

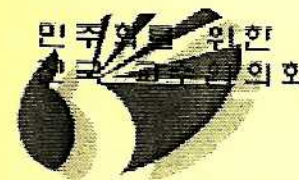
▶▶▶ NEIS 이후,
전자정부에서의 정보인권 어떻게 지킬 것인가

토 론 회

일시 2003. 6. 27(금) 14:00~17:00

장소 서울대 근대법학100주년기념관 소강당

주최 민주사회를 위한 변호사모임
민주화를 위한 전국교수협의회
진보네트워크센터



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

차세대
JINBONET

□ 토론회 순서

- 사회 : 민교협 진영중 사무처장
- 인사말 : 민변 김선수 사무총장, 진보넷 이종희 소장

- 발제1 : 건국대 임지봉 교수 14:20~14:40
- 발제2 : 민변 이은우 변호사 14:40~15:00

● 지정토론 15:00~16:00

1. 행정자치부 정보화총괄담당관 최월화
2. 함께하는시민행동 정보인권국 박준우
3. 건국대 교수 한상희
4. 진보네트워크센터 정책국장 장여경

● 전체토론 16:00~17:00

전자정부에서의 프라이버시보호에 대한 검토

건국대 법대 교수
헌법학 임 지 봉

I. 문제의 제기

우리 정부는 2002년 4월 전자정부(www.egov.go.kr) 서비스를 시작했다. 주민등록초본과 주민등록본부의 발급을 비롯하여 400여종의 민원을 인터넷을 통해 신청할 수 있게 되었고, 앞으로 민원서류를 인터넷을 통해 발급받게 하려하고 있다. 우리나라에서 해마다 관공서가 행하는 국민의 정보수집 행위만 해도 일년에 200가지가 넘는다고 한다.¹⁾ 이렇듯 우리나라에서 전자정부화의 추진은 급속도로 이루어지면서 우리의 생활을 변화시키고 있다.

그런데, 우리에게 있어 전자정부는 대국민 고객지향성, 국가조직의 혁신, 국가경쟁력 강화를 理想으로 하는 전자정부, 효율성과 편리성을 중시하는 전자정부를 의미하는 것이었지, 민주주의 이념이나 법치주의원리, 프라이버시권과 같은 국민기본권 보호의 헌법적 이념과는 원래 거리가 먼 것이었다. 우리의 전자정부가 이렇듯 헌법이념보다는 '행정의 효율성'이라는 경제적·정책적 이상만을 추구하게 된 데에는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠지만, 과거 국민의 정보관리를 통치의 수단으로 삼고자 했던 권위주의적 행정과 이를 별 문제 제기 없이 당연하게 받아들여진 순응적 국민정서가 복합적으로 작용한 결과라고 보면 큰 무리가 없을 것이다.

정부가 최근 그 추진에 우여곡절을 겪고 있는 교육행정 정보시스템(NEIS)은 기업에서 직원들의 작업현황을 파악하고 평가해 이를 통합관리하는 전사적 자원관리시스템(ERP)을 교육현장에 그대로 도입한 것이며, 이는 교육부가 피교육대상자인 학생 개개인들을 '인적 자원'으로 인식하여 취급하고 있음을 보여주는 단적인 예이다. 그 외에도 우리 정부는 인터넷 게시판 실명제, 인터넷 내용등급제, 발신자전화번호표시제 등과 같이 국민의 기본적 인권을 침해할 수도 있는 정책들을 제대로 된 보완장치도 없이 시행하고 있다. 이는 기본적으로 정부가 국민들이 당연히 누리는 헌법상의 기본권에 대한 철저한 자각을 하고 있지 못한데 기인한다고 볼 수 있다.

따라서, 다음에서는 전자정부화의 급속한 추진 하에서 '행정의 효율성'에 묻혀 간과되기 쉬운 헌법적 원리가 존재하고, 침해되기 쉬운 국민들의 기본권이 존재함을 부각시켜보고자 한다. 특히, 그 기본권 중에서 국민 개개인의 프라이버시권 보호를 중심으로 전자정부 추진상의 유의점들에 대해 검토해보고자 한다.

II. 전자정부개념의 탄생과 행정학적 의미

우리는 요즘 세계가 전자화·디지털화 되어가고 있다는 말을 자주 듣는다. 이러한 전자화·디지털화의 세

1) "전자정부, 문민통제가 핵심이다." 한겨레신문 2003년 6월 12일자 사회면.

계적인 추세에 발맞추어 정부부문에서도 정부구조개혁의 일환으로 '전자정부'로의 구조개혁이 세계 각 국에서 시도되고 있다. 이러한 개혁에 있어 지금까지 세계에서 가장 앞서가고 있다고 평가되는 나라는 미국이었으나, 우리나라도 이 분야에서 세계 1,2위를 다투는 인터넷 보급률 등의 환경적 장점을 십분 발휘하여 심지어 미국을 어떤 면에서는 앞질러가고 있다.

전자정부라는 용어는 여러 가지로 정의되고 있어 一義적으로 이를 설명하기가 어렵다.²⁾ 미국에서도 전자정부의 개념은 명확하게 정의되지 않았으나, 전자정부개념의 주된 출처가 된 NPR(National Performance Review, 국가행정성과평가)의 부속보고서인 "정보기술을 통한 리엔지니어링"에서는 전자정부개념을 전자은행서비스개념과 연관지어 설명하고 있다. 즉, "전자정부는 전자은행서비스(Electronic Banking)에서 처음 대두된 개념을 확장한 것인데, ATM, 플라스틱으로 된 접근카드, 전국에 걸친 네트워크가 은행업무처리를 보다 편리하게 해 주었듯이 전자정부도 정부와 고객간의 의사소통을 보다 용이하고 신속하게 만들어 줄 것이며, 이에 전자은행서비스에서의 마찬가지로 전자정부에서도 당연히 프라이버시 및 보안문제를 중요하게 다루어야 한다."³⁾ 설명이 그것이다.

이러한 전자정부 구현을 위한 미국의 노력이 특히 가시화 되고 많은 연구프로젝트와 법제로서 나타나기 시작한 것은 클린턴 정부에 이르러서였다. 클린턴은 미국 연방정부의 엄청난 재정적자를 줄이면서 동시에 공공서비스를 개선하겠다는 그의 대통령 선거공약으로 내걸었고, 대통령으로 당선된 이후 이 공약의 이행을 위해 대대적인 행정개혁작업을 벌였다. 이 행정개혁작업은 두 가지 사업으로 구체화되었는데 NII(National Information Structure, 국가정보기반) 구축사업과 NPR(National Performance Review, 국가행정성과평가) 사업이 그것이다. 첫째, NII사업은 앨 고어 부통령이 1993년에 Information Superhighway(정보고속도로) 건설을 위한 광케이블망 사업에 책임자로 임명되어 뛰어들면서 시작되었다. 이 사업의 기본방향은 미국 전체에 미치는 광활한 광케이블망을 설치하여 全國民이 정부나 각종 기관의 데이터베이스에 접근할 수 있는 정보시스템을 확립함으로써 국민들이 자연스럽게 디지털 형태의 정부서비스를 제공받을 수 있는 전자정부를 구축하여 민주주의의 이상을 보다 수준 높게 실현한다는 것이었다.⁴⁾ 둘째, NPR사업은 1993년에 클린턴 대통령이 앨 고어 부통령을 위원장으로 하는 NPR특별위원회를 설치하여 행정개혁차원에서 정부운영방침의 변혁을 이루기 위해 제창한 것이었다. NPR은 기존의 행정과정과 절차에 대한 근본적 개혁을 통해 연방정부의 낭비적 요소를 줄이고 성과지향적인 전자정부를 이룩하려는 것이라는 점에서 다시 전자정부개념과 결합하게 된다. 그리고 미국에서는 특히 Clinton 행정부 하에서 이러한 전자정부관련 행정규범이나 의회 법제들이 많이 만들어졌고, Bush 행정부가 들어서면서 이러한 전자정부관련법제의 행정부나 의회에서의 제정 노력이 크게 줄어들고 있다는 점도 주목을 끈다. 민주당 출신의 Clinton 전대통령과의 여러 정책적 차별을 강조하는 공화당 출신 Bush대통령은 앞의 정권과는 달리 전자정부에 그만큼 큰 관심을 갖지 않는 것으로 보인다. 그러나, Bush 대통령도 연방정부 관련 인터넷 사이트의 정비에는 크게 비중을 두고 있는 것으로 보이는데, 그는 여러 연방정부 관련 인터넷 사이트의 정비와 개발에 과감한 투자와 지원을 약속한 바 있었고 실제로 이를 실행에 옮기고 있다.

이러한 전자정부가 추구하는 理想은 많은 행정학자들에 의해, 첫째, '정보기술을 이용한 정부혁신'과 둘째, 정부가 국민을 정부의 고객으로 이해하는 '고객지향적인 열린 정부의 구현'이라고⁵⁾ 이야기된다. 또한 전자정부는 가장 단순하게는 '문서없는 정부'를 의미하고 인원절감적인 정부를 의미하므로, 전자정부의 바람직한

2) 전자정부개념의 다의성과 불명확성, 그리고 한국의 전자정부법에 나타난 전자정부의 정의 및 한국전산원에 의한 전자정부의 정의에 관해 자세히는, 김재광, "전자정부 구현을 위한 행정조직법제의 정비" 「전자정부구현을 위한 법제 동향과 과제」 (한국법제연구원, 2000) 80~81쪽 참조.

3) NATIONAL PERFORMANCE REVIEW, REENGINEERING THROUGH INFORMATION TECHNOLOGY, 1993.

4) 권기현, 「전자정부와 행정개혁」 (커뮤니케이션북스, 1999) 171~172쪽.

5) 전계서, 170쪽.

모습으로는 '거대한 전자정부'보다는 '작고 효율적인 전자정부'가 많이 이야기 된다.

III. 프라이버시권과 '정보인권'

'정보인권'이라는 개념이 있다. '인권'을 사람으로 태어나면서부터 生來的·天賦적으로 누리는 권리, 따라서 헌법에의 규정 유무를 불문하고 인간으로서 누리는 자유라고 이해했을 때, '정보인권'은 이 인권개념을 정보화시대에 맞추어 확대, 발전시킨 것이라 설명할 수 있겠다. 정보인권 찾기 운동을 벌이고 있는 진보네트 워크센터가 펴낸 「내가 꼭 알아야 할 정보화시대의 인권」에 의하면, 이 '정보인권'으로 자기정보통제권, 정보접근권, 정보공유권, 표현의 자유, 反監視權의 다섯 가지가 거론되고 있다.

그 중 첫째, 자기정보통제권은 자신의 정보를 자기가 통제할 수 있는 권리를 말하는 것이다. 예를 들어 통신서비스 가입자들은 "정보가 유출되지 않게 잘 관리하고, 동의받지 않은 목적으로는 사용하지 않겠다"는 이용약관을 받고 자신의 개인정보를 사업자에게 제공하는데, 사업자가 실수로 이러한 개인정보를 유출했거나 고의로 부당하게 이용했을 때 바로 가입자의 자기정보통제권이 침해된다는 것이다. 둘째, 정보접근권은 정보에 접근할 수 있는 권리를 말하는데, 지금의 우리 전자정부 서비스가 마이크로소프트사의 윈도우 사용자들에게만 접근이 가능하게 되어 있어 매킨토시나 리눅스 컴퓨터 사용자들의 접근을 차단하고 있는 것이 정보접근권의 침해가 된다는 이야기이다. 셋째, 정보공유권은 인터넷을 통해 정보를 공유할 수 있는 권리이다. 예를 들어 인터넷을 통해 각 개인들끼리 정보를 주고받는 P2P 서비스 자체를 제한하거나, 동성애 사이트를 폐쇄한다면 이 정보공유권이 침해된다는 설명이다. 넷째, 표현의 자유는 누구나 자신의 의견이나 사상을 방해받지 않고 자유롭게 표출할 수 있는 권리를 말한다. 공공기관 인터넷 게시판에서의 실명제 도입 등이 이 인터넷상의 표현의 자유를 침해할 수 있다는 주장들이 제기될 수 있다. 끝으로 反監視權은 각종 적법한 감청이나 불법적 도청, 위치 확인, 감시카메라 등을 통한 감시로부터 자유로울 권리를 가리키는 것으로 설명되어진다.

그런데, 이러한 '정보인권'의 개념은 우리에게 자못 생소한 것으로, 이러한 생소한 개념을 쓰지 않더라도 우리가 익히 알고 있는 '프라이버시권'이라는 개념을 통해서도 상당부분 설명되어질 수 있다.

프라이버시권에 대한 헌법학적 논의에 눈을 돌려보자. 우리 헌법 제17조는 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다"고 규정하고 있다. 사회학적 연구나⁶⁾ 생물학적 연구는⁷⁾ 인간은 다른 모든 동물들이 그러하듯 본능적으로 프라이버시를 추구한다는 사실을 보여준다. 따라서 프라이버시의 개념은 원시시대부터 발달해왔고, 특히 19세기 후반 이후로 사회적 요구에 기인하여 프라이버시권이 미치는 범위는 계속 확대되어 왔다.⁸⁾ 20세기 중엽이후부터는 미국이 프라이버시권 개념의 발전에 주도적 역할을 해왔다. 미국헌법에 프라이버시권에 관한 명문규정이 없음에도 불구하고 프라이버시권은 미국에서 대법원의 판결을 통해 그 존재와 범위가 인정되었다. 프라이버시권이 미국헌법에 명문으로 규정되어있지 않기 때문에 미국의 대법관들은 privacy권이 도출되는 헌법상의 근거규정을 찾기 위해 여러 가지 논리를 개발해 내었는데, 임신을 중

6) Alan F. Westin박사의 연구에 의하면, 동물은 본능적으로 그들의 군집생활, 즉, 사회생활에 있어 사회에의 참여와 프라이버시간의 균형을 이루고자 노력하는데, 인간도 동물인 이상 그의 사회생활에 있어 사회에의 참여 못지 않게 프라이버시를 중시하는 경향을 보인다고 한다. 이에 관해 자세히는 ALAN F. WESTIN, PRIVACY AND FREEDOM 10-11 (New York: Association of the Bar of City of New York, 1967) 참조.

7) Edward T. Hall박사의 연구에 의하면, 인간은 야생상태에서의 다른 포유류동물들과 마찬가지로 다른 인간과의 관계에 있어 일정한 정도의 공간적·사회적 거리를 둠으로써 私人的 공간을 확보하려는 본능을 가진다고 한다. 더욱이 인간은 여전히 촉각, 味覺, 시각, 청각과 같은 동물적이고 육체적인 감각에 크게 의존하면서 그의 일상적인 프라이버시의 영역을 규정하려한다고 한다. 이에 관해 자세히는 EDWARD T. HALL, THE HIDDEN DIMENSION 39-70 (New York, 1966) 참조.

8) 프라이버시개념의 인류학적·사회학적 유래와 그 발전에 관해 자세히는 ALAN F. WESTIN, 전계서, 5-63면 참조.

단할 것인가를 선택할 권리는 프라이버시권에 속하고 다시 이 프라이버시권은 근거조항을 수정헌법 14조의 적법절차조항상의 "liberty"에서 나오는 것으로 본 Blackmun대법관의 견해가 1973년의 Roe v. Wade사건 판결⁹⁾ 이후 주로 지지를 얻고 있다. 이러한 헌법적 규정들에 근거하여 판례에 의해 프라이버시권이 인정되고 그 적용범위를 넓혀왔다.¹⁰⁾ 우리가 사는 시대를 '정보화시대(information age)'라고 부른다. 정보기술이 급속도로 발달함에 따라 개인의 프라이버시권이 침해될 가능성은 더더욱 커지고 있으며 이런 이유로 프라이버시권의 적용범위도 넓어지고 프라이버시권이 갈수록 중요한 권리로 인정받고 있다.¹¹⁾ 미국에서는 이 프라이버시권이 저작권법과도 밀접히 관련되게 되었고¹²⁾ 명예훼손과 관련해서는 公的 인물이론(public figure theory)¹³⁾ 등을 만들어 내었다.

한국헌법 17조의 '사생활의 비밀과 자유' 즉, 프라이버시권의 내용은 다수의 한국 헌법학자들에 의해 사생활의 자유의 불가침, 사생활의 비밀의 불가침 및 자기정보통제권의 세 가지를 포함하는 것으로 설명되어지며, 이중 '사생활의 자유의 불가침'은 사생활의 자유로운 형성권과 영위, 즉 개인적 자율을 침해받지 않는 것을 말한다. 원래 민주국가는 개인의 존엄성 실현을 그 목적으로 하고 있으므로 타인의 권리를 침해하지 않는 한 개인의 사생활에 있어서의 선택은 그 자율에 맡기고 있는 것이다. 여기에는 대체로 "결혼"·임신·피임·낙태, 자녀의 양육·교육, 의복·두발형태, 성생활 등의 자유가 포함된다고 한다. '사생활의 비밀의 불가침'이란 공개하고 싶지 않은 私的 사항이나 성명, 초상, 명예와 같이 본인에게 고유한 속성인 人格的 徵表를 본인의 허락없이 공개당하지 않는 것을 말한다. 끝으로 '자기정보통제권'이란 자신에 관한 정보를 보호받기 위해 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정하고 관리할 수 있는 권리를 말한다. 이것은 구체적으로는 자신에 관한 정보의 열람, 정정, 사용중지, 삭제 등을 요구할 수 있는 권리로 나타난다.¹⁴⁾

미국에서 프라이버시권의 위력은 대단하다. 원래 개인주의가 일찍 발달한 서양에서는 공개된 집단생활에 익숙한 동양인들이 알지 못하는 '私的 領域(private territory)'이 중시되었고 이 사적 영역에의 침입을 프라이버시권을 통해 배제해 왔기에 그 법리의 발달이 더 깊었다. 그리고 마침내는 '자기정보통제권'이라는 사적 영역에 대한 적극적인 자기자신의 관여를 권리로 구성하게 된 것이다. 그러나, 이념적으로도 개인주의가 발달하지 못했고 좁은 국토에 높은 인구밀도를 가진 아시아의 여러 나라들에서는 공개된 집단생활이 강조되다 보니, 사적 영역을 전제로 하는 프라이버시권의 개념이 발달될 수가 없었다. 비록 1980년 헌법 이후 우리 헌법 제17조에서 프라이버시권에 관한 명문규정을 두고는 있으나, 우리 헌법재판소나 법원은 이 프라이버시권을 좀처럼 재판에서 위헌판단의 근거로 활용하고 있지 않아, 그 내용이 공허한 조항으로 사장되고 있는 현실에 있다. 이러한 현실 때문에, 앞의 서론에서 언급했듯이, 전자정부화가 급진전되면서 국민의 정보관리를 통치의 수단으로 삼고자 했던 권위주의적 행정에 대해 우리 국민은 프라이버시권 침해를 따진다는 등의 별다른 문제제기 없이 이를 당연한 것으로 받아들이고 있는 것이다.

9) 이에 근거해 그는 산모의 생명을 구하기 위한 경우가 아니면 임신의 어느 단계에서건 낙태를 하지 못한다고 규정한 Texas낙태법규정을 위헌이라 판결했다. Jane Roe et al., appellants v. Henry Wade, 410 U.S. 113, 93 S.Ct. 705 (1973).

10) 미 연방대법원에 의한 프라이버시권 개념의 발달에 관해 자세히는 DAVID M. O'BRIEN, PRIVACY, LAW AND PUBLIC POLICY 35-199 (New York: Praeger Publishers, 1979) 참조.

11) Fred H. Cate박사는 그의 비교적 최근의 저서에서 전자정보네트워크의 발달과 프라이버시권 개념의 확장에 관해 자세히 논하고 있다. FRED H. CATE, PRIVACY IN THE INFORMATION AGE 5-18 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997) 참조.

