

AI시민행동 입법의견서

발행일 2026. 7. 3.

「개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)」 에 대한 입법의견서

정보 주체 동의없는 원본 개인정보 활용 안
돼
기본권 침해하는 개보법 개정안 전면
재검토해야

목차

요지	3
I. 검토의 대상과 전제	5
1. 이 사건 대안의 규율 구조	5
2. 법제사법위원회 심사의 관점	5
II. 헌법 위반 — 개인정보자기결정권의 침해	7
1. 개인정보자기결정권의 헌법적 지위와 보호 범위	7
2. 과잉금지원칙 위반	8
가. 목적의 정당성	8
나. 수단의 적합성	8
다. 침해의 최소성	9
라. 법익의 균형성	9
3. 본질적 내용 침해금지원칙 위반	11
가. 결정 주체의 대체	11
나. 절차적 권리 행사 계기의 전면 박탈	11
다. 소결	12
III. 명확성원칙 위반	13
IV. 국내외 인권 기준 및 비교법적 검토	14
1. 국가인권위원회 결정례	14
2. EU GDPR(유럽연합 일반개인정보보호규정) 및 EU AI Act(유럽연합 인공지능법)	15
3. 소결	15
V. 개인정보 보호법 체계와의 정합성 결여	17
1. 목적구속원칙과의 정면 충돌	17
2. 기존 목적 외 활용 제도와의 관계 미정리	17
3. 다른 법률(부처별 AI 특례법)과의 관계 부재	18
VI. 결론 및 요청취지	19

인공지능 책임성과 공공성 강화를 위한 시민사회 공동행동(이하 '제출인')은 표제「개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)」(이하 '이 사건 대안')에 대하여 다음과 같은 법률의견을 제출합니다.

이 사건 대안은 인공지능기술 개발을 명분으로, 가명처리되지 아니한 원본 개인정보를 정보주체의 동의 없이 당초 수집 목적 외로 이용할 수 있도록 하는 특례(안 제28조의12부터 제28조의15까지)를 신설하는 것을 핵심으로 합니다. 이는 개인정보 보호법 제3조가 천명한 목적구속원칙에 대한 전면적 예외를 창설하는 입법이며, 현재 거의 모든 주요 기업이 인공지능 관련 기술개발에 나서고 있는 산업 환경에서 한 번 허용된 원본 개인정보 활용의 통로는 사실상 일반화될 것이라는 점에서, 단순한 기술적 개정이 아니라 우리 개인정보 보호법제의 기본 구조를 흔드는 중대한 변화를 가져올 입법이라 할 것입니다.

특히 주목하여야 할 것은, 이 특례가 '가명정보'가 아니라 식별 가능한 원본 개인정보 그 자체를 대상으로 한다는 점입니다. 정보주체의 동의 없는 목적 외 활용은 가명처리를 전제로 하는 것이 현행법의 원칙(제28조의2)이지만, 이 사건 대안은 그 최소한의 비식별조치마저 면제합니다.

이 사건 대안은 다음과 같은 위헌성과 체계상 결함을 내재하고 있습니다.

가. 정보주체의 동의 없는 원본 개인정보의 목적 외 이용은 개인정보자기결정권에 대한 중대한 제한이므로 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙을 엄격히 준수하여야 함에도, 이 사건 대안은 '사회적 이익 증진'이라는 무한정한 목적 요건(목적의 정당성 결여), 원본 이용의 불가결성에 대한 객관적 입증의 부재(수단의 적합성 결여), 가명정보 제도 등 덜 침익적인 대체수단의 활용 가능성을 충분히 배제하지 아니한 채 가장 침익적인 수단을 우선 허용하는 구조(침해의 최소성 결여), 그리고 식별 가능한 원본을 광범위한 목적으로 이용하면서도 그에 상응하는 안전장치를 결여한 점(법익의 균형성 결여)에서 과잉금지원칙의 네 가지 요건을 모두 충족하지 못합니다.

나. 자기결정권의 본질을 이루는 결정 주체를 정보주체로부터 보호위원회로 이전하고, 사전 통지의무를 두지 아니하여 정정·삭제·처리정지요구권의 행사 계기조차 봉쇄함으로써, 본질적 내용 침해금지원칙에 정면으로 반합니다.

다. 핵심 요건이 '어려운 경우', '현저히 낮은 경우', '사회적 이익 증진' 등 모두 평가적·개방적 개념으로 채워져 있고 다른 명확한 개념에 의하여 한정되지 아니하여, 기본권 제한의 강도에 요구되는 명확성의 수준에 미치지 못합니다.

라. 국가인권위원회가 일관되게 확인하여 온 '실질적 동의와 대체수단의 보장'이라는 인권 기준, 그리고 EU GDPR(General Data Protection Regulation, 유럽연합 일반개인정보보호규정) 과 인공지능법이 채택한 '사전·의무적 영향평가'라는 국제 표준에 현저히 미달하여, 기본권 보장의 수준을 국제 규범의 역방향으로 후퇴시킵니다.

