

데이터경제의 법적 평가와 제도설계의 기본원칙

2020년도 경영경제 5개학회 공동심포지엄

2020. 6. 26

정순섭

서울대학교 법학전문대학원 교수

목 차

I. 데이터경제와 금융

II. 데이터경제와 데이터규제

III. 데이터경제와 금융규제

IV. 데이터경제와 금융법체계의 개편

V. 과제와 전망

I. 데이터경제와 금융

1. 의의

- “데이터의 활용이 다른 산업 발전의 촉매역할을 하고 새로운 제품과 서비스를 창출하는 경제”
 - 관계부처합동, 혁신성장 전략투자 - 데이터·AI경제 활성화 계획 ('19~'23년), 2019.1.16
- 기술발전은 금융 전반에 영향
 - 금융업자의 사업모델 / 금융상품이나 거래의 구조와 유형 / 매매체결 · 청산 · 결제를 포함한 금융시장 인프라 등
 - 모바일장치와 애플리케이션의 확산에 따른 정보이용의 확대는 전통적인 금융회사들과 경쟁 · 협력하고 있는 기업들의 진입장벽을 제거하는 효과
- 데이터와 금융업의 접목
 - 새로운 금융업의 등장, 금융업구조의 변화, 전통적인 금융규제 개념의 변화
 - 금융업 및 금융법체계의 개편으로 연결될 가능성
- 금융법상 과제를 중심으로 데이터경제의 법적 평가와 제도설계의 기본원칙을 분석

2. 문제의 범위

<1> 데이터와 금융업의 결합에 따른 금융정보의 보호와 이용

- “빅데이터의 구축·유통·활용 등 가치사슬 전반에 쓸만한 데이터가 부족하고, 유통이 폐쇄적이며, 산업·사회적 활용도 저조”(관계부처합동, 혁신성장 전략투자 - 데이터·AI경제 활성화 계획 ('19~'23년), 2019.1.16)
- 데이터3법 개정, 데이터에 관한 전통적/기본권적 인식과 거래의 기초로서의 가치의 균형, 정보주체 및 이용자의 책임성 확보

<2> 거래의 대상으로서의 데이터에 관한 법적 확실성

- 거래의 대상으로서의 분류 가능성(물품, 권리), 권리의 법적 성질이 불명확
 - “With the rise of an economy in which data is a tradeable asset globally, more certainty is needed with regard to the legal rules that are applicable to the transactions in which data is an asset”(ELI, Principles for a Data Economy (with the ALI))
- 자산으로서의 데이터거래에 적용될 법적 규칙의 확보, 표준계약이나 각국 입법지침으로 활용될 원칙의 연구가 진행 중(ELI, Principles for a Data Economy (with the ALI))

<3> 새로운 금융업의 등장, 금융업구조의 변화, 전통적인 금융규제 개념의 변화

- 기술의 발전에 기반한 정보의 공유와 활용은 전통적인 금융업에 접목하여 그 분화/재결합의 과정을 통하여 전통적인 금융규제 개념에 변화
- 기술발전을 수용한 금융규제 개념의 도입방안 및 장기적인 금융법체계의 개편으로 연결될 가능성

II. 데이터경제와 데이터규제

1. 정보2법체제로의 전환

가. 일반규제와 개별규제

- 데이터3법
 - 개인정보보호법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률("정보통신망법"), 신용정보의 이용 및 보호 등 에 관한 법률("신용정보법")
 - 개인정보보호법
 - 개인정보보호위원회의 중앙행정기관화
 - 행정안전부와 방송통신위원회의 개인정보 보호 관련 권한을 위원회로 이관, 일원화
 - 개인정보 정의의 판단기준 명확화, 가명정보 개념 도입 및 가명정보 처리 시 준수의무 등
 - 정보통신망법
 - 개인정보 규정(제4장) 삭제 / 정보통신망법 고유조항을 개인정보보호법상 특례규정으로 규정
 - 신용정보법
 - 개인정보보호법과의 정합성 확보, 가명정보의 도입 등
 - 시행
 - 개인정보보호법 개정법률 [시행 2020. 8. 5.] [법률 제16930호, 2020. 2. 4., 일부개정]
 - 정보통신망법 개정법률 [시행 2020. 8. 5.] [법률 제16955호, 2020. 2. 4., 일부개정]
 - 신용정보법 개정법률 [시행 미정] [법률 제16957호, 2020. 2. 4., 일부개정]
 - 강달천, "데이터 3법 개정의 주요 내용과 전망", KISA Report 2020 VOL.2, 14-19면
- 일반규제와 개별규제의 관계설정이 중요
 - 정보규제의 보편성과 금융정보의 특수성

