 순수한 학술논문을 지향하기보다는 현실성과 실천성의 요소가 포함되는 것이 바람직하다는 데 의견 일치를 보았습니다. 인권이란 주제의 성격으로 보나 민변이 차지하는 위상에 비추어보나 현실성과 실천성의 요소가 필요하다는 것입니다.

1차 심사를 통과한 5편의 논문들 중 1편을 제외하고는 시민사회단체의 활동과 연계된 작업이었습니다. 말하자면 논문의 '소재'와 '자료'를 운동과정에서 만들어내면서 그 성과를 이론화했다고 할 수 있습니다. 이 글들은 한국상황에서 '인권'의 문제점을 지적하고 비판하는 열정 및 자료와 접근방법에서 신선함이 돋보였습니다.

앞으로도 시민 사회단체와 개인들이 자신들의 체험과 활동을 바탕으로 하여, 그것을 이론화 논문화하는 작업은 매우 권장되어야 할 것이며, 민변의 논문상은 그것을 장려하는 촉매의 역할을 할 수 있으면 좋겠습니다.

- 심사평 중에서 -

심사위원 : 유현석(변호사) 한상범(동국대 교수) 정중섭(건국대 교수, 변호사)
유중원(변호사) 한인섭(서울대 교수)

값 6,000 원

ISBN 89-87761-06-1 03360

민주사회를 위한 변호사모임(민변)은

기본적 인권의 옹호와 사회정의 실현을 위한 연구·조사·변론·여론 형성 및 연대활동 등을 통하여 우리 사회의 민주적 발전에 기여함을 목적으로 1988년 5월 28일에 결성된 변호사들의 모임이다.

민변의 창립은 첫째 구조적으로 행해지는 인권 침해에 대해 지속적이고 조직적으로 대응하며, 둘째 법조 민주화와 여론형성활동을 통하여 변호사운동을 전체 민주화운동의 한 부분으로 위치지울 수 있게 되었고, 셋째 전문가 집단이 지닌 합리성과 전문성을 살려 법제도와 이념에 대한 비판과 건설적인 대안 제시에 기여할 수 있게 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

현재 민변은 서울의 본부 외에 부산·경남지역과 대전·충청지역에 각각 지부를 두고 있으며 245명의 회원이 활동하고 있다. 상임집행기구로 기획·회원·출판홍보·사법·국제연대위원회를 두고 있으며, 각 분야의 전문성 제고를 위해 노동·언론·통일·환경·경제정의·사회복지·교육문화·동북아시아 등의 상설특별위원회를 운영하고 있다.

민변 창립 10주년 기념
인권논문상 공모 수상작품집

**역감시의 권리로써
프라이버시권에 대한 재구성**

민주사회를 위한 변호사모임

차 례

최우수상

역감시의 권리로서 프라이버시권에 대한 재구성

국가의 감시 통제 문제를 중심으로

홍석만·이준규 / 5

우수상

골프장 건설을 둘러싼 법정분쟁 사례분석

행정부의 골프장 사업승인 취소 재결을 뒤엎은 사법부 판결에 대한 비판

맹지연 / 71

한국의 정치영역에 있어서 표현의 자유의 현황과

그 보장을 위한 일제안

김정진 / 129

장려상

미군범죄 피해자 배상에 관한 연구

정유진 / 203

한국 인권교육의 현황과 과제

김수경·류은숙 / 261

심사평

현실성과 실천성을 토대로 한 인권논문들을 심사하면서

/ 309

최우수상

역감시의 권리로서 프라이버시권에 대한 재구성

— 국가의 감시 통제 문제를 중심으로 —

홍석만 민주와진보를위한지식인연대 간사

이준구 서울대 사회학과 석사과정

수상소감.....

지난 1996년 여름 커뮤니케이션의 불균형문제를 다루는 맥브라이드 국제회의가 열렸을 때, 한국의 전자주민카드와 주민등록제도의 문제점이 최초로 논의되었다. 그러나 외국 참석자들은 물론 국내 참석자의 대부분은 주민등록증제도가 일반화되어 있는 상황에서 전자주민카드제도를 사회적 쟁점으로 형성하는 데 대해 대단히 회의적으로 생각하였다. 그러나 그렇듯 막연하게만 보이던 전자주민카드 도입 반대운동은 몇몇 분들의 헌신적인 노력과 공동대책위원회의 활동에 힘입어 사회문제화되었고 현재에 이르게 되었다.

전자주민카드 반대운동 과정 속에서, 문제가 단순히 신기술 도입에 따른 국가감시의 강화에 있는 것이 아니라, 국가감시의 원천이 되고 있는 정부소유의 개인정보와 국가의 통제구조 자체에 있음을 인식하게 되었다. 그러나 애석하게도 공동대책위원회의 활동은 "전자주민카드 시행 잠정유보"라는 정부의 결정에 사그러들게 되었고 그 활동이 국가 감시 통제의 구조에 대한 문제제기까지 확산되지 못했다.

본 논문은 전자주민카드 반대운동의 이데올로기적 공간이 되는 프라이버시권이 개인적이고 방어적이며 소극적인 권리가 아니라는 점을 보이고자 했다. 전자주민카드에 대한 대응에서 보듯이 사안에 따른 방어적 대응은 모양과 색깔만을 바꾸어 우리의 생활과 권리를 다시 위협하게 될 것이다. 마치 이를 논증하듯 최근 정부에서는 전자주민카드 추진을 다시 검토하고 있으며, 전자주민카드와 동일한 효과를 갖고 있는 통합정보 관리시스템을 도입하려 하고 있다. 이처럼 프라이버시권 옹호와 국가에 대한 민주적인 통제를 행사하기 위해서는 뿌리를 뽑는 것과 같은 "연속적이고 근저적인 운동"이 필요하며, 미력한 글이지만 이러한 활동에 작은 부분이라도 기여했으면 하는 바람이다.

끝으로, 이 상을 주신 심사위원들께 감사드리며 민주사회를 위한 변호사모임의 심 없는 발전을 기원한다.

역감시의 권리로서 프라이버시권에 대한 재구성

1. 서론

1. 문제제기

사회 안에 존재하는 개인의 정체성(identity)은 타인과의 관계를 통해 사회적으로 구성된다. 대체로 대면접촉에 의존하던 전근대사회와는 달리, 합리성을 기초로 하는 현대사회로 오면서 한 개인의 정체성은 점차로 그 개인에 대한 정보가 기록된 서류 등과 같은 비대면적 접촉에 의존하는 경향을 보이고 있다. 이제는 한 개인의 실체보다 그가 누구인지를 기록한 서류에 의해 그 개인의 정체성이 결정되는 것이다. 우리는 일상생활에서 내가 나임을 증명하기 위해 남이 보증하는 서류를 이용해야 한다.¹⁾

이와 더불어, 모든 관료제 조직에서 개인정보는 조직의 존속을 위해 중요한 역할을 한다. 이미 베버가 근대국가의 완성은 다음아닌 '관

1) 제임스 룰(J. Rule)은 우리가 사는 세계를 '경험의 세계'와 '공문서의 세계'로 구분하고 현대사회에서 공문서의 세계가 점차로 팽창하고 있다는 사실을 지적했으며, 마크 포스터(M. Poster)는 전자화된 공문서인 데이터베이스를 '하나님의 무한한 회계장부'로 비유해서 그것이 우리 생활에서 차지하는 절대적 비중을 표현하기도 했다(M. Poster, *The Mode of Information: Post-structuralism and Social Context*, Cambridge: Polity Press; 1990, 김성기 옮김, 『뉴미디어의 철학』, 서울: 민음사, 1994, p. 138).

료제'의 완성을 의미한다고 지적했듯이, 모든 근대 민족국가는 자신의 존속을 위해 자국 내에 존재하는 사람들에 대하여 더욱더 많은 것을 알아야만 했다.²⁾ 따라서 오늘날 관료제 하의 대부분 국가에서 국민에 대한 정보의 수집과 처리는 국가의 운영에 있어 필수요소인 동시에, 그 자체가 국가활동의 핵심적인 내용을 이루고 있으며, 이는 기업조직 등에서도 마찬가지다. 그런데 이러한 국가나 기업이 개인의 정보를 수집하는 행위는 단순한 수집에 그치는 것이 아니라, 정보주체, 즉 국민, 노동자, 소비자 등에 대한 감시와 통제로 이어지고 있다. 정보주체가 자신에 관한 정보에 의해 감시 아래 놓이게 되는 역설적인 상황이 연출되고 있다. 여기에 정보·통신기술의 발달은 국가를 비롯한 관료제 조직으로 하여금 점증하는 정보를 컴퓨터 등의 전자적 매체로 수집·관리하도록 강하게 유혹하고 있다. 하지만 이러한 경향이 개인의 정체성과 프라이버시에 대한 위협은 물론 사회적 감시통제의 증대를 낳고, 국가나 기업과 같은 관료제 조직과 개인 사이의 사회적 관계를 심한 불균형 상태로 몰아갈 것이라는 우려가 점점 높아지고 있다. 이런 의미에서 프라이버시권과 감시의 문제는 그 중요성이 더해가고 있다고 할 수 있다.

최근 한국사회에서 프라이버시권에 대한 관심이 높아지는 요인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째는 전자주민카드 사업을 둘러싼 공방이 많은 이의 관심을 유발시켰다는 점이다. 주민등록증의 주기적 갱신을 앞두고 이를 IC카드라는 새로운 정보화기술을 도입하여 처리하려는 정부측과, 이것이 가진 기본권의 침해와 감시·통제의 강화라는 위험성을 경고하면서 사업의 시행을 저지하려는 사회단체가 팽팽히 맞섰으며, 이의 결과로 현재는 김대중 정부에 의해 전자주민카드 시

2) 박상섭, 『근대국가와 전쟁 : 근대국가의 군사적 기초, 1500-1900』, 서울 : 나남출판, 1996, p. 289.

행이 잠정 유보되어 있다. 이러한 공방을 통해 프라이버시와 감시에 대한 사회적 관심이 조금씩 높아지고 있다.

두번째 요인은 점증하는 개인정보의 유출이라고 할 수 있다. 특히 사회적으로 커다란 파문을 안겨준 이한영 씨 피습사건에서도 보듯이³⁾ 국가기관이 갖고 있는 국민의 개인정보가 버젓이 내부인과의 공모 등을 통해 유출되고 있다는 사실을 보여주는 여러 가지 사례가 언론 등을 통해 빈번히 보도되었다.⁴⁾ 이에 따라, 이제 개인정보의 유출과 오·남용의 문제가 심각한 사회문제로까지 이어질 수 있다는 사실을 많은 이들이 인식하게 되었다. 크게 이런 두 가지 요인에서 한국사회에서도 프라이버시권 및 개인정보가 갖는 사회운동적 의미에 대한 관심이 점차 높아지고 있다.

하지만, 이렇게 높아지는 사회적 관심과 우려에도 불구하고 이에 대한 연구는 대단히 부족한 상황이며 다소간의 연구성과물들 역시 미래 정보사회에 대한 막연한 우려를 주장하는 것에 머무른 경우가 대부분이다. 따라서 본 연구는 “왜 한국사회에서 이 시점에 이르러 국가에 의한 개인의 감시문제가 제기되고 있는가” 하는 질문을 연구의 출발점으로 삼아 프라이버시권에 대한 방어적이고 수동적인 이해를 넘어, 프라이버시권이 국가권력에 대한 사회적 역감시(counter-surveillance)를 실행시킬 수 있는 하나의 적극적이고도 능동적인 권리로서 재구성되어야 함을 논증하고자 한다.

3) 『중앙일보』, 1997년 3월 2일자 참조

4) 공공기관에서의 개인정보 유출은 최근 1, 2년 사이에 뚜렷한 증가추세를 보이고 있다. 이에 대한 통계는 1995, 1996년에 한국전산원에서 발행한 『국가정보화백서』를 참조

2. 선행연구

그간 한국사회에서 프라이버시권 및 개인정보의 문제에 대한 사회과학적 연구는 경험적 연구는 물론 일반적인 수준의 연구도 거의 이루어지지 않았다. 이는 그 동안 이러한 주제가 사회적으로 갖는 의미를 제대로 인식하지 못했던 까닭이라고 할 수 있다. 우리 사회에서 진보적인 사회운동 진영 및 연구자를 포함한 많은 이들이 이러한 현상을 너무도 자연스럽게 바라보았다는 사실은 어찌 보면 그리 이상한 일이 아니다. 지금도 많은 청소년에게는 주민등록증 발급이 국가가 공식적으로 성인이라 인정하는 것이라는 의미 이상이 아니며, 이것이 대다수 다른 이에게도 마찬가지라는 사실은 우리 사회의 모습을 단적으로 보여준다.

이러한 연구의 부진을 다른 측면에서 보면, 기존의 많은 사회과학적 연구들이 국가의 구체적이고 일상적인 활동에 대한 연구와 이해에 다소 소홀하지 않았나 하는 생각이다. 국가의 모든 행위가 일상적이고 지속적인 '행정' 활동을 통해 이루어지고 있음에도 불구하고, 이러한 국가의 행위는 주로 행정학이라는 특정 학문분야에서만 배타적으로 다루어져 왔다. 그러나 행정학이 국가의 행위가 사회적으로 갖는 폭넓은 의미에 관심을 갖기보다는 주로 기술(技術)적인 측면에 관심을 보여왔다는 점은 한계라 하지 않을 수 없다.

더욱이 해방 이후 한국사회가 오랜 기간 동안 권위주의적인 군부통치를 경험하면서 정보의 수집이나 감시와 같은 문제들은 사회적으로 비정상적이거나 부정적인 가치를 내포하는 활동, 또는 일부 '사회적으로 문제가 있는 사람'만이 경험하는 특수한 사례로 받아들여졌다. 그래서 역설적이게도 이러한 분야는 사회과학적 관심의 대상에서 벗

어나 있었다. 이는 경찰, 군대, 안기부 따위의 억압적 국가기구에 대한 연구에서도 마찬가지라 할 수 있다.

이러한 사정을 고려하여 여기서는 본 연구의 주제와 비교적 관련성을 갖는 정보화와 프라이버시에 관한 연구, 정보화와 사회변동에 관한 일부 연구성과를 개괄하도록 하겠다.

가. 정보화와 프라이버시에 관한 연구

이 분야의 연구는 생각보다 비교적 오래 전부터 진행되었다. 법학 분야에서 이루어진 변재옥의 연구⁵⁾는 선구적으로 보인다.

