

감시와 인권의 딜레마* : 어린이집 CCTV 의무화 입법사례를 중심으로

이관후(서강대) · 조희정(이화여대)

CCTV를 통한 감시 범위와 주체의 확대, 방법의 정교화와 감시의 일상화에 따라, 현대 사회에서 감시는 인권의 가장 치명적인 적이 될 수 있는 가능성이 높다. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 글은 어린이집 CCTV 설치 의무화 입법사례를 분석하여, 여러 문제점을 확인하였다. 첫째, 「영유아보육법」개정을 통한 어린이집 CCTV 의무화 입법과정에서는 감시와 인권의 쟁점이 거의 논의되지 않았다. 둘째, 법안의 심의에서 프라이버시 침해 쟁점에 대한 일관성·전문성을 찾아보기 어려웠다. 셋째, 이해 당사자들의 주장을 무시하고, 포퓰리즘에 따른 감시 체계의 도입이라는 선례를 남겼다. 넷째, 단시간에 충분한 비판적 검토 없이 대규모 감시체계가 수립되는 결과를 낳았다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 CCTV와 관련한 현행 「개인정보보호법」을 개정하고, 영상정보관리기본법을 제정하여 인권침해의 가능성을 최소화 할 필요가 있다. 이러한 법적 보완은 감시 체계의 법적 타당성과 정치적 정당성을 확보하는 것은 물론, 입법과정을 통해 감시와 인권의 문제를 공론화하는 데에 주요한 목적이 있다.

주제어: 폐쇄회로카메라(CCTV), 어린이집, 감시, 프라이버시, 인권

* 이 연구는 2013년도 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원(과제번호: NRF-2013S1A3A2054667)을 받아 수행된 연구임

1. 기술변화와 감시, 그리고 인권

감시는 그 자체로 사생활의 자유에 대한 침해일 뿐 아니라, 헌법상 보장된 다른 기본권에 대한 부당한 제한을 수반하기 쉽고, 보다 근본적으로 인격권에 대해 위해를 가할 수 있다는 점에서 심각한 인권 침해적 속성을 가지고 있다(장교식 2014, 285). 그러나 이러한 속성 때문에 감시 주체가 이 수단을 포기할 가능성은 없어 보인다. 오히려 감시 방식의 고도화와 기술적 발전을 통해 인권침해 가능성을 은폐하거나 정당화하려는 시도가 계속되고 있다.

근대를 기점으로 진행된 감시 유형과 원리 변화의 특징은 크게 네 가지로 볼 수 있다(Tudge 2010). 첫째, 인적 통제에서 기술적 통제로, 둘째, 공포적 통제에서 기만적 통제로, 셋째, 국가 통제에서 사회 통제로, 넷째, 비합법·자의적 통제에서 합법·제도적 통제로의 흐름이 그것이다. 이 글은 어린이집 CCTV 의무화 입법과정을 분석하면서, 위 변화 중에서 특히 첫째와 넷째 변화 사이의 시간적 부조화에 주목한다. 스테판 그레이엄이 말하듯, CCTV라는 기술이 그저 존재하는 것과 그것이 확산되고 자동화되며 유비쿼터스화 되는 것은 전혀 다른 것이다. 전자와 달리 후자에서는 기술이 인간과 맺는 관계적 가치(value) 자체가 전도될 수 있기 때문이다(Graham 2002). 기술 발전에 따라 감시로 인한 인권침해의 대상과 내용이 불분명해지는 상황에서, 합법적·제도적 변화가 기술 발전을 따라잡지 못하면 이러한 위험은 현실이 된다.

합법적·제도적 변화의 지연은 현대 민주주의에서 감시의 정당성 문제와 직결된다. 첫째, 감시 범위의 확대 때문이다. 근대사회에서 시민의 자유에 대한 요구의 증대만큼 중요한 것은 정부의 관리 능력 확장이었다. 한편에서는 시민권과 기본권에 대한 요구가 강화되어 왔지만, 다른 한편에서는 자유로운 시민을 효과적으로 보호·관리하는 것 역시

정부의 중요한 기능으로 성장해 왔다.¹⁾ 둘째, 감시 주체의 확장이다. IT(Information Technologies)의 발전으로 인해 모든 네트워크 공간에 대한 상시적인 감시가 가능해지면서, 이제 네트워크 빅브라더(Network Big Brother) 뿐만 아니라 작업장 감시를 업종으로 하는 기업, 즉 스몰 브라더(Small Brother)가 출현하고 있는 것이 현실이다. 빅브라더에 이은 스몰브라더의 존재는 만인에 의한 만인의 감시체제가 보편화되는 빅에브리바디(Bid Everybody) 상태로의 변화를 추동하고 있으며, 이에 따라 사생활 침해와 감시의 보편화가 확산되고 있다(전명산 2014, 44).

셋째, 감시방법의 정교화다. 산업사회에서 정보사회로 변화하면서 감시와 관리 방식은 기술적으로 고도로 발전하였다. 24시간 360도 방향을 감시할 수 있는 CCTV(Closed Circuit Television), 작업장에서 이메일과 메신저 등 프로그램 통제, 통신 발달에 의한 도감청 기술의 발전, 거의 모든 자동차에 장착되어 있는 블랙박스(Blackbok)에서의 상시적인 촬영, CCTV를 모바일로 상시 감시할 수 있는 상황 등은 개인의 사생활과 기본권을 심각하게 위협하고 있지만, 신기술의 발전을 선호하는 산업화 논리에 밀려 의제로 부상하지 못하고 있다. 넷째, 감시의 일상화와 이에 대한 사회적 관용성 확장 때문이다. 개인이 하루 동안 생활하면서 CCTV에 노출되는 빈도가 수백 번이 되어도 그러한 사실에 대해 제도적인 이의 제기나 병리적 고통을 호소하는 경우를 찾아보기는 어렵다. 또한 안전(security)이 국가의 주요한 책무가 된 근대 사회에서는 감시 자체를 금지하는 것을 사회적 의제로 제기하기 어려워졌다.

1) 정부의 관리와 통제에 대해서는 전체주의 국가나 오늘날 이슬람 신정정치 같은 권위적인 방식을 쉽게 떠올리는 경향이 있지만, 민주주의 국가의 정부가 다양한 기제와 방식을 통해 시민의 개인적 자유와 사회관리를 정당화시킨 사례도 대단히 많다. 대표적으로, 2010년 영국 가디언(Guardian)지를 통해 미국 정부의 폭넓은 도감청 사실을 폭로한 스노든(Edward Morpheus Snowden)이나, 온라인상으로 정부비밀문서를 공개하고 있는 위키리크스(Wikileaks) 사례를 들 수 있다.

이러한 감시 범위와 주체의 확대, 방법의 정교화와 감시 일상화 양상은 현대 사회에서 감시가 인권의 가장 치명적인 적이 될 수 있는 가능성을 높이고 있다.

2. CCTV 관련 법제도 및 연구 경향의 문제점

이 글은 현재 한국에서 기술발전에 따른 감시의 확장과 제도적 통제의 지연으로 인한 문제점이 표출된 사례로서 어린이집 CCTV 의무화 입법과정을 분석하고자 한다. CCTV는 안전 문제에 대한 효과적인 기술적 해결책으로 선호되는 반면, 프라이버시 침해 가능성에 대해서는 사실상 분명한 대안이 존재하지 않는다(Graham 2002). 기술적 진보로 용이해진 카메라 중심의 감시와 이에 맞서는 프라이버시 보호의 경계는 대단히 불확실하기 때문에, 개별적인 규제 도입이나 입법과정에서의 논쟁을 통해 점진적인 방식(installment)으로 해결될 수밖에 없는 것이다. 또한 이 과정에서 국제적 표준보다는 각 나라마다 상이한 인권에 대한 관점이 드러나고 반영된다.

그러한 점에서 어린이집 CCTV 설치 의무화 입법과정은 한국에서 감시와 프라이버시 문제가 어떻게 다루어지고 있는지를 잘 보여줄 수 있는 사례다. 이 입법과정에 대한 비판적 고찰을 통해, 기술 제도화 중심의 감시 시대에 인권의 가치를 반영할 수 있는 법체계 및 입법과정의 중요성을 확인하는데 이 연구의 목적이 있다. 본 장에서는 우선 국내의 CCTV 관련 법제도의 현황과 관련한 연구들의 한계를 확인하고자 한다.

1) 국내 법제도 현황과 문제점

우리나라에서 감시체계로서 CCTV가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2002년 서울 강남구청에서 방법용 CCTV를 설치하겠다는 정책을 발표하면서부터이다. 2002년 강남구청과 강남경찰서가 CCTV 5대를 시범 설치한 이래로 공공기관의 CCTV 도입은 대폭적으로 증대되었고 2008년까지 민간 부문에는 250-300만 대의 CCTV가 설치되어 있다. 2015년 자료에 의하면 서울시에 구별로 설치되어 있는 방법용 CCTV 대수는 총 22,214대이며, 전국적으로 400만 대 이상의 CCTV가 설치·운영 중이다.²⁾ 한편, 학교도서관 CCTV 설치는 2003년부터 시작되었다.

