

# 헌법소원심판청구서

청 구 인            추 〇 〇

위 청구인의 대리인 변호사 김 가 연

서울 서초구 서초대로 50길 62-9, 402호 (사)오픈넷

전화 : 02) 525 - 2082, 팩스 : 02) 581 - 1642

## 청구 취지

“개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제16930호로 개정된 것) 제28조의5, 제28조의7은 헌법에 위반된다.” 라는 결정을 구합니다.

## 침해된 권리

개인정보자기결정권

## 침해의 원인

개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제16930호로 개정된 것) 제28조의5, 제28조의7

# 청 구 이 유

## I. 청구인의 지위

청구인은 SK텔레콤의 이용자로서 가명정보의 재식별을 금지하고, 가명정보에 대해 열람청구권 등을 제한하는 개인정보보호법 제28조의5, 제28조의7에 의하여 개인정보자기결정권을 침해받은 사람입니다.

청구인은 2021. 1. 하순경 SK텔레콤 강북CV센터를 방문하여 개인정보 열람을 신청했고, 2021. 2. 5. 개인정보 열람신청에 대한 회신을 이메일로 받았습니다(증 제1호 2021. 2. 5.자 회신 이메일 및 첨부파일). 하지만 회신에는 가명정보에 대한 내용은 누락되어 있어 청구인은 2021. 3. 18. “본인의 개인정보를 1) 가명처리한 사실이 있는지, 2) 가명처리했다면 가명정보의 항목 및 내용과 제3자 제공 여부, 3) 가명정보를 통계 작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존의 목적으로 처리한 사실이 있는지”에 대한 열람을 요청하고 처리정지를 요구하는 이메일을 보냈습니다. 이에 대해 SK텔레콤은 2021. 3. 30. “가명처리는 정보주체를 특정하여 처리하지 않기 때문에 누구의 정보가 포함 되어있는지를 당사에서 확인할 수가 없습니다. 특히 가명처리가 완료된 정보를 다시 재식별 시도를 하는 것은 법률에서 금지되어 있으며 이러한 이유로 현행 개인정보보호법에서는 개인정보의 열람(제35조), 개인정보의 정정/삭제(제36조), 개인정보의 처리정지 등(제37조)의 규정을 가명정보에 대하여는 적용하지 않는다고 규정하고 있습니다. 앞서 말씀 드린 바와 같이 고객님의 정보가 포함되어 있는지는 확인할 수 없어 그 대상이 된 정보도 확인이 불가능합니다.”라는 내용으로 이메일 회신을 보냈습니다(증 제2호 2021. 3. 30.자

회신 이메일).

이에 따라 청구인은 가명정보에 대해서는 정보주체의 권리를 행사할 수 없게 됨으로써 개인정보자기결정권의 침해를 받아 이 사건 헌법소원을 청구하게 되었습니다.

## II. 이 사건 심판대상

이 사건 심판대상은 개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제1693호로 개정된 것) 제28조의5, 제28조의7(이하 “이 사건 심판대상조항들”이라 합니다)이 청구인들의 기본권을 침해하여 위헌인지 여부입니다.

### [심판대상조항]

#### 개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제1693호로 개정된 것)

제28조의5(가명정보 처리 시 금지의무 등) ① 누구든지 특정 개인을 알아보기 위한 목적으로 가명정보를 처리해서는 아니 된다.

② 개인정보처리자는 가명정보를 처리하는 과정에서 특정 개인을 알아볼 수 있는 정보가 생성된 경우에는 즉시 해당 정보의 처리를 중지하고, 지체 없이 회수·파기하여야 한다.

제28조의7(적용범위) 가명정보는 제20조, 제21조, 제27조, 제34조제1항, 제35조부터 제37조까지, 제39조의3, 제39조의4, 제39조의6부터 제39조의8까지의 규정을 적용하지 아니한다.

### III. 이 사건 심판청구의 적법성

#### 1. 기본권 침해의 자기관련성·현재성·직접성

청구인은 이 사건 심판대상조항들의 적용을 받아 현재 직접적으로 기본권을 침해받고 있으므로 자기관련성, 현재성, 직접성이 인정됩니다.

