Ⅰ. 서 론

1. 연구의 목적과 범위
2. 연구의 필요성
3. 방법론적 기초-개념 정리

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 목적과 범위

본 연구는 개인 생활의 거의 모든 측면이 정보화되고 그것이 개인기록으로 데이터베이스화되는 오늘날의 디지털 정보사회에서 청소년의 개인정보를 보호하기 위한 정책과제를 제인하고 그 방안을 모색함에 그 목적이 있다. 특히 본 연구는 교육현장에서의 학생정보와 온라인에서의 청소년정보에 초점을 맞춘다.

2. 연구의 필요성

1) 학생정보처리원칙의 확립

지난 2003년과 2004년에는 학생정보를 비롯한 모든 교육행정정보를 통합시키는 교육행정정보시스템(National Education Information System: “NEIS”)의 구축과 관련하여 많은 사회적 비용을 소모하게 만든 갈등과 대립이 있었다. 이 시스템은 16개 시·도 교육청 단위별로 교육행정DB를 분산·구축하고 이들을 인터넷으로 통합시킨 것이다. 그리하여 전국의 모든 교육행정기관 및 초·중등학교가 이 통합DB에 인터넷으로 접속하여 단위학교 내 행정처리는 물론이고 전 교육행정기관에서 처리해야 할 교무/학사, 보건, 인사, 예산, 회계 등 27개 교육행정 전체 업무를 전자적으로 연계 처리하도록 하는 것이다. 또한 이 시스템은 교육인적자원부가 직접 구축하고 있는 통계DB·행정DB와 연계되어 있을 뿐만 아니라, 외부의 민원서비스시스템(G4C), 중앙인사위원회 인사정보DB, 대학 및 산하기관과도 연계되어 있다.

NEIS의 업무 영역 중 교무/학사, 입(진)학, 보건의 3개 영역이 학생의 정보인권을 심각하게 침해한다는 이유로 전교조를 비롯한 시민단체들이 극렬한

반대투쟁을 전개하였고, 2003년 5월 12일 국가인권위원회가 NEIS의 인권침해 가능성을 인정하는 권고결정을 내렸다.

권고결정에도 불구하고 해결의 실마리를 찾지 못하다가 여러 건의 소송이 제기되었고, 국무총리실 산하에 교육정보화위원회가 구성되어 이 문제를 중재하기 시작하여 1년 이상에 걸쳐 겨우 사회적 합의를 보았다. 문제가 된 3개 영역의 학생정보를 NEIS로부터 분리하여 별도의 시스템을 구축하는 쪽으로 합의가 형성되고, 초·중등교육법 등을 개정하여 미봉책으로 그것을 법제화하였다.

상황이 이렇게까지 전개된 데에는 중대한 인권침해가 있을 수 있는 정보시스템을 명시적인 법적 근거와 기준 및 국민적 합의가 없는 상태에서 무리하게 일방적으로 추진한 정부에게 그 1차적 책임이 있다고 할 것이다. 그러나 더 중요한 점은 지난 수십 년 동안 학생정보처리와 관련한 법적 기준과 원칙이 전혀 확립되지 못했다는 점이라고 하겠다. 특히 법적 기준과 원칙이 아직도 확립되어 있지 않다는 문제는 비단 NEIS뿐만 아니라 기존의 수기기록이나 S/A(Stand Alone), C/S(Client-Server) 방식에서도 동일하게 해당되는 문제이다. 이는 그 동안 우리의 학교교육제도가 피교육자인 학생의 정보프라이버시권과 부모의 교육권에 대해 얼마나 무관심했었는지를 여실히 반증하는 것이다.

이제라도 수기기록을 포함한 모든 학생정보시스템이 있어서 학생(대학생 포함)의 정보프라이버시권을 정보주체인 학생 또는 학부모에게 되돌려줄 수 있도록 법제도를 전면 재검토해야 할 것이다.

2) 온라인상에서의 청소년 개인정보보호

인터넷은 성인뿐만 아니라 청소년에게도 학습, 오락, 커뮤니케이션을 위한 무한한 가능성을 제공한다. 현재 청소년들은 인터넷상에서 매우 다양한 온라인활동을 적극적으로 펼치고 있다. 그들은 온라인 채팅방이나 게시판에서, 온라인 펜팔서비스를 통하여, 또는 개인홈페이지를 통하여 타인과 교류하기도 하고, 웹사이트들이 제공하는 게임이나 경연대회에 참여하기도 한다.

이처럼 인터넷은 청소년들에게 대단히 매력적인 매체이지만, 한편으로 그것은 청소년들을 쉽게 위험에 빠뜨릴 수 있다. 일반인도 마찬가지이지만, 청소년들은 온라인활동을 하기 위해서 자신들에 관한 다양한 개인정보를 제공하도록 요구받는다. 실제로 많은 웹사이트와 온라인서비스들은 회원가입서, 주문서, 경연대회, 설문조사, 게임방, 채팅방 및 게시판 등의 수단을 통하여 청소년의 개인정보를 수집·이용하고 있고, 또한 그것을 제3자와 업무제휴 등을 통해 공유한다. 나아가 청소년들은 자신이나 부모의 개인정보를 깊은 생각 없이 온라인에 공개적으로 게시함으로써 청소년을 해하고자 하는 자들에게 쉽게 노출될 수 있는 위험에 처해 있다. 바로 여기에 온라인에서 활동하는 청소년의 개인정보를 보호하여야 하는 당위성이 있다.

우리나라의 경우 그 동안 온라인상의 일반적인 개인정보 보호를 위한 입법조치가 세계에서도 드물게 선행적이고 전면적으로 취하여져 왔다. 정보통신부의 주도에 의해 1999년 2월 8일 기존의 「전산망보급확장과이용촉진에관한법률」을 전면 개정한 「정보통신망이용촉진등에관한법률」은 제4장(개인정보보호)을 신설하여 정보통신서비스제공자가 이용자의 개인정보를 수집하는 경우 원칙적으로 이용자의 동의를 받도록 하고, 수집하기 전에 수집·이용목적과 제3자 제공시의 제공받는 자·제공목적 등을 미리 고지하게 함으로써 이용자의 사려 깊은 동의를 가능하게 하도록 하였다(제16조). 그리고 수집한 개인정보의 목적외 사용을 원칙적으로 금지시키고, 목적 달성이 이루어진 경우에는 당해 개인정보를 파기하도록 의무화하였다(제17조). 나아가 이용자는 언제든지 동의를 철회할 수 있고, 서비스제공자에게 자신의 개인정보에 대한 열람 및 정정을 요구할 수 있도록 하였다(제18조). 이러한 입법조치는 온라인에서 개인정보 주체의 자기결정권을 구체화한 것으로서, 이 법규정들은 2000년 1월 1일부터 시행되었다.

물론 이 법률은 청소년을 포함한 모든 정보통신서비스 이용자를 그 보호대상으로 하고 있다. 따라서 이용자인 청소년도 당연히 이 법에 의해 자신의 개인정보에 대한 자기결정권을 가지며, 서비스제공자는 청소년으로부터 개인정보를 수집할 때 그 청소년의 동의를 받아야 하고 사전에 그 수집목적

등을 고지하여야 한다. 그러나 개인정보의 제공 및 동의가 어떤 의미를 가지는지 제대로 인식할 수 없는 청소년에게 있어서 그 법률이 인정하는 자기결정권은 무의미한 것이다. 따라서 온라인에서 청소년의 개인정보를 실질적으로 보호하기 위해서는 추가적인 보호방안이 마련되어야 한다.

이 추가적인 보호방안은 2001년 1월 16일 개정·공포되고 2001년 7월 1일부터 시행된 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 "정보통신망법")에서 처음 등장한다. 동법 제31조는 "만 14세 미만의 청소년"(이하에서는 이들을 만 14세 이상의 청소년과 구분하기 위하여 "아동"이라는 용어와 혼용하여 사용한다)에게 인정되던 개인정보자기결정권을 그 법정대리인에게도 동일하게 인정하게 된다. 즉, 아동으로부터 개인정보를 수집·이용 및 이를 제3자에게 제공하는 경우 그에 대한 동의권, 동의철회권, 열람청구권 및 정정요구권을 법정대리인에게 주고 있는 것이다. 그런데 이 같은 법정대리인의 통제권이 효과적으로 실현되기 위해서는 무엇보다 진정한 법정대리인의 사려 깊은 동의가 이루어지도록 하여야 하는데, 이를 위해 만일 서비스제공자에게 엄격한 동의획득절차를 요구하게 되면 산업의 초기단계에 있는 온라인서비스업자에게 과중한 부담을 가하는 것이 되어 자칫 온라인서비스산업을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 결과적으로 아동의 온라인활동을 봉쇄하는 효과로 나타날 가능성도 충분히 있다. 따라서 이 양자의 상충하는 이익을 조정할 수 있는 합리적인 동의획득절차와 방법을 마련하는 것이 입법목적을 달성하기 위한 관건이다.

그러나 정보통신망법은 이 점을 고려한 세밀하고 충분한 집행장치를 마련하지 아니한 채, 단순히 법정대리인의 통제권만을 인정하고 있을 뿐이다. 정보사회의 새로운 법현상에 대한 우리의 입법적 대응의 미숙함을 보여주는 대목이 아닐 수 없다. 미국은 우리와 같은 온라인 개인정보보호를 위한 일반적 법제를 마련하지 않은 상태에서, 우선적으로 아동의 온라인 개인정보를 보호하기 위한 법률(the Children's Online Privacy Protection Act of 1998 : COPPA)[1]을 마련하여 시행에 들어갔는데, 그 신중하고 사려 깊은 입법과정

1) 「아동온라인프라이버시보호법」(The Children's Online Privacy Protection Act of 1998.

을 물론이고 집행과정에서 나타날 수 있는 모든 문제점에 대한 장래의 대응 방안까지 세밀하게 마련하고 있는 것을 보면 우리의 입법과정과 커다란 대조를 이룬다.

우선, 만 14세 미만의 청소년 즉 아동의 개인정보 보호를 위해 새로 마련된 법정대리인의 통제권을 상충하는 다른 가치와 조화를 꾀하면서도 보다 효과적인 실현을 위해 가능한 집행방법에 대한 정책적 검토가 필요하다.

또한 현재 정보통신망법은 만 14세 미만의 청소년에 한해서만 별도의 보호조치를 마련하고 있다. 그러나 만 14세 이상의 청소년 중 미성년자의 경우 그들이 개인정보의 제공 및 동의가 어떤 의미를 가지는지 제대로 인식하고 있는지, 즉 그들이 행사하는 개인정보 수집·이용·제3자 제공에 대한 동의권이 성년자의 그것만큼이나 충분한 숙지와 이해 속에서 이루어진다고 할 수 있는지에 대한 물음이 제기되는데, 이에 대하여 긍정적으로 답하기는 수월하지 않다. 현재 이들을 보호하는 법률로 민법 제5조를 들 수 있는데, 이에 따르면 미성년자가 법률행위를 하기 위해서는 법정대리인의 동의를 얻어야 하며 이를 위반한 행위는 취소가 가능하다. 결국 이들에 대해서도 법정대리인의 통제권을 유효적절하게 실현하기 위한 집행방법의 검토가 요구되는 것이다. 그러나 그 집행방법은 정보통신망법에서 특별히 보호하고 있는 만 14세 미만의 청소년을 위한 방법과 동일한 수준이 아닐 것임은 분명하다.

---

15 U.S.C. §6501-6506). 이 법률은 1998년 10월 21일 미연방의회를 통과하였고(Title XIII, Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999, Pub. L. 105~277, 112 Stat. 2681), 이 법의 집행기관인 연방거래위원회(FTC)가 최종적인 집행규칙(The Children's Online Privacy Protection Rule)을 공표하였으며, 이 법률은 2000년 4월 21일자로 발효되었다.

3. 방법론적 기초-개념 정리

1) 청소년의 개념

이하에서 전개될 구체적 논의에 앞서 우선 청소년은 누구를 가리키는지 그 개념을 확정지을 필요가 있다. 청소년의 사전적 의미는 청년과 소년을 포함하는 것으로서, 유년, 장년, 노년에 대응하는 개념이다. 엄밀하고 명확한 구분은 힘들지만 대체로 유년기를 벗어나는 10대 초반에서 성년기에 이르는 20대 전반 사이의 청년·소년을 이른다고 볼 수 있다.[2] 그러나 아동학이나 심리학, 사회학 등 여타의 학문에서는 청소년을 이른바 "1318세대"라 불리우는 중·고등학생으로 보고 그 연구를 진행하고 있다. 그렇다면 법의 영역에서 청소년은 누구를 가리키는가?

논의의 본질상 청소년의 개념 문제는 청소년에 해당하는 연령범위 문제와 동일하다. <표 Ⅰ-1>을 보면, 현행 법령상 청소년에 해당하는 기준 연령이 일률적이지 못하고 매우 다양함을 알 수 있다. 아울러 그 명칭 또한 같은 연령에서도 아동, 소년, 청소년, 연소자로 다양하다. 문제는 이러한 구분이 청소년에 대한 일정한 평가를 바탕으로 체계적으로 이루어진 것이 아니라, 그때그때의 입법목적과 적당한 경계설정(주로 교육단계에 대응시킨)에 의하여 이루어지기 때문이다.[3] 심지어 법명에 "청소년"이 들어가는 「청소년기본법」과 「청소년보호법」이 정하고 있는 청소년의 범위도 동일하지 않다. 따라서 청소년 개념을 확정짓기 위한 연령범위를 설정하는 것이 중요한데, 본 보고서에는 가장 넓은 범위의 청소년 개념을 정하고 있는 「청소년기본법」에 따르도록 한다. 즉, 청소년이란 9세 이상 24세 이하의 자를 말한다(제3조 제1호). 그러나 그 범위는 각 장에서 다루는 논의의 맥락에 따라 다음과 같이

2) 조국남, "청소년 여가활동의 실태 및 시설수요에 관한 조사연구", 『시민교육연구』 제37권 제1호 (한국사회과교육학회, 2005), 171면.

3) 한상희, "청소년정책과 국가의무 - 법, 제도, 그리고 비판", 『한림법학』 제12권 (한림대학교 법학연구소, 2003), 18면. 나아가 그는 이러한 구분이 아동의 성장단계에 발맞춘 것이라기보다는, 오히려 성인들-입법자-의 편의에 의한 무규칙적 잣대에 의한 것이라고 강력히 비판한다.

유동적이다.

우선 Ⅲ.에서 살펴볼 학생정보와 관련된 청소년에는 만 6세 이상의 초등학교 취학연령의 자부터 중·고등학생은 물론 대학생까지 포함된다. 왜냐하면 학생정보와 관련한 개인정보자기결정권은 사실상 “청소년”이기에 주어지는 권리라기보다는 “학생”이라는 자격에 의해 주어지는 권리로서의 성격이 강하기 때문이다. 따라서 해당 연령에 속하는 청소년이라도 학생이 아닌 경우에는 당연히 이러한 권리의 향유주체가 되지 못한다. 다만, 사실상 대부분의 학생이 청소년이므로 이를 청소년 개인정보보호의 한 맥락에서 이야기하는 것에는 무리가 없을 것으로 보인다.

다음으로 Ⅳ.에서 살펴볼 온라인상에서의 청소년 개인정보와 관련하여서는 정보통신망법이 만 14세 미만의 청소년에 한정하여 특별한 보호를 하고 있으므로 이에 대하여 상세한 법정책적 분석을 가할 것이다. 다만, 타인의 통제를 받지 아니하고도 모든 법률행위가 가능한 성년자인 청소년에 대하여는 어떠한 논의가 이루어질 수 있는가가 문제된다. 앞서 Ⅲ.의 학생정보는 성년 또는 미성년의 구분없이 학생인지 아닌지의 자격의 구분에 의한 문제였기에 이와는 초점이 다르다. 스스로 유효한 법률행위를 할 수 있는 성년자를 청소년이라는 명목으로 온라인상 특별한 보호를 한다는 것은 전체 법체계에 맞지 않는다. 따라서 Ⅳ.에서의 내용은 청소년 중에서도 “미성년자”에 국한하여 기술해 나갈 것이다.

<표 Ⅰ-1> 현행 법령상 청소년 분류의 기준 연령[4)]

법 률	호 칭	기 준	조 문
민법	미성년자	만 20세 미만	제4조
형법	형사미성년자	14세 되지 아니한 자	제9조
청소년기본법	청소년	9세 이상 24세 이하의 자	제3조 제1호
청소년보호법	청소년	만 19세 미만의 자	제2조 제1호
아동복지법	아동	18세 미만의 자	제2조 제1호
영유아보육법	영유아	6세 미만의 취학전 아동	제2조 제1호
모자보건법	영유아	출생후 6년 미만의 자	제2조 제2호
모·부자복지법	아동	18세 미만의 자녀 (취학중인 경우 20세 미만)	제4조 제3호
소년법	소년	20세 미만의 자	제2조
근로기준법	연소자	18세 미만인 자	제64조
정보통신망법	아동	만 14세 미만	제31조
공직선거법	선거권자	19세 이상의 국민	제15조

2) 개인정보의 개념

"개인정보보호(data protection)"는 프라이버시의 한 내용으로서, "제3자에 의한 개인정보의 수집·처리와 관련해서" 당해 개인정보의 주체가 가지는 이익을 나타내는 개념이다. 바로 이 이익을 담고 있는 권리를 "개인정보자기결정권" 또는 "정보적 자기결정권"이라고 한다. 따라서 "개인정보보호법"이라 함은 제3자에 의한 개인정보의 수집·처리와 관련해서 당해 개인정보의 주체가 가지는 이익(개인정보자기결정권)을 보장하기 위한 법제를 가리킨다.

개인정보보호법의 보호대상이 되는 "개인정보"(personal data)는 "신원을 확인할 수 있는 개인에 관한 일체의 정보"를 가리킨다. 따라서 신원을 확인할 수 없는 형태로 수집·처리되는 어떤 개인에 관한 정보는 보호의 대상이 되는 개인정보에 해당하지 않는다.

4) 한상희, 위의 논문, 19면의 표를 재구성함.

미국의 공공부문 개인정보보호법인 프라이버시법(Privacy Act)은 이처럼 신원확인이 가능한 개인정보를 나타내기 위한 술어로서 "개인기록"(record)이라는 개념을 사용하고 있다. 즉 "개인기록"(record)이라 함은 "행정기관이 보유하는 개인에 관한 정보(information about an individual)의 개개 항목 또는 그 집합을 말한다. 그 기록에는 당해 개인의 교육, 금전적 거래(financial transactions), 병력(medical history), 전과(criminal history) 또는 취업경력(employment history)에 관한 정보가 담기지만 이에 한정되지 않는다. 그리고 그 기록에는 당해 개인의 이름, 또는 식별번호나 식별부호 혹은 지문(finger print)·성문(voice print)·사진(photograph)과 같은 당해 개인에게 고유한 식별자(identifying particular)가 포함되어 있어야 한다."[5]

이처럼 미국의 프라이버시법은 규율의 대상이 되는 "개인기록"(record)안에 적어도 신원을 확인할 수 있는 식별자가 포함되어 있어야 하고, 그 식별자로 기능할 수 있는 것으로서 (i) 이름, (ii) 공적으로 부여한 식별번호나 식별부호, (iii) 고유식별자(지문, 성문, 사진 등)를 명시하고 있다. 따라서 이 법에 의한다면, 전자우편주소만을 수집하여 처리하고 있는 경우에는 규율범위에 속하지 않는다고 하겠다.

한편, 영국의 개인정보보호법(Data Protection Act 1998)도 "신원확인이 가능한 개인기록"이라는 개념을 사용하고 있다. 즉 "개인기록"(personal data)이라 함은 "신원확인이 가능한 생존하는 개인에 관한 기록(data)으로서, (a) 그 기록으로부터, 또는 (b) 당해 개인정보처리기관(data controller)이 보유하고 있거나 또는 앞으로 보유하게 될 다른 기록(data)이나 정보(information)로부터 신원확인이 가능한 것을 말하며, 그리고 이 개인기록에는 당해 개인에 관한 일체의 의견표명 및 당해 개인과 관련해서 개인정보처리기관이나 그 밖의 다른 사람이 드러낸 일체의 의향이 모두 포함된다."[6]

이와 유사하게 유럽연합의 개인정보보호지침(95/46/EC)도 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 "개인기록"(personal data)이라 함은 "신원이 확인된(identified) 또는 신원확인이 가능한(identifiable) 자연인('정보주체' data subject)에 관한

5) 5 U.S.C. §552a(a)(4).

6) Data Protection Act 1998, 제1조 제1항.

일체의 정보(any information)를 말하며; 신원확인이 가능한 개인(identifiable person)이란 직접 또는 간접적으로, 특히 신원확인번호(an identification number)나 그의 신체적, 생리적, 정신적, 경제적, 문화적 또는 사회적 동일성(identity)을 고유하게 나타내는 하나 또는 그 이상의 요소를 참조하여 그 신원이 확인될 수 있는 사람을 가리킨다."[7]

요컨대, 개인정보보호법의 규율대상이 되는 "개인정보" 내지 "개인기록"은 적어도 신원확인이 가능한 자연인에 관한 일체의 정보를 의미한다. 그리고 처리하고 있는 개인정보에 의해 그 신원이 확인될 수 있어야 한다.

우리의 공공부문 일반법인 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 "개인정보"라 함은 "생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)"라고 정의하고 있다(제2조 제2호).

그러나 비신원확인정보라도 그 속에 개인의 인격적 특성이 담겨 있게 되고, 다른 개인정보들과 결합하여 쉽게 신원확인이 가능한 경우가 많다. 그러므로 다른 개인정보들과 결합하여 쉽게 신원확인이 가능한 비신원확인정보도 개인정보자기결정권의 보호대상이 된다고 할 것이다. 예컨대, 인터넷상에서 비실명의 ID에 관한 로그기록 등의 기록파일이 그 ID가 다른 신상정보(주민등록번호, 이름 등)와 쉽게 연결될 수 있는 경우에 그 기록파일은 개인정보에 해당된다. 또한 1차 수집된 자료들을 분석하여 얻은 개인에 관한 2차 정보도 당연히 개인정보자기결정권의 효력이 미치는 개인정보에 해당된다.

3) 학생정보의 개념

학생의 교육정보는 학생의 학교생활을 기록한 짧은 역사이다. 여기에는 정량적 정보(성적, 등위, IQ, 몸무게 등) 외에도 정성적이고 주관적인 정보(학업성취도, 담임상담결과, 건강상담결과, 행동발달, 행동특성 등)가 포함된다. 또 기본적인 신상정보(이름·생년월일·주소 등) 외에 성적, 건강상태, 징

7) EU 95/46/EC, 제2조 (a)항.

계상황, 학교활동상황, 생활지도자료 등 민감한 정보들이 상당수 포함되어 있다.

그리고 학생기록에 담기는 학생정보의 유형 중에는 모든 학급·학교·교육청에 공통된 것이 있는 반면, 특정 학급·학교 또는 교육청에만 독특한 것이 있을 수 있다. 또한 학생기록은 여러 가지 중요한 교육목적에 사용된다. 예컨대, 교사의 교육과 지도에 필요한 결정, 학생의 성취도에 따른 개별적인 교육계획 작성, 교육관계법의 의무사항 준수 여부 확인, 그리고 다양한 행정목적(수업시간표 작성, 통학버스 운영계획, 교육프로그램의 목표달성 여부 확인, 교육당국에 대한 보고서 작성, 다양한 교육프로그램이나 교육서비스의 개발 및 개선 등)에 사용된다.

이러한 학생정보가 "개인정보"에 해당함은 물론이며, 학생은 정보주체로서 개인정보자기결정권을 가진다.

Ⅱ. 개인정보보호법제의 기본이념과 정책동향

1. 개인정보보호의 기본이념과 원리
2. 국내외 법제 및 정책 동향

Ⅱ. 개인정보보호법제의 기본이념과 정책동향

1. 개인정보보호의 기본이념과 원리

1) 개인정보를 둘러싼 자유와 권력의 이항대립

정보사회에서 정보의 지배는 자유의 조건이자 동시에 권력의 원천이다. 특히 개인정보의 지배는 그 정보주체에게는 인격의 존엄과 자유의 불가결한 조건이 되지만, 동시에 타자에게 있어서는 무한한 권력의 기초가 된다. 이러한 자유와 권력의 이항대립은 산업사회에서는 재화를 중심으로 전개되었다. 그러나 정보사회에서는 개인정보를 중심으로 한 자유와 권력의 이항대립이 국가 대 시민사회 사이에서, 그리고 시민사회 내부에서 첨예하게 나타난다. 개인정보의 지배권을 누가 장악하느냐에 따라 종래의 국가권력과 시민사회의 관계는 재조정될 것이며, 동시에 시민사회 내부에서는 새로운 권력관계가 형성될 수 있다. 이는 자유민주주의체제의 운명을 결정지을 중대한 사안이다. 자유민주체제는 한 마디로 개인의 존엄과 자유의 조건을 확보하는 체제이기 때문이다.

디지털 정보혁명으로 촉발된, 개인정보의 지배를 둘러싼 자유와 권력의 이항대립은 이미 우리 사회에 두드러진 현상이 되고 있다. 그런데 이러한 대립 속에는 결코 무시할 수 없는 개인정보처리의 이익과 가치가 그 위세를 떨치고 있음을 부인하기 어렵다. 현대의 국가는 단순히 물질적 생산조건의 확보라는 기능을 넘어서서 복지나 사회정책 등 사회적 재생산조건을 보장하기 위한 기능을 담당하게 되었고, 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 무엇보다 개인정보의 수집과 처리가 불가결한 요소가 되고 있다. 특히 최근에는 정보기술의 활용을 통하여 대국민 고객지향성이라는 이념 하에 작고 효율적인 시민위주의 질 좋은 행정서비스를 제공한다고 하는 전자정부의 개념이 구체화되고 있다.[8] 이 전자정부의 핵심요소 중의 하나는 개인정보를

8) 전자정부의 이념을 구체화하는 입법으로 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉

포함한 행정정보의 공동이용이다. 한편, 시장에 있어서도 기업에 의한 고객의 개인정보처리는 자원배분의 효율성을 극대화할 뿐만 아니라 소비자인 정보주체에게는 거부할 수 없을 정도의 달콤하고 편리한 이익을 안겨준다.

그러나 개인정보처리가 가져다 줄 이익과 가치에 못지않게 그 위험성 또한 무시할 수 없을 정도로 커서 이른바 사이버 원형감옥(Cyber-Panopticon)의 우려를 낳고 있다.[9] 사이버 원형감옥에서의 국민은 국가과정에 적극적으로 참여하는 능동적 시민으로서의 국민이 아니라, 국가가 구축하는 개인정보처리시스템에 의해 국가작용의 내용과 형식이 결정되어지는 소외된 수동적 시민으로서의 국민으로 전락하게 될 것이다.[10]

2) 개인정보처리의 위험성과 보호의 필요성

(1) 개인정보의 디지털화와 통합관리의 효율성

상호작용적이고 네트워크화된 사이버공간에서 컴퓨터의 키보드를 두드리는 것 자체가 내 자신을 드러내는 행위이고 그 행위는 사이버공간의 어딘가에 디지털화된 형태로 흔적을 남긴다. 이처럼 정보사회로 진전되면 될 수록 개인의 행위 하나 하나는 모두 디지털화되어 일정한 데이터베이스에 수록된다. 오늘날 모든 공·사의 기관들은 여러 가지 목적에서 개인에 대한 수많은 자료들을 디지털화된 형태로 가지고 있다. 인구학적 기본통계, 교육, 재정, 의료, 신용정보, 고용, 납세, 출입국, 치안관련자료, 사회복지, 군복무, 자동차관리, 백화점, 사회단체, 금융 등과 관련한 개인정보는 일부에 지나지 않는

진에관한법률(이하 "전자정부법"이라 한다)이 2001년 3월 28일 법률 제6439호로 공포되고 2001년 7월 1일부터 시행되고 있다. 이 법에서 "전자정부"라 함은 "정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부"를 말한다(법 제2조 제1호).

9) 사이버 원형감옥의 기술적 요소인 프라이버시침해기술(PITs)에 대한 소개는, 이인호, "온라인 프라이버시침해기술과 보호기술의 법적 함축", 『법학논문집』 제25집 제2호 (중앙대학교 법학연구소, 2001), 53-76면 참조.

10) 한상희, "국가감시와 민주주의", 『개인정보의 국가등록·관리제도의 문제점』(프라이버시보호네트워크 제2차 공동토론회 요지집, 2001. 8. 22), 1-2면.

다. 사실 사회가 정보화된다는 것은 모든 사회활동이 디지털화된다는 것을 의미한다.

그런데 디지털화된 개인정보는 관리 및 이용의 측면에서 이전과 비교할 수 없는 효율성을 가지게 된다. 발전된 DBMS(Database Management System)의 활용으로 인해 개인에 대한 정보의 입력, 처리, 검색, 출력이 신속하고 정확하게 이루어질 뿐만 아니라 더 나아가 표준식별번호(universal identification number)에 의한 컴퓨터결합(computer matching)을 통해 분산되어 있는 개인정보들을 용이하고 효율적으로 통합·처리할 수 있게 되었다.

(2) 수집·처리된 가상인격과 실존인격의 불일치에 따르는 위험성

이 같은 기술적 가능성 속에서 이제 개인은 자신의 실존인격 외에 또 하나의 가상인격을 가지게 되는 셈이다. 그런데 정보사회의 위험성은 바로 이러한 가상인격이 실존인격을 규정짓게 된다는 사실에 있다. 다시 말해서, 개인의 사회적 정체성이 디지털화된 개인정보에 의해 좌우될 위험성이 상존하고 있는 것이다. 잘못된 개인정보에 의해 개인의 사회적 정체성이 왜곡되는 경우 그 개인의 사회적 활동에 미치는 위험성은 지대할 뿐만 아니라, 나아가 개인의 인격 자체에도 치명적인 위해를 가할 수 있다.

그런데 이러한 위험성은 개인정보를 수집·처리·이용하는 각 국면에 따라 다양한 형태로 표출되어 나타난다. 여기서 이 같은 위험성을 체계적으로 인식하고 또 개인정보보호를 위한 정책방안을 수립하기 위하여 다음의 몇 가지 개념을 구분하여 인식할 필요가 있다.[11]

첫째, 개인정보의 정확성(accuracy)의 문제이다. 데이터베이스에 수록된 개인정보가 실제와 다른 경우 그러한 틀린 개인정보에 기초해서 정책결정(정부부문)이나 경영결정(시장부문)이 행하여진다면 그것이 개인의 사회생활에 미치는 파장은 대단히 심각해진다. 그렇기 때문에 개인정보는 정확하게 입력되어야 할뿐만 아니라 잘못된 정보에 대한 수정이 신속하게 이루어져야

11) 조동기, “정보사회와 프라이버시”, 『정보와시대의 미디어와 문화』(한국언론학회·한국사회학회 엮음, 세계사, 1998), 432-436면.

하는 것이다. 또한 시간이 경과하여 이미 입력된 자료의 내용이 시의성을 가지지 못하는 경우에도 개인정보의 정확성을 해치게 된다. 그러나 문제는 개인정보의 오류를 발견하는 것이 용이하지 않고, 데이터베이스의 특성상 틀린 자료나 시의성이 없는 자료를 발견했다고 하더라도 그것을 수정하는 것이 쉽지 않다는 점이다.

둘째, 개인정보의 완전성(integrity)의 문제이다. 이는 주로 개인정보를 처리하는 과정에서 발생하는데, 예컨대 컴퓨터연결의 과정에서 적절하지 못한 방식으로 개인자료가 통합되거나 재분류되는 경우 출력된 개인정보는 정보주체를 정확하게 반영하는 완전성을 가지지 못하게 된다. 또한 처리프로그램의 내재적인 문제로 인하여 출력된 개인정보가 체계적으로 왜곡될 수도 있다. 이러한 문제는 하드웨어의 오작동이나 조작자의 실수에 의해 복합적으로 나타날 수도 있다. 이처럼 체계적으로 왜곡된 개인정보에 의하여 실존인격이 규정되는 경우 그 위험성은 더욱 커지게 된다.

셋째, 개인정보의 보안성(security)의 문제이다. 이는 개인정보의 관리과정에서 발생하는 문제로서 외부 또는 내부에 의한 불법적인 침입에 의해 개인정보가 누출되는 경우이다. 정보통신망의 확산으로 인해 개인정보의 데이터베이스는 다른 물리적 공간에 존재하지만 상호 연결되어 있기 때문에 외부의 침입에 취약할 수밖에 없게 되었다. 최근 해킹이나 크래킹에 의한 불법적인 침입은 보안기술의 발달에도 불구하고 줄어들지 않고 있다. 또한 보안성은 내부자에 의해 의도적으로 침해될 수 있다. 즉, 개인정보 데이터베이스에 합법적으로 접근할 수 있는 사람이 개인적인 이득을 취하기 위하여 개인정보를 외부에 유출하는 경우이다.[12]

넷째, 개인정보의 적합성(adequacy)의 문제를 들 수 있다. 이것은 개인정보

12) 예컨대, 백화점의 고객명단이 유출되어 범행의 대상선정에 이용된 사례가 있고, 의료보험 관련자료를 담당자가 유출하여 선거에 이용한 사례, 주민등록기록을 열람하여 가족상황을 파악한 후 독신녀의 주거지를 범죄의 대상으로 정한 사례, 자동차관리전산망을 통하여 외제 고급승용차의 차주를 확인하여 강도의 대상으로 삼은 사례 등 개인정보의 보안성이 침해되어 생겨나는 위험성은 결코 가벼이 넘길 수 없는 문제이다.

의 수집 및 활용과정에서 수집목적의 정당성 및 이차적 이용의 타당성에 관련된 문제이다. 많은 비용과 시간이 요구되는 데이터베이스는 주로 특정한 목적을 위하여 구축되는데, 법률적 근거 없이 또는 정보주체의 동의 없이 불법적으로 수집되거나, 또는 수집된 개인정보가 본래의 수집목적이나 취지를 벗어나서 사용되는 경우 적합성의 위반문제가 발생한다.

요컨대, 자료입력의 정확성, 자료처리의 충실성, 자료관리의 보안성, 자료활용의 적합성이 확보되지 않는 경우 개인정보의 왜곡이 일어나게 되고, 그에 따른 위험성은 실존인격에 치명적인 손상을 가하게 될 것이다.

(3) 개인정보의 통합관리에 따르는 사이버 원형감옥의 위험성

개인정보를 장악하는 자는 물리력에 의한 권력 이상으로 그 개인을 통제하는 힘을 가지는 것이다. 이러한 개인통제력은 또 다른 절대권력(Big Brother)을 낳게 될 것이고, 이는 결코 자유민주주의의 정치질서와 양립할 수 없다.

개인의 모든 활동이 디지털화되는 정보사회에서 각 개인은 자신을 드러내고 싶지 않아도 사회적 관계를 맺기 위해서는 불가피하게 자신을 드러낼 수 밖에 없는 상황에 놓여있다. 이 거역할 수 없는 상황 속에서 그들 개인정보가 여러 가지 정보기술에 의하여 통합처리되는 경우, 개인은 문자 그대로 유리처럼 들여다 볼 수 있는 발가벗겨진 상태에 놓여 있게 된다.[13] 이처럼

13) 미국의 한 문헌은 이미 1970년에 컴퓨터연결을 통해 파악가능한 개인(캘리포니아주 산호세시의 某氏)의 하루 생활정보를 세밀하게 예시하여 그 위험성을 지적한 바 있었다. Malcolm Warner & Michael Stone, The Data Bank Society : Organizations, Computers and Social Freedom (1970). 그 사례를 소개하면 다음과 같다{이하의 내용은 양창수, "정보화사회와 프라이버시의 보호", 『인권과 정의』(대한변호사협회, 1991. 3), 72면 각주 7에서 재인용}.

"저축 있다(90% 확실).
전분성분이 지나치게 많은 아침식사. 아마도 비만.
휘발유 3갤런 주유. 차는 폴크스바겐. 금주만으로도 12갤런 구입. 직장까지의 9마일을 차로 가는 이외에 무엇인가 하고 있음이 분명하다.
아침 7시 57분에 휘발유 주유. 회사에 지각하였을 것이다.

타인에게 노출하고 싶지 않은 사적 영역의 여러 측면들이 원하든 원치 않든 자신의 의지와 무관하게 노출될 수 있다는 사실만으로도 자유민주주의체제가 그 이념적 방탕으로 삼고 있는 인간존엄과 인격존중의 가치가 훼손될 수 있음은 물론이다.

더 나아가 개인정보를 축적·처리하는 공·사의 기관은 개인에 대한 강력한 통제와 감시의 수단을 확보하고 있는 셈이다. 그리하여 이들 개인정보를 토대로 일정 부류의 사람들을 사회적으로 낙인화하는 일(예컨대, 신용불량자나 취업기피인물명단의 작성·유통)[14]이 얼마든지 가능해지게 되고, 그 결과 그들을 사회로부터 고립시키거나 선택권을 제한하게 만들 수 있다.

3) 개인정보자기결정권의 보장

이상의 위험성에 대응하여 개인정보처리자와 정보주체간에 힘의 균형을 유지할 수 있도록 하기 위해서는 정보주체에게 자신의 개인정보에 대한 통제권을 인정하여야 한다. 이것이 바로 개인정보자기결정권이다.

전화 328-1826[그가 전화한 번호. 이하 같다]는 셔디 레인의 것. 셔디는 1962년에 도박죄로 체포된 일이 있다.

전화 308-7928 고급남성이용실. 머리가 벗어진 사람 또는 최신 유행 전문.

전화 421-1931 라스베가스행 예약(처는 동반하지 않음). 금년 3번째의 라스베가스에의 여행(처동반없음). 같은 시기에 라스베가스에 누군가 다른 사람과 갔는지 파일을 조사하고 그 사람의 전화번호와 대조하기로 한다.

현금 120달러 인출. 모든 합법적 물건구입은 전국사회보험크레디트카드로 할 수 있는데, 이는 이상한 일이다.

. . . . 점심 도중 술을 마셨다.

극히 비싼 여자용 내의를 샀다. 그의 처의 사이즈가 아니다.

전화 369-2436 미스 스위트 로크스.

비싼 버본酒를 샀다. 최근 30일 사이에 버본주를 5병이나 샀다. 괘나 술을 좋아하든가, 상당히 즐거운 일이 있든가 둘 중의 하나이다.

. . . .

2시간 30분 동안의 행정은 불명."

14) 장영민, "정보통신망발전에 따른 개인정보보호", 『형사정책연구』 제26호 (한국형사정책연구원, 1996 여름), 9면.

(1) 개인정보자기결정권의 구체적 내용

개인정보자기결정권이란 자신에 관한 정보가 언제 어떻게 그리고 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리를 의미한다.[15] 따라서 개인정보의 수집·이용·제공이 정보주체의 결정권이 무시된 채 이루어지는 경우 개인정보자기결정권에 대한 제한이 있게 된다.

물론 이 기본권이 절대적인 것은 아니다. 타인이 행하는 정보의 수집·이용·제공에 대해 정보주체가 어느 정도 관여할 수 있을 것인지는 당해 개인정보의 성격, 수집목적, 이용형태, 처리방식에 따르는 위험성의 정도에 따라 다를 수 있다. 그러나 적어도 정보주체의 인격적 요소인 개인정보가 타인에 의해 마음대로 처리·조작되어서는 안 된다는 것이 개인정보자기결정권의 기본정신이다. 그러므로 종래 정부가 법적 근거 없이 개인정보를 자유롭게 수집·처리해 온 관행은 개인정보자기결정권의 보장체계에서는 더 이상 용납되지 않는다.

이러한 정보주체의 자기결정권이 실질적으로 보장되기 위해서는 정보주체에게 다음과 같은 파생적 자유와 권리, 즉 익명거래의 자유, 정보처리금지청구권, 정보열람 및 갱신청구권이 보장되어야만 한다.

---

15) 이러한 개념의 기본권을 독일 연방헌법재판소는 1983년의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)에서 "정보적 자기결정권"(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)이라고 명명하였다. 그리고 미국은 정보프라이버시(information privacy)라고 부르고 있다. 한편, 우리의 경우 이 개념을 나타내는 용어가 통일되어 있지 않다. 예컨대, "자기정보관리통제권"(권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004, 449면); "자기정보에 대한 통제권"(성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2003, 414면); "자기정보통제권"(차맹진, "프라이버시보호와 자기정보통제권", 인하대 박사학위논문, 1991); "정보자기결정권"(김일환, "정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구", 『공법연구』 제29집 제3호, 한국공법학회, 2001); "정보의 자결권"(정태호, "현행 인구주택총조사의 위헌성", 『법률행정논총』제20집, 전남대학교 법률행정연구소, 2000) 등 다양한 용어들로 설명되고 있다.

① 익명거래의 자유

익명거래의 자유 또는 익명권은 정보주체가 정부 등의 타자와 온라인 교섭 또는 거래를 할 때 불필요하게 자신의 신원을 밝히지 않고 거래할 수 있는 자유를 말한다. 이 익명권이야말로 개인정보자기결정권의 헌법정신을 실현함에 있어 가장 전제되는 기본권이라고 하겠다. 오늘날 빠르게 발전하는 정보통신기술들은 정치적 및 시장의 요구와 필요에 따라 점차 모든 거래에 있어 놀라울 정도로 거래당사자의 신원확인을 가능하게 하는 방향으로 나아가고 있다. 이는 매우 우려할 사태이다. 이러한 신원확인의 흐름에 제동을 거는 법적 장치로서 익명거래의 자유가 보장되어야 한다.[16]

② 정보처리금지청구권과 정보처리의 원칙

정보처리금지청구권은 기본적인 정보처리원칙이 충족되지 않는 경우에 개인정보의 수집·이용·제공 등의 정보처리를 금지하도록 요구할 수 있는 권리이다. 이러한 정보처리금지청구권의 인정 여부를 판단하기 위한 기준이 되는 정보처리원칙으로서 4가지 원칙을 들 수 있다.

