

개인정보처리의 허용범위와 그 한계

- 목적합치의 원칙을 중심으로 -

정 종 구*

【국문초록】

데이터 경제가 보편화되면서 개인정보의 안전한 활용에 대한 사회적 수요가 나날이 증가하고 있다. 빅데이터 기법과 인공지능 기술의 활용은 데이터의 활용을 전제하는데, 이때 사용되는 데이터의 대부분이 개인정보이기 때문이다. 정보주체의 개인정보 자기결정권은 기본적인 인권으로 존중되어야 하며, 그 개인의 정보를 이용하기 위해서는 목적을 고지하고 진의에 기한 동의를 얻어야 함이 원칙이다. 그런데 인간이 공동체를 형성하고 유지하기 위해서는 정보주체가 원하지 않는 경우에도 어느 정도 개인정보를 활용하고 제공하도록 하는 것이 불가피한 경우가 있다. 이에 적절히 대처하기 위하여 세계 각국의 개인정보보호 법과 제도는 대부분 동의예외 규정을 두고 있다. 2020. 1. 9. 데이터 3법이 개정되면서 목적합치 원칙이라는 9번째 동의예외 규정이 추가되었다. 그런데 2020년 개정법에 의해 도입된 목적합치의 원칙은 구체적인 판단기준을 하위법령에 위임하였다. 그 결과 목적합치 원칙이 어떻게 구현되는지는 사실상 하위법령이 어떻게 제정되는지에 따라 좌우되게 되었다. 이하 동의제도 발전과정에 비추어 목적합치의 원칙을 살핀 후에(연혁적 고찰), 법경제학 방법론을 활용하여 대통령령 원안이 수정안으로 변경되게 된 과정이 합리적이었는지 검토한다(법경제적 고찰).

【목 차】

- | | |
|----------------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 국내 논의의 전개과정 |
| II. 목적합치 원칙의 등장배경 | V. 평가 및 시사점 |
| III. 유럽의 양립성 원칙 판단기준 | |

* 서울대학교 법학전문대학원 교육지원실장, 서울대학교 인공지능정책이니셔티브 연구원, 변호사

I. 서론

데이터 경제가 보편화되면서 개인정보의 안전한 활용에 대한 사회적인 수요가 나날이 증가하고 있다. 빅데이터 기법과 인공지능 기술의 활용은 데이터의 활용을 전제하는데, 이때 사용되는 데이터의 대부분이 개인정보이기 때문이다. 개인정보란 특정 개인을 식별할 수 있거나 식별할 수 있는 가능성이 있는 정보로서 개인정보보호 법과 제도의 적용대상이 된다. 개인정보보호는 19세기 말에 이르러서야 비로소 공감대를 얻어 형성되기 시작한 규범체계로서¹⁾ 정보주체의 동의에 근거한 개인정보자기결정권을 보호법칙으로 한다.²⁾

정보주체의 개인정보 자기결정권은 기본적인 인권으로 존중되어야 하며, 그 개인의 정보를 이용하기 위해서는 목적을 고지하고 진의에 기한 동의를 얻어야 함이 원칙이다. 그런데 인간이 공동체를 형성하고 유지하기 위해서는 정보주체가 원하지 않는 경우에도 어느 정도 개인정보를 활용하고 제공하도록 하는 것이 불가피한 경우가 있다. 무엇보다 빅데이터 기법과 인공지능 기술을 활용하기 위해 필요한 데이터는 그 양이 방대하며 종류도 다양하고 실시간으로 변화하는 경향이 있는데 그때마다 정보주체의 동의를 받아야 한다면 사실상 개인정보 활용이 사실상 금지되는 결과가 초래될 수도 있다.

이에 적절히 대처하기 위하여 세계 각국의 개인정보보호 법과 제도는 대부분 동의예외 규정을 두고 있다. 기술발전에 따라 피규제 현실이 변화함에 따라 여러 번의 개정을 거치면서 더욱 더 현실에 부합하게 다듬어져 왔다. 국내 개인정보보호 법과 제도 또한 예외가 아니었다. 소위 지문날인 사건³⁾을 통해 개인정보자기결정권이 헌법상의 기본권으로 인정된 후 2011년 개인정보 보호법이 제정된 이래로 정보주체의 동의는 개인정보 처리의 근간을 이루는 원칙이었다. 동시에 개인정보 처리에 있어 정보주체의 동의 외의 8가지 동의예외를 인정하여 왔다.⁴⁾

그런데 2020. 1. 9. 데이터 3법이 개정되면서 목적합치 원칙이라는 9번째 동의예외 규정이 추가되었다. 이는 유럽연합이 일반데이터보호규정(GDPR)을 제정하면서 GDPR Art. 5(1) b) 전문을 통

1) Samuel D. Warren; Louis D. Brandeis., "The Right to Privacy", Harvard Law Review, Vol. 4, No. 5. (Dec. 15, 1890), pp. 193-220.

2) 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513,2004헌마190(병합) 전원재판부 [주민등록법제17조의8등위헌확인 등] [헌집17-1, 668]

3) 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513,2004헌마190(병합) 전원재판부 [주민등록법제17조의8등위헌확인 등] [헌집17-1, 668]

4) 즉, (1) 법률규정 (정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우), (2) 긴급상황 (정보주체 또는 그 법정대리인의 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우) (3) 학술연구 등 목적 (통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우) (4) 개인정보보호위원회의 심의·의결 (개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우) (5) 국제협정 (조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우) (6) 수사사무 (범죄의 수사나 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우) (7) 재판업무 (법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우) (8) 사법집행 (형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우)에 대한 예외규정이었다.

해 추가한 양립성의 원칙을 참고하여 국내법에 도입한 것이라고 평가된다.⁵⁾ 1980년 OECD 프라이버시 8원칙이 수립된 이래로 세계 각국의 개인정보보호 법과 제도는 목적구속의 원칙을 따르고 있으며 정보주체에게 고지한 특정된 목적의 범위 내에서만 개인정보를 처리할 수 있었는데(소위 '목적구속의 원칙'), 특정된 목적과 다르지만 그와 양립가능한 목적으로 처리하는 것을 허용한 것이다(소위 '목적합치의 원칙'). 이는 급변하는 데이터 경제의 발전에 대처하기 위한 규범적인 주요 대응의 한 모습으로서 정보주체의 동의없는 개인정보처리의 허용범위를 합리적으로 조정하는 것으로 보인다.⁶⁾

그런데 2020년 개정법에 의해 도입된 목적합치의 원칙은 구체적인 판단기준을 하위법령에 위임하였다. 그 결과 목적합치 원칙이 어떻게 구현되는지는 사실상 하위법령이 어떻게 제정되는지에 따라 좌우되게 되었다. 이에 행정안전부는 하위법령인 대통령령을 제정하기에 앞서 의견을 수렴하고자 2020. 3. 31. 최초 안이 공개하였다. 하지만 여러 이해관계자들의 비판을 받았고⁷⁾ 수 차례 공청회를 개최한 끝에⁸⁾ 전면적으로 수정된 채 2020. 7. 14. 이를 재공고하였으며 그대로 확정될 것으로 보인다. 그렇다면 기존 안은 왜 비판을 받았으며 수정된 안으로 바뀌게 되었는지 검토해볼 필요가 있을 것이다. 목적합치의 원칙이 전제하는 동의는 정보주체의 법률행위이므로 그 예외를 인정하는 범위설정의 문제는 법률행위 해석의 문제로 귀결되며, 이때 구체적인 판단기준을 정립하게 된 일련의 과정은 큰 참고자료가 될 수 있기 때문이다.

이하 동의제도 발전과정에 비추어 목적합치의 원칙을 살핀 후에(언혁적 고찰), 법경제학 방법론을 활용하여 대통령령 원안이 수정안으로 변경되게 된 과정이 합리적이었는지 검토한다(법경제적 고찰).

5) 이동진, 목적합치의 원칙과 가명정보의 특례 - 개정 개인정보 보호법 小考 -, 법률신문, 2020. 3. 23.

6) 이동진, 위의 글, 법률신문, 2020. 3. 23.

7) 김민선, "개인정보보호법 개정안 일부, 신정법·GDPR 보다도 과해", 지디넷코리아, 2020. 4. 29. ; 조슬기나, "시행령에 발목 잡힌 데이터3법...비판 여론에도 정부는 '묵묵부답'", 아시아경제, 2020. 5. 27. ; 김태진, "데이터 3법, '디지털 뉴딜' 발목 잡는다", 지디넷코리아, 2020. 5. 27. ; 매일경제 사설, "[사설] 데이터3법 취지 살려 '시행령 역주행' 바로잡아야", 매일경제, 2020. 6. 1. ; 신찬옥/최현재, "데이터3법 시행령 '족쇄' 그대로...업계 "행안부 案으론 데이터 못써"", 매일경제, 2020. 6. 16.

