

# 행태정보(Behavioral Information)의 법적 개념, 규제의 현황 및 그 한계에 관한 소고

최 란\*

## 목차

- 
- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| I. 들어가며                                 | III. 행태정보의 성격 - 개인정보 보호법        |
| II. 행태정보(Behavioral Information)에 대한 이해 | 상의 '개인정보'라고 할 수 있는가             |
|   | IV. 결론을 대신하여 - 바람직한 규제방향에 대한 제언 |
- 

## I 국문초록

빅데이터(Big Data) 기술이 빠르게 발전함에 따라 온라인 이용자들의 온라인상에서의 활동정보인 행태정보(Behavioral Information)를 수집, 분석, 이용하여 산업에 활용하는 경우가 빈번해지고 있다. 이러한 활용에 대하여 일각에서는 무수한 정보들 가운데 온라인 이용자가 필요한 정보를 효율적으로 활용할 수 있도록 도와주며, 정보탐색을 위한 시간과 노력을 줄여줄 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가하나, 한편에서는 기업이 자신들의 이익을 위하여 이용자들의 온라인상에서의 활동정보를 추적하여 수집하고 분석한다는 점에서 개인의 프라이버시 침해에 대한 염려는 물론, 이에 대한 불쾌나 불안과 같은 부정적 감정을 호소하는 경우도 상당하다. 보다 근본적인 문제는 개인의 의식적 또는 무의식적 행위를 기반으로 하는 행태정보들

---

\* 고려대학교 법학연구원 전임연구원

논문접수일 : 2021. 7. 28., 심사개시일 : 2021. 8. 2., 게재확정일 : 2021. 8. 18.

이 단순 데이터로서가 아닌, 축적과 결합을 통해 한 개인을 식별할 수 있는 정보가 된다거나 개인을 식별할 수 있는 정보와 행태정보가 직접 연결되는 등 행태정보 역시 개인정보와 다른없는 정보성 내지는 식별성을 가질 수 있게 되었다는 점이다. 기존에 행태정보는 비식별 정보 내지는 식별성이 낮은 정보로 인식되어 왔으나, 이러한 동태적 성격에 집중하게 되면, 행태정보 역시 개인정보 보호법에서 말하는 개인정보라고 볼 여지가 있다. 그리고 그렇게 되면 사실상 무규제와 다른없는 자율규제의 상태인 지금과는 달리 행태정보 역시 엄격한 법적 규제의 대상이 되어 그 수집과 이용, 제공에 제약이 따르게 된다. 이는 개인정보 보호법의 해석과 적용범위와 관련하여 검토해보아야 할 중요한 문제라고 하지 않을 수 없다. 다만 이러한 판단에 앞서 선결되어야 할 문제가 있다. 먼저, 행태정보의 법적개념 내지는 규제논의의 대상이 되는 행태정보의 내용이 무엇인지에 관한 것이 확인되어야 한다. 다음으로 개인정보 보호법에서 보호하고 있는 개인정보의 법적개념이 확인되어야 한다. 이에 본 논문에서는 이 두 개념을 어떻게 파악할지를 우리와 외국의 관련 규제책들을 바탕으로 살핀다. 이후 행태정보의 수집, 분석 및 이용에 있어 개인정보 보호법의 적용이 가능한지 검토하고, 그 한계를 확인한다. 마지막으로 드러난 한계-‘개인’만을 기초로 삼아서는, 그리고 정보자체의 식별성을 판단기준으로 삼아서는 행태정보만의 특성을 제대로 파악하기 어렵다-를 기초삼아 행태정보의 수집, 분석, 이용에 관한 규제의 출발점에 대한 소견을 밝히는 것으로 본 논문의 결론을 대신한다.

**주제어** : 행태정보, 개인정보, 개인정보 보호법, 빅데이터, 동의

## I. 들어가며

빅데이터(Big Data) 기술이 빠르게 발전함에 따라 온라인 이용자들의 온라인상에서의 활동정보인 행태정보(Behavioral Information)를 수집, 분석, 이용하여 산업에 활용하는 경우가 빈번해지고 있다.

이에 관한 대표적이면서도 이해하기 쉬운 예로는 온라인 맞춤형 광고(Online Behavioral Advertising)를 들 수 있다. 온라인 맞춤형 광고란, 예를 들어, '30대, 여성'과 같이 특정 연령대, 특정 성별의 온라인 이용자가 모바일 앱이나 웹사이트를 통해 접속하는 경우 동일한 연령대와 성별의 다른 이용자들이 많이 구매한 물품의 리스트가 메인페이지에 보여진다거나,<sup>1)</sup> 항공권 예매를 위해 모바일 앱에 특정 국가 내지는 장소, 여행의 일시 등을 입력하여 검색을 시도한 경우 이와 관계없는 다른 모바일 앱이나 웹사이트에 접속하여도 배너나 팝업창 등을 통해 최저가 항공권 정보나, 검색대상이 되었던 국가나 장소의 호텔정보, 여행정보가 노출되는 경우와 같이, 온라인 이용자에 관한 개인적이고 행태적인 정보에 기초하여 그들의 욕구 및 행동특성에 적합한 광고를 선별하여 제시하는 것을 말한다. 행태정보를 기반으로 하는 이러한 광고서비스들은 온라인 이용자가 온라인상의 무수한 정보들 가운데 필요한 정보를 효율적으로 활용할 수 있도록 도와주며, 정보탐색을 위한 시간과 노력을 줄여줄 수 있다는 점에서 일응 긍정적인 평가가 가능하다.<sup>2)</sup> 그러나 다른 한편으로는 기업이 자신들의 이익을 위하여 이용자들의 온라인상 활동 정보들을 들여다본다는 점에서 개인의 프라이버시 침해에 대한 염려는 물론, 이에 대한 불쾌나 불안과 같은 부정적 감정을 호소하는 경우도 상당하다.<sup>3)</sup> 뿐만 아니라 '그 활용에 따라 한 개인의 성적 취

1) 윤수영, 빅데이터 사회에서의 개인정보보호 법제 정비에 대한 고찰, Law & technology 제13권 제3호, 2017, 72면.

2) 장석권, 온라인 맞춤형 광고와 이용자 정보보호 법리에 관한 연구, 광고연구 제 117호, 2018, 126면.

3) 김재휘·부수현, 온라인 맞춤형 광고에 대한 이용자의 인식과 반응-인지적 평가와 정서적 반응을 중심으로, Internet and Information Security 제1권 제2호, 2010, 44면 참고; 그 외 2017년 일본에서는 온라인을 이용하는 것에 '불안을 느낀다 혹은 불안한가 아닌가'라고 묻는다면 불안하다고 생각한다'라고 답을 한 개

향이나 건강, 인종 등과 같은 민감정보를 추출해내는 소스가 될 수 있으며, 행태정보에 대한 지속적인 프로파일링은 개인의 프라이버시를 침해할 가능성이 있을 뿐만 아니라 이를 통해 사회 내에 존재하는 차별 내지는 편견을 확대, 재생산해 낼 수 있다<sup>4)</sup>거나, ‘개인의 자유로운 정보향유 행위가 그 행위의 결과에 대한 이용자의 명확한 인식 없이 또는 정보제공자에 대한 정당한 대가 지불 없이 거대 기업들의 독점적인 수익창출의 도구로 활발하게 활용될 수 있다<sup>5)</sup>’는 등의 행태정보의 수집과 활용에 대한 다양한 문제의식들이 여러 층위에서 대두되고 있는 실정이다.

무엇보다 근본적인 문제는, 불과 얼마 전까지만 하더라도 이용자가 이용한 웹사이트의 로그인 정보나 이전 이용내용을 보존해주는 등, 웹을 사용하는데 있어 편의를 제공하기 위한 단순하고 파편적인 데이터에 불과했던 행태정보<sup>6)</sup>가 장기간의 축적을 통해 한 개인을 식별할 수도 있는 정보가 되거나, 식별정보와의 대조 내지는 직접적인 결합을 통해 개인정보와 다름없는 정보성 및 식별성을 가질 수 있게 되었다는 점이다. 이렇듯 개인의 의식적 또는 무의식적 행위를 기반으로 하는 행태정보가 단순 데이터로서가 아닌, 축적과

---

인이 전체 조사인원의 2/3에 이르고, 그들에게 불안 요인이 무엇인가 묻자 ‘개인 정보나 인터넷 이용이력의 유출’이라고 답을 한 경우가 전체의 89.5%로 1위에 이른다는 조사결과(복수정답 허용)가 확인된 바 있다. 일본총무성의 통신이용 동향조사(平成29年 通信利用動向調査) 자료를 바탕으로 大和総研가 정리한 도표를 참조, 藤野大輝, 今さら聞けない個人情報保護法のQ & A① - 個人情報ってどういう情報のこと, 大和総研, 2018. 8, 2頁.

- 4) 윤수영, 앞의 논문, 73면; 윤혜선, 빅데이터 규제의 새로운 패러다임 모색을 위한 연구 - 개인정보 보호법제의 한계와 리스크규제체제로의 전환가능성에 대한 검토를 중심으로, 경제규제와 법 제11권 제1호, 2018, 80-81면.
- 5) 에릭 포즈너·글렌 웨일, 래디컬 마켓 - 공정한 사회를 위한 근본적 개혁, 부키, 2019, 283-288면 참고.
- 6) 정수연, 온라인 맞춤형 광고의 행태정보 규제 현황 및 시사점, 정보통신방송정책 제30권 제3호, 2018, 6면과 14면.

대조·결합을 통해 한 개인을 식별할 수도 있는 정보가 되는 경우, 해석에 따라서는 현행 「개인정보 보호법」상의 ‘개인정보’라고 볼 여지가 있게 된다. 그리고 만일 그렇다고 한다면, 행태정보 또한 엄격한 법적 규제의 대상이 된다고 할 것이므로 사실상 무규제와 다른없는 지금의 자율규제 방식을 더 이상 유지하기는 어렵다. 이는 행태정보 법적 규제의 필요성 내지는 타당성의 문제이자 현행 개인정보 보호법의 해석 및 적용범위에 관한 문제라고 할 것이므로, 검토해보아야 할 중요한 문제라고 하지 않을 수 없다.

그러나 현재 우리 법제에는 행태정보의 수집 및 활용에 관한 규제 법제는 물론, 합의된 법적 정의도 존재하지 않는다. 더욱이 다른 개인정보들과는 달리 국내외 산업경쟁력을 고려하여 법적 규제보다는 지침에 근거한 자율규제의 형식을 유지하여야 한다가나, 모든 정보는 자유롭게 유통되어야 하고 행태정보 또한 다름없다고 할 것이므로 이에 대한 법적 규제는 신중히 검토되어야 하고, 만일 규제에 나선다고 하더라도 극히 제한적으로 이루어져야 한다<sup>7)</sup>는 규제 소극론의 목소리가 높다. 그리고 그러한 이유에서인지 행태정보의 법적 개념정의나 규제의 필요성 및 타당성, 적절한 규제의 방식 등에 관한 적극적인 논의는 아직까지 찾아보기 어렵다.

이에 본 논문에서는 행태정보가 무엇인지를 기존의 개념정의와 특성, 해당 정보의 활용례를 검토하는 방식으로 구체적으로 살피고(Ⅱ), 이를 현행 개인정보 보호법의 적용대상인 ‘개인정보’로 볼 수 있는지 먼저 확인한다. 다음으로 만일 행태정보를 우리 개인정보 보호법상의 ‘개인정보’로 해석할 수 있다면, 현행 개인정보 보호법의 보호 내지는 위반행위 규제의 형식이 행태정보의 보호에도 적합

7) 장석권, 앞의 논문, 137면.

