

**범죄예방을 위한 경찰의 CCTV 활용과  
기본권 보호에 관한 연구**

**범죄예방을 위한 경찰의 CCTV 활용과  
기본권 보호에 관한 연구**

**치안정책연구소 생활안전대책연구실**

**연구관 김 학 신**

## <목 차>

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위와 방법 .....	3
제2장 CCTV에 관한 일반적 고찰 .....	5
제1절 CCTV의 개념 .....	5
1. CCTV(Closed Circuit Television)의 정의 .....	5
2. CCTV의 기원 및 설치유형 .....	7
가. CCTV의 기원 .....	7
나. CCTV의 설치유형의 분류 .....	7
1) 공공기관이 설치·운영하는 CCTV .....	7
2) 사인에 의한 감시 .....	9
제2절 CCTV의 활용 효과와 이론적 근거 .....	10
1. 범죄예방을 위한 CCTV의 활용 효과 .....	10
가. 범죄의 억제와 예방 .....	10
나. 범죄에 대한 두려움의 감소 .....	12
다. 범죄 용의자의 파악 .....	13
라. 범죄 증거의 획득 용이 .....	14
2. CCTV의 이론적 근거 .....	15
가. 환경설계를 통한 범죄예방 이론 .....	15

나. 상황적 범죄예방 이론 .....	16
다. 합리적 선택이론 .....	17
라. 일상활동 이론 .....	18
마. 공동생산(Co-Production) 이론 .....	19
<b>제3절 외국의 CCTV 현황과 법적 근거 .....</b>	<b>19</b>
1. 영국 .....	20
2. 미국 .....	21
3. 캐나다 .....	22
4. 일본 .....	23
<b>제3장 CCTV 활용과 기본권 검토 .....</b>	<b>24</b>
<b>제1절 CCTV와 기본권 .....</b>	<b>24</b>
1. 문제제기 .....	24
2. CCTV 설치시 기본권 보호를 위한 전제조건 .....	27
<b>제2절 사생활의 자유와 비밀 .....</b>	<b>30</b>
1. 사생활의 자유와 비밀의 의의 .....	30
2. 사생활의 자유와 비밀의 내용 .....	31
3. 사생활의 자유와 비밀의 제한과 한계 .....	32
가. 사생활의 자유와 표현의 자유 .....	32
나. 사생활의 자유와 범죄수사 .....	33
다. CCTV와 사생활 침해 .....	33

제3절 초상권 .....	35
1. 초상의 정의 .....	35
2. 초상권에 관한 판례의 입장 .....	36
3. CCTV와 초상권 침해 관계 .....	37
제4절 개인정보자기결정권 .....	38
1. 개인정보자기결정권의 의의 .....	38
2. 개인정보자기결정권의 법적근거 .....	39
3. 개인정보자기결정권의 내용 .....	40
가. 자기정보열람청구권 .....	40
나. 자기정보정정보완청구권 .....	41
다. 자기정보사용중지(폐쇄)·삭제청구권 .....	41
4. 개인정보자기결정권의 한계와 제한 .....	42
5. CCTV와 개인정보자기결정권 .....	43
제5절 기타 기본권과의 관계 .....	43
1. 헌법상 무죄추정의 원칙 .....	43
2. 재산권 침해와의 관련성 .....	44
제4장 CCTV활용에 따른 기본권 보호 방안 .....	45
제1절 기본권 보호에 따른 쟁점 .....	45
1. 기본권 충돌 .....	45
2. 기본권 침해 .....	48

제2절 CCTV 운용상의 개선방안 .....	52
1. 운용상의 개선 .....	52
2. 설치 및 운영에 관한 사항 개선 방안 .....	55
3. 경찰의 CCTV 활용 개선방안 .....	60
제3절 CCTV 관련 법·제도적 정비 .....	63
1. 기본권 보호를 위한 원칙 .....	63
가. 수집제한의 원칙 .....	64
나. 정보내용의 정확성 원칙 .....	66
다. 목적의 명확화 원칙 .....	66
라. 이용제한의 원칙 .....	68
마. 안전성 확보의 원칙 .....	69
2. CCTV 운영을 위한 전담 독립기구 설치 방안 .....	70
제5장 결 론 .....	74
<b>【참 고 문 헌】</b> .....	77

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

2008년 10월 충북 청주에서는 음주운전으로 행인을 치어 숨지게 하고 도주한 범인을 사고 지점 부근에 설치되어 있던 방법용 CCTV를 정밀 분석하여 범인을 검거<sup>1)</sup>하였는데, 이는 CCTV가 범인 검거에 탁월한 효용을 보여준 하나의 예이다. 또한 2004년부터 영등포·관악·동작·구로구 일대에서 강도·살인 등 13건의 범행을 저지른 서울 서남부 연쇄살인범 용의자는 폐쇄회로 텔레비전<sup>2)</sup>인 CCTV를 두려워하여 CCTV가 많은 강남지역에서는 범죄가 쉽지 않을 것 같기에 다른 지역에서 범죄를 저질렀다고 진술하였는데, 이는 결국 CCTV가 범죄 예방에 효과가 있다는 것을 입증하는 예이다. 특히 최근 사례로 2008년 4월 일산 초등학교 납치미수범 검거에 사용된 CCTV 영상, 2008년 3월 서울 창전동 일가족 실종 사건에서 용의자가 커다란 여행용 가방을 여러 차례 나르는 화면이 담긴 CCTV는 범인을 특정하고 범죄 증거를 확보하는 결정적인 증거로 작용되었다.

이처럼 최근의 여성 및 아동의 납치와 강도, 방화, 강간 및 성추행 등의 성폭행 등 강력범죄에서부터 신종사기 수법에 이르기 까지 매우 지능적이며, 과학적인 방법을 동원한 범죄가 매일 발생하고 있다. 이와 같은 다양한 범죄를 줄이기 위한 현실적인 대응책의 하나로서 범죄 발생이 예상되는 장소에 방법용 CCTV를 설치하는 풍조가 세계적으로 확산되는 것

---

1) 김대준, 뺑소니는 잡힌다, 법률신문, 2008. 10. 13일자.

2) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(2008. 2. 29 일부개정) 제2조 5의2에 의하면 폐쇄회로 텔레비전이라 함은 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상 및 이에 따르는 음성·음향 등을 특정인이 수신할 수 있는 장치를 말한다.

이 현재의 추세이다.

경찰청이 추산하는 전국의 CCTV 대수는 2008년 3월 기준 대략 200만 대 이상이며, 서울 시내 공공기관이 운영하고 있는 CCTV 수만 현재 1만 5694대로 2007년보다 3961대(33.8%)나 증가했다. CCTV 보유대수가 가장 많은 자치구는 강남구로 580대가 설치돼 있으며 역삼동의 경우 반경 100m안에 300여대가 설치된 곳도 있다. 더불어 기업과 가게, 개인이 설치하는 CCTV까지 급증하고 있다.<sup>3)</sup> 위의 일산초등학교 납치 미수사건을 계기로 전국 일선 자치단체마다 CCTV를 늘려달라는 민원이 폭주하고 있다. 현재 서울시의 경우 초등학교 주변 572곳에 700여대의 CCTV가 설치되어 있으며 2010년까지 학교내 취약지역에 CCTV를 2140대로 늘릴 계획이다. 경기도 고양시의 경우 CCTV 확대 민원이 쏟아지자 2008년 75억원을 들여 80-100대를 설치하기로 했다. 이처럼 CCTV가 급격히 늘어나는 이유는 범죄예방에 긍정적인 효과를 발휘한다는 평가 때문이다.

그러나 CCTV의 설치로 인하여 헌법상 보장된 ‘사생활의 비밀과 자유’, ‘초상권’ 등 기본권 침해에 관한 논란이 꾸준히 제기되고 있다. 직장인이 출근을 위해 집에서 나선 뒤 퇴근할 때까지 하루에 39번 정도가 CCTV에 노출된다는 분석이 나올 정도로 누구나 자신의 의사와 상관없이 CCTV에 사생활이 노출되고 있다.

이를 예방하기 위해 1980년 경제협력개발기구(OECD)가 마련한 프라이버시 보호 가이드라인은 CCTV를 통한 정보수집시 가능하다면 동의를 얻은 후 수집하도록 하고 있다. 미국의 경우는 CCTV를 통해 얻은 정보를 타 기관과 공유할 수는 있지만, 반드시 법률에 따라 활용하도록 하고 있으며 더불어 보존기한도 10일 이내로 제한하고 있다.

우리나라의 경우 2004년 5월 10일 국가인권위원회에서 국민의 기본권 침해 등이 우려되는 공공기관에 의한 CCTV 설치의 법적 기준이 마련된

3) 김영숙, 피해갈수 없는 CCTV, 스포츠 서울, 2008. 3. 12일자.

후 시행되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있다. 그리하여 2007년 5월 17일 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」을 개정하여 동법 제4조의 2에 CCTV 설치 등의 근거조항<sup>4)</sup>을 신설하였다.

그러나 아직도 기본권 침해에 관한 문제는 이 조항으로 모두 해결되었다고 보여지지는 않는다.

이러한 기본권 침해의 문제와 공공의 이익을 위해 CCTV의 설치가 불가피하다는 논쟁이 계속되는 가운데 범죄예방을 위한 CCTV의 활용과 더불어 이를 통한 헌법상 보장된 기본권의 보호를 조화롭게 하고자 하는 것이 본 논문을 쓰하고자 하는 목적이다.

## 제2절 연구범위와 방법

본 연구는 범죄예방이라는 목적을 달성하기 위한 경찰의 CCTV 활용과 더불어 헌법상 보장된 국민의 기본권의 보호를 조화롭고, 합리적으로 해결방안을 찾는 것이 궁극적인 목표이다. 따라서 CCTV에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 CCTV의 효용성에 대한 일반적인 고찰을 전개함과 동시에 기본권과 관련된 부분들을 분석하고자 한다. 더불어 외국의 CCTV 현황과 실태, 설치에 관한 법적근거를 바탕으로 우리의 사안과 비교하고자 한다. 이러한 연구를 수행하기 위하여 구체적인 범위는 다음과 같다.

4) 제4조의2 (폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ①공공기관의 장은 범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요한 경우에 「행정절차법」 제2조제6호에 따른 공청회(이하 "공청회"라 한다) 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관련 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴한 후 폐쇄회로 텔레비전을 설치할 수 있다. ②설치된 폐쇄회로 텔레비전은 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. ③공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우 정보주체가 이를 쉽게 인식할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 기재한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다. 1. 설치목적 및 장소 2. 촬영범위 및 시간 3. 관리책임자 및 연락처 ④국가안전보장과 관련된 국가중요시설 중 원자력발전소 등 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 제3항을 적용하지 아니할 수 있다. ⑤ 폐쇄회로 텔레비전의 설치, 안내판 설치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2007.5.17]

제2장에서는 CCTV에 대한 일반적인 고찰로 CCTV의 정의, 기원, 설치 유형, 활용 효과, 이론적 근거, 외국의 CCTV 현황과 법적 근거 등에 대하여 살펴보고자 한다.

제3장에서는 범죄예방을 위한 경찰의 CCTV 활용에 있어 기본권과의 관계를 검토하고자, 우선 CCTV 설치시 기본권 보호를 위한 전제조건에 대하여 살펴보고자 한다. 그리고 사생활의 자유와 비밀에 관하여 고찰하고 이와 함께 CCTV와의 관계도 검토하고자 한다. 다음으로 초상권과 더불어 CCTV와의 관계, 개인정보자기결정권 등도 함께 고찰하고자 한다.

제4장에서는 CCTV 활용에 따른 기본권 보호 방안으로 CCTV 운용상의 개선방안, 경찰의 CCTV 활용 개선방안, CCTV 관련 법, 제도적인 측면에서의 정비와 함께 CCTV 운영을 위한 전담 독립기구 설립 방안에 대하여도 구체적으로 검토하고자 한다.

본 연구의 방법으로는 이 연구목적을 달성하기 위하여 문헌연구를 중심으로 하고자 한다. 따라서 이 연구에서 기본적으로 선진국의 CCTV 설치, 운용, 활용 등 현황에 대하여 심도있는 고찰과 국내의 CCTV 설치, 운용, 활용 등 현황과 쟁점, 기본권과의 관계 등을 문헌조사방법으로 연구하고자 한다. 또한 학계의 논문, 연구논문, CCTV 관련 보고서, 각종 통계, 관련 법규정을 검토하고 다양한 최신 자료는 인터넷 자료검색을 통하여 보완·연구하고자 한다.

## 제2장 CCTV에 관한 일반적 고찰

### 제1절 CCTV의 개념

#### 1. CCTV(Closed Circuit Television)의 정의

최근의 급격한 범죄증가는 각종 범죄학적 원인론 연구에도 불구하고 원인규명에 의한 대책을 강구하기 어려울 정도의 질적·양적 양상을 드러내고 있다. 이에 선진국에서는 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, 가장효과적인 도구 중 하나로 각광 받고 있다.<sup>5)</sup>

CCTV(Closed Circuit Television)라 함은 특정한 수신자만 서비스하는 것을 목적으로 하는 텔레비전 전송시스템으로서 일반적으로 원어를 그대로 번역하여 폐쇄회로 텔레비전이란 용어로 쓰이며,<sup>6)</sup> 주변에서 일어나는 상황이나 행동 등을 감시하기 위해서 설계된 감시공학 기계를 말한다. 이는 카메라와 모니터 간에 전용 통신링크가 내장되어 있음을 공통된 특징으로 한다.<sup>7)</sup>

---

5) 표창원, 범죄취약 공공장소 설치 범죄예방용 CCTV의 필요성과 인권적 함의, 「범죄예방을 위한 CCTV와 인권」, 국가인권위원회, 2003, 17면; 박준길, 범죄예방을 위한 CCTV의 활용방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004, 5면.

6) 이홍섭, CCTV 개인영상정보보호 가이드라인 해설서, 한국정보보호진흥원(KISA), 2006. 10, 6면.

7) 박동균, CCTV에 대한 대학생들의 인식분석과 캠퍼스에서의 활용방안, 한국공안행정학보 제23호, 한국공안행정학회, 2006, 288면; 李鍾錫, 防犯用 CCTV의 활용에 따른 基本權의 保護方案

즉 CCTV는 교육용<sup>8)</sup>·의료용<sup>9)</sup> 및 지역 정보서비스 등 산업분야 전반에 이용되고 있으며 특정 공간에 설치된 카메라에 찍힌 영상정보를 폐쇄적인 유선 또는 무선 전송로를 통해 특정한 수신자에게만 전송하고 일반인은 마음대로 수신할 수 없는 시스템을 의미하며, 산업용 텔레비전(ITV)<sup>10)</sup> 또는 전용 텔레비전이라고도 한다.

우리 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」<sup>11)</sup> 제2조 5의2 정의에서 「폐쇄회로 텔레비전」을 다음과 같이 규정하고 있다. 「폐쇄회로 텔레비전」이라 함은 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상 및 이에 따르는 음성·음향 등을 특정인이 수신할 수 있는 장치를 말한다고 규정하고 있다.

이처럼 CCTV는 촬영자 없이 행해지는 영상 포착에 의미를 두어 무인감시카메라로 통용되고 있으나 화상통신용어로는 CCTV라 칭하는 것이 적절하다 할 것이다. 최근에는 웹카메라(Worldwide Web Camera)를 특정 공간에 설치하여 이를 컴퓨터와 연결시켜 카메라에 찍힌 영상을 인터넷을 통해 실시간(real time)으로 보여주는 정보제공서비스까지 등장하고 있는 것이 현실이다.<sup>12)</sup>

에 관한 研究, 圓光大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2006. 10, 7면.

8) Educational Television이라고 하며, CCTV의 학교 내에서의 각종 응용과 교육 프로그램을 주목적으로 하는 비상업 TV방송을 지칭하는 것이다.

9) 의료에 대한 TV응용을 총칭하여 Medical Television이라고 하나 대부분은 CCTV의 응용이다. 주된 것은 원격진찰, 수술감시, 의학 교육용 TV, 환자감시용 TV, 각종 데이터의 파일과 검색을 행하는 화상 정보뱅크와 검색표시에 이용되는 TV기술, 회의용 TV를 사용하는 원격 진단 회의, 이외에 내시경, 현미경, X선 TV 등이 있다.

10) Industrial Television이라고 하며, 각종 산업에 이용되며 작업현장의 공정 감시, 교통 관제용 감시, 서비스업의 방법, 방재 등 응용범위가 넓어 CCTV의 이용으로 가장 많은 실적이 있는 분야로서 ITV는 CCTV와 같은 의미로 사용되는 경우가 많다.

11) 일부개정 2007.5.17 법률 제8448호.

12) 이홍섭, 前掲書 6면.

## 2. CCTV의 기원 및 설치유형

### 가. CCTV의 기원

CCTV는 베트남 전쟁 중에 미군에 의해 처음 사용되기 시작하였고, 1970년대 초반을 전후로 하여 범죄통제의 목적으로 경찰에 의해 사용되기 시작하였다.<sup>13)</sup>

### 나. CCTV의 설치유형의 분류

현재 우리나라에는 방범용을 포함하여 CCTV 전반에 대한 특별한 법적 규율이 부족한 상태이다. 그나마 최근 2007년 5월 17일 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」을 일부개정하여 CCTV 설치 등에 관한 근거조항을 신설하였다. 그런데 CCTV는 그 설치유형별로 수반되는 법적문제들도 상이하므로 이하에서는 중점적 논의대상을 명확히 하기 위한 전제로서 설치유형을 구분해보기로 한다.

#### 1) 공공기관이 설치·운영하는 CCTV

공공기관이 설치·운영하는 CCTV는 기본권 침해의 주요 논란이 되고 있는 감시유형이다. 이는 크게 외부감시와 내부감시로 나눈다.

---

13) Tupman, W. A. Ethics for Computer Technology and the Criminal Justice System" in Law, Computers & Artificial Intelligence, Vol. 1. No. 1., 1992, p.134; 표창원·박기남, 범죄 취약지 CCTV 등 범죄감응장치 설치에 관한 연구, 치안논총 제17집, 치안연구소, 2001, 587-588 재인용.

## 가) 외부감시

외부감시 중 대표적인 것이 교통흐름조사용 CCTV<sup>14)</sup>, 교통법규위반 등 단속용 CCTV(과속차량 단속용<sup>15)</sup> · 무인주정차단속용, 쓰레기무단투기 단속용, 버스전용 차선위반차량단속용), 터미널의 각종 불법행위 감시용 카메라, 방범 CCTV, 수배차량감시용 CCTV<sup>16)</sup> 등이 있으며, 이외에도 세관에서 밀수감시용 야간 CCTV와 총기류밀반입감시용 CCTV, 산림관리청이나 지방자치단체에서 산 정상에 설치하는 산불감시용 CCTV<sup>17)</sup> 등이 있다.

## 나) 내부감시

내부감시의 대부분은 특별행정법관계에 속하게 된다. 이는 보통 복무, 재학, 수감, 입원, 이용관계 등의 유형으로 나타난다. 이러한 관계에서 소위 상대적 기본권은 특별행정법관계를 설정한 목적을 달성하기 위하여

- 
- 14) 교통흐름조사용 CCTV는 특정한 차량이나 개인을 촬영하고 있지 않고 영상은 실시간 모니터링을 위한 것으로 녹화가 되고 있지는 않지만, 기계적으로 운전자나 보행자의 얼굴을 인식할 수 있으며 녹화도 가능하다. 또한 최고 50배 줌 기능까지 갖추고 있는 경우도 있다. 金炯勳, 防犯監視카메라(CCTV)와 基本權의 關係, 高麗大學校 法務大學院 碩士學位論文, 2004.6, 6-7면.
- 15) 주로 속도위반 및 신호위반 등의 교통법규 위반 차량을 단속하는데 사용되고 있다. 촬영 범위는 12-30m로 운전자의 얼굴을 일부 인식할 수 있다. 범칙금 부과에 따른 민원에 대비해 일정기간 보존의 필요성이 있으며, 음성녹취는 불가능하다. 정진수, CCTV에 의한 감시와 사회통제, 형사정책연구 제10권 제3호, 형사정책연구원, 1999, 98면.
- 16) 차량 이동이 많은 주요도로에 설치하여 주행 중인 수배차량번호를 자동판독하고 신속히 범인을 검거할 수 있는 차량번호자동판독기(AVNI: Automatic Vehicle Number Identification) 시스템의 일부로 이는 주행 중인 차량이 이 시스템을 통과할 시 고도의 정밀 적외선 카메라가 이를 촬영하여 경찰청 주전산기와 연계된 컴퓨터 장치로 수배차량 및 수배자 소유차량 여부를 신속히 가려내어 전방에 있는 검문소 단말기에 자동표시 되도록 하는 것이다. 경찰청, 지식정보화시대 경찰과학화를 선도하는 경찰정보통신, 2003. 7, 21면.
- 17) 이 카메라는 위치추적, 관독, 무선송·수신, 적외선 정보 등의 기능을 갖추고 사무실에서 원격조정이 가능하며, 카메라 1대가 최고 10km까지 3만ha의 입야를 감시할 수 있다. 金炯勳, 前揭論文, 11면.

필요하고 합리적이라고 인정되는 범위 내에서 일반 국민에는 허용되지 아니하는 제한이 가능하지만, 법치주의는 동일하게 적용되므로 헌법이나 법률의 근거없는 행정주체에 의한 자의적인 기본권 제한은 허용되지 아니한다.<sup>18)</sup>

여기에는 개방된 공간에서의 감시와 개방되지 아니한 공간에서의 감시로 나누는데, 전자는 대부분 영조물 이용관계인 특별행정법 관계에 속한다고 할 수 있다. 예를 들면 지하철 구내(통로, 플랫폼, 여자화장실 입구) 및 객차에서의 CCTV, 공공경기장에서 CCTV 등이 있고, 동등한 사법관계에 대한 감시의 예로서는 공공기관 민원창구의 CCTV를 들 수 있다. 후자는 특별행정법관계에 의한 경우로서 경찰서 유치장, 군영창 내의 CCTV 감시, 노숙자 쉼터시설에서 시설을 이용하는 노숙자의 질서유지 목적으로 감시카메라를 통해 감시하는 경우 등을 들 수 있다.

## 2) 사인에 의한 감시

### 가) 외부감시

사인에 의한 외부감시는 공공장소 감시와 사적장소 감시가 있는데, 전자에는 주민에 의한 방범CCTV, 개인의 주택외부감시용 방범CCTV 등이 있으며, 후자의 대표적인 감시로는 ‘몰래카메라’의 성격을 띠는 유형의 것이 있다.<sup>19)</sup>

### 나) 내부감시

사인에 의한 내부감시에는 개방된 공간의 감시와 비개방공간의 감시로 나누는데, 전자에서 말하는 개방의 의미는 입장이 자유로운가를 기준으

18) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 343면.

