

쌍방향 케이블 TV 와 개인정보의 법적보호

- 선진명국의 동향 및 입법에 -

이 상 식

종합유선방송위원회 연구위원

I. 문제의 제기

케이블 TV 가 지난 5 월부터 유료방송을 시작하였다. 현재는 케이블 TV 가 방송으로 기능하고 있지만, 머지않아 케이블은 방송과 통신의 기능을 동시에 수행할 것으로 예상된다. 오는 10 월부터 시작될 홈쇼핑 채널에 이어 홈뱅킹, 원격검침, 방법, 방재 등의 통신 기능이 케이블 TV 에 추가되면, 방송에 역점을 두고 있는 현행 케이블 TV 의 법과 제도에 있어 일대 재정비가 불가피할 것으로 보인다.

Everett Rogers 는 커뮤니케이션 연구는 「인식론적인 전환점」에서 있다고 말하였다. 그는 커뮤니케이션학에 있어 인식론적인 혁명을 추진하는 것은 새로운 커뮤니케이션 기술의 쌍방향성이라고 보았다.¹⁾ 쌍방향 기술로 인해 정보화 시대에 있어 많은 윤리적인 문제를 낳을 것으로 예상된다. 예를 들면, 정보기술에 대한 형평한 접근권의 보장, 정보의 과잉, 프라이버시, 기술에 의해 초래된 실업 문제 등이 그것이다.

본 연구는 쌍방향 케이블 TV 의 도입에 따른 인간의 기본권 중 개인의 프라이버시 문제에 초점을 맞추고자 한다. 즉 쌍방향성을 지닌 새로운 매체가 개인의 프라이버시를 어떻게 침해하는지에 대한 외국의 사례를 살펴보고, 프라이버시 권리가 어떻게 보호될 수 있을 것인지에 대해 외국의 입법예들을 고찰하여, 우리나라에서 바람직한 정책의 방향을 제시하고자 한다.

쌍방향 케이블 TV 의 특성은 케이블 TV 와 컴퓨터가 융합된다는 사실이다. 프라이버시 침해와 관련한 윤리적 문제도 케이블 TV 와 컴퓨터가 융합이 되면서, 컴퓨터 데이터 뱅크, 컴퓨터 은행업무처리, 쇼핑 등이 가능해지고, 저장되어 있는 개인의 정보를 타인들이 검색하게 됨으로 인해 가능하게 된다.²⁾

하지만, 매체 발전 속도에 비해 인권을 비롯한 여러 문제에 대한 사회, 문화적인 인식의 정도는 턱없이 뒤져 있다. 그 이유는 인권의 개념이 매우 개인적인데 반해, 개인보다는 집단을 중시하는 우리 사회의 풍조에 기인된다. 프라이버시 역시 매우 개인적인 개념이다. 하지만 케이블 TV 나 컴퓨터 그리고 사진 잡지들과 같은 매체가 활성화되고 아울러, 매체간 과도한 경쟁으로 인해 이러한 문제는 심각성을 더해갈 전망이다.

II. 기술과 프라이버시

현대사회는 개인에 관한 정보를 수집하고, 이용하고 외부로 누출하는 것을 통제하기가 점차어렵도록 만들고 있다. 이것은 사회가 점점 서비스 중심으로 변화하고 있고, 정보

기술발전의 속도가 너무나 급속하기 때문이다. 이 결과, 정보관련 시장은 시민들에 관한 개인정보를 수집, 저장, 이용 그리고 유출하는 것에 의해 점점 확대되고 있다.

미국에서 1977년 「프라이버시 보호를 위한 연구위원회」가 구성되어 「정보사회에서 개인 프라이버시」(Personal Privacy in an Information Society)라는 보고서를 제출하였는데,³⁾ 동 위원회는 개인의 자료보관에 대한 일반적인 특징을 다음과 같이 기술하고 있다.

첫째, 특정 기관은 개인에 관한 정보를 기관과의 관계 유지를 위해 보관하기도 하지만, 다른 목적들, 예를 들면 정부와 같은 기관이 개인의 행위를 통제하기 위해 개인자료를 지니고 있다.

둘째, 신용이나 재정분야에서 개인 신상정보를 추적 하는 경향이 심해지고 있다.

셋째, 개인에 관한 보다 많은 기록들이 기관들에 의해 수집, 보관, 발표되는데, 그러한 기관과 개인은 직접적인 관계가 없지만 그러한 자료들이 개인의 인생을 결정하기도 한다.

넷째, 대부분의 기록을 보유하고 있는 기관들은 개인들로부터 수집한 정보의 진위여부를 확인하기 위해 다른 기관들에 자문을 구한다.

다섯째, 법이나 기술은 개인에 대한 자료를 보유하고 있는 기관들에 대해 특정 개인의 합법적인 이익이 보호받을 수 있는 수단을 제공해주지 못하고 있다.⁴⁾

전화, 마이크, 녹음기, 카메라 등의 기술진보로 개인의 프라이버시는 점차 위협을 받아왔다. 오늘날 정보사회의 기술적인 기초는 컴퓨터와 통신장비들이다. 조직들은 오래된 문서자료 보관 체계에서 컴퓨터를 이용한 자동저장 체계로 전환함으로써 프라이버시 침해의 실질적인 위협이 증가하고 있다. 문서에 기초한 자료 보관 체계와는 달리, 컴퓨터는 적은 비용으로 방대한 분량의 개인정보를 보관할 수 있기 때문이다. 게다가, 정보검색방법에 있어 속성별 검색 예를 들면, 개인별 검색방법은 그러한 자료의 조작을 저렴한 비용으로 비교적 용이하고, 신속하게 만들어 주고 있다. 통신 기술과의 연계로 인해 컴퓨터 간에 정보의 즉각적인 전송을 가능하게 하며, 여러 곳에 흩어져 있는 컴퓨터에 저장된 개인 정보들이 중앙 컴퓨터에 동시간에 제공되어지는 기회를 만들어 준다. 한 대의 컴퓨터에 개인과 관련된 다양한 신상정보들을 모을 수 있는 능력으로 인해 개인에 관한 심리적인 특성을 파악하는 것도 가능하다.