##### 가. 자기관련성

“법률에 의한 기본권침해가 문제되는 경우에 청구인의 자기관련성을 인정할 수 있는지 여부는 법의 목적 및 실질적인 규율대상, 법규정에서의 제한이나 금지가 제3자에게 미치는 효과나 진지성의 정도, 규범의 직접적인 수규자에 의한 헌법소원의 제기가가능성 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야” 합니다(헌재 2000. 6. 29. 99헌마289, 헌재 2003. 5. 15. 2001헌마565 등 참조). 따라서 청구인들이 직접적인 상대방이 아닌 제3자라고 하더라도 공권력 작용이 그 제3자의 기본권을 직접적이고 법적으로 침해하고 있는 경우에는 예외적으로 자기관련성이 인정될 수 있습니다. 이런 취지에서 불온통신 규제제도 사건에서 전기통신이용자, 인터넷게시판 본인확인제 사건에서 게시판 이용자에게 자기관련성이 인정되었습니다(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 헌재 2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합) 참조).

이 사건 심판대상조항 중 제28조의5는 “누구든지 특정 개인을 알아보기 위한 목적으로 가명정보를 처리해서는 아니 된다.” 고 하여 SK텔레콤이 가명정보를 재식별하는 것을 금지하고 있어 그로 인해 제3자인 청구인의 기본권이 침해받았으므로 자기관련성이 인정될 수 있고, 제28조의7은 정보주체인 청구인의 권리 및 권리보장을 위해 필요한 개인정보처리자의 의무에 관한 조항의 적용을 배제하여 청구인의 기본권을 침해하고 있으므로 자기관련성이 인정됩니다.

## 나. 현재성

법령에 대한 헌법소원의 청구기간은 법령이 시행된 뒤에 비로소 기본권을 침해 받은 경우에는 기본권을 침해받은 때로부터 기산해야 하는데, 이 사건의 경우 청구인이 권리 행사를 제한받았을 때 기본권의 침해가 발생했다 하겠습니까. 청구인은 2021. 3. 30. 가명정보에 대한 열람권 등 권리의 행사를 제한받았으므로 현재성이 인정됩니다.

## 다. 직접성

법률 또는 법률조항 자체가 헌법소원의 대상이 되기 위해서는 그 법률 또는 법률조항에 의하여 구체적인 집행행위를 기다리지 않고 법률 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우여야 합니다(헌재 1992. 4. 14. 90헌마82, 헌재 1997. 8. 21. 96헌마48 등 참조).

이 사건 심판대상조항들은 ‘가명정보’에 대해서 재식별을 금지하고 정보주체의 권리 및 권리보장을 위해 필요한 개인정보처리자의 의무에 관한 조항들의 적용을 배제하고 있습니다. 이로써 청구인의 권리 행사를 직접적으로 제한하고 있으며 어떠한 별도의 집행행위도 존재하지 않으므로 직접성이 인정됩니다.

## 2. 보충성

헌법재판소법 제68조 제1항 후단은 “다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 거친 후가 아니면 청구할 수 없다”라고 규정하고 있는데, 법률조항의 위헌여부를 다투는 이 사건 심판청구에 있어서 일반법원에 소를 제기하여 구제받을 수 있는 절차가 존재하지 않습니다.

### 3. 청구기간

헌법재판소법 제69조 제1항은 “제68조 제1항의 규정에 의한 헌법소원의 심판은 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 이내에, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구하여야 한다.” 하여 청구기간에 대하여 규정하고 있는데, 법령에 대한 헌법소원의 청구기간은 그 법령의 시행과 동시에 기본권을 침해당한 자는 그 법령이 시행된 시점을 기준으로, 법령이 시행된 후 비로소 그 법령에 해당하는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 된 경우에는 그 사유가 발생한 시점을 기준으로 하여야 할 것입니다(헌재 2002. 1. 31. 2000헌마274).

