

일본 개인정보보호법 개정의 배경 및 개정안의 주요 내용

한 은 영*

1. 개 요

일본은 2003년 개인정보보호법을 제정하였으나, 그로부터 10년이 지난 2013년 12월 20일에 개인정보의 활용에 관한 제도 재검토 방침을 결정하였다. 그리고 지난 2014년 6월에 개인정보보호법 개정초안의 골자를 공표하였다. 개인정보보호를 둘러싼 이러한 움직임은 개인 데이터의 이용가치가 점차 높아지면서 개인정보보호법 제정 당시에는 예상하지 못했던 활용이 이루어지는 등 개인정보 및 프라이버시에 관한 사회적 상황이 현행법 제정 당시와는 다르게 크게 변화하고 있는 것을 반영한 것이다. 일본 정부는 이러한 환경변화를 수용하여 개인정보보호법을 개정하기 위해, 이번 초안에 대한 국민의견 수렴을 거친 후 2015년 1월 정기국회에 새 개정안을 제출할 전망이다. 본고에서는 이번 제도 개정의 배경 및 개정초안의 핵심 내용을 간략히 살펴보고자 한다.

* 정보통신정책연구원 정보사회분석실 부연구위원, (043)531-4236, hey@kisdi.re.kr

2. 제도 개정의 배경

개인정보보호법 개정초안에서 밝히고 있는 이번 제도 개정의 배경은 다음과 같다.¹⁾

첫째, 개인정보의 이용 가치가 높아지고 있으나 보호해야 할 정보의 범위와 사업자가 준수해야 할 규칙은 불분명하다. 올해로 개인정보보호법 제정 후 10여 년이 지났지만 그 동안의 정보통신 기술의 비약적인 발전은 다양하고 방대한 데이터, 이른바 빅데이터의 수집 분석을 가능하게 하고, 이것이 신산업·신서비스 창출과 여러 국가적 과제의 해결에 크게 공헌하는 등, 앞으로 일본에서 비롯되는 혁신창출에 기여할 것으로 기대되고 있다. 특히 개인의 행동·상태 등에 관한 정보로 대표되는 개인 데이터에 대해서는, 현행법 제정 당시에는 실현이 어려웠던 고급 정보통신 기술을 이용한 방법으로 본인의 이익뿐만 아니라 공익을 위해 활용하는 것이 가능해지고 있으며 그 이용 가치가 높은 것으로 판단된다. 그러나 동시에, 자유로운 활용이 허용될지가 불명확한 “회색 시대”가 발생 및 확대되고 개인 데이터의 활용에 있어서 보호해야 할 정보의 범위와 사업자가 준수해야 할 규칙이 불분명해지고 있다.

둘째, 개인정보 악용에 대한 소비자의 우려를 안심시키는 제도가 요구된다. 현행법의 제정부부터 현재까지 개인정보 및 프라이버시라는 개념이 세상에 널리 인식되어 오면서 이와 동시에, 고도 정보통신 기술을 활용하여 자신의 개인 데이터가 악용되는 것은 아닐까 하는 우려도 커졌다. 이에 따라 지금까지보다 충분한 주의를 기울여 개인 데이터를 취급해달라는 소비자 의식도 확대되고 있다. 따라서 보호되어야 할 개인 데이터가 적절하게 취급되는 것을 분명히 하고 소비자를 안심시키는 제도 구축이 요구되고 있다.

셋째, 개인정보와 프라이버시 보호를 도모하면서 신산업·신서비스의 창출 등을 위해 활용할 수 있는 환경 정비가 요구된다. 현재 개인 데이터의 활용에 있어서 개인의 권리와 이익의 침해 문제를 발생시키고 있지 않은 사업자도 위의 회색시대의 발생 및

1) 高度情報通信ネットワーク社會推進戦略本部(2014) 내용 참조.