마. 개인정보 보호법 제3조의 목적구속원칙과 정면으로 충돌하면서도 그 관계를 정리하지 아니하고, 기존의 가명정보 처리·결합 제도 및 각 부처가 추진 중인 개별 AI 특례법안과의 적용 관계도 명시하지 아니하여, 법률 내부 및 법체계 전반의 정합성을 결여합니다.

위 위헌성과 체계상 결함은 일부 자구의 수정으로 치유될 수 있는 성질의 것이 아니며, '식별 가능한 원본 개인정보를 정보주체의 동의 없이 목적 외로 이용하도록 허용한다'는 이 사건 대안의 근본적인 구조 자체에서 비롯되는 것입니다.

이에 제출인은 법제사법위원회이 이 사건 대안에 대하여 본회의 부의를 보류하시고 정무위원회의 근본적 재검토에 회부하여 주실 것을 우선적으로 요청드립니다.

I. 검토의 대상과 전제

1. 이 사건 대안의 규율 구조

이 사건 대안은 개인정보 보호법 제3장에 제5절(제28조의12 내지 제28조의15)을 신설합니다. 그 핵심인 안 제28조의12 제1항은, ㉠ 영상·음성·이미지 등 처리되는 정보의 특성과 인공지능기술 개발과의 관련성을 고려할 때 익명 또는 가명으로 처리하여서는 인공지능기술 개발이 어려운 경우(제1호), ㉡ 개인정보의 안전한 처리를 위한 기술적·관리적·물리적 조치가 된 환경에서 처리하는 등 대통령령으로 정하는 기준에 따른 안전장치를 마련한 경우(제2호), ㉢ 인공지능기술 개발의 목적이 공공의 이익 증진 또는 정보주체·제3자의 이익 보호 내지 사회적 이익 증진을 포함하는 경우로서 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 현저히 낮은 경우(제3호), 이 세 요건을 모두 갖추어 개인정보 보호위원회(이하 '보호위원회')의 심의·의결을 거치면, 적법하게 수집한 개인정보를 당초 수집 목적 외로 이용할 수 있도록 합니다.

이번 개정에 가장 특징적인 점은, 이 특례가 '가명정보'가 아니라 '개인정보' 즉 식별 가능한 원본 그 자체를 대상으로 한다는 점입니다. 현행법상 정보주체의 동의 없는 목적 외 활용은 가명처리를 전제로 하는 것이 원칙인데(제28조의2), 이 사건 대안은 그 가명처리라는 최소한의 비식별 조치마저 면제하고 원본의 직접 이용을 허용하는데 이는 개인의 개인정보자기결정권을 근본적으로 침해할 우려가 너무나도 큼니다.

2. 법제사법위원회 심사의 관점

00법제사법위원회의 체계·자구 심사는 법률안이 헌법과 다른 법률에 위배되지 아니하는지, 법률 체계 내에서 정합성을 갖추었는지, 그 자구가 명확하여 수범자의 예측가능성을 보장하는지를 살피는 데 본질이 있습니다. 이는 단순한 문언의 교정에 그치지 않고, 법률안이 상위규범인 헌법과 조화되는지, 그리고 기존 법질서와 모순 없이 편입될 수 있는지를 심사하는 권한이라고 할 것입니다.

이 사건 대안은 아래에서 보는 바와 같이 중대한 문제를 안고 있습니다. 특히 그 위헌성은 개별 조문의 자구를 다듬는 것으로는 해소될 수 없는 구조적 성질의 것이므로,

법제사법위원회로서는 이를 본회의에 부의함이 적절한지를 근본적으로 재검토할 필요가 있습니다.

Ⅱ. 헌법 위반 — 개인정보자기결정권의 침해

1. 개인정보자기결정권의 헌법적 지위와 보호 범위

헌법재판소는 개인정보자기결정권을 "자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리"로 정의하고, 이를 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 도출되는 일반적 인격권과 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 근거한 독자적 기본권으로 확인하여 왔습니다.

이때 그 보호 대상이 되는 개인정보는 "개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보"를 의미하며, 반드시 내밀한 영역의 정보에 국한되지 아니하고 이미 공개된 정보까지 포함합니다. 그리고 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 원칙적으로 모두 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당합니다.

이 법리에 비추어 보면, 이 사건 대안이 허용하는 '원본 개인정보의 목적 외 이용'은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 제한임이 명백합니다. 더욱이 그 제한은 정보주체의 동의를 받지 아니한 채 이루어지고, 한 번 수집된 정보가 당초 예상하지 못한 새로운 목적(인공지능 학습)으로 전용된다는 점에서 그 제한의 강도가 매우 높다 할 것입니다. 따라서 이 제한이 헌법상 정당화되려면 헌법 제37조 제2항이 정한 기본권 제한의 한계를 엄격히 준수하여야 할 것입니다.