청구인은 2021. 3. 30. SK텔레콤의 회신을 받음으로써 이 사건 심판대상조항들로 인하여 자신의 기본권이 침해받고 있다는 것을 알게 되었습니다. 따라서 청구인은 자신의 기본권이 침해받고 있음을 안 날로부터 90일, 그 사유가 있는 날부터 1년이 경과하지 않았으므로 이 사건 심판청구는 청구기간을 준수하였습니다.

### 4. 결론

위와 같이 청구인의 이 사건 심판청구는 자기관련성, 현재성, 직접성, 보충성, 청구기간 등의 요건을 모두 갖추어 적법합니다.

## IV. 이 사건 심판대상의 위헌성

### 1. 이 사건 심판대상조항들의 내용

이 사건 심판대상조항들은 가명정보의 재식별을 금지하고 정보주체의 권리 및 권리보장을 위해 필요한 개인정보처리자의 의무에 관한 조항의 적용을 배제하고 있습니다.

2020. 1. 9. 국회는 소위 “데이터3법”이라 불린 「개인정보보호법」 개정안, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정안, 「신용정보 이용 및 보호에 관한 법률」 개정안을 통과시켰고, 2020. 8. 5. 위 개정법률이 모두 시행되었습니다. 이로써 한국사회에서 개인정보와 관련된 규율은 매우 큰 전환기를 맞게 되었습니다. 개인정보의 활용 확대를 강조해온 기업들은 이를 4차 산업혁명을 위한 데이터 규제 혁신이라 불렀으나, 시민사회는 데이터경제 성장이라는 불분명하고 막연한 기대를 명분으로 정보주체의 권리를 근본적으로 침해한다는 점을 지적해왔습니다.

특히 문제가 되는 것은 개인정보보호법 상 도입된 ‘가명처리’<sup>1)</sup> 및 ‘가명정보’<sup>2)</sup>의 개념입니다. 법 제2조 정의 규정에 의하면 ‘가명정보’란 개인정보를 ‘가명처리’ (개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리)함으로써 원래의

---

1) 개인정보보호법 제2조(정의) 1의2. “가명처리”란 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것을 말한다

2) 개인정보보호법 제2조(정의) 1. “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말한다.

다. 가목 또는 나목을 제1호의2에 따라 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(이하 “가명정보”라 한다)

상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보를 의미합니다. 법은 가명정보가 개인정보에 해당한다는 점을 명시적으로 밝히고 있습니다.

개인정보보호법에 의하면 개인정보처리자는 원칙적으로 개인정보의 수집·이용 목적, 수집하려는 개인정보의 항목, 개인정보의 보유 및 이용 기간 등을 알리고 정보주체의 동의를 받아 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용해야 하고 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에게 제공할 때에는 정보주체로부터 별도의 동의를 받아야 합니다(개인정보보호법 제15조, 제17조, 제18조).

그런데 개정된 개인정보보호법 제3절 가명정보의 처리에 관한 특례에 의하여 개인정보처리자는 통계 작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등의 목적을 위하여 ‘가명정보’를 정보주체의 동의 없이 수집 목적 외로 이용하거나 제3자에 제공하거나 다른 개인정보처리자의 가명정보와 결합할 수 있게 되었습니다.<sup>3)</sup> 이로써 그동안 정보주체의 동의에 기반한 개인정보 처리, 수집 목적에 구속된 개인정보 처리를 원칙으로 삼아온 개인정보보호원칙의 기본 틀이 크게 흔들리게 되었습니다.

또한 개인정보에 대한 정보주체의 권리의 핵심에는 정보주체가 개인정보의 이

---

3) 개인정보보호법 제28조의2(가명정보의 처리 등) ① 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있다.

② 개인정보처리자는 제1항에 따라 가명정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 특정 개인을 알아보기 위하여 사용될 수 있는 정보를 포함해서는 아니 된다.

제28조의3(가명정보의 결합 제한) ① 제28조의2에도 불구하고 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위한 서로 다른 개인정보처리자 간의 가명정보의 결합은 보호위원회 또는 관계 중앙행정기관의 장이 지정하는 전문기관이 수행한다.

