



과징금 1,000억 원, 표적 광고 무엇이 문제인가

노정연 법무법인 지향 변호사



1. 개인정보보호위원회 과징금 결정의 요지

9월 14일, 개인정보보호위원회는 구글에 대하여 692억 원, 메타에 대하여 308억 원의 과징금 부과 결정을 내렸다. 이는 온라인 맞춤형 광고 플랫폼의 행태정보 수집·이용과 관련된 첫 번째 제재이자, 개인정보보호 법규 위반으로는 역대 가장 큰 규모의 과징금으로 화제가 되었다. 개인정보보호위원회는 '이용자(회원)가 다른 웹사이트 및 앱을 방문·사용한 행태정보(타사 행태정보)를 수집하여 맞춤형 광고 등에 활용하는 과정에서 적법한 동의를 받았는지 여부'를 중점적으로

조사하였다. 조사 결과, 구글과 메타는 자사 서비스 이용자의 타사 행태정보를 수집·분석하여 이용자의 관심사를 추론하거나 맞춤형 광고 등에 사용하면서, 그 사실을 이용자에게 명확히 알리지 않고 사전에 동의도 받지 않은 것으로 확인되었다. 구체적으로 구글은 서비스 가입 시 타사 행태정보 수집·이용 사실을 명확히 알리지 않고, 그 설정화면을 가려둔 채 기본값을 '동의'로 설정해두는 등의 방법을 사용하였고, 메타의 경우 계정 생성 시 동의받을 내용을 이용자가 알아보기 어려운 형태로 데이터 정책 전문을 게재하였을 뿐 법정 고지사항의 구체적인 내용을 이용자에게 알리지 않은 채 동의를 받아온 것으로 밝혀졌다.

이에 개인정보보호위원회는 이용자의 동의를 받지 않고 개인정보(행태정보 등)를 수집·이용한 행위에 대해 구글에 692억 원, 메타에 308억 원의 과징금을 각 부과함과 동시에, 이용자의 타사 행태정보를 수집하여 이용하려면 이용자가 쉽고 명확하게 인지하여 자유로운 결정권을 행사할 수 있도록 이용자에게 명시적으로 이를 알리고 동의를 받도록 시정명령을 내렸다.

2. 구글, 메타 등 빅테크 기업의 개인정보보호법 위반 실태

가. 표적 광고의 실태

미국인 1인 연간 평균 표적 광고 횟수는 272,655회이다. 1인 하루 평균 표적 광고 횟수는 747회에 달한다. 미국 내에서 매일 2,940회, 유럽 내에서 매일 1,970회의 표적 광고를 위한 실시간 경매(Real-time Bidding, 이하 RTB)가 이루어지고 있다.

ICCL(아일랜드시민자유협의회)가 5월에 발표한 조사에 따르면, 미국에서 구글의 표적 광고를 위해 구글 RTB에 참여하는 기업은 4,698곳에 달한다. 4,698개의 기업에 구글 이용자들의 개인정보가 하루 평균 747회 전달되고 있는 것이다. 이에 ICCL은 "표적 광고는 최대의 개인정보 침해 사건이다"라고 밝히기도 하였다. 이러한 표적 광고의 실태는 우리나라의 경우에도 이와 크게 다르지 않을 것이다.

나. 구글 표적 광고의 개인정보보호법 위반 실태

(1) 구글 RTB 운영 실태

구글은 표적 광고를 촉진하기 위해 전세계 수십억 명의 데이터를 수집하고 있다. 그러나 최근 소비자들의 개인정보 보호에 대한 관심과 우려가 크다는 점을 인식하여 ‘구글 서비스 약관’을 통해 이용자들에게 “Google에서는 그 누구에게도 사용자의 개인정보를 판매하지 않습니다”라고 약속하고 있다. 그러나 실제로 구글 RTB의 핵심 요소는 바로 ‘개인정보의 거래’라고 할 수 있다.

