개인데이터 산업의 주요 쟁점과 정책적 고려사항

2020.12.31.

전성인(홍익대)

이 연구에 재정적 지원을 해 주신 한국금융연구원에 감사드립니다. 모든 오류는 저자에게 있습니다.

<목 차>

1. 문제의 제기 1

2. 개인정보의 경제재로서의 특성 2

(1) 배제 가능성 2
(2) 경합성 3
(3) 압류 가능성 4

3. 개인정보의 시장 거래 가능성 평가 5

(1) GDPR의 기여 5
(2) 전송 요구권과 삭제 요구권의 함의 7
(3) 개인정보의 경제재로서의 특성 8

4. 개인정보 거래를 위한 제도 구축 9

(1) 일반적인 경제 거래와 개인정보 거래의 비교 9
(2) 개인정보의 한계 생산력과 개별 정보 거래의 시장가격 10
(3) 개인정보 집적 수단에 대한 검토 12
(4) 상정 가능한 개인정보 거래제도의 검토 14

5. 현행 제도의 평가 18

(1) 삭제요구권의 불완전성 18
(2) 개인정보 가공의 제한성 20
(3) 신용정보법에 근거한 개인정보 거래의 한계 21

6. 향후 정책과제 23

(1) 개인정보 보호 강화를 통한 경제재로서의 속성 강화 23
(2) 개인정보보호법 개정을 통한 개인정보 거래 활성화의 광역화 24

7. 맺음말 25

<도표 목차>

<표 1> GDPR의 개인정보 삭제 요구권 및 전송 요구권 5
<표 2> 당초 수집목적 외 추가 정보처리에 대한 원칙적 금지 7
<표 3> 개인정보 보유기한 조항을 통한 삭제 요구권의 실효화 19
<표 4> 신용정보법상의 신용정보의 포괄 범위 21

<그림 1> 개인정보 거래제도의 기본 구조(안) 16

1. 문제의 제기

□ 어떤 재화 혹은 서비스가 시장에서 거래의 대상이 되기 위해서 통상적으로 요구되는 특성으로는 배제 가능성(excludability), 경합성(rivalry) 그리고 압류 가능성(seizability) 등임

○ 시장 거래를 위해 위의 특성이 모두 충족되어야 할 필요는 없음

* 예를 들어 민간 등대가 공급하는 야간 조명은 배제 가능성이 없지만 민간 등대의 운영자가 항구 사업자들로부터 등대 운영비를 징수하는 방식으로 운영할 수도 있음

○ 어떤 경제재가 본질적으로 위의 특성을 갖추지 못한 경우에도 법률적 보완을 통해 해당 특성을 창조할 수도 있음

* 예를 들어 지식은 본질적으로는 경합성을 보유하지 않으나, 지적 재산권 보호 법제의 입법을 통해 실질적으로 경합성 효과를 창출할 수 있음

○ 압류 가능성이 없는 재화의 경우 채권 채무 관계의 보조 수단으로 활용되기는 어렵지만 매매 또는 임대 거래의 대상이 될 수는 있음

□ 어떤 재화 혹은 서비스가 위의 특성을 전부 또는 일부 구비했다고 하여, 자동적으로 시장 거래의 대상이 되는 것은 아님

○ 윤리적 측면의 문제

* 예를 들어 혈액은 배제 가능성과 경합성을 모두 보유하지만 윤리적인 이유로 대부분의 사회에서 시장 거래가 금지되고 있음

○ 거래비용의 존재

* 거래 비용은 시장의 출현이나 지속 가능성을 위협하여 개별 재화 혹은 서비스의 특성과 무관하게 시장 거래를 제약하는 요소

□ 마지막으로 재화 및 서비스의 거래가 반드시 시장을 매개로 하여 이루어질 필요는 없음

○ 일방적 혹은 쌍방적 증여에 의해서도 재화 및 서비스는 교환 가능

○ 다만 시장의 가격기구를 이용한 거래는 여러 가지 측면에서 유용함
* 대부분의 경우 상대적으로 더 효율적
* 계약의 불이행 등 거래에 수반되는 각종 분쟁의 해소 방법이 잘 발전된 상황이어서 분쟁 해소의 거래비용이 비교적 작음

□ 따라서 개인정보 활용 범위와 그 효율성을 제고하기 위해서는 개인정보가 보유한 경제재로서의 특성을 살펴보고, 그에 부합하는 시장 개설 방안을 검토할 필요가 있음

○ 쌍방향 증여 혹은 물물교환 방식의 거래 형태는 개인정보 활용 범위를 제약하고 거래의 효율성을 저하시킬 가능성 농후

2. 개인정보의 경제재로서의 특성

□ 개인정보는 별도의 법률적 보완이 없는 한 본질적으로 경제재로서의 특성을 두루 구비하고 있지는 못함

(1) 배제 가능성

□ 개인정보는 그 특성상 별도의 법률적 보완이 없는 한 배제 가능성이 없으나, 헌법적 보완이 가미될 경우 매우 강한 배제 가능성을 보유하게 됨

○ 개인정보는 그것이 개인의 권리의 영역에 포함된다는 인식이 보편화되기 이전에는 거의 아무런 배제 가능성을 가지지 못하였음

○ 그러나 헌법이 보장하는 사생활을 침해 받지 않을 자유에서 기인한 개인정보의 자기결정권이 널리 수용되면서 거래 관계의 유지 등 최

소한의 영역을 제외하고는 원칙적으로 모든 다른 주체에 대해 강력한 배제 가능성을 가지게 됨

○ 다만 현실에서 다양한 경우에 “정보 제공 동의”라는 명목으로 개인정보의 제공을 요구하고 있기 때문에 법률상의 배제 가능성이 현실에서 잘 보호되고 있는지는 의문임

* 예를 들어 특정 단체나 서비스 주문시 거래 관계의 필요와는 직접적 관련이 없은 개인정보까지 제공하도록 요구하고, 이를 제공하지 않을 경우 단체 가입이나 서비스 제공 자체를 거부하는 경우가 많음

□ 타인에게 자신의 개인정보의 활용을 허락하는 방법은 현재로서는 “개인정보 수집 및 활용 동의”일 뿐, 시장을 이용한 정보의 매매 또는 임대 형태는 아님

○ 동의 기반 체제(consent-based system)은 이제까지 개인정보의 활용 배제를 해제해 주는 사실상 유일한 통로였음

○ 그러나 이론적으로는 정보 제공의 단계별로 동의를 선택적으로 할 수 있으나 현실에서는 ‘광고 수령 동의’등 일부 동의를 제외하고는 사실상 일괄 동의 형태를 보이고 있어 개인정보의 보호 측면에서는 취약점을 보이고 있음