12) 프라이버시권과 저작권의 관계에 관해서는 Prince Albert v. Strange(1 McN.&G. 23, 1849) 판결이 초기 판결로서 중요하며 이 판결의 자세한 분석에 관해 적고있는 Samuel D. Warren과 Louis D. Brandeis의 논문이 유명하다. Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis, The Right to Privacy, 4 HARV. L. REV. 193, 202-203 (December, 1890) 참조.

13) 公的 人物法理의 발달은 New York Times v. Sullivan(376 U.S. 254, 1964)판결, Curtis Publishing Co. v. Butts(388 U.S. 130, 1967)판결, Philadelphia Newspaper Inc. v. Hepps(475 U.S. 767, 1986)판결 등을 통해 이루어졌다.

14) 자세히는 권영성, 「헌법학원론」 (법문사, 2003년) 426-431면 참조.

이렇듯 프라이버시권의 대단한 의미와 내용에 우리가 눈길을 돌릴 때, 위에서 언급한 '정보인권'의 개념은 많은 부분 프라이버시권을 가지고 설명할 수 있다. 5가지 '정보인권' 중에서 정보통제권은 자기정보통제권과 같은 개념이고, 정보접근권도 그 정보가 자기에 관한 정보일 경우 자기정보통제권을 의미하게 된다. 물론, 자기에 관한 정보가 아닐 경우에는 표현의 자유의 하나로서의 알권리로 이해하면 될 것이다. 알권리란 자신의 의견이나 사상을 형성하기 위해 각종 정보에 자유롭게 접근하고 이를 수집, 처리할 수 있는 권리를 의미하기 때문이다. 反監視權도 프라이버시권의 하나이다. 왜냐하면 각종 감시나 도청 등으로부터 자유로울 권리란 프라이버시권 내의 사생활의 비밀의 불가침이나 사생활의 자유의 불가침과 같은 것을 의미하게 되기 때문이다. '정보인권' 중 정보공유권과 표현의 자유만이 프라이버시권이 아닌 표현의 자유에 속하는 것이 된다. 특히, 정보공유권이란 인터넷상의 정보교환이나 의사소통을 자유롭게 하는 '의사소통의 자유'를 의미하는 것으로 이것은 표현의 자유, 더 구체적으로는 언론·출판의 자유에 속하는 것이기 때문이다.

외국에서는 개인정보에 대한 프라이버시권 보호를 중시하고 있다. 최근 우리의 교육행정정보시스템에 대해 국가인권위원회가 외국의 예로 들었던 영국의 '데이터보호법', 캐나다의 '프라이버시법', 프랑스의 '정보처리 파일 및 자유에 관한 법', 미국의 '가족의 교육에 관한 권리와 프라이버시보호법' 등은 모두 정보수집을 '정당화'하는 법이 아니라 정보수집을 '제한'하는 법들이다. 즉, 외국에서는 학생정보를 국가가 통합적으로 관리하는 사례가 없다. 특히 미국의 경우는 전자정부화의 추진 초기에도 전자정부 관련 입법을 만들 때 국민개인의 프라이버시 보호를 무엇보다 중시하며 이를 법제화하는 노력을 보인 바 있어 주목을 끈다. 1974년의 프라이버시법(Privacy Act, 5 USC 552a)이¹⁵⁾ 바로 그것이다. 이미 1970년대의 미국 행정부나 입법부도 '전자정부 구현'의 필요성은 느끼고 있었고 간헐적인 법제정이나 법개정을 통해 이 방향으로 나아가고 있었는데, 이것이 1990년대 클린턴 행정부에 의한 여러 체계적인 법제정이나 행정부 주도의 프로젝트들에 의해 가속화되고 본격화되었을 뿐이었다. 프라이버시법의 대략적인 내용을 살펴보면, 同法은 개인의 私的 정보가 정부에 의해 공개될 수 있는 '경우'와 그 '방법'에 관해 규정하고 있다. 이 법에 의해 개인정보는 그 정보주체인 개인에 의한 事前 書面同意가 없으면 공개될 수 없다. 同法은 또한 행정기관들로 하여금 개인이 그들의 정보에 접근하고자 할 때 이를 허락하도록 하고 있다.¹⁶⁾

IV. 개인정보보호에 관한 우리의 실정과 외국의 현실에 대한 비교

15) 전체 법규정의 원문은 <http://www4.law.cornell.edu/uscode/5/552a.html> 참조.

16) 구체적으로 주요 조항들을 살펴보면, 개인정보 공개의 조건들(Conditions of Disclosure)은 (b)에 규정되어 있는데, 비공개 원칙 위에 다시 12가지의 예외 사유에 있어서는 정보주체의 사전 서면동의가 없더라도 이를 공개할 수 있게 하면서 그 예외사유로, 개인정보를 관리하는 행정공무원들이 그들의 직무를 수행함에 있어 그 개인정보를 필요로 할 때 관계 행정공무원들에게는 개인기록들을 공개할 수 있다거나(1호), 인구조사국(Bureau of the Census)이 인구조사를 계획하고 수행하려 할 때 이 인구조사국에 개인기록들을 공개할 수 있다거나(4호), 그 기록이 통계조사나 연구를 위해서만 사용될 것이며 그 개인정보가 그 개인의 신원이 확인되지 않는 형태로 쓰여질 것임을 事前에 書面으로 확약한 사람에게 공개된다거나(5호), 미합중국정부에 의해서나 국립기록보관소(National Archives and Records Administration) 종사자들에 의해 그것을 계속해서 보존할만한 역사적 가치나 다른 가치가 있다고 판단된 개인기록들을 국립기록보관소에 보낼 수 있다거나(6호), 법집행기관의 장기 법집행활동(a civil or criminal law enforcement activity)을 위해 필요한 부분을 적시하여 書面으로 이의 공개를 요구한 경우라든지(7호), 연방의회나 그 사안에 대해 관찰권이 있는 연방의회의 상임위원회, 소위원회, 위원회 연석회의에 공개할 수 있다거나(9호), 감사원장(Comptroller General)이 그 직무집행과 관련하여 이의 공개를 요구한 경우라든지(10호), 그 사안에 재판관할권이 있는 법원의 명령이 있는 경우(11호)에 개인정보를 이들에게 공개할 수 있다는 것들이 규정되어 있다. 그런데, 그러한 개인 프라이버시에 관한 정보를 관리하는 행정기관에 대해서도 동법 (e)는 세 가지 요건들(Agency Requirements)을 요구하고 있다. 행정기관들은 첫째, 국제제정법이나 대통령령에 나타나는 그 행정기관의 활동목적에 이룩하는데 필요하고 관련 있는 개인정보들만을 관리하고(1호), 둘째, 개인정보가 연방프로그램 하에서 그 개인의 권리나 특권에 관한 반대의 결정을 낼 수 있을 때, 행정기관은 그 개인에 관한 정보를 직접적 경로를 통해 최대한으로 수집할 수 있고(2호), 셋째, 행정기관은 정보 제공을 행정기관이 요구하는 개인 각자에게 그 정보수집에 사용되는 정보수집의 형태(form) 등에 관해 알려주어야만 한다(3호).

1. 우리의 실정

우리나라에서 전자정부 추진의 근거가 되고 있는 근거법은 “전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률”이다. 동법의 제정목적은 행정업무의 전자적 처리를 통해 전자정부 구현을 위한 사업들을 촉진시키고, 행정기관의 생산성, 투명성, 민주성을 높여서 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키고자 하는데 있다. 그리고 개인정보의 보호를 위해서는 제공된 행정정보 이용의 제한, 행정정보의 보호조치 등에 관한 일반적 규정만을 마련해놓고 있다. 정부기록보존과 관련해서는 “정부기록보존에 관한 법률”이 존재한다.

전자정부와 별도로 개인정보보호와 관련한 입법으로는 공공부문에서는 “공공부문의 개인정보보호법”과 그 시행규칙이, 민간부문에서는 “정보통신망 이용 촉진 및 정보보호에 관한 법”과 그 시행규칙이 일반적인 규정들을 두고 있다. 물론 신용정보, 세금정보, 의료정보 등 중요정보에 관해서는 개별법에서 부분적으로 따로 규정을 두어 규율하고 있다.

이러한 법적 토대 위에서 추진되어오는 우리의 전자정부는 앞서 지적한 바대로 ‘행정의 효율성’만을 강조하면서, 국민 개개인의 프라이버시권 등의 기본권은 희생시키는 방향으로 운영되고 있다. 개개인의 개인정보에 대한 프라이버시권에 의한 보호에 관해서는 일반적이고 선언적인 규정만을 두고 있을 뿐이며, 개인의 프라이버시권에 대한 보장이 현실적으로는 정부공무원들에 의해 심각히 자각되지도 않고 소홀히 다루어지면서 희생되고 있는 것이다.

오히려 정부에 의한 국민 사생활의 감시가 광범위하게 퍼져있어 문제를 낳고 있다. 첫째, 공적 부문에서 경찰은 기습시위가 잦은 장소나, 서울 이태원 등의 우범지대에 방범용 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치하여 운영중이며, 방범 목적으로 주택가에도 CCTV를 설치해 운영하려 하고 있다. 예를 들어, 최근 강남경찰서와 강남구청이 서울 강남 일대의 강력범죄 예방을 이유로 유흥가나 다가구주택, 원룸 밀집지역 등의 범죄우발 지역에 CCTV 300여대를 설치하겠다는 계획을 발표하여 주민의 프라이버시권 침해의 논란을 불러일으키고 있다.¹⁷⁾ 둘째, 심지어 사적 부문에서도 첨단연구소나 국가기관처럼 높은 수준이 보안이 꼭 필요하지도 않은 사기업에서 노동자들을 효율적으로 감시하고 통제하기 위한 각종 감시시스템이 도입되고 있다. 사기업들이 지문인식 시스템을 도입하여 직원들의 출퇴근 기록을 관리하거나, 휴대전화 위치 시스템을 도입하여 노동자의 위치를 파악하거나(작업장 이탈여부 등 파악), 인터넷이나 e-mail의 사용기록을 확인하고 있는 것이 그 예이다. 특히 노동자들의 경우 그렇지 않아도 불평등한 노사관계 때문에 이러한 감시에 대한 문제제기는 해고 등의 불이익으로 이어질 수 있어 침묵할 수밖에 없다. 따라서, 전자정부의 추진과 병행하여 ‘反監視權’이 정보인권의 하나로서 인정되고 주장될 수 있어야 한다는 주장이 노동계와 인권단체들을 중심으로 터져 나오고 있는 것이다.¹⁸⁾ 최근에 문제되었던 NEIS의 경우도 정보화가 가져온 원격감시를 낳을 수도 있다.

2. 외국에서의 개인정보 보호

외국에서는 전자정부의 추진과 함께, 행정부에서 독립된 기구를 만들어 국민의 프라이버시권 등이 침

17) 강남경찰서는 2003년 6월 25일에 강력범죄가 많이 우려되는 역삼1동과 노현1동 등을 중심으로 7DNJFAKfki 방범용 CCTV 27대를 설치하고, 구의회는 추경예산안이 통과되면 연말까지 모두 320대의 CCTV를 설치하겠다고 밝혔다. 강남경찰서는 이미 2002년 12월에 논현동 일대에 방범용 CCTV 5대를 설치해 시범운영 중이었다. 자세한 내용은 2003년 6월 26일자 사회면 A10.

18) 석진환, “가는 곳마다 감시 그물망” 한겨레신문 2003년 6월 13일자 사회면.

해되지 않도록 제도를 정비하는 나라들이 늘고 있다. 영국, 캐나다, 독일, 프랑스 등은 임기가 보장되고, 국민의 정보인권 침해 사건에 대해 조사권과 고발권을 가진 기구를 설립하고 있다. 영국은 왕이 임명한 ‘데이터 보호감독관’을 두고 있는데, 정부기관이 국민의 개인정보를 포함하는 데이터베이스를 만들 때 반드시 이를 감독관에게 알리고, 감독관은 정보인권 침해의 가능성 정도를 평가해 해당 정부기관과 당사자에게 통보하도록 하고 있다. 이 감독관은 공공기관과 민간 영역 모두에 대해 정보인권 침해여부와 불법감시를 감독한다. 캐나다는 ‘프라이버시 위원회’를 두어 공공기관과 민간 영역 모두에 대해 정보인권 침해여부와 불법감시에 대해 감독권을 행사하고 있다. 독일은 ‘연방 데이터 보호위원회’를 시행하면서, 이 기구가 공공기관의 프라이버시 관련법 준수 여부만을 감독하게 하고 있다. 프랑스의 ‘국가정보처리자유위원회’는 공공기관과 민간영역 모두에 대해 감독권을 가지며, 동기구가 의회의 감독을 받게 하는 다른 나라들과는 달리 기구 구성이나 위원 해임 등을 포함한 주요사항이 위원회의 자체 결정에 따르도록 하고 있다. 또한, 공무원뿐만 아니라 각종 개인정보화일의 소지자도 위원회의 활동에 반대할 수 없도록 하면서, 위원회의 조사활동을 방해할 경우 1년의 징역 및 100만 프랑의 벌금을 부과할 수 있으며 위법사실이 드러나면 자체 명령을 내리거나 검찰에 고발할 수 있는 권한을 가지고 있다.¹⁹⁾

VI. 문제점과 개선방안

1. 주민등록번호 밑의 개인신상정보의 집적이 가져오는 문제

우리는 주민등록번호 밑에 개개인의 신상에 대한 정보가 모두 집적되어 있어, 주민등록번호가 전자정부의 프라이버시권 문제의 고리가 되고 있다. 주민등록번호 하나만 있으면 국가나 민간이 구축해놓은 광대한 데이터베이스에 담겨있는 개인의 신상정보를 쉽게 찾아볼 수 있고, 주민등록번호가 데이터베이스들을 서로 연결하는 고리로 사용되기 때문이다. 우리는 작년 10월에 경찰이 수배 중이던 단병호 민주노동당 위원장과 그 간부들의 주민등록번호 등이 적인 전단지를 전국에 뿌리는 바람에 이를 본 네티즌이 인터넷에서 자신의 신분을 위조하는데 악용한 사실이 밝혀져 무리를 빚은 바 있었다.

대부분의 선진국들에서는 국민 고유번호를 가지게 하는 것을 제도적으로 금하고 있다. 따라서, 국가기관은 물론이고 민간기관도 데이터베이스에서 어떤 국민의 인적 사항을 추출하거나 여러 데이터베이스의 연결고리로 사용할 수 있는 국민 고유번호를 알지 못한다. 예를 들어 미국은 자동차운전면허번호가 개인에 대한 정치적 신상정보의 식별기준이 된다면, 사회보장번호(Social Security Number)가 개인의 경제적 신상정보에 대한 식별기준이 될 수 있다. 그러나 법으로 사회보장번호의 공개를 금지하고 있다. 또한, 국가기관이나 각종 민간기관도 법령이 정하는 제한적인 경우에만 사회보장번호를 요구할 수 있게 하고 원칙적으로는 이를 요구할 수 없게 하고 있다.

우리는 주민등록번호가 데이터베이스 상에서 개인의 거의 모든 정보에 대한 식별기준이 되고 데이터베이스간의 연결고리로 악용되고 있어 문제이다. 공공기관은 꼭 필요한 경우를 제외하고는 원칙적으로 주민등록번호를 사용하지 말아야 하고 개인의 주민등록번호 유출을 처벌하고 규제하는 입법의 마련이 시급하다.

2. 매킨토시나 리눅스 사용자의 정보접근권 침해의 문제

현재의 우리 전자정부 서비스는 마이크로소프트(MS)사의 윈도우 운영체제 사용자만이 이용할 수 있게 되

19) 김재삼, “인권우선 철학이 첫단추” 한겨레신문 2003년 6월 13일자 사회면.

어 있고, 매킨토시나 리눅스의 사용자는 이용할 수 없게 되어있다. 이용자 인증장치를 윈도우의 것 한가지만을 제공해서 다른 소프트웨어 사용자들은 이용할 수 없기 때문이다. 이것은 다른 정부기관과 지방자치단체 홈페이지도 마찬가지이다. 대부분 MS 프로그램에 최적화시킨 상태로 만들어져, 다른 것을 이용하면 접속이 아예 되지 않거나 화면이 깨진 상태로 나타난다. 정부관계자는 전체 컴퓨터 사용자 중 매킨토시나 리눅스의 사용자가 5% 미만이라서 예산상 불가피한 선택이었다고 이야기하지만²⁰⁾ 이는 정부가 국민의 '정보접근권'을 침해하는 것이 될 수 있다.

매킨토시나 리눅스 사용자 이외에도, 장애인 사용자나 저성능의 컴퓨터 사용자 등의 사회적 약자, 소수자들의 정보접근권 침해도 이야기될 수 있다. 대다수 문서를 워드와 한글 등 특정업체 소프트웨어를 갖고 있어야 볼 수 있는 형태로 제공하고 장애인들을 위한 음성합성이나 저속 모뎀 사용자를 위한 텍스트 기능을 갖춘 곳도 극소수이다. 미국의 연방정부 홈페이지들은 네트스케이프 등 다른 프로그램으로도 접근가능하게 해놓고 있다. 또한 정보를 PDF 문서, 텍스트, 웹문서로도 제공해서 사용 중인 문서편집기 종류와 관계없이 이를 열람할 수 있게 해놓고 있다. 백안판 홈페이지는 정보를 매킨토시용 문서편집기 양식으로도 제공한다.

더 나아가 이 '정보접근권'의 침해는 정부가 국민의 정보공개청구를 목살하는 것에서도 발생할 수 있다. 정부가 추진하는 정보화사업 중 상당수는 국민 개인의 신상정보를 수집해 통합하는 과정을 포함한다. 국민 개인은 자신의 신상정보가 어떤 목적으로 어떤 과정을 통해 수집되고 사용되는지 알권리가 있다.

3. 지문날인 데이터베이스화의 프라이버시권 침해

생체정보의 하나로서 지문날인을 받아 수사기관이 데이터베이스화하여 사용하는 것도 프라이버시권 침해의 소지가 다분하다. 지문은 그 사람을 나타내는 인격적 징표가 될 수 있어 사생활의 비밀을 침해할 수 있기 때문이다. 우리는 주민등록증 발급시 동사무소에서 열손가락의 지문을 모두 찍고, 이 지문자료는 본인의 동의없이 경찰로 넘어가서 전산자료로 데이터베이스화된다. 이것은 명확한 목적이거나²¹⁾ 법률적 근거도 없는 것일 뿐 아니라 모든 국민들을 잠재적 범죄자로 취급하는 것이어서 문제이다. 헌법상의 무죄추정의 원칙에 위배될 수 있다. 또한 적법절차의 원칙하의 영장주의에 의하면 수사기관이 필요한 증거를 원할 때에 검사가 청구하고 법원이 발부한 영장을 발부받아야 하지만, 이 지문의 경우에는 본인의 동의없이, 또 영장도 없이 마음대로 사용되고 있어 영장주의원칙에도 반한다.

4. 정부기관간 개인정보 '공유'와 '통합관리'의 문제

개인정보통합관리시스템이 확고히 구축되면 국민의 프라이버시권 침해의 위험은 더 커진다. 수집된 개인정보가 행정편의를 위해 행정기관들간에 '공유'되고 있는데, 이 개인정보의 공유는 정보주체인 국민의 동의 없이 행해지는 것이어서 그 국민의 프라이버시권을 침해해 위헌이 될 수 있고, 뚜렷한 법적 근거도 없어 적법절차의 원칙에 위배될 수도 있다. 우리 정부는 전자정부 11대 중점과제를 정해서 2001년초부터 본격적으로 추진해오고 있다. 그런데 그것의 목표는 행정의 편리성과 신속화에 있었다. 많은 예산을 들여서 국가가 보유하고 있는 국민 개인의 주민등록, 보험, 세금, 자동차, 부동산 자료들을 통합하고 행정의 편리성과 신속화를 위해 필요시 국가기관간에 이들 정보를 주고받을 수 있는 시스템을 만들었다. 예를 들어, 행정자치부의 주민등록자료는 병무청, 국세청, 경찰청, 외교통상부, 국민연금공단 등에서 온라인을 통해 수시로 공유하고

20) 김재섭, "윈도 아니면 통행금지" 한겨레신문 2003년 6월 12일자 사회면.