III. 쌍방향 케이블 TV로 인한 프라이버시 위협

쌍방향 케이블 TV는 컴퓨터와 통신이 융합된 최근의 대표적인 기술이다. 쌍방향 케이블 시스템은 가입자들이 가정의 TV 수신기에 작은 콘솔(Console)을 부착함으로써 인해 케이블 시스템 운영업자들에게 다시 말하는 것이 가능하다. 이러한 시스템은 케이블 가입자들에게 매우 폭넓은 쌍방향 서비스를 제공하는 것을 가능하게 하는데, 예를 들면 페이퍼뷰(Pay Per View) 프로그램 선택, 여론 조사, 홈뱅킹, 은행 자동이체, 의료, 화재, 도난 경보 서비스나 비디오텍스 서비스등이 해당된다. 미국 FTC(the Federal Trade Commission)는 쌍방향 케이블 TV와 같은 가정매체를 통해 적어도 50가지의 서비스가 가능하다고 보았다. Westin 교수는 이러한 가능한 서비스를 8가지 유형으로 구분하였다 : 1) 홈뱅킹 2) 홈쇼핑

3) 비디오텍스와 같은 가정 정보 4) 개인이나 가정의 보안 5) 신속한 여론조사 6) 가정 학습 7) 특별한 오락 선택(options) 8) 기관의 모금운동⁵⁾ 쌍방향 케이블 TV는 많은 업무들을 가정에서 수행 가능토록 함으로써, 시간과 돈과 에너지를 절약하도록 한다. 물론 보다 많은 가정이 이러한 케이블에 가입함으로써 문화적 변화도 예상된다.

그러나 이러한 기술의 진보는 개인 프라이버시를 부당하게 침해하는 새로운 가능성을 제기하고있다. 가정 서비스를 제공받기 위해서, 케이블 가입자들은 컴퓨터가 해독할 수 있는 형태로 저장되어질 자세한 개인 정보를 케이블 시스템 운영업자들에게 제공해야 한다. 이러한 개인 정보의 일부는 케이블 가입자들이 모르는 상태에서 수집될 수도 있다. 예를 들면, 케이블 가입 가정의 보안 장치는 가입자를 포함하여 사람들의 출입에 관해 기록할 것이다. 이것은 가입자 가정의 단말기가 작동이 되지 않은 상태에서도 가능하다. 운영업자들의 컴퓨터는 케이블 가입자들의 은행 계좌나 금전 이체, 쇼핑 습관, 방송 시청 선호, 상세한 병력(medical history), 그리고 정치적 쟁점사항에 대한 개인적인 의견 정보를 영구히 보관할 수 있다. 운영업자들은 이러한 정보들을 가입자들이 원하지 않는 다양한 용도로 사용할 수 있는 것이다. 이와 관련하여 미국에서 일어난 몇가지 구체적인 사례를 살펴 본다.⁶⁾

사례 1 : Jane Doe 양은 33 세로 약 8 년간 권위있는 법률 사무소에서 근무하였다. 그녀는 케이블 여론 조사에 참여하여 보다 엄격하게 총기 사용을 규제해야 한다는 의견을 피력하였다. 총기연합은 Doe 양 회사의 주요한 고객이었다. 그들은 Doe 양의 가정에 방송하는 케이블 운영업자들로부터 여론조사결과를 구입한 후, Doe 양의 의견을 알고는 매우 화가 났다. 총기연합으로부터 전화를 받은 Doe 양이 근무하던 법률사무소는 그녀의 미래를 위협하였다.

사례 2 : Richard Roe 씨는 공장 노동자인데, 결혼 후 Richard, Jr.라는 한 자녀를 두고 있다. Roe 씨 가족은 원격의료 서비스에 가입하였고, 케이블 운영업자들에게 Richard, Jr 가 류머티스 열병을 앓았다는 병력을 알려주었다. 운영업자들은 Roe 씨가 류머티스 열병을 앓은 것으로 잘못 입력을 하였다. Roe 씨가 생명보험에 가입하려고 했을 때, 운영업자들이 보유하고 있는 그의 의료 기록들을 공표하는 것에 동의해 줄 것을 요구받았다. 이러한 기록의 부정확성 때문에 Roe 씨는 생명보험에 가입하는 것을 거부당하였다.

사례 3 : Mary Jones 양은 쌍방향 케이블 TV 를 통해 식료품을 주문하였다. 케이블 운영업자들은 지역 슈퍼마켓에 그녀의 주문을 연계시켜 주었고, 집으로 주문한 물건들이 배달되었다. 운영업자들은 통신을 이용한 그녀의 쇼핑 습관이 그녀 집을 목표로 한 광고물을 통해서 형성되었는지를 알아보기 위해서 그녀의 구매물에 관한 정보를 보관하였다. 운영업자들은 Jones 양 가족들이 A 회사 치약을 사용한다는 것을 알고, B 회사 치약의 TV 광고를 Jones 양의 가정에 전송하였다. 이 결과, Jones 양 가족은 브랜드를 바꾸게 되었다. B 치약회사는 운영업자에게 Jones 양 가정에 B 회사 치약 광고를 보내도록 하였고 광고비를 지불하였던 것이다.

첫 번째나 세 번째 예에서 분명히 나타났듯이,케이블 시스템 운영업자들은 가입자들에 대한 신상정보를 누출함으로 인해 이익을 보았다. 그러나 경우에 따라서는 정보가 수집된 목적과는 달리 내부적으로 정보를 이용하거나, 심지어는 정보를 누출하지 않고서도 이익을

챙길 수 있다. 세 번째 사례는 케이블 가입자들의 프라이버시에 심각한 위협을 가할 수 있다. 즉 개인 가입자들에 관해 컴퓨터에 내장된 정보나, 고도의 기술적인 인구통계학적 정보를 수집하여, 기묘한 마케팅 기법으로 접근할 수 있는 것이다. 쌍방향 케이블의 프로그램이나 광고내용을 변조할 수도 있고, 다른 회사들이 가입자들을 목표로 하여 전화, 우편, 방문을 통한 판촉 활동을 전개할 수 있기 때문이다.

