

디지털플랫폼 공정시장 조성을 위한
빅테크 규제방안 마련
연속 토론회 ②

빅테크의 개인정보 [독점] 과



표적광고 규제



2023년 9월 19일 화 오후 2시
국회의원회관 제2간담회실

주최 더불어민주당 디지털플랫폼 정책 TF

주관 윤영덕 의원실, 민주연구원, 민변 디지털정보위원회, 온라인 플랫폼 공평화네트워크,
위평량경제사회연구소, 진보네트워크센터

후원  아름다운재단
The Beautiful Foundation



순서

2:00 ~ 2:10 인사 윤영덕 의원 (더불어민주당)

사회 강정화 회장 (한국소비자연맹, 전 개인정보보호위원)

2:10 ~ 3:00 발제 전 세계 "추적광고 사례"의 현황과 대책
| 김보라미 변호사 (경실련 시민권익센터)

빅테크의 개인정보 독점과 공정거래법 적용
| 최호웅 변호사 (민변 디지털정보위원회)

3:00 ~ 3:40 토론 김재완 교수 (방송통신대학교 법학과 강의교수)

이지은 간사 (참여연대 선임간사)

개인정보보호위원회 | 김직동 과장 (개인정보보호정책과)

공정거래위원회 | 한경중 과장 (시장감시정책과)

3:40 ~ 4:00 플로어 토론 및 참석자 전체 토론



윤영덕 | 더불어민주당 국회의원(광주 동구남구갑)

안녕하십니까? 더불어민주당 광주 동구남구갑 국회의원 윤영덕입니다.

더불어민주당 디지털 플랫폼 정책 TF와 민주연구원의 <빅테크의 개인정보 독점과 표적 광고 규제 토론회>에 함께해 주신 여러분 반갑습니다.

컴퓨터나 스마트폰을 통해 관심 분야, 구매하고 싶은 물품을 검색 후 뉴스 기사나 블로그를 통해 관련 광고가 계속 보이는 경험을 누구나 한 번씩 하셨을 것입니다. 누군가 내 활동을 분석하고 활용하는 것이 아닌가 하는 우려가 사실로 밝혀졌습니다.

지난해 개인정보보호위원회가 구글과 메타에 약 1,000억 원의 과징금을 부과했습니다. 이용자의 동의 없이 개인정보를 수집해서 온라인 맞춤형 광고에 활용하는 등 개인정보보호법을 위반한 것이 확인되었기 때문입니다. 구글과 메타는 타사 행태정보를 수집하고 분석하여 표적 광고를 하면서도, 그 사실을 이용자에 알리거나 사전 동의를 구하는 의무를 게을리한 것입니다.

우리가 고민하는 동안 빅테크 기업들의 ‘맞춤형’ 콘텐츠 제공을 제한하는 유럽연합(EU)의 규제법이 지난달 25일부터 시행에 들어갔습니다. 디지털서비스법(DSA)에 따라 기업들은 앞으로 개인의 종교나 정치 성향에 근거한 맞춤형 광고를 내보내지 못하게 되었습니다. 또한 사용자가 추천 기능을 원하지 않으면 광고를 끌 수 있게 되었습니다.

이제 우리도 개인정보보호를 위한 표적 광고 규제 논의에 속도를 내야 합니다. 오늘 토론회가 실효성 있는 대안이 오고 가는 대화의 장이 되기를 바랍니다. 저도 정무위원회 위원으로서 국민의 소중한 개인정보가 지켜지고 안전하게 사용될 수 있도록 함께 노력하겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며 발제를 맡아주신 최호웅 변호사님, 김보라미 변호사님과 토론에 참석해주신 패널 여러분 그리고 함께해 주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다. □

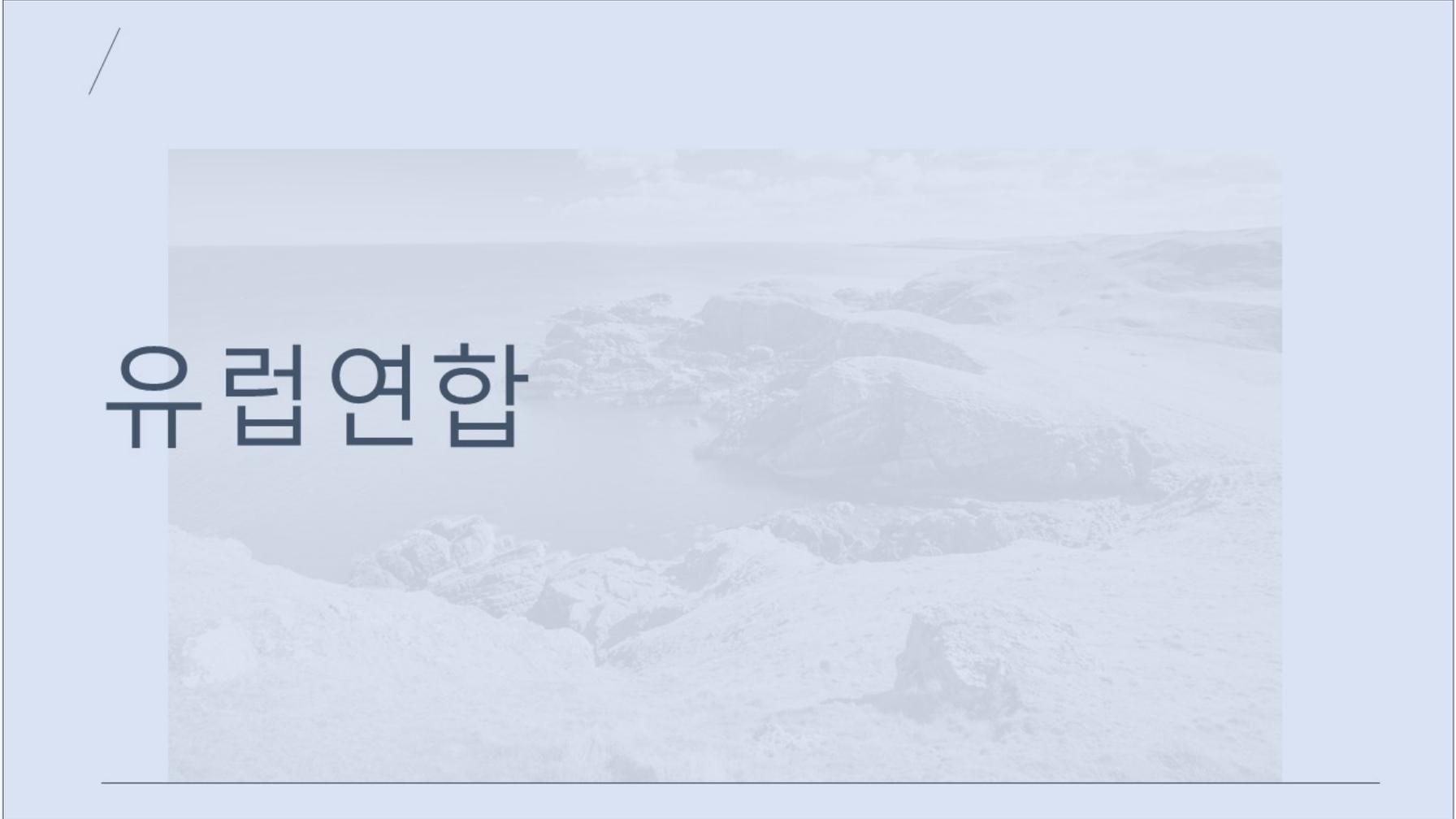
전 세계 “추적광고 사례”의 현황과 대책



김보라미 변호사 | 경실련 시민권익센터, 법률사무소 디케

방대한 개인정보 수집과 추적광고

- 감정상태 추론, 얼굴표정, 목소리 정보 추적
- 모든 개인정보는 디지털광고중심 경제하에서 거래의 대상
- 개인정보 주체의 동의남용 또는 개인정보 동의를 받기 어려운 경우, 다크 패턴
- 문맥광고와 추적광고의 구별
- 개인정보의 수집방법 : 직접 수집, 관찰, 확률적 추론 등 다양한 방법들(직접 수집하는 경우가 아니라면 개인은 그 과정을 알 수가 없음)
- 개인정보 수집시 활용하는 식별자 : 쿠키, 추적벽, 웹비콘, 장치지문 등
- 추적은 공공 및 민간으로의 감시로 이어지고, 개인정보 유출, 차별, 신원도용으로 까지 발전되어 옴.
- 디지털 추적 광고의 행위자들 : 누구인지 다 파악하기 어려울 정도 (정보플랫폼, 데이터브로커, 데이터분석 및 시장 조사회사, 정보 관리회사)



유럽연합

EU에서의 추적광고 진정처리과정

•기술 스타트업 브레이브(Brave), 오픈 라이츠(Open Rights Group) 및 유니버시티 칼리지 런던(University College London)을 대신해서 아일랜드시민자유위원회(선임연구원 Johnny Ryan)의 진정