2. 과잉금지원칙 위반

이 사건 대안은 정보주체의 동의 없이 원본 개인정보를 목적 외로 이용하도록 허용하므로 개인정보자기결정권에 대한 중대한 제한에 해당합니다. 따라서 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙, 즉 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적합성, ③ 침해의 최소성, ④ 법익의 균형성을 모두 충족하여야 합니다. 그러나 이 사건 대안은 아래와 같이 그 요건을 충족하지 못합니다.

가. 목적의 정당성

인공지능기술 개발을 통한 국가경쟁력 제고, 사회적 안전망 확보, 재난·범죄 예방 등 공익적 필요에 대응한다는 입법목적 자체의 정당성은 인정될 수 있습니다. 그러나 기본권을 제한하는 입법목적은 그 자체로 한정적이고 구체적이어야 함에도, 이 사건 대안은 '인공지능기술 개발(성능 개선을 포함한다)'이라는 이미 포괄적인 명목에 더하여, 그 목적 요건으로 '사회적 이익 증진'(안 제28조의12 제1항 제3호 나목)이라는 외연이 사실상 무한정한 개념을 병렬하고 있습니다.

'공공의 이익'(가목)과 별도로 '사회적 이익 증진'(나목)을 둬으로써, 거의 모든 산업적·상업적 인공지능 개발이 이 요건에 포섭될 수 있게 됩니다. 영리기업의 기술 개발도 고용 창출과 산업 발전이라는 '사회적 이익'에 기여한다고 강변할 수 있기 때문입니다. 이처럼 목적 요건이 한정 기능을 상실하면, 기본권 제한의 첫 관문인 목적의 한정성이 형해화되고, 이후의 비례성 심사 전체가 무의미해집니다.

나. 수단의 적합성

수단의 적합성이 인정되려면, 입법자가 선택한 수단(식별 가능한 원본 개인정보의 이용)이 입법목적(인공지능기술 개발) 달성에 실제로 기여하고 또한 필요하다는 점이 객관적으로 뒷받침되어야 합니다. 그러나 이 사건 대안은 "익명 또는 가명으로 처리하여서는 인공지능기술 개발이 어려운 경우"라는 요건만을 둘 뿐, 무엇을 근거로 '어려움'을 판단할 것인지, 그 판단의 객관적 기준이 무엇인지를 전혀 규정하지 않습니다.

기술적으로 보더라도, 가명처리나 합성데이터(**synthetic data**) 등 비식별 기법은 빠르게 발전하고 있어, 원본 개인정보를 그대로 이용하여야만 인공지능 개발이 가능한 영역은 점차 축소되고 있습니다. 그럼에도 이 사건 대안은 원본 이용의 불가결성에 대한 실질적 심사

없이, 처리자의 주관적 '곤란' 주장만으로 가장 침익적인 수단을 허용한다는 점에서 수단의 적합성을 결여하고 있습니다.

다. 침해의 최소성

침해의 최소성은 입법목적 달성을 수 있는 여러 수단 중에서 국민의 기본권을 가장 적게 침해하는 수단을 선택할 것을 요구합니다. 그런데 현행법은 이미 통계작성·과학적 연구·공익적 기록보존을 위하여 가명정보를 동의 없이 처리할 수 있는 통로(제28조의2)와, 규제 샌드박스 실증특례 등 일정한 조건 하에 개인정보를 목적 외로 활용할 수 있는 제도를 두고 있습니다. 즉 원본의 직접 이용에 이르지 않고도 데이터 활용의 공익을 달성할 수 있는 덜 침익적인 경로가 존재합니다.

이 사건 대안은 이러한 대체수단의 활용 가능성을 충분히 배제하지 아니한 채, 가명처리가 '곤란'하다는 사정만으로 곧바로 식별 가능한 원본의 이용으로 나아갑니다. 나아가 설령 원본 이용이 불가피한 영역이 있다 하더라도, 그 침해를 완화할 수 있는 추가적 수단, 예컨대 정보주체에 대한 사전 통지, 거부권(opt-out)의 보장, 처리 후 즉시 비식별화 의무, 사전 영향평가의 전면 의무화 등을 통하여 침해의 정도를 낮출 수 있음에도, 이 사건 대안은 이를 채택하지 않거나 임의적 사항으로 격하하였습니다. 가장 침익적인 수단을 우선 허용하고 그 완화장치마저 약화시킨 점에서, 침해의 최소성을 충족하지 못한다고 할 것입니다.

라. 법익의 균형성

법익의 균형성은 보호하려는 공익과 제한되는 기본권 사이의 비교형량에서 공익이 사익보다 우월할 것을 요구합니다. 이 쟁점에서 결정적으로 참고하여야 할 것은, 헌법재판소가 가명정보 특례(제28조의2)에 대한 헌법소원에서 이를 합헌으로 판단한 결정(헌재 2023. 10. 26. 2020헌마1477, 2021헌마748 병합)입니다.