케이블 가입자들의 구매행위는 케이블 매체를 통한 「목표성 광고」(targeted advertising)에 의해 조작될 수 있다.

그런데 이 경우 개인의 정보를 케이블 사업자들이 누출하지 않고도 이루어질 수 있다. 즉 케이블 가입자들의 프라이버시에 가장 심각한 위협은 케이블 사업자들이 개인 정보를 누출하는 것이라기 보다는 내부적으로 개인정보를 오용할 경우에 발생할 수도 있는 것이다.

목표성 광고를 통해 가입자들을 조종할 잠재적가능성은 케이블을 통해 전달되는 프로그램과 광고의 경계를 모호하게 함으로써 이루어질 수도 있다. 소위

「인포머셜」(informercial)이라는 새로운 광고 형태는 프로그램과 광고가 구분하기 어려운 경우를 지칭한다. 그런데 케이블 가입자들이 「순수한 프로그램」을 보는 것이 아니라, 인포머셜을 보고 있다고 케이블 사업자들이 공지할 의무를 현행법에서는 규정하고 있지 않다.

쌍방향 케이블은 개인적인 프라이버시뿐만 아니라 집단적인 프라이버시에도 위협을 가하고 있다. 왜냐하면, 케이블 사업자들은 쌍방향 케이블을 이용하는 특정 집단에 관한 정보도 수집, 이용하고 있기 때문이다. 여기서 집단이란 개별 가구정도로 적은 것일 수도 있다. 독서 형태, 방송시청 형태, 은행이나 전자쇼핑과 관련된 정보는 사업가나 정치홍보 전문가들이 고객들의 심리를 파고들 수 있는 강력한 도구가 된다. 쌍방향 케이블 TV의 컴퓨터에 의해 수집된 정보가 센서스 자료들과 잘 보완이 된다면, 판매자들의 입장에서는 그들이 목표로 하는 고객에게 보다 세련된 방법으로 접근할 수 있게 되는 것이다.

IV. 현행법의 한계

대부분의 선진국가에서는 개인정보보호법을 제정하여 시행하고 있다. 1973년에는 스웨덴이데이터법을 최초로 제정하였고, 1974년에는 미 국이 연방 프라이버시법을 제정했고, 1977년에는 서독이 연방데이터보호법을 만들었고, 1978년에는 프랑스가 정보처리, 축적 및 자유에 관한 법률을 제정했고, 영국은 1984년에 데이터보호법을 만들었고, 미국은 1986년에 전자통신 프라이버시 법을 만들었고, 1987년에는 핀랜드가 개인데이터파일에 관한 법률을 제정했고, 일본은 1988년에 행정기관이 보유하는 전자계산기처리에 빠른 개인정보의 보호에 관한 법률을 제정하였다.

프라이버시권은 헌법에서 보장하는 기본권이다. 우리 헌법 제 17 조에서는 1987년에 새로이 「모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다」라는 규정을 두어 개별적 기본권의 위상을 분명히 하고 있다. 이러한 헌법이념의 공적부문에서 구체화되어 법률로 나타난 것이 「개인정보보호법」의 제정이다. 「공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공업무의 적정한

수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호」하기 위하여 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 일명 「개인정보보호법」이 1994년 1월 7일에 제정되어 1995년 1월부터 효력을 발휘하고 있다.

동 법의 한계점은 그 규율 대상인 정보가 「공공기관」이 「컴퓨터」에 의하여 처리하는 개인정보에 한한다는 점이다. 따라서 「사적기관」이 케이블 TV를 통해 처리하는 개인정보에 동 법을 적용하는데는 한계가 존재한다.

예컨대, 재벌기업의 정보관리실, 언론기관, 정보용역회사 등은 엄청난 양의 국민 개개인에 관한 정보를 집적, 유통시키고 있지만, 이 법의 규율대상이 아니다. 1994년 세상을 놀라게 한 이른바 「지존파 일당」이 백화점 신용카드 고객의 거래정보를 입수하여 이를 범행에 악용하려 하였으나, 거래정보의 누출에 따른 법적 규제는 개인정보보호법의 규율대상이 아니다.⁷⁾ 이에 앞으로 사적 부문에 의해 처리되는 개인정보에 대해서도 이 법의 적용범위를 확대하거나 아니면 새로운 법제정의 필요성이 제기되고 있다.⁸⁾

이는 정보처리 주체의 범위에 관한 문제로서, 그 주된 논점은 정보처리 주체의 범주에 공적 부문만을 넣을 것인가 아니면 사적 부문까지 포함시킬 것인가 하는 문제와, 공적 부문 또한 사적부문에 있어서도 그 포함범위를 어느 정도로 할 것인가 하는 문제이다. 이것은 개인의 프라이버시권과 경제적 자유의 충돌, 국가 권력에 의한 민간활동의 통제, 감시의 확대 등 많은 복합적인 문제점을 내포한 것으로서, 보호법 제정에 있어서 매우 신중을 요하는 사항중의 하나이다.⁹⁾

정보처리자의 범위에 관한 외국의 입법에는 매우 다양하다. 입법태도는 크게 공적 부문만을 인정하는 것과 사적 부문까지 인정하는 것이 있는데, 공적 부문만을 인정하는 입법례는 다시 1) 행정기관만을 그 적용대상으로 하는 경우(일본), 2) 행정기관 외에 정부투자기관을 포함하는 경우(미국)로 나누어진다. 그리고 공적 부문외에 사적 부문을 포함하는 입법례는 정보처리의 규제정도에 있어서 3) 공적 부문과 차이를 두지 않는 경우와(스웨덴, 영국), 4) 차이를 두는 경우(서독, 프랑스, 오스트리아, 덴마크)로 나눌 수 있다.¹⁰⁾ 민간기업과 공공기관을 구별하여 별도로 규율하는 미국과 일본의 세그먼트 방식과, 구분하지 않고 아울러 규율하는 유럽의 옴니버스 방식중에서 김철수 교수는 옴니버스 방식이 필요하다고 주장한 바 있다. 그 이유는 구분할 경우 이중의 힘이 든다는 것이었다.¹¹⁾ 그러나 1994년 제정된 개인정보보호법은 세그먼트 방식을 취하고 있지만, 아직 민간기업을 규율하기 위한 법이 제정되지 않았기 때문에 온전한 세그먼트 방식이라고 보기도 힘들다.

