

# 메타분석을 통한 개인정보보호법의 개선과제

조명근\*, 이환수\*\*

단국대학교 IT법학협동과정\*, 단국대학교 융합보안학과\*\*

## Improvement Issues of Personal Information Protection Laws through Meta-Analysis

Myunggeun Cho\*, Hwansoo Lee\*\*

Dankook University Interdisciplinary Graduate Program in IT Law\*, Dept. of Convergence Security\*\*

요 약 빅 데이터 시대에 접어들어 따라 개인정보의 가치는 더욱 증가하고 있다. 그러나 우리나라의 개인정보보호 관련 법률들은 여러 가지 해결해야 할 문제점들을 가지고 있는 상황이다. 더욱이 기존 연구들은 제시되고 있는 문제들에 대해 개별적으로 접근하고 있어 개인정보보호법 개선방향에 대한 종합적 이해를 돕는데 한계가 있었다. 따라서 본 연구에서는 국내 개인정보보호법의 문제점들을 논의한 기존 연구들을 바탕으로 현행 개인정보보호법제의 개선과제들을 분석한다. 메타분석 기법을 적용하여 개인정보보호법제의 문제점들을 논의한 총 39개의 연구 논문을 선별하고 분석하였다. 분석 결과 개인정보의 의의 및 범위에 대한 논의, 이해관계자의 역할 및 의무에 대한 논의, 개인정보의 제3자 제공에 관한 논의, 각 분야별 특별법과의 중복규제 및 규제 불균형에 관한 논의 등 과편화 되어있는 현행 개인정보보호법이 가지고 있는 다양한 문제점들이 존재하고 있음을 확인하였다. 실무적 측면에서 본 연구는 개인정보보호법과 각 분야별 특별법들 사이의 부정합성을 개선하기 위한 기초 자료로 의미가 있으며, 학문적으로는 연구자들이 거시적 관점에서 개인정보보호법제의 문제점들을 파악하여 향후 개인정보보호법제의 통합적 정비 방안을 제시하는데 기여할 것이다.

주제어 : 개인정보, 개인정보보호법, 개선과제, 일원화, 메타분석

**Abstract** As we enter the era of big data, the value of personal information is becoming ever more important. However, personal information protection laws in Korea have several issues. Furthermore, existing research are limited in their ability to facilitate a comprehensive understanding of measures to improve personal information protection laws. Accordingly, this study analyzes improvements to be made in the current personal information protection laws based on existing research. A total of 39 research articles discussing the problems of the personal information protection law were selected and analyzed by applying the meta - analysis technique. According to the results, the various issues such as the meaning and scope of personal information, the role and obligations of relevant parties, provision of personal information to third parties, and redundant and imbalanced regulations in special acts in each field. that exist in the current personal information protection laws were confirmed. This study contributes to the improvement of inconsistency between information protection laws and related special laws in each field in practice. Academically, it will contribute to understanding the problems of th law from the macro perspective and suggesting the integrated improvement ways of the law.

**Key Words** : Personal Information, Personal Information Law, Improvement Issue, Unification, Meta-Analysis

\* This study was supported by BK21+Intellectual Property·Information Protection Law Expert Program.

Received 17 July 2017, Revised 28 August 2017

Accepted 20 September 2017, Published 28 September 2017

Corresponding Author: Hwansoo Lee(Dankook University)

Email: hanslee992@gmail.com

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## 1. 서론

오늘날은 기술의 발달로 사람과 사물, 사물과 사물 및 사람이 서로 연결되어 IoT(Internet of Things) 시대, 빅데이터 시대 등으로 대변되고 인터넷을 신경망으로 삼아 지구촌 전체가 연결되어있는 초연결사회(Hyper connection society) 이다[1,2,3]. 초연결사회에서는 개인의 정보가 곧 재산권의 객체로써 정보가 더욱 중요하게 취급되고 이에 따라 개인이 자신의 영향력 아래에 서로 연결되어있는 사물 및 사람을 감시하려는 자기감시사회의 성격을 가진다[4]. 이러한 시대적 배경아래 대한민국은 시대를 선도하는 IT강국으로서 입지를 굳히고 있으며 우리나라의 개인정보보호법제 또한 전 세계적으로 가장 강력한 수준이다[4,5,6].

2011년 개인정보보호법이 제정되기 이전까지 우리나라 개인정보보호 규정은 각 개별법에 산재되어 있는 불완전한 체계였다. 공공부문의 경우 1994년 제정된 「공공기관의 개인정보에 관한 법률」이 실질적인 일반법 역할을 하면서 「전자정부법」, 「주민등록법」, 「민원사무법률」, 「국가공무원법」, 「공직자윤리법」 등 각 분야별 개별법에 의해 규제되고 있었고, 민간부문의 경우 2001년 제정된 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 일반법 역할을 하면서 「신용정보법」, 「금융실명제법」, 「의료법」, 「보건 의료법」, 「전기통신사업법」, 「전파법」, 「전자거래 기본법」 등 각 분야별 개별법에 의해 규제되고 있었다[5,7,8,9]. 2011년 일반법인 개인정보보호법이 제정됨에 따라 기존 각 개별법에 산재되어 있던 불완전한 개인정보보호법제는 체계적인 개인정보보호법제로 완성되었다[5,10,11,12]. 그러나 현재 개인정보보호법과 각 특별법들 사이에 중복규정, 처벌의 불균형, 감독기관의 산재 등 체계 정합성에 많은 문제가 발생하고 있으며 이는 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들에게 강한 규제에 인한 부담을 지우는 역할을 하는 것 뿐만 아니라 이마저도 법적 예측가능성에 혼란을 주어 소비자장 침체를 야기하고 있다[13,14].

이러한 문제의 원인은 2011년 개인정보보호법이 개인정보의 활용보다는 보호의 입장에서 개인정보처리자에 대한 강한 규제를 담은 통합법으로 제정될 당시 각 특별법들의 심도 있는 준비는 이루어지지 못한 것 때문으로 논의되고 있다[12,15,16].

최근 이러한 개인정보보호법제의 체계 정합성을 확보하기 위하여 개인정보의 의의 및 범위에 대한 논의[17,18], 이해관계자의 역할 및 의무에 대한 논의[19,20], 개인정보의 제3자 제공에 관한 논의[21,22], 각 분야별 특별법과의 중복규제 및 규제 불균형에 관한 논의[14,15,23] 등의 개인정보보호 법제 정비에 대한 법학연구 및 문헌연구가 이루어지고 있다. 그러나 기존 연구들은 시적인 관점에서 개인정보보호법제의 문제점들을 파악하지 못하고 특정분야에 국한된 지역적 관점에서 논의해 왔다. 이는 실무적인 관점에서 연구자들의 기존의 문제점들을 체계적으로 이해하기 어렵게 하고, 이는 다른 분야의 문제점 파악을 어렵게 하며 궁극적으로 개인정보보호법 사 이에 부정합성을 심화시키는 원인이 되기도 한다. 이러한 상황에도 불구하고 개인정보보호법제의 문제점들을 거시적 관점에서 체계적으로 파악하고 정리하려는 연구는 부족한 상황이다.

이에 본 연구에서는 일반법인 개인정보보호법과 각 분야별 특별법들의 문제점을 다룬 기존연구들을 바탕으로 현행 개인정보보호법제의 한계점들을 도출하고 분석한다. 본 연구는 실무적으로는 일반법인 개인정보보호법과 각 분야별 특별법들 사이의 부정합성을 개선하는 데에 기여하고, 학문적으로는 개인정보보호법제를 다루는 초기 연구자 및 후속 연구자들이 개인정보보호법제의 문제점들을 이해하고 체계화하는데 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 국내 개인정보보호법률 현황

2011년 개인정보보호법이 일반법으로 제정되기 이전까지 우리나라 개인정보보호법제는 공공기관과 민간기관을 나누어 각기 다른 법제로 규율하고 있었다. 공공기관의 경우 1994년 제정된 「공공기관의 개인정보에 관한 법률」을 일반법으로 삼아 「전자정부법」, 「주민등록법」, 「민원사무법률」, 「국가공무원법」, 「공직자윤리법」 등 각 분야별 개별법에 의하여 규제되고 있었고, 민간기관의 경우에는 2001년 제정된 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 일반법으로 삼아 「신용정보법」, 「금융실명제법」, 「의료법」, 「보건 의료법」, 「전기통신 사업법」, 「전파법」, 「전자거래 기본법」 등 각 분야별 개별법에 의해 규제되고 있었다

[5,7,8,9].

