

자료집

공수처 논란으로 본 통신자료 무단수집 제도의 문제와  
개선 방안

통신자료 제공제도 논쟁 경과	4
통신자료 수집의 헌법적 문제상황	18
언론인에게 통신자료무단 수집의 의미와 위험성	23
통신자료 관련 21 대 국회 발의 법안 현황과 제도 개선 방향	24

# 통신자료 제공제도 논쟁 경과

장여경 / 사단법인 정보인권연구소 상임이사

## 1. 통신자료 제공제도 현황

○ 근거 규정 : 전기통신사업법 제 83 조

제 83 조(통신비밀의 보호) ① 누구든지 전기통신사업자가 취급 중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니 된다.

② 전기통신업무에 종사하는 사람 또는 종사하였던 사람은 그 재직 중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

③ 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장(군 수사기관의 장, 국세청장 및 지방국세청장을 포함한다. 이하 같다), 정보수사기관의 장이 **재판, 수사**(「조세범 처벌법」 제 10 조제 1 항·제 3 항·제 4 항의 범죄 중 전화, 인터넷 등을 이용한 범칙사건의 조사를 포함한다), **형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여** 다음 각 호의 자료의 열람이나 제출(이하 “통신자료제공”이라 한다)을 요청하면 **그 요청에 따를 수 있다**.

1. 이용자의 **성명**

2. 이용자의 **주민등록번호**

3. 이용자의 **주소**

4. 이용자의 **전화번호**

5. 이용자의 **아이디**(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자임을 알아보기 위한 이용자 식별부호를 말한다)

6. 이용자의 **가입일 또는 해지일**

④ 제 3 항에 따른 통신자료제공 요청은 **요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면**(이하 “자료제공요청서”라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 서면으로 요청할 수 없는 **긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법**으로 요청할 수 있으며, 그 사유가 없어지면 지체 없이 전기통신사업자에게 자료제공요청서를 제출하여야 한다.

⑤ 전기통신사업자는 제 3 항과 제 4 항의 절차에 따라 통신자료제공을 한 경우에는 해당 통신자료제공 사실 등 필요한 사항을 기재한 대통령령으로 정하는 대장과 자료제공요청서 등 관련 자료를 갖추어 두어야 한다.

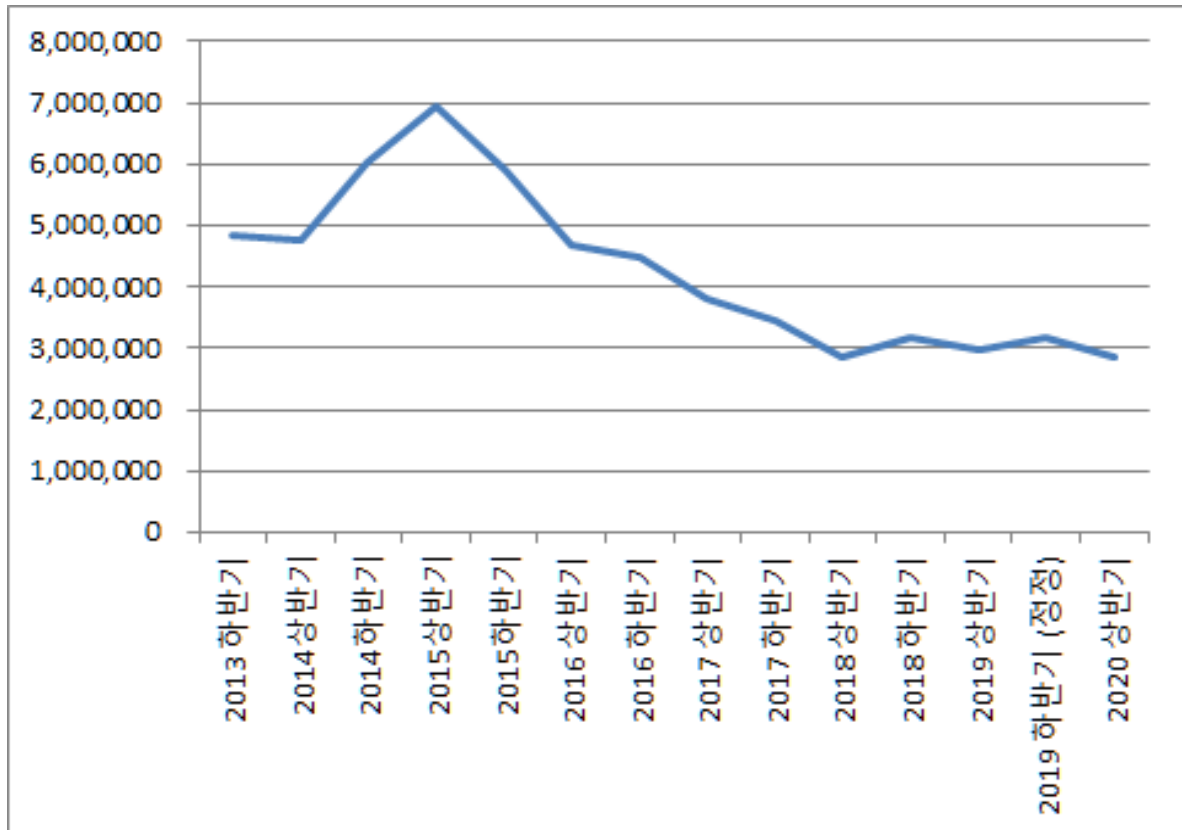
⑥ 전기통신사업자는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 통신자료제공을 한 현황 등을 연 2 회 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 하며, 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업자가 보고한 내용의 사실 여부 및 제 5 항에 따른 관련 자료의 관리 상태를 점검할 수 있다.⑦ 전기통신사업자는 제 3 항에 따라 통신자료제공을 요청한 자가 소속된 중앙행정기관의 장에게 제

5 항에 따른 대장에 기재된 내용을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 알려야 한다. 다만, 통신자료제공을 요청한 자가 법원인 경우에는 법원행정처장에게 알려야 한다.

⑧ 전기통신사업자는 이용자의 통신비밀에 관한 업무를 담당하는 전담기구를 설치·운영하여야 하며, 그 전담기구의 기능 및 구성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑨ 자료제공요청서에 대한 결재권자의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### ○ 통신자료 제공 현황



\*자료출처: 정부 소관부처 통계 (과학기술정보통신부 등)

## 2. 통신자료 제공제도 논쟁

### ○ 전기통신법 제정 (1961. 12. 30.)

제 5 조 (통신비밀의 보장) 공중통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 재직중에 통신에 관하여 지득한 타인의 비밀을 누설하여서는 아니된다.

### ○ 전기통신법 전부개정 (1977. 12. 31.)

제 5 조 (통신비밀의 보장) ① 공중통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직중에 통신에 관하여 지득한 타인의 비밀을 누설하여서는 아니된다.

② 전신관서(第 8 條의 規定에 의하여 電報에 관한 業務를 委託取扱하는 者를 포함한다. 이하 같다) 또는 전화관서(第 8 條의 規定에 의하여 電話에 관한 業務를 委託取扱하는 者를 포함한다. 이하 같다)는 **수사상 필요**에 의하여 관계기관으로부터 공중통신업무에 관한 서류의 열람 제출의 **서면요구**가 있을 때에는 이에 응할 수 있다.

### ○ 공중전기통신사업법 제정 (1983. 12. 30.)

#### 제 82 조 (통신비밀의 보장)

① 공중통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서는 아니된다.

② 공사·전신업무취급국·전화업무취급국 또는 제 5 조의 규정에 의하여 공중통신사업의 일부를 수탁취급하는 자는 수사상 필요에 의하여 관계기관으로부터 공중통신업무에 관한 서류의 열람·제출의 서면요구가 있을 때에는 이에 응할 수 있다.

