

공익제보와 개인정보보호법

박 경 신*

경찰심문을 받던 사람이 강압수사를 당했다고 생각해서 심문상황을 녹화해놓은 영상파일을 받아서 방송사에 넘겼다. 자신이 당했다고 생각한 강압수사를 알리기도 하고 재발을 방지하는 차원이었다. 그 영상파일에는 당연히 수사를 담당한 경찰관의 얼굴이 드러나게 포함되어 있었다. 경찰관은 개인정보보호법 위반이라며 피의자의 변호인을 고소했다.

개인정보보호법은 힘없는 개인들이 기업이나 정부로부터 필요한 서비스를 받기 위해 자신에 대한 정보를 제공했을 때 그 정보가 원래 의도와 달리 쓰여지거나 공개되면 안된다는 이념을 바탕으로 만들어진 법이다. 모든 개인정보는 각 개인의 동의를 얻어서 수집되고 동의된 목적에 따라서만 이용되고 공개되어야 한다는 것이다. 개인정보자기결정권은 개인이 자신에 대한 정보에 대해 가지는 통제권을 강화함으로써 타인에 의한 평가의 범위와 가능성을 제한할 수 밖에 없는 숙명을 타고났다.

그러나 이렇게 되면 평가의 대상이 되는 개인에게 평가의 근거가 되는 정보의 통제권을 부여할 수 밖에 없게 된다. 개인정보자기결정권의 이념적 목표는 정부나 대기업이 독점하는 서비스를 얻기 위해 어쩔 수 없이 개인정보를 제공해야 하는 힘없는 개인들을 감시로부터 보호하자는 것¹⁾이었다. 개인정보자기결정권의 기계적인 적용은 힘없는 개인들이 사회 부정의에 대한 정보를 서로 공유하고 사회 전체에 제보할 수 있는 기회 즉 “공익제보”의 기회를 박탈하여 개인정보자기결정권의 원래 취지와 충돌할 수 있다.

이 글에서는 우리나라의 개인정보보호법이 공익제보가 이루어질 수 있는 여지를 충분히 확보하고 있는지를 살펴보고자 하며 이를 위해 유럽일반개인정보보호규정(General Data Protection Regulation, 이하 “GDPR”) 및 EU회원국들의 GDPR이행법률들과 비교해보고자 한다.

1. 정당한 사유에 의한 공익제보

공익제보는 결국 제보대상인 공무원 즉 정보주체에게는 불리할 수 있는 진술을 담고 있는 경우가 대부분이며 정보주체의 동의권을 배제한 상황에서만 성사될 수 있다. 그러므로 공익제보와 관련되어서는 동의면제사유를 살펴볼 필요가 있다. 개인정보보호법 제15조는 “개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우”에는 정보주체의 동의 없이 이용할 수 있다고 정하고 있다. 그러나 안타깝게도 위의 동의면제는 개인정보의 “수집 및 이용”에만 적용될 뿐이다. 공익제보는 개인정보가 담긴 정보의 제3자 제공을 필요로 한다. 그런데 제17조의 “제3자제공”에는 “개인정보처리자의 정당한 이익”에 따른 동의면제가 존재하지 않는다.

물론 개인정보보호법은 다시 제18조에서 위의 제15조(수집 및 이용)과 제17조(제3자제공)에 거론하지 않은 다른 동의면제사유를 ‘정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 않을 것’을 조건으로 새로이 실시한다. 공공기관이나 정보통신서비스제공자의 경우 그 사유가 다시 제한되나 여기서는 적용되지 않으므로 논외로 한다. 그러나

1) 독일연방헌법재판소, 15.12.1983 - 1BvR 209/83; 1BvR 269/83; 1BvR 362/83; 1BvR 420/83; 1BvR 440/83; 1BvR 484/83BVerfGE 65, page 1 ff. 독일의 개인정보보호규제의 발전과정에 대해서는 <http://www.iitr.us/publications/13-privacy-laws-in-germany-developments-over-three-decades.html>

공공기관에 대해 적용되는 예외 사유 외에 제18조를 통해 추가되는 동의면제사유는 없으며 특히 공익제보의 고유한 이유 즉 사회 전체의 이익을 위한 제3자제공을 정당화하는 사유는 존재하지 아니한다.