둘째, 이 법의 규율대상인 정보는 컴퓨터에 의하여 처리되는 정보에 한한다. 즉 수기정보나 케이블을 통한 정보는 규율대상이 아니다. 그러나 컴퓨터가 케이블과 연계될 경우에는 문제가 달라질 것이다. 동 법에서는 이러한 기술의 연계에 관한 개념 정의가 불분명하다. 케이블 TV를 규제하는 종합유선방송법에서의 규정도 불충분하다. 종합유선방송법 제 41 조(심의기준)에서 종합유선방송위원회는 헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항을 위원회 규칙으로 제정, 공표하도록 하고 있다. 이에 종합유선방송 심의규정 제 2 장 심의기준과 관련하여, 제 6 조에서는 인권과 명예를 존중할

것과, 제 7 조에서는 「종합유선방송은 공공의 이익을 위한 경우가 아니면, 개인의 사생활이나 초상권을 부당하게 침해하여서는 아니된다」라고 규정하고 있다.

그러나 이러한 규정은 선언적 의미에 그치고있다. 따라서 심의기준의 일관성이 결여되어 있고, 구체성이 결여되어 있어 한계에 당면할 것이다. 정보통신윤리를 제고하기 위해 「정보통신윤리위원회」가 구성되었고, 심의규정을 제정하여 1995년 4월 13일부터 시행되고 있다. 그러나 심의대상이 음성정보 심의와, 전기통신회선을 통한 데이터베이스에 국한되어 있어 케이블 TV는 그 적용대상에서 제외되어 있다.¹²⁾ 따라서 케이블 기술이 진보하여 프라이버시 침해에 새로운 위협으로 등장하고 있지만, 새로운 프라이버시 보호를 위한 법적 장치는 매우 미비한 상태이다. (도표 1)참조.

미국에서도 프라이버시 보호를 위한 연구위원회는 연방법이나 국가법들이 일반적으로 기록을 보유하고 있는 조직들의 개인 자료에 대해 개인의 합리적 이익을 보호하기에는 너무 약하다는 결론을 내렸다.¹³⁾ 미국 헌법에서는 프라이버시를 보호하기 위한 일반적인 법 권리를 제정해 놓았지만, 관습법(Common Law)이나 주법에서 케이블 가입자들의 프라이버시를 보호하기에는 부족하다. 개인의 프라이버시 보호법을 위배했을 경우, 다음과 같은 증거가 필요하다.

- 1) 개인이 혼자 있음을 침해
- 2) 개인을 곤경에 빠뜨릴 만한 사적인 사실을 공개적으로 누출
- 3) 공중의 눈에 특정 개인을 잘못된 시각으로 보게 만들 수 있는 퍼블리시티(publicity)
- 4) 타인의 이익을 위해 개인의 이름이나 이미지를 도용하는 경우

이상에서 두번째 유형이 쌍방향 케이블 TV에 의해 초래될 수 있는 정보 프라이버시침해와 관계된다.

이러한 침해는 정보의 누출이 「공개적」(public) -예를 들면 공적인 매체를 이용할 경우에 종종 발생한다.¹⁴⁾

1965년 이후에, 미국의 최고법원은 언론과 집회의 자유에 대한 제 1 수정헌법, 평화시에는 주인의 동의 없이 어떠한 가정이건 수색하는 것을 금지한 제 3 수정헌법, 불합리한 조사나 체포로부터 안전할 개인의 권리를 규정한 제 4 수정헌법, 헌법에 특별히 명시되지 않은 권리는 국민들이 지니고 있는 것으로 보는 원칙을 규정한 제 9 수정헌법의 「보류된 힘의 원칙」(reserved powers principle)들에서는 프라이버시 보호 권리를 내포하고 있음을 인정하였다(Griswold v. Connecticut, 1965). 그렇지만, 프라이버시에 대한 이러한 헌법의 권리는 케이블 가입자들의 프라이버시를 제한되게 보호하고 있다.¹⁵⁾

미국의 현행법은 케이블을 통해서 전송되는 개인의 정보가 불법으로 유출되는 것을 방지하기에는 부적합하다. 다만, 두개의 연방법은 전자수단을 통해 신호를 차단하는 것을 어느정도 제한하고 있다. 예를 들면, 1968년 제정된 「옴니버스 범죄 규제와 안전 거리법」(the Omnibus CrimeControl and Safe Streets Act) 제 8 장과,¹⁶⁾ 1934년 「커뮤니케이션법」(the CommunicationAct) 605 조이다.¹⁷⁾ 그렇지만 후자는 주로 지상파 방송 신호에 적용되며, 따라서 케이블 전송에는 일반적으로 적용되지 않는다.¹⁸⁾ 전자는 유선도청에 관한 연방법(the federal wiretappinglaw)인데, 무선통신의 차단에 대한 법적인 제재를 가하며, 법 집행기관들이 무선도청을 규제하고 있다.

