

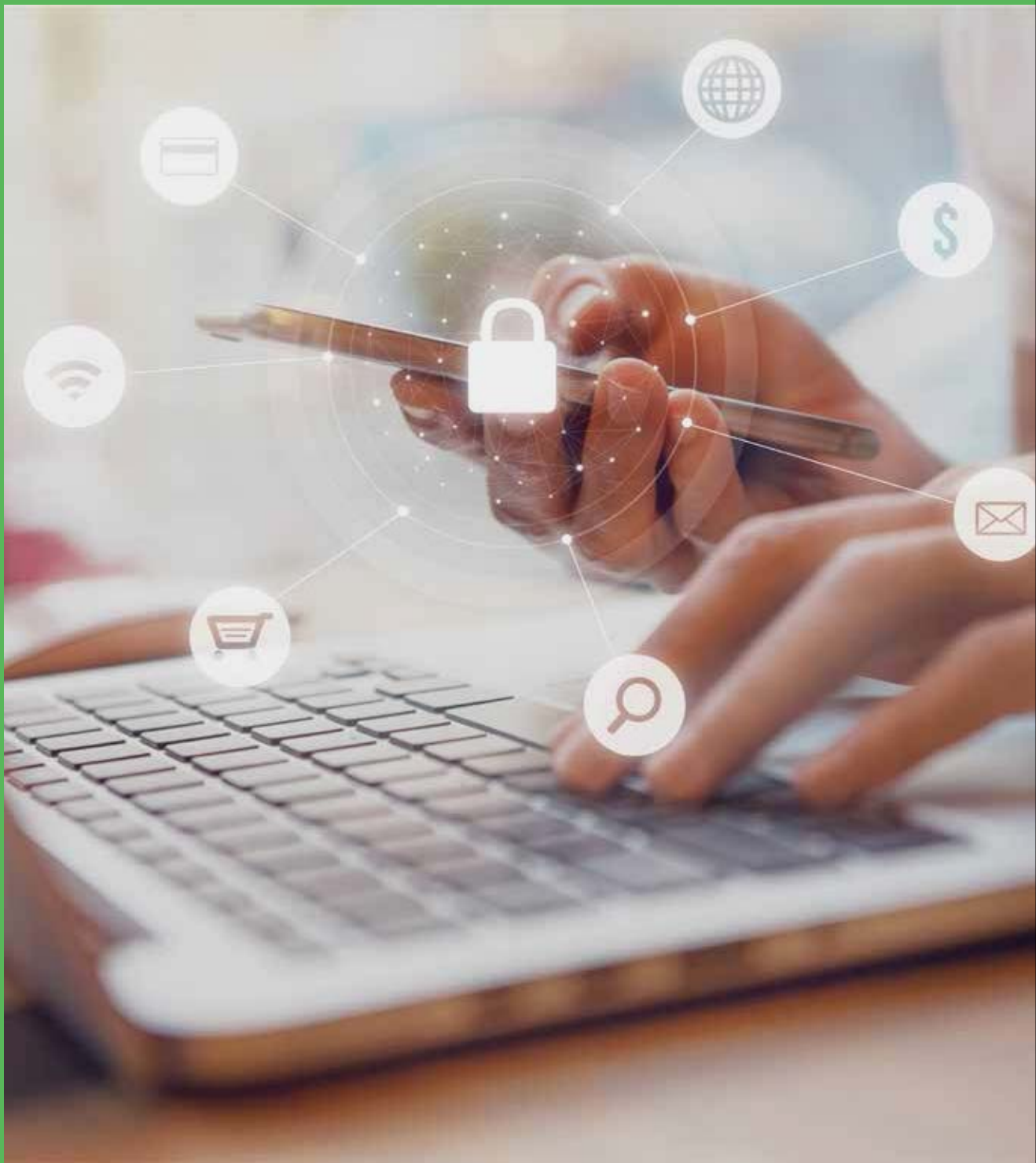


“개인정보 3법” 개정상의 문제점과 개선 방향

2020년 1월 9일 “데이터 3법”이라 불리던 개인정보 보호법(이하 ‘개인정보법’), 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(이하 ‘신용정보법’), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’) 개정안이 본회의를 통과했다.



