

전문가가 진단한 정보화법제도 쟁점과 과제- 2009-③

정보법의 의의와 과제

김민호(성균관대학교 법학전문대학원 교수)

지성우(단국대학교 법과대학 교수)

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 정보법의 등장과 진화	6
제 1 절 정보법의 개념	6
제 2 절 정보법의 구성체계	24
제 3 절 우리나라 정보법 연혁 및 현황	32
제 3 장 해외의 정보법 현황 및 시사점	37
제 1 절 방송통신융합분야	37
제 2 절 개인정보보호분야	51
제 3 절 정보보안분야	59
제 4 장 입법개선방안	68
제 1 절 정보헌법의 필요성과 가능성	68
제 2 절 방송·통신융합분야에서의 입법개선방안	70
제 3 절 개인정보보호분야에서의 입법개선방안	78
제 4 절 정보보안분야에서의 입법개선방안	83
제 5 장 결론	91
<참고문헌>	93

표 목차

<표 1> 정보화법제 분야법 주요 법률	27
<표 2> 정부조직법 개정에 따른 정보화관련 법률 이관현황	31
<표 3> EU의 새로운 규제체계(NRF)의 지침 및 주요내용	41
<표 4> 미국의 통신서비스와 정보서비스 구분	45
<표 5> 각국의 개인정보보호 법률체계	78

그림 목차

<그림 1> 중앙행정기관개편 변동 내역	28
<그림 2> 2008년 정부조직개편도	29

제1장 서론

제1절 연구의 목적

최근 2009년 8월 31일 국회의장의 자문기구인 “헌법연구자문위원회”는 1년여의 연구 결과, 의원정부제와 4년 중임제, 정·부통령제 등 복수안을 담은 개헌안을 제안한바 있다. 이러한 권력구조의 개편과 함께 헌법연구자문위원회에서는 기본권의 강화 방안으로 출생·인종·정치신조 등 차별금지 사유신설, 남녀평등 국가의무조항 신설, 언론·출판에 대한 제한 규정 삭제, 생명권·안전권 신설, 사상의 자유 및 정보기본권 명문화 등을 국회의장에게 건의하는 보고서를 채택하였다.¹⁾

이를 계기로 하여 현재의 기본권 체계와는 별개로 정보 분야를 포괄적으로 아우르는 정보기본권의 개념과 아울러 이 분야에 관한 총체적 법제의 개념인 정보법(Informationsrecht)의 필요성이 제기되고 있다.²⁾

실상 ‘정보’의 개념은 일반적으로 매우 광범위하게 사용되고 있어 그 개념이 매우 불분명하고 모호하다. 사전적으로 ‘정보’라 함은 관찰이나 측정을 통하여 수집된 자료를 실제문제에 도움이 될 수 있도록 정리한 지식 또는 그 자료를 의미한다. 또한 국가의 안전을 보장하기 위한 지식의 총체로서의 정보는 “국가존립을 위한 불가결한 지식”³⁾이라고 하기도 하고, 군사적으로는 “일차적으로 수집한 첩보를 분석·평가하여 얻은 적의

1) 연합뉴스 2009. 8. 31.

2) 헌법연구자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서』, 2009. 8. 31. 103-107면.

3) Scherman Kent, 『Strategic Intelligence』, Hamden, CT: Archon Books, 1965, 서문

2 정보법의 의의와 과제

실정에 관한 구체적인 소식이나 자료”라는 의미로 사용되기도 한다.

나아가 개인정보보호의 대상이 되는 정보의 개념은 “포괄적으로 그 수집·가공·처리에 있어 개인과 관련된 정보의 총체”라고 보기도 하며, 수집·관리의 대상으로서의 정보는 “행정정보 중 관리가능하고 저장가치가 있는 정보”라는 의미로 사용되기도 한다.

정보는 학술적으로는 “일정한 목적성을 가지고 의도적으로 수집된 사실의 총체”라고 볼 수 있다. 정보는 개인이나 사회단체들이 추구하는 특정한 목적에 따라 가공된 지식으로서, 일반적으로 공개가능하지만 일정한 경우에는 이를 비밀로 하여야 하는 법률관계를 형성하게 된다.

정보의 범위를 이와 같이 포괄적으로 본다면 “정보법”이라 함은 잠정적으로 “현대 정보화사회에서 정보와 관련된 다양한 분야의 법제를 총체적으로 다루는 법제의 총체”를 의미한다고 볼 수 있다. 이미 1990년대 초반부터 독일 등 선진 각국에서는 “정보법(*Informationsrecht*)”이라는 독립적인 학문분야를 형성해 오고 있는데, 특히 정보통신역무를 매개로 이루어지는 국가사무와 행정객체를 대상으로 규율되는 행정청의 정보적 행정작용에 관한 공법적 규율의 총체를 “정보행정법(*Rechts für Informationsverwaltung*)”이라고 불려왔다. 이는 곧 정보의 전자적 전송 및 저장을 통해 풍부해지고 변화되어지는 정보처리과정에 관한 법제의 총체로서 넓게는 정보헌법 및 행정법의 영역에 속하는 법제의 한 분야로 이해될 수 있다.⁴⁾

4) Vgl. Rainer Pitschas, “Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung”, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert(Hrsg.), 『Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts』, Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 219; Wolfgang Hoffmann-Riem, “Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft:

이와 같이 우리나라에서도 현대 정보화사회, 정보국가의 필요성에 부응하기 위하여 헌법 개정시에 권력구조의 변경과 더불어 “정보기본권”이라는 새로운 유형의 기본권을 신설하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이하의 연구에서는 정보와 관련된 사항에 대해 정보기본권의 신설과 정보법 체계의 구축이 필요한지에 대해 살펴보고 이러한 법체계에 대한 다양한 관점과 이슈에 대해 분석·정리한 후, 정보법과 관련된 제반 논의 중 핵심적인 사항들에 대해 현행법의 문제점을 분석하고 입법방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

이 연구는 정보법 분야에서 현재 정보관련 제 분야에서 제기되었거나 향후 제기될 수 있는 관련 이슈들을 정리하고 쟁점별로 정보관련 법제들을 체계화하고, 정보기본권의 설정가능성을 살펴보고, 정보 관련 규정 및 법률들의 적용가능성을 고찰함으로써 미래법적 관점에서 정보법과 관련된 사항에 대한 입법방안을 제시함으로 목적으로 한다.

이를 위하여 제2장에서는 먼저 정보법의 등장과 진화과정에 대해 살펴본다.

여기에서는 먼저 정보법의 개념과 특성을 중심으로 정보관련 법제들의 개념과 상호간의 관계 및 정보관련 법제가 다른 법제들과 비교할 때 어떠한 특징이 있는지에 대해 고찰한다.

Einleitende Problemskizze”, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann(Hrsg.), 『Verwaltungsrechts in der Informationsgesellschaft』, Baden-Baden: Nomos, 2000, S. 14.

4 정보법의 의의와 과제

다음으로는 정보관련법의 구성체계와 발전연혁에 대해 고찰한다. 이를 위하여 다양한 분야에 걸쳐 각자 고유영역에서 발전하고 있는 현행 정보관련법들을 일정한 기준에 따라 분류하고 체계화함으로써 향후 정보법의 발전에 대비한 체계적 해석과 적용이 가능한 분류체계의 기반마련을 시도한다.

제3장에서는 해외 선진국에서의 정보법과 관련법제들의 현황을 분석한다. 이를 통하여 해외 특히 UN, EU, OECD 등에서의 정보관련법 발전현황 및 동향과 아울러 향후의 발전방향을 탐색해본다. 또한 미국, 독일, 일본 등 제반 국가에서의 정보관련법제의 동향과 향후 정보화에 따른 관련법제의 정비방안에 대해 분석해본다.

제4장에서는 제2장과 제3장의 연구결과를 토대로 하여 미래정보사회에 대비한 정보법의 과제를 전망하기로 한다.

미래정보화 사회는 현재까지의 정보화사회의 구축과정에서 발생하는 법률적 문제들이 본격적으로 사회문제화 될 것으로 보인다. 따라서 현재의 정보법의 역시 미래사회에서는 매우 빠른 속도로 변화될 가능성이 높다.

여기에서는 다가올 미래 정보화사회의 문제점에 대비하기 위하여 과연 정보법은 어떠한 방향으로 구성되고 체계화되며, 발전하여야 하는 지에 대해 조망해보기로 한다.

이 연구는 주로 문헌자료와 판례를 중심으로 하되 국내 문헌과 해외의 문헌을 상세히 검토하여 진행할 예정이다.

여기에서는 먼저 행정학·정치학·법학 등 국내의 정보법과 관련된 정보와 관련된 법제들에 대한 포괄적인 정보를 수집하기 위하여 당해 학문분야에서 정보화와 관련된 문헌들을 수집·분석한다.

현행 정보관련 법제들은 모두 각 학문분야들의 고유한 분야들을 규범화해놓은 것이기 때문에 정확한 개념이 정리되어 있지 않은 법학의 경우에는 다른 학문분야에서 성립된 개념들을 참고할 필요가 있다. 따라서 다른 학문분야에서 개념화 되어 있는 정보와 정보법의 개념을 살펴봄으로써 학문분야별로 파악된 정보의 개념현황에 대해 고찰하기로 한다.

다음으로는 해외의 문헌에 나타난 정보법에 대한 개념과 현황을 살펴보기로 한다.

정보법은 우리나라는 물론이고 해외 선진국에서도 아직 개념이 정립되어 있지 않은 분야이므로 이 분야에 대한 해외 각국에서의 정보화 현황 및 정보법의 구성체계와 발전방향에 대해 고찰한다. 이를 통하여 향후 우리나라에서의 정보법의 구성현황을 분석하고 발전방안을 모색하기로 한다.

마지막으로 정보법과 관련된 국내·외 관련 판례를 정리하기로 한다.

정보법 분야에서는 각 인터넷 관련법, 개인정보보호법, 정보보안법, 언론정보법 등 개별분야에서 그동안 다양한 판례들이 집적되어 있다. 여기에서는 판례를 중심으로 하여 각 분야에서 발전된 법리들에 대한 실제 사례를 중심으로 판례 및 관련 이론들을 정리하기로 한다.

제2장 정보법의 등장과 진화

제1절 정보법의 개념

1. 정보의 개념

(1) 일반적 의미에서의 정보개념 설정의 문제

현대사회를 ‘정보화 사회’라고 부르는 데 대응하여, 현대 국가는 ‘정보국가’로 부를 수 있다.

‘정보국가’라 함은 사이버 공간과 현실세계의 교차관계 속에서 이루어지는 정보사회를 기반으로 정보질서를 형성하는 국가이다.

정보의 개념에 대해 “양심·사상·의견·지식 등의 형성에 관련된 일체의 자료”라는 견해도 있고,⁵⁾ “의사형성의 기초자료”라고 설명하는 견해도 있다.⁶⁾ 또한 해외에서는 “사상·신조·의견·사실·감정 등 개인의 정신활동과 관련된 일체의 것”⁷⁾이라거나, “사람들 사이의 커뮤니케이션 및 사회적 상호작용을 위한 인식형성의 원재료이며, 그것은 인간에 의하여 지각될 수 있고 또 다른 사람에게 전달될 수 있는 모든 것”이라고 정의하는 견해도 있다.⁸⁾

5) 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 2009, 492면

6) 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2009, 545면

7) 佐藤幸治, 『憲法』, 東京: 青林書院, 1983, 350面

8) Volker Diesbach, “The Concept of Freedom of Information in International

우리나라의 현행 국가정보화기본법 제3조 제1호에 의하면 “정보”란 특정 목적을 위하여 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향 및 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식을 말한다.

또한 동조 제2호에서는 “정보화”란 정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하는 것을 말한다고 규정하고 있다.

여기에서 정보사회에서의 ‘정보’의 의미는 잠정적으로 ‘공동체에서 생산·유통되어 그 가치를 지니고 있는 유·무형의 정신’을 말한다고 본다. 이 중 디지털사회에서 중요한 것은 아날로그형 정보가 아니라 특히 컴퓨터와 통신의 결합으로 신속·광역성과 몰개인성을 지니면서 전파될 수 있는 정보 즉 ‘디지털 커뮤니케이션에 의한 정보’를 말한다.

정보통신기술의 발전이 국가공동체에 미치는 영향이 매우 큰 만큼 기본권의 객관적 법질서로서의 성격, 특히 그 객관법적 원칙규범으로서의 성격을 강조하는 것은 과학기술과 인간의 존엄성 간의 관계를 개인과 개인에 대한 미지적인 관계를 넘어서는 집합체에 대한 관계로서 과학기술과 기본권간의 규범적 문제를 논의할 수 있도록 하고 있다.

(2) ‘보호의 대상’으로서의 정보와 ‘관리의 대상’으로서의 정보

정치공동체 내에서 정보의 통제권은 권력의 기초이자 자유의 조건이다. 공동체 내에서 정보를 누가 얼마만큼 장악하고 통제할 수 있는가의 문제는 당해 공동체의 권력구조와 국민의 자유를 결정하는 기본조건이 된다. 따라

Guarantees of Human Rights”, 「19 Law and State 91」, 1979. pp. 95.

8 정보법의 의의와 과제

서 누가 어떻게 정보를 통제하느냐, 정보의 유통권에 대한 통제권의 장악주체가 누구인가가 정보법질서의 핵심적인 이슈이다.

독일 기본법(Grundgesetz)은 국민의 자유와 민주주의의 확보를 위하여 기본적으로 정보유통에 대한 통제권을 국민 개개인에게 주는 것을 원칙으로 하고 있다. 이를 통하여 국민들은 정보에 대한 통제력을 가지고 자신의 운명을 스스로 결정함으로써 인격을 보호하고 개인의 존엄과 자유의 최소한의 조건을 충족시키게 되는 것이다.

이에 기하여 첫째, ‘공적 성격의 정보’에 대해서는 정부 또는 특정 단체나 개인에 의하여 독점되어서는 안되며, 국민 누구나 널리 자유롭게 접근하고 이용하며 유통시킬 수 있어야 한다고 보고 있다. 이로써 공적 정보의 독점으로부터 발생할 수 있는 폐해를 예방하고 개개인의 자유를 보장함으로써 민주주의를 확보할 수 있다.

반면 개인적 차원의 ‘사적 성격의 정보’에 대해서는 개인의 자기정보결정권을 중시하여 정부나 기업이 디지털화된 기술을 이용하여 개인의 정보를 무한대로 추적·처리·가공·이용하지 못하도록 하고, 정보주체에게 그 수집·이용·제3자 제공에 대한 통제권을 일정 정도 부여함으로써 보다 적극적으로 개인의 자유를 보장하도록 하고 있다.

이와 같이 독일 기본법상의 정보질서는 ‘국민의 자유와 민주주의의 확보’라고 하는 자유민주주의의 기본이념 달성을 위하여 ‘정보유통에 대한 통제권이 국민에게 있다’는 점을 확인·선언하면서 그 구현방법으로 국민 개개인이 가지는 정보유통에 대한 통제력을 ‘공적 성격의 정보’에 대해서는 ‘정보의 자유’를 강조함으로써 최대한 많은 국민들에게 공평하게 전달될 수 있

도록 하는 반면, ‘사적 성격의 정보’는 ‘정보프라이버시’를 강조하여 당해 정보주체에게 그 유통에 대한 통제권을 부여하고 있다.

최근까지는 세계 어느 나라에서나 위와 같이 두 가지의 측면만을 강조함으로써 매스미디어를 통한 ‘표현의 자유’ 또는 ‘정보공개청구권’은 최대한 보장하되 개인의 프라이버시에 관계되는 분야에 대해서는 철저히 개인에게 그 통제권이 부여되어야 하는 것으로 이론구성하고 있었다.

그러나 최근에는 이와 아울러 ‘정보보안권’의 개념이 새로이 인정될 수 있는 것인지에 대해 논의되고 있다. 특히 9·11테러 이후에 정보가 보호의 대상에 그칠 것인지 아니면 일정 범위와 헌법적 한계 내에서 관리의 대상이 될 수도 있는 것인지에 대해 논의할 필요가 있다.

가령 미국에서는 정보보안권에 기초하여 정보의 개념을 파악하고 있다. 즉 제2차 세계대전이 끝날 무렵, 미국정부는 전시의 필요성에 의해 창설된 정보기구가 해체되어서는 안 되고, 오히려 국가안보의 수호자로서 평시의 역할로 그들의 존재근거가 전환되어야 한다고 결정하였다. 1947년 국가보안법(National Security Act of 1947)은 전략정보국(OSS: Office of Strategic Services)을 중앙정보부(CIA)로 개편하였으며, 정보공동체의 조직과 기능을 법제화하였다. 1947년법은 2004년 정보개혁및테러방지법(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)이 제정될 때까지 미국 정보활동의 근간으로 작용하였으나, 어디에도 정보가 무엇인지를 규정하고 있지 않았다. 미연방의회는 1993년 정보활동승인법(Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993)에서 이러한 오류를 시정하고자 시도하였는바, 동법은 다음의 개념을 포함시킴으로써 1947년법을 개정하였다:

10 정보법의 의의와 과제

- (1) “정보”는 국외정보와 방첩을 포함한다.
- (2) “국외정보”라 함은 외국정부와 그 구성기관, 외국기업 또는 외국인의 잠재성, 의도, 활동 등과 관련된 정보를 말한다.
- (3) “방첩”이라 함은 외국정부나 그 구성기관, 외국기업 또는 외국인에 의해 또는 그들을 대신하여 행해지는 간첩행위나 기타 정보활동, 방해공작, 암살행위 등으로부터 보호하기 위하여 수집되는 정보와 행해지는 활동을 말한다.

2. 정보의 분류와 특징

(1) 정보의 분류

정보는 기준에 따라 여러 가지로 분류될 수 있다. 정보에 대해 법적 질서를 부여하고 정보를 법적 보호 및 규제의 틀 속에서 논의함에 있어서는 ‘정보의 가공 정도에 대한 분류, 즉 정보생성의 인위성 정도에 따른 분류’가 필요할 것으로 보인다. 정보를 분류하는 다양한 기준 중 ‘가공의 정도’에 따라 분류하면 다음과 같다.⁹⁾

가. 원시정보

원시정보는 전혀 가공이 이루어 지지 않는 정보이다. 원시정보란 생활관계에서 또는 업무처리 과정에서 발생하는 정보로서 일정한 처리가 되어 지지 않는 정보를 말한다.

9) 정익재 외, 『시장환경하에서 공공정보 활용 활성화 방안연구』, 서울: 서울산업대학교, 2000 참조.

나. 가공정보

가공정보란 원시상태에서 일정한 처리(treatment or processing)가 이루어진 정보를 말한다. 이러한 가공정보는 정부의 통계자료와 같이 일정한 원시정보를 취합한 형태도 포함하는 것으로 본다. 이러한 가공정보는 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 경우도 있을 수 있으며, 특정소유자 또는 개인을 식별할 수 없는 형태로 제공된 정보라는 특징이 있다.

다. 지식정보

지식정보란 지식으로서의 성격을 가진 정보를 말한다. 지식정보는 원시정보와 가공정보를 포함하는 것으로 실제 정책결정이나 문제해결에 광범위하게 사용되어질 수 있는 정보이다. 지식정보의 예로서는 정부기관에서 발행하는 각종 관공서발행 연간보고서 국회의 요구에 의해 제출된 보고서 행정백서 연차보고서 위탁조사연구보고 등을 들 수 있을 것이다.

라. 고도지식정보

고도지식정보란 지식정보 중에서도 일정한 분석이나 판단이 가해진 정보를 말한다. 예컨대 고도의 분석에 의한 판단보고서 예측에 관한 정보 컴퓨터시뮬레이션 결과 등을 말한다.

(2) 정보의 특징과 가치

정보의 가장 큰 특징은 무형성이다. 정보자체는 물리적인 형태를 갖고 있지 않고 다만 표현된 내용으로만 존재하기 때문에 정보 그 자체는 형태

12 정보법의 의의와 과제

가 없다.

정보의 가치는 첫째, 정확성이다. 정보의 정확성은 정보에 오류가 없음을 뜻하는 것이며, 의사결정자에게 매우 중요한 필수요건이다. 의사결정자는 당연히 의사결정사항에 대해 항상 정확한 정보만 받기를 원하지만 사실상 조직체에서 사용되는 정보는 부정확할 때가 많다. 그러나 이러한 부정확성은 정보의 사용 목적에 큰 영향을 주지 않는 한 심각한 문제로 제기되지는 않는다. 정보의 정확성은 항상 유지되는 것이 바람직하다.

둘째, 관련성을 들 수 있다. 정보는 의사결정자의 사용목적과 관련성을 가지고 있을 때 그 가치를 지닐 수 있다. 정보가 정보를 필요로 하는 목적에 맞게 사용될 수 있을 때 그 정보는 관련성이 있다고 말한다. 즉, 정보의 의사결정자의 사용 목적에 관련성을 가지고 있을 때 비로소 그 가치를 지닐 수 있다.

