



# 빅데이터 활용과 다가올 위험

- 개인정보 비식별화 문제를 중심으로 -

2015년 8월 19일(수) 오전 10시 국회의원회관 제9간담회의실

사회 | 박성용 경실련 소비자정의센터 운영위원장

발제 | 이은우 변호사, 진보네트워크센터 운영위원

- 개인정보 비식별화의 문제점

토론 | 심우민 국회입법조사처 입법조사관

장여경 진보네트워크센터 활동가

이경규 인하대학교 법학전문대학원 교수

엄 열 방송통신위원회 개인정보보호윤리과장

주최 | 국회의원 장병완, 국회의원 최원식, 경실련 소비자정의센터, 진보네트워크센터







---

# 빅데이터 활용과 다가올 위험

## - 개인정보 비식별화 문제를 중심으로 -

---

---

■ 일 시 : 2015년 8월 19일(수) 오전 10시

---

■ 장 소 : 국회 의원회관 제9간담회의실

---

국회의원 장병완, 국회의원 최원식  
경실련 소비자정의센터, 진보네트워크센터



## 프로그래

---

사 회 : 박성용 교수 (경실련 소비자정의센터 운영위원장)

---

인사말 : 장병완 새정치민주연합 국회의원  
최원식 새정치민주연합 국회의원

---

발 제 : 이은우 변호사 (진보네트워크센터 운영위원, 법무법인 지향)  
- 비식별화, 개인정보보호법이 맞은 최대의 위기

---

토 론 :

심우민 국회 입법조사처 입법조사관

장여경 진보네트워크센터 활동가

이경규 인하대학교 법학전문대학교 교수

엄 열 방송통신위원회 개인정보보호윤리과장



인사말

장병완 새정치민주연합 국회의원

최원식 새정치민주연합 국회의원

---

발제문

이은우 변호사 (진보네트워크센터 운영위원, 법무법인 지향)  
- 비식별화, 개인정보보호법이 맞은 최대의 위기

..... 1

---

토론문

1. 심우민 국회입법조사처 입법조사관

..... 33

2. 장여경 진보네트워크센터 활동가

..... 47

3. 이경규 인하대학교 법학전문대학원 교수

..... 53

4. 엄 열 방송통신위원회 개인정보보호윤리과장

..... 55





장 병 완  
새정치민주연합 국회의원

안녕하십니까?

광주 남구 국회의원 장병완입니다.

빅데이터 시대를 맞아 개인정보 보호 대안을 모색하기 위한 이번 토론회를 함께 해주신 최원식 의원님을 비롯해 경실련소비자정의센터 김성훈 대표님과 진보네트워크센터 이종희 대표님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

더불어 바쁘신 가운데도 이번 토론회의 사회와 발제, 토론을 맡아주신 모든 분들께도 진심으로 감사드립니다.

정보통신기술의 비약적인 발전은 정보 수집 및 관리 역량을 획기적으로 향상시켜 행정의 효율성 증진 및 산업의 급속한 발전에 크게 기여해 왔습니다. 하지만 한편으로 개인정보의 수집·처리 과정에서 사생활보호의 취약성 문제가 지속적으로 제기되었습니다.

이런 상황임에도 최근 정부는 창조경제와 빅데이터 산업 활성화를 위해 각종 행정입법을 통해 개인정보 보호규범 완화를 시도하고 있어 문제가 되고 있습니다.

세계 각국은 빅데이터 산업 활성화에 따라 개인정보보호 취약성 문제를 끊임없이 경고하며 대응방안을 마련하기에 분주합니다.

그러나 우리 정부는 빅데이터 활용을 차기 성장 동력으로 홍보하면서도 개인정보 보호 강화에 대한 주장은 외면하고 있는 상황입니다

많은 분들이 아시다시피 지난 7월 개인정보의 대형 유출사고가 뉴스를 통해 보도 되었습니다.

국민의 88%인 4400만 명의 개인정보 47억 건이 다국적 업체와 국내 제약업체, SKT 등에 불법유통 되었는데도 정부는 국민의 개인정보보호와 피해예방대책은 '나 몰라라' 하고 있는 실정입니다.

뿐만 아니라 개인정보에 대한 국가의 관리가 점차 높아져가는 상황에서 아무런 대응책도 없이 빅데이터 산업 활성화를 추진한다는 것은 국민 감시를 강화하겠다는 것과 별반 다름없습니다.

특히 국정원의 해킹사건과 같이 국민 기본권을 침해하는 사건이 재발할 우려도 큽니다.

헌법은 사생활의 비밀과 자유를 국민의 기본권으로 보장하고 있습니다. 빅데이터 산업 활성화라는 미명하에 국민의 사생활과 개인정보를 과도하게 제한하는 정부 정책은 반드시 제고되어야 합니다.

오늘 토론회에 시민단체를 비롯해 학계 전문가, 정부가 모두 모인 만큼 빅데이터 시대에 대비한 개인정보 보호 방안이 마련되기를 기대합니다.

오늘 행사에서 지적된 문제점들은 향후 국감을 비롯해 법안 논의과정에서 지속적으로 문제를 제기해 국민의 개인정보 보호를 위해 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.



## 최 원 식 새정치민주연합 국회의원

안녕하십니까.

국회 미래창조과학방송통신위원회 위원으로 활동하고 있는 새정치민주연합 국회의원 최원식입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 오늘 ‘빅데이터 활용과 다가올 위험’ 토론회에 관심과 애정을 갖고 참석하여 주신 여러분께 깊이 감사드립니다. 빅데이터 산업 활성화와 개인정보 보호의 충돌이 계속 발생하는 민감한 시기에 시의적절한 주제로 오늘 토론회를 함께 해주신 장병완 의원님과 경실련 소비자정의센터, 진보네트워크센터 관계자 분들 감사합니다.

지난 해 카드3사 고객정보 유출사고를 시작으로 이통사·금융권·쇼핑몰 등에서의 크고 작은 개인정보 유출사고는 계속 발생하고 있으며, 급기야 지난 달에는 빅데이터 활용을 명목으로 수집된 국민 4,400만명의 진료·처방 정보 약 47억 건이 다국적 기업에 팔려 불법 사용되었다는 사실이 드러나기도 했습니다. 게다가 최근 국가정보원의 해킹 의혹 사건까지 겹치면서 ‘더 이상 숨을 곳이 없다’는 우려가 현실이 되고 있습니다.

반면 보건·의료, 금융 등 각 분야에서의 빅데이터 사업의 필요성과 중요성은 날로 커지고 있고, 빅데이터를 활용한 경영전략기법은 다양한 업종에서 각광을 받고 있습니다. 관련 업계 전문가들은 개인정보에 대한 지나친 보호가 빅데이터의 활용을 가로막고 있으며 파격적인 규제완화가 필요하다는 주장을 계속하고 있는 중입니다.

이렇게 빅데이터, 클라우드, 사물인터넷 등 변화하는 ICT환경에서의 개인정보 보호와 사생활 비밀과 자유 보장 문제는 사회적으로 심각한 문제로 등장했으나, 창조경제의 일환으로 ‘빅데이터 활성화’ 를 외쳤던 박근혜 정부의 안일한 인식과 갈팡질팡 대응은 참으로 안타깝습니다. 이대로 계속된다면 개인정보 침해·유출 등의 사고는 계속 발생할 것이고 갈피를 잡지 못 하는 산업계에서는 규제에 발목 잡혀 세계 시장에서 뒤처지고 있다는 항의가 계속될 것입니다. 따라서 개인정보 보호와 빅데이터 활성화의 조화와 균형점을 찾아 시대에 걸맞은 법제도를 조속히 마련되어야 한다고 생각합니다.

본 의원 역시 新성장동력으로서의 빅데이터 산업의 중요성에 공감하고 빅데이터 산업이 활성화되어야 한다고 생각합니다. 그러나 개인정보 보호 가치를 포기해서는 절대 안 된다고 생각합니다. 개인정보 보호의 중요성을 이야기하면 누구는 ‘막연한 두려움’ 이라고 비난하기도 합니다. 그러나 우리는 지금 개인정보 침해, 사이버 검열, 사이버 감시, 개인정보 유출 등으로 그것이 단지 막연한 두려움이 아니라는 것을 몸소 겪고 있습니다. 목전의 가시적인 성과에만 급급해 서둘러 규제를 완화했다가 사고가 난 후 다시 규제 강화를 반복하는 일이 있어서는 안 될 것입니다.

오늘 토론회는 이런 실수를 반복하지 않고 빅데이터 활성화와 개인정보 보호의 균형점을 잡아나가는 데에 그 목적이 있습니다. 특히 개인정보 비식별화 논란을 중심으로 빅데이터 활용과 위험을 논의하는 이 자리가 정말 뜻 깊은 기회라고 생각합니다. 오늘 토론회를 통해 ICT시대에 걸맞은 개인정보 보호 규제에 대한 활발한 토론이 이루어지고 개인정보 보호의 중요성에 대한 공감의 형성되어 대안이 마련되길 기대합니다.

마지막으로 오늘 이 자리를 빛내기 위해 찾아주신 내·외빈 여러분과 토론회의 발제 및 토론을 위해 참석해주신 각계 전문가 여러분께 다시 한 번 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 고맙습니다.





# 비식별화, 개인정보보호법이 맞은 최대의 위기

이 은 우

진보네트워크센터 운영위원, 법무법인 지향 변호사



## 비식별화, 개인정보보호법이 맞은 최대의 위기

기업들에게 새로운 사업의 기회가 생겼다. 이제 기업들은 전국민의 페이스북, 블로그, 트위터, 홈페이지, 카페 등에 올려진 정보를 개인에게 동의도 받지 않고 전부 수집할 수 있다고 한다.<sup>1)</sup> ‘비식별화 처리’ 만 하면 이를 저장하고, 조합하고, 분석하고, 가공할 수 있고, 새로운 정보를 생성해도 된다고 한다.<sup>2)</sup> 물론 다른 기업에게 돈을 주고 사고 팔 수도 있다고 한다.<sup>3)</sup>

통신사들도 개인의 스마트폰 이용정보, 위치정보(스마트폰 위치정보나 네비게이션 정보를 포함할 경우 이동정보까지도 고스란히 남는다), 애플리케이션 이용 내역 정보, 콘텐츠 이용 내역 정보, TV 시청 정보, 도서 구매 정보, 쇼핑 내역 정보, 카드 사용 정보 등, 어느 정보든 ‘비식별화’ 하기만 하면 마음대로 조합, 분석, 가공, 판매할 수 있다. 인터넷 포털은 개인의 검색 내역, 읽어본 신문기사까지, 인터넷 쇼핑몰, 배달 애플리케이션 업체, 은행, 보험회사, 홈쇼핑사, 네비게이션 업체, 심지어는 대리운전 업체까지도, 개인의 동의를 받을 필요 없이 이용내역을 ‘비식별화’ 하기만 하면 분석, 가공, 판매할 수 있다.<sup>4)</sup> 만약, 조합, 분석하다가 개인이 식별되면 다시 비식별화를 하거나, 그 때 폐기하면 된다니 부담도 없다.

이제 이용자들은 어떤 정보로 자신에 대해 분석을 했는지, 비식별화했다는 자신의 개인정보를 어느 기업이 어떻게 가지고 있는지, 누구에게 판매했는지, 비식별화 조치는 어느 정도나 안전한 것인지 아무 것도 알지 못한 채 마케팅의 표적이 되고, 불안에 떨 수밖에 없다.

1) 방송통신위원회 빅데이터 개인정보보호 가이드라인(이하 ‘방통위 가이드라인’)

제4조(공개된 정보의 수집·이용) ① 정보통신서비스 제공자가 개인정보가 포함된 공개된 정보를 비식별화 조치한 경우에는 이용자의 동의 없이 수집·이용할 수 있다. 다만, 이용자의 동의를 받거나 법령상 허용하는 경우에는 비식별화 조치를 취하지 아니하고 수집·이용할 수 있다.

2) 방통위 가이드라인

제6조(새로운 정보의 생성) ① 정보통신서비스 제공자는 비식별화 조치하여 수집한 공개된 정보 및 이용내역 정보를 정보 처리시스템을 통해 조합·분석하여 새로운 정보를 생성할 수 있다. 다만, 새롭게 생성된 정보에 개인정보가 포함되어 있을 경우, 즉시 파기하거나 비식별화 조치를 취하여야 한다.

3) 방통위 가이드라인

제10조(제3자 제공) 정보통신서비스 제공자는 개인정보가 포함된 공개된 정보, 이용내역정보, 생성 정보의 경우, 이용자의 동의를 얻어 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 비식별화 처리된 공개된 정보, 이용내역정보, 생성 정보는 이용자 동의 없이 제3자 제공이 가능하다.

4) 방통위 가이드라인

제5조(이용내역정보의 수집·이용) ① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 이용자의 동의를 받거나 비식별화 조치를 취한 후 이용내역정보를 수집·이용할 수 있다.

‘비식별화’ 라는 도깨비 방망이가 있는데, 기업들이 개인정보를 최소 수집할 리는 만무하다. 기업들이 돈이 되는 개인정보를 왜 버리겠는가?

## I. 서론 - 빅데이터, 사물인터넷, 프로파일링, 급박한 기본권의 위기와 그에 대한 대응

### 1. 10년의 세월 - 더 큰 위기에는 더 근본적인 대응이 필요하다

#### 가. 10년전의 헌법재판소 결정문을 다시 보면

지금부터 10년 전인 2005년 헌법재판소는 개인정보자기결정권을 새로운 기본권으로 등장시키는 결정을 내렸다. 그 결정문에서 개인정보자기결정권을 앞으로 정보사회에서 초미의 관심사가 될 기본권이라고 소개하였다.<sup>5)</sup>

그 때 바라본 상황은 어땠는가? 10년이 지난 지금, 그 예측은 맞았을까? 아니면 과장된 예측이었을까? 헌법재판소의 결정문은 개인정보자기결정권이 절박하게 필요한 이유를 다음과 같이 설명하였다.

“인류사회는 20세기 후반에 접어들면서 컴퓨터와 통신기술의 비약적인 발전에 힘입어 종전의 산업사회에서 정보사회로 진입하게 되었고, 이에 따른 정보환경의 급격한 변화로 인하여 개인정보의 수집·처리와 관련한 사생활보호라는 새로운 차원의 헌법문제가 초미의 관심사로 제기되었다.

