

‘범죄예방을 위한 CCTV와 인권’ 토론회

SCHEDULE

- 13:30~14:00 등 록
- 14:00~14:05 개회 및 인사말
최 영 애 (국가인권위원회 사무총장)
- 14:05~14:10 토론자 및 참가자 소개
강 명 득 (국가인권위원회 인권정책국장)
- 14:10~14:50 발 제
1. CCTV와 인권
김 승 환 (전북대학교 법대 교수)
 2. 범죄취약 공공장소 설치 범죄예방용 CCTV의 필요성과 인권적 함의
표 창 원 (경찰대 행정학과 교수)
- 14:50~15:20 토론 2인 임 지 봉 (건국대학교 법대 교수)
이 창 무 (한남대학교 교수)
- 15:20~15:30 휴 식(10분)
- 15:30~16:15 토론 3인 이 은 우 (법무법인 지평, 민변변호사)
신 동 화 (강남녹색어머니회 회장)
하 승 창 (함께하는시민행동 사무처장)
- 16:15~16:55 종합토론 및 질의응답
- 16:55~17:00 정리 및 폐회
강 명 득 (국가인권위원회 인권정책국장)

목 차

발제 1	CCTV와 인권	1
	김 승 환 (전북대학교 법대 교수)	
발제 2	범죄취약 공공장소 설치 범죄예방용 CCTV의 필요성과 인권적 함의	15
	표 창 원 (경찰대학 행정학과 교수)	
토론 1	CCTV, 프라이버시권 및 헌법 제37조 2항	29
	임 지 봉 (건국대학교 법대 교수)	
토론 2	공공장소에서의 CCTV 설치와 인권 문제	43
	이 창 무 (한남대학교 여성경찰행정학과 교수)	
토론 3	수사 또는 범죄 예방 활동의 수단으로 CCTV의 활용	53
	이 은 우 (법무법인 지평, 변호사)	
토론 4	범죄예방을 위한 CCTV의 필요성	65
	신 동 화 (강남 녹색어머니회 회장)	
토론 5	공공기관의 CCTV와 인권	71
	하 승 창 (함께하는시민행동 사무처장)	

발제 1 CCTV

김 승 환
(전북대학교 법대 교수)

CCTV

김 승 환
(전북대학교 법대 교수)

CCTV(closed circuit television, 폐회로텔레비전)의 설치·운영이 날로 늘어나고 있다. 종래 우리는 금융기관이나 공공기관을 출입하면서 이곳저곳에 설치되어 작동되는 CCTV를 별다른 문제의식 없이 지나친 것이 사실이다. 그러는 사이 CCTV는 점점 인간의 삶 깊숙이 파고들어오고 있다. 이제는 거의 모든 비디오 테잎 대여 가게에서조차 CCTV를 이용하여 고객의 초상과 움직임을 일일이 녹화해 두고 있기도 하다. 이렇듯 공공기관의 건물, 금융기관, 공장의 노동현장, 사무실, 공공도로 등에서 CCTV를 통해서 해당 공간을 통행하거나 거기에 머무르는 사람들의 이미지를 촬영하는 일이 상시적으로 행해지고 있다. 그 중에는 그 공간을 거쳐가는 사람들이 충분히 인식할 수 있는 상태에서 CCTV를 운영하는 경우가 있는가 하면, 은밀하게 타인의 이미지를 포착하는 작업도 수없이 행해지고 있다. 여기에 더하여 인간에 대한 전자감시기술은 날로 새롭게 발전하고 있다. 최근에는 웹 카메라(worldwide web camera)를 특정 공간에 설치하여 이를 컴퓨터와 연결시켜서 카메라에 찍힌 영상을 인터넷을 통해 실시간(real time)으로 보여 주는 정보제공서비스까지 등장하고 있다.¹⁾ 최근 CCTV 설치·운영의

1) 실제로 서울시 종로구 인사동에는 이미 수개월 전부터 웹 카메라를 이용하여 해당 지역을 통행하는 사람들의 초상과 움직임을 촬영하여 인터넷을 통해 실시간으로 해당 구청에 전송하고 있다.

문제가 우리의 관심을 특별히 끌게 된 것은, 지방자치단체와 관할경찰서가 범죄 예방과 범죄수사를 목적으로 CCTV를 설치하여 통행인들의 초상과 동작을 촬영할 뿐만 아니라, 설치되는 CCTV의 숫자가 급격하게 늘어난 데서 비롯되었다. 지방자치단체와 관할 경찰서는 범죄로부터 주민을 보호한다는 질서유지의 목적을 들어 CCTV를 설치·운영하는 것은 정당한 것이고, 그것을 대부분의 지역에 설치하는 것이 바람직하다는 주장을 하고 있다.

이 글은 CCTV의 설치·운영과 관련하여 이를 위한 정당한 목적이 존재하는지, 그러한 목적의 존재가 인정된다면 그것은 어떠한 방식으로 설치·운영될 수 있고 운용되어야 하는지에 관한 문제를 다루고 있다.

. CCTV

국가권력이 CCTV를 설치·운영하는 경우, 그 헌법적 논거로 들 수 있는 것은 국가권력의 기본권보호의무(헌법 제10조 제2문)와 기본권제한의 목적으로서의 질서유지(헌법 제37조 제2항)를 들 수 있을 것이다. 국가권력의 기본권보호의무에 따라 국가권력은 그 자신에 의한 기본권침해로부터 국민을 보호해야 할 뿐만 아니라, 私인에 의한 기본권침해로부터도 국민을 보호해야 한다. 현행 헌법에 처음 등장한 기본권에 속하는 범죄피해자국가구조청구권(헌법 제30조)도 국가권력이 범죄피해자에게 시혜적 차원에서 베풀어 주는 이익이 아니라, 국가권력의 기본권보장의무 불이행에 대칭하는 권리로서의 의미를 갖는 것이다. 이에 따라 국가권력은 기본권보호의무를 이행하기 위해서, 또는 질서유지의 목적(이 사안에서는 경찰목적)을 달성하기 위해서 가능한 방법을 도입할 수 있다. 그러나 여기에서 국가권력이 간과해서는 안되는 것이 있다. 그것은 국가권력은 이러한 의무를 이행하기 위해서 또는 이러한 목적을 달성하기 위해서 필요하다고 생각되는 방법을 동원할 때, 그것과 충돌을 일으킬 수 있는 다른 특정한 기본권이 존재하는지, 그러한 충돌은 불가피한 것인지, 그 충돌의 해결은 어떻게 이루어져야 하는지에 주목해야 한다.

CCTV를 통해서 특정인의 이미지가 촬영되는 순간, 그것은 초상권과 충돌을 일으키게 된다. 초상권이란 사람이 자신의 초상에 대하여 갖는 인격적·재산적 이익을 가리킨다. 즉, 초상권은 사람이 자신의 얼굴 기타 사회통념상 특정인이라고 식별할 수 있는 신체적 특징에 관하여 자신의 동의없이 함부로 촬영·공표되지 아니할 권리, 이를 광고 등에 영리적으로 이용당하지 않을 권리이다. 설사 촬영에 동의한 경우라 하더라도 초상권의 주체가 예상한 것과 다른 방법으로 사진을 공표하는 것도 초상권을 침해하는 경우에 속한다.²⁾ 이러한 초상권은 인간이라면 그 국적의 여하를 불문하고 당연히 인정되어야 하는 권리가기 때문에, 그것은 기본권(Grundrechte, fundamental rights) 중에서도 인권(Menschenrechte, human rights)에 속하는 것으로 분류되어야 한다.

초상권은 우리 헌법의 해석상 제10조 제1문 전단이 규정하는 인간으로서의 존엄과 가치에서 나오는 인격권(Personlichkeitsrecht, right of personality)과 관련되는 권리라고 볼 수 있다. 그러나 초상권이 단순히 인격권과 관련되는 권리에 불과한 것은 아니다. 왜냐하면 초상권은 인격권적 요소와 함께 재산권(Eigentum, property)적 요소도 갖고 있기 때문이다. 그렇다면 초상권은 헌법 제23조가 규정하는 재산권과도 관련되는 기본권이라고 볼 수 있다. 재산권이 기본권인 것은 분명하지만, 이것이 인권으로도 분류될 수 있는지에 관하여는 학설과 판례의 대립이 있다.

CCTV를 통해서 특정인의 이미지를 촬영함으로써 발생하는 현상은 특정인의 특정 순간의 정태적 삶만이 포착되는 것은 아니다. 그것은 이미지를 촬영당하는 특정인의 전체적인 삶의 흐름의 한 장면을 잡아내는 것이기 때문에, 이를 통해서 그 사람의 동태적 삶이 현출되게 된다. 이는, CCTV를 통하여 특정인의 이미지를 촬영하는 순간, 촬영당한 특정인의 삶의 한 흐름이 포착된다는 것을 뜻한다. 그러한 삶의 한 순간은 타인에게 드러내 보여도 전혀 개의치 않을 것도 있겠지만, 타인에게 결코 드러내고 싶지 않은 것도 있을 수 있다. 여기에서 한 개인의 삶의 순간순간은 그 개인이 이미 지니고 있거나 새롭게 창출해 가는 수많은 개인

2) 서울민사지법, 1988. 7. 25. 선고, 88가합31161 판결.

정보의 일부를 이루게 된다. 이러한 개인정보를 헌법의 기본권의 시각에서 비추어 보면, 프라이버시권(right of privacy)이라는 기본권으로 구성해 볼 수 있다. 미국의 학설과 판례는 프라이버시권을 소극적인 의미와 적극적인 의미를 갖는 권리로 이해하고 있다. 프라이버시권은 소극적으로는 ‘혼자 있게 놓아 두는 권리’(a right to be let alone)이고, 적극적으로는 ‘자신에 관한 정보의 흐름을 통제하는 개인의 권리’(a individual’s right to control the circulation of information relating to himself)로 이해한다. 후자는 이를 정보자기통제권이라고 부르기도 한다.

독일에서는 연방헌법재판소가 기본법 제2조 제1항(인격의 자유로운 발현권)과 결합하여 제1조 제1항(인간의 존엄)에서 정보자기결정권(Recht auf informationelle Selbstbestimmung)이 도출된다고 해석하고 있다. 독일연방헌법재판소가 말하는 정보자기결정권이란 “언제 어떠한 한계들 내에서 개인적 생활상태들을 공개할 것인지를 원칙적으로 스스로 결정하는 권리”³⁾를 의미한다. 여기에서 국가권력이 개인정보를 취득하기 위해서는 원칙적으로 정보주체의 동의를 요한다는 명제가 나온다.⁴⁾ 개인정보와 관련해서는 “사소한 정보는 없다”(Es gibt keine

3) 독일연방헌법재판소 판례집 제65권 제1쪽(42쪽).

4) 감사원장 후보자에 대한 국회 인사청문회에서 때아닌 ‘양가 아저씨’ 과문이 일어났다. 후보자의 초·중·고등학교 생활기록부를 손에 넣은 국회의원들 중 한 사람이 후보자의 성적표에 ‘양’과 ‘가’가 많은 것을 빗대어 후보자를 ‘양가 아저씨’라고 부른 것이 사태의 발단이었다. 여기에서 하나의 의문이 발생한다. 설사 가족이 와서 요구해도 떼어주지 않는 생활기록부를 국회의원들은 어떻게 입수했을까 라는 것이다. 이러한 의문은 인터넷 신문 ‘오마이 뉴스(2003. 10. 2.치)에 의해서 밝혀졌다. 인사청문회를 앞둔 9월 19일 감사원장 후보자와 그 배우자가 다녔던 초·중·고등학교에 한 장의 업무연락이 날라갔다. 그것은 교육인적자원부장관 발신, 광주광역시교육청 교육감 경유의 공문이었고, 그 제목은 ‘감사원장 인사청문회 자료 요청건’이었다. 해당 학교의 어느 교감은 이렇게 하소연했다고 한다. “원래 생활기록부는 가족이 봐도 떼어 주지 않게 되어 있는데 이번엔 어쩔 수 없었다. ... 교육청 산하다 보니 직속상관인 교육부와 교육청이 보내라고 하는데 보내주지 않을 도리가 없었다”라는 것이다. 교육부장관, 광주광역시교육감, 해당 학교들의 교장들의 일련의 행위들은 현행법상 명백한 범죄행위에 해당한다. 우선 공공기관의정보공개에관한법률은 이름, 주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 정보는 공개금지정보로 규정하고 있고(법률 제7조 제1항 6호), 다음으로 공공기관의개인정보보호에관한법률은 개인정보를 누설 또는 권한없이 처리하거나 타인의 이용에 제공하는 등 부당한 목적으로 사용한 자를 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있기 때문이다(법률 제23조 제2항). 이와 함께 교육부장관은 헌법 제65조와 제111조에 따라 탄핵을 받아야 할 행위를 저지른 것이다. 교육부가 불법적으로 취득한 정보를 역시 불법적으로 넘겨받은 해당 국회의원들도 불법행위를 저지른 것은 마찬가지

belanglose Daten.)고 보아야 하기 때문에,⁵⁾ 정보자기결정권은 압도적인 공공의 이익을 위해서만 정당화된다고 보는 것이 독일연방헌법재판소의 일관된 태도이다.

우리의 경우 프라이버시권을 곧 독일식으로 정보자기결정권으로 이해해야 할 것인가, 아니면 정보자기결정권은 사생활의 비밀과 자유와 함께 인간으로서의 존엄과 가치에도 연결되는 기본권으로 보아야 할 것인가에 관하여 아직 일치된 견해는 없다.⁶⁾ 다만 우리나라에서도 이미 정보사회가 고도로 진행되고 있다는 점, 나아가 교육행정정보시스템(NEIS)의 예에서 볼 수 있듯이 이는 전자감시사회(electronic surveillance society)가 도래하는 상황에서 침해위험성이 높아가는 기본권이라는 점을 고려하여, 명칭 자체로부터 그 내용의 윤곽을 드러낼 수 있는 정보자기결정권이라는 이름의 기본권으로 이 문제를 파악하는 것이 적절할 것이라고 생각된다. 이 경우 정보자기결정권은 인간이면 누구나 주장할 수 있는 권리라는 점에서 기본권이면서 인권이라고 보아야 한다.

이런 관점에서 볼 때, 국가권력이 CCTV를 이용하여 일정한 공간에 머무르거나 통행하는 사람들의 이미지를 촬영하는 행위는 정보자기결정권의 침해를 야기한다. CCTV를 통하여 자신의 초상이 입력되는 사람들은 자신의 동의없이 국가권력에 의해 자신의 개인정보를 취득당하기 때문이다. 이와 관련하여 의미를 갖는 것이 1980년 OECD의 『프라이버시의 보호와 개인 데이터의 국제적 유통에 관한 가이드라인』(Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data: Privacy Guidelines)이 규정하고 있는 수집제한의 원칙(Collection Limitation Principle)이다.⁷⁾ 여기에서의 개인정보는 초상 그 자체에

지이다.

5) 말 그대로 자신의 이름 외에는 모든 것이 보호받아야 할 개인정보 또는 프라이버시이다. Gavin Phillipson, Transforming Breach of Confidence? Towards a Common Law Right of Privacy under the Human Rights Act, Modern Law Review, Volume 6 Issue 5(2003. 9), P. 726.

6) 정보자기결정권과 관련해서도 학자들은 이를 여러 가지 다른 용어들로 표현하고 있기도 하다. 자기정보관리통제권, 자기정보에 대한 통제권, 자기정보통제권, 정보에 대한 자기결정권, 개인정보결정권 등이 학자들에 의해서 사용되고 있는 용어들이다. 이와 관련하여 더욱 자세한 것은 줄고, 정보자기결정권, 헌법학연구 제9권 제3호, 한국헌법학회, 2003. 10. 17, 162~168쪽 참조.

관한 개인정보뿐만 아니라, 특정 시간에 어디에서 어떤 모습으로 누구와 함께 무엇을 하고 있었는가를 내용으로 하는 개인정보이다. 이러한 개인정보는 법적으로 보호받아야 할 정보이고, 헌법적 차원에서는 인권으로 보호받아야 하는 정보이다.

. CCTV

국가권력이 CCTV의 설치·운용을 통하여 ‘강제적으로’ 개인의 이미지를 촬영하고 개인정보를 취득하는 행위의 본질은 국가권력에 의한 국민의 기본권침해행위이다. 여기에서 만약 정보주체가 원하지 않는 경우, CCTV가 설치·운용되는 지역에 통행을 하지 않으면 되는 것이기 때문에, CCTV의 설치·운용에 강제적인 요소는 없고, 따라서 기본권침해의 요소도 없다고 본다면, 그것은 문제의 본질을 오해하는 것이다. 왜냐하면 모든 국민은 거주·이전의 자유에 의하여 공공용물인 도로에의 자유로운 통행권을 가지고 있음에도 불구하고, 국가권력이 설치·운용하는 CCTV에 의한 자신의 초상과 삶의 순간의 포착을 두려워하여 그러한 장소에의 통행을 두려워하거나 포기하는 경우, 바로 기본권침해의 문제가 발생하기 때문이다. 더욱이 CCTV의 설치범위가 광범위해지는 경우에는, 이러한 ‘강제성’ 여부에 대한 논의가 더 이상 의미가 없을 정도로 기본권침해는 명백해지게 된다.

위에서 이미 언급한 것처럼, CCTV를 통해서 개인 이미지를 촬영하는 국가작용은 개인의 기본권(초상권, 재산권, 정보자기결정권 또는 프라이버시권)을 침해하는 행위이다. CCTV를 통한 개인 이미지 포착으로부터 제기되는 문제는 개인의 기본권을 제한하는 것에 그치는 것이 아니다. 그것은 민주주의 공동체를 전자감시사회로 더욱 접근시키는 결과를 초래한다. 전자감시사회의 구축은 그 속에서 살고 있는 구성원들의 존엄한 존재로서의 삶, 행복을 추구하는 주체로서의 삶

7) 이 원칙에 따르면, 개인정보의 수집에는 제한이 있어야 하고, 그러한 정보는 합법적이고 정당한 방법으로 얻어져야 하며, 적절한 경우에는 정보주체가 인지하고 동의해야 한다.

을 제어하는 기능을 한다.