셋째, 정보의 가치로서 시의적절성을 들 수 있다. 정보는 시간적 가치를 가지고 있다. 따라서 의사결정자가 정보를 원할 때 적시에 제공되어야 정보로서의 가치를 가지게 된다.¹⁰⁾

3. 정보와 지식

(1) 지식의 개념과 특징

지식의 사전적 의미는 “사물에 관한 개개의 단편적인 실제적·경험적

10) 김민호, “전자정부에서 지식관리(KM) 및 정보자원관리(IRM)법제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제40집, 2008, 342면.

인식을 뜻하고, 엄밀한 뜻으로는 원리적·통일적으로 조직되어 객관적 타당성을 요구할 수 있는 판단체계”를 말한다.¹¹⁾ 그러나 지식에 대한 학술상의 정의는 일치하지 않고 있다. 하이블러(Heibeler)는 지식을 “증명과정을 통해 타당성이 입증된 정보”라고 하였고, 데이븐포트와 롱 비얼스(Davenport & Long Beers)는 “경험, 상황, 판단, 사상과 결합된 정보”라고 정의하였다.¹²⁾ 이러한 지식은 지식소유자의 머릿속에서 비롯되고 또한 응용되는 것으로 조직의 일상이나 절차, 경험, 규범 등의 전반에 걸쳐 녹아 있다고 볼 수 있다.¹³⁾

지식을 보는 관점은 크게 다섯 가지로 나누어 논할 수 있다.

첫째는 지식을 마음의 상태로 보는 관점이다. 지식은 무엇을 알거나 이해하는 상태로 정의되며, 지식관리는 정보제공을 통해 개인의 학습과 이해를 증진시키는데 중점을 둔다. 따라서 지식관리시스템은 그 지식 자체보다 개인이 지식의 원천에 접근하도록 하는데 초점을 둔다.

둘째는 지식을 대상으로 보는 관점이다. 지식은 저장되고 가공되는 대상으로 정의되며, 지식관리의 중요한 의제는 지식재고를 축적하고 관리하는 것이 된다. 따라서 지식관리시스템은 지식을 수집, 저장, 전달하는데 강조점을 둔다.

셋째는 지식을 과정으로 보는 관점이다. 지식은 전문성을 적용하는 과정으로 정의되며, 지식관리는 지식의 흐름 및 지식 창조, 공유, 분배의 과정에

11) 도서출판 두산(편), 『두산세계대백과사전』, 서울: 두산, 2006.

12) 김성태, 『전자정부론』, 서울: 법문사, 2003, 191면.

13) 이현주, 『infosense』, 서울: 사람in, 2000, 35-36면.

14 정보법의 의의와 과제

강조점을 둔다. 그 결과 지식관리시스템은 지식흐름의 너비와 깊이를 더욱 크게 하기 위하여 지식원천들 간의 연계를 제공하는데 초점을 둔다.

넷째는 지식을 정보로의 접근으로 보는 관점이다. 지식은 정보접근에 대한 체계적인 접근과 검색에 중점을 둔다. 그 결과 지식관리시스템의 중요한 역할은 적절한 정보를 검색하는 체제를 제공해 주는데 있다.

마지막 관점은 지식을 역량으로 보는 것이다. 지식은 행동에 영향을 주는 잠재적 영향력으로 정의되며 지식관리는 핵심적 역량을 키우고 전략적 노하우를 이해하도록 하는데 중점을 둔다.¹⁴⁾

(2) “지식”과 “정보”의 관계

20세기 이후 정보라는 개념이 등장함에 따라 지식은 새로운 의미를 갖게 되었다. 즉, 지식의 유사개념으로 정보, 자료 등의 용어들이 일반사람들에 의해 혼용되고 있는데 이는 분명히 구분되어질 필요가 있다. 학자들마다 이러한 모호한 경계를 설명하는 견해가 각기 다르다. 앨런 켄트로(Allen Kentro)는 데이터→정보→지식→지혜의 위계를 지닌 지식삼각형(knowledge triangle)을 제시하면서 정보는 “상황설명을 위한 데이터”로, 지식은 “의미 있는 정보”로 구분하였다. 보다 구체적으로 노나카 이쿠지로(野中郁次)는 정보를 “단편적인 사고”로, 지식을 “종합적인 사고”로 구분하였다. 그는 지식을 정보를 받아들인 사람이 주체적으로 가공하고 판단하는 능동적인 과정까지 포함된 것으로써, 사고와 경험을 창출해 내는 것으로 지식의 속성을 분류하였다.¹⁵⁾

14) 정윤수, “공공부문 지식관리의 효율적 추진을 위한 정책과제”, 「정보화정책」 제8권 제4호, 2004, 10-11면.

다시 말하면 지식과 정보는 정보통신기술의 혁신에 힘입어 상호 변환이 용이해짐으로써 이 두 개념이 혼용되는 경우도 있으나, 이 둘 사이에는 분명한 차이가 존재하고 있다. 지식, 정보, 자료는 모두 형식과 의미내용을 가진다는 점에서 공통점이 있으나 가공 여부 및 인간의 의미부여라는 점에서 차이를 가지고 있다. 자료는 일정한 문법에 따라 배열된 문자에 의미 내용이 들어있는 ‘있는 그대로’의 사실을 의미하며, 정보는 “인간적 또는 기계적으로 가공된 자료”를 의미한다. 매체유형에 따라 정보는 인쇄자료, 전자자료, 비정형자료, 마이크로자료 등으로 그리고 형태상으로는 음성, 기호, 영상 등으로 구분된다. 한편 지식은 인간의 체계적인 의미부여와 함께 고도화된 유형이라고 할 수 있다.¹⁵⁾

뿐만 아니라 지식은 첫째, 특정의 단순한 정보와 달리 특정한 자세, 전망, 의도의 기능을 가지고 있고, 둘째, 의미에 관한 것으로 내용 지향적이며 내용과 상관관계를 지니고 있다는 점을 특징으로 한다. 이에 비해 정보는 지식을 구체화하고 구축하기 위한 매체이자 자료를 의미하는데 프레드 드레츠키(Fred Dretske)는 정보를 “지식을 창조할 수 있는 상품”으로, 지식은 “정보를 보유하고 있거나 산출해 내는 믿음”이라고 각각 정의하여 양자의 관계를 적절히 제시하고 있다.¹⁶⁾

정보와 지식은 아무리 정보가 많이 수집되었다 하더라도 자신이 필요한 분야에 활용할 목적으로 수집된 정보를 일정한 체계에 따라 조직화하여 보

15) 김희연, “정보사회에서의 지식과 지식검색에 대한 고찰-네이버지식in을 중심으로”, 「정보통신정책」 제18집 제14호, 정보통신정책연구원, 2006, 2~3면.

16) 김용주, “지식정보사회에서의 지식의 의미와 학교 교육”, 「교육철학」 제22집, 한국교육철학회, 2002. 12, 49-50면.

17) Hirotake Nonaka(장은영 역), 『Knowledge-creating Company(지식창조기업)』, 서울: 세종서적, 1995, 89-90면.

16 정보법의 의의와 과제

다 성과 있는 업무를 추진하는데 유용하게 활용하지 않는다면 무용지물과 마찬가지이다. 전문가가 창출했거나 기존의 지식을 통합하여 자신에게 독특한 가치와 효용성을 지니는 지식을 갖고 있다 하더라도 그 지식이 자신의 업무에 적용되어 효용성 있는 결과를 창출하지 않으면 자기 지식이 아니라 전문가의 지식이다. 이럴 경우 전문가에게는 지식이 될지 모르지만 전문가에게 도움을 받는 사람에게는 정보로서의 역할밖에 하지 못한다 할 것이다.

(3) “지식정보”의 의미

지식과 지식정보, 두 용어가 혼용하여 쓰여 지는 상황에서 아직까지 “지식정보”에 대해 명확한 정의가 내려지고 있지는 않다. 다만 학문적 측면만을 강조한 개념인 경우에는 ‘지식’만을 사용하지만, 실용지식, 경험지식 등을 포함하고 지식의 가치 재창출 속성을 강조한 개념으로 사용하는 경우에는 ‘지식’과 ‘지식정보’ 모두 혼용하여 사용되고 있다. 지식정보는 “각각의 구성원과 조직들이 공유함으로써 서로 가치를 창출하는데 도움을 줄 수 있는 지식”으로, 통상적인 지식이 아니라 전문적인 지식으로써 행동에 효과적인 정보이자 결과에 초점을 맞춘 체계적인 정보라고 할 수 있다. 이러한 지식정보는 학문적 지식뿐만 아니라 실용적 지식과 현장 경험지식 등도 포함하고 있으며, 반드시 가치창출과 관련을 갖는 것으로 인식되고 있다.¹⁸⁾

이러한 개념을 지닌 지식정보는 다음과 같은 속성을 가진다.

첫째, 축적적 속성이다. 지식정보가 저장, 축적, 전달, 공유된다는 것은

18) 한국정보사회진흥원, 『국가 지식정보자원관리 및 유통체계 확립에 관한 연구』, 서울: 정보사회진흥원, 2000, 17-18면 참조.

지식정보가 하나의 대상물인 축적적 속성으로 인해 가능한 것이다.

둘째, 지식정보는 역동적 변화를 속성으로 한다. 지식정보를 인지한 자 안에서 지식정보의 자연 진화적 속성을 의미하는 것으로 사람이라는 능동적인 매개자와 결합할 때 가능하다. 지식정보와 능동적인 사람의 상호작용, 거기서부터 시작되어 순환되는 지식정보의 사이클 자체가 지식정보의 속성인 것이다.

셋째, 지식정보는 수행 능력적 속성을 지닌다. 문제규명의 능력, 문제해결의 능력, 더 나아가 가치창출의 능력을 지닌 것이 바로 지식정보이다. 단지 지식정보로서만 존재 할 때는 아무 의미가 없는 지식정보이기 때문에 수행능력을 행할 수 있도록 환경을 조성하는 것이 필요하다.¹⁹⁾

4. 헌법적 관점에서의 정보기본권의 설정가능성

현행 헌법에서는 정보사회에서 새롭게 대두되는 법적인 문제점을 해결하기 위한 기본권들 가령, 알권리(정보수령권, 정보수집권, 정보공개청구권), 자기정보통제권(개인정보자기결정권), 액세스권 등에 대해서는 명문으로 규정하고 있지 않다. 현행 헌법은 다만 새로운 정보관련 기본권을 가령 표현의 자유, 인간으로서의 존엄과 가치, 국민주권의 원리, 사생활의 비밀과 자유, 자기결정권 등에서 독자적 또는 복합적인 근거를 찾고 있다. 이로써 현재 정보화사회에 대응하기 위한 정보관련 기본권들은 각자 그 헌법적 근거가 다르며, 기본권 체계하에서도 각자 다른 기본권을 근거규정으로 하고 있다.

19) 한국정보사회진흥원, 『위의 연구보고서』, 2000, 19면 참조.

이러한 전통적인 기본권체계 하에서는 기존의 헌법원리나 특정 기본권 또는 몇몇 기본권을 근거로 정보관련 기본권에 접근하고 있다. 이러한 방법에 의할 경우 전통적인 기본권의 관점과 범주에 매몰되어 정보사회에서 나타나는 새로운 형식의 기본권을 본질적으로 또는 포괄적으로 다루지 못하는 문제점이 있을 수 있다.

하지만 아직까지 국내 헌법학계에서 정보기본권의 개념을 독자적인 체계를 가진 종합적인 기본권으로 보아야 한다는 주장은 생소하다. 다만 최근 현대 정보화사회의 발전에 따라 최근 국내에서는 기존의 기본권 체계를 재정비하여 “정보기본권”이라는 개념을 헌법에 신설하여야 한다는 주목할 만한 주장이 제기되고 있다.²⁰⁾

이 견해에 의하면 기존의 기본권 체계에서 단순히 표현의 자유의 일영역이거나 독자적인 기본권을 관념되었던 기본권들을 유형화하여 ① 정보통신의 비밀보장, ② 정보제공권(정보를 제공하지 아니할 권리), ③ 알권리, ④ 자기정보통제권(개인정보자기결정권) 등을 하위 개념으로 하는 포괄적인 “정보기본권”을 설정하여야 한다고 하고 있다.

구체적으로 이 견해에 의하면 (견해마다 분류방식에는 차이가 있으나) 대체적으로 먼저 정보통신의 비밀보장은 이미 헌법 제18조에 독자적인 유형으로 보장되어 있는 기본권으로서 새로운 기본권은 아니지만 정보통신의 비밀보장 즉 정보유통의 안전성보장은 개인의 사생활 보호차원 뿐만 아니라 정보주체 상호간의 신뢰성을 확보하고 정보통신을 촉진시키는 기능을

20) 가령 김배원, “정보기본권의 독자성과 타당범위에 대한 고찰”, 「헌법학연구」, 제12권 제4호, 2006, 199-232면; 정영화, “생성되고 있는 정보기본권에 관한 헌법적 고찰”, 「세계헌법연구」 제7호, 2002, 403-442면; 이인호, “디지털시대의 정보법질서와 정보기본권”, 「법학논문집(중앙대)」 제26집 제2호, 2002, 199-257면.

하기 때문에 정보환경 조성에 매우 중요한 역할을 한다. 이러한 정보통신의 안전과 비밀을 보장하는 것은 정보유통에 필수적인 전제로서 사생활 보호와 관련을 가지면서 모든 정보기본권의 기초를 이루는 역할을 동시에 수행한다.

둘째, 정보제공권(정보를 제공하지 아니할 권리)은 일반적인 표현의 자유를 포괄하는 넓은 개념으로서 언론매체의 권리인 동시에 국민개개인의 권리이기도 하다. 언론매체의 표현의 자유가 ‘불특정 다수’에 대한 의사표명의 자유인 반면, 여기서의 정보제공권은 ‘불특정 다수, 특정다수, 특정개인’에 대한 정보의 제공을 모두 말한다.

셋째, 알권리는 세부적으로 정보수령권, 정보수집권, 정보공개청구권으로 분류할 수 있다.

먼저 정보수령권은 국가로부터의 방해 없이 정보를 수령할 수 있는 자유이며, 여기에는 정보를 취사선택할 수 있는 권리와 아울러 정보수령거부권(정보를 수령하지 아니할 권리)을 포함한다.

또한 정보수집권은 자발적 또는 중립적 정보원으로부터 정보를 취득할 수 있는 권리를 말한다. 정보수집권은 그 주체에 따라 개인의 정보수집권과 언론기관의 정보수집권으로 구분할 수 있는데, 후자의 경우 즉 언론기관의 정보수집권(취재의 자유)은 본래 ‘불특정 다수’에 대한 표현을 전제로 하는 보도의 자유를 위한 것이기 때문에 표현의 자유의 일종으로 다루어져야 한다고 보고 있다.

나아가 정보공개청구권은 비자발적 정보원으로부터 정보의 공개를 요구하는 권리로서 정보의 수령·수입권에 비하여 정보주체에게 가장 적극적인

행위가 요구된다.

넷째, 자신에 관한 정보를 수집·가공·이용하는 데 있어 자신의 결정에 의하여야 한다는 자기정보통제권(개인정보자기결정권)을 들 수 있다.

헌법재판소에서는 개인정보자기결정권에 대하여 “독자적 기본권으로서 헌법에 명시되지 아니한 기본권”으로 보고 있다.²¹⁾ 개인정보자기결정권을 인격권과 사생활의 비밀과 자유를 근거로 도출하는 경우에는 그 보호대상이 되는 개인정보를 자연인의 것으로 한정될 위험성이 있다.

하지만 정보화사회에서는 정보주체가 자연인 뿐 만 아니라 법인에도 있을 수 있으므로 개인정보자기결정권은 사생활의 비밀과 자유에서가 아니라 독자적인 정보기본권에서 도출하여야 한다고 보고 있다.

이와 같이 현재 정보화사회에서 발생하는 제반 문제들에 대한 다양한 기본권들은 그동안 독자적인 기본권으로 관념되면서 기존의 기본권 체계 내에서 설명되고 도출되어 왔다. 현행 기본권 체계에 의하면 정보사회에서 새로이 출현한 기본권들을 모두 포괄하지 못하고 각자 개별적인 영역에서 정보화 관련 기본권들이 설명됨으로써 새로운 기본권의 범위를 전체적으로 설명하고 있지 못하는 단점이 있다. 이러한 문제점은 현행 헌법을 유지한 채로 해석 만에 의하여 정와 관련된 기본권들을 해석하려 하는 경우에는 결코 해소될 수 없다.

차후 만일 헌법의 개정이 이루어진다면 정보사회에서 새롭게 대두된 기본권들을 이른바 ‘정보기본권’으로 체계화하여 ‘정보’를 중심으로 하는 독자

21) 현재 2005. 5. 26. 2004헌마190.

적인 기본권을 설정하는 방안도 구체적으로 검토해보아야 한다. 물론 이러한 작업을 위해서는 정보기본권의 필요성과 타당성을 분석하고, 하위 기본권들의 독자적인 내용들을 구체적으로 밝히는 것이 선행되어야 한다.

여기에서 유의해야 할 것은 정보유통의 구조변화와 당해 사회의 주된 커뮤니케이션 매체(media)가 무엇인가에 따라 새로운 정보법질서가 탄생하는 것이기 때문에 정보법의 규율범위는 커뮤니케이션 매체 및 정보환경의 변화에 따라 변화하는 유동적인 개념이라고 보아야 한다는 점이다.

3. 정보기본권의 설정가능성

정보기본권은 정보의 자유와 보호를 규범영역으로 하는 국민의 기본권이다. 정보기본권에 대해 독일 헌법에서는 별도의 항목으로 설정하여 보장하고 있지는 않지만, 이러한 내용이 인정된다는 데에는 이론이 없다.

정보기본권을 설정할 경우 정보기본권의 구체적인 내용은 먼저 ‘정보공개청구권’, ‘정보프라이버시권’ 및 ‘정보보안권’으로 이루어진다고 볼 수 있다.

이 중 첫째, ‘정보공개청구권’은 국가기관 또는 공공기관이 직무상 작성 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 기록사항 등에 대하여 개인이 그 정보를 열람·복사할 수 있도록 요구할 수 있는 권리이다.

국민이 그 공개를 청구할 수 있는 정보는 ‘국가의 정보’와 아울러 ‘국가에 의하여 보호받는 대상이 되는 개인의 정보’를 포함한다. 또한 컴퓨터에 의해 처리되는 정보 및 매체 등에 기록된 것 역시 공개청구 대상이 된다.

22 정보법의 의의와 과제

둘째, ‘정보프라이버시권’은 인격주체의 ‘홀로 있을 수 있음’을 보장하는 ‘소극적 프라이버시의 권리’ 및 적극적인 의미로서 인격주체성을 현출하는 자기정보통제권으로서의 ‘개인정보자기결정권’이 있다.

셋째, ‘정보보안권’은 정보의 보전적 개념으로서 정보형식의 완전성, 즉 안정성과 무결성을 보호하기 위한 기본권이다. 정보보안권으로부터 국민은 정보시스템의 안전을 보장하는 법제의 제정을 청구할 권리를 가지게 되며, 국가는 국민의 생명과 안전을 보호하기 위하여 인정된다.

‘정보프라이버시권’은 정보내용의 비밀보호를 위한 권리임에 반하여, 정보보안권은 정보의 보전적 개념으로서 정보형식의 완전성을 보호하는 권리이다. 완전성에는 안정성과 무결성 보호가 포함된다.

정보의 주체인 개인의 정보보안권이 기본권으로 인정되기 위해서는 정보가 누구나 접속가능한 전산망에 의하여 전자적으로 이동가능한 상태에 있어야 한다. 또한 정보보유자와 정보관리자가 통제할 수 있는 정도 및 범위의 설정, 정보보유자의 프라이버시권 보호와의 관계, 국익관련 정보와 음란물 등 공익관련 정보 등에 대한 심사권의 헌법적 한계 등 기본권적 가치 판단이 전산망을 통한 정보취득과 유통관련 법제와 견련성이 있어야 한다.

(4) ‘정보보안권’ 개념의 설정가능성

일반적으로 생활관계는 그에 상응하는 법률관계를 요구한다. 따라서 IT 인프라를 통한 컴퓨터·인터넷은 공동체 생활관계의 중심을 이루는 것으로서 이러한 생활관계 역시 통상적인 생활관계와 마찬가지로 이를 진흥하는 측면과 부작용과 역기능을 억지·복구하는 측면으로 구분하여 입법되어야

한다. 인터넷상의 법률관계의 순기능을 진흥하는 기능으로서 그 인터넷망의 원활한 포설과 관리를 위한 제반 법제를 말하고, 역기능을 억지·복구하는 것은 인터넷의 사용으로 인하여 발생할 수 있는 여러 가지의 피해를 예방하거나 일단 피해 발생 시 이를 신속히 복구하는 것을 내용으로 한다.