(도표 1) 프라이버시 보호를 위한 현행 법규

관련 법규	해당 조항	내 용	비 고
헌법	제17조	사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않을 권리	
공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률	제1조	공공기관의 컴퓨터에 의해 처리되는 개인정보의 보호를 통해 국민의 권리와 이익을 보호함	공공기관이 처리하는 개인정보에 국한: 컴퓨터에 의하여 처리하는 정보에 국한
중합유선방송법	제41조	헌법의 민주적 기본질서의 유지와 인권존중에 관한 사항을 위원회 규칙으로 제정	선언적 의미에 그치고, 구체성이 결여됨
중합유선방송법 심의규정	제6조	인권과 명예를 존중할 것	구체성이 결여되어 심의하는데 애매모호하고, 일관성을 결여할 염려가 있음
	제7조	공공의 이익을 위한 경우가 아니면, 개인의 사생활이나 초상권을 부당하게 침해해서는 안됨	
통신윤리위원회 심의규정	제3조	음성정보의 사전심의, 전기통신회선을 통하여 유통되는 데이터베이스	음성정보에 국한: 전기통신회선에 케이블 TV가 포함되는지 여부가 불분명함

그렇지만, 두가지 이유로 인해 케이블전송에는 적용되지 않을 수도 있다. ¹⁹⁾ 첫째, 연방 도청법은 공중전기통신사업자(common carriers)에만 적용되는데, FCC는 케이블 시스템 운영업자들을 공중전기통신사업자의 분류에 포함시키고 있지 않다(FCC v. Midwest Video Co., 1979). 둘째, 연방 도청법은 단지 「음성 차단」(aural Interceptions)만을 금하고 있는데, 이것은 케이블 데이터 신호의 기계적인 차단은 포함되지 않을 수도 있다. ²⁰⁾

V. 케이블 가입자의 프라이버시 보호를 위한 외국사례의 검토

케이블 가입자들의 프라이버시를 보호하기 위한 법들의 불충분함을 인식하여, 미국의 정책 결정자들은 다음과 같은 네가지 측면에서 보호방법을 강구하여 왔다. ²¹⁾ 첫째, 어떤 주들은 케이블 프라이버시 법을 집행해왔고, 미국 의회는 케이블 가입자들의 프라이버시를 보호하기 위한 연방법을 고려해 왔다. 둘째, 케이블 텔레비전을 위한 11개 주 규제기관들 중 몇개 주는 케이블 프라이버시 규제를 고려해오거나 법령을 공포하였다. 셋째, 많은 지방단체들은 케이블 프랜차이즈 약관에 케이블 프라이버시 보호조항들을 포함시키고 있다.

마지막으로, 케이블 텔레비전 회사들은 케이블 가입자들의 프라이버시를 보장하기 위해 산업계의 자율적인 실천규약들을 제정하기 시작하였다. ²²⁾

미국 프라이버시 보호 연구위원회는 프라이버시 법의 기존 원칙으로 다음과 같은 8가지를 제시 하였다.

- 1) 기관이 개인의 정보를 보유하고 있을 경우, 관련 정책이나, 관행 그리고 보유체계 등에 관해 공개 하는 정책을 수립할 필요가 있다(공개성 원칙 The Openness Principle)
- 2) 개인적으로 확인할 수 있는 형태로 자료를 보관하고 있는 기관은 그 정보에 관해 당사자가정보를 열람하고 복제할 수 있는 권리를 갖도록 해야 한다.(개인접근의 원칙: The IndividualAccess Principle)

3) 자료를 보관하고 있는 기관은 그 정보에 관련된 개인이 정보의 실체를 바로잡고 수정할 수 있는 권리를 갖도록 해야 한다. (개인참여의 원칙: The Individual Participation Principle)

4) 기관이 개인에 관해 정보를 수집할 경우 정보의 형태에 제한을 두어야 한다. 아울러 그러한 정보를 수집하는 방법과 관련하여 특정한 요건을 설정할 필요가 있다.(수집제한의 원칙 TheCollection Limitation Principle)

5) 개인에 관한 정보를 보유하고 있는 기관에서 개인정보를 내부적으로 이용하는 것에도 제한을 둘 필요가 있다(이용제한 원칙 : The UseLimitation Principle)

6) 자료 보유 기관의 개인정보를 외부에 누출할 경우에도 제한을 두어야 한다. (외부누출제한 원칙 The Disclosure Limitation Principle)

7) 자료 보유 기관은 합리적이고 적절한 정보관리 정책을 수립하고 관행을 확립할 책임을 져야 한다. 따라서 개인 정보의 수집, 관리, 이용과 배포가 필요하며 합법적이고, 정보 자체가 최근의 것이며 정확하도록 해야 한다. (정보관리 원칙: The Information Management Principle)

8) 자료 보유 기관은 개인 정보의 보유 정책이나 운용 시스템에 대해서 책임을 져야 한다. (책임 원칙 : The Accountability Principle) ²³⁾

국제기구인 OECD 는 1980 년 이사회 권고 형식으로 채택한 「프라이버시 보호와 개인데이터의 국제유통에 관한 지침 」에서 8 개의 원칙을 제시한바 있는데, 미국 프라이버시 연주위원회가 제시한 것과 비교하면 목적명확화의 원칙과 안전보호조치의 원칙이 보완되어 있고, 정보관리 원칙과 외부누출 제한의 원칙이 누락되어 있다. 영국 데이터보호법에서는 수집, 처리 적법성 원칙과 무기한보유금지 원칙이 특별하게 발견된다. 프라이버시 보호를 위해 각국이나 여러 기관들이 제안한 원칙들을 살펴보면, 공통적으로 발견되는 원칙들은 개인참여 원칙, 수집제한 원칙, 이용제한 원칙들이다. 그리고 책임원칙, 정보관리 원칙들이 보편성을 지니고 있다.(도표 2)참조. 따라서 우리나라에서 케이블 프라이버시 보호를 위한법을 제정할 경우, 적어도 이러한 원칙들은 반드시 포함시켜야 할 것이다.

