

개인정보보호의 세계동향과 전망

한국소비자보호원 사이버소비자센터 / 강성진 소장

제1장 EU와 미국의 개인정보보호 규제 현황

1. EU의 개인정보보호 규제 현황

개인정보보호에 관한 한 유럽연합의 기본적인 접근 방법은 한마디로 정부의 적극적인 개입에 의한 보호라고 할 수 있을 것이다. 유럽연합은 1995년 10월 'EU 개인정보보호지침'(Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)을 채택하여 OECD 프라이버시 가이드라인의 8원칙에 입각한 개인정보보호원칙을 천명하였다.

동 지침에서는 적절한 수준의 보호가 이루어지지 않는 국가에로의 개인정보 이전을 금지하였다. 아울러 각 회원국에게 개인정보보호 관련 일반법을 제정하고 개인정보보호의 이행 여부를 감시하기 위한 독립된 감독기구의 설치를 권고하였다. 이에 따라 유럽연합 각 국은 민간 분야의 개인정보보호를 위한 일반법을 제정하고, 개인정보 보호 감독 및 피해구제 기구를 설치하였다. 일례로 핀란드는 개인정보보호에 대한 법제활동을 1999년부터 진행해오고 있으며, 스위스는 2000년에 관련 지침을 제정하고 인터넷, e-메일 등에 대한 감시를 지속적으로 수행해 오고 있다.

2. 미국의 개인정보보호 규제 현황

개인정보보호 문제가 미국 사회에서는 첨예한 관심사가 되고 있지만, 접근 방법에 있어서는 적어도 유럽연합과는 방향을 달리하고 있다. 미국 정부는 법에 의한 개인 정보 규율이 민간 부문에 과도한 부담이 된다는 인식 아래 민간 자율에 의한 개인정보보호를 장려하고 있다.

미국은 개인정보보호에 대한 연방차원의 일반 법률이 따로 없고, 연방과 주의회는 개별적이고 한정된 범위의 법을 제정하여 대처하고 있다. 개별 법규로는 연방정부기관의 개인정보보호를 위한 1974년 프라이버시법, 공정신용보고법, 가족교육정보권 및 프라이버시권법, 어린이 온라인 개인정보보호법(Children Online Privacy Act of 1998), 비디오 프라이버시보호법 등을 들 수 있다. 그 밖의 경우 개인정보는 주로 주법과 판례에 의해 보호되고 있다.

물론 미 국내에서도 자율규제에 입각한 개인정보보호정책의 실효성에 대해 회의적인 주장이 제기되고 있다. 한 예로 미연방거래위원회(FTC)는 온라인상에서 어린이 개인정보 보호를 위한 자율 규제 실태를 조사해 본 결과 자율적 행동규범이 제대로 준수되고 있지 않기 때문에 법적 대응이 필요하다고 주장한 바 있다. 시민단체 및 소



비자단체들도 개인정보보호를 업계에게만 맡겨 둘 수 없다며 정부의 적극적인 개입을 요청하고 있다.

특히 최근 들어와 스팸메일에 대해서는 정치권에서도 이를 법적으로 규제하려는 움직임이 있다. 미국에서는 1998년경부터 스팸메일을 법적으로 규제하기 위한 노력이 지속되어 왔는데, 2000년 7월에는 '원치 않는 광고성 전자우편법'(Unsolicited Commercial Electronic Mail Act of 2000)의 법안이 하원을 통과하기도 하였다.

동 법안에 따르면 스팸메일을 전송하고자 하는 자는 해당 메일이 원치 않는 광고성 전자우편임을 밝히고, 또 수신자가 수신을 거부할 수 있다는 사실을 통지해야 하며, 수신거부를 할 수 있는 회신 주소를 반드시 포함해야 한다고 규정하고 있다. 수신자의 거부 의사가 있고 난 뒤에도 계속 스팸메일을 보내는 행위는 금지되어 있다.

광고성 전자우편의 수신자는 법원 소송을 통해서 피해구제를 받을 수 있는데, 동 법안에서는 소비자가 실제 손해액 또는 총액 5만 달러를 넘지 않는 범위 안에서 매건 당 500달러 이내의 보상을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

2000년 미 하원을 통과하였던 '원치 않는 광고성 전자우편법안'과 유사한 형태의 새로운 법안이 2001년 3월 하원에서 발의되었는 바, '스팸메일방지법안'(Anti-Spamming Act of 2001)이다.