하다고 할 수 있는지 검토한다(Ⅲ). 마지막으로 이러한 과정을 통해 현행 개인정보 보호법을 통한 행태정보 보호의 한계를 확인하고, 바람직한 규제 방향에 대한 제언을 하는 것으로 글을 마무리하고자 한다(Ⅳ).

## Ⅱ. 행태정보(Behavioral Information)에 대한 이해

### 1. 행태정보의 일반적 정의

행태정보(behavioral information)에 대해 명확하게 합의된 정의는 아직까지 존재하지 않는다. 다만, 일반적으로 이용자가 직접 제공한 인적사항에 대한 정보가 아닌<sup>8)</sup> 웹사이트 방문 이력, 앱 사용 이력, 구매 및 검색 이력 등 서비스 이용과정에서 생성된 정보로, ‘개인의 온라인 이용행태에 대한 정보’를 포괄하는 개념으로 사용되고 있다.<sup>9)</sup>

국내에서 이루어진 개념정의와 관련한 대표적인 시도로는 행태정보의 활용이 확대됨에 따라 2017년에 2월에 마련된 방송통신위원회의 「온라인 맞춤형 광고 개인정보 가이드라인」의 행태정보에 대한 정의조항을 들 수 있다. 여기에서는 행태정보를 “웹 사이트 방문 이력, 앱 사용 이력, 구매 및 검색 이력 등 이용자의 관심, 흥미, 기호 및 성향 등을 파악하고 분석할 수 있는 온라인상의 이용자 활동정보”라고 정의하고 있다.<sup>10)</sup> 한편 미국 ‘연방통상위원회(Federal Trade

---

8) 윤수영, 앞의 논문, 78면.

9) 정수연, 앞의 논문, 5면.

10) 방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인, 2017. 2, 1면.

Commission, 이하 FTC)’에 따르면 행태정보란 “방문 웹사이트, 검색어, 이용 콘텐츠 등 소비자의 온라인 행태에 관한 것”이며, ‘유럽 데이터 보호위원회(European Data Protection Board, EDPB)’의 제29조 작업반(The Article 29 Data Protection Working Party)은, “반복적인 사이트 방문, 상호작용, 키워드, 온라인 콘텐츠 제작 등의 이용자 행태에 관한 정보”로 파악하고 있다.<sup>11)</sup> 이에 비추어 행태정보는 온라인 서비스 이용과정에서 생성되는 것으로, 온라인 서비스의 특성에 따라 해당 정보의 내용은 매우 다양할 수 있으며, 정보수집이 일회적, 일시적으로 이루어지는 것이 아니라 상당기간 동안 지속적으로 발생한다는 점을 알 수 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 행태정보의 활용 및 그 예

행태정보는 주로 빅데이터를 활용한 프로파일링 및 온라인 맞춤형 서비스 제공을 위하여 사용된다. 현재 행태정보를 가장 활발히 활용하고 예로는 ‘쿠키(Cookie)’를 통한 온라인 맞춤형 광고가 대표적이다. 쿠키란 쉽게 말하면 웹서버와 브라우저가 주고받는 온라인 사용자 정보라고 할 수 있는데, 예를 들어 A라는 이용자가 어느 웹사이트에서 검색을 하거나 물건을 구매하는 등의 행위를 하는 경우 웹서버가 브라우저에 A의 검색이나 구매에 관련된 정보를 보내어 A의 컴퓨터 혹은 모바일 디바이저에 저장하도록 하는 작은 정보파일을 쿠키라고 한다.<sup>13)</sup> 이렇듯 쿠키는 주로 웹사이트를 방문한 온라인 이용자의 개인적 사항을 기억하기 위해 사용되는데, 여기에는

---

11) 정수연, 앞의 논문, 5면.

12) 윤수영, 앞의 논문, 79면.

13) 김민중·안종근·육희숙, 인터넷상 쿠키를 통한 개인정보침해의 법적 문제, 법학연구 제24권, 2006, 82면.

쿠키를 제공한 웹사이트의 이름(경로정보), 쿠키이름과 만료일(저장기간), 쿠키값의 정보가 포함된다. 그리고 쿠키값에는 보통 이용자의 이름, 방문 횟수·시간·기간, 로그인을 한 경우에는 ID등 로그인에 필요한 정보, 구매를 하기 위한 웹사이트인 경우에는 이전 구매내역 및 장바구니 내역, 신용카드 번호 등이 암호화 되어 들어간다.<sup>14)</sup> 이러한 쿠키는 인적사항에 대한 정보가 있는 경우는 물론 그러한 정보 없이도 개인정보처리자가 이용자를 구별(distinction)하여 개인을 프로파일링하고 추적하는 것을 가능하게 한다. 개인정보처리자가 임의로 발급한 고객관리번호(customer number)와 같은 ‘구별자’가 해당 정보들과 함께 적재되는 경우, 해당 고객이 어떤 정보를 주로 찾는지, 무엇에 관심이 많은지, 이전에 무엇을 구매하였고 구매를 예정하고 있는지 등을 파악할 수 있고, 이를 바탕으로 관련된 정보를 먼저 안내, 광고할 수 있게 되는 것이다. 온라인 교보문고에서 그간의 검색 및 구매내역과 장바구니 내역을 바탕으로 ‘나와 취향이 비슷한 이들이 지금 읽고 있는 책’이나 ‘내가 좋아하는 작가와 유사한 작가의 책’ 등을 추천해 주는 서비스나, 지마켓이나 쿠팡에서 제공하고 있는 클러스터링 서비스(clustering service, 연령이나 성별 등 개인이 속한 집단적 특성을 고려하여 특정 개인마다 메인 페이지의 물품 정렬을 달리하는 것)가 쿠키를 활용한 안내, 광고의 친숙한 예에 해당한다고 할 것이다.

이러한 쿠키 정보는 그 자체로는 정보성이나 개인 식별성이 없거나 낮은 정보이다. 문제는 쿠키와 같은 행태정보가 식별정보와 직접 결합하거나 모바일앱이나 웹사이트간의 이용자 정보의 제공(공유)을 통하여 개인을 식별할 수 있게 되는 경우, 혹은 빅데이터 플

14) 김민중·안종근·육희숙, 앞의 논문, 83면.



랫폼과의 연계과정에서 다른 데이터베이스에 적재되어 있는 정보들과 결합하여 개인을 식별할 수 있게 되는 경우에 있다. 다시 말해, 쿠키와 같이 본래 식별성이 낮은 행태정보라고 할지라도 어떻게 활용하느냐에 따라 ‘개인에 관한 정보로서 다른 정보와 쉽게 결합하는 경우 특정 개인을 알아볼 수도 있는 정보’가 될 수 있다는 것이다. 이러한 우려가 현실화 된 경우로는 미국에서 일어난 일명 ‘더블클릭(DoubleClick Inc.)’ 사건을 들 수 있다.<sup>15)</sup>

미국 뉴욕주에 사무소를 두고 있는 인터넷광고회사인 더블클릭사(社)는 인터넷 이용자가 자사가 제공하는 배너광고를 클릭할 때마다 이용자의 하드드라이브에 자동적으로 쿠키파일이 생성되도록 하는 방법으로, 1996년부터 1997년까지의 2년 남짓의 기간 동안 총 4천만 개 이상의 쿠키를 이용자의 동의 없이 이용자들의 컴퓨터에 심었다. 이를 통해 더블클릭사는 이용자가 자신들이 제공한 배너광고 가운데 어떤 내용의 광고를, 어느 웹사이트를 통해, 언제 보았는지와 같은 행태정보를 수집할 수 있었으며, 이를 바탕으로 온라인 이용자의 인터넷 이용습관을 추적할 수 있었다. 다만, 더블클릭사는 암호화된 쿠키정보를 통해 관심영역을 추적할 뿐 온라인 이용자의 성명이나 주소와 같은 식별정보까지는 알지 못하였다. 문제는 인터넷광고회사 가운데 선두회사로 성장을 거듭하던 더블클릭사가 8,800만 미국가정의 5년 동안의 구매정보(구매자의 성명, 주소, 신용카드 정보, 수입, 구매습관 등)를 보유하고 있는 굴지의 마케팅기업인 에버커스다이렉트사(Abacus Direct Inc.)를 인수한다고 발표하며 발생하였다. 더블클릭사는 에버커스다이렉트사를 인수하는 방식으로 에버커스다이렉트사의 데이터베이스에 수록되어 있는 구매자의

15) 이하 사건에 대한 보다 자세한 내용은 김민중·안종근·육희숙, 앞의 논문, 90-92면을 참고.

성명, 주소, 신용카드 정보, 수입과 같은 식별자들과 그들이 수집해온 온라인 이용자의 행태정보를 연결지으려 했던 것이다. 이를 통해 더블클릭사는 식별가능한 온라인이용자데이터베이스를 구축할 수 있는 기반을 갖추게 되었으나, 프라이버시 침해를 이유로 온라인 이용자들에게 소송을 당하였을 뿐만 아니라 ‘불공정하고 사기적인 거래관행을 범하였다’는 이유로 FTC에 고발되기도 하였다. 이후 더블클릭사는 당사의 프라이버시 침해 문제에 대한 공적인 관심을 반영하여 내부에 프라이버시 침해 평가기구를 설치하고 보안전문가를 고용하는 등 자체적인 프라이버시 보호조치를 마련하였다. 그러나 동의 없이 온라인이용자의 행태정보를 수집하는 행위를 규율하는 연방 법률이 존재하지 않아 소송은 주로 전통적인 불법행위법을 근거로 하여 제기되었고, 그 결과 법에 의한 구제와 규제의 효과는 그리 크지 않았던 것으로 보인다. 더블클릭 사건은 낮은 정보성과 미약한 식별성을 이유로 하여 자율규제 이외의 별다른 제재 없이 폭넓게 수집, 이용이 가능했던 온라인 이용자의 행태정보 또한 다른 정보와의 대조 등의 방법을 통해 특정 개인의 프라이버시 침해 문제를 충분히 발생시킬 수 있음을 확인한 대표적인 사례라고 할 것이다.

더욱이 행태정보는 앞선 더블클릭사건에서와 같이 다른 식별자나 데이터베이스와의 결합이 아니라고 하더라도, 그간 별다른 제약 없이 오랜 시간 꾸준히 수집되어 왔기 때문에 고도화된 분석 알고리즘을 통해 어느 특정 시점에 이르러 개인을 식별할 수도 있다는 점에서, 좀 더 정확하게는 그러한 식별가능성을 완전히 배제하기 어렵다는 점<sup>16)</sup>에서 더욱 문제라고 할 것이다. 이에 최근 유럽연합

16) 윤수영, 앞의 논문, 80면; 최민욱, 디지털 맞춤형 광고에서 비식별개인정보의 활용과 개인정보 보호와의 갈등에 관한 연구: 국내외 현황과 제도를 중심으로, *Journal of Convergence for Information Technology* Vol. 11, No. 1, 2021, 75면.

과 일본, 미국의 일부 주 등에서는 행태정보를 개인정보 혹은 그에 준하는 보호가 필요한 새로운 유형의 정보로 파악하여 그 이용을 제한하고자 하는 움직임을 보이고 있다.

### 3. 행태정보에 대한 외국법제의 변화된 이해

가. EU의 GDPR(General Data Protection Regulation)에서의 이해

유럽연합은 2018년 5월부터 우리의 개인정보 보호법에 해당하는 「General Data Protection Regulation(이하, GDPR)」을 전면 시행하고 있다. GDPR은 우리 개인정보 보호법을 개정하는 과정에서 가장 많은 참고가 되었으며, 다방면에서 해당 법에 대한 연구가 진행 중에 있기도 하다.<sup>17)</sup> 이에 여기에서는 GDPR에서 행태정보를 어떻게 이해하고 있는지 확인해보는 정도로 관련 논의를 줄이도록 한다.