CCTV를 통한 개인 이미지 촬영이 제기하는 문제는 어느 것 하나 가벼운 것이 없다. CCTV가 범죄를 예방하고 수사하는 데 기여하는지, 어느 정도 기여하는지에 관하여 아직 우리나라에서 과학적이고 실증적인 분석이 나와 있지는 않다. 어쨌든 CCTV를 통한 개인 이미지의 강제적 포착이 개인의 기본권들을 침해한다는 점에 대해서는 이론이 있을 수 없기 때문에, 거기에는 다음과 같은 전제조건들이 충족되어야 한다.⁸⁾

첫째, 국가권력이 CCTV를 설치하여 개인 이미지를 촬영하고자 할 때에는 이를 위한 법률적 근거를 갖추어야 한다. 이는 국가권력은 법률에 의하거나 법률에 근거할 때에만 비로소 국민의 기본권을 제한할 수 있다는 법치국가원칙에 따라 당연한 것이다.⁹⁾ 범죄예방과 범죄수사의 효율성이라는 행정목적 자체가 CCTV 설치를 정당화시켜 주는 것이 아니라, 그러한 행정목적은 법률적으로 확인시켜 주는 조항들이 CCTV 설치를 정당화시켜 준다.

둘째, 국가권력이 CCTV 설치·운용을 통해서 개인 이미지를 강제적으로 취득하기 위해서는 근거법률을 통하여 그 목적을 명확히 해야 한다. 즉, 개인 이미지의 수집목적, 그 전파가능성과 이용가능성을 명확히 해야 한다는 것이다.¹⁰⁾

셋째, CCTV 설치·운용을 통한 개인 이미지 촬영은 비례의 원칙을 엄격하게 지켜야 한다. 비례의 원칙이란 도달하고자 하는 목적의 달성을 위한 처분이 적합하고 필요해야 한다는 것을 의미한다. 그것은 헌법재판소 판례에 의해서 확립된 내용에 따라 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 갖추어야 한다는 것을 뜻한다. CCTV 설치·운용의 필요성이 존재한다는 consensus가 이루어지는 경우에도 지나치게 광범위한 영역에 걸쳐서 CCTV를

8) 줄고, CCTV 설치에 대한 법적 검토, 민주사회를 위한 변론, 통권 제54호, 2003. 9·10, 32, 33쪽.

9) 따라서 행정규칙이나 지방자치단체의 조례에 CCTV 설치·운용에 관한 근거규정을 두는 경우 이는 법치국가원칙을 침해하는 것으로서 허용되지 않는다.

10) 위 OECD 가이드라인이 규정하는 '목적특정화의 원칙'(Purpose Specification Principle)도 이러한 뜻을 밝히고 있는 것으로 이해해야 한다. 이 원칙에 따르면, 개인정보가 수집되는 목적은 수집시에 특정되어야 하고, 이어지는 사용은 수집목적에 제한되어야 하며, 다른 목적은 수집목적과 양립할 수 있는 것이어야 하고, 목적변경시에 특정되어야 한다.

설치·운영하는 경우, 이는 비례의 원칙에 반하여 위헌의 결과를 초래하게 된다.

넷째, CCTV 설치를 통한 개인 이미지 촬영에는 보충성의 원칙이 적용되어야 한다. 예를 들어 범죄예방과 범죄수사의 효율성을 위하여 CCTV 설치가 필요하다면, 그에 앞서 범죄예방과 범죄수사의 효율성을 높이기 위한 원칙적이고 일반적인 모든 조치들이 검토되고 강구되어야 한다. 범죄발생률을 낮추기 위한 국가적 노력, 범죄수사의 과학화, 범죄의 예방과 수사를 위한 인적·제도적 토대의 확충 등이 있어야 한다. 이러한 노력들으로써도 범죄예방과 범죄수사라는 목적을 효율적으로 달성할 수 없는 최후의 단계에서, 필요한 공간에 CCTV가 동원되어야 한다. CCTV 설치·운영을 통한 범죄예방과 범죄수사는 어디까지나 최후의 수단(ultima ratio)으로 선택되는 것이어야 한다.

다섯째, CCTV를 설치하는 경우, 설치·관리의 주체는 원칙적으로 공공이 인식할 수 있도록 CCTV가 설치·운영되고 있다는 사실을 공지해 주어야 한다. 국가기밀문서를 보관하는 지역, 군사보안지역, 범죄가 이미 발생하여 그 범죄의 수사를 위해 일시적으로 관찰할 필요가 있는 지역 등에는 그에 대한 예외가 허용될 수 있을 것이다.

여섯째, CCTV가 법률의 규정을 준수하면서 설치·이용되고 있는지, 이를 통하여 얻어낸 개인 이미지들이 법률이 규정하는 정당한 목적을 위해서만 이용되고 있는지 등을 감시하기 위해서는 엄격한 통제장치를 두어야 한다. 영국에서 시행하고 있는 정보감독관 제도나 독일에서 시행하고 있는 연방정보보호감독관 제도가 바로 이에 해당한다. 이를 위해서는 CCTV 설치·운영의 감시를 위한 국가기관이 필요할 것이다. 그 기구의 조직·권한 등을 법률로써 명확히 규정해야 할 것이고, 그 독립성이 필요한지 여부에 관해서도 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다.

CCTV 설치를 통해서 개인 이미지를 촬영하고자 하는 국가적 목적 자체를 부정하기는 어렵다. 그러나 그러한 목적이 CCTV의 설치에서부터 운용에 이르기까지 모든 국가적 행위를 정당화시켜 주는 것은 아니다. CCTV 설치·운영의 목적을 구체적으로 정밀하게 진단하고, 그 목적을 달성할 수 있는 다른 대안적 수단들이 검토되어야 하며, CCTV를 통한 개인 이미지 포착으로 인하여 발생할 수

있는 기본권 침해사태를 예방할 수 있는 장치들이 충분히 검토되어야 한다.

이를 위해서 필수적인 것이 법치국가적 한계를 지키는 것이다. 법치국가적 한계를 지킨다는 것은 단순히 법률적 근거를 마련하면 된다는 것이 아니다. 그 법률은 CCTV를 통한 개인정보의 취득과 관련되어 있는 모든 기본권적 문제점들을 검토하고 제거한 법률이어야 한다. 이러한 법률이 갖추어져 있을 때 비로소, CCTV를 통한 개인 이미지 촬영이 시작되어야 하며 시작될 수 있다.

CCTV

현재 서울특별시 강남구는 몇 개 구역에 CCTV를 설치·운영하고 있고, 불원간 강남구역 전체에 수백개의 CCTV를 추가로 설치·운영할 계획을 갖고 있는 것으로 알려지고 있다.

강남구는 CCTV를 통하여 해당 구역을 통행하는 모든 사람들의 이미지를 촬영하고 있고, 그 특정인의 전체적인 삶의 한 장면을 잡아 이를 집적·관리하고 있다. 강남구의 이러한 행위는 법적으로 특정인의 (인격권에서 나오는) 초상권과 (이와 함께 재산권도) 정보자기결정권을 침해하고 있다. 물론 위에서 밝힌 것처럼, 국가권력은 정당한 목적을 위하여 정당한 방법으로 그 피해를 최소화시키면서 그리고 법익의 균형을 유지하면서 국민의 기본권을 침해할 수는 있다. 그러나 국가권력이 국민의 기본권을 침해할 때에는, 반드시 법치국가의 절차·형식·한계 내에서 이를 행해야 한다. 법치국가의 절차가 요구하는 것은, 범죄예방과 범죄수사의 목적을 위하여 CCTV를 설치·운영하는 것이 정당한가에 관하여 입법기관인 국회가 국민의 여론을 수렴하여 결론을 내려야 한다는 것이다. 법치국가의 형식이 요구하는 것은, 입법기관인 국회가 CCTV 설치·운영에 관한 법치국가의 절차를 거친 후 그 입법의 필요성이 확인되면 이를 위한 법률을 제정해야 한다는 것이다. 법치국가의 한계가 요구하는 것은, 국회가 CCTV 설치·운영을 위한 법률을 제정할 때, 입법의 한계를 엄격하게 지켜야 한다는 것이다. CCTV 설치·운영을 통한 기본권 침해의 방법이 적정해야 하고, 그로 인하여 기본권에

가해지는 피해는 최소한에 그쳐야 하며, 경찰목적과 기본권 침해 사이에는 균형성이 있어야 한다는 것이다.

이러한 기준들에 비추어 볼 때, 법률의 형식을 동원하지 않고 국가나 지방자치단체가 CCTV를 설치·운영하는 것, CCTV 설치·운영을 범죄예방과 범죄수사의 예외적이고 보충적인 방법으로 사용하는 것이 아니라 원칙적이고 우선적인 방법으로 사용하는 것, CCTV를 필요한 최소한의 범위를 넘어서서 국가영역 또는 지방자치단체 영역의 상당부분에 걸쳐 설치·운영하는 것 등은 모두 헌법위반의 효과를 면할 수 없다. 법치국가 원칙과 관련하여, 지방자치단체가 조례에 근거하여 CCTV를 설치·운영할 수 있는 것이 아닌가 라는 반론도 있을 수 있지만, 국가권력이 시행령이나 시행규칙 또는 조례나 자치규칙을 통하여 기본권을 제한할 때, 그 근거가 되는 법률이 존재하지 않는 경우, 이는 더 이상의 판단의 필요도 없이 당연무효가 된다.

또한 민영금융기관, 사기업체, 공장 등에서 CCTV를 설치·운영하는 경우에는 법적으로 아무런 문제제기가 없지 않느냐 라는 반론이 있을 수도 있다. 그러나 이들 공간에서는 원칙적으로 사적 자치의 원칙이 적용된다. 예를 들어 민영금융기관을 이용하는 고객은 해당 금융기관이 CCTV를 설치하여 고객의 행위를 감시하고 있다는 사실을 고지받고서 이를 이용하는 경우, 그러한 이용조건에 동의한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 공간에서도 사적 자치의 원칙이 CCTV 설치·운영에 관한 모든 행위를 정당화시켜 주는 것은 아니다. 예를 들어 노동현장에서 사용자가 CCTV를 설치하여 노동자의 행위를 감시하는 행위가 필요한 최소한의 정도를 넘어서서 노동자의 인격권, (정신적 스트레스로 인하여) 건강권 등에 침해를 가져올 경우, 이는 민법상 불법행위책임을 발생시킨다.

CCTV를 통해서 침해될 수 있는 초상권, 개인정보를 보호법적으로 하는 정보자기결정권은 우리 헌법의 해석상 당연히 인정되는 동시에, 현대 정보사회 내지

는 전자감시사회에서 그 침해의 위험성이 점점 더 높아져가는 인권들이다.

그럼에도 불구하고 국가권력의 담당자들은 이러한 기본권에 대한 기초적인 인식조차도 갖추지 못하고 있는 경우가 많다. 행정의 효율성이라는 표어는 국민 또는 주민의 삶의 편의성이라는 표어로 겹쳐지면서, 인권의 주체들조차도 자신들의 인권이 침해당하는 현실을 직시하지 못하고 있는 경우가 많다.

CCTV의 설치·운용을 통한 개인의 초상권, 정보자기결정권 등의 침해는 국가권력의 담당자들이 내세우는 행정의 효율성이라든가 주민들의 삶의 불안요소 제거라는 표어 자체로 정당화될 수 없을 뿐만 아니라, 인권의 주체들의 인권의식의 미약으로 인하여 문제의 심각성이 약화되거나 제거되는 것도 아니다.

명백한 것은 현재 일부 지방자치단체와 관할 경찰서가 협력하여 CCTV를 설치·운용하는 행위는 합법성의 요건을 전혀 갖추지 못하고 있다는 것이다.

발제 2

CCTV

표 창 원

(경찰대학 행정학과 교수)

CCTV

표 창 원
(경찰대학 행정학과 교수)

최근의 급격한 범죄증가는 각종 범죄학적 원인론 연구에도 불구하고 원인규명에 의한 대책을 강구하기 어려울 정도의 질적 양적 양상을 드러내고 있다. 이에 선진 각국에서는 범죄원인에 대한 학술적 탐구 못지않게 범죄의 억제와 통제에 총력을 기울이고 있는 실정이며 그 방안으로 대두되고 있는 것이 ‘환경설계에 의한 범죄예방’, ‘상황적 범죄예방’ 등의 실용범죄학적 기법이다. CCTV는 이러한 각종 최신 범죄예방 및 통제기법의 공통된 수단이며 가장 효과적인 도구 중 하나로 각광받고 있다. 하지만, 본인의 동의 없이 무차별적으로 사람의 모습을 촬영, 저장한다는 측면에서 사생활권(privacy)의 침해라는 비판의 대상이 되고 있기도 하다.

우리나라에서도 최근 납치 인질강도 등 강력사건이 빈발하면서 당국의 범죄예방 조치를 촉구하는 여론이 비등하자 강남구에서 경찰의 자문을 받아 범죄취약지에 CCTV를 설치하기로 하였으며 이에 대한 사생활 침해 논란이 불거지고 있다. 이에, 공공장소 설치 CCTV의 효과성 및 적법성, 타당성과 보다 바람직한 ‘공공장소 설치 범죄예방용 CCTV 설치방안’ 및 그 인권적 함의를 살펴보고자 한다.

CCTV

공공장소에 CCTV를 설치하는 목적은 크게 범죄의 예방 및 억제, 범죄용의자의 파악, 대중의 심리적 평온 등 3가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저, CCTV가 주거 침입절도에 미치는 영향에 대한 연구들에서 CCTV가 매우 유용하다는 결과가 많이 나왔다. 그 중 차터톤(Chatterton)이 영국 머시사이드에서 실시한 연구가 대표적인 사례로 알려져 있는데, 1991년 6월 1일부터 1992년 5월 31일까지의 기간 중 CCTV를 설치하고 CCTV 설치 이전과 비교해 본 결과 CCTV 설치이후에 주거침입절도가 급격히 감소하는 결과를 나타내었고 검거율도 32%나 증가하는 결과를 나타내었다.¹⁾

CCTV는 재물손괴행위(vandalism)에도 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다. 예를 들면, 본머쓰(Bournemouth) 지역에서는 매년 222,000 파운드의 비용손실에 이르는 재물손괴행위에 대처하기 위하여 1986년 47대의 CCTV를 설치하였는데, 1년후에는 그 손실액이 42,000 파운드로 급격히 줄어들었다.²⁾ 킹스 린(King's Lynn) 지역의 공업단지에서도 비슷한 결과가 나타났으며³⁾, 브래드포드, 루이삼, 코벤트리, 하틀풀, 헐, 울버햄튼 등지에서 행한 연구에서도 CCTV가 자동차 범죄 감소에 상당한 효과가 있음을 보여주었다.⁴⁾

녹화된 CCTV의 테잎은 또한 증거로서의 역할을 하며, 경찰로 하여금 범죄인을 색출하고 유죄판결을 이끌어 내는데 큰 도움을 줄 수 있는데 1997년 9월 5일 영국 중부의 소도시 웨이크필드(Wakefield)에서 발생한 10대 소녀 라이첼 바라클라우 살인사건은 CCTV에 기록된 영상이미지가 자칫하면 미궁에 빠질 수도 있었던 사건을 해결하는데 결정적인 증거로 사용된 대표적 사례라고 할 수 있다. 총 8억원을 들여 36개의 최첨단 디지털 CCTV 카메라를 설치, 도심 전체를 감시

1) Chatterton, M., CCTV in sheltered accommodation for elderly, in Focus on Police Research & Development, Home Office Police Department, Issue no.2, Aug. 1993, p.25.

2) 'Microwave', in Professional Security, Sept.1993, vol3, p.19.

3) Geake, E., 'The electronic arm of the law', in New Scientist, 8 May 1993, p.19.

4) Tilley, N., Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities, Police Research Group, Crime Prevention Unit Series, Paper42, 1993, p.23.

하고 있는 웨이크필드 시는 통제센터로 전송되어 온 모든 이미지와 사진을 저장한 후 자동적으로 웨이크필드 경찰서 상황실로 재전송하도록 해 놓고 있는데 피해자와 함께 걷고 있는 모습이 담겨있는 CCTV 녹화장면을 본 배심원들은 다른 물적 증거가 전혀 없음에도 불구하고, 사건 당일 피해자를 만난 적이 없다고 주장했던 피의자 스테판 휴에 대해서 유죄를 선고했던 것이다. 2001년 4월 런던의 밤거리에서 발생한 BBC 방송국 소속 의상디자이너 리즈 설록 강도살인 사건 역시 당시 현장에 설치되어 있던 CCTV 카메라에 찍힌 범인들의 모습이 뉴스 등 미디어에 방영된 후 이들을 알아본 시청자의 제보로 해결되었다.⁵⁾

범죄에 대한 공포가 심각한 지역에서는 CCTV의 설치만으로도 상당한 심리적 안정 효과를 거둘 수 있는데, 특히 여성과 노약자 등 범죄 위협에 취약한 사회적 약자 층에서 이러한 현상은 두드러진다. 영국에서 이튼이 CCTV가 설치된 지역에서 주민 3,000명을 대상으로 조사한 결과 약 80%가 “범죄피해위험이 현저하게 감소했다”고 응답한 것으로 나타난 것은 그 한 예다.

우리나라에서는, 2002년 10월부터 서울 강남구 논현동 일대에 시범적으로 5대의 CCTV를 설치한 결과 약 43%의 범죄감소 효과를 거두었다고 경찰이 발표하였으며⁶⁾, 2000년 3월 서울 종로구 소재 아파트 엘리베이터 안에서 학교수업을 마치고 귀가 중이던 여중생이 누군가에게 흉기로 목을 찔려 살해된 사건에서 아파트 출입구의 CCTV에 녹화된 용의자의 모습을 토대로 경찰이 탐문 수사하여 범인 검거⁷⁾하는 등 용의자 확인에도 효과가 있는 것으로 보고 되고 있다.