(중략) 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 정보처리의 자동화와 정보파일의 결합을 통하여 여러 기관간의 정보교환이 쉬워짐에 따라 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 오

5) ‘컴퓨터와 통신기술의 비약적인 발전에 힘입어 정보사회로 진입하면서, 정보환경의 급격한 변화로 인하여 개인정보의 수집·처리와 관련한 사생활보호라는 새로운 차원의 헌법문제가 초미의 관심사로 제기되고, 새로운 독자적 기본권으로서의 개인정보자기결정권을 헌법적으로 승인할 필요성이 대두되었다’면서 ‘개인정보자기결정권’은 새로운 독자적 기본권으로 승인된 기본권이라는 결정을 하였다.

늘날 현대사회는 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서의 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시 능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다.”

이런 전제에서 헌법재판소는 “개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인하는 것은 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인 정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장 장치” 라고 하였다.

결정문에서도 드러나듯 10년 전의 우려는 주로 ‘국가가 국민의 일상을 감시할 수 있는 능력을 갖추게 된 상황’ 이었다. 그 우려는 최근 국가정보원의 해킹 사건으로 단지 우려가 아니었음을 보여주었다. 그 뿐만 아니라, 휴대폰 실명제의 도입, 전국적인 CCTV 감시, 수사기관의 무분별한 소셜네트워크 서비스 프로파일링 등. 오늘날의 현실은 10년 전의 헌법재판소의 우려를 뛰어 넘는다.

그러나 2015년의 우려는 단지 국가의 국민 감시에 그치지 않는다. 오히려, 더 큰 우려는 기업으로부터 오는 위협이다. 오늘날 퍼스널 컴퓨터에서 태블릿 컴퓨터로, 여기에서 다시 스마트폰으로 정보 기기가 발전하면서 개인이 기기에 의존하는 비중이 커졌고, 정보가 집적되는 정도도 비약적으로 커졌다. 요즘은 사물인터넷이 이윤추구의 동력으로 새롭게 평가되고 있는데, 사물인터넷은 정보를 정보주체나 서비스 수령자 별로 세분하여 집적할 수 있는 것이 가장 중요한 특징 중의 하나이다. 지금은 여러 기기들이 사람의 손 안에서 작동하는 하나의 기기로 집약되고, 그 기기를 통해 여러 기기들로부터 제공받던 서비스를 제공받을 수 있고, 그 사람을 둘러싼 기기들로부터도 그 사람에 맞춰진 서비스를 제공받을 수 있게 된 상황이다. 바야흐로 오늘날의 정보기술은 유통되는 정보에서 개인이나 집단을 분석하여 개인이나 집단을 길들이고, 통제하여, 이윤창출의 기회를 증대하는 방향으로 집약적으로 발전하고 있다.

## 나. 오늘날의 위기는 인격의 근본에 대한 위협

사실 오늘날의 정보처리에서의 위협은 인격의 근본에 대한 위협 수준으로 치달고 있다. 이 과정에서 정보처리자는 개인, 집단을 분석, 예측, 유도, 통제, 잠재의식의 단위까지 파고드는 지속적 회유, 세뇌 등을 하게 된다. 이는 근, 현대의 헌법에서 내세우는 독립적인 인격체에 닥친 가장 큰 위기가 아닐 수 없다.

결국 10년 전에는 “개인정보자기결정권의 헌법상 근거로는 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유, 헌법 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거를 둔 일반적 인격권 또는 위 조문들과 동시에 우리 헌법의 자유민주적 기본질서 규정 또는 국민주권원리와 민주주의원리 등을 고려할 수 있다.” 고 했지만, 오늘날의 상황에서는 이미 열거된 기본권은 물론이고, 사실상 헌법상의 모든 기본권이 위협받는 상황이 되었다. 오늘날 개인정보자기결정권에는 헌법 제11조의 평등권, 헌법 제18조의 통신의 비밀 침해금지, 헌법 제19조의 양심의 자유, 헌법 제20조 종교의 자유, 제21조 언론, 출판, 집회, 결사의 자유, 제22조의 학문과 예술의 자유는 물론 참정권을 비롯해서 모든 기본권이 연결되지 않는 것이 없다고 볼 수 있는 상황이다.

## 다. 각국의 분주한 대응과 대조되는 우리나라의 대응

이처럼 정보처리기술의 발전으로 개인정보의 활용이 인격의 근본에 대한 위협으로 고양된 시점에서, 각국에서는 그로 인해서 발생할 수 있는 위험을 끊임없이 경고하면서, 그에 관한 수 많은 토론회가 열리고, 그 위험에 대응할 수 있는 여러 가지 입법안이 만들어지고 있다. 그런데 우리나라의 상황은 어떤가?

우리나라는 개인정보 침해에 취약한 여러 가지 요인들이 있고, 이 요인들은 개인정보 집적이 강화되는 오늘날의 상황에서는 더 큰 위험을 야기할 것임에도 불구하고, 우리나라의 정책에서는 오늘날을 인격의 근본을 위협하는 심각한 위기상황이라고 진단하고, 개인정보 보호를 강화하려는 정책을 찾아볼 수 없다. 단지 오늘날을 ‘빅데이터 산업 활성화’, ‘사물인터넷 산업 활성화’<sup>6)</sup> 등

6) 오늘날 정보처리 기술의 급속한 발전으로 전개되고 있는 정보 활용 추세를 특징지어 표현할 수 있는 용어가 무엇일지는 진지한 고민이 필요한 상황이다. 최근 산업계를 중심으로 주로 사용되는 용어는 ‘빅데이터’인데, 그 용어에 포함된 ‘뭔가 거시적인 흐름’이라는 어감은 오늘날의 개인정보주체, 기본권 향유 주체가 부딪히고

기업이 새롭게 부가가치를 창출할 수 있는 상황으로만 이해할 뿐이다.

이런 상황에서 정부는 빅데이터 산업을 차기 성장동력으로 보면서, 현행법보다 개인정보 보호를 완화해야 한다는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 정부의 정책은 기업들이 좀 더 편리하게 개인정보를 활용하도록 하여 빅데이터 산업이나 사물인터넷 산업에서 경쟁력을 갖도록 해야 한다는 것이다. 예컨대, 공공데이터 이용활성화법이나, 빅데이터 개인정보 보호지침, 비식별화 가이드라인, 비식별화 개념을 도입하려는 법안 등이 그것이다.

이하에서는 비식별화 법안과 그 법안이 통과되었을 때의 문제점을 살펴보고 한다.

## 2. ‘비식별화’의 공격을 막아내야 한다

### 가. 개인정보 수집 동의를 회피하기 위한 기업들의 오랜 노력

그 동안 개인정보를 동의를 받지 않고 수집하는 것을 허용해야 한다거나, 동의를 받아야 하는 개인정보의 범위를 좁혀야 한다는 논의는 꾸준히 이어져 왔다. 아마도 그 최초의 체계적인 논의는 ‘비식별 개인정보의 활용에 대한 연구’ (2010. 8. 연구기관 서울대학교, 연구자 정상조)가 아닐까 한다.<sup>7)</sup>

방송통신위원회에 제출된 이 연구보고서는 방통위에게 ‘비식별 개인정보’는 동의를 받지 않아도 되지만, 사후적으로 개인의 수집 중단을 허용해야 한다는 내용의 가이드라인을 제정할 것을 권고하고 있다.

또 다른 체계적인 논의는 프라이버시 정책연구 포럼이 인터넷기업협회의

---

있는 위험을 은폐시키는데 일조를 하고 있다. ‘사물인터넷’이라는 용어도 기본권 향유 주체를 빼 버린 느낌의 용어이다.

7) 이 연구는 개인정보를 식별개인정보(personally non-identifiable information)와 비식별 개인정보 (personally non-identifiable information)로 구분하고, 비식별 개인정보는 당시의 정보통신망법이 적용되는 개인정보로 볼 수 없다는 해석론을 내세웠다. 그러면서 비식별 개인정보에 대해서는 그 활용을 규제하고, 정보주체를 보호할 수 있는 법제가 필요하다면서 비식별 개인정보는 동의 없이 수집할 수 있지만, 개인정보주체가 사용을 중단해 달라고 요청하면 더 이상 사용할 수 없게 하도록 하는 방향(옵트 아웃)으로 방송통신위원회가 가이드라인을 제정할 필요가 있다는 결론을 내리고 있다. 당시 행태정보의 활용에 대한 문제가 제기된 상태에서 진행된 이 연구는 당시 비식별 개인정보도 개인정보로 보아야 한다는 일반적인 해석론과는 다르게 비식별 개인정보는 개인정보로 볼 수 없다는 결론을 내린 후, 비식별 개인정보의 이용시 개인의 거절권을 보장해야 한다는 가이드라인 제정을 권고한 것이다. 얼핏 보면 마치 개인정보 보호 강화를 위해서 법을 보완해야 한다는 취지 같지만, 결론적으로 개인정보의 범위를 허무는 가이드라인 제정이 필요하다는 것이어서 개인정보 보호를 대폭 축소하자는 결론이었다.

후원을 받아서 2013년 발표한 ‘개인정보보호법제 개선을 위한 정책제안’이라는 보고서이다. 이 보고서는 대체로 우리나라 개인정보보호법이 지나치게 개인정보보호에 치우쳐 있기 때문에 개정해야 한다는 문제의식을 공유하면서, 그 대안으로 개인정보 정의의 축소, 동의 규정의 적용 제한 등 법률개정 방향을 제시하였다.

그 후, 2013년 7월에는 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률(이하 ‘공공데이터 이용법’)이 통과되고, 2013년 9월 행정자치부의 가이드라인이 제정되었는데, 법률을 통하여 ‘기계적으로 분리가능한 경우’ 개인정보 주체의 동의를 받지 않고도 정보제공이 허용된다는 규정이 도입되었다. 그리고 가이드라인에는 ‘개인정보 비식별화’를 하면 더 이상 개인정보로 취급하지 않아도 된다는 내용이 들어 있었다.

그 후 2013년 12월에는 방송통신위원회가 빅데이터 개인정보보호 가이드라인을 발표했는데, 공개된 개인정보는 동의 없어도 이용할 수 있다는 내용과 비식별화를 거친 후에는 동의 없는 이용이 가능하다는 내용이었다. 그 후 거센 비판에 직면하자 공개된 개인정보를 동의 없이 이용할 수 있다는 내용은 삭제하고, 비식별화를 거치면 동의 없이 이용할 수 있다는 내용만 남기고, 2014년 12월 가이드라인을 제정하였다.

이를 필두로 2015년에는 비식별화에 대한 내용을 포함한 개인정보보호법과 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 개정안이 여러 개가 제안되고, 금융위원회 등 관련부처에서도 비식별화를 통한 개인정보 활용을 허용하는 시행령을 마련하겠다는 입장 표명이 줄을 잇고 있다.

## 나. ‘비식별화’라는 용어의 사용

### (1) 익명화와 비식별화 용어의 병용

우리나라에 ‘비식별화’라는 용어를 언제부터 사용하였는지는 정확하지는 않지만, 그리 오래 되지는 않은 것 같다.

2013년 6월 19일 발표된 ‘정부 3.0 추진 기본계획’에서는 개인 비식별화(익명화) 처리기법 보급, 개인정보의 익명화/비식별화 방법이라고 하여, 익명화와 비식별화를 병용하여 사용하고 있다.<sup>8)</sup>

(2) 법제가 다른 미국의 용어인 ‘비식별화’를 용어로 채택하고, 익명화가 아닌 비식별화 수준을 선택함

2013년 8월 30일에 행정안전부 개인정보보호과에서 발표한 ‘공공정보 공유 개방에 따른 개인정보 보호 지침’은 익명화와 비식별화를 구분하고 있는데, 지침에서 요구하는 것은 익명화가 아닌 비식별화임을 분명히 밝히고 있다. 즉, 지침은 영국의 정보감독청(ICO)이 발표한 규약을 ‘익명화 규약’(Anonymisation : managing data protection risk code of practice)이라고 표현하면서, 그 내용에서 ‘정보보호법은 비식별이 완전히 보장된 익명화를 요구하고 있지는 않지만, 최대한 개인이 식별되지 않도록 식별위험을 줄여야 한다’고 익명화 규약의 내용을 요약하고 있다. 익명화와 비식별화를 구분하고 있는 것이다.

그런데 행자부는 우리와는 법제가 다른 미국의 몇몇 특정 법률, 예를 들면 의료보험법(Health Insurance Portability and Accountability Act)에서 특정한 상황에서 사용하는 용어인 ‘비식별화’(de-identification)라는 용어를 사용하여 “비식별화”란 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 다른 정보로 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여서도 특정 개인을 식별하기 어렵도록 하는 일련의 조치를 말한다고 하여, 익명화보다 훨씬 식별 가능성이 높은 상태를 비식별화로 정의하였다.

(3) 방통위 가이드라인

방통위의 가이드라인도 ‘비식별화’라는 용어를 사용하였는데, “비식별화”란 데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다고 정의하였다.

(4) 비식별화의 홍수

그 이후 비식별화라는 용어가 널리 퍼지게 되었는데, 예를 들어 금융위원회도 외국은 비식별정보를 개인정보로 보지 않으며, 미국 소비자 프라이버시

---

8) 34페이지

권리장전(Consumer Privacy Bill of Rights Act)에서도 비식별정보는 개인정보로 보지 않는다면서, 시행령<sup>9)</sup>에서 비식별정보는 개인신용정보에서 제외하겠다는 보도자료를 배포하였다. 국회에 제출된 법률안들에서도 비식별화라는 용어가 사용되고 있다.

## II. 왜 비식별화라는 용어를 고집하는가?

### 1. 표준적 용어사용

#### 가. 법령은 표준적인 용어를 사용해야 한다

법령에서 용어의 정의를 두는 이유는 불명확하거나 여러 뜻으로 사용되는 것을 명확하게 하기 위함이다.<sup>10)</sup> 그래서 정의에 사용되는 용어는 법령 상호간 통일시켜야 한다. 사회통념상 확립된 의미와 동떨어진 용어의 정의는 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로 피해야 한다.<sup>11)</sup>

#### 나. 왜 익명화가 아니라 비식별화라는 용어를 사용하는가?

방통위의 가이드라인은 비식별화를 다음과 같이 정의하고 있다.