위에서 제시한 공정한 정보관행에 대한 요건들에 덧붙여, 케이블 프라이버시에 관한 조치들은 케이블로 전송되는 개인정보의 도청을 금지해야한다. 미국의 경우 약 3 개 주-일리노이, 위스콘신, 캘리포니아-가 케이블 프라이버시 법령을 실행에 옮기고 있지만, 프라이버시 보호 연구 위원회가 제안한 기준으로 보았을 때, 결여된 부분이 많다.

3 개 주의 법중에서 가장 포괄적인 캘리포니아 케이블 프라이버시 법이 가장 부족한 부분이 많다. 첫째, 서면 동의를 받지 않고 케이블 가입자들로부터 개인적인 정보를 수집하는 것을 금지하고 있지만, 케이블 운영업자들이 개인 정보를 수집할 때 근본 취지에 어긋나게 방송사 내부적으로 개인정보를 이용하는 것은 금하고 있지 않다는 점이다. 또한 가입자들의 입장에서 정보를 제공할 때 합리적으로 기대했던 것과 달리 케이블 운영업자들이 개인정보를 활용하는 것도 금지하지 않고 있다. 둘째, 캘리포니아 케이블 프라이버시 법은 개인적인 정보를 제 3 자에게 누출하는 것을 금지하고 있지만, 개인의 정보를 회사간에 전송 하는 것을 금지하지는 않는다. 따라서 개인정보가 케이블 운영업자들과

관련된 계열사로 전송될 소지가 있는 것이다. 계열기업군(the corporatefamily) 안에서 개인적인 정보의 전송은 캘리포니아 케이블 프라이버시 법의 의미에서는

「누출」(disclosures) 이라고 보기가 어렵다는 것이다.

일리노이와 위스컨신 케이블 프라이버시 법은 캘리포니아 케이블 프라이버시 법보다 취약한 점이 많다. 캘리포니아 케이블 프라이버시 법은 케이블 가입자들에게 케이블 운영업자들이 보유하고 있는 개인정보를 열람하거나 복사할 수 있는 권리를 부여하고 있다. 그러나 일리노이나 위스컨신 케이블 프라이버시 법은 그러한 권리를 부여하지 않고 있다. 게다가, 비록 일리노이 케이블 프라이버시 법은 케이블 운영업자들이 개인 정보를 수집할 때, 케이블 가입자들의 서면 동의를 받도록 의무화하고 있지만, 그 내용은 운영업자들이 「텔레비전 시청 행위」에 관한 정보를 누출할 경우에만 해당되고 다른 개인정보를 제 3 자에게 누출할 경우에는 해당사항이 없다.²⁴⁾

요약컨대, 캘리포니아 케이블 프라이버시 법은 이용제한 원칙이나, 누출제한 원칙들은 실행에 옮기지 못하고 있다.

(도표 2) 프라이버시 보호원칙의 경향

미국 프라이버시 보호 위원회	OECD 이사회 권고	영국 데이터보호법	일본 행정부 프라이버시보호위원회
공개성 원칙	공개성 원칙	수집, 처리적법성 원칙	
개인접근 원칙	데이터이용 원칙	무기한 보유금지 원칙	
개인참여 원칙	개인참여 원칙	개인참여 원칙	개인참여 원칙
수집제한 원칙	수집제한 원칙	수집, 보유제한 원칙	수집제한 원칙
이용제한 원칙	이용제한 원칙	이용제한 원칙	이용제한 원칙
외부누출제한 원칙	목적명확화 원칙	목적명확화 원칙	
정보관리 원칙	안전보호조치 원칙	안전보호조치 원칙	정보관리 원칙
책임 원칙	책임 원칙	정보관리 원칙	책임 원칙

비슷하게 일리노이나 위스컨신 케이블 프라이버시 법들 역시 개인적인 접근이나 개인적인 참여 원칙들을 준수하고 있지 못하다. 3 개 주 모두가 공통적으로 케이블 가입자들의 집단적인 프라이버시 보호를 하고 있지 못하다는 한계점도 있다. 그러한 법들은 케이블로 전송되는 개인정보의 비합법적인 도청을 적절히 규제하지 못하는 한, 커뮤니케이션 프라이버시 보호를 하지 못하는 것이다.

일관성을 결여한 각 주의 케이블 프라이버시 법으로 인해 케이블 산업계가 감수해야 할 부담을 염려하여, 미 상원의 상업, 과학, 교통 분과위원회(the United States Senate Committee on Commerce, Science and Transportation) 는 2 년동안 입법안을 강구하였다. 그 내용은 연방정부차원에서 케이블 프라이버시 법에 관한 일관된 표준안을 만든다는 것이다. 이로 인해 보다 설득력 있는 주의 케이블 프라이버시 법을 제정할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 1983 년 케이블 프라이버시에 관해 미 상원에 법안(Senate Bill Number 66(S.66))이 제출되었다.²⁵⁾ S.66 으로 알려진 법안을 간략히 정리하면, 다음과 같은 다섯 가지 공정한 정보관행에 관한 내용을 담고 있다.

1) 케이블 운영업자들은 케이블 가입자들의 서면 동의 없이는 가입자들에 관해서 어떠한 정보도 수집할 수 없다. 가입료를 징수하기 위한 목적이거나 혹은 비합법적인 도청이 있는지 여부를 모니터하는 경우는 예외로 한다.

2) 케이블 운영업자들은 정보가 더 이상 사용되지 않을 경우에는 개인정보를 파기하여야 하며, 정보 수집의 원래 목적만을 위해서 사용하여야 한다.

3) 어떠한 케이블 운영업자들도 개인 정보를 누출해서는 안된다. 가입자들의 서면동의가 있을 경우와 합법적인 법원의 명령을 따를 경우에는 예외이다.