19) 金炯勳, 前揭論文, 11-13면 參照.

로 하는 것이며, 물리적으로 열려있다는 의미는 아니다. 즉 입장료를 지불해야 하거나 기타 미리 확정되고 누구나 충족할 수 있는 입장요건이 적용되는 공간인 운동장, 수영장, 목욕탕, 영화관, 시내버스, 지하철, 기차, 은행의 현금자동인출기부스, 은행창구 등도 여기에 해당한다. 그러나 사저, 사무실이나 공장처럼 특정범위의 사람들만이 출입할 수 있는 곳은 개방된 공간으로 볼 수 없다.<sup>20)</sup>

후자의 전형적인 예로는 공장작업실에 대한 회사측의 CCTV 설치, 운전사들의 횡령을 막기 위하여 버스회사가 설치한 운전석 상단의 감시카메라, 기숙학원에서 학생들에 대한 CCTV 감시, 아파트 지하주차장 및 엘리베이터에서의 CCTV 설치 등이 있다.<sup>21)</sup>

## 제2절 CCTV의 활용 효과와 이론적 근거

### 1. 범죄예방을 위한 CCTV의 활용 효과

#### 가. 범죄의 억제와 예방

방범용 CCTV의 설치에 범죄이론 가운데 범죄 억제이론을 빌어서 설명이 가능하다. 억제이론은 다음과 같은 가정을 전제로 하여 범죄의 통제가능성을 설명한다. 인간은 합리적이며 이익을 극대화하려는 자기이해에 의해 동기를 부여받으며, 자신의 행동을 자유로이 선택한다. 그리고 어떤 행위에 대한 이익과 비용을 정확하게 인식하기 때문에 만약 행위의

20) 정태호, 비디오감시의 헌법적 문제점 및 규율모델로서의 독일의 관련 법률적 규율에 대한 검토, 인권과 정의(12월), 대한변호사협회, 2003, 168면.

21) 金炯勳, 前揭論文, 14면 參照.

결과로서 발생할 처벌 또는 비용이 행위결과로서 발생할 이익이나 보상보다 크다면 그 행위가 일어날 수 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 즉 범죄로부터의 이익이 비행의 원인이라면 범죄에 대한 처벌의 고통은 비행을 제재하는 요인이고, 범죄의 이익이 처벌의 고통보다 크면 범죄가 발생할 것이고 처벌의 고통이 범죄의 이익보다 크다면 범죄는 일어나지 않는다는 것이다.<sup>23)</sup>

범죄의 억제와 예방측면에서 CCTV가 차지하는 주요 역할은 범죄성의 근원을 치유하는데 있는 것이 아니라 그 기회를 감소시키는데 있다. 즉 범죄가 발생하는 것 자체를 어렵게 하거나 잠재적 범죄인이 범죄를 저지를 경우 쉽게 노출될 위험이 있다는 것을 인식하도록 하여 범죄의욕을 상실하도록 하거나 범죄를 저지르더라도 범행중이나 직후에 체포될 가능성을 높이도록 하는 것이다. 범죄 기회(Criminal Opportunity)는 잠재적 범죄인이 범죄를 실행할 수 있는 실질적 조건이 구비되어 있거나 체포 위험이 낮으면서 여러 이익을 실현할 수 있는 경우에 존재한다.<sup>24)</sup>

CCTV를 이용한 범죄의 억제와 예방이 성공을 거두기 위해서는 설치된 감시 카메라가 잘 보이도록 노출이 되어야 한다.<sup>25)</sup> 감시 카메라가 눈에 안 띄는 색의 보관함 속에 들어 있는 경우 가시효과가 뛰어나지 못하다. 억제력 측면에서 볼 때 감시카메라 보관함을 밝은 색으로 채색하고 CCTV

22) 이윤호, 범죄학개론, 박영사, 2002, 271면.

23) 李鍾錫, 防犯用 CCTV의 활용에 따른 基本權의 保護方案에 관한 研究, 圓光大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2006. 10, 13면.

24) Mayhew, p., 'Defensible Space, the current status of crime prevention theory', in Howard Journal of Penology and crime Prevention, XVIII, 1979, p.340; 표창원·박기남, 범죄취약지 CCTV 등 범죄감응장치 설치에 관한 연구, 치안논총 제17집, 치안연구소, 2001, 590면 재인용.

25) 이와 관련하여 존스(Jones)는 다음과 같이 지적하고 있다. '고정식이든 이동식이든 노출된 카메라는 보통의 지능을 갖춘 사람이면 그런 카메라의 시계를 확정할 수 있으므로 범죄억제 요소로 작용할 수 있지만 의지가 확고하거나 노련한 절도범이 감시가 안 되는 지역에서 절도하는 것을 방해하지는 못한다. 따라서 잠재적 절도범들은 그들이 감시를 당하고 있는지 정확히 모르기 때문에 그런 보호구역에서 절도를 억제한다. Jones, p., 'Use and abuse of in-store CCTV', in Security Gazette; 표창원·박기남, 전계논문, 591면 재인용.

의 설치사실을 알리는 표지판을 마련함으로써 가시효과를 높일 수 있다.<sup>26)</sup> 범죄의 억제 및 예방과 관련된 CCTV의 가시효과는 일반 시민의 CCTV에 대한 인지도와도 직결된다.<sup>27)</sup>

CCTV를 이용하여 범죄를 억제시키고 예방하고자 한다면 CCTV의 설치에 대한 홍보도 범죄인들에게 억제력을 제공하지만, CCTV를 통하여 범 죄인을 체포 또는 검거하였다는 것을 일반 시민에게 홍보한다면 많은 잠재적인 범죄인들에게 범죄행위를 억제시킬 것이며 더불어 범죄예방에도 일조를 할 수 있을 것이다.

## 나. 범죄에 대한 두려움의 감소

가로팔로(J. Garofalo)는 범죄에 대한 두려움을 ‘어떠한 범죄적 측면과 관련한 환경에서 인식되는 물리적 위협으로 인하여 발생된 위협 또는 걱정’에 대한 감정적 반응’ 이라고 정의하였으며, 범죄에 대한 두려움을 유발하는 원인으로 직접적인 범죄피해경험, 타인의 범죄피해경험에 대한 개인간의 의사소통, 언론을 통한 대중매체의 범죄보도 등으로 파악했다.<sup>28)</sup>

보통 범죄에 대한 두려움은 일반 시민이 스스로 느끼는 특정 범죄의 피해자가 될 가능성의 추정이나 범죄나 기타 사고에 대한 막연한 두려움의 추정으로 정의를 구하고 있다.<sup>29)</sup>

방범용 CCTV의 활용은 범죄의 두려움을 감소하는데 상당한 효과가 있

26) Bottom, N., 'Parkin Garage CCTV After the World Trade Center Bombing', CCTV Applications & Technology, March/April 1993, Vol17, No2, p.30.

27) 표창원·박기남, 전계논문, 592면.

28) Paul Williams and Dickson, Fear of Crime: Read All About It?, British Journal of Criminology, Vol. 33, No.1, 1993, p.34; 李鍾錫, 前揭論文, 15면.

29) 이윤호, 범죄에 대한 공포 - 그 원인과 반응, 형사정책연구 제4권 제1호, 한국형사정책연구원, 1993. 29면.

다고 보여지는데, Ditton은 관련 연구에서 CCTV가 이미 안전하다고 인식하는 사람들의 안전감을 더욱 느끼게 되었다고 밝혔다.<sup>30)</sup>

우리의 경우 최근 어린이와 여성을 대상으로 한 강력범죄가 잇따르면서 '범죄가 일어날 것이 두려우니 CCTV를 설치해 달라'는 시민의 민원이 늘고 있다. 이는 CCTV 반경 100m 이내에 범죄 발생률이 감소하는 효과가 입증된 것도 중요한 이유이다. 시민들이 CCTV 설치를 요구하는 것은 최근 잇따르고 있는 강력범죄에 대한 두려움을 감소시키는 심리적 안정감을 주고 있기 때문인 것으로 분석되었다.<sup>31)</sup>

이처럼 전국에 걸쳐 각 지방자치단체를 대상으로 CCTV의 설치에 관한 민원인의 요구가 많아지는 것은 CCTV를 통하여 범죄에 대한 두려움이 어느 정도 감소되는 효과가 있기 때문일 것이다.

## 다. 범죄 용의자의 파악

2008년 2월 14일 버스 CCTV에 잡힌 승려문 방화범,<sup>32)</sup> 2008년 3월 31일 일산 초등생 납치 미수 사건 용의자의 모습이 담긴 지하철 CCTV 화면을 경찰이 확보<sup>33)</sup> 등 최근에 CCTV는 범죄 용의자를 검거하는 일등공신이었다.

이처럼 CCTV는 범죄사건과 관련된 현장에서 범인은 물론 범행 당시의 상황을 그대로 영상에 촬영, 저장함으로써 이를 정확하게 분석하면 범죄 실행이후 용의자를 파악하는데 많은 도움을 준다. 그러므로 CCTV를 설치함에 있어서 올바른 장비를 선정하고 적당한 방법으로 설치하는 것이 중

30) Ditton, J., *Crime and the City: Public Attitudes to CCTV in Glasgow*, Willan Publishing, Portland, Oregon, 2003.

31) 연합뉴스, 범죄가 무서워요, 2008. 4. 3일자.

32) 조선일보, 버스 CCTV에 잡힌 승려문 방화범, 2008. 2. 14일자.

33) 한겨레, 일산 초등생 납치 미수 사건, 3월 31일자 12면.

요하다. 용의자의 모습을 볼 수 있을 정도로는 충분하지 않으며, 자동차 번호판을 읽거나 용의자의 얼굴을 인식할 수 있을 정도의 식별능력을 갖추어야 한다. 아울러 촬영된 이미지는 촬영날짜와 시간이 동시에 기록되어야 한다.<sup>34)</sup>

## 라. 범죄 증거의 획득 용이

범죄 행위가 녹화된 CCTV의 영상은 증거로서의 역할을 하여 차후 경찰로 하여금 범인을 검거하고 법정에서 유죄를 입증하는데 중요한 역할을 할 것이다.

오늘날 범죄의 상당수가 은밀하고, 지능적으로 이루어짐에 따라 인적 증거나 물적 증거의 수집이 점차 어려워지고 있다. 그로 인하여 범죄의 단서를 파악하고 범인을 체포하는 것 역시 과거에 비하여 쉽지 않다. 더구나 헌법적 형사소송이 강조되면서 자백이나 진술에 의존하던 증거수집은 효과적인 수사방법이 될 수 없다. 따라서 이제는 증거수집에 있어서 과학적인 방법을 사용하여야 하며, 이 점에서 CCTV는 대단히 유용한 수단이 된다.<sup>35)</sup>

CCTV에 의한 촬영은 기계적으로 이루어지기 때문에 그 얼굴은 정확성과 현장성을 담보하고 있어 촬영 후에 인위적인 조작이 가해지지 않는 한 유력한 물적 증거가 될 수 있다. 더구나 시간이 지남에 따라 희미해져 그 정확성에 의문이 생길 수 있는 사람의 기억과는 달리 CCTV 얼굴은 시간이 지난 후에도 처음과 마찬가지로 정확한 화면을 제공하기 때문에

34) Drury, I., Candid Cameras, in Security Industry, May 1993, p.20; 표창원·박기남, 전개 논문, 592-593면 참조.

35) 강동범, CCTV와 얼굴인식시스템의 연계·활용방안 연구, 치안연구소, 2003, 27면; 송갑수, 방범용 CCTV의 효율적 운용방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004. 8, 25면.

증거 가치도 매우 높다. 물론 비디오 테이프의 증거로서의 성질에 관하여는 견해의 대립이 있고 그에 따라 증거능력을 인정하기 위한 요건이 달라질 것이다. 그러나 그것의 증거능력이 인정된다면 현장을 생생하게 재현하는 비디오 테이프의 특성으로 인하여 일반적으로 증거로서 높은 증명력을 갖게 될 것이다.<sup>36)</sup>

따라서 수사기관의 입장에서는 CCTV에 녹화된 비디오 테이프의 영상물이 증거능력의 요건을 충족시킬 수 있도록 각별한 주의를 하여야 한다.<sup>37)</sup>

## 2. CCTV의 이론적 근거

### 가. 환경설계를 통한 범죄예방 이론

환경설계를 통한 범죄예방 이론(Crime Prevention Through Environmental Design: CPTED)은 도시정책 등을 통한 갈등해소로 범죄예방을 하려는 것이다. 뉴먼은 이 이론의 이론적 기초를 마련하였으며, 제프리가 체계적으로 개념을 정립하였다. 그는 CPTED를 ‘물리적 설계, 주민의 참여, 경찰활동 등 3요소를 종합적으로 접합시키는 방법을 통해서 지역사회를

36) 강동범, 상계논문 28면.

37) 1997년 9월 5일 영국 중부의 소도시 웨이크 필드(Wake field)에서 발생한 10대 소녀 라이첼 바라클라우(Rachel Barraclough) 살인사건은 CCTV에 기록된 영상이미지가 자칫하면 미궁에 빠질 수도 있었던 사건을 해결하는데 결정적인 증거로 사용된 대표적인 사례이다. 총 8억원을 들여 36개의 최첨단 CCTV 카메라를 설치, 도심 전체를 감시하고 있는 웨이크 필드는 통제센터로 전송되어 온 모든 이미지와 사진을 저장한 후 자동적으로 웨이크 필드 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 Stephen Hughes에 대하여 유죄를 선고했던 것이다. 또 다른 사례로 2001. 4월 런던의 밤거리에서 발생한 BBS 방송국 소속 의상 디자이너 Liz Sherlock 강도살인 사건 역시 당시 현장에 설치되어 있던 CCTV 카메라에 찍힌 범인들의 모습이 뉴스 등 미디어에 방영된 후 이들을 알아본 시청자의 제보로 해결되었다. 송갑수, 전계논문, 25-26면 참조.

범죄로부터 안전하게 보호하고 범죄에 대한 공포를 제거하는 방법기법’이라고 정의하였다.<sup>38)</sup>

좁은 의미의 CPTED는 주로 자연적 감시에 접근통제(Access Control)에 의한 방어공간을 형성하는 것이지만, 이미 건축이 완성되면 자연적 감시가 곤란하기 때문에 인위적인 감시기법인 CCTV기법이 활용되기도 한다. 환경설계를 통한 범죄예방에서 강조되는 것은 구축된 환경의 특성이 잠재적인 범죄자에게 영향을 미치고 자신의 주위를 통제하는 시민의 능력에 영향을 줌으로써 범죄의 정도에 영향을 미칠 수 있다.<sup>39)</sup>

환경설계를 통한 범죄예방 이론은 4가지 전략에 기본을 두고 있다. 첫째, 감시의 강화이다(가로등 조명의 개선, 전자감시 장비의 이용). 둘째, 외부인의 행동규제(출입구 축소, 철책담장의 설치), 셋째, 주민에 의한 방법활동 원조(활동을 위한 장소제공, 가두활동 지원), 넷째, 방법의식의 계몽(방법캠페인, 경찰과의 연계강화)이다.<sup>40)</sup>

CCTV의 활용은 4가지 기본전략의 하나인 감시강화의 한 방안으로 환경설계를 통한 범죄예방이론과 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

## 나. 상황적 범죄예방 이론

상황적 범죄예방이론(Situational Crime Prevention Theory)이라 함은 범죄가 적발될 가능성을 증가시키고 잠재적 범죄인으로 하여금 범죄 기회를 감소시켜 범죄를 예방할 수 있다는 이론으로 1980년대 이후 선진

38) 고시면, 경찰의 범죄예방활동을 지원하기 위한 CCTV시스템 운용에 관한 연구, 치안정책연구 제17호, 치안연구소, 2003, 289면.

39) 李鍾錫, 前揭論文, 21면 參照.

40) 김상균, 범죄학원론, 양서원, 2004, 122면.

41) 이상원·이승철, 경찰 CCTV 운용상의 문제점과 개선방안, 경호경비연구 제10호, 한국경호경비학회, 2005, 221면.

각국에서 효과적인 범죄예방방법으로 각광받고 있다.<sup>42)</sup> 상황적 범죄예방은 4가지의 기본원칙에서 이루어진다. 첫째, 범죄예방의 목적은 기회(opportunity)를 감소시키는 것이다. 둘째, 범죄예방의 대상은 구체적인 특정의 범죄 형태이다. 셋째, 범죄예방의 방법은 범죄자의 갱생이나 환경의 일반적 개선이 아닌 범죄발생 가능성이 있는 환경에 직접 뛰어들어 관리, 설계 및 조작을 하는 것이다. 넷째, 범죄예방의 중점은 범죄를 실행할 때 들어가는 노력과 리스크를 높게 해서 범죄에서 얻는 이익을 감소시키는 것이다. 따라서 상황적 범죄예방이론에서 CCTV는 범죄자로부터 하여금 감시의 존재를 알림으로서 범죄발생의 의지를 꺾고, 동시에 범행의 기회를 축소시키는 역할을 함으로써 범죄를 억제할 수 있는 수단이 된다. 즉 방법용 CCTV는 범행의 실패확률을 높이는 동시에 표적의 강화를 통하여 범죄의 기회를 감소시키는 것이다.<sup>43)</sup>

## 다. 합리적 선택이론

합리적 선택이론(Rational Choice Theory)은 손해와 이익을 합리적으로 평가한 결과라는 가정을 함으로써 고전학파의 전통을 따른다.<sup>44)</sup> 합리적 선택이론은 경제학의 ‘기대효용(expected utility) 원리에 기초하고 있다. 기대효용 원리는 사람들이 이윤을 극대화하고 손실을 최소화하기 위하여 합리적 결정을 할 것이라는 것을 뜻한다.<sup>45)</sup> 이 이론은 특정 범죄를 저지르기 위한 의사결정과 범죄경력자로서의 발전이나 중단 등의

42) 허형석, 영국의 방법카메라(CCTV)운용에 관하여, 치안정책연구 제17호, 치안정책연구소, 2005, 380면.

43) 李鍾錫, 前揭論文, 20-21면 參照.

44) A. E. Liska & S. F. Messner, 장상희 역, 일탈과 범죄사회학, 경문사, 2004, 121면.

45) Ronald L. Akers & Christine S. Sellers, 민수홍 외 공역, 범죄학 이론, 나남출판, 2005, 56-57면.

모든 범죄현상에 대한 일반적 설명으로 이러한 범행의 의사결정은 처벌의 가능성, 엄격성과 다른 범죄의 비용을 고려한 범법자의 기대효과와 보상에 기초한다고 본다. 여기서 CCTV가 범죄 예방에 활용될 수 있는 가능성은 범죄자로 하여금 범행의 의사결정을 함에 있어서 범죄행위의 적발 가능성을 높임으로써 처벌의 가능성을 증대하는 것으로 그 목적을 달성할 수 있다는 것이다. 또한 합리적 선택이론에서 고려하는 범죄의 비용 측면에서도 단순한 물리적 비용 뿐 아니라 CCTV가 설치된 지역이라는 것을 사전에 인식하는 경우 심리적 위축감 또는 압박감을 느끼게 함으로써 범죄의 심리적 비용을 증대함으로써 범죄를 억제 또는 예방하는 효과를 불러올 수 있다는 설명이 가능하다.<sup>46)</sup>

## 라. 일상활동 이론

일상활동 이론(Routine Activity Theory)이라 함은 대인범죄나 재산범죄가 일어나기 위해서는 동기부여된 범죄자(motivated offender), 합당한 표적(suitable target), 보호할 수 있는 능력의 부재(absence of capable guardianship)가 동일한 시간과 공간에 있어야 한다는 점에서 착안하여 만약 그 상황에서 범죄를 조장하는 사람이나 정황이 존재한다면 범죄발생은 용이해질 것이고 범죄를 억제할 수 있는 잠재적 피해자나 다른 사람이 존재한다면 범죄는 예방될 수 있을 것이라고 설명한다.<sup>47)</sup> 즉 범행동기를 가진 사람이 존재하고 적절한 대상이나 잠재적 피해자가 있고, 잠재적 범법자를 억제할 수 있는 공식적 또는 비공식적 감시가 없을 때 범죄가능성은 증가한다는 것이다. 이 이론에 의하면 범죄인은 범죄를 실행하기 전 범죄장소의 CCTV 설치 유무, 경비원의 유무, 도주로의

46) 李鍾錫, 前掲論文, 18-19면 參照.

47) 이윤호, 전계서, 341면.

상황, 지구대와의 거리, 인적현황 등을 종합적으로 판단하게 될 것이다. 일상활동 이론에 있어서 CCTV는 표적의 강화를 통하여 대상물의 약점을 보강하여 범죄의 기회를 감소시키는 역할을 할 수 있다.

### 마. 공동생산(Co-Production) 이론

요즘은 치안환경과 관련하여 치안서비스 생산과정에 있어서 서비스 수혜자인 시민 내지는 민간경비의 참여를 활성화시키고 있는데, 이는 경찰 활동만으로 안전을 확보하기에는 인력, 장비 등의 재정적 한계가 있으며, 시민들의 안전서비스에 대한 욕구가 증가하였고, 민간부문에서의 발전은 경찰의 활동만으로 치안서비스에 대한 충분한 보장이 어렵다는 것을 말해주고 있다. 그 중에서 특히 민간부문의 풍부한 인적·물적 자원을 보다 효율적으로 활용한다면 다양한 치안서비스를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 전통적인 치안을 담당하고 있는 경찰과의 협력을 통해서 사회의 질서유지를 효율적으로 할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 경찰과 민간부문이 공동으로 치안서비스를 제공할 수 있다는 것이 치안서비스 공동생산의 이론적 접근이다.<sup>48)</sup> 이러한 관점에서 볼 때 경찰에 의하지 않고 민간영역에서 사용되고 있는 방범용 CCTV에 대한 설치의 이론적 근거로 치안서비스 공동생산 이론이 설명의 근거가 될 수 있다.<sup>49)</sup>

## 제3절 외국의 CCTV 현황과 법적 근거

48) 이상원·박윤규, 방범용 CCTV의 운용 활성화 방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제12호, 한국경찰학회, 2006, 199면.

49) 李鍾錫, 前揭論文, 23면 參照.