“비식별화”란 데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정

9) 식별성이 전제되지 않은 개별 거래내용, 신용도, 신용거래능력 판단정보를 개인신용정보 범위에서 제외한다고 함

10) “용어의 의미는 일반적으로 사전에 설명된 내용대로 사용되거나 사회통념에 따라 정해지는 것이지만 하나의 용어가 여러 뜻으로 쓰이는 경우가 많다. 이런 경우에 그 법령에서 어떤 의미로 그 용어를 사용하는가를 명확하게 해 둠으로써 법령의 해석과 적용상의 혼란을 막을 수 있다. 이와 같이 정의 규정은 법령해석상의 논란을 예방하고, 법령의 집행 과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 뿐만 아니라, 여러 조문에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명해 줌으로써 법령문을 간결하게 표현할 수 있게 한다.”(법제처, ‘법령 입안심사기준’)

11) 정의 규정에서는 「대한민국 헌법」이나 「민법」과 「형법」 등 기본법에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능하면 뜻이 같도록 표현하는 것이 바람직하다. 법령 상호간의 용어를 통일시킴으로써 법 규정의 내용에 대한 이해를 더 쉽게 할 수 있고 법령의 집행 과정에서도 법 규정을 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이다. 사회통념상 확립된 의미와는 동떨어진 용어 정의는 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로, 가능하면 일반적으로 사용되는 용어의 용법에 맞게 용어 정의를 해야 한다. 법령 가운데 어떤 용어를 정의할 필요가 있는가에 관해서는 그 용어가 지니는 의미의 다양성과 그 용어가 법령상 차지하는 비중과 법적 효력상의 중요성 등에 따라 합리적으로 판단해야 할 것이다. 그리고 용어 정의가 없는 경우에는 건전한 상식에 따라 판단해야 할 것이다.

보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다.

방통위는 가이드라인을 통하여 비식별화 조치를 하면 더 이상 개인정보가 아니며, 따라서 개인정보 주체의 동의를 받지 않아도 된다고 보는 것인데, 더 이상 개인정보가 아닌 것으로 볼 수 있는 정보를 ‘익명화’ 나 ‘식별불능화’ 된 정보로 하지 않고, 비식별화라는 용어를 사용하고, 그에 대한 정의에서 재식별의 가능성이 없어야 한다는 점을 밝히지 않는가? 결국 방통위는 ‘식별’ 이라는 단어를 통해서 개인정보보호법의 개인정보에 대한 정의를 수정하려는 것이다.

## 2. 모순 관계, 반대 관계

### 가. 모순관계와 반대관계

원래 ‘비’ 라는 접두사는 모순 관계에 있는 경우에 사용한다고 한다. 어떤 대상이 한 개념에 포섭되면 동시에 다른 한 개념에 포섭될 수 없으며, 역으로 한 개념에 포섭되지 않으면 다른 한 개념에는 반드시 포섭되는 경우, 두 개념은 모순 관계에 있다고 말한다. 예를 들어 ‘전문가’ 와 ‘비전문가’ 의 경우가 모순 관계이다.<sup>12)</sup> 이 경우, 전문가이면서 비전문가인 경우는 없는 것이다. 전문가가 아니면 비전문가로 나눌 수 있는 것이다.

그런데 현실에서는 이와 같이 양자 택일의 범주로 나뉘지 않는 경우도 많다. 두 개념의 중간 그룹이 있는 경우이다. 예를 들어 누군가 민주적이라고 보기도 어렵지만, 민주적이지 않다고 보기도 어려운 사람이 있을 수가 있다. 이런 경우를 반대 관계라고 한다고 하고, 반대를 의미하는 접두사 ‘반’ 을 사용하여 ‘민주’ 와 ‘반민주’ 로 나눈다. ‘비례’ 와 ‘반비례’ , ‘작용’ 과 ‘반작용’ 의 경우를 예로 들 수 있다. 이처럼 반대관계는 모순 관계와 달리 중간 그룹을 허용한다. 즉, 두 개념이 좁은 의미의 반대 관계에 있을 때는 두 반대 개념 어느 쪽에도 속하지 않는 구성원이 존재한다. 예컨대, 비례도 아니고 반비례도 아닌 관계가 존재할 수 있고, 작용도 아니고 반작용도 아닌 상태가 존재할 수 있다.<sup>13)</sup>

12) 부정 관계에 관한 철학적 소고, 251 페이지, 김영정, 철학사상 31호(2009, 서울대학교 철학사상연구소 간행)

13) 위 논문 250 페이지

## 나. 비식별의 의미는 무엇인가?

예를 들어, 만일 김선달이 전문가라면 그는 동시에 비전문가일 수 없으며, 만일 그가 비전문가라면 그는 동시에 전문가일 수 없다. 반면 ‘전문가’와 ‘초심자’의 관계는 전문가도 아니지만, 초심자도 아닌 단계가 있을 수 있다. 전문가와 초심자는 반대 관계이다. 이처럼 접두사 ‘비-’는 ‘그것이 아닌 것 모두를 포괄하는’ 또는 ‘그것과 모순 관계에 있는’의 뜻을 더하는 접두사로, ‘비공개’, ‘비과세’, ‘비금속’, ‘비군사적’, ‘비군질적’, ‘비대칭’, ‘비동맹국’, ‘비타협적’, ‘비현실적’ 등에서 보는 바와 같이 어떤 것과 모순적 관계에 있을 때 붙이는 접두사이다. 다시 말해, 접두사 ‘비-’는 두 가지의 사태 따위가 중간에 존재하는 것이 없이 대립하여 양립하지 못하고 서로 배척하는 상태에 있을 때 사용하는 접두사이다.

그렇다면 ‘식별’에 모순 관계를 의미하는 접두사인 ‘비’를 붙인 ‘비식별’의 의미는 무엇이고, 이는 적합한 접두사의 사용인가?

식별이라는 것이 인간의 불확실한 인식과정을 포괄한다는 점을 고려한다면, 근본적으로 ‘식별’과 ‘비식별’의 중간의 사태가 존재하지 않는 상태는 상상하기 어렵다.

그럼에도 불구하고 ‘식별화’의 모순개념으로 ‘비식별화’를 전제하고, 비식별화라는 용어를 사용하고, 비식별화하는 경우 개인정보로 보지 않아도 되는 것처럼 규정하고 있다면, 이는 매우 부적절한 용어의 사용이고, 부당한 개념정의가 아닐 수 없다.

### 3. 비식별화하면 개인정보로 볼 수 없다는 것은 개인정보의 가변성과 회색 지대를 부정하는 개념으로 잘못된 해석이다

#### 가. 개인정보의 정의는 가변적이다

개인정보보호법은 “개인정보“란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다고 정의하고 있다. 이 정의는 유럽연합의 개인정보에

대한 정의<sup>14)</sup>와도 유사하다.

즉, 개인정보는 단독으로 또는 다른 정보와 결합하여 개인을 알아볼 수 있는 정보를 말한다. 결합하여 개인을 알아볼 수 있는 정보의 경우, 결합의 대상이 되는 다른 정보는 동일한 개인정보처리주체가 보유하고 있는 것으로 한정한다는 규정이 없다. 유럽연합의 개인정보 정의에서는 ‘직접 또는 간접적으로’ 개인을 식별하거나 식별할 수 있는 정보라고 하여, ‘직접 식별가능한 것과 간접적으로 식별가능한 것’을 규정하고 있는데, 우리나라 개인정보보호법의 정의에서도 ‘직접 알아볼 수 있는 경우’만으로 한정하고 있지 않고, ‘간접적으로 알아볼 수 있더라도 알아볼 수 있는 것이므로 우리나라의 경우도 ‘간접적으로 알아볼 수 있어도 개인정보로 볼 것이다.

한편, 정의는 ‘쉽게 결합하여’라고 결합의 용이성을 포함시키고 있는데, 그 의미는 ‘통상적으로 사용할 수 있는 결합의 방법’을 의미한다고 해석할 수 있다. 이는 유럽연합의 개인정보 지침의 해석이기도 하다.<sup>15)</sup> 이와 관련하여 유럽연합의 의견서는 비디오 감시장치의 경우 실제로 촬영된 사람을 식별하는 일은 드물게 일어나지만, 장치의 목적상 개인정보를 수집하는 것이라고 보았고, 유동 IP 주소에 대해서도 로그인 시간, 사용시간 등에 대한 로그 기록이 남을 수 있으므로 개인정보로 보았다.<sup>16)</sup>

#### 나. 식별/비식별, 비식별화는 개인정보의 회색지대를 부정하는 잘못된 개념이다

따라서 개인정보로 볼 수는 없지만, 개인정보가 아니라고 보기도 어려운 영역이 존재할 수 있다. 정보가 축적되면 개인정보로 될 수 있다. 이처럼 개인정보는 그 개념정의에서부터 회색지대를 전제하는 개념이고, 사회적, 경제적인 측면이나, 기술적인 발전을 포괄하는 개념이다.

따라서 식별과 비식별로 나누거나, 비식별화 조치로 어떤 정보가 식별에서

---

14) (a) 'personal data' shall mean any information relating to an identified or identifiable natural person ('data subject'); an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity;

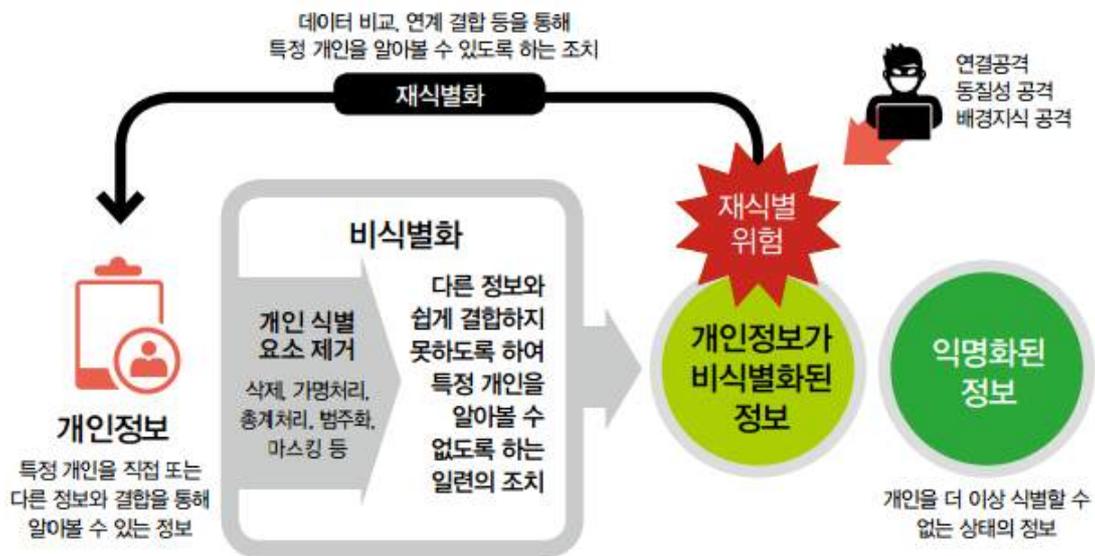
15) "whereas to determine whether a person is identifiable account should be taken of all the means likely reasonably to be used either by the controller or by any other person to identify the said person."

16) [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_en.pdf) 16페이지

비식별로 바뀔 수 있는 것처럼 용어를 사용한다면, 이는 회색지대를 부정하는 것으로 애초부터 개인정보의 개념에는 걸맞지 않는 분류이다.

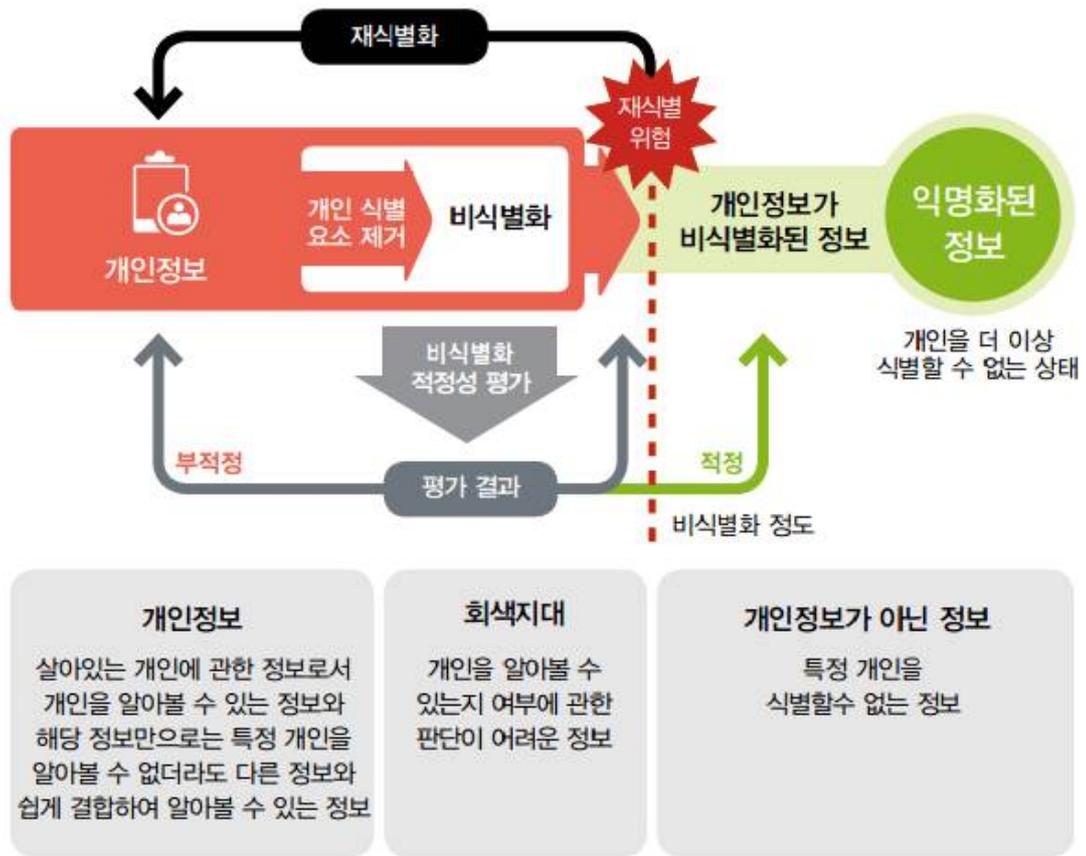
#### 다. 개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서(행자부, 한국정보화진흥원)

실제로 행자부와 한국정보화진흥원이 발간한 개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서(2014. 12.)에서는 비식별화된 개인정보와 익명화된 정보를 다음과 같이 나누고 있다. 즉, 개인을 더 이상 식별할 수 없는 상태의 정보를 익명화된 정보라고 하는 것이다.



(출처 : 개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서, 14 페이지)

그래서 개인정보에 대하여 비식별화 조치를 하고, 비식별화에 대한 적정성을 평가하여 비식별화된 정보도 재식별화의 위험이 있으면 추가로 비식별화를 하여 어느 정도의 수준을 넘을 경우 이를 개인정보가 아닌 정보로 보아야 한다는 논리를 제시하고 있다. 즉, 비식별화에 대한 적정성 평가라는 개념을 통해서 비식별화된 정보 중 익명화가 된 정보와 적절한 수준으로 비식별화 조치가 이루어진 정보가 개인정보가 아닌 정보라는 것이다.