확대 때문에, 개인정보보호에 대한 사회적 비판을 우려하여 개인 데이터의 활용을 주저하는 ‘활용의 벽’이 출현하고 있으며 개인 데이터의 활용이 충분히 이루어지지 않고 있는 상황이다. 이런 상황을 감안하여 정부의 성장 전략에서는 데이터 활용을 통한 산업 재건을 내걸고 있으며, 특히 이용 가치가 높다고 여겨지는 개인 데이터에 대한 사업자의 ‘활용의 벽’을 제거하고 지금까지와 마찬가지로 개인의 권리와 이익의 침해를 미연에 방지하고 개인정보와 프라이버시 보호를 도모하면서 신산업·신서비스의 창출과 국민의 안전·안심의 향상 등을 위해 그 활용을 실현하는 환경 정비가 요구된다.

넷째, 국제적 수준의 개인정보보호 제도를 마련한다. 기업 활동이 글로벌화하는 가운데 정보통신 기술의 진전에 의해, 클라우드 서비스 등 국경을 초월한 정보의 유통이 매우 용이해지고 있으며, 이러한 변화에 대응하기 위해 OECD는 2013년 7월 프라이버시 가이드라인²⁾을 개정하였다. 또한 미국은 2012년 2월에 소비자 프라이버시 권리장전³⁾을 공표하였고 EU에서도 2014년 3월에 개인 데이터 보호 규칙안⁴⁾이 유럽의회 본회의에서 통과되고 또한 계속 검토되는 등 개인정보와 프라이버시 보호에 관한 토론과 법제 정비가 세계적으로 진행되고 있다. 이러한 상황을 근거로, 세계의 데이터가 일본에 집적할 수 있는 사업 환경에 대응하기 위해서라도 외국의 정보 이용·유통 및 프라이버시 보호 모두를 확보하기 위한 대응을 꾀하고, 제도의 국제적인 조화를 도모할 필요가 있다.

2) OECD(2013). The Recommendation of the OECD Council concerning Guidelines governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data.

3) White House(2014). Consumer Data Privacy in a Networked World: A Framework for Protecting Privacy and Promoting Innovation in the Global Digital Economy.

4) European Parliament(2014). European Parliament legislative resolution of 12 March 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data(General Data Protection Regulation).

3. 개인정보보호법 개정초안의 골자

새로운 제도 개정초안의 핵심 포인트는 다음과 같은 세 가지다. 우선 하나는 정부가 독립적인 개인정보보호 전문기관을 설치하여 일본의 개인정보보호제도를 국제수준에 맞추는 것이다. 둘째는, 기업의 자율규제 규칙을 지지하고, 기술이 발전함에 따라 확대된 “개인정보”의 회색지대를 해소하는 것을 목표로 한다. 셋째는 개인 식별을 어렵게 한 후 그 데이터를 타사에 전달하여 활용할 수 있도록 규제를 완화하는 것이다. 정부는 개인과 관련된 데이터이면서도 특정 개인을 식별할 수 없도록 하여 그 권리와 이익을 침해하지 않는 데이터(개인 데이터)를 활용한 새로운 사업의 창출을 목표로 한다.⁵⁾

(1) 개인정보보호를 위한 제3자 기관의 설치

이번 개인정보보호법 개정초안의 핵심 중 하나는 개인정보보호에 관한 지침 작성과 행정 처분 등을 실시하는 제3자 기관의 설립을 담고 있다는 점이다. 이 기관은 공정거래위원회 또는 국가공안위원회와 법적으로 대등한, 정부의 행정조직으로부터 독립적인 개인정보보호를 위한 기관이다.⁶⁾ 번호법⁷⁾에서 규정하고 있는 특정개인정보보호위원회를 개조하여, 개인 데이터의 보호 및 활용을 균형있게 추진하는 것을 목적으로 하는 위원회를 설치한다.⁸⁾ 이 제3자 기관은 번호법에 규정된 업무에 더해, 개인 데이터의 취급에 관한 감시·감독, 사전상담·고충처리, 기본방침의 책정·추진, 인정(認定)개인정보보호단체 등의 감시·감독, 국제협력 등의 업무를 행한다.⁹⁾

그러나 이번 개정초안에 따르면, 2016년 이후에 설립하는 이 기관에서 보호대상 데이터의 범위를 결정하도록 되어 있고 그 때까지는 기업이 자율규칙을 정하도록 되어

5) 日経コンピュータ(2014).

