

# 공익제보와 개인정보보호법

박 경 신\*

## I. 서 론

개인정보자기결정권은 개인이 자신에 대한 정보에 대해 가지는 통제권을 강화함으로써 타인에 의한 평가의 범위와 가능성을 제한할 수 밖에 없는 숙명을 타고났다. 개인정보보호법제들이 공히 개인정보처리자에게 부과되는 의무를 살펴보면 개인정보보호법은 개인정보를 그 정보주체의 소유물로 보고 있는 듯하다. 개인에 대한 정보를 수집할 때 그 개인으로부터 동의를 얻어야 한다거나 이를 수집목적에 따라서만 사용해야 한다거나 하는 개인정보보호법 상의 의무들은 정보주체가 물건들을 소유하듯이 자신에 대한 정보를 소유한다고 보는 시각과 합치한다.<sup>1)</sup> 즉 타인의 물건을 빌리려면 그 물건의 소유자에게 동의를 얻어야 하고 빌리는 목적을 말하고 그 목적에 부합하게 물건을 사용해야 하며 그렇게 하지 못할 경우 물건의 소유자는 그 물건을 반환받을 수 있다는 등의 규범은 개인정보보호법 상의 개인정보처리자의 의무에 좋은 유비를 제시한다. 즉 내가 타인의 개인정보를 수집하는 것은 그의 자동차를 빌려온 것과 마찬가지로이다. 자동차를 빌릴 때 합당한 목적 외로 이용하거나 - 병원에 가족 내 환자를 이동하기 위해 빌린다고 한 후 교외로 소풍을 떠나는 데에 이용하는 경우 - 합의되지 않은 제3자에게 재임대해줄 때는 자동차 소유자의 동의를 얻어야 할 것이다(동의권). 자동차 소유자가 원한다면 자동차가 잘 있는지 확인을 시켜줄 수 있어야 할 것이다(열람권). 또 자동차를 온전히 잘 보관해야 할 의무가 있어 자동차에 결함이 발생하거나 할 경우 이를 수리할 의무가 있다(삭제 및 정정권). 또 자동차를 빌리기로 한 기간이 끝나기 전이라도 소유자가 원한다면 임대료를 삭감하는 한이 있더라도 자동차는 우선 반환되어야 한다(동의취소권).

그러나 이렇게 되면 평가의 대상이 되는 개인에게 평가의 근거가 되는 정보의 통제권을 인정할 수 밖에 없게 된다. 개인정보자기결정권의 이념적 목표는 정부나 대기업이 독점하는 서비스를 얻기 위해 어쩔 수 없이 개인정보를 제공해야 하는 힘없는 개인들을 감시로부터 보호하는 것<sup>2)</sup>이었으며 개인정보자기결정권의 기계적인 적용은 힘없는 개인들이 사회 부정의에 대한 정보를 서로 공유하고 사회 전체에 제보할 수 있는 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 GDPR 이행법률들과 비교해보고자 한다. 여기서 공익제보란 일반인이 사회의 부정의를 사회에 알리기 위해 부정의의 주체인 사람에 대한 개인정보를 포함하는 정보를 제3자에게 제공하는 행위를 말한다.

## II. 개인정보자기결정권과 표현의 자유 및 알 권리의 충돌

1) 개인정보에 대해 정보주체가 가진 권리를 재산권으로 다루어야 한다는 견해는 Lawrence Lessig, <Code>, 160-163면.  
2) 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>

개인정보보호법(이하, “법”)의 핵심은 개인정보의 대상이 되는 자를 ‘정보주체’라고 정의하고 정보주체는 자신의 개인정보를 검색하기 용이한 구조로 집합시킨 형태(‘개인정보파일’)로 업무용으로 처리하는 개인정보처리자의 행위를 제한할 수 있는 권한을 가지게 된다는 것이다. 그러나 누구나 자신에 대한 정보라는 이유만으로 그 정보의 유통이나 이용을 이렇게 통제할 수 있다면 그 정보를 인지하거나 공유하고자 하는 자의 표현의 자유나 알 권리는 포기되어야 한다. ‘박경신은 교수다’라는 정보도 박경신의 허락을 받아야만 타인에게 제공할 수 있다 (이것은 과장이 아니라는 점은 아래 제3자제공에 대한 개인정보보호법 분석을 통해 입증할 것이다). 모든 표현 및 모든 표현의 인지는 정보의 처리이다. 그 표현이나 인지가 사람에 대한 것일 경우 필연적으로 개인정보의 처리가 되고 정보주체는 화자나 인식자의 표현 또는 인지를 통제할 수 있다. 즉 표현은 정보의 제3자제공(“정보주체”에 대해 제3자)이 되고 그 표현을 인지하는 것은 정보의 수집이 되고 정보주체의 동의가 있어야만 위와 같은 정보주체에 대한 표현과 그 인지가 가능해진다. 모든 표현과 정보취득이 원칙적으로 정보주체의 허락을 받아야 하는 상황에서 표현의 자유와 정보의 자유에 심대한 영향을 준다.<sup>3)</sup>

개인정보보호법이 가진 위 문제는 당연히 공개와 비공개를 가리지 않고 - 이에 따라 존중하는 프라이버시법의 정도를 가리지 않고 - 정보주체에게 자신에 관한 모든 정보에 대한 통제권을 부여하면서 시작된 것이다. Warren & Brandeis가 처음 개념화한 프라이버시<sup>4)</sup>가 어떻게 판례상 발전해왔는가를 검토한 Prosser는 ‘개인적인 영역에의 침입(intrusion into seclusion)’과 ‘은밀한 정보의 공표(public disclosure of private facts)’와 같은 전통적인 프라이버시(또는 “협의의 프라이버시”)만이 Warren/Brandeis의 전통의 적자로 보았다.<sup>5)</sup> 개인정보보호법의 내용은 이와 같은 전통적인 프라이버시법익에 대한 논의없이 ‘개인에 대한 정보’ 모두를 프라이버시법익을 갖춘 것으로 간주하는데 이렇게 극단적으로 구성된 이유는 법이 이와 같은 “광의의 프라이버시” 자체를 직접 지향하기 때문일까?

예컨대 우리 헌법에서 프라이버시의 대응조항은 ‘사생활의 비밀과 자유’인데 여기서 ‘자유’라는 명령은 아래 설명할 인구조사결정에서 제시하듯이 자신에 대한 정보의 유통은 그 정보의 기 공개 여부에 관계없이 사생활에 위축효과를 미치게 되는 현상에 대한 대응하는 것이다. 그러나 그렇더라도 정보유통을 통한 위축효과는 공개는 되어 있으나 적어도 공개가 제한된 정보가 추가 공개될 때 발생하는 것이지 이미 일반적으로 공개되어 누구나 알고 있는 정보의 추가유통이 위축효과를 발생시키지는 않을 것이다. 또 세계 각국의 개인정보보호법제를 살펴보면 그 입법목적으로 ‘프라이버시’를 들고 있는데<sup>6)</sup> 여기서 ‘프라이버시’는 (1) 고전적인 ‘은밀한 영역에의 감시로부터 자유로울 권리’ 즉 협의의 프라이버시를 의미하는 것이지 (2) ‘자기에 관한 모든 정보를 통제할 권리’를 의미하는 것은 아닐 것이다. 후자라면 동어반복이 될 것이기 때문이다.

그렇다면 협의의 프라이버시를 더욱 “잘” 보호하기 위한 디폴트로서 광의의 프라이버시를 지향하는 것은 아닐까? 협의의 프라이버시를 선제적으로 그리고 적극적으로 보호하기 위해 은밀성 여부가 불분명한 정보까지 모두 원칙적으로 또는 디폴트로서 보호대상으로 둔다는 의미로 볼 수 있다. 이렇게 보면 광의의 프라이버시는 제한적으로 공개된 정보에 대한 대응이 협의의 프라이버시와 차별성이 있지만 ‘비공개-공개’의 스펙트럼에서 공개 쪽으로의 움직임을 제한하는 것을 목적으로 한다는 면에서 협의의 프라이버시와 수렴한다는 것이다. 그러나 그런 의도라면 원칙에 대한 예외가 명료하게 구성되어 위에서 말했던 표현의 자유와 알 권리의 침해를 피할 수 있어야

3) 이호신, “구술자료의 수집과 서비스에 대한개인정보 보호법의 도전”, 한국기록관리학회지, 17(1), 2017, pp. 193-216

4) Warren & Brandeis, “The Right to Privacy”, 4 Harvard Law Review 193, (Dec. 15, 1890)

5) Prosser, “Privacy”, California Law Review. VOL. 48. AUGUST 1960.

6) 각국의 개인정보보호규범들의 입법목적에 대한 분석으로는 박경신, “사생활의 비밀의 절차적 보호규범으로서의 개인정보보호법리”, 「공법연구」 제40집 제1호 2011.

