서강법률논총 제11권 제3호 DOI : 10.35505/slj.2022.10.11.3.109

개인정보 보호법상 제재규정의 문제점과 정비방안

박 미 사 *

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 행정벌의 법적 성격과 병과 가능성
Ⅲ. 현행 「개인정보 보호법」 상 제재규정의 문제점
Ⅳ. 「개인정보 보호법」 상 제재규정의 문제점 원인 분석
Ⅴ. 현행 「개인정보 보호법」 상 제재규정의 정비방안
Ⅵ. 결론

국문초록

법률은 시대 상황을 반영하며, 그 시대의 사회적 합의에 따른 기준과 원칙을 규정한다. 우리나라 「개인정보 보호법」은 정보화 사회의 도래로 개인정보의 수집 · 이용이 증가하는 반면 대규모 개인정보 유출사고가 지속되는 상황에서 일반법 제정 수요의 증가로 인해 2011년 3월 29일 제정되었다. 법 시행 이후에도 개인정보 유출 사고가 끊이지 않자, 「개인정보 보호법」은 개인정보처리자에 대한 책임 강화의 분위기 속에서 제재규정이 점차 강화되는 방향으로 개정되어 왔다.

그러나 「개인정보 보호법」이 시행된 지 11년이 지난 지금, 우리 사회는 빅데이터, 인공지능 기술 등의 발전으로 인해 정보화 사회에서 디지털 시대를 맞이하게 되었다. 디지털 시대에서 개인정보는 보호의 대상만이 아닌 고부가가치 데이터로서 활용의 대상으로도 작용하며, 국민과 기업, 사회 전 구성원 모두는 개인정보의 보호와 활용의 환경에서 공존하고 있다. 이러한 측면에서 개인정보 보호 법제는 디지털 시대의 핵심 근간을 이루는 법제라고 할 것이며, 사회 전 구성원이 수범자인 개인정보 보호 법제의

* 한국인터넷진흥원 선임연구원

그 적용과 해석에 혼란이 없도록 정비하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

2020년 2월 4일 데이터 3법 개정을 통해 개인정보 보호 체계는 「개인정보 보호법」으로 통합되면서 형식적인 일원화를 이루었다. 그러나 정보통신서비스 제공자 특례규정이 신설됨으로 인하여 개인정보 보호 법체계는 온·오프라인이 통합된 디지털 환경을 반영하지 못하고 여전히 온·오프라인으로 이원화되어 있다. 이로 인해 동일한 위반행위임에도 불구하고 개인정보처리자인지 정보통신서비스 제공자인지 여부에 따라 제재의 부과 여부, 그 제재 수준의 정도 등이 달라 수범자들은 법 적용과 해석에 혼란을 겪고 있다. 또한 위반행위의 위법성의 정도와 침해 수준의 정도에 비해 과도한 형벌 규정, 과징금·과태료·형벌 간 중복 적용 등의 문제점이 존재한다.

이에 본 논문에서는 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정의 문제점을 살펴본 후 행정벌의 법적 성격과 법체계 정합성의 원칙을 고려한 합리적인 개인정보 보호 법제 정비방안으로서 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자의 제재규정 일원화, 과도한 형벌 규정의 완화, 과태료와 형벌의 법정형 합리화, 과징금 규정의 개선 및 제재규정 간 중복규정 정비방안을 제안한다.

• 핵심어 개인정보 보호법, 법체계 정합성, 제재규정 정비방안, 형벌의 비범죄화, 제재의 중복규정 정비

Ⅰ. 서론

우리 사회는 급격한 정보통신기술(ICT)의 발전으로 빅데이터(BigData), 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI) 기술 등이 전 분야 산업에서 활용되고 있으며, 고부가가치 데이터인 '개인정보'를 핵심 근간으로 하는 디지털 시대를 맞이하였다.[1] 디지털 시대로의 변화에 맞추어 개인정보 보호 법제는 데이터 활용의 보편화에 따른 사회적 수요에 맞게 정비되는 것이 필요하며, 동시에 급격한 사회적 변화 속에서 '개인의 권리 보장'이 충족될 수 있도록 '개인정보의 활용'과 '개인의 권리 보장'이 균형을 이루는 방향으로 개선되어야 한다. 특히 수범자인 국민과 기업, 사회 전 구성원이

1) 김광수, 『인공지능법 입문』, 내를 건너서 숲으로, 2021, 2면.

법 적용과 해석에 혼란이 없도록 개인정보 보호 법제를 마련하는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

이를 위해 필요한 원칙 중에 하나는 '법체계 정합성'의 원칙이다. '법체계 정합성(整合性, coherence)'이란 법의 체계가 모순이 없는 일관성(一貫性, consistency)을 가지며, 내용적으로도 흠결이 없는 완전성(完全性, completeness)을 갖는 상위 개념을 의미한다.[2] 즉, 하나의 법체계가 모순 없이 일관성을 갖고 있고, 관련 법령 간 논리적으로 통일성을 유지하며, 각 상황에 부합하는 적절한 법이 존재하고 있는 것을 말한다.[3] 결국 법체계 정합성은 해당 법률이 '수범자의 관점'에서 적용의 일관성과 통일성을 갖춘 것을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 특히 수범자가 법률상 의무 위반행위를 하였을 때 법적 제재를 가하는 근거가 되는 제재규정은 수범자에게 금전상, 형사상 제재를 부과한다는 점에서 일관성과 통일성을 갖추어 법체계 정합성의 원칙에 맞게 적용될 수 있도록 규정하는 것이 중요하다.

우리나라 「개인정보 보호법」[4]은 개인정보의 오·남용 및 유출 등을 통한 피해를 방지하기 위하여 개인정보처리자의 보호조치 의무를 강화하고, 위반행위에 대한 제재 수준을 강화하는 방향으로 수차례 개정을 거쳐 왔다. 또한 최근에는 일명 데이터 3법[5] 개정을 통해 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 '정보통신망법')」과 「개인정보 보호법」으로 분산되어 규정되어 있던 개인정보 처리 및

---

2) 오세혁, "규범충돌 및 그 해소에 관한 연구 : 규범체계의 통일성을 중심으로", 서울대학교 박사학위논문, 2000, 49면.

3) 양석진, "정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰", 『법학연구』 제33집, 한국법학회, 2009, 434면.

4) 2011. 3. 29. 제정, 2011. 9. 30. 시행.

5) 데이터 이용 활성화를 위한 법률인 「개인정보 보호법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 3가지 법률을 통칭한다. 우리나라는 4차 산업혁명 시대를 맞아 핵심 자원인 데이터의 이용 활성화를 통한 신산업 육성이 국가적 과제로 대두됨에 따라, 신기술을 활용한 데이터 이용 및 안전한 데이터 이용을 위해 데이터 이용에 관한 규제 혁신과 개인정보 보호 거버넌스 체계 정비의 두 문제를 해결하기 위해 데이터 3법 개정이 추진되었다(2020. 2. 4. 개정, 2020. 8. 5. 시행). 데이터 3법 중 「개인정보 보호법」의 주요 개정 내용으로는 개인정보 보호 법체계 및 감독기구 일원화, 가명정보의 개념 및 처리기준 도입 등을 통한 데이터 활용 제고, 개인정보의 개념 명확화 등이 있다.

보호 관련 규정이 「개인정보 보호법」으로 일원화되었고, 개인정보 보호 컨트롤타워 기능이 개인정보보호위원회로 통합되었다.

그러나 「개인정보 보호법」 제6장(정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례)을 신설하여 「정보통신망법」상 개인정보 관련 규정을 제6장으로 단순 이관하는 방식으로 개정이 이루어진 것이어서, 기존의 규정이 물리적·형식적으로만 「개인정보 보호법」으로 통합하는데 그쳤다는 비판을 받고 있다.

특히 「개인정보 보호법」상 제재규정의 경우, 동일한 위반행위임에도 불구하고 개인정보처리자인지 정보통신서비스 제공자 해당 여부에 따라 제재의 부과 여부 및 그 제재수준의 정도가 달라지고, 과징금, 과태료, 형벌 간 중복 적용, 위법성 정도에 비하여 과도한 처벌 등의 문제가 존재한다.

이에 본 논문에서는 디지털 시대에서 바람직한 개인정보 보호 법제 개선을 위하여 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정을 중심으로 법체계 정합성을 갖춘 정비방안을 모색해보고자 한다. 이를 위하여 먼저, 행정벌의 병과 가능성에 판례 입장과 그 문제점에 대해 살펴본 후 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정의 문제점과 그 원인 분석을 통해 법체계 정합성 원칙과 행정벌의 법적 성격에 따라 수범자 입장에서의 법 적용에 혼란이 없고, 모순·충돌되지 않는 합리적인 「개인정보 보호법」의 정비방안을 도출해보고자 한다.

II. 행정벌의 법적 성격과 병과 가능성

1. 논의의 필요성

최근에는 벌금(행정형벌)과 행정질서벌, 과징금이 구분이 명확하지 않고 점차 상대화되고 있으며, 행정벌 간 병과하고 있는 사례가 증가하고 있다. 따라서 행정벌의 법적 성격이 무엇인지를 파악하는 것이 필요하고, 그 법적 성격에 따라 합리적

으로 부과되도록 하여야 한다. 또한 행정벌 간 병과를 할 때에는 중복 제재로서의 문제는 없는지, 이중처벌 금지 원칙 위반되지는 않는지 등에 대한 검토가 필요하다.

