

통신산업에서 개인정보의 보호와 영업적 이용의 한계

홍 명 수*

차 례

- I. 서 론
- II. EU 프라이버시지침과 미국 통신법상 개인정보 보호
 - 1. EU 프라이버시 지침
 - 2. 미국 통신법상 개인정보 보호
- III. 통신산업에서 개인정보의 보호
 - 1. 통신법상 개인정보 보호 체계
 - 2. 정보통신망법상 이용자 보호
 - 3. 위치정보보호법의 주요 내용
 - 4. 거래 공정화 법률에 의한 개인정보 보호
- IV. 규제체계의 개선
 - 1. 개인정보의 영업적 이용에 관한 규제체계의 종합
 - 2. 구체적 문제점과 개선 제안

* 명지대학교 법과대학 부교수

접수일자 : 2011. 10. 31 / 심사일자 : 2011. 11. 25 / 게재확정일자 : 2011. 12. 7

I. 서론

최근 통신산업은 산업구조 전반에 걸친 구조적 변화를 경험하고 있으며, 그 과정에서 개인정보 보호의 문제는 중요한 법적 과제의 하나로 대두하고 있다. 특히 디지털 혁명으로 불리는 정보통신산업에서 급격한 기술적 조건의 변화는 새로운 관점에서 개인정보(privacy)의 문제를 바라 볼 필요성을 낳고 있다. 중요한 통신 수단들이 전자적 부호로 송·수신될 수 있는 기술적 기반을 갖추어 가고 있고, 산업기술 환경의 근본적 변화는 방송, 통신과 같은 다양한 영역들의 전통적인 경계가 무너지고 융합(convergence)하는 현상으로 구체화되고 있다. 정보 자체의 관점에서 보면, 전자적 방식에 의한 정보의 형성, 전송, 저장 등이 가능해지면서, 과거에 비하여 보다 용이하게 정보를 형성하고 이에 접근할 수 있는 상황이 전개되고 있다.

전통적으로 통신산업을 규제하는 법제도는 개인정보의 보호를 중요한 규제 근거의 하나로 인식하고, 이에 따른 규제체계를 형성하고 있었다. 그러나 통신산업에서 전개되고 있는 급속한 구조 변화는 개인정보의 보호도 이러한 변화에 대응하는 내용을 갖출 것을 요구하고 있으며, 이러한 점에서 2003년 EU에서 제정한 「프라이버시 지침」(Directive on privacy and electronic communications)은¹⁾ 시사하는 바가 크다. 동 지침은 변화된 통신산업의 환경 하에서 개인정보 보호의 원칙을 제시하면서, 전통적인 보호 범위를 확장하고, 새로운 기술 환경에 대응하는 방식으로 개인정보 보호의 내용을 구체화하고 있다. 우리나라 통신법 체계도 이러한 필요를 반영하여 2001년 기존의 「정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률」의²⁾ 법명을 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다)로 바꾸고 정보보호에 관한 규정을 도입하면서, 개인정보 보호를 위한 규제의 법적 근거를 명확히 하였다. 2005년에는 EU 「프라이

1) EU directive 2002/58, concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector.

2) 동 법률은 1986년 「전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률」로 제정되어, 1999년 「정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률」로 법명이 변경되었다.

버시 지침」에서 중요한 개인정보 보호 대상의 하나로 규정한 위치정보에 관한 특별 규율로서 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘위치정보보호법’이라 한다)을 제정하였다. 또한 2011년 3월 통신 영역에서 개인정보 보호의 기초가 되는 개인정보 보호에 관한 일반법으로서 「개인정보보호법」을 제정함으로써 통신산업에서 개인정보 보호를 위한 규제의 전체적인 틀이 완성되었다.

구체적으로 개인정보보호법 제2조 제1호에서 정의하는 개인정보는 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록정보 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말하며, 정보처리의 주체인 ‘개인정보처리자’는 동법에서 정하고 있는 개인정보 보호의 기본원칙과 구체적 제한에 따라야 할 의무를 부담한다. 여기서 개인정보처리자는 사적 주체를 포함하며,³⁾ 통신망에 연결된 단말기를 통하여 음성, 자료 등의 전송을 주된 업무로 하는 통신서비스 사업자의 경우, 통신 이용자의 개인정보 수집과 분류가 필수적이라는 점에서 당연히 개인정보처리자에 해당할 것이다. 또한 정보통신망법은 정보통신서비스 제공자에게 이용자의 개인정보를 보호하는 것을 주된 책무로 규정하고 있으며(정보통신망법 3조 1항), 동법의 규율은 개인정보 보호와 관련하여 정보통신서비스 제공자에 대한 특별 규율로서, 개인정보보호법에 대한 특별법으로서의 위치에 있다.⁴⁾

이와 같은 통신산업에서 개인정보 보호를 위한 규제체계는 긍정적인 것이지만, 다른 한편으로 통신산업에서 형성된 개인정보가 다양한 산업 영역에서 활용될 가치는 여전히 의미 있는 것이다. 예를 들어 전자상거래

3) 개인정보보호법 제2조 제5호는 개인정보처리자를 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말하는 것으로 규정하고 있다. 동 규정에서 개인정보처리의 주체는 공공기관뿐만 아니라 사적주체도 포함하는데, 이와 같은 확대는 종래 공공기관법을 폐지하고 개인정보보호법을 새롭게 제정하면서 이루어진 것으로, 공공부문과 민간부문에서 개인정보 보호의 문제를 통일적으로 규정하여야 할 필요성에 따른 것이다. 이에 관한 개인정보보호법 제정 전의 논의로서, 황인호, “공공기관 개인정보보호법의 개정방향 고찰”, 중앙법학 제5집 제3호, 중앙법학회, 2003, 86쪽 참조.

4) 정보통신망법 제6조는 “개인정보 보호에 관하여는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다”고 규정하고 있다.

와 같은 비대면거래가 지속적으로 확대되고 있는 상황에서⁵⁾ 산업의 지속적인 발전과 관련하여 전자적인 방식 등으로 축적된 개인정보의 최소한의 활용은 불가피한 측면이 있으며, 통신사업자에 대한 개인정보 보호 규제는 이러한 관점에서의 접근과 조화를 이룰 필요가 있을 것이다.

이하에서의 논의는 우선 통신산업에서 개인정보 보호와 관련하여 우리나라 규제체계에 많은 영향을 미친 EU와 미국의 규제체계를 검토하고(II), 비교법적인 관점에서 우리 통신법에서 개인정보 보호를 위한 규제의 의의와 내용, 특히 개인정보의 영업적 이용 가능성과 한계를 살펴보기로 한다. 논의는 앞에서 언급한 개인정보보호법, 정보통신망법 등을 주된 대상으로 하지만, 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 방문판매법), 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」(이하 ‘전자상거래 소비자법’) 등과⁶⁾ 같이 거래 공정화에 관한 법률에 있는 개인정보 보호와 관련되는 규제도 포함할 것이다(III). 이상의 논의에 기초하여 정보통신망법을 중심으로 한 개인정보 보호체계의 개선을 제안할 것이며, 이로써 결론에 대신할 것이다(IV).

II. EU 프라이버시지침과 미국 통신법상 개인정보 보호

1. EU 프라이버시 지침

(1) 프라이버시 지침 제정의 의의

EU 프라이버시 지침은 2002년 EU에서 통신산업의 급속한 변화를 반영

5) 21세기 이후 전자적 거래가 사회 전반에 걸쳐 급격한 변화를 가져올 것이라는 전망에 관하여, Michael Chissick & Alistair Kelman, *Electronic Commerce: Law and Practice*, Sweet & Maxwell, 1999, pp.1~2 참조.

6) 소비자와 사업자가 직접적인 교섭기회를 갖게 되는 일반적인 대면거래와 비교하여 거래에 이르는 과정이나 급부의 실현 과정에서 거래상대방인 소비자의 선택이 왜곡되거나 정당하게 기대할 수 있는 이익이 침해될 가능성에 초점을 맞추어, 「방문판매 등에 관한 법률」이나 「전자상거래 등에서의 소비자 보호에 관한 법률」 등에 의한 규제가 이루어지고 있으며, 특히 이 법에는 부분적으로 개인정보 보호도 반영되어 있다. 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005, 273~274쪽 참조.

하여 공동된 새로운 제도적 기초를 마련하는 과정에서 형성되었다. 즉 통신산업 규제의 기본 원칙을 제시한 기본지침(Framework Directive),⁷⁾ 규제 당국의 인가에 관한 통일된 원칙을 제시한 인가지침(Authorisation Directive),⁸⁾ 접속 및 상호접속 문제를 다룬 상호접속 지침(Access and Interconnection Directive),⁹⁾ 보편적 의무 제공의 기본 원칙을 밝힌 보편적 의무 지침(Universal Service Directive)¹⁰⁾ 등이 비슷한 시기에 도입되었으며, 프라이버시의 문제도 통신산업 규제의 중요한 현안의 하나로 인식되어, 이를 반영한 프라이버시 지침이 EU 차원에서 통신산업 주요 지침의 하나로 제정되었다.¹¹⁾

이상의 지침들은 통신산업의 구조적 변화에 상응하여, 기존의 규제체계와 규제 현실 간의 괴리를 해소할 필요성에 따른 것이었다. 특히 정부의 규제를 대신한 시장 메커니즘 중심의 산업운영 원리와(자유화) 산업 주체로서 민간 부문이 주도하는(민영화) 방향으로의 구조 개편을 이루고, 이를 뒷받침할 수 있는 새로운 규제 원리의 제시를 목적으로 하였으며, 프라이버시 지침도 이러한 맥락에서 이해될 필요가 있다. 전술한 것처럼 정보통신에 관련된 개인정보의 보호는 오랜 동안 통신산업 규제의 중요한 근거가 되어 왔지만, 새로운 통신 환경 하에서 전통적인 규제의 한계가 드러났으며, 이를 보완할 필요성이 대두하였다. 즉 종래 통신영역에서 개인정보의 보호는 통신의 비밀을 유지하는 것에 초점이 맞추어진 것이라

7) Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. 동 지침은 이동통신의 로밍(roaming) 서비스의 규율을 추가한 Regulation (EC) No 717/2007 of the European Parliament and of the Council of 27 June 2007에 의하여 수정되었다.

8) Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services.

9) Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities.

10) Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

11) 이후 동 지침은 Directive 2006/24/EC와 Directive 2009/136/EC에 의하여 두 차례 개정되었다.

면, 디지털화된 새로운 통신 환경 하에서는 개인정보의 형성과 저장 그리고 전송에 관한 모든 것이 보호 대상으로 확장될 필요성이 있고, 또한 이러한 정보가 상업적으로 이용될 가능성에 대한 고려가 불가피한 과제로서 주어지고 있는 상황이다. 이러한 변화를 적절히 반영한 입법례로서 개인자료(personal data)의 전송과 통신에 있어서의 프라이버시의 보호를 주된 규제 대상으로 삼고 있는 EU의 통신산업 「프라이버시 지침」은 유력한 의미가 있다.¹²⁾

(2) 개인정보 보호의 기본 원칙의 내용

프라이버시 지침은 통신에 있어서의 전통적인 프라이버시권이라 할 수 있는 통신의 비밀을 보호하는 것을 여전히 강조하고 있으며(프라이버시 지침 5조), 이러한 보호가 인권(human rights)적 차원에서 요구되는 것임을 분명히 하고 있지만(recital 3), 나아가 새로운 통신 환경 하에서 요구되는 개인정보 보호의 주요 원칙을 제시하고 있다.

구체적으로 통신서비스 제공자가 자신의 서비스의 안전성을 보장하기 위하여 충분한 기술적 그리고 조직적인 조치를 취하여야 하는 것(지침 4조), 서비스 제공의 방식과 비용을 고려하여 존재하는 위험에 대한 충분한 안전 수준을 보장하는 것(지침 3조), 통신사업자에 의하여 전송되고 저장된 가입자나 이용자에 관한 정보(traffic data)는 전송의 목적이 더 이상 존재하지 않는 경우에 삭제되거나 익명화 되어야 하는 것(지침 6조),¹³⁾ 통신서비스 이용자가 세부 내역이 드러나지 않는(non-itemised) 계산서(세부 내역서)를 받을 권리를 보장하는 것(지침 7조), 발신자나 수신자가 원할 경우에 발신번호 표시 등의 제공을 제한할 가능성을 유보하는 것(지침 8조), 전기통신서비스의 가입자나 이용자에 관한 위치 정보(location data)는 익명으로 처리되거나 또는 부가 서비스의 제공이 이루어지는 범

12) Ernst Röder-Messel & Christian Koenig, "Data Protection and Privacy", Christian Koenig, Andreas Bartosch & Jens-Daniel Braun, *EC Competition and Telecommunications Law*, Kluwer Law International, 2002, pp.473-475 참조.

13) 동 지침 제2조 b항은 동 규정에서의 'traffic data'를 전자 통신망에서 통신의 전송이나 과금을 목적으로 경과된 자료를 의미하는 것으로 규정하고 있다.

위나 기간을 한정하고 이 범위 안에서 가입자나 이용자의 동의 하에 처리되어야 하는 것(지침 9조),¹⁴⁾ 악의적이거나 평온을 침해하는 전화의 추적을 가입자가 요청한 경우에 행해지는 발신자 정보의 처리 등과 같은 예외적 조치가 투명한 절차에 따라서 이루어질 것을 보장하는 것(지침 10조), 통신서비스 가입자가 제3자에 의한 자동 착신 전환(automatic call forwarding)을 중단시킬 가능성을 보장하는 것(지침 11조) 등이 프라이버시권의 실현으로서 개인정보 보호를 위한 주요 원칙으로 제시되었다.

이상의 원칙과 관련하여, 특히 통신사업자 등은 통신서비스 이용자 등에 관한 정보를 통신서비스 마케팅이나 다른 부가가치 서비스를 제공할 목적으로 이용할 여지가 있고, 따라서 이에 관한 추가적인 규율이 이루어지고 있다. 즉 프라이버시 지침 제6조 제3항은 이용자 정보의 이용 가능성을 인정하면서, 동시에 이용자 등의 동의를 전제하고, 이러한 서비스 제공이나 마케팅에 필요한 기간에 한정하여 이용할 수 있음을 밝히고 있다는 점도 주목할 만한 부분이다.¹⁵⁾ 또한 계산서에 관하여 이중적인 관점의 조정 필요성에 대한 언급도 의미 있는 것이다. 즉 통신요금의 부과와 관련하여 이용자에게 세부적인 항목이 일목요연하게 드러나는 고지가 이루어질 필요도 있으며, 따라서 EU 프라이버시 지침 제7조 제2항은 회원국이 항목화 되지 않은 계산서를 받을 권리와 이용자의 프라이버시 권리와 관련된 항목화된 계산서를 받을 권리를 조화시켜야 한다는 규정을 두고 있다. 동 규정은 통신과금에 관한 이용자의 이익을 다양한 측면에서 포착하고 이를 조정하는 예가 될 것이다.

(3) 전화번호부와 비요청(unsolicited) 통신에서 개인정보 보호

특히 개인정보의 보호와 관련하여 전화번호부에 관한 규제(지침 12조)와 요청하지 않은 통신(unsolicited communication)에 관한 규정(지침 13조)

14) 위치정보는 통신망 안에서 통신서비스 이용자의 단말기의 지리적 위치를 특정하는 형태의 자료를 의미한다. Christopher Millard, *Communications Privacy*, Ian Walden ed., *Telecommunications and Regulation*, Oxford Univ. Press, 2009, p. 392 참조.

15) 여기서의 이용은 자료 등의 전송에 한정되는 것은 아니고, 다른 형태의 이용도 포함하는 것으로 이해된다. Ibid., 391쪽 참조.

은 통신사업자에 불가피하게 귀속되는 이용자 정보가 상업적으로 활용될 가능성에 대한 기본적 한계를 설정하고 있다는 점에서 의미 있는 시사점을 제공한다.

구체적으로 프라이버시 지침 제12조는 제1항에서 “회원국들은 무료로 그리고 전화번호부에 등재되기 이전에, 공중에 이용될 수 있거나 전화안 내서비스를 통하여 획득될 수 있으며, 그들의 개인정보가 포함되어 있고 또한 전자적인 장치에 의하여 또 다른 사용가능성이 주어지고 있는 인쇄되거나 또는 전자적인 방식으로 기록된 전화번호부의 목적에 대하여 가입자가 공지 받을 수 있도록 보장해 주어야 한다”, 제2항에서 “회원국들은 가입자가 그들의 개인정보가 전화번호부에 등재될지, 등재될 경우에 그 데이터가 전화번호부의 제공자가 결정한 대로의 목적달성에 관계되는지, 그리고 이 데이터를 검증, 수정 혹은 철회할 수 있는 기회를 부여받는 것을 보장하여야 한다”, 제3항에서 “회원국들은 가입자의 이름과 필요하다면 최소한의 인적사항으로 사람을 검색하는 이외의 목적을 가진 공공 전화번호부의 경우, 가입자의 추가적인 동의를 요구하게 할 수 있다” 그리고 제4항에서 “제1항과 제2항은 자연인인 가입자에게만 적용되어야 한다. 회원국들은 공동체법과 적용 가능한 국가 입법의 범위 내에서 자연인이 공공 전화번호부에 등재되는 것에 관한 자연인 이외의 가입자의 적법한 이익이 충분히 보호될 수 있도록 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 일반적으로 전화번호부는 검색을 위하여 개인정보를 포함할 수밖에 없지만, 정보 제공에 있어서 동의를 요구하고, 특정한 가입자의 식별에 필요한 것 이상으로 가입자 개인의 정보를 제공하지 않도록 하는 것이 특히 중요하며, 동 지침의 규정은 이러한 관점을 반영한 것이라 할 수 있다.¹⁶⁾

또한 프라이버시 지침 제13조는 자동화된 통화 시스템에 의한 마케팅의 규제를 주된 내용으로 하고 있다. 전기통신은 기능적으로 전송된 음성·자료 등의 내용을 수신자가 사전에 통제할 수 있는 여지가 크지 않고, 따라서 시민 생활을 침해하는 수단으로서의 중요성이 부각되고 있는 상황이다.¹⁷⁾ 특히 자동화된 통화 시스템은 개인의 사생활에 대한 직접적인

16) Ernst Röder-Messel & Christian Koenig, op. cit., pp.493-494 참조.