한다.

아래에서는 개인정보자기결정권의 실제 발전연혁이 협의의 프라이버시와 무관한 것이 아니라 매우 밀접한 관련을 가지고 있음을 보여준다. 즉 광의의 프라이버시 즉 자신에 대한 정보 통제를 내용으로 하고 있으면서 그 궁극적인 목표는 협의의 프라이버시 보호라는 것이다.

### Ⅲ. 개인정보보호법의 특성과 ‘정보소유권론’<sup>7)</sup>

#### 1. 소유권적 개인정보자기결정권의 시초

##### - 정보감시(data surveillance)에 대한 방지책

##### 가. 정보감시의 방지책 필요

그렇다면 이와 같은 ‘소유권’적 성격을 보이는 개인정보자기결정권은 어디에서부터 시작되었을까? 정보주체가 자신에 대한 정보에 대해 ‘소유권적’ 통제권을 가져야 한다는 주장은 1967년 알란 웨스틴(Alan Westin)의 <Privacy and Freedom>이라는 책을 통해 처음 시작되었다.<sup>8)</sup> 이 책은 책의 제목 “프라이버시와 자유”에서 알 수 있듯이 처음으로 권력에 의한 사회적 통제 즉 정보보유자가 정보주체에 대해 자신도 모르는 규모와 내용의 정보를 가지고 있을 수 있다는 위협만으로 정보주체의 활동 및 자유를 위축시킬 수 있다는 점을 널리 알린 것이었다. 웨스틴의 연구결과는 영미계에서는 미국, 영국 등 각국의 정부들의 연구를 촉발시켰고 소위 공정한 정보처리의 원리(fair information practice principles)이라는 이름으로 각국의 법으로 또는 정책으로 퍼져나갔다. 대륙법계에서는 개인정보자기결정권을 새로운 기본권으로 천명한 1983년 서독연방헌법재판소의 인구조사결정으로 계승되었다. 오늘날의 개인정보자기결정권의 세계적 흐름에 이르게 되었다. 당시 독일연방헌재는 인구조사법이 인구조사가 개인의 습관, 출근 교통수단, 부업 내역, 학력 등 매우 자세한 정보를 국민들에게 요청하도록 하고 이 정보를 원활한 지방행정을 목적으로 지방정부들과 공유할 수 있도록 한 것에 대하여 위헌결정을 내렸다. 그 이유는 개인에 대하여 국가가 수집한 많은 정보들을 조합하여 개인의 “인격” 전체를 구성해낼 가능성을 그 개인이 통제할 수 있어야 한다고 하며 이를 ‘정보자기결정권’이라고 명명하였다. 그 이유는 정보의 그와 같은 축적이 개인의 행동의 자유에 위축효과를 미치기 때문이다. 바로 16년전 웨스틴의 발견이었다. 그후 ‘정보자기결정권’은 발전을 거듭하여 지금에 이르게 되었다.

위 책 <Privacy and Freedom>에서 웨스틴은 전화 등의 통신기기가 발전한 사회에서의 프라이버시 침해를 고발하며 이에 대한 해법을 제시하였는데 책은 크게 나누어 (1) 감청 (2) 심문 (3) 정보의 대량수집 및 처리에서 발생할 수 있는 프라이버시 침해를 다루었다. 여기서 그는 (3)의 맥락에서 발생하는 프라이버시 침해를 예방하기 위해서는 ‘각 개인이 자신에 대한 모든 정보를 통제할 필요가 있다’고 주장하였다. 그 이유는 개인이 자발적으로 타인에게 공개하는 정보라고 할지라도 공개의 조건이 제대로 지켜지지 않아 원래 합의한 목적을 넘어서서 이용되거나 원래 합의한 공개의 범위를 넘어서는 사람에게 정보가 공개되는 것은, 자신이 전혀 공개를 원치 않는 정보가 외부에 공개되는 것과 똑같은 프라이버시 침해라고 볼 수 있다고 보았기 때문이다. 이와 같이 정보공개의 조건이 지켜지지 않아서 ‘자신에 대한 정보의 원치않는 공개’가 이루어진 상황을 웨스틴은 “정보감시(data surveillance)”

7) 이 장의 내용의 일부는 다음 논문에 게재된 것을 요약하고 강화하여 논의의 흐름을 유지하기 위해 여기에 전제한 것이다. 박경신. (2016). 독일개인정보보호법. 『강원법학』 49, 103-135면.

8) Westin, A., <Privacy and Freedom>, New York: Atheneum, 1967.

9) 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>

라고 불렀다. 이와 같은 정보감시 즉 의사에 반하는 자기 자신에 대한 정보공개는 피감시자를 위축시켜 사생활의 자유도 제약하는 피해까지 발생시킨다고 하였다.

다시 말해서 정보감시란, 사람이 살아가면서 자신에 대한 여러 정보를 정부기관이나 업체에 제공할 때, 이 정보가 자신도 모르게 원래의 제공목적과 달리 이용되거나 원래 수집기관이나 업체 밖으로 유출되어 이용되거나 다른 정보들과 합해지는 것을 말한다. 이렇게 될 경우 정보보유자나 처리자들은 정보제공자에 대해 직접 제공받은 정보 이상의 그 무엇을 알게 될 것이다. 이를테면 정보제공자의 다음 행동을 예측하거나 정보제공자 스스로도 몰랐던 자신의 성향을 추측해낼 수도 있을 것이다. ‘감시’란 물론 도청, 압수수색, 미행과 같이 개인이 자발적으로 제공하지 않은 정보를 타인이 취득하는 것을 말하지만, 개인이 자발적으로 타인에게 제공한 정보가 축적되는 것만으로도 ‘감시’와 비슷한 결과가 나타나는 현상을 웨스틴은 ‘정보감시’라고 부른 것이다.

정보감시가 이루어지지 않으려면 개인정보를 수집할 때 정보제공자가 정보제공의 조건으로 제시한 정보의 이용목적과 제3자 제공범위를 준수해야 한다. 이렇게 되면 자신이 제공한 정보의 축적과 이용은 자신이 동의한 범위 내에서만 이루어지게 되므로 원치 않는 ‘감시’는 사라지게 된다. 이를 준수하지 않으면 정보제공의 조건을 위반한 것이므로 타인에 의한 원하지 않는 정보취득이 이루어진 것이므로 “감시”가 된다.

#### 나. 계약법으로는 불충분하다

그런데 많은 경우 정보제공자는 정보의 이용목적과 제3자 제공범위를 구체적으로 정보제공의 조건으로 제시하지 못하여 정보수집자가 준수해야 할 정보제공의 조건이 없거나 불분명한 경우가 많이 있다. 즉 정보제공 시의 약속을 지키도록 하는 접근방식 즉 계약법적(contractual) 접근법이 적용조차 될 수 없는 사례들이 존재한다. 특히 힘없는 개인들이 거대한 기업이나 정부에게 재화나 서비스 수령을 위해 자신의 개인정보를 제공할 때 정보제공의 조건을 협상하거나 그 조건을 나중에 집행할 힘이나 지식이 없는 경우가 허다하다.

바로 이러한 이유로 웨스틴은 물건법적(property-based) 접근법을 선택한 것으로 보인다. 즉 정보주체에 대한 정보를 원칙상(as a default) 그의 소유물로 간주할 경우 정보제공의 조건에 대한 정확한 협상 없이 정보가 제공되었다손 치더라도 정보수집자는 그 정보를 마음대로 할 수 없다는 규범이 성립된다. 정보제공자가 아무런 정보제공의 조건을 제시하지 않았다고 할지라도 정보수집자는 정보제공자(정보주체)에게 정보의 이용목적과 제3자 제공범위를 알려줄 적극적인 의무를 가지게 된다. 쉽게 말해 정보주체는 자신에 대한 정보를 소유한 것으로 인정받게 되면 자신의 의사에 대해 더욱 강하게 존중받게 된다.

길을 지나가다 물건을 발견했다고 치자. 남의 물건으로 보이는 경우, 우리는 소유자와의 아무런 약속 없이도 그 물건을 함부로 다루어서는 안 된다고 생각하게 될 것이다. 이와 같은 디폴트룰이 없다면 우리는 타인에 대한 정보를 우연히 또는 아무런 조건 없이 취득하게 되는 경우 정보주체의 ‘감시로부터 자유로울 권리’를 존중하지 않게 될 것이다.

물건법적 접근은 정보가 제3자에게 양도된 후에도 빛을 발한다. 계약법에만 의존하게 되면, 정보주체로부터 정보를 취득하면서 정보제공의 조건으로서 특정 목적과 특정 공개범위에 합의한 정보처리자는 그 조건에 구속되지만 그 정보처리자로부터 정보를 넘겨받은 제3자는 정보주체와 직접 합의를 한 바가 없기 때문에 그 조건에 구속되지 않는다. 하지만 개인정보를 정보주체의 ‘소유물’로 본다면 - 자동차를 차주의 소유물로 보듯이 - 정보주체는 정보제공의 조건에 대해 자신과 직접 합의를 한 바 없는 제3자에 대해서도 우선하여 정보의 이용에 대한 권리를 행사할 수 있게 된다.