② 결합을 수행한 기관 외부로 결합된 정보를 반출하려는 개인정보처리자는 가명정보 또는 제58조의2에 해당하는 정보로 처리한 뒤 전문기관의 장의 승인을 받아야 한다.

③ 제1항에 따른 결합 절차와 방법, 전문기관의 지정과 지정 취소 기준·절차, 관리·감독, 제2항에 따른 반출 및 승인 기준·절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



용·제3자 제공 등 처리에 있어 동의를 할 권리(이하 “처리동의권”이라 합니다)가 있지만, 실제로 처리동의권이 의미를 갖기 위해서는 정보주체가 개인정보의 처리 여부를 확인하고 열람을 요구할 권리, 개인정보의 처리 정지, 정정·삭제 및 파기를 요구할 권리, 개인정보의 처리로 인하여 발생한 피해를 신속하고 공정한 절차에 따라 구제받을 권리 등<sup>4)</sup> 보완적인 권리들 일체(이하 “보완적 권리”라 합니다)가 같이 보장되어야 합니다. 그런데 개인정보보호법 제28조의7은 가명정보에 대해서는 열람요구권 등 정보주체의 보완적 권리들을 일률적으로 광범위하게 배제하고 있습니다. 개인정보보호위원회는 그 이유를 제28조의5가 누구든지 가명정보를 개인이 알아볼 목적으로 처리하는 것을 금지하고 있는데 보완적 권리들에 관한 규정은 개인을 알아보아야만 가능하기 때문이라고 하고 있습니다.<sup>5)</sup>

좀 더 구체적으로 살펴보면, 개인정보처리자의 경우 제20조의 ‘정보주체 이외로부터 수집한 개인정보의 수집 출처 등 고지’ 의무, 제21조의 ‘개인정보의 파기’ 의무, 제27조의 ‘영업양도 등에 따른 개인정보의 이전 제한’ 의무, 제34조 제1항의 ‘개인정보 유출통지’ 의무 등이 면제되고, 정보주체는 제35조의 ‘개인정보의 열람’ 요구권, 제36조의 ‘개인정보의 정정·삭제’ 요구권, 제37조의 ‘개인정보의 처리정지’ 요구권을 행사할 수 없게 됩니다. 또한 정보통신서비스 제공자의 경우 제39조의3의 ‘개인정보의 수집·이용 동의 등에 대한 특례’, 제39조의4의 ‘개인정보 유출 등의 통지·신고에 대한 특례’, 제39조의6의 ‘개인정보의 파기에 대한 특례’, 제39조의7의 ‘이용자의 권리 등에 대한 특례’, 제39조

---

4) 제4조(정보주체의 권리) 정보주체는 자신의 개인정보 처리와 관련하여 다음 각 호의 권리를 가진다.  
 1. 개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리  
 2. 개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리  
 3. 개인정보의 처리 여부를 확인하고 개인정보에 대하여 열람(사본의 발급을 포함한다. 이하 같다)을 요구할 권리  
 4. 개인정보의 처리 정지, 정정·삭제 및 파기를 요구할 권리  
 5. 개인정보의 처리로 인하여 발생한 피해를 신속하고 공정한 절차에 따라 구제받을 권리  
 5) 개인정보보호위원회, 『개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설』, 2020. 12. 개정, 248면.

의8의 ‘개인정보 이용내역의 통지’ 규정을 적용받지 않게 됩니다.

정보주체가 가명정보의 처리에 동의하지 않았음에도 동의 없이 일정한 목적(통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등)으로는 가명정보를 처리할 수 있게 하는 개인정보보호법 제28조의2, 제28조의3은 정보주체의 처리동의권을 일정 부분 제한하는 것입니다. 물론 이 자체도 개인정보자기결정권에 대한 제한이므로 그 제한은 헌법적으로 정당화될 수 있어야 합니다. 그런데 이 사건 심판대상조항들이 지닌 기본권 제한의 범위와 효과는 훨씬 더 심각한 것입니다. 제28조의2, 제28조의3이 가져온 처리동의권의 일부 제한을 넘어서, 제28조의7은 가명정보 전체에 대해 목적 제한도 없이 정보주체가 갖는 열람요구권, 정정·삭제요구권, 처리정지요구권 등 모든 보완적 권리들을 총체적으로 배제하고 있기 때문입니다. 제28조의5 역시 가명정보의 재식별을 원천적으로 방지하여 개인정보자기결정권을 보호하려는 목적으로 규정되었겠지만 가명정보를 재식별하지 못하면 보완적 권리를 행사하는 것이 불가능하게 되어 도리어 개인정보자기결정권을 제한하는 효과를 내고 있습니다.