나. 데이터의 법적 취급

1) 문제

- 데이터경제활동으로 발생한 데이터의 소유권, 데이터 및 그에 관한 권리의 특징, 데이터의 경제적 가치의 활용 대상의 지급 상대방 등
 - “This uncertainty undermines the predictability necessary for transactions in data and has resulted in lawmakers and the courts grappling with these issues.”(ELI, Principles for a Data Economy (with the ALI))
- 국내에서도 권리의 이전에 관하여 권리의 대상이 아니므로 권리의 이전은 불가능하고 매매 유사의 계약과 사실상 지배의 이전에 의할 수밖에 없음을 지적하고
 - 계약에 의한 이용권 부여에 관하여 재산권의 대상이 아니더라도 계약에 의해 이용관계 규율 가능하지만 계약에 의한 이용권의 취약성으로 상대방에 대한 계약위반 책임만 추궁 가능한 점을 들고 있음
 - 향후 과제로서 표준계약서와 데이터에 관한 재산권 설정 및 그 이전이나 이용권의 설정 등의 제도 검토 필요성을 강조하고 있음(이상용, 데이터경제, 데이터, 알고리즘, 발표자료, 2019
< http://www.ictconference.kr/ICTconference/2019ICT/QR/day2/03_D002.pdf >)

2) 소유권에 준하는 지배권의 인정

- 보호의 대상 v 거래(이용)의 대상

3) 데이터거래 당사자들의 계약에 기반한 규율체계

2. 금융실명법과 정보규제

가. 금융실명법

- 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률[시행 1997. 12. 31.][법률 제5493호, 1997. 12. 31., 제정]
- 현행법상 일반정보보호규제나 자금세탁방지과 다른 특수한 지위에 있음
 - "실명에 의한 금융거래를 정착시킴으로써 금융거래를 정상화하여 그동안 만연하던 각종 부조리와 부패, 탈세, 탈법, 불법 등 반사회적 행위를 방지하고, 금융거래를 정상화하여 경제정의가 정착될 수 있는 기반을 마련함으로써 국민경제의 건전한 발전을 이루려는"(대법원 2009. 3. 19. 선고 2008다45828 전원합의체 판결)
 - 1993. 8. 12. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 긴급재정경제명령」으로 제정 후 국회입법
- 그 내용은 금융거래의 실명확인과 비밀보장

나. 실명확인과 본인확인

- 금융회사등은 거래자의 실지명의('실명')로 금융거래를 해야 한다(금융실명법 3조 1항)
- 확인방법에 관하여 대면에서 비대면으로 확대
 - 금융실명법 시행 이후 금융거래계좌를 개설할 때 창구를 방문하여 은행 직원에게 주민등록증 등 신분증을 제시하고 실명확인절차를 거치는 대면확인이 원칙
 - 그러나 금융실명법이 실명확인방법을 반드시 대면확인으로 한정한 것인지에 대해서는 의문이 있었고, 기술발전에 따라 필요성이 증가하면서 비대면 확인방식도 최근 허용(금융위, 계좌 개설시 실명확인 방식 합리화방안, 2015.5.18; 전국은행연합회, 금융실명거래 업무해설, 2016.8, 38-39면)

- 자금세탁방지체제와의 관계
 - 특정금융거래정보의 보고에 관한 법률상 고객확인 의무
 - 금융회사등은 금융거래를 이용한 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위 방지를 위해 합당한 주의로써 고객확인 의무를 이행(5조의2 1항 전단 1호-2호)
 - 고객이 실제소유자인지 여부가 의심되는 등 고객이 자금세탁행위나 공중협박자금조달행위를 할 우려가 있는 경우에는 금융거래의 목적과 거래자금의 원천 등 금융정보분석원장이 정하여 고시하는 사항도 추가 확인(특정금융거래법 5조의2 1항 전단 2호 가목·나목)
 - 확인조치를 하지 않은 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과(특정금융거래법 17조 1항 1호)
 - 특정금융거래법상 고객확인 의무는 고객 유형 등을 고려하지 않고 일률적으로 운영되는 규정중심 접근 방식에서 금융회사의 자율적인 노력, 지속적인 모니터링 및 위험관리 등을 강조하는 위험중심 접근 방식에 따라 고객 유형별로 확인조치를 차별화
 - 고객의 신원 확인절차라는 점에서 형식상 금융실명제와 유사
 - 그러나 고객확인제도는 금융실명제에서의 실지명의뿐만 아니라 주소와 연락처, 사안에 따라서는 실제당사자인지 여부와 금융거래 목적까지 확인하는 점에서 차이
- 금융실명법상 실명확인과 자금세탁방지법상 고객확인의 관계
 - 이용자관점에서 고객확인제도의 단순화를 위해 제도적으로 '실명확인'을 '고객확인'으로 흡수할 필요
 - 차명거래의 금지 등도 자금세탁방지법의 기본목적과 일치