(출처 : 개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서, 25 페이지)

#### 라. 소위 ‘비식별화’ 처리 결과의 재식별 가능성 수준은 천차만별이다

소위 ‘비식별화’ 라는 것은 적절한 용어가 될 수 없지만, 굳이 사용한다면 기술적 처리를 의미하는 단어이다. 그 결과로 처리된 정보의 ‘재식별 가능성’은 천차만별일 수 밖에 없다. 이런 점을 생각한다면 방통위의 가이드라인이나 국회에 제출된 비식별화 법안들은 개인정보의 경계를 허물어뜨리는 정의를 포함하고 있는 것이다.

### Ⅲ. 비식별화(de-identification), 익명화(anonymization), 가명화(pseudonymization)

#### 1. 법률에 ‘익명화’에 대한 정의를 둘 것인가? 말 것인가?

##### 가. 비식별화(de-identification), 익명화(anonymization)

식별화의 모순 개념을 받아들인다면, 비식별화는 당연히 재식별화의 가능성이 있다. 식별화의 가능성을 배제하는 표현으로 각국은 익명화라는 개념을 사용하고 있다. 유럽의 경우 비식별화라는 용어를 사용하지 않고, 익명화라는 용어를 사용한다. 따라서 비식별화라는 용어를 사용하는 것보다는 ‘익명화’라는 표현을 사용하는 것이 더 정확한 표현이다. ISO는 익명화를 ‘개인 정보(개인식별 가능정보)가 정보주체가 더 이상 직접 또는 간접적으로 정보 처리자 또는 제3자와의 협력으로 개인을 식별할 수 없도록 회복 불가능하게 변경하는 절차(ISO 29100, 2011)’라고 정의하고 있다.

유럽연합 Working Party 29도 재식별화(re-identification)의 가능성 때문에 오해를 줄수 있는 익명성(anonymity)이나 익명 정보(anonymous data)라는 표현보다는 익명화 기술(anonymisation technique)이라고 표현한다.

##### 나. 개인정보보호법에 익명화에 대한 별도의 규정을 둘 것인가?

개인정보보호법에 ‘익명화된 정보(anonymized data)’에 대한 정의를 별도로 두는 것이 바람직할지는 생각해 볼 문제이다. 개인정보가 다시 개인이 식별될 가능성이 없도록 익명화되었다면 해당 정보는 개인정보로 볼 수 없을 것이므로, 이에 대한 내용을 선언적으로 규정하는 것도 고려해 볼 수 있다.

유럽연합 Directive 95/46 EC는 정식 규정에는 포함시키지 않고, Recital 26.에 익명화된 데이터(data rendered anonymous)에 대한 표현을 두고 있다. 여기에서도 ‘비식별화 정보는 개인정보가 아니다’라는 규정을 두지 않고, 개인이 더 이상(‘no longer possible’) 식별될 가능성이 없다면, 개인정보로 보지 않는다고 표현하고 있다.

우리 개인정보보호법에서는 굳이 익명화에 대한 별도의 규정을 둘 필요는 없다고 생각한다.

## 2. 익명화 기술과 재식별화의 위협성

### 가. 익명화 기술

익명화 기술은 크게 무작위화(randomization) 방법과 일반화(generalization) 방법이 있다.<sup>17)</sup> 무작위화 방법에는 잡음 추가 방법, 순열 방법, 차등 정보보호 방법(Differential privacy), 대체 등이 있다고 한다. 그리고 일반화 방법에는 총계처리(Aggregation)와 K-익명성(K-anonymity) 방법, l-다양성 (l-diversity) / T-근접성(T-closeness) 등의 방법이 있다고 한다.

### 나. 익명화 기술의 재식별화의 위험

익명화 기술 자체가 식별가능성을 줄이는 것이기 때문에, 대부분의 익명화를 위한 기술들은 재식별화의 가능성이 있다.

익명화 기술에서 재식별화의 가능성은 3가지 측면을 고려해야 한다고 한다. 즉, Single out(개별화), Linkability(연결 가능성), Inference(추론 가능성)이 그것이다. 아무리 익명화를 위한 처리를 하더라도, 거의 모든 경우 재식별이 가능하다는 것이 최근의 연구 결과이다.

실제로 최근 유럽에서 휴대폰 정보를 활용하여 재식별이 가능한지를 분석한 사례가 있는데, 연구자들이 작은 유럽 도시에서 150만 휴대폰 이용자의 정보를 15개월 동안 연구하였는데, 단지 4개의 힌트만 있다면 그들의 95%를 식별해 낼 수 있었다는 결과를 발표하였다. 예컨대 100만명이 넘는 사람들의 익명화된 정보에서 1년에 4번의 아주 정확하지 않은 위치 정보만 가지고 있어도 개인을 식별해 낼 수 있었다는 것이다. 이것은 몇 개의 트위터 정보만으로도 찾아낼 수 있는 정보이다.

아래는 각 익명화 기술의 개별화, 연결가능성, 추론가능성에 의한 재식별가능성의 정도를 도식화한 것이다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 가명화의 경우는 세 가지 모두에 의해 재식별 가능성이 있고, 잡음 추가 방법의 경우는 개별화에 의한 재식별 가능성이 있다. 가명화는 세 가지 요소 모두 재식별화의 가능성이 있으므로 익명화 처리로 볼 수 없다.

17) 유럽연합 29조 작업반, Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques(2014년 4월 10일), 12 페이지

	Is Singling out still a risk?	Is Linkability still a risk?	Is Inference still a risk?
Pseudonymisation	Yes	Yes	Yes
Noise addition	Yes	May not	May not
Substitution	Yes	Yes	May not
Aggregation or K-anonymity	No	Yes	Yes
L-diversity	No	Yes	May not
Differential privacy	May not	May not	May not
Hashing/Tokenization	Yes	Yes	May not

(출처 : 유럽연합 29조 작업반, Opinion 05/2014 on Anonymisation Techniques, 24 페이지, 2014년 4월 10일)

특히 익명화 기술로 익명화 처리를 하더라도 기술 발전에 따라 재식별화를 위한 비용이 계속 낮아지고, 재식별화를 위해 가용한 정보가 증가하여 재식별화 가능성이 지속적으로 높아진다는 점도 고려해야 한다. 특히 기술의 발전 속도가 매우 빠르기 때문에 현재의 기술 뿐만 아니라, 기술의 발전가능성도 고려해야 한다.<sup>18)</sup>

#### 다. 가명화<sup>19)</sup>

한편 가명화는 개별화, 연결 가능성, 추론 가능성 모두 아주 높게 남아 있기 때문에 아예 익명화로 보지도 않는 것이 일반적이다.<sup>20)</sup> 그런데 가이드라인과 개인정보보호법 개정안은 비식별화를 정의하면서 ‘가명처리, 범주화 등 대통령령으로 정하는 방식으로 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 결합하여도 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치를 말한다’고 하여 가명화를 비식별화의 일례로 들고 있다. 그래서 가명화하는 경우 더 이상 개인정보로 볼 수 없다고 해석할 여지를 두고 있다. 가명처리를 비식별화 조치의 예로 드는 것은 부당하다.

18) 위 자료 8 페이지

19) 위 자료 20 페이지 ~ 22 페이지

20) 위 자료 20 페이지 ~ 22 페이지

#### IV. 우리나라 개인정보보호법의 개인정보의 비식별화나 익명화에 대한 태도

##### 1. 우리나라 현행 개인정보보호법의 태도

가. 우리나라 개인정보보호법상 비식별화 또는 익명화한 정보는 개인정보로 볼 수 있는가? 개인정보가 아닌가?

개인정보보호법, 정통방법은 개인정보를 “살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)를 말한다” 고 정의하고 있다. 수집, 처리주체는 물론 제3자로부터의 추가 정보를 합하여 개인이 식별될 가능성이 있다면 개인정보로 본다. 단, 비용, 시간, 기술에서 비합리적으로 부당하게 과도한 노력이 필요한 수준이라면 제외한다.

따라서 익명화 조치를 한 정보가 현재 또는 장래에 ‘다른 정보와 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있다면’, 즉, 재식별화(re-identification)가 가능하다면 개인정보로 봐야 할 것이다. ‘재식별화’의 가능성이 현저히 낮다면 더 이상 개인정보보호법의 적용대상이 아니라고 볼 수도 있을 것이다.

2. 현행 법제의 해석상 개인정보를 수집한 후 개인을 식별할 수 없게 하여 처리하는 것은 적법한가?

가. 개인정보를 수집한 후 익명화하여 이용하는 것에 대해서는 동의를 받지 않아도 되는가?

현행 개인정보보호법에 의할 경우 개인정보를 수집한 후 익명화하는 것이 허용되는지에 대해서는 익명화는 개인정보의 처리가 아니므로 개인정보보호법의 규율 대상이 아니며, 적법하게 허용된다는 견해가 있을 수도 있다. 반면 익명화도 허용되지 않는다는 견해가 있을 수도 있다. 물론, 개인정보주체에게 적법한 동의를 받지 않고 개인정보를 수집했다면 그 수집 자체가 불법이기 때문에 이를 익명화했다고 해서 적법해지는 것으로 보기는 어렵다.

## 나. 동의를 받고 처리한 개인정보를 익명화하여 제3자에게 제공하는 것은 허용되는가?

통신사에서 개인정보주체에게 동의를 받지 않고 고객들의 개인정보를 익명화하여 영리 목적으로 제3자에게 판매하는 경우, 이는 적법한가? 이는 개인정보보호법 제18조 제2항 제5호를 어떻게 해석할지의 문제이다. 이 규정을 개인정보를 익명처리하는 경우에 제공될 수 있는 경우를 통계작성이나 학술연구 등의 목적에 필요한 경우로 한정하는 것으로 해석한다면 불가능할 것이다.

## V. 빅데이터 가이드라인은 위법하다

### 1. 가이드라인의 ‘비식별화 조치된 정보’의 식별 가능성과 재식별 가능성

가이드라인의 비식별화 정의는 ‘데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다’고 하여, 다른 정보와의 결합을 ‘쉽게’ 결합하는 것으로 한정하고 있다. 그런데 식별 또는 재식별화의 가능성을 판단할 때에도 최초의 개인정보의 정의와 똑 같이 ‘쉽게 결합하는 다른 정보’로 한정하는 것은 부당하다. 익명화 조치를 하는 것 자체가 개인정보주체에게 위험을 야기하는 것이기 때문이다.

한편 가이드라인은 ‘식별할 수 없도록 하는 조치’라고 하여 식별의 시점이 현재인 것처럼 규정하고 있는데, 역시 부당하다. 재식별 가능성을 판단하는 시점은 현재만이 아니라 미래도 포함되어야 한다.

특히 가이드라인이 비식별 처리된 정보의 처리 중 재식별화되더라도 처리 중단이 아닌 재비식별화를 하도록 하고 있는 것<sup>21)</sup>은 중대한문제이다.<sup>22)</sup> 이런

21) 비식별화 조치된 공개된 정보 및 이용내역정보를 조합분석 등 처리하는 과정에서 개인정보가 생성되지 않도록 하여야 한다. 다만, 개인정보가 생성되는 경우에는 지체없이 파기하거나 비식별화 조치를 취하여야 한다.

22) 한국정보화진흥원이 발간한 ‘개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서’에서는 재식별화시 대응조치로 데이터 공개 중단 및 회수, 데이터 제공 및 처리 위탁 중단, 데이터 재식별 위험 통지, 개인정보 유출통지 및 유출신고, 추가적 비식별화 조치를 규정하고 있다.

가이드라인은 태도는 장애 재식별화가 가능하더라도 현재 비식별화된 것으로 인정한다는 것이다. 이는 개인정보보호법의 규정에 정면으로 위반되는 것이다.

## **2. 비식별화만 한다면 개인정보주체의 동의를 받지 않고도 개인정보가 포함된 공개된 정보와 이용내역 정보를 수집, 저장, 조합, 분석할 수 있다고 하는 것은 위법하다**

가이드라인은 개인정보가 포함된 공개된 정보 및 이용내역정보라도 비식별화 조치를 취하기만 하면 이용자의 동의를 받지 않고도 수집·이용할 수 있다고 한다. 이는 개인정보보호법과 정보통신망법에 위반될 수 있는 규정이다. 예를 들어 개인정보가 현재 일시적으로 비식별화되었어도 장애의 식별가능성이 있다면 개인정보보호법이나 정보통신망법이 적용되어야 하는데, 가이드라인은 이를 배제하기 때문이다.

특히 이용내역 정보에는 쇼핑 내역, 검색 내역, 통신 내역, 의료 등이 포함될 수 있는데, 이들 정보는 개인의 사상, 종교, 성적 취향, 정치적 신조, 노동조합 가입여부, 인종, 건강, 성생활에 대한 정보 등 민감한 정보를 포함할 수 있다. 따라서 비식별화를 하더라도 장애의 재식별 가능성이 있다면 반드시 당사자의 동의가 필요하다.

## **3. 정보주체의 동의 없는 프로파일링 즉, 새로운 정보의 생성 규정도 위법하다**

가이드라인은 정보통신서비스 제공자가 비식별화 조치를 하여 수집한 공개된 정보, 이용내역정보를 정보 처리시스템을 통해 조합·분석하여 새로운 정보를 생성할 수 있다고 규정하고 있다. 그러면서 새롭게 생성된 정보에 개인정보가 포함되어 있더라도 즉시 파기하거나 비식별화 조치를 취하면 된다고 규정하고 있다.

이처럼 새로운 정보를 생성하는 것은 개인에 대한 프로파일링이다. 공개된 개인정보, 이용내역정보를 비식별화하기만 하면, 이를 가지고 새로운 정보를 생성하고, 둘을 결합하여 분석, 가공 등 프로파일링을 하더라도 당사자는 그에 대한 아무런 정보도 갖지 못할 수 있는 것이다. 특히 비식별화하면 정보의 분석과정에서 다시 개인정보가 생성되더라도 즉시 다시 비식별화 조치를 취

하기만 하면 되기 때문이다. 굳이 기업이 이를 알리거나, 다시 동의를 받을 필요가 없기 때문이다.

#### 4. 비식별화 처리된 공개된 정보와 이용내역정보의 내부적 이용과 동의 없는 제3자 제공 허용도 위법한 규정이다

가이드라인은 ‘정보통신서비스 제공자는 비식별화 처리된 공개된 정보 및 이용내역정보를 자신의 서비스 제공업무 수행을 위해 내부에서 이용할 수 있다고 규정하고 있다. 비식별화 처리만 하면 공개된 정보도, 이용내역정보도 서비스 제공업무 수행을 위해 내부적으로 이용할 수 있다는 것이다.