이후 이 주제에 대한 연구들은 주로 법학과 행정학 분야를 중심으로 이루어졌다. 물론 각 연구는 그 분과 학문 고유의 특징을 비교적 그대로 보여준다. 법학 분야의 연구는 대부분 공통적으로 프라이버시 '권'(權)이라는 권리의 기원과 성립, 그리고 기본권으로서의 법적 근거에 관해 검토하고 이것이 정보화사회의 전개와 함께 가져올 결과로서 프라이버시권의 침해 가능성을 지적하고 있다. 결론에 이르러서는 정보화사회에서 프라이버시 개념이 재정립될 필요성을 주장하면서 외국의 다양한 입법사례를 검토함으로써 법률적 대응방향을 제시하고 있다.⁶⁾

이에 비해 행정학 분야의 연구는 1987년부터 본격화된 국가행정 전산망 사업을 주된 연구의 대상으로 삼고 있는 것이 특징이다. 이 분야

5) 변재옥, 「정보화사회에 있어서의 프라이버시의 권리」, 서울대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 1979.

6) 한국공법학회, 「정보의 수집·관리와 사생활보호」, 1989; 최정환, 「행정기관의 개인정보 전산처리 시스템의 구축과 프라이버시 보호」, 서울대학교 대학원 법학과 석사학위논문, 1990; 장영민, 「정보통신망 발전에 따른 개인정보 보호」, 한국형사정책연구원, 『정보사회와 범죄』, 1996.

의 연구들은 행정전산화와 더불어 행정기관이 보유하고 있는 여러 개인정보들이 전산처리됨에 따라 발생할 수 있는 행정조직간, 또는 행정조직과 국민(혹은 주민) 사이의 여러 가지 문제점을 지적하고, 이에 대한 행정적 해결책을 모색하고 있다.⁷⁾

1989년 행정전산망 사업이 본격화되면서 나온 서울대 사회과학연구소의 연구⁸⁾는 이 주제에 관한 사회과학 분야에서의 초기연구로 눈길을 끈다. 행정전산망 구축에 따른 '사회적 합의'를 밝히기 위한 조사였던 이 연구는 전산망 구축이 가져올 변화를 행정효과라는 관점을 넘어 사회제도와 조직이라는 차원에서 이를 탐색하는 것을 연구목적으로 삼았다.⁹⁾ 그러나 이 연구는 그 연구목적의 차별성에도 불구하고, 문제설정이라는 측면에서 보았을 때 법학분야에서의 연구, 예를 들어 앞서 언급한 한국공법학회의 연구와 별 차이가 없었다는 점에서 본격적인 연구라고 보기에는 다소 미흡하다 하겠다.

사회학분야에서 비교적 최근에 나온 신원철·최재혁(1995)의 연구¹⁰⁾는 한국의 국가 기간 전산망사업을 통해 정보화와 프라이버시의 문제를 다루었다는 점에서 앞서의 연구들과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다. 이 연구는 정보화사회를 바라보는 여러 가지 관점을 소개하고, 정부가 추진중인 국가 기간 전산망사업의 5개 분야(행정전산망 사업, 금융

7) 박홍윤, 「한국의 통합정보 관리체계에서 개인정보 프라이버시 보호에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문, 1994 ; 김종인, 「행정정보시스템 구축방안에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1996.

8) 서울대학교 사회과학연구소, 「행정전산망 구축에 따른 사회적 합의에 관한 조사연구」, 1989.

9) *Ibid.*, pp. 6-7.

10) 신원철·최재혁, 「정보화와 개인의 프라이버시 : 한국의 국가 기간 전산망사업을 중심으로」, 김진균 엮음, 「정보화와 사회조직」, 서울대학교대학원 사회학과, 1995.

전산망 사업, 교육연구전산망 사업, 국방전산망 사업, 공안전산망 사업)를 각각 검토한 후, 이 사업들이 가진 문제점들을 프라이버시라는 관점에서 지적하고 있다. 이 연구의 특징은 전산망에서의 프라이버시의 문제를 다루고 있기는 하지만, 법률적 접근이 아니라 구체적인 자료와 사례를 통해 이 문제가 국가와 국민 사이의 관계에 어떤 영향을 주고 있는지를 탐색한다는 점이다. 또한 프라이버시 문제를 추상적인 권리가 아닌 '개인정보'의 이용이라는 보다 구체적인 문제를 중심으로 살피고 있다는 점에서 기존의 다른 분야 연구가 가진 한계를 어느 정도 벗어나고 있다. 다만 아쉬운 점은, 여전히 개인정보의 수집과 이용의 문제를 정보화·전산화라는 매개를 통해서만 이해하려고 한다는 점이다. 이로써 전산화 이전의 동일한 문제에 대해서는 간과하고 있다. 물론 이 지적은 위에서 언급한 대부분의 연구에 공통적으로 지적되어야 할 사항이다.

이렇게 볼 때, 그 동안 정보화와 프라이버시에 관련된 여러 연구들은 아직까지도 우리에게는 그다지 친숙하지 않은 주제를 다루었다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있겠지만, 대부분의 연구가 "정보화로 인해 프라이버시를 침해받을 수 있다"는 외국에서의 연구결과를 그대로 수용해서 소개하고 한국사회에서의 발생 가능성이나 법제도적 대응을 모색하는 데 그치고 있다는 공통적인 한계를 가지고 있다.

또한 프라이버시권을 여전히 방어적이고 수동적인 인식에 기반을 두고 있어 개인적 권리를 넘어선 사회적 역감시의 권리로써 프라이버시권의 적극적인 특성을 간과하고 있는 오류를 발생시켰다. 그 결과, 그 동안 개인정보나 프라이버시와 관련해 한국사회에서 진행된 구체적인 변화에는 관심을 두지 못하고 심지어 사례조차도 외국의 경우를 언급하는데 그치는 등의 아쉬움을 남겼다.¹¹⁾

나. 정보화와 사회변동 : 통제양식의 변화와 프라이버시의 위기

최근 전사회적으로 정보화현상이 광범위하게 확산되면서 이에 대한 관심이 높아지고 있지만 개인정보 및 관련제도의 문제를 본격적으로 다룬 연구는 아직 보이지 않고 있다. 다만, 이것들 가운데 정보화로 인한 개인의 정체성 변화와 개인과 개인 간, 개인과 집단 간의 관계변화, 그리고 이러한 관계를 높은 수준에서 표현하는 권력구조 혹은 통제양식의 변화 등에 대한 연구가 본 연구와 어느 정도 밀접한 관련을 갖고 있다. 그래서 여기서는 정보화와 사회변동에 대한 연구를 전반적으로 검토하기보다 본 연구와 관련 있는 이윤희와 조동기의 연구에 대해서 간단히 살펴보도록 하겠다.

이윤희¹²⁾는 사회전반에 걸쳐 가속화되고 있는 정보화과정이 통제 영역에서도 기존의 사회통제 이론으로는 설명하기 힘든 여러 가지 본질적인 변화들을 낳고 있다고 주장한다. 그리고 이를 각각 전반적인 사회통제망의 성격, 사회통제 담당기관, 법적 통제장치 등으로 나누어 살펴보고 있다. 이 연구에 따르면, 현재의 정보화는 사회 전반적으로 공적·사적 감시망(surveillance net)을 확대·심화시키며, 컴퓨터기술의 발달로 통제를 위한 자료를 간편하고 저렴하게 영구토록 보관할 수 있게 됨에 따라 '사회적 낙인의 영구화'라는 결과를 낳을 수 있다. 또한 네트워크를 통한 정보전달의 신속성과 대용량화로 기존의 통제기관간의

11) 물론 외국의 경우에도 이러한 지적은 없지 않다. 이에 대해서는 D. Lyon, *The Electronic Eye : The Rise of Surveillance Society*, Oxford: Basil Blackwell, 한국전자통신연구소 기술정보센터 옮김, 『전자감시사회』, 대전 : 한국전자통신연구소, 1994, pp. 24-25 참조

12) 이윤희, 「정보사회에서의 통제양식의 변화」, 한국사회학회, 『정보통신기술발전과 현대사회』, 1996.

경계는 소멸하는 동시에 이로 인한 각 기관간의 갈등은 새로운 관계설정을 낳고 있다. 또한 법적 통제장치와 관련해서는 자료의 통계분석이 용이해짐에 따라 통제의 대상이 '특정 개인'에게서 비슷한 속성을 공유한 '범주'로 이동하고, 이로써 혐의가 높은 집단에 대한 정보관리와 사전예방이 통제양식의 중심에 놓일 것이라고 전망한다.

이에 비해 조동기¹³⁾의 연구는 정보화사회에서 야기될 수 있는 개인의 정체성 위기와 프라이버시 침해의 문제를 다루고 있다. 이 연구가 앞서의 정보화와 프라이버시에 대한 연구와 다른 점은, 위의 연구들이 주어진 문제를 주로 기술(技術)적이거나 법(法)적인 것으로 받아들인데 비해 이 연구는 프라이버시를 권리로써뿐만 아니라, '사회적 관계의 한 유형'으로 이해함으로써 새로운 접근방식을 시도하는 데 있다. 그는 프라이버시의 개념을 상황 프라이버시(situation privacy) — 흔히 "홀로 있을 수 있는 권리"(the right to be left alone)라고 표현되는 — 와 개인정보의 유통에 대한 권리로써의 정보 프라이버시(information privacy)로 구분하고, 프라이버시가 보호되어야 하는 까닭은 그것에 대한 침해가 곧바로 개인의 정체성, 존엄성, 자율성에 대한 위협이 되며, 이는 다시금 친밀한 인간관계, 다양성, 민주주의의 파괴로 이어질 수 있기 때문이라고 밝혔다. 특히 정보화에 따른 데이터베이스의 발달은 그 구조적 특성으로 인해 내부에 존재하는 정보들 사이의 관계를 조작함으로써 개인을 새롭게 구성해내는 것을 가능케하는데, 이는 단순한 프라이버시 침해나 개인의 정체성에 대한 위협을 넘어 개인 정체성의 다중화와 또 다른 자아의 구성으로 간주될 수 있다. 그 결과 개인은 스스로의 활동을 통해 확보된 자료로 인해 불이익을 받을 수도 있으

13) 조동기, 「정보화사회에서의 개인의 정체성과 프라이버시의 문제 - 전자공통체의 가능성과 관련하여」, 한국사회학회, 『정보통신기술발전과 현대사회』, 1996.

며, 감시의 시선을 의식함에 따라 자신의 활동을 스스로 규제하는 효과까지 갖는다는 것이다.

이 두 연구는 공통적으로 정보화사회의 진전이 그 긍정적인 가능성에도 불구하고, 개인의 자율성을 위축시키고 구속시킴으로써 부정적인 결과를 가져올 수 있음을 각각 통제영역과 프라이버시를 중심으로 밝혀내고, 이에 대한 제도적 장치의 필요성을 역설하고 있다. 그러나 앞서 정보화와 프라이버시 연구에 대한 검토에서도 밝혔듯이, 한국사회의 구체적인 정치·사회적 관계에 기반하여 논의를 전개시켰다기보다는 원론적인 수준에서의 논의에 그쳤고, 또한 개인정보나 프라이버시 문제를 정보화라는 변수로서만 설명하고자 함으로써, 문제를 정보화 이전까지 거슬러올라가 살피지 못한 점은 아쉽다 하겠다.

이렇듯 개인정보의 사회적 의미를 다룬 기존의 논의들은 여러 가지 한계를 갖고 있다.¹⁴⁾ 그러나, 최근 전자주민카드 제도의 도입을 둘러싼 논쟁이라든지, 사회의 곳곳에서 드러나고 있는 개인정보와 관련된 사회문제들로 인해 논의를 보다 심화시킬 수 있는 계기가 마련되고 있으며, 본 논문도 이러한 경향과 맥락을 같이하고 있다.¹⁵⁾

14) 물론 이외에도 기업(활동)에서의 개인정보 이용과 프라이버시 문제를 다룬 연구가 있다. 아직은 주로 경영학적인 관점에서만 논의되고 있기 때문에 이 부문에 대한 사회학적 관심도 요청된다고 하겠다. 이러한 연구로서는 드물게 프라이버시의 문제를 다루고 있는 것은 박찬욱의 연구(『데이터베이스 마케팅』, 서울 : 연암사, 1996)이며, 이러한 주제에 관한 외국에서의 연구로서는 Rothfeder(J. Rothfeder, *Privacy for Sale*, New York : Simon and Schuster, 1992, 김희숙 옮김, 『개인정보가 팔리고 있다』, 서울 : 한마음사, 1994)와 Kling 외(R. Kling, M. S. Ackerman, and J. P. Allen, "Information Entrepreneurism, Information Technologies and the Continuing Vulnerability of Privacy", <http://www-swiss.ai.mit.edu/6095/articles/kling-privacy.txt>, 1994)를 참조.

15) 이러한 경향은 최근 나온 이성철(『정보사회와 프라이버시』, 창원대학교 사회과학연구소, 『정보화시대의 공동체』, 1996), 고영삼(『정보화촉진 계획과 개인정보 침해문제』, 1997년 전기 한국사회학대회 발표문, 1997)의 연구에서

3. 연구과제

가. 감시체제와 관련한 역사적 전개과정

전근대사회에서도 문자가 있는 한 정보는 기록되고, 이는 행정의 발달로 이어졌다.¹⁶⁾ 하지만 한국사회에서 오늘날과 같은 형태로 개인 정보가 수집되고 관리되기 시작한 것은 일본의 식민지 점령 말기에 와서이다. 이른바 '대동아전쟁'이 한창이던 1942년, 일제는 신분등록이 아닌 주민등록제도를 처음으로 시행했고,¹⁷⁾ 이 제도는 현재까지도 국가가 개인정보수집에 이용하는 가장 핵심적인 제도로 이어져 오고 있다. 특히 1962년 박정희 군사정부에 의해 실질적인 의미에서 전국적으로 통일된 주민등록제도가 최초로 실시됨으로써 개인정보의 수집과 관련된 제도적 장치는 한층 완성된 모습을 띠게 되었다. 이러한 점에서 본 논문은 시간적으로 주민등록제도가 실시된 1942년 이후, 보다 집중적으로는 1962년 이후의 개인정보 및 관련제도를 연구대상으로 삼을 것이다. 공간적인 차원에서 이 연구는 기본적으로 한국사회를 그 대상으로 설정했다. 다만 부분적으로 필요에 따라 다른 나라들의 사례와 비교해야 할 경우에만 이들 나라의 경우를 제한적으로 포함시키고자 한다. 또한 과거 직접적이고 가시적인 감시통제 방식에서 벗어나 정보기술의 발달에 힘입은 고도화된 감시통제의 방법과 체

드러나고 있다.

16) Anthony Giddens, *The Nation State and Violence, Vol. 2 of a Contemporary Critique of Historical Materialism*, Cambridge : Polity Press, 1985, 진덕규 옮김, 『민족국가와 폭력』, 서울 : 삼지원, 1991, pp. 56-62.

17) 신분등록제도와 주민등록제도의 차이와 내용에 대해서는 김병욱, 『주민등록제도의 의의와 연혁 개관』, 『사법행정』 1997년 7월호, 참조.

계를 분석하고 이 속에서 프라이버시권 개념의 형성과 개인정보의 문제를 추적해보고자 한다.