- 2018. 9. 12. 영국 및 아일랜드 개인정보 감독기구에 진정
- 2019. 5. 20. 룩셈부르크, 벨기에 등 4개 국가에 진정
- 2019. 6. 4. 프랑스, 독일 등 9개 국가에 추가 진정

미국과 유럽에서 사람들이 온라인에서 보는 것과 실제위치를 매년 178조 번 추적하고 공유

- ☞ 평균적으로 미국에 거주하는 사람의 온라인 활동과 위치는 RTB 업계에 매일 747회 노출
- ☞ 4,698개 회사가 구글에서 미국에 있는 사람들에게 대한 RTB 데이터를 수신하도록 허용
- ☞ 유럽에서 RTB는 하루에 376번 사람들의 데이터를 노출
- ☞ 구글은 독일 인터넷 이용자 온라인 행동에 대한 1,960만 개 브로드캐스트를 1분마다 전송
- ☞ 유럽인과 미 인터넷 사용자의 개인정보는 러시아와 중국을 비롯한 전 세계 기업으로 전송되며 데이터 처리를 제어할 수 있는 수단이 없음
- ☞ RTB 데이터로 익명화된 IP주소, 모바일 광고 식별자가 노출된 후 데이터 브로커를 거쳐 게이밍이 드러나 사퇴한 카톨릭 신부 케이스
- ☞ RTB 데이터로 구축된 데이터 브로커 프로필을 기반으로 AIDS, HIV 범주 프로파일링된 아일랜드 1300명 타게팅
- ☞ RTB 데이터로 미국 Black Lives Matters 시위대에 대하여 영장없는 폰 추적하는데 활용.

•OpenRTB에 기초한 입찰요청에는 다음의 데이터가 포함될 수 있음

- 우편주소 및 GPS 데이터를 포함한 위치
- 개인의 거주지
- 사용자가 자신의 장치에서 보거나 읽거나 듣고 있는 웹 콘텐츠
- 개인식별자
 - 광고교환식별자
 - DSP(Demand Side Platform) 식별자
 - DSP 및 광고교환이 일관된 방식으로 사용하는 개인식별자(확장식별자 UID)
 - 사용하는 앱과 방문하는 웹 사이트에 대한 정보를 포함하는 개인 식별자(동의문자열)
 - 고유식별코드로 유지되는 방식으로 암호화된 IMEI 및 MAC 주소와 같은 고유장치식별자
 - 모바일광고식별자(IFA)
 - 알려진 경우 사람의 출생연도
 - 알려진 경우 그 사람의 성별
 - Ext(ension): 모든 광고 거래소가 개인에 대한 특수범주를 포함한 추가 데이터를 추가해야 하는 필드
 - 방문하는 웹 사이트 또는 사용하는 앱에 따른 개인의 관심사 (종교, 정치적, 견해, 섹슈얼리티 및 건강과 같은 매우 민감한 개인적 특성이 포함될 수 있음)
 - 개인이 분류된 세그먼트, 정치적 견해, 섹슈얼리티, 건강
- 장치특성
 - IP주소
 - 화면의 높이, 너비 및 종횡비
 - 장비 제조업체, 모델, 버전
 - 해당되는 경우 자바스크립트 지원
 - 버전을 포함한 운영체제
 - 브라우저 소프트웨어 및 버전
 - 브라우저에서 지원하는 플래시 버전
 - 언어
 - 통신 공급자, 연결유형, 모바일 연결 유형의 경우 네트워크

Ico 보고서

- Open RTM에서 광고게재시 또는 이후에 결정/입찰을 위해 데이터를 수신한 후 데이터가 사용되는 방법을 제한하는 기술적인 방법이 존재하지 않는다.
- 허가없이 데이터를 수신하고 공유하거나 처리할 수 있는 회사의 수가 매우 많다. (IAB 유럽 기술 스펙 전체인쇄물)
- 개인정보에 대한 보장이거나 기술적 통제(보유, 보안 등)는 없으며, 본질적으로 데이터가 적절한 보호 및 통제를 받을 것이라고 보장할 방법이 없다.(ICO 보고서)

유럽에서의 TCF 솔루션

TCF는 현재 유럽에서 실시간 광고입찰(RTB)시스템의 주요 요소(유럽 인터넷 80%)로 활용되는 솔루션

- IAB Tech lab은 구글 AdBuyers 프로토콜과 함께 OpenRTB 프로토콜을 개발하였고, 이 프로토콜은 전 세계적으로 가장 널리 사용되는 RTB 프로토콜. Open RTB와 TCF(유럽에서 활용)는 구별되어야 함.
- IAB Europe은 Open RTB에 책임과 투명성을 제공하기 위한 목적으로 TCF 기반 시스템을 통해 웹사이트 방문자는 어떤 개인정보가 누구와 공유돼 어떤 목적으로 활용될지 알 수 있고 퍼블리셔와 광고 사업자는 업계 공통 커뮤니케이션 포맷으로 방문자의 동의 내역을 공유하면서 추적광고를 제공할 수 있다고 설명
- 서드파티 쿠키에 저장된 방문자 성향정보(마케팅 및 기타 목적을 위한 개인정보 처리에 대한 동의, 제3자와 공유할지 여부, 이의신청권 행사 여부)를 “TC string(고유식별자)” 포맷으로 저장해 OpenRTB 시스템 참여자들에게 배포

ADP 2020. 10. 19. 보고서

- "IAB Europe(유럽 온라인광고협회)"의 접근 방식은,
- 정보주체의 권리와 자유에 영향을 미칠 위험을 무시하고 있다.
 - **[Transparency and Consent Framework, TCF 프레임워크]**는 특별한 범주의 개인정보 처리에 대한 적절한 규칙을 제공하지 않고 있음에도 IAB Europe의 [시스템]에 의해 구성된 OpenRTB 표준은 특별한 범주의 개인정보 (민감정보) 처리를 허용하고 있다.
 - 정보주체에게 제공된 정보가 불완전하고 불충분하므로 GDPR 13 및 15 조에 명시된 의무를 준수하지 않는다
 - 개인정보보호 책임자가 없고 개인정보로 수행하는 작업에 대한 기록의무도 이행하지 않고 있다.
 - TCF 솔루션 서비스 제공 업체와의 컨트롤러, 프로세서 관계를 명확하게 정의하지 않고 있다.

벨기에 2022. 2. 22. ADP 결정

벨기에 ADP는 “GDPR 원스탑샵 매터니즘에 의해 관련 감독기구(EU 회원국 27개 개인정보 감독기구들)과 협의절차를 거쳐” 2022. 2. 22. 유럽 온라인 광고협회(IAB Europe)에 “Transparency and Consent Framework(TCF)”에 대하여 다수의 GDPR 위반사항을 확인하고 과징금 부과.

•ADP의 위법사항 판단 부분

- 적법성 요건 위반 : TC String 개인정보 처리 및 애드테크 기업들에 의해 수행되는 후속처리에 대해서도 적절한 법적 근거가 없음(이용자 동의 없음)
- 투명성 및 고지의무 위반 : 동의관리 인터페이스를 통해 고지되는 정보는 너무 일반적이고 모호하여 이용자 입장에서 개인정보 처리성격과 범위를 이해할 수 없음.
- 책임성, 보안, 설계 및 기본설정에 의한 개인정보보호 위반 : TCF는 설계 및 기본설정에 의한 개인정보 보호, 정보주체의 권리 행사 지원, 이용자가 선택한 내용의 무결성 모니터링 등을 위한 기술적, 관리적 보호조치를 보장하지 않음.
- 기타 의무 위반 : 개인정보 처리 활동에 대한 기록 의무를 충실히 이행하지 않고, DPO를 선임하지도 않았으며, 개인정보보호 영향평가도 이행하지 않음

•시정조치

- IAB Europe을 컨트롤러로 규정하여 TCF 참여 사업자들의 개인정보처리행위에 대하여 책임부과
- 이용자 성향 정보의 처리 및 배포행위에 대한 유효한 법적 근거를 확보할 것
- TCF 참여 사업자들의 개인정보 처리 행위와 관련해 정당한 이익이 법적 근거로 동원되지 않게 할 것
- TCF 참여 사업자들의 GDPR 준수 여부를 조사할 것.

