

신청기관 : 문화체육관광부

# 미국의 여행·관광 정보 추계를 위한 민간데이터 활용 법제

## 이 창 범

연세대학교 IT정책전략연구소 연구원

## I. 여행·관광 정보 수집·제공 시스템 개관

미국에서 국내외 관광객 및 관광산업에 관한 통계정보를 생산해내는 곳은 상무부의 여행·관광산업실(National Travel and Tourism Office : NTTO)이다. NTTO는 상무부의 한 조직으로 국제여행에 관한 통계정보의 개발, 수집, 공개 및 시장조사를 주된 업무로 하고 있다. 이와 같은 통계 및 시장 조사 결과를 토대로 여행 및 관광이 미국 경제 및 산업에 미치는 영향을 면밀히 분석하고, 미국 기업들이 국제여행 시장에서 경쟁력과 효율성을 향상시키도록 지원하며, 관련 산업 및 정부기관들과 협력을 증진한다.

국제여행에 관한 통계 및 시장 조사를 위해 NTTO는 국토안보부(U.S. Department of Homeland Security)와 세관및국경보호청(Customs and Border Protection : CBP)으로부터 매월 정기적으로 출입국과 관련한 정보를 제공받고 있으며, 경제분석국(Bureau of Economic Analysis : BEA)으로부터 국내외 여행 및 관광과 관련한 국가별 수입·지출 정보를 제공받고 있다. 그밖에 연방 관리·예산처(Office of Management & Budget : OMB), 주 관광사무소, 항공사, 공항 등의 협조를 받고 있다. 또한 멕시코 관광객과 관련한 총계적인 정보는 멕시코 은행(Banco de Mexico)으로부터 직접 제공받고 있으며, 캐나다 관광객과 관련한 정보는 캐나다 통계청(Statistics Canada)으로부터 직접 제공받고 있다.

NTTO의 여행·관광과 관련한 통계 및 시장 조사는 「2009년 여행진흥법(Travel Promotion Act of 2009)」에 의해서 지원을 받고 있으며, 「1996년 국가관광기구법(National Tourism Organization Act of 1996 ; Section 10 of Public Law 104-

288)», 「브레튼 우즈협약 이행법(Bretton Woods Agreements Act of 1945 ; Public Law 79-171)」 등에 근거한 것이지만, 해당 법령에는 직접적으로 여행 및 관광과 관련한 정보의 수집·이용 및 공개와 관련한 규정을 두고 있지는 않다. 따라서 NTT가 여행 및 관광과 관련하여 특정 개인의 식별 가능한 개인정보를 수집·이용하기 위해서는 「연방 프라이버시법」에 따라야 한다. NTT는 연방 및 주정부 기관이 수집·제공하는 정보와 전문 리서치기관, 항공사, 공항 등의 협조를 받아 NTT가 여행자들을 대상으로 실시한 설문 조사 정보에 주로 의존하고 있어 민간 기업이나 기관이 보유하고 있는 개인정보에 의존하고 있지는 않다.

따라서 이하에서는 미국의 「연방 프라이버시법」의 내용을 중심으로 살펴보면서 카드사, 통신사 등의 민간기업이 보유하고 있는 개인정보의 수집 및 활용 체계에 대해서도 살펴보고자 한다.

## II. 여행자 개인정보 이용 및 보호 법제

### 1. 미국의 개인정보보호제도 개요

미국은 개인정보 수집·이용·제공 전반에 대해서 적용되는 일반법으로서의 개인정보보호법을 두고 있지는 않다. 컴퓨터 기술의 발전에 따른 프라이버시 문제에 대응하기 위해 1960년대 초부터 개인정보보호법의 제정 필요성이 논의되어 1974년에 「연방 프라이버시법(Privacy Act)」이 제정되었으나, 이 법은 연방정부를 비롯한 연방공공기관에서 처리되는 개인기록(records)에 대해서만 적용되고 민간부문에서 처리되는 개인정보에 대해서는 적용되지 않는다. 다만 민간부문에는 업종별 또는 분야별로 개인정보보호를 위해 약 20여개의 개별법이 제정·시행되고 있다.

[표 1] 미국의 주요 개인정보보호법

구분	법률명
공공부분	프라이버시보호법(Privacy Act, 1974)
	정보공개법(Freedom of Information Act, 1974)
	해외정보감시법(Foreign Intelligence Surveillance Act, 1978)
	프라이버시보호법(Privacy Protection Act, 1980)
	컴퓨터보안법(Computer Security Act, 1987)
	컴퓨터정보 결합 및 프라이버시보호법(Computer Matching and Privacy Protection Act, 1988)
	법집행을 위한 통신지원법(Communications Assistance for Law Enforcement Act, 1994)
	미국 자유법(USA Freedom Act, 2015)
	해외 데이터의 합법적 이용에 관한 법률(Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act)
민간부분	연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act, 1914)
	공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act, 1970)
	가족의 교육권 및 프라이버시법(Family Education Rights and Privacy Act, 1974)
	금융프라이버시권법(Right to Financial Privacy Act, 1978)
	케이블통신정책법(Cable Communications Policy Act, 1984)
	전자통신프라이버시법(Electronic Communications Privacy Act, 1986)
	비디오프라이버시보호법(Video Privacy Protection Act, 1988)
	근로자거짓말탐지기보호법(Employee Polygraph Protection Act, 1988)
	전화이용자보호법(Telephone Consumer Protection Act, 1991)
	운전자프라이버시보호법(Driver's Privacy Protection Act, 1994)
	전기통신법(Telecommunications Act, 1996)
	건강보험법(Health Insurance Portability and Accountability Act, 1996)
	아동온라인프라이버시보호법(Child Online Privacy Protection Act, 1998)
	금융현대화법(Gramm-Leach-Bliley Act, 1999)