첫째, 수집제한의 원칙이 요구된다. 개인정보자기결정권의 보장은 수집 단계에서부터 이루어져야 한다. 이것은 매우 중요한 출발점이다. 수집제한의 원칙이란 「(i) 정당한 수집목적 하에 (ii) 필요한 범위 내에서 (iii) 공정하고 합리적인 방식으로 (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야

16) 1994년 12월 6일 채택된 오스트레일리아의 프라이버시헌장(Privacy Charter) 제10조(익명의 거래)는 "사람들은 거래를 할 때 자신의 신원을 밝히지 않을 선택권을 가져야 하고, 이 선택권은 압도적인 공익 또는 사익에 의해 정당화되는 경우에 한하여 제한을 받는다."고 선언하고 있음에 주목할 필요가 있다.
<http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/PrivacyCharter.html> 참조. 또한 1997년의 독일 정보통신정보보호법(TDDSG) 제4조 제1항은 인터넷에서 이용자의 익명성보호를 서비스제공자의 목표로 설정하고 있다. 즉, "서비스제공자는 기술적으로 가능하고 합리적인 범위 내에서 이용자가 익명 또는 가명으로 서비스를 이용하고 또 비용지불을 할 수 있도록 하여야 한다. 서비스제공자는 이러한 선택에 대해 이용자에게 고지하여야 한다."고 규정하고 있는 것이다. 그러나 우리의 현행 법제는 익명화기술이나 암호기술이 개발되고 활용될 수 있는 법적 조건을 확보하지 못하고 있는 것으로 보인다.

한다」는 원칙이다. 수집목적의 정당성, 수집범위의 필요최소성, 수집방식의 합리성[17], 정보주체의 인식명확성[18] 요건의 판단은 관련되는 이익의 형량을 통해 결정되어야 할 것이다. 다만, 수집에 있어서의 동의권은 반드시 절대적일 수는 없다. 수집동의권의 인정 여부는 수집되는 개인정보의 민감성, 수집목적과 처리방식(예컨대, 분산관리냐 통합관리냐 등)에 따라 달라질 수 있을 것이다.

둘째, 목적구속의 원칙이 요구된다. 목적구속의 원칙이란 「개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치되어야 한다(목적일치성)」는 원칙이다.[19] 이 원칙에서의 "이용"에는 "제3자 제공"은 포함되지 않고, 수집기관 내부의 자체 이용만을 의미한다. 제3자 제공의 경우에는 수집제한의 원칙과 목적구속의 원칙이 별도로 적용된다고 할 것이다.[20]

셋째, 시스템공개의 원칙이 요구된다. 시스템공개의 원칙이란 「개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다」는 원칙이다. 비밀리에 운용되는 개인정보처리시스템은 그 자체 개인정보자기결정권에 위협적인 요소가 되기 때문이다. 그리고 이 시스템공개의 원칙은 정보주체의 열람청구권과 갱신청구권 행사의 전제가 된다.

---

17) 예컨대, 수집되는 개인정보에 기초해서 당해 정보주체에게 불이익한 행정결정이 내려질 수 있는 경우에는 가능한 한 당해 정보주체로부터 직접 수집되어져야 한다.

18) 자신에 관한 정보가 어떤 법적 근거 하에서 어떤 목적을 위하여 어떤 기관에 의해 어떻게 이용될 것인지를 당해 정보주체가 명확하게 인식할 수 있어야 한다. 독일에서는 이것을 연방헌법재판소의 결정(BVerfGE 65, 1)에 따라 일반적으로 규범명확성의 원칙이라고 표현하고 있다. 김일환, "개인정보보호법의 개정필요성과 내용에 관한 연구", 『공법연구』 제26집 제2호 (한국공법학회, 1998), 235면.

19) 독일에서도 "목적구속의 원칙"으로 불리어진다. 김일환, 위의 글, 235면; 김연태, "행정상 개인정보보호", 『저스티스』 제34권 제5호 (한국법학원, 2001. 10), 210면 참조.

20) 김연태, 위의 글, 212면도 "정보제공의 경우에도 목적구속의 원칙이 적용되어야 함은 분명하다"고 설명하고 있다.

넷째, 개인정보분리의 원칙이 보장되어야 한다. 이 원칙은 특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다는 요청이다. 이것은 실존인격과 분리된 개인의 총체적인 인격상이 정부의 수중에 들어가는 것을 방지하기 위한 것이다.

이는 오늘날 컴퓨터결합(computer matching)이나 컴퓨터프로파일링(computer profiling) 등의 기법에 의한 정보통합이 기술적으로 용이하게 이루어질 수 있는 상황, 그리하여 개인에 대한 광범위하고 엄청난 양의 정보를 소유하고 있는 정부가 개인의 총체적인 인격상을 마음만 먹으면 언제든지 획득할 수 있는 상황에서 요구되는 원칙이다. 그러므로 정부가 포괄적인 개인정보통합관리시스템을 구축하는 것은 이러한 개인정보분리의 원칙에 정면으로 반하는 것으로서 헌법적으로 허용되지 않는다고 하겠다.

물론 개인정보분리의 원칙이 절대적일 수는 없다. 그러나 개인정보의 통합이 허용되기 위해서는 기본권제한의 법리를 규정한 헌법 제37조 제2항 소정의 법률유보의 원칙과 비례의 원칙을 충족시켜야 할 것이다. 즉, 명시적인 법률의 근거 하에서 중대한 공익을 위해 불가피한 경우에 한하여 필요한 범위 내에서 개인정보의 통합이 허용될 수 있다고 하겠다.

③ 정보열람 및 정보갱신청구권

정보주체에게는 정보열람 및 정보갱신청구권이 인정되어야 한다. 이것은 타인에 의해 처리되고 있는 개인정보의 내용에 대해 정보주체가 이를 열람하여, 그 정확성과 최신성 및 완전성을 유지하도록 요구할 수 있는 권리이다. 개인의 일거수일투족에 관한 상세한 정보가 쉽고 값싼 비용으로 무한대로 저장·처리될 수 있고, 그러한 가상인격에 기초해서 실존인격에 영향을 미치는 결정이 이루어질 수 있는 정보사회에서 특히 위험한 요소는 한번 입력된 정보가 자동으로 지워지지 않는다는 사실에 있다. 낡고 틀린 정보가 지워지지 않은 상태로 계속 존재하면서 실존인격에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 차단하기 위해서는 이 같은 정보열람청구권과 정보갱신청구권이 확

실하게 보장되어야 한다.

(2) 개인정보자기결정권의 헌법이론적 논거

① 인간존엄의 보장 기능

개인정보자기결정권은 일차적으로 인간존엄의 존중과 개인의 인격보호라는 기능을 수행한다. 그 주된 목적은 각 개인의 존엄, 품위, 개성, 자율성을 촉진시키는 것이다. “사람은 자신의 인격, 신체 그리고 그 정신의 주권자이다.”라고 J. S. Mill이 갈파한 바와 같이,[21] 개인의 존엄과 인격의 존중은 모든 자유사회의 기본원리이다.

자기의 정체성 및 인격의 완전성을 확보하고, 자기 나름의 독자적인 인간관계를 형성하며 자신만의 구원방법을 찾기 위해서는, 각 개인은 타자와 관계하는 영역을 한정적으로 설정하고 자신만의 고유영역을 확보할 수 있어야 한다. 무엇보다도 인간은 자기 자신만의 생각과 느낌, 믿음과 회의, 희망, 계획, 두려움과 환상을 자신의 내부에 비밀스럽게 간직할 수 있어야만 한다. 거기에는 다른 이유가 없다. 단지 그가 그러한 내면의 것들을 누구하고 어느 정도로 공유할 것인지를 자유로이 선택할 수 있기를 원하기 때문이다.

개인의 행동과 그 역사는 그것을 행한 본인 자아의 한 부분이며, 그러한 자아의 부분은 그것을 함께 공유하기를 원하는 사람하고만 공유되어야 한다. 이러한 전제가 확보되지 않을 때 개인의 자아는 완전할 수 없고 인간존엄은 확보될 수 없다. 개인의 인격발현도 완전한 자아의 확보로부터 출발되어야 하는 것이다. “외부의 누군가가 나에 관한 무언가를 알고 있다”는 두려움과 불안감은 개인의 소외감을 형성시키고 자유의 습관을 대체하게 될 것이다. 더 나아가, 분산되어 있던 개인정보가 통합처리되고 그 결과 타자 앞에 알몸으로 드러나 있는 개인은 더 이상 자유로운 인격체로서 존립할 수 없으며 타자와의 의사소통관계도 온전할 수 없다. 상대방이 자기에 대하여 얼마만큼 아는지를 모르면서 개인이 자신의 결정을 자율적으로 행사한다는

21) John S. Mill, “On Liberty”, in: Utilitarianism, ed. Mary Warnock (Glasgow: Fontana, 1962), p. 135.

것은 거의 불가능하다.[22]

결국, 개인정보에 대한 통제권의 상실은 필연적으로 인간으로서의 존엄과 자율성의 상실로 이어진다. 따라서 개인정보의 축적·처리가 무한대로 이루어지는 정보사회에서 개인정보자기결정권은 인간성의 본질적인 구성요소이며 인간존엄과 인격보호를 위한 핵심적인 기본권이 아닐 수 없다.

② 자유민주적 기본질서의 유지 기능

두 번째의 논거는 정보기술이 독재의 도구로 전락될 수 있다는 가능성에 기초하고 있다. 권력제한적인 정부(limited government)에 대한 고전적인 자유주의적 신념은 권력에 대한 불신으로부터 생겨난 것이다. 정보기술은 시민 개인에 관한 방대한 양의 정보를 수집하고 조작할 수 있는 정부의 권력을 향상시킨다. 이제 개인정보를 장악하는 정부는 물리력에 의한 권력 이상으로 그 개인을 통제하는 힘을 가지는 것이다. 이러한 개인통제력은 또 다른 절대권력(Big Brother)을 낳게 될 것인 바, 이는 결코 자유민주주의 정치질서와 양립할 수 없다.

자유민주주의체제 하에서 국가라고 하는 정치적 공동체는 일체론적(holistic) 구성체가 아니라 원자론적(atomistic) 구성체이다. 즉, 국가란 그 구성원 개개인을 초월하는 어떤 존재가 아니다. 정부는 시민들에 의해서 구성되며 언제나 그들에게 책임을 져야 한다. 자유민주주의체제란 불가양의 인권, 권력제한적인 정부, 법의 지배, 국가의 정치영역과 시민사회의 영역의 분리를 의미한다. 개인적 및 사회적 자율성의 확보야말로 자유민주주의질서의 기본적 전제조건인 것이다. 그리고 개인이 민주적인 정치적 결정과정에 적극적으로 참여하기 위해서는 누가, 무엇을, 언제 그리고 어떤 목적에서 자기에 관하여 얼마만큼 알고 있는지를 인식할 수 있어야만 한다. 그런데 정부가 개인정보의 통합처리를 통해서 개인의 일거수일투족을 빤히 들여다 볼 수 있는 상황에서는 개인의 정치적 의사형성과 사회적 자율성은 상실되어 버릴 것이다.[23] 결국 개인의 사적 영역을 국가의 감시와 통제로부터 보호하는 것은

22) BVerfGE(독일연방헌법재판소 판결집) 65, 1 [43].

23) 김일환,『개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구』(한국법제연구원, 1997), 14면.

바로 자유민주체제의 불가결의 전제조건인 것이다.

이미 1969년에 Stone과 Warner는 개인정보처리가 지닌 민주주의에 대한 위험성을 다음과 같이 경고한 바 있다: "컴퓨터는 정부의 손에 '아는 능력'(power to know)을 쥐어 줌으로써 설령 全能(omnipotence)은 아니라 하더라도 全知(omniscience)의 힘을 부여한다. 기록되지 않는 사실이란 하나도 없고, 어떠한 사실도 잊혀지거나 소실되지 않으며, 그 어떤 것도 용서되는 것이란 없다."[24] 또한 미국 최초의 프라이버시보호법(Privacy Act of 1974)을 제정하는 데 주도적 역할을 담당했던 Sam Ervin 상원의원은 "한정된 목적에서 시민들에 대해 결정을 내리는 이 나라의 모든 공무원들은 시민 개인에 관한 모든 가능한 정보를 수집하여 그 '개인의 전체상'(total man)을 알고자 하는 욕구에 사로잡혀 있는 것으로 보인다."고 공언하였다.[25] 사실 유럽에서도 개인정보보호법이 제정되게 된 주된 동기 중의 하나는 1930년대와 40년대 나찌정권과 파시스트 정권하에서의 경험의 재발을 방지하기 위한 것이었다.[26]

③ 다른 기본권의 보호 기능

개인의 존엄과 자유민주적 질서의 확보는 개인정보자기결정권의 직접적인 기능이다. 그밖에 개인정보자기결정권은 기타의 다른 기본권을 보장하기 위한 수단적인 기본권으로서의 기능을 수행한다.

정보사회에서 개인은 자신의 실존인격 외에 사이버스페이스에 또 하나의 가상인격을 가지게 되는데, 개인정보처리의 위험성은 이러한 가상인격이 실존인격을 규정짓게 된다는 사실에 있다. 다시 말해서 개인의 사회적 정체성이 디지털화된 개인정보에 의해 좌우될 위험성이 상존하고 있는 것이다. 일례로 잘못된 개인정보에 의해 개인의 사회적 정체성이 왜곡되는 경우 그 개인이 입게 되는 피해는 정확히 예측하기 힘들 정도로 그 파장이 크다. 범죄

24) Britons Michael Stone & Malcolm Warner, "Politics, Privacy, and Computers", The Political Quarterly Vol. 40 (1969), p. 260.

25) Sam J. Ervin, Jr., "Privacy and Government Investigations", University of Illinois Law Forum (1971), p. 138.

26) Colin J. Bennett, Regulating Privacy : Data Protection and Public Policy in Europe and the United States (Ithaca : Cornell University Press, 1992), p. 30.

자로 오인되어 체포되는 경우 신체의 자유가 침해되고, 신용거래불량자명단에 잘못 이름이 기록되는 경우 경제적 생활에 치명적인 손상을 입는 것은 아주 비근한 예에 불과하다. 취업기피인물명단의 유통 등 고용에 있어서의 차별, 복지수혜자의 자격배제, 공동체생활에서의 명예의 상실 등 개인정보의 정확성(accuracy)과 완전성(integrity)이 확보되지 못한 결과로 오는 피해는 엄청나다. 나아가 개인정보의 보안성(security)과 적합성(adequacy)이 결여되어 강력범죄의 표적이 되는 경우 생명권마저도 위협받을 수 있다.

각국에서 개인정보보호법을 처음에 제정하게 된 이유 중의 하나도, 이처럼 개인의 인격과 분리될 수 없는 개인정보가 인격이 없는 기관의 시각으로 이것을 처리·사용하여 개인에 관한 불리한 경제적 및 사회적 결정을 내리게 된다는 사실에 있었던 것이다.[27] 특히 봉급, 보험, 건강, 신용 등 수많은 영역에서 개인이 가지는 권리나 이익에 영향을 미칠 어떤 결정들이 자신의 개인정보에 기초해서 타인에 의하여 행하여지는데도 이러한 결정과정에 정작 정보주체인 자신은 참여할 수 없다는 사실이 사태를 더욱 어렵게 만든다.

요컨대, 개인은 자신의 개인정보가 정확하고 적절하며 시의성이 있어야 한다는 것, 그 정보는 정당한 권한을 가진 사람들에 의해서만 사용되어야 한다는 것, 그리고 그것을 알아야 될 필요가 있는 사람 이외의 사람에게 전달되어서는 안 된다는 것을 보장받을 권리를 가지며, 이러한 개인정보자기결정권이 확보되지 않고서는 가상인격이 실존인격을 규정짓는 정보사회에서는 여타의 다른 기본권도 온전하게 보장될 수 없다. 따라서 정보사회에서 개인정보자기결정권은 헌법상의 다른 기본권을 보장하기 위한 수단적 기본권으로서의 기능을 수행하는 것이다.

(3) 개인정보자기결정권의 법적 성격과 의의

개인정보자기결정권과 종래의 사생활권은 어떻게 다른가? 개인정보보호와

27) 독일의 연방데이터보호법(Bundesdatenschutzgesetz) 제1조도 개인정보가 저장, 전달, 수정 및 처리되는 과정에서 잘못 이용되지 않도록 함으로써 보호되어야 할 다른 개인의 권리와 이익이 침해되는 것을 막기 위한 것이 이 법의 목적임을 밝히고 있다.

사생활비밀보장은 구별되는 문제인가?

종래 사생활보호를 위한 헌법상의 보호장치, 즉 압수·수색에 있어서의 영장주의(헌법 제12조 제3항 및 제16조 제2문), 주거의 자유보장(헌법 제16조 제1문), 사생활의 비밀보장(헌법 제17조), 그리고 통신비밀침해금지(헌법 제18조) 등의 사생활권은 '사적인 사항이 공개되는 것을 원치 않는 이익'을 그 보호법익으로 하고 있었다.

그러나 개인정보자기결정권이 인정되는 사회적 연관은 전혀 다르다. 즉 이 기본권에 대한 요구는 디지털화된 개인정보가 정보주체도 인식하지 못한 채 타인의 수중에서 무한대로 수집·축적·처리·가공·이용·제공될 수 있는 새로운 정보환경, 나아가 분산된 개인정보들을 단일의 기록파일에 의해 언제든지 통합관리함으로써 실존인격과 분리된 또 하나의 가상인격이 디지털화된 상태로 존재할 수 있는 정보환경에서 생겨난다. 그리하여 이 타인의 수중에 있는 디지털화된 가상인격에 의해 실존인격이 규정됨으로써 실존인격에 가해질 위험성이 극도로 높아지는 상황, 특히 정부나 민간에 의해 개인정보통합관리시스템이 구축됨으로써 개인이 정부나 기업 앞에 알몸으로 드러날 수 있는 상황에서 요구되는 기본권이다.

이처럼 전통적인 사생활권이 개인의 사적 영역을 외부의 침입이나 개입으로부터 소극적으로 보존하고자 하는 데에 초점이 맞추어져 있었다면, 개인정보자기결정권은 타인에 의한 개인정보의 무분별한 수집·축적·처리·가공·이용·제공에 대해 정보주체에게 적극적인 통제권을 부여하고자 하는 데에 그 핵심이 있다.[28] 즉, 종래의 사생활권이 "은둔으로서의 사생활보호"(privacy as seclusion)에 그 중심이 있었다면, 개인정보자기결정권은 "참여로서의 사생활보호(privacy as participation)"라는 가치를 담고 있다고 하겠다. 따라서 그 보호의 맥락과 보호범위, 그리고 보호내용이 동일하지 않다.

28) 성낙인, "행정상 개인정보보호", 『공법연구』 제22집 제3호 (한국공법학회, 1994), 288면.

2. 국내외 법제 및 정책 동향

1) 정보처리원칙에 대한 세계적 합의의 형성

(1) 민주주의와 전자상거래의 핵심요소로서의 개인정보보호

세계의 민주국가들에서 이제 개인정보보호(information privacy)는 중요한 인간의 가치임과 동시에 민주적 정치질서의 핵심적인 요소로 인식되고 있다.[29] 개인정보보호의 가치는 민주주의체제와 전체주의체제를 구분하는 기준으로 평가된다.[30]

또한 세계의 여러 정부들은 장래 개인의 프라이버시를 보호하는 것이야말로 인터넷과 전자상거래를 활성화시키는데 필수적인 요소라는 점을 분명히 선언하고 있다.[31] 온라인에서의 믿음과 신뢰는 개인정보보호 없이는 불가능할 것이다.[32]

그리고 이러한 개인정보보호의 가치가 이제는 "개인정보자기결정권" 내지

---

29) Michael Donald Kirby, "Privacy Protection-A New Beginning?", in: Proc. XXI Int'l Conf. Data Prot. Comm'rs (1999) <http://www.poc.org.hk/conproceed.html>; Paul M. Schwartz, "Privacy and Participation: Personal Information and Public Sector Regulation in the United States", 80 lowa L. Rev. 553 (1995); Spiros Simitis, "Reviewing Privacy in an Information Society", 135 U. Pa. L. Rev. 707 (1987) 등 참조.

30) Charles D. Raab, "Privacy, Democracy, Information", in: The Governance of Cyberspace (Brian D. Loader ed., 1997), p. 161.

31) OECD Ministerial Conference Conclusions: "A Borderless World: Realizing the Potential of Global Electronic Commerce", Org. Ec. Cooperation Dev. (OECD) Doc. SG/EC (98)14/FINAL Ann. III (1998); A European Initiative in Electronic Commerce: Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions <http://www.ispo.cec.be/Ecommerce/legal/documents/com97-157/ecomcom.pdf>; The White House, A Framework for Global Electronic Commerce (July 1, 1997).

32) 전자상거래에서 소비자들이 온라인 구매를 거부하는 이유를 보면, 네트워크의 안전성의 장해에 대해서(68%), 물품의 배송상의 문제를 이유(58%), 타인의 개인정보 침해(55%), 판매자의 신용문제(54%), 물품의 차이(49%), 기타 이유(20%)로 응답하였다고 한다. 정영화, 『전자상거래법』(다산출판사, 2002), 108면.

"정보적 자기결정권"(right of information privacy; Recht auf informationelle Selbstbestimmung)이라는 구체적인 권리로 표현되고 있다.

(2) 확립된 기본원칙의 내용 : 12대 기본원칙

지난 30여년에 걸쳐, 세계의 주요 국제기구와 각 정부들은 개인정보보호를 위해 요구되는 개인정보처리의 기본원칙들을 확인하여 왔다. 이들 원칙은 1980년의 OECD 가이드라인[33], 1980년 유럽평의회의 개인정보보호협약[34], 1990년 국제연합(UN)의 가이드라인[35], 1995년 유럽연합(EU)의 개인정보보호지침[36] 등의 국제규범과 각국의 개인정보보호법 및 산업계의 자율규제규범(Code of Practice)에 구현되어 있다.

이제 개인정보처리기관이 개인정보보호 친화적 정책(privacy-friendly policies)을 추구한다는 것이 무엇을 의미하는지에 대해 광범위한 국제적 합의가 형성되어 있다. 이것은 <표 Ⅱ-1>에서와 같이 12개의 기본원칙으로 정리될 수 있다.[37]

---

33) 「프라이버시보호 및 개인정보의 국제적 유통에 관한 가이드라인」(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data). 이 가이드라인은 8대 원칙을 제시하고 있다. ① 수집제한의 원칙 (Collection Limitation Principle), ② 정보정확성의 원칙 (Data Quality Principle), ③ 목적구체성의 원칙 (Purpose Specification Principle), ④ 이용제한의 원칙 (Use Limitation Principle), ⑤ 안전성확보의 원칙 (Security Safeguards Principle), ⑥ 공개의 원칙 (Openness Principle), ⑦ 개인참여의 원칙 (Individual Participation Principle), ⑧ 책임의 원칙 (Accountability Principle)이 바로 그것이다.

34) 「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).

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

36) 「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).

37) 이 원칙의 자세한 내용에 대하여는 이인호, 『개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구』(한국전산원, 2004), 20-25면 참조.

<표 Ⅱ-1> 개인정보처리의 12대 기본원칙

원 칙	내 용
익명거래의 원칙	정보주체는 정부 또는 기업과 교섭 내지 거래를 할 때 불필요하게 자신의 신원을 밝히지 않고 거래할 수 있어야 한다.
합법성의 원칙	개인정보처리시스템은 법률의 의사에 따라 합법적으로 구축되어야 한다.
분리처리의 원칙	특정 목적을 위해 수집된 개인정보는 다른 기관에서 다른 목적을 위해 수집된 개인정보와 통합되지 않고 분리된 상태로 유지되어야 한다.
시스템공개의 원칙	개인정보처리시스템의 설치 여부, 설치목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템운영책임자, 처리시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 일반에게 투명하게 공개되어야 한다.
수집제한의 원칙	개인정보의 수집은 (i) 정당한 수집목적 하에 (ii) 필요한 범위 내에서 (iii) 공정하고 합리적인 방식으로 (iv) 정보주체의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야 한다.
목적구속의 원칙	개인정보를 수집하는 목적은 (i) 수집 당시에 명확히 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), (ii) 그 후의 이용은 이 특정된 수집목적과 일치하여야 한다(목적일치성).
제공제한의 원칙	수집기관 외부의 제3자에게 개인정보를 제공하는 것은 정보주체의 사전 동의 또는 분명한 인식 하에 이루어져야 한다.
정보정확성의 원칙	개인정보는 정확성·최신성·적실성을 항상 유지하여야 하며, 처리과정에서 부당하게 변경·훼손되어서는 아니 된다.
참여의 원칙	정보주체는 자신에 관한 정보의 소재를 확인할 권리를 가지며, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보의 내용을 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의해 알기 쉬운 형태로 열람할 권리를 가진다. 정보주체는 정확성·시의성·적실성을 상실한 자기정보를 수정·보완·삭제를 요구할 권리를 가진다. 이들 권리가 거부되는 경우 효과적인 구제수단을 보장받아야 한다.

원 칙	내 용
보안의 원칙	개인정보는 적절한 보안장치를 통해 내부자 및 외부자에 의한 불법적인 접근·사용·훼손·변조·공개 등의 위험으로부터 보호되어야 한다.
책임의 원칙	개인정보의 관리주체를 명확히 설정하고, 관리주체에게는 상술한 원칙들이 지켜지도록 필요한 조치를 취해야 할 책임이 부여되어야 한다.
감독의 원칙	개인정보처리원칙의 이행 여부를 감시·감독할 수 있는 전문적이고 독립적인 감독체계가 마련되어야 한다.

(3) 범세계적 네트워크 환경에서의 유효성 여부

범세계적 네트워크 환경에서도 위 기본원칙들이 유효한 것임이 확인되고 있다. 1998년 10월 캐나다에서 열린 OECD 각료회의[38]는 1980년의 가이드라인에서 제시되었던 8개 원칙을 재확인하는 「범세계적 네트워크상에서 프라이버시보호를 위한 각료선언」(Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks)을 채택하고, 각국 정부에 대해 온라인 환경에서 신뢰를 구축하고 정보의 국제적인 자유로운 유통을 촉진하기 위해 범세계적 네트워크에서의 개인정보보호에 관한 관심을 새롭게 가져 줄 것을 촉구하고 있다.

OECD의 「정보·컴퓨터·통신정책위원회」와 「보안·프라이버시·지적재산권 보호에 관한 전문가 그룹」도 현재로서는 1980년 가이드라인에 규정된 원칙들이 각 회원국에서 제대로 집행되도록 하기 위한 조치의 강구와 인터넷상에서 동 원칙들이 원활히 집행되도록 하기 위한 기술과 방법의 개발에 논의를 집중하고 있다. OECD 「소비자정책위원회」의 「전자상거래에서의 소비자보호를 위한 가이드라인에 관한 이사회 권고안」(Draft Recommendation of the Council Concerning Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce) 제4차 초안에서도 전자상거래는 1980년 가이드라인을 인정하는 범위 내에서 수행되어야 한다고 규정하고 있다.

38) Ministerial Conference, A Borderless World: Realising the Potential of Global Electronic Commerce (Ottawa, 7-9 October 1998).

한편, 2000년 9월 29일 이탈리아 베니스에서 열린 「제22차 프라이버시 및 개인정보보호 국제회의」에서 각국의 개인정보보호감독관(data protection commissioners)들이 베니스선언(Venice Declaration)을 채택하였는데[39], 이 선언에서도 범세계적인 개인정보의 유통의 확산이라는 새로운 현상에 직면해서 국제규범들에 담긴 기본원칙들이 다양한 기술적 및 사회적 변화를 적절히 고려하면서 세계적으로 적용되고 있고 또 여전히 구속력이 있음을 확인하고 있다.

다만, 최근의 기술발전에 따라 범세계적 네트워크 환경과 분산적인 개인정보처리가 가능하게 된 기술적 조건 속에서 위 국제규범에 담긴 기본원칙들을 재검토하여야 한다는 주장이 일고 있다.[40] 그리하여 전통적인 OECD 가이드라인과 유럽이사회 협약(No. 108)의 적실성에 의문을 제기하는 비판가들은 그에 대한 대응으로서 새로운 국제규범을 제안하고 있다.[41]

---

39) <http://www.datenschutz-berlin.de/doc/int/konf/22/declar.htm>

40) 예컨대, Roger Clarke, “Serious Flaws in the National Privacy Principles”(1998), <http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/NPPFlaws.html>; John Gaudin, “The OECD Privacy Principles - Can They Survive Technological Change”, Privacy Law and Policy Reporter, Vol. 3 (1996), pp. 143-196 참조.

41) 예컨대, Graham Greenleaf, “Towards an Asia-Pacific Information Privacy Convention”, Privacy Law and Policy Reporter, Vol. 2. NO. 7 (1997); Graham Greenleaf, “Golbal Protection of Privacy in Cyberspace - Implications for the Asia-Pacific”, a paper to the 1998 Internet Law Conference, at <http://www2.austlii.edu.au/itlaw/articles/TaiwanSTLC.html>; Colin Bennett, “Arguments for the Standardization of Privacy Protection Policy: Canadian Initiatives and American and International Responses”, Government Information Quarterly 14(4), pp. 351-362; ISO - TMB Ad Hoc Advisory Group on Privacy, “An International Standard for Privacy and the Protection of Personal Data”, Background Paper, 1998; Joel Reidenberg, “International Data Transfers and Methods to Strengthen International Co-operation”, a paper to the 20th International Data Protection and Privacy Commissioners’ Conference, Spain (Sept. 1998) 등 참조.

2) 외국의 법제 개관

(1) 미국의 개인정보보호 법제

미국 연방차원의 개인정보보호법의 체계는 공공부문과 민간부문을 분리하여 이원적으로 접근하는 방식을 취하고 있다. 공공기관의 개인정보처리에 대해서는 일찍부터 보다 엄격한 공법적 규제를 통해 인권으로서의 프라이버시를 보호하고자 하는 반면, 민간부문에 있어서는 정부에 의한 직접적인 보호보다는 시장의 자율규제(self-regulation)에 더욱 의존하는 경향을 가지고 있다. 다만 민간부문에서 정부는 시장이 실패했다고 인정되는 특정 영역의 구체적 문제를 해결하기 위해서만 개입한다. 그리하여 위험성이 높거나 사회문제가 된 개별 영역별로 보호입법이 마련되어 있다.[42]

우선, 연방 공공부문의 개인정보보호를 위한 일반법으로 제정된 것이 1974년의 「프라이버시법」(Privacy Act of 1974)이다. 이 법률은 개인정보를 처리하는 각 공공기관이 준수하여야 할 의무와 정보주체의 권리들을 상세하게 규정하고 있다. 물론 이 법은 유럽처럼 그 의무와 권리를 집행하는 독립된 감독기구를 별도로 두고 있지는 않지만, 대통령 직속의 관리예산처(OMB)가 그 집행책임을 지고 있고[43], 나아가 법원에 의한 효과적인 권리구제절차를 마련해 놓고 있다. 그리고 이 법은 1988년에 공공기관간의 컴퓨터결합(computer matching)을 규제하기 위해서 제정된 「컴퓨터결합과 프라이버시보호법」(Computer Matching and Privacy Protection Act of 1988)[44]에 의해서

42) 미국의 개인정보보호법제의 특징 등 상세한 소개는, 김일환, "미국 개인정보보호법규에 관한 연구", 『미국헌법연구』 제10호 (미국헌법학회, 1999), 325-400면 참조.

43) 물론 OMB에 의한 집행체계는 강력하지는 않다. OMB가 감독책임을 맡고 있지만, 전문적인(dedicated) 보호기구는 아니다. 그리고 그의 영향력은 산발적이고 무디게 행사된다. R. Gellman, "Conflict and Overlap in Privacy Regulation: National, International, and Private", in: B. Kahin & C. Nesson (eds.), Borders in Cyberspace (MIT Press, 1997).

44) 동법의 구체적 내용에 대한 소개는, 변재옥, "입법소개: 1988년의 컴퓨터연결 및 프라이버시보호법", 『미국헌법연구』 제1호 (미국헌법연구소, 1990), 33-58면; 김일환, 『개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구』 (한국법제연구원, 1997), 120-122면 참조.

보완되었다.

다음으로, 민간부문에서는 여러 개별 연방법률에 의해서 그 이용연관에 따라 개인정보를 보호하는 부문별 접근방법(sectoral approach)을 채택하고 있고 종합적이고 포괄적인 개인정보보호법은 아직 존재하지 않는다. 그리고 최근의 인터넷 전자상거래의 발전과 관련한 개인정보보호의 문제에 대해서는, EU의 입장과는 달리 개인정보보호를 위한 지나친 규제가 정보의 자유로운 유통을 저해하고 인터넷 전자상거래 시장을 위축시킬 가능성이 있는 만큼 민간의 시장기능에 위임하는 입장을 취하고 있다. 그러나 최근 민간에 의한 자율규제의 한계가 논의되는 등 정부에 의한 규제의 목소리가 점차 높아지고 있고, 이에 따라 온라인에서 개인정보를 보호하기 위한 입법안이 계속 제출되고 있다.[45]

민간부문의 개별 입법 중 청소년 개인정보 보호와 관련한 현황은 다음과 같다. 우선, 온라인에서 아동의 개인정보를 보호하기 위한 개별법으로 1998년에 「아동온라인프라이버시보호법」(COPPA: Children's Online Privacy Protection Act of 1998)[46]이 제정되었다. 이 법은 인터넷상에서 활동하는 아동의 개인정보를 보호하기 위하여 부모에게 통제권을 부여한 입법이다. 인터넷서비스제공자가 아동으로부터 개인정보를 수집하거나 이를 이용 또는 공개하기 전에 "진정한 부모의 동의"(verifiable parental consent)를 얻도록 요구하고, 동의를 얻는 구체적인 절차와 방법은 법제정일 이후 1년 이내에 연방거래위원회(Federal Trade Commission)가 규칙으로 정하도록 위임하였다. 그리하여 인터넷서비스제공자가 이 규칙을 위반하여 아동으로부터 개인정보를 수집하는 경우 그 행위는 불법(unlawful)이 된다.

아동온라인프라이버시보호법은 아동으로부터의 개인정보의 수집, 이용 또는 제3자 제공에 대한 부모의 사전 동의를 받도록 하는 의무를 ① 아동을 대상으로 하는 웹사이트나 온라인서비스의 운영자("the operator of any website

45) 최근까지 연방의회에 제출된 온라인 개인정보보호법안만 해도 100여건에 이르나, 이중 통과되어 시행되고 있는 것은 「아동온라인프라이버시보호법」(The Children's Online Privacy Protection Act of 1998)뿐이다.

46) 15 U.S.C. Sec. 6502.

or online service directed to children")[47]와 ② 아동을 영업대상으로 하지는 않지만 아동으로부터 개인정보를 수집하고 있다는 사실을 실제로 알고 있는 웹사이트나 온라인서비스의 운영자("he operator of a website or online service that has actual knowledge that it is collecting personal information from a child")에게 부과하고 있다.[48] 동법의 자세한 내용에 대하여는 Ⅳ.에서 후술한다.

또한 학생정보보호법으로 1974년에 제정된 「가족의 교육권 및 프라이버시법」(Family Educational Rights and Privacy Act of 1974; FERPA)[49]이 있다. 이 법은 학생의 교육정보에 대하여 당해 학생과 부모의 개인정보자기결정권을 보장하고 프라이버시보호의 관점에서 교육정보를 보호하기 위한 목적에서 제정되었다. 다만, 이 법은 권리와 의무를 직접 배분하는 실체적인 규율을 담고 있는 것이 아니고, 미국의 각 교육기관이 교육관련 연방기금을 얻기 위한 조건으로서 교육정보에 대한 보호를 요구하고 있다. 그 집행책임과 권한은 교육부장관(Secretary of Education)에게 주고 있다.

(2) 독일의 개인정보보호 법제

독일은 1977년 연방개인정보보호법(Bundesdatenschutzgesetz, BDSG)[50]을 제정하여 공공부문과 민간부문에서의 개인정보처리에 관한 포괄적인 법적인 규율을 처음으로 마련하였다.[51] 그러나 1983년에 연방헌법재판소가 내린 인구조사판결[52]에 의하여 이른바 정보적 자기결정권(Recht auf informationelle

47) 15 U.S.C. Sec. 6501(10).
48) 15 U.S.C. Sec. 6502(b).
49) 20 U.S.C. Sec. 1232.
50) 정식명칭은 「정보처리에 있어서 개인정보의 남용의 방지에 관한 법률」이다.
51) 1977년의 연방정보보호법의 특징과 주요내용에 관해서는 김선욱, "서독에 있어서의 정보공개와 사생활보호", 『정보화사회의 공법적 대응』(한국공법학회 국제학술대회논문집, 1989), 109-117면 참조.
52) BVerfGE 65, 1. 사건개요와 판결내용은 다음과 같다. 1982년 3월 25일에 제정된 인구조사법은 정부의 사회경제정책의 결정에 필수적인 기초자료로서 1970년에 실시되었던 인구조사자료가 낡아 더 이상 활용할 수 없기 때문에 통계적·사회적 코드에 의한 인구의 현황, 국민의 주거지 분산 및 집중상태, 경제활동에 관한 새로운 상황 등을 새로이 파악하기 위한 것이었다. 이 법에 의하면, 그 조사대상은 전

Selbstbestimmung) 내지 개인정보자기결정권이 헌법상의 기본권으로 확인되고 또 정보기술의 발전에 따라 그 동안의 법적용과정에서 드러난 문제점들을 보완하기 위하여 1990년 12월에 연방개인정보보호법을 개정하였다.[53] 이후 유럽연합의 개인정보보호지침(95/46/EC)에 따라 최종적으로 2002년에 개정되었다.[54] 이 법률은 개별 분야에서의 개인정보보호를 위한 법률들을 보충하는 일반법으로서의 성격과 기능을 가진다.

그러나 이 일반법은 비록 공공부문과 민간부문을 포괄하여 규율하고 있으나, 공공기관의 개인정보처리와 민간기관의 개인정보처리에 대하여 각각 다르게 규율하고 있음에 유의할 필요가 있다. 특히 이 법률은 컴퓨터결합(computer matching)으로부터 개인정보자기결정권을 보호하기 위한 규정을 마련하고 있다. 즉 컴퓨터결합을 통한 개인정보의 자동호출은 정보주체의 이익을 고려하여 해당기관의 업무수행에 필요한 한도 내에서만 허용되도록 하고 있다. 따라서 컴퓨터결합에 의한 전반적인 개인정보연결시스템은 허용

국민이 되고 미리 준비된 설문지에 따라서 공무원이 아닌 명예직의 조사자에 의하여 실시될 계획이었다. 그러나 이 법에 대해 일반적 인격권 등을 침해한다는 이유로 여러 건의 헌법소원이 제기되었다. 이에 대해 연방헌법재판소는 인구조사법 제2조 제1~7호, 제3~5조에 규율된 조사프로그램은 인간의 존엄을 침해할 정도로 인격을 기록하거나 목록화하는 결과에 이르지는 않고 규범의 명확성원칙과 과잉금지원칙에도 부합하지만, 정보적 자기결정권을 보장하기 위해서는 입법자는 판결이유에서 제시된 기준에 따라 인구조사의 절차와 조직을 보완하는 규율을 발할 의무를 진다. 그러나 제9조 제1~3항에서 예정된 주민등록부와의 비교를 통한 수정의 가능성을 비롯한 정보제공에 관한 규율들은 학문적 목적을 위한 정보제공을 제외하면 일반적 인격권(기본법 제1조 제1항과 결합된 제2조 제1항)에 기초를 둔 정보적 자기결정권을 침해하여 위헌이라고 판시하였다.

이 판결에 대한 분석과 판결이 미친 영향에 관해서는 정태호, "현행 인구주택총조사의 위헌성 -독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련법제에 대한 반성-", 『법률행정논총』 제20집 (전남대학교 법률행정연구소, 2000); 김일환, 『개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구』 (한국법제연구원, 1997), 78-81면 참조.

53) 이 1990년의 개정법의 내용과 그 이전 독일의 개인정보보호법의 연혁에 대해서는 김일환, 『개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구』 (한국법제연구원, 1997), 77-85면 참조.

54) 이 법률의 원문은 <http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/bdsg/bdsg03.htm> 참조.

될 수 없다. 또한 이 법률은 공공부문의 개인정보처리기관이 법에 위반하여 개인정보를 처리한 경우 정보주체에게 손해배상책임을 지우는 규정을 두고 있다.