이를 GDPR과 비교해보자. GDPR은 우선 수집, 이용, 제3자 제공을 분리하지 아니하고 “처리(processing)”라는 단일한 개념을 이용한다.²⁾ 그리고 “처리” 전체에 대해서 다음과 같은 동의면제사유를 두고 있다. 즉 “타법률(c)”, “정보주체보호(d)” 이외에도 “계약이행(b)”, “공익보호(e)”, “정보처리자이익(f)”이라는 동의면제사유를 두고 있다.³⁾

정리해보자면 다음과 같이 GDPR이 마련하고 있는 공익제보의 숨통을 우리 법은 제공하고 있지 않다.

	우리법 수집이용	우리법 3자제공	GDPR (수집, 이용, 3자제공)
타법률	0	0	0 (6c)
공공기관업무	0	0	0 (6f)
계약이행	0	X	0 (6b)
정보주체보호	0	0	0 (6d)
정보처리자의 정당한 이익	0	X	0 (6f)
공익보호	X	X	0 (6e)

표 1 동의면제사유

특히 영국 개인정보보호법은 GDPR의 동의면제사유를 모두 수용하되⁴⁾ ‘공익보호’를 더욱 자세히 규정하는 조항을 자국법에 두면서 이 예외사유가 반드시 공공기관의 업무 뿐만 아니라 “민주주의적 토론(democratic engagement)을 지지하고 장려하는 (supports or promotes)”는 사인의 행위를 정당화할 수 있음을 명시적으로 밝히고 있다. 물론 의사의 실명이 들어간 의료기록을 ‘대리수술’고발을 위해 외부에 유출한 것에 대한 개인정보보호법 위반 재판에서도 형법 제20조의 정당행위로서 무죄판결이 난 적이 있으나⁵⁾ 이렇게 정당행위 항변을 통해서나 허용될 수 있다면 공익제보는 현저히 위축될 것이다.

2. 언론활동에 대한 예외

공익제보는 많은 경우 언론에의 제보로 이루어진다. 우리나라 개인정보보호법의 경우 제58조에서 언론활동에 대해서 “취재·보도 . . . 등 고유목적 달성을 위하여 수집·이용하는 개인정보”에 대해서는 동의권을 포함한 개인정보보호규제를 적용하지 않는다고 되어 있다. 문제는 위 예외의 경우 “언론. . . 이”라는 표현에서 알 수 있듯이 활동의 주체로 “언론”으로 한정하고 있고 특히 “종교단체, 정당”과 병렬하여 마치 신문사, 방송국과 같은 언론기관들만이 주체인 것으로 제한하고 있다는 점이다. 그렇다면 언론에 정보를 제공하는 자 즉 공익제보자 자신은 개인정보보호법 위반을 감수할 수 밖에 없다. 특히 이 조항이 더 넓게 해석될 여지는 없어 보여 도리어 축소해석하는 경우가 있다.⁶⁾

2) GDPR, Article 4 (Definitions)

3) GDPR Article 6 (Lawfulness of processing)

4) Data Protection Act 2018, Article 8 Lawfulness of processing: public interest etc,

5) 서울동부지방법원 2020. 7. 9 선고 2019노1842 판결

6) 서울서부지방법원 2015. 12. 18. 선고 2015고정1144 판결

GDPR의 경우 주체를 한정하지 않고 “언론 목적의 . 처리(processing for journalistic purposes)”에 대해 표현의 자유 및 정보의 자유와의 화합을 도모하도록 개별국가가 법제화를 하도록 의무화하고(“shall”) 있다.⁷⁾ 즉 주체에 있어서도 언론기관이나 직업언론인으로 한정하고 있지 않을 뿐만 아니라 면제대상 행위에 있어서도 “수집 및 이용”으로 제한하고 있지 않고 모든 처리행위에 대해 면제를 허용하고 있다. 즉 언론에 대한 제보 역시 언론목적이므로 면제에 포함시키고 있다.