특히 내부적으로 이용할 경우 재식별화의 위험성이 높다는 점에서 서비스 제공업무 수행을 위해 내부적으로 이용할 수 있다는 것은 중대한 문제를 발생시킬 수 있다.

가이드라인은 ‘정보통신서비스 제공자는 공개된 정보, 이용내역정보, 생성정보를 비식별화 처리를 하면 정보주체의 동의 없이도 얼마든지 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있다. 이 규정은 모든 문제의 근원이 될 수 있는 규정이다. 개인정보 주체 자신도 모르는 상태에서, 자신의 공개된 개인정보, 이용내역정보, 이를 통한 생성정보를 알파한 비식별화 처리를 한 후, 제3자에게 무차별적으로 판매할 수 있다는 것이다. 끔찍한 상황이 아닐 수 없다.

## VI. 현재 제안된 법률들과 그에 대한 비판

### 가. 부좌현 의원안(개인정보보호법 개정안, 의안번호 14166)

#### (1) 법률안의 내용

이 개인정보보호법 개정안은 “개인정보처리자가 개인정보를 비식별화하여 처리하거나 비식별화된 개인정보를 처리하는 경우에는 정보주체의 동의 없이 이를 처리할 수 있다”는 규정을 신설하고 있다. 이 법률안은 비식별화를 ‘가명처리, 범주화 등 대통령령으로 정하는 방식으로 개인정보의 일부 또는

전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 결합하여도 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치를 말한다’ 고 정의하고 있다.

이 법률안은 개인정보처리자는 비식별화 조치된 개인정보를 처리하는 과정에서 개인정보가 생성되지 않도록 하여야 하고, 개인정보가 생성되는 경우에는 지체 없이 파기하거나 비식별화 조치를 취하여야 한다는 규정을 두고 있다.

## (2) 법률안의 문제점

이 법률안의 핵심은 개인정보를 비식별화하여 처리하는 경우에는 정보주체의 동의를 받지 않아도 된다는 내용인데, 이는 방송통신위원회의 가이드라인의 내용과 동일한 것이다. 비식별화된 개인정보를 개인정보가 아닌 것으로 보고 정보주체의 동의를 받지 않아도 된다는 것은 부당한 규정이 아닐 수 없다.

## 나. 강은희 의원안(개인정보보호법안, 의안번호 13932)

### (1) 법률안의 내용

강은희 의원이 대표 발의한 개인정보보호법안은 개인정보처리자가 통계·연구·분석, 공공정책의 수립, 시장조사, 마케팅 등의 목적을 위하여 필요한 경우 정보주체의 동의 없이 개인정보를 비식별화하여 처리할 수 있다고 규정하고 있다.

강은희 의원안은 비식별화를 데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다고 정의하고 있다.

### (2) 법률안의 문제점

이 법률안은 통계·연구·분석, 공공정책의 수립, 시장조사, 마케팅 등의 목적을 위하여 필요한 경우 정보주체의 동의 없이 개인정보를 비식별화하여 처리할 수 있다는 것인데, 이는 개인정보주체의 권리를 심각하게 침해하는

것이다. 특히 시장조사나 마케팅 등의 목적으로 필요한 경우에도 정보주체의 동의 없이 개인정보를 처리할 수 있다는 것은 기업들이 개인정보를 무분별하게 수집, 활용할 수 있도록 기회를 제공하는 것과 다름없다.

**다. 부좌현 의원안(정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 개정안, 의안번호 14162)**

(1) 법률안의 내용

이 법률안은 “개인정보 비식별조치”와 “비식별개인정보”를 구분하고 있다. 그래서 “개인정보 비식별조치”를 개인정보를 일부 삭제하거나 대체하여 다른 정보와 결합하여도 특정 개인을 알아볼 수 없도록 하는 보호조치를 말한다고 정의하고, “비식별개인정보”란 개인정보 비식별조치를 통하여 다른 정보와 결합하여도 특정 개인을 알아볼 수 없게 된 정보를 말한다고 정의한다. 이 법률안은 정보통신서비스제공자 등이 개인정보를 취급할 때 비식별개인정보의 안전을 위한 개인정보 비식별조치를 취해야 한다고 규정하고 있고, 정보통신서비스 제공자의 비식별 조치에 대해서는 방송통신위원회가 인증할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

(2) 법률안의 문제점

이 법률안은 개인정보 비식별조치를 취한 개인정보나, 비식별개인정보를 어떻게 취급하는지에 대해서 아무런 규정도 두고 있지 않다. 그런데, 이 법률안은 정보통신망서비스제공자의 개인정보 비식별조치의 적정성에 대하여 방송통신위원회의 인증 절차를 둬으로써 오히려 이 조치를 취했을 경우 그 결과물은 개인정보가 아니라는 오해를 할 수 있는 여지를 만들어 주고 있다. 특히 개인정보처리자가 법률에서 규정하고 있는 기술적, 관리적 조치를 취하고 있을 때 개인정보보호를 위한 주의의무를 다한 것으로 여겨질 가능성이 있는 것처럼 개인정보 비식별조치의 적정성에 대한 방송통신위원회의 인증은 오해를 불러일으킬 가능성이 있다. 특히 기술적, 관리적 조치와 달리 소위 비식별조치의 적정성은 구체적, 개별적 판단이 필요한 영역이기 때문에 인증제도 도입은 부적절하다.

라. 강길부 의원안(정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률 개정안,  
의안번호14200)

(1) 법률안의 내용

이 법률안은 제24조의 3으로 비식별개인정보의 이용이라는 제목의 조항을 신설하여, 정보통신서비스 제공자는 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 알아볼 수 없도록 하는 조치(“비식별화”)를 할 수 있다(1항)고 규정하고 있다. 그러면서 정보통신서비스 제공자는 비식별화를 통하여 다른 정보와 결합하여도 특정 개인을 쉽게 알아볼 수 없도록 가공된 정보(“비식별화 개인정보”)를 이용하는 과정에서 개인정보가 생성되는 경우 이를 지체 없이 파기하거나 추가적인 비식별화를 하여야 한다(제2항)고 규정한다. 아울러 비식별화의 기술적 기준 및 개인정보의 파기 및 추가적인 비식별화에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제3항)고 규정하고 있다.

(2) 법률안의 문제점

이 법률안은 비식별화 개인정보의 경우 개인정보로 볼 것인지 여부에 대하여 아무런 규정도 두지 않고 있다. 그러나, 비식별화 개인정보라는 용어의 정의나, 정보통신 서비스 제공자에 대하여 비식별화 조치를 취할 수 있다고 하고, 이를 이용하는 과정에서 개인정보가 생성되는 경우 추가적 비식별화 조치를 취해야 한다는 의무를 거듭 부과하고 있는 것은 정보통신서비스 제공자가 비식별화 조치를 하면 정보주체의 동의를 받지 않아도 된다는 것을 자연스럽게 전제하고 있는 것으로 해석된다. 실제로 이 법률안의 제안이유<sup>23)</sup>에서도 비식별화 개인정보는 더 이상 개인정보가 아니라는 태도를 취하고 있다.

이처럼 비식별화 개인정보를 개인정보가 아닌 것으로 보는 것이나, 해당 여부를 대통령령으로 정한다는 것은 부당하다.

23) 현행법에 따르면 개인정보는 특정한 개인을 알아볼 수 있는 정보를 의미하며 그 이용은 엄격하게 제한됨. 현행법의 개인정보 개념에 대한 강학상의 해석에 따르면 특정 개인을 알아볼 수 없도록 이름을 지우거나 다른 변수로 대체시키는 등의 비식별화 조치를 하여 개인정보를 가공한 경우에는 그것이 더 이상 개인정보가 아니므로 자유로운 이용이 가능함. 이러한 해석을 근거로 이에 관한 행정규칙인 「빅데이터 개인정보 가이드라인」이 제정되었음.

## VII. 결론

### 1. 비식별화 가이드라인은 즉각 폐기하거나, 수정해야 한다.

최근 비식별화라는 용어를 사용하면서, 비식별화 조치를 하면 개인정보보호법이 더 이상 적용되지 않는다는 식의 논리가 대중화되고 있는 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 만약 개인정보에 대해서 익명화를 위한 조치를 충분히 해서, 더 이상 재식별 가능성이 현저하게 희박해졌다면, 그럴 경우에만 개인정보보호법의 적용대상이 아니라고 볼 수 있을 것이다.

그런 점에서 방통위의 비식별화 가이드라인은 즉각 폐기되거나, 수정되어야 한다.

### 2. 혼란을 야기하는 비식별화 용어 사용은 중단되어야 한다

비식별화 조치를 개인정보보호법이 적용되지 않는 요건으로 이해되어서는 안 된다. 따라서 비식별화라는 용어를 사용하는 것도 재검토되어야 하고, 더 이상 사용하지 않는 것이 바람직하다. 비식별화 조치 또는 익명화 조치를 취했어도 여전히 개인정보로 다루거나, 동의를 배제할 수 없는 것임에도 불구하고, 현재의 용어 사용은 비식별화 조치를 하면 개인정보보호법의 적용대상이 아닌 것처럼 호도되고 있기 때문이다.

### 3. 현재의 비식별화 법률안들은 많은 문제를 안고 있으며, 선부르게 비식별화를 개인정보보호법에 편입시키는 것은 재고해야 한다

현재의 비식별화 법안들은 비식별화 조치를 하면 개인정보보호법 적용대상이 아닌 정보로 된다는 논리에 서 있다. 이는 개인정보보호를 근본적으로 허무는 결과를 가지고 올 것이 분명하다.

비식별화 조치를 개인정보보호법에 편입시킬지 여부에 대한 논의는 사회적 논의가 충분히 이루어지고, 규제 당국의 기술적 검토와 준비가 충분히 이루어진 이후에 이루어져야 한다.

#### 4. 비식별화라는 용어보다 익명화라는 용어를 사용해야 한다

비식별화라는 용어보다 익명화라는 용어가 오해의 소지를 줄일 수 있다. 현재 비식별화 조치를 하면 개인정보의 보호대상이 아니라는 논리가 횡행하고 있는데 이는 회색지대를 없애는 잘못된 논리이다. 더구나 현재 기술 발전 수준이 예측을 빗나가게 할 정도로 빠르다는 점, 우리나라는 재식별화 가능한 정보가 매우 많다는 점 등에 비추어 보면 비식별화 조치를 한 개인정보가 재식별화 될 가능성에 대한 평가가 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다.

이런 점을 생각한다면 그 보다 보수적인 용어의 사용으로 익명화라는 용어를 사용하는 것이 바람직하다. 그래서 익명화 기술로 익명화 처리를 하여 더 이상 재식별화의 위험이 없다고 평가할 수 있는 수준이 되어야만 개인정보보호법의 적용 제외대상이 될 수 있다는 인식으로 전환해야 하며, 이를 표현하기 위해서는 익명화라는 용어를 사용하는 것이 바람직하다.







1. 심우민 국회입법조사처 입법조사관

---

2. 장여경 진보네트워크센터 활동가

---

3. 이경규 인하대학교 법학전문대학원 교수

---

4. 엄 열 방송통신위원회 개인정보보호윤리과장



# 토 론 문

심 우 민

국회입법조사처 입법조사관, 법학박사

## 빅데이터의 활용과 입법개선

### 1. 빅데이터와 개인정보 보호입법

- 주지하다시피, 세계 각국은 빅데이터 시대의 개인정보 보호 문제를 해소하기 위하여 개인정보 보호입법에 대한 진중한 논의를 이어가고 있음
  - EU의 경우에는 비교적 최근에 발의된 「2012년 General Data Protection Regulation(이하, GDPR)」이 가장 대표적인 규제대응 사례임
  - 미국의 경우도 개인정보 보호에 관한 지속적인 논의가 이어져 왔으며, 2014년 5월 「BIG DATA: SEIZING OPPORTUNITIES, PRESERVING VALUES」라는 백악관의 보고서가 발표된 바 있음
- 이와 마찬가지로, 국내에서도 빅데이터와 관련한 개인정보 보호입법에 대한 논의가 이루어지고 있는 것은 사실이지만, 해외 주요 사례들에서와 같이 진지한 입법(법률)적 차원의 성찰이 전제되어 있지 않음
  - 빅데이터 활용과 관련하여 현행 규제(수집제한 및 수집시 동의요건 등)가 장애 요인으로 등장하고 있는데, 대부분의 부처들은 비식별화(de-identification) 조치를 전제로 법률상 규정된 동의요건을 면제하는 데에 초점을 두고 있는 상황임
    - 방송통신위원회는 2014년 12월 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」을 확정·공표한 바 있으며, 그 주요 내용은 개인정보의 비식별화를 거친 정보 활용에 관해 법률상 정보주체의 동의요건을 면제해 주는 것이었음
    - 이후 미래창조과학부,<sup>24)</sup> 행정자치부<sup>25)</sup> 등은 방송통신위원회의 가이드라

인 내용과 거의 동일한 안내서(가이드라인)를 출간해 오고 있음

- 최근(15.6.3) 금융위원회는 금융분야(핀테크) 빅데이터를 활성화 정책을 공표하였으며, 여기에서도 다른 부처들과 유사하게 비식별화 정책기조를 제시함<sup>26)</sup>

## 2. 동의요건 면제 중심의 가이드라인

- 방송통신위원회가 2014년 12월 최종적으로 발표한 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」은 형식적으로만 보자면 상당한 정도의 의견수렴 절차를 거친 것으로 판단됨
- 최초, 방송통신위원회는 2013년 12월 18일, 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」을 제시한바 있었으나, 이에 대해서는 시민단체의 강력한 비판이 있었음
- 시민단체 등의 의견을 감안하여 방송통신위원회는 2014년 3월 19일, 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」 수정안을 발표함
  - 그러나 시민단체는 수정된 가이드라인은 여전히 △공개된 개인정보 및 이용정보를 정보주체의 동의 없이 수집·이용 할 수 있고 △이를 활용하여 새로운 정보의 생성할 수 있고 △개인정보·이용정보·생성정보를 자유롭게 제3자에게 제공할 수 있도록 해 사생활이 침해될 수 있다는 비판적 의견을 제시하였음
  - 이와 관련하여, 방송통신위원회는 재차 수정안을 제시하겠다는 계획을 시사하였음
- 이후 한 차례의 공청회를 더 거친 결과, 최종적으로 2014년 12월 23일 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」을 확정·발표하였음

24) 미래창조과학부·한국정보화진흥원·K-ICT 빅데이터센터, 『빅데이터 활용을 위한 개인정보 비식별화 기술 활용 안내서 (Ver 1.0)』, 2015.5.