CCTV

영국 내무부에서 추진한 123개에 달하는 CCTV 운용계획 중 14개가 반대에 부딪혔었는데, 가장 큰 이유는 CCTV가 시민의 권리를 침해할 소지가 있다는 것

5) This is London, Thursday April 19, 2001, "Euston station murder: two held", By Justin Davenport and Philip Nettleton

6) 국민일보, 2003년 7월 3일

7) 한겨레 신문, 2000년 3월 19일자, 사회면 “여중생 피살용의자는 남중생”

이었다.⁸⁾ 특히 영국에서 이러한 우려가 가장 두드러지게 나타나고 있는 이유는 덴마크 등 다른 유럽국가들에서는 CCTV 카메라의 공공장소 설치가 엄격하게 제한되는 데 반해 영국에서는 1998년 개정된 정보보호법(Data Protection Act)의 발효로 정보인권차원에서 CCTV를 규제하기 시작한 2000년 3월 이전까지는 전혀 규제되지 않았을 뿐만 아니라 내무부 주도로 정부에서 3천5백만 파운드(약 700억원)의 공공자금을 들여 전국 방방곡곡에 최첨단 CCTV 네트워크를 구축해 왔기 때문이다.⁹⁾

CCTV를 둘러싼 영국에서의 논의를 정리해보면, 1981년 “형사절차에 관한 왕립위원회(Royal Commission on Criminal Procedure)”의 보고서에 ‘경찰에 의한 감시장비의 사용과 관련한 법령을 마련하여야 한다’는 권고안이 들어있었으나 입법화되지는 못하였는데, 당시 동 위원회는 “유럽인권협약(European Convention on Human Rights)” 제8조에 근거하여 그러한 권고안을 제출하였다. 협약 제8조는 ‘법률에 의한 특별한 경우가 아닌 때에는 개인의 사생활을 공공기관이 간섭해서는 안 된다’라고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이에 대해 영국 내무부는 ‘총경급 경찰관이 장비의 사용으로 인하여 사생활이 침해되지 않을 것이라는 판단 하에 허용할 수 있다’라고 규정하는 경찰감시장비에 관한 새로운 지침을 만들었다.¹¹⁾

영국국회는 1984년 정보보호법(Data Protection Act)을 제정하였으나¹²⁾, CCTV 체제의 운용과 관련해서는 비디오 기록물이 정보(Data)에 속하지 않으므로 정보보호법(Data Protection Act)의 법규정이 적용되지 않는다고 받아들여졌다.¹³⁾

8) CCTV Surveillance in Public Throughfares, Home Office Crime Prevention Centre, Stafford, 1990, p.123.

9) Who's watching the watchers? - Public CCTV in the UK - Beyond 1984, <http://www.spy.org.uk/cctv5.htm>

10) 'Who's watching you?', Video Surveillance in Public Places, Liberty, Briefing No.16, Oct. 1989, p.4.

11) Guidelines on the use of Equipment in Police Surveillance Operations, Home Office, London, June 1994, para.18.

12) Silver, and Newman, 1984, pp.35-36.

13) Logan, D., Closed Circuit Television Surveillance: Research into Public Attitudes in a Scottish City, MA Dissertation, University of Exeter, Centre for Police and Criminal Justice Studies, April 1994, p.144.

1990년대 초에 들어서는 시민자유전국평의회(National Council for Civil Liberty)에서 정보보호법이 정보의 형식과 관련 없이 모든 개인정보에 적용되어야 한다고 주장하였고¹⁴⁾, 경찰청장 협의회 정보보호위원회 위원장인 존 버로우도 공공장소에서의 CCTV 사용을 통제할 법안이 만들어져야 한다는 의견을 피력하였다.¹⁵⁾

1995년 정보보호에 관한 유럽평의회결정문(EC Directive95/46/EC on Data Protection)에 의해 1998년 개정된 정보보호법은 CCTV 시스템 운용의 일정부분이 개인정보에 해당하는 화상(image)을 처리하기 때문에 ‘공중이 자유롭고 제한 없는 접근을 할 수 있는 지역에서 행해지는 감시’에 해당하는 CCTV를 정보보호의 대상으로 포함하였다. 동법은 경찰이나 지방정부 등 적절한 주체에 의해 공공장소에 설치된 CCTV는 다음의 3가지 요건을 갖추면 적법한 것으로 규정하고 있다:

- ① 정당한 근거 : 동법 29조 및 부칙2조 5항은 ‘범죄의 예방 및 검거’와 ‘공중의 안전’ 등 ‘공공의 이익’에 부합하는 경우 이 기준을 충족한다고 규정하고 있다.
- ② 정보보호관(Information Commissioner¹⁶⁾)에게 통지 : 정보보호법 1984 규정을 준용, 모든 자동화된 디지털 녹화장치의 공공장소 설치 이용은 정보보호관에게 통지하여 등록되도록 하여야 한다.
- ③ CCTV 설치 사실의 표시 : 공공장소 설치 CCTV는 반드시 해당지역에 진입하기 전, 혹은 진입하면서 그 사실을 알 수 있도록 표시하여야 한다. 그 표시는 분명하고 명확히 읽을 수 있도록 설치되어야 하는데, 그 표시에는 다음의 3가지 사항이 적시되어야 한다 :
 - (1) 설치 및 관리 책임자 (정보 통제자)
 - (2) 설치목적
 - (3) 연락을 취할 담당자의 자세한 연락처

※ CCTV 설치표시 예 : “범죄예방과 공중의 안전을 위해 당신의 모습이

14) 'Report on the Criminal Record and Information System', The National Council for Civil Liberty, London, June 1991, p.7.

15) Burrow, J.H., 'CCTV speech at Manchester Town Hall', 29 Sept. 1993.

16) 영국의 정보보호 업무를 관장하는 독립된 기관

촬영되고 있습니다¹⁷⁾. 본 감시시스템은 알러튼 시 안전위원회가 관리하고 있습니다. 더 자세한 정보는 0207 1234567로 전화주세요”

이러한 영국의 상황은 기술의 발달로 새로이 등장한 CCTV를 둘러싼 사회적 논의의 결과 범죄피해로부터 자유로운 상태에서 행복을 추구할 수 있는 ‘인간의 존엄성’과 간섭받지 않을 권리인 ‘사생활권’ 및 ‘초상권’ 사이의 균형이 나름대로 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

우리나라에서는 최근 대한변호사협회에서 강남 CCTV 설치 계획에 대해 “개인의 동의를 받지 않은 정보수집이며 법적근거도 없는 프라이버시권 침해”라고 주장하는 견해를 밝히는 등¹⁸⁾ 공공장소 CCTV 설치의 사생활권 침해 여부에 대한 논란이 막 시작되고 있는 중이다. 다만, 우리나라는 아직까지 영국이나 유럽 수준의 정보보호법이나 범죄예방 입법이 되어 있지 않은 상황에서 사생활권이나 초상권 못지않게 중요한 범죄피해로부터 ‘인간의 존엄성’을 지킬 권리에 대한 보장이나 보호에 대한 논의는 상대적으로 미흡한 감이 있어 양 권리간의 균형이 요구된다고 할 수 있다.

1. CCTV와 초상권

CCTV와 관련하여 가장 문제가 되는 것은 초상권이라고 할 수 있다. 초상권은 우리 헌법 제10조와 17조에 규정된 인격권의 일부로 이해되고 있으며 촬영거절권, 공표거절권 및 초상영리권의 3부분으로 구성되어 있다. 초상권에 대한 침해는 형사처벌 대상이 되지 않고 있으며¹⁹⁾ 오직 민법 제750조의 불법행위에 대한 손해배상 청구를 통해 구제받을 수 있다. 외국이나 우리 판례의 태도는 대체로

17) 이 문구는 카메라 모양 그림이나 이미지로 대체 가능

18) 세계일보, 2003. 06.30 22면 참조.

19) 물론, 성폭력범죄의처벌및피해자보호에관한법률에 의해 처벌되는 성적 욕망이나 수치심을 유발하는 신체의 부위 촬영의 경우는 예외.

‘공익 목적’ 및 ‘비례의 원칙’ 등 ‘총체적 합법성’이 갖추어진 경우 CCTV 등 촬영 도구를 이용한 공공장소에서의 공적 촬영행위를 적법하다고 판시하고 있다. 특히, 초상권 중에서 ‘촬영거절권’은 ‘공표거절권’을 전제로 존재하는 것으로 보고 있어(부산고법 형사제1부, 1999. 5. 17. 선고, 99노122) 촬영자체의 위법성 보다는 촬영된 사진이나 영상의 공표에 대한 통제와 감시가 필요하다는 입장이며, 大法院 1988년 10월 11일의 판결은 “헌법 第17條에 의하여 보장되고 있는 『사생활의 비밀과 자유』 기타의 인격적 법익과 다른 한편으로 헌법 第21條에 의하여 보장되고 있는 언론, 출판 등 표현의 자유 등 서로 다른 헌법적 가치가 서로 충돌할 때는 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 달성되는 가치를 형량하여야”한다고 판시하고 있어 공공장소 설치 CCTV등 사람의 모습을 촬영하는 행위가 무조건 초상권을 침해하는 불법행위를 구성하는 것은 아니라는 점을 분명히 하고 있다. 서울고법 1998. 3. 27, 97나29686 손해배상(기) 판례 역시 “사람은 누구나 자기의 성명이나 초상, 음성, 연기 등을 스스로 경제적으로 이용하거나 제3자에게 대가를 받고 일정한 기간 동안 전속적 또는 1회적으로 이용하게 할 수 있는 권리, 즉 이른바 초상권을 가지고 있다 할 것이므로, 본인의 동의 없이 이를 함부로 사용하는 경우 불법행위를 구성한다고 할 것이고, 다만 공익을 위하여 필요한 경우에 예외적으로 본인의 동의를 필요로 하지 않는 경우는 있겠으나, 상업적인 사용의 경우에는 반드시 본인의 동의를 필요로 하는 것이다”라고 판시하고 있다. 다만, 상시적으로 불특정 다수를 대상으로 촬영하고 있으며 촬영된 영상의 법정 등에서 공표가능성이 상존한다는 CCTV의 특성을 고려하여 해당 지역을 지나는 행인들로부터의 묵시적 동의(일반적으로 잘 인식하는 방법에 의한 고지 등을 통해)를 획득하여야 할 것으로 사료되며 영국과 EU 및 호주 등의 규정도 길거리에서는 A3용지 크기로 성인 눈높이에, 백화점 쇼핑몰 등 입구에는 A4 크기의 고지문을 부착하면 동의승낙이 이루어진 것으로 간주하고 있다.

2. CCTV와 정보인권

CCTV는 또한 정보인권과의 관계에 있어서도 논란의 대상이 되고 있는데, 정

보인권은 자신에 관한 정보를 관리 통제할 수 있는 권리(정보관리통제권)를 그 내용으로 하며, 이러한 정보관리통제권에는 자기정보접근권, 자기정보정정청구권, 자기정보사용중지청구권이 포함된다. 외국에서는 대체로 정보보호법의 개정 내지 제정(영국과 호주에서 1998년 입법, 시행된 Data Protection Act, 일본 2003. 5월 개인정보보호법)을 통해 CCTV 등에 촬영된 모습을 개인의 신상정보에 포함시켜 정보인권으로서의 보호대상화 하고 보호 절차를 정하고 있다. 다만, 이러한 정보보호법의 도입이 CCTV 설치 이전에 제정, 그 근거법으로 사용된 예는 찾아보기 어렵고, 대체로 CCTV 설치사례가 증가하여 그 오남용에 대한 우려가 증폭되는 시점에서 정보보호법의 우산 아래로 편입시켜 온 것이 외국의 입법례라 하겠다. 우리의 경우, 공공기관의개인정보보호에관한법률에서 CCTV에 촬영된 이미지를 개인신상정보에 포함시키지 않고 있으며 독립적인 정보보호위원회 등 정보인권 주권기관을 설치하고 있지 않고 공공기관 이외의 주체가 정보인권을 침해하는 행위를 규제하지 않는 등, 정보인권의 보호수준이 매우 열악한 수준이라 할 수 있다. 우리 사회의 정보인권 보호수준 격상을 위한 정보보호법의 정비가 시급히 필요하다는 점에서는 이의를 제기하는 이가 거의 없다고 사료된다. 하지만, 정보보호 관련법의 미비를 당장 시급한 범죄예방 목적의 공공장소 CCTV 설치 반대의 사유로 들고 나오는 것은 순서가 뒤바뀐 느낌을 준다. 우리의 현실이 국가에 산으로 수백만 대의 CCTV를 거리마다 설치한 영국과 같지 않으며 이미 주민의 사 확인과 설치지역의 타당성 검토, 설치장소에 설치사실을 고지하는 등 정보보호법 운용 국가의 CCTV 설치기준에 대체로 부합하기 때문이다. 서둘러야 할 것은, 정보보호법의 정비로 이러한 기준을 체계화, 일상화하는 것이다.

그 동안의 선행연구들을 종합해 보면, 사생활 보호 측면에서 CCTV의 활용에 반대하는 소수의 견해도 있지만 대부분은 CCTV가 범죄의 예방과 진압 및 시민의 안전감 향상에 상당한 역할을 하고 있기 때문에 CCTV의 남용으로 인한 사생

활 침해 방지 대책을 마련하여 그 부작용을 최소화하되 공익목적의 CCTV 사용은 확대되어야 한다고 생각하는 것으로 나타났다.

아울러, 현 시점에서 우리나라 공공장소 CCTV설치의 주체는 국가권력이 아닌 지방자치 단체이며 범죄의 공포에 내 몰린 해당 지역 주민의 80% 이상이 찬성하는 ‘주민 집단 방위권의 발동’의 성격이 짙다. 이에 대해 벤담의 파놉티콘을 들이대고 오웰의 Big Brother를 들먹임은 격이 맞지 않아 보인다. 특히, 정보보호법이 제대로 정비된 국가들에서는 범죄예방의무를 지방정부에 부과하는 입법조치도 강구되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다(예를 들어 영국의 1998 범죄와무질서에관한법).

유럽의회를 비롯한 국제기구들 역시 디지털 혁명이 만들어 낸 새로운 기술적 혁신의 장점인 시각이미지의 간편한 수집, 분석, 인식 및 저장이라는 이점을 최대한 살리되 남용과 오용을 방지하기 위한 분명한 원칙과 가이드라인 및 지침을 마련하여 제대로 된 정보보호법률 체계와 함께 안전장치 역할을 하도록 하여야 한다고 촉구하고 있는데, 유럽의회가 제시하였고 영국이 받아들인 다음과 같은 CCTV 감시체계 운영 가이드라인은 우리의 경우에도 매우 유용할 것으로 판단된다:

- ① 감시체계 설치 및 운영의 목적을 분명히 밝히는 표시
- ② 정보보호관련 법규에 부응
- ③ 감시체계 소유자 및 현장 관리자의 책임 명시
- ④ 감시체계가 효과적으로 설치되고 운영되기 위한 방법의 명시
- ⑤ 분명한 책임 소재
- ⑥ 감시체계에 대한 기본 정보와 주택가 설치지침에 대한 공개
- ⑦ 감시체계와 그 운영지침에 대한 공식적 평가, 감독 및 감사
- ⑧ 민원이나 가이드라인 위반사항에 대한 처리절차
- ⑨ 감시체계에 대한 경찰의 관여나 이용에 대한 구체적 설명
- ⑩ 기술적 변화 제안에 대한 민주적 처리절차²⁰⁾.

20) [Watching Them, Watching Us], "European Parliament - An appraisal of Technologies of Political Control", March 17, 1998.

종합적으로 정리해 보면, 우리 사회에서는 전반적으로 공공장소 설치 CCTV의 관리부실, 사생활 침해 및 악용우려 등 부작용에 대한 경계가 어느 정도 자리 잡고 있지만 아직까지는 외국에 비해 미약한 수준이며, ‘국민 감시’ 등 불순한 의도 보다는 ‘범죄예방’이라는 바람직한 설치목적에 대한 신뢰와 그 효과에 대한 기대가 큰 것으로 나타나고 있다. 다만, 이러한 인식은 우리 사회에 상대적으로 적은 수의 CCTV가 제한된 장소에만 설치, 운영되고 있다는 점에 기인하는바 크다는 점을 감안할 때, 국민이 신뢰할 만한 사전조치 없이 CCTV의 설치가 확대될 경우, 경계와 반발 정도는 높아질 수 있다는 점을 경찰 등 정책당국에서는 감안해야 할 것이다.

이에 덧붙여, 기기의 성능이나 관리운영방식 등의 문제로 CCTV의 효과성에 대해 우려를 표명하는 목소리가 높은 만큼, 범죄취약지 등 특정지역 CCTV설치 의무화 등 CCTV설치 확대를 통한 범죄감소 목적을 달성하기 위해서는 CCTV의 성능 및 제원, 설치 및 운영 주체와 자격 및 방법, 기록물의 보관과 활용 및 이에 대한 감독 등에 대해 국제적 수준에 부합하는 엄격한 가이드라인이 설정되어 국민들에게 CCTV가 제한된 원래 목적의 한계 내에서, 책임 있는 당국의 엄격한 관리 하에, 부실이나 악용의 우려 없이 운영된다는 확신을 심어주어야 할 것이다.

또한, 범죄예방이나 ‘범죄에 대한 공포심’의 감소를 위해 CCTV 설치를 원하는 주민들도 그 설치 및 운용 비용문제를 부담으로 느끼고 있으며 강남구 이외 지역 거주 주민은 이로 인한 빈부격차 및 사회적 위화감마저 느끼고 있는 만큼 영국에서의 예와 같이, 가이드라인에 의한 공적 관리와 규제를 받는 조건하에서 지방자치단체나 집단주거단지 또는 상가 등의 관리자가 CCTV를 설치하려 할 때 국가에서 그 비용의 전부 또는 일부를 지원해 주는 방안도 장기적으로 고려해 보아야 할 것으로 사료된다.

