

『맞춤형 광고에 활용되는 온라인 행태정보 보호를 위한 정책방안』

2024. 6. 4.

개인정보보호위원회
신기술개인정보과장
고낙준



CONTENTS

01

추진배경

02

관련 현황 및 문제점

03

주요쟁점

04

추진과제

광고시장은 전통적 매체에서 온라인 광고로 급속히 전환되고 있으며,
온라인 행태정보*를 활용한 **맞춤형 광고가 대세로 자리매김**

* 웹·앱 방문 이력, 구매·검색 이력 등 온라인상 활동 정보

이용자가 인식하지 못하는 사이에 온라인 행태정보가 맞춤형 광고에 활용되면서
정보주체의 권리 침해 우려 발생

- ▶ 개인정보위의 행태정보 수집 실태 조사 결과, 적법한 동의를 받지 않고 개인을 식별할 수 있는 행태정보를 수집* 하는 위반사항 발견

* 이용자 식별자(이용자 식별 쿠키, 토큰)를 매개로 '타사 행태정보'와 '이용자의 계정정보'를 결합하여 맞춤형 광고에 활용하였으므로 이때의 행태정보는 개인정보로 판단

광고산업의 건전한 발전과 이용자의 정보주권 보호를 위해 **행태정보 처리과정을
투명화·적법화**하는 방안 마련 시급

- ▶ 이를 통해 광고플랫폼 기업의 법적 불확실성 해소 및 건전한 광고 생태계 구현과 이용자의 행태정보 인식 제고 및 정보주체로서의 권리행사를 보장하고자 함

관련 현황 및 문제점

국내

- ▶ 보호법은 행태정보에 대해 별도로 정의하거나 규제하고 있지 않으나, 행태정보가 개인정보(법 제2조 제1호 가목 또는 나목)에 해당하는 경우 법적의무 발생
- ▶ 행태정보를 개인 식별정보와 결합하여 사용하려면 사전 동의를 획득하여야 한다는 내용을 담은 가이드라인 제정('17년)

해외동향

- ▶ 유럽연합 : EU GDPR – 온라인 식별자 등을 참조하여 직·간접적으로 식별되거나 식별될 수 있는 자연인에 관한 정보를 개인정보로 규정
- ▶ 미국 : FTC – 행태정보 기반 온라인 광고에 대한 자율규제 원칙 발표, 쿠키 등을 통해 트래킹하는 경우 개인정보보호정책(Privacy Policy)을 통해 이를 고지하도록 안내
- ▶ 일본 : 개인정보보호법 – ‘개인관련정보’ 개념을 신설하여, 행태정보 등의 수집·제공에 대한 개인의 통제권 강화

처분사례

- ▶ 보호위는 구글·메타가 이용자 동의 없이 타사 행태정보를 계정정보와 결합하여 맞춤형 광고에 활용한 행위에 대하여 제재('22.9.)
- ▶ 세계 주요국도 행태정보의 맞춤형 광고 활용과 관련하여 ① 위법한 법적 근거(아일랜드, 독일) ②동의, 투명성 등 의무 위반(프랑스, 벨기에)을 이유로 제재
- ▶ 한편, 식별자 및 처리하는 정보가 개인 식별성이 없어 미위반으로 본 사례도 존재(스페인, '22.12.)

관련 현황 및 문제점

산업동향

- ▶ 규제당국의 적극적 대응 및 부정적 여론으로 행태정보의 맞춤형 광고 활용과 관련하여 프라이버시 보호를 강화하는 추세
- ▶ 브라우저·OS : 이용자 스스로 행태정보를 통제할 수 있는 보호수단* 제공
 - * (브라우저) 쿠키 및 이용기록 삭제·차단 방법 제공
 - (OS) 광고 식별자를 재설정·삭제하거나 앱의 광고 식별자 접근을 막는 기능 등 제공
- ▶ 구글 : 맞춤형 광고 관련 개인정보보호 강화를 위해 개인을 식별하지 않는 방식의 프라이버시 샌드박스(Privacy Sandbox) 정책* 추진 중
 - * 크롬 브라우저 및 안드로이드 OS에서의 제3자 쿠키 지원 중단 및 개인 식별자 미사용 원칙 실현을 위한 프로젝트로, PET(Privacy Enhancing Technology)기술을 적용한 광고 및 보안 목적의 API를 활용하여 이용자 기기의 브라우저 상에서 정보 처리가 이루어지도록 하는 등 외부 정보 전송 최소화
- ▶ 애플 : 애플의 IDFA(광고식별자) 수집·이용시 정보주체의 사전동의를 받도록 하는 ATT(App Tracking Transparency) 정책 시행 중('21.4~)