## 1. 영국

영국은 1980년대 중반부터 교통법규 위반차량에 대한 감시카메라를 세계에서 처음으로 실용화하였고,<sup>50)</sup> 1985년 CCTV의 도입은 범죄예방의 목적이 아닌 축구장에서 홀리건의 난동을 방지하기 위해서였다. 영국 축구 협회는 계속되는 홀리건의 난동에 이를 감시하기 위해 CCTV의 설치를 허가하여 주었고 그 결과 홀리건의 난동행위가 눈에 띄게 줄어들었다. 이처럼 CCTV가 범죄예방에 탁월한 효과성이 인식되자 축구장 뿐만 아니라 이외의 장소에서도 CCTV가 범죄예방과 억제, 범인 발견에 큰 역할을 하기 시작했다.<sup>51)</sup> 이처럼 영국의 방법 CCTV가 본격적으로 도입되기 시작한 것은 1990년대 초의 일이나 이것이 개인의 프라이버시를 침해하는 것으로서 시민의 반발도 있었다. 그러나 1993년 일어난 2명의 소년에 의한 유아살해사건을 필두로 많은 중대사건의 해결에 CCTV가 결정적인 역할을 수행하여 현재에는 사회적으로 넓게 수용되고 있다. 고속도로, 철도플랫폼, 철도역사내, 공항, 항만은 물론 기업체, 사업장, 병원, 학교, 유치원에 이르기까지 CCTV가 설치, 가동되고 있으며,<sup>52)</sup> 심지어는 가정폭력으로 인한 희생자들을 위해 집안까지 CCTV 설치를 권장하고 있다.

영국의 CCTV 설치비용은 내무성(Home Office)의 예산과 각 지방 시의 회의 예산으로 충당되고 있다.<sup>53)</sup>

영국의 공공기관이 설치하는 CCTV에 관한 법적 근거는 범죄예방을 위하여 지방의회가 CCTV를 설치할 권한을 갖도록 하는 형사사법및공공질서

50) 임준태, 범죄통제론, 좋은세상, 2003, 150면.

51) 허형석, 영국의 방범카메라(CCTV)운용에 관하여, 치안정책연구 제17호, 치안정책연구소, 2005, 381면.

52) 정태호, 비디오감시의 헌법적 문제점 및 규율모델로서의 독일의 관련 법률적 규율에 대한 검토, 인권과 정의(12월), 대한변호사협회, 2003, 152면.

53) 허형석, 전계논문, 381면.

법 제163조에 법적인 근거를 두고 있다. CCTV의 관리와 운영에 관한 기준은 1998년에 개정된 정보보호법(The Data Protection Act)에 근거를 두고 있으며, 범죄예방 및 범인검거, 공중의 안전 등 정당한 근거를 가지고 있다.

CCTV 전반에 관한 구체적 규제는 1996년 지방자치제정보부(LGIU) 발행 ‘감시요령서(A Watchin Brief)- CCTV 실행기준’에 의한다. 이는 ‘정보보호위원회’가 인정한 권고안이지만, 그 내용 중 정보보호에 관한 조항은 1998년의 정보보호법에 의해 대체되었다. 이 법률은 정보관리 책임자(Data Protection Commissioner)에 대해 정보관리수칙(codes of practice)을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이에 근거하여 제정되는 가이드라인은 CCTV운영자들에게 법적 의무를 이해시키고 시민들을 안심시키는 두 가지 목적을 가지게 되지만 법적효력을 갖는 것이 아니라 정보보호법을 준수하기 위한 모범적인 사례를 제시한다는 의미를 갖게 된다.<sup>54)</sup>

## 2. 미국

현재 미국 전역에는 교통법규 위반차량을 단속하기 위한 감시카메라가 설치되어 있는데, 그 감시카메라의 성능을 한 예로 LA 카운티에서는 쓰레기투기 단속용 CCTV를 설치하였는데, 전망 30M까지 식별이 가능한 렌즈가 장착되어있고, 플래시를 갖춰 야간단속도 가능할 뿐만 아니라 방탄 설계가 되어 있어 고의적인 훼손이 불가능하다. 특히 적발시 ‘정지! LA 경찰이다. 사진을 촬영했다. 사진은 당신을 기소하는데 사용된다. 당장 떠나라’는 음성메시지까지 내보낸다.<sup>55)</sup>

54) 박준길, 범죄예방을 위한 CCTV의 활용방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005, 33면.

미국은 법집행도구로서 CCTV 사용이 확대되고 있는 가운데, 워싱턴 DC 경찰청(MPDC: Metropolitan Police Department of the District of Columbia)과 미연방공원경찰(the United States Park Police)은 CCTV 시스템을 대범죄 전략의 일부로 수용하였다. 이에 따라 워싱턴 전역의 주요 공공건물에 접근하는 모든 사람의 움직임을 감시하는 통합감시체제가 워싱턴DC 경찰청 건물에 22개의 모니터 화면을 설치하고 ‘공공작전지휘센터’라는 이름으로 구축되어, 주요 도로와 지하철역, 학교, 쇼핑몰 등 시내 곳곳에 설치된 감시카메라를 통해 들어오는 교통 상황과 시민들의 행적이 대형 스크린에 24시간 제공된다. 시민들의 일상이 자신도 모르는 사이에 경찰과 연방수사국(FBI) 요원들의 감시 대상이 되고 있다. 여름 휴양지로 유명한 버지니아주 버지니아 비치에 찾는 관광객들은 해변 곳곳에 설치된 특수 감시카메라를 통과해야 한다. 이 카메라를 통해 스캐닝된 얼굴 정보는 경찰 파일과 대조해 범죄자를 식별하는데 사용된다.<sup>56)</sup>

한편 프라이버시의 보호에 대한 관심이 높아지자 MPDC는 법적인 규제를 시작하였다.<sup>57)</sup> 이에 대한 규제 사례로 하와이주에서는 과속단속카메라의 설치를 허용하는 법안을 2달만에 폐지한 바 있는데 이는 대다수의 하와이 운전자들이 과속단속카메라가 과속운전자와 차량소유주를 부당하게 동일시하여 왔고, 또한 사생활을 침해하고 있다며 폐지를 요구한데 따른 것이다.

### 3. 캐나다

55) 金炯勳, 防犯監視카메라(CCTV)와 基本權의 關係, 高麗大學校 法務大學院 碩士學位論文, 2004. 17면.

56) 한국일보, 뉴욕시민 하루 75분 카메라에 찍혀, 2002. 11. 28일자.

57) 이에 관한 법령은 함께하는 시민행동, 공공기관의 감시카메라 운영 실태 보고서, 2003. 11. 30-36면 참조.

캐나다의 CCTV 관련 근거 법률은 1985년에 제정된 프라이버시법(Privacy Act of 1985)이다. 특히 CCTV와 관련하여 2006년 3월에는 「경찰 및 법집행기관에 의한 공공장소 비디오 감시 활용에 관한 가이드 라인(Guidelines for the Use of Video Surveillance of Public Places by Police and Law Enforcement Authorities)」를 제정하여 도로, 공원과 같이 일반인이 자유롭게 출입할 수 있는 장소에 경찰과 같은 법집행기관이 설치한 비디오 감시장치에 대해 적용되는 규정을 마련하였다. 이 규정에 따르면 샤워실, 화장실, 탈의실 등 고도의 프라이버시 보호를 기대하고 있는 장소에는 비디오 감시장치를 설치할 수 없도록 규정하고 있고, 감시장치의 설치 사실 고지의무, 감시업무 책임자 및 프라이버시 보호책임자, 문의 및 정보제공 관련 연락처에 대한 사항을 포함한 게시판을 설치할 것을 규정하고 있다. 또 CCTV를 설치하기 전에 공청회를 개최하여 설치지역에 거주하는 주민 등으로부터 다양한 의견을 수렴하도록 하고 있다. CCTV를 통하여 획득한 정보는 독일의 경우와 마찬가지로 목적달성시 파기하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이처럼 CCTV로 인한 기본권의 침해를 막기 위해 비디오감시시스템은 제3의 독립적인 기구에 의해 정기적으로 감사를 받아야 하며 또한 시스템의 지속적인 활용여부에 대한 필요성도 정기적으로 검토를 해야 한다. 만약 가이드라인 위반 사항이 프라이버시법 위반사항에 해당할 경우에는 연방법원에 소송을 제기하게 된다.<sup>58)</sup>

#### 4. 일본

2002년 도쿄도 경시청에서는 최대의 환락가인 신주쿠의 가부키쵸에

58) 李鍾錫, 前掲論文, 71면 參照.

디지털 감시카메라 50대를 설치를 시작하였다. 360도 회전이 가능하고 줌기능을 갖춘 방범용 CCTV로 카메라에 담긴 화면영상을 보관, 범죄발생 시 참고자료로 활용하고 있다. 카메라 설치장소에는 프라이버시를 감안 ‘카메라 작동중’ 이라는 입간판을 설치하였다.<sup>59)</sup>

일본의 방범카메라(CCTV)는 종래의 아날로그 방식에서 이를 대신하여 디지털 CCTV가 주류로 자리를 잡아가고 있다. 최근에는 고화질화가 진행되어 100만 화소(메가픽셀)를 초과하는 제품이 많이 등장하고 있다. CCTV 카메라의 고화질로 인해 영상의 특정부분을 확대해도 세부 식별이 가능하며, 범죄발생시의 범인을 특정하는데 커다란 도움이 될 뿐만 아니라, 계산대 주변에 설치시 지폐의 종류나 상품의 라벨까지 읽을 수 있다. 이러한 디지털 CCTV는 영상을 압축해 보존하는 것이 가능한데, 암호화 기술을 활용해 개인정보인 방범카메라(CCTV)의 기밀성을 강화해서 부정 복사 등 제3자에 의한 정보누설, 리스크 절감을 도모한 CCTV도 등장하고 있다. 현재 일본에서는 CCTV 관련 규제 법규가 별도로 없다.

## 제3장 CCTV 활용과 기본권 검토

### 제1절 CCTV와 기본권

#### 1. 문제제기

국가권력이 CCTV를 설치·운용하는 경우, 그 헌법적 논거로 들 수 있

59) 도쿄 연합뉴스, 2002. 2. 27; 김형훈, 전계논문, 22면.

는 것은 국가권력의 기본권 보호의무(헌법 제10조 제2문)와 기본권 제한의 목적으로서의 질서유지(헌법 제37조 제2항)를 들 수 있을 것이다. 국가권력의 기본권 보호의무에 따라 국가권력은 그 자신에 의한 기본권 침해로부터 국민을 보호해야 할 뿐만 아니라, 사인에 의한 기본권 침해로부터 국민을 보호해야 한다. 국가권력은 기본권 보호의무를 이행하기 위해서 또는 경찰의 목적을 달성하기 위해서 가능한 방법을 도출해야 하는데, 여기에서 이러한 기본권 보호의무와 경찰의 목적 달성을 위해 다른 기본권과 충돌을 일으킬 수 있는 것이 존재하는지, 그러한 충돌은 불가피한 것인지, 그 충돌의 해결은 어떻게 이루어져야 하는지 주목해야 할 것이다.<sup>60)</sup>

2004년 국가인권위원회는 경찰청, 지방자치단체 등에서 설치·운영하고 있는 범죄예방 및 범죄수사를 위한 CCTV 등 무인단속 장비와 관련 국회의장과 행정자치부(현재 행정안전부) 장관에게 CCTV 등 무인단속 장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 권고하였다.

그 결과 2007.5.17 법률 제8448호로 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」을 일부 개정하였다. 이 법률의 개정이유는 「공공기관이 범죄예방·교통단속 등의 필요에 따라 설치·운영하고 있는 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)의 설치 및 화상정보보호 등에 관한 법적 근거를 마련함으로써, 공공업무의 적정한 수행을 도모함과 아울러 사생활의 비밀과 자유 등 국민의 기본권을 보호하고, 공공기관이 보유하고 있는 개인정보의 안전성 확보에 대한 필요성이 증대됨에 따라 처리정보 보유기관의 안전성 확보 조치 의무를 규정하며, 공공기관에 의한 개인정보의 수집·처리 등에 관한 정보를 공개하는 등 공공기관에서 처리되는 개인정보의 보호제도를 개선·보완하려는 것」이다.

한국정보보호진흥원에서 발간한 CCTV에 대한 개인영상정보보호 가이드

60) 김승환, CCTV와 인권, 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회, 국가인권위원회, 2003. 12, 4면.

라인은 방법 CCTV에 의한 국민의 기본권 침해요소를 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 범죄 예방 및 범죄수사를 위하여 공공기관이 CCTV 등 무인단속 장비를 공공장소에 설치·운영하는 것은 그 설치지역과 운영방법 등에 따라 개인의 초상권<sup>61)</sup>이 침해될 가능성이 있다. 본인의 동의 없이 무단으로 개인의 영상정보를 촬영하는 경우 초상권을 침해하게 되며, 알람판 등을 통해 CCTV 촬영 여부를 사전에 고지한 경우 본인이 이에 대해 이의를 제기하지 않았다 하더라도 CCTV 촬영에 대한 묵시적 승낙이 있었다고 볼 수는 없다. 따라서 CCTV 촬영여부에 대해 적극적으로 정보주체의 주의를 환기시키고 CCTV 촬영에 대한 거부권을 주는 것이 바람직하며, CCTV로 촬영한 이미지를 동의없이 공표하거나 임의로 제3자에게 제공하는 경우에는 해당 개인의 초상권은 물론 개인정보를 침해한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 일반적으로 헌법 제17조<sup>62)</sup>의 사생활의 비밀과 자유의 불가침은 사생활의 내용을 공개당하지 아니할 권리, 사생활의 자유로운 형성과 발전을 방해받지 아니할 권리 그리고 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리 즉 개인정보자기결정권 등을 포함한다고 이해되고 있다. 따라서 CCTV로 정보주체를 촬영하고 그 이미지를 저장하는 것은 개인의 영상정보에 대한 수집·처리의 배제 및 열람·정정 등에 대한 권리를 부당히 제한하고 자기정보에 대한 통제를 무력화 할 수 있을 뿐만 아니라 사생활 내용을 공개당하지 아니할 자유가 침해될 가능성이 높

61) 초상권이란 개인의 얼굴·이름·목소리 등을 포함한 인격적·재산적 권리를 말한다. 현행 법령상 명문의 규정은 없지만 우리 헌법 제10조에 따라 국가가 보장하여야 할 인간으로서의 존엄과 가치는 일반적 인격권을 의미하고 여기에 개별적 인격권으로서 초상권이 포함된다고 보는 것이 지배적인 견해이다. 민법 제750조 제1항은 '타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상의 고통을 가한 자는 재산 이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다'고 규정하여 초상권의 침해로 인한 손해배상청구 인정의 근거가 될 수 있다.

62) 헌법 제17조는 「모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다」고 규정하고 있다.

다고 볼 수 있다.

이처럼 국가권력이 CCTV의 설치·운영을 통하여 ‘강제적으로’ 개인의 이미지를 촬영하고 개인정보를 취득하는 행위의 본질은 국가권력에 의한 국민의 기본권(초상권, 재산권, 개인정보자기결정권 또는 프라이버시권<sup>63)</sup>)을 침해하는 행위이며, 이에 대한 문제의식을 갖고 CCTV로 인한 기본권 침해문제를 이하에서 논의 하고자 한다.

## 2. CCTV 설치시 기본권 보호를 위한 전제조건

CCTV를 통한 개인 이미지 촬영이 제기하는 문제는 어느 것 하나 가벼운 것이 없다. CCTV가 범죄를 예방하고 수사하는데 기여하는지, 어느 정도 기여하는지에 관하여 아직 우리나라에서 과학적이고 실증적인 분석이 거의 없다. 어쨌든 CCTV를 통한 개인의 이미지 촬영이 개인의 기본권들을 침해한다는 점에 대해서는 이론이 없으며, 이러한 것들을 예방하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 필요하다 할 것이다.<sup>64)</sup>

첫째, 국가권력이 CCTV를 설치하여 개인의 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.<sup>65)</sup> 범죄예방과 범죄수사의 효율성이라는 행정목적 자체가 CCTV 설치를 정당화시켜 주는 것이 아니라 그

63) 프라이버시권(right of privacy)에 대하여 미국의 학설과 판례는 소극적인 의미와 적극적인 의미를 갖는 권리로 이해하고 있다. 소극적으로는 ‘혼자 있을 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. 이를 보통 개인정보자기결정권이라 부른다.

64) 김승환, CCTV 설치에 대한 법적 검토, 민주사회를 위한 변론, 통권 제54호, 2003. 9, 32-33면.

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

러한 행정목적은 법률적으로 확인시켜주는 조항들이 CCTV 설치를 정당화시켜 준다.

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

셋째, CCTV로 개인 이미지를 촬영하는 경우 비례의 원칙을 엄격하게 지켜야 한다. 비례의 원칙이라 함은 광의로는 행정작용을 행함에 있어서 목적과 목적실현을 위한 수단 사이에 합리적인 비례관계가 유지되어야 한다는 원칙을 말하며, 협의로는 공익상 필요와 권리·자유 침해 사이에 적정한 비례가 유지되어야 한다는 원칙을 말한다.<sup>66)</sup> 그것은 헌법재판소 판례에 의해서 확립된 내용에 따라 목적의 정당성, 방법의 적정성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 갖추어야 한다는 것을 뜻한다.

넷째, CCTV 설치를 통한 개인의 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. 범죄 발생률을 낮추기 위한 국가적 노력, 범죄수사의 과학화, 범죄의 예방과 수사를 위한 인적·제도적 토대의 확충 등이 있어야 한다. 이러한 노력들로써도 범죄예방과 범죄수사라는 목적을 효율적으로 달성할 수 없는 최후의 단계에서 필요한 공간에 CCTV가 동원되어야 한다. 따라서 CCTV를 통한 범죄예방과 범죄수사는 최후의 수단으로 선택되어야 한다.

다섯째, CCTV를 설치하는 경우, 설치·관리의 주체는 원칙적으로 공공이 인식할 수 있도록 CCTV가 설치·운용되고 있다는 사실을 공지해 주어야 한다. 국가기밀 문서를 보관하는 지역, 군사보호지역, 범죄가 이

66) 金鐵容, 行政法 I (제11판), 博英社, 58면.

미 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.<sup>67)</sup> 이를 위해서는 CCTV 설치·운용의 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. CCTV의 설치·목적은 구체적으로 정밀하게 진단하고, 그 목적을 달성할 수 있는 다른 대안적 수단들이 검토되어야 하며, CCTV를 통한 개인 이미지 촬영시에 발생할 수 있는 기본권 침해 사태를 예방할 수 있는 장치들이 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 한다.<sup>68)</sup>

67) 영국에서 시행하고 있는 정보감독관 제도나 독일에서 시행하고 있는 연방 정보보호감독관 제도가 바로 이에 해당한다.

68) 김승환, CCTV와 인권, 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회, 국가인권위원회, 2003, 9-11면 참조.

## 제2절 사생활의 자유와 비밀

### 1. 사생활의 자유와 비밀의 의의

사생활의 자유라 함은 개인의 사적 생활의 영위의 자유를 말하는 것이고, 사생활의 비밀은 사생활의 부당한 공개로부터의 자유라고 할 수 있겠는데, 이 권리는 외국에서 말하는 Privacy의 권리를 뜻하는 것이라 하겠다. 이러한 Privacy의 권리는 오늘날 소극적인 자유권에 그치는 것이 아니고 적극적으로 「자기에게 관련된 정보의 전파를 컨트롤할 수 있는 권리」로 파악하려는 경향이 있다. 이는 오늘날의 정보화 사회에서 개인의 존엄을 보장하기 위하여 필수적인 것으로 인정되어야 할 것이다.<sup>69)</sup>

이처럼 프라이버시권은 인간의 존엄성과 행복추구권과 불가분의 관계에 있으며 개인의 인격발현과 직결된 사적 영역에서의 활동을 자유롭게 형성하고 유지할 수 있는 권리이다.<sup>70)</sup> 프라이버시가 침해되어 겪는 두려움이나 피해는 쉽게 주변에서 발견된다. 호텔객실, 화장실, 탈의실에 비밀카메라가 설치되어 있는 경우 등을 유출하는 경우 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 감시관계, 폭로관계, 전략적 관계는 결코 인격적인 인간관계라고 할 수 없다.<sup>71)</sup>

과거에는 사생활의 자유는 당연한 것으로 인정되었기 때문에 이에 대한 보호요구가 적었다. 그러나 현대의 정보화 사회에서는 개인의 사생활이 공개되는 경향이 많아지고 있어 사생활의 비밀보장이 요구되기 시작하였다. Privacy의 권리는 1890년의 Warren-Brandeis의 논문 이래로 독립된 권리로 인정되었는데 미국에서는 판례법상 인정되게 되었다.<sup>72)</sup>

69) 金哲洙, 憲法學新論(第14全訂新版), 博英社, 2004, 412면.

70) 황지원, 프라이버시권리의 한계에 관한 연구, 이화여자대학교 석사학위논문, 1995, 13면.

71) 최봉철, 프라이버시권의 보호법익과 보호대상, 헌법학연구 제4집 제3호, 한국헌법학회, 1998, 10, 112-115면 참조.

우리의 헌법은 제17조에서 「모든 국민의 사생활의 비밀과 자유를 침해 받지 아니한다」는 규정을 두어 이를 명문화하고 있다.

## 2. 사생활의 자유와 비밀의 내용

사생활의 자유와 비밀을 넓게 해석하면 인격적 이익의 총체를 포섭하게 될 것이다. 미국에서는 Privacy의 권리가 광의로 이해되고 있다. 이 밖에도 개인의 사적 영역에 있어서의 자율권으로 보는 경향도 있다. 그러나 이와 같이 사생활의 비밀과 자유권을 넓게 파악하는 경우에는 타기본권 조항을 포괄하는 기본권이 되기 때문에 실정 헌법상의 해석으로는 합당치 않다고 할 것이다.<sup>72)</sup>

헌법재판소는 ‘사생활의 자유’란 「시민공동체의 일반적인 생활규범의 범위내에서 사생활을 자유롭게 형성해 나가고 그 설계 및 내용에 대해서 외부로부터의 간섭을 받지 아니할 권리이며, 사생활에 관련된 사사로인 자신만의 영역이 본인의 의사에 반해서 타인에게 알려지지 않도록 할 수 있는 권리인 ‘사생활의 비밀’과 함께 헌법상 보장되고 있는 것」이라고 한다.<sup>74)</sup> 사생활의 비밀과 자유는 사생활의 비밀에 국한시키는 것이 바람직하며, 사생활의 자유를 폭넓게 인정하는 것은 행복추구권을 일반적 행동자유권으로 보는 헌법관례에도 위배되는 것이다.

사생활의 자유와 비밀을 협의로 보는 경우 사생활 활동의 자유와 사생활을 함부로 공개당하지 아니할 권리라고 할 수 있을 것이다.<sup>75)</sup> 여기에는 다음의 것을 포함하는데 첫째, 비밀영역에 대한 권리로 이는 개인의

72) 金哲洙, 憲法學新論(第14全訂新版), 博英社, 2004, 411면.

73) 金哲洙, 上揭書, 412-413면.

