

위치기반서비스 활성화를 위한 위치정보법의 개선방향

윤주연*, 박수현**

스마트폰의 대중화와 모바일 환경 변화로 위치정보를 활용한 다양한 서비스가 등장함에 따라 위치정보의 수집·이용·제공을 규율하는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」에 대한 규제 완화 또는 새로운 규제 체계 정립의 필요성이 제기되고 있다. 이에 본고에서는 현행 위치정보법의 문제점과 법 적용상의 한계를 살펴보고 환경 변화에 따른 바람직한 개선방향을 제시해 보고자 한다.

I. 서론

II. 모바일 환경 변화에 따른 법제 개선 필요성

1. 국내 위치정보 법제 현황
2. 현행법의 문제점과 한계

III. 위치정보법의 주요 개정방향 (개정안을 중심으로)

1. 위치정보산업 활성화를 위한 규제 완화

2. 신속한 긴급구조를 위한 제도 개선
3. 기타(법집행을 위한 사후 관리·감독체계 정비)

IV. 향후 과제

1. 개인위치정보의 개념 정립
2. 위치정보 보호제도 개선
3. 긴급구조 목적의 위치정보 활용 제도 개선

V. 결론

* 한국인터넷진흥원 법제연구팀 책임연구원(jyoon@kisa.or.kr)

** 한국인터넷진흥원 법제연구팀 주임연구원(parksh@kisa.or.kr)

I. 서론

특정 개인이나 물건의 위치를 기반으로 다양한 정보와 서비스를 제공하는 위치기반서비스(LBS : Location Based Service)는 이미 개개인의 일상에서 생활밀착형 서비스로 깊숙이 자리 잡았으며, 산업 분야에서도 서비스 관리 및 업무 효율성 개선 등의 용도로 널리 활용되고 있다. 이러한 위치기반서비스의 급속한 확산은 불과 최근 몇 년 동안에 이루어진 것으로, 스마트폰 등 위치정보를 수집·이용할 수 있는 기기·장치의 대중화와 무선인터넷의 발달, 사물인터넷 활용 기반의 확대 등 스마트 모바일 환경으로의 변화에 따른 것이다.

이와 같이 위치정보 활용 산업의 규모가 커지고 여러 분야에서 다양한 서비스가 등장·확산되고 있지만, 현행 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 “위치정보법”이라 함)은 이를 뒷받침하기에는 다소 한계가 있다는 지적이 업계를 중심으로 제기되어 왔다. 2005년에 제정된 위치정보법은 언제 어디서나 빠른 속도로 대용량 데이터를 처리할 수 있게 된 현재의 모바일 환경이 정착되기 이전에 초기 무선인터넷 환경을 기준으로 설계된 법률이기 때문이다.

이에 본고에서는 위치정보 활용 산업의 활성화와 개인위치정보 보호의 조화 측면에서 현행 위치정보법이 가지는 한계와 문제점을 살펴보고자 한다. 이를 통해 위치정보법을 둘러싼 주요 이슈와 개선해야 할 사항이 무엇인지 확인하고, 현재 국회에 제출된 법 개정(안)의 주요 내용과 향후 과제를 검토해보기로 한다.

II. 모바일 환경 변화에 따른 법제 개선 필요성

1. 국내 위치정보 법제 현황

우리나라는 2005년 위치정보의 보호 및 이용 활성화를 위해 개인정보를 규율하는 법규와는 별도로 위치정보법을 제정·시행 중에 있다. 이와 같이 위치정보에 관한 개별법을 마련한 것은 위치정보가 개인정보와는 구별되는 고유한 특성을 가지므로 별도의 규율체계가 필요하다는 인식을 기반으로 한 것이다. 위치정보는 ① 서비스 운영·제공과정에서 생성·제작되는 정보(기지국정보 등)가 많고, ② 시간의 흐름에 따라 계속적으로 변화되는 동적 정보로서

그 변동 흐름이 중요한 의미를 가지며, ③ 유출이나 오·남용 발생 시 개인의 생명·신체 및 프라이버시에 즉각적이고 높은 침해 위험성을 가지며,¹ ④ 긴급구조 등 공익적 목적 달성을 위한 활용 가치가 높고, ⑤ 정보화 사회의 새로운 자원으로 산업적 활용가능성도 매우 높다는 특징을 가진다. 그러므로 정보통신서비스제공자와 이용자 간의 개인정보 보호를 규율하는 기존의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”이라 함)이나 통신사실확인자료에 해당하는 위치정보의 활용을 엄격히 제한하는 「통신비밀보호법」 등으로는 개인위치정보의 보호 및 공공목적으로의 활용에 한계가 있어, 위치정보의 고유한 특성을 고려하여 위치정보의 보호 및 이용을 체계적으로 규율할 수 있는 법률의 제정 필요성이 제기되었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 위치정보법과 타법과의 비교

구 분	위치정보법	정보통신망법	개인정보 보호법	통신비밀보호법
수범주체	위치정보사업자등 모든 사람(제15조)	정보통신서비스 제공자 등	모든 개인정보처리자	누구든지
보호대상	개인 또는 물건의 위치정보	개인정보	개인정보	통신사실확인자료에 해당하는 위치추적자료
공익적 활용	긴급구조, 경보발송, 의사무능력자 보호	-	공공기관의 업무수행 필요, 법률규정에 의한 개인정보 처리가 가능하도록 규정	범죄수사, 재판, 국가 안보를 위한 통신사실 확인자료 제공
진입 규제	위치정보사업 허가 위치기반서비스사업 신고	-	-	-

이를 위해 위치정보법은 ① 위치정보를 활용하는 사업자에 대한 시장진입규제 도입, ② 위치정보 수집·활용 절차 및 보호의무 규정, ③ 긴급구조 목적의 위치정보 이용 근거 마련, ④

1 개인위치정보는 유출되거나 오·남용되는 경우에 해당 개인의 위치를 직접적으로 파악하고 추적할 수 있어, 일반 개인정보보다 직접적이고 물리적인 위험을 초래(생명·신체 침해가능성)하고, 침해가 실시간으로 발생(침해의 즉시성)하며, 정보주체의 미래 위치정보까지도 유추(미래 위험유발 가능성)될 수 있다. 이 법 제정 당시에도 근로자 감시 목적으로의 직원 휴대전화 위치정보 추적, 이동통신사의 ‘친구찾기’ 위치기반서비스의 오·남용에 따른 폐해 등이 문제된 바 있다. 이에 국회 수석전문위원은 검토보고서에서 동법 제정안의 내용이 위치정보의 이용보다는 보호에 관한 내용이 주를 이루고 있고 이용 및 관련 산업의 활성화는 위치정보에 대한 보호가 전제되고 이를 바탕으로 해서만 가능하다는 점에서 법률의 제명을 ‘위치정보의보호및이용등에관한법률’로 수정하는 것이 적절하다는 의견을 제시하기도 하였다 (제17대 국회 과학기술정보통신위원회 수석전문위원, “위치정보의이용및보호등에관한법률안 검토보고서”, 2004. 12. p.36 참고).

위치정보 이용 활성화 기반 조성을 주된 내용으로 하고 있다.

- (시장진입규제) 위치정보사업자 허가, 위치기반서비스사업자 신고
- (위치정보 보호절차) 누구든지 물건·개인의 위치정보 활용시 사전 동의, 사업자가 위치정보 수집·이용·제공시 약관 동의 및 제3자 제공시 즉시 통보의무 등
- (긴급구조) 긴급구조 및 재난·재해 정보발송시 위치정보 수집 및 제공 근거 마련
- (이용 활성화) 위치정보 기술개발 및 표준화 등 위치정보 활용 시책, 지원 근거 마련

2. 현행법의 문제점과 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 위치정보법은 위치정보의 유출로 인한 사생활 침해 방지, 공공주조기관의 위치정보 이용을 위한 법적 근거 확보, 위치정보 산업 활성화와 미래 시장에서의 주도권 확보 등을 목적으로 제정·시행되어 왔다. 그러나 현행법은 2001년에 입안, 2005년에 제정·시행된 법률로, 일부 개정되기는 했지만 여전히 입법 당시 약 10여 년 전의 IT환경과 시장상황을 바탕으로 하고 있다.

