

산업계의 하수인인가, 개인정보 감독기구인가?

개보위는 산업계만을 위한 맞춤형 광고 가이드라인 폐기하라

개인정보보호위원회(이하 개보위)는 지난 **2024년 4월 4일** 온라인 행태정보 보호 민·관 협의체를 구성하고, 맞춤형 광고 개인정보 보호 가이드라인(이하 가이드라인) 작성을 위한 작업을 해왔다. 본 협의체가 산업계 편향적으로 구성되었음에도 불구하고, 시민사회 참가자들은 맞춤형 광고 수행 과정에서 시민들의 개인정보를 보호하는 방향으로 규범을 만들기 위해 노력해왔다. 그러나 현재 협의체에서 논의되고 있는 가이드라인 초안은 오히려 현재의 불법적인 개인 행태정보 수집을 합리화하고 있어 개인정보 보호의 관점에서 도저히 용납할 수 없는 수준이다. 시민사회는 협의회에서 뿐만 아니라 개보위와 별도의 간담회를 통해 가이드라인 초안의 문제를 지적했지만, 산업계의 이익을 대변하고자 하는 개보위의 입장은 완고한 것으로 보인다. 이에 우리는 가이드라인 초안의 문제점을 공개적으로 지적하면서, 현재의 가이드라인 초안을 시민사회는 수용할 수 없음을 명확히 밝히고, 이 상태로 가이드라인이 제정된다면 모든 수단을 동원하여 이에 대응할 것이다.

방대한 행태정보의 불법적인 수집과 처리

메타, 구글 등 빅테크를 포함한 광고사업자들은 이용자의 성향이나 관심사에 따라 서로 다른 광고를 내보내는 맞춤형 광고(표적 광고)를 운영하고 있다. 같은 사이트라도 이용자마다 서로 다른 광고가 나오고, 같은 이용자가 서로 다른 사이트를 방문할 때 동일한 광고가 따라다니는 이유는 이 때문이다. 맞춤형 광고를 하기 위해서 광고사업자들은 이용자의 성향이나 관심사를 파악해야 한다. 이는 광고사업자들이 웹사이트나 앱에 심어놓은 쿠키나 픽셀과 같은 추적기(이용자의 행적을 쫓는다는 의미에서 트래커라고 한다)를 통해서 이루어진다. 이용자가

뉴스 사이트에 방문하고 클릭한 기사 내역, 배달앱을 통해 주문한 내역, 쇼핑몰에서 구매한 내역 등 방대한 행태정보를 수집하고 이를 분석하여 성향이나 관심사를 파악하는 것이다.

나아가 이용자가 어떤 사이트에 접속하는 아주 짧은 순간에, 맞춤형 광고를 게재하기 위해 자동적으로 실시간 경매가 수행된다. 추적기를 통해서 파악된 이용자의 행태정보가 수십개 광고사업자들에게 공유되고 낙찰된 광고사업자의 광고가 이용자에게 보여지게 된다. 그러나 낙찰받지 못한 광고사업자들도 자신들이 전송받은 이용자 행태정보를 수집하고 다른 목적으로 활용할 가능성을 배제할 수 없다.

이처럼 맞춤형 광고를 위해 어마어마한 이용자 행태정보가 수집되고 공유된다. 그러나 이용자는 이에 대해 전혀 고지받거나 동의를 요청받은 적이 없다. 즉, 몇 년동안 맞춤형 광고를 목적으로 이용자 행태정보의 불법적인 수집과 처리가 관행적으로 이루어져 왔다. 지금 이 순간 수천만 국내 이용자가 웹사이트에 접속하거나 앱을 이용할 때마다 불법적인 수집과 처리는 계속되고 있다. 그러나 지금까지 규제기관(예전에는 방송통신위원회, 2020년 이후 개인정보보호위원회)은 이를 방치해왔다. 그나마 2022년부터 개보위가 맞춤형 광고 가이드라인을 마련하기 위한 작업을 하고 있으나, 계속 지연되었을 뿐 아니라 산업계의 요구에 밀려 현재의 불법적인 관행을 오히려 정당화하는 가이드라인이 나올 위기에 처해있다.