개인정보보호에 관련해서는, 1995년에 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 시행되면서 개인정보 감시와 인권침해 가능성에 대한 법적 규제가 도입되었고, 이 법은 2011년 일반법인 「개인정보보호법」으로 통합되었다. 범죄 예방을 위한 CCTV 설치가 확산되면서, 관련 법제도도 1990년대 초반부터 논의가 되어 왔다. 국내의 CCTV 관련법 규는 1994년 「주차장법」시행규칙 개정에 반영된 것이 시초인데,³⁾ 2007년까지는 우리 법령에 CCTV 관련 규정이 부재했다.

〈표 1〉 우리나라의 CCTV 관련 법제도 현황

관련법	시기	취지 및 주요 내용(조항)	담당부처
‘공공기관의 개인정보보호에 관한 법’	2007. 5. 17.	<취지> 인권침해 방지 <주요 내용> - 설치시 사전에 지역주민 등 직접 영향을 받는 이해관계자의 의견을 듣도록 의무화	행정안전부

2) 서울지방경찰청, 행정자치부 통계, 2015.

3) 주차대수 30대 이상의 자주식 지하 및 건물 주차장은 관리사무소에서 주차장 내부전체를 볼 수 있는 CCTV 등 방법설비 설치를 의무화해야 한다는 내용을 담고 있다.

		<ul style="list-style-type: none"> - 설치목적, 촬영범위 등 안내판 설치 - 목적 외 촬영 방지를 위해 카메라의 임의 조작 및 녹음 기능 사용 금지(이상 제4조) - 개인정보 침해 사실 신고제(제14조) - 규정 위반시 2년 이하 징역 또는 700만 원 이하 벌금(제23조) - 민간 부문 CCTV 업무는 방송통신위원회와 행정안전부로 나누어짐 	
‘개인정보 보호법’	2008. 8. 12.	<ul style="list-style-type: none"> - 현저히 사생활 침해 우려가 있는 장소에 설치 불가능(제24조) - 규정 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금(제60조) 	행정안전부
‘공공기관의 방범 CCTV 설치, 운영 관련 정책 권고’	2004. 4. 19.	<ul style="list-style-type: none"> - 법률 명확화 - 고지 및 동의절차 준수 - 내용의 정확성, 인적 보안조치 확보 - 촬영범위, 녹음 제한 - 제3자 정보제공을 엄격히 금지 - 정보주체의 관리통제권 보장 	국가인권위원회
‘공공기관의 CCTV 설치 및 운영 지침’	2007	<ul style="list-style-type: none"> - 각급 기관은 CCTV 관리를 위한 총괄책임자와 운영책임자를 지정해야 함 	행정안전부
‘CCTV 개인영상정보 보호 가이드라인’	2006 . 9.	<ul style="list-style-type: none"> - 법적 강제성 없음 	정보통신부 한국정보보호진흥원

2007년 이후 개정된 법률에서도 문제가 적지 않다. 법형식적인 면에서 보면, CCTV 설치·운영은 국민의 기본권 실현과 밀접한 관련이 있기 때문에 ‘본질성 이론’⁴⁾에 따라 법률에 중요 내용을 규정할 필요

가 있지만, 현행 「개인정보보호법」은 위임입법의 형식을 지나치게 사용하고 있다. 구체적으로 보면 「개인정보보호법」의 주요 내용이 제25조 한 조문에 모두 포함되어 있고, 이와 관련된 내용은 대부분 시행령이나 지침에 위임되어 있다. 현행법으로는 일단 CCTV가 설치된 후의 저장기간, 열람 자격, 인권 침해시 본인의 관련 영상 삭제 요구권 등에 대한 상세 규정이 없고, 이의 제기 또한 어렵다. CCTV로 인한 인권 침해가 더욱 다양하고 복잡해지는 현실에도 불구하고 사실상 이를 종합적으로 통제하고 관리하는 기본법이 없는 실정이며 여러 관련법에 CCTV 관련 사항이 산재되어 있다. 실제로 공공기관의 CCTV를 관리하고 있는 주체들조차 사생활침해 등 운영에서 역기능이 발생할 것이라고 보는 경우가 54.8%에 달하며, 88.5%는 CCTV를 통해 감시사회가 구현되리라고 보고 있다(신영진 2007). CCTV에 관한 법률이 국민의 프라이버시 침해를 방지하고 사생활의 비밀과 자유를 보장하기 위하여 마련된 것이라면, 구체적으로 규정을 정비하는 것이 필요한 상황이다(고현욱 2012).

2) 감시에 대한 국내 이론적 논구의 특징 : 편협과 편향

우리나라에서 CCTV에 대한 연구 경향은, 범죄예방 효과의 분석을 중심으로 CCTV 설치의 불가피성을 전제하고 그에 따른 인권침해의 소지를 다루는 법학 분야의 연구가 주를 이룬다는 데에 특징이 있다. 국내 학계에서는 2002년부터 CCTV 관련 연구가 본격화되었는데, 기술적인 측면 외에 감시나 프라이버시 보호 혹은 인권 차원에서의 연구가 아직 양적으로 충분하지 않다. 또한 영상 감시로 인한 인격권과

4) 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 한다는 원리.

자유, 프라이버시, 노동권, 정보자기결정권에 관한 주제들이 모두 법학 쪽에서만 접근되고 있다. 결과적으로 이러한 연구의 편향성이 CCTV에 대한 정치적, 사회적 논의의 소외로 이어졌으며, 이번 어린이집 CCTV 설치 의무화에 입법과정에도 부정적인 영향을 미쳤다.

〈표 2〉 기존 연구에서의 CCTV 이슈 및 쟁점(2002-2014년)

주제	권리 침해 현황 조사	프라이버시 보호, 인권	제도 규제, 원칙 준수	시민사회 합의, 거버넌스 운영
연구 결과	김양현(2007), 김왕배·이경용(2003), 박동균(2006), 이상원·박윤규(2006), 이주락(2008), 장여경(2002), 허경미(2013)	강상현·김호성(2013), 고시면(2003), 김동윤(2006), 김상진·김찬선(2014), 박동균(2006), 박정훈(2010), 박주상(2006), 이광석(2013), 이인규(2011), 이창범(2004), 이철호(2005), 이희성(2003), 장교식(2014), 정태호(2008), 홍성욱(2002)	고현욱(2012), 김양현(2007), 노호래(2005), 박주상(2006), 배재현(2012), 성홍재(2010), 손주연(2014), 허형석(2003), 이민영(2006), 이상원·박윤규(2006), 이상원·이승철(2005), 이주연(2012), 이창범(2004), 정태호(2008)	김기창(2013), 노호래(2005), 박동균(2006), 표창원(2002)

법학적 논의를 포함하여 기존 CCTV에 대한 논의의 성과와 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 주제면에 있어서는 크게 권리 침해 현황 조사, 프라이버시 보호와 인권, 제도규제와 원칙 준수 및 시민사회 합의와 거버넌스의 네 가지 분야 연구가 주를 이루고 있다. 이 가운데 상대적으로 가장 많은 연구는 프라이버시 보호와 인권, 제도규제와 원칙 준수에 대한 법적 타당성에 대한 것이며, 시민사회 합의와 거버넌스는 모든 연구결과의 결론 부분에서 공히 강조되는 측면이 있기 때문에 결과적으로 기존 연구는 현황 조사, 인권, 제도의 세 분야로 진행되고 있

다. 둘째, 권리 침해 현황에 대한 조사 연구의 경우는 우선, 양적인 측면에서 매우 부족하다. CCTV로 인한 권리 침해나 의식 변화를 계량적 차원에서 지속적으로 데이터화하고 조사한 신뢰도 높은 연구가 이루어지지 않고 있다. 국가기관이나 시민단체에서 지속적으로 이러한 백데이터(Back Data)를 구축하지 않으면 주장의 객관적 근거를 확보할 수 없기 때문에 CCTV 논의의 실질적인 발전이 어렵다. 셋째, 프라이버시 및 시민 인권의 보호 필요성에 대한 고찰은 시민사회의 동의 및 거버넌스 분야와 연결되는데, 감시를 거시적인 역사철학적 관점이나 사회구성적 관점에서만 주로 논의하면서 당위적 주장을 하는 연구가 많다. 넷째, 제도적 측면에서 보완해야 할 법적 완결성을 지역적으로 논의한 연구이다. 사실상 거의 다수를 차지하고 있는 이러한 법학적 연구에 따라 지금까지 「개인정보보호법」이 수정되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이러한 연구들은 CCTV가 가진 본질적 인권침해의 속성에 대해서는 깊이 다루고 있지 않다.

3. 「영유아보육법」개정을 통한 어린이집 CCTV 의무화 입법 과정 검토

1) 쟁점 : 프라이버시 개념의 불확정성과 개인정보자기결정권

CCTV와 관련한 입법과정에서 핵심적으로 논의될 수 있는 쟁점은, 프라이버시의 개념의 이해와 그것이 어떻게 보장되어야 하는가 하는 두 가지다.