당시 헌법재판소는 가명정보 특례가 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해하지 않는다고 보면서, 그 핵심 근거로 다음과 같은 사정을 들었습니다. 즉 가명정보는 그 자체만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없어 인격권이나 사생활의 자유에 미치는 영향이 크지 않고, 동의 없는 처리는 '통계작성, 연구, 공익적 기록보존'이라는 제한된 목적으로만 가능하며, 재식별이 금지되어 있으므로, 제한되는 사익의 정도가 달성되는 공익에 비하여 크다고 보기 어렵다는 것이었습니다.

다시 말해, 헌법재판소가 가명정보 특례를 합헌으로 인정한 근거는 ① 가명처리로 인한 식별 불가능성, ② 처리 목적의 한정성, ③ 그로 인한 사익 침해의 경미함이라는 세 가지 조건이 존재하기 때문에 합헌으로 인정이 되었었는데 그런데 이 사건 대안은 이 세 가지 요건을 사실상 형해화한다는 점에서 법익의 균형성을 인정받지 못할 가능성이 큼니다.

특히 얼굴·음성 등을 포함한 원본 개인정보는 한 번 유출되면 회복이 사실상 불가능하고, 기술적 수단을 통하여 지속적으로 추적·연계되어 광범위한 프로파일링과 추적에 활용될 수 있습니다. 최근 대기업에서 연이어 발생한 대규모 개인정보 유출 사고가 보여주듯, 아무리 강화된 안전조치를 전제하더라도 유출의 위험을 완전히 제거할 수는 없습니다. 이처럼 회복 불가능한 중대한 위험을 국민 다수에게 부과하면서 달성하려는 공익이, 제한되는 개인정보자기결정권보다 월등히 크다고 단정하기 어렵습니다.

헌재 합헌의 논거	가명정보 특례	이 사건 대안
식별 가능성	식별 불가 (가명처리 + 재식별 금지)	식별 가능한 원본 그대로 이용
목적의 범위	통계·연구·공익적 기록보존으로 한정	'사회적 이익 증진' 등 사실상 무한정
사익 침해 정도	경미 (특정 개인 식별 곤란)	중대 (프로파일링·재식별·유출 위험)

3. 본질적 내용 침해금지원칙 위반

헌법 제37조 제2항 후단은 기본권을 제한하는 경우에도 그 본질적 내용은 침해할 수 없다고 명시하고 있습니다. 개인정보자기결정권은 정보주체가 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 자신의 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리입니다. 따라서 이 권리의 본질은 결정의 결과가 아니라, 결정의 주체가 정보주체 자신이라는 점에 있습니다. 결정의 내용을 행정기관이 대신 정해주는 것은, 비록 그 내용이 합리적이라 하더라도 권리의 본질을 변경하는 것입니다.

가. 결정 주체의 대체

그런데 이 사건 대안은 정보주체의 동의 없이 원본 개인정보를 목적 외로 이용하도록 허용하면서, 그 허용 여부의 판단 주체를 보호위원회로 상정하고 있습니다(안 제28조의12 제2항). 즉 자신의 정보가 인공지능 학습에 이용될지 여부를 결정할 권한이 정보주체로부터 박탈되어 행정기관에 이전되는 것입니다.

이는 단순히 결정의 절차를 행정기관이 매개하는 것이 아니라, 결정권 자체를 정보주체로부터 박탈하여 보호위원회에 이전하는 것입니다. 자기결정권의 본질이 '스스로 결정'에 있다면, 그 결정권을 제3의 기관이 대체하는 순간 권리의 본질은 형해화됩니다. 보호위원회가 아무리 신중하고 엄격하게 심의한다 하더라도, 그 판단은 본질적으로 정보주체의 자기결정을 대체하는 것일 수 없습니다. 자기결정은 정의상 타인이 대신할 수 없는 영역의 권한이기 때문입니다.

나아가 이러한 결정권의 행정기관 이전이 헌법적으로 정당화되려면, 적어도 그 행정기관이 정보주체의 이익을 충실히 대변할 수 있는 구조적 독립성과 전문성을 갖추어야 할 것입니다. 그러나 최근 보호위원회의 운영 실태를 살펴보면, 행태정보의 무차별 수집 등 정보주체의 권리 보호가 시급한 사안에 대하여는 소극적 태도를 보이는 반면, 산업계의 데이터 활용 확대를 위한 법제 개선에는 적극적으로 나서 왔습니다. 이러한 운영 실태는, 정보주체의 자기결정을 대체하는 판단 주체로서 보호위원회가 적합한지에 대하여 근본적인 의문을 제기하게 합니다.

나. 절차적 권리 행사 계기의 전면 박탈

설령 결정권의 행정기관 이전이라는 구조적 문제를 잠시 도외시한다 하더라도, 이 사건 대안은 정보주체에게 사후적으로라도 자신의 권리를 행사할 수 있는 계기조차 전혀 부여하지 않는다는 점에서 본질적 내용 침해의 문제를 가중시킵니다.