다. 역감시의 권리로써 프라이버시권에 대한 재구성

기존에 이와 유사한 주제에 대해 이루어진 연구들, 특히 행정학이나 법학에서의 연구들은 단순히 행정전산화가 파생하는 부정적인 효과나, 정보화시대에 걸맞은 법제도의 정비라는 차원으로만 관심을 기울였다. 이러한 연구들의 한계를 극복하고자 본 연구는 그 대상을 시공간적으로 확대시킴으로써 현재의 모습을 만들어낸 역사적 과정을 통시적으로 살피고, 동시에 공시적 차원에서 사회적 관계, 특히 프라이버시권과 그 제도적 장치의 마련을 둘러싼 개인 대 집단, 집단 대 집단 간의 관계에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 '국가/비국가'라는 분석틀을 이용하고자 한다. 일정한 영역에 대한 지배력을 독점적으로 부여받고 이를 행사하는 집행체로서 국가 그 자체와 그 하부구조(infrastructure)로 구성된 '국가'와 정치·사회적으로 조직되어 있는 집단 또는 계급과 국가와 엄밀한 의미에서 계약관계를 형성하고 있는 개인으로 구성된 '비국가'가 상호 작용하는 공간으로서 한 사회를 파악하고, 이를 바탕으로 프라이버시권 및 관련제도의 형성과 변화에 대한 보다 분석적인 이해를 도모하고자 한다.

또한, '역감시 운동'으로부터 확산되기 시작한 국가권력에 대한 국민의 감시통제의 권리를 역감시의 권리(The right of counter-surveillance)로 규정하고 이러한 역감시의 권리가 기본권 형성 초기부터 주어지고 있다는 것을 개념적으로 논증하고자 한다. 이를 통해 프라이버시권이 자기정보 통제권으로 형성된 긍정적인 의미에도 불구하고 근대국가

의 감시와 통제에 맞서 적극적으로 대항하기 위한 권리로써 한계가 있음을 밝히고, 이를 역감시의 권리로써 측면에서 새롭게 재구성해야 함을 살펴보고자 한다.

라. 프라이버시권을 중심으로 살펴본 역감시의 권리 확장을 위한 과제

국가권력에 대한 민주적인 통제를 목적으로 한 역감시의 권리 강화를 위해 프라이버시권을 중심으로 제기되는 과제를 검토해본다. 이를 통해 우리사회에서 프라이버시권의 확장과 역감시의 권리 강화를 위한 법, 제도적 과제 그리고 사회적 과제를 도출해내고자 한다.

II. 개념적 고찰

1. 이론적 배경

가. 근대사회의 감시와 통제의 변증법

(1) 근대국가의 또 다른 얼굴 : 감시사회

근대국가가 가진 감시사회적 성격은 기든스의 연구에 잘 드러나 있다. 그는 봉건제에서 절대주의국가를 통해 근대 민족국가로 옮겨가는 서구 유럽의 역사적 변화과정을 분석함으로써 감시사회가 — 그간 많은 고전 사회학자들에게는 과소평가되었지만 — 근대국가를 이루는 또 다른 얼굴이라는 점을 밝혀내고 있다.¹⁸⁾

18) Giddens, *op. cit.*, p. 32 ; Frank Webster, *Theories of the Information Society*, London: Routledge, 1995, pp. 52-53, 조동기 옮김, 『정보화사회론』, 서울 : 사

현재 '사회'(society)라고 칭해지는 것은 곧 '민족국가'(nation-state)인데, 이는 일반적인 의미의 사회가 아니라, 최근 약 2-3세기 동안에 '인공적으로 만들어진' 특정한 성격을 가진 사회다.¹⁹⁾ 민족국가는 탄생에서부터 자국 내의 구성원들에 대한 지식을 갖고 있어야만 했다. 왜냐하면, 다수의 민족국가로 구성된 근대세계는 항상 전쟁의 상황 속에 있었고, 따라서 군사력은 민족국가 존속의 근본 요소였다. 이러한 군사력의 필요성으로 인해 근대국가는 행정력의 중앙집중을 요구했다. 전쟁에 필요한 병력과 재정을 마련하기 위해서는 주어진 영토에서 최대한의 자원(인력과 조세)을 통제하고 필요한 시기에 동원해야 했다. 이를 위해서는 언제, 얼마만큼의 자원을 동원할 수 있는지에 대해 합리적으로 계산된 자료가 필요했다. 이에 따라 국가는 최초로 인구통계와 금융 및 조세부문의 통계를 체계적으로 수집하기 시작했다.²⁰⁾ 이러한 목적에서 행정을 전문적으로 담당하는 직업관료와 조직이 생겨났으며, 행정의 범위 또한 역사상 최초로 영토 전역으로 확대되었다.²¹⁾

근대적인 행정제도가 발달하면서 국가의 행정(administration)은 지속적인 관찰과 감시, 정보수집으로 전 주민의 일상생활에 대해 그 사소한 부분에서도 영향력을 행사했다.²²⁾ 여기에 인쇄술의 활용과 19세기

회비평사, 1997 ; Christopher Dandeker, *Surveillance, Power and Modernity : Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*, Cambridge : Polity Press, 1990, p. 29.

19) Webster, *op. cit.*, p. 58 ; Giddens, *op. cit.*, pp. 148-149.

20) *Ibid.*, p. 213.

21) Poggi(*The Development of the Modern State : A Sociological Introduction*, Stanford University Press, 1979, 박상섭 옮김, 『근대국가의 발전』, 서울 : 민음사, 1995)와 박상섭(*op. cit.*)은 이러한 과정을 유럽 각국의 경험을 비교하면서 자세히 설명하고 있다. 특히 박상섭은 전쟁과 관료제의 연관성에 대해 집중적인 조명을 하고 있다.

22) Giddens, *op. cit.*, pp. 17, 188.

교통·통신의 발달은 시·공간의 수축을 통해 인간의 행위를 통제하는 기술(技術)적 수단을 제공함으로써 근대국가의 행정집행력을 확대시키는 데 크게 기여했다.²³⁾ 결국 국민에 대한 정보의 보관과 통제를 근간으로 하는 '감시체계'는 민족국가를 형성하는 데 필수적인 자원의 집중관리를 가능케 해주는 우선적인 수단이었다.²⁴⁾ 동시에 이러한 감시체계는 국민들에 대한 행정적 '훈련효과'를 통해 '국내적 평정'(domestic pacification)을 이루는 데도 기여했다. 기든스는 푸코(M. Foucault)의 논의를 받아들이면서, 감시체계가 국민의 물리적 저항과 같은 행위를 '통제'하는 데 그치지 않고 행위 그 자체를 적극적으로 '규제·강화·조정'하며, 이를 통해 근대사회에서 점증하는 사회적 일탈을 봉건시대와 같은 폭력적 수단이 아닌 지속적인 훈련의 강화로써 다스리고 내부적인 평정을 달성했다고 주장한다. 경찰력과 군사력의 구분은 이러한 상황변화를 잘 드러낸다.²⁵⁾ 결국 국가권력의 생성은 행정목적 추구를 위하여 규칙적으로 정보를 수집·보관·통제하는 감시체계를 재생산하게 되었고, 국가의 행정능력은 곧바로 감시능력이라는 점에서 '모든' 민족국가는 근본적인 의미에서 '감시사회'이며 '정보사회'인 것이다.²⁶⁾

국가에 의한 개인정보의 수집과 이에 기반한 개인 통제체계는 정보기술의 발달과 밀접한 관련을 맺고 있다. 정보기술에 의해서 감시능력²⁷⁾이 질적으로 변화한다고 주장하는 룰(J. Rule)의 감시능력 이론에

23) *Ibid.*, pp. 63, 206-213.

24) *Ibid.*, p. 215.

25) *Ibid.*, pp. 215-227.

26) *Ibid.*, pp. 211-212, 365.

27) 정보·감시기술은 국가에 의해 직접 개발되는 경우도 있으나 주로 상업적인 목적에 의해 발생하고 있다. 즉, 전자화된 지적재산에 대한 보호와 이의 유지를 위해 지적재산 파괴자를 식별해 내려는 자본진영의 요구에 의해서 감시기술의 개발이 확산되고 있다. 일례로 마이크로소프트사의 경우 마이크로

기초하여 라이언은 정보기술이 발전한 오늘날 감시능력은 아래의 네 가지 구성요소로 이루어진다고 주장한 바 있다.²⁸⁾ ① 정보파일의 규모, ② 정보범위의 포괄성, ③ 네트워크에서 정보흐름의 속도, ④ 피감시자의 투명성 즉, 전자·감시기구와 피감시자의 접촉수가 그것이다.

1990년대에는 디지털 정보기술을 활용함으로써 위 네 가지 측면 모두에서 감시능력이 확장되었다. 과거부터 축적되어온 개인정보들이 디지털 정보기술들로 인해 전산화되는 과정을 겪게 되었고, 체계적인 분류법과 정보기술의 결합을 통해 종합적이면서도 새로운 개인정보를 생성시키고 있다. 이를 통해 국가권력의 주민 통제방식에도 변화를 가져와, 과거의 직접적인 통제방식에서 벗어나 개인정보의 흐름과 내용에 따라 개인을 선별적으로 인식하고 이들에 대한 보이지 않는 통제의 방식을 취하는 경향으로 나아가고 있다.²⁹⁾

소프트 네트워크(MSN) 사용자들이 MSN에 접속할 때마다 사용자들의 시스템에 대한 정보가 자동적으로 체크되도록 하여 불법적으로 복제된 소프트웨어가 자동적으로 MSN의 서버에 등록되도록 하는 계획을 세우기도 하였다. 또한 2,000여 명을 불법복제 혐의로 검찰에 고발한 '큰사람'의 경우 자사의 통신프로그램인 '이야기 7.3'을 처음 실행시킬 때, 자동적으로 모뎀을 통해 큰사람 네트워크에 접속되게 하고 주민등록번호 등 개인식별 정보를 등록하게 하여 불법복제를 방지하고자 했다. 자세한 논의는 지인서('Should I trust 'personal communication'?', 지식인연대 토론회 자료, 1996)를 참조

28) Lyon, *op. cit.*, pp. 79-82 ; 고영삼, *op. cit.*

29) 1996년 FBI가 전기·통신기기 업체들을 부추겨, 수사기관이 영장을 제시하면 감청 가능한 기능을 제품에 내장토록 하는 내용의 전기통신법안을 제안했으나, AT&T 등 관련 주요업체들과 민간단체의 반대로 무산된 사례가 있으며, 1997년에 안기부가 통신계시판에 특정 개인이 올리는 글을 검색하여 특정인에 대한 전자우편 정보 등을 모 통신사업체에 요구하였다가 이 내용이 공개되어 말썽이 벌어진 일도 있었다. 통신검열 관련 사례는 민변, 전국연합, 민주노총, 통신연대가 공동발행한 「'97정보통신검열백서」를 참조하기 바란다.

(2) 통제의 변증법

일찍이 많은 이들이 근대성(modernity)이 낳게 될 부정적인 결과에 대해 우려를 표했다. 베버가 '철창'(iron cage)의 비유를 통해 근대의 산물인 관료제가 가져올 극단적 합리화와 비인간화에 대해 두려움을 가졌다는 것은 널리 알려진 사실이다. 이러한 예는 푸코나 아도르노(T. Adorno)에게서 보이는 비판주의적 인식과도 그 맥을 같이한다.³⁰⁾ 기든스는 이 문제를 근대성의 부정적 결과가 아니라 '근대성의 역설'(paradoxes of modernity)이라는 시각에서 파악하고 있다. 웹스터는 이러한 역설을 '개체화'(individuation)과 '개인성'(individuality)을 구분함으로써 설명한다.³¹⁾ 개인이 단일한 기록에 의해서 식별될 수 있도록 '개체화'된 상황은 개인이 자신의 운명을 책임지고 삶을 진정으로 선택하고 통제할 수 있는 '개인성'의 발현과 밀접하게 관련되어 있다. 근대사회에서 개별화는 필연적으로 개인에 대한 감시와 관찰을 요구하며, 이를 통해 개인의 모든 것은 서류로 표현된다. 그 결과로 개인성이 손상될 것은 자명하다.

기든스는 왜 근대사회가 개인을 '개체'로서 인식하고 감시·관찰하게 되었는가고 묻고, 이것이 역설적이게도 개인성을 신장시키려는 노력에 대한 반작용에 다름 아니라고 주장한다.

그는 '통제의 변증법'(dialectics of control)이라는 개념을 통해 개체화와 개인성이 가진 역설적 관계를 파악하고자 한다. 즉 지배자나 지배집단이 동원하는 통제의 전략은 때때로 피지배자들이 대항전략을 고

30) Webster, *op. cit.*, pp. 54-55. 덴데커는 베버나 푸코에 있어서의 이러한 비판주의적 요소를 니체(F. W. Nietzsche)나 마키아벨리(Machiavelli)의 영향으로 본다(Dandeker, *op. cit.*, pp. 30-35).

31) Webster, *op. cit.*, pp. 54-58. 'individuation'과 'individuality' 개념에 대한 번역어는 아직 여러 가지가 쓰이고 있다. 이성철(*op. cit.*)의 경우는 이를 각각 '개인화'/'개인성'으로 옮기고 있다.

취하는 계기가 되며, 행정권의 확립에 따른 지배자와 피지배자 간의 증대된 교호관계와 '공공영역'(public sphere)의 제도화로 인해 피지배집단이 지배자에 대한 영향력을 행사할 가능성은 높아진다.³²⁾ 그는 마샬(T. H. Marshall)의 시민권 연구를 토대로 국가에 의한 개인정보의 수집과 이를 통한 감시가 민족국가와 그 구성원들 사이에 이루어진 일종의 '계약'(contract)으로 간주될 수 있다고 주장한다. 즉, 국민들이 국가를 위해 싸우도록 만들기 위해서 국가는 그의 주거지와 직업에 대한 정보 이상의 지식을 필요로 했지만, 그 대신 국가는 그에게 실질적인 반대급부를 제공해야만 했고, 역사적으로 시민권이 이에 대한 대가였다.

이 같은 통제의 변증법은 2차대전 이후 복지국가의 형성에서도 그대로 나타나게 된다.³³⁾ 시민권이나 복지혜택의 증대는 행정사무의 증가를 낳게 되며, 이는 다시금 개체화를 통해 감시의 증대를 가져온다.³⁴⁾ 아버그롬비(N. Abercrombie) 등은 "개인의 권리를 신장시킴으로써 개체화는 대규모의 인구에 대한 감시와 통제로 이어진다"고 했으며, 힐랴드(P. Hillyard)와 퍼시스미스(J. Percy-Smith)는 "복지혜택과 서비스의 수행이 대중 감시체계의 핵심이다. 왜냐하면 정보의 수집, 분류, 저장 이 끊임없이 확대되는 장소는 바로 그곳이기 때문"이라고 주장했다.³⁵⁾

32) Giddens, *op. cit.*, pp. 18, 237, 246-248.