끝으로, CCTV 설치만으로 범죄예방에 획기적 효과가 있을 것이라는 기대는 CCTV는 곧 인권침해라는 시각과 마찬가지로 편협하고 무책임하다. CCTV는 범죄예방을 위한 도구의 하나일 뿐이며 그 도구의 유용성을 높이는 것은 주민과 지방정부와 지역 경찰의 긴밀한 협력과 노력이라는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

- 국민일보, 2003년 7월 3일
- 세계일보, 2003. 06.30 22면.
- 한겨레 신문, 2000년 3월 19일자, 사회면 “여중생 피살용의자는 남중생”
- Burrow, J.H., 'CCTV speech at Manchester Town Hall', 29 Sept. 1993.
- CCTV Surveillance in Public Throughfares, Home Office Crime Prevention Centre, Stafford, 1990
- Chatterton, M., CCTV in sheltered accommodation for elderly, in Focus on Police Research & Development, Home Office Police Department, Issue no.2, Aug. 1993
- European Parliament, [Watching Them, Watching Us], "European Parliament - An appraisal of Technologies of Political Control", March 17, 1998.
- Geake, E., 'The electronic arm of the law', in New Scientist, 8 May 1993
- Home Office, Guidelines on the use of Equipment in Police Surveillance Operations, Home Office, London, June 1994
- Liberty, 'Who's watching you?', Video Surveillance in Public Places, Liberty, Briefing No.16, Oct. 1989
- Logan, D., Closed Circuit Television Surveillance: Research into Public Attitudes in a Scottish City, MA Dissertation, University of Exeter, Centre for Police and Criminal Justice Studies, April 1994
- Professional Security, Sept.1993, vol3
- The National Council for Civil Liberty, 'Report on the Criminal Record and Information System', The National Council for Civil Liberty, London, June 1991
- This is London, Thursday April 19, 2001, "Euston station murder: two held", By Justin Davenport and Philip Nettleton
- Tilley, N., Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities, Police Research Group, Crime Prevention Unit Series, Paper42, 1993
- Who's watching the watchers? - Public CCTV in the UK - Beyond 1984, <http://www.spy.org.uk/cctv5.htm>

토론 1 CCTV,

37 2

임 지 봉
(건국대 법대 교수, 헌법학)

CCTV,

37 2

임 지 봉

(건국대 법대 교수, 헌법학)

얼마 전 강남경찰서와 강남구청은 서울 강남 일대의 강력범죄 예방을 이유로 유흥가나 다가구주택, 원룸 밀집지역 등의 범죄우발지역에 CCTV 300여대를 설치하겠다는 계획을 발표하여 주민의 프라이버시권 침해의 논란을 불러일으킨 바 있다. 강남경찰서는 2003년 6월 25일에 강력범죄가 많이 우려되는 역삼1동과 논현1동 등을 중심으로 7월말까지 방범용 CCTV 27대를 설치하고, 구의회의 추경 예산안이 통과되면 연말까지 모두 320대의 CCTV를 설치하겠다고 밝혔었다. 강남경찰서는 이미 2002년 12월에 논현동 일대에 방범용 CCTV 5대를 설치해 시범운영 중이었다. 최근에는 CCTV를 통한 각종 범인 검거 덕에 언론에 의해 CCTV가 “범인검거의 일등 공신”으로 치켜세워졌고, 언론이나 경찰서 등에서는 일반국민이나 지역주민을 상대로 한 각종 여론조사에서 CCTV 설치에 찬성하는 비율이 더 높다고 선전하고 있다.

지금은 CCTV 설치 여부를 기초지방자치단체나 관할경찰서이 결정하고 있다. 물론 ‘범죄예방이나 범죄수사에의 활용’이라는 ‘치안행정의 효율성’을 이유로 한 것이다. 그러나, 이 CCTV의 설치에 프라이버시권과 같은 국민의 기본적인 권을

침해할 수 있어 문제가 많다. 또한, 프라이버시권에 대한 침해가 아니라 ‘합헌적인 제한’이 되기 위해서는 우리 헌법 제37조 2항에서 도출되는 ‘법률에 의한 기본권 제한의 원칙’이나 ‘과잉금지의 원칙’을 충족시켜야 하는데, 현재의 CCTV 설치하는 이 원칙들에 위배되어 분명히 위헌적인 행위들이다. 법적 근거나 제대로 된 보완장치도 없이 시행되고 있으므로 위법하기도 하다. 이는 기본적으로 정부가 국민들이 당연히 누리는 헌법상의 기본권에 대한 철저한 자각을 하고 있지 못하며, 각종의 기본권제한이 헌법 제37조 2항을 배경으로 한 ‘법치국가의 원리’에 합당하게 이루어져야 함을 간과한데 기인한다고 볼 수 있다.

통행인들의 동의없이 일정 지역에 CCTV를 설치하여 통행인들의 일거수 일투족을 촬영하고 이를 ‘범죄예방이나 범죄수사’에 활용하는 것은 그 지역 통행인인 국민의 프라이버시권을 침해할 소지를 다분히 안고 있다. 초상권이나 자기정보통제권의 침해도 거론될 수 있으나, 이 양자는 모두 우리 헌법 제17조와 헌법 제10조의 ‘인간으로서의 존엄과 가치’ 등의 조항에 기반한 프라이버시권에 포섭될 수 있는 ‘협의의 프라이버시권’들이다. 따라서, CCTV 설치가 헌법 제17조에 근거한 프라이버시권을 침해하는지, 헌법 제10조에 근거한 인격권으로서의 초상권을 침해하는지, 아니면 헌법 제17조 프라이버시권내의 자기정보관리통제권을 침해하는지에 대한 논란은, 관념적이고 논란의 실익이 적은 목차잡기식의 논란이 될 수밖에 없다고 본다.

프라이버시권에 대한 헌법학적 논의는 다음과 같다. 우리 헌법 제17조는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 규정하고 있다. 사회학적 연구나 생물학적 연구는 인간은 다른 모든 동물들이 그러하듯 본능적으로 프라이버시를 추구한다는 사실을 보여준다. 따라서 프라이버시의 개념은 원시시대부터 발달해왔고, 특히 19세기후반 이후로 사회적 요구에 기인하여 프라이버시권

이 미치는 범위는 계속 확대되어 왔다. 20세기 중엽이후부터는 미국이 프라이버시권 개념의 발전에 주도적 역할을 해왔다. 미국헌법에 프라이버시권에 관한 명문규정이 없음에도 불구하고 프라이버시권은 미국에서 대법원의 판결을 통해 그 존재와 범위가 인정되었다. 프라이버시권이 미국헌법에 명문으로 규정되어있지 않기 때문에 미국의 대법관들은 privacy권이 도출되는 헌법상의 근거규정을 찾기 위해 여러 가지 논리를 개발해 내었는데, 임신을 중단할 것인가를 선택할 권리는 프라이버시권에 속하고 다시 이 프라이버시권은 근거조항을 수정헌법 14조의 적법절차조항상의 “liberty”에서 나오는 것으로 본 Blackmun대법관의 견해가 1973년의 Roe v. Wade사건 판결 이후 주로 지지를 얻고 있다. 이러한 헌법적 규정들에 근거하여 판례에 의해 프라이버시권이 인정되고 그 적용범위를 넓혀왔다. 우리가 사는 시대를 ‘정보화시대(information age)’라고 부른다. 정보기술이 급속도로 발달함에 따라 개인의 프라이버시권이 침해될 가능성은 더더욱 커지고 있으며 이런 이유로 프라이버시권의 적용범위도 넓어지고 프라이버시권이 갈수록 중요한 권리로 인정받고 있다. 미국에서는 이 프라이버시권이 저작권법과도 밀접히 관련되게 되었고 명예훼손과 관련해서는 公的 人物理論(public figure theory) 등을 만들어 내었다.

미국에서 프라이버시권의 위력은 대단하다. 원래 개인주의가 일찍 발달한 서양에서는 공개된 집단생활에 익숙한 동양인들이 알지 못하는 ‘私的 領域(private territory)’이 중시되었고 이 사적 영역에의 침입을 프라이버시권을 통해 배제해 갔기에 그 법리의 발달이 더 깊었다. 그리고 마침내는 ‘자기정보관리통제권’이라는 사적 영역에 대한 적극적인 자기 자신의 관여를 권리로서 구성하게 된 것이다. 그러나, 이념적으로도 개인주의가 발달하지 못했고 좁은 국토에 높은 인구밀도를 가진 아시아의 여러 나라들에서는 공개된 집단생활이 강조되다 보니, 사적 영역을 전제로 하는 프라이버시권의 개념이 발달될 수가 없었다. 비록 1980년 헌법 이후에 우리 헌법 제17조에서 프라이버시권에 관한 명문규정을 두고는 있으나, 우리 헌법재판소나 법원은 이 프라이버시권을 좀처럼 재판에서 위헌판단의 근거로 활용하고 있지 않아, 그 내용이 공허한 조항으로 사장되고 있는 현실에 있다.

우리 헌법 제17조의 ‘사생활의 비밀과 자유’ 즉, 프라이버시권의 내용은 다수의 한국 헌법학자들에 의해 사생활의 비밀의 불가침, 사생활의 자유의 불가침 및 자기정보관리통제권의 세 가지를 포함하는 것으로 설명되어진다. 이 중 ‘사생활의 비밀의 불가침’이란 공개하고 싶지 않은 私的 사항이나 성명, 초상, 명예와 같이 본인에게 고유한 속성인 人格的 徵表를 본인의 허락없이 공개당하지 않는 것을 말한다. ‘사생활의 자유의 불가침’은 우리 대한민국 국민들에게는 잘 자각되지 않고 있는 프라이버시권의 또 다른 내용인데, ‘개인이 자기가 원하는 바에 따라 자유로이 사생활을 형성하고 영위하는 것에 간섭받지 않을 자유’를 말한다. 원래 민주국가는 개인의 존엄성 실현을 그 목적으로 하고 있으므로 타인의 권리를 침해하지 않는 한 개인의 사생활에 있어서의 선택은 그 자율에 맡기고 있는 것이다. 여기에는 대체로 결혼·임신·피임·낙태, 자녀의 양육·교육, 의복·두발형태, 성생활 등의 자유가 포함된다고 한다. 자신의 행동을 어떻게 설계하고 실행에 옮길 것인가를 자신이 결정할 수 있는 자유인 ‘일반적 행동자유권’도 바로 이 ‘사생활의 자유의 불가침’의 한 내용이 된다. ‘자신의 행동’이라는 사생활의 영역을 자기가 원하는 바에 따라 자유로이 형성하고 영위하는 자유가 ‘일반적 행동자유권’으로 이해될 수 있기 때문이다. 우리 헌법재판소는 헌법 제10조의 ‘인간의 존엄과 가치 및 행복추구’조항에서 구체적 기본권으로서의 인격권과 행복추구권을 도출해내고 다시 행복추구권 속에 이 ‘일반적 행동자유권’과 ‘개성의 자유로운 발현권’ 등이 포함된다고 설명하지만, ‘인간의 존엄과 가치 및 행복추구’를 구체적 기본권 조항이 아니라 개별적 기본권들이 추구해야할 이념 내지 목표로 본다면 ‘일반적 행동자유권’은 바로 이 프라이버시권조항 속에서 도출해낼 수 있는 것이다. 끝으로 ‘자기정보관리통제권’이란 자신에 관한 정보를 보호받기 위해 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정하고 관리할 수 있는 권리를 말한다. 이것은 구체적으로는 자신에 관한 정보의 열람, 정정, 사용중지, 삭제 등을 요구할 수 있는 권리로 나타난다.

피촬영자의 동의없는 CCTV의 설치와 범죄수사에의 활용은 프라이버시권 중 첫째, ‘사생활의 비밀의 불가침’에 위배될 소지가 많다. CCTV에 의해 일정지역

을 통행하는 통행인의 초상이 본인의 명시적인 동의없이 촬영되어지고 부당히 공개되어지기 때문이다. 둘째, 프라이버시권 중 ‘사생활의 자유의 불가침’의 한 내용을 이루는 ‘일반적 행동자유권’을 침해할 소지도 많다. CCTV가 설치된 지역을 지나는 통행인들은 자신의 행동이 CCTV에 의해 촬영되고 있다는 것을 의식하게 되어 행동에 여러 가지 제약을 느끼게 되고 자유롭게 행동할 수 없게 되기 때문이다. 심지어 위법행위가 아닌 행위이더라도 도덕적 비난이 가해질 수 있는 행위(예를 들어, 취중에 크지않은 목소리로 노래를 부르며 걷는 행위)나 사적인 행위(예를 들어, 연인과의 다정한 사담 등)를 자유롭게 할 수 없게 되는 것이다. 셋째, 프라이버시권 중의 ‘자기정보관리통제권’에 위배될 소지도 있다. 자기정보관리통제권에 의해 정보주체는 자신에 관한 정보에 대한 열람, 정정, 사용중지, 삭제 등을 요구할 수 있어야 하는데, 본인도 모르는 사이에 CCTV에 의해 촬영된 본인의 초상이나 녹음된 본인의 말이 어떤 기관에 의해 어떻게 보관·관리되고 처리되는지를 모르는 관계로, 그 열람, 정정, 사용중지, 삭제의 요구가 거의 불가능해지기 때문이다. 그러므로, 본인의 동의없는 CCTV 촬영과 범죄수사에의 활용은 프라이버시권의 3가지 세부적 기본권들을 모두 침해하여 프라이버시권을 총체적으로 침해할 소지를 다분히 안게 된다.

그러나, 어떤 기본권을 국가나 다른 사인이 어느 정도 제한한다고 그 국가나 사인의 행위가 모두 위헌행위가 되는 것은 아니다. 우리 헌법은 제37조 2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있다. 따라서, 어떤 국민의 기본권에 대한 간섭이나 제한도 헌법 제37조 2항에 근거한 것이면 ‘합헌적인 제한’이 되어 위헌행위가 되지 않을 수도 있다. 우리 헌법 제37조 2항은 국민의 모든 기본권을 이 조항에 근거해 제한할 수 있다는 ‘기본권제한의 정당화 조항’이 아니라, 기본권을 제한하는 경우에도 이 조항에서 파생되는 여러 가지 원칙들을 충족시키며 제한해야한다는 ‘기본권 제한의 한계 조항’으로 헌법학자들에 의해 인식되고 있다. 헌법 제37조 2항에서는 여러 가지 중요한 원칙들이 파생하는데, 본

사안과 관련해서는 그 중 ‘법률에 의한 기본권 제한의 원칙’과 ‘과잉금지의 원칙’이 문제된다.

헌법 제37조 2항에서 “국가안전보장, 질서유지, 공공복리”라는 기본권제한의 목적은 그 중요성이 많이 반감되었다. 다의적이고 불확정적인 개념인 “공공복리”가 기본권제한의 목적으로 명시되면서 “국가안전보장, 질서유지, 공공복리”의 어느 하나의 목적에도 해당하지 않는 기본권제한이란 사실상 존재할 수 없게 되었기 때문이다. 따라서, 초점은 그 기본권 제한이 “법률”에 의해 이루어져야 한다는 데로 옮겨가게 된다. 여기서의 법률이란 ‘실질적 의미의 법률’을 의미하는 것이 아니고 法典의 형식을 갖춘 ‘형식적 의미’의 법률을 말한다. 또한 법률과 같은 효력을 가지는 긴급명령, 긴급재정경제처분 및 명령, 조약, 일반적으로 승인된 국제법규로도 국민의 기본권을 제한할 수 있고, 법률보다는 하위인 명령의 형태를 띠지만 법률을 구체화하는 것이어서 법률에 준해 볼 수 있는 ‘구체적인 위임명령’으로도 국민의 기본권을 제한할 수 있다. 이러한 ‘법률에 의한 기본권 제한의 원칙’은 ‘법치주의’나 ‘민주주의’의 한 표현이다. 법률은 국민의 대표인 국회의원이 만듦으로, 간접적으로는 국민이 만드는 것이라 볼 수 있다. 이 국민이 만드는 법률에 의해서만 국민이 스스로 자신의 기본권을 제한할 수 있다는 것은 ‘민주주의사상’을 기저에 깔고 있는 것이다. 또한 ‘통치’는 주로 국민의 기본권 제한을 수반하는 경우가 많으므로, 법률에 의해서만 국민의 기본권을 제한할 수 있다는 것은, ‘법률에 의한 통치,’ 좁게는 ‘행정의 合法律性’을 의미하는 ‘법치주의’를 의미하게 된다.

CCTV의 설치와 범죄수사 등에의 활용은 프라이버시권을 제한하는 것이고, 국가가 만든 법률이 아니라 기초지방자치단체나 경찰서장의 재량에 근거해 CCTV 설치 여부가 결정되면서 국민의 프라이버시권을 제한하므로, 헌법 제37조 2항에

서 도출되는 ‘법률에 의한 기본권 제한의 원칙’에 위배되어 프라이버시권에 대한 제한을 지나 ‘침해’에 이르러 위헌이 된다. 덧붙여, 크게는 ‘법률에 의한 기본권 제한의 원칙’이 배경으로 하고 있는 법치주의나 민주주의 원칙에도 위배되게 되는 것이다.

또한, 우리 헌법 제37조 2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 “필요한 경우에 한하여” 법률로써 제한할 수 있다고 규정함으로써 필요부득이한 경우 최소한으로만 기본권을 제한할 수 있게 하고 있다. 만약 필요부득이한 최소한의 기본권 제한이 아니면 그 기본권에 대한 ‘과잉한 제한’이 되어 ‘침해’에 이르게 되고 그러한 침해행위는 위헌이 되는 것이다. 이를 ‘과잉금지의 원칙’이라 부른다. 헌법재판소는 이를 ‘비례성의 원칙’이라 부르기도 한다.