### ○ 전기통신사업법 전부개정 (1991. 8. 10.)

제 54 조 (통신비밀의 보호) ① 누구든지 전기통신사업자가 취급중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니된다.

② 전기통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서는 아니된다.

③ 전기통신사업자 또는 제 12 조의 규정에 의하여 전기통신사업의 일부를 수탁하여 취급하는 자는 수사상 필요에 의하여 관계기관으로부터 전기통신업무에 관한 서류의 열람이나 제출을 서면으로 요구받은 때에는 이에 응할 수 있다.

### ○ PC 통신 이용자 증가

- 1990 년 1 월부터 PC-SERVE 상용서비스개시, 1991 년 5 월 가입자수 1 만 명 돌파, 하이텔(1992 년), 나우누리(1994 년), 유니텔(1996 년) 등 후속 PC 통신 서비스 등장

- 1996 년 6 월 PC 통신 가입자수 1 백만 명 돌파

인권하루소식 1993. 11. 17.

제목 안기부. 통신망 게시물 검열 후 신상자료 요구

“안기부가 전국적인 통신망을 검열하고 있어 많은 통신망 가입자로부터 ‘통신의 자유’를 억압하고 있다고 거센 항의를 받고 있다.

천리안의 진보적인 학술동아리인 ‘현대철학동호회’ 회장 김형렬 씨에 따르면 15 일 5 시경부터 자신의 동호회방이 폐쇄되어 천리안 운영과장에 확인해본 결과, 자신들이 게재한 동호회 글을 보고 안기부와 시경에서 천리안 측에 ‘동호회’ 회원들의 정보를 알려줄 것을 요구하여 천리안측에서 거부하고 ‘동호회’를 폐쇄한 것이었다고 밝혔다.

20 시간 가량 폐쇄되었던 이번 사태에 대해 많은 통신망 이용자들은 ‘통신의 자유’와 ‘표현의 자유’를 억압하는 안기부의 태도에 대해 통신망의 공개토론의 장을 통해 강력히 반발하고 있다. (중략)

한겨레 1997. 7. 2.

제목 ‘정보화’ 인권과 따로간다

(중략) 통신업체들에 따르면 최근엔 안기부 직원이 통신업체를 직접 찾아와 특정 사용자의 신상정보 열람을 요구해 말썽을 빚기도 했다. 이 역시 ‘수사기관의 자료 열람·제출 요구에 통신사업자는 응할 수 있다’는 전기통신사업법 제 54 조에 따른 것이다. 피시통신업체 관계자는 “관련법 자체가 국가기관의 검열을 가능하게 해놓아통신업체가 이를 거부하기 힘든 형편”이라고 말했다.

한겨레 1997. 7. 8.

제목 통신이용자 개인 정보 수사기관에 무방비 유출/작년에만 16 만건

수사기관의 요청에 따라 통신서비스 업체에서 제공하는 이용자 인적사항과 통신내역 건수가 해마다 크게 늘고 있는 것으로 나타났다. 국회 통신과학기술위원회 김영환 의원(국민회의)은 7 일 “지난 96 년 한해 동안 통신서비스 업체에서 수사기관에 제공한 통신이용자 개인정보와 통신내역이 16 만 2 천 8 백여건에 이른다”며 “이는 95 년의 10 만 8 천 90 건보다 33.8%나 늘어난 규모”라고 밝혔다.

(중략) 김 의원은 “전기통신사업법 제 54 조에 따르면 수사기관에서 전기통신업무에 관한 서류의 열람이나 제출을 요구하면 통신사업자는 이에 응하도록 돼 있다”며 “따라서 통신 이용자의 인적사항과 통신내역에 이르기까지 모든 정보가 사실상 수사기관에 무방비로 노출돼 있어 법 개정 등 대책이 시급하다”고 지적했다.

#### ○ 인터넷과 이동통신 가입자 증가

- 1996 년 CDMA 디지털 방식의 2G 이동통신 상용화, 휴대전화 대중화
- 1998 년 초고속인터넷서비스 제공 시작, 2002 년 초고속인터넷가입자수 1,000 만 명 돌파

경향신문 1999. 9. 14.

제목 보호막 뚫린 私生活 - '통신가입자 정보제공' 문제점

정보통신부가 13 일 사생활을 침해할 수 있는 수사기관의 개인정보 조회가 크게 늘어났다고 밝혀 충격을 주고 있다. 「통신가입자의 정보제공」이란 전기통신사업법 54 조 제 3 항에 의해 통신사업자가 수사상 필요에 따라 관계기관으로부터 서류의 열람이나 제출을 서면으로 요구받을 경우 응하는 것을 말한다.

사업자는 특정 가입자의 성명.주소.주민등록번호 등 인적사항과 서비스를 이용한 통화일시, 통화개시시점, 종료시간, 상대방가입자번호, 이동전화의 기지국 위치 등을 3 개월 내에 제공하도록 돼있다.

수사기관에서는 이 정보를 통해 특정인의 행적을 추적하거나 주변인물을 조사하게 된다. 그러나 이 과정에서 관계없는 다른 인물들의 인적사항이나 전화번호까지 알게 돼 개인의 사생활이 침해될 수 있다.

가입자의 정보 제공은 오용될 소지가 커 사업자가 반드시 조회를 요청하는 수사관의 신분을 확인한 다음 관련자료를 보여주도록 돼 있다. 조회를 요청할 때는 범죄명과 가입자와의 연관성, 자료제공범위를 적은 문서를 제출해야 한다.

그러나 수사기관이 정보 내용의 노출로 수사에 차질을 빚게 될 것으로 판단하면 수사목적에 일절 밝히지 않고 조회를 요청할 수 있다. (중략) 그러나 통신업체에서는 수사기관들이 문서를 제출하지 않고 전화로 가입자정보를 요구해도 바로 알려주는 것이 관행으로 돼 있다.

동아일보 1999. 9. 28.

제목 野“통신私生活 보호”법개정 추진

한나라당은 수사기관의 통신정보 요청 남용을 막기 위해 전기통신사업법개정안을 마련해 이번정기국회에 제출키로 했다.

한나라당 정보통신위원장인 김형오(金炯昨)의원은 27 일“수사기관의 무분별한 통신정보 요청으로 전화가입자의 인적사항 뿐만 아니라 통화내역 등 중요정보들이 유출돼 통신비밀이 침해되고 있다”면서“이를 막기 위해통신정보를 요청하기 위해서는형사소송법의 수색영장에 준하는절차를 거치도록 법을 개정키로했다”고 말했다.

동아일보 1999. 10. 21.

제목 전기통신사업법 개정 통화정보제공 제한 與野 추진키로

여야는 전기통신사업법에서 대표적인‘독소조항’으로 지적받고있는 통화정보제공 관련부분(제 54 조 3 항‘전기통신사업자는 수사상 필요에 의하여 관계기관으로부터 전기통신업무에 관한 서류의 열람이나 제출을 서면으로요구받은 때에는 이에 응할 수있다’)의 개정을 추진키로 했다.

이 조항은 그동안 수사기관이통화상대방의 전화번호, 통화시간, 특정 전화번호의 주소지 등통화정보를 무차별적으로 제공받을 수 있어 법 남용의 소지가 많다는 지적을 받아왔다.

정보통신부에 따르면 실제로올 상반기 중 감청건수는 지난해같은 기간에 비해 줄어든 반면통화정보제공건수(전화회선기준)는 65.3%나 증가한 것으로 나타났다.