이 법안은 전자우편의 제목을 거짓으로 표시하거나, 반송주소를 포함하지 않거나, 전송자의 신원을 속인 경우 형사처벌을 할 수 있도록 하고 있다. 이 법안은 원치 않는 광고성 전자우편법안과 내용상 거의 유사하나 위의 법안과는 달리 ISP가 독자적으로 스팸방지대책을 수립하고 그에 입각하여 스팸메일 전송자에게 법적 대응을 할 수 있는 권리는 배제하고 있다. 이 법안 역시 2001년 5월 현재 동 법안이 채택될 경우 '불공정하게 부담을 안게 될 것'이라는 보안산업협회 등 일부 사업자단체와 이에 동조하는 일부 의원들의 반대에 부딪쳐 입법에 난항을 겪고 있다.

반면 주 차원에서는 캘리포니아주를 포함하여 19개 주에서 스팸메일을 방지하는 주법률을 제정하여 시행 중이며, 워싱턴주 대법원과 같은 주 법원에서도 스팸메일 방지 법안에 대해 유리한 판결이 나오고 있는 바, 2001년에는 연방 차원에서도 어떤 형태로든지 스팸메일 방지를 위한 법률 제정작업에 성과가 있을 것으로 예상된다.

유럽 연합이 미국에로의 개인 정보 이전을 봉쇄할지도 모를 위험에 직면하여, 미국 상무부는 1998년부터 세이프 하버 협약을 체결하기 위해 EU 집행위원회와 협상을 벌인 결과 2000년 7월에 동 협약을 타결하였다.

이 협약에 따르면 EU로부터 개인정보를 전송 받는 미국내 기업들은 세이프 하버 개인정보보호원칙(Safe Harbor Privacy Principles) 즉, 고지(notice), 선택(choice), 제공(onward transfer), 보안(security), 데이터 무결성(data integration), 접근(access), 이행(enforcement) 등 일곱 가지 원칙을 준수하겠다고 공식적으로 선언하거나, 혹은 동 원칙에 따라 마련된 개인정보보호에 관한 자율적인 행동 규범(voluntary code of conduct)을 도입하여 시행할 경우 EU가 이를 "적절한" 보호 수준임을 인정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다."

1) Joel R. Reidenberg, "Testimony in the Hearing on the EU Data Protection Directive : Implementations for the U.S. Privacy Debate" (March 8, 2001)

제2장 개인정보보호에 대한 OECD의 최근 논의 동향

1. OECD 프라이버시 가이드라인의 제정

개인정보보호 문제는 OECD에서 일찍부터 논의되어 온 주제 가운데 하나이다. OECD는 국가 간 상이한 개인정보보호에 관한 법, 제도, 정책 등이 자유로운 국제 교역의 장벽이 되는 것을 예방하기 위해서 1980년에 '프라이버시 보호 및 개인정보의 국제 유통 관련 가이드라인에 관한 OECD 이사회 권고'(일명 '프라이버시 가이드라인')를 채택하여 프라이버시 보호를 위한 8원칙²⁾을 제시한 바 있다. 이 원칙은 EU의 개인정보보호지침 및 우리나라의 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 등 세계 각국의 정보보호 관련 법률에서 기본 원칙을 채택하고 있다.

1990년대 중반에 이르러 인터넷 이용이 확산되면서 온라인 상에서의 개인정보보호 문제가 새로운 과제로 등장하게 되었다. 이러한 환경 변화에 직면하여 OECD 정보컴퓨터통신정책위원회에서는 1980년의 프라이버시 가이드라인이 전자상거래에도 그대로 적용될 수 있는지 검토하였다. 검토 결과, 1980년의 가이드라인의 원칙들이 기술중립적이기 때문에 어떤 매체에서든지 개인정보의 수집 및 처리에 관해 적용될 수 있어 온라인 환경이라 하더라도 이 원칙들을 특별히 개정할 필요는 없다는 것이었다.³⁾

이러한 기본 입장 아래 1998년 캐나다 오타와에서 열린 국제회의에서 채택된 '글로벌 네트워크상의 개인정보 보호에 관한 각료선언'에서는 OECD 가이드라인을 효과적으로 집행하기 위해 회원국에서 다음과 같은 조치가 취해져야 한다고 권고하였다.⁴⁾