과잉금지의 원칙은 다시 네 가지 세부원칙들을 가지고 있다. 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성이 그것이다. 이 네 가지 세부원칙들 중 하나라도 충족시키지 못하면 과잉금지의 원칙에 위배되게 된다. 즉, 과잉금지의 원칙에 위배되지 않기 위해서는 이 네 가지 세부원칙을 모두 충족시켜야 하는 것이다. ‘목적의 정당성’이란 기본권 제한의 입법목적이 헌법 및 법률의 체재상 그 정당성이 인정되어야 함을 말한다. 따라서, 그 기본권을 제한하지 않더라도 충분히 달성하고자하는 공익을 달성할 수 있다면 그 기본권을 제한할 수 없다. ‘방법의 적정성’ 혹은 ‘수단의 상당성’이란 그러한 기본권 제한의 방법이 앞에서 그 정당성이 인정된 ‘목적’을 달성하기 위해 효과적이고 적절한 것이어야 함을 의미한다. 이 ‘방법의 적정성’과 긴밀하게 연관되며 동전의 양면을 이루는 것이 ‘피해의 최소성’이다. 즉, 보다 가벼운 기본권 제한으로도 충분히 달성하고자 하는 공익을 달성할 수 있으면 기본권 제한이 필요·최소한도에 그친 것이 아니

어서 기본권의 과잉한 제한이 된다는 것이 ‘피해의 최소화’이다. 끝으로 ‘법익의 균형성’이란 기본권 제한에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 양자간에 균형이 유지되어야 한다는 원칙이다. 공익과 사익의 형량, 즉, 저울질은 판사의 주관에 의해 이루어진다는 의미에서 판사에게 이익형량의 권한을 부여하면서 ‘판사의 주관’에 위헌의 판단을 맡기고 있다. 이 중, ‘피해의 최소화’ 위배의 경우가 가장 빈번히 일어난다. 대개의 경우 입법목적은 정당할 수밖에 없고, 기본권 제한입법이라는 목적달성의 수단도 그 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 경우가 대부분이며, 기본권 제한입법으로 인해 침해되는 사익은 많은 경우 공익보다는 왜소한 것이 되기 쉽기 때문이다. 그러나, 일정한 입법 목적을 달성하기 위해 기본권 제한의 정도가 경미한 다른 방법이 존재하는 경우는 많이 있다. 따라서, ‘피해의 최소화’이 네 가지 세부 원칙 중 가장 통과하기 힘든 관문이 되는 경우가 많다.

CCTV 설치와 범죄수사에의 활용은 법률에 의해 이루어지더라도, 여간 자세히 규정하지 않고는 프라이버시권이라는 기본권에 대한 과잉한 제한으로서 과잉금지의 원칙에 위배되어 위헌이기가 쉽다. 바로 ‘피해의 최소화’를 충족시키지 못하기 쉽기 때문이다. 크게는 범죄수사에서 CCTV에 찍힌 모든 통행인의 초상을 이용하지 않고도 범인을 잡아낼 수 있어야 한다. 좁게는, CCTV에는 범인의 초상뿐만 아니라 범인 아닌 대다수의 선량한 통행인의 초상도 찍히게 되고 이것들이 보관·관리되게 된다. 범죄수사에서의 범인색출이라는 목적은 프라이버시권 제한의 정도가 보다 가벼운 다른 방법으로도 이를 수 있다. 통행인들의 명시적인 동의를 받고 CCTV를 설치한다든지, 범행이 잦은 야간시간대에만 CCTV 촬영을 허용한다고 법률에 못박는다든지 하는 방법들을 생각해 볼 수 있는 것이다. 이렇듯, ‘피해의 최소화’를 충족시켜 ‘과잉금지의 원칙’에 위배되지 않는 CCTV 활용이 되기 위해서는 여러 가지 구체적인 상황들이 법률에 규정되어 그러한 CCTV 활용이 범죄수사시 범인색출 등의 목적을 달성하기 위해 프라이버시권을 가장 최소한으로 제한하는 것이어야 한다.

1. 헌법상의 무죄추정의 원칙

CCTV 자료는 본인의 동의없이 경찰이나 지방자치단체 등으로 넘어가서 활용된다. 이것은 넓게 보면, 그 지역을 통행하는 국민들을 잠재적 범죄자로 취급하는 것이어서 문제일 수 있다. 헌법상의 무죄추정의 원칙에 위배될 수 있는 것이다.

2. 정당치 못한 Zoning

CCTV 설치하는 주로 범죄 다발지역에서 많이 이루어지고 있다. CCTV가 설치되었다는 것은 따라서 그 지역이 범죄 다발지역이라는 반증이 될 수 있다. 그러면, 사람들은 범죄에의 우려 때문에, 혹은 자신의 초상이 촬영당하는 것이 기분 나빠서, 그 지역에서의 통행을 꺼리게 될 것이다. 이것은 CCTV 설치지역을 우범지역으로 zoning(지역 확정)을 하는 부정적 결과를 낳는다. 우범지역으로 낙인이 찍히게 되면 선량한 사람들이 그 지역에 더더욱 안 가게 되어 그 지역의 우범화는 더더욱 심해지게 되며, 그 지역 부동산 가격의 하락 등으로 그 지역 거주민들의 재산권이 침해될 소지도 생긴다.

3. 주관기구 설치의 문제

한국의 관료사회에 엄존하는 강한 부처독립주의 관행, 通法府化한 우리 국회에서의 취약한 입법 심의 등과 같은 우리의 특수한 현실을 잘 감안하여 CCTV 사용과 관련한 주관기구를 구성한 뒤, 이 기구를 중심으로 CCTV 관련 정책들이 일관성 있고 통일성 있게 추진되고 집행되어야 할 것이다. 발제문에도 있듯이 1984년 이래 영국의 정보보호법은 모든 자동화된 디지털 녹화장치의 공공장소 설치 이용을 정보보호관에게 통지하여 등록하도록 하고 있다. 즉, CCTV 설치와 그 관리 등에 대한 감독을 전담하는 인적 재원이나 부서가 정해져 있는 것이다. 우리도, CCTV 설치 여부나 그 운영을 지방자치단체나 경찰에 맡겨둘 것이 아니라, 이를 전체적으로 관리·감독하는 주관기구를 정부차원에서 설치하여 CCTV

의 설치나 운영 상에 개인의 프라이버시를 침해하는 일이 없도록 관리해나가는 것이 필요하다.

현 시점에서 우리나라 공공장소 CCTV 설치를 해당지역주민의 80%이상이 찬성하고 있다는 사실을 들며 CCTV 설치의 정당성을 이야기하는 입장이 있다. 그러나, 이것은 제대로 된 주민의견으로 볼 수 없는 면도 있다. CCTV 설치에 대한 주민의견을 물으려면, CCTV 설치의 좋은 점과 함께 통행인의 프라이버시권 침해를 위시한 여러 가지 CCTV 설치의 나쁜 점에 대한 대국민 계도도 있어야 한다. 그것이 없이 범죄 감소 등 CCTV 설치의 좋은 점만을 집중적으로 홍보한 뒤 실시한 주민의견조사의 결과는 제대로 된 주민의견으로 보기 힘든 점이 있다. 또한, 지역주민이 원한다고 다 기본권 제한의 근거가 되는 “법률”이 될 수 있는 것도 아니다.

기본권 제한의 한계에 관한 우리 헌법 제37조 2항은 기본권 제한을 통한 공익과 사익의 충돌을 조정하는 여러 원칙들을 품고 있다. 그리고, 이 원칙들을 지키지 않은 기본권 제한을 기본권 침해의 위헌행위로 보는 것이다. 따라서, 헌법 제37조 2항은 국민의 기본권을 제한함에 있어 항상 염두에 두어야 할 중요한 조항이다. CCTV의 설치와 운영은 프라이버시권을 제한하면서, 헌법 제37조 2항에서도 출되는 ‘법률에 의한 기본권제한의 원칙’이라든지 ‘과잉금지의 원칙’ 등에 위배되는 제한으로 위헌이 될 소지를 많이 안고 있다. 우선, 법률에 근거없이 프라이버시권을 제한하기 때문에 법치주의가 크게 제한받는다. 법률에 의해 CCTV의 설치 여부가 결정되는 것이 아니라 구청장이나 경찰서장의 재량에 의해 이것이 결정됨으로 인해 의회나 (의회를 통해 만들어진) 법이 전혀 행정관의 행동을 통제하지 못하고 있는 것이다. 이것은 법치주의, 민주주의와 함께 크게 보면 의회가 국정운영의 중심이 되어야 한다는 의회주의에도 배치된다. 의회가 법을 통해

첫째, CCTV의 설치책임자를 적시할 것, 둘째, 설치사실을 고지하고 통행인의 묵시적 동의라도 얻을 것, 셋째, CCTV에 촬영된 내용을 어떤 자격과 지위의 사람이 볼 수 있으며 촬영 내용을 언제까지 어떻게 보관해야할지 등을 미리 상세히 정해 놓아야 한다.

헌법외적으로 보더라도, CCTV의 설치와 그 자료의 범죄수사에서의 활용은 국민의 프라이버시권 중 특히 일반적 행동자유권을 침해하면서, 국가를 벤담, 푸코, 오웰 등이 염려했던 감시국가로 만들 수 있다. 벤담과 푸코가 말한 ‘파놉티콘’이란 감시국가를 상징하는 ‘원형감옥’을 말하는 것으로, 벤담은 감시국가의 형태로 꼭대기에 감시탑을 갖고 수용자의 일거수 일투족을 감시하는 파놉티콘을 상정했다. 여기서는 감시자가 비록 즐고 있어도 수용자들은 자신들이 감시받고 있다고 느낄 수밖에 없다. 푸코의 파놉티콘은 일거수 일투족의 감시 이외에 수용자에게 이데올로기적 조작이 가해지는 감시를 상정한다. 즉, 실제 감시받고 있지 않아도 이 파놉티콘의 수용자들은 자신의 행동을 조작된 이데올로기에 의해 스스로 제약하게 되는 것이다. 이러한 벤담과 푸코의 파놉티콘이 조지 오웰의 Big Brother라는 감시국가의 개념에 연결되는 것이다. CCTV의 남용과 오용은 이들이 미리 엄중히 경고했던 ‘감시국가’라는 답답한 현실로 우리를 이끌 수도 있다.

지금 경찰이나 지방자치단체 등은 범죄예방이나 범죄수사에서의 활용이라는 ‘공익’만을 앞세우면서 CCTV 사용을 확대해가려 하고 있고, 각종 인권단체들은 프라이버시권 등 CCTV 설치로 인해 침해되는 ‘인권’에 주목하며 CCTV 설치에 반대입장을 표명하고 있다. 이것은 ‘공익’과 ‘인권’이라는 ‘실체’의 충돌로 정리할 수 있다. 이러한 양 집단의 실체적 주장의 충돌은 ‘형식과 절차’에 의해 조정할 수밖에 없다. 그 ‘형식과 절차’가 바로, ‘프라이버시권을 가장 적게 제한하면서 범죄예방이나 범죄수사에서의 활용이라는 공익을 이루어내는 구체적인 방식을 제시하는 법률’이라고 믿는다.

토론2

CCTV

이 창 무

(한남대학교 여성경찰행정학과 교수)

CCTV

이 창 무

(한남대학교 여성경찰행정학과 교수)

·

국가가 존재하는 가장 큰 이유중의 하나가 국민을 보호하는 것이다. 국민을 안팎의 위협으로부터 보호하지 못하는 국가는 존재의미를 상실한다. 또 실제로 존재하고 싶어도 존재할 수도 없다. 따라서 국가는 외적으로부터 국민의 안전을 지키기 위해 군을 유지하고, 내부의 각종 위협으로부터 국민을 보호하기 위해 경찰을 비롯한 각종 치안조직을 운영하고 있다. 물론 아무 대가없이 모든 국민이 이런 안전서비스를 제공받는 것이 아니다. 세금을 내야하고, 국방의 의무, 근로의 의무 등 각종 의무를 다해야 한다. 무엇보다 이런 안전서비스는 개개인의 자유를 담보로 한다. 때문에 헌법도 제37조2항을 통해 “국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우 법률로써 제한할 수 있다”고 규정하고 있다. 논란이 되는 것은 과연 어느 수준까지 국가가 국민 개개인의 자유와 권리를 제한할 수 있는냐는 “정도의 문제”이다. 안전을 지나치게 강조하다 보면 개인의 자유와 권리가 침해되고, 개인의 권리와 자유를 지나치게 강조하다 보면, 안전이 의문시된다.

때문에 치안을 위한 범죄통제와 국민의 기본권 특히 인권보호는 경찰·검찰

등 형사사법분야에서 끊임없이 논란의 대상이 돼 왔다. 왜냐하면 모든 사람은 범죄로 인한 피해와 두려움으로부터 자유롭고 싶으면서도 자신의 기본적인 인권을 보호받고 싶기 때문이다. 더욱이 두 가지 기본적인 욕구 그 어느 것도 쉽게 포기할 수 있는 성질의 것이 아닌데다가 다른 한쪽의 축소를 수반한다는 점에서 범죄통제를 강조하는 입장과 인권을 강조하는 입장은 첨예하게 대립해 왔다(Packer, 1968, p.175).

최근 공공장소에서 CCTV의 설치를 놓고 논란이 계속되고 있다. 서울 강남구의 CCTV 설치 문제를 비롯해 대학 도서관의 CCTV 설치 등 곳곳에서 CCTV 설치와 관련, 갑론을박이 이어지고 있다. 주민의 안전을 중시하는 입장과 사생활 및 초상권 등 개인의 인권을 강조하는 입장이 한 치의 양보 없이 대립하고 있기 때문이다. 더욱이 정보기술산업이 급속하게 발전하면서 CCTV의 성능이 크게 향상됐고, 눈에 띄지 않고 감시할 수 있는 기술도 계속 선보임에 따라 CCTV 설치여부를 놓고 더욱 논쟁이 치열하다. 따라서 공공장소의 CCTV 설치에 따른 범죄통제 효과와 사생활침해라는 상반된 주장에 대해 좀더 심층적인 논의가 필요하다.

. CCTV

국내에서는 CCTV 설치로 인한 여러 문제점과 논란이 최근에서야 비로소 관심을 끌고 있지만, 선진국에서는 오래 전부터 이러한 감시체제로 인한 문제점이 끊임없이 제기돼왔고, 논쟁의 대상이었다. 특히 Michel Foucault는 일찍이 이와 같은 감시체제의 문제점을 지적한 바 있다. Foucault는 Jeremy Bentham의 소위 Panopticism을 비판하면서 사회의 근본 구조가 “많은 사람이 소수 사람을 바라보던 사회에서 소수 사람이 많은 사람을 감시하는 사회로 바뀌고 있다”고 주장했다(Foucault, 1977, p.216).

아울러 Foucault(1977)는 사회의 이와 같은 변화로 인해 처벌 방식이 교도소와 같이 몸을 가두는 방법에서 끊임없이 사람들을 감시함으로써 사람들의 정신을 묶어두는 체제로 바뀌고 있다고 강조한다(p. 30). Foucault는 공장, 학교, 군대의 막사, 병원의 구조 및 감시체계가 감옥과 매우 닮았다는 점에 초점을 맞춰 현대 사회가 거대한 Panopticon 즉, 감옥과 큰 차이 없음을 강조하고 있다. Foucault는 Panopticon과 같은 감시를 통한 규율체계의 확립이 산업자본주의의 인간형에 적합한 영혼(soul)의 규율로 바뀌었음을 상징적으로 드러낸다고 해석하고 있다. Foucault의 설명에 따르면, 현대산업자본주의 시대에서 인간의 몸과 마음은 시키는 대로 묵묵히 일하는 기계가 됐고, 공장과 학교의 Panopticon화는 자본주의와 규율권력이라는 현대사회의 권력구조를 지탱하는 두 기둥을 만든 것이었다(홍성욱, 2001, p.9).

한편 Thomas Mathiesen(1987)는 Foucault의 주장을 매스 미디어의 환각효과와 결부시켜, CCTV와 같은 감시체계가 효율적이라는 믿음을 갖게 하는 오늘날의 상황이 보다 심각한 문제라고 말한다(p. 75). 다시 말해 CCTV와 같은 감시체계가 없으면 사회가 효율적으로 유지될 수 없다는 믿음을 Post-Fordism에 입각한 후기 자본주의 사회는 강요하고 있다는 것이다. George Orwell의 '1984년'이 야말로 감시체계의 가장 극단적인 형태라고 할 수 있다.

하지만, Clifford Shearing과 Philip Stenning(1985)이 미국 플로리다주의 디즈니월드의 보안 시스템을 연구한 결과, 주장하는 것처럼 감시가 반드시 Panopticon 같은 속박에 의한 감시만 존재하는 것이 아니라 협력적이며 강제 없이 자발적으로 이뤄지는 경우도 있는 것이다. 감시를 반드시 '1984년'의 Big Brother같은 개념으로만 인식하는 것은 무리가 따른다. 미국의 디즈니월드나 우리나라의 에버랜드, 서울랜드 같은 놀이동산에서 이용객들은 안전하게 즐기기 위해 감시를 묵인한다. 서울 강남구에서 주민의 절대 다수가 CCTV 설치에 동의한 것은 사생활의 중요성을 무시하기 때문이 아니다. 사생활 보호보다는 안전의 욕구가 앞서기 때문이다.

Abraham Maslow(1954)는 인간의 욕구를 다섯 단계로 분류하면서 다음 단계의 욕구를 충족하기 위해서는 반드시 전 단계의 욕구를 먼저 충족해야 한다고 주장한다. 즉, 인간의 욕구는 중요한 순서에 따라 생리적 욕구, 안전욕구, 소속감욕구, 존경욕구, 자아실현욕구로 분류된다. 따라서 배고픔, 갈증 같은 가장 기본적인 생리적인 욕구가 충족되지 않으면 안전이나 소속감, 존경 등의 욕구는 중요하게 아니다. 이와 같은 단계설에 근거할 때, 신체적인 위협에 대한 안전을 지키고자 하는 욕구는 생리적인 욕구를 제외하고는 가장 기본적인 욕구라고 할 수 있다. 물론 프라이버시인권에도 우선한다고 할 수 있다.

게다가 Foucault의 감시사회 개념은 CCTV와 같은 실제적인 감시에 머무르지 않는다. Foucault가 보다 강조하는 것은 영혼(Soul)의 감시와 규율이다. 학교, 공장, 군대 등 기관에 의한 끊임없는 교육과 훈련이 인간의 영혼을 틀에 맞추고 있는 현대사회의 현실을 지적하는 것이다. Foucault에 따르면, 지식과 정보가 교육과 계몽이라는 탈을 쓴 채 사람들의 생각을 정형화하고 고정관념화 하며, 지배권력으로 작용하는 것이 진정 우려해야 하는 감시사회의 모습인 것이다.