행정벌의 법적 성격과 체계를 고려하였을 때, 행정질서벌인 과태료는 행정상 경미한 위반행위에 대하여 부과되어야 하고,[6] 행정형벌은 「형법」상 형(形)이 부과되는 제재인 만큼 행정벌 중에서도 법익침해의 정도가 큰 의무위반자에게 부과되어야 한다. 한편 과징금에 대해서는 법적 성격이 무엇인지에 대해 여러 견해들이 존재한다. 우리나라 과징금 제도[7]는 처음 도입 시에는 법령위반행위에 따른 부당이득 환수적 성격만을 가지고 있었으나, 최근에는 이러한 부당이득 반환으로서의 전형적 과징금으로서 뿐 만 아니라, 의무위반행위에 대한 제재적 성격을 모두 가지는 변형된 과징금제도의 도입이 증가하고 있다.[8] 또한 대법원 판례의 경우에도 과징금의 성격을 부당이득 환수적 성격 뿐 만 아니라, 법령위반행위에 대한 제재적 성격을 모두 갖는다고 판시를 하고 있다.[9] 따라서 이러한 변화하는 과징금제도의 성격에 맞추어 과징금 부과는 부당이득 반환 차원에서만 고려해야 하는 것이 아니라 의무위반에 대한 제재적 측면과 억제적 측면이 중요한 요소가 된다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 과징금은 과태료와 같은 금전상 제재이지만, 경미한 위반행위에 부과되는 과태료와는 달리 의무위반행위로서의 제재적 성격과 부당이득 환수적 성격을 모두 가지므로, 보다 중한 의무위반행위에 부과되는 것이 바람직하다고 할 것이다.[10]

한편 행정질서벌과 행정형벌, 과징금과 행정형벌의 병과에 대하여, 대법원과 헌

6) 법제처, 『법령입안심사기준』, 2021, 594~596면.
7) 1980. 12. 31. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 최초로 도입되었으며, 이는 일본의 「사적독점의금지및공정취인의확보에관한법률(1977. 5. 27. 개정)」에서 위법카르텔에 의한 경제적 이득을 박탈함으로써 카르텔금지규정의 실효성을 확보하기 위하여 도입한 과징금제도를 모델로 하여 도입되었다.
8) 최영찬, “과징금제도에 관한 고찰 - 현황 및 문제점을 중심으로”, 『법제』, 2000, 7면.
9) 대법원 2004.10.28. 선고 2002두7456 판결; 대법원 2008. 9. 25. 선고 2007두3756 판결; 대법원 2014. 5. 16. 선고 2012두 14545 판결.
10) 홍정선, 『행정법원론(상)』, 제29판, 박영사, 2021, 786면.

법재판소는 이중처벌 금지의 원칙에 위반하는 것은 아니라는 견해를 밝히고 있으며, 학설은 긍정설과 부정설로 나뉘어져 있다. 과태료와 과징금의 병과에 대해서는 아직 명확한 판례의 입장이 없으며, 이에 대해 학설의 입장도 명확하지 않다.

따라서 동일 위반행위에 대해 과태료와 과징금 중 어느 행정벌을 부과하는 것이 타당한 것인지, 위반행위의 성격 또는 위법성의 경중 등에 따라 달리 부과되어야 하는 것은 아닌지, 또한 과태료와 과징금, 행정형벌이 함께 부과하는 것은 이중처벌, 과도한 규제 등이 되는 것은 아닌지, 행정벌의 병과에 대한 기존 판례의 입장이 타당한 것인지 등에 대해 검토할 필요가 있다고 할 것이다.

2. 행정벌 병과에 대한 판례의 문제점

(1) 행정질서벌과 행정형벌

대법원[11]과 헌법재판소[12]는 행정형벌과 행정질서벌은 모두 행정벌의 일종이지만, 그 목적이나 성질이 다르기 때문에 행정질서벌인 과태료를 부과한 후에 행정형벌을 부과한다고 하더라도 일사부재리의 원칙에 반하는 것은 아니라고 판시하고 있다.

그러나 행정상 위반행위가 있는 경우, 행정 목적이나 법익침해의 정도 등에 따라 행정벌의 부과가 달리 정해져야 한다. 직접적으로 행정 목적이나 사회법익을 침해하고 있고 법익침해의 정도가 큰 경우에는 행정형벌의 대상이 되어야 하고, 행정상 각종 신고·보고·등록 등 행정법규의 위반 정도가 비교적 경미하여 간접적으로 행정 목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 경미한 행정법규 위반의 정도에 그치는 경우에는 경우 행정질서벌인 과태료의 대상이 되어야 한다. 이렇게 행정형벌과 행정질서벌인 과태료의 법적 성격이 차이가 있음에도 동일한 위반행위에 대하

11) 대법원 1996. 4. 12. 선고 96도158 판결.
12) 헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92헌바38 결정.

여 행정형벌의 대상이 되면서 동시에 행정질서벌인 과태료의 대상이 될 수는 없는 것이라고 보는 것이 타당하다.[13] 또한 오늘날 행정형벌과 행정질서벌이 점차 상대화되고 있는 현실을 고려할 때, 입법자가 하나의 위반행위에 대하여 행정질서벌과 행정형벌을 모두 부과하는 행위는 이중처벌에 해당하며, 수범자 입장에서의 혼란을 가중시키고, 이는 곧 과잉규제가 된다는 측면에서 바람직하지 않다고 할 것이다.

(2) 행정형벌과 과징금

헌법재판소는 행정형벌과 과징금의 병과에 대하여 이중처벌 금지의 원칙에 반하는 것은 아니라는 입장을 밝히고 있다.[14] 헌법재판소 판례에 따르면, "헌법 제13조 제1항의 '처벌'은 원칙적으로 범죄에 대해 국가가 형벌권을 실행하는 과벌을 의미하며, 행정규제의 본원적 기능은 행정목적 실현을 위해 행정법규 위반자에 대해 불이익을 가함으로써 그 위반이 없도록 유도하는 것이므로 행정제재의 경우 이중처벌 금지 원칙에서 말하는 '처벌'에는 해당되지 않기 때문에 과징금의 부과와 행정형벌의 병과는 헌법 제13조 제1항이 금지하는 이중처벌 금지원칙에 위배되지 않는다." 라고 판시하였다.

과징금 제도의 본원적 기능은 중대한 위반행위에 대한 행정상 제재적·억제적·부당이득 환수적 기능을 가지며, 범죄에 대하여 형벌권을 실행하는 과벌과는 다르다는 점에서 이러한 판례의 입장은 타당하다고 할 것이다.

(3) 행정질서벌과 과징금

행정질서벌과 과징금의 병과 가능성에 대해서는 학설과 판례는 이에 대한 명확한 견해를 밝히고 있지 않다.

과태료와 과징금은 모두 행정상의 의무위반에 대해 부과되는 금전상 제재이다.

---

13) 홍정선, 앞의 책, 716면.
14) 헌법재판소 2015. 2. 26. 선고 2012헌바435 결정; 헌법재판소 2012. 4. 24. 선고 2011헌바62 결정.

그러나 과태료와 과징금이 부과되는 대상인 위반행위의 내용 및 위법성의 경중이 다르다고 할 것이다. 과태료는 행정청에 대한 협조의무 위반이나 경미한 위반행위에 대해 부과되는 단순한 금전적 제재로서의 성격을 가지는 것이라면, 과징금은 행정상의 의무불이행이나 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 경제상의 이익을 환수하거나, 영업정지를 할 경우 일반국민에게 불편을 초래할 수 있는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업에 대해 영업정지에 갈음한 대체적 제재로서 기능을 한다. 이렇듯 과징금과 과태료는 그 법적성격과 기능이 다르다.[15] 따라서 위반행위의 내용, 위법성 경중의 정도 등에 따라 다르게 부과되는 것는 과태료와 과징금의 병과는 허용될 수 없다고 보는 것이 타당하며, 과태료와 과징금을 택일적으로 부과하도록 관계 법령을 정비하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

3. 법체계 정합성의 관점에서 행정벌의 병과

법체계 정합성의 원칙이란 법체계가 모순 없이 적용되어야 하고, 법 적용 시 법률 규정이 서로 모순되지 않게 해석될 수 있도록 해야 하는 원칙이라는 점을 고려하였을 때, 법체계 정합성이라는 것은 결국 그 법률이 '수범자의 관점'에서 적용의 일관성과 통일성을 갖춘 것을 의미한다고도 볼 수 있을 것이다. 이러한 점에서 행정상 의무위반행위에 대한 제재로서 과태료·과징금·행정형벌을 부과하는 경우, 각 행정벌의 법적 성격과 체계에 맞게 부과하여 수범자의 혼란이 없도록 하는 것이 중요하다.

과태료, 과징금이나 행정형벌 중 벌금은 실질적인 측면에서는 둘 다 모두 같은 금전적 부담으로서의 성격을 가진다고 할 것이므로 이들 제재를 합리적인 이유 없이 함께 병과하는 것은 행정벌의 체계와 법적성격 및 수범자 입장 등을 고려하였을 때 이중처벌로서의 기능을 하게 된다는 점에서 바람직하지 않다. 따라서 경미한 의

15) 박효근, "행정질서벌의 체계 및 법정책적 개선방안", 『법과 정책연구』 제19집 제1호, 한국법정책학회, 2019, 59면.

무위반행위에 대하여 과태료가 부과되는 경우, 이와 동시에 행정형벌을 부과하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 또한 중한 의무위반행위에 해당하여 과징금이 부과되는 경우, 법익침해의 정도, 위반행위자의 위법성 등을 고려하여 과징금과 행정형벌을 부과하는 것은 가능하다고 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정의 문제점

1. 동일 위반행위에 대한 상이한 제재규정

현행 「개인정보 보호법」은 위반행위의 주체가 '개인정보처리자'인지 또는 '정보통신서비스 제공자'인지 여부에 따라 제재(벌칙, 과태료, 과징금)의 내용을 다르게 규정하고 있다.