그러나 21세기 들어 스마트폰의 대중화와 모바일 인터넷의 활성화 등 통신환경이 변화함

	2005년 입법 당시	현재
기술 환경	위치정보 측위기술의 한계 - 피쳐폰, 기지국 기반 위치측위	위치정보 측위기술의 발달 - 기지국정보, 위성측위, 실내측위기술 등 모바일 환경에 따른 스마트폰 이용자 증대
사업 환경	이동통신사가 주로 위치정보 수집 - 이동통신서비스 이용자의 위치정보 수집·제공 이동통신사 협력사업자(CP) 중심 - 위치기반서비스사업 대상영역 제한 - 예 : 친구찾기서비스 등	위치정보 수집·이용 사업자 다양화 - OS/플랫폼 제공사업자(애플, 구글), 기기제조사 (삼성, LG, 애플), 앱 사업자 등 모바일 앱 서비스 등 LBS 유형 다양화 - 위치기반 소셜네트워크서비스, 주변정보찾기 등 위치기반서비스사업 영역 확대
법적 환경	위치정보 보호 법적 미비 - 위치추적감시 등 위험으로부터 개인 위치정보주체의 보호 필요성 요구 - 근로자감시, 개인에 의한 추적감시	「개인정보 보호법」 제정 - 개인사생활 침해 관련사항은 일반법인 「개인정보 보호법」에서 규율 가능

[그림 1] 위치정보 서비스 환경 변화

에 따라 기존의 이동통신회사를 중심으로 한 위치정보 산업 구조가 다양한 유형의 서비스와 사업자로 다변화되고 있어, 최근의 스마트모바일 환경에서의 LBS 산업 변화에 맞는 새로운 위치정보 규제체계 정립이 필요한 시점이다.

또한 우리나라는 위치정보에 관하여 별도의 법률을 제정하여 물건 및 사람의 위치정보 활용 전반을 규제하고 있어, 외국에 비해 법적 규제대상과 범위가 넓고 위치정보 보호를 위한 규제수준도 높은 편이다. 외국은 위치정보를 종합적으로 규율하는 별도의 법률이 없는 만큼, 통신분야의 시장진입절차와 통신서비스 이용자의 개인정보 보호를 위한 규제를 중심으로 적용되고 있다.² 이렇듯 주로 개인위치정보만 법적으로 규제하고 있는 외국과 달리 우리나라는 물건의 위치정보 활용에 대해서도 사전 동의를 받도록 엄격히 규제하고 있으며, 위치정보를 활용하는 모든 사업자를 수범대상으로 하고 일부 규제는 ‘누구든지’를 대상으로 하는 등 위치정보의 수집·활용에 대해 폭넓게 규제하고 있는 편이다.

〈표 2〉 우리나라와 주요국의 법적 규제수준 비교

	한국	미국	일본	EU
별도의 위치정보법	있음	없음		
규율범위	위치정보 전반 (물건위치정보, 개인위치정보)	통신서비스 관련 위치정보에 대하여 제한적 규제 전자통신사업자 고객통신망정보 보호 / 이동통신단말장치 소지자 위치정보, 개인정보 / 전자통신서비스 이용자 단말장치 위치정보, 개인정보		
수범대상	• 위치정보를 활용하는 모든 사업자 • 누구든지 (물건위치정보)	통신사업자 (개인정보에 해당하는 위치정보에 대해서는 개인정보처리자)		
관계 법규	• 위치정보법	전자통신법 (Telecommunication Act 1996)	개인 정보 보호 법 및 가이드라인	개인정보보호지침, 전자통신프라이버시지침
비교	종합적 규제	전자통신분야에 한하여 부분적 규제		

2 EU는 개인정보에 해당하지 않는 전자통신서비스 이용자의 단말기 위치정보가 단순 전자통신서비스 제공을 위해 필요한 전송정보(traffic data)인 경우에는 이용자 동의없이 처리가 가능하도록 하고 있다. 일본은 위치정보를 개인정보 차원에서 규제하고 있으며, 「전자통신사업에서의 개인정보보호에 관한 가이드라인」(2011 개정) 제26조에서 위치정보를 이동체 단말을 소지한 자의 소재를 표시한 장소라고 하여 일부 규율하고 있지만 강제적 효력은 없다. 또한 개인정보 수집·이용에 대한 규제수준이 우리나라보다는 낮은 편이고 목적외 이용·제공 중심 규제이다. 미국은 위치정보를 별도 규율하는 현행법은 없고 「전자통신법」에서 통신사업자 고객정보 보호 차원에서 규율하고 있다. 다만, 최근 「위치 프라이버시 보호법안」(Location Privacy Protection Act of 2011) (S.1223)(2011. 6. 16. 발의) 등 모바일 프라이버시와 관련한 개별법을 마련하려는 시도가 지속되고 있다.

이러한 배경으로, 국내에서는 위치정보를 활용한 서비스가 급증하고 있으나 현행법은 위치정보의 수집·이용·제공시 보호조치의무나 절차 등이 불명확하거나 과도하므로 위치정보법의 적용범위 명확화 및 불필요하거나 과도한 규제 완화를 위한 법 개정이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되고 있다.^{3·4} 이에 이하에서는 현행법이 가지는 한계와 실제 법 적용상의 문제점 및 개선 필요성을 구체적으로 살펴보기로 한다.

1) 사업자 분류체계 및 시장 진입규제

우리나라는 LBS 사업을 위치정보를 수집하여 제공하는 ‘위치정보사업’과 위치정보를 제공받아 이용하는 ‘위치기반서비스사업’으로 구분하여 위치정보사업 허가제 및 위치기반서비스사업 신고제를 운영하고 있다. 반면, 외국은 LBS 산업에 대한 별도의 시장진입규제는 없고 이동통신사업 등 통신사업자에게 적용되는 통신산업 시장진입규제만 존재한다. 따라서 기존 통신시장 진입절차를 거친 통신사업자가 LBS사업을 하려는 경우 허가없이 신고만으로 사업개시가 가능하다.

〈표 3〉 LBS사업자 시장진입 규제 비교

	한국	미국	일본	EU
LBS사업 진입규제	<ul style="list-style-type: none"> · 위치정보사업 : 허가 · 위치기반서비스사업 : 신고 	없음 (기존 통신사업에 대한 시장진입제도가 적용되며, 기존 통신사업자가 LBS 부가서비스 제공시 신고로 가능)		
관계 법규	<ul style="list-style-type: none"> · 위치정보법 	전자통신법 (Telecommunication Act 1996)	전기통신사업법	인가지침 (2002/20/EC) ※ 2009/140/EC 지침에 의해 일부개정

우리나라의 현행법이 LBS사업자에 대해 시장진입규제를 마련한 것은 위치정보가 개인의

- 제18대 국회 최문순 의원(민주당)은 “위치정보 규제 완화가 필요하며 개인정보보호와 위치기반서비스 활성화 사이의 중심 잡기가 필요하다”는 의견을 제기한 바 있고(보안뉴스, “최문순, 방통위 위치정보 규제 완화 필요”, 2010.11.16), 사업자들도 “위치정보의 개념 및 위치정보 수집 주체에 대한 명확한 정의가 필요하다”는 의견을 제기하기도 하였다(CNBNEWS, “LBS 정책토론회, 위치정보 허가·심사 등 규제 완화돼야”, 2011.12.23). 또한, 방송통신위원회가 2011년 수행한 정책연구과제 보고서에서도 순수한 사물위치정보에 대한 법적 규제 철폐 및 위치정보사업에 대한 사전적 규제 완화 필요성을 제기하였다(사단법인 전자통신과 법 포럼, 융합시대에 적합한 LBS 사업분류 및 규제체계 연구, 방송통신위원회, 2011.10)
- 방송통신위원회는 개인위치정보 미취급 사업자에 대한 규제 완화, 개인위치정보 제3자 제공시 즉시통보의무 완화, 프라이버시 침해와 관련없는 경미한 위반행위에 대한 벌칙 및 행정처분 완화 등 위치정보법 일부개정안을 마련하여 2011년 4월 국회에 제출하였으나 실제 법 개정으로 이어지지는 못했다.