이 사건 대안은 정보주체에게 자신의 정보가 인공지능 개발에 이용된다는 사실에 대한 사전 통지의무를 부과하지 않으며, 그 결과 정보주체는 자신의 정보가 이용되는지조차 알 수 없습니다. 안 제28조의12 제5항이 처리방침에의 기재를, 제6항이 심의·의결 후 주요 내용과 위험요인평가 결과 요약의 사후 공개를 정하고 있을 뿐, 개별 정보주체에 대한 통지는 어디에도 마련되어 있지 않습니다. 처리방침에의 기재나 보호위원회 홈페이지의 사후 공개는 일반적·집합적 정보 제공에 그칠 뿐, 개별 정보주체가 자신의 정보가 이용된다는 사실을 인지할 수 있는 실질적 수단이 아닙니다.

그 결과 개인정보 보호법이 정보주체에게 부여한 가장 기본적인 권리, 즉 정정·삭제요구권(제36조)과 처리정지요구권(제37조)을 행사할 계기 자체가 봉쇄됩니다. 자신의 정보가 이용되는지 알 수 없는 정보주체에게 정정·삭제·처리정지를 요구할 권리는 형식적으로 법전에 남아 있을 뿐, 실질적으로는 행사할 수 없는 공허한 권리에 불과하게 됩니다.

다. 소결

요컨대 이 사건 대안은 정보주체로부터 ① 자신의 정보 이용 여부를 스스로 결정할 권한을 박탈하고, ② 자신의 정보가 이용된다는 사실을 알 수 있는 계기조차 차단하며, ③ 사후적으로라도 정정·삭제·처리정지를 요구할 수 있는 실질적 권리를 봉쇄합니다. 자기결정권을 구성하는 세 가지 핵심 요소가 모두 제거되는 것입니다. 이는 권리의 일부 제한이 아니라 권리 자체의 형해화에 해당하므로, 본질적 내용 침해금지원칙에 정면으로 반합니다.

Ⅲ. 명확성원칙 위반

기본권을 제한하는 법률은 그 요건과 효과가 명확하여 수범자가 자신의 행위 기준을 예측할 수 있어야 하고, 법 집행기관의 자의적 해석과 집행을 방지할 수 있어야 합니다(명확성원칙). 기본권 제한의 정도가 클수록 요구되는 명확성의 정도도 높아집니다.

그런데 이 사건 대안의 핵심 요건은 모두 고도의 불확정개념으로 구성되어 있습니다. 익명·가명처리로는 인공지능기술 개발이 '어려운 경우'(제1호), 정보주체 등의 이익을 '부당하게 침해할 우려가 현저히 낮은 경우'(제3호 본문), '사회적 이익 증진'을 위한 경우(제3호 나목) 등은 그 외연이 지극히 불분명합니다. 무엇이 '어려운' 것이고 무엇이 '현저히 낮은' 것인지, '사회적 이익'의 범위가 어디까지인지를 법문만으로는 도무지 가늠할 수 없습니다.

물론 법률이 일정한 평가적 개념을 사용하는 것 자체가 곧 명확성원칙 위반은 아닙니다. 헌법재판소도 법률 용어가 일정한 가치판단을 수반할 수밖에 없는 경우 그 명확성을 다소 완화하여 판단하여 왔습니다. 그러나 이 사건 대안의 경우, 핵심 요건이 모두 평가적·개방적 개념으로 채워져 있고, 그 어느 것도 다른 조항이나 보충 규정에 의하여 구체화되어 있지 아니하다는 점에서 문제가 다릅니다. 즉 어느 하나의 불확정개념이 다른 명확한 개념에 의하여 한정되는 구조가 아니라, 불확정개념이 또 다른 불확정개념에 의해서만 한정되는 순환 구조입니다.

그 결과 개인정보처리자는 자신의 처리가 허용되는지를 사전에 예측할 수 없고, 보호위원회는 사실상 무제한의 해석 재량을 갖게 됩니다. 이는 기본권 제한의 정도에 비추어 요구되는 명확성의 수준을 충족하지 못합니다.

IV. 국내외 인권 기준 및 비교법적 검토

이 사건 대안의 위헌성은 우리 헌법 법리에 비추어서뿐만 아니라, 국내 인권기구의 결정례와 국제적 입법 동향에 비추어 보더라도 분명하게 드러납니다. 정보주체의 동의 없는 개인정보의 목적 외 이용, 특히 인공지능 학습을 위한 처리에 관하여는 일정한 인권 기준이 형성되어 있는데, 이 사건 대안은 그 기준에 현저히 미치지 못합니다.

1. 국가인권위원회 결정례

국가인권위원회는 생체정보를 비롯한 민감한 개인정보의 처리에 관하여, 정보주체가 처리 상황을 충분히 이해하지 못한 채 한 동의는 진정한 의미의 동의로 보기 어렵고, 동의하지 않을 경우의 대체수단이 제공되지 아니하면 개인정보자기결정권을 침해한다는 취지의 결정을 일관되게 내려왔습니다.