EU DMA/DSA

DMA법

중요 플랫폼 서비스에서, 수집된 이용자의 개인정보를 다른 서비스 정보와 결합하여 사용하는데에는 이용자의 동의를 요구

게이트키퍼는 이용자의 개인정보를 서비스 공급자와 공유하고자 할 경우 이용자의 동의를 요청해야 하며, 투명성보장을 위해 게이트키퍼의 프로파일링 기술에 대한 정기적인 감사를 의무화

DSA법

온라인 플랫폼에 대한 실사의무규정

추적 광고에 대한 정보 요구사항, 개인정보 저장소, 추천시스템등과 관련하여 추가적인 투명성 요구 의무화

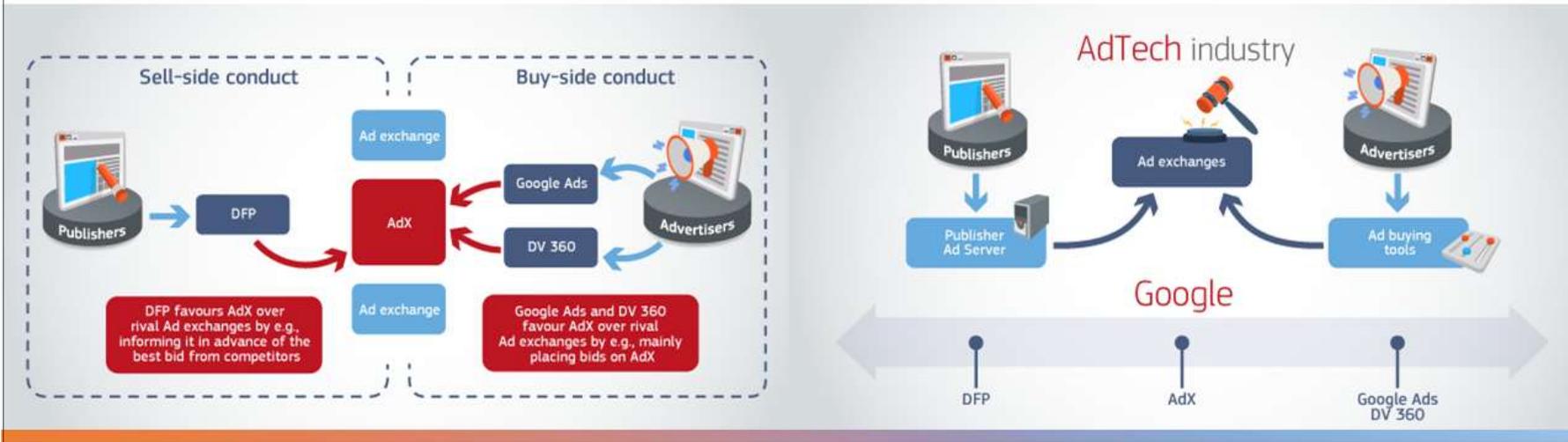
데이터 처리 및 알고리즘 관행에 대한 정보를 모니터링

EU의 추적 광고 관련 EU 결정들

- 2015. 12. APD vs Facebook
- 2017. 6. CNIL vs Google
- 2017. 9. AEPD vs Facebook
- 2019. 1. CNIL vs Google
- 2020. 12. CNIL vs Google&Amazon
- 2021. 2. APD vs IAB Europe
- 2021. 7. CNIL vs Amazon
- 2022. 1. CNIL v Google&Facebook

추적 광고에 대한 독점금지법위반 제 소

- 2023. 6. 14. 유럽집행위원회는 구글이 경쟁광고 기술 서비스 제공업체, 광고주 및 온라인 게시자들에게 손해를 끼치며, 광고 기술 공급망에서 지배적인 시장지위 남용행위를 했다고 제소
- 구글은 온라인 광고 기술분야에서 사용자의 데이터들을 수집하고, 광고 공간을 판매하며, 온라인 광고 중개자 역할을 하는 등 애드테크 공급망의 거의 모든 수준에 존재한다.





- 미 카톨릭 사제의 개인정보의 판매이슈(Grindr)
- Fairplay&Center for Digital Democracy : 2018년 & 어린이 동영상을 시청하는 어린이들로부터 데이터를 부적절하게 수집한 것과 관련해 Google&Youtube 고발 (2019년 사실이 발견되어 1억 7천만 달러 지급하기로 합의)
- Adalytics 2023년 7월 유튜브가 아동용 동영상을 시청하는 시청자의 기기 광고 쿠키와 식별자를 설정하거나 전송하는 것으로 보인다고 발표 <https://adalytics.io/blog/are-youtube-ads-coppa-compliant> (구글은 일단 부인)



캘리포니아주법

- 캘리포니아주 소비자 프라이버시법(2018년) 기업이 개인 정보를 판매하지 못하게 할 권리(특정 인터넷 웹사이트에서 다른 웹사이트로 이동할 때 광고할 대상을 표시할 목적으로 개인 정보를 사용하지 못하게 할 권리 포함) 등을 규정
- 캘리포니아주 프라이버시 권리법(2020년)
 - 소비자는 자신의 권리를 보호하기 위해 기업과 협상할 때 더욱 평등한 입장을 고수할 수 있게 해주는 강력한 법률을 필요로 한다. 소비자는 개인 정보의 사용(광고에 사용되는 방법 포함)에 대한 명확한 설명을 들을 권리, 신원 도용으로부터 보호받을 수 있도록 기업이 개인의 민감정보를 사용하지 못하도록 제한할 권리를 포함하여 개인 정보를 통제, 수정 또는 삭제할 권리, , 개인정보의 판매 및 공유를 거부할 수 있는 권리 및 부정확한 정보를 수정할 것을 기업에 요구할 수 있는 권리를 가져야 한다.
 - 가장 성공적인 인터넷 사업 모델 중 하나는 소비자에게 요금을 부과하는 대신 광고에 의존하여 수익을 거두는 서비스였다. 광고 기반 서비스는 여러 세대에 걸쳐 존재하였으며, 소비자와 기업 모두에게 훌륭한 모델이 될 수 있다. 그러나 오늘날의 일부 광고 사업은 방대한 개인 정보를 수집 및 판매하는 방식, 인터넷에서 개인 정보를 추적할 수 있는 방식, 개인의 관심사에 대한 상세 프로 필을 생성하는 방식을 소비자에게 명확하게 안내하지 않는 기술과 도구를 사용한다. 소비자에게 요금을 부과하지 않는 일부 기업은 소비자의 개인 정보를 금전화하는 방식으로 이러한 서비스를 보조한다. 소비자는 (비록 자신이 허락하였더라도) 들어본 적도 없는 수백 개의 기업에 자신의 개인 정보를 판매하거나 공유하지 않도록 비침습적인 프라이버시 활용 광고에 대한 개인 정보의 사용을 제한하는 데 필요한 정보와 장치를 가져야 한다. 이러한 도구가 없으면 소비자는 여러 기업과 상호 작용할 때 그들이 체결하려는 계약을 완전히 이해하는 것이 사실상 불가능하다.
 - 고유식별자 : "고유 개인 식별자"란 어떠한 소비자나 가족 또는 어떠한 소비자나 가족에 연결되는 기기를 오랜 기간 동안 다양한 서비스에 걸쳐 인지하는 데 사용할 수 있는 특별 식별자를 말하며, 이는 기기 식별자, 인터넷 프로토콜 주소, 쿠키, 비콘, 픽셀 태그, 모바일 광고 식별자 또는 이와 유사한 기술, 고객 번호, 고유 익명 정보, 사용자 가명, 전화 번호, 특정 소비자 또는 특정 소비자나 가족에 연결되는 기기를 식별하는 데 사용할 수 있는 기타 형태의 영구 식별자나 확률적 식별자를 포함하나 이에 국한하지 아니 한다. 이 항의 목적상 "가족"이란 친권자나 보호자 및 부모나 보호자의 양육하에 있는 18세 미만인 아동을 말한다.
 - 추적광고 : 크로스 컨텍스트 행동광고로 개념 정의 구체적 규제 시행

미국 연방법 차원에서의 논의

연방개인정보보호법안(ADPPA)

- 추적 광고에 대한 명시적인 개념 정의 신설
- 미성년자에 대한 추적 광고 금지
- 추적광고시 명확하고 눈에 잘 보이는 거부수단 제공의무

감시광고 금지법안 BSAA(Banning Surveillance Advertising Act)

인종, 민족, 출신 국가, 성별, 종교 등 민감정보나 데이터 브로커로부터 구매한 각종 개인정보를 토대로 이른바 '개인별 추적 광고'를 노출하는 마케팅 행위를 금지

'아동 및 10대 온라인 개인정보보호법안'

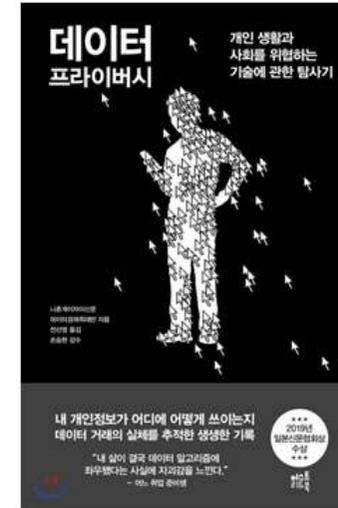
13세 미만인지에 대해 실제적 인식이 아닌 추정적 인식을 기준으로 해서 아동에 대한 추적 광고를 금지