GDPR에서 ‘개인정보’란 정보주체인 자연인에 관한 식별되었거나 식별될 수 있는 모든 정보를 의미한다.<sup>18)</sup> 특히 이름, 등록번호와 같은 식별번호, 위치정보, 온라인 식별자를 참조하거나 특정 개인에 관한 신체적, 심리적, 유전자적, 정신적, 경제적, 문화적, 사회적 정체성에 관한 하나 혹은 복수의 요소를 참조함으로써 직접적으로 또는 간접적으로 식별될 수 있도록 하는 정보가 여기에 해당한다. 주목할 만한 것은 자연인이 사용하는 기기, 애플리케이션, 툴, 프로토콜을 통해 제공되는 IP주소, 쿠키 또는 무선인식태그(RFID) 등은

17) 많은 연구논문들(이주희, 개정 개인정보보호법과 GDPR의 투명성원칙 및 동의 절차에 관한 비교법적 연구 - 구글의 GDPR위반 사건과 홈페이지 사건 비교를 중심으로, 원광법학 제36권 제4호, 2020; 김송옥, 유럽연합 GDPR의 동의제도 분석 및 우리나라 개인정보보호법에 주는 시사점, 아주법학 제13권 제3호, 2019 등.)은 물론 2020년에는 방송통신위원회와 한국인터넷진흥원에 의하여 「우리 기업을 위한 EU 일반개인정보보호법 가이드북」 또한 발간되었다.

18) EU GDPR, Article 4. (1)

개인에 대한 자취를 남길 수 있고, 특히 서버를 통해 수신되는 고유 식별자(Unique Identifies)나 다른 정보와 결합하는 경우 해당 개인에 대한 프로파일을 생성하고 이들을 식별하는데 사용할 수 있으므로 앞선 정의 규정에서 말하는 ‘온라인 식별자’로 파악하고 있다는 점이다.<sup>19)</sup> 다시 말해, 쿠키와 같은 행태정보 역시 개인에 대한 정보이며, 고유 식별자 또는 다른 정보와 결합하는 경우 특정 개인을 식별할 수도 있는 정보라고 할 것이므로 개인정보에 해당한다고 보는 것이다.

GDPR 시행 이전에도 유럽연합은 「ePrivacy지침(Directive on privacy and electronic communications; e-Privacy Directive)」 제5조 제3항을 통해 이용자의 단말장치에 정보를 축적 및 보관하거나 그러한 정보에 접근하기 위해서는 그 이용목적에 정확하고 이해하기 쉽도록 설명한 후 사전동의(Informed Consent)를 취득하는 것이 필요하다고 규정하고 있었다.<sup>20)</sup> GDPR 시행 이전에도 거의 모든 종류의 쿠키 및 그와 유사한 기술을 사용하기 전에 웹사이트는 해당 이용자에게 사전동의를 취득할 것을 권고하고 있었던 것이다. GDPR 시행 이후 상당수의 웹사이트에서 쿠키 동의와 관련한 배너를 표시하게 되었다. 이러한 변화는 상기 ePrivacy지침의 사전동의 권고규정의 영향인 동시에, 무엇보다 신설된 GDPR이 행태정보의 하나인 쿠키를 개인정보에 해당한다고 명시함으로써 해당 정보를 적법하게 처리하기 위한 요건으로 정보주체의 동의(제6조 제1항(a))<sup>21)</sup>를 취득하도

19) EU GDPR, Recital 30.

20) 渡邊雅之, 改正個人情報保護法成立-クッキー(Cookie)の同意取得はどうなるか?, 세미나資料(2020. 8. 27), 弁護士法人 三宅法律事務所, 【改正個人情報保護法成立】クッキー(Cookie)の同意取得はどうなるか? | 弁護士法人 三宅法律事務所(miyake.gr.jp) (최종검색일: 2021. 7. 7.)

21) EU GDPR, Article 6. 1(a)

록 하고 있음이 이유라고 이해할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

나. CCPA(California Consumer Privacy Act 2018)에서의 이해

2020년 1월부터 시행된 「캘리포니아 소비자 프라이버시법(California Consumer Privacy Act 2018, 이하 CCPA)」<sup>23)</sup>은 ‘개인정보’를 “직접적·간접적으로 특정된 소비자 또는 가계를 식별하거나 관련지어 기술하거나 연상할 수 있는, 또는 이들과 합리적으로 연관된 정보”<sup>24)</sup>라고 정의하고 있다. 이러한 정의규정은 미국의 다른 개인정보 관련 규정들과 비교해 볼 때 ‘개인정보’의 개념을 보다 넓게 개념정의하고 있는 것으로, 미국과 비교하여 상대적으로 프라이버시 보호를 더욱 중시한다고 평가받고 있는 유럽의 개인정보 보호법에서의 개념정의와 닮아있다고 할 것이다. 해당 법에서는 무엇이 이 법에서 말하는 개인정보인지 예시해 두고 있다. 살펴보면, 사회보장번호나 여권번호 같은 식별자, 개인의 구매내역과 같은 상업적 정보, 생체 정보, 위치정보, 고용정보, 교육정보, 인터넷 검색기록이나 인터넷 활동정보 같은 행태정보, 그리고 소비자의 기호, 습관, 행동, 태도, 지능, 적성 등을 반영하여 소비자에 관한 프로파일을 생성하기 위해 식별자로부터 추론한 정보 등이다. 다만 어떤 소비자 혹은 그 가계와 관련 없거나 합리적으로 연관 지을 수 없는 데이터인 집합소

22) 渡邊雅之, 앞의 세미나 자료, 【改正個人情報保護法成立】クッキー(Cookie)の同意取得はどうなるか? | 弁護士法人 三宅法律事務所 (miyake.gr.jp) (최종검색일: 2021. 7. 7.)

23) CCPA는 캘리포니아주 민법전(California Civil Code) 제3장 제4절(Part 4 of Division 3 of the Civil Code)에 제1798.100조부터 시작되는 19개 조문을 말한다. 주요 내용으로 개인정보의 정의와 소비자 프라이버시권리, 제재규정을 담고 있다. 김성천, 미국 캘리포니아주 소비자프라이버시법(CCPA)의 주요내용과 시사점, 소비자정책동향 제93호, 2018, 7면.

24) CCPA §1798.140(o)(1)

비자정보(aggregate consumer information)나 연방, 주 또는 지방정부 기록에서 공개적으로 얻을 수 있는 정보는 제외된다.<sup>25)</sup>

이에 따르면 인터넷 검색기록이나 활동정보와 같은 행태정보도 개인이나 가계를 식별할 수 있거나 이와 합리적으로 연관되어 있거나 연상할 수 있는 경우 개인정보에 해당한다고 할 수 있으며, 따라서 온라인 이용자는 다른 개인정보들과 마찬가지로 해당 행태정보를 수집하기 전 혹은 수집하는 시점에 어떤 종류의 개인정보가 수집되는지 그리고 그 정보로 무엇을 하는지에 대하여 통보받을 권리가 있다.<sup>26)</sup> 나아가 CCPA는 개인정보를 ‘판매’하는 행위를 규제 대상으로 삼고 있는데, 판매의 의미를 ‘금전 또는 가치 있는 대가를 위하여 사업자가 다른 사업자에게 또는 제3자에게 소비자의 개인정보를 판매, 임대, 공표, 확대, 이용 가능하게 하거나 이전(移轉), 또는 그 이외의 구두, 서면, 전자적 혹은 기타의 방법을 통해 전달하는 것’<sup>27)</sup>이라고 넓게 정의하고 있다. 따라서 온라인 이용자의 인터넷 검색기록이나 활동정보를 가치 있는 대가와 교환하여 다른 사업자 혹은 제3자에게 공유, 전달하는 경우는 이 법에서 말하는 ‘개인정보의 판매’에 해당하게 된다. 그리고 이러한 개인정보의 판매에 대해서 소비자는 언제든지 사업자에게 자신의 개인정보를 판매하지 않도록 할 권리인 옵트아웃권(right to opt-out of sale)<sup>28)</sup>을 갖는다.<sup>29)</sup> 다

25) CCPA §1798.140(a)

26) State of California Department of Justice 홈페이지, <https://oag.ca.gov/privacy/ccpa> (최종검색일: 2021. 7. 10.)

27) CCPA §1798.140(t)(1)

28) 옵트아웃(opt-out)은 명시적으로 수신거부를 하지 않으면 동의가 있는 것으로 보아 일단 쿠키와 같은 행태정보를 수집 혹은 판매할 수 있는 것으로, 명시적인 동의표시를 한 온라인 이용자의 행태정보만을 수집 혹은 판매할 수 있는 방식인 옵트인(opt-in)과 구분된다. 다만 옵트아웃방식에 의하는 경우라고 하더라도 온라인 이용자가 언제든지 행태정보 수집 혹은 판매를 거절할 수 있다고 하는 설명을 온라인 이용자가 명확히 확인할 수 있는 방식으로 게재하여야 하고, 만일

시 말해, 온라인 이용자의 행태정보판매 역시 옵트아웃의 대상이 되는 것이다. 그러므로 온라인 이용자의 행태정보를 제3자에게 판매하려는 사업자는 온라인 이용자에게 해당 정보가 판매될 가능성이 있고, 이에 대해서 거부할 수 있는 권리가 있음을 통지해야만 한다.<sup>30)</sup> 그리고 만일 소비자가 옵트아웃권을 행사하였다면 사업자는 해당 소비자에 대하여 적어도 12개월은 그러한 결정을 우선 존중하여야 한다.<sup>31)</sup>

다. 일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률(個人情報の保護に関する法律)」에 따른 이해

일본의 「개인정보의 보호에 관한 법률(個人情報の保護に関する法律, 이하 일본 개인정보 보호법)」에서는 개인정보를 ‘생존하는 개인에 관한 정보로, ① 당해 정보에 포함된 성명, 생년월일 그 외 기술(記述; 문서, 그림 혹은 전자적 기록으로 작성된 기록을 말한다) 등에 기재되거나 기록되거나 또는 음성, 동작 그 외의 방법을 사용하여 표현된 일체의 사항(개인식별부호는 제외)에 의해 특정 개인을 식별하는 것이 가능한 것(여기에는 다른 정보와 용이하게 대조할 수 있어 이를 통해 특정의 개인을 식별하는 것이 가능한 것이 포함됨), 또는 ② 개인식별부호가 포함되는 것 중 어느 하나에 해당하는 것<sup>32)</sup>’이라고 정의하고 있다. 이 법에 따르면 쿠키와 같은 행태정보는 그 자체로는 특정 개인을 식별하기 어렵기 때문에 원칙적으로는

---

수집 혹은 판매를 거절하는 의사표시를 하였다면 더 이상의 수집 혹은 판매를 중단하여야 한다.

29) CCPA §1798.120(a)

30) CCPA §1798.120(b)

31) CCPA §1798.135(5)

32) 일본 개인정보 보호법 제2조.

개인정보에 해당한다고 할 수 없다. 그러나 이러한 정보들은 다른 정보와의 대조가 용이하고 그 과정에서 개인을 식별할 수도 있어 문제가 된다. 행태정보 역시 식별성을 갖게 되면 개인정보라고 볼 여지가 있기 때문이다. 다만 그간 일본에서는 쿠키와 같은 행태정보의 경우 이를 이용하거나 제3자에게 제공하는 행위에 법률상 정보주체의 동의를 요구하지 않았다.