33) Webster, *op. cit.*, p. 67.

34) 이러한 예를 우리는 가장 복지가 발전되었다고 하는 스웨덴 등의 북유럽국가에서 찾을 수 있다. 흔히 '노르딕 시스템'(Nordic System)이라는 이들 나라의 신분증명 및 개인정보 관련제도에 대해서는 김기중, *op. cit.*, pp. 10-11 참조

35) Wegster, *op. cit.*, pp. 55, 67-68. 근대 민족국가와 감시의 관계를 설명한 기든스에 대한 비판과 그에 대한 기든스의 논평으로는 Bob Jessop, "Capitalism, Nation-states and Surveillance," in Held, David and John B. Thompson(eds.),

나. 국가/비국가의 문제설정

국가에 의한 감시의 강화와 근대적 시민권 확장 사이의 관계는 '통제의 변증법'에서 논의한 바와 같이 상호 역설적인 관계를 유지한다. 그러나 한 사회에서 감시와 권리 간의 간극이 평균적인 균형상태에서 조절되는 것은 아니며, 감시의 주체와 권리확장의 주체들 간의 관계가 정태적인 것이 아니라 항상 역동적으로 변화하기 때문에 이들 사이의 관계를 분석하는 틀에 대한 문제설정이 이어져야 할 것이다.

이에 대해 최장집의 연구³⁶⁾는 해방 이후부터 1990년대 초까지의 정치·사회적 변화과정을 '국가/시민사회'의 관점에서 분석하고 있다. 그는 한 사회를 지배하는 지배체계 또는 중앙 통치체계로서의 '국가'와, 집단 또는 계급이 그들의 공동이익을 표방하고 구현할 수 있도록 정치·사회적 집단을 조직하는 장(場)인 '시민사회'를 분석의 양 축에 놓고 이 둘 사이의 지속적인 상호작용을 분석함으로써 한국의 정치·사회적 관계형성에 대한 이해를 도모하고 있다.

해방 후 한국의 국가형성에 대한 최장집의 이러한 이해는 주로 함자 알라비(Hamza Alavi)의 '과대성장 국가론'(Over-developed State)에 기반하고 있다. 과대성장 국가론은 파키스탄과 방글라데시에서 식민통치의 역사적 경험과 이에 따른 비대국가의 형성이라는 사실에 초점을 두고 알라비가 제시한 이론이다. 물론 최장집 스스로 해방 후 한국의

Social Theory of Modern Societies : Anthony Giddens and his Critics, Cambridge : Cambridge University Press, 1989와 Giddens, "A Reply to my Critics," in Held, David and John B. Thompson(eds.), *Social Theory of Modern Societies : Anthony Giddens and his Critics*, Cambridge : Cambridge University Press, 1989 참조

36) 최장집, 「한국민주주의의 이론」, 서울 : 한길사, 1993, pp. 155-197.

경험이 알라비가 묘사한 경험과 반드시 일치한다고 볼 필요는 없다고 밝혔다. 따라서 그의 논의는 알라비의 논의처럼 경제결정론에 의존하기보다 한국사회에 사례에 부합하도록 다층적, 역사적, 구조적 방법을 포괄하려고 시도하고 있다.³⁷⁾

그러나 강한 국가 대 약한 시민사회의 문제설정은 해방 이후 군부 독재로 인한 권위주의적 통치과정 속에서 시민사회 자체가 표출되지 못하고 있다가, 1980년대 말 또는 1990년대 초에 들어서야 시민운동의 성장으로 실질적인 의미를 획득하게 되었다는 점에서 전체 과정에 대한 분석틀로는 미약한 부분이 존재한다. 또한 1980년대 후반 형성된 시민사회의 공간 혹은 이를 구성했던 요인들이 국가권력으로의 귀속 내지 제도화하는 과정을 겪게 되면서 공론의 장으로서 시민사회에 대한 규정이 모호해졌다고 보아야 할 것이다.

따라서 국가권력을 직접적으로 구성하는 정당 및 정치집단과 행정, 사법, 입법 등 국가 그 자체 그리고 국가권력의 하부기반이 되고 있는 자본 및 그 이데올로기적 기반에 근거한 영역을 전체적으로 '국가' 부문으로 귀속시키고자 한다. 그리고 여기에 포함되지 않은 영역 즉, 집단과 단체로서 비정부조직(NGO), 사회운동 진영, 그리고 국가와 대립관계에 있는 존재로서 국민 개개인들을 '비국가' 부문으로 나누어 설명한다.

이러한 문제설정은 과거 국가권력에 대한 대항세력으로서 존재하고 있던 영역이 제도화 또는 탈정치화되는 과정을 설명하는 데에도 유의미할 뿐 아니라 그 대립관계의 변화 자체에 대한 설명 역시 가능하기 때문이다. 또한 프라이버시권에 대한 논의 전개에 있어서 국가와 함께 '침해의 주체'로서 자본의 영역을 포함하기 위한 것이다.

37) *Ibid.*, 40; 김석준, 『미군정 시대의 국가와 행정』, 서울: 이화여자대학교 출판부, pp. 39-43.

2. 역감시의 권리

가. 역감시 운동

우리 사회에서 '감시'라는 단어는 여전히 불길하고 음침한 이미지로 인해 부정적인 가치를 전제하는 것으로 받아들여지고 있다. 오랜 기간 억압적인 군부통치를 경험한 한국사회의 경우, '감시'는 늘 미행, 도청 따위와 함께 그 부정적 이미지를 벗지 못하고 있다. 이러한 사정은 서구사회라고 해서 크게 다르지 않다.³⁸⁾ 오웰(G. Orwell)의 소설 『1984년』에 등장하는 '빅 브라더'(Big Brother)의 이미지가 여전히 강력한 영향력을 갖고 있기 때문이다.

그러나 '의정감시', '환경감시'에서와 같이 '감시'라는 단어를 긍정적인 의미로도 사용한다. 마찬가지로 의정감시 운동, 환경감시 운동 등 사회운동 진영에서 이러한 운동들이 진행된 바 있다. 이처럼 역감시의 개념은 '역감시 운동'이라고 일컬어졌던, 현대사회의 핵심제도에 반작용활동을 하는 새로운 사회운동의 흐름을 지칭했던 것에서 유래한다. 역감시 운동은, 소위 숨어 있는 조직망이 주요문제를 둘러싸고 일시적으로 가시화되어 집단행동을 함으로써 감시를 상쇄하는 힘이 실제로 존재함을 알려주는 방식을 강조함으로써 현실성을 띠게 되었다. 물론 이것이 반드시 또는 항상 전형적인 압력단체, 로비단체, 또는 정당 등의 형태는 아니다.³⁹⁾

38) Oscar H. Gandy Jr., "The Surveillance Society: Information Technology and Bureaucratic Social Control," *Journal of Communication* 39(3), 1989 Summer, 강상현 옮김, 『감시사회: 정보기술과 관료적 사회통제』, 한국사회언론연구회 엮음, 『한국사회와 언론』, 제8호, 1997, p. 208.

39) Lyon, *op. cit.*, pp. 259-262.

라이언의 논의는 역감시 운동을 감시의 도전에 대한 '집합적인 반응'(mobilization response)이라고 정의내리고, 감시사회의 출현과 사회운동의 성장을 연결시킬 수 있는 운동이라고 평가하고 있다.⁴⁰⁾ 감시사회의 출현과 사회운동의 새로운 반응양식이라는 분석들은 '통제의 변증법'과 마찬가지로, 국가의 감시·통제강화에 따른 비국가 부문의 집합적 반응으로 나타난 사회적 대응양식을 밝혀주는 측면에서 의의를 지닐 수 있을 것이다.

그러나 역감시 운동은 권력의 남용을 방지하는 몇 가지 필수적인 원칙과 완충장치의 역할을 담고 있지만, 현실적으로 볼 때, 최소한의 요구조건으로 타협하거나 시민들이 스스로를 보호하도록 하는 방어적인 활동으로 조정되는 경향이 강하다. 역감시 운동은 특정한 주제에 대해 일시적으로 혹은 비교적 장기적으로 집합적인 반응을 이끌어 내는 데에 의미가 있으나, 특정사안에 대한 직접적인 반작용의 성격이 강하여 역감시 운동의 동력과 안정적인 운동주체를 형성하는 데 있어 한계가 존재하였다.

나. 역감시의 권리

앞서의 논의대로 실제 사회운동 진영에서 진행된 역감시 운동은 비록 특정 사안에 대한 국지적인 대응과 직접적인 반작용에 머무른 한계가 있고, 방어적인 활동에 국한된 측면이 강하다. 그러나 역감시 운동이 제기하는 바 즉, 국가권력 혹은 지배적인 정치집단의 권력남용에 대한 통제와 감시를 목적으로 하고 있고, 특히 역감시 운동을 전개한 주체가 국가 부문의 영역이 아니라 비국가 부문이라 할 수 있는 사

40) Ibid., p. 258.

회운동 단체와 개인들의 자발적인 연합에 의해서 진행되었다는 점에서 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

권력에 대한 국민의 통제권은 루소의 사회계약론과 이에 기반한 인민주권론에서 정당성을 찾을 수 있다. 루소는 사회계약론을 통해 "사회계약에 의해 정치사회(국가)와 권력(주권)이 성립됨을 설명하고, 권력은 인민의 권력으로서 모든 시민의 참가에 의하여, 모든 시민의 이익을 위하여 행사되어야 함을 주장한다. 또한 모든 시민은 평등하기 때문에 정치의 기준인 법률은 모든 시민의 참가로 행해지지 않으면 안되며, 법률의 집행도 '인민'의 통제 아래서 행해지지 않으면 안 된다"고 주장하였다.⁴¹⁾ 여기에서 이미 사회계약의 주체인 국민(인민)들에게 국가의 모든 행위를 감시하고 통제할 권리가 주어지고 있다.

그러나 이러한 개념은 국민주권론을 헌법적 기초로 삼고 있는 모든 나라에서 명문화되고 받아들여지는 개념이지만, 국민대표로 형성된 의회로 그 역할과 기능을 제한하고 있다. 결국 의회가 제 기능을 하지 못한다면 권력에 대한 인민의 통제는 현실적으로 실현 불가능한 권리가 된다. 근대국가의 형성과정에서 의회제도의 형성과 의회에 통제권이 독점적으로 이양된 적극적인 측면이 있었지만, 현대사회에서 의회는 사실상 국민의 권리를 대표하는 기관이라기보다는 국가에 복속된 기관으로서 작용하고 있으며, 수없이 상호작용하는 국민들의 세세한 요구와 권리 전체를 반영하는 데에 지극히 한계적이라는 측면에서 권력에 대한 국민의 통제권은 사실상 제한되고 있다 할 것이다. 자유권, 참정권, 사회권 등과 같은 기본권 또는 (포괄적인 개념에서) 인권이 의회와 같은 제도적인 틀에 국한되지 않는 것과 마찬가지로 권력에 대한 감시와 통제의 권리가 의회제도에 제한된 형태로 구성될 필요는 없다.

41) 杉原泰雄, 『人權の歴史』, 東京: 岩波文庫, 1992, 석인선 옮김, 「인권의 역사」, 서울: 한울, 1995, pp. 32-33.

따라서 의회제도로 제한되지 않는 권력에 대한 민주적인 감시와 통제의 권리가 새롭게 형성될 필요가 있으며 이를 '역감시의 권리'(The right of counter-surveillance)라는 개념으로 표현할 수 있다. 즉 역감시의 권리는 근대국가에 의한 강력한 감시사회망의 형성과 이에 따른 권력의 민주적 통제에 대한 요구, 그리고 의회제도의 회석화에 따라 새로이 '부활'되는 '권력에 대한 감시와 통제의 권리'로서 주창되는 것이다.

다. 역감시의 권리와 기본권

역감시의 권리가 갖는 또 다른 의미는, 대부분의 기본권이 예상되는 인권침해에 대한 방어적인 성격이 강한 데 비해, 역감시의 권리는 권력에 대한 직접적인 감시와 통제를 목적으로 한다는 점에서 능동적이고 적극적이라는 데 있다. 역감시의 권리와 같은 능동성은 소환권, 알 권리 등에서 그 단초를 엿볼 수 있으며, 감시사회망의 고도화에 따라 프라이버시권 또한 역감시의 권리가 갖는 특성을 내재하고 있다.

소환권의 경우 역감시의 권리가 갖는 특성을 상당 정도 내포하고 있는데, 바를레(J. F. Varlet)의 <사회적 상황 하에서 인간권리의 엄숙한 선언>(1793) 제10조 4호에서 "인민 단위는 의원의 책임을 추궁할 권한을 가지고 있다. 책임의 내용은 소환과 형법이다. 소환의 원인은 넓게는 위임자의 이익을 배반했을 때이고 인정된 대리권의 범위를 일탈하여 행동한 경우뿐 아니라 전반적으로 적절하지 못한 행위로 인민에게 불이익을 주었을 경우에도 해당된다"고 하여 소환권의 개념을 구체적으로 제시하고 있다. 그러나 소환권 실현에 있어서 권력집단에 의한 권력남용 등 부당한 권력행사가 이루어지는 과정이 공개되지 않거나 혹은 이를 체계적으로 봉쇄하는 경우가 대부분이어서, 소환권의 실현이 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 한편에서는 이러한 소환권 자

체를 보장하지 않는 경우도 대부분이다. 이 때문에 권력행위에 대한 일상적인 감시활동이 요구되며, 그런 측면에서 역감시의 권리는 소환권 실현을 위한 구체화된 권리라 할 수 있다.

보다 근대에 형성된 알 권리는 좁은 의미의 역감시의 권리로 해석될 수 있다. 알 권리의 보장은 다양한 방식으로 나타날 수 있으며, 최근 각국에서 법률로 채택되고 있는 <정보공개법>의 경우, 국가와 행정행위에 대한 정보공개를 요구할 수 있는 권리로서 알 권리의 실현과 함께 역감시의 기능을 폭넓게 구성하고 있다.⁴²⁾ 하지만 알 권리는 국가권력에 대한 통제를 목적으로 하지 않는다는 점에서 역감시의 권리와 작지 않은 차이를 나타낸다.

프라이버시권의 경우 적극적인 역감시의 권리가 내재해 있으며, 국가의 감시기능 강화에 대한 대응으로 해석되는 측면이 강하기 때문에, 역감시의 권리와 상당히 밀접한 관련을 맺고 있다. 그러나 기존에 논의되고 있는 프라이버시권은 개인적이고 방어적인 권리이다. 이 때문에 프라이버시권이 갖는 역감시의 기능에 대한 한계와 회의가 제기되고 있어,⁴³⁾ 이에 대한 새로운 해석이 요구되고 있다. 프라이버시권에 대해서는 후술할 글을 통해 역감시의 권리로서 새롭게 재구성할 필요가 있음을 보이도록 하겠다.