한편 독일은 정보통신서비스의 이용과 관련한 개인정보의 보호를 위하여 이른바 온라인개인정보보호법인 「정보통신서비스개인정보보호법」(Teledienstedatenschutzgesetz; TDDSG)을 제정하여 1997. 8. 1.부터 시행하고 있다. 일반적이고 포괄적인 연방개인정보보호법이 제정·시행되고 있으나, 정보통신에 있어서는 그 이상으로 개인정보의 남용가능성이 높기 때문에 기존의 일반법인 개인정보보호법의 특별법으로서 위 TDDSG를 제정한 것이다.[55]

이 온라인개인정보보호법은 일반적인 정보통신상에서의 개인정보보호를 위하여 개인정보처리의 기본원칙과 개인정보주체의 권리 등을 규정하고 있는데, 주요한 특징은 그 규율대상이 정보통신서비스를 제공하는 업체만을 규율하는 것이 아니라는 점이다. 그리하여 동법은 인적인 규율대상으로서 "정보통신서비스제공자"와 "정보통신서비스이용자"의 개념을 채택하고 있다. 여기서 정보통신서비스제공자란 "자기 또는 타인의 정보통신서비스를 이용하도록 하거나 이용의 접근을 매개하는 자연인, 법인, 또는 인적 집단을

55) 이 법률은 독일정부가 전자상거래 등 새로운 멀티미디어환경에 대응해서 멀티미디어 이용을 위한 법적 안전성을 확보하고 새로운 산업분야로서의 멀티미디어산업의 발전을 촉진시키기 위하여 종합적으로 마련한 이른바 「멀티미디어법」(Multimediagesetz)(정식명칭은 「정보·통신서비스를 위한 기본조건의 규율에 관한 법률」; Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste)의 일부이다. 이 「멀티미디어법」은 3개의 새로운 법률과 5개의 개정법률을 포함하고 있는데, 정보통신서비스법(Teledienstegesetz: TDG), 정보통신서비스개인정보보호법(Teledienstedatenschutzgesetz: TDDSG), 전자서명법(Signaturgesetz: SigG), 형법개정법, 질서위반법개정법, 청소년유해출판물배포에관한법률개정법, 저작권법개정법, 가격표시법개정법이 그것이다. 「멀티미디어법」의 입법배경과 그 내용에 관한 상세는 이종영, "독일 멀티미디어법", 『법제』 제489호(법제처, 1998. 9.), 94-121면; 김택환, "독일의 멀티미디어법", 『세계언론법제동향』(한국언론연구원, 1997) 참조. 그리고 1996년 12월에 독일연방참사원에 제출되었던 이 법안의 국문번역은, 한국전산원, 『독일 정보통신서비스법(안)』(한국전산원 연구보고서, 1997) 참조.

말한다"(제2조 제1호). 따라서 이 법은 정보통신서비스를 업으로 하지 않는 교육기관 등의 정보제공서비스에도 적용된다.

또한 이 법은 개인정보처리에 관한 기본원칙으로서, 정보통신서비스제공자에 의한 개인정보의 수집, 처리, 이용을 원칙적으로 금지하되 예외적으로 정보주체의 동의나 법률에 의한 경우에 이를 허용하고, 수집목적 이외의 목적에 이용하는 것을 원칙적으로 금하되 예외적으로 법률이 허용하거나 정보주체의 동의가 있는 경우에 가능하도록 하며, 또한 서비스제공자는 개인정보의 주체에게 개인정보의 수집·처리·이용의 방법, 범위, 장소 및 목적에 관해 사전에 고지하도록 하고 있다(제3조). 그리고 정보통신서비스제공자에게 개인정보보호를 위한 조치의무를 부과하는(제4조) 한편, 서비스제공자에 의한 개인정보의 이용이 가능하게 하되 필요한 경우에 한하여 제한적으로 이를 허용하고, 그 본래의 이용목적이 달성된 경우에는 즉시 개인정보를 폐기하도록 하고 있다(제5조 및 제6조). 또한 서비스이용자에게는 언제든지 무상으로 자신의 개인정보를 열람할 수 있는 권리를 주고 있다(제7조). 마지막으로 동 법률은 위 법률규정의 실효성을 확보하기 위하여 연방개인정보보호법에서 규정하고 있는 개인정보보호에 관한 감독규정을 준용하도록 하고 있다(제8조).

한편, 16개의 주는 모두 공공부문을 규율하는 개인정보보호법을 각각 가지고 있다. Sachsen주를 제외한 15개 주는 유럽연합의 개인정보보호지침에 따라 최근 새로이 개인정보보호법을 마련하였다. 또한 초·중등학교와 관련된 입법권은 연방이 아닌 각 주에 있기 때문에, 학생의 개인정보보호에 관한 권한 역시 주에게 있다.[56] 이와 관련하여 각 주는 조금씩 상이한 법규정을 가지고 있으나, 대체로 수집할 수 있는 정보의 범위, 자동화된 정보처리시스템으로 처리할 수 있는 정보의 범위, 그리고 제3자 제공, 예컨대, 학생의 전학시 다른 공립학교에게 제공할 수 있는 정보의 범위, 학교감독기관에 대한 정보제공의 범위, 상담기구나 보건당국에 대한 정보제공의 범위, 다른 기관

56) 김일환 외, 『개인정보보호를 위한 법·제도 개선연구』(한국교육학술정보원, 2004), 38면.

에 대한 정보제공의 범위, 총학생회에 대한 정보제공의 범위, 사립학교에 대한 정보제공의 범위 등에 대하여 중요하고 상세하게 다루고 있다.[57]

3) 국내의 법제 개관

2005년 9월 현재 우리나라의 개인정보보호법제는 한 마디로 "이원적·영역별·부분적 입법체계"를 가지고 있다고 말할 수 있다. 여기서 "이원적"이라 함은 공공부문과 민간부문을 각각 별도의 법률에 의하여 규율하고 있음을 의미한다. "영역별"이라 함은 민간부문에 있어서 일반법이 없이 개별 영역별로 규율하는 개별법이 존재함을 의미한다. 그리고 "부분적"이라 함은 민간부문에서 일반법이 없는 관계로 규율되지 못하고 있는 영역이 존재함을 의미한다.

우선, 공공부문의 일반법으로서 공공기관의 개인정보처리를 규율하는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(이하 "공공기관개인정보보호법"이라 한다)이 1994년에 제정되어 시행되고 있다. 그 밖에 주민등록정보, 호적정보, 통계정보의 처리·이용을 규율하는 개별입법이 있다. 주민등록법, 호적법, 통계법이 그것이다. 이 외에도 학생정보는 원래 공공기관개인정보보법의 규율대상이 되나, NEIS 사태를 계기로 최근 학생정보의 이용과 보호를 규율하기 위해 교육기본법 및 초·중등교육법 등 교육관계법을 개정하였다. 그러나 교육관계법만으로는 학생 및 그 보호자의 권리가 충분히 보장되지 못하고 있다. 이와 관련한 문제점은 Ⅲ.에서 후술한다.

한편, 2005년 9월 현재 민간부문의 일반법으로서의 개인정보보호법은 존재하지 않는 상태이다. 그러나 온라인, 즉 정보통신망에서의 개인정보의 수집·이용·제공을 규율하는 이른바 온라인개인정보보호법이 존재한다. 1999년에 전면 개정된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 그것이다.[58] 동법은 2001년 개정을 통하여 14세 미만의 아동에 대한 별도의 보

57) 정태호, "개인정보자결권의 헌법적 근거 및 구조에 대한 고찰 -동시에 교육행정정보시스템(NEIS)의 위헌여부의 판단에의 그 응용-", 『헌법논총』 제14집 (헌법재판소, 2003), 483면 이하 참조.

58) 그러나 이 법률은 2001년에 다시 개정되면서 정보통신망뿐만 아니라 호텔업 등

호조치를 마련하였는데, 아동으로부터 개인정보를 수집·이용 및 이를 제3자에게 제공하는 경우 그에 대한 동의권, 동의철회권, 열람청구권 및 정정요구권을 법정대리인이 행사하도록 한 것이다(제31조). 그 밖에 신용정보에 대해서는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 있으며, 작년에는 유전정보의 이용과 보호를 규율하기 위한 법률로서 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」이 제정되었다.

그러나 우리의 현행 입법체계는 상당히 "불균형적"이고 "불완전"하다. 균형 잡힌 완전한 역감시의 참여모델로 전환시켜야 하는 정책적 과제를 안고 있다. 높은 보호 수준이 요구되는 공공부문에서는 보호의 수준이나 집행체계가 매우 불완전하고 미약하다. 예컨대, 지난 NEIS 논쟁을 통해 드러난 교육부 이하 공공기관이 지닌 개인정보보호에 대한 인식, 그리고 학생정보에 대한 보호 수준은 그리 높지 않은 것으로 보인다. 반면, 민간부문에서는 온라인과 신용정보 영역에서 표면상으로는 상당히 높은 보호수준과 형사처벌 및 행정제재를 포함하는 강력한 집행체계를 가지고 있다. 그러나 일반법이 없는 민간부문의 그 외 다른 영역에서는 참여모델로서의 개인정보보호법이 존재하지 않아 보호의 공백이 발생하고 있다.

오프라인에서의 개인정보의 수집·이용·제공을 함께 규율의 대상으로 삼고 있다. 동법에 관한 자세한 분석은 이인호, 『개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구』(한국전산원, 2004), 241-254면.

Ⅲ. 학생정보의 보호법제와 정책

1. 서설
2. 학생정보처리의 기본원칙
3. NEIS 논쟁
4. 현행 학생정보 보호법제의 문제점
5. 정책제언

Ⅲ. 학생정보의 보호법제와 정책

1. 서 설

학생정보는 전통적으로 서류로 작성되어 각 단위학교의 캐비닛이나 교사의 교무수첩 등에 보관되어 왔다. 그런데 최근 컴퓨터의 보급과 DB기술의 발달로 인해 서류로 작성된 학생기록이 컴퓨터에 의한 DB기록으로 빠르게 전환되고 있다. 이러한 전환은 최근 미국에서도 급속히 진행되고 있는 것으로 보인다.

이러한 현상의 배경에는 기술발전 뿐만 아니라 "효과적인 교육목표의 달성"이라는 가치선택과 정책수요가 그 주된 동인이 되고 있다. 교육자가 학생의 교육과 관련해서 개별 학생에 꼭 들어맞는, 그리고 효과적이며 시의적절한 결정을 하기 위해서는, 그 학생에 관해 정확하고 포괄적인 정보를 가지고 그것을 유용하게 활용할 수 있어야만 한다. 또한 교육당국이 한정된 예산으로 효과적인 교육정책을 수립하고 집행하기 위해서는 학생정보를 비롯한 교육현장의 다양한 정보에 정확하고 신속하게 접근할 수 있어야 한다. 최근 DB기술에 바탕을 둔 새로운 교육정보시스템이 모색되는 것은 이러한 배경 하에서 필요하고도 바람직한 방향임에는 분명하다고 하겠다.

그러나 오늘날의 정보기술이 갖는 양면성이 이 분야에서도 그대로 드러나고 있다. 새로운 교육정보시스템이 제공해 주는 필요성 못지않게 그 내재하는 위험성이 자못 크기 때문이다. 특히 학생의 교육정보가 교육정보시스템에 의해 광범위하고 효율적으로 수집·처리·분석·제공됨으로써 의도적이든 비의도적이든 학생과 그 가정의 사생활이 크게 위협받을 수 있다. 자신의 행동, 생각, 느낌, 성향, 학업성취도, 발전가능성 등이 불필요하게 타인의 수중에서 함부로 처리·조작되는 경우 그는 자유시민으로서의 기본조건을 상실하게 될 것이다.

교육인적자원부(이하 "교육부"라 한다)의 주도 하에 학생정보를 비롯한 모

든 교육행정정보를 통합시키는 전국단위 교육행정정보시스템(National Education Information System; 이하 “NEIS”라 한다)은 이러한 필요성과 위험성을 동시에 내포하고 있다. 그 추진 과정에서 찬·반 양론이 극명하게 대립하여 국가인권위원회의 권고결정이 있었음에도 그 위헌시비가 끊임없이 이어졌다.

그러한 논쟁에 대한 1차적 책임은 중대한 인권침해가 있을 수 있는 정보시스템을 명시적인 법적 근거와 기준 및 국민적 합의가 없는 상태에서 무리하게 일방적으로 추진한 교육부에게 있다고 할 것이다. 이에 더하여 시민사회 내부에 깊이 뿌리박고 있는 교육부에 대한 불신이 큰 몫을 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 더 중요한 점은 학생기록에 포함되는 정보의 내용과 용도가 매우 다양하여 단일의 평가척도를 찾기가 어렵다는 점, NEIS에 관한 정확한 사실관계가 불분명하다는 점, 그리고 학생정보처리와 관련한 법적 기준과 원칙이 확립되어 있지 않다는 점이라고 하겠다. 특히 법적 기준과 원칙이 아직도 확립되어 있지 않다는 문제는 비단 NEIS뿐만 아니라 기존의 수기기록이나 S/A(Stand Alone), C/S(Client-Server) 방식에서도 동일하게 해당되는 문제이다. 이는 그 동안 우리의 학교교육제도가 피교육자인 학생의 정보프라이버시권과 부모의 교육권에 대해 얼마나 무관심했었는지를 여실히 반증하는 것이다. 흔히 C/S는 문제가 없고 NEIS는 문제라는 시각은 이 점에서 똑같이 비판받아 마땅하다.

이제라도 수기기록을 포함한 모든 학생정보시스템에 있어서 학생의 정보프라이버시권 내지 개인정보자기결정권을 정보주체인 학생 또는 학부모에게 되돌려줄 수 있도록 법과 기술을 전면 재검토해야 할 것이다. 이번 장은 이러한 재검토를 위한 몇 가지 단초를 제공하는 데에 그 목적을 가진다.

이를 위해 아래 Ⅱ.에서는 논의의 바탕이 되는 정보인권으로서의 개인정보자기결정권이 어떤 내용의 기본권이며 그 헌법이론적 논거가 무엇인지, 그리고 종래의 사생활권과는 어떻게 다른지를 우선적으로 구명해보았다. 이어서 이번 장에서는 학생정보가 지니는 기본특성을 이해한 다음 이에 바탕하여 학생정보처리의 기본원칙을 정리해봄으로써 일정한 규범적 척도를 제시해 보고자 한다(2.). 또한 3.에서는 NEIS 논쟁을 소개함과 아울러 NEIS의

위험성과 필요성에 대해 각각 평가를 해 봄으로써 법적 분석을 위한 기초로 삼고자 한다. 다음의 4.에서는 2.에서 제시한 학생정보처리원칙을 바탕으로, 교육정보시스템과 관련하여 최근에 개정된 현행 규범에 대한 법적 분석 및 평가를 하고, 마지막 5.에서는 향후 분쟁해결을 위한 몇 가지 제언을 제시하고자 한다.

2. 학생정보처리의 기본원칙

1) 학생정보의 특성

학생의 교육정보는 학생의 학교생활 전반을 기록한 것이다. 여기에는 기본적인 신상정보는 물론 성적, 건강상태, 징계상황, 학교활동상황, 생활지도 자료 등 민감한 정보들이 다수 포함된다. 이러한 학생기록은 교사의 교육과 지도에 필요한 결정, 학생의 성취도에 따른 개별적인 교육계획 작성 등 여러 가지 중요한 교육목적에 사용된다.

따라서 이들 학생정보는 다음과 같은 몇 가지 기본적인 특성을 공통적으로 지닌다.

첫째, 정보의 신뢰관계성이다. 학생정보는 교사와 학생 간의 신뢰관계를 전제로 해서 수집되는 정보이다.[59] 이는 마치 성직자와 신도, 의사와 환자 사이의 신뢰관계와 유사하다. 교육자는 교육을 수행하는 과정에서 많은 학생정보를 자연스럽게 수집하고, 더 나아가 진정한 교육을 위해서는 비밀스러운 학생정보까지도 수집할 수 있어야 한다. 학부모와 학생은 교육자를 믿고 그 정보를 주는 것이며, 또 교육자가 수집정보를 학생의 교육에 효율적이고 효과적으로 사용할 것이라는, 그리하여 함부로 남용되거나 누설되지 않을 것이라는 믿음과 기대를 갖는 것이 일반적이다.

59) 심성보, "교육적 관점에서 본 NEIS의 세가지 위험성", 『교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안』(국가인권위원회 제3회 청문회, 2003. 4. 8), 77-78면; 이은우, "자기정보통제권의 개념과 의의", 『정보인권과 자기정보통제권 토론회』(민변·지문날인반대연대·진보네트워크센터, 2003. 4. 15), 42면 참조.

따라서 이렇게 교육적 신뢰관계를 바탕으로 해서 수집된 학생의 교육정보는 원칙적으로 그러한 교육의 맥락을 벗어나서 유통될 수 없다. 그렇지 않다면 교육의 근간이 붕괴될 것이다. 믿지 못하는 관계에서 올바른 교육이 이루어질 수 없기 때문이다.

둘째, 정보의 불완전성을 들 수 있다. 교육과정은 학생의 인격체가 형성되어 가는 과정이다. 따라서 그 과정 중에 형성된 교육정보는 학생의 인격을 완전히 반영하지 못한다. 더 나아가, 학생정보 중에는 정성적이고 주관적인 평가정보가 들어 있다. 교육자도 다른 사람과 마찬가지로 편견을 가질 수 있는 것이다. 따라서 부정확하거나, 무관하거나 또는 부당한 정보가 의도적이든 비의도적이든 학생기록에 포함될 수 있다. 따라서 이렇게 불완전한 학생정보에 기초해서 당해 정보주체에 대한 불이익결정이 잘못 내려지지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

셋째, 정보의 민감성이다. 학생정보 중에는 학생의 교육특성 및 인격적 태도에 관한 민감한 정보들이 상당수 포함되어 있다.

2) 학생정보처리의 기본원칙

학생이 자신의 개인정보에 대해 가지는 자기결정권, 그와 관련된 부모의 자녀교육권, 그리고 학생정보의 특성에 비추어 다음과 같은 9가지 학생정보처리의 기본원칙을 설정할 수 있다.

(1) 학생정보는 원칙적으로 교육적 맥락을 벗어나서 수집·이용·제공되어서는 안 된다. 이는 학생정보의 본래의 수집목적, 학생정보의 성격(신뢰관계성·불완전성·민감성), 정보를 제공하는 정보주체의 기대 등에 비추어 자연스럽게 도출되는 원칙이다.

따라서 학생정보의 수집 및 관리의 주체는 원칙적으로 담당교사 및 단위학교의 장이라고 하겠다.[60] 물론 교육부나 교육청도 감사 또는 평가를 위해, 그리고 교육정책의 수립·시행을 위해 필요한 범위 내에서 학생정보를 별도

60) 초·중등교육법 제25조는 학교생활기록의 작성·관리권한을 학교의 장에게 부여하고 있고, 학교보건법 제7조 및 학교신체검사규칙 제9조는 학생건강기록부의 기록·관리권한을 학교의 장에게 부여하고 있다.

로 수집할 수 있다. 예컨대, 초·중등교육법 제6조는 교육부장관에게 국립학교에 대한 지도·감독 권한을, 교육감에게는 공·사립학교에 대한 지도·감독 권한을 주고 있다. 또한 동법 제7조는 교육부장관과 교육감에게 학교의 교육과정운영 및 교수·학습방법 등에 대한 장학지도 권한을 주고 있으며, 제9조는 교육부장관에게 학생의 학업성취도 측정을 위한 평가 및 교육행정의 효율적 수행을 위한 학교 평가를 실시할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 따라서 교육부장관과 교육감은 이러한 직무수행에 필요한 범위 내에서 학생정보를 수집할 수 있다.

(2) 학생의 총체적인 인격상을 한 눈에 볼 수 있도록 정보구성이 이루어지거나 관리되어서는 안 된다. 예컨대, 학생생활기록부와 건강기록부는 원칙적으로 분리·관리되어야 하며, 십 수 년의 학교생활의 전 역사가 하나의 기록에 통합되어 관리되지 않도록 하여야 한다. 이러한 학생정보분리의 원칙은 실존인격과 분리된 학생 개인의 총체적인 인격상이 타인의 수중에 들어갈 경우 예상되는 인간존엄과 자유의 상실 위험을 사전에 차단하기 위한 것이다. 이 원칙은 컴퓨터에 의한 학생정보처리시스템에서도 그대로 타당하며, 그 구체적 적용은 예컨대 정당한 목적을 가진 자가 필요한 자료에 제한적으로만 접근권한을 가질 수 있도록 DB구성이 이루어져야 할 것이다.

물론 학생정보의 통합이 부분적이고 일시적으로 허용될 수는 있다. 특히 현장의 교육자는 오로지 교육목적에서만 학생정보를 통합시켜 학생 개인의 상세한 프로파일을 작성할 수 있다. 그러나 그 프로파일은 당해 교육자의 교육을 받는 기간 동안에만, 그리고 교육자 자신의 수중에서만 작성·관리되어야 할 것이고, 이 기간이 지나면 원칙적으로 폐기되어야 할 것이다.

(3) 수기기록을 포함한 학생정보처리시스템은 투명하게 공개되어야 한다. 시스템의 존재 여부, 존재 목적, 정보처리방식, 처리정보의 항목, 시스템관리책임자, 시스템에 의한 자동결정이 이루어지는지 여부 등이 공개되어야 한다.

(4) 학생정보의 완전성(integrity)이 보장되어야 한다. 학생정보가 처리되는 과정에서 부당하게 변경되거나 파괴되어서는 안 된다. 이 원칙은 학생정보를 데이터베이스화하거나 또는 컴퓨터결합(computer matching)을 시도하는

경우에 특히 준수되어야 한다. DB프로그램의 내재적인 문제로 인하여 출력된 학생정보가 체계적으로 왜곡될 수도 있으며, 나아가 하드웨어의 오작동이나 관리자의 실수에 의해 정보의 완전성이 훼손될 수 있다. 또한 컴퓨터결합의 과정에서 자료가 잘못 통합되거나 재분류되는 경우 출력된 학생정보는 완전성을 잃게 된다.[61]

(5) 학생정보는 정확성·최신성·교육목적에의 적실성을 항상 유지하여야 한다. 학생정보는 교사의 교육관련 결정이나 학교 또는 교육당국의 교육행정 및 정책결정에 기초자료로 사용되며, 또 진학자료로 활용된다. 부정확한 오류의 학생정보는 예상할 수 없는 많은 피해를 가져올 수 있다.[62] 때문에 학생정보는 정확하게 입력되어야 할 뿐만 아니라 잘못된 정보에 대한 수정이 신속하게 이루어져야 한다. 또한 시간이 경과하여 이미 입력된 자료의 내용이 시의성을 가지지 못하는 경우에도 학생정보의 정확성을 해치게 된다. 나아가 교육목적에의 적실성을 상실한 학생정보는 폐기되어야 한다.

---

61) 예컨대, 미국에서는 컴퓨터결합의 결과 메사추세츠주의 복지수혜자들이 사기행위를 한 것으로 드러나 법정에서 자신들의 무죄를 위해 싸워야 하는 사태가 발생하기도 하였다. 우리나라에서도 외교통상부의 여권발급전산망과 연결된 경찰청의 신원조회전산망이 세밀하지 못한 정보를 제공하여 범죄자와 이름이나 생년월일만 같아도 부적격자로 판정되어 2만여명이 여권발급을 받지 못한 경우가 있고, 또 주민등록번호의 잘못된 처리로 인하여 범죄피의자로 오인되어 수차에 걸쳐 경찰에 연행되어 조사를 받은 사례가 있다. 서유창, "개인정보보호법 제정배경과 시행성과", 『수사연구』(1996년 4월호), 17면.
이러한 사례들은 개인에 관한 자료의 입력과 관리가 완벽하게 이루어지더라도 자료를 처리하는 과정에서 문제가 생길 수 있음을 보여 준다. 때문에 미국에서는 정부측의 무분별한 컴퓨터결합으로부터 개인정보를 보호하기 위하여 1988년에 컴퓨터결합을 규율하는 내용의 『컴퓨터결합과 프라이버시보호법』(Computer Matching and Privacy Protection Act)을 제정·시행하고 있다.

62) 예컨대, 1996년에 발생한 고교 생활기록부 전산화자료의 입력오류사건을 들 수 있다. 당시 교육부가 입시사정자료용으로 각 대학에 제공한 고교 3학년생 생활기록부 전산화 자료에 수험생의 내신석차, 주민등록번호, 재적학생수 등 일부 내용이 잘못 입력된 것으로 밝혀졌는데, 이러한 오류가 발견된 학교는 전체 1,889개 고교 중 0.4%인 70여개 학교에 달하였다. 이러한 부정확한 학생정보에 의해 학생 개인이 입게 되는 피해는 결코 가벼운 것이 아니다.

(6) 수집제한의 원칙과 목적구속의 원칙이 준수되어야 한다. 수집 당시에 구체적인 목적이나 용도가 미리 특정되어 있어야 하고(목적의 특정성), 그 목적은 정당해야 하며(목적의 정당성), 그 목적이나 용도에 필요한 범위 내의 정보만 수집되어야 하며(수집범위의 필요최소성), 공정하고 합리적인 방식으로 수집되어야 하고(수집방식의 합리성), 정보주체인 학생 또는 학부모의 분명한 인식 또는 동의 하에 수집되어야 한다(정보주체의 인식명확성). 나아가 본래의 수집목적과 일치되게 이용되어야 한다(목적일치성).

특히 수집에 있어서 정보주체인 학생 또는 학부모의 인식명확성 요건은 매우 중요하다. 따라서 수집기관인 학교가 학생으로부터 직접 정보를 수집하는 경우에는 학생 또는 학부모에게 i) 어떤 법적 근거 하에서 정보를 수집하는지, ii) 왜 정보를 수집하는지, iii) 수집된 정보가 어떻게 이용될 것인지, iv) 정보의 보안성·완전성·정확성을 보장하기 위해 어떤 조치를 취할 것인지, v) 정보제공이 강제적인 것인지 아니면 임의적인 것인지, 제공하지 않는 경우 어떻게 되는지, vi) 어떤 구제방법과 절차가 있는지 등을 적정한 방법으로 알려주어야 한다.

(7) 학생정보를 수집기관 외부에 제공하는 것은 원칙적으로 학생 또는 학부모의 명시적인 동의 하에 이루어져야 한다.

물론 이 원칙이 절대적일 수는 없다. 학생정보 중에는 기본신상정보로서 덜 민감한 정보들이 있다. 이들 정보는 학생 또는 학부모의 명시적인 사전 동의 하에 일반에게 공개될 수도 있다. 이 경우 학생 또는 학부모의 공개 및 그 범위에 대한 선택권이 인정되어야 할 것이다.

또한 학생정보는 교육행정 목적이나 그 밖의 다른 중요한 공익을 위해 학생 또는 학부모의 사전 동의 없이도 명확한 법률의 근거 하에 제공될 수 있다. 예컨대, 교육부장관이나 교육감은 학교에 대한 감사 및 평가를 위해 학생정보에 접근할 수 있고, 통계목적을 위해 학생정보를 수집할 수 있으며, 그 밖에 법집행기관이나 다른 국가기관도 정당하고 중요한 공익을 위해 학생정보에 접근할 수 있다고 하겠다.

그러나 이들 예외적인 제3자 제공은 어디까지나 예외이고, 따라서 그 허

용은 학생 또는 학부모의 명시적인 동의 또는 명확한 법률의 근거 하에서 가능하다. 이에 더하여, 수집제한의 원칙이 요구하는 제공목적의 정당성·제공범위의 필요최소성·제공방식의 합리성·정보주체의 인식명확성의 요건과 목적구속의 원칙이 요구하는 목적의 특정성·목적의 일치성 요건이 준수되어야 한다. 특히 정보주체의 동의 없는 제3자 제공의 경우라 하더라도 학생 또는 학부모는 그 제공과 관련한 상세한 내역을 분명히 인식할 수 있어야 한다.

더 나아가 이들 요건의 준수를 확보하기 위해서는 제공에 관한 기록이 상세하고 철저하게 보존·관리되어야 한다. 전산처리된 학생정보시스템에 있어서도 누가 언제 어떤 목적으로 어떤 자료에 접근했는지 로그파일이 생성·보존되어야 한다.

(8) 학생 또는 학부모에게는 정보열람·갱신청구권이 인정되어야 하고, 열람·갱신 요구가 거부되는 경우 효과적인 구제수단이 주어져야 한다. 이를 통해 부정확하거나, 무관하거나 또는 시의성이 없는 학생정보를 수정 또는 삭제할 수 있어야 할 것이다. 더 나아가, 설령 구제절차를 통해 구제결정을 받지 못한다 하더라도 적어도 기입정보가 부정확하거나 부당하다고 하는 진술을 그 학생기록에 적어 넣을 권리를 가져야 한다. 그리고 이 진술은 영구히 당해 기록에 부착되어야 하고, 장차 기록에 대한 정당한 제3자의 요청이 있는 경우 함께 제공되어야 한다. 나아가 학생 또는 학부모는 위 정보처리원칙에 위반한 학생정보의 이용 및 제공으로 인해 피해를 입은 경우 그에 대한 효율적인 구제수단과 절차를 제공받아야 한다.

(9) 내부자 및 외부자에 의한 학생정보의 오용을 막을 수 있는 강화된 기술조치가 마련되어야 하고, 관리책임이 명확하고 엄격하게 설정되어야 한다.

3. NEIS 논쟁

1) 논쟁의 배경

(1) 교육행정정보시스템(NEIS)이란?

전자정부의 11대사업의 하나로 구축된 NEIS는 모든 교육행정기관(16개 시·도교육청과 그 산하기관, 교육인적자원부) 및 초·중·고등학교를 인터넷으로 연결하여, 단위학교 내 행정정보는 물론이고 전 교육행정기관에서 처리해야하는 업무를 인사, 예산, 회계, 교무/학사, 보건 등의 27개 영역으로 나누어 전자적으로 연계·처리하기 위한 시스템이다. 특히 전국단위의 통합데이터베이스라는 점에서 디지털화된 정보를 독립된 컴퓨터에서 개별적으로 관리하던 S/A(Stand Alone)시스템이나 디지털화된 정보를 개별 학교단위 서버에 집적·관리하는 C/S(Client Server)시스템과는 구별된다.

2005년 7월 현재 전체 초·중·고등학교의 86.6%인 9,189개교에서 NEIS를 통해 학생정보를 처리하고 있다.[63]

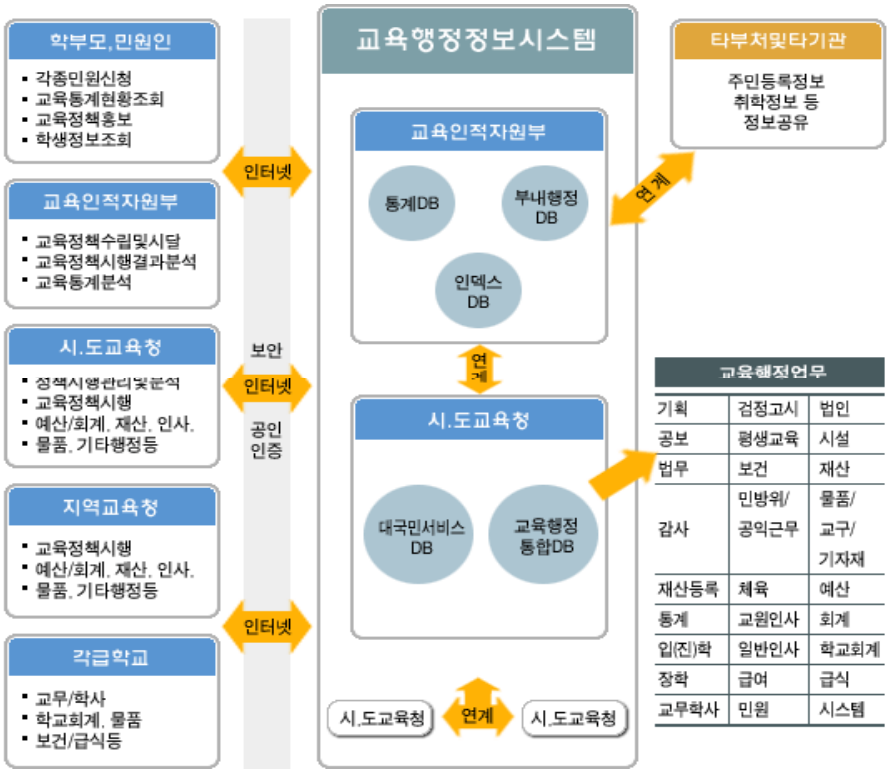
(2) 갈등의 배경

NEIS의 본격적인 시행을 앞두고 전교조와 시민단체는 정보인권의 침해, 시스템의 보안 문제, 교육의 자주성 침해, 업무부담 가중 등의 이유로 그 운영을 격렬히 반대하였다. 특히 정보인권의 침해문제와 보안문제가 강하게 부각되었는데, 이는 전국단위의 통합데이터베이스에 학생정보가 누가적으로 집적되고, 이를 인터넷으로 연결한다는 점에 기인한다.

그들의 주장에 따르면, NEIS를 통해 학생 개인에 대한 정보가 지나치게 상세히 기록되고, 뿐만 아니라 학부모의 신상정보도 자세히 기록되는데, 이러한 기록들이 다른 목적의 DB와 연결되면 학생의 총체적 정보나 한 가정의 내력이 그대로 드러나는 위험성이 상존한다는 것이다. 또한 이렇게 집적된 정보는 상업적 가치가 높은 정보들로서 계획적인 정보유출이나 해킹과

63) 2005년 7월 22일자, 동아일보.

같은 사이버범죄의 대상이 될 가능성이 농후하며, 아무리 기술적으로 강력한 보안체계를 갖추고 있다고 하더라도 결국 그 보안체계는 무너지게 마련이라는 점도 하나의 논거로 들었다.



[그림 Ⅲ-1] NEIS의 개념도[64]

한편 교육부는 NEIS 구축사업의 추진목표를 ① 교육행정의 효율적 정보화로 교육행정의 생산성 극대화, ② 교육행정서비스의 획기적 개선을 통한 국민 만족도 제고, ③ 21세기 국가경쟁력 확보 및 교육행정의 전자정부 구현으로 삼았다. 결국 그 내용은 업무경감과 정보공유를 통한 행정의 효율성 창출, 지역이나 창구 무관의 민원서비스기반 확립에 모아진다. 따라서 교육

64) NEIS 민원서비스 홈페이지 <www.neis.go.kr/html/sub02-02.html>에서 확인가능.

부는 시스템 구축으로 인한 효율성에만 집중하였을 뿐, 시스템 운영의 부작용이나 정보인권 등 개인의 권리 차원에서의 숙고가 처음부터 전혀 없었다는 점에서 비판이 더해졌다.[65]

2) 전개과정

2002년 전교조의 NEIS 반대투쟁에서 불거진 이 논쟁은 일부 시민단체, 학부모단체가 합세한 대대적인 NEIS 거부 운동으로 발달하면서 사회적 쟁점으로 부상하게 된다. 한편, 한 초등학교 교장의 자살로 인하여 전교조와 교총 간의 정치적 다툼으로 번지기도 하였다. 그러한 가운데 NEIS를 반대하는 여론은 거세어졌지만 교육부는 이에 대한 적절한 설득과정을 거치지 않고 추진을 강행하여 더욱 물의를 일으켰다.

이 논쟁은 2003년 5월 12일 교무/학사, 입(진)학, 보건의 3개 영역을 NEIS 입력대상에서 제외하라는 국가인권위원회의 결정으로 인하여 해결국면에 접어드는 듯했다. 그러나 같은 달 26일 3개 영역관련 NEIS 시행 전면 재검토에 합의했던 교육부가 다음달 1일 NEIS 운영에 관한 시행지침을 통해 3개 영역 중 인권침해 소지가 현저히 높은 항목은 우선 삭제한 후 시행하기로 방향을 바꾸자 다시 논쟁에 불이 붙었다.[66] 이에 따라 정부는 국무총리자문기관으로 교육정보화위원회를 구성하여 NEIS 논쟁을 해결하고자 하였다.

이때부터의 논쟁은 NEIS에 대한 찬·반으로 진행되던 기존의 논쟁과는 달리, 교무/학사, 입(진)학, 보건의 3개 영역을 어떻게 관리할 것인가로 구체화된다. 인권침해 소지가 현저히 높은 항목은 삭제한 후 시행하도록 한 교육부의 조치가 적절한 것인가에서부터 출발하여, 이 3개 영역을 NEIS에서 분리된 새로운 시스템에 구축하여야 하는지, 새로운 시스템에 구축한다면 그

65) 정영화, “교육행정정보시스템(NEIS)에 대한 위헌성의 평가”, 『인터넷법률』 제19호 (법무부, 2003. 9), 25면.

66) 교무/학사영역에서는 170개 항목 중 46개를 삭제하였고, 입(진)학영역에서는 45개 전 항목을 삭제하였으며, 보건영역에서는 143개 항목 중 135개를 삭제하는 등 66%에 달하는 항목을 삭제하였다. 조화순, “거버넌스의 관점에서 본 NEIS 갈등 사례 연구”, 『정보화정책』 제11권 제1호 (한국전산원, 2004. 봄), 42면.

서버의 구축과 관리는 어떻게 누가 할 것인지, 각 학교별로 서버를 구축할 것인지, 아니면 시·도 단위로 통합하여 구축할 것인지 등을 놓고 교육부와 전교조, 교총은 줄다리기를 계속한다.

3년여에 걸쳐 지루하게 이어진 NEIS 논쟁이 사실상 마무리된 것은 2004년 11월 29일 교육부가 '새 시스템 구축 방안'을 확정하여 발표하면서이다. 이 방안은 NEIS의 27개 영역 중 문제가 된 3개 영역을 완전히 떼어내어, 고교와 특수학교는 단독 서버를, 초·중교는 15개교를 묶은 그룹서버를 구축하고, 이를 16개 시·도교육청 단위로 운영하는 것을 골자로 한 것으로, 교육부와 전교조의 주장을 절충한 것이다. 사실상 이 방안은 그 해 2월 국무총리실 교육정보화위원회가 제시한 것이지만 확정되어 마무리되기까지는 9개월이나 걸린 셈이다.

<표 Ⅲ-1> NEIS의 구축계획수립부터 현재까지의 진행일지

추진일자	내 용	비 고
2001. 7. 10.	NEIS 구축계획 수립·확정	
2002. 10. 9.	NEIS 개발사업 완료	
2002. 11. 4.	NEIS 개통 (22개 영역)	
2002. 12. 26.	전교조 NEIS 폐기투쟁 선언	
2003. 2. 19.	NEIS 국가인권위원회 진정서 제출	
2003. 3.	교무/학사 등 5개 영역 개통	
2003. 4. 16.	헌법소원심판청구 - 졸업생 정보 구축의 위헌성	2003헌마282
2003. 5. 12.	국가인권위원회 권고결정 - 교무/학사, 입(진)학, 보건의 3개 영역은 NEIS 입력대상에서 제외	
2003. 5. 26.	교육부 - 3개 영역관련 NEIS 전면 재검토 발표	
2003. 6. 1.	교육부 - NEIS 관련 시행지침 발표 - 3개 영역 중 인권침해 소지가 현저히 높은 항목은 우선 삭제 후 시행	
2003. 6. 27.	헌법소원심판청구 - 교육부 시행지침의 위헌성	2003헌마425
2003. 7. 7.	국무총리실 교육정보화위원회 위원 위촉 및 1차회의	

추진일자	내 용	비 고
2003. 12. 15.	교육정보화위원회 - 3개 영역, NEIS에서 분리, 학교별로 서버구축하되 공동관리 결정 (교육부안과 전교조안의 절충안)	교육부는 NEIS에 통합 구축하되 학교별로 분리 관리할 것을 주장 교육부는 학교별 서버 구축, 학교별 관리를 주장
2004. 2. 9.	교육정보화위원회 - 서버운영방식 확정 - 고교와 특수학교는 단독 서버를, 초중교는 15개교를 묶은 그룹서버를 구축	
2004. 3. 3.	정부 - 520억원의 예산범위 내에서 3개 영역 분리, 서버구축 운영방침 확정	서버수를 둘러싼 논쟁 가능성 존재
2004. 9. 23.	교육부와 전교조 합의 (교육정보화위원회의 결정과 동일)	교총이 밀실합의라며 반발
2004. 11. 29.	교육부 새 시스템 구축 방안 확정 - NEIS의 27개 영역 중 문제가 된 3개 영역을 완전히 떼어내, 고교와 특수학교는 단독 서버를, 초중교는 15개교를 묶은 그룹서버를 구축하고, 이를 16개 시·도교육청 단위로 운영	사실상 최종안 논쟁 마무리
2005. 3. 24.	교육기본법 등 개정	
2005. 7. 21.	헌법재판소 결정 - 졸업자 정보 구축에 한해 합헌	나머지 각하
2005. 7. 28.	「교육정보시스템 운영규정(안)」 입법예고	
2005. 9. 25.	「교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙」(교육인적자원부령 제869호) 및 「학생생활기록 작성 및 관리지침」(교육인적자원부 훈령 제676호) 제정 공포	

3) NEIS에 대한 사회적 평가

(1) 위헌론과 합헌론

① 위헌론

우선 문제가 되는 것은 지나치게 상세한 개인정보가, 그것도 민감한 정보들이 NEIS를 통해 집적된다는 점이다. 교육부는 그 동안 학교에서 관리되어 왔던 생활기록부, 건강기록부의 관리 업무를 NEIS에 포함시켰고, 교원의 교무수첩에 기록되어야 할 상담기록, 선도학생지도기록 등의 정보를 교육청서버에 집적·관리하려 하였다. 즉, NEIS는 교무/학사, 입(진)학, 보건영역의 '교육정보', 학생 개개인으로 이야기하자면 자신의 민감한 '개인정보'를 '행정정보'로 취급하면서 교육청서버에 모으려는 것이다. 이에 따라 생활기록부의 성적, 출결(출결사유), 진로지도, 행동발달사항 등 학교생활의 총체적 정보는 물론 건강기록부에 기록되는 학생의 신체상태(키, 몸무게, 시력 등)와 질병기록 등의 의료정보가 수집대상이 되었다.

또한 그러한 개인정보를 NEIS를 통해 집적할 수 있는 아무런 법적 근거가 없다. NEIS를 지지하는 자들이 법적 근거로 내세우는 초·중등교육법 제25조 및 학교보건법 제7조는 학교의 장이 학생정보를 수집·관리할 수 있도록 허용하는 것일 뿐이며, 전국단위 NEIS를 통해 그러한 정보들을 집적할 수 있는 근거로 보기에는 역부족이다.