RTB는 인터넷 이용자들이 매일 접하는 디지털 광고를 선별하는 과정이다. 각 광고가 앱이나 브라우저에 표시되기 몇 밀리초 전 경매가 진행되는데, 이 경매에 참가한 수백 명의 참가자는 위치데이터, IP 주소, 생체정보(연령, 성별 등) 등 광고의 잠재적 수신자(표적 광고에서 ‘표적’을 의미하며, 해외에서는 ‘target’이라고 칭함, 이하 ‘타겟’)에 대한 여러 민감한 정보(타겟에 대해 경매 참가자에게 제공되는 데이터를 ‘비드스트림 데이터(Bidstream data)’라고 함)를 제공한다. 구글 RTB는 세계 최대 규모의 RTB이다. 구글 RTB에서 경매 참가자는 타겟에 관한 여러 정보를 수신하고, 특정 가격에 타겟에게 광고를 보내기 위해 광고 공간을 놓고 경쟁을 하게 되며, 낙찰자는 광고 게재위치에 대해 구글에 광고료를 지불하게 된다. 이러한 과정에서 주목할만한 점은 RTB에서 낙찰되지 않은 사람 또는 경매에 참여하였으나 입찰하지 않은 사람 등에게도 동일하게 타겟에 대한 비드스트림 데이터가 제공된다는 것이다. 이 때문에 광고 공간을 낙찰받는 데에는 전혀 관심이 없음에도 타겟의 비드스트림 데이터를 수집할 목적으로 구글 RTB에 참여하는 참가자(‘감시원 참가자’라고 함)도 다수 존재한다.

구글은 타겟에 대하여 고도로 개인화되고 풍부한 비드스트림 데이터를 제공하고 있는데, 이는 구글이 세계 최대 검색엔진(Google.com), 웹 브라우저(Chrome), 이메일 서비스(Gmail), 인터넷 동영상 서비스(YouTube), 휴대폰 운영체제(Android), 지도 서비스(Google Maps), 앱 판매(Google Play), 문서 처리(Google 문서), 일정 관리(Google 캘린더), 스토리지(Google 드라이브), 인스턴트 메시징(Google Chat), 여행 계획(Google Flights), 피트니스(Google Fit), 화상회의(Google Meet), 결제 서비스(Google Pay), 스마트폰 하드웨어(Google

Pixel), 노트북 하드웨어(Chromebooks), 방송 TV(YouTube TV) 등 여러 서비스를 제공하고 있기에 가능한 것이다. 구글은 위와 같은 서비스를 통해 해당 플랫폼의 모든 이용자에 대한 실시간 정보를 관찰, 수집, 분석하여 이를 토대로 생성한 타겟에 대한 비드스트림 데이터를 모든 구글 RTB 참가자들에게 공개하고 있다.

비드스트림 데이터에는 타겟의 구글 ID, 타겟의 IP 주소, 타겟의 개인정보를 받는 사람이 타겟에 대해 가지고 있는 다른 개인정보와 일치시키는 과정을 가능케 하는 ‘쿠키일치 서비스’ 등이 포함되어 있는데 이는 타겟을 특정시킬 수 있도록 한다. 뿐만 아니라 비드스트림 데이터에는 인종, 종교, 건강, 성적취향, 금융상태 등 민감한 정보가 상당수 포함되어 있다.

(2) 구글 표적 광고의 개인정보보호법 위반 실태

개인정보보호법에 따르면, 개인정보 수집, 이용시 정보주체의 동의를 받아야 한다. 정보주체의 동의를 받지 아니한 경우에 개인정보를 적법하게 수집, 이용하기 위해서는 법률에 특별한 규정이 있거나, 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 정보주체와의 계약 체결 및 이용을 위하여 불가피하게 필요한 경우 등의 사정이 있어야 한다. 개인정보를 제3자에게 제공할 때에도 개인정보 제3자 제공에 대하여 정보주체의 동의를 받거나, 개인정보 수집 목적 내 개인정보 제공에 한하여야 하며, 위와 같이 정보주체의 동의를 구할 때에는 중요사항을 명확하고 분명하게 고지하고, 정보주체의 적극적인 동의 표시 행위에 따른 동의를 구해야 한다.

구글은 운영 서비스 약관, 개인정보 처리방침 등을 통해 반복적으로 ‘개인정보를 판매하지 않는다’고 공언하고 있고, 더 나아가 파트너들과 사용자들의 정보를 공유할 때에는 개인 식별이 불가능한 정보에 한정하고 있으며, 인종, 종교, 성적지향, 건강과 같은 민감한 카테고리를 바탕으로 맞춤형 광고를 표시하지 않는다고 밝히고 있다. 그러나 실제로 구글 RTB를 통해 구글 사용자들의 민감한 정보를 포함한 개인정보가 이용자를 특정할 수 있는 비드스트림 데이터를 구성하여 구글 RTB 참가자들에게 무분별하게 판매되고 있는 것이다.

구글이 서비스 이용약관, 개인정보 처리방침 등에서 일관되게 이용자의 개인정보를 제3자에게 판매하지 않는다고 명시하고 있고, 파트너(광고주 등)에게 식별 가능한 개인정보를 제공하지 않는다고 밝히고 있는 점에 비추어 보더라도, 구글 이용자들이 자신의 개인정보가 광고 목적으로 제3자에게 판매되거나, 식별 가능한 개인정보가 광고주 등에게 전달되는 데에 동의하지 아니하였음이 명백하다.