8) 김현아, "디지털 뉴딜 막는 '개인정보보호법 시행령' 강행..수정안 시급", 이데일리, 2020. 5. 27.

II. 목적합치 원칙의 등장배경⁹⁾

1. 개관

개인정보 보호는 1890년 프라이버시권이 최초로 주창된 이래로¹⁰⁾ 헌법과 불법행위법의 맥락에서 논의되어 왔던 개인정보보호는 메인프레임 컴퓨터가 등장한 이후로 미국에서의 논의를 통해¹¹⁾ 1973년 공정정보관행(Fair Information Practices, 이하 FIP)으로 제시되었다.¹²⁾ 이처럼 미국에서 시작된 논의는 단일한 입법으로 귀결되지는 못했고,¹³⁾ 1980년 OECD 개인정보 가이드라인¹⁴⁾을 통해 8원칙으로 정립되어¹⁵⁾ 1995년에 유럽 정보보호규칙(Data Protection Directive 95/46/EC, 이하 DPD)으로 법제화됨으로써¹⁶⁾ 전세계적으로 널리 통용되게 되었다.¹⁷⁾

정보보호규칙(DPD)은 빅데이터 시대를 맞아 일반정보보호규정(General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)로 새로이 제정되었고 2018년부터 시행되었다. 일본은 유럽에서 GDPR을 제정하기 위해 진행하였던 논의와 자체적인 연구를 병행하여 2015년 개인정보 보호법을 전면적으로 개정하였고,¹⁸⁾ GDPR이 시행된 후인 2019년 유럽연합의 적정성 평가(adequacy decision)를 받았다.¹⁹⁾ 국내 개인정보 보호법은 2011년 제정 당시에는 EU의 정보보호규칙(DPD)의 영향을 많이 받은 것으로 알려져 있으며,²⁰⁾ 2020년 전면개정 당시에는 EU의 일반정보보호규정(GDPR)을 상당

9) 이하 이해의 편의상 “principle of purpose limitation”을 “목적구속 원칙”이라고 표현하겠다. 통상 목적제한 원칙으로 번역되기도 하나, 본 연구의 취지상 목적구속 원칙이라고 표현하면서 전개해 나감이 합리적일 것이라고 사료되기 때문이다.

10) Samuel D. Warren; Louis D. Brandeis., "The Right to Privacy", Harvard Law Review, Vol. 4, No. 5. (Dec. 15, 1890), pp. 193-220.

11) Alan Westin, Records, Computers and the Rights of Citizens, US Gov, 1973.

12) 소위 FIPP(Fair Information Practice Principle) 8 원칙으로 불리는 것으로서 투명성 원칙(Transparency), 참여의 원칙(Individual participation), 목적구속의 원칙(Purpose of specification), 최소화주의 원칙(Data minimization), 사용제한의 원칙(Use limitation), 무결성의 원칙(Data quality and Integrity), 보안의 원칙(Security), 책임성의 원칙(Accountability and Auditing)이다.

13) 미국에서 처음 프라이버시권에 대한 논의가 시작되었고 그 이론적인 체계화가 시도되었지만, 현재 미국에서 프라이버시 영역을 규율하는 단일한 입법은 존재하지 않는다. 상술한 ①공정정보관행(FIP 8원칙), 소비자보호에 대한 ②FTC Act art. 5(기만적이고 불공정한 관행 규율) ③영역별 입법(보건의료분야 HIPPA, 금융분야 GLBA, 통신분야 TCPA, 아동분야 COPPA 등)으로 나뉘어 규율되고 있을 뿐이다.

14) OECD, "OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data", 1980.

15) 이는 수집제한 원칙, 정확성의 원칙, 목적구속 원칙, 사용제한 원칙, 안전성확보 원칙, 공개의 원칙, 개인참여 원칙, 책임의 원칙으로 구성된다. 1980년 최초로 제정된 이후로 2013년 일부 개정되었고, 2020년 전면 개정되었다.

16) EU, "Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data", 1995.

17) 고학수, "개인신용정보의 공유와 보호의 한계에 대한 최적화 구조 연구", 국회입법조사처, 2014. 10. 20., 8-21면.

18) 김은수/정종구, "2015년 일본개인정보보호법의 개정 - 개정된 주요 내용과 시사점 -", 연세글로벌비즈니스법학연구 8권 1호 (2016), 113-143면.

19) European Commission, "European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world's largest area of safe data flows", 23 January 2019.

20) 이창범, 「개인정보 보호법」, 법문사, 2012. 1. 121면 등 참조.

부분 참고한 것으로 인식되었다.²¹⁾ 이러한 규정들의 공통적인 특징은 목적구속 원칙을 전제하는 동의 제도를 중심으로 구성되어 있다는 점이다.²²⁾ 즉, 동의 제도는 프라이버시권을 제한하는 맥락에서 원칙적으로 준수해야 하는 것으로서 발전해 왔는데, 그 시작은 1950년대로 거슬러 올라간다.²³⁾²⁴⁾

2. 1950년 유럽인권협약 (European Convention on Human Rights, 이하 ECHR)

ECHR 제8조는 모든 개인이 사생활과 가정생활 및 거주와 통신에 있어 개인정보를 보호받아야 하며, 관련법률과 민주주의 사회에서 공익을 위해 필요한 경우에 한하여 예외적으로 프라이버시권에 대한 제한이 가능하다고 규정하였다. 이는 원칙적으로 프라이버시권에 대한 제한을 금지하며 예외적인 경우에만 정당화 사유를 전제로 제한을 허용하는 방식이다. 프라이버시권에 대해 제한을 하는 경우에도 적법한 목적과 법적인 근거를 요구하였다.²⁵⁾ 이를 바탕으로 유럽인권법원 (European Court of Human Rights)은 프라이버시 제한을 정당화하는 데에 사용할 수 있는 합리적 기대 기준(reasonable expectations of privacy)을 개발해 나갔다.²⁶⁾

3. 1981년 유럽연합이사회 Convention 108 (The Council of Europe's Convention 108, 이하 Convention 108)²⁷⁾

유럽연합이사회는 Convention 108을 제정하여 개인정보보호 개념을 회원국에 보급해 갔다. 여기에는 목적구속원칙이 반영되어 있었는데 이로써 목적구속원칙이 개인정보보호의 필수원칙 중 하나로 형성되어 갔다. Convention 108은 사적 영역이든 공적 영역이든 막론하고 개인정보처리가 요구되는 모든 영역에 있어 적법한 목적을 구체적으로 고지해야 한다고 요청하였다. Convention 108의 제5조는 개인정보 보호에 대한 기본원칙을 언급하였는데, 여기에는 적법성과 공정성 및 비례성 뿐만 아니라 목적이 적법하고 상세히 고지되어야 한다는 요구사항이 담겨있었다. 개인정보가 해당 목적과 양립불가능하게 사용될 수 없다는 내용도 담겨있었는데, 목적합치 원칙의 단초가 되는 양

21) 개인정보보호법학회, "개인정보보호법 개정안(인재근 의원 대표발의)에 대한 의견서", 2019. 3., 4면

22) Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 2014. 4. 2.

23) 이하 ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY, "Opinion 03/2013 on purpose limitation", Adopted on 2 April 2013, pp 6-10 등을 주로 참조

24) 국내법제에 대해서는 2011년 개인정보 보호법을 제정할 당시에 동의제도를 설명한 다음 문헌을 참조 : 김정환, "개인정보보호법에 대한 입법론적 검토", 법학논총 제18권 제1호, 359면.

25) EU, "Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data", 1995., pp6-7.

26) ECtHR 25 June 1997, Halford v. The United Kingdom (no. 20605/92, 1997-III), ECtHR, 15 June 1992, Ludi v. Suisse, (no 12433/86, A-238) 등 참고

27) Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data

립불가능성의 원칙이 확립되게 되는 계기가 되었다.

4. 1980년 OECD 가이드라인²⁸⁾

1980년 OECD 가이드라인은 Convention 108과는 별개로 준비되었는데도 목적구속 원칙과 양립 불가능성 원칙을 담고 있었다.²⁹⁾ 개인정보를 수집하는 시점에 목적은 반드시 구체적으로 고지되어야 하며, 수집당시 목적과 양립불가능하지 않은 경우에 한하여 다른 구체적인 목적을 위하여 개인정보를 부차적으로 사용(subsequent use)할 수 있다. 다만 양립불가능성 원칙에 대한 예외가 두 가지 있는바, 하나는 정보주체의 동의(with the consent of the data subject)이고 다른 하나는 법률에 의한 승인(by the authority of law)이다.³⁰⁾ 이는 목적구속 원칙과 양립불가능성 원칙이 국제적인 맥락에서 인정되며 널리 전파되게 된 계기가 되었으며, 이후 단행된 OECD 가이드라인의 개정에도 있어서도 유지되었다.