21) 수사기관은 지문이 범인 검거를 위해 꼭 필요한 것이라고 주장하지만, 실제로 지문정보를 이용해서 범인을 검거하는 경우는 전체사건의 1%도 되지 않는다고 한다. 한겨레신문 2003년 6월 10일자 사회면.

있다. 국세청이 갖고있는 종합소득세 등의 자료는 보건복지부 등의 기관에 제공되어진다. 조직폭력배, 신원조회, 범죄경력과 관련된 경찰청의 자료는 법무부, 외교통상부, 국방부, 국가정보원, 청와대경호실에서 쉽게 접근할 수 있다. 법무부의 출입국자료도 국세청, 감사원, 국가정보원, 국민연금관리공단, 의료보험공단에서 쉽게 받아본다.

정부기관은 또한 금융기관 등의 외부기관에도 개인정보에 대한 많은 요청을 한다. 정부가 일년에 금융기관에 요청하는 금융거래정보가 300만건을 넘는다고 한다.²²⁾ 각 정부기관이 수집하고 공유하는 정보에 이 외부정보 까지 합치면 국가는 가히 국민 개개인의 신상에 관한 모든 정보를 다 알고 있다고 보아도 과언이 아니다.

문제는 이러한 막대한 정보가 공유나 유출 등을 통해 원래의 수집목적이 아닌 다른 목적에 악용될 경우 그 부작용은 대단히 클 수 있다는 데에 있다. 최근에 보험개발원이 보유하고 있던 차량 20여만대에 대한 보험정보를 빼내어서 보험재가입 영업에 이용하여 90여억원의 실적을 올린 보험회사직원들이 구속된 것이 그 예이다.²³⁾ 전자정부나 정부기관 홈페이지에서 개인정보 유출사고가 발생하면 피해당사자는 행정심판이나 행정소송을 통해 손해배상을 받을 수 있다.²⁴⁾

'통합'되고 '공유'된 개인정보가 위험스러운 이유는 그것이 '유출'되었을 경우 한꺼번에 많은 정보가 새어나갈 수 있다는 점에 있다. 최근 정보통신부가 공공기관의 정보보호 수준을 높이고 정보보호산업을 활성화하기 위해 정보화촉진기금 100억원을 투입하여 '공공기관 정보보호 수준 제고사업'을 추진한다고 밝힌 바 있다.²⁵⁾ 이것도 공공기관에 통합되고 공유된 정보가 유출될 수 있다는 가능성에 대한 反證이 될 수 있다.

이를 시정하기 위해서는 첫째, 국민 개개인의 신상에 관련된 개인정보의 통합과 공동이용을 가능한 한 최소화하고 불가피하게 통합할 때에는 당사자에게 프라이버시권 내의 자기정보관리통제권의 하나로서 '내용정정청구권'과 같은 것을 인정해주어 정보의 내용 중 잘못된 부분을 바로잡을 수 있게 해야 한다. 둘째, 건물이나 각종 기간시설 건설시 환경영향평가를 받듯이 전자정부를 추진할 때에 개인정보 통합에 대비해 정보인권영향평가를 받게 해야 한다. 그래서, 평가결과 침해가능성이 많으면 그 추진을 중단하고 적을 때에는 정치한 보완책을 마련하는 것을 병행해야 한다. 셋째, 전자정부화가 추진되어 일정단계에 이르른 행정정보의 공개방식도 바꾸어 공개할 수 있는 정보를 모두 정부의 홈페이지에 올려 누구나 별도의 행정정보 공개청구 없이 볼 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 구체적 법규정상의 문제점들

첫째, "공공기관 개인정보보호법"과 그 시행규칙에는 위에서 본 공공기관에 의한 개인정보의 통합과 관리 등에 대한 구체적 기준이나 통제장치가 마련되어있지 않아서 문제이다. 이에 대한 일반적 규정에 만족할 것이 아니라 구체적 기준과 통제장치를 동법에 상세히 규정해야 할 것이다.

둘째, "정부기록보존에 관한 법률" 등에서 정부기록의 보존에 관해 규율하면서 첫째, 디지털 문서에 관한 보존 규정은 빠져있어 문제이다. 이 규정을 반드시 넣어야 한다. 또한 정부문서의 수정시에 수정이나 삭제에 흔적을 남기게 해야하는데 디지털문서의 경우 수정에 관한 흔적을 남기게 하는 규정이 없어 문제이다. 수정사항을 명시토록 하는 법규정을 두어야 한다.

22) 한겨레신문 2003년 6월 8일자 사회면.

23) Id.

24) 민간업체에 의한 정보인권 침해의 경우에는 개인정보분쟁조정위원회를 통해 구제받을 수 있다. 동위원회는 개인정보를 부당하게 수집, 이용, 유출시킨 경우에 대해 피해자에게 물질적 피해와 위로금을 지급하라고 권고할 수 있다.

25) 이 사업은 중앙의 행정기관과 광역지방자치단체 등 총 76개 기관에 대해 정보보호시스템과 관련 컨설팅을 지원하는 사업으로, 한국정보보호진흥원이 전담 사업추진기관으로 지정되어 이 사업을 주도하고 있다.

셋째, “정보공개법”에서도 정부가 모든 정보를 의무적으로 공개하게 하고 있지는 않다. 즉, 행정부가 자신들의 판단에 따라 자의적으로 공개 거부 가능성이 되어있는 것이다. 법개정이 시급히 요구되는 부분이다.

덧붙여, 이러한 전자정부 관련법들이 만들어질 때 행정학자들의 가담이 많았던 것으로 알고 있다. 따라서, 헌법적 프레임이 미흡하게 되고 국민의 프라이버시권을 위시한 여러 인권 침해로 이유로 위헌의 소지를 발생시키게 되는 것이다. 따라서, 전자정부 관련법의 제정이나 개정시에 헌법학자를 위시한 법학자나 법실무자들의 참여가 확대되어야 한다.

6. 전자정부 업무 주관할부서가 불분명한 문제

행정자치부와 정보통신부 중 어느 기관이 전자정부화 정책집행과 관련한 주무부서인지 확실치 않고, 두부의 권한들이 서로 중첩되어 비효율적이기도 해서 문제이다. 전자정부 구현 사업의 범부처적 연관성, 그럼에도 불구하고 한국의 관료사회에 엄존하는 강한 부처독립주의 관행, 通法府化한 우리 국회에서의 취약한 입법 심의 등과 같은 우리의 특수한 현실을 잘 감안하여 주관할부서를 정한 뒤, 이 부서를 중심으로 전자정부 정책들이 일관성 있고 통일성 있게 추진되고 집행되어야 할 것이다.

7. 국민의사의 행정과정의 ‘반영’까지도 증시하는 응답적 체계의 전자정부화

이제 전자정부는 효율적인 행정서비스의 ‘전달’에 그치지 않고 국민 개개인 의사의 행정과정의 ‘반영’으로까지 나아가야 한다. 즉, 이제는 단순히 그 기관정책들의 홍보를 위한 성격이 강한 게시판 하나를 홈페이지에 만들어 놓는 수준은 넘어서야 한다. 기존의 행정서비스의 ‘전달’에 그친 전자정부는 단지 디지털 기술을 행정 효율화와 투명성 제고를 위해 기술적으로 이용하는 것에 지나지 않는다. 진정한 국민주권의 실현에는 미흡한 것이다. 따라서, 진정한 국민주권의 실현을 위해서도 앞으로는 국민의사의 행정과정의 ‘반영’에도 전자정부는 치중해야한다. 즉, ‘응답적 체계(responsive system)’로 나아가야 하는 것이다.

1998년에 정보공개법이 제정된 이후 5년간 행정기관에 대한 국민들의 정보공개청구 건수가 4배 이상 늘어났다고 한다.²⁶⁾ 그리고 대부분의 정부공개청구사건이 처리되는데 처리된 사건 중 2002년의 경우 94%가 공개결정을 얻었고 6%만이 비공개되어 공개결정의 비율이 압도적으로 높은 점도 주목을 요한다.²⁷⁾ 정보공개청구 방법은 ‘출석’이 많기는 하지만, ‘컴퓨터 통신’의 방법도 20% 가까이 활용되고 있어 전자정부로의 이행 가능성을 밝혀주고 있다.²⁸⁾

VII. 결론

크게 보면 프라이버시에 해당하는 개인정보를 법에 미리 정한 절차를 거치지 않고 수집, 악용함으로써 법치주의에 어긋날 수 있다. 또한, 전자정부가 많은 국민 개개인의 신상에 관한 정보를 통합, 관리하는 방향으로 나아가면 권력집중을 불러올 수도 있다. 현대와 같은 정보화사회에서 정보의 집중은 곧 권력의 집중을 낳게 되기 때문이다. 이것은 ‘국민에 의한 지배’가 아니라 ‘권력이 집중된 정부기관’에 의한 지배를 낳아, ‘국

26) 2002년 일년간 전국 각급행정기관에 접수된 정보공개청구 건수는 108,147건으로 5년 전인 1998년의 26338건에 비해 4.1배가 늘었다. 1999년에 42,930건, 2000년에 61,586건, 2001년에 86,086건으로 정보공개청구 건수는 계속적인 증가추세에 있다. 자세한 행정자치부, 「2003 행정자치백서」(2003년 6월 8일) 참조.

27) Id.

28) 2002년에 정보공개 청구된 108,147건 중 정보공개 청구방법으로 ‘출석’을 이용한 경우가 79,054건으로 73%, ‘컴퓨터 통신’을 이용한 경우가 19,350건으로 18%, ‘우편’을 이용한 경우가 7,458건으로 7%의 이용율을 보이고 있다. Id.

민에 의한 국민의 지배’를 한 구성원리로 하는 민주주의이념에도 반할 수 있다. 그리고 전자정부로 인해 ‘권력이 집중된 정부기관’에 의한 지배가 강화되면 이것은 ‘관료주의적 권위주의’로 흐름 위험성이 있다. 원래 정보화시대의 전자정보라는 것은, 그 非對面性 등 때문에 그 뜻의 20% 정도만 전달 가능하다는 약점을 가지고 있다고 한다. 즉, 전달되는 양이 과소한 과소정보이어서 나머지 80%에 있어서는 엉뚱한 이미지를 떨 수 있다는 것이다. 이러한 과소정보의 약점을 보완하기 위해서는 개별적 타당성을 중시해 정보처리를 하여야 하는데, 관료주의적 권위주의 하에서는 개별적 타당성의 요청이 무시되는 일이 더 잦으면 잦았지 덜 하지는 않을 것이기 때문에 문제이다.

전자정부는 국민의 입장에서 봤을 때, 국민의 ‘편의성 제고’라는 긍정적인 면도 가지지만, ‘개인정보 통제’라는 부정적인 측면도 함께 가진다. 후자의 부정적 측면 때문에 전자정부화를 지금 당장 중단하는 것도 어리석은 일이다. 전자정부화는 누가 뭐라 하더라도 분명 시대적 대세이기 때문이다. 따라서, 전자정부를 추진해 나가면서 발견되는 국민 개개인의 개인정보의 남용, 오용을 제도적, 기술적으로 막을 수 있는 장치들을 개발해나가야 한다. 이 때 그 제도적, 기술적 장치들은 전자정부화의 큰 흐름 앞에서 개인정보를 어떻게 어느 정도까지 보호하여야 하는지를 그 내용으로 하여야 하는 것이겠고, 그 내용은 정부운영의 효율성과 같은 ‘정부의 이익’과 국민 개개인의 프라이버시권과 ‘국민의 기본권’을 적절히 형량하여 구체적 기준과 내용이 결정되는 형태가 되어야 할 것이다. 원래 전자정부라는 것도 ‘국민을 위한 정부’의 하나로 고안된 것이라는 점을 망각해서는 안 될 것이다.

餘論이지만, 전자정부화는 프라이버시권 이외에 평등권 침해의 문제를 일으킬 수도 있다. 현대에는 비록 많은 사람들이 인터넷을 사용하고 있지만, 그 중에는 늙고 가난하며 교육을 많이 받지 못한 농촌사람들 보다는 젊고 부유하며 교육을 많이 받은 도시사람들이 더 많다는 사실에 주목해야 한다. 특히 장애인이나 여성 등의 사회적·경제적 약자들은 이러한 전자정부화의 추세 속에서 오히려 점점 더 소외되어 갈 수도 있다. 조급하고 영성한 전자정부 구현 시도는 따라서 ‘평등의 문제’를 야기 시킬 수 있다. 인터넷에의 접근은 경제, 인종, 교육적 차원에서 한쪽에 편중되어있다. 현재 인터넷은 어떻게 보면 엘리트클럽이며 그 회원이 되려는 사람들은 사회적·경제적 장벽들을 뛰어넘어야만 하고, 엘리트들은 인터넷에의 접근을 방해하는 장벽을 쌓으며 기술적·정보적인 엘리티즘을 확대하고 있는지도 모른다. 미국에서는 사회적·경제적 약자들에게도 눈을 돌려, 1998년의 사회복지법 제508항을 통해 이들에게 정보통신접근을 보장하기 위한 법제들이 다각도로 마련되고 있다. 이 불평등의 문제를 해결하기 위해 여러 전자정부 관련 법제들을 통해 전자정보에의 접근에 있어 사회적·경제적 약자들을 특별 보호하는 배려를 하고 있는 것이다. 특히 ‘전자정부’는 행정업무의 단순한 전산화가 아니라 “민주주의의 이념 하에서 확대된 보편적 서비스를 제공하여 사회적 형평성을 제고하는 미래 정보사회의 정부”라고²⁹⁾ 보았을 때 이러한 노력은 우리나라 전자정부 법제의 마련에 더욱더 요구된다.

29) 정충식, 「전자정부론」(논두출판사, 1997) 105면 참조.

정보의 수집과 유통을 통제하기 위한 독립감독기구의 구성

민변 변호사
법무법인 지평 이 은 우

1. 정보 사회에 새롭게 등장한 민주주의와 인권의 위협요소

가. 정보 사회와 정보의 수집

정보 사회에서 정보를 수집하는 동기는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있을 것이다. 하나는 수집한 정보로 계획을 수립하고 평가를 하기 위해서이다. 국가의 경우는 국민에 대한 각종 신상정보와 재산에 대한 정보, 그 밖에 국가활동에 필요한 정보를 수집하고, 기업의 경우는 소비자의 소비성향, 생활패턴, 재산상태 등에 대한 정보를 수집하고, 사용자의 경우는 노동자의 건강, 학력, 생활태도 등의 신상정보와 근무에 관련된 정보를 수집하여 자원배분의 계획을 수립하고, 평가를 하게 된다.

둘째는 계약과 같은 어떤 의무를 이행하기 위해서일 것이다. 계약의 이행을 위하여는 상대방에 대한 정보가 필요하므로 계약의 이행에 필요한 정보수집이 이루어지는 것이다.

셋째는 통제를 하기 위해서다. 상대방에 대하여 많은 정보를 가질수록 통제는 쉬워진다. 상대방의 불법행위나 일탈행위 등을 예방하거나 적발해 내거나, 때로는 상대방에 대한 평가를 통해 통제를 하기도 한다. 상대방의 행위결과를 수집하여 이를 평가하여 상과 벌을 주고, 자원을 배분해 주면서 상대방을 통제하는 수단으로 삼기도 한다. 나아가 정보가 수집되는 객체는 스스로 정보수집자-감시자에 대한 복종을 내면화하기도 한다. 국가는 국가안보 및 사회질서를 유지하고, 좀 더 효과적으로 법집행을 하고 통치를 하기 위하여, 기업은 이윤극대화를 위하여, 사용자는 노동생산성을 극대화하기 위하여 상대방에 대해 보다 많은 정보를 수집하고자 한다.

나. 최근 정보의 수집이 비약적으로 증대하게 된 사회적·기술적 배경

첫째, 정보수집, 즉, 감시의 동기의 측면에서 볼 때, '정보'의 가치가 절대적으로 높아졌기 때문이다. 현대 사회는 '정보사회'라고 불릴 정도로 '정보'의 가치는 절대적이다. 정보는 국가의 통치와 기업의 이윤창출의 핵심적 기반이다.

둘째, 기술적 측면에서 정보통신기술이나 생체인식기술, 생명공학기술, 원격감시기술 등 감시기술이 비약적으로 발전하였고, 정보처리기술의 발전으로 정보의 수집, 처리, 저장의 비용이나, 속도, 정확성이 크게 향상되었기 때문이다. 기술의 발전으로 저렴한 비용으로 고도의 정확성을 유지하면서 거의 무제한의 정보 수집과 처리 및 저장이 가능해졌다. 이로 인하여 수집·처리·저장되는 정보의 양과 질은 10여년 전보다 비교할 수 없을만큼 많아지고 좋아졌다. 그리고 오늘날 그 증가추세는 그 어느때 보다도 더 급속하다. 게다가 감시기술의 발달로 은밀한 감시가 가능해져서 감시객체의 저항을 완화시킬 수 있게 되었다.

셋째, 원격활동·비대면 활동의 증가, 활동범위의 확장으로 거래상대방에 대한 정보를 더 많이 요구하게 되고, 보다 많은 거래기록을 남기게 된 것도 감시가 비약적으로 증가하게 된 요인이 되고 있다.

이러한 상황변화는 정보수집의 주체, 즉, 감시주체로 하여금 정보수집과 감시수준을 대폭적으로 높이게 하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 기업과 국가는 앞다투어 정보처리시스템과 각종 감시시스템을 도입하고 그 적용범위를 확장해 가고 있다. 이를 통해서 국가와 기업과 사용자는 국민과 소비자나 노동자에 대하여 일상적인 정보수집, 감시를 하게 된다. 이러한 정보수집, 감시의 양적, 질적 증대는 우리에게 새로운 관점에서 감시문제를 바라볼 것을 요구하고 있다.

다. 최근의 정보의 수집, 감시의 특징

최근의 정보의 수집행태, 감시는 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, 은밀성이다. 최근의 정보수집, 감시는 감시당하는 사람이 알지 못하는 사이에 은밀하게 이루어진다. 예컨대 전자우편이나 메신저, 인터넷 이용현황에 대한 감시나 컴퓨터 이용현황 감시는 감시당하는 사람이 알아채지 못하는 사이에 은밀하게 이루어질 수 있다.

둘째, 원격성이다. 정밀한 망원경이나 심지어는 인공위성을 이용한 원격감시가 가능해졌다. 그리고 위치추적장치를 이용할 경우에도 원격감시가 가능하다.

셋째, 대량성이다. 감시가 매우 짧은 시간에 대량적으로 이루어지게 된 것도 최근의 감시기술의 발달에 따른 새로운 양상이다. 예컨대 과거에는 전 세계의 거의 모든 통신내용을 감청하는 것이 물리적으로 불가능했었는데, 이제는 가능해졌다.

넷째, 정밀성이다. 과거에는 감시를 통해 얻을 수 있는 정보의 내용이 한정되어 있었는데, 최근에는 감시를 통해 얻을 수 있는 정보가 거의 무제한적으로 늘어나고 있다. 감시의 양과 질이 과거와는 비할 수 없을 정도로 월등하게 많아지고, 높아진 것이다. 최근 발달하고 있는 데이터마이닝(data-mining) 기법은 감시로 수집한 정보를 수집자의 필요에 따라 다양하게 가공해 준다. 마음만 먹으면 한 사람의 일거수 일투족은 물론 사상이나 성향까지도 알아낼 수 있게 된 것이다. 예컨대 한 사람에 대하여 인터넷의 로그기록, 인터넷 상에서 그가 행한 행위에 대한 분석, 위치정보의 파악에 의한 이동상황에 대한 분석, 신용카드 사용상황 분석을 할 경우 그 사람의 거의 모든 행위를 파악할 수 있다. 이와 같이 수집된 정보를 다양한 방법으로 분석하면 본인보다도 더 정확하게 본인의 생활습관이나 사고방식, 성향을 알아낼 수 있는 것이다.