(2) 경합성

□ 개인정보는 대표적인 비경합성 자산이고, 개인정보에 대한 헌법적 보호 역시 비경합성의 특성을 크게 변화시키지는 못함

○ 경제주체 A가 특정 개인의 개인정보를 활용한다고 해서 다른 경제주체 B의 동일 개인의 동일 개인정보 활용에 장애를 초래하지 않음

○ 헌법이 보장하는 개인정보의 자기 결정권이 존재하는 경우에도 위와 같은 상황은 변화하지 않음

○ 경합성은 오직 개인정보 보유주체와 개인정보 활용자 간에 정보 활용에 대한 배타적 독점 계약을 체결할 때에만 실질적으로 보호될 수 있음

* 현실에서 사용되는 '제3자 정보제공에 관한 동의'는 부분적으로 비경합성을 통제하는 장치로서 기능함
* 그러나 위 동의는 정보 활용자가 해당 정보를 타인에게 제공하는 측면은 통제할 수 있으나, 개인정보의 원초적 보유자가 자신의 정보를 또 다른 주체에게 제공하는 것까지 불가능하게 만드는 것은 아님
* 이런 점을 고려할 때 적어도 현재의 상황에서 개인정보의 경합성은 실질적으로 달성되지 않고 있다고 볼 수 있음

(3) 압류 가능성

□ 개인정보는 개인정보 보유 주체의 자발적 동의가 없는 한 타의에 의한 강제적 압류는 사실상 불가능함

○ 압류 가능성은 특정 자산이 채무거래의 담보를 제공 가능한지 여부와 파산 절차에서 경매를 통한 자산 회수 가능성을 좌우하는 요소

○ 개인 정보는 정보보유 주체의 자기결정권을 헌법이 보장하기 때문에 타의에 의한 강제적 압류 혹은 경매처분을 통한 환가는 불가능

○ 그러나 압류 불가능성이 반드시 타인의 개인정보를 보유한 회사에게 불리하게만 작용하는 것은 아님

* 압류 불가능성은 타인의 개인정보를 보유한 회사의 청산 가치(liquidation value)를 낮추기 때문에 상대적으로 계속 기업 가치(going concern value)의 우위를 더 자주 보장하게 됨
* 따라서 도산 절차에 편입된 개인정보 취급 회사들은 다른 조건이 동일할 때 더 자주 회생절차를 인가받을 가능성이 높아질 수 있음

3. 개인정보의 시장 거래 가능성 평가

□ 유럽 연합의 개인정보 활용과 보호를 규율하는 GDPR(General Data Protection Regulation)은 경제재로서의 개인정보의 성격에 중대한 변화를 초래하였음

(1) GDPR의 기여

□ GDPR은 사실상 개인정보 보호에 대한 가장 최신의 규제 수준을 대표하는 선진국 규율로서 개인정보 보호 및 활용에 대한 중요한 규정들을 담고 있음

○ 개인정보에 대한 삭제 요구권(제17조), 전송 요구권(제20조) 등을 분명히 함

<표 1> GDPR의 개인정보 삭제 요구권 및 전송 요구권

Article 17 Right to erasure ('right to be forgotten') 1. The data subject shall have the right to obtain from the controller <u>the erasure of personal data concerning him or her</u> without undue delay and the controller shall have the obligation to erase personal data without undue delay where one of the following grounds applies: (a) the personal data are no longer necessary in relation to the purposes for which they were collected or otherwise processed; (b) the data subject withdraws consent on which the processing is based according to point (a) of Article 6(1), or point (a) of Article 9(2), and where there is no other legal ground for the processing; © the data subject objects to the processing pursuant to Article 21(1) and there are no overriding legitimate grounds for the processing, or the data subject objects to the processing pursuant to Article 21(2); (d) the personal data have been unlawfully processed;

(e) the personal data have to be erased for compliance with a legal obligation in Union or Member State law to which the controller is subject;

(f) the personal data have been collected in relation to the offer of information society services referred to in Article 8(1).
(이하 생략)

Article 20 Right to data portability

1. The data subject shall have the right to receive the personal data concerning him or her, which he or she has provided to a controller, in a structured, commonly used and machine-readable format and have the right to transmit those data to another controller without hindrance from the controller to which the personal data have been provided, where:

(a) the processing is based on consent pursuant to point (a) of Article 6(1) or point (a) of Article 9(2) or on a contract pursuant to point (b) of Article 6(1); and

(b) the processing is carried out by automated means.

2. In exercising his or her right to data portability pursuant to paragraph 1, the data subject shall have the right to have the personal data transmitted directly from one controller to another, where technically feasible.

3. The exercise of the right referred to in paragraph 1 of this Article shall be without prejudice to Article 17. That right shall not apply to processing necessary for the performance of a task carried out in the public interest or in the exercise of official authority vested in the controller.

4. The right referred to in paragraph 1 shall not adversely affect the rights and freedoms of others.

출처:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN#d1e2753-1-1

○ 당초 수집목적 외의 추가적인 정보 처리(further processing)가 가능한 전제 조건을 분명히 함

* 당초 수집목적 외의 추가적인 정보 처리는 원칙적으로 금지됨(제5조 제1항 (b)목)
* 다만 공공복리에 부합하는 자료 보관, 과학적 또는 역사적 연구 목적, 통계적 목적의 정보처리로서 제89조 제1항의 주의 요건을 충족하는 경우에는 예외적으로 추가 정보처리를 허용

<표 2> 당초 수집목적 외 추가 정보처리에 대한 원칙적 금지

Article 5 Principles relating to processing of personal data 1. Personal data shall be: (a) processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject ('lawfulness, fairness and transparency'); (b) collected for specified, explicit and legitimate purposes and <u>not further processed in a manner that is incompatible with those purposes</u>; further processing for archiving purposes in the public interest, scientific or historical research purposes or statistical purposes shall, in accordance with Article 89(1), not be considered to be incompatible with the initial purposes ('purpose limitation'); (이하 생략)

출처: <표 1>과 동일

○ 단순한 권고가 아니라 EU의 규정(regulation)이므로 강제성 보유
* 대외적 효력도 있어서 EU와 거래하는 다른 나라도 실질적으로 이를 준수해야 불이익을 당하지 않음