4) 각 케이블 사업자들은 케이블 가입자들에게 케이블 통신서비스를 제공하기 위한 협약을 맺을때, 케이블 가입자들이 S.66에 근거해서 개인의 프라이버시를 보호할 수 있는 권리가 있음을 알려 주어야 한다. 케이블 운영업자들은 보유하고 있는 정보의 속성, 위치 그리고 접근가능성에 관해 약관에서 기술하고 있어야 한다.

5) 케이블 가입자들은 케이블 운영업자들이 수집, 보관하고 있는 모든 개인정보에 대해서 합리적인 시간에 케이블 운영업자들이 지정한 장소에서 접근할 수 있어야 한다.

이상과 같은 공정한 정보 관행은 앞서 서술한 프라이버시 보호 연구위원회에 의해 제시된 8 가지 공정한 정보관행과 관련된 원칙을 수행함에 있어 많은 제한성을 지니고 있다. 예를 들면, S.66 표준 법안은 수집제한 원칙을 충족시키지 못할 것으로 예상된다. 현행법상 케이블 운영업자들이 가입자들이 원하는 케이블 서비스를 제공하기 위해서 필요한 개인적인 정보만을 수집할 것을 제한하는 규정은 없다. 개인정보를 수집함에 있어 정보의 유형을 제한하는 규정도 없을 뿐만 아니라, 개인적 정보가 수집되는 방법에 대한 제한도 불충분하게 이루어지고 있다. 비록 S.66은 가입자들의 사전 서면 동의 없이 개인 정보를 수집하는 것을 금지하고 있지만, 가입자들의 동의가 자발적이어야 한다는 것을 규정하는 조항도 보이지 않는다. S.66은 사업자들이 케이블 가입자들에게 보관하고 있는 정보에 관해 알려줄 것을 요구하고 있지만, 사업자들이 보유하고 있는 모든 정보의 이용을 구체적으로 규정할 것까지는 요구하고 있지 않다.

S.66은 이용제한 원칙을 충족시키기에도 한계가 있다. 비록 케이블 운영업자들이 「정보가 더이상 필요없을 때에는 개인 정보를 파기할 것을 요구하고 있고, 수집목적에 합당하게 정보를 이용하여야 한다」고 규정하지만, 케이블 가입자들이 요구하는 서비스를 제공함에 있어 그러한 「목적」을 제한하는 명시적 조항은 보이지 않고 있다. 누출제한 원칙 역시 S.66에 의해 완전히 수행되기는 어려운 것 같다. 비록 가입자들로부터 사전의 서면 동의 없이 「누출」은 금지되어 있지만, 물론 법원의 요청이 있는 경우에는 다르지만, 「누출」이라는 용어 자체가 정의되어 있지 않은 상태에 있다. 따라서 케이블 시스템 운영업자들로부터 개인정보를 계열 기업들에게 넘겨주는 것이 과연 허용되는지 않는지에 대한 여부가 불분명 하게 남아있다.

개인접근 원칙이나 개인참여 원칙 어느것도 S.66에 의해 완전히 수행될 것 같지는 않다. 비록 S.66은 각 케이블 가입자들에게 케이블 운영업자들이 수집, 보유하고 있는 모든 개인적인 정보에 대한 접근권을 보장하지만, 부정확한 정보나, 불완전한 정보를 바로잡거나, 그러한 정보를 복제할 수 있는 권리에 대해서는 명시하고 있지 않다. S.66에서는 정보관리 원칙을 준수하는 규정도 보이지 않는다. 케이블 시스템 운영업자들이 정확하고, 시의성을

지니며, 관련성이 있고, 완전한 정보를 보유해야 하고 따라서 케이블 가입자들에게 있어 공정함을 입증해야 한다는 요건을 규정한 내용도 없다. 개인정보의 온전성과 보안성, 안정성들을 확신시켜줄 만한 행정적, 기술적, 물리적 안전장치를 케이블 운영업자들이 강구하도록 하는 의무규정도 보이지 않고 있다. 마지막으로, S.66은 개인적인 프라이버시에 초점을 맞추고 있고, 집단적인 프라이버시를 보호하기 위한 규정은 포함되어 있지 않다.²⁶⁾ 결국 요약하자면, S.66의 케이블 프라이버시 규정은 포괄적이지 못하다고 평가할 수 있다.²⁷⁾

VI. 케이블 프라이버시 법의 제정 필요성 및 방향

쌍방향 케이블 TV는 개인의 정보와 커뮤니케이션 프라이버시에 심대한 위협을 가할 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 현행법들은 정보 프라이버시나 커뮤니케이션 프라이버시 측면에서 가입자들을 보호하기 위한 조치가 전혀 되어있지 않다. 혹자는 우리나라 케이블 사업이 초기단계에 있기 때문에 포괄적인 케이블 프라이버시 법을 제정하는 것이 시기상조라고 주장할 수 있다.

사적 부문을 규제하기 위한 케이블 프라이버시 법을 특별법으로 제정하는 것이 이상적이나, 여건을 고려할 때 종합유선방송법에서 관련조항을 신설하는 방안이 현실적일 것 같다. 입법은 케이블 가입자들이 자신들에 관한 개인정보에 대해 통제를 할 수 있도록 하는 방향으로 제정되어야 할 것이다. 그러한 입법은 쌍방향 케이블 시스템이 앞으로 우리나라에서 자리를 잡기 전에 이루어져야 하며, 케이블 산업의 정보관행이 수립되기 전에 준비되어야 한다. 그러한 입법활동은 미국의 프라이버시 보호를 위한 연구위원회, OECD 등의 기구에서 제시한 공정한 정보관행을 위한 일반적인 원칙들을 감안해야 할 것이다. 특히 개인참여 원칙, 수집제한 원칙, 이용제한 원칙 등은 반드시 포함되어야 하고, 그 외 책임원칙과 정보관리 원칙, 안전보호조치 원칙, 목적 명확화 원칙, 공개성 원칙들 역시 고려되어야 할 것이다. 그리고 개인적인 프라이버시 보호뿐만 아니라 집단적인 프라이버시 보호 역시 고려해야 할 것이다. 또한 케이블을 통해 전송되는 개인정보의 비합법적인 도청은 금지되어야 할 것이다. 물론 너무나 많은 계약이 개인의 프라이버시 보호라는 명목하에 가해진다면, 국민들에게 봉사하기 위한 새로운 매체의 발전을 저해할 수 있다는 주장도 가능하다. 그러나 그 반대로 케이블 프라이버시 법의 제정이 쌍방향 케이블 TV 서비스의 수용을 촉진할 수도 있다. 프라이버시 보호는 쌍방향 케이블 TV 가입 여부를 결정하는데 있어 개인에게 중요한 고려사항일 수가 있는 것이다.