국회 법사위 소속 조순형(趙舜衡·국민회의)최연희(崔鉛熙·한나라당)의원은 20 일“통화정보는사실상‘통신비밀’에 속하는데도불구하고 통신비밀보호법의 보호를 받지 못하고 있다”면서“통신비밀보호법 개정안에 통화정보제공요건을 포함시켜 엄격히 규제하는 방안을 고려 중”이라고밝혔다.

그러나 법무부 등 관련부처는감청 사후통보제도에 대해 수사상 애로가 있다는 점을 들어 반대하고 있어 실현여부는 불투명하다.

○ 전기통신사업법 일부개정 (2000. 1. 28.)

제 54 조 (통신비밀의 보호) ① 누구든지 전기통신사업자가 취급중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니된다.

②전기통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직중에 통신에 관하여 알게 된 타인의

비밀을 누설하여서는 아니된다.

③전기통신사업자는 검사 또는 수사관서의 장(軍 搜查機關을 포함한다. 이하 같다), 정보수사기관의 장으로부터 **수사 또는 형의 집행, 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집의 필요**에 의하여 이용자의 **성명, 주민등록번호, 주소, 가입 또는 해지일자**에 관한 자료의 열람이나 제출(이하 "通信資料提供"이라 한다)을 요청받은 때에는 이에 응할 수 있다.  
<개정 2000.1.28>

④제 3 항의 규정에 의한 통신자료제공의 요청은 **요청사유, 해당이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면**(이하 "資料提供要請書"라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있는 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로 요청할 수 있으며, 그 사유가 해소된 때에 지체없이 전기통신사업자에게 자료제공요청서를 제출하여야 한다.<신설 2000.1.28>

국민일보 2001. 11. 16.

제목 [통화내역 불법제공 실태] 기관 협조공문 하나로 ‘개인 전화’ 샅샅이 열람

지난 10 월 서울시내 한 경찰서장이 전기통신사업자에게 보낸 통화내역 자료제공 협조공문에는 “김모씨(35)의 전화가입 여부 및 최근 3 개월간 통화내역을 회신해달라”고 돼 있다. 수사기관이 협조공문 하나로 개인의 통화일시, 상대방 전화번호, 통화시간, 통화횟수 등에 대한 모든 자료를 제공받겠다는 것이다.

그러나 이는 법적근거가 전혀 없다. 수사기관은 전기통신사업법 제 54 조 3 항을 내세우고 있으나 이 조항은 자료제공의 범위를 ‘이용자의 성명, 주민등록번호, 주소, 가입 및 해지 일자’로 국한하고 있다. 수사기관은 또 형사소송법 제 199 조를 들이밀고 있으나 이 또한 ‘수사에 관해 공무소 기타 공사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다’고만 돼 있어 전기통신사업자가 통화내역 자료요구에 응해야할 의무는 없다.

이처럼 통화내역 자료제공이 불법행위로 행해지고 있는 1 차적 책임은 정치권에 있다. 여야는 지난 99 년 전기통신사업법을 개정했다. 구법의 제 54 조 3 항은 ‘전기통신업무에 관한 서류의 열람이나 제출을 요구받을 때에는 응할 수 있다’고 돼 있다. 여야는 이 조항이 추상적이라고 판단, 자료제공의 범위를 가입자 인적자료(성명, 주민등록번호, 주소, 가입 및 해지 일자)로 국한하고 통화내역 자료제공의 범위와 대상 및 절차 등은 통신비밀보호법에 따로 규정키로 했다.

(중략)





제 13 조 (통신사실 확인자료제공의 절차) ① 검사 또는 사법경찰관은 수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우 전기통신사업법에 의한 전기통신사업자(이하 "전기통신사업자"라 한다)에게 통신사실 확인자료의 열람이나 제출(이하 "통신사실 확인자료제공"이라 한다)을 요청할 수 있다.

② 정보수사기관의 장은 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위하여 정보수집이 필요한 경우 전기통신사업자에게 통신사실확인자료제공을 요청할 수 있다.

③ 검사 또는 사법경찰관이 제 1 항의 규정에 의한 통신사실 확인자료제공을 요청하는 경우에는 미리 서면 또는 이에 상당하는 방법으로 관할지방검찰청 검사장(검찰관 또는 군사법경찰관이 통신사실확인자료 제공을 요청하는 경우에는 관할 보통검찰부장을 말한다)의 승인을 얻어야 한다. 다만, 관할 지방검찰청 검사장의 승인을 얻을 수 없는 긴급한 사유가 있는 때에는 통신사실 확인자료제공을 요청한 후 지체없이 그 승인을 얻어야 한다.

④ 제 1 항 및 제 2 항의 규정에 의한 통신사실 확인자료제공의 요청은 요청사유, 해당 가입자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면(이하 "통신사실 확인자료제공요청서"라 한다)으로 하여야 한다. 다만, 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있는 때에는 통신사실 확인자료제공요청 후 지체없이 전기통신사업자에게 통신사실 확인자료제공요청서를 제출하여야 한다.

⑤ 검사, 사법경찰관 또는 정보수사기관의 장은 제 3 항 또는 제 4 항의 규정에 따라 통신사실 확인자료제공을 받은 때에는 당해 통신사실 확인자료제공요청사실 등 필요한 사항을 기재한 대장과 통신사실 확인자료제공요청서 등 관련자료를 소속기관에 비치하여야 한다.

⑥ 지방검찰청 검사장 또는 보통검찰부장은 제 3 항의 규정에 따라 통신사실 확인자료제공요청을 승인한 현황과 관련된 자료를 보존하여야 한다.

⑦ 전기통신사업자는 검사, 사법경찰관 또는 정보수사기관의 장에게 통신사실 확인자료를 제공한 때에는 자료제공현황 등을 연 2 회 정보통신부장관에게 보고하고, 당해 통신사실 확인자료 제공사실 등 필요한 사항을 기재한 대장과 통신사실 확인자료제공요청서 등 관련자료를 통신사실확인자료를 제공한 날부터 7 년간 비치하여야 한다.

⑧ 정보통신부장관은 전기통신사업자가 제 7 항의 규정에 의하여 보고한 내용의 사실여부 및 비치하여야 하는 대장 등 관련자료의 관리실태를 점검할 수 있다.

[본조신설 2001.12.29]

○ 2002. 5. 28. 진보네트워킹센터 통신자료 헌법소원 (2002 헌마 366)

- 전기통신사업법 제 54 조, 통신비밀보호법 제 13 조
- 헌법재판소 2004. 5. 27. 각하 결정

○ 전기통신사업법 일부개정 (2002. 12. 26.)

제 54 조 (통신비밀의 보호)

③ 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장(군 수사기관의 장을 포함한다. 이하 같다), 정보수사기관의 장으로부터 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여 다음 각호의 자료의 열람이나 제출(이하 "통신자료제공"이라 한다)을 요청받은 때에 이에 응할 수 있다. <개정 2002.12.26>

1. 이용자의 성명
2. 이용자의 주민등록번호
3. 이용자의 주소
4. 이용자의 전화번호
5. 아이디(컴퓨터시스템이나 통신망의 정당한 이용자를 식별하기 위한 이용자 식별부호를 말한다)
6. 이용자의 가입 또는 해지 일자

○ 국가정보원, 일간지 기자 통화내역 조회 논란 (2004. ~ 2005.)