5. 1995년 유럽연합의 Data Protection Directive (DPD) 95/46/EC

유럽연합은 1995년 DPD³¹⁾를 제정했는데, 이는 그동안 등장하였던 Convention 108과 OECD 가이드라인의 내용을 포함하고 있었으며, 유럽연합 구성국의 개인정보보호에 대한 경험이 반영되어 있었다. DPD는 사적 영역과 공적 영역에서의 개인정보 처리를 나누지 않고 일반적으로 다루었다는 점에서 기존 Convention 108의 전통을 이었다고 볼 수 있겠다. 다만 DPD에서는 기존에 Convention 108이나 OECD 가이드라인에는 없었던 요구사항을 새로이 요구하였는데, 개인정보 처리에 있어 목적이 반드시 명시적(explicit)이어야 한다는 것이다.³²⁾ 또한 DPD는 역사적, 통계적, 과학적 목적을 위해 개인정보를 추가로 처리할 수 있도록 하는 조항을 도입하기도 하였다. 이 경우 구성국들이 적절한 보호조치를 취한다면 기존의 수집목적과 양립불가능하다고 간주되지 않았다. Convention 108은 통계적이거나 과학적인 연구 목적을 위한 개인정보 사용에 있어 동의원칙에 대한 예외조항을 두고 있었는데,³³⁾ 그것이 발전된 형태라고 평가할 수 있겠다.

6. 2000년 유럽연합 기본권헌장 (The Charter of Fundamental Rights)

28) OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data

29) 다만 양립불가능성 원칙이 Convention 108과는 다소 상이하다는 주장이 제기되기도 하며, 그 근거로서 Paragraph 9 of the Guidelines이 제시된다.

30) Paragraph 10 of the Guidelines.

31) Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

32) Article 6(1)(b) of the Directive.

33) Article 9(3) of the Convention

유럽연합의 기본권헌장은 2000년 니스에서 선포되었는데, 리스본조약이 2009. 12.에 발표됨에 따라 유럽연합조약(Treaty on European Union) 제6조에 기초하여 조약과 동일한 법적 효력을 지니게 되었다. 본 헌장은 사생활과 가족생활에 대한 존중을 다루는 규정(제7조)와 별개로 개인정보 보호를 다루는 규정(제8조)을 두고 있다는 점이 특징이다. 이는 개인정보 보호를 프라이버시권의 확장된 형태로 보고있으며 이를 잘 드러내고 있다는 점에서 1950년 ECHR과 같은 여타 입법례들과 구별된다. 본 헌장은 개인정보가 구체적인 목적을 위해 공정하게 처리되어야 한다는 점을 명시하였다는 점에서 목적구속 원칙을 명확하게 설정하고 있다. 또한 개인정보 처리가 반드시 개인의 동의에 기초하여 이루어져야 한다고 함으로써 처리를 위한 합법적인 기준을 제시하고 있다.

7. 2018년 일반정보보호규정(General Data Protection Regulation, GDPR)

일반정보보호규정(GDPR)은 유럽연합의 구성국이 별도의 입법절차를 밟지 않더라도 모든 구성국 국민들을 구속하게 되는 일반규정으로서 2018년부터 시행되었다. 일반정보보호규정(GDPR)은 목적구속의 원칙을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 양립가능성의 원칙을 소극적으로 규정하고 있다. 즉 개인정보의 수집목적과 양립가능한 범위 내에서 정보주체의 별도 동의나 적법한 처리근거가 없더라도 개인정보 처리를 가능하도록 규정하였다(GDPR 전문 제50항 및 제6조 제4항). 이는 개인정보 처리자가 개인정보를 처리할 수 있는 정당한 근거를 확보하고 있는 경우 그 범위를 확대해주는 역할을 수행할 뿐, 애초부터 정당한 처리근거가 없는 경우에는 적용될 여지가 없다. 유럽연합 GDPR 제5조 제1항은 개인정보가 특정 명시적이고 정당한 목적을 위해 수집되고 당초 목적과 양립불가 방식으로 처리되어서는 안 된다고 규정하는데, 이는 본래목적과 양립가능한 방식으로 처리하는 것은 가능하다는 의미이다.³⁴⁾

8. 2015년 일본 개인정보 보호법(2015년 改正 個人情報保護法)

일본은 2015년에 개인정보 보호법을 전면 개정하였는데, 주로 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR)의 개정논의를 적극 참고하며 자체연구를 가미하였다고 알려져 있다. 이 중에서 목적구속의 원칙과 양립성의 원칙에 관련된 규정은 제15조(이용목적의 특정)와 제16조(이용목적에 의한 제

34) 이러한 맥락에서 일반정보보호규정(GDPR)은 양립가능성을 판단하기 위해 고려해야 하는 요소로서 5가지를 규정한다. ① 본래 목적과 추가적인 목적과의 관련성(any link)을 고려해야 하는데, 이는 어떠한 관련성이라도 모두 고려하여야 한다는 의미이며, ② 개인정보가 수집된 정황도 고려해야 하는데, 이는 정보주체의 추가적인 이용에 관하여 정보주체와 컨트롤러의 관계에 기반한 정보주체의 합리적인 기대를 고려하여야 한다는 의미이다. 기타 ③ 수집된 개인정보의 성격, ④ 정보주체에 관하여 의도된 추가적인 처리에 따라 예상되는 결과, ⑤ 본래의 목적 및 추가적인 처리목적에 있어 적절한 안전장치의 존재 가령 암호화나 가명처리도 함께 고민해야 한다고 규정한다.

한)이다. 개인정보취급사업자는 개인정보를 취급함에 있어서 그 이용목적은 가능한 한 특정하여야 하며(제15조 제1항), 이용 목적을 변경하는 경우에는 변경전의 이용목적과 관련성이 있다고 합리적으로 인정되는 범위를 초과해서 변경하여서는 아니된다(제15조 제2항). 기존에는 여기에서 상당한 관련성을 요구하였으나 개정으로 단순한 관련성만 있으면 충분하다고 함으로써 이용목적 변경을 좀 더 용이하게 하였다. 이처럼 여타 국가에 비해 법문을 매우 단순하게 구성하였는바 가이드라인³⁵⁾까지 참고할 필요가 있다.³⁶⁾³⁷⁾

가이드라인에서 이용목적의 변경이 인정된 경우로 소개하는 것³⁸⁾으로는 ① 기존의 이용목적에 당사가 제공하는 신규상품과 서비스에 대한 정보를 알리려는 것이었는데 추가적인 이용목적에 기존의 관련된 상품과 서비스에 관한 정보를 알리려는 경우,³⁹⁾ ② 기존의 이용목적에 당사가 제공하는 기존의 상품 및 서비스에 관한 정보를 알리려는 것이었는데 추가적인 목적이 신규로 제공하는 관련된 상품 및 서비스에 관한 정보를 알리려는 경우(가령 헬스클럽을 운영하는 사업자가 회원에게 레슨과 프로그램의 개최를 알릴 목적으로 메일을 발송하는 것에 대한 개인정보를 보유하고 있는데 동일한 정보를 이용하여 새롭게 시작한 영양지도 서비스의 안내를 보내려고 하는 경우),⁴⁰⁾ ③ 기존의 이용목적에 당사가 취급하는 기존의 상품과 서비스를 제공하는 것인데 추가적인 목적이 신규로 제공하는 관련 상품과 서비스에 관한 정보를 알리려는 경우(가령 방법목적 경비원의 출동서비스를 제공하려고 개인정보를 보유하던 사업자가 고령자를 보호하기 위한 서비스를 개시하여 이를 알리고자 하는 경우)⁴¹⁾ ④ 기존의 이용목적에 당사가 취급하는 상품과 서비스를 제공

35) 個人情報保護委員会，個人情報保護に關する法律についてのガイドライン（通則編），平成 28 年 11 月（平成 31 年 1 月一部改正），27면 등 참조

36) 가이드라인에 따르면, 개인정보 보호법 제15조 제1항에 따라 특정된 당초의 이용 목적을 변경하는 경우에는 제15조 제2항에 따르면 변경전의 이용 목적과 관련성을 갖는다고 합리적으로 인정되는 범위 내에서 변경하는 것이 가능하다. 이는 변경후의 이용 목적에 비추어 사회통념상 정보주체가 통상적으로 예측할 수 있는 한도라고 객관적으로 인정되는 범위 내이어야 하며, 변경된 이용 목적은 정보주체에게 통지 또는 공표하여야 한다(により特定した利用目的は、変更前の利用目的と關連性を有すると合理的に認められる範圍、すなわち、変更後の利用目的が変更前の利用目的からみて、社會通念上、本人が通常予期し得る限度と客觀的に認められる範圍内で変更することは可能である。変更された利用目的は、本人に通知するか、又は公表しなければならない。).