1. 웹·앱에서 이용자에 대한 광범위한 트래킹 행위 발생 **참고**

➡ 그 과정에서 이용자에 관한 개인정보·민감정보 혹은 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보가 포함되어 수집되거나 전송될 위험 존재

2. 복잡한 맞춤형 광고시장 구조 및 행태정보 처리과정의 불투명성

➡ 상이한 기술을 활용하고, 시장·기술·환경 변화에 발맞춰 비즈니스 모델이 역동적으로 변모하여 그 현황을 파악하기 곤란, 더불어 행태정보가 처리·유통 과정이 외부에 쉽게 노출되지 않는 폐쇄적인 상황

3. 이용자의 합리적 선택을 위한 지원·홍보 부족

➡ 이용자가 손쉽게 접근하여 행태정보 처리에 관하여 쉽게 이해할 수 있도록 설명해주는 안내가 개인정보 처리방침에 없거나 미흡한 상황, 이로 인한 이용자의 인식 부족과 정보주체 권리행사를 방해

4. 맞춤형 광고 관련 주체별 이해관계 상이 및 법·제도 개선 어려움

➡ 사업자별(웹·앱 사업자, 광고 사업자 등) 이해관계 및 사업자·이용자간 이해관계가 모두 상이하여 행태정보 관련 보호조치 합의 어려움

이용자 트래킹 현황 조사 결과

- | (조사 1) 맞춤형 광고 관련 사업 운영 현황을 알아보기 위해 설문 조사(한국디지털광고협회 회원사 141개 대상)를 시행한 결과,**
 - | 맞춤형 광고** 관련 사업을 운영하고 있는 업체 비율은 **73.8%**(104개사)로 조사되었으며, 해당 업체들의 광고 형태는 **타겟팅광고**가 **95%**로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 확인
 - ▶ 맞춤형 광고 관련 사업 형태 :** 타겟팅 광고(리타겟팅 포함), CRM 광고, DSP, SSP, DMP, ADX, AD NET, MMP 등
- | (조사 2) 이용자에 대한 트래킹 수준을 알아보기 위해 국내 이용자 수 기준 상위 100개 웹·앱 대상 간이 조사*를 시행한 결과,**
 - | (웹) 100개의 웹 사이트 중 90개 웹에 제3자 쿠키가 설치되어 있었으며, 제3자 쿠키 개수 상위 10개 사이트는 평균 300여 개 설치된 것으로 확인**
 - ▶ 제3자 쿠키는** 광고 목적 외에도 다양한 목적으로 이용될 수 있으나, 쿠키의 설치·이용 목적은 쿠키를 설치한 제3자가 설정하는 것으로, 목적의 정확한 파악에는 한계
 - | (앱) 조사대상 앱 100개 중 64개가 ADID를 서버로 전송하였으며, 64개 앱은 평균 4.1개의 서버 도메인으로 ADID를 전송한 것으로 확인**

1. 온라인 행태정보의 개인정보 해당 여부

- 맞춤형 광고를 위해 활용되는 온라인 식별자와 수집되는 행태정보가 그 자체 또는 결합을 통해 개인 식별성이 있는 정보를 포함하고 있는지에 따라 개인정보 해당 여부가 달라짐
- (판단 원칙) 온라인 상 수집되는 정보는 개인 식별성의 관점에서 매우 다양하기에, 그 자체로 개인정보 해당 여부를 단정하기는 어려우며, 궁극적 판단은 실제로 개인이 식별될 수 있는지를 살펴보아야 함