침해를 낳을 수 있기 때문에, 이에 대한 규제의 필요성이 크다.¹⁸⁾

구체적으로 동조 제1항에서 “직접적인 판매권유를 목적으로 한 교환원의 중계가 없는 자동교환 전화의 사용, 팩스, 혹은 전자메일은, 이에 대한 사전 동의를 한 가입자에 대해서만 허용될 수 있다”, 제2항에서 “1항에도 불구하고, 자연인이나 법인이 EC지침 95/46에¹⁹⁾ 따라서 서비스나 상품의 판매와 관련하여 전자메일을 위한 연락정보를 고객으로부터 얻게 된 경우에, 동일한 자연인 또는 법인은 자신이 얻게 된 연락정보를 판매 목적으로 사용하는 것에 관하여 고객이 별도의 요금 부과 없이 간편한 방법으로 그러한 사용을 거부할 수 있는 기회가 명확하고 분명하게 주어진 경우에 그리고 고객이 처음부터 그러한 사용을 거부하지 않은 경우에, 이러한 연락정보를 자신의 유사한 상품 또는 서비스의 직접적 판매를 위하여 사용할 수 있다”, 제3항에서 “회원국들은 제1항과 제2항에 언급된 이외의 경우 직접적인 판매의 목적을 위한 요청하지 않은(unsolicited) 통신은, 회원국의 입법에 의한 선택에 따라서 관련 가입자의 동의 없이 또는 통신을 수신하기를 원치 않는 가입자에 대하여 허용되지 않는 것을 보장하기 위하여 충분한 조치를 취하여야 한다”, 제4항에서 “어떠한 경우라도, 직접적 판매 목적으로 통신을 위하여 만들어진 메일 발신자의 ID를 위장하거나 숨기면서, 또는 수신자가 이러한 통신을 종료하고자 하는 요청을 보낼 수 있는 유효한 메일 주소 없이 전자 메일을 발송하는 행위는 금지된다”, 그리고 제5항에서 “제1항과 제3항은 자연인인 가입자에만 적용된다. 또한 회원국들은 공동체 법과 적용 가능한 국내 입법의 범위 내에서 요청하지 않은 통신에 관련된 자연인 이외의 가입자의 적법한 이익이 충분히 보호되는 것을 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 동 규정에서 요청하지 않은 통신의 의미가 중요한데, 전자메일, 사전 동의 시스템, 텔레마케팅이나 직접적 광고메일을 포함한 직접적 마케팅(direct marketing),

17) Daniel L. Brenner, *Law and Regulation of Common Carriers in the Communications Industry*, Westview Press, 1996, p.298 참조.

18) Ernst Röder-Messel & Christian Koenig, op. cit., pp.495 참조.

19) on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

수신 허용 시스템(opt-in) 등을 포함하는 것으로 이해되며,²⁰ 따라서 동 규정은 이러한 행위에 대한 허용 요건으로 볼 수 있을 것이다.

2. 미국 통신법상 개인정보 보호

(1) 미국 통신법상 개인정보 보호체계

1934년 제정된 미국 통신법(Communications Act)에서 개인정보의 보호는 외부로부터 개인정보의 침해를 방지하는 것에 있었다. 즉 1934년 통신법 제605조는 전화 내용의 감청(interception)이나 공개를 금지하는 규정을 두었다. 이와 같은 감청 등에 대한 제한은 1968년 제정된 종합범죄방지법(Omnibus Crime Control and Safe Streets Act) 제3편에 의한 규제로 대체되었는데, 여전히 규제의 핵심은 국가 권력기관에 의한 통신 도청 등에 초점이 모아졌다. 이러한 법체계는 1986년 제정된 전자통신프라이버시법(Electronic Communication Privacy Act)에 의하여 종합되었는데, 동법의 제정에는 컴퓨터의 연결망에 의한 자료 전송이 이루어지고 이동통신과 같은 통신수단이 출현함에 따라서 새로운 통신 환경에 부합하는 제도 개선의 필요가 반영된 것으로 볼 수 있다.

그러나 전통적인 의미에서 개인정보의 누출을 방지할 필요성은 여전히 중요한 것이지만, 전자통신프라이버시법에 의한 새로운 기술과 결합한 개인정보의 보호가 충분한 것인지에 의문이 있었으며,²¹ 더욱이 권력기관이 아닌 통신사업자와 같은 사적 주체로부터의 보호 체계가 형성될 필요성이 커짐에 따라서, 1996년 개정된 통신법(Telecommunications Act)에 프라이버시 보호에 관한 규정이 도입되었다. 즉 동법 제702조는 통신사업자(telecommunications carrier)에 대하여 고객 정보의 보호에 관한 일반적 의무를 부과하는 규정을 둬으로써, 프라이버시 보호의 원칙을 기본 통신법에 수용하였다.

20) Christopher Millard, op. cit., p. 601.

21) 이에 관하여, Robert Pikowsky, "The Need for Revisions to the Law of Wiretapping and Interception of E-mail", *Michigan T & T Law Review* vol. 10 no. 1, 2003, pp.39~40 이하 참조.

(2) 통신법(Telecommunications Act) 제702조의 프라이버시 보호 내용

동 조항에서 규정하고 있는 프라이버시 보호의 내용은 앞에서 살펴본 EU 프라이버시 지침과 대체로 유사한 내용으로 구성되어 있으며, 특히 이용자의 동의를 개인정보 활용의 기초로 하고 있다는 점에서 EU 프라이버시 지침과 동일한 태도를 취한 것으로 볼 수 있다. 그러나 EU 지침에 비하여 규제체계는 상대적으로 간략하게 구성되어 있다는 점에서 구별된다.

구체적으로 통신법 제702조 a항에 의하여 일반 원칙으로서 모든 통신사업자는 개인 정보(proprietary information)의 비밀을 보호할 의무를 부담하며, 이는 통신서비스 재판매의 경우에도 동일하게 적용된다. 또한 b항은 통신서비스 제공을 목적으로 하여 다른 통신사업자로부터 개인정보를 획득한 통신사업자는 그 정보를 당해 목적을 위해서만 사용하여야 하며, 자신의 마케팅 수단으로 활용할 수 없다고 규정하고 있다.

한편 프라이버시 보호에 관한 통신법상 규정 중 고객의 네트워크 정보(customer proprietary network information)의 보호에 관한 제702조 c항은 EU 프라이버시 지침에서 통화정보(traffic data) 보호에 상응하는 것으로서, 보호되는 정보의 의의나 보호 방식에 있어서 많은 시사점을 제공하고 있다. 이때 네트워크 정보는 고객과 사업자의 관계에 의해서만 고객별로 사업자가 얻을 수 있는 것으로서, 통신사업자의 어떤 고객에 의하여 가입된 통신서비스의 분량, 기술적 조건, 유형, 통신 상대방, 이용량 등에 관한 정보를 의미하며, 또한 고객별로 전화교환 서비스 등에 관한 명세서에 포함된 정보가 이에 해당한다(f항 1호). 통신서비스의 제공에 의하여 이러한 의미에서의 고객 네트워크 정보를 획득한 통신사업자는 법률 규정이나 고객이 승인한 경우를 제외하고, 단지 그러한 정보가 통신서비스로부터 얻게 되었거나 전화번호부의 발행을 포함하여 그러한 서비스의 제공에 필수적이거나 제공과정에서 사용되고 있는 경우에 한해서만, 개별적으로 특정된 고객의 네트워크 정보를 사용, 공개하거나 접근을 허용할 수 있다(c항 1호). 또한 통신사업자는 고객의 서면 요청에 의하여 고객이 지

정한 자에 대하여 고객 네트워크 정보를 공개할 수 있다(c항 2호). 한편 개별 고객의 동일성이나 특성을 배제하고, 서비스나 고객의 그룹 또는 유형 별로 취합된 자료를 의미하는 집약 정보(Aggregate customer information)의 경우 정보 이용의 제한은 완화되는데, 이러한 집약 정보가 다른 사업자나 고객의 정당한 요청에 따라서 정당하고 비차별적인 조건에 의하여 제공될 경우에 전술한 네트워크 정보의 이용 목적 외의 다른 용도로 사용하는 것이 제한되지 않는다(c항 3호).²²⁾

제702조 d항은 이상의 규제 외에 통신사업자에 대한 다른 제한은 원칙적으로 부과되지 않는다는 것을 명시적으로 규정하고 있다. 즉 통신사업자가 통신서비스를 개시, 제공, 과금, 취합하는 것, 통신서비스의 기망적, 남용적, 불법적 이용으로부터 통신사업자의 권리 또는 이용자나 다른 사업자를 보호하는 것, 고객에 의하여 요청되고, 또한 서비스 제공을 위한 정보의 사용을 고객이 승인한 경우라면, 요청에 따른 기간 동안 고객에 대한 텔레마케팅, 소개서비스, 행정적 서비스를 제공하는 것 등을 위하여, 통신사업자가 고객으로부터 또는 그의 대리인을 통한 직·간접적으로 획득한 고객의 네트워크 정보를 사용, 공개 또는 접근 허용하는 것이 금지되지 않는다.

끝으로 이상의 규정에도 불구하고, 전화교환 서비스를 제공하는 통신사업자는 적절한 시기에 비구속적인(unbundled) 기초 위에서 비차별적이고 합리적인 효율, 조건에 따라서 어떠한 형태로든 전화번호부를 발행할 목적으로 가입자 정보(subscriber list information)를 요청한 자에게, 그러한 정보의 제공자로서 가능한 한 범위에서 취합한 가입자 정보를 제공할 수 있다. 이때 가입자 정보에는 가입자의 성명, 전화번호, 주소 또는 기본적인 광고상의 분류(primary advertising classifications)를 의미한다(f항 3호).

22) 한편 EU 프라이버시 지침에서 traffic data 보호와 관련하여 권한 있는 규제 당국이 통신망 또는 통신서비스 사업자에게 자신의 책무를 행사하거나 분쟁을 해결할 목적에 따른 자료 요청은 예외적으로 가능한 것으로 이해하고 있는, Nikod Th. Nikolinakos, *EU Competition Law and Regulation in the Converging Telecommunications, Media and IT Sectors*, Kluwer Law, 2006, pp.342-343 참조.