그러나 2020년 개정을 통해 ‘개인관련정보’, ‘개인관련정보 데이터베이스 등’, ‘개인관련정보 취급 사업자’라는 새로운 정의 규정이 일본 개인정보 보호법에 신설<sup>33)</sup>되며 정보주체의 동의에 관한 기존의 이해에 상당한 변화가 예상된다.<sup>34)</sup> 행태정보를 ‘개인관련정보’라고 보아, 그 수집과 제공에 있어서 정보주체의 통제권을 강화하였기 때문이다.

신설된 정의규정의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, ‘개인관련정보’는 생존하는 개인에 관한 정보로 개인정보, 가명가공정보 및 익명가공정보에 모두 해당하지 않는 정보를 말한다. 우편번호, 이메일주소, 성별, 직업, 취미, 고객번호, 쿠키정보, IP주소, 단말기의 고유한 ID 등의 식별자 정보 및 위치정보, 고객관리번호, 구매이력 등의 인터넷의 이용과 관련된 로그정보 등 개인에 관한 정보이지만 그 자체만으로는 특정한 개인을 식별할 수 없는 것이 여기에 해당한다. 다음으로 이러한 개인관련정보가 포함된 정보의 집합물을 ‘개인관련정보 데이터베이스 등’이라고 하는데, 특정 개인관련 정보를 전자계산기(컴퓨터 등)를 이용하여 검색할 수 있도록 체계적으로

33) 일본 개인정보 보호법 제26조의 2 제1항.

34) 渡邊雅之, 앞의 세미나 자료, 【改正個人情報保護法成立】クッキー(Cookie)の同意取得はどうなるか? | 弁護士法人 三宅法律事務所 (miyake.gr.jp) (최종검색일: 2021. 7. 7.)



구성한 것 및 그 외 특정 개인관련정보를 용이하게 검색할 수 있도록 체계적으로 구성한 것으로서 정령(政令)<sup>35)</sup>으로 정하고 있는 것을 말한다. 마지막으로 ‘개인관련정보 취급 사업자’는 개인관련정보 데이터베이스 등을 사업용으로 제공하는 자로서 국가, 지방공공단체, 독립행정법인 등을 제외한 것을 말한다. 구체적으로는 쿠키나 IP주소 등 개인관련정보에 연결된 열람이력이나 취미기호 등의 행태정보를 수집하여 이용기업(제3자)에게 제공하는 DMP(Data Management Platform)사업자가 여기에 해당된다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

개정법에서는 제3자가 개인관련정보 취급 사업자로부터 개인관련정보를 제공받아 정보주체의 식별이 가능한 개인정보로 취득할 것이 상정되는 때에는 미리 정보주체의 동의를 받도록 하고 있다.<sup>37)</sup> 다시 말해, 행태정보와 같이 정보를 제공하는 자에게는 특정 개인을 식별할 수 없어 개인정보라고 하기 어려운 정보라고 하더라도 제공받는 자가 다른 정보와의 대조 등을 통해 식별성을 갖는 정보로 이용하는 경우, 미리 정보주체로부터 ‘개인관련정보를 식별 목적으로 이용한다는 취지의 동의’를 받도록 한 것이다.<sup>38)</sup> 나아가 제3자가 개인관련정보를 개인정보로 취득할 것이 상정되는 때에 개인관련정보 취급 사업자는, 제3자가 개인관련정보를 제공받아 본인이 식별되는 개인정보로 취득하는 것에 정보주체의 동의를 얻었는지 확인하여야 하고, 확인에 관한 사항, 해당 개인관련정보를 제공한

35) 행정기관인 내각에 의해 제정되는 명령을 정령(政令)이라고 한다.

36) 渡邊雅之, 앞의 세미나 자료, 【改正個人情報保護法成立】クッキー (Cookie) の同意取得はどうなるか? | 弁護士法人 三宅法律事務所 (miyake.gr.jp) (최종검색일: 2021. 7. 7.)

37) 일본 개인정보 보호법 제26조의 2 제1항 제1호.

38) 이창범, 일본 개인정보보호법 개정 - 한국 기업 진출시 유의점은, KISO저널 제42호, 2021, 31면.

연월일 등 개인정보보호위원회 규칙이 정하고 있는 사항을 기록으로 작성하여 일정기간 보존하여야 한다.<sup>39)</sup>

개정 「일본 개인정보 보호법」이 적용되면 이용기업(제3자)은 개인관련정보 취득 사업자에게 온라인 이용자의 취미기호, 열람이력 등을 수집하도록 하거나, 그렇게 수집한 행태정보를 제공받아 이용기업이 가지고 있는 데이터와 대조하여 식별성을 지닌 개인정보로 이용하기 위해서는 사전에 정보주체의 동의를 취득하여야 하므로 지금까지와 같은 행태정보의 자유로운 수집과 이용은 어렵다고 할 것이다. 나아가 정보유출 등이 발생한 경우 개인관련정보 취급 사업자는 개인정보보호위원회에 이를 보고해야 할 의무규정의 적용을 받고,<sup>40)</sup> 데이터베이스 등을 부정제공한 것에 법인의 책임이 인정되는 경우에 해당 법인은 1억 엔 이하의 벌금형에 처해질 수 있는 등<sup>41)</sup> 강화된 개인정보 보호법의 벌칙규정의 적용을 받게 된다.

#### 4. 소결

이상의 내용에서도 알 수 있는 것과 같이 행태정보는 그 단편만으로는 특정 개인을 식별할 수 있는 정보라고 하기 어렵다. 그러나 지속적으로 수집되거나 다른 정보와 결합하는 경우 개인을 식별할 수 있는 가능성이 매우 큰 정보라고 할 것이다. 다시 말해, 개개의 행태정보는 특정 개인을 식별하기 어려운 비식별정보에 가깝다고 할 것이지만 이러한 행태정보가 상당기간 수집·축적되어 정보집합물이 되는 경우, 혹은 다른 식별 혹은 비식별 정보들과 대조·결합하는 경우에는 개인을 식별할 수 있는 정보가 될 수 있다는 것이다.

39) 일본 개인정보 보호법 제26조의 2 제3항, 제4항.

40) 일본 개인정보 보호법 제83조-제85조.

41) 일본 개인정보 보호법 제87조.

더욱이 행태정보는 이용자 개인 또는 집단의 행태정보를 대량으로 수집·분석하고 다른 정보들과 대조·결합하여 편익과 기회를 산출할 수 있는 때에 비로소 정보로서 가치를 갖는다. 그러므로 행태정보를 일괄하여 비식별정보라고 이해하는 것은 해당 정보의 차별화되는 성질 및 주된 활용형태를 적극적으로 검토하지 않은 것으로 타당하지 않다고 생각한다.

살펴본 바와 같이 최근 제정, 개정된 외국의 법제들은 이러한 행태정보의 특성 및 주된 활용방식을 고려하고 있는 것으로 보인다. GDPR과 CCPA는 행태정보의 이용 가운데 특정 개인을 식별할 수 있게 되는 경우 이를 개인정보라고 보고 있으며, 일본의 개인정보보호법에서는 ‘개인관련정보’라는 새로운 개념을 도입하여 쿠키 등 행태정보 또한 개인정보 보호법의 규율대상에 포함시키고 있다. 즉, 상당수의 국가에서 개인정보 정도의 식별성에 이르지 못하지만 비식별 정보라고 하기에는 어느 정도의 식별성을 가지는 정보의 존재를 인정하고, 이들 정보에 대해서도 개인에 관한 정보로서의 성질을 인정하여, 정보주체의 권리를 보다 두텁게 보호하면서도 산업적 활용 또한 가능하도록 하고 있는 것이다.<sup>42)</sup> 이와 같이 행태정보를 개인정보 혹은 그에 준하는 정보(개인관련정보)로 이해하게 되면, 기존과 같은 자유로운 수집과 이용은 더 이상 가능하지 않다. 정보주체에게 해당 정보의 수집 및 이용 목적에 대하여 통지하여야 한 다거나, 미리 정보주체의 동의를 받아야 한 다거나, 동의 없이 수집과 이용을 개시할 수 있다고 하더라도 정보주체가 수집 및 이용을 거절하는 경우 즉시 수집과 이용을 중단해야 하는 등의 법적 제약이 따르기 때문이다.

---

42) 이창범, 앞의 논문, 35면.

이와 달리 우리나라에서는 비식별성을 가장 큰 이유로 하여 개인 정보와 행태정보를 구별하고, 그 수집, 분석 및 활용에 자율 규제 이외의 별다른 제재규정을 두고 있지 않다. 다만 최근 들어 우리 역시 행태정보의 주된 활용방식을 함께 고려하여 수집·축적 혹은 대조·결합에 의해 개인을 식별할 수도 있는 정보로 파악하여야 한다는 목소리가 나오고 있다. 기술의 발달과 프라이버시 침해에 대한 위험성을 적극적으로 고려하여 개인정보 혹은 그에 준하는 개인에 관한 정보로 보아 정보주체의 권리를 보다 두텁게 보호할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서는 먼저 행태정보를 현행 「개인정보 보호법」에 적용을 받는 개인정보라고 볼 수 있는지부터 검토해 보아야 한다. 개인정보라고 해석할 여지가 있는지 여부에 따라 이후 논의의 방향이 달라질 것이기 때문이다. 이와 관련해서는 목차를 바꾸어 보다 자세하게 살펴보도록 하겠다.

### Ⅲ. 행태정보의 성격 - 개인정보 보호법상의 ‘개인정보’라고 할 수 있는가

#### 1. ‘개인정보’의 법적 개념

국내 개인정보 보호에 관한 법령으로는 대표적으로, 일반법인 「개인정보 보호법」과 특별법인 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법)」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」을 들 수 있는데, 이를 일명 ‘데이터 3법’이라고도 한다. 그 중 온라인상에서 이루어지는 행태정보의 수집 및 이용과 관련하여서는 개인정보 보호법과 정보통신망법이 주요 검토대상이 된다고

할 것이다. 다만, 2020년 2월, 데이터자원을 산업에 보다 적극적으로 활용하면서도 개인정보 보호에 소홀하지 않도록 대대적인 법령 체계의 정비에 나섬에 따라 정보통신망법에 규정되어 있던 개인정보 보호에 관한 규정들이 모두 개인정보 보호법으로 이관되었다.<sup>43)</sup> 따라서 본 논문에서는 개인정보 보호법을 중심으로 관련 법률에서 개인정보를 어떻게 정의하고 있는지 살펴보는 것으로 하겠다.

그리고 법률은 아니지만, 행정자치부, 방송통신위원회, 행정자치부 등 관계부처가 합동으로 작성한 「개인정보 비식별조치 가이드라인」도 함께 살펴보고자 한다. 개인정보 비식별조치 가이드라인은 개인정보 및 비식별 조치 개념의 불명확성으로 인하여 이를 빅데이터와 같은 IT융합기술에 활용하는 것이 어렵다는 데이터 산업계의 호소와 개인정보 유출사고가 더는 반복되지 않도록 개인정보 보호 정책을 지금보다 강화하여야 한다는 사회적 요구를 함께 도모하고자 2016년에 마련되었다.<sup>44)</sup> 해당 지침의 비식별 조치 대상은 ‘개인정보’로, 만일 개인정보가 아니라는 것이 명백하다면 비식별 조치 등의 규제 없이 해당 정보를 자유롭게 활용할 수 있도록 하고 있다. 이에 이 지침에서는 처리하고자 하는 데이터가 개인정보인지 여부를 사전검토단계에서 검토하도록 하고 있으며 이를 판단하기 위한 몇 가지 기준을 제시하고 있다. 이러한 판단기준은 해당 지침의 적용범위를 확정하는 역할을 할 뿐만 아니라 개인정보의 법적 개념을 확인하는데 중요한 참고가 될 것이므로 여기에서 함께 검토하기로 한다.

43) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 2020. 2. 4. 일부개정이유 및 주요내용 참고.

44) 개인정보 비식별 조치 가이드라인-비식별 조치 기준 및 지원·관리 체계 안내, 2016. 6, 2면.

현행 「개인정보 보호법」은 해당 법규의 보호대상인 개인정보를 “살아있는 개인에 관한 정보로서, 개인을 알아볼 수 있는 정보 혹은 해당 정보만으로 특정 개인을 알아 볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보”라고 정의하고, 법규를 위반한 행위에 대해서 과태료는 물론, “거짓이나 그 밖의 부정한 수단이나 방법으로 다른 사람이 처리하고 있는 개인정보를 취득한 후 이를 영리 또는 부정한 목적으로 제3자에게 제공”하거나 이를 교사·알선한 경우 등과 같이 해당 법에서 금지하고 있는 행위를 한 자에 대해서는 형사처벌도 가능하도록 규정하고 있다.<sup>45)</sup> 따라서 무엇이 이 법을 통해 보호하고자 하는 개인정보인가 하는 것은 법을 해석하고 적용하는데 있어 매우 중요한 문제라고 할 것이다.

이 법에 따르면 개인정보는 먼저 ‘살아있는 개인에 관한 정보’이다. 따라서 사망한 자, 자연인이 아닌 법인, 단체 또는 사물 등에 관한 정보는 개인정보에 해당하지 않으며, 개인에 관한 정보여야 하므로 여럿이 모여서 이룬 집단의 통계값 등은 개인정보에 해당하지 않는다.<sup>46)</sup> 다음으로 ‘개인을 알아볼 수 있는 정보’여야 한다. 여기에서 말하는 ‘개인을 알아볼 수 있는 정보’란 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 이메일 주소, IP주소 등과 같이 개인 또는 개인 관련 사물에 고유하게 부여된 값이나 이름에 관한 정보를 말한다.<sup>47)</sup> 이러한 식별정보는 비교적 명확하고 객관적인 개념이라고 할 수 있다. 마지막으로 개인정보 보호법에서는 식별정보 뿐만 아니라 ‘해당 정보만으로 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결

45) 개인정보 보호법은 제10장에 벌칙규정을 두고 있으며, 10년 이하의 징역에서 1천만 원이하의 과태료에 이르기까지 다양한 형사제재 및 행정제재를 두고 있다.

46) 개인정보 비식별 조치 가이드라인, 4면.

47) 개인정보 비식별 조치 가이드라인, 5면.

합하여 알아볼 수 있는 정보’ 역시도 개인정보라고 정의한다. 이러한 개념정의는 그 의미가 다소 불명확하여 주관적 판단이 개입할 여지가 큰데,<sup>48)</sup> 특히 이 법에서는 이러한 개념정의 이외에 개인정보에 대한 구체적이고 세부적인 판단기준이나 요건을 제시하고 있지 않아 자칫 특정 개인과 관련된 일체의 정보가 여기에서 말하는 개인정보에 해당한다고 볼 여지가 있어 문제가 된다.

개인정보보호위원회가 2020년 12월에 발간한 「개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설」에서는 앞선 정의규정 가운데 ‘다른 정보’와 ‘쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보’가 무엇인지 설명하고 있다. 살펴보면, “해당 정보와 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있도록 하는 정보라면 처리자가 보유하고 있거나 합법적으로 접근·입수할 수 있는 모든 정보”가 ‘다른 정보’이며, 이와 ‘쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보’라고 하기 위해서는 두 개 이상의 정보를 결합하는데 필요한 다른 정보에 합법적으로 접근하여 대상 정보에 대한 지배력을 확보할 수 있어야 하고,<sup>49)</sup> 현재의 기술 수준 혹은 충분히 예견 가능한 기술 발전 등을 고려하여 시간이나 비용, 노력이 비합리적으로 과다하게 수반되지 않아야 한다.<sup>50)</sup> 다만, 여기에서는 합법적으로 접근할 수 있고, 지배가 가능한 정보일 것 이외에 다른 특별한 기준이나 요건을 찾아보기 어렵다.

48) 조재영, 온라인 맞춤형 광고 활성화를 위한 개인정보 보호에 대한 법적 고찰: ‘개인정보’의 개념을 중심으로, 한국산학기술학회논문지 제20권 제2호, 2019, 496면.

49) 따라서 해킹이나 절취와 같은 불법적인 방법으로 취득한 정보는 여기에서 말하는 다른 정보라고 할 수 없다. 개인정보보호위원회, 개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설, 2020, 12면.

50) 그러므로 일반적으로 사업자가 구매하기 어려운 정도로 고가의 컴퓨터가 필요한 경우라면 ‘쉽게 결합’하기 어렵다고 해야 한다. 개인정보보호위원회, 개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설, 12면.

이와 관련해서, 앞선 경우와 크게 다르지 않은 개인정보의 판단 기준-“개인과 관련된 정보로서 다른 정보와 쉽게 결합하는 경우 특정 개인을 알아볼 수도 있는 정보”-을 제시하면서도, 이를 ‘속성자’로 개념화하고 그 예를 나열하고 있는 「개인정보 비식별조치 가이드라인」을 살펴보는 것이 개인정보 보호법상 ‘개인정보’개념의 해석적 공백을 보충하는데 도움이 될 것이라고 생각한다. 해당 가이드라인에 따르면 ‘속성자’란 혈액형, 신장, 장애유형, 장애등급, 진료내역과 같은 신체적 정보, 기부액, 소득분위와 같은 신용정보, 학교명, 학과명, 직업, 부서명과 같은 경력정보 등 개인에 관한 정보이지만 그 자체로는 특정 개인을 식별하기 어려운 정보를 말한다. 특히 여기에는 쿠키정보, 접속일시, 방문일시, 서비스 이용기록, 접속로그, 인터넷 접속기록, 휴대전화 사용기록, GPS데이터 같은 한 개인의 전자적 특성 내지는 온라인상에서의 행태정보가 포함된다. 다시 말해, 해당 가이드라인에서는 온라인 이용자의 행태정보 또한 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수도 있는 정보라고 파악하고 있으며, 비식별 조치의 대상이 되는 개인정보라는 점을 명시적으로 확인하고 있는 것이다.<sup>51)</sup> 이렇게 본다면 개인정보 보호법상 ‘개인정보’에 행태정보가 포함된다는 해석은 그 자체로는 크게 무리 없이 가능하다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 행태정보의 성격에 대한 견해 대립

개인정보의 개념을 이렇게 이해한다면, 행태정보는 그 주된 활용 방식-빅데이터 등의 기술을 바탕으로 정보집합물로 활용되거나 다른 식별정보 혹은 비식별 정보들과 대조·결합하여 활용되는 방식

51) 개인정보 비식별 조치 가이드라인, 6면.



-을 고려해볼 때, 그리고 그러한 과정 중에 개인을 식별할 수 있는 정보가 될 가능성이 충분히 존재한다는 점에서, 개인정보 보호법에서 말하는 ‘해당 정보만으로 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아 볼 수 있는 정보’에 해당한다고 해석할 수 있다. 그리고 만일 행태정보를 개인정보 보호법의 적용을 받는 개인정보라고 한다면 지금과 같이 행태정보의 수집과 이용, 즉 동의 없이 내지는 형식적이고 포괄적인 동의만으로 수집과 이용이 가능하다거나, 마찬가지로 동의 없이 또는 포괄적인 동의로 앱이나 웹사이트 간에 이용자의 행태정보를 공유하는 것은 사실상 금지된다고 하여야 할 것이다. 이와 같이 행태정보의 성격을 어떻게 파악하는가에 따라 개인정보 보호법의 규제범위 또한 크게 달라질 수 있어, 관련 학계에서도 행태정보를 개인정보로 볼 수 있는지에 대하여 견해가 나뉘고 있다.

살펴보면, 먼저 그 자체로 식별정보라고 할 수 없는 쿠키와 같은 행태정보는 개인정보에 이르지 못한 낮은 수준의 이용자정보에 불과하다는 견해가 있다.<sup>52)</sup> 이 견해는 행태정보를 그 자체로 개인을 식별할 수 있는 행태정보와 그것만으로는 개인을 식별하기 어려운 행태정보로 나누어 후자의 경우에는 개인정보라고 하기 어렵고 따라서 개인정보 보호법에 의해 보호받는 개인정보로 볼 수 없다고 한다.<sup>53)</sup> 이는 규제의 대상이 되는 행태정보의 개념을 상대적으로 좁게 이해하는 태도인데, 이 견해에 따르면 SNS를 통한 성격검사 과정에서 활용된 좋아요 목록, 위치정보, 개인의 신상에 관한 정보 등은 행태정보이기 는 하나 특정 이용자에 대한 개인 식별성이 인정되므로 개인정보라고 파악해야 하지만,<sup>54)</sup> 익명으로 수집되고, 해당

52) 장석권, 앞의 논문, 120면.

53) 장석권, 앞의 논문, 125면.

정보가 어디에서 왔는지 어느 이용자의 정보인지만을 광고주에게 알려 이와 연관된 광고를 해당 이용자에게 집중적으로 보낼 수 있도록 하는 정도의 식별성을 지니는 쿠키와 같은 행태정보나 일반 소비자의 소비행태와 같은 범주적 정보 등은 식별성이 낮거나 거의 없다고 할 것이기 때문에 개인정보가 아니라고 한다.<sup>55)</sup> 다만 주의할 것은 행태정보를 다시 식별성 여부로 나누는 해당 견해도 그 둘의 구분을 명확히 하기 어렵다는 점에는 동의하고 있다는 것이다. 특히 쿠키정보나 IP주소 등과 같은 행태정보는 식별성과 비식별성을 모두 지니고 있다고 할 것이므로, 이를 구분해내기 위해서는 그 자체로는 비식별 정보라고 할 것이지만 기존 정보와의 결합을 통해 식별성을 갖게 되는 정보가 무엇인지를 구체적인 사례를 통해 확인하여 개인정보가 아닌 행태정보의 개념과 범위를 보다 명확히 하고 이를 바탕으로 법적 규제의 영역과 자율규제의 영역을 확인할 필요가 있다고 지적한다.<sup>56)</sup>

한편, 식별가능성이 없어 개인정보에 포함되지 않았던 행태정보 또한 기술 발달로 인해 언제든지 식별 가능한 정보로 전환될 가능성이 존재하므로 특정 개인을 식별할 수 있도록 가공될 수 있는 정보의 경우 우리 개인정보 보호법에서 말하는 개인정보-해당 정보만으로는 특정 개인을 알아 볼 수 없다고 하더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있도록 하는 정보-에 해당한다거나, 그에 준하는 정도로 관리 되어야 한다고 보는 견해가 있다.<sup>57)</sup> 앞선 견해와

54) 장석권, 앞의 논문, 122면.

55) 장석권, 앞의 논문, 129-130면.

56) 장석권, 앞의 논문, 135면.

57) 오상진, 인터넷 기반의 맞춤형 광고와 개인정보 보호, Law & Technology 제5권 제2호, 2009, 47면; 개인정보의 법적 개념 및 정의를 수정하고, 개인정보의 유출, 오남용에 따른 위험성의 성격을 기준으로 하여 보호대상이 되는 개인정보의 형

가장 큰 차이는 행태정보가 가진 정보 자체의 성격인 비식별성에 집중하는 것이 아니라 활용에 따라 언제든 식별성을 가질 수 있는 동태적 성격의 정보라는 점을 적극적으로 고려하고 있다는 점이다. 특히 이 견해들은 전통적인 의미에서의 식별 개인정보와 비식별 개인정보의 구분은 앞으로 큰 의미가 없으며 따라서 이를 온라인 이용자 정보보호의 기준으로 삼을 수 없다는 점에 널리 공감대를 형성하고 있다. 정보 자체의 성격에 비추어 특정 개인을 식별하기 어렵다고 하더라도, 그러한 정보들 또한 축적과 대조를 통해 충분히 그리고 언제든 식별정보가 될 수 있고, 프라이버시 침해 등과 같은 문제에 있어서도 개인정보와 다름없는 침해의 결과를 가져올 수 있으므로, 정보자체의 식별성으로 개인정보 여부를 판단하고자 하는 기존의 시도는 분명한 한계를 갖는다는 것이다.