동일성에 대한 식별을 넘어서서 개인의 현재 상태를 알려주는 매우 민감한 개인정보이므로 이를 활용하는 사업자에 대해서는 엄격한 시장진입 제한이 필요하다고 보았기 때문이다. 특히 위치정보사업은 대규모 네트워크를 구축한 소수의 사업자가 자연독점적 성격을 가지며, 수집한 위치정보를 위치기반서비스사업자 및 공공구조기관에게 제공할 의무가 있으므로 개인위치정보의 보호를 위해 허가제로 엄격히 규율할 필요가 있다고 보았다.⁵

그러나 대규모 이동통신사만이 과점으로 위치정보사업자가 될 것을 예상했던 입법 당시와는 달리, 현재는 위치정보를 수집할 수 있는 장치와 측위방법의 다양화로 소규모 사업자도 위치정보를 수집하거나 이용할 수 있게 되어⁶ 허가제 등 과도한 진입규제를 받고 있는 상황이다. 이는 결국 신규 사업자에게 추가적인 비용을 부담시키고 글로벌 경쟁환경에서 시장 진출을 지연시켜 발빠른 시장선점 및 대응을 하지 못하도록 하는 문제점이 있다. 또한, 스마트폰 보급 확대로 위치정보를 활용한 모바일 어플리케이션이 증가하고 있으나 프라이버시 침해 가능성과 관계없이 모두 허가 또는 신고대상에 해당되어, 허가 심사 또는 신고 처리를 위해 과도한 행정력이 소요되고 신고의무 위반시 불필요한 범법자가 양산될 수 있는 등 위치정보산업 활성화에 걸림돌이 될 요소가 있다. 특히, 위치기반서비스사업 신고제가 수리만을 요하는 제도가 아니라 사실상 등록제에 준하여 심사가 이루어지고 있다는 점에서 더욱 그러하다.⁷ 또한 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자 신고의무와 중복되어 사업자 부담을 초래한다는 지적도 있다.

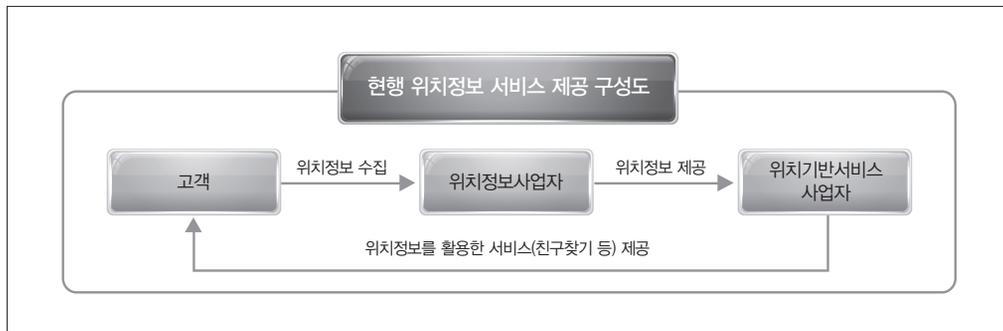
사업자 분류체계에 있어서도 현행법은 위치정보사업자(위치정보 수집·제공)와 위치기반서비스사업자(위치정보 이용)의 이원화된 사업 분류체계만을 규율하고 있어, 다변화되고 있는 위치정보 활용서비스 형태를 반영하기 곤란한 측면이 있다. 예컨대, 위치정보를 직접 또는 제3의 위탁업체를 통해 수집하여 자기 자신의 사업에만 이용하고 다른 위치기반서비스사업자에게는 제공하지 않는 경우 현행법상 명확히 위치정보사업을 영위하는 것으로 보기 어려운 부분이 있지만, 위치정보사업 허가와 위치기반서비스사업 신고를 동시에 하도록 하는

5 제17대 국회 과학기술방송통신위원회 수석전문위원 검토보고서, p.19 참고

6 모바일 어플리케이션 사업자가 스마트폰 위치정보를 이동통신사로부터 제공받지 않고 wi-fi 기반 위치정보나 단말기의 GPS 정보를 직접 수집하거나 활용하는 경우가 해당될 수 있다.

7 위치기반서비스사업 신고를 하려면 사업계획서, 사업용 주요설비의 내역 및 설치장소를 확인할 수 있는 서류, 위치정보의 보호조치를 증명할 수 있는 서류(위치정보 관리지침 등), 위치기반서비스 이용약관 등을 제출하여야 하며, 방송통신위원회가 서류 검토를 통해 보완 요청을 하는 등 사실상 심사 절차를 거치고 있다 (방송통신위원회, “방송통신위원회 통합정보시스템을 이용한 위치정보사업자 허가 및 위치기반서비스사업자 신고 안내”, 2012. 4.).

등 사례별로 해석을 통해 사업자를 분류하고 있는 상황이다.⁸ 또한, 현행법상 위치기반서비스사업자는 ‘위치정보를 이용한 서비스 제공을 사업으로 영위’하는 자이므로 위치정보를 기반으로 각종 정보제공 등 서비스를 제공하기만 하면 위치기반서비스사업자에 해당한다고 볼 수 있을 것이다. 이 경우 위치정보를 활용하는 모든 스마트폰 어플리케이션 사업자가 위치기반서비스사업자에 해당될 수 있어, 입법 당시에 위치기반서비스사업자로 예상한 이동통신서비스를 기반으로 한 콘텐츠 제공 사업자(Contents Provider)와는 비교할 수 없을 정도로 많은 소규모 사업자나 개인이 모두 신고대상이 될 가능성이 커졌다. 이에 방송통신위원회는 스마트폰 어플리케이션 사업자의 경우 위치정보사업자인 스마트폰 OS사업자의 시스템에 저장된 스마트폰 단말기 위치값을 활용하는 것이므로 위치기반서비스사업자로 해석하면서도, 이용자의 위치정보가 해당 사업자의 서버로 전송되는 경우만 신고 대상이고 이용자 단말기 상에서만 활용할 때에는 신고 대상이 아니라고 보고 있다.⁹ 그 이유는 위치정보법이 위치기반서비스사업자에게 위치정보의 보호조치의무 등 각종 의무를 부과하고 있으나, 실제 위치정보를 활용하기만 할 뿐 사업자의 서버에 위치정보가 전송되지 않을 경우 위치정보의 오·남용 가능성이 없고 실제 법규 준수 의무를 부과할 실익이 없다고 보기 때문이다. 그러나 사업



[그림 2] 현행 위치정보 서비스 제공 형태에 따른 분류체계

- 8 현행법은 "위치정보사업"을 위치정보를 수집하여 위치기반서비스사업자에게 제공하는 것을 사업으로 영위하는 것으로, "위치기반서비스사업"은 위치정보를 이용한 서비스(이하 "위치기반서비스"라 한다)를 제공하는 것을 사업으로 영위하는 것을 규정하고 있다(위치정보법 제2조제6호 및 제7호). 따라서 예컨대 병원이 자기 책임 하에 위치정보를 수집(직접 위치정보 수집시스템을 구축하거나 또는 이를 전문적으로 하는 제3의 업체를 통해 수집)하여 직접 이용하지만 할 경우, 해당 병원이 위치정보를 수집하여 다른 위치기반서비스사업자에게 제공하는 것을 사업으로 영위한다고 보기 어려울 수 있다. 그러나 이 경우 병원은 위치정보를 이용하는 서비스도 동시에 제공(환자 및 직원에게 위치기반서비스 제공)하므로 두 사업자의 지위를 동시에 가지는 것으로 해석하여 온 것이다.
- 9 방송통신위원회, "방송통신위원회 통합정보시스템을 이용한 위치정보사업자 허가 및 위치기반서비스사업자 신고 안내", 2012. 4. p.5 참고

자별로 위치정보를 이용하는 방법이나 시스템 구축 형태 등이 점점 다양해지고 있어 사업자의 서버로 전송되지 않는 것의 판단 기준이 명확한지는 의문이다.