74) 憲裁 2001. 8. 30. 선고, 99 헌바 92 도, 憲裁判例集 제13권 2집, 174면 이하(203면); 憲裁 2003. 10. 30. 선고, 2002 헌바 518, 憲裁公報 제86호, 100면 이하(109면).

75) 憲裁 2002. 3. 28. 선고, 2000 헌바 53, 憲裁判例集 제14권 1집, 159면 이하.

내밀한 내용의 비밀유지에 관한 권리와 개인적인 수비(守秘)<sup>76)</sup>이익(利益)이 있는 기타의 비밀에 대한 비밀유지에 관한 권리를 말한다. 둘째, 사적영역의 존중에 대한 권리로 이는 사생활의 불가침을 보장받을 수 있는 권리이다. 개인은 자기의 사생활을 자의로 영위할 수 있는 자유를 가지며 자기의 사생활을 타인에게 공개할 것인가 여부에 대한 결정권을 가지고 있다. 셋째, 인격적인 감정세계의 존중의 권리와 정신적인 내면생활의 권리로 인간의 내면적 가치, 그 정신과 내면생활에 대하여 침해받지 아니할 권리로 내면생활에 대한 침해는 귀찮은 전화통화나 전보, 방문 등으로 인한 침해를 생각할 수 있다.<sup>77)</sup>

### 3. 사생활의 자유와 비밀의 제한과 한계

#### 가. 사생활의 자유와 표현의 자유

사생활의 비밀도 절대적인 것은 아니며 국가안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필수불가결한 경우에는 법률로써 제한할 수 있다. 또한 프라이버시권도 다른 기본권과 충돌하는 경우에는 이익형량에 의하여 제한될 수 있다.

사생활의 비밀도 국민의 알권리를 충족시키기 위해서는 폭로할 수 있다. 특히 유명인의 사생활은 공적 관심사로서 일반인의 알 권리의 대상이며, 따라서 그것을 보도하는 것은 공공의 이익이 된다고 한다. 공공의 이익을 위해서는 프라이버시(Privacy)를 침해할 수 있으며, 그 경우 면책이 된다고 한다.<sup>78)</sup>

76) 공무원 등이 업무상 알게 된 비밀을 지키는 것을 말한다.

77) 金哲洙, 前掲書, 413-414면 參照.

78) 大判 1996. 4. 12., 94 도 3309, 명예훼손, 공 1996, 1627면 이하; 大判 1996. 10. 11., 95

## 나. 사생활의 자유와 범죄수사

범죄수사나 질서유지의 목적으로 경찰관이 사진을 촬영하거나, 전화를 도청하거나, 수색하는 것이 허용될 것인가 하는 것이 문제가 된다. 국가 안전보장·질서유지·공공복리를 위한 경우에는 법률이 정하는 바에 의하여 어느 정도의 사생활의 자유에 대한 침해는 인정된다고 한다.<sup>79)</sup>

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제3조 제2항은 통계법에 의하여 수집되는 개인정보와 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 하는 수집 또는 제공 요청되는 개인정보에 대해서는 동법의 적용을 하지 아니한다고 규정하고 있다.

이외에도 국정감사및조사에관한법률 제8조는 「개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 감사 또는 조사를 금지」하고 있다. 그리고 사생활의 비밀과 자유의 본질적인 내용은 법률로써도 침해할 수 없다.

## 다. CCTV와 사생활 침해

피촬영자의 동의없는 CCTV의 설치와 범죄수사에의 활용은 프라이버시권 중 첫째, 사생활의 비밀의 불가침에 위배될 소지가 많다. CCTV에 의

다 36329.

79) 그러나 수사기관의 피의사실공표로 인하여 피의자의 명예가 훼손되거나 피의사실이 진실이라고 믿는 데에 상당한 이유가 없는 경우는 보도자료의 작성·배포에 관여한 경찰서장과 수사경찰관 및 국가는 연대배상책임을 진다(大判 1996. 8. 20., 94 다 29928, 공 1996, 2776면 이하). 대법원은 국가기관이 일반국민의 알 권리와는 무관하게 평소의 동향을 감시할 목적으로 개인의 정보를 비밀리에 수집한 경우, 그 대상자가 공적 인물이라는 이유만으로 면책될 수 없다고 하였다(大判 1998. 7. 24., 96 다 42789).

해 일정지역을 통행하는 통행인의 초상이 본인의 명시적인 동의없이 촬영되어지고 부당히 공개되어지기 때문이다. 둘째, 프라이버시권 중 사생활의 자유의 불가침의 한 내용을 이루는 ‘일반적인 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. 셋째, 프라이버시권 중 ‘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, 사용중지, 삭제의 요구가 거의 불가능해지기 때문이다. 그러므로 본인의 동의없는 CCTV 촬영과 범죄수사에의 활용은 프라이버시권의 3가지 세부적 기본권들을 침해할 소지가 다분히 있다 하겠다.<sup>80)</sup>

사생활 침해 논란에 있어 영국의 경우 “영국 전역에 수백만대의 CCTV가 있고 여기에 담긴 정보들과 최신기술을 접목하여 효율적인 감시체계가 완성될 것”이라고 비판하였다. 독일의 경우엔 대법원이 도로 위의 감시 카메라(CCTV) 촬영에 제동을 걸었다. 독일 대법원 내부통신망의 해외사법소식 제69호에 게재된 독일연방헌법재판소의 판례에 따르면 최근 독일 헤센주와 쉘레스비히 홀스타인 주에 사는 주민들이 도주 주행시 차번호판이 촬영되는 것에 인격권이 침해된다고 헌법재판소에 헌법소원을 제기하였다. 이에 대해 독일헌법재판소는 자동으로 촬영되는 것은 위헌이라고 판결하며 주민들의 손을 들어주었다.

독일 헌법재판소는 판결문에서 자동으로 촬영된 번호판과 수배명단과

80) 임지봉, CCTV, 프라이버시권 및 헌법 제37조 2항, 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회, 국가인권위원회, 2003, 34-35면 참조.

의 비교·확인이 즉각 이루어지지 않고, 번호판 정보가 다른 용도로 사용되지 않고 즉각 흔적없이 삭제되지 않는다면 개인들이 가지는 자기정보결정권의 보호영역을 제한하게 된다며 자동촬영은 특별한 동기가 없거나 포괄적인 영역에서 행해질 수 없다고 판결하였다.

## 제3절 초상권

### 1. 초상의 정의

초상권이라 함은 얼굴 기타 사회통념상 특정인이라고 식별할 수 있는 신체적인 특징에 관하여 이것이 함부로 촬영되어 공표되거나 또는 광고 등에 무단히 사용되는 것을 방지함으로써 초상의 인격가치를 보호하는 것을 내용으로 하는 인격권의 일부라 관시하였다.<sup>81)</sup>

넓은 의미로서 초상을 특정인의 사진, 그림은 물론 성명, 서명, 음성 등 사회통념상 특정인의 동일성을 인지할 수 있는 모든 징표를 의미하는 것으로 이해하여, 그 표현방법과는 상관없이 일반 대중이 보았을 때 누구인가를 알아볼 수 있을 정도면 족하다는 의견도 있다.<sup>82)</sup> 하지만 초상의 사전적 의미<sup>83)</sup>를 고려할 때 신체적 징표로만 국한되어야 한다고 본다. 따라서 서명이나 개인에 관한 문서 등은 초상권과는 관련이 없게 된다. 그러한 초상에 관한 권리는 원래 회화 또는 조작에 의한 것이 주로 문제가 되었다. 그러나 사진기술이 발달함에 따라 본인도 모르게 촬영당하는 일이 문제가 되었고, 특히 대중매체의 발달로 실내에까지 개인의

81) 1988. 5. 11 서울민사지법 87 가합 6175.

82) 최우창, 포토저널리즘에서의 초상권 침해와 알권리의 관계 연구, 동아대학교 석사학위논문, 2001. 12, 13면.

83) 사진, 그림 따위에 나타낸 사람의 얼굴이나 모습을 말한다.

초상을 끌어 들여 많은 사람앞에서 남의 초상이 공개되는 상황에 이르러 초상권이 인격권으로서의 보장이라는 면을 가지게 된 것이다.<sup>84)</sup>

## 2. 초상권에 관한 판례의 입장

우리나라에서는 초상권에 관한 규정은 없다. 하지만 판례에서는 헌법 제10조에 근거한 일반적 인격권의 내용으로 인정하면서 일본과 같이 민법상 불법행위 규정에 의하여 구체화하고 있다. 이에 의하면 초상권의 의미는 사람의 초상이 동의없이 함부로 촬영 또는 묘사되거나 공표 등 무단사용되지 않을 권리라고 할 수 있는데,<sup>85)</sup> 이에 대한 우리의 판례를 살펴보면 다음과 같다.

「초상권이라 함은 사람이 자신의 초상에 대하여 갖는 인격적·재산적 이익, 즉 사람이 자기의 얼굴 기타 사회 통념상 특징인임을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관하여 함부로 촬영되어 공표되지 아니하며 광고 등에 영리적으로 이용되지 아니하는 법적 보장이라고 할 수 있고, 이러한 초상권에 대하여 현행 법령상 명문의 규정은 없으나, 헌법 제10조가 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’ 고 규정하고 있는바, 여기서 국가가 보장하여야 할 인간으로서의 존엄과 가치는 생명권, 명예권, 성명권 등을 포괄하는 일반적 인격권을 의미하고, 이 일반적 인격권에는 개별적인 인격권으로서의 초상권이 포함된다고 보아야 하며, 한편 민법 제750조 제1항이 ‘타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상의 고통을 가한 자는 재산 이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다’ 고 규정하고 있

84) 황환교, 초상권의 헌법적 고찰, 상지대학 논문집 제4집, 1983, 56면.

85) 金炯勳, 前掲論文, 49면.

으므로 이러한 규정들이 초상권 인정의 근거가 될 수 있으며, 또한 초상권은 첫째, 얼굴 기타 사회 통념상 특정인임으로 알 수 있는 신체적 특징을 함부로 촬영 또는 작성되지 아니할 권리(촬영·작성 거절권), 둘째, 촬영된 사진 또는 작성된 초상이 함부로 공표·복제되지 아니할 권리(공표거절권), 셋째, 초상이 함부로 영리목적에 이용되지 아니할 권리(초상영리권)를 포함한다고 할 것인데, 초상권의 한 내용인 위 공표거절권과 관련하여 보면 승낙에 의하여 촬영된 사진이라도 이를 함부로 공표하는 행위, 일단 공표된 사진이라도 다른 목적에 사용하는 행위는 모두 초상권의 침해에 해당한다」고 판시하고 있다.<sup>86)</sup>

### 3. CCTV와 초상권 침해 관계

CCTV에 의하여 개인의 이미지 즉, 모습을 명확하게 촬영 당사자의 동의없이 촬영이 된다면 이는 초상권의 보호영역을 침해하는 위법한 행위가 될 수 있다. 이러한 침해가 개인의 사생활에 대한 것이라면 프라이버시(Privacy) 침해도 동시에 이루어지나, 공개된 영역이라면 프라이버시권이 아닌 초상권의 침해 자체나 개인정보자기결정권의 침해가 문제된다. 미국식 사고처럼 촬영에 의해 생성된 자료의 이용단계에서 비로서 초상권이 성립된다고 본다면, 개인정보자기결정권을 의미하는 프라이버시권의 침해는 별론으로 초상권을 의미하는 프라이버시권의 침해는 별론으로 초상권을 의미하는 프라이버시권의 침해 문제는 촬영단계에서는 발생하지 않는다고 하게 된다.<sup>87)</sup>

86) 1997. 8. 7. 서울지법 남부지원 97 가합 8022.

87) 金炯勳, 前掲論文, 54면 參照.

## 제4절 개인정보자기결정권

### 1. 개인정보자기결정권의 의미

개인정보자기결정권 또는 자기정보관리통제권 이라 함은 넓은 의미에서 개인에 관한 정보를 보호하고 자신에 관한 정보를 자율적으로 결정·관리할 수 있도록 하기 위하여 ①자신과 자신의 보호·감독하에 있는 자에 관한 개인정보를 함부로 침해당하지 아니하고(자기정보자율결정권, 자기정보수집·분석·처리배제청구권), ②자신에 관한 정보를 자유로이 열람하며(자기정보접근권, 자기정보열람청구권), ③자신에 관한 정보의 정정 또는 보완·사용중지·봉쇄·삭제 등을 요구할 수 있고(자기정보정정·보완청구권, 자기정보사용중지·봉쇄청구권, 자기정보삭제청구권), ④나아가 이러한 요구가 수용되지 않을 경우에 이의신청이나 손해배상을 청구할 수 있는 권리(이의신청권, 손해배상청구권)를 말한다. 이에 대하여 좁은 의미의 자기정보관리통제권이라 함은 자기정보의 열람·정정(보완)·사용중지(봉쇄)·삭제 등을 요구할 수 있는 권리를 말한다.<sup>88)</sup>

넓은 의미의 개인정보자기결정권 중 ①의 타인이 자신에 관한 정보를 수집·분석·처리하는 행위의 배제를 청구할 수 있는 권리는 컴퓨터와 통신수단의 발달과 보급에 수반된 정보화 사회와 기록문화시대에 접어들면서 더 이상 고집할 수 없게 되었다. 개인정보의 수집·분석·처리 그 자체는 정보주체인 정보당사자의 동의여부에 불구하고 행정기관을 비롯한 공공단체·사기업들에 이르기까지 널리 행하여지고 있는 것이 오늘날의 보편적 관행이고 또 이러한 관행은 불가피한 현상으로 인식되고 있다.<sup>89)</sup> 그리고 ④의 이의신청권이나 손해배상청구권은 좁은 의미의 자기

88) 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 1994, 460-461면 參照.

정보관리통제권이 침해되거나 실현되지 아니한 경우의 권리구제를 위한 권리를 의미하기 때문에 이들 권리는 자기정보관리통제권 그 자체가 아니라 자기정보관리통제권의 실효성을 담보하기 위한 수단적 권리에 지나지 아니한다. 그러므로 엄밀한 의미에서 자기정보관리통제권이라 ②의 자기정보열람청구권(자기정보접근권)과 ③의 자기정보정정(보완)청구권, 자기정보사용중지(봉쇄)청구권, 자기정보삭제청구권만을 내용으로 하는 것이다.

## 2. 개인정보자기결정권의 법적근거

개인정보자기결정권은 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유의 일환으로서 보장되는 권리이지만, 궁극적으로는 인간의 존엄성 존중의 내용적 요소가 되는 인격의 자유로운 발현과 법적 안전성을 보호법익으로 한다. 그러므로 개인정보자기결정권은 인격권의 일종이라고 할 수 있다. 그러나 사생활의 비밀과 자유(소극적 프라이버시권)가 공권력 또는 제3자에 대한 소극적·방어적 성격의 권리라면, 개인정보자기결정권(적극적 프라이버시권)은 청구권적 성격이 강한 능동적·적극적 권리이다.<sup>90)</sup>

개인정보자기결정권이 우리 헌법상 보장되는 권리라는 점에 대하여 학설은 대부분 긍정설의 입장에 서있다. 다만, 그 근거에 대하여는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유권에 속한다는 견해<sup>91)</sup>와 헌법 제10조의

89) 그러나 개인정보보호의 차원에서 개인정보를 수집·보유하는 기관에 대하여 일반적으로 요청되는 사항으로는 ㉠정보수집기관과 정보체계설치의 적절한 통제 내지 감독 ㉡이용목적의 명시와 정보주체에 관한 불명예스러운 사항의 입력제한 ㉢직접수집의 원칙, 적법수집의 원칙, 보유기간한정의 원칙, 정보정확성의 원칙, 정보최신성의 원칙, 정보적절성의 원칙 등의 준수 ㉣개인정보 체계의 공시, ㉤정보의 부당한 유출과 정보취급 종사자에 의한 정보누설의 방지 ㉥이상의 목적을 위한 감독기관의 통제 등을 들 수 있다.

90) 權寧星, 前掲書, 462-463면 參照.

91) 김연태, 정보의 자기결정권과 경찰의 정보관리, 고려법학 제36집, 고려대 법학연구원, 2001,

인간존엄성과 행복추구권을 근거로 인정된다<sup>92)</sup>는 견해로 구분된다. 전자를 다수설로 보고 있으며,<sup>93)</sup> 헌법 제17조와의 관련성을 인정하는 경우 이를 정보 프라이버시(informational privacy)라고 부르게 된다.<sup>94)</sup>

앞에서 어느 견해에 의하더라도 개인정보자기결정권은 단순한 사생활 비밀의 보호라는 차원을 지나 인간의 존엄을 유지하는데 필요불가결한 권리로서 국가 또는 제3자에 대한 소극적인 방어권의 측면 뿐만 아니라 타인이 보유하고 있는 청구권적 성격이 강한 능동적·적극적인 권리의 측면을 동시에 보유하고 있다는 데는 이론이 없다.<sup>95)96)</sup>

### 3. 개인정보자기결정권의 내용

#### 가. 자기정보열람청구권

누구나 개인정보보유기관(시스템 관리자)에 대하여 자신에 관한 정보

159-161면; 성낙인, 언론정보법, 나남출판, 1998, 487면; 이인호, 정보사회와 개인정보자기결정권, 중앙법학 창간호, 중앙법학회, 1999, 69면; 이준일, 개인정보에 관한 기본권, 고려법학 제41호, 고려대법학연구원, 2003, 240면; 최봉철, 프라이버시권의 보호법익과 보호대상, 헌법학연구 제4집 제3호, 한국헌법학회, 1998, 10, 105면; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2002, 429면 參照.

92) 황지원, 프라이버시권리의 한계에 관한 연구, 이화여대 석사학위논문, 1995, 17면; 정영화, 생성되고 있는 정보기본권에 관한 헌법적 고찰, 세계헌법연구 제7호, 국제헌법학회 한국학회, 2003. 6, 416면.

93) 한위수, 사생활 비밀의 보호 - 그 공법적 측면-, 인권옹호 심포지엄 자료, 법무부, 2003. 12. 8, 16면.

94) 최봉철, 전계논문, 119면.

95) 한위수, 전계논문, 16면.

96) 대법원 관례는 헌법 제10와 헌법 제17조의 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데에 그 취지가 있는 것으로 해석된다는 견해를 취하고 있다(대판, 1998. 7. 24. 96 다 42789).

의 열람을 청구할 수 있고, 정보보유기관은 정당한 이유가 없는 한 열람을 허용하여야 한다. 자기정보열람청구권은 알 권리의 일환으로서 정보공개청구권으로 보장되기도 한다.<sup>97)</sup> 개인정보가 문서 이외의 필름·자기 테이프 등에 수록되어 있는 경우에는 정보주체가 이해할 수 있는 형태로 사본을 작성하여 교부하여야 한다.

### 나. 자기정보정정·보완청구권

정보주체는 자신에 관한 정보를 열람한 결과 정보내용이 부정확하거나 불완전한 것이면 정정·보완을 요구할 수 있고, 정보보유기관은 그 부분을 정정·보완하여 정보주체에게 그 사실을 통보하여야 한다. 정보주체의 정정·보완요구가 이유없다고 판단되는 경우에는 정보보유기관은 거부이유와 거부처분에 대한 이의신청의 방법을 통지하여야 한다. 개인정보의 정확성 여부에 대한 입증책임은 그 입증의 곤란성을 고려할 때 정보보유기관에 귀속한다고 보아야 한다.<sup>98)</sup>

### 다. 자기정보사용중지(폐쇄)·삭제청구권

정보보유기관이 법에 규정된 의무를 위반하거나 법의 취지에 반하여 개인정보를 부당하게 이용하고 있으면, 정보주체는 자기정보의 무단공표·이용금지 내지 사용중지(폐쇄) 또는 삭제를 요구할 수 있고, 정보보유기관은 당해 청구에 대하여 타당성 여부를 조사·판단하고, 타당성이 있다고 인정하면 그 정보의 사용중지(폐쇄)·삭제여부의 결과를 통보하여야 한다.<sup>99)</sup>

97) 헌재결 1991. 5. 13. 90 헌마 133.

98) 權寧星, 前掲書, 463면 參照.

#### 4. 개인정보자기결정권의 한계와 제한

개인정보자기결정권은 무제한일 수 없으며 절대적인 권리가 아니다. 현행 헌법 제37조 제2항에 근거하여 제한 될 수 있다. 즉, 국가안전보장·질서유지·공공복리 등을 위하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있다. 다시말해 법률의 규정에 의하여 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보를 수집하거나 제3자에게 제공할 수 있고, 정보의 열람청구권이나 정정청구권이 허용되지 아니할 수 있다. 그 제한은 법률에 의하되, 그 조건, 범위, 제한의 내용 등이 명확히 그리고 한정적으로 규정되어야 하고 과잉금지의 원칙이 적용되어야 한다. 개인정보자기결정권에 대한 제한의 목적과 수단이 헌법적으로 정당하여야 하고, 그 목적을 달성하기 위하여 투입되는 수단이 그 목적의 달성을 촉진하는 것이어야 하며, 목적의 달성을 위한 수단 중 개인정보자기결정권에 대한 침해를 줄일 수 있는 다른 수단이 없어야 하고, 제한으로 얻어지는 공익의 의미와 비중이 그로 인한 개인의 피해의 정도보다 커야 한다.

이러한 차원에서 청소년성보호법에서의 신상공개 제도와 같이 전과자에 대한 인격권 제한으로서 국가기관이 개인의 성명, 사진 등을 이용하여 범죄사실을 일반에게 공개하는 것이 한계 범위내에 속하는 것인지에 관하여 논란이 있다. 이에 관하여 독일 연방헌법재판소가 범죄사실의 공개는 범죄인의 인격권에 대한 중대한 침해이나 일반 국민이 발생한 범죄사실에 대하여 알아야 할 이익이 인격권에 대하여 우위를 차지한다. 하지만 범죄행위 후 시간이 경과 할수록 범죄사실에 관하여 공개해야 할 이익이 감소하는 반면 범죄인이 형을 치르고 출소의 시기에 접근 할수록

99) 權寧星, 上揭書, 464면 參照.

범죄인의 인격권의 비중이 커진다고 판시하고 있음을 참조할 필요가 있다는 견해도 있다.<sup>100)</sup>

## 5. CCTV와 개인정보자기결정권

CCTV에 의하여 발생하는 문제는 자연인의 눈으로 보는 것과 달리 감시 카메라를 통해 보는 것은 피촬영자가 예상치 않는 장소의 사람들에게까지 자신의 행동이 보여진다는데 있다. 즉 자신의 행동을 공개할 범위를 내가 아닌 타인이 결정한다는데 첫 번째 문제가 발생한다. 또 동시에 여러 곳의 모니터에 같은 화면을 송출할 수 있으므로 얼마나 많은 사람이 내 행동을 동시에 보게 될지 모른다는 점과<sup>101)</sup> 수집된 자료가 저장·활용된다는 점 등에서 경찰관이 순찰을 돌면서 통행인을 주시하는 것과는 다르게 취급되어야 하므로, CCTV를 통해 피촬영자를 촬영하는 것은 자기결정권의 침해로도 볼 수 있게 된다.