이렇게 정보보안권은 정보의 ‘무결적 소통’을 위한 네트워크 침해사고의 방지와 사고시의 피해확산 방지, 사고복구 등을 보장하여야 한다. 이를 위하여 사고예방과 아울러 종합적인 대응체계와 협력체계를 구축하여 사고발생시 신속한 신고, 필요 요원들의 현장 조사와 자료요구 및 응급조치권과 사후 관리 제도를 확립하는 것이 중요하다. 따라서 평상시 대규모의 침해사고에 대비하기 위하여 관련 법률의 규정을 이에 적합하도록 정비하고자 노력하여야 한다.

여기에서는 인터넷 사업자와 이용자의 권한과 책임을 규정하여 각 통신사업자 및 기관이 주요기반시설 침해사고 발생 시 정보통신기반 시설보호 기구에 즉각 보고하고 침해사고가 발생한 시스템 및 시설에의 출입을 통한 현장조사와 각종 자료의 열람 및 제출 요구권을 덤으로써 담당공무원 및 관련기관 직원의 사고원인분석과약을 가능하도록 하고 있는 것이다.²²⁾

22) 이상의 논의에 대해서는 강경근, “정보보호의 헌법규범적 접근과 전망”, 「공법학연구」 제6권 제2호, 2005, 203-223면; 박진애, “표현의 자유와 국가안보 -국가안보와 관련한 독일기본법상 표현의 자유의 제한에 대한 비교법적 고찰-”, 「헌법학연구」, 제14권 제1호, 2008, 197-222면 참조.

제2절 정보법의 구성체계

1. 정보법의 분류

정보화의 추진과 관련된 법제도는 그 입법목적, 기능과 역할에 따라 다양한 분류가 가능하다. 한국정보화진흥원의 자료에 따르면²³⁾ 정보화와 관련된 법률들을 크게 5가지로 분류하고 있다. 아래의 분류체계는 정보법에 대한 완결적 체계를 의미하는 것은 아니며, 개별 법률의 분류 역시 중첩되는 경우도 있는 것으로 보인다.²⁴⁾ 하지만 아래의 분류 방식은 지엽적인 개별 법제의 문제를 논하기보다 포괄적·거시적으로 정보법에 대한 체계적 이해를 제고하는데 매우 큰 도움이 될 수 있을 것으로 보인다. 구체적으로 한국정보화진흥원 측의 견해대로 정보법제를 분류하면 다음과 같다.

첫째, 정보사회의 기반을 조성하는 법제이다.

이러한 종류의 법률들은 다시 정책추진기반확립, 정보통신기반구축, 정보통신접근기반확보 등 세 가지의 하위 목표를 실현하는 법률들로 구성되어 있다.

이 중 정책추진기반확립을 위한 대표적인 법률로는 국가정보화기본법, 전자정부법, 유비쿼터스도시의건설등에관한법률 등이 있다.

또한 정보통신기반구축을 위한 법률들로는 전기통신기본법, 전파법, 정보통신공사업법, 건축법, 도로법, 조세특례제한법, 정보통신기반보호법 등

23) 한국정보화진흥원, 『2009 상반기 정보화법제』, 서울: 한국정보화진흥원, 4-5면.

24) 가령 정보사회지식재산권의 확립은 정보화의 역기능에서 비롯된다고도 볼 수 있을 것이다.

을 들 수 있다.

다음으로는 정보통신접근기반을 확보하기 위한 법률들이 있다. 이러한 목적을 위해 전기통신사업법, 농림어업인삶의질향상및농어촌지역개발촉진에 관한법률 등이 있다.

둘째, 정보사회서비스의 활성화를 위한 법제가 있을 수 있다.

정보사회서비스의 활성화를 위해서는 다시 국가의 전자정부실현을 위한 법제와 전자적 의사결정 및 전자거래 확산에 관한 법률들이 있을 수 있다.

전자정부의 실현을 위해서는 민원사무의 처리에 관한 법률, 주민등록법, 공공기관의 정보공개에 관한 법률, 원격영상재판에 관한 특례법 등이 있다.

또한 전자적 의사 결정 및 전자거래확산을 전자서명법, 전자무역촉진에 관한 법률, 전자금융거래법, 전자거래기본법, 전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률 등이 있다.

셋째, 정보통신산업의 육성을 위한 법률이 있다.

정보통신산업의 육성을 위한 법률에는 전기통신사업법, 소프트웨어산업진흥법, 온라인디지털콘텐츠사업발전법, 게임산업진흥에관한법률, 영화및비디오물의진흥에관한법률, 문화산업진흥기본법 등이다.

넷째, 정보사회의 지식재산권을 확립하는데 주안점을 두고 있는 법률들이 있다. 이러한 법제들은 향후 디지털화로 인한 정보사회의발전과 함께 더욱 중요성이 부각될 것으로 보인다.

정보사회에서의 지식재산권 확립과 관련된 법률로는 저작권법과 컴퓨터

26 정보법의 의의와 과제

프로그램보호법이 있다.

다섯째, 정보화사회의 역기능을 방지하여 정보화로 인한 국민의 기본권 침해여지를 감소시키는 것을 목적으로 하는 법률들이 있다.

이러한 목적으로 위해 정보보호 및 정보보안과 정보통신윤리의 측면이 강조되고 있다.

먼저 정보보호 및 보안에 관련되는 법률은 정보통신망법과 공공기관의 개인정보보호에관한법률, 위치정보의이용및보호에관한법률, 신용정보의이용및 보호에관한법률 등이다. 또한 정보통신 네트워크 상에서 이루어지는 행위에 대한 윤리적 측면에서의 문제점을 방지하기 위해 형법, 청소년보호법, 전기통신사업법, 정보통신망법 등이 제정·시행되고 있다.

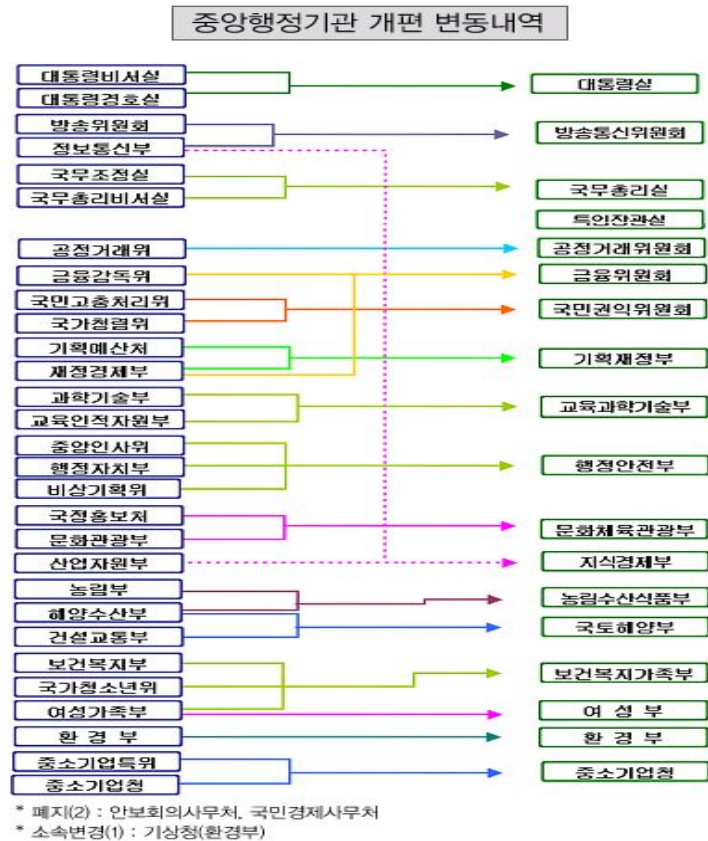
<표 1> 정보화 법제 분야별 주요 법률²⁵⁾

(가) 정보사회 기반조성			(나) 정보사회 서비스활성화		(다) 정보통신 산업육성	(라) 정보사회 지식재산권확립	(마) 정보사회 역기능 방지	
(1) 정책추진 기반확립	(2) 정보통신 기반구축	(3) 정보통신 접근기반확보	(1) 전자정부실현	(2) 전자거래확산			(1)개인정보보호	(2)정보통신윤리
국가정보화기본법 전자정부법	전기통신기본법 전파법 정보통신공사업법 건축법 도로법 조세특례제한법 정보통신기반보호법	전기통신사업법 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발촉진에 관한 특별법」	「민원사무처리에 관한 법률」 주민등록법 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 「원격영상재판에 관한 특별법」	전자서명법 「전자무역촉진에 관한 법률」 화물유통촉진법 전자금융거래법 전자거래기본법 「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」	전기통신사업법 소프트웨어산업진흥법 온라인디지털콘텐츠 산업발전법 「음악산업진흥에 관한 법률」 「게임산업진흥에 관한 법률」 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 문화산업진흥기본법	저작권법 컴퓨터프로그램 보호법	「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 「위치정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」	형법 청소년보호법 전기통신사업법 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」

25) 방동희, “IT법의 분류와 체계에 관한 연구”, 「전자정부법제연구」, 제2권 제2호, 2007, 185면 이하 참조. 방동희 박사는 국내에서 최초로 그간의 정보관련 법률들을 체계화하는 작업을 진행하여 독자적인 분류체계를 제시하였으며, 이러한 체계화 시도는 향후의 정보법 발전에 크게 기여할 것으로 본다.

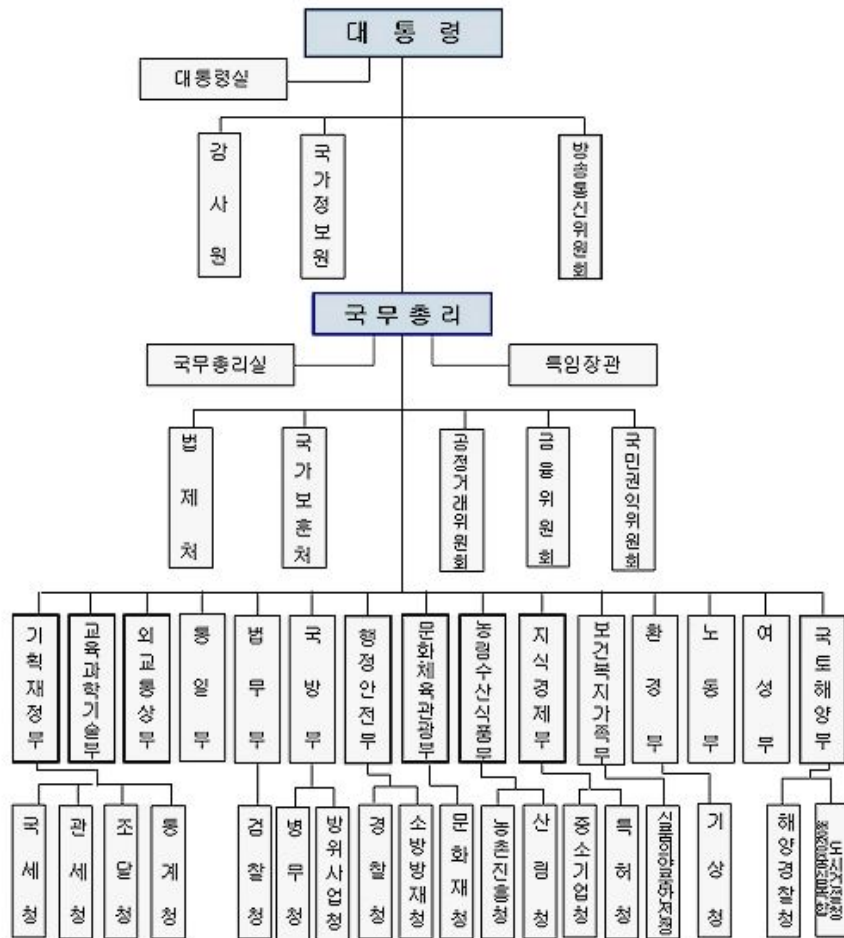
2. 정보법의 기능에 따른 권한 배분 및 추진체계

지난 2007년 12월 대통령선거에서 이명박 대통령이 실용정신을 기치로 대통령에 당선된 이후 정부는 2008년 2월 2월 15부 3실 5위원회의 큰 시장 작은 정부를 지향하는 조직을 확정하였다. 이번 정보조직법 개정에 의하면 유관부처를 통합하여 그간 부처 분할 및 할거로 인한 정책추진의 애로를 제거하고 보다 효율적인 방향으로 개편하는 것을 목표로 한다.



<그림 1> 중앙행정기관 개편 변동 내역

개편 정부조직기구도 (2원15부2처18청5위원회3실)



※ 부총리제 폐지

※ 한시조직(5): 진실화해를위한과거사정리위원회, 일제강점하강제동원피해진상규명위원회, 친일반민족행위진상규명위원회, 군의문사진상규명위원회, 친일반민족행위지재산조사위원회

※ 독립기관 : 국가인권위원회

<그림 2> 2008년 정부조직개편도

위에서 보는 바와 같이 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부를 설치하였고, 산업자원부와 정보통신부의 산업육성기능을 합하여 지식경제부로 일원화 하였으며, 방송위원회와 정보통신부의 기능을 합쳐 방송통신위원회를 설치하는 등 정보 및 정보화관련 업무가 정보통신부나 행정안전부 중심에서 다수의 부처 및 위원회로 이관되었다.

이러한 정부조직법의 개정에 따라 정보화관련 법률들은 다음과 같이 그 주무 부처가 변경되었다.

IT분야에서는 정보통신부의 국가정보화 기능을 행정안전부로 이관하여 전자정부와 국가정보화 추진체계를 행정안전부 위주로 개편하였다. 이는 참여정부시대 이래 전자정부와 국가정보화 추진의 주체문제에 대해 행정안전부와 정보통신부가 지속적으로 충돌해 온 것을 해결하기 위함이었다. 당시 정보통신부는 정보화촉진기본법에 의하여 정보통신부를 중심으로 한 국가정보화추진체계를, 행정안전부는 전자정부법을 제정하여 전자정부구현을 위한 행정업무의 전산화 문제의 주체를 행정안전부로 설정했기 때문에 양자 간에 지속적으로 관할권과 추진체계를 놓고 갈등이 계속된 바 있다.

지난 2008년 실용정부의 정부조직 개편으로 인하여 국가사회 정보화와 공공정보화로 이원화된 정보화 기능이 행정안전부로 통합되어 통일적이고 체계적인 국가정보화 정책추진의 초석이 놓여졌다.

이번 개정 정부조직법에 의하면 정보화촉진기본법, 정보시스템의효율적도입및운영에관한법률, 정보격차해소법, 지식정보자원관리법, 전자서명법, 정보통신기반보호법 등의 법률들이 구 정보통신부에서 행정안전부로 이관되었다. 기타 다른 정보화 관련 법률들은 지식경제부, 방송통신위원회로 이관되었다.

<표 2> 정부조직법 개정에 따른 정보화 관련 법률 이관 현황

법률명	부문(장)	이관부처
국가정보화기본법	- 정보화 추진체계(제2장)	행정안전부
	- 국가사회 정보화의 촉진(제2장의2)	
	- 정보통신산업의 기반조성(제3장)	지식경제부
	- 정보통신진흥기금(제5장)	
	- 정보통신기반의 고도화(제4장)	방송통신위원회
정보통신망법	- 정보통신망이용촉진 및 정보보호시책의 강구(제4조)	행정안전부
	- 개인정보의 보호(제4장)	
	- 정보통신망의 이용촉진(제2장)	지식경제부
	- 정보보호산업협회의 설립(제68조의2)	
	- 정보통신망에서의 이용자보호(제5장)	방송통신 위원회
	- 정보통신망의 안정성 확보(제6장)	
	- 통신과금서비스(제7장)	
	- 정보통신산업협회의 설립(제68조)	
정보통신기반 보호법		행정안전부
	- 정보보호컨설팅전문업체 지정(제5장)	지식경제부
온라인자랑문화콘텐츠산업발전법		문화체육관광 부
컴퓨터프로그램보호법		
소프트웨어산업진흥법		지식경제부
전기통신기본법	- 전기통신기술의 진흥(제2장)	지식경제부
	- 전기통신설비(제3장)	
	- 전기통신기자재 관리(제4장)	방송통신 위원회
	- 통신위원회(제5장)	
	- 통신재난관리(제6장)	
전기통신사업법		방송통신 위원회
전파법		
정보통신공사업법		
통신비밀보호법		
인터넷멀티미디어 방송법		
위치정보의보호및이용 에관한법률		
인터넷주소자원관리에 관한법률		

제3절 우리나라 정보법 연혁 및 현황

1. 정보법의 발전연혁

(1) 국가정보화기본법 제정 전

현재의 국가사회 정보화 추진 및 성과는 지난 1980년 대 후반부터 국가에 의한 정보화 정책을 입안하고 이에 대한 정책을 추진해온 결과라고 할 수 있다. 우리나라에서 정보화정책 및 정보통신산업의 추진방향을 최초로 천명한 것은 지난 1985년 체신부의 정보사회기반조성법안이다. 이 법안은 1986년 전산망보급확장및이용촉진에관한법률로 명칭을 바꾸어 제정되었다. 이 법은 전산망의 개발보급과 이용등을 촉진하여 정보화사회의 기반을 조성함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 제정되었다.²⁶⁾

이 법 제4조에 의하면 체신부장관은 전산망의 개발보급과 이용등을 촉진하고 정보화사회의 기반을 조성하기 위한 전산망의 개발보급과 이용등에 관한 기본계획을 수립하고 이를 공고하여야 한다고 규정하고 있었다.

그 후 1991년 정보통신연구·개발에관한법률이 제정되었고, 상공부에 의해 정보통신 산업발전 기반조성에 관한 법률(안)이 제안되었다. 1992년에서 1994년간에는 경제기획원의 정보화촉진기본법, 체신부의 정보화촉진 및정보통신산업발전특별법안 등이 제안·폐기되기도 하였다.

26) 법률 제3848호, 1986. 5. 12. 제정, 1987. 1. 1. 시행.

그 후 1994년 12월 4일 문민정부의 정부조직개편에 의해 체신부가 정보통신부로 조직이 확대개편되면서 당시 상공자원부, 공보처, 과학기술처 등에 산재해 있던 정보통신 관련 기능들이 정보통신부로 이관되었다. 정보통신부는 부처 설립 후 정보화촉진기본법을 마련하여 1995년 8월 4일 법률 제4969호로 공포하였다.

이 법은 정보화와 관련하여 정보화촉진 및 정보통신산업육성과 초고속 정보통신기반을 구축하기 위한 근거법 중 기본법으로서의 기능을 하게 되었다. 이 법은 정보화를 촉진하고 정보통신산업의 기반을 조성하며 정보통신기반의 고도화를 실현함으로써 국민생활의 질을 향상하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.²⁷⁾ 이 법은 정보화 분야의 모범으로 기능하여 정보화촉진의 일반원칙을 제시하고 있었다. 정보화촉진기본법은 수차례 걸쳐 개정되었는데, 특히 2004년의 개정에서는 방송·통신·인터넷이 융합되는 미래의 정보통신환경에 대응하기 위하여 방송·통신·인터넷이 융합된 고품질의 서비스를 고속·대용량으로 제공할 수 있는 광대역 통합정보통신망의 구축을 위한 법적 근거를 마련하였다. 그리고 2006년 개정에서는 기존에 국가정보화 기능을 수행해 오던 한국전산원의 명칭을 한국정보사회진흥원으로 변경하였으며, 정보통신국제협력진흥원을 설립하였다.

(2) 현행 국가정보화기본법의 내용

정보화촉진기본법은 지난 2009년 5월 22일 행정안전부에 의해 전부개정되어 2009년 8월 23일부터 국가정보화기본법²⁸⁾으로 명칭이 변경되었다.

27) 구 정보화촉진기본법 제1조 참조

28) 법률 제9705호, 2009. 5. 22. 전부개정, 시행 2009. 8. 23.

34 정보법의 의의와 과제

2008년 2월 정부조직 개편으로 정보화 기능이 다수 부처로 분산되고 체계적으로 국가정보화의 패러다임이 정보화 촉진에서 정보 활용 중심으로 변화하는 등 국가정보화의 추진 환경이 급격히 변화하고 있어, 이에 부응하는 새로운 국가정보화의 기본이념 및 원칙을 제시하고 관련 정책의 수립·추진을 위한 사항을 규정하여 지식정보사회의 실현에 이바지하려는 목적으로 제정되었다.

국가정보화기본법은 국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함으로써 지속가능한 지식정보사회의 실현에 이바지하고 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다.

국가정보화기본법 제6조 제1항에 의하면 정부는 국가정보화의 효율적, 체계적 추진을 위하여 5년마다 국가정보화 기본계획을 수립하여야 한다. 또한 동조 제2항에 의하면 기본계획은 행정안전부장관이 국가와 지방자치단체의 부문계획을 종합하여 수립하며, 제9조에 따른 국가정보화전략위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에도 이와 같다.

또한 국가기관등의 국가정보화 추진과 관련된 정책의 개발과 건강한 정보문화 조성 및 정보격차 해소 등을 지원하기 위하여 한국정보화진흥원을 법정기관으로 설립하도록 하고 있다.