👤 채이배
✉ 제20대 국회의원
📧 cyber633@naver.com



필자는 이 법의 통과에 가장 적극적으로 반대했지만, 역설적으로 빅데이터 산업 진흥을 위한 법 개정을 가장 앞장서 주장하기도 하였다. 개인정보보호법 개정을 통해 빅데이터 산업 진흥의 물꼬를 트자는 것은 2018년 7, 8월 <국회 민생경제법안 TF>에서 바른미래당이 최우선순위로 제안했던 사항이며, 당시 필자는 정책위 의장(권한대행)으로서 이러한 논의에 직접 관여하고 협의를 진행했기 때문이다. 그런데 이후 심사를 거쳐 법사위로 넘어온 법안은, 그런 필자마저도 가장 마지막까지 반대할 수밖에 없는 내용이었다. 그리고 내용뿐 아니라, 개정안이 국회에서 통과된 일련의 과정을 돌아볼 때 그 심의 과정과 절차에 대해서도 상당한 우려가 남는다. 특히, 인권의 관점에서 다루어야 할 “개인정보”라는 근본을 망각한 채, 산업의 관점에서 “데이터”로만 취급하는 “데이터 3법”이라는 용어부터 문제이므로, 이후 “개인정보 3법”으로 서술하고자 한다.

이 글에서는 법적 관점에서 개인정보 3법 개정 과정에서 드러난 문제점을 짚어보고 개선 방향을 살펴보고자 한다.

1. 법안 내용상의 문제점

우리는 지난 수십 년간 반복된 대형 금융사고에서 한 가지 값비싼 교훈을 얻었다. 역셀을 밟는 기관과 브레이크를 밟는 기관은 서로 분리·독립되어 있어야 한다는 것이다. 즉 산업의 진흥과 규제·감독을 한 기관이 담당하면, 상황에 따라 때로는 진흥으로 풀렸다가, 대형 사고가 발생하면 규제가 극단적으로 강화되었다가, 사고의 충격이 잊혀질 때쯤 다시 규제 완화와 산업발전을 위해 이용자 보호를 일정 부분 희생하는, 그래서 또 다른 사고의 씨앗을 뿌리는 일을 무한히 반복할 뿐이다.

개정된 개인정보법은 이러한 문제를 개인정보 영역에 그대로 이식할 위험이 있다. 개정법은 개인정보보호위원회가 실질적인 집행력과 권한을 갖도록 위원회의 지위와 구성 등을 새롭게 정하는 동시에, 데이터 산업 육성·진흥을 목적으로 개인정보 수집·활용과 관련된 규제, 특히 개인정보 중 가명정보와 관련된 규제를 대폭 완화했다. 이번 개정으로 가명정보의 활용은 이 법에 근거해 이뤄지게 되었고,¹ 신설 개인정보보호위원회는 개인정보법의 소관부처로서, 개인정보의 보호에 관련된 업무뿐 아니라 가명정보의 활용, 나아가 여가에서 파생된 빅데이터 산업에 관한 업무까지 함께 소관하게 된다.

이러한 구조에서 과연 개인정보보호위원회가 ‘개인정보주체의 권리 보호’라는 본연의 역할에만 집중할 수 있을 것인가? 벌써부터 산업계에서는 ‘위원회 구성에 산업계 관계자를 포함해야 한다’거나, ‘시행령 개정안이 데이터 활용 장려라는 법 개정 취지를 반영하지 못했다’

고 주장한다. 나아가 ‘대통령의 성과를 부처 시행령이 발목잡는다’고 까지 비난한다. 결국은 위원회가 ‘신산업 육성’이라는 정책적 판단의 영향에서 자유롭기 어려울 것이라는 우려적인 전망이 우세한데, 감독기관이 정책적 판단에 끌려갔을 때 어떤 사태가 벌어지는지는 가깝게는 현재 진행형인 라임자산운용 사태부터 동양증권 사태, 저축은행 사태 등 수많은 대형 금융사고를 돌이켜보면 될 것이다.