25) 행정자치부·한국정보화진흥원, 『개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서』, 2014.12.

26) 금융위원회, 「금융권 빅데이터 활성화 방안」, 2015.6.3.

- 확정된 가이드라인의 중심 내용은 개인정보 동의요건을 과거 초안에서와 같이 무조건 완화하는 것이 아니라, 비식별화 조치를 취한 경우 이를 완화시킨다는 내용임
- 향후 이와 관련하여, 비식별화 문제는 입법화하자는 논의가 쟁점으로 부각될 것으로 판단됨
  - 원칙적으로는 일반법인 「개인정보 보호법」에 동 규정을 반영하는 것이 바람직할 수 있으나, 이러한 빅데이터 개인정보 보호가 가장 문제시 되는 사안은 정보통신서비스와 연관되어 있다는 측면에서 「정보통신망법」을 개정하는 방안도 고려할 필요가 있을 것임

□ 방송통신위원회가 제시한 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」의 신구조문 대비표는 다음과 같음<sup>27)</sup>

[표 1] 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인(안)」

초안	제1차 수정안	최종안
제1조(목적) 이 가이드라인은 공개된 개인정보 또는 이용내역정보 등을 전자적으로 설정된 체계에 의해 조합, 분석 또는 처리하여 새로운 정보를 생성함에 있어서 이용자의 프라이버시 등을 보호하고 안전한 이용환경을 조성하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) (초안과 같음)	<b>제1조(목적)</b> 이 가이드라인은 공개된 개인정보 또는 이용내역정보 등을 전자적으로 설정된 체계에 의해 수집·저장·조합·분석 등 처리하여 새로운 정보를 생성함에 있어서 이용자의 프라이버시 등을 보호하고 안전한 이용환경을 조성하는 것을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같으며, 본 조에서 정의되지 않은 용어는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에서 정의한 바에 따른다. 1. “공개된 개인정보”란 정보주체 및 정당한 권한이 있는 자에 의해 제한 없이 일반 공중에게 공개된 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보로서 생존하는 개인을	제2조(정의) (초안과 같음)  1. ~ 6. (초안과 같음)	제2조(정의) 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같으며, 본 조에서 정의되지 않은 용어는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에서 정의한 바에 따른다.  1. “공개된 정보”란 이용

27) 방송통신위원회, 「온라인 개인정보보호 세미나 결과 보고」, 2014. 3 및 방송통신위원회, 「빅데이터 개인정보 보호 가이드라인」, 2014. 12. 23.

<p>식별할 수 있는 정보 및 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다.</p> <p>2. “이용내역정보”란 정보통신서비스와 관련하여 이용자가 해당 서비스를 이용하는 과정에서 자동으로 발생하는 인터넷 접속정보파일, 거래기록 등의 정보로서 생존하는 개인을 식별할 수 있는 정보 및 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다.</p> <p>3. “정보 조합·분석·처리시스템”이란 공개된 개인정보 또는 이용내역정보 등을 전자적으로 설정된 체계에 의해 조합, 분석 또는 처리하여 새로운 정보를 생성하는 시스템을 말한다.</p> <p>4. “생성된 개인정보”란 정보 조합·분석·처리시스템 운용을 통해 생성된 정보로서 생존하는 개인을 식별할 수 있는 정보 및 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보를 말한다.</p> <p>5. “비식별화”란 데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다.</p> <p>6. “재식별화”란 비식별화된 정보를 조합, 분석 또는 처리하는 과정에서 개인정보가 재생성되는 것을 말한다.</p>		<p>자 및 정당한 권한이 있는 자에 의해 공개 대상이나 목적의 제한 없이 합법적으로 일반 공중에게 공개된 부호·문자·음성·음향 및 영상 등의 정보를 말한다.</p> <p>2. “이용내역정보”란 이용자가 정보통신서비스를 이용하는 과정에서 자동으로 발생하는 서비스 이용기록, 인터넷 접속정보, 거래기록 등의 정보를 말한다.</p> <p>3. “정보 처리시스템”이란 공개된 개인정보 또는 이용내역정보 등을 전자적으로 설정된 체계에 의해 조합·분석 등 처리하여 새로운 정보를 생성하는 시스템을 말한다.</p> <p>4. “비식별화”란 데이터 값 삭제, 가명처리, 총계처리, 범주화, 데이터 마스킹 등을 통해 개인정보의 일부 또는 전부를 삭제하거나 대체함으로써 다른 정보와 쉽게 결합하여도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하는 조치를 말한다.</p>
		<p>제3조(개인정보의 보호) ① 정보통신서비스 제공자가 정보 처리시스템을 통해 공개된 정보, 이용내역정보를 수집·저장·조합·분석 등 처리하고자 하는 경우, 개인정보의 보호를 위해 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.</p>

		<p>1. 개인정보가 포함된 공개된 정보 및 이용내역정보는 비식별화 조치를 취한 후 수집·저장·조합·분석 등 처리하여야 한다.</p> <p>2. 비식별화 조치된 공개된 정보 및 이용내역정보를 조합·분석 등 처리하는 과정에서 개인정보가 생성되지 않도록 하여야 한다. 다만, 개인정보가 생성되는 경우에는 지체없이 파기하거나 비식별화 조치를 취하여야 한다.</p> <p>② 비식별화 조치된 공개된 정보 및 이용내역정보를 정보 처리시스템에 저장·관리하는 경우 다음 각 호의 보호조치를 취하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 불법적인 접근을 차단하기 위한 침입차단시스템 등 접근 통제장치의 설치·운영</li> <li>2. 접속기록의 위조·변조 방지를 위한 조치</li> <li>3. 백신 소프트웨어의 설치·운영 등 악성 프로그램에 의한 침해 방지조치</li> <li>4. 기타 안전성 확보를 위해 필요한 보호조치</li> </ol>
<p>제3조(공개된 개인정보의 수집) ① 정보통신서비스 제공자가 공개된 개인정보를 수집하고자 하는 경우에는 별도로 정보주체의 동의를 얻지 아니하여도 된다.</p> <p>② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 공개된 개인정보를 수집하는 경우 공개된 개인정보의 수집 출처, 조합, 분석 또는 처리하는 사실 및 그 목적을 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 전자적 표시 방법 등을 통해 공개하여야 한다.</p>	<p>제3조(공개된 개인정보의 수집) ①</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p>. 다만 정보주체 및 정당한 권한이 있는 자가 공개 대상을 제한하거나 공개 목적을 설정한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② (초안과 같음)</p>	<p>제4조(공개된 정보의 수집·이용) ① 정보통신서비스 제공자가 개인정보가 포함된 공개된 정보를 비식별화 조치한 경우에는 이용자의 동의 없이 수집·이용할 수 있다. 다만, 이용자의 동의를 받거나 법령상 허용하는 경우에는 비식별화 조치를 취하지 아니하고 수집·이용할 수 있다.</p> <p>② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 개인정보가 포함된 공개된 정보를</p>

<p>③ 정보통신서비스 제공자는 정보주체의 요구가 있으면 즉시 다음 각 호의 모든 사항을 정보주체에게 알려야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 개인정보의 수집 출처</li> <li>2. 개인정보의 조합, 분석 또는 처리의 목적</li> <li>3. 해당 개인정보의 처리 정지를 요구할 권리가 있다는 사실</li> </ol>	<p>③ (초안과 같음)</p> <p>1. ~ 3. (초안과 같음)</p>	<p>수집·이용하는 경우 공개된 정보의 수집 출처, 수집·저장·조합·분석 등 처리하는 사실 및 그 목적을 이용자 등이 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 개인정보 취급방침을 통해 공개하여야 한다.</p> <p>③ 정보통신서비스 제공자는 이용자 등의 요구가 있으면 즉시 다음 각 호의 모든 사항을 이용자 등에게 알려야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 개인정보의 수집 출처</li> <li>2. 개인정보의 수집·저장·조합·분석 등 처리의 목적</li> <li>3. 해당 개인정보의 처리 정지를 요구할 권리가 있다는 사실</li> </ol>
<p>제4조(이용내역정보의 수집) ① 정보통신서비스 제공자가 정보통신서비스 제공과 관련하여 조합, 분석 또는 처리를 목적으로 이용내역정보를 수집하는 경우 별도로 정보주체의 동의를 얻지 아니하여도 된다. 다만, 이용내역정보를 수집하지 않으면 해당 정보통신서비스의 제공이 곤란한 경우를 제외하고 정보주체가 이용내역정보의 수집에 대한 거부 의사를 표시한 때에는 이용내역정보를 수집할 수 없다.</p> <p>② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 이용내역정보를 수집하는 경우 해당 정보가 수집, 조합, 분석 또는 처리되는 사실 및 목적을 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 전자적 표시 방법 등을 통해 공개하여야 한다.</p> <p>③ 정보통신서비스 제공자는 이용내역정보의 수집, 조합, 분석 또는 처리를 거부할 수 있는 방법 및 절차를 마련하여야 한다.</p> <p>④ 정보통신서비스 제공자는 이용자의 검색프로그램 등에서 이용자 또는 검색프로그램등 공급자가 설정해 놓은 이용내역정보의 수집</p>	<p>제4조(이용내역정보의 수집) ① _____ 정보통신서비스와 관련한 계약체결과 이행을 위하여 필요한 이용내역 정보를 수집하여 조합, 분석 또는 처리하는 경우 별도로 정보주체의 동의를 얻지 아니 하여도 된다. _____</p> <p>② (초안과 같음)</p> <p>③ (초안과 같음)</p>	<p>제5조(이용내역정보의 수집·이용) ① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 경우를 제외하고는 이용자의 동의를 받거나 비식별화 조치를 취한 후 이용내역정보를 수집·이용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정보통신서비스의 제공에 관한 계약을 이행하기 위하여 필요한 이용내역정보로서 경제적·기술적인 사유로 통상적인 동의를 받는 것이 뚜렷하게 곤란한 경우</li> <li>2. 정보통신서비스의 제공에 따른 요금정산을 위하여 필요한 경우</li> <li>3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우</li> </ol> <p>② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 이용내역정보를 수집하는 경우 해당 정보가 수집·저장·조합·분석 등 처리되는 사실 및 목적을 이용자가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 개</p>



<p>② 제1항에 따라 비식별화된 정보는 조합, 분석 또는 처리 과정에서 재식별화 되지 않도록 하여야 한다. 다만, 재식별화 되는 경우에는 해당 개인정보에 대하여 비식별화 조치를 취하여야 한다.</p> <p>③ 공개된 개인정보등의 조합, 분석 또는 처리 과정에서 임시적으로 생성된 개인정보는 조합, 분석 또는 처리 목적을 달성한 경우 지체 없이 파기하거나 비식별화 조치를 취하여야 한다.</p>	<p>취한 후 조합, 분석 또는 처리하여야 한다. 다만, 이용자의 동의를 받거나 법령상 허용하는 경우는 그러하지 아니하다.</p> <p>② (초안과 같음)</p> <p>③ (초안과 같음)</p>	
<p>제7조(공개된 개인정보등의 저장·관리) ① 비식별화 조치가 취해진 공개된 개인정보등을 저장·관리하는 경우 다음 각 호의 보호조치를 취하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 불법적인 접근을 차단하기 위한 침입차단시스템 등 접근 통제 장치의 설치·운영</li> <li>2. 접속기록의 위조·변조 방지를 위한 조치</li> <li>3. 백신 소프트웨어의 설치·운영 등 컴퓨터바이러스에 의한 침해 방지조치</li> </ol> <p>② 이용내역정보의 조합, 분석 또는 처리를 위탁하는 경우, 해당 정보가 저장·관리되고 있는 장소가 아닌 다른 곳으로 이전하여 조합, 분석 또는 처리할 수 없다.</p>	<p>제7조(공개된 개인정보등의 저장·관리) ① (초안과 같음)</p> <p>1. ~ 3. (초안과 같음)</p> <p>② (초안과 같음)</p>	
<p>제8조(민감정보 생성의 금지) 특정한 개인의 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 정보의 생성을 목적으로 공개된 개인정보등을 조합, 분석 또는 처리하여서는 아니 된다. 다만, 정보주체의 사전 동의를 받거나 법률에 따라 허용된 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제8조(민감정보 생성의 금지) (초안과 같음)</p>	<p>제7조(민감정보 생성의 금지) 특정한 개인의 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 이용자의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 정보의 생성을 목적으로 공개된 개인정보 등을 수집·저장·조합·분석 등 처리하여서는 아니 된다. 다만, 이용자의 사전 동의를 받거나 법률에 따라 허용된 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>제9조(통신 내용의 조합, 분석 또는 처리 금지) 정보통신서비스 제공자는 전송중인 이메일, 문자메시지 등의 통신 내용에 대하여 양 당사자의 동의를 얻은 경우를 제외하고, 통신 내용의 전부 또는</p>	<p>제9조(통신 내용의 조합, 분석 또는 처리 금지) (초안과 같음)</p>	<p>제8조(통신 내용의 조합, 분석 또는 처리 금지) 정보통신서비스 제공자는 전송중인 이메일, 문자메시지 등의 통신 내용에 대하여 양</p>