대표적으로 국가인권위원회는 2016년 '사업장 전자감시로부터 근로자 인권 보호를 위한 제도 개선 권고'에서, 생체정보의 수집·관리에선 엄격한 기준과 주의가 필요하며 형식적 동의 절차를 거쳤더라도 정보주체가 충분히 이해하지 못한 상태에서의 동의는 진정한 동의로 보기 어렵다고 판단하였습니다. 또한 출·퇴근 관리를 위한 지문인식기 운영 사건에서, 대체수단 없이 지문정보를 수집·활용한 것은 헌법 제10조 및 제17조에서 도출되는 개인정보자기결정권을 침해한다고 보았고, 안면인식기를 이용한 근태관리 사건에서도 생체정보 수집에 동의하지 않는 경우를 대비한 대체수단을 마련하지 않은 것은 개인정보자기결정권을 지나치게 침해하는 것이라고 결정하였습니다.

이러한 결정례가 일관되게 제시하는 핵심 원칙은, 민감한 개인정보의 처리에는 정보주체의 실질적 선택권과 대체수단의 보장이 필수적이라는 것입니다. 그런데 이 사건 대안은 동의는 물론이고 통지·거부의 계기조차 두지 않으며, 정보주체에게 어떠한 선택지도 제공하지 않습니다. 이는 국가인권위원회가 거듭 확인하여 온 인권 기준에 정면으로 반합니다.

2. EU GDPR(유럽연합 일반개인정보보호규정) 및 EU AI Act(유럽연합 인공지능법)

국제적 입법 동향은 개인정보를 활용한 고위험 처리, 특히 인공지능 개발에 대하여 사전·의무적 영향평가를 핵심 통제장치로 두는 방향으로 수렴하고 있습니다.

먼저 EU 일반개인정보보호규정(GDPR) 제35조는 정보주체의 권리와 자유에 높은 위험을 초래할 수 있는 처리에 대하여, 그 처리에 앞서 개인정보 영향평가(DPIA, Data Protection Impact Assessment)를 사전에 의무적으로 수행하도록 합니다. 이는 처리의 필요성과 비례성을 사전에 검토하고, 위험을 식별하여 그에 상응하는 완화조치를 마련하도록 강제하는 절차입니다.

나아가 2024년 채택된 EU 인공지능법(AI Act) 제27조는 고위험 인공지능 시스템의 배포자(deployer)에게 그 시스템의 최초 이용에 앞서 기본권 영향평가(FRIA, Fundamental Rights Impact Assessment)를 수행하고, 그 결과를 관할 시장감시당국에 통지하도록 의무화합니다. FRIA는 데이터의 처리 자체에 초점을 두는 DPIA를 넘어, 해당 시스템이 영향을 받는 사람들의 기본권에 미치는 영향, 그 위험이 현실화될 경우의 완화조치, 그리고 영향을 받는 자가 이를 다룰 수 있는 구제 경로까지 사전에 평가하도록 요구한다는 점에서 더 포괄적입니다. 즉 EU는 인공지능이 사람의 기본권에 미치는 영향을 '사전에, 의무적으로' 평가하도록 제도화한 것입니다.

이러한 국제 표준에 비추어 보면, 이 사건 대안의 결함은 더욱 두드러집니다. 이 사건 대안은 그에 대응하는 위험요인평가의 실시 여부 자체를 '대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우'로 한정하여 임의화하였습니다(안 제28조의12 제3항). 가장 침익적인 원본 개인정보의 이용을 허용하면서, 국제 규범이 의무적 핵심 통제장치로 자리매김한 사전 영향평가를 오히려 예외적·임의적 절차로 격하한 것입니다. 이는 국제적 인권·데이터 보호 기준에 미달할 뿐만 아니라, 기본권 보장의 수준을 국제 규범의 역방향으로 후퇴시키는 입법이라 할 것입니다.

3. 소결

국가인권위원회의 결정례는 실질적 동의와 대체수단의 보장을, EU의 입법례는 사전·의무적 영향평가를 각각 민감한 개인정보 처리의 핵심 요건으로 제시하고 있습니다.

이 사건 대안은 그 어느 기준도 충족하지 못한 채, 정보주체의 선택권을 전면 배제하고 사전 영향평가마저 임의화하였습니다. 우리 헌법의 해석은 이러한 국내외 인권 기준과 조화롭게 이루어져야 하며, 그 기준에 미달하는 이 사건 대안은 위헌성이 더욱 뚜렷해진다 할 것입니다.

V. 개인정보 보호법 체계와의 정합성 결여

1. 목적구속원칙과의 정면 충돌

개인정보 보호법 제3조 제1항·제2항은, 개인정보처리자가 그 처리목적을 명확히 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법·정당하게 수집하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다는 목적구속원칙을 기본원칙으로 선언하고 있습니다. 이는 개인정보 보호법제 전체를 관통하는 총칙적 원칙이자, 정보주체의 예측가능성과 신뢰를 보장하는 가장 기본적인 장치라고 할 것입니다.