(2) 전송 요구권과 삭제 요구권의 함의

□ GDPR이 명백히 한 전송 요구권과 삭제 요구권은 경제재로서의 개인정보의 특성을 시장 거래에 적합하게 후천적으로 변형시켰다는 점에서 중요한 의의를 가짐

○ 삭제 요구권은 실질적인 의미에서 개인 정보 활용에 대한 배제 가능성을 한층 강화한 것으로 해석할 수 있음

* 추가 정보처리를 원칙적으로 금지한 부분도 배제 가능성을 강화하는 데 중요한 역할을 함

○ 전송 요구권은 당초 정보 수집자가 아닌 제3자에게 개인정보의 활용을 허용하고 특히 그 의사결정권을 당초 정보 수집자가 아니라 개인정보의 보유주체가 행사하도록 함으로써 개인정보의 경제재로서의 특징을 강화하였음

* 기존에는 개인정보 주체가 아니라 당초 정보 수집자가 제3자에 대한 정보 제공 여부에 대한 실질적인 의사결정권을 보유했음
* 이 경우 개인정보 주체의 입장에서 보면 자신의 개인정보는 자신이 그 사용 방식을 사실상 독자적으로 결정하지 못하는 문제점이 있었음

○ 전송 요구권은 삭제 요구권과 결합할 경우 사실상의 경합성을 후천적으로 만들어 낼 수 있음

* 개인정보 주체가 당초 정보 수집자에 대해 자신의 정보에 대한 전송 요구와 삭제 요구를 동시에 하는 경우 해당 개인정보는 당초 정보 수집자는 활용 불가능하고 전송 요구를 통해 개인정보를 수령한 자가 독점적으로 그 정보를 활용할 수 있다는 점에서 사실상의 경합성을 가지게 됨.

(3) 개인정보의 경제재로서의 특성

□ GDPR과 유사한 법률적 지원을 가미할 경우 개인정보는 경제거래의 대상이 될 수 있는 최소한의 특성을 보유할 수 있게 됨

○ 전송 요구권과 삭제 요구권이 결합할 경우 상당한 정도로 배제 가능성과 경합성을 보유할 수 있음

* 추가 정보처리를 원칙적으로 금지한 것도 배제 가능성을 증가시키는 요소임

○ 다만 압류 가능성은 윤리적 측면의 고려 때문에 법률적 지원을 통해서도 강화되기 어려움

□ 이와 같은 현상을 다른 시각에서 보면 GDPR과 같은 법률적 보호는 개인정보의 재산권(property right)으로서의 역할을 강화시킴으로써 경제 거래의 대상이 되도록 한다고 볼 수 있음

○ 어떤 재화나 서비스에 대한 재산권적 보호가 강화될수록 해당 재화나 서비스를 획득하기 위해서는 경제적 대가를 치르고 보유 주체로부터 명시적인 승낙을 얻는 방법밖에 없게 됨

○ 반대로 재산권적 보호가 약화될수록 등가 교환에 의한 경제적 거래에 의존하기 보다는 조금 더 약탈적(predatory)인 방식에 의존하려는 유인이 존재

○ 등가 교환에 의한 경제적 거래는 거래에 수반되는 지대의 손실을 최소화한다는 점에서 다른 거래방식보다 조금 더 효율적일 수 있는 개연성을 보유함

* 반대쪽 극단의 예로 무상으로 재화를 활용하도록 허용하는 경우 종종 공유지의 비극(tragedy of the commons)이 발생할 수 있음

4. 개인정보 거래를 위한 제도 구축

(1) 일반적인 경제 거래와 개인정보 거래의 비교

□ 가장 보편적인 경제 거래 형태는 시장거래(market transaction)임

○ 전형적인 공급자는 배제성이 충족되는 재화를 일정한 내정 가격(reservation price) 하에서 공급함으로써 자신의 효용 또는 이윤을 극대화하려 함

* 경합성이 없는 경우 배타적인 독점 계약의 체결이라는 방식으로 경합성을 추가로 부여할 수도 있고, 이를 면제할 수도 있음

○ 전형적인 수요자는 공급 대상이 되는 재화에 대한 지불 용의(willingness to pay)를 가지고 있으며, 자신이 보유한 효용함수 또는 생산함수를 이용해서 효용 극대화 또는 이윤 극대화를 추구함

○ 양자 간에 이루어지는 가장 보편적인 거래 형태는 시장을 통해 이루어지는 쌍무 계약(balateral contract)임

* 수요자와 공급자의 시장 지배력 여부에 따라 가격이 왜곡될 수는 있으나, 다수의 수요자와 공급자가 존재하는 경우 비교적 단일한 가격에 의해 쌍무 계약이 체결됨

□ 개인정보를 대상으로 하는 경제적 거래는 위와 같은 보편적인 거래 형태를 불완전한 형태로만 충족함

○ 공급자가 공급하는 개인정보는 불완전한 배제가능성만을 가지고 있음

* 배제 가능성은 개인정보의 본질적인 측면에서 연유하기 보다는 법률적, 제도적 지원에 의해 확보되기 때문에 그런 사회적 지원이 얼마나 유효하게 준수되는가에 따라 배제 가능성의 유효성도 영향을 받음

○ 공급자는 자신이 공급하는 개인정보의 가치에 대해 거의 언제나 명확한 내정 가격을 가지고 있지 못함

* 다만 개인정보의 공급을 통해 자신의 효용을 극대화하려는 유인은 보유하고 있다고 상정할 수 있음

○ 이에 비해 수요자는 비교적 잘 정의된 효용함수 또는 생산함수를 가지고 있고 그로부터 지불 용의도 도출가능하다고 상정할 수 있음

* 다만 수요자의 지불 용의는 독자적으로 결정되는 경우도 있지만, 다른 경쟁적 수요자들의 수요량이나 활용 형태 등에 영향을 받을 수도 있음

(2) 개인정보의 한계 생산력과 개별 정보 거래의 시장가격

□ 개인정보를 시장을 통해 거래할 때 가장 처음 직면하게 되는 문제

는 시장가격이 매우 낮을 가능성이 크다는 점

○ 배제 가능성을 제도적으로 일정 수준 보강한다고 해서 개인정보에 대한 통상적인 시장 거래가 곧바로 정착되리라고 기대하기는 어려움

○ 그 핵심적인 문제는 개별 개인정보에 대한 시장가격이 매우 낮게 형성될 가능성이 커서 시장거래에 수반되는 거래비용이 클 경우 시장 거래가 원활하게 이루어지지 않을 가능성임