첫째 문제는 프라이버시의 제도화에서 발생하는 개념적 불확정성이다. 기술발전의 추세와 경향성을 볼 때 더 많은 프라이버시를 확보하는 것은 사실상 불가능해 보인다. 또한 프라이버시는 결코 침해될 수

없는 기본권은 아니다. 프라이버시의 내용은 시대와 장소에 따라 변한다. 그것은 기술의 발전에 따라 새롭게 정의되고, 이해되고, 우리는 그것을 받아들일 것인지를 결정할 수 있다. 기술 변화를 감시와 프라이버시의 제로섬 게임으로 받아들이는 것이 아니라, 기술발전의 경로에서 시민의 권리를 최대화 할 수 있는 방향으로 전환하려는 노력이 필요한 것이다. 그 점에서 CCTV 관련 입법의 핵심은 프라이버시와 공사(公私)를 어떻게 개념화 할 것인가에 달려 있다(Gallagher 2004, 290-1). 기술 발전에 따른 제도화와 규범화가 바로 그러한 내용을 결정하는 과정이다. CCTV 설치를 통한 감시가 동의를 통한 정당성을 확보하기 위해서는 ‘법적·규범적 불가피성(legal and normative inevitability)’이 적절히 제시되고, 프라이버시에 대한 ‘합리적 기대(reasonable expectation)’, ‘공적·사적 공간의 규범적 구분(normative distinction between the public and the private)’에 대한 충분한 고려가 있어야 한다(Gallagher 2004, 272).

둘째, 프라이버시가 어떻게 보장될 것인가 하는 것은 정보의 유통가능성을 제한하는 주체와 과정의 문제다. 데이비드 라이언은 현대의 감시체계에서 높아진 정보공개 가능성을 ‘새기 쉬운 그릇’이라는 개념을 통해 설명한다. 즉 과거에는 사람이 사람을 지켜보는 것이 감시였기 때문에 그것의 전파성이 제한되어서 감시라는 그릇이 잘 밀봉되어 있던 반면, 이제는 감시라는 그릇이 곧잘 새는 쪽으로 변화하는 하나의 경향성이 나타나고 있다는 것이다(Lyon 2001, 69-70). 기술 발전에 의해 새로이 나타나는 이러한 특징은 정보화시대의 감시와 인권에서 중요한 변수가 된다. ‘새기 쉬운 그릇’이라는 관점에서 보는 CCTV 문제의 핵심은 개인정보자기결정권과 관련되어 있다. CCTV가 개인의 존엄성에 포함되는 익명성을 침해하기 때문에 이를 보호할 방법으로 자신의 정보를 스스로 통제할 권리가 필요한 것이다. 라르센의 이론에

따르면, 개인의 범죄여부, 혹은 범죄 가능성이 검증되지 않은 상황에서 개인의 영상정보가 다른 사람에게 공개되는 것을 스스로 통제할 수 없다면, 존엄성에 기초한 익명성으로서의 프라이버시가 침해되었다고 생각할 수 있다(Larsen 2011). 따라서 영상의 공개여부와 그것의 유통가능성은 CCTV 관련 입법에서 핵심적인 쟁점이다. 이 문제를 어떻게 해결하느냐가 우리 사회의 프라이버시 개념 및 헌법에서 인정하는 개인정보자기결정권의 제도화와 규범화의 수준을 결정한다.

2) 기본법 부재와 입법과정의 문제

위 논의를 따르면, 이번 「영유아보육법」개정에서는 CCTV로 인한 인권보호와 침해의 충돌지점, 즉 영상을 통해 영유아들의 인권을 보호 하면서, 동시에 교사와 영유아 자신들의 개인정보가 유통될 경우 발생할 수 있는 인격권의 침해 가능성이 쟁점이 된다. 그런데 이번 법 개정 과정에서는 입법 형식과 논의 내용을 통해 볼 때 이 쟁점들에 대한 충분한 검토가 있었다고 보기 어렵다. 먼저 형식적으로 CCTV 의무화와 관련된 사항이 「영유아보육법」안에서만 논의되었고, 이로 인해 상임위원회 중 관련 전문성이 부족한 보건복지위원회가 이 문제를 독자적으로 심의하면서 몇 가지 심각한 문제가 발생했다.⁵⁾

첫째, CCTV로 인해 침해될 수 있는 프라이버시의 범주가 불확실했다. 「개인정보보호법」 제2조 1항에서 “개인정보는 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)”라고 정의

⁵⁾ 법사위 심사는 모든 법안이 공통으로 거치는 과정이므로 여기서는 큰 의미를 두지 않는다.

한다. 그런데 같은 조 7항에서 “영상정보처리기기”란 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 대통령령으로 정하는 장치를 말한다”고 규정되었다. 즉, 개인정보와 영상정보의 관계가 명시되어 있지 않고, 동일한 수준에서 병렬적인 별개의 개념으로 별도로 규정되어 있다. 그래서 실제로 영상으로 기록된 개인정보에 대한 규정은 법이 아니라 안전행정부 고시인 <표준개인정보의 보호지침>에 의거하고 있는 실정이다. 그러나 이 지침에서도 개인영상정보 범위를 ‘사생활과 관련된 영상’이라고 제한하고 있어서, 어린이집 CCTV 설치와 같이 ‘공적 생활’과 연관된 영상을 어떻게 촬영하고 관리해야 하는지에 대해서는 규정이 없다. 그러나 「개인정보보호법」의 보건복지위 소관 법률이 아니기 때문에 이러한 문제를 그대로 둔 채, 「영유아보육법」만 개정했는데, 이로써 다양한 추가적 문제점이 나타났다.

둘째, 개별 조항으로 CCTV 설치 의무화를 다루지 않고, 이를 「영유아보육법」에 있는 기존의 ‘설치기준’ 조항의 하위 항목에 추가하면서, CCTV가 다른 안전시설과 동일하게 다루어졌다. CCTV가 놀이터를 규정하고 있는 조항에서 같은 설치기준에 해당하게 된 것이다. 법안은 아동학대범죄가 잇따르는데 대해 영유아의 권리 훼손을 막기 위해 CCTV 설치를 의무화하는 것을 골자로 한다고 하였는데, 이 내용이 포함된 부분은 15조로 ‘어린이집 설치기준’을 규정한 항목이다.⁶⁾ 이에 대해 기존 법에서는 단순히 ‘놀이터 설치’와 ‘비상재해대비시설’에 대해 다루고 있을 따름이다. 그런데 별도의 조가 아니라 바로 이 조에 15조의 4항과 5항을 추가하여, CCTV 설치를 의무화하였다. 놀이터 설

⁶⁾ 여기에서 다루고 있는 법안은 의원발의로 제출된 총 15개의 개정안들이 병합 심의되어 최종적으로 ‘보건복지위원회안’으로 확정되어 2015년 4월 30일에 본회의에서 통과된 안이다.

치나 재해대비시설이 비록 안전의 문제를 다루고 있다고 하더라도 여기서는 인권침해의 요소나 가치의 충돌이 일어날 가능성이 거의 없는 반면, CCTV는 훨씬 복잡하고 치명적인 쟁점들을 포함하고 있다. 그런데도 이번 법 개정에서는 이러한 특수성이 거의 인식되지 않았다.

셋째, 감시대상이 침해받을 수 있는 권리가 무엇이고 그것이 어떻게 보호되어야 하는지에 대한 논의가 사실상 거의 이루어지지 않았다. 개정안의 제안이유에서는 “영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해되지 아니하도록 하며”라는 표현이 들어있었다. 그런데 15조 2항의 2에서는 “영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험정보를 고려하여 안전하게 관리할 것”, 2항의 3에서 “영유아 및 보육교직원 등 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 영상정보를 처리할 것”이라고만 되어 있어, 정보주체의 침해받지 않아야 하는 권리가 구체적으로 무엇인지 명시되지 않았다. 어린이집 CCTV 의무화의 취지에 따르면, 어린이집의 모든 공간을 사각지대 없이 평균 7개의 감시 카메라가 실시간으로 촬영 기록해야 한다. 그런데 95%를 차지하는 ‘가정어린이집’의 경우 대부분 보육시설과 별도의 휴게공간이 없기 때문에, 영유아와 교직원의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 이를 시행한다는 것은 언어도단에 가깝다.

이 부분에 대해 지적이 없었던 것은 아니다. 보건복지위 심사과정에서 유일하게 문제를 제기한 해석은 국회 전문위원 검토보고서에 있다.⁷⁾ 그런데 이 역시 정밀하다고 보기 어렵다. 검토보고서는 침해될 인권을 “어린이들과 보육교사의 초상권 및 사생활과 비밀의 자유, 보육교사가 가지는 노동자로서의 권리 등”이라고 해석하고 있는데, 여기서의 초상권은 소유권 개념에 기반을 둔 것으로 교사나 학생이 감시

7) 국회보건복지위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (위원회안) 검토보고』 (2015. 4. 23)

당함으로써 입게 되는 인격권의 침해와는 관련이 적다. 또한 보육교사가 가진 노동자의 권리라는 해석은, 넓게 해석하더라도 노동권 안에 부당한 감시체계로부터 보호받을 권리가 일부 포함될 수도 있다는 주장에 불과하다. 검토보고서에서 인권 침해적 요소가 무엇인지에 대해 직접 표현한 부분은 ‘사생활과 비밀의 자유’라는 부분인데, 그 개념이 지나치게 포괄적이다. 우선 ‘모든 사생활과 비밀은 자유의 차원에 속하는가?’, ‘자유 의 차원에 속하는 것이 현실에서 다른 권리와 대립할 경우 어떻게 되는가?’, ‘어린이집 교사가 영유아와 함께 생활하는 공간에서 하는 행위가 사생활이며 비밀적인 것인가?’ 하는 문제들이 제기될 수 있다. 특히 ‘공적 생활의 모든 부분이 영상 촬영되어 보관될 경우, 또한 네트워크 방식으로 제 3자에게 실시간으로 유출될 경우 인권 침해의 요소는 어떤 것인가?’하는 문제에서 심각성이 있었다. 하지만 검토보고서는 이러한 질문들을 충분히 다루지 않았고, 단지 ‘사생활과 비밀의 자유’ 등을 침해할 수 있으므로 “폐쇄회로 텔레비전을 설치하여 얻는 공익과 이로 인해 제한되는 기본권 등을 비교형량할 필요가 있음”이라고 결론 내리고 있다. 여기서 ‘이로 인해 제한되는 기본권’이라고 명시된 부분이 입법 과정에서 논의의 핵심이지만, 실제 의원들의 토의과정에서는 이에 대한 논의를 거의 찾아볼 수 없다.