2011년 3월 29일 「개인정보보호법」이 공공부문과 민간기관을 통괄하는 일반법으로 제정되었고 공공기관을 규율하던 「공공기관의 개인정보에 관한 법률」은 폐지되어 개인정보보호법에 통합되었으나 민간기관을 규율하던 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」은 일반법인 「개인정보보호법」에 흡수·통합되지 못하고 특별법으로써 잔존하게 되었다[5,10,11,12]. 이에 따른 결과로 오늘날 대한민국은 공공기관과 민간기관을 포함한 모든 개인정보처리자에 대해 전 세계에서 가장 강력한 수준의 제재를 가하는 개인정보보호법제를 가지고 있지만 「개인정보보호법」과 각 특별법들 사이에 개인정보 개념의 역동성, 공공부문과 민간부문을 나누어 규제해야 할 필요성과 법률 간 중복 규제되어 규제의 균형을 맞춰야 하는 문제, 소관부처의 일원화 및 처벌의 형평성에 관한 문제들이 발생하고 있다.

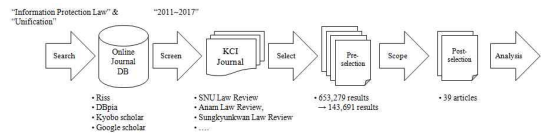
최근에는 이러한 개인정보보호법제의 체계 정합성을 확보하기 위하여 개인정보의 의의 및 범위에 대한 논의[17,18], 이해관계자의 역할 및 의무에 대한 논의[19,20], 개인정보의 제3자 제공에 관한 논의[21,22], 각 분야별 특별법과의 중복규제 및 규제 불균형에 관한 논의[14,15,23] 등의 개인정보보호 법제 정비에 대한 법학연구 및 문헌연구가 이루어지고 있다. 이러한 체계 부정합성에 관한 문제들은 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들에게 강한 규제로 인한 부담을 지우는 역할을 하는 것 뿐만 아니라 이마저도 법적 예측가능성에 혼란을 주어 소비시장 침체를 야기하고 있다.

### 3. 연구방법 및 분석결과

#### 3.1 메타분석

메타분석이란 연구주제와 관련하여 학계에 누적된 선행 연구결과들을 통합하고 통계적 분석을 실시하여 전체 연구의 경향성을 파악하고 연구결과를 이해하는 분석 기법이다[24,25]. 본 연구는 Webster & Watson 이 제시한 방법론에 따라 분석을 진행하였다[26]. 이에 따르면 효율적이고 합리적으로 선행 연구를 선별하기 위해서는 첫째, 권위 있는 최상위 등재지 및 학술지를 우선 선별하고 이를 검토하며 둘째, 선별한 최상위 등재지 및 학술지를 대

상으로 연구하고자 하는 주제와 관련된 연구들을 선별한다. 셋째, 선별된 연구들을 backword 검색을 통해 해당 연구들이 인용하거나 인용된 논문들을 추가 선별하고 마지막으로, 앞 단계에서 선별한 연구들을 검토하고 식별하여 최종 연구들을 선별한다[26]. 이 절차를 준용하여 본 연구에서는 구글 스칼라, 디비피아, 리스, 교보문고 스칼라를 대상 DB로 하였으며 “개인정보보호법” & “일원화” 키워드로 검색하여 총 653,279건의 연구 자료를 1차적으로 검색하였다. 그 다음 개인정보보호법이 일반법으로 제정된 2011년부터 2017년까지 논문을 대상으로 필터를 적용하여 2차적으로 총 143,691건의 연구 자료를 검색하였다. 이를 토대로 권위 있는 학술지 및 등재지만을 선별하여 범위를 축소하였고, 마지막으로 Backward 및 Forward 검색을 활용하여 이들이 인용하거나 또는 인용된 연구들을 선별하고 검토하여 최종 39개의 현행 개인정보 보호법제의 문제점을 다룬 기존 연구를 바탕으로 분석을 수행하였다[Fig. 1].



[Fig. 1] Meta-analysis Process  
(J. Webster & R. T. Watson, 2002[26])

#### 3.2 분석결과

분석 결과 39개의 논문에서 다루고 있는 현행 개인정보보호법제의 문제점을 다룬 선행 연구들은 법학적 관점에서 접근한 연구들이 31건으로 가장 많았고, 그 외 정책, 금융, 의료 등의 비법학적 관점으로 접근한 연구들은 8건에 그쳤다. 또한 연도별로는 2012년에 수행된 연구가 10건으로 가장 많았으며, 2014년이 9건, 2011년과 2013년이 각각 7건씩으로 뒤를 이었고, 2015년과 2016년은 각각 3건에 불과한 것으로 나타났다. 학문별·연도별로 분류된 연구현황은 <Table 1>과 같다. 또한 39개의 논문에서 다루고 있는 현행 개인정보보호법제의 문제점들은 주제별로 일정한 그룹화를 이루었는데 개인정보보호법의 의의 및 범위에 대한 논의가 30%, 이해관계자의 역할 및 의무에 대한 논의가 36%, 개인정보의 제3자 제공에 관한 논의가 13%, 각 분야별 특별법과의 중복규제 및 규제 불균

형에 관한 논의가 19%, 개인의료정보 파기 등 기타 논의가 2%로 집계되었으며 이 중 이해관계자의 역할 및 의무에 관한 논의가 36%로 1위를 차지했다. 도출된 문제점들은 <Table 2>과 같다.

<Table 1> Result of Meta-analysis : analysis by year and scholarship

Category	Name	Year					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Law	Anam Law Review			✓			
	ChonBuk Law Review		✓				
	Chung-Ang Journal of Legal Studies	✓					
	ChungAng Law Review						✓
	ChungNam Law Review	✓	✓				
	Crisisonomy				✓		
	Han Yang Law Review						✓
	IT & Law Review		✓		✓		
	KangWon Law Review		✓				
	Korean Journal of Medicine and Law				✓		
	Korean Journal of Victimology						✓
	KyungPook National University Law Journal		✓				
	Law Review				✓		
	Legal Theory & Practice Review				✓		
	Public Land Law Review	✓	✓	✓			
	Public Law				✓		
	Public Law Journal	✓			✓		
	Review of KIISC	✓					
	SNU Law Review		✓				
	Study on the American Constitution				✓		
SungKyunKwan Law Review		✓	✓		✓	✓	
The Legal Studies Institute of Chosun University	✓		✓	✓			
World Constitutional Law Review			✓				
others	Ethics and Policy Research		✓				
	Journal of Media Law, Ethics and Policy Research			✓			
	Journal of the Korea Institute of Information Security & Cryptology		✓				
	Korean Criminological Review					✓	
	Proceedings of the Korean Information Science Society Conference			✓			
	Review of KIISC	✓					
The Korean association for public administration, Fall Conference			✓				

<Table 2> Result of Meta-analysis : subject analysis

Category	Main Issues	Count
Concept of personal information protection law	Ambiguity of status	3
	Significance of personal information	7
	Scope of personal information	17
Stakeholder's roles and responsibilities	Ministry of the Interior	3
	Personal information protection commission	8
	Personal information dispute mediation committee	7
	Personal information manager	10
	Information subject	8
Third party offer	Providing third parties with personal information	3
	Transfer of personal information to overseas	3
	Concept of third parties offer agreement	2
Imbalance of regulation	Duplicate regulations	9
	Penalty imbalance	7
	Necessity of Separation Regulation	8

#### 4. 현행 개인정보보호법제의 문제점

##### 4.1 개인정보의 개념에 관한 문제

##### 4.1.1 개인정보보호법의 일반법으로서의 지위의 불명확성(6조)

「개인정보보호법」이 일반법으로 제정될 당시 각 특별법 또한 이에 맞게 정비되었어야 함에도 이에 대해 각 부처 간 이해관계가 맞물려 충분히 반영되지 못하였다 [27]. 이에 따라 현재 일반법인 「개인정보보호법」과 「정보통신망법」, 「위치정보법」 등 각 분야별 특별법들이 중복규정을 두고 있거나 비슷한 행위에 대해 서로 다른 의무와 처벌을 규정하는 등 서로 충돌이 일어나고 있다 [15,16,19]. 이로 인하여 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들은 수범자의 입장에서 충돌되는 법제들 속에 자신들이 어떤 법률을 적용받게 되는지 혼란스러움을 느낄 수 밖에 없으며 이러한 법제 체계는 수범자의 법적 안정성을 해치게 된다[17,27].