국가기관등은 국가정보화의 추진을 통하여 창출되는 각종 지식과 정보가 사회 각 분야에 공유·유통될 수 있도록 필요한 기반을 마련하여야 한다(법 제18조). 이 법에서는 공공정보화, 지역정보화, 민간분야 정보화 등 세 개 분야에서 정부와 민간이 각각 정보화를 추진하여야 한다고 규

정하고 있다.

첫째, 공공정보화는 국가기관등에서 추진한다. 국가기관등은 행정 업무의 효율성 향상과 국민 편의 증진 등을 위하여 행정, 보건, 사회복지, 교육, 문화, 환경, 과학기술 등 소관 업무에 대한 정보화를 추진하여야 한다(법 제15조 제1항).

둘째, 지역정보화는 국가기관과 지방자치단체가 공동으로 추진한다. 국가기관과 지방자치단체는 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역 간 균형발전, 정보격차 해소 등을 위하여 하나 또는 여러 개의 지역·도시에 대하여 행정·생활·산업 등의 분야를 대상으로 하는 정보화를 추진할 수 있다(법 제16조 제1항).

셋째, 민간분야의 정보화 추진 주체는 정부이다.

정부는 산업·금융 등 민간 분야의 생산성 향상과 부가가치 창출 등을 위하여 기업의 정보화 및 정보통신기반의 구축·이용 등 민간 분야의 정보화에 필요한 사항을 지원할 수 있다(법 제17조 제1항).

이와 더불어 이 법에서는 제29조부터 제36조까지에 걸쳐 정보이용의 건전성·보편성 보장하기 위한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 구체적으로 국가와 지방자치단체는 정보문화의 창달과 정보격차 해소를 위한 시책을 마련하도록 하며, 행정안전부장관은 인터넷 중독 예방, 웹사이트 접근성의 보장 및 정보격차해소교육의 실시 등 이를 지원하기 위한 각종 시책을 수립·추진하도록 하여야 한다.

또한 정부는 정보이용의 안전성·신뢰성 보장하는 조치를 취하여야 한

36 정보법의 의의와 과제

다(법 제37조부터 제42조까지에 규정됨). 이를 위하여 정부는 정보보호, 개인정보 보호, 건전한 정보통신 윤리의 확립, 이용자 권익보호 등을 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다고 규정하고 있다.

제3장 해외의 정보법 현황 및 시사점

제1절 방송통신융합분야

1. 개설

최근 급격한 디지털화의 진행으로 인하여 종전에 제한된 통신 또는 방송 서비스만을 제공할 수 있었던 네트워크와 단말기의 서비스 제공범위가 확대되고 있다. 그 결과로 하나의 네트워크와 단말기를 통해 방송, 전화, 인터넷을 제공하는 Multi play services(TPS, QPS)의 결합 서비스가 제공되고 있으며, 디지털화, 광대역화, IP방식화가 융합의 동인으로 작용하여 제작(Creation), 유통(Distribution), 이용(Usage)방식의 변화가 가속화되고 있다.

이러한 방송과 통신의 융합현상이 전개됨에 따라 하나의 네트워크에서 제공되는 이종 서비스에 대한 규제와 다른 네트워크를 통해 제공되는 동일한 서비스의 규제의 형평성 문제가 제기되기 시작하였다. 즉 현행 네트워크 중심의 규제체계는 융합현상으로 인해 동일한 네트워크에 제공되는 이종의 서비스들을 같은 것으로 보거나, 이들 개별 서비스들이 추구하는 공익 목표를 동일시하는 오류와 혼란이 초래될 가능성이 높아지게 된 것이다.

향후 융합현상으로 인한 이러한 규제체계의 혼란을 제거할 수 있도록 법제가 완비되지 못하고 현재와 같이 네트워크 중심의 수직적 서비스 규제 체계 및 규제 관할권을 유지할 경우에는 규제 형평성, 중복 및 공백의

문제가 심화·확대될 것으로 예상되고 있다.

선진 각국에서는 방송과 통신의 융합현상에 대해 다년간의 연구 끝에 이미 법제 정비를 완비하였거나, 기초적인 연구와 조사가 완료되어 있다. 반면, 국내에서는 아직 수평적 규제체계를 도입하여야 한다는 총론에만 합의하고 있을 뿐 개별적인 사안에 대해서는 아직 합의를 이루고 있지 못하다. 향후 이 문제를 처리하기 위한 다양한 의견을 종합하여 ‘동일 서비스 동일 규제원칙’에 입각한 수평적 규제체계의 확립이 필요하다.

이를 위하여 우선 선진 각국에서 이미 논의되어 법제화가 완비되었거나 법제화를 위하여 진행되고 있는 연구결과를 간략히 살펴본다.

2. 해외사례 및 시사점

(1) 유럽연합(EU)

가. 개설

유럽연합(EU)에서는 방송과 통신의 융합을 위한 특별한 규정들이 창출되었다. 우선 독일에서는 최초로 인터넷서비스에 대한 독자적인 규율의 필요성이 인정되었고, 1997년에 전 세계적으로 선도적 역할을 하고 있는 인터넷법률들이 제정되었다. 이후 유럽의 많은 국가들이 독일의 예를 따르고 있으며 EU는 가이드라인을 통해서 이러한 규범과 조화를 이루어야 한다고 판단하고 있다.

EU는 제한된 범위 내에서 유럽연합에게 개별적으로 위임하고 있는 경

우와 규범문제가 유럽적 차원에서 해결될 수 있는 경우에만 유럽 시장을 위한 공통적인 규범을 제정할 수 있다. 이러한 전제하에서 유럽연합은 조화의 목적들을 결정하고 회원국들에 의해 수용되어야만 하는 가이드라인을 제정할 수 있다.

1995년의 데이터보호가이드라인, 1997년에 제정되고 2002년에 개정된 전자통신에서의 데이터보호를 위한 가이드라인, 1997년의 원격판매가이드라인, 2002년의 금융서비스제공의 원격판매가이드라인, 1996년의 데이터뱅크가이드라인, 2001년의 정보화 사회에서 저작권과 관련 피보호권의 특별한 측면의 조화를 위한 가이드라인, 2004년의 정신적 권리의 실행을 위한 가이드라인 및 2006년의 통신데이터의 예비저장을 위한 가이드라인 등을 제정하였다.

또한 2000년의 전자서명을 위한 가이드라인, 2000년의 전자상거래를 위한 가이드라인, 2000년의 전자화폐기구의 개시, 활동, 활동의 감독을 위한 가이드라인 등을 통하여 멀티미디어 분야에 대한 통합적인 규율을 시도하고 있다.

EU의 가이드라인들은 EU공동체조약 제249조에 규정되어 있지만, 이 가이드라인들은 규제의 목적들만을 확정하였고, 회원국들의 법문화와 법구조에 적합한 구체적인 수용형태에 대해서는 회원국들이 스스로 결정하도록 하고 있다.

나. EU 지침의 의미와 종류

2002년에 EU의 집행기구인 EC는 지난 1997년 발표한 녹색(Green

Paper, 1997)를 수정·보완한 지침을 통해²⁹⁾ 융합모델에 적합한 통신규제 모델(Regulatory Framework)을 제안한 바 있다. 한편 OECD 역시 최근 수평적 규제틀(Horizontal Regulatory Framework) 전환 시의 규제정책의 문제점에 대해 본격적으로 논의하고 있다.³⁰⁾

지난 2002년 EU는 방송·통신 전 영역을 전송(transmission: 네트워크+서비스)과 콘텐츠(content)로 구분하여 규제하는 수평적 규제체계의로의 전환에 관한 지침을 채택한 바 있다.³¹⁾ 또한 이 지침에서는 실시간방송(scheduled linear content)과 비실시간방송(non-linear content)을 구분하여 규제하고 있다. 현재 EU의 25개 회원국 중 24개국이 이미 이 지침에 따라 자국의 법제를 개선하여 수평적 규제체계를 도입한 바 있다.

EU에서는 방송통신 및 융합형 서비스를 다루는 규제의 외적 프레임워크를 설립함에 있어 준수해야할 몇 가지 원칙들을 가이드라인(지침)의 형식으로 제시하고 있다. 규제프레임워크지침에 의하면 경쟁(Competition) 지침, 인가지침(Authorization), 접근지침(Access and Interconnection), 보편적서비스지침(Universal Service), 정보보호지침(Data Protection) 등 5

29) European Union, Directive 2002/20/EC of the European parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services(Framework Directive). Official Journal of the European Communities, L 108/33, 2002.

30) OECD, The Implications of Convergence for Regulation of Electronic Communications. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL, 2004. 통신측면에서의 초기모델에 대한 논의는 황준석·송정수, “정보통신정책의 미래: Layered Model적 통신융합 정책 접근”, 『통신시장』 제56호, 2004. 9. 참조

31) 현재 우리나라에서는 방송통신의 개념과 아울러 서비스 분류체계 및 방송통신 업계에 막대한 영향을 미칠 수 있는 수평적 규제체계의 도입과 관련하여 ① 전송(carriage 또는 transmission)사업과 ② 콘텐츠(content)사업으로 구분하는 ‘2분할 규제안’과 ① 전송(carriage 또는 transmission)사업과 ② 콘텐츠(content)사업 및 ③ 플랫폼(platform) 사업으로 구분하는 ‘3분할 규제안’이 제시되고 있다.

개의 지침으로 구분하고 있다. EU에서 규제체계와 관련하여 각국에 전달한 지침은 다음과 같다.

<표 3> EU의 새로운 규제체계(NRF)의 지침 및 주요내용

지침	주요내용
규제체계 지침	1) 기존 역무별 규제체계를 계층별 수평규제 체계로 전환 (전자커뮤니케이션 네트워크와 서비스, 기술중립성) 2) 시장지배적사업자(SMP)에 대한 보편적서비스나 설비접근 제공, 회계분리, 정보공개 등 특별의무 규제 부과 3) 규제기구는 독립성, 불편부당성, 투명성 확보
인가지침	1) 개별면허 폐지 → 일반인가 전환(통지만으로 사업개시, 방송·통신 공통 적용), 모든 네트워크와 서비스의 자유로운 보장 (단, 주파수 면허는 제외) 2) 의무사항 최소화 및 비차별적 적용
접속지침	1) 네트워크나 관련 설비에 대한 접근, 상호접속에 있어서의 경쟁지속, 상호 운용성 및 소비자혜택을 목표로 사업자들의 권리와 의무 규정 2) 상호접속 개념을 CAS, APIs, EPGs 등에 확대 적용
보편적서비스 지침	1) 서비스에 대한 이용자들의 권리 정립, 사업자 의무규정 2) 보편적서비스 보전은 시장왜곡 최소화의 원칙을 준수
경쟁지침	1) 전자커뮤니케이션 망과 서비스에 대한 배타적, 예외적 권리를 폐지, 주파수 이용권은 객관성·비차별성·투명성·비례성 절차에 따라 부여 2) 수직적 통합구조를 가진 전자커뮤니케이션 망 제공사업자의 지배력 남용행위 금지 3) 공중 이용전화서비스의 지배적 사업자의 공중 전자커뮤니케이션 망과 케이블텔레비전 망 운영의 법인분리 의무
정보보호 지침	1) 프라이버시 등 동등한 수준의 기본권리와 자유 보장 2) 전자통신 장비와 서비스, 개인정보의 자유로운 이전 보장

EU의 전자커뮤니케이션 규제지침의 핵심은 현재의 방송·통신 영역에서 지상파방송, 유선방송, 위성사업, 통신사업 등으로 분류되어 있는 수직적인 전송계층과 콘텐츠 계층을 2원화하여 전송계층과 콘텐츠계층으로 분류하여 규제하자는 것이다.

먼저 콘텐츠 계층은 시청각서비스(Audio-visual Service)라는 명칭으로 통일하되 이용자가 당해 서비스를 통제하고 이용할 수 있는가에 따라 linear서비스와 non-linear서비스로 구분하여 규제할 필요가 있다고 한다. 구체적으로 이 지침에 의하면 다음과 같이 서비스를 구별하여야 한다고 보고 있다.

첫째, linear서비스와 non-linear서비스 모두에 대해 공통적으로 country of origin의 원칙을 제안하였다.

country of origin의 원칙이란 서비스가 유럽 내인 외국에서 제공될 경우에는 각국의 문화적 환경에 불구하고 당해 서비스가 유럽시장에서 원활하게 제공될 수 있도록 동일한 기준으로 유통기준이 적용될 수 있어야 한다는 것이다.

둘째, 광고에 대한 규제를 대폭 완화하여 콘텐츠산업의 활성화를 도모해야 한다.

새로운 EU의 텔레비전지침에서는 중간광고의 허용, 하루 광고총량규제의 완화, PPL이라는 새로운 형태의 광고유형의 허용 등을 통해 콘텐츠 산업을 발전시켜야 한다고 기술하고 있다.

셋째, 이용자의 요청에 의해 이용자가 편리한 시간에 이용할 수 있는 서비스인 non-linear서비스는 실시간 방송 linear서비스에 비해 규제를 대

폭 완화해야 한다.

넷째, 서비스 활성화를 위하여 non-linear 서비스에 대해서는 신규사업 시에 최소한의 규제만을 가해야 한다.

(2) 미국

미국은 방송과 통신 두 영역을 모두 규제하는 단일 규제기구를 유지해 오고 있는 국가이다. 하지만 미국의 1934년 커뮤니케이션법(Communications Act)이 비록 방송과 통신을 포괄하는 단일법 체계를 유지하고 있기는 하지만 이 법 내에는 방송과 통신 관련 조항을 각각 별도로 마련해 놓고 있다.

미국에서는 미디어융합시대를 맞이해서 탈규제를 통해 시장의 원리를 도입함으로써 산업의 경쟁력을 높이고 보편적 서비스를 실현하겠다는 취지에서 지난 1996년 1934년의 커뮤니케이션법을 62년 만에 개정하였다. 이 법은 1934년의 커뮤니케이션법을 전면 개정하거나 새롭게 제정한 것이라기보다는 케이블방송 등 새로운 미디어서비스와 관련된 조항을 추가하고, 규제의 틀을 대폭 완화하여 융합을 장려하는 등 경쟁을 촉진하는 내용을 근간으로 하는, 추가개정의 형식을 띠고 있다.

미국의 1996년의 텔레커뮤니케이션법에서는 방송과 통신 개념을 다음과 같이 정의해 놓고 있다. 이 법에 의하면 방송이란 ‘공중이 직접 또는 중계무선국의 중계를 통하여 수신할 수 있도록 무선통신을 널리 보내는 것’³²⁾으로 정의하고 있으며, 통신이란 ‘특정한 둘 또는 그 이상의 이용자 사이에서 정

32) Telecommunications Act of 1996, Section 3.

보의 형식이나 내용의 변화 없이 발신하고 수신하는 것'이라고 정의하고 있다.

미국에서는 다수의 시·청취자(또는 불특정 다수) 또는 공중을 대상으로 전송하는 것이 방송이며, 이것은 일종의 무선통신으로 규정하고 있다. 반면, 유·무선 통신의 경우에는 발신지와 수신지간(특정인 간)의 커뮤니케이션이라는 점을 강조하고 있다.

1934년의 커뮤니케이션법이 공익성을 강조한 아날로그시대의 법이었다면, 1996년의 개정 텔레커뮤니케이션법은 디지털시대의 변화를 반영하면서 탈규제를 통한 경쟁촉진에 초점을 둔 법이라고 평가된다. 1996년의 커뮤니케이션법에서는 방송과 통신 등 각 부문의 시장진입 장벽을 대폭 낮추고 소유규제까지 완화함으로써 시장경쟁의 원리를 대폭 도입하는 한편, 융합형 서비스에 대한 상호진출도 적극 장려하고 있다.

구체적으로 개정 법 제253조에서는 '어떤 주와 지방자치단체의 법률과 규제도 주내, 그리고 주간 통신서비스를 제공하는 통신업체의 능력을 제약할 수 없다'라고 규정하면서 시장진입의 장벽을 대폭 낮추고 있다. 이 원칙에 따라 7개의 지역 전화회사가 독점하고 있던 시내 전화서비스 시장을 장거리 전화사업자를 비롯한 무선통신사업자, 그리고 케이블텔레비전사업자 등 경쟁적인 사업자들에게 개방하는 한편, 공정한 경쟁여건 마련을 위한 조건을 마련하였다. 그리고 보편적 서비스 제공 등의 조건을 만족시키는 경우에는 지역 전화회사가 장거리 전화를 포함한 다른 시장에도 진입할 수 있도록 허용하고 있다.³³⁾

33) Peter Huber W/Kellog, Michael K/ Thorne, John, 『Federal Telecommunications Law』, Aspen 2nd ed., 1999, pp. 228.

방송분야에서도 대폭적인 규제완화가 이루어졌다.

먼저 텔레비전방송의 경우에는 8개의 독립방송국이 존재하고 그 중 한 방송국이 시청점유율 4위안에 들어가지 않을 때에는 하나 이상의 방송국을 소유할 수 있도록 허용하였다. 복수소유규제와 관련해서 1996년 텔레커뮤니케이션법에서는 모든 제한을 폐지하되 전국 시청률이 35%를 넘어서는 안 된다는 요건만을 남겨 두게 되었다. 또한 교차소유와 네트워크, 케이블 및 전화, 케이블간의 교차소유 금지규정을 폐지하였다.³⁴⁾

또한 통신 부문에서 등장한 융합형 서비스를 포함한 여러 가지 서비스에 대해 1996년의 텔레커뮤니케이션법에서는 통신서비스와 정보서비스로 분류하고 있었다.³⁵⁾

<표 4> 미국의 통신서비스와 정보서비스 구분

구 분	통신서비스 (Telecommunication service)	정보서비스 (Information service)
의 무	Common carrier 의무인 접속료, 보편적 서비스, 공중 안전, 소비자 보호와 관련된 의무 부과	Common carrier 의무부과 없음
서비스 지역	주내 (Intra-state)의 서비스	주간 (Inter-state) 서비스
규제/ 감독	주정부 규제 연방정부 감독	주정부 규제 받지 않음 연방정부 감독

34) Corn-Revere Zuchman/Frieden Kennedy, 『Modern Communication Law』, Thomson West, 1999, pp. 1201-1206.

35) 1996년의 텔레커뮤니케이션법은, 1934년의 커뮤니케이션법에서 규정해 놓고 있었던 분류방식, 즉 서비스제공업자(Common Carrier), 정보서비스(Information Service), 통신(Telecommunication), 통신사업자(Telecommunications Service)의 분류 및 개념 정의를 개정하여 통신서비스와 정보서비스로 분류하고 통신서비스에 대해서만 동법 제2편의 적용을 받는 것으로 결정하였다(47 U.S. Congress 153).

(3) 독일

독일에서는 1997년 8월 1일부터 시행되는 법률·협약을 통하여 연방 차원에서는 정보및커뮤니케이션서비스법(Informations-und Kommunikationsdienste-Gesetze: IuKDG)을 제정하고, 주차원에서는 미디어서비스국가협약(Staatsvertrag über Mediendienste: MDStV)을 체결하여 세계 최초로 정보사회의 멀티미디어 서비스들을 위한 법적인 규제틀을 마련하여 중간적 영역의 서비스들을 규제하고 있었다. 당시의 미디어서비스국가협약(MDStV)과 텔레서비스법(TDG)은 방송과 통신의 중간분야, 즉 멀티미디어분야의 규율을 목적으로 제정되었었다. 양자는 기본법 제30조 및 제70조에 의하여 원칙적으로는 주(州)의 권한에 속하는 일반 공중에게 전달되는 서비스와 아울러 개인 간의 통신에 관한 사항³⁶⁾도 규율범위로 한다.

하지만 이러한 분리된 법제의 운영과정에서 규제가 지나치게 복잡하고 비능률적이라는 비판이 제기되어 지난 2007년 9차 개정 통일독일방송국가협약(Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland: RfStV)을 새로운 융합 서비스에 대한 규제조항을 포함하여 전면 개정하였다. 동 협약은 2007년 3월 1일부터 시행되고 있다. 이로써 멀티미디어를 규제하던 기존의 미디어서비스국가협약(MDStV)과 텔레서비스법(TDG)을 폐지하고 연방관할의 텔레미디어법(TMG)을 제정하였다.

이 법에 의하여 융합서비스영역을 규율했던 기존의 연방 차원의 텔레서비스법(TDG)과 주단위의 미디어서비스협약(MDStV)은 폐기되고 주요 내용들은 대부분 텔레미디어법으로 흡수되어 재정비되었다.

36) 독일 기본법(GG) 제73조 제7호.

텔레미디어법 통신법 3조 22호에 의거해 전적으로 통신이거나, 또는 방송국가협정 2조에 의해 전적으로 방송에 해당하지 않는 모든 전자적 정보 및 커뮤니케이션 서비스들에 적용된다.

전자 정보 및 커뮤니케이션 서비스 중 첫째, 방송에는 전통적인 방송 및 온라인 방송, 즉 인터넷을 통해 수신 가능한 전통적인 방송 프로그램(예를 들어, 라이브 스트리밍(인터넷을 통한 추가적이고 병렬적/동시적인 전송)과 웹캐스팅(인터넷을 통한 단독 전송) 및 유사한 서비스들이 해당된다.

