

공공부문 개인정보보호법제의 현황과 과제

A Study on the Current Issues about the Personal Information Protection Act in Korea

김민호 (성균관대학교 법학과 교수)
Prof. Min Ho Kim / School of Law Sungkyunkwan Univ.

- I. 서론
- II. 개인정보보호법제에 있어서 ‘공공부문’의 의의 및 특수성
- III. 공공부문 개인정보보호의 원칙
- IV. 공공부문의 개인정보보호를 위한 제도적 장치
- V. 공공부문 개인정보보호기구의 형태 및 기능
- VI. 결론

Abstract

the word “public sector” or “public area” is commonly used under the privacy information protection law however, a clear concept of these words are not defined yet, and it is understood as a symmetrical concept of “private sector” or “private area”. In the “Lee Hye-hoon Bill” it has defined the word “public sector”; from the view point of law theory, it is not a correct concept. Public sector and private sector should be recognized as a phenomenological assortment based on the relational distinctiveness between subject that process the personal information and the information subject itself. Therefore, under the privacy information protection law, the concept of public sector can be only defined as “every organization which can have inequality between the subject that process the personal information and the information subject itself.” In addition, “public institution” is a word that is already defined in “law related to managing public institutions”; it is not advisable to use it as

a different concept in a different law. Thus, it will be proper to interpret ‘public sector’ as “a public administration or a similar organization in accordance with the law or an organization which can collect personal information by an agreement of the information subject itself.”

Privacy information protection in ‘public sector’ and ‘private sector’ may be identical according to the phenomenological concept ‘privacy information protection’ however, there are enormous differences according to the legislative technique in regulation objects, purposes, and specially measures. Collecting privacy information in public sector is most likely an ‘administrative investigation’ to collect information for administrative purpose, and in private sector collecting information is for ‘business activities’. In addition, the privacy information protection law in public sector has another purpose, which is to secure efficiency of administrative acts by “using or applying personal information” under the major premise of protecting personal information. On the other hand, the privacy information protection law for private sector not only has a principle to “protect personal information” but has a constitutional principle called “free market economy system”. Thus, the privacy information protection law for public and private sector has a difference in legislation principle; regulating public and private sector as a bundle is to be evaluated as exceeding the limitation of legislative technique. Therefore, legislative theories find that it is appropriate to separate the privacy information protection law of public sector and private sector, nevertheless we can’t deny that it is difficult to clearly separate the two areas as two different laws because both sectors has a reiterative area and they share a phenomenological purpose which is to “protect personal information”. In conclusion, it is advisable, setting one law just as the German legislative model, to separate “general and common regulation”, “personal information protection in public sector”, and “personal information in private sector” in a separate compilation or chapter.

On the one hand, the organization for protecting personal information in public sector and private sector has many difference in their “objects and methods”. Therefore, with regards to logic in law, it is not appropriate to regulate these organizations under one law and to unite theses organizations to one organization. As we have studied that there is a common area for public sector and private sector in protecting personal information, to seek an optimum point considering both logical and practical sides, I believe that it is proper to have one law to regulate personal

information protection in public and private sectors, just like the German privacy information protection law or ‘Lee Hye-hoon Bill’ and to set a separate compilation or chapter for non-common area of public and private sectors. In addition, it is advisable to set a system which forms a organization for protecting personal information as a “Independent Administrative Agency under the provision of the President as a committee” for public sector, and to freely regulate in related private sectors and give the disposal rights and arbitration rights to the related administration such as the Ministry of Information and Communication for private sector.

(주제어) 정보보호(data protection), 정보보호법(data protection law), 개인정보보호(Protection of personal information), 개인정보보호기구(agency of data protection), 공공부문 개인정보보호(data protection in public sector), 개인정보보호원칙(doctrine of data protection)

I. 서론

우리나라의 개인정보보호 법제는 공공부문과 민간부문으로 분리하여 운영 중이다. 공공부문은 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」에 의해서 규율되고 있으며 관련 개별법으로는 전자정부법, 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」, 주민등록법, 「민원사무처리에 관한 법률」 등이 있다. 한편 민간부문은 공공부문과 달리 개인정보보호에 관한 기본법적 성격을 가지는 법률은 아직까지 없으며 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서 개인정보보호에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있다. 관련 개별법으로는 「신용정보 이용 및 보호에 관한 법률」, 정보통신기반보호법, 의료법 등이 있다.

그런데 이처럼 우리나라의 개인정보보호법제가 공공부문과 민간부문으로 나뉘어 운영된 배경은 무엇인가? 개인정보보호법제에 관한 선행연구들¹⁾에서는 이에 대한 해답을 찾기가 어렵다. 선행연구들의 대부분은 개인정보보호법제의 이원적 운영, 특히 민간부문에서의 개인정보보호 기본법의 부재 등의 문제점을 제기하면서 공공부문과 민간부문을 포괄하는 개

1) 김일환, 개인정보보호법의 개정필요성과 내용에 관한 연구, 공법연구 제26집 제2호, 1998 ; 김연태, 행정상 개인정보보호, 저스티스 제34권 제5호, 2001 ; 이인호, 공공부문 개인정보보호법제에 대한 분석과 비판, 정보법학 제6권 제1호, 2002 ; 정영화, 정보통신과 개인정보보호”, 「인터넷 법학의 현안문제」, 한국인터넷법학회 창립총회, 2001 ; 임지봉, 전자정부에서의 프라이버시보호에 대한 검토, 인터넷법률 통권 제19호, 2003 등.

인정보보호 기본법의 제정을 촉구하는 것으로 논의의 초점을 맞추고 있다. 그러나 이러한 논의를 전개하기 이전에 개인정보보호법제가 공공부문과 민간부문으로 나누어 논의되어질 수 있는 것인지? 만약 이들을 나누어 논의해야한다면 그 배경은 무엇이며 공공부문의 의미는 무엇인지? 등에 대한 검토부터 선행되어야 할 것이다. 개인정보보호법제에 있어서 공공부문의 법적 의미가 정확히 파악되어야 공공부문의 개인정보보호를 위한 원칙, 제도적 장치, 개인정보보호를 위한 규제(감독)기구, 개인정보침해에 대한 구제 등에 대한 대안 등의 제시가 가능하고, 공공부문과 민간부문을 포괄하는 기본법으로서의 개인정보보호법이 필요한 것인지 등에 대한 논의가 설득력을 가질 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 개인정보보호법제에서 공공부문의 의미, 공공부문 개인정보보호의 특수성, 공공부문 개인정보보호의 원칙, 공공부문 개인정보보호를 위한 제도적 장치, 공공부문 개인정보보호 규제(감독)기구의 형태 및 기능 등에 관하여 차례로 고찰하도록 하겠다.

