

## 언론 활동 목적의 개인정보 처리에 대하여 개인정보 보호 규정의 적용을 포괄적으로 배제하는 법률조항의 위헌성<sup>1)</sup>

### I. 사실관계

오스트리아의 ‘개인관련 데이터(personenbezogene Daten, 이하 ‘개인정보’라 한다)의 처리에서 개인의 보호에 관한 연방법률<sup>2)</sup>(DSG, 이하 ‘연방 개인정보 보호법’이라 한다)은 미디어 기업과 언론인에게 이른바 ‘미디어 특권’을 인정함으로써 언론·미디어가 개인정보를 언론 활동 목적으로 처리할 때 연방 개인정보 보호법 및 유럽연합 일반 개인정보 보호법(DSGVO)<sup>3)</sup>의 주요 규정 적용을 제외하고 있다.

미디어 기업이 가림 처리하지 않은(ungeschwärzt) 명함의 사진과 가택 수색과 관련하여 촬영한 사진을 웹사이트에 게시한 것(G 287/2022 사건)과 출판사와 방송기업이 전자우편 사서함의 정보 유출을 보도한 것(G 288/2022 사건)에 대해, 해당 개인정보의 주체들은 자신들의 개인정보에 대한 비밀유지권 침해 등을 주장하며 개인정보보호청에 구제를 신청하였다.

이에 개인정보보호청은 연방 개인정보 보호법의 적용 제외 규정을 들어 해당 기관에 관할권이 없다는 결정을 하였다. 구제를 신청했던 개인정보 주체들은 연방행정재판소에 개인정보보호청의 결정에 대해 제소하면서 그와 함께 연방헌법재판소에 대한 위헌법률심판 제청을 신청하였다.

연방행정재판소는 2022. 11. 3. 광범위한 미디어 특권을 부여한 연방 개인정보 보호법의 주요 규율이 개인정보보호에 관한 기본권과 조화를 이루기

1) 오스트리아 헌법재판소 2022. 12. 14. 결정, G 287/2022-16, G 288/2022/14.

2) Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSG), BGBl. I 165/1999, in der Fassung der Novelle BGBl. I 24/2018 (Datenschutz-Deregulierungsgesetz 2018).

3) EU Datenschutz-Grundverordnung 2016/679 (DSGVO). 흔히 영문 약칭인 EU GDPR(EU general data protection regulation)로 통용된다.

어렵다고 보고 연방헌법재판소에 위헌법률심판을 제청하였다.<sup>4)</sup>

## II. 주문

연방헌법재판소 결정의 주문은 다음과 같다.

1. 연방 개인정보 보호법 제9조 제1항은 헌법에 위배되어 폐지한다.
2. 폐지의 효력은 2024. 6. 30.을 경과하며 발효한다.
3. 이전의 법률 규정은 다시 효력을 갖지 아니한다.
4. 연방총리는 이 결정을 연방관보 I 에 지체 없이 게재할 의무를 진다.

## III. 관련 조항 및 쟁점

### 1. 심판대상조항 및 관련 조항

연방 개인정보 보호법 제9조 제1항(이하 ‘심판대상조항’이라 한다)은 다음과 같다.

#### 연방 개인정보 보호법

#### 제9조 표현의 자유와 정보의 자유

제1항 미디어 소유자, 미디어 편집자, 미디어 종사자, 미디어법<sup>5)</sup>에 따른 미디어 기업 또는 미디어 서비스의 근로자가 개인정보를 처리하는 경우 미디어 기업 또는 미디어 서비스가 하는 언론 목적의 활동을 위해서는 이 법 및 유럽연합 일반 개인정보 보호법의 제2장(기본원칙), 제3장(정보주체의

4) 오스트리아 행정재판소 2022. 11. 3. 제청, W214 2235037-1/21Z.

5) Mediengesetz (MedienG), BGBl. 314/1981.