○ 수요자의 지불 용의는 통상 해당 재화 혹은 서비스를 한 단위 구입하여 활용할 경우 추가로 증가하는 효용 또는 생산물, 즉 한계생산력에 크게 의존함

* 따라서 한계 생산력이 매우 낮은 경우에는 지불 용의도 낮을 수밖에 없고, 거래비용이 크다면 시장 거래는 형성되지 않을 수 있음

□ 개별 개인정보의 한계 생산력이 낮은 핵심적 이유는 개인정보를 모집단의 평균적 특성을 분석하는 통계분석에 사용하기 때문임

○ 개인정보를 활용하여 특정한 개인의 특성을 분석하는 소위 프로파일링(profiling)은 개인의 식별 가능성을 전제로 하고 있기 때문에 현행 가명정보 기반 규제체제하에서는 허용되지 않음

* 물론 당사자가 개인의 식별을 허용하는 체제하에서는 프로파일링을 금지할 이유가 없기 때문에 이런 경우에는 개별 개인정보의 한계생산력이 훨씬 더 증가할 개연성이 있음

○ 전형적인 통계 분석에서 개인 정보를 한 단위 더 투입할 때의 통계분석의 정확성 증가는 급격하게 체감함

* 가장 전형적인 정확성의 척도인 평균자승오차(mean squared error)의 경우, 표본 평균을 예로 들면 $MSE(\overline{X}) = \frac{\sigma^2}{N}$ 이므로 표본의 수를 한 단위 더 증가시킬 때의 추가적인 이득은 표본의 수가 조금만 커지면 급격하게 감소함

○ 바로 이런 이유로 개인정보를 시장에서 거래하기 위해서는 개별 개인정보를 직접 매매의 대상으로 삼기는 어렵고, 개인정보를 어떤 형태로든 집적하여 거래할 필요가 발생함

(3) 개별 개인정보 단위에서의 거래 가능성에 대한 검토

1) 내정 가격(reservation price)의 불확정성

□ 개인정보 보유주체의 자신의 개인정보에 대한 내정 가격이 잘 인식되지 않는다는 점은 전통적인 거래 방식을 활용하는 데 큰 한계

○ 개인정보 보유주체는 자신의 개인정보가 어떻게 활용되며, 어느 정도의 경제적 가치를 가지고 있는지에 대해 명확한 인식을 하지 못하는 경우가 많음

○ 이런 이유로 어떤 주어진 시장 가격하에서 그 가격보다 내정 가격이 낮은 공급자는 모두 공급하고, 그 시장 가격보다 지불 용의가 큰 수요자는 모두 수요하는 전형적인 시장에서의 거래를 상정하기 어려움

○ 또한 개별 정보주체가 개인정보의 수요자인 거대 IT 기업의 수요곡선을 정확히 파악하여 독점 공급자, 혹은 독점적 경쟁하에서의 공급자처럼 행동한다고 가정하기도 쉽지 않음

* 따라서 교과서에 전형적으로 등장하는 시장 형태를 상정하여 그 시장에서 개인 정보가 거래되고 개별 개인 정보에 대해 시장 가격이 잘 정의되는 상황을 상정하기란 쉽지 않음

2) 사적 가치 경매(private value auction)의 활용 가능성

□ 공급자의 내정 가격이 설사 존재하지 않는 경우라고 하더라도 만일

수요자의 지불 용의가 수요자들간에 서로 통계적으로 상관되어 있지 않다면 수요자들간의 경쟁을 부추기는 방식, 즉 경매(auction)을 통해 개인정보의 거래를 구현할 가능성이 있음

○ 사적 가치 경매의 경우 잠재적인 수요자의 최대 및 최소 지불 용의, 각 수요자들의 사적 지불 용의의 분포, 각 수요자의 사적 지불 용의 간의 확률적 독립 등 몇 가지의 가정이 성립할 수 있다면 설사 공급자가 자신의 개인정보에 대한 내정 가격을 알지 못하는 경우에도 경매를 통해 효율적인 거래가 가능함

○ 예를 들어 비크리 경매(Vickrey auction, second price sealed-bid auction)는 (위의 전제조건이 충족되는 경우) 개인정보의 수요자가 자신의 지불 용의를 그대로 진술하도록 유도하고, 그 중 최고 지불 용의를 보유한 수요자에게 개인 정보를 낙찰시킬 수 있음

○ 그런데 현실에서 특정 수요자(즉 IT 기업)의 개별 개인정보에 대한 지불 용의는 다른 기업의 지불 용의와 상관관계를 가질 수 있음

* 예를 들어 각 수요자는 공급되는 개별 개인정보의 특정한 형태에 대해서는 상당히 객관적인 평가를 할 수 있으나, 그 전체적인 활용 가치를 평가할 수는 없는 경우, 다른 수요자의 평가는 자신이 파악하지 못한 측면의 활용성을 반영하는 것이라고 해석될 수 있음.
* 이 경우 이 경매는 사적 가치 경매가 아니라 공통 가치 경매(common value auction)이 되어 통상적인 경매 방식으로는 그 거래의 효율성을 보장할 수 없게 됨

3) 거래비용의 존재

□ 개별 개인정보의 추가적인 기여가 빅데이터 상황에서는 매우 급격하게 감소할 수 있다는 점은 시장 거래에 약간의 거래비용만 존재해도 그 거래가 현실에서 구현되는 것은 결정적으로 방해할 가능성이 있음

○ 개인의 특성에 관한 프로파일링이 금지된 경우 모집단의 모수에 대한 통계적 분석의 정확성은 앞에서 살펴본 바와 같이 표본의 규모가 증가할수록 추가 자료의 기여도는 급속하게 감소함

* GDPR의 예에서 보듯이 프로파일링은 EU에서는 명시적으로 금지된 상황이고, 우리나라를 포함한 대부분의 선진국에서 개인을 식별할 수 있는 가능성 때문에 동의받지 않은 프로파일링을 금지하고 있음

○ 개인정보의 한계 생산력이 급격하게 체감함에 따라 이미 상당한 규모의 빅데이터를 축적한 수요자의 경우 추가적인 정보의 획득에 지불하려고 하는 가격은 낮을 수밖에 없음

* 이석호(2019)의 연구에 의하면 실제 현실에서 거래되는 개인정보의 가격은 대단히 미미한 수준임

○ 이런 상황에서 개인정보의 거래에 약간의 거래비용만 존재하더라도 개인정보 보유주체를 만족시킬 수 있을 정도의 가격으로 개별 개인정보를 건별로 구매하는 시장을 상정하기는 쉽지 않음