○ 통신비밀보호법 일부개정 (2005. 5. 26.) - 통신사실확인자료 절차 강화(법원 허가)

②제 1 항의 규정에 의한 통신사실 확인자료제공을 요청하는 경우에는 요청사유, 해당 가입자와의 연관성 및 필요한 자료의 범위를 기록한 **서면으로 관할 지방법원(보통군사법원을 포함한다. 이하 같다) 또는 지원의 허가**를 받아야 한다. 다만, 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받을 수 없는 긴급한 사유가 있는 때에는 통신사실 확인자료제공을 요청한 후 지체 없이 그 허가를 받아 전기통신사업자에게 송부하여야 한다. <개정 2005.5.26>

③제 2 항 단서의 규정에 의하여 긴급한 사유로 통신사실확인자료를 제공받았으나 지방법원 또는 지원의 허가를 받지 못한 경우에는 지체 없이 제공받은 통신사실확인자료를 폐기하여야 한다. <개정 2005.5.26>

○ 전기통신사업법 전부개정 (2010. 3. 22.)

- 제 54 조 => 제 83 조

○ 참여연대 공익소송 (2010 ~ 2018)

- Daum 통신자료 제공여부 열람요청 민사소송 : 인용 판결 (2015 대법원)
- 통신 3 사 통신자료 제공여부 열람요청 불응에 손해배상 민사소송 : 인용 판결 (2018 대법원)
- 네이버 통신자료 무영장 제공 손해배상 민사소송 : 사업자 책임 부인 취지 기각 판결 (2016 대법원)
- 헌법소원 : 공권력 행사 부인으로 각하 결정 (2012, 2010 헌마 439)

○ 시민사회 공동 공익소송 (2016 ~ )

- 국정원/경찰 상대 제공요청서 정보공개청구 행정소송 : 비공개처분 취소 판결 (2018 대법원)
- 민변, 경찰 상대 통신자료 제공 손해배상 : 기각 판결 (2017 서울중앙지방법원)
- 민주노총, 경찰 상대 통신자료 제공 손해배상 민사소송 : 기각 판결 (2019 대법원)
- 3 개사 기자, 통신 3 사 상대 통신자료 제공요청사유 열람요청 민사소송 : [대법원 패소](#) (2019) 후 [헌법소원](#) (2020)
- 5 백 명 청구인 [헌법소원](#) (2016)

### 3. 개선 요구

#### ○ 국가인권위원회 개선 요구 (2014)

- 개선안 : 가입자 이름, 주소, 주민등록번호 등 ‘통신자료’를 ‘통신사실확인자료’에 포함시키고 법원의 허가장을 받아서 요청하게 할 것
- 이례적인 개선 반대 의견 명시 : 김영혜(이명박 대통령 추천), 한위수(양승태 대법원장 지명), 이선애(양승태 대법원장 지명, 현 헌법재판관) 위원
- 미래창조과학부, 불수용 공표 : 통신자료 및 통신사실확인자료 요구 요건을 강화하면 범죄수사 지연 등 수사에 지장을 초래할 우려가 있다는 수사기관의 반대의견이 있다는 점과 관련 개정안이 국회에서 발의되어 논의 중이라는 점을 들음.
- 인권위는 이후로도 계속적인 개선 권고 : 위원장 성명 (2022. 1. 6.) 등

#### ○ 국회 입법조사처 개선 방향 제시 (이슈와논점 제 1135 호, 2016)

- 영장주의와 사후통지 대안 소개
- “현행 통신자료 제공제도는 당초 제도 도입당시의 유선전화 중심의 체계를 사실상 그대로 유지하고 있다. 그러나 향후 프라이버시 침해 강도가 높은 이용자 밀착형 통신기술의 발전이 지속될 것으로 보여, 이러한 상황적 변화에 대한 고려가 필수적으로 요구된다.” 특히 우리나라의 경우에는 휴대전화 실명제 등의 입법으로 주민등록번호, 아이핀 등 개인식별정보의 범용적 활용이 제도화 되어 있어, 단순한 이용자 인적사항에 관한 정보라고 할지라도 범죄수사 등 공익적 필요성을 넘어서서 당해 이용자의 사생활의 상당부분을 추적하는 것이 가능하다는 점이 지적됨.

#### ○ 통신 메타데이터 보호를 강화하는 최근 국제규범

- 통신비밀에 대한 제도들은 통신 내용에 대한 보호와 가입자정보, 위치정보 등 통신 메타데이터에 대한 보호를 나누어 보호하여 왔음. 그러나 최근 유럽 및 유엔 관련 규범에서 통신 메타데이터의 보호를 강화하고 있음.
- 유럽사법재판소 Tele2 판결 (2016, C-203/15 and C-698/15)

99. 전체적으로 보았을 때, 보관된 데이터는 일상적 습관, 영구적 또는 일시적 거주지, 매일 또는 기타 이동, 수행 활동, 해당 개인의 사회적 관계 및 자주 다니는 사회적 환경 등 사람의 사생활에 관한 매우 정확한 결론을 도출할 수 있다. (중략) 특히, 이 데이터는 개인의 프로필을 수립할 수 있는 수단을 제공하는데, 이 정보는 프라이버시권과 관련하여 통신의 실제 내용보다 덜 민감하다고 볼 수 없다.

- 유럽인권재판소 Big Brother Watch 판결 (2018, nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15)

356. 또한, 우리 법원은 관련 통신자료의 취득이 내용의 취득보다 반드시 덜 침해적이라고 생각하지 않는다. 예를 들어, 전자 통신의 내용은 암호화될 수 있으며, 해독되더라도 송신자나 수신자에 대한 단서를 노출시키지 않을 수 있다. 반면 관련 통신 데이터는 송신자와 수신자의 신원과 지리적 위치, 통신이 전송되는 장비를 드러낼 수 있다. 대량으로는 그 침입 정도가 더욱 커지는데, 나타날 패턴이 소셜 네트워크, 위치 추적, 인터넷 검색 추적, 커뮤니케이션 패턴의 매핑, 상호작용 상대방에 대한 통찰 등을 통해 한 사람에 대한 내밀한 그림을 그릴 수 있기 때문이다.

357. 결과적으로 우리 법원은 관련 통신 데이터가 테러 및 강력범죄와의 전쟁에서 정보기관에 필수적인 도구라는 사실에 대해서는 의문이 없지만, 내용 수색 및 검사에 대해 적용되는 안전 장치의 전부가 면제됨으로 인해, 기관이 경합중인 공익과 사적 이익 사이에서 공정한 균형을 이루었다고는 생각하지 않는다. (중략)

- 유엔 : 자유권규약위원회(UN Human Rights Committee)는 2015 년 대한민국 국가보고서 최종견해를 통해, 「전기통신사업법」에 따라 영장절차 없이 이용자 정보를 요구할 수 있는 우리나라의 통신자료 제공 제도에 대해 우려하면서 법률 개정을 권고한 바 있고, 2017 년 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관, 2019 년 유엔 프라이버시 특별보고관도 우리나라의 통신자료 제공 제도의 개선이 필요하다는 견해를 표명함.