다만, 이러한 입장을 취한다고 하더라도 바람직한 규제방식이 무엇인지와 관련하여서는 다시 견해가 나뉜다. 일반적으로는 개인정보로 파악하든, 그에 준하는 정보로 파악하든 현행 개인정보 보호법의 규제방식으로는 적절한 보호가 어렵다는 것이 중론이다. 그 자체로 식별성이 높고 비교적 정태적이며 유출시 개인정보 통제권에 심각한 침해를 야기할 수 있는 정보를 전제로 하는 개인정보 보호법 규정은 개별정보로서의 식별성은 낮으나 활용에 따라 프라이

---

태를 재분류할 것을 전제로, 행태정보 역시 개인정보 보호법의 적용대상이 될 수 있다고 보는 견해로, 윤수영, 앞의 논문, 82면; 기술발달로 인하여 식별 불가능한 정보가 개인정보화 되고 있으며, 이러한 경우에 있어 개인정보 보호법상의 정의 규정을 적용할 수 있는지 여부가 현행법의 규정형식에 비추어 정확하지 않은 측면이 있음을 지적하는 견해로, 최민욱, 앞의 논문, 76면; 기술발달로 인하여 높아진 식별가능성을 지니게 된 행태정보의 경우 개인정보와 마찬가지로 정보주체에게 통제권이 주어져야 하지만, 그 방식에 대해서는 행태정보의 유형별로 다르게 적용하여야 한다는 견해로, 백소현·이환수, 행태정보 보호를 위한 온라인 추적 금지 제도 도입 방안, 2015년 한국경영정보학회 춘계학술대회, 2015, 363-364면 등.

버시 침해 위험이 높아질 수 있는 동태적 성격의 행태정보에 대한 적절한 규제책이 되기 어렵다는 것이다. 이에 대하여는 아래에서 보다 자세히 살펴보도록 한다.

### 3. 소결 - 개인정보 보호법에 따른 보호의 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 우리 개인정보 보호법은 해당 정보만으로 특정 개인을 알아볼 수 없다고 하더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보라면 개인정보라고 규정하고 있다. 이에 행태정보 역시 개인정보라고 볼 수 있는지가 문제된다. 온라인 이용자의 온라인상의 행적을 수집·추적한 정보인 행태정보는 그 정보 자체의 식별성은 낮거나 없다고 할 것이지만, 빅데이터 시대의 행태정보 활용 양태를 함께 고려해보면 행태정보의 축적만으로, 내지는 다른 식별 혹은 비식별 정보들과 대조 및 결합을 통해 언제든지 식별정보로 전환될 가능성이 존재하기 때문이다.

다소 거칠기는 하나 개인정보 보호법의 해석상, 그리고 개인정보 비식별조치 가이드라인의 ‘속성자’개념의 예시에 비추어 볼 때, 정보자체의 성격은 비식별 정보라고 할 것이지만 활용의 과정에서 충분히 식별성을 지닐 수 있는 행태정보의 경우 우리 개인정보 보호법상의 개인정보로 해석할 여지가 충분히 있다고 생각한다.

다만, 이러한 이해에 앞서 선결되어야 하는 문제가 있다. 하나는 우리 개인정보 보호법상의 ‘개인정보’ 개념이 다소 불명확하다는 것이다. 날로 발전하는 기술에 대비하여 유연한 법적용이 가능하도록 입법할 필요가 있다는 측면은 충분히 이해되는 바이나, 위반행위에 형사벌칙규정마저 두고 있는 만큼 무엇이 이 법을 통해 보호하고자 하는 개인정보인지 그 판단기준과 근거를 보다 명확하고 정교하게 제시할 필요가 있다. 특히 기존 개인정보 보호법은 정보처리 과정

중에 정보의 성격이 변하지 않는, 비교적 정태적이고 그 자체로 식별가능한 개인에 관한 정보를 주로 전제하고 있고, 보호 또한 정보를 유형화하여 각각의 정보유형에 적합한 보호장치를 달리 적용하는 방식을 취하고 있으나,<sup>58)</sup> 행태정보의 경우 데이터 처리 과정에서 식별성을 획득할 수도 있는 동태적 성격의 정보라는 점에서 기존 법에서 적용을 예정하고 있던 정보유형이라고 보기 어렵다. 따라서 개인정보에 대한 정의규정의 해석상 행태정보를 포섭하는데 무리가 없다고 하더라도, 해당 법을 적용하여 이를 보호하고자 하는 것에는 자연스럽게 한계가 따르게 된다.

우리와 유사한 개인정보 정의규정을 가지고 있었던 일본 역시 무엇이 개인정보인지 정의규정만으로 명확하게 알기 어렵다는 문제, 일명 ‘회색지대(Gray Zone)’문제를 해결하기 위하여 법의 보호대상이 되는 개인정보를 세분화하여 예시의 형식으로 제시하고, 개인 식별부호를 개인정보에 포함시키는 등의 개정을 단행하였다.<sup>59)</sup> 나아가 행태정보와 같이, 개인정보 정도의 식별성에는 이르지 못하나 그렇다고 비식별 정보라고 하기에든 어려운 새로운 정보유형을 고려하여, ‘개인관련정보’라는 개념을 일본 개인정보 보호법에 도입, 기존의 개인정보와는 규율 수준을 달리하면서도 정보주체의 권리를 보다 두텁게 보호하고자 한 것은 이미 살펴본 바와 같다. 그간 비식별성을 이유로 개인정보와 구별해왔던 정보들이 데이터 활용 과정에서 충분히 식별성을 획득할 수 있게 됨에 따라, 그리고 그 결과 프라이버시 침해 등으로 인한 피해가 가시화됨에 따라, 우리 또한 이를 개인정보 혹은 그에 준하는 정보로 파악하여 개인정보 보

58) 윤혜선, 앞의 논문, 88면.

59) 관련된 보다 자세한 내용은, 김용일·김유정, 일본의 개인정보보호 법제에 관한 연구-2020년 개정법을 중심으로, 국제법무 제13집 제1호, 2021, 103-105면 참조.

호법을 통해 보호할지, 아니면 정보주체의 권리보호의 필요성 내지는 침해의 위험성은 인정되나 개인정보 보호법으로의 포섭은 어렵다고 보아 별도의 적합한 보호방법을 새롭게 강구할지에 대해, 먼저 개인정보 보호법상의 개인정보 개념의 재확인 내지는 재정립을 통해 명확히 할 필요가 있는 우리에게 앞선 일본의 개정례는 시사하는 바가 있다고 할 것이다.

다음으로는 법적 보호의 필요성이 인정되는 행태정보의 내용이 무엇인지 확인되어야 한다. 행태정보는 보호의 여부는 물론 그 범위, 내용 등에 대해 아직까지 논란의 여지가 많은 개념이다.<sup>60)</sup> 다만 앞서 살펴본 행태정보의 성격에 관한 견해들 가운데, 기존의 개인정보 판단기준인 정보성과 식별성으로는 행태정보와 같이 개별로서의 정보 가치가 낮고 그 식별성 여부를 단정하기 어려운 동태적 성격의 정보를 제대로 파악하기 어렵다는 지적은 경정할만하다.

특히 빅데이터 소스로서 행태정보가 활용되는 경우를 생각해 보면, 한편으로는 데이터 처리 과정에서 개인에 대한 패턴이 생성되고 이를 통해 개인을 식별할 수 있는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우에는 정보성과 식별성을 기준삼는다고 하더라도 개인정보 보호의 범주 내에 포섭될 수 있을 것이다. 그러나 행태정보가 그룹 수준의 데이터 처리에 활용되는 경우 정보성과 식별성이라는 기준에 비추어 개인정보라고 하기는 어렵다고 할 것이다. 그러나 무수한 이용과 분석을 거친 결과가 그 개인이 해당 결과값을 제공받기를 원하는지 여부와 상관없이 직·간접적으로 제공되어, 개인의 생각과 행동, 특히 크고 작은 의사결정에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점에서<sup>61)</sup> 개인정보와 마찬가지로 정보주체가 자신의 정보를 처

60) 백소연·이환수, 앞의 논문, 361면.

61) 예를 들어, 인증에 관한 정보를 이용자가 직접 제공하지 않아도 온라인상의 행

리하는 과정이나 그 보호체계로부터 소외되지 않도록 할 필요성이 인정된다. 다시 말해, ‘개인’만을 기초로 삼아서는, 그리고 정보자체의 식별성을 판단기준으로 삼아서는 행태정보만의 특성을 제대로 파악하기 어렵다는 것이다. 그러므로 자연인인 ‘개인’을 부동의 기초로 삼고, 개별정보의 식별성을 판단의 최우선 기준으로 삼고 있는 현행 규제 체제가 행태정보와 같은 정보들로 인해 발생할 수 있는 문제에 유효한 대안이 될 수 있을지에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요하다고 할 것이다.<sup>62)</sup> 이를 위해 기존의 개인정보 보호의 관점을 기초로 하여 행태정보가 개인정보인지 아닌지를 판단하는 시각에서 벗어나 행태정보의 특성과 그 주요한 활용방식을 고려하여, 그리고 위해의 양태를 구체적으로 검토하여, 법적 보호의 필요성이 있는 행태정보의 내용이 무엇인지, 그리고 바람직한 규제의 방법은 무엇인지를 새롭게 정립할 필요가 있다고 생각한다.

---

태정보를 수집, 분석하여 도출된 추론을 활용, 흑인, 아시아인, 히스패닉에게는 부동산 관련 광고를 적게 노출시킨다거나(페이스북, 현재는 주택, 고용, 신용에 관한 광고에 인종을 연관 짓는 것을 중단하였다), 여성고객이 갑자기 철분제나 비타민을 구매하거나 목욕용품을 유행에서 무향으로 변경하는 등의 변화한 구매내역을 바탕으로 임신여부를 추론하여 육아 용품에 대한 할인 쿠폰을 발송하는 경우 등을 생각해볼 수 있다. Pan Sheri B, Get to Know Me: protecting privacy and autonomy under big data's penetrating gaze, *Harvard Journal of Law & Technology* Volume 30 Number 1, 2016, 252면; 벤웨이버, 구글은 빅데이터를 어떻게 활용했는가, 북카라반, 2015, 19-21면(재인용, 윤수영, 앞의 논문, 73면). 더 나아가서는 더 많은 데이터에 근거한 결과가 더 좋은 결정이라는 인식으로 인해 개인의 자유의지가 아닌 데이터가 말해주는 개인성이 높은 예상행위에 기초하여 의사결정을 하는 데이터 독재(Dictatorship of Data)가 초래될 수도 있다는 지적으로, Bart van der sloot · Sacha van Schendel, *International and comparative legal study on Big Data*, the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), Working Paper 20, 2016, 33면. <https://english.wrr.nl/publications/working-papers/2016/04/28/international-and-comparative-legal-study-on-big-data> (최종방문일 2021. 7. 16) (재인용, 윤혜선, 앞의 논문, 81면)

62) 같은 지적으로, 윤수영, 앞의 논문, 79면; 윤혜선, 앞의 논문, 87면 등.