37) 정보주체가 통상적으로 예측할 수 있는 한도라고 객관적으로 인정되는 범위란, 정보주체의 주관이나 사업자의 자의적 판단에 의한 것이 아니다. 일반인의 판단에 따라 당초 이용 목적과 변경후의 이용 목적을 비교하여 예측할 수 있는 범위를 말한다. 무엇보다도 당초 이용 목적과 어느 정도의 관련성을 갖는지는 종합적으로 고려하여 판단하게 된다(「本人が通常予期し得る限度と客觀的に認められる範圍」とは、本人の主觀や事業者の恣意的な判斷によるものではなく、一般人の判斷において、当初の利用目的と変更後の利用目的を比較して予期できる範圍をいい、当初特定した利用目的とどの程度の關連性を有するかを總合的に勘案して判斷される。).

38) 個人情報保護委員会，「個人情報保護に關する法律についてのガイドライン」及び「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について」に關するQ&A，平成 29 年 2 月 16 日（平成 30 年 7 月 20 日更新），17면.

39) 当社が提供する新商品・サービスに關する情報のお知らせ」という利用目的について、「既存の關連商品・サービスに關する情報のお知らせ」を追加する場合。

40) 当社が提供する既存の商品・サービスに關する情報のお知らせ」という利用目的について、「新規に提供を行う關連商品・サービスに關する情報のお知らせ」を追加する場合（例えば、フィットネスクラブの運営事業者が、會員向けにレッスンやプログラムの開催情報をメール配信する目的で個人情報を保有していたところ、同じ情報を用いて新たに始めた栄養指導サービスの案内を配信する場合もこれに含まれ得ると考えられます。)

하는 것인데 추가되는 목적이 당사의 제휴업체가 제공하는 관련 상품과 서비스에 대한 정보를 알리려는 것인 경우(가령 주택에서 사용하는 태양광 발전 시스템을 판매하는 사업자가 대상 고객에 대하여 제휴업체인 전력회사의 친환경 에너지를 매입하는 서비스를 소개하는 경우)⁴²⁾가 있다.

반면 가이드라인에서 이용목적의 변경이 인정되지 않는 경우로 소개하는 것⁴³⁾으로는 ① 기존의 이용목적에 개인정보를 제3자에 제공하는 것이 포함되어 있지 않았으나 추가적인 목적에서 제3자에 대한 제공 목적을 추가하는 경우,⁴⁴⁾ ② 기존의 이용목적은 회원카드의 도난이나 부정이용을 발견한 경우 연락을 하기 위해 메일주소 등을 취득하고 있었던 것인데 새롭게 당사가 제공하는 상품과 서비스에 대한 정보를 안내하기 위해 사용한 경우⁴⁵⁾가 있다.

Ⅲ. 유럽의 양립성 원칙 판단기준

1. 분석의 필요성

위에서 살펴본 바와 같이 목적구속의 원칙의 기초가 된 양립성의 원칙이 최초로 구현되고 오랜 기간 논의되어 온 곳은 유럽연합이다. 일본의 2015년 개정 개인정보 보호법에서도 양립성의 원칙이 반영되기는 했지만 이 또한 유럽연합의 논의를 참고하여 자체적으로 개발한 것에 불과하기 때문이다. 무엇보다도 국내 개정법에 도입되어 본 연구의 분석대상이 된 2020년 개정 개인정보 보호법에 규정된 목적합치의 원칙도 논의과정에서 수 차례의 해커톤 같은 의견수렴 과정을 거치면서 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR)을 상당수 참고하였다. 따라서 목적합치의 원칙을 보다 잘 구현하기 위해서는 유럽연합에서 전개되고 있는 양립성 원칙의 판단기준을 하나하나 분석해볼 필요가 있다.⁴⁶⁾

41) 当社が取り扱う既存の商品・サービスの提供」という利用目的について、「新規に提供を行う関連商品・サービスに関する情報のお知らせ」を追加する場合(例えば、防犯目的で警備員が駆け付けるサービスの提供のため個人情報保有していた事業者が、新たに始めた「高齢者見守りサービス」について、既存の顧客に当該サービスを案内するためのダイレクトメールを配信する場合もこれに含まれ得ると考えられます。)

42) 当社が取り扱う商品・サービスの提供」という利用目的について、「当社の提携先が提供する関連商品・サービスに関する情報のお知らせ」を追加する場合(例えば、住宅用太陽光発電システムを販売した事業者が、対象の顧客に対して、提携先である電力会社の自然エネルギー買取サービスを紹介する場合もこれに含まれ得ると考えられます。)

43) 個人情報保護委員会, 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」及び「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について」に関するQ&A, 平成 29 年 2 月 16 日(平成 30 年 7 月 20 日更新), 18면.

44) 当初の利用目的に「第三者提供」が含まれていない場合において、新たに、法第 23 条第 2 項の規定による個人データの第三者提供を行う場合.

45) 当初の利用目的を「会員カード等の盗難・不正利用発覚時の連絡のため」としてメールアドレス等を取得していた場合において、新たに「当社が提供する商品・サービスに関する情報のお知らせ」を行う場合.

46) 이창범, “GDPR에서 양립성 평가의 판단기준과 적용사례 : 국내법과의 비교·분석을 중심으로”, 정보통신망 송정책 제32권 제4호 통권 699호, 2020. 4. 30. : 본 논문 26~30면에서는 2013년에 발표된 Article 29

일반정보보호규정(GDPR) 제5조 (1) b) 전문은 개인정보가 특정목적에 위해 수집되어야 한다고 규정하면서도 이 목적과 양립가능하지 아니한 방향으로 처리해서는 아니된다고 규정하여 양립성의 원칙(국내법상 목적합치의 원칙과 대응)을 선언한다. 일반정보보호규정(GDPR) 제5조 (1) b) 후문은 공익적 기록보존, 과학적 또는 역사적 연구 또는 통계 목적을 위한 처리는 제89조 (1)에 따르는 경우 기존 목적과 양립가능한 것으로 본다고 규정한다. 이는 추정이 아닌 간주라는 점에서 기존 DPD보다 강화된 측면이 있다. 나아가 일반정보보호규정(GDPR) 제9조 (1) (2) (j)에서는 민감정보에서 이 점을 재확인하고 있다. 나아가 일반정보보호규정(GDPR)은 기존의 목적과 다르나 양립가능한지 여부를 판단할 때에 기존 목적과의 관계, 수집의 맥락, 정보주체의 기대, 개인정보의 종류 등을 형량하여 정한다고 하여(제6조 (4)) 국내 개인정보 보호법 시행령(안)의 최초 버전과 다소 차이가 있어 보인다.

즉, ① 일반정보보호규정(GDPR)은 개인정보의 추가적인 처리가 정보주체에게 미치는 영향만 고려하고 있어 변경된 시행령(안)과 일치하나, 정보주체 외에 제3자의 이익을 침해하는지 여부까지 고려하도록 하였던 변경전 시행령(안)과는 상이하다. ② 일반정보보호규정(GDPR)은 양립가능성 여부를 판단하기 위한 고려사항을 제시하고 있을 뿐이므로 변경된 시행령(안)과 일치하나, 몇 가지 요소를 제시하고 모두 충족하여야 한다고 엄격히 규정된 변경전 시행령(안)과는 상이하다. 무엇보다도 ③ 일반정보보호규정(GDPR)은 양립가능성을 판단함에 있어 기존 수집목적과의 연관성(any link)을 판단하므로 변경된 시행령(안)과 일치하나, 당초 수집 목적과 상당한 관련성까지 요구하고 있었던 변경전 시행령(안)과는 다르다.

일반정보보호규정(GDPR) ⁴⁷⁾	변경전 시행령(안)	변경된 시행령(안)
	개인정보 보호법 시행령(안) (2020. 3. 31. 공고)	개인정보 보호법 시행령(안) (2020. 7. 14. 재공고)
제5조 제1항 개인정보는 다음과 같이 처리되어야 한다 : b) 특정되고, 명시적이며 정당한 목적으로 수집되고 해당 목적과 양립되지 않은 방식으로 추가적으로 처리되어서는 아니 된다. 제89조 제1항에 따라 공익적 기록보존 목적, 과	제14조의2(개인정보의 추가적인 이용·제공 기준 등) 법 제15조제3항 및 법 제17조제4항에서 “대통령령으로 정하는 바”란 다음 각 호의 사항을 모두 충족하는 경우를 말한다. 이 경우 법 제17조제4항에 관하여는 ‘이용’을 ‘제공’으로 본다.	제14조의2(개인정보의 추가적인 이용·제공의 기준 등) ① 개인정보처리자는 법 제15조제3항 또는 법 제17조제4항에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용 또는 제공(이하 “개인정보의 추가적인 이용 또는 제공”이라 한다)하는 경우에는 다음 각 호의 사

Data Protection Working Party의 보고서(Opinion 03/2013 on purpose limitation)에서 언급한 맞춤형 광고에 대한 두 개의 양립성 평가 사례를 소개한다. 2013년에 발표된 것이어서 현행 GDPR을 전제한 것으로 보기는 어려우나, 공식문헌에서 언급된 양립성 평가 사례라는 점에서 참고하며 고민해볼 가치가 있다.
47) 박노형 외, EU 개인정보보호법, 박영사, 2017. 11. 1.에서 소개된 번역문을 주로 참고.