또한 미국은 연방제 국가이기도 하여 50개의 주와 자치구역에서 수백 개에 이르는 개인정보보호 관련 법령을 두고 있다. 캘리포니아주에서만 소비자 프라이버시 보호법(Consumer Privacy Act of 2018), 개인정보 침해 통지법(security breach notification law), 전자통신 프라이버시법(Electronic Communications Privacy Act) 등을 포함해 25개 이상의 프라이버시 및 개인정보보호 관련 법률이 있다. 주법 중에는 연방법을 단순히 더빙(모방)한 경우도 있지만, 때로는 연방법과 주법이 겹치거나 모순되는 경우도 자주 발생한다. 그밖에 자율규제 또는 모범사례로 간주되는 정부기관 및 사업자단체가 개발한 가이드라인이 많으며, 가이드라인은 종종 규제당국의 법 집행 수단 또는 기준이 되기도 한다.

따라서 NTTO는 연방 정부기관인 상무부의 한 조직이므로 여행·관광 통계를 위한 정보 수집·처리에 관해서는 그 정보가 공공기관이 수집·보유하고 있는 것이든 민간기업이 수집·보유하고 있는 것이든 「연방 프라이버시법」에 따라야 한다. 또한 민간기업이 자신이 수집·보유하고 있는 개인정보를 NTTO에 제공하거나 공유하기 위해서는 산업별 소관 법령을 준수해야 한다.

## 2. 연방 공공기관이 처리하는 개인기록의 이용 및 보호

「연방프라이버시법(Privacy Act 1974)」<sup>01</sup>은 연방 공공기관들이 처리하는 개인기록(records of every individual)<sup>02</sup>에 적용되는 법률로, 기본 원칙은 1974년에 채택된 “공정 정보처리원칙(Fair Information Practices Principles, FPPs)”에 기초를 두고 있다.

### 가) 미국의 공정정보처리원칙(FPPs)

공정정보처리원칙은 그 자체 구속력 있는 법률은 아니지만 미국의 각종 프라이버시 및

01 1974년 연방 프라이버시법은 1972년 닉슨 대통령이 민주당 선거대책본부를 도청하다 발각된 사건과 연루되어 사임하게 된 ‘워터게이트 사건’의 영향으로 제정된 법률이다. 동법은 연방공공기관이 공정정보처리원칙(FIPPs)에 따라 개인정보를 처리하고 정보주체의 권리를 보장하도록 규정하고 있지만, 공공기관이 본래의 수집 목적과 양립될 수 있는 ‘일상적인 이용(routine use)’을 위해 필요한 경우 해당 개인정보를 제공할 수 있도록 하고 있으며 특정 공공기관에 대해서는 정보 정확성 원칙 등을 비롯한 법적 의무를 면제하고 있어 실효성을 가지고 있지 못하다는 비판을 받고 있다.

02 Privacy Act 1974 § 552a.(a) (4) the term “record” means any item, collection, or grouping of information about an individual that is maintained by an agency, including, but not limited to, his education, financial transactions, medical history, and criminal or employment history and that contains his name, or the identifying number, symbol, or other identifying particular assigned to the individual, such as a finger or voice print or a photograph;



개인정보보호 관련법률은 물론 정부 가이드라인과 자율규제규약에도 폭넓게 수용되고 있는 것으로 원칙(Practices Principles)으로, 1973년에 ‘자동화된 개인정보처리시스템에 관한 보건교육복지부장관 자문위원회’가 제출한 「기록, 컴퓨터 및 시민의 권리」라는 보고서<sup>03</sup>를 통해서 제안되어 현재에 이르기까지 여러 개인정보보호 관련 법령, 행동규약(Code of Conduct), 가이드라인 등의 작성 및 해석 기준이 되고 있다.

동 원칙은 ① 투명성(Transparency) 원칙, ② 개인 참여(Individual Participation) 원칙, ③ 목적 명확화(Purpose Specification) 원칙, ④ 최소 처리(Data Minimization) 원칙, ⑤ 사용 제한(Use Limitation) 원칙, ⑥ 정보의 질 및 완결성(Data Quality and Integrity) 원칙, ⑦ 보안(Security) 원칙, ⑧ 책임추적 및 감독(Accountability and Auditing) 원칙 등 8개 원칙으로 구성되어 있으며<sup>04</sup>, 미국뿐만 아니라 유럽, 캐나다 등 다른 나라의 개인정보보호법제에도 큰 영향을 끼쳤고 OECD, APEC 등 국제기구가 채택한 개인정보처리원칙에도 널리 수용되어 있다.<sup>05</sup>

#### 나) 기록시스템 내 개인기록의 제공 금지

연방기관들은 해당 개인이 문서로 요구하거나 사전에 문서로 동의한 경우가 아니면 어떤 개인 또는 기관과의 커뮤니케이션(communication) 수단으로 구축·운영되고 있는 기록시스템<sup>06</sup>에 포함된 개인기록을 원칙적으로 제공(disclosure)할 수 없다. 그러나 아래와 같은 사유가 존재하거나 조건에 해당하면 예외적으로 개인기록의 제공이 허용된다(§ 552a.(b)).