이에 따라 회원국들은 다양한 방식으로 표현의 자유와의 화합을 도모하고 있는데 우선 오스트리아는 언론사, 언론서비스 및 종사자들만을 면제대상으로 삼는 반면⁸⁾ 반대쪽 극단에서는 스웨덴은 ‘표현의 자유와 언론의 자유를 침해하는 한 GDPR과 개인정보보호법이 적용되지 않는다’는 명시하고 있다. 한편 벨기에의 경우, 언론활동이 폭넓게 정의되어 블로그까지 포함하고 있어 직업언론인이 아닌 사람들도 언론활동에 대해서는 개인정보보호법의 면제를 받게 된다.⁹⁾ 영국의 경우 (1) 언론물(journalistic material)의 간행을 목적으로 정보가 처리되었고 (2) 정보처리자가 그와 같은 간행이 공익에 부합한다고 합리적으로 믿고 있으며 (3) GDPR조항들을 적용하는 것은 언론목적과 양립불가하다고 믿는 경우, 그 GDPR조항들이 적용되지 않는다고 명시하고 있다.¹⁰⁾ 특히 영국은 특히 GDPR이 민감정보처리에 대해서 요구하는 강화된 조건(GDPR 제9조)마저도 불법, 부정, 무능, 부실경영, 서비스오류에 대한 언론활동의 경우 충족시킬 수 있다고도 하였다.¹¹⁾

2019년 2월 라트비아에서 경찰의 과실을 고발하겠다는 명목으로 경찰서 내부의 업무 상황을 허락없이 녹화하면서 경찰관들의 음성 및 초상이 포함된 비디오를 유튜브에 올린 일반인에 대해, 유럽사법재판소(Court of Justice of European Union)는 언론행위를 기능적으로(functional) 이해해야 한다면서 직업언론인으로 인정되지 않더라도 GDPR 제85조의 면책을 받을 수 있다고 하였다.¹²⁾ 이 Buivids판결을 통해 GDPR의 언론행위 면책은 매우 폭넓게 인정되어야 하고 오스트리아 방식의 협소한 면제범위는 이에 어긋난다는 의견이 대세이다.¹³⁾ 특히 GDPR은 언론활동에 대해 적용면제를 입법형성할 의무를 회원국에 지우고 있는데 오스트리아와 같이(또는 우리나라) 문언상 직업적 언론인에게만 적용면제의 혜택을 주는 법률에 대해서는 GDPR위반 판결도 내려질 수 있을 것으로 보인다.

위의 판결에 따르면 언론에 의한 제보가 아니라 ‘언론에 의한 제보’도 GDPR하에서 동의면제사유가 될 수 있음을 보여준다고 하겠다.

3. 결론

개인정보보호법이 원래의 목적에 부합하게 기능하도록 하기 위해서는, 모든 개인정보처리가 정보주체의 통

7) Article 85 Processing and freedom of expression and information

8) 오스트리아 개인정보보호법 2018년, 제9조

9) Drechsler L., The GDPR and Journalism. Protecting Privacy or a Break on Democratic Accountability?, 18 September 2018, <https://brusselsprivacyhub.eu/publications/ws21.html>.

10) The UK Data Protection Act 2018, Schedule 2, Part 5, para 26, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/schedule/2/part/5/enacted>.

11) Data Protection Act 2018 (c. 12), Schedule 1, Part 2 – Substantial public interest conditions Journalism etc in connection with unlawful acts and dishonesty etc

12) CJEU, Sergejs Buivids v. Datu valsts inspekcija, C-345/17, 14 February 2019.

13) Natalija Bitiukova "Journalistic Exemption Under European Data Protection Law",

제권 하에 놓여지면 도리어 힘없는 개인정보주체들이 표현의 자유나 알 권리를 통해 행사할 수 있는 저항권이 제한되므로 정보주체의 통제권을 정교하게 재단할 필요가 있다. 이를 위해 대부분의 개인정보보호법제들은 정보주체에 대해 우위를 점하고 있는 '개인정보처리자' 즉 수많은 정보주체들의 정보가 검색이 용이하게 모여진 집합체를 업무 목적으로 이용하고 있는 자에 한정하여 정보주체의 통제권을 적용하고 있고, GDPR 및 GDPR이 행입법들의 상당수는 공익 및 정당한 이익을 위해 정보주체의 동의가 없는 정보수집 및 제3자 정보제공을 허용하고 언론 "목적"의 정보처리에 대해서 예외를 허용하고 있다.

우리나라의 개인정보보호법은 특히 공익제보가 활발히 이루어질 수 있도록 제3자제공, 언론목적 정보처리, 개인정보처리자의 해석 등에 있어서 국제기준에 비추어 개정해야할 필요가 있다.