CASE ①

온라인 식별자를 회원번호, 로그인 ID, 휴대전화번호, 이메일주소, CI 등으로 하거나, 이를 포함한 경우에는 식별 가능성이 높아지므로 **개인정보에 해당될 가능성이 높으나, 구체적인 처리 상황과 환경을 고려하여야 함**

CASE ②

개인정보를 활용하여 가역적인 방식으로 온라인 식별자를 생성한 경우 또는 식별자를 매개로 매칭키를 통해 수집한 행태정보와 개인정보 등을 결합하거나 쉽게 결합할 수 있는 경우에도 **개인정보에 해당될 가능성이 높음**

1. 온라인 행태정보의 개인정보 해당 여부

- ▶ (판단 원칙) 온라인 상 수집되는 정보는 개인 식별성의 관점에서 매우 다양하기에, 그 자체로 개인정보 해당 여부를 단정하기는 어려우며, 궁극적 판단은 실제로 개인이 식별될 수 있는지를 살펴보아야 함

CASE ③

온라인 식별자를 관리 목적에 따라 랜덤한 방식으로 생성한 문자·숫자·기호의 조합으로 구성하는 경우에도 행태정보에 명백한 개인정보가 포함되어 있거나, 누적·중첩·결합으로 개인 식별성이 발생한 경우에는 **개인정보에 해당될 가능성이 높음**

CASE ④

온라인 식별자를 관리 목적에 따라 랜덤한 방식으로 구성하였고, 이를 기반으로 수집한 행태정보에도 개인정보가 포함되어 있지 않으며, 특정 개인을 알아 보는 데 소요되는 시간, 비용, 기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 경우 **개인정보로 볼 수 없음**

2. 개인정보처리자로서의 법적 의무 부담 주체

이용자가 방문하는 웹·앱에서 행태정보 수집이 이루어지고 있어
광고 사업자와 웹·앱 사업자(광고 매체사) 간 명확한 역할 규명 필요

- ▶ 행태정보 처리 과정에서 개인식별정보를 수집하거나 행태정보와 결합하여 이용하는 자는 개인정보처리자에 해당

당사자 광고

웹·앱 사업자가 광고사업자로서 행태정보를 직접 수집하여 자사 이용자 대상으로 맞춤형 광고를 제공하는 과정에서, 개인을 식별할 수 있는 방식으로 행태정보를 처리하는 경우, 이때의 사업자는 개인정보처리자에 해당

제3자 광고

광고 사업자가 식별자를 부여하는 한편, 수집 도구를 배포하여 행태정보를 전송받고, 맞춤형 광고를 제공하는 과정에서, 개인을 식별할 수 있는 방식으로 행태정보를 처리하는 경우, 이때의 사업자는 개인정보처리자에 해당

3. 웹·앱 사업자의 역할과 책임

■ 제3자 광고와 같이, 웹·앱 사업자가 행태정보를 직접 수집·이용하지 않는 경우에도 행태정보 처리에 관하여 역할과 책임이 부여되어야 하는지 검토 필요

- ▶ 처리관여 : 웹·앱이 행태정보가 수집되는 이용자와의 접점인 점, 수집 도구 설치 등 실제로 행태정보 처리에 부분적으로 관여하고 있다는 점을 고려할 때 **투명성 강화를 위한 책임있는 의무 이행 필요**
- ▶ 투명한 공개 : 웹·앱에서 어떤 **행태정보가 수집·활용되는지 구체적으로 공개**하는 것이 무분별한 행태정보 수집·활용 최소화에 효과적(직접수집과 제3자가 수집해가는 행태정보 포함)

1. 이해관계자 별 역할과 책임 명확화

광고사업자

I 개인 식별하여 처리 : 보호법 상 의무 준수

- ▶ 수집·이용 내용을 명확히 알리고 이용자의 동의를 받는 등 적법한 수집 요건을 갖추어 처리(의무)
- ▶ 개인정보 처리방침 또는 환경설정 등을 통해 사후 거부 기능 제공(의무)