CCTV

CCTV 설치와 관련, 사실상 가장 뜨거운 논쟁을 벌이는 곳은 법원이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 곳의 결정이 곧 자유권의 보장과 상실을 극명하게 결정하기 때문이다. 미 연방대법원은 Katz v. United States(389 U.S. 347, 88 S.Ct. 507, 19 L.Ed.2d 576, 1967)판례에서 “[경찰권의 범위와 한계를 언급한] 수정헌법 제4 조는 사람을 보호하지, 장소를 보호하지 않는다”고 판결했고, California v. Greenwood(486 U.S. 35, 108 S.Ct. 1625, 100 L.Ed.2d 30, 1988)판례에서는 “설사 집이나 사무실이라 하더라도 알고서 노출한 것은 헌법의 보호대상이 될 수 없다”고 적시, 사생활 인정의 범위를 한정할 바 있다.

하지만 Katz v. United States판례에서 “공공장소에서도 사적인 것으로 보호받고 싶은 것은 보호돼야 한다”고 판결해 사생활의 범위가 상대적임을 밝혔다. 이와 같이 법원의 판결이 사건의 성격에 따른 상대성을 띠고 있는 가장 근본적인 이유는 공공장소에서의 프라이버시(privacy)를 명확하게 정의하기 어려운데 있다. 과연 공공장소에서 어디까지를 개인의 프라이버시로 인정해야 하는가하는 문제는 쉽게 정의 내릴 수 없기 때문이다.

저명한 법철학자 David Feldman(1997)는 공공장소에서의 사생활 보장이 이런 공간을 같이 사용하는 사람들에게 어떤 합법적인 통제권한을 갖고 있느냐에 달려있다고 주장하고 있다(pp.53-59). 하지만 von Hirsch를 비롯한 일부 학자들은 설사 이러한 통제권을 갖고 있지 않다고 하더라도, 공공장소에서 모든 인간은 익명성(anonymity)을 보장받을 권리가 있으며, CCTV와 같은 감시자의 정체(identity)와 감시 동기(motive)를 명백히 알 권리가 있다고 주장한다(Goold, 2002; von Hirsch, 2000). 따라서 감시자를 감시할 수 있는, 다시 말해 ‘역감시 시스템’이 필요하다는 것이 CCTV의 남용으로 인한 인권 침해를 막을 수 있는 방법으로 제시되고 있다.

. CCTV

이미 오래전부터 CCTV 설치로 인한 여러 부작용의 우려가 계속 제기되어 오고 있음에도 불구하고 CCTV의 설치가 어느 나라를 막론하고 기하급수적으로 늘고 있는 이유는 무엇일까. 무엇보다도 범죄예방에 탁월한 효과를 보고 있기 때문이다(Clarke, 1995; Clarke and Felson, 1997; Fay, 2002; Ricks, 1994). 특히 최근 정보통신 기술의 발달로 CCTV 역시 첨단화, 모니터 요원 없이 자동으로 침입자나 이상한 행동 등을 식별 경보하는 기술도 도입되고 있으며, DVR이나 IP-Surveillance 시스템 등이 보편화하고 있다. 따라서 CCTV는 감시 요원이 24시간 눈에 불을 켜고 지켜보고 있어도 생길 수밖에 없는 방법 사각지대를 없애는

역할을 특특히 하고 있다.

일부에서 CCTV의 방법효과에 의문을 제기하는 경우도 있으나 이는 조사방법론상의 문제 때문에 생긴 경우가 대부분이다. 대도시, 중소도시를 가릴 것 없이 CCTV의 방법효과는 입증된 바 있다. 또 CCTV 설치로 인해서 CCTV 설치가 돼있지 않은 지역의 범죄가 상대적으로 늘 수밖에 없다는 범죄의 전이효과(displacement effect) 역시 여러 연구결과, 나타나지 않는 것으로 밝혀졌다(Clarke, 1995; Clarke and Felson, 1997). 결국 CCTV의 방법효과와 효율성은 충분히 입증됐다고 볼 수 있다. 실제로 최근 빈발하고 있는 금융기관을 대상으로 하는 강도의 경우 CCTV가 설치돼있지 않으면 예방 내지는 검거가 사실상 불가능한 실정이다. CCTV에 비쳐진 용의자의 사진을 영상매체를 통해 방영, 검거한 사례도 부지기수이고 말이다.

문제는 사생활과 인권 침해요소인 썸이다. 공공장소의 CCTV 설치가 “빈대 잡으려 초가 삼간을 모두 태우는” 결과를 낳는 것인지 아니면 단순히 “입에 쓰더라도 몸에 좋은 약을 먹는” 것과 같은 것인지에 대한 판단은 위에서 언급한 것처럼 범죄통제를 강조하느냐, 아니면 인권보호를 강조하느냐 하는 입장 차이라고 보여진다.

하지만 어떤 정책도 양면성을 갖고 있고, 수혜자와 피해자가 생기기 마련이라는 점을 고려할 때, 장점을 최대한 보장하고, 단점을 보완하는 것이, 다시 말해, 피해자를 최대한 줄이고 수혜자를 늘이는 방안을 모색하는 것이 가장 바람직한 자세가 아닐까 싶다. 대기오염을 줄인다고 무턱대고 자동차를 다니지 못하게 하고, 공장 문을 닫기보다는, 각종 기준을 강화해 자동차나 공장의 유해 가스 배출을 줄이는 것이 보다 현실 가능한 대안이라는 점에서도 CCTV 설치를 무조건적으로 반대하는 것은 문제가 아닐 수 없다.

더욱이 생명, 신체 및 재산권의 보호야말로 무엇보다도 바꿀 수 없는 가장 중요

한 인권이 아닐 수 없다. 사람들은 CCTV가 거리 곳곳에서 감시하고 있음으로 부담을 느낄 수 있다. 명백한 사생활 침해라는 생각을 가질 수도 있다. 하지만 그렇다고 밤거리에서 강도를 당하는 것을 원할 리 없다. 아마도 보다 많은 사람들은 사생활 그 것도 집안도 아니고, 공공장소에서의 사생활 보호보다는 보다 근본적인 인권, 즉, 안전한 것을 원할 것이라고 생각한다. 납치와 유괴 그리고 ‘찍치기’ ‘아리랑치기’ 등 노상강도들이 설치고 다니는 우리의 치안현실에서 밤거리를 항상 불안에 떨며 다니는 것보다는 CCTV에 찍히는 것이 나올 수 있기 때문이다. CCTV설치와 관련한 여러 여론조사결과가 이를 입증한다.

물론 프라이버시인권도 매우 중요하다. 결코 소홀히 다루서는 안 된다. 따라서 CCTV기록을 철저히 관리해야 한다. 공공장소에서의 CCTV기록을 함부로 이용하는 것은 현행법상으로도 명백한 불법행위이다. 다시 말해 CCTV기록을 함부로 이용하는 것은 범인을 잡기 위해 영장 없이 집을 수색하거나 맘에 안 든다고 함부로 수갑을 채우는 것과 다를 바 없다. 불법행위는 그 목적이 무엇이 됐건 간에 처벌의 대상이다. 따라서 “감시자를 철저히 감시할 수 있는” ‘역감시 시스템’을 제대로 운용하는 것이 중요하다. 권력기관과 국민이 동시에 서로를 감시하는 일종의 Synopticon 시스템인 썸이다(Mathiesen, 1997). 이와 같이 역감시 시스템 작동 등 CCTV 설치에 따른 부작용을 최대한 줄여나가는 법적, 제도적 보완을 병행한다면, 커다란 인권 침해 시비 없이 또 다른 중요한 가치인 범죄로부터의 두려움에서 자유로울 수 있는 것이다.

홍성욱 (2001), “벤담의 파놉티콘(Panopticon)에서 전자 시놉티콘(Synopticon)까지: 감시와 역감시, 그 열림과 닫힘의 변증법.” *한국과학사학회지* 23권 1호.

Clarke, Ronald V. (1995). “Situational Crime Prevention.” In Michael Tonry and David P. Farrington (eds.), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Clarke, Ronald V., and Marcus Felson (eds.). (1997). *Business and Crime Prevention*. Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Fay, John J. (2002). *Contemporary Security Management*. Boston: Butterworth Heinemann.
- Feldman, David. (1997). Privacy-Related Rights and Their Social Value. In Peter Birks (ed.), *Privacy and Loyalty*. New York: Clarendon Press.
- Foucault, Michel. (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Translated by Alan Sheridan. New York: Vintage Books.
- Goold, Benjamin J. (2002). "Privacy Rights and Public Spaces: CCTV and the Problem of the 'Unobservable Observer'." *Criminal Justice Ethics*, Vol. 21, 21-27.
- Maslow, Abraham H. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harper and Brothers.
- Mathiesen, Thomas. (1987). "The Eagle and the Sun: On Panoptical System and Mass Media in Modern Society." In John Lowman, Robert J. Menzies, and T. S. Palys. (eds.), *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*. Brookfield, VT: Grower.
- Mathiesen, Thomas. (1997). "The Viewer Society: Michel Foucault's Panopticon Revisited." *Theoretical Criminology* 1, 215-34.
- Packer, Herbert. (1968). *The limits of the criminal Sanction*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ricks, Truett A., Bill G. Tillet, and Clifford W. Van Meter. (eds). (1994). *Principles of Security*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Shearing, Clifford D. and Philip C. Stenning. (1985). "From the Panopticon to Disney World: The Development of Discipline," in Anthony N. Doob and Edward L. Greenspan (eds). *Perspectives in Criminal Law*. Aurora, Canada: Canada Law Book.
- von Hirsch, Andrew. (2000). The Ethics of Public Television Surveillance. In Andrew von Hirsch, David Garland, and Alison Wakefield (eds.), *Ethical and Social Perspectives on Situational Crime Prevention*. Oxford, England: Hart Publishing.

토론 3

CCTV

이 은 우 변호사

(법무법인 지평)

CCTV

이 은 우 변호사
(법무법인 지평)

CCTV

1. 수사 또는 범죄 예방의 수단으로 CCTV 활용의 실태

최근 CCTV를 통한 감시기술이 비약적으로 발전하고, CCTV 감시비용이 낮아지면서 세계 각국에서 CCTV를 수사 또는 범죄예방활동의 수단으로 활용하는 사례가 늘고 있다. 우리나라의 경우도 주로 과속이나 신호위반과 같은 교통단속용이나 지하철과 같은 위험시설에서 활용되었는데, 최근에는 주택가의 쓰레기 불법투기 단속, 경범죄 단속용이나 강력범죄 단속용으로 도입이 되거나 추진되고 있는 실정이다.

2. 수사 또는 범죄 예방의 수단으로 활용되는 CCTV의 문제점

첫째, 사생활 침해이다. 기술이 발달할수록, 은밀하게 이루어질수록, 공공장소보다는 주택가일수록 사생활 침해의 정도는 더 커질 것이다. 둘째, 거리나 공공시설에 CCTV를 설치할 경우에는 집회와 시위의 자유를 침해하고, 표현의 자유를 침해할 것이다. 이를 통한 위축효과(chilling effects)는 중대한 위협임에 틀림없다. 셋째, 촬영된 자료의 오용이나 남용으로 인한 문제이다. 촬영된 화면을 이

용한 사생활 침해나, 촬영된 화면을 범죄적 목적으로 사용하는 사례, 관음적 활용사례 등이 문제된다. 그리고 촬영된 화면에 대한 피촬영자의 방어권이나 항변권이 충분히 보장되지 못하는 문제도 있을 수 있다. 넷째, 설치된 CCTV의 규제 의 어려움이다. 규제는 어렵는데 촬영의 정확도나, 검색이나 인식의 정확도는 나날이 좋아지고 있다. 기능도 검색기능, 회전기능, 정밀촬영 기능, 원격촬영 기능, 야간촬영 기능 등으로 발전하고 있다. 한번 설치된 CCTV는 철거하기 어렵고, 규제하기도 어렵다. 다섯 번째로 운용상의 문제점이다. 보고되는 바에 따르면 CCTV를 운용할 때 운용자는 이를 편파적으로 운용하는 경향이 있다고 한다. 그래서 사회적 약자에 대한 집중적 감시, 운용자의 편견에 의한 운용으로 인권이 침해될 우려가 있다.

CCTV

1. 범죄예방 효과에 대한 논란

CCTV의 범죄 예방과 범죄 단속의 효과에 대하여는 많은 논란이 있다. CCTV 활용이 범죄 발생율을 낮추고, 범죄 검거율을 높이는데 효과가 있느냐에 대하여 대체로 범죄 발생율이 낮아지고 범죄 검거율을 높인다는 결과가 나오기는 하지만, 예컨대 스코틀랜드의 글래스고우의 경우를 보면, 1994년에 32대의 카메라를 설치하였는데, The Scottish Office Central Research Unit의 조사 결과를 보면, 범죄발생율이 올라가고, 검거율이 떨어졌다는 조사결과도 있다¹⁾. 그리고 범죄 예방과 단속에 효과가 있었다는 조사 결과에 대하여도 단순히 범죄지만 이동시키는 효과만 가져오므로 전체적인 범죄발생율과 검거율은 큰 차이가 없다는 반론도 만만치 않다.

1) <http://www.scotcrim.u-net.com/researchc2.htm>

2. 비용과 효과의 측면에서의 평가

과연 CCTV가 투입되는 비용에 비추어 효과적인 범죄 예방 및 범죄 단속의 수단인가에 대하여도 평가가 갈린다. 비용/효과의 측면에서도 효율적인 수단이라는 평가도 있지만, 오히려 CCTV의 설치보다는 가로등을 설치하거나, 경찰의 시설이나 인력을 보강하는 것이 훨씬 더 효과적이라는 비판도 많다.

3. 기본권 침해요소를 고려한 평가

CCTV의 활용이 위의 모든 점에서 효과적이라고 할지라도 범죄의 예방과 단속으로 인하여 누리는 효과보다 그로 인한 기본권 침해가 심각하기 때문에 이 점까지 감안하면 CCTV의 도입은 바람직하지 않다는 견해도 만만치 않다. CCTV의 설치와 운용으로 인한 기본권 침해의 정도는 설치장소가 주택가처럼 사생활 보호의 필요성이 높은 장소일수록, 공공시설 중에서는 의사표현의 자유와 관련이 있는 장소일수록 더 커질 것이다.

CCTV

1. CCTV 활용에 대한 법률적용

수사나 범죄예방의 목적으로 CCTV를 활용할 경우 그에 대하여 어떤 법률을 적용할 것인가는 그로 인한 기본권 침해의 효과가 어떤가에 따라서 정해진다. 그런데 일반적인 범죄예방이나 수사를 위한 CCTV 촬영이 당사자에게 미치는 효과를 본다면 침해의 정도는 불심검문에 비견될 수 있을 것으로 보인다. 즉, 불심검문의 경우 평온한 상태가 깨지고, 위축효과가 있는데, CCTV 촬영의 경우에도 마찬가지로 평온한 상태가 깨지고, 위축효과가 있게 된다. 물론 당사자는 의식하지 못하여 이런 효과가 크지 않을 수 있으나, 이것은 당사자가 그 효과를 잘 알지 못하기 때문이다. 오히려 그 효과의 측면에서는 1회적인 불심검문보다도 기록물이 남게 되고, 검색이 되며, 기록된 정보도 많으므로(당시의 거동, 장소, 동행

자, 소지물, 기타 행동의 정황 등) 인권침해의 정도가 크다. 한편 특정인에 대한 CCTV 카메라의 조작에 의한 추적이나 촬영, 은밀한 영역에서의 촬영, 공개되지 않은 촬영은 통신이나 우편에 대한 감청이나 검열과 같은 수준의 침해로 볼 수 있을 것이다. 이런 효과를 감안한다면 CCTV의 활용에 대해서는 불심검문보다 엄격한 수준에서, 추적에 의한 촬영이나 비공개적인 촬영에는 통신이나 대화에 대한 감청이나 녹음과 동일한 수준에서 법률적인 근거를 가지고 이루어져야 할 것이다.

2. 불심검문의 요건과 절차 및 통신이나 대화의 감청이나 녹음의 절차

경찰관직무집행법에 의하면 경찰권의 발동으로 불심검문을 하기 위한 요건과 절차 및 당사자의 권리는 다음과 같다(경찰관직무집행법 제3조)²⁾.

(1) 요건 : 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을

2) 제3조 (불심검문)

- ① 경찰관은 수상한 거동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다.
- ② 그 장소에서 제1항의 질문을 하는 것이 당해인에게 불리하거나 교통의 방해가 된다고 인정되는 때에는 질문하기 위하여 부근의 경찰서·지서·파출소 또는 출장소(이하 “경찰관서”라 하되, 지방해양경찰관서를 포함한다)에 동행할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 당해인은 경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다. <개정 88.12.31, 96.8.8>
- ③ 경찰관은 제1항에 규정된 자에 대하여 질문을 할 때에 흉기의 소지여부를 조사할 수 있다.
- ④ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 질문하거나 동행을 요구할 경우 경찰관은 당해인에게 자신의 신분 표시하는 증표를 제시하면서 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 하며, 동행의 경우에는 동행장소를 밝혀야 한다. <개정 91.3.8>
- ⑤ 제2항의 규정에 의하여 동행을 한 경우 경찰관은 당해인의 가족 또는 친지등에게 동행한 경찰관의 신분, 동행장소, 동행목적과 이유를 고지하거나 본인으로 하여금 즉시 연락할 수 있는 기회를 부여하여야 하며, 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지하여야 한다. <신설 88.12.31>
- ⑥ 제2항의 규정에 의하여 동행을 한 경우 경찰관은 당해인을 6시간을 초과하여 경찰관서에 머물게 할 수 없다. <신설 88.12.31, 91.3.8>
- ⑦ 제1항 내지 제3항의 경우에 당해인은 형사소송에 관한 법률에 의하지 아니하고는 신체를 구속당하지 아니하며, 그 의사에 반하여 답변을 강요당하지 아니한다. <신설 88.12.31>

안다고 인정되는 자에 대하여(제1항)

- (2) 내용 : 정지시켜 질문할 수 있고(제1항), 부득이한 경우는 경찰서 등으로 동행할 것을 요구할 수 있다(제2항).
- (3) 절차 : 질문하거나 동행을 요구할 경우 경찰관은 당해인에게 자신의 신분을 표시하는 증표를 제시하면서 소속과 성명을 밝히고 그 목적과 이유를 설명하여야 하며, 동행의 경우에는 동행장소를 밝혀야 한다.
- (4) 권리 : 불심검문을 당한 자는 질문이나 동행요구를 거절할 수 있다. 동행시에는 가족에게 알리고 본인에게 연락할 기회를 주고, 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지하여야 한다.