Ⅲ. 통신산업에서 개인정보의 보호

1. 통신법상 개인정보 보호 체계

(1) 개인정보 보호체계의 개괄

전술한 것처럼 2011년 제정된 개인정보보호법은 공공기관뿐만 아니라 사적 주체로부터의 개인정보의 보호를 목적으로 하는 개인정보 보호에 관한 일반법으로서의 의미를 갖는다. 동법은 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 자를 개인정보처리자로 법정하고(법 2조 5호), 이에 대하여 개인정보 보호를 위한 일정한 제한을 부과하고 있으며, 정보주체에 대해서는 정보보호에 관한 일정한 권리를 부여하는 것을 기본 내용으로 하고 있다.

또한 개인정보 보호에 관한 특별한 규율로서 정보통신망법과 위치정보 보호법이 제정되어 있다. 이 법들은 개인정보보호법에 대한 특별법적 성격을 가지며, 각각 정보통신망에서의 개인정보와 위치정보에 관한 특별한 규율로서 개인정보보호법에 우선적으로 적용된다.

(2) 개인정보보호법의 주요 내용

개인정보의 수집과 이용에 관하여 개인정보처리자에게 부과되는 제한은 동법 제15조 제1항에 의하여 부과되고 있다. 개인정보의 수집·이용이 가능한 경우는, 정보주체의 동의를 받은 경우(1호), 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우(2호), 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우(3호), 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우(4호), 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(5호), 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우(6호) 등이

며, 특히 6호의 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한하여 수집·이용이 가능하다.

한편 개인정보처리자가 정보주체에게 동의를 받을 경우에 일정한 사항을 반드시 고지하여야 하는데(법 15조 2항), 개인정보의 수집·이용 목적(1호), 수집하려는 개인정보의 항목(2호), 개인정보의 보유 및 이용 기간(3호), 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용(4호) 등이 이에 해당한다. 동의를 받는 경우에 그 방법상의 제한이 따르고 있는데, 법 제22조 제1항은 각각의 동의 사항을 구분하여 정보주체가 이를 명확하게 인지할 수 있도록 알리고 각각 동의를 받아야 한다는 것을 명확히 하고 있다..

또한 개인정보의 수집이 가능한 경우에도 개인정보처리자는 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 하는 의무를 부담한다(법 16조 1항 1문).

한편 정보의 성격에 따라서 정보의 수집·이용 등에 차별적인 접근을 하고 있는 점도 주목할 부분이다. 즉 제23조는 개인정보처리자가 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령으로 정하는 정보(민감정보)를 처리하는 것을 금지하고 있으며, 이러한 행위가 허용되기 위해서는 전술한 동의와 별도의 동의가 필요한 것으로 규정하고 있다. 또한 제24조 제1항은 법령에 따라 개인을 고유하게 구별하기 위하여 부여된 식별정보로서 대통령령으로 정하는 정보(고유식별정보)를 개인정보처리자가 처리하는 것을 금지하고 있으며, 이 역시 별도의 동의가 주어지는 경우에 한하여 예외가 가능하다.

한편 개인정보보호법은 개인정보 보호에 있어서 실질적인 의미를 갖는 정보주체의 일정한 권리를 규정하고 있는데, 즉 정보주체는 개인정보처리자가 처리하는 자신의 개인정보를 열람할 수 있고(35조), 개인정보의 정정·삭제와(36조) 개인정보 처리의 중지를(37조) 요구할 수 있는 권리를 갖는다.

2. 정보통신망법상 이용자 보호

(1) 규제 체계

정보통신망법은 정보통신과 관련한 정보의 보호, 이용자 보호, 안전성 확보 등에 관한 종합적인 규제를 주된 내용으로 하며, 나아가 정보통신망의 이용촉진 등의 산업정책적 목적까지 포괄하고 있다. 구체적으로 동법 제2장은 정보통신망의 이용촉진, 제3장은 전자문서중계자를 통한 전자문서의 활용, 제4장은 개인정보의 보호, 제5장은 정보통신망에서의 이용자 보호, 제6장은 정보통신망에서의 안정성 확보, 제7장은 통신과금서비스, 제8장은 국제협력, 제9장은 자료제출과 제출된 자료의 폐기 등에 관한 규정을 두고 있는 보칙, 제10장은 형벌과 과태료 부과 등에 관한 벌칙 규정으로 구성되어 있다.

(2) 개인정보의 보호

개인정보 보호에 관한 제4장의 규정은 정보통신서비스제공자에 의한 개인정보의 수집, 이용 등에 관한 규제와 정보통신서비스 이용자의 권리 등에 대한 원칙적인 내용을 담고 있다. 우선 동법에서 사용하는 기본 개념으로서, 동법 제2조 제3호에 의하여 ‘정보통신서비스제공자’는 “전기통신사업법 제2조 제1항 제1호의 규정에 따른 전기통신사업자와²³⁾ 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.” 전기통신사업법상 전기통신사업자는 통신산업의 원칙적인 규제 대상을 정하는 의미가 있으며, 따라서 동 규정에 의하여 규제 대상을 전기통신사업자 이상으로 확대된다.²⁴⁾ 또한 동법 제2조 제6호의 규정에 의하면, ‘개인정보’는 “생존하는 개인에 관한

23) 전기통신사업법에 의한 허가를 받거나 등록 또는 신고를 하고 전기통신역무를 제공하는 자를 말한다(전기통신사업법 2조 1항 2호).

24) 전기통신사업법상 전기통신사업자 개념에 의하여 이동통신 단말기 제조업자나 통신서비스 대리점에 대한 규제가 가능하지 않고, 이에 따른 법정책상 문제점을 지적한 것으로서, 홍명수, “스마트폰의 확대에 따른 통신법상 경쟁정책 문제의 검토”, 법과사회 제40호, 법과사회이론학회, 2011, 219쪽 이하 참조.

정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 당해 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보를 말하며, 당해 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 알아 볼 수 있는 경우에는 그 정보를 포함한다.”

이상의 개념적 전제 하에서, 정보통신서비스제공자가 이용자의 개인정보를 이용하려고 수집하는 때에는, 개인정보의 수집·이용·목적, 수집하는 개인정보의 항목, 개인정보의 보유 및 이용 기간에 대하여 이용자에게 알리고 동의를 얻어야 하며,²⁵⁾ 이상의 사항을 변경하려는 때에도 동일하다(법 22조 1항). 한편 정보통신서비스의 제공에 관한 계약의 이행을 위하여 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상의 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우, 정보통신서비스의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우, 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에, 정보통신서비스제공자는 앞에서의 동의 없이 이용자의 개인정보를 수집·이용할 수 있다(법 22조 2항). 또한 정보통신서비스제공자는 이용자의 동의를 얻거나 다른 법률에 따라 특별히 수집대상 개인정보로 허용된 경우를 제외하고, 사상·신념·과거의 병력 등 개인의 권리·이익이나 사생활을 뚜렷하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 안 되며(법 23조 1항), 수집을 하는 경우에도 필요최소한의 정보를 수집하여야 하고, 필요최소한의 정보 외의 정보를 제공하지 않는다는 이유로 그 서비스의 제공

25) 정보통신망법에서 요구되는 이용자 동의의 방식은 동법 제26조의2와 이를 구체화한 동법 시행령 12조에서 규정하고 있는데, 시행령 12조의 내용은 다음과 같다. ① 정보통신서비스 제공자 등이 법 제26조의2에 따라 동의를 얻는 방법은 다음 각 호의 어느 하나와 같다. 이 경우 정보통신서비스 제공자 등은 동의를 얻어야 할 사항(이하 “동의 내용”이라 한다)을 이용자가 명확하게 인지하고 확인할 수 있도록 표시하여야 한다. 인터넷 사이트에 동의 내용을 게재하고 이용자가 동의 여부를 표시하도록 하는 방법(1호). 동의 내용이 기재된 서면을 이용자에게 직접 교부하거나, 우편 또는 모사전송을 통하여 전달하고 이용자가 동의 내용에 대하여 서명날인 후 제출하도록 하는 방법(2호). 동의 내용이 적힌 전자우편을 발송하여 이용자로부터 동의의 의사표시가 적힌 전자우편을 전송받는 방법(3호). 전화를 통하여 동의 내용을 이용자에게 알리고 동의를 얻거나 인터넷주소 등 동의 내용을 확인할 수 있는 방법을 안내하고 재차 전화 통화를 통하여 동의를 얻는 방법(4호). ② 정보통신서비스 제공자 등은 개인정보 수집 매체의 특성상 동의 내용을 전부 표시하기 어려운 경우 이용자에게 동의 내용을 확인할 수 있는 방법(인터넷주소·사업장 전화번호 등)을 안내하고 동의를 얻을 수 있다.

을 거부할 수 없다(법 23조 2항). 이상의 규정에 의하여 수집된 정보는 동의 받은 목적 또는 법에서 허용한 목적과 다른 목적으로 이용하여서는 안 된다(법 24조).