- 첫째, 인구통계국 및 노동통계국이 통계 목적으로 필요한 경우
- 둘째, 미국 정부기관 내에서 일상적인 용도(routine use)로 필요한 경우

<sup>03</sup> U.S. Department of Health, Education & Welfare, Records, Computers, and the Rights of Citizens: Report of the Secretary’s Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, July 1973.

<sup>04</sup> 공정정보처리원칙(FPPs)에 대한 좀 더 자세한 설명은 이창범·윤주연(2003), 각국의 개인정보피해구제제도 연구, 개인정보분쟁조정위원회, 166~167쪽 참조.

<sup>05</sup> 대표적으로 1980년 OECD 프라이버시 가이드라인, 1995년 유럽연합 개인정보보호지침, 2005년 APEC 프라이버시 프레임워크(APEC Privacy Framework) 등이 FPPs의 영향을 받았다고 할 수 있다.

<sup>06</sup> Privacy Act 1974 § 552a.(a) (5) the term “system of records” means a group of any records under the control of any agency from which information is retrieved by the name of the individual or by some identifying number, symbol, or other identifying particular assigned to the individual.

- 셋째, 미국 정부가 지속적으로 보존해야 할 정도로 충분한 역사적 가치 등이 있어 기록 목적으로 처리할 필요가 있는 경우
- 넷째, 정보자유법(Freedom of Information Act)에 따른 공개인 경우
- 다섯째, 개인 기록이 통계적 연구 또는 보고 목적(for statistical research or reporting)으로 이용되고 개인을 식별할 수 있는 정보를 포함하지 아니한 상태로 제공되는 경우
- 여섯째, 31 U.S.C. 3711(e)에 따라 소비자보고기관(consumer reporting agency)에 제공되는 경우
- 일곱째, 누구가의 건강 또는 안전을 해칠 급박한 환경(compelling circumstances)에 처해 있고 그에게 제공사실을 통지한 경우
- 여덟째, 법 집행을 위해 필요한 경우
- 아홉째, 의회의 조사를 위해 필요한 경우
- 열째, 그밖의 관리적 목적(administrative purposes)을 위해 필요한 경우

#### 다) 개인정보처리 고지 등 정보주체의 권리보호

연방기관들은 개인정보를 수집할 때 개인의 프라이버시와 자유를 보호하기 위하여 그 정보의 요구를 허용하는 법적 근거(법률 또는 대통령령)와 함께, 그 정보의 제공이 의무적인지 자발적인지 여부에 대해서 정보주체에게 고지하여야 한다(§ 552e). 이와 같은 고지는 개인으로부터 정보를 수집하는 대다수 연방정부의 양식에 공통적으로 적용된다.

또한 연방기구들은 정보주체가 기록시스템에 저장된 정보를 검토하고 그 정보의 전부 또는 일부에 대한 복사를 요구할 수 있게 하여야 하고 기록의 정정을 요구할 수 있게 하여야 한다(§ 552a.(d)). 비밀스런 데이터베이스가 운영되지 않도록 연방기관들은 자신이 운영하는 모든 기록 시스템의 목록을 연방 기록청(Federal Register)에 등록하여야 한다.

#### 라) 자동매칭으로부터 정보주체의 권리 보호

1988년 「컴퓨터 매칭 및 프라이버시보호법(Computer Matching and Privacy

Protection Act)에 의하여, 자동 매칭 프로그램을 이용해서 정보가 처리되는 정보주체를 보호하기 위한 조항에 1974년 「연방 프라이버시법」에 추가되었다. 이는 연방 정부기관 간 또는 연방 정부기관과 다른 기관 간에 데이터의 공유를 제한하기 위한 것으로 양 기관 사이에 문서에 의한 합의가 있고 상·하 양원에 통지를 조건으로 해서 일정 기간 동안(원칙적으로 18개월)만 가능하다. 이 경우 정보주체의 프라이버시와 자유를 보호하기 위해 아래와 같은 보호 장치가 마련되어야 한다(§ 552a.(o)).

- 첫째, 매칭 프로그램을 실행함에 있어서 절차적 일관성(uniformity)
- 둘째, 정보주체의 권리를 보호하기 위한 적법한 절차(due process)
- 셋째, 매칭 활동을 모니터하기 위한 “데이터무결성위원회(Data Integrity Boards)”의 설치 및 매칭 프로그램에 대한 감독

#### 마) 연방프라이버시법의 적용제외

외국인의 개인기록은 「연방프라이버시법」의 보호대상에서 제외되었다.<sup>07</sup> 「연방프라이버시법」은 미국 시민권을 가지고 있는 자와 적법하게 영주권을 취득한 자의 개인정보(personally identifiable information)만을 보호한다.

또한 2007년 유럽연합과 체결한 「탑승자 명단(Passenger Name Record ; PNR) 협약」에 따라 국토안보부(DHS)와 세관·국경보호청(CBP)이 운영하는 도착·출발정보시스템(Arrival and Departure Information System, ADIS)에 대해서는 「연방 프라이버시법」의 적용이 면제된다. 도착·출발정보시스템(ADIS)은 탑승자명단(PNR)과 사전 탑승자정보(API)가 감시대상자 목록(watchlist)을 통해서 결격 사유가 있는지 여부를 확인한 후에만 여행을 승인할 수 있도록 구축된 시스템이다.