권리), 제4장(컨트롤러와 프로세서), 제5장(제3국 또는 국제기구에 대한 개인 데이터 전송), 제6장(독립감독기구), 제7장(협력 및 일관성) 및 제9장(특수한 정보처리 상황)은 적용되지 않는다. 개인정보보호청은 제1문에서 언급된 자에 대해 권한을 행사할 때에는 편집의 비밀 보호(미디어법 제31조)에 유의해야 한다.

관련 주요 조항은 다음과 같다.

## 연방 개인정보 보호법

### 제1조 헌법적 규정(Verfassungsbestimmung)<sup>6)</sup>

(1) 누구나, 보호할 가치가 있는 이익이 있는 한, 특히 사생활 및 가족생활의 존중과 관련하여 자신과 관련한 개인정보의 비밀을 유지할 권리를 갖는다. 일반적으로 이용 가능한 정보나 정보주체에게 귀속시킬 수 없는 정보이어서 비밀유지청구권을 보장할 수 없다면 보호할 가치가 있는 이익은 부정된다.

(2) 개인정보가 정보주체의 중대한 이익을 위한 경우 또는 정보주체의 동의를 받아 사용되는 경우가 아닌 한, 개인정보의 비밀유지청구권에 대한 제한은 타인의 우월하고 정당한 이익을 보호하기 위해서만 허용되고, 국가기관이 제한하는 경우에는 유럽인권협약<sup>7)</sup> 제8조 제2항에 규정된 사유<sup>8)</sup>에 따라 필요한 법률상의 근거 하에서만 제한이 허용된다. 그러한 법률은, 특별히 보호가치가 있는 정보를 중요한 공익을 보장하기 위한 방식으로만 이용하도록 할 수 있으며, 동시에 정보주체의 비밀유지이익을 적절히 보장할

6) 일반법률에 규정하고 있으나 헌법적 효력을 가지는 조항이다. 오스트리아의 헌법체계는 연방헌법 이외에 헌법률(Verfassungsgesetz), 일반법률 내 헌법적 규정, 조약 중의 헌법규정을 포함한다.

7) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), BGBl. 210/1958.

8) 유럽인권협약 제8조(사생활과 가족 생활에 대한 존중의 권리)

제1항 모든 사람은 사생활과 가족생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 갖는다.

제2항 공권력 주체는 국가 안보, 공공의 안전, 국가의 경제적 복리, 무질서 및 범죄의 방지, 보건 또는 도덕의 보호, 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위해 법으로 정하고 민주사회에서 필요한 경우를 제외하고는 이 권리를 제한할 수 없다.

수 있도록 정해야 한다. 제한이 허용되더라도 기본권 제한은 가장 조심스럽게 목적에 이르는 방식으로 취해질 수 있다.

## 유럽연합 일반 개인정보 보호법

### 제9장 특정한 정보 처리 상황에 관한 규정

#### 제85조 개인정보 처리와 표현의 자유·정보의 자유

제1항 회원국은 언론 목적과 학술·예술·문학적 표현을 위한 처리를 포함하여, 각국의 법으로 이 법에 따른 개인정보 보호에 관한 권리와 표현의 자유 및 정보의 자유에 관한 권리를 조화시켜야 한다.

제2항 회원국은, 개인정보 보호에 관한 권리와 표현의 자유 및 정보의 자유를 조화시키기 위해 필요한 경우에는, 언론 목적과 학술·예술·문학적 표현 목적에 따른 개인정보 처리에 대해, 제2장(기본원칙), 제3장(정보주체의 권리), 제4장(컨트롤러와 프로세서), 제5장(제3국 또는 국제기구에 대한 개인 데이터 전송), 제6장(독립감독기구), 제7장(협력 및 일관성) 및 제9장(특정한 처리 상황에 관한 규정)의 규정을 면제 또는 수정 적용한다.

## 2. 쟁점 및 요지

이 결정은 미디어 기업과 언론인이 언론 활동을 위한 목적으로 개인정보를 처리하는 경우 연방 개인정보 보호법의 개인정보 보호 조항과 유럽연합 일반 개인정보 보호법의 개인정보 보호 조항 적용을 ‘포괄적’으로 면제하도록 하는 심판대상조항이 개인정보보호에 관한 기본권을 침해하여 위헌인지 여부가 쟁점이 된 사건에 관한 것이다.