## IV. 결론을 대신하여 - 바람직한 규제방향에 대한 제언

### 1. 광범위한 행태정보 수집과 분석, 이용이 가져올 수 있는 위험에 대한 재인식

반복하지만 온라인상의 행태정보는 그 개별정보로서의 가치보다는 빅데이터 기술의 소스로서 수집, 분석, 이용될 때 비로소 제 가치를 갖는다. 그리고 이러한 빅데이터 기술은 이미 완성된 것이 아닌 발전 중에 있는 기술로 앞으로 정부와 기업의 운영방식과 시민의 일상에 얼마나 영향을 미칠 것인지 현재로서는 명확하게 파악하기 어렵다.<sup>63)</sup> 다만, 이를 통해 그리고 있는 장밋빛 미래-대용량의 데이터 분석을 통해 기존에 알지 못한 지식이나 가치, 혜택을 도출하거나, 미래를 예측하거나, 의사결정의 합리성과 정책의 실효성을 제고하고, 개인에게 맞춤 서비스를 제공하며, 변화에 대한 사전 대응능력을 질적으로 향상시키는 등-에 한걸음 다가서기 위해서는 기술이 가져다 줄 유용성만큼이나 위험성에 대해서도 제대로 인식할 필요가 있다. 그래야만 빅데이터의 활용과 혁신을 장려하면서도 시민을 도구화 하지 않고 그들의 권리를 제대로 보호하는 제도를 마련할 수 있을 것이기 때문이다. 이에 여기에서는 결론을 대신하여 관련 연구들에서 공통적으로 지적되고 있는 행태정보의 수집, 분석 및 이용으로 예상되는 위험성을 다시금 상기시키고 바람직한 규제의 방향에 대한 소견을 밝히고자 한다.

먼저, 온라인 서비스 이용과정에서 생성되는 행태정보는 서비스의 이용이나 물품의 구매 등과 같이 특정 목적을 달성하기 위해 이

---

63) 윤혜선, 앞의 논문, 76-77면.



용자 스스로 개인정보를 입력하는 경우와 달리, 끊임없이 수집되고 추적되고 있음에도 어떤 정보가 수집되는지, 그리고 어디에 이용되는지를 이용자가 명확하게 인지하기 어렵다.<sup>64)</sup> 예를 들어 애플워치나 갤럭시워치 같은 웨어러블 IT기기들은 이용자의 움직임이나 심박수를 지속적으로 추적하여 운동량이나 수면패턴 등을 분석하여 제공한다. 그러나 이 과정에서 심혈관 이상과 같은 병력이나 성생활 같은 매우 사적인 정보 역시 함께 수집될 수 있음을 인지하고 있는 이용자는 많지 않다.<sup>65)</sup>

더욱이 이렇게 수집·축적된 정보들은 이용자에게 직접 정보제공 동의를 구하기 어려운 민감정보를 추론하는데 사용될 수 있다.<sup>66)</sup> 앞서 예로 든, 특정 개인의 움직임이나 심박수를 추적, 분석하는 것은 비교적 민감도가 낮은 정보로, 그에 관한 이용자의 인식하에 내지는 그러한 정보수집 및 추적에 대한 이용자의 동의하에 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 데이터를 바탕으로 이용과 분석을 거듭하는 경우 개인의 생활습관, 건강상태, 특정 질병의 유무 등과 같은 민감정보를 추론해 낼 수 있고, 이는 그보다 앞선 인식 내지 동의의 시점에 이용자가 충분히 예상하기 어려운 결과라고 할 것이다. 마찬가지로 GPS에 기록된 이동경로는 그 자체로는 민감한 정보라고 하기 어렵다고 할 것이지만, 이를 통해 근무지, 거주

64) Pan Sheri B, 앞의 논문, 245면 이하.

65) Pan Sheri B, 앞의 논문, 245면.

66) 한 개인의 특정 정보를 빅데이터 분석에 활용되지 않도록 하는 것은 기술적으로 가능할 수 있을지 몰라도 비용 등의 문제로 실현되기 어려우며, 빅데이터의 특성상 분석결과의 예측이 쉽지 않아 민감한 정보의 도출을 제한하는 식의 금지는 사실상 어렵다는 지적으로는 윤수영, 앞의 논문, 82-83면. 따라서 해당 논문에서는 특정 정보 혹은 분석 자체를 제거하는 통제방법이 아닌 분석결과를 서비스에 활용하지 않거나 이용자에게 노출하지 않는 방식이 보다 적합하다고 설명한다.

지 등 보다 민감한 정보를 추론해 내는 것이 가능하며,<sup>67)</sup> 온라인 사용기록 등을 통해 반사회적 성향을 추론하거나, 도서 구매내역을 통해 사상이나 신조를 추론하는 것도 충분히 가능하다.

행태정보를 바탕으로 민감정보를 추론해 낼 가능성은 개인 수준의 행태정보 수집 및 활용에서만 문제되는 것은 아니다. 그룹 수준의 데이터 처리와 이를 바탕으로 한 추론은 특히 사회 내의 편견이나 고정관념을 드러내거나 강화시킬 위험이 있다.<sup>68)</sup> 기본적으로 어떠한 정보를 분석하기 위해 설계된 알고리즘은 특정한 목적을 달성하기 위한 선택적 결과물로, 중립적이지 않다.<sup>69)</sup> 더욱이 다량의 정보를 처리하여 어떠한 결과를 도출해내는 빅데이터는 인과관계가 아닌 상관관계에 기초하고 있다. 다시 말해, 가능성 혹은 개연성의 문제이지 어떠한 현상을 진리로 만드는 힘도, 특정 결론을 100% 보장하지도 못한다는 것이다. 예를 들어, 특정 회사의 제품이나 광고를 선호하는 사람은 성소수자일 가능성은 있어도 반드시 성소수자는 아니며, 수집된 행태정보에 근거할 때 흑인일 개연성이 높다고 하더라도 반드시 흑인인 것은 아니다. 그럼에도 이후 제공되는 정보는 그러한 추론을 바탕으로 각기 달라질 수 있다. 이용자가 흑인이라고 추론되는 경우 다른 인종에 비해 범죄이력검색서비스가 우선 노출된다거나, 성소수자라고 추론되는 경우 AIDS 관련 정보들에 더욱 자주 노출되는 등이 그것이다. 이렇듯 행태정보 분석을 통한 이용자의 범주화는 그 과정에서 쉽게 기존의 사회적 편견이나 고정관념을 판단기준이나 결과값(목적)에 투영할 수 있으며, 그 결과 사회 내의 부당한 차별과 배제를 합리화하거나 더욱 공고히 할 수 있다.

67) Pan Sheri B, 앞의 논문, 248면.

68) 윤수영, 앞의 논문, 73-74면; 윤혜선, 앞의 논문, 81면.

69) 윤혜선, 앞의 논문, 81면.

이와는 반대로, 잘 알지 못하는 사이에 온라인에서 자신의 행적이 수집·분석되어 자신의 선호, 성향 내지는 알리고 싶지 않은 내밀한 정보들이 추론될 수 있다고 한다면, 그리고 그것이 언젠가 현실의 자신에게 영향을 미칠 수 있다고 한다면, 온라인 이용자들이 온라인에서 어떠한 행동을 하는 것을 주저하거나 오히려 왜곡된 행동을 하는 등 이를 지나치게 의식하게 될 가능성이 높다. 자신이 알게 모르게 한 행동들이 모두 수집, 추적되어 자신을 사회 내 어떤 집단 내지는 특정 계층에 위치시키고, 그것이 미래의 자신에게 어떠한 불이익한 결과를 가져올지 모른다는 막연한 공포 내지는 어찌면 곧 마주하게 될 현실에 부정적인 위축효과가 발생하게 되는 것이다.<sup>70)</sup> 나아가 사생활 침해의 우려와 개인의 자율성 제한에 따른 위축효과가 지속되는 경우 궁극적으로는 자유민주주의 사회의 유지와 발전에 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

행태정보의 수집, 분석, 이용으로 인한 문제는 이렇듯 개인의 자율성이나 프라이버시와 같은 개인의 권리침해의 문제인 동시에 우리 공동체가 추구하는 핵심가치의 훼손 내지는 공공의 이익에 대한 침해문제라고 이해할 수 있을 것이다.

## 2. 고지 및 동의의 문제

더욱이 어떤 정보가 수집되는지, 그리고 어디에 이용되는지를 행태정보의 주체가 명확하게 인지하기 어렵다는 문제는 그러한 행태정보 수집이 주로 서비스 백그라운드에서 이루어지며, 비식별 정보로 보아 정보주체에게 별도의 동의를 구하고 있지 않기 때문이기도 하지만, 보다 근본적인 이유는 행태정보의 주된 활용방식인 빅데이

70) 윤수영, 앞의 논문, 75면; 윤혜선, 앞의 논문, 81면.

터 기술의 다음과 같은 특성에서 찾을 수 있다.

- ① 데이터 수집 단계에서 대개 고정된 목적이 존재하지 않고,<sup>71)</sup> ② 한 번에 처리하는 정보의 양이 방대하고, 데이터의 결합 및 재사용이 빈번해 정보처리자 또한 해당 정보의 출처 내지는 사용동이나 거절을 구할 정보주체를 명확히 알기 어려우며,<sup>72)</sup> ③ 분석결과를 예측하기 어려워 '특정한 목적으로의 데이터 활용 금지'와 같은 형태의 금지규정이 사실상 큰 의미를 갖지 못한다.<sup>73)</sup>

이러한 특성들은 관련 규제 논의를 한층 더 복잡하게 한다. 기존의 개인정보 보호법은 정보주체가 자신에 대한 정보의 처리를 스스로 결정할 권리를 부여하는 것으로 프라이버시를 보호해왔고, 그러한 결정에 있어 필요한 설명, 예를 들어 개인정보 수집·이용의 목적, 수집하려는 개인정보의 항목, 개인정보의 보유 및 이용기간, 동의를 거부할 권리가 있다는 사실과 그에 따른 불이익 등을 고지하도록 함으로써 규제의 정당성을 획득할 수 있었다. 그러나 빅데이터 기술을 활용하는 경우 상기 특징들로 인하여 동의시점에 정보처리 절차에 관한 설명의 제공이라는 동의모델 성립을 위한 전제 자체가 위태로워졌기 때문이다.<sup>74)</sup> 물론 GDPR에서와 같이, 빅데이터 기술 활용에 대비하여 이러한 기술을 활용한 개인정보의 처리를 정보주체들이 알고, 그 영향을 예측하여 자신의 정보를 공개할지 여부를 결정하도록 동의사항을 확대 규정하는 방법<sup>75)</sup>도 현재로서는

71) 윤혜선, 앞의 논문, 83-84면.

72) 윤혜선, 앞의 논문, 84면.

73) 윤수영, 앞의 논문, 82면.

74) 같은 견해로 윤혜선, 앞의 논문, 84면; 이서형, 프라이버시 보호의 관점에서 개인정보 보호 법제 및 개정방향에 관한 검토 - 공·사 영역의 이분법에 대한 고찰을 중심으로, 생명윤리정책연구 제13권 제2호, 2020, 18면.