* 프라이버시 보호와 관련된 각종 규제와 이를 어겼을 때의 제재조치는 개인정보를 동의없이 거래하는 데 상당한 거래비용을 부과함

* 이런 경우 시장에서 거래될 수 있는 개인정보는 개별 단위의 개인정보가 아니라 다수의 개인정보를 집적한 (그 획득 경로가 합법적이건, 불법적이건 간에) 개인정보 집합물이 될 수밖에 없음

(4) 개인정보 집적 수단에 대한 검토

□ 개별 단위의 개인정보가 시장 가격하에서 매매 거래의 대상이 되기 어려울 경우 개인정보를 집적하는 가장 보편적이고 유효한 수단은 개인정보를 투자의 수단으로 활용할 수 있도록 하는 것임

○ 통상 투자는 투자자가 위험을 부담하면서 금전을 운용자에게 전달하는 형태로 이루어짐

* 투자재에 대한 궁극적인 소유권이 이전되는 경우에는 반대 방향의 청구권이 발생하고, 단순한 임대의 경우에는 소유권은 당초 투자자에게 존

속됨

○ 개인정보를 투자재로 활용하는 경우 투자 시점에서 개인정보의 가치를 정확하게 평가하기 어렵기 때문에 임대차의 형태로 투자가 이루어지기는 어려움

* 통상적인 임대차 계약의 경우에는 원금에 대한 정확한 가치평가가 전제되어야 만기일에의 상환의무가 확정될 수 있음

○ 따라서 개인정보를 투자재로 활용하기 위해서는 일단 개인정보를 '현물출자'의 형태로 투자하여 이를 집적한 후 그 집적물, 즉 데이터베이스를 경제적으로 활용하여 가치를 창출한 뒤 이를 투자자에게 적절히 배분하는 방식을 채택하는 것이 상정 가능한 방식임

* 개인정보를 제공하는 투자자는 투자 시점에서 정확한 가치평가를 하는 것이 아니라 사후적으로 발생한 경제적 편익에 대해 투자지분에 해당하는 배당을 수령하는 형태로 투자이익을 회수하게 됨

□ 개인정보를 현물출자 형태로 집적하는 수단은 회사형보다는 신탁형이 기존의 법리와 조금 더 용이하게 접목될 수 있는 것으로 판단됨

○ 개인정보의 출자가 영원히 지속된다는 전제하에서는 회사형과 신탁형의 구분이 특별한 차별성을 가지지 못함

○ 문제는 개인정보 주체가 자신이 제공(출자)한 개인정보를 회수하여 퇴장하거나 다른 집적수단 운용자에게 전송하려고 할 때임

○ 개방형으로 설계된 신탁형 펀드는 이런 개인정보의 출자 회수에 보다 용이하게 대처할 수 있음에 비해, 회사형으로 설계된 펀드의 경우 특정 출자자에 대한 불균등 감자를 시행해야 하므로 (그것이 불가능한 것은 아니지만) 보다 높은 거래비용을 유발할 수 있음

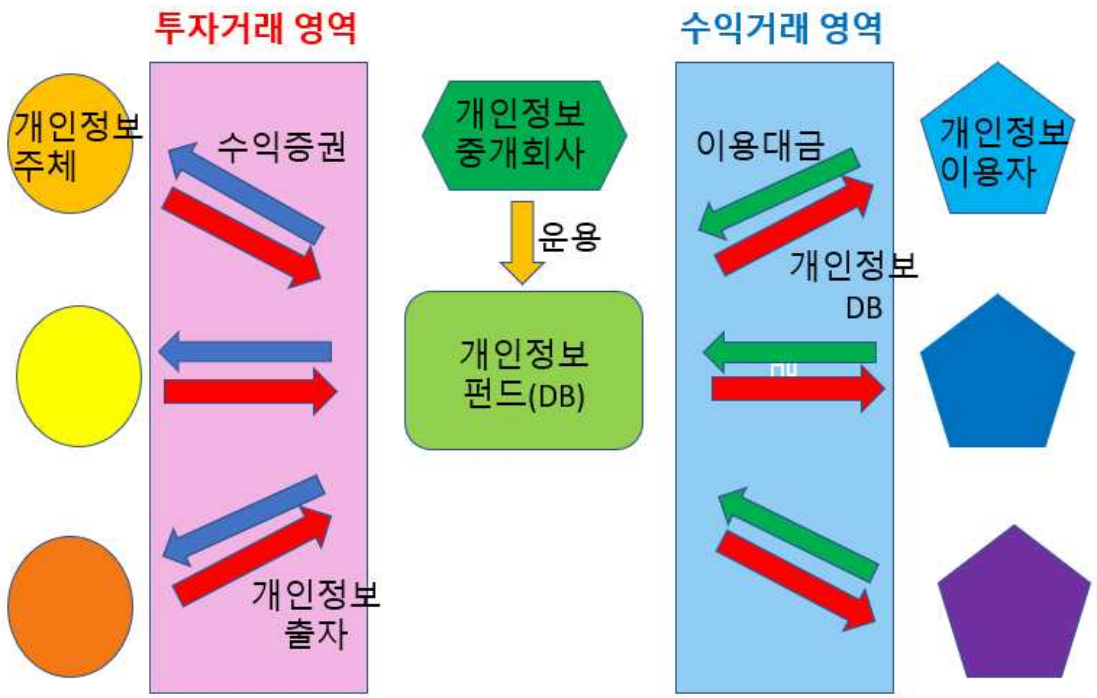
* 대부분의 회사형 펀드는 폐쇄형으로 설계되고 금전의 출자자인 경우는 해당 회사의 주주로서 투자자금을 회수하려고 할 때는 해당 지분을 다른 투자자에게 매각하는 방식을 사용함

* 그러나 개인정보 출자자의 경우 위와 같은 거래를 하기 위해서는 자신의 개인정보 출자 지분을 매각할 수 있는 시장이 있어야 하는데 이것은 앞에서 살펴 본 것처럼 여러 가지 거래비용 때문에 상정하기 어려움

(5) 상정 가능한 개인정보 거래제도의 검토

□ 이제까지의 논의를 종합하면 현실적으로 검토해 볼 만한 개인정보 거래제도의 대강은 <그림 1>과 같이 정리해 볼 수 있음

<그림 1> 개인정보 거래제도의 기본 구조(안)