II. 개인정보보호법제에 있어서 ‘공공부문’의 의미 및 특수성

1. 공공부문의 법적 의미

개인정보보호법제에 있어서 ‘공공부문’ 또는 ‘공적 영역’이라는 용어가 흔히 사용되고는 있으나 이에 대한 명확한 개념이 정의되어있지는 않은 실정이다. 다만 ‘민간부문’ 또는 ‘사적 영역’에 대한 대칭적 개념으로 이해하고 있는 것 같다. 현행 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(이하 ‘현행법’이라 함)은 ‘공공기관’이라는 용어를 사용하고 있다. 이법 제2조는 ‘공공기관’을 ‘국가행정기관·지방자치단체 그 밖의 공공단체 중 대통령이 정하는 기관’으로 정의하고 있으며, 같은 법 시행령 제2조는 ‘대통령령이 정하는 기관’을 ‘초·중등교육법 및 고등교육법 기타 다른 법률에 의하여 설치된 각급 학교, 「정부투자기관 관리기본법」 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 특별법에 의하여 설립된 특수법인, 공무원연금법 제47조 제2호 및 제3호의 규정에 의한 퇴직연금의 지급정지대상기관중 제2호 및 제3호에 해당하지 아니하는 기관’으로 정의하고 있다.

한편, 통합 개인정보보호법 내지는 개인정보보호 기본법에 대한 3종의 법률안이 국회에 계류 중에 있는 바, 이들 중 노회찬의원 대표발의 개인정보보호기본법안(이하 ‘노회찬(안)’이라 함)²⁾은 제2조 제2호에서 ‘공공기관’이라는 용어를 사용하면서 현행 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」의 규정과 마찬가지로 ‘공공기관’을 ‘국가행정기관·지방자치단체 기타 공공단체 중 대통령이 정하는 기관’으로 정의하고 있고, 이해훈의원 대표발의 개인정

2) 의안번호 938, 발의연월일 2004.11.22

보호법안(이하 ‘이혜훈(안)’이라 함)³⁾은 제2조 제9호에서 ‘공공부문’이라는 용어를 사용하면서 이를 ‘국가행정기관, 입법기관, 사법기관, 지방자치단체를 포함한 공공단체, 「정부투자기관 관리기본법」 제2조 제1항의 규정에 의한 정부투자기관, 대통령령으로 정한 정부출연·출자기관’이라 정의하고 있다.

개인정보보호법제에서 공공부문과 민간부문을 나누어 논의하여야 할 필요성 여부에 관하여는 후술하도록 하고 우선 현행 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」과 노회찬(안), 이혜훈(안) 등에서 사용되고 있는 ‘공공기관’ 또는 ‘공공부문’의 법적 의미가 무엇인지부터 살펴볼 필요가 있다. 현행 법령이나 노회찬(안)에서 사용되고 있는 ‘공공기관’은 하나의 법적 개념으로 해석하기가 매우 곤란하다. 왜냐하면 국가행정기관과 지방자치단체를 포함한 공공단체는 병렬적으로 나열될 수 있는 개념이 아니기 때문이다. 강학상 행정주체라 함은 국가, 공공단체 그리고 공무수탁사인을 말한다. 물론 공공단체에는 지방자치단체, 공공조합, 영조물법인, 행정법상 사단 및 재단 등이 있다. 따라서 이들 행정주체의 사무를 직접 담당하는 이른바 행정관청 내지는 행정기관을 특히 강조하기 위해 ‘국가’라는 용어 대신에 ‘국가행정기관’이라는 표현을 사용하였다면 마찬가지로 ‘지방자치단체의 기관’이라는 용어를 사용해야 할 것이다. 뿐만 아니라 ‘그 밖의 공공단체’를 대통령령으로 정하도록 하면서 이들 단체 속에 각급 학교, 정부투자기관, 특수법인 등을 포함시키고 있다. 당연히 사립학교는 공공단체로 보기 어려우며 정부투자기관 내지 특수법인 역시 행정주체로서의 공공단체에 해당하지 아니하는 기관들이 존재한다. 또한 국가행정기관 속에는 입법기관, 사법기관 등 다른 헌법기관은 포함되지 않는 것으로 해석될 수밖에 없다. 더욱이 2007년 1월 「정부투자기관 관리기본법」이 폐지되고 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 새로이 제정되면서 문제는 더욱 복잡하게 되었다. 이 법은 ‘공공기관’을 ‘국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관 중에서 기획예산처장관이 지정하는 기관’이라 정의하고 있다. 따라서 개인정보보호법제에 있어서 ‘공공기관’이라는 용어는 강학상으로도 또한 법적으로도 하나의 범주로 포섭하기는 매우 곤란한 개념일 수밖에 없는 실정이다. 이러한 문제를 다소 의식하여 이혜훈(안)은 공공기관이라는 개념 대신 공공부문이라는 용어를 사용하였다. 이혜훈(안)이 사용하고 있는 공공부문을 현행법령체계로 수정한다면 ‘국가행정기관, 입법기관, 사법기관, 지방자치단체를 포함한 공공단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」제4조에 의해 지정된 기관’이 될 것이다. 그러나 이 역시 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 국가행정기관, 입법기관, 사법기관 등과 ‘지방자치단체를 포함한 공공단체’는 그 법적 지위가 달라 병렬적으로 나열될 수 없는 까닭에 ‘지방자치단체를 포함한 공공단체의 기관’이라 함이 타당할 것이다. 둘째, 현행법이 규율대상으로 포섭하고 있는 ‘각급 학교’가 제외된다는 점이다. 셋째, 다른 헌법기관 즉 감사원, 중앙선거관리위원회, 헌법재판소 등은 여전히 제외되어 있다는 점이다.

3) 의안번호 2953, 발의연월일 2005.10.17

이처럼 현행법령이나 제안 법률안들이 공공기관 또는 공공부문의 법적 정의에서부터 혼란을 겪고 있는 것은 공공부문과 민간부문을 나누어야 하는 구별필요성 내지는 구별배경에 대하여 정확히 이해하지 못하였거나 그 중요성을 간과한 탓으로 여겨진다.