6) 日経コンピュータ(2014).

7) 행정절차에서 특정 개인을 식별하기 위한 번호의 이용 등에 관한 법률(2013년 법률 제27호).

8) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(2014).

9) 高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(2014).

있다. 즉, 아직까지는 이 독립기관의 구체적 역할이 결정되지 않은 상태이며 자율규제 위반에 대한 제재인 과징금제도 등이 검토 과제가 되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 당분간은 데이터를 활용하고자 하는 기업이 그 판단에 어려움을 겪을 것으로 예상된다.¹¹⁾

(2) 보호 대상이 되는 “개인정보”의 범위

이번 개정초안에서 결정되지 않은 채 최대 논점으로 남아있는 것은 규제 대상의 구체화다. 각종 개인 데이터는 현행법의 규제 대상이 되는 개인정보의 정의¹²⁾에 적용되는지 명확하지 않은 반면, 프라이버시 침해로 이어질 수 있는 회색 지대에 해당하는 사례가 늘어나고 있다.¹³⁾

개인 데이터에 관한 검토회의 기술검토 그룹은 각종 ID번호와 사용내역 등과 같이 “어디의 누구”라고까지는 식별하지 못하더라도 특정단말과 대응하여 “어떤 인물”의 정보인지를 식별할 수 있는 정보를 “식별 비특정 개인 정보”로 분류하고 그 보호의 필요성을 제기했다. 이러한 정보의 축적으로부터 “취미나 기호”를 분석하는 기술은 이미 온라인 광고에 도입되고 있다. 본인이 전혀 모르는 곳에서 인상착의가 형성되는 프로파일링 문제로 유럽과 미국에서도 그 대책을 강구하고 있는 실정이다.¹⁴⁾

또한 2013년 6월에 총무성의 연구회가 정리한 보고서에서도 “실질적인 개인 식별성”이라 하여 보호의 필요성이 밝혀졌지만, 검토회에서는 사무국이 제기한 “준 개인정보”¹⁵⁾라는 새로운 개념이 논의를 복잡하게 한다고 판단하고, 개정초안의 표현에서

10) 日本經濟新聞(2014 c).

11) 日本經濟新聞(2014 a).

12) 개인정보보호법에서 그 보호의 대상으로 하는 「개인정보」란 생존하는 개인에 관한 정보로서 특정한 개인을 식별할 수 있는 정보(다른 정보와 쉽게 대조하여 특정한 개인을 식별할 수 있는 정보를 포함한다)를 의미한다(개인정보보호법 제2조 제1항).

13) 日本經濟新聞(2014 c).

14) 日本經濟新聞(2014 c).

15) 하나로서는 개인의 특정성이 있다고 말할 수 없는 정보라도 다량 또는 각종 정보가 수집됨으로써 개인이 특정될 우려가 있는 정보를 (가칭) 준 개인정보라 함 - 技術検討ワーキンググループ(2014).

는 신용카드 번호 및 위치 데이터 등 검토의 주 대상이라고 할 사례가 삭제되었다. 그 대신 아래 내용에서 살펴볼 수 있듯이 “지문인식 데이터, 얼굴인식 데이터 등 개인의 신체적 특성에 관한 것 중에서, 보호 대상이 되는 것을 명확히 하고, 필요에 대응하여 규율을 정하도록 한다”고 기술하였다. 또한 “보호대상이 되는 개인정보의 정의에 해당하는지 여부에 대해서는 제3자 기관이 해석을 명확히 할 것”을 주문하고 있다.