둘째, 통신에는 방송망에서의 전송 서비스를 포함하여 전통적인 음성 전화처럼 부속시설을 통해 전적으로 신호 전송만을 하는 서비스들(전송 서비스)이 속한다.

셋째, 텔레미디어에는 방송국가협약(RfStV)의 적용을 받는 방송이나 통신법(TKG)의 적용을 받는 통신의 범위에 해당하지 않는 모든 서비스이다. 텔레미디어는 호출 서비스를 통해서건, 분배 서비스를 통해서건 상관없이 전자적으로 제공되는 폭넓은 경제활동 영역을 포괄한다. 특히 직접적인 주문 가능성으로 상품 및 서비스를 제공할 준비가 되어 있는 모든 전자적 호출 서비스, 교통 정보, 날씨 정보, 환경 정보, 주식 정보 및 뉴스 그룹, 채팅방, 전자신문, 텔레비전 문자, 라디오 문자 및 유사한 텍스트 서비스, 전자우편을 통한 상품 및 서비스 제공에 대한 정보 배포 등이 모두 해당된다.

방송국가협약(RfStV)상 주요 민영방송사업에 대해서는 주미디어청의 사업허가를 받도록 규정하고 있는 반면, 텔레미디어법 제4조에 의하면 텔

레미디어서비스 제공에는 허가과 등록을 필요로 하지 않는다. 또한 주요 통신사업의 경우에도 당국의 허가를 받도록 하여 진입에 있어 매우 엄격한 규제를 하고 있다.

반면 텔레미디어는 전통적으로 방송에 맞추어 정해진 기준들로 인해 정보 사회의 새로운 서비스들이 경제적 발전을 저해해서는 안 된다는 취지로 진입에 있어 허가나 등록 없이 자유롭게 진입할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 독일에서는 방송과 통신의 중간적 영역에 해당하는 멀티미디어(미디어서비스 및 텔레서비스)에 대하여 텔레미디어라는 개념을 창출하였다는 특징이 있다. 텔레미디어에 대해서는 진입, 사업규제, 퇴출 등에 있어 기존의 방송사업에 비해서는 매우 완화된 형태의 규제를 하고 있다. 독일에서는 오랜 논란 끝에 텔레미디어라는 중간 영역의 개념을 창설하고 규제수준을 대폭 완화함으로써 사회문화적 측면에서는 방송의 규제를 유지하는 반면, 경제적 측면에서는 규제보다는 새로운 산업의 활성화에 중점을 두고 있다.

(4) 일본

일본에서는 현재 다양한 형태의 융합형 서비스가 등장하고 있으나, 이를 규율하는 법률들은 여전히 방송법계와 통신법계가 분리된 이원적 법체계를 유지하고 있다.

먼저 방송관련법으로는 1950년에 제정된 ‘방송법’과 1972년에 제정된 ‘유선텔레비전방송법’이 있다. 이 중 방송법은 지상파방송, 위성방송, 데이

터방송, 위성DMB를, 유선텔레비전방송법은 케이블TV를 규율하고 있다. 일본은 현재까지 유선방송에 대해서는 별도로 유선텔레비전방송법을 제정·시행하고 있다.

반면 통신관련법으로는 1950년에 제정된 전파법, 1953년에 제정된 유선전기통신법과 1984년에 제정된 전기통신사업법이 있다.

일본에서는 지난 2003년 4월 총무성에서 간행된 ‘브로드밴드 시대에 있어서 방송의 미래상에 관한 간담회’의 보고서에서는 현재와 같은 방송과 통신의 분리구조가 향후 5~10년 동안은 지속될 것이라고 보고 있다. 그러나 향후 방송·통신의 융합현상에 대비하기 위해서는 모든 네트워크가 IP 네트워크로 통합되어 가는 상황을 고려하여 기존의 방송과 통신제도를 사업별로 분리하고 있는 규제체계를 수평적인 규제체계로 전환해야 한다고 보았다.

현재 일본에서는 이와 같이 융합현상에 불구하고 종래의 방송·통신·융합형미디어들에 대해 수평적 규제체계를 도입하지 못하고 현재까지 수직적 규제체계를 유지하고 있다. 하지만 지난 2007. 12. 6. 일본의 ‘통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회’에서 제출된 최종보고서에 의하면 이러한 수직적 규제체계를 수평적 규제체계로 전환하여야 한다고 보고 있다.

이 보고서에서는 현재의 복잡한 방송과 통신에 대한 중요한 9개의 법률들³⁷⁾을 정보통신법(가칭)으로 일원화할 것을 제안하였다. 또한 급속한

37) 여기에 속하는 법률로서는 먼저 기본법으로 유선전기통신기본법, 전파법 등 2개 법률, 방송관련법으로 방송법, 전기통신역무이용방송법, 유선텔레비전방송법, 「유선라

기술혁신에 대응할 수 있는 기술중립성과 사업자의 자유로운 사업 영위를 위한 시장 중심의 법제, 디지털화·IP화에 대응하는 세계 최첨단 정보통신 법체계를 정립하는 데 목표를 두어야 한다고 건의하고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 이 보고서에서는 원칙적으로 각 미디어 계층 간의 장벽을 없애고 사업자간의 통합·제휴를 원칙으로 자유화하며, 공정경쟁 촉진 등을 위한 최소한의 규제만을 적용하여야 한다고 본다.³⁸⁾ 또한 일본에서 현행의 방송통신 관련 서비스를 규율하고 있는 법체계는 정보통신법(가칭)으로 일원화하고, 텔레비전 프로그램, 홈페이지, 동영상사이트 등의 ‘콘텐츠’, 통신망과 방송설비 등의 ‘전송인프라’, 요금부과시스템과 고객인증시스템 등의 ‘플랫폼’ 등 3개의 층(layer)으로 구분하여 규제하여야 한다고 보았다.

현행 일본의 방송통신법제는 미디어법적인 차원에서 우리나라와 매우 유사한 규제구조를 가지고 있다. 특히 ‘방송법’과 ‘통신법’이 분리되어 있는 점, 방송의 사회·문화적 기능과 통신의 경제적 기능이 강조되고 있는 점, 단일법체계의 필요성이 강조되고 있는 점 등 다양한 방면에서 유사점이 발견된다. 따라서 향후 우리나라의 법제를 개편할 때에도 일본에서 개진되었던 다양한 문제점과 해결방안에 대한 제안들은 참고할 만한 가치가 클 것으로 평가된다.

디오방송법」 등 4개 법률, 통신관련법으로는 「전기통신사업법」, 「NTT법」, 「유선방송법」 등 3개 법률이 있다.

- 38) 통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회(通信·放送の総合的な法體系に關する研究會), 『通信·放送의 總合的な法體系に關する研究會 報告書』, 동경: 일본 총무성, 2007(平成 19年).12.6, 8-13面. 이에 대한 한국 측의 설명자료 중 중간보고서에 관한 해설자료로는 안창현, “日 통신방송관련법, ‘정보통신법’으로 일원화 움직임”, 「해외방송정보」 2007. 8., 64-69면 참조. 한편 2007년 12월에 발표된 최종보고서에 대한 해설자료로는 안창현, “日 총무성, 방송통신의 수평규제 시스템 도입할 듯”, 「해외방송정보」 2008. 1., 91-95면 참조.

제2절 개인정보보호 분야

1. 개설

정보사회에서는 정보가 핵심을 이루는 사회로서 기술의 혁신과 정보량의 증가로 인하여 정보의 위상 및 개념 자체의 비약적인 발전이 이루어진 사회이다. 정보사회에서 디지털 정보가 비약적으로 증가하고 정보간의 집적과 분석이 단기간에 가능해지면서 가장 문제가 되고 있는 분야가 바로 개인정보보호의 문제이다.

일반적으로 개인정보란 개인의 정신, 신체, 재산, 사회적 지위, 신분 등에 관한 사실·판단·평가를 나타내는 개인에 관한 정보 및 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 주민등록번호 등의 사항에 의하여 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다.

현행법상으로는 정보통신망법 제2조 제6호에서 “개인정보”의 개념을 정의하고 있는데, 여기에 의하면 개인정보란 “생존하는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 특정한 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 경우에는 그 정보를 포함)”라고 규정하고 있다.

최근의 정보화의 발전으로 인한 유비쿼터스 환경에서는 홈네트워크의 보편화, 맞춤형행정서비스 제공 등으로 인하여 교육·보건·환경·교통 등의 사회적 인프라가 지능화되고 정치적·문화적 소외자들이 전자화된 네트워크를 쉽게 자신들의 의견을 개진할 수 있게 되면서 정치적 민주화

와 사회적 계급의 해소 등 다양한 장점이 나타나기 시작하였다.

반면, 주변의 모든 사물 안에 컴퓨터 기능에 내장되면서 언제, 어디서나 인간의 모든 것을 관리·감독할 수 있는 빅 브라더(Big Brother)의 시대가 도래하고, 개인의 신상정보를 타인이 마음대로 도용할 수 있는 등 개인들이 자신도 모르는 사이에 민감한 정보를 타인에게 노출시켜야 함과 동시에 이렇게 합법·불법적으로 수집된 정보들이 반대로 당해 개인에게 매우 불리한 결과를 야기할 수 있는 위험성이 증가하였다.

현재 사회에서 증가하고 있는 이러한 개인정보에 대한 침해는 크게 ① 부적절한 접근과 수집, ② 부적절한 모니터링, ③ 부적절한 분석, ④ 수집 목적 이외의 사용, ⑤ 개인정보의 오류, ⑥ 부적절한 보관과 관리 등 다양한 원인에 의하여 발생할 수 있다.

2. 해외사례 및 시사점

(1) EU 및 OECD

OECD와 유럽연합의 회원국들이 개인정보보호에 관심을 갖고 입법활동을 준비하기 시작한 것은 1960년대에서 70년대 초까지 거슬러 올라간다.

이러한 관심이 구체적으로 나타나기 시작한 것은 1981년 OECD에서 발표한 프라이버시보호 관련 가이드라인을 통해서이다. OECD에서는 1980년 9월 23일 “사생활보호 및 개인정보의 국경 없는 흐름에 관한 지침(The Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows

of Personal Data)”을 발표한 바 있다.

이 가이드라인에서는 8대 원칙으로써,

- ① 공정한 수단에 의한 정보 수집
- ② 수집·이용 목적의 명확화(이상 수집 측면)
- ③ 최신데이터의 유지
- ④ 다른 목적으로의 이용 금지(이상 이용 측면)
- ⑤ 분실·부당한 접근 등에의 안전조치
- ⑥ 시스템 및 개인정보에 관한 개발·운용·정책 등에 관한 주지
- ⑦ 정보주체의 데이터에의 접근·이의 신청, 데이터의 소거·수정

등의 권리

⑧ 상기의 제원칙을 실시하기 위한 데이터관리자의 책임(이상 관리 측면)

등을 명시하고 있다.

1981년 1월 28일 EU이사회가 채택한 “개인정보의 자동처리로부터 개인정보에 관한 협약”이 체결된 이후의 일이다.³⁹⁾

(2) 미국

아래에서 논의하는 유럽의 제국가들이 정부주도에 의한 일원적·포괄적 입법모델을 취하고 있으며, 이러한 경향이 세계적인 추세인 반면, 미국에서는 아직도 여전히 우리나라와 같이 ‘이원적·부문별 입법모델’을 선택하고 있다.

39) Council of Europe’s Convention(108) for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, 1981. 1. 28.

미국에서는 개인정보보호에 관한 단일의 독립적인 감독기구를 두고 있지 않지만 공공부문에서는 대통령 직속의 관리예산처(OMB)가 예산편성권을 집행의 수단으로 하여 강력한 보호체계를 갖추고 있으며, 민간부문에서는 연방거래위원회(FTC)에서 공정경쟁을 위한 강력한 집행권한에 기초하여 시장에서의 개인정보처리에 있어 위험한 행위로부터 소비자의 프라이버시를 보호하고 있다.

법제적인 측면에서는 첫째, 연방 공공부문의 개인정보보호를 위한 일반법으로 제정된 것이 1974년의 프라이버시법(Privacy Act 1974)이다. 이 법률에서는 개인정보처리와 관련된 각 공공기관이 준수하여야 할 의무와 정보주체들의 권리에 관해 매우 상세하게 규정되어 있다. 이 법은 1988년에 공공기관의 컴퓨터 결합(competer matching)을 규제할 목적으로 제정된 컴퓨터결합과 프라이버시보호법(Competer Matching and Privacy Protection Act 1988)에 의해 보완되고 있다. 이 밖에도 연방정부에서는 내국세법(Internal Revenue Code) 제6103에 의한 과세기록의 관리, 금융 프라이버시권법(Right to Financial Privacy Act 1978) 등에 의해 개인의 금융정보보호와 연방정부의 정보획득간의 관계의 조화를 도모하고 있다.

둘째, 민간부문에서는 민간부문전체를 포괄하는 종합적인 개인정보보호법은 제정하지 않고 있으며, 다양한 연방의 법률들에 의해 개인정보를 보호하는 부문별 접근방법(sectoral approach)을 채택하여 규정하고 있다. 가령 신용정보에 대해서는 공정신용조사법(Fair Credit Reporting Act 1970)과 금융서비스현대화법(financial Servies Modernization Act 1999), 개인의 영상기록물과 관련해서는 비디오프라이버시보호법(Video Privacy Protection Act 1988), 온라인에서의 아동의 개인정보보호에 관해서는 아동온라인프라이버시보호법(COPPA: Children's Online Privacy Protection

Act 1998), 학생정보와 관련해서는 가족의교육권및프라이버시법(Family Educational Rights and Privacy Act 1974: FERPA), 의료정보에 관해서는 건강보험이동성및책임법(Health Insurance Portability and Accountability Act 1996) 등과 같이 다양한 분야에서 다양한 개인정보관련 입법이 이루어지고 있다.

이와 같이 미국에서는 개인정보보호의 문제에 대해 공공부문과 민간부문을 분리하여 이원적인 접근방식을 취하고 있다. 이는 공공부문에서는 일찍부터 개인정보보호에 대한 일반법이 제정되어 엄격한 조직법적 및 행위법적 규제를 가해온 반면, 민간부문에서는 정보에 의한 직접적인 보호보다는 시장의 자율규제(self-regulation)에 의존하는 경향이 짙었기 때문인 것으로 보인다. 이구에서의 이러한 입법경향은 정부에 대한 지나친 신뢰를 경계하면서 시정의 질서형성기능을 존중하는 자유주의적 정치전통에서 유래하는 것이다.⁴⁰⁾

(3) 영국

영국에서는 지난 1984년 데이터보호법(Data Protection Act, 1984)을 제정하여 공공분야와 민간분야를 포괄하는 법제를 시행하고 있으며, 1987년에 대폭 개정한 바 있다. 이 법은 컴퓨터에 의해 처리되는 개인정보만을 대상으로 하고 있으며, 마이크로필름, 정보카드, 정보인덱스 등의 정보처리에 대해서는 개인기록접근법(Access-to Personal Files Act)을 제정하여 규율하고 있다.

40) 미국의 개인정보보호 법제 및 규제체계에 대해서는 이인호, “미국의 개인정보보호법제에 대한 분석과 시사점”, 「법학논문집(중앙대)」, 제29권 제1호, 2005, 193-217면 참조.

영국의 데이터보호법에서는 개인정보의 보호범위, 개인정보보호의 기본원칙, 정보보호등록소 및 심판소의 설치, 개인정보처리의 등록 및 감독, 정보주체로서의 정보정정권, 삭제권의 행사의 한계 등을 규정하고 있다.

이 법은 지난 1998년에 OECD의 개인정보보호지침 8개 원칙을 수용하여 정보처리관계를 더욱 엄격하게 규율하는 개인정보보호법으로 개편된 바 있다. 이 법은 공공부문과 민간부문의 개인정보를 구분하고 있지 않으며, 1984년 데이터보호법이 자동처리된 정보만을 개인정보의 대상으로 보았으나, 1998년 데이터보호법에서는 개인정보의 대상범위를 보다 확장하여 자동처리된 정보는 물론이고 일정한 범위에서의 수동처리된 정보도 법의 적용범위에 포함하고 있다(데이터보호법 제1조).

영국의 데이터보호법은 국가와 개인 모두에게 공통으로 적용되고 있으나, 공공부문과 민간부문의 구분을 하고 있지 않기 때문에 개인이 자신의 개인정보가 침해되었을 경우에는 국가가 이 법의 적용을 받는 당사자가 된다. 또한 계약에 의하여 정보의 공개가 이루어진 경우에는 소비자보호법과 계약의 일반원리에 기해 당사자를 정한다.

(4) 독일

정보자기결정권(情報自己決定權, Recht auf informationelle Selbstbestimmung)은 독일의 연방헌법재판소가 1984년에 결정한 인구조사판결⁴¹⁾에서 처음으로 인정한 것으로 한 것으로서, 자신에 대한 정보가 언제, 어떻게, 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 그 정보주체가 자율적으로 결정할 수 있는 권리로 정의하고 있다.

41) BVerfGE 65, 1.

독일에서는 지난 1970년 헤센(Hessen)주에서 세계 최초로 개인정보보호법을 제정한 이후 1977년에는 연방차원에서 연방데이터보호법(BDSG: Bundesdatenschutzgesetz)을 제정하여 통합적으로 규율하고 있다. 그 후 개개인에게 자신에 관한 정보의 수집과 사용에 관하여 당해 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리가 있다는 개인의 정보자기결정권을 인정한 인구조사판결의 취지에 부합하도록 1990년 연방데이터보호법을 개정하였다.

연방의 데이터보호법(BDSG)은 공공영역과 민간영역에 동일하게 적용되는 법으로서 개인정보에 관한 사항을 규율하고 있다. 연방의 데이터보호법과 각 주의 개인정보보호법은 개인정보분야에 있어 일반법으로서의 성격을 가지며, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 당해 특별규정이 적용되지만 이러한 예외적인 경우를 제외하고는 원칙적으로 연방데이터보호법과 각주의 개인정보보호법이 적용된다.

연방데이터보호법은 개인정보의 취급과정에서 개인의 인격권(Persönlichkeitsrecht)의 침해를 방지함으로 목적으로 제정되었다(법 제1조 제1항). 이 법은 ‘연방의 공공부문’, 개인정보가 주의 법률을 통하여 보호되지 않는 주의 공공부문과 아울러 연방법을 실행하거나 사법기관으로서 활동하고 그것이 개인정보 보호의 행정업무와 관련이 없는 주의 공공부문’, ‘개인정보의 수집, 생산, 이용이 다만 개인적이거나 가족적이 아니라는 것을 전제로 민간부문에 있어 정보처리를 통하여 개인정보를 생산, 이용 또는 수집하는 경우 또는 비자동화된 개인정보의 모음집을 통해 개인정보를 생산, 이용, 수입하는 경우에 모두 적용된다(법 제1조 제2항).

연방데이터보호법은 원칙적으로 독일 내의 모든 개인정보의 수집·이용·처리에 대하여 적용되기 때문에 연방과 주의 공공기관 및 공적 영역을 담당하는 민간단체의 개인정보 처리행위에 대해서 모두 적용된다. 반대로 민간부문에서는 “상업적 또는 업무상의 목적으로 개인정보를 처리하고 이용하는 경우에만 적용”되는 것으로 규정하여 개인적인 사용을 위해서는 이 법이 적용되지 않는다고 규정하고 있다.

(5) 일본

일본에서는 개인정보의 보호에 대한 침해와 관련하여 행정기관이 보유하는 개인정보에 관한 법제화 작업이 진행되어 지난 1988년 행정기관이 보유하는 전자계산기처리와관련된개인정보보호에관한법률이 제정되었다. 그 후 수년간의 논의 끝에 공공분야에서의 통합적인 개인정보보호관련 법률이 필요하다는 판단 하에 일본에서는 공공분야에서 개인정보보호와 관련하여 법제를 제정하였는데 이것이 바로 2003년 제정되고 2005년부터 시행되고 있는 개인정보에 관한 법률(이하 ‘개인정보보호법’)이다. 개인정보보호법은 기본법에 해당하는 부분(1-3장), 민간부문의 개인정보보호의 일반법에 해당하는 부분(4-6장)으로 구성되어 있어 매우 독특한 복층체계를 구성하고 있다.

개인정보보호법을 기본법으로 하여 개인정보보호문제와 관련하여 각 분야별로 적용되는 법률들이 제정되어 있다. 먼저 공공분야와 관련된 개인정보보호법제는 ① 행정기관이보유하는개인정보의보호에관한법률, ② 독립행정법인등이보유하는개인정보의보호에관한법률, ③ 정보공개·개인정보심의회설치법, ④ 행정기관이보유하는개인정보보호에관한법률등의시행에수반되는관련법률의정비 등에관한법률 등이 있다. 이 법률들은 정보

사회에서의 개인정보의 이용확대에 대응하여 국가의 행정기관 및 독립행정법인이라는 공적 부문이 보유하는 개인정보를 보호하려는데 입법목적이 있다. 공적부문 중에서 지방공공단체가 보유하는 개인정보는 각 지방공공단체가 제정하는 조례에 의해 규율되게 된다.