## 2. 이 사건 심판대상조항들의 개인정보자기결정권 침해

### 가. 이 사건 심판대상조항들에 의하여 제한되는 기본권

이 사건 심판대상조항들은 가명정보의 재식별을 금지하고 정보주체의 권리 및 권리보장을 위해 필요한 개인정보처리자의 의무에 관한 조항의 적용을 배제하고 있어 청구인의 개인정보자기결정권을 제한합니다.

## 나. 개인정보자기결정권의 의미와 내용, 보호범위

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리로서, 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장됩니다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함합니다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당합니다(헌재 2005. 5. 26. 99헌마513, 2004헌마190(병합)).

그리고 ‘가명정보’는 그 개념상 여전히 추가정보를 사용하여 개인을 식별할 수 있는 정보로서 개인정보에 해당하므로, 가명정보 또한 개인정보자기결정권의 보호범위에 당연히 포함되며, 가명정보에 대해서 정보주체가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 스스로 결정할 수 있는 권리 역시 기본권의 내용으로서 보장되어야 합니다.

## 다. 가명정보의 특징과 개인정보자기결정권 보장의 필요성

‘가명정보’는 추가정보를 사용·결합해야 개인을 식별할 수 있는 정보라는 특징이 있습니다. 그 자체만으로 바로 특정 개인을 식별할 수 없는 정보라는 점에서 이에 대해 정보주체의 권리를 완화해도 된다는 시각이 있을 수 있습니다. 그러나 오히려 가명정보에 대한 특례조항들로 인해 가명정보에 대해서는 정보주체의

제반 권리들을 보장할 필요성이 더 높다고 볼 수도 있습니다. 가명정보에 대해 동의 없는 처리의 길이 열렸기 때문입니다.

정보주체의 처리동의권은 개인정보가 무분별하게 유통·활용되는 것을 방지하기 위한 첫 번째 관문이자 가장 중요한 통제수단의 하나로 기능해왔습니다. 적어도 내가 동의했기 때문에 동의한 목적과 범위 내에서 나의 개인정보가 활용될 것이라는 예측가능성과 신뢰가 보장되었던 것입니다.

그런데 가명정보의 경우에는 일정한 목적으로는 동의 없이 처리하고 제3자에게 제공할 수도 있으니, 개인정보가 가명정보의 형태로 제3자에게 제공되는 경우는 훨씬 많아질 것이고, 제공받은 제3자가 동의 없이 또 다른 제3자에게 넘기는, 이러한 계속적인 정보의 유통과정은 이제 정보주체의 통제범위를 벗어나게 되었습니다. 또한 서로 다른 개인정보처리자가 각자 가지고 있던 나에 대한 서로 다른 가명정보를 전문기관을 통해서 결합할 수 있고, 결합된 결과를 반출하여 보유할 수도 있으며, 결합 또한 동의 없이 계속 반복적으로 행해질 수 있게 되었습니다.

가명정보라 하더라도 계속 유통될수록, 또 반복적으로 결합되고 연계된 정보가 많아질수록 그 개인정보의 재식별 가능성은 높아질 수밖에 없습니다. 비록 개인정보보호법에서 가명정보의 재식별 금지나, 식별가능한 정보 생성시 파기의무 등을 규정하고 있지만(제28조의5), 그동안 개인정보에 대한 규제가 없어서 그렇게 수없이 많은 개인정보의 유출, 오남용 사태가 발생한 것은 아닙니다.