이 때 '개인정보처리자'란 업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말하며(개인정보 보호법 제2조 제5호), 개인정보처리자에게는 「개인정보 보호법」 상 일반규정[16]이 적용된다. 한편 「개인정보 보호법」 제6장에는 정보통신서비스 제공자 특례규정(이하 '특례규정')이 있어 '정보통신서비스 제공자 및 그로부터 개인정보를 제공받은 자'에 해당하는 경우에는 일반규정 외에 별도로 특례규정의 적용을 받는다. 이 때, '정보통신서비스 제공자'란 ①전기통신사업법에 따른 전기통신사업자 또는 ②영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다.[17] 즉 인터넷과 모바일 등을 매체로 하여 영리 목적 서비스를 제공하는 개인이나 법인을 포괄하는 개념이다.[18]

---

16) 제6장(정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례)을 제외한 개인정보 보호법상 규정을 말한다.

17) 정보통신망법 제2조 제1항 제3호.

18) 이민영, "정보통신서비스 제공자에 관한 법적 고찰", 『성균관 법학』 제30권 제4호, 2018, 97~98면.

대부분의 온라인 사업자, 포털사업자, 모바일 및 웹사이트를 통해 서비스를 제공하는 개인 또는 법인은 모두 정보통신서비스 제공자에 해당된다고 볼 수 있다.

그런데 오늘날 신기술과 인터넷의 발달에 따른 디지털 환경에서는 '개인정보처리자'인지 또는 '정보통신서비스 제공자'의 구별이 쉽지 않고, 오히려 '개인정보처리자'임과 동시에 '정보통신서비스 제공자'에도 해당되는 경우가 대부분이라는 점에서 문제가 된다. 2021년 정보화 통계집의 조사결과[19]에 따르면, 주로 오프라인 서비스를 제공한다고 볼 수 있는 교육서비스업(95.1%), 숙박 및 음식점업(81.6%), 예술·스포츠 및 서비스업(93.2%)의 경우에도 웹사이트 홈페이지 보유율이 매우 높게 나타났다. 조사결과에서 알 수 있듯이 대다수의 사업체는 온·오프라인 사업자가 명확히 구분되는 것이 아니라 중첩되고 있음을 알 수 있다. 실질적으로 우리나라 영리 사업자의 대다수는 개인정보처리자임과 동시에 정보통신서비스 제공자에 해당된다고 해도 과언이 아니라고 할 것이다.[20] 또한 제6장 특례규정의 적용대상이 되는 '정보통신서비스제공자등'은 정보통신서비스 제공자 뿐 만 아니라 그로부터 개인정보를 제공받은 자까지 포함하는 개념으로, 정보통신서비스 제공자로부터 개인정보를 제공받은 일반 개인정보처리자의 경우에도 해당이 되기 때문에 온라인 사업자 뿐 만 아니라 그로부터 개인정보를 제공받은 일반 개인정보처리자도 포함되게 되어 실질적으로는 '정보통신서비스제공자등'의 범위가 굉장히 광범위한 범위까지 확대된다.

따라서 개인정보처리자와 정보통신서비스 제공자의 범위 구별이 불명확한 디지털 환경에서는 동일 위반행위에 대해 개인정보처리자와 정보통신서비스 제공자 여부에 따라 제재를 다르게 부과하는 것은 법 적용과 해석에 혼란을 초래하고, 수범자의 예측가능성을 떨어뜨린다는 측면에서 타당하지 않다.

현행 「개인정보 보호법」상에서 동일 위반행위에 대하여 위반행위의 주체가 개

19) 과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 『2021년 정보화 통계집』, 2021, 64~65면.
20) 김현경, "통합 개인정보 보호법의 의의 및 개선 방향 - 개인정보 보호법의 체계 정합성 확보를 중심으로", 『NAVER Privacy White Paper』, 2020, 116면.

인정보처리자인지 또는 정보통신서비스제공자인지 여부에 따라 상이한 제재를 규정하고 있는 경우는 다음과 같다.

첫째, 동일한 위반행위를 하더라도 개인정보처리자는 과태료를 부과 받을 뿐 형벌을 부과받지 않음에 반하여, 정보통신서비스제공자는 형벌을 부과받는 경우이다. ①개인정보의 수집 · 이용 동의의무 규정을 위반한 경우, 개인정보처리자는 5천만원 이하 과태료(제75조제1항제1호)를 부과받지만, 정보통신서비스 제공자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제4호의5)을 부과받으며, 과징금(제39조의15제6호)도 부과받는다. ②만 14세 미만 아동의 개인정보 수집 시 법정대리인의 동의를 받지 않은 경우, 개인정보처리자는 5천만원 이하의 과태료(제75조제1항제2호)만 부과받으나, 정보통신서비스 제공자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제4호의6)과 과징금(제39조의15제1항제2호)을 부과받는다. ③개인정보의 파기의무를 위반한 경우, 개인정보처리자는 3천만원 이하의 과태료(제75조제2항제4호)만 부과받으나, 정보통신서비스 제공자는 3천만원 이하의 과태료(제75조제2항제4호) 뿐 만 아니라, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제73조제1호의2)도 부과받는다.

둘째, 동일한 위반행위를 하더라도 개인정보처리자는 형벌만 부과받지만, 반면 정보통신서비스제공자는 형벌과 함께 과징금도 부과받는 경우이다. ①개인정보의 제3자 제공 동의의무 규정을 위반한 경우와 개인정보의 목적 외 이용 · 제공 시 동의의무를 위반한 경우, 개인정보처리자는 5천만원 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제1호 및 제2호)만 부과받으나, 정보통신서비스 제공자는 5천만원 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 뿐 만 아니라 과징금(제39조의15제1항제1호)도 부과받는다. ②민감정보 처리 금지 원칙을 위반한 경우, 개인정보처리자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제3호)을 부과받으나, 정보통신서비스 제공자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제3호) 뿐 만 아니라 과징금(제39조의15제1항제3호)도 부과받는다. ③개인정보의 보호조치 의무를

불이행하여 개인정보가 유출등이 된 경우, 개인정보처리자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제73조제1호)을 부과받으나, 정보통신서비스 제공자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제73조제1호)을 부과받을 뿐 만 아니라, 과징금(제39조의15제1항제5호)도 부과받는다.

셋째, 동일한 위반행위를 하더라도 개인정보처리자 보다 정보통신서비스제공자가 부과받는 형벌의 수준을 더 과중하게 부과받는 경우이다. 개인정보의 정정 · 삭제 요구에 대해 필요한 조치를 하지 아니하고 계속 이용하거나 이를 제3자에게 제공한 행위에 대하여 개인정보처리자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(제73조제2호)을 부과받는 반면, 정보통신서비스 제공자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(제71조제4호의4)을 부과받도록 규정하고 있다.

2. 과도한 수준의 제재규정

(1) 과도한 벌칙규정

「개인정보 보호법」 제정 이후에도 개인정보의 유출사고는 빈번하게 발생하였고, 이에 따라, 법 개정의 주된 방향은 위법행위를 한 개인정보처리자에 대해 제재를 강화하는 방향으로 이루어져 왔다. 특히 법 위반행위에 대한 제재가 강화됨에 따라 지나치게 개인에 대한 형벌을 신설하여 강화하는 방향으로 규정하고 있어, 이로 인해 개인정보처리자가 아닌 개인정보 보호 담당자 개인에 대한 형벌 부과에 대한 우려로 산업계가 위축되고 있다는 비판을 지속적으로 받고 있다.[21]

형벌의 보충성의 원칙[22]에 따라 민사적 또는 행정적 다른 수단으로 어떤 위법행

---

21) 박웅신 · 박광민, “개인정보보호법상 형사처벌 규정의 개선방안에 대한 연구”, 『성균관법학』 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구원, 2018; 이성대, “개인정보보호를 위한 현행 형벌체계의 문제점 검토”, 『형사정책연구』 제26권 제1호, 한국형사정책연구원, 2015; 이인곤, “개인정보보호법상 처벌규정에 관한 형법적 고찰”, 『법학연구』 제55권, 한국법학회, 2014; 전응준, “개인정보보호법률상 형사처벌규정의 적정성에 관한 연구”, 『정보법학』 제17권 제2호, 한국정보법학회, 2013. 참조.

22) 형벌의 보충성의 원칙이란 형벌은 기본권 제약을 전제로 하므로, 사회생활에 불가결한 법익을

위를 제거하거나 제재할 수 있을 경우에는 형벌을 부과하여서는 안 된다.[23] 「개인정보 보호법」의 경우도 시정조치나 시정명령 등 행정적 제재를 통해 그 위법행위를 제거하고 재발을 방지할 수 있음에도 성급히 형사처벌 제재를 가하는 것은 형벌의 보충적 성격에 위배된다. 따라서 부정한 목적이 없는 개인정보의 처리 위반 또는 단순 동의 의무 위반 등의 경우에는 행정처분으로 제재하는 것도 충분하다고 할 것이며, 이러한 경우에는 형사처벌을 부과해야 하는 당위성이 부족하고 형벌의 보충성의 원칙에 위반되는 것이라고 할 것이다.

「개인정보 보호법」상 과도한 벌칙을 규정하고 있는 경우는 다음과 같다.

첫째, 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 수집한 자, 법정대리인의 동의를 받지 아니하거나 법정대리인이 동의하였는지를 확인하지 아니하고 만 14세 미만인 아동의 개인정보를 수집한 자에 대해 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정(제71조 제4호의5, 제4호의6)하고 있는데, 이러한 위반행위는 부정한 목적이 없이 단순히 동의의무를 위반하여 개인정보를 수집한 행위에 지나지 않으며, 시정명령 또는 다른 행정상의 제재를 통해서 위법행위를 제거하고 위반행위의 제재를 가할 수 있다고 할 것이다. 특히 법정대리인의 동의를 받지 아니한 것만으로 행위자에게 형사벌을 부과하는 것은 과도한 측면이 있다고 할 것이다.

