

“시민을 감시하는 제3의 눈, CCTV”



일시 2014년 3월 25일 (화) 오후 2시
장소 국회의원회관 제8간담회실
주최 민주당 장하나의원실,
 진보네트워크센터, 인권단체연석회의



좌 장

민주당 국회의원
 장 하 나

[1부] 증언대회

- 공공기관 CCTV로 인한 집회·시위 권리제한 : 대한문 앞 (구)쌍용차 농성장 박진 활동가 (다산인권센터)
- 민간 CCTV로 인한 인권침해 : 제주해군기지 건설현장 박석진 준비위원장 (군대를바꾸는사람들-세상속으로(준))
- CCTV 통합관제센터로 인한 인권침해 장여경 활동가 (진보네트워크센터)
- 노동 감시도구로서의 CCTV : 유성기업 등 사례 이태진 부장 (금속노조 대전충북지부)
- 감시·통제 방식의 사회적 약자 보호의 문제점 : 장애여성 가정내 CCTV 설치 이진희 사무국장 (장애여성공감)

[2부] 제도개선방향

- CCTV 설치·운영 상의 문제점 및 제도개선 방향 윤종수 변호사 (법무법인 세종)
- CCTV로 인한 인권침해 관련 해외 관련 법규 및 쟁점 해결방안 이호중 교수 (서강대학교 법학전문대학원)
- CCTV로 인한 노동감시 관련 제도개선 방향 조현주 변호사 (금속노조법률원)

영상정보기기로 인한 인권침해 증언대회 및 제도개선 방향 토론회

“시민을 감시하는 제3의 눈, CCTV”

〈주최〉

민주당 장하나의원실
진보네트워크센터
인권단체연석회의

〈일시〉

2014년 3월 25일(화)

진행

- 증언 1 7
경찰의 CCTV 통합관제센터 운영과 인권침해
장여경 활동가 [진보네트워크센터]
- 증언 2 21
CCTV 관제탑의 경찰 : 대한문 쌍용자동차 농성장 인근 사례
박진 상임활동가 [다산인권센터]
- 증언 3 29
살아 움직이는 감시카메라, CCTV
박석진 준비위원장 ['세상속으로'(군대를바꾸는사람들)]
- 증언 4 47
CCTV등 영상정보기기로 인한 인권침해 피해사례
이태진 부장 [금속노조 대전충북지부]
- 증언 5 53
CCTV 확대를 통한 장애여성 안전대책을 경계한다
이진희 사무국장 [장애여성공감]
- 발제 1 61
영상정보처리기기 규제의 몇 가지 쟁점
윤종수 변호사 [법무법인 세종]
- 발제 2
CCTV로 인한 인권침해 관련 해외 법규 및 쟁점 해결 (※별도 첨부)
이호중 교수 [서강대학교 법학전문대학원]
- 발제 3 89
CCTV로 인한 노동감시 관련 제도개선 방향
조현주 변호사 [법무법인 여는(금속노조 법률원)]

인사말

안녕하십니까. 민주당 장하나 의원입니다.

먼저 바쁘신 가운데 귀한 시간 내주시어 이번 토론회
자리에 참석해주신 여러분들께 진심으로 감사의 말씀을
드립니다.



오늘 토론회는 그동안 시민의 안전을 지키는 용도로만 인식되어왔던 CCTV가
경찰과 지자체의 무분별한 관제로 인해 개인의 사생활과 시민의 기본권을 침해하
고 있다는 각 현장의 증언들과 이에 따른 제도개선 방향을 처음으로 듣는 소중한
자리입니다.

지난 2002년도에 서울 강남구에서 방범용 CCTV 5대가 처음 설치된 이후로,
CCTV는 회사, 학교, 골목길 등 우리 주변 깊숙한 곳까지 들어오게 되었습니다.
특히 어제 [한겨레신문] 기사에서도 보셨겠지만 최근에는 <CCTV 통합관제센터>라
는 이름으로 방범용·교통관제용 등 다양한 목적의 CCTV를 한 곳에서 지방자치
단체와 관계없는 경찰 등 제3자가 상주하며 불법적으로 관제하고 있다는 사실이
밝혀졌습니다. (총 101곳의 통합관제센터 중 90%에 육박)

그동안 CCTV는 각종 흉악 범죄에 대한 우려 탓에 빠른 속도로 확산되어 왔지
만, 제도적 규제장치가 제대로 작동하지 못한 탓에 이에 따른 시민들의 인권침해
가 빈번하게 발생했습니다. 실제로 제주 해군기지나 유성기업 등 각종 갈등 현장
에서는 CCTV를 이용한 시민 사찰 및 사생활 침해 사실이 이미 확인된 바 있습니
다.

개인정보의 분산취급이 개인정보보호원칙에 부합한 것임에도 불구하고, 정보통
합으로 인한 관리비용 절감이나 통합관제상 창구단일화를 강변하는 것은 ‘국민
의 안전’이 아닌 ‘경찰의 수사편의주의’에 근거한 것입니다. 박근혜 정부의 공
안통치로 인해 공권력 남용이 공공연해지고 있는 현 상황에서, 경찰이 어떠한 영
장도 없이 임의적으로 모든 국민들의 영상정보를 수집할 수 있다면, 이로인한 시

민들의 기본권 제약은 너무나 예견된 수준이 될 수밖에 없습니다.

따라서 통합관제센터는 <개인정보보호법>의 ‘목적구속 원칙’에 따라 CCTV에 대한 개별관제 원칙이 지켜져야 하고, 국가인권위원회(2013년 1월)가 정책권고한 바와 같이 지자체 CCTV통합관제센터 설치·운영에 있어 인권침해요소가 최소화되어야 합니다. 또한 통합관제센터의 관리감독에 대한 주무부처인 안전행정부는 이렇게 위법이 횡행하고 있는 상황에 대해 국민들에게 사과하고, 위법행위를 한 해당기관에 대해서 즉각 과태료 부과 등의 행정조치를 시행해야 할 것입니다. 마지막으로 경찰의 관제지휘에 따른 인권침해의 위험요인이 분석되고 개선사항이 도출될 수 있도록 <개인정보보호법> 33조에 의거한 ‘개인정보 영향평가’를 실시해야 할 것입니다.

오늘 발표해주실 전문가님들께서는 사회 각 영역에서 ‘정보인권’과 관련된 실제 사례와 지식들을 생생하게 잘 전달해주실 수 있을 거라 기대합니다. 오늘 이 토론회를 통해 한국사회에 ‘정보인권’에 대한 감수성이 높아지고, 정보주체의 인권이 보장될 수 있는 제도적 개선책이 마련될 수 있도록 저도 국회에서 열심히 노력하겠습니다.

감사합니다.

1부 : 증언대회

경찰의 CCTV 통합관제센터 운영과 인권침해 - 전국 지방자치단체 CCTV 통합관제센터 전수조사 검토보고

장여경 활동가

[진보네트워크센터]

※ 자료조사 : 장하나 의원실 · 진보네트워크센터

I. 조사 개요

- 2011년 제정된 개인정보보호법은 영상정보처리기기를 목적에 따라서 설치 및 운영하도록 규정하고 목적 외로 제3자에게 제공할 수 있는 경우를 엄격히 제한하고 있음. 개인정보보호법에 따르면 지방자치단체 CCTV 역시 목적별로 운영되어야 하며 지방자치단체가 아닌 제3자에 대한 영상 제공은 적법하게 이루어져야 함

개인정보보호법

제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ① 누구든지 다음 각 호의 경우를 제외하고는 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다.

1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우
2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우
3. 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우
4. 교통단속을 위하여 필요한 경우
5. 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우

⑤ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.

제18조(개인정보의 이용·제공 제한) ① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

② 제1항에도 불구하고 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. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의

경우로 한정한다.

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
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. 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 지방자치단체 CCTV 통합관제센터는 사실상 이법 제정 이전부터 널리 구축 및 운영되어 온 바, 현행 법률상 의무를 준수하는지 여부가 확인된 바 없었음.

- 장하나 의원(민주당)과 진보네트워킹센터는 2014. 2. 현재 운영 중인 전국 지방자치단체 CCTV 통합관제센터 가운데 자료를 제출한 101곳의 운영 현황을 전수조사함. 특히 과업 지시서, 근무지침, 협약서에 대한 검토를 통해 개인정보보호법의 준수 여부를 분석함

<표 1> 지방자치단체가 운영 중인 CCTV 통합관제센터 현황

광역시	통합관제센터	운영 관련 자료 제출
계	101	
서울	23	중구, 용산구, 성동구, 중랑구, 성북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 구로구, 금천구, 영등포구, 관악구, 서초구, 강남구, 송파구, 동대문구, 종로구, 동작구, 강북구, 강동구
부산	11	동구, 부산진구, 금정구, 연제구, 수영구, 서구, 사상구, 남구, 중구, 강서구, 기장군
대구	1	수성구
인천	2	연수구, 계양구
광주	1	광주광역시 통합
대전	1	대전광역시 통합
울산	4	남구, 북구, 울주군, 동구

광역시	통합관제센터	운영 관련 자료 제출
경기	20	수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 광명시, 안산시, 과천시, 남양주시, 시흥시, 군포시, 의왕시, 안성시, 화성시, 양평군, 동두천시, 오산시, 하남시, 용인시, 파주시, 김포시
강원	2	홍천군, 횡성군
충북	5	청주시, 충주시, 제천시, 진천군, 음성군
충남	4	당진시, 홍성군, 태안군, 천안-아산
전북	5	전주시, 군산시, 익산시, 김제시, 완주군
전남	4	여수시, 광양시, 장성군, 신안군
경북	9	구미시, 영주시, 문경시, 군위군, 칠곡군, 포항시, 경주시, 상주시, 경산시
경남	8	창원시, 거제시, 양산시, 함양군, 통영시, 김해시, 고성군, 거창군
제주	1	제주도 통합

II. 전수 조사 결과

※ 현재 운영 중인 통합관제센터 대부분에서 위법 사항이 발견되었음

(1) 경찰 파견 및 상시관제 행위

- 우리 개인정보보호법은 개인정보의 공동처리를 인정하고 있지 아니한 관계로, 개인정보보호위원회는 제3자에 대한 개인영상정보의 실시간 송출이나 상시 관제행위가 개인정보보호법에 위반하는 것으로 판단한 바 있음 (2012년 제18회, 관악구 CCTV 영상정보 제공 관련 법령해석의 건)
- 그러나 협약서 등에서 경찰을 파견하여 상시 관제하도록 규정한 경우는 전체 101개 통합관제센터 중 84곳으로 전체 83%에 달했음

“을”은 CCTV의 영상정보관리 및 각종 사건·사고의 신속한 대응을 위해 소속기관의 경찰공무원을 파견시켜 근무하게 하여야 하며

- 서울 “마포구 ‘마포구 도시통합관제센터 및 영상정보처리기기’의 관리 및 운영에 관한 협약서”

경찰서장은 방법 CCTV의 관제 및 각종 사건·사고의 신속한 대응, 모니터링 업무에 대한 관리 감독과 효율적인 운영을 위하여 감독경찰관을 파견하여 24시간 근무하게 하여야 한다.

- 부산 “강서구 CCTV 통합관제센터’ 방법·학교 CCTV 통합관리 및 운영에 관한 협약서”

방법용 CCTV 운영에 관한 권한은 '을(단원·상록경찰서장)'에게 있다.

- 경기 “안산시 CCTV 방범관제센터 관리 및 운영에 관한 협약서”

서울용산경찰서장(이하 “을”이라 한다) “용산경찰서 112상황실” (이하 “상황실”이라 한다) 상황실은 용산구 원효로89길 24 (용산경찰서 2층)에 위치하며 용도는 관제센터로부터 전송(제공)되는 영상정보등을 실시간 관제하며 그 소유권은 “을”에게 있다.

- 서울 용산구 「u-용산통합관제센터」 관리및운영에관한협약서개정안

- 특히 경찰 뿐 아니라 군-소방서 등과 연동되어 상시 공동관제를 하는 경우도 있었음. 개인정보보호위원회는 “지자체에서 설치한 CCTV의 영상정보를 군사작전 및 재난대응용으로 군부대에서 상시 사용할 수는 없으며 보안대책이 마련되었다고 하더라도 수도방위사령부 병커에서 관악구청의 CCTV 영상정보를 상시 관제하는 것은 개인정보보호법 위반에 해당한다”고 보았음.

“다음의 경우 통합안전센터 내에서 군·관·경의 합동 통합관제와 사단 지휘통제실에서의 CCTV 영상 모니터링이 가능하도록 적극 협조한다.

평시: 1) 민·관·군 통합방위연습 또는 합동 훈련시 2) 통합방위사태 '병'중/진돗개'돌' 이상 3) 합동정보조사팀 출동 및 대형사고 발생 시

전시: 1) 총무 2중 사태 발령 시 2) 계엄령 선포 시 3) 방어준비태세 격상 시”

- 서울 특별시 종로구 “서울종로구·육군제1905부대1대대 CCTV통합안전센터 업무협약서”

CCTV통합안전센터의 안정적 운영을 위해 종로소방서 4층에 위치한 부대시설을 제공하고 유지 관리에 협조한다.

- 서울특별시 종로구 “서울종로구·서울종로소방서 CCTV통합안전센터 업무협약서”

민·관·군·경 통합작전수행을 위한 상황 발생 시 및 훈련 시 CCTV 통합관제센터로 '정'에서 군 연락관을 파견할 수 있으며 통합관제센터에서 작전지원을 위한 CCTV 영상정보를 지원한다.

- 경상남도 함양군 “함양군 CCTV 통합관제센터 운영·관리에 관한 업무협약서”

- 이런 위법 운영은 2002년 서울 강남구에서 방법용 CCTV를 설치하고 관내 경찰서와 업무 협약을 체결한 이래 관행적으로 확산되어 옴. 특히 안전행정부가 제정한 [지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영 규정](이하 '통합관제센터 규정')에서 “경찰서장은 방법용 영상정보처리기기의 영상정보자원 관리 및 각종 사건 사고의 신속한 대응을 위해 소속기관의 경찰공무원을 통합관제센터에 근무하게 하여야 하며 방법용 영상정보처리기기의 설치 관리 및 유지보수에 필요한 예산을 지방자치단체에 지원하여야 한다”(제11조 제3항)고 임의적으로 규정함에 따라 각 지방자치단체가 유사한 규정을 협약서에 두고 그 위법성을 인지하지 못한 것으로 보이는 바, 즉각 시정될 필요가 있음

(2) 경찰의 감독책임 여부

- 다수의 지방자치단체는 경찰을 파견하였을 뿐 아니라 고유 사무인 통합관제센터 운영 책임을 경찰에 임의적으로 위임하고 있는 것으로 드러났음
- 과업지시서 등에서 △비상상황 발생시 △모니터링 중 특이사항 및 긴급을 요하는 사태가 발생하거나 예상될 때 △중요사건(살인·강도·납치·날치기 등) 발생시 △기타 근무태도에 있어 파견경찰관(경찰팀장 혹은 경찰감독관)의 지시에 따르도록 규정하는 경우는 전체 101개 통합관제센터 중 90곳으로 전체 89%에 달했음

구청장은 방법용 CCTV 관제요원 선발 시 경찰서장에게 소속기관의 경찰공무원을 참여 시키게 하고 협의하여 선발하여야 한다.

- “서울특별시 강동구 CCTV 통합관제센터 운영에 관한 협약서”

관제요원에 대한 교육 및 관리는 “경찰서장”의 주관으로 한다.

- 서울특별시 동대문구 “방법용 CCTV 운영에 관한 협약서”

모니터링 일지 확인 : 교대근무 마감 20분전에 감독 경찰관에게 제출 및 확인

- 대구광역시 “U-수정 CCTV통합관제센터 관제요원 근무 수칙”

실시간 전송되는 영상자료 모니터링 및 특이사항 발생 시 감독 공무원 및 경찰관(이하 “감독관”이라 한다)에게 신속히 보고

- 인천광역시 연수구 “U-도시통합운영센터 CCTV 모니터링 용역 과업지시서”

경찰관 업무수행 보조 철저 - 주간 및 야간 근무시 감독관 지시 이행 철저

- 광주광역시 “CCTV 모니터링요원 메뉴얼”

모니터링 요원의 방법용 영상정보처리기기 모니터링 지도감독은 '을(횡성경찰서장)'이 한다.

- 강원도 횡성군 “횡성군 영상정보처리기기 통합관제센터 운영에 관한 협약서”

- 사실상 통합관제센터의 실질적 관리자는 지방자치단체가 아닌 경찰로 드러남. 이는 방법용 뿐 아니라 쓰레기 투기방지, 시설물 관리, 아동 보호 등 목적을 불문하고 관내 모든 CCTV가 경찰 목적을 위해 이용되는 것으로 볼 수 있음. 또한 모니터링 요원에 대한 경찰의 실질적인 감독행위는 사실상 이들 모니터링 요원의 경찰 파견으로 간주할 수 있고, 경찰업무를 위탁하는 것으로 볼 수 있음. 경찰 공무를 민간인에게 위탁하는 것은 큰 문제

- 또 다수의 통합관제센터는 민간 모니터링 요원에 공무원에 준하는 신원조사를 요구하고 있었을 뿐 아니라 과도한 복종의무를 부여하거나 정치활동을 금지하는 경우도 있었음

임직원은 본 사의 허가 없이 정치활동을 하거나 정치운동에 참여하여서는 아니 된다.

- 경상남도 양산시 “모니터링 요원 교육”

모니터요원은 본 근무방법에 명시되지 아니한 사항이라도 통영시가 통합관제센터의 원활한 관리를 위하여 필요하다고 인정하여 지시하는 사항은 이의 없이 이행하여야 한다.

- 경상남도 통영시 “통합관제센터 모니터요원 근무수칙”

(3) 용역 현황

- 실제 CCTV 통합관제센터의 모니터링 요원의 경우 직접 고용하는 경우는 101개 가운데 25곳(25%)에 그쳤으며, 대부분 간접 고용(75%)의 형태를 취했음

- 다수의 통합관제센터는 수의계약의 형태로 업체 선정과 위탁 과정이 불투명한 측면이 있었으며, 정책 목표 달성에 부합하는 전문적 관제를 기대하기 어려운 경우가 많았음. 특히 태안의 경우 고엽제 전우회에 위탁(태안군 CCTV통합관제센터 관제업무 위.수탁 특수조건- “태안군 CCTV통합관제센터 관제업무의 위.수탁 운영에 관한 계약을 체결함에 있어 위탁자(태안군수)를 “갑” 이라 하고 수탁자 대한민국고엽제전우회를 “을” 이라 하여 다음과 같이 계약을 체결한다.”)

(4) 목적 외 이용(개인정보보호법 제3조, 제25조 등의 위반)

- 가장 심각한 위법행위는 현행 개인정보보호법에서 형사처벌 대상으로 규정하고 있는 목적외 이용을 임의로 허용한 경우로서, 그 심각성을 인지한 지방자치단체는 소수로 보였음

- 전체 101개 통합관제센터 가운데 40%에 달하는 40개 지방자치 단체가 목적 외 이용을 명시하였음

경찰서장은 방법이외의 목적별로 설치된 CCTV에 범죄 영상이 포착되는 경우에는 이를 관제할 수 있다.

(...)

야간에는 방법이외의 목적별(불법주정차 단속 등) CCTV는 방법용으로 전환하여 운영하며, 경찰서장이 이를 관제한다.

(...)

범죄발생 또는 수사목적으로 긴급상황 발생 시에 구청장과 협의하여 모든 CCTV를 경찰서장이 관제할 수 있다.

- “서울특별시 강동구 CCTV 통합관제센터 운영에 관한 협약서”

모든 영상정보처리기는 방법용으로 전환하여 관제할 수 있다. 단, 불법주정차단속용 영상정보처

리기기는 18시 이후에 방법용으로 전환한다.

(...)

모든 영상정보처리기기는 다목적용으로 전환하여 관제할 수 있다.

(...)

범죄발생 또는 수사목적으로 긴급 상황발생시 구청과 협의하여 모든 영상정보처리기기를 경찰서가 관제할 수 있다.

- 서울특별시 강북구 “u-강북구 통합관제센터 관리 및 운영에 관한 업무협약서”

다목적용 CCTV(Closed Circuit Television)란 불법주정차단속용, 쓰레기무단투기단속용, 공원관리용, 재난관리용 등 공공목적으로 설치한 CCTV를 업무시간 외 또는 긴급 상황 발생 시 방법용 CCTV로 전환하여 복합적으로 사용할 수 있는 것을 말한다.

- 서울특별시 중구 “『CCTV 통합안전센터』 관리 및 운영에 관한 협약서”

다른 용도의 CCTV를 방법용 목적으로 활용할 시에도 방법용 CCTV로 본다.

- 울산시 동구 “동구 CCTV 통합관제센터’ 방법용 및 운영에 관한 협약서 “

(5) 불법적 줌, 회전, 음성녹음 허용

- 목적외 이용이 준수되지 않음에 따라 불법적 줌, 회전, 음성녹음을 허용하는 경우도 있었음. 이는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해지는 중대 범죄임(개인정보 보호법 제72조 제1호)

- 전체 101개 통합관제센터 가운데 21%에 달하는 21개 지방자치 단체가 불법 줌, 회전, 음성녹음을 허용하고 있었음

CCTV의 설치 목적과 관계없는 영상정보의 획득을 위하여 CCTV를 임의로 조작하거나 회전·줌인 기능 등을 설정하여서는 아니 된다. 다만 CCTV에 대하여 다른 법령에 특별한 규정이 있거나 방법 등 공공목적으로 영상정보를 획득하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- “서울특별시 강동구 CCTV 통합관제센터 운영에 관한 협약서”

거동수상자 및 수상한 차량(오토바이) 발견 시, 줌 기능 활용하여 녹화

- 인천광역시 계양구 “CCTV 통합관제센터 모니터링요원 근무지침”

“폭력(집단폭력), 다중 운집 상황 발견시

-다수일 경우 현장 통제를 위하여 인접 순찰자 등 지원토록 실시간 모니터링으로 현장상황 전파·홍기 등 위험물 소지 확인->방검복 등 장구 휴대토록 전파·용의자 도주 및 구경꾼 가장 은신 대비, 상황종료 또는 해산시까지 현장 모니터링, 필요시 줌 기능 활용

- 경기도 양평군 “통합관제센터 업무요령”

회전식 카메라 모니터링 후, 카메라 위치는 중요지점에 초점을 맞추도록 조작
- 전라북도 김제시 “관제요원 근무지침”

“병(구로경찰서장)”은 CCTV를 설치·운영하는 경우 음성정보를 수집하여 저장하여서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. 다만, 어린이, 여성 등 위급상황 발생 시 긴급 조치를 위해 방법용 CCTV에 설치된 비상벨을 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 서울특별시 구로구 “U-구로 통합안전센터 운영에 관한 협약”

(6) 관련 절차 누락

- 개인정보보호법 제정 이후에도 별다른 조치 없이 과거 방법용 관제를 위해 체결된 협약서를 존속하는 등 통합관제센터에 대한 문서가 누락된 경우도 101개 통합관제센터 중 58건(57%)에 달했음. 이 경우 사실상 근거 없이 CCTV통합관제센터를 운영하는 경우라고 볼 수도 있음.

〈표 2〉 지방자치단체 CCTV 통합관제센터 전수조사 현황

지자체	전국 통합관제센터 구축현황	① 경찰 파견규정 여부	② 경찰의 감독책임 여부	③ 용역에 의한 관제		④ 목적 외 이용 명시	⑤ 준/회전 명시	⑥ 관련 절차(문서) 누락
				직접 고용	간접 고용			
서울	23	17	19	5	18	13	5	18
부산	11	11	11	10	1	3	-	4
대구	1	1	1	0	1	-	-	-
인천	2	1	1	0	2	-	1	2
광주	1	1	1	0	1	-	1	1
대전	1	1	1	0	1	-	1	1
울산	4	3	3	0	4	2	1	3
경기	20	17	19	0	20	6	4	14
강원	2	2	2	1	1	2	2	-
충북	5	5	5	0	5	1	2	2
충남	4	1	3	1	3	-	1	2
전북	5	4	4	2	3	-	2	3
전남	4	3	3	2	2	-	2	2
경북	9	8	8	3	6	8	-	2
경남	8	8	8	1	7	5	-	4
제주	1	1	1	0	1	1	1	-
계 (곳)	101	84	90	25	76	41	23	58
비율 (%)	100	83	89	25	75	41	23	57

III. 경찰 위주의 CCTV 통합관제센터 운영의 인권침해

(1) 통합관제센터 일반

○ 안전행정부는 2011년 1월 2015년까지 전국 230개 모든 지방자치단체에 CCTV 통합관제센터 구축을 지원하겠다고 밝히고 [지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영 규정](이하 '통합관제센터 규정')을 제정하여 시행해 오고 있음

- 현재 시행 중인 통합관제센터 규정은 2013. 5. 22. 개정된 것으로 현재 구축되어 운영 중인 지방자치단체 CCTV 통합관제센터의 모니터링 위탁용역 과업지시서, 업무매뉴얼, 근무지침, 협약서 등에서 보이는 잘못된 규정 상당수는 통합관제센터 규정의 내용에서 유래한 것으로 평가할 수 있음

- 안행부는 2013. 10. 31. “어두운 곳에서도 얼굴·차량번호 등을 식별할 수 있도록 CCTV에 적외선 내장 카메라 또는 별도의 투광기 등이 포함된 보조 장치를 갖추도록 하는 등 관련 기준을 마련하여 CCTV 설치기준을 권고할 예정”이라며 “지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영 규정 개정(안행부, '14년 상반기)”을 예고한 상황임(“정부합동 「현장·국민중심 제도개선」으로 정부3.0 구현”, 2013. 11. 1.)

- 최근 정부여당은 입법을 통해 통합관제센터와 그에 대한 경찰 상주를 법제화하려고 시도해 왔음. 일부에서는 공공기관 CCTV 뿐 아니라 차량 블랙박스 등 민간 CCTV에 대해 경찰이 통합관제해야 한다는 주장을 제기하기도 함

○ 한편 최근 개인정보 유출과 오남용 문제가 심각해짐에 따라 사생활과 직결된 영상정보 보호는 국제적으로도 중요한 관심사로 부상하고 있음(THEDPS VIDEO-SURVEILLANCE GUIDELINES, 2010 등). 지방자치단체가 주민 서비스의 측면에서 도입하는 CCTV가 그 공익적 목적에도 불구하고 주민의 영상정보를 지나치게 침해하지 않도록 형량하고 규제해야 할 책무가 국가에 있음

- 특히 개인정보보호 원칙에서 가장 중요한 것은 목적 구속의 원칙으로, 개인정보처리자(우리 개인정보보호법에서 영상정보처리기기 운영자는 개인정보처리자와 다르지 않음. 이하 같음)는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 하고, 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 적법하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 되고, 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 개인정보의 정확성, 완전성 및 최신성이 보장되도록 하여야 한다고 우리 법에도 규정되어 있음(개인정보보호법 제3조 제1항 내지 제3항). 특히 목적 외 이용 자체가 개인정보자기결정권에 대한 제한이므로 중대한 공익을 위하여 필요한 경우에 명시적 규정에 의거해서만 목적 외 사용이 허용되는 것은 당연하다 할 것임(정태호, “CCTV 감시에 대한 개인정보보호법의 규율에 대한 헌법적 평가”, 2008).

- 이러한 이유에서 개인정보보호법은 △ 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우 △ 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우 △ 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우 △ 교통단속을 위하여 필요한 경우 △ 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우를 제외하고 공개된 장소에서 CCTV의 설치·운영을 금지하고 위반시 5천만원 이하의 과태료를 부과하고 있음(법 제25조 제1항).

○ 그런데 개별, 목적별로 설치된 CCTV를 효율적으로 관리할 뿐 아니라 정보연계를 위하여(통합관제센터 규정 제2조 제4호) 통합하여 운영한다는 '통합관제센터'는 그 소임부터 목적구속의 원칙을 침해할 우려가 상당히 높음.

- 통합관제센터의 운영이 그 개념이나 역할에서 애초에 설치된 영상정보처리기기의 목적 외 이용을 전제로 한다는 점에서 목적 외 이용을 원칙적으로 금지하는 개인정보보호법에의 부합여부 및 법적 근거 미비가 문제될 수밖에 없음(윤중수, “영상정보처리기기 규제의 몇가지 쟁점: 목적 외 이용과 제3자 제공을 중심으로”, 2013. 9).

- 특히 우리 개인정보보호법은 개인정보의 공동처리를 인정하고 있지 아니한다는 해석이 존재하고, 반면 통합관제센터는 각기 다른 기관(경찰, 지자체, 군부대)의 목적을 위해 CCTV를 공동으로 설치·운영한다는 점에서 공공기관이 사실상 목적외 이용·제공을 불법적으로 저지르고 있다는 지적도 있음.

- 더 나아가 통합관제센터 규정 해설서에서 영상정보처리기기를 교체하거나 추가 설치할 경우 통합관제센터에 연계하여 “각종 범죄 사건 사고 시 방법용 등 다용도로 활용가능토록” 관리하고 “주정차 단속 영상정보처리기기의 경우 업무시간 외에는 방법용으로 전환 연계 관리” 하도록 하거나(통합관제센터 규정 제9조 관련) 법적 근거가 없는 “확장서비스 업무”를 권고하거나(통합관제센터 규정 제13조 관련) “기존에 운영 중인 목적별 영상정보처리기기 운영시간 외의 야간 및 주말에는 방법 등 공익목적으로 관제할 수 있다”고 권고하는 내용(통합관제센터 규정 제16조 관련)은 우리 개인정보보호법에서 정당한 근거를 발견하기 힘들거나 목적구속의 원칙과 배치되는 조치들이라 할 수 있음.

○ 이에 2011년 개인정보보호법이 제정시행되기 전부터 설치·운영되기 시작한 지자체 CCTV 통합관제센터가 우리 개인정보보호법의 규정과 헌법이 보장하고 있는 국민의 정보 인권을 더 이상 침해하지 않도록 그 운영 및 관련 근거를 지금이라도 살펴보고 잘못된 부분을 시정할 필요가 있음.

- 특히 모든 CCTV에 실시간 관제가 필요한 것도 아닌데 상시적으로 통합관제를 하도록 하는 것은 통합관제의 목적과 부합하지 않음(윤중수, 앞의 글). 공공기관 간에 CCTV 영상 제공이 필요한 경우, 일상적으로 연계하지 않더라도 개인정보보호위원회의 심의·의결을 거쳐 충분히 자료를 제공할 수 있음.

- 외국에서도 영상 감시 시스템을 다른 기관 혹은 제3 기관의 영상 감시 시스템과

상호 접속하는 경우, 혹은 한 개 기관이 몇 개의 분리된 시스템(다른 도시에 시스템이 있거나 같은 장소이지만 다른 목적으로 시스템이 있는 경우 등)을 구동하는데 서로 접속하고자 하는 경우에는 개인정보 영향평가가 필요한, 즉 예외적인 상황으로 보고 있음(THE EDPS VIDEO-SURVEILLANCE GUIDELINES: 6.10).

(2) 경찰 상주 및 통합 관제의 문제점

○ 통합관제센터 규정 제11조 제3항은 “경찰서장은 방법용 영상정보처리기기의 영상정보자원 관리 및 각종 사건 사고의 신속한 대응을 위해 소속기관의 경찰공무원을 통합관제센터에 근무하게 하여야 하며 방법용 영상정보처리기기의 설치 관리 및 유지보수에 필요한 예산을 지방자치단체에 지원하여야 한다”고 규정하고 있음. 한편 통합관제센터 규정 제13조에서 통합관제센터의 관제기능을 “유관기관과 연계”하도록 할 때 ‘연계’는 업무상 연계가 아니라 시스템 적으로 경찰 등과 연계하는 것을 의미하는 것으로서 통합관제센터 규정 제20조에서 “지방자치단체의 장은 경찰서 등 다른 기관과 시스템 연계에 필요한 보안대책을 강구하여야 한다”고 규정하는데서 그 명확한 의미를 알 수 있음. 즉 통합관제센터는 경찰이 상주할 뿐 아니라 전용회선 혹은 인터넷회선으로 경찰관서와 연결되어, 접속권한을 부여하는 등 표준 프로토콜을 통해 경찰에 영상정보를 제공하고 있음.

- 그러나 경찰은 원칙적으로 법원의 허가를 득한 후 영상정보를 제공받는 것이 적법절차에 부합하다고 볼 수 있음. 우선 우리 대법원은 비디오 테이프를 촬영한 증거에 대하여 “수사기관이 범죄를 수사함에 있어 현재 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후이고, 증거보전의 필요성 및 긴급성이 있으며, 일반적으로 허용되는 상당한 방법에 의하여 촬영을 한 경우라면 위 촬영이 영장 없이 이루어질 수 있다”고 판시한 바 있음(대법원 1999.09.03. 선고 99도2317 판결) 즉, 경찰이 범죄 수사를 위해 영상정보가 제공받을 때, 증거보전의 필요성 및 긴급성이 충족되지 않는 한, 그 절차는 원칙적으로 영장 등 적법절차의 원칙에 따라야 하는 것임. 통합관제센터 규정에서는 “영상정보의 제공 내용 회수 및 삭제사항 등을 기록 관리하여야 한다”(통합관제센터 규정 제14조 관련 해설서)고 하였지만, 실제 통합관제센터에서 경찰이 범죄수사를 위해 영상정보를 수집, 이용하거나 제공받는 절차가 적법절차를 충족하는지, 행여 영장주의를 우회하는 수단으로 오남용되고 있지는 않은지에 대해서는 논란의 여지가 있음.

- 범죄 수사와 별도로 경찰은 범죄 예방을 위해 영상정보를 수집하거나 제공받는 경우도 있음. 그러나 우리 헌법이 범죄가 일어나지도 않은 국민의 일상생활을 경찰이 CCTV를 통해 실시간 관제하고 상시 제공되는 것을 허용하고 있다고 보기 어려움. 개인정보보호위원회는 제3자에 대한 개인영상정보의 실시간 송출이나 상시 관제행위는 개인정보보호법에 위반하는 것으로 판단한 바 있음(윤종수, 위의 글)

- 방법용 CCTV 그 자체는 우리 개인정보보호법에서 “범죄의 예방 및 수사를 위해

여 필요한 경우”(법 제25조 제1항 제2호) 설치된 CCTV로 볼 수 있지만, 이러한 목적을 이유로 경찰이 지자체에서 운영하는 통합관제센터에 상주하며 실시간 상시 관제하는 것은 개인정보

호법의 입법 목적을 초과하는 것으로 볼 수 있음. 범죄 예방을 위한 상시 관제는 경찰이 아닌 지방자치단체의 행정 업무로 이루어지는 것이 바람직함. 실제로 통합관제센터 예산 및 운영이 전적으로 지자체의 책임 하에 제공되어 왔으면서 사실상 경찰에 의해 독단적으로 운영되어 왔음

- 경찰이 통합관제센터에 일상적으로 상주하며 지방자치단체 영상정보의 수집, 이용 및 제공 과정을 지휘하고 있다는 사실은, 결과적으로 전국의 통합관제센터가 사실상 경찰의 책임과 감독 하에 운영되는 결과를 가져올지 모른다는 점에서 매우 우려스러움. 이는 경찰이 현행 경찰 관련 법률에서 위임받을 수 있는 범위를 넘어선 지나친 개인정보 수집과 제공이라 할 수 있음.