2) 사물위치정보 규제 및 개인위치정보 보호 수준

위치정보법은 '위치정보'와 '개인위치정보'를 구분하여, 이동성이 있는 물건의 위치값이나 식별가능성 유무와는 관계없이 개인의 위치값을 통칭하여 '위치정보'로 보고 있으며, 이 중 '특정'개인의 위치정보를 개인위치정보로 규정하고 있다.¹⁰ 그리하여 사물위치정보를 포함한 위치정보에 대해서도 누구든지 해당 정보의 대상이 되는 개인이나 그 물건의 소유자의 동의 없이 위치정보를 수집·이용·제공하지 못하도록 엄격히 규제하고 있다.¹¹ 동 조항은 위치정보사업자와 위치기반서비스사업자의 개인위치정보 수집·이용·제공에 대해 구체적이고 엄격한 절차를 마련하고 있는 제3장제2절 및 제3절의 전제로서 '누구든지' 위치정보를 보호할 의무가 있음을 밝히고 있다는 점에서 의미가 있을 것이다. 그러나 이동성이 있는 물건의 실제 소유자가 누구인지를 알 수 없거나, 자동화·기계화된 방법으로 위치값을 측정하면서 물건 소유자나 해당 개인의 동의를 받는 것이 현실적으로 곤란한 경우도 발생할 수 있다. 또한 동의를 받는 방법과 절차가 구체화되어 있지 않아 사업자에게 명확한 기준을 제공하고 있지 못하다.¹² 이와 같이 현행법은 물류, 차량, 선박, 중장비 기계 등 물건의 위치정보만 활용하는 경우¹³에도 해당 물건 소유자의 동의를 받도록 함으로써, 향후 사물위치정보를 활용한 다양한 서비스의 등장에 제약 요인이 될 가능성도 있다.

10 '위치정보'는 이동성이 있는 물건 또는 개인이 특정한 시간에 존재하거나 존재하였던 장소에 관한 정보로서 「전기통신사업법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집된 것을 말하며, "개인위치정보"는 특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함한다)를 말한다(위치정보법 제2조제1호 및 제2호).

11 위치정보법 제15조제1항

12 2011년 서울지방검찰청은 모바일 광고 플랫폼 사업자가 해당 광고 플랫폼을 탑재한 애플리케이션 실행시 스마트폰의 GPS 정보, 접속IP 및 접속시간 정보만을 수집한 것은 개인위치정보를 수집한 것으로 보기 어렵다고 판단한 바 있는데, 이 사건에서 방송통신위원회는 해당 모바일 광고 플랫폼 사업자가 제15조에 따른 위치정보 수집을 한 것으로 보고 제15조는 구체적인 동의방식을 정하고 있지 않으므로 광고가 탑재된 애플리케이션 실행시 스마트폰 이용자에게 현재 위치 사용을 고지하고 팝업창 형태로 확인을 받는 것만으로도 동의를 받은 것으로 해석한 바 있다. 또한 스마트폰 OS 사업자가 단말기 상에서 OS 최초 설정화면을 통해 위치정보 활용을 고지하거나 위치 기반 어플리케이션 최초 구동시 "현재 위치 확인" 등의 형태로 동의를 받은 것도 제15조에 따른 동의를 받은 것으로 보고 있다. 그러나 스마트폰 기반의 이러한 동의방식이 과연 인정될 수 있을 것인가에 대한 논란도 있을 수 있으므로 보다 명확한 기준 마련이 필요하다.

13 화물·택배 등 물류의 배송상태 등 확인을 위해 위치를 추적하는 경우, 버스정류장에서 버스도착안내서비스 제공을 위해 버스 정류장 위치를 확인하는 경우 등이 해당될 수 있다.

한편, 개인정보 여부를 판단하는 ‘개인식별가능성’ 개념이 점점 넓어지면서 이동성이 있는 물건의 위치정보도 결국은 개인위치정보로 볼 수 있다는 지적도 있을 수 있다. 과연 순수하게 이동성이 있는 물건의 위치정보에만 해당하는 경우가 있는지, 개인위치정보와는 어떤 기

〈표 4〉 위치정보와 개인위치정보 보호를 위한 규제수준 비교

	한국	미국	일본	EU
물건 위치 정보 규제	<ul style="list-style-type: none"> 누구든지 물건 위치 정보 수집·이용·제공 시 소유자 동의 필요 위치정보수집장치 부착물건 대여시 고지 	없음	없음	<ul style="list-style-type: none"> 전자통신서비스 분야에 한해 적용 단말장치 위치정보 <ul style="list-style-type: none"> 전송정보일 경우 : 동의 불필요 부가서비스 활용시 : 이용자 고지 및 동의 필요
개인 위치정보 활용 규제	<ul style="list-style-type: none"> 일반적인 개인정보와 보호 수준 차별화 <ul style="list-style-type: none"> 수집·이용·제공시 약관 명시 및 동의 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 기록·보존의무 	<ul style="list-style-type: none"> 통신사업자가 수집하는 고객통신망정보에 위치 정보를 포함하여 규율 보호수준 <ul style="list-style-type: none"> 목적외 이용 : 사후 거부시 이용 금지 (Opt-out) 제3자 제공 : 사전 동의(Opt-in) 그 밖의 LBS 사업자에 대해서는 민간 자율규제 <ul style="list-style-type: none"> 무선통신협회(CTIA) 가이드라인 등 	<ul style="list-style-type: none"> 위치정보를 개인정보 차원에서 규제 <ul style="list-style-type: none"> 수집·이용 : 사후 거부시 이용 금지 (Opt-out) 목적외 이용, 제3자 제공 : 사전 동의 	<ul style="list-style-type: none"> 위치정보가 개인정보에 포함되면, 개인정보와 동일하게 규제 스마트폰 위치정보를 개인위치정보로 해석 (EU정보보호작업반)¹⁴
통보의무	<ul style="list-style-type: none"> 개인위치정보 제3자 제공 서비스의 경우, 제공받는 자, 일시 및 목적 즉시 통보 	없음	없음	없음
관계 법규	<ul style="list-style-type: none"> 위치정보법 	전자통신법 (Telecommunication Act 1996)	개인정보보호법 및 전기통신사업에서의 개인정보 보호에 관한 가이드라인(2009)	개인정보보호지침 및 전자통신분야에서 프라이버시 보호지침 ※ 2009/136/EC 지침에 의해 일부개정

14 EU는 「전기통신 부문에서 개인정보 처리와 프라이버시 보호에 관한 유럽연합 지침 2002/58/EC (프라이버시 및 전기통신에 관한 지침) (2009/136/EC 개정)」에서 '위치정보(location data)'를 정의하고 규율하고 있지만, EU 정보보호작업반은 스마트폰 등 모바일기기는 자연인과 불가분하게 연결되어 있으므로 모바일기기의 위치정보는 일반적으로 직접 또는 간접적으로 개인 식별가능성이 있어 「개인정보 보호에 관한 유럽연합 지침(95/46/EC)(개인정보보호지침)」에 따른 보호대상이라고 해석한 바 있다 (Article 29 Data Protection Working Party, "Opinion 13/2011 on Geolocation services on smart mobile devices", 2011.5.16. 참고).