결국 이 문제는 개인정보처리주체⁴⁾와 정보주체⁵⁾와의 관계적 특수성으로 인한 현상학적 분류일 수밖에 없다. 개인정보처리주체와 정보주체 사이의 법률관계가 불평등한 관계인지? 아니면 평등한 관계인지?의 여부에 따라 공공부문과 민간부문을 나누는 구별실익 내지는 구별배경이라 할 것이다. 당사자의 관계가 불평등하다는 것은 정보의 수집이 법령의 근거에 의해서 또는 정보주체의 필요적 동의에 의해서 이루어지는 관계를 의미한다. 다시 말해서 정부주체가 정보의 수집에 동의를 한다할지라도 사적 영역에서처럼 완전한 임의적 동의가 아닌 사실상의 필요적 동의를 요하는 수준의 관계를 불평등한 관계라고 정의할 수 있다. 이른바 강학상 ‘행정법관계’와 같은 법리라고 할 수 있다. 이에 반하여 평등한 관계라 함은 개인정보처리주체와 정보주체 사이의 관계가 당사자의 완전한 임의적 동의에 의해 이루어지는 관계를 말한다. 따라서 비록 행정기관이라 할지라도 ‘사경제주체’의 지위에서 행하는 정보수집 활동은 불평등한 관계로 보기 어렵다. 다시 말해서 이는 민간부문과 구별하여 공공부문으로 포섭해야 할 이유가 없다. 그러나 현실적으로 ‘불평등한 관계에서의 정보수집 활동을 하는 기관’을 공공부문으로 정의하는 것도 곤란하다. 왜냐하면 공공부문을 이처럼 정의한다면 구체적인 정보수집 활동의 사안 사안마다 당해 사안이 공공부문의 규율대상인지? 아니면 민간부문의 규율대상인지?를 판단해야 하기 때문이다.

따라서 개인정보보호법제에 있어서 공공부문의 개념은 ‘정보처리주체와 정부주체의 관계가 불평등한 관계일 수 있는 모든 기관’으로 정의될 수밖에 없다. 아울러 ‘공공기관’이라는 용어는 이미 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 사용하고 있는 개념이므로 또 다른 법령에서 당해 법률과는 다른 개념으로서의 ‘공공기관’이라는 용어를 사용하는 것은 바람직하지 않다.

결국 개인정보보호법제에서 ‘공공부문’이란 ‘공행정주체 또는 이에 준하는 기관으로서 법령에 근거하여 또는 정보주체의 필요적 동의에 의해 개인의 정보를 수집할 수 있는 기관’으로 정의하는 것이 타당할 것이다.

2. 공공부문 개인정보보호의 특수성

공공부문을 정보처리주체와 정보주체의 관계를 태양적으로 관찰하여 분류해야 하는 까닭

-
- 4) 이은영의원 대표발의 개인정보보호기본법안, 의안번호 1334, 발의연월일 2005.2.2(이하 ‘이은영(안)’이라 함)은 ‘개인정보취급자’라고 표현하고 있으며(제3조 제3호), 이혜훈(안)은 ‘개인정보처리자 및 개인정보취급자’라고 표현하고 있다.(제2조 제6호 및 제7호)
- 5) “정보주체”라 함은 처리정보에 의하여 식별되는 자로서 당해 정보의 주체가 되는 자를 말한다. ; 현행법 제2조 제8호; 이은영(안) 제3조 제2호; 노회찬(안) 제2조 제4호; 이혜훈(안) 제2조 제5호.

은 무엇인가? 이 해답은 바로 공공부문 개인정보보호의 특수성에서 찾을 수 있다.

공공부문과 민간부문에서의 개인정보보호는 ‘개인정보보호’라는 현상학적 측면에서는 동일한 것일 수 있으나, 입법기술상 규율대상과 목적, 특히 수단에서는 커다란 차이가 있다. 공공부문은 행정기관 등이 권력적 또는 비권력적 행정조사를 통하여 국민의 개인정보를 수집, 활용하는 과정에서 개인정보의 침해가 가려질 수 있는 바, 이에 대해서는 철저한 사전, 사후 평가 및 통제시스템을 보유하고 있어야 하며 정부부처간의 이해관계 및 상하관계를 초월하는 강력한 조정권한을 갖는 법적 통제장치가 필요하다.⁶⁾

이에 반하여 민간부문은 개인정보를 취급하는 민간, 특히 사업자들에 대해 가이드라인을 제시하고 자율적 통제(규제)를 유도함과 동시에 개인의 정보침해에 대한 조정적 구제시스템을 갖추는 것이 요구된다.⁷⁾ 다시 말해서 공공부문에서의 개인정보 수집활동은 행정에 필요한 정보수집의 차원에서 이루어지는 이른바 ‘행정조사’로서의 지위를 갖는 경우가 대부분일 것이며, 민간부문에 있어서 개인정보 수집활동은 이른바 ‘영업활동’의 일환으로 이루어질 것이다.

뿐만 아니라 공공부문의 개인정보보호법제는 ‘개인정보보호’라는 대전제 하에 해당 개인정보의 “적법한 이용 또는 활용”을 통한 행정의 효율성 확보라는 또 다른 목적을 추구하고 있다는 것이다. 이에 반하여 민간부문의 개인정보보호법률은 “개인정보보호”라는 이념 이외에 “자유시장경제질서”라는 또 다른 헌법적 이념을 분명히 인식하고 있어야 한다. 다시 말해서 “자유시장의 경제질서라는 본질적 이념을 침해하지 아니하면서 개인정보보호를 위해 시장을 최소한 규제할 수 있는 최적점”을 입법이념으로 해야 하는 것이다. 이와 관련하여 민간부문의 개인정보처리에 대하여 공공 부문에 적용되는 개인정보보호법상 기준과 내용이 전면적으로 적용되어야 한다는 견해와 제한적으로 적용되어야 한다는 견해가 대립되고 있으나, 어쨌든 민간부문에서 개인정보보호문제는 공적 부문에서 국가기관을 규율하는 것과 동일한 방법으로 처리하기 힘든 측면들이 많다. 한편으로는 시장경제시스템이 제대로 작동하기 위해서는 개인정보를 보호해야만 하는 필요성이 있다. 그러나 또 다른 한편으로 시장경제 속에서 활동하는 사람들은 올바른 결정과 판단을 내리기 위하여 불확실성은 가능한 한 줄이고 필요한 정보에 관하여 가능한 한 많이 획득하려고 한다.⁸⁾ 그렇다면 개인정보보호명령과 시장경제간에 일정부분 갈등관계가 성립됨을 부인할 수는 없다. 곧 국가가는 법률의 근거 없이 정보를 조사, 처리할 수 없는 반면에 시민은 원칙적으로 자유롭게 개인관련정보를 처리하고 교환할 수 있다.⁹⁾ 양자간 필요한 조정은 우선 입법자의 과제이다.