○ 각 개인정보 보유주체는 가칭 개인정보 중개회사가 운용하는 개인정보 펀드에 자신의 개인정보를 제공하는 형태로 현물출자하고 그 대가로 개인정보 펀드의 수익을 배분받는 권리인 수익증권을 수령

○ 개인정보 중개회사는 이처럼 펀드에 집적된 여러 개인정보를 하나의 DB화 한 후 이 DB의 분석을 통해 획득 가능한 여러 서비스를 개인정보를 수요하는 최종 수요자에게 판매함으로써 수익을 창출

* 출자자의 동의 여부에 따라 DB 그 자체의 분석 권리를 전부 양도할 수도 있고, 혹은 DB 자체는 자체적으로 보유하면서 개인정보의 최종 수요자가 원하는 특정한 가공 결과를 매각할 수도 있음

○ 개인정보 중개회사는 동일한 DB로부터 획득 가능한 분석 정보를 다수의 최종 수요자에게 판매할 수도 있고, 자신이나 타인이 보유한 DB와 결합하여 DB의 유용성을 제고할 수도 있음

* 개인정보 DB는 특별히 독점 이용 계약을 하지 않는 한 비경합적 자산
* 특정 DB를 다른 DB와 결합할 경우 빅데이터로서의 활용 가능성은 더욱 증대시킬 수 있음

□ 개인정보를 집적하여 유통시키는 위와 같은 구조를 상정할 경우, 그 지속 가능성(sustainability), 효율성(efficiency) 등을 점검해 보아야 함

○ 구조의 지속 가능성 측면에서 가장 핵심적인 판단 기준은 궁극적인 수요자와 공급자가 자신이 원하는 서비스와 대가를 수령할 수 있는가라는 점

* 주로 기업으로 구성된 최종 수요자는 집적화되고 때로는 다른 DB와 결합된 DB로부터 자신이 원하는 분석 정보를 수령할 수 있으므로 큰 불만이 없음
* 개인 정보의 궁극적 공급자인 개인은 개별적 거래로는 수취할 수 없었던(또는 적정 가격을 보장받지 못했던) 경제적 이익을 수익증권의 보유를 통한 배당으로 수령할 수 있으므로 큰 불만이 없음
* 개인정보 중개회사는 프라이버시 침해라는 법률적 위험을 부담하지 않고 DB를 분석하거나, 실제의 식별 인자를 완전히 활용하여 다른 DB와 결합함으로써 DB의 결합에 따른 정보의 손실을 최소화할 수 있음

○ 효율성의 측면에서 핵심적인 요소는 개인정보 중개회사의 수가 유효 경쟁을 보장할 수 있을 정도로 다수여야 한다는 점임

* DB로부터 연유하는 각종 서비스를 거래하는 시장인 개인정보 중개회사와 최종 수요자 간의 시장이 경쟁적이기 위해서는 특정 개인정보 중개회사가 개인정보 DB를 독점하지 않아야 함

* 동일한 이유로 다수의 개인정보 보유주체와 개인정보 중개회사 간의 투자자 시장이 경쟁적이기 위해서도 개인정보 중개회사가 충분히 다수여야 함

○ 개인정보 중개회사간에 유효한 경쟁이 발생하도록 보장하는 핵심적인 수단은 개별 정보주체가 행사할 수 있는 개인정보 전송 요구권임

* 효율적인 경영을 하지 못해 출자한 개인정보에 대해 낮은 수익배당밖에 하지 못하는 중개회사가 있다면 개인은 전송 요구권을 발동해서 다른 중개회사로 자신의 개인정보를 전송하고 기존 중개회사가 보유한 개인정보에 대해서는 삭제를 요구할 수 있음
* 이를 통해 중개회사간에 유효한 경쟁이 발생할 수 있는 환경이 마련됨

5. 현행 제도의 평가

(1) 삭제 요구권의 불완전성

□ 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 "신용정보법")이 2020.2.4.로 대폭 개정되면서 삭제 요구권의 내용에 일부 변화를 초래하였음

○ 삭제 요구권은 2020년의 개정 이전인 2015년의 개정에 의해 이미 신용정보법에 도입되어 있던 상태

* 신용정보법 제38조의3(개인신용정보의 삭제 요구)
* 위 조문 자체는 2020년에 개정되지 않았음

○ 그러나 삭제 요구권의 실질은 위 조항에도 불구하고, 별도의 강행규정인 신용정보법 제20조의2(개인신용정보의 보유기간 등)를 통해 다시 삭제 요구권을 제약하고 있음

* 특히 제2항에 제2의2호를 신설하여 사실상 무한대의 재량권을 개인신용정보 이용자에게 부여하였음 (<표 3> 참조)

<표 3> 개인정보 보유기한 조항을 통한 삭제 요구권의 실효화

<신용정보법> 제20조의2 제2항 ② 「개인정보 보호법」 제21조제1항에도 불구하고 신용정보제공·이용자는 금융거래 등 상거래관계가 종료된 날부터 최장 5년 이내(해당 기간 이전에 정보 수집·제공 등의 목적이 달성된 경우에는 그 목적이 달성된 날부터 3개월 이내)에 해당 신용정보주체의 개인신용정보를 관리대상에서 삭제하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2020. 2. 4.> 1. ~ 2. (생략) 2의2. 가명정보를 이용하는 경우로서 그 이용 목적, 가명처리의 기술적 특성, 정보의 속성 등을 고려하여 **대통령령으로 정하는 기간** 동안 보존하는 경우
<신용정보법 시행령> 제17조의2 제3항 ③ 법 제20조의2제2항제2호의2에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 다음 각 호의 사항을 고려하여 **가명처리한 자가 가명처리 시 정한 기간**을 말한다. <신설 2020. 8. 4.> 1. 추가정보 및 가명정보에 대한 관리적·물리적·기술적 보호조치 수준 2. 가명정보의 재식별 시 정보주체에 미치는 영향 3. 가명정보의 재식별 가능성 4. 가명정보의 이용목적 및 그 목적 달성에 필요한 최소기간

○ 신용정보법 제20조의2 제2항 각 호의 규정은 개인정보주체의 삭제 요구권의 예외인데 위 <표 3>에서 보듯이 가명 정보에 대해서는 거의 무한대의 활용 가능성을 열어 두고 있어서 삭제 요구권을 실질적으로 무력화할 가능성이 매우 큼