넷째, 이처럼 불확실한 조항에 대해 상임위원회는 물론 본회의에서도 이에 대한 논쟁을 찾아보기 어려웠다. 이 법안이 통과된 본회의에서는 이례적으로 반대토론이 없는 가운데에서 찬성토론이 있었다. 4월 30일 본회의에서 신의진 의원은 이 법이 “학대 예방과 사후 확인을 위해 꼭 필요하다는 데에 모든 국민이 공감을 하고 있다”고 주장했다. 그러나 CCTV 설치에 따라 어떠한 인권침해 소지가 있고, 그 문제가 어떻게 법적으로 해결되었는지에 대한 논의는 없었다.

다섯째, 위임입법의 문제다. 공공기관에 의한 CCTV 설치의 법적 근

거는 「개인정보보호법」²⁵조이고, 여기에 해당하는 기관은 안전행정부의 공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인을 준수해야 한다. 그러나 공공기관에 해당하는 국공립 어린이집은 전체의 5%에 불과하다. 95%에 달하는 사설 어린이집의 CCTV 운영은 「영유아보육법」에 기반을 두며, 가장 핵심적인 운영·관리 지침은 위임입법 형식인 시행령으로 정해져서, 개인정보관리에 대한 전문성이 전혀 없는 보건복지부의 통제를 받아 운영될 예정이다.

결과적으로 이번 입법과정에서는, CCTV 설치 의무화를 통해 발생할 수 있는 인권침해의 문제가 제대로 논의될 수 없는 제도적, 구조적 조건이 있었다. CCTV 관련 기본법이 부재한 가운데, 설치여부와 관리를 규제하는 법률 조항들이 다른 목적의 개별법에 산발적으로 존재하고 있고, 결과적으로 감시에 따른 인권침해 문제의 핵심적 사안들이 충분히 다루이지 않았던 것이다. 또한 이 감시체계의 운영과 통제를 실제로 담당하게 되는 보건복지부가 개인정보의 인권침해성이나 영상정보관리에 대한 전문성이나 인식능력을 충분히 갖추었다고 보기도 어렵다.⁸⁾

3) 네트워크 카메라(NDVR) 문제

CCTV 의무화 관련 「영유아보육법」 개정안이 2015년 3월 국회 본회의에서 부결된 가장 큰 이유는 보건복지부와 국회 보건복지위원회가 폐쇄형 텔레비전인 CCTV와 개방형인 네트워크 카메라의 차이점을 인식하지 못했기 때문이다. 「개인정보보호법 시행령」에서는 CCTV와 네

⁸⁾ 우리나라의 공공기관 CCTV는 2013년 기준으로 총 56만 5천여 대이고, 이중 26만 대가 범죄예방용이다(안전행정부통계연보 ; 개인정보보호종합지원시스템 현황 ; 장교식 2014, 289).

트위크카메라를 다음과 같이 구체적으로 구분하고 있다.

* **폐쇄회로 텔레비전(CCTV)** : 일정한 공간에 지속적으로 설치된 카메라를 통하여 영상 등을 촬영하거나 촬영한 영상정보를 유무선 폐쇄회로 등의 전송로를 통하여 특정장소에 전송하는 장치 및 이에 따라 촬영되거나 전송된 영상정보를 녹화·기록할 수 있도록 하는 장치

* **네트워크 카메라(NDVR)** : 일정한 공간에 지속적으로 설치된 기기로 촬영한 영상정보를 그 기기 설치·관리하는 자가 유무선 인터넷을 통하여 어느 곳에서나 수집·저장 등의 처리를 할 수 있도록 하는 장치

CCTV는 ‘폐쇄회로 텔레비전’이라고 불리며 수신자에게만 서비스하는 것을 목적으로 하는 반면, 최근 등장한 NDVR(Network Digital Video Recorder)은 네트워크를 통한 디지털영상저장장치로 기존의 CCTV와 월등한 기능차이를 보인다(장교식 2014, 282). 이 장비는 원격으로 PC와 단말기, 휴대폰 등을 통해 감시가 가능하고 전송화질도 훨씬 뛰어나서 인권침해 가능성이 비교할 수 없을 만큼 크다. 단순히 화면을 녹화하는 것과 그 화면을 무한대로 저장 및 전송할 수 있다는 것은 영상정보로 인한 프라이버시 침해의 가능성에서 애초에 성격을 달리하는 것이다.

1차 네트워크에서는 수신자가 어느 정도 제한되어 있다고 하더라도, 전송 이후에는 이들에 대한 통제가 기술적으로 불가능하므로 사실상 2차, 3차 네트워크를 통해 무제한 유통이 가능해진다. 한 사람이 보고 있는 컴퓨터 화면을 제3자가 휴대폰 카메라로 촬영하여 유튜브(Youtube)에 올리는 상황을 생각해보면 쉽게 이해될 수 있다. 이러한

환경에서는 부모에게만 전달되는 네트워크라고 하더라도, 교사와 어린이들의 개인정보는 사실상 완전히 노출되어 있다고 해도 무방하다. 결과적으로 CCTV는 영상 전송 방법과 이를 볼 수 있는 대상이 대단히 적은 반면, 네트워크 방식은 그 활용방식과 대상이 거의 무제한적이다. 이에 대해 법제사법위원회의 심태규 전문위원과 서기호 의원은 다음과 같이 지적했다.⁹⁾

심태규 전문위원 : 네트워크 카메라에 의한 실시간 영상정보 열람을 허용하는 것이 보육교사 및 아동의 사생활의 비밀, 초상권, 근로자의 권리 등을 과도하게 침해할 우려가 있어 과잉금지원칙에 위배되는지 여부를 검토할 필요가 있습니다.

서기호 위원 : 지금 우리나라 근로자 중에 그렇게 실시간으로 자기가 일하는 모습들을 다른 사람들이 볼 수 있게 되는 근로자가 있습니까? ... 여기에 대해서 ‘보육교사와 학부모가 전원이 동의하는 경우에는 설치한다’ 이렇게 되어 있는데 이것은 사실상 설치를 강제하는 것밖에 안 되는 거거든요. 동의를 강제하는 것이지요.¹⁰⁾

여기서 두 사람이 지적하고 있는 것은, 네트워크카메라가 우리헌법

⁹⁾ 제331회국회(임시회) 제6차 법제사법위원회 회의록(2015. 3. 3).

¹⁰⁾ 서기호 의원은 성격이 전혀 다른 CCTV와 네트워크카메라를 한 조항에서 다루고 있다는 입법 기술적인 문제도 제기하였다. “15조의5에 보면 ‘폐쇄회로 텔레비전 또는 네트워크 카메라를 설치하는 자는 보호자가 아동의 안전을 확인할 목적으로 요청하는 경우에만 열람하게 할 수 있다’ 이런 문구로 되어 있습니다. 그런데 네트워크 카메라는 실시간으로 열람이 가능한데 이 두 가지를 한꺼번에 지금 규율하고 있어요. 이 법률 체계에도 문제가 있습니다. 이것 하더라도 나누어서 해야 되는 거고요. ... 3항에도 보면 ‘영상정보가 유출되지 않도록 조치하여야 된다’, 네트워크카메라는 당연히 유출이 다 무조건 되는데 이 부분이 같이 있는 것이 체계상 안 맞습니다.” 제331회국회(임시회) 제6차 법제사법위원회 회의록(2015. 3. 3).

이 보장하고 있는 개인정보자결권을 심대하게 침해할 가능성이 있다는 것이다. 우리 헌법 판례에 따르면, 개인정보자결권이란 개인이 자신에 관한 정보의 배포나 사용에 대하여 스스로 결정하는 권리로서, 개인 정보의 무제한적 조사, 집적, 이용, 제공으로부터 개인으로 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 인격적 자율성, 즉 개인의 결정 및 행태의 자유를 보호하는 기능을 수행한다.¹¹⁾ 이에 따르면, 인지 및 발화 능력이 부족한 아동의 학대 방지를 위해 사후적 확인을 위한 수사목적의 증거자료 확보를 목적으로 한 CCTV 설치에 대해 최소한의 필요성의 인정된다고 하더라도, 사실상 불특정 다수에게 노출이 가능한 네트워크카메라 설치에 ‘개인 정보의 무제한적 조사, 집적, 이용, 제공’에 해당할 수 있다는 점에서 개인정보자결권을 심각하게 제한하는 것이다.¹²⁾

보건복지위가 간과한 또 한 가지 결정적인 문제는, 폐쇄형 CCTV는 「영유아보육법」을 통해 관할할 수 있지만, 네트워크카메라에 대해서는 「개인정보보호법」이 관할하게 된다는 것이다. 결국 이 사항은 법사위에서 지적되어서 보건복지위원회로 되돌아온다. 이후의 회의록을 살펴보면, 보건복지부나 보건복지위가 이 부분을 전혀 모르고 있었다는 사실이 확인된다.¹³⁾

김현숙 위원 : 그렇다면 어제 얘기랑 좀 다르신 거고 ... 만약에 앞으로 네트워크 카메라에 의한 실시간이 된다고 한다면 이 문제를 지금 우리가 여기에서 굉장히 크게 논쟁이 붙어서 다시 얘기를 해야 되는 부분입니까, 아닙니까?