다섯째, 보편성이다. 오늘날은 대상을 불문한 보편적인 감시가 가능해졌고, 실제로 보편적인 감시가 행해지고 있다. 이것은 우리 인류가 처음으로 경험하는 상황이다.

라. 과도한 정보수집, 감시의 문제점

(1) 인권의 침해

과도한 정보의 수집은 상대방의 기본권을 침해한다. 특히 최근의 발달한 감시기술으로 정보수집 대상의 일거수 일투족을 모두 감시할 수 있게 됨으로써, 이제는 프라이버시를 침해하는 정도를 넘어서서 그 사람의 행동과 사상까지도 파악하고 통제할 수 있게 되었다. 과도한 정보수집행위로 인하여 상대방은 프라이버시와 인격권은 물론 표현의 자유, 행동의 자유, 사상의 자유까지도 침해받게 되는 것이다. 그래서 오늘날 과도한 정보의 수집, 즉 감시는 민주주의와 인권에 대한 가장 중대한 침해요소로 되어 가고 있는 것이다.

(2) 민주주의의 예곡

과도한 정보의 수집, 감시로 인하여 감시받는 사람의 표현의 자유, 행동의 자유, 사상의 자유가 침해되고 이로 인하여 민주주의는 억압되고 왜곡된다. 일종의 위축효과(chilling effects)이다.

수집된 정보 자체에도 문제가 있다. 과도한 정보의 수집, 감시로 인하여 수집된 정보는 수집과정에서 왜곡될 가능성이 높다. 정보의 왜곡가능성을 최소화하기 위해서는 정보의 수집과정이 민주적이고, 자발적이고, 왜곡되지 않는 구조를 갖추어야 한다. 그러기 위해서는 정보는 정확한 특정된 목적에 엄밀하게 한정되어 수집되어야 하고, 부당한 유출가능성이 없어야 하고, 목적 외로의 사용가능성이 없음에 대해 정보주체에게 신뢰를 주어야 한다.

정보의 이용과정에서도 정보는 왜곡되고 민주주의는 왜곡될 수 있다. 정보가 목적 외로 전용될 때, 부당하게 통합될 때, 수집된 고정된 정보에만 의존해 판단이 이루어질 때, 그 위험은 더욱 커진다. 특히 감시행위를 통하여 수집된 정보가 참여를 대체하고, '참여에 의해서가 아니라 정보에 의하여 계획의 수립, 관리와 통제, 평가를 할 경우 그 과정에서 민주주의는 왜곡된다. 정보의 수집자, 감시자는 손쉽게 수집된 정보에 입각해서 계획을 수립하고 관리할 유혹에 빠지게 되고, 정보만능주의적인 관점에 의하여 민주주의가 대체될 가능성이 있다. 정보의 범주화를 할 때는 주관, 가치관에 의한 범주화가 이루어지게 되는데 이때에도 민주주의가 왜곡되기 쉽다.

(3) 지배

대등한 권력관계에 있지 않은 집단 사이에서 우월한 권력관계에 있는 집단은 앞선 감시기술을 이용하여 다른 집단에 대한 지배력을 강화할 수 있다. 예를 들어 기업의 소비자에 대한 감시, 국가(관료집단이나 지배 집단)의 국민에 대한 감시, 사용자의 노동자에 대한 감시 등은 감시가 우월한 집단의 지배력을 강화시켜주는 수단으로 사용될 수 있는 사례들이다. 감시의 결과 수집된 정보는 감시하는 자의 감시당하는 자에 대한 지배관계를 공고하게 하는 데 이용될 수 있다.

(4) 차별과 배제

감시행위로 인하여 수집한 정보를 데이터베이스화하여 이를 관리와 통제의 수단으로 삼을 경우, 국민과 소비자, 노동자는 데이터베이스에 의하여 범주화되고, 이러한 데이터베이스를 통한 관리와 통제는 정보주체를 하나의 주체로서가 아니라 고정된 객체로서 낙인을 찍게 되는 결과를 낳는다. 이와 같이 인간이 객체화되면서 감시는 인간에 대한 차별과 배제의 도구가 된다. 수집된 데이터가 역으로 차별의 도구가 되는 것이다. 정보의 재생산과 고착화로 차별이 고착화되는 것이다.

(5) 감시의 확장성·누적성

감시결과 수집된 정보는 확장되고 누적되게 된다. 감시의 확장과 누적은 동의나 법률에 의하여 이루어지기도 하고, 불법적으로 이루어지기도 한다. 확장과 누적이 이루어지면서 감시객체의 기본권 침해는 가중되고, 정보의 왜곡 및 부정적 효과도 가중된다. 정보가 유출 또는 침해될 경우에는 감시객체는 회복하기 어려운 피해를 입게 된다. 게다가 한 번 유출된 것은 소멸되지 않고 평생 그대로 남게 된다. 유출된 정보들에 식별자가 포함되어 있는 경우에는 그 정보들은 다른 곳에서 유출된 정보들과 손쉽게 합쳐지게 된다. 예컨대 유출된 정보에 이름이나 주민등록번호와 같은 식별자가 포함될 경우, 유출된 정보들은 손쉽게 하나로 합쳐진다. 시간이 지날수록 유출된 정보는 많아지게 된다.

마. 감시활동 강화의 구체적인 사례

(1) 국가의 경우

국가 활동의 기초는 국민에 대한 자료의 수집으로부터 시작된다. 국가의 주요 활동인 조세의 부과 및 징수를 통한 재원의 확보, 이를 기초로 한 국방과 국가안보 유지, 사법 및 치안과 질서유지, 교육·문화·보건·의료·사회보장 등의 복지활동이 국가의 주요활동인데, 이 활동들은 국민으로부터 수집하는 각종 정보에 의존하고 있다. 최근에는 감시기술의 발달로 이러한 국가의 감시활동에도 질적 변화가 이루어지고 있다.

그 첫 번째가 전자정부 및 국가통합전산망의 구축이다. 최근 국가는 국민들로부터 수집한 정보와 국가가 자체적으로 수집한 정보를 전산화하여 각각의 영역별로 구축해 온 전산망을 하나로 통합하고 있다. 전자정부 구현이라는 이름 아래 추진되는 이 작업은 행정의 투명성, 효율성, 국민에 대한 서비스의 강화라는 명목으로, 전국민의 정보를 하나의 시스템으로 통합하여 관리하는 방향으로 나아가고 있는데, 이러한 시스템의 통합은 앞서 본 정보의 왜곡과 민주주의의 왜곡 및 국가의 국민에 대한 감시활동의 수준을 한 단계 높게 될 것이다. 특히 전자정부의 추진이나 국가통합전산망의 구축이 기술관료에 의하여 이루어지고 국민이나 국회가 배제되면서 민주주의는 후퇴한다.

두 번째로 주민등록체제와 같은 전국민의 식별체제와 정보체제를 통하여 감시의 수준이 고양되고, 감시의 문제점이 증폭된다. 끊임없이 시도되는 전자주민카드와 같은 통합 신분확인 시스템의 구축시도역시 마찬가지이다. 우리나라의 경우 전자주민카드의 도입시도는 국민의 반대에 부딪혀 좌절되었지만, 전자건강보험증이나 전자공무원증이니 하는 다양한 이름으로 각 부문에서 끊임없이 도입이 시도되고 있다.

세 번째는 새로운 감시기술을 활용한 도청이나 검열, 위치추적, 인터넷 실명제, IP 추적활동의 강화, 전자통신에 대한 검열의 강화 등 감시활동의 강화이다. 국제적으로도 9·11 사태를 기점으로 국가의 국민에 대한 감시활동은 엄청나게 늘어나고 있으며, 이는 민주주의와 인권에 대한 중대한 위협으로 작용하고 있다.

(2) 기업의 경우

기업은 소비자나 잠재적 소비자에 대하여 상품을 판매하기 위하여 끊임없이 이들에 대한 정보를 수집한다. 직접 서비스를 제공하면서 소비자의 동의를 얻어 감시를 하기도 하고, 불법적으로 감시를 하기도 하고, 이와 같이 수집된 정보를 불법적으로 사고 팔기도 한다. 기업에게는 엄청난 이윤동기가 있고, 소비자를 감시할 수 있는 수단이 획기적으로 발달하였기 때문에(예를 들면 인터넷을 통한 소비자의 모든 활동내용의 파악, 신용카드를 통한 소비자의 모든 소비내용을 파악, 소비자의 모든 통신이용상황과 위치정보를 파악), 기업에 의한 소비자에 대한 감시가 소비자의 프라이버시와 인권을 침해할 가능성 역시 매우 높다.

(3) 노사관계에 있어서

노사관계에 있어서도 감시의 증가는 새로운 문제를 야기하고 있다. 사용자는 저렴해지고 보다 은밀해진 노동감시기술을 활용하여 노동자에 대한 통제를 강화하려고 한다. 스마트 카드, 위치확인 시스템, CCTV, 전사적자원관리시스템, 전자우편·컴퓨터 사용 감시시스템 등이 최근 새롭게 도입되고 있는 감시수단이다.

2. 어떻게 대응할 것인가

가. 프라이버시의 침해 문제에서 사상, 양심, 표현의 자유 등의 침해 문제로 변하고 있다

이러한 감시기술의 발전양상은 감시객체에 대한 정보의 수집 즉, 감시가 단순한 프라이버시 침해의 문제에서 사상, 양심, 표현의 자유의 침해 문제로, 민주주의의 후퇴의 문제로 발전하게 되었다는 것을 보여준다.

과거에는 국가나 기업의 감시객체에 대한 정보 수집활동은 기껏해야 감시객체의 프라이버시권만을 침해하

는데 그쳤으나, 오늘날은 사상, 양심, 표현의 자유를 직접 침해하게 된 것이다. 물론 과거에도 집중적인 도청, 미행 등의 방법으로 감시를 하는 경우에는 사상, 양심, 표현의 자유가 침해되었으나, 국가나 기업, 사용자의 일상적인 정보수집행위에 의하여 사상, 양심, 표현의 자유가 침해되는 정도는 아주 미약했다. 그러나 오늘날은 일상적인 정보수집행위에 의한 사상, 양심, 표현의 자유의 침해위험성이 엄청나게 커진 것이다.

또한 정보의 수집이나 이용이 민주주의적 제도와 관행을 대체하고, 민주주의를 왜곡하고 있다.

나. 과도한 정보수집에 대한 통제는 민주주의와 인권침해에 대한 가치의 수호의 문제로 보아야 한다. 따라서 정보의 수집을 민주주의와 인권침해의 측면에서 통제할 수 있는 국가로부터 독립한 감독기구의 설립이 필수적이다

오늘날 과도한 정보의 수집, 감시는 민주주의에 대한 매우 중대한 위협요소의 하나가 되고 있으며, 인권침해 요소가 되고 있다. 따라서 과도한 감시를 막기 위한 적극적인 개입이 반드시 필요하다. '감시'에 대한 통제는 정보사회에서의 '정보의 불균등과 독점'에 대한 통제이고, 그것은 정보사회의 민주주의의 수호의 문제가 되고 있다. 오늘날 정보사회에서 정보의 수집, 가공, 유통과정의 중요성이 더욱 커지고 있기 때문에 과도한 감시에 대한 통제는 국가와 사회의 민주적 구조를 바로 세우는 문제인 것이다. 따라서 국가와 기업의 감시행위를 통제하는 것은 민주주의를 지키기 위한 권력통제의 문제이며, 인권수호의 문제이다. 따라서 국가와 민간영역에서 벌어지는 민주주의와 인권을 위협하는 모든 감시행위에 대하여 민주주의, 권력분립, 기본권 보장의 원리에 입각하여 이를 통제할 수 있는 감독기구가 필요하며, 이것은 권력분립과 인권수호의 원리에 의하여 국가로부터 독립성을 가진 기구이어야 한다. 이것은 정보사회에서 민주주의와 인권을 보장하기 위하여 필수적인 것이다.

이와 관련하여 정보통신정책연구소의 보고서는 정보화사업의 추진주체가 각부처 정보화담당관실인데 부처 내에서 주된 부서로 인식되고 있지 않으며, 소속 공무원의 법적 마인드가 취약함에 따라, 정부 차원에서 사업 추진시 법제도 정비 등을 효과적으로 수행하기 어려움에 따라 부처 사업 진행시 이를 종합적으로 심사, 협조해 주는 기구를 설립해야 하며, 공공복리에 의해 보호가 되지 않는 개인정보는 무엇인지 이러한 구체적인 사항을 다룰 수 있는 독립적인 국가개인정보보호위원회가 장기적으로 설립되어야 한다고 한다. 그리고 이러한 기구를 통하여 공공기관의 각종 정보시스템의 구축, 운영에 있어 국민의 사생활 보호상태에 대한 평가, 지도를 수행할 수 있도록 할 필요가 있다고 한다).

그러나 독립적인 감독기구는 단순히 각 부처의 사업을 종합적으로 심사, 협조해 주는 역할을 담당하는 것에 그치는 것이 아니라, 오히려 국가의 정보화사업이 민주주의를 침해하는지, 인권을 침해하는지를 검토하고 판단해야 하며, 이를 통하여 국민의 참여를 보장하기 위한 것이므로, 행정부에서 완전히 독립한 기관으로 3권분립의 원칙에 입각해서 해서는 독립성이 부처 차원의 독립성에 그치는 것이 아니라, 유럽연합의 지침에서 천명하고 있는 수준의 행정부로부터의 완전한 독립성을 보장받아야 할 것이다.

다. 정보의 수집과 유통과 처리에 대하여 국회의 보다 높은 수준의 개입이 필요하다

또한 정보의 수집과 이용 및 유통체계는 그 자체가 민주적 구조와 질서를 좌우하는 것으로서 이에 대해서는 국회의 통제가 반드시 필요하다. 이를 회피하고 기술관료에 의하여 추진되었던 전자정부 사업에서도 보듯이, 정보의 수집과 이용 및 유통, 갱신 등의 체계에 대한 국회의 관여가 배제되는 경우, 이것은 민주주

1) 황주성, 최선희, 전자정부 사업과 개인정보보호 이슈 - NEIS를 중심으로 -, KISDI 이슈 리포트 (03. 03). 18 - 20 페이지.

의에 대한 위협이 된다.

라. 발전하는 감시기술에 맞추어 대응방안이 다변화되고, 기술을 민주적으로 통제할 수 있어야 한다

(1) 발전하는 감시기술에 맞추어 대응방법이 다변화될 필요가 있다. 전통적 대응방법은 최근 기술발전으로 무력해지고 있다. 예컨대 최근의 감시기술의 발달은 과거처럼 감시행위에 대해 영장주의라는 법원의 통제만으로 실효성있게 대응할 수 없게 되었다는 것을 보여주고 있다. 즉, 과거에는 감시행위가 눈에 보이고, 감시행위에 인적, 물적인 한계 때문에 법원의 관여가 어느 정도 효과가 있었지만, 최근에는 은밀하고, 원격적으로 동시에 대량감시가 가능하므로 얼마든지 법원의 통제를 벗어나 법원 몰래 감시를 하는 것이 가능해진 것이다. 따라서 과거의 법원의 영장을 통한 관여 외에 새로운 통제 시스템이 필요한 것이다.

(2) 다양한 통제 시스템을 설계하여야 하는데 그 핵심은 국민의 민주주의적 참여의 보장에 있다. 즉, 국민의 참여를 보장하는 다양한 통제 시스템이 국가와 민간의 과도한 정보의 수집이나 유통, 감시를 규제할 수 있도록 마련되어야 한다. 예컨대 전자통신연구원의 보고서에 의하면, 국민의 정부에서 추진한 전자정부 사업의 하나인 NEIS에 대해서도 이는 상당부분 국민의 정부가 추진해 온 전자정부 사업 전반이 갖고 있는 한계에 기인하며 이미 예견된 것이었다고 평가하고 있다. 즉, 이것은 하향식, 공급, 기술중심 전자정부 추진방식에서 비롯된 것이며, 각부처의 의견을 취합하는 절차를 거쳐 사업들을 선정하였으나, 시간적인 제약 때문에 국민의 요구에 대한 조사나 심도있는 검토없이 진행되었으며, 추진과정에서도 중요한 의사결정 과정에 이해당사자, 전문가, 시민단체, 업계의 의견이 광범위하게 반영되지 못하였으며, 예컨대 NEIS의 경우 교육현장의 교사, 교육행정전문가, 교원단체의 의견을 충분히 수렴하였다고 하지만 여러 가지 상황을 고려하여 사업이 추진되지 못하여 시민사회단체의 반발에 부딪히게 되었다고 보고 있다. 그리고 NEIS의 근본적인 문제는 NEIS에 입력되는 학생들의 정보가 헌법이 보장하는 기본인권을 침해한다는 문제제기라고 본다. 그리고 NEIS에 대한 BPR(업무재설계) 결과 검토 당시 교사, 학부모 등 관련당사자의 참여가 있었다면 NEIS에 대한 논란은 상당부분 예방되었을 것이라고 한다. 그리고 BPR 결과에 따라 NEIS 통합안과 CS와 NEIS의 연계안을 비교할 때 그 당시 정보인권적 측면에서 문제제기를 하고 수용을 하였다면 지금의 논란은 일어나지 않았을 것이므로, BPR 초기단계, 계획 수립단계부터 시민 참여의 필요성이 매우 중요함을 알 수 있다고 결론을 내리고 있다).

국가의 경우에는 정보의 수집, 유통, 처리에 대하여 국민들이 그 시스템의 설계단계에서부터 참여할 수 있는 제도가 마련되어야 하고, 전체적인 절차가 국회나 국민이나 독립적인 감독기구에 의하여 통제될 수 있도록 해야 한다.

이를 위하여 예컨대, 민간 차원에서는 소비자의 권리를 보호할 수 있는 소비자 참여형의 정보 수집, 유통에 대한 감시 시스템을 다양하게 보장해 주어야 하며, 소비자가 정보의 수집, 유통의 기획단계에서부터 참여하고, 관여할 수 있는 제도가 보장이 되어야 한다. 예를 들어 소비자들이 정보의 수집, 처리, 유통에 관한 시스템의 구조에 접근할 수 있어야 하고, 그러한 시스템의 잠재적 위험이나 문제점을 평가하고 시정을 요구할 권리가 보장되어야 한다. 이것은 각종 국제조약이나 우리 소비자보호법에서 소비자에게 권리를 보장하고 있는 것처럼 ① 안전할 권리, ② 알 권리, ③ 선택할 권리, ④ 의견을 반영할 권리, ⑤ 피해보상을 받을 권리, ⑥ 소비자교육을 받을 권리, ⑦ 단체를 결성할 권리, ⑧ 쾌적한 환경에 살 권리 ; 소비자보호법 상의 소비자

2) 황주성, 최선희, 전자정부 사업과 개인정보보호 이슈 - NEIS를 중심으로 -, KISDI 이슈 리포트 (03. 03). 18 - 20 페이지.

의 8대 권리), 정보의 수집, 유통에 있어서도 알 권리와 선택할 권리, 의견을 반영할 권리, 교육을 받을 권리, 단체를 결성할 권리가 보장되어야 할 것이다.

노동자의 경우에도 사용자에 의한 노동자의 감시와 통제를 참여를 통해서 협의하고 제어할 수 있는 제도가 보장이 되어야 한다. 예컨대 유럽의 여러 나라들은 감시설비를 도입할 경우 노동조합이나 노동자협의회와의 협의를 거치도록 하고 있다.

(3) 감시기술은 첨단과학기술이므로 그에 대한 민주적인 통제가 매우 중요하다. 기술에 대한 민주적 통제가 제대로 이루어지지 않을 경우 과학기술 전문가에 의하여 국민의 참여를 배제한 채 정보의 수집과 처리, 유통이 전횡될 가능성이 있다. 또한 최신의 첨단과학기술이 국민들에게 공개되지 않은 채, 기업이나 국가에서 정보의 수집, 유통, 처리에 활용될 때, 그로 인한 국민들의 권리 침해는 국회나 법원에 의해서도 제대로 보호되지 못할 수 있다. 이는 마치 첨단 무기에 대한 국회나 국민의 통제시스템이나, 첨단 생명공학에 대한 국회나 국민의 통제시스템처럼 과학기술에 대한 민주적 통제가 이루어져야 한다.