I 개인 식별하지 않고 처리: 개인 식별성이 발생하지 않도록 권고조치 준수

- ▶ 해당 정보만으로 특정 개인을 알아볼 수 없고, 다른 정보와 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 경우, 동의받지 않고 처리 가능
- ▶ 다만, 처리 과정에서 누적·축적·결합으로 개인 식별성이 발생하지 않도록 의무·권고사항 준수 필요
 - ① 결합 금지 : 개인정보와 행태정보를 처리하는 시스템을 분리, 매칭키가 없도록 하여 개인정보와 행태정보가 결합될 수 없도록 할 것, 식별성이 높은 정보를 광고 식별자로 사용 금지 등 (의무)
 - ② 투명성 : 모든 맞춤형 광고에 대하여 이용자에게 맞춤형 광고라는 사실을 고지(권고)
 - ①표시를 통한 안내 및 행태정보의 수집·이용 사실을 개인정보처리방침에 공개
 - ③ 사후 통제권 : 언제든지 이용자가 맞춤형 광고 및 행태정보 처리를 거부할 수 있는 수단 제공(권고)
 - ①표시 클릭시 행태정보 수집(맞춤형 광고)을 거부할 수 있는 수단을 제공
 - ④ 안전한 처리 : 행태정보의 안전한 보관(6개월 이내 보관·관리를 권장하나 활용 분야·수집 목적에 따라 예외적으로 그보다 긴 기간 허용), 개인 식별 발생에 대한 주기적 점검 등 기술적 관리적조치 이행(권고)

1. 이해관계자 별 역할과 책임 명확화

웹·앱 사업자

■ **행태정보 처리내역 공개** : 직접 수집하는 경우 이외에도 웹·앱에서 수집도구를 통하여 제3자가 수집해가는 행태정보에 대하여도 개인정보 처리방침 기재(권고)

- ▶ 필수 안내 사항 : 수집도구의 명칭과 종류, 수집해가는 제3자, 수집하는 정보의 내용, 수집 목적, 이용자의 통제방법

■ **CPO의 관리책임** : 웹·앱에 설치된 행태정보 수집도구 현황 파악 및 주기적 점검*(권고)

* 목적을 달성하였거나 권리침해 우려가 큰 수집도구 삭제

인앱 브라우저(In-app Browser) 관련 프라이버시 위험 및 보호 방안

로그인된 상태에서 인앱 브라우저를 이용하게 됨에 따라 통상의 브라우저에서 제공되는 프라이버시 보호 기능이 구현되지 않은 상태로 브라우저를 이용하게 되어 권리 보호 위험 발생

- ▶ 악용할 경우, 이용자의 개인정보 추적이 가능하며 유효한 동의 없이 이를 맞춤형 광고에 활용할 위험 존재
- ▶ 이용자가 쉽게 인지할 수 없고, 많은 앱에서 인앱 브라우저 사용에 대한 이용자의 선택권이 없는 경우 존재



보호조치 방안

- ① 사용자 동의 : 이용자를 식별한 상태로 행태정보를 처리하는 경우, 이용자에게 미리 수집항목·목적 등을 명확하게 알리고 동의받는 등 적법처리요건을 갖추어야 하며, 처리방침에도 관련 내용 기재 **(의무)**
- ② 수집 제한 : 사업자의 설정에 따라서 방문기록을 비롯하여 이용자의 민감한 정보까지 수집 가능성이 있으므로 서비스 목적을 벗어나거나 사생활 침해 가능성이 높은 정보의 수집 제한 **(의무)**
- ③ 사용자 통제권 : 이용자가 앱 설정을 통해 원하는 브라우저에서 웹페이지를 열 수 있도록 대체 수단 제공 필요 **(권고)**

1. 이해관계자 별 역할과 책임 명확화

아동 대상 맞춤형 광고



광고사업자

- 14세 미만 아동에게 행태정보와 개인 식별 정보를 결합하여 맞춤형 광고 제공 시, 법정대리인의 동의를 받아야 함 (의무)
- 14세 미만 아동을 주 이용자로 하는 서비스인 경우, 맞춤형 광고 목적으로 행태정보를 수집·활용하지 않을 것을 권고 (권고)