개인정보에 관한 감독체계라는 관점에서 볼 때, 한층 문제가 심각한 것은 신용정보법이다. 애초 개인정보 3법은 유사·중복 규정을 비롯, 규제 체계를 통일적으로 정비해 수범자의 부담을 줄이고 감독기구를 개인정보보호위원회로 일원화한다는 입법목적 아래 개정이 논의된 법이다. 이에 따라 정보통신망법은 거친 방법이지만 관련 장절을 거의 통째로 개인정보법으로 이관하며 방송통신위원회의 관련 기능도 모두 개인정보보호위원회로 이관하기로 하였다. 반면, 신용정보법은 신용정보에 관한 금융위원회의 감독권한을 그대로 유지하고 있을 뿐 아니라 심지어 금융위원회의 적정성 심사를 통과할 경우 해당 신용정보를 익명정보로 추정하도록 되어 있다.



금융위원회가 개인정보의 보호와 관련해 얼마나 전문성이 있는지도 의문이거나, 이러한 구조는 앞서 지적한 정책(진흥-감독(규제)) 기관 미분리에 따른 문제를 더욱 심화시킨다. 개인정보보호위원회가 감독을 충실히 하려 해도 할 수 없는 구조를 만들 뿐 아니라, 진흥·규제 사이의 충돌로 정책실패가 반복될 가능성이 높다. 수범자 입장에서도 법률 간의 불일치로 인한 해석의 불확실성이나 복수의 감독기관이 존재하는 데 따르는 부담이 전혀 줄어들지 않는다.

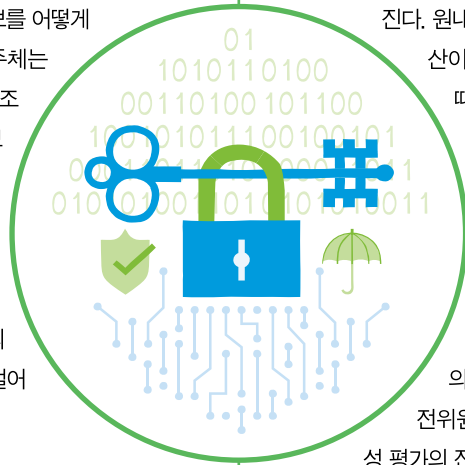
이와 같이 감독체계가 허술한 가운데 개정법은 가명정보에 대한 정보주체의 권리를 대폭 배제하고 있다. 가명정보는 정의 규정 해석상 ‘추가 정보가 있으면 개인 식별이 기술적으로 가능한 정보’로 명백히 개인정보의 일종임에도, 개정법에 따르면 거의 익명정보에 가까운 수준으로 취급된다.

우선 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위해서는 정보주체의 동의 없이 가명정보의 처리가 가능한데, 여기서 ‘과학적 연구’란 정보처리 목적이 과학이 아니라 정보처리 방법이 과학적인 것을 의미한다. 즉 과학적인 방법이라면 산업적·상업적 목적으로도 개인

1) 개인정보법은 개인정보에 관한 일반법이므로 개별법이 달리 정하면 개별법이 우선하기는 하지만, 각 개별법에서 가명정보에 대해 개인정보법보다 높은 수위의 규제를 신설하는 것은 법률의 체계 면에서나 입법경제적 면에서나, 혹은 국회의 입법실무에 비춰봐도 가능성이 낮다. 반면 개별법에서 개인정보법보다 활용을 용이하게 정하는 것은 이미 개인정보법이 가명정보에 대해서는 익명정보로 취급하는 수준과 다를 바 없이 규제를 완화했기 때문에 실익이 없다. 가명정보 활용 수위와 관련된 문제점은 후술한다.