/

일부

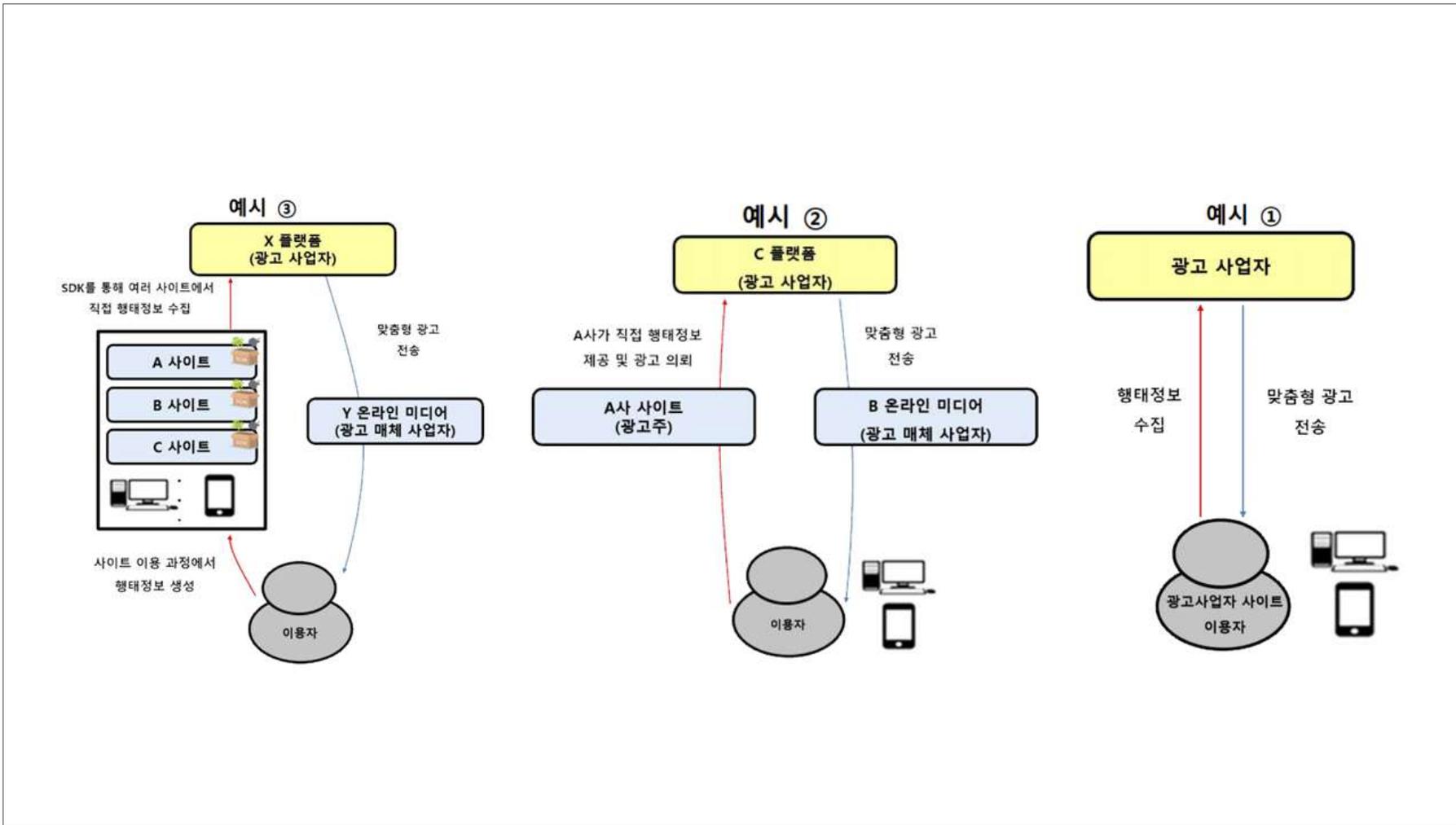
리쿠나비 사건(2019년)과 일본 개인정보보호법의 개정(2020년)

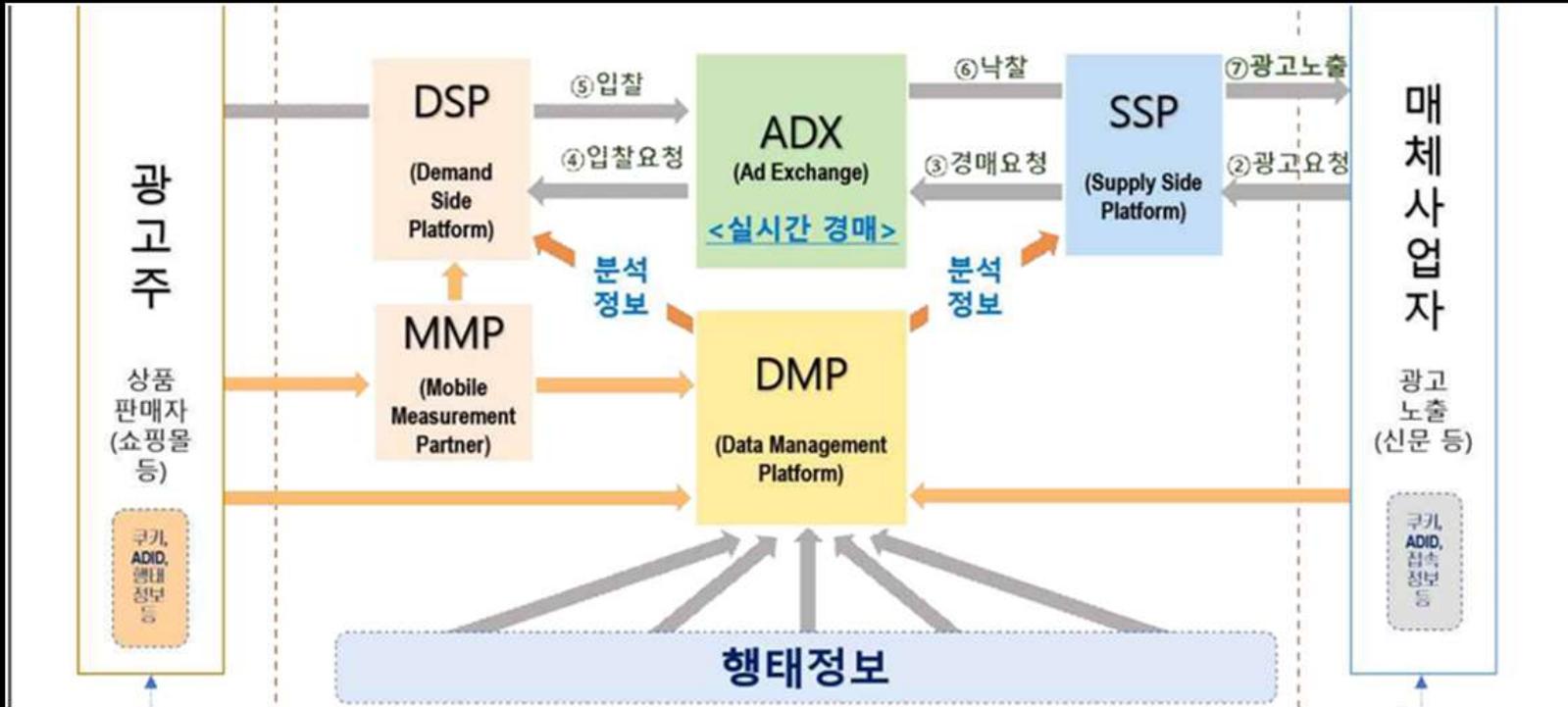
- 리쿠나비캐리어(일본 취업정보 사이트)가 "성명 대신 쿠키" 를 결합하여 특정개인을 식별하지 않고 내정사퇴율을 판매하였으나, 이를 제공받은 기업은 특정 개인을 식별할 수 있었던 사건 (약 74,878건)
- 이후 개인정보관련정보에 대한 보호가 추가되는 법개정



/

국내





복잡하고 예측하기
어려운 실시간 광고 경매시스템

구글과 메타에 대한 동의없는 타사 행태정보 수집, 이용행위에 대한 시정조치(2022. 9. 14.)

- 2022. 9. 14. 법위반이 명확히 입증된 구글과 메타의 "동의없는 타사 행태정보를 수집·이용한 행위에 대한 시정조치"를 우선 처분하여 이용자 피해를 조속히 해결하려고 하나, 메타의 최근 동의방식 변경 시도를 포함하여 추가 조사가 필요한 사안에 대하여 계속 조사할 계획을 밝힘 : "이용자 동의없이 개인정보를 수집하여 온라인 맞춤형 광고에 활용하는 행위"에 대하여 「개인정보보호법」 제39조의제1항에 따른 동의없는 개인정보 수집·이용이라고 판단하였다.
 - 주요 시정명령 : 이용자의 타사 행태 정보를 수집·이용하려면 이용자가 쉽고 명확하게 인지하여 자유로운 결정권을 행사할 수 있도록 이용자에게 알리고 동의를 받을 것
 - 과징금 부과 : 구글에게는 69,241,000,000원(50,365천 달러)의 과징금, 메타에게는 30,806,000,000원(22,408천 달러)의 과징금 부과
- 2023. 2. 8. 메타 타사 행태정보가 페이스북 및 인스타그램 서비스에 필요한 최소한의 개인정보가 아님에도 이를 제공하지 않으면 서비스를 가입하고 이용할 수 없도록 한 행위에 대하여 과태료 600만원 부과

페이스북 로그인 기능 적용시 동의없이 행태 정보 수집 도구 결합 배포행위(2023. 7. 27.)