웹·앱 사업자

- 14세 미만 아동이 주된 이용 대상자인 웹·앱의 경우, 맞춤형 광고 목적으로 아동·청소년의 행태정보 수집도구 설치하지 않을 것을 권고 (권고)

2. 이용자의 인식 및 보호 역량 강화

- 이용자가 자신의 행태정보 보호를 효과적으로 실천할 수 있도록
“행태정보 보호를 위한 이용자 실천 수칙” 개발 및 내 정보 지킴이 캠페인과 연계한 대국민 홍보 추진

행태정보 보호를 위한 이용자 실천 수칙

- 1 웹 방문 및 앱 설치 시 해당 웹·앱의 개인정보 처리방침 주기적 확인
- 2 회원가입을 통해 이용하는 서비스의 경우, 행태정보 수집·제공 관련 동의를 신중히 하고, 필요 시 철회(옵트아웃, opt-out) 기능을 적극 활용하여 행태정보 처리 조정
- 3 스마트폰 환경설정을 통한 기기 내 광고식별자(ADID) 재설정·삭제, 추적 금지 활용
- 4 불필요한 제3자 쿠키 차단 기능이 구현된 안전한 브라우저 활용하기
- 5 웹 브라우저 환경설정을 통한 제3자 쿠키 이용 내역의 주기적 점검 및 삭제

- 개인정보보호 교육과정에 행태정보 보호 관련 내용을 포함하여 이용자의 행태정보 보호 역량 제고

- ▶ 정보주체(이용자) 대상별·수준별 행태정보 보호 교육 콘텐츠 개발·운영(ex. 초·중·고등학생, 노령층, 장애인 등 정보취약계층 대상 행태정보 보호 특화교육 등)

3. 온라인 맞춤형 광고 현황조사 및 개인정보 처리방침 평가

온라인 맞춤형 광고 현황조사

- 시장 상황 및 업계 동향 등을 고려한 엄밀한 온라인 맞춤형 광고 제도 운영·개선을 위해 정기적 현황조사 실시
- 온라인 맞춤형 광고시장 규모, 주요 사업자, 광고 형태 및 방식 등과 관련된 현황을 조사하여 정책 방향 및 제도 개선 등에 활용

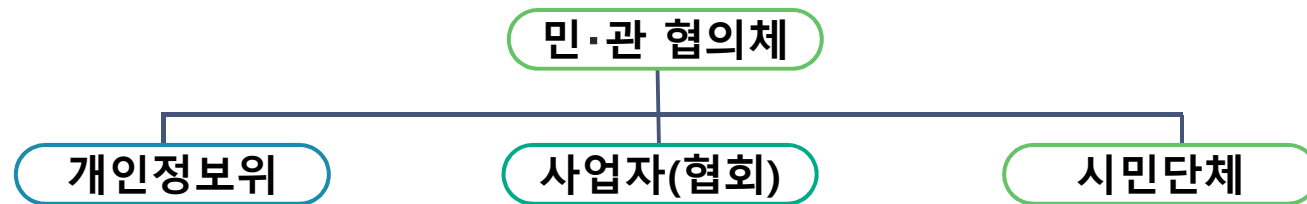
개인정보 처리방침 평가

- 광고 사업자 및 웹·앱 사업자가 행태정보 수집·이용 사실을 개인정보 처리방침에 공개하도록 한 권고사항 준수 여부에 대해 개인정보 처리방침 평가 시 점검
- 평가제도를 통해 우수 행태정보 처리방침을 발굴·홍보하여 온라인 맞춤형 광고 사업자의 행태정보 보호 처리방침 우수사례 확산 촉진

4. 민·관 협력체계 구축, 법·제도 보완

민·관 협력체계 구축

온라인 맞춤형 광고 관련 산업계(협·단체 등), 시민단체, 개인정보위가 참여하는
“온라인 행태정보 보호 민·관 협의체” 구성·운영



맞춤형 광고 현황조사, 민·관 협의체 운영 결과 등을
종합적으로 반영하여 「온라인 맞춤형 광고 가이드라인」 개정



감사합니다