의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다. 기업은 가명정보로 가공한 정보를 제3자에게 판매할 수도 있는데 이 과정에서 정보주체의 동의를 불필요하다. 개정 전 개인정보법에 따르면 정보주체의 동의를 받으면 개인정보(가명정보 포함)를 상업적 목적으로 활용하거나 제3자에게 제공할 수 있었다. 쉽게 말하면 기업이 이 동의를 얻으려고 고객에게 할인 쿠폰 등을 제공하는 데 들어가는 비용을 줄여주기 위해 정보주체의 권리를 제한한 셈이다. 기업입장에서는 정보주체의 동의도, 경제적 비용도 없이 개인정보를 활용, 판매할 수 있게 된 것이다.

또한 사후 통제를 위해 정보주체에게 보장되는 열람권, 정정·삭제·파기요구권 역시 가명정보에 대해서는 배제된다. 애초부터 가명정보를 제공받은 처리자는 재식별을 하지 않는 한 정보주체를 확인할 수 없으므로, 이러한 권리 적용을 배제할 필요성이 있지만 최초로 실명의 개인정보를 가지고 가명정보를 만든 처리자에 대해서까지 이러한 통제장치를 일괄배제하고 있다. 기업이 개인정보를 어떻게 가명정보로 만들어 활용, 판매하고 있는지 정보주체는 알 수 있는 권리가 없다. 뿐만 아니라 질병정보, 노조 가입정보, 정당가입정보 등 민감정보 역시 가명정보라면 자유로운 활용이 가능하다. 주민등록번호를 매개로 강력한 정보 집적이 이뤄진 환경과, 그 주민등록번호를 포함해 잦은 개인정보 유출 사고가 있었던 점을 고려할 때, 재식별을 통한 악용의 위험성이 높다. 재식별은 불법임이 명백하지만, 그간의 온갖 사고들은 대부분 ‘그것이 불법임에도’ 버젓이 벌어졌다는 것을 기억해야 할 것이다.



II. 통과 과정에서의 문제점

그렇다면 개인정보 3법은 대체 어떻게 이와 같은 술한 문제와 우려가 제기됨에도 불구하고 국회를 통과할 수 있었을까? 이는 개인정보 3법의 심사 과정을 떼놓고는 설명이 불가능하다.

법안 심사 과정에서 드러난 모든 문제의 원인은 한 가지로 귀결된다— “원내대표 합의”

이는 ‘국회선진화법’이 낳은 예기치 못한 부작용의 하나인데, 교섭단체 원내대표 간에 처리를 합의한 법안의 경우, 각 상임위에서의 심사 과정이 형해화되어 형식적인 절차로 전락하고, 정치적 합의에 근거해 섬세한 정책적 조율과 검토 없이 법안이 통과되는 경향이 두드러진다. 원내대표 합의는 대개 지리한 협상 끝에 교섭단체 간 견산이 맞는 복잡하고 미묘한 균형점에서 합의가 이뤄지기 때문에, 어느 법 하나라도 문제가 있다고 처리가 지연되면 해당 회기 일정 전체에 차질을 빚는 것이다.²