<p>학적 또는 역사적 연구 목적 또는 통계적 목적의 추가적 처리는 최초의 목적과 양립하지 않는 것으로 보지 않는다(‘목적 구속’)</p> <p>제6조 제4항 개인정보가 수집된 목적이 아닌 다른 목적의 처리가 정보주체의 동의 또는 제23조 제1항에서 언급된 목적을 보호하기 위하여 민주주의 사회에서 필요하고 비례적인 조치를 구성하는 EU 또는 회원국 법에 근거하지 않는 경우에는, 컨트롤러는 다른 목적의 처리가 개인정보가 최초 수집된 목적과 양립하는지를 확인하기 위하여 특히 다음을 고려하여야 한다.</p> <p>(a) 개인정보가 수집된 목적과 의도된 추가적 처리의 목적 사이의 모든 관련성;</p> <p>(b) 특히 정보주체와 컨트롤러의 관계와 관련하여 개인정보가 수집된 정황 ;</p> <p>(c) 개인정보의 성격, 특히 제9조에 따른 특수한 범주의 개인정보가 처리되는지 여부 또는 제10조에 따른 범죄경력 및 범죄행위와 관련된 개인정보가 처리되는지 여부 ;</p> <p>(d) 의도된 추가적 처리의 정보주체에 대한 가능한 결과 ;</p> <p>(e) 암호화 또는 가명처리를 포함할 수 있는 적절한 안전장치의 존재.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있을 것 2. 개인정보를 수집한 정황과 처리 관행에 비추어 볼 때 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측 가능할 것 3. 개인정보의 추가적 이용이 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 아닐 것 4. 가명처리를 하여도 추가적 이용 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리하여 이용할 것 	<p>항을 고려해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 당초 수집 목적과 관련성이 있는지 여부 2. 개인정보를 수집한 정황 또는 처리 관행에 비추어 볼 때 개인정보의 추가적인 이용 또는 제공에 대한 예측 가능성이 있는지 여부 3. 정보주체의 이익을 부당하게 침해하는지 여부 4. 가명처리 또는 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하였는지 여부
---	---	---

[표1] 목적구속원칙/양립성원칙 관련 입법례 비교

2. 유럽 일반정보보호규정(GDPR)에 따른 양립성 원칙의 판단

가. 판단기준

일반정보보호규정(GDPR) 제6조 제4항에 예시된 “5가지 요소”가 양립성 원칙의 판단기준이라고 보이며, 이는 ① 개인정보가 수집된 목적과 의도된 추가적 처리의 목적 사이의 모든 관련성, ② 특히 정보주체와 컨트롤러의 관계와 관련하여 개인정보가 수집된 정황, ③ 개인정보의 성격, 특히 제9조에 따른 특수한 범주의 개인정보가 처리되는지 여부 또는 제10조에 따른 범죄경력 및 범죄행위와 관련된 개인정보가 처리되는지 여부, ④ 의도된 추가적 처리의 정보주체에 대한 가능한 결과, ⑤ 암호화 또는 가명처리를 포함할 수 있는 적절한 안전장치의 존재를 고려하게 된다.

우선 ① (목적의 관련성) 개인정보가 수집된 목적과 의도된 추가적 처리의 목적 사이의 모든 관련성이란, 당초 수집 목적과 추가적인 이용 목적 사이에 간극이 얼마나 큰지에 따라 좌우된다. 이는 형식적인 판단이 아니라 실체적인 판단으로 하게 되므로, 목적이 문언상 다르다고 하여 양립가능성이 원시적으로 부정되는 것은 아니다.

다음으로 ② (수집된 정황) 특히 정보주체와 컨트롤러의 관계와 관련하여 개인정보가 수집된 정황이란, 정보주체와 컨트롤러 사이의 관계의 성격이 어떠한지에 대한 것으로서 양자의 성격(상업성 여부), 권력관계 존부(고용관계 등), 시장지배력의 여부(시장지배적사업자 등)에 따라 달라질 수 있다. 가령 상업적인 경우 비상업적인 경우보다 양립성의 원칙을 인정하는 데에 소극적일 것이며, 고용관계가 존재하고 강력할수록 양립성의 원칙을 긍정하기 어려울 것이다. 또한 시장지배력이 있는 사업자이며 그 지배력이 강할수록 그와의 관계에서 소비자에 해당하는 정보주체에 대해 양립성의 원칙을 인정해주기 난해할 것이다.

또한 ③ (개인정보의 성격) 개인정보의 성격, 특히 제9조에 따른 특수한 범주의 개인정보가 처리되는지 여부 또는 제10조에 따른 범죄경력 및 범죄행위와 관련된 개인정보가 처리되는지 여부란 국내법상 민감정보 맥락에서 이해할 수 있는 특수한 범주의 개인정보에 해당하는지 여부이다. 만일 성생활에 대한 정보, 질병에 대한 정보처럼 정보주체의 프라이버시를 침해할 가능성이 큰 민감정보일수록 양립가능성의 인정가능 범위가 줄어들 것이다.

나아가 ④ (추가처리로 가능한 결과) 의도된 추가적 처리의 정보주체에 대한 가능한 결과란, 개인정보의 추가적인 처리로 인해 정보주체에게 긍정 내지 부정적인 영향을 주게 될 경우를 의미한다. 가령 추가처리로 인해 정보주체에게 원치않는 차별을 초래하는 경우 부정적인 영향을 미치는 경우로서 이에 해당되므로 양립가능성의 인정범위가 좁아지게 된다.

마지막으로 ⑤ (적절한 안전장치의 존재) 암호화 또는 가명처리를 포함할 수 있는 적절한 안전장치의 존재란, 기술적 보호조치 일반을 의미한다. 만일 암호화 또는 가명처리를 함으로써 개인정보를 안전하게 처리할수록 양립가능성의 성립범위가 넓어지게 될 것이다.

가령 은행이 고객에게 대출을 해주고 있었는데 1년이 지나지도 않아 해당 고객이 더 좋은 조건

으로 대출을 받을 수 있는지 알려주기 위해 확인하는 경우는 당초의 목적과 양립가능한 사용이다. 반면 위의 은행이 대출을 받고 있는 고객의 정보를 보험사에 제공하려 한다면 이는 정보주체인 고객의 명시적인 동의없이 불가능하며 그러한 사용은 당초의 목적과 양립불가능한 사용이다.⁴⁸⁾

나. 판단결과

추가된 목적이 양립가능성을 인정받지 못하게 된다면, 그 처리는 정보주체의 동의없는 개인정보 처리로 간주된다. 결국 일반정보보호규정(GDPR)에 언급되어 있는 동의원칙의 예외사유에 해당하지 아니하는 한, 정보주체의 동의를 별도로 받거나 법적 근거를 새로이 확보하는 등의 조치를 취하여야 한다. 그렇지 않은 경우 일반정보보호규정(GDPR) 제5조 내지 제6조 위반에 해당하여 2천만 유로 이하 또는 사업체인 경우 이것과 직전 회계연도의 전세계 연간 총 매출액의, 4% 이하 중 높은 금액으로 과징금이 부과된다(GDPR 제83조 제5항 (a))

반면 추가적인 목적이 양립가능성을 인정받게 된 경우 컨트롤러는 개인정보를 추가처리할 수 있다. 다만 이 경우에도 적절한 보호조치와 보상조치를 하는 것이 권장될 수 있다. 추가적인 목적으로 데이터를 처리하는 경우에도 기존 데이터 처리의 경우와 동일한 기술적 관리적 보호조치가 단행되어야 하며, 본래 처리목적과 추가적인 처리목적 사이에 간극이 클수록 비례적인 보상조치가 마련되면 바람직할 것이다. 이 때에 컨트롤러가 양립가능성을 평가하고 관련된 보호조치 내지 보상조치 등을 취하는 데에 있어 정보주체가 반대하는 경우 그 가능성을 허용할 것인지 문제된다. 다만 이 경우 정보주체는 언제든지 처리중지권 및 철회권을 행사할 수 있을 것이므로 그 실익이 적을 것이다.⁴⁹⁾

IV. 국내 논의의 전개과정

1. 논의의 배경

개인정보 규제개선 필요성이 제기되었다. 명시적인 사전동의를 기반으로 하는 국내 개인정보 보호규제는 데이터산업의 발전을 어렵게 한다는 비판이 제기되었기 때문이다. 명시적인 사전동의를 기반으로 하는 국내 개인정보보호 규제는 데이터 산업의 발전을 어렵게 한다는 비판이 제기되었

48) European Commission, Can we use data for another purpose? Examples, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/principles-gdpr/purpose-data-processing/can-we-use-data-another-purpose_en

49) 그 전제로서 정보주체에게 추가목적과 당초목적 간의 관련성 있음을 고지하고 이러한 처리에 대하여 정보주체가 명시적으로 반대할 수 있도록 통지해줄 필요가 있을 수 있다.