## 2. 민간부문에서 처리되는 개인정보의 이용 및 보호

민간부문에는 산업별 또는 업종별로 다수의 개인정보보호 관련법이 제정되어 있는데, 그 중에서도 연방거래위원회법 제5조는 민간분야에서 개인정보처리에 관한 일반법과 같

<sup>07</sup> Privacy Act 1974 § 552a.(a) (2) the term “individual” means a citizen of the United States or an alien lawfully admitted for permanent residence;

은 역할을 수행한다. 다만, 연방거래위원회법 제5조는 불공정하거나 기만적인 개인정보 처리 행위만 금지할 뿐 개인정보처리에 관한 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않다.

### 가) 연방거래위원회법 제5조

연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act ; FTC Act)은 소비자보호법의 일종으로 불공정하거나 기만적인 상관행을 금지하고 있으며, 이를 바탕으로 오프라인 및 온라인 상의 개인정보보호 및 데이터보안으로까지 규제의 범위를 확대하고 있다.<sup>08</sup> 연방거래위원회는 연방거래위원회법 제5조를 근거로 하여 스스로 공개한 개인정보보호방침(privacy policy)을 준수하지 않은 사업자 또는 개인정보처리방침을 공개하지 않고 개인정보를 무단으로 제공·공개하는 사업자는 불공정하거나 기만적인 행위를 한 것으로 보고 있다.

연방거래위원회는 불공정하거나 기만적인 개인정보 처리 행위만 금지할 뿐 개인정보처리에 관한 구체적인 기준을 제시하고 있지는 않다. 다만, 연방거래위원회법 제5조는 i) 개인정보보호를 위해 합리적으로 요구되는 최소한의 보안조치를 이행하지 못하거나, ii) 개인정보처리방침에서 공개한 약속을 지키지 못하거나, iii) 개인정보를 권한 없이 제공 또는 공개하거나, iv) 개인정보의 처리에 대한 소비자의 선택권(거부권)을 인정하지 아니한 경우에는 “불공정하거나 기만적인 거래행위(unfair or deceptive trade practices)”를 한 것으로 간주하고 있다.

연방거래위원회법은 개인정보 처리에 대하여 사업자들에게 사전 동의를 요구하고 있지 않다. 이에 따라 연방거래위원회는 개별법에 의하여 처리가 제한되고 있는 아동정보, 의료정보 등의 민감정보를 제외하고 일반적인 개인정보 처리에 대해서는 옵트아웃(Opt-out) 즉 사후거부 정책을 유지해오고 있다. 또한 미국은 원칙적으로 공개된 정보는 개인정보보호법의 보호대상에서 제외하고 있다. 따라서 아동정보, 의료정보 등을 제외하고는 개인정보의 수집·처리가 비교적 자유로워 개인정보의 수집·판매를 주된 업으로 하는 다

<sup>08</sup> 연방거래위원회는 연방거래위원회법 제5조에 의하여 “불공정하거나 기만적인 행위(Unfair or Deceptive Acts or Practices)”에 대한 포괄적인 규제권한을 가지고 있다. 연방거래위원회법 제5조(a)(1)은 상행위에 영향을 미칠 수 있는 불공정하거나 기만적인 관행을 금지하고 있다. Federal Trade Commission Act, Section 5 Unfair or Deceptive Acts or Practices (a) (1) Unfair methods of competition in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful.

수의 개인정보판매상들(data brokers)이 활발하게 영업을 하고 있다. 개인정보판매상의 주요 고객 중 하나는 FBI, 사회보장기구, 연금기관 등 정부기관이다.

#### 나) 전자통신프라이버시보호법

전자통신프라이버시보호법(Electronic Communications Privacy Act, 1986 ; ECPA)은 전송 중인 전자통신이나 전화대화의 감청뿐만 아니라 저장된 전자통신에 대한 권한 없는 접근으로부터 통신의 자유를 보호하고자 하는 법이다. 이 경우 “전자통신(Electronic Communications)이란 표시, 신호, 문자, 이미지, 소리, 데이터, 정보(intelligence)의 전체 또는 일부를 유선, 무선, 전자기, 광전자, 광학계측 시스템에 의해서 전송하는 것을 의미한다.

ECPA의 제1장은 전송 중인 유선, 구두, 전자 통신을 보호한다. 이들 정보의 감청에 대해서는 보다 엄격한 수색영장이 요구된다. ECPA의 제2장은 전자적 저장장소에 보관된 통신 특히 컴퓨터에 저장된 메시지를 보호한다. 이들 정보의 보호수준은 제1장의 보호보다 약하며 수색영장의 요건도 완화되어 있다. ECPA의 제3장은 법원의 명령 없이(without a court order) 유선통신 또는 전자통신을 전송하는 과정에서 사용되는 다이얼링(record dialing), 라우팅(routing), 어드레싱(addressing), 시그널링(signaling) 등의 정보에 대한 이용기록장치(pen register) 또는 차단·추적장치(trap and trace devices)의 사용을 금지하고 있다.

다만, 위치정보(Geolocation, Location)는 연방 전자통신프라이버시보호법에 의해서 보호를 받고 있지 못하다. 이에 따라 그동안 위치정보를 보호하기 위한 수많은 법안이 의회에 제안되었으나 위치정보를 보호하는 법률은 아직 별도로 존재하지 않는다.