- 통합관제센터의 경찰 상주는 특히 집회시위의 권리에 대한 직접적인 제한으로 이어질 수 있음. 교통관제, 시설안전 등의 명목으로 설치된 CCTV를 통해 집회시위 대중을 감시하는 것은 “정치적 의견” 등을 수집하지 못하도록 한 개인정보보호법에 위배되는 측면이 있고 이러한 목적으로 “목적외 줌 회전”은 형사처벌 대상임. 해외에서도 시위자(protesters)들을 CCTV로 감시하는 문제는 심각하게 보고 있음.

- 안전행정부는 교통단속용 CCTV가 교통감시용에서 반대편 집회·시위대를 향해 줌인-아웃, 회전한 경우 개인정보보호법 위반 여부에 대한 의원 질의에서 “[개인정보보호법 25조⑤항]에 의거 불법”이라고 답변하였음. 또한 방법용 CCTV가 인근 지역에서의 집회·시위대를 향해 줌인-아웃, 회전한 경우 개인정보보호법 위반 여부에 대해서도 “[개인정보보호법 25조⑤항]에 의거 불법”이라고 답변하였음. 더불어 CCTV기록을 정보주체 동의 없이 제3자(수사기관)에게 제공했을 시 개인 개인정보보호법 위반 여부에 대해서는 “[개인정보보호법 제18조제②항제7호]에 의거 합법”이지만 “‘긴급을 요하는 상황’ 규정에 대해 다툼 소지 있”다고 보았고 행안부 작성(12년 12월) <공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인>에서는 “범죄 수사와 공소제기 유지를 위해 수사기관에서 요청하는 경우 법 제18조제2항제7호 및 표준개인정보보호지침 제44조제1항제7호에 따라 본인 동의 없이 제공할 수 있습니다. 이 경우 본인 동의 없이 CCTV를 제공한다고 하더라도 수사에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공하여야 하며, 요청기관에서도 관련 법령 및 요청 목적 등을 명확히 하고 최소한의 범위 내에서 자료제공을 요청하여야 합니다.”고 규정하고 있음

(3) 결론

○ 안전행정부 지도 및 감독 하에 지방자치단체가 구축 및 운영 중인 통합관제센터는 2011년 제정된 개인정보보호법의 입법 취지와 관련 규정에 어긋남이 없도록 운

영되어야 마땅함

- CCTV 통합관제센터가 범죄수사 등 공익을 목적으로 확산되어 왔지만, 위법 운영되는 사항이 있다면 지금이라도 바로잡아 ‘비정상을 정상화’ 하고 주민의 소중한 영상정보가 함부로 오남용 혹은 유출되지 않도록 미연에 방지할 필요가 있음

○ 지방자치단체가 구축 및 운영 중인 통합관제센터는 경찰이 아닌 지자체가 목적별로 관제하는 것이 바람직함

- 통합관제는 최소수집의 원칙에 따라 교통 등 꼭 필요한 경우에 한정하는 것이 바람직함. 즉, 쓰레기 무단투기 등 실시간 관제가 꼭 필요하지 않은 경우에는 통합을 배제하여 불필요한 오남용과 유출 가능성으로부터 차단해야 마땅함
- 현행 개인정보보호법은 경찰 등 제3자에 대한 개인영상정보의 실시간 송출이나 상시 관제행위를 허용하고 있지 않음
- 범죄수사를 위하여 경찰 등 수사기관에 CCTV 영상을 제공하는 것은 영장 등 적법절차에 따라야 마땅함
- 이와 같은 원칙에 어긋나게 운영되는 사항이 있다면 모두 위법으로 볼 수 있음

1부 : 증언대회

CCTV 관제탑의 경찰 〈대한문 쌍용자동차 농성장 인근 사례〉

박진 상임활동가
[다산인권센터]

1. 사건

대한문 쌍용차 해고 투쟁 농성장 앞의 민주사회를 위한 변호사 모임의 집회 신고 장소

2. 사건

2013년 8월 21일 오후 5시부터 8시까지

3. CCTV 열람 내용

가. 열람 청구 대상

- | |
|--|
| (1) 문화재청 덕수궁관리사무소 : (1-1) 처마 밑 (1-2) 담장(화단 앞)
(2) 서울메트로 시청역 : 시청역 엘리베이터 앞
(3) 서울특별시 중구청 : 광학빌딩 앞 |
|--|

나. 열람 청구 결과

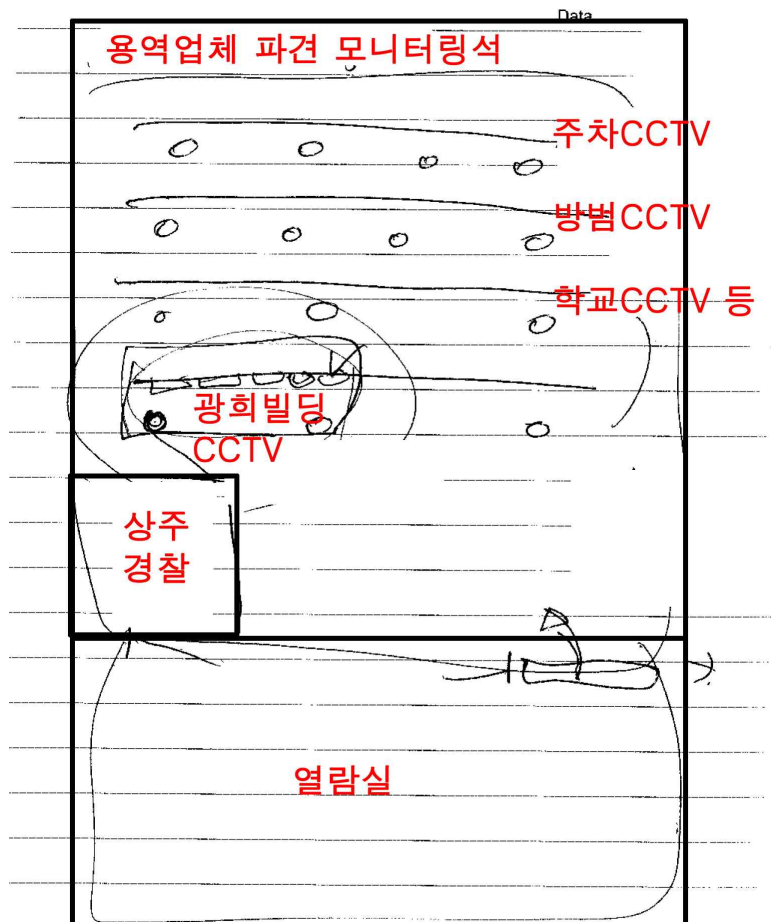
- 9월 13일 (2)와 (3)이 열람을 거부하거나 무응답하여 가처분 소송을 제기
- 9월 15일 (1) 열람 방문
 - (1-1) 열람하는 과정에서 해상도가 높지 않지만 집회참가자를 향해 회전하는 것을 살펴봄. 얼굴이 식별될 정도는 아니었음.
 - (1-2) 농성자들에 근접한 CCTV이지만, 공공기관 CCTV의 삭제기간 30일이 도래하지 않았음에도 이미 삭제되었다는 답변으로 열람이 불가하였음
- 9월 23일 (2)의 아래 답변이 도착함. 삭제되었다는 답변으로 열람이 불가하였음
 - “고객님께서 요청하신 ”13. 8.21일자 영상정보(CCTV)는 9.5~6일자로 이미 삭제되어 보관조치가 불가능함을 알려드립니다.”
- 9월 30일 (3)의 열람 허가로 방문 열람함. 심각한 상태 확인 (4. 참조)
- 9월 30일 소 취하

4. 서울특별시 중구청 CCTV 열람 내용

가. 중구청 CCTV 관제센터에 상주하는 경찰

- 대한문 부근 광학빌딩 앞에 설치된 CCTV는 설치 당시부터 농성자 감시 논란으로 갈등을 빚어 왔음. 4월 4일 대한문 쌍용차분향소를 강제로 철거한 중구청은 바로 그 다음 날인 5일 절차를 밟지 않고 CCTV 설치를 강행했다가 항의를 받고 자진철거하였음. 형식적인 의견수렴 기간을 거쳐(4월 25일까지, 의견수렴 기간 중 중구청 관계자는 언론사 인터뷰에서 “반대를 하건 안하건 상관없이 CCTV는 개인정보 보호법에 따라 20일 전에 행정예고를 했고 이제 설치하는 일만 남았다.” 고 밝힘) 5월 2일 CCTV가 설치되었음. 농성자들은 대한문 앞 CCTV가 범대위 관계자들을 감시하기 위한 목적으로 인권침해 소지가 있다고 반대해 왔음 (뉴스1, 2013. 5. 9. 보도)
- 문제의 CCTV 영상을 열람하기 위해 방문한 관제센터에는 경찰관이 상주하고 있었음.

<그림 1> 중구청 CCTV 관제센터 배치도 (방문 확인)



- 중구청은 제3자 제공사실이 없다고 답변함

〈그림 2〉 중구청 CCTV 열람당시 정보공개내용

[별지 11호]

개인정보 (☐ 열람 ☒ 일부열람 ☐ 열람연기 ☐ 열람거절) 통지서

수신자	(우편번호: , 주소:)				
요구 내용	2013. 8. 21 19:00 ~ 21:00 - 양화빌딩 옆 상하관 CCTV 영상 - 주1호도, 대수, 화영빌딩(각도), 교차로와, 당상부서 및 영상정보 처리방식은, 모든사항, 촬영시간, 보관기간, 그외 적지방법				
열람 일시	2013. 9. 30	열람 장소	중구청 CCTV 관리팀 사무실		
통지 내용 (☐ 열람 ☒ 일부열람 ☐ 열람연기 ☐ 열람거절)	- CCTV 영상열람 : 정보주체에게 비식별처리 가능부족으로 인한 부분열람 승인 - 열람시기 : 개인정보보호법 제35조, 동법 시행령 그중 - 열람목적 : 방화·화재 예방, 시설안전 - 열람대수 : 1대 - 열람방법 : 2차 주체(24시간) - 열람장소 : 열람실 / 열람장소 : 열람실 / 열람장소 : 열람실 / CCTV방 - 열람기간 : 30일 - 정보 및 처리방법 : 열람실(열람대수) · 자동삭제 - 제3자 제공허락 : 없음				
열람 형태 및 방법	열람 형태 ☒ 열람 · 시청 ☐ 사본 · 출력물 ☐ 전자파일 ☐ 복제물 · 인화물 ☐ 기타				
	열람 방법 ☒ 직접방문 ☐ 우편 ☐ 팩스 ☐ 전자우편 ☐ 기타				
납부 금액	①수수료 원	②우송료 원	계(①+②) 원		
	수수료 산정 명세				
사 유	0. 열람열람에 대한 사유. - 정보주체에게 비식별처리 가능부족 / 시스템 부하로 부분열람 처리.				
이의제기방법	※ 개인정보처리자는 이의제기방법을 적습니다.				
「개인정보 보호법」 제35조제3항·제4항 또는 제5항과 같은 법 시행령 제41조제4항 또는 제42조제2항에 따라 귀하의 개인정보 열람 요구에 대하여 위와 같이 통지합니다.					
2013. 9. 30일					
발 신 명 의 ☐ 직인 ☐					

- 이 경우 지방자치단체 CCTV 통합관제센터에서 상주하며 공동관제하는 경찰은 제3자로 간주하지 않고 있음. 무전 등을 통하여 상부 지시를 받은 경찰이 집회시위 감시 등 방법 목적외로 CCTV를 줌하고 회전하는 경우 제지할 방법이 전혀 없음

나. 중구청 CCTV 열람 결과

- 문제의 CCTV 영상은 8월 21일 민변 신고 집회에 대한 것이고 이날 주최 측과 경찰의 충돌이 발생했다.
- 총 3시간 가량 열람 가운데 충돌이 심했던 초반 시간대에 유독 집회 참가자들을 줌하

고 회전하는 경우가 많았습니다. 나머지 시간대에는 줌과 회전이 없었습니다.

- 중구청의 마스킹 처리로, 열람 과정에서 줌 된 당사자들을 알아보는 어려웠음

<그림 3> 중구청 CCTV 열람 결과 (열람하며 손메모)

8/21 17:00~18:00 양학빌딩 앞	
50:49	줌 1
50:54	줌 2 폭력사태인 움직이는 시점
51:00	회전
51:02	회전
51:04	줌 3
51:09	줌 4 얼굴 식별 가능한 정도
51:15	줌 5
51:18	줌 아웃 1
51:19	" 2
51:22	줌인 1 (줌 4 정도)
51:29	회전 폭력사태인 상황은 식별
51:30	위치 이동 줌
51:46	줌 아웃 1 (얼굴 식별 가능)
51:54	줌 아웃 2 (처음 위치보다 줌 줌인)
56:09	줌인 (식별 가능 위치)
56:14	줌인 2 ← 줌 5 정도
56:35	줌 아웃
56:45	줌 아웃 2
56:48	줌인 1 작게
56:50	줌인 2 (줌 4 정도)
56:52	줌인 3

57:00 증아웃 (처음 5시)
 57:13 증인 (증후 정도)
 57:17 증인2 (가장 가까운 각도) 원영원 마이크
 57:21 회전
 57:27 회전+증인 (더 가까운) 시민 당비
 57:30 증아웃1
 57:33 증아웃2
 57:36 회전 (광장 쪽)
 57:39 다시 집회 쪽 회전
 57:43 증 (정산 쪽 - 엘리베이터)
 57:47 회전+증 ~~증~~ 서명대
 57:48 회전 정산 쪽
 57:53 회전2 하단 방향
 57:55 증아웃1
 57:57 증아웃2
 57:59 증아웃3
 58:01 증아웃4 (처음 5시) ^{보다 마다 증부} _{광장 미사비행}

18:00 ~ 19:00

미사비행 중, 버스 3대 보임.

다. 중구청 CCTV 관리자의 답변

CCTV 특이점은 인정하지만, 모니터 요원이 특이한 상황이 발생할 시 자의적으로 관찰한 경우로서 경찰의 특별한 지시가 있지는 않았다고 답변했음.

답변에 개연성이 있지만, 적어도 지방자치단체 CCTV 관제센터에 경찰이 상주하고 전체 관제센터를 관리 감독하는 역할을 하고 있고, 집회 시위 등의 감시 목적으로 상황을 예의 주시할 수 있는 충분한 상황이라는 것이 확인되었음.

5. CCTV 관제센터 등 경찰 지휘의 문제

가. OO구 CCTV 통합관제센터 모니터링 관제요원 용역의 예

(1) 과업대상 및 근무 범위

○ 과업대상 : 16명

- 모니터링요원 12명, 4조3교대, 방법용 등 통합CCTV 24시간
- 초등학교 모니터링 요원 4명, 2조2교대, 초등학교내 CCTV

근무 요일	근무 시간	근무 시각
월 ~ 금	오전7시~오후9시까지	14시간
토 ~ 일	오전8시~오후6시까지	10시간

○ 근무장소 : OO구 CCTV 통합관제센터 (구청 내)

(2) 과업범위

○ 통합CCTV 모니터 감시 업무

○ 실시간 전송되는 영상자료 모니터링 보고 및 범죄사항 등의 특이사항 발생시 감독 경찰관에게 신속히 보고(초등학교 모니터요원은 경찰관과 교육청에 신속 보고)

○ 각종 상황 접수 및 민원 응대

○ 기타 감독 경찰관의 지시에 따라 근무

나. 유성희망버스의 사례

- 장하나 의원의 발표에 따르면 “지난 15일 경부고속도로 옥천 나들목 부근에 설치된 고속도로용 CCTV가 규정 각도를 벗어나 희망버스 참가자를 따라다닌 것이 확인됐다”고 밝혔다. 장 의원은 “고속도로용 CCTV는 개인정보보호법에 의해 다른 목적으로 전용될 수 없다”면서 “더 심각한 것은 이런 임의 조작이 경찰의 지휘로 이뤄졌으나 관계자들은 불법 사실을 은폐하고 있는 점”이라고 주장했다.

- 이에 대해 충북경찰청은 반박 보도자료를 통해 “당시 집회 현장은 고속도로까지 직선으로 35m에 불과해 교통혼잡과 대형 교통사고 발생이 우려돼 사고 예방을 위해 모니터링을 한 것”이라고 밝혔다. 경찰은 또 “고속도로 CCTV를 이용한 것이 집회를 감시하기 위한 것이 아니라 한정된 인력으로 고속도로 상의 교통혼잡과 사고예방을 위한 조치였다”고 덧붙였다(뉴시스 2014. 3. 19. 보도).

6. 결론

CCTV는 시민안전과 사생활 침해라는 오래된 갈등과 반목의 소재다. 불안한 사회와 시민을 감시하고자 하는 권력의 욕망이 만났기에 해결은 쉽지 않다. 그러하

기에 개인정보보호법과 같은 사회적 기제가 등장해, 이를 조율할 수밖에 없다. 법제도가 해결해줄 수 있는 한계도 분명 있겠다. 그러나 이를 강제하거나 규율하는 도구가 필요할 수 밖에 없다.

시민 사생활을 침해하고 감시하려는 권력의 욕망을 제어하는 것, 기본적 목적 이외에 관여가 가능할 수 없도록 명시하는 것, 이러한 기본 전제를 넘어서면 CCTV는 사회 불안의 해소라는 목적 외의 불안을 또다시 사회에 던질 수밖에 없다.

집회시위의 자유를 침해하고 있거나 침해할 소지가 다분한 CCTV관련 법규를 꼼꼼히 재정비하고 이에 대한 경찰 등 공권력의 기본권 침해를 단속하고 권한을 재검토해야 한다. 인권을 규제하는 치안은 불안을 가중 시킬 뿐이다.

1부 : 증언대회

살아 움직이는 감시카메라, CCTV - 제주해군기지 공사 현장에 설치된 CCTV의 문제점 -

박석진 준비위원장
[‘세상속으로’ (군대를바꾸는사람들)]

2012년, 제주도 서귀포시 강정동 제주해군기지 공사현장,

제주해군기지 건설의 문제점을 지적하며 강정마을 주민들을 포함한 많은 시민과 평화활동가들이 반대활동을 전개했다. 그 주된 방식은 기지사업단 입구에 연좌하는 것이었는데, 그때마다 경찰은 대규모의 경력을 동원해 연좌한 사람들을 폭력적으로 끌어내곤 했다. 그 치열한 현장을 낱알이 기록하는 감시자가 있었으니, 바로 제주해군기지 사업단과 공사장 정문에 설치된 두 대의 CCTV였다.

더 큰 문제는 이 두 대의 CCTV가 소위 ‘상황’이 있을때만 움직이는 것이 아니라, 평소에도 수시로 위 아래로, 경우에 따라서는 360도 회전하며 주변의 모든 상황과 사물을 기록한다는 것이다. 기지사업단 건너편 벤치에 앉아 책을 읽는 사람, 오가는 올레꾼들에게 커피를 파는 모습, 인도에서 대화를 나누는 모습들까지... 그렇게 기록된 영상들은 경찰에게 넘겨져 선별된 뒤 이후 주로는 업무방해라는 명목으로 기소된 사건들의 주된 증거로 제출되었다.

흥미로운 것은, 이들 재판 과정에서 이렇게 수집된 CCTV영상물의 불법성을 지적하는 주장이 제기되자 제주해군기지사업단은 물론 그 시공업체인 대림과 삼성도 자신과는 무관한 증거라고 발뺌하고 있다는 것이다.

업무방해 등의 혐의로 기소되어 진행된 2012고단1348사건에서 CCTV영상증거물의 출처 등과 관련한 사실조회 신청에 대해 제주해군기지사업단측은,

“제주해군기지사업단 주위에 설치된 CCTV는 해군기지건설 사업을 맡고 있는 시공사에서 자체적으로 설치한 것으로서, 제주해군기지사업단은 설치장소와 설치한 대수에 대해 정확히 모른다” 고 답변한 바 있다.

이에, 시공사인 삼성물산과 대림산업에 사실조회 신청을 하자 다음과 같은 답변이 돌아왔다.

삼성물산(주)의 사실조회 회신(증제9호중)

“ ‘제주민군복합항건설공사장 주출입구 ‘와 ’ 제주미군복합항건설사업단 정문 ‘에 설치된 CCTV의 관리는 당 현장 경비업체인 ’ 거암에스엔지(주) ‘에서 관리하는 것으로 알고 있다. 운영방안 등 세부적인 사항은 삼성물산(주)와 해당사항이 없다”

대림산업(주)의 사실조회 회신(증제10호중)

“운영 등의 관리업무는 당 현장의 경비/보안 업무를 위탁받은 거암S&G에서 하고 있다. 운영등 관리업무를 위탁받은 거암 S&G는 대림산업(주), 삼성물산(주)와 시설물 보호, 외부인 출입통제 등을 주업무로 하는 용역계약을 맺었으며, 주업무의 일환으로 CCTV 운영 및 관리에 관하여 모든 업무를 책임지고 있다.”

이에 다시, 이 사건 수사주체인 서귀포경찰서에 증거의 출처와 관련한 사실조회 신청에 대해 서귀포경찰서 지능팀 담당자의 답변은 다음과 같다.

서귀포경찰서 지능팀 이영환 경장의 사실조회 회신(증제13호중)

문 : 이 사건 증거기록 제101쪽에 첨부된 CCTV 영상을 서귀포경찰서에서 어떤 경위로 제출받게 되었나요.

답 : 피의자의 연좌 시작 시간 및 종료시간, 현장 상황 등을 명확하게 할 필요가 있었으므로, 그 전부터 세륵장(공사현장 주출입구) 입구에 CCTV가 설치되어 있었음을 알고 있었기에 사업단 CCTV 통제실로 가서 그곳에 근무 중인 ‘얼굴이나 이름이 기억나지 않은 근무자’로부터 CCTV자료를 요구하여 받은 것으로 기억합니다.

그리고 위 같이 자료를 제출받기 전 저는 사업단 입구에서 해군 상황실에 방문 경위를 설명하고 출입 허가를 받은 후 사업단 내부로 들어갔으며, 저의 방문 소식을 접한 해군 측이나 CCTV를 관리하는 보안업체, 그 보안업체를 고용한 시공사의 CCTV 자료제공 허락이 있었던 것으로 판단되는데 제가 그 부분까지 알 수는 없습니다.

(*참고로, 사업단 내부의 CCTV통제실 안에는 해군관계자들만이 출입 가능하며, 그 안에 경비용역업체 직원들은 근무하지 않는다. 더욱이 시공사인 삼성과 대림이 책임을 떠넘긴 거암S&G라는 경비용역업체는 무자격에 폭력전과까지 있는 업체였던 것으로 확인되었다. <제주의소리 2012. 10. 9. “강정마을 ‘폭력 경비용역’ 알고보니 ‘무자격’ 업체”, 한겨레뉴스 2012. 10. 9. “강정마을 투입 용역도 ‘폭력 전과’ 업체였다” >)

결국, 제주해군기지 반대활동과 관련된 사건들의 주요 증거로 제출된 CCTV영상물들은 그 관리주체도 명확하지 않은 것을 경찰은 누가 주는지도 모르고 받아와 검찰에 제출하였으며 검찰은 이를 근거로 기소를 한 것이 된다.

다소는 자세히 상황을 설명한 이유는, 무분별한 CCTV의 남용이 일상에서 개인적인 인권을 침해하는 요소임은 물론 경찰, 검찰 등 수사기관에 의해 임의로 수집·조작되어 재판에서 유죄의 증거로 이용될 수도 있음을 지적하기 위한 것이다. 관련한 사건들은 아직 재판에 계류 중이지만, CCTV 사용에 관한 엄격한 법적 기준이 마련되지 않는 한 강정마을에서 자행된 사례들은 지속적으로 발생할 것이다.

CCTV카메라의 동작을 유심히 지켜본 사람은 보게된다. 카메라가 줌 동작을 할때 그 중심부 렌즈의 하얀 초점이 아주 작아진다는 것을. 마치 카메라가 나를 노려보고 있는 것 같은 그 순간, 우리의 일상이 그것을 필요로 하는 자들에게 넘어가고 있는 것이다. 우리의 의지와는 관계없이...

(다음 페이지 계속)

의견서

사 건 2013고단0000 업무방해

피 고 인 김 0 0

위 사건에 관하여 피고인의 변호인은 다음과 같이 의견을 제출합니다.

다 음

1. 이 사건 사실조사회신 내용들

이 사건 피고인은 삼성물산(주), 대림산업(주), 제주해군기지사업단(=해군), 서귀포경찰서 이용환경장에게 사실조회를 하여, 아래와 같은 회신을 받았습니다.

가. 삼성물산(주)의 사실조회회신

“서귀포시 강정동 ‘제주민군복합항건설공사장 주출입구’와 ‘제주민군복합항건설사업단 정문’에 설치된 CCTV 설치에 삼성물산(주)와 해당사항이 없다” “‘제주민군복합항건설공사장 주출입구’와 ‘제주미군복합항건설사업단 정문’에 설치된 CCTV의 관리는 당 현장 경비업체인 ‘거암에스엔지(주)’에서 관리하는 것으로 알고 있다. 운영방안 등 세부적인 사항은 삼성물산(주)와 해당사항이 없다”

나. 대림산업(주)의 사실조회회신

“서귀포시 강정동 민군복합형관광미항건설현장 주출입구와 사업단 정문에 설치된 CCTV는 대림산업주식회사에서 안전사고 예방 및 시설물 보호 등의 목적으로

설치하였다.”

“운영 등의 관리업무는 당 현장의 경비/보안 업무를 위탁받은 거암S&G에서 하고 있다. 운영등 관리업무를 위탁받은 거암 S&G는 대림산업(주), 삼성물산(주)와 시설물 보호, 외부인 출입통제 등을 주업무로 하는 용역계약을 맺었으며, 주업무의 일환으로 CCTV 운영 및 관리에 관하여 모든 업무를 책임지고 있다.”

“CCTV영상 열람 관련하여 제3자 열람 횟수는 당사로서는 알 수 없으며, 당사에서 고소장 접수관련 증거자료 제출을 목적으로 이광석, 최재경이 거암S&G 강수학에게 영상자료 사본을 요청한 사실이 있다.”“CCTV설치에 관한 안내문은 부착되어 있으며, 영상의 처리방법, 영상정보 열람청구에 대한 허용 등은 대림산업(주)와 관련이 없는 사항이다. 경비업무와의 연관성, 유지관리의 전문성, 편리성 등의 이유로 CCTV 운영 및 관리 업무는 위탁하여 운영하고 있다.”

다. 제주해군기지건설사업단의 사실조회회신

(1) 제주해군기지건설사업단의 2013고단0000 이 사건의 사실조회회신

“CCTV의 설치자는 시공사이고 이에 대한 관리는 경비업체에서 담당하고 있는 것으로 알고 있다. 평소 CCTV의 관리자는 시공사로부터 경비업무를 위탁받은 업체인 ‘거암’으로 알고 있다. 거암의 직원들이 관리하는 것으로 알고 있으며 누가 교대로 그 관리를 하는지는 정확히 알지 못한다.”“CCTV 영상 정보에 대한 접근권한이 있는 사람, CCTV 대수와 설치장소, 영상보관기간, 영상보관장소, 영상의 처리방법, 정보주체가 영상정보열람청구를 하면 열람을 허용하는지 여부, 설치 및 운영사무 위탁사무의 범위, 제3자가 열람한 횟수, 열람신청자의 유무와 누구인지에 대해 모른다.”“안내문이 부착되어 있다는 말은 들은 바 있으나, 확인하지 못했다. 촬영범위는 공사장 주변으로 들었고, 구체적인 범위는 모른다”

(2) 제주해군기지건설사업단의 2012고단0000 사건의 사실조회회신

“제주해군기지사업단 주위에 설치된 CCTV는 해군기지건설 사업을 맡고 있는 시공사에서 자체적으로 설치한 것으로서, 제주해군기지사업단은 설치장소와 설치

한 대수에 대해 정확히 모른다”(갑제1호증 제주해군기지사업단의 2012고단0000사건 사실조회회신).

라. 서귀포경찰서 지능팀 이영환 경장의 사실조회 회신

1. 이 사건 증거기록 제101쪽에 첨부된 CCTV 영상을 서귀포경찰서에서 어떤 경위로 제출받게 되었나요

답 : 피의자의 연좌 시작 시간 및 종료시간, 현장 상황 등을 명확하게 할 필요가 있었으므로, 그 전부터 세륜장(공사현장 주출입구) 입구에 CCTV가 설치되어 있었음을 알고 있었기에 사업단 CCTV 통제실로 가서 그곳에 근무 중인 얼굴이나 이름이 기억나지 않은 근무자로부터 CCTV자료를 요구하여 받은 것으로 기억합니다.

그리고 위 같이 자료를 제출받기 전 저는 사업단 입구에서 해군 상황실에 방문 경위를 설명하고 출입 허가를 받은 후 사업단 내부로 들어갔으며, 저의 방문 소식을 접한 해군측이나 CCTV를 관리하는 보안업체, 그 보안업체를 고용한 시공사의 CCTV 자료제공 허락이 있었던 것으로 판단되는데 제가 그 부분까지 알 수는 없습니다.

2. 위 CCTV영상을 제출한 사람이 누구인가요(이름과 소속과 직위를 명확하게 특정하여 주시기 바랍니다)

답 : 제가 사업단 입구에 도착하여 입구에서 근무중인 경비원에게 방문 경위를 설명하자 경비원은 무전기나 전화기로 제가 방문한 목적 등을 사업단(해군 상황실인 것으로 추정)에 보고를 하였고, 저는 경비원의 출입 허가를 받은 후 사업단 내부로 들어가서 곧바로 CCTV 통제실에 임하여 그곳에서 근무중인 이름이나 얼굴이 기억나지 않은 근무자에게 자료 요청을 하여 자료를 제출받아 온 것입니다.

3. 이 사건 증거기록 제90쪽 서귀포경찰서 이영환 경장께서 작성하신 수사보고에는 “사업단 측으로부터 CCTV자료를 이동식디스크에 저장하여...”라고 기재되어 있습니다. 서귀포경찰서 ‘제주특별자치도 서귀포시 제주해군기지건설공사 주 출입구에 설치된 CCTV로 2013. 4. 26. 촬영된 영상’을 제주해군기지사업단으로부터 받았나요, 아니면 삼성물산이나 대림산업 등 제주해군기지건설업체로부터 받았나요. 서귀포경찰서에 CCTV영상을 제공한 주체가 누구인지 정확히 명시하여 주시기 바랍니다. 만약 제주해군기지건설업체가 CCTV영상을 제공한 것이라면 그 업체명을 특정하여 주시기 바랍니다.

답 : CCTV를 관리 운영하는 업체가 별도로 있는 것으로 알고는 있었던 상태였고, 해군과 삼성, 대림 회사가 서로 업무 공조 관계에 있는 것으로 알고 있었으므로, 해

군측에 요청하면 해군이나 시공업체, CCTV 관리업체가 자료를 주고 있는 것으로 알고 있습니다.

5. 서귀포시 강정동 제주해군기지 건설공사장 주출입구와 제주해군기지사업단 정문에는 CCTV가 몇 대 설치되어 있으며, CCTV설치장소는 어디인가요

답 : 세륜장 입구에 CCTV 1대, 사업단 정문 남측과 서측 펜스 위쪽에 각 1대씩 2대의 CCTV가 설치되어 있는 것으로 알고 있습니다.

2. 개인정보의 제3자 제공금지규정 위반

가. 개인정보보호법상 개인정보의 제3자 제공 금지규정

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
3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우
4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우
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

개인정보보호법 제17조(개인정보의 제공)

① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 정보주체의 개인정보를 제3자에게 제공(공유를 포함한다. 이하 같다)할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 제15조제1항제2호·제3호 및 제5호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우

② 개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다.

1. 개인정보를 제공받는 자
2. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적

3. 제공하는 개인정보의 항목
4. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간
5. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

개인정보보호법 제18조(개인정보의 이용·제공 제한)

① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

② 제1항에도 불구하고 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. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다.

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
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. 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

개인정보보호법 제71조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조제1항제2호에 해당하지 아니함에도 같은 항 제1호를 위반하여 정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알고 개인정보를 제공받은 자
2. 제18조제1항·제2항, 제19조, 제26조제5항 또는 제27조제3항을 위반하여 개인정보를 이용하거나 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알면서도 영리 또는 부정한 목적으로 개인정보를 제공받은 자

개인정보보호법 제18조(개인정보의 이용·제공 제한) 제1항은 “개인정보처리자는 개

인정보를 제15조 제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조 제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니된다”라고 규정하여, 개인정보를 제3자에게 제공하는 것을 원칙적으로 금지하고 있습니다.

그리고 동법 제18조 제2항은 예외적인 경우에만 개인정보의 제3자 제공이 허용됨을 규정하고 있고, 동법 제71조(벌칙) 제2호는 제17조, 제18조 규정을 위반한 경우 처벌 규정을 두고 있습니다.

나. 제주해군기지건설사업단과 시공사의 개인정보보호법 제3자 제공금지규정 위반

이 사건 증거기록 제101쪽에 첨부된 CD 에 담긴 CCTV영상은 제주해군기지건설공사장 주출입구 위에 설치된 CCTV로 촬영된 것입니다. 위 사실조회회신에서 알 수 있듯이 이 사건 CCTV는 삼성물산과 대림산업이 설치한 것이고, 운영 및 관리를 경비용역업체인 거암S&G에 위탁하였습니다. 그렇기 때문에 제주해군기지사업단은 설치나 관리를 한 주체가 아닙니다. 사업단은 자신이 설치관리주체가 아니기 때문에 영상 정보에 대한 접근권한이 있는 사람, CCTV 대수와 설치장소, 영상보관기간, 영상보관장소, 영상의 처리방법, 안내판 설치여부등을 모두 모른다고 대답하였습니다.

그런데 서귀포경찰서 지능팀 이용환 경장의 회신에 의하면 사업단 내부에 허락을 받고 들어가 그곳에 있는 CCTV통제실에 가서, 그곳의 근무자로부터 자료를 제출받아 왔다고 합니다.

사업단 내부의 CCTV통제실 안에는 해군관계자들만이 출입가능하며, 그 안에서 경비용역업체 직원들이 근무하지 않습니다.