개인정보 3법도 각 상임위에 법안이 계류된 기간은 길지만 그에 비해 심도있는 검토와 논의는 이뤄지지 않았는데, 그나마 몇 차례 안되는 법안심사에서는 하나의 쟁점에 논의가 매몰되어 다른 쟁점은 거의 논의가 되지 않았다. 개인정보법의 소관위인 행정안전위원회는 총 4회의 법안심사소위를 열었는데 EU 적정성 평가의 전제가 되는 개인정보보호위원회의 조직과 구성에 논의가 집중되었다. 신용정보법의 소관위인 정무위 역시 총 4회의 법안심사소위를 열었으나 재식별 문제를 비롯한 근본적인 입장 차이를 좁히지 못하다가 징벌적 손해배상 한도를 3배에서 5배로 높이는 선에서 막판 합의를 도출했으나, 정작 가장 우려를 샀던 재식별 행위는 징벌적 손해배상의 대상에 포함되지 않았다. 한편 개인정보법 개정안에는 정보통신망법의 조항 일부를 이관하는 내용이 있었는데, 이러한 개인정보법을 정보통신망법의 소관위인 과학기술정

2) 이를 실제로 잘 보여주는 사례가 <인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특별법> 본회의 부결과 재처리 과정이다. 개별 의원의 판단에 따른 투표 결과, 다수의 의원이 개정안에 문제가 있다고 판단하여 본회의 표결에서 법안이 부결되었는데 특정 교섭단체가 원내대표 합의 파기를 이유로 집단 퇴장을 해 남은 회기의 일정을 모두 무산시키려 한 바 있다. 결국 1, 2당 원내대표끼리 재처리를 합의한 뒤에야 국회 일정이 정상화되었으며 해당 법안은 이례적인 본회의 부결보다 더 이례적으로 그 다음 본회의에서 처리되었다. 참고로 퇴장한 교섭단체에서는 “인터넷 전문은행법은 상임위를 여야 합의로 통과한 법안인데 본회의에서 부결시켜서는 안된다”라고 하지만, 본회의에 상정된 법안 중 상임위에서 합의되지 않은 채 상정된 법안은 없다.

보방송통신위 심사 없이 법제사법위에서 처리하려다 한 차례 무산되었다. 이후 과방위는 정보통신망법을 심사하며 이례적으로 정보통신망법 개정안의 부대의견 형태로 개인정보법에 이관된 정보통신망법 관련 내용에 대한 의견을 달아 법사위로 보냈는데³⁾, 법사위는 이를 검토하지 않고 법안을 통과시켰다. 내용을 떠나 법사위 고유 업무인 체계·자구 문제를 보더라도, 개정안들은 검토와 수정이 필요했다. 일단 개인정보법과 신용정보법의 경우 ‘규제 체계 통일’이라는 입법목적이 무색할 정도로 핵심이 되는 용어부터가 일치하지 않았으며, 각 용어의 정의도 제각각이었다. 개인정보법 안에 정보통신망법을 기계적으로 합쳐놓으니 한 법률 안에서도 수범자가 불명확하거나 내용이 상충하는 등 체계상 문제도 생겼다. 이러한 문제제기에 대해 정부는 ‘문제는 있을 수 있지만 이 법이 통과되면 신설되는 개인정보보호위원회에서 체계를 다듬어서 개정안을 내겠다’는 취지로 답변했다.

“또 개정하면 된다”—이는 필자가 개정안의 문제를 지적했을 때 다른 동료 의원들도 비슷하게 보인 반응이다. 그러나 필자를 비롯하여 개인정보 3법에 대해 쏟아진 각계의 문제제기는 국회를 통과해 법률로 시행 중인 조문에 대한 것이 아니라, 법률이 되기 위해 심사 중인 개정안에 대한 문제제기이다. 왜 법안 심사 중에 드러난 문제를 보다 개선해서 법을 만들지 않고, 일단 통과 후에 다시 개정을 해야 할까? 국회는 법률을 개정할 권한이 있는 곳이니, “문제 있으면 개정하면 되지. 개정안을 내”라고 쉽게 말하지만, 그 ‘문제를 수정한 재개정안’이 통과되기 전까지는 일단 통과된 문제의 법안이 현행법으로 효력을 갖고 수많은 사람들의 권리와 의무에 영향을 미친다는 점을 생각해야 할 것이다. 그것이 입법권을 위임받아 행사하는 입장에서 지녀야 할 최소한의 책임감이라고 생각한다. 이런 점에서, 정부의 답변대로 개인정보보호위원회가 관련 법령을 정비할 계획이 있었다면 이번처럼 영성한 개정안을 급히 통과시킨 후 다시 시정하는 개정안을 낼 것이 아니라, 우선 개인정보법 중 위원회에 관한 내용을 통과시킨 후 그 개정법에 근거해 설치된 위원회가 실제적 내용에 관한 정부안을 성안하는 작업을 진행했어야 마땅하다.