#### 4. 결론: 제도 개선 입법이 이루어져야 함

##### ○ 통신자료 제도개선 국회발의안

발의일	대상법률	대표발의의원	주요내용
2022. 1. 7.	전기통신사업법	권명호	통지
2022. 1. 7.	전기통신사업법	이종배	통지, 서면강화
2021. 12. 30.	전기통신사업법	박광온	통지
2021. 12. 30.	전기통신사업법	강민국	통지
2021. 12. 28.	전기통신사업법	류성걸	통지
2020. 12. 15.	전기통신사업법	강대식	통지
2020. 11. 2.	전기통신사업법	허은아	통지

2019. 2. 14.	전기통신사업법	박주민	통지
2018. 11. 9.	전기통신사업법	박선숙	통지
2018. 1. 17.	전기통신사업법	이은권	통지, 법원 허가
2016. 12. 8.	전기통신사업법	김병기	통지
2016. 10. 11.	전기통신사업법	이재정	통지, 법원 허가
2016. 9. 9.	전기통신사업법	주승용	통지, 법원 허가
2016. 8. 2.	통신비밀보호법	전해철	통비법 이관(법원 허가)
2016. 7. 28.	전기통신사업법	최명길	통지
2016. 7. 12.	전기통신사업법	신경민	통지, 법원 허가
2015. 11. 16.	전기통신사업법	유승희	요건 강화
2015. 8. 21.	전기통신사업법	전해철	통비법 이관(법원 허가)
2015. 8. 4.	전기통신사업법	황인자	대상범죄 제한
2015. 6. 12.	통신비밀보호법	전해철	통비법 이관(법원 허가)
2015. 5. 14	전기통신사업법	김한길	통지
2015. 2. 27.	전기통신사업법	김광진	통비법 이관(법원 허가)
2014. 12. 9.	전기통신사업법	정청래	법원 영장, 공개 강화
2014. 12. 8.	전기통신사업법	임수경	통지
2014. 1. 16.	통신비밀보호법	송호창	통비법 이관(법원 허가)

2013. 5. 15.	전기통신사업법	변재일	법원 허가, 통지
2013. 1. 15.	전기통신사업법	이만우	법원 허가
2012. 11. 2.	통신비밀보호법	서영교	통비법 이관(법원 허가)
2012. 10. 30.	전기통신사업법	강창일	법원 허가, 통지
2010. 9. 7.	전기통신사업법	강창일	판사 승인
2010. 3. 2.	통신비밀보호법	이정희	통비법 이관(법원 허가)
2009. 11. 10.	전기통신사업법	서갑원	통지
2009. 5. 22.	통신비밀보호법	이정현	통비법 이관(법원 허가)
2009. 5. 22.	전기통신사업법	이정현	통비법 이관(법원 허가)
2008. 12. 11.	통신비밀보호법	최문순	통비법 이관(통지)
1997. 7. 7.	전기통신사업법	김영환	법원 허가

# 통신자료 수집의 헌법적 문제상황

오동석 / 아주대학교 법학전문대학원 교수

## I. 서론

고위공직자범죄수사처(공수처)가 언론인과 정치인 등의 통신자료를 조회한 사실이 잇따라 드러나 논란이 확산하고 있다<sup>1</sup>. 한국 사회에서 헌법적 사안에 대한 대응이 늘 그렇듯 사안의 헌법적 문제성을 진단하는 범위와 그것에 대응하는 법적 방법론이 문제다. 첫 번째 문제는 통신의 자유, 개인정보자기결정권, 사생활의 비밀과 자유 등에 마주한 상황이 매우 광범위하고 중대하다는 사실이다. 두 번째 문제는 이러한 기본적 인권침해가 국가와 기업 각각의 양태와 양자의 다양한 결합 양태에 따라 이뤄지고 있다는 점이다. 세 번째 문제는 이러한 기본적 인권침해에 대한 대응 방식이 법원의 절차적 통제 범주를 벗어나지 못할 뿐 아니라 과연 법원이 법적 통제를 제대로 할 수 있는 능력과 의지가 있느냐는 점이다.

## II. 헌법 현실 1: 정보통신기술의 발전과 국가 및 자본의 전유

정보화 사회에서 국가와 개인의 관계는 통상적인 기본권 관계 이상으로 ‘현저하게 기울어진 운동장’에 비유할 수 있다. 국가는 대량의 구체적인 정보를 모으고 있고, 공공안전을 위한 목적으로 다양한 감시 프로그램을 운영하고 있다. 영상 감시, 위치 추적, 데이터 마이닝(data mining), 도청, 열 감지 센서, 첩보 위성, 엑스레이 장비, 빅 데이터, 사물인터넷 등이 작동한다. 오늘날에는 무엇을 보고 읽고 구매하고 행위하는지 수천 건의 기록이 생성되고 있는데, 국가는 이 모든 기록을 쉽게 얻을 수 있다<sup>2</sup>.

예를 들면, 사물인터넷은 유·무선 네트워크의 확산과 성능의 고도화, 센서와 디바이스 기기의 저렴화 등을 배경으로 한다. 지능형 영상인식 기술, 안면인식 시스템(Face recognition Technology)이나 지능형 침입 탐지 및 추적 시스템, 지능형 CCTV 시스템, 지능형 교통관제시스템 등은 사물인터넷 환경을 구성한다. 수사기관은 이러한 환경을 배경으로 범죄 예방과 범죄 증거 수집 과정에서 엄청나게 우월한 지위를 확보할 수 있다<sup>3</sup>. 범죄의 지능화 현상을 명목으로 하여 압도적으로 우월한 공권력 집행수단을 최대한 확보한다(오동석, 2020).

기업의 정보수집 능력 또한 막강하다. 예를 들면, 빅 데이터의 경우 기업 또한 개인에 대한 정보를 수집하고 이용하는 다양한 기술과 프로그램을 작동한다. 기업과 관계에서 개인정보 보호는 대체로 기업의 프라이버시 정책에 따라 결정된다. 개인을 특정하여 식별하는 방식으로 개인정보를 보호하기 어렵다.

- 1 한겨레 2021. 12. 29. <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1025297.html>>, 검색일: 2022. 1. 10.
- 2 Daniel J. Solove, 김승진 옮김, 『숨길 수 있는 권리』, 동아아시아, 2016; Bruce Schneier, 이현주 옮김, 『당신의 데이터의 주인이 아니다』, 반비, 2016, 60 면; 양종모, “전체적 감시체제의 법률적 규율방안 고찰”, 『홍익법학』, 17 권 2 호(2016), 280 면 등 참조.
- 3 양종모, 앞의 논문, 280 면.



개인의 정보는 다양한 경로로 수집되고 상호연관 속에서 사용되며, 결국 ‘익명의’ 정보 기록은 언제든지 개인을 식별하게 할 수 있다<sup>4</sup>.

기업 역시 국가와 마찬가지로 필요 최소한의 정보를 수집하는 수준에서 가능한 한 많은 정보를 수집하는 수준으로 발전했다(오동석, 2020). 알게 모르게 맞춤형 광고를 위해 ‘법의 테두리 안에서’ 개인의 각종 정보를 수집하여 활용한다. 법의 통제 장치가 마련되기에 앞서 기술을 활용한다.

국가와 기업은 모든 사람에 관한 모든 것을 알고 싶어 한다. 그 동기는 달라도 방법론은 동일하다. 민관 보안 협력관계가 공고해진 주요 배경이다<sup>5</sup>. “숨길 게 없는 사람은 두려워할 것도 없다.”라는 서양 속담이 있다. 한국 사회에서도 회자되는 말이다. 이러한 생각은 정보인권에 대해 위험하고 편협할 수 있다<sup>6</sup>. 미국 연방대법원은 수정헌법 제 4 조의 해석에서 기술 진보를 따라가지 못하는 경우 그 보장기능은 감쇄되거나 아예 사라질 수도 있다고 확인하고 있다<sup>7</sup>.(오동석, 2020).

디지털 시대에 사람들은 인터넷, 이메일, 그리고 소셜 미디어 등을 이용하기 위해 아날로그 시대에는 상상할 수 없이 많은 정보를 제 3자에게 제공하고 있는 것이 현실이다. 그 제 3자는 대부분 거대 기업이고 그렇게 집적된 정보량은 막대하다. 법집행기관에서 개인이 제 3자에게 제공한 방대한 양의 정보를 모두 접근하여 활용할 수 있다고 한다면, 개인의 정보인권은 무방비 상태에서 심각하게 위협받게 될 것이다(오동석, 2020). 통신자료 수집은 그 길을 여는 문이다.