준으로 구별할 수 있는지가 불명확하다. 이동성이 있는 물건의 위치를 활용하는 차량관제서비스나 물류위치확인서비스의 경우에도 목적에 따라서 또는 오·남용될 경우 해당 차량 운전자나 물류 배송기사 등의 위치를 확인하는 수단이 될 수도 있기 때문이다. 이 경우에는 해당 위치정보가 개인위치정보가 될 수 있을 것이다. 결국 개인위치정보에 해당하는지 여부는 사례별로 판단할 수밖에 없는데 이에 대한 명확한 해석기준이 정립될 필요가 있다.

이와 같이 우리나라의 위치정보법은 물건의 위치정보와 개인위치정보 활용시 모두 사전 동의를 원칙으로, 개인위치정보에 한해 개인정보보호 차원에서 규율하고 개인정보와 동일한 규제수준을 적용하는 외국과 대비되는 차이를 보이고 있다. 또한 위치정보법은 제3자에게 자신의 위치정보를 알리는 서비스에 대해서는 개인위치정보 제공시마다 매번 즉시 통보하도록 하고, 위치정보 수집·이용·제공사실 확인자료 기록·보존의무를 부과하는 등 개인위치정보의 보호수준도 높은 편이다.

3) 긴급구조 목적의 위치정보 활용 규제

위치정보법은 긴급구조를 목적으로 공공구조기관이 이를 활용할 수 있는 법적 근 제공하고 있다는 점에서 또 다른 의미를 가진다. 우리나라를 비롯하여 각국은 통신사업자로 하여금 긴급구조서비스 호출자의 위치정보를 긴급구조기관에 제공하도록 하고 있다. 다만, 우리나라의 경우 위치정보법 체계상 위치정보사업자에게만 긴급구조 목적의 위치정보 제공 의무를 규정하고 있어 유선전화사업자, 인터넷전화(VoIP) 사업자 등이 긴급구조기관에 발신자 위치정보를 제공할 때에는 정보통신망법에 따라 사전 동의가 필요할 수 있다.¹⁵ 또한 2012년 법 개정으로 범죄 수사를 위해 경찰관서가 개인위치정보를 제공받을 수 있게 되었는데, 이 과정에서 긴급구조기관(소방방재청, 해양경찰청)과 경찰관서가 개인위치정보를 이용할 수 있는 각종 요건과 의무가 서로 상이하게 규정되었다. 즉, 긴급구조 요청자의 범위, 구조요청자의 식확인방법, 위치정보 요청 및 제공시 보관의무 등이 각각 달라 체계적인 법규 정비의 필요

15 이 경우 발신자 위치정보가 전화 송신인의 고객정보 중 주소지 정보에 해당하기 때문에 '이동성이 있는 물건 또는 개인의 위치정보'에 해당하지 않는다. 따라서 위치정보사업자가 아닌 정보통신서비스 제공자로서 정보통신망법에 따른 이용자 개인정보 제3자 제공에 대한 동의가 필요할 수 있다. 한편, 방송통신위원회는 인터넷전화사업자 등과 같은 전기통신사업자는 특수번호 전화서비스 중 국가안보·범죄방지·재난구조 등을 위하여 대통령령으로 정하는 경우(예 : 112, 119 등)에는 송신인의 전화번호 등을 수신인에게 알려줄 수 있도록 규정한 「전기통신사업법」 제84조제2항제2호에 따라 발신자 위치정보(여기서는 주소지정보)를 제공할 수 있는 것으로 해석한 바 있다. 그러나 '송신인의 전화번호 등'에 위치정보가 포함되는지 여부는 해석상 논란의 여지가 있을 수 있다.

하다.

또한 위치정보 측위기술이 점점 발달하면서 신속한 긴급구조를 위해 보다 정확한 개인위치정보 활용 필요성이 제기되고 있다. 최근에 미국, 일본 등에서는 긴급구조기관에 제공되는 위치정보의 정확도 개선을 위해 GPS 탑재 단말기 보급 확대 등 정책을 추진 중인 바, 우리나라에서도 긴급구조 목적으로 수집·제공되는 위치정보의 정확도 확보를 위한 검토가 필요하다.

〈표 5〉 긴급구조 목적의 위치정보 활용 비교

	한국	미국	일본	EU
대상사업자	• 위치정보사업자	• 통신사업자	• 통신사업자	• 통신사업자
제공의무	• 긴급구조기관 및 경찰관서 요청시 개인위치정보주체의 동의 없이 위치정보 수집 및 제공	• 긴급상황에서는 무선통신 이용자의 동의 없이 위치정보 제공	• 긴급상황에서는 통신이용자 단말기 위치정보 제공	• 긴급상황에서는 통신이용자 위치정보 제공
통보의무	• 개인위치정보 제공시 그 사실을 개인위치정보주체에게 즉시 통보	없음	없음	없음
위치정확도 확보	없음	• 무선통신사업자에게 GPS 탑재 의무화 등 정확도 확보 의무 부과	권고 수준	없음
관계 법규	• 위치정보법	• 무선통신과 공공안전법 및 FCC 규칙 (Wireless Communications and Public Safety Act of 1999)	• 사업용 전기통신설비 규칙	• 보편적서비스 지침 (2002/22/EC) ※ 2009/136/EC 지침에 의해 일부개정

Ⅲ. 위치정보법의 주요 개정방향 (개정안을 중심으로)

지금까지는 최근의 ICT 환경 변화로 인한 위치정보법의 몇 가지 한계점과 법제 개선 필요성을 검토해보았다. 이와 관련하여 최근 정부가 국회에 제출한 위치정보법 개정(안)¹⁶이 어떤 방향과 내용으로 이루어져 있는지를 살펴볼 수 있을 것이다. 이번 위치정보법 개정 추진은

16 방송통신위원회는 위치정보 산업 활성화를 위해 불필요한 규제를 개선하고자 위치정보법 개정(안)을 마련하여 2013. 12. 27일 국회에 제출하였다.

“LBS 산업 육성 및 사회안전망 고도화를 위한 위치정보 이용 활성화 계획”(2010)과 2011년 법 개정 추진(2011. 4. 29일 국회 제출)에 이어, 정부의 국정 기조인 불필요하고 실효성없는 산업 규제를 완화하려는 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 이에 동 개정(안)은 2011년 국회 제출된 위치정보법 개정(안)을 최근의 위치정보 산업 환경 변화를 반영하여 과도하거나 불합리한 규제 등 변화된 위치정보 산업 환경에 맞지 않는 사항을 위주로 규제 개선을 추진하는 한편, 법집행을 위한 사후 관리·감독체계를 정비하여 법규의 실효성을 강화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

1. 위치정보산업 활성화를 위한 규제 완화

1) 위치정보사업 등 진입규제 완화(안 제5조제1항 및 제9조제1항)

앞서 살펴본 바와 같이 현재 위치정보를 활용하는 모든 사업은 사람의 위치정보인지, 사물의 위치정보인지와 관계없이 허가(위치정보사업) 또는 신고(위치기반서비스사업)가 필요하다. 그러나 최근에는 스마트폰 기반 위치정보 활용서비스가 증가하면서 단순 위치값만 확인하고 개인에 관한 여타의 정보를 수집·보유하지 않는 서비스가 늘고 있음에도 프라이버시 침해 위험성과 무관하게 대규모로 개인위치정보를 수집·보관 및 제공하는 사업자와 동일한 수준의 의무를 준수해야 하는 부담이 있었다. 이에 개정(안)은 위치정보 활용 서비스의 개발 및 사업화를 촉진하고 관련 산업을 활성화하기 위해, 개인위치정보를 취급하지 않아 프라이버시 침해 우려가 없는 사업자는 위치정보 산업의 활성화를 위해 허가·신고 의무를 면제토록 하고 있다.