<p>일부를 조합, 분석 또는 처리하여서는 아니 된다.</p>		<p>당사자의 동의를 얻은 경우를 제외하고, 통신 내용의 전부 또는 일부를 조합, 분석 또는 처리하여서는 아니 된다.</p>
<p>제10조(공개된 개인정보등의 이용)          ① 정보통신서비스 제공자는 공개된 개인정보를 정보주체의 별도 동의 없이 자신의 서비스 제공업무 수행을 위해 내부에서 이용할 수 있다. 다만, 정보주체가 거부 의사를 표시한 때에는 그러하지 아니하다.          ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 공개된 개인정보를 이용하는 경우 해당 정보가 이용된다는 사실 및 그 목적을 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 전자적 표시 방법 등을 통해 공개하여야 한다.</p>	<p>제10조(공개된 개인정보등의 이용)          ① (초안과 같음)          ② (초안과 같음)</p>	<p>제9조(공개된 정보 및 이용내역정보의 이용) ① 정보통신서비스 제공자는 비식별화 처리된 공개된 정보 및 이용내역정보를 자신의 서비스 제공업무 수행을 위해 내부에서 이용할 수 있다. 다만, 이용자가 거부 의사를 표시한 때에는 그러하지 아니하다.          ② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따라 공개된 정보 및 이용내역정보를 이용하는 경우 해당 정보가 이용된다는 사실 및 그 목적을 이용자가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 개인정보 취급방침을 통해 공개하여야 한다.</p>
<p>제11조(공개된 개인정보등의 제3자 제공) ① 정보통신서비스 제공자는 공개된 개인정보를 제3자에게 제공하려면 다음 각 호의 모든 사항을 정보주체에게 알리고 사전 동의를 받아야 한다. 다만, 공개된 개인정보는 정보주체의 동의 없이 제3자에게 제공할 수 있다.          1. 공개된 개인정보를 제공받는 자          2. 공개된 개인정보를 제공받는 자의 이용 목적          3. 제공하는 공개된 개인정보 등의 항목          4. 공개된 개인정보를 제공받는 자의 보유 및 이용 기간          ② 비식별화 조치를 취한 공개된 개인정보등은 제1항 각 호의 사항을 정보주체가 언제든지 쉽게 확인할 수 있도록 전자적 표시 방법 등을 통해 공개하고 제3자에게 제공할 수 있다.</p>	<p>제11조(공개된 개인정보등의 제3자 제공) ① (초안과 같음)          1. ~ 4. (초안과 같음)          ② (초안과 같음)</p>	<p>제10조(제3자 제공) 정보통신서비스 제공자는 개인정보가 포함된 공개된 정보, 이용내역정보, 생성 정보의 경우, 이용자의 동의를 얻어 제3자에게 제공할 수 있다. 다만, 비식별화 처리된 공개된 정보, 이용내역정보, 생성 정보는 이용자 동의 없이 제3자 제공이 가능하다.</p>
<p>제12조(적용범위) 이 가이드라인</p>	<p>제12조(적용범위) (초안과 같음)</p>	<p>제11조(적용범위) 이 가이드</p>

에서 규정하지 않은 사항은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에 따른다.		라인에서 규정하지 않은 사항은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에 따른다.
---	--	---

- “비식별화” 라는 용어상의 문제를 별론으로 하더라도, 「개인정보 보호법」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 개인정보 보호 법제의 (동의)요건을 행정지도로서의 성격을 가지는 가이드라인을 통해 면제할 수 있는지에 대해 진지한 검토가 필요함
  - 이러한 가이드라인을 통한 규제완화는 행정적인 국가권력 작용을 통해 의회가 제정한 법률의 해석적 한계를 넘어서는 것이라는 지적이 가능함
  - 동의 요건은 정보주체의 개인정보자기결정권이라는 기본권 행사방식의 일환이라는 측면에서, 이를 제한하는 결과에 이르기 위해서는 법률에 명시적으로 정해진 경우에만 가능하다고 할 수 있는데, 이것을 단지 해석의 여지가 있다는 이유만으로 그러한 해석의 여지를 구체화하는 가이드라인을 통해 해결하겠다는 것은 분명 문제가 있음

### 3. 입법시 고려요소

- 비식별화(de-identification)이라는 단어를 우리말로 해석함에 있어 이를 단순히 “식별” 對 “비식별” 의 의미로 파악하게 되면 이 단어가 가지는 본래의 취지를 오인하게 만드는 것임
  - 영국의 「익명화지침」<sup>28)</sup>(해설)이나 미국 백악관의 「빅데이터 보고서」<sup>29)</sup>에서도 “de-identification” 이라는 단어를 사용하고는 있음
  - 관련 보고서들의 내용을 일관해 보면, “de-identification” 이라는 단어는 ‘비식별성’ 이라는 의미를 지칭하기보다는 비식별 “화(-cation)” 라는 지점에 방점을 두고 있는 기술적 수단을 표현하는 것이라고 보아야 함

28) UK ICO(Information Commissioner's Office), *Anonymisation: managing data protection risk code of practice*, 2012.11

29) US Executive Office of the President, *BIG DATA: SEIZING OPPORTUNITIES, PRESERVING VALUES*. 2014.5.

- 그런데 문제는 비식별화라는 단어가 가이드라인이나 각종 안내서 등에서 활용되면서, 이를 비식별성 또는 익명성과 등치(동의요건 면제)시키고 있는 잘못된 법해석 관행을 유발하고 있다고 할 수 있음
- 예를 들어, 최근 금융위원회는 지침의 미비로 인하여 비식별화할 때 이에 대한 명확한 지침이 없이 금융회사가 비식별화 정보의 활용에 주저하고 있다고 하면서, 이를 개선하겠다고 공표하고 있는데, 이와 관련한 금융위원회의 설명을 그대로 인용하면 다음과 같음<sup>30)</sup>

**[표 1] 금융위원회 「금융권 빅데이터 활성화 방안」 설명내용**

<p>&lt; 비식별정보 활용 관련 국내외 제도 &gt;</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ (외국) 영미법계, 대륙법계 국가 모두 비식별정보를 개인정보로 보지 않고 있어 빅데이터 활용 가능</li> <li>□ (한국) <u>일반법인 개인정보보호법에 비식별화할 경우 동의 목적 외(빅데이터 활용)로 활용이 가능하도록 예외 조항이 있으나</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별법인 신용정보법에 예외 조항이 없어, 개인정보보호법에 따라 비식별정보를 동의 목적 외로 활용 가능한지 불명확</li> <li>○ 신용정보법령은 비식별정보라도 개인신용정보로 정의하고 있어 빅데이터 활용시 개인의 동의가 필요</li> </ul> </li> </ul>

- 개인정보의 동의 목적외 활용이 가능하도록 하고 있는 예외 규정이 무엇인지를 금융위원회에 문의한 결과, 「개인정보 보호법」 제18조 제2항 제4호에서 “통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우” 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다고 규정하고 있는 사실을 제시하였음
- 그러나 빅데이터 활용 기업에서 학술연구를 위한 목적으로 관련 정보를 활용하는 것은 당연히 있을 수 없으며, 통계작성인 경우가 있을 수 있는데 이 또한 기업이 영리를 목적으로 하는 경우(cf. 서울중앙지방법원 2014.11.4, 2013나49885)가 해당할 수 있는지는 재차 논의가 필요하며, 더 나아가서는 “비식별화 조치”가 “특정 개인을 알아볼 수 없는 형태”에 해당하는

30) 금융위원회, 「금융권 빅데이터 활성화 방안」, 2015.6.3.

지에 대한 고민도 필요함(“입법적 불비”)

- 결국 국내의 ‘비식별화 가이드라인’을 비롯한 각종 안내서들은 입법적으로 해소되어야 할 사항을 가이드라인 등에 정함으로써, 의회가 제정한 법률에 정하지 않은 사항의 의미를 왜곡하고 있는 측면이 강함
  
- 동의요건은 개인정보자기결정권 보장을 위한 최소 요건이라고 할 수 있으며, 궁극적으로 빅데이터 환경에서 문제시 되는 것은 막대한 양의 정보를 처리하는 과정에서 실질적으로 정보주체의 동의를 받을 수 없는 경우가 증가하고 있는 상황에서 정보주체의 개인정보자기결정권을 어떠한 방식으로 실현할 수 있는지에 입법 작업의 초점을 맞추어야 함
  
- 동의는 말 그대로 ‘최소 요건’이기 때문에, 동의가 있었다고 하여 정보주체의 (개인)정보를 사업자 등이 자의적으로 처리할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니라는 점을 명확하게 해야 할 필요가 있음
  
- 이와 관련해서는, 최근 EU의 GDPR 논의에 있어 익명화 또는 비식별화 방식의 일환인 가명정보(pseudonymous data)도 개인정보의 일종으로 포함시켜 규제하기 위한 시도가 이루어지고 있다는 점도 유의할 필요가 있음<sup>31)</sup>
  
- 즉 이는 비식별화 또는 익명화된 정보도 재식별화의 위험성을 가지기 때문에, 이를 개인정보에 준해서 보호하겠다는 의도를 나타낸다고 볼 수 있음
  
- 최근 해외 주요 국가들의 개인정보 보호에 관한 미래지향적 논의에서 “동의권(notice & consent) 패러다임”을 넘어서야 한다는 지적은 이러한 요건을 면제하자는 의미가 아니라, 동의권만으로는 정보주체의 권리(개인정보자기결정권)을 실질적으로 보장할 수 없게 되었다는 지적이라고 할 수 있음
  
- 실제 업계 관행에 있어서는 빅데이터 분석을 위한 정보수집이 필요한 경우에는 형식적으로라도 동의(향후 이용 가능성을 확보하기 위하여 다소 추상적인 약관 및 개인정보처리방침상 문구를 전제로 함)를 받고 있다는

---

31) Article 4 Definitions (2a)

점을 감안한다면, 가이드라인 등에서 제시하고 있는 바와 같이 광범위한 동의 요건 면제가 실질적으로 필요한 이유가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있음

- 물론, 사업자들의 입장에서만 보자면, 다소 광범위하게 해석 가능한 현재의 개인정보 개념정의(개인 식별 가능성 + 용이한 결합을 통한 개인 식별 가능성)를 수정하자는 논의까지 제시되고 있지만, 해외 입법례도 ‘개념정의’에 한정해 보자면 우리 입법과 유사한 내용을 가지고 있다고 볼 수 있어 이러한 주장은 다소 문제가 있음(cf. 형사제재 등)

□ 결론적으로 향후 개인정보 보호법제 개선방향의 핵심은 정보주체의 동의가 없더라도, 정보주체의 개인정보자기결정권을 어떻게 보호할 수 있는지 여부라고 할 수 있음

- 최근 국제적인 입법동향에 있어 프로파일링(profiling) 금지 및 설계시 프라이버시 고려(privacy by design) 규정 등의 도입이 논해지고 있는 이유가 바로 여기에 있음(cf. 보호영역을 넓게, 사안에 따른 행정적·사법적 제재 조치는 구체적으로)
- 그러나 우리나라의 경우 개인 식별 정보(주민등록번호, 아이핀, 휴대전화)의 활용이 제도적으로 광범위하게(공공+민간) 허용되거나 일부에 있어서는 강제되고 있는 상황이어서, 이에 대한 개선 없이는 해외 주요 국가들의 경우와 같이 미래지향적 입법을 고민하기에는 한계가 있음
- 달리 말하여, 우리나라에서는 재식별화의 위험이 다른 나라에 비하여 매우 높다고 할 수 있음



# 토 론 문

장 여 경  
진보네트워크센터 활동가

## 빅데이터 관련 이른바 ‘비식별화’ 입법에 대한 의견

### 1. ‘비식별화’ 개념은 개인정보 보호법의 규범을 완화하는 결과를 낳을 것 이라는 발제자 견해에 동의함

정부는 “빅데이터로 창조경제 시동건다” (2013. 4. 21. 미래창조과학부 보도 자료)는 기초 하에 빅데이터 산업 활성화를 추진해 옴. 2014. 12. 23. 발표된 방송통신위원회 행정규칙 <빅데이터 개인정보보호 가이드라인>은 그 제목에 ‘개인정보보호’가 포함되어 있음에도 불구하고, 핵심 취지는 ‘비식별화’된 개인정보에 개인정보 보호 규범의 예외를 두는 것에 있음. 이는 결국 현행 개인정보보호 규범을 우회하거나 약화시키겠다는 것으로서, 빅데이터 산업 활성화의 명분으로 국민의 기본권에 중대한 제한을 가져올 것임.

반면 국민들은 계속되는 개인정보 유출 사고(’14 카드3사 1억 4백만 건 유출)와 개인정보 유상판매 사건(’15 고객정보 약 2천4백만 건을 개당 1,980원 혹은 2,800원씩 받고 보험회사들에 유상판매한 혐의로 홈플러스 경영진 형사 기소)을 겪으면서 개인정보 보호 문제를 민감하게 인식하고 있음. 이러한 때 ‘비식별화’라는 개념은 개인정보 유출 사고 이후 국민 앞에 정부와 국회가 앞 다투어 제시한 개인정보 보호 비전과도 역행하는 것임.

나아가 지난 6월 3일 금융위원회는 빅데이터 산업 활성화를 위해 신용정보법 시행령을 개정하여 비식별정보를 개인신용정보에서 제외하겠다고 밝힘. 금융위가 후원한 세미나(5. 22. “금융권 빅데이터 활용과 대응방안 세미나”)에서 주제발표에 나선 금융연구원(김영도)은 “국내외 자금세탁 추적을 위해 신용

정보집중기관의 빅데이터를 활용할 수 있을 것” 이라고 밝혔는데 이는 일시적으로 비식별화된 개인정보를 제공받더라도 결국 식별용으로 쓰겠다는 의도가 드러난 것임.

개인정보범죄 정부합동수사단은 홈페이지에 이어 지난 7월 23일 다국적 의료 통계업체 IMS헬스코리아를 기소했음. IMS헬스코리아는 2008년부터 전국 병원과 약국에 보관된 진료·처방 정보 등 4400만명의 개인정보 47억 건을 불법 수집하고 원자료들을 미국 본사에 넘겨 병원별·지역별·연령별 특정 약 사용현황 등으로 가공된 통계자료 형태로 되돌려 받은 뒤 국내 제약회사들에 판매하여 70억원의 수익을 올린 혐의로 기소되었음. 특히 이 과정에서 약학정보원은 환자 조제정보(주민등록번호·병명·투약내역 등)를 암호화하여 IMS헬스코리아에 전달한 것으로 드러났음. 정부는 암호화 등 비식별화라는 명분으로 국민 개인정보를 이렇게 부당하게 이용하는 행태를 계속 권장할 생각인가?

## 2. ‘비식별화’ 개념은 행정규칙이나 시행령(예정)에 그치지 않고 다음 입법 안에서 법정 개념으로 도입함

- 개인정보 보호법 전부개정법률안(강은희의원 대표발의, 의안번호 19-13932)
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(강길부 의원 대표발의, 의안번호 19-14200)
- 개인정보 보호법 일부개정법률안(부좌현의원 대표발의, 의안번호 19-14166)

위 세 개 법안은 모두 빅데이터 산업 활성화 차원에서 정부가 창안한 ‘비식별화’ 개념을 도입하고 있으며, 그 규율 내용도 방통위 가이드라인의 핵심 내용과 다르지 않음. 먼저, 개인정보 보호법 전부개정법률안(강은희 의원안)은 통계·연구, 시장조사, 마케팅 등의 목적을 위한 경우에는 개인정보 비식별화 조치를 통해 정보주체의 동의 없이 이를 처리할 수 있도록 하고 개인정보 파기 요건 및 이에 관한 예외 사유를 규정하여, 개인정보 처리 과정에서의 ‘유연성’을 꾀함. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(강길부 의원안)은 ‘비식별화 방법’을 이용해 빅데이터의 활용을 증진하면서 개인정보를 보호하겠다는 취지를 표방하며 역시 ‘비식별화’ 개념의 법정화를 꾀하고 있음. 개인정보 보호법 일부개정법률안(부좌현 의원안)의 경우, 통계

작성, 학술연구, 실태조사를 목적으로 개인정보를 처리하거나 이미 공개된 정보를 재가공하는 과정에서 개인정보처리자에게 개인정보 비식별화 조치 의무를 부여하고 정보주체의 동의를 받지 아니할 수 있도록 범규범을 완화함.