나아가 교육관련법 어디에도 정보의 이용이나 보호에 대한 명시적인 조항이 없다. 공공기관의개인정보보호에관한법률에 의한 보호장치가 존재한다고는 하나, 이 법률은 행정정보를 전제로 한 것으로, 행정정보와는 달리 교육기관 내에서도 공동이용이 제한되는 민감한 개인정보인 학생정보를 적절히 보호할 수 있을지는 의문이다.[67]

---

67) 현대호, "교육정보에 관한 법제연구", 『인터넷법률』 제21호 (법무부, 2004. 1), 65면. 그러나 그는 이러한 점을 인정하면서도 NEIS시스템이 위헌은 아니라고 한다. 다만 헌법의 정신에 더욱 충실하기 위해서는 새로운 입법의 제정이 필요하다는 것이다. 같은 논문, 81면.

따라서 학생지도와 상급학교 진학을 위해서 제한적으로 수집되어야 할 학생들의 정보가 학교의 담장을 넘어 교육청서버로 법적 근거 없이, 더구나 정보주체의 동의도 없이 집적되는 사태가 발생하게 된 것이다. 지금까지 학교장이 관리하던 수기장부, S/A, C/S에서는 인권침해가 거론되지 않다가 유독 NEIS에서 인권침해 문제가 심각하게 거론된 이유가 여기에 있다. 다시 말하면, 법적 근거없이 교육청서버에서 개인정보를 수집·관리하는 NEIS는 개인정보자기결정권을 침해하는 위헌적 시스템인 것이다.

국가기관의 위법적인 정보수집자체가 인권침해이며 유출에 의해서만 인권침해가 발생하는 것은 아니다. 따라서 교무/학사, 보건영역의 정보를 수집하는 한, NEIS는 그 자체로 국민의 기본권을 침해하는 '위헌덩어리'이며, 교육부가 선전하는 NEIS의 4중 보안장치는 NEIS의 위헌성에 면죄부가 되지 못한다.[68]

② 합헌론

그동안 교육부는 NEIS 구축 및 시행이 헌법적으로 아무런 문제가 없음을 밝혀왔다.

우선, 위헌론은 지니치게 상세한 개인정보가 수집된다는 주장하나, 국가인권위원회의 권고 결정에 따라 문제가 된 3개 영역에서의 입력사항을 대폭 축소하였으므로, 더 이상 이러한 주장은 타당하지 않다.

또한 NEIS 구축 및 시행의 법적 근거가 없다는 주장은 사실과 다르다. 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 제8조, 교육기본법 제23조의2, 교육행정정보시스템운영규정[69], 초·중등교육법 제25조, 초등학교·중학교·고등학교학교생활기록부전산처리및관리지침[70], 학교보건법 제7조, 학교신체검사규칙 제9조, 학생건강기록부등전산처리및관리지침[71], 그리고 공

68) 김학한, "NEIS의 위헌성과 인권침해", 『국회보』 제441호 (국회사무처, 2003. 7), 94-96면에서 발췌요약함.
69) 교육부 훈령 제633호. 2002. 12. 20 발령 및 시행.
70) 교육부 훈령 (제587호 1999. 4. 29 제정; 제616호 2001. 3. 29 3차 개정)
71) 교육부 훈령 (제584호 1999. 3. 18 제정; 제632호 2002. 12. 20 2차 개정)

공기관의개인정보보호에관한법률 제4조 및 제5조가 그 법적 근거가 될 것이다.[72]

한편, 직접적으로 합헌성 문제를 거론하지는 않았으나 NEIS 운영을 찬성하는 자들은 그 시스템의 위헌성을 부정하는 것으로 해석하여야 할 것이다. 그들의 견해를 들어보면 다음과 같다.

NEIS에 대한 전교조를 비롯한 일부 시민단체의 반대는 근본적으로 개인정보의 유출 '가능성'에 따른 인권침해의 우려를 유일한 이유로 제기하였다는 점에서 그 논리적 근거가 취약하다.[73] 또한 인권침해로만 따지자면 S/A와 C/S, 수기도 자유로울 수 없으며, NEIS의 교무학사 등 3개 영역 뿐만 아니라 교원의 인사는 물론, 급여 등 입력사항 모두가 논란이 될 수밖에 없을 것이다. 정보인권과 관련해서는 정보화자체를 부정하지 않는 한 보안의 문제가 매우 중요한데, 정보유출시 피해 폭이 상대적으로 클 수 있다는 이유로 보안성이 강한 NEIS 대신에 C/S를 사용하라는 것은 정보화에 역행하는 것이고, 진정한 인권보호와도 거리가 먼 것이다.[74] NEIS는 C/S보다 보안성이 훨씬 뛰어나고 경제적 측면에서도 매우 유리하며, 정보기술의 발전으로 인해 인터넷을 통한 실시간 대국민서비스가 가능한 NEIS로의 전환이 불가피함에도 불구하고, 우리 사회는 한동안 소모적 갈등을 겪을 수밖에 없었으며, 그 결과는 NEIS의 효율성을 달성하기 어려운 타협안으로 귀결되었다.[75]

(2) 국가인권위원회 결정

2003년 5월 12일 국가인권위원회는 교육부가 추진하는 교육행정정보시스템(NEIS)의 운영에 관하여 교육부장관에게 다음의 두 가지 사항을 권고하는 결정을 내렸다. 첫째, 교육행정정보시스템의 27개 개발영역 가운데 사생활의

72) 헌법소원심판(2003헌마282)에 대한 교육부의 의견서 참조.

73) 홍성걸, "개인정보보호와 정책갈등 : NEIS 사례를 중심으로", 『Information Security Review』 제1권 제2호 (한국정보보호진흥원, 2004. 7), 38면.

74) 한재갑, "NEIS, 더 이상 학교혼란과 갈등은 안 된다", 『국회보』 제441호 (국회사무처, 2003. 7), 93면. 다만, 필자는 교육부의 입장과는 달리 NEIS의 보완시행을 주장하고 있음을 유의해야 한다.

75) 홍성걸, 앞의 논문, 40면.

비밀침해 등 인권침해 소지가 있는 교무/학사, 입(진)학 및 보건 영역은 입력 대상에서 제외하고, 교원인사 기록 중 일부는 사생활의 비밀침해 등 인권 침해 소지가 있으므로 입력항목에서 제외되도록 '교육공무원인사기록및인사사무처리규칙'을 개정할 것. 둘째, 개인정보의 누출로 인한 사생활 비밀침해 등 인권침해가 없도록 학교종합정보시스템(CS)에 대한 보안체계 강화 조치를 강구할 것.

국가인권위원회는 그 결정문에서 학교에서 수집·작성된 개인정보를 NEIS에 집적할 수 있는 법적근거는 물론 시·도 교육청에서 서버에 집적된 개인정보를 민원인에게 제공하거나 민원서비스를 위해 타 기관에 제공할 수 있는 법적 근거도 불분명하다는 점을 인정하였다.

또한 교무/학사, 보건, 입(진)학에 입력되는 사항은 학생의 지도와 진학지도를 목적으로 교사가 학생으로부터 수집한 지극히 개인적인 정보이고, 병력 등을 기록하는 보건 영역의 내용은 건강관련 사항으로 중대한 사생활의 비밀에 해당하므로 NEIS의 운영으로 기본권 제한이 발생할 수 있다고 보고, 결론적으로 그러한 제한이 비례의 원칙을 통과하지 못한다고 보았다. NEIS가 교육행정업무의 획기적인 업무효율화 방안도 아니고, 반드시 업무경감의 효과를 가져온다고 보기 어렵고, NEIS를 통해서만 학부모의 알권리가 충족되고 편리한 민원서비스를 받을 수 있는 것은 아니라고 판단하였다. 따라서 사생활침해의 소지가 있음에도 불구하고 동 시스템을 추진할 수밖에 없는 법익의 균형성, 피해의 최소성, 수단의 적정성, 방법의 적절성을 충족시키지는 못한다고 본 것이다.

나아가 행정업무의 효율화를 위한 정보화의 필요성은 인정되나, 순수한 교육행정만을 위한 정보 외에 교육을 목적으로 수집된 개인정보를 다른 행정정보와 동일하게 취급하는 것은 적절치 않고, 교무·학사, 보건 영역 등에 입력되는 정보는 한 개인의 장기간에 걸친 성장기록에 관한 것으로, 한 곳 또는 소수의 몇 군데에 집적되어 처리된다는 사실 자체가 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 침해할 소지가 있다고 판단하였다.

(3) 헌법재판소 결정

헌재 2005. 7. 21. 2003헌마282·425(병합)

지난 7월 21일, 헌법재판소는 교육부장관 및 서울특별시교육감이 청구인의 개인정보 중 졸업생의 성명, 생년월일, 졸업일자 정보를 NEIS에 보유하는 행위(2003헌마282 사건)는 법률유보원칙에 위배되거나 개인정보자기결정권을 침해한다고 보기 어렵다는 이유로 심판청구를 기각하였다. 그러나 이번 결정으로 인하여 NEIS 자체의 구축 및 운영 전반에 관한 위헌여부를 판단한 것은 아니며, "졸업생의 성명, 생년월일, 졸업일자 정보를 NEIS에 보유하는 행위"에 한정하여 합헌이라는 취지였음에 유의해야 한다. 헌법재판소 역시 그 결정문에서 "기존의 NEIS는 인사, 물품, 회계 등 22개 일반행정 영역과 교무·학사 등 5개 영역으로 구축되었으나, 교무·학사, 입학·진학, 보건의 3개 영역은 NEIS로부터 분리되어 새로운 시스템을 구축 중에 있으며, 이번 사건에서는 NEIS에 청구인들에 관한 일체의 개인정보를 보유하는 행위가 심판대상이 된 것이 아니라 개인정보 중 졸업생의 성명, 생년월일, 졸업일자 정보를 보유한 행위만이 심판대상이 된 것이므로 이번 결정에서 NEIS 전체의 위헌 여부를 판단한 것은 아니라고 할 것이다"라고 하면서 이 점을 명확히 하고 있다.

또한 재판관 전원일치의 의견으로 교육인적자원부장관이 발표한 2003. 6. 1.자 위 시행지침 중 '고2 이하에 대하여는 정보화위원회에서 최종방침을 정할 때까지 한시적으로 교무·학사, 입(진)학, 보건 3개 영역에 대하여 일선교사가 수기로 하되, 학교실정에 따라 불가피한 경우 C/S(학교단위별 분산연계시스템), NEIS 등 현실적으로 가능한 방법을 선택하여 사용'하도록 한 부분(2003헌마425 사건) 등에 대해서는 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사라고 보기 어렵고, 기본권침해의 직접성을 인정할 수 없다는 이유로 각하하였다.

4) NEIS의 필요성과 위험성에 대한 분석

(1) NEIS의 필요성에 대한 분석

교육부는 NEIS 도입의 목적 내지 기대효과로서 다음의 몇 가지를 들고 있다.[76] 첫째, 학부모의 알권리 및 교육권 신장, 둘째, 학교와 가정의 연계성 확대를 통한 교육목적의 효과적인 달성, 셋째, 교원의 업무경감을 통한 교육의 충실화 도모, 넷째, 대국민서비스 제고 및 업무처리의 간소화, 다섯째, 기존 C/S 시스템의 보안취약성 보완 및 비용절감이 그것이다.

① 학부모의 알권리 및 교육권 신장

교육부는 NEIS를 통해 학부모에게 자녀의 학교생활 정보를 제공함으로써 학부모의 알권리와 자녀교육권을 "실질적으로" 보장한다고 한다(아래 <표 Ⅲ-2> 참조).

<표 Ⅲ-2> 학부모 서비스 기대효과[77]

단위 업무명	현 행	기대효과(절감효과)
학부모 서비스	학부모가 학교를 방문하거나 교사 대면을 통한 상담 및 자료 열람	o 인터넷을 통한 가정과 학교의 만남이 활성화됨 => 방문/대면 불편·부담 해소 - 열람가능 분야 : 교과학습 발달상황, 출결정보, 학교생활기록부, 신체발달상황, 학교정보 등

그런데 자녀의 학교생활 정보는 NEIS를 통해서만 비로소 접할 수 있는 것은 아니다. 부모는 자녀교육권의 일환으로서 NEIS 이전의 수기체계에서도

76) NEIS의 위헌성을 묻는 헌법소원심판청구(2003헌마282)에 대해 교육부가 제출한 의견서 참조.

77) 헌법소원심판(2003헌마282)에 대한 교육부의 의견서 중 별첨자료 10 "NEIS의 기대효과". 인용은 교육인적자원부(편), 『교육행정정보시스템(NEIS) 관련 자료집』, 247면.

자녀의 학교생활정보를 당연히 요구할 수 있다.

그렇다면 NEIS가 기능하는 부분은, 교육부의 주장대로 "맞벌이 부부의 증가와 학교 방문시 학부모가 갖는 부담감" 때문에 쉽게 학교를 갈 수 없는 학부모에게 인터넷을 통해 학생정보를 효율적으로 제공할 수 있다는 점일 것이다. 부분적으로 수긍되는 측면이 있다.

그러나 인터넷을 통해 학부모에게 제공되는 학생정보는 가장 기본적인 것으로서 이미 학부모가 알고 있거나 자녀에게 물어 쉽게 알 수 있는 정보이고, 설령 보다 상세한 정보가 제공된다고 하더라도 공인인증서 등의 다소 까다로운 접속절차 때문에 일반적인 학부모가 NEIS를 이용해 자녀의 학교생활을 파악하려는 수고를 할지는 의문이다. 더구나 경제적 이유 등으로 인터넷에 쉽게 접근할 수 없는 학부모에게는 또 하나의 정보격차(digital devide)를 낳을 것이다. 따라서 NEIS가 학부모의 자녀교육권을 "실질적으로" 보장할 수 있을지는 다소 의문이다. 한편, 이 목적을 위한 효율적인 정보제공은 NEIS가 아닌 안전한 다른 대안이 얼마든지 가능하다. 학교에서 학생의 학교생활정보를 각 가정에 우편 또는 이메일로 정기적으로 전송하는 것도 충분히 고려할 수 있다.

결국, NEIS가 자녀의 학교생활정보의 제공을 통해 부모의 자녀교육권을 실질적으로 보장한다는 주장은 그 진정성이 약한 것으로 보인다.

② 학교와 가정의 연계성 확대

교육부는 NEIS를 통해 얻어진 "자녀에 대한 정확한 정보는 교사와 효과적으로 대화하고 협력하여" 교육의 질을 높이고 교육목적을 효과적으로 달성할 수 있다고 주장한다. 그러나 NEIS를 통해 제공되는 정보가 "정확"할지는 모르나 그 점만으로 교육목적이 효과적으로 달성될 수 있다고 할 수는 없다. NEIS를 통해 제공되는 정보가 부분적이고 계량화된 정보에 불과한 것인 이상 이에 기초해서 "교사와 효과적인 대화와 협력"이 이루어진다는 것은 쉽게 수긍하기 어렵다. 더구나 NEIS가 그나마 기능할 수 있는 맞벌이 부부 또는 학교방문에 거부감을 가지는 학부모가 교사와 대화·협력의 체계를 NEIS

를 통해 구축하기를 기대하는 것은 공허하다는 느낌을 갖게 한다.

③ 교육의 질 향상

교육부는 NEIS가 교원의 업무를 경감시킴으로써 그 남는 시간을 교육에 투여하여 교육의 질을 향상시킬 수 있다고 주장한다(아래 <표 Ⅲ-3> 참조).

<표 Ⅲ-3> 교원 잡무경감 기대효과

단위 업무명	현행	기대효과(절감효과)
각급 학교 서버 관리 부담 완전 해소 -H/W, S/W 관리 -시스템버전업관리 (패치)	정보부장 등 소속 교사가 직접 관리 - 전국 초·중·고등학교 (10,061개교) - 정보부장 (6,846명)	○ 서버관리 업무 불필요 => 교육부 및 16개 시·도교육청에서 전산직 공무원이 직접 관리 - 수혜교사수 : 13,692명 - 전산직 배치 대체 효과로 인건비 절감 (인력 2,226명, 인건비 334억원)
교원의 잡무 경감 -각종 통계처리 및 보고 업무 -공문서 처리	각급 학교 교사가 직접 수작업으로 각종 통계처리 및 수시보고 등 공문서 처리 - 단순통계: 학생현황, 출결사항, 전출입현황, 급식실태, 학생지도 통계 등 - 공문서 유통량(학교당) : 2,300 ~ 3,700건	○ 통계처리 및 보고행위 불필요 => 시스템적으로 자동생성 및 누적 관리가능 - 수혜교사수: 348,000명 - 시간 절감: 2.4시간/1일 (60% 감축) - 문서유통량 감축: 연 1,350만건 (50%감축)
교무/학사 관리 간편화 -학적관리 -성적관리 -교육과정 운영 -학생부 관리 등	수기장부에 학기/학년별 단위로 별도 수시 작성·비치 - 각종 장부 약 86종	○ 전자적 One/Non-Stop 처리/자동 관리로 수기장부 정리 등 중복작업 원천적 제거 => On-line 자동 누적 관리로 상시 정보 활용 및 자료 오류 방지 - 수혜교사수: 모든 교원 및 학생·학부모 - 수기장부 감축 : 66종

NEIS가 실제로 이 목적에 기여할 수 있는지의 여부에 대해서는 학교 현장에서도 극단적인 견해 차이가 있다. 업무경감을 주장하는 측에서는 NEIS가 성적처리·전출입처리·보건영역의 업무처리·물품구입·근태관리에 있어서 매우 편리하고 효율적이라고 한다.[78] 반면, NEIS 반대측에서는 NEIS가 출결관리·시간표관리·성적관리·물품-교구관리·보건기록관리·생활기록부관리에 있어서 매우 과중한 잡무부담을 주고 있고, 심지어 "교사가 쉬는 시간을 이용하여 학생상담이나 지도를 하는 것은 꿈도 꿀 수 없을 것"이라고 주장한다.[79]

교육현장에서의 이 극단의 양 주장에 대해 필자가 판단할 능력은 없다. 앞으로 이에 대한 사실확정은 교육정보화위원회 또는 법원이나 헌법재판소에서 해야 할 것이다. 다만 추정컨대, NEIS가 그 많은 학생자료를 비롯하여 상당한 행정관련 자료를 모든 교원들이 일일이 입력하도록 요구하고 있다는 점에 비추어 볼 때, 업무경감을 통한 교육의 질 향상이라는 목적은 쉽게 달성되기 어려울 것으로 보인다.

오히려 필자가 보기에 교육의 질 향상은 업무경감을 통해서가 아니라, DB 시스템이 제공하는 학생정보에 대한 종합과 분석을 통해 담당교사가 해당 학생에 대한 이른바 맞춤교육서비스를 제공함으로써 가능할 수도 있을 것으로 보인다. 그렇지만 맞춤교육서비스를 통한 교육의 질 향상을 위해서는 교사의 열정과 여유시간, 충분한 인력과 물적 시설의 확보 등 다른 조건들이 충족되어야 하고, NEIS는 단지 학생정보의 종합·분석을 수기기록에 비해 보다 용이하고 효율적으로 할 수 있다는 이점을 가진다.

④ 대국민서비스 제고 및 업무처리의 간소화

그 밖에 교육부는 NEIS의 기대효과로서 증명서발급 등 대국민서비스를

78) 황대준(성균관대학교)·김경성(서울교육대학교)·임성택(산남초등학교), "교육행정정보시스템(NEIS)의 현안과 교육정보화의 발전방향 모색", 『열린 교육정보화 정책포럼 연구발표회』(교육인적자원부·한국교육학술정보원, 2003. 8. 27), 8-11면 참조.

79) 김진철(창덕여자중학교), "교육은 없고 행정만 있는 전국단위교육행정정보시스템", 『교육행정정보시스템 쟁점과 대안 토론회』(프라이버시보호-NEIS 폐기를 위한 연석회의, 2003. 2. 18), 11-18면 참조.

제고하고, 서식표준화를 통해 업무처리를 간소화할 수 있다고 주장한다(아래 <표 Ⅲ-4> <표 Ⅲ-5> 참조).

<표 Ⅲ-4> 대 국민 만족도 제고 서비스

단위 업무명	현행	기대효과(절감효과)
제증명발급	민원인이 출신학교 등을 방문 또는 우편 신청 - 졸업·재학증명서, 성적증명서 등 96종	○ 전국 단위에서 인터넷으로 신청 발급가능 => 지역/기관 제한 없이 언제/어디서나 실시간 민원서비스 제공 => 민원처리 및 진행사항의 실시간 열람 및 처리 결과 확인 - 1차 서비스 대상: 14종 - 연간 503만건
전입학 업무처리	학생생활기록부, 건강기록부 등 관련자료를 디스켓으로 전입학교에 이송	○ On-Line으로 학생관련 자료를 전송하므로 민원인 불편 최소화 => 학부모 학교 방문 불필요 - 전입학 건수 : 505,890건
학원휴원/등록/변경 사항 등 신고	민원인이 해당 교육청을 방문하여 신청서를 직접 작성 신고 - 학원, 교습소, 개인과외교습자	○ 인터넷을 통한 신청으로 민원인의 방문 시간·횟수 경감 => 접수 및 처리 결과를 인터넷으로 실시간 확인
민원서류첨부 제출 자료 감축 및 간소화	민원서류 제출시 각종 증명서를 민원인이 직접 발급받아 점부 서류로 별도 제출 - 주민등록등(초)본 - 건축물관리대장 등본 - 납세사실증명서 등	○ G4C 등 관련 부처의 연계 서버를 통하여 시스템적으로 확인 => 민원인으로부터 별도 첨부서류 제출 생략 - 감축대상 자료 : 67종

<표 Ⅲ-5> 서식 표준화 및 통·폐합 개선효과

단위 업무명	현 행	기대효과(절감효과)
서식 표준화 및 통·폐합	교육행정서식 : 1,521건	○ 서식 표준화 및 통·폐합을 통한 업무처리 간소화 => 서식 표준화 및 통·폐합 (42%) - 서식표준화 : 323건 (21%) - 통합·폐기 : 202건 (13%) - 변경·분할 : 121건 (8%)

다만, 이상의 기대효과 중에는 학생정보를 NEIS에 집적하는 것과는 직접적인 관련성이 없는 것도 있다.

⑤ 기존 C/S의 보안취약성 보완 및 비용절감

교육부는 NEIS 추진목적 내지 기대효과로서 '기존 C/S 시스템의 보안취약성 보완 및 비용절감'을 들고 있다. 즉 기존의 C/S 시스템은 보안이 취약하여 학생정보의 유출을 막을 수 없다는 것이다.[80] 이에 비해 NEIS는 접근제어, 시스템보안, 시설보안, 운영 및 관리상의 보안체계를 구축함으로써 가장 안전한 형태로 운영되고 있다고 한다(아래 <표 Ⅲ-6> 참조).

<표 Ⅲ-6> C/S와 NEIS 시스템의 보안 수준 비교

구 분		C/S		NEIS	
접근제어	사용자 인증방식	사용자ID 및 비밀번호	x	공개키(PKI) 방식의 전자인증 (1024bit, 전자서명)	O
	자료접근 제한	관리자가 모든 자료 접근 가능	x	업무별 설정된 권한에 의한 자료 접근	O
	주요자료의 암호화	모든 자료 평문으로 저장	x	성적 등 주요 자료는 암호화되어 처리 (송·수신, 전자매체 수록 등)	O
	접근자 기록관리	제한된 일부 로그기능 수행	△	모든 작업기록이 기록 관리됨	O

80) 교육부의 주장에 따르면, 2002년도 해킹사고 중 전체 공공기관 1,216개 기관 중 64%인 767건이 초·중등학교에서 발생(2001년 - 70%)했다고 한다. 교육인적자원부(편), 『교육행정정보시스템(NEIS) 관련 자료집』, 9면에서 인용.

구 분		C/S		NEIS	
시스템 보안	침입차단시스템 (방화벽)	전체 11,130 학교 중 5,645개교 미설치: 기 설치학교도 보안취약점이 대부분 공개됨	△	K4 등급의 방화벽 설치 (SecureWorks 3.0)	O
	침입탐지시스템 (IDS)	미설치	x	내·외부 침입자 사전 탐지 및 경고시스템 설치 (SNIPER 2.0)	O
	서버보안	미설치	x	정당한 관리자 이외의 모든 접근 불가 (Secuve Tos 1.3)	O
	DB서버분리	서버 1대로 혼합 운영	x	WEB/WAS 서버와 DB서버 분리 운영·보안성 강화	O
시설 보안	설치장소	대부분 학교가 사무공간에 설치 운영	△	전용 전산실 구축 운영	O
	출입통제	제재 수단 없음	x	생체인식, 카드키 등을 활용한 24시간 보안감시체제 운영	O
	운영공간 모니터링	미설치	x	CCTV, 모니터를 활용한 24시간 보안감시 체제 운영	O
운영 및 관리	감시체계 운영	별도 감시체계 없음	x	보안전문가에 의한 24시간 보안 감시체계 운영	O
	DB관리 방식	담당교사에 의한 관리	△	내부 관리자간 상호견제시스템 운영	O
	보안전문인력 운영	없음	x	중앙 및 시·도별 보안담당 운영	O
	유지보수체계	지방중소업체가 50-60개 학교를 사안 발생시 조치	x	정보통신부 지정 정보보안전문업체에 의한 상시 유지보수체계 운영	O

한편, 교육부는 기존의 C/S시스템을 분산연계하는 것에 비해 NEIS는 비용을 크게 절감할 수 있다고 주장한다(아래 <표 Ⅲ-7> 참조). 그러나 이러한

소요예산 비교는 학생정보를 NEIS에 집적하는 것과 직접적인 연관성이 없어 보인다.

<표 Ⅲ-7> C/S와 NEIS 투자비용 비교

구분	초기 구축비 (방화벽포함)	연간 경상운영비				5년간 경상운영비	비고
		유지 보수비	감가 상각비	인건비	합계		
C/S (분산 연계)	3,880억원	226억원	621억원	668억원 (1인/5교)	1,515억원	7,575억원	11,130 기관
				3,340억원 (1인/1교)	4,187억원	2조935억원	
NEIS	520억원	36억원	85억원	153억원	274억원	1,370억원	

(2) NEIS의 위험성에 대한 분석

① 상세한 학생프로파일 생성의 위험성

교육부는 기존의 수기기록, S/A 방식, C/S 시스템에서 교사가 입력하는 것과 동일한 양의 정보가 NEIS에 입력되는 것이라고 주장한다. 그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다.[81]

설령 동일한 정보라도 그것이 구성되는 방식에 따라 그 정보의 성격과 질이 달라질 수 있다. 수기기록에 담긴 학생정보와 전국단위의 통합데이터베이스에 담긴 학생정보는 그 성격과 질이 다르다고 하지 않을 수 없다. 특히 NEIS는 많은 학생정보들을 누가기록하도록 요구하고 있다.[82]

오늘날의 놀라운 데이터베이스 분석기술은 NEIS에 담긴 학생자료를 가지고 원자료가 드러내지 않는 보다 상세하고 민감한 학생정보를 2차적으로 생성해낼 수도 있을 것이다. 특히, 전 국민이 표준개인식별자로서의 주민등록번호를 강제로 부여받고 있고, 또 주민등록번호가 NEIS의 기본신상정보에 포함되는 상황에서는 NEIS의 학생정보와 다른 목적의 DB시스템상의 개인

81) 상세는 김진철, 앞의 글, 11-18면 참조.

82) 자치/적응/행사활동, 계발(클럽)활동, 봉사활동, 체험활동, 학급/학교활동, 창의적재량활동, 담임상담, 일반상담 등이 누가기록대상이다.

정보가 쉽게 통합될 수 있는 가능성이 매우 높다고 하지 않을 수 없다. 이러한 위험에 대한 규범적 및 기술적 통제장치가 마련되어야 할 것이다.

② 감시·통제의 위험성 : NEIS는 교사·학생에 대한 정부의 감시·통제체계인가?

NEIS 반대론자들은, NEIS가 전국 교사의 교육활동 및 학생활동을 통합 데이터베이스에 일상적으로 그리고 낱낱이 기록함으로써 교사와 학생에 대한 감시·통제체계를 구축한다고 주장한다.[83] 이에 반해 교육부는 그러한 목적은 없다고 주장한다. 당연히 그러한 목적은 '교육의 자주성'을 선언하고 있는 헌법 제31조에 반하는 것으로서 헌법상 용납될 수 없다. 문제는 NEIS가 가지는 '사실상의' 감시·통제체계의 성격과 위험성에 있다. 현행 NEIS에 일일이 기록되는 정보의 종류와 내용에 비추어 보면 그러한 위험성을 부인하기 어려운 것으로 보인다.[84]

---

83) 심성보, 앞의 글, 64-72면; 김진철, 앞의 글, 19-23면; 김학한, "교육행정정보시스템(NEIS)과 인권침해", 『교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안』(국가인권위원회 제3회 청문회, 2003. 4. 8), 17면 이하.

84) 예컨대, NEIS의 출결관리 메뉴에 있는 [교과시간별출결등록]과 관련한 업무과정을 인용하여 소개하면 다음과 같다. "교과 담임은 수업이 끝나면 매번 학생에 대한 출결 자료를 입력해야 한다. 수만명의 교사가 수업을 끝내고 교무실에 내려와 컴퓨터를 켜고, 인터넷에 접속하고, 인증 시스템을 통해 본인 여부를 확인하고, 메뉴를 찾아가 방금 수업한 반을 선택하고, 불참한 학생을 체크한다. 교과 담임은 학생의 수업 불참 사유를 알기 어렵기에 단지 불참 여부만을 기록한다. 이 때 교과 담임은 어느 학생이 수업에 불참하였는지 확인하기 위해 보조 출석부를 반별로 출력하여 가지고 다닐 수밖에 없다. 불참 학생이 없어도 시간마다 마감을 해야 한다. 다음 수업을 위해, 혹은 다른 이유로 컴퓨터 앞을 떠나게 될 때 교과 담임은 인증을 통한 접속을 해제해야 한다. 인증된 채로 컴퓨터를 켜 두었다가 다른 사람이 시스템을 이용하여 조작하게 될 경우 모든 책임은 해당 인증 아이디 소유자가 지게 된다.

하루 수업이 종료된 후 담임 교사는 출결 확인을 위해 수업에 불참한 학생의 사유를 기록하여 반별로 마감을 하게 된다. 이 때 담임 교사는 출석 여부에 대한 수정 권한이 없으며 오직 사유만을 기록할 뿐이다. 혹시 출결 체크에 오류가 있으면 출석을 체크한 해당 교과 담임에게 출석을 정정하도록 요청해야 한다. 반별 마감,

그런데 NEIS가 그러한 성격을 갖기 위해서 전제되는 것은 교육부장관이나 시·도교육감이 NEIS에 수록된 정보를 상시적으로 열람하고 검열할 수 있어야 한다. 만약 이것이 아무런 제한 없이 법적으로 허용된다면, 그것은 헌법 제31조와 조화되기 어려울 것이다. 그러나 현재로서는 이를 명시적으로 허용하는 법령은 존재하지 않는 것으로 보인다.

현재 교육부의 일관된 주장은, 교육부와 시·도교육청은 NEIS를 물리적으로 관리·운영할 뿐이지 교육활동과 관련된 학생정보에는 접근할 수 없다는 것이다. 즉, 교육부와 시·도교육청은 시스템관리권한만을 가지며, 학생정보에 접근하고 입력하는 권한은 전적으로 단위학교의 교장에 속하고 교장은 그러한 접근권한을 교사들의 업무관장에 따라 항목별·메뉴별로 세분하여 각 교사에게 다시 배분하게 된다는 것이다. 그리고 접근권한을 교사에게 부여할 때 항상 교원인사DB와 연결되어 그 DB에서 확인되는 교사에게만 권한부여가 가능하다고 한다. 따라서 교육부장관과 시·도교육감은 물론이고, 교육행정공무원들도 자신의 권한을 가지고는 학생정보에 접근할 수 없도록 시스템이 설계되어 있다고 한다. 교육행정공무원이 접속하는 NEIS 화면에는 아예 학생정보에 관한 항목이 뜨지 않는다는 것이다. 이것이 사실이라면 교육부나 시·도교육청이 NEIS를 통해 교사와 학생을 상시 감시하는 것은 사실적으로 불가능할 것이다.

그러나 교육부의 이러한 주장에도 불구하고 몇 가지 의문은 여전히 남는다. 첫째, 한 교사의 주장에 의하면, NEIS 시행 초기 입력오류가 많아 시스템개발업체의 요원이 학생정보에 대한 접근권한을 부여받아 오류를 수정했다는 것이다. 교원인사DB에 존재하지 않는 업체의 요원이 어떻게 접근권한을 부여받았는지는 의문이다. 위 교사의 주장이 사실이라면, 교육부의 주장에도 불구하고 교원 이외의 자가 학생정보에 접근할 수 있는 길은 시스템상 열려 있다고 하겠다.

둘째, 교육부는 NEIS 기대효과의 하나로 "통계처리 및 보고행위 불필요,

학교 마감 이후에 출결을 정정해야 한다면 거꾸로 순서를 밟아 교육청에 요청하여 학교 마감, 반별 마감을 풀어 다시 교과 담임이 출석 여부를 정정해야 한다." 김진철, 앞의 글, 11-12면에서 인용.

시스템적으로 자동 생성 및 누적관리 가능"이라고 스스로 평가하고 있다.[85] 종래 교사가 수작업으로 각종 통계처리 및 수시보고를 하던 교원의 잡무를 크게 덜었다는 것이다. 또한 "시·도교육청이나 교육인적자원부는 원자료에서 생성된 2차 자료에만 접근할 수 있도록 되어 있다"고 주장한다.[86] 물론 여기서 말하는 통계 또는 2차자료는 "익명의 통계정보만"을 의미한다고 善解해야 할 것이다.

그렇지만 1차자료에 접근함이 없이 2차자료를 생성할 수는 없다. 그리고 반드시 1차자료를 눈으로 보는 것만이 감시는 아니다. 전국의 학생정보가 단일의 데이터베이스에 수록되어 있는 이상 통계목적으로 시스템설계를 어떻게 하느냐에 따라 1차자료보다 더욱 정밀하고 민감한 개인별 2차자료의 생성도 기술적으로 불가능한 것은 아니다. 시스템개발 및 관리권한과 통계작성권한은 교육부장관에게 있기 때문에 교육부의 정책에 따라 NEIS가 사실상의 감시시스템으로 기능할 가능성은 존재하는 것이 아닌가 생각된다.

또한, 정보주체인 학생의 입장에서 보면, 자신의 학교생활이 일일이 중앙의 데이터베이스에 기록된다는 사실 그 자체로부터 자신이 감시를 받는다는 느낌을 받게 될 것임은 쉽게 추론할 수 있다.

③ 내부자 및 외부자에 의한 악의적 도용의 위험성

전국의 학생정보가 단일의 데이터베이스에 통합적으로 집적·관리되는 NEIS에 있어서 만에 하나 내부자 또는 외부자에 의해 DB정보가 악의적으로 도용되는 경우 그 위험성은 수기기록이나 S/A, C/S와 비교할 수 없을 정도로 커진다.

현재 NEIS의 보안문제에 대해서는 전문가마다 입장의 차이를 보이고 있다. 안전성을 주장하는 쪽에서는 PKI 기반 인증기술, 침입차단시스템, 침입

85) 헌법소원심판(2003헌마282)에 대한 교육부의 의견서 중 별첨자료 10 "NEIS의 기대효과" 참조. 인용은 교육인적자원부, 『교육행정정보시스템(NEIS) 관련 자료집』 247면에서.

86) 김정기, "교육행정정보시스템 반대주장에 대한 비판적 검토", 『교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안』(국가인권위원회 제3회 청문회, 2003. 4. 8), 8면.

탐지시스템, 서버보안시스템 등 최신의 기술수준을 적용한 4중의 보안시스템이 구축되어 있기 때문에 보안위협에 충분히 대처할 수 있다고 한다.[87] 반면에 문제점을 지적하는 쪽에서는, 100%의 완벽한 보안은 있을 수 없다는 점, 시스템관리주체에 의해 합법을 가장한 정보거래나 정보제공이 외부에 공개되지 않는다는 점, 인적관리시스템이 미흡하다는 점 등을 들어 학생정보시스템의 관리주체와 방식은 중앙행정기관에 의한 중앙집중형시스템이 아니라 단위학교에 의한 분산시스템이 보안관점에서 바람직하다고 한다.[88]

(3) 소결

NEIS의 필요성과 위험성에 대한 사실판단은 법적 판단을 위한 중요한 기초자료임에도 불구하고 위에서 살핀 바와 같이 현격한 입장의 차이가 있다. 한정된 자원을 가진 비전문가인 필자가 이 사실문제에 관해 단정적으로 평가하기에는 무리이다. 다만, 조심스럽긴 하지만 종합적으로 보아 필요성이 위험성을 압도하지는 못하고 있는 것으로 보인다. 중요한 인권침해의 가능성이 있는 시스템을 도입하는 경우 그 가치와 효용의 우월성 및 불가피성에 대한 입증책임은 시스템을 도입하고자 하는 측에서 져야 할 것이다.

5) NEIS 도입의 법적 근거 취약

이하의 평가는 NEIS의 구축 및 시행이 법적 근거없이 이루어졌음을 논증하기 위한 것으로, NEIS 초반 운영을 둘러싸고 한창 논쟁이 거셌던 2003년 당시의 법령을 기준으로 한 것이다.

NEIS가 구축·시행될 당시 법적 근거는 매우 취약하였다. 교육부는 NEIS를 통한 학생정보 집적의 법적 근거로서, 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률(이하 "전자정부법"이라 한다) 제8조, 교육기본법[89] 제

87) 신상철, "NEIS 정보보안성 검토", 『교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안』(국가인권위원회 제3회 청문회, 2003. 4. 8), 123-135면 참조.

88) 황규만, "보안문제를 중심으로 바라본 NEIS 문제점", 『교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안』(국가인권위원회 제3회 청문회, 2003. 4. 8), 137-151면 참조.

89) 2005. 3. 24 개정되기 전의 법.

23조의2, 교육행정정보시스템운영규정[90], 초·중등교육법[91] 제25조, 초등학교·중학교·고등학교학교생활기록부전산처리및관리지침[92], 학교보건법[93] 제7조, 학교신체검사규칙 제9조, 학생건강기록부등전산처리및관리지침[94], 그리고 공공기관의개인정보보호에관한법률(이하 "공공기관개인정보법"이라 한다) 제4조 및 제5조를 들었다.[95] 이들 규정내용을 정리하면 다음과 같다.

◎ 전자정부법 제8조 (전자적 처리의 원칙) 행정기관의 주요 업무는 전자화되어야 하며, 전자적 처리가 가능한 업무는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적으로 처리되어야 한다.

◎ 교육기본법 제23조의2 (교육행정업무의 전자화) 국가 및 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다.[96]

◎ 초·중등교육법 제25조 (학교생활기록) 학교의 장은 학생의 학업성취도 및 인성등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교의 학생선발에 활용할 수 있는 자료를 교육인적자원부장관이 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 한다.

◎ 학교보건법 제7조 (신체검사) ① 학교의 장은 매년 학생과 교직원에 대하여 신체검사를 실시하여야 한다. 다만, 교직원에 대한 신체검사는 국민의료보험법 제29조의 규정에 의한 건강진단으로 이에 갈음할 수 있다. ② 신체검사실시의 시기·방법 및 절차 등에

90) 교육부 훈령 제633호. 2002. 12. 20 발령 및 시행.
91) 2005. 3. 24 개정되기 전의 법.
92) 교육부 훈령 (제587호 1999. 4. 29 제정; 제616호 2001. 3. 29 3차 개정)
93) 2005. 3. 24 개정되기 전의 법.
94) 교육부 훈령 (제584호 1999. 3. 18 제정; 제632호 2002. 12. 20 2차 개정)
95) 헌법소원심판(2003헌마282)에 대한 교육부의 의견서 참조.
96) 이 조항은 2002. 12. 5 신설 공포되고, 공포 당일 시행되었다. NEIS가 전자정부 11대 과제 중 중점과제로 선정된 것이 2001. 5. 17이고 구축계획이 확정된 것은 2001. 7. 10이며 시스템을 개발하여 27개 전 영역에 대한 사용자 교육이 실시된 것이 2002. 8~2002. 9인 점을 고려하면, 교육부는 이미 NEIS를 개발 완료한 상태에서 사후적으로 위 조항을 교육기본법에 신설하여 법적 흠결을 그나마 보완하고자 했던 것으로 보인다.

관하여 필요한 사항은 교육인적자원부령으로 정한다.

◎ 학교신체검사규칙(교육부령 제779호) 제9조 (신체검사 결과의 관리) ① 학교의 장은 신체검사를 실시한 때에는 학생에 대하여는 별지 제1호서식의 학생건강기록부에 그 결과를 기록·관리하며, 교직원에 대하여는 국민의료보험법 제29조의 규정에 의한 건강진단결과를 관리하여 본인 또는 그의 보호자가 열람할 수 있도록 하고, 신체검사 결과 질병 또는 신체이상이 발견된 자에 대한 건강지도 및 건강상담의 자료로 활용한다. ② 학교의 장은 소속학교의 학생이 전학할 때에는 전학하는 학교의 장에게 제1항의 규정에 의한 학생건강기록부를 이관하고, 고등학교까지의 상급학교에 진학하는 때에는 그 진학하는 상급학교의 장에게 이를 이관한다. <개정 1999. 3. 8>

◎ 공공기관개인정보법 제4조 (개인정보의 수집) 공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

◎ 공공기관개인정보법 제5조 (개인정보화일의 보유범위) 공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다.

그런데 이들 규정이 NEIS의 법적 근거가 될 수 있는지를 판단하기 위한 전제로서 NEIS의 운영체계에 관한 정확한 사실판단이 우선되어야 한다. 즉, NEIS를 통한 학생정보의 집적이 '교육부장관 또는 시·도교육감에 의한 수집'에 해당하느냐 하는 문제이다.