11) 헌재 2005. 05. 06, 99. 헌마 531; 장교식. 286.

12) 이외에도 누가 어떤 경우에 영상정보를 열람할 수 있는가가 대단히 중요한데, 그 경우를 법이 아닌 보건복지부령으로 한다는 위임입법에 해당하는 조항도 지적되었다.

13) 제 331회국회(임시회) 제6차 보건복지위원회 회의록(2015. 4. 2)

보건복지부인구정책실장 이태한 : 오해가 있는 부분은¹⁴⁾ ... 기술적인 것하고 법적인 부분이 서로 섞여서 약간 그런 부분이 있는데요. 무슨 얘기냐 하면 CCTV하고 네트워크 TV가 「개인정보보호법」에서 전혀 다를 것으로 보고 있습니다.

김현숙 위원 : 그러니까 법사위 법으로 하면 2개를 설치해야 되는 거네요, 법에 의하면?

또한, CCTV 설치 의무화의 발단이 된 인천 어린이집 아동학대 교사의 체포 다음날인 1월 16일자 보건복지부의 대책을 보아도, 폐쇄형과 개방형에 대한 본질적 차이에 대한 인식이 애초에 전혀 없었다는 것이 잘 드러난다. 이 대책에는 “(영상공개) 부모요구시, 관련 동영상 열람 및 제공하도록 제도화하고 네트워크TV, 영상공유 모바일앱 등 활성화”라고 명시되어 있어, 네트워크 TV는 물론이고 이를 모바일앱으로 제공하는 것까지 활성화해야 한다는 정책이 포함되어 있었던 것이다.¹⁵⁾ 즉, 보건복지부에서는 촬영한 영상이 실시간으로 외부에 공개되는 것이 개인정보보호와 인권침해에 있어 어떠한 문제가 있을 수 있는지 전혀 인식하지 못했고, 이후의 법안심의 과정을 보아도 이에 대한 인식이 거의 없었다는 점을 확인할 수 있다.¹⁶⁾

14) 여기서 보건복지부가 이러한 차이를 인지하고 있었는데 단지 오해가 있었다는 것은 사실이 아니다. 법사위 회의록을 살펴보면 법사위에서 서기호 의원 등이 이 문제를 지적했을 때 출석했던 보건복지부 차관은 이 사안의 차이를 이해하지 못하고 있었다. 제 331회국회(임시회) 제6차 법제사법위원회 회의록(2015. 3. 3)

15) 보건복지부. 2015. 「어린이집 아동폭력 근절대책 추진 관련 보도자료」(2015. 1. 16)

16) 상임위원회를 거친 법안이 국회 본회의에서 부결되는 경우는 대단히 예외적이다. 여야를 떠나 법사위에서 이 법안의 문제점에 대해 많은 지적이 있었다는 점을 감안하면, 3월 3일 본회의에서 이 법이 부결된 배경에는, 보건복지위에서 이 법의 심의가 부적절했다는 점이 법사위 의원들을 통해 다른 의원들에게 널리 알려져 있었다고 추정할 수 있다.

문제는 4월에 다시 통과된 개정법안이 이러한 쟁점을 전혀 해결하지 않고 그대로 담고 있다는 점이다. 이 사항은 4월 30일 본회의에서 통과되기 하루 전 4월 29일 열린 법제사법위원회에서 또 다시 논란이 되었다. 김진태 의원은 네트워크 카메라에 대해 “임의적으로 전원 동의하에 설치 할 수 있다 이렇게 되어 있어요. (보건복지부장관 문형표 “예, 그렇습니다.”) 그래서 지금도 그렇게 되는데 그 차이가 없고요. ... 보호자들이 또 막 이것을 요구하면 과연 어린이집 원장, 선생님들이 동의 안 하고 버틸 수 있을지 하는 우려가 된다는 얘가지요.”¹⁷⁾ 이에 대해 문형표 장관은 관리가 잘되면 큰 문제가 없다는 식으로 답변했지만, 개방형인 네트워크 카메라에 대한 관리는 지금도 사실상 불가능하다. 그래서 본질적으로 CCTV의 설치 및 기술적 허용정도, 설치장소의 공적·사적 구분과 그에 대한 면밀한 검토가 문제가 되는 것이다 (Gallagher 2004, 273-4).

결과적으로 보건복지부의 이러한 입장으로 인해, 어린이집 감시카메라는 실제로 두 개의 법에 의해 통제되도록 결정되었다. CCTV의 경우 「영유아보육법」으로, 이 영상이 네트워크 TV로 운영될 경우에는 「개인정보보호법」에 의거해 운용되는 것이다.¹⁸⁾ 인권침해의 소지가 많은 개방형 네트워크 텔레비전 설치에 대해 국회는 불과 한 달여 만에 완전히 입장을 바꾸어 허용했다. 학부모와 교사 전체의 동의가 있어야 한다는 조항이 있지만, 사실상 학부모들이 원하면 교사들이 저항하기 어렵다는 점에서 교사들의 인권침해 소지가 대단히 크다. 현행법은 개인정보의 무제한적 개방성이라는 측면에서 보편 원칙을 세우지 않았고, 고용조건상 약자의 위치에 있는 교사의 동의라는 극히 부실한 제

17) 제 332회국회(임시회) 제2차 법제사법위원회 회의록(2015. 4. 29)

18) 이에 대해 법사위에서 서기호 의원과 서영교 의원 역시 문제점을 지적했지만 이 부분은 본회의에서 그대로 통과되었다.

한 조항만 부여했다.

4) 감시와 포폴리즘

CCTV 설치 의무화가 결과적으로 법제화되었지만, 사실상 정부와 국회를 제외하면 이 법의 입법을 바란 당사자는 거의 없었다. 그럼에도 감시가 유발하는 프라이버시 문제에 대한 인지와 공론화의 부족, 기본법의 부재로 인해 입법이 가능했다. 사회적, 법적 논란이 적다는 점이 정부와 입법자가 포폴리즘에 따라 CCTV를 선호하게 된 이유였다.

이러한 사실은 2015년 2월 9일에 있었던 이 법의 공청회에서 잘 드러난다. 국회는 2월 9일 보건복지위원회회의에서 ‘어린이집 아동학대 근절대책 관련공청회’를 개최했다. 참석자 9명 중 어린이집 측 인사 5인(연합회 회장, 원장, 교사 2, 정책연구소 소장), 학부모 2인, 영유아 보육학회장, 사회공공연구원 각 1인이었다.

흥미로운 사실은 공청회에 나온 학부모 2명이 역시 모두 CCTV 의무화에 반대했다는 사실이다. 한 학부모는 교사의 인성이 CCTV로 바뀌지 않으며, 감시체계가 오히려 교사의 역량 발휘를 제한할 가능성이 높다고 말했다. 특히 CCTV가 가진 한계를 언급했는데, “[감시카메라 하에서 보육교사는] 아이 옷에 밥알이 묻어도 떼어주기 겁난다. 꼬집는 것처럼 보일 것이다”라고 지적하고 있다. 또한 아이 돌보는 것이 쉽지 않다는 것을 부모가 잘 알고 있기 때문에 모든 보육교사를 잠재적 범죄자로 보는 것은 옳지 않으며, 교사들의 처우개선과 좋은 인성의 교사 양성에 더 많은 관심 기울여야 한다고 주장했다. CCTV란 예방의 차원이 아니고 근본대책이 되지 못한다는 점에 이들은 공감하고 있었다.¹⁹⁾

¹⁹⁾ 학부모, “한결같이 CCTV 설치를 얘기를 합니다, 의무적으로 설치를 한다고. 하지만

CCTV 의무화 법안의 가장 치명적인 약점은 문제의 발단이 된 인천의 어린이집에 이미 CCTV가 설치되어 있었다는 점이다. 공청회에 참석한 한 학부모가 이 부분을 정확하게 지적했다.²⁰⁾ 이러한 학부모들의 의견은 설문조사를 바탕으로 한 최근의 한 조사연구에 의해서도 뒷받침된다. 이 조사연구에 따르면 CCTV가 설치되어 있는 어린이집에 자녀를 보내는 부모들 중에서는 절반정도가 의무화를 지지하지만, 아직 설치되어 있지 않은 경우에는 무조건적인 의무화보다는 '원장, 교사, 부모의 동의가 필요하다'는 의견이 50%이상으로 가장 많았다. CCTV 설치가 필요하다고 주장한 부모들의 경우 안전사고나 아동학대 뿐만 아니라 일상적으로 언제든지 부모가 CCTV를 확인할 수 있어야 한다고 주장하는데, 이는 단순히 안전을 넘어서 자녀가 생활하는 모습을 궁금해 하고 알고 싶다는 호기심의 충족이 우선한 것이다(김은하·손수민 2015, 112).