3. 정보사회에서의 정보수집과 유통을 통제하는 감독기구에 대한 세계의 동향

가. 유럽연합의 개인정보의 처리와 보호에 관한 지침(Directive 95/46/EC)³⁾의 제28조

유럽연합은 1995. 10. 24. 개인정보의 처리와 보호에 관한 지침을 채택하여 모든 회원국가들로 하여금 입법조치를 취하도록 하였다. 이 지침은 제28조에서 개인정보처리과정에서의 개인정보보호 감독기관에 대한 규정을 두고 있다.

즉, 이 지침에 의하면 모든 국가는 국내에 개인정보 보호에 관한 유럽연합의 지침의 준수사항을 조사할 감독기관을 두어야 하며, 그 기관은 완전한 독립성을 가지고 운영될 수 있어야 한다고 하고 있다. 이 독립성은 1993년 유엔총회에서 채택된 “국가인권기구의 지위에 관한 원칙⁴⁾”의 수준에 흡사한 것이다.

그리고 각국은 개인정보의 처리에 관하여 개인의 자유나 권리의 보호에 대한 새로운 행정적 수단이나 법률의 규정이 도입될 때 그러한 독립적인 개인정보 보호기관의 의견을 듣도록 해야 하며, 그 독립기관은 감독업무를 수행하는데 필요한 수사권을 가져야 하고, 개인정보 침해를 막을 수 있는 적절한 권한이 주어여야 하고 의견을 공표할 수 있어야 하고, 개인정보 침해를 막을 수 있는 힘과 그러한 데이터의 삭제나 임시적인 중지나 제한적인 금지를 할 권한, 주의를 주거나 그 문제를 의회나 다른 정치적 기관에 제기할 권한, 소송을 제기할 권한, 정기적으로 활동에 대한 보고서를 작성, 공표할 권한을 가지고 있어야 한다고 규정하고 있다.

(참고 : 유럽연합의 개인정보의 처리와 보호에 관한 지침(Directive 95/46/EC)⁵⁾의 제28조의 요약)

(i) 이 지침에 의하여 모든 회원 국가는 국내에서 개인정보의 처리에 관한 법률을 제정하고, 이 법률의 준수를 감독할 하나 이상의 공적인 기구를 구성해야 한다. 이 기구들은 그 기능을 수행함에 있어서 완전히 독립적으로 운영되어야 한다.

3) DIRECTIVE 95/46/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.
4) Principles relating to the status of national institutions. Commission on Human Rights resolution 1992/54, 3 March 1992, annex; General Assembly resolution 48/134. 20 December 1993. 파리원칙(Paris principles)로 알려져 있다.
5) DIRECTIVE 95/46/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data

립적으로 운영되어야 한다.

(ii) 모든 회원 국가는 개인정보의 처리와 관련하여 개인의 권리와 자유의 보호와 관련된 행정수단이나 규정들을 제정할 때 이 감독기구들로부터 자문을 받아야 한다.

(iii) 기구들은 특히 다음과 같은 권한을 가져야 한다.

- 수사권. 절차 진행에 관한 정보에 접근할 권한과 감독업무를 수행하는데 필요한 정보를 수집할 권한과 같은 수사권.

- 절차 진행이 끝나기 전에 의견을 제시하고, 의견을 공표할 권한, 문제가 되는 정보를 차단, 삭제, 파괴를 명령할 권한, 정보의 처리를 일시적으로 또는 제한적으로 중단시킬 권한, 정보처리자에게 경고하거나 권고할 권한, 국회나 다른 정치적 기관에 해당 문제를 회부할 권한.

- 국가에서 이 지침에 따라 법령을 제정한 경우 그 법령의 위반에 대하여 법적 절차를 진행할 권한 또는 그러한 법령 위반을 사법기관에 제소할 권한.

- 감독기구에 의하여 이루어진 결정에 대하여 당사자들은 법원의 심판을 구할 수 있어야 한다.

(iv) 감독기구는 정기적으로 활동에 대한 보고서를 작성하고, 이를 공표할 수 있어야 한다.

(v) 회원국들은 감독기구의 위원이나 직원들에게 재직기간이 끝난 후에도 알게 된 비밀정보에 대한 직업적 비밀유지의무를 부과해야 한다.

나. 세계 각국의 독립적인 감독기구의 구성과 운영

유럽연합의 거의 모든 회원국(영국, 프랑스, 이탈리아, 독일, 스웨덴, 덴마크 등)들은 위 지침에 따라 국가로부터 독립성을 가지고, 위와 같은 실질적인 권한을 갖는 독립적인 감독기구를 구성하여 운영하고 있다. 그 외에도 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드, 홍콩 등을 비롯하여 세계의 대다수의 정보선진국이 이러한 독립적인 감독기구를 구성하여 운영하고 있다. 이들 국가의 독립적인 감독기구의 역할을 보면 대체적으로 감독기구는 조사권, 감독권, 법령, 제도 등에 대한 의견제시 및 권고권, 보고서 작성 및 공표권, 각종 지침의 교육 및 홍보권 등을 가지고 있으며, 일부 국가는 데이터베이스에 대한 신고제도를 운영하여 데이터베이스 신고를 받고 이를 관리하고 있다. 헝가리, 에스토니아, 영국, 독일의 여러 주들, 캐나다의 대부분의 주들은 독립적인 감독기구에서 정보공개까지도 담당하고 있다고 한다⁶⁾. 각국의 프라이버시 감독기구들은 프라이버시 침해를 효과적으로 통제하고 감독하는데 필요한 자원의 부족으로 어려움을 겪고 있다고 한다. 그리고 진정사건의 폭주로 중요한 사건을 처리하는데 부담을 느끼고 있으며, 많은 국가들이 예산 부족에 시달리고 있다고 한다⁷⁾. 한편 일부 국가들은 독립적인 감독기구를 갖지 못한 나라들도 있는데, 일본, 태국 등의 경우가 그 예이다. 이들 국가에서는 프라이버시를 진전시키거나, 프라이버시 침해적인 정책들에 대하여 비판할 권한이나 의지가 없는 것이 문제라고 한다⁸⁾. 일본과 태국의 경우는 감독기구가 국무총리 산하에 있다고 한다⁹⁾. 태국의 경우는 2000년에 국무총리와 갈등을 빚은 감독기구의 위원장을 해임하기도 했다고 한다¹⁰⁾. 한편 슬로베니아의 경우는 법무부 산하에 있던 데이터 보호기관을 독립적인 감독기구로 바꾸기 위하여 2001년에 데이터 보호법을 개정하였다고 한다¹¹⁾.

6) Privacy and Human Rights 2002. Privacy International, 13-14 페이지.
7) 위 책, 13-14 페이지.
8) 위 책, 13-14 페이지.
9) 위 책, 13-14 페이지.
10) 위 책, 13-14 페이지.
11) 위 책, 13-14 페이지.

4. 정보의 수집과 유통을 통제하기 위한 독립감독기구에 대한 구체적인 검토

가. 독립성의 보장

감독기구(이하 '위원회'와 병기함)는 무엇보다도 구성과 활동에 있어서 국가로부터 독립성이 보장되어야 한다. 유럽연합의 지침에서도 무엇보다도 국가로부터 완전히 독립적으로 운영되어야 함을 강조하고 있다. 독립성을 유지하기 위해서는 조직, 인사, 재정, 활동에 있어서 명실상부하게 국가로부터 독립성을 보장받아야 한다. 감독기구는 국가인권위원회처럼 인권침해를 방지하는 역할을 하는 기구이므로 현재의 국가인권위원회의 수준으로 독립성이 보장되어야 한다. 현재 국가인권위원회의 경우는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다는 원칙을 천명하고 있다¹²⁾. 위원회도 독립하여 업무를 수행함을 천명하고, 어느 누구로부터도 업무에 대하여 감독이나 지시를 받지 않도록 독립성을 보장해야 한다.

감독기구의 위원은 인권문제와 프라이버시의 문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 국회가 선출하는 약간명, 대통령이 지명하는 약간명, 대법원장이 지명하는 약간명을 대통령이 임명하도록 하여 인사에서의 행정부로부터의 독립성을 보장해야 할 것이다¹³⁾. 그리고 위원장은 위원 중에서 호선하든 대통령이 임명하는 것으로 하고, 임기제를 택하여¹⁴⁾ 직위를 보장하고, 위원은 금급 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 신분을 보장해야 할 것이다¹⁵⁾. 그리고 위원회의 직원들도 위원회의 심의와 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하여 독립성을 보장해야 할 것이다. 한편 예산에 있어서도 독립성을 보장하는 것이 바람직할 것이다¹⁶⁾.

나. 실질적인 권한의 부여

위원회는 국가기관과 기업 등의 민간에 의한 개인정보의 수집, 처리와 관련하여 그 수집 처리가 개인의 권리를 침해할 경우 그에 대한 조사권, 침해에 대한 구체적인 구제조치를 취할 수 있는 권한, 법령과 제도 및 관행에 대한 의견제시권, 보고서 작성 및 공표권, 교육 홍보 등의 권한을 가져야 한다.

(1) 조사권

당사자 등의 진정에 따라, 또는 직권에 의하여 국가와 기업 등의 민간에 의한 개인정보의 수집, 처리와 관련하여 그 수집 처리가 개인의 권리를 침해할 경우 그에 대한 조사권을 가져야 한다. 관할은 국가기관에 의한 개인정보의 수집, 처리에 관한 것 뿐만 아니라 민간영역에 의한 개인정보의 수집, 처리에 관한 것도 포괄하는 것이 좋을 것이다. 왜냐하면 최근에는 국가기관 못지 않게 민간영역에서의 개인정보의 수집, 유통, 처리가 인권을 침해하는 경우가 많으며, 이에 대해서는 법원의 개입이 힘들기 때문이다. 법원보다 신속하게 권리구제를 할 수 있고, 인권옹호의 측면에서 사안을 바라보고, 전문성이 있는 기관이 필요할 것이기 때문이다.

조사권은 개인의 권리 침해 여부를 판단하는데 필요한 관련 정보에 접근할 권한이 조사의 효율적인 수행에 필요한 수준으로 보장되어야 한다. 예컨대 캐나다의 경우는 프라이버시위원회에 증인을 소환하고, 선서를

12) 국가인권위원회법 제3조 제2항

13) 국가인권위원회법 제5조

14) 국가인권위원회법 제7조

15) 국가인권위원회법 제8조

16) 국가인권위원회법 제16조

하게 하고, 문서를 열람하고, 방문조사를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다.¹⁷⁾ 한편 각국의 감독기구의 운영 사례에서 보듯이 민간영역의 각종 침해사태에 대한 진정이 폭주할 경우에는 감독기구의 효율적인 운영이 저해될 수가 있을 것이다. 이러한 업무부담을 해결하기 위해서는 각종 침해사태의 진정에 대해서는 현재의 개인정보분쟁조정위원회를 산하기관으로 두고 이곳에서 처리하도록 유도하고, 기본권 침해와 관련하여 중대한 사안에 대해서는 직권으로 감독기구에서 처리하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

(2) 감독권

위원회에 국가기관의 개인정보 처리와 관련하여 처리의 적법성을 감독할 수 있는 권한을 부여하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이와 같은 감독권을 부여하게 되면 감독업무에 필요한 정보를 수집할 권한도 같이 부여되어야 할 것이다.

(3) 실질적인 구제조치권

위원회는 문제가 되는 정보의 차단, 삭제, 파괴를 명령할 권한, 정보의 처리를 일시적으로 또는 제한적으로 중단시킬 권한, 정보처리자에게 적절한 조치를 권고할 수 있는 권한을 가져야 한다. 이런 것들이 보장되어야만 위원회는 실질적으로 기능할 수 있을 것이다. 그리고 위원회는 조정 등과 같은 신속하고 간편한 구제조치도 마련하는 것이 좋을 것이다. 단, 이러한 위원회의 각종 조치에 대해서는 당사자가 법원에 제소할 수 있는 권한이 보장되어야 한다.

(4) 제소 및 고발권

조사한 결과에 기초하여 사법기관에 제소할 권한과 수사기관에 고발할 권한을 가져야 한다.

(5) 법령, 제도, 관행에 대한 조사 및 의견제시권, 지침의 작성 및 발표권

위원회는 개인정보의 취급 및 처리와 관련된 법령, 제도, 관행에 대하여 조사를 하고, 의견을 제시할 권리를 가져야 한다. 국가기관은 법령, 제도를 도입할 때 위원회의 의견을 들어야 할 의무를 부담해야 할 것이다. 그리고 위원회는 지침을 작성하고 발표할 권한을 가지며, 이 지침은 강제적 효력은 없더라도 존중되어야 할 것이다. 그리고 이 지침이 각종 민간기업이나 민간의 자율적인 사업자단체 등에서 자율규제의 지침으로 채택될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

(6) 보고서 작성 및 공표권

보고서의 작성은 전반적인 정보의 수집, 유통, 처리에 관한 여러 가지 문제점이나 대안을 구체화하는 과정이므로 매우 중요한 역할이 될 것이다. 실제로 각국의 프라이버시위원회는 매년 보고서를 작성 공표함으로써 사회의 전반적인 프라이버시 보호수준을 한 단계 올리는 역할을 수행하고 있다.

(7) 교육

위원회의 교육기능은 매우 중요하다. 실제로 각국에서는 프라이버시위원회를 통하여 교육이 활발하게 이루어지고 있다.

(8) 프라이버시 영향평가의 실시

17) Privacy and Human Rights 2002. Privacy International. 135 페이지.

위원회는 법령, 제도의 도입이나 필요하다고 인정하는 경우 프라이버시 영향평가를 실시하도록 할 수 있어야 한다. 프라이버시 영향평가는 각종 시스템의 설계단계부터 프라이버시 보호의 관점에서 설계를 할 수 있도록 함으로써 비용을 절감하고, 사전 예방적인 효과를 거둘 수 있게 한다.

5. 우리나라의 기존의 제도의 평가

우리 법제는 우리 국민에게 국가권력이나 민간의 감시행위를 통제할 수 있는 실질적인 권리를 부여하고 있지 않다. 따라서 지금까지 국가인권위원회를 빼 놓고는 국가와 민간의 감시활동을 민주주의, 권력분립, 인권보호의 관점에서 통제하는 기구가 존재하지 않았던 것이다.

가. 행정부 산하기관

우리 현행 법제상 국가와 민간의 감시활동을 통제하는 기구로 개인정보보호심의위원회와 개인정보분쟁조정위원회가 있지만 이것들은 유럽연합의 지침 95/46EC 에서 규정하고 있는 수준의 독립성을 가진 통제기구가 아니며, 민주주의와 인권침해에 적절하게 대응할 수 있는 기구가 되지 못한다.

(1) 개인정보보호심의위원회

개인정보보호심의위원회는 공공기관의 개인정보 보호에 관하여 정책 및 제도개선에 관한 사항, 처리정보의 이용 및 제공에 대한 공공기관간의 의견조정에 관한 사항, 개인정보보호에 관한 사항을 다루는 심의기관으로 국무총리 소속기관으로 행정자치부 차관을 위원장으로 하는 기관이다. 그리고 이 위원회 말고 행정자치부장관은 공공기관의 장에 대하여 개인정보의 처리에 관한 자료의 제출을 요구할 권한을 가지고 있으며, 소속공무원으로 하여금 실태조사를 하게 할 수 있고 공공기관의 장에게 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그리고 각급 중앙행정기관의 장은 산하 공공기관에 대한 실태조사, 의견제시나 권고를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그러나 이들 기관은 그 스스로가 해당 개인정보를 수집하는 기관이거나 해당 개인정보를 수집하는 기관의 상급기관으로서 결코 독립적인 제3기관이라고 볼 수 없다.

(2) 개인정보분쟁조정위원회

개인정보분쟁조정위원회는 민간영역에서의 개인정보침해에 대한 분쟁조정기구로 정보통신부 장관이 임명하는 위원으로 구성된 조직이다. 이 기구는 위원장 1인을 포함한 15인의 위원으로 구성하여, 개인정보 침해에 대응한 분쟁조정을 주된 역할로 하고 있다. 그런데 이 기구는 '단순히 민간영역에서의 개인정보 침해에 대한 조정기구로서의 역할만을 할 뿐이고 공공영역에서의 개인정보 침해에 대해서는 전혀 아무런 조사나 대응도 할 수 없다.

(3) 두 기구에 대한 평가

이들 기구는 모두 행정부처로부터 독립성을 가지고 있지 못하고 있으며, 개인정보분쟁조정위원회의 경우는 국가의 국민에 대한 개인정보 침해행위나 위법한 감시행위에 대해서는 통제를 할 수 없다. 즉, 민간부문의 개인정보침해행위에 대한 조정기구인 개인정보분쟁조정위원회는 당사자들의 분쟁조정신청이 있는 경우에만 소극적으로 활동을 개시할 수 있을 뿐이며, 다루는 업무범위도 민간영역에서의 개인정보분쟁조정에만 그치고 있을 뿐이고, 조정기구에 불과하여 각종 정책에 개입할 수 없게 되어 있다. 한편 개인정보보호심의위원

회는 각종 법령과 정책에 대한 의견을 제시할 수 있기는 하지만 국가기관으로부터의 독립성이 보장되지 않으며, 프라이버시권리 침해행위에 대한 조사권도 인정되지 않아 한계가 있다. 따라서 무엇보다도 먼저 국가의 개인정보 침해행위나 감시행위에 대하여 통제하고 이를 실효성있게 규제할 수 있는 독립성을 가진 제3의 기관이 설치되어야 한다.

나. 국가인권위원회

(1) 현행법상 국가인권위의 권한

국가인권위원회법에 의하여 구성된 국가인권위원회는 아래와 같이 인사, 활동에 있어서 행정기관으로부터 고도의 독립성이 유지된다. 그런데 국가인권위원회는 다음과 같이 정보의 수집과 유통에 관한 감독기구로서의 기능도 수행하고 있다.

(i) 인권에 관한 법령(입법과정중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명

국가인권위원회는 인권에 관한 법령, 제도, 정책, 관행의 조사와 개선에 관한 권고나 의사표명을 할 수 있다. 그리고 위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등에 대하여 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다. 권고를 받은 기관의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다. 그러므로, 프라이버시와 인격권, 행복추구권, 표현의 자유, 통신의 자유, 양심의 자유 등을 침해하는 정보의 수집이나 유통행위에 대해서 개선 권고나 의견표명을 할 수 있게 되어 있다. 다만 이러한 개선 권고나 의견표명은 권고적인 효력만이 있을 뿐 강제력은 없다. 한편 국가인권위원회법에 의하면 관계국가행정기관 또는 지방자치단체의 장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 경우에는 미리 위원회에 통보하여야 한다.

(ii) 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제

조사대상인 인권침해 행위와 차별행위는 국가기관, 지방자치단체 또는 구급·보호시설의 업무수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판을 제외한다)과 관련하여 헌법 제10조 내지 제22조에 보장된 인권을 침해당한 경우에는 인권을 침해당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수 있으므로(국가인권위원회법 제30조 제1항 제1호), 국가기관이나 지방자치단체나 구급, 보호시설의 경우에는 개인정보의 수집, 처리와 관련하여 프라이버시 침해 등이 야기될 때 이를 조사할 수 있다.

그러나 법인, 단체 또는 사인의 행위에 의한 프라이버시의 침해 등이 발생한 경우에는 그것이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 병력(病歷)을 이유로 한 차별행위와 연관되는 경우에만 조사를 할 수 있다.

(iii) 인권에 관한 교육 및 홍보

위원회는 모든 사람의 인권의식을 깨우치고 향상시키기 위하여 필요한 인권교육과 홍보를 하여야 한다.