다. 금융거래의 비밀보장

- 원칙금지 예외허용
 - 제공 및 제공요구의 금지
 - 금융회사는 명의인의 서면에 의한 요구나 동의가 있는 경우에만 제공 가능한 것이 원칙
 - 오픈뱅킹 서비스 제공을 위한 타 은행 계좌조회의 경우 금융실명법상 '요구'에 의한 제공과 '동의'에 의한 제공의 구분 논의
 - 거래정보등 (동법 2조 2호)
 - 거래정보등의 제공이나 제공요구의 허용요건은 첫째, 금융실명법상 예외사유에 해당할 것과 둘째, 필요최소성의 원칙을 충족할 것의 2 가지 (금융실명법 4조 1항 단서 및 1호-8호).
 - 예외사유는 ①법원의 명령 또는 영장 ②조세관련법률상 제출의무 ③국정조사 ④금융감독·검사 ⑤금융회사 내부 또는 상호간 거래 ⑥감독정보교환 ⑦기 타
 - 제공받은 자의 비밀유지의무 및 거래정보등의 제공사실의 통보, 거래정보등의 제공내용의 기록·관리
- 일반정보보호법과의 관계
 - 금융실명법은 신용정보법의 특별법
 - 정보보호규제의 단순화를 위해 신용정보법으로 이관하여 규정하는 방안을 고려
 - 비밀보장의무의 주체, 정보의 범위, 예외사유 등에 비교/검토 필요

III. 데이터경제와 금융규제

1. 새로운 금융업

가. 본인신용정보관리업

- "개인인 신용정보주체의 신용관리를 지원하기 위하여 다음 각 목의 전부 또는 일부의 신용정보를 대통령령으로 정하는 방식으로 통합하여 그 신용정보주체에게 제공하는 행위를 영업으로 하는 것"(신용정보법 2조 9호의2)
 - "본인신용정보관리회사"는 본인신용정보관리업에 대하여 금융위원회로부터 허가를 받은 자(신용정보법 2조 9호의4)

나. 정보업과 전통적인 금융업의 융합

1) 정보관리업과 금융상품판매업

- 본인신용정보관리회사의 겸영업무(신용정보법 11조 6항)
 - 1. 자본시장법상 투자자문업 또는 투자일임업
 - 신용정보주체의 보호 및 건전한 신용질서를 저해할 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우로 한정
 - 2. 그 밖에 신용정보주체 보호 및 건전한 거래질서를 저해할 우려가 없는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무

2) 지급업무와 정보, 자문의 결합

- 지급업무로서의 본인신용정보관리업의 법적 지위를 확인할 필요
- 지급업무를 통하여 확보한 정보의 분석에 기초한 금융업의 경영

다. 정보규제와 금융업규제의 관계

- 정보이동권은 오픈뱅킹의 전제(신용정보법 22조의9 4항)
 - "신용정보제공·이용자들은 개인인 신용정보주체가 본인신용정보관리회사에 본인에 관한 개인신용정보의 전송을 요구하는 경우에는 정보제공의 안전성과 신뢰성이 보장될 수 있는 방식으로 대통령령으로 정하는 방식으로 해당 개인인 신용정보주체의 개인신용정보를 그 본인신용정보관리회사에 직접 전송하여야 한다."
 - 스크레이핑방식의 금지 등(신용정보법 22조의9 3항)
- 신용정보법은 정보규제와 본인신용정보관리업을 함께 규제
 - EU PSD2는 본인신용정보관리업을, GDPR은 정보이동권을 규제
 - 정보규제와 금융업규제의 관계라는 관점에서 입법론상 검토과제