한편 경찰관직무집행법에 의하면 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다(경찰관직무집행법 제6조).

한편 수사기관의 통신이나 대화에 대한 감청이나 녹음은 엄격히 금지되며 특정한 범죄에 대하여 범죄가 행해지고 있거나 행해졌다는 상당한 이유가 있고, 다른 수단을 사용하는 것이 곤란한 경우에 한하여 법원의 영장이 있어야만 허용된다(통신비밀보호법 제5조, 제6조)³⁾.

3) 제5조 (범죄수사를 위한 통신제한조치의 허가요건) ①우편물의 검열과 전기통신의 감청(이하 “통신제한조치”라 한다)은 다음 각호의 범죄를 계획 또는 실행하고 있거나 실행하였다고 의심할만한 충분한 이유가 있고 다른 방법으로는 그 범죄의 실행을 저지하거나 범인의 체포 또는 증거의 수집이 어려운 경우에 한하여 허가할 수 있다. [개정 97·12·13, 2000·1·12]

1. 형법 제2편중 제1장 내란의 죄, 제2장 외환의 죄, 제4장 국교에 관한 죄, 제5장 공안을 해하는 죄, 제6장 폭발물에 관한 죄, 제7장 공무원의 직무에 관한 죄, 제9장 도주와 범인 은닉의 죄, 제13장 방화와 실화의 죄중 제164조 내지 제167조·제172조 내지 제175조의 죄, 제14장 일수와 수리에 관한 죄중 제177조 내지 제180조·제182조·제183조의 죄, 제15장 교통방해의 죄중 제185조 내지 제188조·제190조의 죄, 제16장 음용수에 관한 죄, 제17장 아편에 관한 죄, 제18장 통화에 관한 죄, 제19장 유가증권, 우표와 인지에 관한 죄, 제24장 살인의 죄, 제29장 체포와 감금의 죄, 제30장 협박의 죄, 제31장 약취와 유인의 죄, 제32장 강간과 추행의 죄, 제37장 권리행사를 방해하는 죄, 제38장 절도와 강도의 죄, 제39장 사기와 공갈의 죄중 제350조의 죄
2. 군형법 제2편중 제1장 반란의 죄, 제2장 이적의 죄, 제3장 지휘권 남용의 죄, 제4장 지휘

3. 범죄의 예방이나 수사를 위한 CCTV 설치 및 촬영에 대한 법적 규제

위에서 본 것처럼 CCTV를 이용한 일반검문은 사생활 침해와 표현의 자유 등의 위축효과가 크기 때문에 법적 근거가 있어야 할 것이고, 그 법적인 요건은 불심검문의 요건보다 엄격해야 할 것인데 현재는 법적 근거가 희박하다. 따라서 현

관의 항복과 도피의 죄, 제5장 수소의 죄, 제7장 군무태만의 죄 중 제42조의 죄, 제8장 항명의 죄, 제9장 폭행·협박·상해와 살인의 죄, 제11장 군용물에 관한 죄, 제12장 위령의 죄 중 제78조·제80조·제81조의 죄

3. 국가보안법에 규정된 범죄

4. 군사기밀보호법에 규정된 범죄

5. 군사시설보호법에 규정된 범죄

6. 마약류관리에 관한 법률에 규정된 범죄

7. 및 8. 삭제 [2000·1·12]

9. 특정범죄가중처벌등에 관한 법률에 규정된 범죄

10. 특정경제범죄가중처벌등에 관한 법률에 규정된 범죄

11. 제1호와 제2호의 죄에 대한 가중처벌을 규정하는 법률에 위반하는 범죄

② 통신제한조치는 제1항의 요건에 해당하는 자가 발송·수취하거나 송·수신하는 특정난 우편물이나 전기통신 또는 그 해당자가 일정한 기간에 걸쳐 발송·수취하거나 송·수신하는 우편물이나 전기통신을 대상으로 허가될 수 있다.

제6조 (범죄수사를 위한 통신제한조치의 허가절차) ①검사(군검찰관을 포함한다. 이하 같다)는 제5조제1항의 요건이 구비된 경우에는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)에 대하여 통신제한조치를 허가하여 줄 것을 청구할 수 있다.

②사법경찰관(군사법경찰관을 포함한다. 이하 같다)은 제5조제1항의 요건이 구비된 경우에는 검사에 대하여 통신제한조치에 대한 허가를 신청하고, 검사는 법원에 대하여 그 허가를 청구할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 통신제한조치청구사건의 관할법원은 그 제한조치를 받을 통신당사자의 쌍방 또는 일방의 주소지 또는 소재지를 관할하는 지방법원 또는 지원(보통군사법원을 포함한다)으로 한다.

④제1항 및 제2항의 통신제한조치청구는 필요한 통신제한조치의 종류·그 목적·대상·범위·기간 및 당해 통신제한조치가 제5조제1항의 허가요건을 충족하는 사유등의 청구이유를 기재한 서면(이하 “청구서”라 한다)으로 하여야 하며, 청구이유에 대한 소명자료를 첨부하여야 한다.

⑤법원은 청구가 이유있다고 인정하는 경우에는 통신제한조치를 허가하고 이를 증명하는 서류(이하 “허가서”라 한다)를 청구인에게 발부한다.

⑥제5항의 허가서에는 통신제한조치의 종류·그 목적·대상·범위 및 기간을 특정하여 기재하여야 한다.

⑦통신제한조치의 기간은 3월을 초과하지 못한다. 그러나 제5조제1항의 허가요건이 존속하는 경우에는 제1항 및 제2항의 절차에 따라 3월의 범위안에서 통신제한조치기간의 연장을 청구할 수 있다.

⑧법원은 청구가 이유없다고 인정하는 경우에는 청구를 기각하고 이를 청구인에게 통지한다.

재로는 위법하다고 볼 소지도 크다. 따라서 경찰관직무집행법에 CCTV와 관련하여 규정을 새로 만들어 넣되 그 내용은 다음과 같은 것이 포함되어야 할 것이다.

(1) 요건

요건은 현행 경찰관직무집행법의 불심검문의 요건에 준하되, 불심검문의 경우는 경찰관이 징표를 제시하고, 상대방에게 권리의 고지를 하며, 이 경우 응하거나 응하지 않거나 선택할 자유가 있으나, CCTV에 의한 당사자에게 잘 알려지지 않고, 권리의 고지도 없고, 반드시 그 장소를 가야 하는 경우에는 거부의 자유도 없기 때문에 일반적으로 불심검문보다 기본권 침해가 클 것이므로 불심검문의 요건보다 좀 더 엄격하게 즉, 범죄발생 가능성이 상당히 있는 경우로서 해당 범죄의 예방을 위해 다른 수단을 이용하는 것이 어렵거나, CCTV의 활용이 큰 효과가 있을 것으로 예상되는 경우로 한정해야 할 것이다. 그런데 그 요건은 설치 지역에 따라 달라지도록 하는 것이 좋다. 그래서 공공시설, 주택가, 상가로 나누어 공공시설의 경우는 범죄예방을 위하여 필요한 경우로 요건을 완화하되, 상가 지역의 경우는 범죄우발지역이라는 객관적 요건을 갖추고 있는 지역으로 CCTV의 설치로 범죄발생을 억제할 수 있는 경우로 한정하고, 주택가의 경우는 아주 긴박한 특수한 경우에 한하여 CCTV의 설치 이외의 방법으로는 범죄발생에 대처하기 곤란한 경우에만 허용하는 것이 좋을 것이다. 한편 교통단속을 위한 CCTV의 설치나 안전목적을 위한 CCTV의 설치, 도난방지를 위한 CCTV의 설치, 작업장의 CCTV의 설치에 대하여는 별도의 규율이 있어야 할 것이다.

(2) 표시

불심검문의 경우는 경찰관이 징표를 제시하고, 상대방에게 권리의 고지를 하며, 이 경우 응하거나 응하지 않거나 선택할 자유가 있으나, CCTV에 의한 당사자에게 잘 알려지지 않고, 권리의 고지도 없고, 반드시 그 장소를 가야 하는 경우에는 거부의 자유도 없기 때문에 반드시 CCTV 촬영중이라는 표시를 누구든지 알아볼 수 있도록 해야 한다. 그래서 그 표시는 아주 잘 보이는 곳에 크게 해야

할 것이다.

(3) 촬영의 수준

CCTV로 촬영을 하는 경우 촬영의 수준에 대해서도 법적 규율이 있어야 한다. 그래서 당사자의 기대와 어긋나는 촬영이 이루어지지 않도록 해야 한다. 그래서 줌기능이나 야간촬영기능, 투시촬영기능은 도입하지 않는 것이 좋다. 촬영방법은 가장 침해가 적은 방법으로 촬영이 이루어져야 하고, 음성녹음을 허용해서는 안 될 것이다.

(4) 활용

촬영된 화면은 7일이나 15일 정도의 기간동안만 보존을 하도록 하고, 촬영된 화면에 대한 접근을 엄격하게 제한하고, 함부로 공개하거나 유출하지 못하도록 해야 한다. 또한 특정한 범죄수사를 위해서 기록에 접근할 경우에는 영장주의에 준하는 소정의 절차에 의하여 접근하도록 하여 남용되는 것을 막아야 한다.

(5) 정보의 공개와 당사자의 항변권

CCTV 촬영을 하는 경우에는 CCTV에 대한 모든 정보를 공개하고(웹사이트나 경찰서 민원실 등에 설치장소, 성능, 녹화된 자료의 취급 절차, 자료취급자...등을 공개), 촬영된 당사자의 항변권을 보장해 주어야 한다.

(6) 도입시의 의견수렴과 영향평가

CCTV의 도입시에는 다양한 요소를 고려하여 CCTV 도입시의 효과를 사전에 평가해야 한다. 대체로 경찰이나 수사기관 또는 지방자치단체나 학교 등 CCTV를 설치하려는 측은 CCTV 도입에 따른 다양한 효과를 종합적으로 평가하기 보다는 무성의한 여론조사만으로 도입여부를 결정하려고 하는데, 도입시에는 반드시 사전에 영향평가를 하도록 하는 것이 좋을 것이다. 이 영향평가에서는 (i) 해

당 장소에 CCTV 설치가 필요한 이유 - 최근의 범죄발생을, 범죄발생지, 범죄유형별 분석 등. (ii) 해당 장소의 평가, (iii) 설치 및 운용방법의 평가, (iv) 예상비용과 다른 대체수단과의 비교, (v) 적법절차의 준수를 위한 대책과 준수가능성 등을 평가하도록 하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 영향평가는 형식적으로 되지 않도록 해야 하는데, 그러기 위해서는 반드시 여러 대안을 검토, 평가하도록 하는 것이 좋을 것이다.

(7) 운용에 대한 공동참여

CCTV의 설치 및 운용에 대하여 해당 지역의 사람들이나 시민의 참여를 보장하고, 결정에 참여할 수 있도록 하고, 운영을 감사할 수 있도록 해야 한다.

CCTV를 범죄의 예방이나 수사에 도입하여 활용하는 것이 얼마나 효과가 있는지 검증되었다고 보기는 어렵다. 그리고 그로 인한 부작용이 무엇이 있고, 얼마나 큰지에 대하여도 충분한 검토가 있지 못한 상태이다. 게다가 기술은 날로 발전해 가고 있다. 따라서 CCTV를 범죄 예방과 수사를 위해 도입하고 활용하는 문제에 대해서는 앞으로도 지속적인 연구가 필요하며, 수사기관에 광범한 재량을 주는 것보다는 사회적 합의를 통해 법령의 정비를 통해 세밀한 운용지침을 만들어 나가야 하고, 시민의 참여를 보장해야 할 것이다.

- 1) 유럽연합의 연구보고 : Article 29 Data Protection Working Party, Working document on the processing of personal data by means of video surveillance (pdf) (WP 67). Nov. 25, 2002.

- 2) 캐나다 British Columbia : Privacy Guidelines for Use of Video Surveillance Technology by Public Bodies. Office of the Information & Privacy Commissioner for British Columbia (Canada), "Public Surveillance System Privacy Guidelines." Jan. 26, 2001.
- 3) 캐나다 온타리오: Information and Privacy Commissioner/Ontario (Canada) Guidelines for Using Video Surveillance Cameras in Public Places. Oct. 2001.
- 4) 영국 : United Kingdom CCTV Guidelines. July 2000. United Kingdom Data Protection Authority.
- 5) 미국의 the Metropolitan Police Department Video Surveillance Regulations Emergency Act of 2002. 에 따른 콜롬비아특별구의 규정(안) METROPOLITAN POLICE DEPARTMENT USE OF CLOSED CIRCUIT TELEVISION (<http://www.epic.org/privacy/surveillance/revise.html>)

토론 4

CCTV

신 동 화

(강남 녹색어머니회 회장)

CCTV

신 동 화

(강남 녹색어머니회 회장)

- 강남구청과 강남경찰에서는 범죄예방을 위해 CCTV 설치를 추진하고 있으며, 작년 하반기에 논현1동 관내 5대의 CCTV를 설치 현재까지 운영중이며 역삼1동 17대, 논현1동 1대를 설치 완료하였으며, 초등학교 주변 및 주택가 등 범죄 취약장소 230여곳을 선정 2004년 상반기 까지 추가 설치 계획에 있다.
- 논현1동에 5대의 CCTV를 설치 시범운영한 결과 작년1~5월 대비 42.5%의 범죄감소 효과가 있었으며 지역 주민들의 반응도 아주 좋으며 전폭적인 지지를 보내고 있는 것으로 여론조사 결과가 나온 바 있으며
- CCTV를 설치함으로써 범죄자들에게는 범죄심리 억제를, 주민들에게는 범죄에 대한 심리적 불안감해소 라는 큰 성과를 올린 것으로 분석된다

- 사행활 침해 논란
 - 사행활 즉 “프라이버시권”이란 자기만이 간직한 비밀을 공개 당하거나 사생활의 간섭을 받아 정신적 타격을 받지 아니할 권리를 의미하는 것으로

(서울지법1997.2.26 선고 96가합31227 판결)

- 프라이버시권과 관련하여 1977년 미국법조협회의 ‘불법행위법 재술 제2판’에 채택된 4분류법에
즉 ①사적인 공간과 생활에의 침범, ②사적사실의 무단 공표, ③공중에게 잘못된 인식을 갖게하는 공표, ④성명이나 초상등 사람의 동일성에 관한 것을 영리목적으로 이용하는 것이 그 권리침해 여부에 대한 판단의 준거가 될 것임.

위와 같은 내용에 비추어 볼 때 ①사적인 공간과 생활에의 침범과 ②초상권과 관련된 내용에 관한 검토가 필요할 것인데,

- 사적인 공간과 생활에의 침범이란 타인으로부터 격리된 공간 또는 사적인 사항에 대하여 침범하는 행위를 말하는 것으로서
- 골목길은 비록 제한된 몇 사람만 자주 이용하는 곳이라 하더라도 사적공간 또는 사적생활에 제공되는 장소로 보기는 어려울 것이며 CCTV는 주택·건물의 내부를 볼 수 있도록 설치하지 아니하는 이상 개인의 사적공간을 침범하였다거나 사적생활을 침범하였다고 보기 어렵다.

○ 초상권 문제

- 서울고등법원(96나282, 따름 판례 서울지법 97가합 8022)은 초상권에 의하여 보호되는 법익을 ①얼굴 기타 사회통념상 특정인임을 알 수 있는 신체적 특징이 함부로 촬영 또는 작성되지 아니할 권리(촬영·작성 거절권) ②촬영된 사진 또는 작성된 초안이 함부로 공표·복제되지 아니할 권리(공표거절권) ③초상이 함부로 영리목적에 이용되지 아니할 권리(초상영리권)로 보고 있는데,
- 이가운데 CCTV 설치와 관련있는 촬영·작성거절권에 대해서는 수치스러운 상황 하에서 촬영당하는 경우에 촬영·작성거절권을 인정할 수 있다는 것이 국내의 통설적 견해임에 비추어보면 골목길에 설치된 CCTV를 이용하여 사람을 촬영하는 것이 초상권을 침해하였다고 단정적으로 판단하기

에는 다소무리가 있고, 골목길은 백화점·지하철 등과 같은 공공장소와는 달리 사적인 생활이 전혀 없는 장소로 볼수도 없는 지역적 특성이 있음.

- 위와 같은 행위가 초상권 침해에 해당하는 경우에도 일반적으로 ①초상본인의 승낙, ②초상본인이 유명인인 경우, ③범죄수사를 위한 경우, ④언론보도를 위한 경우, ⑤집회·시위의 경우, ⑥기타 사회상규에 위배되지 않은 행위가 초상권 침해의 위법성 조각사유로 논의되고 있으며,
- 누구든지 자기의 얼굴 기타 모습을 함부로 촬영당하지 않을 자유를 가지지만 이러한 자유도 무제한으로 보호되는 것이 아니고 국가의 안전보장·질서유지·공공복리를 위해 필요한 경우에는 상당한 제한이 따르는 것이고(대법원 19993.9.3 선고 99도 2317 판결)

⇒ 그것이 오로지 공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것일 때에는 진실이라는 사실의 증명이 있으며 그 행위에 위법성이 없다는 것이 판례의 입장임.

- 佛 대선에서 치안이 최대 쟁점으로 부상
 - 프랑스는 지난 '99년 중반에 이미 10만명당 발생 범죄건수가 이미 미국을 넘어섰으며 지난해에는 범죄 증가율이 유례가 드문 7.9%에 이르는 것으로 나타남에 따라
 - 이번 프랑스 대선에서의 쟁점은 좌우 이념 공방이나 경제 정책, 외교 문제가 아니라 매우 평범하고 일상적인 문제라고 할수 있는 치안이 최대 요소로 부각되고 있으며
 - 각종 여론조사 결과 유권자의 약3분의2가 지지후보를 결정하지 못한 가운데 4명중 3명이 치안문제를 가장 우려하는 것으로 나타남
- 미국의 경우 워싱턴 D.C 전역의 공공건물 주변 외에도 지하철역 주변에 200여개소, 학교·시내거리·쇼핑몰·아파트 입구 등 수백개소에 설치 운영중

이며,

- CCTV의 천국이라는 영국의 경우 1999년부터 2003년까지 잉글랜드와 웨일즈 전역에 CCTV 설치를 위해 1억7천만 파운드(약 2,050억)의 예산을 배정하는 등 국민들의 안전을 위해 법이 허용하는 한도 내에서 모든 수단을 동원하고 있으며 경찰력의 일부를 기계 경비 시스템이 담당하는 추세이다.