### III. 헌법 현실 2: 개인의 통신자료와 사법부의 태도

#### 1. 개인의 통신자료

개인의 통신자료는 정보화 사회에서 쉽게 접근할 수 있는 내용일 수 있다. 통신자료 자체의 중요성을 크게 보지 않을 수 있다<sup>8</sup>. 그러나 통신자료는 개인의 더 많은 정보에 접근할 수 있는 관문이 되는 가장 근원적인 개인정보다. 통신자료는 막대하게 증강한 국가의 정보수집 능력과 권력에 의해 개인의 기본적 인권에 대한 중대한 제한으로 작동한다. 모자이크이론(mosaic theory)은 원래 국가기밀을 인정하는 척도 중 하나다. 즉 그 자체로는 심문자나 피조사자 쌍방에게 아무 의미없어 보이는 정보의 조각들을 퍼즐처럼 맞추다 보면 전체 그림을 파악하는 데 결정적인 정보가 될 수 있다는 논리다<sup>9</sup>(오동석, 2020). 통신자료는 나날이 취약해지는 개인의 정보인권을 체계화하여 보호해야 한다는 헌법 규범 요청이 더욱 절실함을 고려할 때 두텁게 보호해야 할 정보다. 수사 권력은 오히려 다양한 과학기술 발전의 성과, 특히 정보수집 기술을

4 Bruce Schneider, 앞의 책, 78 면; 박경신, “한국과 미국의 통신감시 상황의 양적 비교 및 최근의 변천”, 『아주법학』, 9 권 1 호(2015), 53-54 면 참조. 또한 헌재 2018.6.28. 2012 헌마 538; 헌재 2005.7.21. 2003 헌마 282; 헌재 2012.12.27. 2010 헌마 153 참조.

5 Bruce Schneider, 앞의 책, 47 면.

6 Bruce Schneider, 앞의 책, 21-22 면.

7 Victoria T. San Pedro, Drone Legislation: Keeping An Eye on Law Enforcement's Latest Surveillance Technology, Stetson L. Rev. 43, 2013-2014, 679; 양종모, 앞의 논문, 280 면에서 재인용.

8 특히 2001. 12. 29. 통신비밀보호법의 개정으로 통신사실확인자료는 법원의 허가를 받는 방식으로 변경됨으로써 통신자료의 범위 자체는 좁아졌다(이호중, “통신사실확인자료 제공 제도의 문제점과 개선방향”, 『경찰법연구』, 17 권 1 호(2019), 44 면 아래 참조). 또한 차진아, “범죄수사를 위한 통신사실확인자료 제공요청의 문제점과 개선방안”, 『법조』, 67 권 2 호(2018), 366-420 면 참조.

9 한겨레, 2009.8.20.자의 “‘페이스북’ 뒤지는 정보기관” 참조.

활용할 수 있다. 비대해진 수사 권력을 인권 관점에서 규율하는 첫 관문이 통신자료 취득을 규제하는 것이다<sup>10</sup>(오동석, 2020).

## 2. 사법부의 태도

헌법재판소와 법원은 수사기관의 통신자료제공 요청행위에 대해 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력의 행사로 인정하지 않았다<sup>11</sup>. 그 논거는 사업자의 거절에 따른 불이익이 불분명하다는 점, 통신자료 제공에 대한 합법성을 부여할 뿐 의무 부과가 아니라는 점, 사업자의 거절이 가능하고 사업자에 대한 제재도 없기에 수사기관의 통신자료 취득행위는 강제력이 없다는 점 등이다. 전기통신사업자의 수사기관에 대한 협조의 불이행 시 과태료나 벌금 등의 제재 수단이 없고, 문언상으로는 ‘권력적 사실행위’<sup>12</sup>로 보기는 어려운 측면이 있다<sup>13</sup>(오동석, 2020). 그러나 수사기관의 통신자료 취득행위는 권력적 사실행위로 이해하는 것이 타당하다. 행정행위로서의 형식이 아니라 공권력의 힘으로서 실질적인 측면을 중시해야 한다. 통신자료 취득행위가 이용자의 통신자료를 대상으로 하고 있음에 주목해야 한다. 구조적으로는 전기통신사업자가 원칙적으로 통신자료를 제공함을 예정하고 있기에 이용자의 기본권을 제한하는 경우라고 해석해야 한다<sup>14</sup>(오동석, 2020).

개인정보에 대한 헌법재판소의 반인권적·반헌법적 태도는 ‘열 손가락 지문 날인 사건’에서 드러났다<sup>15</sup>. “지문정보가 다른 개인정보를 통합하는 연결자(key data)로 사용될 수 있는 가능성을 들어 지문정보 수집의 해악이 크다고 보는 견해도 있으나, 우리 나라의 경우 위와 같은 연결자로 사용될 가능성이 높은 것은 지문보다는 오히려 주민등록번호라고 할 것이고, 실제로 그러한 해악이 현실화되고 있다고 볼 아무런 사정을 발견할 수 없는 상황에서 잠재적 해악의 발생가능성만으로 이를 이익형량에 있어서 중요한 고려대상으로 삼기는 어렵다”고 한 것이다. 주민등록번호를 문제 삼는 것이 아니라 그것을 방패 삼아 경찰의 지문정보 수집을 정당화한 것이다. 더욱이 뜬금없이 “우리 나라는 분단국가로서 아직도 체제대립이 상존하고 있는 실정이므로, 그러한 사정에 있지 아니한 다른 나라들에 비하여 국가안보 차원에서 국민의 정확한 신원확인 필요성이 크다는 점”을 내세운다. 이런 논리에 따르면, 헌법의 기본적 인권 조항은 국가안보 논리에 대응하는 방어 수단으로서는 무용지물에 가깝다.

10 “전체적 감시(Total Surveillance)시스템 또는 전방위적 감시시스템”으로 수사 과정에서 증거수집 조건을 묘사하기도 한다 양종모, 앞의 논문, 279 면.

11 헌재 2012.8.23. 2010 헌마 439.

12 헌재 2003.12.18. 2001 헌마 754; 헌재 1993.7.29. 89 헌마 31 등 참조

13 이와 유사한 의견으로는 유주성, “수사기관의 통신자료 제공요청과 영장주의 적용”, 『형사정책연구』, 95호(2013), 92-94 면.

14 헌재 2012.8.23. 2010 헌마 439 결정에서 반대의견 참조. 같은 의견으로 양홍석, “고객만 모르는 통신자료 제공현황에 대하여”, 국회의원 박홍근·이재정, 민변 등, 『전기통신사업법상 통신자료제공제도 대안입법을 위한 공청회 자료집』, 국회 의원회관, 2016. 10. 26., 25 면. 황성기(앞의 논문, 5 면)는 통신자료 요청은 ‘과거에 범죄를 위해 이루어진 통신의 내용을 추정하기 위해 관련 자료를 확인하기 위한 공권력적 작용’인 점에서 ‘현재 이루어지고 있는 통신의 내용에 대한 탐지를 위한 공권력적 작용’인 감청과 구별한다. 그러나 양자 모두 ‘공권력적 작용’인 것을 인정한다.

15 헌재 2005.5.26. 99 헌마 513/2004 헌마 190.

## IV. 헌법 규범적 요청

먼저 오늘날 기본권의 대사인적 효력까지 인정되고 있는 실정에서 기본권은 국가의 관리행위와 국고행위에 대해서도 효력이 있다. 법률조항에서의 ‘임의성’이 아니라 통신자료의 주체와 인권적 내용이 우선한다. 이 사안의 경우 통신자료 요청 주체는 수사권의 행사 주체이고, 통신자료 취득행위는 이용자의 의사를 배제한다(오동석, 2020).