* 신용정보법 제38조의3 제1항 단서 조항은 제20조의2 제2항 각 호의 경우를 “모두 예외로 처리”하고 있음
* 제20조의2 제2항 제2의2호는 제2항 각 호 중의 하나이기 때문에 삭제 요구권의 예외에 해당
* 가명정보의 보존 기간은 대통령령으로 정하도록 되어 있는데, 시행령 제17조의2 제3항의 보존 기간은 “가명처리자가 임의로 정한 기간”이고,

이 기간은 법 제20조의2 제2항 본문의 보존 기한 상한인 5년에도 제약받지 않도록 되어 있음

□ 개인정보에 대한 전송 요구권과 삭제 요구권은 개인정보 거래 시장의 경쟁을 촉진하고 그를 통해 개인정보 거래 시장의 효율성을 담보하는 핵심적인 조항임

○ 비효율적으로 행동하는 경제주체가 보유한 개인정보를 다른 곳으로 이관하고(전송 요구), 해당 경제주체는 더 이상 활용하지 못하도록 하는 것(삭제 요구)을 통해 효율성 달성

○ 그런데 일단 개인정보를 수집하여 이를 가명화하기만 하면, 거의 아무런 제약없이 해당 가명정보를 이용할 수 있도록 허용함으로써, 설사 해당 가명정보의 근저에 있는 진성 정보를 삭제하더라도 비효율적인 경제주체가 아무런 실질적 제약 없이 기존 가명정보 데이터를 자신이 원하는 기간만큼 마음대로 활용할 수 있도록 한 것임

(2) 개인정보 가공의 제한성

□ 신용정보법은 GDPR과 달리 추가적 정보처리를 원칙적으로 금지하지 않고, 오히려 폭넓게 허용하는 듯한 입법 태도를 보임으로써 개인정보의 배제 가능성을 대폭 위축시켰음

○ 신용정보법은 당초 수집목적과 다른 목적의 정보처리에 대해 이를 원칙적으로 금지한 GDPR과는 달리 “당초 수집목적과 상충되지 않는 경우” 등에는 추가 정보처리를 허용

* 신용정보법 제32조 제6항 제9호의4

○ 또한 추가 정보처리의 예외로 GDPR이 인정한 동의 예외 사유를 추가 정보처리와의 관련성 없이 무조건적으로 동의 면제 사유로 인정할 뿐만 아니라 “상업적 목적” 및 “산업적 연구”가 면제 사유임을 명기하였음

* 신용정보법 제32조 제6항 제9호의2

○ 그러나 이런 입법 방향은 결과적으로 추가 정보처리에 관한 한 개인정보를 사실상 공짜재(free good)로 만듦으로써 개인정보의 시장거래를 위축시킬 가능성이 큼

* 특히 최초의 개인정보 수집자는 추가 정보처리로 얻은 이익을 당초의 개인정보 보유주체와 나누지 않은 채 독식함으로써 개인정보 제공자의 기여를 전혀 인정하지 않는 결과를 초래할 수 있음

(3) 신용정보법에 근거한 개인정보 거래의 한계

□ 개인정보보호법 자체가 개정되지 않고 신용정보법만 개정됨으로써 개인정보주체의 전송 요구권이 오직 개인신용정보에만 국한되는 결과를 초래하여 규제의 비효율과 시장 왜곡을 동시에 초래하고 있음

○ 신용정보법 제2조는 신용정보의 범위를 대단히 폭넓게 정의하여 개인정보보호법 상의 개인정보와 상충 가능성을 자초하였음(<표 4> 참조)

<표 4> 신용정보법상의 신용정보의 포괄 범위

<신용정보법> 제2조 제1호 및 제1호의3 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "신용정보"란 금융거래 등 상거래에서 거래 상대방의 신용을 판단할 때 필요한 정보로서 다음 각 목의 정보를 말한다. 가. 특정 신용정보주체를 식별할 수 있는 정보(나목부터 마목까지의 어느 하나에 해당하는 정보와 결합되는 경우만 신용정보에 해당한다) **나. 신용정보주체의 거래내용을 판단할 수 있는 정보** 다. 신용정보주체의 신용도를 판단할 수 있는 정보 라. 신용정보주체의 신용거래능력을 판단할 수 있는 정보

마. 가목부터 라목까지의 정보 외에 신용정보주체의 신용을 판단할 때 필요한 정보 1의3. 제1호나목의 "신용정보주체의 거래내용을 판단할 수 있는 정보"란 다음 각 목의 정보를 말한다. 가. ~ 라. (생략) **마. 「상법」 제46조에 따른 상행위에 따른 상거래의 종류, 기간, 내용, 조건 등에 관한 정보** 바. 가목부터 마목까지의 정보와 유사한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보

○ 구체적으로 신용정보에는 신용정보주체의 거래내용을 판단할 수 있는 정보가 포함되고(동조 제1호 나목) 여기에는 상법 제46조에 따른 상행위와 관련된 거의 모든 정보가 포괄됨(동조 제1호의3 마목)

○ 이들 정보가 모두 신용정보에 해당될 경우 이 정보는 신용정보법상 전송 요구권의 대상이 될 수 있음

□ 개인정보보호법과 신용정보법간의 상충은 단순히 이론적인 가능성에 그치지 않고 현실의 갈등으로 불거지기도 했음

○ 2020.12.17. 국가인권위원회 상임위원회는 제43차 회의에서 금융 마이데이터 사업자가 수집·제공할 수 있는 신용 정보 항목에서 '주문내역 정보'를 삭제하도록 금융위에 정책 권고하기로 의결했음

○ 주문내역 정보가 상법 제46조에 의한 상행위와 관련된 정보이므로 과연 이런 인권위 권고가 신용정보법 제2조의 규정에 부합하는 것인지에 대해서는 논란이 있을 수 있음

○ 다만 본질적으로 이런 갈등은 정부가 개인정보보호법 개정을 통한 규제 정비라는 정공법을 택하지 않고, 신용정보법을 개정하는 편법으로 개인정보 전송 요구권을 도입한 데 기인한 것이므로 궁극적으로는 개인정보보호법을 개정함으로써 해결하는 것이 마땅함

6. 향후 정책과제

(1) 개인정보 보호 강화를 통한 경제재로서의 속성 강화

□ 공유지의 비극 예시가 말해주는 교훈은 경제 거래는 해당 재화 혹은 서비스의 재산권을 모호하게 정의하는 것이 아니라 명확하게 정의하고 잘 보호할 때 비로소 활성화된다는 것임

○ 데이터 경제가 만개하기 위해서는 현재의 동의 기반 체제(consent-based system)를 거래 기반 체제(transaction-based system)로 점진적으로 변모시켜 나가야 함