위원회는 초·중등교육법 제23조의 규정에 의한 학교 교육과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 교육인적자원부 장관과 협의할 수 있다. 위원회는 인권교육과 연구의 발전을 위하여 필요한 사항을 고등교육법 제2조의 규정에 의하여 설립된 학교의 장과 협의할 수 있다. 위원회는 공무원의 채용시험, 승진시험, 연수 및 교육훈련과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 국가기관 및 지방자치단체의 장과 협의할 수 있다. 위원회는 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률에 따라 설립된 연구기관 또는 연구회의 장과 협의하여 인권에 관한 연구를 요청하거나 공동으로 연구할 수 있다. 위원회는 사회교육법에 의한 사회교육 단체 또는 사회교육시설에 대하여 그 교육내용에 인권에 관하여 필요한 사항을 포함하도록 권고할 수 있다.

(iv) 지침, 권고, 의견의 표명

인권침해의 유형·판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고, 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명 등의 업무를 수행한다.

(v) 보고서의 작성

위원회는 해마다 전년도 활동내용과 인권상황 및 개선대책에 관한 보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다. 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 대통령과 국회에 특별보고를 할 수 있다. 관계기관 등은 보고에 관한 의견, 조치결과 또는 조치계획을 위원회에 제출할 수 있다. 위원회는 보고서를 공개하여야 한다. 다만, 국가의 안전보장, 개인의 명예 또는 사생활의 보호를 위하여 필요하거나 다른 법률에 의하여 공개가 제한된 사항은 공개하지 아니할 수 있다.

(2) 국가인권위원회가 포괄하지 못하는 영역과 권한의 제한

현행법상 국가인권위원회는 민간영역에서의 정보의 수집, 처리와 관련하여 발생하는 프라이버시의 침해 등에 대한 조사권한이 없으며, 국가기관에 의한 프라이버시 침해 등에 대하여 진정이 제기되어 조사를 할 때, 문제가 있음이 밝혀지는 경우에도 권고만을 할 수 밖에 없다는 한계가 있다.

6. 결론

이상에서 보았듯이 오늘날 정보사회에서 독립적인 정보수집, 유통, 처리에 대한 감독기관의 설치와 민주주의와 인권의 보호를 위해 반드시 이루어내야 할 가장 핵심적인 과제이다. 독립감독기관의 독립성은 인사, 조직, 예산, 활동에서 충분히 보장되어야 하며, 그 기능은 단순한 권고만이 아니라 실질적인 구제조치를 취할 수 있는 수준이 되어야 한다.

그런데 우리나라의 경우 현재 국가인권위원회가 있고, 여기에서도 개인정보의 수집, 유통, 처리와 관련하여 그것이 기본권 침해와 관련될 경우에는 관할권을 가지고 있는바, 오스트레일리아의 경우처럼 처음에는 국가인권위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission)의 한 구성부분으로 출발하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다(오스트레일리아의 경우 2000. 7. 1.부터 독립하였다고 한다). 만약 이렇게 할 경우에는 처음부터 매우 수준 높은 독립성이 보장될 수 있을 것이다. 물론 이 모델을 택할 경우에는 국가인권위원회의 한 구성부분인 독립감독기구에겐 국가인권위원회의 단순한 조정이 아닌 실질적인 구제조치의 발동이 가능하도록 관련법률을 개정해야 할 것이다. 한편 독립감독기구를 별개의 기구로 설치할 경우에는 초기단계에 실질적인 독립성을 확보하는데 많은 어려움이 따를 것으로 보인다.

토 론 문

전자정부와 정보프라이버시 보호
- 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」을 중심으로

행정자치부 정보화총괄담당관
행정학 최 월 화

< 목 차 >

- 제 1절 전자정부와 개인정보 보호의 필요성
- 제 2절 우리나라의 개인정보 보호체계
- 제 3절 공공기관의 개인정보 보호체계의 현황과 보완점
- 제 4절 공공기관의 개인정보보호체계의 발전방향
- 제 5절 맺음말 - 상충가치의 조화를 위하여

제 1절 전자정부와 개인정보 보호의 필요성

1. 공공기관에서 개인정보보호의 필요성

정보화 사회의 도래로 정보기술(Information Technology)을 활용하여 각종 정보를 효율적으로 생산·관리·사용함으로써 경제활동과 행정의 생산성을 제고시키고, 생산된 정보는 가치를 지닌 자원으로 사회·경제적으로 핵심적 역할을 수행하게 되었다.

공공부문에서는 행정서비스의 전자화와 개인에 대한 교육·고용 등 복지행정기능의 확대에 인하여, 민간부문에서는 고객관리의 강화, 신용거래 확대 등과 관련한 업무처리의 전산화로 인하여 개인정보의 수집·사용이 크게 증대되고 있다. 이런 정보화의 진전은 국민생활의 질적 향상을 가져온 반면에, 개인정보의 수집·활용과 유통이 급격히 증가되면서 각종 컴퓨터범죄와 프라이버시 침해 등의 부작용을 수반하게 되었다. 결국, 국민의 권리와 이익, 사생활을 보호하고 정보프라이버시 침해에 대비한 법적·제도적 장치로서 개인정보 보호제도가 요청되지 않을 수 없었다.

공공부문에서는 오래 전부터 개인정보를 토대로 공무수행을 하여왔지만, 개인정보 보호 강화에 대한 필요성이 대두하게 된 것은 행정전산망의 구축과 깊은 관련이 있다. 정보화시대의 도래와 정보화·세계화라는 행정환경의 변화추세에 부응하고 국가사회 정보화를 효율적으로 추진하기 위해 정부는 1983년 국가기간전산망기본계획을 마련, 행정·금융·교육연구·공안전산망 등 5대 국가기간 전산망 구축사업을 추진하기 시작한 것이 개인정보의 집적과 이용에 있어서 코페르니쿠스적인 전환을 가져오게 한 것이다.

이중 행정전산망 사업은 사회 전 분야에 걸쳐 파급효과가 가장 큰 사업으로, 작고 효율적인 정부를 구현하고 대 국민서비스를 향상시킴과 동시에 국내정보산업을 육성시킨다는 목표로 지난 '87년부터 추진한 사업으로서, 그간 국민의 일상생활과 직접 관련된 주민등록, 부동산, 자동차관리 업무 등의 경우 3,700여 일선기관간 통신망을 상호 연결하는 지역간·기관간의 정보유통체계를 확립하게 되었다.

이러한 전산망 구축사업 및 개별업무에 대한 전산화작업의 결과, 각급 행정 기관 등 공공기관에서 컴퓨터를 이용하여 처리하는 개인정보도 주민등록(당시 내무부), 운전면허(경찰청), 여권관리(외무부), 출입국관리(법무부) 등으로 확대되고, 민원업무 처리기간의 획기적 단축과 거주지중심의 민원처리에서 전국적으로 민원처리가 가능해지는 등 국민의 편의성이 크게 향상되고, 행정부문의 효율성도 현저히 제고됨과 더불어 정보처리의 폭과 깊이가 대폭 확장되었다.

이렇게 국민의 일상생활과 직접 관련되어 가시적이고 체감효과가 큰 개인정보를 기반으로 하는 정보화사업의 추진은, 기록 및 복제의 대량성, 시·공간을 넘어선 data의 이동 등을 주요특성으로 하는 전산처리를 매개로 하여, 개인정보의 정확성, 개인정보의 오·남용 및 유출이라는 문제점이 야기되었으나, 당시 국가공무원법, 주민등록법 등 개별법령의 선언적이고 처벌위주의 규제적인 법령체계로는 이러한 부작용을 효과적으로 예방하고 대처하는 데에 한계를 노정 시켰다.

1989년 2월 국제인권옹호 한국연맹의 법 제정 건의를 시작으로, 동아·한국·한겨레 등 언론과 시민단체 등은 개인정보의 오·남용사례 보도 등 여론 조성을 통하여 법제정의 필요성을 촉구하기 시작하였고, 정부는 이에 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제정을 서둘러, 1994년에 현행 법률을 제정·시행하기에 이르렀다.

2. 전자정부 시대의 도래와 개인정보보호의 중요성

불과 몇 년 사이 인터넷의 급격한 확산은 정치·행정·사회·경제·문화적으로 혁명적인 변화를 가져왔다. 우리나라의 인터넷 이용자수가 2,600여만 명을 돌파하기에 이르렀고, 이러한 행정환경의 변화로 말미암아 이제 행정도 인터넷에 기반을 둔 민원서비스 체계를 구축하는 것이 대세로 되었다. 행정 패러다임도 종이문서를 중심으로 한 오프라인(Off-line) 정부에서 인터넷에 기반을 둔 온라인(On-line) 정부 즉 전자정부(e-government)로 옮겨가게 된 것이다. 지난 국민의 정부에서는 전자정부의 기반 완성을 국정지표로 삼아 전자정부 구현사업을 역점을 두고 추진해 왔고, 전자정부특별위원회를 중심으로 전자정부 11대 핵심과제를 선정·추진함으로써 2002년 11월에는 대한민국 전자정부의 개통을 선언하기에 이르렀다.

[표1-1] 전자정부 11대 추진과제

과 세 명	주관부처
단일창구를 통한 국민 지향적 민원서비스 제공	행정자치부
4대 사회보험 정보시스템 연계구축	보건복지부, 노동부
정부 통합전자조달 시스템 구축	기획예산처, 정보통신부
인터넷을 통한 종합국세서비스 체계구축	국세청, 재정경제부
국가 재정정보시스템 구현	재정경제부, 기획예산처
시·군·구 행정 종합 정보화	행정자치부
교육행정정보시스템 구축	교육인적자원부
표준인사관리시스템 구축	중앙인사위
전자결재 및 전자문서유통 활성화	행정자치부
전자관인시스템 구축 및 전자서명시스템 확산	행정자치부, 정보통신부
법정부적 통합전산환경의 단계적 구축	행정자치부, 정보통신부

전자정부시스템이 가동됨으로써 행정의 효율성이 향상되고, 국민이 관청을 방문하지 않고도 안방 컴퓨터에서 클릭 한번으로 민원을 전자적으로 신청·발급 받을 수 있는 안방전자민원시대를 개막하게 되었다. 이런 전자정부의 구현은 국민생활을 크게 편리하게 하고, 정부 생산성의 향상으로 국가경쟁력도 제고될 것으로 기대되기도 하였지만, 정보인권 보호 즉 개인정보가 얼마나 충분히 보호될 수 있는냐 하는 점에서는 오히려 경계심이 증대되었는데, 인터넷이라는 개방형 네트워크를 통해 개인정보가 자유로이 유통되는 것을 보면서, 자신의 개인정보가 자유의사에 반하여 광범위하게 유출·남용되어 정보프라이버시가 침해되지 않을까 하는 우려가 더욱 높아지게 된 것이다. 이것은 자신의 개인정보가 안전하게 처리된다는 믿음을 갖게 하는 것이야말로 국민들로 하여금 안심하고 전자정부에 접근하게 하는 원동력이 될 것이라는 점을 자연스럽게 추론하게 하였다. 즉, 개인정보의 충분한 보호가 전자정부 활성화의 선결조건이 될 것이라는 추론이 가능해진 것이다.

[표1-2] 전자정부 주요 시스템 및 서비스 내용

시스템명	내용
민원업무(G4C)혁신 시스템	주민(호적), 부동산, 세금, 자동차 등에 관한 각종 민원업무에 대한 안내·처리(신청/발급/제출/열람)를 담당하는 단일창구이며, 정부 내 모든 사이트로 연결서비스를 제공하고 있음.
4대 사회보험 정보연계시스템	4대 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험) 시스템을 하나의 창구로 통합하여 한번에 사회보험의 취득/변경/탈퇴 신고를 할 수 있으며, 사회보험의 안내, 보험료 조회 및 납부 등의 각종 부가 서비스를 One-Stop으로 받을 수 있음
종합국세서비스 (HTS)	각종 세무신고 및 납부를 인터넷을 통해 할 수 있으며, 사업자등록증명, 납세증명, 소등금액 증명 등의 세무관련 민원서류를 온라인으로 접수하여 처리
시군구 행정종합정보화	전국 시군구에서 공통적으로 수행하는 주민, 차량, 호적 등의 21개 업무를 표준화, 업무재설계 등을 통해 대폭 간소화하고, 기관간 정보를 공동활용.
교육행정정보 시스템(NEIS)	졸업·제학 증명서를 비롯한 학적관련 제증명을 언제 어디서나 인터넷으로 신청하여 우편 발급 받을 수 있고, 인터넷으로 자녀의 성적, 건강정보, 학생생활기록부 등의 학교생활정보를 열람 가능
국가종합전자조달 시스템 (G2B)	공공기관의 조달업무 전과정이 하나의 창구로 통합되어, 인터넷을 통해 단 한번의 등록으로 모든 공공조달 정보의 검색과 입찰을 할 수 있으며, 조달진행과정을 실시간 확인하고 계약 및 대금지불까지 인터넷으로 처리
국가재정정보 시스템	각 기관별로 운영하는 재정관련시스템을 연계하여 예산편성 및 집행·결산까지의 모든 재정업무를 자동으로 처리
전자인사시스템 (PPSS)	공무원의 채용에서 퇴직에 이르는 전반적인 인사, 급여업무를 온라인으로 처리

또한 개인정보보호법이 제정·시행된 이래 전자정부시스템의 점진적 형성은 개인정보 보호 관련 법·제도 정비 및 기술수준의 향상을 요구하고 있고, 전자정부 시대에 걸 맞는 보다 개선된 개인정보 보호제도의 마련이 필요하게 되었다. 특히, NEIS 사태로 이 문제는 더 이상 바라보고만 있을 수 없는 시급히 해결되어야 할 과제로 부각하게 된 것이다.

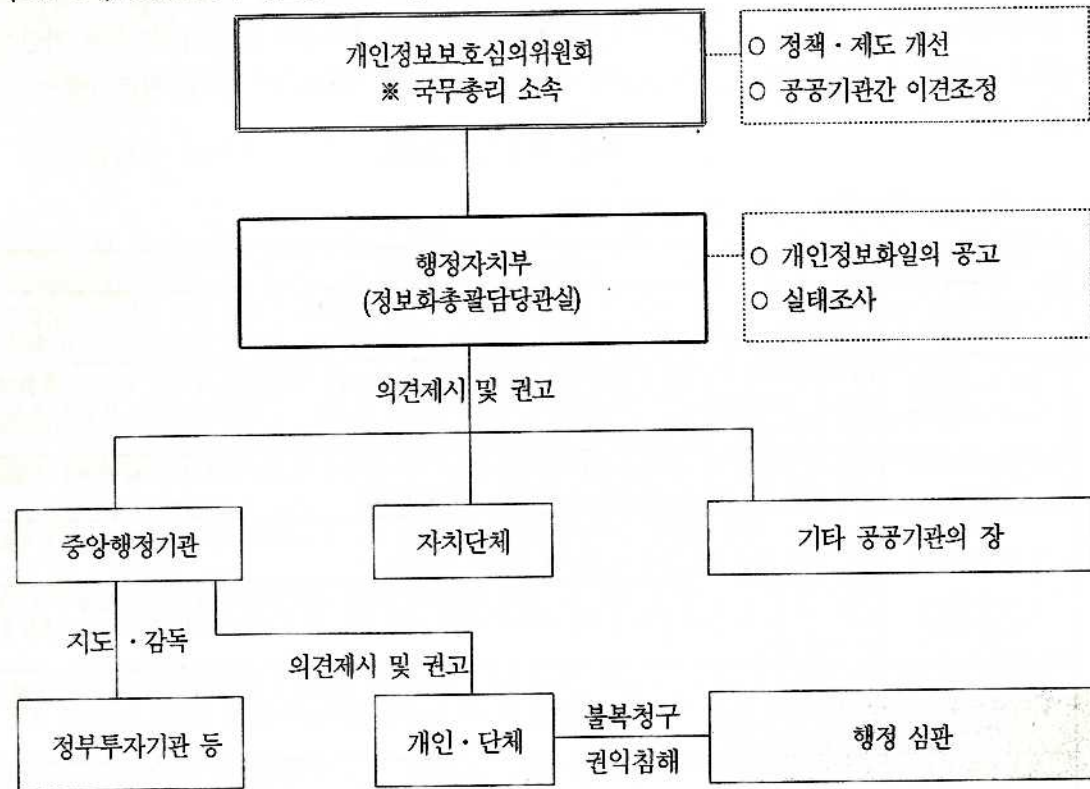
이하에서는 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」을 중심으로 공공기관의 개인정보보호제도 현황을 살펴본 후, 전자정부 시대의 새로운 수요를 충족할 수 있는 개선방향을 도출해 보고자 한다.

제 2절 우리나라의 개인정보 보호체계

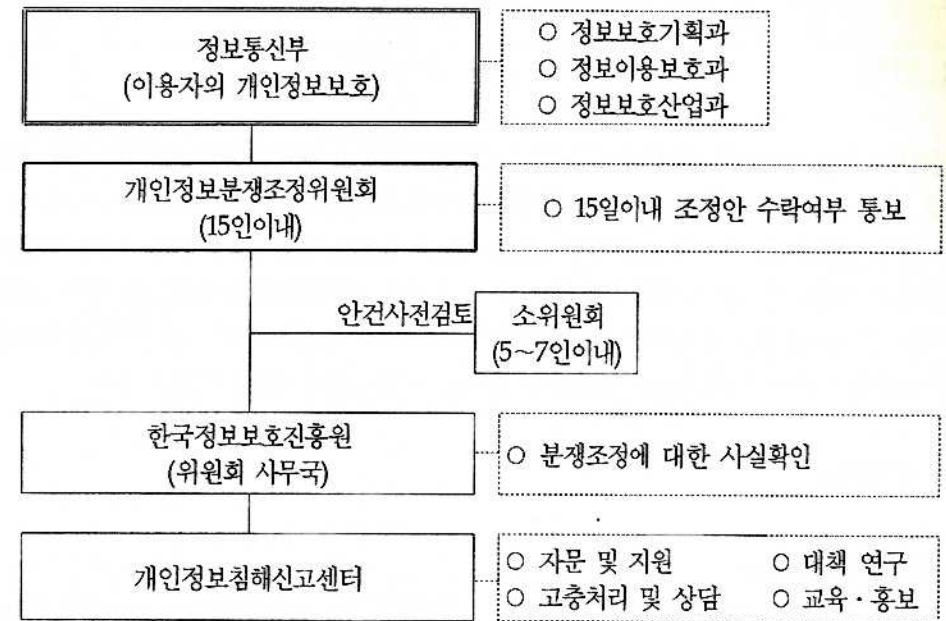
우리나라의 개인정보 보호체계는 공공부문과 민간부문으로 나뉘어 그 법적 근거 및 추진체계를 달리하고 있다. 공공부문은 개인정보 보호에 관한 일반법으로서 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」(이하 「개인정보보호법」이라 함)이 있으며, 「전자정부 구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」 및 주민등록법 등의 개별법에 개인정보 보호에 관한 규정이 산재해 있다. 한편, 민간부문은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」, 「정보통신 기반 보호법」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 등의 개별법에서 개인정보에 관한 사항을 규정하고 있다.

외국의 입법례를 보면, 우리나라와 같이 공·사부문을 구별하면서 별개의 법률로 규율하고 있는 나라(미국), 공·사부문을 구별하지 않고 단일 법률로 규율하고 있는 나라(스웨덴, 영국), 공·사부문을 구분하되 단일 법률로 규율하고 있는 나라(독일, 프랑스) 등으로 대별할 수 있다.