연방헌법재판소는 이 결정에서, 민주사회의 언론이 ‘공공의 감시자’(public watchdog)로서 공익에 중요한 기여를 하고 있으므로 언론 활동의 특수성이 개인정보보호 규정과 충돌하는 경우 일정한 전제 하에서 개인정보 보호의

예외를 인정할 필요는 있다고 본다. 그럼에도 연방헌법재판소는, 언론 활동 목적으로 행사되는 표현의 자유 및 정보의 자유가 개인정보보호에 관한 기본권에 원칙적으로 우선한다고 할 수는 없다고 하였다. 따라서 언론 활동을 통한 개인정보처리를 통해 개인정보보호가 침해된 경우, 민사법·언론법에 따라 일반법원에서 이에 대한 구제를 구할 수도 있다는 점은 별론하고, 언론 활동 목적의 개인정보처리를 개인정보보호를 위한 고유의 보장 장치 전반의 적용 대상에서 포괄적으로 제외하는 것은 헌법에 위배된다고 판단하였다. 이에 따라 연방헌법재판소는 심판대상조항이 헌법적으로 보장되는 연방 개인정보 보호법 제1조 제1항에 따른 개인정보보호권에 위배되어 위헌이므로 심판대상조항을 폐지한다고 선언하였다.

#### IV. 판단

##### 1. 위헌법률심판 제청의 적법 여부에 대한 판단

1) 연방헌법재판소는 재판의 전제성에 대한 판단에서 특정한 법해석에 대해 위헌법률심판을 제청한 법원을 구속하지 않는다는 점을 확인한다. 그렇게 되면 연방헌법재판소가 제청 법원의 본안 판단을 선취할 수 있기 때문이다. 연방헌법재판소의 확립된 선례에 따를 때, 심판대상조항의 위헌 여부가 당해 사건에서 재판의 전제가 된다는 제청법원의 판단이 명백히 잘못되었다면 재판의 전제성 결여로 심판제청은 각하되어야 한다.

2) 문제되는 조항이 직접 적용될 수 있는 유럽연합법에 명백히 반하는 경우에는, 위헌법률심판 절차에서도 유럽연합법의 상위 원칙에 유의하여 위헌 법률심판 제청을 각하하여야 한다. 이 때 유럽연합법에 명백히 위배된다는 것은 합리적 의심의 여지가 없을 정도로 명백한 것이어야 한다.

3) 학계에서는 심판대상조항이 유럽연합 일반 개인정보 보호법에 합치하는지 여부에 대해 상당히 의문스러워하고 있으나, 연방행정재판소는 심판대상조항이 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제85조 제2항에 명백히 반한다는 전제에서 위헌법률심판을 제청한 것이 아니다. 이에 연방행정재판소의 제청은 적법하다.

## 2. 심판대상조항의 위헌 여부에 대한 판단

1) 연방행정재판소의 위헌법률심판 제청 취지는 연방 개인정보 보호법 제1조에 따른 개인정보 보호에 관한 기본권이 심판대상조항의 입법으로 그 적용영역에서 사실상 ‘폐지’되었다는 것이다. 그리고 그 결과 특히 개인정보보호법 제24조<sup>9)</sup>에서 정한 개인정보보호청에 대한 권리구제가 가능하지 않게 되었다는 것이다. 이처럼 이 사건에서 문제되는 것은 개인정보보호 규정의 포괄적 또는 전면적 적용제외이다.

2) 연방 개인정보 보호법 제1조 제1항에 따르면, “특히 사생활 및 가족생활의 존중과 관련하여” 보호할 가치가 있다면, “누구나 자신과 관련한 개인정보의 비밀을 유지할 권리”를 갖는다고 한다. 연방 개인정보 보호법 제1조 제2항은 실제적인 법률유보 조항이다. 이에 따르면 개인정보 주체의 중대한 이익을 위해 또는 개인정보 주체의 동의 하에 개인정보를 사용하는 경우 외에, 개인정보보호의 비밀유지에 대한 청구권을 제한하는 것은 타인의 우월하고 정당한 이익을 보호하기 위해서만 허용된다. 따라서 입법자는 정보주체의 개인정보보호에 관한 이익과 타인의 정당한 이익을 형량하여야 한다. 즉 타인의 정당한 이익을 보장하는 것이 정보주체의 정보보호에 대한 권리를 앞서