## 제5절 기타 기본권과의 관계

### 1. 헌법상 무죄추정의 원칙

현행 헌법 제27조 제4항은 「형사피고인은 유죄의 판결이 확정될 때까지는 무죄로 추정된다」고 하여 무죄추정의 원칙을 규정하고 있다. 즉

100) 한수용, 헌법상의 인격권, 헌법논총 제13집, 헌법재판소, 2002. 12, 667면.

101) 박경신, 명예·초상·프라이버시 그리고 언론의 자유와 알권리, JURIST 9월호, 청람인터랙티브, 2003, 16면.

형사 피고인에게 무죄의 판결이 있으면 그 확정 전에 무죄로 추정되는 것은 물론 유죄의 판결이 있을지라도 그 확정 전까지는 무죄로 추정된다는 것이다.<sup>102)</sup>

CCTV 자료는 본인의 동의없이 경찰이나 지방자치단체 등으로 넘어가서 활용되는 것이 보통이다. 이것은 넓게 보면 그 지역을 통행하는 국민들을 잠재적인 범죄자로 취급하는 것이어서 문제가 될 수 있다. 즉 헌법상 무죄추정의 원칙에 위배될 소지가 있다 할 것이다.<sup>103)</sup>

## 2. 재산권 침해와의 관련성

CCTV는 주로 범죄 다발지역에서 많이 설치되고 있는 것이 보통의 추세이다. CCTV가 설치되었다는 것은 결과적으로 그 지역이 범죄 다발지역이라는 반증이 될 수 있다. 그러면 시민 또는 주민들은 범죄에의 우려 때문에 혹은 자신의 초상이 촬영당하는 것이 기분 나빠서 그 지역에서의 통행을 꺼리게 될 것이다. 이것은 CCTV 설치지역을 우범지역으로 지역을 획정하는 부정적 결과를 낳는다. 우범지역으로 낙인이 찍히게 되면 선량한 사람들이 그 지역에 더욱더 왕래하지 않게 되어 그 지역의 우범화는 더욱더 심해진다. 그 결과 그 지역 부동산 가격의 하락 등으로 그 지역 거주민들의 재산권이 침해될 소지도 생긴다고 볼 수 있다.<sup>104)</sup>

102) 무죄추정의 원칙의 의의를 헌법재판소는 다음과 같이 설명하고 있다. 무죄추정의 원칙은 형사절차와 관련하여 아직 공소가 제기되지 아니한 피의자는 물론 비록 공소가 제기된 피고인이라 할지라도 유죄의 판결이 확정될 때까지는 원칙적으로 죄가 없는 자로 다루어져야 하고, 그 불이익은 필요최소한에 그쳐야 한다는 원칙을 말한다. 이 원칙은 언제나 불리한 처지에 놓여 인권이 유린되기 쉬운 피의자나 피고인의 지위를 옹호하여 형사절차에서 그들의 불이익을 필요한 최소한에 그치게 하자는 것으로서 인간의 존엄성 존중을 궁극의 목표로 하고 있는 헌법이념에서 나온 것이다(헌재 1997. 5. 29. 선고, 96 헌가 17, 헌재판례집 제9권 1집, 517면 이하).

103) 임지봉, 전개논문, 39면.

104) 임지봉, 상계논문, 39면.

## 제4장 CCTV활용에 따른 기본권 보호 방안

### 제1절 기본권 보호에 따른 쟁점

#### 1. 기본권 충돌

기본권의 충돌(Grundrechtskollision)이라<sup>105)</sup> 함은 상이(相異)한 기본권 주체가 서로의 권익을 실현하기 위해 하나의 동일한 사건에서 국가에 대하여 서로 대립되는 기본권의 적용을 주장하는 경우를 말한다. 가령 인공임신중절의 경우 母의 행복추구권(헌법 제10조① 후단)과 태아의 생명권이 서로 충돌하게 된다. 또는 TV를 통한 범죄사실의 구체적 보도가 범인의 사회복귀를 위태롭게 하는 경우, 언론의 자유(제21조①)와 범인의 인격권(제10조)이 충돌하게 된다.<sup>106)</sup> 기본권의 충돌은 한 기본권 주체의 기본권 행사가 다른 기본권 주체의 기본권 행사를 희생시킨다는 데 그 특징이 있다.<sup>107)</sup>

기본권 충돌의 요건으로는 ①구체적이 개별적인 사안을 전제로 해야 한다.<sup>108)</sup> 기본권의 충돌은 공권력의 개입이 요청되는 사안에서 발생하는

105) 기본권 충돌에 관하여 자세한 것은 이강혁, 기본권 상호간의 보완과 충돌, 월간고시, 1981. 7, 64면 이하; 홍성방, 기본권의 충돌, 고시연구, 1986. 7, 65면 이하.

106) 이 밖에 시위의 자유는 다른 사람의 신체의 자유와 충돌 할 수 있다. 또한 언론의 자유(의사 표현의 자유)는 타인의 인격권(명예)과 충돌할 수 있다.

107) 桂禧悅, 憲法學(中), 新訂2版, 博英社, 2007, 121면.

108) 김문관, 기본권의 충돌에 관한 일고찰, 서울대학교 석사학위논문, 1989, 7-8면.

것이므로 매우 구체적이고 개별적인 상황 속을 전제로 해야 한다. ②두 명 이상의 권리주체가 등장해야 한다. 1명의 기본권간의 충돌이라면 이는 기본권의 경합<sup>109)</sup>에 해당된다. ③기본권과 기본권의 충돌이어야 한다. ④기본권의 보호영역에 속하는 행위로 인한 충돌이어야 한다. 예컨대 헌법이 출판의 자유를 보장한다고 하여 출판업자가 종이를 절취까지 할 수는 없는 것이다.<sup>110)</sup> 기타 집회를 남의 땅에서 하겠다고 신고하는 행위나 타인의 건조물을 파괴하는 행위, 종교의 자유를 원용하면서 법의 모든 한계를 무시하는 행위 등도 이에 해당할 것이다.<sup>111)</sup>

국가는 기본권 충돌의 문제가 발생하면 기본권을 보호하여야 하는 의무가 발생하게 된다. 기본권 보호의무라 함은 우리 헌법에 명문으로 규정되어 있지 않으나 학설과 판례<sup>112)</sup>로 인정되고 있는 개념으로 자유권적 기본권에 의하여 보호되는 기본적 법익을 사인인 제3자의 위법적 제약으로부터 보호하여야 할 국가의 의무를 말한다.<sup>113)</sup> 기본권 보호의무는 동등한 기본권 주체들의 기본권 영역들을 상호 확정하고 타 기본권 주체의 행위나 영역으로부터 나오는 기본권적 법익에 대한 위협을 억제하여 각 기본권 주체가 자신의 기본권을 원만히 행사할 수 있도록 법질서를 형

109) 기본권의 경합이라 함은 기본권 주체가 국가에 대하여 하나의 동일한 사건에서 둘 또는 그 이상의 기본권을 동시에 주장하는 경우를 말한다. 예를 들면 종교단체가 발행하는 신문에 대하여 국가가 간섭하는 경우 발행인은 종교의 자유(헌법 제20조)와 언론의 자유(헌법 제21조), 집회에 참석한 사람을 체포, 구속하는 경우 당사자는 신체의 자유(헌법 제12조와 집회의 자유(제21조), 목사의 설교가 다른 법익과 마찰을 일으키는 경우 목사는 언론의 자유, 종교의 자유, 직업의 자유를 동시에 주장할 수 있다. 桂禧悅, 前掲書, 117面.

110) 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 2002, 307면.

111) 집회는 통상 어떤 형태로든 교통방해를 초래하기 쉬운데, 그것이 집회의 자유의 보호범위 내에 속하는 것이냐의 여부에 따라 그것이 기본권 충돌의 문제가 될 수도 있고 되지 않을 수도 있다. 특히 종교집회의 경우 종교의 자유와 시민의 교통권이 충돌하게 되는데 차도의 사용은 보호영역 내의 행위라 보기 어렵지만, 인도의 사용은 보호영역 내의 행위라고 보는 등의 판단이 있을 수 있다. 金炯勳, 防犯監視카메라(CCTV)와 基本權의 關係, 高麗大學校 法務大學院 碩士學位論文, 2004, 93면.

112) 1997. 1. 16 헌결 90헌마110; 1989. 4. 17 헌결 88헌마3: 제3자의 범죄행위와 같은 침해행위가 있음에도 불구하고 이것을 배제하여야 할 국가의 의무가 이행되지 아니한다면 이 경우 국민은 ...보호의무 위반 또는 평등권 위반이라는 기본권 침해를 주장할 수 있을 것이다.

113) 정태호, 기본권보호의무, 인권과 정의, 대한변호사협회, 1997. 8, 84-87면.

성, 유지해야 할 국가의 의무로 이해된다.

기본권이 충돌할 경우 국가는 이를 해결할 의무가 있는데 여기에는 법익형량과 실제적인 조화로 압축할 수 있다.

우선 법익형량의 원리에 따른 해결이란 기본권이 서로 충돌하는 경우 이들이 구체적 사건에서 가지는 비중을 비교 형량하여 보다 큰 법익을 우선시키는 것을 말한다. 이를 위하여는 충돌하는 기본권을 무엇을 기준으로 형량할 것인가가 제기될 수 있다. 그런데 법익을 형량하여 그 우열을 객관적으로 확정할 적절한 방법이 없기 때문에 결국 기본권의 서열을 원용하여 형량하고 있다. 즉 기본권의 개방적·구체적 위계질서를 전제로 하여 법익의 우열을 확정하려고 한다. 그러나 모든 기본권의 서열을 구체적 사건에서 분명하게 확정하는 것은 불가능하다는 문제점 때문에 이 방법으로는 극히 제한적인 해결만이 가능하다. 무엇보다도 이익형량의 원칙에 따라 기본권 충돌의 문제를 해결하는 경우 제기되는 가장 큰 문제는 형량을 통해 보다 큰 법익을 우선시키고 적은 법익을 후퇴시켜야 한다는 데 있다. 그렇기 때문에 독일의 연방헌법재판소는 오랜 동안 이익형량을 하면서도 상호 충돌하는 기본권의 하나를 배제시키는 것이 아니라 양 법익의 조화(타협)점을 찾아내려 하고 타협이 어려운 경우 대안(절충안)을 시도하였다.<sup>114)</sup>

두 번째로 실제적 조화의 원리(Prinzip Praktischer Konkordanz)에 따른 해결이란 기본권이 서로 충돌하는 경우 성급한 이익형량에 의하여 양자택일적으로 하나의 이익만을 실현하고 다른 하나의 법익을 희생시켜서는 안되고 기본권 서열과 상관없이 두 법익 모두 실현되도록 상호조화되어야 한다는 것이다. 이는 기본적으로 헌법이 보호하고 있는 기본권은 최대한 모두 실현되어야 한다는 생각에 기초하고 있다. 이를 위하여는 두 개의 기본권이 모두 가장 잘 실현 될 수 있는 경계가 그어져야 한다.

114) 桂禧悅, 憲法學(中), 新訂2版, 博英社, 2007, 126-127면.

이러한 경계는 구체적 사건에서 그때 그때 비례적으로 정해져야 한다.<sup>115)</sup> 실제적 조화의 원리는 기본권 충돌의 문제를 해결하는 데 있어서 아주 적합한 원리임에 틀림없다. 기본권 충돌의 문제는 이 원리에 따라 대부분 적절하게 해결될 수 있지만, 낙태의 경우처럼 산모의 생명권과 태아의 생명권이 충돌하는 사건의 성질상 양자택일적 방법으로 밖에 해결할 수 없는 예외적인 경우가 있다는데 이 원리의 한계가 있다.<sup>116)</sup>

CCTV의 설치 및 운용이 범죄예방이라는 공익을 넘어서 해당 지역주민들의 구체적 의사에 기초하여 범죄로부터 안전할 권리를 보호하려는 목적이라면 이는 통행인에 대한 단순한 기본권의 제한으로 그치는 것이 아니라 지역주민들과 통행인간의 기본권 충돌 문제가 제기될 수 있다.

사인간의 기본권 충돌이라고 평가되는 사안이라 할지라도 그 해결을 위해 공권력이 개입하는 경우 이는 어느 일방에 대해서든 국가의 사인에 대한 기본권 제한의 문제가 먼저 발생한다. 따라서 헌법 제37조 제2항의 법률유보 원칙에 의하여 법률의 근거없이 기본권 제한을 행할 수 없게 된다. 즉 국가가 보호의무를 다하기 위하여 어떠한 수단을 선택할 것인가는 일단 입법자의 소관사항이며 보호조치를 취할 수 있는 권한은 법률유보의 원칙에 의하여 형식적인 의미의 법률로부터 도출되어야 한다. 입법자는 위협에 대한 보호대책이 아예 없는 경우에는 효과적인 보호대책을 마련하여야 하고 애초에 헌법적 요청을 충족시켰던 기존의 보호대책들로써는 변화된 상황에서 제기되는 보호의무의 요청을 충족시킬 수 없는 경우에는 그것을 대체하거나 개선하여야 한다.

## 2. 기본권 침해

115) 여기서 비례적이란 충돌하는 기본권을 제한하여 상호 조화롭게하는 경우 그 제한은 최소한도에 그쳐야 (최소침해의 원칙)하고, 그 제한의 방법은 적합하여야(적합성의 원칙)하며, 제한된 기본권간에는 비례관계(비례의 원칙)가 성립되어야 한다.

116) 桂禧悅, 前掲書 127-128면.

기본권 침해<sup>117)</sup>의 대상이 되는 것은 자유권만인가 또는 모든 기본권인가에 대해 견해가 갈리는데, 자유권에만 국한된다는 견해에 따르면 자유권만이 성질상으로 볼 때 제한의 대상이 된다는 것이다.<sup>118)</sup> 자유권 성질상 한계가 없기 때문에 자유권만이 제한이 대상이 된다는 주장은 원칙적으로 옳다. 이에 비해 법에 의해 창설되는 기본권들은 법에 의해 또한 폐지될 수 있기 때문에 제한은 문제되지 않는다는 것이다. 그러나 헌법 제정자가 규정한 기본권은 폐지될 수 없고 설정된 기본권을 기준으로 하여 볼 때 그 기본권의 축소는 제한이 된다. 따라서 모든 기본권이 제한 또는 침해의 대상이 된다고 하는 것이 다수설이다. 우리 헌법 제37조 제2항은 기본권 제한의 대상으로 「국민의 모든 자유와 권리」라고 규정하고 있다. 다만 자유권 가운데도 성질상 제한이 불가능한 자유권 예를 들면 양심의 자유, 신앙의 자유는 제한의 대상이 될 수 없다.

기본권 보장의 발전에 따라 국가행위의 형태와 목적 등에 상관없이 공권력 행위가 개인에게 미치는 실제적 효과를 중시하게 되었고, 특히 자유주의적 법치국가에서 사회적 법치국가로의 이행과 함께 주관적 권리의 범위가 확장되면서 기본권의 영역이 확대되었다.

현대적인 기본권의 침해<sup>119)</sup>는 ①의도적이든 의도적이지 않든 ②직접

117) 통상적으로 기본권 침해와 제한은 동의어로 사용되고 있는 것이 현실이다. 이러한 침해란 일정한 行爲, 受忍 또는 不作爲의 요구로 인해 구체적 또는 추상적 의무가 발생하거나 권리가 박탈 또는 제한되는 것을 말한다. 기본권의 제한이란 기본권이 보호하려고 하는 내용(보호영역)을 일정한 한계 안에 국한 시킨다는 것과 그 내용을 축소한다는 것을 말한다. 기본권의 제한은 그 자체가 목적이 될 수 없고 기본권과 타 법익의 보호가 그 목적이다. 즉 기본권의 보장을 위하여는 기본권의 제한이 불가피하며 또한 필요하다. 제한의 독일어 표현은 다양하며 심지어 침해라는 말도 제한의 의미로 사용된다. 그러나 엄격한 의미에서 제한은 침해와 다르다. 즉 엄격하게 따지면 불법·부당한 제한을 침해라고 할 수 있다. 그러나 실제로 제한은 곧 침해로 나타나기 때문에 침해와 제한은 同義語로 사용되고 있는 것이 현실이다. 桂禧悅, 憲法學(中), 新訂2版, 博英社, 2007, 130면.

118) 韓泰淵, 憲法學, 1977, 905면.

119) 기본권의 침해라 함은 공권력의 주체가 기본권 규범에 의해서 보장된 기본권의 내용 내지 보호영역에 대해 가하는 제한으로서 헌법상으로 정당화되지 않는 경우에만 성립하는 개념이다. 최갑선, 자유권적 기본권의 침해여부 판단구조 및 판단기준, 헌법논총 제10집, 헌법재판소, 1999, 412면.

적이든 간접적이든 ③법적행위든 사실행위든<sup>120)</sup> ④명령과 강제에 의하던 지 그렇지 않든지 간에 기본권의 보호영역에 속하는 개별국민의 행동을 불가능하게 만드는 모든 국가행동을 말하게 되었다. 의도하지 않은 사실상의 제한의 예로는 범죄용의자를 향해 발사한 경찰의 총알이 빗나가서 지나가는 보행자를 맞추는 경우이고, 경찰이 시위참여자들을 촬영하는 것처럼 관련 개인들이 인지할 수 있는 방식으로 동의없이 정보를 조사하는 것은 자유행사에 대한 위축효과를 발휘할 수 있는<sup>121)</sup> 경우로서 명령과 강제가 없는 사실상의 제한의 예가 될 것이다.

헌법재판소는 「오늘날 기본권은 의도적이고 직접적인 침해에 대해서 뿐만 아니라 사실적이고 간접적인 침해에 대하여도 보호기능을 발휘할 수 있다는 것을 주목하여야 할 것이며 따라서 이러한 기본권의 충실한 보장이 바람직하다」라고 하였다.<sup>122)</sup>

기본권의 침해는 기본권자의 동의가 없이 또는 그 의사에 반해서 행해질 때 발생한다. 따라서 상호합의가 있을 때에는 기본권 침해가 발생하지 않는다. 이와 같은 경우를 기본권 포기라 하고, 이러한 기본권 포기가 유효하기 위해서는 먼저 기본권자가 유효한 기본권 포기선언을 해야 한다. 하지만 헌법 제10조가 보장하고 있는 인간의 존엄과 가치와 같은 본래 포기가 불가능한 기본권의 포기는 허용되지 않는다.<sup>123)</sup>

CCTV의 설치 및 운용에 대하여 기본권의 침해가 있는지, 기본권의 침해가 있다면 그것이 의도적 혹은 예측가능 했던 것인지 분석이 되어야만 비로소 헌법 제37조 제2항에 의한 국민의 기본권은 법률로써 제한한다는 법률유보 원칙<sup>124)</sup>에 위배하는 위헌인지가 판단 될 것이다. 따라서 CCTV

120) 사실행위에 의한 기본권 제한을 인정한 결정 : 2001. 7. 19 헌결 2000헌마546(유치장에서의 미결구금자 처우 관련); 2002. 7. 18 헌결 2000헌마3327(유치장 신체과잉수색 관련).

121) 정태호, 기본권보호의무, 인권과 정의, 대한변호사협회, 1997. 8, 588면.

122) 1994. 5. 6 헌결 89헌마35.

123) 최갑선, 자유권적 기본권의 침해여부 판단구조 및 판단기준, 헌법논총 제10집, 헌법재판소, 1999, 411면.

를 둘러싼 법적인 논쟁은 기본권 침해여부를 흑백논리처럼 다루어질 수 없다고 생각된다. 왜냐하면 CCTV는 그 운용형태에 따라 인격권의 제한이 없이 얼마든지 운용될 수 있기 때문이다. 행동의 자유권에 대한 침해를 특히 논한다고 하여도 역시 CCTV의 운용상황에 따라 달라진다. 앞으로 보다 확실한 기본권 보장을 위해 입법이 필요한 가와는 별도로 현재의 CCTV의 운용이 「그 위험성만을 들어서<sup>125)</sup>」 기본권 침해에 해당하는 위헌상황인가는 일률적으로 단언될 수 없고, 개별적으로 살펴보지 않으면 안된다. 기본권 제한의 근거를 갖게하는 입법이 있기 전까지는 CCTV의 운용이 어디까지나 기본권 침해가 없을 뿐더러 침해의 예측가능성이 없는 형태로 이루어진다면, 설령 기본권 침해의 위험성이 존재한다하더라도 이는 직무규범에 근거한 임의적 국가활동으로서 가능한 것이 될 것이다. 다만 공공장소에서의 카메라 설치 중이라는 표시를 하는 것이 인격권 제한에 대한 동의의 효력을 갖는다고 볼 수 없다는 데는 의견을 같이 한다. 사적 장소와 달리 공공의 장소는 공중에게 통행권이 인정되므로 촬영되기 싫으면 다른 길로 통행하도록 할 수는 없는 것이다. 이는 다만 인격권 침해의 위험성을 제거하는 여러 요소 중 하나일 뿐이다.<sup>126)</sup>

124) 헌법 제37조 제2항에 의하여 국민의 기본권은 법률로써 제한되어야 한다는 원칙으로 이때의 법률은 국회가 제정한 형식적 의미의 법률을 말하며, 내용이 명확하여야 한다.

125) 헌법재판소법 제68조에서 헌법소원심판 청구사유를 「공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후가 아니면 청구할 수 없다」고 규정하고 있다. 헌법소원 청구인은 자신의 기본권에 대한 공권력 주체의 제한해위가 위헌적인 것임을 구체적으로 주장해야 한다. 그러므로 청구인은 구체적 주장이 아닌 막연한 주장만을 하는 경우에는 그 헌법소원 청구는 부적합한 것이 된다. 다만 기본권 침해가 장래에 발생하더라도 그 침해가 현재 확실히 예측되는 경우에 한하여 헌법재판소는 기본권구제의 실효성을 위하여 침해의 현재성을 인정하고 있다. 따라서 재판실무상 막연한 위험성만으로 기본권의 침해를 인정할 수는 없게 된다. 헌법재판소, 헌법재판실무제요, 1999, 158-162면 참조; 1992. 10. 1 헌결 92헌마68, 서울대학교 입시요강사건 등.