현행법상 개인정보보호제도는 내각부와 총무성 등 2개 부처에서 추진 체계를 구성하여 시행하고 있다. 내각부는 일본 전체적인 관점에서 공공·민간부문에서의 개인정보보호의 문제를 총괄하고 있는데, 여기에서는 국민생활심의회 소속으로 개인정보부회 및 정보공개·개인정보보호심사회를 설치하고 있다. 반면, 행정기관 및 독립행정법인 등의 개인정보에 관한 사항을 총괄하고 있는 총무성에서는 중앙행정기관에 대해서는 행정관리국의 행정정보시스템 기획과가, 지방의 경우에는 자치행정국 지역정보정책실이 관장하고 있다.

일본에서는 지난 2005년의 개인정보보호법의 제정을 통하여 공공부문과 민간부문을 공통적으로 규제하고 있는 법률을 제정하였는데, 이 법의 제정을 통하여 민간부문에 대해서도 국가가 규제 및 권고, 고충처리 등을 할 수 있는 가능성을 제고하게 되었다.

제3절 정보보안분야

1. 개설

정보법의 분야 중 최근 중요한 연구 분야 중의 하나는 정보보안 관련 분야이다. 현재 세계 각국에서는 ‘물리적 테러’에 대비하기 위한 관련 법

령 및 기구들을 정비가 상당히 진척되어 있다. 반면, 사이버상에서 발생하는 ‘논리적 테러’ 또는 ‘정보전’에 대해서는 아직 체계적인 법령과 기구의 정비가 불완전한 듯하다.⁴²⁾

물리적 공격에 반하여 사이버공격의 경우에는 기술적인 사항이 선행되어야 하고, 가시적인 피해가 대규모로 발생하기 직전까지도 침해 여부가 불확실하며, 물리적 피해를 추산하기도 상당히 어렵기 때문에 사이버 테러에 대한 인식도 매우 낮은 정도에 머무르고 있는 것 같다.

하지만 지난 2001년 발생한 9·11테러 이후 최근 발생하고 있는 테러는 군인과 민간인을 가리지 않는 무자비하고 무차별적인 형태로 자행되고 있고, 물리적 공간에서 뿐만이 아니라 사이버 공격이 발생할 경우에는 국가의 기본 운영시스템이 광범위하게 무너지게 되기 때문에 물리적 테러에 대한 방위태세와 같은 수준 또는 오히려 그 보다 더욱 강하게 사이버상의 위기에 대비할 필요가 있다.

가령 2007년 에스토니아는 러시아의 사이버 공격으로 3주간 대통령궁, 의회, 정부기관, 은행, 이동통신망이 마비되었고, 2008년 11월 인도 뭄바이 테러를 전후해 인도 이스턴 철도회사의 홈페이지가 해킹(홈페이지에 사이버전에 대한 선전 포고와 인도의 파키스탄 영공 침입을 비난하는 글이 게시)당한 사건, 2009년 한국에서 발생한 DDoS공격으로 인한 국가

42) 경찰청에서는 사이버범죄를 ① ‘사이버테러형 범죄형’과 ② ‘일반범죄형’으로 구분하고 있다. 먼저 ‘사이버테러형’에는 해킹, 바이러스유포와 같이 고도의 기술적인 요소가 포함되어 정보통신망 자체에 대한 공격행위를 통해 이루어지는 것을 말한다. 반면 ‘일반범죄형’은 전자상거래 사기, 프로그램 불법복제, 불법사이트 운영, 개인정보침해 등과 같이 사이버공간이 범죄의 수단으로 사용된 경우이다. 경찰청 사이버테러 대응센터 홈페이지(<http://www.netan.go.kr>: 2009. 10. 20 최종검색) 참조.

기간망 마비사건 등 현재 주요 국가들은 모두 사이버 공격의 대상이 되고 있어 이를 예방하고 피해발생시 신속한 복구와 구호가 가능하도록 하는 시스템이 정비되어 있어야 한다.

이를 위해서는 평시와 침해상황 발생시로 구분하여 침해사고 예방을 위하여 관련 기관들 간의 유기적인 협조체계와 구조·복구활동 지원 및 테러범죄에 대한 수사와 처벌 등이 동시에 이루어질 수 있도록 하여야 하며, 이를 위한 법령과 조직이 체계적으로 완비되어 있어야 한다.

이하에서는 향후 한국의 사이버테러법제 정비작업을 위한 기초자료 수집·연구의 일환으로 선진 외국에서의 사이버테러 방지를 위한 법제와 기관구성 및 기관간의 관계에 대해 간략히 고찰해본다.

2. 해외사례 및 시사점

(1) 미국

미국에서는 1950년에 제정된 방위생산법(The Defence Production Act of 1950)을 효시로 하여 1980년대부터 본격적으로 정보보호정책을 추진하였다. 1990년대 사이버 보안관련 법률의 중요성이 강조되면서⁴³⁾ 1980년 프라이버시보호법⁴⁴⁾, 1986년 전자통신프라이버시법⁴⁵⁾을 제정하였다.

특히 사이버위기관리에 대해서는 1987년 컴퓨터보안법(Computer

43) 이창범외 2인, 『미국, 독일, 일본의 정보보호법 체계에 관한 연구』, 서울: 한국정보보호진흥원, 2006, 18면 참조.

44) 42 U.S.C. 2000aa

45) 18 U.S.C. 2510note

Security Act of 1987),⁴⁶⁾ 1995년 문서사무감축법(Paperwork Reduction Act of 1995) 등을 제정하여 각 부처에서 생산한 문서와 정보에 대한 보안을 강조하였다. 나아가 1996년에는 클링거 코헨법(Clinger-Cohen Act of 1996)을 제정하여 정보시스템이 정상적으로 기능하도록 감시하는 정보화책임관(Chief Information Officer: CIO)을 각 부처에 배치할 것과 아울러 연방정보시스템의 보안지침을 마련하도록 요구하였다.

이와 함께 2000년 정부정보보안개혁법(Government Information Security Management Act of 2002), 2002년 연방정보보안관리법(Federal Information Security Management Act of 2002)⁴⁷⁾, 2002년 전자정부법(the E-Government Act of 2002)⁴⁸⁾ 및 그 밖에 사이버에 관련한 연방법을 제·개정하였다. 이렇게 미국에서는 2001년 9.11 테러 이전에는 정보보안의 필요성이 제기될 때마다 관련 법률을 제·개정하는 방식으로 정보보안 관련 법률과 제도들을 정비하여 왔다.

하지만 9·11 테러 이후에는 국토안보법(HSA: Homeland Security Act)⁴⁹⁾을 제정하여 정보보안관련 기관들을 국토안보부에서 종합적으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 전자정부법과 국토안보법에 연방정보보안관리법을 편입시키는 등 관련 법규를 정비하였고, 애국자법(The Patriot Act of 2001)이 제·개정되었다.

이 중 국토안보부의 설립 근거가 된 국토안보법(HSA)에서는 비연방차원의 사이버보안의 강화 문제, 중대한 정보시스템에 대한 위협이나 위협

46) 15 U.S.C. 271 et seq; 40 U.S.C. 759

47) 44 U.S.C. 3531 et seq.

48) 44 U.S.C. 9501 et seq.

49) Homeland Security Act of 2002(P.L. 170-296)

에 관한 분석이나 경고와 이러한 위협이나 공격에 대한 위기관리지원, 중대한 정보시스템의 손실에 대하여 긴급복구계획 등에 대하여 규정하고 있다.

또한 9·11 테러이후 미국 정부와 의회는 초당파적인 ‘테러와의 전쟁’을 위해 제정한 애국자법(Patriot Act: PA)⁵⁰⁾에서는 (a) 컴퓨터 침입자의 통신내용 감청, (b) 사이버테러의 억제와 방지, (c) 사이버보안 포렌식기술의 개발 및 지원 등 사이버범죄에 대한 포괄적인 수사권한과 이를 위한 국가행정체계의 정비방향에 대해 규정하고 있다.

또한 2002년에는 사이버보안강화법(Cyber Security Enhancement Act of 2002: CSEA)을 제정하여 국가핵심정보시스템이 테러와 전쟁에 있어 중요한 공격목표가 되면서 국가안보와 정보보안이 점차 같은 체계 아래 일관된 정책추진을 가능하게 하였다.

이러한 법제의 정비와 함께 지난 2009년 제안된 대통령실의 국가사이버보안자문국설치법(안)에 의하면 대통령실 내에 국가사이버보안자문국을 설치하고 상원의 조언과 동의를 얻어 대통령이 임명하는 국가보안자문위원들이 대통령의 보안업무보좌관으로서 사이버관련 법규정들을 집행함에 있어 권고, 정보, 조언을 행함으로써 대통령을 보좌하는 역할을 수행하도록 하고 있다.

전반적으로 미국의 사이버보안관련 법률들은 2001년 9·11테러를 기점

50) 이 법은 입법과정이 보여주듯이 상원의 “Uniting and Strengthening America Act”와 하원의 “Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act”를 합친 것으로 약칭 “USA Patriot Act” 또는 「애국자법」으로 불린다.

으로 하여 테러에 대비하기 위한 국가의 행정체계를 매우 신속하고 강력하게 하는 것으로 요약할 수 있으며, 애국자법, 국토안보법 등 다양한 관련 법률을 통하여 정부의 수사권을 확대하는 방향으로 진행되고 있는 것으로 평가된다.

(2) 독일

독일 기본법(BG)상 정보는 ‘공적 성격의 정보’와 ‘사적 성격의 정보’로 구분할 수 있다. 기본법에 의하면 ‘공적 성격의 정보’에 대해서는 ‘정보의 자유’를 강조하여 최대한 많은 국민들에게 공평하게 전달될 수 있도록 하는 반면, ‘사적 성격의 정보’는 ‘정보프라이버시’를 강조하여 당해 정보주체에게 그 유통에 대한 통제권을 부여하고 있다.

구체적으로 기본법에 의하면 ‘공적 성격의 정보’는 독점으로 인해 발생할 수 있는 폐해를 예방하고 개인의 자유를 보장하기 위하여 정부 또는 특정 단체나 개인에 의하여 독점되어서는 안 되며, 국민 누구나 널리 자유롭게 접근하고 이용하며 유통시킬 수 있어야 한다고 본다. 반면 개인적 차원의 ‘사적 성격의 정보’에 대해서는 정보주체에게 그 수집·이용·제3자 제공에 대한 통제권을 일정 정도 부여함으로써 보다 적극적으로 개인의 자유를 보장하도록 하고 있다.

독일에서는 사이버테러에 대한 별도의 법제를 창설하지는 않고 형법에 의해 처벌하고 있다. 즉 독일 형법 제129a조 제1항에 의하면 살인·납치·폭파 등의 범죄를 저지르거나 자금지원을 통하여 범죄행위를 지원하는 행위를 ‘테러’라고 규정하고 이에 대해 매우 강한 처벌규정을 두고 있다.

또한 독일 형법각칙의 총 30개 장 중 제1장 평화교란, 내란죄, 민주적 법치국가의 위험(제80조-92b조), 제2장 국가반역죄, 외적 안전의 위험(제93조-101a조), 제5장 국가방위에 대한 범죄(109-109k조) 등에 테러에 관한 규정들이 산재되어 있다.

독일의 대테러관련기관으로는 먼저 독일 연방수상의 직속기관으로서 연방정보기관(Bundesnachrichtendienst: BND)이 있으며, 국내 치안유지 및 안전에 관한 사항 및 극우세력과 정치테러에 대한 예방과 보호기능은 연방내무부(Bundesministerium des Innern: BMI)가 담당하고 있다. 연방내무부(BMI) 산하에는 연방정보기관(BND)과 유사한 기능을 수행하되 주로 국내의 마약·테러 관련 업무를 수행하고 있는 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz: BfV)이 있다.

이와 같이 독일에서는 테러 또는 사이버 테러와 관련하여 그 예방이나 처벌을 위한 특별을 제정하고 있지는 않으며, 각 개별 형벌법규를 통하여 테러와 사이버테러 방지에 대비하고 있다는 특징이 있다. 이것은 아마도 비밀수사권과 소추권을 모두 갖고 있던 히틀러 시대의 비밀경찰(Gestapo)에 의한 폐해에 대한 역사적 반성으로 수사권과 소추권을 엄격하게 분리하고, 테러 관련 법령 역시 기존의 기본법(GG), 형법 등에 다양하게 분산하여 규정하고 있다. 물론 이러한 규정들이 국민의 기본권을 보장한다는 측면에서는 유용할 수 있으나 일단 사이버 테러가 발생한 경우에는 효율적인 대응이 매우 어렵다는 단점이 있다.

그럼에도 불구하고 독일에서 단기간 내에 과거의 역사적 경험에 비추어 완전히 통일적이고 중앙집권적인 사이버테러 방지기관이나 법제가 새로이 창설되기는 기대하기 어렵다. 독일에서는 완벽하게 통일적인 법제

개편보다는 각 기관간의 이해관계를 효율적으로 조절하고 국민들에게 사이버 테러와 관련된 중요성을 인식시키는 데 중점을 두고 지속적인 노력을 기울여 갈 것으로 보인다.

(3) 일본

일본에서는 2009년 현재까지 아직 치명적인 사이버보안관련 사건이 발생한 바는 없지만 향후 심각한 테러가 이루어 질 것을 상정하여, 국가위기 관련법제의 정밀한 검토를 하고 있다.

먼저 일본정부 일각에서는 지난 2004년 이후부터 무력공격사태법과 국민보호법 등의 개별법을 통괄하는 기본법으로서의 역할을 하는 긴급사태법(가칭)의 제정해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 재해대책기본법이나 국민보호법과의 정합성을 이유로 긴급사태법이 필요하지 않다는 반론이 제기됨으로써 현재까지 관련법들이 종합적으로 체계화되지는 않고 있다.

사이버보안을 위한 단행법률 중 대표적인 것은 부정액세스행위금지등에관한법률이 있다. 이 법에 의하면 고도정보화네트워크의 안전성 및 신뢰성 확보를 위하여 권한 없는 자가 액세스하거나 컴퓨터에 침입하거나 이를 조장하는 행위에 대해서는 형법상의 업무방해죄로 처벌할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다.

둘째, 무력공격사태등에서의국민보호를위한조치에관한법률(이하 국민보호법)⁵¹⁾에서는 무력공격으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하

51) 2004년6월18일 법률 제112호, 최근 개정 2006년 12월 22일 법률 제118호

고, 무력공격이 국민생활 및 국민경제에 주는 영향을 최소화하기 위해 국가, 도도부현 및 시읍면의 역할분담, 지정 공공기관의 역할, 국민보호를 위한 조치실시 체제 등에 대해서 정하도록 하고 있다. 이 법률에 의하면 사이버 보안과 관련된 업무에 대해서는 법률의 위임에 의하여 총무성과 소방청이 기본계획⁵²⁾을 작성하고 이를 실행하는 중추적 역할을 수행하여야 한다고 규정하고 있다.

셋째, 위와 같은 법제 개편 이외에도 일본에서는 탄력적인 사이버테러 대응을 위하여 2005년 9월에 정부기관의정보시큐리티대책강화에관한기본방침을, 동년 12월에는 정부기관의정보시큐리티대책을위한통일기준을 정립하여 발표한 바 있다. 이러한 사이버테러관련 기본방침들은 지속적으로 기술이나 환경의 변화에 대응하여 재검토되어 지난 2009년 2월에는 개정 제4판이 결정되었다. 이를 통하여 일본에서는 사이버 공격과 관련한 문제에 대해 정부기관 간의 행동방식과 법제의 변화방향을 통일적으로 규율하려고 노력하고 있다.

현재 일본에서는 하드웨어적인 정보처리장치나 정보통신망에 대한 관리와 아울러 기술적인 안전장치 및 하드웨어적인 시스템에 정통한 사이버 보안관련 인재육성을 통하여 정부·사업자·개인 간의 유기적인 협조체계를 구축함은 물론 국민일반에게 사이버 보안에 관한 의식을 제고하는 데에도 많은 노력을 경주하고 있다.

52) 총무성국민보호계획(2005) 총무성훈령 제56호, 소방청국민보호계획(2005)

제4장 입법개선방안

제1절 정보헌법의 필요성과 가능성

현대국가에서 정보의 흐름은 정보원 → 정보수집 → 정보처리 → 정보 전달의 과정으로 단계적으로 진행된다.

먼저 정보원이라 함은 정보의 원천으로서 정보자료의 출처를 말하며, 크게는 공공기관정보, 사회집단정보, 개인정보 등으로 구분할 수 있다. 정보원 중 국가의 기밀에 해당하는 정보의 보호문제와 개인정보의 보호문제가 제기될 수 있다.

둘째, 정보수집 단계에서는 정보원으로부터 정보를 수집하는 행위를 말하는데 이 과정에서는 ‘언론기관의 취재의 자유’와 일반국민의 ‘정보공개청구권’이 문제될 수 있다.

셋째, 정보를 선택하고 재구성하는 정보처리단계에서는 언론기관의 편집권의 자유 등이 문제가 될 수 있다.

넷째, 정보를 전달하는 과정에서는 전통적 의미의 언론·출판의 자유와 아울러 언론기관에의 접근권과 그 이용권이라고 할 수 액세스권과 반론권이 중요하다.⁵³⁾

53) 이상에 대해서는 권영성, 『전제서』, 2009, 495-496면 참조

우리 헌법상 현재까지는 정보의 처리과정에서 ‘개인정보보호’, ‘일반적 인격권’, ‘자기정보결정권’, ‘언론·출판의 자유’, ‘알권리’, ‘통신의 자유’ 등의 기본권들이 모두 정보와 관련된 기본권들로서 각각 다른 기본권으로 구성되어 있다. 최근에는 현재까지 각기 다른 구성원리와 구조를 가지고 있는 것으로 보고 있는 개별적인 정보관련 기본권들을 모두 ‘정보기본권(Right of Information, informationales Grundrecht)’이라는 포괄적인 기본권으로 통합하자는 견해가 개진되고 있다. 이 견해에 의하면 현대정보사회에서 새롭게 대두되는 기본권 알권리(정보수령권, 정보수집권, 정보공개청구권), 자기정보통제권(개인정보자기결정권), 액세스권 등은 원칙적으로 기존의 기본권과는 별개의 독자적 기본권이라고 보고 정보기본권을 정보사회에서 새롭게 형성된 기본권이라고 파악한다. 따라서 정보기본권의 독자성과 고유한 타당범위를 인정하는 이러한 견해에 의하면 그동안 논의되었던 기본권 체계의 상위에 정보기본권이 존재하게 되는 결과가 되며, 각 기본권간의 상호간의 관계와 체계적 관련성 등에 대해 근본적으로 다시 논의하여야 한다.

현재까지 정보기본권을 독자적인 기본권으로 인정해야 한다는 견해는 아직 소수인 것으로 보이며, 향후 이에 대한 심도 있는 연구가 필요할 것이다. 다만 현재 독일에서는 ‘정보헌법(Informationsverfassungsrecht)’라는 용어가 사용되고 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 하지만 독일에서도 이 용어가 어떤 특정한 기본권군을 ‘정보기본권’이라는 하나의 체계적인 기본권으로 정립하고 있는 단계에 이르지 않는 것으로 보이며, 위에서 언급하고 있는 각 개별 기본권들이 헌법상 매우 중요한 위치를 차지한다는 의미하고 보는 것이 옳은 듯하므로 아직 독자적인 기본권으로서의 ‘정보기본권’을 통합적으로 제시하는 것은 아니라고 보는 편이 옳다.

현행 헌법에서도 역시 정보사회에서 새롭게 형성되는 기본권(가령 알 권리, 정보수령권, 정보수집권, 정보공개청구권, 개인정보자기결정권, 액세스권)들을 모두 전면적으로 명문으로 규정하고 있지 않으며 해석에 의해 이러한 권리들을 인정하고 있을 뿐이다. 이러한 기본권들은 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권, 국민주권주의, 사생활의 비밀과 자유, 자기결정권 등과 관련하여 독자적 또는 종합적으로 인정하고 있을 뿐이다.

하지만 정보사회의 진전에 따라 정보화와 관련된 다양한 기본권들이 중요해지고, 당해 기본권들의 법적 성격이 상세히 밝혀질 수 있다면, 또한 이를 통해 ‘정보기본권’의 독자적이고 체계적인 지위와 법적 성격이 규정되어 있지 않은 현행 헌법의 한계를 넘을 수 있을 것이다. 이러한 전제조건하에 ‘기술의 헌법수용성(Verfassungsverträglichkeit der Technik)’의 대안으로서의 ‘헌법의 기술수용성(Technikverträglichkeit der Verfassung)’의 차원에서 기술발전이 생활관계와 기본권에 미치는 영향을 고려하여 헌법개정에 의해서 ‘정보기본권’을 헌법에 직접 규정하고 체계화를 시도하는 방안도 신중하게 논의해볼 필요가 있다.