만약 쌍방향 케이블 시스템이 프라이버시를 보호하기 위한 법의 환경에서 발전될 수 없다면, 케이블 TV의 역기능은 심각한 사회적 문제로 대두될 것이다. 지난 30여년 동안 산업화를 통한 개발연대에 양적인 국가발전을 강조한 나머지, 소홀히 다루어진 인간성 상실의 문제는 정보화를 추진함에 있어 중요한 역사적 교훈을 제공해 주고있다. 다시 말한다면, 케이블 산업 발전에 앞서 프라이버시와 같은 인권의 보호가 전제되어야 한다는 점이다. 법으로써 보호하는 것이 시기상조라면, 업계의 자율적인 규약을 제정하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 그렇지만 그러한 규약은 단지 자발적인 지침에 불과하지, 업계에 의해

자의적으로 해석될 가능성이 높고, 언제든지 부정될 수 있는 것이다. 아울러, 규약이란 구속력이 약하기 때문에, 공공정책에 위배되는 활동이나 심각한 반사회적행동에 대해서 제재를 가하는 것이 어렵다는 한계점이 존재한다.

주

Everett M. Rogers, *Communication Technology: The New Media in Society*, (New York : The Free Press, 1986),

p.211.

Frances Forde Plude, "Interactive Technologies The Potential for Solidarity in Local and Global Networks", Thomas W. Cooper, *Communication Ethics and Global Change*, (N.Y.: Longman, 1989), p.249.

Privacy Protection Study Commission, *Personal Privacy in an information Society*, (Washington, D. C.GPO, 1977) , p.5.

PPSC, *Ibid.*, p.8.

Westin, "Home Informations Systems : The Privacy Debate ", *Datamation*. 1982 July, p.100.

Robert T. Perry, "Threats to privacy posed by interactive cable television", Vincent Mosco(ed.), *Policy Research in Telecommunications*, (N.J. : Ablex Publishing Co., 1984), PP.351 ~352.

성낙인, "개인정보보호 및 정보공개 법제의 정립과 언론", 『언론중재』, 1995 봄호, pp.38~39.

성낙인, "행정상 개인정보보호-공공기관의 개인정보보호에 관한 법률을 중심으로", *공법연구*(한국공법학회), 1994. 6, pp.286~324 참조. 이 논문에서 사적 부문에 대한 규율까지 이 법이 통괄적으로 관리하게 될 경우 개인정보보호에 관한 지도감독, 권리구제에 관한 새로운 기구의 설치가 불가피하다고 주장하였다.

박윤흠, "우리나라에서의 프라이버시 보호방향", *통신개발연구원 주최, '89 정보문화의 달 기념 학술대회 발표논문*, 세종문화회관, 1989. 6. 8, pp.59~60.

Ibid., p.60

김철수, "전산화와 개인생활", '89 정보문화의 달 기념 학술대회 발표논문, p.44.

정보통신윤리심의규정 제 2 장(심의위원회 운영) 제 3 조(심의위원회 임무)를 참조할 것.

PPSC, *op.cit.*, p.10.

W. Prosser, "Handbook of the Law on Torts", 4th Ed., 1971, p.810

Robert T Perry, *op.cit.*, pp.353~ 354.

18 U.S.C. § 2510~20(1976)

47 U.S.C. § 605(1976)

Neustadt, Skall, and Hammer, "The Regulation of Electronic Publishing", *Federal Communications Law Journal* 33, 1981, pp.331 ~406. 605 조가 케이블 전송에 적용되는

경우는, 불법적인 차단이나 폭로를 금지하고 있다. 따라서 차단 그 자체만으로는 605 조의 금지규정에 법률적으로 저촉되는 것은 아니다.

Ibid., pp.405~406.

연방 도청법에서 '차단' (intercept)이란 무선 혹은 음성 커뮤니케이션의 내용을 습득하는 것을 의미하는데,(18 U.S.C. § 2510(4)) 소리 (sounds)를 지니지 않은 컴퓨터 전송의 차단은 배제될 수도 있다. United States v.Seidlitz(1978) 이와 비슷한 법률적인 불충분성은 여러 주의 도청법들에서도 발견된다. 예를 들면, 도청 (Wiretapping)이라 함은 전화나 전신을 통한 커뮤니케이션을 의도적으로 엿듣는다거나, 녹음을 하는 것으로 정의하고 있다.

N. Y. Penal Law § 250.00(1)

Westin, (1982), Home Information Systems ; The Privacy Debate, Datamation, (July) .

Robert T. Perry, op.cit.

PPSC, 1977, pp.501 ~502.

Robert T. Perry, op.cit., pp.355~356.

상원의원인 Barry Goldwater 에 의해 제안된 것으로 S.66, 98th Cong.,1st Sess. 1983 참조. 611 조는 케이블 가입자들에 관해 개인적으로 확인할만한 정보만 보호한다.

S.66 은 1983 년 6 월에 상원을 통과하였다.

□ 영국 Sheffield 대학원(언론학 박사), KDI 연구원

□ 저술: 「정보초고속도로와 케이블 TV 의 미래」, 「각국 방송법제 비교연구」,
「종합유선방송관련제도 및 법령개선방안」 외

□ 현재 종합유선방송위원회 연구위원