그런데 이 사건 대안은 '목적 외 이용'을 정면으로 허용하므로, 같은 법이 그 서두에서 천명한 기본원칙과 정면으로 충돌합니다. 기본법의 총칙적 원칙과 개별 특례 규정이 모순되는 것은 단순한 정책적 선택의 문제가 아니라, 동일 법률 내부의 규범 충돌이라는 체계 정합성의 문제입니다. 적어도 입법자로서는 제3조의 기본원칙과 이 사건 특례의 관계를 명시적으로 정리하여, 어느 범위에서 원칙의 예외가 인정되는지를 법문상 분명히 하여야 할 것입니다.

2. 기존 목적 외 활용 제도와의 관계 미정리

현행법에는 이미 정보주체의 동의 없이 개인정보를 목적 외로 활용할 수 있는 제도적 통로가 복수로 마련되어 있습니다. 가명정보의 처리(제28조의2)와 가명정보의 결합(제28조의3), 그리고 규제 샌드박스 실증특례가 그것입니다. 이들 제도는 각기 비식별 조치, 전문기관을 통한 결합·반출 통제, 한시적·조건부 허용 등 고유한 안전장치를 두고 있습니다.

그런데 이 사건 대안은 이들 기존 제도와의 관계, 즉 우선 적용 여부, 보충 적용 여부, 중복 적용 시의 처리를 전혀 정리하지 않은 채, 동일한 '데이터 활용'이라는 목적에 대하여 보호 강도가 현저히 다른 또 하나의 수단을 병렬적으로 신설할 것입니다. 그 결과 보호 강도가 가장 약한 원본 특례가, 보다 엄격한 가명정보 제도를 잠탈하는 우회로로 기능할 수 있습니다. 즉 가명처리를 거쳐야 하는 부담을 회피하기 위하여 처리자가 '가명처리'가

곤란하다'고 주장하며 원본 특례로 직행할 유인이 생기는 것입니다. 이는 기존 제도의 규범력을 형해화하는 체계 부정합이라 할 것입니다.

3. 다른 법률(부처별 AI 특례법)과의 관계 부재

현재 각 주무부처가 소관 분야의 인공지능기술 개발을 위한 개인정보 처리 특례를 개별 법률에 신설하려는 입법이 다수 추진되고 있습니다. 보호위원회 스스로도 이러한 개별 입법의 난립을 통제할 필요를 이 사건 대안의 추진 근거로 들고 있습니다.

그럼에도 이 사건 대안은 그러한 개별법 특례와 이 사건 특례의 관계, 즉 어느 것이 특별법으로서 우선하는지, 적용 범위가 어떻게 확정되는지를 전혀 명시하지 않습니다. 그 결과 이 사건 대안은 다른 부처의 개별 특례 입법을 막지도 못하면서, 오히려 개인정보 보호의 일반법인 개인정보 보호법에 산업 진흥형 특례를 두어 '공공의 이익'·'사회적 이익'이라는 포괄적 요건에 따른 인공지능 개발이 정보주체의 기본권보다 우월한 것처럼 규정하는 결과를 낳습니다. 일반법과 특별법의 관계를 교란하고 규율의 충돌과 공백을 동시에 야기한다는 점에서, 이는 중대한 체계 정합성의 문제입니다.

VI. 결론 및 요청취지

: 본회의 부의 보류 및 정무위원회 환부

이상에서 살펴본 바와 같이, 이 사건 대안은 다음과 같은 중대한 위헌성과 체계상 결함을 안고 있습니다.

첫째, 이 사건 대안은 개인정보자기결정권에 대한 강도 높은 제한임에도 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙을 충족하지 못합니다. 입법목적의 외연이 '사회적 이익 증진'이라는 무한정한 개념으로 확장되어 한정 기능을 상실하였고(목적의 정당성), 원본 이용의 불가결성에 대한 객관적 입증이 결여되어 있으며(수단의 적합성), 가명정보 제도 등 덜 침익적인 대체수단의 활용 가능성을 충분히 배제하지 아니한 채 가장 침익적인 수단을 우선 허용하고 있고(침해의 최소성), 무엇보다 헌법재판소가 가명정보 특례를 합헌으로 인정한 결정의 핵심 근거였던 식별 불가능성·목적 한정성·사익 침해 경미성이라는 세 가지 논거를 모두 제거함으로써 동일한 심사기준에서 법익의 균형성을 인정받기 어렵습니다(법익의 균형성).

둘째, 이 사건 대안은 헌법 제37조 제2항 후단의 본질적 내용 침해금지원칙에 정면으로 반합니다. 개인정보자기결정권의 본질은 결정의 결과가 아니라 결정의 주체가 정보주체 자신이라는 점에 있는데, 이 사건 대안은 그 결정권을 정보주체로부터 박탈하여 보호위원회로 이전합니다. 나아가 정보주체에 대한 사전 통지의무조차 마련하지 아니하여 정정·삭제요구권(제36조)과 처리정지요구권(제37조)을 행사할 계기 자체를 봉쇄합니다. 자기결정의 권한, 인지의 계기, 사후 구제의 가능성이 모두 제거된다는 점에서, 이는 권리의 일부 제한이 아니라 권리 자체의 형해화에 해당합니다.