둘째, 개인정보의 파기의무를 위반하여 보유기간이 경과하였거나 수집·이용 목적이 달성되었음에도 파기하지 아니한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정(제73조 제1호의2)하고 있는데, 이러한 위반행위는 형벌을 부과할 정도로 위법성이 크다고 볼 수 없고, 행정상의 단순 신고·보고·통지의무 등과 유사한 수준의 행정상의 단순 위반행위로 볼 수 있기 때문에 이러한 파기의무 위반행위에 대해 형벌을 부과하는 것은 형벌의 보충성의 원칙에 위배된다고 할 것

보호함에 있어 다른 수단으로는 불가능할 경우에 최후적으로 적용되어야 한다는 원칙을 말한다(헌법재판소 2016. 11. 24. 선고 2014헌바451 결정).

23) 박주희, “개인정보보호법 형벌규정의 문제점과 개선 방안”, 『미국헌법연구』 제31권 제1호, 미국헌법학회, 2020, 73면.

이다.

셋째, “개인정보 보호조치 의무를 위반하여 개인정보를 분실 · 도난 · 유출 · 변조 또는 훼손당한 자”에 대해 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정(제73조 제1호)하고 있는데, 이 때 안전성 확보에 필요한 조치를 하지 아니하여 개인정보를 “분실 · 도난 · 유출 · 위조 · 변조 또는 훼손당한 자”는 고의범이 아닌 과실범에 해당하며, 안전조치 의무 위반이라는 과실에 대해 형사처벌 규정을 두는 것은 문제가 있다.[24] 이러한 안전조치 의무 위반에 대해서는 이미 제75조제2항제6호에서 3천만원 이하의 과태료로 규정하고 있기 때문에 과실범에 대한 제재로서는 충분하다고 보여지며, 형사벌을 규정하는 것은 과도한 제재로서 바람직하지 않다고 할 것이다.

(2) 과도한 과태료 규정

과태료는 경미한 수준의 위반행위에 대하여 부과되는 금전적 제재임을 비추어 볼 때, 현행 「개인정보 보호법」에 따르면, 경미한 수준의 위반행위에 대하여 과태료의 부과금액이 지나치게 높은 점이 문제점이라고 할 수 있다.

영상정보처리기기를 설치 · 운영하는 자가 영상정보처리기기의 설치 목적 및 장소, 촬영범위 및 시간, 관리책임자의 성명 및 연락처 등을 포함한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치(제25조제4항)를 하지 아니한 자에게 1천만원 이하의 과태료가 부과된다(제75조제4항제3호).

안내판 미설치 행위는 다른 법률 위반행위에 비하여 ①비교적 경미한 위반사항에 해당하고, ②안내판을 설치하라는 시정명령을 통해 위반행위가 바로 해소 가능한 행위에 해당한다. 이러한 위법행위의 해소가 빨리 이루어질 수 있는 행위에 대해서 과태료를 부과하도록 하는 것은 과도한 규제라고 할 것이다. 또한 주로 안내

24) 손형섭, “개정 개인정보 보호법에서 형사제재 규정의 헌법적 합리화 연구”, 『헌법학연구』 제26권 제1호, 한국헌법학회, 2020, 198면.

판 설치 의무 위반행위를 하는 자들은 소상공인, 영세사업자 등으로 법률에 대한 무지로 모르고 있는 경우가 많다는 점에서 안내판 미설치 행위에 대해 과태료를 부과하도록 하는 것은 타당하지 않다고 할 것이다.

3. 행정벌의 중복규정 문제

앞에서 살펴본 바와 같이 경미한 위반행위에 대해서는 과태료가 부과되는 것이 바람직하며, 이러한 과태료가 부과되는 위반행위에 대해 「형법」상 형(形)이 부과되는 행정형벌인 벌칙이 부과되는 것은 바람직하지 않다. 또한 과징금과 과태료는 모두 금전상 제재가 된다는 점에서 수범자 입장에서는 이중처벌로 작용하는 문제가 있고, 경미한 행정상 위반행위에 부과되는 금전상 제재와 중한 위반행위에 따른 제재적 성격을 갖는 금전상 제재가 동시에 부과되는 것은 타당하지 않다고 할 것이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 다음과 같은 규정들이 과징금과 벌칙, 과태료 간 중복규정이 문제가 되는 경우에 해당한다.

첫째, 법정대리인의 동의를 받지 않고 만 14세 미만 아동의 개인정보를 수집한 정보통신서비스 제공자등에 대하여 과징금(제39조의15제1항제2호)과 과태료(제75조제1항제2호)를 모두 규정하고 있다.

둘째, 정정·삭제·처리정지 등의 요구에 대하여 필요한 조치를 하지 아니하고, 이러한 위반행위 이후 계속 이용·제공한 자에 대하여 과태료(제75조제2항제11호·제12호) 뿐 만 아니라 벌칙(제73조제2호·제3호)도 규정하고 있다.

셋째, 개인정보의 파기의무를 위반하여 파기 등 필요한 조치를 아니한 정보통신서비스 제공자등(정보통신서비스 제공자와 그로부터 개인정보를 제공받은 자)에 대하여 과태료(제75조제2항제4호)와 벌칙(제73조제1호의2)을 모두 규정하고 있다.

넷째, 개인정보의 안전성 확보조치 의무를 위반하여 안전성 확보에 필요한 조치를 하지 아니한 경우에 과태료(제75조제2항제6호)를 규정하고 있으나, 안전성 확보

조치 의무를 위반하여 개인정보의 유출 등이 발생한 경우에는 벌칙(제73조제1호)까지 규정하고 있다.

4. 과징금 규정의 실효성 미비

현행 「개인정보 보호법」상 과징금 규정은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 현행 「개인정보 보호법」상 과징금 규정은 일반규정(가명정보 처리 위반 과징금(제28조의6), 주민등록번호 유출 과징금(제34조의2))과 정보통신서비스 제공자 특례규정(제39조의15)에 산재되어 있고, 동일 위반행위에 대해 일반 개인정보처리자에 해당하는지, 정보통신서비스제공자등에 해당하는지에 따라 과징금 부과 여부가 상이하다. 또한 각 유형별로 부과기준도 상이하다. 정보통신서비스 제공자등에 해당한다면, 제39조의15제1항 각 호에서 규정하고 있는 7가지 위반행위에 대해서 과징금을 부과받으나, 일반 개인정보처리자의 경우에는 제39조의15가 적용되지 않기 때문에, 동일하게 과징금 부과 위반행위를 행하더라도 과징금을 부과 받지 않는 불합리한 경우가 발생하는 문제점이 존재한다.

둘째, 현행 「개인정보 보호법」상 정보통신서비스 제공자 특례규정 위반 시 부과되는 과징금(제39조의15)의 경우, 과징금 부과 상한기준을 '위반행위와 관련된 매출액의 3%'로 규정하고 있는데, 상한기준을 '위반행위와 관련된' 매출액으로만 한정한 것은 과징금의 제재적 · 억제적 효력을 고려하지 못한 합리적이지 않은 기준이라고 할 수 있다. 「개인정보 보호법」상 과징금 제도는 위반행위에 대한 '사전적 억제 효과'와 개인정보 자기결정권 침해행위, 위반행위의 사회에 미치는 부정적 영향 등을 고려한 실효성 있는 '사후적 제재 효과'를 확보하기 위해 도입[25]되었다. 따라서 과징금 상한기준 설정 시 억제적 · 제재적 효력을 고려하는 것이 무엇보다 중요

25) 주민등록번호 유출 과징금의 경우, 주민등록번호 유출사고를 방지하고 기업의 개인정보 보호의 책임을 강화하기 위하여 신설되었다(개인정보 보호법(법률 제11990호, 2013. 8. 6. 개정, 2014. 8. 7. 시행) 제 · 개정 이유 참조).

하다. 또한 「개인정보 보호법」상 보호법익인 개인정보 자기결정권은 인격권, 사생활의 비밀과 보호 등 금전적으로만 평가할 수 없는 권리에 기반하고 있기 때문에 위반행위에 대한 행정벌의 부과 시 제재적·억제적 성격이 보다 강조된다고 할 것이다. 이러한 점에서 과징금 부과 상한기준을 '위반행위와 관련된' 매출액으로 상한기준을 한정하는 것은 타당하지 않으며, 위반행위에 대한 제재적 효력 및 억제적 효력을 고려하여 '전체 매출액'으로 삼는 것이 타당하다고 할 것이다. 또한 현실적으로 '위반행위와 관련된 매출액'을 산정하는 것은 어려움이 존재한다. 개인정보를 위법하게 활용하여 그로 인해 발생한 매출액이 얼마인지를 객관적으로 산정하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 이로 인해 실제 과징금 부과 시, 과징금 부과를 받는 기업은 과징금 산정을 위한 매출액 관련 자료 제출을 지연하거나 거부하는 경우가 많아 제재가 지연되는 문제, 과징금이 제대로 산정되지 못하고 과소 산정[26]되는 문제도 존재한다.

셋째, 오늘날 개인정보의 활용 생태계는 국내에만 국한되어 발생하고 있는 것이 아니라, 국경을 넘어 국내와 국외를 넘나드는 글로벌 차원에서 이루어지고 있다는 점에서 우리나라의 개인정보 보호 법제의 기준이 국제적인 개인정보보호 규범이나, 글로벌 스탠다드를 고려해야 할 필요가 분명히 존재한다. 따라서 우리나라 「개인정보 보호법」 상 과징금 제도는 해외 개인정보 보호 법제와의 정합성을 맞출 필요성이 있다. EU, 중국, 싱가포르 등 해외 개인정보 보호 법제[27]에서 과징금 부과 상한기준을 '전체 매출액'으로 하고 있다는 점과 UN인권이사회의 권고사항[28]에서도 전체 매출액의 4~5%를 부과할 것을 권고하였다는 점을 고려하여 우리나라 「개인정보 보호법」상 과징금 규정도 글로벌 개인정보 보호 법제 추세와의 정합성을 확보

26) 해외 글로벌 기업인 페이스북의 개인정보보호법 위반행위에 대하여, 미국 FTC는 5조 9천억원을 부과('19.7)하였으나, 한국 개인정보위는 67억원을 부과('20.11)하였다.