한편 2008년 법개정에 의하여 주민등록번호 이외의 회원가입 방법의 제공에 관한 규정이 신설된 것에 주목할 필요가 있다. 즉 동법 제23조의2는 정보통신서비스 제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 이용자가 정보통신망을 통하여 회원으로 가입할 경우에 주민등록번호를 사용하지 아니하고도 회원으로 가입할 수 있는 방법을 제공하여야 하고(1항), 제1항에 해당하는 정보통신서비스 제공자는 주민등록번호를 사용하는 회원가입 방법을 따로 제공하여 이용자가 회원가입 방법을 선택하게 할 수 있도록 규정하고 있다(2항). 주민등록법에 근거한 주민등록번호는 중복되지 않는 일련번호로서 국민 모두에게 강제적으로 국가에 의하여 부과되는 개인식별번호(personal identification number)이며, 특히 상이한 데이터베이스와 연결되어 각 개인의 신상정보 검색이 가능한 ‘표준통일식별번호’로서 기능하고 있다. 주민등록번호는 거주관계를 파악하는 기본 목적을 넘어서 국가안전보장이나 질서유지 또는 공공복리 등에도 기능적으로 기여하고 있는 상황이다. 그러나 전산망에 의하여 통합된 식별번호로서 주민등록번호는 개인의 정체성을 통일적으로 드러내는 의미가 있으며, 국가나 사회에 개인의 정보가 용이하게 노출되는 문제를 갖고 있다.²⁶⁾ 외국의 경우 각 부문에 사용하는 일련번호가 제한적으로 사용하고 있는 상황도 참고할 필요가 있으며,²⁷⁾ 개인의 동일성 여부를 확인하기 위하여 주민등록번호를 선택적으로 사용하도록 한 제23조의2의 규정은 이러한 문제인식을 반영한 것이라 할 수 있다.

26) 권건보, 개인정보보호와 자기정보통제권, 경인문화사, 2005, 250~251, 270~272쪽 참조.

27) 독일의 경우 2009년 개정된 신분증명법(Personalausweisgesetz: Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis)은 신분을 증명함에 있어서 일련번호(Seriennummer)가 사용되지만, 원칙적으로 10년의 기간 동안 유효하며(6조 1항), 또한 일련번호는 개인관련 정보의 자동화된 인출이나 정보와의 연결을 가능하게 하는 당사자 특징을 위하여 사용될 수 없다(16조).

정보통신서비스 제공자는 이용자의 개인정보를 제3자에게 제공하려는 경우 제22조 제2항 제2호 및 제3호의 규정에 해당하는 경우를 제외하고, 개인정보를 제공받는 자, 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, 제공하는 개인정보의 항목, 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간에 대하여 이용자에게 알리고 동의를 얻어야 하며, 이상의 사항이 변경된 경우에도 같다(법 24조의2 1항). 한편 정보통신서비스제공자로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자는 그 이용자의 동의가 있거나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개인정보를 제3자에게 제공하거나 제공받은 목적 외의 용도로 이용하여서는 안 된다(법 24조의2 2항).

한편 정보통신서비스를 제공받는 이용자의 권리 측면에서의 보호 규정도 마련되어 있다. 즉 이용자는 정보통신서비스 제공자 등에²⁸⁾ 대하여 언제든지 개인정보수집·이용·제공 등의 동의를 철회할 수 있으며(법 30조 1항), 정보통신서비스제공자 등은 이용자가 동의를 철회한 경우에 지체 없이 수집된 개인정보를 파기하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다(법 30조 3항). 또한 이용자는 정보통신서비스제공자 등에 대하여 본인에 관한 정보통신서비스제공자 등이 보유하고 있는 이용자의 개인정보, 정보통신서비스제공자등이 이용자의 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 현황, 정보통신서비스제공자 등에게 개인정보수집·이용·제공 등의 동의를 한 현황에 대한 열람 또는 제공을 요구할 수 있고, 오류가 있는 경우에는 그 정정을 요구할 수 있다(법 30조 2항).

또한 동법 제32조는 정보통신서비스 제공자에게 입증책임을 전환하는 손해배상에 관한 특별 규정을 두고 있으며, 제33조 이하에서 ‘개인정보분쟁조정위원회’에 의한 개인정보에 관한 분쟁 조정을 규정함으로써, 절차적 편의를 제공하고 있다. 이때 동 조정의 효력은 민사적 화해로서의 효력을 갖는데(38조 4항), 분쟁조정으로서의 실효성에 의문이 있다.

(3) 정보통신망에서의 이용자 보호

28) 정보통신서비스제공자 이외에 정보통신서비스제공자로부터 이용자의 개인정보를 제공받은 자를 포함한다(법 25조 1항 본문).

정보통신망법은 제41조 이하에서 정보통신망에서의 이용자 보호에 관하여 규정하고 있다. 내용적으로 보면, 음란·폭력정보 등으로부터 청소년을 보호하기 위한 규정도 포함되어 있으며(법 41조 내지 43조), 제44조 이하에서는 개인정보 보호의 관점에서 주로 개인정보의 사적인 침해를 규제하고 있다. 즉 제44조 제1항은 정보통신서비스 이용자에게 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시키는 것을 금지하고 있으며, 제44조의7 제1항은 수범자에 제한을 두지 않고 불법정보를 정보통신망에서 유통하는 행위를 금지하고 있다.

또한 정보통신서비스 제공자에게도 사적 정보침해와 관련하여 일정한 의무를 부과하고 있다. 즉 제44조 제2항은 정보통신서비스 제공자에게 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 사적 침해정보가 유통되지 않도록 노력하여야 할 의무를 부과하고 있고, 제44조의2 제2항은 사적 정보의 침해를 받은 이용자가 정보통신서비스 제공자에게 당해 정보의 삭제 또는 반박게재를 요청할 경우에 이에 필요한 조치를 취할 의무를 규정하고 있으며, 제44조의5 제1항은 일정한 게시판 설치·운영자에게 게시판 이용자의 본인 확인 등과 같은 구체적인 조치를 취하여야 한다는 규정을 두고 있다.

(4) 정보통신망의 안정성 확보

공중이 이용하고 있는 정보통신망에서의 안정성 확보는 개인정보 보호의 관점에서도 중요한 의미가 있다. 예를 들어 특정한 정보통신망에서 처리되고 있거나 저장 중인 정보가 정보통신망 자체의 장애로 인하여 누출될 경우에, 이는 개인정보에 대한 중요한 침해일 수 있으며, 나아가 자유로운 정보통신서비스의 이용을 저해함으로써 정보통신산업 발달에 근본적인 문제를 야기할 수 있다. 전술한 것처럼 EU 프라이버시 지침도 제3조에서 정보통신서비스의 안정성을 확보하기 위하여 정보통신서비스 제공자가 기술적·조직적 조치를 취하여야 한다는 것을 명시적으로 규정하고 있는 것도, 이러한 이유에 따른 것이다.²⁹⁾

정보통신망법도 정보통신망의 안정성을 확보하기 위한 규정을 두고 있

29) Nikod Th. Nikolinakos, op. cit., p.338 참조.

는데, 제45조 제1항은 정보통신서비스 제공자에게 정보통신망의 안정성 및 정보의 신뢰성을 확보하기 위한 보호조치를 취할 의무를 부과하고 있으며, 제48조 제1항은 누구든지 정당한 접근권한 없이 또는 허용된 접근권한을 넘어 정보통신망에 침입하는 행위를 금지하고 있다. 이 외에 집적된 정보통신시설의 보호(46조), 정보보호의 안전진단(46조의3), 정보보호관리체계의 인증 및 인증기관 지정취소(47조 및 47조의2), 침해사고의 신고 및 원인 분석(48조의3 및 48조의4) 등의 규정도 정보통신망의 안정성을 확보하기 위한 제도에 해당한다.

나아가 정보통신망법은 정보통신망의 안정성 확보와 관련하여 속이는 행위에 의한 개인정보의 수집금지, 영리목적의 광고성 정보 전송 제한, 전자우편주소의 무단 수집행위 금지 등에 관하여 규정하고 있다. 구체적으로 제49조의2 제1항에 의하여 정보통신망을 통하여 속이는 행위로 다른 사람의 정보를 수집하거나 다른 사람이 정보를 제공하도록 유인하는 행위가 금지된다. 제50조 제1항은 전자우편 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여³⁰⁾ 수신자의 명시적인 수신거부 의사에 반하는 영리목적의 광고성 정보를 전송하는 것을 금지하고 있고, 제2항은 수신자의 전화·모사 전송기기에 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 자는 당해 수신자의 사전 동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다. 다만 동항 단서에 의하여 재화 및 용역의 거래관계를 통하여 수신자로부터 직접 연락처를 수집한 자가 그가 취급하는 재화 및 용역에 대한 영리목적의 광고성 정보를 전송하고자 하는 경우와 전자상거래 소비자법 제13조 제1항의 규정에 의한 광고 및 방문판매법 제6조 제3항의 규정에 의한 전화권유의 경우에는 사전 동의에 대한 예외가 허용된다.³¹⁾ 이러한 예외 사유는 EU 프라이버시 지침이 정하고 있는 범위와 유사하지만, 방문판매법과 같은 예외 규정은 사업자의 자신에 관한 정보 제공의 이행을 동의에 갈음하는 의미가 있어서 예외 사유로 타당한지에 의문이 있다. 끝으로 제50조의2

30) 동법 시행령 제61조는 이에 해당하는 매체로서 수신자의 연락처로 부호·문자·화상 또는 영상을 전자문서 등 전자적 형태로 전송하는 매체를 규정하고 있다.

31) 전자상거래소비자법과 방문판매법의 규정은 사업자의 소비자에 대한 사전적 정보제공을 의무화한 규정들이다.

제1항은 인터넷 홈페이지 운영자 또는 관리자의 사전 동의 없이 인터넷 홈페이지에서 자동적으로 전자우편주소를 수집하는 프로그램이나 그 밖의 기술적 장치를 이용하여 전자우편주소를 수집하는 것을 금지하고 있다.