- 메타의 개발자(사업자)가 자신이 운영하는 웹사이트 및 앱에서 간편 로그인 기능을 제공하기 위해 페이스북 로그인을 설치하는 경우 이와 관련없는 타사 행태정보 수집 도구가 함께 설치되도록 하여 이용자의 해당 웹사이트 또는 앱내 행태정보를 메타로 전송, 수집하도록한 것이 확인됨
- 개인정보보호위는 메타가 자진 시정하겠다는 공식의견을 밝히자, 이에 대해서는 별도의 조치는 하지 않음

구글와 애플의 정책변화

빅테크의 프라이버시보호장치 마련

애플 2020. 4. ios14.5버전부터 앱 추적 투명성(ATT)기능 도입 : 매번 팝업창으로 동의를 구하는 방식으로 변경

구글

- 2019년 크롬 브라우저에서 제3자 쿠키 지원을 단계적(2022년말까지)으로 중단하고, 온라인 광고를 위한 새로운 시스템을 만들겠다는 취지의 샌드박스 정책 발표

-2021 쿠키의 대안으로 플록(federated Learning of Cohort, FLoC), 터틀도브(Turtledove) 공개 : 플록에 대한 광고주, 프라이버시옹호자, 규제기관 모두로부터 비판을 받자, 타사 쿠키 중단계획을 2023년 말로 연기

-2022 토픽 API 제안

<https://support.google.com/admanager/answer/12270543?hl=ko>



고맙습니다.

빅테크의 개인정보 독점과 공정거래법 적용

최호웅 변호사 |

민주사회를 위한 변호사모임 디지털정보위원회, 법무법인 덕수

□ 개인정보 위원회의 메타(구 페이스북)·구글에 대한 과징금 및 과태료 부가처분

○ 2022. 7.경 페이스북, 인스타그램 등의 소셜네트워크서비스(Social Network Service)를 제공하고 있는 메타(Meta Platforms, Inc., 구 Facebook)는 개인정보처리방침(Privacy Policy) 및 이용 약관 등을 개정할 것임을 알리며 △개인정보의 수집 및 이용 △개인정보의 제3자 제공(국가기관, 수사기관 포함) △개인정보의 국가 간 이전 △위치정보 서비스 약관 △개인정보처리방침 업데이트 △서비스 약관 등 이 모든 항목(이하 ‘필수동의항목’이라고 한다)에 대하여 반드시 동의해야 서비스를 계속해서 이용할 수 있다고 공지함.

○ 감독관청인 개인정보위원회에서는 메타 뿐만 아니라 구글에 대하여 이용자의 동의 없이 개인정보를 수집하여 온라인 맞춤형 광고에 활용하는 등 개인정보 보호법을 위반하였다는 이유로 시정명령과 함께 약 1,000억 원(메타 308억 원, 구

글 692억 원)의 과징금을 부과함.

또한, 위와 같이 이용자가 위와 같은 개인정보 제공을 거부한 경우에 서비스를 이용할 수 없도록 한 점에 대하여는 시정명령 및 660만 원의 과태료를 부과함.

□ 독일 페이스북 사건

○ 최근 각국에서는 경쟁법상 공정성을 중심으로 설정된 착취남용규제의 범위를 고려하여 디지털 경제에서의 소비자후생에 프라이버시를 포함하자는 논의가 있음.

특히, 독일 페이스북 사건에서 불공정한 거래조건이 프라이버시침해와 관련이 있으면 경쟁법의 적용대상이 된다는 논의를 긍정하는 배경이 되고 있음

○ 사안은 이용자는 페이스북이 아닌 페이스북 종속회사 그룹(인스타그램, 왓츠앱 등)의 웹사이트·모바일앱 및 ‘Facebook Business Tools를 활용하는 제3자의 웹사이트·모바일앱에서도 자신의 데이터를 수집하여 이를 페이스북 내부에서 수집된 데이터와 병합 처리하는데 동의하도록 강제한 것임.

[독일 연방카르텔청의 결정]

○ 시장획정 및 지배적지위에 대하여 독일 연방카르텔청은 해당 시장이 ‘무료’ 서비스 시장이라는 반론에 대하여 사업자는 광고를 수입원으로 하는 온라인 플랫폼의 경우 금전을 지급하는 형태의 가격경쟁 이외의 양상으로도 경쟁이 가능한 시장환경인지 살펴 볼 수 있고, 특히 개인정보 등 데이터의 처리 범위가 시장지배력을 측정하는 주요 지표가 될 수 있다고 봄.

또한, 페이스북은 해당 시장에서 중요한 직접적 네트워크 효과(이용자-이용자 사이)와 간접적 네트워크 효과(이용자-광고주 사이)를 모두 활용하여 데이터를 축적함으로써 경쟁사가 따라올 수 없는 고도화된 맞춤형 광고를 제공할 수 있는 장벽을 형성하고 있다고 봄.

○ 독일연방카르텔청은 이 사건 행위가 ① 유럽연합의 개인정보 보호 규정인 General Data Protection Regulation(GDPR)에 위반되는 약관이 존재하고, ② 이것이 시장지배력의 발현을 인한 것이므로, 독일 경쟁제한방지법 제19조 제1항

에 위반되는 남용적 거래조건 설정으로 봄

즉, 페이스북은 서비스 이용 조건으로 약관에 대한 동의를 요구하는데, 페이스북의 시장지배적지위를 고려할 때 이용자들로서는 동의 외에 다른 대안이 없으므로, 이러한 약관에 대한 동의를 자발적인 동의라고 볼 수 없으며, 이러한 GDPR 규정 위반을 관철할 수 있는 시장에서의 지배력을 가지고 있었다는 것임.

이로써 결국은 페이스북은 현실적·잠재적인 ‘경쟁자 배제효과’를 발생시킨 거래도 봄.

그리고, 개인 이용자에 대하여는 페이스북 외부의 데이터까지 수집·처리되도록 할지에 대한 통제할 수 있는 가능성을 상실하는 피해가 발생하였고, 개인 정보 유출 시 발생할 수 있는 잠재적인 손해 발생의 위험성을 발생시킨 ‘착취 효과’가 있었다고 인정함.

[뒤셀도르프 고등법원 판단]1)

○ 뒤셀도르프 고등법원은 시장지배적사업자의 데이터 보호법 위반은 곧 경쟁법 위반이 된다는 식의 논리는 위법하며, 별도로 ‘경쟁’ 그 자체에 대한 피해가 증명되어야 함을 강조하며, 페이스북 행위의 ‘배제남용’과 ‘착취남용’ 각 측면에서 모두 경쟁을 저해한다고 볼 수 없다고 판시하여 페이스북의 집행정지 신청을 받아 들였음.

[독일 연방대법원의 판단]2)

○ 독일 연방대법원은 페이스북이 이용자들에게 ‘진정한 선택권’을 박탈하고, “전부 또는 전무”의 양자택일을 요구했다는 점이 이 사건의 핵심으로 봄.

즉, 페이스북은 이용자에게 추가적 데이터까지 제공하고 더욱 고도화된 맞춤형 서비스를 제공받을지, 혹은 페이스북 내부 데이터만 제공하고 그에 한정된 맞춤형

1) OLG Diisseldorf, Beschl. v. 26. 8, 2019-VI-Kart 1/19 (V)

2) BGH June 25, 2020, Ref, KVR 69/19.

서비스만 제공받을 지에 대한 선택의 자유를 주지 않았으며, 페이스북의 시장지배적지위 및 직접적 네트워크 효과로 인해 이용자가 다른 소셜미디어 플랫폼으로 전환하기 위한 장벽이 매우 높아 졌다는 점을 고려할 때, 이러한 ‘소비자 주권 박탈’과 ‘개인정보 자기결정권 침해’가 곧 ‘착취적 남용행위’를 구성한다고 판단함.

배제남용에 대해서도 개별이용자에게 소셜네트워크를 제공하고, 기업에게 소셜네트워크 상의 광고기회를 제공하는 두 개의 시장에서, 전자를 통해 수집한 데이터를 기반으로 후자에게 맞춤형 광고를 제공한다는 점에서 두 시장은 상호의존적이며, 이 사건 약관은 부당한 방법으로 페이스북 데이터베이스의 양과 질을 모두 증대시킴으로써 고착효과(lock-in effect)를 강화시켜 전환을 가로막고, 온라인광고 시장에 영향을 준다는 점에서 경쟁 자체를 저해할 우려가 있다고 판단함.