여기서 ‘개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업’이란 이동성이 있는 물건의 위치정보만을 취급하는 사업이어야 하며, 해당 물건의 위치정보를 ‘다른 정보’와 ‘용이하게 결합’하여 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우를 말한다. 구체적으로 ‘다른 정보’란 물건의 위치값 외에 해당 물건 보유자를 특정할 수 있는 개인정보(이름, 주민등록번호, 고유 아이디, 고유 회원번호 등) 또는 그러한 개인정보에 매칭할 수 있는 링크 정보 등을 말하며, ‘용이하게 결합’한다 함은 해당 정보를 ① 보유하고 있거나 ② 수집·저장이 예정되어 있거나 ③ 다른 정보가 저장되어 있는 제3자의 시스템에 접근할 수 있는 권한이 부여된 경우 등을 말하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 결합의 용이성은 다른 정보와 물건의 위치값을 결합하는 것이 기술적·물리적으로 가능할 뿐 아니라 결합의 수단·방법이 불합리할 정도로 과도한 시간, 노력, 비용이 투

입되지 않는 경우를 말하는 것이라고 할 것이다.¹⁷

구체적으로 살펴보면 건설장비, 선박, 차량 등 물건의 위치값만을 취급할 뿐 그 물건과 연계된 사람이 누구인지는 특정할 수 없는 경우를 말하는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 버스 위치정보를 수집·제공하는 사업을 영위하면서 버스 운전기사·탑승자를 특정할 수 있는 운전기사 명단 등의 정보와 결합하거나 그러한 정보와 매칭할 수 없는 형태로만 위치값을 취급하는 위치정보사업의 경우, 법인 명의 선박의 위치값을 수집·제공하는 선박관제서비스로 선박 탑승자 명단 등 특정 개인을 식별할 수 있는 다른 정보가 없는 위치정보사업자의 경우에는 허가 면제 대상에 해당될 수 있을 것이다. 또한, 스마트폰 등 단말장치의 위치정보를 기반으로 주변 맛집 안내, 날씨정보 등의 서비스를 제공하지만 해당 단말장치 보유자를 특정할 수 있는 개인식별정보(휴대전화 번호, 이용자 이름, 아이디, 회원번호 등)를 가지고 있지 않거나 그러한 정보와 매칭할 수 있는 링크 정보가 없는 위치기반서비스사업자는 신고의무를 면제받을 수 있을 것이다.

〈표 6〉 위치정보사업 허가 의무 면제사업자 예시

<ul style="list-style-type: none"> • 버스의 위치정보를 수집하여 버스 정류장에 도착 예정시각 등의 정보를 안내하는 사업 ※ 사업자는 차량의 위치정보만을 수집하고, 운전기사정보 등 개인정보는 운수회사에서 별도로 관리하여 물건의 위치값과 DB 매칭이나 결합이 없는 경우
--

〈표 7〉 위치기반서비스사업 신고 의무 면제사업자 예시

<ul style="list-style-type: none"> • 휴대전화 위치를 바탕으로 주변 맛집 안내 서비스를 제공하는 앱 사업자 ※ 단말기 위치값만을 이용할 뿐 단말기 소지자를 특정할 수 있는 통신가입자 정보, 아이디 등 다른 식별정보나 이러한 정보와 매칭할 수 있는 링크 정보 등이 없는 경우
--

17 '쉽게 결합하여 알아 볼 수 있다'의 의미에 대하여 판례(서울중앙지방법원 2011. 2. 23. 선고 2010고단5343 판결)는 '쉽게 다룬 정보를 구한다는 의미이기 보다는 구하기 쉬운지 어려운지와는 상관없이 해당 정보와 다른 정보가 특별한 어려움 없이 쉽게 결합하여 특정 개인을 알아볼 수 있게 되는 것'으로 판단하고 있다. 법원은 이 사건에서 앱 사업자가 로그인을 편하게 하기 위해 수집한 기기 고유번호(IMEI), 유심칩 시리얼번호(USIM SN) 등 스마트폰 기기정보가 개인식별가능성이 있다고 보았으며, IMEI 등 번호와 결합가능한 개인정보가 각 통신사별로 엄격한 접근통제가 있기는 하나 제3자에 의해 획득될 가능성이 있다고 언급하고 있다. 반면, 동 판례에 대해서는 앱 사업자가 이동통신사가 보유하는 개인식별DB에 대한 접근 허용여부 등을 고려하지 않고, 단순히 기술적 결합 가능성만으로 판단하는 것은 '개인정보'의 개념을 무한정 확대시킬 가능성이 있다는 비판도 있다. 특히 사업자들은 결합의 용이성에 대한 판단을 자신이 보유하고 있는 정보와의 결합가능성을 기준으로 주관적으로 좁게 해석하는 입장이다. 이와 같이 '결합의 용이성'에 대해서는 다양한 견해가 존재하고 있어 향후 개인위치정보를 대상으로 하지 않는 사업의 판단기준을 정할 때는 충분한 검토가 필요할 것이다.

한편, 개정(안)은 허가 또는 신고 의무가 면제된 사업자에게도 위치정보 보호를 위해 필요한 기술적·관리적 보호조치, 직무상 알게 된 위치정보 누설 금지 등 일부 조항은 준용하도록 하고 있다(안 제38조의3 신설 등).

2) 사업 허가 등에 네거티브 규제방식 도입(안 제5조제8항, 제7조제3항, 제8조제3항 신설)

현재 범정부적으로 기업의 자유로운 영업활동 보장 및 투자 활성화를 위해 네거티브 규제¹⁸ 방식 확대를 추진 중인 바, 동 개정(안)에서도 위치정보사업 허가제 등을 네거티브 규제방식으로 전환함으로써 행정청의 자의적인 법 집행 방지 및 규제 집행의 예측가능성을 높이고 있다. 구체적으로 방송통신위원회는 ① 위치정보사업의 허가(변경허가 포함), ② 위치정보사업의 양수 또는 합병·분할 인가, ③ 사업의 휴지·폐지 승인을 신청하는 자가 법률에서 열거한 <표 8>의 제한사유에 해당하지 않는 한, 원칙적으로 허가 등을 하여야 한다.

<표 8> 허가, 인가, 승인의 제한사유

허가 제한사유 (제5조제8항)	양수, 합병·분할 인가 제한사유 (제7조제3항)	휴지·폐지 승인 제한사유 (제8조제3항)
① 허가 심사기준 미달 (현행 제5조제3항 관련)	① 인가 심사기준 미달 (제7조제2항 신설)	개인위치정보주체에 대한 휴지 또는 폐지 사실의 통보 계획이 적정하지 못하다고 인정되는 경우
② 법인이 아닌 경우 (현행 제5조제5항 관련)	②~⑤ (허가와 같음)	
③ 임원 결격사유에 해당하는 경우 (현행 제6조제1항 관련)		
④ 허가 취소처분 또는 사업의 폐지 명령을 받은 후 3년이 지나지 않은 경우(신설)		
⑤ 법률에 따른 제한에 위반되는 경우(신설)		

3) 개인위치정보 제3자 제공 시 '매회 즉시 통보'규정 완화(안 제19조제3항 및 제4항 신설)

현행 위치정보법은 개인위치정보를 제3자에게 제공하는 경우 매회 제공대상·일시·목적

18 '네거티브 규제'는 기업 또는 국민의 활동·행위를 제한함에 있어 규제의 근거가 되는 법령에서 특정한 활동·행위를 열거하여 제한적으로 금지시키는 방식으로 되어 있는 규제로서 '금지되는 행위'에 해당하지 않으면 다 해도 된다는 것으로, 허용하는 것만 명시하고 나머지를 금지하는 포지티브 방식에 비해 규제완화의 폭이 크며 기업과 국민의 자율성을 상대적으로 강하게 보장하는 규제 방식이다.