가명정보에 대한 동의 없는 처리를 허용함으로써 인해 가명정보 보호의 첫 관문에서 정보주체의 처리동의권이 약화되었고, 개인정보에 대한 식별과 오남용의 위험성은 높아지게 되었으며, 그렇기 때문에 가명정보에 대한 정보주체의 보완적 권

리들은 계속 유지되어야 하고, 어떤 점에서는 더욱 강화되어야 할 필요도 있는 것입니다. 그런데 이 사건 심판대상조항들은 동의 없는 처리가 가져올 위험성을 방지하기 위해 필요한 정보주체의 보완적 권리들을 더 확실히 보장하는 것이 아니라 아예 총체적으로 박탈시켜버리고 있는 것입니다.

## 2. 과잉금지원칙 위반 여부

### 가. 목적의 정당성

개별 법률 또는 공권력 행사의 목적이 국민의 자유와 권리를 제한할 ‘사회질서’ 나 ‘공공복리’에 해당하지 않거나, 그 사회적 타당성 내지 합리성을 상실하고 있다면 이는 헌법 제37조 제2항이 규정하는 과잉금지원칙을 위반하는 것입니다(헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 95헌가6).

개인정보보호법(2020. 2. 4. 법률 제16930호로 개정된 것)의 개정이유는 “4차 산업혁명 시대를 맞아 핵심 자원인 데이터의 이용 활성화를 통한 신산업 육성이 범국가적 과제로 대두되고 있고, 특히, 신산업 육성을 위해서는 인공지능, 클라우드, 사물인터넷 등 신기술을 활용한 데이터 이용이 필요한 바, 안전한 데이터 이용을 위한 사회적 규범 정립이 시급한 상황”에서 “현행법상 개인정보 보호 감독기능은 행정안전부·방송통신위원회·개인정보보호위원회 등으로, 개인정보 보호 관련 법령은 이 법과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등으로 각각 분산되어 있어 신산업 육성을 위한 데이터 이용 활성화를 지원하는 데 한계가 있어”, “이에 따라, 정보주체의 동의 없이 과학적 연구, 통계작성, 공익적 기록보존 등의 목적으로 가명정보를 이용할 수 있는 근거를 마련” 하는 것이었습니다. 이러한 가명정보의 도입 목적 자체는 정당하다고 하겠습니다.

## 나. 수단의 적합성과 침해의 최소화

기본권을 제한하는 공권력 행사가 준수해야 할 수단의 적합성 원칙이란 수단이 목적의 달성을 위하여 효과적이고 적절하여야 한다는 원칙을 의미합니다(헌재 1989. 12. 22. 88헌가13). 그 수단이 현저하게 불합리하고 불공정하지 않을 것도 요구됩니다(헌재 1996. 4. 25. 92헌바47). 침해의 최소화 원칙이란 공권력 행사가 기본권을 최소한으로 제한하는 수단을 선택할 것을 요청하는 원리를 의미합니다. 즉 기본권을 제한하는 공권력 행사가 덜 제한적인 방법을 선택하여 그 입법목적 을 실현할 수 있다면 해당 법률은 침해의 최소화 원칙에 반하는 법률로서 과잉금지 원칙을 위반하는 것입니다(헌재 2006. 6. 29. 2002헌바80). 그런데 이 사건 심판 대상조항들이 아무런 목적의 제한 없이 가명정보의 재식별을 전면적으로 금지하고 이에 따라 보완적 권리의 행사도 총체적으로 배제하는 것은 수단의 적합성과 침해의 최소화 원칙에 어긋납니다.

물론 개인정보자기결정권도 제한 없이 절대적으로 보장되는 것은 아니고, 개인정보보호법은 개별 조항에서 일정한 경우 정보주체의 권리의 범위나 보호수준에 대한 편차를 두거나 예외를 두기도 합니다.<sup>6)</sup> 그러나 설령 가명정보에 대해 정보주체의 권리를 행사하는 것이 가명정보의 이용을 통해 달성하고자 하는 공익적 목적이나 그 밖의 다른 공익과 충돌하여 일정한 범위에서 제한이 필요한 경우라 하더라도, 달성하고자 하는 목적의 취지에 따라, 그 목적을 달성하기 위해 필요한 범위에서, 또 여러 가치들의 이익형량을 통하여 섬세하게 가명정보에 대해서도 행사할 수 있는 정보주체의 권리의 종류와 행사요건, 보호수준 등을 설정해야 합니

6) 예를 들어 정보주체의 열람권 행사도 '다른 사람의 생명·신체를 해할 우려가 있거나 다른 사람의 재산과 그 밖의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있는 경우'라거나 '공공기관이 조세 부과, 성적평가 등 업무를 수행할 때 중대한 지장을 초래하는 경우' 등에는 그 열람이 제한되거나 거부될 수 있습니다(개인정보보호법 제35조 제4항).