셋째, 이 사건 대안의 핵심 요건은 모두 '어려운 경우', '현저히 낮은 경우', '사회적 이익 증진' 등 평가적·개방적 개념으로 채워져 있고, 그 어느 것도 다른 명확한 개념에 의하여 한정되지 아니합니다. 불확정개념이 또 다른 불확정개념에 의해서만 한정되는 순환 구조로 인하여, 수범자는 자신의 처리가 허용되는지를 사전에 예측할 수 없고 보호위원회는 사실상 무제한의 해석 재량을 갖게 됩니다. 이는 기본권 제한의 강도에 비추어 요구되는 명확성의 수준에 미치지 못합니다.

넷째, 이 사건 대안은 국가인권위원회가 일관되게 확인하여 온 '실질적 동의와 대체수단의 보장'이라는 인권 기준에 정면으로 반하고, EU GDPR 제35조의 개인정보

영향평가(DPIA)와 EU 인공지능법 제27조의 기본권 영향평가(FRIA)로 대표되는 '사전·의무적 영향평가'라는 국제 표준에도 현저히 미달합니다. 가장 침익적인 원본 개인정보의 이용을 허용하면서 그 정당화 장치인 위험요인평가의 실시 여부조차 임의화한 것은, 기본권 보장의 수준을 국제 규범의 역방향으로 후퇴시키는 입법입니다.

다섯째, 이 사건 대안은 개인정보 보호법 제3조의 목적구속원칙과 정면으로 충돌하면서도 그 관계를 정리하지 아니하여 동일 법률 내부의 규범 충돌을 야기하고, 기존의 가명정보 처리·결합 제도(제28조의2, 제28조의3) 및 규제 샌드박스와의 관계를 명시하지 아니하여 보호 강도가 가장 약한 원본 특례가 가명정보 제도를 잠탈하는 우회로로 기능할 위험을 안고 있으며, 각 주무부처가 추진 중인 개별 AI 특례법안과의 적용 관계도 정리되어 있지 아니하여 일반법과 특별법의 관계를 교란합니다. 이는 단순한 정책적 선택의 문제가 아니라 법체계 내부의 부정합 문제입니다.

위에서 본 위헌성과 체계상 결함은 일부 자구의 수정으로 치유될 수 있는 성질의 것이 아닙니다. 이는 '식별 가능한 원본 개인정보를 정보주체의 동의 없이 목적 외로 이용하도록 허용한다'는 이 사건 대안의 근본 구조 자체에서 비롯되는 것이기 때문입니다. 특히 자기결정권의 본질을 이루는 결정 주체를 행정기관으로 대체하는 구조는, 안전조치를 아무리 강화하더라도 해소될 수 없는 헌법적 흠결입니다.

따라서 이 사건 대안에 헌법 위반 및 체계·자구상 중대한 문제가 있음으로, 본회의 부의되어서는 안되며 근본적으로 재검토되어야 합니다.

결어 및 요청사항

인공지능기술의 발전은 그 자체로 정당한 공익이나, 그것이 헌법상 기본권에 우선하는 절대적 가치일 수는 없습니다. 기술의 진흥과 기본권의 보장은 양자택일의 관계가 아니며, 오히려 정보주체의 신뢰가 보장될 때 비로소 데이터의 지속가능한 활용도 가능합니다. 더욱이 거의 모든 주요 기업이 인공지능 관련 기술개발에 나서고 있는 현재의 산업 환경에서, 한 번 허용된 원본 개인정보 남용의 수단은 기업의 이익을 위하여 사실상 일반화될 것이며, 그 부작용은 우리 사회 구성원 전체에게 광범위하게 미칠 것입니다.

이러한 중대한 입법은 충분한 사회적 합의와 헌법적 검토를 거쳐 이루어져야 하며, 그 과정에서 법제사법위원회의 체계·자구 심사는 단순한 형식적 절차가 아니라 우리 법질서의 헌법 적합성을 평가하는 마지막 관문이 되어야 합니다.

따라서 법제사법위원회는 이 사건 대안에 헌법 위반 및 체계·자구상 중대한 문제가 있는만큼, 본회의 부의가 아닌 정무위원회가 근본적 재검토해야 합니다. 제출인은 법제사법위원회께서 그 심사 권한을 통하여 우리 법질서의 헌법 적합성과 내적 정합성을 수호하여 주실 것을 간곡히 요청드립니다.

AI시민행동 이슈리포트

「개인정보 보호법 일부개정법률안(대안)」에 대한 의견서

발행일 2026. 7. 3.

발행처 인공지능 책임성과 공공성 강화를 위한 시민사회
공동행동(약칭 : AI시민행동)

담당 참여연대 김희순 팀장 02-723-0666 pil@pspd.org
민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회
최호웅 위원장 02-522-7284 admin@minbyun.or.kr

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)와 [사회적협동조합 \[빠띠\] 소개
페이지](#)에서 다시 볼 수 있습니다.