그렇다면 삼성물산과 대림산업은 CCTV영상의 정보주체, 즉 촬영된 사람들의 동의를 얻지 않은 채 상시적으로 해군에 개인정보를 제공하고 있다는 것입니다. 이것은 개인정보보호법 제18조 제1항의 명백한 위반으로서, 동법 제71조에 의하여 처벌받아야 할 범죄행위입니다.

3. 임의 조작 및 목적 외 장소 촬영 금지 규정 위반

개인정보보호법 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ⑤ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.

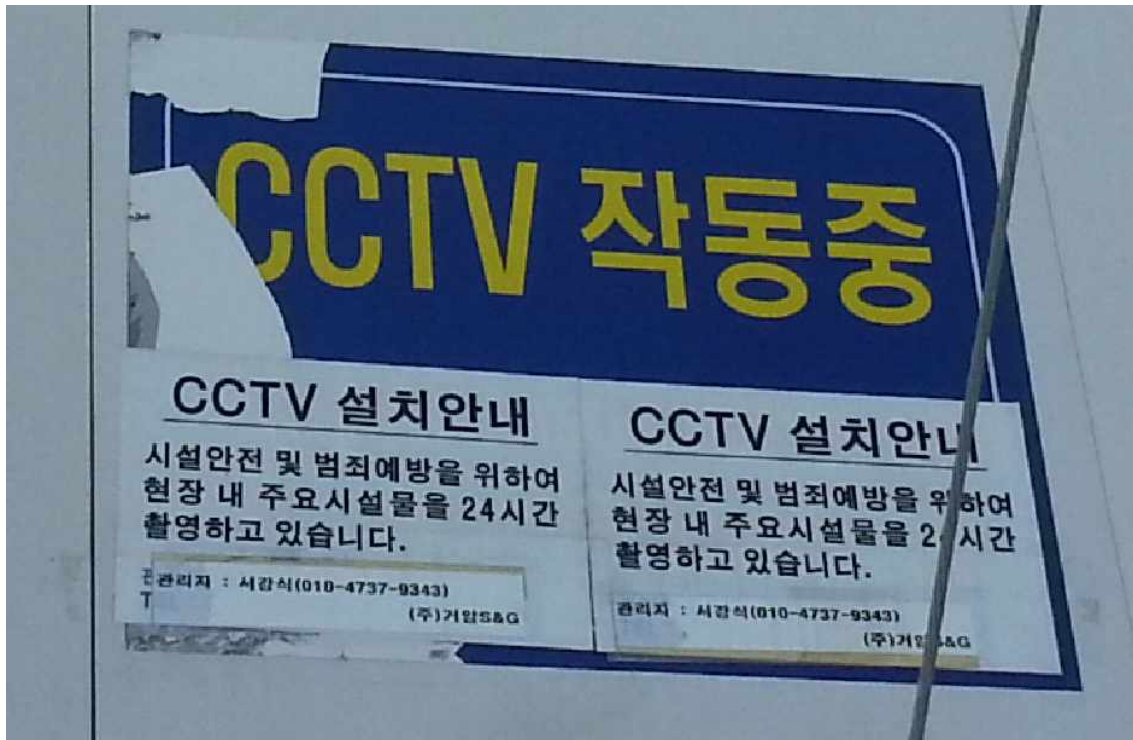
개인정보보호법 제72조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제25조제5항을 위반하여 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 자 또는 녹음기능을 사용한 자

개인정보보호법 제25조 제5항은 “영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추서는 아니된다”라고 규정하고 있는바, 이는 특정한 개인에 대해 줌 촬영을 통해 클로즈업해서 감시하는 것을 방지하기 위한 것입니다.

이 사건 CCTV는 설치목적인 ‘시설안전 및 범죄예방’과는 무관한 모습들을 줌인하여 확대촬영하고, 임의로 회전하여 촬영하는 등 상시적으로 임의조작을 하고 있고, 촬영범위는 ‘현장 내 주요시설물’이라고 기재해놓고 실제로는 공사장 정문 바깥만을 촬영하며, 설치목적과 다른 곳을 비추고 있습니다.

아래는 이 사건 CCTV에 대한 안내판과 이 사건 CCTV 영상들을 캡처한 사진들입니다.



〈이 사진 증거기록 제101쪽 영상을 촬영한 CCTV의 안내판〉

그리고 이 사건 증거기록 제101쪽 CCTV영상의 캡처 사진들은, 이 사건 CCTV가 범죄예방과는 무관한 모습들을 계속 줌인하여 확대촬영하면서 주변의 사람들의 신원을 확인하고 그 행동을 감시하고 있음을 보여줍니다.



<건너편에 앉아있는 사람을 줌인하여 확대촬영(15:23:30부분)>



<건너편에 서 있는 사람들을 줌인하여 확대촬영(15:24:16부분)>



<건너편 미사천막 안에서 서각(나무조각에 글씨를 새김)을 하고 계시는 문정현 신부님을 줌인하여 확대촬영(15:52:47부분)>

4. 안내판설치의무의 위반

개인정보보호법 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ④ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하는 자(이하 "영상정보처리기기운영자"라 한다)는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다.

개인정보보호법 제75조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

3. 제25조제4항을 위반하여 안내판 설치 등 필요한 조치를 하지 아니한 자

이 사건 CCTV의 안내판은 공사장 안쪽에 있고 지상으로부터 3미터 떨어진 높이에 붙어있어, 일반인이 이를 읽기 위해 접근하지 못할 뿐 아니라 아래에서는 무엇이라고 쓰여있는지 읽을 수 없습니다. 이 사건 안내판은 변호인이 공사장 정문 경비원의

허락을 받고 들어가 핸드폰으로 촬영한 뒤 확대하고서야 그 내용을 알아볼 수 있었습니다. 따라서 이 사건 CCTV설치관리자는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 안내판을 설치하도록 하는 개인정보보호법 제25조 제4항을 위반한 것입니다.

5. 위법수집증거로서 증거능력 부존재

가. 실질적으로 해군이 CCTV를 운영관리하였으므로 위법수집증거로서 증거능력이 없다는 점

이 사건 사실조회회신에 따르면 제주해군기지건설공사장 정문과 동 사업단 정문 근처의 CCTV의 운영 및 관리가 실질적으로 해군에 의해서 이루어지고 있으며, 경비용역업체인 거암S&G가 관리하는 것이 아님을 보여줍니다. 그렇다면 이는 국가기관이 위법하게 수집한 증거라고 볼 수 있습니다. 그러므로 형사소송법 제308조에 의하여 이 사건 증거기록 제101쪽 CD는 위법수집증거로서 증거능력이 인정되지 않습니다.

그 뿐 아니라, 해군이 CCTV통제실을 마련해두고 24시간 강정마을주민들과 활동가들, 그리고 관광객들을 감시하고 있다는 것을 의미합니다. 이는 이 사건 CCTV의 증거능력 문제를 떠나 군의 민간인 사찰 문제로까지 볼 수 있는 심각한 문제입니다.

나. 설령 삼성물산이나 대림산업이 CCTV를 운영관리하였다고 보더라도 증거능력이 배척되어야 한다는 점

설령 위와 같은 사실에도 불구하고 삼성물산이나 대림산업이 이 사건 CCTV를 운영·관리하였다고 본다 하더라도, 사인이 위법하게 수집한 증거의 증거능력에 대해,

대법원이 효과적인 형사소추 및 형사소송에서의 진실발견이라는 공익과 개인의 사생활 보호이익을 비교형량하여 그 허용 여부를 결정해야 한다는 취지의 판시를 한 적은 있으나, 동시에 대법원은 사인이 위법하게 수집한 증거가 통신비밀보호법을 위반하여 수집된 것이라면 비교형량을 할 필요도 없이 당연히 증거능력이 없다는 취지로 판시한바가 있습니다(대법원 2001. 10. 9. 선고 2001도3106)¹⁾.

이를 종합해 보면, 대법원 판례의 취지는 사인이 위법하게 수집한 증거가 단순한 사생활침해를 넘어 법령에 위반한 중대한 위법사유가 있는 경우에는 공익과 사익의 비교형량을 할 필요없이 당연히 증거능력을 배척해야 한다는 의미로 이해하는 것이 타당합니다.

한편, 개인정보보호법은 개인정보의 수집·유출·오용·남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호함으로써 국민의 권리와 이익을 증진하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현하기 위하여 개인정보 처리에 관한 사항을 규정할 목적으로 2011. 3. 29.에 제정되어 2011. 9. 30.부터 시행되었습니다. 특히, 개인정보보호법은 특정한 개인정보의 수

1) [대법원 2001.10.9, 선고, 2001도3106, 판결]

[5] 통신비밀보호법은 누구든지 이 법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열 또는 전기통신의 감청을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못하고(제3조 본문), 이에 위반하여 불법감청에 의하여 취득한 우편물이나 그 내용 및 불법감청에 의하여 지득 또는 채록된 전기통신의 내용은 재판 또는 징계절차에서 증거로 사용할 수 없고(제4조), 누구든지 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음하거나 전자장치 또는 기계적 수단을 이용하여 청취할 수 없고(제14조 제1항), 이에 의한 녹음 또는 청취에 관하여 위 제4조의 규정을 적용한다(제14조 제2항)고 각 규정하고 있는바, 녹음테이프 검증조서의 기재 중 피고인과 공소외인 간의 대화를 녹음한 부분은 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음한 것이므로 위 법 제14조 제2항 및 제4조의 규정에 의하여 그 증거능력이 없고, 피고인들 간의 전화통화를 녹음한 부분은 피고인의 동의없이 불법감청한 것이므로 위 법 제4조에 의하여 그 증거능력이 없다. 또한, 녹음테이프 검증조서의 기재 중 고소인이 피고인과의 대화를 녹음한 부분은 타인간의 대화를 녹음한 것이 아니므로 위 법 제14조의 적용을 받지는 않지만, 그 녹음테이프에 대하여 실시한 검증의 내용은 녹음테이프에 녹음된 대화의 내용이 검증조서에 첨부된 녹취서에 기재된 내용과 같다는 것에 불과하여 증거자료가 되는 것은 여전히 녹음테이프에 녹음된 대화의 내용이라 할 것인바, 그 중 피고인의 진술내용은 실질적으로 형사소송법 제311조, 제312조 규정 이외에 피고인의 진술을 기재한 서류와 다를 바 없으므로, 피고인이 그 녹음테이프를 증거로 할 수 있음에 동의하지 않은 이상 그 녹음테이프 검증조서의 기재 중 피고인의 진술내용을 증거로 사용하기 위해서는 형사소송법 제313조 제1항 단서에 따라 공판준비 또는 공판기일에서 그 작성자인 고소인의 진술에 의하여 녹음테이프에 녹음된 피고인의 진술내용이 피고인이 진술한 대로 녹음된 것이라는 점이 증명되고 그 진술이 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행하여진 것으로 인정되어야 한다.

집·유출·오용·남용 행위에 대해서는 중대한 위법성을 인정하여 형사처벌을 가하도록 규정하고 있습니다.

그렇다면, 개인정보보호법이 시행된 이후에는 사인이 개인정보보호법에 위반하여 수집한 증거에 대해 증거능력을 배척하는 것이 타당합니다. 특히, 개인정보보호법이 형사처벌을 가하도록 하는 중대한 위법행위를 통해 수집된 증거에 대해서는 당연히 증거능력이 배척되고 공익과 사익의 비교형량의 대상이 될 수 없다고 해석하는 것이 대법원 판례의 취지에 부합하는 해석이라고 할 것입니다.

이 사건 증거기록 제101쪽의 CCTV영상정보를 제3자에게 임의로 제공한 것은 개인정보보호법 제17조 제1호, 제18조 제1항, 제2항을 위반한 것이고, 그러한 행위는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처해지는 중대한 위법행위에 해당합니다. 그리고 CCTV를 함부로 줌인하여 임의조작하고 설치목적과 다른 곳을 비추는 것은 개인정보보호법 제25조 제5항을 위반한 것이고, 이는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처해지는 중대한 위법행위에 해당합니다. 안내판설치의무를 위반한 것도 1천만원의 과태료를 부과하는 위법행위입니다. 그러므로 그 위반행위를 통해 취득한 이 사건 CCTV영상은 당연히 증거능력이 배척되어야 하고 공익과 사익의 비교형량의 대상이 될 수 없습니다.

6. 결 론

위와 같은 이유로 이 사건 증거기록 제101쪽 CD는 증거능력이 배척되며, 이 사건 공소사실의 증거로 사용되어서는 안됩니다.

입 증 방 법

1. 증제1호증 제주해군기지사업단의 2012고단0000사건 사실조회회신

2013. 11. 14.

피고인의 변호인

변호사 백 신 옥

제주지방법원 형사3단독 귀중

1부 : 증언대회

CCTV등 영상정보기기로 인한 인권침해 피해사례

이태진 부장

[금속노조 대전충북지부]

1. 그들은 왜 노동자를 감시하는가?

노동자 감시란 넓게는 자본에 의한 노동통제 전반을 의미하며, 좁게는 노동자 감시 시스템을 이용한 노동자 개인의 감시, 노동 행태 감시, 노동조합 활동의 감시 등의 정보수집 및 관리를 의미한다.

노동자 감시는 노동자의 노동력을 통제하여 이윤창출을 위한 효과적인 사용전략으로서 활용되고 있으며, 사용자의 노동감시가 매우 노골적이고 공격적으로 이루어지는 것은 노동조합 활동을 감시, 통제하기 위한 방식으로 드러나고 있다.

최근 복수노조 창구단일화제도와 전임자급여금지제도 도입 이후 노사관행을 파괴하고 공세적인 노사관계를 통해 현장통제를 하려는 사용자의 부당노동행위가 증가하였고, 이 과정에서 노동자 감시통제의 전략들이 두드러지게 나타나고 있다. 유성, 보쉬전장, 콘티넨탈, 만도, SJM, KEC, 발레오만도, 상시브레이크 등 금속노조 소속 사업장들이 대표적인 복수노조 창구단일화와 관련한 제도도입 전후 노조파괴의 과정에서 노동자감시통제가 집중되었다.

복수노조관련 노조법 개악 전후에 사용자들은 노동조합과 적대적인 상황을 유도하면서 노동조합이 쟁의행위를 하도록 유도하고, 이를 빌미로 직장폐쇄를 하면서 사업장 내에 CCTV를 설치, 직장폐쇄로 인한 노동자들의 동요와 위축을 극대화하려는 전략의 일환으로 사용하고 있다. 사용자는 이러한 노동자들의 위축을 민주노조의 탈퇴와 친사용자노조 가입을 종용하기 위한 현장 분위기를 조성하는데 적절히 활용한다. 또한 직장폐쇄 이후 현장의 반발을 통제하기 위해 평상시 허용되던 것들을 근태불량으로 규제하면서 작업규율을 강화하는 전략을 사용하여 다시 민주노조로 가입하거나 친사용자노조에서 이탈하지 못하도록 규율하기 위한 일상적인 통제기제로 활용하기도 한다.

2. 금속노조 대전충북지부 노동자감시 사례

1) 보쉬전장

- 복수노조 설립 전 공장내 16대의 CCTV 설치(공장외곽 울타리, 연구소 앞, 제품 입출하 지역 등)
- 2012년 1월 복수노조 설립과 비슷한 시기에 정문과 정문밖에 기 설치된 CCTV를 제거하고 최신형 CCTV 2대를 교체함
- 2012년 8월 입출입 통제시스템 도입(ID카드) 출퇴근시 카드를 찍어야 정문을 통과함
- 정문과 정문밖 2대는 최신형 CCTV로 회사측 일방적으로 징계자료로 사용함(CCTV녹화 화면을 캡처한 사진을 증거자료로 사용함)

2) 콘티넨탈

- 복수노조가 2012년 7월 26일에 설립되었다. 12년 7월 13일 금속노조 파업시기에 CCTV 6대가 설치됨(대표이사실 앞, 공장장실 앞, 노무팀 사무실 앞, 동력실 앞, 자체창고 앞, 제품창고 앞)
- 2012년 7월 30일부터 8월 4일 여름휴가기간에 담벼락 중심으로 21대 설치됨, 경비실에 2대 설치함.
- 2013년 4월 말 정문앞에 추가로 4대 설치함(출근선전전, 정문앞 각종 문화제 및 집회 촬영이 목적)
- 2012년 겨울 토요일 특근 후 2분정도 일찍 나가다가(대부분 특근의 경우 2~5분정도 일찍 나감) 눈 덮인 계단에서 미끌어져서 넘어지는 산재를 당했는데, 회사에서는 조합원이 나간 경로 및 정확한 시간을 체크하여 산재가 아니라고 주장을 함.(CCTV 영상활용 추정)
- 2013년 5월 말 조합원이 회사로부터 “근무기강을 문란하게 하지 말라”는 경고를 받음. 5월 말 야간근무를 끝낸 뒤 지회의 선전전에 참가하기 위해 정해진 시간보다 1~2분 먼저 탈의실을 나섰다는 것이 경고사유. 탈의실을 나올 당시 주위에서 아무도 못 봤다고 생각한 조합원은 회사에 증거가 뭐냐고 따졌다. 회사는 답을 하지 못했고, 조합원 및 조합은 화재방지와 생산시설 보호를 위해 탈의실 앞에 설치된 CCTV 녹화물을 보고 회사가 경고장을 보낸 것으로 생각하고 있음.
- 회사측은 출입금지가처분 신청 등 법원의 증거자료로 CCTV 캡처한 사진을 사용함

3) 유성기업

- 2011년 05월 18일 직장폐쇄 이후 CCTV 설치하였음. 직장폐쇄 이전에는 CCTV가 존재하지 않았음.
- 2011년 07월 15일 복수노조가 설립되었음.

CCTV는 직장폐쇄 기간에 설치된 것으로서 아산에는 총 18대의 CCTV가 설치되어 있으며, 영동은 총 12대의 CCTV가 설치되어 있음. 또한 적외선 촬영이 가능한 CCTV 모델이 4대가 있는데 이 모델들 전부 녹음기능이 있는 모델임. (적외선 촬영 가능한 모델들은 야간에도 촬영 가능, 경비실 및 관리동 외곽)

- 아산에는 최근 2013년 6월 2일 검사과 작업실내현장에 노동자들을 감시하기 위하여 CCTV를 추가로 3대 설치하였으며, 녹음기능까지 겸비하고 있음.

(돔 형태의 CCTV로서 회전, 확대, 녹음기능)

- 영동 역시 2013년 6월 1일 토요일 사측에서 생산1공장 사무실, 주조 1공장 사무실, 공무부 사무실에 기습적으로 3대의 CCTV를 추가 설치하였으며, 녹음기능이 있는 모델임.(파나소닉 - 안심파나 고정형 모델, 디지털 줌, 녹음기능)

- 사측에서는 2011년 설치된 CCTV로서 개인정보보호법에 해당되지 않는다고 주장하고 있으며, 또한 “시설보호 및 화재예방을 위한 것”이라며 근찰법에 따른 근로자 감시 설비가 아니라 주장하고 있으나, 아산공장 및 영동공장에 대하여 사측은 업무방해금지 가처분을 제기하며 소송에 첨부한 자료만을 보더라도 CCTV를 통한 노동자 감시를 했음을 드러내고 있음.

- 유성기업 사측은 관리자부터 시작하여 일부 복수노조 조합원들을 동원하여 비밀리에 녹음, 녹취, 영상촬영 장비들을 갖추고 불법적으로 채증을 하고 있는 상황임. (스마트폰 녹음기능 등)

- 동작감지를 통하여 녹화 및 녹음이 되는 소형 기기부터 시작하여 볼펜형 녹음기를 상시로 착용하고 다니는 것을 조합원들을 통하여 목격 및 112 신고까지 하여 확인한 사례가 있음.

- 지난 2011년 특별근로감독 당시에 영동공장 관리동 2층에 있는 CCTV가 줌, 회전 기능이 있으며, 조합사무실을 지속적으로 촬영하고 있는 것이 확인되었으며, 식당 안(복지관)에도 CCTV를 설치해놓고 있었으나, 특별근로감독 중 지적되어 철거한 사례가 있으며, 식당(복지관) 입구에도 CCTV를 설치하면서 기존에 있던 나무를 없애고 시야를 확보하여 금속노조 사무실 방향으로 불법감시 문제로 인하여 근로감독관이 지적하자, 편법으로 작은 철판으로 부분적으로 시야를 가리는 것으로 철거를 하지 않고 있음.

또한 영동공장에서는 CCTV를 통하여 작업자를 감시하면서 노동조합에 누가 출입하는지 확인하여 구두 경고 및 경위서 작성등을 요구한 경우도 있음.(2011년)

- 최근 유성영동사측은 조합활동 및 쟁의행위를 이유로 조합간부 및 조합원들 20여명을 상대로 고소·고발 및 징계를 남발하고 있으며, 그 근거자료로 CCTV영상들을 활용하고 있으며 업무방해금지가처분 재판에서도 증거자료로 제출을 하고 있음.

3. 노동자감시가 남긴 상처들

최근 자본의 노조파괴 시나리오에 따른 공격적 노동자 감시가 확산되고 있다. 노조 파괴 사업장에서 사측이 일방적으로 CCTV등 영상정보기기를 설치하고 법에서 정한 수집목적을 벗어나서 징계 및 고소고발 및 노동조합활동을 위축시키기 위한 용도로 활용이 확산되고 있다.

그러나 작업장 감시 기술의 문제는 쉽게 사회에서 문제시되지 않고 있다. 공장 담벼락 안에서 벌어지는 문제로 치부되고 공장안에서는 눈에 보이지 않는다는 점에서 직접적인 위협 요소로 여겨지지 않기 때문이다.

그러나 보이지 않는 감시가 더욱 위협하다. 감시를 받고 있는 대상이 감시당하고 있는지 아닌지에 상관없이 저기 달려 있는, 혹은 숨겨져 있는 CCTV로 누군가 나를 감시하고 있음을 언제나 의식하고 행동을 조절하게 되기 때문이다.

“인권은 공장의 문 앞에서 멈춘다”는 말이 있다. 작업장에 있는 동안 노동자의 일거수 일투족뿐 아니라 생각까지 회사의 재산으로 취급되면서 인권이 박탈당하는 현실을 나타내는 말이다.

실제로 유성을 비롯하여 각 사업장에서는 회사가 일방적으로 CCTV, ID카드 설치를 하여 조합원과 비조합원들의 모든 행동반경을 감시하고 있다. 누군가가 자기를 계속 감시하고 지켜보고 있다는 것은 조합원 개개인의 자존감이 무너지고 위축될 뿐만 아니라 이것이 조합활동으로까지 영향을 받고 있다.

지난 해 금속노조 대전충북지부는 자본의 불법적인 노동감시통제에 대하여 각 사업장별 회사가 불법적으로 수집하고 있는 개인정보 영상에 대해서 열람, 삭제 및 처리정지를 요구했음에도 불구하고 묵묵부답으로 일관하였다. 이에 기자회견 및 개인정보침해에 대하여 개인정보보호법 위반으로 관계기관에 구제신청을 하였으나, 아직까지도 해결되지 않고 있다.

최근들어 회사는 CCTV를 통해 징계를 비롯한 고소·고발이 남발되고 있으며 이로 인한 조합간부 및 조합원들이 극심한 불안감, 스트레스를 받고 있다.

특히 유성의 경우에는 매일 매일 회사와 갈등이 증폭되는 사업장의 경우에는 고위험군의 우울증, 적응장애 증상을 나타내고 있는 조합원들이 드러나고 있다.



→ : 고정형카메라
 : 360°회전형 카메라
 건물외벽(9개소) 및 담장(21개소) CCTV 배치상태

1부 : 증언대회

CCTV 확대를 통한 장애여성 안전대책을 경계한다

이진희 사무국장
[장애여성공감]

0. 장애여성의 인권 < 안전할 권리 ?

장애여성운동은 남성/정상성 중심의 사회를 비판하며 장애여성이 경험하는 차별과 편견에 문제제기하고, 장애여성의 시각으로 세상을 바꾸고자 장애여성의 몸, 속도, 차이, 성(sexuality), 독립, 폭력, 문화운동 등 다양한 주제로 활동을 전개해 왔다. 특히 반성폭력운동은 장애인 성폭력 피해자에 대한 사건 지원과 법/제도적 체계 마련에 대한 활동뿐만 아니라 장애인의 성에 대한 사회적인 편견과 인식에 문제제기하며 장애여성의 성적자기결정권, 항거불능의 정치, 발달장애인의 성 등 남성/비장애인/정상성 중심의 성문화를 비판하며 사회의 변화를 촉구해 왔다.

하지만 이러한 장애여성운동의 노력들은 안전을 위한 CCTV 설치 문제에선 조금 다른 결론에 다다르게 된다. 작년부터 이어지는 장애여성 성폭력 예방대책의 일환인 장애여성 가정내 CCTV 설치 확대 흐름은 복잡한 고민에 들게 한다. 장애인에 대한 복지서비스 지원, 안전과 폭력 예방을 위한 공익적 목적이라는 반론하기 어려운 당위성과 지지여론 앞에 장애여성의 주체성, 자기결정과 독립적인 삶, 성적자기결정권, 사생활과 자유, 정보통제권 등의 고민들을 꺼내놓기 힘들기 때문이다.

안전을 위한 사회적 노력은 촉구되어야 하지만 만약 지금 정부와 지자체가 예산과 시간을 들여 확대하고자 하는 장애여성 성폭력 예방을 위한 CCTV설치가 보호와 통제 담론에 갇혀 장애여성의 욕구, 사회적 책임과 역할을 고려하지 못하고 있다면 우리는 다시 이 결정에 대해서 돌아봐야 한다. 그리고 장애인에 대한 사회적 차별, 장애인 성폭력이 일어나는 원인과 대책, 성폭력 피해자에 대한 사회적 낙인, 안전을 위해 침해당할 수 있는 기본권, 그리고 결국 장애여성이 보호의 대상이 아닌 시민권을 가진 존재로서 인권을 존중받는 문제까지 연결하여 고민한 후 CCTV 설치에 대해 결정해야 한다.

1. 폭력예방을 목적으로한 장애여성 가정내 CCTV 설치 사례

2013년 충북 진천경찰서가 ‘4대 사회악(성·학교·가정폭력, 불량식품) 척결’의 하나로 장애여성 성범죄 예방을 위해 CCTV를 설치했다고 밝혔다. 진천군에 거주하는 1, 2급 중증장애여성 83가구를 직접 방문해 보호자 입회하에 CCTV 설치 여부를 직접 물었으며, 그중 거주환경과 장애유형 등을 고려해 다섯 가구에 CCTV를 설치했다.²⁾

군산경찰서(서장 이동민)가 성폭력 등 범죄에 노출되기 쉬운 여성장애인의 집에 CCTV를 설치하는 등 장애인 범죄예방 활동에 나서고 있다. 군산경찰은 지난 25일 서수면 장애인 A모(여, 지적장애 1급) 씨 집에 맞춤형 통합지원단의 지원으로 CCTV(비용 약 45만원)를 설치했다. 이에 앞서 지난달 말 경장동 장애인 B 씨의 집에 CCTV를 설치하는 등 장애인 대상 범죄 예방 활동을 지속적으로 벌이고 있다. 경찰은 여성 장애인의 경우 성범죄 등에 취약하고 피해발생시 관계기관의 도움을 요청하기 어려워 홀로 거주하는 중증 여성 장애인들을 시작으로 통합지원단과 함께 사업을 확산해 나갈 계획이다³⁾

충청남도(도지사 안희정)는 보호자가 없는 재가 지적장애인에 대한 성폭력 범죄를 예방하기 위해 가정 내 CCTV(폐회로텔레비전) 설치 지원 사업을 추진한다고 16일 밝혔다. 충남도는 이번 사업이 2차 장애인복지발전 5개년계획에 따라 올해부터 신규로 추진되는 사업으로, 가정 내 방범용 CCTV 설치를 희망한 67가구를 대상으로 우선 설치한다고 밝혔다.⁴⁾

장애여성의 성폭력 예방과 근절을 목표로 내세운 CCTV 확대 계획을 지난해 4월 전남 장흥을 시작으로 5월 충북 진천, 올해 1월 군산, 2월 충남이 사업을 발표했다. 박근혜 정부의 ‘4대 사회악(성·학교·가정폭력, 불량식품) 척결’의 정책기조를 기반으로 하여 전국의 지자체로 확대되는 움직임을 보이고 있는 것이다.

CCTV 설치 대상을 선정하는 과정에선 국가의 장애인등록제도를 통해 집계된 장애인의 개 인정보가 활용되었다. 당사자는 지원을 받기 위해 자신의 개인정보가 활용되는 것이 불편할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 어떤 이는 정보인권에 대해 제대로 안내받지 못해 그러한 사실조차 알지 못할 수 있다. 하지만 어쨌든 지원을 받기 위해선 개인정보 노출은 불가 피하다. 많은 사회적 약자들은 이렇듯 복지 서비스를 지원 받기 위해 개인적인 많은 부분들을 노출시켜야 한다. 하지만 정보 집적과 유출로 인한 인권침해의 문제를 최소화 시키기 위한 국가적 고민은 부재하다.

진천경찰서는 가정에 방문해 당사자와 가족들에 동의를 구했다고 밝혔다. 하지만 엄격히 말하자면 여기서의 동의는 CCTV를 통해 자신들의 사생활이 ‘감시당할 것에 대한 동의’가 아니라 CCTV를 통해 ‘안전한 상황을 마련’하는 것에 대한 동의일 것이다. CCTV가 가정 내 혹은 집앞, 골목 등에 설치되어 당사자와 가족의 모습이 찍히는 것은 불편하지만, 위험한 세상에 기댈 수 있는 마땅한 방법이 없는 상황에선 설치를 동의할 수밖에 없다. 결국 여

2) 인터넷 장애인언론 ‘비마이너’ <진천경찰서, 장애여성 성폭력 예방 CCTV 논란> (2013.05.24)

3) 전북일보 <군산경찰, 여성장애인 집 CCTV 설치> (2013.09.26)

4) 인터넷 장애인언론 ‘비마이너’ <충청남도, 성폭력 예방 CCTV 설치> (2014.02.17)

기에서의 동의는 안전하고 싶은 욕구이지 안전을 위해 인권침해까지 감수하겠다 라는 의사표현으로 이해해선 안된다는 것이다. 따라서 당사자가 원하는 안전한 사회를 만들기 위한 사회적 변화와 대책들을 함께 찾는 과정을 거쳐야 하는데, 성폭력 예방을 위한 대책으로 CCTV는 편리한 방식으로 선택됐다.

장애여성이 살아가기에 자유롭지 않은 불안한 사회인 것도 분명하며 장애인 성폭력이 해결해야 할 중요한 사회문제인 것도 맞다. 하지만 CCTV가 미치는 인권침해 요소가 오랫동안 문제제기 되어 온 만큼 장애여성의 인권에 어떤 영향을 미치는가를 제대로 검증해가며 도입해야 한다.

2. 감시와 통제의 성폭력 예방대책의 문제

실제로 CCTV가 범죄 예방에 큰 효과가 있다는 근거나 통계가 명확히 제시된 사례를 본 기억은 없다. 그럼에도 획기적인 대안으로 제시되는 것은 정책적으로 효과적으로 드러날 수 있는 방식이기 때문일 것이다. 대중은 CCTV를 통해 범죄 가해자를 찾아내는 효과성을 중심으로 정보를 접하기 때문에 CCTV가 범죄 예방과 범죄 발생률을 줄이는데 많은 기여를 한다고 오해할 수 있다. 하지만 실제로 많은 CCTV는 범죄 자체를 예방하기보단 범죄 발생 이후 수사단계에서 증거를 찾기 위한 사후대처의 용도로 사용된다. 하지만 영국의 연구결과를 살펴보면 계획범죄에는 효과를 보이지만 충동범죄는 별 상관없이 있음을 알 수 있다.⁵⁾

많은 경우 발달장애인들은 경제적인 자원이 없으므로 작은 돈이나 음식에도 쉽게 유혹되곤 한다. 발달장애인들이 처한 이러한 상황을 알고 있는 가해자들은 그것을 이용하여 성폭력을 가할 수 있다.⁶⁾ 이것은 곧 발달장애인이 일상적으로 만나는 친구, 커뮤니티 등 사회경제적 활동의 취약함이 성폭력을 발생시키기는 외부적 조건으로 크게 작용한다. 그래서 성폭행 장소까지 이동하는 과정에 별다른 거부감이 보이지 않는 경우도 많다. 피해자는 성폭행 의도를 알아채지 못하거나, 알아챈다고 하더라도 벗어날 수 있는 방법을 알지 못하여 가해자를 따라가게 되는 것이다. 따라서 가해자에게 유인된 것과 성관계에 동의한 것은 구분하기 어려운 경우가 있다. 즉 저항의 외관이 드러나지 않아 해결의 어려움을 겪는 것이다. 피해자는 두려워서, 스스로를 보호하기 위해서, 방법을 몰라서 성폭력에 저항하지 못하는 경우도 있다. 다른 한편으로 성폭력 행위의 의미를 알지 못하여, 신체적 제한으로도 저항하지 못한다. 가해자가 피해자의 거부를 무시하거나, 무표정하거나, 가벼운 위협을 한 것만으로도 쉽게 저항을 포기하는 피해자의 사례가 많다.⁷⁾

위 둘의 특성들에서 살펴보듯이 따라서 여기서 주목해야 할 것은 성폭력 피해를 경험한 장애인의 언어와 의사표현을 믿고 정확하게 파악하려는 노력일 것이다. 감시된 영상을 통해 알고자 하는 것은 피해사실일 것이다. 하지만 때론 이것은 익숙하거나 친밀한 관계 속에서 벌어지는 상황이 다수 있기 때문에 엄격한 관점을 필요로 한다.

5) 홍성수 (2012년) <감시사회> p. 171-172

6) 광민영(2007), <정신지체여성의 성폭력 생존 경험에 대한 연구 : 지속적인 성폭력 피해 경험을 중심으로>

7) 배복주(2014), <성폭력 피해 장애인 상담 및 상담시 유의사항>

하지만 장애인 성폭력 문제에 대한 대처는 장애여성을 통제와 감시를 통한 폭력피해 예방방식과 가해자 처벌강화를 통한 겁주기식 해결에 집중하고 있다. 그러나 근본적으로 가해하지 않는 사회로 변화하기 위한 노력이 더욱 필요하다. 예방을 목적으로 CCTV를 설치하여 모든 장애여성을 잠재적 피해자화 하지 말고 장애인의 낮은 사회적 위치와, 성에 대한 편견, 피해여성의 70%를 차지하는 발달장애여성을 폭력/보호의 대상으로만 바라보는 것이 아니라 성적자기결정권을 가진 주체로 인정하며, 발달장애인의 성에 대한 편견, 금지적인 시각에 대한 사회적 인식의 변화가 전제 되어야 하는 것이다.