○ 이를 위해서는 개인정보를 경제재로 정의하고 그 재산권을 명확하게 정의하고 보호해 주는 것이 긴요함

* 재산권을 보호해야만 비로소 개인정보를 비정상적인 방식으로 탈취하려는 소위 지대 추구 유인(rent seeking motives)을 통제하고, 정당한 경제적 대가를 지불하고 개인정보를 취득하려는 경제적 유인을 만들어 낼 수 있음

○ 이번 신용정보법 개정에서 가장 큰 문제는 개인정보를 거래의 대상인 경제재로서 보호하려는 정책 방향과 개인정보에 대한 규제완화를 빌미로 그 재산권을 모호하게 하려는 상반된 정책 방향이 혼재해 있다는 것임

* 개인신용정보 활용에 대한 동의, 전송 요구권, 삭제 요구권 등은 개인정보의 재산권을 명확하게 보호하려는 정책 방향
* 추가 정보처리를 원칙적으로 금지하지 않은 점, 개인정보 보유기한에 관한 별도의 규정으로 삭제 요구권의 예외를 인정한 점, 상업적 또는 산업적 목적의 통계적 연구를 가명정보에 대해 무제한적으로 허용한 점, 전송 요구의 대상을 개인이 결정하는 것이 아니라 금융당국이 통제하고 있는 점 등은 모두 경제재로서의 개인정보의 재산권을 모호하게 하는 정책 방향

□ 개인정보의 경제재로서의 속성을 강화하여 그 재산권을 명확하게 보호하기 위해서는 다음과 같은 정책 방향으로의 선회가 필요함

○ 개인정보 보유 주체의 동의가 없는 한, 당초 수집목적 이외의 **추가 정보처리(further processing) 원칙적 금지**

* 이 제한이 존재해야 비로소 개인정보를 당초 수집목적 이외의 목적으로 분석하기 위해서는 개인정보 주체로부터 경제적 대가를 지급하고 그 활용에 대한 동의를 획득할 유인이 발생

○ 특정 개인의 속성을 묘사하려는 **프로파일링(profiling) 원칙적 금지**

* 이 제한이 존재해야 특정 개인을 대상으로 하는 마케팅 목적의 데이터 분석을 위해 경제적 대가를 지급하고 식별 가능한 개인정보를 축적할 유인이 발생

○ **전송 요구권**의 대상을 개인정보의 보유주체가 요구 가능한 최대한의 범위로 확대

* 이 조치가 있어야 경제재로서의 개인정보의 거래 시장의 외연이 확대될 수 있고, 시장의 외연(extent of the market)이 확대되어야 경제적 분업이 활성화되고 시장 거래의 효율성이 증대될 수 있음

○ **삭제 요구권**의 대상을 확대하고 삭제 요구권을 배제하는 예외 조항을 최대한으로 축소

* 삭제 요구권은 경제재로서 배제 가능성(excludability)을 제고하는 중요한 요소이므로 이를 최대한으로 보호해야 경제적 대가를 지급하고 개인정보를 획득하려는 유인이 생기고, 공짜재의 획득을 노리는 지대 추구 행위를 통제할 수 있음

(2) 개인정보보호법 개정을 통한 개인정보 거래 활성화와 광역화

□ 개인정보 규제의 기본법인 개인정보보호법을 정비하여 신용정보법의 기형적 발달을 통제하고 개인정보 거래의 활성화와 광역화를 도

모할 필요

○ 현재 전송 요구권 등 개인정보의 경제재로서의 특성을 강화하는 제도 설계는 신용정보법에만 도입되어 있는 상황

* 아마도 법 개정 당시의 입법적 어려움을 반영한 것으로 추측되지만, 이것이 비정상적 상황인 것은 분명함

○ 그 결과 신용정보법이 무리하게 신용정보의 범위를 확대하여 전송 요구권이나 마이 데이터 사업의 본질을 왜곡하는 결과를 초래

* 최근 국가인권위의 권고는 이런 상충 상황을 상징적으로 보여주는 사례
* 마이 데이터 사업의 개인정보를 집적하고 이를 최종 수요자의 요구에 부합하게 가공, 분석하는 사업을 지향해야 하는데, 지금은 본인 신용정보에 대한 관리 업무로 축소되어 있음

○ 따라서 개인정보보호법을 새로운 정책방향에 부합하도록 개정하고 규제 주체도 통일할 필요

* 개인정보보호법을 개정해야 개인정보에 대한 입체적인 보호와 활용이 정상적으로 발전할 수 있음
* 마이 데이터 사업이 개인정보의 종합적 분석 영역으로 확대 발전하기 위해서는 개인정보와 개인신용정보 간의 비정상적 구분이 시급히 폐지될 필요
* 마이 데이터 사업의 비신용정보 분야로 확대될 경우 현재 금융위원회가 행사하는 규제 권한도 개인정보보호위원회로 통합될 필요

7. 맺음말

□ 개인정보의 활용을 장려하기 위해서는 그 재산권을 명확히 규정하고 이를 보호함으로써, 경제적 대가를 주고받는 시장 거래를 통해서만 개인정보가 유통될 수 있도록 제도를 설계하는 것이 바람직

○ 경제적 대가가 불분명한 동의 기반 체제로는 급격하게 그 규모와

깊이가 확대될 데이터 경제 시대에 제대로 대비할 수 없음

* 이에 비해 시장 경제 체제는 현재 우리가 가장 잘 이해하고 있는 경제적 거래의 기반임
* 따라서 시장 경제 체제 내에서 데이터에 대한 거래가 이루어질 수 있도록 제반 여건을 정비하는 것이 필요

○ 데이터의 재산권을 보호할 때 비로소 데이터에 대한 경제적 거래가 활성화될 수 있음

* 시장 경제의 발달에 관한 경제사 연구 또는 재산권 경제학의 연구가 분명하게 보여주는 교훈은 재산권을 모호하게 정의하는 것이 아니라 분명하게 정의하고 이를 확실하게 보호하는 것이 역설적으로 해당 재화 혹은 서비스의 경제적 활용을 장려하고 그 거래가 효율성을 가지도록 한다는 점임

○ 따라서 개인정보 또는 개인신용정보의 거래에 대한 규제완화가 시장 거래를 활성화할 것이라는 잘못된 믿음을 버리고, 보호되는 재산권의 경제적 거래를 지원하는 제도적 기반을 구비하는 것이 긴요함 (끝)