27) EU GDPR·영국 개인정보보호법("전체 매출액"의 4%), 중국 개인정보보호법("전체 매출액"의 5%), 싱가포르 개인정보보호법("전체 매출액"의 10%)은 과징금 부과 상한기준을 모두 "전체 매출액"으로 규정하고 있다.

28) UN 인권이사회의 특별보고관은 개인정보 보호법 위반행위에 대한 과징금을 전체 매출액의 4~5%로 부과할 것을 권고하였다.

하는 것이 필요하다고 할 것이다.

넷째, 각 과징금 유형마다 합리적인 이유 없이 부과 상한기준이 상이하다. 주민등록번호 유출 과징금은 정액 과징금으로, 상한액이 '5억원 이하'이고, 가명정보 처리 위반 과징금은 과징금의 상한이 '전체 매출액'의 3% 이하이며, 정보통신서비스 제공자 특례규정 위반 과징금은 과징금 상한이 '위반행위 관련 매출액'의 3% 이하로 각각 다르게 규정하고 있다. 이로 인해 법률의 통일성을 해치고 수범자에게 법적 예측가능성을 떨어뜨려 혼란을 유발하며, 과징금 부과의 비례성, 효과성, 억제성을 추구하기 어렵다는 문제점이 존재한다. 「개인정보 보호법」상 과징금 제도는 연혁적인 측면에서 그때그때 필요에 따라 산발적으로 도입됨에 따라 그 결과 현재까지 과징금제도가 통일적이거나 일관되지 않고 체계화되지 못한 상태로 남아있어 과징금 규정의 실효성 확보를 저해하고 있다.

5. 과태료 특례규정의 형평성 문제

현행 「개인정보 보호법」 제76조는 과태료에 관한 특례를 규정하여 '제34조의2(주민등록번호 유출 과징금)에 따라 과징금을 부과한 행위'에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다고 규정하고 있다. 즉 주민등록번호에 대한 안전성 확보 조치를 하지 아니하여 주민등록번호가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손된 행위에 대해서 제34조의2에 따라 5억원 이하의 과징금을 부과한 경우에는 주민등록번호에 대한 안전성 확보 조치를 하지 아니한 행위에 대한 3천만원 이하의 과태료를 부과받지 않도록 과태료에 대한 특례를 규정한 것이다.

그런데 이러한 현행 과태료 특례 규정(제76조)을 유지할 경우에는 과태료와 과징금의 부과 선후에 따라 제재 내용이 달라지는 형평성의 문제가 발생한다. 만약 주민등록번호에 대한 안전성 확보 조치를 하지 아니하여 주민등록번호가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손된 행위에 대해서 제34조의2에 따른 과징금이 아

니라, 주민등록번호에 대한 안전성 확보 조치를 하지 아니한 행위에 대한 3천만원 이하의 과태료가 우선 부과된 경우에는 과태료 특례규정인 제76조가 적용되지 않게 된다. 이 경우에는 제34조의2에 따른 과징금 부과가 가능하게 되어 과징금, 과태료 부과 선후에 따라 그 결과가 달라지는 형평성 문제가 된다고 할 것이다.

Ⅳ. 「개인정보 보호법」상 제재규정의 문제점 원인 분석

위 Ⅲ.에서 언급한 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정의 문제점을 개선하고 정비방안을 마련하기 위해서는 문제점의 원인이 무엇인지를 파악하는 것이 중요하다. 「개인정보 보호법」상 제재규정이 갖고 있는 문제점의 원인은 다음과 같다.

1. 연혁상 문제

(1) 이원적 법체계

먼저, 동일한 위반행위에 대한 상이한 제재규정, 과도한 제재 수준 등 문제점에 대한 원인은 우리나라 개인정보 보호 법제의 연혁에서 찾을 수 있다.

우리나라 개인정보 보호 법체계는 2011. 3. 29. 개인정보 보호에 관한 일반법인 「개인정보 보호법」이 제정되기 전까지 이원적 · 개별적 법체계로 규율되어 왔다. 공공부문의 경우에는 1994. 1. 7. 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」[29]을 제정(1995. 1. 8. 시행)하여 공공기관의 개인정보 처리를 규율하였으며, 민간부문의 경우에는 「정보통신 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 제정하여 정보통신망에서의 개인정보의 수집·이용·제공 등에 대해 규율하여 왔다. 이외에도 금융분야, 위치

29) "공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 그 취급에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 공공업무의 적정한 수행을 도모함과 아울러 국민의 권리와 이익을 보호"라 규정되어 있다.(제1조).

정보 분야, 의료분야 등 각 개별 분야별의 경우에는 각 분야의 개별법(금융분야는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이, 의료분야는 「의료법」 등)을 통해 규율하여 왔다.[30] 이러한 이원적·개별적 법체계는 개인정보 보호의 사각지대가 발생하게 되는 문제를 야기하였고, 분야별 개인정보 보호 처리 기준과 원칙이 각기 다르게 또는 중복적으로 규율되고 있어, 수범자 혼란을 야기한다는 비판을 받아왔다.[31] 특히 정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대로 사회 전반에 걸쳐 개인정보의 수집과 이용이 보편화되고 개인정보의 유출·오용·남용 등 개인정보 침해 사례가 지속적으로 발생함에 따라 개인정보 보호에 관하여 사회 전반을 규율하는 일반법 제정의 필요에 대한 사회적 수요가 증가하였다. 이에 공공부문과 민간부문을 망라하여 개인정보에 대한 권리와 이익을 보장하고 사각지대 없는 개인정보 보호를 실현하기 위하여 공공과 민간을 모두 아우르는 개인정보 보호에 관한 일반법을 제정(2011. 3. 29. 제정, 2011. 9. 30. 시행)하게 된 것이다.[32] 이 과정에서 기존의 공공부문을 규율해왔던 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」은 폐지되었으나, 민간분야의 온라인상 개인정보 처리에 관하여 규율하고 있는 「정보통신망법」 상 개인정보 보호 규정은 그대로 존치되어 일반법인 「개인정보 보호법」과 온라인상 정보통신서비스 제공자등의 개인정보 처리에 관한 「정보통신망법」이라는 두 법의 이원적 체계가 유지되어 왔다.

이러한 이원적 법체계는 2020. 2. 4. 데이터 3법의 개정으로 인하여 「개인정보 보호법」으로 일원화되었다. 그러나 실질적으로 일원화되지 않았고 형식적으로만 「개인정보 보호법」으로 일원화된 것이라는 비판을 받고 있다. 왜냐하면 데이터 3법 개정 시 「정보통신망법」상 개인정보 보호 관련 규정과 「개인정보 보호법」이 통합하는 과정에서 「정보통신망법」상 개인정보 보호 관련 규정이 단순 삭제되고, 해당

30) 이인호, "한국 정보법의 발전 동향 - 정보공개법과 개인정보보호법을 중심으로", 『공법연구』 제35집 제4호, 한국공법학회, 2007, 198~199면.
31) 김현경, 앞의 논문, 87면.
32) 개인정보 보호법(법률 제10465호, 2011. 3. 29. 제정, 2011. 9. 30. 시행) 제정이유 참조.

「정보통신망법」상 개인정보 보호 관련 규정의 대부분이 그대로 「개인정보 보호법」으로 이관되어 정보통신서비스 제공자에게 적용되는 특례규정으로 존치되고 있기 때문이다. 이러한 정보통신서비스 제공자 특례규정의 존재로 인하여 데이터 3법 개정에도 불구하고 여전히 현행법상에서는 여전히 온·오프라인상 이원적으로 나누어진 체계로 규율이 되고 있다.

이러한 이원적 법체계는 제재규정에도 그대로 적용이 되어, 동일한 위반행위임에도 불구하고 행위의 주체가 일반 개인정보처리자인지, 아니면 정보통신서비스 제공자에 해당하는지 여부에 따라서 제재 여부, 제재 내용과 정도가 달라지는 문제를 야기하고 있다.

(2) 대규모 개인정보 유출사고 급증에 따른 제재규정의 강화

과도한 제재 수준, 지나친 형벌규정 등 문제점에 대한 원인은 우리나라 개인정보 보호 규정의 개정이 대규모 개인정보 유출사고 급증에 따른 제재규정을 강화시키는 방향으로 이루어진 점에서 찾을 수 있다.

우리나라는 정보사회의 고도화와 개인정보의 경제적 가치 증대로 사회 전반에 걸쳐 개인정보의 수집과 이용이 보편화되면서 개인정보의 유출 등 침해사고가 지속적으로 발생하였다.[33] 이러한 배경 속에서 제정된 「개인정보 보호법」은 제정 이후에도 대규모 개인정보 유출 사고는 계속되었고, 특히 주민등록번호가 대량으로 유출되는 사고가 끊이지 않았다. 이에 주민등록번호의 유출 및 오·남용 등이 사회적 문제로 대두되면서 주민등록번호 유출사고를 방지하고 유출 시 책임성 강화를 위한 방안 마련 필요성이 제기되었다. 특히 당시에는 이러한 주민등록번호 등 개인정보의 유출 사고가 발생한 기업에 대해서 민·형사상 책임이 제대로 부과되지 않고 있

33) 2008년 2월에 옥션의 개인정보 유출 사고로 1,860만명의 개인정보가 유출되었으며, 2008년 9월에 GS칼텍스에서 1,125만명의 보너스카드 회원정보 유출, 2010년 8월에 네이트·싸이월드에서 3,500만명의 회원정보가 유출되는 등 대규모 개인정보 유출사고가 끊이지 않았다.