3. 위협받는 장애여성의 사생활의 비밀과 자유, 자기정보통제권

CCTV가 가정 내 설치되든 가정 밖에 설치되든 장애여성은 자기정보통제권, 사생활의 비밀과 자유에 제한을 경험할 가능성이 크다. 경찰은 녹화저장장치가 당사자 집에 있어 경찰이 범위가 일어나기 전까지 그것을 확인할 일이 없다며 사생활 침해 우려는 없다고 한다. 하지만 대다수의 장애여성이 가족 안에서의 낮은 위치임을 감안하면, 가족 혹은 익숙한 타인에 의해 어떤 방식으로 활용될지 그 위험성을 간과할 수 없다. 독거 장애여성의 경우도 예외는 아니다. 상시적으로 출입하는 지원인력이 있기 때문에 이 부분에 대한 위험에서 자유롭기 어렵다. 건강관리, 교육, 일상관리 등의 목적으로 CCTV에 녹화된 영상이 활용될 수 있으며 이 과정에서 장애여성의 사생활은 그대로 노출된다.

범죄 피해사실의 유무를 확인하는 용도로 녹화영상을 확인해야 할 경우에 장애여성의 자기정보통제권은 어떤 방식으로 확보할 것인가. 성폭력을 경험한 장애여성의 피해에 대한 증거확보를 위해 본인의 사생활이 고스란히 담긴 영상을 제공하는 것은 마땅한 것일까. 저항한 증거를 영상에서 찾기 어렵다면 그것은 폭여 합의로 간주하지 않을까. 또는 합의의 과정이 있었음에도 성폭력으로 오인할 가능성은 없을까. 성폭력 상황이 촬영된 영상은 인권침해의 문제와 가능성이 없는 것인가. 수사를 위해 확인해야 할 영상의 범위는 어디서부터 어디까지인가. 장애인의 섹슈얼리티, 성적자기결정권에 대한 편견과 차별, 의사소통이 힘든 발달장애여성 당사자는 이 과정 전반에서 자기 정보를 통제할 수 있는 힘과 기회를 가질 수 있을까. 많은 질문이 맴돌지만 이 모든 것에 대한 원칙은 누가 어떤 방식으로 만들고 통제하는 것인지 명확하게 제시되지 않고 있다.

‘CCTV 설치 경고문이 붙어 있으니 잠재적 가해의 행동을 제한할 수 있다’ 라는 말도 사건의 한 면만을 바라본 판단으로 보인다. 장애여성 거주지에 대한 정보는 굳이 알려지지 않을 이유도 없지만 알릴 이유도 없다. 그런데 CCTV를 설치하는 과정 중에 혹은 CCTV설치 안내판이 설치되어 자신의 주거지에 대한 정보가 불특정 다수에게 드러나는 상황이 벌어질 수 있다. 눈에 띄는 장애가 있을 경우 원하지 않는 경우에도 너무나 쉽게 본인의 일상이 노출되고 관찰되는 사례가 많다. 예를 들어 아파트 승강기에서 난생처음 보는 사람이 ‘12층 사시죠?’ 라고 친절하게(?) 버튼을 눌러주거나 시장에선 ‘자주 봤다며 밤늦게 들어가는 것 같더라.’ 라는 말을 들을 때 느껴지는 공포감은 이루 말할 수 없을 것이다. ‘장애’가 있다는 것이 주변과 다르다 라는 하나의 표식처럼 작용하는데, 여기에 CCTV가 설치된 집이라는 안내판이 더해져 장애여성은 감시와 통제를 받고 있는 대상이라는 낙인이 더욱 강해질 가능성이 크다.

장애인에게 자기정보통제권은 중요한 의미를 가진다. 특히 중증장애인의 경우 자신의 신변과 일상을 보조받으며 무수히 많은 사생활 노출을 각오하며 살아가고 있다. 장애인 활동보조 지원 현장에선 자신에 대한 정보와 사생활 노출을 줄이기 위해 일상을 기획하고 정보를 통제하는데 힘을 기울이느라 피곤하고 스트레스를 받는다는 이야기를 종종 듣게 된다. 따라서 안전에 대한 권리와 자기정보통제권 사이에서 무언가를 선택해야 하는 문제가 아니라 두 가지 모두를 중요하게 고려한 후 대책이 마련되어야 한다.

4. 오히려 좁아지게 될 안전한 공간, 전 사회의 시설화

설령 CCTV가 안전을 확보할 수 있는 방식으로 입증된다고 해도 안전 이외에 다른 중요한 사회적 권리와 충돌한다면 설치에 신중해야 한다. 협소한 사회적 관계 속에서 범죄피해에 노출되지 않는 대상이 되어서 살아가는 것은 과연 안전한 삶일까?

장애여성공감의 배복주 대표는 ‘사회적 약자를 계속 보호, 통제, 감시하는 방향으로 기능이 작동되면 이 사회는 거대한 시설처럼 될 것이며, 통제와 감시가 아닌 개인이 힘을 가지고 안전하게 살 수 있는 방식으로 문제를 해결해야 한다. 해를 끼치는 위험 요소를 없애는 게 중요하다. 보호정책만 강화한다면 약자는 지역사회에서 안전한 곳만 다닐 수밖에 없게 된다. 어딜 가나 안전해야 하는데 ‘그 공간’에서만 안전하게 되는 꼴이다. ‘ 비판했다.⁸⁾

결국은 CCTV가 있는 공간으로 장애여성의 삶이 제한될 것이란 의미다. 안전사고, 자연재해, 외부로부터의 침입과 폭력으로부터 온전히 자유로운 사람은 없다. 하지만 자신의 자유의지에 따라 만날 사람과 장소를 결정한다. 그런데 장애여성은 안전하다고 정해진 공간만 찾아 다녀야 하는 것일까. 사회가 설정한 안전구역은 오히려 장애여성이 가야할 곳, 만나야할 사람, 경험해야할 세상의 넓이를 제한하여 당사자가 결정할 수 있는 선택지를 좁힐 수 밖에 없다. 실효성이 명확치 않고 감시와 통제의 위험성이 큰 CCTV설치에 투여될 사회적 비용을 오히려 장애여성들이 사는 집에 욕구를 반영하여 방법창, 도어락, 가로등 설치 등 주거환경을 개선하는데 사용하는 것은 어떨까. 장애여성이 고립된 공간에서 위험에 노출되는 상황이 문제라면 사회참여를 돕고, 일자리를 만들고, 친구를 만들 수 있는 방법을 고안해 보는 것은 어떨까.

장애인자립생활운동에서는 장애인 당사자가 선택하고 결정하는 일이 위험한 상황에 노출될 가능성을 예측하고 감안하여 선택하는 것도 독립의 한 부분이라고 주장하는 목소리가 있다. 또 장애여성독립생활운동에선 장애여성이 응급상황이나 위험한 사고가 발생했을 때 어떻게 대응할 수 있을지 평상시에 미리 고민하고, 확인할 수 있는 것들을 챙기면서 사회적으로 장애여성을 위한 안전망이 잘 구축될 수 있도록 더 관심을 가지는 것이 필요하다⁹⁾고 말한다. 자신의 공간과 안전에 대한 것에 관심을 가지고 자기만의 안전한 방식을 터득하고 익히는 것, 필요한 것을 요구할 수 있는 목소리를 가지는 것을 독립적인 삶을 획득해가는 과정으로

8) 인터넷 언론 비마이너 <장애인을 ‘위한’ 전(全) 사회의 시설화 지적장애여성 '성범죄 예방' 가정내 CCTV, 전국 확산> (2014.02.20)

9) 장애여성공감(2012년), 장애여성독립생활가이드북 <나의 독립찾기> p.123

바라보는 것이다. 이것은 안전에 대한 책임이 개인에게 있다는 의미와 다르다. 사회전체가 장애인의 기본권 보장을 위해 노력하고 지원하는 속에서 이러한 삶은 실현될 가능성이 높기 때문이다.

따라서 조금 범죄 예방과 폭력피해에 대처하기 위해 기본적인 권리를 포기해야 하는 상황은 과연 협상 가능한 것으로 바라봐선 안된다. 장애인운동은 탈시설운동을 통해 시설에서의 감시와 통제에 대해 비판하며 다른 방식의 사회적 대안을 요구해 오고 있다. 그런데 지역사회에서 살아가는 장애인을 ‘보호’ 한다는 이유로 다시 감시와 통제의 방식을 채택한다면 오랫동안 진전시켜온 장애인 인권을 후퇴시킬 수 있다.

5. CCTV가 불가피하게 필요한 상황에 대한 엄격한 원칙과 사회적 합의가 마련되어야 한다.

복지와 공익을 목적으로 사생활과 자유, 비밀 등의 제한이 필요하다고 할 때 우리는 명확한 근거를 제시하라고 요구해야 한다. 그렇지 않을 때 약자에 대한 보호는 금세 효율적인 감시라는 장치를 통해 통제로 어이하지 쉽다.

또 서비스가 제공되는 공간 안에 개입되는 다양한 타인들-활동보조인, 코디네이터, 사회복지사, 특수교사, 요양보호사, 특수교육보조원, 생활교사 등 사회복지/돌봄 노동자들과 가족 - 등에 대한 인권침해 문제도 심각하게 고려해야 한다. 이미 2005년 국가인권위원회에서는 사회복지시설 내에 복도와 방에 CCTV를 설치한 것은 인권침해의 여지가 있으므로 반드시 필요한 장소에 제한적으로 설치하고 그 운용과정에서 인권을 부당히 침해하는 일이 없도록 관련 규정과 기준을 마련하여 시행할 것을 권고한 사례가 있다.¹⁰⁾

안전할 권리 확보를 위해 침해 당해도 되는 기본권은 없다. 왜냐하면 그것은 인간다운 삶을 보장할 위한 기본적인 조건이라는 것을 잊지 말아야 한다. 그 위험성에 대한 논쟁과 국가적 책임은 접어둔 채 보호와 감시 담론을 강화시키는 CCTV 장애여성 가정내 설치의 흐름에 대해 경계해야 한다.

프라이버시에서는 ‘방해받지 않을 권리’ 뿐만 아니라 방해받지 않은 상태에서 ‘스스로 사생활을 형성하고 전개해나갈 권리’ 라는 뜻도 포함되어 있으며 프라이버시는 단순히 외부로부터 간섭을 받지 않을 소극적 권리로서의 의미와 함께 외부로부터 간섭받지 않은 상태에서 자신의 사생활을 영위하고 발전시켜나갈 적극적 권리¹¹⁾라고 한다. 그렇다면 사생활과 비밀의 자유는 인간답기 위해 전제되어야 할 소중한 조건일 것이다.

불가피하게 설치해야 하는 상황에선 현장의 목소리와 당사자의 욕구를 반영하여 토론하고 합의하며, 그 설치를 최소화시킬 수 있는 방법을 찾아야 한다. 감시와 통제를 당연시 여기며 국민의 사생활에 대한 국가의 집적을 용이하게 하는 CCTV는 결국 장애여성 당사자의 사생활과 자유를 통제할 것이기 때문이다.

10) 국가인권위원회 2005. 8. 31.자 04진인2622 결정[사회복지시설내CCTV설치,운영등인권 침해]

11) 홍성수 (2012년) <감시사회> 152p

결국 보호 받기 위해 ‘감시’를 감당하는 사람은 ‘장애여성’일 수밖에 없다. 감시의 가장 부정적인 결과는 결국 장애여성 당사자의 삶과 행동을 위축시킨다. 다시 사회 안에서 제한된 경험을 강요받고 관리를 받게 될 삶에 대해서 우리는 결코 안전하다고 말할 수 없다.

2부 : 제도개선방향

영상정보처리기기 규제의 몇 가지 쟁점¹²⁾ - 목적 외 이용과 제3자 제공을 중심으로 -

윤종수 변호사
[법무법인 세종]
iwillbe99@gmail.com

1. 영상정보처리기기과 개인영상정보

a. 영상정보처리기기의 정의

개인정보보호법은 제25조에서 ‘영상정보처리기기의 설치·운영 제한’이라는 제목으로 영상정보처리기기를 규제하고 있다. 영상정보처리기기란 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 폐쇄회로 텔레비전과 네트워크 카메라를 의미한다. 폐쇄회로 텔레비전은 흔히 CCTV(Closed Circuit Television)라 부르는 것으로 일정한 공간에 지속적으로 설치된 카메라를 통하여 영상 등을 촬영하거나 촬영한 영상정보를 유무선 폐쇄회로 등의 전송로를 통하여 특정 장소에 전송하는 장치와 이를 녹화·기록할 수 있도록 하는 장치를 의미한다. 네트워크 카메라는 일정한 공간에 지속적으로 설치된 기기로 촬영한 영상정보를 그 기기를 설치·관리하는 자가 유무선 인터넷을 통하여 어느 곳에서나 수집·저장 등의 처리를 할 수 있도록 하는 장치이다.¹³⁾

일정한 공간을 지속적으로 촬영한다는 점에서 차량 외부를 촬영하는 이른바 블랙 박스는 위 영상정보처리기기에는 해당하는지 않는 것으로 봐야 한다. 그러나 차량에 설치되어 차량 내부를 촬영하는 CCTV는 촬영의 지속성을 만족시키므로 영상정

12) 이 글은 한국정보법학회 2013년 가을세미나에서 발표된 논문을 일부 수정한 글입니다.

13) 개인정보보호법 제2조 제7호, 동법 시행령 제3조

보처리기기에 해당한다.¹⁴⁾

b. 개인정보로서의 개인영상정보

“CCTV와 같은 영상정보처리기에 의한 촬영은 피촬영자가 예상치 않는 장소에서 자신의 행동이 보여진다는 것과 자신의 행동을 공개할 범위 결정을 타인이 하게 된다는 데 문제가 발생한다. 그리고 여러 모니터를 통해 같은 화면을 송출할 수 있으므로 수많은 사람들이 자신의 행동을 보게 되고 수집된 자료가 저장, 활용 될 수 있다는 점, 그리고 촬영된 사람이 특정 될 수 있게 된다는 점 등에서 단순히 촬영이라는 개념을 넘는 자기결정권의 침해로 볼 수 있게 된다.”¹⁵⁾는 지적은 영상정보처리기에 의한 촬영이 정보자기결정권의 대표적인 침해 사례임을 잘 설명해준다. 개인정보보호법은 개인정보를 ‘개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등’을 통한 개인식별정보로 정의하여 영상을 개인정보의 대표적인 예로 거시하고 있다.

한편, 동법 제12조 제1항에 따라 제정된 표준개인정보보호지침¹⁶⁾은 ‘영상정보처리기에 의하여 촬영·처리되는 영상정보 중 개인의 초상, 행동 등 사생활과 관련된 영상으로서 해당 개인의 동일성 여부를 식별할 수 있는 정보’를 개인영상정보라 하여 식별성을 갖는 영상정보를 특별히 개인영상정보로 정의하고 있다.¹⁷⁾ 개인정보보호법에서 정하고 있는 영상정보처리기에 의하여 촬영·처리되는 영상정보에 한정하고 있으므로 영상정보처리기에 해당하지 않는 기기로 촬영된 식별성 있는 영상정보는 ‘개인영상정보’에서 제외되는데, 그러한 영상정보 역시 식별성을 갖는 한 개인정보임은 분명하다. 한편 뒤에서 보는 바와 같이 개인정보보호법은 공개된 장소에 설치·운영하는 영상정보처리기에 관하여만 따로 규정(동법 제25조)하고 있고, 표준개인정보보호지침 역시 제3장에서 공개된 장소에 설치·운영하는 영상정보처리기와 그를 통하여 처리되는 개인영상정보에 관하여만 규정을 두고 있다. 따라서 식별성을 갖는 개인정보로서의 영상정보는 ① 공개된 장소에 설치된 영상정보처리기에 의한 ‘개인영상정보’, ② 비공개 장소에 설치된 영상정보처리기에 의한 ‘개인영상정보’, ③ 영상정보처리기에 해당하지 않는 기기에 의한 기타 영상정보로 구분된다. ①, ②, ③의 영상정보 모두 개인정보에 해당하므로 다른 일반적인 개인정보와 동일하게 개인정보보호법에 의해서 규율 되고 다만 ①에 대해서는 별도로 규정하고 있는 범위 내에서 그 규정이 우선적으로 적용될 뿐이다. 따라서 업무¹⁸⁾ 목적이 아니거나 개인정보파일을 운용하기 위한 것이 아닌 영상정보

14) 안정행정부 제정의 민간분야 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인 참조

15) 나달숙, “CCTV 운영현황과 기본권 문제 연구”, 법학논총 제35권 제2호, 2011, 118

16) 2011. 9. 30. 제정 행정안전부고시 제2011-45호

17) 표준개인정보보호지침 제2조 9호

18) 여기서 업무란 직업상 또는 사회생활상의 지위에 기하여 계속적으로 종사하는 사무나 사업의 일체를 의미한다.

의 처리자는 개인정보보호법상 개인정보처리자에 해당하지 않고, 따라서 개인정보보호법이 적용되지 아니한다. 문제는 촬영된 영상을 처리하지 않는, 즉 모니터링만 하고 따로 저장을 하지 않는 영상정보처리기기의 경우이다. 이 경우는 개인정보파일 존재하지 아니하므로 개인정보처리자에 해당하지 아니하여 개인정보보호법이 적용되지 않는 것으로 봐야 한다. 그런데 동법 제25조는 영상정보처리기기의 설치·운영 자체를 제한하면서 개인정보파일의 운영을 전제로 하는 것인지 명확하게 규정하고 있지 않은바, 실제 그러한 경우가 거의 없겠지만 녹화나 저장을 하지 않는 단순한 모니터링의 경우에도 위 규정을 적용할 수 있는 것인지 애매하다. “촬영”의 사전적 의미를 ‘사물의 모습이나 동작을 사진이나 촬영기 따위로 찍음’¹⁹⁾ 또는 ‘사람, 사물, 풍경 따위를 사진이나 영화로 찍음’²⁰⁾으로 본다면 단순한 모니터링은 촬영에 해당하지 않는 것으로 해석함이 타당하고 따라서 위 규정은 적용되지 않는다고 볼 수밖에 없다. 이러한 해석이 개인정보보호법의 체계와도 부합하긴 하지만, 단순한 모니터링도 개인정보자기결정권에 대한 침해의 위험성이 크므로 그러한 기기의 설치·운영의 제한을 영상정보처리기와 같은 차원에서 다루는 것이 적절할지 입법론이나 목적론적 법해석의 차원에서 더 고민해봐야 할 것이다.

c. 개인영상정보의 특수성

I. 비디오 감시

다음과 같은 지적은 영상정보처리기가 갖는 감시기제로서의 함의를 잘 표현하여 준다.

“영상정보처리기기의 설치와 그 자료의 범죄수사 등에의 활용은 국민의 프라이버시권 중 특히 일반적 행동 자유권을 침해하면서, 국가를 벤담, 푸코, 오웰 등이 염려했던 감시국가로 만들 수 있다. 벤담과 푸코가 말한 ‘파놉티콘’이란 감시국가를 상징하는 ‘원형감옥’을 말하는 것으로, 벤담은 감시국가의 형태로 꼭대기에 감시탑을 갖고 수용자의 일거수 일투족을 감시하는 파놉티콘²¹⁾을 상정했다. 여기서는 감시자가 비록 줄고 있어도 수용자들은 자신들이 감시 받고 있다고 느낄 수밖에 없다. 푸코의 파놉티콘은 일거수 일투족의 감시 이외에 수용자에게 이데올로기적 조작이 가해지는 감시를 상징한다. 즉, 실제 감시 받고 있지 않아도 이 파놉티콘의 수

19) <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000257796&q=%EC%B4%AC%EC%98%81> 2013.

10. 2. 마지막 방문

20) <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=37793300>

21) 파놉티콘(Panopticon)은 영국의 공리주의 철학자인 벤담(J. Bentham)이 고안한 원형감옥이다. 중앙에 간수가 있는 원형공간이 있고 바깥쪽으로 죄수들이 있는 방이 빙 둘러있는 형태인데, 중요한 것은 간수가 있는 곳은 어둡게, 죄수가 있는 곳은 밝게 만들어 간수는 죄수를 볼 수 있지만 죄수는 간수를 볼 수 없도록 만들었다는 점이다. 18세기 말에 고안된 이 구식시스템이 프랑스의 포스트구조주의 사상가인 푸코 등을 비롯한 석학들에 의하여 각광을 받아 온 것은 시스템의 은유적인 의미를 정보감시가 확산되기 시작한 정보화 시대에서 읽을 수 있었기 때문이다.

용자들은 자신의 행동을 조작된 이데올로기에 의해 스스로 제약하게 되는 것이다. 이러한 벤담과 푸코의 파놉티콘이 조지 오웰의 Big Brother라는 감시국가의 개념에 연결되는 것이다. CCTV의 남용과 오용은 이들이 미리 엄중히 경고했던 '감시국가'라는 답답한 현실로 우리를 이끌 수도 있다”²²⁾

개인정보의 보호가 국가권력의 감시로부터 벗어나기 위한 전통적인 소극적 동기에서 전자정부로 상징되는 행정서비스의 구현에 있어 정보의 악용에 대한 의심을 제거하여 원활한 행정기능을 수행할 수 있도록 하고 전자상거래나 정보산업에 대한 신뢰와 발전을 저해하는 개인정보침해의 우려를 불식시켜 시스템을 안정시키려는 적극적 동기로 그 필요성이 확대되고 있는 상황²³⁾에서 영상정보처리기는 여전히 빅 브라더스(big brothers)로 상징되는 국가권력의 감시로부터 개인의 소극적 자유를 보장하고자 하는 전통적인 동기와 밀접하게 관련되어 있다. 정보기술의 발달로 민간부문에서의 사업자 또는 개인에 의한 개인정보의 용이한 수집 및 처리가 가능해져 사인에 의한 영상정보처리기의 설치·운영이 확대되고 있지만 이러한 비디오 감시로서의 성격은 여전히 사인에 의한 영상정보처리기에서도 핵심적인 본질이다. 영상정보처리기를 통해 특정인의 이미지를 촬영함으로써 발생하는 현상은 특정인의 특정 순간의 정태적 삶만이 포착되는 것이 아니라, 이미지를 촬영당하는 특정인의 전체적인 삶의 흐름의 한 장면을 잡아내는 것이기 때문에 이를 통해서 그 사람의 동태적 삶이 현출되게 되고, 이는 CCTV를 통하여 특정인의 이미지를 촬영하는 순간, 촬영당한 특정인의 삶의 한 흐름이 포착된다는 것을 뜻한다는 지적²⁴⁾은 영상정보처리기가 갖는 그러한 특성을 잘 설명해준다.

따라서 영상정보처리기에 대한 규제를 논함에 있어서는 그로 인해 생성된 개인 영상정보의 처리 및 이용의 합법성과 별개로 비디오 감시 자체의 수단과 범위, 운영의 상당성과 이로 인하여 정보주체가 느끼는 심리적 압박감과 차별감이 매우 중요한 의미를 갖게 된다.

ii. 증거의 수집

일반적인 개인정보의 수집이 행정서비스의 원활한 제공이나 전자상거래 등 경제적 활동을 뒷받침하기 위한 목적이란 한다면, 개인영상정보의 수집은 상당 부분 증거수집을 목적으로 이루어진다는 점에서 차별된다. 범죄예방 및 수사를 위하여 수집된 개인영상정보는 범죄용의자를 확인하고, 시민의 제보를 끌어내며, 범죄자의 자수를 유도하고 실제 재판에서 유력한 증거로 사용된다. 증거의 측면에서는 수집된 개인영상정보의 신뢰성의 확보가 중요한 의미를 갖게 되므로 고해상도나 선명한

22) 임지봉, “CCTV 설치의 헌법적 문제점”, 고시계 제49권 제3호, 2004, 84

23) 윤종수, “개인정보보호법제의 개관”, 정보법학 제23권 제1호, 2009, 4

24) 김승환, “CCTV 설치에 대한 법적 검토”, 민주사회를 위한 변론 제54호, 2003, 28

화질, 다양한 각도에서의 촬영 등 개인영상정보의 품질 제고가 요구되는데, 이는 규제의 측면에서 어려운 숙제를 남긴다. 또한 증거확보의 성격상 상당히 오랜 기간 동안 개인영상정보를 보유하려는 경향이 강하므로 이에 대한 규제 역시 중요한 의미를 갖는다. 그밖에 증거로서의 가치를 유지하고 증거의 원본동일성을 잃지 않기 위한 제반 장치와 기술적 수단 역시 최근 들어와 자주 거론되는 이슈이다. 그러나 무엇보다도 증거로서의 개인영상정보가 갖는 규제적 이슈는 개인영상정보가 본질적으로 제3자 제공을 전제로 수집된다는 점에 있다. 따라서 그 어느 개인정보보다도 이용이나 제3자 제공과 관련된 분쟁이 자주 발생하고, 이용이나 제3자 제공을 위한 법규정의 준수 여부가 중요한 의미를 갖는다.²⁵⁾

iii. 포괄성

영상정보처리기에 의한 개인영상정보의 수집은 일정한 공간에 대하여 지속적으로 무차별적으로 이루어지므로 원래의 설치·운영의 목적에서 고려되지 않는 정보주체의 개인영상정보까지도 포괄적으로 수집하게 되며, 수집 후에도 이를 각 정보주체별로 분리, 선별하여 저장하거나 보관하는 게 용이하지 않다는 점에서 다른 개인정보와 구분된다. 따라서 영상정보처리기에 의한 개인영상정보의 수집은 최소한의 수집이라는 개인정보보호법의 원칙에 부합하지 않는 경우가 많이 발생하며, 의도하지 않은 개인정보까지 포괄적으로 수집이 되고 목적 외의 이용 등 남용의 소지가 크다. 또한 특정 정보주체의 개인영상정보 열람이나 삭제 등의 청구권을 행사함에 있어서 다른 정보주체에 대한 부분과 구분하기 위한 추가적인 조치가 필요²⁶⁾하는 등 사후 관리에 있어서도 좀 더 복잡한 문제를 야기하기도 한다.

d. CCTV의 설치·운영 현황

2011. 12. 31. 기준 전국 CCTV의 설치·운영 현황은 민간부문의 경우 개인사업체가 1,353,200대, 회사법인이 909,384대, 회사 이외 법인이 499,681대, 비법인 단체가 643,011대로 합계 3,405,276대의 CCTV를 설치·운영하고 있고, 국가와 지방자치단체는 268,521대를 설치·운영하고 있는 것으로 조사됐다.²⁷⁾ 서울시와 25개 자치구에서 설치·운영 중인 공공 CCTV 대수만 해도 2010년 19,581대에서 2011년 21,226대, 2012년 24,902대로 급격하게 증가하고 있다. 특히 CCTV가 범죄 예방에 효과적인 수

25) 표준개인정보보호지침 제45조 제2항은 영상정보처리기기 운영자가 그 사정에 따라 보유 목적의 달성을 위한 최소한의 기간을 산정하기 곤란한 때에는 보관 기간을 개인영상정보 수집 후 30일 이내로 제한하고 있다.

26) 표준개인정보보호지침 제50조는 영상정보처리기기운영자는 제48조제2항에 따른 열람 등 조치를 취하는 경우, 만일 정보주체 이외의 자를 명백히 알아볼 수 있거나 정보주체 이외의 자의 사생활 침해의 우려가 있는 경우에는 해당되는 정보주체 이외의 자의 개인영상정보를 알아볼 수 없도록 보호조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

27) 안전행정부 발행의 2012 정보화통계집 356면 참조

단으로 인식되면서 경쟁적으로 CCTV가 설치되고 있는 것으로 보인다. 상당수 CCTV는 360도 회전과 Zoom 기능을 기본적으로 탑재하고 있고, 쌍방향 통신이 가능한 제품이나 적외선 기능이 탑재된 CCTV도 이미 오래전에 상용화되어 있다. 특히 지능형 영상인식기술²⁸⁾ 등을 갖춘 고성능의 CCTV가 늘어나 그로 인한 오남용 및 사생활 침해의 가능성이 우려된다. 한편 CCTV의 범죄예방효과에 대한 기대가 과장되었다는 지적도 나오고 있는 바, CCTV 설치가 범죄 및 범죄두려움에 미치는 효과성에 대한 연구들에서도 연구 방법론적 문제점과 함께 범죄 전이효과가 나타나고 있는 것으로 지적되어 논란이 있다.²⁹⁾

2. 영상정보처리기기 규제의 연혁과 입법론

a. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률

CCTV의 설치 및 운영에 관한 규제는 2004년 경 CCTV의 설치·운영이 지방자치단체나 경찰서장의 재량에 의해 이루어지고 있고 장비의 성능이 점차 향상돼 운영방법 등에 따라 국민의 기본권을 침해할 요소가 크다고 지적되면서 본격적으로 그 규제 논의가 시작되었다. 국가인권위원회는 CCTV에 의하여 개인의 초상 뿐만 아니라 특정 시간에 어디서 어떤 모습으로 누구와 함께 있었는지 등에 관한 개인정보를 취득할 수 있어 사생활의 비밀과 자유 등을 침해할 수 있음을 논거로 국회의장과 당시 행정자치부장관에게 CCTV 등 무인단속장비 운용에 관한 법적 기준의 마련을 권고하였다. 그 후 이에 관한 법률적 근거를 내용으로 하는 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」의 개정법률안, 「공공기관의 폐쇄회로 텔레비전 설치 및 개인의 화상정보 보호에 관한 법률(안)」, 「공공기관의 폐쇄회로 텔레비전 설치에 관한 법률(안)」 등이 국회 소관상임위원회에 회부되었다가,³⁰⁾ 결국 2007. 5. 17. 법률 제8448호로 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」이 일부 개정되어 폐쇄회로 텔레비전 설치에 관한 근거 규정이 제4조의2로 마련되었다. 위 개정 법률에는 CCTV의 설치시 개인정보자기결정권의 보장을 위한 전문가 및 이해관계인의 의견수렴절차, 설치목적 범위를 넘는 조작 및 녹음기능 사용금지, 안내판 설치, 관련 영상정보의 관리 및 위탁에 대한 규정 등이 포함되었다.³¹⁾ 그러나 민간부문의 CCTV

28) 안전행정부는 지능형 기술을 활용하여 시군구 CCTV 통합관제센터의 제반자원을 효율적으로 활용하고 육안관제의 한계를 극복하기 위하여 '지능형 통합관제 서비스' 시범사업을 추진하고 있다. 그중 '어린이 안전 위해감지 서비스'는 학교주변, 주요 통학로 등의 CCTV 영상정보를 통해 어린이에게 위협이 될수있는 객체인식, 배회감지, 물건유기감지등을 자동으로 인식할 수 있고, '문제차량 자동감지 서비스'는 도로방범, 불법주정차 단속, 주차장관리 등 CCTV를 통해 수집된 차량번호와 경찰서와 관계부서의 DB를 활용하여 도난·수배 및 체납 등 문제차량을 자동감지할 수 있는 지능형 CCTV 기술을 시범 적용하는 사업이다. 안전행정부 발행 2012 국가정보화백서 457 참조

29) 송봉규, 박경민, "방범용 CCTV 정책의 평가와 한계", 2

30) 이민영, "개인정보에 관한 행정통제와 권익구제의 법적 연구", 인터넷 법률, 2008, 42

31) 제4조의2 (폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ① 공공기관의 장은 범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요한 경우에 「행정절차법」 제2조 제6호에 따른 공청회(이하 "공청회"라 한다) 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관련 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴한 후 폐쇄회로 텔레비전을 설치할 수

설치는 달리 근거법률이 없이 영상정보 가이드라인에 의한 자율적 규제 형태를 띠고 있었다.

b. 개인정보보호법

2011. 3. 29. 법률 제10465호로 민간부문과 공공부문 모두를 대상으로는 하는 개인정보보호에 관한 일반법인 개인정보보호법이 제정되면서, 제25조로 영상정보처리 기기의 설치·운영 제한 규정이 포함되어 현재에 이르고 있다.³²⁾

동법은 공개된 장소의 경우 ‘1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, 2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, 3. 시설안전 및 화재예방을 위하여 필요한 경우, 4. 교통단속을 위하여 필요한 경우, 5. 교통정보의 수집, 분석 및 제공을 위하여 필요한 경우’ 등 5 가지 경우에 한하여 영상정보처리 기기의 설치, 운영을 허용하고(동법 제25조 제1항), 그 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리 기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다고 규정하고 있다(동법 제25조 5항). 또한 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실, 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있는 영상정보처리 기기의 설치·운영을 원칙적으로 금지하되, 교도소, 정신보건시설 등 법령에 근거하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설 중 시행령이 정하는 시설은 예외로 하고 있다(동법 제25조 제2항, 시행령 제22조).