교육부측은 NEIS에서 교육부장관이나 시·도교육감이 학생정보에 접근할 수 없고, 학생정보를 수집·입력·관리하는 주체는 단위학교의 장 및 각 관장업무의 담당교사라고 주장한다. 교육부장관과 시·도교육감은 단순히 NEIS의 물리적이고 기술적인 부분만을 관리·운영하는 것이고, 달리 학생정보를

수집·관리하는 주체는 아니라는 것이다.

따라서 이 주장사실에 따른다면, 초·중등교육법 제25조와 학교보건법 제7조 및 학교신체검사규칙 제9조에 의하여 학교생활기록부 및 학생건강기록부를 학교의 장이 수집·관리할 수 있고, 교육기본법 제23조의2는 이것을 전자적으로 처리할 수 있도록 허용하고 있기 때문에 NEIS의 법적 근거가 마련되었다는 것이다.

그렇지만, 위 주장사실을 받아들인다 하더라도, 학생정보를 NEIS에 집적하는 것 자체의 법률적 근거는 미약하다고 하지 않을 수 없다. 우선, 초·중등교육법 제25조와 학교신체검사규칙 제9조는 학교의 장이 학생정보를 수집·관리할 수 있도록 허용하는 것일 뿐 전국단위 교육행정정보시스템(NEIS)을 통한 입력·관리를 직접 명하고 있는 것은 아니다. 또 전자정부법 제8조는 하나의 원칙을 선언한 것에 불과하다.

그리고 공공기관개인정보법 제4조와 제5조는 NEIS의 직접적인 근거가 될 수 없다. 동법은 단위학교를 포함한 개별 공공기관[97]의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보[98]를 보호하기 위한 법이다. 그리하여 각 공공기관이 개인정보화일[99]을 보유하고자 하는 경우에 그 보유범위 및 내부적 절차를 규율하고, 개인정보화일에 개인별로 수록된 개인정보(이른바 "처리정보")[100]를

---

97) 이 법의 규율대상인 공공기관에는 국가행정기관, 지방자치단체, 각급 공·사립학교, 정부투자기관, 특별법에 의해 설립된 특별법인(단, 금융기관 제외)이 속한다(법 제2조 제1호 및 시행령 제2조).

98) "개인정보"라 함은 "생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로는 특정개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)"를 말한다(법 제2조 제2호).

99) "개인정보화일"이라 함은 "특정개인의 신분을 식별할 수 있는 사항에 의하여 당해 개인정보를 검색할 수 있도록 체계적으로 구성된 개인정보의 집합물로서 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크 기타 이와 유사한 매체에 기록된 것"을 말한다(법 제2조 제4호). "개인정보화일"이라는 용어는 적절하지 못하며, "개인정보처리시스템" 내지 "개인정보DB"라는 용어가 이해하기 쉬운 것으로 보인다.

100) 법률상의 "처리정보"라는 용어의 사용은 적절하지 않은 것으로 보인다. 개인정보DB에 개인별로 수록되는 "개인기록"(record)과 이 개인기록상의 여러 항목(field)

이용하거나 제3자에게 제공하는 것에 대해 일정한 실체적 및 절차적 제한을 가하며, 정보주체에게는 열람 및 정정청구권을 인정하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 따라서 이 법 제5조가 "공공기관은 소관업무를 수행하기 위하여 필요한 범위안에서 개인정보화일을 보유할 수 있다."고 하는 것은 개별 단위학교가 자신의 교육업무를 수행하기 위하여 학생정보화일을 보유할 수 있다는 일반적인 규정이다. 교육부장관이나 시·도교육감이 교육업무의 담당자가 아닐 뿐만 아니라, 초·중등교육법과 학교보건법은 학생정보의 수집·관리 주체가 단위학교의 장임을 명시하고 있다. 따라서 공공기관개인정보법 제5조는 교육부장관이나 시·도교육감이 NEIS를 관리·운영하는 직접적인 근거가 될 수 없다. 만약 이렇게 해석하지 않는다면, 공공기관개인정보법은 개인정보자기결정권을 구현하고자 하는 법이 아니라 전국민을 대상으로 하는 개인정보통합시스템의 구축을 허용하는 법일 것이다. NEIS운영규정(제1조)이 그 법률적 근거로 교육기본법 제23조를 들고 있는 것[101]도 교육부 스스로 이 점을 시인했던 것으로 보인다.

그렇다면, NEIS 자체의 법률적 근거는 유일하게 교육기본법 제23조의2이다. 그런데 이 조항은 "학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록" 허용하고 있다. 여기서 "학교행정업무"와 "학생정보처리"가 동일시될 수 있는지 의문이다. "교육행정"과 "교육"이 개념적으로 분리되는 것이라면, 교육과정에서 생성되는 학생정보를 처리하는 것이 곧 바로 학교행정업무에 당연히 포함된다고 단정할 수 있는지 다소 의문이다. 또 "행정업무를 전자적으로 처리할 수 있다"는 것이 곧 바로 "학생정보를 전국단위의 데이터베이스에 집적할 수 있다"는 것을 의미한다고 단정하기 어렵다. 법률은 "전자적으로 처리"한다고 하고 있을 뿐, NEIS운영규정(제3조 제1호)에서처럼 "전자적으로 연계 처리"한다고 규정하지 않았다.

에 담긴 개인정보들을 구별하지 않고 있다.

101) NEIS운영규정의 법률적 근거는 교육기본법 제23조의2가 아닌가 생각된다. 교육기본법 제23조(교육의 정보화)는 "국가 및 지방자치단체는 정보화교육 및 정보통신매체를 이용한 교육의 지원과 교육정보산업의 육성등 교육의 정보화에 관하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다."고 규정하고 있다.

요컨대, 당시의 규범상태로서는 NEIS를 통해 학생정보를 단일의 데이터베이스에 집적하는 것의 법적 근거가 매우 약하다고 판단하지 않을 수 없고, 따라서 기본권제한에 있어서 요구되는 헌법원칙인 법률유보의 원칙에 충실하지 않았다고 하겠다.

4. 현행 학생정보 보호법제의 문제점

모두에서도 밝혔지만 "효과적인 교육목표의 달성"을 위하여 교육행정에 있어서도 정보화 내지 DB화는 필요하다. 지금까지 진척된 상황을 고려하더라도 교육정보시스템의 운영은 불가피하며 현재 구축된 시스템의 전면폐기 주장은 무리라고 보여진다.

앞으로의 과제는 이러한 시스템을 자기결정권 보장의 헌법정신에 충실하도록, 국민이 우려하는 인권침해의 요소가 없도록, 국민이 신뢰할 수 있도록 설정하고 운영하는 것이다. 따라서 이와 관련된 법적 문제는 없는지, 교육정보시스템 구축 및 운영과 관련된 법령의 문제점을 짚어 보고자 한다.

1) 교육정보시스템 구축 및 운영의 법적 근거

학생정보에 대해 정보주체(학생 또는 학부모)가 가지는 자기결정권, 학생정보가 가지는 성격(신뢰관계성·불완전성·민감성), 그에 따른 학생정보처리의 9가지 기본원칙, 그리고 학생정보를 NEIS에 집적하는 것의 위험성 등을 종합적으로 고려한다면, NEIS의 구축 및 운영에 대한 명시적인 법률적 근거가 반드시 있어야 할 것이다.

최근 NEIS를 통한 학생정보 집적의 법적 근거를 확보하고자 교육기본법, 초·중등교육법, 학교보건법 등 관련 법령의 개정이 이루어졌다. 이들 규정 내용을 정리하면 다음과 같다.

◎ 교육기본법[102]

제23조의2 (교육행정업무의 전자화) 국가 및 지방자치단체는 학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다. <개정 2005.3.24>

[본조신설 2002.12.5]

제23조의3 (학생정보의 보호원칙) ①학교생활기록 등의 학생정보는 교육적 목적으로 수집·처리·이용 및 관리되어야 한다.②제1항의 규정에 의한 학생정보는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 당해 학생(학생이 미성년자인 경우에는 학생 및 학생의 부모 등 보호자)의 동의 없이 제3자에게 제공되어서는 아니된다.

[본조신설 2005.3.24]

◎ 초 · 중등교육법[103]

제25조 (학교생활기록) ①학교의 장은 학생의 학업성취도 및 인성 등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교(「고등교육법」 제2조 각호의 규정에 의한 학교를 포함한다. 이하 같다)의 학생선발에 활용할 수 있는 다음 각호의 자료를 교육인적자원부령이 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 한다.

1. 인적사항 2. 학적사항 3. 출결상황 4. 자격증 및 인증취득상황 5. 교과학습발달상황 6. 행동특성 및 종합의견 7. 그 밖에 교육목적에 필요한 범위 안에서 교육인적자원부령이 정하는 사항

②학교의 장은 제1항의 규정에 의한 자료를 제30조의4의 규정에 의한 교육정보시스템으로 작성·관리하여야 한다. ③학교의 장은 소속 학교의 학생이 전출하는 때에는 제1항의 규정에 의한 자료를 전입하는 학교의 장에게 이관하여야 한다.

[전문개정 2005.3.24]

---

102) 일부개정 2005. 3. 24 법률 제7399호.
103) 일부개정 2005. 3. 24 법률 제7398호.

제30조의4 (교육정보시스템의 구축·운영 등) ①교육인적자원부장관 및 교육감은 학교 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 교육정보시스템(이하 "정보시스템"이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ②교육인적자원부장관 및 교육감은 정보시스템의 운영 및 지원을 위하여 정보시스템운영센터를 설치·운영하거나 정보시스템의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 정보시스템의 운영 및 지원업무를 교육의 정보화를 지원하는 법인 또는 기관에게 위탁할 수 있다. ③제1항의 규정에 의한 정보시스템의 구축·운영·접속방법 및 제2항의 규정에 의한 정보시스템운영센터의 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육인적자원부령으로 정한다.

[본조신설 2005.3.24]

제30조의5 (정보시스템에 의한 업무처리) ①교육인적자원부장관 및 교육감은 소관업무의 전부 또는 일부를 정보시스템을 이용하여 처리하여야 한다. ②학교의 장은 제25조제2항의 규정에 의한 학교생활기록 및 「학교보건법」 제7조의3제2항의 규정에 의한 건강검사기록을 정보시스템을 이용하여 처리하는 외에 소관업무의 전부 또는 일부를 정보시스템을 이용하여 처리하여야 한다.

[본조신설 2005.3.24]

제30조의6 (학생 관련 자료제공의 제한) ①학교의 장은 제25조의 규정에 의한 학교생활기록 및 「학교보건법」 제7조의3의 규정에 의한 건강검사에 관한 자료를 당해 학생(학생이 미성년자인 경우에는 학생 및 학생의 부모 등 보호자)의 동의 없이 제3자에게 제공하여서는 아니된다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 학교에 대한 감독·감사의 권한을 가진 행정기관이 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 경우
2. 제25조의 규정에 의한 학교생활기록을 상급학교의 학생선발에 이용하기 위하여 제공하는 경우

3. 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 경우로서 특정 개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우
4. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우
5. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우
6. 그 밖에 관계법률의 규정에 의하여 제공하는 경우 ②학교의 장은 제1항 단서의 규정에 의하여 자료를 제3자에게 제공하는 때에는 당해 자료를 제공받은 자에 대하여 사용목적·사용방법 그 밖에 필요한 사항에 대하여 제한을 하거나 당해 자료의 안전성 확보를 위하여 필요한 조치를 강구하도록 요청할 수 있다. ③제1항의 규정에 의하여 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외의 용도로 이를 이용하여서는 아니된다.

[본조신설 2005.3.24]

제30조의7 (정보시스템에 의한 업무처리 등에 대한 지도·감독) 교육인적자원부장관 및 교육감은 필요하다고 인정하는 때에는 제30조의5의 규정에 의한 업무처리 및 제30조의6의 규정에 의한 자료제공 또는 이용에 관한 사항을 지도·감독할 수 있다.

[본조신설 2005.3.24]

제67조 (벌칙) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년이하의 징역 또는 2천만원이하의 벌금에 처한다. <개정 2005.3.24>
1. 제4조제2항의 규정에 의한 학교설립인가 또는 제50조의 규정에 의한 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자
2. 제4조제3항의 규정에 위반하여 폐지인가 또는 변경인가를 받지 아니한 자
3. 허위 기타 부정한 방법으로 제4조제2항 또는 제4조제3항의 규정에 의한 학교의 설립인가·폐지인가 또는 변경인가를 받거나 제50조의 규정에 의한 분교설치인가를 받은 자
4. 제30조의6제1항 또는 제3항의 규정을 위반하여 동의권자의 동

의없이 제3자에게 학생 관련 자료를 제공하거나 제공받은 자료를 그 본래의 목적 외의 용도로 이용한 자

②다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제63조제1항의 규정에 의한 명령을 위반한 자
2. 제65조제1항의 규정에 의한 명령을 위반한 자

◎ 학교보건법[104]

제 7 조 (건강검사의 실시 등) ①학교의 장은 학생과 교직원에 대하여 건강검사를 실시하여야 한다. 다만, 교직원에 대한 건강검사는 「국민건강보험법」 제47조의 규정에 따른 건강검진으로 갈음할 수 있다.

②학교의 장은 제1항의 규정에 따라 건강검사를 실시함에 있어서 질병의 유무 등을 조사 또는 검사하기 위하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 학생에 대하여는 「국민건강보험법」 제47조의 규정에 따른 검진기관에 의뢰하여 교육인적자원부령이 정하는 사항에 대한 건강검사를 실시한다.

1. 「초·중등교육법」 제2조제2호의 학교 및 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 및 4학년 학생
2. 「초·중등교육법」 제2조제3호·제4호의 학교 및 이에 준하는 특수학교·각종학교의 1학년 학생
3. 그 밖에 건강의 보호·증진을 위하여 교육인적자원부령이 정하는 학생

③학교의 장은 제2항의 규정에 따른 건강검사 외에 학생의 건강을 보호·증진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 교육인적자원부령이 정하는 바에 따라 해당학생에 대하여 별도의 검사를 실시할 수 있다.

④학교의 장은 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 천재지변 등 부득이한 사유가 있어 관할 교육감 또는 교육장의 승인을 얻은 경우에는 교육인적자원부령이 정하는 바에 따라 건강검사를 연기하거나 건강검사의 전부 또는 일부를 생략할 수 있다.

104) 일부개정 2005. 3. 24 법률 제7396호.

⑤제2항의 규정에 따라 건강검사를 실시한 검진기관은 교육인적자원부령이 정하는 바에 따라 그 검사결과를 해당 학생 또는 학부모와 해당학교의 장에게 통보하여야 한다.

⑥제1항 및 제2항의 규정에 따른 건강검사 실시의 시기, 방법, 검사항목 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 교육인적자원부령으로 정한다.

[전문개정 2005.3.24]

제 7 조의3 (건강검사기록) ①학교의 장은 제7조의 규정에 따라 건강검사를 실시했을 때에는 그 결과를 교육인적자원부령이 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 한다.

②학교의 장이 제1항의 규정에 따라 건강검사 결과를 작성·관리할 때에 「초·중등교육법」 제30조의4의 규정에 따른 교육정보시스템을 이용하여 처리하여야 하는 자료는 다음과 같다.

1. 인적사항
2. 신체의 발달상황 및 능력
3. 그 밖에 교육목적에 필요한 범위 안에서 교육인적자원부령이 정하는 사항

③학교의 장은 소속 학교의 학생이 전출하거나 고등학교까지의 상급학교에 진학할 때에는 해당학교의 장에게 제1항의 규정에 따른 자료를 이관하여야 한다.

[본조신설 2005.3.24] [시행일:2006.1.1] 제7조의3

NEIS 구축 및 운영의 위헌성 논의가 한창 진행되던 2003년 당시, NEIS 자체의 법률적 근거는 유일하게 교육기본법 제23조의2 하나였다.[105] 그런데

105) 이 조항이 신설된 시점은 2002년 12월 5일이다. NEIS가 전자정부 11대 과제 중 중점과제로 선정된 것이 2001. 5. 17이고 구축계획이 확정된 것은 2001. 7. 10이며 시스템을 개발하여 27개 전 영역에 대한 사용자 교육이 실시된 것이 2002. 8 ~ 2002. 9인 점을 고려하면, 교육부는 이미 NEIS를 개발 완료한 상태에서 사후적으로 위 조항을 교육기본법에 신설하여 법적 흠결을 그나마 보완하고자 했던 것으로 보인다.

이 조항은 최근 개정되기 전까지 “학교 및 교육행정기관의 행정업무를 전자적으로 처리할 수 있도록” 규정하고 있었다. 여기서 “학교행정업무”와 “학생정보처리”가 동일시될 수 있는지 의문이 제기된다. “교육행정”과 “교육”이 개념적으로 분리되는 것이라면, 교육과정에서 생성되는 학생정보를 처리하는 것이 곧 바로 학교행정업무에 당연히 포함된다고 단정하기 어렵기 때문이다. 또한 “행정업무를 전자적으로 처리할 수 있다”는 것이 곧 바로 “학생정보를 전국단위의 데이터베이스에 집적할 수 있다”는 것을 의미한다고 보기 어렵다. 따라서 교육행정이외의 학생정보를 처리하는 시스템인 NEIS의 법적 근거가 교육기본법 제23조의2만으로 충분하다고 말할 수 없는 것이다.

2005년 개정된 교육기본법 제23조의2는 이러한 비판을 피하고자 “학교 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록” 하였다. “행정업무”를 “업무”로 수정하여 전자적으로 처리할 수 있는 정보는 행정업무에 국한되지 않음을 명확히 한 것이다. 나아가 제23조의3을 신설하여 학생정보는 교육적 목적으로 수집·처리·이용 및 관리하고, 정보주체의 동의없이 제3자에게 제공할 수 없음을 명문화하였다.

그러나 무엇보다 중요한 변화는 NEIS를 통해 학생정보를 단일의 데이터베이스에 집적할 수 있는 법적 근거를 확보했다는 점이다. 초·중등교육법에 신설된 “교육정보시스템의 구축·운영”을 규정한 제30조의4 및 “정보시스템에 의한 업무처리”를 규정한 제30조의5가 바로 그것이다. 특히 제30조의4 제1항은 “교육인적자원부장관 및 교육감은 학교 및 교육행정기관의 업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 교육정보시스템을 구축·운영할 수 있다”라고 하여, NEIS와 같은 전국단위 시스템 운영에 있어 가장 직접적인 근거가 된다. 이밖에 “학생 관련 자료제공의 제한”에 관한 규정(제30조의6)과 정보시스템에 의한 업무처리 등에 대한 지도·감독 권한을 교육부장관 및 교육감에게 부여하는 규정(제30조의7)을 신설하였다. 제30조의6에 따르면, 학생(학생이 미성년자인 경우는 학생 및 그의 법정대리인)의 동의없는 제3자 제공은 원칙적으로 금지되며, 이를 위반할 시 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함으로써 그 집행을 담보하고 있다(제67조 제1항 제4호).

한편, 학교보건법을 개정하여, 기존의 “신체검사”를 “건강검사”로 용어를 전환하고, 건강검사기록은 NEIS를 통해 처리하도록 근거조문을 신설하였다(제7조의3).

그러나 위와 같이 NEIS의 구축 및 운영을 위한 법적 근거를 마련하였다고 하더라도 다음의 비판은 피할 수 없을 것이다. NEIS의 구축단계부터 그 시행, 최근 관련 법률의 개정이 이루어지기까지 전 과정을 돌이켜보았을 때, 헌법상의 개인정보자기결정권의 보장정신 및 법률유보의 원칙에 충실하다고 말할 수 없다. 법률유보의 헌법정신은, 중요한 인권의 침해가능성이 있는 시스템을 도입하면서 국민의 대표기관인 의회에서 충분한 공개토론을 통해 시스템의 위험성과 필요성을 명확히 하고 결과적으로 입법자가 정치적 책임을 지는 명시적인 결정을 내림으로써 국민적 합의를 도출해 낼 것을 요구하는 것이다. 그럼으로써 민주적 의사형성과정을 촉진하고 동시에 사후에 발생할 수 있는 소모적인 논쟁을 예방하고자 하는 것이다. NEIS의 구축계획 확정·시스템개발 완료·시행이 이루어진 이후에 교육기본법 제23조의2가 신설된 과정, 그리고 NEIS 구축 및 운영의 법적 근거를 최근 관련 법률을 개정하여 마련한 사실은, 위의 헌법정신에 충실하지 못했음을 더욱 부인하기 어렵게 한다.

관련법률의 개정을 통해 NEIS를 이용하여 학생정보를 단일의 데이터베이스에 집적하는 것의 법적 근거를 확보했다고 하나, 위에서 언급한 이외에도 적지 않은 문제점이 드러나는 바, 이하에서 항을 바꿔 다루기로 한다.

2) 개인정보자기결정권의 보장수준

개인정보자기결정권의 보장체계 하에서 정보주체인 학생 또는 자녀교육권을 가진 학부모는 자신 또는 자녀에 관한 교육정보가 누구에 의해 어떤 목적으로 어떻게 이용되는지를 명확하게 인식하고 그러한 정보처리의 과정에 함께 참여할 수 있어야 한다.

그런데 현행 초·중등교육법은 학생(학생이 미성년자인 경우는 학생 및 그의 법정대리인)의 동의없는 제3자 제공만을 금지하고 있을 뿐 기타의 개인

정보자기결정권을 보장하는 규정은 없는 상태이다. 또한 단위학교가 수집·관리하는 학생정보에 대한 보호는 일반법인 공공기관의개인정보보호에관한법률(이하 "공공기관개인정보법")에 일임되어 있는 상태라고도 볼 수 있으나, 공공기관개인정보법은 그 자체로 여러 한계와 문제점을 가지고 있어 개인정보자기결정권을 충분히 보장하지 못하고 있다.[106] 학생정보의 보호와 관련하여 현행 규범상태의 문제점을 지적하면 다음과 같다.

(1) 수기정보에 대한 보장체계의 부존재

학생정보에 대한 자기결정권은 수기정보에도 당연히 미친다. 그러나 최근 개정된 초·중등교육법 어디에도 이에 대한 규정은 없다. 다음으로 적용될 수 있는 공공기관개인정보법은 수기기록에 의해 처리되는 개인정보를 보호대상에서 처음부터 제외하고 있다. 특히 이 법은 공공기관(단위학교)이 다양한 방식으로 수집·처리하고 있는 모든 형태의 개인정보를 보호하는 것이 아니고, 일정한 개인식별자(personal identifier)에 의해 검색할 수 있도록 체계적으로 구성된 개인정보처리시스템, 즉 개인정보화일에 담긴 개인정보(이른바 "처리정보")만을 그 보호대상으로 하고 있다.

따라서 수기로 된 학생정보에 대해서는 수집제한의 원칙·목적구속의 원칙·시스템공개의 원칙 등이 전혀 적용되지 않고, 또 학생 또는 학부모의 열람 및 정정청구권이 법률상 인정되지 않는다. 그리하여 수기형태로 되어 있는 학교생활기록부나 학생건강기록부는 아무런 법적 통제를 받지 않은 채 정보주체의 인식 없이 교육부를 비롯한 제3의 공공기관이나 민간기관에 제공될 수 있다.[107] 아쉽게도 현재 학생정보에 대해서는 많은 법률에서 존재하

106) 이 법에 대한 상세한 문제점 분석은, 이인호, "전자정부에서 정보프라이버시의 실현과제", 『정보화 사회에서의 인권』(국가인권위원회 토론회, 2003. 8. 19), 23-36면 참조.

107) 물론 학생정보의 누출이 학생의 프라이버시 침해를 이유로 하여 사후적으로 민사법원에서 손해배상을 받을 수는 있을 것이다. 한편, 단위학교의 학칙에서 학생정보를 보호하는 규정이 있을 수 있다. 필자로서는 그 현황을 파악할 수 없다. 다만, 학칙의 근거규정인 초·중등교육법 제8조 및 동법시행령 제9조는 학칙의 의무적인 기재사항으로 "학생정보의 보호"를 전혀 언급하고 있지 않다.

는 비밀보호조항 조차도 존재하지 않는다.

(2) 수집에 있어서 정보주체의 인식명확성 요건의 결여

개인정보자기결정권의 파생원칙인 수집제한의 원칙이 요구하는 인식명확성 요건은 학교가 학생정보를 수집할 때, 비록 정보주체의 동의가 반드시 필요한 것은 아니라 하더라도, 적어도 그 학생정보가 어떤 법적 근거 하에서 어떤 목적을 위하여 누구에 의해 어떻게 이용될 것인지, 정보제공이 강제적인 것인지 임의적인 것인지의 여부, 요청된 정보를 제공하지 않을 경우 정보주체에게 미칠 효과 등을 당해 정보주체인 학생 또는 학부모에게 합리적인 방법으로 명확히 인식시켜 줄 것을 요구한다.

그러나 개정된 초·중등교육법에는 이에 대한 규정이 포함되지 않았다. 현행 공공기관개인정보법 역시 학생정보의 개별적인 수집에 대해 이 같은 수집제한의 원칙을 요구하고 있는 것이 아니라, 개인정보처리시스템(개인정보화일)의 보유에 대한 일반적인 공고만을 요구하고 있을 뿐이다. 즉, 동법은 개인정보화일의 보유와 관련한 일반적 사항들을 행정자치부장관에게 통보하도록 하고(법 제6조 제1항), 이 사항들을 연 1회 이상 관보에 게재하여 공고하도록 규정하고(법 제7조) 있을 뿐이다. 이것만으로는 헌법적 요청인 정보주체의 인식명확성 요건을 충족시킬 수 없다고 할 것이다.

(3) 민감정보에 대한 보장장치의 미흡

국가인권위원회는 교무/학사, 입(진)학, 보건 영역은 NEIS 입력대상에서 제외할 것을 권고한 바 있다. 이 영역은 개인의 사생활의 비밀과 자유 등의 기본적 인권을 침해할 소지가 있음에도 불구하고 NEIS 시스템을 운영할 수밖에 없는 법익의 균형성, 피해의 최소성, 수단의 적정성, 방법의 적절성을 충족시키지 못한다는 것이다. 국가인권위원회의 권고결정 이후 교육부는 이 3개 영역의 세부 입력사항 358개 중 66%인 236개 항목을 삭제했다고 밝혔다.[108] 애시당초 시스템 구축의 목적과 세부 항목에 대한 철저한 검토를 거

108) 국회도서관 입법전자정보실, “교육행정정보시스템(NEIS)의 쟁점과 과제” (국회도

치지 않았음을 여실히 보여주는 대목이다. 더욱 문제되는 점은 미삭제 항목에서도 국가인권위원회가 인권침해의 우려가 있다고 판단한 사항들이 존재한다는 것이다.

<표 Ⅲ-8> 교무학사 영역 중 미삭제 항목[109]

업무영역	미삭제항목
기본신상	한글성명, 한자성명, 주민등록번호, 성별, 생년월일, 사진
	학적변동 특기사항, 학년·반·번호, 학과·계열, 전공·세부전공, 출결자료, 장기결석자 처리결과
특수학교 학생신상	장애유형, 장애등급, 지능지수, 장애원인, 수반장애, 보장구, 복용약물, 긴급전화
특수학교 학생의 특수교육 이수내역	기간, 기관명, 교육내용, 특이사항, 담당교사, 연락처, 휴대전화
학부모 정보	성명, 생년월일
각종활동	자치활동, 행사활동, 적응활동, 계발활동, 봉사활동, 체험활동, 학급·학교활동, 단체활동, 창의적 재량활동
진로지도	특기·흥미, 학생 진로희망, 학부모 진로희망
자격증 관리	명칭·종류, 취득시기, 발급기관
수상경력	수상명, 등급, 수여기관
장학금	장학금명, 금액, 수여기관
행동발달	일자, 행동발달 내용, 행동특성 및 종합의견
성적관리	교과평가, 학기말 종합의견
생활통지표	가정통신문

물론 이는 해당 항목을 넣느냐 빼느냐에 따라 달라질 문제, 즉, 시스템 운

서관 입법전자정보실, 2003), 9면.

109) 2003년 6월 3일자 중앙일보; 위의 보고서, 15면에서 재인용.

영을 어떻게 하느냐에 따라 해결될 문제일 수 있다. 그러나 필자가 여기서 지적하고 싶은 것은 이러한 민감한 정보들의 집적 및 통합을 방지할 수 있는 법적 기준을 초·중등교육법에서 전혀 마련하지 않고 있다는 점이다.

초·중등교육법 제25조 제1항은 학생생활기록부에 작성할 자료로 다음을 들고 있다.

1. 인적사항
2. 학적사항
3. 출결상황
4. 자격증 및 인증취득상황
5. 교과학습발달상황
6. 행동특성 및 종합의견
7. 그 밖에 교육목적에 필요한 범위 안에서 교육인적자원부령이 정하는 사항

학교의 장은 교육인적자원부령이 정하는 기준에 따라, 이들 자료를 교육정보시스템으로 작성·관리하여야 하는데(제25조 제2항), 동법이 정하는 자료는 지나치게 포괄적이다. 특히 '행동특성 및 종합의견'은 그 자체로도 교육정보시스템에서 삭제해야 할 자료로 거론되어질 수 있는 사항이다. 더구나 이러한 자료에 포함되지 않는 예외항목(예컨대, 행동특성 중 상담결과 등)을 두지 않았을 뿐만 아니라, 각 자료를 프로파일 할 수 없도록 근거규정 또한 마련하지 않고 있어 더욱 문제된다. 이는 비단 학생생활기록만의 문제는 아니며 학교보건법에 의한 건강검사기록의 경우도 마찬가지이다.

또한 동법 제30조의5 제2항은 "학교의 장은 제25조 제2항의 규정에 의한 학교생활기록 및 학교보건법 제7조의3 제2항의 규정에 의한 건강검사기록을 정보시스템을 이용하여 처리하는 외에 소관업무의 전부 또는 일부를 정보시스템을 이용하여 처리하여야 한다"고 하고 있다. 학생의 총체적인 인격상을 한 눈에 볼 수 있도록 정보구성이 이루어지거나 관리되어서는 안 된다는 것은 학생정보처리의 한 원칙이다. 특히 학생생활기록부와 건강기록부는 원칙

적으로 분리하여 관리하여야 한다. 그러나 동 조항은 사실상 학생생활기록부와 건강기록부를 통합관리한다는 인상을 준다. 뿐만 아니라 초·중등교육법 어디에도 교육정보시스템을 분리시스템으로 운영한다는 규정을 두고 있지 않다. 그나마 다행스러운 것은 2005년 9월 25일 제정·공포된 「교육정보시스템의 운영 등에 관한 규칙」(교육인적자원부령 제869호)에는 분리시스템으로의 운영근거가 마련되었다는 점이다. 동규칙 제2조는 "교육인적자원부장관 및 특별시·광역시 또는 도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 「초·중등교육법」(이하 "법"이라 한다) 제30조의4제1항의 규정에 의한 교육정보시스템(이하 "정보시스템"이라 한다)을 구축하는 경우 법 제2조의 규정에 의한 학교(이하 "학교"라 한다)의 장이 법 제25조의 규정에 의한 학교생활기록 및 「학교보건법」 제7조의3의 규정에 의한 건강검사기록을 작성·관리할 수 있는 시스템을 각각 별도로 구축하여야 한다"고 하고 있다.

(4) 정보의 완전성·정확성·최신성·적실성 보장장치의 미흡

모든 형태의 학생정보시스템에 있어서 정보의 완전성·정확성·최신성·적실성의 요소는 매우 중요하다. 특히 DB화된 정보시스템에서 다양한 자료들이 자동처리되는 경우 이들 요소가 충분히 확보되지 않는다면 당해 정보주체에게 현실적인 피해를 입힐 수 있다. 따라서 이들 요소를 확보할 수 있는 규범장치가 마련되어 있어야 할 것이다.

그러나 현행 공공기관개인정보법은 '제한적인 열람 및 정정권을 정보주체인 학생에게만' 인정하고 있다. 우선 동법 제12조는 "개인정보화일대장에 기재된 범위안에서"만 열람청구를 허용하고, 그것도 제13조 소정의 열람제한사유[110]에 해당하는 경우에는 열람청구가 거부된다. 그리고 동법 제14조는 허용된 열람 후 정정청구를 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 정정 여부에 대

110) 학생정보의 열람과 관련이 있는 제한사유는 제13조 제1호 나목과 다목이다. 즉 "나. 교육법에 의한 각종 학교에서의 성적의 평가 또는 입학자의 선발에 관한 업무 다. 학력·기능 및 채용에 관한 시험, 자격의 심사, 보상금·급부금의 산정등 평가 또는 판단에 관한 업무"로서 "당해 업무의 수행에 중대한 지장을 초래하는 경우"에는 보유기관의 장이 열람을 거부할 수 있다.

한 결정권한은 보유기관의 장에게 있고, 정정거부결정이 내려진 경우 그로 인해 "권리 또는 이익의 침해를 받은" 경우에 한하여 행정심판을 청구할 수 있도록 하고 있을 뿐이다(동법 제15조). 이러한 규범상태로서는 학생정보의 완전성·정확성·최신성·적실성을 충분히 담보하기 어렵다고 하겠다. 위에서 살핀 학생정보처리의 기본원칙 (4)(5)(8)에 입각하여 학생 또는 학부모의 권리를 강화하고, 보다 효율적이고 신속한 구제절차를 마련해야 할 것이다.

(5) 감독기구의 문제

개인정보보호를 위한 훌륭한 법제가 잘 정비되어 있고 개인의 권리를 충분히 법적으로 보장하고 있다고 하더라도 그 법제운용이 미숙하거나 권리실현이 사실상 불가능 내지는 어렵게 되어 있는 경우 개인정보보호의 이념은 충분히 실현될 수 없다. 자기정보에 대한 열람청구권과 갱신청구권을 설령 법률에서 보장하고 있다고 하더라도 그 실현을 위한 이니셔티브는 각 정보주체에게 있기 때문에 언제나 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다.

개인정보보호와 관련한 문제의 심각성은 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제공된다는 사실에 있다. 이러한 현실에서 개인에게 주어지는 법률상의 권리는 무의미한 것이다. 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성이 없기 때문이다. 나아가 설령 개인정보처리의 원칙 중 수집제한의 원칙과 시스템공개의 원칙이 잘 지켜져 개인정보의 수집과 처리에 대한 정보주체의 인식이 있다 하더라도 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사할 수도 없다. 기술적으로 복잡한 처리과정이나 은밀하게 이루어지는 목적외 이용 및 제3자 제공을 문외한인 정보주체가 제대로 알 수 없기 때문이다.

더 나아가 설령 그것을 정보주체가 충분히 파악했다고 하더라도 자신의 노력과 주도 하에 법원을 통한 그 복잡하고 장기적인 소송절차를 밟아서 권리구제를 받으라고 하는 것은 오히려 무책임한 일일 것이다. 그리고 개인정

보처리는 특정 개인이 아니라 수많은 개인들을 대상으로 하는 것이기 때문에 위법적인 개인정보처리의 영향은 그들 모두에게 똑 같이 미칠 수 있다. 즉 위법한 개인정보처리에 따르는 피해는 대규모적이고 집단적인 성격을 지닌다. 또한 법원을 통한 권리구제는 언제나 사후적인 것이다. 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요청된다.

요컨대, 정부나 기업에 의한 위법한 개인정보처리로부터 정보주체의 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장하기 위해서는 개인정보처리를 감독·감시하는 별도의 독립된 감독기구를 설치하는 것이 무엇보다 중요한 일이 아닐 수 없다. 이러한 일반론은 학생정보처리에 있어서도 똑같이 타당하다.

현재 학생정보처리에 대한 감독기구는 단위 학교의 지도·감독기관인 교육부장관과 교육감이다(초·중등교육법 제30조의7). 그러나 지난 NEIS 사태로 인해 학생정보처리와 관련해서 신뢰성을 잃고 있는 교육부장관과 교육감이 객관적인 감독기구로서 기능한다는 것은 현실적으로 어려운 일로 보인다. 한편, 공공기관개인정보법의 주무기관인 행정자치부장관이 있으나, 행정자치부장관은 동시에 전자정부의 주된 집행기관이다. 이 경우 행정자치부장관이 서로 충돌하는 양 가치의 균형을 적정하게 이루면서 정책을 집행해나가는 것이 비록 불가능하지는 않다 하더라도 지극히 어려운 일임에 틀림없다. 개인정보보호의 가치는 개인정보처리를 통해 획득되는 효율성과 편익의 가치와 본질적으로 양립하기 어렵다. 서로 상반된 관계에 있기 때문이다. 따라서 이 상반된 가치들을 단일의 특정기관이 함께 추구한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 그 밖에 공공기관개인정보법상의 '개인정보보호심의위원회'는 국무총리 소속 하의 단순한 심의기구로서의 성격밖에 가지고 있지 않다.

요컨대, 학생정보의 보호를 위해서는 객관적이고 중립적인 감독기구의 존재가 절실히 요망된다. 감독기구의 소속, 구성, 직무범위, 기능과 역할에 대해서는 향후 중지를 모아가야 할 것이다.

3) 대학생에 대한 보호법제의 부재

2005년 6월 8일, 국가인권위원회(이하 "위원회")는 대학내에서의 개인정보

보호수준이 매우 취약함을 확인하고 이를 시정권고하는 결정을 내렸다. 이번 권고는 임의로 선정한 11개 국립대학을 위원회가 직권조사한 결과 및 그 대학구성원(교수·직원·조교·학생) 1,100명을 대상으로 '정보인권의식에 대한 설문조사'를 실시한 결과를 토대로 이루어진 것으로서, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 8개 대학의 총장에 대하여, 교수·조교·행정직원에게 재학생 및 졸업생 개인정보에 대한 불필요한 접근권한을 부여한 것을 시정하고 학과별 공동 ID 등을 보다 철저히 관리할 것을 권고하였다. 특히 어느 대학이나 대학전산센터의 관리자 ID로 조회할 경우(학적총괄조회 등) 시스템 내에 집적된 재학생 및 졸업생 등 모든 개인정보를 열람할 수 있어 문제라는 점을 지적하였다. 이와 같은 학생의 개인정보는 교수·조교·직원 등 대학 구성원들에 따라 각기 정보이용 목적이나 필요성 등을 기준으로 접근 권한을 제한하여야 한다는 것이다.

둘째, 11개 대학의 총장에게 ① 대학정보시스템이 필요한 정보만을 최소한의 범위 내에서 집적하고 있는지, ② 집적된 정보는 미리 공시된 목적에 한하여만 이용되고 있는지, ③ 집적된 정보의 내·외부 유출을 방지할 수 있는 대책을 수립·시행하고 있는지, ④ 교직원과 학생 등에 대한 효과적인 정보인권교육을 시행하고 있는지, ⑤ 개인정보 보호정책의 수립과 시행에 있어 정보주체의 판단을 최대한 존중하고 그들의 참여를 제고할 수 있는 방안이 마련되어 있는지 등을 검토하여 대학내 정보시스템 운영에 관한 '개인정보 보호계획'을 수립·시행할 것을 권고하였다. 위원회는 조사 결과 각 대학이 관련법규에 따라 개인정보 보호책임자를 지정하고 관계직원에 대한 교육을 시행한 실적은 있으나, 「외부의 바이러스나 해킹에 대한 보안」 등이 주요 관심대상이었을 뿐, 정보인권 의식을 제고하는 실효성있는 교육을 시행한 경우는 거의 없음을 확인하였다. 아울러 입학관련 서류로 시작되는 각종 개인정보가 축적·이용되고 있었지만 해당 정보의 수집목적이 타당한지, 수집목적에 따라 이용되고 있는지, 개인정보 접근권한 부여기준은 무엇인지 등에 대한 실태 파악 및 개선이나 대학구성원의 공감대를 형성하기 위한 노

력은 미약하므로 이에 대한 개선을 요구한 것이다. 또한 이번 조사대상에서 제외되었으나, 각 대학은 시중은행 등과 함께 이른바 '스마트카드'를 제작하여 학생증 기능과 더불어 식당이나 도서관 이용, 건물 출입 등에 이용할 수 있도록 하고 있었는데, 주민등록번호·학과·취미 등의 개인정보까지 민간기업에 그대로 제공될 수 있다는 점, 그리고 대학내 무인경비시스템을 통해 학교내에서의 이용자 동선이 경비회사에 그대로 제공될 수 있다는 점에서 사생활 침해의 우려가 있음을 지적하였다.

마지막으로, 교육부장관에게 사립대학교를 포함하여 각 대학 정보시스템 운영 관련 개인정보 보호를 위한 일반적 지침을 제정·시행하고, 그 이행 실태를 철저히 감독할 것을 권고하였다.

결정문이 인용한 통계에서 드러나고[111] 그동안 줄곧 문제점으로 제기되어 온 바와 같이, 대학생들의 개인정보자기결정권 보호수준은 매우 낮다. 결국 이는 앞서 살펴본 교육정보시스템에 관련된 법적 문제점과 동일한 사유에서 기인한다. 즉, 대학내에서의 학생정보처리원칙을 담고 정보주체의 개인정보자기결정권을 보장하는 법적 기준 및 근거가 마련되어 있지 않다는 점이다. 설사 그 기준과 근거가 있다고 해도(공공기관개인정보법) 그것만으로는 정보주체인 학생의 권리를 보장하기에는 역부족이다.

대학내 개인정보보호의 취약성이 이 계기를 통해 공론화되어 개선될 수 있으리라 기대해본다.