어, 국민들의 불안 가중 및 유출로 인한 2차 피해의 확산 우려는 가중되고 있었다.[34] 이에 2013년 8월 6일 「개인정보 보호법」에 최초로 과징금 규정을 신설(제34조의2 신설)하여 개인정보처리자에 대하여 원칙적으로 주민등록번호의 처리를 금지하고, 특히 주민등록번호가 분실 · 도난 · 유출 · 변조 · 훼손된 경우 5억원 이하의 과징금을 부과 · 징수할 수 있도록 하였다.

또한 2014년에는 카드 3사 개인정보 유출사고가 발생하여 사회적으로 문제가 되었는데, 이러한 카드 3사 개인정보 유출사고 대책의 일환으로 2015. 7. 25. 개정이 이루어졌다. 개인정보의 불법 유통으로 얻은 범죄 수익을 몰수 · 추징하도록 하였고(제74조의2 신설), 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 개인정보를 취득하여 영리 등의 목적으로 타인에게 제공한 자에 대한 벌칙을 신설하여 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금(제70조 제2호)에 처하도록 하는 등 개인정보 침해에 대한 제재 수준을 강화하였다.

구 「정보통신망법」[35]의 경우에도 개인정보 보호 규정의 신설 당시에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 규정한 벌칙조항이 총 2개, 5백만원 이하의 과태료를 규정한 과태료 규정이 총 5개에 불과하였다. 그러나 끊임없이 사회 전반에서 발생하는 대규모 개인정보 유출사고에 대한 대책으로서 구 「정보통신망법」 역시 제재규정의 신설 및 제재 수준의 강화 방향으로 개정되어 왔다. 그 결과 데이터 3법 개정으로 개인정보 보호 규정이 삭제되기 전인 구 「정보통신망법」[36]상에서는 9개의 벌칙, 19개의 과태료, 9개의 과징금 조항을 규정하기에 이르렀다.

가장 최근 개정인 2020년 2월 4일 데이터 3법 개정으로 구 「정보통신망법」의 개인정보 보호 규정은 「개인정보 보호법」상 정보통신서비스 제공자(제6장) 등의 특례로 이관되면서 구 「정보통신망법」에서 규정하던 정보통신서비스 제공자등에 대한 과징금, 과태료, 벌칙 규정 역시 「개인정보 보호법」으로 그대로 이관되면서 현행법

34) 개인정보 보호법(법률 제11990호, 2013. 8. 6. 일부 개정, 2014. 8. 7. 시행) 제정 · 개정이유 참조.
35) 1999. 2. 8. 개정, 2000. 1. 1. 시행.
36) 2019. 12. 10. 개정, 2020. 6. 11. 시행.

상 제재규정에 이르게 되었다.[37] 또한 가명정보를 이용할 수 있는 근거를 마련하되, 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 제도적 장치로서 가명정보 처리에 관한 과징금 규정(제28조의6)을 신설하였다.

이렇듯 2011년 제정 이후 데이터 3법 개정까지 개인정보처리자에 대한 책임성 강화를 위한 방안으로 제재규정이 강화되는 방향으로 개정됨에 따라 현행법상 벌칙 조항은 총 20개로 제정 당시보다 7개가 늘어났고, 과태료 조항은 총 42개로 제정 당시보다 15개가 늘어났다. 또한 과징금 조항은 제정 당시보다 총 3개가 신설되었다.

2. 행정벌의 법적 성격 및 체계에 관한 고려 부족

과태료·과징금·형벌 간 중복 규정 문제, 과도한 제재 수준 등에 대한 문제의 원인으로 첫째, 행정벌의 법적 성격과 행정벌 간 체계 등 행정법상 기본이론이 「개인정보 보호법」상 제재규정에 제대로 반영되지 못하였다는 점을 들 수 있다. 또한 행정벌 간 병과 가능성에 대한 심도 있는 논의가 없이 「개인정보 보호법」상 제재 수준을 강화하는 방향으로만 제재규정이 개정되어 온 것을 들 수 있다.

「개인정보 보호법」상 제재규정의 신설 또는 개정 시에는 각 행정벌의 법적 성격을 고려하여 행정벌의 법적 성격과 그 체계에 맞도록 정비되어야 함에도 불구하고, 이러한 고려가 없이 개정된 측면이 있다. 위반행위의 성격 또는 위법성 정도의 경중 등에 따라 어느 행정벌을 부과하는 것이 타당한 것인지, 행정벌 간 병과하는 것이 이중처벌의 원칙에 위반되지 않는 것인지 등에 대한 충분한 검토가 필요하다고 할 것이다.

---

37) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 『정보법학』 제24권 제3호, 한국정보법학회, 2020, 80면.

Ⅴ. 현행 「개인정보 보호법」상 제재규정의 정비방안

1. 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자의 제재규정 일원화

인터넷의 일상화와 신기술 등의 발달로 온·오프라인의 구별이 사라짐에 따라 개인정보처리자와 정보통신서비스 제공자의 명확한 구별이 어려우며, 개인정보처리자에 해당함과 동시에 정보통신서비스 제공자에도 해당되는 경우가 대다수인 현실을 고려하였을 때[38], 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자를 구별하여 규정하는 것은 불필요하다. 특히 수범자 입장에서는 법 적용의 혼란만 가중시키고 법적 예측가능성을 떨어뜨리며, 법체계 정합성의 차원에서도 맞지 않는 문제가 있다.

이에 따라 동일한 위반행위에 대해서 개인정보처리자와 정보통신서비스 제공자 여부에 따라 제재를 다르게 부과하는 것은 합리적이지 않다고 할 것이다. 따라서 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자의 「개인정보 보호법」상 위반행위에 대한 제재규정을 일원화하는 것이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 개인정보의 수집·이용 동의의무 규정을 위반한 경우, 만 14세 미만 아동의 개인정보 수집 시 법정대리인의 동의를 받지 않은 경우, 개인정보의 파기의무를 위반하여 파기하지 않은 경우, 개인정보의 제3자 제공 시 동의를 받지 않아 제3자 제공 동의의무 규정을 위반한 경우와 개인정보의 목적 외 이용·제공 시 동의의무를 위반한 경우, 민감정보 처리 금지 원칙을 위반한 경우, 개인정보의 보호조치 의무를 불이행하여 개인정보가 유출등이 된 경우, 개인정보의 정정·삭제 요구에 대해 필요한 조치를 하지 아니하고 개인정보를 계속 이용하거나 이를 제3자에게 제공한 행위에 대하여는 개인정보처리자와 정보통신서비스 제공자 여부에 따라 제재의 종류와 정도를 다르게 규율하고 있다.

따라서 이러한 위반행위에 대하여는 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자에

38) 「개인정보 보호법」으로 개인정보의 처리 및 보호에 관한 규율을 일원화하고자 한 데이터 3법 개정 취지를 고려할 때에도 그러하다.

게 부과하는 제재규정을 일원화하는 것이 필요하며, 이 때에는 위반행위의 위법성의 정도, 행정벌의 법적 성격 등을 종합적으로 고려하여 제재규정을 통일시키는 것이 필요하다고 할 것이다.

2. 형벌규정 정비방안

(1) 동의의무 위반행위

형벌의 보충성의 원칙을 고려하였을 때, 개인정보의 판매 또는 무단 유출 등 악의적 목적이 없는 단순 동의의무 위반행위는 그 자체만으로는 형사벌을 부과할 정도로 가벌성이 높지는 않다는 점, 동의의무 위반행위의 경우 시정조치 명령 등을 통해 무단 수집된 개인정보를 삭제하거나 사용하지 못하게 하거나 적법한 동의를 받도록 함으로써 위법상태를 제거할 수 있는 점 등을 종합하여 고려할 때, 동의의무 위반 자체에 대해서는 형사벌을 부과하지 않는 바람직할 것이다.

그렇다면, 이 때 동의의무 위반의 경우 현행[39]과 같이 과태료를 부과하는 것이 타당한 지에 대해서도 검토가 필요하다. 첫째, 개인정보처리자의 개인정보 수집·이용·제공 등 처리행위의 전제는 개인정보 수집행위로부터 시작이 되는 것이고, 궁극적으로는 동의를 받지 않는 행위, 동의 시 고지의무를 위반한 행위 등 동의의무 위반행위로 인해 수집행위를 함으로써 경제적 이익을 취하게 되는 것으로 볼 수 있기 때문에 동의의무를 위반하여 수집한 행위를 단순 경미한 위반행위로 보아 과태료 부과대상으로 하는 것은 바람직하지 않다. 둘째, 개인정보 보호 관련 법률로서 글로벌 스탠다드로 평가받고 있는 EU의 일반 개인정보 보호법인 GDPR(General Data Protection Regulation)은 개인정보 처리의 기본 원칙(제5조), 합법처리의 원칙(제6조), 동의의 조건에 관한 규정(제7조)을 위반한 경우에는 직전 회계연도의 전

39) 개인정보처리자의 경우, 동의의무 위반 시 5천만원 이하의 과태료가 부과된다(개인정보 보호법 제75조 제1항 제1호, 제2호).