을 즉시 통보하도록 하고 있어, 잦은 문자메시지 발송으로 인한 서비스 비용 증가 및 이용 불편을 초래하였다. 이에 따라 합리적인 수준에서 위치정보 서비스의 편의성을 고려하여 개인 위치정보 제3자 제공시 즉시 통보 규정을 일부 완화하는 방향으로 개정(안)이 마련되었다. 즉, 사업자가 이용자 ‘본인의 위치정보’를 본인이 지정한 ‘제3자에게 제공’하는 경우 본인에게 매회 즉시 통보해야 하는데, 이용자가 직접 본인의 위치정보를 공개하는 경우에는 통보대상에서 제외하고 본인의 동의를 받은 경우에는 일정 기간 모아서 통보할 수 있게 하고 있다.

〈표 9〉 매회 즉시 통보의무 면제 대상 서비스의 예

- 앱을 통해 지인과 대화 중에 자신이 있는 장소를 상대방에게 송신할 수 있게 하는 서비스
- 자신이 현재 있는 장소와 현재하고 있는 일 등을 친구목록 등 특정 집단에 공개할 수 있게 하는 서비스

〈표 10〉 다양한 통보방법을 인정할 수 있는 서비스의 예

- 가입자가 본인의 위치를 안심·안전의 목적으로 사전에 인지하고 있는 시간 간격으로 제3자에게 제공하는 서비스
- 자녀 위치를 일정시간 간격으로 지속적으로 부모에게 알려주는 서비스

4) 그 밖의 규제 완화

위의 (1)~(3)에서 언급한 사항 외에도, 개정(안)은 상호 또는 사무소 소재지의 변경과 같은 경미한 사항의 변경을 신고하지 않은 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자에 대한 제재를 형벌에서 과태료로 완화하고(안 제40조제1호, 제41조제2호, 제43조제3항제1호), 위치정보사업자의 법정휴지기간을 현행 6개월에서 1년으로 연장(안 제8조제1항)하는 등의 규제 완화 사항을 규정하였다.

2. 신속한 긴급구조를 위한 제도 개선(안 제30조의2)

현행 「위치정보법」 제29조제1항에 따르면 긴급구조기관은 구조 대상자 본인, 그 배우자, 2촌 이내의 친족 또는 미성년후견인(이하 ‘배우자등’이라 한다)의 긴급구조요청이 있는 경우에만 위치정보사업자에게 개인위치정보를 요청할 수 있다. 이에 현재 긴급구조기관은 긴급구

조 요청자가 '배우자등'에 해당하는지 여부를 확인하기 위하여 해당 구조 요청자에게 주민등록등본, 가족관계증명서 등의 서류 제출을 요구하고 있으나, 서면 제출 및 확인에 소요되는 시간으로 인하여 긴급구조 대응 지연 및 민원 불편 증가 문제가 제기되고 있는 실정이다.¹⁹ 이에 개정(안)에서는 긴급구조기관이 긴급구조 요청자가 '배우자등'에 해당하는지 여부를 신속하게 확인할 수 있도록 법원행정처의 가족관계 등록정보를 직접(온라인) 조회할 수 있도록 하는 근거를 마련하였다.

3. 기타(법집행을 위한 사후 관리·감독체계 정비)

개정(안)에서는 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자의 위치정보법 준수 여부 확인 및 동법의 실효성을 확보하기 위하여 법 위반 사업자에게 자료제출 요구 및 출입검사를 할 수 있도록 하는 근거를 마련하였다(안 제36조).²⁰ 이에 따라, 방송통신위원회는 ① 법 위반사항을 발견하거나 혐의가 있음을 알게 된 경우, ② 법 위반에 대한 신고를 받거나 민원이 접수된 경우, ③ 그 밖에 위치정보 보호를 위하여 필요한 경우 자료 제출을 요구할 수 있으며, 자료제출 요구를 이행하지 않거나 법 위반 사실이 있다고 인정되는 위치정보사업자등의 사업장에 출입하여 업무상황, 물품·서류, 시설·장비 등을 검사할 수 있다. 또한, 위치정보사업자 또는 위치기반서비스사업자가 위의 자료제출 요구에 불응하거나 거짓 자료를 제출한 경우, 정당한 사유 없이 검사를 거부, 방해, 기피한 경우에는 1천만원 이하 과태료를 부과할 수 있도록 하였다.

IV. 향후 과제

위치정보 산업 진입규제 완화 등 규제 개선사항을 많이 포함하고 있는 이번 위치정보법 개정(안)이 국회를 통과하여 시행되면 위치정보 활용 사업자의 불편사항을 해소하여 기업 활동

19 소방방재청, "국민생명보호를 위한 위치정보조회 업무 제도 개선", 2013. 7.

20 개정(안) 입안 당시에는 법집행을 위한 사후 관리·감독을 위한 조치로서 자료제출 요구 및 출입검사 외에 시정조치 명령 권도 함께 규정하였으나, 법제처 심사 과정에서 위반 사업자에 대한 과태료 규정 미비로 인한 실효성 부족을 이유로 삭제되었다.

의 편의를 높이는데 많은 기여를 할 것으로 생각된다. 특히 시장 진입장벽을 낮추고 변화된 산업 환경과 다양화된 서비스 형태를 고려하여 현행 제도를 개선한 점은 주목할 만하다. 그러나 위치정보법이 개정될 경우, 원활한 법 시행과 개정된 제도의 정착을 위해서는 몇 가지 추가적인 사항에 대한 검토가 필요한 바, 이하에서는 위치정보법 개정에 따른 향후 과제를 살펴보기로 한다.

1. 개인위치정보의 개념 정립

위치정보법은 다른 개인정보에 관한 법규와는 달리, 사업 허가 및 신고 등 진입규제를 두고 있어 법 적용대상 사업자의 범위에 대한 기준을 명확히 할 필요성이 더욱 크다. 특히 이번 개정(안)에서는 개인위치정보를 대상으로 하는지 여부에 따라 사업 허가 또는 신고의무 존재 여부가 결정됨에 따라, 위치정보와 개인위치정보의 개념이 무엇인지 및 개인위치정보를 대상으로 하는 사업의 의미가 무엇인지에 대한 뚜렷한 기준을 확립할 필요가 있다.

물론 사업자가 이동성이 있는 물건의 위치정보만을 대상으로 하는지, 개인위치정보를 대상으로 하는지 여부는 개별적으로 판단할 수밖에 없어 일률적이고 보편타당한 기준을 마련하기는 어려운 측면이 있다. 같은 유형의 위치정보를 활용하더라도 사업자에 따라서 개인위치정보 여부를 판단하는 '결합 용이성'에 대한 판단이 달라질 수 있기 때문이다.²¹ 따라서 '개인위치정보'의 개념을 정립하기 위해서는 무엇보다 결합 용이성에 대한 판단기준을 검토할 필요가 있을 것이다.