맞춤형 광고를 위한 행태정보가 개인정보가 아니라는 개보위

가이드라인 초안의 첫번째 문제는 맞춤형 광고를 위한 행태정보의 처리를 개인정보의 처리로 간주하지 않는 것이다. 물론 메타나 구글이 계정과 연동하여 행태정보를 수집하는 것은 개보위도 개인정보의 처리로 인정하고 있다. 그런데 다른 광고사업자가 쿠키 ID나 ADID 등 추적기를 통해 행태정보를 수집하는 것은 기본적으로 개인정보가 아니라는 것이다. 이는 기기 식별자를 개인정보가 아닌 것으로 간주하며 개인정보를 좁게 규정하려는 최근 개보위의 해석과 연결되며, 시민사회는 이러한 해석을 [비판하는 입장을 발표](#)한 바 있다.

개보위의 입장은 국제 동향과도 배치된다. 유럽연합은 IP 주소, 자동차번호, 쿠키 ID 등의 식별자도 개인정보로 인정하고 있으며, 개인정보보호법(GDPR)과 ePrivacy 지침에 따라 쿠키 ID 등을 통해 이용자 행태정보를 수집할 때 고지하고 동의를 받도록 하고 있다. 미국의 경우 연방 차원의 개인정보보호법은 없지만 연방거래위원회가 소비자 보호를 위해 추적

금지(Do-Not-Track) 정책을 시행해왔고, 캘리포니아주 프라이버시보호법(CPPA)의 경우 쿠키 ID, 픽셀 태그, ADID 등을 명확하게 개인정보로 규정하고 있다. 파이어폭스, 사파리, 브레이브 등 브라우저 업체들도 광고 목적의 제3자 쿠키를 차단할 수 있는 옵션을 제공하고 있고, 아이폰은 프라이버시 보호를 내세우며 앱추적 투명성 정책을 시행하고 있다. 기업들도 인정하고 있는 개인정보 침해 위협을 외면하는 개보위는 부끄럽지 않은가.

무엇보다 개인정보의 프로파일링에 기반하여 서로 다른 광고를 보여주는 맞춤형 광고가 개인정보와 관계없다고 주장하는 것은 언어도단에 가깝다. 자신의 개인 행태정보에 기반하여 서로 다른 광고가 보여지고 이에 이용자들은 영향을 받는다. 이 과정에서 정보주체의 권리가 침해되지 않도록 보장해야 할 책무가 개보위에 있다.

제대로 된 고지와 동의 절차도 없어

그나마 개보위는 구글과 메타가 계정과 연결하여 행태정보를 수집하는 것은 개인정보의 처리로 인정하고 있다. 이미 구글과 메타가 적절한 이용자 동의없이 행태정보를 수집하여 개인정보 보호법을 위반한 것에 대하여 시정명령과 과징금을 부과한 바 있다. 그러나 정작 가이드라인 초안에서는 구글과 메타가 제3자 웹사이트나 앱에서 행태정보를 수집할 때 이용자에게 고지하고 동의를 받도록 요구하지는 않고 있다. 다만, 구글이나 메타 서비스에 가입할 때 동의를 받도록 할 뿐이다. 그러나 서비스에 가입할 당시에 내가 앞으로 어떤 웹사이트와 앱을 방문할지 어떻게 미리 예측하고 가입 시에만 이에 대한 동의를 받도록 하는지 납득하기 어렵다.

구글과 메타를 비롯한 모든 광고사업자들은 이용자 행태정보를 수집할 때, 그 사실을 이용자에게 고지하고 적절한 방식으로 동의를 받아야 한다. 유럽의 웹사이트에서 제3자 쿠키에 대해 이용자가 처음 접속할 때 동의 여부를 선택하도록 하고, 이후에도 쿠키 설정을 변경할 수 있도록 하는 것처럼 말이다. 이는 구글이나 메타 서비스에 가입할 때 동의를 받는 것으로 해결할 수 없다. 미래의 어떤 시점에 어떤 사이트나 앱을 통해 내 행태정보를 수집하는지에 대해서 어떻게 사전 동의를 할 수 있겠는가. 더구나 행태정보가 수집되는 그 사이트에서 고지를 하고 동의를 받지 않는다면, 어떠한 광고 사업자가 내 행태정보를 수집하는지 이용자가 어떻게 인지할 수 있겠는가. 가이드라인 초안은 이용자가 전혀 인지하지

못한 상황에서 방대한 행태정보를 불법적으로 수집하는 관행을 유지하겠다는 것과 다르지 않다.