#### 다. 소결: 정보소유권론의 함의

정보감시를 계약으로 방지하지 않고 소유권으로 방지한다는 것은 개인정보와 정보주체와의 관계가 해당 정보의

내용, 발생연혁, 추후 처리상황 등과 무관하게 설정됨을 의미한다. 그와 같은 정보의 특성에 관계없이 소유를 가정해야만 위에서 말한 ‘정보감시로부터의 자유’라는 권리의 강화가 이루어질 것이기 때문이다. 해당 정보의 다양한 특성에 따라 소유권이 인정되기도 하고 인정되지 않기도 한다면 자신에 대한 정보의 추후 이용 및 유통에 대해 조건을 협상하기 어려운 개인을 보호한다는 취지가 탈각될 것이다. 바로 이 때문에 현대의 개인정보보호법의 핵심인 정보소유권론적 정보보호법리는 원래 협의의 프라이버시를 목적으로 하면서 결국 광의의 프라이버시를 내용으로 하게 된 것이다.

## 2. 정보소유권의 상대성 - 인상정보의 문제, ‘개인정보처리자’ 및 ‘개인정보파일’의 문제

우리는 여기서 ‘정보주체가 자신에 대한 정보를 소유한다’는 명제는 그 자체로 참이라기 보다는 ‘정보주체가 자신에 대한 정보를 소유한 것처럼 통제권을 가져야만 정보주체의 프라이버시가 효율적으로 보호된다’라는 좀 더 복잡한 명제를 은유적이고 표현한 것임을 알 수 있다.

개인정보를 모두 정보주체의 소유물로 보기에는 상당한 논리적인 어려움이 뒤따르는데 인상정보의 문제가 있다. 예를 들어 필자가 평소에 알던 정보주체X에 대해 “X는 정치적으로 보수적이다”라는 평소 감상을 내 노트북에 적어두고 있다고 하자. 그 정보를 정보주체는 정작 접해본 적이 없는데 어떻게 소유권적 통제권을 행사할 수 있겠는가? 또는 X에 대해서 필자가 꿈을 꿴다거나 점을 쳐봤다거나 기타 비과학적인 방법으로 “X가 정치적으로 보수적이다”라는 확신을 갖게 되었다고 하자. 과연 이 확신에 대해서 X가 통제권을 행사한다는 기획은 현실적인가?

이에 대한 반론으로 혹자는 ‘위 가상상황에서는 X로부터 정보를 “수집”한 것이 아니라서 원래부터 개인정보보호법이 적용되지 않아 정보소유권론 자체에는 문제가 없다’ 주장할 수 있다. 그러나 평소감상을 적은 경우라도 ‘X는 정치적 보수’라는 생각의 토대가 된 정보는 X로부터 수집한 것이므로 개인정보자기결정권이 적용된다. 꿈이나 점의 경우에도 이미 개인정보보호법에 따르면 정보주체가 아닌 다른 소스로부터 정보를 수집하는 경우까지 규제하고 있으므로 역시 개인정보자기결정권이 적용되고 있다고 보아야 한다. 즉 위의 가상상황 모두에서도 정보소유권론은 X가 ‘X는 정치적 보수’라는 정보를 ‘소유’하고 있다고 볼 것을 요구한다. 하지만 이 당위는 실제로 X는 위 정보와 아무런 물리적 접촉이 없었다는 사실과 격렬하게 충돌한다.

또 개인정보자기결정권은 그 문구에 담긴 원대한 희망과는 달리 실제로는 주관적인 공권이라기 보다는 개인정보처리자가 정보주체에 대해 가지는 의무를 통해 실현된다. 즉 정보처리자 - 예를 들어 우리 법 상으로는 ‘개인정보파일을 업무상 운용하는 자’가 아닌 이상(여기서 ‘개인정보파일’은 검색이 용이하게 개인정보를 집합화한 것 ‘으로 정의된다) - 가 아닌 이상 타인의 개인정보를 수집 및 이용함에 있어서 아무런 제약이 없다. 보통 기본권은 개인과 외부세계 사이에서 외부세계 전체에 대해 주장할 수 있는 즉 외부세계 전체에 의무를 부과할 수 있는 규범을 의미한다. 예를 들어 사람이 죽음을 당한다면 살인자의 신분에 관계없이 우리는 똑같이 생명권이 침해된 것으로 본다. 그런데 개인정보자기결정권은 개인정보처리자의 행위가 개입되어 있지 않다면 전혀 침해가 발생하지 않는다. 그렇기 때문에 정보소유권론을 문자 그대로 수궁해서는 안되는 것이다.

즉 개인정보보호법은 정보주체의 동의 없는 정보이용행위에 있어 선악을 판정하여 규제하려는 ‘행위규제’가 아니고 특정인들 즉 여러 사람들에게 한꺼번에 영향을 줄 수 있는 자들을 선정하여 이들에게 의무를 부과하여 목표법익이 침해될 위험을 최대한 낮추는 ‘위험규제’라고 볼 수 있다. 특히 위에서 말했듯이 정보를 제공하는 쪽이 정보를 수집하는 쪽에게 정당하게 정보제공의 조건을 제안하거나 협상할 수 없는 비대칭 상황에서 ‘정보감시’가 발생할 수 있는 위험을 낮추려는 것이다.

### 3. '정보소유권론'이 적용되지 않는 정보의 존재

지금까지의 논의를 정리하자면, '정보감시로부터의 자유'를 확립하기 위해 추후 정보의 사용범위와 제공처 등의 '정보제공의 조건'의 준수를 요구한다는 기획의 약점은 상당수 개인들이 기업이나 정부에게 정보제공을 하면서 정보제공의 조건 협상 자체를 하지 않게 되는 경우가 많다는 것이다. 이 약점을 보완하기 위해 정보를 정보주체가 소유한 것으로 보아 정보감시를 방지하자는 소위 '정보소유권론'이 등장하게 되었고 이에 따라 정보자기결정권이 요구하는 다양한 정보수령자의 의무가 발생하게 되었다.

그러나 이와 같은 '권리의 강화' 즉 '정보감시로부터의 자유'라는 권리의 강화는 정보수령자가 아직 가지고 있지 않은 정보를 정보수령자에게 제공할 경우에만 상상 가능하다. 추후 정보의 사용처와 제3자제공 범위를 정함으로써 정보감시를 방지하는 것이 정보자기결정권의 목표인데 이미 정보수령자가 해당 정보를 가지고 있어 정보주체가 해당 정보에 대한 통제력을 상실한 경우에는 제반 이용조건을 부과한다는 것이 불가능하기 때문이다. 하지만 그렇다고 해서 정보수령자가 정보주체에 대한 정보를 현재 보유하고 있다는 이유만으로 정보소유권론에 기초한 정보자기결정권의 적용을 배제하는 것은 정보소유권론을 통한 권리의 개선의 취지를 너무 편협하게 적용하게 되는 것이다. 왜냐하면 어차피 정보소유권론은 힘없는 개인들이 조건을 걸지 않고 정보를 이미 제3자에게 제공했을 경우를 대비하기 위한 것이고 그렇다면 단순히 정보의 현재 위치에 따라 권리의 강화 여부가 결정되어서는 아니 될 것이다.

그러나 공개가 1-2개 기업이나 기관에게만 이루어진 것이 아니라 이들을 포함하는 사회 일반에게 이루어진 경우는 어떨까? 예를 들어 필자가 본인이 대학교수라는 정보를 대학교 홈페이지를 통해 스스로 또는 대학과의 협의를 통해 제공하여 사회 일반 누구나 취득할 수 있도록 한 경우에는 판단을 달리 해야 한다.<sup>10)</sup> 이 경우에는 사회의 일원이 자신이 수령한 정보를 제3자에게 제공한다고 하여 발생하는 정보감시가 존재하지 않는다. 그리고 이렇게 무한의 제3자에게 제공할 수 있는 정보라면 그 사용처 역시 제한을 둔다는 것을 상상하기 어렵다. 정보소유권론으로 강화할 대상인 정보감시로부터의 자유 자체가 애시당초 존재하지 않는다. 더 거시적으로 말하자면 이미 일반적으로 공개된 정보 즉 정보유통이 최대한 많은 사람들이 접근할 수 있도록 이루어진 상황에서는 정보소유권론으로 방지하고자 했던 정보감시가 발생할 수 없다.