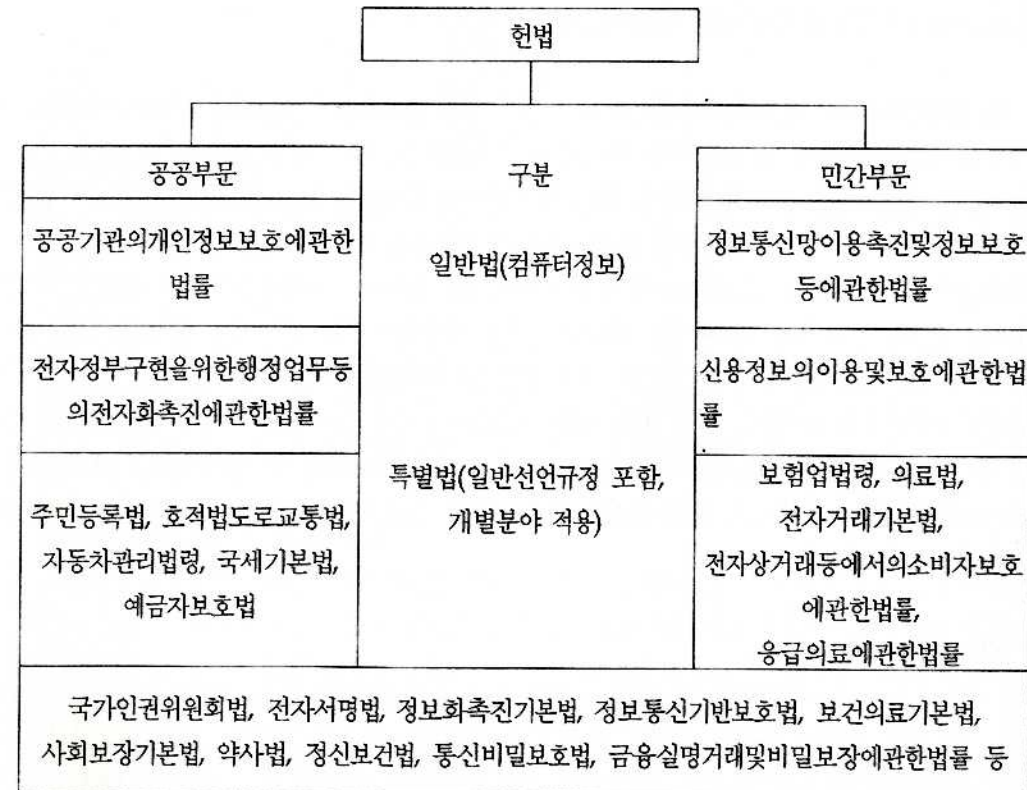
(그림 2-1) 공공부문의 개인정보 보호체계



(그림 2-2) 민간부문의 개인정보 보호체계(정보통신망이용촉진및개인정보보호등에관한법률상의 추진체계)



(그림 2-3) 우리나라 개인정보보호 관련법률의 체계



제 3절 공공기관의 개인정보 보호제도의 현황과 보완점

1. 연혁

개인정보보호법은 국가주요업무에 대한 전산화의 확대추진과 전국적 행정전산망의 구축 등으로 개인정보의 부당 사용 또는 무단유출로 인한 개인사생활의 침해 등 각종 부작용이 우려됨에 따라, 공공기관이 컴퓨터에 의하여 개인정보를 취급함에 있어서 필요한 사항을 정함으로써 공공업무의 적정한 수행을 도모함과 아울러 개인의 권리와 이익을 보호하기 위하여 1994.17 법률 제4734호로 제정되었다. 이후 1999년 1월 개인정보의 이용 및 제공요건을 강화하는 한편, 본인의 열람제한 사유를 완화하는 등 규제를 완화하고 기타 제도 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 한차례 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

2. 주요내용

(1) 적용 대상정보

개인정보보호법은 공공기관이 보유하고 있는 '개인정보'를 그 보호대상으로 하고 있다. '개인정보'란 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함)를 말하며, 개인의 정신, 신체, 재산, 사회적 지위, 신분 등에 관한 사실·판단·평가를 나타내는 일체의 정보를 말한다(법 제2조제2호)

한편, 개인정보보호법상의 적용대상 개인정보의 범위를 보면, 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인 식별이 가능한 정보 일체로서, ① 법인 또는 단체에 관한 정보는 이 법의 적용대상에서 제외되고, ② 외국인에 관한 정보는 적용대상으로 하여야 하며, 다만, 당해 국가의 국내법을 고려한 상호주의 원칙에 입각하여 조약 등 국제법에 의한 의무 등을 고려하여 결정하여야 할 사항이라 판단되고, ③ 사망자에 관한 정보는 이 법의 적용대상에서 제외된다. 다만, 사망자의 정보중 사망자와 유족과의 관계를 나타내는 정보는 사망자의 정보인 동시에 관계되는 유족의 정보이기도 하므로 유족이 생존하고 있는 경우에는 생존하는 개인에 관한 정보로 되어 이 법의 적용대상이 된다고 볼 수 있다. 한편, ④ 통계법에 의해 수집되는 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보는 적용이 제외되고(법제3조), ⑤ 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따르고 그 외의 경우에는 이 법이 정하는 바에 의하도록 하고 있다.(법제3조) 현재 개인정보에 관해 특별한 규정을 두고 있는 다른 법률로는 주민등록법, 금융실명제법, 공직자윤리법 등이 있다.

(2) 적용 대상기관

이 법의 적용대상은 공공기관이다. 이 법의 규정에 의한 공공기관이라 함은 국가행정기관·지방자치단체·교육법 기타 다른 법률에 의하여 설치된 각급 학교·정부투자기관·특수법인·공무원연금법의 규정에 의한 연금지급정지대상기관 등을 말한다. 적용 대상 공공기관(2002년 현재)을 표로 나타내면 아래와 같다.

[표3-1] 개인정보보호법 적용기관 현황

구분	기관수	비고	
계	26,282		
국가행정기관	소 계	828	
	정부조직법 제2조제2항	38(중앙행정기관) (18부4처16청) 30(행정위원회)	
		463(직속기관)	○시험연구 ○교육문화 ○의료 ○생산제조 등
	정부조직법 제3조제1항	294(특별지방행정기관)	○1차기관
	정부조직법 제5조	3(합의제 행정기관)	○국세심판원 ○특허심판원 ○한국해양심판원
자치단체	소 계	628	
	지방자치법제2조	16(광역시도) 232(시군구)	
	지방자치법제104조	205(직속기관)	
	지방자치법제105조	172(사업소)	
	지방자치법제106조	3(출장소)	
	지방자치법제107조	-	○합의제행정기관
교육법	소 계	19,031	
	초·중등교육법 제2조	8,494(유치원) 5,267(초등교) 2,731(중학교) 2,167(고등학교)	
	고등교육법제2조	372(대학)	
	교육자치법 제3조	16	
	정부투자기관	-	○연금법 제47조제23호에 포함 ○연금법 제47조제23호에 포함
연금법	소 계	5,779	
	제47조제2호	499	
	제47조제3호	5,280	

※ 읍면동 및 출장소(3,598), 파출소(2,914), 역(582), 우체국(1,689)을 합산시 35,065기관

※ 금융실명거래및비밀보장에관한법률에 의한 은행은 법 적용대상이 아님.

(3) 개인정보의 수집 및 관리

개인정보보호법에서는 공공기관이 개인정보를 수집할 경우에는 소관업무의 수행에 필요한 최소한의 범위 안에서 수집하도록 하고 있다. 필요한 범위의 결정기준으로는 '필요성의 원칙'과 '비례성의 원칙'을 고려해야 한다. 필요성의 원칙이란 당해 파일의 보유가 소관업무 수행에 필요할 뿐 아니라 기록항목, 개인의 범위, 보유기간도 필요한 범위 내에 한정해야 함을 말하며, 비례성의 원칙이란 당해 개인정보를 수집·처리함으로써 개인이 입는 사생활의 침해와 그로 인해 얻는 공익상의 목적달성사이에 비례관계가 유지되어야 함을 말한다. 개인정보 보유의 필요성에 대한 판단은 1차적으로는 공공기관의 장이 결정하고, 2차적으로는 화일보유의 사전통보를 받는 행정자치부장관 및 관계중앙행정기관의 장 등 감독기관은 필요한 범위를 벗어났다고 판단할 경우 법 제19조·제21조에 따라 의견제시 및 권고 등을 통해 시정조치를 하도록 함으로써 과다 보유를 방지토록 하고 있다. 2000년 8월 30일 현재를 기준으로 하여 공공기관이 보유하고 있는 개인정보화일 현황을 보

면 다음과 같다.

[표3-2] 공공기관의 개인정보화일 보유현황('00.8.30 현재)

구 분	보유기관수	화일종류	화일갯수	비 고
계	4,373	452	8,421	
중앙행정기관	56	99	218	
지방자치단체	3,886	126	7,529	
각급학교	347	22	383	
정부투자기관	84	205	29	

한편, 공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하지 못하도록 하고 있다. 이러한 규정을 둔 이유는 인간 내면의 자유, 양심의 자유 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 우려가 있는 정보에 대해서는 개인정보의 수집단계에서부터 제한함으로써 개인의 사생활 침해를 예방하기 위해서다. 그러나, 개인의 사상·신조 등의 수집도 정보주체의 동의가 있거나, 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우는 가능하도록 하고 있다.

또한 개인정보화일 보유기관의 장은 신규로 파일을 보유하거나 변경, 폐지하고자 하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 행정자치부장관에게 미리 사전 통보를 하게 함으로써 각 기관별로 산재해 있는 개인정보처리현황을 파악하고 이를 공고함으로써 국민들이 열람·정정청구 등을 할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

그밖에 일반국민이 자신에 관한 정보가 어느 기관에서 처리되고 있는지 알 수 있게 하여 열람·정정청구 등 권리행사를 쉽게 할 수 있도록 하기 위해 행정자치부 장관은 연1회 개인정보화일을 관보에 공고토록 하고 있으며, 개인정보화일대장을 작성·열람케 하고 있고, 개인정보가 유출·도난되지 않도록 하기 위해 안전성 확보를 하게 하고, 개인정보취급자에게 주의의무를 부과하고 있다.

이상은 우리나라 개인정보보호법에 규정되어 있는 개인정보의 수집 및 관리를 위한 내용들로서, 이를 OECD가 개인정보와 관련하여 제시한 국제적 지침(Guideline)과 비교하여 정리하면 아래 표와 같다.

[표3-3] 우리나라 개인정보보호법 및 OECD 8대 원칙 비교

구 분	OECD 8대 원칙	개인정보보호법
수집제한 (Collection Limitation)	○적법하고 정당하게 취득 ○정보주체의 인식 및 동의	○사상·신조 등 기본적 인권 침해우려 정보의 수집 금지 ○ 본인동의 및 법률근거(법제4조)
데이터의 질 (Data Quality)	○목적에 필요한 범위내에서 정확하고 완전하며 최신의 것	○개인정보의 안전성 확보 - 정확성 및 최신성 확보의무 (법제9조)
목적의 명확성 (Purpose Specification)	○수집당시의 특정한 목적에 한정 및 목적의 명확화	○사전통보(법제6조) - 보유목적, 항목, 열람시기 등
이용의 제한 (Use Limitation)	○동의 또는 법률 근거	○처리정보의 이용 및 제공의 제한(제 10조) - 정보주체의 동의 - 다른 법률이 정하는 소관업무수행 - 정보주체에 명백히 이익 등
안전확보 (Security Safeguard)	○합리적 보호지침 ※ 손실, 비 권한자의 접근·과외, 사용, 변경, 누출 등	○개인정보의 안전성확보(제9조) - 분실, 도난, 누출, 변조 또는 훼손에 대한 안전대책
공개성 (Openness)	○개인정보에 대한 일반정책 ※ 개인정보의 존재 및 성질, 목적, 정보 관리자 등	○ 개인정보화일의 공고(제7조) - 개인정보화일의 보유·변경 또는 폐지 ○처리정보의 열람(제12조)
정보주체의 통제권 (Individual Participation)	○자신의 정보존재에 대한 확인 ○개인정보에 대한 통지 ○자기정보에 대한 무효주장, 파기, 변경, 보완	○처리정보의 열람(제12조) ○처리정보의 정정(제14조) ○불복청구(제15조)
책임확보 (Accountability)	○정보수집자 : 상기 원칙에 부합한 제반조치 강구	○말소, 누설, 부당목적 사용자, 부정열람 등에 대한 벌칙(제23~25조)

(4) 개인정보의 이용 및 제공

공공기관의 개인정보 수집은 개인의 모든 정보가 아닌 당해 업무수행에 필요한 일부정보에 국한되기 때문에 보유목적 외로 이용하게 되면 수집 당시의 배경·기준 등을 알 수 없을 뿐만 아니라 부분 정보의 이용에 따른 오판 등으로 개인 권익의 침해 가능성이 있으므로 개인정보보호법에서는 공공기관이 보유목적 외로 개인정보를 이용하거나 제공하는 것을 원칙적으로 금지하고 있으며 다음과 같은 경우에만 예외적으로 보유목적 외의 이용 및 제공을 허용하고 있다.

첫째, 다른 법률에 의하여 보유목적 외의 목적으로 보유기관 내부에서 이용하거나 다른 기관에 제공하도록 하고 있는 경우이다. 다른 기관으로부터 제공받을 수 있도록 명시한 입법례로는 행정심판법 제28조(증거조사), 출입국관리법 제74조(관계기관의 협조), 공직자윤리법 제10조(등록재산의 공개) 등이 있다.

둘째, 보유기관의 장의 판단에 의해 제공할 수 있도록 개인정보보호법 제10조제2항에서 규정하고 있다. ① 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우, ② 다른 법률에서 정하는 소관업무를 수행하기 위하여 당해 처리정보를 이용할 상당한 이유가 있는 경우, ③ 정보주체 이외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우, ④ 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우와 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우 등이다. 다만 이 경우에도 정보주체 또는 제3자의 권익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우에는 제공하지 못하도록 하고 있다.

(5) 개인의 권리보장

개인정보보호법에서는 공공기관이 보유하는 개인정보에 대하여 본인에게 열람이나 정정 청구를 할 수 있도록 하여 잘못된 정보에 의해 개인의 권익이 침해되는 일이 없도록 하기 위해 열람청구권 및 정정·불복청구권을 인정하고 있다. 정보 프라이버시는 소극적 의미에서는 자기정보가 타인에게 알려지거나 공개되는 것을 방지할 수 있는 권리를 말하나, 적극적 의미에서는 자기가 동의 내지 예견한 이상으로 자기에 대한 정보가 유통되지 못하게 하는 "자기정보 통제권"과 아울러, 자기에 대한 틀린 정보를 방지하거나 시정하게 하는 "자기정보에 대한 정확성 통제권"을 포괄한다. 개인정보보호법에서는 공공기관이 보유하고 있는 개인정보에 대한 소극적 보호장치는 물론, 자기정보에 관한 정확성 통제제도로 정보주체의 열람·정정 청구권을 인정하고 있다.

[표34] 개인의 권리보장 관련 외국의 입법례

국가명	열람청구권	정정청구권	불복청구	손해배상
미 국	인 정	인 정	민사소송 제기	민사소송 제기
일 본	인 정	인 정	고충처리 청구	별도규정없음
영 국	인 정	인 정	민사소송 청구	민사소송 청구
독 일	인 정	인 정	별도규정 없음	별도규정 없음
스웨덴	인 정	별도규정 없음	별도규정 없음	별도규정 없음

3. 현행 개인정보보호법의 문제점 및 보완점

1994년 현행법이 제정된 이후 제도 운영과정에서 나타난 문제점을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 보호범위와 관련하여 정비가 필요하다. 전자정부에서는 오프라인 방식의 공동이용 방식을 넘어서 정보통신망을 통한 개인정보 유통이 활발히 진행되고 있으나, 현행법에서는 개인정보화일 등을 비롯한 컴퓨터 단말기 중심으로 처리하고 있는 개인정보를 보호하고 있는 실정이며, 정보통신망·개인정보시스템 등 네트워크·시스템 중심으로 개인정보가 규율될 수 있도록 하는 법 개정이 필요하다.

둘째, 현행법이 개인정보보호에 관한 일반법으로서의 역할을 하기 위해서는 개인정보보호에 관한 방향과 기준이 될 수 있는 '개인정보보호원칙'을 명시하여야 할 필요가 있으나, 이에 관한 규정이 마련되어 있지 못하고 있다.

셋째, 개인정보의 수집·보유와 관련하여, ① 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저히 침해할 우려가 있는 경우 개인정보를 수집하지 못하도록 한 규정이 없어, 이를 개인정보 수집에 관한 일반 근거 규정으로 하기에는 미약하고, ② 정보주체로부터 개인정보를 직접 수집하는 경우, 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 개인정보가 수집될 수 있도록 법적 근거, 수집 목적 등을 수집시에 합리적으로 안내 또는 고지하도록 하는 규정이 미비한 실정이며, ③ 현행 법 제6조의 규정에 의거 공공기관이 개인정보화일을 보유하고자 하는 경우 행정자치부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장에 '사전통보'만을 하도록 되어 있어, 개인정보 보유에 대한 사전 통제기능이 미약한 상황이다.

넷째, 개인정보의 이용·유통과 관련하여, ① 현행 법 제10조에서 개인정보의 이용 및 제공에 관한 실제

적·절차적 제한 규정을 두고 있으나, 전자정부시대에 정보통신망을 통해 개인정보 DB의 통합이 활발히 진행되고 있어 이에 대한 적절한 제도적 통제와 관련된 근거 규정이 없어, 이러한 규정만으로는 개인정보보호의 중요한 원칙중 하나인 '목적 구속의 원칙'을 구현하는데 한계가 있고, ② 개인정보가 수집 당시의 목적과 다르게 이용 또는 제3자에게 제공되는 경우, 정보주체가 활용 상태를 인식할 수 있도록 정보제공에 대한 법적 근거, 이용 범위 등에 대한 안내 또는 고지에 관한 근거 규정이 있어야 하나, 이에 관한 법적 근거가 미비한 실정이다.

다섯째, 개인정보관리의 투명성과 관련하여, ① 현행법에서는 공공기관으로부터 사전 통보받은 개인정보화일목록을 년 1회 이상 관보에 게재하도록 되어 있어, 정보주체에게 개인정보 관리 현황을 신속하게 제공하지 못하고 있는 실정이고, ② 공공기관별로 '개인정보보호방침' 등을 통한 개인정보 관리에 대한 안내 제도가 없어, 개인정보관리의 투명성을 정부주체에게 인식시키지 못하고 있다.

여섯째, 정보주체의 권리 강화와 관련하여, ① 현행법은 개인정보의 열람 및 정정을 종이문서로만 할 수 있도록 규정하고 있어 신속한 열람 등이 어려운 실정이고, ② 개인정보침해가 발생했을 경우, 이에 대해 신속한 구제절차가 마련되어 있지 않아, 권리 구제를 받는데 상당한 시일이 소요되고 있다.

일곱째, 개인정보보호 추진체계와 관련하여, 행정자치부가 개인정보보호에 관한 제도 관장 부처로서의 역할을 하고, 실태조사 등을 통해 공공기관에 의견제시 및 권고를 하고 있으며, 개인정보보호 심의기구로서 국무총리 소속 하에 '개인정보보호심의위원회'를 설치·운영하고 있으나, 동 위원회의 사전심의 기능이 미약하여 위원회의 기능을 강화할 필요가 있다.

제 4절 개인정보보호제도 발전방향

1. 전자정부 발전추세와 개인정보보호제도 개혁전략

참여정부는 금년 5월 「세계 최고수준의 열린 전자정부 구현」을 비전으로 확정하고, 종전의 전자정부 구현전략이 효율성과 신속성에 치우친 감이 있었다는 점을 겸허하게 받아들이며, 국민과 기업에 대한 가치 창출형 정보체계 구축, 정부 내부의 성과 극대화 및 효율성 제고, 국민과 정부간 수평적 쌍방향 네트워크 형성을 목표로 제시하고, 국민의 요구에 부응하는 맞춤형 서비스제공, 행정업무의 전자적 처리와 정보공동활용, 안전·신뢰성과 보편적 접근성 확보를 3대 원칙으로 채택하였으며, 지금은 전자정부 사업을 착실하게 추진하기 위하여 로드 맵 작성에 매진하고 있다. 이런 참여정부의 전자정부 구현 비전과 원칙을 적극적으로 지원하여 최고수준을 지향하는 공공부문의 개인정보 보호장치를 마련하기 위하여 다음과 같이 5대 개혁전략을 제시함으로써 개인정보 보호제도 개혁의 길잡이로 삼고자 한다.