6) 김일환/김민호, 개인정보보호기구 법제정비의 원칙과 방향에 관한 공법체계적 고찰, 토지공법연구 제36집, 2007.5, 255면.

7) 사적 영역에 있어 행정청의 역할에 관하여는 Michael Harris/Martin Partington, Administrative Justice in the 21st Century, Hart Publishing, 1999, p.144 참조.

8) Richard J. Pierce, Jr., Administrative Law Treatise, Aspen Law & Business, 2002, p.281.

9) 김일환/김민호, 앞의 논문, 262면.

이러한 이익형량시 입법자는 일방적으로 특정 이해관계에 따라서만 결정해서는 안 된다.¹⁰⁾

이처럼 개인정보보호에 있어서 공공부문은 개인정보처리자와 정보주체의 불평등관계를 전제로 개인정보처리자의 정보수집에 대한 법적 근거 및 요건의 명확성 및 엄격성, 정보처리주체에 대한 강력한 조정 및 통제기구 필요성, 정보주체의 침해에 대한 적절한 구제시스템의 확보 등이 요구된다는 점이 바로 공공부문의 특수성이며 공공부문과 민간부문을 구별하여야 할 실익 내지는 배경인 것이다.

3. 공공부문 개인정보보호법제의 입법형식에 대한 논의

개인정보보호법제에 있어서 공공부문과 민간부문의 구별실익이 존재한다면 이들 부문에 대한 개인정보보호법제의 입법형식은 어떠한 형태로 제정하는 것이 가장 바람직한 것인가? 이에 대해서는 지금까지 공공부문과 민간부문을 분리하여 별도의 입법체계로 가져가자는 입장(분리입법론)과 공공과 민간을 통합한 입법체계를 새로이 마련하자는 입장(통합입법론) 등이 제기되었다. 통합입법론은 다시 공공과 민간의 개인정보처리를 동일하게 규율하는 통합일반법을 제정하자는 입장(통합일반법제정론)과 기본법을 제정하자는 입장(기본법제정론)으로 나눌 수 있다.¹¹⁾

우선 분리입법론의 논거로는 첫째, 공공부문과 민간부문은 개인정보의 수집근거와 방법이 다르다는 점, 둘째, 민간부문에의 적용은 민간의 경제적 자율성을 저해하기 쉽고 제도 운영에 따르는 비용으로 인해 정보산업의 위축을 가져와 정보사회의 추진에 지장을 초래할 우려가 크다는 점, 셋째, 민간부문은 현행 법령의 적절한 운영을 통해서, 즉 사생활보호에 관한 현행의 형법 및 각종 개별법률의 엄격한 적용을 통해서 개인의 사생활보호가 가능하다는 점 등이 제시되었다.¹²⁾

다음은 통합입법론 중에서 통합일반법제정론은 공공과 민간의 개인정보처리를 동일하게 규율하는 통합일반법을 제정하자는 입장이다. 이 입장의 논거는 첫째, 개인정보보호는 개인정보의 적절한 이용 및 관리에 그 핵심이 있고, 적정 관리라는 점에서 보면 공공기관과 민간기관의 구분은 무의미하다는 점, 둘째, 프라이버시권 내지 개인정보자기결정권은 인간 존엄에서 유래하는 것으로 최우선적으로 존중되어야 하며, 따라서 영업의 자유를 명분으로 프라이버시권을 제한하는 것은 본말이 전도된 것이라는 점, 셋째, 공공기관이나 민간기관이나 프라이버시권을 침해한다는 점과 그것이 위법하다는 점에서는 차이가 없기 때문에 양 기관 모두 개인정보처리업무를 행함에 있어서 동일한 법적 규율을 받아야 한다는 점,

10) 이에 관하여는 김일환, 정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구, 공법연구 제29집 제3호, 2001 참조.

11) 이인호, 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 한국정보사회진흥원, 2004.9, 310면.

12) 황인호, 개인정보보호제도에서의 규제에 관한 연구, 공법연구 제30집 제4호, 한국공법학회, 2002, 248-249면.

넷째, 공공기관과 민간기관의 중간 영역에 위치하는 기관의 경우에는 어느 부문의 법의 적용을 받아야 하는지가 문제된다는 점 등이다.¹³⁾

끝으로 기본법제정론은 위 통합일반법제정론과 쉽게 구별되지 않는 측면이 있다. 공공부문과 민간부문을 포괄한다는 측면에서는 통합일반법제정론과 다르지 않다. 그러나 그 차이는 “기본법”과 “일반법”의 차이에 있다고 하겠다. 물론 “기본법 - 개별법”과 “일반법 - 특별법”의 관계에 대해서는 여전히 불명확한 점이 있다. 그러나 그 차이는 어느 정도 구분이 가능할 것으로 보인다.¹⁴⁾

이상의 입법논의는 각각 그 나름대로 논거와 타당성이 있다. 그러나 공공부문과 민간부문의 개인정보보호법률은 앞에서 언급한 바처럼 그 입법이념이 상이한 까닭에 공공부문과 민간부문을 일괄 적용하는 규정 형식을 취하는 것은 입법기술적 한계를 벗어나는 것으로 평가된다.

그렇다면 공공부문과 민간부문의 개인정보보호법률은 각각 분리하여 개별 법률로 제정하는 것이 타당한 것인가? 입법이론적으로는 타당하다. 그러나 앞에서 언급한 바처럼 공공부문과 민간부문의 개인정보보호가 중첩되는 영역이 존재한다는 사실과 개인정보보호라는 현상학적 목적이 동일하다는 측면에서는 양자를 개별 법률로 완전히 분리하는 것에는 일정한 한계가 있음을 부인할 수 없다.