또는 법적으로 사회의 일원으로 살아가기 위해서는 반드시 지켜야 하는 법의 작용으로 공개되어야 하는 정보의 경우 역시 판단을 달리 해야 한다. 공개가 법에 의해 강제된 상황에서는 정보의 경우 정보소유권론을 적용하여 강화할 권리 자체가 - 또는 정보소유권론을 통해 방지해야 할 정보감시의 위험이 - 존재하지 않기 때문이다.

이 논의의 시초가 되었던 웨스틴이 적시한 프라이버시와 자유 사이의 관계를 여기에 적용해보더라도 타인이 자신에 대해 정보를 가지고 있다고 해서 느끼는 위축감은 그 정보가 일반적으로 공개되어 있는 정보라면 더 정보가 새로운 사람이 입수한다고 해서 '추가적인' 위축감을 느낄 이유가 없다. 일반적으로 공개된 정보에는 '정보소유권론'적 정보보호원리가 적용되어서는 안되는 이유이다.

## IV. 개인정보보호법과 공익제보

아래에서는 위와 같이 개인정보보호법을 원래 목적에 부합하게 해석할 경우 공익제보와 어떻게 관련되는지 살펴본다.

### 1. 개인정보처리자, 개인정보파일

10) 물론 이 사실관계와 비슷한 판례가 존재한다. 대법원 2016.8.17. 선고 2014다235080 부당이득금반환 (카) 파기환송(일부)

개인정보보호법(이하 “법”)은 ‘개인정보처리자’를 ‘업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등’으로 정의하고(제2조 제5호) 다시 ‘개인정보파일’은 ‘개인정보를 쉽게 검색할 수 있도록 일정한 규칙에 따라 체계적으로 배열하거나 구성된 개인정보의 집합물(集合物)(제2조 제4호)로 정의하였다. 입법의도와 무관하게 힘없는 개인이 아닌 ‘개인정보처리자’들에만 개인정보보호법 상의 책무가 적용되도록 한 것은 개인에 의한 공익제보를 더욱 수월하게 해주는 효과가 있다.

여기서 개인정보파일은,

“개인정보를 쉽게 검색할 수 있도록 일정한 규칙에 따라 체계적으로 배열하거나 구성된 개인정보의 집합물을 의미한다. 즉 개인의 이름이나 고유식별정보, ID 등을 색인(index)이나 검색값으로 하여 쉽게 검색할 수 있도록 체계적으로 배열·구성한 집합물을 말한다. 개인정보파일은 일반적으로 전자적 형태로 구성된 데이터베이스(database; DB)를 의미하는 경우가 많지만, 그 외에 체계적인 검색·열람을 위한 색인이 되어 있는 수기(手記) 문서 자료 등도 포함된다. 개인정보파일의 대표적인 예로는 기업에서 고객의 성명, ID 등으로 검색·활용이 가능하도록 구성된 고객정보 데이터베이스, 병원에서 환자에 대해 작성된 진료기록부 파일, 공공기관에서 관리하는 각종 행정처분 내역 파일 등을 들 수 있다. 그러나 개인정보가 기재되어 있는 문서의 단순한 집합물에 불과하고 체계적으로 배열·검색할 수 있도록 구성되어 있지 않은 경우는 개인정보파일에 해당하지 않는다”<sup>11)</sup>

라고 정의하고 있다.

그러나 정작 개인정보보호위원회의 개인정보보호법 해설서(이하 “해설서”)는 블랙박스로 촬영된 영상의 개인정보파일 해당 여부에 있어서 ‘촬영일시 등에 따라 체계적으로 배열’되었다는 이유로 개인정보파일로 정의하고 있는데 ‘개인정보파일’의 정의의 원래 취지는 많은 사람들의 정보를 한꺼번에 처리하는 자들에게 적용하되 정보처리자가 용이하게 특정인의 개인정보를 검색해낼 수 있어 개인정보의 남용이 쉽게 이루어지는 경우에 적용하려고 했던 것인데 이렇게 촬영일시에 따라 체계적으로 배열되었다고 해서 개인정보파일로 정의하는 것은 자의적이다. 이런 식이라면 어떤 정보집합체이든 체계적인 배열을 읽어낼 수 있다면 모두 개인정보파일이 될 수 있다는 것이 된다.<sup>12)</sup>

GDPR은 개인정보(personal data)의 정의에 있어 ‘정보주체의 속성’에 따라 쉽게 식별될 수 있는 경우를 강조하고 있고<sup>13)</sup> 이 개인정보가 ‘자동식(automated means)’ 또는 ‘파일시스템(filing system)’에 의해 처리되는 경우에만 적용되도록 제한하고 있다.<sup>14)</sup>

11) 개인정보보호법 해설서 2020년 개정안 17쪽

12) (보호위원회 결정 제2017-13-100호).

13) GDPR, Article 4 (Definitions)

(1) 'personal data' means any information relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable natural person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identifier such as a name, an identification number, location data, an online identifier or to one or more factors specific to the physical, physiological, genetic, mental, economic, cultural or social identity of that natural person; (개인정보는 식별된 또는 식별 가능한 자연인('개인정보주체')과 관련된 일체의 정보를 가리킨다. 식별가능한 자연인은 직접 또는 간접적으로, 특히 이름, 식별번호, 위치정보, 온라인 식별자를 참조하거나 해당인의 신체적, 심리적, 유전적, 정신적, 경제적, 문화적 또는 사회적 정체성에 특이한 하나 이상의 요인을 참조함으로써 식별될 수 있는 자를 가리킨다.)

14) GDPR, Article 2 (Material scope)

1. This Regulation applies to the processing of personal data wholly or partly by automated means and to the processing other than by automated means of personal data which form part of a filing system or are intended to form part of a filing system.

우리 법 역시 유권해석은 다음과 같다.

“일회성 메모나 문서작성 행위까지 개인정보 처리로 본다면 법이 개인의 사소한 행위에까지 규제하게 되어 불합리한 결과를 초래하게 된다. 이에 따라 개인정보 수집·이용·제공 등에 대한 동의, 개인정보에 대한 보호조치 등의 의무를 부과하는 대상은 개인정보파일을 운용하는 자로 한정하여 규제의 합목적성과 실효성을 담보하고자 하였다.<sup>15)</sup>

여기서 개인의 “사소한 행위”라고 해서 법의 적용에서 배제한다는 것은 언뜻 납득하기 어렵다. 정보처리자 개인에게는 사소하더라도 수많은 사람들에게 영향을 줄 수 있기 때문이다. 필자의 생각으로는 여기서 “사소한 행위”에 대해 법이 적용되지 않는다는 것은 부정확한 서술이고 ‘개인정보처리자로 보기에는 기존 업무가 사소하거나 또는 개인정보파일이라고 보기에는 사소한 자료를 운용하는 경우’를 법의 적용대상에서 배제하는 것이다. 개인정보보호법은 특정 행위의 선악을 판정하여 규제하려는 ‘행위규제’가 아니고 특정인들 즉 여러 사람들에게 한꺼번에 영향을 줄 수 있는 자들을 선정하여 이들에게 의무를 부과하여 목표법익이 침해될 위험을 최대한 낮추는 ‘위험규제’라는 성격에 비추어 보면 타당하다.

그렇다면 예를 들어 정보주체1인에 대한 영상파일 - 즉 그 정보주체의 비리나 과실의 증거가 될 수 있는 파일 - 을 하나 가지고 있다고 해서 개인정보파일이라고 볼 수 있을지 의심스럽다. 참고로, 일본은 2004년 제정된 구 개인정보보호법에는 최소 5천명 이상의 개인에 대한 정보를 보유하고 있어야 개인정보처리자로 규율되었다. 이와 같이 개인정보보호법을 온당히 적용하기 위해 ‘개인정보처리자’의 개념을 정의하기 위하여 개인정보처리자와 해당 개인정보의 정보주체 사이의 비대칭성이 요구되는 이유에 대해서는 위에서 실시하였다. 해설서도 다음과 같이 설명하고 있다.

개인정보처리자가 되기 위해서는 ‘업무를 목적으로’ 개인정보를 처리하여야 한다. 순수한 개인적인 활동이나 가사활동을 위해서 개인정보를 수집·이용·제공하는 자는 개인정보처리자가 아니다. 예를 들어 사적인 친분관계를 위하여 휴대폰에 연락처 정보, 이메일주소록 등을 저장하는 경우는 개인정보처리자에 해당하지 않는다. ‘업무’란 직업상 또는 사회생활상의 지위에 기하여 계속적으로 종사하는 사무나 사업의 일체를 의미하는 것으로 보수 유무나 영리 여부와는 관계가 없으며, 단 1회의 행위라도 계속·반복의 의사가 있다면 업무로 볼 수 있다. 한편, 업무란 직업상 또는 사회생활상 지위에 기하여야 하므로 지인들에게 모임을 안내하기 위해 전화번호 및 이메일주소를 수집하는 행위나 결혼을 알리기 위해 청첩장을 돌리는 행위 또는 개인 이 자신의 송사에 관한 증거 수집을 위하여 사진촬영을 하는 경우 등은 업무를 목적으로 한 것이 아니다.<sup>16)</sup>

위에서 “개인이 자신의 송사에 관한 증거수집을 위하여 사진촬영을 하는 경우 [업무 목적이 아니므로 개인정보보호법이 적용되지 아니한다]”라는 표현을 “인권침해의 피해자 개인이나 공익훼손의 목격자가 자신이 겪은 인권침해나 목격한 공익훼손에 관한 제보를 위하여 사진제공을 하는 경우 [업무 목적이 아니므로 개인정보보호법이 적용되지 아니한다]”라고 해석한다면 과잉한 것일까? 또는 피해자가 위와 같은 촬영 및 제공을 변호사를 통해 한다면 해석이 달라져야 하는가?