---

9) 연방 개인정보 보호법 제24조(개인정보보호청에 대한 소원)

제1항 자신의 개인정보 처리가 유럽연합 일반 개인정보 보호법이나 이 법 제1조 또는 제2장 제1절에 위배된다고 판단하는 사람은 개인정보보호청에 소원을 제기할 권리를 가진다.

는 경우에만 개인정보 보호에 대한 법률적 제한이 허용된다.

3) 한편, 입법자가 심판대상조항을 통해 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제85조 제2항에 따른 의무를 이행하고자 한 것과 관련하여, ‘언론 목적으로’의 의미에 대해 유럽사법재판소는 이 조항의 이전 형태였던 유럽연합 개인정보보호지침 제9조의 해석과 관련하여 언론 활동의 범위를 폭넓게 인정하는 결정을 한 바 있다.<sup>10)</sup> 이 결정에 따르면, 언론 목적의 개인정보 처리에서 문제되는 언론 활동은 제도화된 매스 미디어뿐만 아니라 언론 활동을 하는 모든 시민에게도 해당되는 것으로, 언론 활동으로부터 이익을 얻는지가 판단 기준이 되는 것은 아니라고 하였다. 해당 데이터가 전통적 방법으로 처리되는지, 인터넷에서의 데이터 업로드와 같이 현대적 방법으로 처리되는지도 결정적이지 않다고 보았다. 기준은, 처리를 하는 사람이 공공적으로 정보 또는 견해를 처리하는가이다.

반면, 심판대상조항은 언론 활동을 하는 주체를 특정한 인적 범위로 한정하고 있다. 여기서는 미디어 소유자, 편집자, 미디어종사자, 미디어법에 따른 미디어 기업 및 미디어 서비스의 근로자가 문제되는 것이다.

4) 유럽연합 일반 개인정보 보호법은 개인정보보호와 언론의 자유의 관계에 대해 스스로 정하지 않고 회원국의 입법에 위임하고 있다. 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제85조 제1항에 따르면, 회원국은 법규정으로 유럽연합 일반 개인정보 보호법에 부합하도록 개인정보 보호권을 표현의 자유 및 정보의 자유와 조화시켜야 하고, 이것은 언론 활동 목적의 처리에 대한 내용을 포함한다.

연방헌법재판소의 확립된 결정에 따르면, 유럽연합법을 시행(Ausführung)·전환(Umsetzung)한 오스트리아의 법률은 이중의 구속을 받는다.<sup>11)</sup> 입법자는

---

10) Gerichthof der Europäischen Union, 2008. 12. 16, Rs. C-73/07. 이러한 판단이 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제정 이후에도 유지될 것인지에 대해서는 아직 판단이 이루어진 바 없다.

유럽연합법을 이행할 때 연방헌법의 요청에(도) 여전히 구속된다. 이종의 구속이란, 오스트리아 입법자가 유럽연합법에 따른 구속과 오스트리아 헌법이 허용하는 범위의 구속을 모두 받는다는 것이다.

유럽연합법은 오스트리아 입법자로 하여금 언론 목적인 경우 모든 미디어 소유자, 편집자, 미디어법에 따른 미디어 기업 및 미디어 서비스의 근로자에게 연방 개인정보 보호법과 유럽연합 일반 개인정보 보호법의 특정 장을 적용하지 말라고 요구하고 있지 않다. 오히려 반대로, 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제85조 제1항은 오스트리아 입법자에게 법 규정으로 개인정보 보호와 견해표명의 자유(언론의 자유)의 관계를 더 상세히 규율하고 그러한 방법으로 상호 맞서는 기본권적 지위 간에 상황에 적합한 조정을 할 것을 의무 지우고 있다.