---

111) 학생이나 교직원들은 학교에 의해 자신의 개인정보가 언제(부정 응답 56.0%), 어떤 목적으로 수집되고(부정 응답 61.5%), 어떻게 이용되는지를(부정 응답 72.8%) 잘 모르고 있었다. 이러한 인지수준을 결정하는 변수로 정보주체들의 프라이버시 의식수준 이외에도 대학의 프라이버시 보호정책이 작용한다. 그러나 다음 통계에 의하면 대학의 프라이버시 보호정책 자체가 매우 부실한 것임을 알 수 있다. 각 대학은 정보주체들에게 개인정보를 수집할 때 정보주체의 동의나 고지 의무를 다하지 않고 있으며(부정 응답 49.9%, 잘 모르겠다 29.8%), 수집 목적에 대해서도 분명한 고지가 없었다는 의견이 많았다(부정 응답 56.4%, 잘 모르겠다 28.4%). 또한 개인정보 D/B의 개발, 운영 및 정책 등에 대하여 적극적으로 고지하거나 동의를 구하지 않고 있는 것으로 드러났다(부정 응답 45.5%, 잘 모르겠음 42.6%). 즉, 학생이나 교직원으로부터 개인정보를 수집·이용하는데 있어 개인정보보호의 원칙조차 제대로 준수하지 않고 있는 것이다.

5. 정책제언

1) 학생정보보호법의 제정

초·중등학교뿐만 아니라 대학교를 포함하여 모든 학교에서 수집·처리되는 수기기록이나 인터넷로그기록을 포함한 다양한 학생정보를 보호하기 위해 현행의 교육관계법과 공공기관개인정보법을 전면적으로 재검토하여야 한다. 가능하다면 빠른 시일 안에 가칭 「학생정보보호법」이라는 개별입법을 제정할 필요가 있다.[112] 이 법률의 입법목적은 정보주체인 학생과 학부모에게 그 동안 무시해 왔던 개인정보자기결정권을 온전하게 되돌려 주는 것이다. 따라서 다음의 사항들이 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

우선, 학생정보와 정보처리시스템, 동법이 적용되는 교육기관 등에 대한 개념이 확립되어야 할 것이다. 나아가 그 개념확립을 통해 정보처리시스템을 통해 처리할 수 있는 정보와 없는 정보를 구분하는 것이 바람직하다. 사실상 현재의 교육정보시스템은 학생정보를 인터넷을 통하여 학교 밖의 서버에 집적하는 시스템인데, 아주 기본적인 신상정보는 물론 민감한 학생의 정보까지 모두 이 시스템으로 처리할 수 있도록 하는 것은 정보사회의 위험성을 몰각하는 것이다.

둘째, 수기기록을 포함하여 학교가 수집·보관·이용하는 학생정보의 처리원칙과 관련한 규정이 마련되어야 할 것이다. 수집제한의 원칙, 목적구속의 원칙, 시스템공개의 원칙, 분리처리의 원칙 등 Ⅱ.에서 밝힌 학생정보처리원칙이 그 기본바탕을 이룰 것이다.

셋째, 사전동의하에 수집·처리할 수 있는 정보와 예외, 또는 사전동의없이 수집·처리할 수 없는 정보와 그 예외에 관한 상세한 규정이 마련되어야 할 것이다. 예컨대, 병력이나 전과기록 등은 그 본질상 사전동의 없이는 수

112) 김일환 외, 『개인정보보호를 위한 법·제도 개선연구』(한국교육학술정보원, 2004), 137면도 같은 의견을 내놓았다. “장기적인 차원에서 본다면 기존 교육영역에서 학생정보보호 및 교육행정정보시스템(NEIS)이라는 새로운 환경 속에서 처리되는 학생정보의 보호를 위하여 새로운 특별(개별)법을 제정할 계기와 필요성이 제기되고 있다.”

집할 수 없는 정보이다. 그러나 마약복용이나 성범죄의 경력이 있는 경우 학교내 다른 학생들을 보호하는 차원에서는 예외적으로 허용될 수 있다. 이는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 민감한 정보가 DB화되고 영구히 보존될 위험을 사전에 차단한다는 의미를 갖는 동시에, 집단생활을 통한 청소년 문화 및 또래에 의한 영향을 강하게 받는 청소년기의 특성상 다른 청소년들을 보호할 필요성을 함께 고려한 것이다.

넷째, 무엇보다 중요한 것으로, 학생과 학부모의 개인정보자기결정권을 충분히 보장하는 조항들이 마련되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 기본적으로 열람권·정정권은 물론이고, 제3자 제공에 대하여도 정확히 알고 동의권·철회권을 적절히 행사할 수 있도록 근거 조문이 마련되어야 한다. 또한 학생의 이러한 권리가 침해되었을 시 그 구제 절차와 방법에 대하여도 규정되어야 한다.

마지막으로, 감독기구에 관한 규정이 필수적이다. 위에서 규정한 원칙들이 잘 지켜지고 있는지, 정보주체의 권리들이 충분히 그리고 적절히 보호되고 있는지 감독하고 개선을 권고하는 것은 피해의 사전예방에 보다 효과적이다. 개인정보 침해로 인한 피해는 시스템이 적용되는 집단에게 일률적으로 발생하는 특수성을 고려할 때 적절한 감독권 행사로 인한 사전예방은 개인정보보호 이념에 보다 충실한 접근이 될 것이다.

2) 개인정보영향평가

현재의 교육정보시스템에 대해 개인정보영향평가를 실시할 필요가 있다. 이를 통해 그 필요성과 위험성에 대한 보다 정확한 평가와 판단을 얻어야 할 것이다. 그동안 NEIS를 둘러싸고 벌어졌던 팽팽한 대립은 사실관계에 관한 불완전한 인식에 그 주요 원인이 있는 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 학생정보의 큰 특징 중 하나가 교사와 학생 간의 신뢰관계를 전제로 해서 수집된다는 점이다. 학생정보를 처리하는 시스템에 대한 불신은 곧 교사와 학생의 불신으로 이어지게 된다. 특히 학생정보가 지닌 민감성이라는 특성에 비추어 보았을 때 더욱 그러하다. 이제 시스템을 통해 학생의 개인

정보가 침해된다는 불신을 불식시키고 교사와 학생간의 신뢰를 확보한다는 차원에서 개인정보영향평가는 필수적이라 할 수 있다.

3) 감독기구의 문제

학생정보처리의 위험성을 상쇄시키고 개인정보자기결정권을 보장할 수 있는 객관적이고 중립적인 감독기구를 설치할 필요가 있다. 현재 초·중등교육법은 교육정보시스템에 대한 감독권을 교육부장관 및 교육감에서 부여하고 있으나, 지난 NEIS 사태로 인하여 신뢰성을 상실한 교육부장관이나 교육감이 객관적이고 중립적인 감독기구로서의 기능을 제대로 수행할 수 없을 것으로 보인다. 또한 현재 공공부문과 민간부문의 개인정보보호를 위한 일반적인 감독기구의 설치에 관한 논의가 무성하지만, 그 결과를 기다리기에는 여유롭지 않은 것으로 보인다. 필요하다면 한시적인 기구라도 학생정보보호 감독기구를 설립해야 할 것이다.

Ⅳ. 온라인 청소년 개인정보의 보호법제와 정책

1. 서설
2. 현행 실태분석 및 보호의 필요성
3. 만 14세 미만의 청소년 개인정보보호
4. 만 14세 이상의 청소년 개인정보보호
5. 정책제언

Ⅳ. 온라인 청소년 개인정보의 보호법제와 정책

1. 서설

오늘날 인터넷은 인간에게 없어서는 안될 필수품이 되어버렸다. 과거에 오프라인을 통해서만 이루어졌던 모든 일들이 현재는 온라인을 통해서도 이루어진다. 다양한 정보를 교환하고, 물품을 거래하고, 계약을 하며, 수많은 대화를 주고받는 그 모든 일들이 인터넷을 통해서도 가능한 세상이 된 것이다. 그러나 그 과정에서 전례에 없던 정도의 다양한 개인정보가 오고 가게 된다. 이에 따라 온라인영역에서 정보통신서비스이용자의 개인정보를 보호하기 위한 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 "정보통신망법")이 등장하였다.

성인과 마찬가지로, 청소년 역시 인터넷상에서 매우 다양한 활동을 펼치고 있으며, 이를 위해 자신들에 관한 다양한 개인정보를 제공하도록 요구받는다. 실제로 많은 웹사이트와 온라인서비스들은 회원가입서, 주문서 등을 통하여 청소년의 개인정보를 수집·이용하고 있고, 또한 그것을 제3자와 업무제휴 등을 통해 공유하고 있다. 따라서 이용자인 청소년도 당연히 정보통신망법에 의해 자신의 개인정보에 대한 자기결정권을 가지며, 서비스제공자는 청소년으로부터 개인정보를 수집할 때 그 청소년의 동의를 받아야 하고 사전에 그 수집목적 등을 고지하여야 한다. 그러나 개인정보의 제공 및 동의가 어떤 의미를 가지는지 제대로 인식할 수 없는 청소년에게 있어서 그 법률의 인정하는 자기결정권은 무의미한 것이다. 바로 여기에 온라인에서 활동하는 청소년의 개인정보를 보호하여야 하는 당위성이 있다. 즉, 온라인에서 청소년의 개인정보를 실질적으로 보호하기 위한 추가적인 보호방안이 마련되어야 하는 것이다.

이하에서는 이 추가적인 보호방안에 대한 정책적 검토가 이루어질 것이다. 우선 미국의 입법례를 참조하면서, 정보통신망법에서 만 14세 미만의 청소년, 즉 아동의 개인정보보호를 위해 마련된 법정대리인의 통제권을 상충

하는 다른 가치와의 조화를 꾀하면서도 보다 효과적으로 실현하기 위한 가능한 집행방안에 대해 검토하고자 한다(3.). 아울러 정보통신망법에 의해 특별한 보호를 받고 있지는 않으나 혼자서는 유효한 법률행위를 할 수 없는 미성년자의 경우 그 추가적인 보호방안이 있을 수 있는지, 있다면 어떠한 방안이 될 것인지를 살펴보고자 한다(4.). 끝으로 이번 장의 결론을 대신하여 온라인상에서 청소년의 개인정보보호를 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다(5.).

2. 현행 실태분석 및 보호의 필요성

1) 청소년의 인터넷 이용률 및 이용자수

2004년 12월을 기준으로 연령별 인터넷 이용률[113]은 6세에서 19세 사이에 해당하는 청소년이 96.2%로 가장 높았다. 이용자수도 903만 명으로 19세 이하의 청소년이 가장 높았다.[114] 이 통계는 사실상 거의 모든 청소년이 인터넷을 이용함을 의미한다.

<표 Ⅳ-1> 연령별 인터넷 이용률

(단위 : %)

연령 \ 년도	2001	2002	2003	2004
6~19세	93.3	91.4	94.8	96.2
20대	84.6	89.8	94.5	95.3
30대	61.6	69.4	80.7	88.1
40대	35.6	39.3	51.6	62.5
50대	14.9	17.9	22.8	31.1
60세 이상	3.3	2.3	5.2	10.1

113) 인터넷 이용자는 '최근 1개월 이내 인터넷을 이용한 자'로 정의하여 통계를 작성하였다.

114) 한국인터넷진흥원, 『2004년 하반기 정보화실태조사』(정보통신부·한국인터넷진흥원, 2005), 50면. 이하의 <표 Ⅳ-3>과 <표 Ⅳ-4>도 같은 면에 소개된 그림을 재구성하였다. 동 보고서는 한국인터넷진흥원의 홈페이지에서 회원가입 후 확인할 수 있다.

<표 Ⅳ-2> 연령별 인터넷 이용자수

(단위 : 천명)

연령 \ 년도	2001	2002	2003	2004
6~19세	8,430	8,780	8,970	9,030
20대	7,080	7,410	7,700	7,600
30대	5,470	6,160	7,140	7,840
40대	2,560	3,000	4,080	5,060
50대	670	800	1,030	1,450
60세 이상	170	120	300	600

또한 청소년들은 주로 게임(75.2%), 정보검색(57.6%), 채팅·메신저(32.1%), 학습(27.4%), 오락(26.8%), 전자우편(21.3%)의 목적으로 인터넷을 이용한다.[115] 이는 곧 청소년들이 학습과 놀이영역 모두에서 인터넷을 필요로 함을 의미하는 것으로, 그만큼 청소년의 온라인상 개인정보제공의 횟수가 높을 것이며, 온라인이 청소년 개인정보제공의 주요 경로가 될 것임을 충분히 예측할 수 있다.

2) 아동의 개인정보피해 현황

최근 조사된 자료[116]에 의하면, 유형별 개인정보 피해구제 신청현황은 <표 Ⅳ-3>과 같다. 2004년도 상반기 현황에서, 전체 767건 중 가장 많이 접수된 유형은 "법정대리인의 동의없는 아동의 개인정보 수집"으로 나타났다. 동 유형이 2003년도에는 전체 개인정보피해구제신청 중 66.4%(561건), 2002년도에는 전체의 61.3%(758건)를 차지하였던 것과 비교해 볼 때 전체 신청

115) 위의 책, 55면.

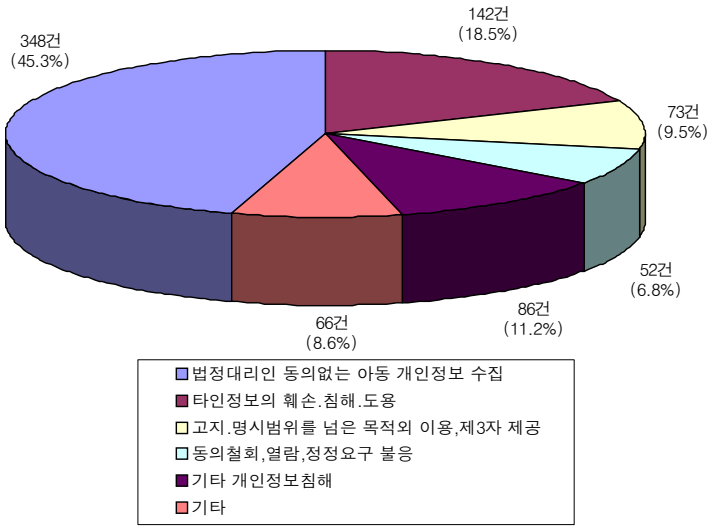
116) 김민섭, "2004년 상반기 개인정보피해구제 동향분석" (개인정보침해신고센터 내부보고서, 2004년) 참조. 동 보고서는 아래의 주소에서 확인할 수 있다(2005년 9월 4일 방문).
<<http://www.cyberprivacy.or.kr/library/Dboard_view.jsp?boardName=library_3_1&idx=609&p=1&search=&val=&searchDate=&s8fid=24011258171223>>.

건에서 차지하는 비율은 감소하였다고 하겠으나, 전체 767건 중 45.3%인 348건이 접수되어 여전히 침해사례의 높은 비율을 점하고 있음을 알 수 있다.

<표 Ⅳ-3> 2002년부터 2004년 상반기까지의 유형별 개인정보 피해구제 신청현황[117]

유 형	2002년		2003년		2004년 1~6월	
	건수	%	건수	%	건수	%
이용자의 동의없는 개인정보 수집	53	4.3	19	2.3	16	2.1
개인정보 수집시 고지 또는 명시 의무 불이행	5	0.4	2	0.2	1	0.1
과도한 개인정보 수집	1	0.08			2	0.3
고지·명시한 범위를 초과한 목적외 이용 또는 제3자 제공	92	7.4	39	4.6	73	9.5
개인정보 취급자에 의한 훼손·침해 또는 누설	23	1.86	28	3.4	45	5.9
개인정보 처리 위탁시 고지의무 불이행			2	0.2		
영업의 양수 등의 통지의무 불이행	1	0.08				
개인정보관리책임자 미지정	1	0.08	1	0.1		
개인정보보호 기술적·관리적 조치 미비	14	1.1	12	1.4	10	1.3
수집 또는 제공받은 목적 달성 후 개인정보 미파기	48	3.9	81	9.6	2	0.3
동의철회·열람 또는 정정 요구 등 불응	165	13.3	52	6.2	52	6.8
동의철회, 열람·정정을 수집방법보다 쉽게 해야할 조치미이행	23	1.9	1	0.1	1	0.1
법정대리인의 동의없는 아동의 개인정보 수집	758	61.3	561	66.4	348	45.3
영리목적의 광고성 정보전송					9	1.2
타인 정보의 훼손·침해·도용	44	3.6	39	4.6	142	18.5
기타	9	0.7	8	0.9	66	8.6
합 계	1,237	100	845	100	767	100

117) 위의 보고서, 4면 및 한국정보보호진흥원, 『2002 개인정보보호백서』(한국정보보호진흥원, 2003), 131면을 참고하여 재구성하였음.



[그림 Ⅳ-1] 2004년 유형별 개인정보 피해구제 신청현황[118)]

사건 유형별 개인정보 피해구제 처리실적은 <표 Ⅳ-4>에서 보는 바와 같다. 가장 많이 접수된 유형인 '법정대리인의 동의없는 아동의 개인정보 수집' 유형은 처리 완료된 319건 중에서 171건이 개인정보분쟁조정위원회의 조정결정을 통하여 처리되었으며, 77건은 상담조치가 이루어지고, 70건은 신청이 철회되었다. 동 유형은 조정결정 비율도 다른 유형과 비교했을 때 상대적으로 높다.

118) 위의 보고서, 5면.

<표 Ⅳ-4> 2004년 1월~6월 유형별 개인정보 피해구제 처리실적[119)]

(단위 : 건)

유 형	조정 결정	법적 조치 의뢰	신청 철회	기타	상담 조치	계
이용자의 동의없는 개인정보 수집	5		3		8	16
개인정보 수집시 고지 또는 명시의무 불이행	1					1
과도한 개인정보 수집	1		1			2
고지·명시한 범위를 초과한 목적외 이용 또는 제3자 제공	34	1	18	2	9	64
개인정보취급자에 의한 훼손·침해 또는 누설	16		14	1	11	42
개인정보처리 위탁시 고지의무 불이행						0
영업의 양수 등의 통지의무 불이행						
개인정보관리책임자 미지정						0
개인정보보호 기술적·관리적 조치 미비	3		1		4	8
수집 또는 제공받은 목적달성 후 개인정보 미파기	1		1			2
동의철회·열람 또는 정정 요구 등 불응	16		15	1	12	44
동의철회, 열람 또는 정정을 수집보다 쉽게 해야할 조치 미이행						0
법정대리인 동의없는 아동의 개인정보 수집	171		70	1	77	319
영리목적의 광고성 정보전송	4				3	7
타인 정보의 훼손·침해·도용	23		33		52	108
기타	3		15	2	42	62
합 계	278	1	171	7	218	675

119) 위의 보고서, 10면.

3) 유료콘텐츠 결제 방법과 보호의 필요성

<표 Ⅳ-5>를 보면, 10대 청소년들이 선호하는 인터넷 유료콘텐츠 결제 방법은 휴대폰 소액결제나 무통장입금/온라인 송금인 것을 알 수 있다. 청소년들은 신용카드를 가질 수 없는 경우가 많은 것이 주요 요인이지만, 청소년들이 신용카드를 이용할 경우 일일이 부모의 허락 내지는 통제를 받아야 하기 때문인 것으로 보인다. 휴대폰 소액결제, 특히 무통장입금과 같은 방법으로 결제가 이루어지면 청소년들은 부모의 통제 밖에서 유료서비스를 이용할 가능성이 높아지고, 사업자들이 이러한 점을 활용할 가능성 또한 높아진다. 아동에 대한 별도의 보호조치가 마련되지 않는다면 청소년들은 자신의 개인정보를 제공한다는 인식없이 회원가입이나 유료서비스를 결제하기 쉬울 것이다. 그렇다고 신용카드 결제만을 강제할 수는 없다. 결국 이러한 가능성을 차단하는 방법은 아동으로부터 개인정보를 수집할 당시에 아동보호를 위한 적절한 보호조치를 마련하는 것이다.

<표 Ⅳ-5> 성·연령별 유료콘텐츠 선호 결제 방법[120]

(단위 : %)

결제방법 / 성·연령	전화/휴대폰 소액결제	신용카드	온라인송금/ 무통장입금	적립 포인트	인터넷 전용화폐	기타
유료콘텐츠 이용자	57.7	26.8	9.3	3.3	2.3	0.7
남자	57.3	28.5	9.6	2.3	1.7	0.7
여자	58.3	24.1	8.8	4.9	3.2	0.7
6~19세	66.4	9.0	13.8	4.0	4.6	2.2
20대	59.3	24.4	9.9	3.7	2.5	0.2
30대	53.7	34.9	6.9	3.0	1.5	0.0
40대	47.8	38.8	8.9	2.1	0.8	1.6
50대	54.3	37.2	4.1	2.1	0.0	2.4
60세 이상	76.7	18.8	4.4	0.0	0.0	0.0

120) 한국인터넷진흥원, 『2004년 하반기 정보화실태조사』(정보통신부·한국인터넷진흥원, 2005), 80면.

3. 만 14세 미만의 청소년 개인정보보호

1) 현행 보호법제의 입법취지와 법집행의 기본방향

(1) 법적 근거 및 입법취지

현행 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 "정보통신망법")[121] 제31조 제1항은 영리목적의 정보통신서비스제공자(이하 "서비스제공자"라 한다)가 만 14세 미만의 아동으로부터 개인정보를 수집하거나 이를 이용 또는 제3자에게 제공하고자 하는 경우에는 그 법정대리인의 동의를 받도록 하고 있다. 그리고 이 규정을 위반하여, 즉 법정대리인의 동의를 받지 않고 아동의 개인정보를 '수집한 행위'에 대해서는 천만원 이하의 과태료에 처하도록 하고 있다(제67조 제2항 제11호).

또한 동조 제2항은 법정대리인에게 위 동의를 철회할 수 있는 권리와 아동이 제공한 개인정보에 대한 열람청구권 및 정정요구권을 주고 있다. 그리고 법정대리인이 위 동의철회권을 행사한 경우에는 서비스제공자 및 그로부터 개인정보를 제공받은 제3자는 "지체없이 수집된 개인정보를 파기하는 등 필요한 조치를 취하여야" 하고(제31조 제3항 및 제30조 제3항), 이를 위반한 경우 천만원 이하의 과태료에 처하여진다(제67조 제2항 제10호). 또한 법정대리인이 열람청구권 또는 정정요구권을 행사한 경우에 서비스제공자 및 그로부터 개인정보를 제공받은 제3자는 "지체없이 필요한 조치를 취하여야" 하고(제31조 제3항 및 제30조 제4항), 아울러 "그 오류를 정정할 때까지 당해 개인정보를 제공 또는 이용하여서는 아니된다"(제31조 제3항 및 제30조 제5항). 그리고 위 각 위반행위에 대해서는 천만원 이하의 과태료에 처하여진다(제67조 제2항 제10호).

2001년 개정에서 정보통신망법에 이러한 내용의 제31조를 신설한 입법취지는 온라인상에서 14세 미만의 아동으로부터 수집되는 개인정보에 대한 통제권을 그 법정대리인에게 부여함으로써 아동 자신과 부모의 개인정보를 타

121) 2004. 12. 30 법률 제7262호로 개정된 것을 말한다.

인에게 제공하는 것이 어떤 의미를 갖는지 제대로 인식하지 못하는 14세 미만의 아동의 프라이버시를 보호하기 위한 것이다.

(2) 법집행의 문제점과 기본방향

위 정보통신망법 제31조의 입법취지에 따른다면 법정대리인의 통제권을 효과적으로 실현시키는 것이 법집행의 기본목표이다. 그러나 오프라인과는 달리 온라인에서 법정대리인의 통제권을 효과적으로 실현하는 데에는 몇 가지 어려움이 있다.

첫째, 익명성이 기본적으로 확보되어 있는 온라인에서 특정의 이용자가 만 14세 미만의 아동인지를 서비스제공자가 어떻게 확인할 수 있는가 하는 점이다. 아동인지를 쉽게 확인하기 어려운 상황에서 그 법정대리인에게 동의를 받기 위한 절차를 밟도록 요구하는 것은 무리이다. 만일 법적용의 대상이 되는 아동임에도 그 사실을 모르고 동의획득절차를 밟지 않았고, 그리하여 법정대리인의 동의 없이 아동으로부터 개인정보를 수집했다면, 법 제31조 제1항 위반으로 천만원 이하의 과태료를 받는 대상이 되는가?

둘째, 법정대리인의 동의를 받는 절차와 방법에는 어떤 것이 있을 수 있는가? 물론 이 경우 오프라인 및 온라인을 포함하여 다양한 절차와 방법이 있을 것이나, 이 경우 반드시 고려되어야 할 요소가 있다. 우선, 법정대리인의 통제권이 실효적인 것이 되기 위해서는 "진정한 법정대리인으로부터 사려있는 동의 결정이 내려질 수 있는 동의획득절차"가 마련되어야 할 것이다. 다시 말해서, 아동으로부터의 개인정보의 수집, 이용 및 제3자 제공과 관련한 서비스제공자의 업무형태에 관한 충분한 정보가 법정대리인에게 사전에 제공되어야 할 것이고, 또한 동의표시를 한 자가 진정한 법정대리인임을 확인할 수 있는 동의획득절차가 필요하다.[122]

122) 예컨대, 아동이 온라인 게임사이트에 회원가입할 때, 당해 아동이 "만 14세 미만의 이용자로 부모님의 동의를 얻었습니다"라는 문구에 체크하게 하는 방법으로 법정대리인의 동의를 얻는 절차는 법정대리인으로부터 진정한 동의를 얻었다고 볼 수 없다. 이는 법정대리인으로부터 동의를 얻은 것이 아니라 아동이 부모에게 동의를 얻었음을 확인하는 것에 불과하기 때문이다. 실제 이 사건에서 개인정보

그러나 한편으로, 이러한 동의획득절차와 방법이 서비스제공자에게 지나치게 많은 비용과 부담을 안겨 주게 되는 경우, 자칫 서비스제공자는 아예 만 14세 미만의 아동에 대한 서비스제공 자체를 포기할 우려가 있다. 그러나 이것이 정보통신망법 제31조의 입법취지가 아님은 물론이다. 아동의 프라이버시를 보호한다는 입법목적이 자칫 아동의 온라인활동을 전면적으로 봉쇄해버리거나 또는 아동을 대상으로 한 온라인서비스산업을 폐쇄시키는 결과로 나타나는 것을 입법자가 원했던 것이라고는 볼 수 없기 때문이다.

결국 합리적인 동의획득절차와 방법은 이 두 가지 상반되는 정책적 요소가 조화롭게 반영된 방법이라야 할 것이다. 이 점이 법집행에 있어서 어려운 점이라 하겠다. 이하에서는 이들 외에도 몇 가지 집행상의 쟁점사항들에 관하여 구체적으로 살핀다.

2) 아동확인의 곤란성 문제 : 법집행의 차별화 필요성

(1) 법집행의 차별화 필요성

익명성이 기본적으로 확보되어 있는 온라인에서 특정의 이용자가 만 14세 미만의 아동인지를 일일이 확인하는 것이 용이하지 않다. 특히 주로 성인을 대상으로 서비스를 제공하는 서비스제공자의 입장에서 볼 때 몇 몇 아동이 연령을 속이고 회원가입을 통해 개인정보를 제공하는 경우 법정대리인의 동의획득절차를 밟는다는 것 자체가 불가능하다.

물론 정보통신망법 제31조의 적용대상이 종전과 달리 "영리를 목적으로" 하는 서비스제공자에게만 한정되어 있기 때문에(제2조 제1항 제3호), 아동확인의 가능성이 현실적으로 높은 것은 사실이라고 하겠다. 유료서비스의 경우 대체로 신용카드결제를 요구할 수 있기 때문이다. 그렇지만 "영리 목적

분쟁조정위원회는 "이성적 판단이 아직 미숙한 아동의 개인정보를 특별히 보호하는 정보통신망법 제31조의 취지상 아동으로부터 개인정보를 수집하는 경우에는 기술적인 조치가 가능한 범위에서 신뢰성 있는 진정한 법정대리인의 동의가 필요하다고 보아 서비스제공업체의 절차는 이에 부합하지 않는다"고 판단하였다. 한국정보보호진흥원, 『2002 개인정보보호백서』(한국정보보호진흥원, 2003), 140면.

의 서비스제공자"의 범위가 반드시 명확한 것이 아니고, 또 설령 서비스제공의 근본목적이 영리추구에 있다 하더라도 서비스에 따라서는 기본무료에다 특별서비스에 한해 유료화하는 경우도 있기 때문에 반드시 아동확인이 용이한 것은 아니다.

그런데 이처럼 아동확인이 쉽지 않은 상황에서, 만일 법적용의 대상이 되는 아동임에도 그 사실을 모르고 동의획득절차를 밟지 않았고, 그리하여 법정대리인의 동의 없이 아동으로부터 개인정보를 수집하였다면, 법 제31조 제1항 위반으로 천만원 이하의 과태료를 받는 대상이 되는가? 현재 학설과 판례에 따른다면, 이를 인정하지 않을 수 없다. 즉 행정질서벌인 과태료부과에 있어서는 원칙적으로 형법상의 총칙규정들이 적용되지 않고, 따라서 고의·과실이 없더라도 객관적인 법위반행위만 있으면 과태료부과가 가능하다.[123] 대법원도 "행정질서벌의 과태료의 부과에는 법률에 특별한 규정이 없는 한, 고의·과실을 요하지 아니한다"고 판시하고 있다.[124]

그렇다면 현재의 법리상 주로 성인을 대상으로 하는 서비스제공자의 입장에서는 정보통신망법 제31조의 요구가 지나친 부담이 될 것임은 분명하다. 주된 이용자가 성인인 서비스의 경우 만 14세 미만의 아동이 이용자로 가입하는 경우란 일반적인 현상이 아닌데도 간혹 등록되는 아동으로 인해 법적 처벌을 받아야 하는 위험에 처할 수 있기 때문이다. 한편으로, 이러한 성인서비스의 경우 수집되는 아동의 개인정보는 미약할 것이고, 그만큼 아동의 개인정보침해의 문제는 덜 하다고 하겠다. 결국 성인서비스의 경우 아동의 개인정보침해의 가능성은 적으면서도 언제든지 무과실로 법적 처벌의 대상이 될 수 있는 것인데, 이런 경우에까지 법정대리인의 사전동의를 받도록 요구하는 것은 입법목적의 달성효과는 미약하면서도 과도하게 법집행을 행하는 결과를 가져오게 될 것이다.

따라서 아동의 개인정보보호라는 입법목적을 충분히 달성하면서도 동시에 서비스제공자에 대한 무리한 법집행을 회피하기 위해서는, "아동을 직접 영

123) 홍정선, 『행정법원론(상)』 제3판 (박영사, 1994), 424면; 박윤흔, 『행정법강의(상)』 제3판 (국민서관, 1992), 606면; 김도창, 『행정법론(상)』 제3판 (청운사, 1992), 575면.
124) 대법원 1987. 11. 10 선고 87도1213 판결.

업대상으로 하는 서비스제공자"와 "그 밖의 서비스제공자"를 구별하여 법집행을 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아동의 개인정보 침해의 위험성은 아동 대상 서비스에서 가장 높기 때문이다. 그리하여 위험성이 높은 서비스에서는 엄격한 법적 의무의 이행을 요구하고, 위험성이 낮은 서비스에서는 완화된 법적 의무의 이행을 요구하는 것이 타당한 법집행일 것이다.

(2) 미국의 입법사례와 그 적용가능성

미국의 「아동온라인프라이버시보호법」은 아동으로부터 개인정보의 수집, 이용 또는 제3자 제공에 대한 부모의 사전동의를 받도록 하는 의무를 ① 아동을 대상으로 하는 웹사이트나 온라인서비스의 운영자(the operator of any website or online service directed to children)[125]와 ② 아동을 영업대상으로 하지는 않지만 아동으로부터 개인정보를 수집하고 있다는 사실을 실제로 알고 있는 웹사이트나 온라인서비스의 운영자(the operator of a website or online service that has actual knowledge that it is collecting personal information from a child)[126]에게 부과하고 있다.

이처럼 미국은 아동을 영업대상으로 하는 서비스제공자에게는 아동으로부터의 개인정보 수집에 대한 인식 여부를 불문하고 부모의 사전동의를 받도록 요구하는 한편, 아동을 영업대상으로 하지 않는 일반적인 서비스제공자에게는 아동으로부터 개인정보를 수집한다는 사실에 대한 인식, 즉 고의가 있는 경우에만 사전동의 획득의무를 부과하고 있다.

그런데 우리의 정보통신망법 자체에서는 이러한 구분을 하지 않고 있기

125) "아동을 대상으로 하는 웹사이트나 온라인서비스"라 함은 "아동을 영업대상으로 하는 상업적 웹사이트나 온라인서비스; 또는 상업적 웹사이트나 온라인서비스의 영업부분 중에 아동을 영업대상으로 하는 부분이 있는 웹사이트나 온라인서비스"를 가리킨다. 다만 "위 상업적 웹사이트나 온라인서비스 또는 그 아동대상의 영업부분이 인명록(directory), 색인(index), 참조(reference), 포인터(pointer) 또는 하이퍼텍스트링크(hypertext link) 등 정보위치추적도구(information location tools)를 이용하여 아동을 대상으로 하는 상업적 웹사이트나 온라인서비스에 연결시켜 놓았다는 것만으로는 아동을 대상으로 하는 것으로 보지 아니한다"(15 U.S.C. §6501(10)).

126) 15 U.S.C. §6502(b).

때문에, 과연 하위법령이나 법집행과정에서 이러한 구분을 할 수 있는가 하는 점이 문제된다.

이 문제는 좀 더 깊은 검토가 필요하나, 판단컨대, 하위법령인 대통령령이나 정보통신부령을 통해서 가능한 것이 아닌가 생각된다. 헌법 제75조는 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항(소위 위임명령)과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항(소위 집행명령)에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"고 규정하고 있고, 나아가 제95조는 "국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임(소위 위임명령) 또는 직권으로(소위 집행명령) 총리령 또는 부령을 발할 수 있다"고 규정하고 있다. 서비스제공자에게 부담을 지우는 법률의 적용범위를 축소시키는 것은 비록 구체적인 입법위임이 없다 하더라도 위 헌법 제75조 후단이나 제95조 후단이 직접 수권하는 있는 집행명령, 즉 "법률을 집행하기 위하여 필요한 사항"에 관한 것으로서 헌법적으로 허용되는 것으로 볼 수 있다.[127]

한편, 이렇게 구분한다 하더라도 다양한 형태의 서비스제공자 중 "아동을 영업대상으로 하는 서비스제공자"를 어떻게 확정할 것이냐 하는 또 다른 어려운 문제가 제기될 수 있다. 이 문제는 별도의 검토를 요하는 문제이다.

3) 고지의 문제

법정대리인이 충분한 인식을 가지고 사려있게 동의 여부를 결정하기 위해서는 무엇보다 서비스제공자의 개인정보 처리행태, 즉 수집, 이용 및 제3자 제공행태에 관한 상세한 정보가 사전에 고지되어야 한다. 법정대리인은 이러한 충분한 사전 정보에 기초해서 동의 여부를 올바르게 판단할 수 있을 것이기 때문이다. 특히 제3자 제공의 경우에는 개인정보 침해의 위험성이 더 크기 때문에 제공받는 제3자에 관한 충분한 정보가 고지되어야 할 것이다.

정보통신망법 제31조는 서비스제공자에게 고지의무를 명시적으로 부과하

127) 종래 행정법학자들은 집행명령에 담길 내용들을 서식이나 양식 등 아주 형식적인 것으로만 한정하여 이해하여 왔으나, 필자는 이에 대해 의문이다. 사실 현재 공포되어 있는 「개인정보보호지침」도 정보통신부고시가 아니라 집행명령인 대통령령 또는 정보통신부령으로 정할 수 있고 또 그러해야 한다고 생각한다.

고 있지는 않으나, 아동으로부터 "제22조의 규정에 의하여" 개인정보를 수집하는 경우에 법정대리인의 동의를 얻도록 하고 있으므로, 제22조 제2항 소정의 고지의무가 아동으로부터 개인정보를 수집하는 서비스제공자에게도 동일하게 부과된다고 해석된다.

(1) 정보통신망법상의 고지내용의 보완

정보통신망법 제22조 제2항 소정의 고지사항[128]은 대체로 무난한 편이나, 이와 관련해서 몇 가지 보완할 내용이 있는 것으로 보인다.

첫째, 어떤 개인정보들이 수집되는지가 분명하게 고지되어야 한다. 물론 수집되는 구체적인 개인정보 하나 하나를 고지할 필요는 없고, 제6호에서 규정하고 있는 바와 같이 "수집하고자 하는 개인정보항목"을 고지하는 것으로 족하다고 할 것이다.

다만, 이 부분은 완전한 동의권 실현에 있어 매우 중요한 부분이기 때문에, 법집행에 있어서 특히 유의할 부분이다. 현재의 수집관행을 보면 많은 사이트들이 회원가입시에 제공되는 개인정보항목만을 열거하고 있는데, 이것만으로는 충분하지 않다. 만일 서비스제공자가 쿠키 등을 이용하여 얻은 취미, 이동경로, 이용행태, 소비성향 등의 정보를 위 회원가입시에 제공된 식별 가능한 개인정보와 결합시키고 있다면(개인프로파일), 이러한 "취미, 이동경로, 이용행태, 소비성향"의 항목도 당연히 "수집하고자 하는 개인정보항목"으로서 고지되어야 할 것이다. 제5호에서 '인터넷 접속정보파일 등 개인정보를 자동으로 수집하는 장치의 설치·운영 및 그 거부에 관한 사항'을 고지하도록 하고 있지만, 이는 그와 같은 장치의 설치할 것인지, 아니면 거

128) 정보통신망법 제22조 제2항이 정하고 있는 고지사항은 다음과 같다 : 1. 개인정보관리책임자의 성명·소속부서·직위 및 전화번호 기타 연락처, 2. 개인정보의 수집목적 및 이용목적, 3. 개인정보를 제3자에게 제공하는 경우의 제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용, 4. 제30조 제1항·제2항 및 제31조 제2항의 규정에 의한 이용자 및 법정대리인의 권리 및 그 행사방법, 5. 인터넷 접속정보파일 등 개인정보를 자동으로 수집하는 장치의 설치·운영 및 그 거부에 관한 사항, 6. 정보통신서비스제공자가 수집하고자 하는 개인정보 항목, 7. 수집하는 개인정보의 보유기간 및 이용기간.

부할 것인지에 관한 사항을 고지하는 것으로 이를 통해 어떠한 정보들이 수집되는지 그 항목에 대한 고지를 의무화하고 있는 것은 아니다.

둘째, 현행법상의 고지항목에는 없지만, 수집된 개인정보가 어떻게 이용되는지, 즉 이용방식에 대한 정보가 고지되어야 한다. 종래에는 수집방식에 대한 고지의무도 없었으나 2004년 개정을 통해 제5호를 신설하여 수집방식의 고지는 의무화 되었다. 제5호에 따르면, 수집방식의 경우 쿠키를 이용하는지 등 직접적으로 수집되는지 아니면 수동적 내지 간접적으로 수집되는지 등의 여부가 고지된다. 그러나 이용방식에 대한 정보는 고지사항에서 빠져있으므로, 이에 대한 개선이 요구된다. 현행법상의 "이용목적"의 고지만으로는 불충분한 것이 아닌가 생각된다.

셋째, 법정대리인의 제권리 및 그 행사방법에 대한 상세한 정보가 고지되어야 할 것이다. 이는 제4호에 명시되어 있지만, 집행명령 또는 지침에서 보다 상세하게 규정하여야 할 것으로 판단된다.

넷째, 서비스제공자는 아동에게 게임참여, 경품신청 등의 온라인참여를 허용함에 있어 그 참여에 필요한 것 이상이 개인정보의 제출을 그 조건으로 하지 않을 것이라는 문구를 고지할 필요가 있다.

다섯째, 일괄동의가 아닌 선별적 동의가 가능하다는 사실을 고지해야 할 것이다. 물론 이 점은 선별적 동의를 인정할 것인지의 여부와 관련되어 있는 문제이다. 아래에서 언급하는 바와 같이, 특히 제3자 제공에 대한 선별적 동의를 인정하여야 한다. 현재의 법해석 및 법집행관행상 인정되는 일괄동의는 법률이 개인정보주체나 법정대리인에게 개인정보에 대한 통제권을 부여함으로써 개인정보를 보호하고자 하는 입법취지를 무색하게 만들 위험이 매우 높다. 특히 개인정보침해의 위험이 높은 제3자 제공에 대한 동의는 분리시켜야 마땅하다.

그리고 제3호는 제3자 제공의 경우 "제공받는 자, 제공목적 및 제공할 정보의 내용"만을 고지하면 되는 것으로 되어 있는데, 그나마도 현재의 법집행과 관련해서 보면 많은 웹사이트들이 위 고지사항들을 구체적으로 명시하지 않고 있음을 볼 수 있다. 이는 모두 법위반이 될 것이다.

참고로 제3자 제공과 관련한 미국의 입법례를 보면, ① 제3자의 신원 외에 ② 제3자의 기업내용을 파악할 수 있는 기업형태(online 기업 또는 offline 기업 모두 해당 - 예컨대, list brokering, 광고회사, 잡지출판, 잡지판매회사 등), ③ 당해 제3자와의 정보제공계약(업무제휴)에서 제공받은 개인정보의 비밀성(confidentiality), 보안성(security), 완전성(integrity)을 유지할 것을 약속했는지 여부, ④ 부모에게 제3자 제공에의 동의를 거부할 것인지의 선택권이 있음(제3자 제공에의 동의 보류)을 고지하도록 하고 있다.[129]

여섯째, 위 항목 외에도 '당신의 아동으로부터 개인정보를 수집하고 한다는 취지' 및 '부모의 동의가 없이는 아동의 개인정보를 수집하지 않을 것이라는 취지'의 문구가 담겨 있어야 할 것이다.