126) 단, 방송국 뉴스촬영이라면 언론의 자유와 기본권 충돌 문제로서 통행권이 제한될 수도 있을 것이므로 이때는 촬영 중 표시에 의해 통행자의 동의를 의제된다고 볼 수 있을 것이다. 金炯勳, 防犯監視카메라(CCTV)와 基本權의 關係, 高麗大學校 法務大學院 碩士學位論文, 2004, 89-90면.

## 제2절 CCTV 운용상의 개선방안

### 1. 운용상의 개선

현대사회는 각종의 첨단 기술이 개발되고 앞으로도 더욱 발전할 것이다. 경찰은 범죄예방을 위한 새로운 기술을 활용하지 않고 방치하는 것은 바람직하지 않다. 특히 CCTV라는 새로운 신기술을 엄격한 법적 규제를 병행하면서 적극적으로 활용해야 할 것이다.<sup>127)</sup> CCTV로 인하여 개인의 프라이버시가 침해할 수 있는 여지는 충분히 있다. 어떤 정책이라도 양면성을 가지고 있어서 수혜자도 있으면 반드시 피해자가 있기 마련이다. 방범용 CCTV 활용과 관련해서 뿐만 아니라 모든 정책을 집행하는 과정에서 기본적으로 고려해야 할 것은 그 정책의 방향이 올바르게 정립되어 있어야 한다는 것이다. 이는 단기적인 안목에서 그때 그때 문제점에 대해 대응하는 것은 미봉책에 불과하다. CCTV의 문제는 이제 활용의 실시 여부 문제 수준을 넘어서 이제 그것이 갖고 있는 장점을 최대한 확보하고 단점을 극복 할 수 있는 방안을 모색해야 할 단계라고 생각한다.<sup>128)</sup>

먼저, 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조의2 제1항에 근거하여 「공공기관의 장은 범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요할 경우 행정절차법 제2조 6호에 따른 공청회 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관련 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴한 후 CCTV를 설치할 수 있다고 규정」 하고 있다. CCTV 촬영은 시민의 기본권과도 관련됨으로

127) 노호래, 범죄예방을 위한 CCTV의 효과적 활용방안, 한국공안행정학회보 제19호, 한국공안행정학회, 2005, 37면.

128) 李鍾錫, 전개논문, 82면.

특히 기본권이 침해되지 않도록 반드시 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴한 후 설치하여야 한다. 또한 우범지역에 대한 판단 근거, CCTV 설치시 위치 선정, 녹화테이프의 보관과 사후처리기준, 개인정보누출에 대한 벌칙 등 CCTV 관리와 운영에 관한 내용 모두를 공개해야 한다.<sup>129)</sup>

둘째, CCTV 설치를 위한 사전 조사 실시로 이는 신뢰성과 타당성을 갖춘 범죄예방 및 감축효과를 분석하기 위해서는 범죄피해조사, 대상 지역의 조사를 통한 인식 및 태도조사, 그리고 설치 장소 인근 지역을 통제 지역으로 삼는 준실험적 설계에 의한 전이현상이나 이익의 확산효과에 대한 과학적 연구조사가 필수적이다. 지역마다 CCTV에 대한 경찰관 및 지역주민들의 인식, 범죄율, 치안수요, 도시의 환경이 차이가 있기에 마련이다. 이러한 차이로 인해 얼마나 많은 카메라를 어떤 장소에 적재적소의 원칙에 따라 설치하는 것이 효율적이고 비용효과적인지에 대한 연구가 영국의 경우와 같이 반드시 설치 전후에 수반되어야 불필요한 비용발생을 막고 효과적인 CCTV의 운영이 가능해질 것이다.<sup>130)</sup>

우리나라의 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령 제4조에도 CCTV의 설치로 직접영향을 받는 지역 주민 등을 대상으로 설명회, 설문조사, 여론조사 등을 실시하도록 규정하고 있다.

경찰과 시민단체 등이 참여하는 공정한 단체 및 기관을 통하여 객관적인 평가를 통하여 CCTV 활용의 효과성을 객관적으로 검증하여야 한다. 즉 다양한 범죄프로그램을 개발하여 객관적 검증을 해야 한다. 영국의 내무성에서 실시하고 있는 방법 효과성 및 최적 활용방안, 지역주민들의 수용도에 대한 연구 등과 미국에서 실시한 공공장소에서 CCTV 프로그램에 대한 연구 도시중심부 공공주택, 공공운송지역, 주차시설을 대상으로 한 CCTV 평가와 같은 다양하면서 지속적인 프로그램 실시를 통해서 공공

129) 노호래, 전계논문, 38면.

130) 박현호, 가두 방법 CCTV의 과학적 운영 방안: 영국의 CCTV 영향평가 연구 사례를 중심으로, 한국경찰연구 제4권 제1호, 한국경찰발전연구학회, 2005, 171면.

시설에서 CCTV 설치에 대한 평가를 실시해야 한다.<sup>131)</sup>

셋째, 지방자치단체와의 협력 구축과 더불어 예산이 확보되어야 한다. 범죄예방과 지역사회의 안전은 경찰만의 책임은 아니며 지자체는 그 책임을 공유해야 한다.<sup>132)</sup> 주차장법시행규칙 제6조 2항에서 규정하고 있듯이 주차장의 CCTV 설치와 관리에 관하여 시장·군수 매년 1회 이상 점검하도록 규정하고 있다.<sup>133)</sup> 이는 지방자치단체도 범죄예방문제에 관여하고 있다는 것을 의미한다. 이처럼 범죄예방을 위해서 지방자치단체와의 협력이 필수적이라고 볼 수 있는데, 우리나라의 경우 경찰은 국가공무원이고, 시·군은 지방자치단체 공무원은 지방공무원이기 때문에 서로 간에 공동협력 및 책임, 공동운명체라는 사고는 부족하다. 그러나 경찰은 범죄문제에 대하여 전문성을 갖고 있으므로 이에 대한 자문과 정보 제공을 하고 지방자치단체는 관련 예산을 확보하여 CCTV 설치 등의 범죄 예방을 위한 예산지원 등의 형태로 앞으로는 서로간의 협력구축이 가능하리라 본다. CCTV의 본래의 목적인 범죄의 예방효과를 높이기 위해서는 지역주민과 지방자치단체 및 경찰의 긴밀한 협력이 중요하다는 점을 다시 한 번 인식해야 한다.

131) 이종석, 전제논문, 84면.

132) 김병일·박민제, 서울시 치안협의회 2차 회의 ... 어린이범죄 예방 논의, 한국경제신문, 2008. 9. 24일자. 지방자치단체와 경찰, 시민, 사회, 노사단체 및 학계, 교육계, 법조계 등이 함께 참여하는 '지역치안협의회'가 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED) 차원에서 초등학교 주변 등 아동보호구역을 중심으로 방법용 CCTV를 적극 설치하기로 하는 등을 비롯한 치안인프라를 대폭 확충하는 등 지역사회 범죄예방을 위한 노력을 하고 있다.

133) 주차장법 시행규칙 제6조 (노외주차장의 구조 및 설비기준) ①법 제6조제1항에 따른 노외주차장의 구조 및 설비기준은 다음 각 호와 같다. <개정 2008.3.14> 10. 주차대수 30대를 초과하는 규모의 자주식 주차장으로서 지하식 또는 건축물식에 의한 노외주차장에는 관리사무소에서 주차장 내부 전체를 볼 수 있는 폐쇄회로 텔레비전 및 녹화장치를 포함하는 방법설비를 설치·관리하여야 하되, 다음 각 목의 사항을 준수하여야 한다.

가. 방법설비는 주차장의 바닥면으로부터 170센티미터의 높이에 있는 사물을 식별할 수 있도록 설치하여야 한다.

나. 폐쇄회로텔레비전과 녹화장치의 모니터 수가 일치하여야 한다.

다. 선명한 화질이 유지될 수 있도록 관리하여야 한다.

라. 촬영된 자료는 컴퓨터보안시스템을 설치하여 1월 이상 보관하여야 한다.

## 2. 설치 및 운영에 관한 사항 개선 방안

CCTV 설치 및 운영에 관한 사항 개선 방안으로는 첫째 CCTV의 성능과 환경을 고려해야 한다. CCTV에 의해 산출된 이미지는 의도하는 목적을 달성할 수 있도록 양질의 화면을 제공해야 한다.<sup>134)</sup> 예를 들면 범죄를 탐지하고 예방하기 위해서 설치되었다면 이러한 목적에 충분하도록 화질이 좋아야 한다. 카메라는 명확한 이미지를 기록할 수 있도록 적절하게 관리되어야 하고, 외부의 충격이나 파괴에 훼손되지 않도록 보호되어야 한다. CCTV를 설치해야 하는 환경을 검토하기 위해서 현재 경찰에서 실행하고 있는 방법진단을 활용하여 설치요령, 조명, 관리방법 등을 경찰관이 직접 지도해야 한다.

2004년 4. 19일 국가인권위원회는 지방자치단체, 경찰청 등에서 범죄 예방 및 수사를 위하여 설치·운영하고 있는 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 권고한 바 있다. 이후 2007년 5월 27일 공공성과 사생활 보호를 조화할 수 있도록 충분한 의견 수렴 절차를 거쳐 CCTV를 설치토록 하는 규정이 “공공기관의 개인정보보호에 관한 법률”에 마련되었다.<sup>135)</sup> 또한 2008년 6월 13일 「아동복지법」<sup>136)</sup>

134) 서울 강남구 논현동 등 범죄 다발지역에 설치된 방범용 CCTV는 50-60m 밖의 자동차 번호도 선명하게 확인 가능하며 또한 100m 거리의 물체나 사람 얼굴도 줌기능과 360도 회전장치 기능도 탑재되어 있다.

135) “공공기관의 개인정보보호에 관한 법률” 제4조의2에서는 CCTV에 녹음기능을 사용할 수 없도록 하고 있는데, 이는 수사기관의 통신이나 대화에 관한 감청이나 녹음을 엄격히 금지하고 법원의 영장이 있어야 허용하는 “통신비밀보호법” (제5조, 제6조)의 취지를 고려하여 개인정보 침해 확대를 방지하고자 하는 것이다. 또한 CCTV가 설치된 곳에는 원칙적으로 안내판을 두도록 하고 있으나, 군사시설, 중요 보안시설 등에는 안내판을 설치하지 않아도 된다.(공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령 제4조의3). 그러나 최근에는 범죄 예방을 목적으로 한 CCTV가 공공기관에서조차 불법 남용되고 있다. '공공기관개인정보심의위원회'가 서울시청, 서울지방경찰청, 한국도로공사 등 14개 공공기관을 대상으로 조사한 CCTV 관리실태 현장조사 결과에 따르면, 이들 공공기관들이 음성녹음과 줌, 회전 등 '공공

을 개정하여 초등학교, 보육시설, 도시공원 등에 아동보호구역에 CCTV를 설치할 수 있도록 하는 개정 “아동복지법”을 2009년 6월 14일부터 시행하게 되었다.

CCTV의 설치시에는 이에 대한 분명한 목적의식이 전제가 되어야 한다. 이를 위해서 설치지역의 환경적 특성을 고려한 가장 효과적인 설치 방법에 대한 치밀하고 상세한 분석이 선행되어야 한다. 또한 현장 방법경찰관들이나 지방자치단체 공무원들의 CCTV에 대한 노하우나 지식부족에서 초래되는 한계를 극복하기 위해 담당공무원들에 대한 교육훈련이 수반되어야 할 것이다.<sup>137)</sup>

둘째, CCTV 설치시 고려되어야 할 사항으로 설치장소는 신중하게 고려해야 한다. CCTV는 의도했던 목적범위내의 공간만을 감시하는 방식이어야 한다. 하지만 부득이 CCTV 설치위치가 가정의 정원과 같은 곳과 경계를 이루고 있고 그 지역까지 감시가 되고 있다면 그 공간의 소유자에게 동의를 받아야 한다.

셋째, CCTV가 설치된 장소마다 일반시민이 이 지역에 들어가고 있다는 것을 알 수 있도록 표지판을 설치해야 한다. 다만, 다수의 CCTV를 설치

기관의개인정보보호에관한법률'에서 금지하고 있는 기능을 버젓이 사용하고 있는 것으로 드러났다. 조사 대상이 된 14개 기관에서 사용하고 있는 총 1만2778대의 CCTV 중, 시설관리공단과 화성시청 등 171대의 CCTV가 음성녹음 기능을 사용하고 있었으며, 설치 사실이 공지되지 않은 CCTV도 전체의 64%나 됐다. 줌이나 회전 등 특수기능을 사용하고 있는 CCTV는 각각 1만146대와 9천835대에 달했다. 노현웅, 범법 감시 CCTV 되레 범법, 한겨레, 2008. 5. 18일자; 최인희, 공공기관 CCTV 불법 실태, 민중언론 참세상, 2008. 5. 19 일자.

136) 아동복지법 제9조의2 (아동보호구역에서의 폐쇄회로 텔레비전 설치 등) ①국가와 지방자치단체는 유괴 등 범죄의 위험으로부터 아동을 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 시설의 주변구역을 아동보호구역으로 지정하여 폐쇄회로 텔레비전을 설치하거나 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있다. 1. 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」 제38조 및 제55조에 따른 초등학교 또는 특수학교 2. 「영유아보육법」 제10조에 따른 보육시설 3. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조에 따른 도시공원 ② 제1항에 따른 아동보호구역의 지정기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 이 법으로 정한 것 외에 폐쇄회로 텔레비전의 설치 등에 관한 사항은 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」에 따른다. [본조신설 2008.6.13] [시행일:2009.6.14]

137) 박현호, 전개논문, 2005, 172면.

하는 경우에는 출입구 등 잘 보이는 곳에 해당 시설 또는 장소 전체가 CCTV 설치지역임을 표시하는 안내판을 설치할 수 있다. 표지판은 명확하게 볼 수 있고, 읽기가 쉬어야 한다. 그리고 그 표지판에는 CCTV를 관리하고 시행하는 관할기관에 대한 정보가 기술되어야 한다.<sup>138)</sup> 구체적으로 범죄 예방과 공공의 안전을 위한 목적으로 설치목적 및 장소, 촬영범위 및 시간, 관리책임자 및 연락처가 기재되어야 한다.

넷째, CCTV를 통한 범죄의 억제효과를 거두기 위해서는 CCTV가 잘 보이도록 노출이 되어야 한다.<sup>139)</sup> CCTV가 눈에 안띄는 경우 가시효과가 뛰

138) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조의2 (폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) ①공공기관의 장은 범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요한 경우에 「행정절차법」 제2조제6호에 따른 공청회 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관련 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴한 후 폐쇄회로 텔레비전을 설치할 수 있다. ②설치된 폐쇄회로 텔레비전은 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. ③공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우 정보주체가 이를 쉽게 인식할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 기재한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다. 1. 설치목적 및 장소 2. 촬영범위 및 시간 3. 관리책임자 및 연락처 ④국가안전보장과 관련된 국가중요시설 중 원자력발전소 등 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 제3항을 적용하지 아니할 수 있다. ⑤폐쇄회로 텔레비전의 설치, 안내판 설치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2007.5.17]

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령 제4조의2 (안내판의 설치) ①법 제4조의2제3항에 따라 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 장소마다 안내판을 설치하여야 한다. 다만, 공공기관의 건물 안에 다수의 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우에는 출입구 등 잘 보이는 곳에 해당 시설 또는 장소 전체가 폐쇄회로 텔레비전 설치지역임을 표시하는 안내판을 설치할 수 있다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 안내판 설치에 갈음하여 인터넷 홈페이지에 법 제4조의2제3항 각 호의 사항을 게재할 수 있다. 1. 원거리 촬영, 과속·신호위반단속 또는 교통흐름조사 등의 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우로서 개인정보침해의 위험이 적은 경우 2. 산불감시용 폐쇄회로 텔레비전 등 장소적 특성으로 인하여 안내판을 설치하는 것이 불가능하거나 안내판을 설치하더라도 정보주체가 이를 쉽게 알아볼 수 없는 경우 ③ 법 제4조의2제4항에 따라 공공기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설에 설치하는 폐쇄회로 텔레비전에 대하여는 안내판을 설치하지 아니할 수 있다. <개정 2008.9.22> 1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설 2. 「통합방위법」 제2조제13호에 따른 국가중요시설 3. 「보안업무규정」 제36조에 따른 보안목표시설 [본조신설 2007.11.13].

139) 이와 관련하여 존스(Jones)는 다음과 같이 지적하고 있다. 「고정식이든 이동식이든 노출된 카메라는 보통의 지능을 갖춘 사람이면 그런 카메라의 시계를 확정할 수 있으므로 범죄억제 요소로 작용할 수 있지만 의지가 확고하거나 노련한 절도범이 감시가 안되는 지역에서 절도하는 것을 방해하지 못한다. 따라서 잠재적 절도범들은 그들이 감시를 당하고 있는지 정확히 모르기 때문에 그런 보호구역에서 절도를 억제한다. Jones, P., *Use and abuse of in-store CCTV*, in Security Gawwette; 허형석, 영국의 방범카메라(CCTV) 운용에 관하여,

어나지 못하다. 범죄 억제력 측면에서 볼 때, 카메라 보관함을 투명한 색으로 채색하고 CCTV의 설치 사실을 알리는 표지판을 마련함으로써 가시효과를 높일 수 있다. 범죄의 억제 및 예방과 관련된 CCTV의 가시효과는 일반시민들의 CCTV에 대한 인지도와도 직결된다.<sup>140)</sup>

다섯째, CCTV를 전담하는 운영자기 필요하다. 현재 많은 지역에서 CCTV 시스템 설치 관련 예산확보를 하는데에만 급급할 뿐 통합관제실 운영 및 관리 인력과 관련된 예산이 포함되어 있는 경우는 드물다. 다른 잡다한 많은 업무를 동시에 처리하고 있는 지구대 근무 경찰관들을 CCTV 모니터 요원으로 활용하는 것은 위험한 발상이다. 모니터 요원은 유능한 민간경비원이나 청원경찰을 활용하여 그 업무에 전종케 하는 것이 전문화향상에 도움이 될 것이다. 범죄의 색출이라는 측면에서 볼 때 CCTV가 성공을 거두기 위해서는 조종실 운영자의 역할이 중요하다. 인간의 집중력은 한계가 있으므로 노련한 CCTV 모니터 운영자 2명 이상이 근무를 해야 하고 이들은 관내치안상황을 파악하고 있어야 할 것이다.<sup>141)</sup>

여섯째, 야간에 발생하는 범죄사건들에 대한 모니터링이 효과적으로 이루어지기 위해서는 충분한 조도를 갖춘 가로등 설치가 뒤따라야 할 것이다. 가로등 설치로 인한 범죄 감축효과가 CCTV보다 더욱 크다는 연구 결과를 간과해서는 안된다. 어두운 곳, 외진 곳, 후미진 곳 등에서의 범죄 발생 가능성과 야간에 그곳을 이용하는 시민들의 심리적 불안감을 고려할 때 방범등은 지방자치단체의 CCTV예산의 일부로 반드시 포함되어야 할 것이다. 적절한 조도하에서 CCTV는 범죄감시 기능을 최대로 발휘할 수 있을 것이다.<sup>142)</sup> CCTV는 가로등과 같이 설치되면 범인의 인상착의를 보다 명확하게 할 수 있어 범인 발견에 큰 도움을 준다. 따라서 CCTV만

치안정책연구 제17호, 치안연구소, 2003, 389면 재인용.

140) 이종석, 전계논문, 88면.

141) 허형석, 전계논문, 390면.

142) 박현호, 전계논문, 2005, 173-174면.

설치하기보다는 방범등(가로등)과 같은 다른 범죄예방 수단들과 함께 사용되고 그 지역의 실정에 맞게 운용될 때 효과가 증대된다.<sup>143)</sup>

일곱째, 모조 카메라의 활용방안으로 노르웨이와 덴마크에서도 가두에서 방범카메라를 설치 운영하고 있는데 노르웨이 오슬로와 덴마크의 코펜하겐에서는 적지 않은 수의 방범카메라가 모조(dummy system)였다. 오슬로에서는 85개 CCTV 시스템 중에 7개인 8.24%가, 코펜하겐에서는 84개 시스템 중에 9개인 10.71%가 모조시스템이었다. 또한 카메라가 전혀 설치되지 않은 상태에서 “CCTV 방범 감시 중”이라는 표시판만 설치해 둔 경우도 상당수 있었다. 영국의 범죄학자 Tilley도 어떤 상황 하에서는 모조 카메라가 실제 카메라만큼의 범죄예방 효과를 발휘할 수 있다면서 방범용 카메라가 반드시 기술적으로 정교할 필요는 없다고 주장하였다. 마치 경찰이 모조 교통과속 단속카메라 설치가 과속 운전자들의 과속 의욕을 억제할 수 있듯이 모조라는 것을 인식하지 못하는 잠재적 범죄꾼들에게는 가짜든 진짜든 카메라(또는 카메라도 없이 단순히 “카메라 감시 지역”이라는 표시판 설치)의 존재만으로도 범의를 사전 차단 또는 억제하는 효과를 기대해 볼 수 있다.<sup>144)</sup>

여덟 번째, 홍보활동을 통한 범죄 예방으로 대중들에게 CCTV가 우범지역 곳곳에 설치되어 있다고 홍보함으로써 범인으로 하여금 이 지역에서 범죄를 저지르면 체포될 가능성이 크다는 것을 인식하게 하여 범죄억제 효과가 증대된다는 것이다.<sup>145)</sup>

143) 허형석, 전계논문, 203, 389면.

144) 박현호, 늘어나고 있는 가두방범 CCTV 그 과학적 운영 방안, 경찰대학혁신기획단 (제2호), 2005. 5, 3면.

145) 메이휴(Mayhew)에 따르면, 잠재적 범죄인이 CCTV의 존재를 알게 되면 범죄를 실행할지 여부를 고민하는 단계에 이르는데, 이때 경찰이 범죄실행 장면이 녹화된 테이프를 가지고도 아무런 조치를 취하지 못할 것이라는 판단이 서면 오히려 범죄를 실행하기가 더욱 용이해진다고 한다. 이는 CCTV의 설치에 대한 홍보 자체도 잠재적 범죄인들에게 억제력을 제공한다는 측면에서 중요하지만, CCTV에 의해 채증된 증거를 바탕으로 경찰이 사소한 범죄행위라도 추적이고 척결한다는 확고한 정책을 유지하여야 한다는 것이다. 아울러 CCTV의 활용에 의한 체포나 유죄판결의 결과를 널리 홍보하여 많은 사람들로 하여금 그 효용에 대하여 깨닫도록

### 3. 경찰의 CCTV 활용 개선방안

공공지역에 대한 CCTV 확대설치는 생활안전 및 지역경찰기능에서의 인력의 효과적 활용, 그리고 수사, 정보활동 및 경찰관의 안전과 감시에 활용될 수 있다. 그러나 현재 CCTV가 가장 많이 활용되고 있는 영국에서조차도 CCTV라는 신기술을 적용한 경찰활동의 변화는 미미한 수준이라고 한다. 앞으로 10년 이내에 감시기술은 더욱 발전하여 지금 일반인들이 생각하는 수준을 초월할 가능성이 있다. 이에 따라 경찰은 그 변화를 예상하고 경찰활동이 어떻게 변화되어야 하는가를 심각하게 고민해야 할 것이다. 앞으로 활용될 수 있는 경찰기능은 다음과 같다.