첫째, 법적규제, 자율규제, 행정조치, 기술적 수단 등 어떤 방안에 의해서 집행이 되든 개인정보보호방침(privacy policy)을 수립할 것. 둘째, 이용자에게 개인정보보호방침을 온라인으로 제공할 것. 셋째, 개인정보보호 원칙 및 방침의 미준수를 예방하고, 신속하게 피해구제를 받을 수 있도록 실행대책을 강구할 것. 넷째, 이용자에게 온라인 개인정보보호 문제에 대해, 또 범세계적 네트워크에서 자신의 개인정보를 지키기 위한 수단들이 무엇인지 등에 대해 교육 및 홍보할 것. 다섯째, 프라이버시보호 기술(PETs : privacy-enhancing technologies)의 이용을 확대할 것. 여섯째, 온라인을 통해 국경을 넘어 이루어지는 개인정보 이전에 대해 계약적 해결방안을 모색하고, 그에 관한 모범적 모델을 개발할 것 등이다.

동 선언에 의거하여 이후 OECD의 정보·컴퓨터·통신정책위원회의 '정보보안 및 프라이버시작업반'(WPISP

2,3) OECD, Implementing the OECD "Privacy Guidelines in the Electronic Environment : Focus on the Internet" [DSTI/ICCP/REG(97)6Final]

4) OECD, Ministerial Declaration on the Protection of Privacy on Global Networks [DSTI/ICCP/REG(98)10/FINAL] (1998.12.22)



: Working Party on Information Security and Privacy)에서는 개인정보보호방침의 확산, 개인정보보호 관련 피해의 효과적 구제 방안 및 프라이버시 보호기술 등에 대해 논의를 집중하고 있다.

2. 개인정보보호방침의 효과적 이행

OECD 정보보안 및 프라이버시 작업반에서는 업계 및 관련 기관들이 개인정보보호방침을 보다 용이하게 제정 하는데 도움을 주기 위해 개인정보보호방침 생성기(OECD Privacy Policy Statement Generator)를 작성하여 온라인을 통해 보급하고 있다. OECD 사무국에 따르면, 2001년 2월 1일부터 10월 1일까지 관련 사이트 방문자는 41,170명으로 지난 기간(2000.6.21~2001.1.30)의 19,167명보다 약 2배 증가한 것으로 나타났다.

OECD는 아울러 개인정보보호 관련 피해의 효과적 구제 방안으로 온라인을 통한 소송외적 분쟁처리제도(온라인 ADR)의 도입 방안을 논의하고 하고 있다. 실제로 OECD의 정보보안 및 프라이버시작업반은 2000년 12월에는 OECD 소비자정책위원회, 헤이그국제사법재판소, 국제상공회의소 등과 공동으로 온라인 ADR에 대한 대규모 국제 회의를 개최한 바 있다. 이후 WPISP와 소비자정책위원회(CCP)는 사이버 토크 그룹을 공동으로 운영하여 현황조사, ADR 관련 참여자 설문조사, 법제도 관련 설문조사 등 3개 사업을 추진 중에 있다.

3. 프라이버시 보호기술의 이용 확대

최근 들어와 개인정보보호와 관련한 OECD 논의는 기술적 수단을 통한 개인정보보호 방안을 새로운 의제로서 집중적으로 다루고 있는 느낌이다. 프라이버시 보호기술⁵⁾과 관련하여 미국은 2001년 2월의 정보보안 및 프라이버시 작업반 정례회의에서 2000년 9월에 개최된 온라인 프라이버시 보호기술에 관한 워크숍의 결과를 보고한 바 있다.⁶⁾ 프라이버시 보호 기술과 관련하여 미국 대표가 제안한 결론은 다음과 같은 네 가지이다.⁷⁾

5) OECD의 관련 자료에 따르면 프라이버시 보호기술은 다음과 같이 구분된다.

프라이버시 보호기술의 일반적 형태	주요 정책 예 (OECD 개인정보보호 가이드라인 기반)
익명성 / 익명 도구	수집 제한
개인 데이터 관리 도구 (정보중개 등)	수집 제한 : 보안
고지/ 선별 도구 (P3P 등)	공개/고지 ; 수집 제한/승낙 및 선택
마케팅 / 광고제어 도구 (쿠키, 동의하의 관리 툴 등)	수집 제한: 선택 및 승낙; 보안
보안 툴	보안
전자상거래 프라이버시 / 보안 툴	수집 제한; 보안
접근 제어 툴	고지; 보안; 사용 제한; 주체 데이터에 의한 접근
어린이 프라이버시 툴	수집 제한; 승낙
프라이버시 감시 / 승낙 도구	책임