42) 우리나라에서 시행되고 있는 <정보공개법>은 정보공개는 주체가 국가기관에 부여되고 있어, 적극적인 정보공개가 실현되지 못하고 있고, 외교, 국방, 안보 등의 이유로 대부분의 정보가 공개되지 못하는 실정이다. 또한 국가 부문에 속하는 자본에 대한 정보의 공개를 사적인 정보로 분류하여 이의 공개를 원천적으로 막고 있다는 지적이 강하게 일고 있다. 자세한 논의는 허인정, 「정보공개법 필요성과 제정방향」, 지식인연대 토론회 발제문(1996)을 참조

43) Lyon, *op. cit.*, pp. 266-296.

III. 감시체제와 개인정보 축적의 역사적 전개과정

1. 일제 통치기에서 1980년대 후반까지

가. 일제 통치기 : 근대적 행정체계의 도입과 억압적 식민통치

1945년 해방 이후 한국사회의 정치관계가 권위주의적 특성을 뚜렷하게 갖고 있었다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 정치관계는 역사적으로 볼 때, 일본 제국주의에 의한 식민지 통치에서 그 기원을 찾을 수 있다. 일본에 의해 강요된 식민지적 정치관계는 아래로부터의 자생적인 사회·정치적 요구의 조직과 표출을 철저히 탄압하는 것으로 특징지어진다. 그리고 이러한 억압적 정치관계의 유지, 존속을 위해 근대적 행정체계의 도입과 개인정보의 체계적 수집과 관리를 통한 사회 감시체제의 형성은 필수적인 요소였다.

19세기 말 조선사회는 물밀듯이 밀려든 제국주의 세력의 영향력 하에서 급속하게 근대적 행정체계를 갖추어가기 시작한다. 1910년부터 시작된 일본 제국주의의 식민지 통치를 통해 한국사회의 행정체제는 본격적으로 근대적인 모습을 갖추어가는데, 이 시기에 형성된 억압적인 식민지 통치구조는 이후 한국사회에 지대한 영향을 끼치게 된다. 지속적인 식민지 주민의 저항을 물리치고, 제국의 존속과 팽창에 필요한 각종 자원 — 경제적 자원으로부터 급기야는 전쟁수행에 필요한 병력과 위안부까지 — 을 수탈해야 했던 일제로서는 조선에 대한 광범위한 정보의 수집과 지속적인 감시는 필수적이었다. 여기에 일제 말 '대동아전쟁'의 수행은 이러한 필요성을 더욱 강화시켜, 마침내 이전부터 있었던 신분등록제도와 더불어 오늘날과 같은 주민등록제도가

실시되기에 이른다. 전쟁이 한창이던 1942년 9월 26일, 조선총독부는 <조선기류(寄留령)(제령 제32호)과 <기류수속규칙>(조선총독부령 제235호)을 공포하여 90일 이상 거주할 목적으로 본적지 외의 일정한 장소에 주소 또는 거주를 정하는 자는 부·읍·면(府·邑·面) 관청에 비치한 기류부에 등록해야 하며 이를 해태(懈怠)하는 자는 과료(過料)에 처할 것을 규정했다.⁴⁴⁾ 이로써 식민지 주민의 개인정보는 억압적인 경찰조직은 물론 영토 전역에 막강한 통제력을 행사하던 행정조직 전체를 통해 광범위하게 수집·이용되기 시작했으며, 이는 일제에 의한 식민통치를 더욱 강화하는 기반이 되었다.

나. 해방공간과 미군정 : 일제 식민지 통치기구의 존속

해방 직후 폭발적인 정치세력화의 욕구는 억압적 정치관계에 대한 누적된 불만에서 기인했다고 하겠다. 그러나 국가는 미·소 냉전체제의 시작과 더불어 국가에 대한 도전을 막고자 일시적으로 붕괴되었던 일제의 식민지 통치기구를 급속하게 재생·강화시키는 동시에, 법과 강제력을 통한 탈정치화를 시도했다. 그 결과, 미군정과 제1공화국을 경과하면서 한국사회의 정치관계는 식민지 통치기구를 그대로 이어 받아 '과대성장'된 강한 국가와, 정치구조에서 소외되기 시작한 비국가 부문 사이의 불균형으로 구조화되었다. 이 과정에서 다양한 집단과 계급의 이익이 수렴될 수 있는 법적·제도적 장치의 출현은 분쇄되었고, 제도는 국민 개개인을 향해 일방적으로 부과되었다.

실제로 미소간 냉전의 시작과 남북간의 팽팽한 내부적 긴장에 직면한 미군정과 뒤이은 제1공화국 정권은 일제의 식민지 통치기구 및 제

44) 김병욱, 「주민등록제도의 의의와 연혁 개관」, 『사법행정』, 1997년 7월호, p. 103.

도를 그대로 이어받으면서 이를 더욱 강화해갔다.⁴⁵⁾ 이에 따라, 일제가 만든 <조선기류령>도 마찬가지로 그 효력을 유지하였다.⁴⁶⁾ 내부적 평정을 획득하기 위해 미군정에 의해 부과된 파쇼적 국가권력 앞에서 도 지적했듯이 다양한 계급·계층의 이익을 수렴할 수 있는 제도의 출현을 원천 봉쇄하였다.

다. 한국전쟁과 분단체제의 형성 : 반공국가의 형성과 감시의 공포

한국전쟁의 발발은 이러한 정치구조를 더욱 강화시켰다. 전쟁의 수행과 강력한 반공 이데올로기는 국가가 국민의 개인정보를 과다 수집·이용하는 중요한 계기이자 정당화의 근거가 되었고, 수집된 개인정보와 이를 통한 주민통제는 다시금 권위적 정치체제의 유지·강화에 중요한 버팀목이 되었다.⁴⁷⁾ 더욱이 이를 통한 정당성의 내면화는 개인정보의 수집과 지속적인 감시에 저항할 기제 마련을 더욱 힘들게 만들었다. 결국 이러한 권위적 정치구조는 1950년 발발한 한국전쟁을 통해 급속하게 고착화되기 시작했다. 전쟁을 통해 한국의 국가는 취약하고 불안정한 반공국가에서, 경제력에 걸맞지 않게 증가된 군사력으로 뒷받침된 안정된 권위주의적 관료국가체제로 변모해갔다. 특히

45) 이혜숙, 「군정의 구조와 성격 : 조직과 자원을 중심으로」, 한국사회사학회, 『해방 후 정치세력과 지배구조』, 서울 : 지성사, pp. 17-18.

46) 김병욱, *op. cit.*, p. 103.

47) 일반적으로도 전쟁은 국가에 의한 개인정보의 수집을 확대시키고, 감시와 통제를 강화시키는 주된 계기가 된다. 이에 따라, 평소에 주민등록번호와 같은 개인 식별번호가 없던 사회에서도 일시적으로 자국민을 적국민과 구분하고 배급 등의 지원을 하기 위해 번호를 부여하였다. 특기할 만한 것은 서구 여러 나라들의 경우 전쟁이 끝난 후 이를 폐지했다는 것인데, 물론 이 제도가 자연스럽게 사라진 것은 아니며 많은 경우 국민들의 끈질긴 저항을 통해 이루어졌다(Lyon, *op. cit.*, pp. 44-47 ; 김기중, 「우리나라 주민관리제도의 비판적 분석」, 대한번호사협회 토론회 발표문, p. 13).

전쟁과 이를 통해 확립된 남북 분단체제는 국가의 정당성에 대한 강력한 이데올로기적 기초를 제공했으며, ‘빨갱이’이라는 말로 대표되는 국가감시에 의한 낙인의 공포는 개개인들에게 깊숙이 내재화되었다. 이를 바탕으로 전후 한국의 국가는 그 본래의 외삽성(外挿性)을 탈피하고 비교적 안정된 당위적 존재이유를 확보했다.⁴⁸⁾ 이런 속에서 발생한 4·19혁명과 뒤이은 5·16군사쿠데타는 전후 군부·관료집단의 과대성장과 시민사회의 강제적 탈정치화가 가져온 구조적 산물이었다.⁴⁹⁾

라. 1960년대 이후 권위주의 정치체제 :

개인정보 관련제도의 정착과 정보화의 진전

군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권이 국가주도의 권위주의적 발전전략을 택함으로써 거의 모든 동원 가능한 자원은 국가관료를 중심으로 집중되고 배분되었다. 따라서 대다수의 민중들은 정책 결정과정에서 배제되었고, 주요한 사회·정치적 이슈들은 기술합리성을 존중하는 기초에서 행정화되고 비정치화되었다. 이렇게 폐쇄회로적 방식으로 만들어진 정책은 약체화된 국민들에게 억압적으로 부과되었다.⁵⁰⁾

1961년, 군사쿠데타를 통해 등장한 박정희 군사정부는 정권을 잡은 직후인 1962년 1월 15일 새로운 <기류법>(법률 제 967호)을 제정·공포함으로써 일제 말 만들어진 <조선기류령>을 대체하였다. <조선기류령>과 큰 차이가 없던 이 <기류법>은 그러나 그 해 5월 10일 <주민등

48) 최장집, *op. cit.*, pp. 164-165.

49) *Ibid.*, p. 169.

50) *Ibid.*, pp. 169-171.

록법>(법률 제1067호)이 제정·공포되면서 시행되지도 못하고 자동 폐기되었다. 새로이 제정된 <주민등록법>은 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하기 위하여”(제1조), <기류법>과 달리 “본적지를 떠났는지 여부”와 관계없이 모든 대한민국 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 시·읍·면에 등록하도록 하고, 세대의 전부 또는 일부가 이동시에는 퇴거와 전입신고를 의무화하고 있으며(제2조, 제6조, 제10조), 이를 아니하면 3만원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제20조). 이 법은 지방자치단체의 ‘주민관리’라는 형식을 갖고 있으나, 실질적으로는 최초의 통일적인 국가거주민 등록제도라는 의미를 가진다. 이 법은 지금까지 모두 여덟 차례 개정되면서, 수집항목이 추가되고 벌칙이 강화되는 등 그 중요성을 더해오고 있다.⁵¹⁾

특히, 1968년 5월 29일의 <주민등록법> 제1차 개정 때 도입된 주민등록증⁵²⁾은 처음에는 발급을 강제하지 않았으나, 1970년 제2차 개정 에 의하여 “치안시 필요한 특별한 경우에 주민등록증을 제시하도록 함으로써 간첩이나 불순분자를 용이하게 식별, 색출하여 반공태세를 강화하기 위하여”(개정이유 중 일부) 시장, 군수에게 발급의무를 부과하였다. 1975년 제3차 개정 때는 “안보태세를 강화하기 위하여 주민등록을 거주사실에 일치시키고 민방위대, 예비군 기타 국가의 인력자원을 효과적으로 관리하여 총력전 태세의 기반을 확립하기 위하여”(개정이유), 발급 대상연령을 낮추고 발급의무를 시장, 군수가 아닌 발급대상

51) 김기중, *op. cit.*, p. 3.

52) 이 개정안이 처리된 1968년 당시는 북한의 1.12 무장공비 침투사건으로 어느 때보다 국가안보론이 팽배한 해였다. 이에 따라, 기본권 침해와 정치적 목적에 이용될 우려가 있다는 주장이 제기된 <향토예비군설치법> 개정안을 둘러싸고 여야간에는 공방이 지속되었고, 결국 법안 처리를 위한 국회 본회의는 그 해 5월 10일 당시 야당이었던 신민당의 불참으로 여당이었던 공화당만이 출석한 가운데 열려 <향토예비군설치법> 개정안뿐 아니라, <주민등록법> 개정안도 함께 단독처리 하였다(*ibid.*, p. 4, 주 6).

자에게 부과했으며, 주민등록증 제시요구의 요건도 완화하였다. 이후 두 차례의 추가개정을 통해서 마침내 형벌규정과 소지의무를 부과하기에 이르렀다.⁵³⁾ 특히 발급대상자 전원에게 부여되는 고유번호인 주민등록번호는 초기에는 앞 뒤 6자리, 전체 12자리로 각각 거주세대와 개인번호를 무작위 일련번호로 나타냈으나, 1975년 주민등록법 시행령과 시행규칙의 개정으로 생년월일, 성별, 지역을 식별할 수 있도록 된 13자리의 숫자체제로 바뀌어 현재에 이르고 있다.⁵⁴⁾ 주민등록증은 형식적으로 지방자치단체의 구성원인 ‘주민’을 대상으로 하지만, 실질적으로는 전국적으로 통일된 단일신분증이라는 점에서 국가 신분증 제도(National Identification Card)라고 할 수 있다.⁵⁵⁾

이렇듯 주민등록제도와 주민등록증제도는 국가에 의해 일방적으로 부과되었으며, 특히 각 제도의 개정이유에서도 단적으로 드러나듯이 반공 이데올로기와 분단체제는 점차 규제의 강도를 높여가는 것을 정당화하는 근거가 되었다. 따라서 대부분의 개인정보가 국가기구의 임의적 판단에 의해 무제한적으로 수집되고 무분별하게 이용되었다. 그 결과 국가에 의해 수집된 정보와 이를 통한 지속적인 감시의 시선은 사회에 대한 국가의 통제체계 강화와 기본권의 침해로 이어졌다.

53) 형벌규정은 1977년 12월 31일의 4차 개정 때 신설되었으며, 1980년 12월 31일의 5차 개정 시에는 17세 이상의 모든 국민에게 소지의무를 부과하게 되었다(*ibid.*, p. 5).

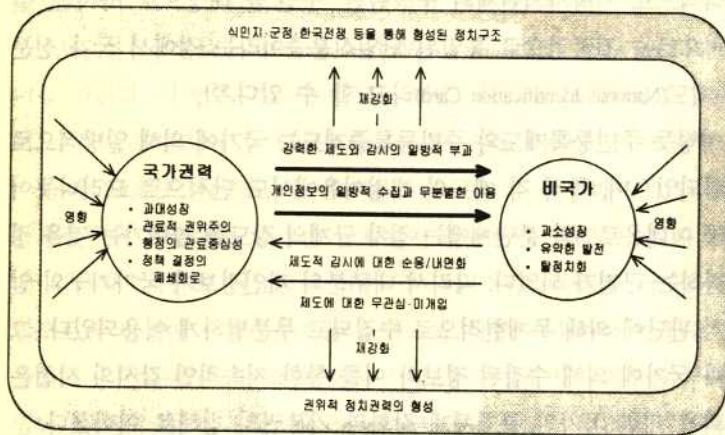
54) *Ibid.*, pp. 4-5.