## 2. 정당한 사유에 의한 공익제보

15) 개인정보보호법 해설서 2020년 개정안 19쪽

16) 개인정보보호법 해설서 2020년 개정안 18쪽



공익제보는 결국 정보주체에게는 불리할 수 있는 진술을 담고 있는 경우가 대부분이며 정보주체의 동의권을 배제한 상황에서만 성사될 수 있다. 그러므로 공익제보와 관련되어서는 동의면제사유를 살펴볼 필요가 있다. 이 중에서 “정보처리자의 정당한 이익”에 따른 동의면제사유를 살펴볼 수 있다.

**제15조(개인정보의 수집·이용)** ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우 (“타법률”)
3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 (“공공기관”)
4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우 (“계약”)
5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 (“정보주체보호”)
6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다. (“정보처리자의 이익”)

개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우에도 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집할 수 있다. 이 경우 수집하고자 하는 개인정보가 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있어야 하며 합리적인 범위를 초과해서는 안 된다. 개인정보처리자의 정당한 이익요금 징수 및 정산, 채권추심, 소 제기 및 진행 등을 위하여 증빙자료를 조사·확보하는 경우, 영업비밀 유출 및 도난방지, 출입이 통제되고 있는 사업장내 시설안전을 목적으로한 CCTV 설치 등 법률상 개인정보처리자의 정당한 이익이 존재해야 한다.

■ 사업자가 요금정산·채권추심 등을 위하여 고객의 서비스 이용내역, 과금내역 등의 개인정보를 생성·관리하는 경우 ⇒ 요금정산을 위해서는 고객의 물품 주문내역, 서비스 이용내역, 통신사실확인자료 등과 같이 요금을 산출하고 과금하기 위한 자료를 생성하게 되며, 계약이행에 따른 정당한 대가를 받기 위한 것이므로 수집이 가능하다고 보아야 함

※ 정보주체로부터 직접 제공받은 성명·주민등록번호 등의 정보가 아니더라도 사업자가 생성한 정보도 개인정보의 ‘수집’행위에 해당됨

■ 사업자가 고객과의 소송이나 분쟁에 대비하여 요금 정산자료, 고객의 민원제기 내용 및 대응자료 등을 수집·관리하는 경우 ⇒ 이미 해결된 민원인데도 계속해서 민원을 제기하는 경우 기존의 민원제기 내역 및 대처기록 등의자료를 기록·보관할 때, 요금정산 및 과금에 대한 불만 발생시 이를 증빙할 수 있는 서비스 이용내역에 대한 증빙자료를 생성·관리할 때, 사전에 동의를 받도록 한다면 사업자의 영업활동에 과도한부담이 됨<sup>17)</sup>

공익제보는 상당한 경우 제보자 본인이 정보주체의 가해행위에 의해 피해를 당한 경우가 있을 수도 있으므로 그런 경우라면 “정보처리자의 정당한 이익”을 근거로 공익제보를 하는 것을 상상해볼 수 있다. 그러나 안타깝게도 위의 동의면제는 개인정보의 “수집”에만 적용될 뿐 “제3자제공”에는 적용되지 아니한다. 3자 제공에서는 위에서 제39조의3은 정보통신서비스제공자에 대한 특례<sup>18)</sup>이므로 공익제보는 개인에 의한 제보를 전제로 하므로 논

17) 개인정보보호법 해설서 2020년 개정안 91쪽

18) 제39조의3(개인정보의 수집·이용 동의 등에 대한 특례)...

외로 할 경우, 개인정보의 제공의 경우에는 위 제15조의 “타법률”, “공공기관”, “정보주체보호”로 한정되는 사유로만 동의가 면제될 수 있다.

- 제17조(개인정보의 제공)** ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공(공유를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다. <개정 2020. 2. 4.>
1. 정보주체의 동의를 받은 경우
  2. [제15조 제1항 제2호](#)·[제3호](#)·제5호 및 [제39조의3 제2항 제2호](#)·제3호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우

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 제한되거나 여기서는 적용되지 않으므로 논외로 한다.

- 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한)** . . .
- ② . . . 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다. . . .
1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
  2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 (“타법률”)
  3. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
  4. 삭제 <2020. 2. 4.> (통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우)
  5. 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우
  6. 조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우
  7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우
  8. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
  9. 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우

그러나 위에서 보듯이 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.<sup>19)</sup> 그리고 “처리” 전체에 대해서 다음과 같은 동의면제사유를 두고 있다. 즉 “타법률

- 
- ② 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에 따른 동의 없이 이용자의 개인정보를 수집·이용할 수 있다.
1. 정보통신서비스(“[정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률](#), [제2조 제1항 제2호](#)에 따른 정보통신서비스를 말한다. 이하 같다)의 제공에 관한 계약을 이행하기 위하여 필요한 개인정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우
  2. 정보통신서비스의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우
  3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우

19) GDPR, Article 4 (Definitions)

(2) 'processing' means any operation or set of operations which is performed on personal data or on sets of personal data, whether or not by automated means, such as collection, recording, organisation, structuring, storage, adaptation or alteration, retrieval, consultation, use, disclosure by transmission, dissemination or otherwise making available, alignment or combination, restriction, erasure or destruction; (처리는 자동화 수단에 의한 것인지 여부에 관계없이 단일의 또는 일련의 개인정보에 행해지는 단일 작업이나 일련의 작업으로서, 수집, 기록, 편집(organisation), 구성, 저장, 가공 또는 변경(adaptation or alteration), 검색(retrieval), 참조(consultation), 사용, 이전을 통한 제공, 배포나 기타 방식으로의

(c)”, “정보주체보호(d)” 이외에도 “계약이행(b)”, “공익보호(e)”, “정보처리자의 이익(f)”이라는 동의면제사유를 두고 있다.<sup>20)</sup>

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

	우리법 수집이용	우리법 3자제공	GDPR (수집, 이용, 3자제공)
타법률	O	O	O (4c)
공공기관업무	O	O	O (4f)
계약이행	O	X	O (4b)
정보주체보호	O	O	O (4d)
정보처리자의 정당한 이익	O	X	O (4e)
<b>공익보호</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>O (4f)</b>

표 1 동의면제사유

특히 영국 개인정보보호법은 GDPR의 동의면제사유를 모두 수용하되<sup>21)</sup> ‘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

제공(dissemination or otherwise making available), 연동이나 연계(alignment or combination), 제한, 삭제 또는 파괴 등이 이에 해당한다.)

## 20) GDPR Article 6 (Lawfulness of processing)

1. Processing shall be lawful only if and to the extent that at least one of the following applies: (a) the data subject has given consent to the processing of his or her personal data for one or more specific purposes; (b) processing is necessary for the performance of a contract to which the data subject is party or in order to take steps at the request of the data subject prior to entering into a contract; (c) processing is necessary for compliance with a legal obligation to which the controller is subject; (d) processing is necessary in order to protect the vital interests of the data subject or of another natural person; (e) processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller; (f) processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by a third party, except where such interests are overridden by the interests or fundamental rights and freedoms of the data subject which require protection of personal data, in particular where the data subject is a child. (제6조 처리의 적법성 1. 개인정보 처리는 적어도 다음 각 호의 하나에 해당되고 그 범위에서만 적법하다. (a) 개인정보주체가 하나 이상의 특정 목적에 대해 본인의 개인정보 처리를 동의한 경우 (b) 개인정보주체가 계약 당사자가 되는 계약을 이행하거나 계약 체결 전 개인정보주체가 요청한 조치를 취하기 위해 처리가 필요한 경우 (c) 개인정보처리자의 법적 의무를 준수하는데 개인정보 처리가 필요한 경우 (d) 개인정보주체 또는 제3자의 생명에 관한 이익을 보호하기 위해 개인정보 처리가 필요한 경우 (e) 공익을 위하여거나 개인정보처리자의 공식권한을 행사하여 이루어지는 업무수행에 처리가 필요한 경우 (f) 개인정보처리자 또는 제3자의 정당한 이익 목적을 위해 처리가 필요한 경우로서, 개인정보가 보호되어야 할 개인정보주체의 이익 또는 기본적 권리와 자유가 우선되는 경우는 제외한다. 개인정보주체가 어린이인 경우에는 특히 그러하다.