생각해 볼 수 있다. 그러나 결합, 집적, 비식별처리, 재식별처리 등의 순환과정을 반복하며 정보들의 질과 양의 변화가 거듭되는 빅데이터의 특성에 비추어 정보주체에게 정보처리와 관련된 일체의 정보 및 설명을 정확하고, 투명하며, 이해하기 쉬운 형식으로 제공할 수 있을지 의문이다. 더욱이 최근 일부 알고리즘은 어떠한 상관관계를 도출하기 위한 것인지 예측할 수 없도록 설계되거나, 수집된 정보를 바탕으로 보이지 않는 표지값을 예측할 수 있도록 설계하는 등, 정보의 제공시점에는 예측하기 어려운 더 많은 추론을 생성해 내는 방향으로 발전해 나아가고 있다.<sup>75)</sup> 따라서 정보처리의 경과마다 정보주체에게 상세한 설명을 제공하고 동의를 얻는 것의 수고로움 내지는 기술적 실현 가능성 여부를 차치하고서라도, 동의가 유효하게 이루어지기 위해서 어느 정도까지 설명할 필요가 있는지, 보다 본질적으로는 그러한 설명이 가능한 것인지를 우선 숙고해 볼 필요가 있다고 생각한다.

나아가 동의의 주체와 설명의무의 주체를 특정하기 어렵다는 것도 문제이다. 기존의 개인정보 보호법은 1인의 개인정보처리자가 정보주체의 데이터를 수집하고 처리하는 것을 기본형식으로 한다. 따라서 개인정보 보호법상의 권리주체 및 의무와 책임의 귀속주체를 특정하는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 이는 보다 강화된 개인정보 보호를 위한 최근의 개정이 정보주체의 정보통제권과 정보처리자의 의무 및 관리·감독 권한을 강화하는 형식으로 이루어졌음에 미루어 보아도 알 수 있다. 그러나 빅데이터 환경에서는 다수의 정보처리자가 정보처리 과정에 참여하고, 각각 그 과정에서 크고 작은 관련성을 갖게 된다. 다시 말해, 빅데이터 환경에서는 정보처리

75) EU GDPR, Article 4. (4).

76) Pan Sheri B, 앞의 논문, 249면.

에 관여한 다수의 정보처리자 중 누구에게 의무 및 관리·감독의 책임임을 귀속시킬지의 문제가 발생하게 된다는 것이다.<sup>77)</sup> 더욱이 변화무쌍한 정보처리 과정 중에 정보주체가 희석되는 경우도 빈번해 정보처리자가 동의를 구할 대상을 확인하기 어렵다는 것 또한 문제가 될 수 있다. GDPR 역시 이러한 어려움을 고려하여, 정보주체에게 목적 외의 이용에 관한 설명을 제공하도록 하면서도 이와 같은 설명을 제공하는 것이 불가능하거나 비례적으로 과도한 노력을 요하는 경우에는 각 정보주체에 대한 설명의 제공을 공개 등의 방식으로 대체하도록 하고 있다.<sup>78)</sup> 그러나 이것으로 설명의무와 정보주체의 개인정보자기결정권 행사를 대체하기에 충분한 것인지에 대해서는 생각해 보아야 하며, GDPR의 경우 정보주체의 동의를 개인정보 처리의 합법성 요건 중 하나로 하고 있지만, 우리 개인정보 보호법의 경우 가장 필수적인 조건으로 두고 있다는 점을 감안하면 더욱 그러하다고 할 것이다. 이처럼 행태정보의 수집과 활용은 기존의 개인정보 수집과 활용에 기초한 이해로는 해결되지 않는 부분들이 있으며, 그 한계는 정보주체가 자신의 정보를 공개하거나 제공할 권리, 나아가서는 이를 자율적으로 통제할 권리의 행사가 실질적으로 보장될 수 있는지의 문제에서 특히 선명해진다.

나아가 설령 사회적 합의를 통해 마련된 일정한 형식과 절차를 준수하였다고 하더라도, 그것만으로 투명성 및 선택에 기초한 정보처리 결정에 있어서의 정당성을 획득할 수 있는 것인지 생각해 보아야 한다.<sup>79)</sup> 기본적으로 정보의 수집 및 활용의 정당성은 정보주체의 동의가 적절하고 충분하게 제공된 설명에 바탕을 둔 것인지

77) 보다 자세한 내용은, 윤혜선, 앞의 논문, 88-89면.

78) EU GDPR, Article 14. 5(b)

79) 이서형, 앞의 논문, 24면.

여부만이 아니라, 보다 근본적으로는 프라이버시에 보호에 대한 정당한 기대에 부응하는 방향으로 개인의 정보가 수집 및 활용될 것이라는 시스템에 대한 신뢰가 있어야만 획득될 수 있다. 그러나 상기 살펴본 바와 같이 빅데이터는 여전히 발전 중에 있는 기술로 이를 위한 행태정보의 수집, 분석, 이용이 시민들에게 어떠한 이익과 해악을 가져올지 아직 명확히 알 수 없다. 더욱이 지금으로선 그 무궁무진한 가능성으로 인하여 오히려 개인의 자율성 및 프라이버시 침해뿐만 아니라 공공선의 훼손 등 그 외의 예측하기 어려운 해악에 대한 우려가 높은 것이 현실이다. 그럼에도 이러한 위험을 ‘동의’라는 이름으로 개인에게 모두 책임지울 수 있다고 한다면 이는 보호가 아닌 회피, 내지는 방기라고 이해해야 할 것이다.

기술의 발달은 우리에게 무엇을 할 수 있을지가 아닌 그럼에도 무엇을 하지 않아야 하는지를 끊임없이 판단하도록 하고 있다. 행태정보의 활용이 가져다 줄 편리 이상의 위험을 인식한 국제사회가 대응에 나서고 있다. 우리 또한 행태정보의 수집, 분석, 이용에 관한 규제논의에 보다 적극적으로 나설 때이며, 이에 대한 논의는 현행 규제 체제의 틀에서 벗어나 관련문제를 바라볼 때 비로소 시작될 수 있을 것이라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

벤 웨이버(배충효 역), 구글은 빅데이터를 어떻게 활용했는가, 북카라반, 2015.

에릭 포즈너·글랜 웨일(박기영 역), 래디컬 마켓 - 공정한 사회를 위한 근본적 개혁, 부키, 2019.

### 2. 논문

#### [국내]

김민중·안종근·육희숙, 인터넷상 쿠키를 통한 개인정보침해의 법적 문제, 법학연구 제24권, 전북대학교 법학연구소, 2006.

김성천, 미국 캘리포니아주 소비자프라이버시법(CCPA)의 주요내용과 시사점, 소비자정책동향 제93호, 한국소비자원, 2018.

김송옥, 유럽연합 GDPR의 동의제도 분석 및 우리나라 개인정보보호법제에 주는 시사점, 아주법학 제13권 제3호, 아주대학교 법학연구소, 2019.

김용일·김유정, 일본의 개인정보보호 법제에 관한 연구 - 2020년 개정법을 중심으로, 국제법무 제13집 제1호, 제주대학교 법과 정책연구원, 2021.

김재휘·부수현, 온라인 맞춤형 광고에 대한 이용자의 인식과 반응 - 인지적 평가와 정서적 반응을 중심으로, Internet and Information Security 제1권 제2호, 한국인터넷진흥원, 2010.

백소현·이환수, 행태정보 보호를 위한 온라인 추적 금지 제도 도입 방안, 2015년 한국경영정보학회 춘계학술대회, 한국경영정보학회, 2015.

오상진, 인터넷 기반의 맞춤형 광고와 개인정보 보호, Law & Technology 제5권 제2호, 서울대학교 기술과 법 센터, 2009.

윤수영, 빅데이터 사회에서의 개인정보보호 법제 정비에 대한 고찰, Law &



- technology 제13권 제3호, 서울대학교 기술과 법 센터, 2017.
- 윤혜선, 빅데이터 규제의 새로운 패러다임 모색을 위한 연구 - 개인정보 보호  
호법제의 한계와 리스크규제체제로의 전환가능성에 대한 검토를  
중심으로, 경제규제와 법 제11권 제1호, 서울대학교 공익산업법센  
터, 2018.
- 이서형, 프라이버시 보호의 관점에서 개인정보 보호 법제 및 개정방향에  
관한 검토 - 공·사 영역의 이분법에 대한 고찰을 중심으로, 생명윤  
리정책연구 제13권 제2호, 이화여자대학교 생명의료법연구소, 2020.
- 이주희, 개정 개인정보보호법과 GDPR의 투명성원칙 및 동의절차에 관한  
비교법적 연구\_구글의 GDPR위반 사건과 홉플러스 사건 비교를 중  
심으로, 원광법학 제36권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2020.
- 이창범, 일본 개인정보보호법 개정 - 한국 기업 진출시 유의점은, KISO저  
널 제42호, 한국인터넷자율정책기구, 2021.
- 조재영, 온라인 맞춤형 광고 활성화를 위한 개인정보 보호에 대한 법적 고  
찰: ‘개인정보’의 개념을 중심으로, 한국산학기술학회논문지 제20권  
제2호, 한국산학기술학회, 2019.
- 장석권, 온라인 맞춤형 광고와 이용자 정보보호 법리에 관한 연구, 광고연  
구 제117호, 한국광고홍보학회, 2018.
- 정수연, 온라인 맞춤형 광고의 행태정보 규제 현황 및 시사점, 정보통신방  
송정책 제30권 제3호, 정보통신정책연구원, 2018.
- 최민욱, 디지털 맞춤형 광고에서 비식별개인정보의 활용과 개인정보 보호  
와의 갈등에 관한 연구: 국내외 현황과 제도를 중심으로, Journal of  
Convergence for Information Technology Vol. 11. No. 1, 중소기업융  
합학회, 2021.

#### [국외]

- Pan Sheri B, Get to Know Me: protecting privacy and autonomy under big  
data's penetrating gaze, Harvard Journal of Law & Technology Vol. 30  
No. 1, Harvard Law School, 2016.

### 3. 보고서 등

#### [국내]

방송통신위원회·한국인터넷진흥원, 온라인 맞춤형 광고 개인정보보호 가이드라인, 2017. 2.

관계부처 합동, 개인정보 비식별 조치 가이드라인 - 비식별 조치 기준 및 지원·관리 체계 안내, 2016. 6.

개인정보보호위원회, 개인정보 보호 법령 및 지침·고시 해설, 2020.

#### [국외]

Bart van der sloot·Sacha van Schendel, International and comparative legal study on Big Data, the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR), Working Paper 20, 2016.

藤野大輝, 今さら聞けない個人情報保護法のQ & A① - 個人情報ってどういう情報のこと, 大和総研, 2018. 8.

渡邊雅之, 改正個人情報保護法成立 - クッキー (Cookie) の同意取得はどうなるか?, 세미나資料, 弁護士法人 三宅法律事務所, 2020. 8. 27.

<Abstract>

## **Study on the legal Definition of Behavioral Information, the current state of regulation and its issues**

Choi, Ran\*

With the development of big data technology, there are many cases where behavioral information is used in industry. On the one hand, they value these uses positively, and on the other hand, they are concerned about a violation of privacy in that companies track their online activities for their own benefit. It may also complain of negative emotions such as discomfort and insecurity.

The fundamental problem is that behavioral information can be identifiable through analysis and utilization. Existing behavioral information has been recognized as non-identifiable information, but if we focus on such dynamic properties, behavioral information may also be personal information. In that case, behavioral information should be subject to strict legal regulations. This is an important issue regarding the interpretation and application of the Personal Information Protection Act. However, there is a problem that needs to be solved first. First of all, what kind of behavioral information is legally problematic? Next, what is personal information under the Personal Information Protection Act? In this paper, we studied this based on the relevant regulations of South Korea and other countries. After that, we examined whether the Personal Information Protection Act could be applied and confirmed the issues. Based on the confirmed issues, We provided the starting point of regulation for the

---

\* Researcher, Legal Research Institute of Korea University

utilization of behavioral information in the big data era.

**Key Words** : Behavioral Information, Personal Information, Personal Information Protection Act, Big Data, Self-Determination