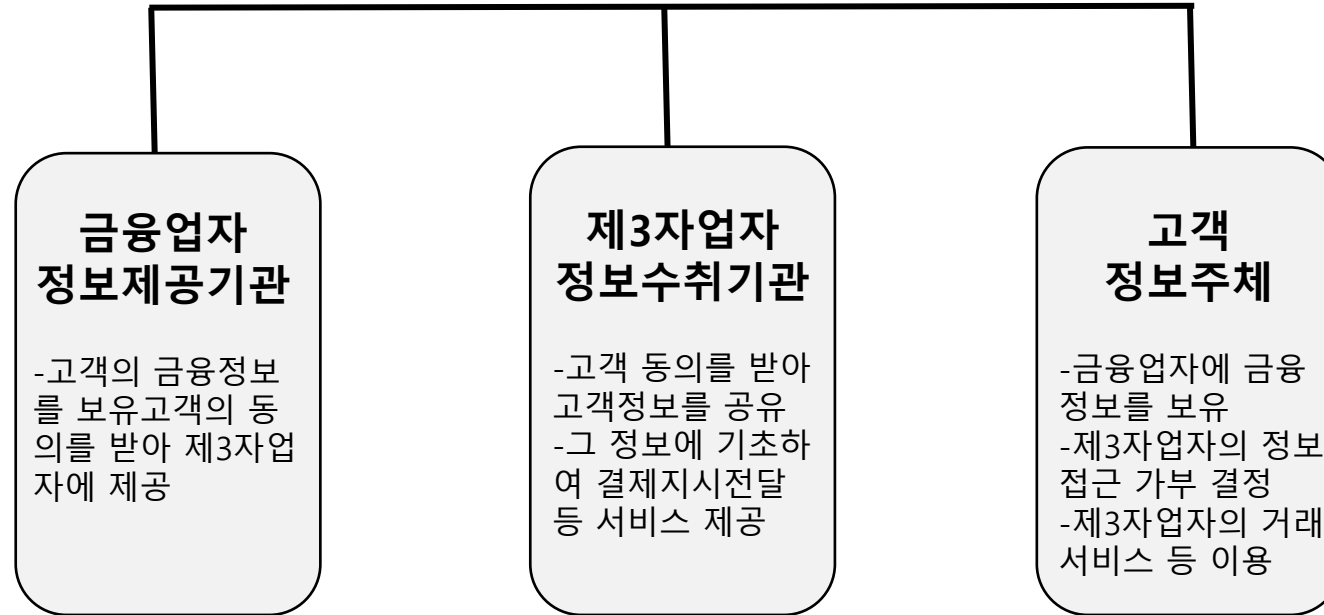
2. 금융업구조의 변화

가. 정보공유와 금융업(open banking)

1) 의의

- 오픈뱅킹(open banking)은 은행 등 금융업자가 보유하는 고객정보를 제3자업자(third-party provider, TPP)와 공유하게 함으로써 금융업무와 제3자업자의 업무의 결합을 통한 새로운 상품이나 거래를 창출
- '고객의 지시에 따라 금융회사가 제공한 정보를 제3자가 활용하여 새로운 상품이나 업무를 고객에게 제공'
 - "금융소비자의 선택범위 확대와 실질적인 경쟁 강화"
- 전통적인 금융업 특히 은행업의 산업구조와 경쟁구도를 변화시킬 수 있는 잠재력

<참고> 오픈뱅킹 구조



<참고> EU와 일본의 정의

결제지시전달업자(Payment Initiation Service Provider, PISP)

- 지급인을 위한 자금 보유금지
- 충분한 자금의 이용가능성 확인, 지급개시, 지급완결의 확인 업무만 수행
- “다른 지급업무제공자에 개설된 지급계좌와 관련하여 지급업무이용자의 요구에 따라 지급지시를 개시하는 업무”(PSD2, Art 4(15))
- “은행에 예금계좌를 개설한 예금자의 위탁(2 이상의 단계에 걸친 위탁을 포함)을 받아 전자정보처리조직을 사용하는 방법으로 당해 계좌에 관한 자금을 이동시키는 환거래의 당해 은행에 대한 지시(당해 지시의 내용만을 포함한다)의 전달(당해 지시의 내용만의 전달에서는 내각부령으로 정하는 방법에 의한 것에 한정한다)을 받고 이를 당해 은행에 대하여 전달하는 것”(일본 은행법 2조 17항 1호)

계좌정보이용업자(Account Information Service Provider, AISP)