이러한 문제에 대비하여 「개인정보보호법」 제6조에서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「개인정보보호법」이 일반법의 지위를 가지고 있음을 천명하여 「개인정보보호법」과 각 특별법간의 관계가 명백하여 문제가 없을 것처럼 보인다. 그러나 문제는

다른 특별법들도 자신의 입장에서 다른 법률과의 관계에 대해 규정하고 있다는 데에 있다[28,29,30].

「정보통신망법」 제5조는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관하여는 다른 법률에서 특별히 규정된 경우 외에는 이 법으로 정하는 바에 따른다고 규정하고 있고, 「위치정보법」 제4조는 위치정보의 수집, 저장, 보호 및 이용 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있으며 「신용정보법」 제3조의2는 신용정보의 이용 및 보호에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다고 규정하고 있다. 다만 「신용정보법」의 경우 2항에서 개인정보의 보호에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「개인정보보호법」이 정하는 바에 따른다는 규정을 신설함으로써 일반법인 「개인정보보호법」과의 충돌을 피하고 있다.

물론 각 분야별 특별법이 먼저 만들어지고 추후 필요에 의해 일반법인 「개인정보보호법」이 제정된 우리나라의 특별한 경우를 고려한다면 「개인정보보호법」이 일반법의 지위를 가지고 있다는 것을 부정하는 사람은 없을 것이다[28]. 하지만 이는 어디까지나 해석상 인정되는 부분이며 다른 특별법들도 「신용정보법」의 경우와 마찬가지로 「개인정보보호법」의 일반법으로서의 지위를 분명히 할 필요가 있다[31].

이러한 「개인정보보호법」과 다른 법률과의 관계에 대해서는 오히려 「개인정보보호법」 제6조를 개정하여 「개인정보보호법」을 다른 법률들보다 우선적용하게 개정하자는 의견도 논의되고 있다[32].

#### 4.1.2 개인정보의 의의에 관한 문제

「개인정보보호법」 제2조에서는 개인정보를 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등으로 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다고 규정하여 개인정보를 살아 있는 사람의 정보로 한정하고 있다. 여기에서 문제되는 것은 사자의 정보도 개인정보가 될 수 있는지에 대한 것이다[33,34]. 기본적으로 우리나라를 비롯하여 대부분의 국가들은 개인정보를 생존하는 사람에 대해서만 인정하고 있으므로 사자의 정보는

개인정보가 될 수 없다[13,33]. 하지만 사자의 개인정보가 유족과 연관되어 그 자체로 유족을 식별할 수 있거나 다른 정보와 결합되어 유족을 식별할 수 있는 정보라면 유족의 개인정보로 볼 수 있는지, 볼 수 있다면 사자의 잊힐 권리와 충돌하지는 않는지에 대한 헌법적 논의가 이루어지고 있다[16,31,34,35,36].

또한 빅데이터 시대, IoT 시대, 4차산업혁명 시대 등으로 불리는 오늘날 개인정보는 개인의 프라이버시 보다는 개인정보 그 자체가 재산권의 객체로서 취급되고 있다[2]. 이러한 환경에서는 개인정보의 무조건적인 보호는 오히려 정보주체를 보호하는 것이 아닌 정보주체의 정당한 재산권의 행사를 저해하는 요소가 될 수 있다. 따라서 정보주체가 자신의 개인정보를 잘 활용하여 재산적 이익을 취할 수 있도록 첫째, 개인정보를 식별정보와 비식별정보로 나누고 둘째, 나눈 식별정보를 다시 민감정보와 비민감정보로 나누어야 하며 셋째, 비식별정보는 식별가능성이 있는 경우와 없는 경우로 나누어 세분화하는 등 시대에 맞는 개인정보의 정의를 재설정하여 규제되는 개인정보를 최소화 해야한다는 논의가 이루어지고 있다 [18,37].

#### 4.1.3 개인정보의 범위에 관한 문제

우리나라 개인정보보호법제에서 개인정보의 요건에는 개인을 알아 볼 수 있는 식별성 이외에도 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 알아볼 수 있는 정보도 포함한다. 필자는 후자의 정보를 식별가능성으로 세분화 하겠다 [37]. 문제는 개인정보의 범위에 식별가능성까지 포함시키게 되면 결국 모든정보가 개인정보가 될 가능성이 있어 지나치게 개인정보의 범위가 넓어진다는 점에 있다 [37]. 또한 어떤 정보가 쉽게 결합하는 것인지도 명확하게 규정되어 있지 않아 결국 개인정보를 처리하는 기업이나 사업자 등 수법자의 예측가능성을 침해한다는 문제점 있다[37,38]. 즉, 개인정보의 개념은 개인들마다 다른 상대적 개념이라는 것을 전제로 누구를 기준으로 식별성 및 식별가능성을 따져야 하는지의 문제와 식별가능성을 수차례에 걸쳐 따지다보면 결국 모든 정보가 개인정보가 될 위험성의 문제가 있고, 쉽게 라는 표현이 지나치게 모호하다는 문제점이 있다[37,38].

「개인정보보호법」은 민감정보와 고유식별정보에 대한 규정을 따로 둠으로써 민감정보와 고유식별정보를

엄격히 구분한다. 민감정보는 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보이며, 고유식별정보는 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 주민등록번호, 여권번호, 운전면허번호, 외국인 등록번호 등을 말한다. 이에 대하여 굳이 민감정보와 고유식별정보를 나누어 구별해야 할 실익이 있는가에 대한 문제가 있다[34]. 두 규정은 민감정보와 고유식별정보의 처리를 제한하는 규정을 각각 두고 있고 그 예외사유로 정보주체의 동의가 있거나 다른 법령에서 각 정보의 처리를 요구하는 경우를 두는 등 상당히 유사한 처리규정을 두고 있다. 따라서 고유식별정보를 민감정보에 통합시켜 규율하고, 다만 고유식별정보의 처리에 대한 특별한 규정만 따로 단서조항을 두는 등의 방법으로 규제하자는 논의가 진행 중이다[34].

이외에도 개인을 식별할 수 있는 개인정보나 식별 가능한 개인정보를 암호화와 익명화 등의 조치로 비식별화시킨다면 이는 개인정보보호법제의 규율을 받는 개인정보로 볼 수 있는지에 대한 논의도 이루어지고 있다 [23,34,39].

## 4.2 현행 다중규율체계에서 이해관계자의 역할 및 의무에 관한 문제

### 4.2.1 행정자치부

개인정보보호법제의 일반법인 「개인정보보호법」의 소관부처는 행정자치부이고 동 법은 행정자치부장관을 개인정보 보호업무의 실무적 주체로 인정하여 개인정보 파일의 관리 및 개선 권고권(제32조), 개인정보 보호와 관련한 일련의 조치의 인증권(제32조의2), 개인정보 영양평가 관련 조치권(제33조), 의견제시 및 개선권고권(제61조), 자료제출 요구 및 검사권(제63조), 시정조치권(제64조), 고발 및 징계권고권(제65조)을 부여하고 있다[8,19]. 그러나 이러한 행정자치부는 개인정보에 관한 많은 실무를 처리하는 기관임과 동시에 개인정보 보호를 위하여 감시와 통제를 받아야하는 기관이라는 이중적 성격을 가진다[8,19,33]. 때문에 현행 체계는 행정자치부장관에게 너무 많은 권한이 집중된다는 문제점이 있고, 이러한 행정자치부 장관의 권한에 대한 통제장치도 미흡하다는 문제점이 있다[8,13,19].