이번 개정초안에서 밝히고 있는 보호대상의 구체화 및 그 취급, 그리고 예민 정보에 관한 내용은 다음과 같다.

○ 보호대상의 구체화 및 그 취급

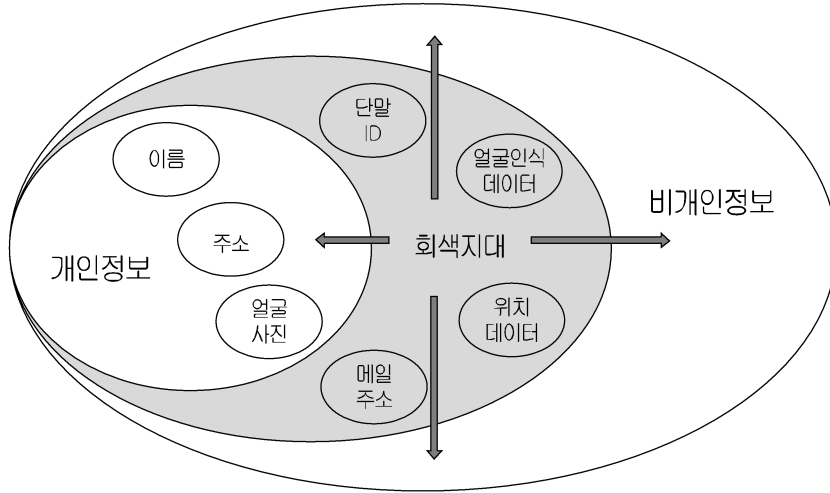
어떤 퍼스널 데이터가 개인정보로서 보호 대상에 포함될지 여부가 사업자 입장에서 볼 때 명확하지 않기 때문에 그러한 데이터의 활용에 벽이 되고 있음이 지적된다. 이 때문에, 개인의 권리 이익의 보호와 사업활동의 실패를 배려하면서, 지문인식 데이터, 얼굴인식 데이터 등 개인의 신체적 특성에 관한 것 중에서, 보호 대상이 되는 것을 명확히 하고, 필요에 대응하여 규율을 정하도록 한다. 또한, 보호대상의 재검토에 관해서는, 사업자의 조직, 활동 실태 및 정보통신기술의 진전 등 사회의 실태에 맞게 유연한 판단이 이루어지도록 유의하면서, 기술의 진전이나 새로운 퍼스널 데이터의 활용 욕구에 맞추어, 기동적으로 수행할 수 있도록 조치하도록 한다. 또한, 보호대상이 되는 “개인정보” 등의 정의에 해당하는지 여부에 대해 제3자 기관이 해석의 명확화를 도모하는 것과 동시에, 개별사안에 대한 사전 상담 등에 신속히 대응하도록 한다.

○ 예민 정보

사회적 차별의 원인이 될 우려가 있는 인종, 신념, 사회적 신분 및 범죄 기록·전력 등에 관한 정보를 예민 정보로 결정하고 개인정보에 이 정보가 포함된 경우에는 원칙적으로 취급을 금지하는 등 신중히 취급하는 것에 대해 검토하기로 한다.

그러나 예민 정보를 포함한 개인정보의 이용실태 및 현행법의 취지에 비추어, 본인의 동의에 의해 취득하고 취급하는 것을 가능하게 하는 것과 함께, 법령에 근거한 경우나 생명·신체 또는 재산의 보호를 위해 필요한 경우의 예외 규정을 마련하는 등 취급에 관한 규율을 정하는 것으로 한다.

[그림 1] 개인정보보호법에서 개인 데이터의 정의 및 실태에 관한 이미지



사업자측: 이용을 촉진해도 되는 영역인가 아닌가? → 이용 망설임

소비자측: 특정 개인이 식별되는 프라이버시 침해가 일어난다면? → 악용에 대한 불안

주: 개인 데이터에 관한 검토회의 자료를 기초로 작성

자료: 日本經濟新聞(2014 c).