제2절 방송·통신융합분야에서의 입법개선방안

1. 수평적 규제체계의 도입 문제

(1) 현황 및 문제점

한국의 경우 방송사업은 유선·무선·위성 등 네트워크의 특성에 따라 지상파방송사업·종합유선방송사업·위성방송사업·방송채널사용사업 등

으로, 통신사업은 네트워크의 보유여부 및 역무기준에 따라 기간통신·별정통신·부가통신으로 구별하고 있다. 이와 같은 역무분류에 의하여 현행 방송관계법과 통신관계법에서는 방송과 통신은 각기 다른 정책이념과 규제논리에 근거하여 서비스·네트워크를 하나의 영역으로 분류하여 서비스 별로 독립적으로 규제하는 소위 ‘수직적 규제체계’를 유지해왔다.

이러한 문제점은 지난 2008년 IPTV와 관련하여 IPTV의 개념이 방송인가 또는 통신인가에 대한 논쟁으로 인하여 3년 여간에 걸쳐 IPTV서비스가 제공되지 못한 데서 보듯이 향후에도 매우 큰 문제라 할 수 있다. 이러한 현행 법체계를 유지할 경우 방송과 통신 어느 한 쪽으로 분류하기가 애매한 소위 융합영역의 서비스가 나타나면서 차별적 규제의 문제나 중복규제의 문제 등 EU나 OECD에서 지적했던 문제가 발생할 가능성이 높으므로 이에 대한 입법개선작업이 필요한 상황이다.

(2) 입법개선방안

방송통신융합 논의의 가장 중요한 핵심은 방송과 통신의 중간적 성격의 서비스들이 제공되는 영역에 대한 규제수준을 정하는 문제이다. 이러한 규제수준은 현재의 수직적 사업 분류체계를 수평적 규제로 전환하는 문제로 귀결된다.

수평적 규제체계의 필요성을 인정하는 견해에 의하면 콘텐츠 분야는 전송분야보다 그 발전 속도도 늦고 내용에 따라 사회적 규제를 받아야 하는 경우가 많기 때문에 콘텐츠 분야와 전송분야에 대해 일괄적인 규제체계를 적용하는 것을 지양하고 콘텐츠와 전송분야를 수평적으로 분리하여 각각의 영역에서 다른 규제원리를 적용하여야 한다고 본다. 이러한 견

해를 따를 경우 방송과 통신서비스를 하나의 범주로 보고 네트워크 및 서비스 전송 기술 기반의 차이와는 상관없이 서비스의 특성에 근거하여 동일 서비스에 대해 동일한 규제원리와 규제수준을 설정하여야 한다.

이렇게 전송과 콘텐츠가 분리 규제될 때에는 유사한 서비스에 대하여 동일하고 일관된 규제를 적용할 수 있다는 장점이 있다. 수평적 규제체계가 도입되면 아마도 현재의 규제체계보다는 각 네트워크·플랫폼·콘텐츠 측면에서의 규제가 훨씬 완화될 것이기 때문에 각 단계별로 사업자 간의 경쟁이 본격화될 것으로 예상되며, 한편으로는 과도한 규제완화로 발생할 수 있는 기존 사업자의 보호와 경제력이 불균형한 사업자 간의 공정경쟁의 문제가 발생할 것이다.

이러한 제반 문제점에도 불구하고 네트워크 중심에서 서비스 중심으로 경쟁을 이동하며, 사업자 중심에서 수용자 중심으로 서비스의 경쟁을 촉발하여 미디어산업의 활성화를 기하기 위해서는 ‘동일 서비스 동일 규제’ 원칙에 따라 수평적 규제체계를 도입하는 것이 바람직하다.

2. 공영방송제도의 확립

(1) 현황 및 문제점

현행법상 공영방송에 대해서는 명확히 정의되어 있지는 않지만, 일반적으로는 상업방송에 대칭되거나 공공서비스 방송을 가리켜 공영방송이라고 한다. 공영방송은 그 운영재원을 모든 시청자들이 납부하는 ‘텔레비전방송수신료’로 함으로써 권력과 자본으로부터의 독립성과 자율성을 확보하고, 공정성과 공익성을 추구하면서 소외계층과 소수의 이익을 배려하

는 사회적 책임을 가장 잘 구현할 수 있는 제도이다.

공영방송은 그 운영재원을 방송의 주인인 국민각자가 공평하게 부담하는 국민의 방송으로서 공적 소유구조를 가지고 공공의 이익에 부합하는 내용의 방송을 행함으로써, 방송문화의 발전을 통한 공공복지의 향상을 목적으로 한다.

하지만 현재 한국의 방송관련법제에서는 다공영 일민영 체제를 구축하고 있어 공영방송인 KBS, MBC와 민영방송인 SBS를 동일한 틀로 규제하고 있다. 또한 KBS의 경우 수신료 비중보다 오히려 광고수익이 4:6의 비율로 많고, MBC의 경우에는 거의 전액을 광고에 의존하고 있기 때문에 진정한 의미에서의 선진국형 방송제도라고는 볼 수 없기 때문에 공영방송에 대하여 ‘사회적 유대기반 강화’와 ‘사회통합’이라는 본연의 임무를 완수하도록 강제하기가 어려운 상황이다.

(2) 입법개선방안

현재 한국에서 공영방송이라고 일컬어지는 방송사는 KBS, MBC와 EBS이다. 이 중에서 가장 공영방송으로서의 정체성과 제도개선의 여지가 큰 것은 KBS에 관해서이다.

KBS는 방송법 제43조에 의하여 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외에서 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 설립된 ‘공영방송’으로서 우리나라 언론과 문화의 중심이 되는 ‘국가기간방송’이다. KBS의 자본금 3천억 원은 전액 정부가 출자한다. 수신료는 KBS이사회 심의·의결을 거쳐 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사

가 이를 부과·징수하고 있다. 현재 KBS의 재원이 되는 수신료는 가구당 2,500원에 불과하여 KBS소요재원의 약 40%만을 수신료로 충당하고 약 60%는 광고를 재원으로 하는 기형적인 구조를 형성하고 있다.

공영방송의 제도개선에 대해서는 많은 입법적인 정책 대안이 제시될 수 있지만 공영방송제도를 개선하는 가장 시급하고도 필요한 정책은 바로 공영방송의 재원 확충을 위한 수신료 비중의 상승과 이를 위한 수신료 인상에 있다. 해외 선진국의 공영방송사들의 수신료 비중이 약 80%에 이르고 있는 점에 비추어 KBS의 수신료 재원이 전체 소요량의 40%대 밖에 되지 않는 것은 분명히 문제가 있다. 향후 어떤 방식으로든 공영방송사들의 재원구조를 대략 80%이상 수신료로 운영되게 함으로써 진정한 의미에서의 공영방송이 성립·유지될 수 있도록 하여야 할 것이다.⁵⁴⁾

3. 광고판매제도의 개선

(1) 현황 및 문제점

현행 방송법 제73조에 의하면 한국방송광고공사(KOBACO)는 “한국방송광고공사법”에 따라 1981년 무자본 특수법인으로 설립된 조직으로서 방송법 제73조 제5항에 근거하여 지상파방송광고 판매대행을 독점하고 있다. KOBACO는 ① 지상파방송광고 판매대행, ② 방송발전기금의 징수대행 및 관리, ③ 방송광고의 진흥을 위한 조사·연구 및 교육사업 등을 하고 있다.

54) 공영방송의 문제에 대해서는 지성우, “방통융합시대의 국가기간방송의 운영체제”, 「언론과 법」 제7권 제1호, 2008, 171-208면 참조.

KOBACO는 1970년대 방송사의 직접 영업체제에서 발생한 문제점(보도력을 무기로 광고주에게 광고강매, 광고주가 광고를 미끼로 방송사의 보도내용에 압력행사, 방송광고요금의 자의적 인상 및 담합⁵⁵⁾)을 근절할 수 있고, 방송의 편성·제작과 광고영업분리를 통해 방송의 공공성과 독립성 확보에 기여할 수 있고, ‘연계판매’를 통해 취약매체의 광고수주에 도움을 줌으로써 지역·매체간 균형발전을 통한 언론의 다양성 확보 및 광고대행제도와 대행수수료 제도의 확립을 통해 국내 광고대행사에 성장 기반을 제공하여 왔다.

반면, 법으로 방송광고영업권을 독점하는 것은 시장경제원리와 배치되며, 시청률과 직접적으로 연동되지 않는 방송광고 요금규제로 지상파방송의 광고요금이 상대적으로 저평가되어 있다. 이로 인해 기존 미디어시장에서 제작비 투자와 시청률, 수익확보의 선순환 구조가 작동하기 어렵다는 비판도 받아왔다. 또한 취약매체에 대한 ‘연계판매’는 공정거래법상 ‘끼워팔기’로서 자원의 효율적 배분을 저해함으로써 사회적 비용을 유발시키며, 소위 취약매체라고 하는 종교방송, 지역방송의 자생력과 의지를 약화시킨다는 지적도 있었다.

이러한 와중에 헌법재판소는 지난 2008년 11월 제한적 경쟁체제의 도입을 목표로 하는 현행규정의 입법목적은 정당하지만, 방송광고판매대행사의 범위를 KOBACO와 KOBACO가 출자한 회사로 한정하는 현행 ‘대행제한제도’는 적절한 수단이 아니라고 판시하면서 입법자는 2009년 12월 31일까지 방송법을 경쟁이 가능한 구조로 개선하라는 취지로 헌법불

55) KOBACO 설립 이전에 방송광고요금은 매년 30~40%씩 인상되었음. 또한 1981년 컬러TV의 도입으로 방송사들은 TV 광고요금을 80% 인상하기로 담합하여 공포하였으나 KOBACO의 출범으로 요금인상은 실현되지 못하였다.

합치 결정을 하였다. 헌재에 의하면 방송법의 당해 규정은 최소 침해성의 원칙 및 과잉금지원칙을 위반하여, 민영 방송광고판매대행사의 직업선택의 자유 및 평등권을 침해하는 것이므로 위헌이라고 한다. 이러한 헌재의 헌법불합치 결정에 의하여 방송법은 개정이 불가피한 상황이며 어떤 방식으로 개선할 지에 대해 논의되고 있다.

(2) 입법개선방안

기존의 KOBACO 체제는 지상파 분야 독점미디어랩으로서 방송의 편성·제작과 광고영업의 분리, 광고요금 조절기능, ‘연계판매’를 통한 취약매체 지원 기능 등을 수행해 왔다. 이와 관련하여 한편에서는 방송의 공공성 및 다양성 확보에 기여한다는 이유로 긍정적으로 평가하는 견해도 있으며, 반대로 광고단가 저평가로 인한 지상파방송의 경쟁력 저하, 자원배분의 비효율 유발 등 부정적 평가가 공존해 왔다. 이에 따라 방송광고판매제도의 개선을 위한 논의가 2000년대 초반부터 지속되어 왔다.

방송광고판매제도의 경쟁체제 도입의 구체화 방안과 관련해서는 지금까지 ‘완전경쟁론’과 ‘제한경쟁론’이 대립하고 있는 상황이다.

먼저 시장론자들은 미디어랩 완전경쟁모델(다수 미디어랩간 완전 경쟁)을 주장하고 있다.

이 모델의 경우 이론적으로는 미디어랩 설립이 자유롭고, 각 미디어랩은 어느 방송사 광고든지 판매할 수 있으며, 광고주나 대행사는 어느 미디어랩에 가더라도 모든 방송광고를 구입할 수 있게 된다.

이 모델에 의한 경우에는 왜곡된 광고단가 구조의 개선 및 광고 시장 경쟁력 강화되고, 미디어 영향력이 우수한 방송사는 절대적 유리하여 광고 시장 성장 및 활성화에 기여할 것으로 보인다. 반면, 자본에 의한 광고 시장 장악과 방송의 공공성 저하, 시청률 경쟁에 따른 방송의 저질화 및 종교·지역방송 등 취약매체의 경영난이 심화될 것으로 보인다.

그러나 이 모델은 현실적으로 단기간에 실현하기는 불가능한 이론상의 모델인 것으로 평가된다. 미디어랩을 방송사 자율에 맡기는 미국의 경우에도 기본적으로 미디어랩은 매체사로부터 독점판매를 위탁받고 있는 상황이다. 특히 한 매체사의 방송광고를 경쟁관계의 미디어랩들이 판매하는 경우는 없다고 할 수 있다.

둘째, 방송의 공공성을 강조하는 견해에 의하면 공·민영 이원방송형태의 제한경쟁체제로 귀결되어야 한다고 본다. 제한경쟁체제론의 핵심은 1공영 미디어랩과 1민영 미디어랩을 설치하여 이에 대한 제한적인 경쟁체제를 유지하자는 데 있다.

이 제도에 의하면 급격한 제도개선으로 인한 시장충격 완화를 위해 공·민영 간 업무영역 구분 유지(방송사의 미디어랩 선택권 제약)할 수 있고, 방송법 및 현재 결정의 방송사의 직접영업 금지 정신을 충실히 반영할 수 있다. 반면, 제한경쟁체제에 의하면 낮은 수준의 경쟁으로 시장의 효율성 제고 효과가 낮고, 시장가격의 반영, 시청률경쟁에 따른 매출 증대 효과가 미흡하며, 미디어랩의 시장 진출입이 용이하지 않다는 단점이 있다.

이와 같이 완전경쟁론과 제한경쟁론에는 각각의 장·단점이 존재하므

로 이에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 하여 한국의 현실에 부합하고 방송의 공공성을 유지할 수 있는 방안을 선택하여야 할 것이다.

제3절 개인정보보호분야에서의 입법개선방안

1. 개인정보보호법제의 통합 문제

(1) 현황 및 문제점

현재 개인정보보호 영역에서의 법제는 당해 법제가 공공부분과 민간부분을 통합적으로 규율하기 위한 것인가의 여부에 따라 ① 통합주의 방식과(omnibus 방식), ② 분할방식(segment방식), ③ 개별방식 등 3가지의 형태로 입법되어 있다.⁵⁶⁾

가령 영국의 경우에는 1984년 데이터보호법(The Data Protection Act 1984)을 제정하여 공공부분과 민간부분에 대해 구별 없이 동일하게 적용되고 있다.⁵⁷⁾ 반면, 미국이나 캐나다의 경우에는 공공부분과 민간부분에 각각 다른 법률들이 적용되고 있다.

<표 5> 각국의 개인정보보호 법률체계

국가명	법률체계(입법방식)	법률
이탈리아	일원적 통합주의(통합주의)	

56) 이러한 분류방식은 최경진, “영국의 개인정보보호법제”, 『공공부분의 개인정보 활용·공개 및 보호에 관한 법제연구』 <한국정보보호진흥원 연구보고서>, 2008, 183면.

일본	일원적 구분주의(분할방식) [중간형태: 민간-공공 구분]	개인정보보호에 관한 법률 공공 : 행정기관개인정보보호법 민간 : 개인정보보호법과 개별법
영국	일원적 개별주의(통합방식) [기본법-개별법]	정보보호법
독일		연방정보법
프랑스		정보처리촉진 및 자유에 관한 법률
스페인		개인정보보호기본법
캐나다	이원적 구분주의(분할방식) [부문별 일반법]	공공 : 프라이버시법 민간 : 개인정보보호 및 전자문서에 관한 법률
미국	개별법주의(일반법 없음)	관련 개별법 산재

* 출처: 이민영, 개인정보법제론, 진한 M&B, 2007, 70면 표 3-1을 재구성

개인정보보호에 관련된 법률을 통합적으로 규정하는 것은 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 전자상거래의 발전을 위하여 필요한 시책을 종합적으로 실시할 수 있게 된다.

향후 전자상거래의 발전을 위하여 정책을 실시하는 경우에는 공공부문 및 민간부문에 공히 개인정보보호의 필요성이 발생하게 되는데 이렇게 될 경우 양 부문을 공통적으로 관할하는 규범이 있으면 보다 효과적으로 정책을 실시할 가능성이 제고된다.

둘째, EU의 데이터보호지침을 충족시킬 수 있는 공통적인 기준을 마련할 수 있다.

EU의 지침을 데이터보호지침은 국내의 민법·형법 등 개인정보 관련 법에 모두 영향을 미치며, EU의 회원국들은 EU지침에 의하여 데이터보

호관련 법률들을 개정해야할 필요성이 있다. 이러한 경우 양자가 분리되어 있는 것보다는 통합되어 있는 것이 보다 효과적일 수 있다.

셋째, EU의 회원국이 아닌 경우에도 EU는 이를 이른바 지침상 제3국으로 간주하여 이 지침이 요구하는 ‘충분한 수준의 보호’를 하여야 하기 때문에 EU미가입국에게도 역시 법제 통합의 필요성이 제기된다.

(2) 입법개선방안

현재 우리나라에서는 개인정보보호 분야에 적용되는 대표적인 법률은 정보통신망법과 공공기관의개인정보보호에관한법률이다.

정보통신망법은 법 적용의 대상이 되는 사업자의 범위를 정보통신서비스제공자 및 정보통신서비스제공자 이외의 자로서 학원, 여행사, 항공사 등 일부 오프라인 사업자에 한정하고 있으며, 기타의 규제 대상자에 대해서는 각 주무부처에서 개별법에 의해 규제하도록 규정하고 있다. 이러한 법규정 때문에 현재 정보통신망법은 개인정보를 취급하는 모든 자에 대해 적용되지 못하고 사각지대가 발생하게 된다. 가령 정보통신망법에서는 그 규제대상을 정보통신서비스제공자 등이 수집하는 개인정보와 전기통신 역무를 기준으로 규정하고 있기 때문에 개인용 컴퓨터 등 독립적인 형태의 독립형 정보처리장치를 규율하고 있다. 이렇게 현행 법제에 의하면 공공부문에 대한 개인정보보호 관련법만 존재하고 있으며, 민간부문과의 법제 통합에 대해서는 계속 문제가 제기되고 있기 때문에 조만간 통합법 형태의 법제가 완비될 것으로 기대된다.

2. 개인정보보호법제의 적용범위의 확대문제

(1) 현황 및 문제점

현행 정보통신망법 제2조 제6호에 의하면 “개인정보라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 성명·주민등록번호 등에 의하여 특정한 개인을 알아볼 수 있는 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 경우에는 그 정보를 포함한다)”라고 규정되어 있다.

또한 공공기관의개인정보보호에관한법률은 “개인정보라 함은 생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다”라고 규정되어 있다.

이 두 법률의 정의에 의하면 개인정보는 ‘신원을 확인할 수 있는 개인에 관한 일체의 정보’를 의미하기 때문에 신원을 확인할 수 없는 형태로 수집·처리되는 어떠한 개인에 관한 정보는 이 법률들의 적용범위에 해당하지 않게 된다. 다만 이 법률들에서는 신원을 확인할 수 없는 정보라고 그 속에 개인의 신상정보가 포함되어 있고, 다른 개인정보들과 결합하여 쉽게 신원확인이 가능한 개인정보는 보호의 대상이 된다.

이러한 정보의 개념의 모호한 성격 때문에 향후 개인정보관련 법률들의 적용범위가 과연 개인과 밀접하게 관련된 정보에만 한정될 것인가 아니면 포괄적으로 개인관련적 정보가 모두 포함될 것인가에 대해서는 더욱 논의해보아야 할 것이다. 하지만 현행 법제하에서 정보기술이 변화하여 정보수집 방법과 경로가 다양해지고 정보주체가 인식하지 못하는 상태에서 민감한 개인관련 정보(가령 위치정보, 이동정보, 대금결제정보 등)

가 노출되고 수집·분석되는 것이 현실이다.

(2) 입법개선방안

위에서 살펴본 바와 같이 개인정보는 수집단계에서부터 해당 정보주체로부터 동의를 얻도록 하는 것이 자기정보통제권을 행사하는 가장 좋은 방법이다. 그러나 만일 이러한 자기정보통제권에 중점을 둘 경우 국가와 기업의 활동에 막대한 영향을 미칠 가능성이 많기 때문에 개인의 자기정보통제권과 다른 정보의 수집자·정보이용자들과의 조화가 필요하다.

유비쿼터스 환경에서는 정보주체에게 정보의 흐름을 일일이 고지하는 것이 사실상 불가능하고 불필요한 경우가 다수 발생할 것이다. 가령 정보주체의 단독행위나 거래행위 등의 경우 정보주체에게 어느 정도의 통제권을 부여할 것인지에 대한 원칙과 구체적인 법률의 규정이 존재하지 않는 것은 명백한 입법적 흠결이므로 향후 도래할 유비쿼터스 환경에서 정보주체와 정보의 수집·이용자 간에 합리적인 고지의무와 관리에 대한 책임을 분배하는 입법이 필요하다.