다. 데이터 경제의 중요성이 사회적으로 부각되면서 개인정보규제에 대한 비판이 더욱 심화되었고 2018년 2월과 4월 대통령 직속 4차산업혁명위원회의 규제제도혁신 해커톤에서는 개인정보 규제체계를 개선하기 위한 논의가 이루어졌다. 양립가능성 원칙이 거론되었고 해커톤 합의가 이루어졌다.⁵⁰⁾

제3차 규제제도혁신 해커톤 합의내용은 최초 수집목적과 양립되는 추가적인 개인정보 처리를 허용하는 것이었다. 정부는 유럽연합 일반개인정보보호법(EU GDPR)등 해외 입법례를 참조하여, 가명처리 여부 등 여러사정을 고려하여 개인정보를 당초 수집한 목적과 상충되지 아니하는 목적으로 활용할 수 있도록 하는 제도를 마련하기로 하였다.

이것이 개정 개인정보보호법령에 규정되었다. 해커톤 합의내용을 토대로 2018년 11월 15일 인제근 의원이 개인정보 보호법 개정 법률안을 대표발의하였고, 2020년 1월 9일 국회를 통과하여 2020년 8월 5일 시행될 예정이기 때문이다. 2020년 3월 31일 행정안전부는 개인정보 보호법 시행령 일부개정령(안)을 입법예고하였다.

2. 변경 “전” - 개인정보 보호법 시행령(안) 제14조의 2 원안⁵¹⁾

2020. 3. 31. 공고된 개인정보 보호법 시행령(안) 제14조의2은 동의 없이 개인정보의 추가적인 이용·제공 기준을 구체적으로 언급하고 있다. 개인정보 보호법 제15조제3항 및 제17조제4항에서 대통령령으로 정하는 바란 다음 각 호의 사항을 모두 충족하는 경우를 말하는데, ① 개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있고 ② 개인정보를 수집한 정황과 처리 관행에 비추어 볼 때 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측이 가능하며 ③ 개인정보의 추가적 이용이 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 아니하고 ④ 가명처리를 하여도 추가적 이용 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리하여 이용하는 경우이다. 하지만 목적합치의 원칙을 구체화한 본건 시행령(안)은 확정되기도 전에 거의 모든 규정에 대하여 많은 비판을 받았다.⁵²⁾

50) 4차산업혁명위원회, [보도자료] 180406(조간) 제3차 규제제도혁신 해커톤 개최 결과, 2018. 4. 6. ; 4차산업혁명위원회, [보도자료] 180206_4차산업혁명 규제제도혁신 제2차 해커톤 개최 결과, 2018. 2. 6.

51) 제14조의2(개인정보의 추가적인 이용·제공 기준 등) 법 제15조제3항 및 법 제17조제4항에서 “대통령령으로 정하는 바”란 다음 각 호의 사항을 모두 충족하는 경우를 말한다. 이 경우 법 제17조제4항에 관하여는 ‘이용’을 ‘제공’으로 본다.

1. 개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있을 것
2. 개인정보를 수집한 정황과 처리 관행에 비추어 볼 때 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측 가능할 것
3. 개인정보의 추가적 이용이 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 아니할 것
4. 가명처리를 하여도 추가적 이용 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리하여 이용할 것

52) 김민선, "개인정보보호법 개정안 일부, 신정법·GDPR 보다도 과해", 지디넷코리아, 2020. 4. 29. ; 김태진, "데이터 3법, '디지털 뉴딜' 발목 잡는다", 지디넷코리아, 2020. 5. 27. ; 김현아, "디지털 뉴딜 막는 '개인정보보호법 시행령' 강행..수정안 시급", 이데일리, 2020. 5. 27. ; 매일경제 사설, "[사설] 데이터3법 취지 살려 '시행령 역주행' 바로잡아야", 매일경제, 2020. 6. 1. ; 신찬옥/최현재, "데이터3법 시행령 '족쇄' 그대로...업계 "행안부 案으론 데이터 못써"", 매일경제, 2020. 6. 16. ; 조슬기나, "시행령에 발목 잡힌 데이터3법...비판 여론에도 정부는 '묵묵부답'", 아시아경제, 2020. 5. 27.

가. 제1호에 대한 비판

우선 ① 제1호(개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있을 것)에 대한 비판은 개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있을 것을 요구하고 있다는 점이다. (법리적인 비판) 이는 위임규정인 법률에서 표현된 합리적인 관련성보다 규범적으로 강한 표현이므로 위임입법에 대한 행정의 법률적합성 원칙에 위배될 소지가 컸다. 또한 (체계적인 비판) 목적합치 원칙을 또한 규정하고 있는 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제32조 제6항 제9호의 453)는 당초 수집한 목적과 상충되지 아니하는 목적 내지 양 목적 간의 관련성을 요건으로 하는바 본 시행령(안)에서 요구하는 합리적인 관련성보다 훨씬 완화되어 있어 체계상 부적절했다. 나아가 (비교법적 비판) 국내 목적합치 원칙의 주된 참고자료인 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR)에서는 최초 수집한 목적과 추가로 처리하는 목적 사이에 단순한 연관성(any link)만을 요구하고 있다는 점에서, 그리고 같은 참고자료로 활용되었을 것으로 추정된 일본 개인정보 보호법도 개정을 통해 기존 상당한 관련성을 관련성으로 변경했다는 점에서, 비교법적으로 보아도 독자적인 입법으로 어색하였다.

나. 제2호에 대한 비판

다음으로 ② 제2호(개인정보를 수집한 정황과 처리 관행에 비추어 볼 때 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측 가능할 것)에 대한 비판은 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측가능성을 요구할 때에 그 기준으로 개인정보를 수집한 정황과 처리 관행을 모두 요구하고 있다는 점이었다. (관행의 불명확성) 일단 처리 관행을 두고 보면, 관행의 의미가 모호하고 설사 명확하다고 하여도 성립되기 까지 시간이 상당히 소요될 것이어서 목적구속 원칙을 형해화할 우려가 있었다. (AND 조건의 부당성) 뿐만 아니라 수집한 정황과 처리 관행을 모두 요구함으로써 요건이 지나치게 엄격하여 목적구속의 원칙이 사실상 사용되기 어려워질 수 있었다. (비교법적 비판) 이번 개정에 주된 참고자료가 되었던 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR) 조차 특히 정보주체와 컨트롤러의 관계와 관련하여 개인정보가 수집된 정황만을 요구하고 있다는 점에 비추어볼 때(GDPR 제6조 제4항 (b)) 처리 관행까지 요구하는 것은 비교법적으로도 이용을 도외시한 입법으로 취지에 저촉될 우려가 있었다.

53) 제32조 제6항 9의4. 다음 각 목의 요소를 고려하여 당초 수집한 목적과 상충되지 아니하는 목적으로 개인 신용정보를 제공하는 경우

가. 양 목적 간의 관련성

나. 신용정보회사등이 신용정보주체로부터 개인신용정보를 수집한 경우

다. 해당 개인신용정보의 제공이 신용정보주체에게 미치는 영향

라. 해당 개인신용정보에 대하여 가명처리를 하는 등 신용정보의 보안대책을 적절히 시행하였는지 여부

다. 제3호에 대한 비판

또한 ③ 제3호(개인정보의 추가적 이용이 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 아니할 것)에 대한 비판은 개인정보의 추가적 이용에서 타인의 이익을 부당하게 침해해서는 아니된다는 규정에 있어 정보주체의 이익을 넘어 제3자의 이익까지 고려하게 하는 규정이 과도하다는 점이다. (논리적인 비판) 양립가능성은 정보주체와 개인정보처리자 사이에서 해당 개인정보를 어느 범위까지 활용할 수 있는지를 정하는 문제이므로 제3자의 이익을 특별히 고려할 필요성이 크지 않다. (체계적인 비판) 특별법에 해당하는 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률에서는 해당 개인신용정보의 제공이 신용정보주체에게 미치는 영향만을 규정하고 있으며 제3자 이익의 침해가능성에 대하여 규정하고 있지 않는바(신용정보법 제32조 제6항은 제9호의4 다목) 체계적으로 균형이 맞지 않다. (비교법적 비판) 개정에 주된 참고자료가 된 일반정보보호규정(GDPR)에 비추어볼 때에도 유럽연합에서는 의도된 추가처리가 정보주체에게 초래할 수 있는 결과만 규정하고 있다는 점에서(GDPR 제6조 제4호 (d)) 비교법적으로도 어색하다.