이와 함께 동법 제58조 제2항에서 위 규정에 따라 공개된 장소에 영상정보처리 기기를 설치·운영하여 처리되는 개인정보에 대하여는 개인정보의 수집·이용에 관한 규정으로 정보주체의 동의를 받은 경우 등에 한하여 개인정보 수집을 허용하고 있는 동법 제15조³³⁾의 적용을 배제하고 있다.³⁴⁾ 대신 영상정보처리 기기 운영자로 하여

- 있다.
- ② 설치된 폐쇄회로 텔레비전은 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.
 - ③ 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우 정보주체가 이를 쉽게 인식할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 기재한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.
 - 1. 설치목적 및 장소
 - 2. 촬영범위 및 시간
 - 3. 관리책임자 및 연락처
 - ④ 국가안전보장과 관련된 국가중요시설 중 원자력발전소 등 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 제3항을 적용하지 아니할 수 있다.
 - ⑤ 폐쇄회로 텔레비전의 설치, 안내판 설치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제4조의3 (폐쇄회로 텔레비전의 설치 및 관리에 대한 위탁) ① 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전의 설치 및 관리에 관한 사무를 위탁할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 수탁기관의 자격요건, 위탁절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 32) 표준 개인정보보호지침 제3장과 안전행정부 제정의 민간분야 영상정보 처리기기 설치·운영 가이드라인, 공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인 등이 영상정보처리 기기에 관한 구체적인 규정과 해설을 포함하고 있다.
- 33) 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개

금 정보주체가 영상정보처리기기의 설치·운동을 쉽게 인식할 수 있도록 시행령³⁵⁾으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하도록 하고, 설치·운영자가 공공기관인 경우와 예외적으로 허용되는 목욕실, 화장실 등에의 설치시에는 추가로 공청회·설명회의 개최 등 시행령³⁶⁾으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하도록 하고 있다. 위 규정들을 종합하면, 개인정보보호법은 공개된 장소의 경우 현실적으로 정보주체로부터 동의를 받기 곤란한 점을 고려하여 개인정보의 수집에 있어 정보주체의 동의라는 기본원칙에 대한 예외로서 영상정보처리기기의 경우에는 안내판 설치나 의견 수렴 절차의 이행 등으로 동의에 갈음하도록 하여 정보주체의 별도의 동의 없이 개인정보수집을 허용하되, 위 5가지 목적에 한하여 설치를 허용하고 있는 것으로 요약된다. 비공개장소에 설치된 영상정보처리기기에 관하여는 따로 규정하고 있지 아니하므로 원래의 원칙에 돌아가 촬영되는 정보주체의 동의를 얻는 등 제15조 제1항 각 호 소정의 요건을 갖추어야 한다. ³⁷⁾

인정보를 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
 3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우
 4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우
 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
 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.
- 34) 표준 개인정보보호지침 제3장과 안전행정부 제정의 민간분야 영상정보 처리기기 설치·운영 가이드라인, 공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인 등이 영상정보처리기기에 관한 구체적인 규정과 해설을 포함하고 있다.
- 35) 제24조(안내판의 설치 등) ① 법 제25조제1항 각 호에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하는 자(이하 "영상정보처리기기운영자"라 한다)는 영상정보처리기기가 설치·운영되고 있음을 정보주체가 쉽게 알아볼 수 있도록 법 제25조제4항 본문에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 안내판을 설치하여야 한다. 다만, 건물 안에 여러 개의 영상정보처리기기를 설치하는 경우에는 출입구 등 잘 보이는 곳에 해당 시설 또는 장소 전체가 영상정보처리기기 설치지역임을 표시하는 안내판을 설치할 수 있다.
1. 설치 목적 및 장소
 2. 촬영 범위 및 시간
 3. 관리책임자의 성명 및 연락처
- 36) 제23조(영상정보처리기기 설치 시 의견 수렴) ① 법 제25조제1항 각 호에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다.
1. 「행정절차법」에 따른 행정예고의 실시 또는 의견청취
 2. 해당 영상정보처리기기의 설치로 직접 영향을 받는 지역 주민 등을 대상으로 하는 설명회·설문조사 또는 여론조사
- ② 법 제25조제2항 단서에 따른 시설에 영상정보처리기기를 설치·운영하려는 자는 다음 각 호의 사람으로부터 의견을 수렴하여야 한다.
1. 관계 전문가
 2. 해당 시설에 종사하는 사람, 해당 시설에 구금되어 있거나 보호받고 있는 사람 또는 그 사람의 보호자 등 이해관계인
- 37) 사무실의 경우 직원 외의 다른 사람들의 출입이 통제되어 해당 사무실에 직원 등 특정한 사람만 들어갈 수 있는 경우에는 비공개장소로 보는데 큰 문제가 없으나, 약간의 민원인의 출입하는 사무실의

그밖에 영상정보처리기기운영자에게 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 제29조에 따라 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 할 의무와 영상정보처리기기 운영·관리 방침을 마련할 의무를 부과하고(동법 제25조 제6, 7항), 제3자에게 영상정보처리기기의 설치·운영에 관한 사무를 위탁할 수 있는 근거 규정을 두고 있다(같은 조 제8항).

c. 입법론

i. 개별법의 필요성

영상정보처리기기에 대한 개인정보보호법의 규정은 제정 당시 각계에서 발생하고 있는 CCTV와 관련된 민원과 분쟁에 대한 많은 쟁점들을 감안하지 않은 채 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에서 규정하고 있던 관련 내용을 그대로 가져오는데 그쳤다는 비판을 받아왔다. 영상정보처리기기가 급격하게 확산되고 있고 새로운 유형의 영상정보처리기기가 등장함에 따라 개인정보침해의 위험성이 커지고 있는 현재의 상황에 적절하게 대처할 수 있도록 보완 입법이 이루어져야 한다는 점에 대해서는 대체로 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 다만 최근 개인영상정보의 보호 강화를 위하여 지금까지 개인정보보호법에서 다루졌던 개인영상정보를 별개의 입법으로 규율하려는 논의가 진행되면서 이에 관한 찬반 의견이 갈리고 있다.³⁸⁾ 별개의 입법을 찬성하는 입장에서는 개인 식별성이 높아 사생활 노출 우려가 큰 개인영상정보의 특수성을 반영하고 보호의 틀 속에서 합리적인 활용 가능성을 열어두기 위하여 별개의 입법이 필요하다고 주장함에 대하여, 별개의 입법에 반대하는 입장에서는 개인정보보호법과 별개로 입법이 필요할 정도로 개인영상정보와 일반 개인정보와의 차별성이 없고 개별법으로 만들 경우 오히려 개인정보보호법에 의한 일관된 규제체제에서 벗어나 완화된 규제로 변질될 가능성이 크다고 주장한다.³⁹⁾

개인정보보호법의 관련 규정을 확대 개정하느냐, 아니면 별개의 입법으로 가느냐는 본질적인 문제가 아닌 입법기술상의 문제일 수도 있다. 다만 입법경제적 측면은 재껴두고라도 별개 입법으로 가는 경우 그에 반대하는 견해가 우려하는 바와 같이 민간부문과 공공부문을 통틀어 개인정보보호에 관한 일반법으로 제정된 개인정보보호법과 함께 일관된 규제체제를 유지할 수 있을지가 문제이다. 자칫하면 가장 논쟁

경우 공개된 장소인지 여부가 애매할 수 있다. 출입하는 민원인이 많지 않더라도 출입이 통제되지 않아 민원인이 아무런 제약 없이 출입할 수 있다면 공개된 장소로 볼 수 있을 것이다. 그러나 직원들이 대다수이고 출입하는 민원인이 상대적으로 소수인 경우에는 직원들로부터는 따로 동의를 받아 설치·운영하거나 직원들을 향해서는 CCTV를 작동하지 않는 것이 바람직하다.

38) 현재 민주당의 진선미 의원이 법률안을 준비 중에 있는 것으로 알려져 있으며, 지난 2013. 9. 9. 개인영상정보 보호 법제화를 위한 정책토론회가 열린 바 있다.

39) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=111957> 참고

의 여지가 많고 심각한 개인정보침해의 위험성이 제기되는 개인영상정보에 관한 규제가 그 특수성에 집착한 나머지 오히려 애써 마련된 개인정보보호체계와 어긋나는 결과가 생길 수 있고, 개인정보보호위원회라는 독립기구에 의한 감독체계 역시 훼손될 위험이 있다.⁴⁰⁾ 별개의 입법으로 가더라도 개인정보보호법에 부합하는 일관된 체계를 유지하면서 영상정보처리기기의 특수성을 보완하는 형태로 이루어진다면 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 최근 알려진 입법의 추진경과에서 알 수 있듯이 개인정보보호에 관한 최고 심의·의결 기구인 개인정보보호위원회의 별다른 관여 없이 입법 추진이 진행되고 있는 점을 고려하면 그와 같은 우려를 쉽게 거둬들이기 어려운 상황이다. 개별 입법에 집착하여 이를 서두르기보다는 좀 더 열린 논의를 통해 입법방식과 규제체제에 대한 합리적인 결론을 끌어 낼 필요가 있다.

ii. 규제대상인 영상정보처리기기의 확대 문제

현재 추진되고 있는 개인영상정보 보호법안은 개인정보보호법이 규정하고 있는 영상정보처리기기에 의한 영상정보 외에 모든 유형의 광학기와 그에 의한 영상정보를 대상으로 하고 있고, 업무 목적 외의 사적 목적 등 모든 경우를 포괄하고 있는 것으로 보인다.⁴¹⁾ 물론 최근 대중화된 이른바 블랙박스에 의하여 촬영된 영상정보가 유통이 되면서 개인정보침해의 위험성이 커지고 있음에도 앞서 본바와 같이 현행 개인정보보호법에서 규정하는 영상정보처리기기가 이를 포섭할 수 없어 규제의 사각지대에 있는 새로운 유형의 영상정보처리기기에 대한 입법적 고려가 필요하다는 점에 대해서는 대체로 공감을 얻고 있다. 그러나 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 개인정보를 처리하는 개인정보처리자에 대한 규제법이라는 틀을 넘어 모든 영상정보를 개인정보규제체제로 끌어들이는 것은 신중할 필요가 있다. 개인정보파일의 운영과 관계없는 영상정보나 업무에 해당하지 않는 사적 목적에 의한 영상정보에 대해서는 초상권⁴²⁾에 의한 권리구제나 민법, 형법 등 다른 법

40) 앞서 본 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률의 개정 논의 당시 있었던 국회 행정자치위원회 수석전문위원의 검토보고서도 공공기관의 CCTV 설치 및 개인의 화상정보 수집 등은 개인 정보 침해와 밀접한 관련이 있으므로, 개별법을 제정하기 보다는 관련 내용을 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률에 통합하여 규율하는 것이 체계적인 법집행 및 입법경제적 측면에서 이점이 있는 것으로 의견을 제시한 바 있다.

41) 최경진, “개인영상 보호 강화 및 합리적 규제방안”, 2013. 9. 9. 개인영상정보 보호 법제화를 위한 정책토론회 발제문 참조

42) 초상권은 우리 헌법 제10조와 제17조에 규정된 인격권의 일부로 이해되고 있으며 촬영거절권, 공표거절권 및 초상영리권의 3부분으로 구성되어 있다. 초상권에 대한 침해는 형사처벌 대상이 되지 않고 있으며 오직 민법 제750조의 불법행위에 대한 손해배상 청구를 통해 구제받을 수 있다. 외국이나 우리 판례의 태도는 대체로 ‘공익 목적’ 및 ‘비례의 원칙’ 등 ‘총체적 합법성’이 갖추어진 경우 CCTV 등 촬영도구를 이용한 공공장소에서의 공적 촬영행위를 적법하다고 판시하고 있다. 특히, 초상권 중에서 ‘촬영거절권’은 ‘공표거절권’을 전제로 존재하는 것으로 보고 있어 촬영자체의 위법성 보다는 촬영된 사진이나 영상의 공표에 대한 통제와 감시가 필요하다는 입장이며, 대법원 1988년 10월 11일의 판결은 “헌법 제17조에 의하여 보장되고 있는 「사생활의 비밀과 자유」 기타의 인격적 법익과 다른 한편으로 헌법 제21조에 의하여 보장되고 있는 언론, 출판 등 표현의 자유 등 서로 다른 헌법적 가치가 서로 충돌할 때는 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 달성되는 가치를 형량하여야”한다고 판시하고 있어 공공장소에 설치된 CCTV 등으로 사람의 모습을 촬영하는 행위가 무조건 초상권을 침해하는 불

률에 의한 규제가 가능함에도 이를 개인정보보호법제에 포함시켜 새로운 규제체제로 끌어들이는 것은 또 하나의 중복된 규제를 만드는데 불과하다는 비판을 피하기 어렵다. 새로운 규제체제가 의도한 효과를 끌어낼지도 의문이거나 오히려 규제비용의 증가와 함께 표현의 자유, 언론의 자유 등 다른 법익과 충돌할 위험성이 있다. 특히 개인정보보호법제는 사법권보다는 행정권에 의한 개입의 여지가 클 뿐만 아니라 기계적 규제의 성격이 있어서 이익형량 등 널리 적용되는 법원칙이 제대로 역할하지 못하므로 그 영역을 함부로 확대해서는 안된다. 최근 개인정보보호와 연계해서 이른바 잊혀질 권리의 도입이 여기저기서 거론되고 있으나 이에 대해서 적법 정보와 표현에 대한 또 하나의 새로운 규제를 만들어 내고 있다는 비판이 이어지고 있는 바, 영상정보처리기기의 확대 역시 동일한 선상에서 비판의 여지가 크다.

모든 영상기기로 대상을 확대하기 보다는 오히려 현재의 규제 대상인 영상정보처리기기 중 개인정보침해나 오용의 가능성이 큰 기기들에 대한 사용을 제한하는 규정을 도입하는 것이 더 시급하고 개인영상정보의 보호라는 원래의 목적에 충실한 것으로 판단된다. 예를 들어 현행법은 단지 녹음기능의 사용금지만을 규정하고 있는데, 음성녹음이 되는 CCTV의 설치가 가능한 상태에서 단지 음성녹음을 금지하는 규정을 둔다고 해서 실제 규범준수를 기대하기 어려울 뿐만 아니라 과연 제대로 준수를 하였는지 확인할 수 있는 방법도 없어 오남용의 위험성만 증대시킨다는 비판이 있는데 적절한 지적이다. 따라서 음성기능이나 과도한 해상도 등 오용의 여지나 개인정보침해의 위험성이 큰 기기에 대해서는 일률적으로 또는 용도에 따라 설치 자체를 원천적으로 금지시키는 것이 훨씬 효과적일 것이다. 또한 최근 CCTV 기술이 생물측정학과 결합되면서 영상으로부터 얼굴을 자동 인식하고, 홍채, 지문, 음성, 손금 등을 식별할 수 있는 영상정보처리기기도 등장하고 있는 바 그 잠재적 위험성을 고려해서 일정한 기준에 따라 공개된 장소에의 설치를 금지시키는 방안도 고려될 필요가 있다.

iii. 설치 후 운영에 관한 규제 보완

현행법은 공공기관의 설치·운영하는 CCTV 등에 대해서 설치 단계에서 공청회나 설명회 등을 통해 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하도록 할 뿐 운영 후에 나타나는 문제점이나 영향에 대한 의견을 반영할 수 있는 절차를 두고 있지 않다.⁴³⁾ 영상정보처리기기의 설치 운영으로 인한 부작용은 설치 단계에서는 예상하기

법행위를 구성하는 것은 아니라는 점을 분명히 하고 있다. -표창원, “범죄취약 공공장소 설치 범죄에 방용 CCTV의 필요성과 인권적 함의”, 민주사회를 위한 변론 54호, 2003, 38

43) 표준개인정보보호지침에 의하면 공공기관의 장이 영상정보처리기기를 설치·운영하는 경우에는 이 지침의 준수 여부에 대한 자체점검을 실시하여 다음 해 3월 31일까지 그 결과를 행정안전부 장관에게 통보하고 시행령 제34조 제3항에 따른 시스템에 등록하여야 하며 자체점검을 완료한 후에는 그 결과를 홈페이지 등에 공개하여야 하나(제52조 제1, 3항), 관계 전문가나 이해관계인 등이 참여하거나 그들의 의견을 반영할 수 있는 절차는 따로 마련되어 있지 않다.

어려울 수도 있고 실제 오남용이 일어나고 있는지에 대한 사후 점검절차가 확보되지 않는 한 당초 예상하였던 운영방식의 이행이 담보될 수도 없으므로 사후통제를 위한 절차적 보장이 필요하다. 따라서 공공기관의 CCTV는 그 설치뿐만 아니라 운영에 대해서도 관련 이해당사자들이 의견을 제시할 수 있는 절차를 마련하여야 한다. 또한 CCTV 감시로 피해를 입은 개인들이 자신의 권리를 실효성 있게 관철하려면 CCTV 설치·운영 내용을 기록하고 또 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.⁴⁴⁾ 표준개인정보보호지침은 영상정보처리기기 운영자로 하여금 개인영상정보의 수집 목적 외 이용이나 제3자 제공, 파기, 열람 등에 관해서 기록하고 관리(제46조 제1, 2항, 제48조 제5, 6항)하도록 하고 있을 뿐 그 기록의 열람에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않은바, 개인영상정보의 열람청구권과 같이 기록에 대한 열람청구권도 인정될 필요가 있다.

3. 영상개인정보의 목적 외 이용 및 제공의 제한

a. 논의의 필요성

위에서 본바와 같이 공개된 장소의 경우 비디오 감시, 즉 개인영상정보의 수집 자체는 사실상 광범위하게 허용되고 있다. 개인정보보호법 제25조에 따르면 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, 시설안전 및 화재예방을 위하여 필요한 경우, 교통단속을 위하여 필요한 경우, 교통정보의 수집, 분석 및 제공을 위하여 필요한 경우에 한하여 영상정보처리기기를 설치·운영할 수 있어 상당히 제한이 있는 것처럼 보인다. 그러나 설치·운영의 목적인 ‘범죄의 예방’, ‘시설안전’, ‘화재예방’, ‘교통정보의 수집, 분석 및 제공’ 등이 그 자체로 넓은 외연을 갖고 있는 데다가 특정 대상이나 구체적인 범주에 한정되지 않고 추상적으로 규정되어 있어 실제 허용되는 범위는 매우 넓다고 할 수 있다. 게다가 공공기관뿐만 아니라 사인들도 그러한 추상적인 목적을 내세우기만 하면 따로 확인이나 검증절차 없이 누구나 영상정보처리기기를 설치할 수 있고, 사인의 경우에는 공공기관과 달리 공청회·설명회 등 관계 전문가 및 이해관계인의 의견수렴절차를 거쳐야 하는 부담도 없어 사실상 원하는 경우에는 누구든지 용이하게 영상정보처리기기를 설치할 수 있는 상황이다.

그렇다면 영상정보처리기기에 의한 개인영상정보의 경우 수집 단계에서의 정보주체의 방어수단은 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다. 안내판은 사실상 정보주체에게는 큰 도움이 되지 않는다. 실제 안내판이 있더라도 영상정보처리기기의 존재와 목적을 인식하기란 쉽지 않고, 설사 안내판 덕분에 그 존재를 인식하였다 하더라도

44) 정태호, “CCTV 감시에 대한 개인정보보호법의 규율에 대한 헌법적 평가”, 헌법학 연구 14권 1호, 2008. 191

라도 매번 이를 피해다니면서 개인정보의 수집을 막는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 공개된 장소에 설치된 영상정보처리기기로부터의 개인정보보호는 그 수집 단계에서는 사실상 기대하기 어렵다. 결국 영상정보처리기기에 의한 개인영상정보는 수집 단계보다는 이용 단계에서 보호수단을 강구할 수밖에 없다.

사실 디지털 네트워크 시대에 정보주체가 개인정보 수집 단계에서 방어를 하기 어려운 상황은 개인영상정보가 아닌 다른 개인정보에서도 마찬가지이다. 온라인상에서의 활동은 그 자체가 수많은 개인정보의 생성·제공과 관계가 있어 타인에 의한 개인정보 수집을 일일이 제어하기가 쉽지 않고, 수집을 거부하고 싶어도 서비스의 이용이나 기타 편의제공 때문에 거부할 수도 없는 상황에 부딪히게 된다. 점차 개인정보보호의 핵심이 정보에 대한 접근을 제어하는 것이 아니라 정보가 어떻게 사용되는지를 제어하는 데에 있다는 주장⁴⁵⁾이 설득력을 가지는 이유도 그런 사정에 있다. 정보주체 입장에서든 원래의 수집 목적을 벗어난 용도로 개인정보가 사용되지 않을 때에야 비로소 규범의 내용을 정확히 계산하고 그에 맞추어 자신의 행태를 조절할 수 있고,⁴⁶⁾ 개인정보처리자 입장에서든 목적 외의 이용이 불가능해질 수록 최대한 많은 개인정보를 수집하려는 유혹이 줄어들게 되므로, 목적 외 이용의 제한은 매우 중요한 의미를 갖는다. 물론 목적 외 이용은 개인정보자기결정권에 대한 제한이므로 특히 중대한 공익을 위하여 필요한 경우에 명시적 수권규정에 의거해서만 목적 외 사용이 허용되는 것⁴⁷⁾은 당연하다.

다만 앞서 본바와 같이 공개된 장소에 설치되는 영상정보처리기기의 경우 개인정보보호법 제15조의 적용이 배제되는 바, 위 제15조 제1항에 “개인정보처리자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집목적의 범위에서 이용할 수 있다”라는 규정이 포함되어 있어 수집목적 범위 내의 이용이라는 내용 역시 적용이 배제되는 게 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 그러나 정보주체의 동의를 받은 경우와 위 제15조 제1항 제2, 3, 5호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우에 한하여 개인정보의 제3자 제공을 허용하고 있는 동법 제17조와 위 제15조 제1항에 따른 범위를 초과하여 개인정보를 이용하거나 위 제17조 제1항에 따른 범위를 초과하여 제3자 제공을 금지하고 있는 제18조는 여전히 공개된 장소에 설치되는 영상정보처리기기에 적용되므로 수집목적 범위 내의 이용이라는 원칙은 위 영상정보처리기기에 의하여 수집된 개인영상정보의 경우에도 여전히 적용된다고 보아야 한다.

그럼에도 불구하고 영상정보처리기기의 경우 앞서 본 바와 같이 운용 형태와 기

45) Jeff Jarvis, ‘Public Parts : how sharing in the digital age improves the way we work and live’, Simon&Schuster, 2011, Kindle White

46) 정태오, 위 논문, 175

47) 정태오, 위 논문, 175

능, 그리고 증거의 확보수단이라는 측면에서 일반적인 개인정보의 수집과는 다른 특징을 갖고 있고 성질상 제3자 제공을 전제로 하고 있는 경우가 많아 목적 외의 이용과 제공의 제한이라는 개인정보보호법의 일반 원칙에 어긋나는 상황이 자주 발생하게 된다. 따라서 그 어느 개인정보보다도 목적 외의 이용과 제공을 엄격하게 규제해야 할 필요성이 있다. 하지만 의외로 그에 대한 인식이 부족하고 그간의 관행에 따라 별다른 고민 없이 목적 외의 이용 등이 계속되고 있으며, 오히려 여러가지 필요성 때문에 폭넓은 이용이 요구되기까지 하는 점에 문제의 심각성이 있다. 이는 상대적으로 개인영상정보에 대한 체계적인 고민과 논의가 부족했기 때문일 수도 있고, 개인정보보호법제와 증거법 등 다른 법제의 체계적인 해석과 운영이 미흡했기 때문일 수도 있다. 이하에서는 개인영상정보의 목적 외 이용과 제3자 제공에 관한 몇 가지 문제점을 실제 사례와 함께 분석해 봄으로써 과연 우리가 어떠한 점을 놓치고 있고 영상정보처리기기 및 개인영상정보의 효과적이고 합리적인 규제를 다른 규범과 어떻게 조화시킬 수 있는지 살펴본다.

b. 통합관제센터의 문제점

i. 통합관제센터의 의미와 역할

통합관제센터는 생활안전, 법규위반 단속, 시설물 관리 등 공공목적을 위해 설치된 영상정보처리기기를 지정된 별도의 공간에서 통합관리 할 수 있는 시설을 갖추고 영상정보처리기기를 이용하여 각종 사건 사고 예방 및 사후조치 등의 기능을 수행할 수 있는 시설⁴⁸⁾로서 영상정보처리기기의 제반 자원의 효율적 운영·관리를 위한 관련 시스템의 물리적 통합체계 및 운영조직을 의미한다. 2012년도 국가정보화 백서에 따르면, 같은 장소에 방범, 교통, 재난재해 등 다른 목적의 CCTV가 설치·운영되어 사건 사고의 증거자료 확보의 애로 및 상호 정보교환의 어려움 등 CCTV의 활용 효과가 반감되고, 각종 사건 사고에 대한 신속한 분석 및 종합적인 대응체계가 곤란한 실정⁴⁹⁾이어서, 안전행정부는 시군구 CCTV의 효율성 확보와 각종 사건사고에 신속한 대응을 위해 부서별로 관제하던 기능을 통합하는 것을 골자로 하는 ‘시군구 CCTV 통합관제센터 구축 추진계획’을 수립하여 해당 시군구에 국비를 지원하고 있음을 밝히고 있다.

서울특별시 서초구, 경기 안양시 등 18개 시군구는 이미 2007년부터 독자적으로 CCTV 통합관제센터를 구축하였는바, 안전행정부는 시군구 CCTV 운용 효율성 확보 등을 위해 2010년에 서울 양천, 경기 광명 등 9개 시군구를 시작으로 2012년까지 총 70개 시군구에 국비를 지원하여 CCTV 통합관제센터 구축을 추진하였다. 그 결과 2012년까지 총 88개 시군구가 구축을 추진하여 2012년 6월말 기준으로 45개 시

48) 지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영 규정 제2조 제6호

군구가 운영 중에 있는 것으로 파악되고 있다.⁴⁹⁾ 각 CCTV 통합관제센터에는 경찰관이 상주 근무하고 있으며, 별도의 전담인력이 CCTV를 관제한다.

ii. 통합관제센터와 목적 외 이용

통합관제센터는 각종 범죄예방과 치안유지, 생활안전업무 등 필요한 모든 상황조치를 합동으로 하며, 각종 재난재해가 발생할 경우 재난재해용 CCTV는 물론 주변에 다른 목적으로 설치한 CCTV를 활용하여 상황을 모니터링하고 신속하게 대응함으로써 주민의 생활 안전을 확보하는 데 존재 근거를 두고 있다.⁵⁰⁾ 통합관제센터 시스템은 CCTV의 효과를 극대화하고, 교통, 생활, 경비, 감시 등 상이한 목적에 따라 CCTV 시스템 운용 및 관리가 상호 중복되거나 영상정보의 공유가 괴리됨으로 인하여 발생하는 공간, 장비, 운용인력, DB 등의 소모적 비용증가, 인근 지역이나 광역기관 간의 공조 부재나 부족으로 인해 해결시점이 지연되는 등의 다수의 문제점들⁵¹⁾에 대한 효과적인 해결책으로 제시되고 있다.

그러나 그 실질적 효과에 대한 검증도 문제이지만,⁵²⁾ 통합관제센터의 운영이 그 개념이나 역할에서 드러나듯이 애초에 설치된 영상정보처리기기의 목적 외 이용을 전제로 한다는 점에서 목적 외 이용을 원칙적으로 금지하는 개인정보보호법의 부합 여부가 논란이 될 수밖에 없다. 아래에서 보는 바와 같이 개인정보보호법은 제18조 제2항에서 목적 외 이용과 제공을 할 수 있는 예외 규정을 두고 있으나 통합관제센터의 운영에 적용 가능한 조항은 없다. ‘지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정’은 제7조에서 지방자치단체의 장으로 하여금 영상정보처리기기의 통합관리로 영상정보처리기기의 설치 목적이 변경 또는 추가되는 경우 개인정보보호법 시행령 제23조에 따라 관계 전문가, 이해관계인, 지역주민의 의견을 수렴할 것을, 제8조에서 역시 지방자치단체의 장으로 하여금 영상정보처리기기의 통합관리로 영상 정보처리기기의 설치 목적이 변경 또는 추가되는 경우 개인정보보호법 시행령 제24조 및 표준개인정보보호지침 및 고시 제43조 규정에 따라 안내판을 설치하도록 하여 목적 외 이용이라는 시비를 피해하려고 한다. 그러나 실제 그와 같은 절차가 제대로 이행되고 있는지 의문일 뿐더러 결과적으로 광범위한 목적을 위한 개인영상정보의 수집과 그 집중을 초래하므로 여전히 문제가 있다.

49) 안전행정부, ‘2012년 국가정보화백서’, 2012, 455

50) 안전행정부, ‘2012년 국가정보화백서’, 2012, 455

51) 권창환, 서창갑, “부산광역시 CCTV 통합관제센터구축 사례연구”, 디지털정책연구 제9권 제3호, 2011

52) 실제 통합관제센터를 설치해도 이를 제대로 운영할 인력이 부족하여 의도한 효과를 얻지 못하고 있다는 주장이 계속 나오고 있는 바, 이것이 사실이라면 효과는 없이 오용이나 남용의 위험성만 높이고 있다는 비판을 피할 수 없다.

http://mbn.mk.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=1494891 참고

또한 애초의 영상정보처리기기 운영자가 아닌 제3자가 영상정보처리기기를 관제하게 되는 경우 그 근거 역시 문제가 될 수 있다. 시군구 단위에서 소속기관이나 부서의 CCTV를 통합관제하는 경우에는 그 시군구 자체를 영상정보처리기기 운영자로 보는 한 제3자에 의한 관제의 논란을 피해갈 수도 있겠지만, 현재 통합관제센터에 상주하고 있는 경찰관의 경우는 시군구의 소속이 아니므로 그 영상정보처리기의 설치·운영에 관한 사무를 위탁받지 않는 한 상주하는 경찰관의 모니터링과 관여에 대한 법적 근거가 명확하지 않다.

iii. 통합관제센터의 개선방향

통합관제센터가 그 위법성에 관한 논란으로부터 벗어나려면 일단 법률로서 설치 및 운영을 뒷받침해야 한다. 현재는 안전행정부의 지침인 ‘지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정’에 따라 설치·운영될 뿐이어서 충분한 법적 근거를 갖지 못하고 있다. 이와 관련해서 통합관제센터의 설치·운영을 법률로 뒷받침해야 된다는 주장이 계속 제기되어 왔고, 최근 입법이 추진되고 있는 개인영상정보 보호법안에도 그에 관한 규정이 포함되어 있는 것으로 알려져 있다.

그러나 통합관제센터의 설치·운영이 법적 근거를 갖게 되더라도 그에 대한 논란은 여전히 계속 될 것으로 예상된다. 앞서 본바와 같이 개인정보보호법과 별개로 개인영상정보 보호법안을 추진하는 데에 대한 주된 반대 의견 중 하나는 그 법안이 개인정보보호법의 원칙에 어긋나는 통합관제센터를 합법화 함으로써 개인정보보호법의 원칙을 후퇴시킨다는 우려이다. 개인정보의 분산취급이 개인정보보호원칙에 부합한 것임에도 불구하고 정보통합으로 인한 관리비용 절감이나 통합관제상 창구 단일화를 강변하는 것은 문제라는 주장이 설득력을⁵³⁾ 갖는 이유도 영상정보처리기가 갖는 빅 브라더적인 감시의 가능성이 가장 실감나는 상황이 통합관제센터이기 때문이다. 게다가 통합관제를 민간에게 위탁하던 아니면 공공기관의 소속 직원이 맡아서 하던 간에 그 업무 담당자가 접근할 수 있는 개인영상정보가 방대하므로 유출이나 불법적인 이용의 위험성이 커질 수밖에 없고 그로 인한 피해도 클 수 밖에 없다는 점 역시 그 기대효과에도 불구하고 통합관제센터의 설치와 운영을 선택 받아들이기 어려운 이유라 할 수 있다.

그러나 통합관제센터가 갖는 장점과 효율성에 대한 공감대가 형성되어 있고 이미 대부분의 시군구로 통합관제센터가 확대 설치·운영되고 있는 상황에서 통합관제센터의 설치 운영을 백지화하거나 신규 센터의 설치를 더 이상 허용하지 않는 건 쉽지 않은 일이다. 게다가 개인정보보호법 제25조 제1항의 해석상 특정 영상정보처리

53) 이민영, “영상정보처리기기 운용에 관한 토론편”, 2013. 9. 9. 개인영상정보보호 법제화를 위한 정책토론회

기기가 위 규정에서 정한 모든 내용을 목적으로 하는 것도 가능하므로, 추후에 새로운 목적을 추가하더라도 이것이 법의 취지에 반한다고 보기 어렵다. 결국 문제는 다목적 이용의 위법 여부에 있다기보다는 영상정보처리기와 개인영상정보의 집중의 위험성에 있다. 따라서 개인정보의 집중을 최소화하고 개인정보유출이나 오남용을 최대한 방지할 수 있는 선에서 통합관계센터의 설치·운영을 허용하는 것이 현실적인 규제방안으로 보인다.

우선 통합관계센터 구축시 개별적으로 운영되고 있는 모든 영상정보처리기기 시스템을 통합하도록 하고 예외적으로 통합·연계에 따른 효율성이 현저히 떨어지거나 국가보안 등 특수목적의 경우에 한하여 통합·연계하지 않도록 한 현행 방식을 통합·연계에 따른 효율성이 현저하게 증대되거나 상호 목적 상 서로 부합되는 경우에 한하여 통합·연계하는 것으로 기본적인 원칙을 바꿀 필요가 있다. 또한 사전 청문절차뿐만 아니라 사후 청문절차를 통해 주민 등 이해관계인들의 의견을 청취하고 영향평가를 통해 통합·연계에 따른 효율성에 대한 실질적 평가와 개인정보의 과다한 집적에 따른 부작용을 검증하도록 하는 것이 필수적으로 요구된다. 그리고 영상정보처리기기의 감시적 성격과 경찰직 공무원의 업무상 성격에 비추어 불 때 경찰직 공무원을 관계실에 상주시키는 것 보다는 필요한 상황 발생시 관여토록 하는 게 통합관계센터에 대한 불신을 조금이라도 덜어 줄 수 있는 방안이 될 것이다. 그리고 무엇보다도 통합관계 방식에 대한 재검토가 요구된다. 시스템의 통합·연계와 상시 통합관계는 구분할 필요가 있다. 실제 얼마나 실질적인 상시 관계가 이루어지고 있는지도 의문이거니와 굳이 통합관계가 필요한 상황이 발생하지 않았음에도 상시적으로 통합관제를 하도록 하는 것은 통합관계의 목적과 부합하지 않는다. 따라서 개별관제를 원칙으로 하고 필요한 상황이 발생하면 통합 시스템을 작동시켜 통합관제로 전환하도록 하는 것이 비록 비용적인 측면에서 불리하고 번거로운 점이 있다고 하더라도 통합관제로 인한 우려를 최대한 해소시키면서 통합관계의 장점을 끌어낼 수 있는 방안이라 할 것이다.

c. 제3자 관제와 실시간 접속 허용 문제

i. 제3자 제공의 의미와 문제점

수집한 개인정보의 제3자에의 제공은 수집 목적 범위 내인 경우, 동법 제18조 제2항의 각 호 사유에 해당하는 경우 또는 개인정보보호법의 일부 규정이 적용되지 않는 동법 제58조 제1항 각 호의 경우⁵⁴⁾에 가능하다. 이는 개인영상정보의 경우에

54) 제58조 ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개인정보에 관하여는 제3장부터 제7장까지를 적용하지 아니한다.

1. 공공기관이 처리하는 개인정보 중 「통계법」에 따라 수집되는 개인정보
2. 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보

도 마찬가지인데, 이때 녹화된 개인영상정보를 사후에 제공하는 방식이 아니라 제3자가 영상정보처리기기를 직접 관제하거나 시스템에 접속하여 개인영상정보를 실시간으로 받아 보는 방식으로 제공 받을 수 있는지 문제된다.