□ 논의의 지점

○ 현대 디지털 사회에서의 소비자후생은 소비자선택이나 혁신을 포함하면서, 프라이버시까지 논의하고 있음

이를 바탕으로 디지털분야에서 최근 착취남용으로 논의되는 행위는 과도한 데이터의 수집, 알고리즘을 이용한 가격차별, 그리고 불공정한 조건의 데이터보호 혹은 프라이버시침해가 있음

데이터의 수집 및 처리와 관련하여 소비자 착취가 발생하면 경쟁법 적용이 가능하다는 논의인 것임

○ 데이터가 야기하는 대표적인 경쟁법적 문제로 데이터를 많이 습득한 사업자가 이를 토대로 더 나은 서비스를 제공하고, 이에 따라 더 많은 이용자를 끌어들이다시 데이터 보유량을 늘리는 네트워크 효과, 데이터 보유량이 많아지면 학습량이 기하급수적으로 증가한다는 학습효과라는 점에서 결국 선발주자가 ‘승자독식’을 하는 ‘선점효과’가 발생함³⁾.

온라인 플랫폼사업자가 정보통신 기술과 데이터를 활용하여 소비자들에게 제공하는 서비스는 네트워크 효과, 낮은 한계비용, 규모의 경제(승자독식) 등의 특성으

3) 공정거래위원회, “OECD 빅데이터 라운드테이블”, 해외경쟁정책동향 제124호(2017. 1. 16.), 5~6면.

로 인해 독과점화 되기 쉬움.

네트워크 효과와 규모의 경제 등을 통해 축적된 데이터는 사용자들의 효용을 증가시키고, 축적된 데이터를 활용한 데이터 기반 사업모델은 디지털 플랫폼 사업자의 경쟁우위를 유지 또는 강화함으로써 인하여 배제효과를 발생시킬 수 있음.

한편, 디지털 플랫폼사업자가 개인정보 보호법령 위반 등으로 불공정하게 개인정보를 수집·이용하여 소비자에게 불이익을 주고, 공정한 경쟁을 저해하는 경우에는 착취남용으로 공정거래법을 위반하는 행위가 될 수 있다고 보여짐.

따라서, 온라인 플랫폼사업자의 데이터 활용 및 개인정보 보호 문제에 경쟁법이 개입해야 할 필요성이 있다고 생각함.

○ 일본 공취위는 2019. 12. 17. ‘디지털 플랫폼사업자와 개인정보를 제공하는 소비자 간의 거래에 있어서의 우월적 지위남용에 관한 독점금지법 상 기준’을 제정 공포함.

그 행위의 유형으로 플랫폼사업자가 우월한 지위를 이용하여 1) 소비자의 의사에 반하여 이용목적 달성을 위한 범위를 넘어서는 개인정보를 수집하거나, 2) 보안을 위한 적절한 예방조치가 없거나, 3) 서비스 이용대가로 제공받는 개인정보 외에도 추가 개인정보를 제공하도록 하는 경우, 4) 동의한 범위를 넘어서 개인정보를 사용하는 경우 등 개인정보 등의 부당한 취득·이용을 규정하고 있음.

일본의 경우 위와 같이 소비자의 개인정보 보호에 관한 영역을 경쟁법에 도입한 것임.

□ 온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침(시행 2023. 1. 12. 공정거래위원회 예규 제418호)

○ 공정거래위원회는 온라인 플랫폼 사업자에 대한 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’(이하, ‘공정거래법’이라고 함) 적용에 대한 구체적 기준을 제시하기 위하여 2023. 1. 12.자로 ‘온라인 플랫폼 사업자의 시장지배적지위 남용행위에 대한 심사지침’을 고시, 시행하고 있음.

위 지침에서는 특히 온라인 플랫폼 사업자의 공정거래법 제5조 상의 시장지배적

지위에서의 남용행위에 대한 규제를 담고 있음.

온라인 플랫폼의 주요 특성에 대하여 다면시장과 교차 네트워크 효과, 규모의 경제, 데이터의 중요성, 명목상 무료로 제공되는 서비스를 들고 있음

특히, 온라인 플랫폼 사업자가 무료로 서비스를 제공하는 경우에도 광고 노출, 개인정보 수집 등을 통해 수익을 창출할 수 있으므로, 명목상 '무료'라 하더라도 플랫폼 사업자와 이용자 간 가치의 교환(거래)이 존재할 수 있다는 점을 명확히 함

○ **시장지배력 평가**에 대하여 교차 네트워크 효과, 규모의 경제, 범위의 경제로 인해 온라인 플랫폼 사업자가 신규 사업자 대비 경쟁 우위에 있는 등 시장의 진입장벽이 존재하는지(교차 네트워크 효과)와 다수 이용자를 연결하는 중개자 역할을 하면서 주요 이용자 집단에 대한 접근성을 통제할 수 있는 영향력 여부를 고려(문지기로서 영향력)과 각 사업자들의 데이터 수집·보유·활용 능력 및 그 격차, 경쟁사업자가 데이터에 접근할 수 있는 가능성 등(데이터의 수집·보유·활용 능력), 기타 새로운 상품·서비스 출현 가능성, 매출액 이외의 시장점유율(이용자수, 이용빈도 등의 대체변수)을 판단 기준으로 규정하고 있음.

○ **경쟁제한성 평가**에 대하여 현재 지배력을 보유한 시장뿐만 아니라, 이와 연계된 다른 상품·서비스 시장의 경쟁상황에 미치는 효과도 고려(상품서비스 간 연계 효과), 혁신을 촉진하여 소비자 후생을 증진시키는지 반대로 혁신을 저해하는 효과가 있는 지 여부 등(혁신에 미치는 효과)을 판단 기준으로 규정하고 있음.

○ **행위 유형별 위법성 심사기준**으로 멀티호밍(multi-homing) 제한, 최혜대우 요구, 자사우대, 끼워팔기를 현재까지 구체적인 행위 유형으로 고시하고 있음

그러나, 서비스 이용자인 정보주체에 대한 개인정보 침해에 관한 점은 명시하고 있지 않음

□ 공정거래법 제5조(시장지배적지위의 남용금지) 제1항 제5호의 적용 가부

○ 공정거래법 제5조 제1항 제5호에서는 시장지배적사업자는 ‘부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위’를 하지 못하도록 금지하고 있음

이를 위반할 경우, 공정거래위원회는 해당 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 또는 그 밖에 필요한 시정조치를 명할 수 있으며, 대통령령으로 정하는 매출액에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.

○ 동 규정 상의 ‘소비자의 이익을 현저히 해칠 우려’에서 ‘소비자의 이익’에는 소비자의 경제적 이익은 물론이고 소비자의 자유로운 선택권이나 부수적인 편의성 등 비경제적 이익도 포함해야 한다고 보고 있음⁴⁾.

메타나 구글 등이 정보주체인 서비스 이용자의 동의 없이, 선택권을 주지 않고 무단히 개인정보를 활용한 점에 대하여 시장지배적 사업자로서 ‘소비자의 이익’을 현저히 침해하였다고 보고 위 규정위반을 지적하고 제재할 수 있는 것인지가 쟁점임.

○ 마이크로소프트 등의 시장지배적지위 남용행위에 대한 건(공정거래위원회 의결 제2006-42호)에서 마이크로소프트 사의 결합판매, 끼워팔기에 대하여 이러한 행위가 소비자이익을 현저히 저해한 것이라고 결정한바 있음.

○ 티브로드강서방송 외 4의 시장지배적지위 남용행위 건⁵⁾(대법원 2010. 5. 27. 선고 2009두1983 판결)에서 대법원은 ‘부당하게 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위’에 대하여 ‘현저히’ 저해할 우려가 있는지 여부는 상품이나 용역의 특성, 당해 행위가 이루어진 기간·횟수·시기, 이익이 저해되는 소비자의 범위

4) 권오승·서정, 독점규제법 이론과 실무, 법문사, 2017, 178면

5) 위 사업자의 행위로 인하여 기존의 단체계약 상품(방송서비스) 가입자들 중 개별계약으로 전환한 세대 가운데 종전 단체계약과 동일한 상품의 수신료가 2.1~9.2배 증가하고, 이 사건 행위로 인하여 기존의 단체계약 상품 가입자들 중 절반 가량이 개별계약을 체결하지 못하고 유료방송 시청을 중단하게 된 사안.

등을 살펴, 당해 행위로 인하여 변경된 거래조건을 유사 시장에 있는 다른 사업자의 거래조건과 비교하거나 당해 행위로 인한 가격 상승의 효과를 당해 행위를 전후한 시장지배적사업자의 비용 변동의 정도와 비교하는 방법으로 구체적·개별적으로 판단하여야 한다는 일반적 심사기준을 제시하면서, 시장지배적사업자의 소비자 이익을 저해할 우려가 있는 행위가 존재하고, 그로 인한 소비자 이익의 저해 정도가 현저하다면, 통상 시장지배적사업자가 과도한 독점적 이익을 취하고자 하는 행위로서 부당하다고 볼 경우가 많을 것이라고 판시함.