(5) 통신과금서비스

EU 프라이버시 지침 제7조가 규정하고 있듯이, 통신과금서비스의 제공은 정보통신서비스 이용에 있어서 적절한 정보제공의 관점에서 의미가 있다. 이에 대한 규제와 관련하여 정보통신방법은 산업적인 관점을 우선적으로 반영하고 있는 것으로 보인다. 즉 동법 제53조 제1항은 통신과금서비스 제공자의 등록에 관하여 규제하면서, 이때의 제공자의 재무건전성, 이용자보호계획, 업무를 수행할 수 있는 인력과 물적 설비 등을 요건으로 규정하고 있으며, 제57조 제1항은 통신과금서비스 제공자에게 통신과금서비스가 안전하게 제공될 수 있도록 선량한 관리자로서의 주의를 다할 의무를 부과하고 있다.

한편 정보통신방법은 이용자의 권리측면에서도 규정하고 있는데, 제58조 제1항은 통신과금서비스제공자는 재화 등의 판매·제공의 대가를 청구할 때에 통신과금서비스이용자에게 구매·이용 내역, 이의신청의 방법 등 대통령령으로 정하는 사항을 고지하여야 한다고 규정하고 있고, 이는 EU 프라이버시 지침 제7조에 의한 과금 부과에 있어서 ‘non-itemised’ 원칙에 부합하는 것이라 할 수 있다.

3. 위치정보보호법의 주요 내용

(1) 의의

위치정보보호법 제1조는 동법의 목적에 관하여 위치정보의 유출·오용 및 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호하고 위치정보의 안전한 이용환경을 조성하여 위치정보의 이용을 활성화함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 동 규정이 시사하듯이, 위치정보보호법은 위치 정보를 보호하는 목적뿐만 아니

라, 상업적 활용의 의미도 포함된 위치정보 이용의 활성화도 의도하고 있으며, 두 관점이 종합하여 전체 법체계를 이루고 있다.

이러한 법 특성은 동법이 대상으로 하는 위치정보의 정의에도 드러나는데, 법 제2조 제1호는 위치정보를 “이동성이 있는 물건 또는 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로서 「전기통신사업법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 것을 말한다”, 제2호는 개인위치정보를 “특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다)를 말한다”고 규정하고 있다. 이와 같은 정의는 EU 프라이버시 지침 제9조에서 위치정보가 통신망 안에서의 단말기의 위치로부터 자료화된 정보를 의미하는 것에 비하여 의미상 확대되고 있으며, 이는 위치정보서비스 자체의 상업적 활용 가능성을 반영한 것으로 볼 수 있다.

한편 법 제5조 내지 제8조에서는 위치정보사업에 관한 방송통신위원회의 허가 등, 그리고 제9조 내지 제14조에서는 위치기반서비스사업의 신고 등에 관하여 규정하고 있는데, 이러한 규정은 위치정보사업을 규제 산업의 영역에서 다루고자 하는 입법적 태도의 결과로 이해된다.

(2) 위치정보 보호의 주요 내용

위치정보보호법은 위치정보의 보호와 관련하여 위치정보 수집 등에 대한 제한을 부과하고 있는데, 기본적으로 위치정보 주체의 사전동의를 요구하는 방식으로 이루어지고 있다. 즉 제15조는 개인 또는 소유자의 동의를 얻지 아니하고 당해 개인 또는 이동성이 있는 물건의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하는 행위를 원칙적으로 금지하며, 제18조 제1항과 제19조 제1항은 위치정보사업자가 개인위치정보를 수집하고자 하는 경우 또는 위치기반서비스사업자가 개인위치정보를 이용하여 서비스를 제공하고자 하는 경우에 일정한 내용을 이용약관에 명시한 후 개인위치정보주체의 동의를 얻어야 하는 것으로 규정하고 있다.

한편 개인위치정보주체는 위치정보사업자에 대한 동의의 철회(24조 1

항), 개인위치정보의 수집, 이용 또는 제공의 일시적인 중지(2항), 위치정보사업자 등에 대한 일정한 자료의 열람 또는 고지의 요구(3항) 등의 권리를 가지며, 이로써 개인정보보호의 실질을 기하고 있다.

4. 거래 공정화 법률에 의한 개인정보 보호

(1) 소비자 보호 차원에서의 규제

통신산업에서 개인정보 보호는 통신서비스의 거래나 통신사업자에 의하여 제공된 개인정보를 통한 거래의 공정화를 규율하는 법률에 의해서도 이루어질 수 있다. 특히 거래의 공정화 법률은 거래상 구조적으로 열등한 지위에 있는 소비자 보호의 목적이 반영된 것으로서, 개인정보에 관한 이익도 소비자의 이익으로 이해될 수 있기 때문에, 이러한 규제체계가 갖는 중요성을 간과할 수 없다.

예를 들어 전자상거래소비자법 제11조 제1항은 “사업자는 전자상거래 또는 통신판매를 위하여 소비자에 관한 정보를 수집 또는 이용하고자 하는 경우에는 정보통신망법 등 관련 규정에 따라 이를 공정하게 수집 또는 이용하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이 규정에 의하여 정보통신망법상 개인정보처리자가 부담하는 의무는 전자상거래의 사업자 등으로 확장된다. 또한 동조 제2항은 “사업자는 재화 등을 거래함에 있어서 소비자에 관한 정보가 도용되어 당해 소비자가 재산상의 손해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 특별한 사유가 있는 경우에는 본인 확인이나 피해의 회복 등 대통령령이 정하는 필요한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이때 도용의 의미와 관련하여 법원은 타인 정보의 불법적 사용뿐만 아니라, 정보주체의 동의를 받지 아니하거나 동의를 받은 범위를 넘는 사용도 포함된다고 보고 있으며,³²⁾ 이러한 판례에 비추어 개인정보의 침해 범위도 동 규정에 의하여 확대되는 것으로 이해할 수 있다.³³⁾ 이 밖에 동법 제21조 제1항 제6호에 의하여 “본인의 허락을 받지 아니하거나 허

32) 서울고법 2009. 7. 1. 선고 2008누26918 판결 및 대법원 2009. 11. 12. 선고 2009두12549 판결.

33) 이호영, 소비자보호법, 홍문사, 2010, 242~243쪽 참조.

락 받은 범위를 넘어 소비자에 관한 정보를 이용하는 행위”가 금지행위로 규정되어 있는 것도, 거래의 공정화 차원에서 개인정보의 보호를 수용하고 있는 적절한 예가 될 것이다.

한편 거래 유형과 관련하여 개인정보의 보호가 문제되는 것으로서, 통신이 마케팅 수단으로 직접적으로 활용되는 텔레마케팅의 규제에 주목할 필요가 있다. 텔레마케팅은 텔레커뮤니케이션(telecommunication)과 마케팅(marketing)의 합성어로 구성된 용어이며, 통신수단의 활용에 의한 마케팅을 의미한다. 또한 구체적인 행태 측면에서 보면, 새로운 고객을 끌어들이기 위하여, 기존고객들과 접촉하여 만족수준을 확인하기 위하여, 또는 주문을 받기 위하여 텔레마케터(telemarketer)를 사용하는 것을 의미한다.³⁴⁾ 마케팅은 과거 상품의 판매 촉진수단으로서 인식되었지만, 최근에는 고객의 욕구를 충족하는 수단으로서 그 의미가 변화되고 있다. 1985년 미국마케팅협회(american marketing association)의 정의에 의하면, 마케팅은 개인과 조직의 목표를 만족시키는 교환을 창출하기 위하여 아이디어, 상품, 서비스의 개념 형성, 가격, 프로모션, 유통을 계획하고 실시하는 과정을 의미한다.³⁵⁾ 마케팅의 수단으로 통신을 활용하는 텔레마케팅 역시 이러한 변화에 상응하여 그 외연이 확대되고 있다.

이상의 특징을 갖고 있는 텔레마케팅은 비대면 또는 원격지 판매(distant selling)의 대표적 유형으로서 소비자 이익 보호를 위한 규제 대상이 되고 있으며,³⁶⁾ 특히 방문판매법은 이에 관한 명시적인 근거가 된다. 동법 제2조 제3호는 전화권유판매를 “전화를 이용하여 소비자에게 권유하여 계약의 청약을 받거나 계약을 체결하는 등 총리령이 정하는 방법으로³⁷⁾ 재화 등을 판매하는 것”으로 정의하고 있으며, 이는 앞에서 살펴본 텔레마케팅의 정의에 부합하는 판매유형에 해당한다. 이러한 판매유형에 대하여, 동법 제5조에 의한 사업신고 의무의 부과, 제6조에 의한 전화권

34) Philip Kotler, 윤훈현 역, Marketing Management, 석정, 2000, 928쪽.

35) 김준호·이동진, 텔레마케팅, 무역경영사, 2007, 133~134쪽 참조.

36) Geraint G. Howells & Stephen Weatherill, *Consumer Protection Law*, Dartmouth, 1995, pp.295-296 참조.

37) 동법 시행규칙 제4조에 의하면, 전화를 사용하여 소비자의 응답을 유도하고 대화를 함으로써 청약을 받거나 계약을 체결하는 방법을 말한다.

유판매원의 명부 비치 의무의 부과, 제7조에 의한 계약체결 전의 정보제공 및 계약체결에 따른 계약서 교부의무의 부과, 제8조에 의하여 거래상 대방인 고객에 대한 청약철회권의 부과 그리고 제11조에 의하여 계약체결 강요 등의 행위를 금지하는 것에 의하여 규제가 이루어지고 있다.