#### 다) 금융서비스현대화법

금융서비스현대화법(Financial Services Modernization Act 또는 Gramm-Leach-Bliley Act)은 금융정보의 수집, 이용 및 제공을 규제하는 법이다. GLBA는 은행, 증권회사, 보험회사와 같은 금융회사들에게 광범위하게 적용되며 그밖에 금융과 관련된 서비스나 상품을 판매하는 사업자들에게도 적용된다. GLBA는 금융회사들에게 자신의 개인정보 처리방침(privacy practices)을 고지하도록 요구하고 있으며, 공개되지 아니한 개인정보

의 제공 또는 공개를 제한하고 있다. 다만, 금융 계열사 간에는 사전 고객의 동의 없는 개인정보의 공유를 허용하고 있다. 이 경우 금융회사는 고객에게 개인정보의 공유를 거부할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그밖에도 금융정보의 보호 및 폐기와 관련해서는 연방 거래위원회가 제정한 안전기준, 파기기준, 신분도용방지기준 등에 따라야 하며, 은행감독 관련 기구들이 제정·공표한 프라이버시 규정도 준수해야 한다.

#### 라) 공정신용보고법

공정신용보고법(Fair Credit Reporting Act)은 신용정보의 공정하고 정확한 수집·보고를 위한 것으로, 소비자의 신용정보를 이용하거나 제공하는 회사들(대출회사, 신용카드회사 등)에게 적용된다. 이 경우 소비자 신용 보고란 대출을 해주거나 보험에 가입시키기에 적합한 지 여부를 평가하기 위하여 이용될 수 있는 소비자의 신용도, 신용 기록, 신용 능력, 성격(특성), 평판 등과 관련하여 신용정보 이용·제공 기관이 통보하는 모든 보고 내용(communication)을 의미한다.

#### 마) 의료보험법

의료보험법(Health Insurance Portability and Accountability Act ; HIPAA)은 의료정보의 이용 및 보호에 관해서 규정하고 있다. 이에 따라 HIPAA는 의료서비스 제공자, 의료정보처리자, 약국, 그밖에 의료정보를 취급하는 자에게 적용된다. 특히 개인 식별이 가능한 의료정보(protected health information ; PHI)의 수집 및 이용에 대해서는 HIPAA 프라이버시 지침(HIPAA Privacy Rule)이 적용되고, 전자적으로 처리되는 의료정보의 보호에 대해서는 HIPAA 보안지침(HIPAA Security Rule)이 적용되며, 의료정보의 전자적 송수신에 대해서는 HIPAA 정보교환지침(HIPAA Transactions Rule)이 적용된다.

이 법의 적용을 받는 의료서비스제공자등은 의료정보가 HIPAA 프라이버시 지침(HIPAA Privacy Rule)이 허용하고 있지 않은 방법으로 권한 없는 자에 의하여 습득, 접근(access), 이용, 공개된 경우에는 그 사실을 정보주체에게 통지할 의무를 부담한다.

### Ⅲ. 통계·조사 목적의 여행·관광 정보 수집 및 활용

이상에서 살펴본 바와 같이 미국은 개인정보보호를 위한 다양한 법률을 제정·시행하고 있으나 여행·관광 정보의 이용 및 보호를 목적으로 하는 별도의 법률은 없고 연방프라이버시법, 연방거래위원회법 등에 의해서 규율하고 있다. 연방프라이버시법상 통계 연구 또는 보고 목적(for statistical research or reporting)으로만 이용되고 ‘개인을 식별할 수 있는 정보’가 포함되어 있지 아니한 정보는 정보주체의 동의 없이 제공이 허용되므로 NTTO는 통계 등을 목적으로 필요한 정보를 수집·이용할 수 있다. 연방프라이버시법상 "통계기록"이란 오로지 통계 조사 또는 보고 목적으로만 유지되고 부분적으로라도 식별 가능한 개인에 대한 어떤 결정을 내리기 위한 목적으로 이용되지 않는 기록시스템상의 기록을 의미한다.<sup>09</sup>

또한 연방거래위원회도 i) 합리적인 방법으로 비식별 조치(de-identification)를 취하였고 ii) 비식별 조치한 정보를 재식별하지 않겠다고 공개적으로 약속한 경우, 해당 정보는 특정 소비자와 합리적으로 연결 가능성이 없는 정보(비식별 정보)로 보아 연방거래위원회법이 적용되지 아니한 것으로 간주한다. 더 나아가 iii) 비식별 정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 추가적으로 제3자의 재식별 행위를 법적 구속력이 있는 계약으로 금지하여야 연방거래위원회법의 적용을 받지 않는 비식별 정보를 제공한 것으로 보게 된다.<sup>10</sup> 만약 사업자가 재식별 금지 약속을 위반하고 재식별을 시도한 경우 공정거래위원회법 제5조에 따라 불공정 또는 기만적인 행위를 구성하게 된다.

따라서 미국법상 통계를 위한 정보의 수집·활용은 비교적 자유로우나, 일반적으로 개인 식별이 가능한 개인정보를 그대로 수집·이용하기보다는 개인 식별이 불가능하거나 어려운 비식별 정보를 이용한다.