55) *Ibid.*, p. 2. 그 이전에는 시·도민증 발급조례 또는 규칙에 의하여 시장 또는 도지사가 발급하는 시민증 또는 도민증이 있었다. 그러나, 이 제도는 주민등록증제도가 실시됨에 따라 1968년 11월 30일 이후 폐지되었다(김병욱, 「주민등록증 제도에 관하여」, 『사법행정』, 1979년 2월호, p. 114).

마. 소결 : 감시의 일방적 부과와 순응

한국사회에서 해방 이후부터 1980년대 후반까지 '국가와 비국가 부문' 관계의 변화와 연결시켜 보면 아래 <그림 1>로 나타낼 수 있다.

<그림 1>개인정보 및 관련제도를 둘러싼 '국가권력/비국가'의 관계 1
(해방 후-1989년대 후반)



그림에서 보듯이 관료적 권위주의 성격을 띤 과대성장 국가의 행정은 관료 중심주의와 폐쇄회로적 정책결정 구조를 가지게 되었다. 이에 비해 과소성장한 비국가 부문(혹은 시민사회)은 유약한 발전을 거듭하면서 점차 탈정치화되었다. 이러한 구조 속에서 국가는 국민의 정보를 일방적으로 획득하고 이를 무분별하게 이용하는 대신, 이러한 행위가 가져올 부정적 효과에 대한 제도적 장치는 고려하지 않았다. '역감시'(counter-surveillance)가 존재할 수 없었던 구조 속에서 이는 너무도 당연하다고 하겠다. 결국 감시나 제도 따위는 국가에 의해 국민 개

인 혹은 집단에게 강압적으로 부과되는 단방향적 성격을 갖게 되었다. 더구나 이러한 제도와 감시의 부과는 세계적 수준의 마소 냉전과 남북간에 심화된 분단체제에 바탕을 둔 강력한 반공 이데올로기와 함께 행동을 통제하는 강한 규제적 효과를 발휘함으로써 '프라이버시'라는 개념은 단순히 연예인들의 사생활이나 언급하면서 쓰였고, '사생활 보호'라는 헌법상의 구절마저도 현실과 괴리되어 있었다. 동시에 이러한 개인정보와 감시의 구조는 다시금 국가의 힘의 우위를 유지하고 재강화하는 수단으로 작용함으로써 일종의 순환적 구조를 가지게 되었다.

2. 1987년 이후 현재까지

가. 1987년 이후 : 정치·사회지형의 변화

취약한 정당성을 만회하려는 정권의 강력한 경제성장 전략 추진으로 한국사회는 전(前)산업사회에서 급격하게 산업사회로 옮겨갔다. 폭발적 공업화와 도시화는, 비록 정치적으로는 억압적 질서가 유지되었지만, 사회적 조건으로서의 민중들의 권리의식 팽창을 서서히 유도했다. 그러나, 정치적 의사표현과 관철을 위한 제도적 장치의 미비는 점증하는 사회갈등을 완충시킬 만한 기제가 부재한 상황 속에서 1970년대 말, 1980년대 초의 경우처럼 곧잘 폭력적인 충돌로 이어질 수밖에 없었다.⁵⁶⁾ 마침내 1987년, 이렇게 성장한 각종 사회운동과 새로운 사회적 조건에서 길러진 중간계급이 결합하여 마침내 국가를 향해 정면 도전했다. 하지만 지배세력의 일정한 양보와 민중운동 내의 분화로

56) 최장집, *op. cit.*, pp. 171-175.

인해 그 도전은 극히 제한적인 성과만을 가져왔다.

그럼에도 불구하고, 1987년 이후의 변화는 국가와 비국가 부문 사이의 관계에 심대한 영향을 미쳤다. 이는 '정치영역의 탈권위주의화'로 요약될 수 있는데, 이를 통해 기존의 국가가 갖고 있던 강력하고 우월적인 힘은 많은 부분 축소되었고, 이에 비해 탈정치화되고 약체화되었던 사회운동은 그 힘을 회복하고 정치적 의제설정에 대한 적극적으로 개입을 통해 사회적 영향력을 높여가게 되었다.

한편, 1990년대 초반 냉전의 붕괴는 한국의 국가가 전후 가졌던 가장 강력한 정당화의 자원(資源)을 일정 정도 허물어뜨리는 결과를 가져왔다. 물론 아직도 남북의 분단체제는 한국사회의 정치·사회관계에 중요한 변수임에 틀림없지만, 국가의 정당성으로서 반공 이데올로기가 갖는 광범위한 지위는 부분적으로 축소될 수밖에 없었다. 대신에 기업을 비롯한 경제부문의 영향력이 확대되면서, 효율성과 발전주의를 주창하는 자본주의가 반공 이데올로기를 대체하고 있다. 이러한 변화는 국가와 자본 간의 관계에서도 드러난다. 1960, 70년대 국가 엘리트와 기업가 간의 전통적 관계를 응집적이고 미분화되었지만 어느 정도 지배/피지배 관계로 특징지을 수 있었다면, 최근에는 보다 분화되고 상호의존적인 관계로 변화하고 있다. 이에 따라, 국가의 행위에 대한 경제부문의 영향력이 다방면에서 급속히 증대되고 있다.

나. 개인정보의 전산화와 보호를 둘러싼 대립

1980년대 후반 사회운동의 제 영역들이 성장하고 발전하였지만, 국가에 의한 이러한 개인정보의 수집과 이용 및 이로 인해 초래된 감시와 통제에 대한 대응은 여전히 미약했다. 물론 1960년대 이후 점차 사회적 조건이 성숙함에 따라 활력을 찾기 시작한 사회운동은 국가의

직접적인 폭력성에 대한 분노를 지속적으로 표출했지만, 개인정보의 수집과 감시, 통제와 같은 간접적인 지배행위에 대해서는 그 의미를 제대로 인식하고 이에 대처하지 못했다. 이러한 상황에서 국가가 이러한 법적·제도적 장치의 마련과 같은 일에 적극적일 리 만무했다. 1989년 정부 일각에서 제정이 논의되던 프라이버시 법안은 모두 입법화 이전에 폐기되었으며, 1990년 1월에 총무처에 의해 나온 <공공기관의 전자계산 조직에 보관된 개인정보의 보호에 관한 법률(안)> 또한 오랜 우여곡절 끝에 1994년 초가 되어서야 <공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률>(법률 제4734호)로서 제정되었다. 하지만 이 법률 또한 그 범위가 공공기관에 한정되어 있으며 부처 편의주의 등에 의해 적용범위가 매우 제한되어 있는 등 많은 문제점을 안고 있다.⁵⁷⁾

한편 정부가 추진중인 행정전산망 사업은 1986년부터 추진되고 있는 국가 기간 전산망사업의 5대 중점 사업 중 하나다. 정부는 주민·부동산·고용·자동차·통관·경제통계 등 각종 정보를 행정기관이 공동 활용함으로써 정책결정의 합리성과 능률성을 제고하고, 행정서비스의 질적 향상과 행정경비의 절감을 이루며, 국내 정보산업 시장의 수요를 창출한다는 목표로 이 사업을 추진하고 있다. 특히, 주민등록 전산망사업은 행정의 효율성과 주민의 편의도모, 인적 사항의 자동추적을 통한 거주지의 신속한 파악, 그리고 공공기관에 대한 정확한 인적정보의 제공을 목적으로 1988년 9월부터 1994년 6월까지 5년 10개월에 걸쳐 약 1,089억원을 들여 전국 1376만 5천가구의 4536만명에 달하는 개인의 정보를 입력·완료하고 이를 온라인전산망을 통해 읍면동까지 연결해 놓았다. 그리고 1991년 주민등록법 7차 개정을 통해 주민등록사무를 전산화할 수 있는 법적 근거를 마련하기도 하였다.⁵⁸⁾

57) 박홍윤, 「전자주민카드, 과연 편리하고 효율적인가?」, 대한변호사협회 토론회 발표문, p. 43.

<표 1> 주민등록 전산망의 개인정보 입력내용

분야	내 용
11개 분야	78개 항목
기본사항 (23개 항목)	• 주민등록번호 • 성명 • 혈액형 • 혼인관계 • 직업 • 주민등록 상태 • 본적 • 본적/호주변경사유 및 일자 • 호주소명 • 호주 주민등록 번 호 • 호주와의 관계 • 주소 • 특수 주소 • 전입일자 • 주소변동사유 및 일자 • 행정동명 • 학력 • 세대주 성명 • 세대주 주민등록번 • 세 대주와의 관계 • 전화번호 • 주민등록증 발급일 • 증 발급사유
병역사항 (16개 항목)	• 병역상태/복무구분 • 처분일자 • 신체등급 • 처분사항 • 군별 • 계 급 • 군번 • 병과 • 주특기 • 입영일자 • 전역일자 • 전역사유 • 전역 근거 • 역종 • 취역년월일 • 역종변경사유
예 비 군 (5개 항목)	• 편성구분 • 소속 • 편성일자 • 편성비대상 및 보류사유 • 병역동원 후위조정/부적격자 사유
민 방 위 (8개 항목)	• 편성일자 • 편성구분 • 편성면제/유예사유 • 소속변동일자 • 소속 • 직책 • 교육시간 • 참석시간
인력동원 (12개 항목)	• 동원구분 • 직종기호 • 보류 및 면제사유 • 동원 후 순위사유 • 동 원업체명 • 과학기술자 및 중점관리지정여부 • 동원훈련 연도 • 훈련 일수 • 훈련실시기관 • 전시영장 발부일자 • 신고사항 • 동원해제일자
자격면허 (4개 항목)	• 자격면허 종류 • 등록(발급)번호 • 발행기관 • 특기구분
생활보호 (4개 항목)	• 대상자 구분 • 건강상태 • 월평균소득액 • 적용연수
의료보장	• 의료보장 구분 • 진료증(보험증) 번호
보훈사항	• 국가유공자 구분 • 보훈번호
학력아동	• 유예면제 사유
기 타	• 주민등록표 보관지

자료 : 박홍윤, 「한국의 통합정보 관리체계에서 개인정보 프라이버시 보호에 관한 연구」,
서울대학교대학원 행정학과 박사학위논문, 1994.

58) 서울대 사회과학연구소, *op. cit.*, pp. 41-88; 고영삼, *op. cit.*; 김기중, *op. cit.*,
pp. 3-4.

<표 2> 전자주민카드 수록 항목

종 류	내 용
공동사항	성명, 주민번호, 현주소, 전입일, 변동일, 당시세대주주민번호, 당 시세대주성명, 당시세대주관계, 변동사유, 상태
개인의료정보	혈액형, 기록기관명, 기록일자, 약물과민사항
개인사항	성명, 주민번호, 호주소명, 호주와의관계
인적사항 1, 2	일자, 구분, 사유, 변경전
이력사항 1, 2	주소, 전입일, 변동일, 당시세대주주민번호, 당시세대주성명, 당시 세대주관계, 변동사유
병역사항	역종, 군별, 군번, 수검일, 전역일, 전역사유, 전역근거, 병과, 주특 기, 병과
세대사항 및 세대이력	세대주성명, 호주소명, 호주와의관계, 세대구성사유, 구성일자, 주 소, 전입일, 변동일, 변동사유
운전면허	면허종류, 면허번호, 교부일자, 조건, 발행권자, 적성검사기간, 면 허정지취소여부
의료보험	보험자명, 보험기관, 관리번호, 구분, 구분항목, 대진료권, 중진료 권, 피보험자성명, 주민번호, 자격취득일, 자격상실일, 피부양자성 명, 주민번호, 자격취득일, 자격상실일, 유효기간
국민연금	최초취득일, 최초가입종별구분, 총가입액, 급여종별, 수급사유일, 수급증서번호, 카드최종수령일
가족 1, 2, 3	세대주관계, 구분, 성명, 주민번호, 전입일, 변동일, 변동사유, 호 주소명, 국외이주신고일자
검증사항	주민등록보관지, 발행기관명, 기관코드, 발급일자
인감(선택), 지문	

자료: 전자주민카드 공대위, 「전자감시사회와 전자주민카드」, 1997.

이어서 정부는 현행의 주민등록증을 대체하는 전자주민카드 사업
을 추진하였다. 1996년 6월 정보화추진위원회에서 “정보화촉진 기본
계획 및 시행계획”으로 확정된 이 사업은 현재 따로이 사용되고 있는
주민등록증, 의료보험증, 운전면허증, 국민연금증서, 주민등록 등/초
본, 인감증명서, 지문 등 모두 7개 분야의 정보를 한 장의 IC카드 형태
로 통합하는 사업내용을 담고 있었다.⁵⁹⁾ <표 2>는 전자주민카드에 담

기는 세부항목이다.

그러나 이 사업은 사회단체들의 강력한 반대로 인해 추진이 좌절되었다. 애초에 1998년 1월부터 전국민을 대상으로 발급을 개시하려 했으나, 국민들의 반대는 물론이고 각종 기술적인 문제나 제도운영상의 미비점 등이 뒤늦게 노정되면서 김영삼 정부 기간 동안 몇차례 연기되다가 결국에는 김대중 정부가 현재 잠정 유보상태로 두어 사실상 폐기되었다.⁵⁹⁾

다. 소결 : 감시의 도전에 대한 응전의 강화

정치적 힘을 충전한 비국가 부문의 반격과 세계적 수준에서의 구조 변화라는 새로운 도전에 직면한 국가는 스스로의 역할을 재조정할 수밖에 없었다. 특히 냉전의 해체와 국가간 경제전쟁의 심화로 인해 한국의 국가 역시 새로운 역할을 모색하거나 부여받아야 할 처지에 이르렀다. 한편 비국가 부문에서 정치적 의제의 설정에 보다 적극적으로 개입하게 됨으로써, 국가는 그 폐쇄성으로부터 다소간 후퇴하여 사회세력간의 세력 갈등의 장(場)이 되지 않을 수 없었고, 이에 따라 상대적으로 비국가 부문의 사회적 영향력은 과거에 비해 확대되고 있는 상황이다. 하지만 이와 동시에 사회 내부의 분화도 촉진되어 보다 다층적이고 다양한 이해관계가 표출되거나 때로는 충돌하기도 한다. 이와 함께 특히 주목되는 것은 자본(기업)의 대(對)사회적 영향력이 어느 때보다 강화되고 있으며, 심화된 국가간/자본간 경쟁으로 국가경쟁력이 이전의 반공 이데올로기만큼이나 중요한 국가의 정당화 근거가 되고 있다는 사실이다. 이에 따라 국가는 대부분의 정책분야에서 '국

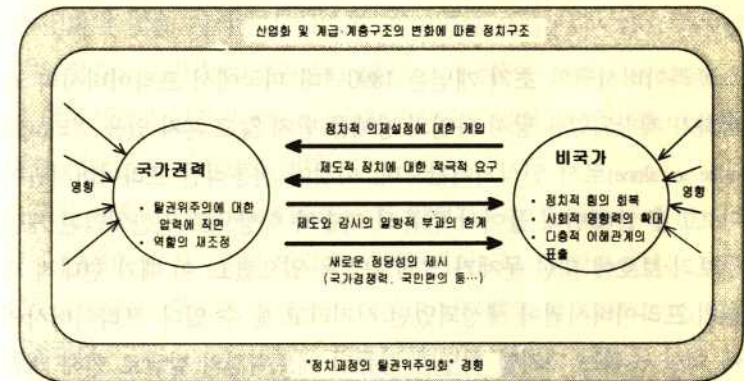
59) 내무부, 『전자주민카드 공청회 자료』, 1996년 10월 30일.