결국 독일의 입법례처럼 하나의 법률 형식을 취하되 “일반 및 공통 규정”, “공공부문의 개인정보보호”, “민간부문의 개인정보보호”를 별도의 편(編)이나 장(章)으로 분리하는 것이 바람직하다.¹⁵⁾

III. 공공부문 개인정보보호의 원칙

1. 개인정보보호 기본원칙에 대한 국제적 컨센서스의 형성

1980년의 OECD 가이드라인¹⁶⁾, 1980년 유럽평의회의 개인정보보호협약¹⁷⁾, 1990년 국제

13) 정완용, 전자거래에 있어서 개인정보침해에 대한 법적 구제, 인터넷법률 제10호, 법무부, 2002, 101-102면; 최상호, 전자거래에 있어서 소비자보호 - 특히 프라이버시 및 개인정보보호를 중심으로 -, 비교사법 제8권 제1호(하), 한국비교사법학회, 2001, 998면.

14) 이인호, 앞의 보고서, 311면.

15) 김일환/김민호, 앞의 논문, 264면.

16) 「프라이버시보호 및 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인」(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data).

17) 「개인정보의 자동처리와 관련한 개인의 보호를 위한 유럽이사회 협약」(Convention No. 108 for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 18 September 1980).

연합(UN)의 가이드라인¹⁸⁾, 1995년 유럽연합(EU)의 개인정보보호지침¹⁹⁾ 등을 통하여 개인 정보보호를 위한 기본원칙들에 대하여 국제사회에서 어느 정도의 컨센서스가 이루어졌다고 판단된다. OECD 가이드라인은 ①수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle), ②정보정확성의 원칙(Data Quality Principle), ③목적구체성의 원칙(Purpose Specification Principle), ④이용제한의 원칙(Use Limitation Principle), ⑤안전성확보의 원칙(Security Safeguards Principle), ⑥공개성의 원칙(Openness Principle), ⑦개인참여의 원칙(Individual Participation Principle), ⑧책임의 원칙(Accountability Principle)을 제시하고 있다.²⁰⁾ 대체적으로 국제적으로 형성되어가고 있는 개인정보보호원칙은 OECD 가이드라인에서 제시하고 있는 원칙의 범위를 크게 벗어나지 않고 있다.

2. 현행법 및 개인정보보호법률(안)들이 제시하고 있는 원칙

현행법과 발의되어 있는 개인정보보호법률(안)들은 대체적으로 OECD 가이드라인이 제시하고 있는 원칙들을 수용하고 있다.

첫째, 개인정보의 수집은 정보의 이용목적에 구체화해야하며 그 이용을 목적에 필요한 최소한 범위 안에서 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 안 된다.²¹⁾

둘째, 개인정보는 정확성·최신성·적실성을 항상 유지하여야 하며, 처리과정에서 부당하게 변경·훼손되어서는 안 된다. 다시 말해서 정보처리주체는 처리정보의 정확성 및 최신성을 보장하고, 그 보호의 안전성을 확보하여야 한다.²²⁾

셋째, 자기에 관한 정보의 소재를 확인할 권리, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보를 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의해 알기 쉬운 형태로 통지받을 권리, 이러한 권리가 거부되는 경우에 개인은 그 이유를 구하고 거부에 대하여 이의를 제기하거나 정보의 폐기·정정·보완을 청구할 권리 등을 보장하여야 한다.²³⁾

넷째, 개인정보처리시스템의 설치·활용과 관련정책은 일반에 공개되어야 한다. 또한 개인정보의 존재 및 성격, 주요 이용목적 및 정보관리자의 신원과 주소를 확인할 수 있는 방

18) 「컴퓨터화된 개인정보파일의 규율을 위한 가이드라인」 (Guidelines for the Regulation of Computerized Personal Data Files).

19) 「개인정보의 처리 및 자유로운 전송에 관한 개인보호 지침」 (Directive of the European Parliament and the Council on the protection of individuals with regards to the processing of personal data and the free movement of such data: 95/46/EC).

20) 이인호, 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구, 한국정보사회진흥원, 2004.9, 19면.

21) 현행법 제3조의2 제1항; 이은영(안) 제2조 제2항 제1호; 노회찬(안) 제5조 내지 제9조; 이혜훈(안) 제2조 제1항 내지 제2항.

22) 현행법 제3조의2 제2항; 이은영(안) 제2조 제2항 제2호; 노회찬(안) 제13조; 이혜훈(안) 제2조 제4항.

23) 현행법 제3조의2 제4항; 이은영(안) 제2조 제2항 제3호; 노회찬(안) 제10조 내지 제12조; 이혜훈(안) 제2조 제5항.

법과 절차를 쉽게 이용할 수 있어야 한다.²⁴⁾

다섯째, 개인정보처리자에게는 개인정보보호를 위한 여러 원칙들이 준수되도록 필요한 조치를 취해야 할 책임이 부여되어야 한다.²⁵⁾

IV. 공공부문의 개인정보보호를 위한 제도적 장치

현행법 및 개인정보보호법률(안)들은 공공부문의 개인정보보호를 위한 제도적 장치로 다음과 같은 것들을 제시하고 있다.

- ① 개인정보수집의 제한 : 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우가 아닌 한 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집할 수 없다.²⁶⁾
- ② 개인정보파일의 보유·변경 시 사전협의 : 개인정보처리주체가 개인정보파일을 보유 또는 변경하고자 하는 경우에는 개인정보보호기구와 사전에 협의하여야 한다.²⁷⁾
- ③ 개인정보파일대장의 작성 및 공개 : 개인정보처리주체는 개인정보파일의 대장을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.²⁸⁾
- ④ 개인정보처리방침의 공개 : 개인정보처리주체는 미리 개인정보의 처리에 관한 방침을 정하여 정보주체가 그 내용을 쉽게 확인할 수 있도록 공개하여야 한다.²⁹⁾
- ⑤ 개인정보의 삭제·파기 : 개인정보처리주체는 정보주체의 명시적인 동의 철회가 있거나 개인정보의 취급목적을 달성한 경우에는 당해 개인정보에 대하여 삭제·파기 및 접근차단 등 필요한 조치를 취하여야 한다.³⁰⁾
- ⑥ 처리정보의 열람 및 정정 청구 : 정보주체는 개인정보 보유자에 대하여 자신의 개인정보에 대하여 정보주체의 개인정보를 수집한 경위, 정보주체의 개인정보 수집 현황, 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공한 내역, 개인정보 보유자의 개인정보 보호현황 등에 대하여 자료의 열람을 청구할 수 있으며, 자신의 개인정보에 오류가 있는 경우에는 그 정정을 청구할 수 있다.³¹⁾
- ⑦ 개인정보보호책임자의 임명 : 개인정보처리주체는 개인정보의 효율적인 보호를 위하

24) 현행법 제3조의2 제4항.