특히 동 법 제63조의 행정자치부장관이 개인정보처리

자가 자료를 제출하지 않거나 「개인정보보호법」을 위반한 사실이 있다고 인정되면 개인정보처리자 및 해당 법 위반사실과 관련한 관계인의 사무소나 사업장에 출입하여 업무 상황, 장부 또는 서류 등을 검사할 수 있는 행정자치부장관의 검사권은 사실상 형사소송법의 “수색”에 해당한다[19]. 수사기관이 범죄수사를 목적으로 수색을 하는 경우에도 수임판사가 발부하는 영장에 의해 형사소송법의 대원칙인 “영장주의”의 엄격한 통제를 받는데, 아무리 「개인정보보호법」을 위반한 사실이 인정된다고 해도 일개 행정기관인 행정자치부장관에게 이러한 영장주의의 예외를 인정하는 것은 인권침해의 요소가 너무 크다. 이에 대하여 행정자치부장관에게 관련 사건에 관하여 수사기관에게 고발할 수 있는 고발 권한을 인정하자는 의견도 있다[19].

### 4.2.2 개인정보보호위원회

개인정보를 보호하기 위하여 각 국은 개인정보보호법제와 더불어 개인정보보호기구를 두고 있다. 이러한 개인정보보호기구를 평가하는 기준이 ‘보호기구의 독립성’과 ‘충분한 법적 권한의 보장’이다[8,27,29,33]. 우리나라는 독립성 보장을 위해 대통령 직속으로 개인정보보호위원회를 두고 있으며 개인정보보호관련 주요 정책의 심의·의결, 법령·제도 개선, 공공기관 간 의견 조정, 중앙행정기관·지방자치단체 및 헌법기관의 침해행위에 대한 중지 등 개선권고, 연차보고서 제출 등의 업무를 수행한다 [13,20,40].

「개인정보보호법」 제7조 제1항에서 보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정 이외에 독립성 판단에 있어서 정작 중요한 개인정보보호위원회에 대한 법적 신분보장에 관한 규정이 없다[20]. 이와는 반대로 동 법 제41조에서 분쟁조정위원회는 자격정지 이상의 형을 선고받거나 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다고 규정하여 분쟁조정위원회에 대해서는 법적 신분보장 규정을 두고 있다. 이는 개인정보분쟁조정위원회의 위원들에게는 인정되는 법적 신분보장이 그보다 더 본질적이고 중요한 개인정보보호 관련 심의·의결 임무를 수행하는 개인정보보호위원회 위원들에게는 인정되지 않는다는 문제점이 있다[20]. 또한 이에 관련하여 개인정보보호위원회에게

독자적인 인사권과 예산편성권한을 주어야한다는 논의도 이루어지고 있다[20].

#### 4.2.3 분쟁조정위원회

우리나라 「개인정보보호법」은 제40조에 근거하여 개인정보 분쟁조정위원회를 개인정보보호위원회와는 별개로 두고 있다. 문제는 분쟁조정위원회와 보호위원회의 관계가 조문 상 명확하지 않고 두 위원회를 분리 규정할 필요성이 명확하지 않다는 데에 있다[20,29]. 이에 현행 분쟁조정위원회를 보호위원회에 흡수·통합 시켜 개인정보보호위원회로 일원화해야 한다는 논의가 있다[2,19,20].

#### 4.2.4 개인정보처리자

「개인정보보호법」 제2조 제5호에서는 개인정보처리자를 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등으로 정의하고 있다. 문제가 되는 것은 업무에 관한 부분인데 동 법은 업무에 개념이나 범위에 대해 특별히 규정하고 있지 않다. 따라서 「개인정보보호법」에서의 업무의 의미는 형법에서 채용하는 것으로 해석한다[34,35]. 이에 대해 대법원은 직업상 또는 사회생활상 일정한 지위에 기하여 계속적으로 종사하는 사무나 사업 일체를 말한다고 판단한다. 대법원의 판단을 정리해보면 업무는 계속성과 영리성을 요한다고 해석된다[19]. 이에 대하여 계속성을 갖추지 않은 사업자는 개인정보처리자의 대상이 되는지, 업무를 목적으로 하지 않고 개인정보를 수집·처리하는 자는 개인정보처리자로 규율될 수 있는지의 문제가 있다[19,34,35].

또한 동 법 제2조 제7호에서는 영상정보처리기에 대해서 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 대통령령으로 정하는 장치라고 규정하고 있다. 여기에서는 “지속적”이라는 표현이 문제가 되는데, 일시적으로 설치된 CCTV를 비롯한 영상정보처리기는 배제되는 것인가하는 문제점이 있다[19].

동 법 제29조에서는 개인정보처리자에게 개인정보의 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 안전조치의무를 부과하고 있다. 기술적·관리적 조치에는 동 법 시행령 제30조에서 내부 관리계획의 수립·시행, 접근 통제 및 접근 권한의 제한 조치, 암호화 기술의 적용, 위조·

변조 방지를 위한 조치, 보안프로그램의 설치 및 갱신, 보관시설의 마련 또는 잠금장치의 설치 등 물리적 조치들이 있다. 문제는 동 법에서 규정하고 있는 개인정보처리자에는 소상공인 또는 영세 사업자 등 소규모 개인정보처리자 포함되는데 이들이 대규모 개인정보를 처리하는 기업들과 동일한 의무를 진다는 점에 있다[41]. 대규모 개인정보를 처리하는 기업들의 경우에는 막대한 자본력을 바탕으로 자체적인 개인정보 보호를 위한 전문가들로 구성된 팀을 만들어 기술적·관리적 조치를 이행할 수 있지만 소규모 개인정보를 처리하는 영세사업자나 중소기업의 경우 대부분 개인정보보호 전문가를 확보하기조차 어려운 실정이다[41]. 이러한 소규모 개인정보처리자의 경우에는 안전조치의무에 있어서 대규모 개인정보처리자와는 차별적인 규제 기준이 필요하다는 논의가 이루어지고 있다[17,38,41].

#### 4.2.5 정보주체

오늘날의 초연결사회에서는 국가가 모든 유형의 개인정보 위협 행위를 명문으로 규정하여 국민의 개인정보를 보호해주는 것은 사실상 불가능하기 때문에 자율규제의 필요성이 강조되고 있다[11,33,42]. 통상적으로 자율규제란 강제력이 약한 일정한 규범적 요소를 법으로서 제시하고 자율규제기관이 이를 지킴으로서 성립한다[16,27]. 그러나 현행 「개인정보보호법」 제9조 제4호는 개인정보보호위원회의 개인정보 보호 자율규제의 활성화에 관한 기본계획 수립 의무를 규정하고 있고, 동 법 제13조는 자율규제의 촉진 및 지원에 대하여 규정하고 있을 뿐 자율규제의 정의조차 제대로 규정하지 않고 있다. 이에 대하여 인터넷 진흥원 등 개인정보법제에서 정하는 관련기관을 통하여 개인정보 처리자들에게 일정한 규범을 제시하고 준수하게 하는 구체적인 법제 정비방안에 대한 논의가 이루어지고 있다[27,43].

그러나 이러한 자율규제에 대한 논의의 대부분이 개인정보 처리자의 권리와 법적 의무의 내용에만 초점을 맞추고 있으며, 개인정보 주체의 법적 의무와, 권리는 논의 되고 있지 않는 한계점을 노출하고 있다.