다. 그러나 이 사건 심판대상조항들은 정보주체의 권리 침해를 최소화하려는 어떤 노력도 없이 가명정보에 대해서는 정보주체가 지닌 권리들을 일률적, 전면적으로 배제하였는바, 이는 수단의 적합성 및 침해의 최소성에 위배되어 정보주체의 개인 정보자기결정권을 침해하는 것입니다.

개인정보보호법은 유럽일반개인정보보호법(EU General Data Protection Regulation, 이하 “GDPR”이라 합니다)을 벤치마킹하여 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존의 목적으로는 개인정보인 가명정보를 정보주체의 동의 없이 이용할 수 있도록 했습니다. 그러나 GDPR과 우리 개인정보보호법과의 결정적 차이는 정보주체의 권리 제한에 있습니다. GDPR은 공익적 기록보존 등의 목적이 있는 가명정보 이용에 한하여 이러한 권리의 행사를 제한했습니다. 그런데 우리나라는 데이터3법을 줄속으로 통과시키면서, 제28조의2의 목적 제한과 별개로 제28조의7에서 모든 가명정보에 대해 정보주체의 권리가 제한되도록 한 것입니다. 개인정보보호위원회는 “개인정보처리자는 원칙적으로 제18조제2항에 정한 사유에 해당하지 않는 한 수집 목적 범위 외로 개인정보를 이용할 수 없으나, 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등을 위하여 정보주체의 동의 없이 가명처리가 가능하다. 다만, 제28조의7(적용범위)과 같이 가명정보를 대상으로 하는 규정을 적용하는 경우에는 양자를 구분하여야 한다.” 라고 설명하고 있습니다.<sup>7)</sup>

다시 말하면, GDPR은 과학적 연구 등의 목적을 위해서는 정보최소화원칙에 부합하는 안전조치(예를 들어, 가명처리)를 적용하면 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용할 수 있으되(제89조 제1항), 과학적 연구 등의 목적으로 처리될 때는 제15조(열람권), 제16조(정정권), 제18조(처리제한권) 및 제21조(처리거부권)에 규정된 권리의 적용을 일부 제외할 수 있다(제89조 제2항)고 규정하고 있습니다.<sup>8)</sup> 다

7) 개인정보보호위원회, 『개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설』, 2020. 12. 개정, 221면.

만 이 경우에도 특정 목적의 달성을 불가능하게 하거나 중대하게 손상시킬 것으로 예상되고, 그러한 목적을 달성하기 위하여 적용의 일부 제외가 필요한 것이어야 합니다. 그런데 우리나라 법에는 이러한 목적 제한 없이 “가명정보는 제20조, 제21조, 제27조, 제34조제1항, 제35조부터 제37조까지, 제39조의3, 제39조의4, 제39조의6부터 제39조의8까지의 규정을 적용하지 아니한다.” 라고만 규정하고 있습니다. 게다가 GDPR에는 없는 제28조의5와 같은 조항을 둠으로써 정보주체의 권리 보장 등의 목적을 위해 재식별할 가능성을 원천봉쇄하였습니다.

GDPR과 우리 법 간의 이러한 차이는 형식적 차이 이상의 심각한 혼란을 초래하고 있고 이 사건과 같이 정보주체의 개인정보자기결정권을 심대하게 침해하고 있습니다. 개인정보처리자들은 과학적 연구 등의 목적이 없더라도 가명처리를 하는 것만으로 정보주체들의 개인정보인 가명정보에 대한 모든 권리를 완전히 거부할 수 있게 되었습니다. 이는 가명정보의 이용이라는 목적을 위해 정보주체의 권리를 현저히 불합리하고 불공정하게 제한하는 것으로 적합한 수단이 될 수 없습니다. 또한 GDPR처럼 목적 제한을 두는 방식으로 덜 침해적인 수단이 있다는 점에서 침해 최소성의 요건도 갖추지 못하였습니다.