#### 1. NTTO가 생산·제공하는 여행·관광 통계 정보

NTTO는 해외로 나가는 미국인 관광객과 미국으로 들어오는 외국인 관광객에 관한 정보를 수집하는 것이 주된 업무이다. 해외로 나간 미국인 관광객에 관한 정보에는 방문 국

<sup>09</sup> 연방 프라이버시법(5 U.S. Code) § 552a (a) (6) the term “statistical record” means a record in a system of records maintained for statistical research or reporting purposes only and not used in whole or in part in making any determination about an identifiable individual, except as provided by section 8 of title 13;

<sup>10</sup> FTC 보고서, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change(2012)



가별 연간 방문자수, 방문횟수 등이 포함되어 있고, 미국에 들어온 외국 관광객에 관한 정보에는 방문객 수, 주요 방문 도시 및 주, 지출규모, 방문 지역별로 경제에 미치는 영향, 국가별 외국인 관광객에 관한 내역이 포함되어 있다. 통계는 최근 1년에서부터 5~7년에 이르기까지의 시계열 분석 정보가 제공된다.

NTTO의 통계정보는 전국 단위 또는 지역 단위로 과거의 여행·관광 실적을 추적·분석하고 미래의 여행·관광 산업에 대한 통찰력을 제공하며 여행자들의 특성 정보를 제공함으로써 연구 기반의 마케팅 캠페인을 유도하기 위한 것이다. 또한 여행·관광 산업이 미국 경제에 미치는 영향을 정확하게 측정하고 일자리 창출에 필요한 정보를 제공하고자 한다.

NTTO는 여러 연방 및 주 정부기관들의 도움을 받아 매월 정기적으로 여행·관광과 관련한 통계정보를 수집·제공하고 있으며, 비행기 탑승객들에 대한 익명의 설문조사를 통해서 수집한 정보를 활용한 통계정보도 정기적으로 생산·제공하고 있다. 간단한 통계정보는 인터넷을 통해 무료로 제공되고 있으나 구체적인 통계정보는 유료로 제공하고 있다. 정보는 월별, 분기별 및 연별로 제공되며, 종이, 엑셀, PDF 등 다양한 형태로 제공된다. 정보는 통상 1,500~2,500 달러에 제공된다.

NTTO가 제공하고 있는 대표적인 관광·통계 정보로는 미국 입국을 허가받은 방문자에 관한 입국허가 정보(I-94 Data), 입출국자들에 대한 무작위 설문조사 정보, 여행·관광 관련 수입·지출 및 무역수지 정보 등이 있으며, 그 외에도 다양한 통계 정보가 제공되고 있다. 신청자의 요청이 있는 경우 빅데이터 기반 위에서 맞춤형 정보 서비스의 제공도 가능하다.





## 2. 해외로부터 입국허가(I-94) 정보(Visitor Arrivals Program (I-94 Data))

NTTO는 국토안보부(DHS)의 입국허가(I-94) 기록을 바탕으로 월별 방문자 정보를 수집하며, 이 기록은 해외에서 미국으로 여행을 온 외국인 여행자에 관한 다양한 정보를 담고 있다. NTTO는 국토안보부, 세관·국경보호청과 협력하여 이 프로그램을 운영하고 있다. 수집된 정보는 통계화되어 매일, 분기별, 연별로 공개된다. 멕시코 여행자들에 관한 총계 정보는 멕시코 은행(Banco de Mexico)으로부터 수집하고, 캐나다 여행자들에 관한 정보는 캐나다 통계청에서 수집한다.

본 프로그램의 기초가 되는 정보는 2010년 7월부터 시행되고 있는 ‘사전 승객정보 통보 시스템(Advance Passenger Information System, APIS)’에 의존하고 있다. 이 시스템에 따라 미국으로 입항하거나 미국에서 출항하는 모든 비행기는 이륙하기 전에 미국의 세관·국경보호청에 탑승객 정보를 전송해야 한다.

미국 상무부는 이들 정보를 여행수출, 무역수지, GDP 등의 계산에 사용하며, 또한 이들 정보는 신청인에게 개별화된 서비스를 제공하기 위해서도 이용될 수 있다. 예컨대, 25~50세 사이의 비즈니스 비자를 소지한 한국인 남성 여행자 중 몇 명이 LA 국제공항을 통해서 금요일에 예정된 미국 내 특정 주소지(도시, 주)에 도착했는지 알고자 할 경우 해당 서비스를 제공할 수 있다.

입국허가(I-94) 정보를 통해서 제공되는 정보의 유형은 아래와 같다. 다만 NTTO는 여행으로 인한 수출 추정치를 개발하기 위하여 주로 국내 비거주자를 대상으로 한 정보 수집에 초점을 두고 있다.

- 방문자의 비자 유형 (비즈니스, 여행, 학생, 기타)
- 출신국가(거주지 기준)
- 여행(교통) 수단(항공, 해상, 육로)
- 항공사
- 체류기간
- 나이(7개의 연령 그룹, 평균 및 중간 값)
- 성별
- 입국 항구/공항

- 미국내 주요 목적지 : 주, 도시, 명소,
- 미국내 주소
- 항공사
- 비행기 레벨
- 전년 대비 변화 비교

## 2. 국제 항공 여행자 설문조사 정보(Survey of International Air Travelers Program)

국제 항공 여행자 설문조사(SIAT)는 샘플링 조사방법을 통해서 외국에서 미국으로 들어오는 외국인 관광객(인바운드 설문조사)과 미국에서 외국으로 나가는 미국인 관광객(아웃바운드 설문조사)에 관한 정보를 수집한다. 인바운드 설문조사는 미국 입국허가(I-94)를 받은 항공기 탑승객들을 대상으로 행해지며 매월 정기적으로 조사결과가 발표된다. 미국 국적기를 탑승한 여행자뿐만 아니라 외국 국적기를 탑승한 여행자도 설문 조사의 대상이 된다. 설문조사 방법은 여행을 마치고 미국을 떠난 비행기 내에서 이루어지기도 하고 공항 출국장장에서 용역 업체를 통해 이루어지기도 한다. 항공사들은 이 프로그램에 자발적으로 참여하며, 조사대상 비행기는 컴퓨터 시스템에 의해 무작위로 선정된다.