즉, 구글은 구글 RTB를 운영하면서, 정보주체인 구글 이용자들의 동의 없이 개별 이용자의 개인정보를 구글 RTB 참가자들에게 판매 내지 제공하는 등 개인정보보호법을 위반한 것이다.

다. 메타의 개인정보보호법 위반 실태

개인정보의 적법한 수집, 이용을 위해서는 고지사항, 즉 수집, 이용의 목적, 수집하려는 개인정보 항목, 개인정보 보유, 이용 기간, 동의를 거부할 수 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익, 또는 개인정보를 제공받는 자, 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, 제공하는 개인정보의 항목, 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간, 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용을 명확하게 고지해야 한다. 14세 이상이면 페이스북 회원으로 가입할 수 있으므로 고지 내용은 14세의 사용자도 이해할 수 있도록 알기 쉽고, 명확해야 한다.

그러나 메타의 개인정보 처리정책은 매우 복잡하게 구성되어 있어서 이용자에게 고지사항을 명확하게 고지한 것으로 볼 수 없다. 또한 메타의 개인정보보호 정책은 적법한 동의의 전제가 되는 수집, 이용 목적을 명확하게 설명하지 않고 있다. 메타의 개인정보보호 정책은 'Facebook 제품의 제공, 맞춤화 및 개선, 측정, 분석 및 기타 비즈니스 서비스 제공, 안전, 무결성 및 보안 강화, 고객과의 커뮤니케이션, 사회적 공익 연구 및 혁신'으로 각 항목을 나누어 이용의 목적을 설명하고 있는데 그 내용이 목잡하고 모호하여 일반 이용자들이 이를 명확하게 이해하기 어렵다. 또한 메타는 개인정보 제3자 제공과 관련하여 제공의 상대방을 분명하게 고지하지도 않고 있다.

가장 심각한 것은 메타는 개인정보 수집, 이용, 제공 등에 관하여 정보 주체가

적극적인 사전 동의를 표시하도록 하여 개인정보를 수집, 이용, 제공하는 것이 아니라 이미 정보 주체가 동의한 것으로 표시해두고, 이른바 '옵트 아웃'을 할 수 있도록 하고 있다는 점이다. 개인정보보호법은 명백하게 '정보주체의 직접 동의'를 적법한 동의로 규정하고 있고, 사전에 기본값으로 동의를 설정해 놓은 후 사후적으로 정보 주체가 원하면 거부할 수 있도록 하는 옵트 아웃 방식은 적법한 동의로 보지 않는다. 메타는 개인정보의 '홍보, 판매 권유 목적 활용'에 대하여도 동일하게 동의를 기본값으로 설정해두는 옵트 아웃 방식을 취하고 있다. 타겟 광고 또한 사전에 동의한 것으로 설정되어 있다. 메타의 개인정보 처리정책 중에는 타겟 기반 광고에 대한 항목이 별도로 설명되어 있는데, 여기에서도 파트너가 제공한 데이터를 사용한 맞춤형 광고를 사용하는 것으로 사전에 동의가 설정되어 있다. 쿠키 및 스토리지 기술을 통한 수집 정보를 광고에 활용하는 것 또한 동일하게 옵트 아웃 방식으로 사전 동의가 설정되어 있다.

즉, 메타는 개인정보의 수집, 이용, 제공을 위하여 정보 주체에게 고지사항을 명확하고 이해하기 쉽게 고지하지 아니하였고, 개인정보 수집, 이용, 제공을 위한 정보 주체의 동의를 받는 방식으로 옵트 아웃 방식을 취하고 있는 바, 이는 개인정보보호법상 적법한 동의라고 볼 수 없다. 그럼에도 불구하고 메타는 페이스북, 인스타그램 등의 소셜 네트워킹 서비스를 통해 여러 이용자들의 광범위한 개인정보를 수집, 이용하고 이를 제3자에 제공하거나 표적 광고(고객 리스트 맞춤 타겟 기능)에 활용하는 등 개인정보보호법을 위반하고 있다.

3. 표적 광고 관련 해외 입법 사례

가. EU의 디지털서비스법(Digital Services Act, 이하 DSA)

4월 23일, EU 의회에서 DSA 제정에 대한 합의가 이루어졌다. EU는 추후 관련 기관들의 승인을 거쳐 2024년경 시행을 목표로 하고 있는데, DSA는 표적 광고에 관하여 다음과 같은 제한을 두고 있다.