25) 현행법 제3조의2 제3항; 노회찬(안) 제3장 내지 제4장; 이해훈(안) 제2조 제6항.

26) 현행법 제4조; 이은영(안) 제8조; 노회찬(안) 제6조.

27) 현행법 제6조.

28) 현행법 제8조.

29) 이해훈(안) 제5조.

30) 현행법 제10조의2; 이은영(안) 제12조; 노회찬(안) 제8조.

31) 현행법 제12조; 이은영(안) 제11조; 노회찬(안) 제11조; 이해훈(안) 제19조.

여 개인정보보호책임자를 임명하여야 한다.³²⁾

- ⑧ 개인정보침해사실의 신고 및 조사 : 개인정보를 수집·처리하거나 개인정보파일을 보유함에 있어서 개인정보에 관한 권리 또는 이익의 침해를 받은 자는 개인정보보호 기구에 그 침해사실을 신고할 수 있고, 당해 기구는 신고에 대하여 신속하게 조사를 하여야 한다.³³⁾
- ⑨ 개인정보처리주체에 대한 권고 등 : 개인정보보호기구는 개인정보가 침해되었다고 판단할 상당한 근거가 있고 이를 방지할 경우 회복하기 어려운 피해발생의 우려가 있다고 인정할 때에는 개인정보처리주체에 개인정보 침해행위의 중지, 개인정보 처리 및 이용행위의 일시적인 정지, 그 밖에 개인정보의 보호 및 침해방지를 위하여 필요한 사항의 조치를 하도록 권고 또는 시정명령 등을 할 수 있다.³⁴⁾
- ⑩ 개인정보 사전영향평가의 실시 : 대량의 개인정보나 민감한 개인정보를 처리하려는 개인정보처리주체는 개인정보 데이터베이스가 새로 구축되는 경우, 기존 데이터베이스에 새로운 개인정보를 추가함으로써 정보주체에 관한 새로운 정보를 생성할 수 있게 되는 경우, 2개 이상의 개인정보 데이터베이스가 통합 또는 연동되는 경우에 개인정보 사전영향평가를 법령에 의해 지정되는 기관으로부터 받아야 한다.³⁵⁾
- ⑪ 개인정보관련 집단소송 : 개인정보의 침해를 이유로 한 손해배상청구의 경우 공통의 이해관계를 가지는 피해자들을 위하여 피해자 중의 1인 또는 수인이 법원의 허가를 받아 대표당사자가 되어 손해배상청구소송을 제기할 수 있다.³⁶⁾
- ⑫ 개인정보보호기구의 설치 운영 : 이에 관하여는 다음의 장에서 별도로 논의하도록 하겠다.

V. 공공부문 개인정보보호기구의 형태 및 기능

1. 문제의 소재

개인정보보호기구는 결국 행정조직, 좁게는 행정기관의 지위를 가진다. 행정조직이 법률에 의해 창설되는 것은 행정조직법정주의의 가장 일반적인 원칙이다. 따라서 우리는 개인정보보호를 위한 통합(기본)법률을 제정하여 개인정보보호기구를 설치하여야 한다는데 쾀

32) 현행법 제20조의2; 이은영(안) 제17조; 노회찬(안) 제21조.

33) 현행법 제18조의2; 이은영(안) 제24조; 노회찬(안) 제83조.

34) 현행법 제19조; 이은영(안) 제27조; 노회찬(안) 제89조.

35) 노회찬(안) 제95조; 이혜훈(안) 제27조.

36) 노회찬(안) 제29조.

센서스를 가지고 있는 것이다. 그런데 법률은 그 규율의 대상과 목적이 반드시 특정되어야 한다. 규율의 대상과 목적이 특정되어 있지 않으면 선언적 의미를 가지는 법률 또는 실효성이 처음부터 담보되지 아니하는 법률이 될 수 밖에 없다. 공공부문과 민간부문은 비록 개인정보보호라는 공통의 공집합이 있기는 하지만 분명 그 규율의 대상과 목적, 특히 수단이 상이할 수밖에 없다. 따라서 입법원리에 충실한다면 공공부문과 민간부문을 규제하는 법률과 행정조직은 별개로 구성되는 것이 타당하다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 개인정보보호는 어느 한 영역을 통제한다고 해서 그 효율성을 담보할 수 없을 뿐만 아니라 상호 중첩되는 영역이 존재한다는 현실적 요청을 완전히 배제할 수는 없다. 그래서 독일은 절충적 대안으로서 하나의 법률에 공통의 일반규정과 공공부문, 민간부문을 별개의 장으로 분리하는 입법방식을 채택하였다.³⁷⁾ 그리고 또 하나의 고민을 하게 된 것이다. 보호조직의 설치 문제였다. 곧 이는 하나의 행정조직에 규율 대상과 목적을 달리 하는 별개의 권한과 기능을 통합적으로 부여할 수 있는 것인가를 뜻한다.³⁸⁾ 마찬가지로 우리도 개인정보보호의 법제 및 보호기구의 설치 문제에 대해서 개인정보보호라는 현상학적 분석만을 할 것이 아니라 앞으로 설치될 행정조직의 규율 대상과 목적 및 수단이라는 행정조직법적 분석을 반드시 선행하여야 하는 것이다.³⁹⁾

공공부문의 개인정보보호를 위한 감독기구는 “범 부처를 통할할 수 있는 ‘통할성(統轄性)’과 부처간의 이해관계 및 상하관계를 초월하여 중립적 입장에서 감독권을 행사할 수 있는 ‘독립성’이 보장되는 조직형식”이 담보되어야 할 것이며, 민간부문의 개인정보보호를 위한 감독기구는 “사업자들에 대해 시의성 있는 기준을 제시하고 개인의 정보침해에 대해 신속하게 구제를 할 수 있는 ‘즉응성(卽應性)’과 민간 사업자들의 자유적 통제를 유도할 수 있는 ‘탄력성’이 보장되는 조직형식”이 담보되어야 할 것이다.⁴⁰⁾ 이처럼 공공부문과 민간부