개인정보보호법은 개인정보의 ‘제공’에 대해서는 따로 정의 규정을 두고 있지 않다. 다만 표준개인정보보호지침⁵⁵⁾에 따르면 개인정보의 ‘제공’은 개인정보 저장매체 또는 개인정보가 담긴 출력물 등의 물리적 이전, 네트워크를 통한 개인정보의 전송, 제3자의 접근권한부여, 제3자와 개인정보 공유 등 개인정보의 이전과 공동으로 이용가능한 상태를 초래하는 모든 행위를 의미하는 것으로 정의하고 있다. 그에 따르면 영상정보처리기기의 관제나 시스템에 대한 실시간 접속도 일응 제공에 포함되는 것으로 해석될 여지가 있다. 그러나 제공은 어디까지나 수집행위와는 구분되어야 하므로 업무위탁의 경우 등 따로 수권을 받지 않은 한 적법하게 개인정보를 수집할 수 있는 자 외에 제3자가 수집행위 자체에 개입하는 것은 허용되지 않는다. 다만 수집과 동시에 개인정보가 존재하게 되므로 그 단계를 명확하게 구분하여 어느 지점부터 제3자의 접근이나 공유가 제3자 제공에 해당하는지 파악하기는 쉽지 않다. 일반적인 개인정보의 경우에는 수집된 개인정보가 중요한 의미를 갖고 수집행위 자체는 개인정보파일을 구축하기 위한 수단에 불과하여 수집행위에 관여하려는 동기가 적고 실시간 제공 역시 큰 의미가 없어 이 부분이 문제되는 경우는 많지 않아 보인다. 그러나 개인영상정보와 같이 수집행위가 직접적인 감시로서의 의미를 갖고 있어 그에 의해 수집되는 개인영상정보의 이용과 별개로 중요한 의미를 갖고, 경우에 따라서는 그 자체가 목적이 되기도 하는 경우에는 수집행위와 제공행위의 구분이 일반적인 개인정보와는 다른 의미를 갖게 되므로 이를 엄격하게 구분할 필요성이 있다. 따라서 녹화된 개인영상정보가 아니라 관제나 실시간 개인영상정보의 제공을 요구하는 경우 그 허용 여부에 대해서는 신중한 판단이 요구된다

ii. 관련 사례

개인정보보호위원회(이하 위원회라고 한다)는 2012. 11. 22.자로 서울특별시 관악구의 CCTV 영상정보제공 관련 법령해석 요청건에 대한 의결을 한 바 있다. 당시 수도권방위사령부는 군사작전 및 재난대응 용도로 관악구가 설치·운영하는 통합관제센터의 CCTV 영상정보를 개인정보보호법 제58조 제1항 제2호, 즉 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 제공을 요청하면서 통합관제센터에서 별도 보안대책이 마련된 수도권방위사령부 병커에 영상정보를 항시 송출하거나 필요시 수도권방위사령부에서 관제할 수 있도록 관악구에 요청하였다. 요청을 받은 관악구는 그러한 항

3. 공중위생 등 공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우로서 일시적으로 처리되는 개인정보

4. 언론, 종교단체, 정당이 각각 취재·보도, 선교, 선거 입후보자 추천 등 고유 목적을 달성하기 위하여 수집·이용하는 개인정보

55) 2011. 9. 30. 제정 행정안전부고시 제2011-45호

시 송출이나 수도방위사령부의 관제가 개인정보보호법에 위반되는지 여부, 만약 항상 송출이나 수도방위사령부에서 직접 관제하게 하는 것이 부적절하여 통합관제센터에서 송출을 통제하는 경우 송출요청이 가능한 시점 및 요청방법, 재난 및 군 훈련시 그 영상정보를 활용할 수 있는지 여부에 대해서 위원회에 해석을 요청하였다.

이에 대해 위원회는 영상정보의 상시 실시간 송출이나 관제행위가 개인정보의 ‘제공’에 해당하는지는 명확하게 판단하지 않았으나, 상시 실시간 송출이나 상시 관제행위는 개인정보보호법에 위반되는 것으로 판단하였다. 다만 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 영상정보를 요청하는 경우에는 제공이 가능하나, 이 경우 개인정보자기결정권 보호를 위해 국가안전보장과 관련된 정보 분석의 목적은 구체적이고 명확한 경우로 엄격하게 해석되어야 하며, 단순히 훈련 목적으로 영상정보를 제공할 수는 없다고 결론지었다. 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집 또는 제공 요청되는 개인정보의 경우에는 개인정보의 처리규정을 포함하여 대부분의 개인정보보호법 규정의 적용이 배제되므로 이 사안의 경우 일반적인 목적 외 제3자 제공에 해당하는지 여부만으로 그 합법성을 판단할 수는 없다. 그러나 영상정보처리기기에 대한 목적 외의 상시 관제나 실시간 영상송출행위의 경우 정보주체에 미치는 영향이 워낙 큰데다가 비디오 감시로서의 성격이 강하므로 구체적이고 명확하게 국가안전보장과 관련된 정보 분석의 목적이 인정되는 경우에 한하여 실시간 송출 및 관제가 가능한 것으로 봐야 한다. 따라서 상시 관제행위나 상시적인 실시간 영상송출을 함부로 허용하기 어렵다는 점에서 위원회의 판단은 적절했던 것으로 평가된다.

이 사례는 통합관제센터의 문제점과도 관련이 있다. 통합관제센터는 영상정보처리기와 그에 의한 개인영상정보를 집중시킨다. 따라서 통합관제센터를 제3자가 활용하거나 통합관제센터에 제3자의 네트워크가 연결될 경우 그 효과는 매우 강력하다. 그렇기 때문에 통합관제센터에 연결된 영상정보처리기기를 실시간 관제하거나 영상정보를 실시간으로 받으려는 시도가 계속될 여지가 많고 그에 따라 남용이나 오용의 여지도 큰데, 이 사례는 실제 의도가 어쨌든 그와 같은 우려를 뒷받침하는 근거로 지적될 수 있다. ‘집중되면 남용된다’라는 교훈은 영상정보처리기기의 규제에 있어 중요한 의미를 갖기 때문이다.

d. 증거로서의 목적 외 이용 및 제3자 제공

i. 관련 사례

위원회는 버스에 설치된 CCTV에 의하여 촬영된 녹화물의 이용에 관하여 법령해석을 한 바 있다. 위 사안은 버스 마다 각 3대의 CCTV(① 전방주시 CCTV : 차량의

전방이 촬영됨, , ② 운전석 CCTV : 운전석, 요금보관함 부분, 탑승하는 승객이 식별됨, ③ 뒷문쪽 CCTV : 뒷문, 후방의 승객이 식별됨)가 설치되어 운영되고 있고, CCTV 녹화중임을 알리는 안내판에는 설치 목적이 ‘교통사고 증거수집 및 범죄예방’으로 명기되어 있으며, 운전기사들로부터 그 녹화물을 징계나 근무평정에 사용해도 된다는 동의를 받지 않은 경우, 버스회사가 CCTV 녹화물을 분석하여 운전기사들의 징계나 근무평정을 위해 사용해도 되는지에 대한 법령해석 요청건이었다.

CCTV 관련 분쟁의 상당수는 CCTV를 이용한 근로 현장의 모니터링과 관계가 있다. 정보화 시대에 기업들은 생산성의 측면에서 뿐만 아니라 작업과정의 통제를 통제의 주체가 눈에 보이는 가시적인 직접통제에서 통제의 주체가 눈에 보이지 않는 비가시적인 직접통제, 즉 전자감시로 감시의 방식을 전환하였고, 이에 따라 생산량, 문서처리량, 자원의 사용, 컴퓨팅 시간, 전화사용 회수, 커뮤니케이션 내용, 서비스 태도 등을 감시하기 위한 위치확인카드, 호출기, 전화, 도청, 전자메일과 CCTV 등을 통한 모니터링이 점차 확대되고 있어⁵⁶⁾ 그로 인한 노사분쟁이 자주 발생하고 있다. 특히 CCTV를 통한 노동감시는 가장 직접적이고 강력한 수단인 데다가 근로자의 징계나 근무평정시 유력한 자료로 사용되고 있어 그에 대한 근로자 측의 반발이 크다. 외부인의 출입이 통제되는 근로공간은 비공개장소에 해당하므로 영상정보처리기기에 관한 개인정보보호법 제25조가 적용되지 않고 일반적인 원칙에 따라 동법 제15조가 적용되게 된다. 이와 관련하여 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」은 상시 30인 이상 사업장의 경우 CCTV와 같은 사업장 내 근로자 감시 설비의 설치를 노사 양자의 협의사항으로 규정하고 있는바, 사용자가 단지 노사협의를 거쳤다는 사실만으로 근로모니터링 목적의 CCTV를 임의로 설치·운영할 수 있는 것은 아니지만 협의를 통해 근로자의 동의를 얻은 것으로 인정할 수 있다면 개인정보보호법 제15조에 따라 개인영상정보를 적법하게 수집하여 근무평정 및 징계에 사용할 수 있을 것이다. 물론 개인영상정보의 이용 등에 관해서는 개인정보보호법의 규정이 그대로 적용되므로 이에 따른 제한이 있을 수 있다.

그러나 이 사안과 같이 공공의 이용에 제공되는 버스 내에 설치되어 그 내부를 촬영하는 CCTV는 공개된 장소에 설치되어 일정한 공간을 지속적으로 촬영하는 것으로 개인정보보호법 제25조가 적용되는 영상정보처리기기에 해당하므로⁵⁷⁾ 근로자인 운전기사의 동의를 얻지 않아도 설치가 가능하다. 그러나 공개된 장소의 CCTV의 설치목적은 제25조 제1항에서 규정하고 있는 목적에 한정되고, 이 사안의 경우에는 교통사고 증거수집 및 범죄예방을 목적으로 하여 설치된 것이 명백하므로 그에 의하여 수집된 개인영상정보를 근로자의 근무평정이나 징계에 사용하는 것은 목

56) 이희성, “작업장 내에서의 전자메일 및 CCTV의 감시와 근로자의 프라이버시보호”, 비교사법 10권 1호, 2003, 514

57) 차량의 전방을 촬영하는 CCTV의 경우는 앞서 본 차량용 블랙박스에 해당하여 일정한 공간에 대한 지속적인 촬영이라는 요건을 충족하지 못하므로 제외된다.

적 범위 외의 이용에 해당한다. 따라서 개인정보보호법이 규정하는 예외 사유에 해당하지 않는 한 원칙적으로 허용되지 않는다. 다만, 녹화물에 포함된 내용이 교통사고의 증거에 해당하고 교통사고의 발생이 운전기사의 징계나 근무평정의 참작사유가 될 수 있을 때 그 영상자료를 바로 징계나 근무평정자료로 사용할 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 개인정보보호법의 일관된 적용을 위해서는 버스가 징계나 근무평정의 자료로 녹화물을 그대로 이용할 수는 없고 교통사고조사나 관련 민·형사절차 등에서 녹화물이 증거자료로 사용되고 그러한 교통사고의 내용이 징계나 근무평정 자료로 원용됨으로써 결과적으로 징계나 근무평정을 위한 목적으로 사용되는 것으로 운용함이 적절할 것으로 보인다.

위원회는 이 사안에 대해서 2013. 5. 27.자로 “버스가 교통사고 증거수집 및 범죄예방의 목적으로 버스안에 설치한 CCTV는 해당 목적에 맞게 사용하여야 한다. 다만, 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우는 예외로 한다. 수집된 녹화물을 CCTV 설치 목적과 직접 관계없는 운전기사의 징계 또는 근무평정의 증거자료로 사용하는 것은 허용되지 않는다. 다만, 개인정보보호법 제18조 제2항의 예외 사유에 해당하는 경우에는 그 범위 내에서 허용될 수 있다” 라는 의결 주문을 내었다.

ii. 개인정보와 증거

버스가 CCTV에 의하여 수집된 개인영상정보를 징계나 근무평정을 위해 직접 사용할 수 없다고 하더라도 이를 해고 등의 징계에 대한 노동위원회의 구체절차나 그 효력을 다투는 소송절차 등에서 증거로 사용할 수 있는지가 문제이다. 이는 개인정보 일반에 관련된 문제이기도 하다. 개인정보의 증거로서의 사용은 대부분 목적 외의 이용이나 제3자 제공에 해당한다. 개인정보보호법은 제18조 제2항에서 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없어야 하는 것을 전제로 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있는 몇 가지 예외를 규정하고 있다.⁵⁸⁾

58) 제18조(개인정보의 이용·제공 제한) ① 개인정보처리자는 개인정보를 제15조제1항에 따른 범위를 초과하여 이용하거나 제17조제1항 및 제3항에 따른 범위를 초과하여 제3자에게 제공하여서는 아니 된다.

② 제1항에도 불구하고 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. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다.

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
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. 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

그중 이 사안과 같이 노동위원회의 구제절차나 민사소송 등에서의 증거로서의 이용과 관련해서 고려할 수 있는 조항은 2호 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’, 5호 ‘개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우’, 8호 ‘법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우’ 인바 차례로 살펴본다.

· 우선 개인정보처리자인 버스가 스스로 녹화물을 증거로 제출할 수 있는지에 대해서 검토해본다. 구제절차나 소송절차의 당사자로 입증의 기회를 얻고 그에 따른 증거 제출의 기회가 법적으로 보장되어 있다 하더라도⁵⁹⁾ 그것이 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 보기 어렵고 뒤에서 보는 바와 같이 공공기관의 경우로 한정되는 제5호나 제8호를 적용할 수도 없다. 따라서 버스가 구제절차나 소송절차에서 CCTV에 의하여 녹화된 개인영상정보를 징계의 정당성을 뒷받침하는 증거로 제출하는 것은 목적 외 이용 또는 제3자 제공에 해당한다.

· 다음으로 노동위원회나 법원이 위 CCTV를 증거로 조사하기 위한 처분을 할 수 있는지에 대해서 검토해본다. 이와 관련해서는 위에서 본 제5호와 제8호의 예외사유를 일응 근거 조항으로 생각해볼 수 있다. 하지만 위 제18조 제2항의 예외사유 중 제5호부터 제9호까지는 공공기관의 경우로 한정하고 있어, 문언상⁶⁰⁾ 개인정보처리자가 공공기관인 경우에 수집한 개인정보를 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있다는 의미로 해석되므로 공공기관이 개인정보처리자로서 수집한 개인정보의 이용이나 제공에 한정된다.⁶¹⁾ 따라서 사인인 버스가 수집한 개인영상정보를 공공기관의 다른 법률에서 정한 소관 업무 수행을 위하여, 또는 법원의 재판업무 수행을 위하여 그 공공기관이나 법원에 제공하는 것은 목적 외 제3자 제공에 해당한다. 한편 노동위원회는 소관사무와 관련하여 사실관계의 확인 등 그 사무집행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사용자, 사용자단체, 노동조합 기타 관계

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

59) 근로기준법 제29조 제3항은 ‘노동위원회는 제1항에 따라 심문을 할 때에는 관계 당사자에게 증거제출과 증인에 대한 반대심문을 할 수 있는 충분한 기회를 주어야 한다’고 규정하고 있다.

60) “제1항에도 불구하고 **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**. 다만, 제5호부터 제9호까지의 경우는 공공기관의 경우로 한정한다.”

61) 근로기준법 제29조 제3항은 ‘노동위원회는 제1항에 따라 심문을 할 때에는 관계 당사자에게 증거제출과 증인에 대한 반대심문을 할 수 있는 충분한 기회를 주어야 한다’고 규정하고 있다.

인에 대하여 필요한 서류의 제출을 요구하거나 위원장 또는 부문별 위원회위원장이 지명한 위원 또는 조사관으로 하여금 사업 또는 사업장의 업무상황 서류 기타 물건을 조사하게 할 수 있는 조사권을 갖고(노동위원회법 제23조), 노동위원회의 제출요구, 조사 등에 응하지 않거나 방해하는 자는 벌금에 처하도록 하고 있다(동법 제31조). 또한 법원은 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 증거조사를 할 수 있는 바, 검증을 위하여 목적물인 CCTV 녹화파일에 대해 제출명령을 발할 수 있고 당사자가 이에 불복하는 경우에는 문서제출명령에 관한 민사소송법 제349조가 적용되어 CCTV 영상정보에 대한 상대방의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있으며, 제3자가 정당한 사유 없이 이에 불응하는 경우에는 과태료에 처할 수 있다(민사소송법 제366조).⁶²⁾ 노동위원회나 법원이 위 규정에 의하여 CCTV에 의하여 녹화된 녹화물을 조사하거나 제출을 요구하는 경우 그 근거규정이 위 제18조 제2항 제2호 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고 본다면 버스회사는 이에 응하여 목적 외의 용도로 이를 제3자에게 제공할 수 있고 결과적으로 징계나 근무평정의 증거자료로 사용할 수 있게 된다. 물론 이 경우에도 노동위원회의 조사나 법원의 심리에 필요한 최소한의 범위에서 제한적으로 제공하여야 하고, 노동위원회나 법원에서 목적 등을 명확히 하여 최소한의 범위 내에서 자료제공요청을 하여야 할 것이나 개인영상정보가 수집 목적과 다른 목적으로 사용되게 됨은 명확하다. 그러나 위 증거조사절차에 관한 근거규정이 개인정보보호법에서 예정하고 있는 다른 법률의 특별한 규정에 해당되는지에 대해서는 이를 인정하기가 쉽지 않다. 일단 개인정보보호법의 목적과 규제체계에 비추어 볼 때 다른 법률의 특별한 규정은 소관업무수행을 위한 자료제출요청 등 결과적으로 개인정보의 이용과 제공에 영향을 미치게 되는 모든 규정이 아니라 구체적으로 개인정보 항목의 이용과 제공을 별도로 언급하고 있는 명시적인 규정에 한정하여야 하기 때문이다. 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 제4조 제1항 제1호가 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 따른 거래정보 등의 제공을 금융거래의 비밀보장에 대한 예외 사유로 규정하고 있고, 국세기본법 제81조의13 제1항 제3호 역시 세무공무원의 비밀유지에 대한 예외로 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하여 과세정보를 요구하는 경우 그 사용목적에 맞는 범위에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다고 특별히 규정하고

62) 민사소송법 제374조의 위임에 따라 현행 민사소송규칙 제120조와 제121조는 비디오테이프·컴퓨터용 자기디스크 등 문서가 아닌 증거의 조사에 관해서 음성·영상 정보의 경우 이를 저장한 매체를 증거조사의 대상으로 규정하는 형식을 취하고 있어 검증에 의하도록 하고 있다. 그러나 전자소송을 위해 제정된 ‘민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률’ 제2조 제1호는 “전자문서란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되거나 변환되어 송신·수신 또는 저장되는 정보를 말한다”고 규정하여 문자정보뿐만 아니라 영상 등의 정보도 전자문서에 포함시키고 있고, 제13조 제2항에서 영상 등 전자증거는 컴퓨터 등 정보처리장치에 재생되는 영상을 ‘시청’하는 방법으로 증거조사를 하도록 규정하고 있는 바, 저장한 매체가 아닌 영상 자체를 증거조사의 대상으로 규정하여 영상과 같은 전자문서의 경우에도 서증처럼 취급하고 있다. 따라서 전자소송의 경우에는 CCTV와 같은 영상정보도 일반적인 문서제출명령 등의 대상이 될 수 있으므로 그에 따른 검토도 필요하다. 위 민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률 제13조가 민사소송법 제374조를 대체하는 것인지에 관해서는 전자기록사건에만 적용된다는 견해, 대체한다는 견해 등으로 나뉘지고 있는데 대체한다는 견해에 따르면 위와 같은 결론은 일반 민사소송에도 확대 적용되게 된다.

있는 바, 이 경우가 그러한 다른 법률의 특별한 규정에 해당한다. 그러나 위 경우와 같이 개인정보를 구체적으로 적시하지 않았더라도 개인정보도 포함될 수 있는 자료의 제출의무를 부여하여 제출을 거부하면 과태료 등 일정한 제재가 가하여지는 경우 이를 특별한 규정에 해당하는 것으로 봐야 하는지에 대해서는 논란의 여지가 있다.

살펴본 바와 같이 현행 개인정보보호법과 민사소송법 등 관련 법에 의하면 소송 절차에서 증거로 사용하는 것은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 금융거래정보나 과세정보 등 외에는 목적 외 이용이나 제3자 제공에 해당하여 허용되지 않는다고 해석된다. 물론 그럼에도 불구하고 증거로 제출될 경우 증거능력이 부정되거나 증거로 고려할 수 없는 것은 아니므로 증거로서 사용할 수 있는 있다. 다만 증거를 제출한 개인정보처리자의 책임문제가 발생하는데, 법원 등의 제출명령을 이유로 면책을 주장할 수 있을지가 문제된다. 개인정보의 범위가 워낙 넓어 실제 상당수의 증거자료들이 개인정보에 해당하는 실정임을 감안할 때 개인정보라는 이유로 법원의 제출명령 등이 있어도 이를 제공할 수 없다고 해석한다면 재판업무의 수행에 중대한 지장이 있을 수 있다. 더구나 개인정보 중에서 중요 정보에 해당하는 신용정보와 과세정보도 법원의 제출명령에 따라 증거로 사용할 수 있음에도 나머지 개인정보에 대해서 다른 법률에 특별한 규정이나 기타 근거가 없다는 이유로 이를 증거로 사용할 수 없다면 체계상 균형도 맞지 않는다. 따라서 기본적으로는 개인정보처리자는 법원의 제출명령 등의 증거조사처분이 있을 경우 목적 외의 제3자 제공할 수 있는 것으로 볼 수밖에 없고 따라서 논란을 피하기 위해서는 이를 민사소송법 등 관련법률이나 개인정보보호법에 명확하게 규정할 필요가 있다. 앞서 본 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률이나 국세기본법의 규정과 같은 형식으로 명확하게 규정하는 것이 바람직하다.

iii. 개인영상정보의 특수성에 따른 검토

앞서 살펴 본바와 같이 공개된 장소에 설치된 영상정보처리기기에 의하여 수집되는 개인영상정보에 대한 규제는 일반적인 개인정보와는 구분된다. 즉 정보주체의 동의에 기반을 두고 있는 개인정보의 처리에 대한 일반 원칙에 대한 예외로서 실질적으로 정보주체의 동의하는 무관하게 이루어지는 대신 몇 가지 공익을 위한 목적에 한정하고 있다. 또한 비록 공개된 장소이긴 하지만 일반적 행동자유권이라는 전통적 기본권에 대한 중요한 침해의 위험이 있는 비디오 감시로서의 속성과 함께 애초의 의도와 무관하게 다양한 개인정보가 함께 수집될 수 있고 기타 법익에 대한 위협으로 작용할 수 있다. 이러한 점을 고려하면 공개된 장소에서의 영상정보처리기기에 의해 수집되는 개인영상정보는 특정 목적 내에서의 이용이라는 엄격한 제한 하에서만 규범의 취지가 보장되고 그러한 전제 하에서 규범을 받아 들인 정보

주체의 의도와도 부합된다. 따라서 개인영상정보의 목적 외 이용은 그것이 비록 법원의 재판 업무를 위한 것이라 하더라도 함부로 허용되서는 안되며 목적 외 이용에서 얻어지는 공익이 개인영상정보에 대한 규범의 목적과 그로 인해 보호되는 법익을 초과할 경우에 한하여 예외적으로 인정되어야 한다.

이러한 관점은 통신비밀보호법이 규율하고 있는 통신제한조치에 관한 규범과 유사한 맥락에 있다. 한정된 대상과 엄격한 법적 절차 하에서만 통신 및 대화의 비밀과 자유에 대한 제한을 가할 수 있도록 함으로써 통신의 비밀 보호와 통신의 자유를 신장함을 목적으로 하는 통신비밀보호법은 이를 실질적으로 담보하기 위하여 불법검열에 의하여 취득한 우편물이나 그 내용 및 불법감청에 의하여 지득 또는 채록된 전기통신의 내용은 재판 또는 징계절차에서 증거로 사용할 수 없다고 못을 박고 있을 뿐만 아니라(동법 제4조), 적법한 통신제한조치의 집행으로 취득된 내용도 통신제한조치의 목적이 된 동법 제5조 제1항에 규정된 특정 범죄나 이와 관련되는 범죄를 수사·소추하거나 그 범죄를 예방하기 위하여 사용하는 경우, 그 범죄로 인한 징계절차에 사용하는 경우, 통신의 당사자가 제기하는 손해배상소송에서 사용하는 경우, 기타 다른 법률의 규정에 의하여 사용하는 경우 등으로 한정하여 그 증거능력을 제한함으로써 규범 목적의 실질적 보장을 꾀하고 있다.

개인영상정보의 수집에 의한 개인정보자기결정권의 제한을 통신제한조치에 의한 통신 및 대화의 비밀과 자유에 대한 제한과 같은 선상에서 다룰 수 있는지는 견해의 차이가 있을 수 있으나 두 법익에 대한 제한이 갖는 공통적인 맥락과 규범취지를 고려할 때 정도의 차이는 있을지라도 역시 같은 방식으로 규범 목적의 실질적 보장을 꾀함이 타당하다. 따라서 개인영상정보의 경우 사인 간의 개인적 법익에 관한 분쟁인 민사소송 등과 같이 목적 외 이용으로 얻게 되는 이익이 개인영상정보에 대한 규범적 이익을 초과하기 힘든 경우에 한정하더라도, 수집 목적과 관련이 없는 경우에는 증거로도 사용될 수 없도록 법률로서 규정하는 것이 고려되어야 한다. 그리고 그러한 입법이 마련되기 전이라도 실무상 법원에서 당사자의 증거신청에 대한 증거채택여부 결정시 이러한 점을 고려하여 좀 더 신중한 증거채부와 증거조사를 함으로써 개인영상정보에 대한 규범을 실질적으로 보장할 필요가 있다 할 것이므로 이에 대한 적극적 논의가 요구된다.

4. 결론

최근 미국의 국가안보국(NSA)의 비정규직 직원인 에드워드 스노우든이 국가안보국이 프리즘(PRISM)이라는 비밀정보수집 프로그램을 통해 구글, 페이스북 등의 IT 업체 서버에서 일반인들의 정보를 수집했다고 폭로함으로써 엄청난 파장이 일고 있다.⁶³⁾ 에드워드 스노우든의 신병확보를 위한 미국과 다른 나라들의 신경전 뿐만 아

나라 계속된 추가 폭로가 이어지면서 파문은 쉽게 가라앉지 않고 있는데 흥미로운 점은 이에 대한 미국인들의 반응이다. 정보기관에 의해 자신들에 대한 정보가 무차별적으로 수집되었다는 주장에도 불구하고 상당수가 정보기관의 감시활동을 옹호하는 것으로 조사되고 있다고 한다.⁶⁴⁾ 선뜻 이해하기 어려운 이러한 반응은 그러한 감시활동으로 인해 테러행위를 막아 국민의 안전을 보장했다는 정보기관 측 주장과 밀접한 관련이 있다. 즉 미국인들의 상당수는 테러에 대한 두려움 때문에 테러를 방지할 수 있다면 자신들의 중요한 기본권이 침해당해도 이를 감수할 수 있다는 정서가 밑바탕에 깔려 있는 것으로 보인다.

범죄에 대한 두려움과 CCTV에 의한 범죄예방에 대한 기대가 확산되는 CCTV로 인한 개인정보의 침해와 비디오 감시에 대한 우려를 희석시키고 있는 현재의 우리 상황도 이와 비슷하다. 따라서 CCTV의 설치와 운영에 대해서 전향적인 태도를 갖고 완화된 규제체제를 받아들이려 하는 분위기 역시 만만치 않게 존재하며 그로 인해 CCTV의 무분별한 설치와 운영으로 인한 폐해에 대해서 심각하게 고려하지 않는 경향이 있다. 그러나 미국 국민의 위와 같은 반응이나 CCTV에 대한 전향적 인식 모두 수집된 정보나 촬영된 영상정보가 자신들이 기대하고 있는 목적 외에는 사용되지 않을 것이라는 기대를 그 밑바탕에 깔고 있음은 명확하다. 만약 그러한 기대가 충족되지 않는다면 반응은 달라질 수밖에 없다. 결국 문제는 그러한 막연한 기대가 실질적으로 보장될 수 있는지에 있다. 앞서 언급한 바와 같이 개인정보보호에 대한 일반적인 인식은 점점 더 “완화된 수집과 엄격한 이용”이라는 방향으로 가고 있는 것으로 보인다. 그러나 엄격한 이용을 제도적으로 보장할 수 있는 장치는 의외로 부족하다. 영상정보처리기기에 대한 규제 논의는 바로 이러한 점을 잘 보여준다. 따라서 목적 외의 이용이나 제3자 제공에 대한 규제가 제도적으로 어떻게 뒷받침되고 실질적인 효과를 얻을 수 있는지에 대한 진지한 고민이 요구된다. 앞서 언급한 몇가지 쟁점들은 학문적으로나 정책적으로 아직 제대로 논의되지 않고 있는 것으로 보이고 그에 대한 필자의 의견 역시 미숙한 상태임을 부정할 수 없다. 다만 앞으로 치열한 논의와 연구를 통해 바람직한 방향으로 개선이 이루어지길 기대하면서 문제제기의 의미로 이 글을 정리해 본다.

63) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=004&oid=003&aid=0005224022>

64) <http://www.voakorea.com/content/article/1681186.html>

2부 : 제도개선방향

CCTV로 인한 노동감시 관련 제도개선 방향

조현주 변호사
[법무법인 여는(금속노조 법률원)]

1. 현 개인정보보호법 체계

- 현 개인정보보호법 중 cctv(영상정보처리기기) 관련 체계는 공간별로 달리 규정하고 있음
- ① 공개된 장소, ② 탈의실과 같이 사생활 비밀 침해 장소, ③ 그 외의 비공개된 장소로 크게 구별
- 규제는 개인정보처리자(공개된 장소의 경우 영상정보처리기기 설치·운영자) ① 장소별, ② 목적제한, ③ 절차규정, ④ 설치시 안내판, ⑤ 개인정보처리방침 규정, ⑥ 안정성확보조치, ⑦ 경우에 따라 개인정보수집 상황 보고와 점검, ⑧ 조작시 목적외 조작 및 음성녹음 제한, ⑨ 제3자 제공 제한, ⑩ 위탁시 제한, ⑪ 폐기 등으로 규제
- 개인정보주체의 대응 방법은 ① 열람, 삭제, 처리정지 요청, ② 개인정보침해신고센터 신고, ③ 주무부서(예를 들면, 고용노동청)에 진정, ④ 개인정보보호위원회 의견요청, ⑤ 검찰고소, ⑥ 개인정보 분쟁조정위원회 조정신청, ⑦ 법원 가처분, ⑧ 법원에 손해배상 등이 있음

2. 문제점 및 개선방향

가. 문제점

- 노조에서 주로 문제되는 경우는 ① 사업장 밖에 설치한 경우 - 집회시위진행시

감시, 징계목적 사용, ② 사업장 내부(출입이 어느 정도 통제되는 장소)에 설치하면서 동의, 노사협의 없이 설치 또는 노사협의만 거치고 설치, ③ 사업장 내부에 설치한 cctv를 출입방해금지가처분, 징계시 사용, ④ 노동조합을 비추는 경우에는 고용노동부에서 근로감독을 하는데 그 외 노동감시 경우 관찰문제(안전행정부와 고용노동부간), ⑤ 공공기관 외 개인정보처리자들은 임의로 설치하고 운영에 대하여 규제를 받지 않고 있는 상황, 열람요구를 부당하게 거절하는 경우 비밀비재, 이에 대한 안전행정부의 감독 권한 방치 등이 주로 문제되고 있음

나. 개선방향

- 블랙박스의 경우 현행법 “영상정보처리기기” 규정에 포섭되기 어려운 부분 있음. 고정된 장소를 지속적으로 관찰하는 것이 아니라 이동하면서 촬영하기 때문. 사실상 블랙박스는 공개된 장소를 지속적으로 촬영하고 있고 이를 악용할 위험 높음. 따라서 영상정보처리기기 규정에 블랙박스가 포함되도록 개정할 필요 있음

☞ 영상정보처리기기 정의규정을 개정

- 정의규정에서 개인정보처리자를 “개인정보파일을 운용하기 위해 개인정보를 처리하는...등을 말한다” 라고 규정하고 있는데, “개인영상정보가 개인정보파일(개인정보를 쉽게 검색할 수 있도록 일정한 규칙에 따라 체계적으로 배열하거나 구성한 개인정보의 집합물을 말한다” 에 해당하는지 검찰에서 부정적인 해석을 한 사례가 있음. 따라서 “개인영상정보가 개인정보파일에 포함되는 것을 명시할 필요도 있음”
- 공개되지 않은 장소에 영상정보처리기기를 설치하여 개인영상정보를 수집하는 경우, 목적 범위 외 영상정보처리기기 조작, 녹음 등을 하는 경우-25조 제5항 적용하여 형사처벌 필요. 현재 개인정보보호법은 공개된 장소에 설치된 영상정보처리기기를 중심으로 규율하고 있어서 비공개된 장소에 설치된 영상정보처리기기에 대하여는 규제가 미흡한 상황임. 따라서 비공개된 장소에 설치된 영상정보처리기의 경우에도 제25조 제5항을 준용하여 형사처벌이 되도록 할 필요 있음

☞ 영상정보처리기기설치운영자를 정의규정에 규정하고, 공개된 장소 뿐만 아니라 비공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치 운영하는 자를 포괄하는 의미로 규정, 제25조로 영상정보처리기기설치운영의 경우 통일적으로 규제하고 개인정보처리자에 대한 일반규정 적용하는 방향으로

- 영상정보처리기기를 실제 노동조합 조직·운영, 가입·활동에 지배·개입할 목적으로 운영하는 경우, 예를 들어 사업장 밖 공터를 비추고 있으나 그 곳에서 집회가 진행되는 경우가 왕왕 있거나, 노조사무실 앞을 비추고 있는 등 경우 - 노조법상 부노에 해당할 수 있음을 노동부 부노 매뉴얼 등에 담고 고용노동부 지침에서 조사할 필요가 있음.

☞ 개인정보보호법 제25조에 노동조합 사무실, 휴게실 등 노동조합 조직·운영에 대한 지배·개입 우려가 있는 장소에는 애초에 설치할 수 없도록 규정

- 안전행정부는 현재 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률에 따라 근로자 감시 장비는 노사협의회 협의사항으로서 협의만 거치면 된다고 매뉴얼 펴냄. 이에 따르면 사용자는 사업장 내 근로자 감시장비 설치시에는 노사협의만 거치면 되고 개별 동의를 요하지 않음. 그러나 개인정보보호법은 개인정보를 더욱 보호하기 위해 제정한 법률이므로 근로자 감시 장비의 경우 노사협의회만 거치도록 하는 것은 부당한 해석임. 또한 경우에 따라 공장 사업장의 경우 공장 부지가 출입이 자유롭지 않는 장소(출입시 통제를 받음)에도 불구하고 공개된 장소라고 하거나 작업현장을 직접 촬영하지 않으니 근참법 적용도 받지 않는다는 등 사용자의 주장으로 개인정보보호법 적용 회피하고 있는 경향임. 게다가 개인정보보호법상 개별 동의만 있다면 노동감시 목적으로도 사업장 내 영상정보처리기기를 설치할 수 있다고 해석된다면, 약자의 지위에 있는 노동자들의 경우 실질적으로 동의가 강제될 우려 농후하므로, 사실상 노동감시 목적 영상정보처리기기 설치를 막을 수 없는 문제점 있음.