- 계좌정보집합을 위해 결제지시전달업자보다 많은 계좌정보에 대한 접근 필요
- 이러한 정보는 조회만 가능(view only)
- “지급업무이용자가 다른 지급업무제공자나 하나 이상의 지급업무제공자에 보유하는 하나 또는 그 이상의 지급계좌에 관한 통합된 정보를 제공하는 온라인서비스”(PSD2, Art 4(16))
- “은행에 예금 또는 정기적금등의 계좌를 개설한 예금자등의 위탁(2 이상의 단계에 걸친 위탁을 포함)을 받고, 전자정보처리조직을 사용하는 방법으로 그 은행으로부터 그 계좌에 관한 정보를 취득하고 이를 그 예금자등에 제공하는 것(타인을 개입시키는 방법으로 제공하는 것 및 당해 정보를 가공한 정보를 제공하는 것을 포함)” (일본 은행법 2조 17항 2호)

2) 정보규제와 금융규제의 접점

<1> 정보규제법상

- 정보주체인 고객의 정보이동권(Right to data portability)
- 관련 참여자의 정보보호책임
- 정보공유 비용 및 책임분담구조의 확립
- 정보공유기술과 인증수단의 표준화

<2> 금융규제법상

- 기존 금융업과의 관계 설정
 - 고객에 대한 효용과 편익의 증대효과와 함께 기존 금융업에 대한 영향평가
- 금융회사의 제3자에 대한 협력구조
- 전통적인 금융시스템에 대한 영향도 고려

나. 금융업의 분화와 재결합(Unbundling과 rebundling)

- 현행법은 금융업의 필수요소를 결합하여 규제단위로 활용
 - 금융업 사업모델을 입법자가 제시하는 구조
- 금융업을 요소별로 분화하여 사업자의 사업목표에 따라 재결합하여 새로운 금융업 구성하는 방식으로 발전
 - 금융업 사업모델을 사업자가 구성하는 구조
- 오픈뱅킹은 이러한 변화를 가속화할 것

3. 전통적인 규제 개념의 변화

가. "금융업자 — 금융업"과 "금융기능"

- 전통적으로 금융업자가 수행하는 금융업을 규제단위로 하는 금융규제에서 P2P / 블록체인 금융에서는 금융업자가 존재하지 않는 사업모델의 등장 가능성
- 비현금 지급수단의 발전에 따라서는 현재와 같은 지급수단의 형태와 방법에 기초한 산발적/분산적인 지급규제가 의미를 상실할 가능성도 부정할 수 없음

나. 금융상품의 거래과정과 규제단위

1) 금융상품의 제조—판매—소비를 단계별로 규제

- 제조는 금융상품이나 서비스계약의 체결 및 이행(제조자관점)
- 판매는 금융상품이나 서비스계약 체결의 중개나 대리
- 소비는 금융상품이나 서비스계약의 체결 및 이행(이용자관점)
- 금융업과 업무위탁과의 구별에 기초

2) 판매와 업무위탁의 구분 가능성?

- 특히 플랫폼사업자를 이용한 금융거래에서 전통적인 규제단위의 적용 가능성
 - 최근 국내에서도 플랫폼사업자의 금융업 진출 특히 금융상품판매가 등장
- 플랫폼사업자를 통한 제조의 업무위탁과 판매의 구분?
 - 현행법은 업무위탁과 중개의 구분을 전제로 구성
 - '계좌개설 및 실명확인업무의 업무위탁'과 '금융상품계약의 중개'의 구분이 가능한지
 - 플랫폼사업자의 금융상품판매를 금융업으로 규제할 것인지 아니면 업무위탁으로 규제할 것인지의 문제
 - 업무위탁과 중개의 구분을 입법으로 명확히 하거나 별도 규제단위를 신설할 필요
- 업무수탁자인 플랫폼에서 투자광고가 이루어질 경우 광고와 업무위탁의 구분이 가능한지
 - 광고의 주체와 내용 그리고 규제의 형식과 실질이 문제
 - '광고'와 '권유'의 구분 가능성
 - 휴대전화 메시지로 특정상품의 내용을 소개하는 경우 광고인지 권유인지
 - 전통적인 구분기준인 상대방의 특정성과 통신수단의 실시간성의 관점에서 금융상품의 광고와 매매계약 체결이 동일한 플랫폼상에서 실시간으로 이루어질 수 있는 경우를 광고로 볼 것인지
 - 금융규제상 광고와 권유에 대한 규제의 일원화를 검토할 필요

다. 시장획정

1) 지급기능의 수행주체

- 비현금지급수단의 발전에 따른 지급업무와 지급업자의 변화
- 사례1) 간편송금과 간편결제 : 이용자관점에서 지급업무의 수행주체의 변화
 - 보조업무에서 본질적 금융기능 수행하는 단계로
- 사례2) 가상자산 : 법화와 지급수단에 기초한 전통적 지급업무규제에 대한 우회적 지급기능의 등장 가능성
- 사례3) CBDC : 비현금지급수단의 대체와 개인의 경제활동정보의 집중