세계 매출액 4% 또는 2천 만 유로 중 더 큰 금액을 상한으로 하여 부과하고 있다.[40] 이러한 점들을 고려하였을 때, 개인정보 수집·이용 시 동의의무 위반행위 및 만 14세 미만 개인정보 수집 시 법정대리인 동의의무 위반행위에 대하여는 과태료 부과대상으로 규정하는 것이 아니라, 과징금 부과대상으로 규정하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 개인정보 파기의무 위반행위

개인정보 파기의무 위반행위는 형벌을 부과할 정도로 위법성이 크지 않고, 행정상의 단순 신고·보고·통지의무 등과 유사한 수준의 행정상의 단순 위반행위로 볼 수 있다. 이러한 행정상 단순 위반행위에 대해서는 경미한 행정상의 위반행위에 대해 부과하는 금전상 제재인 과태료를 부과하도록 하는 것이 타당하며, 형벌을 부과하는 것은 형벌의 보충성의 원칙에 위반된다고 할 것이다.

따라서 현행법상에서 개인정보 파기의무 위반행위에 대하여 과태료와 벌칙을 모두 규정하고 있는데, 과태료 규정은 유지하되 벌칙 규정은 삭제하는 것이 바람직하다.

(3) 개인정보 보호조치 위반으로 인한 개인정보의 유출등

고의나 부정한 목적 없이 개인정보 보호조치 의무를 다하지 않아 그로 인해 해커 등에 의해 개인정보가 유출된 경우에는 해당 업무담당자의 과실에 해당한다고 할 것이다. 이러한 위반행위에 대해 형사처벌 규정을 두는 것은 개인정보 보호조치 관

---

40) ① 개인정보 처리의 기본 원칙(제5조), 합법처리의 원칙(제6조), 동의의 조건에 관한 규정(제7조) 및 민감정보 처리에 관한 규정(제9조), ② 정보주체의 권리에 관한 제12조부터 제22조까지, ③ 제3국이나 국제기구의 수령인에게로 개인정보를 이전할 때 준수해야 하는 제44조부터 제49조의 규정, ④ 제9장에서 정한 바에 따라 채택된 회원국 법률에 따른 의무에 관한 규정, ⑤ 제58조 제2항에 따라 감독기구가 내린 명령 또는 정보 처리의 임시적 또는 확정적 제한(temporary or definitive limitation)을 위반하는 경우, 또는 개인정보 이동 중지 명령을 준수하지 않거나 감독기구의 접근을 허용하지 않아 제58조 제1항을 위반한 경우가 있다.

련 업무담당자에게 과도한 부담으로만 작용하는 문제가 있다.[41] 따라서 고의나 부정한 목적 없이 개인정보 보호조치 의무를 다하지 않아 그로 인해 해커 등에 의해 개인정보가 유출된 경우에는 해당 업무담당자에 대해서는 형벌 규정을 삭제하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

그런데 개인정보 보호조치를 위반하여 그로 인하여 개인정보가 유출등이 발생하게 된 경우는 행정상의 경미한 위반행위에 해당한다고 볼 수 없고, 단순 보고·신고·통지의무 위반 등의 경우와 위법성이 동일한 수준이라고 볼 수 없을 것이다. 따라서 개인정보 보호조치를 위반하여 그로 인하여 개인정보가 유출등이 발생하게 된 경우에는 경미한 위반행위에 부과되는 금전상 제재인 과태료를 부과하는 것이 아니라, 과징금을 부과하는 것이 타당하다고 할 것이다.

그런데 현행법상 개인정보의 안전조치 의무 위반에 대해서는 3천만원 이하의 과태료로 규정(제75조 제2항 제6호)하고, 이러한 안전조치 의무를 위반하여 개인정보의 유출등이 발생한 경우에는 과징금을 부과하고 있어, 과태료와 과징금의 병과 여부가 문제된다. 앞에서 행정벌의 병과 가능성에서 살펴본 바와 같이, 수범자의 입장에서 과태료와 과징금은 모두 금전상의 제재라는 점, 과태료와 과징금 모두 위반행위에 대한 제재로서의 성격으로 부과된다는 점, 과징금을 부과한 경우 이미 위법성에 대한 제재로서의 효과를 달성할 수 있는 점 등을 고려하였을 때 안전조치 의무를 위반하여 개인정보의 유출등이 발생한 경우에는 과태료와 과징금을 중복하여 부과하는 것이 아니라 과태료보다 더 중한 제재인 과징금만 부과하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

41) 손형섭, 앞의 논문, 198면.

3. 과태료 규정 정비방안

(1) 법정형의 합리화

「개인정보 보호법」상 위반행위에 대해 과태료를 부과하는 경우는, 「개인정보 보호법」상 경미한 위반행위에 해당하고 단순 고지·신고·통지의무 등의 위반행위에 대해 부과하는 것이 바람직하다.

이에 따라 안내판 미설치 행위는 다른 법률 위반행위에 비하여 비교적 ①경미한 위반사항에 해당하고, ②안내판을 설치하라는 시정명령을 통해 위반행위가 바로 해소 가능한 행위에 해당한다. 또한 주로 안내판 설치 의무 위반행위를 하는 자들은 소상공인, 영세사업자 등으로서 법률에 대한 무지로 모르고 있는 경우가 많은 자들로서, ③단순 법률의 무지에 대한 합리적인 이유가 있는 소상공인, 영세사업자 등에게 과도한 부담 또는 불합리한 제재가 되지 않도록 하는 것이 필요하다. 이러한 단순 시정으로 법적 위법 상태가 바로 해소될 수 있는 경미한 위반행위에 대해서는 금전상 제재를 부과하기 보다는 우선적으로 시정명령을 통해 위법행위를 해소하는 것이 바람직하다. 따라서 안내판 미설치 행위에 대해서는 과태료를 부과를 삭제하고, 시정명령을 통해 위법상태를 해소하는 것이 타당하다고 할 것이다.

(2) 과태료 특례규정 정비

현행 과태료 부과의 특례규정(제76조)은 “제34조의2에 따라 과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다”고 규정하고 있다. 그런데 이 규정은 주민등록번호에 대한 안전조치 의무 위반으로 과태료를 우선 부과하게 될 경우에는 제76조의 규정이 적용되지 않아 제34조의2에 따른 과징금 부과가 가능하게 되어, 과태료와 과징금 부과의 선후에 따라서 과태료의 부과 가능 여부가 달라지는 문제가 있다.

따라서 과징금이나 시정조치 명령 등 실효성 있는 제재가 부과된 경우에는 위반행위의 정도, 동기 및 그 결과 등을 고려하여 과태료를 부과하지 않을 수 있는 방안으로 정비를 하는 것이 필요하다고 할 것이다.

4. 과징금 규정 정비방안

(1) 산발적인 과징금 규정의 통합 정비

현행 「개인정보 보호법」상 가명정보 처리 과징금, 주민등록번호 유출 과징금, 정보통신서비스 제공자 특례규정 위반 과징금 등 3가지 유형을 통합하는 것이 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 디지털 시대에서의 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자의 구별은 불필요하고 현실적으로도 불가능하기 때문에 현행 제39조의15 제1항 각 호에 따른 정보통신서비스 제공자에게만 적용되는 과징금을 모든 개인정보처리자에게로 적용되도록 정비하는 방향을 검토할 필요가 있다.

(2) 과징금 도입취지를 고려한 합리적인 상한기준 마련

앞에서 살펴본 바와 같이 「개인정보 보호법」상 과징금 제도의 도입 취지가 위반행위에 사전적 억제 효과와 개인정보 자기결정권 침해행위, 위반행위의 사회에 미치는 부정적 영향 등에 대한 실효성 있는 사후 제재를 통한 책임성을 확보에 있다는 점을 고려할 때, 과징금 상한기준을 기업의 '위반행위와 관련된' 매출액으로 한정하는 것은 타당하지 않다. 과징금이 갖는 위반행위에 대한 제재적 효력 및 억제적 효력을 고려하여 과징금의 상한기준을 '전체 매출액'으로 규정하는 것이 바람직하다. 또한 과징금 부과 상한 기준을 현행과 같이 '위반행위 관련 매출액'으로 할 경우에는 위반행위로 인해 발생한 매출액이 얼마인지를 객관적으로 산정하는 것은 현실적으로 불가능하며, 글로벌 정합성 확보 차원에서도 상한기준을 '전체 매출액'

으로 개정하는 것이 타당하다고 할 것이다.

다만 과징금이 기업들에게 부담이 되는 과도한 규제로만 작용하는 것이 아니라, 기업의 현실적 부담능력, 경제적 상황 등이 고려될 수 있도록 하고 이와 동시에 「개인정보 보호법」에 과징금 제도가 도입된 취지에 맞게 실효성 있는 과징금 제도가 운영될 수 있도록 개선이 되어야 할 것이다. 이를 위해서 과징금 산정 시 고려하여야 할 사항에 위반행위로 인해 침해된 개인정보의 규모, 개인정보 보호 인증이나 자율적 개인정보 보호 활동 등 개인정보 보호를 위한 노력의 정도, 현실적인 부담 능력 및 경제 상황 등을 추가로 고려하도록 하는 것이 필요하다.

Ⅵ. 결론

현행 「개인정보 보호법」은 2020. 2. 4. 데이터 3법 개정을 통해 개인정보 보호 법제 체계가 일원화를 이루었으나, 실질적인 일원화가 이루어지지는 않았다는 문제점이 존재한다. 「개인정보 보호법」 내에 정보통신서비스 제공자등에게만 적용되는 특례규정(제6장)을 신설하여 실질적으로는 데이터 3법 개정 전과 마찬가지로 온·오프라인 영역이 나뉘어서 규율되고 있기 때문이다.