☞ 따라서 근참법상 협의사항인 “사업장 내 근로자 감시장비의 설치”를 “사업장

내 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우와 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우에 개인정보수집 장비의 설치”로 개정. 비공개된 장소에 영상정보처리기를 설치하는 경우 개인정보보호법 제15조 1호(동의), 4호(계약의 체결 및 이행을 위해 필요한 경우)를 제외하고 다른 경우에만 설치 가능한 것으로. 또한 노조법상 단체교섭 사항으로 규제하는 방향으로.

3. 개인정보보호법 및 관련법 개정안 초안

가. 개인정보보호법

개인정보보호법 현행법	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다. 2. “처리”란 개인정보의 수집, 생성, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다. 3. “정보주체”란 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다. 4. “개인정보파일”이란 개인정보를 쉽게 검색할 수 있도록 일정한 규칙에 따라 체계적으로 배열하거나 구성한 개인정보의 집합물(集合物)을 말한다. 5. “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다. 6. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다. 2. “처리”란 개인정보의 수집, 생성, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말한다. 3. “정보주체”란 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 말한다. 4. “개인정보파일”이란 개인정보를 쉽게 검색할 수 있도록 일정한 규칙에 따라 체계적으로 배열하거나 구성한 개인정보의 집합물(集合物)을 말한다. 5. “개인정보처리자”란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말한다. 6. “공공기관”이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

개인정보보호법 현행법	개정안
가. 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체 나. 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관 7. “영상정보처리기기”란 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 대통령령으로 정하는 장치를 말한다.	가. 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다) 및 그 소속 기관, 지방자치단체 나. 그 밖의 국가기관 및 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관 7. “영상정보처리기기”란 일정한 공간에 지속적으로 설치하거나 「교통안전법」 제2조 제1호에 따른 교통수단에 부착하여 사람 또는 사물을 촬영하고 촬영한 영상을 전송 또는 저장하는 장치로서 대통령령으로 정하는 기기를 말한다. 8. “영상정보처리기기운영자”란 이 법에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하는 자를 말한다.(영상정보처리기기운영자는 개인정보처리자로 본다.) 10. “공개된 장소”라 함은 공원, 도로, 지하철, 상가 내부, 주차장 등 정보주체가 접근하거나 통행하는 데에 제한을 받지 아니하는 장소를 말한다.
제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ① 누구든지 다음 각 호의 경우를 제외하고는 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다. 1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우 2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우 3. 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우 4. 교통단속을 위하여 필요한 경우 5. 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우 ② 누구든지 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실(發汗室), 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다. 다만, 교도소, 정신보건 시설 등 법령에 근거	제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ① 누구든지 다음 각 호의 경우를 제외하고는 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다. 1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우 2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우 3. 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우 4. 교통단속을 위하여 필요한 경우 5. 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우 ② 누구든지 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실(發汗室), 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다. 다만, 교도소, 정신보건 시설 등 법령에 근거

개인정보보호법 현행법	개정안
하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다. ③ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기를 설치·운영하려는 공공기관의 장과 제2항 단서에 따라 영상정보처리기를 설치·운영하려는 자는 공청회·설명회의 개최 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다. ④ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기를 설치·운영하는 자(이하 “영상정보처리기기운영자”라 한다)는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다. ⑤ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. ⑥ 영상정보처리기기운영자는 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 제29조에 따라 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다. ⑦ 영상정보처리기기운영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영상정보처리기기 운	하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다. ③ 누구든지 노동조합 사무실, 휴게실 등 노동조합 조직·운영에 지배·개입할 우려가 있는 장소를 볼 수 있도록 영상정보처리기를 설치·운영하여서는 아니 된다. ④ 제1항, 제2항, 제3항 이외에 공개되지 않은 장소에 영상정보처리기를 설치·운영하려는 경우, 제15조 제1항 제2호, 제3호, 제5호, 제6호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 개인영상정보를 수집할 수 있으며 그 수집의 목적의 범위에서 이용할 수 있다. ⑤ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기를 설치·운영하려는 공공기관의 장과 제2항 단서에 따라 영상정보처리기를 설치·운영하려는 자는 공청회·설명회의 개최 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다. ⑥ 영상정보처리기기운영자는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다. ⑦ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. ⑧ 영상정보처리기기운영자는 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 제29조에 따라 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다. ⑨ 영상정보처리기기운영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영상정보처리기기 운

개인정보보호법 현행법	개정안
영·관리 방침을 마련하여야 한다. 이 경우 제30조에 따른 개인정보 처리방침을 정하지 아니할 수 있다. ⑧ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치·운영에 관한 사무를 위탁할 수 있다. 다만, 공공기관이 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무를 위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차 및 요건에 따라야 한다.	영·관리 방침을 마련하여야 한다. 이 경우 제30조에 따른 개인정보 처리방침을 정하지 아니할 수 있다. ⑩ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치·운영에 관한 사무를 위탁할 수 있다. 다만, 공공기관이 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무를 위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차 및 요건에 따라야 한다.

나. 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률

현행 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률	개정안
제20조(협의 사항) ① 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다. 1. 생산성 향상과 성과 배분 2. 근로자의 채용·배치 및 교육훈련 3. 근로자의 고충처리 4. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진 5. 인사·노무관리의 제도 개선 6. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙 7. 작업과 휴게 시간의 운용 8. 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선 9. 신기계·기술의 도입 또는 작업 공정의 개선 10. 작업 수칙의 제정 또는 개정 11. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원 12. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항 13. 근로자의 복지증진 14. <u>사업장 내 근로자 감시 설비의 설치</u>	제20조(협의 사항) ① 협의회가 협의하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다. 1. 생산성 향상과 성과 배분 2. 근로자의 채용·배치 및 교육훈련 3. 근로자의 고충처리 4. 안전, 보건, 그 밖의 작업환경 개선과 근로자의 건강증진 5. 인사·노무관리의 제도 개선 6. 경영상 또는 기술상의 사정으로 인한 인력의 배치전환·재훈련·해고 등 고용조정의 일반원칙 7. 작업과 휴게 시간의 운용 8. 임금의 지불방법·체계·구조 등의 제도 개선 9. 신기계·기술의 도입 또는 작업 공정의 개선 10. 작업 수칙의 제정 또는 개정 11. 종업원지주제(從業員持株制)와 그 밖에 근로자의 재산형성에 관한 지원 12. 직무 발명 등과 관련하여 해당 근로자에 대한 보상에 관한 사항 13. 근로자의 복지증진 14. <u>사업장 내 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우와 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우에 개인정보수집 장</u>

15. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항 16. 그 밖의 노사협조에 관한 사항 ② 협의회는 제1항 각 호의 사항에 대하여 제15조의 정족수에 따라 의결할 수 있다. [전문개정 2007.12.27]	<u>비의 설치</u> 15. 여성근로자의 모성보호 및 일과 가정생활의 양립을 지원하기 위한 사항 16. 그 밖의 노사협조에 관한 사항 ② 협의회는 제1항 각 호의 사항에 대하여 제15조의 정족수에 따라 의결할 수 있다. [전문개정 2007.12.27]
--	--

2부 : 제도개선방향

영상정보처리기기에 의한 감시의 인권법적 문제점과 법제도적 개선방안

이호중 교수

[서강대 법학전문대학원]

I. CCTV 감시의 현재

CCTV 설치의 증가가 가파르다. 방범용 CCTV는 2012년 말 기준으로 전국에 64,596대가 설치되어 있으며, 2011년 말 기준 48,446대에 비하면 33% 증가한 수치이다.¹⁾ 서울의 방범용 CCTV 설치대수는 2008년 2,043대에서 2010년 8,197대, 그리고 2013년 6월 30일 기준으로 12,639대가 설치되어 있다.²⁾ 안전행정부의 조사자료에 의하면, 2011년 말 기준으로 방범용을 포함하여 공공기관이 설치·운영하는 CCTV는 약 36만대에 이르고, 민간용 CCTV의 경우 정확한 통계는 없지만 약 350만대로 추산된 바 있다. 2010년 국가인권위원회의 조사에 따르면, 수도권 시민은 9초에 한번 꼴로(하루 평균 80-110회) CCTV 화면에 포착된다고 한다.³⁾

CCTV 외에 차량용 블랙박스 또한 최근 2-3년 사이에 기하급수적으로 증가하고 있다. 차량용 블랙박스의 시장규모는 2010년 25만대에서 2013년에는 200만대로 확대되었다.⁴⁾ 민주당 이상민 의원은 2012년 8월 자동차회사가 출고하는 모든 차량에 차량용 블랙박스를 의무적으로 장착하도록 하는 법안을 발의하기도 하였다.

설치대수의 급격한 증가만으로도 숨막힐 지경인데, 최근에는 CCTV 감시의 기술적 수단도 엄청

1) 경찰청, 경찰백서 2013, 104면.

2) 서울시 각 구별 방범용 CCTV 설치 현황 (2013.6.30 기준)

구별	총계	중구	종로구	서대문구	용산구	성북구	동대문구	마포구
설치대수 (개소)	12,639 (7,734)	352 (338)	255 (236)	668 (221)	395 (395)	783 (282)	971 (321)	302 (302)
영등포구	성동구	동작구	광진구	강북구	금천구	중랑구	강남구	관악구
332 (332)	625 (268)	327 (176)	427 (427)	272 (269)	288 (131)	412 (412)	749 (749)	199 (159)
강서구	강동구	구로구	서초구	양천구	송파구	노원구	은평구	도봉구
314 (314)	246 (246)	449 (294)	1,180 (313)	1,382 (437)	446 (445)	213 (180)	900 (335)	152 (152)

http://www.smpa.go.kr/smpa2012/main_sub/sub_opendata.asp?mode=view_opendata&board_id=info_opendata&idx=67&pageno=1&folder_idx=6&folder_page_idx=45 (검색 : 2014.3.20.)

3) 국가인권위원회, 민간부문 CCTV 설치 및 운영 실태조사, 2010.10.

4) “주춤했던 내비·블랙박스, 차기동력 찾기 ‘분주’”, 뉴스토마토 2014.3.11.

<http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=450662> (검색 : 2014.3.20.)

나게 발달하고 있다. 소위 ‘지능형 CCTV’는 360도 회전기능과 12배 이상의 줌인(zoom-in) 기능, 원격제어 PTZ(Pan Tilt Zoom) 기능이 내장된 최첨단 카메라를 통해 카메라에 입력된 영상을 실시간으로 분석하여 움직임이 있는 사람·물체를 감지·추적할 수 있다. 뿐만 아니라, CCTV가 실시간 감지·추적을 통해 일정한 위험상황의 징후를 포착하면 알람과 함께 위험현장을 곧바로 모니터하도록 전환하는 기술이 이미 현실화되고 있다.⁵⁾⁶⁾

통합관제센터의 운영도 눈여겨 볼 대목이다. 통합관제센터란 현재 서로 다른 공공기관이 다양한 목적에 따라 설치·운영하고 있는 영상정보처리기기들을 통합적으로 연계하여 집중화된 시설인 통합관제센터에서 관리하는 체계를 말한다. 통합관제시스템은 영상정보처리기기들의 분산 운영에 따른 예산낭비와 범죄예방 등의 효율성 저하 등의 문제점에 대응하여 영상정보처리기기에 의한 감시시스템의 효과를 극대화하고자 하는 목표 하에 추진되고 있다.⁷⁾

현재의 경향은 분명히 CCTV의 수적 증가와 확산이라는 차원을 넘어서고 있다. 과학기술적 발달에 힘입어 영상정보처리기기는 날이 갈수록 정밀하고도 풍부한 기술적 통제가능성을 확보해 가고 있으며, 다른 한편에서는 통합관제센터에서 볼 수 있듯이, 네트워크를 기반으로 하는 감시권력의 집중현상도 나타나고 있다. 이제 공적인 영역에서 국가에 의해 행해지는 체계적인 영상정보의 수집은 개인정보자기결정권⁸⁾이라는 개인적 기본권의 차원을 넘어서서 국가의 감시권력이 무한대로 확장되어 가는 현상에 대해 시민사회는 어떻게 대응하고 통제할 것인가 하는 질문을 던져야만 한다.

이러한 배경과 문제의식에서, 이 글은 공공기관의 영상정보처리기기⁹⁾ 설치·운영을 중심으로 하여, 개인정보보호법 하에서 국가가 개인영상정보를 수집·이용함에 있어서 우리가 목도하는 인권침해의 문제를 조명해 보고, 감시권력에 대한 제어라는 관점에서 개선방안의 논의를 끌어내 보

5) LGU+가 개발한 U+비즈(Biz) CCTV 시스템은 설치구역 내 움직이는 물체를 감지해 미리 설정된 위험상황에 대한 이벤트가 감지됐을 때 실시간으로 알람을 발생하는 기능이 있다. 현재 그것에 내장된 ‘이벤트’는 “영역 침입, 쓰러짐, 갑작스러운 멈춤/출발, 배회, 추돌사고, 군집, 버려짐/제거됨, 연기/불꽃, 군중점유율/흐름, 갑작스러운 장면 변화, 역방향 이동, 싸움” 등이다.

6) “상황인지 방식의 지능형 CCTV 시스템 기술개발 동향”, CCTV뉴스 2014.2.7.
http://www.cctvnews.co.kr/atl/view.asp?a_id=7583 (검색 : 2014.3.20.)

7) 통합관제센터의 효율성 관점은 다음의 논문들에서 엿볼 수 있다. 김민호, “CCTV관리를 위한 법제연구”, 성균관법학 제25권 제2호, 2013 ; 권창환 외, “부산광역시 CCTV 통합관제센터 구축 사례연구”, 디지털정책연구 제9권 제3호, 2011 ; 오경석/김태용/박현호, “CCTV 관제시스템 통합이 경찰업무 효율성에 미치는 영향 연구”, 한국과학예술포럼 제13호, 2013 ; 조현빈/조호대, “사회안전을 위한 CCTV 활용의 문제점과 개선방안”, 한국공안행정학회보 제38호, 2010.

8) 오늘날 헌법적 기본권으로 승인되고 있는 개인의 자기정보통제권은 타인이 자신에 관한 정보를 수집하고 보유·처리·사용하는데 대하여 각 개인이 정보주체로서 통제권 내지 지배권을 가지고 있음을 의미한다. 주민등록법상 지문날인제도에 대한 위헌확인 사건(헌재 2005.5.26. 99헌마513, 2004헌마190(병합) [주민등록법 제17조의8 등 위헌확인 등]) 등에서 헌법재판소는 ‘개인정보자기결정권’을 헌법상의 독자적인 기본권으로 인정하였다. 헌재에 의하면, 개인정보자기결정권이란 “자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리”이다. 그리고 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 ‘개인정보’는 “개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보”를 말하고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다고 한다. 헌법재판소도 분명히 지적하고 있듯이, 개인정보자기결정권은 각 개인에게 자신에 관한 정보의 공개와 이용에 대하여 원칙적으로 스스로 결정할 권한을 보장하는 것이기 때문에 “개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다.”

9) 이 글에서 사용하는 영상정보처리기기의 개념은 개인정보보호법상의 그것이다.

고자 한다.

II. 영상정보처리기에 의한 비디오 감시의 인권침해 지점들과 쟁점

1. 수집목적의 광범위성 문제

개인정보보호법 제25조 제1항은 “1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, 2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, 3. 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우, 4. 교통단속을 위하여 필요한 경우, 5. 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우” 외에는 공개된 장소에 영상정보처리기를 설치·운영할 수 없도록 규정하고 있다. 규정의 형식을 보면 ‘제한적 허용’의 방식을 취하고 있으나, 그 목적으로 규정된 ‘범죄의 예방’이라든가 ‘시설안전’, ‘화재예방’ 등은 그 범위가 매우 광범위하고 추상적이기 때문에 사실상 영상정보처리기의 설치가 허용되는 범위는 매우 넓다.¹⁰⁾

이 목적 규정은 공공기관뿐만 아니라 사인이 영상정보처리기를 설치·운영하는 경우에도 동일하게 적용된다. ‘범죄의 예방’이나 ‘시설안전’이라는 목적을 내세우면 사실상 개인들도 영상정보처리기를 설치하는데 아무런 장애가 없다. 더군다나 공공기관과는 달리 개인이 영상정보처리기를 설치하는 경우에는 공청회 등의 의견수렴절차(개인정보보호법 제25조 제3항)를 거치지 않아도 되므로, 누구든지 안내판만 설치하면 손쉽게 영상정보처리기를 설치·운영할 수 있다.

특히 수집목적 중에서 ‘범죄의 예방’은 방법용 CCTV의 설치목적이라고 할 수 있는데, 범죄예방이라는 지극히 추상적인 수준의 목적정의 때문에 CCTV를 어느 장소에 어떻게 설치하는 것이 바람직한가, 그 설치가 반드시 필요하가 등에 대하여 사회적 공론이 형성되기 보다는, 경찰의 일방적이고 주관적인 판단 또는 지역주민의 요구에 의하여 영상정보처리기가 손쉽게 설치·운영되는 결과를 가져오기도 한다.

개인정보보호법 제3조 제1항은 “개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다.”고 규정하여 목적구속의 원칙을 반영하고 있건만, 제25조의 포괄적인 목적규정은 이러한 원칙을 무색하게 만들기에 충분하다. 목적이 불명확하거나 지나치게 추상적인 경우에는 영상정보의 수집·이용이 그러한 목적 달성에 적합한 것인지 여부, 그리고 필요최소한의 조치인지 여부를 판단하는데 심각한 장애를 가져온다.

2. 개인영상정보의 목적외 이용 문제

CCTV 감시를 통하여 수집된 개인영상정보는 수집목적 이외의 목적으로 이용되어서는 안 된다(개인정보보호법 제17조 및 제18조). 이는 개인정보 전반에 대하여 적용되는 원칙으로 개인영상정보에 대해서도 당연히 적용된다. 개인영상정보에 관해서는 특별히 개인정보보호법 제25조 제5항에서 “영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기

10) 제한이라고 한다면, 개인정보보호법 제25조 제2항에서 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실, 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있는 영상정보처리기기의 설치를 원칙적으로 금지한 것 정도에 불과하다. 그마저도 교도소, 정신보건시설 등 법령에 근거하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설 중 시행령이 정하는 시설에 대해서는 또다시 예외가 된다.

기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.”고 규정하고 있다.

‘목적외 이용’과 관련하여 특히 문제가 되는 것은 집회·시위에 대한 감시 목적으로 영상정보처리기를 활용하는 경우이다. 2013년 8월의 대한문 사례¹¹⁾에서 보듯이, 경찰은 중구청의 통합관제센터에 상주하면서 모니터상으로 줌인 기능과 회전기능을 활용하여 대한문 앞에서 행해진 집회의 현장을 상세하게 감시하고 있었다. 그리고 장하나 의원실의 발표한 지난 3월 15일의 유성희 망버스 사례에서는 “지난 15일 경부고속도로 옥천 나들목 부근에 설치된 고속도로용 CCTV가 규정 각도를 벗어나 회망버스 참가자를 따라다닌 것이 확인됐다”고 한다.

범죄예방이나 시설안전 등의 목적으로 설치·운영되는 영상정보처리기를 집회시위 참가자에 대한 감시 또는 특정인에 대한 표적감시의 수단으로 활용하는 것은 분명 심각한 문제가 있다. 우선 그러한 목적은 영상정보처리기의 본래의 설치목적에 해당하지 않는다. 유성희망버스 사례처럼 교통정보수집 내지 교통단속 목적으로 고속도로에 설치된 CCTV를 임의로 조작하여 집회의 현장을 감시하는 것은 명백하게 ‘목적외 이용’에 해당한다. 개인정보보호법 제25조 제5항 위반이며, 이에 대해서는 형사처벌이 부과된다.¹²⁾

영상정보처리기의 설치목적이 ‘범죄예방’인 경우에 경찰은 집회의 성격을 문제삼는 식의 논변을 펼칠 수도 있다. 집회가 폭력집회로 변질되었거나 변질될 우려가 있다는 이유로 CCTV에 의한 집회감시는 ‘범죄예방’ 목적에 부합하는 것이라는 주장을 전개할 여지가 있다. 그러나 집회시위는 기본권 행사로서 보호되어야 하는 바, 이러한 성격을 무시한 채로 ‘범죄예방’이라는 포괄적인 목적규정에 기대어 집회시위에 대한 CCTV 감시를 마치 강력범죄사건에 대한 CCTV 감시와 질적으로 동일시하는 논증은 기본권보호의 관점에서는 결코 정당화될 수 없다.

독일의 경우 연방개인정보보호법 제6b조가 비디오감시에 관한 일반법적 근거가 되고 있지만,¹³⁾ 경찰의 비디오감시에 관한 법규정은 각 주의 경찰법이나 공공질서보호를 위한 제 법률에서 별도의 보다 상세한 규정을 두는 방식으로 규율되고 있다. 이 때 경찰법상의 비디오감시에 관한 규정은 ‘집회·시위’에 대해서는 적용되지 않도록 규정하는 것이 일반적이다. 집회현장에서 경찰이 행할 수 있는 비디오감시의 요건은 집시법에 별도로 규정하고 있기 때문이다. 독일의 연방 집시법 제12a조 그리고 각주의 집시법 제정을 위한 초안(Entwurf eines Versammlungsgesetzes im Vorfeld der Schaffung von Landesversammlungsgesetzen als Beratungsgrundlage für die Länder)¹⁴⁾ 제12조, 제16조에 의하면, 집회·시위에 대한 녹음 및 비디오감시는 공공의 안전과 질서에 대한 현저한 위험이 발생한 경우 내지 타인의 생명·신체 등 중요한 법익에 대한 구체적 위험이 존재하는 경우에 한하여, 그리고 그러한 위험을 방지하기 위하여 필요한 범위에서만 허용된다. 이러한 엄격한 규율은 경찰법상 일반적으로 범죄예방 목적에서 공공장소에서의 비디오감시가 허용되는 것과는 완전히 구별된다.

미국의 경우에도 미국 워싱턴 D.C. 즉 콜럼비아 특별구 경찰의 CCTV사용에 관한 자치령(Chapter 25 of Title 24 of the District of Columbia Municipal Regulations[Public Space and

11) 이에 대해서는 박진의 발제문 참조.

12) 개인정보보호법 제72조 1호 : 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금.

13) 독일의 이 규정에 대해서는, 정태호, “비디오감시의 헌법적 문제점과 규율모델로서의 독일의 관련 법률적 규율에 대한 검토”, 인권과 정의 제328호, 2003.12., 151면 이하 참조.

14) 독일에서 집회시위에 대한 법적 규율권한이 주정부로 이관됨에 따라 2006년부터는 연방집시법이 직접 적용되지는 않는다. 이 초안은 각 주정부가 집회시위에 관한 법률을 제정할 때 참고하도록 하는 기본적인 지침의 역할을 한다.

Safety)에서도 미국 수정헌법 제1조의 표현의 자유의 보호를 받는 전단 배부 등에 초점을 맞추어 감시하는 것은 허용되지 않는다고 한다.¹⁵⁾

이러한 입법례에서 보듯이, ‘범죄예방’ 내지 기타의 목적으로 설치된 영상정보처리기를 경찰이 임의로 조작함으로써 집회시위의 현장과 참가자들을 감시하는 것은 목적외 이용에 해당하는 것일 뿐만 아니라, 위헌적인 것이기도 하다.

3. 개인영상정보의 경찰 제공의 문제

개인정보의 제3자 제공은 원칙적으로 금지되며, 개인정보보호법 제18조 제2항의 예외요건 하에서만 제한적으로 허용된다. 아마도 개인정보의 제3자제공과 관련하여 가장 많이 적용되고 있을 뿐만 아니라 가장 문제가 심각한 영역은 수사기관, 특히 경찰에 대한 영상정보 제공일 것이다. 수사기관에서는 수사의 목적상 범인을 발견하거나 범죄사실을 규명하고 증거를 수집하기 위하여 불특정 다수의 개인정보를 수집하고 분석하는 것이 유용할 수도 있다. 그와 같은 개인정보의 검색은 수사목적 외에도 ‘위험예방’이라는 경찰권 발동의 차원에서 행해질 수 있다. 어느 경우건 법적 근거가 불명확하거나 아예 없다는 점이 문제이다.

(1) 개인정보처리자의 입장에서 개인영상정보를 경찰에 제공하는 법적 근거는 개인정보보호법 제18조 제2항의 “범죄의 수사...에 필요한 경우”(제7호)이다. 다만, “정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때”에는 개인정보를 다른 기관에 제공할 수 없다는 제한이 있다(제18조 제2항 단서).

그런데 경찰이 다른 공공기관으로부터 개인영상정보를 제공받는 것의 법적 근거도 위 개인정보보호법 제18조 제2항 제7호인가는 의문이다. 경찰의 요청이 있더라도 이 규정에 의한 개인정보처리자는 제18조 제2항 단서규정을 원용하여 정보제공을 거절할 수 있다. 즉, 이 규정은 경찰의 입장에서 다른 공공기관으로부터 정보제공을 받을 수 있는 수권규정이라고 보기는 어렵다.

(2) 수사 목적으로 경찰이 정보제공을 요청하는 경우 그 법적 근거로는 종종 형사소송법 제199조가 거론된다. 형사소송법 제199조 제2항은 “수사에 관하여는 공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 경찰은 이 규정에 근거하여 다른 기관(공기관인가 사기관인가를 불문한다)에 대하여 수사에 필요한 사실을 조회할 수 있다. 사실조회는 전형적인 예로는, 피의자에 대한 전과조회나 신원조회 등이 여기에 해당한다. 형사소송법학계에서는 일반적으로 조회요구를 받은 상대방은 보고의무가 있다고 보고 있지만, 정보제공을 사실상 강제할 방법이 없기 때문에 상대방이 수사기관의 정보제공요청에 응해야 할 법적 의무는 없다고 보아야 한다.

그런데 경찰이 개인정보를 제공받는 근거로 형소법 제199조를 원용하는 것은 근본적으로 문제가 있어 보인다. 형사소송법 제199조 제2항에 의한 ‘사실조회’가 임의수사인가 강제수사인가는 논란이 되고 있다. 강제수사에 해당한다면 법률에 명확한 근거가 있어야 하며 원칙적으로 영장주의에 의해서만 허용된다. 강제수사인가 임의수사인가 여부는 오늘날 실질적 법익침해 내지 기본권 침해여부를 기준으로 판단한다는 것이 일반적인 견해이다.¹⁶⁾ 형소법 제199조 제2항의 사실조회에

15) 정태호, “CCTV 감시에 대한 개인정보보호법의 규율에 대한 헌법적 평가”, 헌법학연구 제14권 제1호, 2008, 178-179면.

대해서는 종래 조취요청을 받은 기관이 보고의무를 지지 않는다는 점에서 임의수사의 한 방법으로 취급되어 왔다. 이러한 전통적인 견해는 상대방에게 정보제공을 강제할 수 있는가 여부에만 초점을 두는 것으로, 수사기관의 정보제공의 요청과 이에 응한 정보의 제공 과정에서 정보주체인 개인의 기본권이 침해된다는 사실이 무시된다는 문제를 안고 있다. 일반적인 의미에서 자기정보통제권이란 개인이 자신의 프라이버시에 해당하는 정보에 관하여 그 공개여부 및 이용에 대하여 통제할 수 있는 권리를 말한다. 그러므로 컴퓨터 등을 통하여 개인정보를 대량으로 수집·저장하고 있는 어떠한 기관이 수사기관의 정보제공요청에 응하여 설사 자발적으로 정보를 제공한 경우에도 이로 인해 정보주체인 개인의 자기정보통제권이 침해되는 사태가 발생하게 된다. 이처럼 외관상 ‘협조’라는 미명 하에 자발적인 정보제공으로 보이는 경우에도, 그러한 정보제공요청 및 정보제공행위는 제공되는 정보가 헌법적 보호를 받는 개인정보라면 정보주체인 개인의 자기정보통제권을 침해하는 것으로 보아야 한다.

그러므로 수사기관이 개인정보를 취득하는 수사방법은 임의수사가 아니라 강제수사의 성격을 지닌다고 보는 것이 맞다. 헌법적 기본권의 침해문제가 도사리고 있다면 위와 같은 정보제공요청과 정보제공행위는 형사소송법 제199조 제2항의 ‘사실조취’ 규정에 의하여 정당화될 수는 없다.¹⁷⁾ 수사기관이 타 기관을 통해 개인정보를 취득하는 행위는 개인의 정보적 자기결정권을 침해하는 속성을 지니고 있기 때문에, - 강제수사의 하나로서 - 헌법 상 법률유보의 원칙에 따라 법률에 명확한 근거가 있어야 할 뿐만 아니라 “필요최소한도의 제한”이라는 비례성원칙에 합치하는 범위에서만 정당화될 수 있다.

(3) 다른 한편, 수사 외에 ‘위험방지’ 활동도 경찰의 주요 업무의 하나이다. 그런데 이를 위하여 경찰에게 개인정보 수집의 권한을 부여하는 명확한 근거규정은 없다. 경찰학계에서는 종래 경찰의 개인정보 수집·이용이 경찰법 제3조¹⁸⁾와 경찰관직무집행법 제2조¹⁹⁾를 근거로 하여(소위 ‘개괄적수권규정’) 허용된다는 입장이 지배적이다. “공공의 안녕과 질서유지”라는 경찰직무상의 목적을 위하여 필요한 범위에서 경찰의 정보수집은 특별한 수권규정이 없어도 당연히 인정된다는 것이다. 이 때 경찰의 정보활동은 다른 경찰작용과 마찬가지로 경직법에 규정된 ‘경찰비례의 원칙’에 의하여 규율된다고 한다.

그러나 지극히 추상적이고 일반적인 직무규범의 성격을 지니는 경찰법 제3조나 경직법 제2조는 경찰의 광범위한 정보수집 및 처리를 근거지우는 ‘수권규범’이라고 볼 수 없다. 우선 경찰의 정보활동이 국민의 자유와 권리를 침해하는 조치를 수반하지 않는다는 논거가 제시되기도 하는데, 이러한 주장은 개인정보자기결정권의 기본권적 성격과 법치주의적 의미를 몰각한 설명이다. 개인정보자기결정권은 개별 정보주체들이 자신에 관한 정보를 타인이 수집하고 이용하는 것을 통제할 권리를 의미하므로, 경찰이 개인정보를 수집하는 행위는 그 자체로 항상 기본권침해적 속성을 지

16) 배종대/이상돈, 형사소송법, 202면 ; 신양균, 형사소송법, 114면 ; 이재상, 형사소송법, 199면 등.

17) 같은 취지로는 신양균, 형사소송법, 131면 참조.

18) 경찰법 제3조(국가경찰의 임무) 국가경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

19) 경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각호의 직무를 행한다.

1. 범죄의 예방·진압 및 수사
2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행
3. 치안정보의 수집·작성 및 배포
4. 교통의 단속과 위해의 방지
5. 기타 공공의 안녕과 질서유지

니게 마련이다. 그리고 개괄적 수권규정이라는 논리는 경찰권 발동의 요건과 허용범위에 관한 구체적인 내용을 지시해 주지 못하기 때문에 경찰권 발동에 관한 법치주의적 통제를 담보할 수 없다는 점에서 심각한 결함을 안고 있다. 따라서 명확한 수권규정 없이 위협예방활동의 명분으로 행해지는 경찰의 개인정보수집 및 처리는 법치주의적으로 심각한 규율공백 속에 방치되고 있다고 보아야 한다.

4. 통합관제센터의 문제

안전행정부가 제정한 「지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영 규정」(이하에서는 ‘통합관제센터 규정’이라 함)은 “영상정보처리기기 통합관제센터”를 “생활 안전, 법규위반 단속, 시설물 관리 등 공공목적을 위해 설치된 영상정보처리기기를 지정된 별도의 공간에서 통합관리할 수 있는 시설을 갖추고 영상정보처리기기를 이용하여 각종 사건·사고 예방 및 사후조치 등의 기능을 수행 할 수 있는 시설”이라고 정의하고 있다. 통합관제센터는 2003년 강남구와 강남경찰서의 협의에 따라 강남구 관내의 CCTV를 통합운영하는 종합상황실을 설치한 것에서 시작되었다고 한다. 현재 대부분의 기초지방자치단체에 통합관제센터가 설치·운영되고 있으며, 안전행정부의 계획에 의하면 2015년까지 전국의 모든 기초지방자치단체에 통합관제센터의 구축을 지원하겠다고 한다.

통합관제시스템은 “개별적으로 운영되고 있는 영상정보처리기기 시스템을 통합”하는데 목적이 있다(통합관제센터 규정 제5조). 기존에 설치·운영되고 있는 CCTV의 모든 영상을 통합관제센터에서 확인할 수 있도록 시스템을 구축한다. 이를 통해 통합관제센터의 역할은 “영상정보처리기기의 관제기능을 통합·연계하고 실시간 관제 등 영상정보처리기기 관련 업무를 효율적으로 수행”하고, 범죄라든가 재난·재해가 발생하는 등 긴급상황 시에는 “유관기관과 연계하여 신속한 합동대응”이 가능하도록 하는데 있다(통합관제센터 규정 제13조).

<통합관제센터의 서비스구성>²⁰⁾

20) 지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정 해설서, 33면. 이 해설서는 안전행정부 영상정보자원 지원센터 홈페이지에서 통합관제센터 규정과 함께 하나의 파일로 제공되고 있다.
http://www.ncctv.or.kr/info/info03_view.asp?smode=&skey=&bid=13&page=&idx=52



이처럼 통합관계센터는 개별적으로 설치·운영되어 온 영상정보처리기관의 통합·연계 및 실시간 관제·대응시스템을 기초지방자치단체의 차원에서 구축하고 있다. 통합관계센터 규정은 여기에서 더 나아가서 광역자치단체 차원의 통합과 연계시스템을 은연 중에 상정하고 있음도 주목해 보아야 한다.²¹⁾

통합관계센터의 설치·운영은 다음의 몇가지 차원에서 볼 때 개인정보보호자기결정권에 대한 법적 보호에 있어서 심각한 결함을 안고 있는 것으로 보인다.

1) 기본권제한의 법적 근거 미비

현재 통합관계센터의 구축 및 운영에 관한 명시적인 법적 근거는 존재하지 않는다. 그래서 통합관계시스템의 구축에 호의적인 입장에서는 통합관계센터의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 말한다.²²⁾

물론 통합관계센터로 연계되는 각각의 영상정보처리기기들은 이미 각각의 공공기관에서 ‘범죄예방’이나 ‘시설안전’ 등의 목적으로 설치·운영해 오던 것들이기 때문에, 얼핏 보면 통합관계센터의 구축을 위하여 굳이 별도의 법적 근거가 필요한 것은 아니라는 견해도 주장될 수 있을 듯하다. 이에 대해서는 다음과 같은 반론이 가능하다. 통합관계센터는 지방자치단체의 행정조직 안에 오로지 통합관계의 목적으로 별도로 설치된 조직이다. 따라서 비록 개별적인 공공기관 주체들이 영상정보처리기기를 각각 운영해 왔던 것이기는 하나, 통합관계시스템은 통합관계센터라는 별개의 조직이 운영주체가 되어 개인영상정보를 수집·이용하는 것이라고 보아야 한다. 결국 통합관

21) 지방자치단체 영상정보처리기기 통합관계센터 구축 및 운영규정 해설서, 33면 : “영상정보자원의 활성화를 위해 중앙정부 공공기관 광역 자치단체 기초자치단체 간 상호 운용성 확보방안에 따라 통합관계센터를 구축한다.”