---

8) *Article 89 Safeguards and derogations relating to processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes*

1. Processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes, shall be subject to appropriate safeguards, in accordance with this Regulation, for the rights and freedoms of the data subject. Those safeguards shall ensure that technical and organisational measures are in place in particular in order to ensure respect for the principle of data minimisation. Those measures may include pseudonymisation provided that those purposes can be fulfilled in that manner. Where those purposes can be fulfilled by further processing which does not permit or no longer permits the identification of data subjects, those purposes shall be fulfilled in that manner.

2. Where personal data are processed for scientific or historical research purposes or statistical purposes, Union or Member State law may provide for derogations from the rights referred to in Articles 15, 16, 18 and 21 subject to the conditions and safeguards referred to in paragraph 1 of this Article in so far as such rights are likely to render impossible or seriously impair the achievement of the specific purposes, and such derogations are necessary for the fulfilment of those purposes.



#### 다. 법익의 균형성

기본권 제한에 준수되어야 할 법익의 균형성 원칙이란 기본권을 제한하는 공권력행사로서 보호되는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다는 원칙을 의미합니다(헌재 1990. 9. 3. 89헌가85). 그런데 이 사건 심판대상조항들에 의해 달성되는 가명정보의 이용이라는 공익과 청구인의 개인정보자기결정권이라는 사익을 이익형량했을 때 비례성이 있다고 보기 어렵습니다.

이 사건 심판대상조항들은 가명정보의 재식별 방지에 아무런 예외를 두지 않으므로써 가명정보에 대한 보완적 권리의 행사를 원천적으로 금지하여 개인정보자기결정권의 침해를 확대시키고 있습니다. 정보주체의 보완적 권리를 전면적으로 배제하는 것은 가명정보에 대한 개인정보자기결정권을 형해화시키는 것으로 법익의 균형성에 어긋납니다. 예를 들어 병원에서 치료를 받은 환자가 자신에 대한 의료기록을 열람하겠다고 했을 때 병원이 이를 가명처리해서 보관한다면 병원은 이 사건 심판대상조항들을 이유로 의료기록의 열람을 거부할 수 있습니다. 자신의 의료기록을 열람하지 못하게 함으로써 발생하는 기본권에 대한 침해는 병원이 해당 환자의 정보에 한하여 가명정보를 재식별함으로써 발생할 수 있는 개인정보자기결정권 상의 기본권 제한에 비하면 훨씬 큰 것입니다. 나아가 개인정보처리자들은 자신들이 수집한 모든 개인정보를 가명처리해 보관함으로써 정보주체의 보완적 권리 행사를 모두 거부하는 방식으로 남용할 위험이 존재합니다. 이와 같은 위험까지 고려한다면 더욱더 비례성은 인정되지 않는다고 할 것입니다.

#### 라. 소결

이 사건 심판대상조항들의 수단의 적합성과 침해의 최소성이 인정되지 않을 뿐만 아니라, 그것이 달성하고자 하는 가명정보의 활용이라는 공익과 청구인의 개인

정보자기결정권에 대한 제한 정도를 비교형량하여 보았을 때 법익의 균형성도 인정되지 않으므로, 과잉금지원칙에 위반하여 청구인의 기본권을 침해합니다.

## V. 결론

이상과 같이 이 사건 심판대상조항들은 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 개인 정보자기결정권을 침해하므로 위헌 결정을 내려주시기 바랍니다.

## 입 증 자 료

- 1. 증 제1호 2021. 2. 5.자 회신 이메일 및 첨부파일
- 1. 증 제2호 2021. 3. 30.자 회신 이메일

2021. 6.

위 청구인의 대리인

변호사 김 가 연

## 헌법재판소 귀중