이와 같은 규제의 근거로서, 판매원의 일방적인 정보의 제공에 의하여 소비자 선택의 왜곡이 나타날 수 있다는 점, 판매원의 신분이 명확하지 않고 또한 수금원과 판매원이 다른 경우에 소비자에게 거래상의 불이익이 발생하여도 이를 조정할 수 있는 기회가 제한될 수밖에 없다는 점 등이 제시되고 있다.³⁸⁾

(2) 정보통신망법 등에 의한 개인정보 보호와의 관계

이상의 전화권유판매에 대한 방문판매법에 의한 규제는 전화권유판매 자체를 금지하는 것이 아니라, 거래의 공정성을 보장하여 소비자의 이익이 보호될 수 있도록 동 판매방식을 제한하는 것이다. 이러한 점에서 앞에서 살펴 본 정보통신망법상 개인정보의 보호를 위한 규제, 특히 정보통신서비스제공자에 의한 개인정보의 수집, 이용 그리고 제3자 제공의 경우에 이용자의 동의를 요구하는 것은, 전화권유판매, 즉 텔레마케팅에 대한 보다 근본적인 규제가 된다.

텔레마케팅은 시간, 공간, 거리의 장벽을 극복하며, 기업을 정보창조조직으로 변모시키고, 통신에 기초하여 형성된 관계에 기초하여 영업활동이 전개된다는 점 등의 특성을 갖고 있으며, 또한 무엇보다 고객의 데이터베이스를 중심으로 수행된다는 점에서의 기본적인 특징을 갖고 있다.³⁹⁾ 즉 텔레마케팅에 의한 영업을 수행함에 있어서 고객의 데이터베이스는 일차적인 중요성을 갖는 것이고, 많은 경우에 텔레마케팅의 출발점이 된다.⁴⁰⁾ 따라서 정보통신서비스제공자가 이러한 데이터를 구축하는 것을 제한하는 것은 텔레마케팅에 대한 근본적인 제한을 의미한다.

38) 권오승, 경제법, 법문사, 2005, 589~590쪽 및 신현윤, 경제법, 법문사, 2010, 670~671쪽 참조.

39) 김준호·이동진, 앞의 책, 138쪽 참조.

40) Ernst Röder-Messel & Christian Koenig, op. cit., 493쪽.

이와 관련하여 EU의 프라이버시 지침이 개인정보 보호와 관련하여 전화번호부에 의한 규제와 이른바 스팸과 같은 자동교환 전화를 포함한 요청하지 않은(unsolicited) 통신에 관한 규제를 구분하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 전화번호부는 하나의 네트워크에 가입하고 있는 모든 이용자를 포함하여 인쇄방식으로 또는 전자적으로 만들어진 것을 의미하며, 이에 대한 접근가능성의 보장은 EU의 보편적 의무 지침이 규정하고 있듯이, 보편적 의무로서의 성격을 갖는다.⁴¹⁾ 이러한 점에서 앞서 살펴 본 EU 프라이버시 지침도, 검색 이외의 목적을 추구하는 경우 이외에는, 이용자들에게 전화번호부 등재 이전에 전화번호부의 목적에 대하여 공지가 이루어질 것과 이용자들에게 전화번호부상의 정보에 대한 검증, 수정, 철회권을 보장하고 있을 뿐이다. 반면에 EU 프라이버시 지침 13조는 자동화된 전화 등에 의한 직접적 판매에 대하여 원칙적으로 사전적 동의를 요하는 것으로 하고 있으며, 이는 자신의 정보가 이용되는 것에 대한 구체적인 통제를 의미하는 것이다.

이러한 규제상의 구별은 정보통신방법에서도 이루어지고 있지만, 개인정보의 보호에 있어서 전화번호가 갖고 있는 공공적 특성에 대한 고려나 영업적 이용에 대한 사전 동의와 같은 특별한 규제 근거에 대한 명확한 인식이 뒷받침되고 있는지는 의문이다. 구체적으로 정보통신방법 제50조의 규제에서 자동화된 전화여부를 구분하지 않고 전화에 의한 광고성 정보 전송에 사전적 동의를 요하는 것이나 사전적 동의를 요하지 않는 예외 사유의 확대 등에서 타당성을 결하고 있다는 지적이 가능하다. 또한 자동전화에 의한 경우와 그 이외의 경우에 프라이버시 침해 측면뿐만 아니라 공적으로 이용되는 전화번호의 의의에 대해서도 고려할 점이 있다.

나아가 전자상거래소비자법이나 방문판매법이 특수한 거래로서 텔레마케팅을 규제 대상으로 하고 있다는 점은 개인정보 보호 규제체계의 전체적인 관점에서 검토를 요한다. 예를 들어 미국 통신법상 프라이버시 보호의 관점에서 Telemarketing의 규제가 엄격한 것은 아니지만, 연방거래위원

41) Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services 제5조는 전화번호 안내와 전화번호부의 이용을 보편적 의무의 내용으로 규정하고 있다.

회(FTC)에 의한 Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act 제6102조에 근거한 규제는 기만적이거나 남용적인 Telemarketing을 금지하는 것을 내용으로 하는 강화된 규제 태도를 보여주고 있으며,⁴²⁾ 이러한 상황이 종합적으로 이해될 필요가 있다. 비록 거래의 공정성 보장과 개인정보의 보호라는 뚜렷이 구별되는 입법 목적을 갖고 있지만, 판매 방식 자체에 대한 규제가 이루어지고 있는 상황은 개인정보(프라이버시)의 침해 가능성을 줄이는 방향으로 작용할 수 있으며, 이러한 점은 규제의 수준과 범위를 정하는데 있어서 고려되어야 한다.

IV. 규제체계의 개선

1. 개인정보의 영업적 이용에 관한 규제체계의 종합

통신산업에서 개인정보 보호는 여전히 중요한 과제이며, 개인정보보호법을 기초로 하여 정보통신망법과 위치정보보호법으로 구성된 법체계는 개인정보의 수집과 이용 등을 규제하고, 또한 거래 공정화를 위한 법률에 의해서도 개인정보의 이용에 관한 일정한 제한이 따르고 있다. 개인정보의 이용 등과 관련된 사업자의 영업적 활동은 이 법률들에 의한 규제 범위 안에서 이루어지며, 결국 이러한 규제체계는 개인정보의 영업적 이용의 한계로 작용할 것이다.

통신산업에서 개인정보의 영업적 이용을 단계적으로 파악하면, 통신사업자가 통신서비스를 제공하는 과정에서 불가피하게 개인정보의 수집과 이용이 필요한 경우와 통신사업자가 수집한 개인정보를 이용하여 다른 상품을 제공하는 경우로 나눌 수 있으며, 또한 후자의 경우에는 제공되는 상품이 다른 통신서비스인 경우와 통신 외의 상품인 경우로 구분할 수 있다.

이상의 개인정보가 형성, 유통되는 각각의 단계에서 개인정보 보호의 필요성은 모두 인정되지만, 보호의 초점에는 다소 차이가 있다. 예를 들

42) <http://business.ftc.gov/advertising-and-marketing/telemarketing> 참조.

어 전자의 경우 전통적인 의미에서의 개인정보 보호가 여전히 핵심적인 규제 사항이 된다면, 후자의 경우에는 영업적 이용의 구체적인 내용이나 방식에 대한 통제가 보다 의미 있을 것이다. 이러한 점에서 개인정보보호법상 개인정보처리자나 정보통신망법상 정보통신서비스 제공자의 단일한 개념에 의존하여 규제체계를 형성하고 있는 것에 대해서는,⁴³⁾ 개인정보의 수집이나 이용 측면에서 상이한 측면을 고려하지 않고 획일적 규제를 행하고 있다는 점에서 일정한 문제제기가 가능할 것이다.

또한 상품의 판매를 위하여 개인정보를 이용하는 경우, 전자상거래 소비자법이나 방문판매법에 의한 거래 공정화 차원에서의 규제가 이루어지고 있다는 점도 전체 규제체계를 합리적으로 구성할 경우에 고려하여야 할 부분이다. 즉 통신판매나 전화권유판매에 의한 거래에 있어서 개인정보도 거래상대방의 중요한 이익의 하나로 볼 수 있다는 점에서 개인정보 보호를 위한 규제가 행해지고 있는데, 이와 같은 구체적인 거래 과정에서의 규제가 개인정보의 일반적 규제보다 실효성 측면에서 보다 유력한지에 대한 검토가 필요할 것이다. 이와 관련하여 앞에서 살펴본 것처럼 미국 법체계에서 마케팅 과정에서의 개인정보(privacy) 문제는 FTC에 의한 공정거래 관점에서 주로 다루어지고 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다.

2. 구체적 문제점과 개선 제안

정보통신망법 제1조는 동법의 목적에 관하여 “이 법은 정보통신망의 이용을 촉진하고 정보통신서비스를 이용하는 자의 개인정보를 보호함과 아울러 정보통신망을 건전하고 안전하게 이용할 수 있는 환경을 조성하여 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 위치정보보호법 또한 유사한 규정을 두고 있다. 이러한 규정은 동법이 산업적인 관점에서 정보통신망의 이용촉진과 정보의 보호를 동시에 추구하고 있음을 의미한다. 그러나 산업정책적인 관점에서 정보통신망에 대한 규율과 개인 정보 보호의 규제는, 가치 측면에서 충돌할

43) 위치정보보호법에서는 규제 대상을 위치정보사업자와 위치기반서비스사업자로 개념상 분리하지만, 규제 내용은 거의 동일하게 구성되어 있다.

여지가 있다는 점에서 하나의 법체계에 수용되어 있는 것이 타당한 입법 방식인지에 대해서 근본적인 의문이 있다. 이러한 문제점은 개별 조항에서 정보 보호를 위한 충분한 규제를 정립하는 것에 한계로 작용할 수 있다.