아동의 개인정보 수집까지 방치할 것인가

민감정보와 아동의 개인정보에 기반한 맞춤형 광고는 금지되어야 한다. 아동을 주 대상으로 한 사이트에서의 광고나 해당 이용자가 아동임을 알게된 경우, 또한 수집된 행태정보가 민감정보이거나 이를 추정할 수 있는 경우에는 이에 기반하여 맞춤형 광고를 해서는 안된다. 민감정보는 법률에서 허용하고 있는 경우나 별도의 동의를 받은 경우에만 처리할 수 있으며, 아동의 개인정보는 법적 대리인의 동의를 받아야 하는 바, 민감정보와 아동의 개인정보에 기반한 맞춤형 광고는 명백한 개인정보보호법 위반이다. 이는 유럽, 미국을 비롯한 전 세계적인 흐름이기도 하다. 그런데 가이드라인 초안은 민감정보와 아동의 개인정보에 기반한 맞춤형 광고를 금지하지 못하고, 단지 하지 말 것을 ‘권고’하는데 그치고 있다. 이는 오히려 금지가 아님을 선언하는 꼴이 아닌가. 이처럼 어처구니 없는 권고에 그칠 수밖에 없는 이유는 개보위가 행태정보 수집을 개인정보가 아닌 것으로 규정했기 때문이다. 그런데 개인정보가 아니라면 개인정보의 처리도 아닐 것이고, 그렇다면 개보위는 무슨 근거로 아동에 대한 맞춤형 광고 금지를 ‘권고’하는 것일까. 이와 같은 자기 모순에도 불구하고 개보위는 가이드라인 초안을 수정하지 않을 만큼 산업계의 이익 보호를 위해 노력을 아끼지 않고 있다.

차기 정부는 개인정보 감독기구로서 개보위의 위상을 확립하라!

이처럼 가이드라인 초안은 맞춤형 광고를 위한 불법적인 개인정보 처리 관행을 정당화하고 있다. 우리 시민사회는 현재 가이드라인 초안을 인정할 수 없으며, 이러한 상황이라면 차라리 발표하지 않는 것이 낫다. 이렇게 가이드라인이 발표되면 비단 맞춤형 광고 목적의 개인정보 처리에만 부정적 영향을 주는 것이 아니라, 개인정보에 대한 잘못된 해석이 개보위의 다른 사안에까지 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이러한 개보위의 입장은 국제적으로도 부끄러운 일이다.

사실 이러한 개보위의 산업계 편향은 새삼스러운 일은 아니다. 윤석열 정부에서 개인정보보호위원회는 부담스러운 ‘보호’를 떼고 싶어 하였다. 그러나 이제 조만간 새로운

정부가 들어설 것이다. 새 정부는 개보위가 개인정보처리자의 애완견이 아니라 감시견의 역할을 제대로 할 수 있도록, 개인정보 감독기구로서의 위상을 바로 세워야할 것이다.

현재의 가이드라인 초안을 폐기하고, 불법적 관행을 바로잡을 수 있도록 근본적으로 방향을 전환할 것을 다시 한번 개보위에 촉구한다. 현재의 가이드라인 초안을 개보위가 막무가내로 밀어붙인다면, 시민사회의 커다란 저항에 직면할 것이다. 끝.

2025년 5월 20일

경제정의실천시민연합, 민주사회를위한변호사모임 디지털정보위원회, 서울YMCA
시민중계실, 안산소비자단체협의회, 정보인권연구소, 진보네트워크센터, 참여연대,
한국소비자연맹