따라서 심판대상조항의 규율 내용이 유럽연합법에 의해 강제되는 것이 아닌 이상, 연방헌법재판소는 심판대상조항이 국내 헌법에 부합하는지 여부만을 심사한다. 심판대상조항이 유럽연합법에 (완전히) 부합하는지 여부에 대해 연방헌법재판소는 판단할 필요가 없고 그 문제는 연방헌법재판소와 무관하다.

5) 연방 개인정보 보호법 제1조 제1항에 따른 개인정보에 관한 기본권은, 그것이 특히 사생활에 대한 존중과 관련하여 보호할 가치가 있는 경우, 개인정보 주체의 개인정보에 대한 비밀유지 청구권을 보장한다. 연방 개인정보 보호법 제1조 제1항은 그에 관한 법률유보 조항이다. 개인정보 주체의 중요한 이익이나 그의 동의에 의해 개인정보가 이용되는 경우가 아니라면, 비밀유지청구권은 타인의 우월하고 정당한 이익을 보호하기 위해서만 제한될 수 있다.

---

11) VfSlg. 15.106/1998, 15.204/1998, 15.683/1999, 20.209/2016. 유럽연합의 입법형식으로는 지침(Directive, Richtlinie)과 법(Regulation, Verordnung: 종래 ‘명령’, ‘규칙’ 등으로 번역되는 경우가 많다)이 대표적이다. 지침의 경우 회원국이 지침의 내용을 회원국의 법으로 제·개정하여 ‘전환’하여야 하는 의무를 지는 반면, 법의 경우에는 회원국의 입법화를 필요로 하지 않고 회원국에 직접 적용되는 효력을 가지지만 회원국은 종종 법 ‘시행’을 위한 법률을 입법화하기도 한다.

심판대상조항은 연방 개인정보 보호법뿐만 아니라 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제2장~제7장, 제9장을 절대적이면서 포괄적으로 배제하고 있다. 이는 연방 개인정보 보호법 제1조 제2항이 입법자로 하여금 언론 활동 목적의 개인정보처리에 대해 형량을 하도록 한 것과 모순된다.

6) 연방헌법재판소와 유럽인권재판소는 언론이 민주사회에서 ‘공공의 감시자’로서 중추적 역할을 수행한다고 한 바 있다. 유럽연합 일반 개인정보 보호법 제85조 제2항에 따르면, 회원국의 입법자는 언론 목적의 이용을 포함한 개인정보의 처리와 관련하여 표현의 자유, 정보의 자유를 개인정보보호에 관한 권리와 조화시키기 위한 법률 조항을 마련하여야 한다. 이 때 필요한 경우 회원국의 입법자는 언론이 그 임무를 준수하고 그에 부합하는 언론 활동을 하도록 유럽연합 일반 개인정보 보호법의 예외를 정할 수 있다.

언론 활동 목적의 개인정보 처리 시 연방 개인정보 보호법의 전체 규정을 그대로 적용하도록 하면, 언론 활동을 과도하게 제한하거나 경우에 따라서는 언론 활동을 불가능하게 만들 수 있다. 이에 입법자는 언론 활동으로 인한 개인정보 보호에 관한 개인의 이익과 유럽인권협약 제10조<sup>12)</sup>가 보호하는 언론 활동의 요청을 적절하고 세분화된 형태로 조정해야 한다.

이러한 맥락에서 세부적으로 가령 (미디어 기업, 미디어 서비스에 따른) 인적 측면, (보도의 공개 시점까지의 상황에 따른) 시간적 측면, (특정한 정보 처리나 관련 권리에 따른) 사항적 측면에 따라 개인정보보호권을 제한하는 것을 생각해 볼 수 있다. 또 입법자는 (특정한) 개인정보보호 규정의 적용 배제를 규정하되 그에 상응하게 언론기업의 내부 조직, 문서 및 처리되는 개인정보의 기술적 보장에 대한 요구 수준을 높일 수도 있을 것이다.

---

12) 유럽인권협약 제10조(표현의 자유)

제1항 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공권력 주체의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 이 조항이 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가제도를 금지하는 것은 아니다.