37) 독일 개인정보보호법체계의 특징은 개인정보보호에 관한 일반법이 공적 부문과 민간 부문 모두를 포괄하고 있지만 해당 영역에 따라 적용범위가 다르다는 것이다. 곧 공공 부문에 비하여 요구되는 개인정보보호의 기준이 완화되었지만, 민간부문의 경우에도 개인정보의 수집, 처리, 이용이 자동화되거나 서류모음을 통하여 개인을 식별할 수 있는 경우에 위 법률이 적용된다. 특히 개정된 독일의 개인정보보호법은 또한 민간 부문에서도 적용범위가 확장되었으며, 개인정보처리가 과거의 법규정에서보다 정보처리과정에서 투명성이 강조되었을 뿐만 아니라, 개인정보 주체에게 인정되는 권리의 범위도 확대되었고, 개인정보보호를 위한 통제의 범위와 권한이 또한 강화되었다. 이에 관하여는 임규철, 개인정보보호법제, 푸른세상, 2004, 31면 이하 참조.

38) 독일의 경우 민간 부문에서는 관련자의 권리를 보호하기 위하여 다층적 통제시스템을 두었다. 이는 1. 내부통제기관인 경영정보보호수입인 2. 집단적 통제기관으로서 경영협의회 3. 외부통제기관인 국가기관으로 구성되어 있다. 여기서 경영협의회는 근로자의 이익을 대표하는 기관으로서 중립원을 보호해야만 하는 과제를 맡는다. 경영조직법(BetrVG)은 우선적으로 근로자 전체이익을 보호하고자 하는 것인 반면에 연방정보보호법은 정보처리과정에서 관련개인의 이익을 보호하려고 한다. 결국 독일법제상 민간부문에서 개인정보보호를 위한 통제장치는 우선 개인정보를 다루는 민간부문의 자율규제에 맡기되 이를 국가가 감독하는 시스템을 택하고 있다.

39) 이에 관하여는 김일환/김민호, 앞의 논문, 270면 이하 참조.

40) Lief H. Carter/Christine B. Harrington, Administrative Law and Politics, Longman, 2000, p.152.

문의 개인정보보호를 감독하는 행정조직은 각각 그 조직의 목적은 동일하지만 그 기능에 있어 상당한 차이를 가지고 있다. 따라서 조직의 목적적 측면에서는 양자를 하나의 기구로 창설해야 할 것이나, 조직의 기능적 측면에서는 양자를 각각 별개의 조직으로 창설해야 하는 딜레마가 있다.

2. 개인정보보호기구의 기능적 검토

(1) 명령제정권

헌법상 법률의 위임을 받아 ‘명령’을 제정할 수 있는 행정기관은 대통령, 국무총리, 장관, 중앙선거관리위원회, 감사원이라는 것이 통설적 견해이다. 통합 개인정보보호법률이 제정된다 할지라도 당해 법률이 모든 내용을 규율할 수는 없는 바, 설치되는 감독기구가 하위 법령을 제정하여야 할 것이다. 그런데 앞에서 여러 차례 언급한 바와 같이 공공부문이 최광의의 개념으로 정의되는 한 하위법령이 총리령이나 부령의 형식을 취하기는 어렵다. 왜냐하면 현행 헌법과 정부조직법상 국무총리는 행정 각부를 통할하지만 행정각부의 소관사무로 분장되지 않은 영역에 있어서는 대통령을 보좌할 뿐이므로 광의의 공공부문에 대하여 국무총리가 법규명령을 발할 권한은 없다고 판단된다. 광의의 개념으로서 공공부문을 감독하는 것은 대통령의 사무로 보아야 할 것이며, 따라서 개인정보보호 법률의 하위법령에 대한 명령제정권은 대통령에게만 있다고 보아야 할 것이다. 물론 민간부문에 있어서는 개인정보보호에 관한 사무를 행정 각부가 각각의 영역에서 담당하고 있는 바, 이를 통할하는 국무총리가 총리령을 발할 수 있는 권한이 있다고 생각된다.

결국 공공부문의 개인정보보호 감독기구는 하위법령으로서 대통령령을 발할 수 있는 위상을 갖는 조직이어야 하며, 민간부문의 감독기구는 대통령령과 총리령을 발할 수 있는 위상을 가져야 한다.⁴¹⁾

(2) 처분권한

행정조직을 신설 또는 개편하고자 할 때에 행정기관(행정청)의 처분권한에 대한 검토는 매우 중요한 요인 중에 하나이다. 왜냐하면 행정조직법상 행정청의 의미는 바로 처분권한을 행사할 수 있는 자를 의미하기 때문이다.

공공부문의 개인정보보호기구는 주로 공공기관들의 개인정보 취급관련 사무들에 대하여 “조사 및 감사”, “시정명령”, 또는 “훈령·예규 등과 같은 행정규칙의 제정·하달” 등을 하는 것이 주된 사무가 될 것이다. 따라서 처분권한과 관련하여서는 직접적으로 법적 효과가 발생하는 처분(강학상 행정행위)을 행사하는 것은 어려울 것으로 판단된다.

41) 김민호/김현정, 전제논문, 148면.

반면에 민간부문의 개인정보보호기구는 “행정지도”나 자율규제를 지원하는 “가이드라인의 제정·하달” 등과 같은 비구속적 행정작용을 주로 하겠지만 중국적으로는 “제재적 행정처분”을 비롯하여 대국민적 명령권한을 직접 행사할 수 있는 권한이 부여되어야 할 것이다.

(3) 재결권한

공공부문이든 민간부문이든 개인정보의 위법한 수집 등으로 인하여 프라이버시가 침해당한 국민의 입장에서는 사법적 구제에 앞서 행정적 구제를 받을 수 있는 시스템이 존재하여야 할 것이다.⁴²⁾ 구제시스템은 주로 “조정 또는 중재” 등의 형식을 취하는 것이 바람직하다는 것은 앞서서도 여러 차례 언급하였다. 그러나 구제시스템에서는 중국적 경정에 대한 재결권한이 있어야 구제의 실효성을 확보할 수 있다. 따라서 재결권한과 관련한 검토에서는 공공부문과 민간부문의 차이가 없다고 볼 것이다.