- (1) 보호기준의 선진화전략 : 개인정보의 보호에 있어서 선진기준을 체계적으로 도입함으로써 향후 개인정보 보호에 대한 불필요한 소모적 논쟁이나 개인정보 보호를 소홀히 다루려는 의도를 사전에 막고, 세계 최고수준의 열린 전자정부 구현에 매진할 수 있는 기틀을 세우도록 함
- (2) 보호단계별 구체화전략 : 개인정보 보호를 수집·보유·이용·유통의 단계로 나누어 매 단계의 개인정보 처리 특성에 맞는 보호수단을 채택·강화함으로써 개인정보의 보호가 실질적으로 강화되도록 함
- (3) 보호체제의 디지털화전략 : on-line적 사고에 기초하여 개인정보 보호의 틀을 마련함으로써 개인정보가

보호 때문에 전자정부 사업의 성공적 추진에 필수불가결한 행정정보 공동이용을 무조건 억제할 수도 없는 노릇이다. 비교형량의 지혜와 양자가 조화될 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련함과 동시에 기술적으로 개인정보 보호를 계속 강화해 나가는 지혜를 발휘해야 할 것이다.

국민들이 안심하고 인터넷으로 민원을 신청할 수 있도록 하기 위해 행정자치부는 2002년 초에 모든 공공기관의 홈페이지에 '개인정보 보호정책'을 게재토록 의무화하였고, 개인정보DB를 보유하고 있는 기관에는 '개인정보보호책임관'을 지정·운영토록 하였다. 그러나, 근본적으로는 전자정부 환경에 맞게 개인정보 관련 법·제도가 정비되어야 할 것으로 판단된다. 공공기관의 개인정보 보호에 관해 일반법이라 할 수 있는 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」이 1994년에 제정·시행된 이래 1차례 개정이 있었으나, 이는 부분적 개정만을 하는 데 그쳤을 뿐이다. 법·제도 개선과 기술발전 속도간에는 일정한 갭(Gap)이 있게 마련인데, 특히 정보기술(IT) 분야에서는 더욱 그렇다고 해야 할 것이다. 이처럼 전자정부 구현이 가시화됨에 따라 개인정보보호법 개정의 필요성도 성숙되었으므로, 행정자치부는 앞으로 학계, 산업계, 관계 부처 등의 충분한 의견수렴을 거쳐 세계 최고수준의 열린 전자정부 구현에 걸맞게 개인정보 보호의 법·제도를 대폭 개선해 나갈 것이다. 그리고, 개인정보보호법의 개정과 더불어 개별 법률들도 정보기술의 속도에 발맞춰 개인정보 보호와 관련된 제도적 장치를 마련하도록 범정부적 노력을 기울여 나갈 필요가 있는데, 이런 역할은 정부혁신과 전자정부 사업을 주관하는 행정자치부가 전면에 나서서 균형감 있게 추진시켜 나가는 것이, 상충가치를 조화시키고 지속가능발전을 추진해 나간다는 면에서 가장 효율적일 것이라고 판단된다.

전자정부, 시민의 손에 맡겨라

함께하는 시민행동
정보인권국 박 준 우

1. 여는 말 : G4C의 비극

2002년 들어, 대한민국 정부는 새로운 개념을 하나 유포시키기 시작했다. 전자상거래에서의 B2C 개념을 차용한 G2C(Government to Consumer) 개념 대신 G4C(Government for Citizen : 시민을 위한 전자정부)라는 개념을 사용한 것이다. G2C의 C는 consumer인 반면, G4C의 C는 citizen이다. 표현만 놓고 보면 기특하기 그지없는 변화였다. 이에 따라, Non-Stop 서비스와 행정 투명성 제고를 목표로 하는 민원서비스 혁신 사업이 전자정부 사업의 전면에 등장한다. 그 성과물의 하나가, 2002년 11월 개통된 대한민국전자정부 홈페이지이다. 그리고, 다른 하나가 바로 전국단위 교육행정정보시스템(NEIS)이다.

그런데, 시민을 위한다는 이 NEIS가, 전모가 드러나자마자 시민들의 반대에 부딪치기 시작했다. 2002년 9월 정식 가동되어야 했던 NEIS는 전교조와 시민단체들, 그리고 뜻있는 국회의원들의 반대에 부딪친다. 결국, 감사원 감사에서 집중 포화를 맞은 NEIS는 완전 개통을 올 해로 미루게 된다. 그러나, 올 해 초에 개설키라고 내놓은 안조차 시민사회로부터 강력한 반발을 받더니, 급기야는 국가인권위원회로부터 인권 침해 시스템이라는 판정을 받고 3개 개인정보 영역의 삭제 권고를 받는다. 아직까지도 NEIS의 장래는 불투명한 상태이다.

나쁜 뜻으로 정책을 추진하는 사람은 없을 것이다. 시민을 위한 시스템을 만들었는데 인권 침해라는 판정을 받았으니, 사업 담당자들로서는 당황스럽기 그지없었을 것이다. 시민을 위한다던 NEIS가 정작 시민으로부터 거부당하는 이 아이러니. 이것이 바로 G4C 이데올로기의 비극이다.

2. G4C 대신 G by C를

정보화 시대는 정보가 권력과 부의 자원이 되는 새로운 패러다임의 시대이다. 패러다임이 바뀌었으니, 정부 역시 기존의 정부일 수 없다. 때문에 정보화 시대의 정부인 전자정부를 구축하는 과정은 정보화 시대의 새로운 헌법을 만드는 과정인 것이다.

이를 이해하지 못했기 때문에 G of C, G by C와 더불어, 민주주의의 핵심 요소인 G4C가 이데올로기로 전락한 것이다. 단순히 '위할' 대상이라면, '소비자'를 '시민'으로 바꿀 이유는 없다. 시민은 정부 서비스의 대상이 아니라, 주권자이다. 정부의 구성에서부터 그 일상적 활동의 내용 및 방법 하나하나가 시민에 의해 결정되어야 한다. G4C 이전에 G by C(Government by Citizen : 시민에 의한 전자정부)가 필요했던 것이다.

정보화 시대에 시민이 정부의 주인이 된다는 것은 정보 권력이 시민의 손에 이전되는 것을 의미한다. 이는 '정부 운영에 대한 시민들의 정보획득 능력의 신장'과 '정부가 보유한 개인정보에 관한 시민들의 정보통제 능력의 확대'로 나타나야 한다. 함께하는 시민행동은 지난 해 전자정부 감시 사업을 펼치면서, G by C의

구성 요소를 다음과 같이 정의했다. 접근성, 투명성, 민주성, 그리고 프라이버시.

1) 보편적 접근권(Universal Access)

정부의 정보는 누구나 이용할 수 있어야 한다. 정부는 이를 초고속 인터넷을 확대하는 것으로 이해한 듯 하다. 물론, 인프라는 매우 중요하다. 초고속 인터넷 사용자 1천만명 시대를 연 지난 정부의 노력은 그 자체로 평가되어야 할 부분이다.

그러나 '보편적'이라는 단어의 의미는 배제되는 사람이 없어야 한다는 것이다. 70년대 개발독재 시대와 유사한 방식으로 추진된 정보화는 다양한 소수자의 배제를 낳았다. 함께하는 시민행동이 지난 2002년 9월 18일 발표한 공공기관 홈페이지 모니터링 결과에 따르면, 조사대상 168개 공공기관 홈페이지 중에서 시각 장애인 모드를 제공한 사이트는 15곳에 불과했다. 또, 저사양 컴퓨터나 회선을 사용하는 이용자를 위해 텍스트 모드를 제공한 사이트는 3곳에 불과했다. 인터넷 익스플로러 이외의 웹 브라우저로 정상적인 이용이 불가능한 사이트도 109곳에 달했다.

특히, 웹 브라우저의 문제는 우리 전자정부가 기본이 안 되어 있음을 보여준 대표적인 사례였다. 넷스케이프에서도 잘 보여지는 사이트를 만들기 위해서 별도의 노력이 필요한 것이 아니다. 웹사이트 제작과 관련된 국제적 약속인 '표준'을 지키면 되는 일이다. 지난 6월 23일 앤드루 세지윅 애플코리아 사장이 "국제표준을 따르지 않은 인터넷도 외국 기업의 한국 투자를 꺼리게 만들고 있다"고 지적한 바 있다. 국제표준을 따르지 않은 한국의 전자정부 솔루션이 수출 시장에서는 과연 환영받을 수 있을까? 다행히도 얼마 전 정보통신부장관은 익스플로러 이외의 웹 브라우저들도 공공기관 홈페이지를 정상적으로 이용할 수 있도록 개선해나가겠다고 약속했다.

2) 전자적 정보 공개(Electronic Information Freedom)

전자정부의 가장 큰 장점 중에 하나는 정부의 투명성이 강화된다는 점이다. 그 중에서도 전자적 정보 공개의 실현은 민주주의를 위한 중요한 수단이 된다. 문제는, 전자적 정보 공개가 단순히 기존의 정보 공개 제도를 '전자적 방식'으로도 가능하게 하는 데 그쳐서는 안 된다는 것이다.

기존의 정보공개가 기본적으로 시민들의 정보공개 청구에 반응하여 이루어지는 것이었다면, 전자적 정보 공개는 정보공개 청구가 없어도 비공개 대상 정보가 아닌 한 자발적으로 인터넷을 통해 정보를 공개하는 것이어야 한다. 그러나, 대부분의 정부 홈페이지들은 의사결정 과정은커녕, 이미 공개된 문서들조차 홈페이지에 업데이트하지 않아, 또다시 다른 사람들로 하여금 정보공개 청구 과정을 거치게 만들었다. 다행히도 최근 고건 총리가 훈령을 통해서나마, 정보공개 청구가 없더라도 주요 문서는 인터넷을 통해 공개하도록 했다.

3) 전자적 협의(Electronic Consultation)

정보화가 전자정부에 던져주는 가장 큰 가능성은 무엇보다도, 전자 민주주의의 가능성일 것이다. 그러나, 국내외를 막론하고 대부분의 전자정부 전문가들이 "E-Democracy는 전자정부의 여러 가치 중 가장 마지막에 서야 실현될 것이다"고 말한다. 물론 쉬운 일은 아니다. 그러나, 영어에서 'the last thing to come'은 'never come'이기도 하다. 전자정부 관계자들이 전자 민주주의를 원하지 않는 것은 아니겠지만, 이런 태도로는 '결코 실현되지 않는 상황'이 현실화될 것이다.

굳이 '인터넷 직접투표' 같은 시스템을 요구하는 것이 아니다. 그보다는 현재 정부의 의사결정 과정을 좀

더 공개적이고 참여적으로 변화시키는 것이 중요하다. 현재처럼 별 의미 없는 온라인 포럼이 아니라, 제도화된 전자 공청회가 필요하다. 의사수렴 절차로서 치러지는 형식화된 오프라인 공청회 전후로 온라인 공청회를 연계시키는 전자 공청회 제도를 도입해야 한다. 이를 통해, 이해관계자들과 전문가들에 의한 실질적인 토론과 논쟁을 거치는 정책 결정 과정이 진행될 수 있게 해야 한다.

4) 프라이버시 보호(Privacy Protection)

NEIS 담당자들이 한국 사회에 끼친 공로가 있다면, 프라이버시에 대한 사회적 인식을 확대한 것이겠다. 이번 갈등을 계기로, 정부 각 부처에서 경쟁적으로 프라이버시 보호를 위한 제도의 도입에 나서고 있음은 너무나도 다행스러운 일이다.

3. 기존의 시스템과 의식의 개선이 먼저다.

소 잃고 외양간 고치는 식으로라도 변화의 모습들이 보이는 것은 다행스러운 일이다. 그러나 외양간 고치기라도 제대로 될 것인지는 심히 의심스럽다. 소가 빠져나간 구멍만 매운다고 외양간이 고쳐지는 것은 아니다. 소가 빠져나갈 만큼 허술했던 외양간 벽을 튼튼하게 새로 만들어야 하는 것이다.

문제점이 발견되었으니 새로운 제도를 만드는 것은 좋은 일이다. 그러나, 그 이전에 기존의 정부 시스템과 정책 방향에 내재한 수많은 문제점들을 진지하게 재검토하려는 자세가 필요한 것이다.

1) 보편적 접근권

U-Korea가 한국 정보화를 상징하는 단어로 등장하고 있다. 여기서 U가 universal이었으면 했는데, ubiquitous인 모양이다. 언제 어디서나 접속할 수 있다는 것은 물론 좋은 일이다. 그러나, 이것이 곧바로 '보편적 접근' 혹은 '평등한 접근'으로 이어지는 것은 아니다.

지난 해 초 차세대 전자정부의 상으로 '모바일 전자정부' 개념이 나왔을 때, 정보통신부 관료들은 "모바일 서비스의 특성상 수혜자가 더 많은 비용을 부담하는 것은 당연한 것 아니냐?"고 공공연히 말했다.

또 다른 예로, "정부 저작물도 판매의 대상이 될 수 있고, 따라서 저작권 보호의 대상이 될 수 있다"는 주장이 어느 새 대세가 되고 있다는 점도 놓치지 말아야 할 부분이다. 이제 정부 서비스조차도 경제적 능력에 따라 차별적으로 제공되는 시대가 오는 것은 아닌가? 사실, 최근 정부에서 개선을 약속한 '익스플로러 유저만의 전자정부'도 그 근본 원인은 시장 활용(market-based)이라는 전자정부 추진 전략에 상당 부분 원인이 있었다는 점을 알아야 할 것이다.

2) 정보 공개

정보공개법 상의 '비공개 대상 사유'들의 문제점은 이미 시민단체들이 수차례 지적해왔으니 넘어가기로 하자.

정보 공개는 단순히 문서를 공개하는 것이 아니라, 시민들을 위해 정보를 제공하는 것이어야 한다. 시민들에게 제공되는 행정정보는 시민들이 쉽게 이용할 수 있게 제공되어야 한다. 이를 위해서는 공개되는 정보가 누구나 쉽게 이해 가능하도록 제공되어야 한다. 시민들의 요구가 있을 경우, 해당 정보를 더욱 쉽게 수정하는 행정부의 적극적 노력이 제도화되어야 한다. G4C라고 하지 않았나?

의식이 변하지 않고 있음을 보여주는 또 하나의 문제는, '개인정보'라는 이유로 공개되지 않는 정보가 너무나 많다는 것이다. 상식적으로는 정보공개법 상의 '개인정보' 개념은 개인정보 보호법 상의 '개인정보' 개념보다 좁게 규정되어야 할 것이다. 그런데, 정작 개인정보를 보호하겠다는 '공공기관의개인정보보호에관한법률'은 "주민등록번호, 사진 등 고유 식별자"가 포함되는 높은 수준의 개인정보에 대해서만, 그것도 '전자적 형태로 처리되는' 개인정보에 대해서만 보호하고 있는 반면, 행정기관들은 성명만 포함되어도 개인정보라고 비공개하고 있다. 물론 이 때는, 수기로 된 개인정보 역시 소중하게 보호해준다.

또 한 가지, 우리 정부의 정보는 한 번 비공개 결정을 하면 영원히 공개되지 않는 것인가? 이제, "이 정보는 현재로서는 ○○의 사유로 공개할 수 없다. 그러나, ○○ 법률에 따라 ○○○○년부터 공개된다"는 답변 정도는 마련될 때가 되지 않았나?

3) 프라이버시 보호

프라이버시 보호의 기본은 '동의'를 얻는 것이다. 정부의 개인정보 수집 역시 '국민들의 집단적 동의인 법률'에 의해 이루어져야 한다. 그런데, 우리 '주민등록법'이나 '공공기관의개인정보보호에관한법률'은 행정자치부 장관의 승인만으로 DB를 공동활용할 수 있게 허용한다. 행정부처의 장관이 국민의 의사를 대신 판단할 수 있는 권한을 가진 것이다.

최근 제출된 행정자치부의 '공공기관의개인정보보호에관한법률' 개정안에서도, 각 부처의 개인정보 DB 수집 및 공유에 대한 협의권을 행정부 장관에게 부여하고 있다. 가장 중요한 개인정보 DB들을 보유·운영하는 부처의 수장이 개인정보 보호의 책임도 맡겠다는 것이다.

개인정보심의위원회 역시 국무총리실 산하 기구를 벗어나지 못하고 있다. 개인정보 보호 기구의 가장 중요한 감시 대상이 행정부인데도 말이다. 개인정보 보호기구는 인권위 수준의 독립적 국가기구여야 한다.

또한 '전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률'의 행정정보 공동활용 조항은 개인정보의 매칭을 포괄적으로 허용하고 있다는 점에서 고쳐져야 할 법률이다. NEIS 담당자들이 이 법률 하나를 근거로, NEIS가 불법이 아니라고 주장했다는 점에 비추어봐도 이 법률은 고쳐져야 한다.

마지막으로, 개인정보는 목적이 달성된 후에는 폐기되어야 한다. 그러나, 우리 정부의 개인정보 보호 정책에는 '보존 연한'이라는 개념이 존재하지 않는다. 최소한 전자적 형태의 개인정보에 대해서는 보존 연한이 구체적으로 규정되고 제시되어야 한다.

4. 닫는 말 : 전자정부를 위한 새로운 원칙 - 자치와 분권

NEIS가 문제가 된 것은 프라이버시를 침해했기 때문만은 아니다. NEIS에 의해 구축되는 고도의 중앙집중형 행정 시스템은 일선 학교의 교육 자치와 교원의 자주성을 위협하게 될 것이다.

NEIS와 C/S를 둘러싼 보안 논란 역시 마찬가지이다. C/S 시스템을 채택해 서버를 분리해놓아도, 전국의 C/S 서버가 동일한 보안 시스템을 채택한다면 그 보안 수준은 사실상 NEIS와 별다를 바 없는 것이다. 그러나, 서버마다 다른 보안 시스템을 채택한다면 문제는 달라진다. 나아가 학교마다 서버에 저장하는 학생 정보의 내용이 서로 다르다면 전국의 학생 정보가 다 유출되더라도 그 피해는 현재의 시스템과는 비할 수 없이 작은 규모일 것이다. 이것이야말로, 분산형 네트워크를 지향했던 인터넷의 근본 의미에 맞는 정보화 방식일 것이다. 최선의 보안은, 프라이버시를 지키는 최고의 방법은 바로 분산과 다양성이다.

자치와 분권은 시대적 요구이다. 참여 정부 또한 주요한 국정 과제 중 하나로 자치와 분권을 이야기하고 있다. 그런데, 왜 전자정부에서만은 이 원칙을 찾아볼 수 없는 것인가?

5. 덧붙이는 말 : 전자정부에 대한 새로운 도전 - 기업

NEIS와 관련된 중요한 문제점 중 하나는, 축적된 학생들의 정보가 민간 기업인 삼성SDS의 손에 맡겨진다는 점이었다. 전자정부 사업을 실제로 진행하는 기업에 대한 규율 대책이 마련되어야 할 것이다.

나아가, 기업이 정부의 역할 자체를 대신하는 시기가 오고 있다는 점을 심각하게 고려할 필요가 있다. 최근 보도에 따르면, 삼성이 경기도 동탄 지역에 U-시티 건설 계획을 밝혔다고 한다. 이 도시의 계획에 △삼성전자가 갖고 있는 홈 네트워크와 디지털가전 기술 △삼성물산의 건설 사업 △에버랜드의 도시공학 노하우 △삼성SDS의 시스템통합 기술 △에스원이 갖고 있는 보안기술 등의 핵심기술이 모두 투입되며, 삼성엔지니어링·삼성중공업 등도 참여하고 있다. 말하자면, 도시의 모든 일상이 삼성의 시스템들에 의해 전자적으로 처리되는 것이다. 사실상 삼성 전자정부의 도시가 될 수 있는 것이다. 이런 도시의 출현에 대비해 무엇을 해야 할 것인지 진지하게 고민해봐야 할 것이다.