(2) 법정대리인에게 고지하는 방법

정보통신망법 제22조 제2항은 고지방법에 대하여 구체적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 현행의 개인정보보호지침[130] 제6조는 "서면이나 홈페이지 등을 통하여"라고 정하고 있다.

사실 고지방법이 적절하지 않은 경우 법률이 부여하는 부모의 통제권은 무의미해 질 수 있다. 입법의 취지를 살려 부모의 통제권을 효과적인 것이 되도록 하기 위해서는 "적절한 고지방법에 의한 고지"가 이루어져야 할 것이다. 따라서 고지방법이 적절하지 않은 경우에는 정보통신망법 제67조 제2항 제4호 위반("제22조 제2항의 규정을 위반하여 고지하지 않은 경우")에 해당될 것이다(과태료 천만원 이하). 따라서 명확한 법집행을 위해서는 고지방법의 "적절성"에 대한 판단기준이 마련되어야 한다.

고지방법으로는 ① 우편이나 이메일을 통해 고지하는 방법, ② 아동에게

---

129) 「아동온라인프라이버시보호법」에 의거하여 연방거래위원회(FTC)가 제정 공포한 「아동온라인프라이버시보호규칙」(The Children's Online Privacy Protection Rule) 제312.4조 (b)(2)(iv)항 참조.

130) 개인정보침해신고센터 홈페이지에서 확인할 수 있다.
<<http://www.cyberprivacy.or.kr/upload/%B0%B3%C0%CE%C1%A4%BA%B8%BA%B8%C8%A3%C1%F6%C4%A7%C7%D8%BC%B3%BC%AD.pdf>>.

일정한 양식의 고지문을 프린트하게 하여 이를 부모에게 제출하게 하는 방법, ③ 부모에게 이메일을 보내면서 그 이메일 안에 사이트상의 고지문을 하이퍼링크시키는 방법 등이 검토될 수 있을 것이다.

4) 법정대리인의 동의

(1) 진정한 법정대리인의 동의를 얻기 위한 절차와 방법

① 문제점

정보통신망법 제31조 제1항은 "법정대리인의 동의를 얻어야 한다"고만 규정하고 있을 뿐, 동의획득절차와 방법에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않다.

물론 이 경우 동의를 받는 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중에서 가장 비용이 적게 들고 서비스제공자에게 가장 부담을 적게 주는 방법은 아마도 법정대리인의 이메일을 이용해서 동의를 얻는 방법일 것이다. 그러나 이 방법의 가장 큰 난점은, 이메일을 통해 동의를 표시한 자가 진정한 법정대리인인지를 확인할 길이 없다는 점이다. 많은 경우 아동과 부모는 동일한 이메일주소를 사용하고 있고, 따라서 아동이 부모와 함께 사용하는 이메일 주소를 통해 부모의 동의인 양 표시하더라도 이를 확인할 길이 없는 것이다. 나아가 설령 아동과 부모가 다른 이메일 주소를 사용한다 하더라도 부모의 이메일을 쉽게 이용할 수 있기 때문에 사정은 마찬가지일 것이다.

또한 서비스제공자는 이러한 사정을 이용하여 부모의 동의를 받아야 하는 법적 요건을 회피하고자 하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있을 것이다. 이렇게 되면 정보통신망법이 법정대리인에게 동의권을 부여한 입법취지가 몰각되게 된다.

결국, 단순히 이메일을 통해서 법정대리인의 동의를 얻는 방식은 현재 가장 싼 비용으로 이용할 수 있는 기술이고 또 서비스제공자에게도 가장 부담이 적은 방법일 수는 있으나, 입법목적을 달성하는 데는 커다란 난점이 있는 방법이다. 따라서 이 방법에 의해 동의를 얻는 것을 인정한다면 정보통신망법 제31조의 존재이유가 무의미해질 것이 때문에, 이 방법으로 얻은 동

의는 동법 제31조 제1항 소정의 “동의”를 받은 것으로 간주되어서는 안될 것이다.

그렇다면 법정대리인의 동의권이 실질적으로 행사될 수 있도록 하면서도 동시에 서비스제공자에게 지나친 부담을 주지 않는 동의획득방법을 모색하는 것이 법집행의 중요한 과제가 된다. 만약 동의획득방법이 서비스제공자에게 지나친 비용과 부담을 강요하는 것이 될 때에는 자칫 서비스제공자는 아동에게 아예 서비스 제공 자체를 중단할 우려가 있고, 그렇게 되면 결국 아동의 온라인활동을 ‘안정하게 신장시키고자’하는 입법목적을 달성할 수 없게 될 것이다.

합리적인 동의획득방법을 모색함에 있어서는 이와 관련해서 선행적인 입법경험을 가지고 있는 미국의 사례를 분석할 필요가 있다.

② 미국의 입법사례

아동온라인프라이버시보호법(COPPA)은 서비스제공자가 아동으로부터 개인정보를 수집하거나 이를 이용 또는 공개하기 전에 “진정한 부모의 동의”(verifiable parental consent)를 얻도록 요구하고, 동의를 얻는 구체적인 절차와 방법은 법제정일 이후 1년 이내에 연방거래위원회(Federal Trade Commission)가 규칙으로 정하도록 위임하였다. 그리하여 서비스제공자가 이 규칙을 위반하여 아동으로부터 개인정보를 수집하는 경우 그 행위는 불법(unlawful)이 된다.[131]

이에 따라 제정된 규칙 제312.5조(Parental Consent)의 내용은 다음과 같다.

> 제312.5조 (부모의 동의)
> (a) 일반요건
> (1) 서비스제공자는 아동으로부터 개인정보를 수집하거나 이를 이용 및/또는 공개하기 전에 진정한 부모의 동의(verifiable parental consent)를 얻어야 한다. 부모가 이미 동의한 서비스제공자의 수집, 이용 및/또는 공개행태에 대한 중대한 변화(material change)가

131) 15 U.S.C. §6502 (a), (b).

있는 경우에도 그러하다.

(2) 서비스제공자는 부모에게 아동의 개인정보를 제3자에게 공개하는 것에는 동의하지 않고 단지 수집과 이용에만 동의할 수 있는 선택권을 허용하여야 한다.

(b) 진정한 부모의 동의를 얻는 방법

(1) 서비스제공자는 이용가능한 기술을 충분히 고려하여 진정한 부모의 동의(verifiable parental consent)를 얻기 위한 합리적인 노력(reasonable efforts)을 하여야 한다. 진정한 부모의 동의를 얻기 위해 채택된 방법은, 이용가능한 기술에 비추어, 동의표시를 한 자가 당해 아동의 부모인지를 보증할 수 있도록 합리적으로 평가되어야 한다.

(2) 위 (1)의 요건을 충족시키는 동의획득방법에는 다음의 것들이 포함된다 : ① 법정대리인에게 동의서를 (online 또는 offline으로) 제공하고 부모가 그에 서명날인하여 우편이나 팩스로 서비스제공자에게 전달하는 방법; ② 특정의 온라인거래와 관련하여 부모가 신용카드를 사용하도록 요구하는 방법; ③ 부모로 하여금 수신자부담의 무료전화를 하게 하고 숙련된 응답직원을 통해 동의를 확인하는 방법; ④ 공개키 기술(public key technology)을 이용한 디지털인증(digital certificate)을 이용해서 동의를 받는 방법; ⑤ 부모가 위 열거한 방법 중의 하나를 통해 얻은 개인식별번호(Personal Identification Number)나 비밀번호(password)가 딸린 e-mail로 동의를 표시하는 방법.

다만, 2002년 4월 21일까지는 규칙 제312.2조에 규정된 "공개" 외에 단순한 개인정보의 이용에 대한 진정한 부모의 동의를 얻는 방법에는 이메일을 이용한 방법이 포함될 수 있는데, 그러나 여기에는 동의를 표시하는 자가 부모인지를 보증할 수 있는 추가조치가 결부되어 있어야 한다. 그러한 추가조치에는 다음의 것들이 포함된다 : 동의를 표시한 이메일을 받고 나서 그 부모에게 확인 이메일을 보내는 것; 또는 부모로부터 우편주소나 전화

번호를 얻어 편지나 전화로 그 부모의 동의를 확인하는 것. 이러한 방식을 사용하는 서비스제공자는 부모에게 이전의 이메일에서 표시한 동의에 대해서 언제든지 철회할 수 있다는 통지를 하여야 한다.

참고로, 미국 연방거래위원회(FTC)가 위 규칙 제정에 앞서 개최한 workshop에서 관련 당사자들부터 제시된 바에 따르면, 부모의 동일성을 확인하고 동의를 받는데 사용될 수 있는 온라인서비스제품들이 현재 이용가능하거나 또는 개발 중에 있다고 한다. 이들 서비스 중에는 부모를 확인한 후 그들에게 전자서명(digital signature), 비밀번호(password), 개인식별번호(PIN), 기타 독특한 형태의 개인확인자(identifier)를 부여하는 서비스가 포함된다.

예컨대, ① CyberSmart 회사는 학교를 매개로 하여 부모의 동의를 얻은 후 아동에게 전자인증서(digital certificate)를 발행하는 서비스를 개발 중에 있고(Teicher/CyberSmart, Workshop Tr. 190-94; 196-97; 199), ② BizRocket.com이라는 포털사이트는 한 개인의 나이나 직업을 확인하여 그 사람에게 그의 나이나 신분이 결합된 이메일주소(예컨대, John.doe@validadult.com;Mary.teacher@validteacher.com)를 발급하는 이메일인증시스템(e-mail authentication system)을 가동하고 있으며(Ismach/bizRocket.com, Workshop comment 12), ③ PrivaSeek 회사는 소비자가 자신의 정보를 온라인상에서 공개할 것인지를 선택할 수 있게 해주는 a permission-based infomediary service를 개발했다고 한다. 이를 이용하면, 부모는 처음 한번의 확인 이후 비밀번호나 전자서명을 배당받을 수 있다고 한다. 이 서비스를 이용하는 비용은 이름 당 0.1$~0.2$ 정도이다. ④ Equifax Secure 회사는 소비자에게 그 동일성을 확인하고 나서 디지털 증명서(인증서, 개인식별번호, 또는 비밀번호)를 발부해주고 있는데, 웹사이트가 이 서비스를 이용하는데 드는 비용은 소비자 한 명당 3$ 내지 4$라고 한다.

③ 미국입법사례의 적용가능성

서비스제공자가 법정대리인의 동의를 얻는 합리적인 방법을 모색하는 것은 미국뿐만 아니라 우리의 경우에도 마찬가지로 중요한 법집행의 문제이

다. 만일 법정대리인의 동의를 얻는 방법이 서비스제공자에게 과도한 비용이나 부담을 안겨 주어 자칫 아동의 위한 서비스제공 자체를 포기하게 만든다면, 이는 아동의 건전한 인터넷이용을 부당하게 차단시키는 것일 뿐만 아니라 관련 인터넷산업의 활성화를 저해시킬 수 있다. 반면에, 동의를 얻는 방법이 진정한 법정대리인에 의한 동의인지를 확인할 수 없는 방법이라면 그것은 입법의 존재이유를 무의미하게 만들 것이다. 법집행의 어려움은 여기에 있다.

결국 합리적인 방법을 모색함에 있어 고려되어야 할 요소는, 무엇보다 첫째, 동의를 표시하는 자가 진정한 법정대리인인지를 확인할 수 있는 방법이어야 하고, 둘째, 그 방법이 현재 이용가능한 기술에 비추어 서비스제공자에게 과도한 비용부담을 주어서는 안 된다는 두 가지 점이 될 것이다.

이러한 요소를 고려할 때 우선, 단순히 이메일을 통한 동의획득방법은 위 두 번째 요소는 충족시키나, 첫 번째 요소를 전혀 충족시키지 못하기 때문에 가능한 동의획득방법으로 인정되어서는 안될 것이다.

그밖에 위 두 요소를 모두 충족시킬 수 있는 방법으로는, 미연방거래위원회 규칙 제312.5조 (b)(2)항이 열거하고 있는 5가지 방법이 원칙적으로 우리의 경우에도 적용될 수 있다고 생각된다.

그런데 이들 방법이 우리의 경우 비용면이나 기술면에서 모두 가능한지, 가능하다 하더라도 구체적으로 어떻게 시행할 것인지 등의 문제를 점검하기 위해서는 법집행자, 전문가 및 서비스제공자가 함께 참여하는 워크샵을 열 필요가 있다.

한편, 위 방법들은 서비스제공자에게 다소의 비용과 부담을 주는 것임에는 틀림없다. 그래서 미국처럼 개인정보의 수집 및 동의를 받는 경우를 각각 나누어서 그 동의획득방법을 차별화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다(위 규칙 제312.5조 (b)(2)항 참조). 다시 말해서, 제3자 제공의 위험성이 더 크기 때문에 이 때의 동의는 비용부담이 되더라도 엄격한 동의획득방법을 채택하고, 그 보다 위험성이 적은 수집 및 이용에 대한 동의는 다소 완화된 동의획득방법을 채택하는 것이다.

그리하여 위 열거된 5가지 방법은 제3자 제공에 대한 동의를 받는 방법으로만 사용하고, 쉽게 이용가능한 기술이 개발되기까지 일정 기간 동안에 한하여 개인정보의 수집 및 이용에 대한 동의를 얻는 방법으로서는 이들보다 부담이 덜한 방법의 사용을 인정할 수 있을 것이다. 예컨대, ① 법정대리인으로부터 동의를 표시한 이메일을 받고 나서 그 법정대리인에게 확인 이메일을 보내는 방법, 또는 ② 법정대리인으로부터 동의를 표시한 이메일의 내용 중에 우편주소나 전화번호를 기입하게 하여 편지나 전화로 그 법정대리인의 동의 확인하는 방법이 사용될 수 있다.

(2) 선별적 동의의 필요성

정보통신망법은 서비스제공자에게 개인정보의 수집, 이용, 또는 제3자 제공의 모두에 대해서 정보주체 또는 법정대리인의 동의를 받도록 요구하고 있다. 그런데 그 동의획득방식과 관련해서는, 수집에 앞서 이용목적 및 제3자 제공에 관한 사항을 미리 고지하게 하고, 그 고지내용 전부에 대해 일괄해서 동의를 받는 방식을 예정하고 있는 것으로 해석될 수 있는 여지를 남기고 있다. 그러나 법률이 이 같은 일괄동의방식을 요구하고 있는지 여부는 법해석상 반드시 명확한 것은 아니다. 정보주체나 법정대리인에게 통제권을 부여함으로써 서비스제공자에 의한 개인정보침해의 가능성을 차단시키고자 하는 기본적인 입법취지에 비추어 보면, 법률이 반드시 일괄동의방식만을 요구하고 있는 것이라고는 볼 수 없다. 오히려 법률의 입법목적을 달성하기 위해서는 일괄동의방식이 아닌 선별적 동의방식이 요구된다고 하겠다. 왜냐하면 일괄동의방식은 정보주체나 법정대리인의 동의권을 매우 형식적인 것으로 만들 우려가 있고, 따라서 정보통신망법이 인정한 부모의 통제권을 크게 약화시킬 수도 있기 때문이다.

다시 말해서, 서비스제공자가 고지한 내용 중 이용목적이나 제3자 제공과 관련해서 그 일부에 대해서만 동의하고자 하는 경우에, 이처럼 일괄동의만을 인정하고 선택적 동의를 인정하지 않는다면, 정보주체나 법정대리인 입장에서는 동의를 거부하여 서비스의 제공을 전면 포기하든지, 아니면 마지

못해 동의를 하든지 두 가지 선택가능성밖에 없게 될 것이다. 마지못해 동의를 한다면 법정대리인의 통제권을 강화하여 아동의 개인정보를 보호하고자 하는 입법취지에 반하게 될 것이고, 또 동의를 거부하여 서비스의 제공을 전면 포기한다면 아동의 서비스이용을 막아버리는 결과가 될 것이다. 후자 또한 타당한 결과라고 볼 수 없다.

따라서 동의획득방식과 관련해서, 특히 제3자 제공의 경우에 법정대리인에게 그 동의를 보류할 수 있는 선택권을 주도록 집행명령(대통령령 또는 정보통신부령)으로 규율하여야 할 것이다.

(3) 법정대리인의 사전 동의에 대한 예외를 인정할 필요성

① 문제점

정보통신망법 제31조 제1항 제2문은 사전동의에 대한 예외를 규정하고 있다. 즉 "법정대리인의 동의를 얻기 위하여 필요한 법정대리인의 성명 등 최소한의 정보"는 사전 동의 없이 아동으로부터 수집 가능하다는 유일한 예외를 두고 있다. 그러나 이 밖에도 집행명령을 통하여 몇 가지 예외를 둘 필요가 있다.

예를 들면, 아동이 회원가입 없이 누구나 접근할 수 있는 온라인상의 게시판에 개인정보를 게시하거나 또는 채팅룸에서 채팅과정에서 개인정보를 제공하는 경우가 문제될 수 있다. 이 경우 아동이 올린 개인정보는 서비스 제공자의 서버에 기록되는 것이어서 이는 곧 "수집"에 해당되고, 동시에 제3자에게 공개되는 것이기 때문에 "제3자 제공"에 해당되게 된다. 그런데 이 경우에까지 일일이 법정대리인의 동의를 받도록 요구한다면, 그것은 서비스 제공자에게 지나친 부담이 될 것이다. 특히 개인정보 제공자가 아동임을 일일이 모니터링하기 어려운 상황에서는 더욱 그러하다.

따라서 정보통신망법이 명시하고 있는 예외사항 이외에도 추가적인 예외사항이 있을 수 있는 것이 아닌가 생각된다. 참고로 미국의 입법사례를 아래에서 살핀다.

② 미국의 입법사례

미국 아동온라인프라이버시보호법이 규정하고 있는 예외사항은 다음과 같다.

15 U.S.C. §6502(b)(2) 부모동의가 요구되지 않는 경우

다음의 경우에는 부모의 사전 동의를 요하지 아니한다.

(A) 오로지 부모의 동의를 얻거나 또는 고지의무를 이행하기 위한 목적에서 부모 또는 아동의 이름이나 온라인 연락정보를 수집하는 경우. 그러나 만일 서비스제공자가 그 정보의 수집일로부터 적정한 기간 내에(a reasonable time) 부모의 동의를 얻지 못한 경우에는, 그 정보를 기록에서 삭제하여야 한다.

(B) 아동으로부터 특정한 요청에 대해 1회에 한해 직접 응답하기 위한 목적에서 그 아동으로부터 온라인 연락정보를 수집하는 경우. 그러나 그 연락정보는 그 아동에게 다시 접촉하기 위해 이용되어서는 아니되며 또한 기록에서 곧 삭제되어야 한다.

(C) 아동으로부터의 특정한 요청에 대해 2회 이상 직접 응답하기 위한 목적에서 그 아동으로부터 온라인 연락정보를 수집하는 경우. 그러나 그 정보는 그 밖의 다른 목적에 이용되어서는 아니된다. 또한 이 경우, 서비스제공자는, 활용가능한 기술을 고려하여, 최초의 응답 직후 및 두 번째 응답을 하기 전에 부모에게 고지하여 위 수집된 온라인 연락정보를 더 이상 이용할 수 없도록 요청할 수 있는 기회를 가지도록 합리적인 노력을 기울여야 한다.

(D) 온라인상에서 활동하고 있는 아동의 안전을 보호하기 위하여 합리적으로 필요한 한도 내에서 당해 아동의 이름 및 온라인 연락정보를 수집하는 경우. 이 경우 서비스제공자는 부모에게 고지하기 위한 합리적인 노력을 기울여야 한다. 또한 그 수집된 정보는 (ⅰ) 당해 아동의 안전을 보호하기 위한 목적에서만 이용되어야 하고, (ii) 당해 아동에서 다시 접촉하거나 어떤 다른 목적을 위해 이용되어서는 아니 되며, (iii) 온라인상에서 공개되어서는 아니 된다.

(E) 서비스제공자가 (ⅰ) 당해 웹사이트나 온라인서비스의 보안이나

안전성을 확보하기 위하여, 또는 (ii) 법적 책임을 회피하기 위한 예방조치를 취하기 위하여, 또는 (iii) 사법절차에 응하기 위하여 합리적으로 필요한 한도 내에서, 또는 (iv) 법집행기관에 정보를 제공하거나 또는 공공의 안전에 관련된 사항의 조사를 위해 필요한 경우 등 다른 법률규정에 의해 허용되는 경우에 한하여, 아동의 이름과 온라인 연락정보를 수집하는 경우. 그러나 그 수집된 정보는 그 밖의 다른 목적에 이용되어서는 아니된다.

(4) 개인정보처리행태의 변경시 새로운 고지 및 동의 획득 여부

서비스제공자가 기존에 동의를 받았던 수집, 이용, 또는 제3자 제공의 내용과 방식을 변경하는 경우 새로운 고지를 하고, 새로이 동의를 받아야 하는가의 여부가 문제될 수 있다.

이는 업계의 관행을 분석하여 결정할 문제이다. 다만, 사소한 변경에도 새로운 고지 및 동의를 받도록 요구하는 것은 서비스제공자에게 지나친 부담이 될 수 있다. 미국의 입법례에 따라, "중요 사항의 변경"(material change)이 있는 경우에 한하여 변경고지 및 추가동의를 요구할 필요가 있다. 어떤 경우가 "중요 사항의 변경"에 해당하는지는 예시하면 다음과 같다.

예컨대, ① 서비스제공자가 아동에게 게임서비스를 제공하기 위해 필요한 법정대리인의 동의를 받아 둔 경우, 그 후 당해 아동에게 채팅서비스를 제공하고자 하는 경우에는 새로운 고지 및 동의가 필요하게 된다. ② 한 서비스제공자(장난감회사)가 다른 서비스제공자(제약회사)와 합병하여 원래 고지되었던 것과 아주 다른 제품이나 서비스(예컨대, 장난감이 아닌 다이어트약)를 판매하기 위해(제품선전을 위해) 이미 동의를 받은 바 있는 아동의 개인정보를 이용하고자 하는 경우에도 새로운 고지와 동의가 필요하다. ③ 마찬가지로, 처음의 고지에서 제공하기로 했던 제3자가 아닌 그와는 아주 다른 기업체를 운영하는 제3자에게 개인정보를 제공하는 경우(예컨대, 장난감 판매회사가 아닌 다이어트약 판매회사에게 제공하는 경우)에도 새로운 고지 및 동의가 필요하다. 그러나 원래의 장난감판매회사가 아닌 다른 장난감판매회사에게 새로이 개인정보를 제공하는 경우에는 새로운 고지 및 동의는

필요하지 않다고 할 수 있다.

4. 만 14세 이상의 청소년 개인정보보호

1) 문제의 제기

최근 한 시민단체에서 제시한 "싸이월드와 정보 프라이버시"라는 보고서[132]에 의하면, 하나의 미니홈피를 짧게는 1시간, 길게는 5시간을 둘러보면 그 개인의 프로파일 정보를 생성할 수 있다고 한다. 이름, 성별, 생년월일, 혈액형, 이메일주소, 전화번호, 거주지역, 가족관계, 친구관계, 취미, 학력, 직업, 사진 등 주민등록번호를 제외한 거의 모든 정보를 프로파일하는 것이 가능하다. 물론 이러한 정보의 공개여부는 절대적으로 미니홈피를 운영하는 개개인의 선택에 달려있다. 원치 않으면 그 미니홈피안의 모든 정보들을 자신이 원하는 사람들에게만 공개하거나 심지어 누구도 볼 수 없도록 비공개할 수 있으며, 그것조차 못마땅하면 가입을 하지 않거나 가입 후에도 탈퇴가 가능하다. 즉, 미니홈피는 그 홈피주인의 선택으로 완성된다. 선택하는 만큼 공개되고, 선택하는 만큼 비공개된다.

그러나 10대 28명, 20대 48명, 30대 24명 총 100명의 표본을 추출하여 조사한 결과에 주목해보면, 학력, 거주지, 휴대폰번호 등 신상정보를 가장 많이 공개하는 비율은 다름아닌 10대들에서 가장 높다. 이는 청소년들이 개인정보의 공개여부를 선택하는 것이 성인과 같은 이해 속에서 이루어지는 것이 아님을 반영한다. 즉, 자신의 개인정보를 제공하고 이것이 공개된다는 뚜렷한 인식이 없는 상태에서, 회원가입시 제공하지 않아도 되는 것까지 입력란으로 비워있으니 채우게 되고, 공개/비공개 역시 충분한 고려를 하지 않고 처음에 설정되어 있는 포맷대로 선택하게 되는 것이다. 따라서 온라인상에서 성숙하지 못한 결정을 하게 될 청소년을 보호할 필요성이 제기된다. 최

132) 함께하는시민행동, "싸이월드와 정보프라이버시" (함께하는시민행동 제5차 빅브라더보고서, 2005. 7. 6).

근 이렇게 공개된 정보들로 인해 범죄의 표적이 된 사례가 있음을 상기하면 더욱 그러하다.

2) 정책적 개선방안

우선 청소년의 경우 개인정보의 비공개를 설정하도록 권장할 필요가 있다. 이는 법제도적 구속을 떠나 기술적으로도 얼마든지 가능하리라고 본다. 현재 많은 온라인서비스들이 개인정보 공개설정의 최초 포맷을 "공개"로 정하고 나중에 공개/비공개 여부를 선택적으로 바꾸도록 하고 있는데, 최초 설정 포맷을 "비공개"로 전환할 필요가 있다. 또한 "공개"를 선택할 경우 "개인정보 공개로 인한 피해가 발생할 수도 있습니다. 그래도 공개하시겠습니까?"라는 경고창이 뜨도록 하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 청소년의 주의를 환기시켜 다시 한 번 생각할 기회를 주는 것이다.

또한 청소년의 경우 보호자인 법정대리인의 역할이 중요하다. 청소년의 개인정보보호를 위한 모든 책임과 과제를 정부나 온라인서비스제공자에게 돌릴 수는 없다. 가정 및 학교의 적절한 교육과 관심 속에서 청소년이 올바른 선택을 할 수 있도록 도와주는 것이 무엇보다 필요하다. 법정대리인의 통제권을 확대하는 방안에 대하여는 이하 정책제언에서 후술하도록 한다.

5. 정책제언

1) 개인정보보호에 관한 인식제고

청소년의 개인정보 피해사례를 통해보면 청소년 스스로가 개인정보에 대한 중요성을 인식하고 자신의 권리를 지키려는 노력이 절대적으로 필요함을 알 수 있다. 이를 위해서는 청소년에 대한 지속적인 관심은 물론 개인정보보호와 관련된 실효성있는 교육이 필요하다. 사실 청소년의 경우 인식하지 못하는 상태에서 저지르는 아주 사소한 실수가 피해를 불러오는 경우가 많다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 실생활과 관련한 사례별 교육이 요구된

다. 예컨대, 신용카드번호나 집전화번호 등의 정보를 온라인상 대화 상대방에게 알려주거나 게시판에 올리는 행위, 개인홈페이지나 블로그 등 온라인 서비스이용시 자신의 개인정보를 전체공개한 행위가 불러올 수 있는 피해와 위험성에 대해 알려주고 적절한 행동방향을 제시해주어야 한다. 아울러 청소년을 자녀로 둔 학부모에 대한 교육도 병행하여야 할 것이다. 학부모 스스로가 의료보험증, 주민등록증, 신용카드 등의 관리를 소홀히 하여 발생한 피해에 대해서는 이를 구제받을 길이 없기 때문이다.

또한 온라인상에서 청소년은 피해자가 되기도 하지만 가해자가 되기도 한다. 아무 생각없이 타인의 주민등록번호를 이용하거나 호기심삼아 주민등록번호생성 프로그램을 통해 주민등록번호를 만들어 이용한 경우 주민등록법에 의하여 형사처벌을 받게 된다.[133] 이를 방지하기 위해서는 학교 및 가정에서 적절한 교육을 통해 청소년들의 경각심을 일깨워주어야 한다.

2) 법정대리인의 통제권 확대

민법상 미성년자와 법률행위를 하기 위해서는 법정대리인의 동의가 필요하다. 사실상 거래의 상대방이 미성년자인지 여부를 확인하기 어려운 온라인상에서, 만 14세 이상의 청소년에게까지 법정대리인의 동의를 받았는지 여부의 확인을 강제하는 것은 결국 미성년자를 상대로 한 온라인서비스제공을 포기하라는 것과 같다. 그러나 미성년자의 개인정보 수집·이용·제3자 제공에 대한 동의가 성인과 동일한 이해 속에서 이루어진다고 보기는 어렵다. 결국 미성년자를 보호할 필요성이 제기되는데, 이들을 보호하는 가장 적절한 방법은 법정대리인의 통제권을 확대하는 방법이 될 것이다.

이를 위해, 미성년자가 개인정보의 수집 및 이용, 제3자 제공에 대하여 동의했을 시, 법정대리인에게 이러한 사항을 통지하는 방식이 고려될 수 있다. 즉, 법정대리인으로 하여금 최소한 자신의 아이가 동의권을 행사했다는 사실은 알 수 있도록 하는 것이다. 그리하여 당해 청소년이 법정대리인의 동

133) 주민등록법 제21조에 의하여 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다.

의를 얻지 아니하고 동의권을 행사하였다면 법정대리인이 그 내용을 파악하고 이에 대한 철회 등 적절한 조치를 취할 수 있도록 하여야 한다. 예컨대, 청소년의 경우 회원가입시 법정대리인의 이메일주소를 입력하게 하고, 본인에게 제공되는 회원가입확인메일을 그의 법정대리인에게도 똑같이 보내는 방법이 고려될 수 있다.

또한 법정대리인에게는 자신의 아이가 제공한 개인정보에 대한 열람권과 정정권을 부여하여야 한다. 현재 정보통신망법에는 만 14세 미만의 아동에 대해서만 그 법정대리인이 열람권과 정정권을 행사할 수 있도록 되어있는데, 이 권리는 모든 미성년자의 법정대리인에게 인정되어야 할 것이다. 최소한 법정대리인은 자신의 아이가 어떠한 정보를 제공하였고 사실과 다름없는지 확인할 수 있어야 한다. 이를 통해 개인정보의 진정한 가치와 중요성에 대한 인식이 부족한 청소년들을 온라인에서 보다 효과적으로 보호할 수 있을 것이다.

3) 온라인에 맞는 규율방식 채택

인터넷을 기반으로 한 상거래가 빠르게 활성화되고 있다. 이제 거의 모든 기업들은 인터넷을 그 자신의 사업모델의 한 중요부분으로 결합시켜야 할 필요성을 절실히 느끼고 있다. 이들 인터넷상의 많은 사업체들은 대화방(chat room), 토론게시판, 인스턴트 메세징 서비스, 그리고 사이트 방문자들로부터 다양한 정보를 수집하는 여러 형태의 기술을 갖춘 웹사이트를 운영하고 있다. 이들 중 많은 사이트들은 청소년을 자신들의 고객으로 삼고, 그들로부터 많은 정보를 수집·처리하고 있다. 그리하여 정보제공의 정확한 의미를 이해할 수 없는 청소년으로부터 개인정보를 수집·이용하는 행위를 규율할 필요성은 더욱 커지고 있고, 그러한 필요성에 의한 입법적 대응이 정보통신망법에서 법정대리인에게 통제권을 부여하는 방식으로 나타나게 된 것이다.

그러나 온라인에 대한 규율방식은 기존의 오프라인에 대한 규율방식과 동일할 수 없다. 예측할 수 없는 변수가 워낙 많기 때문이다. 입법자가 법정대

리인의 동의를 받지 않고서는 온라인에서 청소년으로부터 개인정보를 수집·이용하는 행위를 단순히 금지시키는 것만으로 규율의 입법목적을 달성할 수 없게 된 것이다. 설정된 입법목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 온라인의 특성을 충분히 고려하고 상충하는 이익과 가치를 엄정하게 이익형량한 바탕 위에서 세밀한 집행방법이 함께 마련되어야 한다. 이 과정에서 정부와 민간사업자 사이에 진솔한 커뮤니케이션과 합의가 요구된다. 규율의 대상이 온라인사업자가 사실상 지키기 어려운 법을 만들어 이들을 모두 잠재적인 법위반자로 만들어서도 안될 것이며, 한편으로 엄격히 집행하지도 못할 법을 만들어 법위반에 대한 도덕적 불감증을 부추겨서도 안될 것이다.[134]

134) 참고로 미연방거래위원회는 3개 인터넷운영업체가 아동온라인프라이버시보호법을 위반하여 부모의 동의 없이 13세 미만의 아동으로부터 개인정보를 수집하였다는 혐의로 이들 업체를 제소하였고, 동법의 시행 1주년이 되는 2001년 4월 21일 이들 업체와 도합 10만 달러의 민사벌(civil penalty)로 합의했다고 발표하였다. *The Computer Lawyer*, Vol. 18. No. 6 (June 1, 2001), p. 30.

Ⅴ. 결 론

1. 청소년 개인정보보호 정책의 기본방향
2. 정책의 단계별 추진과제

Ⅴ. 결 론

최근 행정자치부에 대한 국정감사에서 전자정부 인터넷 민원서비스가 위·변조가 용이하고 해킹에 취약한 것으로 드러나 사회를 한 번 떠들썩하게 했다. 그동안 정부는 전자정부 홈페이지에서 주민등록등본 등 21종의 민원서류를 개인 컴퓨터로 발급받을 수 있도록 인터넷 민원서비스를 제공해왔는데, 이로써 현재 이 서비스는 전면 중단되었다. 위·변조는 500KB 정도의 작은 프로그램을 이용하는 것으로 매우 간단하다고 한다. 이 조그만 프로그램이 올해에만 161만 7000여 건의 민원서류를 발급한 '대한민국 전자정부시스템'을 손쉽게 뚫은 것이다. 해킹 또한 위·변조 과정만큼이나 간단하다. 우선 해커가 이메일 등으로 민원신청자에게 '키보드 해킹' 프로그램을 보낸다. 민원인이 무심코 이메일을 클릭하면 해킹 프로그램이 민원인 컴퓨터에 설치된다. 이후 민원인의 키보드 입력 내용은 해커의 모니터에 그대로 뜨게 된다. 해커는 이렇게 알아낸 신상정보를 통해 그의 민원서류를 해킹하는 것이다.[135]

교육정보시스템 구축과 관련하여 위의 사례와 같은 우려들이 정보화에 역행하는 사고라며 비판된 바 있다. 그러나 그 우려가 단순히 우려가 아닌 현실로 나타나고 있는 것이다. 이번 사례에서 다시 한 번 확인되었듯이 100% 완벽한 보안은 없다. 기술은 나날이 발전하며 해킹도 그에 따라 비교적 쉽게 이루어진다. 전자정부사업을 추진하고 있는 정부조차 500KB의 작은 프로그램이 주민등록등본을 그렇게 쉽게 위·변조하리라고는 시스템 구축당시 생각하지 못했을 것이다.

바로 이 점에서 정보처리시스템을 통해서는 최소한의 필요한 정보만을 수집·처리하여야 하고, 각 시스템은 분리하여 구축되어야 하며, 기타 개인정보처리원칙이 준수하여야 할 당위성을 찾을 수 있다. 각 정보들을 통합 처리·구축한 개인정보DB를 통해 실존인격과 분리된 개인의 총체적인 인격상이

135) 2005년 9월 24일자, 조선일보.

타인(정부를 포함하여)의 수중에 들어갈 경우 예상되는 인간존엄과 자유의 상실 위험 때문이다.

이와 관련하여 청소년도 예외는 아니며, 특히 교사와 학생의 신뢰를 통해 수집되고 인격체가 형성되어 가는 과정중인 청소년의 민감한 정보들은 여타의 정보와는 다르게 보호할 필요성이 분명히 있다. 따라서 본 보고서 Ⅲ.에서는 학생이 자신의 개인정보에 대해 가지는 자기결정권, 그와 관련된 부모의 자녀교육권, 그리고 학생정보가 가지는 특성에 비추어 9가지 학생정보처리의 기본원칙을 제시하였다. 이 원칙이 법·제도·정책에서, 그리고 실제의 교육영역에서 제대로 구현되고 실현될 때에 청소년이 가지는 권리가 보호되고 확보될 것이다.

한편, 개인 미니홈피를 통해 공개된 정보로 인해 범행의 표적이 된 사례가 최근에 있었다. 휴가 나온 군인이 미니홈피에 공개된 집전화번호로 전화를 걸어 책배달이라고 속여 집주소를 알아낸 후 그 집을 찾아가 흉기로 위협하여 돈을 빼앗아 달아난 것이다.[136] 별다른 생각없이 공개한 개인정보로 인한 피해치고는 막대하다.

문제는 이러한 미니홈피를 통해 학력, 거주지, 휴대폰번호 등 신상정보를 공개하는 비율은 다름아닌 10대들에서 가장 높다는 점이다. 이는 청소년들이 개인정보의 공개여부를 선택하는 것이 성인과 같은 이해와 인식 속에서 이루어지는 것이 아님을 반영한다. 따라서 본 보고서 Ⅳ.에서는 온라인상에서의 청소년 개인정보보호 문제, 즉 온라인상에서 성숙하지 못한 결정을 하게 될 청소년을 보호할 필요성을 제기하고, 그 보호방안에 대한 정책적 제언을 담아 보았다.

청소년은 우리의 미래이다. 우리의 미래를 책임지고 보호해야 할 의무는 바로 우리에게 있다. 즉, 미래의 주역이 될 그들이 정보사회에서 올바른 선택을 하고 자신의 지위를 확보해 나갈 수 있도록 도와주는 것은 다름 아닌 우리의 몫이다. 그러기 위해서는 학교와 가정에서는 물론, 사회 전반에 걸쳐 청소년에 대한 지속적인 관심과 배려가 무엇보다 필요할 것이다. 이에 따라

136) 9월 23일자, 조선일보.

청소년의 개인정보보호를 위한 정책의 기본방향 및 과제를 다음과 같이 설정할 수 있다.

1. 청소년 개인정보보호 정책의 기본방향

1) 청소년 및 사회일반의 인식제고

초고속 인터넷이 등장하고 전자상거래가 활발해짐에 따라 개인정보보호와 관련한 문제에 관심이 높아지고 있기는 하나 아직 그에 대한 인식이 충분하다고 안심할 수준은 아니다. 개인정보침해센터에 접수되는 피해구제건의 상당수는 개인정보침해사례라고 보기 어려운 것들이다.

개인정보보호에 있어서 수집제한의 원칙이나 목적구속의 원칙이 강조되는 것은 수집 당시부터 통제를 가하지 않으면 그 이용에 대한 제한을 가하기 어렵기 때문이다. 역으로, 정보주체의 입장에서는 자신의 개인정보를 제공하는 단계부터 자신의 권리와 개인정보보호에 대한 명확한 인식을 가지고 목적에 맞는 필요한 정보만 제공할 수 있어야 한다. 특히, 청소년의 경우 이러한 인식이 성인과 비교하여 낮은 것은 분명하며, 이를 악용하여 청소년으로부터 목적에 벗어나는 필요이상의 정보를 수집하기도 한다.

따라서 청소년을 비롯한 사회전반에 걸쳐 개인정보보호의 필요성을 위시한 정보주체의 제권리, 피해구제의 방법 및 절차 등에 관한 인식을 제고할 필요가 있다.

2) 체계적이고 다양한 형태의 교육 실시

학부모는 자신의 자녀에 대하여 지대한 관심을 가지고 있을 뿐만 아니라 청소년이 컴퓨터나 인터넷 등을 학교보다는 집에서 이용하는 경우가 많기 때문에 학교선생님보다 당해 청소년을 통제하기 쉬울 수 있다. 그러나 부모가 컴퓨터를 이용할 줄 모르거나 관련 기술에 대하여 문외한인 경우, 또는 청소년이 집이 아닌 PC방이나 공공장소에서 인터넷을 이용하는 경우에는

그 청소년에 대해 적절한 통제를 가하기가 쉽지 않다. 따라서 가정에서의 교육을 넘어 학교차원에서 컴퓨터나 인터넷 이용 교육과 병행하여 개인정보 보호와 관련한 체계적인 교육을 실시할 필요가 있다.

또한 앞에서 지적한 바와 같이, 청소년의 경우 인식하지 못하는 상태에서 저지르는 아주 사소한 실수가 피해를 불러오는 경우가 많다. 이를 방지하기 위해서는 단순히 추상적인 관련지식을 전달하는 것 이외에 실생활과 관련한 사례별 교육 등 다양한 형태의 교육이 요구된다. 예컨대, 신용카드번호나 집 전화번호 등의 정보를 온라인상 대화 상대방에게 알려주거나 게시판에 올리는 행위, 개인홈페이지나 블로그 등 온라인서비스이용시 자신의 개인정보를 전체공개한 행위가 불러올 수 있는 피해와 위험성에 대해 알려주고 적절한 행동방향을 제시해주어야 한다. 또한 온라인상에서 청소년은 피해자가 되기도 하지만 가해자가 되기도 한다. 아무 생각없이 타인의 주민등록번호를 이용하거나 호기심삼아 주민등록번호생성 프로그램을 통해 주민등록번호를 만들어 이용한 경우 주민등록법에 의하여 형사처벌을 받게 된다. 이를 방지하기 위해서는 학교에서 적절한 교육을 통해 청소년들의 경각심을 일깨워주어야 한다.

아울러 청소년을 자녀로 둔 학부모에 대한 교육도 병행하여야 할 것이다. 학부모 역시 무지나 무인식으로 인하여 피해를 자초하는 경우가 있을 뿐만 아니라 의료보험증, 주민등록증, 신용카드 등의 관리를 소홀히 하여 자녀가 유발한 피해에 대해서는 이를 구제받기 어렵기 때문이다.