○ 독일 연방카르텔청에 의하면, 메타(구 페이스북)은 관련시장(국내 개인용 소셜 네트워크 서비스 시장)의 95%를 독점하고 있어 소비자들로서 페이스북의 개인정보 이용동의 요구를 거절할 방법이 없고, 페이스북의 개인정보 이용동의 징구는 유럽연합의 개인정보 보호규정(GDPR)에 위반되는 것이므로, 소비자이익 저해의 정도가 ‘현저’하다고 볼 여지가 있다고 본 것인 바, 위 대법원 취지에 따르면, ‘부당성’이 인정될 수 있다고 보여짐. □

빅테크의 개인정보 독점과 표적광고 규제 토론문

김재완 | 한국방송통신대학교 법학과 강의교수

온라인 플랫폼의 빅테크 기업들이 자신들이 보유한 방대한 이용자의 개인정보를 독점적으로 활용함으로써 이에 따른 독점규제 및 공정거래의 문제가 제기되고 있다. 특히 빅테크의 개인정보 이용 행위가 공정거래법의 시장지배적지위의 남용금지행위에 해당할 수 있는지가 문제 된다. 공정거래법은 시장지배적사업자가 ‘부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 행위’를 하는 경우 남용행위에 해당한다고 하여 이를 금지하고 있다(제5조 제1항). 메타와 구글 등이 이용자의 동의 없이 무단으로 개인정보를 활용한 것에 대해, 이것을 공정거래법이 규정하고 있는 시장지배적 사업자로서 ‘소비자의 이익’을 현저히 침해한 것으로 보고 제재할 수 있는 것인지가 법적 논점이다. 우선 해석상 ‘소비자의 이익’에 소비자의 경제적 이익과 소비자의 자유로운 선택권 등 비경제적 이익도 포함하는 것으로 보는 것이 타당하고, 이에 따라 이용자의 동의 없이 무단으로 개인정보를 활용하여 소비자의 이익을 현저하게 침해하였다면 시장지배적지위의 남용금지행위를 적용해볼 수 있을 것이다.

독일의 Facebook 사건에서는 시장지배적 사업자가 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하거나 기타 방법으로 개인정보자기결정권을 침해하는 내용의 이용 약관(이용자들이 Facebook을 이용하려면 이용 약관에 동의해야 하는데, 이 약관에는 개인정

보 정책과 쿠키 정책을 포함하고 있었음)을 이용해서 서비스 이용자의 개인정보를 처리하는 행위(페이스북 이외의 출처로부터 수집된 개인정보들을 페이스북 이용자 계정 정보와 결합해 표적광고 제공 등의 목적으로 처리함)가 시장지배적 지위의 남용으로서, 특히 착취 남용행위에 해당할 수 있는지 여부가 쟁점이 되었다. 이에 대해 연방대법원은 해당 개인정보처리가 이용 약관에 기초한 것이기 때문에 우선 약관 심사의 관점에서 불공정성을 검토하여야 한다고 보면서 시장지배적 지위 남용과 그러한 약관의 작성 사이에 인과관계도 인정하였다. 또한 개인정보 보호법 위반과 공정거래법과의 관계에 관해서는 이용자의 개인정보자기결정권에 대한 과도한 제한이 착취적 행위에 해당할 수 있으므로 시장지배적 지위와 개인정보자기결정권의 침해 사이에 인과관계가 있다면, 독일 경쟁제한방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen: GWB)의 시장지배적 남용행위에 관한 일반조항인 제 19조 제1항¹⁾을 위반한 것으로 판단했다.

온라인 플랫폼의 빅테크 기업들은 계속 발전하고 있는 디지털 기술을 이용해서 자신들이 보유한 방대한 이용자의 개인정보를 여러 가지 방법으로 무단 활용하여 표적(추적)광고 등의 이익 활동을 추구하면서, 이용자 및 소비자들의 경제적 이익이나 선택권, 프라이버시 등도 함께 침해할 가능성을 고도로 높이고 있다. 이에 대해 공정거래법, 개인정보 보호법, 약관규제법 등 관련 법령으로 규제할 가능성은 있지만 앞서 우리나라와 독일의 사례에서 보았듯이 어디까지나 해당 사건마다 그 적용의 해석이 필요하고 법원의 판단에 맡겨야 한다는 한계가 있다. 2020년에 공정거래위원회는 온라인 플랫폼의 거래상 지위 남용에 관한 규제를 위해 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률(안)」을 추진한 적도 있다. 빅테크의 개인정보 독점과 표적(추적)광고를 사전 및 사후에 효율적으로 규제하기 위해서는 표적(추적)광고의 용어 및 개념 규정의 정립, 개인정보의 독점과 활용에 대한 시장지배력의 평가와 금지행위 및 금지원칙을 규정하고 제재를 가할 수 있는 기준과 요건 및 절차 등의 규정을 명확히 마련할 필요가 있다. 이를 위해 공정거래법, 개인정보 보호법 등 관련 법률을 개정하여 마련하는 방안과 가칭 「디지털 공정화에 관한 법률(안)」의 입법을 검토해 보아야 한다. □

1) § 19 Verbotenes Verhalten von marktbeherrschenden Unternehmen(시장지배적 기업의 금지행위) (1) Der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch ein oder mehrere Unternehmen ist verboten(1개 이상의 기업이 시장지배적 지위를 남용하는 것은 금지된다).

개인정보 독점과 표적광고 규제 : 개인정보보호법을 준수할 수 없는 사업모델은 접는 것이 맞다

이지은 | 참여연대 선임간사

1. 대표적 플랫폼사업자 네이버, 카카오의 맞춤형 광고 정책

1) 네이버의 맞춤형 광고 안내

- 정의 : 네이버 맞춤형 광고는 행태 정보를 처리하여 이용자의 관심, 흥미, 기호 및 성향 등을 분석, 추정한 후 이용자에게 맞춤형으로 제공되는 광고
 - ※ 온라인 행태 정보 : 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 활동 정보 (방통위 가이드라인에 따른다고 명시)
- 수집정보 : 서비스를 이용하는 과정에서 이용자가 보거나 이용하는 콘텐츠의 유형, 방문하는 서비스 카테고리 등.
- 수집방법: 이용 과정에서 자동 생성되어 저장되는 형태

- 행태 정보 보유/이용기간 및 파기 : 사용된 행태 정보는 1년간 보관하며, 이후 재생이 불가능한 기술적인 방법을 이용하여 완전히 파기 또는 분리 보관 -> 파기와 분리보관의 기준이 무엇일까?
- 수집통 : 브라우저 쿠키 또는 모바일 앱에서 광고 식별자(Advertiser id)를 사용
- 허용 및 차단 방법을 소개하고 있으나, 허용이 기본값
- 네이버는 맞춤형 광고 제공 시 브라우저 쿠키, 광고 식별자(Advertiser id)를 개인정보와 결합하여 사용하지 않는다?

2) 카카오의 맞춤형 광고 안내

- kakao 맞춤형 광고는 인구 통계학적 특성에 기반하여 성연령대, 지역, 관심사 등을 추정하고, 공통적 특성을 분석하여... 이용자에게 유용한 광고를 제공. Kakao 맞춤형 광고는 '행태정보 기반의 맞춤형 광고'와 '회원정보 기반의 맞춤형 광고'로 구분
 - ※ 행태정보기반 맞춤형광고 : '광고용 쿠키(cookie)' 또는 '광고식별자(advertising id)'를 기반으로 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 활동 정보(이하 '행태정보')를 활용
 - ※ 회원정보기반 맞춤형광고 : Kakao 서비스에 로그인되어 있는 이용자의 카카오 계정 회원번호를 기반으로 이용자가 입력한 정보와 서비스 이용내역, 구매 및 결제 내역 등 서비스 이용과정에서 수집한 개인정보를 활용하여 맞춤형 광고를 제공
- 정보 보관 및 파기 : 최대 1년간 보관 후 복구할 수 없는 방법으로 완전히 파기 또는 분리 보관
- 만 14세 미만 아동에게는 맞춤형광고 안함
- 행태정보를 제공받는 자 : (주)카카오엔터테인먼트, (주)카카오모빌리티, (주)카카오페이, (주)와이어트, (주)카카오스타일