이로 인하여 현행 「개인정보 보호법」은 디지털 시대에 정합성 체계가 맞지 않는 규율을 하고 있는 문제가 있다. 특히 제재규정에 관하여 다음과 같은 문제점이 존재한다. 첫째, 정보통신서비스 제공자 특례규정과 일반규정상 제재규정의 내용이 각각 달라, 동일한 위반행위임에도 불구하고 정보통신서비스 제공자 해당 여부에 따라 과징금 부과 여부 및 형벌 부과 여부, 제재의 정도가 달라지는 문제점이 존재한다. 둘째, 행정벌의 법적 성격이나 체계에 맞지 않게 동일한 위반행위에 대해 과태료와 과징금의 중복 규정, 과태료와 형벌의 중복규정이 존재하는 문제점이 있다. 셋째, 위반행위의 위법성의 정도나 침해의 정도에 비하여 지나친 형벌을 규정하고 있고 및 과태료의 상한을 지나치게 높게 규정하고 있다는 점에서 문제가 있다. 넷

째, 각 과징금 유형별로 그 기준이 산발적으로 규정되어 있고, 전체 매출액을 상한 기준으로 정하고 있는 글로벌 입법추세와도 맞지 않으며, 「개인정보 보호법」상 과징금제도의 도입취지가 과징금 상한기준에 제대로 반영이 되어 있지 않은 문제가 있다.

법률이 사회 환경과 구성원의 사회적 합의에 따른 기준과 원칙을 규정한다는 측면에서, 오늘날 디지털 시대의 핵심 법률 중 하나인 개인정보 보호 법제의 제재규정은 행정벌의 법적 성격과 법체계 정합성의 원칙에 따라 정비되는 것이 바람직하다고 할 것이다. 따라서 디지털 시대의 바람직한 개인정보 보호 법제 개선을 위하여 현행 「개인정보 보호법」 상 제재규정의 법체계 정합성 확보를 위해서는 다음과 같은 방향으로 법제 정비가 이루어져야 할 것이다.

첫째, 온·오프라인의 구별이 없는 디지털 환경의 특성을 반영하여 정보통신서비스 제공자와 개인정보처리자의 구별이 없이 동일한 위반행위에 대해 동일한 제재를 부과하도록 정비가 필요하다. 둘째, 행정벌의 법적 성격과 체계에 맞도록 제재규정이 정비되어야 한다. 경미한 위반행위에 대해서는 과태를 부과하도록 하고, 경미한 위반행위가 아닌, 보다 중한 위반행위의 경우 및 경제적 이득을 취한 경우에 대해 제재가 필요한 경우에 대해서는 과징금을 부과하도록 하고, 고의나 부정한 목적이 있거나 위반행위의 위법성의 정도가 매우 커서 다른 제재로는 위법성의 제재 효과가 없는 경우로 판단되는 경우에는 최후의 수단으로 벌칙을 규정하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 특히 벌칙규정의 경우 형벌의 보충성의 원칙을 고려하여 다른 행정제재를 통해서도 위법성의 제거 및 위반행위의 제재의 효과를 이룰 수 있는 경우에 대해서는 형벌을 부과하지 않는 것이 바람직하다. 셋째, 위반행위의 위법성 정도, 피해의 정도 등을 고려하여 벌칙과 과태료의 법정형을 과도하게 규정하지 않고 합리적으로 정비하는 것이 필요하다. 넷째, 동일한 위반행위에 과징금, 과태료, 벌금 등 제재를 합리적인 이유 없이 이중적으로 병과하여 부과하지 않도록 정비하는 것이 바람직하다. 과징금이나 과태료는 실질적으로 모두 금전적 부담으로서 성격을

가지므로 이들을 함께 부과하는 것은 이중 처벌의 성질을 갖기 때문에 가능한 중첩적으로 부과하지 않는 것이 바람직하며, 경미한 위반행위로서 과태료가 부과되는 위반행위에 대해 형벌이나 과징금이 부과되는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 마지막으로 과징금 제도가 「개인정보 보호법」에서 갖는 억제적 · 제재적 효력 및 도입 취지, 해외 법제와의 정합성 등을 고려하였을 때 과징금 부과 상한기준을 '전체 매출액'으로 규정하는 것이 바람직하다.

한편 개인정보보호위원회는 개인정보 규제체계의 실질적인 일원화 등 데이터 3법 개정의 미비점을 해소하고, 디지털 환경에 맞는 법체계 정비 및 정보주체의 권리 강화를 위하여 「개인정보 보호법 2차 개정안(이하 '2차 개정안')」을 마련하였다. 2차 개정안에는 온 · 오프라인 사업자 간 상이한 기준 등을 단일화하고, 글로벌 규제 수준에 부합하도록 동일 위반행위에 대하여 동일 제재를 적용하도록 하며, 과도한 형벌조항은 삭제하되 보다 실효성 있는 제재를 위하여 과징금 규정을 정비한 내용 등이 담겨 있다. 이러한 2차 개정안은 2021. 9. 28. 국회에 제출된 이후 2021. 11. 23. 상임위원회에 회부되었으나, 2022년 10월 현재까지도 국회 상임위원회에서 계류 중에 있다. 2차 개정안이 신기술 발전에 따른 사회 환경의 변화와 글로벌 입법추세 등을 고려하여 사회 모든 구성원의 입장에서 개인정보 처리 및 보호 체계와 제재규정 등을 개선하고 있다는 점에서 조속히 법 통과가 이루어져 디지털 시대의 개인정보 보호 법제가 법체계 정합성 원칙을 구현할 수 있도록 정비되기를 기대한다.

▶ 논문투고일: 2022. 8. 28. 논문심사일: 2022. 09. 06. 게재확정일: 2022. 10. 07.

▌참고문헌

1. 단행본

김광수, 『인공지능법 입문』, 내를 건너서 숲으로, 2021.
정하중 · 김광수, 『행정법개론』, 제15판, 박영사, 2020.
홍정선, 『행정법원론(상)』, 제29판, 박영사, 2021.

2. 논문

고헌환, “행정형벌의 행정질서벌로의 전환에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제76집, 사단법인 한국토지공법학회, 2016.
김현경, “통합 개인정보 보호법의 의의 및 개선 방향 – 개인정보 보호법의 체계 정합성 확보를 중심으로”, 『NAVER Privacy White Paper』, 2020.
노윤경 · 오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 『정보법학』 제24권 제3호, 한국정보법학회, 2020
박웅신 · 박광민, “개인정보보호법상 형사처벌 규정의 개선방안에 대한 연구”, 『성균관법학』 제30권 제4호, 성균관대학교 법학연구원, 2018.
박주희, “개인정보보호법 형벌규정의 문제점과 개선 방안”, 『미국헌법연구』 제31권 제1호, 미국헌법학회, 2020.
박효근, “행정질서벌의 체계 및 법정책적 개선방안”, 『법과 정책연구』 제19집 제1호, 한국법정책학회, 2019.
손형섭, “개정 개인정보 보호법에서 형사제재 규정의 헌법적 합리화 연구”, 『헌법학연구』 제26권 제1호, 한국헌법학회, 2020.
양석진, “정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰”, 『법학연구』 제33집, 한국법학회, 2009.
오세혁, “규범충돌 및 그 해소에 관한 연구 : 규범체계의 통일성을 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문, 2000.
이민영, “정보통신서비스 제공자에 관한 법적 고찰”, 『성균관법학』 제30권 제4호, 2018.
이성대, “개인정보보호를 위한 현행 형벌체계의 문제점 검토”, 『형사정책연구』 제26권 제1호, 한국형사정책연구원, 2015.
이인곤, “개인정보보호법상 처벌규정에 관한 형법적 고찰”, 『법학연구』 제55권, 한국법학회, 2014.
이인호, “한국 정보법의 발전 동향 – 정보공개법과 개인정보보호법을 중심으로”, 『공법연구』 제35집 제4호, 한국공법학회, 2007.

전응준, “개인정보보호법률상 형사처벌규정의 적정성에 관한 연구”, 『정보법학』 제17권 제2호, 한국정보법학회, 2013.
최영찬, “과징금제도에 관한 고찰 - 현황 및 문제점을 중심으로”, 『법제』, 2000.

3. 기타자료

개인정보보호위원회, 『개인정보 보호 법령 및 고시 지침 해설』, 2020.
과학기술정보통신부 · 한국지능정보사회진흥원, 『2021년 정보화 통계집』, 2021.
법제처, 『법령입안심사기준』, 2021.

Abstract

Problems of Sanction provisions and Improvement in the Personal Information Protection Act

Park Misa*

Laws reflect the situation of the times and define standards and principles according to social consensus of the times. Today, our society has faced the advent of the digital era with the development of big data and artificial intelligence technology. In the digital era, personal information acts as high value-added data, and all members of the public, business, and society coexist in an environment of protection and utilization of personal information. In this respect, the Personal Information Protection Act is a law that forms the core foundation of the digital era, and it is an important task to maintain the application and interpretation of the Personal Information Protection Act, which all members of society are leading.

With the revision of the Data 3 Act, the personal information protection system has been formally unified into the Personal Information Protection Act, but the legal system is still dualized online and offline due to the establishment of "Special cases concerning processing of personal information by providers of information and communications services of similar(Chapter VI)". As a result, despite the same violation, the degree of sanctions and the level of sanctions varies depending on whether they are a personal information controller or an information and communication service provider, causing confusion in applying and interpreting the law. In addition, there are problems such as excessive punishment regulations, fines, penalties, and overlapping applications between penalties, compared to the degree of illegality and the level of infringement.

Therefore, this paper examines the problems of sanctions under the current Personal Information Protection Act and proposes a reasonable Personal Information Protection Act considering the legal nature of administrative punishment and the principle of legal system coherence, it is proposed to ease punishment regulations, rationalize fines and penalties, and improve overlapping regulations between sanctions regulations.

---

* Deputy General Researcher, Korea Internet & Security Agency

• **Key Words** Personal Information Protection Act, Coherence of legal system, Measures to improve Sanction provisions, Decriminalization of penalty provisions, Resolving the problem of overlapping sanctions