3) 정보통신망법 개정안은 현행 조항을 삭제하는 것이기 때문에 과방위가 해당 내용을 수정할 방법이 없었다. 만약 행안위 의결에 앞서 과방위에서 정보통신망법을 먼저 개정했다면 이후 행안위가 관련 내용을 반영했을 것이므로, 과방위 부대의견은 비록 전례가 없는 형태라고 하나 상임위의 법안심사권한을 존중하는 차원에서라도 법사위에서 이를 고려해야 했다는 것이 필자의 견해이다.

III. 운영 및 개선의 방향성⁴⁾

우선 현행 개인정보법과 신용정보법이 보장하는 정보주체의 개인정보 파기·열람·정정·삭제 요구권을 가명정보에 대해서도 기술적으로 불가능한 것이 아닌 한 동일하게 보장해야 한다. 데이터 활용의 진흥 측면에서 정보주체의 동의를 일부 면제할 수 있으나 사후적인 권리까지 전면적으로 박탈하는 것은 과도하다.

또한 민감정보에 대해서는 가명처리를 금지하거나, 최소한 개인의 동의를 받도록 해야 한다. 아울러 개인정보법과 정보통신망법에서 정한 민감정보의 범위가 서로 달랐는데, 서로 다른 정책적 필요에 따라 정해진 범위만큼 일반적으로 개인정보법을 기준으로 통합할 것이 아니라 합리적인 수준의 조정이 필요하다. 감독 체계와 관련해서는 산업 진흥과 규제 기관을 분리하는 것이 바람직하다. 특히 신용정보에 대해서는 금융위원회가 진흥 기관으로 역할을 하고 금융

위원회에 남겨 둔 감독 기능은 100% 개인정보보호위원회로 이관해야 한다. 또한 개정 신용정보법은 신용정보와 다른 정보를 결합한 정보 역시 금융위원회가 관할하도록 정하고 있는데, 신용정보법의 대표적 독소조항으로 삭제할 필요가 있다. 보다 근본적으로는 법 위반에 대해 실효적인 제재가 이루어질 것인가에 대한 의문이 있다. 사전 규제는 대폭 완화하되, 법 위반과 사후적 문제에 대해서는 손해배상이든 형사처벌, 행정제재든 강력히 제재해야 한다는 방향성에는 동의한다. 그러나 우선 개정법의 제재가 과연 강력한 수준인지 의문이 있고, 무엇보다 그간 개인정보 관련 사건에서 법원이 보인 입장에 비추어 강력한 제재가 있다고 한들 실제로 작동할지 회의적이다. 따라서 제재 장치가 실제로 충분히 작동하는지 확인하면서 정보 활용 수위를 점진적으로 개방하는 등 보다 신중한 운영을 검토해야 할 것이다.

4) 필자는 2020년 상반기 개인정보 3법 개정안을 마련하여 토론회 개최 및 법안을 발의하려고 했으나, 코로나사태로 토론회를 열 수 없었다. 다행히 많은 전문가들의 도움으로 개인정보 3법 개정안을 마련했다. 21대 국회에서 반드시 신속하게 발의되어 논의되고 통과되기를 희망한다. 법안과 관련 내용은 정책보고서에 담아 채이배 의원 홈페이지(doublechae.kr - 의정활동 - 정책자료)에 남겼다.