60) 전자주민카드 공대위, 『전자감시사회와 전자주민카드』, 1997.

가경쟁력 강화'를 정책추진의 근거로 삼고 있다. 이는 전자주민카드 사업에서도 잘 드러나는데, 정부는 사업을 추진하는 한 근거로 국가적인 차원의 IC카드 산업 진흥을 들고 있으며, 산업부문이 이 사업을 추진함에 있어서 강한 영향력을 행사하고 있다는 점도 여기저기서 찾아볼 수 있다.

1987년 이후 변화된 정치, 사회적 지형과 이에 따른 제도형성과 감시체제의 변화는 아래의 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2> 개인정보 및 관련제도를 둘러싼 '국가권력/비국가'의 관계 2(1990년대 이후)



국가는 한편으로 국민에 대한 복지혜택을 사업의 근거로 삼기도 한다. 실제로 우리 헌법에서 복지국가의 이념이 문구상으로는 담기기 시작한 것은 역설적이게도 권위주의가 극에 달하던 제5공화국 헌법에서였다. 그러나 이러한 정책지향은 결국 이를 근거로 국민에 대한 개인정보의 수집에는 기여했을지 모르지만, 국민의 자유와 기본권을 향상시키는 데는 기여하지 못했다. 기든스도 지적했듯이 권위주의 정부의 정보수집은 정치·시민의 권리를 축소시키는 반면, 관용적 복지정책을 추진할 수 있는 것이다.⁶¹⁾ 하지만, '국민편의'로 표현되는 이러

한 국가의 소극적인 복지관(觀)은 전자주민카드에서 보듯이 작은 편의마저도 도모하지 못하고 있으며, 국가경쟁력 강화라는 점증하는 압력으로 인해 이러한 복지 이데올로기마저도 쉽게 질식될 가능성이 높아지고 있다.⁶²⁾

IV. 역감시의 권리로써 프라이버시권의 재구성

1. 프라이버시권 형성 배경과 한계

프라이버시권의 초기 개념은 1890년대 미국에서 프라이버시의 권리화가 제창되었을 당시 타인의 방해를 받지 않고 혼자 있을 권리(right to be let alone)로서 인식되어왔으며, 이것이 전통적인 프라이버시권이다. 그 후 1960년대 들어서 컴퓨터 기술의 향상으로 전산처리된 개인 정보의 보호에 대한 문제가 크게 관심을 일으켰고, 이 때가 현대적 개념의 프라이버시권이 생성되었던 시기라고 볼 수 있다. 프라이버시권에 대한 논의는 디지털 혁명과 컴퓨터 네트워킹의 발달로 인해 개인 정보의 보관, 변형, 추출, 상호대조 및 자료의 교환과 응용방식이 다양하게 발생하였고, 개인정보의 유출로 인한 침해가 지속적으로 발생하면서 더욱 구체화되었다. 이 과정에서 프라이버시권은 개인정보의 흐름에 대한 정보주체의 통제권을 의미하는 권리 즉, “자기정보 통제

61) Giddens, *op. cit.*, p. 353.

62) 박홍윤은 전자주민카드가 국민의 편의를 증진시킬 것이라는 정부측의 가정을 비판하고, 오히려 이를 통해 국민이 지불해야 하는 유무형의 비용이 증가할 것이라고 주장한다(「한국의 통합정보관리체계에서 개인정보프라이버시 보호에 관한 연구」, 1994년 서울대학교대학원 행정학과 박사학위논문, p. 33-35)

권”(The Rights of Control on Personal Information)⁶³⁾으로서 표현되고 있다.⁶⁴⁾

자기정보 통제권으로 표현되는 프라이버시권은 크게 보아 두 가지 측면에서 제기되고 있는데, 정보기술의 발전에 의한 인간성 침해의 문제와 원형감옥(panopticon)으로 대표되는 감시사회 도래의 문제가 그것이다.

정보기술의 발전에 의한 인간성 침해의 문제는 사회의 정보화가 확산됨에 따라 개인 사생활의 침해가 빈번히 발생하며, 정보 범람으로 인간의 생활에 대한 개인들의 판단과 예측능력의 혼란, 부적응 현상이 심화될 것을 지적하고 있다.⁶⁵⁾ 미연방의 프라이버시법이 규정한 “개인적이고 기본적인 권리로써 내지는 사생활의 전역을 보호함으로써 궁극적으로 인간의 존엄성을 확보”한다고 밝힌 목표 역시 이와 동일한 맥락에서 제기되고 있다.

또한 제레미 벤담(Jeremy Bentham)의 원형감옥의 개념과 같이 정보기술에 내재한 감시기술의 발달은 사회통제의 구조를 감옥이라는 이름으로 간주되는 특수한 영역을 넘어서 일반사회로 보편화되고 있음을 지적한다.

이처럼 기존의 서구사회에서 프라이버시의 문제는 대부분 인간성 파괴와 ‘감시’(surveillance), 미래에 대한 공포를 바탕으로 제기되고 있다 하겠다. 이에 대해 라이언은 대부분의 감시이론들이 이상향에 반

63) 자기정보 통제권이란 정보주체가 행정기관의 정보시스템 안에 보관되어 있는 자기의 개인정보에 접근하여 정보를 열람하고, 정보 처리기관에 대하여 정보의 정정, 사용중지, 삭제요구를 요구할 수 있는 권리를 말한다. 즉 정보주체에게 인정되는 개인정보의 열람청구권, 정정청구권, 사용중지 요구권, 삭제요구권 등을 포함한 개념을 말한다.

64) 박홍윤, *op. cit.*, pp. 9-12.

65) *Ibid.*

하는 '반이상향'에 대한 지적에 머물러 있어 부정적인 측면을 과장하고, 비판론에 빠져 구체적인 대안을 제시하는 데에 실패하고 있다는 점을 지적한다.⁶⁶⁾ 이에 따라 라이언은 반이상향의 맥락에서 대안으로 제시되는 프라이버시권에 대한 근본적인 한계를 언급하며, 사회의 미래적 공포(반이상향)에 기반한 방어적이고, 개인적인 권리로서 논의되는 프라이버시권은 인간의 존엄성을 지키기 위한 논의라기보다는 현실적으로 볼 때 '경제적 자산인 프라이버시'를 보호하기 위한 수단으로 논의되는 경우가 많다는 사실을 지적한다.⁶⁷⁾

이에 따라 프라이버시권은 '개인성의 신장', '반이상향'에 대한 즉각적인 반정립을 넘어서 새롭게 구성될 필요가 있다. '자기정보에 대한 정보주체의 통제권'으로 표현되고 있는 프라이버시권에 관한 논의는 아래의 사항들이 고려되어야 하며 이를 바탕으로 프라이버시권이 가지고 있는 역감시의 기능들을 적극적으로 살려나가야 할 것이다.

2. 프라이버시권의 재구성

가. 개인정보 생성에 대한 통제

프라이버시권의 재구성을 위해 우선적으로 고려되어야 할 점은 개인정보의 유통과 흐름에 대한 통제를 전제로 한 프라이버시권의 개념을 확대하여 개인정보⁶⁸⁾의 수집과 생성 자체에 대한 통제로 확장되어

66) *Ibid.*, pp. 300-307.

67) *Ibid.*, pp. 293-296.

68) '개인정보'(personal data)에 대해서는 여러 가지 방식으로 정의하고 있고, 각 나라별로도 약간씩의 차이가 있다(OECD, *Economic and Trade Issues in the Computerised Database Market*, Information Computer Communication Policy 32, Paris : OECD, 1993. p. 128). 우리나라의 법률 가운데 개인정보 보호에 관한

야 할 것이다. 기존의 논의에서 자기정보 통제권이 주로 자기정보에 대한 유통을 문제삼는 것에 대해서 국가에 의한 개인정보의 수집은 위에서 살펴본 대로 국가와 개인 쌍방간의 '계약'이 아니라, 국가가 일방적으로 가져가는 형태로 이루어졌음을 제기해야 할 필요가 있다. 이 때에 프라이버시권은 국가의 '계약위반' 행위에 대한 적극적인 통제를 요구할 수 있는 권리로 제기될 수 있고, 개인정보의 생성과 수집 자체에 대한 통제권으로 기능하게 될 것이다.

현재의 시점에서 개인정보의 생성과 관리는 개인 식별체계의 도입, 개인 고유번호 제도(식별체계의 통합) 그리고 통합정보 관리체계의 형태로 점차 고도화 중추화되고 있다. 이를 자세히 살펴보면 아래와 같다.

개인 식별체계는 주로 번호체계를 갖게 되는데, 그 대표적인 것이 주민등록번호, 전화번호, 신용카드번호 등이다.⁶⁹⁾ 전자주민카드 제도

유일한 법률인 <공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률>(법률 제4734호)은 '개인정보'를, "생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)"라고 정의하고 있다. 또한 경제협력개발기구에서 정의한 바(OECD, *OECD Recommendation Concerning and Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, O.E.C.D. Document C(80)58(Final), October 1, 1980, Paris : OECD, 1980)에 따르면, 개인정보란 "개인(정보주체)별로 식별되어 있거나 식별될 수 있는 모든 정보"이다. 간단히 말해서, 개인에 관한 정보 중 그 정보만으로는 혹은 다른 정보와 결합하여 개인을 식별할 수 있는 모든 정보를 개인정보라고 한다. 따라서, 정보주체를 명확히 가려낼 수 있는 이름이나 주민등록번호, 혹은 전화번호 등과 함께 기록되는 모든 정보는 개인정보라고 할 수 있다.

69) 나아가 국가에 의해 도입된 주민등록번호와 같은 식별체계가 자본의 영역에까지 확산되어 최근에 특정계층이나, 서비스제공을 원하는 사람만을 대상으로 관리되던 번호체계가 국민전체 또는 전세계 인구를 대상으로 점점 확산될 뿐만 아니라 주민등록번호와 같이 임의로 변경할 수 없는 평생 소유하는 번호체계를 형성하고 있다(지인서, *op. cit.*, pp. 7-11).

의 경우와 같이 식별체계의 통합으로 개인정보가 대량으로 축적되며, 이 과정에서 과거에 비할 수 없을 정도의 다양한 개인정보가 생성되고 있다. 또한 이러한 경향은 일국에 제한되지 않고 범세계적인 차원으로 진행되고 있다. ITU(국제전자통신사업자연합)의 FPLMIS(미래공중육상이동통신시스템) 계획에 따르면 전세계 인구를 대상으로 15자리의 개인 고유번호를 부여하여 지구상의 모든 인구를 식별할 수 있는 체계를 갖출 예정이며, 개인 고유번호를 통한 대단위 식별체계의 통합을 고려하고 있다.⁷⁰⁾

나아가 개인 식별체계의 통합에 따른 개인정보의 대량축적을 바탕으로 하여, 정부는 이러한 개인정보의 공동 활용방안을 적극 고려하고 있다. <공공기관의 행정정보 공동이용에 관한 규정>이 바로 그것이고, 물리적으로 이를 담보하는 것이 '통합정보 관리체계'라 할 수 있다. 통합정보 관리시스템의 경우 정부기관 및 관련자료를 필요로 하는 기업, 은행, 병원 등의 모든 기관이 전산망으로 연결되는 것을 의미하며, 컴퓨터 매칭(computer matching)과 컴퓨터 프로파일링(computer profiling)⁷¹⁾ 그리고 컴퓨터 신원조회의 기술을 통해 개인정보를 통합·관리하고 공동활용할 수 있도록 하는 체계다.

결론적으로 보면 분산되어 있는 '개인 식별체계의 대단위 통합'과 '개인정보의 통합관리'가 현재의 경향이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 식별체계의 통합과 통합정보 관리체계는 과다하게 많은 번호로 인해 불편을 삭감시켜 주는 효과를 갖고 있지만(이런 불편함은 정부나 기업 등이 유발시킨 일이다) 네트워크의 통합과 그에 따른 개인정보의 통합이 필연적으로 뒤따르게 되고, 새로이 가공된 개인정보를 형성시켜 다량

70) 지인서, *op. cit.*, pp. 7-11.

71) 컴퓨터 매칭은 데이터를 상호대조하여 비교할 수 있는 기능을 말하고, 컴퓨터 프로파일링은 데이터를 목적에 따라 분류할 수 있는 기능을 말한다.

의 개인정보를 국가가 소유하게 하고 있다.

따라서 프라이버시권이 추구하는 개인정보의 '유통과 흐름'에 대한 통제는 현대사회에서 사실상 의미가 없는 것으로 여겨진다. 즉 유통의 과정에 발생하는 개인정보의 생성에 대해 적극적인 통제를 가하지 못할 뿐만 아니라, 정보기술의 발달에 따라 발생하는 다중적인 개인정보의 수집과 생성과정에 대해 단순히 유통과 흐름을 통제함으로써는 적절한 통제권을 형성한다고 보기에 어려운 점이 적지 않기 때문이다. 그러므로 개인정보 및 자기정보에 대해 개념상의 전환이 필요하며, 개인정보에 대한 '유통'을 통제하는 것에서 개인정보의 '수집(생산 자체)에 대한 통제가 이루어질 수 있는 권리로 구성되어야 한다.

나. 권력에 대한 통제권으로서 프라이버시권

프라이버시권이 근대국가의 (전자적) 감시통제망의 확장과 '개체화'에 대한 즉각적인 반정립으로서 개인성의 강화를 위한 프라이버시권으로 논의된다면 '통제의 변증법'이 가져오는 악순환의 고리 즉, 개체화를 극복하기 위한 개인성의 신장은 또 다른 형태의 감시의 강화를 낳게 되는 현상을 극복하지 못할 것이다. 결국 프라이버시권을 개인성을 지키기[守成] 위한 권리로 표현한다면 감시의 악순환은 종결되지 않은 채 반복적으로 순환될 것이다.