3. 개인정보보호 취급 및 독립적인 심의기관의 설치

(1) 현황 및 문제점

현행법상 개인정보보호에 관한 문제를 종합적이고 포괄적으로 다루어 여기에 대한 심의와 심사를 하고 지도·감독 및 사후처리를 모두 담당할 수 있는 기관이 존재하지 않는다. 또한 추진체계 역시 행정안전부, 방송통신위원회 등으로 구분되어 있어 개인정보에 대한 일관된 정책을 수립

하고 이에 대한 대책을 수립하는 기능이 분산되어 있다는 문제점이 있다.

(2) 입법개선방안

가령 일본의 경우에는 개인정보보호법에 개인정보 청구절차 및 취급사항에 대해 상당히 구체적으로 제시하고 있으며, 여기에 대한 고충처리절차, 운영상황의 공표에 대한 규정들이 상세하게 규정되어 있다.

나아가 일본에서는 개인정보보호문제를 종합적으로 다루기 위한 ‘개인정보보호심의회(심사회)’가 구성되어 있는데, 여기에서는 개인정보보호에 관한 업무처리 및 운영의 적정성을 확보하기 위하여 민간의 개인정보보호 전문가로 구성된 독립된 기관으로 ‘개인정보보호심의회(심사회)’를 설치하고 있다. 심의회는 개인정보보호에 대한 자문 및 심의를 수행하며, 의견진술 및 의견서 제출, 자료제출 및 설명요수, 답신의 존중 등 다양한 분야에서 제반사항에 대해 심의하고 이를 정책에 반영할 수 있는 기제를 구비하고 있다.

현재 우리나라에서는 일본과 같이 개인정보 보호에 대한 기관의 운영사항에 대해서는 대강의 것을 규정하고 있기는 하지만 일본의 경우와 같이 정부기관 또는 심의회 등의 권한에 대해 상세하고 세밀한 규정을 하고 있지 못하므로 향후 개인정보보호의 문제에 대한 종합적이고 체계적인 대책마련을 위한 다양한 기구들과 추진체계를 마련하여야 할 것이다.

제4절 정보보안분야에서의 입법개선방안

1. 정보보안 법제관련 법률의 정비

(1) 현황 및 문제점

현재 우리나라에서는 정보보안법제의 근거 법률은 우선 헌법을 들 수 있다. 헌법에서는 대통령은 국가원수로서의 지위에서 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무(제66조)와 아울러 이러한 책무의 수행을 위해 국가안전보장에 관련되는 각종 정책의 수립에 있어 국무회의의 심의에 앞서 국가안전보장회의의 자문(제91조)을 받을 권리, 국군통수권자로서(제74조) 국가비상사태에 있어서 계엄선포권(제77조) 및 국가의 긴급상황에 있어서 긴급명령제정권(제76조) 등 보유하고 있다고 규정하고 있다.

이러한 헌법의 규정에 따라 먼저 정부조직의 권한을 정하는 법률과 정부기관들의 작용에 대한 법률들이 다양하게 제정되어 있다.

먼저 정부조직의 권한을 정하는 법률 중 정부조직법에서는 정보보안체계를 위해 대통령 직속의 국가정보원장 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를(제15조), 국무총리는 대통령의 명을 받아 각 중앙행정기관의 장을 지휘·감독 사무를(제16조), 국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖에 군사에 관한 사무를 관장업무(제28조), 행정안전부장관은 “... 전자정부 및 정보보호, ... 안전관리정책 및 비상대비·민방위·재난관리 제도에 관한 사무”를 관장(제29조)한다고 규정하고 있다.

또한 국가정보원법에서 국가정보원은 “국외정보 및 국내보안정보(대

공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포”, “국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무(각급기관에 대한 보안감사는 제외)”, “형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사”, “정보 및 보안업무의 기획·조정” 등의 권한(제3조)을 보유하고 있다고 규정하고 있다.

국가보안작용과 관련해서는 대표적으로 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 적과 교전상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란되어 행정 및 사법기능의 수행이 현저히 곤란한 경우에 발하는 계엄에 관한 사무를 정하는 계엄법이 있다.

또한 정보통신기반보호법은 전자적 침해행위에 대비하여 주요정보통신기반시설의 보호에 관한 대책을 수립·시행함으로써 동 시설을 안정적으로 운용하도록 하여 국가의 안전과 국민생활의 안정을 보장하고자 하는 목적으로 제정되었다. 이에 의하면 국가안전보장에 중대한 영향을 미치는 도로·철도·지하철·공항·항만 등 주요 교통시설, 전력, 가스, 석유 등 에너지·수자원 시설, 방송중계·국가지도통신망시설, 원자력·국방과학·첨단방위산업관련 정부출연연구기관의 연구시설 등의 주요정보통신기반시설에 대한 관리기관의 장이 기술적 지원을 요청하는 경우에는 국가정보원장에게 우선적으로 그 지원을 요청하도록 규정하고 있다. 다만 국가안전보장에 현저하고 급박한 위험이 있고, 관리기관의 장이 요청할 때까지 기다릴 경우 그 피해를 회복할 수 없을 때에는 국가정보원장은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 그 지원을 할 수 있도록 하고 있다(법 제7조).

나아가 재난및안전관리기본법 제3조에서는 ‘통신 등 국가기반체계의

마비'를 재난으로 규정하고, 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 정하도록 하고 있다.

이 이외에도 국가사이버안전에 관한 조직체계 및 운영에 대한 사항을 규정하고 사이버안전업무를 수행하는 기관간의 협력을 강화함으로써 국가안보를 위협하는 사이버공격으로부터 국가정보통신망을 보호함을 목적으로 대통령의 훈령으로서 국가사이버안전관리규정을 두고 있다.

이상과 같이 현행법상 정보보안문제에 대해서는 헌법을 정점으로 하여 다양한 법률과 기관들이 중첩적으로 규정하고 있어 일견하기에는 정보보안문제를 해결하는데 일조할 것으로 보인다.

하지만 반대로 다양한 법률에 상이한 기관들의 임무가 규정되어 있고 당해 기관들의 업무가 매우 중첩적으로 규정되어 있어 일단 정보보안문제가 발생할 경우에는 국가차원의 종합적이고 체계적인 대응이 불가능하다는 문제점이 발생한다. 특히 정보보안과 관련한 현행법체계는 조직법체계와 작용법체계가 상충되고 있어 일단 유사시에는 조직적이고 능률적인 위기관리정책이 시행되기 어렵다는 문제가 있다. 가령 내·외부로부터 전자적 침해가 발생한 경우 정보통신기반보호위원회의 보호대책과 중앙안전관리위원회의 국가안전관리기본계획안 및 국가사이버안전전략회의의 국가사이버안전 관련 정책 간 모순·충돌이 발생할 우려가 있다.

(2) 법제 개선방안

위에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서는 이러한 사이버테러에 대응하기 위한 조직체계가 국가정보원, 경찰, 검찰, 민간사업자 등 다양한 국가기관으로 분산되어 있어 일단 사이버테러가 발생한 경우 효율적이고 신속한 대응이 어려운 면이 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 평소 사이버테러에 대한 예방기능을 수행하는 국가기관을 지정하여 여기에서 다른 기관과의 유기적인 협조 하에 테러방지를 위한 종합적인 대책을 수립하는 것이 이상적이다.

사이버상에서 발생하는 정보보안사고와 침해는 현실세계의 물리적 질서혼란과 달리 특정개인에 대한 것일지라도 사회 및 국가전체의 위기로 발전할 수 있는 가능성이 크고, 개인에 대한 사이버공격이라고 할지라도 그 개인이 대통령 등 국가기관을 구성할 경우에는 국가기관에 대한 공격으로 보아 처리하여야 하므로 군·관·민의 각 영역을 모두 관할할 수 있는 기관과 근거법률을 마련하는 것이 이상적이다.

하지만 우리나라에서는 과거 정보기관에 대한 막연한 두려움과 거부감으로 인하여 이러한 포괄적인 권한을 갖는 기관이나 근거법률을 제정하는 것이 현실적으로 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 향후 관련 법률 간의 혼란과 적용시의 혼선의 가능성을 미리 차단함으로써 정보보안사고를 사전에 예방하여야 할 것이다. 구체적으로는 기존 법률인 정보통신기반보호법과 재난및안전관리 기본법 이외에도 대통령훈령인 국가사이버안전관리규정의 내용을 종합적으로 체계화하여 사이버위기의 예방과 관리에 만전을 꾀할 필요가 있다고 할 것이다. 특히 사이버안전을 책임지고 있는 국가사이버안전센터를 법령상의 기관으로 설정할 필요가 있으며, 계엄법이 의미하는 “국가 비상상태로써 사회질서가 극도로 교란된 상태”를 정보보안과 관련해서 물리적 공간뿐만이 아니라 온라인상에서 발생하는 대규모의 침해사고에 대해

서도 적용될 수 있도록 확실한 법적 근거를 두어야 할 것이다.

2. 국가사이버 안전관련 규정의 정비와 규정신설 문제

(1) 현황 및 문제점

사이버상에서 발생하는 공격은 전통적인 테러에 상응하는 공포감을 조성하기에 충분한 결과를 야기하는 경우가 대부분이며, 불법적 또는 정치적 동기에서 행하여진 컴퓨터공격이 정부나 대중을 협박하여 정치적 목적을 조성할 가능성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 현행 법률상 전자적 침해에 대한 대응법제는 헌법, 계엄법, 정보통신망법 등의 법률에는 사이버공격 또는 사이버테러라는 개념이 명확히 정의되어 있지 않다. 즉 현행 법상 사이버테러에 근접하는 개념으로서는 “침해사고” 내지 “전자적 침해”를 들 수 있다. 이러한 사이버테러는 주로 해킹, 컴퓨터바이러스, 논리·메일폭탄, 서비스거부 또는 고출력 전자기파 등에 의한 공격 등에 의해 발생한다.

이와 같이 사이버안전관련 법률 어디에도 사이버공간 상에서 발생하는 위기 또는 테러에 대한 명확한 규정이 존재하지 않아 국가사이버위기를 통합적이고 체계적으로 관리함을 목적으로 하는 법률이 부재한 상황이다.

최근 국가사이버위기를 체계적으로 관리하기 위한 몇 가지의 법률안의 제안되거나 내부적으로 검토된 상태에 불과하다. 가령 지난 2008년 10월 한나라당의 공성진 의원 등이 일명 사이버테러방지법으로 불리는 국가사이버위기관리법안을 대표발의한 바 있으나, 이 법(안)이 국민의 기본권을 과도하게 제한한다는 야당과 시민단체들의 주장에 의해 국회를 통과하지

못했다. 그 후 2009년 7월의 DDoS공격을 계기로 하여 다시 국가사이버위기관리법 등 통일적인 법규를 제정하여 일원적인 추진체계를 만들어야 한다는 주장이 제기되고 있으나, 여전히 입법에는 이르지 못하고 있어 통일적인 사이버안전관리에 어려움을 겪고 있다.

(2) 법제 개선방안

국가의 사이버위기를 효율적으로 관리하고 일단 사이버재난 또는 공격이 발생한 경우에는 이를 신속하게 복구하고 여기에 대한 대비를 하는 것은 국가적인 책무이다.

현재 사이버위기와 관련해서는 많은 학자들이 현행 행정안전부, 국가정보원, 경찰청 등으로 분산된 사이버위기관리의 추진체제로 인하여 비효율성이 노정되고 있어 일단 위기시에는 대처·복구가 쉽지 않을 것이라고 지적하고 있다. 반대로 국가정보원 또는 다른 국가기관이 사이버위기와 관련된 문제에 있어 일원적인 추진체계를 구축할 경우 자칫 권력집중 현상이 일어나고 국정원은 무소불위의 권력을 갖게 될 위험성이 있다고 지적하는 견해들도 있다.

현재까지 제시된 안들에 의하면 사이버위기관리의 주체를 행정안전부로 하는 안, 방송통신위원회를 중심으로 하는 안, 국가정보원을 중심으로 하는 안 등 다양한 방안들이 제시되고 있다. 이러한 제 견해들은 장·단점이 있을 수 있다.

먼저 행정안전부를 중심으로 하는 안은 안전관련 업무를 통일적으로

시행할 수 있으나, 사이버위기라는 매우 기술적인 문제에 대한 처리능력에 대해서는 의문이다.

둘째, 방송통신위원회를 중심으로 하는 안은 통신기술상의 문제는 신속하게 처리할 수 있으나, 국가 전반을 대상으로 하는 강력한 집행행위가 가능한지에 대해서는 예단할 수 없다.

셋째, 국가정보원을 중심으로 하는 안은 효율성과 정보의 수집·보안에 매우 뛰어나지만 자칫 정보기관에 의한 정보독점과 권력집중의 문제가 발생할 수 있다.

이상과 같이 어느 한 기관을 중심으로 하는 방안들은 각기 장·단점이 있으므로 어떠한 안이 더 우월한지에 대해서는 속단할 수 없다. 한 가지 확실한 사실은 DDoS 공격과 같이 대규모 사이버 위기를 막고 사이버테러 발생 시 일원화된 대응 체계를 구축하는 것이 필요하다는 점이다. 따라서 향후 국민의 기본권 침해의 여지를 최소화하면서도 사이버공격에 대해 효율적인 예방·방어·복구가 가능하도록 하는 방향으로 합리적인 법제의 개선이 필요할 것이다.

제5장 결론

정보자원은 아무리 사용해도 소모되지 않는 ‘비소모성’, 일단 소유하면 타인에게 양도해도 없어지지 않는 ‘비이전성’, 집적될수록 그 효과가 누적되는 ‘누적효과성’, 부분 간 융합이 쉽게 일어난다는 ‘자기조직성’, 서비스와 달리 저장이 가능하다는 ‘저장성’, 복제를 통해 저렴한 비용으로 무한히 재생산할 수 있는 ‘무한재생성’ 등 다양한 속성이 있다. 이 밖에도 정보자원은 여러 사람에게 공유되어도 총 가치가 무한히 증가하는 ‘무한가치성’, 사용자와 목적에 따라 가치가 달라지는 ‘가치의 불확실성’ 등의 성격을 가진다. 이러한 정보자원의 성격 때문에 정보자원은 일반 시장에서 거래되는 것이 어렵고, 공공재로써의 특성상 국가의 관리가 필요하다.

정보의 개념은 가령 ‘공적 정보’와 ‘사적 정보’, ‘국가의 안전보장의 대상으로서의 정보’와 ‘개인정보보호의 대상으로서의 정보’ 및 ‘관리의 대상으로서의 정보’ 등 다양한 기준에 의해 다양하게 정의할 수 있다. 여기에 대해서는 현재 논의가 진행 중이기 때문에 어떤 분류방식이 보다 적합한지에 대해서는 향후 논의의 여지가 있다.

여기에서는 ‘정보’ 또는 ‘정보법’과 관련된 문제 중 ‘헌법상 정보기본권의 창설 가능성’, ‘방송통신융합과 관련된 정보의 개념과 관련 법률’, ‘개인정보보호의 대상으로서의 정보관련법’, ‘국가안전보장의 대상으로서의 정보관련법’ 등의 문제에 대해 현황과 문제점을 지적하고 입법개선방안을 제시하였다.

정보의 법적 정의에 대한 이론적 대립에도 불구하고 정보화사회에서 ‘정보’는 국가존립을 위한 불가결한 지식으로서 그 생성·수집·처리·판매 등에 대하여 국가가 직·간접적인 관리를 하여야할 시기가 도래한 것으로 보인다. 다만 이러한 국가의 정보관련 업무처리와 법제 개선에 있어서는 효율성과 신속성에 을 강조하되, 그것이 헌법이 보장하고 있는 국민의 기본권을 과도하게 제한하지 않도록 세심한 주의가 필요할 것이다.

<참고문헌>

1. 국내 문헌

- H. Nonaka(장은영 역), 『Knowledge-creating Company(지식창조기업)』, 서울: 세종서적, 1995.
- 강경근, “정보보호의 헌법규범적 접근과 전망”, 「공법학연구」 제6권 제2호, 2005.
- 권영성, 『헌법학원론』, 서울: 법문사, 2009.
- 김민호, “전자정부에서 지식관리(KM) 및 정보자원관리(IRM)법제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제40집, 2008.
- 김배원, “정보기본권의 독자성과 타당범위에 대한 고찰”, 「헌법학연구」, 제12권 제4호.
- 김성태, 『전자정부론』, 서울: 법문사, 2003.
- 김용주, “지식정보사회에서의 지식의 의미와 학교 교육”, 「교육철학」 제22집, 한국교육철학회, 2002. 12.
- 김희연, “정보사회에서의 지식과 지식검색에 대한 고찰-네이버지식in을 중심으로”, 「정보통신정책」 제18집 제14호, 정보통신정책연구원, 2006.
- 도서출판 두산(편), 『두산세계대백과사전』, 서울: 두산, 2006.
- 박진애, “표현의 자유와 국가안보 -국가안보와 관련한 독일기본법상 표현의 자유의 제한에 대한 비교법적 고찰-”, 「헌법학연구」, 제14권 제1호, 2008.
- 방동희, “IT법의 분류와 체계에 관한 연구”, 「전자정부법제연구」, 제2권 제2호, 2007.

- 안창현, “日 총무성, 방송통신의 수평규제 시스템 도입할 듯”, 「해외방송 정보」 2008. 1.
- 안창현, “日 통신방송관련법, ‘정보통신법’으로 일원화 움직임”, 「해외방송 정보」 2007. 8.
- 이민영, 『개인정보법제론』, 서울: 진한 M&B, 2007.
- 이인호, “디지털시대의 정보법질서와 정보기본권”, 「법학논문집(중앙대)」 제26집 제2호, 2002.
- 이인호, “미국의 개인정보보호법제에 대한 분석과 시사점”, 「법학논문집(중앙대)」, 제29집 제1호, 2005.
- 이창범외 2인, 『미국, 독일, 일본의 정보보호법 체계에 관한 연구』 <한국정보보호진흥원 연구보고서>, 서울: 한국정보보호진흥원, 2006.
- 이현주, 『infosense』, 서울: 사람in, 2000.
- 정영화, “생성되고 있는 정보기본권에 관한 헌법적 고찰”, 「세계헌법연구」 제7호, 2002.
- 정윤수, “공공부문 지식관리의 효율적 추진을 위한 정책과제”, 「정보화정책」 제8권 제4호, 2004.
- 정익재 외, 『시장환경하에서 공공정보 활용 활성화 방안연구』, 서울: 서울산업대학교, 2000.
- 지성우, “방송융합시대의 국가기간방송의 운영체계”, 「언론과 법」 제7권 제1호, 2008.
- 최경진, “영국의 개인정보보호법제”, 『공공부문의 개인정보 활용·공개 및 보호에 관한 법제연구』 <한국정보보호진흥원 연구보고서>, 2008.
- 한국정보사회진흥원, 『국가 지식정보자원관리 및 유통체계 확립에 관한 연구』, 서울: 정보사회진흥원, 2000.
- 한국정보화진흥원, 『2009 상반기 정보화법제』, 서울: 한국정보화진흥원.
- 허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 2009.

- 헌법연구자문위원회, 『헌법연구 자문위원회 결과보고서』, 서울: 국회, 2009.
- 황준석·송정수, “정보통신정책의 미래: Layered Model적 통신융합 정책 접근”, 『통신시장』 제56호, 2004. 9.

2. 해외문헌

- 통신·방송의 종합적인 법체계에 관한 연구회(通信·放送の総合的な法體系に關する研究會), 『‘通信·放送의 總合的な法體系に關する研究會’ 報告書』, 동경: 일본 총무성, 2007(平成 19年). 12. 6.
- 佐藤幸治, 『憲法』, 東京: 青林書院, 1983.
- V. Diesbach, “The Concept of Freedom of Information in International Guarantees of Human Rights”, 「19 Law and State 91」, 1979.
- W. Hoffmann-Riem, “Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft: Einleitende Problemskizze”, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), 『Verwaltungsrechts in der Informationsgesellschaft』, Baden-Baden: Nomos, 2000.
- P. Huber W/M. Kellog K/J. Thorne, 『Federal Telecommunications Law』, Aspen 2nd ed., 1999.
- S. Kent, 『Strategic Intelligence』, Hamden, CT: Archon Books, 1965.
- R. Pitschas, “Allgemeines Verwaltungsrecht als Teil der öffentlichen Informationsordnung”, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert (Hrsg.), 『Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts』, Baden-Baden: Nomos, 1993.
- C. Zuchman/F. Kennedy, 『Modern Communication Law』, New York: Thomson West, 1999.

정보법의 의의와 과제

2009년 12월 인쇄

2009년 12월 발행

발행인 : 김 성 태

발행처 : 한국정보화진흥원

서울시 중구 무교동 77번지

전화 : (02) 2131-0114

인쇄처 : 호정씨앤피

전 화 : (02) 2277-4718

<비매품>

- 본 보고서의 내용은 한국정보화진흥원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.
- 본 보고서 내용에 대해 무단전재(無斷轉載)를 금하며, 가공·인용할 때에는 반드시 「한국정보화진흥원」이라고 출처를 밝혀 주시기 바랍니다.