라. 제4호에 대한 비판

더욱이 ④ 제4호(가명처리를 하여도 추가적 이용 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리하여 이용할 것)에 대해서도 비판이 제기되는바 그 주된 이유는 기술중립성이다. 가명처리는 개인정보에 대한 기술적인 보호조치의 한 종류일 뿐이다. 이를 목적합치 원칙의 판단기준으로서 적극적으로 규정하는 것은 특정 기술을 규제에 접목시킴으로써 자유경쟁을 통해 기술발전을 유도하려는 시장원리에 어긋나고 정보보안의 관점에서조차 투자유인을 저해하고 면책요건을 부여하는 것으로서 적절하지 않다. 주된 참고자료로 삼았던 유럽연합의 일반정보보호규정(GDPR)조차 보호조치의 예시로서 가명처리를 규정하고 있는 점에 비추어볼 때(GDPR 제6조 제4항 (e))⁵⁴⁾, 이를 가명처리나 암호처리 등의 적절한 보호조치로 변경하는 것이 타당하다는 비판이 제기되었다.

마. 본문에 대한 비판

마지막으로 ⑤ 가장 큰 비판은 본 규정의 본문에서 시행령 각호를 모두 충족하여야 한다고 규정하고 있는 부분이었다. (목적론적 비판) 목적합치의 원칙을 도입한 취지는 수집목적의 지나치게 경직적으로 해석하여 서비스 단계별로 추가동의를 받도록 함으로써 정보주체에게 불필요한 동의를 강요하고 기업에게 과중한 부담을 주는 것을 경감하기 위함이었다.⁵⁵⁾ 그런데 위의 4가지 요건

54) 한국인터넷진흥원, “EU 일반 개인정보 보호법(GDPR) 가이드북”, 2018. 5., 30면 참조.

들을 개인정보처리자가 모두 구비하여야만 목적합치의 원칙을 원용할 수 있다고 하는 경우 본 제도의 취지가 몰각되고 제도 자체가 형해화될 것임이 명약관화해 보인다. (체계적인 비판) 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률은 목적합치의 원칙을 도입하는 부분에서 다음 각 목의 요소를 고려하도록 함으로써(제32조 제6항 제9호의 4) 예시된 사유들을 고려하도록 하고 있다. (비교법적 비판) 입법의 주된 참고자료로 삼았던 유럽연합의 GDPR에서조차도 추가적인 개인정보 처리목적이 기존 수집목적과 양립가능한지 판단함에 있어 각 호의 사항을 고려하라고만 규정되어 있다 (GDPR 제6조 제4호)⁵⁶⁾

3. 변경 “후” - 개인정보 보호법 시행령(안) 제14조의 2 수정안⁵⁷⁾

위와 같이 목적합치 원칙을 규정한 개인정보 보호법 제15조 제3항 및 제17조 제4항이 동 시행령(안)인 제14조의2에 의해 형해화되었다는 비판이 다양한 유관행사에서 제기되었다.⁵⁸⁾ 관계 행정청은 공청회를 개최하였고⁵⁹⁾ 이를 통해 수렴한 의견을 바탕으로 2020. 7. 14. 시행령(안)을 수정하였다. 그 결과 개인정보처리자는 개인정보 보호법 제15조제3항 또는 법 제17조제4항에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용 또는 제공하는 경우에는 ① 당초 수집 목적과 관련성이 있는지 여부, ② 개인정보를 수집한 정황 또는 처리 관행에 비추어 볼 때 개인정보의 추가적인 이용 또는 제공에 대한 예측 가능성이 있는지 여부, ③ 정보주체의 이익을 부당하게 침해하는지 여부, ④ 가명처리 또는 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하였는지 여부를 고려하면 충분하게 되었다. 이는 사실상 위에서 제기된 비판을 그대로 수용한 것이었으며, 유럽연합의 일반정보보호 규정(GDPR)과 유사한 방식으로 규정된 것이었다. 이하 항을 바꾸어 그에 대해 평가한다.

55) 행정안전부, "개인정보 보호법 개정안 국회 통과, 데이터 경제 청신호", 2020. 1. 9., 4면 참조.

56) inter alias는 among other things로 해석함이 상당하다.

57) 제14조의2(개인정보의 추가적인 이용·제공의 기준 등) ① 개인정보처리자는 법 제15조제3항 또는 법 제17조제4항에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용 또는 제공(이하 “개인정보의 추가적인 이용 또는 제공”이라 한다)하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.

1. 당초 수집 목적과 관련성이 있는지 여부
2. 개인정보를 수집한 정황 또는 처리 관행에 비추어 볼 때 개인정보의 추가적인 이용 또는 제공에 대한 예측 가능성이 있는지 여부
3. 정보주체의 이익을 부당하게 침해하는지 여부
4. 가명처리 또는 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하였는지 여부

58) 김민선, "개인정보보호법 개정안 일부, 신정법·GDPR 보다도 과해", 지디넷코리아, 2020. 4. 29. ; 김태진, "데이터 3법, '디지털 뉴딜' 발목 잡는다", 지디넷코리아, 2020. 5. 27. ; 김현아, "디지털 뉴딜 막는 '개인정보보호법 시행령' 강행..수정안 시급", 이데일리, 2020. 5. 27. ; 매일경제 사설, "[사설] 데이터3법 취지 살려 '시행령 역주행' 바로잡아야", 매일경제, 2020. 6. 1. ; 신찬욱/최현재, "데이터3법 시행령 `족쇄` 그대로...업계 "행안부 案으론 데이터 못써"", 매일경제, 2020. 6. 16. ; 조슬기나, "시행령에 발목 잡힌 데이터3법...비판 여론에도 정부는 '묵묵부답'", 아시아경제, 2020. 5. 27.

59) 채수웅, "데이터3법 시행령 개정 앞두고 온라인 공청회 개최", 디지털데일리, 2020. 4. 22.

V. 평가 및 시사점

목적합치의 원칙을 둘러싼 대통령령(안)의 변화는 법경제학 맥락에서 논의되는 규칙(Rule)과 기준(Standard)에 대한 논의로 해석하고 평가해볼 수 있다. 규칙(Rule)이란 구체적인 규범으로서 상대적으로 경직적인 반면, 기준(Standard)이란 추상적인 규범으로 상대적으로 탄력적이다.⁶⁰⁾ 규칙(Rule)은 사전에 구체적인 방식으로 규제를 가하는 것으로서 재산권규칙(Property rule)과 연결되며 원칙적으로 구체적인 조건을 달성하지 못하는 경우에는 금지하게 된다. 반면 기준(Standard)은 보상규칙(Liability rule)과 연결되는데 일단 추상적인 조건을 제시함으로써 당사자들의 자율적인 판단에 맡기되 문제상황이 발생하면 사후적으로 책임을 지우게 된다. 만일 어떠한 권리를 보호하고자 하는 경우 거래비용의 수준이 높고 가치평가의 효율성이 낮다면 보상규칙을 적용하는 것이 효율적이고 그 반대의 경우에는 재산권규칙을 적용하는 것이 합리적이다.⁶¹⁾ 다만 보상규칙에 연결될 수 있는 기준(Standard)은 사회적 신뢰가 부족하다면 통용될 수 없다는 점에 있어 그 한계가 있다.

이러한 법경제학 맥락의 틀(Frame)을 전제할 때에 2020. 3. 31. 공고된 개인정보 보호법 시행령(안)은 재산권규칙(Property rule)을 전제한 규칙(Rule)의 성격을 지녔다고 사료된다. ① 개인정보를 추가적으로 이용하려는 목적이 당초 수집 목적과 상당한 관련성이 있고 ② 개인정보를 수집한 정황과 처리 관행에 비추어 볼 때 추가적으로 이용할 수 있을 것으로 예측 가능하며 ③ 개인정보의 추가적 이용이 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해하지 않아야 하며 ④ 가명처리를 하여도 추가적 이용 목적을 달성할 수 있는 경우에는 가명처리를 이용해야 하며, 이들은 모두 중첩적으로 준수되어야 했다. 이는 사실상 재산권규칙(Property rule)을 전제한 규칙(Rule)에 해당한다. 그 운용형태도 복수의 조건에 비추어볼 때에 매우 경직적일 수밖에 없게 된다.

그런데 목적합치의 원칙은 원래 기준(Standard)의 일종으로 규정되었다고 보인다. 금번 개정으로 인해 도입을 준비하며 주로 참고하던 유럽의 일반정보보호규정(GDPR)은 양립성의 원칙(Comparability rule)은 ① 개인정보가 수집된 목적과 의도된 추가적 처리의 목적 사이의 모든 관련성, ② 특히 정보주체와 컨트롤러의 관계와 관련하여 개인정보가 수집된 정황, ③ 개인정보의 성격, 특히 제9조에 따른 특수한 범주의 개인정보가 처리되는지 여부 또는 제10조에 따른 범죄경력 및 범죄행위와 관련된 개인정보가 처리되는지 여부, ④ 의도된 추가적 처리의 정보주체에 대한 가능한 결과, ⑤ 암호화 또는 가명처리를 포함할 수 있는 적절한 안전장치의 존재를 고려하여 판단하게 할 뿐이므로 상당히 추상적인 기준에 근거한 위험기반 접근(Risk based approach)을 한 것이라고 평가할 수 있겠다. 이는 양립가능성이라는 개념이 불분명하고 추상적이어서 가치평가의

60) Louis Kaplow, "Rules versus standards, an economic analysis." Duke Law Journal, 1992, pp. 557-629.