두 번째로 헌법은, 특히 인권은 국가권력과 그 담당자를 통제하는 최고의 가치 규범이다. 입법자는 공권력 담당자에 대해 ‘불가침의 기본적 인권’(헌법 제 10 조제 2 문)에 포함된 가치를 내면화하고 그 가치에 실현할 수 있도록 촘촘하게 규율해야 한다. 사법심사와 사법부의 역할이 매우 중요하다<sup>16</sup>(오동석, 2020).

세 번째로 통신자료 요청행위가 권력적 사실행위로서 작동하는 사회 환경에 주목해야 한다<sup>17</sup>.

이용자의 통신자료를 보관하고 있는 전기통신사업자가 공권력의 요청을 거절할 가능성은 사실상 희박하다고 추정하는 것이 타당하다. 전기통신사업법이 형식적으로 사업자의 재량형식을 취하고 있지만, 사업자가 그것을 거부하기는 어려운 것이 현실이다<sup>18</sup>(오동석, 2020).

네 번째로 임의성과 강제성의 실질적인 판단의 입증 책임은 입법자에게 있으며, 예외가 없지는 않은 이상 그에 상응하는 구체적인 입법적 조치를 해야 한다. 헌법재판소는 기업이 작동하는 사회의 영역에서 공권력을 배경으로 한 권력관계가 어떻게 형성되어 작동하는지 사실관계까지 포착해서 판단해야 한다.

법원이 이 영역을 포착하기는 어려우므로 헌법재판소의 역할이 중요하다(오동석, 2020).

마지막으로 통신자료 제공요청 그 자체가 실질적으로 명령의 속성을 띠고 있음을 부정할 수 없는 상황에서 이용자는 구조적으로 불리한 법적 상태에 놓여 있다는 점에서 권력적 성격을 부정하기 어렵다<sup>19</sup>. 통신자료 제공요청을 거부한 경우 법적인 제재 수단이 없지만, 그것이 사업자의 임의적인 결정을 담보하는 절대적 조건으로 볼 수는 없다(오동석, 2020).

헌법재판소는 ‘재판’의 형식과 절차 그리고 실질을 갖추고 있으므로 헌법소원심판의 경우 적법 요건 판단에 신중해야 한다. 그렇지만 본안판단의 헌법적 중요성에 대한 고려는 결코 경시할 수 없다. 통신자료 요청행위와 취득행위가 권력적 사실행위로서 정보인권 관련 문제임을 인정한다고 해도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 목적으로 한 정보인권의 제한 범위를 설정하는 것은 가능하다(오동석, 2020).

## V. 결론

기술은 인간 행위자와 사회조직, 구조를 포함하는 네트워크와 결합한다. 각각의 네트워크는 감시와 관련해 어떤 역할을 하는지에 따라 탐구해야 하지만, 동시에 하나의 전체로서 해독해야 한다(Lyon, 2014: 52).

입법자는 국민의 기본적 인권을 보장하기 위해 최대한 노력해야 한다. 특히 대표적인 공권력 작용인 수사

16 Sandra Fredman, 조효제 옮김, 『인권의 대전환: 인권 공화국을 위한 법과 국가의 역할』, 교양인, 2009, 228 면; 상세한 것은 같은 책, 230 면 아래 참조

17 입법사실론에 대해서는 헌재 1994.4.28. 92 헌가 3 참조.

18 수사기관의 개인정보수집 남용 사건에 대한 사례 분석은 김민지, “수사 정보기관의 통신정보 수집에 관한 비판적 연구”, 『법학연구』, 59 권 2 호(2018), 3 면 아래, 특히 통제는 12 면 아래 참조.

19 헌재 1994.5.6. 89 헌마 35 참조.

권력과의 관계에서 입법은 매우 촘촘하게 규율해야 한다. 입법에 대한 위헌 여부는 ‘모호한 경우 기본적 인권에 유리하게’ 판단해야 한다. 법원과 헌법재판소는 수사기관의 자의적 판단과 사업자의 자의적 판단이 결합하는 경우를 상정해야 하고, 그것에 기초하여 입법자에게 개인정보의 권리를 보장하기 위한 수단을 강구할 것을, 헌법의 이름으로 강력하게 요청하지 않으면 안 된다(오동석, 2020). 법원의 영장주의 등 절차적 통제 수단은 최소한의 조치다. 그것만으로는 안 된다.

그러나 과연 국회와 법원 그리고 헌법재판소를 누가 무엇에 힘입어 헌법 규범에 부합하게 작동할 수 있도록 만들 것인가? 국가정보원은 인력과 예산 감축 없이 ‘우주’로 권력 범위를 넓혔고 사이버 영역에서 민간영역을 통치하려 한다. 경찰은 수사권을 확보하고, ‘전 경찰의 정보경찰화’를 달성했으며(오동석, 2021), 자치경찰로 축수를 확장하고, ‘책임지지 않는 폭력성’을 강화하려 한다. 자본은 이윤을 위해 국가의 감시 능력을 향상하는 장비의 개발과 생산 그리고 판매에 열을 올리고 있고, 국가기관들은 그 장비에 철저히 의존하며 국가의 감시역량 강화가 곧 선진화의 길인 양 포장하고 있다.

#### <참고문헌>

- 오동석(2021). 경찰의 정보활동과 법치주의. 아주법학 15(1). 아주대학교 법학연구소. 2021. 5. 31. 3-26.
- 오동석(2020). 통신자료 취득행위의 헌법적 검토. 경찰법연구 18(1). 한국경찰법학회. 2020. 2. 28. 119-142.
- Lyon, David(라이언, 데이비드)(2014). 이광조 옮김. 감시사회로의 유혹. 후마니타스. 2014. 7.

# 언론인에게 통신자료무단 수집의 의미와 위험성

최정기 / 전국언론노동조합 정책협력국장

- 언론인에 대한 통신자료 조회는 취재원 특정, 경로 추적으로 이어질 수 있어서 언론 자유와 취재 활동을 침해, 제약할 우려 있음.
- 따라서 언론이 이 문제를 다룰 때는 무분별한 조회 사실에 대한 보도를 넘어 근본적인 제도 개선을 촉구하고 공론화하는 역할을 해야 함.
- 여야 가릴 것 없이 이 문제에 대해서는 내로남불식 태도를 보이고 있는데 언론은 법 개정, 제도 개선을 미루는 정치권의 무책임한 행태를 꼬집어야 함.
- 언론인들은 이 문제에 대한 관심이 있어서 통신사에 조회 사실을 알아보지만 대다수의 국민들은 조회 사실 조차가 모르고 지낼 것.
- 언론이 사명감 가지고 제도 개선에 이를 때까지 지속적으로 취재, 보도해야 함. ‘범위의 제한, 법원의 허가, 당사자 통보 의무화 등’ 구체적인 쟁점을 드러내도록 노력해야 함.
- 지난 2016년 3월 테러방지법 제정 국면에서 수많은 언론인들이 통신자료 조회를 당했다는 사실이 밝혀졌을 당시, 몇몇 언론인들이 국정원, 경찰청 등 수사기관을 상대로 통신자료 무단수집에 대한 손해 및 책임을 묻는 소송을 제기하였으나 패소함.
- 또한 이동통신 3사들을 상대로 수사기관에서 보낸 통신자료제공요청서를 공개해 달라는 열람청구 소송을 제기하였으나 KT를 상대로 한 소송의 1심(성남지법)을 제외하고 패소함. 요청서가 구정보통신망법상의 정보열람청구 대상이 아니라는 것이 요지였음. 이에 대해서는 현재 헌법소원 진행 중임.
- 통신자료무단수집은 제도 자체가 개선되지 않는 한 계속 사찰 논란은 되풀이 될 것임.