### 4.3 제3자 제공에 대한 문제

#### 4.3.1 개인정보의 제3자 제공 문제

「개인정보보호법」 제17조에서는 정보주체의 동의를

있을 때 개인정보의 제3자 제공을 허용하는 규정을 두고 있고, 동 법 제18조 제2항 각 호에서는 정보주체의 동의가 있는 경우 이외에 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있는 경우를 규정하고 있다.

문제가 되는 것은 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우를 규정하는 제7호의 내용이다. 수사기관이 범죄수사 및 공소제기를 위해서 증거를 수집할 때에는 적정절차의 원칙과 엄격한 영장주의의 통제를 받게 된다. 또한 이러한 영장주의를 위반하여 적법하게 수집되지 않은 증거는 위법수집증거로서 증거의 증거능력자체를 인정하지 않아 피의자 및 피고인의 인권을 보호한다. 따라서 수사기관이 범죄수사와 공소제기를 위해서 개인정보처리자에게 아무런 제약 없이 무제한적으로 개인정보를 제공 받을 수 있는 제7호의 규정은 형사소송법의 대원칙인 영장주의와 적정절차의 원칙과 충돌할 수밖에 없고 더 나아가 인권침해의 요소가 매우 큰 문제점이 있다[19,44].

#### 4.3.2 개인정보의 해외 이전에 관한 문제

「개인정보보호법」은 개인정보의 해외 이전에 관하여 전반적으로 규율하고 있지 않다. 다만 「개인정보보호법」 제17조에서는 정보주체의 동의가 있을 때 개인정보의 제3자 제공을 허용하는 규정을 두고 있고, 제3항에서 개인정보처리자가 개인정보를 국외의 제3자에게 제공할 때에는 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하며, 이를 위반하여 개인정보의 국외 이전에 관한 계약을 체결하여서는 안된다는 규정을 둠으로써 개인정보의 국외 이전 중 제3자 제공에 관한 부분만을 규율하고 있다.

반면 「정보통신망법」은 제63조에서 국외 이전 개인정보의 보호에 관한 전반적인 규정을 두고 있는데 국외 이전의 성질을 묻지 않고 모든 국외 이전행위에 대하여 이전되는 개인정보 항목, 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법, 이전받는 자의 성명, 이전받는 자의 개인정보 이용목적 및 보유·이용 기간 모두를 이용자에게 고지하고 동의를 받도록 엄격히 규율하고 있다.

문제는 국외 이전에 대하여 일반법인 「개인정보보호법」과 특별법인 「정보통신망법」이 적용 대상을 각기 다르게 설정하고 있다는 점에 있다[22,33]. 「개인정보보호법」에서는 개인정보의 국외 이전 중 제3자 제공에 관한 부분만을 규율 대상으로 삼아 별도의 동의를 요구하

고 있는 반면, 「정보통신망법」에서는 모든 국외 이전 행위에 관하여 별도의 동의를 요구한다. 즉, 동일한 개인정보에 대해서 그 개인정보가 온라인 상에서 국외 이전된다면 「정보통신망법」을 적용 받아 모든 이전 행위에 대하여 별도의 동의를 요하지만, 오프라인 상에서 국외 이전된다면 「개인정보보호법」을 적용 받아 국외 이전이 제3자 제공인 경우에만 별도의 동의를 요구하고 그 이외의 경우에는 별도의 동의가 필요하지 않는다는 불균형 문제가 발생하게 된다[22,33].

#### 4.3.3 개인정보보호법제상 “동의”에 관한 문제

개인정보보호법제에서 정보주체의 동의는 개인정보보호법제 전반을 아우르는 핵심내용이다[4,5,19,45]. 「개인정보보호법」 제15조 제1항 제1호의 정보주체의 동의를 받은 경우 개인정보의 수집·이용을 할 수 있다는 규정, 동 법 제17조 제1항 제1호의 정보주체의 동의가 있을 때 개인정보의 제3자 제공을 허용하는 규정, 동 법 제18조 제2항 제1호의 정보주체로부터 별도의 동의가 있는 경우 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다는 규정, 동 법 제19조 제1호의 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우 개인정보처리자로부터 개인정보를 제공받은 자가 그 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다는 규정, 동 법 제22조의 동의를 받는 방법에 대한 규정, 동 법 제23조 제1항 제1호의 정보주체의 별도의 동의가 있는 경우 민감정보를 처리할 수 있다는 규정, 동 법 제24조 제1항 제1호의 정보주체의 별도의 동의가 있는 경우 고유식별정보를 처리할 수 있다는 규정 등에서 알 수 있듯이 우리나라 「개인정보보호법」은 강력한 정보주체의 동의를 바탕으로 한 개인정보보호의 사전동의(Opt-in)방식을 사용하고 있다.

그러나 4차산업혁명 시대, 빅데이터 시대 등으로 대변되는 오늘날 초연결사회에서는 개인정보 처리자가 개인정보보호에 관한 전반적인 사항들에 대해 일일이 정보주체의 사전동의(Opt-in)를 구하는 것은 현실적으로 불가능하다[2]. 또한 이러한 엄격한 사전동의(Opt-in)의 방식은 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들에게 강한 규제로 인한 부담을 지우고 소비자장 침체를 야기할 뿐만 아니라 개인정보가 곧 재산권의 객체로 취급되는 오늘날 엄격한 사전동의(Opt-in)에 의한 개인정보의 보호는 오히려 정보주체를 보호하는 것이 아닌 정보주체의 정당한



재산권 행사를 저해하는 요소가 될 수도 있다[4,13]. 이에 개인정보보호법제상 사전동의에 대한 예외의 필요성을 주장하고 현행 사전동의(Opt-in)의 규제방식에서 사후동의(Opt-out)의 규제방식으로 변경하는 방향의 논의가 진행 중이다[2,4].

한편 「개인정보보호법」 제15조 제1항 제2호에서 제6호는 사전동의(Opt-in)에 대한 예외로서 정보주체의 동의를 받지 않고 예외적으로 개인정보를 수집·이용하는 경우를 규정하고 있다. 그러나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우, 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우, 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우 등 대부분 명확하지 않은 표현을 사용하고 있다[46]. 이는 개인정보처리자에게 자의적인 해석의 기회를 주어 사전동의(Opt-in)의 예외를 폭넓게 인정하는 것이므로 현행 개인정보보호법제상 사전동의(Opt-in)의 방식을 엄격하게 관찰시킬 수 있도록 사전동의의 예외 조항을 명확하게 정비해야한다는 논의 또한 진행중이다[19,31,35,46].

#### 4.4 중복규제 및 규제의 불균형

##### 4.4.1 중복규정의 문제

우리나라 개인정보보호법제는 일반법이 만들어지고 각 분야별 특별법이 만들어진 다른 나라들과는 다르게 각 분야별 특별법이 먼저 만들어지고 필요에 의해 일반법이 나중에 만들어진 특징을 가지고 있다[5,7]. 2011년 「개인정보보호법」이 제정될 당시 각 분야별 개별법들 또한 일반법에 맞게 정비가 이루어졌어야 하는데 각 부처간 이해관계가 맞물려 불완전한 정비가 이루어졌다. 그 결과 현재 일반법인 「개인정보보호법」과 「정보통신망법」, 「위치정보법」 등 각 분야별 특별법들이 중복규정을 두고 있거나 비슷한 행위에 대해 서로 다른 의무와 처벌을 규정하는 등 서로 충돌이 일어나고 있다[15,16,19]. 이로 인하여 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들은 수범자의 입장에서 충돌되는 법제들 속에 자신들이 어떤 법률을 적용받게 되는지 혼란스러움을 느낄 수 밖에 없으며 이러한 법제 체계는 수범자의 법적 안정성을 해치게 된다[17,27]. 특히 통합법이 제정되기 이전 민간부문에서 일반법 역할을 하던 「정보통신망법」과 「개인정보보호법」 사이에 중복규정이 많고 중복규정된 내용의 경우

에도 부과하는 의무 등이 서로 달라 수범자에게 많은 혼란을 주고 있어 두 법률의 중복규정 내용을 살펴보고자 한다[15,16].