61) Calabresi & Melamed, Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral, Harvard Law Review, Vol. 85, No. 6, 1972, pp. 1089-1128

효율성이 낮고 이로 인한 거래비용의 수준이 높을 수 있다는 점에서 보상규칙(Liability rule)을 전제한 기준(Standards)이 적용되어야 합리적이었다.

결국 이번에 2020. 3. 31. 공고된 개인정보 보호법 시행령(안)으로 인해 목적합치의 원칙이 사문화될 수 있다는 경고는 보상규칙(Liability rule)을 전제한 기준(Standard)이 적용해야 했던 영역에 재산권규칙(Property rule)을 전제한 규칙(Rule)을 적용했기 때문에 비롯된 문제상황이었다고 평가할 수 있다. 2020. 7. 14. 재공고된 개인정보 보호법 시행령(안)은 ① 당초 수집 목적과 관련성이 있는지 여부, ② 개인정보를 수집한 정황 또는 처리 관행에 비추어 볼 때 개인정보의 추가적인 이용 또는 제공에 대한 예측 가능성이 있는지 여부, ③ 정보주체의 이익을 부당하게 침해하는지 여부, ④ 가명처리 또는 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하였는지 여부를 고려하면 목적합치의 원칙이 적용가능한지 여부를 판단하도록 하였다는 점에서 보상규칙(Liability rule)을 전제한 기준(Standard)을 적용한 경우라고 할 수 있으며, 기존에 2020. 3. 31. 공고로 인해 문제되었던 지점을 해소한 것으로 볼 수 있으므로,⁶²⁾ 효율적이고 적절한 시행령(안)이 제정되었다고 평가된다.

목적합치의 원칙에 대한 논의는 이제 본격적으로 전개되기 시작할 것이다. 보상규칙(Liability rule)을 전제한 기준(Standard)이기 때문에 구체적인 기준은 이후 사건으로 비화되어 선고될 판례에 의하여 형성되고 발전하게 될 것이기 때문이다. 본 연구는 목적합치의 원칙에 대한 개인정보 보호법 및 그 하위입법이 어떻게 현재와 같이 구현되었는지를 고민했다. 추후 법리가 구체화되는 과정에서 본 연구가 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

62) 따라서 목적합치의 원칙을 규정한 개인정보 보호법 제15조 제3항 및 제17조 제4항 및 동 시행령(안) 제14조 제2는 법률행위인 정보주체의 동의에 있어 당사자의 의사를 해석하는 기준으로 볼 수 있다. 법률행위 해석의 일반원칙(대법원 1996. 7. 30. 선고 95다29130 판결 등 참고)에 따라 법률행위의 해석은 당사자가 그 표시행위에 부여한 객관적인 의미를 명백하게 확정하는 것으로서 당사자가 표시한 문언에 의하여 그 객관적인 의미가 명확하게 드러나지 않는 경우에는 그 문언의 내용과 그 법률행위가 이루어진 동기 및 경위, 당사자가 그 법률행위에 의하여 달성하려고 하는 목적과 진정한 의사, 거래의 관행 등을 종합적으로 고찰하여 사회정의와 형평의 이념에 맞도록 논리와 경험의 법칙, 그리고 사회 일반의 상식과 거래의 통념에 따라 합리적으로 해석하여야 할 것이다.

[참고문헌]

- 고학수, "개인신용정보의 공유와 보호의 한계에 대한 최적화 구조 연구", 국회입법조사처, 2014. 10. 20.
- 김은수/정종구, "2015년 일본개인정보보호법의 개정 - 개정된 주요 내용과 시사점 -", 연세글로벌 비즈니스법학연구 8권 1호, 2016.
- 김정한, "개인정보보호법에 대한 입법론적 검토", 법학논총 제18권 제1호.
- 개인정보보호법학회, "개인정보보호법 개정안(인재근 의원 대표발의)에 대한 의견서", 2019. 3.
- 박노형 외, EU 개인정보보호법, 박영사, 2017. 11. 1.
- 이동진, "목적합치의 원칙과 가명정보의 특례 - 개정 개인정보 보호법 小考 -", 법률신문, 2020. 3. 23.
- 이창범, 「개인정보 보호법」, 법문사, 2012. 1.
- _____, "GDPR에서 양립성 평가의 판단기준과 적용사례 : 국내법과의 비교·분석을 중심으로", 정보통신방송정책 제32권 제4호 통권 699호, 2020. 4. 30.
- 4차산업혁명위원회, [보도자료] 180406(조건) 제3차 규제제도혁신 해커톤 개최 결과, 2018. 4. 6.
- _____, [보도자료] 180206_4차산업혁명 규제제도혁신 제2차 해커톤 개최 결과, 2018. 2. 6.
- 인재근 (대표발의), 개인정보 보호법 일부개정법률안, 2018. 11. 15.
- 한국인터넷진흥원, "EU 일반 개인정보 보호법(GDPR) 가이드북", 2018. 5.
- 행정안전부, "개인정보 보호법 개정안 국회 통과, 데이터 경제 청신호", 2020. 1. 9.
- 김민선, "개인정보보호법 개정안 일부, 신정법·GDPR 보다는 과해", 지디넷코리아, 2020. 4. 29.
- 김태진, "데이터 3법, '디지털 뉴딜' 발목 잡는다", 지디넷코리아, 2020. 5. 27.
- 김현아, "디지털 뉴딜 막는 '개인정보보호법 시행령' 강행..수정안 시급", 이데일리, 2020. 5. 27.
- 매일경제 사설, "[사설] 데이터3법 취지 살려 '시행령 역주행' 바로잡아야", 매일경제, 2020. 6. 1.
- 신찬옥/최현재, "데이터3법 시행령 '족쇄' 그대로...업계 "행안부 案으론 데이터 못써"", 매일경제, 2020. 6. 16.
- 조슬기나, "시행령에 발목 잡힌 데이터3법...비판 여론에도 정부는 '묵묵부답'", 아시아경제, 2020. 5. 27.
- 채수웅, "데이터3법 시행령 개정 앞두고 온라인 공청회 개최", 디지털데일리, 2020. 4. 22.
- 대법원 1996. 7. 30. 선고 95다29130 판결.
- 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 99헌마513,2004헌마190(병합) 전원재판부.
- Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 03/2013 on purpose limitation, 2013. 4. 2.
- Alan Westin, Records, Computers and the Rights of Citizens, US Gov, 1973.
- Calabresi & Melamed, Property Rules, Liability Rules and Inalienability: One View of the Cathedral, Harvard Law Review, Vol. 85, No. 6, 1972.
- Fair Information Practices, 1973
- OECD, "OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data", 1980.
- EU, "Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data", 1995.
- EU, General Data Protection Regulation, 2018
- European Commission, "European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world's largest area of safe data flows", 23 January 2019.
- Samuel D. Warren; Louis D. Brandeis., "The Right to Privacy", Harvard Law Review, Vol. 4, No. 5. (Dec. 15, 1890).
- European Commission, Can we use data for another purpose? Examples.

Louis Kaplow, “Rules versus standards, an economic analysis.” Duke Law Journal, 1992.

個人情報保護委員会, 個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン(通則編), 平成 28 年 11 月 (平成 31 年 1 月一部改正).

個人情報保護委員会, 「個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン」及び「個人データの漏えい等の事案が発生した場合等の対応について」に関する Q & A, 平成 29 年 2 月 16 日 (平成 30 年 7 月 20 日更新).

【Abstract】

Availability and limitation of personal information process

Jonggu Jeong*

As the data economy becomes more common, social demand for the safe use of personal information is increasing day by day. The use of big data technology and artificial intelligence technology presupposes the use of data, since most of the data used is personal information. The right to self determination of personal information must be respected as a basic human right, so consent is basically needed when using the personal information. However in order for balancing between above right and social benefit, Sometimes exceptions are required. In order to deal with this, most privacy laws and systems around the world have exceptions to consent. South Korea introduced new exception to consent principle called comparability rule on January 9, 2020. And this article delegated specific criteria to the lower legislation. As a result, the comparability rule in South Korea will be dependent on how the lower legislation is enacted. From now on, comparability rule will be reviewed in light of the development history of consent principle and law economics methodology.

Key words : Personal information protection act, Comparability rule, GDPR, Consent

* Seoul National University School of Law, Director of Academic and Student Affairs, Seoul National University AI Policy Initiative Researcher, Attorney at law.