- 카카오가 맞춤형 콘텐츠 추천 및 광고를 위해 활용한 정보
 - 추정 성별, 추정 연령대, 주요 추정 관심사(예: 신문사, SNS/커뮤니티, 쇼핑몰 등)가 활용
 - '서비스 이용내역'에는 카카오 서비스 가입내역, 카카오계정 로그인으로 연결된 서비스내역, 친구 추가한 카카오톡 채널 내역이 포함될 수 있음.
 - 추정정보에 활용된 행태정보
 - (예) 주요 추정관심사에 음악으로 나타났다면, '카카오뮤직' 서비스를 가입한 사실, 카카오톡 토크프로필 뮤직 찜하기 목록, 음악목록에 등록된 정보 활용
 - 신문사, 쇼핑몰, 공공기관 등 카톡채널 추가 정보가 이용
 - 쇼핑몰의 경우는 카카오톡 서비스를 가입한 사실도 활용
 - 추정정보 중 성별과 연령대는 행태정보를 유사하게 가진 그룹과 비교하여 추정하고, 맞춤형 콘텐츠 추천 및 광고를 제공

2. 진보네트워크센터 표적광고 관련 개인정보열람청구

- 2023.4.수집한 이용자 개인정보 가운데 어떤 것들을 맞춤형 광고에 쓰고 있는지, 다른 기업의 서비스나 누리집에서 제공받은 정보 중에선 어떤 것들을 맞춤형 광고에 쓰고 있는지 열람 청구.
 - 이용자들에게 맞춤형 광고를 제공하기 위해 특정 개인정보를 수집·활용하는 경우, 그 사실을 이용자에게 고지하거나 이용자 본인이 동의한 내역도 공개하라고 요구
- 카카오 무답, 네이버 엉뚱한 답변에 6/1개인정보분쟁조정위에 조정신청 →9/5 조정전 합의 네이버, 카카오 정보 공개하기로 합의:

○ 네이버 (자료출처: 진보네트워크센터 2023.9.5.보도자료)

- 맞춤형광고를 위한 행태정보
 - 회원정보: 성별, 연령
 - DA클릭로그(디지털광고클릭로그): 배너광고 클릭일자, 클릭업종, 횟수
 - SA 클릭로그(검색광고클릭로그): 검색광고 클릭일자, 클릭업종 (예)자동차 > 자동차용품/서비스 > 자동차용품판매
 - 페이결제: 네이버페이 결제 일자, 카테고리(도서>유아>유아학습>기타), 금액
 - 쇼핑조회: 조회일자, 카테고리
 - 카페: 카페방문/가입 이용일자, 카테고리, 유형(visit)
 - 지식인: 지식인 게시물 조회 일자, 카테고리
 - 항공권: 항공권 조회 일자, 카테고리
 - 호텔: 호텔 조회 일자, 카테고리
 - 모바일 메일 주제판 클릭: 클릭 일자, 카테고리
- 추천서비스를 위한 행태정보
 - 회원정보: 성별, 연령
 - 검색클릭이력: 클릭일시, 검색어, 클릭url
 - 쇼핑이용이력: 이용일시, 구매, 클릭타입(상품클릭, 상품장바구니, 상품구매 구분), 상품명, 상품 가격, 상품페이지url, 상품브랜드, 상품판매처
 - 클릭로그: 클릭일시, 클릭url
 - 플레이스 리뷰: 작성일자, 리뷰 작성한 식당
 - 플레이스 예약: 예약일시, 예약식당
 - 플레이스 좋아요: 이용일자, 좋아요 한 식당

○ 카카오(자료출처: 진보네트워크센터 2023.9.5.보도자료)

- 카카오가 맞춤형 콘텐츠 추천 및 광고를 위해 활용한 정보
 - 추정 성별, 추정 연령대, 주요 추정 관심사(예: 신문사, SNS/커뮤니티, 쇼핑몰 등)가 활용
 - '서비스 이용내역'에는 카카오 서비스 가입내역, 카카오계정 로그인으로 연결된 서비스내역, 친구 추가한 카카오톡 채널 내역이 포함될 수 있음.
 - 추정정보에 활용된 행태정보
 - (예) 주요 추정관심사에 음악으로 나타났다면, '카카오뮤직' 서비스를 가입한 사실, 카카오톡 토크프로필 뮤직 찜하기 목록, 음악목록에 등록된 정보 활용
 - 신문사, 쇼핑몰, 공공기관 등 카톡채널 추가 정보가 이용
 - 쇼핑몰의 경우는 카카오톡 서비스를 가입한 사실도 활용
 - 추정정보 중 성별과 연령대는 행태정보를 유사하게 가진 그룹과 비교하여 추정하고, 맞춤형 콘텐츠 추천 및 광고를 제공

3. 개인정보자기결정권과 표적광고의 문제

1) 표적광고의 문제

- 쿠키 등 추적 장치를 통한 동의없는 개인정보 무단 수집: 네이버, 카카오는 맞춤형광고에, 이용자 아이디, 기기 식별자, 스마트폰 광고식별자, IP 주소를 쓰고 있음. 이는 이용자 a,b,c,d를 서로 다르게 인식하고 구분하여 광고하기 위한 것이므로 개인정보임.
- 실시간 경매 과정에서 이루어지는 무분별한 개인정보 공유, 보유 : 동의없는 처리 및 제3자 제공이므로 개보법 위반.
- 편의를 내세워 정보 수집 및 보유, 활용, 판매 : 이용자에게 편의를 제공한다고 하지만, 과연 충분한 설명이 있는지
- 위 네이버 카카오의 경우에서 보듯, 맞춤형광고설정은, 이용자가 시간과 노력을 들여 설정을 차단으로 하지 않으면 기본값이 ‘허용’

4. 규제의 필요성

1) 개인정보자기결정권

- 헌법재판소는 “인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에 서도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위 까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다.”라고 판시함으로써, 헌법 제10조와 제17조에근거하여 인정되는 개인정보자기결정권을 확인[헌법재판소 2005. 7. 21. 2003헌마282·425(병합) 결정].

- 대법원 또한 “헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고, 이를 보장할 의무를 진다’고 규정하고, 헌법 제17조는 ‘모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다’라고 규정하고 있다. 이들 헌법 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 해석된다”고 함으로써, 개인정보자기결정권을 인정(대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789 판결 참조).

2) 개인정보보호법 위반 기업에 대한 규제 필요

- 유럽연합 디지털서비스법(DSA)은 온라인플랫폼은 온라인 광고의 투명성을 보장할 의무 규정.. 표적(맞춤형)광고에 쓰이는 정보를 실시간으로 투명하게 공개할 의무, 이용자에게 주요 매개변수와 그 방법을 알리고, ‘쉽게 변경’할 수 있도록 보장해야 함. 민감정보나 아동 개인정보의 프로파일링에 기반한 광고를 금지
 - 한국 : 코리아스타트업포럼, 한국게임산업협회, 한국디지털광고협회, 한국온라인쇼핑협회, 한국인터넷기업협회는 2023.7.5. 개인정보보호위원회가 준비 중인 “온라인 맞춤형 광고 행태정보 처리 가이드라인(이하 ‘가이드라인’)”에 우려 성명 발표 : 중소 광고 사업자들은 사실상 맞춤형 광고사업을 접어야 하는 위기 상황, 반복해서 동의 팝업창을 선택해야 하는 번거로움으로 온라인마케팅 비용 상승한다며, 심각한 우려 성명 발표
- 현행 법으로 불법적 사업방식이라면 그 사업방식은 합법적 방식으로 전환하거나 폐기하는 것이 적정하지 않나
- 현행 법상으로도 개인정보를 수집하거나 처리 및 제3자 제공은 정보주체의 동의를 받아야 함. 해외 인터넷 사이트는 쿠키 동의를 받기 위한 창이 뜨고 로그인 여부와 관계없이 이용자 동의를 받고 있음.

- 개보위가 이에 대해 현행 개인정보보호법에 근거해 실태점검 및 범위반 여부에 따라 적절한 책임을 물어야 할 것임.
- 위 최호웅 변호사님과 김보라미 변호사님의 발제에서 보듯 유럽연합, 미국 등은 이에 대해 규제를 강화하는 추세임에도 우리나라 기업은 버젓이 범위반 행위를 계속하고 있을 뿐 아니라 관리감독기관인 개보위는 이를 방치하고 있는 것으로 보임.

3) 공정위의 관리 감독 필요성

- 기업의 상품이나 서비스 판매는 결국 소비자를 전제로 함. 위 발제문에서 표적 광고시장에서 공정위의 역할이 필요한 이유에 동의함 : 소비자의 이익이 꼭 경제적인 것에 한정된다고 할 수 없다는 지적에 동의함. 특히 주의력 경제 시대에 소비자의 행태정보가 기업의 주요한 이익창출의 원료가 되고 있다면, 당연히 힘의 비대칭성에서 오는 착취, 남용 등은 공정거래위가 관할할 수 있는 사안이라고 봄.
- 2022.1.11. 공정거래위원회 행태정보 수집·활용에 대한 이용자 동의 절차를 강화하는 방향으로 온라인쇼핑몰과 게임 사업자의 표준약관을 개정하기로 했다고 발표함. □

개인정보보호위원회 토론



김직동 과장 | 개인정보보호정책과

공정거래위원회 토론



한경종 과장 | 시장감시정책과

메 모