일반법인 「개인정보보호법」은 온·오프라인에서 개인정보를 관리하는 사업자를 수범대상으로 삼는 반면 특별법인 「정보통신망법」은 온라인에서 개인정보를 관리하는 사업자를 수범대상으로 삼고 있다[15,16]. 「개인정보보호법」 제15조 제2항과 「정보통신망법」 제22조는 개인정보를 처리하는 자가 개인정보의 수집·이용을 위해 정보주체에게 동의를 받는 경우의 고지 내용에 대해 규정하고 있다. 「정보통신망법」의 경우 수집·이용 목적, 수집되는 항목, 보유·이용기간을 알리고 동의를 받아야 하는 반면 「개인정보보호법」에서는 수집·이용 목적, 수집되는 항목, 보유·이용기간 이외에도 동의를 거부할 권리가 있다는 사실, 동의의 거부에 따른 불이익이 있는 경우 그 내용을 고지내용에 포함하고 있어 중복규제와 더불어 같은 개인정보에 대해 「개인정보보호법」이 사업자에게 더 엄격한 고지의무를 부여하고 있다. 이러한 경우 앞서 언급한 「개인정보보호법」의 일반법 지위에 대한 논의와 맞물려 온라인 사업자는 특별법 우선의 원칙에 따라 규제가 약한 「정보통신망법」을 적용받아야 하는 것인지 아니면 일반법인 「개인정보보호법」을 따라야 하는 것인지 혼란을 주게 된다[12]. 또한 빅데이터 시대로 대변되는 오늘날 대부분의 기업 및 사업자는 같은 내용의 개인정보를 온라인 뿐만 아니라 동시에 오프라인으로도 수집하는 온·오프라인 사업자가 대부분인데 이러한 상황에서 특별법 우선의 원칙을 적용하면 같은 내용의 개인정보를 온라인에서 수집하느냐 오프라인에서 수집하느냐의 차이로 서로 다른 고지 의무를 지는 결과를 초래한다[12].

「개인정보보호법」 제34조와 「정보통신망법」 제27조의3은 개인정보의 유출 및 통지의무에 대해 규정하고 있는데 「정보통신망법」에서는 개인정보가 유출되었을 경우 지체없이, 24시간 내에 해당 이용자에게 통지하도록 규정하면서 동시에 방송통신위원회나 인터넷진흥원에 신고하도록 규정하고 있다. 그러나 「개인정보보호법」의 경우 개인정보가 유출되었을 경우 지체없이 정보주체에게 통지하도록 되어있고, 1만건 이상의 개인정보가 유출되었을 경우에만 행정자치부장관이나 대통령령으로 정하는 전문기관에 신고하게 되어있다. 이 경우 동

일한 개인정보 유출에 대해 서로 다른 통지와 신고의무를 부여하면서 수법자인 온라인 또는 온·오프라인 사업자에게 어느 법을 따라 통지해야하는지 어느 소관부처에 어떠한 기준으로 신고를 해야하는지 혼란을 주어 법적 안정성을 해치는 문제점이 있다[12].

이외에도 개인정보의 수집 제한에 대한 규정, 민감정보 수집 제한에 관한 규정, 아동의 개인정보 처리에 관한 법정대리인의 동의 규정, 주민등록번호의 사용 제한에 대한 규정, 개인정보의 목적 외 이용 및 제3자 제공에 관한 규정, 제3자 제공 시 목적 외 사용 및 재제공 금지에 대한 규정, 영업 양수·양수 시 통지에 대한 규정, 개인정보 보호책임자의 지정에 대한 규정, 개인정보 처리방침에 대한 규정, 개인정보 파기에 대한 규정, 정보주체의 권리에 대한 규정, 법정대리인의 권리에 대한 규정 등 상당 부분이 중복규제 되고 있는 실정이다.

#### 4.4.2 형벌 및 과태료 규제의 불균형

앞서 언급했던 개인정보보호법제의 체계 부정합성에 대한 논의 중 가장 현실적으로 많은 문제를 일으키고 있는 것은 형벌 및 과태료 규제의 불균형 문제이다 [5,12,14,15,19,30]. 「개인정보보호법」 제71조 제2호는 개인정보처리자가 개인정보를 범위를 초과하여 이용하거나 제3자에게 제공할 경우(동 법 제18조 제1항 위반) 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금의 벌칙 조항을 두고 있다. 반면 「정보통신망법」 제71조 제1항은 정보통신서비스 제공자가 개인정보를 목적 외 이용했을 경우(동 법 제24조 위반) 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 조항을 두고 있다. 두 법은 비슷한 의무위반에 대하여 같은 형벌을 규정하였지만 「개인정보보호법」이 처벌행위에 제3자에게 제공한 경우까지 포함함으로써 더 엄격하다. 따라서 온라인 사업자는 「개인정보보호법」보다 덜 엄격한 「정보통신망법」의 적용을 주장할 것이고, 이는 개인이 적용받을 법을 기호에 맞게 선택하여 규제를 회피할 가능성이 있다는 문제점이 있다[12].

「개인정보보호법」 제75조 제1항 제1호는 정보주체의 동의를 받지 않고 개인정보를 수집한 자에 대하여 5천만원 이하의 과태료를 부과하고 있지만 「정보통신망법」 제71조 제1호는 이용자의 동의를 받지 않고 개인정보를 수집한 자에 대하여 5년이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 형벌을 부과하고 있다. 즉, 동일한 의무

위반 행위에 대하여 일반법은 행정질서벌, 특별법은 형벌을 부과하고 있는데 이 경우 특별법이 일반법보다 위법한 개인정보 수집·이용에 대해 강한 처벌을 하는 이유 즉, 사회적 비난가능성이 훨씬 높아야 한다[5,12,30]. 하지만 본 행위는 온라인으로 개인정보를 수집·이용 하는가, 오프라인으로 개인정보를 수집·이용 하는가에 대한 차이만 있을 뿐 사실상 같은 행위에 대하여 서로 다른 처벌규정을 두어 처벌 불균형이 발생하고 있다[5,12,30].

이외에도 「개인정보보호법」과 「정보통신망법」의 별칙조항에 대한 부분을 비교법적으로 분석하였다. 그 결과 「개인정보보호법」 제75조 제1항 제2호의 만 14세 미만 아동의 개인정보를 처리할 때 법정대리인의 동의를 받지 않은 자에 대하여 5천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제71조 제1항 제8호의 법정대리인의 동의를 받지 않고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 자에 대하여 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 부과하는 규정, 「개인정보보호법」 제75조 제2항 제1호의 위탁하는 업무의 내용과 수탁자를 정보주체에게 알리지 않은 자에 대하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제76조 제2항 제1호의 이용자에게 개인정보 처리위탁에 관한 사항을 공개하지 아니하거나 알리지 아니한 자에 대하여 2천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정, 「개인정보보호법」 제75조 제3항 제6호의 정보주체에게 개인정보의 이전 사실을 알리지 아니한 정보처리자와 영업양수자에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제76조 제2항 제2호에서 2천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정, 「개인정보보호법」 제75조 제3항 제8의 개인정보보호책임자를 지정하지 않은 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제76조 제2항 제3호에서는 2천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정, 「개인정보보호법」 제75조 제3항 제7호의 개인정보 처리방침을 공개하지 아니한 자에 대하여 1천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제76조 제2항 제4호에서는 2천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정, 「개인정보보호법」 제75조 제2항 제4호의 개인정보를 파기하지 않는 자에 대하여 3천만원 이하의 과태료를 부과하는 규정과 「정보통신망법」 제73조 제1의2호에서는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하는 규정 등의 많은 부분에서 처벌 불균형

문제를 파악할 수 있었다.