첫째, 출동시스템과의 연계활동 방안으로 현재 GPS(global positioning system)<sup>146)</sup>을 활용한 첨단 과학적 출동시스템인 IDS(instant dispatch system)<sup>147)</sup>을 운영하고 있고, 서울과 부산은 이 시스템 구축을 추진 중

하여야 할 것이다. 허형석, 전계논문, 2003, 390면.

146) GPS(Global Positioning System) 또는 범지구위치결정시스템은 현재 완전하게 운용되고 있는 유일한 범지구위성항법시스템이다. 미국 국방부에서 개발되었으며 공식 명칭은 NAVSTAR GPS이다. 무기 유도, 항법, 측량, 지도제작, 측지, 시각동기 등의 군용 및 민간용 목적으로 사용되고 있다. GPS에서는 중궤도를 도는 24개(실제는 그 이상)의 인공위성에서 발신하는 마이크로파를 GPS 수신기에서 수신하여 수신기의 위치벡터를 결정한다. GPS 위성은 미국 공군 제50우주비행단에서 관리하고 있다. 노후 위성의 교체와 새로운 위성 발사 등 유지와 연구, 개발에 필요한 비용은 연간 약 7억5천만 달러에 이르지만, GPS는 전 세계에서 무료로 사용가능하다. GPS 수신기는 세 개 이상의 GPS 위성으로부터 송신된 신호를 수신하여 위성 과 수신기의 위치를 결정한다. 위성에서 송신된 신호와 수신기에서 수신된 신호의 시간차를 측정하면 위성과 수신기 사이의 거리를 구할 수 있는데, 이 때 송신된 신호에는 위성의 위치에 대한 정보가 들어 있다. 최소한 세 개의 위성과의 거리와 각 위성의 위치를 알게 되면 삼변측량에서와 같은 방법을 이용해 수신기의 위치를 계산할 수 있다. 1995년 7월 17일 완전작전능력(FOC)이 선언되면서, GPS는 최초의 설계 목표를 달성하였다. 그러나 기술의 발전과 새로운 수요의 발생에 따라서 GPS 체계를 더욱 개량할 필요가 대두되었다. 1998년 미국 부통령과 백악관의 공표에 따라서 GPS 현대화 계획이 시작되었고, 미국 의회는 2000년 GPS III로 명명하면서 이 계획을 인가하였다. GPS 현대화 계획은 모든 사용자에게 대해 정확도와 사용성을 향상하는 것을 목표로 하고 있다.

147) IDS(instant dispatch system)는 112순찰차에 위치확인시스템(GPS) 단말기를 설치하여 112

에 있다. 이 시스템을 CCTV 모니터링과 함께 운용한다면 더욱 효과적일 것이다. 또한 무인경비 시스템이 구축된 곳에서 경보가 작동할 경우 CCTV가 해당 위치에 운영될 경우에는 미리 해당지역에 대한 확인 작업이 선행될 수 있기 때문에, 오경보로 인해 소중한 현장 치안인력과 시간의 불필요한 손실을 줄일 수 있을 것이다. 민간경영분야에서는 이를 손실방지(loss prevention)이라는 용어로 표현하고 있는데, 이는 일선 현장에서 불필요한 대응출동으로 인해 지역경찰관의 소중한 시간이 소비되는 것이 감소할 경우 그들의 활동이 보다 중대한 예방 업무에 집중되어 전반적으로 사회적 비용이 감소하고 공익의 배분이 확대됨을 의미하는 것이다.<sup>148)</sup>

둘째, 생활안전 및 지역경찰의 활용으로 CCTV의 도입은 기존 순찰활동의 효율성을 높일 수 있다. 도심지의 경찰활동을 줄일 수 있고 CCTV가 설치되지 않은 외곽의 문제 지역에 경찰자원을 투입할 수 있도록 함으로써 순찰인력이 도심지에 묶여있지 않도록 유동성을 부여한다.<sup>149)</sup> 또한 순찰인력을 효과적으로 활용할 수 있다. CCTV는 대응시간을 향상시킬 수 있고, 경찰자원을 효율적으로 배치할 수 있다. 경찰은 CCTV 운영자와 의사소통을 통하여 사건의 심각성에 따라 경찰의 출동차량과 인원에 대하여 미리 의사결정을 할 수 있다. 또한 경찰지령실은 CCTV를 활용하여 경찰관의 위험을 축소할 수 있다. CCTV운영자는 출동하는 경찰관에게 범법

---

순찰차 위치를 실시간으로 112 신고 센터 전자지도에 표시함으로써 경력을 효율적·체계적으로 운용하기 위한 시스템이다. 또한 순찰차에 내비게이션을 장착하여 신고내용, 신고자 위치, 최단거리 등을 표시함으로써 현장 도착시간을 단축하고 무선조회시스템을 구축하여 순찰차에서 직접 수배·주민·차적 조회 등을 가능케 함으로써 112순찰차의 신고처리 및 범죄대응능력을 향상시키고 있다. 2009년부터는 7대 도시 및 경기도 지역 뿐만 아니라 전국 민이 IDS의 혜택을 누릴 수 있도록 소방방재청 주관의 국가통합전산망 구축과 연계하여 경남지역 등 시·군 단위에도 IDS가 확대 구축을 진행할 것이다. 경찰청, 2008 경찰백서, 경찰청, 2008, 59-61면 참조.

148) 박현호, 늘어나고 있는 가두방법 CCTV 그 과학적 운영 방안, 경찰대학혁신기획단 (제2호), 2005. 5, 4면.

149) 노호래, 전개논문, 96면.

자의 무기소지여부, 사건의 구체적 상황과 폭력 가능성에 대한 상세한 정보를 제공할 수 있다. 허위신고 및 장난전화가 걸려 올 경우 시간 낭비하지 않고 경찰인력을 효과적으로 관리할 수 있다. 그리고 CCTV는 도시중심부에서 발생하는 범죄에 대해서 주민의 정보제공에 덜 의존할 수 있고 더불어 신속하게 대응이 필요한지 결정하는 것에도 활용될 수 있다.<sup>150)</sup>

셋째, 증거로서의 활용이 될 수 있는데, 가령 용의자가 체포된 뒤 경우 경찰은 경찰서에서 공식적인 조사를 수행할 의무가 있다. 용의자가 답변을 거부하거나 범죄혐의를 부인하는 경우 CCTV 기록을 제시할 수 있다. CCTV는 증거에 강력한 무기가 될 수 있는데, 이는 범인을 검거하거나 유죄를 입증하는데 충분한 것으로 용의자를 유죄판결에 이르게 할 수 있는 강력한 도구로 작용할 수 있다. 용의자가 경찰이 CCTV 증거를 보유하고 있는 것으로 생각한다면 자신의 유죄를 신속하게 자백하여 인정할 것이므로 수사에 낭비되는 인력을 축소할 수 있다.<sup>151)</sup>

넷째, CCTV를 통하여 정보수집 및 경비활동을 적극적으로 할 수 있게 되었다. 정보를 수집하고 처리하는 것은 효과적인 경찰활동에 있어서 중요하다. 전통적으로 경찰은 지역사회 범죄정서와 용의자의 활동에 대하여 거리순찰, 사복경찰관, 정보원, 주민들로부터 다양한 정보를 수집했다. 그러나 CCTV 도입과 함께 경찰은 교통의 정체와 불법주차에서부터 상점절도의 용의자, 마약거래자, 불법집회시회에 이르기까지 다양하고 방대한 정보를 수집할 수 있는 도구를 가지게 되었다. 경찰은 이러한 CCTV를 통하여 감시능력을 증대시킬 수 있게 되었다. 이는 CCTV 운영부서와 정보부서와의 정보교환이 활성화되어야 하고, 용의자에 대한 정보와 범죄의 유형변화에 대한 정보는 체계적으로 검토되어야 한다. 또한

150) 이종석, 전계논문, 92-93면.

151) 노호래, 전계논문, 94면.

정보부서의 직원이 CCTV 운영자를 개인적으로 접촉하여 정보를 수집하는 것 보다는 CCTV 운영자에게 정보 보고서를 제출하도록 의무화하는 방안이 더 진일보한 조치일 것이다.

다섯째, CCTV 카메라는 경찰관의 안전수준을 높일 수 있고, 경찰관에 대한 폭행사고를 감소시킬 수 있다. 이것은 CCTV에 의해 누군가 지켜보고 있다는 점에서 경찰관에 대한 공격이나 체포에 저항을 덜 할 것이며, 이에 따라 경찰관의 안전감이 향상될 것이다.<sup>152)</sup>

## 제3절 CCTV 관련 법·제도적 정비

### 1. 기본권 보호를 위한 원칙

2007년 5월 17일 법률 제8448호로 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률이 일부개정이 되었다. 이 법률이 개정된 이유 및 내용을 살펴보면 다음과 같다.

공공기관이 범죄예방·교통단속 등의 필요에 따라 설치·운영하고 있는 폐쇄회로 텔레비전의 설치 및 화상정보보호 등에 관한 법적 근거를 마련함으로써 공공업무의 적정한 수행을 도모함과 아울러 사생활의 비밀과 자유 등 국민의 기본권을 보호하고, 공공기관이 보유하고 있는 개인정보의 안전성 확보에 대한 필요성이 증대됨에 따라 처리정보 보유기관의 안전성 확보조치 의무를 규정하며, 공공기관에 의한 개인정보의 수집·처리 등에 관한 정보를 공개하는 등 공공기관에서 처리되는 개인정보의 보호제도를 개선·보완하려는 것이다.

그러나 이러한 공공기관 이외에도 개인 및 단체들이 이미 수없이 많은

152) 노호래, 전계논문, 98-99면.

CCTV를 설치하였고, 차후 불가피한 경우 앞으로도 계속 설치되어야 한다. 공공기관이 아닌 개인 및 단체들이 CCTV를 설치할 경우 개인의 프라이버시를 최대한 보장 받을 수 있도록 법적인 장치를 마련해야 할 것이다. CCTV와 관련하여 영국의 데이터 보호법 시행령과 미국의 콜럼비아주법에 포함되어 있는 MPD(Metropolitan Police Department)의 CCTV 운용에 관한 법을 참고로 하여 기본권 보장을 위한 원칙에 대하여 살펴보고 더불어 우리의 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률과도 비교·검토하고자 한다.

### 가. 수집제한의 원칙

우리의 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제3조의2 제1항에서 「공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 그 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다」고 규정하고 있으며, 동법 제4조는 공공기관이 개인정보의 수집에 있어서 제1항은 「공공기관의 장은 사상·신조 등 개인의 기본적 인권을 현저하게 침해할 우려가 있는 개인정보를 수집하여서는 아니된다. 다만, 정보주체의 동의가 있거나 다른 법률에 수집대상 개인정보가 명시되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다」. 제2항은 「공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 개인정보 수집의 법적 근거, 목적 및 이용범위, 정보주체의 권리 등에 관하여 문서 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 정보주체가 그 내용을 쉽게 확인할 수 있도록 안내하여야 한다. 다만, 제6조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 개인정보 파일을 보유할 목적으로 개인정보를 수집하는 경우에는 그러하지 아니하다」고 규정하고 있어 공공기관이 개인정보의 수집을 어느 정도는 제한하고 있다.

MPD의 CCTV 운용에 관한 법에서는 주거지역이나 상업지역의 경우 그곳의 범죄가 빈번히 발생하는 곳으로 카메라의 설치가 범죄를 예방하는데 상당한 효과가 있을 때에 한해서 CCTV를 설치할 수 있도록 하고 있다. 비상상황이나 법원의 명령이 있는 경우를 제외하고는 경찰청장은 반드시 카메라의 설치 사실 및 CCTV 시스템과 관련한 제반 사항을 사전에 공지하여야 하며, 비상상황으로 인해 카메라를 설치한 경우에는 그 상황이 종료되는 즉시 사후 해지하여야 한다.

영국의 데이터 보호법 시행령에서는 CCTV 설치시 이에 대해 알리는 표지판을 달 것을 규정하고 있는데, 주변 상황에 따라 그 크기가 어느 정도이어야 하는지에 대한 예까지 구체적으로 제시하고 있다.<sup>153)</sup>

현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 시행령 제4조의2의 안내판의 설치에 관하여는 제1항에서 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조의2 제3항<sup>154)</sup>에 따라 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치한 장소마다 안내판을 설치하여야 한다. 다만, 공공기관의 건물 안에 다수의 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우에는 출입구 등 잘 보이는 곳에 해당 시설 또는 장소 전체가 폐쇄회로 텔레비전 설치 지역임을 표시하는 안내판을 설치할 수 있다」고 규정하고 있다. 또한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 안내판 설치에 갈음하여 인터넷 홈페이지에 동법 제4조의2 제3항 각 호의 사항을 게재할 수 있다. ①원거리 촬영, 과속·신호위반 단속 또는 교통흐름조사 등의 목적으로 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우로서 개인정보침해의 위험이 적은 경우 ②산불감시용 폐쇄회로 텔레비전 등 장소적 특성으로 인하여 안내판을 설치하는 것이

153) 예를 들어 건물의 입구에 설치하는 경우에는 A4 정도의 크기로 하고 주차장 입구의 경우에는 운전자가 쉽게 알아 볼 수 있도록 A3 정도의 크기로 표지판을 설치해야 한다고 규정하고 있다.

154) 제4조의2 ③ 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전을 설치하는 경우 정보주체가 이를 쉽게 인식할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 기재한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다. 1. 설치목적 및 장소 2. 촬영범위 및 시간 3. 관리책임자 및 연락처

불가능하거나 안내판을 설치하더라도 정보주체가 이를 쉽게 알아볼 수 없는 경우이다. 그러나 국가안전보장과 관련된 국가중요시설 중 원자력 발전소 등 대통령령으로 정하는 시설에 설치하는 폐쇄회로 텔레비전에 대하여는 안내판을 설치하지 아니할 수 있다<sup>155)</sup>고 하였다.

### 나. 정보내용의 정확성 원칙

현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제3조의2 제2항에서 「공공기관의 장은 처리정보의 정확성 및 최신성을 보장하고, 그 보호의 안전성을 확보하여야 한다」고 규정하고 있다.

영국의 데이터 보호법 시행령에서는 CCTV로 수집된 정보의 정확성을 보장하기 위하여 설치 시 CCTV의 정상작용 여부를 반드시 점검하도록 하고 있다. 또한 테이프를 사용할 경우에도 좋은 품질의 녹화테이프만을 사용하도록 하고 있으며, 카메라의 위치, 날짜, 시간 정보 등을 정확하게 유지하도록 규정하고 있다. CCTV를 관리하는데 있어 녹화·보존된 내용의 정확성을 확보하도록 규정하여야 한다. CCTV에 기록된 내용이 사실과 다를 경우 억울한 사람이 범죄자로 누명을 쓰는 경우가 발생할 수 있다. 특히 수사 관행상 CCTV에 촬영된 자료는 결정적 단서라는 인식이 큰 만큼 CCTV의 자료가 정확하게 기록되지 않았을 경우 발생할 수 있는 문제는 심각하다.<sup>156)</sup>

### 다. 목적의 명확화 원칙

155) 1. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설 2. 「통합방위법」 제2조 제13호에 따른 국가중요시설 3. 「보안업무규정」 제36조에 따른 보안목표시설 [본조신설 2007.11.13]

156) 박준길, 범죄예방을 위한 CCTV의 활용방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005, 88-89면.

우리의 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제3조의2 제1항에서 「공공기관의 장은 개인정보를 수집하는 경우 그 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 필요한 최소한의 범위 안에서 적법하고 정당하게 수집하여야 하며, 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다」고 규정하고 있다.

목적이 명확해야 한다는 것은 프라이버시 보호를 위한 원칙 중 가장 기본이 되는 것이라고 볼 수 있다. 목적이 명확할 때 그 범위에 맞게 개인정보를 수집·이용하도록 한정할 수 있기 때문이다. MPD의 CCTV에 관한 법에서는 다소 모호하기는 하나 범죄의 예방과 공공의 안전을 위한 것으로 CCTV의 설치 목적을 밝히고 있다. 영국의 데이터 보호법 시행령의 경우에는 CCTV 설치시 목적을 분명히 해야하며, 최초 설치 목적을 벗어나 이용할 수 없도록 규정하고 있다. 예를 들면, CCTV가 설치 목적을 넘어서서 다른 곳을 비추는 것을 금지하고 있으며, CCTV의 조작자가 규정된 곳 이외의 곳을 보기 위해 임의로 조절하는 것도 금지하고 있다. 부득이하게 목적을 넘어선 부분까지도 촬영하게 될 때에는 최대한 프라이버시를 보호하도록 규정하고 있다. 또한 설치 목적에 따라 CCTV가 촬영할 수 있는 범위도 제한하고 있는데 예를 들어 방범용의 경우 비교적 구체적인 영상을 잡을 수 있도록 하고 있지만, 교통흐름조사용의 경우 구체적인 차량의 모습이나 운전자의 모습을 촬영하는 것은 금지하고 있다. 따라서 CCTV 설치시 목적을 명확히 하고 최초 설치시에 목적 외 용도를 사용할 수 없도록 해야한다.<sup>157)</sup>

앞의 내용에서도 설명하였지만, 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조의2(폐쇄회로 텔레비전의 설치 등) 제2항에서는 목적이 명확해야 함을 규정하고 있는데, 「설치된 폐쇄회로 텔레비전은 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다」고 규정하여 프라이버시를 최대한 보호

157) 박준길, 상계논문, 89면.

하고자 하였다. 특히, CCTV가 범죄예방이 아닌 개인의 사생활 촬영하거나, 줌기능(Zoom)의 발전으로 인하여 개인의 모습을 클로즈업(Close-up)하여 추적하지 않도록 하는 등 CCTV의 촬영범위를 명확히 하여 기본권이 침해되지 않도록 해야 할 것이다.

## 라. 이용제한의 원칙

MPD의 CCTV 운용에 관한 법에서 타 기관과 CCTV 정보를 공유할 수 있도록 하고 있기는 하지만, 반드시 법률에 따라 제한적으로 공유할 수 있음으로 명시하고 있다. 영국의 데이터 보호법 시행령의 경우도 법에 명시적으로 밝혀진 경우 이외에 목적을 넘어선 제3자 공유를 금지하고 있다. MPD의 경우 CCTV 녹화 영상물을 10일 이상 보유하지 못하도록 하고 있으며, 그 이상 보유할 경우에는 반드시 서면으로 허가를 받을 것을 규정하고 있다. 영국의 데이터 보호법의 경우도 역시 필요 이상으로 영상물을 보유하는 것을 금지하고 있다. 예를 들어 도심이나 공공도로의 영상을 31일 이상 보유하지 못하도록 하고 있으며, 은행의 경우에는 이용자가 이의를 제기할 수 있는 기간인 3개월 동안만 녹화물을 보유하도록 하고 있다. 또한 보유기간이 지나 삭제하는 경우에는 그에 대한 자세한 기록을 남기도록 하고 있다.

우리의 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조 처리정보의 이용 및 제공의 제한에서 제1항은 「보유기관의 장은 다른 법률에 따라 보유기관 내부 또는 보유기관 외의 자에 대하여 이용하게 하거나 제공하는 경우를 제외하고는 당해 개인정보파일의 보유목적 외의 목적으로 처리정보를 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다」고 명확하게 규정하고 있다. 또한 동법 제2조는 「보유기관의 장은 보유목적에 따라 처리정보를 이용하게 하거나 제공하는 경우에도 업무수행에 필요한 최소한의

범위로 그 이용 또는 제공을 제한하여야 한다」고 규정하여 개인정보를 적극적으로 보호하고자 하였다. 그리고 동법 제5조는 「보유기관으로부터 처리정보를 제공받은 자는 보유기관의 동의 없이 당해 처리정보를 제3자에게 이용하게 하거나 제공하여서는 아니 된다」고 규정하여 CCTV로 촬영된 영상물을 제3자에게 제공하는 것을 엄격하게 규제하였다. 그러나 동법에서 제3자의 제공의 경우는 너무 포괄적이라는 문제가 있으며, 민간영역을 규제할 수 없다는 한계가 있다. 특히 몰래 카메라와 같은 사회적인 문제가 되고 있는 현실을 감안할 때 CCTV로 촬영된 영상물에 대한 제3자에 제공은 더욱 엄격하게 규제하여야 할 것이다.<sup>158)</sup>

## 마. 안전성 확보의 원칙

현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제9조의 개인정보의 안전성 확보 등에서 「공공기관의 장은 개인정보를 처리하거나 개인정보파일을 정보통신망에 의하여 송·수신하는 경우 개인정보가 분실·도난·누출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 강구하여야 한다」 또한 「공공기관의 장은 개인정보의 처리에 관한 사무를 다른 공공기관 또는 관련 전문기관에 위탁할 수 있으며, 이 경우 개인정보

158) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제10조 제3항은 「보유기관의 장은 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당해 개인정보파일의 보유목적외의 목적으로 처리정보를 이용하게 하거나 제공할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에도 정보주체 또는 제3자의 권리와 이익을 부당하게 침해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다. 1. 정보주체의 동의가 있거나 정보주체에게 제공하는 경우 2. 처리정보를 보유목적 외의 목적으로 이용하게 하거나 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 제20조에 따른 공공기관개인정보보호심의위원회의 심의를 거친 경우 3. 조약 기타 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하는 경우 4. 통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 없는 형태로 제공하는 경우 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 동의를 할 수 없는 경우로서 정보주체외의 자에게 이용하게 하거나 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우 6. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지에 필요한 경우 7. 법원의 재판업무수행을 위하여 필요한 경우

가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 취하여야 한다」고 규정하여 안전성 확보에 만전을 기하고 있다.

또한 동법 제9조의2 제1항에서 「공공기관의 장은 인터넷상의 본인확인 과정에서 주민등록번호, 성명 등의 개인정보가 변조·유출 또는 도용되지 아니하도록 안전성 확보에 필요한 조치를 강구하여야 한다」 더불어 행정안전부장관은 제1항에 따른 안전성 확보에 필요한 조치를 지원하기 위하여 관련 법령의 정비, 계획의 수립, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 조치를 마련할 수 있다」고 규정하고 있다.<sup>159)</sup>

이러한 안전성 확보를 위해 MPD 법의 경우 CCTV 장비일체에 대한 보호 의무를 명시하고 있다. 그러나 보다 중요한 것은 CCTV 자료에 대한 접근 권한을 원초적으로 제한함으로써 개인정보에 대한 안전성을 확보하는 것이다. MPD 법 규정과 영국의 데이터 보호법은 자료 접근에 관하여 직원, 관리 책임자, 지정된 인원에 한해서만 접근할 수 있도록 하고 있다.