## 21) Data Protection Act 2018

### 8 Lawfulness of processing: public interest etc

In Article 6(1) of the GDPR (lawfulness of processing), the reference in point (e) to processing of personal data that is necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of the controller's official authority includes processing of personal data that is necessary for—

- (a) the administration of justice,
- (b) the exercise of a function of either House of Parliament,
- (c) the exercise of a function conferred on a person by an enactment or rule of law,
- (d) the exercise of a function of the Crown, a Minister of the Crown or a government department, or
- (e) an activity that supports or promotes democratic engagement.

밝히고 있다.

일본은 우리나라처럼 제3자제공에 있어서는 예외가 엄격하게 제한되어 있다. 개인정보취급사업자는, 다음 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고 미리 본인의동의를 얻지 않고서는 개인데이터를 제3자에게 제공하여서는 아니 된다(법 제23조 제1항).

1. 법령에 근거한 경우
2. 사람의 생명, 신체 또는 재산의 보호를 위하여 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 때
3. 공중위생의 향상 또는 아동의 건전한 육성의 추진을 위하여 특히 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 때
4. 국가기관 혹은 지방자치단체 또는 그 위탁을 받은 자가 법령이 정하는 사무를 수행하는 것에 대하여 협력할 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻음으로써 당해 사무의 수행에 지장을 줄 우려가 있는 때

위에서 예로 들었던 “박경신은 교수다”라는 정보도 내가 기업체 특강을 나갔고 그 강의를 수강하던 직원이 나에게 대한 강의평가를 작성하여 보관하였다면 - 예를 들어, 사내교육사업에 대한 추후 평가를 위해 - 그 정보를 타인에게 제공할 경우, 개인정보보호법을 위반한 것이 된다.

물론 대법원은 일반적으로 공개된 정보에 대해서는 개인정보보호법에 명시적인 예외가 없음에도 불구하고 다양한 정황들을 이익형량하여 법적용에 대해 예외를 인정한 바 있다.<sup>22)</sup> 이와 같은 해석에 필자도 동의하기는 하나 해당 결정은 ‘일반적으로 공개된 정보’가 가진 특수성을 근거로 이익형량을 개시하였기 때문에 과연 법조문이 허용하지 않는 이익형량이 일반적으로 허용된다고 볼 수 있을지 두려움이 앞선다. 물론 일반적으로 공개된 정보가 아니라 의사의 실명이 들어간 의료기록을 ‘대리수술’고발을 위해 외부에 유출한 것에 대한 개인정보보호법 위반 재판에서도 형법 제20조의 정당행위로서 무죄판결이 난 적이 있으나<sup>23)</sup> 이렇게 정당행위 항변을 통해서나 허용될 수 있다면 공익제보는 현저히 위축될 것이다.

### 3. 언론활동에 대한 예외

우리나라의 경우 언론활동에 대해서 다음과 같은 예외조항을 두고 있다.

제58조(적용의 일부 제외) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개인정보에 관하여는 제3장부터 제7장까지를 적용하지 아니한다. . . . 4. 언론, 종교단체, 정당이 각각 취재·보도, 선교, 선거 입후보자 추천 등 고유목적을 달성하기 위하여 수집·이용하는 개인정보

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. 위에서 살폈듯이 개인정보보호법이 기계적으로 적용될 경우, 표현의 자유, 언론의 자유 등 정보주체에게 불편한 정보를 공유하고 토론할 자유가 질식될 수 있는데 이때 피해자는 언론기관만 아니다. 그러므로 위 조항을 확대해석할 필요가 있다. 이미 하급심판결이지만 도리어 축소해석하는 경우가 있다.<sup>24)</sup>

22) 대법원 2016.8.17. 선고 2014다235080 부당이득금반환 (카) 파기환송(일부)

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

24) 인터넷 신문 기자인 피고인이 뉴스 사이트에 甲에 관한 기사를 게재하면서 취재 활동 중에 알게 된 甲의 성명, 지위, 주소 등의 개인정보를 누설하였다고 하여 개인정보 보호법 제71조 제5호, 제59조 위반으로 기소된 사안에서, 피고인은 개인정보처리자가 아니라는 이유로 무죄를 주장하였으나 법원은 피고인이 개인정보처리자가 아니더라도 제71조 제5호

GDPR의 경우 다음과 같이 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.<sup>25)</sup> 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 반면<sup>26)</sup> 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.<sup>27)</sup> 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.<sup>28)</sup>

위반으로 처벌할 수 있다고 판시하였다(서울서부지방법원 2015. 12. 18. 선고 2015고정1144 판결).참고로 이 사안에서 피고인은 법 제58조 제1항 제4호에서 언론이 취재, 보도 등 고유 목적을 달성하기 위하여 수집·이용하는 개인정보에 관하여는 법 제3장부터 제7장까지를 적용하지 아니한다고 규정하고 있고, 언론의 특성상 개인정보의 ‘이용’이라는 것은 취재 과정상 수집한 개인정보를 ‘보도’하는것을 의미하므로 개인정보 보호법이 적용되지 아니한다고 주장하였다. 그러나 법원은 ① 법 제58조제1항 제4호의 예외 규정은 법 제3장에서부터 제7장까지 적용하지 아니함에 반하여 피고인에 대한 처벌규정인 법 제58조 제1항 제4호는 제8장에 속하는 규정인 점, ② 법 제58조 제1항 제4호의 예외 규정은 개인정보의 ‘수집’, ‘이용’에 한정하여 예외 규정을 두고 있는데, 개인정보 보호법에서는 ‘수집’, ‘이용’과 ‘제공’, ‘공개’를 구별하여 규정하고 있는 점, ③ 개인정보 보호법의 취지에 비추어 언론이 취재·보도를 위하여 개인정보를 이용한다고 하더라도 그 이용에 개인정보를 일반 공중에게 보도하는 것이 포함된다고 보기 어려운 점 등을 이유로 이 주장을 받아들이지 아니하였다. (개인정보보호법 해설서)

25) Article 85 Processing and freedom of expression and information

1. Member States shall by law reconcile the right to the protection of personal data pursuant to this Regulation with the right to freedom of expression and information, including processing for journalistic purposes and the purposes of academic, artistic or literary expression.

26) 오스트리아 개인정보보호법 2018년, 제9조

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

28) 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>.

Data Protection Act 2018 (c. 12)

Schedule 2 — Exemptions etc from the GDPR Journalistic, academic, artistic and literary purposes

EXEMPTIONS ETC BASED ON ARTICLE 85(2) FOR REASONS OF FREEDOM OF EXPRESSION AND INFORMATION

26(1)In this paragraph, “the special purposes” means one or more of the following—

(a)the purposes of journalism;

(b)academic purposes;

(c)artistic purposes;

(d)literary purposes.

(2)Sub-paragraph (3) applies to the processing of personal data carried out for the special purposes if—

(a)the processing is being carried out with a view to the publication by a person of journalistic, academic, artistic or literary

특히 영국은 특히 GDPR이 민감정보처리에 대해서 요구하는 강화된 조건(GDPR 제9조)마저도 불법, 부정, 무능, 부실경영, 서비스오류에 대한 언론활동의 경우 충족시킬 수 있다고 하였다.<sup>29)</sup>

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)은 언론행위를 기능적으로(functional) 이해해야 한다면서 직업언론인으로 인정되지 않더라도 GDPR 제85조의 면책을 받을 수 있다고 하였다.<sup>30)</sup> 이 Buivids판결을 통해 GDPR의 언론행위 면책은 매우 폭넓게 인정되어야 하고 오스트리아 방식의 협소한 면제범위는 이에 어긋난다는 의견이 대세이다.<sup>31)</sup> 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.

또 2019년 11월에 불가리아 헌법재판소는<sup>32)</sup> GDPR이행규정인 국내개인정보보호법이 “언론목적의 처리가 표현의 자유와 알 권리를 위해 프라이버시를 존중하며 이루어질 경우 합법이다”<sup>33)</sup>라고 명시하고 있는 가운데 다른 조항에서 표현의 자유 및 알 권리를 개인정보보호권과 형량할 때에 고려하여야 할 10가지 요소(정보주체의 공인 여부 등)<sup>34)</sup>를 명시한 것에 대해 위헌판정하였다. 헌법재판소는 이 10가지 요소들이 너무 불명확하여

material, and

(b)the controller reasonably believes that the publication of the material would be in the public interest.

(3)The listed GDPR provisions do not apply to the extent that the controller reasonably believes that the application of those provisions would be incompatible with the special purposes.