따라서 프라이버시권의 재구성을 위해 다음으로 고려해야 할 점은, 감시와 통제에 대한 자유로 규정되는 프라이버시권의 의미를 넘어서 권력에 대한 민주적인 감시와 통제를 목적으로 하는 프라이버시권으로 새롭게 조명하는, 인식의 전환이다. 이러한 인식의 전환은 "사적인 상황은 공적인 상황 속에서 존재하며 사적인 영역을 관장하는 규범 역시 공적인 것"이라는 조동기의 지적⁷²⁾과 같이 사적인 영역과 공적

인 영역을 구분하는 것에 대한 문제제기에서 시작할 수 있다. 이러한 개념에 입각해볼 때, 프라이버시권이 추구하는 통제의 대상인 '자기정보'의 개념을 '자기와 관련된 정보'라는 개념으로 확장하는 것이 필요할 것이다. 기존의 프라이버시권이 규정하는 바와 같이 자기정보의 개념을 정보주체의 행위와 주변생활에 국한된 것으로 한정 짓는 것이 아니라 '자기와 관련된 정보'로 개념을 확장해야 할 것이다. 이와 같은 자기정보에 대한 개념 확장에 따라 프라이버시권이 규정하는 통제의 대상을 보편적 개인 및 생활과 관련한 다양한 정보 즉, 공적 정보를 포함하는 정보로까지 확대시킬 수 있게 된다.

다. 소결 : 프라이버시권의 확장과 민주주의의 발전

앞서의 논의에서 프라이버시권은 개인정보의 흐름과 유통에 대한 자기정보 통제권의 의미를 넘어서 '정보의 수집과 생산 자체'로 통제의 내용을 전환시키는 것과 통제의 대상을 '자기정보'에서 '자기와 관련된 정보'로 확장시키는 것을 통해 프라이버시권의 전환을 추구해야 함을 살펴보았다. 이러한 전환에 의해 프라이버시권은 기존의 소극적, 방어적이며 개인적인 권리에서 적극적인 통제의 권리를 추구하는 역감시의 권리로 형성될 수 있을 것이다.

<표 3>은 국가권력, 국가의 물적 기반인 자본, 비국가 부문의 프라이버시에 대한 관심 정도를 나타내고 있다. 표에서 보듯이 프라이버시에 대한 관심에서 상호대립적임을 알 수 있다. 개인정보에 대해 국가와 자본은 정치적 혹은 상업적인 가치에 따라 이를 수집하고 있으며, 프라이버시 보호방법에 대해서도 국가와 자본은 내부적, 기술적인

72) 조동기, *op. cit.*, p. 48.

통제를 요구하는 반면 비국가 부문에서는 주로 사전적, 사법적 통제 등 보다 강력한 형태의 보호를 요구하고 있다.

<표 3> 각 부문간 프라이버시 보호에 대한 관심 정도

기 준	국가권력집단	자본부문	비국가부문
정보사회관	불연속론	불연속론	연속론
개인정보의 가치	정치적 가치	상업적 가치	사적 가치
프라이버시에 대한 관심	수동적	수동적	적극적
보호방법	내부통제, 기술적 통제, 보안	내부통제, 기술적 통제, 보안	외부통제, 사전통제, 사법적통제

프라이버시에 대한 국가와 비국가 부문의 이와 같은 대립적인 관계에 의해 프라이버시권의 발달정도에 따라 국가와 비국가 부문 혹은 국가와 사회운동과의 역학적인 관계가 직접적으로 표현될 수 있다. 즉 프라이버시권에 대한 보호의식과 그 사회의 민주적 발전정도(국가에 대한 민주적 통제수준)는 정비례의 관계를 갖고 있다 하겠다.

따라서 국가권력에 비해 사회운동의 영역과 역할이 상대적으로 크게 작용할수록 역감시의 권리로서 프라이버시권이 더욱 광범위하게 확대될 수 있음을 의미한다.

V. 프라이버시권을 중심으로 살펴본 역감시의 권리를 확장하기 위한 과제

1 프라이버시 통합보호법의 제정

가. 현행 법제도의 문제점⁷³⁾

프라이버시 관련한 현행 법규로는 <공공기관의 개인정보보호에 관한 법률>(법률 4734호), <신용정보 이용에 관한 법률> 등이 있다. 그러나 혹자들이 우리나라의 프라이버시 보호법이라고 주장하는 <공공기관의 개인정보보호에 관한 법률>의 경우 기존의 프라이버시권으로 인정되는 자기정보 통제권의 기본내용이 되는 열람, 정정청구권 및 삭제, 추가청구권조차도 존재하지 않는다. 또한 국가기관의 정보처리 과정에서 실수가 있을 경우 이에 대한 손해배상 책임에 대한 규정이 없는 등 많은 문제점을 안고 있다. 전체적으로 볼 때, 헌법 제17조가 규정하는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”는 내용을 하위 법률체계에서 충실히 이행하고 있지 않다고 보아야 할 것이다.

따라서 현대적 경향에 맞는 프라이버시 보호의 권리들이 주어져야 하고 이를 법률적으로 명확히 규정하는 것이 필요하다고 본다.

73) 서구 각국의 프라이버시 보호입법 및 제도적 장치에 대해서는 한국공법학회(*op. cit.*)와 최정환(*op. cit.*) 등을, '자기정보 통제권'에 대해서는 역시 최정환(*op. cit.*, pp. 57-65)을 참조.

나. 프라이버시 보호제도의 구성원칙

프라이버시 통합보호법이 구체적으로 담아야 할 내용은 다음과 같다. 첫째, 국가기관 등 공공부문에서 개인정보의 유통과 흐름을 통제할 수 있는 독립적인 프라이버시 보호위원회가 구성되어야 한다. 국가권력 자체가 개인에 대한 감시와 통제의 주체가 될 수 있기 때문에 이에 대한 역감시의 기능을 수행할 수 있는 독립적인 단위 즉, 비국가 부문에서 구성된 독립적인 보호위원회의 구성이 요구된다.

둘째, 국가 소유의 개인정보 즉, 주민등록정보를 위시한 각 부처별 개인정보의 공동활용에 관한 적극적인 규제가 필요하다. 통합전산관리 시스템의 도입과 주민등록 정보 공동활용으로 인해 개인정보의 상호대조, 변형, 추출의 가능성이 증가하고 이에 따라 수집 목적 외의 용도로 개인정보가 악용되는 사례가 강하게 발생하게 되는 상황을 막는 것이 요구된다.⁷⁴⁾

셋째, 프라이버시 보호법의 제정에 있어, 생활영역에서 발생하는 프라이버시 침해에 대한 구체적인 보호조항이 있어야 한다. 통신영역, 의료, 은행, 금융기록 및 비디오 청취 등 개인 문화생활 영역에 대한 보호가 구체적이어야 한다.

넷째, 노동에 대한 통제를 목적으로 이루어지는 개인정보의 수집과 이에 따른 프라이버시 침해에 대한 적극적인 규제가 필요하다.

74) 참고로 미국은 1988년 프라이버시법을 <컴퓨터 연결(computer matching) 및 프라이버시법>으로 명칭을 바꾸면서 컴퓨터 매칭이 프라이버시법의 입법목적 상실시켰음을 인식하고, 컴퓨터 매칭을 일정하게 제한하는 법률을 제정하였다

2 주민등록제도의 개선 및 주민등록 정보 공동이용의 규제

가. 주민등록증 제도의 개선

현행 주민등록제도는 앞서 살펴본 바와 같이 국민의 거주이전의 자유를 제한하며, 정보에 대한 자기결정권으로 해석되는 '사생활의 비밀과 자유'를 침해하고, 인격의 자유로운 발전과 행복추구권을 제약하는 제도로서, 결국 인간을 숫자로 파악하여 관리하도록 함으로써 인간의 존엄과 가치에 반하는 제도라 할 수 있다.⁷⁵⁾ 또한 위에서 살펴본 바와 같이 141개의 주민등록표상의 항목 중 11개 분야 78개의 항목이 전산화되어 있어 이에 따른 문제가 심각하게 제기되고 있다.

따라서 최소한 외국의 평균적인 수준에 맞게 개선되는 것이 반드시 요구되는데 이는 주민등록제도 시행상의 문제점 개선과 주민등록표상의 취득항목의 축소와 주민등록증의 변경, 주민등록번호의 폐지 등으로 요약될 수 있다.

우선 주민등록제도의 경우 외국과는 다르게 법률적으로 주민등록을 의무화하고 있어 OECD가 정하는 프라이버시 권고안의 내용 즉, 정보주체의 동의에 따른 정보취득 조항에 맞지 않을 뿐 아니라 아무런 행정서비스 제공 기능이 없어 문제가 되고 있다.⁷⁶⁾ 또한 주민등록표상의 141개 항목에 대해서는 주민의 주거관계와 인구동태의 파악을 목적으로 하는 정보 외의 모든 정보의 취득을 피해야 할 것이다. 구체적으로 보면, 인권침해의 요소가 많은 지문제도를 폐지 또는 축소하

75) 김기중, *op. cit.*

76) 통합전자주민카드 시행반대와 프라이버시권리 보호를 위한 시민사회단체 공동대책위원회, 「전자감시사회와 전자주민카드」.

고 병역관련 정보와 본적지, 호주 등의 기록사항 삭제 등이 포함되어야 한다.⁷⁷⁾

또한, 주민등록번호는 개인의 프라이버시에 관련된 주요사항인 생년월일, 출신지역, 성별을 구분할 수 있도록 구성되어 있어 프라이버시 침해의 주원인으로 꼽히고 있다.⁷⁸⁾ 따라서 주민등록번호의 폐지 내지 변경이 강력하게 요구된다 할 것이다. 영국은 제2차대전중에도 입하했던 개인 고유번호를 폐지하였고,⁷⁹⁾ 스페인도 프랑코 독재시절에 존재하였던 고유번호 제도를 폐지하였다.⁸⁰⁾ 최근에야 자유 민주주의 헌법질서를 선택한 헝가리의 헌법재판소는 지난 1991년 4월 인구조사(the state census)에 관한 법률에서 도입하려고 하였던 개인번호 제도를 위한[a general and uniform personal identification mark(personal number) for unrestricted use is unconstitutional]이라고 판정하였으며,⁸¹⁾ 독일은 개인 고유번호 제도에 헌법적 제한을 두고 있다. 우리의 주민등록번호제는 오랜 기간 동안 사용되어 왔고 사회의 기반시설로 기능하는 면도 있으므로 이제와서 고유번호 제도를 폐지할 수는 없다고 할지라도, 적어도 새로 주민등록번호를 받는 신생아에 대하여는 특정한 개인정보가

77) 김기중, *op. cit.*

78) 1992년 1월 25일, 경기 평택에 거주하는 박모 씨는 23세에 두 아이를 둔 아버지인데 어린 나이에 벌써 아이를 둘씩이나 두었다는 놀림이 싫어 주민등록증에 기재되어 있는 주민등록번호 두번째 자리를 칼로 긁어 고쳐 사용하다가 입건되었으며(『조선일보』, 1992년 1월 26일자 p. 19), 1996년 6월경 인천에 사는 윤모 씨는 나이에 비하여 너무 늙어보인다는 놀림이 싫어 1989년부터 주민등록번호의 처음 두자리 숫자 '48'을 '55'로 고쳐 사용하다 공무원서번조 등의 혐의로 구속되었다(『경향신문』, 1996년 6월 25일자 p. 23).

79) 박홍윤, 「주민카드 도입과 관련한 개인정보 관리체계의 문제점과 개선방안」, 서울YMCA시민중계실, 제37회 신문고, 자료집, p. 8.

80) 『한겨레신문』, 1996년 11월 25일자, p. 10.

81) URL http://www.privacy.org/pi_countries/hungarian_const_court_decision_id_number.txt

들어 있지 않는 단순한 숫자에 의한 일련번호가 부여되어야 할 것이다.⁸²⁾

나. 주민등록정보 공동활용 방안의 폐지

<표 4> 국가 기간 전산망사업의 통합정보 관리시스템 내용

전산망 분야명	내 용
행정전산망	1) 행정종합정보망(NATIS) 구축 확대 : 행정기관(127개 기관, 2621개 부서)간의 행정정보망 연동 2) 부처별 보유정보의 범 정부적 공동활용 확대 : 주민등록, 국세청 등 20개 기관 64개 업무 토지자료: 공적자 재산등록 심사(1042기관), 정책정보 자료(7기관), 대민제공(1048명), 주택, 여권자료 등 48개 업무용 DB의 기관간 공동활용
금융전산망	1) 은행간 전산망 사업 : 금융 전산업무의 표준화 추진 2) 신용정보 공동이용 시스템 구축 3) 경찰전산망과 접속 연계 시스템 구축
교육·연구 전산망	1) 학술(연구)정보의 DB구축 공동활용 2) 분야별 전문 DB구축 및 VAN 구축
국방전산망	1) WAN(여단급 이상 240개부대), LAN 구축 2) 국방자원, 예산, 인력의 통합 관리체계 구축 추진

자료: 한국전산원(『국가 정보화백서, 1996』에서 추출 작성; 고영삼(*op. cit.*)에서 재인용)

위의 표에서 알 수 있듯이 국가 기간 전산망사업은 국가 내의 모든 자산 및 정보를 표준화하여 통합관리하고 국가기관 상호간 정보의 송수신이 가능하게 하고 있다. 또한, 주민등록 전산망사업은 1988년 9월부터 1994년 6월까지 5년 10개월에 걸쳐 1,089억원을 투입하여 78개

82) 김기중, *op. cit.*

항목을 담은 전국 1376만 5천세대, 4536만명의 자료입력을 완료하였다. 현재 내무부에서부터 읍면동의 말단단위 총 4,156기관이 온라인전산망으로 연결되어 있다.⁸³⁾

이처럼 통합정보 관리시스템 도입과 주민등록 정보 공동활용 방안은 개인정보의 상호추출, 대조, 변형이 가능하게 하여 종합적인 개인정보 생성을 이루어내는 기반으로 작용하고 있다. 통합정보 관리시스템과 주민등록 정보 공동활용의 계획은 개인정보의 대량축적 체계를 갖추는 것으로서, 심각한 프라이버시 침해와 국가에 의한 국민 감시 통제를 강화시킬 것이라는 우려를 자아내게 하고 있다. 이러한 이유로 미국은 컴퓨터 매칭을 금지시키는 내용을 프라이버시법에 추가시켰다.

따라서 현재 행정서비스 개선이라는 명목 아래 진행되고 있는 주민등록 정보 공동 활용방안은 즉시 폐지되어야 하며, 수집된 개인정보의 목적 외 사용을 규제하는 적극적인 개인정보 보호 조치가 뒤따라야 할 것이다.

3. 공안전산망의 공개와 민주적 통제

공안전산망은 주로 경찰과 국가안전기획부에 의해서 운영되는 비공개 전산망이다. 이러한 공안전산망은 비밀스럽게 유지되고 그 내용이 누구에게도 확인되지 않고 있어 더욱 큰 문제가 되고 있다.

우리나라 경찰은 1981년 12월에 공안전산망을 구축, 공안 관련기관을 온라인화하여 경찰 전산자료를 공동활용하고 있다. 1986년 12월에는 일선 경찰서에 컴퓨터 단말기 설치를 완료하고, 이후 주요 파출소·

83) 김현근, 「정보공동활용의 방향」, 한국전산원, 『정보화동향』, 4권 7호(1997. 4. 21), p. 8.