3) 정부 · 민간기업 · 시민사회의 공조체계 형성

정부의 개인정보보호 정책이 구태의연하고 기술의 발달을 따라가지 못하는 경우, 그러한 보호정책은 무용지물이다. 적절하지 못한 보호정책은 그 목적인 보호를 제대로 달성할 수 없을 뿐만 아니라 사실상 지키기 어려운 법을 만들어 모두를 잠재적인 법위반자로 만들기도 하며, 한편으로 엄격히 집행하지도 못할 법을 만들어 법위반에 대한 도덕적 불감증을 부추기기도 한다. 따라서 목적달성에 효과적이고 적합한 정책을 세우는 것이 무엇보다 중

요한데, 이를 위해서는 정부·민간기업·시민사회간의 공조체계가 형성되어야 한다. 즉, 정부는 민간기업이 어느 정도의 기술력을 갖추고 있고 향후 전망이 어떠한지 파악하고 있어야 하며, 청소년 및 학부모가 원하는 것이 무엇인지, 불만은 무엇인지 적극적으로 수용하고 반영하는 자세를 갖추어야 한다. 그리하여 그러한 정책이 앞으로의 변화에 탄력적으로 대응하는 것인 한편 수범자인 국민이 그 정책을 믿고 따를 수 있게끔 하여야 한다. 실제적으로 그 정책의 적용을 받거나 그 정책으로 인한 수혜자들의 현실적인 요구가 반영되지 않은 시책은 탁상공론일 뿐이다. 지난 NEIS 사태에서 본 바와 같이 공론화 단계를 거치지 아니하고 정부가 일방적으로 강행한 정책은 그 정책의 목적이 정당하고 필요한 것이라 하더라도 많은 사회적 갈등을 야기한다. 결국 정부·민간기업·시민사회간의 원활한 커뮤니케이션을 위한 네트워크의 구축은 공조체계 형성의 밑바탕이 될 것이다.

또한 특정한 정책을 입안하고 추진하는 정부의 역할은 궁극적으로 규제에 있는 것이 아니라 급변하는 다원화 사회에서 시민들을 가장 바람직한 방향으로 유도하는 것이다. 이는 개인정보보호의 영역에서도 마찬가지이다. 따라서 특정의 행위를 금지하고 이에 위반한 경우 적절한 제재를 가하는 방법 이외에 모범적인 개인정보보호 체계를 갖춘 서비스를 제공하거나 컨텐츠를 개발하는 기업에는 세금감면이나 그 개발비용을 지원하는 등 정부차원에서 인센티브를 주는 방법도 모색되어야 할 것이다. 이는 정부와 민간간의 또다른 공조체계가 될 것이다.

한편, 소비자의 선호에 따라 기업의 영업방향이 결정되는 시장의 원리를 고려할 때, 민간기업은 개인정보보호에 있어서 소비자의 선호가 무엇인지 인식할 필요가 있다. 결국 소비자인 청소년과 학부모의 선호도는 보다 효과적인 개인정보보호 체계를 갖춘 기업에게 높을 수밖에 없다. 따라서 민간기업은 개인정보보호와 관련, 청소년이 어떠한 점에 불편함과 두려움을 느끼는지, 어떤 방식의 개선을 원하는지 그 목소리에 귀 기울여야 할 것이다. 그것이 곧 기업의 또다른 경쟁력을 갖추는 방법이 될 것임을 인식하며 민간기업과 시민사회간의 공고한 공조체계를 확립할 필요가 있다.

4) 법 · 제도의 개선

상호작용적이고 네트워크화된 사이버공간에서 컴퓨터의 키보드를 두드리는 것 자체가 자신을 드러내는 행위이고 그 행위는 사이버공간의 어딘가에 디지털화된 형태로 흔적을 남긴다. 이처럼 정보사회에서 개인의 행위 하나하나는 모두 디지털화되어 일정한 데이터베이스에 수록된다. 이 같은 기술적 가능성 속에서 이제 개인은 자신의 실존인격 외에 또 하나의 가상인격을 가지게 되는 셈이다. 그런데 정보사회의 위험성은 바로 이러한 가상인격이 실존인격을 규정짓게 된다는 사실에 있다. 다시 말해서, 개인의 사회적 정체성이 디지털화된 개인정보에 의해 좌우될 위험성이 상존하고 있는 것이다. 잘못된 개인정보에 의해 개인의 사회적 정체성이 왜곡되는 경우 그 개인의 사회적 활동에 미치는 위험성은 지대할 뿐만 아니라, 나아가 개인의 인격 자체에도 치명적인 위해를 가할 수 있다. 때문에 개인정보자기결정권이라는 정보주체의 권리를 확인해내고 법률제정을 통해 구체적으로 보장하기에 이르렀다. 그러나 학생정보보호법제의 문제점에서 볼 수 있는 바와 같이, 아직 그 보호 내지 보장의 정도는 미흡한 것으로 분석되며, 시스템공개의 원칙, 정보분리의 원칙, 수집제한의 원칙 등 정보처리의 원칙을 확립하고 정보열람 · 갱신청구권 등을 실질적으로 구현해 낼 필요가 있다. 특히 기술의 발달로 인하여 예측할 수 없는 변수가 워낙 많기 때문에 기본적인 개인정보처리의 원칙을 확립하고 이를 법·제도적 차원으로 잘 반영해두어야만 갑작스러운 변화에 탄력적으로 대처하는 효과적인 보호가 가능하다.

2. 정책의 단계별 추진과제

개인정보보호의 가치를 지나치게 강조하게 되면 민간기업의 경우 과도한 보호비용으로 인하여 청소년을 대상으로 한 서비스제공이나 콘텐츠 개발을 포기하게 되는데, 이로 인한 불이익은 결국 고스란히 청소년에게 돌아가게 된다. 이러한 결과는 정보화를 추진하는 취지에 역행하는 것이다. 그러나 온

전한 개인정보자기결정권 행사를 기대할 수 없는 청소년들의 개인정보보호 수준을 성인과 동일하게 한다는 것은 청소년의 권리를 보호하지 않는 것과 다를 바 없다. 결국 양자 사이의 균형을 맞춘 정책, 즉 청소년을 대상으로 한 정보화추진 동기를 충분히 유발하면서 청소년의 개인정보보호에도 충실할 수 있는 정책이 요구된다.

그러나 청소년의 경우 성인과는 달리 모르거나 인식하지 못하는 상태에서 개인정보 공개로 인한 피해를 받거나 가해자가 될 수 있다. 다시 말해, 청소년은 알거나 인식한 상태에서 행하는 성인과는 다르기 때문에 지속적인 교육이나 바람직한 문화형성 등을 통해서도 충분히 그 피해를 줄여나갈 수 있는 특성이 있다. 따라서 청소년의 개인정보를 보호한다는 목표달성의 효율성을 증진하되, 청소년이 정보화의 주체에서 배제되지 않기 위해서는 그 정책을 단계적으로 추진할 필요가 있다. 각 단계별 추진사업을 정리해 본다면 다음과 같다.

1) 단기적 과제

단기적 과제는 우선 현재 벌어지고 있는 청소년 개인정보피해를 막기 위한 최소한의 조치가 될 것이다.

위의 사례에서와 같이, 현재 개인홈페이지, 블로그나 미니홈피 등을 통해 공개되는 정보로 인하여 피해를 입는 경우가 속속 발생하고 있으며 그러한 매체의 특성상 향후에도 피해발생의 가능성이 농후하다. 따라서 이러한 서비스를 이용할 때 개인정보의 비공개를 설정하도록 권장할 필요가 있다. 이는 반드시 법적 구속을 통해서만 이루어질 수 있는 것은 아니라고 보여 진다.

우선 현재 많은 온라인서비스들이 개인정보 공개설정의 최초 포맷을 “공개”로 정하고 나중에 공개/비공개 여부를 선택적으로 바꾸도록 하고 있는데, 최초 설정 포맷을 “비공개”로 전환할 필요가 있다. 또한 “공개”를 선택할 경우 “개인정보 공개로 인한 피해가 발생할 수도 있습니다. 그래도 공개하시겠습니까?”라는 경고창이 뜨게 하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 청소년들의

경우 신중한 고민없이 비/공개 여부를 선택할 수 있으므로 주의를 환기시켜 다시 한 번 이에 대해 고려할 수 있는 기회를 주는 것이다.

또한 개인정보보호와 관련된 캠페인을 펼치는 것도 개인정보의 비공개하도록 권장하는데 효율적인 방법이 될 것이다. 캠페인을 통해 개인정보 공개로 발생할 수 있는 위험성에 대하여 경고함은 물론, 청소년과 학부모가 가진 권리와 피해발생시 구제절차 및 방법에 대하여도 알기 쉽게 전달할 수 있다.

2) 중기적 과제

중기적으로는 현재의 개인정보처리시스템에 대해 개인정보영향평가를 지속적으로 실시할 필요가 있다. 이를 통해 그 필요성과 위험성에 대한 보다 정확한 평가와 판단을 얻어야 할 것이다. 그동안 NEIS를 둘러싸고 벌어졌던 팽팽한 대립은 그 위험성 판단을 위한 정확한 사실관계를 파악할 수 없었음에 그 주요 원인이 있는 것으로 보인다. 따라서 매년 개인정보영향평가를 실시하여 기술의 발달로 인하여 새롭게 제기될 수 있는 문제들에 대응하면서 일정한 보호 수준을 확보할 필요가 있다.

또한 개인정보처리의 위험성을 상쇄시키고 개인정보자기결정권을 보장할 수 있는 객관적이고 중립적인 감독기구를 설치·운영하여야 한다. 개인정보보호와 관련한 문제의 심각성은 당해 정보주체가 인식하지도 못한 상태에서 개인정보가 정부나 기업에 의해 광범위하게 수집·축적·처리·제공된다는 사실에 있다. 그러나 자신의 개인정보에 대한 침해사실을 인식조차 하지 못하는 정보주체가 권리구제절차를 밟을 수 있는 가능성은 없다. 설령 정보주체가 그러한 점을 인식하고 있다 하더라도 처리기관 내부에서 이루어지는 위법적인 상황을 외부자인 정보주체가 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라 조사할 수도 없다. 기술적으로 복잡한 처리과정이나 은밀하게 이루어지는 목적외 이용 및 제3자 제공을 문외한인 정보주체가 제대로 알 수 없기 때문이다. 그리고 개인정보처리는 특정 개인이 아니라 수많은 개인들을 대상으로 하는 것이기 때문에 위법적인 개인정보처리의 영향은 그들 모두에게 똑

같이 미칠 수 있다. 즉 위법한 개인정보처리에 따르는 피해는 대규모적이고 집단적인 성격을 지닌다. 또한 법원을 통한 권리구제는 언제나 사후적인 것이다. 개인정보보호에 있어서는 예방적인 권리구제가 더욱 절실히 요청된다.

요컨대, 정부나 기업에 의한 위법한 개인정보처리로부터 정보주체의 개인정보자기결정권을 실질적으로 보장하기 위해서는 개인정보처리를 감독·감시하는 별도의 독립된 감독기구를 설치하는 것이 무엇보다 중요한 일이 아닐 수 없다. 이러한 일반론은 청소년의 개인정보처리에 있어서도 똑같이 타당하다.

현재 공공부문과 민간부문의 개인정보보호를 위한 일반적인 감독기구의 설치에 관한 논의가 무성하지만, 그 결과를 기다리기에는 여유롭지 않은 것으로 보인다. 특히 학생정보와 관련하여 그 보호에 있어 불완전한 법제를 지닌 점을 상기할 때 그 필요성은 더욱 커진다. 한시적인 기구라도 학생정보보호감독기구를 설립하는 것도 고려해 볼 만하다.

마지막으로 정부·민간기업·시민사회간의 커뮤니케이션을 위한 네트워크를 구축하는 것도 중기적 과제로 거론될 수 있다. 개인정보보호법이 개인정보의 수집을 억제하고자 하더라도, 발달하는 기술에 힘입어 시장은 법적 규범과 무관하게 이용자의 신원확인을 요구하는 방향으로 발전할 수도 있고, 아니면 반대로 익명을 촉진하는 방향으로 정립될 수도 있다. 전자라면 개인정보보호법의 목적은 그만큼 달성되기 어렵게 될 것이고, 후자라면 더욱 쉽게 달성될 수 있을 것이다. 결국 효과적인 개인정보보호는 정부·민간기업·시민사회가 서로 대립적인 방향이 아닌 공통의 방향으로 결합될 때에 달성될 수 있는 것이다.

3) 장기적 과제

사회 일반의 인식 수준을 높이고 바람직한 문화를 형성하는 것은 하루 아침에 되는 일이 아니다. 청소년에 대한 꾸준한 관심과 지속적인 교육, 일관성있고 체계적인 정책 추진을 통해 가능한 일이다. 관련 교육프로그램의 발굴, 보다 효과적인 개인정보보호 기술의 개발, 시의적절한 캠페인을 장려하

는 것도 인식제고 및 문화형성에 도움이 될 것이다.

또한 권리보호에 미흡하다고 분석되는 관련 법률들을 개정하고, 필요한 경우 별도 입법을 마련할 필요가 있다. 「학생정보보호법」은 그 한 예가 될 것이다.

나아가 청소년의 경우 보호자인 법정대리인의 역할이 중요하다. 청소년의 개인정보보호를 위한 모든 책임과 과제를 정부나 기업에게 돌릴 수는 없다. 우선적으로 가정에서의 적절한 교육과 관심 속에서 청소년이 올바른 선택을 할 수 있도록 도와주어야 한다. 이에 따라 법정대리인의 통제권이 효율성을 발휘할 수 있도록 법제도적 개선을 이루어 내는 것도 중요한 장기적 과제로서 필요하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

국회도서관 입법전자정보실(2003). 교육행정정보시스템(NEIS)의 쟁점과 과제. 국회도서관 입법전자정보실.

권건보(2004). 자기정보통제권에 관한 연구-공공부문에서의 개인정보보호를 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.

권영성(2001). 헌법학원론. 법문사.

김도창(1992). 행정법론(상) 제3판. 청운사.

김선욱(1989). 서독에 있어서의 정보공개와 사생활보호. 정보화사회의 공법적 대응. 한국공법학회 국제학술대회논문집.

김연태(2001). 행정상 개인정보보호. 저스티스, 제34권 제5호. 한국법학원.

김일환 외(2004). 개인정보보호를 위한 법·제도 개선연구. 한국교육학술정보원.

김일환(2001). 정보자기결정권의 헌법상 근거와 보호에 관한 연구. 공법연구, 제29권 제3호. 한국공법학회.

김일환(1999). 미국 개인정보보호법규에 관한 연구. 미국헌법연구, 제10호. 미국헌법학회.

김일환(1998). 개인정보보호법의 개정필요성과 내용에 관한 연구. 공법연구, 제26권 제2호. 한국공법학회,

김일환(1997). 개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구. 한국법제연구원.

김정기(2003.4). 교육행정정보시스템 반대주장에 대한 비판적 검토. 교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제3회 청문회.

김종철(2001.1). 헌법적 기본권으로서의 개인정보통제권의 재구성을 위한 시론. 인터넷법률, 제4호. 법무부.

김진철(2003.2). 교육은 없고 행정만 있는 전국단위교육행정정보시스템. 교육행정정보시스템 쟁점과 대안 토론회. 프라이버시보호-NEIS 폐기를 위한 연석회의.

김택환(1997). 독일의 멀티미디어법. 세계언론법제동향. 한국언론연구원.

김학한(2003.7). NEIS의 위헌성과 인권침해. 국회보, 제441호. 국회사무처.

김학한(2003.4). 교육행정정보시스템(NEIS)과 인권침해. 교육행정정보시스템 _____(NEIS) 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제3회 청문회.

박윤흔(1992). 행정법강의(상) 제3판. 국민서관.

변재옥(1990). 입법소개: 1988년의 컴퓨터연결 및 프라이버시보호법. 미국헌법연구, 제1호. 미국헌법연구소.

서유창(1996). 개인정보보호법 제정배경과 시행성과. 수사연구, 4월호.
성낙인(2003). 헌법학. 법문사.
성낙인(1994). 행정상 개인정보보호. 공법연구, 제22권 제3호. 한국공법학회.
신상철(2003.4). NEIS 정보보안성 검토. 교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제3회 청문회.
심성보(2003.4). 교육적 관점에서 본 NEIS의 세가지 위험성. 교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제3회 청문회.
양창수(1991). 정보화사회와 프라이버시의 보호. 인권과 정의. 대한변호사협회.
이은우(2003.4). 자기정보통제권의 개념과 의의. 정보인권과 자기정보통제권 토론회. 민변·지문날인반대연대·진보네트워크센터.
이인호(2004). 개인정보감독기구 및 권리구제방안에 관한 연구. 한국전산원.
이인호(2004). 학생의 정보프라이버시와 교육행정정보시스템(NEIS). 인권과 정의, 제329호. 대한변호사협회.
이인호(2003.8). 전자정부에서 정보프라이버시의 실현과제. 정보화 사회에서의 인권. 국가인권위원회 토론회.
이인호(2002). 공공부문 개인정보보호법제에 대한 분석과 비판. 정보법학, 제6권 제1호. 한국정보법학회.
이인호(2001). 온라인 프라이버시침해기술과 보호기술의 법적 함축. 법학논문집, 제25집 제2호. 중앙대학교 법학연구소.
이인호(2001). 아동온라인개인정보보호법과 그 효율적 집행방안. 법과 사회, 제20권. 법과사회이론연구회.
이인호(2001). 개인정보자기결정권의 한계와 제한에 관한 연구. 한국정보보호진흥원.
이종영(1998). 독일 멀티미디어법. 법제, 제489호. 법제처.
임규철(2003). NEIS와 개인정보자기결정권: 국가인권위원회의 NEIS결정을 중심으로. 인권과 정의, 제323호. 대한변호사협회.
임규철(2002). 정보화사회에서의 개인정보자기결정권에 대한 연구: 독일에서의 논의를 중심으로. 헌법학연구, 제8권 제3호. 한국헌법학회.
장영민(1996). 정보통신망발전에 따른 개인정보보호. 형사정책연구, 제26호. 한국형사정책연구원.
정영화(2003). 교육행정정보시스템(NEIS)에 대한 위헌성의 평가. 인터넷법률, 제19호. 법무부.
정영화(2002). 전자상거래법. 다산출판사.
정태호(2003). 개인정보자결권의 헌법적 근거 및 구조에 대한 고찰-동시에 교육행정

정보시스템(NEIS)의 위헌여부의 판단에의 그 응용. 헌법논총, 제14집. 헌법재판소.
정태호(2000). 현행 인구주택총조사의 위헌성-독일의 인구조사판결(BVerfGE 65, 1)의 법리분석과 우리의 관련법제에 대한 반성. 법률행정논총, 제20집. 전남대학교 법률행정연구소.
조국남(2005). 청소년 여가활동의 실태 및 시설수요에 관한 조사연구. 시민교육연구, 제37권 제1호. 한국사회과교육학회.
조동기(1998). 정보사회와 프라이버시. 한국언론학회 · 한국사회학회 편. 정보와시대의 미디어와 문화. 세계사.
조화순(2004). 거버넌스의 관점에서 본 NEIS 갈등 사례 연구. 정보화정책, 제11권 제1호. 한국전산원.
차맹진(1991). 프라이버시보호와 자기정보통제권. 인하대학교 박사학위논문.
한국인터넷진흥원(2005). 2004년 하반기 정보화실태조사. 정보통신부·한국인터넷진흥원.
한국전산원(1997). 독일 정보통신서비스법(안). 한국전산원 연구보고서.
한국정보보호진흥원(2004). 2003 개인정보보호백서. 한국정보보호진흥원.
한국정보보호진흥원(2003). 2002 개인정보보호백서. 한국정보보호진흥원.
한상희(2003). 청소년정책과 국가의무 - 법, 제도, 그리고 비판. 한림법학, 제12권. 한림대학교 법학연구소.
한상희(2001.8). 국가감시와 민주주의. 개인정보의 국가등록·관리제도의 문제점. 프라이버시보호네트워크 제2차 공동토론회 요지집.
한재갑(2003). NEIS, 더 이상 학교혼란과 갈등은 안 된다. 국회보, 제441호. 국회사무처.
함께하는시민행동(2005). 싸이월드와 정보프라이버시. 함께하는시민행동 제5차 빅브라더보고서.
현대호(2004). 교육정보에 관한 법제연구. 인터넷법률, 제21호. 법무부.
홍성걸(2004). 개인정보보호와 정책갈등 : NEIS 사례를 중심으로. Information Security Review, 제1권 제2호. 한국정보보호진흥원.
홍정선(1994). 행정법원론(상) 제3판. 박영사.
황규만(2003.4). 보안문제를 중심으로 바라본 NEIS 문제점. 교육행정정보시스템(NEIS) 쟁점과 대안. 국가인권위원회 제3회 청문회.
황대준·김경성·임성택(2003). 교육행정정보시스템(NEIS)의 현안과 교육정보화의 발전방향 모색. 열린 교육정보화 정책포럼 연구발표회. 교육인적자원부·한국교육학술정보원.
황인호(2001). 개인정보보호제도에서의 규제에 관한 연구. 건국대학교 박사학위논문.

A European Initiative in Electronic Commerce: Communication to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. http://www.ispo.cec.be/Ecommerce/legal/documents/com97-157/ecomcom.pdf

Britons Michael Stone & Malcolm Warner(1969). Politics, privacy, and computers. *The Political Quarterly, Vol. 40.*

Charles D. Raab(1997). Privacy, democracy, information. In Brian D. Loader(Ed.), *The Governance of Cyberspace.*

Christopher Kuner(2003). *European data privacy law and online business.* Oxford University Press.

Colin J. Bennett & Charles D. Raab(2003). *The governance of privacy: policy instruments in global perspective.* Ashgate.

Colin J. Bennett(1992). *Regulating privacy: data protection and public policy in Europe and the United States.* Ithaca: Cornell University Press,

Daniel J. Solove & Marc Rotenberg(2003). *Information privacy law.* Aspen Publishers, Inc.

Graham Greenleaf(1997). Towards an Asia-Pacific information privacy convention. *Privacy Law and Policy Reporter, Vol. 2. NO. 7.*

Graham Greenleaf(1998), Golbal Protection of Privacy in Cyberspace - Implications for the Asia-Pacific, http://www. austlii.edu.au/itlaw/articles/TaiwanSTLC.html

ISO(1998). TMB Ad Hoc Advisory Group on Privacy, “An international standard for privacy and the protection of personal data”, Background Paper.

Joel Reidenberg(1998). *International data transfers and methods to strengthen international co-operation, a paper to the 20th international data protection and privacy commissioners’ conference.* Spain.

John Gaudin(1996). The OECD privacy principles- can they survive technological change. *Privacy Law and Policy Reporter, Vol. 3.*

John S. Mill(1962). On Liberty. In Mary Warnock(Ed.), *Utilitarianism.* Glasgow: Fontana.

Malcolm Warner & Michael Stone(1970). *The Data Bank Society : Organizations,* Computers and Social Freedom.

Michael Donald Kirby(1999). Privacy protection-a new beginning?. in: Proc. XXI Int’l Conf. Data Prot. Comm’rs.

OECD(1998). *Ministerial conference conclusions: a borderless world: realizing the potential of global electronic commerce*, Org. Ec. Cooperation Dev. (OECD) Doc. SG/EC

(98)14/FINAL Ann. III.

Paul M. Schwartz(1995). *Privacy and participation: personal information and public sector regulation in the United States*, 80 lowa L. Rev. 553.

Roger Clarke(1998). Serious Flaws in the National Privacy Principles. http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/DV/NPPFlaws.html

Rosemary Jay & Angus Hamilton(1999). *Data protection law and practice.* Sweet & Maxwell.

R. Gellman(1997). Conflict and overlap in privacy regulation: national, international, and private, In B. Kahin & C. Nesson(Eds.), *Borders in Cyberspace.* MIT Press.

Sam J. Ervin, Jr.(1971). *Privacy and Government Investigations.* University of Illinois Law Forum.

Spiros Simitis(1987). Reviewing privacy in an information society, 135 U. Pa. L. Rev. 707.

The Computer Lawyer(June 1, 2001), Vol. 18. No. 6.

The White House(1997). *A Framework for Global Electronic Commerce.*

연구에 도움을 주신 분들

◈ 집 필 진 ◈

박영균 한국청소년개발원 · 연구위원
성윤숙 한국청소년개발원 · 부연구위원
이인호 중앙대학교 · 교수

2005년 한국청소년개발원 간행물 안내

■ 기관고유과제

05-R01 청소년 문화예술활동 활성화 방안 연구 / 맹영임 · 김민 · 임경희
05-R02 청소년 매니아 문화의 실태와 정책 과제 / 조혜영 · 김종길
05-R03 청소년지도사 근로실태 및 전문화 방안 연구 / 길은배 · 이미리 · 문성호
05-R04 청소년활동 프로그램 평가시스템 개발 및 운영방안 연구 / 김경화 · 조용하
05-R05 청소년정책과 학교교육정책의 연계 · 협력 방안 연구 / 이민희 · 임지연 · 김흥주 · 주동범
05-R06 국제청소년교류활동 평가체계 및 모형 개발 / 오해섭 · 김진화
05-R07 청소년 갈등해결 프로그램 개발 및 효과연구 / 최창욱 · 김정주 · 조영희
05-R08 청소년 복지정책 현황 및 개선 방안 연구 / 김경준 · 최인재 · 조흥식 · 이용교 · 정익중 · 이상균
05-R08-1 외국의 청소년복지정책 / 김경준 · 최인재 · 김향초 · 주재현 · 윤혜순 · 김문섭
05-R09 특별지원 청소년을 위한 멘토링 프로그램 운영지침서 개발 연구 / 이혜연 · 조아미 · 박현선
05-R10 청소년 보호정책 실태와 발전 방안 / 윤철경 · 박병식 · 김현주 · 이봉주 · 김성경
05-R10-1 영국, 독일, 프랑스의 청소년보호관련 법제와 정책 자료집 / 윤철경 · 장혜영
05-R11 청소년보호시설 · 단체의 역할 정립방안 연구 / 이춘화 · 방은령 · 윤옥경
05-R12 한국 청소년 패널조사(KYPS) III : 조사개요보고서 / 이경상 · 백혜정
05-R12-1 청소년 아르바이트 참여경험의 실태 및 학교부적응 관련 효과 / 이경상 · 유성렬 · 박창남
05-R12-2 청소년비행의 상습화현상에 관한 연구 / 이경상 · 이순래 · 박철현
05-R12-3 초등학생의 문제행동에 영향을 미치는 부모관련 변인 및 자아관련 변인에 관한 연구 / 백혜정 · 황혜정
05-R13 청소년개발지표 연구II: 측정도구 개발을 중심으로 / 김현철 · 김신영 · 김진호 · 송병국 · 임성택 · 임영식
05-R14 청소년 정보화 정책 개선방안 연구 / 박영균 · 성윤숙 · 권기창 · 이수진 · 이인호
05-R14-1 청소년 정보복지 현황 및 개선방안 연구 / 박영균 · 성윤숙 · 권기창
05-R14-2 청소년의 정보이용 활성화 정책 연구 / 박영균 · 성윤숙 · 이수진
05-R14-3 청소년 개인정보 보호정책 / 박영균 · 성윤숙 · 이인호

■ 협동연구

경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 05-16-01 청소년 문제행동 종합대책 연구III : 청소년유해업소, 유해매체, 유해행위, 법 · 행정 · 제도환경, 외국정책 사례를 중심으로 / 김영한 · 이명진 · 이승현 (자체번호 05-R15)
경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 05-16-02 청소년 유해업소 개선대책 연구 / 유진이 · 김영인 · 류중석 · 신현숙 (자체번호 05-R16)
경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 05-16-03 청소년 유해매체 개선대책 연구 : 인터넷 유해요인과 개인 · 환경적 보호요소를 중심으로 / 서정아 · 김영희 · 김서연 (자체번호 05-R17)

경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 05-16-04 청소년 유해행위 개선대책 연구 : 청소년 성관련 문제행동의 보호요인 탐색과 처치방안 / 한상철 · 김남선 · 이수연 · 이미연 · 최성열 (자체번호 05-R18)

경제 · 인문사회연구회 협동연구 총서 05-16-05 청소년 유해환경 개선을 위한 법 · 제도적 대책 연구 / 최인섭 · 강석구 · 김혜경 (자체번호 05-R19)

■ 수시과제

05-R20 문화콘텐츠 창작을 위한 창의적 문화교육 방안 연구 / 서동훈 · 김효정

05-R21 디지털시대 청소년의 가치관과 행동양식 / 이각범 · 황상민 · 조은 · 김옥순 · 배영자 · 강원택 · 유성경

05-R22 청소년의 자율성과 창의성 계발을 위한 부모교육 방안 연구 / 한정란 · 이성호 · 강승혜 · 김미옥 · 김은정 · 김혜수 · 박정화

05-R23 고교생의 생활의식과 친구관계에 대한 국제비교 연구 / 김현철

■ 용역과제

05-R30 제주도 청소년문화특화프로그램 개발 연구 / 김진호 · 최창욱

05-R31 제주도 청소년들의 여가문화실태 및 요구조사 / 김진호 · 최창욱

05-R32 청소년정책 비전과 주요 추진과제 / 이민희 · 김진호 · 최창욱 · 강일규 · 강정석 · 김은경 · 김흥주 · 김현철 · 성윤숙 · 최인재

05-R33 청소년대상 성범죄자 신상공개자료 분석 연구 / 김영한 · 이춘화

05-R34 농어촌 청소년복지정책 평가 및 프로그램 개발 / 김경준 · 오해섭 · 김진모

05-R35 동북아 청소년문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 / 오해섭 · 윤철경

05-R36 청소년위원회 BPR/ISP 구축 / 성윤숙 · 백혜정 · 김신영 · 윤경원 · 최봉학 · 박흥표 · 정병진

05-R37 청소년의 조기유학 결정과정과 적응, 초국가적 가족관계 형성에 관한 연구 / 조혜영 · 이경상 · 최원기 · Nancy Abelmann

05-R38 오늘의 청소년 (Korean Youth of Today) / 박영균 · 김진호

05-R39 국립중앙청소년수련원 청소년지도자 연수교육과정 및 운영에 관한 연구 / 맹영임 · 박옥식 · 전명기

05-R40 청소년 인권정책 기본 방향 연구 / 김경준 · 이춘화 · 최창욱 · 이용교

05-R41 2005 청소년백서 / 박영균 · 김현철

05-R42 사회갈등해소를 위한 민간인프라 구축 현황 및 방안 / 최인재 · 최창욱 · 반흥식 · 박수선

05-R43 청소년 문제행동의 사회적 비용구조 분석 연구 / 김경화 · 권해수 · 김혜영 · 박정선 · 박철현 · 이지연 · 장승옥 · 정슬기 · 황규희

05-R44 청소년방과후 활동 프로그램 운영모델 개발 연구 / 맹영임 · 길은배 · 김정주 · 김홍원 · 전명기

05-R45 청소년인권 실태 조사 연구 / 길은배 · 이미리 · 이용교 · 임영식

05-R46 2006년도 청소년지도사 자격검정 과목 출제지침서 / 이춘화 · 김영한

05-R47 2005년 특성화수련거리 - 자연재해 예방 및 대처훈련 / 임지연 · 민성환 · 신명철

05-R48 위기청소년 지원시설과 지원정책 현황 및 사회안전망 구축을 위한 정책방안 연구 / 윤철경 · 이혜연 · 서정아 · 윤경원 · 이봉주 · 양미진
05-R49 청소년육성기금 지원사업평가 / 김경화 · 김현철 · 이경상 · 조혜영 · 최인재
05-R50 청소년육성기금 지원사업평가 2 - 공모사업성과평가 / 김경화 · 조혜영 · 최인재
05-R51 2005 서울시청소년활동프로그램 운영평가 / 김현철 · 백혜정 · 성윤숙

■ 세미나 및 워크숍 자료집

05-S01「새로운 통합 청소년 정책비전 및 정책과제 토론회」청소년위원회 공동주최 (3. 16)
05-S02「새로운 청소년 정책비전과 정책과제 공청회」청소년위원회 공동주최 (3. 30)
05-S03「2006년도 고유연구사업과제 발굴 · 선정을 위한 워크숍」(3. 22)
05-S04「청소년유형별 복지현황과 과제」(7. 14)
05-S05「청소년 문제행동 종합대책 III」(9. 2)
05-S06「청소년 문화예술활동 활성화 방안」(9. 23)
05-S06-1「외국의 청소년 문화예술활동」(9. 23)
05-S07「청소년정책과 학교교육정책의 연계 · 협력 방안」(10. 11)
05-S08 국제심포지엄「위기청소년 지역사회 안전망 구축 : 국제적 동향 및 정책과제(Building a Community-based Safety Net for Youths at Risk)」청소년위원회 · OECD 공동주최 (10. 11)
05-S09「갈등해결 관련 민간인프라 구축현황 및 향후과제」(10. 22)
05-S10「청소년 문제행동 종합대책 III」(11. 4)
05-S11「청소년 인권정책 방향 설정을 위한 워크숍」(11. 8)
05-S12 정책포럼「서울특별시 청소년정책 전문가 포럼」서울특별시 공동주최 (11. 11)
05-S13「청소년 문제행동의 사회적 비용구조분석 연구」(11. 11)
05-S14「청소년 갈등해결 리더십 캠프」자료집 (7. 22-24)
05-S15 학술세미나「디지털 시대의 청소년가치관과 행동양식」한국정보사회학회 공동주최 (11. 22)
05-S16「청소년 정보화정책 비전과 추진과제」(11. 23)
05-S17「청소년 조기유학 결정과정과 적응, 초국가적 가족관계 연구」워크숍 (11. 25)
05-S18 해외학자 초청 워크숍 「College Dispositions : Chicagoland Korean America」(6. 23)
05-S19 해외청소년기관 초청 정책 세미나「중국의 사회변화와 청소년」(7. 12)
05-S20「청소년 보호정책의 대안 탐색 : 위기청소년 보호와 유해환경 개선대책」(9. 15)
05-S21 국정과제 청소년분야 집중토론회「향후 10년 청소년정책의 비전과 정책과제」경제 · 인문사회연구회 · 한양대 교육문제연구소 공동주최 (10. 6)
05-S22 OECD 전문가회의「Policies for Youth at Risk and Community-based Partnership in Korea」(10. 10-11)
05-S23「청소년 인권정책 기본계획 수립을 위한 공청회」(12. 6)
05-S24「한국청소년개발원 산 · 학 · 연 정책협의회」(12. 15-17)
05-S25 전문가 포럼「또띠와 함께하는 청소년교육과 문화」경기도문화의전당 · 한양대 교육문제연구소 공동주최 (12. 20)
05-S26「제2회 한국청소년패널 학술대회」(12. 23)

■ 연구수행 자료집

05-M00 2004 연구성과 모음집 / 연구기획팀
05-M01 2005년도 고유과제 실행계획서 모음 / 연구기획팀
05-M02 2005년도 고유과제 중간보고서 모음 (전6권) / 연구기획팀
05-M03 청소년육성기금사업 평가「평가편람」/ 김경화

■ 학술지

「한국청소년연구」제16권 1호 (통권 제41호) / 연구정보지원팀
「한국청소년연구」제16권 2호 (통권 제42호) / 연구정보지원팀

■ 청소년지도총서

청소년지도총서① 「청소년정책론」
청소년지도총서② 「청소년수련활동론」
청소년지도총서③ 「청소년지도방법론」
청소년지도총서④ 「청소년문제론」
청소년지도총서⑤ 「청소년교류론」
청소년지도총서⑥ 「청소년환경론」
청소년지도총서⑦ 「청소년심리학」
청소년지도총서⑧ 「청소년인권론」
청소년지도총서⑨ 「청소년상담론」
청소년지도총서⑩ 「청소년복지론」
청소년지도총서⑪ 「청소년문화론」
청소년지도총서⑫ 「청소년프로그램개발 및 평가론」
청소년지도총서⑬ 「청소년 봉사활동 및 동아리활동론」
청소년지도총서⑭ 「청소년기관운영론」
청소년지도총서⑮ 「청소년육성법규와 행정론」

■ 한국청소년개발원 문고

한국청소년개발원 문고 01 「좋은교사와 제자의 만남」
한국청소년개발원 문고 02 「행복한 십대 만들기 10가지」
한국청소년개발원 문고 03 「집나간 아이들 - 독일 청소년 중심」
한국청소년개발원 문고 04 「청소년학 용어집」

연구보고 05-R14-3

청소년 개인정보 보호정책

인 쇄 2005년 12월 3일
발 행 2005년 12월 5일

발행처 **한국청소년개발원**
서울특별시 서초구 우면동 142
발행인 배 규 한

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호
인쇄처 (주)계문사 전화 (02)725-5216 대표 류윤현

구독문의 : (02) 2188-8844(연구정보지원팀)
ISBN 89-7816-558-3(93330)

연구보고 05-R14-3

청소년 개인정보 보호정책

책임연구원 : 박영균(한국청소년개발원・연구위원)
공동연구원 : 성윤숙(한국청소년개발원・부연구위원)
이인호(중앙대학교・교수)
연구보조원 : 박용미(한국청소년개발원・위촉연구원)

한국청소년개발원

연 구 요 약

이 연구의 목적은 개인 생활의 거의 모든 측면이 정보화되고 그것이 개인 기록으로 데이터베이스화되는 오늘날의 디지털 정보사회에서 청소년의 개인정보를 보호하기 위한 정책과제를 제안하고 그 방안을 모색함에 있다. 이 연구는 교육현장에서의 학생정보와 온라인에서의 청소년정보에 초점을 맞추어 진행한다.

Ⅰ장 서론에서는 연구의 목적, 범위, 필요성에 대하여 제시하고, 연구의 기초가 되는 개념, 즉 청소년, 개인정보, 학생정보의 개념을 살펴보았다. 특히 청소년의 개념을 확정하는 것은 연구의 목적과 범위를 정하는데 크게 기여한다. 현재 우리나라에서 청소년은 다양한 사회적·법적 개념을 내포하고 있으나 본 연구에서는 「청소년기본법」에 따라 그 범위를 9세 이상 24세 이하의 자로 보았다. 그러나 이 범위도 각 장에서 다루는 논의의 맥락에 따라 다소 유동적이다.

Ⅱ장 개인정보보호법제의 기본이념과 정책동향에서는 개인정보처리의 위험성과 보호의 필요성을 지적하고 그 보호수단으로 개인정보자기결정권을 제시하였다. 아울러 개인정보보호의 국제적 동향과 미국, 독일, 우리나라의 법제를 차례로 살펴보았다. 디지털 정보사회에서는 개인에 관한 모든 정보가 디지털화되어 수집·처리되는데, 이렇게 수집·처리된 가상인격과 실존인격의 불일치에 따르는 위험성, 개인정보의 통합관리에 따르는 사이버 원형감옥의 위험성이 상존한다. 이러한 위험성에 대응하여 개인정보처리자와 정보주체간에 힘의 균형을 유지할 수 있도록 정보주체에게 자신의 개인정보에 대한 통제권을 인정하여야 한다. 이것이 바로 개인정보자기결정권이다. 이러한 정보주체의 자기결정권이 실질적으로 보장되기 위해서는 정보주체에게 익명거래의 자유, 정보처리금지청구권, 정보열람 및 갱신청구권이 보장되어야만 한다. 이러한 권리를 보장하는 법제를 마련하는 것은 세계적 추세이며

우리나라도 예외는 아니다.

Ⅲ장 학생정보의 보호법제와 정책에서는 학생정보의 특성과 학생정보처리 기본원칙을 제시하여 NEIS와 관련 법제에 대한 분석의 틀을 제공하였다. 학생정보는 정보의 신뢰관계성, 정보의 불완전성, 정보의 민감성이라는 특성을 지닌다. 이러한 특성과 함께 학생이 자신의 개인정보에 대해 가지는 자기결정권, 그와 관련된 부모의 자녀교육권을 고려하면 9가지 학생정보처리 기본원칙을 설정할 수 있다. NEIS는 구축 당시 이러한 학생정보처리의 기본원칙을 제대로 지키지 않은 것으로 분석되며, 이러한 문제지적과 함께 개정된 현행의 초·중등교육법은 여전히 이 원칙을 제대로 구현하고 있지 못하다. 따라서 초·중등학교뿐만 아니라 대학교를 포함하여 모든 학교에서 수집·처리되는 수기기록이나 인터넷로그기록을 포함한 다양한 학생정보를 보호하기 위해 가칭 「학생정보보호법」이라는 개별입법을 제정할 필요가 있다.

Ⅳ장 온라인 청소년 개인정보의 보호법제와 정책에서는 온라인에서 활동하는 청소년의 개인정보를 보호하여야 하는 당위성을 제시하고, 청소년의 개인정보를 실질적으로 보호하기 위한 추가적인 보호방안에 대한 정책적 검토를 담았다. 청소년도 성인과 마찬가지로, 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」에 의해 자신의 개인정보에 대한 자기결정권을 가지지만, 개인정보의 제공 및 동의가 어떤 의미를 가지는지 제대로 인식할 수 없는 청소년에게 있어서 그 법률이 인정하는 자기결정권은 무의미한 것이므로, 온라인에서 활동하는 청소년의 개인정보를 보호하여야 하는 당위성이 있다. 그러나 그 보호방안이 온라인서비스업자에게 지나치게 과중한 부담을 가하는 것이라면 자칫 온라인서비스산업을 위축시킬 우려가 있을 뿐만 아니라 결과적으로 청소년의 온라인활동을 봉쇄하는 효과로 나타날 가능성도 충분히 있다. 따라서 이 양자의 상충하는 이익을 조정할 수 있는 합리적인 보호정책이 마련되어야 한다.

Ⅴ장 결론 부분에서는 최근의 문제되었던 실제 사례를 제시하면서 이상의 내용을 다시 한 번 강조하였다. 아울러 청소년 개인정보보호와 관련하여 기본적인 정책방향 및 과제를 제시하였다.

목 차

Ⅴ. 결 론

표 목 차

그림 목차