22) 대표적으로, 김민호, “CCTV관리를 위한 법제 연구”, 성균관법학 제25권 제2호, 234면.

제센터에서 영상정보처리기기를 운영하는데 대한 명시적인 법적 근거는 반드시 필요하지만, 현재는 그러한 법적 근거는 존재하지 않는 것이다.²³⁾

2) 목적구속 원칙의 형해화 위험

현재 운영되는 통합관제시스템의 가장 커다란 문제점은 목적구속의 원칙을 형해화시켜 버린다는 점에 있다. 목적구속의 원칙은 개인정보의 수집 및 처리는 법률에 의하여 특정된 목적범위 내에서 필요한 최소한의 범위에서만 허용된다는 원칙이다. 개인정보보호법 제3조 제1항은 “개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다.”고 규정하여 목적구속의 원칙을 반영하고 있다. 영상정보처리기기의 경우에도 목적구속의 원칙이 적용되어야 함은 당연하다.²⁴⁾

목적구속의 원칙에도 불구하고 개인정보보호법상 영상정보처리기기의 설치목적이 지나치게 광범위하고 추상적으로 규정되어 있다는 문제점은 앞에서 언급하였다. 그런데 통합관제센터는 그나마 방법용, 쓰레기투기방지, 시설물관리, 주차관리, 교통정보수집 등 개별적인 목적에 따라 설치·운영되어 오던 영상정보처리기기들을 통합적으로 연계하는 시스템을 구축하는 것이기 때문에 목적구속의 원칙은 더욱 무의미한 지경에 빠지고 만다.

현행 개인정보보호법을 놓고 볼 때, 통합관제시스템에 의한 영상정보의 통합·연계는 ‘목적외 이용의 제한’ 규정을 위반한 것으로 보인다. 애초에 통합관제센터는 그 운영이 영상정보의 목적외 이용을 목적으로 한다는 지적도 있다.²⁵⁾ 영상정보처리기기의 통합·연계를 규정한 통합관제센터 규정 제9조에 대한 해설서를 보면, 통합·연계의 구체적인 방안으로, 영상정보처리기기를 교체하거나 추가 설치할 경우 통합관제센터에 연계하여 “각종 범죄 사건 사고 시 방법용 등 다용도로 활용가능토록” 연계 관리할 수 있다고 하고, “주정차 단속 영상정보처리기기의 경우 업무시간 외에는 방법용으로 전환 연계 관리” 하도록 한다고 설명하며, “기존에 운영 중인 목적별 영상정보처리기기 운영시간 외의 야간 및 주말에는 방법 등 공익목적으로 관제할 수 있다”고 설명하는 대목이 이를 분명하게 보여준다.

그런데 이처럼 통합관제센터에서 운영하는 영상정보처리기기를 본래의 설치목적에서 벗어나 다른 용도로 이용하는 것은 목적외 이용에 해당하므로, 이를 위해서는 개인정보보호법 제18조 제2항에서 규정한 어느 하나의 요건에 해당해야 하는데, 통합관제센터의 경우 이 규정의 요건에 명시적으로 해당하지 않는 것은 분명해 보인다.

23) 같은 입장에서, 이민영, “영상정보처리기기 운용에 관한 토론문”, 진선미의원실 토론회 자료집, 2013.9.9., 20면.

24) 다만, 개인정보보호법 제58조 제2항에 의하면, 공개된 장소에 설치되는 영상정보처리기기의 경우에는 개인정보 정부 수집·이용에 관한 목적구속원칙을 규정한 동법 제15조의 적용이 배제되는 것으로 규정되어 있어 해석상 논란의 여지가 있어 보인다. 그러나 이에 관해서는 윤종수의 아래와 같은 해석이 타당하다고 생각한다 : “정보주체의 동의를 받은 경우와 위 제15조 제1항 제2호, 제3호, 제5호에 따라 개인정보를 수집한 목적 범위에서 개인정보를 제공하는 경우에 한하여 개인정보의 제3자 제공을 허용하고 있는 동법 제17조와 위 제15조 제1항에 따른 범위를 초과하여 개인정보를 이용하거나 위 제17조 제1항에 따른 범위를 초과하여 제3자 제공을 금지하고 있는 제18조는 여전히 공개된 장소에 설치되는 영상정보처리기기에도 적용되므로 수집 목적 범위 내의 이용이라는 원칙은 위 영상정보처리기기에 의하여 수집된 영상개인정보의 경우에도 여전히 적용된다고 보아야 한다.” 윤종수, “영상정보처리기기 규제의 몇가지 쟁점 : 목적외 이용과 제3자 제공을 중심으로”, 「미래사회와 프라이버시, 게임산업」 (한국정보법학회 213년 추계 정기세미나 자료집), 2013.9.28., 45면.

25) 윤종수, 앞의 글, 47면.

안전행정부도 이와 같은 문제점을 인식하여, 통합관제센터 규정에서 “지방자치단체의 장은 영상정보처리기기의 통합관리로 영상정보처리기기의 설치 목적이 변경 또는 추가되는 경우 개인정보 보호법 시행령 제24조 및 표준개인정보보호 지침 및 고시 제43조 규정에 따라 안내판을 설치하여야 한다.”는 두었다. 이렇게 하여 설치되는 안내판의 전형적인 모습은 아래와 같다.²⁶⁾



안내판만 바뀌다면 목적구속의 원칙 및 목적외 이용의 제한을 피해갈 수 있다는 발상이 나오는 것을 보면, 이는 역으로 영상정보처리기기의 설치 및 개인영상정보의 수집·이용에 관하여 개인정보보호법의 규정체계가 얼마나 허술한가를 여실히 반증하는 것이기도 하다.

그러나 안내판 바뀌치기로 목적외 이용에 관한 개인정보보호법의 제한을 피해갈 수는 있을지 모르지만, 보다 근본적인 문제로 목적구속의 원칙에 비추어 볼 때, ‘다목적용’이라는 것은 용인되기 어렵다. 개인정보를 제한하는 조치들은 - 다른 기본권 제한조치도 마찬가지이지만 - 그 목적이 명확해야 하며 또한 구체적으로 특정되어 있어야 한다.²⁷⁾ 일반적으로 말하면, 목적의 명확성과 특정성의 정도는 기본권침해의 중대성 정도에 따라 다르게 평가되어야 한다. 개인정보자기결정권에 대한 침해가 강할수록, 그 수권규범의 명확성과 특정성에 대한 요청도 높아진다.²⁸⁾ 무엇보다 비디오감시는 그 설치목적과는 무관한 다수 사람들의 개인영상정보를 불가피하게 수집하게 되며 개인식별능력이 뛰어나다는 점에 비추어 보면, 그 설치목적과 영상정보의 수집방법, 정도 등은 다른 개인정보의 수집보다 더욱 명확하게 규범적으로 설정되어야 마땅하다. 가뜰이나 영상정보처리기기의 설치목적에 관한 개인정보보호법 규정이 모호하고 포괄적으로 규정되어 있는 마당에 이러한 설치목적보다 구체화하기는커녕, 통합관제의 효율성이라는 미명하에 설치목적보다 더욱 추상화시켜버리는 것은 법치주의적 정당성을 인정받기 어려울 것이다.

3) 경찰의 실시간 감시수단으로 통합관제

현재 통합관제센터 규정에 의하면 공식적인 운영주체는 지자체장으로 보인다.²⁹⁾ 그러나 장여경

26) 지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정 해설서, 24면.

27) 박정훈, “전자감시와 프라이버시의 관계 정립에 관한 연구”, 법조 제59권 제6호, 2011, 168면.

28) 독일 연방헌법재판소는 이 점을 분명히 하였다. BVerG, Beschl. v. 03.03.2004, 1 BvF 3/92, NJW 2004, 2213면 이하.

29) 통합관제센터 규정 제5조(통합관제센터의 구축), 제7조(의견수렴), 제8조(안내판의 설치 등), 제9조(영상정보

의 발제문에서도 드러나듯이, 실제 운영은 통합관제센터에 파견된 경찰관의 지휘를 받는 방식이다. 통합관제센터 규정 제11조 제3항은 “경찰서장은 방범용 영상정보처리기기의 영상정보자원 관리 및 각종 사건 사고의 신속한 대응을 위해 소속기관의 경찰공무원을 통합관제센터에 근무하게 하여야 하며 방범용 영상정보처리기기의 설치 관리 및 유지보수에 필요한 예산을 지방자치단체에 지원하여야 한다”고 규정하고 있는데, 실제 운영에 있어서는 관제요원의 선발·교육과 관리를 경찰서에서 담당하는 경우가 많을 뿐만 아니라, 센터에 파견된 경찰관이 관제요원을 지휘·감독하는 방식으로 운영되고 있다.

게다가 통합관제센터는 범죄 및 재난·재해 발생 등 긴급상황 시 유관기관과 연계하여 신속한 합동대응이 가능하도록 해야 한다는 규정(통합관제센터 규정 제13조 제2항)에 따라 경찰서, 소방서, 교통정보센터, 재난관제실 등 유관기관에 영상정보의 실시간 전송을 위한 네트워크를 구축하고 해당 기관의 운영자의 접속권한을 부여하고 있다.³⁰⁾ 이와 같은 통합관제센터의 운영구조로 볼 때, 범죄나 기타 긴급상황이 발생했다고 인정되는 경우에는 관련 영상정보는 실시간으로 각 경찰관서에 제공된다.

이처럼 사실상 경찰의 지휘 하에 통합관제센터에 모든 영상정보처리기기의 데이터가 집적되고 실시간으로 통합관리되는 방식이 과연 정당화될 수 있는가는 심히 의심스럽다. 이렇게 되면 경찰은 관할구역 내의 거의 모든 영상정보처리기기를 장악하게 된다. 통합관제센터에 상주하는 경찰관은 각각의 영상정보처리기기에 대해서는 제3자의 지위를 가지는 것으로 볼 수 있는데, 제3자인 경찰관이 통합관제센터 내의 모든 영상정보처리기기를 들여다볼 수 있다는 것은 현행 개인정보보호법상 근거가 없을 뿐만 아니라, 정보집적으로 인한 오남용의 문제라든가, 집회시위에 대한 감시 또는 특정 개인에 대한 집중감시의 도구로 이용될 수 있는 위험성이 커진다는 문제도 도사리고 있다. 영상정보처리기기의 설치목적 자체가 매우 추상적이고 모호하게 규정되어 있음을 전제로 할 때, ‘다목적용’ - 이는 목적규정을 무의미하게 만든다 - 으로 통합된 영상정보처리기기들에 대하여 경찰이 아무런 법치주의적 제약 없이 경찰 편의에 따라 이용할 수 있다는 점에서 통합관제센터에 대한 경찰지배의 문제는 경찰감시권력의 제도적 폭력을 용인하는 것이다. 따라서 통합관제센터의 문제는 단순히 법적 근거의 차원에서 논의될 성질의 것이 아니라, 시민사회 전반에 대한 ‘브레이크 없는 경찰감시’를 용인할 수 있는가 하는 인권법적 근본의 문제 차원에 놓여 있다. 필자의 생각엔, 통합관제센터는 개인정보보호법 제25조 제1항의 설치목적 규정이 지닌 모호성, 광범위성, 추상성을 기반으로 하여 구상되었고 또 그러한 조건 하에서만 기능할 수 있는 것인데, 바로 통합관제센터가 서 있는 그와 같은 법정정책적 기반 자체는 청산되어야 할 조건이다.

III. 개선방안에 관한 논의

1. 목적구속의 원칙 및 비례성원칙에 비추어

1) 영상정보의 종류와 기본권침해 강도에 따른 요건의 차등화

(1) 필자가 보기에, 영상정보처리기기의 설치·운영에 관하여 포괄적이고 추상적인 개념 수준에서

처리기기의 통합·연계), 제10조9전담부서) 등 규정 참조.

30) 지방자치단체 영상정보처리기기 통합관제센터 구축 및 운영규정 해설서, 36면에서는 연계서비스의 내용으로 “유관기관에 영상연동을 위한 네트워크 연동 및 운영자 PC 접속권한 추가”를 명시하고 있다.

설치목적은 나열하는 식의 현행 개인정보보호법제는 기본권제한 입법으로서의 기본적인 정당성조차 인정받기 어렵다. 영상정보처리기기에 의한 감시는 개인정보자기결정권에 대한 침해의 강도 면에서 다른 개인정보의 경우보다 그 강도가 비교적 높은 수준이며, 불특정 다수인의 개인영상정보가 수집된다는 점에서도 그러하다. 이러한 기본권침해의 강도를 고려한다면, 개인정보보호법 제25조 제1항에 설치목적은 나열했다고 해서 영상정보처리기기를 통한 모든 영상정보의 수집·이용을 정당화할 수는 없다.³¹⁾

우선은 영상정보처리기기의 설치목적은 보다 구체적으로 세분화할 필요가 있으며, 이에 따라 영상정보의 수집·이용의 허용요건, 설치될 영상정보처리기기의 종류와 기능(예컨대, 줌인기능 및 회전기능의 허용 여부), 설치장소 등을 차등화해서 규율하는 방향으로 나아가야 한다.

(2) ‘시설의 안전’이나 ‘화재예방’을 목적으로 하여 영상정보처리기기를 설치하는 경우에는 누군가가 권한없이 시설에 접근하고자 하는 위험이 감지될 때 시설경비 담당자가 즉시 출동할 수 있을 정도면 충분하기 때문에 이를 위하여 고해상도의 카메라라든가 줌인 및 회전기능이 부가된 카메라가 설치되어야 할 이유는 없다. 이 경우에는 영상정보처리기기의 촬영범위도 ‘필요한 최소한도’ 즉, 그 인근을 통행하는 불특정 다수의 사람의 영상정보가 수집되는 것을 최대한 피하도록 하는 규정도 두어야 할 것이다.

(3) 반면에, 방법용, 즉 ‘범죄예방’을 목적으로 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치하는 것에 대해서는 보다 세밀한 검토가 필요하다.

첫째, 설치주체에서 사인을 제외하는 것이 바람직하다. 현행 개인정보보호법상으로는 공공기관 뿐만 아니라 사인도 범죄예방 목적이라면 아무런 제약없이 영상정보처리기기를 설치·운영할 수 있는데, 기본적으로 공적 장소에서의 질서유지는 개인이 아니라 경찰의 업무영역으로 귀속시키는 것이 타당하기 때문이다.³²⁾ 아울러 현재 방법용 영상정보처리기기는 지자체에서 설치하는 경우도 있고 경찰관서에서 설치하는 경우도 있는 바, 이것도 경찰로 통합하는 방안을 진지하게 검토해 보았으면 한다. 범죄예방은 지방자치단체의 업무라기보다는 경찰의 고유한 업무영역에 속하는 것이기 때문이기도 하거니와, 이렇게 할 때 위험예방을 위한 경찰조치가 갖는 기본권침해의 문제를 진지하게 고려하면서 그 법치주의적 타당성 요건을 보다 정밀하게 논의할 수 있기 때문이다.

둘째, 범죄예방을 목적으로 한 영상정보처리기기의 설치·운영에 대해서는 경찰법적 규율의 큰 틀 속에서 보다 엄격하고 구체적인 요건을 설정하도록 해야 한다. 통상 방법용으로 설치된 영상정보처리기기의 경우에는 개인식별성이 높은 기술적 수단(고해상, 줌인, 회전기능 등)을 채택해야 할 현실적인 필요가 인정될 수 있을 것이다. 이것은 가장 높은 수준의 기본권침해를 수반하는 것인 만큼, 이에 상응하여 설치목적은 “중대한 공익적 필요”가 있는 경우로 한정해야 할 것이며, 그 요건에는 비례성원칙도 반영되어야 한다. 독일의 규정례 하나를 소개하면, 베를린의 “공공의 안전과 질서유지에 관한 일반법(Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin)” 제24b조는 다수의 사람이 통행하는 공공장소에 비디오감시장치를 설치하는 것은 “중대범죄의 예방과 탐지를 위하여 필요한 경우”에 그리고 “문서로서 증명가능한 상황판

31) 정태호, 앞의 글, 177면. 정태호는 일반적인 수준에서 엄격한 목적규정을 두어야 한다고 보는 듯하다 : “CCTV 설치를 정당화할 수 있는 공익도 가령 생명, 신체의 안전 확보 또는 그에 대한 범죄의 예방처럼 개인정보자기결권의 의의 및 비중, 제한의 정도에 상응하는 비중을 갖는 것이어야 한다.”

32) 시민들이 어떤 목적에서 CCTV를 설치하는 것과 경찰작용의 일환으로 경찰이 영상정보처리기기를 통하여 감시업무를 수행하는 것은 도저히 같은 차원에서 놓고 논할 성질의 것이 아니다.

단에 비추어 그러한 비디오감시를 위한 충분한 계기가 존재하는 경우” 라고 규정하고 있다.

2) 경찰의 영상정보처리기기 운영과 감시에 관한 보다 엄격한 법적 근거와 기준 마련 필요

(1) 현재의 법상황은 경찰이 스스로 설치·운영하는 영상정보처리기기는 물론이고 공공기관이 설치·운영하는 모든 영상정보처리기기의 정보까지도 사실상 무제한적으로 수집·이용할 수 있다고 말해도 과언이 아니다. ‘수사상 필요’라는 개인정보보호법 제18조 제2항 제7호의 규정, 그리고 ‘치안정보의 수집’이라는 식의 개괄적인 규정만이 존재할 뿐이어서 이러한 규정만으로는 경찰의 개인영상정보 이용에 대하여 법치주의적 통제를 실질화할 수 없기 때문이다.

무엇보다 개인정보보호법 제25조 제1항은 경찰의 영상정보의 수집·이용이 경찰권 발동의 하나라는 점을 온전하게 반영하지 못하고 있다. 개인정보보호법의 그 규정은 단지 개인정보처리자로서의 일반적인 설치목적에 포괄적으로 규정한 것에 불과하다. 경찰이 방법용으로 영상정보처리기기를 운영하는 것은 뭐니뭐니해도 기본권을 제한하는 경찰권 발동이라는데 그 본질이 있다. 따라서 개인정보보호법 제25조 제1항은 경찰의 영상정보처리기기 설치·운영을 통째로 근거지워주는 규정으로 보기 어렵다. 그 규정은 매우 추상적이고 모호하여 경찰의 영상정보 수집이 어떤 요건 하에서 그리고 어느 범위에서 허용되는지를 도저히 가늠할 수 없을 뿐만 아니라, 무엇보다도 개인정보의 수집 및 처리는 단순히 공공기관의 업무수행을 위한 ‘부대업무’가 아니라 기본권침해적 공권력작용이기 때문에 그 자체가 독자적인 법적 근거를 지니는 권력작용으로 통제되어야 한다는 법치주의적 요청을 완전히 무시하는 규정이기 때문이다.

(2) 그렇다면 경찰권 행사로서의 성격을 지니고 있는 경찰의 비디오감시에 대해 보다 명확한 법률 규정을 둔다고 할 때³³⁾ 경찰활동의 일환으로 개인정보의 수집과 처리는 어떤 조건 하에서 정당화될 수 있으며 그 범위와 한계는 어디까지인가의 문제가 중요하다.

경찰권발동의 근거가 되는 위험 개념에 대해서는 구체적 위험과 추상적 위험의 개념을 구별하는 것이 일반적이다.³⁴⁾ 여기에서 구체적 위험이란 법익에 대한 손상이 개연성의 정도로 현실적으로 예견되는 경우를 말하며, 추상적 위험이란 현실적인 위험에 대한 예측 및 개연성의 요소를 필요로 하지 않고 단지 ‘관념적으로 형성된 일반적인 사정에 근거한 위험’을 의미할 뿐이라는 점에서 차이가 있다. 일반론으로 말하면, 위험방지를 위한 경찰의 예방적 작용은 원칙적으로 구체적 위험의 방지를 요건으로 해서 정당화되어야 한다는 것이 전통적인 법치주의 명제였다.³⁵⁾ 실제 우리의 경찰관직무집행법상 경찰의 권리침해적 작용의 개별적 수권규정이라 할 수 있는 ‘보호조치’(제4조), ‘위험발생의 방지’(제5조), ‘범죄의 예방과 제지’(제6조) 등은 경찰권 행사의 근거가 되는 요건을 설정함에 있어 구체적이고 현실적인 법익침해의 위험을 상정하고 있다. 이처럼 경찰의 예방적 활동이 시민의 권리를 침해하는 속성을 지닌 경우에 ‘구체적 위험’을 요건으로 해야 한다는 점은 과잉금지원칙 내지 경찰비례의 원칙에 의하여 요구되는 것이다.

그러나 오늘날 경찰국가화 경향이 강화되는 가운데 ‘구체적 위험’이 존재하는 경우에 한하여

33) 그러한 법규정은 경찰관직무집행법에 둘 수도 있고 개인정보보호법에 둘 수도 있을 것이다.

34) 독일의 위험 개념에 관한 논의에 대해서는, 김성태, “예방적 경찰작용에서의 추상적 위험·구체적 위험”, 행정법연구 제9호, 2003, 251면 이하 ; 이호용/김종세, “경찰권 발동의 근거로서 ‘위험’ 개념과 양태”, 한국공안행정학회보 제19호, 2005, 426-427면 참조.

35) 김성태, 앞의 글, 268면. 이러한 해석은 일반수권조항에 의하는 경우건 개별적 수권조항에 의하는 경우건 동일하다고 한다.

경찰권 발동이 정당화된다는 고전적인 제한법리는 온전하게 관철되지 못하고 있는 상황이다. 독일 경찰법에서 자주 등장하는 개념인 “예방적 범죄투쟁”이라든가 “위험방지를 위한 준비”는 구체적 위협의 전단계에서, 즉 ‘추상적 위협’만을 근거로 하여 경찰권 발동을 정당화한다. 그 핵심에는 경찰의 개인정보수집활동이 있다. 독일 작센주 헌법재판소는 1996년 개인정보수집에 관한 작센주 경찰법의 규정과 관련하여 개인정보자기결정권에 대한 침해는 구체적인 위험 요건에 구속되지 않는다고 결정했다.³⁶⁾

더구나 일정한 장소에 지속성을 가지는 영상정보처리기의 특성상 경찰이 영상정보처리기를 설치·운영하는 것에 대하여 범죄행위가 목전에 임박한 경우라든가 시민의 생명·신체의 안전이 급박한 위험에 처한 경우라든가 하는 식의 ‘구체적 위험’ 요건이 반드시 필요하다는 논리는 성립되기 어렵다. ‘구체적 위험’이라는 전통적인 경찰권 발동의 요건을 고집한다면 경찰의 영상정보처리기 설치·운영은 정당화될 수 없다. 결국 방법용 CCTV의 존재를 어쩔거나 승인할 수밖에 없다면, 그것을 기초지우는 법치주의적 요건은 ‘추상적 위험’의 논리에 근거할 수밖에 없다.

다만, 그렇더라도 경찰권 발동의 요건인 위험 개념이 추상화되면 될수록 그 위험 개념은 더 이상 법치국가적 통제기능을 수행하기에는 무력한 개념이 된다는 점을 지적하는 것이 매우 중요하다. 추상적 위험은 사실상 경찰의 경험과 직관에 의하여 쉽게 인정될 수 있기 때문이다. 앞서 언급한 베를린의 “공공의 안전과 질서유지에 관한 일반법” 제24b조의 규정처럼, “합리적 상황판단의 근거”가 필요하다는 식의 규정은 그래서 보완적 역할을 할 수 있다.

3) 경찰이 제3자로서 다른 공공기관으로부터 개인영상정보를 제공받는 경우 ‘구체적 위험’ 요건 필요

개인정보보호법은 범죄의 수사에 필요한 경우 공공기관이 수집·보유한 개인정보의 목적외 이용을 광범위하게 허용하고 있다. 개인영상정보의 경우에도 경찰이 범죄수사에 필요하다는 소명만 하면 사실상 다른 공공기관이 수집·보유한 영상정보를 사실상 별다른 제약 없이 이용할 수 있는 것이 현실이다. 개인정보자기결정권 보호라는 관점에서 볼 때, 이러한 범상황은 커다란 문제를 안고 있음은 앞에서 언급한 바와 같다.

이에 대한 개선방안을 논함에 있어서는 경찰이 개인정보를 제공받기 위한 요건으로 - ‘수사’와 ‘위험방지’ 업무 모두에서 - 전통적인 ‘구체적 위험’의 요건에 입각하는 입법태도가 바람직하다. ‘수사’를 위하여 개인정보를 제공받을 필요가 있는 경우에 대해서는, 형사소송법에 이를 위한 별도의 규정을 마련하여 범죄혐의의 상당한 이유 등 허용요건을 엄격하게 규정하고 절차상으로는 법원의 영장을 발부받도록 영장주의 규정을 두도록 해야 한다. 그리고 경찰이 위험방지 업무를 위하여 다른 공공기관이 수집·보유한 개인영상정보를 제공받는 것에 관해서는, 테러나 마약범죄, 조직범죄, 강력범죄 등 중대한 범죄에 한하여, 그리고 그러한 범죄실행의 ‘구체적 위험’이 존재하는 경우에 한하여 엄격한 범위에서 허용하는 방향으로 나아가야 한다. ‘구체적 위험’의 요건은 “사실로써” 증명되어야 함은 물론이다.

4) 집회시위에 대한 감시의 금지

평화적인 집회의 자유가 헌법적 보호를 받는다는 것은 자명한 명제이다. 이는 평화적인 집회에

36) SächsVerfG, Urt. v. 14. 5. 1996, JZ 1996, 957면 이하.

대해서 국가권력에 의한 어떠한 형태의 집회방해행위도 허용되지 않는다는 의미이다. 헌법재판소 역시 집회의 자유로 보호되는 것은 평화적인 집회라는 점을 천명하면서, “집회의 자유는 집회에 참가하지 못하게 하는 국가의 강제를 금지할 뿐 아니라, 예컨대 집회장소로의 여행을 방해하거나, 집회장소로부터 귀가하는 것을 방해하거나, 집회참가자에 대한 검문의 방법으로 시간을 지연시킴으로써 집회장소에 접근하는 것을 방해하거나, 국가가 개인의 집회참가행위를 감시하고 그에 관한 정보를 수집함으로써 집회에 참가하고자 하는 자로 하여금 불이익을 두려워하여 미리 집회참가를 포기하도록 집회참가의사를 약화시키는 것 등 집회의 자유행사에 영향을 미치는 모든 조치를 금지한다.” 고 판시한 바 있다.³⁷⁾

헌법재판소의 판시취지에서도 분명하게 드러난 것처럼, 평화적인 집회시위에 대한 경찰의 감시는 허용될 수 없다. 이를 허용하면, 경찰감시로 인한 집회시위의 자유에 대한 위축을 제도적으로 용인하는, 대단히 위험한 결과에 이르게 된다. 정태호는 그래서 “감시공간에서 집회가 개최되는 동안에는 CCTV 가동을 중단” 할 것을 제안하기도 하였다.³⁸⁾

2. 통합관제센터는 과연 필요한가

2013.12.6. 강기운 의원이 대표발의한 「공공기관의 영상정보처리기기 설치 및 관리에 관한 법률안」³⁹⁾은 개인정보보호법과는 별개로 공공기관의 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 특별법을 제정하는 내용을 담고 있는데, 이 법률안에는 통합관제센터의 설치·운영에 관한 근거규정도 들어 있다. 법률안 제10조는 아래와 같이 규정하고 있다.⁴⁰⁾

제10조(통합관제센터의 설치) ① 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 장은 관할 구역 안에 공공기관이 설치·운영하는 영상정보처리기기의 효율적인 운영 및 관제를 위하여 통합관제센터를 설치하여야 한다.

② 시·군·구의 장은 다른 공공기관이 설치·운영하는 영상정보처리기기의 통합관제를 위하여는 해당 공공기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 장은 통합관제 목적에 필요한 범위에서 최소한의 영상정보만을 처리하여야 한다.

③ 통합관제센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 영상정보처리기기의 연계·통합 및 관제
2. 재난예방, 범죄예방 등을 위하여 필요한 영상정보의 수집 및 관리
3. 영상정보처리기기의 통합관제 장비 및 시스템 유지관리
4. 유관기관과의 합동대응을 위한 비상대응체계 구축
5. 영상정보의 유출 및 오용·남용 방지를 위한 내부통제시스템 구축
6. 그 밖에 통합관제센터 운영에 필요한 사항으로서 안전행정부령으로 정하는 사항

④ 시·군·구의 장은 제1항에 따라 통합관제센터를 설치하는 경우에는 개별 영상정보처리기기에서 촬영한 영상정보를 통합관제센터로 전송할 수 있도록 통합·연계하여야 한다.

37) 헌재 2003.10.30. 선고 200헌바67 등.

38) 정태호, 앞의 글, 178면.

39) 의안번호 19-8376호.

40) 법률안에서는 그 외에 통합관제센터의 운영·관리지침을 마련할 것(제11조), 전담부서의 지정, 경찰관의 파견근무 등 통합관제센터의 운영에 관한 사항(제12조), 관제요원의 교육(제13조), 통합관제센터의 보안유지(제14조), 영상정보처리기기 운영위원회의 설치(제15조) 등에 관하여 규정하고 있다.

⑤ 그 밖에 통합관제센터의 설치 기준, 통합·연계 대상 영상정보처리기기의 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

앞서 언급한 것처럼, 통합관제센터는 서로 다른 목적에서 설치·운영되어야 할 영상정보처리기기를 통합해 버림으로써 목적구축의 원칙을 무력화시킨다. 뿐만 아니라, 경찰관의 실시간 관제 실시를 통해 사실상 개인영상정보가 경찰에 무제한적으로 제공되는 구조를 취하고 있음으로 인해 개인정보 보호를 위하여 정립된 목적외 이용 및 제3자 제공의 제한기준도 허물어뜨린다. 통합관제센터의 이러한 운영은 기본권 제한의 법리에 근거한 개인영상정보 보호원칙들을 완전히 무시해 버리는 것이다.

통합관제센터의 이러한 문제점은 위와 같은 법률안을 통해 그 설치의 법적 근거를 만든다고 해서 해소될 성질의 것이 아니다. 오히려 “각종 범죄예방과 치안유지, 생활안전 업무 등 필요한 모든 상황조치를 합동으로 하며, 각종 재난재해가 발생할 경우 재난재해용 CCTV는 물론 주변에 다른 목적으로 설치한 CCTV를 활용하여 상황을 모니터링하고 신속하게 대응함으로써 주민의 생활 안전을 확보” 한다는 통합관제센터의 설치목적은 애당초 법치주의적 관점에서 용인될 수 없는 것이었다고 보는게 정확하다.

CCTV에 관한 한, 아무런 법적 근거가 없는 상황에서 먼저 공공기관을 중심으로 CCTV의 설치가 보편화되고, 그리고 난 연후에야 뒤늦게 법제 정비에 착수하는 식의 역사가 반복되어 왔다. 공공기관에서 CCTV를 설치·운영하는 것에 대하여 국가인권위원회가 2004년 권고결정에서 CCTV의 법적 근거 및 설치·운영의 세부기준을 법률에 마련할 것을 권고하였고,⁴¹⁾ 이에 따라 2007년 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률을 개정하여 CCTV 감시에 관한 근거규정을 도입하였음은 주지의 사실이다. 이런 안 좋은 선례는 행형의 영역에서도 반복되었다. 2004년경부터 구금시설 실무에서는 CCTV에 의한 감시가 급속도로 확산되어 이미 2006년 경에는 전국의 모든 구금시설에서 CCTV 감시가 적용되고 있었지만, 당시에는 행형법에 전자감시에 관한 법적 근거가 없는 상황이었다. 국가인권위원회는 구금시설에서의 CCTV 감시는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권(헌법 제10조), 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조) 등 기본권에 대한 침해로 동반한다는 점을 지적하면서 구금시설 내 CCTV의 설치와 운영에 관하여 법적 근거를 마련할 것을 권고하였고,⁴²⁾ 2007년 행정법 개정시 구금시설에서 계호를 위하여 전자장비를 사용할 수 있는 근거규정을 처음으로 마련하였다.⁴³⁾ 이제 통합관제센터의 구축을 둘러싸고 또다시 위와 같은 반인권적 논의행태를 반복하는 것은 아닌지...

그런 식의 논의구조는 과감하게 청산되어야 한다. 그러므로 이미 전국적으로 대부분의 지방자치단체에서 통합관제센터가 설치되어 운영 중이라거나 이를 위해 막대한 예산이 투입되었다는 것이 통합관제센터 구축의 인권법적 정당성을 검토하는데 전제되어서는 안 된다.

IV. 맺음말

이 글은 공공기관이 설치·운영하는 영상정보처리기와 그것에서 생산되는 개인영상정보의 수

41) 국가인권위원회, “공공기관의 무인단속장비의 설치·운영 관련 정책권고”, 2004.4.19.

42) 국가인권위원회, 2004.10.12. 03진인971.833.5806 병합결정.

43) 이러한 경과 및 구금시설 내 CCTV 감시의 문제점에 대해서는, 이호중, “수용자의 권리제한 : 보안조치와 징벌”, 형사정책 제18권 제1호, 2006, 122면 이하 참조.

집·이용의 문제에 초점을 두었다. CCTV가 급격하게 확산되는 가운데, 개인영상정보의 수집·처리에 있어서 발생하는 인권법적 문제지대와 쟁점을 살펴보고, 특히 안전행정부가 주도하는 통합관제센터의 구축에 대하여 비판적으로 고찰하였다.

CCTV 없는 세상에 살기를 꿈꾸는 것은 불가능한 것은 아닐지라도 상당히 비현실적인 것으로 보이는 것은 사실이다. 그럼에도, 불특정 다수인의 개인영상정보가 사실상 아무런 요건의 제약 없이 무차별적으로 수집·이용되고 있는 현실을 비판적으로 직시하는 것은 매우 중요하다. 국가의 감시권력의 팽창에 직면하여 우리가 할 수 있는 최선은 아마도 감시권력을 최대한 축소하고 그것을 시민들의 민주주의적, 법치주의적 통제 아래로 가져오는 길뿐이 아닌가 생각한다. 이 글이 그러한 방향의 단초가 되기를 기대한다.