또한 각각의 규제의 의의를 명확히 하며, 개인정보의 관점에서 흠결될 부분에 대한 검토가 이루어져야 한다. 예를 들어 개인정보의 관점에서 발신자 정보는 그 자체로 정보의 중요한 내용으로서 프라이버시 보호의 대상이 되며, EU 프라이버시 지침도 이에 관한 보호 규정을 두고 있는데(지침 8조, 9조) 반하여, 정보통신망법상 이에 대한 규제가 이루어지고 있지 않은 점은 문제점으로 지적할 만하다. 또한 통신산업에서 보호 대상이 되는 개인정보는 개인정보보호법에 의하여 일반적으로 정의되고 있는데, 구체적인 정보의 내용에 따른 정책적 대응이 상이할 수 있기 때문에 유형화된 이해가 필요할 수 있다. 예를 들어 미국 통신법상 네트워크 정보나 EU 프라이버시 지침에서 통화정보(traffic data) 등과 개인정보의 유형을 구체화하고, 각각의 유형에 적합한 보호수준과 예외 허용 범위를 정하는 방식은 통신산업에서 개인정보 보호의 실효성을 높이는 방안으로 고려될 수 있다.

개인정보의 보호나 그 밖의 규율에 있어서 차별화된 접근이 필요하다. EU 프라이버시 지침 제12조는 최소한의 인적사항으로 검색에 필요한 수준 이상의 정보에 대한 추가적 동의에 관하여 규정하고 있는데, 이와 같이 개인의 정체성에 관련된 정도에 따라서 규제 수준의 차이를 두는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 현행 개인정보보호법은 이러한 문제의식을 민감정보 등의 개념을 통하여 반영하고 있지만, 공중에 의하여 이용되는 인쇄 또는 전자적 형태의 전화번호부에 등재되는 정보에 대해서도 차별적인 접근이 필요할 것이다. 텔레마케팅의 영업 방식의 구체적 유형에 따라서 개인정보 보호를 위한 규제를 차별화하는 것도 고려할 수 있다. EU 프라이버시 지침 제13조 제1항이 시사하는 것처럼, 텔레마케팅이 교환원의 중계가 없는 자동교환 전화의 사용을 통하여 이루어질 경우에⁴⁴⁾ 이에 대한 규제는 강화될 필요가 있다. 또한 개인정보 보호에 있어서 원칙적인

44) 완전히 자동화된 시스템에 의하는 텔레마케팅의 의의에 관하여, Philip Kolter, 윤훈현 역, 앞의 책, 929쪽 참조.

방식이 되고 있는 동의 또는 추가적 동의가 형식적이지 않은 실질적인 요건으로 기능할 수 있도록 지속적으로 주의를 기울여야 하고, 특히 기본 동의와 추가적 동의가 실질적으로 분리될 수 있도록 하는 것에 정책의 초점이 모아질 필요가 있다.

끝으로 이용자의 개인정보를 수집한 정보통신서비스 제공자는 수집된 개인정보를 영업적으로 이용하려는 자에 대하여 우월한 지위에 있게 된다는 점도 규제의 관점에서 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 독일의 Sparberaterin 판결은 시사하는 바가 크다.⁴⁵⁾ 동 판결에서 독일 연방대법원은 DT(Deutsche Telekom)의 자회사로서 독일 전역의 전화번호부 'Das Telefonbuch' 그리고 지역 전화번호부 'Das Oerterliche'와 'Gelben Seiten'을 발행하는 자에 대하여 전화번호부에 광고를 게재하는 사업자는 종속적인 지위에 있으며, 전화번호부 사업자가 광고를 게재함에 있어서 독립적 광고대행사를 자신의 대리인에 비하여 불이익하게 취급한 것은 GWB 제20조 제2항의 차별행위에 해당한다고 판시하였다. 동 판결은 종속적인 관계에 초점을 맞추어 남용행위를 인정한 판례로서,⁴⁶⁾ 정보통신망법상 이에 관한 규제 근거가 주어지지 않는 경우에도, 개인정보를 수집하고 있는 정보통신서비스 제공자가 수집된 정보를 영업적으로 활용할 경우에 경쟁법에 의한 규제 가능성을 보여주고 있다. 즉 개인정보를 이용하는 경우에 보호의 관점뿐만 아니라, 개인정보를 축적하고 있는 사업자의 지배력 관점에서도 규제가 필요할 수 있다.

45) BGH 2004. 7. 13. 또한 독점적 지위에 있는 방송사업자가 텔레마케팅 사업자에 대하여 TV방송 광고에서 수신 번호를 자신의 계열사의 번호로 할 것을 요구한 것을 유럽법원(ECJ)이 시장지배적 지위남용행위로 판단한 Télémarketing 사건(Centre Belge d'Etudes de Marché-Télémarketing SA v. Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion SA case 311/84 [1986] 2 CMLR 558)도 참고할 만하다. Télémarketing 사건에 대한 평석으로서, Mark Furse, *Competition Law*, Oxford Univ. Press, 2009, p.311 참조.

46) Michael Kling, Stefan Thomas, *Kartellrecht*, Verlag Vahlen, 2007, S. 635 참조.

참 고 문 헌

- 권건보, 개인정보보호와 자기정보통제권, 경인문화사, 2005
- 권오승, 경제법, 법문사, 2005
- 권오승, 소비자보호법, 법문사, 2005
- 김준호·이동진, 텔레마케팅, 무역경영사, 2007
- 신현윤, 경제법, 법문사, 2010
- 이호영, 소비자보호법, 홍문사, 2010
- 홍명수, “스마트폰의 확대에 따른 통신법상 경쟁정책 문제의 검토”, 법과 사회 제40호, 법과사회이론학회, 2011
- 황인호, “공공기관 개인정보보호법의 개정방향 고찰”, 중앙법학 제5집 제3호, 중앙법학회, 2003
- Philip Kolter, 윤훈현 역, Marketing Management, 석정, 2000
- Brenner, D. L., Law and Regulation of Common Carriers in the Communications Industry, Westview Press, 1996
- Chissick, M. & Kelman, A., Electronic Commerce: Law and Practice, Sweet & Maxwell, 1999
- Furse, M., Competition Law, Oxford Univ. Press, 2009
- Howells, G. C. & Weatherill, S., Consumer Protection Law, Dartmouth, 1995
- Kling, M., Stefan Thomas, Kartellrecht, Verlag Vahlen, 2007
- Koenig, C., Bartosch, A. & Braun, J., EC Competition and Telecommunications Law, Kluwer Law International, 2002
- Nikolinakos, N. T., EU Competition Law and Regulation in the Converging Telecommunications, Media and IT Sectors, Kluwer Law, 2006
- Pikowsky, R., “The Need for Revisions to the Law of Wiretapping and Interception of E-mail”, Michigan T & T Law Review vol. 10 no. 1, 2003
- Walden, I. ed., Telecommunications and Regulation, Oxford Univ. Press, 2009

<국문초록>

통신산업에서 급격한 변화는 통신법 규제체계에 많은 영향을 미치고 있으며, 개인정보 보호의 측면에서도 이러한 변화가 요구되고 있다. 전통적인 통신법에서는 개인정보(privacy)의 비밀을 보호하는 것이 가장 중요한 정책 목표였지만, 디지털화된 통신 환경에서는 정보의 형성, 저장, 전송 등의 모든 과정에서 개인정보의 보호가 문제가 되고 있으며, 특히 통신사업자 등이 개인정보 보호의 주체로서 중요한 의미가 있다.

2003년 EU의 프라이버시 지침의 제정이나 1996년 미국 통신법의 개정을 통하여 새로운 관점에서 개인정보 보호의 필요성을 반영하고 있으며, 우리 통신법 체계에서도 이러한 제도 개선이 이루어져 왔다. 즉 개인정보 보호에 관한 일반법으로서 「개인정보보호법」이 제정되고, 통신산업에서의 특별한 규율의 의미가 있는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」과 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등이 특별법으로서 개인정보 보호의 근거가 되고 있다.

이와 같은 개인정보 보호를 위한 통신법 체계는 긍정적인 것으로 평가할 수 있지만, 개인정보 보호의 구체적인 유형에 상응하는 규제 내용을 보완하고, 개인정보 보호의 기본 요건으로서 정보주체의 동의를 실질화하는 방안을 지속적으로 강구해야 할 것이다.

주제어 : 개인정보, 통신산업, 프라이버시 지침, 개인정보보호법, 정보통신망법

The Protection of Privacy and the Restriction of Its Commercial Use in Telecommunications

Hong, Myung-Su*

The rapid changes in telecommunications have exercised an important influence on the telecommunications law system, including the protection of the privacy. It was a decisive assignment that telecommunications law protected the confidentiality of privacy. But in new digitalized telecommunications circumstance, every steps of the conveyance of the individual informations should be protected, in particular by telecommunications carriers as a subject of the protection of information.

EU Privacy Directive in 2003 and the amendment of Communications Act in U. S. A. in 1996 have reflected the necessity of the privacy from a new point of view. In Korea, "Protection of Privacy Act" has been established as general law as to the protection of privacy and "Electronic Communications Net-work Act" and "Location Data Act" have been functioned as special law in telecommunications, and these laws have developed the legal systems about the protection of privacy in telecommunications. Such a legal system could be affirmatively evaluated. But the regulations should be reformed in a way that corresponds to the detailed types of the privacy and it should be devised a method, that the consent of users could be fulfilled practically.

Key Words : Privacy, Telecommunications, EU Privacy Directive,
Protection of Privacy Act, Electronic Communications
Net-work Act

* Associate Professor Myongji Univ