#### 4.4.3 공공부문과 민간부문의 분리규제의 필요성

앞서 논의했던 개인정보보호법제상 개인정보처리자의 기술적·관리적 안전조치 의무에 대한 논의와 자율규제의 필요성 및 활성화에 대한 논의는 결국 현행 「개인정보보호법」 내에서 공공부문과 민간부문을 나누어 규제해야 한다는 논의로 귀결된다. 이러한 논의는 2011년 일반법이자 통합법인 「개인정보보호법」의 제정을 토대로 기존에 공공부문과 민간부문을 나누어 규제하던 개인정보보호법제 체계를 통합 규율하는 체계로 변경하는 과정에서 공공부문과 민간부문의 성격의 차이점이 충분히 고려되지 않은 것에서 비롯된 것으로 보인다. 개인·국민으로 대표되는 민간기관의 경우 헌법상 기본적으로 자신의 의사를 표현할 수 있고, 모든 행위를 자유로이 할 수 있는 권리를 가지고 있다[4,17,29,43]. 단, 이러한 자유는 다른 사람의 권리를 침해하지 않는 한도 내에서 인정된다[4]. 국가·기관 등으로 대변되는 공공기관의 경우 이와는 반대로 법률에 근거하여 행위를 하여야 하며 특히, 개인정보의 수집·이용 등 국민의 자유 및 권리와 관련된 행위를 할 때에는 필요한 범위 내에서만 최소한으로 행해야 한다[29,47]. 즉, 민간기관의 경우 원칙적으로 개인정보를 수집·이용 할 수 있고 예외적으로 개인정보 수집·이용 행위를 금지해야 하지만, 공공기관의 경우 원칙적으로 개인정보 수집·이용 행위를 금지해야하고 예외적으로 개인정보 수집·이용을 허용해야 한다는 각기 다른 특징을 가지고 있다[29]. 이러한 특징을 고려하지 않고 공공부문과 민간부문을 같은 기준 아래 무조건 통합 규율하고 있는 현행 「개인정보보호법」을 「개인정보보호법」 내부에서 공공부문에 관한 장과 민간부문에 관한 장을 만들어 각기 다른 기준으로 규율해야한다는 논의가 진행 중이다[4,17,29,31,43].

#### 4.5 기타

기타 논의로 의료법상 의료개인정보 “과기”에 대한 문제가 있다[33]. 의료법 시행규칙 제15조는 의료개인정보에 대하여 보존기간을 환자 명부 5년, 진료기록부 10년, 처방전 2년, 수술기록 10년, 검사내용 및 검사소견기록 5년, 방사선 사진 및 그 소견서 5년, 간호기록부 5년, 조산기록부 5년, 진단서 등의 부분 3년으로 규정하고 있다. 이

러한 의료개인정보는 개인정보보호법에 따라 의료법시행규칙 제15조에서 규정한 기간이 지나면 지체 없이 파기하여야 한다. 그러나 의료개인정보는 다른 개인정보와는 다르게 환자의 병이 재발하였을 경우 또는 환자의 이후 다른 병에 대한 진단이나 진료에 결정적인 참고자료 역할을 하므로 의료개인정보에 대해서 엄격한 파기 규정을 적용하는 것은 적절하지 않다는 비판이 있다[33].

## 5. 결론

우리나라의 개인정보보호법은 세계적으로 가장 강력한 수준에도 불구하고 많은 문제점들을 가지고 있다. 개인정보보호법과 각 특별법들 사이에 체계 정합성에 많은 문제가 발생하고 있으며 이는 개인정보를 처리하는 기업 및 사업자들에게 강한 규제에 인한 부담을 지우는 역할을 하는 것 뿐만 아니라 이마저도 법적 예측가능성에 혼란을 주어 소비자장 침체를 야기하고 있다[13].

이러한 개인정보보호법의 문제점들을 다루고 있는 선행 연구들은 각 연구자들의 분야에 국한되어 있어 논의가 파편화 되어있는 실정이다. 이러한 이유로 실무적인 관점에서는 특별법과 일반법인 개인정보보호법 또는 다른 특별법들 사이의 부정합성을 심화시킨다는 문제점이 있고, 학문적인 관점에서는 처음 개인정보보호법제를 접하는 초기 연구자 및 후속 연구자들이 거시적 관점에서 개인정보보호법제를 파악하고 이해하기 힘들다는 문제점이 존재한다. 그럼에도 불구하고 파편화 되어있는 개인정보보호법제의 문제점들을 거시적 관점에서 파악하고 이해하는 연구는 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 현행 개인정보보호법제의 체계 부정합성을 비롯한 문제점들을 분석하고 파편화 되어있는 문제점들을 취합하는 것을 목표로 삼고 구글스칼라, 디비피아, 리스, 교보문고 스칼라를 대상 DB로 하여 체계 부정합성 및 문제점에 관한 각 키워드를 나누어 검색하여 총 653,279건의 연구 자료를 1차적으로 검색하였다. 이 자료를 대상으로 메타분석 기법을 통하여 총 39개의 현행 개인정보 보호법제의 문제점을 다룬 기존 연구들을 최종적으로 검토·선별하여 현행 개인정보보호법제의 문제점을 분석하고 취합하였다.

본 연구는 국내 개인정보보호법제의 문제점에 관한

연구들을 바탕으로 이루어졌다. 이는 국내 개인정보보호 법제의 상황을 파악하고 도출되는 문제점을 분석하는데 적합한 연구방법이지만 동시에 해외 연구를 참고하여 비교·분석하지 못한 점은 본 연구의 아쉬움으로 남는다. 또한 본 연구가 현재 논의가 이루어지고 있는 개인정보보호 법제의 문제점들을 모두 취합하고 정리하여 초기 연구자 및 후속 연구자들이 빠르고 효율적으로 개인정보보호 법제의 전체적인 문제점들을 파악할 수 있는 가이드 성격의 연구에 초점을 맞추고 있어 각 문제점들을 해결하기 위한 뚜렷한 대안 제시가 부족한 점 또한 후속 연구를 통해 개선해야 할 과제이다.

## ACKNOWLEDGMENTS

This study was supported by BK21+Intellectual Property·Information Protection Law Expert Program.

## REFERENCES

- [1] W. J. Sung, "Study on legislation process of information protection law", The Korean association for public administration, Fall Conference, pp. 812-837, 2013.
- [2] W. M. Shim, "Legislative Strategy for Personal Data Protection in the Smart Age", Journal of Media Law, Ethics and Policy Research, Vol. 12, No. 2, pp. 147-174, 2013.
- [3] S. H. Lee, D. W. Lee, "Current Status of Big Data Utilization", Journal of Digital Convergence, Vol. 11, No. 2, pp.229-233, 2013.
- [4] J. W. Moon, "Constitutional Review on Personal Data Protection Act", World Constitutional Law Review, Vol. 19, No. 2, pp. 271-296, 2013.
- [5] I. G. Lee, "A Criminal Study on the Personal Information Protection Act", Law Review, Vol. 55, pp. 285-312, 2014.
- [6] K. J. Choi, "Big Data and Personal Information", SungKyunKwan Law Review, Vol. 25, No. 2, pp. 197-218, 2013.
- [7] J. K. Kil, "Integrated information protection law and effective protection of personal information", Public Land Law Review, Vol. 57, pp. 213-234, 2012.
- [8] J. L. Yoo, "Personal Information Protection in Digital Era - Reviewing Personal information protection Act -", Journal of Digital Convergence, Vol. 9, No. 6, pp.81-90, 2011.
- [9] D. H. Bang, "A study on the Improvement of the Personal Information Protection Certification in the Personal Information Protection Legal System : Focusing on the Current status, the Problem, and the Remedial Alternative of Certificate System", Public Law Journal, Vol. 15, No. 1, pp. 263-300, 2014.
- [10] M. S. Kim, B. N. Noh, Y. M. Kim, "A Privacy Level Check Model based on New Privacy Law in Korea", Proceedings of the Korean Information Science Society Conference, Vol. 38, No. 1D, pp. 118-121, 2011.
- [11] H. M. Kim, M. S. Yang, "The Legal Protection Scope and Limitation of Information", Journal of Digital Convergence, Vol. 10, No. 11, pp.691-699, 2012.
- [12] S. J. Yoon, "Issues of personal information protection in the ICT-based society - The propose for centralization of personal information protection legislation -", ChungAng Law Review, Vol. 18, No. 3, pp. 63-99, 2016.
- [13] W. S. Kim, "An Overview of New Personal Information Protection Law", Chungnam Law Review, Vol. 22, No. 2, pp. 9-42, 2011.
- [14] H. U. Choung, "Personal Information Protection Act", Chung-Ang Journal of Legal Studies, Vol. 35, No. 3, pp. 111-133, 2011.
- [15] H. K. Kim, "A study on consistency of the personal information legal framework - focusing on the finance · healthcare · ICT areas", SungKyunKwan Law Review, Vol. 28, No. 1, pp. 31-69, 2016.
- [16] D. H. Bae, "A Study on the Revision of the 'Personal Information Protection Act' and its Related Acts", IT & Law Review, Vol. 6, pp. 1-33, 2012.
- [17] I. H. Kim, "Streamlining Plan of Object of Application on the Personal Information Protection