- 골목길에 설치한 방범용 CCTV가 위험 소지가 있다는 논리에 의하면 버스 전용차선 위반 단속을 위한 CCTV설치, 방송화면에서 자료화면으로 나가는 거리를 걷는 시민들의 모습이나 경기장에서 애인과 다정하게 관람하는 모습, 백화점·아파트 지하주차장 등 공공의 장소에 설치된 CCTV 등도 초상권 침해나 사생활 침해의 소지가 있다고 볼 수 있다.

⇒ 그러나 교통현장에서의 CCTV는 과속이나 법규위반에 대한 예방과 단속을 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 효과가 크기 때문에 공공의 안녕과 이익을 위해 운영되고 있으며, 방송자료화면에 대해서도 위험논란은 거의 없는 것으로 알고 있다.

▶ 이상과 같은 내용을 종합적으로 검토하면

강남구청과 강남경찰서에서 추진하는 범죄예방용 골목길 CCTV 설치를 일률적으로 적법 또는 위법여부를 판단하는 것은 적절하지 않은 것으로, 해당지역의 범죄발생빈도 또는 범죄발생우려의 정도, CCTV를 설치함으로써 얻을 수 있는 방법효과의 정도, CCTV 설치로 인한 프라이버시권 침해의 개연성·정도, 지역주민들의 동의 여부·안전에 대한 욕구, 세계적 추세 등을 종합적으로 고려할 때 범죄취약지에 CCTV를 설치하는 것은 바람직하며 확대 설치해야 한다고 판단됨.

토론 5

CCTV

하 승 창
(함께하는시민행동 사무처장)

CCTV *

하 승 창
(함께하는시민행동 사무처장)

. CCTV

CCTV가 이곳 저곳에 설치되기 시작한 것은 오래 전 일이지만, 우리 사회에서 문제가 된 것은 올해 초 강남구청에서 골목마다 방범용 CCTV를 설치하겠다는 계획을 발표하면서이다. 하필 그곳이 말도 많고 탈도 많은 강남이어서 문제이었을 수도 있지만, 그보다는 개인의 프라이버시에 대한 사회적 인식이 최근 들어 급속히 커져가고 있기 때문이라고 볼 수 있을 것이다. 강남 CCTV 논란은 시민들이 범죄로부터 자유로울 수 있는 권리와 개인의 프라이버시 권리라는 두 가치의 충돌이라고 할 수 있다. 그러나 어느 쪽도 상대방의 논리를 부정할 수 있는 구체적인 근거를 제시하지는 못했다. 원칙적인 수준에서는 두 주장 모두 충분히 납득할 만한 근거가 있고, 어떤 것이 우선이라고 할 수 없기 때문에 여전히 우리는 이 문제에 대해 명쾌한 답을 내고있지 못하다.

. CCTV

시민행동은 올해 공공기관의 감시카메라 실태를 조사하였는 데 이는 우선

* 이 글은 시민행동의 '공공기관의 감시카메라 실태보고서'에서 추린 것이다.

CCTV 설치 현황 및 운영 실태에 대해 최소한의 객관적 데이터를 얻기 위한 것이었다. 현장 조사는 사실상 불가능하여 CCTV 설치 및 운용 현황과 관련 규정(내규포함)에 대한 정보공개청구를 통해 조사가 이루어졌다.

조사 대상은 서울특별시와 인천, 대전, 광주, 부산, 울산, 대구광역시 지방경찰청 7곳, CCTV를 설치, 운용하고 있는 것으로 알려진 서울특별시 구청 3곳 - 종로구청, 관악구청, 강남구청 -으로 총 10곳을 대상으로 하였다.

정보공개청구 내용은 각 지방경찰청 및 구청에서 설치·운용하는 CCTV 및 무인단속카메라의 ▲설치 대수, ▲목적, ▲촬영범위, ▲얼굴인식여부, ▲녹화여부, ▲녹화보존기간, ▲음성녹취여부, ▲이동가능여부, ▲대당 설치비용 등이었다.

이 조사결과 7대 도시 경찰청이 운영하는 감시카메라는 총 1178대, 3개 구청이 운영하는 감시카메라는 총 107대인 것으로 나타났다. 물론 몇 대를 제외하고 대부분의 카메라는 교통관련 카메라로 비교적 프라이버시 침해 소지가 적은 것들이라고 할 수 있을 것이다. 그러나, 문제는 그 카메라들에 대해 규제할 수 있는 법적 장치가 없음으로 인해 항상 오·남용의 가능성이 있다는 점이다. 동일한 목적으로 각 지방 경찰청이 설치한 카메라임에도 불구하고 녹화 보존 기간이나 촬영범위 등이 제 각각으로 드러났는데 이는 프라이버시보호에 대한 일정한 기준이 없음을 의미하는 것이기도 하다.

. CCTV

사람들은 CCTV가 설치되면 보다 안전할 것이라고 믿고 있다. 강남구청에 따르면, 실제로 강남에서 시범 운용을 한 결과 강력범죄가 40%이상 감소했다고 한다. 강남 경찰서장은 CCTV에 대한 논란이 일자, 기자간담회에서 “24시간 작동하는 CCTV 1대가 경찰관 10명보다 범죄예방에 효율적”이라고 주장했을 정도다. 이렇게 CCTV가 범죄예방에 탁월한 효과가 있다고 생각하기 때문에 강남구청에서 주민들을 대상으로 이메일 여론 조사를 한 결과 88.7%가 설치에 찬성하였다

고 한다. 연합뉴스가 홈페이지에서 네티즌들을 대상으로 한 여론조사에서도 68%가 CCTV 설치에 찬성했다고 한다.

그런데, 1998년 국제형사경찰기구(인터폴) 사무총국은 세계 주요국의 주요 범죄율에 대한 조사결과를 발표했었다¹⁾. 인구 10만명당 살인 범죄 발생률이 한국은 2.0건, 미국이 7.4건, 독일 3.53건, 프랑스3.68건, 영국 2.75건, 일본 1.1건 등이었다. 살인범 검거율은 한국이 98.2%로 1위, 미국이 66.9%, 독일이 95.2%, 프랑스 82.7%, 영국이 92%, 일본이 97.7%였다. 강도, 강간, 절도 등의 검거율도 한국이 다른 나라들에 비해 월등히 높았고 총범죄 검거율도 한국이 95.2%로 가장 높았다.

인터폴의 통계는 한국이 CCTV의 천국인 영국이나, 일본보다도 훨씬 안전하고, 또한 범죄 검거율도 높다는 것을 보여준다. 즉 언론에 보도되는 사건들, 특히 CCTV가 범인 검거에 결정적 단서가 되었다는 보도는 전체범죄에서 보면 일부에 지나지 않는다는 것이다.

우리나라에서 CCTV 설치 확대 방침의 근거가 된 것은 논현동에서 시범 설치 운용되었던 CCTV가 주요 범죄를 40건에서 23건으로 17건 줄이는 효과가 있었다는 것이었다. 그러나 이 단적인 사례만으로는 CCTV가 효과가 있다는 것을 단정하기는 힘들다.

외국의 사례를 보면, 어떤 보고서에서는 CCTV가 범죄예방에 탁월한 효과가 있다고 하지만, 다른 한편에서는 CCTV의 효과에 대해 의문을 제기하는 많은 보고서들도 있다. 여러 프라이버시 운동 단체 및 대학에서 발표한 보고서들은 CCTV 범죄예방에 효과가 있음을 주장하는 통계가 신뢰할 만한 것이 못된다고 비판한다. 예를 들면, 통계 수치상 CCTV가 설치된 지역의 범죄율은 감소한 것

1) <http://myhome.naver.com/chokilh/police/koreausacompare.htm>

으로 나타날지라도 범죄가 다른 지역으로 전이되어 사회 전체로 봤을 때는 범죄율에 변화가 없을 수도 있다.

또, 통계 수치상 CCTV 설치지역에 범죄율이 떨어진 것으로 나타났지만, 같은 기간에 다른 지역에서도 마찬가지로 범죄율이 하락하고 있어 특별히 CCTV의 효과라고 할 수 없는 경우도 있다. 스코트랜드의 예²⁾를 보면, 에어드리(Airdrie)의 경우 CCTV를 설치한 후 2년 동안 21%의 범죄가 감소하였고, 검거율도 8% 증가하였다. 반면 글래스고우(Glasgow)의 경우는 CCTV를 설치한 후 범죄율이 떨어지긴 했지만, 같은 기간의 다른 지역의 범죄 감소율과 비교했을 때는 오히려 9%가 증가하였고, 검거율도 4% 떨어졌다.

영국의 Home office가 발행한 2002년도 보고서에 따르면 CCTV의 효과가 가로등 하나를 추가 설치하는 것에도 미치지 못한다고 한다. CCTV의 효과에 대해서 의문을 제기 하는 많은 연구들은 일반적으로 사람들이 믿고 있는 CCTV의 범죄 예방 효과에 대한 기대는 과장되었다고 말한다.

. CCTV

CCTV가 범죄 예방에 얼마나 효과적인가라는 의문을 제기한다고 하더라도, 쓰레기무단 투기나, 주차된 자동차의 파손 등을 예방할 수 있는 어느 정도의 효과가 있다고 인정할 수는 있다. 그러나 CCTV 문제는 단지 이것이 효과적인가, 투입한 예산만큼 효율성을 가지는가 하는 문제를 넘어서 개인의 프라이버시 권리와 충돌하고 있다는 점이 논쟁이 되는 지점이다.

대한 변협은 국가인권위원회에 제출한 의견에서 “24시간 CCTV로 거리를 촬

2) <http://www.scotcrim.u-net.com/news1.htm>

영할 경우 개인들에 대한 무차별한 정보가 수집된다”며 “개인 정보를 해당 개인의 승낙이나 동의 없이 수집·저장하는 것은 명백한 사생활 침해에 해당한다³⁾”고 지적했다.

전통적인 프라이버시권에 대한 해석은 1890년 미국의 대법관이었던 루이드 C 브랜다이즈에 의해 정립된 “혼자 남을 수 있는 권리”라는 것이었다. 그러나 최근에 프라이버시 개념은 보다 적극적인 것으로 “사람들이 자신의 생활 속에서 겪게 되는 미묘한 일들을 드러내 놓을 것인지 아니면 그대로 둘 것인지를 통제할 수 있는 권리⁴⁾”를 말한다. 예컨대 내가 집 앞 골목길을 걸을 때 CCTV에 내 모습을 드러낼 것인지 말 것인지 자신이 결정할 수 있는 권리라는 것이다.

보통의 경우 CCTV라고 하면 사람들은 은행의 폐쇄회로 화면을 떠올릴 것이다. 그러나 최근 강남일대에 설치된 CCTV는 180도 회전에 500미터 거리의 사람 얼굴을 식별할 수 있는 줌 기능을 가지고 있다. 골목골목 설치될 CCTV는 단정한 장소만을 일상적으로 비추고 있는 것이 아니라, 특정한 행동을 하는 사람들, 어떤 특징을 가진 사람들을 추적하면서 감시할 수 있다.

외국의 사례를 볼 때 CCTV가 우리가 생각하는 것처럼 순수한? 범죄 예방이라는 한정된 의도로만 사용되고 있는 것은 아니다. 인종에 따라 특정인에 초점을 맞춰 감시하고, 때로는 젊은 여성들의 얼굴과 몸에 초점이 맞춰지기도 한다. 언젠가 CCTV가 우리가 생각하지 못했던 상황에서 내 모습은 CCTV에 찍힐 수 있으며, 예상치 못한 용도로 사용될 수 있다.

그러나 7대 도시에서 운용되는 466대나 되는 CCTV를 운용하는데 있어 이를 규제할 수 있는 법적 근거는 전혀 없다. 그나마 교통법규위반 단속을 위한 무인 카메라의 경우 경찰청의 내규인 『교통단속처리지침』에서 규정하고 있지만, 교통흐름조사용 CCTV는 내규조차 없는 실정이다. 『교통단속처리지침』에서 규정하

3) 경향신문, 2003년 06월 30일

4) 심슨 가판켈, 『데이터베이스제국』, 한빛미디어, p. 24.

고 있는 내용도 프라이버시 보호를 위한 내용은 전무하다⁵⁾. 각 구청도 사정은 마찬가지이다. 『공공기관의 개인정보이용및보호에관한법률』이 포괄적으로 적용될 수 있기는 하겠지만, 그것만으로 규제하기에는 CCTV와 개인정보의 성격이 너무 다르다.

현재 우리나라에서 CCTV를 운용하고 있는 경찰청, 구청에는 CCTV가 목적외 용도로 사용되어 개인의 프라이버시를 침해하는 것을 막을 수 있는 규제장치가 전혀 없다. 정보공개청구를 위해 경찰청 담당자들과 통화하는 가운데 “단지 차량을 찍는 것일 뿐 프라이버시와는 전혀 상관이 없는 것이다” 라는 답변을 듣는 경우가 많았다. 현재 운용되고 있는 상황은 프라이버시와 상관없다는 것은 충분히 납득이 가는 이야기다. 하지만, 언젠가 CCTV가 목적외 용도로 사용될 수 있는 가능성이 있다면, 그를 규제할 수 있는 법적 장치가 마련되어야 한다.

CCTV가 이미 수없이 많이 설치되어있고, 또한 불가피한 경우 앞으로도 계속 설치되어야 한다면, 지금처럼 원칙 없이 무분별하게 설치, 관리되어서는 안 된다. CCTV가 설치 목적으로만 제한적으로 사용되고, 개인의 프라이버시를 최대한 보장할 수 있도록 법적 장치를 마련하는 것이 시급한 과제이다. CCTV를 규제하기 위해 제정되는 법이 포함해야 할 내용을 OECD가이드라인을 기초로 제시하였다. 또한, 외국의 사례로 CCTV와 관련한 영국의 데이터 보호법 시행령⁶⁾과 미국 콜롬비아 주법에 포함되어 있는 MPD(Metropolitan Police Department)의 CCTV 운용에 관한 법⁷⁾을 참고로 제시하였다.

5) 『교통단속처리지침』제4편 “무인교통단속”에는 카메라 설치 장소 및 절차, 책임자 지정, 장비의 관리 등 프라이버시 원칙과 관련된다고 볼 수 있는 몇몇 내용들이 포함되어 있으나, 프라이버시 차원에서의 접근이라기 보다는 교통단속 및 행정적 효율성의 측면에서 기술되어있다.

6) The code of practice issued by the Data Protection Commissioner in accordance with her powers under Section 51 (3) (b) of the Data Protection Act 1998.

7) Chapter 25 of Title 24 of the District of Columbia Municipal Regulations (Public Space and Safty) <http://www.mpdcc.gov>

1. 수집제한의 원칙

모든 개인정보는 적법하고, 공정한 수단에 의해 수집되어야 하며, 정보주체에게 알리거나 동의를 얻은 후 수집되어야 한다.

- CCTV 설치에 대한 기준을 마련해야 한다.
- CCTV 설치에 대한 사전, 사후 고지 의무 및 동의절차에 대한 규정이 포함되어야 한다.

2. 정보내용정확성의 원칙

개인정보는 그 이용목적에 부합하는 것이어야 하고, 이용목적에 필요한 범위 내에서 정확하고 완전하며 최신의 상태로 유지하여야 한다.

- CCTV를 관리하는데 있어 녹화·보존된 내용의 정확성을 확보하도록 규정하여야 한다.

3. 목적 명확화의 원칙

개인정보를 수집할 때는 목적이 명확해야 하고, 이를 이용할 경우에도 애초의 목적과 모순되지 않아야 한다.

- CCTV 설치 시 목적을 명확히 하고, 최초 설치 시 목적외 용도로 사용할 수 없도록 규정해야 한다.
- 촬영할 수 있는 범위를 제한하여야 한다.

4. 이용제한의 원칙

개인정보는 정보주체의 동의가 있는 경우나 법률의 규정에 의한 경우를 제외하고는 명확화된 목적 이외의 용도로 공개되거나 이용되어서는 안된다.

- CCTV로 촬영된 영상물에 대한 제3자 제공에 대하여 엄격히 규제하여야 하며, 자료의 보유기간을 명시하여야 한다.

5. 안정성 확보의 원칙

개인정보의 분실, 불법적인 접근, 파괴, 사용, 수정, 공개위험에 대비하여 합리적인 안전보호장치를 마련해야 한다.

- 기술적 대책은 물론, 운용 권한, 촬영된 자료에 대해서 접근할 수 있는 권한을 제한하는 등 인적 보안을 위한 규정이 마련되어야 한다.

6. 공개의 원칙

개인정보에 관한 개발, 운영 및 정책에 관해서는 일반적인 공개정책을 취하여야 한다. 개인정보의 존재, 성질 및 주요이용목적과 함께 정보관리자의 신원, 주소를 쉽게 알 수 있는 방법이 마련되어야 한다.

- CCTV 시스템의 기본적인 운영에 대해 모든 사람이 알 수 있도록 공지하도록 하는 규정을 포함해야 한다.

7. 개인참가의 원칙

정보주체인 개인은 자신과 관련된 정보의 존재 확인, 열람요구, 이의제기 및 정정·삭제·보완 청구권을 가진다.

- CCTV 운용에 대한 역감시권이 보장되어야 한다.

8. 책임의 원칙

개인정보 관리자는 위에서 제시한 원칙들이 지켜지도록 필요한 제반조치를 취해야 한다.

- 설치, 관리, 유지와 관련하여 그 주체를 분명히 밝혀야 한다.
- 권한을 넘어선 불법적 행위에 대한 벌칙규정을 두어야 하며, 정기적·비정기적인 감사를 실시하여야 한다.