29) Data Protection Act 2018 (c. 12)

Schedule 1 — Special categories of personal data and criminal convictions etc data

Part 2 — Substantial public interest conditions

Journalism etc in connection with unlawful acts and dishonesty etc

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

31) Natalija Bitiukova "Journalistic Exemption Under European Data Protection Law", Vilnius Institute for Policy Analysis, (2020), 20쪽

32) RAC № 8 of 2019 - SG, issue 93 of 2019

33) Art. 25з. (New, SG No. 17/2019) (1) The processing of personal data for journalistic purposes, as well as for academic, artistic or literary expression, shall be lawful when it is carried out for the exercise of freedom of expression and the right to information. , while respecting privacy. <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=1194>

34) Art. 25з. (New, SG No. 17/2019) (2) Upon disclosure by transmission, dissemination or other way in which personal data collected for the purposes under para. 1 shall become available, the balance between freedom of expression and the right to information and the right to protection of personal data shall be assessed on the basis of the following criteria, insofar as they are relevant:

1. the nature of the personal data;
2. the influence that the disclosure of the personal data or their public disclosure would have on the inviolability of the personal life of the data subject and his good name;
3. the circumstances under which the personal data have become known to the administrator;
4. the nature and the nature of the statement, through which the rights under para 1 are exercised. 1;
5. the importance of the disclosure of personal data or their public disclosure for the clarification of an issue of public interest;
6. reporting whether the data subject is a person holding a position under Art. 6 of the Anti-Corruption and Confiscation of Illegally Acquired Property Act, or is a person who, due to the nature of his activity or his role in public life, has less protection of his personal inviolability or whose actions have an impact on society;

자의적인 해석을 나올 수 있는데 개인정보보호위원회가 ‘정부정책과 활동에 대한 다원적인 (언론)정보에 대해 예측불가능한 해석권한을 가지고 있고 이 권한이 반드시 공익에 유리하게 해석되지 않을 수 있다’며 이와 같은 ‘숨겨진 검열은 표현의 자유와 정보전파권의 효율적인 행사에 진정한 위협이 될 수 있고. . . 언론의 자기검열로 이어질 수 있다’고 하였다.<sup>35)</sup> 헌법재판소는 표현의 자유와 개인정보보호권이 충돌할 경우 항상 케이스바이케이스 형량을 해왔던 유럽인권재판소와 유럽사법재판소의 판결들을 거론하며 위와 같이 형량의 방식을 제한하는 것은 표현의 자유를 제약한다고 보았다.<sup>36)</sup>

실제로 개인정보보호법 적용면제사유가 불충분하여 상위법에 의해 하위법이 무효로 판정된 사례로서, 캐나다연방대법원은 2013년 노동운동의 일환으로 파업시위선을 뚫고 출근을 하는 대체노동자들을 촬영하여 이들의 초상을 비판적인 포스터 등에 이용한 행위에 대해 개인정보보호법 제재가 내려지자 개인정보보호법에 대해서 위헌을 선언하였다.<sup>37)</sup> 대법원은 개인정보보호법이 노동조합의 표현의 자유를 보장하기 위한 예외를 두고 있지 않은 것에 대해 위헌을 선언하였고 앨버타주의 개인정보보호법에는 2014년 12월 노동조합의 표현의 자유에 대한 예외를 보장하는 조항이 제정되었다.<sup>38)</sup>

언론활동에 대한 면제는 언론사나 언론종사자가 아닌 경우에도 적용된다면 공익제보의 활성화에 큰 의미를 갖는다. 특히 위에서 살펴보듯이 우리나라는 ‘제3자제공’의 동의면제조건은 엄격하기 때문에 충족시키기가 어렵지만 언론활동으로 인정될 경우 수집, 이용 및 제3자제공 모두에 대한 동의면제가 이루어지기 때문이다. 특히 GDPR의 경우 “언론활동을 목적으로 하는 처리”(processing for journalistic purposes)에 대해 동의면제를 해주기 때문에 언론사에게 정보를 제공하는 것 역시 언론활동을 목적으로 하는 처리로 볼 수 있다.

우리나라의 경우 현행법 상으로 언론에게 공익적인 목적으로 개인정보를 제공하는 행위는 어떻게 평가될 수 있을까? 안타깝게도 개인정보보호법 상으로 이를 면책해주는 조항은 없다.

7. reporting whether the data subject by his actions has contributed to the disclosure of his personal data and / or information about his personal and family life;
8. the purpose, the content, the form and the consequences of the statement, through which the rights under para 1 are exercised. 1;
9. the conformity of the statement, through which the rights under para 1 are exercised. 1, with the fundamental rights of the citizens;
10. other circumstances relevant to the specific case.

35) Sofia Globe, “Bulgaria’s Constitutional Court rejects data protection law clause on media”  
<https://sofiaglobe.com/2019/11/17/bulgarias-constitutional-court-rejects-data-protection-law-clause-on-media/>

36) Bitiukova, 전제서, 23쪽

37) Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. United Food and Commercial Workers, Local 401, 2013 SCC 62, [2013] 3 S.C.R. 733

38)

<https://www.mccarthy.ca/en/insights/articles/albertas-pipa-amendments-much-ado-about-nothing>

(stating “a union is no longer required to obtain consent in order to collect, use, or disclose personal information, so long as the following conditions are met:

1. collecting, using, or disclosing the personal information is for the purpose of informing or persuading the public about a matter of significant public interest or importance relating to a labour relations dispute;
2. collecting, using, or disclosing the personal information is reasonably necessary for that purpose; and
3. the collection, use, or disclosure of the personal information without consent is reasonable in its situation context, taking into account all relevant considerations, including the nature and sensitivity of the personal information.”

#### 4. 일반적으로 공개된 정보

공익제보는 일반적으로 공개된 정보를 취합하여 제시하는 방식으로 이루어질 수 있다. 예를 들어, 길거리에서 또는 공개재판에서 목격한 것을 언론에게 제보해야 하는 상황을 살펴볼 수 있다.

현행 개인정보보호규제들을 잘 살펴보면 실제로 이미 “일반적으로 공개된 정보”에 대해서는 개인정보보호규제를 적용하지 않는 나라들이 많다. 호주<sup>39)</sup>, 캐나다<sup>40)</sup>, 싱가포르<sup>41)</sup>, 인도<sup>42)</sup>, 벨기에<sup>43)</sup>, 싱가포르<sup>44)</sup>와 대만<sup>45)</sup> 등에서는 아예 명시적으로 ‘일반적으로 공개된 정보’에 대해서는 개인정보보호법의 적용을 배제하고 있으며 독일도 2017년에 법개정을 하기 전까지 비슷한 예외를 두고 있었다.<sup>46)</sup> 1980년 OECD가이드라인을 업데이트하려는 시도인 2004년 APEC Framework도 ‘일반적으로 공개된 정보’에 대한 정보주체의 선택권을 제한할 수 있다고 하였다.<sup>47)</sup> 2000년에도 EU와 미국은 1995년 EU디렉티브가 미국정보처리자의 EU인들의 개인정보처리가 저해되는 것을 막기 위해 세이프하버 협정을 체결한 바 있는데 ‘일반적으로 공개된 정보’는 EU디렉티브 적용대상이 아니라고 합의한 바 있다.<sup>48)</sup> 또 위에서 1980 OECD가이드라인이 ‘프라이버시 침해 위험이 없는 정보’에는 적용되지 아니한다고 명시한 것은 위에서 살펴본 바와 같으며 ‘일반적으로 공개된 정보’가 여기에 포함될 것으로 보인다.

호주에서는 연방개인정보보호법은 ‘기록(record)’에 담겨있는 개인정보에만 적용되는데 일반에게 공개된 간행물(a generally available publication)은 ‘기록’으로 간주되지 않는다. 즉 일반에게 공개된 간행물에 포함되어 공개된 정보는 - 처음에 포함될 때 개인정보보호법 상의 문제가 없다면 - 정보주체의 동의없이 자유롭게 이용될 수 있다.<sup>49)</sup> 이에 따라 예를 들어 판결문 공개는 2008년 호주 법률개정위원회에서 법원기록(court records)의 자유로

---

39) 호주의 연방 및 주의 개인정보보호법  
<http://www.alrc.gov.au/publications/2.%20Privacy%20Regulation%20in%20Australia/state-and-territory-regulation-privacy>

40) 캐나다 개인정보보호및전자문서법(Personal Information Protection and Electronic Documents Act (S.C. 2000, c. 5)) 제7조  
<http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/P-8.6/page-3.html#h-6> “일반에게 공개된 정보(publicly available information)을 정의하는 명령  
<http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2001-7/page-1.html>

41) Graham Greenleaf, “Private sector uses of ‘public domain’ personal data in Asia: What’s public may still be private” (2014) 127 Privacy Laws & Business International Report, 13-15.

42) Greenleaf, 앞의 책(각주 16).

43) Loi du 8 decembre 1992, art. 3, § 2.