출처) 한국전산원 내부자료 (2001.10)

첫째, 현재의 프라이버시보호 기술들은 이용자로 하여금 프라이버시보호에 관한 자신들의 선호를 충족시켜 줄 만 한다. 둘째, 과도한 부담을 주는 법률 혹은 규제를 통하여 새로운 기술의 지속적 발전을 저해하는 것은 바람직 하지 않다. 셋째, 인터넷 상의 프라이버시 보호 문제에 있어 기술은 전부가 아닌 부분적인 해결책에 불과하다. 넷째, 기술이 수행할 수 있는 역할에 대해 소비자나 정책결정자 양 당사자에게 지속적으로 교육할 필요가 있다 등 이다.

이와 같은 주장에 입각하여 OECD는 정보보안 및 프라이버시작업반은 프라이버시보호기술의 존재에 대해 널리 알리고 그 사용 방법을 교육할 필요가 있으며, 프라이버시보호기술의 사용이 프라이버시 보호 방침을 보완할 수 있다는 점에 인식을 같이 하고 동 주제에 대한 논의를 지속하기로 하였다. 그 일환으로 2001년 10월 8일에는 일본 동경에서 이 문제를 가지고 국제 포럼을 개최하였다. 동 포럼은 두 개의 세션으로 구성되었는데, 주요 논의 내용을 소개하면 다음과 같다.⁸⁾

세션 1에서는 개인정보보호를 위해 현재 웹 상에서 가능한 PETs에 대한 설명과 개인 사용자 및 사업자를 위한 PETs 제품 설명 그리고 이들 기술에 대한 시연과 실습이 진행되었다. 현재 웹상에서 가능한 PETs는 @nonymouse(@nonymouse.com), Netscape 6.1(AOL-Netscape), Internet Explorer 6(Microsoft), Webco(프라이버시 감시방법) 등이 있으며, 이들 정보보호기술을 이용하면 이용자들은 어느 정도 자신의 개인정보를 보호할 수 있다. 이용자들은 웹브라우저 상에 부여된 정보보호 기능, 즉 쿠키설정을 통하여 자신의 정보를 보호할 수 있다. 쿠키 설정은 최고, 보통, 최저 등 3수준으로 가능하며 최고수준으로 설정하면 이용자가 방문한 모든 웹사이트에 대한 쿠키가 서버나 이용자 컴퓨터에 기록되지 않으며, 최저수준으로 쿠키를 설정하며 모든 쿠키가 기록되게 된다. 또 익명화 기술은 웹사이트 이용자의 정보가 아닌 인터넷 IP 주소를 쿠키에 기록하여 개인 정보유출을 방지할 수 있다.

세션 2에서는 PETs에 관련된 소비자 교육, 개인정보보호 침해 위험과 이에 관련된 인식, 개인정보보호 설계에 대한 발표와 토의가 진행되었다. 현재 PETs는 OECD 정보보호 가이드라인에 입각하여 디자인되고 있지 않으며, 아직은 투명성이 약하고 누가 서비스를 제공하는지와 신뢰성 확보가 되어 있지 않는다는 보고가 있었다. 결론적으로 현재 PETs는 어느 정도 정보보호를 향상시키는 효과는 있지만 완전한 해답이라고 보기는 어려우며, 향후 보다 많은 기능의 개선과 투명성 확보와 요구된다 할 것이다. 아울러 무선 환경 하에서의 PETs 또한 중요한 이슈가 될 것으로 전망된다.

6) 미국 상무부와 인터넷 교육재단은 2000년 9월 19일 상무부 회의실에서 '온라인 프라이버시 기술 워크숍 및 기술전' (Online Privacy Technologies Workshop and Tecnology Fair)을 개최한 바 있다. 당시 워크숍의 전문은 <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/privacy/files/2000transcript.txt>에서 볼 수 있다. OECD의 최근 정보보호에 관한 논의 동향의 개략적인 소개는 윤재석, "OECD 정보보호작업반 회의 주요 동향" (http://www.kisa.or.kr/K_trend/KisaNews/200105/stand2.html)을 참조할 것.

7) OECD, Summary Record of the Tenth Meeting of the Working Party on Information Security and Privacy [DSTI/ICCP/REG/M(2001)1] (April 9, 2001).

8) 김민수, "PETs포럼 결과" 출장보고 내부자료 (한국전산원, 2001.10)