- Act”, Public Law, Vol. 43, No. 1, pp. 31-54, 2014.
- [18] H. M. Choi, “A study on the inconsistency problem of the big data era and information protection law, and their solutions”, IT & Law Review, Vol. 8, pp. 357-382, 2014.
- [19] J. H. Kim, “A Legislative Study on the Personal Information Protection Law - from the viewpoint of criminal Law -”, The Legal Studies Institute of Chosun University, Vol. 18, No. 1, pp. 347-370, 2011.
- [20] I. H. Kim, “A Study on the Role and Function of Personal Information Protection Commission”, SungKyunKwan Law Review, Vol. 24, No. 3, pp. 233-257, 2012.
- [21] W. Q. Pak, “Solutions to Problems regarding Transfer of Korean Personal Information to the U.S. in the Cloud Computing Environment - With Analysis of The USA Patriot Act-”, KyungPook National University Law Journal, Vol. 38, pp. 455-478, 2012.
- [22] K. J. Choi, “A Study of Transborder Flows of Personal Information”, The Legal Studies Institute of Chosun University, Vol. 20, No. 1, pp. 31-63, 2013.
- [23] S. Y. Cha, “A study on collision and tasks between personal information protection legislation and the use of big data”, Han Yang Law Review, Vol. 27, No. 1, pp. 315-359, 2016.
- [24] Y. S. Park, “A Meta-Analysis of the Effects of Aromatherapy Hand Massage”, Journal of Digital Convergence, Vol. 13, No. 1, pp. 469-479, 2015.
- [25] K. H. Kim, “Meta-Analysis on the Effect of School Violence Intervention Program”, Journal of Digital Convergence, Vol. 14, No. 10, pp.33-43, 2016.
- [26] J. Webster, R. T. Watson, “Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review”, MIS quarterly, Vol. 26, No. 2, pp. 13-23, 2002.
- [27] I. G. Lee, “A Study on the Problem and Improvement of Personal Information Protection Law”, Legal Theory & Practice Review, Vol. 2, No. 2, pp. 183-209, 2014.
- [28] N. H. Park, “Improvements to the legal system on the processing of personal data are required”, Anam Law Review, Vol. 41, No. 1, pp. 133-157, 2013.
- [29] M. Y. Lee, “A Revisory Study on the Legislations related to Personal Data Protection”, ChungNam Law Review, Vol. 23, No. 2, pp. 47-97, 2012.
- [30] S. D. Lee, “A Study on Problems of Current Sentencing System for Personal Information Protection”, Korean Criminological Review, Vol. 26, No. 1, pp. 29-54, 2015.
- [31] H. Y. Jung, “Analysis of contents and structure of personal information protection act”, Public Law Journal, Vol. 12, No. 4, pp. 407-435, 2011.
- [32] J. Y. Kim, “A Review on Regulation System for Protection of Personal Information related to 2014 Credit-Card Data Leaks -A Trial of Analysis on the Interface(Schnittstellenanalyse) as an ex-ante Legislative Evaluation-”, The Legal Studies Institute of Chosun University, Vol. 21 No. 1, pp. 89-129, 2014.
- [33] J. K. Kim, “New Legal Problems on the Personal Protection Act”, KangWon Law Review, Vol. 36, pp. 95-120, 2012.
- [34] G. C. Lim, “Legislative Considerations on problems in personal information protection law”, Public Land Law Review, Vol. 60, pp. 341-364, 2013.
- [35] T. E. Koo, “Various Issues of Personal Information Protection Act (PIPA)”, SNU Law Review, Vol. 3, pp. 66-97, 2012.
- [36] J. C. Hah, “A Thought on the Right to Be Forgotten Articulated in the European Commission’s Proposal for General Data Protection Regulation”, Journal of Digital Convergence, Vol. 10, No. 11, pp. 87-92, 2012.
- [37] H. K. Kim, “Study on the Concept of Personal Data and Legal Issues”, Study on the American Constitution, Vol. 25, No. 2, pp. 135-164, 2014.
- [38] P. J. Lee, “System of Personal Information Protection Act and the Related Laws”, Crisisonomy, Vol. 10, No. 1, pp. 81-104, 2014.
- [39] K. S. Park, “Definition of Personal Data and a Study on the Geolocation Data Protection Act - Focusing on Anonymous Geolocation Data

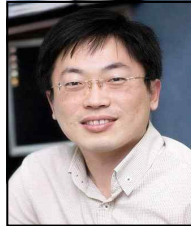
- Protection, Licensing, and Case-by-Case Consent Requirement”, ChonBuk Law Review, Vol. 37, pp. 191-221, 2012.
- [40] D. K. Jeong, “Comparative study of the privacy information protection policy : Privacy information basic laws and dedicated organizations”, Journal of the Korea Institute of Information Security & Cryptology, Vol. 22, No. 4, pp. 923-939, 2012.
- [41] K. H. Nam, “Trends in Personal Information Protection Laws and Corporate Strategies”, Review of KIIISC, Vol. 21, No. 8, pp. 60-69, 2011.
- [42] H. J. Lee, “The Legislation on the Personal Medical Information Protection Law”, Korean Journal of Medicine and Law, Vol. 22, No. 1, pp. 177-208, 2014.
- [43] I. H. Kim, “A Critical Review of Personal Information Protection Act Revision”, Public Land Law Review, Vol. 52, pp. 269-294, 2011.
- [44] K. L. Lee, “Management, Utilization and Protection of Personal Information in Criminal Justice - Focusing on the legal consistency of laws related to criminal justice -”, Korean Journal of Victimology, Vol. 23, No. 1, pp. 211-239, 2015.
- [45] H. S. Son, “The characteristics and direction on the ‘Personal Information Protection Act’”, Journal of Media Law, Ethics and Policy Research, Vol. 11, No. 1, pp. 93-123, 2012.
- [46] S. D. Lee, “A Review on the Provisions in the Criminal Law about legal principles of consent on the protection of the personal information Protection Law System in Korea”, SungKyunKwan Law Review, Vol. 27, No. 1, pp. 135-157, 2015.
- [47] H. S. Byeon, “The Status and Suggestions for Big Data Adaptation in the Government and the Public Agency”, Journal of Digital Convergence, Vol. 15, No. 4, pp. 13-25, 2017.

조 명 근(Cho, Myunggeun)



- 2017년 2월 : 단국대학교 법학과(법학사)
- 2017년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 일 반대학원 IT법학협동과정 정보보호 법전공 석사과정
- 관심분야 : 개인정보보호, 산업보안, 사이버위협, 사이버테러,
- E-Mail : chomg1120@gmail.com

이 환 수(Lee, Hwansoo)



- 2014년 2월 : KAIST 기술경영학과 (공학 박사)
- 2017년 3월 ~ 현재 : 단국대학교 행정법무대학원 융합보안학과 조교수
- 관심분야 : ICT 보안, 프라이버시, 빅 데이터, 사용자 행동
- E-Mail : hanslee992@gmail.com