공청회에 전문가 자격으로 초청된 사회공공연구원의 제갈현숙 연구원 역시 감시가 아닌 정부지원의 확대가 어린이집 아동 학대를 줄이는 방법이라는 점을 강력하게 주장했다. 특히 정부와 입법기구가 공공보육에 대한 책임을 방기하면서 감시체계로만 이를 해결하려는 것에 대해 근본적인 문제를 제기했다.²¹⁾ 어린이집 연합회 연구소에서는

부모 된 입장에서 부모와 교사, 그리고 교사에 대한 정책 등이 뒷받침이 되지 않았는데 과연 CCTV만 설치한다는 게 이게 실현성이 있을까라는 생각이 듭니다.”

20) 학부모, “이번에도 학대가 일어났던 곳은 분명 CCTV가 있었던 곳이었습니다. 예방차원에서 CCTV를 설치하는 것인지 아니면 학대를 확인하기 위한 방법인지 부모 입장에서 조금은 의심이 생깁니다.”

21) “보육시설 중에 국공립어린이집은 5.3%로 사실은 참여정부 이후로 증가되지 않고 있고요. 민간 및 가정 어린이집 비율이 지금 아주 급속하게 증가하고 있는데 거의 88% 수준입니다. ... 사실은 정부가 공공보육에 대한 책임을 민간에 다 넘기고 규제로 사후적으로 관리하려다 보니 문제가 터지면 누가 책임 주체인지가 불명확합니다. 그러다 보니 사후적으로 규제와 처벌만 복잡해지고 많아지고 있습니다. 이번 기회를 계기로 해서 우리가 공적인 시스템 자체를 어떤 식으로 구성해야 될지 그리고 국공립시설에 대한 확충에 대해서 포기하지 않고 시행해 가는 그런 모형이 나왔으면

CCTV 설치가 휴게 공간이 없는 교사들의 인격권, 사생활 침해 가능성이 높다는 점을 지적했다.²²⁾

그러나 공청회에서 나온 이러한 지적들은 입법과정에는 전혀 반영되지 않았다. 한 학부모는 다음과 같은 말로 CCTV 설치 의무화를 통한 감시체계가 학부모들이 뜻이 아니라 포퓰리즘에 의존한 정부와 국회의 선택이었다는 점을 지적한다.

[학부모들은] “CCTV 설치하면 뭐해?” 다 그 말씀이거든요. 사실 그게 어디 학부모님들의 의견에서 나왔는지 저도 그게 참 의문이에요. 어디서 나온 건지 저도 궁금한데요.

이러한 학부모들의 태도에 당황한 것은 보건복지위 의원들이었다. 이들은 CCTV설치를 반대하는 학부모 답변에 의외라는 반응을 보이면서, 오히려 화살을 교사들에게 돌렸다. 이들은 ‘교사님들이 여기 두 분 와 계시지요. CCTV 설치하는 부분에 대해서는 다들 찬성을 하십니까? 우리 교사님들 두 분 반대하시지는 않나요?’라며 공개된 자리에서 반대의사가 없다는 것을 확인하고자 하는 의도된 질문을 던졌다.²³⁾

결과적으로 보면, 교사와 학부모 모두 아동 학대 방지를 위한 수단으로 감시 체계를 도입하는 것의 실효성에 대해서도 의문을 갖고 반대를 표시했다. 특히 CCTV의 효과의 제한성에 대해 학부모가 오히려 정확하게 인지하고 있었다. 학부모와 전문가들은 CCTV를 통

좋겠고요.”

22) “교사의 독립된 공간을 갖고 있는 어린이집이 4곳 중 1곳이고 휴게시간을 제대로 보장받는 곳이 2곳 중 1곳입니다. 교사가 지금 현재 보육환경 속에서도 갈 곳이 없는 상태에서 CCTV를 설치하는 것이 과연 근본적인 대안인지...”

23) 이 날 공청회에서 유일하게 CCTV 설치를 지지한 사람은 아동복지학 전공자로, 아동 학대를 줄이기 위해서 감시 체계를 도입하는 것을 강력하게 주장했지만, 그는 감시 체계가 가져오는 인권 침해의 소지에 대해 전혀 언급하지 않았다.

한 감시 체계보다는 교사들의 인성과 역량의 확대가 문제의 핵심이라는 점을 인식하고 있었다. 이들은 모두 CCTV가 최후의 수단이라는 입장인 반면, 정부와 국회는 영유아 보육에 대한 근본적인 대책과 프라이버시 문제에 눈을 감고 포퓰리즘에 영합해 CCTV를 선택했다.

5) 압축적 입법과정의 문제

이번 법 개정으로 전국적 규모의 새로운 감시체계 시스템이 2015년 9월부터 시행되고 있다. 약 22만 개의 CCTV가 설치되며, 설치비용도 최소 880억 원에 이른다.²⁴⁾ 약 20여년에 걸쳐 전국에 방범용으로 설치된 CCTV가 총 26만 개인데, 이에 필적하는 새로운 감시체계가 불과 몇 달 만에 수립되는 것이다. 이 감시체계에 노출되는 인원은 교사 10만 명, 영유아 150만 명으로 총 160만 명이 주간 8~12시간 동안 상시 감시체계에 포함된다. 영상기록이 90일 동안 저장되며, 네트워크 텔레비전을 통해 학부모는 물론 제 3자의 실시간 감시가 가능해졌다. 그런데 이 모든 일을 가능케 한 법은 불과 3개월여 만에 단 1회의 공청회를 통해 만들어졌다.

CCTV 설치 의무화라는 방안 자체가 사실 대단히 즉흥적으로 제안되었다. CCTV 설치 의무화의 발단이 된 인천 연수구 어린이집 아동학대 사건 발생한 것은 2015년 1월 8일이다. 아동 학대의 흔적을 발견한 부모는 12일에 경찰 신고를 하고, 이 사건은 다음날인 13일에서 15일

²⁴⁾ 어린이집 CCTV 설치 의무화 사업은 국비 40%, 시비 20%, 구·군비 20%, 자부담 20% 방식으로 추진된다. 자부담이 20%라고 하지만 그 금액이 소규모 가정형 어린이집에는 크게 느껴질 수밖에 없다. 이처럼 어린이집들이 자부담 20%에 부담을 느끼자 일부 CCTV 업체에서는 어린이집을 자부담 20%를 대신 지불해 주겠다고 유혹하는 등 경쟁을 벌이고 있는 것으로 나타났다.

(<http://www.kjdaily.com/read.php3?aid=1446980868362487005>)

간 언론에 집중적으로 보도되었다. 해당 보육교사는 15일에 '긴급체포'되었는데, 보건복지부는 해당 교사 체포 후 불과 하루 뒤인 1월 16일에 대책을 발표하면서 CCTV설치 의무화 방안을 포함시켰다. 최초 아동학대 사건 용의자가 경찰에 신고 된 지 4일, 체포된 지 1일 만에 정부가 어린이집 아동폭력 근절대책을 발표하였고, 여기에 "모든 어린이집에 CCTV 설치 의무화"라는 내용이 포함된 것이다. 이러한 입장은 약 열흘 뒤 1월 27일 보건복지부 '어린이집 아동학대 근절대책안'에서도 제대로 된 검토 없이 재확인되었다. 해당 법안에 대한 공청회는 사건 발행 한 달 뒤인 2월 9일에 열렸고, 공청회 개최 후 다음날인 10일과 11일 이틀간의 법안소위를 거쳐 2월 24일에 상임위원회에서 개정안이 가결되었다. 그리고 열흘 뒤인 3월 3일에 본회의 회부되었는데, 여기서 이 법안은 부결된다.²⁵⁾ 그러자 바로 다음날인 4월 1일에 다시 유사법안을 상정하고, 다시 4월 21일에 단 한차례의 법안소위를 거쳐 4월 23일에 보건복지 상임위원회에 통과한다. 이 법이 4월 30일 본회의에서 반대 없이 통과되었다.²⁶⁾ 어린이집 CCTV 설치 의무화가 말 그대로 숨가쁜 일정을 통해 법제화된 것이다.

이로써 한국은 홍콩, 중국에 이어 세계에서 어린이집 CCTV를 의무화한 3번째 나라가 되었다. 하룻밤 만에 나온 정부대책을 통해 요람에서부터 곧바로 국가적 감시체계에 노출되는 나라가 된 것이다. 이 과정에서 감시체계가 가져오게 되는 프라이버시 침해의 문제는 거의 논의되지 않았다. 결국 한국민간어린이집연합회와 전국어린이집연합회는 헌법재판소에 지난 9월19일부터 시행되는 영유아보육법 및 같은 법 시행령, 시행규칙 중 CCTV설치법안, 어린이집 설치운영자 결격사

25) 재석의원 171명 중 찬성 84명, 반대 42명, 기권 45명으로 부결

26) 재석 190 중, 찬성 184, 기권 6명으로 가결되었다. 반대와 기권이 87명에서 반대 없이 기권만 6명이 나타났다. 결과적으로 81명의 국회의원이 한 달 만에 입장을 번복했는데 법안이 내용적으로 바뀐 것은 거의 없다.

유 등 12개 규정에 관해 헌법소원심판을 청구했다.²⁷⁾ 정책결정과 입법 과정에 대한 면밀한 분석과 비판이 없다면, 감시에 대한 유사한 입법이 또 다시 재현될 가능성이 대단히 높다. 이번 입법과정에 대한 문제 제기가 반드시 필요한 이유다.