(1) 미성년자에 대한 타겟광고 금지

DSA에 따르면, 온라인 플랫폼 제공자는 서비스 수신자가 미성년자라는 것을

합리적으로 확신할 때 서비스 수신자의 개인 데이터를 사용한 프로파일링을 기반으로 인터페이스에 광고를 표시할 수 없다. ‘합리적으로 확신’할 때의 구체적 기준은 추후 구체화할 예정이며, 미성년자가 액세스할 수 있는 온라인 플랫폼 제공자는 서비스에 대해 미성년자에게 높은 수준의 개인정보 보호, 안전 및 보안을 보장하기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 부담하게 되었다.

(2) 광고 관련 투명성 의무

온라인 플랫폼 광고의 경우, ① 광고임을 표시, ② 광고주, ③ 광고비용을 지불하는 자, ④ 타겟광고인 경우 주요 매개변수에 대한 의미 있는 정보와 매개변수를 변경하는 방법에 대한 정보, ⑤ 광고를 제시하는 데 사용된 방법에 대한 정보, ⑥ 사용된 프로파일링 기준, 수신자가 위 기준을 변경할 수 있는 수단 등의 정보를 명확하고 간결한 방식으로 표시해야 한다.

(3) 민감정보를 이용한 프로파일링 광고 금지

정치적 견해, 종교적 신념 등 민감한 개인정보에 근거한 타겟광고는 금지된다.

나. 미국의 감시광고 금지 법안

1월, 미국 의회에서 초당적으로 ‘감시광고 금지법안(Bannig Surveillance Advertising Act)’이 발의되었다. 인종과 성별, 종교 등 보호범주 내에 속하는 정보 또는 데이터 브로커로부터 구매한 개인정보를 이용한 맞춤형 광고 서비스를 금지하는 내용을 포함하고 있다. 6월에 발의된 미연방 프라이버시보호법안(ADPPA, American Data Privacy and Protection Act)에서는 아동을 대상으로 하는 표적 광고를 금지하고 있다. 이와 더불어 미국 내에서는 ‘감시광고 금지운동(Ban Surveillance Advertising)’¹⁾이 진행되고 있다. 감시광고(타겟광고)를 필두로 하는 빅테크 기업의 고유한 비즈니스 모델이 민주주의를 훼손하고 있다는 주장에서 시작된 운동이다.

¹⁾ <https://www.bansurveillanceadvertising.com>

4. 표적 광고에 대한 법·제도적 조치의 필요성

현재 가장 시급한 것은 표적 광고 시장에서 시장지배력을 갖추고 있는 거대 빅테크 기업의 표적 광고 관행에 대한 면밀한 조사가 진행되어야 하는 것이다. 표적 광고 시장의 공정경쟁 저해 행위에 대한 조사를 토대로 프로파일링, 알고리즘 등에 관한 개인정보보호법 등 관련 법령 제개정이 수반되어야 할 것이다. 빅테크 기업에 대하여 개인정보 보호 조치를 위한 추가 의무를 부과하는 개인정보보호법 개정도 필요하다.

3월, 공정거래위원회에서 이용자의 맞춤형 광고 선택권을 보장하는 내용의 「전자상거래 소비자보호법」 개정안 입법 시도가 있었다. 전자상거래 사업자가 개별 소비자의 기호, 연령, 소비습관 등을 반영한 광고(맞춤형 광고)를 할 경우 소비자가 인기 상품으로 오인하여 구매하지 않도록 맞춤형 광고 여부를 별도 표시하고, 소비자가 맞춤형 광고가 아닌 일반 광고도 선택할 수 있도록 하는 내용을 포함하였다. 그러나 업계의 반발로 입법 추진이 원활하게 진행되지 못했지만, 이후 표적 광고에 대한 이용자의 불만과 사회적 비판이 커짐에 따라 21대 국회에 표적 광고 규율 법안이 다수 발의되었다.

이제, 변화된 상황에 맞는 디지털 서비스에 대한 법적, 제도적 규율의 공백을 메울 수 있는 법령 제정이 시급하다. 법령 재정비를 통해, 맞춤형 광고를 위한 행태정보 수집에 대하여 정보 주체인 이용자가 선택할 수 있도록 보장되어야 하며, 이용자 행태정보를 광고 목적으로 제3자에게 광범위하게 공유하는 관행에 대해서도 적절한 제재가 이루어져야 할 것이다. 또한 맞춤형 광고에 대한 투명성이 보장되어야 하고, 차별 위험이 있는 민감 정보 프로파일링 및 아동 등 취약한 정보주체에 대한 표적 광고는 엄격히 금지되어야 한다. 