2. 위치정보 보호제도 개선

누구든지 이동성이 있는 물건의 위치정보를 수집·이용·제공 시 동의를 받도록 하는 현행법 제15조제1항은 순수한 사물의 위치정보가 헌법상 개인의 프라이버시권과 밀접한 관련

21 지금까지 방송통신위원회는 사업자가 개인위치정보를 취급하는지 여부를 개별 사업자의 서비스 운영·제공 형태 및 서버 저장여부 등 주관적인 기준에 따라 판단해온 것으로 보인다. 예컨대 애플사가 이용자가 위치서비스를 "끔"으로 설정했음에도 주변 기지국 정보 및 Wifi AP 위치값을 서버로 전송한 사건에서, 이를 위치정보법 제15조제1항을 적용하여 동의없는 위치정보 수집·이용 행위로 해석한 바 있다. 이는 애플사가 아이폰 주변의 위치값을 수집하지만 다른 형태의 스마트폰 이용자 개인정보는 보유하고 있지 않으므로 개인위치정보가 되기 위한 결합 용이성이 없다고 본 것이다. (방송통신위원회 보도자료, "방통위, 애플 및 구글의 위치정보보호 법규 위반행위에 대해 시정요구 및 과태료 부과", 2011. 8. 3. 참고)

이 없고 상대적으로 개인위치정보에 비해 보호가치 낮은 정보임에도 넓은 적용대상(누구든지)과 사전 동의 원칙 및 좁은 예외규정으로 인해 사업자에게 부담이 되고 있다. 위치정보법의 입법 목적이 “사생활의 비밀 등을 보호하고 위치정보의 안전한 이용환경을 조성”하는 것임을 볼 때, 사물위치정보를 활용하는 경우에는 사전 동의의무를 삭제하거나 사후 거부할 수 있는 권리를 보장하는 형태로 규제를 완화하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 특히, 앞으로 사물인터넷(IoT : Internet of Things) 내지 사물지능통신(M2M : Machine to Machine)이 차세대 인터넷 패러다임으로 자리매김하고 빅데이터, 클라우드컴퓨팅 등 IT 기술이 고도화될 것을 종합적으로 고려해볼 때, 위치정보법의 규제 범위를 사물이 아닌 사람을 대상으로 하고 사람 중심의 수요 충족을 목적으로 하는 위치기반서비스로 설정하는 방향도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

이와 같이 순수한 사물위치정보에 대해서는 사전 동의의무나 시장 진입규제를 완화하는 방안을 고려해 볼 수 있는 반면, 개인위치정보를 취급하는 사업자에 대해서는 최근에 제·개정된 「개인정보 보호법」이나 정보통신망법에서 개인정보처리자 또는 정보통신서비스제공자에게 부여하는 개인정보보호 의무 수준을 고려하여 보다 정교한 규정 정비가 필요하다. 현행법은 위치정보사업자와 위치기반서비스사업자로 나누어 이용약관 동의의무를 규정하고 있는데, 사업자별 구분이 아닌 개인위치정보의 수집, 이용, 제공 등 이용 행태별로 의무수준을 차등화하여 규정하는 방안 등을 향후 고려해 볼 수 있을 것이다.

3. 긴급구조 목적의 위치정보 활용 제도 개선

위치정보법은 긴급구조기관(소방방재청, 해양경찰청)이 구조 요청을 받은 경우 신고자가 ‘배우자 등’에 해당하는지 여부를 확인할 의무가 있다. 현행법은 개인위치정보주체 및 그 배우자, 2촌 이내의 친족, 미성년후견인의 구조 요청이 있는 경우에만 개인위치정보를 이용할 수 있도록 제한하고 있기 때문이다. 그러나 실제 119 상황실에서는 개인위치정보주체가 위험(자살, 안전사고, 조난 등)에 처해있다는 신고를 받은 때에도 신고자가 배우자 등에 해당하는지 확인할 수 없는 것이 현실이며, 법 개정이 이루어져 가족관계등록전산자료를 활용하더라도 신고자가 배우자 등에 해당하지 않는 경우에는 긴급구조 상황이 명백함에도 위치 추적을 하지 못하여 적극적인 긴급구조를 할 수 없는 상황이 발생할 우려가 있다. 이에 긴급구조기관의 경우에도 경찰관서와 마찬가지로 위치추적 요청자 범위에 긴급 상황을 최초 발견한 사

람을 포함하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 다만, 신고주체의 확대로 개인위치정보 오·남용 등의 문제가 발생하지 않도록 충분한 논의를 거쳐 법적 보호장치를 함께 마련해야 할 것으로 본다.

V. 결론

모바일 환경으로의 변화로 위치정보의 산업적 활용도가 매우 높아지고 있고, 향후에도 모든 사물에 IT기술이 접목된 지능화된 사물통신서비스가 확산될 것을 볼 때 위치정보 활용 산업은 미래의 각종 IT융합서비스의 핵심 기반산업이 될 가능성이 높다. 그런 점에서 위치정보법이 위치정보 활용 산업의 발달과 개인위치정보의 보호에 미치는 영향력과 중요성이 실로 크지 않을 수 없다. 이에 정부는 위치정보법 개정(안)을 통해 모바일 통신환경으로의 변화, 위치정보 측위기술의 발달, 다양화·고도화되는 위치기반서비스의 발전 형태 등을 반영하고자 하였다. 순수한 사물위치정보만을 취급하는 사업자에 대한 진입장벽 완화 등이 그 대표적인 예라고 할 것이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 개인위치정보를 대상으로 하지 않고 순수한 사물위치정보만을 취급하는 사업이 무엇인지에 대한 명확한 판단기준을 마련하는 등의 향후 과제가 남아 있다고 할 것이다. 또한 위치정보법은 위치정보의 안전한 이용환경을 조성하여 위치정보의 이용을 활성화하는 것을 입법 목적으로 하는 만큼, 사업자가 위치정보를 안전하게 수집·이용하고 보호할 수 있도록 법적 절차와 체계를 공고히 할 필요가 있을 것이다. 특히 개인위치정보 보호와 관련해서는 「개인정보 보호법」, 정보통신망법과 같은 다른 개인정보보호 법규에서의 보호 수준과 비교하여 체계적인 검토가 필요할 것이다. 그 밖에도 위치정보 시장의 무게 중심이 기존 기지국 기반 위치정보를 수집·제공하는 이동통신사에서 스마트폰 OS사업자, 구글 맵 등과 같은 지도 제공 사업자, 실내 위치측위 인프라 운영 사업자 등으로 변화되고 있는 만큼, 위치정보사업자와 위치기반서비스사업자의 공정경쟁 확보 및 위치정보 플랫폼 중립성·개방성과 같은 문제에도 새로운 관점에서 대처가 필요할 것으로 본다.

- 김동기 외 3인 (2013), “위치기반서비스 기술 동향 및 이슈”, 「방송통신 PM Issue Report」 2013(2), 한국방송통신전파진흥원.
- 김봉수 (2012), “위치정보의 보호를 위한 형법적 고찰”, 「법학논총」 제32집 제3호, 전남대학교 법학연구소.
- 박경신 (2012), “개인정보의 정의와 위치정보보호법의 개선 방안”, 「법학연구」 통권 제37집, 전북대학교 법학연구소.
- 박창민 (2013), “위치정보의 서비스 동향과 패러다임 변화”, 「Internet & Security Focus」 통권 제5호, 한국인터넷진흥원.
- 방송통신위원회 (2012), “방송통신위원회 통합정보시스템을 이용한 위치정보사업자 허가 및 위치기반 서비스사업자 신고 안내”.
- 방송통신위원회 (2010), “LBS 산업육성 및 사회안전망 고도화를 위한 위치정보 이용 활성화 계획”.
- 방송통신위원회 · 한국인터넷진흥원 (2010), 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률 해설서.
- 오병철 외 5인 (2011), 융합시대에 적합한 LBS 사업분류 및 규제체계 연구, 방송통신위원회.
- 이용 외 6인 (2009), 해외 개인위치정보보호 법제도 동향 조사, 한국인터넷진흥원.
- 주재욱 외 3인 (2011), 방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구, 방송통신위원회.
- 한국방송통신전파진흥원 (2012), “국내외 위치정보 규제 현황”, Market & Issue 분석 Report.
- 한국인터넷진흥원 (2011), 국내외 LBS산업 현황 및 동향조사.
- 한국인터넷진흥원 (2012), “EU 5개국 모바일 위치기반 서비스(LBS) 시장, 2017년 10억 유로 규모 전망”, 「KISA Internet Weekly」 6월 4주.
- FTC (2012), Location-Based Services – An overview of opportunities and other considerations – .
- EU Article 29 Data Protection Working Party (2011), “Opinion 13/2011 on Geolocation services on smart mobile devices”.