3. 바람직한 개인정보보호기구 설치방안

이상에서 검토한 바와 같이 공공부문과 민간부문의 개인정보보호기구는 그 “대상과 수단”에서 많은 차이가 있다. 따라서 이들을 하나의 법률로서 규율하고, 개인정보보호기구를 하나의 조직으로 융합하여 창설하는 것은 법 논리적으로 타당하지 않다. 그러나 공공부문과 민간부문의 개인정보보호가 전혀 별개의 영역이 아니라 공통의 영역을 가진다는 것도 앞에서 검토하였다. 따라서 법 논리적 측면과 현실적 측면을 모두 고려한 최적점을 찾는다면 독일의 개인정보보호법이나 이해훈안처럼 비록 하나의 법률에 이들을 규율하더라도 공통의 영역을 제외하고서는 각각 별개의 편이나 장에서 규율하는 법형식이 타당하다고 생각한다.

아울러 공공부문의 개인정보보호감독기구는 “대통령 산하의 독립행정청으로서의 위원회(합의제)”의 조직형식을 취하는 것이 바람직하고, 민간부문의 경우에는 해당 민간영역에서 자율규제를 시행하도록 하면서 정보통신부를 비롯한 처분권과 재결권 등은 해당 부처의 장이 행사하는 시스템이 가장 적합하다고 판단한다.⁴³⁾

VI. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 개인정보보호법제에 있어서 ‘공공부문’ 또는 ‘공적 영역’이라

42) Jerry L. Mashaw, et. al., Administrative Law : The American Public Law System, West Group, 1998, p.649.

43) 김일환/김민호, 앞의 논문, 271 - 274면.

는 용어가 흔히 사용되고는 있으나 이에 대한 명확한 개념이 정의되어있지는 않은 실정이며, ‘민간부문’ 또는 ‘사적 영역’에 대한 대칭적 개념으로 이해하고 있다. 물론 이혜훈(안)에서 ‘공공부문’이라는 용어를 사용하고 나름대로 정의를 하고는 있으나 이 역시 법이론상 정확한 개념은 아닌 것으로 평가된다. 개인정보보호법제에서 공공부문과 민간부문은 개인정보처리주체와 정보주체와의 관계적 특수성으로 인한 현상학적 분류를 바탕으로 하여야 한다. 따라서 개인정보보호법제에 있어서 공공부문의 개념은 ‘정보처리주체와 정부주체의 관계가 불평등한 관계일 수 있는 모든 기관’으로 정의될 수밖에 없다. 아울러 ‘공공기관’이라는 용어는 이미 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 사용하고 있는 개념이므로 또 다른 법령에서 당해 법률과는 다른 개념으로서의 ‘공공기관’이라는 용어를 사용하는 것은 바람직하지 않다. 결국 개인정보보호법제에서 ‘공공부문’이란 ‘공행정주체 또는 이에 준하는 기관으로서 법령에 근거하여 또는 정보주체의 필요적 동의에 의해 개인의 정보를 수집할 수 있는 기관’으로 정의하는 것이 타당할 것이다.

공공부문과 민간부문에서의 개인정보보호는 ‘개인정보보호’라는 현상학적 측면에서는 동일한 것일 수 있으나, 입법기술상 규율대상과 목적, 특히 수단에서는 커다란 차이가 있다. 공공부문에서의 개인정보 수집활동은 행정에 필요한 정보수집의 차원에서 이루어지는 이른바 ‘행정조사’로서의 지위를 갖는 경우가 대부분일 것이며, 민간부문에 있어서 개인정보 수집활동은 이른바 ‘영업활동’의 일환으로 이루어질 것이다. 뿐만 아니라 공공부문의 개인정보보호법제는 ‘개인정보보호’라는 대전제 하에 해당 개인정보의 “적법한 이용 또는 활용”을 통한 행정의 효율성 확보라는 또 다른 목적을 추구하고 있다는 것이다. 이에 반하여 민간부문의 개인정보보호법률은 “개인정보보호”라는 이념이외에 “자유시장경제질서”라는 또 다른 헌법적 이념을 분명히 인식하고 있어야 한다. 이처럼 공공부문과 민간부문의 개인정보보호법률은 그 입법이념이 상이한 까닭에 공공부문과 민간부문을 일괄 적용하는 규정 형식을 취하는 것은 입법기술적 한계를 벗어나는 것으로 평가된다. 따라서 원칙적으로는 공공부문과 민간부문의 개인정보보호법률은 각각 분리하여 개별 법률로 제정하는 것이 입법이론적으로는 타당하지만 공공부문과 민간부문의 개인정보보호가 중첩되는 영역이 존재한다는 사실과 개인정보보호라는 현상학적 목적이 동일하다는 측면에서는 양자를 개별 법률로 완전히 분리하는 것에는 일정한 한계가 있음을 부인할 수 없다. 결국 독일의 입법례처럼 하나의 법률 형식을 취하되 “일반 및 공통 규정”, “공공부문의 개인정보보호”, “민간부문의 개인정보보호”를 별도의 편(編)이나 장(章)으로 분리하는 것이 바람직하다.

한편, 공공부문과 민간부문의 개인정보보호기구도 그 “대상과 수단”에서 많은 차이가 있다. 따라서 이들을 하나의 법률로서 규율하고, 개인정보보호기구를 하나의 조직으로 융합하여 창설하는 것은 법 논리적으로 타당하지 않다. 그러나 공공부문과 민간부문의 개인정보보호가 전혀 별개의 영역이 아니라 공통의 영역을 가진다는 것도 앞에서 검토하였다. 따라서 법 논리적 측면과 현실적 측면을 모두 고려한 최적점을 찾는다면 독일의 개인정보보

호법이나 이해훈(안)처럼 비록 하나의 법률에 이들을 규율하더라도 공통의 영역을 제외하고서는 각각 별개의 편이나 장에서 규율하는 법형식이 타당하다고 생각한다. 아울러 공공부문의 개인정보보호기구는 “대통령 산하의 독립행정청으로서의 위원회(합의제)”의 조직형식을 취하는 것이 바람직하고, 민간부문의 경우에는 해당 민간영역에서 자율규제를 시행하도록 하면서 정보통신부를 비롯한 처분권과 재결권 등은 해당 부처의 장이 행사하는 시스템이 가장 적합하다고 판단한다.

(논문게재 확인일자 : 2007. 8. 15)