44) Singapore Personal Data Protection Act 2012 (No. 26 of 2012) <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/26-2012/Published/20121203?DocDate=20121203>.

45) Taiwan Personal Data Protection Act [http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021.Subparagraph 7, Paragraph 1, Article 19](http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021.Subparagraph%207,Paragraph%201,Article%2019).

46) BDSG, Last amended by Art. 1 G v. 25.02.2015 I 162. 실제 교사평가사이트의 범위반을 다룸에 있어, 교사들이 학교 소속 및 강의과목은 일반적으로 공개된 정보여서 개인정보보호법이 적용되지 않는다는 사례에 대해서는 Claudia Kodde (2016) Germany's ‘Right to be forgotten’ – between the freedom of expression and the right to informational self-determination, International Review of Law, Computers & Technology, 30:1-2, 17-31,

47) [http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/~media/Files/Groups/ECSCG/05\\_ecscg\\_privacyframewk.ashx](http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/~media/Files/Groups/ECSCG/05_ecscg_privacyframewk.ashx) 2014년 12월 26일 최종방문.

48) [http://export.gov/safeharbor/eu/eg\\_main\\_018387.asp](http://export.gov/safeharbor/eu/eg_main_018387.asp) 2014년12월26일 최종방문.

49) Privacy Act 1988 (Cth) s 6(1), s 14, IPPs 4-11 and s 16B(2) [https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00283 s 6\(1\) Interpretation](https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00283/s%206(1)%20Interpretation)  
 [중략]  
**record** includes: (a) a document; or (b) an electronic or other device;  
 but does not include: (d) a generally available publication; or  
 (e) anything kept in a library, art gallery or museum for the purposes of study or exhibition; [중략]  
 [중략]  
**holds**: an entity **holds** personal information if the entity has possession or control of a **record** that contains the



은 공개 관행을 재검토하였으나 원래대로 실명 및 검색가능한 형태로 그대로 공개하도록 하고 있다.<sup>50)</sup>

캐나다의 연방개인정보보호법<sup>51)</sup>은 “행정령으로 규정되는 일반적으로 공개된 정보(information that is publicly available and is specified by the regulations)”에 대해서는 수집, 이용, 공개에 있어서 각각 예외를 규정하고, 해당 행정령<sup>52)</sup>은 법원기록을 포함하여 정보주체가 정보를 제공한 경우로서 대중에 제공할 목적으로 출판

---

personal information

[중략]

Australian Privacy Principle 6—use or disclosure of personal information

6.1 If an APP entity holds personal information about an individual that was collected for a particular purpose (the *primary purpose*), the entity must not use or disclose the information for another purpose (the *secondary purpose*) unless:

(a) the individual has consented to the use or disclosure of the information; or (b) subclause 6.2 or 6.3 applies in relation to the use or disclosure of the information.

50) For Your Information: Australian Privacy Law and Practice (ALRC Report 108) Published on 12 August 2008.

51) Personal Information Protection and Electronic Documents Act (S.C. 2000, c. 5) 7(1)(d), (2)(c.1) and (3)(h.1)  
7 Collection without knowledge or consent

(1) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may collect personal information without the knowledge or consent of the individual only if

...

(d) the information is publicly available and is specified by the regulations; or

...

2 Use without knowledge or consent

(2) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may, without the knowledge or consent of the individual, use personal information only if

...

(c) it is used for statistical, or scholarly study or research, purposes that cannot be achieved without using the information, the information is used in a manner that will ensure its confidentiality, it is impracticable to obtain consent and the organization informs the Commissioner of the use before the information is used;

(c.1) it is publicly available and is specified by the regulations; or

(d) it was collected under paragraph (1)(a), (b) or (e).

3 Disclosure without knowledge or consent

(3) For the purpose of clause 4.3 of Schedule 1, and despite the note that accompanies that clause, an organization may disclose personal information without the knowledge or consent of the individual only if the disclosure is

...

(h.1) of information that is publicly available and is specified by the regulations; or

...

52) Regulations Specifying Publicly Available Information SOR/2001-7, PERSONAL INFORMATION PROTECTION AND ELECTRONIC DOCUMENTS ACT, Registration 2000-12-13 <http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2001-7/page-1.html>

The following information and classes of information are specified for the purposes of paragraphs 7(1)(d), (2)(c.1) and (3)(h.1) of the Personal Information Protection and Electronic Documents Act:

(a) personal information consisting of the name, address and telephone number of a subscriber that appears in a telephone directory that is available to the public, where the subscriber can refuse to have the personal information appear in the directory;

(b) personal information including the name, title, address and telephone number of an individual that appears in a professional or business directory, listing or notice, that is available to the public, where the collection, use and disclosure of the personal information relate directly to the purpose for which the information appears in the directory, listing or notice;

(c) personal information that appears in a registry collected under a statutory authority and to which a right of public access is authorized by law, where the collection, use and disclosure of the personal information relate directly to the purpose for which the information appears in the registry;

(d) personal information that appears in a record or document of a judicial or quasi-judicial body, that is available to the public, where the collection, use and disclosure of the personal information relate directly to the purpose

된 정보를 모두 일반적으로 공개된 정보로 정의하고 있다. 이에 따라 예를 들어 법원판결문은 실명으로 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다.

한국대법원 역시 2016년 8월 대학교수가 자신에 대해 학교 홈페이지에 올라온 정보를 상업온라인데이터베이스들이 수집하여 재게재 한 것에 대하여 “직접 또는 제3자를 통하여 이미 공개한 개인정보는 그 공개 당시 정보주체가 자신의 개인정보에 대한 수집이나 제3자 제공 등의 처리에 대하여 일정한 범위 내에서 동의를 하였다고 할 것이다”라고 하여 “동의를 범위가 외부에 표시되지 아니하였다는 이유만으로 또 다시 정보주체에게 별도의 동의를 받을 것을 요구한다면 이는 정보주체의 공개의사에도 부합하지 아니하거나와 정보주체나 개인정보처리자에게 무의미한 동의절차를 밝히 위한 비용만을 부담시키는 결과가 된다”고 우려하였다. 그러므로 “이미 공개된 개인정보를 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내에서는 수집·이용·제공 등의 처리를 할 때에는 정보주체의 별도의 동의는 불필요하다”고 하였다.<sup>53)</sup>

## V. 결 론

개인정보보호법은, 사회가 복잡해지면서 자신에 대한 정보를 제공해야만 생활과 행복추구에 필요한 서비스나 재화를 받을 수 있는 경우가 늘어나는 상황에서, 자신에 대한 정보의 향후 이용이나 제3자제공을 미리 제한할 협상력이 없을 정도로 개인정보처리자와의 힘의 비대칭에 놓인 정보주체를 ‘정보감시’ 또는 정보감시의 가능성으로부터 오는 ‘위축효과’로부터 보호하기 위해 고안된 법제로서 정보주체에게 자신에 대한 모든 정보에 대해 소유권과 유사한 통제권을 부여하는 것을 골짜로 하고 있다.

한편 법이 원래의 목적에 부합하게 기능하도록 하기 위해서는, 모든 개인정보처리자가 정보주체의 통제권 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 GDPR이행입법들의 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.

---

for which the information appears in the record or document; and  
(e) personal information that appears in a publication, including a magazine, book or newspaper, in printed or electronic form, that is available to the public, where the individual has provided the information.

53) 대법원 2016.8.17. 선고 2014다235080 부당이득금반환 (카) 파기환송(일부)

## 참 고 문 헌

### 〈국내문헌〉

- 박경신, “사생활의 비밀의 절차적 보호규범으로서의 개인정보보호법리”, 「공법연구」 제40집 제1호, 2011.  
\_\_\_\_\_. 독일개인정보보호법. 「강원법학」 49, 103-135면, 2016.

### 〈외국문헌〉

- Paul M. Schwartz, “BEYOND LESSIG'S CODE FOR INTERNET PRIVACY: CYBERSPACE FILTERS, PRIVACY-CONTROL, AND FAIR INFORMATION PRACTICES”, 2000 Wisconsin Law Review 743, 2000.  
Westin, A., 〈Privacy and Freedom〉, New York: Atheneum, 1967.  
Graham Greenleaf, “Private sector uses of ‘public domain’ personal data in Asia: What’s public may still be private” 127 Privacy Laws & Business International Report, pp.13-15, 2014.  
Claudia Kodde, Germany's ‘Right to be forgotten’ – between the freedom of expression and the right to informational self-determination, International Review of Law, Computers & Technology, 30:1-2, 17-31, 2016.  
James R. Maxeiner, “Freedom of Information and the EU Data Protection Directive”, Federal Communications Law Journal, December 1995.  
Warren & Brandeis, “The Right to *Privacy*”, 4 Harvard Law Review 193, (Dec. 15, 1890)  
Prosser, “Privacy”, California Law Review. VOL. 48. AUGUST 1960.