설문조사는 한국어, 아랍어, 중국어, 프랑스어, 독일어, 이태리어, 일본어, 폴란드어, 포르투갈어, 러시아어, 스페인어, 영어 등 12 개국의 언어로 실시되며, 설문지는 출입국 날짜, 비행기 이름, 비행기 번호, 출발/도착 공항, 거주 국가, 국적, 출생지, 여행정보 수집 방법, 비행기 예약 방법, 여행자보험 가입 여부, 숙박장소 사전 예약 여부, 여행목적, 동반자, 동행자 수, 여행기간, 여행 목적지, 목적지별 체류기간, 목적지별 숙박장소, 총 여행 경비, 여행 중 항목별 사용 금액, 지불수단별 사용액, 여행 중 사용한 교통편, 여행 중 경험한 활동(레저활동), 비행기의 서비스 평가, 해당 비행기를 선택한 이유, 좌석 등급, 탑승권의 종류, 공항의 서비스 평가, 출입구 절차 평가, 입국 소요시간, 재방문 계획, 미국 여행 횟수, 직업, 나이, 성별, 연 수입 등 30여개 항목으로 구성되어 있다. 탑승객의 이름이나 그 밖에 설문에 응한 사람을 식별할 수 있는 정보는 수집하지 않는다.

관광업계뿐만 아니라 많은 정부기관, 주 관광사무소 및 국제행사들이 이 정보에 의존하고 있고 그밖에 국내외 항공사, 공항 등도 이 정보를 활용한다. 여행자 설문조사를 통해서 수집·제공되는 정보의 유형은 아래와 같다.

- 여행 계획 결정 과정 : 여행정보 수집방법, 결정 시기, 사전 예약여부 등
- 여행자의 특징 : 여행목적, 여행기간, 여행 동반자
- 지출 패턴 : 현금, 카드 등
- 등급정보 : 좌석등급, 탑승권 종류 등
- 여가활동
- 인구통계 : 연령, 성별, 소득, 거주지, 국적, 시민권 등
- 거주 국가별 이용 공항
- 여행·관광 시장 전망

### 3. 국제여행 수입·지출 통계 프로그램(International Travel Receipts And Payments Program)

이 통계 프로그램은 미국의 여행·관광 수입 및 지출에 관한 정보와 세계의 주요 국가들과 비교한 무역수지에 관한 정보를 제공하고 있다. NTTO는 미국 경제분석국(BEA)으로부터 이와 관련된 데이터를 수집하여 매년 3월에 예비 데이터를, 6월에 수정 데이터를, 마지막으로 10월에 최종 데이터를 공개한다. 주로 미국인이 해외로 여행할 때 및 비즈니스 또는 개인적인 이유로 미국을 여행하는 해외 방문객이 상품 및 서비스를 구매하면서 지불한 지출에 관한 정보이다. 이러한 재화와 서비스에는 음식, 숙박, 레크리에이션, 선물, 오락, 현지 교통비, 기타 항목이 포함된다. 또한 미래의 여행 지출에는 교육, 의료 등에 관한 지출도 포함된다.

## IV. NTTO 여행·관광정보 수집 체계의 시사점

NTTO는 연방 및 주의 공공기관, 국내외 항공사 등 다양한 출처로부터 국제 여행·관광과 관련된 정보를 수집·분석 및 제공하고 있으나, 주로 총계정보나 비식별정보를 수집·이용하고 개인식별이 가능한 정보는 처리하지 않는다. 즉 특정 개인의 위치정보나 신용카드 사용금액과 같은 정보는 수집하지 않고 총계화된 정보만 수집한다. 예컨대 미국 내에서의 이용교통편, 숙박형태, 숙박형태별 체류기간, 주요활동(레저활동), 지출비용, 지출내역, 여행준비, 여행목적, 방문횟수, 방문기간, 방문장소(주, 시), 방문지별 체류기간, 지불수단,

직업, 소득, 나이, 성별 등의 정보가 수집되지만, 특정 개인을 식별할 수 있는 정보(이름, 여권번호, 주소 등)는 수집되지 않는다. 수집된 정보는 데이터베이스에 차곡차곡 저장되므로 데이터 마이닝이 가능하다. 따라서 표준화된 보고서가 이용자들의 요구를 충족하지 못할 경우에는 이용자의 요청에 따라 맞춤형 보고서의 제작, 제공도 가능하다.