(3) 특정(特定) 가능성 저감(低減) 데이터의 활용

개인 정보에 일정한 익명화 조치를 강구하여 “특정 가능성 저감 데이터”로 처리하면 본인의 동의없이 외부 제공을 포함한 이용을 가능하게 하는 구조의 도입이 이번 개정초안의 핵심 중 하나다. 현행법에서 개인 데이터의 제3자에게의 제공이나 목적이외의 사용에는 원칙적으로 본인의 동의가 필요하지만, 본 개정초안에서는 개인을 특정할 수 있는 정보를 가공에 의해 익명화한 후 본인의 동의 없이도 데이터를 제공할 수 있게 하고 있다. 또한 개인이 특정되어질 가능성을 저감한 데이터의 가공방법에 대해서는 데이터의 유용성이나 다양성을 배려하여 일률적으로 결정하지 않고, 사업 등의 특성을 고려하여 적절하게 처리를 할 수 있게 한다는 방침이다. 해당 가공방법은 민간단체가 자체적인 규칙을 책정하고, 제3자 기관은 해당 규칙 또는 민간단체의 인

정 등을 행하도록 하고 있다.

4. 결 어

앞에서 언급했듯이, 일본에서 개인정보보호법 제정 이후 지속적인 IT 기술의 발전 등에 힘입어 현행법 제정 당시에 비해 개인 데이터의 활용 가능성이 더욱 커지고 있다. 이러한 환경변화에 대응하여 새로운 개인정보보호제도를 구축할 필요성이 높아지게 되었고, 이런 점에서 보았을 때 본 개정초안의 방향성 자체는 올바른 것이라고 할 수 있다. 특히 익명화 등의 조건을 전제로 개인정보를 본인의 동의 없이 기업이 사용할 수 있도록 한 것은, 프라이버시 보호와 기업의 개인정보 활용 강화라는 두 가지 목적을 달성하려는 취지를 담고 있다.

그러나 보호될 데이터의 정의가 아직 불명확하며, 제3자 기관의 실효성도 불투명한 실정이다.¹⁶⁾ 개정초안에서는 지문인식 데이터, 얼굴인식 데이터 등 개인의 신체적 특성에 관한 것 중에서 보호대상을 명확히 한다고 하였으나, 산업계가 난색을 표한 인터넷 검색 기록이나 구매 이력, 스마트폰의 위치정보 등도 향후 법제화 과정에서 검토대상이 될 것으로 보인다.¹⁷⁾ 또한 2016년 이후 설립하는 제3자 기관에 어떤 권한을 맡길 지도 미정이다. 따라서 개정초안의 내용에 대한 더 깊은 논의가 법안 제출 전까지 계속 이어질 것으로 보인다.

참고문헌

高度情報通信ネットワーク社會推進戰略本部 (2014), 「パーソナルデータ利活用に
關する制度改正大綱」, 2014. 6. 24.

技術検討ワーキンググループ (2014), 「(仮称) 準個人情報」及び「(仮称) 個人特

16) 企業法務ナビ(2014).

17) 日本經濟新聞(2014 b).

定性低減データ」に関する 技術的観点からの考察について (中間報告 概要), 2014. 5. 20.

企業法務ナビ (2014), 個人情報の利活用に向けて~個人情報に関する制度改正大綱を公表~, 2014. 7. 4.

日本経済新聞 (2014 a), “ビッグデータ、民間で活用ルール、個人情報保護法の改正素案、政府IT戦略本部、対象範囲なお不透明”, 2014. 6. 10.

_____ (2014 b), “個人情報保護法の改正案、範囲など積み残し”, 2014. 6. 23.

_____ (2014 c), “個人情報見直し大綱 - 保護対象、詰め切れず”, 2014. 6. 30.

日経コンピュータ (2014), “特集1: 個人データはもう怖くない (part 1) カギは‘個人特定性低減’”, 2014. 6. 26, pp.30~33.