# 통신자료 관련 21 대 국회 발의 법안 현황과 제도 개선 방향

서채완 / 민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회

## 1. 통신자료 관련 21 대 국회 발의 법안 현황

### [\[2114306\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(권명호의원 등 23 인\)](#)

- 이에 이용자가 본인의 통신자료제공 사실을 알 수 있도록 통보제도를 두고, 자료제공 요청은 반드시 서면으로 하도록 하여 자의적이고 무분별한 통신자료 요청을 방지하고, 이용자를 보호하려는 것임(안 제 83 조제 4 항 단서 삭제, 제 83 조의 2 및 제 104 조제 5 항제 14 호의 2 신설).

### [\[2114294\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(이종배의원 등 11 인\)](#)

- 이용자가 본인의 통신자료제공 사실을 알 수 있도록 통보제도를 두고, 자료제공 요청은 반드시 서면으로 하도록 하여 자의적이고 무분별한 통신자료 요청을 방지하고, 이용자를 보호하려는 것임(안 제 83 조제 4 항 단서 삭제, 제 83 조의 2 및 제 104 조제 5 항제 14 호의 2 신설).

### [\[2114190\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(박광운의원 등 11 인\)](#)

- 이에 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장은 전기통신사업자로부터 통신자료제공을 받은 날부터 10 일 이내에 통신자료제공을 받은 사실, 사용 목적, 제공요청기관, 제공일 등을 해당 이용자에게 서면으로 통보하도록 하고, 일정한 경우에는 30 일 이내의 기간 동안 해당 통보를 유예할 수 있도록 하여 개인정보의 보호와 정당한 수사활동의 보장 수단을 모두 확보하려는 것임(안 제 83 조의 2 신설).

### [\[2114186\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(강민국의원 등 20 인\)](#)

- 이용자가 본인의 통신자료제공을 사후에 알 수 있도록 통보제도를 둬으로써, 자의적이고 무분별한 통신자료제공을 방지하여 이용자를 보호하려는 것임(안 제 83 조의 2 및 제 104 조제 5 항제 14 호의 2 신설).

### [\[2114118\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(류성걸의원 등 13 인\)](#)

- 전기통신사업자는 제 83 조제 3 항에 따라 통신자료제공을 한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 대상이 된 이용자에게 통신자료제공을 한 사실과 그 내용을 30 일 이내에 서면 또는 전화(

문자메시지를 포함함)로 통보하도록 하여 해당 이용자의 권리를 보호하되, 통보를 유예할 수 있는 예외적 사항도 함께 규정하여 적법한 공권력의 행사도 균형있게 보장하려는 것임(안 제 83 조의 2 및 제 104 조제 2 항제 4 호의 2 신설).

#### [\[2106495\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(강대식의원 등 15 인\)](#)

- 통신자료 역시 수사기관이 이를 요청하여 제공받을 경우 그 사실을 이용자에게 통보할 수 있도록 근거를 마련하고자 함(안 제 83 조의 2 신설).

#### [\[2104821\] 전기통신사업법 일부개정법률안\(허은아의원 등 10 인\)](#)

- 이에 ‘통신자료’의 명칭을 ‘통신이용자정보’로 명확하게 규정하고 당사자에게 정보제공사실을 통지하는 절차를 두도록 함으로써 개인정보 보호를 강화하고 통신자료 남발 가능성을 제한하고자 하는 것임(안 제 83 조의 2 신설 등).

## 2. 검토 및 평가

- 국제인권법은 프라이버시권으로부터 도출되는 국가의 의무가 개인의 프라이버시권을 간섭하지 않을 소극적 의무 뿐만 아니라, 개인의 프라이버시권을 보장(내지 실현)하기 위한 적법절차의 구축, 안전장치의 마련, 정보주체의 권리 보장, 구제절차의 마련 등 적극적 의무를 의미한다는 점을 명확히 하고 있음.<sup>20</sup>
  - 가령 현행 전기통신사업법과 같이 민감한 개인정보에 해당하는 통신자료에 대하여 고지권 등 정보주체의 권리를 보장하지 않고 있다면 이는 국가가 프라이버시권으로부터 도출되는 적극적 의무를 위반하는 것임.
- 21 대 국회에서 통신자료제공의 문제에 관하여 발의된 전기통신사업법 일부개정법률안들의 구체적인 내용은 다르지만,
  - 큰 틀에서 전기통신사업자가 정보수사기관 등에게 통신자료를 제공하는 경우 정보주체에게 그 사실을 통지 또는 통보하는 제도를 마련한다는 점에서 유사점이 있음.
  - 통지 또는 통보제도의 도입은 당연히 보장되어야 할 정보주체의 권리를 보장하지 않고 있던 전기통신사업법의 문제점을 시정하는 것으로 프라이버시권으로부터 도출되는 국가의 적극적 의무의 관점에서 당연히 필요한 입법에 해당한다고 할 것임.
- 위 법률안들이 예정하는 통지 및 통보제도의 구체적 내용 중에는 다음과 같은 우려지점이 있음.

20 Human Rights Council, 「The right to privacy in the digital age: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights」, 3 August 2018, A/HRC/39/29, para. 23.; UN Human Rights Committee (HRC), General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 6. 등 참조

- 통보(통지) 기한이 그 즉시가 아닌 장기간이거나,<sup>21</sup> 통보(통지)유예의 기간이 장기간 허용되거나,<sup>22</sup> 그 사유가 폭넓게 인정되는 문제<sup>23</sup>
- 통보(통지)의 주체가 전기통신사업자만으로 국한되고, 위반시 과태료만을 부과하거나, 그마저도 없는 문제
- 대체로 통신자료 제공사실에 관한 입법부 등의 통제(보고서 작성 의무)를 규정하지 않은 문제
- 한편, 21 대 국회에서 다음과 같은 논의가 전혀 이루어지지 않는 점은 심각한 문제라고 할 것임.
  - 통신자료제공의 요건 강화 문제(예시: 관련성 요건)
  - 통신자료제공에 대한 영장제도 도입
  - 통신자료제공에 대한 기록(대장 작성), 실태점검 등
  - 적법성 심사 등 구제수단의 마련
  - 통지절차 등을 위반한 통신자료제공의 법적효과(증거사용 금지 등)

### 3. 제도 개선 방향

- 통신자료제공에 관하여 통지(통보)절차를 마련하는 것만으로는 제도가 가진 문제점이 해결되었다고 볼 수 없음.
- 프라이버시권을 적극적으로 보장하기 위한 통지(통보)절차의 수립과 더불어 현재의 통신자료제공이 헌법상의 적법절차의 원칙, 국제인권법 등으로부터 도출되는 영장주의를 위반하는 문제라는 점을 인식하여야 함.
- 더불어 이와 함께 보고서 제출 의무, 정기적 감사 등 국제인권법이 요청하는 안전장치를 마련해야 할 필요가 있고, 정보주체가 가지는 구제의 권리를 보장하기 위해 이의제기 및 적법성 심사를 받을 수 있는 절차를 구축하며, 통신자료를 제공받는 국가기관의 책임성도 명확히 할 필요가 있음.
- 한 가지 방법으로서, 현행 「전기통신사업법」 상 통신자료 제공절차를 폐기하고, 통신비밀보호법에서 위 내용을 반영하여 규율하는 방법을 고려할 수 있을 것임.

21 10~30 일 이내에 통지하도록 하는 법안

22 3 개월씩 2 회를 연장할 수 있게하거나, 통보유예 사유가 있는 경우 그 사유가 해소될 때까지 통보를 유예시키는 법안

23 통보사유로서 “해당 통보가 질문·조사 등의 행정절차의 진행을 방해하거나 과도하게 지연시킬 우려가 명백한 경우”를 제시하는 법안