이처럼 CCTV를 운용하는 자는 개인이 사생활이 침해되는 일이 발생하지 않도록 자격을 가진 자만이 운용할 수 있도록 엄격히 제한되어야 하며, 촬영된 영상물과 저장된 자료에 대하여 접근할 수 있는 권한도 제한되어야 한다.<sup>160)</sup>

## 2. CCTV 운영을 위한 전담 독립기구 설치 방안

현대를 살아가는 많은 사람들이 피할 수 없는 것 중에 하나가 CCTV 앞에 자신이 노출되는 것이다. 범죄 예방을 위하여 설치된 CCTV에 관한 논

159) [공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 개정 2008. 2. 29]

160) 박준길, 전계논문, 92면.

란은 외국에서도 예외가 아니다. 1999년 영국 런던에 살고 있는 시민들은 하루에 평균 300번 정도는 무인카메라 CCTV에 찍히는 것으로 통계가 잡힐 정도로 24시간 작동되는 이 CCTV가 많아 철(鐵)의 거리라고 별칭을 붙여주었다. 대형빌딩 입구, 지하철역구내, 슈퍼마켓매장, 은행현금인출기, 고속도로, 엘리베이터, 주차장, 음식점, 서점, 유명인사의 집 근처, 기타 공공장소에 무려 1백만대의 CCTV가 항상 작동되고 있다고 한다.

프랑스의 경우 전국에 CCTV가 약 100만대 이상 설치되어 있는 것으로 알려졌다. 사르코지 대통령이 2007년 영국 경찰의 CCTV 네트워크에 감명을 받아 차후 프랑스에 CCTV를 3배 늘리는 계획을 추진중이라고 한다. 그리고 이탈리아의 밀라노에선 택시 강도사건에 대비하고 승객과 택시기사 모두의 안전을 보호하기 위해 택시117대에 CCTV를 설치했다는 현지 언론의 보도도 있다.

우리나라의 방범용 CCTV는 대부분이 경찰이나 지방자치단체의 판단에 의하여 설치·운영되고 있다. 그러나 이에 대하여 설치를 판단하고 운영상 발생하는 문제들에 대하여 적절한 조치를 취하거나 피해구제를 할 수 있는 감독기관이 없는 실정이다. 공공기관이 CCTV로 개인정보를 취급하는 것을 제대로 감독하려면 독립적이고 전문적인 개인정보보호위원회의 설립이 절실한데도 감독 대상인 행정안전부 스스로를 감독하겠다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다.

유엔은 개인정보전산화 가이드라인을 통해 각국에 독립적인 개인정보 감독기구를 둘 것을 권고했다. 특히 호주, 캐나다, 홍콩, 영국, 독일, 프랑스 등 선진국들은 정보기술의 발달로 인한 침해를 방지하기 위하여 공공 및 민간부분의 개인정보보호를 위한 독립 감독기관을 설치하고 국민의 개인정보 관련 피해구제 활동을 하고 있다. 호주의 개인정보보호원(Australian Privacy Commissioner), 캐나다의 개인정보보호원(Privacy Commissioner of Canada), 홍콩의 개인정보보호원(Privacy Commissioner

for Personal Data, Hongkong), 영국 개인정보원(Information Commissioner), 독일연방 데이터보호원 등이 그것이다. 정보통신의 혁명으로 인해서 개인정보의 침해영역과 가능성이 점차 확대되고 행정부처의 각 영역에서 이루어지는 업무의 다양화와 부처 간의 이해대립으로 인한 문제를 최소화하기 위해서는 모든 부처의 개인정보와 관련한 업무에 대해 합리적이고 통합적이 규제할 수 있는 독립기관이 설치되는 방안에 대해 논의가 필요하다.<sup>161)</sup>

특히 방법용 CCTV의 설치 및 운용에 관한 감독기관에 대한 법규정이 없는 실정이므로 법안이 마련된 이후의 시점에서 감독에 따른 법적 구속력이 발생할 수 있다. 법안이 마련된다면 독자적인 기관이 설치가 될 것인데 이 기관이 어디에 설치될 것인가가 문제이다. 이에 대해서는 감독기관의 독립성을 확보하면서 동시에 기관간의 이해다툼을 중재할 수 있는 위치에 있어야 한다. 따라서 하나의 위원회의 성격을 갖는 동시에 실질적인 통제력을 행사할 수 있도록 국무총리 산하에 위원회를 구성하는 것도 좋은 방안이라고 생각한다. 하지만 CCTV만을 위한 감독기관으로서 그 기능이 지나치게 협소하다는 비판을 받을 수 있으므로 개인영상정보에 관한 모든 개인정보를 보호할 수 있는 포괄적인 기능을 수행할 수 있도록 해야 할 것이고 CCTV에 대한 지도감독은 그 기관내의 소위원회에서 담당하도록 하는 것이 옳다고 생각된다. 한편 지나치게 위원회의 기능을 강화함으로써 타기관과의 갈등이 빚어질 수 있으므로 이 위원회는 경찰, 검찰, 지방자치단체, 시민단체, 지식경제부, 학계 등 다양한 구성원이 참여함으로써 기관간 또는 위원회와 기관 사이에서 발생할 수 있는 문제점을 최소화하도록 해야 할 것이다.<sup>162)</sup>

최근 이 문제에 대하여도 행정부처로부터 독립되어 공공기관과 민간부

161) 조화순, IT혁명과 개인정보보호(e-privacy), 정보호이슈분석, 04-02, 한국전산원, 2004, 7면.

162) 이종석, 전개논문, 102-104면 참조.

분의 개인정보 침해를 조사·감독할 개인정보보호위원회 등의 설치를 골자로 하는 법안이 지난 17대 국회에서 여러 건 제출됐으나, 해당 상임위원회에서 심의를 거치지 못하고 17대 국회임기 만료와 함께 폐기된 상태이다. 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률을 통해 CCTV의 사용범위를 명시했다고 하더라도 운용이 제대로 되지 않으면 소용이 없다는 것이 여러 사례를 통해 입증되었다. 따라서 이를 관리·감독·조사할 수 있는 독립적인 기구가 조속한 시일안에 설치되어야 할 것이다.

## 제5장 결론

현재 우리나라에 설치되어 있는 CCTV는 정확히 알 수가 없다. 공공기관에 설치중인 CCTV의 경우엔 관리의 대상으로 설치 위치와 수 등이 제대로 파악되고 있지만, 민간의 경우 설치된 CCTV를 사실상 파악하기 힘들기 때문이다. 올해 행정안전부의 정책백서에 의하면 2008년 현재 경찰, 지방자치단체 등에서 범죄예방, 쓰레기투기 단속 등 공익적 목적을 위해 전국적으로 약 13만여대의 CCTV가 설치·운영되고 있는 것으로 집계되며, 민간의 경우엔 약 250-300만대에 이르는 것으로 추정되고 있다. 이처럼 정확한 숫자를 알지 못하더라도 사무실 복도, 버스안, 지하철 승강장, 엘리베이터, 건물 지하 주차장, 도로와 골목, 마트와 매장까지 우리 자신이 알게 모르게 CCTV에 노출되고 있음을 새삼 깨닫게 된다.

2008년 3월 경찰청은 아동·부녀자 실종 사건의 총력대응체제의 일환으로 놀이터·공원에까지 CCTV를 확대 설치하겠다고 밝혔고, 5월에는 교육과학기술부가 학교폭력 대책 가운데 2010년까지 전국 초·중·고교의 70%까지 CCTV를 설치하겠다는 방침을 내놨다.<sup>163)</sup>

현재 우리나라에 설치되어 있는 CCTV가 범죄사건 해결이나 예방, 쓰레기 투기, 안전관리, 교통정보수집 등 다양한 형태로 이용되고 있는 것에 부정하지 않는다. 그러나 이러한 CCTV의 긍정적인 효과 못지않게 국민의 기본권 침해 논란에서도 그리 자유롭지는 않다. 앞서서도 설명하였지만, 현행 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률 제4조의2에 의하면 「설치된 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)은 설치목적 범위를 넘어 카메라를 임

163) 이에 대하여 정부는 '범죄 대책'이라는 이유를 댔지만 시민단체는 정부가 CCTV의 남용이 초래하는 인권침해에 심각한 불감증을 보이고 있다고 비판했다. 양진비, 공공기관 CCTV는 '불법 몰래 카메라'?, Pressian, 2008. 5. 19 일자.

의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다. 또한 공공기관의 장은 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)을 설치하는 경우 정보주체가 이를 쉽게 인식할 수 있도록 ①설치목적 및 장소 ②촬영 범위 및 시간 ③관리책임자 및 연락처 등의 사항을 기재한 안내판을 설치하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다」고 규정하고 있다.

그러나 2008년 5월 인권단체 연석회가가 공개한 '공공기관 CCTV 관리 실태 현장조사 결과보고서'는 서울시청, 강남구청, 서울지방경찰청, 서울도시철도공사 등 14개 기관에 설치된 CCTV 관리실태를 조사한 것으로 2007년 11월 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'에 CCTV 관련 조항이 신설된 후 처음 실시된 현장실태 조사였다. 이 보고서에 따르면 이들 14개 기관은 방범, 쓰레기 투기 방지, 시설물관리 목적으로 1만 2778대의 CCTV를 운영하고 있다. 이중 79.5%인 1만159대의 CCTV에 줌, 회전기능이 설치되어 있고<sup>164)</sup>, 당사자 모르게 음성을 녹음하고, 설치 사실을 사전에 공지하지 않는 등 모두 불법행위를 하였다. 또한 전체 1만 2778개의 CCTV 중 64%는 설치 이전에 일반인에게 설치사실을 공지하지 않는 등<sup>165)</sup> 많은 부분에서 기본권이 침해되었다고 보여진다. 그래도 공공기관은 관련 법률이라도 존재하기 때문에 앞으로는 기본권이 침해되는 많은 부분이 고쳐지리라 예상 된다.

하지만 민간부분으로 넘어오면 현대판 빅브러더(big brother)<sup>166)</sup>는 논란이 더욱 거세다. 공공기관은 법적인 근거가 명확하지만, 민간부분에

164) 이처럼 줌과 회전 기능 등 특수기능을 사용하고 있는 것은 'CCTV는 설치목적에 넘어 카메라를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추어서는 안된다'는 규정을 위반할 소지가 있다.

165) 이지선, CCTV가 지켜보고 있다, 경향신문, 2008. 8. 28일자.

166) 이는 사회학적 통찰과 풍자로 유명한 영국의 소설가 조지 오웰(George Orwell, 1903~1950)의 소설 《1984년》에서 비롯된 용어이다. 긍정적 의미로는 선의 목적으로 사회를 돌보는 보호적 감시, 부정적 의미로는 음모론에 입각한 권력자들의 사회통제의 수단을 말한다. 사회적 환란을 예방한다는 차원에서 정당화될 수도 있는 이 빅브러더는 사실 엄청난 사회적 단점을 가지고 있다. 1984년에서 빅브러더는 텔레스크린을 통해 소설 속의 사회를 끊임없이 감시한다. 이는 사회 곳곳에 심지어는 화장실까지 설치되어 있어 실로 가공할 만한 생활 침해를 보여준다.

는 CCTV 설치와 감독 등의 법적인 근거도 미비하기 때문이다. 특히 2008년 3월 국가인권위원회가 발간한 ‘사업장 감시시스템이 노동인권에 미치는 영향’이라는 보고서를 인용해 51.3%가 직장에서 CCTV 등에 의해 감시를 받고 사생활을 침해 받고 있다고 하였다. 이러한 민간부분에 대하여도 관련 법률이 조속히 제정되어 국민의 기본권이 침해되지 않도록 해야 할 것이며, 더불어 경찰이 범죄 예방을 위한 민간부분의 CCTV 활용 안도 앞으로 심도있게 연구를 해야 할 것이다.

최근의 범죄 동향은 갈수록 치밀해지고, 범행의 증거를 남기지 않는 범죄 수법 등으로 인하여 수사기관인 경찰은 범죄 예방활동 및 수사의 현대적인 도구로써 CCTV를 필연적으로 요구하고 있다. 또한 CCTV는 범죄 예방과 수사이외에도 미아, 가출인 및 실종자 찾거나 경찰인력의 효율적인 배치, 폭력성 사건에 대한 빠른 인지로 악화 예방 및 부상자 구호, 교통관리 등 다양한 분야에서 긍정적으로 사용되어 CCTV 활용가치에 대한 신중한 검토가 필요하리라 생각된다. 그러나 동전의 양면처럼 헌법상 보장된 기본권은 수사기관이 보호해야 할 또 하나의 과제이다. 이를 위해 현재 경찰은 끊임 없는 연구와 노력을 하고 있다. 이러한 우리 경찰의 연구와 노력의 산물이 결과적으로 범죄예방과 국민에게 보장된 기본권 보호가 경찰에 의하여 최대한 보장 될 것이라 믿어 의심치 않는다.

## 【참 고 문 헌】

### [국내문헌]

#### 1. 단행본

- 경찰방법론, 경찰대학, 2003.
- 경찰청, 2008 경찰백서, 경찰청, 2008.
- 桂禧悅, 憲法學(中), 新訂2版, 博英社, 2007.
- 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 2002.
- 김상균, 범죄학원론, 양서원, 2004.
- 金哲洙, 憲法學新論(第14全訂新版), 博英社, 2004.
- 金鐵容, 行政法 I (제11판), 博英社, 2008.
- \_\_\_\_\_, 行政法 II (제11판), 博英社, 2008.
- 金南辰·金連泰, 行政法 I, 法文社, 2007.
- \_\_\_\_\_, 行政法 II, 法文社, 2007.
- 박현호·김형훈, 범죄예방론, 경찰대학, 2005.
- 이운호, 범죄학개론, 박영사, 2002.
- 성낙인, 언론정보법, 나남출판, 1998.
- 임준태, 범죄통제론, 좋은세상, 2003.
- 韓泰淵, 憲法學, 1977.
- 헌법재판소, 헌법재판실무제요, 1999.

## 2. 논문

- 강동범, CCTV와 얼굴인식시스템의 연계·활용방안 연구, 치안연구소, 2003.
- 고시면, 경찰의 범죄예방활동을 지원하기 위한 CCTV시스템 운용에 관한 연구, 치안정책연구 제17호, 치안연구소, 2003.
- 金炯勳, 防犯監視카메라(CCTV)와 基本權의 關係, 高麗大學校 法務大學院 碩士學位論文, 2004.
- 김승환, CCTV와 인권, 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회, 국가인권위원회, 2003.
- \_\_\_\_\_, CCTV 설치에 대한 법적 검토, 민주사회를 위한 변론, 통권 제54호, 2003. 9.
- 김연태, 정보의 자기결정권과 경찰의 정보관리, 고려법학 제36집, 고려대 법학연구원, 2001.
- 노호래, 범죄예방을 위한 CCTV의 효과적 활용방안, 한국공안행정학회보 제19호, 한국공안행정학회, 2005.
- 박경신, 명예·초상·프라이버시 그리고 언론의 자유와 알권리, JURIST 9월호, 청림인터랙티브, 2003.
- 박동균, CCTV에 대한 대학생들의 인식분석과 캠퍼스에서의 활용방안, 한국공안행정학회보 제23호, 한국공안행정학회, 2006.
- 박준길, 범죄예방을 위한 CCTV의 활용방안에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문, 2005.
- 박현호, 가두 방범 CCTV의 과학적 운영 방안: 영국의 CCTV 영향평가 연구 사례를 중심으로, 한국경찰연구 제4권 제1호, 한국경찰발전연구학회, 2005.

- \_\_\_\_\_, 늘어나고 있는 가두방범 CCTV 그 과학적 운영 방안, 경찰대학혁신기획단 (제2호), 2005. 5.
- 송갑수, 방범용 CCTV의 효율적 운용방안에 관한 연구, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004. 8.
- 서정범, 경찰권발동에 관한 연구, 고려대학교 박사학위논문, 1992.
- 이강혁, 기본권 상호간의 보완과 충돌, 월간고시, 1981. 7.
- 이상원 · 박윤규, 방범용 CCTV의 운용 활성화 방안에 관한 연구, 한국경찰학회보 제12호, 한국경찰학회, 2006.
- 이상원 · 이승철, 경찰 CCTV 운용상의 문제점과 개선방안, 경호경비연구 제10호, 한국경호경비학회, 2005.
- 이윤호, 범죄에 대한 공포 - 그 원인과 반응, 형사정책연구 제4권 제1호, 한국형사정책연구원, 1993.
- 이인호, 정보사회와 개인정보자기결정권, 중앙법학 창간호, 중앙법학회, 1999.
- 이준일, 개인정보에 관한 기본권, 고려법학 제41호, 고려대법학연구원, 2003.
- 李鍾錫, 防犯用 CCTV의 활용에 따른 基本權의 保護方案에 관한 研究, 圓光大學校 行政大學院 碩士學位論文, 2006.
- 이홍섭, CCTV 개인영상정보보호 가이드라인 해설서, 한국정보보호진흥원(KISA), 2006. 10.
- 임지봉, CCTV, 프라이버시권 및 헌법 제37조 2항, 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회, 국가인권위원회, 2003.
- 정영화, 생성되고 있는 정보기본권에 관한 헌법적 고찰, 세계헌법연구 제7호, 국제헌법학회 한국학회, 2003. 6

- 정진수, CCTV에 의한 감시와 사회통제, 형사정책연구 제10권 제3호, 형사정책연구원, 1999.
- 정태호, 비디오감시의 헌법적 문제점 및 규율모델로서의 독일의 관련 법률적 규율에 대한 검토, 인권과 정의(12월), 대한변호사협회, 2003.
- \_\_\_\_\_, 자유권적 기본권의 제한에 관한 고찰, 헌법재판소, 헌법논총 제13집, 헌법재판소, 2002. 12.
- \_\_\_\_\_, 기본권보호의무, 인권과 정의, 대한변호사협회, 1997. 8.
- 조화순, IT혁명과 개인정보보호(e-privacy), 정보호이슈분석, 04-02, 한국전산원, 2004.
- 최갑선, 자유권적 기본권의 침해여부 판단구조 및 판단기준, 헌법재판소, 헌법논총 제10집, 1999.
- 최봉철, 프라이버시권의 보호법익과 보호대상, 헌법학연구 제4집 제3호, 한국헌법학회, 1998. 10.
- 표창원 · 박기남, 범죄취약지 CCTV 등 범죄감응장치 설치에 관한 연구, 치안논총 제17집, 치안연구소, 2001.
- 표창원, 범죄취약 공공장소 설치 범죄예방용 CCTV의 필요성과 인권적 함의, 「범죄예방을 위한 CCTV와 인권」, 국가인권위원회, 2003.
- 한수용, 헌법상의 인격권, 헌법논총 제13집, 헌법재판소, 2002. 12.
- 한위수, 사생활 비밀의 보호 - 그 공법적 측면-, 인권옹호 심포지엄 자료, 법무부, 2003. 12. 8.
- 황지원, 프라이버시권리의 한계에 관한 연구, 이화여자대학교 석사학위논문, 1995.
- 황환교, 초상권의 헌법적 고찰, 상지대학 논문집 제4집, 1983.

허형석, 영국의 방범카메라(CCTV)운용에 관하여, 치안정책연구 제17호, 치안정책연구소, 2005.

홍성방, 기본권의 충돌, 고시연구, 1986, 7.

### 3. 언론 기사

김대준, 뺑소니는 잡힌다, 법률신문, 2008. 10. 13일자.

김병일 · 박민제, 서울시 치안협의회 2차 회의...어린이범죄 예방 논의, 한국경제신문, 2008. 9. 24일자.

김영숙, 피해갈수 없는 CCTV, 스포츠 서울, 2008. 3. 12 일자.

노현웅, 범법 감시 CCTV 되레 범법, 한겨레, 2008. 5. 18일자.

양진비, 공공기관 CCTV는 '불법 몰래 카메라'?, Pressian, 2008. 5. 19.

연합뉴스, 범죄가 무서워요, 2008. 4. 3일자.

이지선, CCTV가 지켜보고 있다, 경향신문, 2008. 8. 28일자.

조선일보, 버스 CCTV에 잡힌 승려문 방화범, 2008. 2. 14일자.

최인희, 공공기관 CCTV 불법 실태, 민중언론 참세상, 2008. 5. 19일자.

한겨레, 일산 초등생 납치 미수 사건, 2008. 3. 31. 12면.

한국일보, 뉴욕시민 하루 75분 카메라에 찍혀, 2002. 11. 28일자.

함께하는 시민행동, 공공기관의 감시카메라 운영 실태 보고서, 2003.

#### [외국문헌]

A. E. Liska & S. F. Messner, 장상희 역, 일탈과 범죄사회학, 경문사, 2004.

- Bottom, N., '*Parkin Garage CCTV After the World Trade Center Bombing*', *CCTV Applications & Technology*, March/April 1993, Vol17, No2.
- Ditton, J., '*Crime and the City: Public Attitudes to CCTV in Glasgow*', Willan Publishing, Portland, Oregon, 2003.
- Drury, I., '*Candid Cameras*', in *Security Industry*, May 1993.
- Mayhew, p., '*Defensible Space, the current status of crime prevention theory*', in *Howard Journal of Penology and crime Prevention*, XVIII, 1979.
- Paul Williams and Dickson, '*Fear of Crime: Read All About It?*', *British Journal of Criminology*, Vol. 33, No.1, 1993.
- Jone, P., '*Use and abuse of in-store CCTV*', in *Security Gawwette*
- Ronald L. Akers & Christine S. Sellers, *민수홍 외 공역, 범죄학 이론*, 나남출판, 2005.
- Tupman, W. A. '*Ethics for Computer Technology and the Criminal Justice System" in Law, Computers & Artificial Intelligence*, Vol. 1. No. 1., 1992, p.134; , 2001.

책임연구보고서 2008-09

## 범죄예방을 위한 경찰의 CCTV 활용과 기본권 보호에 관한 연구

---

---

발행일 : 2008년 12월 26일

발행인 : 김 길 배

발행처 : **치안정책연구소**

경기도 용인시 기흥구 언동1길 29

홈페이지 : [www.psi.go.kr](http://www.psi.go.kr)

---

---

**이 책의 무단 복제를 금합니다.**

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인의 의견이며  
치안정책연구소 공식견해가 아님을 밝혀드립니다.



**POLICE SCIENCE INSTITUTE**