### 3. ‘비식별화’ 개념이 개인정보 자기결정권을 침해할 것이라는 우려에 동의함

2005년 헌법재판소는 공개된 개인정보를 포함하여 자신의 개인정보의 공개와 이용에 관하여 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 개인정보자기결정권이 우리 헌법에서 보호하는 기본권이라고 선언하였음. 2011년 이러한 개인정보자기결정권을 구체화하려는 취지에서 개인정보 보호법이 제정되었음. 헌법재판소의 결정에 따르면 공개된 개인정보에 대한 수집과 이용 역시 정보주체의 권리로서 헌법으로 보호 받고 있음.

개인정보보호법, 정보통신망법상의 개인정보에 대한 정의 역시 ‘다른 정보와 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있는지’ 결과 여부에 초점을 두고 있으며, ‘비식별화’ 라는 처리 과정에 중심이 될 수는 없음. 현행 개인정보보호법을 제정한 입법자의 취지 또한 ‘익명화’ 하더라도 정보주체의 동의 없이는 해당 개인정보를 통계 목적이나 연구 목적 등으로 제공하는 경우 외에는 제공할 수 없도록 규정하였음.

이와 비교하여 보면 ‘비식별화’ 는 익명화와 달리 ‘재식별화’ 의 가능성을 내포하고 그 (상업적) 활용성을 보장하고자 하는 의도가 뚜렷이 드러남. 이는 헌법이 보장하는 국민의 개인정보 자기결정권의 행사를 침해하고 현행 개인정보보호 범규범이 보호하고자 하는 ‘개인정보’ 의 전체적인 정의에 심각한 혼란을 야기할 것으로 보임. 현재의 개인정보 관련 범규범에서는 직접적으로 식별되는 개인정보 뿐 아니라 다른 정보와 쉽게 결합하여 간접적으로 식별되는 개인정보도 차별없이 보호대상으로 정의하고 있기 때문임.

특히 방통위 가이드라인에서 비식별화하면 동의 없이 사용할 수 있다고 본 ‘이용내역 정보’ (이용자가 정보통신서비스를 이용하는 과정에서 자동으로 발생하는 서비스 이용기록, 인터넷 접속정보, 거래기록 등의 정보)는 매우 민

감한 개인정보임. 통신사실에 대한 자료는 현행 통신비밀보호법에 따라 수사 기관에 제공될 때 법원의 허가가 필요함. 쇼핑 내역, 검색 내역, 통신 내역, 의료 등의 이용내역 정보 또한 개인의 사상, 종교, 성적 취향, 정치적 신조, 노동조합 가입여부, 인종, 건강, 성생활에 대한 정보 등 매우 민감한 정보를 포함할 수 있다는 점에서 이에 대해 동의 없이 제공하는 것은 중대한 기본권 침해로 이어질 수 있음.

특히 우리나라 정보 환경에서 비식별화란 개인정보에 대한 보호는 커녕 이를 더욱 큰 위협에 처하게 할 것으로 보임. 통신사, 인터넷 포털, 유통, 신용카드사, 은행 등 개인정보가 대기업으로 집중되는 정도가 심하고, 그 동안 주민 등록번호나 휴대전화번호 등 개인을 식별할 수 있는 정보가 광범위하게 활용 되어 왔기 때문임. 그 동안 대규모 개인정보 유출 사례도 많아서 비식별화나 익명처리를 해도 개인정보를 안전하게 익명화하기는 거의 불가능한 상황임.

#### 4. 빅데이터 시대 필요한 개인정보 보호는 ‘비식별화’가 아니라 ‘프로파일링 규제’임

최근 국제사회는 빅데이터가 개인정보에 끼치는 위협으로 프로파일링 (profiling) 문제에 주목하고 있음. 프로파일링이란 개인을 평가하거나 개인의 업무실적, 경제상태, 위치, 건강, 선호, 행동을 분석 예측하기 위해 이루어지는 개인정보의 자동화된 처리를 말함(유럽 GDPR). 한마디로 개인별 평가, 분석, 예측을 자동적으로 처리하는 것으로 빅데이터 시대 개인정보 보호의 국제 이슈로 떠오르고 있음.

그러나 방통위가 ‘정보처리 시스템’이라는 모호한 개념을 통하여 정보주체의 동의 없이 개인에 대한 새로운 정보를 생성하여 그를 자동적으로 평가, 분석, 예측하는 것은 현행 법률에 위배될 뿐 아니라 헌법에서 보장하고 있는 개인정보자기결정권을 중대하게 침해함

전세계적으로 빅데이터 산업이 개인정보 보호에 미칠 영향을 둘러싼 논의가 진지하게 이루어지고 있음. 특히 유럽연합에서는 빅데이터 처리에 있어 중요한 양대 원칙으로 ‘동의’와 ‘익명화’를 들고 있음(Opinion 03/2013). 즉 통계

등의 목적으로 빅데이터 처리를 할때는 완전히 익명화하여 식별가능성을 제거해야 하고, 그렇지 않을 경우에는 개인정보 보호 규범에 따라 정보주체의 동의를 얻은 후에 처리해야 함. 다만 빅데이터의 특성상 그 처리 과정에서 처음 수집 목적에서 멀리 벗어나 정보주체의 민감한 사생활을 침해할 우려가 있는 만큼(가족도 모르는 임신 사실이 백화점 할인 쿠폰에서 노출된 사례) 정보주체가 프로파일링에 참여할 수 있어야 한다고 지적하였음.

계속된 개인정보 유출 사고로 개인정보 보호 토대가 취약해진 것으로 지적받는 우리나라에서 지금 필요한 것은 정부와 국회가 빅데이터 시대 예상되는 기업의 무분별한 개인정보 처리로부터 소비자의 개인정보를 보호하기 위하여 프로파일링을 규제하는 등 개인정보를 보호하기 위한 조치 마련에 우선적으로 나서는 것임.



# 토 론 문

이 경 규

인하대학교 법학전문대학원 교수

## □ 빅데이터 시대의 명암

- big power & big risk
- 이상향 v. 인권/민주주의 파괴

## □ 개인정보자기결정권

- 헌법에 열거되지 아니한 기본권
- 제한, 한계, 본질적 내용

## □ 국가안전/질서유지/공공복리/ v. 개인정보자기결정권

- 공익/산업발전/창조경제활성화/이윤추구/사익/욕망/오남용

## □ 자기결정권/동의, opt-in/opt-out, 사전규제/사후규제

## □ 개인정보

- 개인을 알아볼 수 있는 정보
- 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것
- 비식별화 : 다른 정보와 쉽게 결합하여도 (특정) 개인을 식별할 수 없는 조치
- 재식별(화)/익명화/회색지대

## □ 자기결정/동의/사후통지규제

□ 수집/데이터베이스 관리/감독

□ 개별통지/집단공시

□ 비식별화/알아볼 수 없는 조치, 재식별화/불가역성, 아날로그/디지털

□ 정보(빅데이터) 시장/거래의 독점규제 및 공정거래

- 정보권력의 독과점화
- 지배적 지위의 남용
- 부당한 결합(국가권력, 거대자본, 부패)

# 토 론 문

엄 열

방송통신위원회 개인정보보호윤리과장

## 1. 서설

기업이 특정 개인을 식별하지 않도록 비식별화된 정보를 개인의 동의 없이 활용할 수 있다는 의견과 개인정보의 보호를 위해 이를 반대하는 의견이 충돌하면서 논란이 일고 있습니다.

현재, 산업계에서는 빅데이터 서비스의 활성화를 위해 비식별화된 정보를 적극 활용할 수 있도록 규제 완화를 요구하고 있습니다. 하지만, 이러한 움직임에 대하여 우려하는 목소리도 적지 않습니다. 이는 전 세계적으로 빅데이터 산업이 개인정보의 보호에 미칠 영향에 대한 논의가 아직 진행 중이고, 우리나라의 경우도 잇따른 개인정보 유출 사고로 개인정보보호의 토대가 아직까지 취약하다는 우려에 따른 것입니다. 일례로 일부에서 “비식별화된 정보는 개인정보가 아니라는 개념을 바탕으로 현행법상의 개인정보 처리 관련 규제를 완화하는 것에 반대한다”며 “이는 빅데이터 서비스 활성화를 명분으로 국민의 기본권을 약화시키는 결과를 초래할 것”이라는 의견을 표명한 바 있습니다.

이러한 측면에서 금일 ‘개인정보의 비식별화 문제’를 주제로 개최되는 세미나는 시의적절하다고 할 것입니다.

이하 개인정보의 비식별화와 관련된 주요 쟁점 및 이에 대한 방송통신위원회의 정책 방향을 개진하고자 합니다.

## 2. 개인정보의 비식별화 관련 쟁점

### 1) 비식별화의 개념 정립

일부에서 비식별화의 개념 정의를 명확히 해야 한다는 요구가 있습니다. 비식별화와 익명화가 혼용되어 쓰이고 있지만, 엄밀히 말하면 양자는 다른 개념이므로 구분해서 사용해야 한다는 것입니다. 이들은 익명화된 정보는 일반적으로 개인정보가 아닌 것으로 평가되는데 반하여, 비식별화된 정보는 상황에 따라서 그 평가가 달라질 수 있다고 주장합니다. 즉, 비식별화 개념은 익명화를 기반으로 하여야 한다는 것입니다.

### 2) 암호화가 비식별화인지 여부

일부에서는 일방향 암호화를 비식별화 방법 중의 하나로써 인정해 달라고 요구하고 있습니다. 양방향 암호화와 달리 일방향 암호화는 사업자가 복호할 수 없기 때문에 그 효과 면에서 비식별화와 다를 바 없다는 이유에서입니다.

### 3) 사업자가 既 보유한 개인정보의 비식별화 활용 가능 여부

사업자들은 빅데이터 서비스 활성화를 위하여 비식별화된 정보는 개인정보가 아니므로, 既 보유 중인 이용자 개인정보를 비식별화 활용할 수 있도록 해 달라고 요청하고 있습니다. 반면, 일부에서는 이용자의 개인정보자기결정권 보장 차원에서 사업자가 既 보유 중인 개인정보는 최초 수집 시 빅데이터 처리 목적으로 수집한 것이 아니므로, 현행법의 해석 상 이용자 동의를 받고 비식별화 활용해야 한다는 입장입니다.

### 4) 개인정보 비식별화 처리 기준 부재

일부에서는 방송통신위원회가 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」에서 개인정보의 안전한 활용방법으로써 비식별화를 제시했지만, 이에 대한 명확한 기준이 없다고 지적합니다. 즉 사업자가 빅데이터 처리 시 비식별화 해야 하는

개인정보의 항목과 범위, 비식별화 기술 유형 등 현장 적용 기준이 부재하다는 것입니다.

### 3. 비식별화 관련 쟁점에 대한 방송통신위원회의 고려 사항

방송통신위원회는 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」 제정( '14.12.23) 이후, 일부에서 비식별화에 대한 구체적인 기준 제시의 요청이 있어왔다는 사실을 잘 알고 있습니다. 이러한 요청에 따라 방송통신위원회는 위에서 제기된 쟁점들에 대한 검토를 진행 중이며, 금년 중으로 사업자가 준수해야 할 비식별화 현장 적용 기준을 제시할 예정입니다.

이하 비식별화 관련 쟁점에 대한 방송통신위원회의 입장을 말씀드리겠습니다.

#### 1) 비식별화 개념 정립

비식별화의 개념은 익명화를 기반으로 하여야 한다는 의견에 공감합니다. 방송통신위원회는 비식별화된 정보는 개인정보가 아니라는 입장이며, 이에 기반하여 「빅데이터 개인정보보호 가이드라인」을 제정하여 시행 중입니다. 이러한 측면에서 가이드라인에서 정의하고 있는 비식별화는 익명화를 기반으로 하고 있다고 할 수 있습니다.

#### 2) 암호화가 비식별화인지 여부

일반적으로 비식별화는 암호화와 구별되는 개념으로 사용되어 집니다. 비식별화란 정보의 일부 또는 전부를 삭제·대체하여 특정 개인을 알아볼 수 없도록 하는 것을 의미합니다. 즉, 일단 비식별화된 정보는 원칙적으로 복호화하여 활용할 수 없습니다. 반면, 암호화는 보안상의 이유로 개인정보를 일시적으로 감추었다가 다시 복호화하여 활용한다는 개념입니다. 하지만, 일방향 암호화의 경우 개인정보를 다시 복호화할 수 없다는 측면에서 비식별화와 효과가 동일하다는 주장이 있습니다. 이에 대해서는 추후 면밀한 검토를 통해 방송통신위원회의 입장을 제시하도록 하겠습니다.

### 3) 사업자가 既 보유한 개인정보의 비식별화 활용 가능 여부

사업자들이 既 보유 중인 개인정보를 이용자 동의없이 비식별화 처리하여 활용하는 것은 현행법상 목적외 이용에 해당 되므로 위법합니다. 물론, 방송통신위원회는 사업자들의 요청대로 이 부분이 해결되어야 빅데이터 서비스가 활성화될 수 있다는 점을 인지하고 있습니다. 하지만, 현행법을 개정하지 않고서는 이 문제를 해결할 수 없습니다. 현행법 개정 문제는 사업자의 입장뿐만 아니라 국민의 개인정보자기결정권 보장 측면도 고려해야 합니다.

### 4) 비식별화에 대한 점검 기준 부재

방송통신위원회는 현재 비식별화 현장 적용 기준 마련을 검토 중입니다. 국내외 개인정보의 비식별화 처리 기준 및 현장 적용 사례 등을 면밀히 조사분석하여 우리나라 실정에 적합한 기준을 마련하도록 하겠습니다. 마련된 기준을 바탕으로 사업자들이 이용자의 개인정보를 비식별화하여 안전하게 활용하고 있는지 점검하여, 국민이 빅데이터 서비스를 안심하고 이용할 수 있는 신뢰 프로세스를 구축하도록 노력하겠습니다.





*Memo*

---

*Memo*

---

빅데이터 활용과 다가올 위협  
- 개인정보 비식별화 문제를 중심으로 -

---

2015년 8월 18일 인 쇄  
2015년 8월 19일 발 행

발 행 처 : 경실련 소비자정의센터  
서울 종로구 동숭3길 26-9 경실련회관  
전화 / 765-9732(직), 765-6400(대표)  
팩스 / 741-8564

---