NTTO의 활동을 지원하기 위하여 여행진흥법, 국가관광기구법, 브레튼우즈 협약 이행법 등이 제정·시행되고 있으나, 법률적으로 연방 및 주 정부기관에게 NTTO에 대한 정보의 제공을 의무화 하고 있지는 않다. NTTO는 주로 이들 기관과의 협력 시스템에 의존하고 있다. 또한 민간기업이 보유하고 있는 정보를 정부가 무상으로 제공받거나 공유할 수 있는 법적 근거도 없다. 미국의 정부기관은 개인정보가 필요한 경우 일반적으로 데이터 중개상(data broker)으로부터 구매해서 이용한다.

우리나라 「개인정보보호법」도 ‘통계작성 및 학술연구 등의 목적을 위하여 필요한 경우로서 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인정보를 제공하는 경우’에는 정보주체의 동의를 받지 않고 개인정보를 수집·이용 및 제공할 수 있게 하고 있다(제18조 제2항 제4호). 또한 「위치정보의 보호 및 이용에 관한 법률」도 ‘통계작성, 학술연구 또는 시장조사를 위하여 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 가공하여 제공하는 경우’에는 개인위치정보주체의 동의 없이 개인위치정보 또는 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료를 이용자의 동의 없이 이용·제공할 수 있게 하고 있으며(제21조 제2호), 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 시행령」도 ‘통계작성 및 학술연구 등을 위하여 필요한 경우로서 신용정보회사등으로부터 특정 개인을 알아볼 수 없는 형태로 개인신용정보를 제공받는 경우’에는 역시 개인신용정보주체의 동의를 받을 필요가 없다(제28조 제10항 제7호).

따라서 국내법상으로도 관광객의 개인정보를 익명화하거나 가명화해서 수집·활용하는 것은 원칙적으로 문제가 되지 아니한다. 다만, 「개인정보보호법」 제18조 제2항 제4호, 「위치정보법」 제21조 제2호, 「신용정보법 시행령」 제28조 제10항 제7호와 관련하여, 일부에서 동법의 해석상 개인정보, 개인위치정보, 개인신용정보를 익명화 하지 않고는 정보주체의 동의 없이 이용·제공할 수 없다는 주장이 있고, 다른 한편으로는 공익목적으로만 이용·제공이 가능하고 영리목적으로는 이용이 불가능하다는 주장도 제기되어 국내에서는 가명·익명정보의 활용이 활발하지 않다. 이에 따라 최근 가명·익명정보의 활용 목적과 범위를 입법적으로 해결하려는 정부 차원의 노력이 진행 중이다.<sup>11</sup>

결론적으로, 국내법상으로도 정부가 개인위치정보나 신용카드정보를 익명화해서 통계, 연구목적으로만 이용·제공한다면 법 위반 문제는 발생하지 않는다. 그러나 가명·익명정보의 상태로 이용·제공하는 경우 시민단체를 중심으로 논란의 시비가 있으므로 입법적으로 해결하는 것이 바람직할 것이다. 국내와 달리 미국, 유럽, 일본 등에서는 가명·익명정보의 활용이 통계작성, 과학기술 등의 목적으로 폭넓게 허용되고 있으며 공공기관의 공익 목적 활용의 경우뿐만 아니라 민간기업의 영리목적으로도 이용·제공이 허용되고 있다.<sup>12</sup>

11 합리적인 수단과 방법으로는 누구라도 더 이상 특정 개인을 식별할 수 없는 정보(anonymous or anonymised data)는 개인정보로 보지 않지만, 그 자체만으로는 특정 개인을 식별할 수 없어도 별도로 보관된 정보와 결합하면 특정 개인을 식별할 수 있는 정보(pseudonymous or pseudonymised data)는 개인정보로 본다. 일반적으로 국내에서는 전자를 익명정보로 후자를 가명정보로 번역해서 사용하지만, 필자는 전자를 비식별정보 또는 비개인정보로 후자를 익명정보로 번역해서 사용한다. 일반적으로 pseudonymous data 또는 pseudonymised data는 단순히 가명화한 정보만으로는 부족하고 별도 보관된 정보와 결합하지 않고는 특정 개인을 식별할 수 없을 정도로 비식별조치가 되어야 하므로 익명의 사전적 의미(이름을 숨김, 또는 숨긴 이름이나 그 대신 쓰는 이름)와 일치하기 때문이다. 우리나라 개인정보보호법 제3조제7항 및 제18조제2항제4호도 같은 의미로 사용하고 있다.

12 EU GDPR 제5조제1항(b) (e) 및 제89조, GDPR recital 26, 일본 개인정보보호법 제2조제9항 및 제36조~제39조, FTC report : Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change, 2012

---

## 참고문헌

이창범·윤주연(2003), 각국의 개인정보피해구제제도 비교연구, 개인정보분쟁조정위원회.

U.S. Department of Health, Education & Welfare, Records, Computers, and the Rights of Citizens: Report of the Secretary's Advisory Committee on Automated Personal Data Systems, July 1973.

FTC Report, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change(2012)

<https://travel.trade.gov/research/monthly/arrivals/index.asp>

Travel Promotion Act of 2009

National Tourism Organization Act of 1996

Bretton Woods Agreements Act of 1945

Privacy Act, 1974

Federal Trade Commission Act, 1914

Fair Credit Reporting Act, 1970

Electronic Communications Privacy Act, 1986

Health Insurance Portability and Accountability Act, 1996

Gramm-Leach-Bliley Act, 1999

OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data (1980 제정, 2013 개정)

APEC Privacy Framework(2005)

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

REGULATION (EU) 2016/679 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)