4. 결론

감시와 인권의 딜레마는 서로 다른 가치에 대한 지향에서 발생하는 문제가 아니다. 오히려 자유와 평등, 그리고 안전의 보장이라는 필수적 가치들이 하나의 체제에서 동시에 나타나기 때문에 발생한다. 기술 발전에 따라 감시 주체, 범위가 확장되고, 일상화되는 것도 중요한 변수이다. 또한 감시 체제가 복잡해지면서 국가·관료·경제 등 다양한 주체와 영역들이 복합적으로 겹치게 된다. 결과적으로 이 딜레마에서 발생하는 문제는 진리적 정의가 아니라 잠정적 합의와 타협에 의해서만 해결 가능하다. 이러한 특성 때문에 감시는 합법성과 동의, 민주적 정당성의 문제를 수반하며, 현대 정치에서는 입법자인 대의기구가 그 역할을 담당한다.

이 글에서는 이러한 문제의식에서 출발해 어린이집 CCTV 설치 의무화의 입법과정을 살펴보았다. CCTV 설치 의무화와 네트워크카메라 허용으로, 헌법상 권리인 개인정보자기결정권의 침해 가능성이 대단히 높아졌다. 대부분의 어린이집에 교사의 휴게공간이 없다는 점에서 공적 생활은 물론 사생활 역시 열람자에게 고스란히 공개될 것이기 때문이다. 본인의 자기결정권을 주장하기 어려운 아이들의 경우에는 더욱 큰 문제가 될 수 있다. 입법과정에서는 이러한 측면이 충분히 논

²⁷⁾ <http://news.kukinews.com/article/view.asp?arcid=0009954474&code=41121111&cp=nv> (검색일 2015. 11. 18)

의되지 않았다.

어린이집 CCTV는 공공장소에서의 CCTV와는 질적으로 다르다. 우리는 공공장소에서 프라이버시가 충분히 지켜질 것을 기대하지 않는다. 반면 작업공간(work place)나 교육환경, 보육환경 등 공사 구분이 불분명한 특정 공간이 완전한 실시간 감시 체계 하에 들어가는 것은 전혀 다른 문제다(Sætnan, Ann Rudinow, Lomell, Heidi Mork, and Wiecek, Carsten 2004, 397-9). 이러한 공간에서 안전을 빌미로 감시체계가 손쉽게 도입될 경우 프라이버시 침해의 가능성이 대단히 높기 때문이다. CCTV의 천국이라고 불리는 영국에서도 대부분의 CCTV는 공공장소에 설치되었고, 학교나 작업장과 같은 폐쇄적 공간에서의 연속적인 감시는 대단히 예외적이다(Norris, Clive, McCahill, Michael and Wood, David 2004, 113). CCTV의 천국이라는 영국에서도 공공 어린이집(children centre)에는 CCTV가 설치되어 있지 않다.

그런 측면에서 볼 때, 이번 입법은 프라이버시란 무엇인가에 대한 질문을 애초에 던지지 않았다. 어린이집에서 지켜져야 할 공간과 시간, 대상과 그들의 권리는 구체적으로 무엇이고, 그것은 어떤 원칙에 의해 규제되어야 하는지에 대해 충분한 토의가 거의 없었다. 이번 법개정은 순전히 기술적, 행정편의적, 포퓰리즘적인 입법편의주의에 따른 결정이었다고 말하는 것이 사실에 가까울 것이다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 현재 CCTV 등 개인영상정보와 관련된 사항은 「개인정보보호법」에서도 불분명할 뿐 아니라, 법령이 아닌 정부의 지침이나 가이드라인도 비체계적이다. 일차적인 과제는 현행 「개인정보보호법」을 개정하여 관련조항을 신설하고, 차후에 영상정보관련기본법을 제정하여, 이번의 경우처럼 개인영상정보를 통한 대규모의 감시 체계가 개별법의 개정을 통해 만들어지는 현실을 개선할 필요가 있다. 물론 기본법의 제정은 감시 체계의 법적 타당성과 정치적 정당성을 확보하는 것은 물론, 대

의기구에서의 입법과정을 통해 감시와 인권의 문제를 공론화하는 계기를 만드는 데에 주요한 목적이 있다.

CCTV에 대한 법적 규제는 ‘카메라가 어디에 설치될 것인가, 정보는 어떻게 관리될 것인가, 정보에 접근할 수 있는 방식은 무엇인가’ 등이 핵심적인 이슈다. 이는 특히 1998년 제정된 영국의 인권법과 유럽의 정보보호 법간의 갈등관계에서 잘 드러난다. 이 문제에 관해 정답은 없다. 영국과 유럽은 CCTV와 프라이버시 문제에 대해 여전히 이견을 갖고 있다(Gras 2004, 216-8). 문제는 그 질문들을 대하는 한 사회의 태도와 인식 능력, 그리고 법과 제도의 수립과 운용의 경험이다. 그라스는 이에 대해 "효율적인 통제는 CCTV가 광범위하게 확산되기 전에 그것이 제대로 자리를 잡았을 때만 가능하다. 달리 말하면, 경찰이 그것을 활용하기 전에, 프라이버시 문제에 대한 법률적 권위를 가진 시스템을 갖추어야 한다는 근본적인 인식이 있는 나라에서 달성될 수 있는 것이다. 비단 시스템의 구축뿐 아니라 프라이버시를 보호하고자 하는 제도적 장치를 활용해 보는 경험도 필요하다. 이 점에서 법적 통제는 단지 첫걸음에 불과하다. 그러나 동시에 가장 중요한 첫 걸음(Gras 2004, 228)"이라고 지적한다.

국가가 주도하는 감시체계에 대한 비판과 견제, 인권의 보호가 사회과학의 영역에 속하는 것이라면, 기술적인 변화가 이끌어내는 사회변화와 이로 인해 발생하는 현실적 이슈에 대해 무관심했던 학자들에게 중대한 책임이 있다. 올해 초 어린이집 CCTV 설치 의무화 문제가 사회적 이슈가 되고 입법부에서 다루어 질 때, 핵심쟁점이 어떤 부분이고 입법과정에서 관심을 두어야 할 점이 무엇인지 제시한 학자가 우리 학계에 있었는지 자문하지 않을 수 없다. 정보화시대의 사회과학이 당대의 문제를 이론의 대상으로 삼아야 할 필요가 여기에 있다.

(2015년 10월 7일 접수, 11월 4일 심사완료, 11월 18일 게재확정)

참고문헌

- 강상현·김호성. 2013. 4. “영상정보처리기기 운영 확산에 따른 개인정보보호 이슈 분석.” 『Internet & Security Focus』제4호.
- 고현욱. 2012. 11. 14. “CCTV 운영 및 개인정보보호법에서의 문제점과 보완.” 『이슈와 논점』제559호.
- 김기창. 2013. 3. 21. “정보 주체 동의 : 동의 허구성과 해결방안.” 『개인정보보호법제 개선토론회 I : 프라이버시 보호 신화에서 현실로』발표문.
- 김동운. 2006. “정보테크놀로지, 전자감시, 그리고 프라이버시 위기 : 푸코와 루크스의 권력 개념을 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』제18호 : 43-68.
- 김상진·김찬신. 2014. “감시사회의 도래에 따른 사회적 이슈에 관한 고찰 : 해택인가, 통제인가.” 『융합보안논문지』14(2) : 73-79.
- 김양현. 2007. “범죄 예방을 위한 효과적인 CCTV 활용방안에 관한 연구.” 『한국범죄심리연구』3(2) : 59-79.
- 김왕배·이경용. 2003. “인터넷 사용과 직무 감시.” 『경제와 사회』봄호 : 203-226.
- 김은하, 손수민. 2015. “어린이집 CCTV에 대한 부모와 교사의 인식.” 『아동교육』24(1) : 99-117.
- 박동균. 2006. “CCTV에 대한 대학생들의 인식 분석을 통한 캠퍼스에서의 활용 방안.” 『한국지방정부학회 춘계학술대회 자료집』: 395-492.
- 박정훈. 2010. “전자감시와 프라이버시의 관계 정립에 관한 연구.” 『법총』제645호 : 124-177.
- 박주상. 2006. “방법 감시 카메라의 효율적 운영방안에 관한 연구.” 『한국민간경비학회보』제7호 : 369-396.
- 배재현. 2012. 11. 14. “CCTV 운영 및 개인정보보호법에서의 문제점과 보완.” 『이슈와 논점』제559호.
- 성홍재. 2010. “디지털 감시치안시스템 설치에 대한 법적 고찰 : 디지털 CCTV 설치를 중심으로.” 『한독사회과학논총』20(4) : 163-185.