제2항 이러한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위해 법으로 정하여 민주사회에서 필요한 경우에 그 행사에 대해 형식, 조건, 제약 또는 제재를 부과할 수 있다.

그럼에도 불구하고 심판대상조항은, 개인정보에 관한 기본권에 대해 미디어의 특권을 인정하여, 즉 개인정보보호권과 비교하여 표현의 자유·정보의 자유를 범주적으로 우선시하고 연방 개인정보 보호법과 유럽연합 일반 개인정보 보호법의 적용을 포괄적으로 배제하였다. 이러한 범주적인 특권 인정은 연방 개인정보 보호법 제1조에 따른 헌법적 요청과 그에 관한 연방헌법재판소의 결정들에 반한다.

7) 그 밖에, 연방 개인정보 보호법 상 언론·미디어가 언론 목적의 개인정보 처리를 하면서 개인정보 침해로 한 경우 이 법에 따라 개인정보주체가 개인정보보호청에 구제를 구할 수는 없지만, 일반법원에서의 구제를 활용할 여지는 열려 있다. 미디어법 제7조 이하<sup>13)</sup>의 규정과 일반민법전의 규정들에 따른 구제를 생각해 볼 수 있다. 개인정보보호청도 그러한 가능성을 인정하고 있다.

그러나 이 점이 심판대상조항의 헌법 합치 여부에 대한 이 사건에서의 판단에 영향을 줄 수 없다. 이 사건에서 문제되는 것은 유럽인권협약 제10조 차원에서 보장되는 언론 활동과 관련하여 입법자가 특정 개인정보 보호에 관한 규율을 적용하지 않거나 단지 수정된 형태로만 적용할 수 있다고 선언할 수 있는가를 판단하는 것이다.

8) 이상과 같은 이유로 심판대상조항은 헌법에 위반된다. 이 결론에 따라 연방행정재판소가 위헌법률심판 제청에서 제기한, 그 밖의 기본권 보장 측면에서의 의문에 대해서는 더 이상 판단하지 아니하기로 한다.

## V. 결정의 의의

우리나라의 개인정보 보호법도 일정한 제한 하에 언론이 취재·보도의 고

---

13) 미디어법 제7조는 가장 개인적인 생활영역에 대한 침해에 대해 규율하고 있으며, 해당 장은 인격권 침해에 대한 손해진보에 대해 규율하고 있다.

유 목적을 달성하기 위해 수집·이용하는 개인정보에 관하여는 위 법의 상당수의 조항(제3장~제7장)의 적용을 배제하고 있다(제58조 제1항 제4호). 이처럼 취재·보도의 목적을 위한 개인정보 처리에 대해 예외적 규정을 두는 것은 언론의 자유를 보장하기 위한 조치로 이해할 수 있으나, 그러한 규율이 개인정보에 관한 기본권에 대한 과도한 제한이 되지 않도록 유의해야 할 것이다. 위 법은 언론에 대한 적용 제외 규정에도 불구하고 언론 활동 목적의 개인정보 처리는 고유 목적을 위해 필요한 범위에서 최소한의 기간에 최소한도로 이루어져야 한다는 규정을 두고 있다(제58조 제4항).

언론 기업이 이미 개인정보보호를 위해 신중하게 개인정보를 처리하고 자체적으로 개인정보 침해를 거를 수 있는 절차를 마련한 경우에는 개인정보 관련 규율에서 적용 면제 조항을 두더라도 그 영향이 미미할 수 있겠으나, 선정적 보도 등 사생활 영역에 깊숙이 침투하는 언론 활동을 벌이는 경우 개인정보 보호 조항의 적용 면제가 기본권적 법익 형량에서 문제의 소지를 낳을 수 있는 것이 사실이다. 오스트리아 연방헌법재판소가 연방 개인정보 보호법의 언론미디어에 대한 ‘포괄적인’ 적용 면제 조항에 대해 헌법에 위반된다고 결정한 본 사례는 언론의 자유와 개인정보 보호에 관한 기본권 간에 형량이 요구된다는 점을 확인하고 그 기준을 모색하였다는 점에서 참조의 가치가 있다.