2) 전통적인 지급규제의 기초변화

- 지급결제업무나 환업무를 규제단위로 은행의 배타적 고유업무를 인정하고 은행의 특수성에 따른 특별한 규제와 보호를 적용
- 지급업무의 분화와 금융업 및 비금융업과의 융합 등
- 비현금지급수단의 확대에 따른 현금없는 사회로의 이행은 법화를 포함한 지급제도 전반에 걸친 재검토를 요함

3) 전통적인 시장획정 개념의 변화 필요성

- 은행/증권/보험의 업종별 구분에 기초한 법개념으로는 대응할 수 없는 시장의 근본적 변화 가능성

IV. 데이터경제와 금융법체계의 개편

1. 정보규제와 금융업법의 관계

- 신용정보법의 정보법으로서의 지위 명확화
 - 금융업법과의 역할 분담을 고려해야
- 금융실명법에 대해서는 자금세탁방지법 및 정보규제법과 실명확인 및 비밀보장에 관한 관계 정리
- 정보의 이용이 확대될수록 그 남용에 관한 우려도 함께 증가할 것이므로 정보규제의 실효성 확보를 위한 노력을 지속할 필요

2. 금융업의 분화와 재결합의 촉진을 위한 규제단위 개편

- 진입규제에서는 small license의 철학을 반영
- 이러한 변화에 맞추어 현행법상 규제단위의 기초개념인 금융업의 업무위탁이나 중개 등의 개념을 명확히 하거나 새로운 개념을 도입할 필요
- 영업행위규제에서는 광고와 권유의 구분 가능성에 대한 검토 필요

3. 금융소비자보호의 관점을 강화

- 금융업 간, 그리고 금융업과 비금융업 간의 분화와 재결합은 금융소비자 보호 문제를 제기할 가능성
- 금융소비자보호에 관한 법률을 중심으로 그 적용범위와 분쟁해결절차에 관한 제도 개선 필요

4. 기능별 규제로의 전환

- 현행법상 상품별 기관별 규제로는 기술발전에 따른 새로운 금융상품이나 서비스를 수용하는 데 한계
- 금융업 간, 그리고 금융업과 비금융업간의 분화와 재결합이 정보의 남용 가능성 이외에도 전통적인 금융소비자 보호 문제를 제기할 가능성에 유의하면서 기능을 중심으로 특히 지급분야의 일반법을 검토할 단계가 되었다고 판단
- cf. 외국에서도 형태와 수단을 불문하고 기능을 중심으로 결제 / 수신 / 자금공여 / 자산운용 / 위험관리 분야의 일반법 필요성의 논의중
 - 金融審議会 金融制度スタディ・グループ 中間整理 ― 機能別・横断的な金融規制体系に向けて ―, 2018.6.19.

v. 과제와 전망

- 데이터경제에서는 데이터와 금융업의 접목에 따라 변화를 발생시킬 가능성
 - 발표문에서는 이러한 변화를 새로운 금융업의 등장, 금융업구조의 변화, 전통적인 금융규제 개념의 변화, 그리고 금융업 및 금융법체계의 개편으로 정리
- 이와 관련하여 다음 4가지를 고려할 필요가 있음
 - 첫째, 거래의 대상으로서의 데이터의 법적 취급에 관하여 소유권에 준하는 지배권을 인정하거나 거래 당사자들의 계약에 기반한 규율체계를 도입할 필요
 - 둘째, 이용자관점에서 규제의 중복을 피하고 정보보호법체계의 단순화를 위해 금융실명법상 실명확인과 비밀보장을 자금세탁방지법상 고객확인이나 일반정보보호법상 정보보호체계로 흡수할 필요
 - 금융실명법상 차명거래의 금지 등도 자금세탁방지법의 기본목적과 일치
 - 셋째, 이러한 변화에 맞추어 현행법상 규제단위의 기초개념인 업무위탁이나 중개 등의 개념, 광고와 권유의 구분 등을 명확히 하거나 새로운 개념을 도입할 필요
 - 넷째, 금융업 간, 그리고 금융업과 비금융업간의 분화와 재결합이 정보의 남용 가능성 이외에도 전통적인 금융소비자 보호 문제를 제기할 가능성에 유의하면서 기능을 중심으로 특히 지급분야의 일반법을 검토할 단계가 되었다고 판단됨