- 손주연. 2014. 8. 29. “개인영상정보 보호체계의 문제점과 입법적 보완방안.” 『이슈와 논점』 제905호.
- 신영진. 2007. “공공기관의 개인정보보호관리 개선방안 : CCTV 도입 및 운영을 중심으로.” 『한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집』(10). 한국행정학회 : 591-606.
- 이광석. 2013. “지배양식의 국면 변화와 빅데이터 감시의 형성.” 『사이버커뮤니케이션학보』30(2) : 191-229.
- 이민영. 2006. “CCTV 규제의 현황과 그 시사점.” 『정보통신정책』18(12) : 1-31.
- 이상원·박윤규. 2006. “방법용 CCTV의 운용 활성화 방안에 관한 연구.” 『한국경찰학회보』제12호 : 195-216.
- 이인규. 2011. “벤담의 파놉티콘과 근대 계몽주의 기획 : 파놉티콘 내 피감시자의 시선.” 『경제와 사회』제91호 : 143-166.
- 이주락. 2008. “가두 방법 CCTV의 범죄예방효과에 관한 연구 : 천안·아산 지역을 중심으로.” 『현대사회와 행정』18(2) : 107-132.
- 이창범. 2004. “정보기술 발달과 개인정보 침해에 관한 법적 고찰.” 『공법연구』32(5) : 219-245.
- 이철호. 2005. “CCTV와 인권.” 『아·태 공법연구』제13집 : 27-65.
- 이희성. 2003. “작업장 내에서의 전자메일 및 CCTV의 감시와 근로자의 프라이버시 보호.” 『비교사법』10(1) : 509-543.
- 장교식. 2014. “공공기관의 CCTV감시와 개인정보보호에 관한 고찰.” 『토지공법연구』제66집 : 279-297.
- 장여경. 2002. 11. 1. “CCTV 감시의 실태와 대응 : 직장의 감시 카메라에 대한 대응 지침.” 『노동자 감시 근절을 위한 연대모임 주최 토론회 ‘첨단기술에 의한 노동자 감시, 어떻게 대응할 것인가’ 자료집』: 18-23.
- 전명산. 2014. 『국가에서 마을로』. 서울 : 갈무리.
- 정태호. 2008. “CCTV 감시에 대한 개인정보보호법의 규율에 대한 헌법적 평가.” 『헌법학연구』14(1) : 167-194.
- 조인식. 2013. 3. 27. “학교 영상정보처리기기(CCTV) 현황과 개선방안.” 『이슈와

논점』 제625호.

허경미. 2013. “미국 전자감시제의 효과성 및 정책적 시사점 연구.” 『교정연구』 제59호 : 35-59.

홍성욱. 2002. 『파놉티콘 : 정보사회 정보감옥』. 서울 : 책세상.

<국회 및 정부 자료>

제 331회국회(임시회) 제1차 보건복지위원회 회의록(2015. 2. 9)

제 331회국회(임시회) 제2차 보건복지위원회 회의록(2015. 2.24)

제 331회국회(임시회) 제6차 법제사법위원회 회의록(2015. 3. 3)

제 331회국회(임시회) 국회본회의 회의록(2015. 3. 3)

제 331회국회(임시회) 제6차 보건복지위원회 회의록(2015. 4. 2)

제 332회국회(임시회) 제1차 보건복지위원회 회의록(2015. 4. 23)

제 332회국회(임시회) 제2차 법제사법위원회 회의록(2015. 4. 29)

제 332회국회(임시회) 국회본회의 회의록(2015. 4. 30)

국회보건복지위원회. 2013. 『아동학대의 방지 및 피해아동의 보호관련법 제정 관련 공청회』(2013. 4. 22).

국회보건복지위원회. 2015. 『어린이집 아동학대 근절대책 관련 공청회』(2015. 2. 9).

국회보건복지위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (대안)』(2015. 2. 24)

국회보건복지위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (대안) 검토보고』 (2015. 2. 24)

국회보건복지위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (위원회안)』(2015. 4. 23)

국회보건복지위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (위원회안) 검토보고』(2015. 4. 23)

국회법제사법위원회. 2015. 『영유아보육법 일부 개정법률안 (대안) 검토보고』 (2015. 3. 3)

국회법제사법위원회. 2015. 『영유아보육법 일부개정법률안 (위원회안) 검토보고』(2015. 4. 29)

국회안전행정부위원회. 2014. 『공공기관의 영상정보처리기기 설치 및 관리에 관

한 법률안 검토보고서』

- 보건복지부. 2014. 「보육통계」(국가승인통계 제15407호, 어린이집 및 이용자 통계).
- 보건복지부. 2015. 「어린이집 아동폭력 근절대책 추진 관련 보도자료」(2015. 1. 16)
- 보건복지부. 2015. 「어린이집 아동학대 근절대책안」(2015. 1. 22)
- 안전행정부. 2008. 4. 「공공기관 CCTV 관리 가이드라인」.
- 안전행정부. 2011. 5. 17. 「전국 10만 대 CCTV 범죄현장 24시간 감시」.
- 한국정보보호진흥원. 2006. 12. “CCTV, 웹 카메라 개인영상정보보호 이슈 검토.”
- Cameron, Heather. 2004. “CCTV and (In)dividuation.” *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 136-144.
- Cole, Mark. 2004. “Signage and Surveillance : interrogating the textual context of CCTV in the UK.” *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 430-445.
- Coleman, Roy. 2004. “Reclaiming the streets : Closed Circuit Television, Neoliberalism and the Mystification of social divisions in Liverpool, UK.” *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 293-309.
- Fussey, Pete. 2004. “New Labour and New Surveillance : Theoretical and Political Ramifications of CCTV implementation in the UK.” *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 251-269.
- Gallagher, Caoilfhionn. 2004. “CCTV and human rights : the Fish and the bicycle? An Examination of Peck V. United Kingdom (2003) 36 E.E.R.R. 41.” *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 270-292.
- Gandy, Oscar H. Jr. 1989. “The Surveillance Society : Information Technology and Bureaucratic Social Control.” *Journal of Communication*. 39(3) : 61-76. 강상현 역.
1997. “감시사회 : 정보기술과 관료적 사회통제”. 한국사회언론연구회 편. 『한국사회와 언론』 8호. 서울 : 한울 : 208-228.
- Graham, Stephen. 202. “CCTV: The Stealthy Emergence of a Fifth Utility?”. *Planning Theory & Practice*. Volume 3, Issue 2 : 237-241
- Gras, Marianne L. 2004. “The Legal Regulation of CCTV in Europe”. *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 216-229.

- Helten, Frank and Fischer, Bernd. 2004. 2. "What do people think about CCTV? Findings from a Berlin survey." Centre for Technology and Society Technical University Berlin Working Paper. No. 13.
- Larsen, Beatrice von Silva-Tarouca. 2011. *Setting the Watch: Privacy and the Ethics of CCTV Surveillance*. Oxford: Hart Publishing.
- Lessig, Lawrence. 1999. Code : *The Other Laws of Cyberspace*. International Creative Management, Inc. 김정오 역. 2002. 『코드 : 사이버공간의 법이론』. 서울 : 나남.
- Lyon, David. 2001. *Surveillance Society*. London : Open University Press. 이광조 역. 2014. 서울 : 후마니타스.
- Manin, Bernard, Stein, Elly and Mansbridge, Jane 1987. "On Legitimacy and Political Deliberation." *Political Theory*, Vol. 15 : 338-368.
- Mill, J. Stuart. [1861] 1975. *Consideration on Representative Government*. 서병훈 역. 2012. 『대의정부론』. 서울 : 아카넷.
- Norris, Clive, McCahill, Michael and Wood, David. 2004. "The Growth of CCTV : a global perspective on the international diffusion of video surveillance in publicly accessible space." *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 110-135.
- Sætnan, Ann Rudinow, Lomell, Heidi Mork, and Wiecek, Carsten. 2004. "Controlling CCTV in Public Spaces: Is Privacy the (Only) Issue? Reflections on Norwegian and Danish observations". *Surveillance & Society*. 2(2/3) : 396-414
- Spinello, Richard. 2000. *CyberEthics : Morality and Law in Cyberspace*. Jones and Bartlett Publishers. 이태건·노병철 역. 2001. 『사이버 윤리 : 사이버 공간에서 있어서 법과 도덕』. 서울 : 인간사랑.
- Spitz, Malte and Brigitte Biermann. 2014. *Was macht ihr mit meinen Daten?*. Hamburg : Hoffmann und Campe Verlag. 김현정 역. 2015. 『내 데이터를 가져다 뭐하게』. 서울 : 책세상.
- Tudge, Robin. 2010. *The No-Nonsense Guide to Global Surveillance*. New International Publications. 추선영 역. 2013. 『감시사회, 안전장치인가, 통제도구인가』. 서울 : 이후.

Dilemma between surveillance and human rights : Analysis of legislation
procedure for compulsory installation of CCTV in nursery

Lee Kwanhu · Cho Heejung

In surveillance, CCTV is one of the most universal but also dangerous means in terms of human rights by expansion of its area and subject, elaboration of technology and generalization. From this view, this paper critically examines the procedure of reformation of 'Infant Care Act' in 2015. First, there was no framework act about CCTV so that no issue was raised with the dilemma between surveillance and human rights. Second, through the legislation procedure, there was not enough understanding and consideration on the controversial values on human rights in surveillance because of lack of coherence and speciality in Standing Commissioners Committee. Third, this legislation became a model which suggests that surveillance can be a easiest way to escape from social issues about security. Finally, by this legislation we will be faced with a brand new and grand system of surveillance without critical review and debate. In order to solve this problem with CCTV, first of all, 'Personal Information Protection Act' should be reformed as soon as possible. Then, it seems necessary to establish 'Image Date protection Act' for political legitimacy and valid and legal regulation of personal image date protection.

Keyword : CCTV, Nursery, Surveillance, Privacy, Human right